

인터넷 거버넌스와 다중이해당사자주의의 신화*

민 병 원 | 이화여자대학교 교수

이 논문에서는 인터넷 거버넌스의 핵심에 자리 잡고 있는 ‘다중이해당사자주의’가 지닌 복잡한 성격에 대하여 논의한다. 특히 미국 정부가 어떠한 의도로 이러한 원칙을 받아들이게 되었는지, 이 원칙의 역사적 배경과 취지는 무엇인지를 밝힘으로써 인터넷 거버넌스의 토대를 파헤치고자 한다. 이를 통해 다중이해당사자주의의 원칙이 하나의 ‘신화’에 불과하며, 국제사회가 보다 바람직한 인터넷 거버넌스를 구현하기 위해서는 아직도 가야 할 길이 멀다는 점을 지적한다. 이를 위해 인터넷 거버넌스의 기술적 요구조건과 더불어 이를 둘러싸고 벌어지는 갈등, 그리고 하나의 합의로 등장한 다중이해당사자주의에 대하여 살펴본다. 이어 다중이해당사자주의의 역사적 기원과 자본주의적 성격을 소개하고, 이것이 어떻게 인터넷 거버넌스의 원칙으로 자리 잡게 되었는지를 분석한다. 이를 바탕으로 다중이해당사자주의가 향후 인터넷 거버넌스 문제와 관련하여 어떤 정치적 함의를 논의한다.

주제어: 인터넷 거버넌스, 다중이해당사자주의, 인터넷 주소자원, ICANN, IGF

* 이 논문은 2013년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013S1A5A2A01019438).

I. 서론

과학기술의 발전이 가져온 인간생활의 편리함은 두말할 필요가 없다. 하지만 그것으로 인하여 사회정치적 차원에서 더욱 치열해지는 경쟁과 갈등의 문제를 어떻게 해결할 것인가는 여전히 중요한 과제로 남아 있다. 인터넷은 이처럼 과학기술의 지속적인 발전의 결과로서 오늘날에도 그것을 어떻게 관리할 것인가를 둘러싸고 다양한 행위자들을 보이지 않는 권력 투쟁 속으로 밀어 넣었다. 새로운 가상공간이 처음 등장했던 1960년대에는 군사적 커뮤니케이션의 용도가 중시되었지만, 경제적 상호작용을 위한 새로운 영역으로서 무한한 가능성을 지니고 있다는 인식이 확산되면서 인터넷을 둘러싼 갈등이 심화되기 시작했다.

1998년 설립된 인터넷주소자원기구(Internet Corporation for Assigned Names and Numbers; 이하 ICANN으로 약칭)는 이와 같은 문제에 대한 하나의 해결책이었다. 당시 다양한 과학기술 전문가들과 이해당사자들의 요구에 맞추어 인터넷 주소자원 관리권한을 민간으로 이양하겠다는 미국 정부의 약속이 ICANN이라는 캘리포니아 소재 비영리법인으로 구현된 것이다.

문제는 인터넷이 전 세계를 연결하는 네트워크로 확대되면서 그 관리 권한도 미국이 아닌 전 세계의 동의와 참여를 필요로 하게 되었다는 점이다. 2000년대에 들어와 국제기구와 여러 국가들을 중심으로 이러한 요구가 활발하게 제기되었고, 오랜 논의와 협상을 거쳐 2016년 ICANN 감독권한이 글로벌 차원의 인터넷 공동체로 이양되기에 이르렀다. 이에 더하여 2005년 국제사회의 인터넷 관련 논의기구로 출범한 ‘인터넷 거버넌스 포럼(Internet Governance Forum; 이하 IGF로 약칭)’에서는 바람직한 인터넷 관리를 위한 다양한 논의가 이루어지고 있어서 바야흐로 ‘인터넷 거버넌스’는 오늘날 명실상부한 글로벌 차원의 공동 어젠다로 자리 잡게 되었다.

인터넷 거버넌스라는 거대한 어젠다를 둘러싸고 ICANN과 IGF를 포함하는 국제적인 논의기구에서는 ‘다중이해당사자주의(multistakeholderism)’라는

원칙에 합의해왔다. 이 원칙은 인터넷이 더 이상 미국만의 전유물이 아니며, 특히 '정부가 지배적인 영향을 행사하는 공간을 넘어 다양한 행위자들이 자유롭게 참여할 수 있는 '열린 공간'이어야 한다는 점을 강조한다. 하지만 인터넷 거버넌스 문제는 이보다 훨씬 복잡하게 작동하고 있는데, 이 논문에서는 이와 같은 인터넷 거버넌스의 핵심에 자리 잡고 있는 '다중이해당사자주의'가 지닌 복잡한 성격에 대하여 논의한다. 특히 미국 정부가 어떠한 의도로 이러한 원칙을 받아들이게 되었는지, 이 원칙의 역사적 배경과 취지는 무엇 인지를 밝힘으로써 인터넷 거버넌스의 토대를 파헤치고자 한다.

이러한 논의를 통해 이 논문은 다중이해당사자주의의 원칙이 여전히 하나의 '신화(myth)'에 불과하며, 국제사회가 보다 바람직한 인터넷 거버넌스를 구현하기 위해서는 아직도 가야 할 길이 멀다는 점을 지적한다. 이 논문은 이를 통해 기존의 학계에서 수용적으로만 논의되어온 인터넷 거버넌스의 현황 및 문제점에 대하여 한층 더 비판적인 관점에서 미국을 중심으로 한 현재의 거버넌스 구조를 평가한다는 점에서 차별화된다. 이를 통해서 이 논문은 정계와 학계, 산업 전반에 널리 통용되고 있는 다중이해당사자주의의 원칙을 심도 있게 분석하고 이를 통하여 보다 나은 대안의 논의가 가능해질 수 있는 기반을 마련한다는 점에서 의미를 찾고자 한다.

이를 위해 다음 장에서는 인터넷 거버넌스의 기술적 요구조건과 더불어 이를 둘러싸고 벌어지는 갈등, 그리고 하나의 합의로 등장한 다중이해당사자주의에 대하여 살펴본다. 이를 설명하기 위해 역사적으로 인터넷 거버넌스가 어떻게 형성되어 왔는지, 그리고 다중이해당사자의 원칙이 어떻게 자리 잡게 되었는지에 관한 역사적 배경을 소개한다. 이어 다중이해당사자주의의 역사적 기원과 자본주의적 성격을 소개하고, 이것이 어떻게 인터넷 거버넌스의 원칙으로 자리 잡게 되었는지를 분석한다. 이러한 논의를 위해 경제학과 경영학에서 논의되고 있는 다중이해당사자의 원칙이 내포하고 있는 특징을 추출하고, 이것이 어떻게 인터넷 거버넌스 논의에 도입되었는가를 살펴본다. 이를 바탕으로 다중이해당사자주의가 향후 인터넷 거버넌스 문제와 관련하여 어떤 국제정치적 함의를 지니고 있는가를 글로벌 공공재와 민주주의, 그리고 정당성의 요건을 중심으로 논의한다.

