

ICANN의 진화과정 고찰을 통해 본 한국 인터넷주소 거버넌스의 개선방향*

정 찬 모**

요약

국제인터넷주소자원관리기구인 ICANN은 1998년 창설 이후 줄기차게 제기되어 온 미국 의존성에 대한 비판을 완화하기 위해 종래 미국 상무부와와의 협약에만 역할의 정당성을 인정받던 방식에서 일부 탈피하여 국제인터넷공동체에 대한 책임성을 높이기 위하여 2009년 9월 30일 ICANN 운영에 대한 검토를 국제적인 독립 기구로부터 점검받는 것을 약속하는 형태의 '의무 확인' (Affirmation of Commitments)을 미상무부와 공동으로 행하였다. 이에 의해 설치된 4개 검토팀 중 하나인 '책임성·투명성 검토팀' (ATRTR)은 2010년 12월 31일 27개의 권고사항을 발표하고 이사회는 이의 이행을 약속하였다. 이는 선진 인터넷 거버넌스를 지향하는 한국에 시사하는 바가 적지 않다. 특히, 국제 인터넷 거버넌스 체계에 있어 민간주도의 상향적 정책결정이란 특성과 국내제도의 정합성을 제고할 필요가 있다. 인터넷주소에 관련된 비정부, 민간조직의 의견을 적극적으로 수렴하는 '공식적인' 절차가 필요하다.

주제어: 아이칸, 인터넷 거버넌스, 인터넷주소, 도메인이름, 책임성투명성검토팀, 상향식 정책결정

An Overview of the Developments of ICANN Internet Governance and Some Recommendations for Korea

Chung, Chan-Mo

Abstract

Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) is the body which manages the allocation and registration of global Internet IP addresses and domain names. As a gesture to overcome the dependency on the U.S. government, ICANN and the U.S. Department of Commerce jointly made the Affirmation of Commitment in which they submitted the workings of ICANN to the supervision of a council of Internet experts. Accountability and Transparency Review Team (ATRTR) is one of four teams created for this purpose. In December 2010, ATRTR made 27 recommendations, which were subsequently approved by the ICANN Board. These reform efforts of ICANN provide significant implications for the future of Korean Internet governance. Korea should enhance the compatibility of its domestic decision making process related to Internet addresses with the private sector driven, bottom-up process of global Internet governance. In order to increase the involvement of private sector and civil society, it is recommended for Korea to formalize the mechanism for bottom-up process. Insertion of a new provision concerning a bottom-up process into the Internet Addresses Act should be considered.

Keywords: ICANN, internet Governance, internet addresses, domain name, ATRTR, bottom-up process

2012년 5월 23일 접수, 2012년 5월 24일 심사, 2012년 8월 24일 게재확정

* 이 논문은 인하대학교의 지원에 의하여 연구되었음. 이 논문의 초기 원고에 고견을 주신 (구)인터넷주소정책포럼위원과 익명의 심사위원께 감사를 표한다.

** 인하대법학전문대학원 교수(cmc@inha.ac.kr)

I. 서론: 인터넷 거버넌스 선행연구와 본 연구의 주안점

적지 않은 국내외 학자가 인터넷 거버넌스 문제를 논의해 왔다. 초기 연구는 인터넷 거버넌스의 개념과 특성을 밝히는데 주력하였다. 종래 국가중심 거버넌스의 개념에 시민사회 중심, 시장중심 거버넌스 이론이 개입하는 양상이 주목된다. 이들은 신 거버넌스 개념을 기존의 집중화된 형태의 관리양식을 넘어서는 상대적으로 탈집중화 내지는 분산화된 관리양식의 등장을 개념화하기 위해 사용되고 있다(석조은, 2006). 이러한 신 거버넌스는 기존의 ‘통치’나 ‘정부’ 형태의 관리양식을 대체하는 것으로 이해되곤 한다(Rosenau, et al., 1992). 거버넌스를 ‘협치(協治)’, ‘공치(共治)’, ‘조종(操縱)’ 등의 용어로 번역하는 것도 기존의 통치를 넘어서는 독특한 현상을 포착하려는 시도이다.

일반적으로 인터넷 거버넌스(Internet Governance)는 인터넷망과 그 기반 위에서 이루어지는 기업, 개인 등의 주체로 구성되는 인터넷 공동체의 안녕과 발전을 위한 관리양식과 기본적 질서를 의미한다. 거버넌스란 사전적으로는 통치, 관리, 지배 등의 의미를 갖는 용어이다. 거버넌스 개념의 가장 일반적인 이해는 Government(정부)나 Governor(통치자, 총독, 주지사) 등의 용어에서 나타나듯이 주로 통치양식(Mode of Governing)이라는 정치적 의미에 기반하고 있다. 그러나 정치적인 의미를 넘어서 거버넌스는 기업의 지배구조(Corporate Governance)를 지칭하는 경제적인 의미로 사용되기도 하였으며, 사회, 문화, 교육 등의 영역에서도 각 분야의 관리양식이나 지배질서를 의미하는 용어로서 사용되어 왔다. 요컨대 넓은 의미에서 파악된 거버넌스 개념은 동서고금을 막론하고 인류사의 보편적인 현상으로 존재해 온 일반적인 관리양식과 기본적인 지배질서로서 파악될

수 있다(김동욱 외, 2009).

선행연구는 인터넷에 내재하는 기술적, 경제적 특징이나 인터넷이 창출하는 사이버공간에서의 사회관계는 그 속성상 새로운 탈집중적 거버넌스와 일정 정도의 인과적 친화성을 지니고 있음을 밝히고 있다. 예를 들어, 기술표준의 개방여부나 네트워크의 구성 및 상호작용이라는 측면에서 볼 때 TCP/IP나 패킷스위칭(Packet Switching) 등과 같은 인터넷 관련 주요 기술들은 개방성과 분산성을 그 특징으로 한다. 이러한 특징으로 미루어 볼 때 인터넷이라는 기술적 매체는 권위 있는 소수의 집중적인 관리에 의해 운영될 수 없는 속성을 지니고 있다고 지적되었다(Froomkin, 1997). 인터넷상에서 이루어지는 기술적인 관리의 체계나 사회적 관계 그리고 이들을 뒷받침하는 기본적인 가치도 그 태생상 ‘권위주의적’ 이라기보다는 ‘자유주의적’ 내지는 ‘민주적’인 것으로 인식되었다(송관호 외, 2005). 그러나 이와 같은 지적과 인식은 관념적이고 당위론적일뿐 인터넷 거버넌스의 현실은 이와 부합하지 않는 측면을 보여주고 있다. 인터넷 거버넌스 공간에 국가가 핵심적인 주체로서 재등장하고 있다는 반론(Goldsmith, et al., 2006)과 국제 인터넷 거버넌스 개편작업이 여전히 미국중심의 신자유주의적 국제질서를 지배적 이데올로기로 하고 있다는 반론(이항우, 2010)이 제기되고 있다.

