

# 인터넷 거버넌스 모델로서의 멀티스тей크홀더<sup>10)</sup>

이영음<sup>11)</sup>

## 1. 인터넷 거버넌스와 멀티스тей크 홀더 모델의 개념

인터넷이 글로벌 시대에 사회 전반에 영향을 주는 중요한 하나의 기본 커뮤니케이션 수단의 역할을 하게 되면서 인터넷 거버넌스(Internet governance), 즉 인터넷을 어떻게 관리할 것인가가 주요 이슈로 떠오르고 있다. 특히 2012년 12월에 개최되었던 국제전기통신연합(ITU)의 국제전기통신세계회의(World Conference on International Telecommunications, WCIT)와 2013년 5월에 개최되었던 세계전기통신정책회의(World Telecommunication/ICT Policy Forum, WTPF)에서 인터넷 거버넌스가 중심 이슈로 떠오르면서 2014년 10월에 한국에서 개최되는 ITU의 전권회의가 주목을 받고 있기 때문에, 인터넷 거버넌스에 대한 국내의 관심이 높아지고 있는 상황이다. 이런 와중에 2013년 5월에 터진 미국의 정보기관에 의한 광범위한 불법 정보수집의 폭로 사태로 인터넷을 관

리하는 권한의 중요성이 더욱 부각되었고, 이제까지 미국의 영향력 하에 있는 인터넷주소 관리기구(Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN)의 관리 구조를 더욱 국제적인 거버넌스 구조로 개조해야 한다는 의견이 강하게 제기되면서, 2014년 5월에 브라질에서 인터넷 거버넌스 관련 회의가 새롭게 계획되기도 하는 등 인터넷 거버넌스는 전 세계적으로 주목을 받고 있는 화두가 되었다. 인터넷 거버넌스를 이해하는데 2013년 현재 가장 많이 이용되는 용어는 멀티스тей크홀더(multistakeholder)라는 개념인데 본 글에서는 인터넷 거버넌스와 멀티스тей크홀더 개념의 발전에 대한 이해를 통해 향후 인터넷 거버넌스의 발전 방향에 대한 지표를 제시하고자 한다.

“거버넌스(governance)”는 공식적인 기구에 의한 통치(government) 형태의 관리체제와 구분되는 개념으로 관련 주체들이 공동의 목적을 위해 일정 정도의 협력에 의해 행해지는 관리체제를 의미한다. 이런 의미에서<sup>12)</sup> 인터넷 거

10) 이 글은 국가인권위원회의 2013년 인권단체협력사업의 지원을 받아 망중립성 이용자 포럼이 2014년 발간하는 『인터넷거버넌스를 말한다』 라는 책에 실릴 예정입니다.

11) 한국방송통신대학교 미디어영상학과, yesunny@knou.ac.kr

12) Rosenau, J; Czempel, E. (Ed.), Governace without government: order and change in world politics, Cambridge: Cambridge University Press, 1992; Maciel, M, and Pereira de Souza, C. A. (APC), (2011) "Multi-stakeholder participation on internet governance: An analysis from a developing country, civil society perspective" <http://www.apc.org/en/node/12965> 참조

버넌스에 대한 가장 일반적인 정의로 채택되고 있는 것은 튀니스에서 열린 정보사회세계정상회의(World Summit on Information Society, WSIS)의 2005년 의제 문건<sup>13)</sup>에 나온 정의이다. 2003년 제네바 회의에서 구성된 인터넷 거버넌스 워킹그룹(Working Group on Internet Governance, WGIG)에 의해 제안되어 2005년 채택된 인터넷 거버넌스의 정의는 다음과 같다.

34. 인터넷 거버넌스는 정부, 민간, 시민사회가 맡은 역할을 통해 인터넷의 발전 및 이용과 관련하여 공유하는 원칙, 규범, 규칙, 의사결정 절차, 그리고 프로그램을 개발하고 응용하는 것이다.<sup>14)</sup>

이와 더불어 35번 문단에서는 각 국의 정부, 기업, 시민사회, 그리고 국제기구 및 정부간 기구가 각각 역할을 해야 한다고 명시한 후 36번 문단에는 이러한 집단들을 “이해당사자(stakeholder)” 라는 이름으로 표현하기 시작하면서 이들 그룹들을 자연스럽게 “다양한 이해당사자(multistakeholder)로 부르기 시작하였다. 다시 말해 멀티스테이크홀더(multistakeholder)의 개념은 어떤 사안을 관리하는데 있어서 그 사안에 이해관계가 있는 다양한 집단들이 참여하여 서로간의 어느 정도의 협

의를 통해 관리의 원칙, 규범, 및 의사결정 절차를 정하는 것을 의미하는 것이다.

하지만 인터넷 거버넌스의 개념은 그 대상이나 인터넷 발전 시기에 따라 다양한 의미를 지니고 있었는데 본 글에서는 2005년 튀니스 WSIS 회의의 의제 문건에서 언급되기 시작한 멀티스테이크홀더의 모델이 가장 보편적인 개념으로 받아들여지게 된 이유 및 과정을 살펴봄으로써 인터넷 거버넌스의 바람직한 모델에 대한 이해를 돕고자 한다.

## 2. 인터넷 거버넌스 개념 분석

인터넷 거버넌스의 개념을 제대로 이해하기 위해서는 무엇을(what) 관리하는 것인가, 관리의 주체는 누구인가(who), 그리고 관리가 어떻게 되어야 할 것인가(how)에 대한 이해가 있어야 한다.

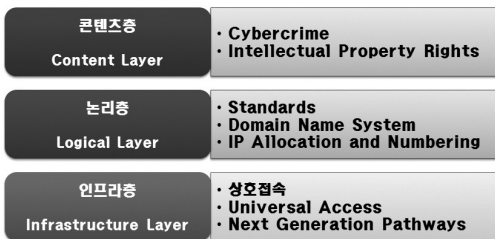
### 1) 인터넷 거버넌스의 대상

위에서 언급된 인터넷 거버넌스의 정의에서는 거버넌스의 대상을 “인터넷의 발전 및 이용과 관련하여 공유하는 원칙, 규범, 규칙, 의사결정 절차, 그리고 프로그램”으로 명시하고 있지만 대체적으로 인터넷 거버넌스의 대상이 되는 내용은 세 부류로 나눌 수 있다. 우선 기본적인 접

13) ITU, "Tunis Agenda for the Information Society," WSIS-05/TUNIS/DOC/6(Rev. 1)-E <http://www.itu.int/wsis/outcome/booklet.pdf>

14) 이 정의는 34번 문단에 명시되어 있는데 이에 대한 영어 원문은 다음과 같다. "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."

