

인터넷 거버넌스와 멀티스테이크홀더 정책 형성¹

오병일 (정보인권연구소 이사)

1. 인터넷 거버넌스

이제 인터넷은 우리 삶의 일부가 되었고, 경제, 사회, 문화를 비롯한 사람들의 삶의 방식을 변화 시키고 있다. 우리가 '인터넷'을 얘기할 때, 그 용어가 지칭하는 것이 무엇인지 모호할 정도이다. TCP/IP 프로토콜로 연결된 네트워크인가? 새로운 미디어? 온라인에 구축된 가상의 사회? 혹은 모든 사물이 연결되는 세상(Internet of Things)?

그것이 무엇을 지칭하든, 인터넷과 관련된 모든 측면에서, 그것이 제대로 운영되기 위해서는 일정한 규칙과 규범이 필요하다. 물리적인 망이 효율적으로 연결되어야 하고, 서로 다른 네트워크가 상호 작용하기 위해서는 TCP/IP, HTTP 와 같은 기술 표준과 전 세계적으로 고유하게 식별할 수 있는 도메인 네임이 필요하며, 이렇게 형성된 공간에서 이루어지는 콘텐츠와 사람들 사이의 상호작용을 조정할 규범이 필요하다. 예를 들어, 쉽게 복제, 전파될 수 있는 환경에서 문화의 창작과 소통에는 어떠한 규칙이 적용되어야 하는지, 온라인 공동체에서 발생하는 분쟁은 어떻게 해결해야 하는지, 자동화된 개인정보 수집과 빅데이터 환경이 개인의 인권에 미치는 영향은 어떠한지 등. 인터넷의 운영에 필요한 이러한 규범들(기술 표준, 윤리적 규범, 법규 등을 포함하는 의미에서)은 '누가', '어떻게' 만들어야 할까? '인터넷 거버넌스'(Internet Governance)는 이러한 질문들에 관련된다.

그런데, 왜 '거버먼트(government)'가 아니라 '거버넌스'인가? 이는 우선 인터넷의 세계적인 성격에 기인한다. 우선 인터넷이 작동하기 위한 기본 요건인 IP 주소의 분배, 도메인 네임 할당 등이 세계적인 차원의 조정을 필요로 한다. 또한, 국경을 넘나드는 사이버 범죄에 대한 대응, 글로벌 서비스를 통한 전자 상거래와 개인정보 수집에 적용되는 원칙 등 세계적 차원의 규범 수립이나 협력을 필요로 하는 경우가 많아졌다. 둘째는 인터넷의 규범 형성에는 비단 정부의 역할 뿐만 아니라, 기업, 시민사회 등 다른 행위자의 역할 및 협력이 필수적이 되었기

¹ 이 글은 2016년 4월 21일(목), 정동 프란치스코 교육회관에서 가톨릭대 과학기술민주주의 SSK 연구단 주최로 개최된 <과학기술과 전문성의 정치, 그리고 거버넌스 : 시민참여 20년의 성찰적 평가> 토론회에 제출된 발제문입니다.

때문이다. 인터넷과 관련된 기술 표준은 RFC(Request for Comments)라는 형식으로, 민간 기술자들 사이의 공개적인 토론과 소통을 기반으로 형성되었다. 또한, 인터넷의 규범이란 비단 법이나 협약 만을 의미하는 것이 아니라, 인터넷 공동체 내에 형성되는 암묵적인 윤리, 기업의 자율 규제 등도 빠르게 변화하는 인터넷의 특성과 맞물려 법이나 국제협약보다는 비정부 행위자의 일정한 역할과 책임, 그리고 협력에 기반한 유연한 시스템이 강조되고 있다.

그러나 ‘인터넷 거버넌스’²의 개념은 여전히 모호하다. 즉, 거버넌스의 대상, 주체, 방법에 있어서 여전히 ‘형성중’에 있다. 그래서, 인터넷 거버넌스를 최초로 규정한 국제 문서라고 할 수 있는 2005년 ‘정보사회를 위한 튀니스 어젠더(Tunis Agenda for the Information Society)’에서도 이를 ‘working definition’이라고 규정하고 있다.³

튀니스 어젠더 34항은 인터넷 거버넌스를 다음과 같이 규정하고 있다.

“정부, 민간기업, 시민 사회가 각자의 역할을 통해, 인터넷의 발전 및 이용에 영향을 미치는, 공유된 원칙, 규범, 규칙, 의사결정 절차 및 프로그램의 개발 및 적용”⁴

이렇게 개념 정의를 하기는 했지만, 그 해석에 대한 논란도 계속되고 있으며, 이를 구체적으로 어떻게 구현할 것인지 역시 현재 진행형이라고 할 수 있다.

현재 인터넷 거버넌스와 관련된 모든 이슈⁵를 담당하는 단일한 기구는 없다. 인터넷 주소자원과 관련한 관리는 인터넷주소관리기구(ICANN)에서, 통신 인프라 주파수는

² 또한, 정보사회와 관련된 이슈들이 비단 ‘인터넷’으로 수렴되는 것은 아닐터인데, ‘인터넷 거버넌스’라는 개념을 사용함으로써, 관련 의제의 범위가 좁아지는 측면도 있다. 예를 들어, CCTV, ID 카드, 유전자(DNA) 데이터베이스, 국민식별번호 등의 문제들은 정보화와 관련하여 매우 중요한 이슈들이지만, 이를 인터넷 거버넌스의 의제라고 할 수 있을지는 모호하다.

³ Tunis Agenda는 제2차 정보사회세계정상회의(World Summit on the Information Society, WSIS)의 최종 결과물이다. 제1차 WSIS는 2003년 제네바에서, 2차 WSIS는 2005년 튀니스에서 개최되었다. Tunis Agenda의 인터넷 거버넌스 정의는 1차 WSIS 이후 만들어진 ‘인터넷 거버넌스 워킹그룹(Working Group on Internet Governance)’ 보고서의 제안을 수용한 것이다.

* Tunis Agenda : <http://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html>

* Report of the Working Group on Internet Governance (2005년 6월) :

<http://www.wgig.org/docs/WGIGREPORT.pdf>

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

⁵ 인터넷 거버넌스 워킹그룹은 인터넷 거버넌스와 관련된 공공정책 의제를 다음과 같은 4개의 카테고리로 분류하고 있다.

국제전기통신연합(ITU)에서, 인권 이슈는 UN 인권이사회에서, 지적재산권 이슈는 세계지적재산권기구(WIPO)나 세계무역기구(WTO)에서, 그리고 각 국가의 법령 등을 통해 인터넷 관련 이슈들이 다뤄지고 있다. 인터넷 거버넌스 포럼(Internet Governance Forum, IGF)은 제반 이슈들이 논의되는 공간이지만, 강제력을 갖는 어떤 규범을 제정하지는 않는다. 세계적인 인터넷의 거버넌스를 위해 어떠한 규범이나 협정이 필요한지, 어떠한 기구에서 이를 담당할 것인지 등 인터넷 거버넌스를 둘러싼 논쟁은 여전히 계속되고 있다.

2. 멀티스테이크홀더 모델

(1) 멀티스테이크홀더 모델의 개념

멀티스테이크홀더(Multi-stakeholder) 모델, 혹은 멀티스테이크홀더 인터넷 거버넌스는 인터넷의 관리 및 공공 정책의 형성 과정에 정부 뿐만 아니라 시민사회, 기업, 학계 및 기술계, 국제기구 등 다양한 이해당사자들의 참여와 협력을 바탕으로 한 의사결정 방식을 의미한다.

여전히 논쟁적이기는 하지만, 인터넷 거버넌스에서 ‘멀티스테이크홀더 모델’에 대한 공감대는 확산되고 있다. 2002년 1월, 정보사회세계정상회의(World Summit on the Information Society, WSIS)를 개최하기로 결의한 UN 문서⁶에서는 ‘다른 관련 이해당사자와의 파트너십’이라는 표현이 사용되기는 하지만, ‘멀티스테이크홀더’라는 용어가 나타나지는 않았다. 그러나 2003년 제네바에서 개최된 1차 WSIS와 2005년 튀니스에서 개최된 2차 WSIS 사이에 운영되었던 ‘인터넷 거버넌스 워킹그룹’의 보고서에서 ‘멀티스테이크홀더’라는 용어를 사용했으며, 이 보고서 내용을 수용했던 2005년 튀니스 어젠더에서도 이 용어가 여러 번 나타난다. 예를 들어, 튀니스 어젠더 37항은 다음과 같이 멀티스테이크홀더 접근을 지지하고 있다.

(a) 기반시설 및 핵심적인 인터넷 자원과 관련한 이슈 : 도메인 네임, IP 주소, 루트 서버 관리, 기술 표준, 상호 접속, 통신 기반, 다국어지원 등. 이 이슈들은 인터넷 거버넌스와 직접 관련된다.

(b) 인터넷의 ‘이용’과 관련된 이슈 : 스팸, 네트워크 보안, 사이버 범죄.

(c) 인터넷과 관련되지만, 인터넷 이상의 영향을 미치며 기존 조직에서 담당하고 있는 이슈 : 지적재산권, 국제 무역.

(d) 인터넷 거버넌스의 개발 측면과 관련된 이슈 : 개발도상국에서의 역량 개발.

