

인터넷 거버넌스 분석 및 정책방향

라영선*, 황인표**

인터넷의 사회·문화·경제적 영향이 증가하면서, 인터넷이 전 세계인 모두에게 공평하고 안전한 삶의 수단으로 자리 잡을 수 있도록 인터넷 관리체제에 대한 관심이 고조되고 있다. 이에 본고에서는 인터넷 거버넌스의 개념과 모형을 분석하고 각종 기구 및 국가의 동향을 살펴 본다.

I. 서론

II. 인터넷거버넌스의 개념 및 특성

1. 인터넷 거버넌스 개념
2. 인터넷 거버넌스의 핵심기능
3. 인터넷 거버넌스의 원칙

III. 인터넷 거버넌스 모형 분석

1. 다중이해당사자 모형(Multi-stakeholder model)
2. 정부중심 다자간 모형(Multilateral model)

IV. 국제기구 및 주요국가 동향

1. ICANN
2. UN
3. ITU
4. 중국
5. 러시아
6. 브라질
7. 중동국가

V. 인터넷 거버넌스 미래

VI. 결론

* 한국인터넷진흥원 IP주소팀 선임연구원(rays@kisa.or.kr)

** 한국인터넷진흥원 도메인팀 팀장(inpyo@kisa.or.kr)

I. 서론

인터넷이 우리 삶에 깊숙이 자리 잡을 수 있었던 것은 초창기 인터넷 개발 당시 엔지니어와 민간 이해당사자들이 지향했던 사이버 자유지상주의 덕분이라고 할 수 있다. 인터넷을 대표하는 개방성으로 인해 누구나 의사소통에 참여할 수 있었으며, 기존 통신수단에 비해 혁신적으로 낮아진 통신비용 덕택에 일반인들도 국제적 통신에 참여할 수 있게 되었다. 적어도 인터넷 세상에서는 지리적, 주권적 장벽은 존재하지 않았다. 전 세계인의 3분의 2가 사용하는 인터넷은 이제 시간과 영토를 초월하여 전 세계인을 위한 인프라가 됐으며 이를 통해 얻어지는 정보의 양과 중요성은 상상을 초월하게 된다.

한편, 인터넷 사용자가 증가하고 영향력이 증가하면서 공공적 성격이 강화되었고, 이에 따라 각국의 정부가 인터넷 관리에 많은 관심을 가지기 시작했다. 최근 불거진 스노든 사태로 인해 공공재인 인터넷의 중요성에 대해서 세간의 이목을 집중시키게 되었다. 정보가 힘이 되는 이 사회에서 인터넷이 특정 국가나 단체를 위해 사용되는 것에 대해 전 세계가 우려하고 있다.

인터넷의 안전하고 효율적인 사용에 대한 관심이 인터넷 거버넌스에 대한 활발한 논의로 이어졌다. 이에 본고에서는 인터넷 거버넌스의 개념과 모형을 분석하고 각종 기구 및 국가의 동향을 분석하여 국내 대응방안을 제시한다.

II. 인터넷 거버넌스의 개념 및 특성

1. 인터넷 거버넌스 개념

국제연합(UN) 주도하에 결성된 인터넷거버넌스 워킹그룹(WGIG)은 인터넷 거버넌스의 개념에 대해 다음과 같은 두 가지의 규정을 시도했다.

첫 번째로 ‘기술적(descriptive) 정의’인데, 여기에서는 인터넷 거버넌스가 “인터넷 인프라, 교류, 내용에 관한 사회적 행위자들의 기대, 관행, 상호작용이 이루어지도록 해주는 집단적 규칙, 절차 및 프로그램”을 의미한다고 규정하였다.

두 번째로 ‘처방적(prescriptive) 정의’를 시도했는데, 여기에서는 인터넷 거버넌스가 “다

자주의적(multilateral)이며, 투명하고 민주적인 제도로서 각국 정부, 민간 영역과 시민사회, 국제기구를 포괄하는 대표성과 균형을 갖추도록 하는 체제”로 규정하면서 “기술적(technical) 측면 및 공공정책을 모두 포괄함으로써 주소자원의 공평한 분배를 보장하고 모든 사람이 접속할 수 있는 안정적이면서 건실한 인터넷을 구축해야 한다.”고 주장한 바 있다.

이상에서 보듯이, 인터넷 거버넌스는 기술적 차원의 발전에 힘입어 진행된 복잡한 관리문제를 해결하기 위해 지속적으로 논의되고 있는 글로벌 차원의 정치적 관리 메커니즘이라고 할 수 있다. 1998년 이후 ICANN이라는 특수한 민간 법인이 설립되면서 인터넷의 역사적 발전경로를 대변하는 기능을 수행해왔지만, 동시에 글로벌 인터넷 공동체의 다양한 목소리를 반영하기 위한 다중 이해당사자 모형을 적극적으로 도입함으로써 명실상부한 글로벌 차원의 체제로 자리매김 해왔다.

2. 인터넷 거버넌스의 핵심기능

인터넷 거버넌스의 핵심적인 기능은 다음과 같은 것들을 포함한다.

- (1) 기술표준 : 여기에는 네트워크의 프로토콜과 더불어 소프트웨어 개발, 데이터 포맷 등에 관한 기본적인 요소들이 해당된다.
- (2) 자원배분 및 할당 : 인터넷의 일부 자원들은 희소하거나 배타적인 속성을 지니고 있기 때문에 이것을 어떻게 관리하고 사용하는가의 문제는 하나의 ‘조정(coordination)’ 문제라고 볼 수 있다. 도메인네임이나 IP 주소 역시 이러한 조정 문제를 야기하며, 따라서 자원배분 및 할당의 문제는 결국 인터넷 구조의 핵심이라고 할 수 있는 DNS 루트 서버에 대하여 누가 관리의 책임을 맡을 것인가의 문제로 귀결된다.
- (3) 공공정책 : 인터넷과 관련한 다양한 정책 형성, 실행, 그리고 갈등해결의 이슈들을 어떤 방식으로 처리할 것인가의 문제는 공공정책 이슈로 구분된다. 이는 인터넷 관리의 문제가 단순한 기술 차원이 아니라 사람들과 조직의 문제를 다루는 공공정책 또는 정치의 속성을 함께 포함하고 있음의 의미한다.