인터넷 거버넌스는 네트워크 관리, 도메인이름 및 인터넷프로토콜 주소의 관리, 인터넷 콘텐츠 관리, 인터넷 보안, 프라이버시, 전자상거래 등과 같이 다양한 영역을 포괄하고 있으며 각 영역은 관리 대상을 달리하는 만큼 관리방식에 있어서도 어느 정도 차별이 필요할 수 있다. 따라서 인터넷 거버넌스의 모든 대상 영역을 분석하는 것¹⁾은 지면과 시간의 한계 때문에 불가능 하고 이 논문은 인터넷 주소자원 관리에 한정하여 관리체계의 형성과 발전과정에서의 논란을 조망하고 개선방안을 제안한다. 인터넷 주소 거버넌

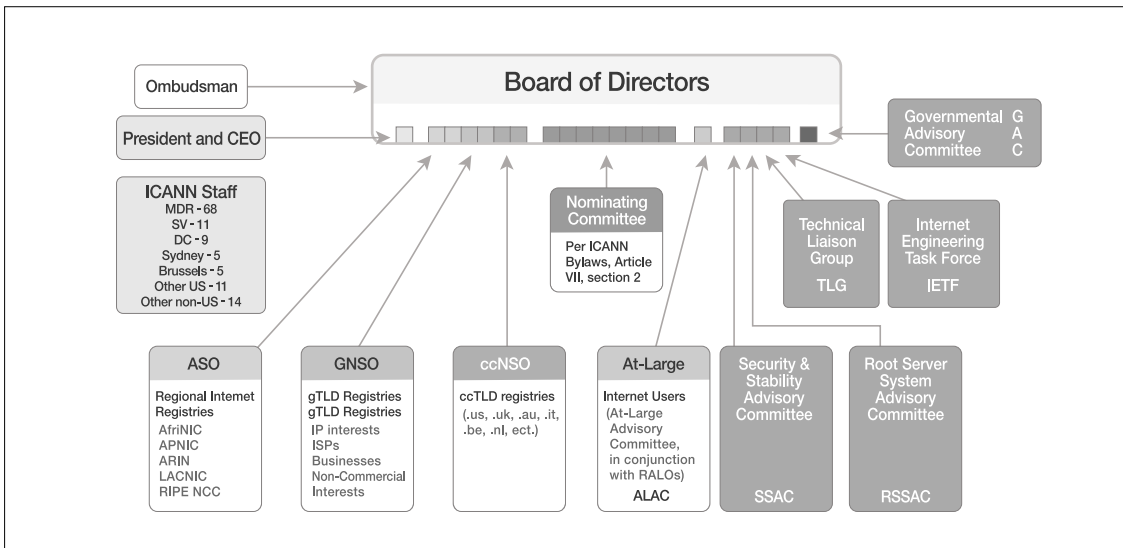
1) 가장 포괄적인 인터넷 거버넌스 연구로는 김동욱(2009)과 Mueller(2010) 참조

스와 관련해서도 몇 편의 기존연구가 있으나 대부분이 2000년대 중반 이전의 연구이거나(정찬모, 2001; 강명구, 2003; 박군성, 2005) 글로벌 인터넷 거버넌스에 초점이 맞추어져 있어서(우지숙, 2005; 조화순, 2007), 2000년대 후반 이후의 글로벌 인터넷 주소자원 거버넌스 및 한국 내에서의 인터넷 주소자원 거버넌스 변화 움직임을 분석한 연구는 극도로 빈약하다. 따라서 이 논문은 이러한 기존연구의 공백을 메우고 특히 근년 글로벌 인터넷주소 거버넌스 관련한 상황의 전개가 한국의 인터넷주소 거버넌스 개선을 위하여 가질 수 있는 교훈을 찾고자 한다. 다만 독자의 편의상 II장에서 국제인터넷주소관리체제의 형성과정을 간략하게 정리한 후, III장에서 최근 ICANN(Internet Corporation for Assigned Names and Numbers)의 자기점검 프로그램의 운영을 책임성·투명성 검토팀의 권고와 수용을 중심으로 구체적으로 분석한다. 논문의 후반부는 이에 대응하는 국내인터넷주소관리체제의 형성을 약속한 후(IV장), 최근 ICANN의 움직임이 국내에 줄 수 있는 시사점을 찾고(V장), 본

논문의 결론 및 한계를 언급하는 것으로 마무리 한다(VI장).

II. ICANN 중심의 국제인터넷주소관리 체제 형성

1998년 6월 5일에 미상무부는 인터넷주소자원의 운영에 관한 정책성명을 발표하였는 바,²⁾ 동 성명에서 인터넷주소자원의 운영에 있어서 주소자원관리 의 안정성, 경쟁성, 상호적 의사전달, 대표성의 원칙에 기해 DNS의 기술적 운영에 대하여 민간기관에 위임할 것을 천명하였다(U.S. DoC, 1998a). 이어 상무부는 양해각서를 통해 ICANN을 도메인이름체계(DNS)와 IP 주소체계 관리기능을 수행하는 기관으로 공식적으로 인정하게 되었다(U.S. DoC, 1998b). ICANN은 캘리포니아법에 근거하여 비영리민간법인으로 설립되었으며 미국 상무부의 승인 및 도메인이름등록원부 관리기관(Registry), 도메인이름판매회사(Registra)와의 일련의 계약에 의해 인터넷주소관리에 관한 자



출처: ICANN 홈페이지

〈그림 1〉 ICANN의 현행 조직구조

2) Management of Internet Names and Addresses

신의 권위를 확보하고 있다.

ICANN 거버넌스의 특징은 관련된 모든 이해당사자의 토론 참가에 의한 컨센서스의 도출을 원칙으로 하는 소위, 다수당사자협의주의(Multi-stakeholderism)에 있다. <그림 1>에서 보듯이 ICANN의 최고 의사결정기구인 이사회이다. 이 이사회를 구성하는 사람들은 변호 지원기구(ASO), 일반최상위이름지원기구(GNSO), 국가최상위이름지원기구(ccNSO) 등 10여개의 이해당사자 그룹으로부터 그 몫으로 선발되어 이사회로 진출한다. 그 중 GNSO를 보면 이는 다시 도메인 이름 등록원 부관리기관그룹, 도메인 이름 판매회사그룹, 지적재산권자그룹(IP Interests), 인터넷서비스제공자그룹(ISPs), 일반사업자그룹(Businesses), 비영리그룹(Non-Commercial Interests)으로 나누어져서 그룹의 이해를 수렴하여 반영하도록 구조화되어 있다.

이와 같이 ICANN은 민간 중심, 전문가 중심으로 움직이는 상향적 의사결정조직이라는 외형을 갖추고 있음에도 불구하고 다른 한편 ICANN은 여전히 미국법에 의하여 설립된, 미국정부(상무부)의 감독을 받는 기관이라는 점에는 변함이 없다. 이와 같은 점은 다수당사자협의주의라는 조직 운영의 표면적 기본원리에도 불구하고 겉모습과는 다른 비밀주의, 연줄주의, 하향적 지시가 실질적 의사결정 요소로 중요한 영향을 주는 계기가 되는 것으로 비판된다.

ICANN 체제의 형성이 아무런 저항 없이 형성된 것은 아니다. 애초에 인터넷 엔지니어들은 유럽국가들의 지지를 받아 인터넷의 국제적, 민간주도적 성격에 걸맞은 전문가 패널³⁾을 구성하고 이 패널의 기획에 따라 글로벌한 인터넷주소협약(gTLD-MoU) 체결을 추진하였다. 국제연합 전기통신연합(ITU)도 이를 지지하였다. 이는 인터넷의 상업화 세력이 미국 중심의 인터넷 거버넌스 체제를 수립하는 것에 저항하는 움직임이었다. 하지만 미국 클린턴 행정부의 인터넷루트에 대한 권한을 미국 정부가 쥐어야 한다는

단호한 입장과 현실적인 루트서버에 대한 지배, 민간 전문가 그룹에 대한 유화조치의 결과 위와 같은 기도는 실패로 돌아갔으며 이에 대한 미국 정부의 대안인 ICANN 체제가 형성되게 되었다(Goldsmith, et al., 2006).

