

멀티스테이크홀더 모델과 한국의 인터넷 거버넌스

오병일

(진보네트워크센터, 주소인프라분과 위원)

NETmundial IG Principles

- Multistakeholder
- Open, participative, consensus driven governance
- Transparent : fully documented
- Accountable : checks and balances, review and redress
- Inclusive and equitable
- Distributed
- Collaborative
- Enabling meaningful participation : capacity building for newcomers
- Access and low barriers
- Agility

멀티스테이크홀더 모델

- 인터넷 거버넌스
 - 정부, 민간부문, 시민사회가 각자의 역할을 통해, 인터넷의 발전 및 이용에 영향을 미치는, 공유된 원칙, 규범, 규칙, 의사결정 절차 및 프로그램의 개발 및 적용 (Tunis Agenda 34항)
- 멀티스테이크홀더 모델
 - 인터넷 관련 공공정책 결정에 있어서 정부, 시민사회, 기업, 학계 및 기술계, 국제기구 등 다양한 이해당사자들이 상호 협력을 통해 원칙, 절차, 정책 등을 결정하는 것

멀티스테이크홀더 모델

- 배경

- 인터넷의 초국경적 성격

- 한 국가, 기업의 의사결정이 타국의 이해당사자에 영향

- 다양한 이해당사자의 참여와 협력 필요

- 인터넷 거버넌스는 공적규제(법), 기술표준, 시장, 규범 등 다양한 차원의 실천 필요

- 더 나은 정책 결정

- 개방적 참여를 통한 전문성 극대화
- 민주성 : 다양한 정치적, 사회적 관점 존중

- 민주주의 확대

- 참여 민주주의
- 정부 대표가 각 국의 다양한 이해관계를 대변할 수 있는가

멀티스테이크홀더 모델

- 숙의(deliberation) 및 합의(consensus)
- 멀티스테이크홀더 모델의 조건
 - 포괄성(inclusiveness), 개방성 : 모두에게 참여 개방
 - 투명성 : 문서화, 절차 및 자료 공개
 - 책임성 : 평가 및 이의제기 구조
 - 균형과 동등성 : 특정 집단의 지배 방지, 동등한 참여 * 이해당사자 그룹 형성
 - 실질적 참여 : 사회적 약자에 대한 지원, 신참자의 역량 개발, 원격참여와 재정지원

멀티스테이크홀더 모델

- MS model vs Inter-governmental model
 - boundaries and process: open versus closed
 - Structure: network versus hierarchy
 - power and Influence: based on merit not Status
 - Decision making: The consensus model
 - basis for action: voluntary Self organization, versus orchestration and coercion

(The Remarkable Internet Governance network—part I – Understanding how a Global ecosystem can Govern <http://gsnetworks.org/wp-content/uploads/The-Remarkable-Internet-Governance-Network-Part-I.pdf>)

멀티스тей크홀더 모델 쟁점

- 각 이해당사자의 역할
 - 이해당사자의 구분 및 역할은 고정적인 것이 아님
 - 공익과 인권 보호라는 정부의 책임과 역할을 부정하는 것이 아님
 - 이슈에 따라 주된 Actor가 달라질 수 있음. (cf : laura denardis' analysis)
- 정책개발(policy development) vs 정책결정(decision-making)
 - 일부 국가들은 비정부 이해당사자의 역할을 '협의'(consultation)에 한정
 - 정책결정이 정책개발(의제제안 및 숙의 과정)과 분리되지 않아야 한다면, 정책개발과 정책결정 과정의 구분 무의미. 정책결정 기구의 결정이 정책개발 과정과 괴리될 경우, 정책결정 기구의 책임성 문제가 제기될 수 있음.
 - 정책결정이 조약/법의 제정만을 의미하는 것은 아님. 정부의 법제정 및 공적 규제 권한을 부정하는 것은 아님.
- 동등성(equal footing)의 의미
 - 국제적인 논의에서 두 가지 맥락에서 쓰임
 - 정부간 동등한 참여 : 미국만의 특별한 역할 비판 의미
 - 스테이크홀더가 동등한 참여 : 정부의 특별한 역할 부여 비판
 - 참여하는 이해당사자의 역할이 동일하다는 의미 아님
 - 특정한 이해당사자(특히 정부)의 입장이 차별적인 지위를 갖는 것은 아니라는 의미

멀티스тей크홀더 모델 쟁점 [2]

