

인터넷 거버넌스와 전문성의 정치

김지연¹⁾

1. 서론

인터넷 공간 내에서 하나의 도메인네임은 하나의 정보자원(기계문서)만을 지시할 수 있다. ICANN이 관리하는 “A 루트” 서버는 도메인네임과 IP주소 목록을 가지고 있고, 전 세계의 모든 DNS는 그 루트서버를 참조한다. “A 루트” 서버는 전 세계의 정보자원의 경로를 최종적으로 확인하는 '원본'으로서의 권위를 가진다. ICANN이 인터넷의 통제지점을 관리하고 있다. ICANN은 느슨한 관리 형식이 아니라 직접적이고 위계적인 규제 기구이다. 일반최상위레벨도메인(gTLD) 등록기관이나 대행기관에 대해서 직접적이고도 강력한 규제를 집행하며, 국가코드최상위레벨도메인(ccTLD)에 대해서도 비록 제한적이긴 하지만 중요한 규제를 수행하고 있다(Mueller, 2010:230 ; McLaughlin and Pickard, 2005).

한국은 1986년 .KR도메인을 할당받았고, 당시 인터넷과 도메인네임 체계에 대한 정책은 정부보다는 국제적인 기술 커뮤니티와 교류하던 기술전문가들이 주도하고 있었다. 1990년대 후

반, 인터넷이 대중화되기 시작하면서 기술관료들은 도메인네임시스템(DNS)에 주목하기 시작했다. 2004년 "인터넷주소자원에 관한 법률"이 국회를 통과했고, 한국정부 산하에 .KR도메인 관리권한을 두는 것으로 귀결되었다. 이때 벌어진 논쟁들은 여러 질문들을 불러일으켰고 여전히 해소되지 않은 채로 남아 있다(김지연, 2013). "인터넷 거버넌스란 무엇을 통치하는가?" 그리고 "누가 ICANN에게 그러한 권한을 위임한 것인가?", "인터넷 거버넌스는 공정한가?" 등이 그런 의제들이다. 국내적으로도 ".KR도메인 관리기구의 위상은 무엇이며, 그 통치 대상은 무엇인가?", "인터넷주소자원법의 정통성은 어디에서 오는 것인가?", "전통적인 국가통치 체제와 인터넷 거버넌스 체제는 서로 어떤 관계에 놓여 있는가?" 등이 질문으로 제기되고 있다.

본 장에서는 인터넷 거버넌스의 '중심(core)'과 '경계(edge)'를 비교하는 방식을 취할 것이다. 실제로 '중심'과 '경계'란 명백하게 구분되지 않을 수 있지만, 분석을 위한 방법으로 ICANN의 직접 관리가 관철되는 영역을 '중

* 이 글은 저자의 다른 논문 「인터넷거버넌스와 전문성의 정치: 도메인네임시스템(DNS)의 '중심'과 '경계', 경제와사회 2013년 여름호」를 기반으로 축약 수정한 것으로 국가인권위원회의 2013년 인권단체협력사업의 지원을 받아 망중립성 이용자 포럼이 2014년 발간하는 「인터넷거버넌스를 말하다」라는 책에 실릴 예정입니다.

1) 고려대학교 과학기술학 박사, 고려대학교 과학기술학연구소 선임연구원, 서울과학기술대학교 강사, spring900@gmail.com

심'으로 설정하고, 그 외 영역을 '경계'로 정의하고자 한다. 이 기준으로 본다면 ICANN과 공식적인 계약방식을 취하는 일반최상위레벨도메인(gTLD) 영역은 '중심'에 해당할 것이고, 상대적으로 비공식적이고 우호적 협의를 기반으로 하는 국가코드최상위레벨도메인(ccTLD) 영역은 '경계'에 해당할 것이다. 국가코드최상위레벨도메인의 경우, 전통적으로 “해당 지역 공동체를 대변할 수 있는 자”에게 관리권을 위임하는 방식을 취해왔다. 이 점에서 ‘중심’에 대한 ICANN의 통치는 직접적인 반면에 ‘경계’에 대한 ICANN의 통치는 상대적으로 간접적이다.²⁾

2. DNS의 ‘중심’ : 통치의 발명

ICANN으로 대표되는 인터넷 거버넌스는 신자유주의 질서의 확장으로 비판받고 있다. 한스 클라인(Klein, 2002)은 미국정부가 ICANN 체제를 도입하여 정치적 사법권, 처벌, 재산권 등의 자유주의 시장질서를 사이버스페이스 내부로 확장시켰다고 주장했다. 안토노바(Antonnova, 2007) 역시 ICANN이 절차적으로 잘 만들어진 안내 메커니즘이며, 자율규제와 최소한의 정부 간섭이라는 규제원리를 전 지구적으로 도입하고 있다는 점에서 신자유주의 노선을 따르고 있다고 지적했다. ICANN 체계가 기본적으로 자유주의적 질서에 따르고 있다는 점에서는 이견이 크지는 않을 것이다(이항우, 2010). 그런데 기업

친화적인 정책이나 엘리트 중심주의, 그리고 일반 이용자 참여의 결여라는 것만으로 인터넷 거버넌스를 자유주의적 통치모델이라고 규정하는 것은 충분하지 않다. ICANN 체제는 단순히 미국정부의 위탁관리 기구라기보다는 새로운 통치 방식의 창조라는 점에서 주목해야 한다.

1) 도메인네임; 독점적 사용권

물러(Mueller, 2004)는 도메인네임과 IP주소를 사거나 팔 수 있다는 점에서 “가상적 부동산(virtual real estate)”이라고 정의했다. 그런데 이들 주소는 엄밀히 말해서 전통적인 의미의 소유 대상이 아니다. 이들 소위 “주소(address)” 들은 일종의 메타포이다. 도메인네임 또는 IP주소를 가진다는 것은 그 네트워크 체계 안에서 가상의 ‘위치’를 가진다는 의미이다. DNS는 도메인네임과 IP주소의 연결목록을 가지고 있다가 인터넷 사용자의 질의에 응답함으로써 경로를 안내한다. 문제는 그 이름이 그 체계 내에서 고유해야 한다는 것이다. 그 시스템이 전체 인터넷 상에서 유일하다면 가장 '이상적'일 것이다.

도메인네임 할당 방법은 기본적으로 선입선출(First-come, First-served)방식이다. 먼저 신청하는 사람이 그 이름을 먼저 사용할 권리를 가진다. 본래 이 시스템은 비상업적으로 출발하였으며 기술 커뮤니티 내에서 사용할 목적으로 개발되었다. 1985년 도메인네임 등록신청이 개

2) 2007년 현재 일반최상위레벨도메인 등록자는 105,994 (59.9%)이고, 국가코드최상위레벨도메인 총 등록자는 70,877(40.1%)이다(Park, 2008). 정량적 측면에서 국가최상위도메인주소는 일반최상위도메인주소 만큼이나 많이 사용되고 있고, 국가최상위도메인주소가 단순히 일반최상위도메인주소의 보조적인 의미를 넘어서고 있다.

방되었고, 사용자가 많아지면서 1996년부터 도메인신청이 유료화 되었다.³⁾ 유료화 이후에도 선입선출 규칙은 유지되었다. 도메인네임을 신청한 자는 기간별(주로 연간단위)로 정해진 비용을 부담해야 한다. 먼저 선점한 자가 자신의 사용권을 다른 사람에게 되팔 수 있다.