3. 인터넷 거버넌스의 원칙

인터넷 소사이어티의 다양한 견해를 반영하여 미국정부가 주도한 포럼에서는 다음과 같이

인터넷 거버넌스의 4가지 원칙이 적극적으로 강조되었다.

- (1) 안정성(stability) : 인터넷이 등장한 이후 폭발적으로 사용자층이 증가하고 있는데 거버넌스의 양태가 바뀔 경우 혼란이 야기될 가능성이 있다. 따라서 거버넌스의 전이 과정에서 나타날 수 있는 불안정성 또는 보안문제를 해소하는 일이 무엇보다도 중요한 과제이다.
- (2) 경쟁(competition) : 인터넷은 분산형(decentralized) 체제로서 혁신과 개인의 자유를 최우선의 가치로 삼는다. 따라서 가능한 한 시장 메커니즘을 통해 경쟁의 원칙과 사용자의 선택권을 확보하고 이를 통해 저비용과 혁신, 다양성, 선택과 만족을 보장할 수 있어야 한다.
- (3) 민간주도, 상향식 조정(private, bottom-up coordination) : 인터넷 거버넌스는 이러한 철학을 반영하여 민간 차원에서 책임 있는 기관에 의해 이루어져야 하며, 정부에 비해 융통성을 갖춘 이러한 민간기관을 통해 인터넷과 사용자들의 요구를 신속하게 반영할 수 있어야 한다. 이러한 절차는 상향식 과정을 통해 조정되어야 하는데, 이는 그동안 인터넷이 발전해온 과정을 그대로 반영한 것이다.
- (4) 대표성(representation) : 인터넷 거버넌스를 담당할 새로운 기관은 민간 주도의 기관으로서 인터넷 공동체 전체를 대표해야 한다. DNS(Domain Name Server)의 관리와 같은 거버넌스 이슈는 건전하면서도 공정하고 널리 합의된 형태로 이루어져야 하며, 다양한 기능 및 지역을 대변하는 대표성을 갖추어야 한다.

Ⅲ. 인터넷 거버넌스 모형 분석

1. 다중이해당사자 모형(Multi-stakeholder Model)

1) 의의

‘다중이해당사자주의(multi-stakeholderism)’ 모형은 기업의 자본에 대한 지분을 소유한 주주의 이익을 극대화하는 영미계 ‘주주중심주의(shareholderism)’에 대항하여 새롭게 등장한 지배구조 모형이다. 다중이해당사자주의에서는 하나의 기업이 단지 주주들의 지분으로 나눌 수 있다는 생각을 뛰어넘어 기업활동에 참여하는 다양한 행위자들의 이해를 도모해야

한다는 이념을 기반으로 한다. 성공적인 기업은 복수의 이해당사자를 경영에 어떻게 고려하는가에 달려 있다고 할 수 있다.

다중이해당사자 모형은 ICANN 수립 이후 지속적으로 제기되어온 정책결정구조의 개방 요구에 대하여 미국 정부가 적극적으로 대응하면서 제창된 주소자원 관리모형이라고 할 수 있다. 아울러 ICANN 이사회의 다자적 참여를 지지해온 인터넷 전문가 그룹과 ISOC 등 사용자 집단에서도 이러한 다중이해당사자 모형의 자유주의적 성격에 동의함으로써 일종의 합의로서 등장하였다. 다만 ICANN의 법적 지위에 대한 궁극적인 통제권이 여전히 미국 정부에 남게 됨으로써 이사회 구조의 개방적, 참여적 속성에도 불구하고 '다중이해당사자' 모형의 자유주의적 구호와 실질적 작동 메커니즘 사이에는 여전히 괴리가 존재하고 있으며, 특히 다른 나라들의 불만과 개선 요구가 끊이지 않고 있다.

2) 특성

이해당사자주의는 기업 경영자들로 하여금 다양한 유형의 이해당사자들의 요구에 응하도록 함으로써 '윈윈(win-win)' 상황을 창출하고, 기업의 성공적인 성과를 이루어내도록 기여한다. 여기에는 '자발성(voluntarism)' 철학이 그 배경을 형성하고 있는데, 이는 조직이 자발적으로 핵심 이해당사자들을 만족시켜야 한다는 원칙을 뜻한다.

다중이해당사자주의의 근간을 이루는 자발성 철학은 다음과 같은 몇 가지 점에서 기업의 관리에 혁신적인 가이드라인을 제시해왔다.

- 다양한 이해당사자들 사이에 커뮤니케이션을 창출하고 실현한다.
- 중요한 이슈에 관해서 이해당사자들과 협의한다.
- 다양한 이해당사자들의 요구에 부응하기 위해 시장접근법을 활용한다. 이해당사자들의 요구사항을 이해하기 위해 노력하며 필요에 따라 집단을 구분하여 수요조사를 실행한다.
- 전략기획 단계에서 기업활동에 직접 관련되지 않는 이해당사자들의 입장을 고려한다.
- 이해당사자들의 관심사를 적극 반영하고 그들이 처한 환경에 관여한다.
- 기업의 자원을 이해당사자들의 관심사에 부응하도록 배분한다.
- 이해당사자들에게 봉사하는 마음가짐을 갖는다(Freeman 1984, 78-80).