II. 인터넷 거버넌스와 다중이해당사자주의

1. 인터넷 거버넌스를 둘러싼 갈등과 다중이해당사자주의

1) 인터넷 거버넌스의 행위주체와 ICANN

인터넷 거버넌스의 핵심은 인터넷 프로토콜 주소(IP address)와 도메인네임 시스템(Domain Name System)을 관리하는 기능이다. 이는 인터넷에 연결된 모든 네트워크와 단말기들이 고유의 인식부호를 가져야 하며, 이를 위해서는 모든 인식부호 요구를 중복 없이 수용할 수 있는 단일의 인식체계가 필요하다는 기술적 특성에서 비롯된다. 이러한 관리는 소프트웨어적인 부분과 더불어 루트존(root zone) 파일을 보관하기 위한 하드웨어적인 부분으로 이루어져 있으며, 이에 관한 권한을 ‘인터넷 할당번호 관리기능(Internet Assigned Numbers Authority; 이하 IANA로 약칭)’이라고 부른다. 인터넷이 널리 확산되기 전에는 인식 부호의 기술적 관리가 크게 문제될 것이 없었지만, 인터넷 사용자가 급증하고 고유 인식부호에 대한 요청이 증척될 가능성이 커지면서 글로벌 차원에서 IANA 관리 체계를 한층 발전된 형태로 개선해야 한다는 요구도 덩달아 커졌다. 1998년 출범한 ICANN은 적어도 미국 정부의 입장에서 이러한 요구를 수용하기 위한 최선의 해법이었다.

인터넷 기술의 초기 단계에서 미국의 주도적인 역할이 매우 중요했다는 점에 대해서는 이견이 없다. 그러나 1990년대에 들어와 인터넷이 널리 확산되면서 ICANN이라는 미국 주도의 관리 시스템에 대한 불만과 비판이 누적되기 시작했다. 무엇보다 ICANN이 국제사회의 동의를 기반으로 한 국제기구이라고 보기 어려웠기 때문이다. 그로 인하여 다른 나라들은 IANA 관리 기능이 국제기구 또는 국가 간 협약체제로 이관되어야 한다는 점을 강조해왔다. 또한 ICANN이 미국 정부와의 계약에 따라 IANA 관리기능을 수행하고 있다는 사실은 정부의 시장개입을 반대하는 자유주의적인 엔지니어들과 인터넷 사용자들로부터 거센 비난을 초래하였다. 인터넷의 시작은 미국 정부의

지원에 의해 가능했지만, 전 세계를 연결하는 네트워크로서 인터넷은 더 이상 미국만의 전유물일 수 없게 된 것이다.

이러한 변화는 전통적으로 경제 또는 기술자산을 ‘재산권’ 차원에서 관리 해온 서구의 관행에 제동이 걸린다는 것을 뜻했다. 일반적으로 자본주의 경제에서 ‘재산권’이라 함은 사적 수준의 권리를 의미하며, 이를 보호하는 것이야말로 ‘개인’의 권리를 최고의 가치로 간주하는 자유주의 패러다임의 핵심 원칙이었다. 하지만 인터넷이 전 세계 모든 사람들이 함께 이용하는 인프라로 자리 잡으면서 이것이 미국의 독점적 자원일 수 없다는 인식이 널리 퍼졌다. 인터넷이 일종의 ‘공유재(communs)’로서 부상하게 된 것이다(Lessig, 2012: 51-52). 결국 인터넷을 작동을 위한 기술적 관리, 즉 IANA 기능을 둘러싼 ‘인터넷 거버넌스’는 세계화의 추세 속에서 미국의 독점적 재산권 차원을 넘어 국제사회의 ‘공유재’ 관리문제로 바뀌어왔다(Mueller, 2012: 39-40).¹ 글로벌 차원의 협력과 조정을 통해 해결해야 하는 여타의 현안들과 마찬가지로, 인터넷 거버넌스 역시 원래의 개발자인 미국의 독점적 관리가 아닌 새로운 종류의 포괄적 합의를 필요로 하게 된 것이다.

이런 점을 고려할 때, 인터넷 거버넌스를 독점해온 ICANN의 법적, 정치적 위상에 많은 문제가 있다. ICANN이 미국의 ‘민간 법인’으로서 미국 정부와 IANA 기능 수행을 위한 계약을 체결하고, 또 미국 정부의 관리감독을 받아야 한다는 점에서 글로벌 차원의 ‘공유재’를 관리할 정당성을 지니고 있다고 보기 어렵기 때문이다. 하지만 인터넷이 지난 수십 년 간 기술적 경로의 의존성을 보여왔다는 점을 고려할 때, 이것을 ‘공유재’로 간주하여 완전하게 새로운 국제기구 차원의 관리 장치를 구축하는 일도 쉽지 않은 상황이다. 나아가 경제와 기술을 바탕으로 시장을 선점하고 자국의 이해관계를 극대화하려는 미국이 ‘공유재’의 원칙을 실천하기 위해 IANA 관리권한을 자발적으로 포기할 것이라고 기대하기도 어려운 상황이다.

1. 인터넷을 ‘공유재’로 간주한다는 것은, 그것을 사용하는 모든 사람들이 이를 관리하는데 협력하지 않을 경우 궁극적으로는 모든 사람들이 그것을 누릴 수 없게 된다는 비관적 전망을 포함한다. 이런 점에서 ‘공유재의 비극(Tragedy of the Commons)’라는 표현은 이기적인 행위자들 사이에 가치 있는 협력이 이루어지기 어려운 상황을 가리키는 비유로 자리 잡았다(Hardin, 1968).

2) 인터넷 거버넌스 의제의 확산: 국제기구의 관여

2003년의 정보사회 세계정상회의(World Summit on the Information Society; 이하 WSIS로 약칭)는 이런 문제의식을 공론화하고 바람직한 대안을 마련하기 위한 최초의 정부 간 모임이었다. 원래 통신기술의 초국가적 이슈에 집중해온 국제통신연합(International Telecommunications Union; 이하 ITU로 약칭)이 인터넷의 관리 및 거버넌스 문제로 관심을 확장하기 시작했는데, 무엇보다 국제연합의 틀 안에서 이 문제를 다룰 필요가 있다는 인식에 동의하여 WSIS 개최에 합의하였다. 이러한 관심은 앞서 언급했던 글로벌 차원의 '공유재' 문제를 해결하기 위한 적절한 출발점이었다. 이 과정에서 드러난 한 가지 특징은, ITU나 국제연합이 회원국 정부대표로 구성된 '정부 간 기구'라는 점이다. 그동안의 관례로 볼 때 정부 대표들이 모인 국제기구에서 글로벌 차원의 공동 현안을 다룬다는 사실이 그리 이상할 것은 없다. 다만 WSIS 개최 과정에서 다양한 비정부 행위자들도 논의과정에 활발하게 참여했는데, 이는 그동안 다양한 행위자들의 참여를 독려했던 국제연합 경제사회 이사회(ECOSOC)의 관행을 따른 것이었다.