속을 가능하게 해 주는 물리적 인프라인 네트워크 망 및 접속 기술에 관한 표준들이 그 관리의 대상이 될 수 있고, 한정적 자원으로 누군가 관리해야 하는 논리 계층인 도메인 네임과 IP 주소 등이 그 관리의 대상이 될 수 있고, 이렇게 구성된 네트워크를 통해 전송되는 내용이 그 관리의 대상이 될 수 있다(그림 1). 인터넷은 기본적으로 어떤 국제적 합의에 의해서 라기 보다는 필요에 의해 자발적으로, 혹은 소수의 주도에 의해 발전되어온 역사가 있기 때문에 인프라층, 논리층, 콘텐츠층의 발전에 있어서 각각 다른 거버넌스의 모델이 적용되어 왔다는 역사가 있다.



▲ 그림1) 인터넷 거버넌스의 대상

전화, 위성, 전파 등과 관련된 국제적인 통신 기술은 기본적으로 ITU 내에서 각 국가간의 협의에 의해 관리되어 왔지만, 인터넷이 세계적인 네트워크로 발전하는 과정은 다양한 이해당사자들의 자발적인 참여가 주도해 왔기 때문에 인터넷은 국가간 협의가 없이 발전했다는 특징이 있다. 예를 들어 인터넷의 인프라층에 대한 표준은 기술발전을 주도하는 IETF (Internet Engineering Task Force)나 W3C(World Wide Web Consortium) 등의 커뮤니티에서 학계, 기

술 개발자, 기업체, 정부인사 등의 자발적 협의를 통해 정해졌고, 채택에 대한 강제성이 없었음에도 중요한 이해당사자들의 협의였기 때문에 자연스럽게 채택되어 왔고, 이렇게 마련된 표준들이 인터넷의 표준으로 자리 잡아왔다.

인터넷망을 통해 통용되는 내용 부분에 대한 관리는 각 국가마다 다른 도덕적, 윤리적 및 법적 기준을 적용했기 때문에 대부분의 경우 국제적인 합의에 의한 관리의 필요성은 없었다. 내용과 관련해서 국제적인 협의가 필요했던 부분은 지적재산권에 대한 내용으로 이것은 기존의 지적재산권 문제를 관장했던 1994년의 지적재산권 협정 (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPs)이나 세계지적재산권기구(World Intellectual Property Organization, WIPO)의 저작권 조약이나 실연 음반조약 등에 근거하여 각 국의 디지털 저작권법을 제정하고 서로간 조절함으로써 해결해 왔다.

하지만 인터넷 접속에 필수적인 도메인 네임이나 IP 주소는 기본적으로 미국 주도에 의해 개발되었기 때문에 미국 중심으로 관리되어 왔고, 이는 인터넷의 소통을 통제할 수 있는 막강한 권력을 의미하기 때문에 인터넷 이용이 세계적으로 증가함에 따라 중국, 러시아 등의 국가들이 통신규약을 관장하는 ITU를 중심으로 미국 중심의 체제에 지속적인 이의를 제기하게 되었고, 이에 따라 2000년대 중반부터 ITU 주도의 WSIS 개최 시부터 현재까지 특히 인터넷 주소체계와 인터넷 보안 분야에서의 인터넷 거버넌스의 주체에 대한 논란이 커지고 있다.

## 2) 인터넷 거버넌스의 주제

인터넷 발달 초기에는 인터넷 이용 주체들이 인터넷의 표준을 자발적으로 채택함에 따라 발전했기 때문에 인터넷 거버넌스의 개념이 크게 문제가 되지 않았지만 1990년대 말부터 인터넷 이용자가 확산되면서 유럽을 비롯해 중국, 러시아 등의 국가들이 미국 주도의 주소체계에 대한 문제 제기를 시작하면서 인터넷 거버넌스에 대한 논의가 본격적으로 시작되었다. 인터넷 주소 체계를 주도적으로 개발하고 관장하고 있던 미국 정부에서는 주소 체계 관리의 정당성을 확보하기 위해 ‘거버넌스’의 개념을 적용시킨 ICANN이라는 조직을 1998년에 출범시켰고, 각국의 정식 협정 없이 구성되었다는 약점을 지닌 이 조직이 전 세계 인터넷의 주요 자원인 인터넷의 주소체계를 관장하고 있는 것에 대한 정당성을 확보하기 위해 바람직한 인터넷 거버넌스의 모델을 지속적으로 추구해 왔다.<sup>15)</sup>

하지만 ICANN의 가장 큰 약점은 거버넌스 모델이 기능적인 전문성에 따른 다양한 주체들을 중심으로 구성되었다는 것이었다.<sup>16)</sup> 물론 지역적 다양성을 추구했기 때문에 구성 초기부터 각 대륙을 대표할 수 있는 인사들로 이사회를 조직하려는 노력을 기울였지만, 각 국가의 입장이 제대로 대변될 수 있는 체제가 없다는 비판을 수용하여 2004년에는 각 국가의 도메인을 관장

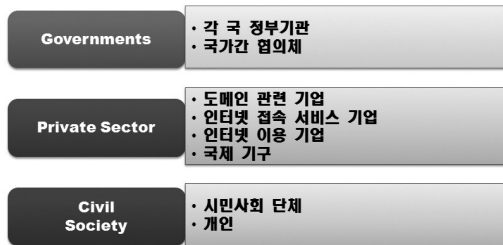
하는 ccNSO(country code Names Supporting Organization)를 주요 보조기구(Supporting Organization, SO)의 하나로 격상시켰으며, 그 이후에는 정부자문위원회 (Governmental Advisory Committee, GAC)의 의견을 점점 더 존중하는 형태로 국제적인 정당성 확대를 위한 노력을 기울였다. 즉, ICANN에서의 인터넷 주소 체계에 대한 거버넌스 모델은 초기에는 전문적인 이해당사자들이 주도하여 표준을 정했던 IETF나 W3C의 의사 결정 모델을 추구했지만, 2005년에 튀니스 WSIS 의제 문건에서 인터넷 거버넌스에 대한 정의가 정해진 이후에는 특히 정부의 역할이 증대되는 멀티스테이크홀더(multistakeholder) 모델로 점차 그 운영 방향을 변화해 감에 따라 각 국가의 의견을 반영하려는 노력을 기울이고 있는 것이다. 이 정의는 2003년 제네바 WSIS에서 구성된 인터넷 거버넌스 워킹 그룹(WGIG)에 참여했던 다양한 인터넷 거버넌스 전문가들의 의견을 종합한 것으로, 그 이후 인터넷 거버넌스를 논하는 다양한 포럼에서 중요 개념으로 받아들여지고 있다.