이상에서 보듯이 ICANN은 물리적인 물건을 파는 것이 아니라 가상의 이름을 사용할 권리를 대여한다. 그 체계 내에서 고유한 도메인네임을 사용하려면 비용을 지불해야 하고 사용권리가 만료되지 않았는지 주시해야 한다. 사람들이 그런 비용을 감수하는 이유는 그 체계 내에 등록되어야만, 그 안에 있는 다른 사람들-컴퓨터들-이 자신을 알아볼 수 있기 때문이다. 그 체계 내에 포함된 사람들-컴퓨터들-의 수가 무시할 수 없을 정도로 많아지면서 도메인네임은 의미 있는 것이 되었다. 그 세계의 방식대로 만들어진 이름을 가져야만 그 세계 내에서 '존재'할 수 있다.

2) 인터넷기술 커뮤니티; 행위의 발명

DNS의 작동방식이 독점적 특질을 가지고 있음에도 불구하고 사람들에게 흔쾌히 수용되고 성장할 수 있었던 것은 그들의 내러티브에 강한 응집력이 있었기 때문이다. 이는 인터넷 기술 커뮤니티의 부상과 관련이 있다. 오랜 동안 미국정부는 인터넷 기술개발만이 아니라, 인터넷프로토콜을 개발했던 핵심 기술자그룹과 그들 사이의 상호적 네트워킹을 지원했다. 이 기술

커뮤니티는 인터넷의 성장과 함께 국제적으로 확산되었는데, 그들은 스스로 자신의 규범과 절차를 개발했고, 자신들이 자치(self-governing)를 하고 있다고 생각했다.

초기 인터넷 기술 커뮤니티는 칸(Robert Kahn), 서프(Vinton Cerf), 포스텔(John Postel) 그리고 동료 연구자들이었다. 그들은 미국 정부 연구기관의 후원을 받으면서 친밀한 집단을 형성했다.⁴⁾ 1986년, NSF(국가과학재단)가 인터넷 백본을 구축하는데 자금을 지원하기 시작하면서 인터넷이 급격히 성장했다. 더불어 발생한 복잡한 기술공학적 문제들을 해결하기 위한 “인터넷 아키텍처(Internet Architecture)”라고 불렀던 기술표준개발 작업팀이 만들어졌다. 그 중 하나가 IETF로 진화했다. 이들은 다른 팀들과 달리 참가자격을 제한하지 않았다. IETF는 매해 4번의 공개회의를 열었는데, 1987년, 5회 회의 때 50명이 참가했고, 1989년에는 200명, 1992년 여름 회의에는 650명이 참석했다(Mueller, 1999; 2004:73-78; Schewick, 2010).

엔지니어들은 이것을 “DDN 커뮤니티” 또는 “ARPA 커뮤니티”라고 불렀고, 이후에는 “인터넷 커뮤니티” 또는 그냥 “커뮤니티”라고 부르기 시작했다. 그들은 자신의 문화를 개발했는데, 회의 참여자들은 특정 조직을 대표하거나 조직의 위임을 받는 것으로 여겨지지 않았고 단지 개인들로 간주되었다. 이 커뮤니티는 회원제가 아니었고 법인체도 아니었고, 그저 가

3) 한편 선입선출원칙이 회계적 원리로부터 유래되었을 가능성도 있다. 회계학에서 선입선출법은 장부상 먼저 입고된 재고를 먼저 출고하는 방식으로 원가주의 평가방법을 말한다.

4) 이 프로토콜의 명세는 1981년 “RFC 791” 등 공식적인 기술문서의 형태로 등록되었다.

상적인 형태였다. 누구나 회의를 소집할 수 있고 참여할 수도 있다. IETF 회원이 된다는 것은 IETF 메일링 리스트 상에 있다는 것 말고는 더 이상 아무런 형식도 존재하지 않았다. 그런데도 IETF는 ‘저절로’ 운영되었다. 그들은 스스로 커뮤니티를 형성했고, 자신이 그 커뮤니티를 대변한다고 자부했다. 그들의 기술문서(RFC, Request For Comments)는 누구나 조언할 수 있도록 공개되었으며 배포의 제한도 두지 않았다. 그들 문서는 언제나 국가가 아닌 “인터넷 커뮤니티”를 대리한다고 선언해 왔다.⁵⁾

이제 그들의 기술문서(RFC)는 ‘인터넷에서 무엇이 실재인가’를 정의하는 새로운 방식이 되었다. 그들은 기술문서를 통해서 자신들의 기술적 경험을 재현했고, 그것을 통해서 동료들과 의사소통했으며 기술규격을 수정하기도 했다. 그들은 기술문서를 통해서 작동 가능한 규칙을 형성해갔고, 그 규칙이 작동하는 가상의 정보체계를 개발했다. 결과적으로 그들은 새로운 행위 규칙을 만들었고, 스스로 그 행위 규칙에 따라 그들의 세계를 구축했으며 그 세계 안에서 행동했다. 그들의 실행은 점점 더 많은 사람들의 행위로 ‘복제되었고’, 많은 사람들에게 그 행위가 스며들면서 그들의 기술문서(RFC)는 표준과 같은 효과를 지니게 되었다. 이제 그들의 행위는 오늘날 수많은 인터넷 접속자들이 일상적으로 하는 행위가 되었다.

3) 프로토콜 사용자; 발명된 ‘주민’

도메인네임과 IP주소는 기술적으로 프로토콜에

의해 작동한다. 네트워크상에서 프로토콜은 정보의 흐름을 제어하고 정보의 출발지와 목적지를 특정하고, 정보를 재현하기 위해 컴퓨터 장치가 포함해야 할 공통의 데이터 형식, 인터페이스, 네트워킹 합의 절차들을 특정한다. 프로토콜은 소프트웨어 코드도 아니고 물리적인 생산물도 아니다. 그것은 문자와 숫자로 된 언어이다. 이것은 지리적인 장소나 제조사들에 관계없이 프로토콜을 사용하는 장치들 사이의 상호운용성을 가능하게 해준다(DeNardis, 2009). 그런 점에서 기술적 프로토콜은 현실 세계의 규약과 유사하다. 사회문화적 규약들이 현실세계의 언어로서 인간의 상호작용 질서를 제공한다면, 기술적 프로토콜은 이진법 스트림으로 질서를 제공한다. 그런데 기술적 프로토콜들은 일단 결정되고 나면 사회규약과는 달리 최종 사용자에게는 보이지도 않고 만질 수도 없는 것이 된다.

TCP/IP는 대표적인 인터넷 프로토콜이다. 역사적으로 TCP/IP 프로토콜은 전자메일규약(SMTP)이나 파일전송규약(FTP)과 같은 다양한 프로토콜들과 가족 형태의 분류학적 체계를 형성했다. 이들 프로토콜들은 인터넷 사용에 필요한 형식과 절차에 관한 질서이며, 이들 프로토콜들을 통해서만 이질적인 네트워크들은 하나의 네트워크인 것처럼 연결될 수 있다. 웹문서들이 DNS 상에 등재된 도메인네임을 사용할 때만 가상 세계 안에 존재할 수 있는 것처럼 컴퓨터 장치는 IP주소를 사용할 때에야 비로소 네트워크 위에 ‘존재한다’. 물론 사용자들은 원하는 정보에 접근하기 위해서는 해당 IP주소나 도메인네임을 미리 알고 있어야 한다. 그러나 사용자가 프로토콜이 처리되는 과정을 직접 이해할 필요는 없다.

5) 그들의 기술문서(RFC)는 특정한 지식에 접근하는 방식, 온라인에서의 시민의 권리, 혁신 정책의 성공여부, 정치경제적 경쟁 조건, 국가 안보문제 등에 영향을 줄 수 있다. 그리고 어떤 기술회사가 성공할지 여부에도 관여할 수 있다.