3) 한계점

- '이해당사자'의 범위를 지나치게 확대하는 것은 원래 이해당사자주의가 출범한 기본 취

지를 넘어서는 역효과를 일으킬 수 있다. 이와 같은 개념 확대는 ‘이해당사자’라는 개념의 핵심적인 속성을 약화시킴으로써 조직이나 기업의 본질적인 작동을 올바르게 이해하지 못하게 만드는 결과를 초래한다. 결국 ‘다중이해당사자’라는 표현은 지나치게 포괄적이어서 “누가 다중이해당사자인가”의 질문에 대하여 명확한 기준을 제시하지 못한다는 문제점을 안고 있다.

- 이와 더불어 ‘관리자의 이중적 속성’이 다중이해당사자주의의 문제점으로 꼽힌다. ‘관리자’는 주주나 주인의 위임을 받아 조직 또는 회사를 경영하는 사람을 가리킨다. 인터넷 거버넌스의 경우 ICANN 또는 이를 대체할 기구가 이에 해당한다고 할 수 있는데, 문제는 위임(delegation)을 받아 권한을 행사하는 이러한 기관조차도 스스로의 이해관계를 가지고 있다는 것이다. 특히 미국정부와의 직접적인 계약관계를 통해 글로벌 인터넷 공동체를 대표한다는 다소 의아한 형태의 대표성 및 책임관계가 여전히 풀리지 않고 있는 과제이다.
- 아울러 이러한 관리자들을 기존의 이사회 이외에 누가 통제할 것인가의 문제가 제기되는데, 이는 ICANN의 이사회 자체가 인터넷 공동체를 정당하게 대표하고 있는가 하는 근원적인 질문으로 이어진다. 국제사회와 미국정부가 공히 강조하는 ‘다중이해당사자주의’라는 구호에도 불구하고, ICANN이 과연 민주적인 절차를 통해 권한을 위임받았는가 하는 질문에 답할 수 있어야 하기 때문이다. 사실상 이러한 질문에 대한 답은 부정적이다.

2. 정부중심 다자간 모형(Multilateral Model)

1) 의의

이해당사자의 역할에 더하여 ‘정부’의 역할이 전면에 등장하기 시작한 새로운 협력 메커니즘¹ 모형이다.

이와 같이 정부의 개입이 확산되면서 국제기구를 중심으로 한 포럼이나 컨퍼런스 등 인터

1 “We recognize that all governments should have an equal role and responsibility for international Internet governance and for ensuring the stability, security and continuity of the Internet. We also recognize the need for development of public policy by governments in consultation with all stakeholders.”

넷 거버넌스 문제를 본격적으로 다루기 위한 시도들이 이루어졌고, 2003년과 2005년 두 차례의 WSIS를 거치면서 기존의 ICANN 중심 다중이해당사자 모형을 보완하기 위한 새로운 협력 메커니즘이 강조되기 시작했다. 이러한 새로운 메커니즘은 튀니스 어젠다로부터 그 연원을 찾을 수 있다.

2) 특성

다자간 논의는 튀니스 어젠다를 통해 정보통신의 발전을 위한 광범위한 도전, 제네바 WSIS에서 이미 합의된 다중이해당사자주의(multilateralism), 투명성, 민주주의의 원칙에 맞추어 인터넷 거버넌스에 참여하는 다양한 이해당사자들의 역량 강화라는 구체적 목표에 대하여 구체적인 관심을 기울이기 시작했다는 신호라고도 할 수 있다.

아울러 인터넷 관련 정책을 구현하는 데 있어 합법적인 기준을 설정하고 인터넷 관리를 효율적으로 집행할 행정기능이 강조되었다. 수많은 이해 당사자들은 인터넷 발전과 기능을 위한 ‘기술조직(technical organizations)’의 기여가 중요하다는 사실, 그리고 공공정책의 문제를 해결하는데 있어 정부 역할이 중요하다는 사실 모두에 대하여 긍정적으로 인식했다. 따라서 현재의 논의와 관련된 구체적 이슈만을 고려하기보다는, 정책 형성과 기준 설정, 그리고 행정관리 조직 등의 이슈에 대해서 합법적이면서 규제지향적인 책임성이 부과되어야 한다는 의견이 제시되었다.

다음과 같은 3가지의 제안들이 ‘다자간 모형’을 위해 제시되었다.

- 모든 이해당사자들은 기술 표준이 발전되고 기술과 정책의 교차점에서 공공정책 이슈가 논의되는 인터넷 기술조직에 더욱 적극적으로 참여할 수 있는 기회를 만들어야 한다.
- 정부와 국제기구는 인터넷 정책을 형성하는데 있어 모든 이해당사자의 참여와 의사결정 과정의 투명성을 적극적으로 고려해야 한다.
- 인터넷 거버넌스의 광범위한 차원에서 ‘다자간 모형’이 적용되어야 한다. 정부, 국제기구, 그리고 비정부기구 사이의 여러 층위에서 강화된 협력에 대한 논의가 필요하다. 특히 개방성(openness), 포괄성(inclusiveness), 봉사(outreach)의 원칙에 기반을 둔 강화된 협력이 요구된다.

3) 한계점

‘다자간 모형’이라는 구호가 그 근본적인 배경에 있어 명확한 것인가에 대해서는 반론의 여

지가 있다. 먼저 이 원칙 자체에 일관성이 결여되어 있는데, ‘다중이해당사자’들의 참여를 당연시하면서도 ‘정부’의 역할을 강조하고 있다는 점이 그러하다. 언뜻 보기에 다중이해당사자 주의를 대변하는 듯이 보이지만, 결국에는 정부라는 대표성을 갖춘 행위자를 전면에 내세우고 있기 때문에 이해관계가 충돌할 경우 원활한 합의에 도달하기 어렵다는 한계를 드러내 보이고 있다.

IV. 국제기구 및 주요국가 동향

1. ICANN

오늘날 ICANN의 개혁을 둘러싼 공방은 몇 가지의 핵심적인 이슈로 집약될 수 있다. 국가들 사이에 논쟁이 야기되고 있는 주요 이슈로는 루트서버 관리, TLD 위임결정권, IP 주소 할당, 그리고 관리주체 등을 꼽을 수 있다.

