

한국 내 인터넷 거버넌스 형성과 인터넷주소에 관한 법률⁹³⁾

윤복남⁹⁴⁾

1. 들어가며

최근 ‘인터넷 거버넌스’ 라는 주제에 대해 많은 논의가 전개되고 있다. 국제적으로는 ITU 등에서 도메인이름을 더 이상 민간기구에서 관리하는 것이 아니라 국가간 기구나 국제기구에서 이를 관리해야 한다는 것에서부터, 국내에서는 정보통신부, 방송통신위원회에 이어서 미래창조과학부에서 인터넷 분야를 관장하면서 국내 인터넷 거버넌스를 어떻게 운영할 것인지에 대해 논의가 다양하다.

그런데, 하나 주목할 것이 있다. 한국 내에서의 인터넷 거버넌스에 관한 다양한 의견에도 불구하고 한국에서는 꽤 일찍 이에 대한 법률적 준비가 이뤄졌다는 점이다. 즉, 인터넷 거버넌스에서 민간참여의 폭에 대해 일부 논의가 되더라도 이미 법률에서 정해진 범위 내에서 한계가

있다는 점이다.⁹⁵⁾

그렇다면, 한국 내에서 바람직한 인터넷 거버넌스를 형성하기 위해서는 이미 만들어진 ‘법률’ 이라는 제도적 틀에 대한 변경에 대해 구체적으로 검토하지 않을 수 없다.

이 글에서는 먼저 인터넷 거버넌스에서 자주 논의되는 멀티스테이크홀더 모델(multi stakeholder model)⁹⁶⁾ 원칙에 대해 살펴보고, 이러한 관점에서 한국 인터넷 거버넌스는 어떻게 운영되고 있는지를 구체적으로 검토해 보고자 한다. 특히 인터넷 주소에 관한 법률로 어떻게 제도화되었는지에 초점을 맞춘다. 이러한 검토 이후에 바람직한 한국 인터넷 거버넌스 형성을 위한 향후 발전방향을 스케치해 보고자 한다.

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

94) 법무법인(유) 한결 변호사, 한국인터넷거버넌스협의회 주소인프라분과위원, bnyun@hkclaw.co.kr

95) 본고에서는 ‘인터넷 거버넌스’ 라는 일반적 용어를 사용함에도 불구하고, 일단 ‘인터넷주소’ 관련 정책에 국한하여 다루기로 한다. 원래의 인터넷 거버넌스는 넓은 의미에서는 인터넷 관련 정책 전반을 대상으로 하나, 본고에서는 일단 좁은 의미에서 인터넷주소 관련 정책으로 국한시키고, 이를 확대적용하는 방식을 채택하려고 한다. 현재의 세계적 논의에서도 인터넷 공공정책에 관련하여서 이와 같이 인터넷 주소를 매개로 하되, 그 영역을 넓히는 예는 많이 볼 수 있다.

96) 이를 “다자간 협의모델” 이나 “다중이해당사자 모델” 로 번역하곤 하는데, 원어와 그 의미가 같지 않게 보이기므로 부득이 외국어 그대로를 사용하고자 한다.

2. 분석의 기준 - 멀티스тей크홀더 모델 구현 여부

멀티스тей크홀더 모델은 인터넷주소에 관한 논의에서 매우 중요한 위상을 차지하고 있다. 다양한 이해당사자들이 참여하여 의사결정을 하는 구조는 이제 ICANN 이외에도 IGF(인터넷거버넌스포럼)이나 WGEC(Enhanced Cooperation 워킹그룹) 등 여러 차원에서도 많은 원칙으로 채택되었다. 대표적으로 정부간 회의결과인 튀니스 아젠다에서 결의된 내용 역시 이러한 멀티스тей크홀더 모델에 입각하여 각 이해당사자의 역할을 명기하는 방식이다.

그런데, 이러한 멀티스тей크홀더 모델에서의 가장 중요한 점은 의사결정구조에 있다고 본다. 즉 의사결정 방식이 bottom up 프로세스인가, 의사합치(consensus) 방식이 얼마나 중시되는가가 매우 중요하다. 그렇다면 한국 인터넷 거버넌스가 얼마나 이러한 멀티스тей크홀더 모델 원칙에 입각해서 잘 조직되어 있고, 운영되고 있는가를 살펴보는 것은 의미있는 일일 것이다.