위에서 언급된 인터넷 거버넌스의 정의에서는 인터넷 거버넌스의 주체를 “정부, 민간, 시민사회”의 세 부류로 나누고 있다. 최근에는 “이해당사자”들을 이렇게 단순화 하는 것에 대한 논란이 일고 있지만, 최근 인터넷 거버넌

15) ICANN은 미국의 상무성과 ICANN간의 상호협약서에 의해 사단법인의 형태로 설립된 조직이다. Mueller, Milton L. 2002, Ruling the Root: Internet Governance and the Taming of Cyberspace, Cambridge: The MIT Press 참고.

16) 초기의 ICANN 조직을 보면 크게 기능에 따른 세 개의 주요 보조기구인 도메인 네임 보조기구 (Domain Name Supporting Organization; DNSO), IP 주소 보조기구 (Address Supporting Organization; ASO), 그리고 표준 보조기구 (Protocol Supporting Organization; PSO)로 구성되어 있는 것을 볼 수 있으며, 이외에 이사회에 대표를 보낼 수 있는 ‘이용자 (At Large)’ 그룹이 있었고 정부자문기구는 결정 권한이 없는 자문 역할만 하도록 되어 있었다.

스 논의에서 크게 이슈가 되는 것은 각 국 정부의 참여와 시민사회의 참여 문제라는 점에서 일단 그 ‘주체’ 를 다음의 세 부류로 나누어 본다.(그림 2)



▲ 그림2) 인터넷 거버넌스의 주체

인터넷 거버넌스의 주체와 관련해서 가장 논란의 대상이 되는 것은 정부 주도의 거버넌스와 시민사회가 참여하는 거버넌스 모델간의 충돌이다. 인터넷 발전 이전의 국제 통신 관련 규약은 ITU와 같은 국제기구를 통한 국가 간의 협약에 의해 설정되었고, 이 모델은 국가 및 정부가 주도하는 거버넌스의 모델이었고 이에 대해 시민사회에서는 자신들의 의견이 제대로 반영되지 않고 있다는 불만을 제기해 왔다. 하지만 인터넷은 기본적으로 정부의 개입 없이 기술 개발 전문가들과 시민사회 전문가들 간의 협의 및 합의를 통해 발전되어 왔었기 때문에 ICANN의 초기 모델은 각 국의 정부가 ‘자문기구’ 에서 의견을 제시할 수 있을 뿐, 의사 결정을 하는 이사회에서는 정식 멤버가 아닌 구조로 되어 있었고 이에 대한 각 국의 불만을 수용하여 ICANN은

지속적으로 정부의 역할을 강화하는 방향으로의 멀티스тей크홀더 모델을 구축하려는 움직임을 보이고 있다.

반면에 인터넷 거버넌스 영역에 일정한 역할을 맡기를 원하는 ITU는 기본적으로 각 국가 간의 협약을 목적으로 하는 기구이기 때문에 최종 결정권은 각 국 정부의 대표가 가지고 있다. 민간 기업이 회원사로 참여하고 있기도 하고 ITU의 회의에서 시민사회의 의견을 듣기도 하지만 이들의 권한은 정부 대표의 권한에 자문 역할을 하는 것일 뿐이기 때문에 인터넷 거버넌스의 멀티스тей크홀더 모델을 제대로 반영하고 있지 못하다는 비판을 받았고 이에 따라 ITU에서도 2010년 이후 부터는 시민사회의 의견이 더욱 중요하게 반영될 수 있는 다양한 방법을 모색하고 있다.<sup>17)</sup>

이에 따라 바람직한 인터넷 거버넌스 모델은 위의 세 주체들이 서로의 역할에 따라 일정 정도의 균형적인 권한을 가지면서 협의를 하고 이를 통해 이해당사자들 간의 합의를 이끌어 내는 것이라는 의견이 힘을 얻어가고 있다. 하지만 거버넌스의 “이해당사자들” 을 구체적으로 선정하려 할 때에 어떤 그룹이 포함되는지에 대한 구체적인 합의안이 없기 때문에 향후 거버넌스 모델을 수립해 나가는 과정에서는 어려움이 따를 것으로 예상된다.

17) 예를 들어, 2013년 5월에 열린 WTPF (World Telecommunication/ICT Policy Forum)에서 제안된 6개의 의견은 2012년 6월, 10월, 그리고 2013년 2월에 약 100여명의 전문가들이 참여한 회의를 통해 도출해 낸 의견들이었다는 점에서, 이전의 정부 위주의 의견 제시 모델에 비해 다양한 의견 청취를 하는 멀티스тей크홀더 모델의 특성을 지니고 있다고 볼 수 있다.



### 3) 인터넷 거버넌스의 방법

인터넷 거버넌스에 관한 정의에서 거버넌스의 ‘방법’은 각 주체가 “맡은 역할을 통해 인터넷의 발전 및 이용과 관련하여 공유”하는 것으로 서술되어 있다. 즉, 각 주체가 맡은 역할이 있을 것이고 그 역할을 각자 하면서 서로가 공유할 수 있는 인터넷 발전 방향과 인터넷 이용 환경을 조성하는 것이라 할 수 있다. 서로가 공유할 수 있는 방안을 도출해 내는 방법으로는 서로 협의할 수 있는 시스템을 만들어서 당사자들 간의 의견을 교환하고 이를 바탕으로 각 주체들이 합의할 수 있는 결과를 도출해 내는 방법이다.

인터넷 거버넌스의 대상에서 언급되었듯이 이제까지는 인터넷 거버넌스의 대상에 따라 관리 방법도 달랐다. 인터넷 관련 기술 표준의 경우에는 IETF나 W3C 등의 전문가들의 모임에서 특정 이슈에 관심 있는 전문가들이 자발적으로 모여 서로 치열한 토론을 통한 협의 끝에 기술 표준을 제안하는 합의문을 도출해 내는 방법으로 거버넌스가 진행되어 왔다.<sup>18)</sup>

하지만 ICANN의 거버넌스 모델이나 ITU의 거버넌스 모델은 정부의 역할 또는 시민사회의

역할과 의견이 제대로 반영되지 못한다는 비판을 받아왔고 이 두 조직은 최근 이러한 비판에 대응하기 위한 다양한 노력을 기울이고 있다. ICANN에서는 정부의 역할을 증대시키고 더욱 국제화된 관리체계의로의 변환을 도모하고 있고 ITU에서도 시민사회의 목소리를 더욱 많이 반영시키기 위한 여러 가지 노력을 기울이고 있다.<sup>19)</sup>

위에서 언급된 인터넷 거버넌스의 멀티스테이크홀더 모델의 의의 및 발전 과정을 살펴보기 위해 WSIS, ICANN, 그리고 ITU를 통해 진행된 거버넌스 모델 정립 과정에 대한 논의를 간단히 정리해 본다.