WSIS는 2003년 제네바와 2005년 튀니스에서 한 차례씩 열렸는데, 이 회의에서는 각국 대표들과 이해당사자들이 참여하여 인터넷의 바람직한 관리를 위한 원칙 및 실행방안에 합의하였다. 정상회의를 준비하기 위한 여러 차례의 준비회의에서는 인터넷의 기술적 관리의 중요성과 공유재로서의 성격, 그리고 주권국가들 사이의 다자주의적 접근의 필요성 등에 대한 논의가 이루어졌다. 이를 바탕으로 최종 합의문에서 참가국들은 국제연합 사무총장에 대하여 인터넷 거버넌스 워킹그룹(Working Group on Internet Governance)을 구성하여 개방적이고 포괄적인 방안에 대하여 탐구하도록 요청하였다.² 여기에는 선진국과 개발도상국 정부, 민간 부문, 시민사회 대표 및 정부 간 기구와 국제기구가 모두 참여하여 인터넷 거버넌스의 실천방안을 제안하기로 하였다.³ 특히 WSIS에서는 '인터넷 거버넌스'를 '정부, 민간, 시민사회가

2. 인터넷 거버넌스 워킹그룹에 주어진 주요 임무는 기술적 조정, 표준 개발, 그리고 공정정책 거버넌스에 집중되었다(Malcolm, 2008: 30).

3. World Summit on the Information Society, Geneva Plan of Action, WSIS-03/

인터넷 진화와 사용에 영향을 미치는 공유된 원칙, 규범, 규칙, 정책결정 절차 및 프로그램을 각각의 역할에 맞게 개발하고 적용하는 것으로 규정함으로써 이후 글로벌 차원에서 보편적으로 통용되는 표준 개념을 정립하였다.

인터넷 거버넌스 워킹그룹의 활동은 인터넷 거버넌스의 내용, 공공정책 이슈, 향후 어젠다에 집중되었다. 워킹그룹은 WSIS에서 공유된 '인터넷 거버넌스'의 개념을 더욱 발전된 형태로 제시했는데, 여기에서는 '기술적(descriptive)' 개념과 '처방적(prescriptive)' 개념이 구분되었다. 우선 '기술적' 개념은 인터넷 거버넌스를 '인터넷 하부구조, 거래, 내용에 관한 사회적 행위자들의 기대, 실천, 상호작용을 형성하는 집합적 규칙, 절차, 관련 프로그램'을 의미한다. 이러한 규정은 국제정치에서 표준화된 '국제레짐(international regimes)'의 개념을 그대로 수용한 것이라 할 수 있다(Krasner, 1982: 186). 이에 비해 '처방적' 개념은 정치적이고 실천적인 측면에 주안점을 둔다. 이에 따르면, 인터넷 거버넌스는 '정부, 민간 부문, 시민사회, 국제기구의 충분하고도 균형적인 참여를 통해 이루어지는 다자주의적이며 투명하고 민주적인 거버넌스'로서, 기술적이며 공공정책적인 측면을 모두 포괄하면서 자원의 공평한 분배와 접근성, 안정적이고 안전한 인터넷 기능을 '다언어주의' 차원에서 관리하는 것이라고 규정된다(Mathiason, 2009: 119).

이처럼 WSIS를 통해 개념화된 '인터넷 거버넌스'는 그 형식에 있어서 국제레짐과 같은 포괄적 절차를 지향하면서 정부 뿐 아니라 민간 기업과 시민사회, 국제기구 등 다양한 행위자를 포용하였다. 또한 내용에 있어서 자원의 분배, 접근성, 인터넷 안정성, 그리고 다원주의적 콘텐츠에 관한 정책을 대상으로 한다. 이와 같은 합의는 적어도 이때부터 인터넷 거버넌스에서 '다중이해당사자주의'가 하나의 원칙으로 자리잡게 되었다는 점을 의미한다. ICANN이라는 실질적인 인터넷 관리기구가 존재하고 있음에도 불구하고, 미국 정부의 권한을 넘어서는 새로운 거버넌스 모델에 대한 보편적 합의에 도달한 것이다.⁴ 보다 구체적으로 이러한 다중이해당사자주의 원칙은 어떠한

Geneva/DOC/0005(Dec. 12, 2004).

4. 이처럼 '인터넷 거버넌스' 개념과 원칙에 대한 합의에 도달할 수 있었던 데에는 인터넷 거버넌스 워킹그룹에서 채택한 의제 논의방식이 큰 영향을 미쳤다. 당시 워킹그룹

단일 국가도 인터넷 거버넌스를 관리하는데 있어 우월한 지위를 차지할 수 없으며, 투명하고 민주주의적인 다자주의적 접근이 필요하다는 점을 강조했다. 이때만 하더라도 WSIS는 국가 간 협력관계를 지칭하는 ‘다자주의’와 정부, 민간 기업, 시민사회, 국제기구를 포괄하는 ‘다중이해당사자주의’ 사이에 명확한 개념 구분을 하지 않았으나, 원칙 선언에 있어서는 기존의 다자주의에서 한층 넓은 차원의 다중이해당사자주의로 이행해야 한다는 점을 천명하고 있었다.

인터넷 거버넌스 워킹그룹의 사전 작업을 바탕으로 2005년의 WSIS에서는 포괄적인 내용을 담은 ‘튀니스 어젠다(Tunis Agenda)’에 합의하였는데, IGF의 창설은 이를 구체적으로 실현하기 위한 새로운 논의의 ‘장(場)’이라는 의미를 갖는다. 물론 튀니스 어젠다를 협상하는 과정에서 미국은 기존의 ICANN 체제를 고수하기 위한 노력을 기울이면서 핵심 인터넷 자원에 관한 다자주의적 관리를 최소화하려는 입장을 견지하였다. 하지만 중국, 러시아, 중동 국가들과 다양한 국제사회의 목소리가 커지면서 인터넷 거버넌스의 새로운 모형, 즉 “대안의 관리체제”가 필요하다는 방향으로 의견이 모아지기 시작했다는 점에 주목할 필요가 있다. 이러한 대안은 무엇보다도 국제기구를 통해 정당성을 확보한 인터넷 거버넌스를 지향한다는 점에서 의미를 지닌다.

이런 점에서 튀니스 어젠다는 미국과 여타 국가들 사이에, 그리고 다양한 이해당사자들 사이의 입장 차이를 좁혀 합의에 도달하고자 했던 일종의 타협책이었다. 그리하여 2005년 이후 출범한 IGF와 더불어 기존의 ICANN 체제 모두 ‘다중이해당사자주의’라는 구호를 전면에 내세우기 시작했다(이영음, 2013; 유인태 외, 2017). 하지만 이 원칙이 구체적으로 무엇을 의미하는가에 대해서는 양자 간에 지향점이 서로 달랐다.