현재, 유럽연합은 ICANN 체제를 현실로 받아들인 반면 ICANN의 미국의존성을 약화시키는 수정주의적 전략을 취하고 있다. 반면, 중국, 브라질을 비롯한 아시아, 남미, 아프리카의 개도국들은 ITU와 같은 국가 간 기구에서 인터넷주소 거버넌스를 다룰 것을 주장하고 있다. 이러한 반대 진영은 비록 뚜렷한 구심체를 형성하지 못하고 ICANN의 프로세스에 마지못해 참여하고는 있지만 호시탐탐 미국의 주도권을 와해시킬 기회를 노리고 있다. ICANN을 통한 국제인터넷주소관리체계에의 반대 움직임은 2000년대 초반 UN 세계정보사회정상회의(World Summit on the Information Society, WSIS)란 형태로 나타났으며, 현재는 인터넷 거버넌스 포럼(IGF)으로 이어지고 있다. 정보사회정상회의에서 인터넷주소자원관리체계에 대한 문제제기가 있었으나 개편에 대한 합의를 도출하는 데는 실패하고 2005년 튀니지 정상회의에서 5년간 인터넷 거버넌스 포럼을 개최하여 논의를 지속하는 결정을 내렸다. 이에 IGF는 2006년 아테네(그리스), 2007년 리오데자네이로(브라질), 2008년 하이더라바드(인도), 2009년 샤름 알 쉐이크(이집트), 2010년 빌뉴스(리투아니아)에서 개최되었다. 이어 2010년 12월 유엔총회는 추가로 5년간의 인터넷 거버넌스 포럼 개최를 결의하여서 2011년 나이로비(케냐)에서 개최되었고, 2012년 바쿠(아제르바이잔)에서 개최 예정이다.

IGF는 이해관계자가 자유롭게 참가하여 인터넷주소자원관리를 포함한 인터넷관리와 관련한 광범위한 공공정책적 이슈를 논의하지만 논의 결과에 대한 구속력은 없다. 중국 등 개도국과 시민사회는 WSIS 튀

3) The International Ad Hoc Committee(IAHC)

니지 의제의 실천을 점검하고 최소한 ‘권고’ 형식의 논의 결과를 내어 놓는 장이 되기를 원하지만 미국과 ICANN은 이와 같은 구체적인 결과의 도출을 거부하고 있다. 현재로서는 자본력을 배경으로 한 후자의 의도대로 운영되고 있다. 포럼의 주요 논의 주제는 주요인터넷자원의 관리, 인터넷의 공개성·안전성·다양성·접근성 확보, 개발에의 기여 등이다. IGF가 손에 잡히는 결과를 내놓기 보다는 전 인터넷 관련 분야에 있어 의제를 개발하고 공유하는 데에 역할이 한정됨에 따라 인터넷주소자원관리 분야에서 구속력 있는 결정을 내리는 ICANN을 대체하지는 못할 것으로 예상된다(Mueller, 2010).

ICANN이 창설 이후 같은 모습으로 유지되어 온 것도 아니다. 미국 의존 체제에 대한 비판에 대응하여 조직의 정당성을 인정받고 효율성을 제고하기 위한 다양한 방식을 시도해오고 있다. 그 하나가 2000년대 초반에 있었던 전 세계 인터넷이용자가 일반회원선거인단을 구성하고 이들이 5명의 ICANN 이사를 선출하는 방식의 시도이다.⁴⁾ 직접민주주의에 의해 미국 의존성에 대한 비판을 무마하고 정당성을 획득하기 위한 절차이었으나 네티즌의 참여도가 높지 않고, 고비용 절차이며, 선거과정에서 민족주의가 득세하는 등⁵⁾ 우려할만한 현상이 나타남에 따라 일회적 행사로 끝나고 말았다(강명구, 2003).

‘민간주도’, ‘상향식’ 의사결정이라는 구호에도 불구하고 지난 15년여를 조감해보면 ICANN체제 내에서 차츰 각국 정부의 입장이 강화되어 오고 있음을 인정하지 않을 수 없다. 초기에 단지 자문적 성격을 갖는 정부자문위원회(GAC)로 주변적 성격을 갖는데 불과하였으나 정보사회세계정상회의(WGIS)를 거치

면서 한정적이거나 중요한 공공정책과 관련하여서는 각국 정부의 관할 사항임이 공인되었으며, 이 공공정책의 범위가 유동적으로 해석, 확대되면서 인터넷주소자원관리에 깊은 영향력을 행사하게 되었다.

Ⅲ. ICANN의 자기점검 프로그램

국제인터넷주소자원관리기구인 ICANN은 1998년 창설이후 줄기차게 제기되어온 미국의존성에 대한 비판을 완화하기 위해 종래 미국 상무부와의 협약에 의하여 역할의 정당성을 인정받던 방식에서⁶⁾ 일부 탈피하여 국제인터넷공동체에 대한 책임성을 높이기 위하여 2009년 9월 30일 ICANN 운영에 대한 검토를 국제적인 독립 기구로 부터 점검받는 것을 약속하는 형태의 ‘의무 확인’ (Affirmation of Commitments, AoC)을 미상무부와 공동으로 행하였다.⁷⁾ 이에 의해 설치된 4개 검토팀 중 하나인⁸⁾ ‘책임성·투명성 검토팀(Accountability and Transparency Review Team, ATRT)’은 2010년 12월 31일 27개의 권고사항을 발표하였다. 아래에서는 ATRT권고의 내용과 이에 대한 ICANN을 비롯한 관련 기관의 대응을 간략하게 살핀다.

1. 책임성·투명성 검토팀의 권고

1) ICANN 이사회의 거버넌스, 성과 그리고 구성

- (1) 이사회가 직무를 수행하기 위해 필요한 공공정책, 재무, 전략계획, 기업 지배구조, 협상, 분쟁해결 등과 같은 재능을 정의하기위한 공식적 절차를 세워야 한다.

4) At Large Election 이라고 불렀다.

5) 특히 중국과 일본에서 자국 출신 이사를 뽑자는 운동이 일어났다.

6) 이 점에 주목하여 ICANN의 성격을 공법상 공무수탁사인으로 파악되며 따라서 민간주도일 수 없다는 논리를 펴는 분이 있다. 복잡한 쟁점이 결부되어 있으나, 요약하면 ICANN을 온전히 미국정부의 공무를 수탁하여 처리하는 기관으로 파악할 수 있는가에 대해서 동의하지 않는 분들이 다수일 것으로 생각되며, 행여 미국정부의 공무수탁사인으로 파악한다고 하더라도 공무의 내용이 민간주도의 상향식 의견수렴을 통한 정책결정과정은 의무적으로 준수하여 주소자원을 관리하도록 한 것으로 파악한다면 반드시 모순이라고는 할 수 없을 것이다.

7) <http://www.icann.org/en/documents/affirmation-of-commitments-30sep09-en.htm>

8) 다른 3개는 보안, 경쟁, 후이즈에 대한 검토 팀이다.