### 3. WSIS에서의 멀티스테이크홀더 개념

ICANN의 설립과 함께 인터넷이 미국 주도의 관리체제로 변환이 됨에 따라 ITU에서는 통신 분야에 자신의 영향력을 증대시키기 위하여 인터넷 거버넌스 구조에서 일정한 역할을 담당하려는 노력을 지속적으로 기울여 왔다. 특히 중국이나 러시아 등 미국과 세계적 영향력을 놓고 경쟁하는 국가들의 경우, ITU를 적극적으로 활

18) IETF에서는 어떤 이슈에 대한 표준을 정할 때 우선 관심 있는 전문가들이 모이는 BoF(Boys of a Feather) 모임을 1~2회 개최한다. 여기서 여러 전문가들의 충분한 관심이 확인 되면 그 이슈에 관한 워킹그룹(WG)을 구성하게 되고 이 그룹 내에서 전문가들의 치열한 논쟁을 거쳐 그 이슈에 대한 제안(Internet Draft)을 만들어 발표하여 공개적으로 의견을 받은 후 이를 토대로 대부분의 인원이 동의할 수 있는 합의문이 RFC (Request for Comments) 형태로 발표된다. RFC의 채택 여부는 강제가 아니지만 주요 전문가들의 논의를 거친 합리적인 방안으로 간주되어 대부분 채택된다.

19) ITU에서는 WTPF 회의에서 활용했던 3차례의 전문가 회의뿐만 아니라 “강화된 협력 (enhanced cooperation)” 모델을 지향하는 새로운 형태의 거버넌스 모델을 논의하기 위해 UN의 개발을위한과학기술위원회(Commission on Science and Technology for Development) CSTD 산하에 구성된 강화된 협력을 위한 워킹 그룹 (Working Group on Enhanced Cooperation)에서도 민간인 및 전문가들을 참여시키고 있다. “Final composition of the CSTD Working Group on Enhanced Cooperation” 28 March 2013 참조 [http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=442&Sitemap\\_x0020\\_Taxonomy=Commission%20on%20Science%20and%20Technology%20for%20Development](http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=442&Sitemap_x0020_Taxonomy=Commission%20on%20Science%20and%20Technology%20for%20Development)

용하려는 움직임을 보이기도 했다.

ITU의 인터넷 거버넌스에 대한 관심은 1998년 전권 회의의 결과문에서 IP 분야의 중요성을 언급하기 시작한 이래(Resolution 101), 2002에 도메인 네임(Resolution 102)과 다국어도메인(Resolution 133)에 대한 조항을 추가함으로써 2002년 당시 ICANN의 조직 개편이 논의되던 시기에 ITU의 역할을 만들어 보려는 적극적인 노력을 기울였던 것에서 볼 수 있다.<sup>20)</sup> 뿐만 아니라 2003년과 2004년에는 당시 ICANN에서 국가 도메인의 위상이 낮은 것에 대한 불만을 표현했던 ccTLD(country code Top Level Domain)들과 공동으로 ccTLD 문제와 관련된 워크숍을 2회 개최하기도 하였다.<sup>21)</sup>

ITU의 이러한 노력들은 2003년 제네바와 2005년 튀니지에서 개최된 WSIS로 그 성과가 나타났고 여기서 인터넷의 발전 및 거버넌스와 관련된 다양한 논의가 전개되었다. 인터넷 거버넌스가 국제적인 이슈로 떠오르기 시

작한 것은 2003년의 제네바 회의에서였는데, 이 때 가장 이슈가 되었던 것은 인터넷에 대한 관리의 주체로 “국제적(international) 협의체”를 포함시킬 것인가 하는 것이었다. 즉, 당시에 통신 관련 국가간 협약을 주도했던 “국가간(intergovernmental) 협의체”였던 ITU와 같은 조직의 권위만을 인정하려 했던 중국, 러시아 등의 의견에 대하여 미국 및 서방 국가들은 좀 더 자율적으로 운영하는 것이 가능했던 “국제적 조직”인 ICANN을 포함시켜야 한다는 의견을 강력하게 피력했고 이에 대한 추가 논의를 위해 2003년 WSIS 이후에 WGIG(Working Group on Internet Governance)가 구성되어 1년 여의 논의 과정을 거쳤다.<sup>22)</sup> 2005년의 WSIS 회의에 결과물을 제출하였고<sup>23)</sup> 이 그룹에서 제안한 인터넷 거버넌스의 정의가 2005년 튀니지 WSIS 회의의 의제 문건의 일부로 채택되는 한편, 2003년의 문건에 등장했던 이해당사자(stakeholder)<sup>24)</sup>라는

20) 2002년 4월, ITU-T의 의장인 Huolin Zhao가 ICANN이 겪고 있는 어려움을 해소하는데 ITU가 각국 정부와의 관계 문제에 있어서 도움을 줄 수 있을 것이라는 의견서를 공개함. “ITU-T and ICANN Reform,” <http://www.itu.int/ITU-T/tsb-director/itut-icann/ICANNreform.html> “In our opinion, it would not be easy either to replace ICANN with some other organization, or for ICANN to establish quickly the reporting and financial links with governments that Mr. Lynn has called for. Thus, we propose that ITU could provide support for ICANN and help it to overcome its current difficulties.”