⁶ 정보사회 세계정상회의에 대한 UN 총회 결의안 (A/RES/56/183)

“37. 우리는 인터넷 거버넌스와 관련된 국제기구, 정부간 기구, 그리고 다른 기구의 활동의 조정과 그들 사이의 정보 교환을 증진하고자 한다. 가능한 모든 수준에서 멀티스тей크홀더 접근이 채택되어야 한다.”⁷

튀니스 어젠더의 권고로 2006 년부터 시작된 IGF 는 포럼의 운영을 위해 ‘멀티스тей크홀더 자문 그룹(Multi-stakeholder Advisory Group)’을 구성하였다. 이후 멀티스тей크홀더는 경제협력개발기구(OECD), 유럽 평의회(Council of Europe), G8 등 국제 정부간 기구에서 인터넷 거버넌스의 운영 원칙의 하나로 지지를 받고 있다.⁸

2014 년 4 월에는 ‘인터넷 거버넌스의 미래에 대한 세계 멀티스тей크홀더 회의’(Global Multistakeholder Meeting on the Future of Internet Governance)가 개최되었다. 일명 ‘넷문디알(NETmundial)’이라는 이름의 이 회의는, 2013 년 6 월 미국 국가안보국(NSA)의 대량 감청을 에드워드 스노든이 폭로한 이후 인터넷의 보안과 안정성에 대한 신뢰가 땅에 떨어진 상황에서, 미국의 행위를 강력 비판한 브라질 대통령 지우마 루세프와 ICANN CEO 인 파디 세하디의 공동 제안으로 개최되었다.⁹ 이 회의는 준비 과정부터 회의 진행 방식까지 정부, 기업, 시민사회, 학계 및 기술계의 참여를 최대한 동등하게 보장하는 방식으로 진행되었다.¹⁰ 이 회의의 최종 결과물인 ‘넷문디알 멀티스тей크홀더 선언문’¹¹은 인터넷 거버넌스 절차의 원칙으로 멀티스тей크홀더 모델을 지지하고 있다.

멀티스тей크홀더 모델은 정부 및 UN 과 같은 정부간 기구를 중심으로 공공 정책을 결정했던 전통적인 방식과 대비된다. 그러나, 멀티스тей크홀더 모델을 단지 비정부 행위자의

⁷ 37. We seek to improve the coordination of the activities of international and intergovernmental organizations and other institutions concerned with Internet governance and the exchange of information among themselves. A multi-stakeholder approach should be adopted, as far as possible, at all levels.

⁸ 이와 관련하여, 첫 5 년 동안 IGF 준비를 이끌었고, 현재 ICANN 이사이기도 한 Markus Kummer 가 ‘멀티스тей크홀더’라는 용어의 연원에 대해 쓴 글 참고. Multistakeholder Cooperation: Reflections on the emergence of a new phraseology in international cooperation, <https://www.internetsociety.org/blog/2013/05/multistakeholder-cooperation-reflections-emergence-new-phraseology-international>

⁹ 넷문디알 회의에 대한 개략적인 설명은 진보네트워킹센터가 발행하는 <네트워커> 2014 년 4 월호 ‘불타는 활동의 연대기’ 꼭지 참고. <http://act.jinbo.net/drupal/node/7992>

¹⁰ 예를 들어, 이 회의의 준비를 위한 ‘고위급 위원회’, ‘집행 위원회’ 등은 멀티스тей크홀더 방식으로 구성되었고, 행사장에는 정부, 시민사회, 기업, 학계 및 기술커뮤니티 등 4 개 이해당사자 그룹이 발언할 수 있는 마이크 4 개가 설치되어 번갈아가면서 발언 기회가 주어졌다.

¹¹ NETmundial Multistakeholder Statement, 2014.4.24, <http://netmundial.br/netmundial-multistakeholder-statement/>

참여로만 규정할 수는 없다. 전통적인 정책 결정 과정에서도 비정부 행위자들은 자문 혹은 로비 등의 형태로 일정하게 참여해왔기 때문이다.

멀티스тей크홀더 모델의 원칙과 구체적인 구현 형태가 무엇인지에 대한 어떤 정의나 합의가 형성된 것은 아니지만, 넷문디알 선언문에서 규정하고 있는 원칙들(INTERNET GOVERNANCE PROCESS PRINCIPLES)이 통상 이 모델의 특징으로 거론되고 있다.

- 개방, 참여, 합의 중심의 거버넌스 : 모든 이해당사자의 균형있는 참여, 가능한 합의(Consensus)에 의한 결정
- 투명성 : 과정과 결정의 문서화, 멀티스тей크홀더에 의한 절차의 합의
- 책임성 : 견제와 균형, 이의제기 절차.
- 포용성(Inclusive)과 동등성 : 모든 이해당사자의 동등한 참여, 상향식 의사결정.
- 분산 : 인터넷 거버넌스는 분산적, 탈중심적, 멀티스тей크홀더 생태계를 통해 이루어짐
- 협력
- 실질적 참여 : 신규 참여자, 취약 그룹이 실질적으로 참여할 수 있도록 지원.

이러한 원칙들은 위계적인 조직 구조 속에서 정부 관료들이 비정부 행위자의 참여를 배제한 채 비공개적인 협상을 진행해 온 전통적인 방식과 대비된다.

UN 체제 내에서 ‘민관 파트너십(Public-Private Partnership)’의 시도가 없었던 것은 아니지만, 인터넷 거버넌스에서 멀티스тей크홀더 모델이라는 새로운 방식이 호응을 얻게 된 것은 역사적인 맥락과 무관하지 않다. 즉, 초창기 인터넷의 형성과 확산이 민간 중심으로 이루어져 왔기 때문이다. 인터넷 이전에 전신, 전화, 주파수 등 통신 정책은 UN 산하의 정부간 기구인 국제전기통신연합(ITU)에서 관할해 왔으나, TCP/IP 와 같은 인터넷 기술 표준이나 도메인 네임과 같은 주소 체계는 ITU 가 아니라 IETF(Internet Engineering Task Force)나 W3C(World Wide Web Consortium)와 같은 민간의 자율적인 기구에 의해서 형성되어 왔다. IETF 나 W3C 는 참여나 정책 형성 과정이 누구나(이 글을 읽고 있는 당신도!) 참여할 수 있도록 개방적으로 운영되어 왔다. (물론 이에 참여한 사람들은 주로 기업, 시민사회, 공공기관, 학교나 연구소 등에서 일하는 엔지니어이다.) 또한, 전통적인 국제전화와 달리, 인터넷 망의 연결과 비용 정산은 민간 통신기업 사이의 자율적인 계약에 따라 처리되었다.

그러나 인터넷의 세계적인 확대와 이용자의 급증에 따라, 인터넷과 관련된 공공 정책적인 이슈(예를 들어, 전자상거래의 발전에 따른 국가 경제에의 영향력 증대, 사이버 범죄의 증가와 이에 대한 대응의 필요성 등)가 증대되어 왔다. 즉, 정부가 주도했던 다른 공공 정책 분야와 달리, 인터넷 거버넌스 영역에서는 민간 중심으로 거버넌스가 이루어지던 영역에 정부가 뒤늦게 개입하기 시작한 것이다. 이에 따라, 전통적인 정책결정 권한을 가진 정부와 비정부 행위자 사이의 긴장, 그리고 앞서 인터넷을 도입했던, 그래서 거버넌스에서의 주도권을 가지고 있는 미국 등 선진국과 뒤늦게 인터넷을 도입한 개발도상국 사이의 긴장이 높아지게 되었다. 멀티스테이크홀더 모델은 이러한 긴장, 갈등, 투쟁 과정 속에서 생성된 개념이라고 할 수 있다.

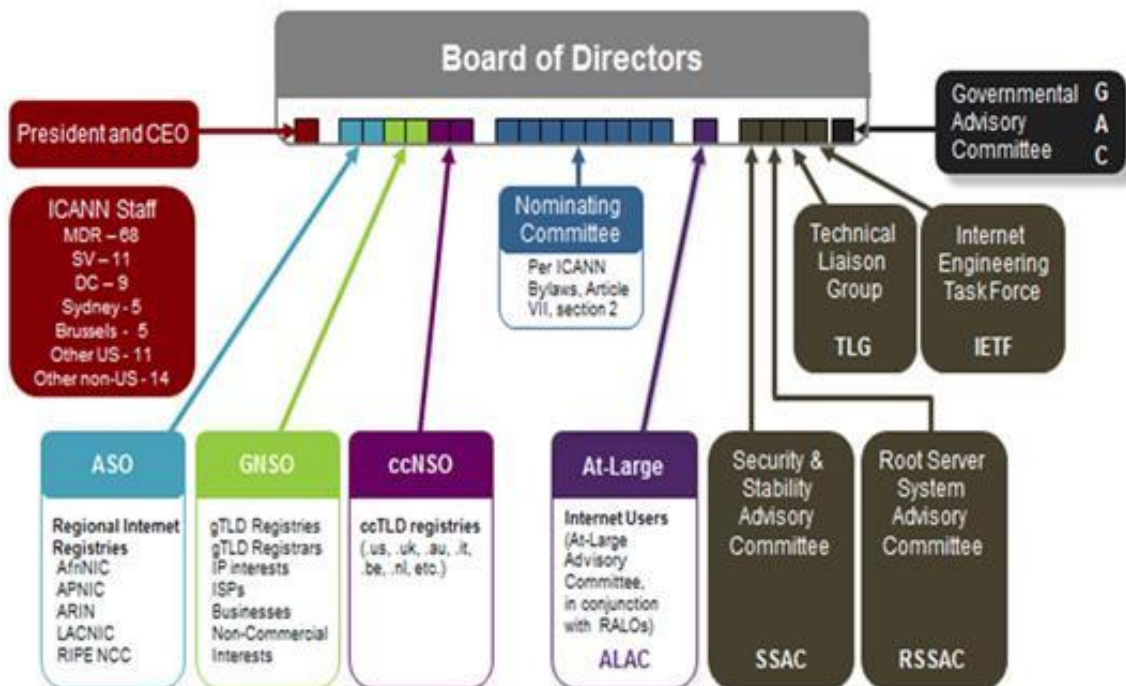
(2) 멀티스테이크홀더 모델의 사례

국제 포럼에서의 ‘멀티스테이크홀더 인터넷 거버넌스’에 대한 폭넓은 지지에도 불구하고, 아직 멀티스테이크홀더 모델이 구현된 거버넌스 기구의 사례는 많지 않다.¹² 대표적인 것이 ICANN 과 IGF 이다.