다만 사용자는 반드시 IP주소로 작동하는 컴퓨터 장치와 함께 있어야 한다. 컴퓨터 장치와 응용프로그램들이 기술문서에 의해 정의된 방식으로 도메인네임을 처리해준다. 사용자와 컴퓨터 장치는 양쪽 모두 개별적으로는 어떤 완성된 행위를 할 수 없다. 그들은 정해진 프로토콜을 통하여 긴밀하게 연결된 상태로 하나의 행위에서 다음 행위로 자신들의 합성적 행위를 이어간다. 그들은 네트워크 안에서 '하나의 존재'처럼 행동한다. 이 질서 안에서는 사용자도 기계장치도 '프로토콜 사용자'라는 점에서 동등하다. 그들은 인터넷기술 커뮤니티에 의해 실험되고 창조된 인공적 실재이며 사회적 신체이다.

프로토콜 사용자가 된다는 것은 그 프로토콜을 정의하는 기술문서의 지배와 통치를 승인한다는 것을 의미한다. 최초의 프로토콜 사용자는 기술 커뮤니티, 또는 프로토콜 개발자들이었다. 그들이 정의해낸 새로운 행위는 다른 사용자들에게 학습되고 복제될 수 있었을 뿐만 아니라 흔쾌히 수용되었다. 최초의 기술전문가들로 이루어졌던 인터넷 커뮤니티는 자기 자신을 원형으로 하여 다수의 '프로토콜 사용자'들을 복제해내는데 성공했다.

프로토콜 사용자들은 기술규격에 따라 행위를 하기 때문에 언제나 측정가능하다. 그들이 언제 어떤 프로토콜을 사용하여 어떤 정보에 접근했는지, 얼마나 많이 정보에 접속하는지, 얼마의 빈도로 해당 정보를 방문하는지, 그리고 그들이 어떤 정보를 따라 다음 정보로 이동했는지 등을 쉽게 확인할 수 있다. 프로토콜 사용자들의 행위에 대한 지식은 그들의 행위에 대한 관리를 가능하게 해준다. 인터넷 거버넌스는 전통적인 통치시스템 보다 자신의 통치 대상에 대해 잘 알 수 있는 조건을 이미 내재적으로 구비하고 있다.

그들이 바로 인터넷 거버넌스가 발명해낸 새로운 통치대상이다. 이들 통치대상-주민-은 두 개의 이질적인 세계가 중첩되는 영역에 자리하고 있다. 하나는 TCP/IP 프로토콜이라는 기술적 질서의 세계이고, 다른 하나는 언어라는 기호학적 질서의 세계이다. 32비트의 숫자들의 나열로 구성된 IP주소는 기계장치에게는 적절한 것이었지만 사람들에게는 가독성이 없었다. 그래서 숫자기호를 언어(문자)기호로 번역하는 방식을 도입한 것이다. 도메인네임은 기술적 프로토콜 내부로 일상적인 언어(문자)의 사용을 끌어들이었으므로 사용자들에게 시스템접근의 편리성을 제공했고, 이와 더불어 사용자가 쉽게 확대될 수 있었다.

그런데 주목할 것은 여기에서 말하는 '언어(문자)'란 영어라는 점이다. 이는 초기 인터넷기술 커뮤니티가 영어사용자였기 때문이다. 그들은 언어적 측면에서는 영어문자가 가지고 있는 의미를 공유하는 동질적 사회문화 집단이었다. 결과적으로 DNS는 영어만을 전제하여 구성되었으며 그 외 다른 언어는 전혀 고려되지 못했다.

4) ICANN의 통치와 자율성

미상무부의 인터넷 정책은 크게 자유경쟁과 인터넷 거버넌스로 대변된다. 이 두 가지 원칙은 일반적으로 미국 정부가 인터넷상에서 발생하는 문제에 직접적인 개입을 하지 않는다는 것으로 해석되었다. 그러나 DNS에 대한 미국 정부의 지위는 논쟁적이다. ICANN 체제가 출범할 당시 인터넷 자원에 대한 미상무부의 관점은 "미국정부 투자의 결과"라는 것이었다(NITIA, 1998). 기술 커뮤니티가 의도한 것은 아니지만, 그들의 프로젝트들은 미국 정부의 재정지원에 의해 운영

되었으므로 불가피하게 그 프로젝트의 결과물에 미국정부의 권한이 체화되었다. GAO(2000) 보고서에 따르면 미상무부는 "A 루트" 서버에 대한 정책적 권위를 ICANN에게 이전할 계획이 없으며, 그러한 통제권을 이전할 시나리오를 개발하거나 환경을 조성한 적도 없다. 미국정부의 이런 경향은 최근에도 여전히 유효한 것으로 알려졌다.

ICANN은 민간 이해당사자들과 전문가 중심으로 의사결정이 이루어지지만 미국정부의 의지로부터 자유로울 수 없었다. 때문에 ICANN은 투명성과 공정성의 결핍이라는 비판을 받아왔고, 대안적 관리기구의 필요성이 제기되어 왔다. 그러나 비판자들의 주장처럼 DNS에 대한 미국정부의 권한의 성격이 일방적이라고 보기는 어렵다. 사실 ICANN 체제를 미국정부가 설립했다고 하는 평가도 부분적으로만 진실이다. ICANN이 미국정부의 양해각서에 의한 프로젝트 관계이고 계약문서상으로 미국정부의 위탁자라고 하더라도, ICANN의 지위는 단순한 위탁운영자에 머물지 않는다.

첫째 그들의 기술적 조정 및 운영은 IETF와 같은 기술 커뮤니티에 의해서 오랜 동안 누적되어온 기술적 규격 위에서 작동하기 때문이다. 그들 내에서 작동하는 규칙은 이미 독자적이다. 그들의 기술문서(RFC) 체계는 다른 외부의 문서를 참조하기 보다는 자신들의 문서를 참조하는 것으로 충분하다. 이는 DNS의 기술적 운영이 자율성을 가지고 있음을 의미하며 결과적으로 구체적인 기술적 결정에 대해 미국정부의 의지가 언제나 결정적일 수는 없다.

둘째, ICANN의 통치대상은 프로토콜 사용자들이며 이는 미국정부의 통치대상-미국시민-과 다른

고유한 영역이다. ICANN 체제의 정통성은 초기 인터넷 기술 커뮤니티의 형식에서 기원하고 있다. 그리고 ICANN의 의사결정 절차에 의해 결정된 규약은 전 지구적으로 '프로토콜 사용자'들의 행위를 규제하게 된다. 의사결정 방식에서도 ICANN과 미국정부는 상이하다. 먼저 DNS 관련 이해당사자 집단이나 기술 커뮤니티가 의제를 제기하여야만 비로소 의사결정 절차가 시작될 수 있다. 미국정부의 지위가 상당히 결정적이라고 하더라도 ICANN 의사결정 절차 내에서 미국정부가 선제적으로 공식적인 의제를 발의하기는 어렵다. 이처럼 통치 방식이 다르고 통치대상이 다르기 때문에 ICANN을 단순히 미국정부의 위탁협력자라고만 할 수 없다.

셋째, 도메인네임시스템(DNS) 전체에 대해 독자적인 소유권을 주장할 수 있는 명백한 주체가 없다는 점이다. 비록 미국정부가 "A 루트" 서버에 대해서 소유권적 권리를 암시한다 하더라도 그것은 전체 거버넌스의 부분일 뿐이다. 더구나 미국정부는 자신의 권리를 명백히 주장할 수도 없다. DNS 구조는 기술적으로 단순한 시스템이다. 누구든지 구축할 수 있고 운영할 수 있다. 미국정부가 DNS에 대한 전반적 권리를 주장한다면 현재의 인터넷 거버넌스를 수용했던 사람들은 그 세계를 떠날 가능성이 있다. 그렇다면 그 세계는 더 이상 권리를 주장해야 할 만큼 매력적이지 않게 될 것이다.