21) 2003년에는 각국 정부와 ccTLD의 현황 점검 (<http://www.itu.int/itudoc/itu-t/workshop/cctld/index.html>), 2004년에는 ICANN 회의 직후 ICANN과 협력 ([http://www.itu.int/dms\\_pub/itu-t/md/01/tsb/cir/T01-TSB-CIR-0234!!MSW-E.doc](http://www.itu.int/dms_pub/itu-t/md/01/tsb/cir/T01-TSB-CIR-0234!!MSW-E.doc))

22) 이 때 WGIG에 제출된 거버넌스 관련 의견서의 사례로는 “A Framework Convention: An Institutional Option for Internet Governance: Concept Paper by the Internet Governance Project,” ([www.internetgovernance.org](http://www.internetgovernance.org)); Internet Governance Project (Mueller, Mathiason, McKnight), “Making Sense of ‘Internet Governance’: Defining Principles and Norms in a Policy Context,” V 2.0, April 26, 2004 ()

23) deBossey, C., “Report of the Working Group on Internet Governance” June 2005, ([www.wgig.org/docs/WGIGREPORT.pdf](http://www.wgig.org/docs/WGIGREPORT.pdf))

24) 멀티스테이크홀더 개념의 발전에 대한 설명은 Kummer, M, “Multistakeholder Cooperation: Reflections on the emergence of a new phraseology in international cooperation,” Posted on 14 May 2013 (<http://www.internetsociety.org/blog/2013/05/multistakeholder-cooperation-reflections-emergence-new-phraseology-international>) 참조

용어가 WGIG 보고서에서 자연스럽게 이용되기 시작하였다.

2005년의 WSIS 의제 문건에서는 미국의 강력한 의지 표명에 따라<sup>25)</sup> “국제적 협의체”도 인터넷 거버넌스의 주체로 인정되었고 2005년의 WSIS 회의 이후에는 멀티스테이크홀더 모델이라는 개념이 널리 이용되기 시작하였다.<sup>26)</sup>

결론적으로 2005년의 WSIS 회의에서는 미국 중심의 도메인 관리 체제에 대한 변화를 불러일으키는 것에는 실패를 했지만 미국 중심의 관리체제에 대한 비판의 목소리를 높이는 효과를 가져왔고, 이에 대한 논의를 하기 위해 ICANN이라는 논의의 장 외에, 인터넷거버넌스포럼(Internet Governance Forum)이 매년 대규모로 개최되어 인터넷 거버넌스 관련 논의를 지속했을 뿐만 아니라 지역별 IGF 포럼이 만들어지는 등 전 세계적으로 인터넷 거버넌스 관련 이슈에 대한 관심을 높이는데 기여하였다.<sup>27)</sup>

WSIS의 결과로 구성된 멀티스테이크홀더 자문그룹(Multistakeholder Advisory Group, MAG)의 주관에 의해 개최되고 있는 IGF는 인터넷 거버넌스 이슈가 전 세계적 관심 이슈로 떠오르면서 매년 성공적으로 개최되고 있

고, 2015년에는 WSIS 이후 10년을 평가하는 WSIS+10 회의가 계획되고 있지만<sup>28)</sup>, 이 회의를 통해서 어떤 정책이 수립되거나 국가 간의 협약이 이루어지지는 않기 때문에 ITU에서는 WSIS 이후 실질적인 정책 변화를 이끌 수 있는 국가 간 협약기구인 ITU라는 장을 통한 변화를 모색하고 있고 특히 2014년의 ITU 전권회의가 주목을 받고 있다.

#### 4. ICANN과 멀티스테이크 홀더 개념

1998년에 미국의 법인으로 설립되어 미국 상무성의 인가를 받은 ICANN은 인터넷 주소 관련 거버넌스의 문제를 관리하는 실질적인 주체로서의 역할을 해 오고 있다. ICANN은 설립 당시부터 비국가행위자들의 연합과 밑으로부터의 합의에 의해서 형성된 조직의 성격을 지닌 것으로 알려지기를 원했지만, 기본적으로 ICANN은 1990년대 말 설립 당시 도메인 네임 관리를 다른 비국가 행위자 세력에게 뺏기지 않기 위하여 미국이 선택한 민간 자율규제 조직이라 할 수 있다. 당시 IAHC(International Ad Hoc Committee) 세력으로 불리는 비국가 행위자들

25) 2005년 6월 30일, 미국의 NTIA에서는 DNS의 관리 권한을 포기할 의사가 없다는 것을 명확히 하였다. “The United States Government intends to preserve the security and stability of the Internet’s Domain Name and Addressing System (DNS). Given the Internet’s importance to the world’s economy, it is essential that the underlying DNS of the Internet remain stable and secure. As such, the United States is committed to taking no action that would have the potential to adversely impact the effective and efficient operation of the DNS and will therefore maintain its historic role in authorizing changes or modifications to the authoritative root zone file.” <http://www.ntia.doc.gov/other-publication/2005/us-principles-internets-domain-name-and-addressing-system>

26) ITU, “WSIS Outcome,” Dec. 2005, (<http://www.itu.int/wsis/outcome/booklet.pdf>)

27) <http://www.intgovforum.org/>

28) <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/flagship-project-activities/wsis-10-review-event-25-27-february-2013/homepage/>



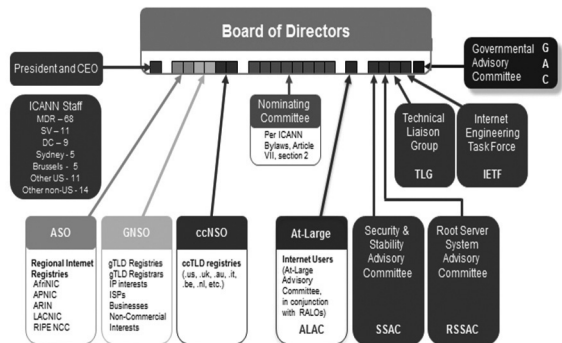
은 Internet Society를 중심으로 한 기술전문가 세력, 상표권(trademark) 세력 그리고 ITU를 위시한 정부간 기구들로 이루어져 있었으며 이들 나름의 자율규제안인 gTLD-MoU를 제시하고 있었다.<sup>29)</sup> 미 정부는 무엇보다도 IAHC의 gTLD-MoU 안이 일국 일표를 원칙으로 하는 정부간 기구인 ITU에 의하여 주도되는 것을 원치 않았으며<sup>30)</sup> 대신 미 정부 주도의 자율규제안을 담은 소위 Green Paper와 White Paper에 기초하여 ICANN이 탄생하게 된다. 초기 ICANN의 구조에는 시민사회의 요구를 수용하여 일반 네티즌을 대표하는 9명의 일반 이사(At Large directors)를 두는 등의 다양한 이해 집단의 요구를 수용하려는 노력이 보인다.<sup>31)</sup>

하지만 인터넷의 중요성이 증대되면서 유럽을 비롯한 전 세계의 각 국가들이 미국 주도의 ICANN 체제에 반감을 갖게 되었고, 앞에서 언급했듯이 ITU의 인터넷 거버넌스에의 개입 노력이 가시화 되면서 2003년에 ICANN 조직의 개편이 이루어져서 ccTLD들이 하나의 주요 보조기구(ccNSO)로서의 위상을 갖게 되었을 뿐 아니라 정부 자문기구의 의견에 답변을 제공할

의무를 포함시킴으로써 각 국가들의 역할 증대 구조를 만들어 내었고, 이에 따라 서방 국가들로부터 ICANN 체제에 대한 동의를 이끌어내는 데 성공한다.<sup>32)</sup>

이와 더불어 ICANN에서는 2003년 WSIS 회의의 결과문에서 언급된 “이해당사자들”(stakeholder)이라는 개념을 자신의 거버넌스 모델에 적용하기 시작하여 ICANN의 회의에서는 멀티스테이크홀더 개념이 주요 개념의 하나로 언급되기 시작하였고 ICANN에서는 자신의 조직 구조를 통해 멀티스테이크홀더 모델이 큰 문제없이 작동하고 있다는 것을 강조하였다.