ICANN 은 1998 년 미국 법인으로 설립되었지만, IP 주소, 도메인 네임 등 인터넷 주소 관련 거버넌스를 담당하는 국제기구이다. 애초에 ICANN 이 멀티스테이크홀더 모델을 표방하고 출발한 것은 아니다. ICANN 은 주소자원에 대한 관리 권한을 정부간 기구에 넘기기를 원하지 않은 미국 정부가 ‘민간 주도’의 거버넌스를 표방하면서 탄생하였다. ICANN 의 조직 구조는 설립 이후 변화해 왔는데, 현재 아래와 같은 구조를 갖고 있다. IP 주소, 일반 도메인, 국가도메인을 담당하는 지원기구(Supporting Organization, SO)을 두는 등, 주로 기능에 따른 조직 구조를 가지고 있다. 정부가 ‘정부자문위원회(GAC)’라는 형태로 ‘자문’ 위치에 있는

¹² 물론, 이는 멀티스테이크홀더 모델을 어떻게 규정하느냐에 따라 달라질 수 있다. 예를 들어, DeNardis 와 Raymond 는 인터넷 거버넌스와 멀티스테이크홀더 거버넌스 개념을 세분하여 분석하고 있는데, 이해당사자 전체가 아니라, 이해당사자 그룹 일부를 포함한 형태(예를 들어, 시민사회는 배제되지만, 정부, 국제기구, 기업의 협력에 기반한 형태), 혹은 다양한 조직형태(위계적 조직, 다두정치적 조직 등)를 포함하여 멀티스테이크홀더 거버넌스의 서로 다른 양식으로 규정하고 있다. (Dr.Laura DeNardis and Dr.Mark Raymond, Thinking Clearly about Multistakeholder Internet Governance, 2013.10.21.) 이들에 따르면, ITU 역시 위계적인 형태(Hierarchy)의 멀티스테이크홀더 모델이 된다. 그러나 필자는 이들의 개념 규정에 동의하기 힘들다. 우선 이해당사자를 정부, 시민사회, 기업, 국제기구 등 고정된 것으로 규정하는데 동의하지 않는다. 둘째, 이러한 이해당사자의 구분보다 더 중요한 것은 앞서 얘기했던, 개방성, 참여, 투명성 등 거버넌스 원칙이며, 이런 원칙에 비추어 본다면, 예를 들어 ITU 가 멀티스테이크홀더 모델을 따르고 있다고 보기 힘들다.

것으로 보아도, 전통적인 정부간 기구와는 차이가 있다. GAC 은 ICANN 이사회에 투표권 없는 의석을 하나 차지하고 있다.



그러나 ICANN 내에서 정부의 발언권은 점점 커지고 있다. 2003 년 조직 개편으로 국가 도메인(ccTLD) 관리자들과 함께 SO로서의 위상을 갖게 되었고(ccNSO), 이사회는 GAC 의 의견을 수용할 의무는 없지만, GAC 의 권고를 수용하지 않을 경우 그 근거를 제시해야 한다. 또한, 정부는 조직 외적인 영향력을 행사하기도 한다. WSIS 회의 이후, ICANN 은 자신의 거버넌스 방식을 ‘멀티스тей크홀더’ 모델을 구현하고 있는 것으로 규정하기 시작하였다.(이영음, 2014)

많은 사람들이 ICANN 을 멀티스тей크홀더 모델의 대표적인 사례로 언급하고 있다.¹³ 주소자원 관리와 관련된 구속력 있는 정책 결정을 담당하고 있기 때문에, 이사회 - 기능별 지원기구 및 자문기구 - 이해당사자별 위원회의 위계적인 구조를 가지고 있지만, 개방적인 참여와 절차의 투명성(문서화, 온라인 참여 지원 등), 상향식 정책 결정을 지향하고 있다. ICANN 회의에는 누구나 참여할 수 있으며, 자신의 이해관계에 맞는 그룹을 통해 일상적인 정책 논의에 참여할 수 있다.

¹³ 예를 들어, Bertrand de La Chapelle, Multistakeholder Governance - Principles and Challenges of an Innovative Political Paradigm, 2011.9, <MIND #2 - "Internet Policy Making">

IGF 는 2 차 WSIS 회의의 결과물인 튀니스 어젠더에 따라 시작된 ‘멀티스тей크홀더 정책 포럼’이다.¹⁴ 즉, 인터넷 거버넌스와 관련된 다양한 이슈들에 대해 다양한 이해당사자들과의 정책 대화를 촉진하고자 하는 것이 목적이다. 2006 년 아테네를 시작으로 개최국을 달리하며 매년 개최되고 있는데, 2010 년에 IGF 를 5 년 더 개최하기로 결정하였으며, 2015 년 12 월에 개최된 WSIS 10 년 평가를 위한 WSIS+10 회의에서 IGF 를 10 년 더 연장하기로 결의하였다. IGF 는 ‘멀티스тей크홀더 자문그룹(MAG)’이 사무국의 지원을 받아, 그리고 공개적인 의견 수렴을 거쳐 포럼의 주제나 기획을 논의한다. IGF 는 워크샵, 전체 세션, 오픈 포럼 등 다양한 형식으로 진행이 되는데, 전체 세션은 MAG 에 의해서 기획이 되지만, 오픈 포럼이나 워크샵은 누구나 제안하고, 채택된 워크샵을 스스로 조직할 수 있다. 장애인 접근권, 온라인 아동 보호, 망중립성 등 특정 이슈의 지속적인 논의를 위해 참여자들이 ‘Dynamic Coalition’을 구성할 수도 있다. IGF 역시 등록만 하면 누구나 참여 가능하다.

그러나 IGF 는 ICANN 과 다르게 어떤 구속력 있는 정책 결정을 하는 곳은 아니다. 이 때문에 IGF 는 “토크쇼”일 뿐이라고 비판받기도 한다. 그러나 세계적인 정책포럼에서 소외되어왔던 시민사회 참여자들은 IGF 에의 가장 적극적인 참여자이며, 개발도상국 참여자들에게는 인터넷 거버넌스에 대한 다양한 이슈나 모범 사례(Best Practice)를 배울 수 있는 공간이기도 하다. 오히려 협정과 같은 구속력 있는 정책 결정을 하지 않기 때문에 다양한 이해당사자들이 자유롭게 논의할 수 있다고 보기도 한다. 또한, 비록 구속력 있는 것은 아닐지라도 참여자들의 합의를 담은 구체적인 결과물(예를 들어, 특정한 이슈에 대한 정책 권고안)을 산출하는 방향으로 가고 있다. 이 때문에 인터넷 거버넌스에 대한 ‘소프트파워’를 가진다고 평가되기도 한다.

IETF 나 W3C 와 같은 기술 표준 기구의 경우, 그 내에 이해관계자 그룹을 가지고 있지는 않다. 그러나 참여와 논의 과정이 개방되어 있고, 투명하게 운영된다는 점에서 멀티스тей크홀더 모델의 특성을 가지고 있다. 이해관계자 그룹을 두는 것은 각 이해관계자 그룹별 이해관계를 모아내고, 이해관계자 그룹의 의견이 균형있게 반영되기 위한 수단이라고 볼 수 있다. 그런데, 특정한 기술이 정치적 이해관계와 무관하지 않으며, 어떠한 기술이 채택되는가가 권력 관계에 영향을 미친다고 하더라도, 기술적 우수성을 기반으로 논의될 수밖에 없고 그것이 공개적인 검증 과정을 거친다는 점에서 공공 정책적인 이슈가 중심이 되는 다른 기구에 비해

¹⁴ 튀니스 어젠더 72 항에서 IGF 개최를 지시하고 있다.

72. We ask the UN Secretary-General, in an open and inclusive process, to convene, by the second quarter of 2006, a meeting of the new forum for multi-stakeholder policy dialogue—called the Internet Governance Forum (IGF).

이해관계자 그룹을 두어야 할 필요는 상대적으로 적다고 볼 수 있다. 따라서, IETF 나 W3C 역시 멀티스тей크홀더 모델을 염두에 두고 시작된 것은 아니지만, 이 역시 이 모델의 하나의 구현 형태라고 볼 수 있을 것이다.