ICANN 체제가 기술적 자율성과 통치방식 및 통치대상의 고유성이 있다는 점을 인정한다면, 인터넷 거버넌스는 미국정부 내 하위 시스템이라기보다는 일정한 독자성을 가진다고 보아야 한다. DNS 운영에 대한 미국정부의 권한은 소유권이나 지배권이라기보

다는 일종의 '거부권'에 가깝다. 물론 거부권이더라도 그것은 중요한 권력 효과이다. 미국정부는 DNS 운영에 있어서 ICANN 체제가 수립한 정책을 '최종적으로' 허용할 것인지 거부할 것인지를 결정할 수 있는 잠재적 권위를 가지고 있다. 유럽을 중심으로 대안적 도메인 관리기구 논의가 제기되고 있지만, 기술적 어려움이 거의 없음에도 불구하고 이에 대한 미국정부의 입장은 단호한 거절이었다. ICANN이 생산한 규칙이 미국정부의 이해관계에 위배된다면 최종적으로 집행되기 어렵다는 점에서 미국정부는 그 규칙의 범위를 경계 짓는다.

2009년 ICANN과 미상무부는 양자의 관계를 “이행확인(Affirmation of Commitments)” 형태로 전환했고,⁶⁾ 동시에 ICANN과 UNSCO 사이에 “국제도메인네임 개발을 위한 협력협정(CA)”을 맺었다. 이로써 ICANN은 그동안 미상무부에게만 보고서를 제출했던 것과 달리, 모든 주체에게 연간보고서를 공개하기 시작했다. 일련의 협정들은 ICANN의 조정 업무가 특정 주체에 의해서 영향을 받지 않음을 명시적으로 선언하는 것이었다. 이는 미국 이외 다른 여러 나라 정부들과 관련자들이 미국주도의 인터넷 거버넌스 체제를 비판했기 때문이고, DNS관리에 있어서 ICANN이 가지는 고유한 거버넌스가 존재함을 확인하는 것이기도 하다. ICANN 체제는 미국정부라는 강력한 환경으로부터 외재적인 영향을 받지만, 동시에 그런 외적 개입으로부터 차단된 독자적인 통치 시스템으로서 일정한 자율성을 얻어가고 있다.

3. DNS의 ‘경계’ ; 통치의 변이

시장계약 관계에 기반을 두는 일반최상위레벨도메인(gTLD)이라는 ICANN 체제의 중심영역과 대비하여, 국가코드최상위레벨도메인(ccTLD)이라는 '경계영역'은 비공식적인 우호관계를 기반으로 작동한다. 이는 달리 말하자면, ICANN 체제와의 관계에서 일반 최상위레벨도메인(gTLD)보다 국가코드최상위레벨도메인(ccTLD)이 상대적으로 독립적으로 움직일 수 있다는 의미이다. '경계영역'은 '중심의 규칙만이 아니라, '경계가 가지는 독자적인 규칙이 중첩되어 나타나므로 현상의 복잡성이 크다. 그런 점에서 경계영역의 복잡성은 그 체제를 오히려 입체적으로 증명해줄 수 있다. '경계에서의 시점'이 말로 보다 더 넓은 조망을 가능하게 해주기 때문이다. 특히 한국의 DNS 관리체제는 전통적인 정부시스템과 인터넷 거버넌스라는 두 개의 이질적인 통치시스템이 조우하고 충돌했던 역사적 과정을 함축하고 있다.

1) SDN 커뮤니티와 거버넌스

한국의 인터넷기술 커뮤니티는 “SDN(System Development Network)”으로부터 기원한다. SDN은 컴퓨터국산화프로젝트를 진행하던 전길남 박사의 제안으로 진행되었다. 당시 한국정부는 컴퓨터 및 통신장비의 국산화에 관심이 높았던 반면에 컴퓨터 네트워킹은 주요한 관심사가 아니었다. 때문에 다만 “컴퓨터국산화 프로젝트를 원활하게 수행하기 위해서 관련 연구자들 사이의 협력을 촉진”한다는 취지로 전자기술연구소(KIET)와 서울대학교 사이의 통

6) <http://www.icann.org/ko/about/agreements/aoc/affirmation-of-commitments-30sep09-ko.htm>

신선을 연결하는 재정지원을 받을 수 있었는데(전길남, 2012-10-27), 이것이 SDN이다.

그 즈음, 한국데이터통신(주) 및 대학연구소들이 통합망 연구를 수행하고 있었다. 이 개별적인 시스템들이 SDN에 연결되기 시작했고 KAIST SALab이 네트워크 관리를 담당했다. 1986년, KAIST SALab은 존 포스텔에게 국가코드 도메인네임을 신청했다. 포스텔은 RFC 규정에 준하여 한국에 “KR”이라는 국가도메인을 부여했고 전길남은 .KR 국가도메인 관리자가 되었다. 1989년, 한국통신 등 11개 기관이 컨소시엄 형태로 ‘하나(HANA)망’을 구성했고, SDN과 연결되었다. 이즈음 SDN 가입기관은 약 30여개에 이르렀고 기술전문가들 사이의 일상적인 협력이 필요해지면서 자연스럽게 네트워크 담당자들 사이의 모임이 시작되었다. 네트워크는 늘 문제가 발생했고 “하루라도 서로 얘기를 하지 않으면 저절로 죽었다”(전길남, 2012-12-08). 그들 사이의 정기적인 모임은 커뮤니티로 발전했는데, 네트워크 운영자, 엔지니어, 사용자 그룹이 중첩되는 시기였다. 여기서는 그들을 ‘SDN 커뮤니티’라고 부를 것이다(오익균, 2012-12-12).

이후 이 커뮤니티가 확장되어 공식적 명칭을 가지게 된 것이 1991년 학술전산망협의회(ANC)이다.⁷⁾ 당시 DNS 기능은 있었지만 지금과는 달리, 가입기관 네트워크 관리자들에게 주기적으로 “hosts.txt”파일을 보내어 각각 업데이트하는 방식으로 이루어졌다(박태하, 2012-11-30). 망 가입기관들이 늘어나면서 기술적인 조정만이 아니라, 누가 관리할 것인지, 비용을 누가 낼 것인지를 조율하는 문제들이 더 빈번히 부상했다. 학술전산망협의회(ANC) 회원들은 자신

의 위상 설정 문제를 고민하기 시작했고, 논의과정에서 당시 체신부의 공식적 위임을 받아야할 필요가 제기되기도 했다(ANC-91-011). 1994년에는 한국전산망협의회(KNC)로 확대·개편되었고, 자생적으로 정책 조정 절차도 구체화했다. 1996년까지 활동했던 한국전산망협의회(KNC)는 총 461개의 문서를 생성했는데 이 문서들은 당시의 거버넌스의 주요 의제들을 담고 있다(KNC-94-154).

한편 1994년 학술전산망협의회(ANC) 16차 회의 의결에 따라, 한국망정보센터(KRNIC) 운영기능을 한국전산원에 이관하기로 했다. 이에 체신부는 이를 공식적으로 승인하기 위해 “한국망정보센터기능의 한국전산원 이관·수행”이라는 제목의 공문을 한국전산원에 발송했다(한국전산원, 1997). 그 해 8월 한 달 동안 KAIST와 한국전산원사이에서 업무 인수·인계가 이루어졌다. 그러나 .KR 도메인에 대한 거버넌스 권한은 여전히 한국전산망협의회(KNC)에게 있었고, 한국전산원은 한국전산망협의회(KNC) 사무국 역할을 맡았다(KNC-94-163).