(그림 3)



▲ 그림3) ICANN의 멀티스테이크 홀더 모델 구성도

29) 당시 기술전문가들을 대표하여 Internet Society(ISOC), Internet Assigned Numbers Authority(IANA), Internet Architecture Board(IAB), 상표권은 International Trademark Association(INTA)와 World Intellectual Property Organization(WIPO), 그리고 ITU와 미 정부기관인 Federal Networking Council(FNC)이 주된 세력이었다. Mueller(2002) ch. 7 참고.

30) 당시 올브라이트(Madeline Albright) 국무장관은 gTLD-MoU 회의가 ITU 주관으로 제네바에서 열리는 것에 정식으로 항의하는 서한을 보내었으며 특히 ITU와 WIPO 등 국제기구들이 DNS를 관리하는 것에 대하여 문제를 제기한 바 있다. 또한 당시 미 정부의 안을 준비하고 있던 Interagency Working Group(IWG)도 국제기구, 특히 ITU의 역할을 반박하는 의견을 제시하였다. Mueller(2002), p. 157.

31) 그러나 일반 이사직은 초기 ICANN 구조에서 부분적으로만 실현되었으며 이후 ICANN 조직 개혁 과정에서 완전히 폐지되게 된다. 김의영(2002) 참고.

32) 김의영, 이영음. (2008). "인터넷과 거버넌스: ICANN의 ccNSO 형성과정에서 ccTLD 세력의 역할을 중심으로." 『국제정치논총』, 48집 2호, 173-196쪽 참조.

〈그림 3〉의 ICANN 조직도에서 ICANN의 주요 정책을 최종 결정하는 이사회에는 다양한 “이해당사자” 그룹이 참여하고 있는데 우선 일반최상위 도메인 관리 관련 그룹(GNSO), 국가최상위 도메인 관리 관련 관리그룹(ccNSO), 그리고 IP 주소 할당을 담당하는 각 지역의 RIR (Regional Internet Registries)로 구성된 주소 보조기구(Address Supporting Organization; ASO)가 각각 2인씩 선정하는 6명의 이사, 지역 대표성 및 분야별 대표성을 담보하기 위해 각 계를 대표하는 추천위원회(Nominating Committee)가 선정하는 8 명의 이사, 그리고 일반 이용자를 대표하는 이사(At-Large) 등이 참여하게 되어있다. 기술이나 보안 관련 전문가와 정부 인사들은 이사회에 일원으로 참여할 수 있는 대표들을 보낼 수 있지만 최종 투표 권한은 없는 구조이다. 하지만 2002년부터 ICANN에서는 특히 정부자문위원회(GAC)의 의견에 더욱 더 많은 신경을 쓰고 귀를 기울임으로써 글로벌 대표성을 증진시키기 위한 노력을 지속적으로 기울여 왔다.

뿐만 아니라 2012년부터 새로 부임한 ICANN의 사장인 파디 쉐하디(Fadi Chehadi)는 점점 더 글로벌화 되어가는 인터넷에 대한 정확한 인식을 바탕으로 ITU의 개입 노력에 대응하기 위한 다양한 정책을 도입하여 멀티스тей크홀더 모델을 가장 이상적으로 수행하는 조직으로

ICANN을 소개하고 있으며 이에 대해 대체적으로 긍정적인 평가를 받고 있다. ICANN은 현재 국제적인 인터넷 거버넌스 기구로서의 ICANN의 정당성을 높이기 위해 5개년 전략 수립을 위한 패널을 구성하였고,<sup>33)</sup> 해외에 ICANN의 주요 지부를 설립하는 등의 국제화 노력을 기울이고 있으며, 기업인, 시민사회, 그리고 특히 정부들과의 관계 개선을 위해 각국의 정부들과의 접촉 기회를 넓히고 있다. 특히 브라질과 같이 정부 인사들이 인터넷 거버넌스 정책 결정 기구에 대거 참여하는 사례를 바람직한 사례로 소개하기도 하였고,<sup>34)</sup> 심지어 ITU의 2012년 12월의 WCIT 회의와<sup>35)</sup> 2013년 5월의 WTPF 회의에도 참석하여 ICANN의 멀티스тей크홀더 모델을 열심히 홍보하는 등의 노력을 기울이고 있다. 물론 인터넷 거버넌스에 대한 각 국가의 입장은 다양하고 또한 멀티스тей크홀더 개념도 다양하게 적용되고 있지만 ICANN의 멀티스тей크홀더 모델은 대체적으로 서방 세계의 지지를 얻고 있는 편이다.

ICANN의 거버넌스 모델이 가장 훌륭한 멀티스тей크홀더 모델로 항상 평가되는 것은 아니지만 적어도 ITU 중심의 모델 보다는 시민사회의 목소리를 더욱 많이 반영하고 있다는 평가를 받고 있는 것은 사실이다. 실제로 ICANN은 공모 등의 방법을 통해 다양한 이해관계 집단들이 의사결정 과정에 참여할 수 있는 기회를 열어놓

33) ICANN, "ICANN Strategy Panels Launched," <http://www.icann.org/en/news/announcements/announcement-15jul13-en.htm>

34) 브라질은 cgi.br이라는 인터넷 거버넌스 기구를 통해 인터넷 정책 결정을 하는데 21명으로 구성된 이 기구의 구성원 중 9명이 정부의 각 부처의 인사들이다.

35) "Chehad, Crocker Accept ITU Invitations to WCIT Opening Ceremony in Dubai," <http://www.icann.org/en/news/announcements/announcement-28nov12-en.htm>

고 있기도 하고 개인들이 자신들의 의견을 개진할 수 있는 “열린 의견란” 등의 다양한 체제를 마련해 놓고 있다.

