

# 한국 주소자원 거버넌스 현황과 과제 보고서(초안)

## 1. 본 보고서의 목적

- 현행 국내 주소자원 거버넌스의 문제점을 밝혀내어 더 나은 거버넌스 체제 구축을 목표로 함.
- 향후 전체적인 발전방향을 염두에 두고, 정부를 포함한 각 이해당사자들이 어떤 방향으로 노력해야 할 지를 명확하게 하고자 함

## 2. 보고서 작성 경과

- 2016년 1월 22일, <한국 주소자원 거버넌스의 현황과 과제> 보고서 태스크포스(TF) 구성
  - 다자간인터넷거버넌스협의회(KIGA) 주소자원 분과는 TF를 구성하여 한국 주소자원 거버넌스에 대한 폭넓은 의견을 수렴하여, 현재의 문제점이 무엇이고, 이를 개선하기 위한 과제는 무엇인지에 대해 정리한 보고서를 작성하기로 함
  - TF 멤버 : 오병일(의장), 윤복남, 김국, 김지연, 강혜영 (이후 KISA 내 조직 이동에 따라, 구분행, 임준형으로 변경)
- 2016년 3월 2일 ~ 2016년 4월 18일, 1차 의견수렴
  - 한국 주소자원 거버넌스에 대한 공개적인 의견 수렴 진행함. kiga\_all 메일링리스트, KIGA 홈페이지, 한국인터넷거버넌스포럼 페이스북 등을 통해 이에 대한 홍보를 진행하였음.
  - 의견수렴 결과 4명(윤복남, 박지환, 안정배, 오병일) 의견 제출. 제출된 의견에 기초하여 의제 정리 후 3차례에 걸친 토론회 개최하기로 함.
- 2016년 5월 20일 : 기존 주소자원 거버넌스 기구의 회의록을 정리하여 제본함.
- 2016년 5월 20일, 1차 토론회 <한국의 주소자원 거버넌스의 흐름과 평가> 개최
  - 일시 : 5.20(금) 14:00-16:30
  - 장소 : 광화문 변호사회관 10층 조영래홀
  - 사회 : 오병일 (KIGA 운영위원, 정보인권연구소 이사)

- 발제
  - 한국 주소자원 거버넌스의 역사 / 이동만(KIGA 위원장, KAIST 교수)
  - 주소자원 거버넌스의 모델 비교, 분석 / 이영음(KIGA 운영위원, 방송통신대학교 교수)
- 토론
  - 임준형 (한국인터넷진흥원 인터넷주소협력국장)
  - 윤복남 (KIGA 주소자원 분과 위원장, 법무법인 한결)
  - 정찬모 (인하대학교 교수)
  - 김지연 (고려대학교 교수)
- 2016 년 6 월 17 일, 2 차 토론회 <한국의 주소자원 거버넌스 발전을 위한 개선 방향 1> 개최
  - 일시 : 6 월 17 일(금) 13:30-16:00
  - 장소 : 광화문 변호사회관
  - 사회 : 김국 (KIGA 주소자원분과 위원, 서경대학교 교수)
  - 토론
    - 구분행 (한국인터넷진흥원 인터넷주소센터 센터장)
    - 박지환 (변호사, 오픈넷)
    - 안정배 (한국인터넷역사프로젝트)
    - 윤원철 ((주)케이아아엔엑스 실장)
    - 박윤정 (뉴욕주립대학교 교수)
- 2016 년 7 월 15 일, 3 차 토론회 <한국의 주소자원 거버넌스 발전을 위한 개선 방향 2 - 법제도 및 좋은 관행(Best Practice)을 중심으로> 개최
  - 일시 : 7 월 15 일(금) 15:00-17:30
  - 장소 : 광화문 변호사회관
  - 사회 : 이동만 (KIGA 위원장, KAIST 교수)
  - 토론 :
    - 윤복남 (KIGA 주소분과 위원장, 법무법인 한결)
    - 오병일 (KIGA 운영위원, 정보인권연구소 이사)
    - 황인표 (ICANN 서울 사무소 소장)

- 2016년 8월 19일, 제 18차 주소자원 분과 회의에서 <한국 주소자원 거버넌스 현황과 과제 보고서(초안)>에 대한 1차 논의. 이후 8월 26일까지 초안을 수정하여 의견수렴을 받기로 함.
- 2016년 9월 23일, 2016 한국 인터넷거버넌스포럼, 기획세션 <주소자원 거버넌스 현황과 과제> (예정)