2) 이질적인 통치의 병존

한국전산망협의회(KNC)의 정책기능은 1997년 NIC 위원회에 승계되었다. 1998년 정부산하기관 경영혁신방안이 추진되었는데, 그 일환으로 한국전산원 내에 있던 한국망정보센터(KRNIC) 기능이 분리되어, 1999년 “재단법인 한국인터넷정보센터(KRNIC)”가 되었다. 이 과정은 정보통신부 인터넷정책과(김광수)와 한국인터넷협회(전길남), NNC(박치항), 정보통신진흥협회(박석규), 웹마스터클럽(손정운), Name

7) 학술전산망협의회(ANC)는 자신의 활동 범위를 “네이밍 및 어드레싱의 조정, 관련 프로젝트들의 조정, 해외 전산망과의 연결 조정, CCIRN의 한국대표, 국내 Internet Society 활동”으로 설정했다(ANC-91-012).

Committee(이수연) 등이 민간기구 운영원칙에 합의함으로써 이루어졌다. 당시 당사자들 사이에서는 .KR도메인에 대해서 한국인터넷정보센터(KRNIC)가 운영관리를 담당하고 인터넷주소위원회(NNC)가 정책결정을 담당한다는 암묵적 합의가 있었다(송관호, 2012-11-15). 이것이 암묵적 신뢰관계였기 때문에 이후 법정쟁 논쟁과정에서 상호관계를 상이하게 해석하는 현상이 발생했다.

1999년 6월 도메인 등록이 유료화 되었고, 도메인 주소 등록에 대한 대중적 관심이 높아지면서 도메인 등록자 수가 급증했다. 이 시기를 즈음하여 정통부의 .KR도메인에 대한 관심도 구체화되었다. 그러자 정보통신부와 인터넷주소위원회(NNC)는 빈번한 충돌하기 시작했다. 대표적인 사례로는 지역도메인 영문표기법 변경문제에 관한 의견 충돌을 들 수 있다. 2000년, 문화관광부는 한국어의 로마자 표기법을 변경고시했는데, 이때 "Pusan"은 "Busan"이 되었다. 이에 지방자치단체에서는 2단계 도메인네임을 변경해 줄 것을 한국인터넷정보센터(KRNIC)에 요청했다.

담당자들은 이 문제를 인터넷주소위원회(NNC)에 상정했다. 그런데 인터넷주소위원회(NNC)는 2단계 도메인 소멸원칙에 부합하지 않는다는 점을 들어 변경거부를 결정했다(전응휘, 2012-10-05). 당시 인터넷주소위원회(NNC) 위원들은 해당 2단계 도메인레벨을 신청한 3단계 도메인 수가 "0"이 되지 않는 한, 그 도메인에 대한 "이해관계 커뮤니티(communitiy of interest)"가 존재하는 것으로 간주하여 소멸 결정할 수 없도록 하고(RFC-KR-131) 있었다. 오랜 논쟁을 거쳐서 2001년 기존의 영문 지역명과 병존하여

새로운 영문 지역명을 할당하는 것으로 결론지어졌다. 그럼에도 불구하고 여전히 기존의 영문 지역명을 폐기하고 새로운 영문 지역명으로 완전히 이전되어야 한다는 주장과 기존 영문 지역명 사용자가 자발적으로 전환할 때까지 기다려야 한다는 주장이 대립했다.

이 상황은 인터넷주소위원회(NNC)가 자신들의 기술문서(RFC-KR)를 사실상 법으로 간주했기 때문에 발생한 것이었다.⁸⁾ SDN-NNC 커뮤니티는 1992년부터 2단계 공공도메인으로 지역명 도입을 논의해 왔고, 오랜 논쟁을 거쳐서 ".KR 지역 도메인 이름 체계(RFC-KR-009)"와 같은 기술문서를 정착시켜왔다. 이것을 수정하거나 변경하려면 다시 논의과정을 거쳐야만 했다. 그런데 정부의 담당자들 관점에서 볼 때, 인터넷주소위원회(NNC)의 합의는 국내 인터넷 사용자 전체를 대변하기 보다는 여전히 작은 커뮤니티 차원의 것으로 보였다(김광수, 2012-11-21; 강장진, 2012-12-04). 두 체계는 충돌할 수밖에 없었고 두 체계 사이의 긴장은 다른 논제에서도 격렬한 의견 차이로 이어졌다. 이 과정에서 .KR도메인 거버넌스 권한에 대한 한국인터넷정보센터(KRNIC)와 인터넷주소위원회(NNC) 사이의 오래전 합의는 희미해졌다. 인터넷주소위원회(NNC)는 정통부와 협력관계를 설정하지 못하면서 점점 활력을 잃기 시작했다(이수연, 2012-11-08).

3) 법률적 관리로 이행

.KR도메인 정책권한을 둘러싸고 벌어진 긴장은 2004년 "인터넷주소자원에 관한 법률"의 국회통과를 기점으로 일단락되었다. 당시 입법과정은 인터넷

8) RFC-KR 기술문서는 IETF의 RFC전통에 따라 1999년 .KR DNS 관련한 정보제공을 목적으로 체계적으로 작성되기 시작되었다. SDN 커뮤니티 시절 "지역 도메인의 실험적 시행(RFC-KR-008)"과 ".KR 지역 도메인 이름 체계(RFC-KR-009)"라는 근거 문서에 의해 2단계 지역도메인네임을 지정, 관리해왔었다.

주소위원회(NNC)를 배제한 채, 정보통신부 주도로 진행되었다. 양자 사이의 타협은 거의 없었다(이동만, 2012-12-04). 한국인터넷진흥원(KRNIC)은 법률에 따라 해산절차를 진행했고, “한국인터넷진흥원(NIDA)”로 재편되어 정보통신부 산하 법정기구가 되었다. 이제 SDN-NNC 커뮤니티는 공식적인 역할을 잃고 흩어졌다. 그로써 RFC-KR이 수행했던 역할은 법률의 영역으로 넘어갔고, 정책권한은 정보통신부장관에게 이전되었다.

	운영관리	정책	
		개발	결정
1986- 1991-	KAIST/SALab	SDN 커뮤니티	
1993-	KAIST/ 한국망정보센터 (KRNIC)	학술전산망협의회 (ANC)	
1994- 1998-	[법정법인] 한국전산원/ 한국망정보센터 (KRNIC)	학술전산망협의회 (KNC)	
1999-	[재]한국인터넷 진흥원(KRNIC)	인터넷주소 위원회(NNC)	한국인터넷진흥원 이사회와 NNC의 공동 승인
2004-	[법정법인] 한국인터넷 진흥원(NIDA)	NNC커뮤니티 [실무위원회]	정보통신장관 (인터넷주소정책 심의위원회)
2009-	[법정법인] 한국인터넷 진흥원(KISA)/ 인터넷주소관리센터	NNC커뮤니티 [인터넷발전협 의회/주소분과]	방송통신위원회 (인터넷주소정책 심의위원회)

▲ 표1) KR도메인 거버넌스의 변이

이제 .KR도메인은 정보통신부 단독의 관리아래 놓이는 것으로 보였다. 정보통신부 장관은 인터넷주소정책심의위원회를 구성하고 “학계, 산업계, 시민단체, 공공기관 등을 대표하는 학식과 경험이 풍부한 자”를 위촉하고 의사결정을 위임했다. 그런데 이 위원회는 정책을 ‘의결’할 수는 있으나 관련 정책을 개발하거나 깊이 논의할 수는 없었다. 한국인터넷진흥

원(NIDA) 담당자들은 이를 보완하기 위해 이 위원회 산하에 “실무위원회”를 꾸리고, NNC 커뮤니티를 다시 초빙했다. 인터넷주소정책심의위원회 회의는 안건이 있을 때마다 부정기적으로 소집되었던 반면에 실무위원회는 NNC 커뮤니티가 해오던 방식대로 매달 정기 회의를 가졌다. 이 실무위원회가 구체적인 기술정책 사항에 대한 제안 문서를 작성하고, 한국인터넷진흥원(NIDA) 담당자들이 그 문서를 인터넷주소정책심의위원회에 상정하는 방식을 취했다.