### 5. ITU와 멀티스테이크 홀더 개념

ITU는 기본적으로 국가간의 협약에 의한 의사결정을 하는 조직이다. 따라서 ITU에서 맺어진 협약은 국제법적인 지위까지도 지닐 수 있게 된다. 인터넷 발달 이전의 통신 관련 규약은 모두 ITU에서 관리하였으나 자발적 참여자에 의해 발달된 인터넷의 경우에는 ITU에 관리 권한이 주어질 수가 없었다. 따라서 1990년대 후반부터 ITU에서는 인터넷 관리에 일정한 역할을 갖기 위한 많은 노력을 기울여 왔고 WSIS를 통해 세계의 정상들을 모으는 것까지는 성공하였으나 그 회의를 통해 실질적인 변화를 이끌지 못하였기 때문에 그 이후 각 회원국들을 설득하기 위한 지속적인 노력을 기울여 왔다.

그 노력의 결실 중 하나가 2012년 12월 개최되었던 WCIT 회의이다. 이 회의에서는 이전의 전권회의의 결정사항 중 인터넷과 관련된 Resolution 101, 102, 133이 언급되었고 이러한 움직임에 서방 세계의 시민단체들이 심각한 우려를 표명하면서 많은 문제를 제기하였다. 기본적인 시민사회의 의견은 자발적으로 발달하여 큰 문제없이 운영되어 온 인터넷 관리 권한이 경직된 국가간 협약으로 넘어갈 경우 인터넷 발달을 저해할 우려가 있고, 특히 그러한 움직

임을 주도하는 중국이나 러시아와 같은 비민주적인 국가들이 인터넷 장악을 시도할 우려가 있다는 의견을 표명하였다. ITU에서는 최종 권한이 공식적인 국가 대표에게만 있기 때문에 진정한 의미에서의 멀티스테이크홀더 모델이 불가능하다는 의견을 표명했던 시민사회들은, 물론 ICANN의 운영에도 많은 문제가 있지만 ITU 주도의 인터넷 거버넌스에는 적극 반대의사를 표명하였고, “ITU의 인터넷 장악” 가능성을 제기하면서 이에 대항하기 위해 WCITLeaks라는 사이트를 운영하여 정보를 교환하기도 하였다.<sup>36)</sup>

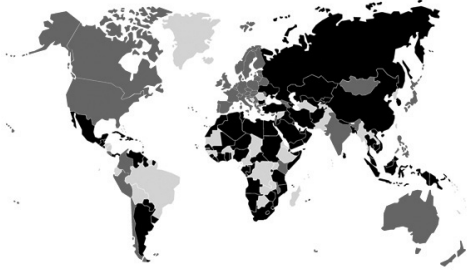
2012년의 WCIT 회의에서의 중요한 화두는 멀티스테이크홀더와 국가 권력이 인터넷에 개입하는 문제였다. 이러한 문제는 특히 서방 세계의 시민사회뿐만 아니라 정부 인사들도 동조하여 “민주적인 절차”가 강조되는 멀티스테이크홀더의 모델과 “각 국가의 권리”가 강조되는 ITU 중심의 국제 관계 논리가 상충되었고, ITU에서 인터넷 통제 관련 논의가 이루어지는 것에 강한 반대를 표명한 미국 대표단의 입장에 동조하여 서방 세계의 국가들은 WCIT의 결론에 최종 서명을 하지 않은 바 있다. (<그림 4>)<sup>37)</sup>

WCIT 회의는 ITU가 멀티스테이크홀더 개념의 중요성이 부각된 계기가 되었다는 비판을 받기도 한다. 특히 중국이나 러시아 등의 국가들이 논의를 중심적으로 이끌어가는 것에 대한 반감을 가진 미국이 지나치게 ‘국가의 개입’이라는 개념을 강조했기 때문에 실제보다 과장된

36) <http://wcitleaks.org/>

37) World Socialist Web Site, "Global split over telecom treaty," <http://www.wsws.org/en/articles/2012/12/28/wcit-d28.html>; ITU, "Signatories of the Final Acts: 89" <http://www.itu.int/osg/wcit-12/highlights/signatories.html>

문제 제기가 이루어졌다고 보는 입장도 있다.<sup>38)</sup> 뿐만 아니라 ITU 못지않게 ICANN에서도 미국이라는 국가의 권력이 지나치게 강하다는 비판적인 입장도 있다.<sup>39)</sup>



▲ 그림4) WCIT 회의의 서명국과 비서명국 비교  
(검정: 서명국 빨강: 비서명국)

하지만 실질적으로 그 회의에 참석했던 시민사회 구성원들이 의사결정 과정에 참여할 수 없었음은 물론 자신들의 의견을 발표할 수 있는 기회조차 거의 없었다는 문제 제기를 하면서 인터넷 거버넌스의 문제에서는 각 이해당사자들의 입장이 제대로 반영될 수 있는 구조가 필요하다는 것을 ITU에게 뚜렷하게 인식시킬 수 있는 계

기가 되기도 하였다. 따라서 야심차게 전 세계 국가들이 인터넷을 포함한 새로운 통신 관련 협의를 할 수 있는 기반을 마련하려던 ITU의 계획은 성사되지 않았다.<sup>40)</sup>

하지만 WCIT의 회의는 ITU가 인터넷 거버넌스에 일정한 역할을 하고자 하는 다양한 노력의 하나이다. 이러한 노력은 2013년 5월의 WTPF 회의에서도 이루어졌는데, 이 회의에서 주목할 점은 제안된 안건들이 다양한 주체들이 1년 정도에 걸친 3번의 회의에서 논의하고 제안했던 내용들이 제시되었다는 것이다. 즉, 제시된 의견을 채택하는 최종 권한은 각 국가의 대표들에게 있었지만 의견 도출 과정에서는 시민사회와 일반 기업들을 비롯한 다양한 이해당사자들의 의견이 포함될 수 있었다는 것이다. 특히 제시된 의견 중 하나는 인터넷 거버넌스에 있어서의 멀티스테이크 홀더의 개념을 지지하는 것이라고 뚜렷하게 명시하였는데, 참석한 모든 국가들이 이 의견 채택에 동의를 함으로써 ITU 내에서도 인터넷 거버넌스를 논의할 수 있는 근거를 마련<sup>41)</sup>

38) Milton Mueller, "ITU PHOBIA: WHY WCIT WAS DERAILED," DECEMBER 18, 2012, <http://www.internetgovernance.org/2012/12/18/itu-phobia-why-wcit-was-derailed/>; Milton Mueller, "How ARIN and U.S. Commerce Department were duped by the ITU," 참조

39) 자세한 내용은 아르헨티나의 Enrique A. Chaparro가 쓴 3편의 WCIT 분석문 참조.