- (2) 이사회는 정기적으로 권고1에 의거한 훈련과 재능 배양 프로그램을 재검토하고 강화해야 한다.
- (3) 절차가 시작되기 전 일정과 자격요건에 대해 명확히 하는 등의 방법으로 이사추천위원회의 심의와 결정과정의 투명성을 높여야 한다.
- (4) 이사회 거버넌스 위원회(Board Governance Committee)가 작업한 것을 바탕으로 이사회는 이사회 성과와 직무 수행의 향상노력을 지속해야 한다.
- (5) 이사에 대한 보상 제도를 신속히 이행하여야 한다.
- (6) 이사회는 ICANN의 정책개발절차를 따라야 할 이슈와 집행기능에 해당하는 이슈를 구별하여 이사회 수준에서 고려되어야 하는 집행이슈에 대해서 관련 SOs 및 ACs와의 협의 메커니즘을 개발해야 한다.
- (7) ① 이사회는 의사결정과정에 관한 모든 자료를 즉각적으로 발표해야 하며, 자료의 편집은 임용 등 직원들에 관한 문제나 소송에 관련된 문제로 한정하여 최소한으로 이루어져야 한다.
 ② 이사회는 ICANN 결정의 상세한 설명과 논리, 그리고 근거 자료와 정보를 발표하여야 하며 공중의 의견과 SOs, ACs를 포함한 ICANN 공동체의 의견 중 채택과 기각에 대한 이유를 제시해야 한다.
- (8) 이사회는 자료가 수정되는 제한된 상황을 정의하고 자료를 출판하는데 따르는 위험을 명확히 하는 문건을 작성하여 발표해야 한다.

2) GAC의 역할과 효과성 그리고 이사회와의 상호작용

- (9) 이사회와 GAC(Governmental Advisory Committee, 정부자문위원회)은 무엇이 ICANN 정관상 GAC의 “조언”인지 명확히 해야 한다.
- (10) 이사회는 GAC의 조언이 필요한 공공정책에 영향을 미치는 문제를 GAC에 통지하는 좀 더 공식적인 서면절차를 수립해야 한다.
- (11) GAC의 조언이 좀 더 시의 적절하게 제공될 수

있도록 절차를 정비해야 한다.

- (12) 이사회는 정책 개발 과정 초기에 GAC을 참여시키기 위해 절차를 개발하고 실행할 필요가 있음
- (13) GAC이 ICANN의 정책 의제에 대해 충분히 이해하고, ICANN의 정책 담당자가 GAC의 관심사에 대해 잘 알 수 있도록 하는 활동을 개발, 실행해야 한다.
- (14) 이사회는 GAC 절차에 대한 각국 정부의 지원과 약속의 수준을 높이기 위해 노력해야 한다.

3) 공개의견수렴과 정책개발 과정

- (15) 이사회는 우선순위로 분류된 공지 및 공개의견수렴 과정의 채택을 지도해야 한다.
- (16) 공개의견수렴 과정은 공동체 응답자가 반대편 관계자의 논평에 대해 논평하고 반박할 수 있도록 하는 논평과 답변이란 구분되는 과정을 제공해야 한다.
- (17) 공개의견수렴 과정은 적시에 의미 있는 논평을 위해 적절한 기회를 제공하도록 재검토·조정되어야 하며, 논평과 회신 기간이 지정되어야 한다.
- (18) 이사회는 정책개발과정과 공개의견수렴 과정에 대한 접근과 문서화가 가능한 많은 언어를 통해 제공되도록 해야 한다.
- (19) 이사회는 의결후 21일 이내에 ICANN 번역정책상 요구되는 언어로 된 번역문을 발표해야 한다.
- (20) 이사회는 정책수립과정에서 어떤 의견들이 접수되어 검토되었는지를 보여주는 체크리스트나 템플릿 같은 것을 작성하여 공개할 것이 권고된다.
- (21) 이사회는 ICANN이 공개의견수렴이 적시에 효과적으로 이루어질 수 있도록 미리 예측하여 연간 작업계획을 발표하는 절차를 마련토록 해야 한다.
- (22) 이사회는 ICANN의 고위 직원의 구성이 다양한 언어를 구사하고 공동체에 최적의 투명성과 책임성을 보장할 수 있도록 해야 한다.

4) 이사회 결정에 대한 재검토 메커니즘

- (23) ICANN 이사회는 독립재검토포널, 재심절차, 옴브즈맨실이란 세 가지 메커니즘의 재편에 대해 독립전문가위원회의 자문을 구하여야 한다.
- (24) 옴브즈맨실의 운영과 옴브즈맨실과 이사회간의 관계가 평가되어야 한다.
- (25) 재심절차 요청 표준이 적용방식에 있어 투명하며 재심절차를 사용하는데 그 표준이 절차이용의 모든 적절한 근거를 포함하도록 해야 한다.
- (26) 이사회는 투명성 개선을 위해 재심 요청, 재심 결과, 심의의 단계를 보여주는 표준 일정과 형식을 채택해야 하며, 그 결정의 이유를 밝혀야 한다.

5) 전반적 권고

- (27) 이사회는 진전 상황을 정기적으로 평가하고 기관의 책임성과 투명성을 분석하여 진전 상황을 매해 보고하며 차기 ATRT 검토를 준비하도록 해야 한다.

2. ICANN의 권고수용

ATRT 최종권고에 대한 각계의 입장⁹⁾은 전반적으로 기대 이상의 좋은 권고를 도출하였으며 이사회가 적극적으로 권고를 이행하여야 한다는 견해였다.¹⁰⁾ ICANN 이사회도 ATRT 보고서가 ICANN의 책임성과 투명성을 향상시키는데 유용할 것임을 인정하고 사무국 및 산하위원회¹¹⁾로 하여금 구체적인 이행 방안 도출과 예산계획에의 반영을 지시했다. ICANN 사무국은 다음과 같은 내용을 골자로 하는 이행보고를 준비하면서 이행시점과 관련한 약간의

추가적 기한요청과 구체적인 이행방법, 그리고 예산상의 유보를 제외하고는 권고를 모두 수용할 것을 건의하였다.¹²⁾

“이사회 의 거버넌스, 성과 그리고 구성” 항목의 ATRT 권고와 관련하여 ICANN은 이사회의 안전, 심의자료, 회의록, 결정과 결정의 이유를 이미 공개하고 있다. 이사추천위원회도 이사의 자격요건을 정하기 위하여 광범위한 협의를 진행하고 있다.

“GAC의 역할과 효과성 그리고 이사회와의 상호작용” 항목의 ATRT 권고와 관련하여 ICANN은 내용에는 동의하면서도 이행의 실천은 아직 초기 단계이다. GAC과의 공동작업이 요구되는 측면에서 시일이 걸릴 것으로 이해된다.

“공개 의견수렴과 정책개발 과정” 항목의 ATRT 권고와 관련하여 ICANN은 이미 다양한 방법으로 권고를 이행하고 있다. 의견수렴 웹사이트의 개선, 의견수렴 일정의 사전 공개 등이 그것이다.

“이사회 결정에 대한 재검토 메커니즘” 항목의 ATRT 권고와 관련하여 ICANN은 재검토 현황을 보여주는 웹사이트의 개발 등 권고의 이행을 준비하고 있다.

“전반적 권고” 항목의 ATRT 권고와 관련하여 ICANN은 투명성과 책임성을 높일 수 있도록 추가적인 지표 개발하고 공개보고를 정기적으로 시행하고 있다.