이 당시 주요 논제 중 하나는 .KR 2단계도메인 개방문제였다. .KR도메인 등록이 100만개를 넘어서면서 정체상태를 보였던 시기였다. 한국인터넷진흥원(NIDA)과 정통부는 2단계도메인을 개방할 경우 사용자들이 편리성이 높아져서 도메인 신청이 증가할 것을 기대했다. 그러나 NNC 커뮤니티는 2단계도메인 개방에 신중한 태도를 보였다. 특정 2단계도메인이 악의적으로 선점되거나, 그런 선점을 우려하여 추가 신청을 함으로써 비용부담을 발생시킬 우려가 있다고 보았기 때문이다. 이 문제 역시 정부 담당자와 NNC 커뮤니티 사이에 긴장을 낳았고, 실무위원회는 1기 이후 재임명되지 않았다.

2009년, 정부조직 통폐합으로 정통부는 방송통신위원회가 되었고 한국인터넷진흥원(NIDA)은 다른 2개의 기구와 통합되어 한국인터넷진흥원(KISA)이 되었다. 한국인터넷진흥원(KISA)내 .KR도메인 담당자들은 방송통신위원회의 승인을 얻어, “인터넷발전협의회”라는 명칭으로 NNC 커뮤니티를 다시 초대했다. 인터넷발전협의회는 한글도메인 신청을 위한 제안문서 작업을 주도하는데 기여했고, 그 성과로 2011년 “한국” 도메인 도입이 순조롭게 이루어졌다(진중희, 2012-11-27; 오병일, 2012-11-27).

	RFC-KR	도메인네임관리준칙
1	<p>도메인 이름 할당 원칙 (RFC-KR-011)</p> <p>1. 도메인 이름 신청기관은 한국내 적을 두어야 한다.</p>	<p>제4조(등록 조건)</p> <p>①신청인 및 등록인은 대한민국에 주소지가 있어야 한다.</p>
2	<p>도메인네임 생성 규칙 (RFC-KR-116, 145)</p> <p>2. 도메인네임 생성 규칙</p> <p>2.1 도메인네임의 구성요소는 레이블(label)과 '.' 이다.</p> <p>2.2 레이블에 쓸 수 있는 글자</p> <ul style="list-style-type: none"> · 영어 알파벳 ([A-Z], [a-z]) · 숫자 ([0-9]) · 하이픈 ([-]) · 한글 ([한글 글자마디 11,172 자]) <p>2.3 레이블은 하이픈으로 시작하거나 끝날 수 없으며, 영어 알파벳의 대소문자 구별은 없다.</p> <p>2.4. 레이블의 길이는 2자 이상, 63자 이하이며, 한글이 포함된 레이블은 17자 이하이어야 한다.</p>	<p>제5조(등록 기준)</p> <p>① 3단계 도메인네임 등록 기준은 다음 각호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 도메인네임은 영문자[A-Z] [a-z], 숫자[0-9], 하이픈[-]으로 구성되어야 한다. 2. 도메인네임 길이는 2자 이상 63자 이하이어야 한다. 3. 도메인네임은 하이픈으로 시작하거나 끝나지 않아야 한다.
3	<p>선접수 선처리 원칙 (RFC-KR-112)</p> <p>KRNIC은 도메인네임 등록 신청서의 접수 순서에 따라 도메인네임을 처리한다. 즉, 선접수 선처리 (First Come, First Served) 원칙으로 처리한다.</p>	<p>제9조(등록)</p> <p>①진흥원은 제8조의 규정에 의한 신청서가 진흥원에 도달한 순서대로 도메인네임을 데이터베이스에 등록하여야 한다.</p>

▲ 표2) 도메인네임관리준칙(법률)의 RFC-KR 승계내용 중 일부

이상에서 볼 수 있듯이, 2004년 인터넷주소자원법 통과 이후에도 정부기구는 .KR도메인 관리에 있어서 NNC 커뮤니티를 완전히 대체할 수 없었다. 즉 .KR도메인관리를 법률적 지배아래에 두는데 성공했으면 서도, .KR도메인 거버넌스가 온전히 정부의 독자적 영역이 되지 못했다. 다만 거버넌스의 내용이 정책개

발과 정책결정으로 분화되는 결과를 낳았다. 정책개발은 여전히 NNC 커뮤니티가 수행했고 최종적인 정책결정은 정부적 절차가 된 것이다.

이런 현상은 이미 예견된 것이기도 했다. 인터넷주소자원법은 세부적인 도메인관리에 대한 내용을 “도메인네임관리준칙”에 규정하고 있는데, 그 대부분의 내용은 SDN-NNC 커뮤니티가 오랫동안 수립해온 RFC-KR의 내용을 포함하고 있다. DNS의 관리가 법률적 절차가 되었지만 기술적 작동은 승계된 것이었다. 그러므로 사실상 NNC 커뮤니티가 도메인 관련 기술정책 문서 작업을 할 수 있는 유일한 집단이었다. NNC 커뮤니티는 인터넷 규약과 질서 체계에 대해서 가장 잘 알고 있는 전문가집단이었고, 반면에 정부 또는 정부가 지명한 심의위원들은 작성된 문서를 보고 의사결정을 할 수는 있었지만 관련 프로토콜에 관한 독자적 비전을 도출할 수는 없었다. 한편 NNC 커뮤니티는 한국인터넷진흥원(KISA)의 재정 및 실무지원이 없는 지속적으로 유지되기 어려웠다.

4) KR도메인 거버넌스; 이중교배 시스템

.KR도메인 거버넌스는 NNC 커뮤니티와 한국정부는 이질적인 집단 사이의 긴장과 경합의 과정에서 변이했다. 인터넷 거버넌스와 국가시스템은 역사가 다르고 통치형식이나 통치의 대상도 달랐다. 그런데 이 두 시스템은 .KR 도메인이라는 기호적인 명칭을 두고 조우할 수밖에 없었다. 존 포스텔이 작성한 “RFC 1591(Domain Name System Structure and Delegation)”에 의하면, 국가코드최상위레벨도메인(ccTLD)은 ISO-3166이 지칭하는 두문자 국가명을 참조하여 할당된다. ISO는 정부기반 대표들이 참여하는 ITU의 기술문서였다. 결과적으로 RFC문서가 ISO문서를 참조함으로써 자리적 경계가 없는 인터넷

세계에 전통적인 국가들 사이의 합의에 의한 정치적이고 지리적인 경계를 DNS 내부로 끌어들이었다.

	전통적 국가시스템	인터넷 거버넌스
지리적	인터넷주소자원법	RFC-1592 RFC-KR-011 ANC-92-037R2
기호적	ISO-3166	ccTLD

▲ 표3) .KR도메인: 이중교배적 시스템

그것이 무엇이든간에 "국가"라는 라벨이 붙는 순간 해당 정부는 자신의 권한을 따지지 않을 수 없었다. NNC 커뮤니티 역시 .KR 도메인이 인터넷 도메인 체계에서의 한국을 대표한다고 여기고 있었다(RFC-KR-010). "KR"이라는 문자는 기호에 불과했지만 DNS 내에서 그 자체로 '국가'가 되었다. 이는 한국정부로서는 양보할 수 없는 권한이었다. 그런데 경합의 과정에서 NNC 커뮤니티와 한국정부는 서로를 완전히 배제하는데 성공하기 보다는 서로에게 혼합되어 갔다. 그들은 자신도 모르게 서로를 계승하고 있었다.