1) 루트서버

도메인네임 체계는 루트를 정점으로 한 위계적 구조로 이루어져 있으며, 전 세계에 배치된 13개 루트서버 운영자들은 gTLD, ccTLD 등 모두 258개의 TLDs가 포함된 루트 존파일을 관리하고 있다. 전체 13개의 루트서버 중 10개가 미국 내에 위치하고 있다. 이러한 루트서버의 배치는 인터넷이 미국에서 개발되었다는 역사적 배경과 기술적 요소 등이 고려된 것이다.

하지만 루트서버의 지리적 분포가 지나치게 불평등하다는 비판이 제기되었고, 이러한 지역간 불균형을 완화하기 위해 2003년부터 22개국에 루트서버의 복사본(cloned root server)을 배치하는 애니캐스트(anycast) 방식을 도입했다. 그럼에도 불구하고 여전히 미 상무부는 루트서버의 통제권을 여전히 유지하고 있다고 할 수 있다

2) TLD위임결정권

ICANN 개혁과 관련한 두 번째 이슈는 TLD(Top Level Domain:최상위도메인) 위임결정권이다. ICANN은 현재 미국 상무부와 전 세계 주소자원의 관리를 위한 계약을 체결하고 있다. 이 계약에 따르면, ICANN은 상무부의 허가 없이 TLD의 위임 및 재위임과 관련한 존파

일 정보의 수정·첨가·삭제 등을 할 수 없다. 여기서 말하는 TLD에는 “.com”, “.net” 등 gTLDs(generic TLDs)와 “.kr(한국)”, “.cn(중국)” 등 전 세계 모든 나라의 ccTLDs(country code TLDs)가 포함된다.

한마디로 미 상무부는 gTLDs는 물론, 전 세계 국가최상위도메인인 ccTLDs의 위임 등에 대한 최종결정권을 갖고 있는 셈이다. 많은 나라의 정부는 자국의 ccTLDs를 공공 자산으로 인식하면서 자신들이 통제할 수 있다고 간주하지만, 현 도메인네임시스템을 고려해 볼 때 그것은 기술상 불가능하다.

3) IP주소할당

IP 주소는 인터넷에 연결된 컴퓨터 단말기에 대하여 유일하게 할당된 인터넷주소로서, 현재의 IPv4 주소체계는 43억 개 정도의 주소자원을 보유하고 있다. 이는 미래 인터넷이용을 감안할 때 충분한 수량이 되지 못하기 때문에 이에 대비하여 새로운 숫자주소체계인 IPv6가 점차 도입되고 있다.

2003년 WSIS(World Summit on the Information Society)에서 물리적으로 한정된 IPv4 주소의 80%가 북미지역에 편중 할당되어 있다는 비판이 대두되었다. 인터넷 초창기에는 IP 주소가 인터넷 프로젝트에 관여했던 IT 업체, ISP 업체, 대학교 및 연구소에 배정되었는데, 이 때 배정된 IP 주소가 전체 IPv4 주소의 약 55%에 달했던 것이다. 이러한 불균형을 해소하기 위하여 1990년 초 대륙별 주소할당시스템이 도입되었고, 현재의 대륙별 주소관리 기구들(RIRs, Regional Internet Registries)이 만들어지게 되었다.

1999년 이후 배정된 IPv4 주소의 대륙별 분포를 보면, APNIC(32%), RIPE NCC(29%), ARIN(37%), LACNIC(2%) 순이다. 얼핏 보아 아태지역, 유럽, 북미지역 등에 고르게 할당된 것처럼 보이지만, 1995년 이전에 북미대륙에 편중 배정된 IP 주소를 회수하여 다른 대륙에 재배정하는 문제는 아직 미결 상태로 남아 있는 실정이다.

4) 관리주체

마지막으로 ICANN의 개혁과 관련하여 인터넷 주소자원의 관리주체에 대한 논란을 꼽을 수 있다. 인터넷 주소자원 관리주체 문제에 대한 입장은 현존 ICANN체제를 지지하는 측과 새로운 정부간기구 중심의 관리체계를 대안으로 제시하는 측으로 대별된다.

먼저 미국, 호주, 일본 등 IT 선진국들은 기존의 미 상무부와 ICANN 중심의 관리체제를

지지한다. 인터넷은 역사적으로 민간의 자율규제를 통해 성공적으로 발전해왔으며, 이러한 발전은 정부의 간섭이 배제된 민간영역에 맡겨둘 때 가장 효율적인 관리가 이루어진다는 입장이다. 이들은 인터넷의 발전을 위해 민간기구들, 특히 ICANN은 그 책무를 성실히 수행해왔고, 지금도 신뢰할 만한 단체라고 본다.

중국, 유럽연합, 남아공화국, 브라질, 아랍국가들 등 상당수 개도국들은 DNS 등 인터넷 주소자원 관련 글로벌 정책 수립이 국제적 협의를 통해 논의되어야 할 사안이라고 주장한다. 따라서 국제연합 산하의 정부간 국제기구에 의해 많은 이해당사국이 참여하여 중립적이고 개방적인 정책개발 절차가 보장되어야 한다고 믿는다. 그리고 지금까지는 인터넷이 그 탄생 초기와 같이 규모와 정치, 사회, 경제적 영향력이 크지 않았고 전문적인 기술 측면이 강조되었기 때문에 민간전문가가 주도하는데 큰 문제가 없었다.

하지만 지금은 도메인네임, IP 주소, DNS 등 인터넷주소 자원이 인간사회 전반에 걸쳐 엄청난 영향을 미치는 글로벌 공공자원으로 부상하고 있다. 따라서 더 이상 한 국가에 의해서 관리되기 보다는 ITU와 같은 국제연합 산하 기구에서 통합적으로 관리할 경우 인터넷 주소 자원에 대한 글로벌 정책의 형평성과 중립성을 보장받을 수 있을 것이라는 의견을 제시하고 있는 것이다.

