



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사 학위논문

세계 정보격차 해소와 국제기구의
역할

ITU와 세계은행의 네트워크 전략

2013년 02월

서울대학교 대학원
정치외교학부 외교학전공

김 지 연

감사의 인사

마주했던 모든 인연과 순간에 감사드립니다.

앞으로의 미래가 설레는 26살 김지연 드림

국문 초록

본 논문은 세계 정보격차 해소 사업에서 초국적으로 활동하는 국제기구의 역할을 정의하고자 한다. 세계 정보격차 해소 사업에서 국제기구의 초국적 활동이 본격적으로 시작된 것은 2000년대 이후이다. 이 시기 이전에는 정부중심으로 사업이 이루어졌으며 정보격차 해소와 전반적인 사회경제적 개발 간의 긍정적인 상관관계가 지배적으로 인식되지 않았다. 하지만 2000년 새천년개발목표와 G8 오키나와 정상회담의 DOT Force의 발효로 인해 개발을 위한 정보격차 해소는 필수적이라는 담론이 퍼져나갔다. 이와 함께 NGO, 국제기구, 연구기관 등 비국가 행위자들이 활발히 활동을 시작하고 국제기구는 정부와는 별개로 초국적 영역에서 활동한다.

그렇다면 이렇게 2000년대에 시작된 국제기구의 초국적 활동은 세계 정보격차 해소 사업에서 어떤 역할을 담당하는 것일까? 정보격차 해소뿐 아니라 전반적인 개발협력에서 국제기구는 공공재의 성격을 가진 지식 제공자의 역할을 수행한다는 주장이 제기되어 왔다. 본 논문은 여기에서 한 걸음 더 나아가 왜 기존의 정부가 아닌 국제기구가 이러한 지식을 생산하고 제공해야 하며 이러한 생산과 제공을 각기 다른 형태의 기구가 어떤 전략으로 실행하는지 살펴봄으로써 국제기구의 역할을 좀 더 정교하게 정의하고자 한다. 이를 위해 본 논문은 네트워크의 시각에 입각한 사회네트워크 이론의 ‘구조적 공백(structural holes)’과 ‘중개자(broker)’의 개념으로 국제기구의 역할을 설명한다. 또한 ‘글로벌 공공정책 네트워크’와 ‘지식네트워크’ 개념으로 서로 다른 형태를 가진 국제기구의 전략을 분석한다. 본 논문에서는 정보격차 해소 사업에서 가장 활발히 활동하지만 서로 다른 운영 형태와 설립목적을 가진 ITU와 세계은행의 사례를 살펴본다.

먼저 본 논문은 사회네트워크 이론의 ‘구조적 공백’과 ‘중개자’ 개념을 원용하여 국제기구의 역할을 설명한다. 2000년대 이전 정보격차 해소 사업에서 공공재의 성격을 가진 지식의 부재를 ‘구조적 공백’으로

정의하고 이를 메우기 위한 ‘중개자’로 국제기구가 등장하며 왜 기존 정부가 아니라 국제기구여야 하는지를 설명한다. 다음 장에서는 ‘중개자’로 등장하여 공공재로서의 지식을 제공하는 각 국제기구의 활동을 살펴본다. 정부간 기구인 ITU와 특수기구인 세계은행은 세계 정보격차 해소라는 목표를 공유하고 있지만 정보격차에 대한 서로 다른 이해를 보이며 이에 따라 주력하는 사업 또한 차이를 보인다. 이러한 각자의 차이점을 통해 각 기구가 지식을 제공하여 구조적 공백을 메우기 위해 각기 다른 층위에서 활동하는 것을 보여준다. 다음으로는 앞서 논한 주력사업을 통해 ITU와 세계은행이 지식을 생산하고 제공하는 방식을 네트워크 전략의 시각에서 논한다. ITU는 기업, NGO, 정부, 국제기구 등 다양한 행위자들이 모여 정책결정을 논하는 글로벌 공공정책 네트워크 전략을, 그리고 세계은행은 전문가들이 지식을 생산하고 공유하며 이를 실천하는 지식네트워크 전략을 펼친다고 주장한다.

본 논문은 네트워크 시각에서 정보격차 해소라는 하나의 이슈에 다양한 형태의 국제기구가 어떻게 참여하는지 살펴본다. 이를 통해 국제기구가 협업의 메커니즘을 통해 정보격차 해소 사업에 필수적인 지식을 제공하는 모습을 보여주고자 한다.

주요어: 정보격차, 네트워크, 글로벌 공공재, ITU, 세계은행, 구조적 공백, 중개자, 글로벌 공공정책 네트워크, 지식네트워크

학번: 2010-23047

- 목차 -

1. 서론	1
1.1 문제제기	1
1.2 기존연구 검토	6
1.3 분석틀: 네트워크 이론의 원용	10
1.4 연구 대상 및 시기 선정	15
1.5 논문의 구성	18
2. 2000년대 이전 정부중심 정보격차 해소 사업	20
2.1 세계 정보격차의 의미와 현황	20
2.2 초기 정부중심 정보격차 해소사업의 한계	22
2.3 다자 정부 협력 사업을 통해 보는 한계	27
3. ITU와 세계은행의 정보격차 해소 활동	35
3.1 국제기구의 등장: 왜 국제기구여야 하는가?	36
3.2 각 기구의 '정보격차'에 대한 이해	40
3.2.1 ITU-D의 정보격차	42
3.2.2 세계은행의 정보격차	46
3.3 정보격차해소 프로젝트	50
3.3.1 각 기구의 정보격차해소 프로젝트	52
3.3.2 각 기구의 e-전략 사업	55
3.4 각 기구의 정보격차 해소 전략과 프로젝트 종합	57
3.5 르완다 사례를 통해 보는 각 기구의 활동	59
4. 네트워크로 보는 ITU와 세계은행	62
4.1 ITU-D의 네트워크 전략	63
4.1.1 ITU-D의 정책결정 과정과 실행	63

4.1.2 ITU-D의 글로벌 공공정책 네트워크	68
4.2 세계은행의 네트워크 전략	74
4.2.1 세계은행의 정책결정 과정과 실행	74
4.2.2 세계은행의 지식네트워크	77
4.3 각 기구의 네트워크 전략과 정보격차 해소	79
4.4 각 기구와 아프리카의 네트워크 사례	80
5. 결론	83
참고문헌	86
Abstract	92

- 그림 목차 -

<그림 3-1> ITU-D의 프로젝트 분류	52
<그림 3-2> 세계은행의 프로젝트 분류	54
<그림 3-3> ITU-D e-전략 프로젝트 분류	56
<그림 3-4> 세계은행의 e-전략 프로젝트 분류	56
<그림 4-1> 정보격차 해소 프로젝트 순환과정	62
<그림 4-2> ITU-D의 정책결정 과정	64
<그림 4-3> ITU-D의 글로벌 공공정책 네트워크	72
<그림 4-4> 세계은행의 지식네트워크	78

- 표 목차 -

<표 1-1> 정보격차 해소에 참여하는 주요 국제기구	4
<표 4-1> ITU-D의 프로젝트 수여 대상별 분류	67
<표 4-2> 세계은행의 프로젝트 수여 대상별 분류	76

1서론

1.1 문제제기

정보사회(information society)에서 정보통신기술(Information Communication Technology: 이하 ICT)은 지식과 정보에 접근할 수 있는 통로로서의 역할을 수행 한다. 하지만 ICT는 산업화된 북반구 지역에 집중적으로 분포되어 있으며 남반구 지역은 ICT의 혜택을 제대로 누리지 못하고 있는 형국이다. ICT를 통한 지식과 정보에 대한 접근은 격차를 보이며 ‘세계 정보격차(global digital divide)’ 현상이 일어나게 된다. 이러한 세계 정보격차 현상은 단순히 ICT에 접근하거나 활용하지 못하는 불편함을 넘어 정보의 흐름과 교환, 정치 참여, 경제적 활동의 기회 등 사회 전반적인 분야에서 소외되는 문제를 가지고 온다. 이를 줄이기 위한 국제기구, NGO, 기업, 정부 등의 노력은 1980년대부터 지금까지 활발히 진행되어왔으며 1990년대 이후 세계 정보격차 해소는 개발협력의 주요 이슈로 떠올랐다. 이와 같은 정보격차 해소에서는 국가나 기업뿐 아니라 세계은행, ITU, 유엔개발계획, 아프리카개발은행 등 다양한 국제기구가 활발하게 활동한다.¹⁾ 본 논문은 국제기구가 정보격차 해소에서 국가 대신 어떤 역할을 어떻게 수행하는지 살펴보는 것이다.

1990년대 이전까지 정보격차 해소 사업에서 국제기구와 같은 비국가 행위자의 역할은 크게 돋보이지 않았다. 이 시기에는 대부분 ‘정부 대 정부’ 혹은 ‘기업 대 정부’의 양자 간 관계를 중심으로 사업이 진행되었거나 ‘정부 간 협력 체제’를 통한 정부중심으로 정보격차 해소 사업이 진행되었다. 국제기구의 역할이 아주 없었던 것은 아니지만 이들의 활동은 직접 나서기 보다는 대부분 정부 간 협력 체제를

1) 김태은. "아프리카의 ICT 발전의 현재 및 미래: 신전략 시장으로서의 함의." 『정보통신정책연구원 초집』, Vol.23, No.20 (2011).

구성하는 것을 지원하거나 다른 남반구 국가와 양자 간 관계를 통해 사업을 진행하였다.

하지만 1990년대 후반부터 정보격차 해소 국제 개발협력의 상황은 다양한 비국가 행위자가 등장하며 더욱 복잡해진다. 세계은행, ITU, 아프리카개발은행, UNCTAD 등의 국제기구가 적극적으로 정보격차 해소 사업에 나서기 시작하며 정부 간 협력체제 중심이었던 정보격차 해소 사업은 기업, 시민사회, NGO 등 다양한 비국가 행위자가 활발하게 활동하기 시작한다.

본 논문에서는 이처럼 다양한 행위자가 활동하는 정보격차 해소 사업에서 국가 간 협력체제만을 지원하는 것을 넘어서 국경을 넘나들며 초국적(supranational)인 층위에서 독자적으로 활동하는 전문기구(specialized organizations)에 해당하는 국제기구의 역할에 주목한다. 이러한 국제기구는 기존 정부중심 정보격차 해소 사업을 보장하기 보다는 독자적인 활동을 진행하였고 오히려 정부들이 이들의 이러한 초국적 활동을 지원한다. 즉 국제기구의 역할은 정보격차 해소에서 국가의 활동을 보조하는 데에 그치지 않고 그들만의 독자적인 영역을 구성한다는 것을 알 수 있다.

그렇다면 왜 정부는 양자관계나 정부 간 협력 체제를 넘어서 국경을 넘나드는 국제기구를 통해 정보격차 해소 사업을 진행하게 되었는가? 정부중심의 협력 체제와 관계만으로 어려운 점은 무엇이었는지, 그리고 초국적으로 활동하는 국제기구는 다양한 행위자가 얽힌 정보격차 해소 사업에서 어떤 역할을 수행하는지를 살펴봄으로써 이 질문에 답할 수 있을 것이다. 하지만 질문에 답하기 전에 먼저 정부중심에서 국제기구 등 비국가 행위자가 등장하는 세계 정보격차 해소 현상의 흐름을 살펴볼 필요가 있다.

1950년대부터 1990년대 이전 시기의 초기 정보격차 해소 사업은 크게 두 가지 특징을 가지고 있다. 첫째, 앞서 언급하였듯 북반구의 정부와 남반구 정부, 혹은 초국적 기업과 남반구 정부 등 양자 간 관계를 통해 ICT 기술이전이 이루어졌다. 둘째, ICT 기술이 다른 사회경제적 발전과는 긍정적 관계를 가진 것으로 인식되지 않았다.

ICT는 남반구 공공기관이나 기업의 업무 효율을 높이며 기업과 공공기관의 발전을 위해서는 필수적이지만 ICT의 확산이 사회 전반에 걸친 개발이라는 확장적인 의미를 내포하지는 않았다.

1990년대부터 ICT의 흐름이 달라지기 시작한다. 전 세계 인터넷의 발달로 인한 정보혁명이 발생함으로써 정보통신기술은 더 이상 상류층만의 소유물이 아닌 대중들의 필수품으로 자리 잡게 된다. 하지만 ICT의 확산은 북반구에서만 급격하게 일어나며 남반구 대부분의 국가는 이렇게 급속도로 번지는 물결에서 소외되게 된다. 정보혁명으로 인해 남반구와 북반구 사이에는 ICT 인프라 보급률 차이가 더욱 두드러지게 되었고 ICT를 통한 정보 접근성에서도 격차가 벌어지며 '세계 정보격차(digital divide)' 현상이 더욱 뚜렷해진다.

이와 함께 전반적인 사회 경제적 발전과 ICT의 확산은 긍정적인 관계가 있다는 연구결과가 1980년대 후반부터 무수히 제기된다. 정보 격차를 해소하는 것이 사회의 발전과 밀접한 연관이 있다는 담론이 확산되기 시작한다.²⁾

사회 경제적 개발을 위해 ICT의 보급이 필수적이라는 담론을 실천하기 위해 각 남반구 국가 정부들이 정부간(intergovernmental) 협력체제나 북반구와 남반구 국가간 양자 혹은 다자 협력 체제를 구성하게 된다.³⁾ 하지만 그들의 바람과는 달리 결과는 거대한 정보격차를 해소하기에는 미미하였다.⁴⁾ 결국 1990년대 초반까지 정부 간 협력을 통해 ICT 확산과 정보에 대한 접근성을 높이려 하는

2) F. Allotey, "Information Technology in Africa Issues and Policies," *Information Technology for Development*, Vol.1, No.1 (1986) pp.1-5.; Gerard Kenney, "The Missing Link-Information," *Information Technology for Development*, Vol.6, No.1 (1995), pp.33-38.

3) Lesly Moyo, "Information Technology strategies for Africa's Survival in the Twenty-First Century: IT all pervasive," *Information Technology for Development*, Vol.7, No.1 (1996).

4) C. M. Kangulu, "An evaluation of the Pan-African Development Information System (PADIS): with particular reference to Zambia," *Journal of Information Science*, Vol.21, No.5 (1995) pp.343-357; Richard Heeks, "ICT4D 2.0: The Next Phase of Applying ICT for International Development." *IEEE* (2008, June).

시도는 거듭되는 실패를 경험하며 새로운 방법을 요구하였다. 이러한 정부중심의 정보격차 해소 개발협력체제는 1990년대 후반 ICT와 개발에 대한 전문 지식을 가진 정보격차 해소에 국제기구의 초국적(supranational) 활동의 시작으로 변하기 시작한다.⁵⁾

1990년대부터 시작된 인터넷의 발달로 인한 정보혁명과 지난 50년간의 미미한 개발원조 효과에 대한 반성의 흐름으로 개발을 단순한 경제발전이 아닌 다양한 사회적 이슈를 포괄적으로 다루도록 목표를 제시하는 새천년개발목표(MDGs)의 발표로 인해 ICT의 확산은 새천년개발목표가 제시하는 개발의 목표달성을 위해 필수적이라는 담론이 지배적으로 퍼져나갔다. 또한 남반구와 북반구 국가 모두 세계 정보격차를 완화하고 연결성(connectivity)를 달성하고자 하는 의지를 G8 오키나와 정상회담을 통해 발효된 DOT Force(Digital Opportunities Task Force)와 정보사회정상회의(WAIS) 등 정보격차해소 관련 회담 등을 통해 확인하며 정보격차 해소는 더욱 중요한 국제적 이슈로 떠오른다.⁶⁾

<표 1-1> 정보격차 해소에 참여하는 주요 국제기구

	지역 기구	전세계
정부간기구	ASEAN, APEC, NEPAD, EC	OECD, ITU, UNDP, UNCTAD,
특수기구 ⁷⁾	ADB, IDB,	World Bank,

개발과 ICT를 긍정적으로 연관시킨 담론을 실현하기 위한 정보격차 해소 사업이 전 세계적으로 퍼져나가고 기존의 국가중심

5) World Bank, "Knowledge for Development." (World Bank Group: New York, 1998); ITU에서 정보격차해소를 담당하는 ITU-D는 1992년 설립되었으며 1990년대 말부터 본격적으로 국가와 비국가 행위자가 함께 모여 정보격차 이슈에 관해 논하는 회담을 실행함.: Heeks, 2008.

6) DOT Force, Genoa Action Plan
<http://www.g8.utoronto.ca/summit/2001genoa/dotforce1.html> (검색일: 2012년 11월 29일).

7) 다자 개발은행 형태의 기구

체제를 벗어나 국제기구와 NGO, 연구기관 등 비국가 행위자가 등장한다. 또한 다양한 행위자를 연결하는 국제기구가 활발히 활동하며 이들은 적극적으로 서로 협력하며 세계 정보격차 해소를 위한 개발협력 사업을 진행한다. 정보격차 해소를 위한 활동을 진행하는 주요 국제기구는 ITU(ITU), 세계은행, 유엔개발계획(UNDP), OECD 등 위 <표 1-1>과 같이 다양하다.

이러한 흐름을 정리하면 우리는 ICT가 사회 경제적 개발에 긍정적인 영향을 미친다는 담론이 정보사회의 도래와 함께 퍼져나가며 정보격차 해소에서 비국가 행위자가 등장한다는 것을 알 수 있다. 다시 말해 정보사회의 도래와 함께 ICT의 확산은 개발협력의 중요한 이슈로 부각되고 정보격차 해소를 위한 사업을 수행하기 위해 비국가 행위자가 참여한다. 그 중에서도 특히 담론 형성, 기술 및 정책 전파 등을 포괄적으로 담당하는 국제기구의 역할이 주목된다.

초기에도 국제기구는 여러 정보격차 해소 사업을 지원하고 진행하였지만 이들의 지원을 받는 수원 대상은 주로 정부였고 대부분의 사업은 정부 중심을 운영되었다. 즉 초기 국제기구의 활동은 양자간 사업의 형태를 띄우며 국가의 활동을 지원해주며 국가를 통해 정보격차 해소 활동을 진행하였다. 하지만 1990년대 후반부터는 국제기구가 직접 나서서 정부를 포함한 여러 비국가 행위자와 함께 파트너십을 형성하며 국가와는 다른 초국적인 차원에서 독자적인 활동을 펼친다.

본 논문에서는 정보 사회의 도래와 함께 정보격차 해소 사업을 수행하던 주체가 정부중심에서 초국적으로 활동하는 국제기구가 등장하게 되는 배경을 국제기구의 활동을 통해 분석하고자 한다. 특히 주목할 점은 정부 간 활동을 지원하는 국제기구보다 초국적인 층위에서 독자적으로 활동하는 국제기구의 활동을 보고자 한다. 정보격차 해소 초기 정부중심의 체제로 해결하기에는 어떤 어려운 점이 있었고 이러한 국제기구는 정부중심의 체제가 할 수 없는 어떤 일을 하는 것인가?

위와 같은 질문에 답하기 위해 본 연구는 정보격차 해소에서 주요 국제기구들이 벌이는 사업의 양상을 보여주며 분석하고 각각의 기구는 어떠한 역할을 담당하는지, 이러한 역할은 세계 정보격차 해소에 어떤

방식으로 어떻게 대응하는지 보고자 한다.

1.2 기존연구검토

본 연구와 관련된 기존연구는 정보격차 해소 사업 관련 연구와 개발협력에서 국제기구의 역할에 관한 연구 두 가지로 정리할 수 있다. 첫 번째 정보격차 해소 사업 관련 연구는 다시 정보격차 해소사업의 글로벌한 구조에 관한 연구와 사업 현황에 대한 연구 두 가지로 나눌 수 있다.

글로벌한 차원에서 정보격차 해소사업의 구조에 관한 논의는 국가 및 기업 등의 비국가 행위자가 정보격차 해소의 담론과 상황, 앞으로 나아가야 할 방향에 대한 연구이다.⁸⁾ 이들은 국가 및 기업 등의 비국가 행위자가 정보격차 해소의 담론과 상황, 앞으로 나아가야 할 방향에 대한 연구이다. 이러한 기존연구에서는 공여자인 북반구 국가 및 기업과 남반구 수원국의 관계가 만들어내는 구조에 주목한다. 이러한 기존연구는 정보격차 해소의 전체적인 흐름이나 구조를 파악하는데 큰 도움을 준다. 하지만 정보격차 해소의 환경을 설명함에 있어서 정보격차 해소 사업의 구조에만 천착되어있으며 구조 내부의 다양한 행위자의 활동은 언급하지 않는다. 하지만 이러한 서구의 공여자 중에서도 국가, 국제기구, NGO, 기업, 대학교 연구소 등 다양한 성격을 가진 행위자가 얹혀 있고 이들은 각기 다른 성격을 가지고 있다.

8) Jennifer Brussel, "International Norms on ICTs for Development: New Data, Findings and Opportunities for Analysis," Presentation Paper for the 101st American Political Science Association Annual Meeting (2005); James Jefferey, "The Global Digital Divide in the Internet: Developed Countries Constructs and Third World Realities," *Journal of Information Science*. Vol.31, No.2. (2005); Richard Heeks, 2008; Robert Wade, "Bridging the Digital Divide: New Route to Development or New Form of Dependency?" *Global Governance*. Vol.8 (2002); 문상현, "글로벌 디지털 디바이드의 담론적 구성과 함의," 『한국언론학회』 Vol.49, No.6 (2005).

이렇게 구조에만 초점을 맞추므로써 행위자가 만들어내는 구조, 구조가 만들어내는 행위자의 행동 등의 다이내믹스(dynamics)를 포착해 내는 데에서도 한계를 보인다. 또한 이들은 정보격차 해소 환경의 변화나 국제기구의 등장 등에 대한 배경적 설명을 하고 있지만 정확히 이러한 변화가 언제 어떻게 일어난 것인지에 대해서는 구체적인 행위자의 활동을 언급하지 않기 때문에 자세한 설명을 하지 못하는 한계를 드러낸다.

리처드 히스(Richard Heeks)는 정보격차해소 개발협력(ICT4D) 사업의 본격적인 시작을 새천년개발목표와 인터넷 혁명이 도래하는 2000년으로 보고 이를 1.0과 2.0으로 나누어 설명한다.⁹⁾ 그의 이러한 연구는 프로젝트 단위로 진행되던 정보격차 해소 사업의 연구의 흐름을 정리해 주며 이해를 돕는 데에 유용하다. 하지만 이러한 현상을 세부적으로 보여주지 못하고 구체적으로 이러한 구조의 변화를 일으키는 행위자의 행동을 잡아내지는 않는다.

문상현과 로버트 웨이드(Robert Wade)는 역시 세계 정보격차 해소 사업의 구조를 설명한다. 그들 주장의 공통점은 현재 정보격차 해소 사업의 지배적인 담론은 ICT를 정치, 경제, 사회 등 모든 문제를 해결할 수 있는 도구적인 시각으로 바라보는 문제를 지적하는 것이다. 이들은 또한 공통적으로 현재의 정보격차 해소 사업이 새로운 불평등을 야기 시킨다고 주장한다.¹⁰⁾ 이들은 모두 북반구의 국가들이 자신들의 이익을 위해 디자인한 정보격차 해소 사업에 남반구 국가들이 후발적으로 참여하며 주도권을 잡을 수 없다는 주장을 펼친다. 이 두 연구는 글로벌 정보격차 해소사업의 전체적인 구조를 비판이론적인 시각에서 살펴본 것이며 거시적인 차원에서 구조의 작동원리 이해를 돕는 데에 어느 정도 기여를 한다. 하지만 구체적인 사례를 통해 이를 설명하기 보다는 구조를 설명하는 데에 그치는 한계를 보인다. 웨이드는 세계은행을 예로 들어 설명을 시도하지만 그의 주장을 뒷받침하기 위한 세계은행의 활동을 보여주지는 못한다. 또한 문상현은

⁹⁾ Heeks, 2008, p.27.

¹⁰⁾ Wade, 2002, pp.443-466; 문상현, 2009.

북반구 국가 진영을 하나로 묶어 거시적으로 설명하지만 진영 내부에서도 국가, 국제기구, 기업 등 다양한 행위자가 존재하며 이들의 존재목적 또한 상이하지만 이를 보여주지 못한다.

두 번째 정보격차 해소에 관한 기존연구는 국제기구의 정보격차 해소 사업 현황에 관한 연구이다.¹¹⁾ 하지만 대부분의 기존연구는 단순히 각 국제기구의 사업에 관해 서술하며 각각 국제기구의 활동이나 큰 틀에서 그들의 역할에 대한 성격을 조명하는 분석적 시각을 제공해주는 데에서는 한계를 드러낸다.

본 연구는 기존연구가 거시적인 차원의 구조만을 설명하며 구체적인 사례나 분석적인 시각을 가지지 못하는 한계를 구체적인 기구의 활동을 구조 속에서 분석하여 극복하고자 한다. 구조 속에서의 행위자 역할과 활동을 살펴봄으로써 정보격차 해소 사업에서 국제기구의 역할을 정의하고자 한다.

또 다른 기존연구는 개발협력 분야에서 국제기구의 존재 목적에 관한 연구이다.¹²⁾ 정보격차 해소사업은 기본적으로 개발협력 사업의 일환이기 때문에 개발협력에서 국제기구의 역할에 관한 기존연구 검토가 필요하다. 기존 연구는 대부분 개발협력 사업에서 국제기구가 공여국, 수원국, NGO를 연결하고 각각의 이해관계를 조정하는 중재자(mediator) 역할을 수행한다고 주장한다. 이러한 기존연구의 한계는 국가와 국제기구의 관계를 통해서만 그 역할을 정의한다는 것에

11) 관련 연구는 김태은, 2011; 남상열, 정원조, 윤예린, "글로벌 이슈에 대한 국제기구 ICT 분야의 대응 논의와 시사점," 『정보통신정책연구원 기본연구10-14』 (2010): 박민정. "ITU의 정책이슈 및 향후 추진 방향; PP-10과 GSR-10 결과를 중심으로." 『정보통신정책연구원 초점』, Vol.23, No.3 (2011).

12) C Gilbert, and A. Powell, "Positioning the World Bank," *Economic Journal*, Vol.109 (1999); Diane Stone, "The 'Knowledge Bank' and the Global Development Network," *Global Governance*, Vol.9 (2003); Diane Stone, "Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks," *The Policy Studies Journal*, Vol.36, No.1 (2008); Dinae Stone, "Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalization' of Policy," *Journal of European Public Policy*, Vol.11, No.3 (June, 2004); Eduardo Talero and Philip Gaudette, "Harnessing Information for Development: A Proposal for a World Bank Group Vision and Strategy," *Information Technology for Development*, Vol.6. (1995); Martens Bertin, "Why Do Aid Agency Exist?" *Development Policy Review*. Vol.23, No.6 (2005).

있다. 국제기구는 정부와는 상관없이 독자적으로 활동하는 영역이 있지만 관련 기존연구는 국제기구가 정부와 어떻게 협력하는지 단편적인 부분만을 살펴보며 국제기구를 정부 활동의 보조자로 이해한다.

국제기구는 정부가 하는 일의 비용과 시간을 절감하기 위해 존재한다는 자유주의적 시각이 지배적이다. 대표적으로 마텐스(Martens)는 국제기구가 정부들 간 이해관계를 조절하는 중재자라는 정부를 보조하는 역할이라고 주장한다.¹³⁾ 이는 국가끼리 원조를 주고받는 과정에서 각 국가의 이해관계의 차이 때문에 발생하는 마찰을 줄여 거래비용을 줄이는 역할이다. 하지만 국제기구의 역할을 국가들의 원조 사업에서 발생하는 거래비용을 효율적으로 사용하도록 한다는 경제적인 관점에서만 보는 것에는 한계가 있다. 국제기구가 다른 국가나 NGO, 연구소 등과는 달리 독자적으로 할 수 있는 일은 규범, 표준, 정책 프레임워크 등의 지식을 생산하는 일이다. 이는 마텐스가 주장하는 것처럼 국가들의 서로 다른 이해관계를 조정함으로써 거래비용을 줄이는 역할을 수행한다고 볼 수도 있다. 하지만 최근 캐나다나 북유럽 국가가 규범을 준수함으로써 국가의 이미지를 만드는 전략을 사용하는 현상을 보았을 때 국제기구가 생산하는 표준이나 규범은 비용 효율성 이상의 의미를 갖는다는 것을 알 수 있다.