특정한 거버넌스 이슈를 위한 상설 기구는 아니지만, 특정 이슈의 논의를 위해 일시적으로 구성되는 워킹그룹의 경우에는 멀티스тей크홀더 모델을 따르는 경우가 다수 있다. 1 차 WSIS 이후 인터넷 거버넌스 이슈에 대한 권고안 마련을 위해 구성된 '인터넷 거버넌스 워킹그룹', 2013 년 UN 개발을 위한 과학기술 위원회(CSTD) 산하에 구성된 '강화된 협력 워킹그룹'¹⁵, 넷문디알 회의 준비를 위한 위원회 구성 등이 그러한 사례들이다.

OECD 나 ITU 역시 조금씩 멀티스тей크홀더 모델을 채택하고 있다. 예를 들어, OECD 의 경우 '자문위원회'를 통해 비정부 이해당사자의 참여를 허용하고 있는데, 기업및산업자문위원회(BIAC), 노조자문위원회(TUAC), 시민사회정보사회자문위원회(CSISAC) 등이다. ITU 역시 2013 년 세계정보통신정책포럼(WTPF) 논의 과정에서 다양한 이해당사자의 의견을 수렴하는 과정을 거쳤다. 물론 이들 기구들은 여전히 정부간 기구라고 할 수 있지만, 정책 논의 과정에 다른 이해당사자의 참여의 폭을 확대하고 있다.

(3) 멀티스тей크홀더 모델을 둘러싼 쟁점

가. 멀티스тей크홀더 모델의 정당성(legitimacy), 책임성(accountability) 문제

국제 관계에서 정부는 그 자체로 국민을 대표하는 것으로 간주된다. 그런데 민주적인 절차를 통해서 선출되지 않은 다른 이해당사자들이 공공 정책의 결정에 '정부와 동등한' 지위를 가지는 것이 정당화될 수 있는가? 이러한 질문은 특히 구속력 있는 '정책 결정'이 수반될 경우

¹⁵ 강화된 협력(enhanced cooperation)이란 튀니스 어젠더 69 항에 명시된 개념이다. "69. 인터넷과 관련된 국제 공공정책 문제에 모든 정부가 대등하게 맡은 역할과 책임을 수행할 수 있도록 추후에 강화된 협력의 필요성을 인식한다." 이는 당시 인터넷 거버넌스에서 정부의 역할에 대한 이견 대립 속에서 타협안으로 제시된 용어인데, 그래서 그 의미에 대해 다양한 해석이 제기되고 있다. 이에 '강화된 협력'에 대한 해석과 구체적인 이행방안에 대한 논의를 위해 UN 개발을 위한 과학기술 위원회(CSTD) 산하에 워킹그룹이 구성되었다. 보다 자세한 내용은 아래 자료 참조.

오병일, '강화된 협력'과 국제 인터넷 거버넌스의 미래, 2014, <인터넷거버넌스를 말하다> (블로터앤미디어)에 수록.

제기될 수 있다. 민주 사회에서 정책에 대한 의견 표명 자체가 문제시 되지는 않을 것이기 때문이다.

IETF 나 W3C 의 표준은 구속력이 있는 것은 아니다. 그것이 '사실상 표준'이 되는 것은 전 세계적으로 자발적으로 채택이 될 수 있을 정도로 잘 만들어졌기 때문이다. IGF 는 구속력 있는 정책 결정을 하는 공간이 아닐 뿐더러, 멀티스테이크홀더 자문기구가 있기는 하지만, UN 이 주최하는 포럼이기 때문에 큰 문제는 없다.

ICANN 은 주소자원의 관리에 관한 구속력 있는 결정을 하는 국제기구이기 때문에, 그러한 위상에 맞는 정당성 및 책임성 문제를 제기받아 왔다. ICANN 은 미국 정부와의 계약 관계로 출발했고, 미국 정부의 감독을 받아 왔다. 미국 정부와의 관계는 ICANN 의 정당성과 책임성을 보완하는 수단이기도 했지만, 미국 정부만 그러한 배타적인 권한을 갖고 있다는 것은 비판이 대상이 될 수밖에 없었다. 설립 이후, ICANN 에 대한 미국 정부의 권한은 계속 약화되어 왔으며, ICANN 은 독자적인 정책 형성 절차의 수립, 정례적인 평가 절차의 수립¹⁶, 지역 사무소의 설치를 통한 국제화 등 자신의 정당성, 책임성을 강화하려는 노력을 해 왔다. 지난 2014 년 3 월, 미국 정부는 루트 서버에 대한 자신의 관리 권한을 '세계 멀티스테이크홀더 커뮤니티(global multistakeholder community)'에 이양하겠다고 선언했다.¹⁷ 이후 구체적인 이양 방안에 대한 논의가 진행되었고, 지난 2016 년 3 월 ICANN 이사회는 'IANA 감독권한 이양 제안서(IANA Stewardship Transition Proposal)'를 미국 정부에 제출하였다. (IANA 란 루트 서버에 대한 관리를 의미한다.) 이 이양 제안서와 함께, ICANN 책임성 강화 보고서도 논의가 되었고, 그 권고안도 미국 정부에 제출되었는데, 이는 루트서버에 대한 관리 권한이 미국 정부에서 ICANN 으로 이양됨에 따라 ICANN 의 책임성을 강화할 필요성이 있었기 때문이다.¹⁸

결국 ICANN 의 경우에서 보는 바와 같이 멀티스테이크홀더 기구의 정당성과 책임성은 이 기구가 얼마나 개방적으로, 관련된 모든 이해당사자의 참여에 기반하여(inclusiveness), 투명하게 운영되는지, 그리고 객관적인 평가나 이의 제기 방법 등 책임성 구조를 만들 것인지에 달려 있다. 또한, 멀티스테이크홀더 기구 내에서 각 이해당사자 그룹의 대표자를

¹⁶ 책임성(Accountability)을 강화하기 위한 ICANN 의 노력과 관련해서는 다음 참조.

<https://www.icann.org/resources/accountability>

¹⁷ NTIA Announces Intent to Transition Key Internet Domain Name Functions, 2014.3.14, <https://www.ntia.doc.gov/press-release/2014/ntia-announces-intent-transition-key-internet-domain-name-functions>

¹⁸ IANA 권한 이양 문제에 대한 자세한 내용은 <https://www.icann.org/stewardship-accountability> 참조.

선출할 필요가 있을 경우, 그 선출 구조를 민주적으로 구축할 수 있는지도 관건이다. 멀티스테이크홀더 기구를 표방한다고 하더라도, 이러한 측면이 부족하다면 정부 뿐만 아니라, 비정부 이해당사자로부터도 정당성을 인정받기 힘들 것이다.

관련되어, 세계 인터넷 거버넌스에서 '정부'만이 정당성을 가질 수 있는지도 따져볼 필요가 있다. 세계적으로 여전히 민주적인 절차를 결여한 권위주의 정부가 존재하는데, 이들이 국민들을 대표할 수 있는지 정당성에 대한 문제가 제기될 수 있다. 또한, 한 국가 내에도 다양한 이해관계가 존재할 수 있는데, 정부 대표가 그 사회의 모든 이해관계를 대변할 수 있는지도 문제다. 이러한 점들은 최소한 세계적인 정책 논의 및 결정 과정에 비정부 이해당사자들이 참여할 수 있는 메커니즘의 필요성을 제기한다.

나. 정부 및 비정부 이해당사자의 책임과 역할

정부가 다른 비정부 이해당사자에 비해 '특별한' 지위를 갖는지에 대한 논란이 종종 발생한다. 특히, 중국과 러시아는 각 국의 '주권'은 존중되어야 하며, 공공 정책에 대한 결정 권한은 '정부'의 권한임을 강조한다. 즉, 다른 이해당사자의 참여를 허용한다고 하더라도, 그것은 자문이나 협의의 대상으로 제한된다는 것이다. 앞서 인용했던 튀니스 어젠더 34 항에서는 다양한 이해당사자의 참여와 협력을 언급하면서도, '각자의 역할을 통해(in their respective roles)'라는 수식어를 달고 있는데, 이어 35 항에서는 각 이해당사자의 역할을 규정하고 있다. 여기서 "인터넷 관련 공공 정책 이슈에 대한 정책 권한은 국가의 주권이다. 정부는 국제 인터넷 관련 공공 정책 이슈에 대한 권리와 책임을 가진다"라고 규정하고 있다.

그러나 이 규정에 대해서는 여러 이견이 존재한다. 모든 이해당사자의 역할이 동일한 것은 당연히 아니지만, 그 역할을 고정적인 것으로 규정할 수는 없다는 것이다. 예를 들어, 35 항에서 시민사회는 "인터넷 관련 문제, 특히 커뮤니티 수준에서 중요한 역할을 하고 있으며, 그러한 역할은 계속되어야 한다"고 규정하고 있는데, 시민사회의 역할은 이에 제한되지 않는다는 것이다.

물론 공공 정책에 있어서 정부의 책임과 역할을 부인하는 것은 아니다. 분명 정부는 자신의 영토 내에서 주권을 갖고 있고, 또한 공공 정책에 대한 권리와 책임을 갖고 있다. 오히려 인권과 공공성의 수호자로서 제 역할을 하도록 촉구해야 마땅하다.