2. 국제연합(UN)

국제연합이 본격적으로 인터넷 거버넌스 문제에 관심을 갖기 시작한 것은 세계정보사회정상회의(World Summit on Information Society: WSIS)가 개최된 때부터이다. 국제연합 정기총회 결의 Resolution 56/183(2001년 12월 21일)에 따라 2단계의 WSIS 개최가 인준되었으며, 2003년 12월 제네바에서 제1차 회의가, 그리고 2005년 11월 튀니스에서 제2차 회의가 열렸다.

2005년 개최된 WSIS 제2차 회의에서는 ICANN 중심의 인터넷 거버넌스 구조에 대해서 검토하되, 이를 개혁할 필요성이 있기 때문에 지속적 논의를 위해 IGF를 설립하기로 합의하였다. 또한 다중이해당사주의를 강조함과 동시에, 강화된 협력(enhanced cooperation)에 대한 접근방안을 제시하였다.

3. 국제전기통신연합(ITU)

국제전기통신연합(ITU)은 2012년 12월 세계국제전기통신회의(WCIT-12)에서 국제전기통신규칙(ITR)을 개정했는데, 여기서 가장 주목을 받은 것은 인터넷 규제와 관련한 조항이었다. ITR 개정에는 193개 회원국 중 89개국이 서명했으며 55개국은 서명을 거부했다. 서명을 주도한 국가는 러시아, 중국을 비롯해 중동, 남미지역 국가들이며, 여기에는 한국도 포함된다. 이에 반해 미국, 영국, 캐나다를 포함한 유럽 국가들은 서명을 거부했다. 이처럼 서구 국가들의 반발로 인하여 인터넷 규제 관련 조항은 ITR 개정에 포함되지 못했고, 정보보호나 스팸 방지 등에 협력한다는 선언적 의미만 부가되었다. 인터넷 규제와 관련한 논의는 앞으로도 국제무대에서 지속적으로 논의될 것으로 전망된다.

4. 중국

1990년대 후반부터 영문도메인에 대해 불편함을 느낀 중국, 러시아, 아랍 국가와 같은 비영어권 국가들을 중심으로 다국어도메인시스템(IDNs: Internationalized Domain Name System)이 논의되어왔다. 2005년 12월 튀니스에서 열린 세계정보화정상회의(WGIS)에서 중국은 자국어 사용이 불가능한 도메인네임시스템이 미국의 절대적인 영향 하에 움직이는 ICANN의 독재에 불과하다면서 정보의 자유로운 이용을 위해 다국어도메인시스템 체계가 필요하다고 주장하였다.

2006년 중국 신식산업부(공업신식화부의 전신)가 한자로 구성된 中國(.cn), 公司(.com), 網絡(.net) 최상위도메인 도입을 발표하면서 자국어도메인의 필요성이 중점적으로 부각되었다. 인터넷 체계의 혼란만 가져올 것이라는 미국 및 ICANN의 입장과, 인터넷의 세계화를 이루기 위해서는 다국어도메인시스템도입이 시급하다는 비영어권 국가의 입장 차이로 인하여 논쟁이 지속화되었다. 이런 상황에서 2009년 10월 서울에서 열린 제36차 국제인터넷주소기구 서울 연례회의 이사회회의 의결로 자국어 국가도메인 도입이 확정되었고, 같은 해 11월부터 이를 신청할 수 있도록 결정되었다.

5. 러시아

국제적인 IT 관련지수에서 러시아의 정보화 수준은 지속적으로 낮은 수준에 머물러 있었

는데, 이는 국가 포털, 보건, 교육, 사회복지 등과 관련된 정부 사이트와 타 부처 및 지방자치단체와의 연계성 부족, 고품질의 정보통신 서비스 제공 부실 등에 기인한다. 또한 IT 인프라를 언제 어디서나 저렴하게 이용할 수 있는 환경이 아직 잘 갖춰져 있지 않은 것도 낮은 정보화 수준의 이유로 분석되고 있다.

그러나 러시아는 국제무대에서 IGF, ICANN, ITU, CENTR(Center of European National Top Level Registries), APTLD(Asia Pacific Top Level Domain Association) 등 다양한 기구에 참여함으로써 IT와 관련한 경험을 축적해왔으며, 이를 바탕으로 인터넷 거버넌스를 구축하는 움직임에 적극적으로 동참하고 있다.

2009년 10월 제36회 ICANN 서울 연례회의에서 자국어 국가 최상위도메인 생성이 승인됨에 따라 2010년 1월 러시아의 자국어 국가 최상위도메인이 신청되었다. 러시아 정보통신부와 CC for TLD RU/P Φ를 통해 자국어 도메인 프로젝트가 시행되었고, 2010년 5월 첫 자국어(키릴어) 최상위도메인 등록되어 운영되었다. 러시아의 인터넷 접속 인원 80%가 영어 알파벳을 모르는 상황에서 영어 알파벳으로 차용 불가능한 러시아어 단어들로 인한 사용의 불편함을 해소하고자 하였다. 아울러 인터넷상에서 러시아어 확대 및 발전과 노인층의 인터넷 이용 증진을 목적으로 자국어 도메인 등록 활성화를 추진하고 있으며, 국가 및 산업의 권익 보호를 위해 도메인 등록절차 및 규범도 수립하였다.

6. 브라질

브라질 인터넷운영위원회(Brazilian Internet Steering Committee)는 1995년 5월 통신부(Ministry of Communication)와 과학기술부(Ministry of Science and Technology)에 의해 인터넷의 사용, 관리, 이행 결정에 사회의 참여를 효과적으로 촉진시키기 위한 목적으로 설립되었다. 이 위원회는 모두 21명의 멤버로 구성되어 있는데, 연방정부 9명, 기업 4명, 제3분야(시민사회) 4명, 과학기술공동체 4명, 그리고 1명의 인터넷 전문가를 포함한다.² 다층적이고 투명하며 민주적 원칙에 기반을 둔 다중이해당사자 접근을 강조하고 있는데, 인터넷 거버넌스의 선구적 모델을 제시한다는 평가를 받고 있다.