2004년 제정된 법률에 의하여 "도메인이름관리준칙" 제4조(등록조건)는 "신청인 및 등록인은 대한민국에 주소지가 있어야 한다"고 규정하고 있다. 이것은 SDN 커뮤니티 시절부터 있어왔던 "도메인 이름 신청기관은 한국 내 적을 두어야"(RFC-KR-011) 한다는 규정을 승계한 것이었다. 이 거주지 제한 요건은 인터넷 초기로 거슬러 올라가, SDN 커뮤니티에 의해 암묵

적으로 수립된 것이었다. ICANN이나 RFC 차원에서 이러한 지리적 제한조건을 명시적으로 규정한 적은 없었다. RFC 1591은 다만 국가코드관리자에 대해서만 해당 국가 내에서 거주할 것을 조건으로 하고 있을 뿐, 국가도메인 일반신청자의 거주지 제한 규정을 두지는 않았다. 따라서 일반신청자의 거주지 제한 여부는 해당 국가코드도메인 관리주체의 해석에 달려 있었다.

RFC-1591은 국가코드최상위레벨도메인 관리자에게 "지역 인터넷 커뮤니티(local internet community)"를 대변할 의무와 책임을 부여하고 있으므로, 자연히 SDN 커뮤니티는 자신의 지역 커뮤니티를 특정해야 했다. 이 문제는 RFC문서가 지칭하고 있는 "지역(local)"을 무엇으로 해석하느냐는 문제이기도 할 뿐만 아니라, "각 국가코드도메인의 통치 대상이 어디까지인가"를 규정하는 문제이기도 했다. SDN 커뮤니티는 "지역 커뮤니티"를 '지리적인 것'으로 해석했다(이동만, 2012-12-14). 이는 .KR도메인 관리 초기, 아직 한국 내에서 도메인에 대한 인식이 일반화되지 않았기 때문에 잠재적인 사용자의 도메인네임 사용권리가 누군가에 의해 선점될 것을 우려했던 점도 작용했다(오익균, 2012-12-12; 박태하, 2012-11-30).

2004년 법률이 제정될 때 정통부는 이 거주지 규정을 별 문제없이 수용했다. 그 규정에 의식적으로 동의했다기보다는 특별히 문제삼을만한 주제가 아니기 때문이다. 도메인네임 신청자의 거주지 제한조건은 한편으로는 도메인네임의 고의적 선점으로 인한 분쟁을 해소하는데 도움이 되기는 했지만 다른 한편으로는 전통적 국가시스템과 인터넷 거버넌스라는 이질적 시스템의 혼합이 일어나는 지점이기도 했다. 지리적 영토개념은 전통적으로 국가시스템의 통치대상

이기 때문이다. 이는 정부관료 및 한국인터넷진흥원 담당자들과 NNC 커뮤니티가 서로 공유하는 인식의 지대가 있었음을 함축한다. 따라서 .KR 도메인 신청자의 신원을 확인하기 위해 주민등록번호를 기입하는 항목도 자연스럽게 수용되었다. 거주지를 확인해야 한다면 주민등록번호나 외국인등록번호 같은 전통적인 통치시스템을 참조해야 했기 때문이다.

결과적으로 .KR도메인 거버넌스의 통치대상은 '프로토콜 사용자와 언어기호적 사용자' 그리고 '지리적 거주자가 중첩되는 영역에 놓이게 되었다. .KR도메인이라는 '경계 지역의 통치대상은 인터넷 거버넌스의 '중심이 설정하고 있는 통치대상을 전제할 뿐만 아니라, 자신의 지역 커뮤니티 규정을 동시에 만족해야 하기 때문이다. 이로서 .KR도메인 거버넌스는 인터넷 거버넌스가 구축한 중심의 질서만이 아니라 지리적이고 전통적인 통치시스템이 구축한 이질적인 질서도 동시에 참조함으로써 '경계로서의 특질을 드러내었다.

인터넷 거버넌스의 고유한 통치맥락을 본다면, 지리적 경계 또는 지리적 거주자 개념은 이질적인 요소였다. 그럼에도 불구하고 인터넷기술 커뮤니티와 한국의 SDN 커뮤니티는 '지리적 거주자' 개념을 쉽게 수용했다. 이 외재적 요소는 이후 복잡한 문제의 기원이 되었지만 그다지 잘 드러나지 않았다. 좀 더 엄밀하게 말해서, 이 현상은 '경계의 특질이기도 하지만 '중심으로부터 파생된 것이기도 하다. 그동안 인터넷 거버넌스 내에서는 너무나 잘 알고 있기 때문에 오히려 눈에 잘 띄지 않았던 사실이 있다.

그것은 인터넷 거버넌스가 기반하고 있는 언어기호적 질서가 가지는 한계였다. 이 체계 내에서 '언어기호적 질서란 다른 아닌 영어만을 의미했다. DNS의 결핍을 고려하여 재해석해보면 즉각적으로 .KR도메

인 거버넌스가 '지리적 거주자라고 표지했던 것은 사실은 '한글 사용자'를 대변하는 것이었다는 것을 알 수 있다. 영어를 유일한 언어-기호적 질서로 하는 체계에서 지리적 경계 개념만이 다른 지역문화를 표지할 수 있는 범주로 남게 되었을 것이다. 종합해보자면, .KR 도메인이 대표해야하는 지역 커뮤니티가 한글사용자와 인터넷프로토콜사용자의 중첩지대에 형성되어야 함을 강하게 지시하고 있다. DNS가 숫자기호를 언어기호로 번역하는 임무를 수행한다는 점을 상기한다면 직관적으로 이해할 수 있다.

4. 결론

인터넷 거버넌스는 인터넷 작동의 근간이 되는 새로운 통치형식과 통치대상을 발명해냈다. 인터넷 프로토콜들은 인터넷 사용에 필요한 형식과 절차에 관한 기술적 질서이며, 이들 프로토콜들을 통해서만 이질적인 네트워크들은 하나의 네트워크인 것처럼 연결될 수 있다. 이 새로운 통치의 '경계 지역에 해당하는 .KR도메인은 SDN 커뮤니티의 거버넌스와 한국정부라는 이질적인 시스템 사이의 긴장과 경합을 통하여 이종교배적 시스템으로 진화했다. 그들의 조우는 초기 인터넷기술 커뮤니티의 RFC 기술문서가 국가코드 최상위레벨도메인(ccTLD)을 생성할 때부터 예견된 것이었다. "국가"라는 라벨이 붙는 순간 해당 정부는 자신의 권한을 따지지 않을 수 없었기 때문이다. 게다가 SDN 커뮤니티가 자신의 지역 커뮤니티를 '지리적인 거주자'로 규정함으로써 더욱 강화되었다.