- 멀티스тей크홀더 기구의 정당성(legitimacy), 책임성(accountability) 문제
 - 비정부 참여자들이 해당 이해당사자들을 대표할 수 있는가? 정부 대표와 동등한 지위를 가지는가?
 - 멀티스тей크홀더 기구의 개방성(open), 포괄성(inclusiveness), 투명성, 책임성(평가 및 이의제 기 구조) 등의 정도에 따라 정당성 확보
 - 이해당사자 그룹의 대표 선출 구조의 민주성 문제
- 선진국의 국익을 위한 논리?
 - 기업과 시민사회의 참여가 활발하고 자원 및 경험에 앞서있는 선진국이 MS model에 유리한 것은 사실이지만, 그 자체로 MS model을 배척하는 논리가 될 수 없음.
 - 개발도상국 이해당사자의 실질적인 참여 보장을 위한 과제.
- 거대기업의 이익을 위한 신자유주의 논리?
 - 기업의 이해관계는 정부/정부간기구에 대한 로비를 통해서도 반영되어 왔음.
 - 멀티스тей크홀더 환경에서는 각 이해당사자의 주장이 인터넷 거버넌스의 원칙(공익과 인권)에 기여하는지 여부에 대한 검증을 받게 됨.
- 실질적인 참여의 문제 : 비용문제 등 소외된 그룹의 참여 한계
 - MS 모델에서도 극복해야할 과제이지만, 정부간 기구에서는 더욱 더 참여가 제한됨.
 - 국내적, 지역적 차원의 멀티스тей크홀더 포럼 활성화 필요