에서는 논의에 참여하는 모든 당사자들이 특정한 기관이나 이해관계를 대변하기보다 ‘개인’으로서 발언하도록 장려했는데, 이러한 ‘채텀하우스(Chattham House) 방식’은 구성원들 사이에 한층 자유로운 정보 교환과 토론을 가능하게 해주는 것으로 알려지고 있다(Mathiason, 2009: 121).

2. 미국의 다중이해당사자주의 수용과 ICANN

WSIS를 거치면서 미국은 적극적으로 IANA 기능을 둘러싼 글로벌 거버넌스의 문제를 검토하기 시작했는데, 원칙적으로는 ‘다중이해당사자주의’에 동의하면서도 내면적으로는 국제사회의 요구와는 상당한 편차를 보이는 입장을 견지하고 있었다. 국제사회가 WSIS를 통해 인터넷 거버넌스의 공동관리가 필요하다는 점을 부각시켰다면, 미국은 인터넷 거버넌스를 ‘민간 부문’으로 이관하겠다는 의사 표시를 더욱 분명하게 밝히기 시작했다. 이러한 변화는 2005년 6월 미국 상무부 국가통신정보국(National Telecommunications and Information Administration; 이하 NTIS로 약칭)의 발표에서 잘 드러났는데, 인터넷의 기술적 측면을 관리하기 위한 적절한 주체로서 ICANN의 지위를 강조하되, 인터넷의 공동관리를 위한 대화채널로서 ‘다자간 포럼’을 구성하여 이해당사자들의 관심에 귀를 기울여야 한다는 점을 명확하게 천명했다.⁵ 외견상으로 이러한 발표는 인터넷 거버넌스의 국제화 요구를 수용하는 것처럼 보였지만, 기존의 ICANN 중심 관리체계를 크게 변경시키지 않는 범위 안에서 민간의 이해관계를 고려하겠다는 타협적 의지를 표명한 것이었다.

당시 미국 정부는 타국의 관심을 국가 최상위 도메인(ccTLD) 차원에 국한시키되, ICANN으로 하여금 인터넷의 보안과 안정성을 유지하기 위한 역할을 충실하게 수행할 수 있도록 지원하겠다는 강한 의지를 표명하였다. 2006년 IANA 관리를 위한 NTIS와 ICANN 간 공동프로젝트협정(Joint Project Agreement; 이하 JPA로 약칭)에는 이러한 목표가 한층 분명하게 명기되었는데, ICANN이 DNS의 기술적인 문제를 조정하는 주체이며, 미국 정부는 ICANN이 투명성(transparency)과 책임성(accountability)을 확보하겠다는 의사도 천명하였다. 다시 말해 인터넷 거버넌스의 주체로서 ICANN의 관리기능과 그것을 감독하는 상무부의 역할 사이의 관계를 크게 바꾸지 않으면서 외부의 목소리를 반영하겠다는 것이다.⁶ 다만 ICANN의 위상이 민

5. Department of Commerce, NTIS, “U.S. Principles on the Internet’s Domain Name and Addressing System,” June 30, 2005.

6. Joint Project Agreement Between the U.S. Department of Commerce and the

간 영역의 행위주체로서 ‘상향식(bottom-up)’ 민주주의를 통해 운영되어야 한다는 점을 강조함으로써 WSIS의 요구에 최소한의 반응을 보여주었다.

2006년의 JPA는 그동안 미국이 독점해온 인터넷 거버넌스에 대한 국제사회의 점증하는 관심과 요구에 대한 최초의 공식적인 대응이었다. 비록 체계적인 인터넷 거버넌스 모델을 제시한 것은 아니었지만, 미국 정부가 ICANN의 민간 주도형 관리를 약속하면서 투명성, 책임성, 상향식 모델, 기업의 사회적 책임 등의 원칙들을 강조하고 있다는 점은 인터넷 거버넌스 문제가 기존의 ‘기술적’ 차원을 넘어서서 ‘정치적’ 차원의 문제로 부상하였음을 의미했다. 다만 미국 정부도 이 당시에는 ‘다중이해당사자주의’ 모델의 성격을 어떻게 규정할 것인지, 그리고 구체적인 실행 방법을 어떻게 체계화할 것인지에 대하여 분명한 입장을 정리하지 못하고 있었다.

JPA에서 언급되기 시작한 다중이해당사자주의의 레토릭은 2009년의 새로운 IANA 관리계약인 ‘이행확인(Affirmation of Commitments; 이하 AOC로 약칭)’ 계약에서도 반복되었다. 이 계약은 상무부와 ICANN 사이에 DNS 기술조정의 결정권한을 확인하고, 그것의 보안, 안정성, 회복탄력성을 유지하며, DNS 시장의 경쟁과 소비자 신뢰 및 선택을 증진하고 기술조정과정에 국제적 참여를 촉진시킨다는 내용을 포함했다. 이어서 이 계약은 DNS 기술조정을 위한 정책 개발이 글로벌 차원의 인터넷 사용자들에게 도움이 되는 방향으로 이루어져야 하며, 이를 위해 민간주도의 상향식, 다중이해당사자 모델이 요구된다고 밝혔다.⁷ 그러나 이러한 선언이 민주주의적인 다중이해당사자 모델을 지향한 것이라고 보기에 충분치 않았는데, 이는 계약서 내에서 ICANN이 여전히 미국의 비영리 민간법인이라는 점을 명시하고 있었기 때문이다. 미국 정부는 ICANN 관할권을 단지 민간 차원으로 환원한다면 국제사회가 요구하는 다중이해당사자주의의 정신을 계승할 수 있다고 본 것이다.

AOC의 계약 취지를 바탕으로 하여, ICANN은 지속적으로 상향식 다중

Internet Corporation for Assigned Names and Numbers. December 29, 2006.

7. Affirmation of Commitments by the United States Department of Commerce and the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers. September 30, 2009.

이해당사자주의를 거버넌스 원칙으로 내세우기 시작했다. 2012년 ICANN은 여기에 더하여 ‘합의 기반(consensus-driven)’ 거버넌스 원칙을 추가하였는데, 이것은 이해당사자 누구라도 인터넷 정책 논의에 참여하면서 글로벌 차원의 다양한 관점을 대표할 수 있음을 의미했다. 하지만 여기에는 이해당사자들 사이에 ‘상호 이익’이 존재하고, 이를 위한 ‘합의’에 도달할 수 있을 것이라는 막연한 기대가 깔려 있었다.⁸ 미국 정부와 ICANN은 합의 기반의 인터넷 거버넌스가 ‘자원’과 ‘이해관계’를 둘러싼 논의구조를 수립하고 그로부터 합의를 이끌어내는 것만으로 다중이해당사자들의 권리와 이해관계를 보호할 수 있다고 본 것이다.