구체적인 법제도적 분석을 위하여 위와 같은 멀티스тей크홀더 모델의 구현기준을 아래와 같이 좀 더 세부적으로 나누어서 주제별로 더 상세히 살펴보고자 한다.

- (1) 의사결정과정의 bottom up 프로세스 및 의사합치(consensus) 방식을 구현하고 있는가? 아니면, top down 방식인가?
- (2) 누가 최종적 의사결정권을 행사하고 있는가? 주도적인 의사결정권자가 누가인가?
- (3) 논의과정에 참여하는 다른 참여자는 누가 있는가?

- (4) 정책자문위원회의 구성방식이 bottom up인가? 아니면 top down인가?
- (5) 민간활동에 대한 정부의 지원은 활발한가?

3. 한국 내 인터넷 거버넌스 현황 요약

현재의 한국 내에서 인터넷 거버넌스에 관한 한 정부(구체적으로는 미래창조과학부)가 주도하는 top down 방식의 프로세스라는 점에 대해 누구도 부정하기는 어렵다고 본다. 2004년 제정된 인터넷 주소자원에 관한 법률(이하, '인터넷주소법')이 시행된 이후 확고부동하게 정부는 인터넷 주소를 포함한 인터넷 정책 전반에 관한 주도권을 행사해 오면서 이와 같이 의사결정을 해 왔기 때문이다. 이는 법률상 인터넷 주소관리기관으로서 별도의 '한국인터넷진흥원'(이하, '인터넷진흥원')이 있어도 마찬가지이고, 정책자문기구로서 민간으로 구성된 인터넷주소정책심의위원회가 있어도 마찬가지이다. 이는 법령상의 권한을 넘어서는 실제 정책 결정 및 집행 프로세스 하나하나에서 정부(구체적으로는 미래창조과학부 인터넷정책과)가 거의 전적으로 정책에 관한 최종적인 의사결정권을 행사하고 있기 때문이다.

따라서 법령을 구체적으로 검토하기 전에 우선 실제 어떤 프로세스로 정부의 인터넷(주소)에 관한 정책이 결정되는지 그 메커니즘을 구체적으로 살펴보기로 한다.

먼저 정책의 제안은 주로 인터넷진흥원 인터넷주소센터에서 이뤄진다. ICANN 회의 의제에 대한 검토, 이에 대한 의견 및 참여범위, 국내 인터넷주소 정책에 대한 새로운 제안 등에 대해

서 정책제안을 한다. 또는 미래창조과학부 담당 공무원의 지시에 의하여 정책제안 자체를 연구하기도 한다.

이러한 제안을 받은 정부(미래창조과학부)는 구체적으로 이에 대한 검토를 통하여 의사결정을 하되, 필요하면 민간자문을 받기도 한다.⁹⁷⁾

원래 1년에 몇 차례 열리는 인터넷주소정책심 의위원회가 있으나, 여기에서는 주요한 정책과 제안을 심의할 뿐, 구체적으로 쟁점이 되고 있는 현안문제에 대한 자문, 심의를 진행하지는 못하고 있다. 또한, 심의위원 일부는 인터넷정책 분야의 전문성이나 다양성을 갖고 있지 못하다. 더구나 통상 분기에 1회 개최되는 회의 여부도 정부 관계자가 재량으로 정하므로 회의 개최가 생략되기도 한다.

정책을 집행하는 단위는 다시 인터넷진흥원 인터넷주소센터이다. 국제회의에 참여하거나, 국내에서 세미나를 개최하거나, 일정한 정책을 집행하는 일 모두 인터넷진흥원의 몫이다. 인터넷진흥원 인터넷주소센터에서는 비공식적으로 인터넷거버넌스협의회 주소인프라분과위원회의 자문을 받는다. ‘비공식적’이라는 의미는 구체적으로 어떤 공식적 자문관계를 맺지 않고 사실상 자문을 한다는 의미에서 비공식적이다. 대신 인터넷진흥원 인터넷주소센터에서 필요한 사항이 있으면 자문안건으로 제기하여 회의에 부