2009년 브라질 인터넷운영위원회에서 결의한 ‘인터넷의 사용과 관리를 위한 원칙’에서 제

2 현재 21명의 구성은 다음을 참고할 것. <http://www.cgi.br/english/about/members.htm>

시한 주요 내용에는 다음과 같은 항목들이 포함되어 있다.

- (1) 자유, 프라이버시, 인권(Freedom, privacy and human rights)
- (2) 민주적 · 협력적 관리(Democratic and collaborative governance)
- (3) 보편성(Universality), 다양성(Diversity), 혁신(Innovation)
- (4) 네트워크의 중립성(Neutrality of the Network)
- (5) 네트워크의 비책임성(Unaccountability of the Network)
- (6) 안정성, 보안, 기능성(Functionality, security and stability)
- (7) 표준화와 상호 운용성(Standardization and interoperability)
- (8) 합법적이고 규제적인 환경(Legal and regulatory environments)

7. 중동국가

사우디 통신정보기술위원회는 발음과 철자문제로 인해 아랍어 사이트를 영문 도메인네임으로 접근하는 것에는 어려움이 있다고 주장하면서, 아랍어 도메인네임 사용을 위해 여러 노력을 기울여 왔다. 사우디 통신정보기술위원회는 ICANN 회의, IETF, ITU워크샵 등에 활발히 참여하여 왔는데, 이러한 국제적 참여를 통해서 아랍어 도메인네임 사용의 필요성을 강조하면서 과학적인 조사 보고서 및 기술보고서를 통해 아랍어 도메인네임 사용의 필요성을 주장해왔다.³ 또한 지역 및 국제 컨퍼런스에 적극 참여함으로써 아랍어 도메인네임에 대한 정보를 널리 확산하는데 주력해왔다. 이와 더불어 다양한 다국어도메인시스템과 최상위도메인에 대한 ICANN의 적극적인 지원을 촉구하고 있다.

아랍에미레이트의 ae도메인 운영국(.ae Domain Administration: .aeDA)는 2007년 UAE 통신규제청 산하에 설립되었으며, “.ae” 도메인네임의 레지스트리 운영과 규제를 담당한다. “.ae”와 관련된 분쟁해소 정책을 촉진하고 국제 포럼에서 .ae를 대표하고 있으며,

3 “Arabic Top-Level Domain Names”, International Journal of Computer Processing of Oriental Languages, Volume 17 Number 3 September 2004, To Appear; “Linguistic Issues in Arabic Domain Names”, In Proceedings of the 17th NCC, KAAU, Al-Madina Almunawarah, Saudi Arabia, 5-8 April, 2004, pp. 235-250 [in Arabic]; “Arabic Top-Level Domain Names”, In Proceedings of the 17th NCC, KAAU, Al-Madina Almunawarah, Saudi Arabia, 5-8 April, 2004, pp. 281-296 [in Arabic]; “Using Arabic Language in writing domain names”, Arab journal of 33 library and information science, Vol 22, No. 3, July 2002, pp. 21-38 [in Arabic]; “Using Arabic Language in writing domain names”, In Proceedings of IACIT 2001, JUST, Irbid, Jordan, 13-15 Nov., 2001, pp 264-272 [in Arabic]

“.ae”와 **دوت امارات**(.dotEmarat)에 대한 정책을 시행한다. “.ae”도메인 운영국은 아랍 지역
에서 처음으로 레지스트리/레지스트라 모델을 도입했고, 도메인네임 시장에서 소비자들의
선택과 경쟁을 허용했다. 약 90,000여개의 도메인 네임이 등록되어있는 가장 큰 레지스트리
이며 ICANN의 국가최상위도메인협회(ccNSO)의 멤버이다.

1991년부터 이집트 대학네트워크(Egyptian Universities Networks: EUN)가 구축됨으
로써 이집트 국가최상위도메인 .eg를 제도적으로 관리하기 시작했다. 이 기구는 비영리기구
로서 .eg관련 정책과 규율을 이행하고 발전시킨다. 또한 .eg 도메인 등록에 필요한 절차를
관리하고 아랍 도메인네임과 관련한 다양한 국가적, 지역적, 국제적 행사에 참여하고 있다.
또한 자국어국가도메인의 레지스트리를 제공한다. 이집트의 자국어 국가도메인은 사우디아
라비아, UAE의 자국어 국가도메인과 함께 ICANN에 의해서 2010년에 처음으로 이행된 다
국어도메인 중 하나이다.

V. 인터넷 거버넌스 미래

인터넷 거버넌스는 다양한 통신 분야와 유사하면서도 서로 다른 차원에서 독특한 속성을
지니고 있다는 점에서 글로벌 차원의 노력을 더욱 필요로 한다. 커뮤니케이션의 여러 수단
중에서도 전화와 같은 과거의 통신 인프라는 배타적인 수요자를 대상으로 전화회사나 정부
의 영향력이 강하게 유지되는 구조를 띠고 있었지만, 인터넷은 수많은 사용자들이 적극적으로
참여하는 수요자 중심의 글로벌 인프라를 지니고 있기 때문이다. 따라서 인터넷과 관련된
현안들도 기하급수적으로 증가하고 있으며, 단일 조직이나 정부에 의해 통합 관리하기가 거
의 불가능한 상황에 도달해 있다.

이러한 배경으로 말미암아 인터넷 거버넌스를 위한 행위자들 사이의 조정(coordination)
메커니즘이 더욱 커지고 있다. 또한 표준 설정에 있어서도 기존의 통신은 ITU와 같은 정부대
표들로 구성된 국제기구에서 주도하는 하향식(top-down) 모델을 통해 이루어졌으나, 인터
넷의 경우에는 사용자들의 목소리를 반영하는 상향식(bottom-up) 모델을 채택하지 않을 경
우 문제를 제대로 다루기 어렵게 되었다.