### 3. 과거 한국 주소자원 거버넌스에 대한 평가

- 한국 주소자원 거버넌스의 좋은 관행(Best Practice)
  - 인터넷 도입 초기 학계를 중심으로 이루어진 주소자원 거버넌스는 99년 한국인터넷정보센터(KRNIC)의 설립과 함께, 거버넌스 기구인 주소위원회(NNC)를 통해 정부, 업계, 학계, 시민사회 등 다양한 이해당사자가 참여하는 방식으로 발전함. 2004년 주소자원법 제정으로 정부 주도 거버넌스로 개편되었지만, 2005년 주소정책실무위원회, 2009년 주소정책포럼, 2014년 다자간인터넷거버넌스협의회(KIGA) 주소분과로 이어지며, 이름과 조직 형태를 달리하기는 했지만, 멀티스테이크홀더 거버넌스 기구로서의 활동이 지속되고 있는 점은 높이 평가할 수 있음.
  - 한국에서도 민간의 다양한 이해당사자들(공공기관, 학계, 업계, 시민사회 등)의 자발적인 참여와 숙의를 기반으로 주소자원 정책에 대한 합의를 이끌어내고, 그 결과를 정부가 대부분 수용했던 좋은 관행을 가지고 있음.
  - 그러한 모범 사례로서 2010년 .한국 도메인 등록정책 수립 과정을 꼽을 수 있음. 한국 도메인 등록정책 수립과정을 전문성이 높은 주체였기 때문에 정부로서도 도움이 필요했던 사항임. (그러나 일부 규정을 커뮤니티 합의 없이 정부 일방적으로 통과시킨 부정적인 측면도 존재함)
  - 2014년 넷문디알 회의 참가 이후 설립된 KIGA는 각 이해당사자 그룹이 상향식으로 운영위원회 위원을 선출하며, 주소자원 분과의 운영과 함께 KriGF 프로그램위원회, 인터넷거버넌스스쿨(KrSIG) 워킹그룹 운영 등을 통해 국내외 인터넷 거버넌스의 활성화를 위해 노력하고 있음.
- 인터넷 주소자원법에 대한 평가
  - 주소자원법 제정 과정에서, 2004년 당시 거버넌스 기구였던 NNC의 반대 입장에도 불구하고 관련 커뮤니티의 합의 없이 추진되었음. (다만, 주소자원법

제정 이후에 시행령을 통해 실무위원회를 두기로 하고, 민간 참여 노력을 지속했던 것은 긍정적인 측면임.)

- 인터넷주소정책심의위원회는 충분한 논의를 거쳐 정책을 결정하고 심의하지는 않으며, 다른 정부 위원회와 마찬가지로 정부에서 만든 의제를 다양한 전문가로부터 의견을 듣는 자리임. 주소자원 거버넌스 기구로서의 역할을 하기 위해서는 개방적인 참여와 투명한 운영 등의 개선 조치가 필요함.
- 2004-2005 년 운영된 주소정책실무위원회는 시행령에 따라 구성이 되었기 때문에 중요한 정책을 논의할 수 있었음. 영문 .kr 2 단계 개방 정책에 대해서도 논의하고 역대 위원회 중 정부의 참여도 가장 높았던 시기였지만, 결국 2기가 선임되지 않았음. 심의위원회와의 관계가 명확하지 않았고 상호 소통도 제대로 이루어지지 않은 한계가 있었음.
- 정부와 한국인터넷진흥원(KISA)은 법에 따른 3 개년 계획 수립을 통해 안정적인 주소자원 관리, 개발, 운영 등을 수행하고 있으며, 국제 거버넌스에도 기여하고 있음. 인터넷 주소사업자와도 간담회, 전문교육, 워크숍을 통해 정부-사업자 간 소통을 하고 있음. 특히 3 개년 계획 수립 시 산업계, 연구계, 법조계, 지자체 등 다양한 분야의 이해를 반영한 실질적 실행과제 도출을 위해 계획 수립 초기 단계부터 별도의 전문가 협의회를 구성하여 과제 제안을 받는 등 국내 이해관계자의 의견을 반영한 공공 정책 수립을 위해 노력한 사례도 있으나, 경우에 따라 제한적으로 의견을 물어 진행하여 인터넷 주소정책심의위에 심의를 요청하는 등 그 노력이 충분치 않았다는 비판적인 평가도 존재함.

#### 4. 현재 주소자원 거버넌스의 문제점

##### (1) 참여한 주소 정책 이슈의 감소

- 주요 주소 정책의 형성, 사회적으로 주소에 대한 수요 감소 (도메인 등록 감소) 등으로 인해 주소 이슈에 대한 관심이 축소됨.
- 주소는 안정적으로 관리되어야 하기 때문에 근본적으로 이슈가 많은 것이 좋은 것은 아니며, 하지만 중요한 사회적 인프라이기 때문에 지속적인 관심이 필요함.
- 주소자원 거버넌스를 넘어 새로운 인터넷 거버넌스 이슈로 확대될 필요가 있음.