쳐진다는 의미에서 자문을 받기는 한다는 이중적 의미를 갖는다. 그러나 비공식적 자문이다 보니, 이 회의에는 인터넷진흥원 인터넷주소 책임자나 정부 정책담당자가 지속적으로 참여하지는 않는다.⁹⁸⁾

결국 특정한 의사결정이 필요할 때 정부 담당 공무원의 재량에 따라 일부 민간전문가를 초청하여 자문을 구하는 경우는 있으나, 공식적으로는 인터넷주소정책심의회위원회의 일정한 범위의 제한된 심의 외에는 거의 모든 이슈에 대해 미래창조과학부의 업무분장에 따른 담당공무원에 의하여 한국 인터넷주소에 관한 정책이 결정되고 있고, 이를 한국인터넷진흥원 인터넷주소센터에서 보좌하고 집행하고 있다고 요약된다.

4. 한국 인터넷 거버넌스를 뒷받침하는 현재의 법률체계 - 인터넷주소법 등

앞서 한국에서의 인터넷주소에 관한 정책이 어떻게 결정되고 있는지의 현황을 묘사한 바, 이를 뒷받침하는 법률이 인터넷주소법이다. 그런데, 한 가지 주목할 것은 인터넷주소법이나 다른 법령에서 명시적으로 정부의 의사결정권을 언급하고 있는 것은 아니라는 점이다. 이하에서 구체적으로 살펴보겠다. 아래의 분석은 앞서 검토한 멀티스테이크홀더 모델의 구현여부를 소주제별로 구체적으로 검토하기로 한다.

97) 2012년 신규 gTLD의 도입을 앞두고 비정기적인 자문회의가 개최된 바 있다. 필자는 2차례의 자문회의에 참여한 바 있는데, 이 회의는 정부 담당자의 일방적 지명에 의하여 누가 참석할지 정해지고, 주제 및 토의도 회의 당일해야 알 수 있다. 따라서 사전에 의안을 검토하거나, 지속적인 회의로 진행되지는 못하였다.

98) 이는 과거 2003년 이전의 인터넷주소위원회와 확연하게 구별된다. 당시 인터넷주소정책기구로서의 인터넷주소위원회는 정부관계자 및 한국인터넷정보센터(당시 재단법인) 도메인이름 팀장이 꼬박꼬박 참석하여 보고 및 안건토의를 진행하였다. 이는 당시 인터넷주소위원회는 인터넷주소에 관한 정책에서 일정한 ‘공식적’ 지위를 갖고 있었기에 가능하였다.

(1) 정책결정권

인터넷주소 정책에 관한 최종적인 의사결정권에 대해 인터넷주소법에 명시되어 있는 것은 아니다. 즉, 인터넷주소법에서 명시적으로 국가가 모든 인터넷정책을 관장한다고 언급되어 있는 것은 아니다. 국가는 인터넷 주소에 관한 기본계획을 수립, 시행할 의무가 있다고만 명시되어 있다. 따라서 기본계획의 수립과 시행 이외에 구체적인 인터넷정책 모두가 정부의 권한인 것은 아니다. 그러나 이 법이 시행된 이후 사실상 국가의 권리이자 의무인 것으로 해석하여 운용되고 있고, 여기에 어떤 이의도 제기되지 않고 있다.⁹⁹⁾

3. 인터넷주소자원의 개발과 표준화에 관한 사항
4. 인터넷주소의 사용자 보호와 분쟁해결에 관한 사항
5. 인터넷주소자원과 관련한 국가·지방자치단체 및 민간의 협력에 관한 사항
6. 인터넷주소자원과 관련된 국제협력에 관한 사항
7. 인터넷주소자원의 개발과 이용촉진 및 관리를 위한 재원의 조달 및 운용에 관한 사항
8. 그 밖에 인터넷주소자원의 개발과 이용촉진 및 관리에 관한 사항

제3조(국가의 책무)

- ① 국가는 인터넷주소자원의 개발과 이용을 촉진하고 인터넷주소가 공정하고 적절하게 사용될 수 있도록 노력하여야 한다.
- ② 국가는 인터넷주소자원 관련 정책이 투명하고 민주적으로 수립·시행되도록 노력하여야 한다.