2013년 스노든(Edward Snowden)이 미국 국가안보국(NSA)의 무차별적인 도감청 행태를 고발하면서 글로벌 정보질서를 교란하고 통제하려는 미국 정부에 대한 비판이 거세게 일기 시작했다. 무엇보다도 IANA 기능과 같이 인터넷 거버넌스의 핵심적인 영역이 더 이상 미국의 손아귀에 독점되어서는 곤란하다는 인식이 확산되었다. 그리하여 2014년 초 상무부 NTIA는 IANA 기능을 글로벌 다중이해당사자 공동체로 ‘이양(transition)’하겠다는 계획을 발표하였다. NTIA는 어떤 기관과 공동체가 글로벌 차원의 ‘이해당사자’로 분류될 수 있는지 예시하였는데, 여기에는 그동안 인터넷 기술표준을 제정하거나 유지하고 인터넷 공동체를 형성하는데 기여한 모임과 관련 기업들이 포함되었다.⁹ 미국 정부는 이러한 전환점에서 이전의 원칙들을 재확인하면서 인터넷의 안정성 유지라는 명분을 다시금 강조했는데, 이때부터 정부주도형 모델 또는 정부간기구 모델은 받아들이지 않겠다는 의사를 분명하게 밝혔다. 아울러 ICANN으로 하여금 글로벌 인터넷 공동체를 대표할 수 있는 다중이해당사자들 사이의 논의를 통하여 이행계획을 제출하도록 요청하였다.

그리하여 2016년 미국 정부는 ICANN의 이행계획을 승인하였고, 1998년 이후 지속되어온 미국 정부 주도의 인터넷 거버넌스 체계를 민간 주도의 ‘글

8. “Welcome to ICANN,” <http://www.icann.org/resources/pages/welcome-2012-02-25-en>. 검색일 2017년 9월 30일.

9. U.S. Department of Commerce, NTIS, “NTIA Announces Intent to Transition Key Internet Domain Name Functions.” March 14, 2014.

로별 다중이해당사자' 공동체로 이행하였음을 선언하였다. 아울러 ICANN과 미국 정부는 별도의 성명을 통해 인터넷이 더 이상 단일 개인이나 조직의 소유물이 아니며, 글로벌 차원의 '공공이익'을 추구하는데 이용되어야 한다는 점을 강조했다. 이러한 공동이익은 다중이해당사자들에 의해 상향식 논의과정을 거쳐 규정되어야 하는 것이었다.¹⁰ 이로써 미국은 2005년 WSIS 이후 인터넷 거버넌스의 새로운 틀에 대한 목소리를 반영한 다중이해당사자주의 원칙을 받아들였고, 2013년 스노든 폭로사태 이후 본격적으로 IANA 권한을 다중이해당사자들에게 이양하겠다는 의사를 피력함으로써 글로벌 차원의 인터넷 거버넌스 시대를 열게 된 것이다.

III. 다중이해당사자주의: 기원과 맥락

1. 자본주의의 발전과 다중이해당사자주의

1) 자본주의 기업과 주주중심주의

다중이해당사자주의는 원래 기업의 자본에 대한 지분을 소유한 주주의 이익을 극대화하는 영미계 '주주중심주의(shareholderism)'에 대항하여 새롭게 등장한 지배구조 모델이다. 이 협력모델에서는 하나의 기업이 단지 주주들의 지분으로 구성된다는 생각을 뛰어넘어 기업 활동에 참여하는 다양한 행위자들의 이해를 공동으로 도모한다는 '수정 자본주의'의 이념을 기반으로 한다. 자본주의 사회에서 기업이나 기관의 비즈니스에 참여하거나 관심을 가지는 이해당사자에는 다양한 유형의 행위자들이 포함된다. 대표적으로 피고용인으로서 노동자 집단과 소유자 집단이 있는데, 후자의 경우 대체로 주주와 채권자들이 해당된다.

10. Amended and Restated Articles of Incorporation of Internet Corporation for Assigned Names and Numbers as Approved by the ICANN Board on August 9, 2016 and filed with the California Secretary of State on October 3, 2016.

또한 공급자, 소비자, 관리자, 외부 집단 등이 속하는데, 외부 집단의 경우 기업 활동에 직접 관여하지 않더라도 그 결과에 의해 영향을 받는 집단을 가리킨다. 외부 집단에는 규제권한을 가지고 있는 정부와 더불어 사회적 관심사를 대변하는 비정부기구가 포함된다(Bowie and Schneider, 2011: 163-164). 외부 집단은 계약이 아니라 외부성(externalities)을 관리하기 위해 만들어진 관계로서, 예를 들어 해당 기업의 공해로 인한 피해 및 해결에 관심을 갖는 행위자들을 포함한다(Williamson, 1985: 302-311).

이와 같이 기업 활동은 좁은 의미에서 경제적 이익을 창출하여 주주들의 부를 증진시키는 목적을 지니고 있기도 하지만, 전체 사회를 지탱하는 ‘자기조직적(self-organized)’ 기능이라고도 할 수 있다. 이러한 유기체 내에서 여러 행위자들이 상호작용을 하면서 전체 사회에 바람직한 경제활동을 영위해 나가기 때문이다. 이런 맥락에서 기업은 단지 주주들의 이익을 극대화하는 것이 아니라 다양한 행위자들의 사회경제적 상호작용을 증개하는 하나의 ‘장(場)’으로서 작동한다(Freeman, 1984: 33-43). 이렇게 본다면 기업은 자본주의적 생산 활동의 주체일 뿐만 아니라 하나의 복합적 ‘사회’라고 할 수 있다.

이해당사자의 개념이 도입되기 이전에는 기업의 관리양식과 구조를 이해하는데 ‘계약’의 관념이 주축을 이루고 있었다. 거대한 기업의 ‘분산된 소유구조’로 말미암아 책임과 통제의 역할이 관리경영자들에게 부여되었고, 그로부터 주주들의 이익을 극대화하는 것이 관리자의 목표로 간주되었다. 이처럼 전통적인 기업 거버넌스 모델은 기업이나 조직의 가치, 즉 주가에 반영된 실적에 따라 성패 여부가 결정되는데, 기업이 수행하는 기능적 측면에 초점을 맞춘 이런 관점을 가리켜 ‘기능주의(functionalism)’라고 한다. 또한 기업의 가치와 경영의 성패가 자부식가격에 반영된다고 보는 입장은 ‘효율적 시장가설’에 뿌리를 두고 있는데, 이러한 가설은 자본의 가치가 적절한 공공의 정보를 제공함으로써 미래의 가치를 창출하고 계약관계에서 신뢰를 형성한다고 본다. 기능주의와 효율적 시장가설은 전통적인 자유주의 시장경제이론이 ‘주주중심주의’를 지향하도록 만드는 기반이 되어왔다.¹¹