DISAGGREGATED INTERNET GOVERNANCE TAXONOMY

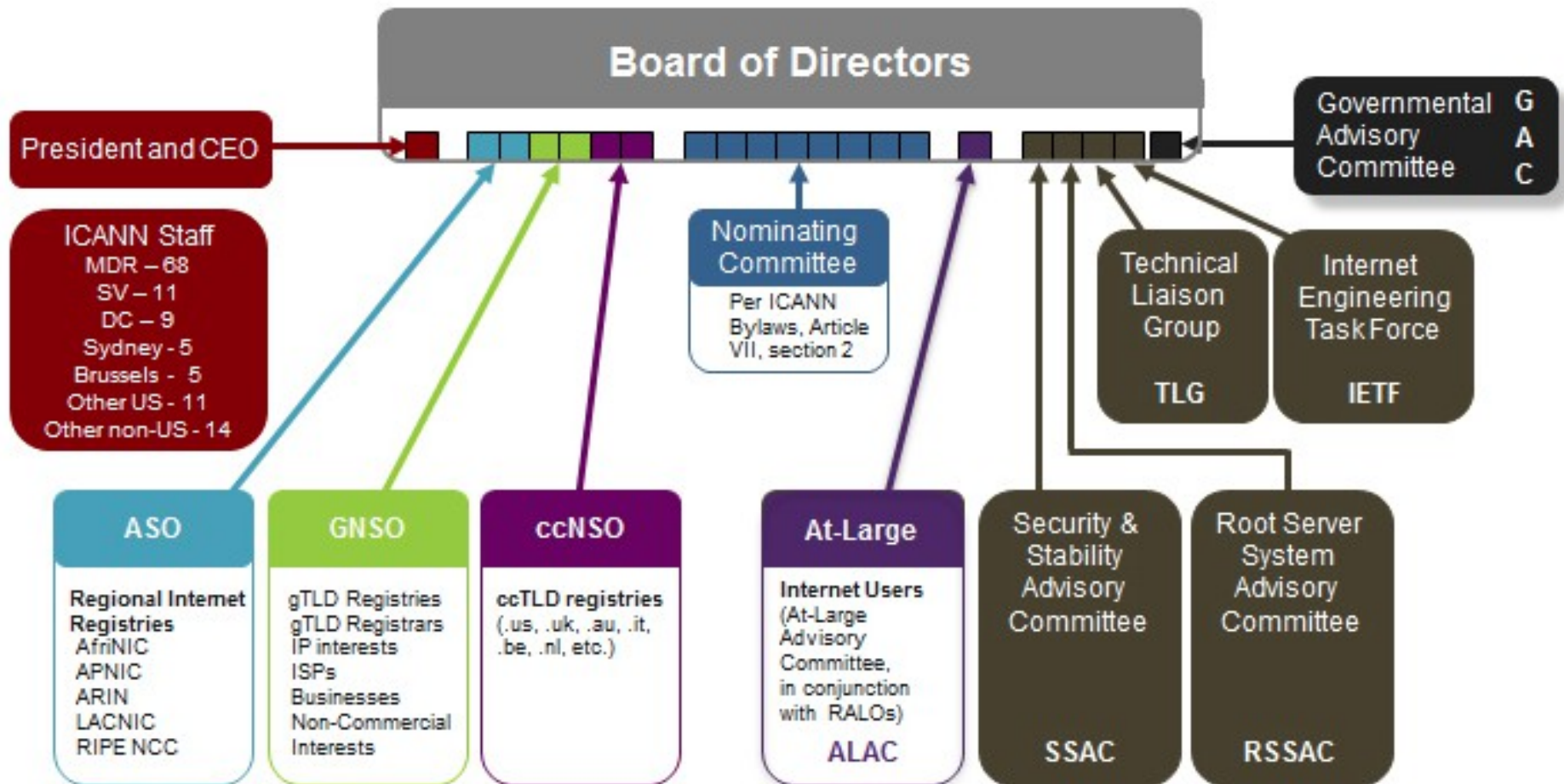
<i>Functional Area</i>	<i>Tasks</i>	<i>Primary Institutional Actor</i>
I. Control of "Critical Internet Resources"	Central Oversight of Names and Numbers	ICANN, IANA, US Department of Commerce
	Technical Design of IP Addresses	IETF
	New Top-Level Domain Approval	ICANN
	Domain Name Assignment	Internet Registrars
	Oversight of Root Zone File	US Department of Commerce/NTIA
	IP Address Distribution (allocation/assignment)	IANA, RIRs, LIRs, NIRs, ISPs
	Management of Root Zone File	IANA
	Autonomous System Number Distribution	IANA, Regional Internet Registries
	Operating Internet Root Servers	VeriSign, Cogent, others
	Resolving DNS Queries (Billions per Day)	Registry Operators (VeriSign, others)
II. Setting Internet Standards	Protocol Number Assignment	IANA
	Designing Core Internet Standards	IETF
	Designing Core Web Standards	W3C
	Establishing Other Communication Standards	ITU, IEEE, MPEG, JPEG, ISO, others
III. Access and Interconnection Coordination	Facilitating Multilateral Network Interconnection	Internet Exchange Point Operators
	Peering and Transit Agreements to Interconnect	Private Network Operators, Content Networks, CDNs
	Setting Standards for Interconnection (e.g. BGP)	IETF
	Network Management (Quality of Service)	Private Network Operators
	Setting End User Access and Usage Policies	Private Network Operators
	Regulating Access (e.g. Net Neutrality)	National Governments/Agencies

IV. Cybersecurity Governance	Securing Network Infrastructure	ISPs, Network Operators, Private End User Networks
	Designing Encryption Standards	Standards-Setting Organizations
	Cybersecurity Regulation/Enforcement	National Statutes/Multilateral Agreements
	Correcting Software Security Vulnerabilities	Software Companies
	Software Patch Management	Private End Users
	Securing Routing, Addressing, DNS	Network Operators, IETF, Registries
	Responding to Security Problems	CERTs/CSIRTs
	Trust Intermediaries Authenticating Web Sites	Certificate Authorities (CAs)
V. Information Intermediation	Commercial Transaction Facilitation	E-Commerce Sites, Financial Intermediaries
	Mediating Government Content Removal Requests (Discretionary Censorship)	Search Engines, Social Media Companies, Content Aggregation Sites
	App Mediation (Guidelines, Enforcement)	Smartphone Providers (e.g. Apple)
	Establishing Privacy Policies (via End User Agreements and Contracts)	Social Media, Advertising Intermediaries, Email Providers, Network Operators
	Responding to Cyberbullying and Defamation	Content Intermediaries
	Regulating Privacy, Reputation, Speech	Statutory and Constitutional Law
	Mediating Govt. Requests for Personal Data	Content Intermediaries, Network Operators
VI. Architecture-Based Intellectual Property Rights Enforcement	Domain Name Trademark Dispute Resolution	ICANN UDRP, Registrars, Accredited Dispute Resolution Providers
	Removal of Copyright Infringing Content	Content Intermediaries
	Algorithmic Enforcement (e.g. Search Rankings)	Search Engine Companies
	Blocking Access to Infringing Users	Network Operators/ISPs
	Domain Name System IPR Enforcement	Registries/Registrars
	Regulating Online IPR Enforcement	National Statutes, International Treaties
	Standards-Based Patent Policies	Standards-Setting Organizations
	Enacting Trade Secrecy in Content Intermediation	Search Engines, Reputation Engines