제5조(기본계획의 수립·시행)

- ① 미래창조과학부장관은 인터넷주소자원의 개발과 이용촉진 및 관리에 관한 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.
- ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. 인터넷주소자원의 개발·이용촉진 및 관리를 위한 기본목표
 2. 인터넷주소자원의 현황과 수급에 관한 사항

한편, 미래창조과학부의 직제규정에서는 아래와 같이 정해져 있다.

미래창조과학부와 그 소속기관 직제(대통령령)

제18조(정보화전략국)

- ③ 국장은 다음 사항을 분장한다.
 42. 인터넷 관련 법·제도 운영, 전문지원기관의 육성·지원 및 인터넷서비스에 대한 규제선진화
 43. 인터넷주소자원 확산을 위한 정책의 수립·추진
 44. 인터넷주소자원 이용 촉진을 위한 기술개발, 표준화, 인력양성, 시범서비스에 관한 사항
 45. 차세대 인터넷주소자원의 개발, 이용촉진 환경 조성 및 지원에 관한 사항

99) 이러한 관점에서 인터넷주소법 자체가 문제가 아니라, 이를 운용하고 있는 메커니즘이 문제라는 견해도 있다.

미래창조과학부와 그 소속기관 직제 시행규칙 (미래창조과학부령)

제14조(정보화전략국)

⑦ 인터넷정책과장은 다음 사항을 분장한다.

1. 인터넷 이용기반의 확충, 이용활성화 및 국제 협력
2. 인터넷 이용환경 개선 및 이용자 보호
3. 인터넷 관련 법·제도의 정비
4. 인터넷 정책 관련 전문지원기관의 육성·지원
5. 인터넷서비스에 대한 규제선진화 정책의 수립·시행
6. 인터넷 사업자 자율규제 및 사업자간 협력 지원
7. 인터넷주소자원 확산 기본계획의 수립·추진
8. 인터넷주소자원 이용 촉진을 위한 기술개발, 표준화, 인력양성, 시범서비스에 관한 사항
9. 인터넷주소 분쟁조정 및 주소자원 사용자 보호
10. 차세대 인터넷주소자원의 개발 및 이용 촉진

그런데, 이러한 직제규정이 곧바로 해당 업무의 의사결정권을 의미하는 것은 아니다. 즉, 말 그대로의 업무분장으로서 각 주체별로 담당공무원이 누구인지를 정하는 의미만 있고, 해당 주체의 의사결정권을 정하는 취지는 아니다. 그러나 한 가지 유의할 것은 현실에서는 앞서 살펴본 바와 같이 해당 업무에 대한 정책결정권을 실제 갖고 있는 것으로 운용되고 있다는 점이다.

(2) 정책심의회위원회 – 구성과 역할

한편, 인터넷주소법 제3조 제2항에서 정한 투명하고 민주적인 정책수립을 위하여 아래와 같이 민간위원회의 정책심의를 받도록 정해져 있다.

제5조(기본계획의 수립·시행)

③ 미래창조과학부장관은 기본계획을 수립하는 때에는 제6조에 따른 인터넷주소정책심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.

제6조(인터넷주소정책심의위원회)

① 인터넷주소자원에 관한 정책 등을 심의하기 위하여 미래창조과학부 소속으로 인터넷주소정책심의위원회(이하 "심의위원회"라 한다)를 둔다.

② 심의위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 기본계획의 수립·시행에 관한 사항
2. 제9조에 따른 인터넷주소관리기관 업무위탁의 승인에 관한 사항
3. 제13조에 따른 인터넷주소관리준칙의 승인에 관한 사항
4. 인터넷주소와 관련된 분쟁의 해결을 위한 주요 정책에 관한 사항
5. 인터넷주소자원과 관련된 주요 국제협력에 관한 사항
6. 그 밖에 인터넷주소자원과 관련된 주요 정책 사항으로서 위원장이 부의하는 사항

④ 심의위원회의 위원은 인터넷주소자원에 관한 학식과 경험이 풍부한 자로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 미래창조

과학부장관이 위촉 또는 지명한다.