탈레로(Talero)와 고데트(Gaudette)는 ICT 개발협력에서 세계은행의 역할에 대해 조금 더 다양한 논의를 펼친다. 이들은 경제적 물질적 자원의 분배와 제공만을 담당하기보다 세계은행은 지식이라는 공공재를 제공하는 역할에 더 치중해 있다고 주장 한다.¹⁴⁾ 국제기구가 단순히 자원의 재분배자가 아닌 다른 독자적인 역할을 펼친다는 이 연구의 요지는 본 논문에서 논하고자 하는 국제기구의 독자적인 역할과 가장 가깝다. 하지만 다이앤 스톤(Diane Stone)은 그녀의 연구에서 국제기구가 생산하는 지식을 글로벌 공공재로 정의하는데 따르는 문제점을 지적한다.¹⁵⁾

13) Martens, 2005.

14) Talero and Gaudette, 1995, pp.145-188.

15) Diane Stone, 2008, pp.19-35.

지식은 출판물 등을 통해 한 번 생산되면 많은 사람이 제약 없이 사용하기 때문에 공공재라고 볼 수 있다. 하지만 이를 통해 국제기구를 글로벌 공공재를 제공하는 역할로만 볼 수는 없다. 공공재란 누구나 자유롭게 접근할 수 있어야 하지만 지식 공공재는 특정 언어와 특정 매체를 통해 생산되기 때문에 사실은 전문가나 결정자들만 접근할 수 있다.¹⁶⁾ 따라서 국제기구가 생산하는 지식은 공공재의 성격을 가지고 있지만 완전한 공공재라고 보기에는 어려움이 있다. 또한 ‘공공재’라는 용어는 가치중립적이다. 하지만 지식은 실제로 가치중립적이기 보다는 특정 집단이나 문화에 더 친화적일 수밖에 없다. 따라서 국제기구의 역할을 단순한 공공재 제공자의 역할보다 더 넓은 의미를 가지고 있다는 것을 알 수 있다.

본 연구는 기존에 글로벌 공공재를 제공한다는 주장을 조금 더 정교하게 다듬기 위해 구체적인 국제기구의 사례를 분석하여 이들의 활동과 전략을 살펴본다. 이를 통해 각 기구는 글로벌 공공재의 성격 가진 지식을 생산하고 전파하기 위해 어떻게 다른 행위자와 관계를 맺고 어떤 메커니즘을 가지는지 살펴볼 것이다. 또한 초국적으로 활동하는 주요 정보격차 해소 국제기구의 역할을 그들의 활동을 통해 살펴보고 분석함으로써 비슷한 영역에서 각기 다른 역할을 담당하는 국제기구간의 관계를 보고자 한다.

1.3 분석틀: 네트워크 이론의 원용

본 논문에서는 정보격차 해소에서 국제기구의 역할을 분석하기 위해 네트워크 이론의 시각을 도입하고자 한다. 실제로 정보격차 해소 사업을 수행하는 모습을 본다면 전문 인력 조달을 위해 기업, 연구소

¹⁶⁾ Ibid.

등과 협력을 통해 하나의 네트워크를 형성한다. 또한 국제기구는 더욱 다양한 국가, 기업, NGO, 연구소 등을 연결하는 중재자로서 이미 그 자체가 네트워크를 형성한다. 또한 국제기구가 단순히 글로벌 공공재를 모두에게 제공하는 것이 아니라 누구에게 어떤 방식으로 제공하는지를 보기 위해서는 그들이 형성하는 네트워크를 분석하는 것이 가장 적합하다. 따라서 그들의 움직임을 포착하는 시각으로는 다양한 분석수준에 머무는 행위자를 하나의 분석틀에 넣고 그들의 움직임을 분석할 수 있는 네트워크 시각을 통해 본 논문을 구성하고자 한다.

네트워크 시각을 바탕으로 하는 이론은 그 종류가 다양하다. 본 논문에서는 정보격차 해소 사업이 형성하는 구조를 파악하기 위한 사회네트워크이론(Social Network Theory)과 국제기구의 네트워크 전략을 보여주는 글로벌 정책네트워크(global public policy network), 그리고 지식네트워크(knowledge network)의 개념을 원용하고자 한다.

정보격차 해소 사업이 형성하는 구조를 알아보기 위해 사회네트워크이론의 ‘구조적 공백(structural holes)’과 ‘중개자(broker)’의 개념을 원용한다. 로날드 버트(Ronald Burt)는 네트워크 구조 내부에서 링크에 단절이 일어나게 됨으로써 노드(node)들 간의 흐름이 끊기게 되는 것을 ‘구조적 공백(structural hole)’이라고 정의 한다.¹⁷⁾ 네트워크 구조는 노드, 즉 행위자 간의 상호작용을 통해 기계, 자금 등 물질적 자원뿐 아니라 문화, 정체성, 정보 등의 비물질적 자원의 흐름이 지속되어 소통의 통로가 마련되는 것이라고 정의할 수 있다.¹⁸⁾ 이러한 네트워크 구조는 사회적 문화적 소통의 장이며 네트워크 내부에서는 특정 지식이나 행동이 정당성을 갖는다.

하지만 이러한 물질과 비물질의 공유는 제도화 되어서 가시적인 구조를 가지는 경우도 있지만 내재적인 경우도 존재한다. 따라서

17) Ronald Burt, *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. (USA: Harvard University Press, 1992).

18) Stacie Goddard, "Brokering Change: Networks and Entrepreneurs in International Politics." *International Theory*, Vol.1, No.2 (2009).

분절된(fragmented) 네트워크 구조와 제도화의 유무는 상관관계는 찾아보기 힘들며 반드시 제도화가 되어 있지 않더라도 네트워크 구조가 약하다고 보기는 힘들다. 대신 구조적 공백의 존재로 인해 네트워크의 구조가 분절되거나 파편화된다. 예를 들어 노드들 사이에서 문화의 공유가 제대로 이루어지지 않아 공감대 형성에 실패하고 결과적으로 정보, 자원, 정체성 등이 소통되지 못하고 흐름이 단절되는 ‘구멍’이 생기며 이를 ‘구조적 공백’이라고 정의한다.

스테이지 고다드(Stacie Goddard)는 네트워크 구조 내부에서 움직이는 노드들의 움직임에 주목 한다.¹⁹⁾ 고다드는 공백에 의해 단절되는 네트워크 사이에서 다리를 놓는 역할을 수행하는 노드를 ‘중개자’라고 설명한다. 중개자는 네트워크 내부 흐름의 단절이나 분절로 인해 형성된 구조적 공백을 메우고 소통의 통로를 마련함으로써 노드들 간의 물질 혹은 비물질의 흐름을 재생시키고자 한다.

본 논문은 초기 정보격차 해소 사업을 진행하기 위한 정부 중심 체제를 사회네트워크이론의 구조적 공백과 중개자 개념을 통해 살펴보고자 한다. 특히 기존의 정부간 체제를 통한 정보 공유와 정책 협력체 구축은 국가 간 문화적 다양성과 전문 기술 및 지식 부족으로 가시적인 제도를 가지고 있음에도 불구하고 공고한 네트워크를 형성하는데 실패하였다. 이는 네트워크 구조 내부에서 노드들 간 흐름을 단절한 구조적 공백의 존재 때문이라고 이해할 수 있고 이를 메우기 위해 중개자로서 초국적으로 활동하는 국제기구가 등장한다고 주장할 수 있다.

그렇다면 국제기구는 어떻게 중개자의 역할을 수행하는가? 국제기구가 중개자 역할을 수행하기 위한 활동과 정보격차 해소 커뮤니티에서 역할을 분석하기 위해 본 연구는 글로벌 공공정책 네트워크(GPPN)과 지식네트워크의 개념을 원용하여 그들의 전략을 분석하고자 한다.

다이엔 스톤(Diane Stone)은 공공정책 네트워크를 ‘정부 기관, 국제기구, 기업, 시민사회 등이 단독으로 달성할 수 없는 목표를

¹⁹⁾ Goddard, 2009

달성하기 위해 함께 결성한 동맹'이라고 정의 한다.²⁰⁾ 동맹의 행위자는 같은 이슈를 공유하며 물질적 이익을 위해 이러한 동맹을 결성한다. 이러한 동맹은 보통 이슈해결을 위한 목표를 공유하는 제도화된 조직을 갖추고 있다. 보통 행위자들은 국제기구를 중심으로 공공정책을 형성하고 각 국가에 실제로 수행한다. 행위자들이 공유하는 이슈는 국경을 넘나드는 초국적인 것이기 때문에 각기 다른 행위자가 협력을 하는 것이 바람직하다.²¹⁾ 즉 공공정책 네트워크는 공통적인 목표 달성을 위해 이익을 공유하는 네트워크 조직이며 이러한 문제를 해결하기 위해 정책 프레임워크 등의 공공재(public goods)를 생산 하고 전파한다.²²⁾ 또한 이들은 NGO, 기업, 연구소, 국제기구 등 다양한 비국가 행위자들이 포함되어 정부간 네트워크보다 복잡한 양상을 보인다.

지식네트워크는 공공정책 네트워크와는 다른 양상을 보인다. 지식네트워크는 21세기 국제정치무대에서 새롭게 부상하는 행위자로 떠오르며 많은 학자들 사이에서 논의되었다. 이는 다양한 초국적 행위자가 지식의 생산과 확산을 위해 상호작용함으로써 형성 된다.²³⁾ 이러한 상호작용을 위해 연구, 대학원 강의, 출판, 포럼 등 다양한 활동을 통해 진행한다. 이들은 어느 한 사상에 편중되지 않고 중립적으로 지식을 교환하는 것처럼 보이지만 정책개발과 특정 사업 옹호 등의 활동을 전개하기 때문에 사실은 공공정책 네트워크보다 더 뚜렷한 사상적 성격을 가지고 있다. 따라서 지식네트워크는 그들이 가지는 지식 기반에 따른 규범이나 '모범 사례(best practice)'를 전파하며 이들은 환경, 빈곤퇴치, 양성평등 문제 등 다양한 글로벌 이슈 분야에 존재한다. 또한 연구와 지식교환 등을 관리하기 위한 네트워크 조직의 형태를 지닌다. 지식네트워크 내부에서 공유되는 지식의 성격에 따라 인식공동체(Epistemic Community), 담론 연합(Discourse

²⁰⁾ Stone, 2003, pp.43-67.

²¹⁾ Diane Stone and Simon Maxwell (eds.). *Global Knowledge Networks and International Development: Bridges Across Boundaries*. London: Routledge. 2005), pp.89-103.

²²⁾ Stone, 2003, p.47.

²³⁾ Stone, Maxwell eds, 2005, pp.94-99.

Coalition), 그리고 배태된 지식 네트워크로 분류할 수 있다(Embedded Knowledge Networks).²⁴⁾

인식공동체는 학자나 전문가 집단으로 이루어져 있으며 과학적 지식의 합리성에 기반을 둔 보편적 인식을 공유하는 네트워크이다. 하지만 이들의 지식은 NGO나 시민단체 등 실천적 메커니즘을 가진 집단이 정책적으로 실천을 해야만 외부적인 정당성을 얻을 수 있다.

담론연합은 상징, 언어, 정책 등을 중심으로 형성된 정책전문가들의 집단이다. 이들은 특정 정책담론을 공유하며 담론을 구성하는 상징이나 언어 등이 힘을 갖는다. 또한 담론 연합에 속한 각 국가의 정책결정자나 공역자 등은 국가의 이미지나 정체성이 그 담론연합이 속해 있는 지역 혹은 국제적 이미지로 승화 된다.²⁵⁾ 다시 말해 담론연합 내부에는 초국적 정체성(transnational identity)이 형성되는 것이며 각 행위자들은 이것을 공유하며 이에 따라 행동하고 정책을 결정한다.

마지막으로 배태된 지식 네트워크는 보통 민간기관으로 구성되며 이들은 전문적인 지식을 활용하여 중립적인 입장에서 문제를 해결하고 합리적인 지식을 다룬다는 이미지를 생산한다. 이들에 속하는 집단은 무디스와 같은 신용평가기관이 있는데 이들이 보유한 전문지식은 합리적이라고 외부에서 인정받았으며 이들은 이러한 지식을 활용하여 영향력 있는 견해를 내놓기도 한다.

이처럼 지식네트워크에는 세 가지 종류가 있지만 하나의 지식네트워크가 위의 세 범주에 명확하게 속하지는 않는다. 위의 세 가지 지식네트워크의 종류는 서로 상호작용하며 하나의 지식네트워크가 위의 세 가지 성격을 모두 가지고 있는 경우가 대부분이다.²⁶⁾ 또한 하나의 범주로 지식네트워크 조직을 분석하기 보다는 세 가지 범주를 모두 활용하는 것이 더 의미 있는 결과를 내놓을 수 있다.

지식네트워크는 공통적인 지식을 공유하는 기관, NGO, 대학교 뿐

24) 김상배, "지식네트워크의 세계정치," 『세계정치』 Vol.29, No.1 (2008): Stone, Maxwell, 2005: Stone, 2003, p.47.

25) Stone, 2003, pp.43-61.

26) Ibid.

아니라 지식을 실천할 수 있는 집단도 포함된다. 즉 지식을 공유하며 이를 실천하며 지식의 가치를 부가하는 집단으로 이해할 수 있다.

본 논문에서는 초기 정부중심의 정보격차 해소 사업 체계 이후 등장한 국제기구의 초국적 활동을 위에서 설명한 글로벌 공공정책 네트워크와 지식네트워크의 시각에서 분석하고자 한다. 앞서 언급하였다시피 정보격차 해소에 참여하는 국제기구의 종류와 특성이 다양하기 때문에 그들의 활동을 한 가지 범주로 분석하는 것에는 무리가 있다. 따라서 각 기구의 특성에 맞는 개념 틀을 원용하여 그들의 활동 내용을 분석하여 초기 정보격차 해소 사업의 네트워크 구조에서 발생한 구조적 공백을 메우기 위해 그들이 어떤 조직 형태를 갖추어서 중개자 역할을 수행하는지 살펴본다. 정보격차 해소라는 글로벌한 이슈를 다루기 위한 국제기구의 활동은 각 기구 별로 그 차이를 분석하는 것이 어렵지만 공공정책네트워크와 지식네트워크 시각을 가져온다면 각 국제기구가 공통적인 목표를 가지고 독자적인 전략을 펼친다는 것을 볼 수 있다. 더 나아가 이러한 네트워크 조직의 개념을 원용하여 각각의 활동을 살펴보고 그들 간의 상호작용을 분석하는 것이 국제기구의 역할을 이해하는 것에 더 도움이 될 것이라 판단한다.

1.4 연구 대상 및 시기 선정

본 연구에서는 ITU(ITU: International Telecommunications Union)와 세계은행(World Bank)을 집중적으로 살펴본다. 이 두 사례를 선정한 이유는 다음과 같다.

첫째, 위 <표1>에서 보는 바와 같이 두 기구 모두 전 세계를 무대로 하는 기구이며 다자간 협력 사업을 수행한다는 공통점이 있다. 또한 이들이 제시하는 목표는 2000년 탄생한 새천년개발목표 달성 등의 국제 규범도 공유한다. 또한 정보격차 해소를 통해 사회적 개발을 장려한다는 점에서 공통점을 보인다. 2000년 G8 오키나와 정상회담에서 발

효된 DOT Force 이후 세계 정보격차관련 회담에서 의장 역할을 수행하고 정책담론과 규범, 정책 표준 생산에 주도적인 역할을 맡는다. 즉 이들은 정보격차 해소 초기 정부중심의 산발적이고 국제규범이 부재한 상황에서 등장해 규제와 정책, 규범을 생산하고 비국가 행위자까지 포괄해서 활동하기 때문에 정부나 기업들과는 다른 어떤 차별화된 활동을 펼치는지 살펴보는 데에 용이하다.

둘째, 하지만 둘의 사업 수행 형태나 목표의 공통점에도 불구하고 설립 목적이나 역사, 운영 방식 등에서는 차이를 보인다. 위 <표1>에서도 나타나다시피 ITU는 정부간 기구이며 세계은행은 특수기구이다. 세계은행은 전 세계 빈곤 감소를 위해 설립된 특수은행이며 자격을 갖춘 정부에게 대출을 제공하는 IBRD와 개발도상국에게 유상 원조를 제공하는 IDA로 이루어져 있다. 이에 반해 ITU는 유엔 산하기구로 글로벌 ICT의 표준 설정을 위해 1865년 설립되었고 현재 ICT의 전 세계적인 접근성을 높여 정보격차 해소를 위해 포럼 개최 등을 통해 활발히 활동하고 있다. 즉 세계은행은 초기에는 세계 경제의 안정성 유지라는 목적에서 설립되었고 ITU는 세계 ICT 표준 성립을 위한 대화의 장을 마련한다는 취지에서 성립되었다.

이처럼 각 기구들의 역사와 성격이 다르기 때문에 이들을 하나의 국제기구로 분류하는 것 보다 성격과 목적이 다른 기구들이 정보격차 해소를 통한 개발을 달성하기 위해 어떤 활동을 펼치는지 살펴봄으로써 이슈 해결을 위한 그들 각자의 역할도 함께 살펴보도록 한다. 즉 이슈별로 다양한 국제기구가 어떻게 각자의 방식으로 사업을 진행하며 상호작용 하는지 살펴봄으로써 국제기구의 역할을 조금 더 정교하게 정의하고자 한다. 따라서 공통된 목적을 가지고 비슷한 활동을 펼치지만 둘의 설립 취지와 운영 방식에 의해 조금씩 다르게 나타나는 그들의 활동을 살펴보는 것이 본 논문의 달성하기에 가장 적합하다 판단하여 사례로 선정하였다.

셋째, 여타 전 세계를 무대로 활동하는 기구들 보다 ITU와 세계은행이 훨씬 활발한 활동을 펼친다. ITU는 ICT 보급 및 표준 설정과 관련된 전문 기구이고 개발을 위해 남반구에 ICT를 보급하여 정보격차를

해소하고 보편적 연결성을 달성하는 ITU-D 부서가 존재한다. 또한 세계은행도 빈곤퇴치를 위해 활동하며 지식은행으로서 ICT의 보급의 중요성을 강조하고 활발히 활동한다.²⁷⁾ 또한 글로벌 ICT 부서가 존재하며 이 내부에서 InfoDev등 많은 특별 프로그램을 운영한다. 두 기구 모두 독립적인 정보격차 해소 담당 부서가 존재하므로 다른 여타 기구에 비해 활발한 활동을 보이며 방대한 자료를 공개하여 자료에 대한 접근이 용이하고 활동을 추적하기가 용이하다. 따라서 본 연구는 ITU의 개발협력을 담당하는 ITU-D의 사업과 세계은행에서 ICT 분야를 담당하는 글로벌 ICT 부서의 활동에 초점을 맞춘다. ICT를 전문적으로 다루는 ITU와 개발을 전문적으로 다루는 세계은행이라는 규모가 방대한 기구 내부에서 정보격차 해소를 담당하는 공통분모에 초점을 맞춰 비교하고자 한다.

본 연구는 2000년부터 2009년 까지 약 10년간의 기간 동안 ITU와 세계은행 두 기구가 펼치는 사업을 살펴본다. 이는 2000년 G8 오키나와 정상회담에서 발효된 DOT Force를 통해 최초로 정부 및 비국가 행위자들이 정보격차 해소를 위해 활동할 것이라는 의지를 내비친 시기로써 본격적으로 비국가 행위자들이 정보격차 해소 커뮤니티에 등장하게 된 시점이다. 또한 새천년개발목표(MDGs)가 새천년정상회담을 통해 발표됨으로써 국제 개발협력 이슈 또한 단순한 경제발전에서 사회 전반적인 삶의 질 향상으로 확대된다. 이 시기에 초국적 전문 국제기구가 ICT와 사회적 개발의 긍정적 상관관계를 인식하며 본격적으로 활동을 시작 한다.²⁸⁾

이 전 시기에는 정부가 중심이 되어서 양자 간 혹은 다자간 협력

27) 2007년 기준으로 세계은행이 ICT 관련 개발협력 프로젝트 투자액은 전체 세계은행 예산의 1퍼센트이지만 3장에서 논하게 될 세계은행의 지식은행으로서의 역할을 수행하는 데에 ICT가 중요한 도구로서의 역할을 수행한다. 따라서 세계은행은 정보격차에 다른 개발협력 관련 기구들보다 더 민감하게 반응한다. 또한 투자액이 적게 나타나는 이유는 대부분의 ICT 관련 사업은 보건, 교육 등의 다른 사업 분야에 포함이 되어 있으므로 독자적으로 ICT 분야로 분류되는 비율이 적게 나타난다. 하지만 실질적으로 ICT를 활용하는 사업은 세계은행 프로젝트의 대부분을 차지한다.

28) Heeks, 2008.

체제를 통해 정보격차 해소 사업이 진행되었다. 1990년대 이전에는 앞서 언급하였다시피 정부중심의 체제였지만 1990년대 후반부터 국제기구 등 비국가 행위자의 역할이 돋보인다. 또한 시기를 2009년까지로 설정한 이유는 너무 최근 자료를 구하기가 여의치 않기 때문에 2000년부터 2009년까지로 시기를 설정하고 본 논문은 이 시기 동안 ITU와 세계은행이 펼친 정보격차 해소 활동을 살펴봄으로써 세계 정보격차 해소를 위한 국제 개발협력 사회에서 국제기구의 역할이 무엇인지 정의하고자 한다.

1.5 논문의 구성

본 논문은 초기 정보격차 해소 사업이 시작된 1980년대와 국제기구의 초국적 활동이 본격적으로 시작되는 1990년대 말부터 2000년대까지 크게 두 부분으로 나누어져 있다. 2장은 1980년대의 초기 정보격차 해소에 관해 논하며 3장부터 5장은 1990년대 말부터 시작된 국제기구의 활동을 설명한다.

2장에서는 먼저 초기 정보격차 해소 사업의 문제점인 ‘구조적 공백’을 밝혀내고자 한다. 이를 통해 기존 정보격차 해소 협력체제에서는 무엇이 문제였으며 이러한 문제점에 국제기구가 대응하는지를 살펴보고자 한다. 본 장에서는 구조적 공백이 발생하는 원인이 ‘글로벌 공공재’의 부재이며 이러한 공공재를 ‘지식’으로 정의한다. 또한 본 장에서는 2000년대 이전 정부중심의 정보격차 해소 사업의 사례를 남반구 정부 간 협력 체제를 통해 구체적으로 살펴보고 실패 원인을 분석한다. 이를 바탕으로 정보격차 해소 네트워크의 구조적 공백을 정의한다.

3장에서는 각 기구의 활동을 이슈별로 비교의 시각에서 살펴본다. 또한 먼저 왜 초기 정보격차 해소 실패로 인해 발생한 구조적 공백을 메우기 위해 국제기구가 등장해야만 하는지 원인에 관해 논한다.

그리고 구체적으로는 두 기구가 ‘정보격차’를 어떻게 정의하는지, 정보격차에서 어떤 층위의 사회적 현상에 가장 비중을 두는지를 선언문과 보고서 등을 통해 비교 분석한다. 또한 그들의 정보격차 해소 사업 활동 내용을 살펴봄으로써 각 기구가 주력하고 있는 사업은 무엇인지 논한다. 이는 각 기구의 활동내역 보고서와 프로젝트 데이터베이스를 참조한다. 이를 통해 각 기구가 공통적으로 세계 정보격차 해소라는 목표를 가지고 각기 다른 사회적 측면에 치중하고 있다는 것을 보여주고자 한다.

4장에서는 각 기구의 정책결정구조와 외부 행위자와 관계를 맺는 방법을 통해 각 기구의 전략을 ‘공공정책 네트워크’와 ‘지식네트워크’의 개념을 활용하여 설명한다. 앞서 설명한 두 기구의 정보격차 해소 사업에서 서로 다른 주안점과 함께 정책결정 구조를 개념적 틀에 적용시켜 두 기구가 정보격차 해소를 위해 활동하는 내용의 차이를 더욱 확연하게 설명한다. 마지막 장에서는 결론한다.

2. 2000년대 이전 정부중심 정보격차 해소 사업

본 장에서는 2000년대 이전 정보격차 해소 사업의 문제점이 무엇이었던지 살펴보고자 한다. 정보격차 해소가 1980년대 초반부터 본격적으로 시작된 이후 국제기구는 2000년대 들어서야 초국적인 영역에서 독자적으로 활동을 펼치기 시작하였다. 본 장에서는 2000년대 이전 초국적으로 활동하는 국제기구가 부재한 상황에서 일어난 정보격차 해소 사업을 살펴보고 문제점을 지적하여 후에 나타난 국제기구의 초국적 활동과의 관계를 알아본다.

초기 정보격차 해소의 문제점과 국제기구의 등장을 설명하기 위해 앞서 설명한 네트워크 구조의 시각을 활용한다. 즉 초기 정보격차 해소 사업에서 남반구 국가와 북반구 국가들이 정치적 상호작용을 통해 정보격차 해소 네트워크 구조를 형성하였다. 하지만 어떠한 문제점 때문에 이러한 구조가 분절되는 ‘구조적 공백’이 발생하게 된다. 따라서 국제기구가 중개자로 등장하여 이러한 구조적 공백을 메우는 것이다. 본 장에서는 이러한 구조적 공백이 무엇 때문에 발생하였는지 살펴본다.

이를 본격적으로 논하기에 앞서 세계 정보격차의 의미와 그 현황에 관해 간략하게 알아본다. 세계 정보격차 현상은 무엇이며 어떻게 측정하는지, 이러한 현상으로 인해 발생하는 문제점은 무엇으로 인식되는지 살펴본다.

2.1 세계 정보격차의 의미와 현황

세계 정보격차는 ICT에 대한 활용과 접근성의 불평등을 의미한다.²⁹⁾ 이는 1990년대 인터넷의 발달로 인한 정보혁명이

²⁹⁾ Laurence Wolff and Soledad Mackinnon, "What is the Digital Divide?" *Technologia* (July–September 2002), pp.7–11.

일어나며 더욱 두드러지게 발생하였다.³⁰⁾ 이러한 ICT에 대한 접근과 활용도를 측정하는 방법은 TV, 유선전화, 휴대전화, 인터넷 보급률 등 다양하다. 미국은 절반이 넘는 가정이 개인 컴퓨터를 소유하고 있는 반면 사하라이남 아프리카에서는 이와 같은 가정이 절반도 되지 않는다. 이는 유선전화와 TV 보급률에서도 마찬가지로 나타난다.