그러나 인터넷 거버넌스의 모든 영역에서 정부가 '주도적인' 역할을 해야 하는 것은 아니다. 이슈 영역마다 각 이해당사자의 역할이나 주도성은 달라질 수 있다. 예를 들어, 기술 표준과 관련해서는 기술 커뮤니티의 역할이 클 것이다. 각 국에 구속력을 갖는 국제 협정에 대한 논의 과정에서는 자연스럽게 정부가 주도적인 역할을 할 수밖에 없다.

근본적으로 정책 형성 혹은 개발(policy development)와 정책 결정(decision-making) 과정이 분리되지 않는다면, 굳이 특정 이해당사자의 주도적인 역할을 강조할 이유도 없을 것이다. 즉, 정책 형성 과정의 합의가 그대로 정책 결정으로 이어진다면, 자문의 역할과 정책 결정 권한의 경계는 희미해질 것이다. 반대로 정책 형성 과정에서의 합의(consensus)가 정책 결정 권한을 가진 단위에서 임의로 반복이 된다면, 자문이나 정책 형성 과정에의 참여의 의미는 퇴색될 것이다. 이는 형식적인 공청회나 피드백없는 의견수렴기간 등 우리가 자주 경험하는 모습이다.

이해당사자의 구분조차 고정적인 것은 아니다. 예를 들어, 같은 기업이지만 망중립성 논의에서 통신사와 콘텐츠 사업자의 입장이 같을 수는 없다. 저작권 이슈에서는 영리적이든 비영리적이든 창작자 입장과 이용자 입장, 그리고 유통사의 입장이 달라질 수 있다. 시민사회 주체나 입장 역시 매우 다양하다. 이해당사자 그룹의 형성은 유사한 입장이나 관점을 모아내기 위한 하나의 방편일 뿐, 궁극적으로 모든 개인들이 서로 다른 이해관계(stake)나 입장을 가지고 있다고 볼 수 있다. 이에 넷문디알 선언문에서도 "이해당사자 각자의 역할과 책임은 논의되고 있는 이슈에 따라 유연하게 해석되어야 한다"고 규정하고 있다.

다. 멀티스테이크홀더 모델은 선진국 및 거대 기업의 이익을 위한 논리인가.

멀티스테이크홀더 모델은 주로 미국 및 유럽 등 선진국들이 옹호하고 있다. 선진국들은 거대 인터넷 기업들과 시민사회가 발전해 있고, 실제 거버넌스에 참여할 수 있는 자원 및 경험에 앞서있기 때문에, 멀티스테이크홀더 모델은 선진국에 유리할 수 밖에 없다. 반면, 개발도상국들은 자원 및 경험의 부족으로 분산적인 멀티스테이크홀더 모델보다는 정부 중심적이고, 중앙집중적인 (예를 들어, ITU 와 같은 국제 기구가 인터넷 거버넌스를 포괄하는) 모델을 선호하는 경향이 있다. 현재 인터넷 거버넌스의 지형이 선진국에 유리한 기울어진 운동장이라는 점은 부인하기 힘들다.¹⁹ 하지만, 이것이 그 자체로 멀티스테이크홀더 모델을

¹⁹ 또한, 국제 관계에서 선진국들이 자신의 정치적, 경제적 이익에 따라 행동하고 있음은 당연하다. 미국, 유럽 등의 국가도 한편으로는 멀티스테이크홀더 모델을 지지하면서도, 자유무역협정(FTA)과

배척하는 논리는 되기 힘들다. 어쨌든 멀티스тей크홀더 인터넷 거버넌스의 가장 큰 과제의 하나로 항상 강조되는 것은 개발도상국의 참여 촉진과 역량 강화이다.

한편, 시민사회 내에서도 멀티스тей크홀더 모델은 선진국 기반의 거대 인터넷 기업의 이익을 보호하기 위한 신자유주의 논리라는 입장도 존재한다.²⁰ 멀티스тей크홀더 모델은 기업에게 정부와 동등한 지위를 주게 되는데, 예를 들어 다국적 제약사가 의약품에 대한 정책 결정에 참여하는 것과 마찬가지로는 논리이다. 또한, 기업의 경우 거버넌스 영역에 참여할 수 있는 전문성과 재정적인 능력을 갖고 있기 때문에, 그들의 목소리가 더욱 반영될 위험이 있다는 것이다.

그러나, 자원과 권력의 불균등성은 어떠한 모델이냐를 떠나서 현실적인 존재 조건이다. 이미 기업들은 자국 정부, 혹은 정부간 기구에 대한 로비를 통해 자신들의 이익을 반영해왔다. 오히려 멀티스тей크홀더 모델은 비공개적인 로비나 (FTA 협상 과정에서 볼 수 있듯이) 정부-기업만의 협력 관계를 공개적인 논의 공간으로 변화시킬 수 있는 가능성이 있다. 기업 역시 멀티스тей크홀더 정책 협의 공간에서는 자신들의 주장이 공공 정책에 얼마나 부합하는지 검증 받게 된다.

라. 실질적인 참여의 문제

정책 결정 과정이 공개되어 있어도 모든 사람들이 실질적으로 참여할 수 있는 것은 아니다. 누적된 경험과 전문성, 참여를 위한 제반 비용(특히, 국제 행사의 경우)을 고려하면, 개발도상국, 신규 참여자, 시민사회 및 취약 계층의 경우 정책 참여가 현실적으로 제약될 수밖에 없다. 인터넷 거버넌스 관련 국제 무대에서는 정부든, 기업이든, 시민사회든 익숙한 얼굴들이 실제 논의 과정을 주도한다.

그러나, 이것이 기존의 정부 중심의 정책 결정을 정당화하는 것은 아니다. 기존에는 아예 정보에 접근하거나 참여할 수 있는 경로 자체가 닫혀있었기 때문이다. 실질적인 참여를 어떻게 보장할 것인지는 멀티스тей크홀더 모델이 극복해야 할 과제일 수밖에 없다. 인터넷

같이 인터넷 공공정책에 큰 영향을 미치는 정책 결정을 비공개 협상 테이블에서 진행하는 이중적인 모습을 보이고 있다.

²⁰ 주로 이러한 입장의 단체들이 JustNet Coalition 이라는 네트워크를 형성하고 있다.

<http://justnetcoalition.org/>

거버넌스를 위한 교육 프로그램, 온라인 원격 참여의 지원, 개발도상국이나 시민사회 참여자를 대상으로 한 재정 지원 등 한계는 있지만, 다양한 지원 프로그램이 실행되고 있다.

(4) 멀티스테이크홀더 모델의 국내적 적용

세계 인터넷 거버넌스와 국내 거버넌스는 그 구현 방식에 있어서 차이가 있을 수 있다. 우선 세계 정부는 없지만, 국내에서의 정책 결정 권한은 정부에게 주어져 있다. 때문에 현재 인터넷 거버넌스를 둘러싼 논쟁은 우선 세계적 거버넌스에 관련된 것이다. 예를 들어, 구체적인 이슈마다 분산적인 방식의 인터넷 거버넌스가 적절한 것인지, 인터넷 거버넌스와 관련된 단일한 기구가 필요한 것인지, 만일 그러한 기구가 필요하다면 UN 산하에 둘 것인지, (단일하든 분산적이든) 인터넷 거버넌스를 위한 기구가 정부간 기구가 되어야 하는지, 멀티스테이크홀더 기구가 되어야 하는지 등 다양한 관점이 있을 수 있다.

하지만, 국가 단위의 인터넷 거버넌스는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다. 우선 세계적인 인터넷 거버넌스와 달리, 일국 내에서는 정부가 공공 정책에 대한 책임과 의무를 가지고 있다. 둘째, 국내적으로 행정부와 국회 등 정책 수립이나 집행에 대한 시스템이 갖추어져 있다. 입법권을 가지고 있는 국회가 있는 상황에서, 멀티스테이크홀더 거버넌스가 어떤 의미를 가질 수 있을지 검토할 필요가 있다.

최근 국내 인터넷 거버넌스의 모델로서 '브라질 인터넷 운영위원회(CGI.br)'가 주목을 받고 있다. CGI.br 은 브라질의 정부 부처 및 비정부 이해당사자가 함께 참여하는 거버넌스 기구로서²¹, 1995년 5월 31일 시행령²²에 의해서 만들어졌다. 기술혁신, 서비스 확대, 브라질의 인터넷 서비스의 조정과 통합을 목적으로 한다. CGI.br 은 산하에 한국의 KRNIC에 해당하는 NIC.br 을 두고 있으며, .br 도메인 수수료를 통해 운영되기 때문에 재정이 안정적이라고 한다. CGI.br 은 9명의 연방정부 대표(이에는 과학기술혁신부, 통신부, 대통령 내각, 국방부, 개발/산업/국제무역부, 예산행정기획부, 브라질 전기통신진흥원, 국가 과학 및 기술 발전 위원회, 과학 기술 정보를 위한 국가위원회 등 인터넷 거버넌스와 관련된 제반 부처에서 참여한다.), 4명의 민간기업 대표, 4명의 제 3 섹터(시민사회) 대표, 3명의 과학기술 공동체 대표, 그리고 1명의 인터넷 전문가 등 총 21명으로 구성된다. 민간기업, 제 3 섹터, 과학기술 커뮤니티 대표는 선거인단이 추천한 후보자들에 대한 투표를 진행하여

²¹ CGI.br 홈페이지 : <http://cgi.br/about/>

²² Interministerial Ordinance 147, 2003년 대통령령 4,829 에 의해 수정됨.