인터넷 표준 설정에 IETF와 W3C 등 수많은 민간조직과 단체들이 참여하는 현상도 이런
상향식 관점에서 이해될 수 있다. 이와 같은 필요성을 반영하여 ICANN은 다양한 이해당사

자의 목소리를 반영하는 구조를 채택해왔으며, 부족하나마 비정부기구 및 시민사회의 입장을 대변할 수 있는 방식으로 이사회 구조를 개편해왔다. 인터넷 거버넌스에 관련된 모든 이해당사자들을 참여시킨다는 기본원칙에 충실하고자 한 것이다.

인터넷 거버넌스의 핵심 기구인 ICANN의 다중이해당사자주의는 이론적 관점에서 크게 두 가지 전통을 따르고 있다. 첫 번째는 국제관계 분야의 ‘글로벌 거버넌스(global governance)’ 전통인데, 이것은 특정한 국가 또는 세력이 글로벌 공공재를 단독으로 관리하기보다 이해관계를 지닌 행위자들이 공동으로 관리하는 메커니즘을 일컫는다. 이 전통은 푸코(Michel Foucault)가 제시한 ‘통치성(governmentality)’의 관점에서 비롯되었다.

글로벌 거버넌스의 관념은 기존에 당연한 존재로 여겨온 정부의 주체성과 통치행위의 속성, 그리고 피통치자의 문제를 심각하게 고민함으로써 시작된다. 이처럼 정부와 통치행위의 성격을 비판적으로 분석함으로써 중앙집권형 통치 메커니즘을 넘어 다양한 행위자들이 권력을 분점하는 현상을 이해하는데 관심을 둔다. 이와 같은 통치성의 논리를 국제정치 차원으로 확대한 관념이 바로 ‘글로벌 거버넌스’이다.

이러한 관념을 통해 우리는 어떤 단일 행위자도 글로벌 차원의 문제를 해결할 수 없다는 사실에 주목하며, 다양한 역사와 목표, 구조와 과정을 포괄하는 수많은 통제 메커니즘이 복잡하게 얽혀 있는 인터넷 거버넌스의 문제 역시 글로벌 거버넌스의 접근방식을 채택할 수밖에 없다는 결론에 이르게 된다.

결국 인터넷 주소자원의 관리와 같은 지구촌 공동의 문제를 합당하게 해결하기 위해서는 다양한 행위자들이 참여하는 글로벌 거버넌스의 메커니즘이 필요하다고 할 수 있다. ICANN의 작동 메커니즘은 이러한 점에서 적어도 외형상으로 인터넷 주소자원이라는 공공재를 관리하는 글로벌 거버넌스라고 할 수 있으며, 궁극적으로 미국의 관리와 주도권을 넘어 진정한 글로벌 거버넌스 메커니즘으로 자리 잡아야 한다는 필요성이 강하게 제기되고 있다.

VI. 결론 및 대응방안

그동안 ANSI, CEN, ISO, ITU 등 국가, 지역, 글로벌 차원의 다양한 표준화 기구들이 발전해온 과정을 보면 다양한 이해관계를 대변하면서 갈등요소를 조정해가는 제도적 장치를 적절하게 마련하고 있음을 알 수 있다. 이러한 표준화 기구의 제도적 장치는 다양한 정치적,

기업적, 전문적 이해관계에 의해 좌우된다. 과거에는 경제적 이해관계가 이러한 표준화 기구의 성격을 지배했는데, 이는 대부분 표준설정이라는 초기 단계에 해당한다. 특정한 표준을 설정하는 과정에서는 호환성(compatibility)을 확보하는 일이 무엇보다도 중요하기 때문에 이해당사자들은 협력과 조정을 중시한다. 따라서 관할권 다툼이 심하게 일어나지 않을뿐더러 이해관계에 갈등이 일어날 때에도 이를 해결하는 메커니즘이 작동함으로써 매우 순조로운 양상을 띠게 된다.

하지만 표준화작업이 어느 정도 궤도에 도달하고 이를 확산(diffusion) 및 실행(implementation)하는 단계에 진입하게 되면 이해당사자들 사이의 관계는 전혀 다른 양상을 띠는 것이 일반적인 모습이다. 합의된 표준을 공식적인 기구나 정부에 제시하게 되고 정당성을 부여받기 위한 작업이 시작되면서 서로 간에 합의를 도출해내기가 점차 어려워진다. 이렇게 되면 기존의 협의나 조정 메커니즘이 개방형 방식을 버리고 소규모의 배타적인 이해당사자들 집단으로 변모하게 된다. 이 과정에서 특수한 이해관계를 대변하는 컨소시엄 또는 포럼이 만들어지기도 한다. 즉 문제의 초점이 표준의 '설정'에서 표준의 '확산' 또는 '실행'으로 넘어가면서 이해당사자의 참여폭에 큰 변화가 초래되는 것이다. 이러한 현상은 ICT 등 호환성을 요구하는 네트워크 기술에서 자주 나타난다.

ICANN과 IGF 등 인터넷 거버넌스 메커니즘에서도 이와 유사한 현상이 나타나고 있다. 오늘날 인터넷의 가치가 대폭 증가하면서 이해관계의 갈등양상이 더욱 첨예하게 나타나고 있으며, 강대국 사이에, 그리고 강대국과 개발도상국 사이에 인터넷 거버넌스의 통제권한을 둘러싼 싸움은 날로 치열해지고 있다. 이러한 싸움은 국제레짐 대 국민국가의 관계에 대한 문제의식을 제고시키고 있다. 그만큼 오늘날 세계는 '복잡한 상호의존(complex interdependence)'으로 규정할 수 있는데, 이러한 관계 속에서 주소자원 관리를 포함한 여러 인터넷 거버넌스 이슈는 공동의 해결 메커니즘을 요하는 '집단행동' 또는 '집단선택'의 문제라는 관점에서 접근할 필요가 있다. 이러한 상황 속에서 다중이해당사자주의와 같은 기존의 자유주의적 패러다임에만 의존하는 대신, 보다 현실적 차원에서 '정치적 패러다임'의 중요성을 자각할 필요가 있다고 하겠다.