이러한 정보격차는 단순히 ICT 기계 보급의 불평등이 아니라 더 넓은 사회 경제적 격차와 관련이 있다. 정보격차의 원인은 불충분한 인프라, 높은 비용, 부적절한 정책 레짐, 전자통신의 부적절한 서비스, 지역적으로 개발된 콘텐츠의 부재, ICT를 통해 경제적 이익 창출이나 사회적 참여를 할 수 없는 지식의 격차 등이 있다.³¹⁾ 하지만 이러한 원인이 발생하는 데에는 세계의 소득 격차와 민주주의 정착 격차와 밀접한 관련을 가지고 있다.³²⁾ 또한 빈곤퇴치, 보편적 초등교육, 양성평등, 유아사망률 감소, 모성보건 증진, HIV/AIDS 퇴치, 지속가능한 환경목표, 글로벌 파트너십 구축이라는 8가지 목표를 제시하는 새천년개발목표 달성에 ICT가 긍정적인 역할을 할 것이라는 담론이 퍼지며 정보격차 해소의 중요성이 더해졌다.³³⁾

또한 국제사회에서 개발을 위한 지식과 정보의 중요성이 세계은행을 필두로 대두되었다. 빈곤이나 질병 등 인류를 위협하는 요소는 간단한 정보로 해결할 수 있는 일들이 많지만 남반구 대부분의 인구는 이러한 정보에 접근조차 할 수 없어 문제를 해결할 수 없는 현상이 발생한다. 이와 함께 ICT는 그 자체로 문제를 해결하기 보다는 지식과 정보를 제공하는 통로의 역할을 담당하는 도구로 인식된다. 즉 ICT를 배포하는 문제가 아니라 개인이 ICT에 접근하고 정보를 활용하여 문제를 해결하는 능력을 가질 수 있게 함으로써 정보격차를

30) Mauro Guillen and Sandra Suarez, "Explaining the Global Digital Divide: Economic, Political and Sociological Drivers of Cross-National Internet Use," *Social Forces*, Vol.84, No.2 (2005), pp.681-700.

31) Ibid.

32) Pipa Norris, *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet World Wide*. (USA: Cambridge University Press, 2001), pp.45-55.

33) Kenney, 1995, pp.33-35.

해소해야 한다고 이해하는 것이 최근 추세이다.

2.2 초기 정부중심 정보격차 해소사업의 한계

1980년대부터 1990년대 초반 도래했던 정보혁명은 ICT가 상위 몇몇 사람들만 쓸 수 있는 사치품이 아닌 모두의 필수품으로 자리 잡게 해 주었다. 정보혁명과 동시에 ‘정보사회,’ ‘지식 경제’ 등 사회 경제적 활동 전반에 걸쳐 큰 변화를 가져옴과 동시에 ICT의 접근 없이는 사회적 경제적 활동에서 소외될 수밖에 없게 되었다. 하지만 앞서 언급하였듯이 급속한 ICT의 확산은 북반구에 그쳤고 남반구는 ICT의 혜택으로부터 고립되었다. 이를 막기 위해 ICT 확산의 필요성은 커졌고 1980년대부터 ICT 확산 사업이 활발히 진행되었다.

기대와는 달리 이 시기 이루어졌던 ICT 확산 사업은 대부분 실패하거나 처음에는 성공적인 것처럼 보이다가도 지속되지 못하는 한계를 보였다. 본 논문은 이러한 ICT의 기술을 확장하여 접근성을 높이는 정보격차 해소 사업을 네트워크로 이해한다.³⁴⁾ 앞서 1.4장에서 언급하였던 스테이시 고다드의 네트워크 정의에 따르면 노드, 즉 행위자 간의 상호작용을 통해 물질 및 비물질적 자원의 교류가 이루어지고 이러한 교류가 링크를 형성하여 노드들을 연결하며 네트워크 구조가 생성된다. 여기에서 노드는 사업에 참여하는 남반구와 북반구 국가, 그리고 기업들로 이해할 수 있다. 정보격차 해소 사업에서는 수원국과 공여국, 그 외 기업 등을 포함한 행위자(노드)들이 ICT 관련 원조를 통해 기계, 인프라 등의 물질적 자원과 교육을 통한 기술과 지식 등의

³⁴⁾ 마일즈 칼러(Miles Kalher)는 ‘구조로서의 네트워크(network as structures)’와 ‘행위자로서의 네트워크(network as actors)’ 개념을 구분한다. 전자는 노드들의 행위가 이들이 속한 네트워크에 영향을 받는 것이고 후자는 노드들이 모여서 집합 행동을 통해 정책이나 국제정치 관세에 영향을 주는 것을 의미한다. 정보격차 해소는 구조와 행위자로서의 네트워크 둘 모두에 해당한다고 볼 수 있다. 하지만 본 논문에서는 정보격차 해소 네트워크 구조에서 구조적 공백이 발생하는 것을 중점적으로 보기 때문에 정보격차 해소 네트워크의 구조적 성격에 집중한다.

비물질적 자원의 공유와 교류(링크)를 통해 네트워크를 형성한다. 이러한 네트워크는 전 세계적으로 산발적으로 형성된다. 이렇게 형성된 네트워크가 지속적으로 유지되기 위해서는 노드들 간의 링크가 안정적이어야 하지만 이를 방해하는 구조적 공백이 발생하게 된다.

1990년대 이전 정보격차 해소 사업의 계속되는 실패는 이러한 네트워크 구조를 강력하게 지속하는 데에 대한 실패이며 이러한 네트워크 지속을 방해하는 요소는 앞서 설명한 로날드 버트의 '구조적 공백' 개념으로 설명할 수 있다. 다시 말해 초기 정보격차 해소 사업에 참여했던 행위자인 공여국과 수원국 정부, 그리고 기업들은 각각이 노드가 되어 ICT라는 링크로 연결하여 네트워크 구조를 형성한 다음 확장하고자 하였지만 실패하였다. 이러한 실패의 원인은 정보격차 해소 네트워크 구조 내부에서 구조를 분열시키는 구조적 공백 개념으로 설명할 수 있다. 그렇다면 이러한 구조적 공백은 무엇인가?

1990년대부터 본격적으로 ICT4D(ICT for Development), 즉 개발을 위한 ICT 관련 사업이 시작되고 네트워크 구조를 형성하지만 구조가 원활히 작동하거나 지속되는 데에는 실패한다. 이러한 실패 원인에 관한 연구 또한 1990년대부터 본격적으로 시작되었다. 리처드 히스는 전자정부 사업이 지난 10여 년 간 진행되어 성공사례는 극히 드물며 실패가 대부분인 현상을 분석한다.³⁵⁾ 전자정부 시스템은 정보, 기술, 과정, 목표와 가치, 인력과 활용능력, 관리 시스템과 구조, 그리고 다른 자원이 함께 결합되어 있다고 주장한다. 이 중에서 정보와 기술은 명백하지만 가치나 목표와 같이 그 형태가 명확하지 않은 부분도 존재한다고 한다. 이렇게 명확하든 불명확하든 모든 구성요소는 그것을 디자인한 사람과 그 사람이 속한 사회의 환경과 요구를 반영한다. 하지만 전자정부를 디자인하는 디자이너들의 환경은 실제 전자정부를 제공받은 사용자들과는 떨어져 있기 때문에 간극이 발생한다. 즉 그들은 환경에 의해 디자인된 전자정부 시스템을 그대로 전혀 다른 환경에 이전시키기 때문에 공백이 발생하며 실패하게 된다는 것이다.

³⁵⁾ Richard Heeks, "e-Government as a Carrier of Context," *Journal of Public Policy*, Vol.25, No.1 (2005), pp.54-58.

따라서 초기 정보격차 해소 사업 네트워크가 분절된 원인은 서로 남반구와 북반구 국가, 기업 등 노드들의 서로 다른 환경에 의한 이해관계의 차이에 의해 발생한다. 다시 말해 이들의 필요와 생각을 반영하는 기술, 그리고 기술을 통해 이루고자 하는 바의 차이이다. 그렇다면 이렇게 발생한 차이를 네트워크 구조를 분절하는 구조적 공백이라고 정의할 수 있다. 이러한 구조적 공백을 어떻게 정리할 수 있을까?

본 논문에서는 이러한 구조적 공백을 글로벌 공공재의 부재(global public goods)로 이해한다. 공공재란 '한번 생산되면 모든 사람들이 자유롭게 사용할 수 있으며 이러한 사용이 생산물의 품질에 영향을 주지 않고 공급이 한정적이지 않아서 자유롭게 소비할 수 있는 생산물을 뜻한다.³⁶⁾ 또한 글로벌 공공재는 이러한 생산물이 국경에 관계없이 사용될 수 있는 것을 의미한다. 초기 정보격차 해소 네트워크에서 부재한 것은 '지식'이다.

수많은 학자들이 지식에 관해 연구해 왔지만 학계나 일상생활에서 공통적인 지식에 대한 정의는 아직 합의된 바가 없다. J. 리보위츠(J. Liebowitz)는 지식을 정보와 혼동하지만 둘의 차이는 크다고 주장했다. 그는 정보는 '양식을 가진 데이터'이고 지식은 '행동할 수 있는 능력'이라고 정의하며 둘을 구분하였다.³⁷⁾ 김상배는 그의 저작에서 통상적으로 사용되는 데이터(data), 정보(information), 지식(knowledge), 지혜(Wisdom)의 관계를 단편적으로 보여주는 DKIW 사슬이 나타내는 한계를 지적하며 조금 더 입체적으로 지식이 생산되는 모습을 나타내고자 하였다.³⁸⁾ 그는 기존에 실재를 인식하여 저장한 데이터, 데이터에 개념을 부여하고 일정한 규칙에 따라 정리한 정보, 그리고 정보의 내용에 따라 정보를 편집하여 관계를 엮어낸 지식, 그리고 지식에 영감이나 가치관 등을 적용하여 지혜로 만드는 모습을

³⁶⁾ Stone, 2010, pp.22.

³⁷⁾ J. Liebowitz, "Knowledge Management and its Link to Artificial Intelligence," *Expert Systems with Applications*, Vol.1, No.6 (2001) p.1.

³⁸⁾ 김상배, 『정보혁명과 권력변환: 네트워크 정치학의 시각』, (서울: 한울아카데미, 2010), p.40-46.

위계적으로 나타낸 것이 DIKW 사슬이다. 하지만 김상배는 현재 지식이 생산되는 과정은 이러한 위계질서에 국한되어 있지 않다고 주장한다. 이를 보완하기 위해 그는 ‘메타지식’ 개념을 설명한다. 메타지식은 데이터가 엮여서 정보가 되고 정보가 걸러져서 지식이 되는 과정에 관한 지식으로서 “지식을 분류하고 규칙을 부여하며 지식의 의미와 담론을 규정하는 지식”이라고 정의하고 있다.³⁹⁾ 그는 또한 이러한 메타 지식은 기술표준, 인식론과 방법론, 통계 등의 형태가 그 예라고 설명한다.

이러한 리보위츠와 김상배의 지식에 관한 정의를 바탕으로 지식을 설명하자면 지식은 단순한 정보의 집합에 그치지 않는다는 것을 알 수 있다. 지식이란 데이터나 정보를 재구성하고 그것에 의미나 담론을 부여하여 문제해결을 위해 활용하는 능력이라고 할 수 있다. 즉 문제점을 인식하고 이를 해결하기 위해 정보를 활용하는 일련의 방식이다. 이는 지식의 사용자가 속한 환경에 영향을 받으며 완전히 독립적일 수 없다. 따라서 남반구와 북반구 국가사이뿐 아니라 같은 진영 내의 국가 모두 환경이 상이하기 때문에 서로 다른 지식을 보유하고 있다. 이러한 지식의 차이 때문에 정보격차 현상과 관련하여 같은 문제점과 해결 방법, 그리고 해결 방법을 통해 기대하는 효과가 같을 수가 없는 것이다.

이렇게 정보를 재구성하고 활용하는 지식은 출판물, 통계, 정책 등의 특정 형태를 통해 나타날 수 있다. 지식은 ICT 관리, 및 활용 기술과 ICT 친화적 정책 환경 설정, ICT 측정 지표 표준의 형태를 통해 나타난다. 구조적 공백은 ICT 기술을 각자의 환경에 대한 문제점 해결을 위해 활용하고 이를 통해 비슷한 결과를 창출하고자 하는 목표와 가치를 공유할 수 있는 지식체계를 공유하지 못하는 데에서 비롯된다. 이러한 공통적인 지식 체계는 글로벌 공공재의 성격을 가지며 두 가지로 분류될 수 있다.

첫 번째는 기술을 활용할 수 있는 지식이다. 이러한 형태의 지식은 새롭게 생산되는 것이 아니라 이미 북반구에서는 널리 활용되고

³⁹⁾ Ibid.

있는 지식이므로 남반구로 이전시킴으로서 글로벌 공공재를 제공할 수 있다. ICT를 활용하고 공급 및 관리에 대한 전문 지식은 ICT 소프트웨어 및 하드웨어를 자체적으로 제공할 수 있는 전문적인 기술일 뿐 아니라 이러한 기술과 인프라를 갖추더라도 사용 방법에 대한 지식(ICT literacy)의 측면도 함께 갖는다. 즉 개인이 ICT를 활용하여 정보에 접근하여 원하는 정보를 얻고 지식을 구축할 수 있는 능력을 뜻한다. ICT에 대한 기술적 지식은 ICT를 즉각적으로 활용할 수 있는 능력인데 대부분의 정보격차 해소 사업에서는 공여자 측에서 제공하는 전문가가 수원국 측에 ICT 관련 기술적 지식을 전달함으로써 이러한 구조적 공백을 메우는 중개자 역할을 수행한다. 하지만 이들은 정보격차 해소 사업이 종료되면 함께 떠나기 때문에 기술지식을 수원국 측에 제대로 전달하지 않고 기술적 보조만을 제공했을 시 사업이 원활히 지속되지 못하고 구조적 공백이 발생한다.

두 번째로는 ICT가 제대로 정착될 수 있는 환경을 조성하는 것에 대한 지식이다. 정보격차 해소를 위해 ICT를 확산하여 연결성을 달성하려면 단순한 기술 이전만으로는 힘들다는 주장이 수없이 제기되어 왔다.⁴⁰⁾ 리처드 히스(Richard Heeks)는 모두를 연결하는 ICT 시스템은 단순히 기술만을 전파하는 것이 아니라 그 기술이 개발된 환경과 이를 가능하게 한 인력을 함께 수출해야 하는 것이라고 주장한다.⁴¹⁾ 즉 기술은 그 것이 개발된 환경으로부터 독립되어 '이전(transfer)'될 수 있는 것이 아니라 환경에 맞게 '이식(transplant)'되어야 한다.⁴²⁾ 그러기 위해서는 ICT 시스템을 설치하고 활성화 시킬 수 있는 정책적, 법적, 사회적 환경을 조성하는 것, 또한 정보격차의 현황에 대한 지식이 필요하다.

남반구의 대륙에는 각기 다양한 문화와 언어, 정치 체계를 가진 국가들이 존재한다. 이들이 북반구 국가나 국제기구에게 도움을 받아

40) Farhad Mavaddat, "Transferring or transplanting technologies? The case of informatics technology," *Information Technology for Development*, Vol.1. (1986), pp.91-97; Heeks, 2005, p.27. ; Wade, 2002, pp.443-464.

41) Heeks, 2005, pp.26-27.

42) Mavaddat, 1986, p.93.

정보격차 해소 사업을 진행할 때 호환성이나 기술표준 통일이 필요하다. 때문에 다양한 문화권이 ICT라는 기술을 받아들일 수 있는 환경이 조성되어야 한다. 이렇게 공통적인 지식 공공재를 공유하지 못하기 때문에 각 노드들 간의 링크가 약해지고 네트워크 구조가 분절된다.

이러한 지식을 구조적 공백의 요소를 종합하였을 때 이들을 '글로벌 공공재'라는 틀로 모두 묶을 수 있다. 공공재는 정보격차 해소사업을 성공적으로 지속하기 위해서는 필수적인 요소이다. 앞서 언급한 구조적 공백의 요소인 지식은 한 번 생산되면 모두가 자유롭게 이용하며 이러한 사용이 그들의 양이나 품질에 영향을 미치지 않는다. 따라서 이들은 글로벌 공공재의 특성을 갖추었기 때문에 글로벌 공공재로 정의하며 정보격차 해소 네트워크에서 구조적 공백을 이러한 글로벌 공공재의 부재로 이해한다. 결국 지식이라는 공공재의 부재가 구조적 공백을 낳게 되고 노드들 사이의 링크가 단절되어 정보격차 해소 사업을 위한 물자, 지식, 기술 등이 제대로 교환되지 못한다. 공통적인 지식체계의 부재는 정보격차 현상을 서로 다르게 이해하며 이에 대한 해결책이나 이를 극복하여 얻고자 하는 기대 효과 또한 서로 달라 공고한 링크의 흐름을 방해하였다.

다음 장에서는 초기 정보격차 해소 사업에서 구조적 공백이 어떻게 발생하였는지 구체적인 사례를 통해 알아보려고 한다. 남반구 정부들 간의 협력체제인 다자 협력사업의 사례를 통해 초기 정부중심의 정보격차 해소사업의 예를 살펴보고 구체적으로 구조적 공백이 발생하게 된 경위를 살펴본다.

2.3 다자 정부 협력 사업을 통해 보는 한계

앞서 논의한 정보격차 해소 네트워크의 구조적 공백을 아프리카 지역에서 형성된 '범아프리카 개발정보시스템(이하PADIS: Pan African Development Information System)'을 통해 살펴보고자 한다. PADIS를

선택한 이유는 다음과 같다.

첫째, PADIS는 최초로 개발과 정보사회의 긍정적인 상관관계를 인지하고 정보화를 통해 전반적인 사회 경제적 개발을 꾀하는 정부간 시스템이다(Moyon, 1996). 따라서 정보격차 해소가 시작한 무렵 1980년대부터 1990년대 초반의 정부중심 사업 전략을 잘 보여준다. 또한 PADIS는 남반구 정부중심 사업이지만 UNECA(United Nations Economic Commission of Africa)라는 국제기구의 지원으로 설립되게 되었다. 하지만 여기에서 국제기구의 역할은 단순히 정부 간 체제를 지원해주는 역할로서 2000년대 이후 초국적으로 활동하는 국제기구의 역할과는 차이를 보인다. 정부중심 체제와 단순히 사업을 지원하는 국제기구의 역할이 2000년대부터 현재까지 국제기구의 초국적 활동과는 크게 차별된다. 따라서 초기 국제기구의 초국적 활동이 부재한 정보격차 해소와 2000년대 이후의 모습과는 큰 차이를 보일 수 있으므로 선택하였다. 또한 남반구 정부들 간의 협력 체제를 살펴보는 이유는 남반구라는 같은 진영 내부의 국가들도 서로 다른 사회, 문화, 환경 때문에 공통적인 지식을 공유하지 못하고 정보격차 해소 사업 네트워크 구조에 구조적 공백이 발생함을 보여주기 위해서다

둘째, PADIS는 현재도 가장 정보격차 해소 사업이 활발하게 진행되고 있는 아프리카 대륙에서 발생하였다. 향후 초국적으로 활동하는 국제기구들이 활발히 사업을 진행하기 때문에 초기 정부중심 협력 사업에서 현재의 초국적 국제기구 중심의 사업으로 형태를 바꾸게 되었는지 가장 확실하게 보여줄 수 있는 지리적 위치에 있다고 판단하였다.

PADIS는 1980년 개발 정보를 공유하는 정부간 협력체로서 유엔의 아프리카 경제위원회(이하UNECA: Economic Commission for Africa)의 경제적 지원을 받으며 ‘범아프리카 문서정보 시스템(Pan-African Documentation Information System)’이라는 이름으로 탄생하여서 1988년 ‘범아프리카 개발정보 시스템(Pan-African Development Information System)’으로 명칭을 변경하였으며⁴³⁾ 아프리

43) 이러한 명칭 변경은 아프리카 국가들의 데이터베이스 사용자가 사회 경제적 개발 관련

카 전체의 34개 국가가 참여하였다.⁴⁴⁾

PADIS의 궁극적인 설립 목적은 아프리카 지역의 개발 관련 정보를 공유하는 데이터베이스를 운영함으로써 아프리카 국가가 사회, 경제, 과학, 기술 관련 개발에 대한 정보 관리 능력 강화를 통해 정보사회로 도래하는 국가전략을 마련하는 것이었다.⁴⁵⁾ 단기적인 목표는 다음과 같다.

- 1). 아프리카 국가(national), 소지역(sub-regional), 지역(regional) 기구를 설립하여 데이터베이스를 운영하고 이들의 능력을 강화하는 것을 돕는다.
- 2). 아프리카 지역의 과학, 기술, 사회, 경제적 개발에 관련된 모든 정보(출판되지 않은 정보 포함)에 접근할 수 있는 데이터베이스를 구축한다.
- 3). 지역 내의 원활한 정보교환과 호환성을 위해 공통된 규범과 정보관리 표준을 마련한다.
- 4). 국가, 소지역, 지역 수준의 기관에 정보 전문가 양성을 위한 교육을 실시한다.⁴⁶⁾

목표달성을 위해 PADIS를 지원하는 UNECA는 국가(national), 소지역(sub-regional), 지역(regional) 기구를 설립하여 이들 간에 네트워크를 구축하여 데이터베이스를 운영한다. PADIS는 ‘중앙조정사무실(이하CCO: Central Co-ordination Office)’을 중심으로

정보에 대한 급격한 수요의 증가와 실제로 데이터베이스 대부분을 차지하는 개발관련 정보 때문이었다.

44) GDNet

[http://cloud2.gdnet.org/~organizations/Pan%20African%20Development%20Information%20System%20\(PADIS\),%20Ethiopia](http://cloud2.gdnet.org/~organizations/Pan%20African%20Development%20Information%20System%20(PADIS),%20Ethiopia) (검색일 2013년 01월 25일).

45) UNECA http://www.africa.upenn.edu/Padis/padis_ams.html 참조 (검색일: 2012년 6월 24일).

46) UNECA

http://www.uneca.org/eca_resources/Major_ECA_Websites/padis/newslet/padis_a1.htm 참조 (검색일: 2012년 6월 24일).

형성되어 있다. CCO는 PADIS 문서와 통계 데이터베이스 관리, 아프리카 개발관련 정보를 다루기 위한 공통적인 방법을 생산하고 배포하며 PADIS 사용자와 각 국가의 관리 담당자들에게 교육과 훈련기회를 제공한다.⁴⁷⁾ 이는 디지털 문서담당, 사용자 서비스 담당, 행정 담당 등 세 가지 부서로 이루어져 있으며 10명 정도 소수의 인원만이 상주하고 있는 규모가 비교적 작은 사무소이다.

CCO 하부에는 중앙아프리카, 동남아프리카, 서아프리카, 북아프리카 네 개의 '소지역사무실(이하 SRC: Sub-Regional Centre)'을 두고 있다. 이들은 각 지역에 속한 PADIS 참여 국가들을 중부, 동남부, 서부, 북부 네 개의 소지역 수준에서 관리한다. 각 SRC에 속한 '국가사무소(이하NCC: National Co-ordinating Centres)'가 데이터베이스에 정보를 입력하며 이렇게 입력한 정보를 SRC에 보고하는 구조로 네트워크 구조 가장 하부에 위치한다. 이들은 각 국가의 정부가 지정한 특정 부서이며 각 국가가 PADIS가 운영하는 데이터베이스에 원활히 접속하여 다른 국가와 지식을 원활히 교환할 수 있도록 SRC가 제공하는 기술교육 세션 등에 참가하며 능력을 갖추어야 한다.

CCO는 하나이지만 SRC, NCC가 각 국가와 지역에 분포하며 이들은 PADIS가 운영하는 주요 데이터베이스에 정보를 입력하고 공유한다. 이렇게PADIS 정부간 네트워크가 공유하는 데이터베이스는 1996년까지 다섯 개였으며 대표적으로 PADISNet이 있다. 이는 모뎀을 통해서 각 NCC와 SRC를 연결하여 사용자끼리 리서치 요청이나 메시지 등을 주고받으며 정보교류를 할 수 있는 시스템이다. 또한 PADIS는 질의응답 서비스도 운영하여 PADIS에 참여하는 모든 사무실이 전화, 팩스, 전자우편, 우편 등 모든 가능한 통신수단을 이용하여 질문을 전송하고 이에 답하는 시스템도 갖추고 있다. PADIS에 참여하는 NCC들은 각자의 영토에 해당하는 자료와 정보를 수집하여 데이터베이스에 입력하고 다른 국가와 공유한다. 즉 각자의 영토 내에서 생산되는 정보는 해당 국가의 NCC가 관리하여 가장 중앙의 CCO는 PADIS를 유지하는 비용을 절감할 것이라고 기대할 수 있다.

⁴⁷⁾ Kangulu, 1995.

이렇게 여러 통신수단을 활용하여 PADIS는 탈집중화(decentralized)되고 정부 중심의 정부간(inter-governmental) 국제 정보시스템 협력체제이다.⁴⁸⁾

UNECA라는 국제기구가 주도적으로 지원하지만 PADIS는 각 국가의 NCC가 정보를 입력하고 다른 국가와 공유하는 정부 간 네트워크의 형태였다. 하지만 많은 기대를 품고 출발한 PADIS의 결과는 효과적이지 못했다. CCO의 규모는 초기 직원 77명에서 전문가 모집의 어려움으로 인해 10명으로 축소되었고 각 SRC와 CCO의 소통은 원활하지 않았다. 심지어 서아프리카의 SRC에서 CCO로 보고된 활동은 한 번의 전기 접속관련 세미나였다. 또한 각 국가의 NCC로 지정된 부서는 그들의 업무와 PADIS의 업무가 큰 관련이 없었기 때문에 전문성이나 동기를 결여하여 원활히 운영되지 못하였다. 또한 중앙의 CCO는 정보통신 장비를 잘 갖추었지만 다른 SRC나 NCC는 국가의 인프라 혹은 지원 부족으로 인해 제대로 된 통신장비를 갖추기 어려웠다. 홍보 부족으로 인해 아프리카 대다수의 연구자나 정책결정자들은 PADIS의 존재에 대해서조차 알지 못했고 자연스럽게 PADIS의 이용은 활성화되지 못하였다.⁴⁹⁾ 가장 큰 문제는 각 국가의 정치적 문화적 언어적 다양성이었다. 아랍어, 영어 등 많은 공용어가 공존하는 아프리카 지역에서 문서를 공유하기란 쉽지 않은 일이었다.⁵⁰⁾

이처럼 아프리카 국가의 정보화를 위한 국가 간 협력이라는 목표를 가지고 시작한 PADIS는 유엔개발계획 등 UNECA를 제외한 거의 대부분의 지원자들이 지원을 끊게 되고 1996년 PADIS는 그 존재가 잊혀 지게 된다. 왜 정부 간 협력체제는 효율적으로 운영되지 못했을까? 어떤 점이 문제였던 것일까? 이러한 문제점을 지식이라는 공공재의 부재 측면에서 해석할 수 있다. PADIS 운영에 있어서 지식이라는 공공재가 부재했다.

첫 번째로 각 국가는 ICT를 활용하고 관리할 수 있는 전문가뿐

48) Kangulu, 1995

49) Kangulu, 1995.

50) UNECA. "Implementation of the Pan African Development Information System(PADIS) in North Africa. December 1988 - March 1990. Tripoli." (UNECA: Africa, 1990).

아니라 ICT를 확산하고 정보공유를 통해 정보격차를 해소해야 한다는 문제의식을 가질 동기가 부족했다. 1990년대 초반 아프리카 대부분의 국가는 빈곤, 가뭄, 내전 등 즉각적인 위기를 마주하고 있다. 따라서 정부의 자본을 PADIS에 충분히 할애할 수 없는 상황이다. 또한 정책결정자들과 정부 관계자들이 PADIS가 무엇인지 충분히 인지하지 못하였다. PADIS 네트워크의 홍보 부족으로 인해 이들이 추구하는 궁극적인 목표가 아프리카 국가들에게 어떤 긍정적인 영향을 미칠지 충분히 설명할 기회가 부족했다.

결국 각 국가의 NCC는 정부의 관심부족으로 인해 충분한 지원을 받지 못하고 PADIS 데이터베이스에 정보를 입력하고 교환하는 등 네트워크의 링크가 원활히 흐를 수 있도록 하는 능력을 갖추지 못하게 된 것이다. 또한 아프리카 출신 관계자들은 정보교환을 위한 ICT의 활용이나 운영에 관한 전문지식이 부족했고 이를 적극 활용할 수 있는 능력을 가진 사람은 매우 드물었다. 그리고 무엇보다 PADIS에 대한 정보와 홍보 부족으로 왜 이렇게 이전에는 없던 새로운 사업을 진행해야 되는지 정부 관계자가 충분히 설득되지 못하였다. 본래 전문가를 갖추고 있지 않은 상황에서 홍보가 부족하다면 그들이 행동할 동기가 생기지 않는다. 이러한 상황에서 ICT를 활용하여 정보와 지식을 얻을 수 있는 효과는 기대하기 어렵다. 이렇게 아프리카 국가가 자체적으로 ICT를 다룰 수 있는 기술이 부족한 것은 기술 지식의 부재로 이해할 수 있다.