2011년 6월 24일 ICANN 이사회는 ATRT 권고 27개 항목 모두의 이행 계획에 관한 결의를 채택했다. 동 결의는 투명하고 정기적인 권고이행 실적보고¹³⁾를 약속했으며 객관적 평가를 위한 기준과 수치를 개발할 것을 집행부에 요청했다. 다만, 이사에 대한 보상

9) 기관으로서는 경쟁기술협회(ACT), 일반이용자기구(ALAC), 국가코드도메인이름지원기구(ccNSO), 국제상공회의소(ICC), 국제상표협회(INTA), 이사추천위원회(NomCom), Nominet, Netchoice가 입장을 표명하였다.

10) ICANN Staff, “Summary of Public Comments on the Accountability and Transparency Review Team’s Final Recommendations”, March 2011.

11) 특히, Board-GAC Joint Working Group (JWG), Board Finance Committee.

12) Staff Proposals, ATRT Recommendations Implementation Plans, 6 June 2011; ATRT Report Project List, 19 June 2011.

13) <http://www.icann.org/en/accountability/overview-en.htm>

에 관한 권고 5는 관련 법령 및 정관상 적절성과 구체적 이행방법에 대해 ICANN 집행부가 독립전문가의 도움을 받아서 추가적으로 검토할 것을 결의했다.

3. 비판적 검토

ATRT 보고서와 권고사항은 사실 ICANN의 현 조직의 정당성을 전제로 한 혁신과 관련해서는 책임성 및 투명성과 관련된 종합적인 개선리스트를 작성한 것으로 평가되지만 현 조직의 정당성 자체에 대하여 의문을 제기하기 시작하는 경우 권고사항이 지엽적인 문제만 건드린 것이 아닌가 하는 생각이 든다. 예컨대 어느 조직의 폐지 내지 신설과 같은 구조조정 문제는 거론하지 않았다.¹⁴⁾ 국제정치 및 법적 차원에서 보았을 때, 본질적으로 ICANN이 국제기구가 아닌 미국법인으로 설립되었기 때문에 직접적으로 미국정부에 대해서 책임질 뿐 국제공동체에 대한 책임은 간접적인 압력 수준에 머무르고 있다. 민주적 통제라는 관점에서 ICANN이 2000년대 초반 실시한 적이 있는 일반인터넷이용자에 의한 이사선출제도를 포기함으로써 ICANN은 주로 미국과 도메인 이름관련 사업자에 대해서만 책임을 지면되는 기구로 전락하였다. 이는 ICANN을 ‘비영리민간기구’로 만든 취지에서 벗어난 것이다. 이런 비판에 대한 대응으로 ATRT와 같은 검토팀이 만들어 졌으나 검토팀의 구성원을 보면 ICANN의 운영에 직접적으로 책임을 지고 있는 이사회 의장, 사장, 지원기구대표, 미국대표가 주축이다. 피감기관 대표를 감사위원으로 임명한 격이므로 독립성에 문제가 있다. 이 때문에 검토팀에서 검토의견의 수준에 대하여 자체검열을 시행하여 수준을 낮추거나 극단적으로는 집행부의 가려운 곳을 대신 긁어주는 역할을 해줄 우러가

있는 구조인 것이다. 이사에 대한 보수지급 권고가 그 단적인 예가 될 것이다. 결국 ICANN이 미국상무부의 수렴청정 하에 있는 기구라는 인상은 다소간 희석되었지만 또 다른 문제점이 부각되게 되었다.

최근 ICANN 직원이 잇달아 도메인회사로 이직하는 현상이 발생하는 것은 ICANN 직원들이 평소 ‘공공이익’을 ‘상업적 이익’보다 우위에 두는지 여부에 대하여 의구심을 더하게 한다. 이와 같이 인터넷 기술자 집단의 내부서클에 들어간 사람들 간의 인적 유대에 기초하여 서로 자리를 주고받는 것과 같은 현상은 ICANN의 의사결정과정에서 종종 공식적인 절차와는 별도로 비공식적인 접촉에 의해서 결정되는 결과를 초래하고 있다.¹⁵⁾ 이와 같은 성격은 국제적인 차원에서는 제3세계 국가의 영향력을 감축시키고, 시민사회의 지속적이며 실질적인 기여를 어렵게 하는 것으로 지적되고 있다(김의영 외, 2008; 우지숙, 2005).

IV. 한국의 인터넷주소 거버넌스 변화의 궤적

1992년 8월 25일 학술전산망협의회(ANC; Academic Network Council)에서 .kr 도메인이름의 관리기관으로서 한국인터넷정보센터(KRNIC)를 구축하기로 결의한 이래, 1993년 KAIST에 KRNIC을 구성하였고 이듬해 3월 KRNIC의 기능을 다시 한국전산원(NCA)으로 이전하였다. 그 후 1999년 1월 인터넷주소위원회(NNC)가 설립되었는 바, 이는 기존의 인터넷협의회(KRIA)산하 기술위원회와 NIC Committee로부터 유래한 것이다. 이후 신규주소의 생성, 주소의 분배·등록, 요건 및 절차 등 인터넷 주소정책은 민간 전문가들이 자발적으로 구성된 ‘인터넷주소위원회’의 논의를 통해 형성되고 있으며 IP주소의 분배

14) Klein, et al.(2005)는 미국과 GAC을 통한 ICANN 통제에서 국제기구를 통한 통제로 전환할 것, 일반회원과 일반이사제도를 강화할 것, ICANN과 ITU 간에 책임을 분배하여 경쟁을 유도할 것 등을 제안하였다.

15) ICANN에서 어떤 의견을 관철시키기 위해서는 Bottom-up Process로 아래로부터 논의를 시작해서는 전혀 가망이 없고 ICANN 직원을 만나서 직원보고서에 반영토록 해야 한다는 조직 운영의 기본원칙의 붕괴에 대한 조롱이 제기되고 있다.

업무와 .kr 도메인 이름의 등록업무는 정부위탁으로 한국인터넷정보센터가 수행해 왔다(이종걸 외, 2002). '인터넷주소위원회'는 ICANN의 Multi-stakeholder 구조와 유사하게 국내에서 활동하는 인터넷주소 분야의 학계, 업계, 시민단체 활동가를 중심으로 구성되었다. KRNIC과 인터넷주소위원회는 상호관계에 대한 공식적인 정립은 없었지만 인터넷주소위원회 위원장이 KRNIC 이사회의 당연직 이사가 되는 등 인적네트워크를 기반으로 불가분의 일체를 이루는 것으로 생각될 수 있을 정도였다. 한편, 정부는 인터넷주소위원회에 직접적으로 참여하지 않고 KRNIC을 통해 간접적으로 의견을 제시하는 형태였다.

인터넷정책이 정부정책의 중요 부분으로 들어오고 나름대로의 경험이 정부(당시 정보통신부)와 KRNIC 운영진에 축적되면서부터 국내 인터넷 거버넌스의 주체라 할 수 있는 정부와 KRNIC 그리고 인터넷주소위원회는 각종 인터넷 관련 정책을 형성 및 집행해 나가는 과정에서 적잖은 마찰과 혼선을 야기하였다. 정부와 KRNIC은 주요 인터넷주소자원관련 정책을 사실상 NNC가 주도하면서 정책에 대한 최종적인 책임은 정부와 KRNIC이 지고 있는데 대한 기본적인 불만과, NNC와 사무국 기능을 지원하는 KRNIC과의 관계가 불명확하여 정책의 형성과 집행에 있어 혼선 및 갈등이 발생한다는 문제를 제기했다. 즉 KRNIC에서는 NNC가 임의적 자문기구에 불과한데 상전노릇을 한다고 하는 반면 NNC는 자신이 민간이해당사자가 자율적으로 참여하는 위원회로서 인터넷의 성격상 NNC가 인터넷 정책결정을 주도함은 당연하다고 주장하며, 국내 인터넷 주소자원관리에 대한 그간의 공헌과 기득권을 강조하였다(석조은, 2006).