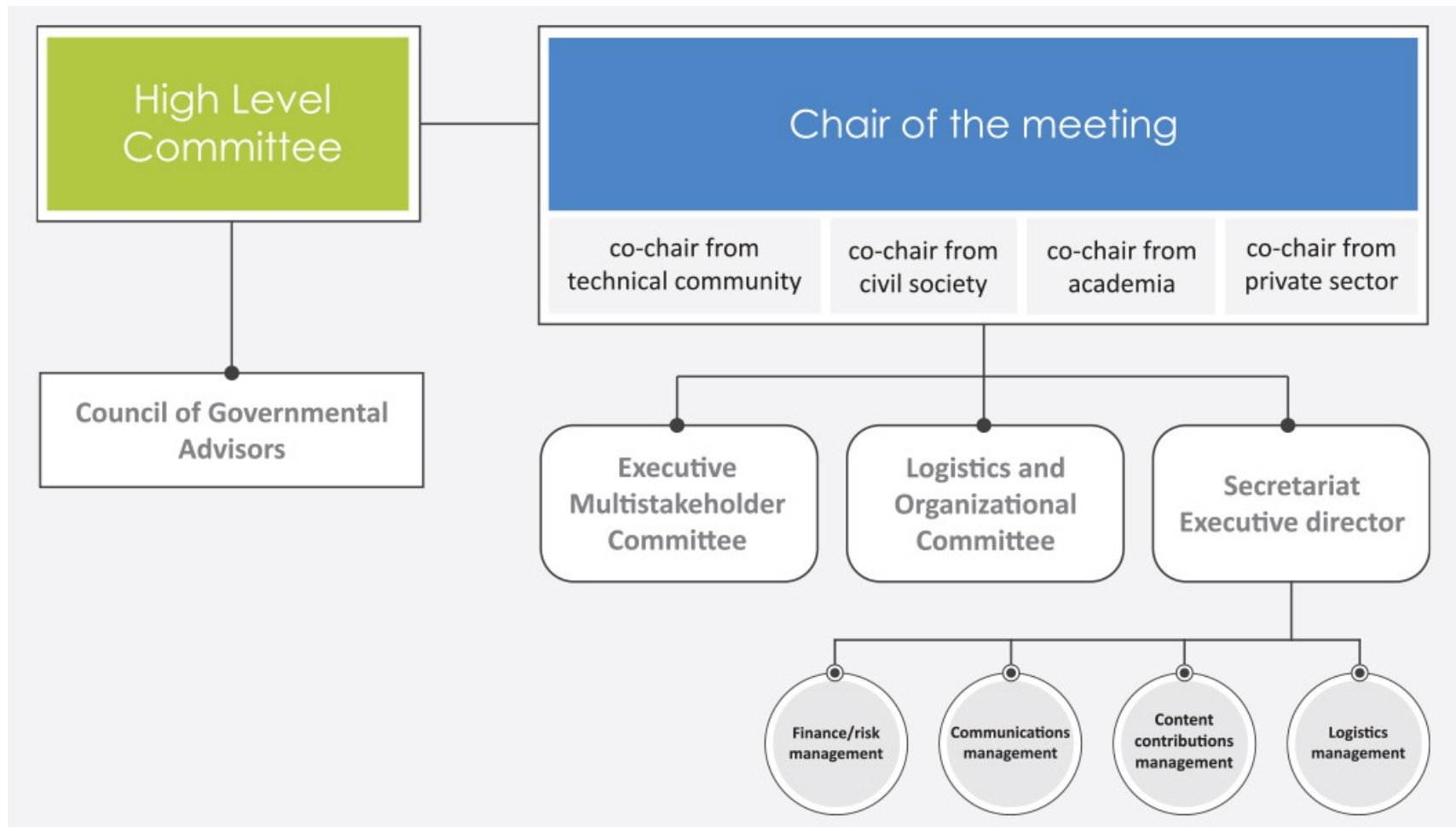
멀티스테이크홀더 모델 검토

- IETF
- ICANN
- IGF MAG
- CGI.BR
- NETmundial

ICANN Multi-Stakeholder Model



NETmundial



CGI.BR

The Brazilian Internet Steering Committee is composed of 21 members, as follows:

- nine representatives from the Federal Government
 - Ministry of Science, Technology and Innovation;
 - Ministry of Communication;
 - Presidential Cabinet;
 - Ministry of Defense;
 - Ministry of Development, Industry and Foreign Trade;
 - Ministry of Planning, Budget and Management;
 - National Telecommunication Agency;
 - National Council for Scientific and Technological Development;
 - National Council of State Secretariats for Science, Technology and Information Issues – CONSECTI.
- Four representatives from the corporate sector
 - Internet access and content providers;
 - Telecommunication infrastructure providers;
 - Hardware, telecommunication and software industries;
 - Enterprises that use the Internet.
- Four representatives from the third sector
- Three representatives from the scientific and technological community
- One Internet expert

Global/National MS model

- NETmundial : 국내적(national) 수준에서 해결되어야 할 인터넷 거버넌스가 존재함 규정
- 차이점
 - 국내적 차원에서는 입법기구인 국회 존재
 - 공공정책에 권한과 책임을 가진 정부의 존재
- 국내 멀티스테이크홀더 모델의 의미
 - 다양한 이해당사자의 협력, 정책형성의 효과성 및 민주성 등 멀티스테이크홀더 모델의 의미는 유효함.
 - 정부, 국회의 존재가 멀티스테이크홀더 모델의 필요성을 배제하는 것은 아님. 견제와 균형 역할 가능.

한국의 인터넷 거버넌스

- 1991 학술전산망협의회(ANC)
- 1994 한국전산망협의회(KNC)
- 1999 인터넷주소위원회(NNC)
- 2004 인터넷주소정책심의위원회 * 인터넷주소자원법 제정
- 2009 인터넷주소정책심의위원회 / 인터넷주소정책포럼
- 2012 인터넷주소정책심의위원회 / 인터넷거버넌스협의회(KIGA) / 주소인프라분과
- 한국의 인터넷 거버넌스의 변천 (출처 : 한국인터넷의역사, <https://sites.google.com/site/koreainternethistory/book-project>)

기간	담당기관	설명
1986~1994	KAIST	학술 공동체 주도
1994~1999	한국전산원	시민사회 주도
1999~2004	독립법인 KRNIC	독립 기구의 설립
2004~2009	NIDA(한국인터넷진흥원)	정부가 인수
2009~현재	KISA(한국인터넷진흥원) ¹	정부 주도, 역할의 증가

한국 인터넷 거버넌스 평가

- 2004년 이전까지 민간자율적인 거버넌스 체제 구축
- 2004년 인터넷주소자원법 제정 이후 정부 주도 거버넌스 체제
 - 자발적인 민간참여 위축
- 2009년 이후 민간참여 촉진 활성화와 한계
 - 정부의 자의적 판단에 따른 멀티스테이크홀더 기구 변경 - 주소정책포럼 → KIGA → ?
 - 민간 차원의 자발성 부족
 - 개방성(open), 참여확대(교육과 홍보 등) 정책 부재

주소자원 외 공공정책과 거버넌스

- 민간 의견 수렴 방식
 - 자문위원회 구성 ex) 망중립성 정책자문위원회
 - 공청회
 - 입법예고 및 의견수렴
- 멀티스테이크홀더 모델 측면에서의 한계
 - 참가자의 자의적인 선택
 - 폐쇄성 (회의, 자료 비공개)
 - 일방향적인 의견수렴, 토론 부재

제안

- 한국 IG 멀티스тей크홀더 기구
 - 기존 KIGA/주소인프라분과 확대 재편
 - 민간 참여자의 자발적인 참여 확대 필요
 - 정부/KISA도 동등한 주체로 참여
- 한국 인터넷거버넌스포럼
 - 멀티스тей크홀더 대화와 협력의 경험
 - 인터넷 거버넌스 이슈의 대중적 확산 계기
 - Asia/Global IGF 등 세계 거버넌스와의 연계
- KRNIC 독립
 - 한국 IG 멀티스тей크홀더 기구와 정책-운영 관계
 - 도메인 등록비는 인터넷 거버넌스 활성화를 위한 비용으로 쓰여야 함.
 - 인터넷 주소자원법 개정 필요