두 번째는 PADIS 네트워크를 원활히 운영하기 위한 아프리카 국가들 간 공통적인 정책 프레임워크나 이러한 ICT 친화적 환경을 조성할 수 있는 능력의 부재이다. 앞서 언급하였다시피 아프리카는 문화적, 정치적, 언어적으로 매우 다양하다. 이러한 다양성 때문에 아프리카 국가들이 공통적으로 정보를 공유하는 데에 있어 많은 어려움이 있었다.⁵¹⁾ 이러한 다양성을 극복하고 공통적인 규범과 표준을 세우기 위해 PADIS 네트워크를 구축하여 정보공유를 꾀하였지만 PADIS 네트워크는 결국 문화적 언어적 장벽을 뛰어넘지

51) UNECA, 1990.

못하였다. 또한 각 국가의 정치적 정책적 문화적 다양성은 ICT를 통한 개발정보 공유라고 하는 공통적인 요소를 받아들이기 위한 국내적 환경이 모두 상이하였다. 이러한 차이를 극복하는 정책이 필요하였지만 부재하였다. ICT 친화적인 정책적 환경이 조성되는 것이 PADIS 네트워크 구축 전에 선행되어야 했지만 이것이 이루어지지 않은 채 공통적 규범과 표준 성립을 위한 네트워크 구축은 모순이었다. 따라서 ICT와 정보공유를 통한 국제 네트워크 구축을 받아들일 수 있는 국내 정책적 환경 조성이 부재하였기 때문에 PADIS 네트워크 링크의 흐름이 원활하지 못했다. 이와 같은 정책적 프레임워크는 ICT가 원활히 정보 접근에 활용될 수 있도록 받아들이는 환경 조성이 되지 않은 것으로 볼 수 있다. 즉 ICT를 활용하는 기술이 아니라 이를 받아들이기 위한 환경을 조성하는 속성 지식의 부재로 이해한다.

PADIS 노드를 구성하는 국가의 정책결정자나 정부 관계자들은 PADIS가 정보화와 개발에 미치는 영향을 알지 못했고 ICT를 활용할 수 있는 전문 지식이 부족했기 때문에 PADIS 운영에 대한 동기부여가 부족하였다. 또한 PADIS 네트워크 구축을 위한 ICT 설치와 정보 공유가 원활히 이루어질 수 있는 정책적 환경 조성이 이루어지지 않았다. 이와 같은 두 가지 이유 때문에 PADIS 네트워크를 구성하는 각 지역의 개발관련 정보 공유는 원활하지 않았고 구조적 공백이 발생한다.

이처럼 PADIS라는 구체적인 사례를 통해 앞서 2.1장에서 설명한 구조적 공백이 나타나는지 살펴보았다. 구조적 공백이란 정보격차 해소 네트워크 구조가 원활히 지속되지 못하게 하는 장애물로 이해할 수 있으며 이는 지식으로 정의할 수 있는 글로벌 공공재의 부재로 나타난다. PADIS 사례에서 글로벌 공공재는 ICT 활용 및 관리 기술과 ICT 친화적 정책 및 규제 환경 조성을 위한 실행 능력의 지식과 전자통신망의 인프라가 해당되는 것을 볼 수 있다.

다음 장에서는 왜 이러한 구조적 공백을 메우기 위한 중개자 역할을 기존 국가나 기업이 실행할 수 없으며 초국적으로 활동하는 국제기구가 등장하여야 하는 지에 관해 논한다. 또한 이러한

국제기구가 초국적인 활동을 어떤 식으로 펼치는지 ITU와 세계은행을 중심으로 살펴보며 둘의 공통점과 차이점을 논한다.

3. ITU와 세계은행의 정보격차 해소 활동

본 장에서는 ITU와 세계은행의 전반적인 활동에 관해 살펴본다. 이를 본격적으로 논하기에 전 앞서 논한 기존 정보격차 해소 네트워크에서 발생하는 구조적 공백을 메우기 위해 왜 국제기구가 필요한지를 논한다. 기존 중심이 되어 활동하던 정부나 기업 외에 국제기구의 초국적 활동이 후차적으로 등장하게 된 계기, 즉 정부나 기업이 할 수 없는 국제기구만의 능력에 대해서 논한다.

그런 다음, 정보격차 해소 네트워크에서 발생한 구조적 공백을 메우기 위해 등장한 국제기구의 활동을 ITU와 세계은행을 중심으로 살펴본다. 이들은 설립 목적과 배경은 상이하지만 세계 정보격차 해소라는 공통된 목표를 위해 활동한다. 이들은 2000년 G8 오키나와 정상회담에서 발효된 DOT Force에 동의하며 제노아 활동계획 (Genoa Action Plan)을 수립하였다. 이에 두 기구 모두 동의하였고 활동계획이 제시하는 큰 방향을 수용하여 정보격차 해소 사업을 진행한다. 하지만 이러한 국제적인 활동계획에 참여하지만 두 기구의 정보격차 해소 사업 특성이 모두 동일하지는 않다. 본 장에서는 두 기구가 보이는 전반적인 정보격차 해소 사업의 공통점과 차이점을 살펴보고자 한다.

이를 위해 먼저 본 장에서는 두 기구가 이해하는 ‘정보격차’의 의미를 그들의 사업 목표와 전략과 관련된 보고서나 선언문 등의 담론을 통해 살펴본다. 그 다음 각 기구의 정보격차 해소 사업 내용을 논한다. 이미 DOT Force에서 정보격차 해소라는 목표를 위한 행동계획에서 구체적인 사업의 분야가 수립이 되었고 두 기구 모두 동의하여 각 분야의 사업을 진행하지만 각 기구마다 치중하는 사업 분야에서 차이를 보인다. 마지막으로 각 기구가 정보격차 해소 프로젝트 계획을 수립하고 진행하기까지 의사결정구조와 사업 실행 구조를 살펴보고 비교한다.

3.1 국제기구의 등장: 왜 국제기구여야 하는가?

2000년 G8 오키나와 정상회담에서 DOT Force(Digital Opportunities Task Force)가 성립된 이후 북반구 및 남반구 국가뿐 아니라 시민사회, NGO, 다양한 국제기구 등이 빈곤퇴치를 위해 세계 정보격차라는 문제를 시급히 해소해야 한다는 의견에 동의를 표하였다. 이들이 세계 정보격차 해소라는 국제적 이슈에 동의하고 본격적으로 활동하기 시작하고 국제기구가 중심적인 역할을 담당한다. 하지만 기존의 PADIS 네트워크에서 UNECA의 활동과 같이 수원국 정부를 지원하거나 정부간 네트워크 구축이나 정부 지원에만 치중하지 않는다. 다른 단체와 협력하며 DOT Force에서 동의한 결의안이나 정보사회정상회의(W SIS)에서 제시한 목표 등을 달성하기 위해 기금이 조성되고 국제 규범을 달성하기 위해 많은 정보격차 해소 정책 사업이 활발히 진행된다. 또한 세계은행이나 ITU와 같은 유엔 산하 특수기구들은 ICT 정책 프레임워크나 전자정부 사업 도구상자(toolkit)와 같은 보고서를 생산하며 공공재 성격을 가진 지식을 생산한다.⁵²⁾ 정보격차 해소 초기 정부중심으로 산발적으로 운영되며 국제 규범과 표준이 부재하던 시기와는 사뭇 다른 모습을 보인다.

그렇다면 왜 기존의 국가나 기업이 이러한 공공재 생산의 역할을 다하지 못했던 것일까? 정보사회에서 뒤처지는 남반구 국가들이 정보사회에 적응하기 위한 활동 중에서 왜 국제기구가 공공재 생산을 맡아야 하는 것인가?

1990년대 말 이전 국제기구가 본격적으로 정보격차 해소에 초국적 행위자로 등장하기 전, 많은 연구가 국제기구가 활동할 수 있는 영역을 제시하고 그들의 등장을 촉구하였다.⁵³⁾ 이들이 모두 강조하는 역할은 지식 제공자의 역할이었다. 정보격차 해소 관련 국제기구는 남반구

⁵²⁾ Hank Intven, "Telecommunications Handbook." (World Bank Group: New York, 2000): InfoDev, "Public-Private Partnership in E-Government Knowledge Map," (IBRD: Washington, 2009).

⁵³⁾ Gerard, 1995: Talero and Gaudette, 1995: Gilbert, Powell, and Vines, 1999.

에 ICT 원조를 해 주는 것보다는 원조와 함께 지식을 제공하는 것이 주된 역할이다. 이미 전문적인 지식과 기술을 요구하는 정보격차 해소 분야에서는 사기업의 활동이 두드러지며 풍부한 경제적 자원과 서비스가 제공되었다. 따라서 정보격차가 일어나는 이유는 이러한 인프라의 부족이 아닌 남반구가 ICT 자원을 활용할 수 있는 지식이 부재한 것이다.⁵⁴⁾ 앞서 논하였다시피 이러한 지식이라는 공공재의 부재는 정보격차 해소 네트워크 구조에 구조적 공백을 발생시켜 정보격차를 장기적으로 해소하는 데에 문제를 일으킨다.

왜 기존의 정부나 기업보다 국제기구가 직접 나서서 지식이라는 공공재를 창출해야 하는가? 이 질문에 대한 답은 두 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 국제기구는 원래 다자적인 성격을 가지고 있으며 이는 각 국가에서 개발된 데이터, 정보, 이론 등에 접근하기 용이한 비교적 우위를 차지하고 있다.⁵⁵⁾ 즉 네트워크 구조 내에서 위치적으로 중개자가 될 수 있는 우위를 점령하고 있었다. 따라서 국제기구는 한 국가가 자신의 정책 프레임워크와 같은 ICT 관련 지식을 개발했다면 가졌을 어려움을 극복할 수 있다. 또한 다자적인 성격 때문에 한 국가의 정책적 선호도만을 반영하지 않고 다양한 의견을 수렴할 수 있다는 장점이 있다. 또한 ICT처럼 초국적으로 호환 가능한 네트워크를 구축해야 하는 경우 글로벌한 표준 성립이 시급하다. 이런 경우 글로벌한 차원에서 공공재가 생산되어야 하는데 초국적으로 활동하는 국제기구가 가장 적합하다. 또한 ICT인프라를 보급하는 경우에도 이익관계에서는 비교적 자유롭게 필요한 지역에 설치 배포하는 것이 가능하다.

둘째, 국제기구는 빈곤 퇴치를 위한 개발협력만을 목적으로 하며 이를 달성하기 위한 정보격차 해소 활동이 주된 목표이다. 하지만 국가나 초국적 기업 등은 이러한 목적이 우선순위 1순위가 되기 힘들기 때

54) Gilbert Powell, Vines는 그들의 저작에서 시장에서 자원의 재분배는 세계은행이 계속 존재하는 이유가 될 수 없다고 주장한다. 그보다 개발에 대한 지식이나 '가장 효과적인 개발 방법'등의 지식이라는 공공재의 창출과 이를 원조와 함께 수원국에 제공하는 것이 그들의 존재 목적이라고 주장한다 (Gilbert, Powell, Vines, 1999).

55) Gilbert, Powell and Vines, 1999.

문에 그들의 한정된 자원으로 풍부한 지식 공공재 생산이 어렵다. 이에 반해 국제기구는 개발협력이 주요 목적이기 때문에 이를 원활히 하기 위한 공공재 생산에 더 많은 시간과 자원을 투자할 수 있다. 또한 국제기구가 직접 주체가 되어서 개발협력 사업을 수행함에 있어서 자기 자신만큼 자신이 원하는 지식 생산자로서의 적격자는 찾기 힘들다. 한정된 자원으로 한 국가에 특정 개발 지식이 아닌 일반적인 개발 관련 지식을 생산하기 위해 국제기구가 직접 나서는 것이 가장 효율적이다.⁵⁶⁾

이처럼 국제기구가 직접 나서서 지식이라는 글로벌 공공재를 생산하기에 가장 적합한 것을 볼 수 있다. 이들은 1990년대 후반 이전까지 정보격차 해소 네트워크에 구조적 공백을 야기 시킨 글로벌 공공재의 부재를 막기 위해 지식을 생산하며 구조적 공백을 메우는 중개자가 된다.

또한 국제기구는 정보혁명으로 인해 변화되는 국제사회 환경에서 자신들이 발휘할 수 있는 능력과 국제사회의 요구를 인식하고 있었다.⁵⁷⁾ 또한 자신들이 국제사회에서 계속해서 존속을 해야만 하는 이유를 지식생산을 통해 국제사회가 필요로 하는 공공재를 창출하는 것에서 찾았다. 이는 ITU가 세계정보정상회의(WSSIS)를 개최하기 전 1998년 미네아폴리스 준비회의에서 발효된 결의안 73에서 볼 수 있다.

통신이 점차적으로 정치, 경제, 사회, 문화 영역에서 결정적인 역할을 담당하는 환경에서 ITU가 수행할 것을 요구하는 의무에 주목한다.

IT는 경제, 사회, 문화 발전을 위해 준비된 통신 개발을 제공할 적절한 방법을 모색할 가장 적합한 능력을 가진 조직이라는 것을 인정한다:

ITU와 다른 국제기구 및 지역기구 사이 활동의 상호보완적 성격을 인정한다.⁵⁸⁾

⁵⁶⁾ Kenney, 1995.

⁵⁷⁾ World Bank, 1998.

위 발췌에서 보면 ITU가 정보사회에서 자신들의 역할이 있음을 인지하고 정보격차 해소를 위한 정보격차 해소에서 능력을 발휘하기 위해 활동을 한다고 말하고 있다.

세계은행은 1998년 “개발을 위한 지식(Knowledge for Development)”라는 보고서에서 지식의 관점에서 개발을 바라보고 ‘지식 격차’를 줄이기 위한 활동을 세계은행이 해야만 하며 앞으로 진행할 것이라고 서술했다. 또한 지식을 글로벌 공공재로 해석하며 어떤 국가도 이러한 글로벌 공공재 생산에 충분히 투자하지 않을 것임을 인지하고 “모두를 대표하여 이러한 격차를 메우기 위해 행동할 것이다”라고 밝혔다. 여기에서 지식을 직접적으로 ‘글로벌 공공재’로 표현하였으며 개별 국가는 이러한 글로벌 공공재 창출에 충분히 투자할 능력이나 여건을 갖추지 못하지만 국제기구는 이러한 역할을 수행할 수 있고 그래야만 한다고 밝힌다.⁵⁸⁾

또한 정보격차 해소 커뮤니티에서 국제기구가 나서야만 한다는 요구도 있었다. 1998년 미네아폴리스에서 열린 ITU 전권위원회에서 튀니지는 ITU가 직접 나서서 정보사회정상회의(W SIS)를 개최해야 한다는 제안을 하였고 두 차례 열린 회의에서 튀니지는 두 번째 회의 장소를 제공하였다.⁶⁰⁾ WSIS는 4장에서 자세히 논하겠지만 ITU가 정보격차 해소 정책을 논하고 지식 및 인프라 관련 사업을 지속적으로 진행하기 위한 논의의 장으로 작동하였다. 따라서 튀니지가 ITU에게 WSIS 개최를 요구한 것은 기존 국가 중심의 정보격차 해소 시스템만으로는 해소되지 못하는 세계 정보격차에 국제기구가 할 수 있는 역할을 수행할 것을 촉구한 것으로 이해할 수 있다.

즉 국제기구뿐 아니라 국가 행위자들도 정보격차 해소 사업을 국가와 기업만이 나서서 진행할 때 생기는 구조적 공백이 발생함을 인지하고 글로벌한 차원에서 기존 정부나 기업이 하지 못하는 일을 국제기구가

58) WSIS 공식 홈페이지 <http://www.itu.int/wsis/docs/background/resolutions/73.html> [검색일: 2012년 9월 20일].

59) World Bank, 1998.

60) WSIS 공식홈페이지.

네트워크 구조에서 국가들 사이에 위치함으로써 대신 수행할 수 있음을 알고 활동을 시작한다.

다음 장부터는 구체적으로 ITU와 세계은행이 구조적 공백을 메우는 중개자가 되어 글로벌 공공재 창출을 위해 어떤 활동을 펼치는지 그들의 활동을 살펴보고자 한다.

3.2 각 기구의 '정보격차'에 대한 이해

앞서 언급하였듯이 ITU와 세계은행 두 기구 모두 2000년 G8 오키나와 정상회담에서 발효된 DOT Force에 참여하고 제노아 활동계획에 동의하며 세계 정보격차 해소라는 국제적 이슈 해결에 적극적으로 나설 것이라고 천명하였다. 하지만 실제로 DOT Force에서는 '정보격차'가 정확히 무엇을 의미하는지에 관한 정의는 내리지 않고 있다. 물론 ICT의 보급이 북반구에 치우친 불균형 현상을 '정보격차'라고 통칭한다. 하지만 이러한 통칭 '정보격차'는 매우 많은 의미를 내포하고 있으며 이러한 정보격차의 정의는 ICT에 대한 접근성, 정보 활용성 등 다양한 수치를 통해 이해할 수 있다.⁶¹⁾

대부분의 국제기구는 "중요 ICT 측정 (Core ICT Indicators)"이라는 보고서를 통해 정보격차를 측정하는 방법 및 단위에 합의를 이루었다⁶²⁾. 이는 글로벌 차원에서 정보 격차의 수준을 알아보기 위해 유엔 산하 국제기구가 "개발을 위한 ICT 측정 파트너십(Partnership on Measuring ICT for Development)"를 통해 동의한 내용이며 여기에 ITU와 세계은행이 참여하였다. 이는 ICT 인프라 접근성, 가정과 개인의 ICT 접근과 활용, 기업의 ICT 활용, 그리고 ICT 산업과 ICT 상품 거래

61) Jeffrey, 2004.

62) United Nations, "Core ICT Indicators: Partnership on Measuring ICT for Development," (UN: Beirut, 2005).

를 통해 ICT의 보급률을 통계수치화 하는 표준에 관한 보고서이다. 또한 각각의 항목은 어떤 수치를 통해 측정하는지 국제사회에서 합의된 사항을 보고하며 정책 전문가나 남반구 정부 관계자들에게 도움이 될 수 있도록 한다. ICT 인프라 접근성을 측정하는 요소에는 100명당 고정 전화 보급률, 100명 당 휴대전화 보급률, 100명 당 컴퓨터 보급률 등 앞서 열거한 다섯 개의 항목에 각 10개의 주요 통계치 항목이 속해있다.

이는 '정보격차' 현상을 통계적으로 보여주는 가장 확실한 방법이며 국제사회에서 여전히 논의가 되고 있지만 이처럼 어느 정도 합의에 이르렀다. ITU와 세계은행도 예외는 아니며 이러한 ICT 보급률 통계 수치를 통해 각 국가마다 프로젝트를 지원하고 전략을 세운다.

'정보격차'에 대한 다양한 이해는 발생 원인에 따라서도 달라지며 이는 기구마다 차이를 보인다. 많은 학자들이 정보격차는 단순히 ICT 기계나 인프라 배급의 불균형을 넘어서 민주주의, 언론의 자유, 빈곤 등의 더 넓은 사회적 이슈와 깊은 연관이 있다는 주장을 해 왔다.⁶³⁾ 정보격차가 발생하는 원인은 남반구 특정 지역의 사회 경제적인 원인 때문이며 이러한 외부적 요인 때문에 ICT 인프라 배포 등으로는 정보격차가 해결될 수 없다는 주장이 제기된다.

정보격차 현상은 단순히 기계의 부족이 아니라 경제적, 사회적, 정치적 현상과 밀접한 관련이 있다고 많은 연구가 제시해 왔고 세계 정보격차 해소에 참여하는 실무자 사이에서도 공감을 얻었다. 하지만 어떤 측면의 사회적 현상과 정보격차를 가장 밀접하게 여기는지는 국제적인 합의가 이루어져 있지 않다. 본 논문에서는 각 기구가 어떤 사회적 요인과 정보격차의 관계를 가장 밀접하게 여기는지 살펴보고자 한다. 이를 통해 각 기구가 정보격차의 다양한 층위를 어떻게 이해하고 무엇을 우선순위로 삼는지 각 기구의 전략 보고서, 선언문, 활동 보고서 등을 통해 알아본다.

⁶³⁾ Norris, 2001; Moss, 2002; Wolff and MacKinnon, 2002; Guillen and Suarez, 2005.

3.2.1 ITU-D의 정보격차

ITU는 국제 표준을 담당하는 ITU-T, 라디오 스펙트럼을 담당하는 ITU-R, 그리고 정보격차 해소를 담당하는 ITU-D로 나뉜다. 지금부터 본 논문에서는 ITU-D를 중점적으로 다룬다.

ITU-D는 ‘정보격차에 다리를 놓다 (Bridge the Digital Divide)’라는 목표를 내세우고 정보사회를 위해 관련 파트너들 사이에서 다리를 놓는다는 것을 목표로 하고 있다.⁶⁴⁾ 여기에서 ‘다리를 놓는’ 것은 기업, 정부, NGO, 여타 관련 국제기구 등 다양한 층위에 분포해 있는 정보격차 해소 관련 행위자들 사이에 다리가 되어 협력을 촉진시키고자 하는 것이다. ITU-D는 국제 정보격차 해소 커뮤니티에서 자신들의 역할을 다양한 행위자를 연결시켜 정보격차 해소 사업의 방향이 일관되게 진행되며 특히 국가 단위에서 프로젝트가 분열되는 일이 없도록 관리하는 것이라고 명시한다.⁶⁵⁾

ITU-D가 정보격차 해소 사업을 진행하는 목적은 ‘정보사회’ 달성과 파트너십 형성 증진, 국제 규범 준수 세 가지로 정리할 수 있다.

ITU-D가 강조하는 것은 ‘정보사회(information society)’이다. 이는 ITU-D가 주도하는 정보사회정상회의(W SIS)에서 목표로 삼는 것이며 ITU-D는 WSIS에서 발표되는 목표와 활동계획을 수립하기 위해 노력한다고 명시하고 있다 (ITU-D Goals, ITU-D Objectives, 2006). ITU-D가 주도적으로 정보사회에 관한 정상회의를 이끄는 이유는 ‘정보혁명’에서부터 시작한다고 말한다. 1980년대 말부터 정보 혁명으로 인해 ICT가 더 이상 정부나 기업, 혹은 부유층에서만 사용하는 사치품이 아닌 모두의 필수품으로 자리 잡게 된다. 동시에 지식 창출, 교육, 비즈니스, 정치 참여, 문화 등 사회 모든 분야 및 새천년개발목표(MDGs) 관련 정보와 지식이 전파되는 등 비약적인 변화를 가지고 오게 된다. 하

64) ITU-D, "ITU-D Operational Plans 2004~2009," (ITU: Geneva, 2004): ITU-D, WSIS 선언문; Doha Action Plans <http://www.itu.int/ITU-D/wtdc06/pdf/dohaactionplan.pdf> (검색일: 2013년 01월 29일).

65) ITU-D, "ITU-D Operational Report, 2004-2007," (ITU: Geneva, 2004).

지만 이러한 변화의 물결에서 소외되는 계층이 발생하게 되고 그러한 격차는 더욱 심화된다. ITU-D는 이러한 정보격차를 인지하고 새천년개발목표 달성과 정보의 혜택을 모두가 누릴 수 있게 하기 위해 정보격차를 해소하는 것은 시급한 국제사회의 문제라고 판단한다. 튀니지 정부는 이러한 문제 해결에 ITU-D가 시급히 나설 것을 1998년 미네아폴리스에서 촉구하였고(W SIS 선언문 73) ITU-D는 이를 받아들여 정보격차 해소를 통한 정보사회 달성이라는 목표를 가지고 WSIS를 주도한다.⁶⁶⁾

또한 2006년 도하에서 열린 World Telecommunications Development Conference(WTDC)에서 발효된 “도하 선언문(Doha Declaration)”에서도 아래와 같이 ‘정보사회’의 달성을 강조한다.

전반적인 개발을 가속화하기 위해 국가들에게 기회를 제공하고 새로운 서비스와 응용의 실행에서 가지고 오는 이익을 극대화하기 위한 조건을 창조해야 하며 진정한 글로벌 정보사회 창조를 향한 속도는 더 빨라져야 한다.⁶⁷⁾

그렇다면 ITU-D가 강조하는 ‘정보사회’는 무엇일까? ITU-D는 정보사회란 정보혁명으로 인해 발전된 ICT 기술을 통해 정보, 아이디어, 지식이 국경을 넘나들며 자유롭게 교환할 수 있으며 북반구의 기업운영 및 사회적 도구일 뿐 아니라 남반구의 평등한 참여를 위해 꼭 필요하다고 주장한다. 또한 진정한 정보사회는 이렇게 자유로운 정보, 지식, 아이디어의 흐름에서 누구도 배제되지 않고 모두가 접근할 수 있는 것을 뜻한다. 또한 WSIS의 공식웹사이트에서는 아래와 같은 입장을 밝히고 있다.

66) WSIS 홈페이지 <http://www.ITU-D.int/wsis/basic/why.html> (검색일: 2012년 11월 30일).

67) Doha Declaration, 2006.
<http://www.itu.int/ITU-D/conferences/wtdc/2006/DohaDeclaration.html> (검색일: 2013년 01월 29일).

“세계인권선언문을 유지하고 존중하며 유엔 헌장의 원칙과 목표를 전제로, 개인과 커뮤니티가 삶의 질을 향상시키고 지속가능한 개발을 위해 완전한 잠재력을 성취하는 것을 가능하게 하며, 모두가 정보를 창조하고 정보와 지식에 접근하며 활용하고 공유하는 사람 중심의, 포용적인 개발을 지향하는 정보사회를 건설하고자 하는 우리의 공통된 갈망⁶⁸⁾.”

즉 각 개인 모두가 정보의 흐름에서 소외되지 않도록 하는 것이 목적이라고 밝히고 있다. 모든 사람이 ICT의 도입으로 인한 전자 서비스의 혜택을 받으며 자유롭게 정보를 얻고 활용할 수 있는 사회라고 이해할 수 있다.

ITU-D가 정보격차 해소 활동에 있어 중요하게 여기는 자신들의 역할은 또한 다음과 같다.

“ITU-D는 ITU-D와 ITU-D의 역할과 임무가 이해되도록 확실히 보장하며 서비스와 응용프로그램 개발과 실행에 필요한 적절한 프레임워크를 창조하기 위해 여타 국제, 지역, 소지역 기구, 그리고 여타 ICT 개발과 서비스 활동에 참여하는 독립체들이 효율적으로 소통하도록 보장한다.⁶⁹⁾”

ITU-D는 위에서처럼 글로벌 차원뿐 아니라 지역 차원에서 활동하며 각기 다른 행위자들 사이에 다리를 놓아야 하는 역할을 강조한다. 이는 각 층위에서 정보격차 해소를 위한 일관된 사업 방향을 유지해야 하는 역할을 뜻하는 것으로 이해할 수 있다.

ITU-D는 또한 정보격차 해소는 이미 발표된 새천년개발목표, 유엔인권헌장 등 국제규범 달성에도 필요한 것으로 보고 국제규범의 측면

⁶⁸⁾ WSIS 홈페이지 <http://www.ITU-D.int/wsis/background/general.html> (검색일: 2012년 11월 30일).

⁶⁹⁾ Doha Declaration, 2006.