11. 스미스(Adam Smith)의 『국부론』 이후 주주중심주의는 다음과 같은 원칙을 통해 기업과 시장의 중요성을 강조해왔다: (1) 자유시장은 ‘보이지 않는 손(invisible hands)’

이와 같은 자유주의적 시장경제이론은 이후 오스트리아 학파로 계승됨으로써 ‘자유방임(laissez-faire)’ 자본주의로 이어졌다. 20세기 후반에 들어와서는 프리드만(Milton Friedman)을 필두로 하는 시카고학파가 자유주의 경제철학을 대변하면서 기업의 궁극적인 목표가 주주들의 부(富)를 극대화하는 데 있다는 점을 강조하였다. 이들의 견해는 시장의 문제들이 시장 내에서 자연스럽게 해결될 수 있기 때문에 이를 왜곡시키는 어떤 개입도 허용해서는 안 된다는 것이었다. 1980년대 이후 신자유주의는 케인즈경제학과 복지사회, 사회주의 이념으로 인해 자유주의 경제철학이 훼손되었다고 보고, 이를 되살려야 한다는 목소리를 높여왔다. 하지만 21세기에 들어서면서 이러한 신자유주의 경제철학에 대한 반발과 비판이 거세게 일어났는데, 이해당사자주의의 등장은 이러한 사조의 변화와 밀접하게 연관되어 있다.

2) 조정 자본주의의 출현과 다중이해당사자주의

고도로 복잡해진 사회 속에서 기업이 주주들의 이해관계를 극대화하는 효율적 시장의 행위자라고 간주한다면 이는 지극히 단순한 시각이다. 기업은 이보다 훨씬 더 복잡한 일을 수행하는데, 이런 현실을 고려한 새로운 시각의 필요성이 제기되기 시작했다. 이러한 대안적 관점에서는 기업이 주주들의 이익만을 추구하는 것이 아니라 전반적인 사회구조와 정치를 반영한다는 점에 주목했다(Granovetter, 1985). 즉 주주들의 경제적 이해를 극대화하는 과정에서 다양한 장애요소들과 맞닥뜨리게 되는데, 이는 곧 기업이라는 행위주체가 경제적 기능만을 수행하는 계약관계가 아니라 다양한 갈등과 이해관계를 조정하는 사회적 역할에 의해 규정되어야 한다는 것을 뜻한다. 기업 거버넌스는 경제적, 기능주의적 차원이 아니라, 보다 넓은 맥락에서 사회적, 정치적 공동체 안에 ‘내재된(embedded)’ 것으로 이해해야 한다는 것이다(Davis, 2005: 152).

기업활동이 사회 속에 ‘내재된’ 것이라는 시각은 여러 면에서 함축적인 의미를 지닌다. 순수한 경제적 관점에서 기업은 단지 이익을 창출하는 단위체

을 통해 ‘자율규제’를 달성하며 ‘계몽된 자기이익’을 구현한다; (2) 정부의 시장 개입은 최소한으로 유지한다(Davis, 2005: 147).

로 분류되지만, 경제라는 영역을 넘어서 거대한 ‘사회’를 상징할 경우 기업활동 외부에서는 훨씬 더 다양한 조직, 정부, 개인 등의 행위자들이 서로 영향을 미치고 있다. 예를 들어 노동조합은 기업이 주주들만의 이익을 극대화하지 못하도록 압력을 가한다. 정부는 기업활동이 국가 또는 전체 사회에 악영향을 미치지 못하도록 규제하거나 순기능적인 효과를 창출한다. NGO는 기업의 윤리와 소비자에 대한 서비스활동 등을 모니터링하면서 정부의 역할들을 보완한다. 기업활동에는 수많은 행위자들이 복합적으로 영향을 미치거나 영향을 받으면서 지속적으로 연계성을 유지해가고 있는 것이다. 기업 거버넌스의 기본 모델은 금융자본을 넘어 인적 자본의 역할과 중요성에 대한 인식을 바탕으로 하여 한층 광범위한 방식으로 규정되기 시작했다.

20세기 후반에 들어와 기업이 지닌 ‘내재성’으로부터 시작된 사회적 요구는 더욱 커지게 되었는데, 그로 인해 순수한 주주중심주의를 기반으로 한 자본주의는 더 이상 가능하지 않게 되었다. 특히 정부와 소비자, NGO, 협력기업 등과의 관계를 고려할 때 기업활동은 이제 외부와의 조율 없이는 불가능한 상황에 이르렀다. 이런 맥락에서 다중이해당사자주의는 기업 경영자들이 다양한 유형의 ‘이해당사자’의 요구에 부응하도록 함으로써 상호보완적인 상황을 창출하고, 사회 속에서 기업이 성공적으로 작동할 수 있도록 기여한다. 여기에는 ‘자발성(voluntarism)’ 철학이 그 배경을 형성하고 있는데, 이는 조직이 자발적으로 핵심 이해당사자들을 만족시켜야 한다는 것을 뜻한다. 다중이해당사자주의의 근간을 이루는 자발성 철학은 다음과 같은 몇 가지 점을 강조하면서 기업 관리에 혁신적인 가이드라인을 제시해왔다.

- 가. 다양한 이해당사자들 사이에 커뮤니케이션을 창출하고 실현한다.
- 나. 중요한 이슈에 관해서 이해당사자들과 협의한다.
- 다. 다양한 이해당사자들의 요구에 부응하기 위해 시장접근법을 활용하며, 필요에 따라 집단별로 수요조사를 실시한다.
- 라. 기업활동에 직접 관련되지 않는 이해당사자의 입장도 고려한다.
- 마. 이해당사자들의 관심사를 적극 반영하고 그들이 처한 환경에 관여한다.

- 바. 기업의 자원을 이해당사자들의 관심사에 부응하도록 배분한다.
 사. 이해당사자들에게 봉사하는 마음가짐을 갖는다(Freeman, 1984: 78-80).

이처럼 20세기 후반에 들어와 조정 자본주의의 중요한 철학적 기반을 형성한 '다중이해당사자주의'는 기업활동을 하나의 '협력과정'으로 인식하며, 이를 통하여 기업에 관여하는 다양한 행위자들의 이익을 도모한다. 기업 경영은 이러한 '사회적' 관계를 다루는 '전략적(strategic)' 관리이며, 그럼으로써 기업은 이해당사자들을 위한 공통의 가치를 창출해내는, 즉 '협력 렌트(cooperation rent)'를 만들어내는 장치이다. 여기에서 '협력'은 기업 거버넌스의 경제 및 윤리적 측면을 규정하는 최선의 가치로서, 이해당사자들을 관리하는 궁극적인 목표가 된다.¹² 협력활동에 참여하는 '이해당사자'는 다음과 같이 정의될 수 있다. "자원보유자로서 명시적이거나 암묵적인 계약을 통해 협력적 조직을 구성하는 집단으로서, 적절하면서 지속적인 거버넌스를 통해 거래를 실현하고 협력적 렌트를 창출하는 것을 목적으로 한다(Wieland, 2011: 231)."