대표순으로 선정된다. 선거인단이 되기를 희망하는 기관들은 관련 서류를 CGI.br 에 제출하고 선거위원회의 검토를 받아 최종 선정된다. 선거인단은 후보를 1 명씩 추천할 수 있고, 투표는 선거인단에 선정된 기관의 법적 대리인이 하게 된다. (한국인터넷진흥원, 2014)

지난 2014 년 4 월, 넷문디알 회의 당시 브라질 대통령은 인터넷 권리법안(Marco Civil)에 서명했는데, 이 법안은 CGI.br 을 중심으로 시민들의 개방적인 참여를 통해서 만들어진 것이었다. 전 세계적으로 주소자원 관리를 위한 각 국의 주소정보센터(NIC)들은 민간 중심으로 운영되는 곳이 많지만, 주소자원을 포함하여 인터넷 거버넌스를 담당하는 기구를 멀티스тей크홀더 방식으로 운영하고 있는 곳은 브라질이 유일하다. 브라질은 넷문디알 회의의 개최를 비롯해서 전 세계 인터넷 거버넌스에서 주도적으로 목소리를 내고 있는 국가이다.

행정부 및 국회가 일정한 '정책 결정 권한'을 가지고 있는 상황에서, 멀티스тей크홀더 기구가 그러한 역할을 대체하는 것은 오랜 기간 정착되어 온 민주적 시스템을 바꾸는 것이기 때문에, 보다 심도 깊은 이론적, 실천적인 경험의 누적 없이 이를 얘기하기는 힘들다. 다만, 앞서 얘기했듯이, 멀티스тей크홀더 모델에서 보다 중요한 것은 이해당사자 그룹의 분류가 아니라, 정책 개발-결정 과정에서 그 절차의 투명성, 관련된 모든 이해당사자의 참여 보장, 권한을 가진 기관의 책임성을 강화할 구조 등이라고 할 때, 이러한 원칙들은 이미 '민주주의 원칙'에 내재되어 있는 것들이다. 오히려 선거를 통한 대표의 선출이나 다수결 원칙 등 형식화된 민주주의 절차 속에서 어쩌면 잊혀지고 있는 원칙이라고 할 수 있다. 멀티스тей크홀더 모델의 원칙들은 현재 국내 정책 결정 과정을 민주주의의 원칙이라는 측면에서 반추해 볼 수 있는 계기를 제공한다.²³

3. 한국의 인터넷 거버넌스

(1) 한국의 주소자원 거버넌스

²³ 혹자들은 '멀티스тей크홀더리즘'이라는 용어를 사용하기도 한다. 그런데 이 용어는 '민주주의'와는 다른, 인터넷 거버넌스에 고유한 새로운 정책 결정 시스템이냐는 논란을 불러올 수 있다. 그러나 필자는 멀티스тей크홀더 모델을 민주주의 원리와 다른, 인터넷 시대의 새로운 거버넌스 원리라고 생각하지는 않는다. 오히려 민주주의의 하나의 구현 형태라고 생각한다. 그래서 이 글에서는 멀티스тей크홀더 인터넷 거버넌스, 멀티스тей크홀더 모델, 멀티스тей크홀더 접근 등 다른 용어를 사용하였다.

해외와 마찬가지로, 그리고 한국의 다른 공공정책 영역과 달리, 한국의 주소자원 거버넌스는 민간, 특히 학술 및 기술 커뮤니티로부터 시작되었다.²⁴ 국내 인터넷의 도입이 학술 전산망으로부터 시작했기 때문이다. 한국의 인터넷은 1982년 전자기술연구소(KIET)와 서울대학교 사이에 최초로 TCP/IP 네트워크가 구축되면서 시작되었다. 80년대에는 KAIST SALAB에 설치된 SDN 운영센터에서 네트워크간 조율을 담당하였으며, 91년 국내 최초의 거버넌스 기구인 ‘학술전산망협의회(ANC)’가 만들어졌다. 이는 상용 인터넷 서비스의 개시와 맞물려 1994년 ‘한국전산망협의회(KNC)’로 이어졌다.

한편, 주소자원의 관리를 위한 망정보센터(KRNIC)는 93년 시작되었는데, 초기에는 KAIST에서 담당하다가, 이후 한국전산원으로 이전되었으며, 1999년 재단법인 ‘한국인터넷정보센터’로 독립을 하게 된다. 이 당시는 국제적으로도 ICANN이 설립되고, 국내적으로는 인터넷의 대중화에 따라 인터넷 주소에 대한 수요가 증가하던 시점으로, 이러한 변화에 대응하기 위하여 거버넌스 기구로 ‘인터넷주소위원회(Number & Name Committee, NNC)’가 만들어지게 되었다. NNC는 산하에 도메인 네임 정책 수립을 위한 네임위원회(Name Committee) 및 IP 주소 관련 문제를 담당하는 프로토콜 및 주소위원회(Protocol & Address Committee)를 두었다. 인터넷 표준이 RFC 형태로 만들어졌듯이, NNC 역시 주소자원 관련 정책이나 표준을 RFC-KR 형태로 만들어 왔다. 이 당시에 NNC가 조직 구성이나 운영 원칙에 ‘멀티스테이크홀더 모델’이라는 개념을 사용했던 것은 아니지만, 그 구성에 있어서 더 이상 기술계나 업계 중심이 아니라, 학계, 법률 전문가나 시민사회 등 그 구성원을 다양화하려는 노력을 하였다. 당시 정책 결정이 NNC 및 한국인터넷진흥원 이사회 공동으로 이루어지고 있었고, 이에 정보통신부 관료도 참여하고 있었다는 점에서 ‘멀티스테이크홀더 모델’에 기반한 인터넷 거버넌스가 일정하게 이루어지고 있던 시기라고 할 수 있을 것이다.

그러나 이미 당시부터 정부(정보통신부)와 비정부 참여자 사이에 특정 이슈를 둘러싸고 일정한 긴장이 형성되고 있었다. 예를 들어, 지역도메인의 영문표기법 변경에 따른 .kr 2단계 도메인 변경²⁵ 이슈, 비속어 도메인의 등록 허용 여부 등의 이슈에서 정부와 비정부 참여자

²⁴ 한국 인터넷거버넌스의 역사는 다음 자료 참조.

안정배, 한국 인터넷의 역사, 2014, 블로터앤미디어.

김지연, 인터넷 거버넌스와 전문성의 정치, 2014, <인터넷거버넌스를 말하다> (블로터앤미디어)에 수록.

²⁵ 예를 들어, Pusan 이 Busan 으로 영문표기법이 변경되면서, 정부는 이에 따라 .kr 2단계 도메인의 변경(pusan.kr 을 busan.kr)을 요청하였는데, NNC의 비정부 위원들 입장에서 이는 비합리적인 것으로

사이의 견해 차이가 존재했다. 물론 어느 기구이든 참여자 사이의 의견 차이는 있을 수 있으나, 여기서의 견해 차이는 주소자원 정책에 대한 ‘결정 권한’, 거버넌스 기구로서의 NNC 에 대한 인식의 차이가 근저에 존재하였다.

한국의 주소자원 거버넌스는 2004 년 ‘인터넷주소자원에관한법률’(이하 주소자원법)이 제정되면서, 민간 중심의 거버넌스에서 국가 주도의 거버넌스 체제로 변화하게 되었다. 당시 정보통신부는 NNC 의 반대 입장에도 불구하고, 이 법률을 일방적으로 추진하였다. 이 법률은 ‘인터넷주소자원의 개발과 이용촉진 및 관리에 관한 기본계획을 수립·시행’할 권한을 당시 주무부처인 정보통신부에 부여하였고, ‘인터넷주소자원에 관한 정책 등을 심의’하기 위해 ‘인터넷주소정책심의위원회’(이하 심의위원회)를 두도록 하였다. 심의위원회 위원은 정보통신부 장관이 위촉 혹은 지명하였다. 비영리 재단법인인 KRNIC 은 공공기관인 한국인터넷진흥원(NIDA)으로 재편되었으며, 이후 조직 통폐합을 거쳐 2016 년 현재 한국인터넷진흥원(KISA)의 인터넷주소센터에서 KRNIC 의 기능을 담당하고 있다. 즉, 자발적인 참여 중심의 거버넌스 기구인 NNC 가 하향식(Top-Down)의 자문기구로 대체된 것이다. 이로써 주소자원 거버넌스에서 민간의 자발적인 참여와 활동은 한동안 공백 상태를 맞게 되었다.²⁶

그러나 이는 단지 국내에서 뿐만 아니라, 국제 주소자원 거버넌스 공간에서도 한국 이해당사자의 참여 축소로 이어질 수밖에 없었다. 다른 나라에서는 서로 다른 이해당사자 사이에서 견제와 함께 일정한 협력 관계가 이루어지고 있는데, 한국에서는 정부 대표자밖에 참여하지 않는다면, 한국의 발언력, 혹은 한국의 이해당사자의 관점이 반영될 기회는 그만큼 축소될 수밖에 없다. 정부 역시 이러한 문제 의식을 가지게 되었으며, 그 결과 2009 년 ‘인터넷발전협의회’ 내의 ‘인터넷주소정책포럼’이라는 형식으로 과거 NNC 에 참여했던 커뮤니티가 다시 조직되기 시작하였다. 그러나 ‘인터넷주소정책포럼’의 참여 위원들이 원해서 ‘인터넷발전협의회’로 들어간 것은 아니었고, 또한 주소자원법에 따른 심의위원회는 여전히

보였다. 도로 표지판 변경과 달리, 인터넷 도메인은 전 세계 이용자들에 의해 사용되는 것인데, 영문표기법을 변경할 때마다 도메인 네임이 변경된다면 혼란을 야기할 수 있기 때문이다.