1. 3급 이상의 공무원 또는 이에 상당하는 공공 기관의 직에 있거나 있었던 자
2. 판사·검사·변호사 또는 변호사의 직에 10년 이상 있거나 있었던 자
3. 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 5년 이상 있거나 있었던 자로서 정보통신분야를 전공한 자
4. 정보통신관련 기업의 임원의 직에 5년 이상 있거나 있었던 자
5. 정보통신관련 단체 또는 기관의 대표자의 직에 있거나 있었던 자
6. 그 밖에 위와 동등한 자격이 있다고 미래창조과학부장관이 인정하는 자

그런데, 민간위원회의 구성 측면을 보면, 미래창조과학부장관이 일방적으로 위촉 또는 지명하도록 되어 있다(위 법 제6조 제4항). 따라서 다양한 의견을 수렴하여 민주적으로 구성하는 절차를 거치지 않는다면, 미래창조과학부 장관이 일방적으로 구성하여 실질적인 민간부문의 목소리를 제대로 반영하지 못하는 방식으로 구성될 수 있는 한계가 있다. 또한 운영 측면을 살펴보면, 앞서 지적한 바와 같이 실질적인 운영이 정부에 맡겨져 있으면서 그 횡수나 운영방식 등에서도 충분한 정책심의를 이루어지지 않고 있다고 본다.

(3) 정책집행기관(인터넷주소관리기관)

인터넷 관련 정책의 집행은 한국인터넷진흥원이 맡고 있다. 이는 2004년 인터넷주소법이 신설되기 이전에 재단법인 한국인터넷정보센터의 재산, 권리, 의무를 모두 승계하여 설립된 조직이다.¹⁰⁰⁾

인터넷주소법 부칙 제2조 (재단법인 한국인터넷정보센터에 관한 경과조치)

- ①이 법 시행 당시 재단법인 한국인터넷정보센터(이하 "정보센터"라 한다)는 이사회 의결을 거쳐 그의 모든 권리 및 의무를 제9조의 규정에 의하여 설립되는 한국인터넷진흥원이 승계할 수 있도록 정보통신부장관에게 이에 관한 승인을 신청할 수 있다.
- ②제1항의 규정에 의한 신청에 의하여 승인을 얻은 정보센터는 이 법에 의한 진흥원의 설립과 동시에 민법 중 재단법인의 해산 및 청산에 관한 규정에 불구하고 해산된 것으로 보며, 정보센터에 속하였던 모든 재산·권리 및 의무는 이 법에 의하여 설립되는 진흥원이 이를 승계한다.
- ③이 법 시행 당시 정보센터의 직원은 제1항의 규정에 의한 정보통신부장관의 승인을 얻은 날부터 진흥원의 직원으로 본다.

100) 부칙 제2조에 의한 규정을 일종의 수용으로 보는 견해가 있다. 즉, 민간조직을 정부에서 공적 목적으로 수용한 경우라고 해석하는 견해이다. 다만, 부칙 제2조 제1항에 의하여 재단법인 이사회에서 스스로 의결하여 승계를 요청한다는 내용이 있어서 법에 의해 강제적으로 수용당하는 경우와는 구별된다. 그러나, 이러한 절차를 거쳤다고 하더라도 실질적으로는 재단법인의 재산을 국가 산하기관(특수법인)으로 흡수한 것은 분명한 만큼 충분한 행정법적 검토가 필요할 수 있다. 특히 재정적으로 도메인 이름 등록자들로부터 받은 수수료로 운영되던 민간조직의 재산 모두를 승계하게 된 결과, 해당 재산의 사용권한이 명시적으로 정부산하기관에 귀속되어 운영되고, 도메인 이름과 직접 관련되지 않는 활동에 대한 예산으로 전용되는 점에 대해서는 비판적인 문제제기가 많다.

이와 같이 신설된 한국인터넷진흥원은 다른 기능과 함께 통합되면서 여러 차례 조직 확대를 피하게 된다. 현재의 한국인터넷진흥원은 다음 법률에 의해 설립된 특수법인이다.