2000년대 들어 인터넷의 경제, 정치, 사회적 중요성이 증대되자 정부는 인터넷주소와 관련한 정책결정의 공공성을 담보할 수 있는 거버넌스 구조를 법제화할 필요성을 적극 제기하였다. 일부 시민단체와 인터넷주소위원회는 이는 정부중심의 거버넌스 구조를 인터넷 영역에 도입하려는 것이라며 반대하였다. 정

부에서는 이 법은 인터넷주소관리의 최소한의 책임성과 안정성을 담보하기 위한 것이고 지금까지의 민간주도, 상향식 의사결정이란 인터넷주소 관련 거버넌스의 전통은 존중될 것임을 공언하였다. 정부는 입법과정에서 줄기차게 반대 입장을 유지해 온 인터넷주소위원회와 관계가 원만하지 못했는데, 인터넷주소위원회는 정부제출 법률안의 주소정책심의위원회를 독립적 민간위원회로 대체할 것을 요구하는 등 수용가능성이 떨어지는 주장을 하는 오류를 범하였다(이동만, 2003). 결과적으로 인터넷주소자원에 관한 법률은 주소자원관리의 기본 골격과 원칙, 집행기구로 인터넷진흥원, 주소분쟁조정위원회를 규정하였지만 인터넷주소위원회에 대해서는 규정하지 않았다. 정책형성과 관련해서는 국가의 인터넷주소자원 관련 정책이 투명하고 민주적으로 수립, 시행되도록 노력하여야 한다고 선언하고, 주소정책심의위원회를 통하여 정부의 주소정책 결정에 대한 약간의 통제를 할 수 있도록 하였으나 주소정책 수립, 시행의 주도권은 정부에 속함이 분명한 범구조가 되었다. 이로 인해 한국의 인터넷주소 거버넌스는 크게 2004년 1월 인터넷주소자원에 관한 법률의 제정 이전과 이후로 나누어서 법제정 이후 정부의 영향력이 더욱 강화되었다고 볼 수 있겠다(서울대학교행정대학원, 2004; 석조은, 2006).

인터넷주소자원에 관한 법률 제정 이후 인터넷주소위원회는 종전에 KRNIC으로부터 받던 사무국 지원을 받지 못하면서 유아무야 생명을 마감하게 되었다. 그러나 얼마 가지 않아 자국어최상위도메인 생성이 ICANN에 의해서 승인될 것이 가시화되면서 국내에서도 한국어 최상위도메인을 생성할 필요성이 생겼다. 정부는 새로운 국가최상위도메인 생성절차가 정부 일방의 정책결정에 의해서 이루어지기 보다는 ICANN의 일반최상위도메인 신규생성 절차에 준하는 의견수렴 과정을 밟아서 이루어짐이 적절하다고 판단하였다. 이에 KRNIC을 계승한 한국인터넷진흥원은 자문위원회의 형태로 이전 인터넷주소위원회에서 활동하던 학계와

민간, 시민단체의 전문가를 초빙하게 되었으며, 한글 최상위도메인 생성을 위한 준비가 본격화되는 단계에서는 ‘인터넷주소포럼’이라는 이름으로 포럼의 운영 및 의사결정과 관련하여 수시자문 이상의 항구성 및 한국인터넷공동체에 대한 대표성을 인정하는 듯한 경향을 보이기도 하였다. 그러나 한글 국가최상위도메인인 ‘한국’의 생성과 관련한 정책이 마무리되는 2011년 하반기에 들어서는 다시 정부재원 및 인터넷진흥원 인력의 배정에서 주소정책과 관련한 민간 활동에 대한 지원이 약해지면서 ‘인터넷주소포럼’은 다시금 존폐의 전망이 불투명해지게 되었다.¹⁶⁾

V. 국제인터넷주소관리체계 논의로부터의 시사점

1. 자율규제와 공동규제의 조화

과거 클린턴 행정부의 미국은 민간의 자율규제를 중시하면서 정부의 개입은 최후적, 최소한의 경우에 한정하였다. 이러한 기조는 부시 행정부하에서도 유지되었다. 그러나 오바마 행정부의 미국은 민간의 자율규제를 중시하면서도 정부가 민간의 자율적 정책 형성 및 규제의 공공성 부합을 보장하기 위한 일정한 역할을 하여야 하며 이는 반드시 최후적 수단이어야 하는 것은 아니며, 민간의 자율적 정책형성 및 규제가 일부 대기업의 의견만이 아니라 중소기업, 일반 이용자를 포함한 다양한 의견을 반영할 수 있도록 그 초기단계에서부터 관심을 가지고 지켜보는 것이 바람직하고 정부 공무원도 이 정책형성 과정에 참여하는 것이 바람직하다고 보고 있다.

ICANN 절차에서 정부자문기구의 활동이 공식화되고 이사회와 정부자문기구 간의 상호관계를 명확히 하려는 것도 이와 같은 미국의 정책변화에 영향 받은 바 있다고 볼 수 있다. 반면, 한국에서는 인터넷주소

자원법 제정 이후 법이 의도하고 규정하고 있는 것 이상으로 주소정책의 결정과 운영이 정부 의존적이 되지 않았는지 반추해 볼 필요가 있다.

2. 민간에 의한 인터넷주소관리의 제도화

민간에 의한 주소관리에 법적, 제도적 근거를 마련하는 것은 정부의 민간자율규제에 대한 신뢰의 표현이다. 과거 인터넷 주소자원에 관한 법률의 제정 시에 인터넷주소위원회가 법제화되지 못한 것은 정부와 인터넷주소위원회 상호간에 불신과 불인정에 기인한 바가 크다.

ICANN 개혁의 핵심이자 과제는 Multi-stakeholder 상호 간의 신뢰와 책임에 기반한 상호작용을 제도화해서 투명성을 높이고 안정성을 부여한다는 것이다. 한국에서도 인터넷주소정책 형성과 관련된 정부와 민간기구 간의 불신과 반목이란 아픈 과거가 일정한 시간이 경과하여 완화된 현 시점에는 상호 신뢰를 회복하고 책임성에 기반한 상호작용을 투명하게 제도화하는 것이 적절하며 그 가장 가시적인 방법은 인터넷주소자원에 관한 법률에 과거 인터넷주소위원회에 해당하는 모임을 법제화하는 것이 될 것이다.

최근 정부에서는 국제적 IGF 논의구조에 따라 국내의 인터넷 관련 민간 활동을 재조직하려는 움직임을 보이고 있다. IGF에 대응한 국내 활동의 활성화가 나름대로 의미 있으나 앞서 설명하였듯이 발생학적으로 IGF가 ICANN을 중심으로 한 인터넷주소관리 체계에 대한 대항운동의 일환으로 조직되었으며, 현재 IGF 내에서도 인터넷주소자원관리체계가 핵심적 논의주제임을 생각한다면 국내에서 IGF 대응활동을 활성화 할 때에 기존의 주소자원관련 민간 활동을 중단하고 새로운 판을 짜서 다시 시작하는 것이 아니라 기존의 주소자원관련 민간 활동을 거점 내지 모범사례로 제도화하고 다른 인터넷 관련 분야에 적용 가능

16) 최근 소식에 의하면 한국인터넷거버넌스협의회 산하의 인프라분과로 명맥을 유지하게 되었다고 한다.