결국 좁은 의미의 전통적 '주주중심주의'는 서구 '자유주의 시장경제'의 원리를 반영한 거버넌스 모델로서, 그리고 '다중이해당사자주의'는 자유주의적 시장질서를 근간으로 하되 다양한 생산요소 및 이해당사자들의 복합적인 이해관계를 고려하면서 그들 사이의 갈등과 문제를 해결하는 '조정(coordinated) 시장경제'의 원리를 반영한다. 조정 자본주의의 새로운 원칙으로서 다중이해당사자주의는 기업이라는 경제활동 주체의 역할과 책임을 확대하려는 성향을 보여 왔다. 이 역시 기업의 이익을 중시한다는 점에서는 주주중심주의와 같은 목표를 가지지만, 이를 달성하는데 있어 주주의 이익보다

12. 신고전파 경제학에서 '렌트(rent)'란 생산요소의 경제적 비용과 수입의 실제 차이를 의미하는 것으로서, 시장에서 결정되지 않는 비용과 편익의 요소를 모두 고려한 개념이다. 이런 점에서 이 개념은 '수익(profit)'과 다른 비(非)균형적 개념이다. 이해당사자의 개념과 관련하여 사용되는 '협력렌트'는 '개인'을 전제로 한 신자유주의적 렌트의 개념을 넘어 협력적인 자원 투입으로부터 만들어지는 렌트를 의미한다는 점에서 차이가 있으며, 단순한 금융적 이익뿐 아니라 다양한 형태의 이익도 포함한 개념이다 (Wieland, 2011: 239-240).

이해당사자를 더 많이 고려함으로써 비교우위와 부를 창출할 수 있다고 보는 점에서 차이가 있다. 따라서 다중이해당사자주의는 자본주의 원리를 수정해야 한다는 목소리가 높아지면서 기업 거버넌스의 모습에 중대한 변화를 야기한 일종의 조정 자본주의 원칙인 것이다.

역사적으로 다중이해당사자주의는 기업의 소유권이 집중되어 있어서 정책 결정권이 소수의 주주에게 과다하게 부여되어 있던 유럽 대륙에 그 기원을 두고 있다. 프랑스와 독일 등지에서는 이처럼 기업에 대한 주주들의 지배가 지나치게 강할 경우 기업의 사회적 역할에 해악이 된다고 보고 주주들의 권한을 제한하는 제도적 장치를 만들어왔다. 주주중심주의에 대항하여 ‘다중이해당사자’ 개념을 강조하고 서로 간에 다툼을 벌이는 주주들의 기회주의와 권력을 견제하는 것이 유럽의 기업 거버넌스에서 관찰할 수 있는 특징이었다. 경제적 제도주의는 이처럼 주주중심의 자유주의 시장경제 모델을 교정하기 위한 이론적 기반이었으며, ‘다중이해당사자주의’는 이러한 동기를 제도적으로 구현하기 위한 가이드라인이었다.

한편 미국의 경우에는 기업의 소유권이 분산된 경우가 많았기 때문에 기업 거버넌스의 구조를 논하는데 있어 기업의 사회적 역할보다는 주주-관리자의 관계가 더 중시되었다. 특히 ‘대리인(agency)’으로서 관리자는 상당한 정도의 자율권이 보장되었고, 기업을 운영하는데 있어 주주들의 이익을 어떻게 보호할 것인가에 초점이 맞추어졌다(Gelter, 2011: 676-678). 하지만 2001년의 엔론(Enron) 사태와 같은 대규모의 시장실패 사례는 주주중심주의가 얼마나 큰 병폐를 낳을 수 있는지를 잘 드러냈다. 이러한 문제는 기존의 자유주의적 경제이론들이 기업 거버넌스의 ‘핵심’을 제대로 파악하지 못했고, 경제가 점점 ‘복잡성’을 더해가는 모습을 올바로 이해하지 못한 데에서 유래한다(Clarke, 2005: 604). 그렇다면 이와 같은 자본주의의 변화와 다중이해당사자주의 원리의 등장은 인터넷 거버넌스를 둘러싼 미국의 외교정책과 전략에 어떤 형태로 반영되었는가?

2. 신자유주의적 미국 외교정책과 다중이해당사자주의의 한계

1) 미국 외교정책의 경제적 기초와 인터넷

기술은 언제나 사회적, 제도적 ‘권력’의 한 형태로 간주된다. 기술은 한 시대에 걸쳐 어떤 사회가 이룩해낸 성과물로서, 정치적, 사회적, 경제적 도구가 자원이기 때문이다. 이런 측면은 인터넷 기술과 그에 대한 미국의 권력에 대해서도 동일하게 적용된다. 미국은 1960년대 이후 인터넷을 개발하고 유지해오면서 이러한 기술적 측면을 자신들의 사회정치적 ‘권력’과 경제적 ‘자원’으로 인식해왔다. 세계화의 추세와 더불어 신자유주의 사조가 미국 경제정책을 지배하기 시작하면서 인터넷의 관리와 통제를 둘러싼 미국 정부의 입장은 점차 체계화되었는데, 인터넷이라 공간이 시장경제를 떠받치는 새로운 경제활동의 영역으로서 다른 나라의 정부나 국제기구가 간섭하거나 통제할 가능성을 최소화하는 것이 주된 목표였다.

특히 미국은 오랫동안 외교정책의 핵심 기조로 ‘문호개방(Open Door)’ 원칙을 견지해왔다. 19세기 말과 20세기 초의 제국주의 시절부터 뒤늦게 출발한 제국으로서, 해외에서 자국의 이해관계를 도모하기 위한 방편으로 이러한 레토릭을 적극 구사하였다. 제2차 세계대전 이후 미국 주도하에 구축된 브레튼우즈(Bretton Woods) 체제 역시 일정한 제약 아래 과거의 자유주의 경제질서를 회복하겠다는 미국의 의지를 반영했다. 1980년대 이후 본격적으로 회복된 신자유주의 이데올로기와 그것을 바탕으로 한 세계화 추세는 과거의 ‘문호개방’ 원칙을 20세기 후반에 새롭게 포장한 것에 다름 아니었다. 미국은 강한 경제력과 군사력, 특히 기술자원을 바탕으로 다른 나라와의 자유무역을 통해 부를 축적해야 한다는 국가적 과제에 집착해왔는데, 이러한 성향은 정권의 성격을 막론하고 공통적으로 자리 잡고 있었다(McCarthy, 2015: 75-82).