도 강조하고 있다.⁷⁰⁾ 2003년 첫 번째로 제네바에서 열린 WSIS에서 ITU-D가 중심이 되었던 참석자들은 유엔 인권헌장에서 제시하는 바와 같이 모든 이는 지식과 정보에 자유롭게 접근하고 공유하여 지속가능한 개발을 영유하고 개인 삶의 질을 향상시킬 권리가 있다고 말한다. 이어서 2015년까지 빈곤, 교육, 양성평등, 영유아 사망 감소, 산모 보건 증진, HIV/AIDS 및 전염병 감소, 지속 가능한 환경, 그리고 글로벌 파트너십 증진이라는 여덟 개의 분야에서 구체적인 목표치를 제시하는 새천년 개발목표 달성에 있어서 ICT가 중요한 역할을 한다고 주장한다. 이처럼 ITU-D가 주도하는 회담인 WSIS가 국제규범에 민감하게 반응하고 이를 준수하고자 하는 의지를 선언문을 통해 볼 수 있다.

또한 WSIS에서도 선언문이나 결의안 등을 통해 국제사회의 정보격차 해소에 대한 의지를 재확인하고 모두가 소외되지 않고 정보의 흐름의 이익을 얻는 정보사회 달성을 위한 목표를 수립하고 이에 따른 정책을 기획한다. 즉 ITU-D 자체가 WSIS 등의 포럼을 통해 스스로 국제규범을 세우고자 한다.

ITU-D가 강조하는 그들의 정보격차 해소 전략은 ‘정보사회’ 달성과 글로벌 파트너십 형성, 그리고 국제규범 준수와 강화이다. 즉 이들은 정보격차 해소를 통해 더욱 활발한 정보공유와 교류를 꾀하며 소외된 이들의 사회적 참여를 증진시키고자 한다는 것을 알 수 있다. 또한 전 세계에서 정보격차 해소를 위해 활동하는 국가, 기업, NGO, 연구소 등의 다양한 행위자들이 파트너십을 형성하여 국제규범을 준수하며 도하 선언문 등의 선언문에 동의하고 일관된 방향으로 정보격차 해소 사업을 수행하도록 돕는 역할을 중요하게 여긴다는 것을 볼 수 있다.

ITU-D는 정보격차 해소를 통해 정보사회를 달성하는 것이 목표이다. 즉 모든 사람들이 정보를 자유롭게 공유하고 참여하는 사회를 원하며 이 과정에서 국제규범을 준수하고 여러 층위의 행위자와 파트너십을 형성하고자 한다. 따라서 이들의 활동은 파트너십을 형성하여 대화의 창을 열고 국제규범이나 표준을 성립하여 정보격차 해소 사업의 과정에 대한 프로토콜을 제공하는 데에 치중한다. 이렇게 규범이나 표준절

⁷⁰⁾ WSIS, 2003, Geneva Declaration of Principle.

차, 정책 등을 통해 ICT 기술을 활용하여 문제를 해결하는 방법에 대한 지식을 제공한다.

3.2.2 세계은행의 정보격차

세계은행 또한 ITU-D와 함께 G8 오키나와 정상회담에서 발효된 DOT Force에 동의하고 의장역할을 수행하였으며 정보격차 해소 사업을 활발히 진행하였다. 하지만 정보격차가 다른 사회 경제적 이슈와 가지는 관계에 대해서는 ITU-D와는 사뭇 다른 이해를 보였다. ITU-D와는 달리 세계은행은 정보격차를 지식과 경제발전과의 관계를 강조한다.

세계은행은 빈곤퇴치를 위한 특수 기구이지만 다른 개발협력 기구보다 ICT에 더욱 주력한다. 이는 세계은행이 강조하는 '지식 은행'과 ICT가 깊은 관련을 가지고 있기 때문이다. 세계은행이 1998년 발행한 "개발을 위한 지식(Knowledge for Development)" 보고서는 세계은행이 어떻게 지식의 관점에서 개발을 이해하며 이를 위해 세계은행의 역할과 전략, 정부의 역할 등에 관해 상세히 논하고 있다.⁷¹⁾ 이는 시장의 균형자로서의 역할만을 강조하던 세계은행이 '지식은행(knowledge bank)'의 역할이라는 새로운 분야를 제시한 최초의 보고서이다. 이 보고서는 개발에 대한 문제점의 지식의 관점에서 살펴보았다.

세계은행은 빈곤의 원인을 자본의 부족이 아니라 지식의 부족을 지적하고 있다. 지식을 생산하는 데에는 많은 비용이 들지만 이미 생산되어 있는 간단한 지식에 대한 접근은 큰 비용이 들지 않음에도 불구하고 남반구의 수많은 사람들은 수세기 동안 존재해 온 설사와 같은 간단한 질병에 대한 치료 지식을 알지 못해 '불필요한' 빈곤에 시달리고 있다고 말한다.⁷²⁾ 또한 지식에 대한 부재는 시장 붕괴 등을 일으킨다는 주장도 함께 하며 빈곤의 근본적인 원인은 지식의 불균등한 분배로 이해하고 있다.

⁷¹⁾ World Bank, 1998.

⁷²⁾ Ibid.

이 보고서는 세계은행이 본격적으로 세계 정보격차 현상을 사회 전반에 걸친 폭넓은 현상으로 이해하고 이에 대한 전략을 수립한 것으로 ICT 기계 배포에만 치중되어 있던 초기 정보격차 해소 사업에서 더 복잡하고 범위가 넓은 새로운 정보격차 해소 사업의 패러다임에 접어들게 된 계기로 볼 수 있다.

이러한 지식에는 두 가지가 있다. 세계은행은 지식을 ‘기술에 대한 지식(knowledge about technology)’와 ‘속성에 관한 지식(knowledge about attributes)’로 나눈다. 전자는 기술적인 지식으로 간단히 말해 영양, 소프트웨어 엔지니어링, 회계 등의 노하우(know-how)를 일컫는다. 대부분 남반구 국가가 이러한 기술적 지식을 충분하지 못하게 지니고 있어서 세계적인 지식 격차(knowledge gap)이 일어난다고 세계은행은 주장한다. 두 번째 지식인 속성에 관한 지식은 생산자나 사용자의 주관성이 담길 수 있는 지식으로서 제품의 품질, 기업의 신뢰성 등을 측정하는 것이 이에 해당한다. 본 장에서는 이러한 두 가지 측면의 지식이 정보격차 해소를 위해 행동할 수 있는 능력을 각 개인에게 배양해 주는 것으로 본다.

세계은행은 이러한 지식의 부재로 인해 빈부격차 등의 문제가 발생한다고 본다. 또한 기술적 지식과 속성적 지식 모두를 공유하고 새롭게 생산하기 위해서는 ICT가 필수적인 요소라고 주장한다. 개발을 위한 지식을 위해서 세계은행과 같은 국제기구가 해야 할 역할은 지식이라는 글로벌 공공재를 생산하고 다양한 각 국가마다 어떠한 개발정책과 전략이 성공적인지 데이터베이스를 구축하고 이를 활용하여 지식을 생산하는 것이라고 말한다. 즉 세계은행은 개발에 관한 ‘지식은행’이 되어서 모두가 이러한 개발관련 지식을 활용할 수 있게 하는 것이 이들의 역할이며 이러한 지식 창출 및 이전, 전파를 위해 ICT가 필수적이라고 말한다. 즉 세계은행은 개발에 필요하지만 국가나 기업만으로는 생산하기 힘든 지식을 보고서나 통계자료 등의 특정 형태로 생산하고 ICT를 통해 배포하는 역할을 맡고자 한다. 이처럼 지식이라는 공공재 창출과 전파가 세계은행이 직접 초국적으로 활동하며 국제 정보격차 해소 커뮤니티에 등장하게 된 계기로 볼 수 있다.

또한 세계은행이 정보격차 해소 사업을 진행하면서 강조하는 것은 ‘지식 경제(knowledge economy)’이다. 세계은행은 2002년 발행한 “ICT: 세계은행 전략(Information and Communication Technologies: A World Bank Group Strategy)”에서 세계은행의 ‘지식경제’ 전략에 맞추어진 정보격차 해소 사업 전략을 소개하고 있다.⁷³⁾ 세계은행이 논하는 지식경제란 조직이나 사람들이 효율적으로 지식을 습득, 창출, 전파, 혹은 활용하여 사회 경제적으로 이익을 창출하는 경제 구조를 의미한다. 이를 위해 새로운 지식의 창출이나 기존 지식 활용을 통해 생산력과 경쟁력을 증대시킬 수 있는 경제적 구조, 지식을 창출하고 활용할 수 있는 숙련된 노동인구, 효율적이고 획기적인 구조를 가진 기업, 대학교 및 연구 기관 등의 조직, 그리고 그러한 조직들 간 효과적인 커뮤니케이션과 정보 교환을 가능하게 하는 ICT 인프라가 반드시 필요한 요건이라고 제시하고 있다.⁷⁴⁾ 즉 세계은행이 진행하는 정보격차 해소 산업은 이러한 지식경제 구조 창출의 일환으로 볼 수 있다. 이러한 지식경제는 세계은행의 궁극적인 목표인 개발 프레임워크를 달성 하는 데에 도움을 주며 이 과정에서 ICT는 효율적인 정부, 더 나은 보건 및 여타 사회기반시설에 대한 접근성 향상 등의 효과가 있다고 주장한다.⁷⁵⁾

세계은행의 궁극적인 목표는 빈곤감소이다. 지식경제 달성을 통해 빈곤감소를 성취하고자 하는 것을 볼 수 있다. 또한 지식경제라는 새로운 구조를 만들기 위해 ICT가 필수적이라고 주장하며 정보격차 해소 사업을 진행한다. 이처럼 세계은행은 앞서 살펴 본 ITU-D와는 달리 정보격차와 빈곤감소, 경제 구조 개혁 등의 경제적인 측면을 강조한다. 경제 개발을 위한 지식의 역할 또한 세계은행에게 있어서 중요한 부분이다.

⁷³⁾ World Bank, "Information and Communication Technologies: A World Bank Group Strategy," (World Bank Group: New York, 2002).

⁷⁴⁾

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/WBIPROGRAMS/KFDLP/0,,contentMDK:20269026~menuPK:461205~pagePK:64156158~piPK:64152884~theSitePK:461198,00.html#Knowledge> (검색일: 2013년 01월 29일).

⁷⁵⁾ World Bank, 2002.

여기에서 지식은 앞서 2장에서 살펴본 기존 정보격차 해소 네트워크에서 구조적 공백의 원인이 되었던 지식과 매우 유사하다고 볼 수 있다. 세계은행도 지식을 ‘행동할 수 있는 능력’으로 정의하며 이러한 지식은 개발을 위해 필수적이라고 강조한다. 하지만 남반구 대부분의 국가뿐 아니라 북반구 국가마저도 지식 창출과 전파에 충분히 투자할 여건이 되지 못한다고 주장한다. 하지만 지식은 공공재의 성격을 지니고 있으며 개발에 있어서 필수적이기 때문에 세계은행과 같은 국제기구가 나서서 투자해야 한다고 주장한다. 즉, 세계은행도 지식을 공공재로 이해한다는 것을 알 수 있다. 다만 2장에서 살펴본 정보격차 해소 네트워크에서 부재했던 지식은 ICT 관련 지식이며 세계은행이 논하는 지식은 ICT뿐 아니라 보건, 교육, 행정, 금융 등 사회경제 전반에 걸친 분야의 방대한 지식을 뜻한다.

세계은행은 이러한 개발을 위한 지식을 전파하는 데에 ICT의 역할이 또한 필수적이라고 주장한다. 이처럼 세계은행은 정보사회, 파트너십, 국제규범 등의 사회적 규범적 측면을 강조하는 ITU-D의 정보격차 정의와는 달리 세계은행은 정보격차 해소가 개발을 위한 지식 전파와 빈곤퇴치, 지식경제 구조 등의 경제적 개혁을 위해 필수적인 요소라고 주장한다.

이처럼 두 기구는 함께 정보격차 해소라는 국제적 이슈를 공유하고 해결하고자 노력하고 그 방법에 대해서도 동의를 하였지만 정보격차라는 넓은 이슈를 이해하는 데에는 조금씩 차이를 보인다. ITU-D는 정보격차 해소 행위자와 시민들의 참여 증진 및 국제규범 등의 사회적 측면에, 그리고 세계은행은 전문적인 지식의 생산과 전파, 그리고 경제적 측면에서 정보격차를 해석하는 것을 볼 수 있다.

ITU-D는 정보격차 해소를 통해 정보를 자유롭게 교환하고 시민 참여를 증대시키는 정보사회를 목표로 하지만 이에 반해 세계은행의 목표는 빈곤 감소이며 이 과정에서 지식경제를 달성하고 개발을 위한 지식을 전파하는 것이 목적이다. 세계은행은 ICT를 이러한 지식 전파에 있어서 필수적인 도구로 인식한다.

3.3 정보격차 해소 프로젝트

2000년 G8 오키나와 정상회담에서 발효되었던 ITU-D와 세계은행 등 많은 국제기구, 정부, 기업 및 NGO가 참여한 DOT Force는 세계 정보격차 해소를 위한 구체적인 활동 방향을 네 가지로 제시하고 있다. 첫 번째는 ICT가 정착될 수 있는 환경을 조성할 정책 및 규제에 관한 활동, 두 번째는 연결성과 접근성을 높이기 위한 ICT 인프라 조성, 세 번째는 인간 능력 배양으로 ICT를 통해 교육 및 지식 공유를 위해 개인이 ICT를 활용할 수 있는 기술과 능력을 배양하는 것이다. 마지막으로 e-전략 수립을 통해 시민들의 참여와 창업 기회 네트워크를 확장하는 것이다. 이와 동시에 ICT 지표 등의 표준 설정, 통계수치 관련 활동도 진행한다.

이러한 환경조성, 인프라, 역량강화, e-전략, 그리고 통계 및 지역 협력의 활동 분야는 앞서 설명하였던 공공재를 창출하는 사업으로 이해할 수 있다. 기존 정보격차 해소 네트워크 구조에서 구조적 공백을 발생시킨 요인은 공공재의 부재라고 앞서 설명하였다. 2000년대부터 등장한 국제기구의 초국적 활동은 이러한 공공재를 제공한다고 할 수 있다.

ITU-D와 세계은행 두 기구 모두 위 다섯 개 분야의 정보격차 해소 프로젝트를 진행한다. 하지만 각 기구마다 주력하는 분야에 조금씩 차이를 보인다. 또한 같은 e-전략이라도 그 분야가 창업, 교육, 보건 등 다양하며 각 기구마다 집중하는 분야에서도 차이를 보인다. 본 장에서는 각 기구가 1998년부터 2009년까지 어떤 활동 분야의 프로젝트를 얼마만큼 진행하였는지 기구별 패턴을 알아보려고 한다.

각 기구의 프로젝트는 기구별로 제공하는 프로젝트 데이터베이스를 활용하였다.⁷⁶⁾ 2000년부터 2009년 사이에 시행된 프로젝트를 대상

76) ITU-D 홈페이지 프로젝트 데이터베이스

http://www.ITU-D.int/ITU-D/projects/proj_search.asp로 접속하여 1998년 1월 1일부터

으로 하였으며 프로젝트의 관련 활동분야 분류 내역은 다음과 같다. 먼저 DOT Force에서 선언한 활동 분야인 ICT 친화적 환경 조성, ICT 인프라, 능력 배양, e-전략 분야로 분류하였고 이에 해당하지는 않지만 일관된 정보격차 해소 사업 진행을 위해 실행하는 지표 표준 설정 등을 협의하는 협의 분야를 추가하여 총 다섯 개의 분야로 분류하였다.

첫 번째로 ICT 친화적 환경 조성에는 국가의 정책 및 규제 개혁 및 재설정, ICT 산업 및 각 정부 부처 개혁, 지역별 ICT 정책 표준화 가이드라인 설정 등의 프로젝트가 해당한다. ICT가 각 지역마다 잘 활용될 수 있는 환경을 설정하는 정책, 규제, 개혁 등이 전반적이다.

두 번째인 ICT 인프라는 컴퓨터나 전화기 같은 ICT 기기 배포가 아니라 브로드밴드, 통신망, 라디오 스펙트럼 표준 설정과 같은 인프라 관련 프로젝트가 주를 이룬다. 즉 컴퓨터와 같은 소모적이고 이용자가 제한적인 기계보다는 모두가 자유롭게 이용할 수 있는 통신망과 같은 하드웨어와 보다 더 자유롭게 이용할 수 있도록 하드웨어 인프라를 관리하는 스펙트럼 관리와 같은 사업이 해당한다.

세 번째 역량강화(capacity building)와 관련해서는 개개인의 ICT 사용 및 활용 정보 및 지식을 증진하는 프로젝트이다. 이를 위해 ICT 활용 관련 워크숍, 지역별 기술 센터 설립 및 운영 등의 각종 훈련 프로그램이 해당한다. 대부분의 대상자는 수원국의 정부 관료, 교사, 기업 경영인 등이 해당한다.

네 번째인 e-전략 분야 사업은 서비스, 문서 기록, 정보 등의 전산화 및 공유를 통한 네트워크 형성에 해당되는 분야이다. 전자상거래, 전자정부, 전자보건소, 보건기록 전산화, 학교 간 네트워크 및 정보 공

2009년 12월 31일까지 실행된 모든 프로젝트를 검색하였다 (검색일: 2012년 10월 12일).
세계은행
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/0,,contentMDK:23118108~menuPK:282842~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282823,00.html> 으로 접속하여 '정보통신 분야 일반(General Information Communications Sector),' '원거리 통신(telecommunications)' 분야에 분류된 프로젝트 중 2000년에서 2009년 처음 실행되기 시작한 프로젝트를 검색하였다. (검색일: 2012년 10월 12일).

유, 교육 전산화, 지역 텔레센터(telecenter) 사업 등이 이에 해당한다. 즉 이는 인프라를 사용할 수 있는 컴퓨터 등의 통신 기계에 정보를 전산화 하여 공유하고 전자 서비스를 제공하는 등의 활동이며 범위는 앞서 언급하였다시피 교육, 보건, 정부, 기업 등 매우 다양하다.

마지막으로 통계 및 지역 협력은 앞서 설명하였다시피 정보격차 해소 사업 공여자 및 정책결정자, 그리고 수원국 정책결정자 등이 이루는 정보격차 해소 커뮤니티의 사업 방향 및 목적 등이 일관되도록 표준을 설정하는 것이다. 이에 따른 표준은 정보격차 측정을 위한 ICT 지표, 정책 가이드라인 설정 등이 해당한다.

3.3.1 각 기구의 정보격차 해소 프로젝트

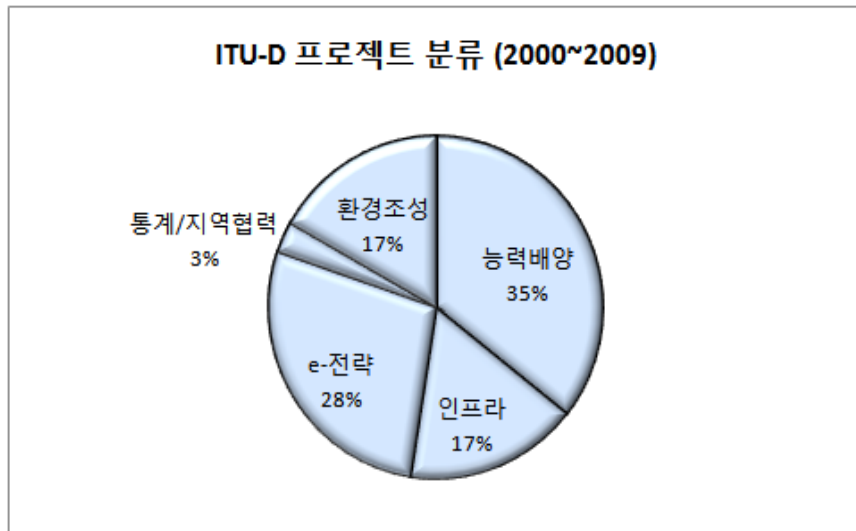
앞서 DOT Force에서 선언된 인프라, 역량강화, 환경 조성, e-전략의 네 가지 분야 외에 각 국제기구는 일관된 정보격차 해소 사업을 위해 통계 표준 설정 및 지역 협력사업 또한 진행한다. 이는 DOT Force에서는 이러한 협력 사업을 구체적인 정보격차 해소 정보격차 해소 프로젝트 활동 방향으로 명시하지는 일관된 정보격차 해소 사업 방향을 위해 반드시 필요한 분야이다. 하지만 다른 DOT Force에서 명시된 네 가지 사업 분야와는 달리 주요 사업을 진행하기 위한 부수적인 사업 분야이므로 두 기구 모두 가장 그 비중이 다른 사업에 비해 매우 적다.

위의 다섯 가지 분야의 활동 중 어떤 사업에 얼마나 주력하였는지 1998년부터 2009년까지 실행한 프로젝트를 분야별로 분류하였다. 그 결과는 아래 그림과 같다.

아래 <그림 3-1>에서 보는 바와 같이 ITU-D가 가장 주력하는 사업은 역량강화(capacity building)과 관련된 사업이다. ITU-D는 특히 2000년부터 각 지역별로 Center of Excellence이라는 각 국가의 ICT 분야 관료와 전문가들을 장기간 능력 배양 프로그램을 운영한다. 이를 통해 워크숍 및 온라인 코스 등이 제공되며 모두가 직접 참여하여 ICT의 필요성을 강하게 인식하고 이를 사회적 문제 해결 발전에 활용해

야 한다는 합의에 따라 사업을 진행하며 지식을 공유하는 커뮤니티를 형성하게 된다. 이와 같은 커뮤니티는 CoE(Community of Practice)이며 ICT의 필요성과 기술적 지식의 부재로 발생한 구조적 공백을 메우는 데에 큰 역할을 한다. 이러한 센터는 아랍, 영어권 아프리카, 불어권 아프리카, 아시아태평양, 중앙아시아 등 5개 지역에 분포하며 각 지역마다 주요 국가 5개 지역에 센터 지점을 두고 있다.

<그림 3-1> ITU-D의 프로젝트 분류

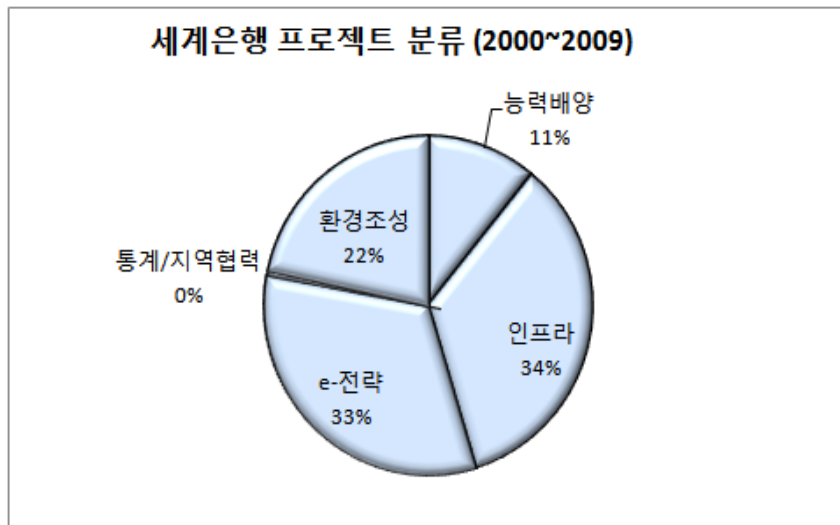


이 외에도 ITU-D는 각종 워크숍을 통해 남반구 국가의 ICT 관련 분야 종사자나 관료들에게 기술적 지식을 배포하는 활동을 활발히 진행하고 있다. 또한 e-전략 프로젝트는 역량강화에 이어 두 번째로 활발히 진행되고 있으며 정책 등의 환경 조성이 그 뒤를 잇는다.

그 다음 비중을 차지하는 인프라 설치에서도 ITU-D는 직접 통신망을 설치하기 보다는 라디오 스펙트럼 관리 프로젝트를 실시하여 ICT 인프라의 표준 설정에 힘쓰는 모습을 볼 수 있다. ITU-D는 연결성과 접근성 증진을 위해 ICT 통신망 및 방송통신 장비 업그레이드 등의 하드웨어 관련 사업과 이러한 하드웨어의 사용 증진을 위한 표준설정 관련 작업도 함께 병행하고 있다.

ITU-D와는 반대로 세계은행은 인프라 관련 프로젝트를 가장 활발히 진행한 것으로 드러났다. 아래 그림 <3-2>에서 보는 바와 같이 세계은행은 지난 10년 간 전체 프로젝트 중 36퍼센트를 인프라 관련 프로젝트에 투자한 것을 알 수 있다. 세계은행이 제공하는 인프라 제공 프로젝트는 백본 망, 지역 텔레커뮤니케이션 인프라, 비상 통신망 구축 등으로 다양하다. 이러한 사업을 통해 세계은행은 ICT 인프라 공공재를 창출함으로써 구조적 공백을 메우고자 하는 중개자 역할을 수행하였다. 이러한 통신망은 비상시 연락망 설치, 농촌 지역 ICT 통신망 설치 등 주로 하드웨어 인프라 배포와 관련되어 있다. ITU-D와는 달리 세계은행은 ICT 인프라 사용을 위한 라디오 표준 관리 등의 사업은 진행하지 않는다.

<그림 3-2> 세계은행의 프로젝트 분류



위 <그림 3-2>에서 보는 바와 같이 세계은행은 인프라와 e-전략에 각각 34퍼센트와 33퍼센트로 가장 많은 투자를 해 왔다. 하지만 ITU-D와는 달리 역량강화는 11퍼센트로 전체 프로젝트에서 적은 비중을 차지했고 지역협력 관련 프로젝트는 기록된바가 없었다. 하지만 세계은행 또한 주요 국제기구들이 참여하는 “주요 ICT 지표” 보고서 작성

에 참여하고 있으며 전자정부 핸드북, ICT 규제 도구(tool kit) 등을 출판하고 있다.

3.3.2 각 기구의 e-전략 사업

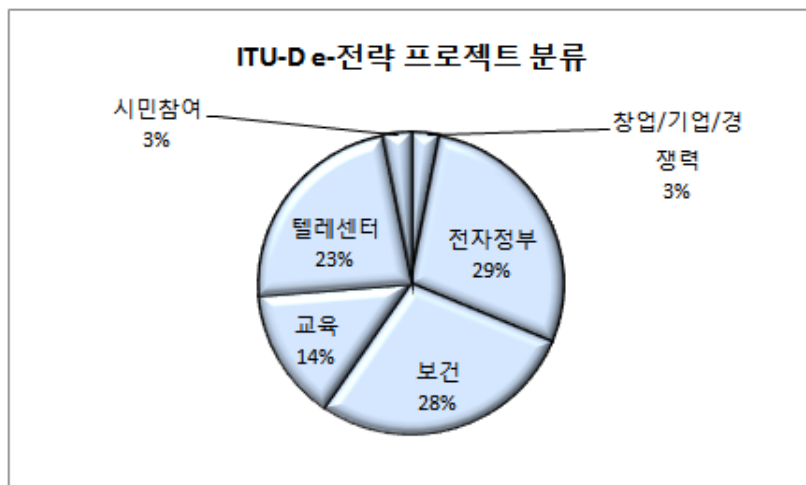
ITU-D와 세계은행 모두 비중을 두고 있는 활동 분야는 e-전략 분야이다. 이는 특정 목적에 맞는 소프트웨어를 설치하여 문서나 정보, 서비스 등을 전산화하거나 지역 마을에 ICT 기계를 갖춘 텔레센터(telecenter) 등을 배포하여 지역 네트워크 형성 등의 사업이 해당한다. 이러한 e-전략 사업에서도 보건, 교육, 전자정부, 지역 텔레센터 등 많은 세부 분야가 존재한다. 이러한 분야 중에서도 각 기구가 1998년부터 2009년까지 진행한 e-전략 사업을 각각 시민참여, 창업 및 기업 경쟁력, 텔레센터, 전자정부, 보건 그리고 교육 분야로 분류할 수 있다. 시민참여는 여성, 청소년 등의 참여를 높이기 위해 지역별로 ICT를 통한 네트워크를 형성하는 사업이고 창업 및 기업 경쟁력은 수원국 지역에서 창업을 하고 고용창출을 위하여 기업의 경쟁력을 높이고 전자상거래를 증진하는 사업이다. 텔레센터는 시골 지역 마을에 컴퓨터, 전화기, 프린터기 등의 ICT 기기를 갖춘 컨테이너를 설치하여 지역 마을 주민의 ICT 접근성과 정보 활용도를 증진하는 사업이다. 또한 전자정부 사업은 정부의 서비스, 문서, 정보 등을 전산화하고 자동화하여 행정 처리 능력을 증진시키는 사업이며 보건 및 교육 분야는 관련 정보 전산화 및 공유, 그리고 병원, 보건소, 학교 등의 네트워크 형성 관련 프로젝트가 해당된다.