## (2) 이해당사자의 참여 부족

- 정부는 주요 주소자원 이슈가 없을 경우, 다른 정책 영역에 비해 관심도가 떨어질 수 있음. 그러나 주소자원은 국제적으로도 여전히 중요하며, 인터넷 거버넌스 전체적으로 본다면 새로운 이슈들이 계속 등장하고 있음.
- 정부 중심의 거버넌스가 이루어지거나, 거버넌스 기구에서의 논의가 실제 정책에 반영될 여지가 적을 경우, 비정부 이해당사자의 참여 동기가 약화됨.
- 일반 시민이나 이용자가 거버넌스에 참여할 수 있기 위한 정책이나 노력(예를 들어, 홈페이지 등을 통한 홍보, 자료의 공개, 교육 프로그램 등)이 부족함.
- ICANN, IGF, ITU, OECD, UN 등 인터넷 거버넌스와 관련된 국제 포럼에는 각 국의 정부 대표 뿐만 아니라, 업계, 시민사회, 기술계 및 학계 등 각 국의 비정부 참여자들이 적극적으로 참여함으로써 다양한 이해관계를 여러 측면에서 반영하고 있는데, 국제 거버넌스에의 민간 참여를 활성화하기 위해서는 국내 인터넷 거버넌스를 활성화함으로써 인터넷 거버넌스에의 전문성 및 경험을 축적할 필요가 있음.
- 인터넷의 안정적 운영을 위해서는 법과 정책 뿐만 아니라, 기술 표준, 기업들의 자율 규제, 이용자에 대한 교육, 공동체의 규범 형성 등 다양한 행위자의 참여와 협력에 기반해야 하기 때문에, 멀티스테이크홀더 정책 모델의 필요성에 대한 인식 공유가 필요함. 멀티스테이크홀더 모델은 정책 결정의 민주성 구현, 정책 내용의 내실화, 당사자들의 직접 참여를 통한 책임성 강화, 사회적 갈등으로 인한 비용 축소 등에 도움이 될 수 있음.

## (3) 거버넌스 기구의 지속성 및 안정성 부재

- 현재 거버넌스 기구인 KIGA의 지속가능성에 대한 우려가 존재함. KIGA가 법적인 근거도 없고, 안정적인 재정 구조를 가지고 있지 못하기 때문임.
- 지금까지 주소자원 거버넌스를 책임지는 정부 담당자가 자주 교체되어 왔기 때문에 거버넌스 기구의 조직형태나 협력관계의 안정성을 담보하기 어려웠으며, 이는 비정부 이해당사자의 참여에 장벽이 되고 있음.

# 5. 한국 주소자원 거버넌스 발전을 위한 제안

## (1) 인터넷 거버넌스 활성화를 위한 정부의 의지와 투자

- 인터넷 개방성(Openness)과 멀티스тей크홀더 거버넌스는 유엔, 경제협력개발기구, 넷문디알 회의 등 다양한 국제 포럼에서 지향해야 할 기본 원칙으로 인정하고 있음.
- 네덜란드, 브라질 등 해외 일부 정부는 정부 차원에서 국제 거버넌스에서 주도적인 역할을 하기 위해 노력하고 있음. 한국 역시 국제 인터넷 거버넌스에서 주도적인 역할을 하기 위해서는 정부의 인터넷 거버넌스에 대한 관심과 투자가 필요함.
- 이를 위해 업계, 시민사회, 학계 등 비정부 이해당사자들을 정책 형성의 파트너로 인식할 필요가 있음.

## (2) 국제 인터넷 거버넌스에서의 역할 제고

- 지금까지 정부, 시민사회, 학계 등 한국의 이해관계자들이 ICANN, 넷문디알, IGF 등 국제 거버넌스 공간에 일부 참여해왔으나, 국제 거버넌스에서 주도적인 역할은 하지 못하고 있는 상황임.
- 국제 인터넷 거버넌스에서는 해외의 이해관계자와의 인적 네트워크 형성이 중요하기 때문에 지속적인 참여 필요.
- 국제 인터넷 거버넌스에서 한국 이해관계자의 참여를 제고하고 나아가 주도적인 역할을 하기 위해서는, 국제 인터넷 거버넌스에의 참여 전략의 마련, 국제 활동에 대한 지원 확대, 참여자의 역량 강화, 국제회의에서의 세션 주최 및 발표 노력 등이 필요함.