정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제52조 (한국인터넷진흥원)

- ① 정부는 정보통신망의 고도화(정보통신망의 구축·개선 및 관리에 관한 사항을 제외한다)와 안전한 이용 촉진 및 방송통신과 관련한 국제협력·국외진출 지원을 효율적으로 추진하기 위하여 한국인터넷진흥원(이하 "인터넷진흥원"이라 한다)을 설립한다.
- ③ 인터넷진흥원은 다음 각 호의 사업을 한다.
- 5. 정보통신망의 정보보호 및 인터넷주소자원 관련 기술 개발 및 표준화
- 17. 「인터넷주소자원에 관한 법률」에 따른 인터넷주소자원의 관리에 관한 업무

인터넷주소법 제2조(정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. "인터넷주소관리기관"이란 인터넷주소의 할당·등록 등과 관련된 업무를 수행하는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제52조에 따른 한국인터넷진흥원(이하 "인터넷진흥원"이라 한다)과 인터넷진흥원으로부터 인터넷주소 관리업무를 위탁받은 법인 및 단체를 말한다.¹⁰¹⁾

결국 인터넷진흥원은 인터넷정책에 관한 모든 영역에 대한 '관리' 업무를 맡고 있다. 그런데, 이는 정부산하기관이자 특수법인으로서 정부가 설립자이고, 실질적으로 정부의 감독을 받을 수밖에 없는 기관이다. 따라서 대내외적으로 이를 비정부조직이라고 말하기는 어렵다. 즉, 독립성 있는 조직에 의하여 정책이 집행된다고 말하기는 어렵다.

(4) 민간활동에 대한 지원

인터넷주소법에서는 민간활동에 대한 지원을 국제협력의 범위로 한정하여 아래와 같이 정하고 있다.

제8조(인터넷주소자원에 관한 국제협력)

② 미래창조과학부장관은 인터넷주소자원에 관한 민간부문의 국제협력활동을 지원할 수 있다.

시행령 제9조(민간부문 국제협력활동의 지원)

미래창조과학부장관은 법 제8조제2항에 따라 다음 각 호의 사항과 관련된 민간부문의 국제협력활동을 지원할 수 있다.

- 1. 인터넷주소자원과 관련된 정보·기술·인력의 교류
- 2. 인터넷주소자원에 관한 공동연구, 기술협력 및 국제표준화의 추진
- 3. 인터넷주소 관련 국제기구에 대한 참여 및 대응전략의 수립
- 4. 인터넷주소 관련 국제회의의 국내 유치
- 5. 그 밖에 인터넷주소자원의 안정적 운영과 확충을 위하여 필요한 국제협력의 증진

101) 인터넷주소법 제9조(인터넷주소관리기관의 업무위탁)에서는 다음과 같이 정하고 있다.

"인터넷진흥원은 인터넷주소관리기관의 업무를 인터넷주소별로 구분하여 미래창조과학부장관의 승인을 받아 대통령령으로 정하는 법인 및 단체에 위탁할 수 있다." 그러나, 현재 한국에서 인터넷주소 관리 업무를 위탁받은 다른 인터넷주소관리기관은 없다.

5. 바람직한 한국 인터넷 거버넌스 형성방향

정부가 인터넷 거버넌스에서 일정한 역할을 맡고 있음은 부인할 수 없다. 특히 공공정책에 관련한 이슈에서 정부는 적극적으로 개입하여 의견을 개진하고, 최대한 ‘공공적으로’ 귀결 되도록 최선의 노력을 경주해야 할 것이다.

그러나 반면 민간부문의 참여가 배제된 상태에서 정부가 일방적으로 결정하는 방식의 폐해는 그 동안 꽤 지적되어 왔다. 정부만의 독단적 결정으로는 변화하고 복잡다단한 인터넷 세계의 정책을 제대로 다루기에는 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 민주주의의 일반 원칙에 의하여 투명하고, 공개적으로 의사결정을 하자는 것이고, 다양한 민간부분 이해당사자들이 정책결정과정에 직접 참여할 경우 정책 내용도 충실해지고, 사회적 합의를 이끌어 내기에도 적합하다고 본다.