인터넷 거버넌스에 대한 준비는 우선 글로벌 인터넷의 주도권과 핵심 이슈들이 어떤 방향으로 가고 있는지 잘 분석하는 것에서 출발한다. 이후 당면한 국내 인터넷 거버넌스 이슈를 선별한 후 이를 해결하기 위한 정부의 적극적이고 실효성 있는 지원이 뒤따라야 한다. 지난 2013년 11월 국내 인터넷 주소를 관리하는 한국인터넷진흥원이 ICANN 서울사무소를 유치

했고 금년 1월 2일 개소식을 시작으로 ICANN 서울사무소가 본격적으로 운영되기 시작했다. 인터넷 거버넌스에 대한 논의가 활발한 상황에서 ICANN 등 다양한 채널을 활용해 한국의 영향력을 넓힐 수 있는 디딤돌이 되기를 희망한다. 또한 지난 8월 ‘사이버보안 거버넌스’ 이슈를 전문적으로 다룰 분과가 한국인터넷거버넌스협의회 산하에 구성되었다. 사이버보안 분과는 사이버보안과 정보보호 등에 대해 민·관 등 다양한 이해관계자들이 서로 공감하고 협력하는 소통의 창구가 되어 한다. 동시에 국제적 사이버보안연합 커뮤니티에 효과적으로 대응하는 협의체로서 그 역할과 책임을 다할 수 있도록 정부의 많은 지원과 관심도 필요하다.

인터넷 거버넌스에서 다루는 분야가 워낙 광대하고 다양한 이해관계자가 있는 만큼 자칫 최종 목표나 중심을 잃어버릴 위험이 있다. 따라서 한국은 국제적 인터넷 상호접속의 비용이나 네트워크의 중립성, 개인정보와 데이터의 보호와 같은 구체적 사안별로 입장을 분명히 정립하고 실리적 합의점을 찾는 것이 바람직하다.

참고문헌

- 김방룡 (2013). “인터넷 규제를 둘러싼 국제 동향: WCIT 회의를 중심으로”. 『전자통신동향분석』 28(2), 155-164.
- 김의영 · 이영음 (2008). “인터넷과 거버넌스: ICANN의 ccNSO 형성과정에서 ccTLDs 세력의 역할을 중심으로”. 『국제정치논총』 48(2), 173-195.
- 김지연 (2013). “인터넷 거버넌스와 전문성의 정치: 도메인네임시스템(운)의 ‘중심’과 ‘정치’”. 『경제와 사회』 98, 304-339.
- 박민정 (2013). “ITU와 글로벌 인터넷 논의의 추이와 현황”.
- 이향우 (2009). “지구화, 인터넷 거버넌스, 그리고 ICANN”. 『경제와 사회』 82, 128-160.
- 이향우 (2010). “신자유주의 글로벌 인터넷 거버넌스와 정당성 문제: 인터넷주소자원관리기구의 사례 (1998~2009)”. 『경제와 사회』 87, 172-203.
- Bowie, Norman B. and Meg Schneider (2011). *Business Ethics for Dummies*. Indianapolis, IN: Wiley Publishing.
- Chilosi, Alberto and Mirella Damiani (2007). “Stakeholders vs. Shareholders in Corporate Governance.” MPRA Paper No. 2334.
- Clarke, Thomas (2005). “Accounting for Enron: Shareholder Value and Stakeholder Interests.” *Corporate Governance* 13(5), 598-612.
- Davis, Gerald F. (2005). “New Directions in Corporate Governance.” *Annual Review of*

- Sociology* 31, 143–162.
- Freeman, R. Edward (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman.
- Freeman, R. Edward and William M. Evan (1990). “Corporate Governance: A Stakeholder Interpretation.” *Journal of Behavioral Economics* 19(4), 337–359.
- Gelter, Martin (2011). “Taming or Protection: The Modern Corporation? Shareholder – Stakeholder Debates in a Comparative Light.” *New York University Journal of Law and Business* 7, 641–730.
- Granovetter, Mark (1985). “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness.” *American Journal of Sociology* 91, 481–510.
- Krasner, Stephen (1982). “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables.” *International Organization* 36(2), 185–205.
- Mathiason, John (2009). *Internet Governance: The New Frontier of Global Institutions*. London: Routledge.
- Mueller, Milton L (2002). *Ruling the Root: Internet Governance and the Taming of Cyberspace*. Cambridge: The MIT Press.
- Orts, Eric W. and Alan Strudler (2002). “The Ethical and Environmental Limits of Stakeholder Theory.” *Business Ethics Quarterly* 12(2), 215–223.
- Pouliot, Vincent (2011). “Multilateralism as an End in Itself.” *International Studies Perspectives* 12, 18–26.
- Preston, Lee E. and Harry J. Sapienza (1990). “Stakeholder Management and Corporate Performance.” *Journal of Behavioral Economics* 19(4), 361–375.
- Rawls, John (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ruggie, John Gerard (1992). “Multilateralism: The Anatomy of an Institution.” *International Organization* 46, 561–598.
- Thierer, Adam and Berin Szoka (2009). *Cyber-Libertarianism: The Case for Real Internet Freedom*. Mimeo.
- Wieland, Josef (2011). “The Firm as a Nexus of Stakeholders: Stakeholder Management and Theory of the Firm.” In Alexander Brink, ed. *Corporate Governance and Business Ethics* (Dortrecht: Springer), 225–244.
- Williamson, Oliver (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.