성을 모색해 보는 것이 합리적인 접근으로 판단된다.

3. Multi-stakeholderism에 대한 비판적 수용

Multi-stakeholderism이 등장하게 된 배경은 다음과 같이 고찰이 가능하다. 첫째, 사회적 문제는 복잡성이 높아가는 반면 전통적인 문제해결자인 정부의 능력은 이에 비례하여 증대되지 못하는 데에 있다. 오히려 보수와 진보를 막론하고 작은 정부가 미덕으로 여겨지고 있다. 이에 정부는 상대적으로 종전에 비하여 능력이 높아진 민간부문을 자율규제 내지 참여형 정책형성이란 이름하에 규제와 정책형성의 최전선에 세우고 정부는 민간에 의한 정책형성 및 자율규제를 조정하는 역할을 하는 것이 정부자원의 효율적 배분이 될 것이다.

둘째는 국제적 차원에서 미국의 이익을 극대화할 수 있는 국제정책형성 메카니즘이 Multi-stakeholderism이라는 것이다. 종래 국제법상 기본원칙인 주권국가 평등의 원리에 의하면 일반적으로 국제회의에서 미국도 다른 나라와 마찬가지로 한 표 밖에 행사하지 못한다. 그러나 Multi-stakeholderism에 의하면 국가별 대표자가 회의에 참가하는 것이 아니라 직능별 대표자를 선출하여 그 직능의 이해를 반영하는 구조로 되어있다. 그런데 국제회의에 나가서 이해관계를 대변할 수 있는 정도의 능력을 가진 사람은 회의 참가 경비를 부담할 수 있고, 영어구사에 애로가 없으며, 문제를 분석하고 대안을 제시할 수 있는 고등교육을 받은 사람이어야 할 것이다. 이런 인력 자원을 가장 많이 갖고 있는 나라는 미국이다. 따라서 미국은 국가이익을 위해 정부가 직접 나서는 것보다 민간에 의한 정책형성을 지지하는 경우 역설적으로 미국의 국가이익을 최대한도로 확보할 수 있는 것이다.

그렇다면 한국은 어떤 선택을 하여야 할 것인가. 영어구사 능력이라는 측면에서 언어적으로 일본과 함께 가장 불리한 입장에 있는 국가임에도 불구하고 한국은 Multi-stakeholderism을 지지하는 것이

상대적으로 유리한 선택으로 보인다. 이는 근본적으로는 Multi-stakeholderism이 국내적으로 한국사회의 성숙에 기여하고 사회발전단계를 한 단계 끌어올리기에 적합한 국가의사결정 메커니즘이라는 데에 있다. 한국도 다방면에서 이와 같은 다수 이해당사자의 참가와 협의를 통한 의사결정절차를 확대할 필요가 있으며 인터넷 관련 분야는 그 출발점일 뿐이다. 아울러, 이미 이것이 세계적 추세가 되어 한국이 반대한다고 하여 흐름을 거역하기 어렵다는 것이다. 또한, 참가경비 부담은 세계 10위권 경제국으로서 한국에게 크게 문제가 되지 않는다. 오히려 국제적 활동은 정부가 하는 것이라는 우리 관련 기업들의 소극성과 민간중심 거버넌스 활동에 대한 인식부족이 문제이다. 마지막으로, 태생적 한계에도 불구하고 한국인의 영어교육 열풍에 의해서 언어적 장애를 상당히 극복하고 있기 때문이다. 따라서 현재도 Multi-stakeholderism 원칙에 의한 국익의 반영이 1국 1표 원칙에 의한 경우보다 불리하다고 단언하기는 어려우며 향후에는 더욱 그러할 것이다. 그러므로 국가 및 민간의 인력과 재원을 잘 조직화하면서 Multi-stakeholderism를 국내외적으로 수용하는 것이 적절하다고 할 것이다.

4. ICANN 자기점검 프로그램의 시사점

글로벌 인터넷에 대한 영향력을 둘러싼 권력투쟁이란 국제정치적 차원에서 보았을 때, ICANN의 자기점검 프로그램이 실질적으로 ICANN을 다양한 국제 공동체의 의견을 공정하게 반영하는 구조로 변화를 가져오는 작업이 아니라 미국 1국에 의한 인터넷 지배체제를 유지한 채 이에 대한 반발을 무마하기 위한 비본질적 눈가림에 불과하다는 지적이 가능함을 앞에서 보였다. 그러나 논란의 와중에 있으면서도 ICANN 절차는 각국의 국내 인터넷 거버넌스 체계를 수립하는 데에 대표적인 모델로 작용하고 있다(조화순, 2007). 따라서 국제전략적 차원에서는 크게

의미가 없다고 하더라도 국내전략적 차원에서는 ICANN의 자기 혁신 노력을 눈여겨볼 필요가 있다. ICANN의 ATRT는 책임성, 투명성과 관련된 권고 사항으로써 이사회의 역할과 GAC와의 상호작용의 문제, 공개의견수렴과 정책개발 과정, 이사회 결정에 대한 재검토 메커니즘 등에 대하여 이사회가 책임성과 투명성을 갖추기 위해서 필요한 사항들로 이루어져 있다. 이는 선진 인터넷 거버넌스를 지향하는 한국에게 시사하는 바가 적지 않다.

첫째, ICANN에서 이사회가 중국적으로 의사결정을 하지만 안건이 이사회에 올라오기까지는 인터넷주소자원에 대해 이해관계를 갖는 각 그룹 내에서의 상향식 의견수렴 절차를 거치는 과정을 중시하고 있다. 인터넷 거버넌스의 특성은 국가뿐만 아니라 시민사회를 비롯한 민간이 정책결정을 위한 주도적인 주체로서 상향식 정책 형성에 참여할 수 있는 제도적, 문화적 환경이 갖추어졌다는 것이다.

둘째, 한국도 행정절차법에 의거하여 이미 정책결정과정의 투명성과 책임성이 요구되고 있지만 국제 인터넷 거버넌스의 민간주도의 상향적 정책결정이란 특성과 정합성을 갖기 위해서는 국내 인터넷 거버넌스의 투명성과 책임성을 더욱 제고할 필요가 있다. 특히 상부 정책결정기관이 하부 정책형성기관의 정책건의를 수용하지 않는 경우에는 그 불수용 결정에 대한 충분한 설명과 상호소통이 요망된다고 할 것이다.

셋째, ATRT는 ICANN 이사회의 책임성을 강화하기 위한 구체적인 방안을 제시하고 ICANN 이사회가 GAC의 조언을 수렴할 수 있는 공식적인 절차를 마련할 것을 권고하고 있다. 한국의 경우 인터넷주소 및 주소자원에 대한 관리업무가 법률에 의해 규율되고 정부부문에서 관장하도록 하고 있으므로 그 제도의 특성상 해당 업무의 책임성을 구현하는 것은 용이하나, 투명성, 민간부문과의 상호작용의 측면에서는 부족하기가 쉽다. 국제적인 인터넷 거버넌스는 비정부조직에서 관리업무를 관장하므로 정부관여조직인 GAC의 조언을 적극적으로 수렴하는 절차가 필

요한 반면, 국내 인터넷 거버넌스는 정부조직에서 관리업무를 관장하므로 인터넷주소에 관련된 비정부조직의 조언을 적극적으로 수렴하는 절차를 강화할 필요가 있다. 인터넷주소자원법에 관련 조항을 신설하는 것을 고려할 필요가 있다.