"WCIT and Its Relationship to the Internet," 27 December 2012, <http://globalvoicesonline.org/2012/12/27/wcit-and-its-relationship-to-the-internet/>

"WCIT and its Relationship to the Internet: Issues and Challenges," <http://globalvoicesonline.org/2012/12/31/wcit-and-its-relationship-to-the-internet-issues-and-challenges/>

"WCIT and its Relationship to the Internet: What Lies Ahead," 2 January 2013, <http://globalvoicesonline.org/2013/01/02/wcit-and-its-relationship-to-the-internet-what-lies-ahead/>

40) 인터넷 거버넌스 이슈에 대한 분석 사이트를 운영하고 있는 Kieren McCarthy는 2012년 12월 13일 "Internet humbles UN telecoms agency" 라는 제목의 분석 기사에서 ITU가 WSIS에서 "창피스러운 실패(humiliating failure)" 를 했고 ITU의 "심각한 명예실추" (severe embarrassment)가 있었다고 평했다. <http://news.dot-nxt.com/2012/12/14/internet-humbles-un-telecoms-a>

41) "Report by the Chairman of the 5th World Telecommunication Policy/ICT Forum" <http://www.itu.int/md/S13-WTPF13-C-0016/en>

하기도 하였다.

ITU는 2014년 10월 한국에서 개최되는 ITU 전권회의 이전에 이러한 여러 가지 노력을 통해 멀티스тей크홀더라는 개념에 대한 지지를 표명 하면서 글로벌 인터넷 거버넌스에서 자신의 역할을 증대시키기 위한 노력을 지속적으로 기울이고 있다.

### 6. 인터넷 거버넌스 모델의 미래

위에서 살펴보았듯이, 멀티스тей크홀더 모델은 인터넷 거버넌스의 기본 원칙을 구현할 수 있는 하나의 모델이다.<sup>42)</sup> 현재 다양한 국가 및 국제 단체들이 인터넷 거버넌스에 있어서 멀티스тей크홀더 모델의 중요성을 강조하고 있다. 하지만 ITU에서 생각하는 멀티스тей크 홀더의 모델은 ICANN에서 현재 실시하고 있는 멀티스тей크홀더 모델과는 각 주체의 참여 정도에 있어서 상당한 차이가 있다.

이제까지는 인터넷 주소자원에 대한 실질적인 통제는 인터넷 도메인 정보의 근원을 제공하는 A 루트 서버의 권한을 지니고 있는 미국 정부가 하고 있었고, ICANN이라는 비정부 조직을 통해 비교적 글로벌하고 민주적인 모습을 지닌 인터넷 거버넌스 모델이 대체적으로 인정을 받고 있었다. 하지만 2013년 5월 미국 정보기관의 불법 정보수집을 폭로했던 스노든(Snowden) 사태가 일어남에 따라, 인터넷에 대한 미국 정부의 지나친 권력에 대해 서방 국가들조차도 강한 이의를 제기하기 시작하였고, 이에 따라 인터넷 거버넌스

의 관리 체계에 대한 변화의 조짐이 보이고 있다.

바람직한 인터넷 거버넌스 모델을 구현하기 위한 방안으로 미국이라는 하나의 국가 주도의 모델이나 ITU라는 국가 주도의 국제기구 모두 그 폐해가 있다는 것이 드러난 시점이다. 하지만 인터넷의 발전에는 전문가들과 이해당사자들의 자발적인 참여가 있었다는 기본적인 논리에 근거한 인터넷 거버넌스 모델이 발전하는 것은 중요하다.

멀티스тей크홀더 모델이라는 개념도 문제가 없는 것은 아니다. 가장 큰 문제로 ‘이해당사자’를 어떻게 선정할 것인가 하는 것이 최근 큰 논란거리가 되고 있다. 뿐만 아니라 ‘참여’의 방법을 어떻게 정할 것인가 하는 것에 대한 의견도 다양하다. 즉, 논의에 참여하여 의견을 표현하는 것이 참여인지, 아니면 최종 결정 권한까지 주어지는 것이 참여인지에 대하여 합의된 의견이 아직 없는 실정이다.

이러한 이슈에 대한 논의는 앞으로 2014년 ITU 전권회의를 비롯해, 그 이전에 개최되는 브라질의 인터넷 거버넌스 관련 회의, 그리고 그 사이의 다양한 준비 회의에서 지속적으로 논의될 것이다.

인터넷 이용 환경이 변화함에 따라 인터넷 거버넌스에 대한 개념을 비롯해 인터넷 거버넌스의 방법 등에 변화가 있는 것은 당연한 이치이다. 하지만 이런 모든 논의에 있어서 관련 당사자들이 공유할 수 있는 원칙이 강조되는 인터넷 거버넌스의 근본정신이 강조되어야 할 것이다.

42) 인터넷 거버넌스 원리로 최근 유엔을 통해 강조되기 시작한 개념 하나는 ‘강화된 협력’ (enhanced cooperation)이다.



# ABSTRACT

## The Multistakeholder Model of Internet Governance

Young-eum Lee<sup>43)</sup>

The multistakeholder model of Internet governance is based on the belief that the stakeholder groups should be able to agree on the rules and principles in governing the Internet space. The global expansion of the sweeping influence of the Internet has heightened the awareness of international governments on the importance of Internet governance, but since the Internet has developed mostly through voluntary participation by various groups, the organization with the greatest ability to manage the Internet space currently is ICANN(Internet Corporation for Assigned Names and Numbers), the U.S. based organization that manages the assignment of Internet domain names and IP addresses. Although ICANN has attempted to globalize its operation, governments in some nations are voicing dissatisfaction over the fact that the voice of the governments are not adequately represented within ICANN. This paper examines how the concept of multistakeholderism has been used in WSIS(World Summit on Information Society), ICANN(Internet Corporation

for Assigned Names and Numbers) and the ITU(International Telecommunication Union) as an important principle in emphasizing their roles in Internet governance.

---

43) Professor, Department of Media Arts and Sciences, Korea National Open University (KNOU), ICANN ccNSO council, Member of Internet Address Policy Review Board, Member of Korea Internet Governance Association