아래 <그림 3-3>에서는 ITU-D가 비교적 다양한 분야의 e-전략 사업을 펼치고 있는 것을 볼 수 있다. 전자정부, 보건, 텔레센터 등은 각각 전체 e-전략 사업의 29퍼센트, 28퍼센트, 23퍼센트를 차지하며 큰 차이를 보이지 않는다. 또한 교육도 14퍼센트로 전체 프로젝트에서 작지 않은 비중을 차지하고 있는 것을 볼 수 있다.

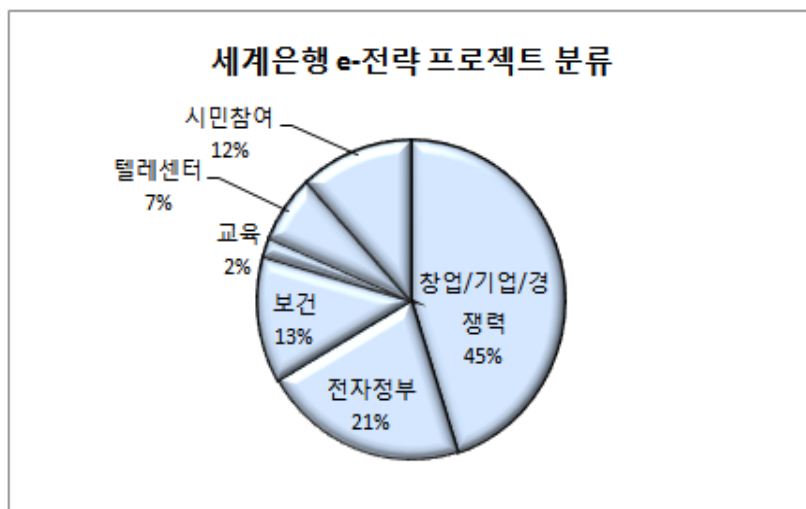
세계은행이 인프라 관련 프로젝트만큼이나 비중을 두는 활동 분야

는 e-전략 사업 분야이다. ITU-D와 세계은행 두 기구 모두 그 정도는 조금씩 차이가 나지만 두 번째로 주력하고 있는 활동 분야라는 것을 볼 수 있다. 아래 <그림 3-4>는 세계은행이 2000년부터 10년 간 진행한 e-전략 프로젝트의 분야를 분류한 그래프이다.

<그림 3-3> ITU-D e-전략 프로젝트 분류



<그림 3-4> 세계은행의 e-전략 프로젝트 분류



위 <그림 3-3>에서 보았던 ITU-D와는 다르게 창업/기업/경쟁력 부분이 전체 프로젝트의 45퍼센트를 차지하며 매우 치우친 것을 볼 수 있다. 그 다음 주력하는 프로젝트인 전자정부는 전체 프로젝트의 21퍼센트로 창업/기업/경쟁력 분야와는 많은 차이를 보인다. 그 다음으로는 보건과 시민참여 증진 프로젝트가 각각 13퍼센트와 12퍼센트로 비슷하다. 앞서 살펴본 ITU-D는 지역 텔레센터 프로젝트에 상당히 주력하였지만 세계은행은 텔레센터 프로젝트가 전체 e-전략 프로젝트의 7퍼센트만을 차지하며 큰 비중을 두고 있지 않은 것으로 나타났다. 교육 관련 사업 또한 전체 2퍼센트로 가장 작은 비율을 보인다. 이처럼 세계은행의 e-전략 사업은 대부분 창업, 기업 경쟁력 등의 경제활동 증진에 치중해 있으며 지역 텔레센터 프로젝트는 큰 비중을 차지하지 않는다.

3.4 각 기구의 정보격차 해소 전략과 프로젝트 종합

본 장에서는 ITU-D와 세계은행이 2000년부터 2009년까지 프로젝트를 실행한 경향을 알아보았다. 두 기구 모두 2000년 G8 오키나와 정상회담에서 발효된 DOT Force에서 제시하는 환경 조성, 인프라, 능력 배양, e-전략 외에 정보격차 해소 커뮤니티의 일관된 사업 방향과 정책을 위한 협력 관련 프로젝트 등 다섯 가지 분야에서 프로젝트를 실행하고 있다. DOT Force의 합의에 따라 활동하고 협의 활동도 소수 진행하지만 각 기구마다 치중하는 프로젝트의 분야가 조금씩 달랐다. ITU-D는 각 지역마다 Centre of Excellence라는 ICT 훈련 센터를 운영하는 등 능력 배양에 가장 활발히 활동하였고 인프라 설치와 환경 조성은 각각 17퍼센트로 DOT Force에서 제시하는 활동 중 그 비중이 가장 적었다. 하지만 이와 반대로 세계은행은 인프라 관련 활동이 34퍼센트로 가장 높은 비율을 차지했으며 역량강화 관련 프로젝트가 11퍼센트로 DOT Force가 제시하는 활동 중 가장 적었다.

또한 인프라 설치 사업에서도 ITU-D는 통신망 등의 하드웨어 인프라 설치 활동도 진행하였지만 이러한 인프라를 더욱 쉽게 쓸 수 있도록 스펙트럼 표준 관리 사업도 함께 활발히 진행하였다. 반면 세계은행은 통신망 설치에 치중하였다.

두 기구 모두 두 번째로 활발히 진행한 e-전략 또한 창업, 전자정부, 교육, 보건, 텔레센터, 시민 참여 등 다양한 분야에서 진행되었다. ITU-D는 비교적 다방면에서 골고루 e-전략 사업을 진행한 반면 세계은행은 창업/기업 관련 e-전략 사업을 가장 활발히 진행하였다.

이처럼 ITU-D와 세계은행은 활발하게 지식 공공재 제공을 위한 프로젝트를 진행해 왔다. 세계은행과 ITU-D가 각각 가장 집중한 인프라 제공과 능력 배양은 초기 정보격차 해소에서 부재하였던 공공재로서의 지식이다. 각 기구는 이러한 부재를 인식하고 공공재 창출을 위해 활동하기로 합의하고 프로젝트를 통해 제공하고자 하지만 각자 집중하는 분야가 달랐다. 이처럼 같은 정보격차 해소라는 공통 목표와 활동계획이라는 합의점 하에 각 기구는 자신들의 특화된 역할을 찾아 공공재 제공을 위해 조금씩 다른 분야에 더욱 치중하며 활동하는 모습을 볼 수 있다.

ITU-D는 개인이 ICT를 잘 활용하여 정보의 흐름에서 소외되지 않는 정보사회 달성을 목표로 한다고 앞서 3.1에서 논하였다. 이들의 목표에 걸맞게 ITU-D는 개인이 ICT를 활용하고 관리할 수 있는 능력을 강화하는 역량강화 사업과 e-전략 사업을 가장 활발히 진행하였다. 이는 개인이 정보를 활용할 수 있도록 능력과 기술을 배포하고 참여를 증진시키고자 함이다.

앞서 3.1에서 논하였다시피 세계은행은 ICT를 개발을 위한 지식을 전달하는 통로로 간주하며 지식전파를 통한 빈곤퇴치를 꾀하기 위해 정보격차는 해소되어야 할 문제로 인식한다고 설명하였다. 이는 세계은행이 2000년에서 2009년간 진행해온 프로젝트에서도 드러난다. 세계은행은 인프라와 e-전략 사업에 가장 많은 투자를 하며 ICT의 연결성을 높여 지식을 전파하고 사람들이 활용할 수 있도록 하는 데에 치중하였다. 또한 e-전략 사업에서도 창업 및 기업 경쟁력 강화 등의 경제와 관련된

프로젝트 진행에 가장 비중을 둔 것을 볼 수 있다.

이를 종합한다면 ITU-D는 사회적 참여를 높이기 위한 정보사회 달성을 위한 수단으로 정보격차 해소를 인식하며 더 많은 사람이 ICT를 통해 정보를 얻고 활용할 수 있도록 역량강화 사업에 가장 큰 투자를 한다. 한편 세계은행은 정보격차 해소를 위한 ICT는 지식경제 달성과 빈곤퇴치를 위한 지식 생산 및 전파에 필수적인 요소로 인식하며 ICT가 가지고 올 경제적 발전 효과에 중점을 둔다. 또한 인프라 사업에 가장 중점을 두며 동시에 기업 발전 및 창업 등의 경제적 활동의 e-전략 프로젝트에도 활발히 활동한다.

두 기구가 프로젝트를 통해 진행한 내용은 모두 ICT를 활용하고 관리하는 기술과 지식, 그리고 ICT의 연결성을 높이기 위한 인프라 제공 관련 사업이다. 따라서 두 기구 모두 글로벌 공공재의 성격을 가진 인프라 제공을 통해 구조적 공백을 메우는 중개자 역할을 수행하였다는 것을 볼 수 있다.

3.5 르완다의 사례를 통해 보는 각 기구의 활동

본 장에서는 아프리카 르완다에서 두 기구의 활동을 살펴보고 앞서 3.2장에서부터 3.4장까지 논한 각 기구의 정보격차에 대한 이해와 이에 따른 프로젝트 활동이 어떻게 나타나는지 살펴보고자 한다. 르완다는 1994년 대량학살을 겪으며 대부분의 사회기반시설이 파괴되었으며 최빈국에 속한다. 또한 세계은행과 ITU 모두 르완다에서 정보격차 해소 사업을 활발히 펼치고 있다.

지난 2000년부터 2009년까지 르완다에서 진행된 프로젝트를 보면 ITU-D는 전쟁으로 파괴된 인프라 재건 사업(2002), 공직자 및 기업인들을 위한 지역 역량강화 센터인 CoE(Center of Excellency) 네트워크 강화 (2008), 사하라이남 아프리카의 정책 조화 (2008), 개인 사용자를 위한 랩 운영(2008)이 있다. 이처럼 ITU-D는 긴급 인프라 재건 사업

외에는 대부분 역량강화에 투자한다.

특히 ITU-D가 강조하는 사업은 CoE와 랩 운영이다. CoE는 ITU-D가 전세계 각 지역에 센터를 설립하여 네트워크 형식으로 운영되며 민관기관의 관계자들의 지속적인 ICT 훈련을 위한 곳이다. 각 지역의 센터는 그 지역의 전문 지식 공유와 리서치의 중심이 되며 이러한 지역 센터는 노드가 되어서 전 세계적인 CoE 네트워크를 형성한다. 또한 ITU-D가 운영하는 지역 랩은 다양한 지역 주민들이 ICT를 보다 효율적으로 활용하여 ICT네트워크의 참여를 증진시키는 것을 목표로 한다.

이처럼 ITU-D는 르완다에서 역량강화 사업을 중점적으로 운영하고 있는 것을 볼 수 있다. 하지만 이와는 반대로 세계은행은 조금 다른 양상을 보인다. 세계은행이 같은 기간 동안 르완다에서 운영한 프로젝트는 RCIP(Regional Communications Infrastructure Program) 프로젝트가 대표적이다. RCIP는 제대로 된 브로드밴드 인터넷 망의 부재가 아프리카 지역 정보격차의 가장 큰 원인으로 판단한다. 현재 아프리카 지역의 통신은 대부분 값비싼 위성통신망에 의존하고 있기 때문에 현대화된 백본망의 필요성을 강조한다. 따라서 RCIP 프로젝트는 동남 아프리카 지역에 저렴한 브로드밴드 인터넷 구축에 주력하며 르완다 외에 모잠비크와 말라위에서 실행하고 있다.⁷⁷⁾ 세계은행은 이러한 인프라 강화 사업을 민관협력을 통해 진행한다. 주요 파트너는 아프리카 개발은행(AfDB), EU, 스웨덴 개발협력 기관인 SIDA, 독일의 EIEB 등이 있다. 세계은행은 이 프로젝트를 통해 아프리카의 빈곤지역이 세계 정보통신 네트워크에 연결되어 접근성을 높이고자 한다.

이처럼 각 기구가 르완다의 정보격차라는 같은 이슈에도 서로 다

⁷⁷⁾ World Bank, "Project Appraisal Document on a Proposed Grant in the amount of SDR 15.3 Million (US \$24 Million Equivalent) to the Republic of Rwanda for a Regional Communications Infrastructure Program (Phase2)- Rwanda Project (RCIPRW) under the Regional Communications Infrastructure Apl Program." (World Bank Group: New York, 2008): RICIP 홈페이지
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/0,,contentMDK:21156026~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282823~isCURL:Y,00.html> (검색일: 2012년 11월 30일).

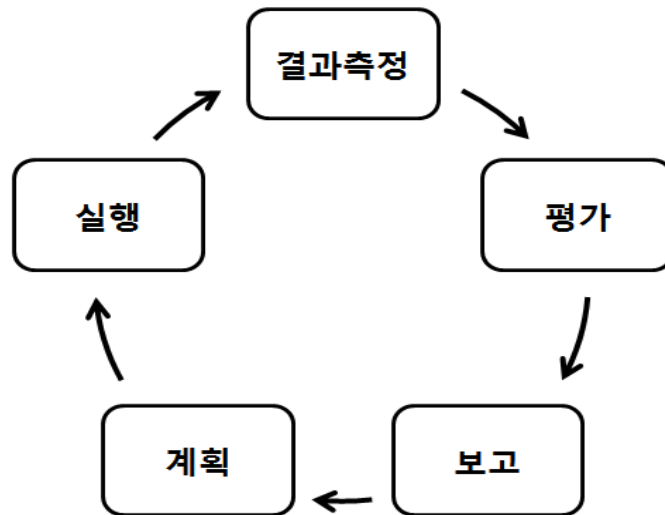
른 사업을 펼치는 것을 볼 수 있다. ITU-D는 주로 역량강화를 통해 모두가 ICT 네트워크에 참여하여 정보를 공유할 수 있는 정보사회를 목표로 하며, 세계은행은 인프라 구축을 가장 우선시하며 이를 통해 전문 지식을 공유하여 지식경제와 빈곤퇴치를 목표로 한다.

다음 장에서는 ITU-D와 세계은행 각 기구가 지금까지 살펴본 프로젝트를 통해 각기 조금씩 다른 지식 제공을 위해 어떤 방법으로 파트너와 관계를 맺는지 네트워크의 시각을 통해 살펴본다.

4. 네트워크로 보는 ITU와 세계은행

앞서 3장에서는 ITU-D와 세계은행이 각각 정보격차를 어떻게 이해하고 어떤 프로젝트를 진행함으로써 글로벌 공공재를 제공하는지 살펴보았다. 두 기구 모두 국제적으로 정보격차 해소를 위해 노력하겠다는 합의에 동참하였지만 ITU-D는 정보격차를 국제규범 및 사회적 참여와 연관 지었고, 세계은행은 전문적인 지식과 경제 발전적 측면에서 이해하는 경향이 더 큰 것을 볼 수 있었다. 본 장에서는 각각의 기구가 앞서 논한 활동을 어떤 식으로 진행하는지 살펴보고 두 기구의 의사결정과정 및 운영방식을 글로벌 공공정책네트워크(global public policy network)와 지식네트워크(knowledge network)로 구분하여 네트워크 전략을 살펴보고자 한다.

<그림 4-1> 정보격차 해소 프로젝트 순환과정



본 장에서 주목하는 점은 두 기구가 어떤 방식으로 정책을 결정하

고 외부 행위자들과 관계를 맺으며 생산된 지식을 정책에 적용하는지 알아본다. 두 기구 방식의 차이를 통해 정보격차 해소라는 이슈에 국제기구가 어떤 메커니즘으로 대응하는지, 그리고 어떤 방식으로 앞서 논한 프로젝트와 정보격차에 대한 전략과 목표를 수행하는지 네트워크의 시각에서 살펴보고자 한다. 또한 지식은 글로벌 공공재의 성격을 가지고 있지만 네트워크를 통해 전파되어

위 <그림 4-1>은 기구들의 프로젝트가 성립되는 과정의 일반적인 모습이다. 보는 바와 같이 프로젝트의 계획부터 실행, 평가, 보고, 그리고 보고된 내용이 다시 향후 계획에 반영되며 환류 되는 순환 과정이다. ITU-D와 세계은행은 이러한 순환 과정을 실행하는 방법에서 차이를 보인다.

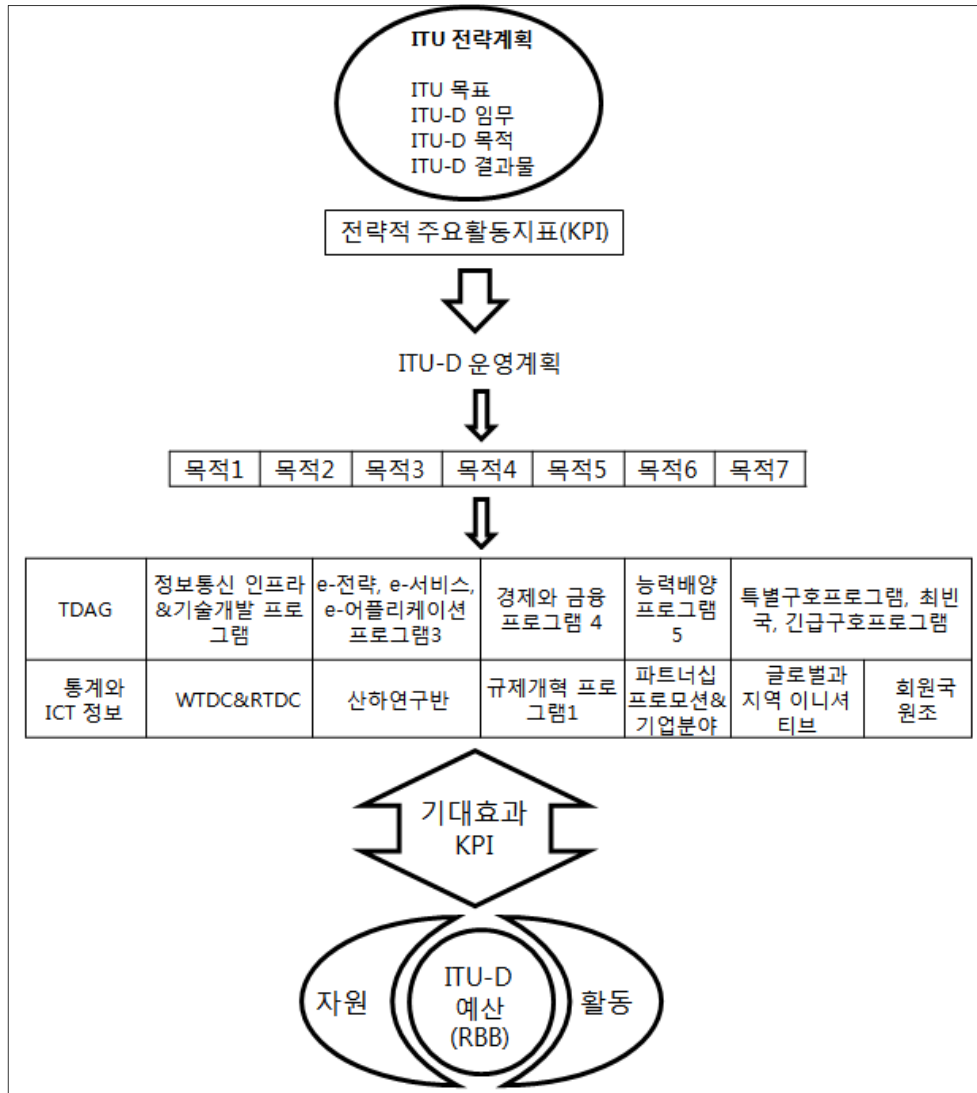
4.1 ITU-D의 네트워크 전략

앞서 살펴보았다시피 ITU-D는 정보격차 해소와 국제규범의 중요한 관계를 의식하며 대부분의 목표나 전략을 여러 회원들과의 합의를 바탕으로 한 결의안을 통해 발표한다. ITU-D의 특징은 여러 회원국, NGO, 기업 등이 모여 정보격차 해소 관련 정책을 논의하는 장을 마련하고 동의를 바탕으로 전략이나 목표 등을 발표하고 정책을 결정하는 것을 볼 수 있다.

4.1.1 ITU-D의 정책결정 과정과 실행

ITU-D는 대부분 포럼을 통해 현존하는 국제 규범에 준수하며 정보격차를 해소하겠다는 결의안을 발표하고 이에 따른 행동계획을 수립한다. ITU-D의 내부 작동 메커니즘은 아래 <그림 4-2>과 같다.

<그림 4-2>78) ITU-D의 정책결정 과정



위 <그림 4-2>에서 보는 바와 같이 ITU-D는 전략, 미션, 목표, 결과 등을 모두 합의한 다음 전략적 KPI(Key Project Indicator)를 작성한 다음 활동계획서를 작성한다. 여기에서 미리 상정해 놓은 목표 1번에서 7번에 맞게 활동계획을 수립하여 프로젝트를 실행하거나 포럼, 회담 등의 활동으로 결과를 얻는다. 또한 활동 내역은 앞서 3.2.2장에서

78) ITU, "ITU-D Operational Plan 2009-2013." (ITU: Geneva, 2009).

논한 e-전략, 역량강화, 환경 조성 외에 최빈국(LDC) 특별 프로그램, 청소년이나 여성 등의 다양한 국제 이슈 관련 이니셔티브 등으로 구성된다.

ITU-D가 이렇게 작동하는 방식에서 가장 주목해야 할 점은 위 <그림4-2>에서 계획, 평가, 보고의 프로젝트 순환의 단계가 포럼이나 회담을 통해서 이루어진다는 점과 이러한 포럼이나 회담에서 발효되는 규범적인 내용이 목표로 제시된다는 점이다. ITU-D는 정보격차를 해소하여 정보사회를 달성하기 위한 목표를 실행하기 위해서 몇 가지 포럼이 정책결정과 평가, 행동계획 수립 등의 기능을 담당한다. 이러한 회의나 포럼은 대표적으로 WTDC(World Telecommunications Development Conference), TDAG(Telecommunications Development Advisory Group), 그리고 정보사회정상회의(W SIS: World Summit on the Information Society), 그리고 두 개의 산하 연구반(Study Group)이 있으며 이들을 총괄하는 행정 담당인 BDT(Telecommunication Development Bureau)가 존재한다.

WTDC는 1994년 처음 부에노스아이레스에서 시작되어 4년마다 열리는 정보격차 관련 정책 포럼이다. 이 포럼은 매년 지역별로 열리는 RTDC(Regional Telecommunications Development Conference)와 함께 진행되며 ITU-D의 회원국의 ICT 관련 부서 장관 및 차관, ICT 관련 기업, 연구기관, NGO 등 국가 및 비국가 행위자들이 한자리에 모여 ICT 정책과 정보격차 이슈에 관해 논하는 자리이다. 또한 ITU-D에서 진행하는 많은 프로젝트를 평가하기도 하며 앞으로의 활동계획을 수립한다. 매년 선언문을 내놓으며 특히 2006년 도하 선언문은 BDT의 미션과 행동계획으로 받아들여지는 등 중요한 역할을 담당한다.

TDAG는 WTDC와 관리부서 격인 BDT 사이에서 WTDC 활동계획과 미션을 실행한 결과를 모니터링하고 평가하여 BDT의 향후 계획 수립에 조언을 하는 역할을 담당한다. 또한 ITU-D 지역 활동에 대해서도 논하며 실행 전략 등을 평가한다. 여기에는 회원국 관계자와 스터디 그룹의 의장과 부의장이 참여하며 매년 열린다.

정보사회정상회의(W SIS)는 규모면이나 상징적인 면에서 국제 정

보격차 해소 커뮤니티에서 그 의미가 가장 크다고 할 수 있다. 1998년 미국 미네아폴리스에서 열린 ITU-D 전권회의(Plenipotentiary Conference)에서 정보사회에 대한 국제사회의 논의가 필요하다는 결의안이 튀니지에 의해 제안되었고 회원국들의 동의를 얻어 그 필요성을 강조하는 결의안 73을 내놓게 된다.⁷⁹⁾ 이에 ITU-D는 자신들의 ICT 분야에 대한 전문지식과 ICT에 친화적인 환경 조성에 대해 책임을 가지고 WSIS를 주관하기로 한다.⁸⁰⁾ ITU-D가 행사를 주관하며 2003년과 2005년, 1차와 2차에 걸쳐 각각 스위스와 튀니지에서 개최하기로 결정한다. 유엔이 WSIS의 개최를 공식 승인하면서 ITU-D는 WSIS의 주도적인 역할을 맡게 된다.⁸¹⁾

WSIS의 목적은 세계 정보격차 현상을 해결하기 위해 모든 국가가 ICT에 대한 접근성을 가질 수 있도록 하는 긴급한 요구를 달성하기 위해 고위 지도자간의 합의와 몰입을 유도하고 정보사회 달성을 위한 여러 가지 쟁점을 다루는 것이다.⁸²⁾ 2003년과 2005년 2차에 걸쳐 열린 WSIS는 2002년 5월 아프리카를 필두로 2년 동안 정상회담 개최 전에 각 지역에서 준비회의를 거쳤다.

또한 ITU-D에서는 2개의 산하연구반인 SG1과 SG2가 있으며 각 그룹은 정보격차 해소 정보격차 해소 사업에 조언, 책자, 가이드라인, 매뉴얼 등을 제시한다.⁸³⁾ SG1에서는 지속 발전 가능한 환경, 사이버 보안, ICT 애플리케이션 및 인터넷 관련 이슈를, 그리고 SG2에서는 ICT 인프라와 기술 개발, 긴급 상황 통신과 기후변화 대응을 다룬다.⁸⁴⁾ 연구반은 4년을 한 회기로 하며 매년 정기회의가 열리며 회원국의 대표와 기업, NGO, 연구기관 등 비국가 행위자인 부분회원이 참가한다.

79) 조정문, 2005

80) WSIS Resolution 73, 1998. <http://www.itu.int/wsis/docs/background/resolutions/73.html> (검색일: 2013년 01월 29일).

81) Ibid.

82) 조정문, 2005.

83) ITU-D 홈페이지 <http://www.itu.int/en/ITU-D/Pages/default.aspx> (검색일: 2013년 01월 29일).

84) 서보현, 김애연, “국제표준화회의 참가보고: ITU-D SG1, SG2 회의,” *TTA Journal*, Vol.138 (2011) p.109.

BDT는 ITU-D의 관리 부서이다. 이들의 역할은 정보 수집 및 출판부터 기술적 조언, 프로젝트 관리 및 진행, 연구 등으로 전반적인 ITU-D의 업무 모두를 관장한다. 또한 투표로 당선된 임원이 의장을 맡게 된다.

이처럼 ITU-D가 프로젝트 계획, 보고, 결과 측정 및 평가부터 정책 수립의 정보격차 해소 사업 실행 단계는 대부분 국가 및 비국가 행위자들이 모여 대화와 토론으로 결정하고 합의를 이끄는 방식으로 파트너십을 형성하여 진행한다. 이 과정에서 북반구 및 남반구 국가 대표들이 정책을 토론하고 서로가 원하는 바를 논하는 기회를 가지며 기업, NGO, 연구기관 등 비국가 행위자도 참여하여 의견을 낼 수 있는 기회를 가진다. 이처럼 ITU-D는 정책결정 및 목표수립 등 전반적인 활동에서 많은 행위자들이 참여하여 목소리를 내고 여기에서 나오는 합의를 기반으로 한다. 이는 ITU-D가 프로젝트를 실행하는 대상에서도 확연히 드러난다.