이러한 관점에서 보았을 때 현재 한국 인터넷 거버넌스의 운영현황에서는 민간부문의 정책결정과정 참여와 의견수렴절차 마련이 초미의 과제라고 본다. 특히 그 동안의 정책결정이 사실상 정부에 의해 주도되었다는 반성을 하면서 적극적인 민간참여 의사결정 구조를 만들 필요가 있다. 이를 구체적인 제도로 구현하려면 독립적인 정책위원회의 도입을 검토하여야 한다고 본다. 이러한 정책위원회는 인터넷 주소정책 수립

(혹은 인터넷 정책 일반으로 넓힐 수도 있음)에 관한 최고 의사결정기구로서 정부관계자도 해당 위원회의 멤버로 참여하고, 민간부문에서도 NGO, 이용자, 업계, 기술전문가, 정책전문가 등의 다양한 이해당사자가 참여하여 정책형성과정에서 의견수렴을 하고, 동시에 이에 의해 결정된 정책에 대해서는 일정한 구속력을 부여하여 실질적으로도 최고 의사결정 기구의 역할을 하게 하는 것이다.¹⁰²⁾

원칙적인 의미에서 이는 인터넷 거버넌스의 민간이양의 관점에서 이뤄져야 한다. 즉, 정부가 주도하는 인터넷 거버넌스가 아니라, 정부와 민간이 협력하는 협치(協治)의 관점으로 변화가 이뤄져야 할 것이다.

아울러 정책집행에 있어서도 인터넷주소관리기관의 독립성이 강조되어야 한다. 현재의 한국인터넷진흥원은 정부산하기관으로 지나치게 정부의 구체적 지휘, 감독 하에서 운영되어 있어서 형식적, 실질적 독립성이 거의 없다. 따라서 이를 실질적으로 독립적으로 운영하기 위한 조치가 연구되고 실행되어야 한다. 당장에 이를 성취하기 어렵다면, 인터넷주소법 제9조를 적용한 업무위탁을 통하여 민간조직(예컨대 도메인 관련 회사)에서 특정 인터넷주소의 관리를 수행하게 하는 방식도 검토할 필요가 있다.

이러한 방향에서 몇 가지 실무적 과제를 제안하면 다음과 같다.

102) 한편, 독립적이고 제도화된 정책위원회는 현 단계에서 적절하지 않다는 견해도 있다. 정부 부문에서는 이러한 법제도화된 위원회가 부담이 되고, 민간부문에서도 참여하기 부담이 있으므로 느슨한 형태의 포럼(예컨대 한국인터넷거버넌스포럼)을 분기별로 개최한다든가 하는 방안이 검토될 수도 있다. 혹은 이와 달리 기존의 인터넷주소정책심의위원회를 그대로 활용하여 실질화하거나, 2004년 도입된 바 있는 인터넷주소정책실무위원회를 도입하여 멀티스테이크홀더 모델을 구현해 보자는 견해도 있다. 후자의 견해는 제도화된 방식이 갖는 장점을 고려한 것이므로 향후 여러 방향에서 열린 논의가 필요하다고 본다.

첫째, 독립정책위원회의 법제도화에 대해 구체적으로 연구해야 한다. 즉, 멀티스테이크홀더 모델을 구현하는 방식의 정책단위를 독립정책위원회로 할지, 인터넷거버넌스포럼으로 할지, 아니면 기존 인터넷주소정책심의위원회를 실질화할지의 방향을 먼저 정하고, 아울러 법제도화 여부에 대해 검토하여야 할 것이다. 또한 넓은 의미의 인터넷정책과의 연계성을 고려하여 인터넷주소 이외에도 프라이버시 보호, 사이버 보안, 망중립성 등 다양한 인터넷 이슈를 포괄하는 광의의 “인터넷거버넌스(정책)위원회”로 주제를 확대하는 것도 충분히 고려되어야 할 것이다.

둘째, 정책위원회의 민간위원 선임에 관련하여 bottom-up 프로세스에 의한 추천절차 및 다양성 보장방안에 관한 연구가 필요하다. 그 동안의 정부관련 위원회에서는 관례적으로 민간위원을 일방적으로 top-down 방식으로 위촉하거나 지명하는 방식으로 진행된 바, 이러한 방식으로는 민주적 구성이나 다양성 어느 측면에서도 문제가 많다고 본다.¹⁰³⁾ 따라서 어떤 방식으로 민간위원을 추천받거나 선임할지에 대한 현실적이고 구체적인 방법 연구가 필요하다.¹⁰⁴⁾ 이런 면에서 좀더 느슨한 형식의 인터넷거버넌스포럼이 민간참여를 독려하기에 부담이 적고 자유롭다는 장점이 있다고 본다. 다만, 포럼의 경우 어떤 의사결정을 할 수 있을지, 혹은 제도화

가 안 될 경우 조직적 안정성이 보장될지 등의 문제가 검토되어야 할 것이다.