넷째, ICANN의 투명성 제고 방안은 한국 인터넷 거버넌스에서의 공개적 의견 수렴 과정의 활성화를 위한 지속적인 노력이 필요함을 깨닫게 한다. 한국인터넷진흥원 홈페이지(www.kisa.or.kr)에 보면 정책의 최종본을 보도자료나 공지사항 등을 통해 일방적으로 통보하는 식으로 시스템이 구성되어 있고 의견 수렴을 위한 통로가 마련되어 있지 않다. 인터넷주소정책포럼의 홈페이지가 있다고는 하나, 방송통신위원회나 한국인터넷진흥원 홈페이지에서 연결 고리를 마련해주지 않는 한 일반인들이 이를 인지해서 참여할 것을 기대하기는 어렵다. ICANN의 ATRT 권고에 제시된 것과 유사하게, 정책 토론이 가능한 마당을 마련해 두고, 이 마당에서 논의된 것들이 실제 어떻게 반영되었는지 피드백할 수 있는 메커니즘의 구축이 필요하다. 인터넷 거버넌스라는 주제의 특성이나 집중된 이해관계 없이 각지에 흩어져 있는 일반이용자의 의견을 충분히 반영하기 위해서는 다른 어떤 의견수렴통로나 절차보다도 인터넷 토론장의 활성화가 유용할 것이다.

다섯째, 정기적으로 인터넷 거버넌스 핵심 관련기관의 책임성과 투명성을 분석하는 것은 인터넷 거버넌스를 안정적으로 정착시키고 지속적으로 발전시키기 위해서는 반드시 필요한 부분이라고 보인다. 한국 인터넷 거버넌스의 선진화를 위해 국내에서도 주소정책심의위원회나 신망 받는 전문가그룹을 통한 정기점검을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

VI. 결론

국제적 차원이건 국내적 차원이건 인터넷 거버넌스 논의는 언제 어떻게 안정화 단계에 접어들 것이지

를 예측하기 어려운 변혁의 연속을 겪고 있다. 본 논문은 지난 수년간 국내외의 인터넷주소자원 거버넌스 변화를 역사적 맥락에서 검토하여 관련 연구의 최신화에 기여하고자 하였다. 정책적 측면에서 본 논문이 ICANN의 형성과 책임성·투명성 검토팀 운영과 같은 최근의 자기 혁신 과정에 대한 분석을 통하여 국내 인터넷주소 거버넌스의 개선과 관련하여 도출한 결론 중 중요한 사항은 다음과 같다. 첫째, 민간 주도의 상향식 정책형성 절차에 대한 제도화가 필요하다. 둘째, 정책결정에 대한 투명성을 제고하여야 하며 이에 대한 결정에 대해 충분한 설명을 제공할 의무가 포함된다. 셋째, 민간중심 인터넷주소정책형성의 원칙과 조직의 운영에 관한 근거를 인터넷주소자원법에 마련할 필요가 있다. 넷째, 인터넷주소정책심의 위원회가 정부가 제출한 안건을 수동적으로 심의하는 것을 넘어서 주소정책형성과 집행의 전 과정을 포괄적으로 점검할 필요가 있다.

본 논문은 ICANN의 자기 혁신 노력 중 하나인 책임성·투명성 검토팀의 권고와 그 수용에 대한 분석을 중심으로 국내 주소자원 거버넌스의 개선방안을 도출하였다. 하지만 ICANN의 자기점검 프로그램은 책임성·투명성 이외에도 보안, 경쟁, 후이즈서비스 분야에서 진행되고 있는 바 이에 대한 연구도 향후 필요할 것이다. 또한 이러한 연구결과는 ICANN 체제 자체의 정당성에 대해 의문을 갖고 그 대안을 모색하려는 일련의 움직임이 있다는 전체적 구조 하에서 이해되어야 할 것이다.

■ 참고문헌

- 강명구 (2003). "인터넷 거버넌스와 한국의 공론장." 「사상」, 15(2): 7-32.
- 김동욱 (2009). "인터넷 거버넌스 역학구조와 정책대응 방안 연구." 과천: 정보통신정책연구원.
- 김의영·이영음 (2008). "ICANN의 ccNSO 형성과정에서 ccTLDs세력의 역할을 중심으로." 「국제정치논총」, 48(2): 173-196.
- 박균성 (2005). "인터넷주소자원관리에 관한 공법적 검토." 「인터넷법률」, 31: 1-18.
- 서울대학교행정대학원 한국정책지식센터 편 (2004). "인터넷 주소자원관리의 쟁점과 방향." 제22회 전자정부포럼 자료.
- 석조은 (2006). "인터넷 거버넌스에서 나타난 정책결정과정 연구 : '인터넷주소자원관리법' 제정과정 및 행위자를 중심으로." 서울대학교 행정대학원 정책학 석사학위논문.
- 송관호·유지열·권현준 (2005). "제3섹터와 인터넷 거버넌스의 쟁점." 「인터넷정보학회지」, 6(3): 90-96.
- 우지숙 (2005). "국제 거버넌스 제도에 대한 잔여지역 (Rest of the World)의 참여에 대한 연구 : ICANN과 한국의 사례를 중심으로." 「사이버커뮤니케이션학보」, 15: 57-91.
- 이동만 (2003). "인터넷주소자원에관한법률안에 대한 인터넷주소위원회의 의견." 국회과학기술정보통신위원회 인터넷주소자원에관한법률안에 대한 공청회 발표자료, 49-51.
- 이종걸·박윤정 (2002). "통일 한국의 국가 도메인을 확보하고 인터넷에서의 남북 교류를 시작하자 - 인터넷 거버넌스의 역사를 통해본 정책 과제." 2002년도 정보통신정책자료집 3(이종걸의원실).
- 이향우 (2010). "신자유주의 글로벌 인터넷 거버넌스와 정당성 문제: 인터넷주소자원관리기구의 사례, 1998-2009." 「경제와 사회」, 87: 172-203.
- 정찬모·조동기·김상배·유지연·김도승·박지희 (2001). "인터넷 거버넌스에 있어 정부와 민간의 역할-주소자원관리체제의 대안모델 정립을 중심으로." 과천: 정보통신정책연구원.
- 조화순 (2007). "글로벌 거버넌스의 내재화: 인터넷 거버넌스 기구를 중심으로." 「국제정치논총」, 47(2): 7-28.
- Froomkin, A. Michael (1997). "The Internet as a Source of Regulatory Arbitrage." In Brian Kahin and Charles Nesson, (eds.), *Borders in Cyberspace: Information Policy and the Global Information Infrastructure*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Goldsmith, Jack & Wu, Tim (2006). *Who Controls the Internet?: Illusions of a Borderless*

- World*. New York: Oxford University Press.
- Klein, Hans & Mueller, Milton (2005). "What to Do About ICANN: A Proposal for Structural Reform." <http://www.internetgovernance.org/wordpress/wp-content/uploads/igp-icannreform.pdf>. (Retrieved on April 30, 2012).
- Mueller, L. Milton (2010). *Networks and States: the Global Politics of Internet Governance*. Cambridge Massachusetts: The MIT Press.
- Rosenau, N. James & Czempiel, Ernst-Otto (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press.
- U.S. DoC (1998a). "Management of Internet Names and Addresses." Docket No: 980212036-8146-02.
- U.S. DoC (1998b). "Memorandum of Understanding between the U.S. Department of Commerce and Internet Corporation for Assigned Names and Numbers."