<표 4-1> ITU-D의 프로젝트 수여 대상별 분류

ITU-D의 프로젝트 수여	개별 국가 대상 프로젝트	42%
	지역 및 국가 그룹 대상 프로젝트	58%

또한 ITU-D가 제시하는 기관의 목적은 위 설명한 회담에서 발표된 선언문 등 국제규범이 중심이다. 위 <그림 4-2>의 ITU-D 목적 7개 중 첫 번째는 WSIS의 결과를 ITU-D의 활동에 반영해야 한다고 명시하고 있다. 또한 ITU-D의 핵심적인 행정기관인 BDT는 자신들의 임무를 2006년 열린 WTDG에서 발효된 도하 선언문과 도하 활동계획이라고 천명하고 있다.⁸⁵⁾

정보격차 해소 프로젝트의 분야뿐 아니라 프로젝트 수여 대상에서도 ITU-D는 개별 국가에만 치우치지 않고 지역 및 국가 그룹을 대상으

⁸⁵⁾ ITU-D BDT 홈페이지 <http://www.itu.int/ITU-D/information/aboutbdt.html> (검색일: 2012년 11월 29일)

로 실시하는 모습을 볼 수 있다. 위 <표 4-1>에서 볼 수 있다 시피 개별 국가를 대상으로 제공하는 프로젝트는 2000년부터 2009년까지 전체 프로젝트의 42퍼센트이며 지역 및 그룹 국가를 대상으로 하는 프로젝트는 58퍼센트로 전자보다 조금 높은 수치이지만 큰 차이를 보이지 않는다.

ITU-D의 이러한 작동방식은 글로벌 공공정책 네트워크의 개념으로 설명할 수 있다.

4.1.2 ITU-D의 글로벌 공공정책 네트워크

WSIS와 WTDC, TDAG 회담에서 중요한 특징 중 하나는 시민사회의 참여이다. WSIS는 각 국의 정상들이 모이는 국가 간 정상회의의 형태를 가지지만 시민사회, 초국적응호단체(TNA), 기업, 국제기구 등 다양한 비국가 행위자들의 참여가 장려되었으며 준비회의를 거쳐 시민사회 단체들은 회의에서 자신들의 입장을 강화하는 선언문을 발표하기도 한다. WTDC와 TDAG에서도 마찬가지이다. 따라서 실제 회의에서 시민단체나 민간기관이 실제 발언권을 얻기도 하며 북반구와 남반구의 국가와 비국가 다양한 행위자들이 정보격차를 해소하기 위한 어젠다 설정과 행동계획 수립을 위해 활발히 토의하는 장이 마련되었다.

각 회의에서는 정보격차 해소를 위해 국제 협력을 증진할 것이며 남반구 국가가 정보격차 해소 사업을 진행하는 것을 보조할 수 있는 특별 기금을 마련하며 원조를 증대하고 ICT를 받아들일 수 있는 정책구조를 시급히 마련해야 할 것을 요구하였다. 또한 ICT 사용자의 능력을 증대시키고 사용자의 필요에 맞는 정보 콘텐츠를 개발해야 하며 정부, 기업, 교육기관, 시민 등 모두가 ICT 활용에 적극 나서야 한다고 주장한다. 또한 정보격차 해소 사업의 효율성과 효과적인 사업을 위해 OECD, UNECA, UNESCO, ITU-D 등 국제기구의 파트너십을 통해 생산된 각 국가의 정보화 정도를 나타내는 “주요 ICT 지표(Core ICT Indicators)”를 2005년 튀니지 회의에서 발표하기도 한다.⁸⁶⁾

본 논문에서는 ITU-D의 주요 메커니즘인 이러한 회담들이 단순한 정상회담이 아닌 글로벌 공공정책네트워크이며 ITU-D가 초국적으로 활동하며 정보격차 해소 사업을 진행하기 위한 중요한 전략 중 하나 주장한다. 그렇다면 ITU-D의 회담들은 다른 회담과 어떤 차이를 보이는 것일까?

한스 클라인(Hans Klein)은 WSIS와 같은 정상회담은 포럼과 실행 메커니즘 두 가지 부분으로 이루어져 있다고 주장한다.⁸⁷⁾ 포럼으로서의 정상회담은 전 세계에서 국면하고 있는 주제별 이슈에 관해 국제적으로 논할 때에 개최되며 북반구 국가뿐 아니라 남반구 국가도 참석하여 국제적인 논의의 장에서 목소리를 낼 수 있는 자리라고 주장한다. 정상회담은 억눌려 있는 계층의 국가가 국제사회에서 정당한 목소리를 낼 수 있는 곳이며 함께 논의하여 문제를 해결할 실천적 메커니즘과 정책을 논할 수 있다. 또한 보통의 정상회담은 일회성 이벤트이다.⁸⁸⁾ 따라서 이곳에서 효과적이고 실질적인 정책을 논하기에는 시간이 너무 제한적이기 때문에 발언권이 제한적이다.

이는 WTDC나 TDAG등의 다른 포럼에서도 마찬가지이다. 남반구와 북반구 국가의 대표와 비국가 행위자들이 한자리에 모여 정보격차 이슈에 관해 논하며 목소리를 낼 수 있다. 또한 정책은 단순히 정보격차를 해소하겠다는 각 국가의 의지를 확인하는 자리가 아니라 구체적인 정보격차 해소 사업 실행 계획과 남반구 국가들이 원하는 요구사항에 따라 사업을 구상하는 등 실천적인 메커니즘 또한 가진다.

이는 앞서 살펴보았다시피 북반구와 남반구 모두 포함한 각 국가의 정상들과 정책전문가, 국제기구, NGO, 기업 관계자 등 다양한 이해관계자가 모여서 정보격차해소라는 국제적인 이슈를 다루었다. 이 과정에서 남반구 국가들과 비국가 행위자도 발언권을 얻으며 정당한 목소리를 낼 수 있었다.

⁸⁶⁾ United Nations, 2005.

⁸⁷⁾ Hans Klein, "Understanding WSIS: An Institutional Analysis of the UN World Summit on the Information Society," *Information Technologies and International Development*, Vol.1, No.3/4 (2005).

⁸⁸⁾ Ibid.

정상회담의 또 다른 중요한 부분인 실천적 메커니즘은 회담이 생기고 2~3년 후에 마련이 된다고 클라인은 말한다. 형식화(formal)된 메커니즘과 비형식화(informal)된 메커니즘이 있는데 전자는 유엔 산하기구 주도의 컨벤션이나 지원프로그램의 수립 등이 있다. 비형식화된 메커니즘은 실질적인 정책보다는 이슈에 대한 비전이나 담론을 전파하거나 정당성을 부여하여 정상회담 참가국들이 논의된 내용을 직접 실천하게 하는 것이다. 이는 실질적인 정책수립이라는 눈에 보이는 가시적인 결과보다 담론이나 지도자들의 인식변화, 정상회담에서 논의된 이슈에 중요성을 부각하는 것에 대한 정당성 등 눈에 보이지 않는 변화를 가져옴으로써 간접적으로 실천을 하는 것이다.

WSIS도 포럼 부분과 실천적 메커니즘을 모두 갖추고 있다. 지역, 이슈 별로 실질적인 행동라인 팀을 꾸려서 그에 맞는 사업을 각 팀 별로 실행하고 이를 ITU-D가 관리하는 실적조사 데이터베이스에 보고하고 자료를 입력한다. 또한 결의안과 보고서 등을 통해서 세계 정보격차 해소의 필요성을 강조하고 국제사회가 함께 협력하여 해결해야만 빈곤퇴치와 개발로 갈 수 있을 것이라고 홍보한다. 세계 정보격차라는 전 세계 모든 국가가 당면한 문제를 국제적으로 논하기 위해 ITU-D가 주도가 되어서 논의의 장을 마련한 것이고 북반구와 남반구 모두 모여서 발언하며 정보격차 해소를 위한 정책과 비전을 도모하였다. 또한 디지털 연대펀드(Digital Solidarity Funds)의 수립을 통해 형식화된 실천적 메커니즘을 갖추었으며 세계 정보격차 해소를 위한 국제사회의 협력과 각 국가의 지도자들이 관심을 갖도록 촉구하는 담론과 비전을 제시하는 비형식화된 실천적 메커니즘 또한 갖추었다.

하지만 ITU-D의 회담은 이러한 정상회담이 갖지 못하는 특징 세가지를 가지고 있다. 첫 번째로 회담은 다른 정상회담과 달리 일회성 이벤트에 끝나지 않는다. WSIS는 처음부터 2003년과 2005년 두 차례에 걸쳐서 개최하도록 결정되었으며 수많은 지역 준비회의와 본회의를 4년이라는 긴 시간 동안 진행해 왔다. 또한 WTDC는 1994년부터 4년에 한번 씩, TDAG와 산하 연구반 또한 매년 정기회의를 가진다. 둘째, 회담들은 국가들의 정상회담 형태로 개최되었지만 시민사회, 연구기

관, 기업 등 비국가 행위자들의 역할과 발언이 돋보였다. 특히 산하 연구반에서는 각 국가 대표로 연구 기관들이 참여하여 비국가 행위자가 주도하였다. 셋째, 포럼을 통해 단순한 실천적 메커니즘뿐 아니라 글로벌 공공재(public goods)도 생산하였다. 여기에서 생산되는 글로벌 공공재는 정책적 환경 조성 및 정보격차 해소 사업 실행 계획을 통한 ICT 관리 및 활용 능력이라는 지식, 그리고 ICT 인프라 모두 해당된다. 글로벌 공공재는 실천적 메커니즘의 활성화를 돕기 위한 하나의 도구로 보일 수도 있지만 정보격차 해소가 시급하며 ICT 확산의 중요성을 부각시키고 인지하며 함께 해결하고자 노력하는 국제적인 담론을 형성하는 데에 유용한 역할도 담당하며 2000년대 이전 정부중심의 정보격차 해소 네트워크 구조에서 발생한 구조적 공백을 메운다.

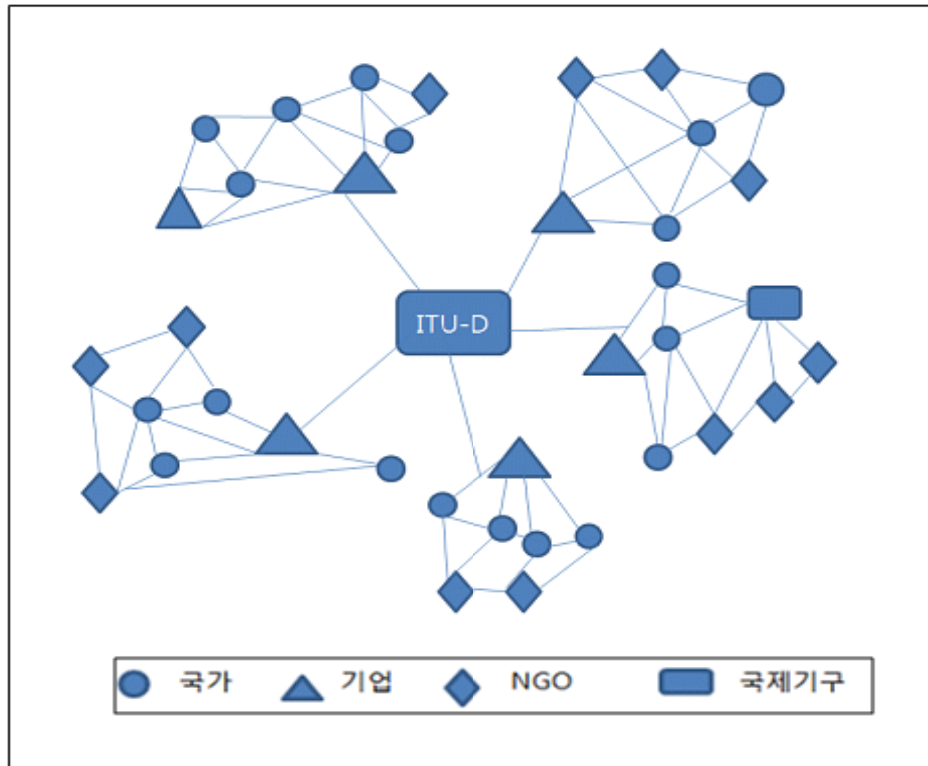
ITU-D의 회담들은 단발성 이벤트에 그치지 않고 행동라인(Action Line)을 수립하여 각 이슈 별로 팀을 조정하고 운영하는 등 실제 자신의 정보격차 해소 사업 계획과 실행을 이러한 회담 중심으로 구상하며 모든 사업에서 규범적으로 중요한 역할을 담당한다.⁸⁹⁾ 또한 실제로 프로젝트를 실행할 때에도 개별 국가단위로 실행할 뿐 아니라 여러 남반구 국가와 파트너십을 맺어 지역 단위로 실행하는 경우도 다수 존재한다. 즉 ITU-D가 글로벌 공공재를 생산하는 방식은 파트너들과 열린 공간에서 회담을 통해 논의하고 사업을 계획하고 평가한다는 것을 알 수 있다.

이러한 특징들을 본다면 ITU-D의 회담들은 단순한 회의이라기보다는 네트워크 형태에 가깝다고 할 수 있다. 특히 공공재를 생산하고 세계 정보격차라는 국가들끼리 해결할 수 없는 목표를 다양한 층위의 행위자들이 모여 연합을 형성하고 문제의식과 가치, 목표를 함께 공유하고 이를 해결하고자 하였다는 점에서 네트워크적 특성이 더욱 부각된다. 정보격차라는 이슈가 국경을 넘어서 모두에게 영향을 미치는 초국적 이슈이기 때문에 ITU-D가 초국적 네트워크를 형성하여 문제해결을 도모한 것이다. 또한 정책이나 실천적 메커니즘 생산뿐 아니라 실질적으로 ICT 관련 지식 공공재를 제공하고 전달하기 때문에 ITU-D의 회담들은

⁸⁹⁾ ITU, 2007.

단순한 정상회담이 아닌 글로벌 정책네트워크의 형태를 가지고 있다고 보는 것이 더욱 적합할 것이다. 글로벌 공공정책 네트워크에는 비국가 행위자의 역할이 돋보이며 정보격차 해소와 정보사회의 도래라는 공통적인 목표와 가치를 가지고 이슈를 특정 절차와 방법을 통해 논의하고 다룬다.

<그림 4-3> ITU-D의 글로벌 공공정책 네트워크



ITU-D가 다른 여러 국가 및 비국가 행위자와 함께 연합을 형성하여 이슈를 다루고 특정 가치와 목표의식을 공유하며 절차를 통해 이슈에 대한 정책을 생산하는 것이 글로벌 공공정책 네트워크의 특성이라는 것을 알 수 있다. 이는 ITU-D는 프로젝트를 실행할 때

개별 국가단위뿐 아니라 지역 단위로도 프로젝트를 실행하는 모습을 통해 알 수 있다. 프로젝트는 정보격차에 대한 문제의식과 이를 해결해 정보사회 도모에 힘써야 한다는 가치를 공유하며 이를 해결하기 위한 정책 실행이 이루어진 것으로 이해할 수 있다. 이 과정을 여러 행위자가 연합을 이루어 실행한다는 것은 ITU-D가 지식이라는 공공재를 글로벌 공공정책 네트워크의 전략으로 생산하고 전파한다는 것을 보여준다.

즉 ITU-D가 그들의 목표와 프로젝트를 실행하는 메커니즘은 글로벌 공공정책 네트워크 형태라는 것을 볼 수 있다. 이 형태는 ITU-D가 중심에 서지 않고 수많은 행위자들의 다리가 되어서 글로벌 공공재를 제공하여 중개자가 되는 것이다. 이는 위 <그림 4-3>과 같이 가시화 할 수 있다. 글로벌 공공정책 네트워크는 앞서 보는 바와 같이 WSIS, WTDG, 연구모임 등 다양한 포럼을 남반구와 북반구 국가, NGO, 기업, 연구기관 등 국가 및 비국가 행위자가 연합을 이루어 이슈를 논하고 정책 실행을 도모한다.

ITU-D의 글로벌 공공정책 네트워크는 ITU-D가 내부적으로 지식이라는 공공재를 생산하고 배포하는 방식을 결정하기 보다는 회원국과 부분회원 등 외부 행위자와 회담에서 논의를 거친 뒤 합의를 통해 공공재를 생산한다. 지식 공공재는 정책 실행 방식, 가치, 목표 등인데 글로벌 공공정책 네트워크와 같이 다양한 국가 비국가 행위자가 연합을 이루어 공유하고 전파하는 것을 볼 수 있다. 즉 ITU-D는 공공재가 생산될 수 있는 논의의 장을 제공하는 것이다. 따라서 <그림 4-3>에서도 중앙에 있는 ITU-D는 각기 다른 국가와 비국가 행위자가 얽힌 다른 네트워크에 연결이 된 모습을 볼 수 있다. 즉 ITU-D가 네트워크 구조에서 허브임에도 서로 다른 네트워크를 연결하는 모습을 볼 수 있다. 즉 ITU-D의 글로벌 공공정책 네트워크는 각기 다른 행위자들을 연결하여 네트워크를 형성하여 그들을 한 자리에 연결한다.

4.2 세계은행의 네트워크 전략

세계은행은 앞서 살펴보았던 ITU-D와는 다른 전략을 펼친다. 세계은행 또한 2000년 열린 G8 오키나와 정상회담에서 DOT Force를 조직하고 결의안을 발표할 때에 유엔개발계획과 함께 의장역할을 수행하는 등 정보격차 해소와 세계 정보격차 해소의 중요성을 설파하는 데에 앞장서 왔다. 하지만 세계은행은 포럼과 회담을 통해 다양한 수준의 많은 행위자가 정책을 논하며 공통된 문제해결을 꾀하는 글로벌 공공정책 네트워크의 형태보다는 전문가들의 지식을 출판물 등으로 생산하여 전파하며 이를 정책으로 실행하는 지식네트워크 (knowledge network)의 형태의 전략을 중점적으로 취해왔다. 또한 활동계획 수립, 평가 및 보고, 전략 수립의 단계에서 수많은 국가 및 비국가 행위자가 모여 논의하는 회담을 주로 실행하는 ITU-D와는 달리 전문가들 중심으로 진행된다.

4.2.1 세계은행의 정책결정 과정과 실행

세계은행은 크게 IBRD(International Bank for Reconstruction), IDA(International Development Agency), IFC(International Finance Corporation), MIGA(Multinational Investment Guarantee Agency), 그리고 ICSID(로 이루어져 있다. IBRD는 신용할 수 있는 최빈국이나 중진국 정부에 차관을 양허하는 기관이며 IDA는 최빈국에게 보조금이나 이자 없는 차관을 빌려준다. 보통 세계은행이라고 부를 경우 이 두 기구를 지칭하며 개발협력을 담당한다. 나머지 기구는 세계은행 그룹(World Bank Group)이라고 했을 때 포함되며 기업에게 차관을 제공하거나 비교적 규모가 작은 편이다.⁹⁰⁾

⁹⁰⁾세계은행 공식 홈페이지

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,pagePK:50004410~piPK:36602~theSitePK:29708,00.html> (검색일: 2012년 10월 30일).

정보격차 해소 사업에 관여하는 수많은 당사자들을 한 곳에 모아놓고 토론의 장을 마련하여 정책 프레임워크를 마련하는 ITU-D와는 달리 세계은행은 소수의 전문가들이 참여하여 보고서나 매뉴얼 등을 생산한다.⁹¹⁾ 또한 세계은행은 다른 대부분의 유엔 산하기구들과는 달리 WSIS나 다른 회담에 적극적으로 참여하지 않고 ICT 지표 생산 등의 정보격차 정책 표준 성립 관련에서만 부분적으로 참여하였다.

세계은행 또한 위 <그림4-1>에서 보았던 프로젝트 순환 구조를 바탕으로 프로젝트를 기획하고 실행, 평가하고 그 결과를 보고하여 다음 기획에 환류 하는 순서로 활동한다. 하지만 세계은행은 목표수립, 계획 및 평가 단계에서 ITU-D와는 달리 세계은행 내부의 전문가를 중심으로 이루어진다. 세계은행의 ICT 전략 수립은 내부적으로 이루어지며 프로젝트 계획과 실행은 이러한 전략에 기반을 하며 수원국의 해당 기관과 함께 이루어진다. 또한 세계은행의 활동은 은행의 독립 평가기관 (IEG: Independent Evaluation Group)이 담당한다. 이처럼 세계은행은 앞서 살펴보았던 ITU-D와는 달리 공공재를 생산하는 방식에서 다른 여러 파트너와 열린 공간에서 회담을 하기 보다는 전문가들이 정보격차 해소 관련 전문지식을 생산한다. 이때는 “열린 개발기술 연대(Open Development Technology Alliance)” 등의 전문가들 사이의 네트워크를 통해 ICT나 정책 관련 전문 지식을 공유하고 생산하며 이러한 지식을 정책으로 실행하기도 한다.⁹²⁾ 또한 정책을 실행하는 과정은 수원국과 양자간 관계를 통해 프로젝트를 실행하고 그 과정에서 이러한 지식을 전달하며 그 결과는 다른 독립적인 전문기관이 평가하는 순서이다.

또한 세계은행의 정보격차 해소 관련 사업의 전략을 정리한 “세계은행의 ICT 분야 전략(“Information and Communication

91) IEG. "An Evaluation of World Bank Group Activities in Information and Communication Technologies," (World Bank: New York, 2011).

92) Open Development Technology Alliance 홈페이지 <http://www.opendta.org/Pages/Home.aspx> (검색일: 2012년 12월 30일).

Technologies: A World Bank Group Strategy”)에서 제시하는 연결(connect), 혁신(innovate), 개혁(transform)의 세 가지 전략 또한 세계은행 내부의 전문가들이 내놓는 것이다.⁹³⁾ 이러한 특징을 보았을 때 세계은행은 시민사회, 정책전문가, 정부 관계자 등이 한 자리에 모여서 세계 정보격차라는 공통된 문제를 해결하는 네트워크를 구성하기 보다는 정책 전문가들이 특정 지식을 공유하고 이에 대한 전문지식을 생산하고 이를 정책 실행과정에 반영하는 형태이다. 검증 받은 전문가들의 전문적인 지식을 출판하여 지식네트워크를 형성한다고 보는 것이 더 적합할 것이다.

이는 지식의 생산과 출판뿐 아니라 정보격차 해소 사업 수행에서도 나타난다. 앞서 살펴본 ITU-D와는 달리 프로젝트를 실행할 때 국가 그룹이나 지역을 대상으로 실행하는 경우는 전체 프로젝트의 8퍼센트에 지나지 않는다. 아래 <표 4-2>에서 보는 바와 같이 92퍼센트는 개별 국가 단위로 프로젝트를 실행한다.

<표 4-2> 세계은행의 프로젝트 수여 대상별 분류

세계은행의 수여	프로젝트	개별 국가 대상 프로젝트	92%
		지역 및 국가 그룹 대상 프로젝트	8%

위에서 보는 바와 같이 세계은행은 특별한 이니셔티브나 지역이나 그룹형성 없이 개별 국가와 파트너십을 맺는다. 이는 수원국의 필요나 정보격차 지수에 따라 세계은행이 필요할 때 마다 프로젝트를 제공하는 형식이다. 이러한 방식은 철저하게 회담을 통해 프로젝트 실행계획을 수립하고 실행하던 ITU-D와는 차이를 보인다.

즉 “열린 개발 기술 연대”와 같은 지식 네트워크는 전 세계의 전문가 집단이 투명성 증진이라는 특정 이니셔티브를 위해 전문지식을

⁹³⁾ World Bank Group. "Information and Communication Technologies: A World Bank Group Strategy." (World Bank: New York, 2002): World Bank Group, "ICT Strategy." (World Bank: New York, 2012).

생산하고 공유하며 이렇게 생산하고 관리하는 지식을 세계은행이 각 국가와 양자간 관계를 통해 프로젝트를 실행하면서 지식을 실천하는 형태이다.

4.2.2 세계은행의 지식네트워크

앞의 1.3장에서 인식공동체, 담론연합, 배태된 지식네트워크 세 가지의 글로벌 지식네트워크 세 가지 종류에 관해 논하였으며 세계은행의 정보격차 해소 사업 전략은 세 가지 지식네트워크의 시각에서 분석할 수 있다. 인식공동체는 학자나 전문가 집단으로 이루어져 있으며 과학적 지식의 합리성에 기반을 둔 보편적 인식을 공유하는 네트워크이다. 이 네트워크에서 지식을 생산하는 주체는 소수의 검증 받은 전문가 집단이다. 이는 “열린 개발기술 연대”와 같은 전문가들의 네트워크 형태로 이루어진다. 세계은행은 포럼보다는 전문가들끼리의 네트워크 전략으로 전문 지식을 출판하는 지식네트워크를 형성한다.⁹⁴⁾ 인식 공동체에서 없어서는 안 될 중요한 부분 중 하나는 즉석 연합(ad-hoc coalition)이다. 세계은행은 정상회담이나 지역 이니셔티브 등을 통해 다양한 층위의 행위자와 협력하기 보다는 자신들의 목적에 부합하는 다른 행위자와 양자적으로 네트워크를 맺으며 문제를 해결하고자 한다.

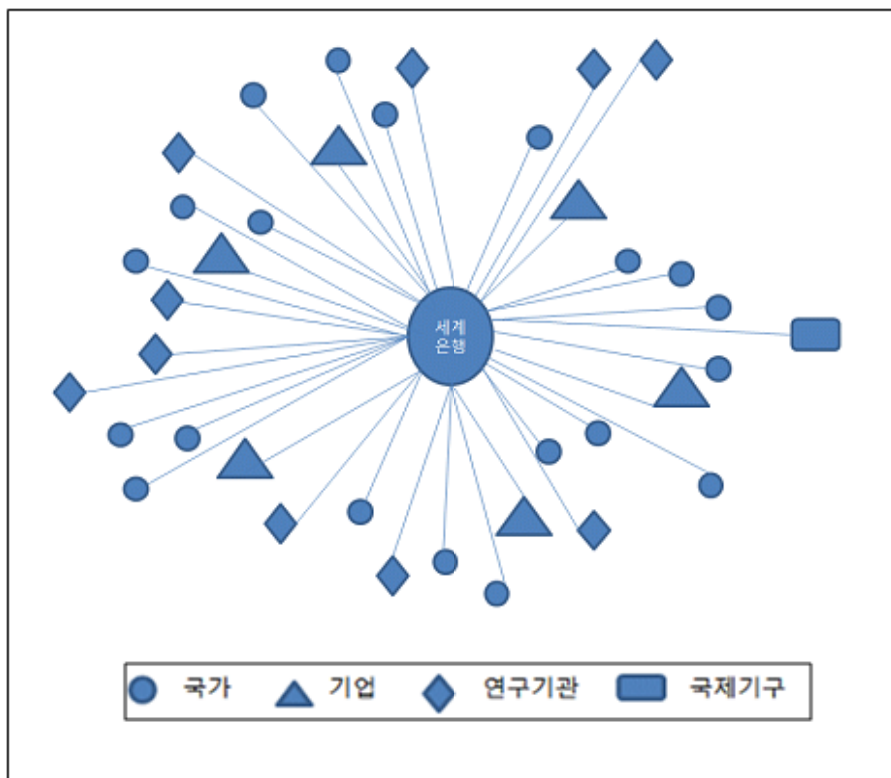
세계은행은 정보격차 문제를 해결하기 위해 ICT를 배포해야 하며 이는 개발에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 담론을 전파하고 이를 증명하기 위해 전문지식을 출판하는 행위로 초국적 정체성을 형성한다. 이는 세계은행의 지식네트워크가 담론연합의 특징을 가지고 있다는 것을 보여준다. 또한 지식경제, 투명성 증진 등의 특정 문구와 이와 관련된 담론을 정보격차 해소 사업 실행 파트너와 공유하고 전파한다.