셋째, 민간활동 지원에 대한 일관적, 장기적 정책마련이 필요하다. 특히 국제활동 분야에서는 지속적 활동을 하지 않는 한 인터넷 거버넌스에 관한 민간전문가가 양성되기 어렵다. 그렇다면 민간전문가를 양성하기 위한 장기적 정책을 마련하여 이를 일관적으로 추진할 필요가 있다. 아울러 국내활동에서도 민간분야가 활성화 되도록 여러 방면의 지원을 할 필요가 있다고 본다.

6. 맺음말

인터넷 거버넌스에 관한 논의가 세계적으로 급박하게 진행되고 있는 상황에서 한국 내에서도 바람직한 인터넷 거버넌스를 형성하기 위하여 다양한 논의가 필요하다고 본다. 이미 2004년 인터넷주소법이 제정된 지 10년이 지난 상태에서 그 성과와 한계를 정확히 진단해 보고, 어떻게 하면 다양한 이해당사자를 적극적으로 참여하게 하여 잘 된 의사결정을 할 것인지를 짚어보는 것은 국제적 인터넷 거버넌스 논의에 참여하기 위한 필요조건이기도 하다.

103) 위원 구성의 다양성에 관련하여 참고할만한 케이스가 브라질 Internet Steering Committee 이다. 이 위원회는 인터넷정책에 관한 논의를 하는 위원회인데, 정부 관련부처 9명, 기업체 4명, 제3섹터 4명, 과학기술 커뮤니티 3명, 인터넷전문가 1명으로 합계 21명으로 구성되어 있다(www.cgi.br 참조).

104) 과거 2004년 이전 인터넷주소위원회를 선임하기 위해서 인터넷이용자들 중 투표권을 신청한 자를 대상으로 투표를 통하여 위원을 선임한 예가 있다. 각 분야별로 추천절차나 투표절차 등을 구체적으로 마련할 수 있을 것이다.

ABSTRACT

Suggestion on Korean Internet governance system by multi stakeholder approach and Introduction of Korean Internet address law

Boknam Yun¹⁰⁵⁾

This article consists of 3 parts, Part I is multi stakeholder approach on Internet governance system, Part II is analysis of the Korean Internet governance system, In this part, I explain relevant laws in Korea, including Korean Internet Address Resources Act, Part III is my suggestion on Korean Internet governance system using a multi stakeholder approach,

First of all, the keyword of the Internet governance system is decision making process: that is, consensus based versus top-down approach, Then who are major players in Internet governance in national level? Government, or Private sectors such as business and civil society.

Korean legal system for Internet governance shows a top-down decision making process. Major players are the government (that is, Ministry of Science, ICT and Future Planning) and KISA affiliated with the government. Other players include Internet Address Policy Committee, Korea Internet Governance Alliance, and NGOs,

The key statute for Internet governance in Korea is Internet Address Resources Act of 2004. Articles 3 and 5 require the Ministry of Science, ICT and Future Planning to take a proactive

role in Internet governance. The government shall consult with the Internet Address Policy Deliberation Committee for Internet governance. Yet this Committee is established under the control of the Ministry of Science, ICT and Future Planning. All members of this Committee are also commissioned or nominated by the Chairman of the Ministry. Meanwhile, there are also non-official organizations, including Sub-committee on Address & Infrastructure of Korea Internet Governance Alliance.

I suggest to reform decision making process of Korean Internet governance system based on BOTTOM-UP process for CONSENSUS BASED DECISION. My suggested system includes the following: (1) The government hands over a major role in Internet governance to INDEPENDENT Internet policy organization, And the government participates in such organization as ONE of the players. (2) Nomination of this committee member must be bottom-up process for a genuine multi-stakeholder model including civil society, commercial organization, end-users and experts. (3) The government should establish plan for supporting the private sector's international activity on the long-term basis.

105) Attorney at law, Hankyul Law Firm(2000 - present), Member, Sub-committee on Address & Infrastructure of Korea Internet Governance Alliance / Internet Numbers and Names Policy Forum (2009 - present), Member, Numbers and Names Committee(2001 - 2004)