²⁶ 이제 주소자원 거버넌스 역시 전통적인 정책 결정 방식을 따르게 된다. 즉, 정부의 담당 공무원의 재량에 따라 필요할 때마다 민간 전문가를 초청하여 자문을 받기는 하지만, 인터넷주소정책심의위원회의 제한된 범위의 심의 외에는 사실상 담당 공무원이 정책 결정 권한을 갖고, 한국인터넷진흥원 인터넷주소센터에서 실무적으로 이를 보좌하고 집행하는 방식으로 진행되게 된다. (윤복남, 한국 내 인터넷 거버넌스 형성과 인터넷주소에 관한 법률, 2014, <인터넷거버넌스를 말하다> (블로터앤미디어)에 수록.)

존재하고 있었다. 즉, 과거 NNC 와 같은 민간 참여적 주소자원 거버넌스를 다시 활성화할 필요에 따른 불가피한 타협이었던 것이다.²⁷

‘인터넷발전협의회’는 2009 년 당시 인터넷 거버넌스가 세계적으로 중요한 이슈로 떠오르면서, 당시 방송통신위원회가 소위 ‘거버넌스 민간협의체’로서 임의로 만든 것이다. (이투데이, 2009) 그러나 세계 인터넷 거버넌스의 본래적 의미와 다르게, 한국에서는 정부 주도로 하향식(Top-Down) 으로 추진되었다. 이후 인터넷발전협의회는 소멸되고, 2012 년 ‘한국인터넷거버넌스협의회(KIGA)’라는 새로운 조직이 만들어진 것만 보아도, 한국에서 소위 ‘거버넌스 기구’들이 단지 정부 관료의 자의적인 판단에 따라 얼마나 쉽게 설립되고, 해소되는지 단면을 볼 수 있다. 이러한 조직 개편에 따라, ‘인터넷주소정책포럼’ 역시 구성원들의 의지와는 무관하게 ‘한국인터넷거버넌스협의회’ 산하의 ‘주소인프라분과’라는 이름으로 개편되게 되었다.

‘한국인터넷거버넌스협의회’는 2013 년 말 이후 다시 소강상태로 접어들었는데²⁸, 이에 2014 년 중반부터는 기존과 같은 하향식 조직이 아니라, 상향식(Bottom-Up) 방식으로 새롭게 거버넌스 기구를 조직하자는 논의가 전개되었다. 마침 2014 년 4 월 브라질에서 개최된 넷문디알 회의(인터넷 거버넌스의 미래에 대한 세계 멀티스тей크홀더 회의) 및 이 회의를 주관한, 브라질의 거버넌스 기구인 CGI.br 모델에 대한 전 세계적인 소개가 국내에서의 ‘멀티스тей크홀더 거버넌스 기구’ 설립 논의 필요성의 계기를 제공하였고, 미래창조과학부 담당자도 이러한 문제 의식에 일정하게 공감하였다.

이후 4 차례의 준비 회의를 거쳐서, 2014 년 말 11 월 ‘다자간인터넷거버넌스협의회(KIGA)’ 첫 운영위원회 회의를 개최하였다. 주소자원 거버넌스를 위해 KIGA 산하의 ‘주소자원 분과’가 만들어졌다. KIGA 운영위원회는 정부가 임명한 사람들이 아니라, 공공기관, 업계, 학계, 시민사회, 기술계 등 다양한 이해당사자 그룹에서 추천된 위원으로 구성되었다. 기존과 다른

²⁷ "인터넷정책, 특히 주소 정책과 자원 관리에 대해서는 정부 혼자서 할 수 있는 것이 한계가 있다"는 아래 기사의 방통위 담당자의 언급은 당시 인터넷주소정책포럼이 구성된 맥락을 이해할 수 있게 하지만, 여전히 주소자원법에 따른 심의위원회가 존재하고 있었다는 점에서, 기사의 제목과 같이 ‘한국 인터넷주소정책기구가 만들어졌다’는 것은 어폐가 있다.

한국 인터넷주소정책기구 만들어진다, 연합뉴스, 2009.11.8 (2016.4.12 접근)

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=001&aid=0002963340>

²⁸ 하향식 조직의 특성 상 당시 사무국을 맡고 있는 한국인터넷진흥원(KISA)가 모임을 소집하지 않으면, 조직이 운영되지 않는 상황이었다.

실험이기는 하지만, 여전히 현재 KIGA의 위상도 안정적인 것은 아니다. 우선 KIGA는 아무런 법적 근거나 재정적 기반이 없다. 사무국 역할도 여전히 KISA 인터넷주소센터에 의존하고 있다. KIGA가 장기적으로 안정적인 거버넌스 기구가 되기 위해서는 법적 근거 및 재정적 기반을 마련할 필요가 있다. 둘째, KIGA 주소자원 분과가 KISA의 인터넷주소센터와 협력하여 국내외 주소자원 이슈에 대해 대응하고 있지만, 주소자원법에 따른 심의위원회와 어떠한 관계 설정이 되어야 하는지 모호하다. 셋째, 그나마 주소자원 이슈 영역은 국내외적으로 이어져 온 민간 참여 거버넌스의 역사가 있기 때문에, '주소자원 분과'가 그러한 맥락에서 활발하게 이어지고 있지만, 인터넷 내용규제, 망중립성, 사이버 보안 등 여타 영역에 대해서는 KIGA가 어떠한 역할을 할 수 있을지 미지수이다. 정부 차원에서도 미래창조과학부 내 각 부서가 서로 다른 이슈를 담당하고 있는 상황에서, 주소자원 거버넌스의 담당자가 KIGA의 존재와 멀티스테이크홀더 거버넌스의 의미를 인정한다고 하더라도, 미래창조과학부 내 다른 부서, 나아가 다른 정부 부처 관료들에게는 멀티스테이크홀더 거버넌스는 생소한 개념일 뿐이다. KIGA가 정책 개발에 있어서 어떠한 권위도 인정받지 못하는 상황에서, 민간 이해당사자의 참여 역시 제한적이 될 수밖에 없다.

2016년 현재 KIGA 주소분과는 1년에 걸쳐 '한국 주소자원 거버넌스의 현황과 과제' 보고서를 만들 예정이다. 한국 주소자원 거버넌스의 현재 상황에 대한 인식을 공유하고, 향후 발전 방향을 논의해보자는 취지이다. 주소자원 거버넌스가 1차적인 논의 대상이기는 하지만, 나아가 한국의 인터넷 거버넌스의 발전 방향을 모색해보는 계기가 될 수 있을 것이다.

(2) 주소자원 외 이슈에서의 정책 결정 과정

주소자원 외 인터넷 거버넌스 이슈 영역에서의 정책 결정 과정은 여타 공공정책 영역과 크게 다르지 않다. 정부의 법률안이나 가이드라인은 입법예고, 공청회 등을 통해 공개적인 의견을 수렴한다. 일견 누구나 자신의 의견을 낼 수 있는 절차는 갖추고 있는 것으로 보인다. 정부는 필요할 경우 민간 자문위원회를 구성하여 정책 자문을 받는다. 민간 자문위원회는 종종 학계, 업계, 법조계, 시민사회 등 다양한 영역의 전문가를 포함한다.²⁹ 이를 보면, 나름

²⁹ 예를 들어, 방송통신위원회는 지난 2012년 2월 망중립성 정책에 관한 논의를 위해 <망중립성 및 인터넷 트래픽 관리에 관한 정책자문위원회>를 구성하였는데, 이 위원회는 학계 및 연구기관, 업계(통신사업자, 포털사업자, 케이블업계, 제조사) 소비자분야의 전문가 등 총 26명으로 구성되었다. 그러나 정책자문위원회 회의는 다른 사람의 참관을 허용하거나 관련 자료를 일반에게 공개하지 않았다.

멀티스тей크홀더 방식을 채택했다고 볼 수도 있을 듯 하다. 그러나 현재 정부의 정책결정 과정은 전반적으로 멀티스тей크홀더 원칙에 부합하거나 민주적이라고 보기 힘들다.

첫째, 정책 결정 과정의 투명성 부족. 회의나 회의 자료, 회의록 등이 공개되지 않는 경우가 많다. 회의나 자료가 공개되지 않으면, 즉 정보에 대한 접근 자체가 제한된 상황에서 시민들(혹은 이해당사자들)이 의미있게 참여하기는 불가능하다.

둘째, 이해당사자 참여의 제한. 자문위원회의 위원, 토론회의 패널 등이 정부에 의해 자의적으로 결정된다.³⁰ 정치적인 목적에 따라 위원 구성이 편향될 수 있으며, 설사 ‘선의’를 갖고 다양한 분야를 고려하더라도 특정한 의견이 배제될 가능성이 있다. 또한, FTA 협상에서 주로 볼 수 있다시피, 때로는 기업 등 특정한 이해당사자의 의견이 더욱 강하게 반영된다.