## (3) 인터넷 (주소자원) 거버넌스 기구의 제도화

- 주소자원을 포함한 국내외 인터넷 거버넌스의 활성화를 위해서는 이를 담당할 거버넌스 기구를 안정적으로 구축할 필요가 있음.
- 90년대부터 오래 동안 멀티스тей크홀더 방식의 정책 논의의 경험을 가지고 있는 주소자원 정책 영역부터 제도적인 기반을 구축하는 것이 바람직하며, 이를 기반으로 향후 다른 정책 영역으로 멀티스тей크홀더 방식의 거버넌스를 확대해나갈 필요가 있음. 또한, 거버넌스 기구는 국제 거버넌스에 참여하는 장기적인 전략의 마련과 효과적인 정보 공유를 위한 역할을 담당할 필요가 있음.
- 2014년 넷문디알 회의 참여 이후, 국내 인터넷 거버넌스를 위한 정책 논의 기구가 필요하다는 문제의식에서 정부, 시민사회, 업계, 학계, 기술계 등 이해당사자의 협의를 통해 KIGA를 설립한 바 있음.

- 거버넌스 기구가 제 역할을 하기 위해서는 전문적이고 지속적인 운영단위(사무국)을 둘 필요가 있음.
- 거버넌스 기구는 다음과 같은 운영원칙에 의해 운영.
  - 멀티스테이크홀더 방식을 국내 주소자원 거버넌스에 적용하여 활동.
  - 하향식 정책결정이 아니라, 각 이해당사자의 참여와 합의를 통한 협치 추구.
  - 위원의 구성을 각 이해당사자간 논의를 통하여 상향식으로 하고, 의제 설정, 심의의결의 각 측면에서 공개, 투명성, 합의(컨센서스) 우선의 정신 구현.
  - 조직적 안정성을 위해 인터넷주소자원에 관한 법률이나 시행령 개정 등을 통해 적절한 제도화 도모.
- 구체적인 제도화 방안에 대한 제안은 후술.

#### (4) 이해당사자 참여 확대

- 인터넷 (주소자원) 거버넌스 기구의 제도화된다면, 자연스럽게 보다 많은 이해당사자 참여가 예상되지만, 이와 함께 참여 촉진을 위한 다양한 프로그램을 마련할 필요가 있음.
- 주소자원을 넘어 사람들이 관심을 가지고 있는 다양한 이슈로 확대 필요.
- 실제 거버넌스를 이해하고 참여하기 위해서는 많은 지식이 요구됨. 참여자들의 전문성 향상을 위해 인터넷거버넌스스쿨(SIG)과 같은 다양한 교육 프로그램을 지속적으로 유지할 수 있는 인프라가 필요함.
- 학계 등의 참여를 유도하고, 인터넷 거버넌스에 대한 연구 활성화를 위해 학술 연구 프로젝트 등 다양한 투자가 필요함
- 인터넷 거버넌스 관련 자료에 대한 접근성을 높이기 위해 정보 아카이브의 구축 필요.
- 인터넷 거버넌스에 대한 대중적 이해를 높이기 위해 krIGF의 지속추진, 홈페이지나 보도자료 등을 통한 홍보 활동 강화가 필요함.
- 기존의 전문가 중심주의를 벗어나서 누구나 참여할 수 있도록 하되 참여하는 사람들은 책임감 있는 참여가 필요함. (예를 들어, 참여하기 전에 교육과정을 이수하도록 하는 등)

## 6. 거버넌스 기구의 제도화를 위한 법제 개선 방안

- 아래의 제안은 컨센서스가 이루어진 것은 아니며, 논의 과정에서 제안된 것임.

### (1) 거버넌스 기구 제도화 방안

- 1 안. 인터넷주소정책심의위원회에 적극 참여하여 해당 위원회를 멀티스тей크홀더 정책기구로서 재정립하게 하는 방안
- 2 안. 인터넷 주소정책실무위원회를 멀티스тей크홀더 모델로 구성하여 해당 기구가 정책안 발굴 및 1 차 심의를 하게 하는 방안
- 3 안. 정부 자문위원회가 아닌 진정한 멀티스тей크홀더 모델의 독립된 '인터넷주소 (정책)위원회' 추진.

### (2) 집행단위의 독립(혹은 민간이양)에 대한 검토

- 현재 KISA 인터넷주소센터에서 역할을 맡고 있는 주소자원 운영, 관리의 집행단위를 독립하거나 민간에 이양하는 방안.
- 주소정책의 집행을 자율적으로 수행하는데 도움이 될 수 있으며, 거버넌스 기구에 전문적이고 지속적인 사무국 역할을 할 수 있음.

#### [별첨 자료]

- 의견제출 기간에 제출된 의견서
- 토론회 토론자 발표문
- 토론회 녹취록