세계은행은 독립적이고 전문 지식을 가진 외부기관에게 자신들의

⁹⁴⁾ Ibid.

정보격차 해소 사업 평가를 맡김으로써 자신들의 행위에 정당성을 획득하게 되는 배태된 지식네트워크의 특징도 보인다. 세계은행은 사업의 전략 수립과 실행은 내부적으로 실시하지만 평가는 외부 기관인 IEG(Independent Evaluation Group)이 담당한다. 이렇게 외부 기관에게 평가를 맡기는 모습은 회담을 통해 실행부터 전략 수립, 결과 평가까지 수많은 행위자들이 참여해 수행하는 ITU-D와는 사뭇 다른 모습이다.

<그림 4-4> 세계은행의 지식네트워크



즉 세계은행은 ITU-D처럼 다양한 국가와 비국가 행위자가 모여 정책에 관해 논하는 자리를 마련하여 동의를 바탕으로 정책목표 수립과 계획을 실행하지 않고 전문가들이 지식을 생산하고 이를 개별 국가와의 파트너십을 통해 전파한다. 또한 정보격차 지수 표준 설정 등의

정보격차 해소 커뮤니티 내부에서 일관적인 사업 진행을 위해 필요한 부분에서 다른 기구와 협력을 한다. 하지만 대부분 내부 전문가가 지식을 생산하고 국가와 양자 간 관계를 통해 역량강화 및 인프라 제공 등의 프로젝트 실행을 통해 전파한다. 또한 외부 전문기관에게 프로젝트 실행 및 활동 평가를 부탁하여 공신력을 얻는 등 이러한 평가도 회담을 통해 진행하는 ITU-D와는 차이를 보인다. 이러한 세계은행의 작동 방식은 위 <그림 4-4>와 같이 나타낼 수 있다.

위 그림에서 중앙에는 세계은행이 허브로 위치하고 있는 모습을 볼 수 있다. 세계은행은 허브가 되어서 다른 개별 국가와 네트워크를 맺어 정보격차 해소 사업을 진행하며 양자간 관계가 대부분이다. 또한 다른 전문가들과의 지식네트워크를 통해 공통적인 인식과 문제의식을 공유하여 이를 바탕으로 전문지식을 생산하고 프로젝트라는 실천적 메커니즘을 통해 이를 실행하고 타 전문기관으로부터 평가받아 전문성과 신뢰성을 검증받는다.

4.3 각 기구의 네트워크 전략과 정보격차 해소

각 기구는 보는 바와 같이 조금씩 다른 네트워크 전략을 구사한다. 두 기구 모두 공공채로서의 지식을 생산하지만 이를 생산하는 방식과 전파하기 위해 외부 행위자와 관계를 맺는 전략이 차이를 보인다.

ITU-D는 남반구와 북반구 국가와 기업, 연구기관, NGO 등의 비국가 행위자들이 한자리에 모여 정보격차 관련 이슈와 정책을 논하는 회담을 통해 활동 계획 수립, 실행 및 평가 등을 실행한다. 따라서 많은 행위자들이 회담을 통해 네트워크를 형성하여 소통할 장을 마련해준다. 이는 <그림 4-3>에서처럼 ITU-D가 노드들의 중앙에서 링크를 독점하기 보다는 다른 노드들이 링크를 통해 네트워크를 형성하도록 도움을 주는 역할을 한다.

이와 반대로 세계은행은 전문가 집단이 지식을 생산하고 다른 국가들과 양자간 관계를 통해 이를 전파하고 인프라를 배포하는 모습을 볼 수 있다. 또한 세계은행은 자신들의 활동 평가 또한 다른 전문 기관에 의뢰하여 전문가 중심의 인식공동체, 담론 연합, 그리고 배태된 지식 네트워크 세 가지 지식네트워크의 특성 모두를 보인다. 이러한 세계은행의 전략은 앞서 <그림 4-4>에서 보았듯이 세계은행을 중심으로 링크가 형성되는 네트워크 전략을 가진다. 즉 세계은행은 정보격차 해소를 위한 활동 계획 수립, 실행, 그리고 평가의 전문성을 강조하며 이를 각 국가에게 배포한다. 국가 및 비국가 행위자들의 소통의 장을 마련하던 ITU-D와는 다른 양상이다.

이처럼 ITU-D는 회담을 통한 소통과 합의를 바탕으로 글로벌 공공정책 네트워크를 통해 글로벌 공공재를 생산하고 배포하며 세계은행은 전문가들의 지식네트워크를 통해 같은 활동을 펼친다. 두 기구는 글로벌 정보격차 해소 커뮤니티에 글로벌 공공재를 제공하지만 각기 다른 네트워크 전략을 통해 공공재를 생산하고 배포하는 모습을 볼 수 있다. 두 기구는 각기 다른 층위에서 네트워크를 형성하며 구조적 공백을 메우기 위한 중개자 역할을 수행하는 것으로 볼 수 있다. 이렇게 층위가 다른 네트워크 전략을 통해 구조적 공백을 가진 2000년대 이전 정보격차 해소 네트워크 구조는 더욱 공고해 질 수 있다.

4.4 각 기구와 아프리카의 네트워크 사례

본 장에서는 지금까지 4장에서 살펴본 ITU-D와 세계은행의 네트워크 전략을 아프리카 국가의 사례를 통해 알아본다. 본 장에서는 앞서 각 기구가 아프리카 지역 정보격차 해소사업을 진행할 때 어떻게 아프리카에 관여하며 다른 행위자와 관계를 맺는지 앞서 살펴본 네트워크 전략을 사례를 통해 살펴본다.

ITU-D의 BDT가 중심이 되어 르완다에서 진행된 일 중 가장 주목할 만한 것은 “아프리카 연결 회담(Connect Africa Summit)”이다. 이는 2007년 10월 29일부터 30일까지 르완다의 수도 키갈리에서 열렸으며 54개 국가에서 1036명이 참가하였다. 이는 6명의 국가원수, 23명의 장관급 인사, 그리고 20개의 기업이 참가하였으며 세계은행, EC, 아프리카 개발은행, UNECA 등 여타 국제기구도 참여하였다.

본 회담은 2003년 제네바에서 열린 WSIS에서 결정된 9번 조항의 C2 행동라인(Action Line)을 바탕으로 실행되는 프로젝트이다.⁹⁵⁾ 회담에서 논의된 내용은 WSIS에서 발효된 목표의 실행을 촉구하며 아프리카 지역의 브로드밴드 인터넷 망 구축과 역량강화를 위해 ITU-D가 사하라이남 지역에 설립한 Centre of Excellence의 네트워크를 강화하자는 것이 주된 내용이다.⁹⁶⁾

또한 본 회담에서 참가자들이 각자 향후 목표를 발표하며 세부정책 사항도 결정하였다. 세계은행은 2012년까지 아프리카에 ICT 원조를 2배로 증가시키기로 하였고 EU와 아프리카 개발은행은 아프리카와 파트너십을 강화하여 브로드밴드 망 인프라 구축에 힘쓰겠다고 밝혔다. 또한 두 개의 Centre of Excellence가 각각 르완다와 튀니지에 설립될 것이며 마이크로소프트사는 ITU와 협력하여 참가자들의 정보격차 해소사업이 WSIS에서 제시한 목표에 얼마나 효과적인지 추적하는 “ICT 글로벌 시선(Global View)”을 시작하겠다고 밝혔다.

또한 2006년 도하에서 열린 WTDC에서 발효된 선언문을 아프리카의 정보격차 해소 사업 실행에서 우선순위에 두며 Centre of Excellence를 통해 아프리카 전역의 전문가 데이터베이스를 구축하여 역량강화를 위해 적극 활용할 것이라고 밝힌다.⁹⁷⁾

95) WSIS C2 행동라인 <http://www.itu.int/ITU-D/wsis/C2/index.html> (검색일: 2012년 11월 30일).

96) ITU-D, "Connect Africa Summit Outcome Report, October 29-30 2007," (ITU: Geneva, 2007).

97) ITU-D, "Connect Africa Summit: The Countdown to 2015, Inaugural Edition, Vol.1," (ITU: Geneva, 2007).

무엇보다도 “아프리카 연결 회담”은 2007년으로 끝나는 것이 아니라 2년마다 한번 씩 열리며 2009년에는 아프리카의 ICT 지역기구인 NEPAD e-African Commission과 브로드밴드 구축을 위해 협력을 강화한다고 밝혔다.⁹⁸⁾

이처럼 ITU-D는 아프리카 지역에 정보격차 해소 사업을 진행할 때 여러 국가와 비국가 행위자가 모여 정책을 논하고 이를 통해 프로젝트를 기획 및 평가하는 글로벌 공공정책 네트워크의 전략을 취하는 것을 볼 수 있다.

세계은행은 이와는 사뭇 다른 모습이다. 세계은행은 ITU-D가 주관하는 회담에는 참가하지만 이러한 회담을 직접 개최하지는 않는다. 세계은행은 아프리카 국가와 양자간 관계를 통해 사업을 진행하며 이러한 사업에 착수하기 전 전문가들의 철저한 사전조사를 바탕으로 이루어진다. 이는 앞서 설명한 아프리카 지역의 백본망을 구축하는 RCIP 사업에서도 잘 드러난다. 세계은행은 말라위, 모잠비크, 케냐 등의 수원국과 논의를 통해 기존에 실행되고 있는 정보격차 해소 관련 사업, 국가 전략 등을 검토한 뒤 이에 맞는 프로젝트를 실행한다.

이 과정에서는 전문가들이 지식과 조사를 바탕으로 사전조사를 실시하며 프로젝트 실행 계획을 담당한다. 이는 세계은행 내부와 파트너 기관의 전문가들이 인식공동체를 형성하여 지식을 공유하고 이를 전파하기 위해 담론연합을 각 국가와 양자적으로 구성하고 후차적으로 다른 독립된 전문 기관인 IEG를 통해 평가받는다.

아프리카에서 각 기구가 활동하는 모습은 차이를 보인다. ITU-D는 여러 행위자가 모여 정책을 기획하고 실행 및 평가하는 글로벌 공공정책 네트워크의 전략을 취하는 반면 세계은행은 전문지식을 가진 전문가들이 국가와의 양자간 관계를 통해 사업을 진행하며 담론연합을 구성하는 지식네트워크의 전략을 취한다.

이처럼 각 기구는 정보격차 해소를 위해 글로벌 공공재를 제공하며 중개자 역할을 수행하지만 그 네트워크 전략에서는 차이를 보인다.

⁹⁸⁾ ITU-D, "Connect Africa: Investing in Africa's Progress," (ITU: Geneva, 2009).

5. 결론

본 논문은 정보격차 해소라는 국제적인 이슈를 해결함에 있어서 국제기구의 역할을 살펴보았다. 국제기구는 초기 정부중심 정보격차 해소 네트워크 구조에 발생한 구조적 공백을 메우기 위한 중개자의 역할을 수행하여 네트워크를 더욱 공고히 하였다. 1980년대부터 시작된 정보격차 해소 개발협력 사업은 대부분 정부중심으로 이루어졌으며 국제기구는 정부 간 활동을 지원하는 수준에 그쳤다. 하지만 2000년 G8 오키나와 정상회담에서 DOT Force를 통해 정보격차는 개발을 위해 시급히 해소되어야 할 문제이며 국가뿐 아니라 국제기구, NGO, 기업 모두 나서서 해결하고자 하는 의지를 국제적으로 내비쳤다. 이때부터 국제기구가 직접 나서서 정보격차 해소사업을 진행한다. 특히 특수기구들은 초국적인 영역에서 독자적인 활동을 펼친다.

본 논문은 이렇게 초국적인 영역에서 정보격차 해소를 위해 활동하는 국제기구는 공공재로서의 지식을 제공한다. 하지만 초국적으로 활동하는 국제기구들이 정보격차 해소에 의지를 내비치고 글로벌 공공재 생산을 할 수 밖에 없는 자신들의 역할과 국제사회의 요구를 인식하고 활동하지만 각 기구마다 활동하는 그 층위에서 조금씩 차이를 보인다.

ITU-D는 정보격차 해소가 가지고 오게 될 사회적 참여 증진과 정보사회에 중점을 둔다. ITU-D는 앞서 살펴보았다시피 지역 Center for Excellency 를 설립하는 등 역량강화 사업에 가장 주력하며 사람들이 ICT를 활용하여 정보사회에 참여하는 것을 강조한다. 또한 이를 위해 WTDC, WSIS 등의 회담을 통해 남반구와 북반구의 국가 및 비국가 행위자들이 한자리에 모여 토의를 하고 동의를 바탕으로 활동 계획 및 실행, 평가를 결정한다. 이처럼 회의의 장을 통해 다양한 행위자가 소통하고 정책을 결정하고 실행하는 것은 글로벌 공공정책 네트워크 전략이라고 설명할 수 있다.

세계은행은 ITU-D와는 조금 다른 정보격차 해소 전략을 펼친다.

세계은행은 빈곤퇴치가 목적인 개발협력 기구이다. 따라서 정보격차 해소가 가지고 올 경제적 효과를 강조하며 지식경제 달성을 목표로 한다. 모두가 개발을 위해 지식에 접근하여 활용할 수 있는 도구로서의 ICT 중요성을 강조하며 정보격차 해소가 시급한 문제라고 주장하며 활동한다. 세계은행은 ITU-D보다 백본 통신망, 전자통신망, 긴급 통신망 등의 인프라 사업에 주력한다. 또한 창업/기업 경쟁력 강화 등의 경제적 e-전략 분야에도 많은 투자를 한 것으로 나타났다. 세계은행은 또한 전문가들 간의 지식네트워크를 통해 ICT 관련 지식을 출판하고 생산하며 정보격차 해소 사업 계획을 수립한다. 또한 외부 전문 평가기관에게 평가를 의뢰하여 전문성을 인정받는다. 많은 행위자들 사이의 커뮤니케이션보다는 전문 지식 생산과 배포에 중점을 맞추는 지식네트워크 전략을 펼친다. 이러한 지식네트워크 전략은 세계은행이 중심 노드가 되어 국가 및 비국가 행위자와 양자간 관계를 통해 네트워크 내부에서 강력한 중심성을 갖는 구조를 보인다.

지금까지 살펴본 바와 같이 정보격차 해소라는 국제적인 이슈에 많은 행위자들이 참여하고 각기 조금씩 다른 층위에서 활동한다. 초기 정보격차 해소 네트워크는 공공재의 부재라는 구조적 공백을 내제하였고 누군가가 공백을 메우는 중개자 역할을 수행해야만 했다. 그 와중에 초국적 전문기구인 세계은행과 ITU가 자신들의 능력과 국제사회의 요구를 인식하여 등장하게 된다. 하지만 정보격차 해소라는 넓은 이슈 분야에서 각기 조금씩 다른 층위에서 활동하여 자신들의 특성을 살리는 모습을 볼 수 있다. 또한 각기 다른 네트워크 전략으로 정보격차 해소 네트워크를 더욱 공고히 하는 모습을 볼 수 있다.

이러한 역할 분담은 국제적인 합의를 거친 것은 아니다. 본래 서로 다른 목적으로 설립된 국제기구가 정보격차라는 공통된 이슈를 각기 조금씩 다른 이유로 다루기 시작하고 해결에 나선다. 이는 전통적인 협력의 개념에서는 설명하기 어려우므로 네트워크 시각을 도입하였다. ITU와 세계은행 모두 정보격차 해소가 시급히 해결되어야 할 국제이슈임을 인정하고 이와 관련된 담론 재생산을 통해 이러한 인식을 확산시킨다. 동시에 자신들만이 글로벌 공공재를 제공할 수 있음을 인정한다.

하지만 둘은 정보격차의 다른 층위를 다루고 이는 사전에 합의되어서 역할분담이 된 것은 아니지만 본래 두 기구의 전문분야에 따라 각자의 네트워크 전략을 구상하게 된 것으로 이해할 수 있다.

결국 서로 다른 목적으로 설립된 기구가 정보격차 해소라는 공통된 이슈에 참여하면서 자연스럽게 역할분담이 이루어지고 정보격차 해소 네트워크 구조가 더욱 공고해지는 효과를 낳았다.

국제기구가 본격적으로 글로벌 공공재 제공을 위해 초국적 활동을 펼치기 시작한지 이제 십 년 남짓 되었다. 아직까지 큰 성공사례를 찾기는 이르지만 이러한 글로벌 공공재로 정보격차 해소 사업을 진행함에 있어서 공여주체와 수원국 모두 한결 편리해진 것은 사실이다. 또한 이러한 네트워크 전략이 계속된다면 미래에는 정보화의 새로운 국면이 펼쳐질 것으로 기대된다.

- 참고문헌 -

- Allotey, F. 1986. "Information Technology in Africa Issues and Policies." *Information Technology for Development*, Vol.1, No.1.
- Bertin, Martens. 2005. "Why Do Aid Agency Exist?" *Development Policy Review*, Vol.23, No.6.
- Brussel, Jennifer. 2005. "International Norms on ICTs for Development: New Data, Findings and Opportunities for Analysis." Presentation Paper for the 101st American Political Science Association Annual Meeting.
- Burt, Ronald. 1992. *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. USA: Harvard University Press.
- DOT Force, Genoa Action Plan
<http://www.g8.utoronto.ca/summit/2001genoa/dotforce1.html>
(검색일: 2013년 01월 29일)
- Gilbert, C. and Powell, A. 1999. "Positioning the World Bank." *Economic Journal*, Vol.109.
- Goddard, Stacie. 2009. "Brokering Change: Networks and Entrepreneurs in International Politics." *International Theory*, Vol.1, No.2.
- Guillen, Mauro. and Saurez, Sandra. 2005. "Explaining the Global Digital Divide: Economic, Political and Sociological Drivers of Cross-National Internet Use." *Social Forces*, Vol.84, No.2.
- Heeks, Richard. 2005. "e-Government as a Carrier of Context." *Journal of Public Policy*, Vol.25, No.1.
- _____. 2008. "ICT4D 2.0: The Next Phase of Applying ICT for International Development." *IEEE*.
- Informatics Technology." *Information Technology for Development*,

- Vol.1.
- Intven, Hank. 2000. "Telecommunications Handbook." World Bank Group: New York.
- Jeffrey, James. 2005. "The Global Digital Divide in the Internet: Developed Countries Constructs and Third World Realities." *Journal of Information Science*. Vol.31, No.2.
- Kangulu, C. M. 1995. "An evaluation of the Pan-African Development Information System (PADIS): with particular reference to Zambia." *Journal of Information Science*, Vol.21, No.5.
- Kenney, Gerard. 1995. "The Missing Link-Information." *Information Technology for Development*, Vol.6, No.1.
- Klein, Hans. 2005. "Understanding WSIS: An Institutional Analysis of the UN World Summit on the Information Society." *Information Technologies and International Development*, Vol.1, No.3/4.
- Liebowitz, J. 2001. "Knowledge Management and its Link to Artificial Intelligence." *Expert Systems with Applications*, Vol.1, No.6.
- Mavaddat, Farhad. 1986. "Transferring or Transplanting Technologies? The Case of informatics technology," *Information Technology for Development*, Vol.1.
- Moyo, Lesly. 1996. "Information Technology strategies for Africa's Survival in the Twenty-First Century: IT all pervasive." *Information Technology for Development*, Vol.7, No.1.
- Norris, Pipa. 2001. *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet World Wide*. USA: Cambridge University Press.
- Stone, Diane. 2003. "The 'Knowledge Bank' and the Global Development Network." *Global Governance*, Vol.9.

- _____. 2004. "Transfer Agents and Global Networks in the 'Transnationalization' of Policy." *Journal of European Public Policy*, Vol.11, No.3.
- _____. 2008. "Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks." *The Policy Studies Journal*, Vol.36, No.1.
- Stone, Diane. and Maxwell, Simon Eds. 2005. *Global Knowledge Networks and International Development: Bridges Across Boundaries*. London: Routledge.
- Talero, Eduardo. and Gaudette, Philip. 1995. "Harnessing Information for Development: A Proposal for a World Bank Group Vision and Strategy." *Information Technology for Development*, Vol.6.
- UNECA. 1990. "Implementation of the Pan African Development Information System(PADIS) in North Africa. December 1988 - March 1990. Tripoli." UNECA: Africa.
- United Nations. 2005. "Core ICT Indicators: Partnership on Measuring ICT for Development." UN: Beirut.
- Wade, Robert. 2002. "Bridging the Digital Divide: New Route to Development or New Form of Dependency?" *Global Governance*. Vol.8.
- Wolff, Laurence. and Mackinnon, Soledad. 2002. "What is the Digital Divide?" *Technologia*, (July-September).
- 김상배. 2008. "지식네트워크의 세계정치." 『세계정치』 Vol.29, No.1.
- _____. 2010. 『정보혁명과 권력변환: 네트워크 정치학의 시각』 서울: 한울아카데미, 2010).
- 김태은. 2011. "아프리카의 ICT 발전의 현재 및 미래: 신전략 시장으로서의 함의." 『정보통신정책연구원 초점』, Vol.23, No.20.
- 남상열, 정원조, 윤예린. 2010. "글로벌 이슈에 대한 국제기구 ICT 분야의 대응 논의와 시사점." 『정보통신정책연구원 기본연구10-14』.
- 문상현. 2005. "글로벌 디지털 디바이드의 담론적 구성과 함의." 『한국

언론학회』 Vol.49, No.6.

- 박민정. 2011. "ITU의 정책이슈 및 향후 추진 방향: PP-10과 GSR-10 결과를 중심으로." 『정보통신정책연구원 초점』, Vol.23, No.3.
- 서보현. 김애연. 2011. "국제표준화회의 참가보고: ITU-D SG1, SG2 회의." TTA Journal, Vol.138.

ITU-D 관련

Doha Action Plans.

<http://www.itu.int/ITU-D/wtdc06/pdf/dohaactionplan.pdf> (검색일: 2013년 01월 29일).

Doha Declaration. 2006.

<http://www.itu.int/ITU-D/conferences/wtdc/2006/DohaDeclaration.html> (검색일: 2013년 01월 29일).

ITU-D 홈페이지. <http://www.itu.int/en/ITU-D/Pages/default.aspx> (검색일: 2013년 01월 29일).

_____. "Connect Africa Summit: The Countdown to 2015, Inaugural Edition, Vol.1." ITU: Geneva.

_____. 2004. "ITU-D Operational Plans 2004~2009." ITU: Geneva.

_____. 2004. "ITU-D Operational Report, 2004-2007." ITU: Geneva.

_____. 2007. "Connect Africa Summit Outcome Report, October 29-30 2007." ITU: Geneva.

_____. 2009. "Connect Africa: Investing in Africa's Progress." ITU: Geneva.

_____. WSIS 선언문

ITU. 2009. "ITU-D Operational Plan 2009-2013." ITU: Geneva.

WSIS 홈페이지 <http://www.itu.int/wsis/index.html> (검색일: 2013년 01

월 30일).

WSIS Resolution 73.

<http://www.itu.int/wsis/docs/background/resolutions/73.html> (검색일:
2013년 01월 29일).

세계은행 관련

세계은행 공식 홈페이지

[http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,
pagePK:50004410~piPK:36602~theSitePK:29708,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/0,,pagePK:50004410~piPK:36602~theSitePK:29708,00.html)
(검색일: 2013년 01월 29일).

IEG. 2011. "An Evaluation of World Bank Group Activities in Information and Communication Technologies." World Bank: New York.

InfoDev. 2009. "Public-Private Partnership in E-Government Knowledge Map." IBRD: Washington.

GNet.

[http://cloud2.gdnet.org/~organizations/Pan%20African%20Development%
20Information%20System%20\(PADIS\),%20Ethiopia](http://cloud2.gdnet.org/~organizations/Pan%20African%20Development%20Information%20System%20(PADIS),%20Ethiopia) (검색일 2013년
01월 25일).

Open Development Technology Alliance 홈페이지

<http://www.opendta.org/Pages/Home.aspx> (검색일: 2012년 12월
30일).

World Bank Group. 2002. "Information and Communication Technologies: A World Bank Group Strategy." World Bank: New York.

World Bank Group. 2012. "ICT Strategy." World Bank: New York.

World Bank. 1998. "Knowledge for Development." World Bank

Group: New York.

World Bank. 2002. "Information and Communication Technologies: A World Bank Group Strategy." World Bank Group: New York.

World Bank. 2008. "Project Appraisal Document on a Proposed Grant in the amount of SDR 15.3 Million (US \$24 Million Equivalent) to the Republic of Rwanda for a Regional Communications Infrastructure Program (Phase2)– Rwanda Project (RCIPRW) under the Regional Communications Infrastructure Apl Program." World Bank Group: New York.

– Abstract –

World Digital Divide and the Role of International Organizations

Network Strategies of the ITU and the World Bank

Jiyeon Kim

International Relations Major

Seoul National University

This study aims to define the role of international organizations (IOs) that work on the transnational level to reduce the world digital divide. Transnational activities of the IOs have started in the 2000s. Before this period, most of the activities were conducted by governments, and the recognition on the positive relationship between the reduction of the digital divide and social economic development was not dominant. However, the Millennium Development Goals (MDGs) and the DOT Force (Digital Opportunities Task Force), which came into effect as a result of the G8 Okinawa Summit, strengthened the discourses that the reduction of the digital divide is essential for the development. As such, ICT4D (ICT for Development) activities, such as projects, conferences, capacity building programs, have started since the

2000s. At the same time, non-state actors, such as NGOs, IOs, and think tanks, emerged as active actors in ICT4D, and IOs began to take their own role.

What role do IOs take in ICT4D to reduce the digital divide? Previous literatures attempt to find the answers by looking at the role of IOs in development cooperation activities in general. It has been dominantly argued that IOs provide knowledge, which can be considered as global public goods. This study takes a step forward from this dominant argument, by looking at the ICT4D area in specific; why does it have to be IOs to provide global public goods, knowledge?; Why not governments?; Do all different IOs provide public goods with a same strategy? In order to answer these questions, this study employs the 'structural hole' and 'broker' concepts from the social network theory. Also, it will explain different strategies of various IOs, by using the 'global public policy network' and 'knowledge network' concepts. This study puts a particular focus on the ITU (International Telecommunications Union) and the World Bank, which are the two most active IOs in ICT4D with different organizational structures and history.

First, this study accounts for the role of IOs in ICT4D, with the 'structural holes' and 'brokers.' It defines the lack of knowledge in ICT4D activities as the 'structural hole' and explains why IOs should be a 'broker' to bridge this hole. In the following part, it analyzes the activities of the ITU and the World Bank, who are the 'broker' to bridge the 'structural hole' by providing global public goods, knowledge. The ITU, an intergovernmental organization, and the World Bank, a special bank, share a common objective, which is to bridge the digital divide, but they present different understandings on what the digital divide means. Also, the two organizations focus on different areas of ICT4D projects. The difference between the

two will indicate that various IOs work on different levels as brokers.

This study will also explain the two different strategies of the ITU and the World Bank, in a network perspective. The ITU takes a 'global public policy network' strategy, which allies with various actors, such as governments, NGOs, corporations, and think-tanks. On the other hand, the World Bank chooses 'knowledge network' strategy, which is a coalition of experts from all over the world to create and share knowledge through various networks and policy practices.

This study can contribute to define the role of IOs in world ICT4D, by applying a network perspective to show how various IOs interact with each other on the same issue. Through this, it implies the collective labor mechanism that enables different IOs to interact and to provide global public goods, knowledge to the international development cooperations.

Key Words: digital divide, network, global public goods, ITU, World Bank, structural holes, broker, global public policy network, knowledge network

Student Number: 2010-23047