셋째, 토론 및 합의의 부재. 입법 예고기간의 의견 수렴이나 공청회를 통해 실질적으로 자신의 의견이 반영될 것이라고 생각하는 사람은 거의 없을 것이다. 입법 예고나 공청회는 형식적인 절차로 치부 된다. 이는 의견 제출에 대한 피드백, 나아가 토론의 과정이 부재하기 때문이다. 정부 관료는 다양한 의견을 제시 받되, 결국 어떤 것을 취사 선택할 것인지는 정부 관료의 자의적인 판단에 맡겨져 있다.

4. 멀티스тей크홀더 모델과 이용자(시민)의 참여

멀티스тей크홀더 모델에서 하나의 난점은 (일반) 이용자를 하나의 이해당사자로 볼 수 있는지, 그렇다면 이용자의 참여를 어떻게 허용할 것인지의 문제이다.³¹

ICANN 은 설립 당시 이사회에 이용자(At Large) 대표의 의석을 두었다. 이를 선출하기 위해 지난 2000 년에 전 세계 이용자를 대상으로 선거를 진행하기도 했다.(강명구, 2000) 그러나 이 실험은 여러 가지 문제점을 노출하며 다시 시행되지는 않았다.³² 현재 ICANN 은 At Large

³⁰ 반면, 최근 국제 회의에서 시민사회의 패널은 세계 시민사회 네트워크에서 추천하도록 하는 경우가 증가하고 있다.

³¹ 이미 인터넷이 인터넷을 사용하고 있지 않는 (인터넷을 접할 수 없기 때문이든, 의도적으로 거부하든) 사람들에게 영향을 미치고 있는 상황임을 고려하면, 인터넷 거버넌스에 의해 영향을 받는 이해당사자가 비단 ‘이용자’라고만 할 수도 없을 것이다.

³² 예를 들어, 선거인 모집 과정에서 나타난 국가별, 지역별 쏠림 현상과 국가주의적 참여 독려, 참여자들이 ICANN 에 대한 실질적인 이해를 하고 있는지의 문제, 실행 과정에서의 비용 문제 등.

자문 위원회를 두고 있고, ICANN 이사회에 하나의 의석을 두고 있지만, At Large 자문 위원회에 참여하는 사람들이 다른 위원회에도 중복 참여하고 있어, 그 성격이 무엇인지는 모호하다. 다른 위원회에 참여하는 사람들이 자신의 발언권을 확대하기 위한 수단으로 사용될 수 있는 것이다.

IETF 등은 누구나 참여할 수 있는 공개된 조직이므로, 이용자의 참여 역시 허용하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 실제 참여자는 대부분 기술 전문가라고 볼 수 있을 것이다.³³ 때로 시민사회 이해당사자 그룹은 정부 및 기업 영역의 참여자를 제외한 것으로 광범위하게 규정되기도 한다. 이 경우, 학계나 이용자 역시 시민사회 그룹에 포함될 수 있다. 그러나 현재 시민사회 그룹을 이끌고 있는 사람들은 주요 시민사회단체의 활동가들, 학계 전문가들이다. 물론 단체나 학교에 소속되어 있지 않은 사람들도 적지 않다. 그러나 이들도 최소한 인터넷 거버넌스 전문가라고 지칭할 수 있다.

그러나, 우리가 전문가와 일반 이용자(시민)를 '전문성'을 근거로 구분한다면, 과연 전문성이란 무엇인가라는 질문에 봉착할 수밖에 없다. 같은 전문가라도 전문성의 깊이는 다양할 수 있고, 또한 누구나 어느 영역에서는 전문가라고 할 수 있기 때문이다. 또한 유사한 전문적 식견을 가지고 있는 사람도 자신의 위치에 따라 전혀 다른 '관점'을 가지고 있기도 하다. 인터넷 거버넌스는 주소자원, 보안, 인권, 전자상거래 등 이슈 영역에 있어서도 다양하고, 이러한 이슈들에 접근하는 방식(법적, 경제적, 정치적, 문화적 등)도 다양하다. 이 모든 측면에서 전문성을 가지고 있는 사람은 없다고 봐도 무방할 것이다.

한편, 모든 사람들이 모든 이슈에 관심을 가져야 하는가의 문제가 있다. 이슈의 중요도를 떠나 사람들은 서로 다른 관심사를 가지고 있으며, 자신이 관심이 있는 만큼 참여한다. 어떤 이슈에는 많은 시간과 노력을 들여 참여하고, 다른 이슈에는 온라인 서명에 참여하는 수준에 그칠 것이다. 즉, '이해관계'(경제적 이해만을 의미하는 것은 아니다)가 있는 만큼 참여한다.

그래서 중요한 것은 특정한 이해당사자를 배제하는 구조가 무엇인가에 대한 고찰일지 모른다. 가능한 특정한 이해당사자를 배제하는 구조를 제거할 수 있다면, 모든 시민은 아닐지라도 원하는 이해당사자들은 누구나 참여할 수 있기 때문이다. 예를 들어, 중요한 정책 결정에

³³ DeNardis 와 Raymond 는 인터넷 초창기 민간 엔지니어와 사기업에 의해 네트워크의 운영과 관리가 이루어져 온 것을 '지식 공동체'의 힘으로 거버넌스를 형성한 대표적인 사례로 본다.

Dr.Laura DeNardis and Dr.Mark Raymond, Thinking Clearly about Multistakeholder Internet Governance, 2013.10.21.

관련된 회의나 자료를 공개하지 않는 구조, 특정한 전문가에게만 참가나 발언을 제한하는 구조, 이의를 제기할 방법을 만들어 놓지 않은 구조, 서울 등 특정한 지역에서만 중요한 업무가 진행되는 구조 등이 관심있는 이해당사자들의 참여를 제약하는 요소들일 것이다.

즉, 막연한 (비전문가) 일반 시민(혹은 이용자)의 참여 구조를 만드는 것이 아니라, 위와 같이 참여를 배제하는 요소들이 무엇인지 파악하고 이를 제거하려는 노력이 중요하지 않을까.

<참고문헌>

강명구 (2000). ICANN at large Board 선거의 의미, 2000,

<http://www.capcold.net/misc/cigs/prepnews/01kang.htm> (2016.4.13 접근)

김지연 (2014). 인터넷 거버넌스와 전문성의 정치, <인터넷거버넌스를 말하다> , 블로터앤미디어. 2014.

안정배 (2014). 한국 인터넷의 역사, 블로터앤미디어, 2014.

연합뉴스 (2009). 한국 인터넷주소정책기구 만들어진다, 2009.11.8 (2016.4.12 접근)

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=001&oid=001&aid=0002963340>

오병일 (2014a). NETmundial - 참여적 인터넷 거버넌스를 위한 성공적인 실험!. <네트워크> 2014 년 4 월호. 진보네트워크센터. <http://act.jinbo.net/drupal/node/7992>

오병일 (2014b). '강화된 협력'과 국제 인터넷 거버넌스의 미래, <인터넷거버넌스를 말하다> , 블로터앤미디어. 2014.

윤복남 (2014). 한국 내 인터넷 거버넌스 형성과 인터넷주소에 관한 법률. <인터넷거버넌스를 말하다>, 블로터앤미디어. 2014.

이영음 (2014). 인터넷 거버넌스 모델로서의 멀티스테이크 홀더. <인터넷거버넌스를 말하다>, 블로터앤미디어. 2014.

이투데이 (2009). 인터넷 정책방향 모색위한 협의회 설립. 2009.11.10 (2016.4.12 접근)
<http://www.etoday.co.kr/news/section/newsview.php?TM=news&SM=0502&idxno=267440>

한국인터넷진흥원 (2014), 브라질 인터넷 운영위원회(Brazilian Internet Steering Committee)
검토. 2014.7.21

Bertrand de La Chapelle (2011). Multistakeholder Governance - Principles and Challenges of an Innovative Political Paradigm. <MIND #2 - "Internet Policy Making">, Internet & Society Collaboratory. 2011.9

Dr.Laura DeNardis and Dr.Mark Raymond (2013). Thinking Clearly about Multistakeholder Internet Governance. 2013.10.21.

MARKUS KUMMER (2013), Multistakeholder Cooperation: Reflections on the emergence of a new phraseology in international cooperation.
<https://www.internetsociety.org/blog/2013/05/multistakeholder-cooperation-reflections-emergence-new-phraseology-international>

NETmundial (2014). NETmundial Multistakeholder Statement.
<http://netmundial.br/netmundial-multistakeholder-statement/>

NTIA (2014). NTIA Announces Intent to Transition Key Internet Domain Name Functions, 2014.3.14, <https://www.ntia.doc.gov/press-release/2014/ntia-announces-intent-transition-key-internet-domain-name-functions>

United Nations(UN) (2005), TUNIS AGENDA FOR THE INFORMATION SOCIETY, WSIS-05/TUNIS/DOC/6(Rev. 1)-E. 2005.11.18.
<http://www.itu.int/net/wsis/docs2/tunis/off/6rev1.html>

United Nations General Assembly(UNGA) (2002), Resolution adopted by the General Assembly. A/RES/56/183. 2002.1.31.
https://www.itu.int/net/wsis/docs/background/resolutions/56_183_unga_2002.pdf

Working Group on Internet Governance(WGIG) (2005), REPORT FROM THE WORKING GROUP ON INTERNET GOVERNANCE. Document WSIS-II/PC-3/DOC/5-E. 2005.8.3.
http://www.itu.int/net/wsis/documents/doc_multi.asp?lang=en&id=1695|0