이런 현상은 이종교배적 시스템으로 변이하는 '경계의 특질이기도 하지만, 인터넷 거버넌스 '중심'의 질서체계로 부터 기원한 것이다. 초기 인터넷기술 커뮤니티는 대체로 영어사용자였기 때문에 그 외의 언

어를 고려할 필요가 없었다. 그들에게 너무나 익숙한 것이었기 때문에 달리 규칙을 제정할 필요도 없이 영어사용은 자연스럽게 이 체제의 배경이 되어버렸다. 이것은 ICANN 체제가 수립된 이후에도 승계되었고, 도메인네임이 국제적으로 널리 사용된 연후에야 “다국어 도메인”과 같은 논제들이 부상할 수 있었다. 인터넷 거버넌스가 기반하고 있는 ‘언어-기호적 질서’가 내포하고 있는 이러한 제한을 인식하는 것은 중요하다. 그것을 고려하는 것만으로도 즉각적으로 .KR도메인 거버넌스가 ‘지리적 거주자’라고 표지했던 것은 사실은 ‘한글 사용자’를 대변하는 것이었다는 점이 드러난다.

.KR도메인의 ‘지리적 거주자’ 규정은 인터넷 거버넌스 ‘중심’ 체제가 영어 이외에 다른 언어의 존재를 고려하지 않음으로써 발생한 결핍의 일면이다. 한글학습자들은 “아리랑”이라는 단어의 의미를 공유한다. 의미의 공유는 언어-기호적 질서를 구성할 수 있고, 그런 점에서 DNS의 중요한 내적 요소이다. 인터넷 거버넌스의 결핍에 의해서 결과적으로 영어사용자가 아닌 프로토콜 사용자는 의미의 공유에서 배제되고 있다고 추론할 수 있다. 이런 점에서 한국정부와 .KR도메인 거버넌스 담당자들은 ‘지리적 거주자’ 보다는 한글이라는 언어-기호적 영역을 새로운 전략적 연결점으로 고려해 볼 수 있다. 아마도 SDN 커뮤니티가 ‘우리말 언어 공동체’라는 개념을 제기한 것(RFC-KR-140)도 그런 결핍을 감지했기 때문일 것이다. 그러나 이 논의는 인터넷주소자원법 제정 이후 해당 커뮤니티가 위축되면서 더 이상 진화되지 못했다.

이상의 논점과 더불어 .KR도메인 거버넌스의 역사에서 여러 관련 논제들이 일반 사용자들에게 깊이 있게 전달되지 못한 점도 제기될 필요가 있다. 정부관료와 기술커뮤니티는 모두 일반 사용자들의 이해를

대변하겠다고 주장하면서 경합했었다. 그러나 여전히 일반 사용자들은 인터넷 거버넌스 주제로부터 멀리 놓여있다. 인터넷 기술을 둘러싼 논쟁들은 전문적이며 오랜 노력을 요구한다. 그래서 일반 사용자들은 그러한 논의를 따라가기도 어렵고 그 결정에 참여하기도 어렵다. 이는 인터넷 거버넌스와 정부시스템 양쪽 모두 공히 “전문성의 정치(the Politics of Expertise)”가 작동했다고 할 것이다. SDN 커뮤니티는 기술공동체로서 훌륭했지만, 거의 전 국민이 인터넷사용자가 된 상황에서 .KR지역 커뮤니티 전체를 대변하는 형식과 절차를 구현해내지 못했다. 이점에서 한국정부의 비판은 적절했다. 그러나 한국정부가 .KR관리의 직접 주체가 되는 것은 무리가 있다는 것도 또한 확인할 수 있다. 이는 최근 .KR거버넌스의 투명성이 더욱 악화되고 있는 것과 연관이 있다. 이런 상황이 계속된다면 인터넷주소자원법 제정의 정당성은 사라질 것이다. 일반 사용자들의 이해를 널리 구하기 위해, 그리고 SDN 커뮤니티와 한국정부의 협력을 강화할 수 있는 새로운 참여적 거버넌스 방식을 개발할 필요가 있다.

[참고 문헌]

김지연. 2013. 「인터넷거버넌스와 전문성의 정치: 도메인네임시스템(DNS)의 ‘중심’ 과 ‘경계」. 《경제와 사회》, 2013년 여름호(제98호), 304-340쪽.

이향우. 2010. 「신자유주의 글로벌 인터넷 거버넌스와 정당성 문제: 인터넷주소자원관리기구의 사례(1998~2009)」. 《경제와 사회》, 2010년 가을호(제87호), 172-203쪽.

한국전산원. 1997. 『한국인터넷정보센터 기반기술에 관한 연구』. NCAVIII-RER-97067.

Antonava, Slavka. 2007. "Power and Multistakeholderism in Internet Global Governance: Towards a Synergetic Theoretical Framework". Department of Management and International Business Research Working Paper Series 2007, No. 10. Massey University.

Fischer, Frank. 2009. Democracy and Expertise : Reorienting Policy Inquiry. Oxford University Press.

GAO. 2000. "Department of Commerce: Relationship with the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers". official report(B-284206) to the House of Representatives. URL: www.gao.gov

Klein, Hans. 2002. "ICANN and Internet Governance: Leveraging Technical Coordination to Realize Global Public Policy". The Information Society. 18:193-207.

McLaughlin, Lisa and Pickard, Victor. 2005. "What is bottom-up about global internet governance?". Global Media and Communication, Vol. 1, No. 3. pp. 357-373.

Mueller, Milton. 1999. "ICANN and Internet Governance: Sorting through the Debris of 'Self-regulation'", The Journal of Policy, Regulation and Strategy for Telecommunications Information and Media, Vol. 1, No. 6. pp. 497-520.

NTIA. 1998. "Improvement of Technical Management of Internet Names and Addresses. Green Paper. Federal Register 63:8825.

Park, Youn Jung. 2008. The Political Economy of Country Code Top Level Domains, Dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the Degree of Doctor of Information Science and Technology at School of Information Studies of Syracuse University.

Schewick, Barbara van. 2010. Internet Architecture and Innovation. The MIT Press: Cambridge, Massachusetts, London, England.

Wilson III, Ernest J. 2005. "What Is Internet Governance and Where Does It Come From?". Journal of Public Policy. Vol. 25, No. 1. pp. 29-50.

[RFC-KR-011] "도메인 이름 할당 원칙". KRNIC. 1998년 3월.

[RFC-KR-129] "한글 도메인 체계에 관한 고찰". 강경란, 고양우, 이수복, 김경석. 2001년 6월.

[RFC 1557] "Korean Character Encoding for Internet Messages". U. Choi, K. Chon, & H. Park. December, 1993.

[RFC 1591] "Domain Name System Structure and Delegation". J. Postel. ISI. March, 1994.

ABSTRACT

Internet Governance & Politics of Expertise

Kim, Ji-Yeon⁹⁾

ICANN has been governing the Domain Name System(DNS) "technically" since 1998. The architecture is called Internet Governance, and it brings about many different discourses: "What does that govern?", "Who delegate its role to ICANN?", "How could the regime ensure fairness?" etc. This article will analyze on Internet Governance by applying the government approach of Foucault, and try to compare two parts, the 'core' and the 'edge' of Internet Governance for method. Whereas the 'core' of it refers the site that be governed by the formal contract directly, the 'edge' as the rest of it means informal friendly relations with ICANN. The 'core' rule was stemmed from technological community such as IAB or IETF historically. They had invented new world and its population to integrate the technical order as protocol and the semiotic order as language, that be based on new government mode. On the other hand, "KR" domain, one of the 'edges', has been evolved into more heterogeneous system, through contest and conflict between traditional state

and Internet Governance. The governed object of "KR" domain is situated in the crossing of each other the 'protocol user', the 'language-semiotic user' and the 'geographical resident'. Here the 'geographical resident' rule was weird for DNS, so that shows the internal lack of Internet Governance. It needs to move to the concept of 'Hangeul(Korean-language) user' rather than the 'geographical resident'.

9) Ph.D, Science & Technology Studies, Korea University, Lecturer of Seoul National University of Science & Technology