특히 1990년대 클린턴 행정부에서는 이러한 자유무역 원칙과 미국의 헤게모니를 강화하는데 앞장섰다. 인터넷이라는 새롭게 부상하는 공간이 미국의 경제력을 증진시킬 수 있는 목적에 부합해야만 했다. 미국 정부는 인터넷 기술을 개발하고 유지하는데 많은 자금과 권한을 제공했으며, ICANN 체제 이

전에도 인터넷을 교육 및 민간영역에 활성화하기 위한 정책적 지원을 아끼지 않았다. 1997년부터 상무부가 IANA 관리권한을 부여하는 계약의 주체로 자리 잡은 이후 미국 정부는 인터넷 거버넌스가 미국의 경제적 이익을 도모하는데 활용되어야 한다는 원칙을 철저하게 준수했다.¹³ 클린턴 행정부는 글로벌 정보 인프라가 전자상거래와 같이 무역 전반에 중대한 영향을 미치기 때문에 이를 관리하는데 민간 영역이 주도권을 행사해야 한다는 입장을 고수했다. 각국 정부가 부당하게 이를 제한하거나 여기에 관여해서는 안 되며, 그들의 역할은 최소한으로 유지되어야 했다.¹⁴

1998년 ICANN 설립은 이러한 경제적 이해관계에 대한 고민을 더욱 생생하게 반영하고 있었다. 클린턴 행정부는 인터넷 거버넌스와 관련하여 ‘녹서(Green Paper)’와 ‘백서(White Paper)’를 통해 ICANN의 목적을 구체화시켰는데, 이 문서들은 무엇보다도 미국의 경제적 이익을 위한 도구로서 인터넷 공간을 관리하는데 초점을 두었다. 당시의 ‘녹서’에서는 인터넷 공간이 점차 상업화되는 추세 속에서 기존의 군사 또는 교육기관이 이를 관리하기에는 적절치 않다고 보고 새로운 DNS 관리 주체의 필요성을 언급하였다. 이러한 주체는 어디까지나 민간 기관으로서 시장에서 ‘경쟁’의 기능을 수행할 수 있어야 하며, 그럼으로써 상표권이나 지적 재산권 문제 등에 대응할 수 있어야 했다.¹⁵ 이어 발간된 ‘백서’에서도 IANA 기능이 민간에 의해 운영되어야 하며, 시장과 경쟁원리를 준수해야 한다는 점을 강조하였다.¹⁶ 이처럼 1990년대를 거치면서 신자유주의의 민영화와 자유화 구호가 인터넷 거버넌

13. 1997년부터 불거진 일반최상위도메인(gTLD) 양해각서(MOU) 분쟁은 인터넷의 기술적 관리를 자유화하려는 사용자 및 기술자들의 노력에 대하여 미국 정부가 적극 대응하면서 후자의 승리로 귀결되었다. 미국 정부는 인터넷 거버넌스의 민영화를 반대한 것은 아니었지만, 어디까지나 인터넷이라는 공간이 미국의 경제에 이익이 되어야 한다는 입장에서는 변함이 없었다(Mueller, 2002: 135-139).

14. 미국 정부는 프라이버시, 내용규제, 소비자 보호 등 인터넷 거버넌스와 관련된 최저의 관리방식은 ‘자율규제(self-regulation)’라고 보았다. White House, “A Framework for Global Electronic Commerce.” July 1, 1997.

15. NTIA, Department of Commerce, “A Proposal to Improve the Technical Management of Internet Names and Addresses.” February 20, 1998.

16. NTIA, Department of Commerce, “Statement of Policy on the management of Internet Names and Addresses.” June 5, 1998.

스를 위한 미국 정부의 기본계획에 적극적으로 반영되고 있었다.

이러한 정책 기조는 상무부와 ICANN 사이의 협약에도 그대로 드러나고 있었는데, 정부와 ICANN 모두 인터넷의 안정성과 대표성이라는 원칙과 더불어 ‘경쟁’이 ‘민간 중심의 상향식 조정’이라는 원칙을 강조함으로써 ICANN이 시장 메커니즘의 경쟁원리 및 소비자 선택권을 위해 노력해야 한다고 점을 명시하였다.¹⁷ DNS 관리에 있어 ICANN은 경쟁의 원리에 따라 정책을 집행해야 하며, 낮은 비용과 혁신, 소비자 선택과 만족이라는 가치를 최우선으로 중시해야 한다고 규정하였다. 치와 같이 미국 정부는 ICANN의 설립을 통해 인터넷 거버넌스가 ‘민영화’와 ‘상업화’의 추세를 따르도록 하는데 공을 들였다(Carr, 2016: 64).

2) 국제사회의 요구에 대한 미국의 대응

WSIS에서는 이러한 미국의 입장과 그에 도전하는 다른 나라들 사이에 갈등이 공식적으로 표면화되었는데, 당시 미국은 인터넷 거버넌스에 대한 비판을 극복할 대안이 절실한 상황이었다. 결국 튀니스 어젠다를 통해 정부의 개입과 간섭을 최소화한 형태의 거버넌스 모델을 제시하였는데, 이것이 바로 ‘다중이해당사자주의’라는 조정 자본주의적 타협책이었다. 미국은 기술적으로 인터넷 거버넌스를 얼마든지 독점할 수 있었지만, 정당성을 확보하기 위한 목적에서 이 원칙을 받아들이기로 한 것이다. 미국의 이러한 입장은 2012년 국제통신규약을 개정하기 위해 소집된 국제통신 세계회의에서도 반복되었다. WSIS 이후 국제기구를 중심으로 미국의 인터넷 거버넌스 체제에 대한 비판이 계속되었지만, 미국은 정보의 흐름에 대한 자유롭고 개방적인 접근이 바람직하다는 점에서 인터넷에 대한 규제레짐이 불필요하며, 탈규제, 자유화, 민영화 등 시장중심적 해법이 바람직하다는 점을 강조해왔다.¹⁸

미국 정부의 적극적인 ‘다중이해당사자주의’ 수용에도 불구하고, 인터넷 거

17. NTIA, Department of Commerce and ICANN, “Memorandum of Understanding between the U.S. Department of Commerce and Internet Corporation for Assigned Names and Numbers.” November 25, 1998.

18. 시장중심적 해법의 수혜자는 대부분 ‘구글(Google)’과 같이 정보산업 분야에서 경쟁 우위를 지니고 있는 미국의 거대기업들이다(Powers and Jablonski, 2015: 120).

버넌스에 있어 이 원칙의 근본적인 취지가 충분히 구현되었다고 보기는 어렵다. 다중이해당사자주의가 시장자본주의에 그 뿌리를 두고 있으며, 기업의 사회적 역할을 보완하기 위한 일종의 ‘타협책’으로 제시된 것이라는 점에서 그러하다. 미국 정부와 ICANN이 규정하고 있는 ‘이해당사자’ 범주에는 ICANN, 각국 정부, 국제기구, 민간기업, 시민사회, 그리고 인터넷 소사이어티(ISOC), 인터넷 아키텍처 이사회(IAB), 인터넷 엔지니어링 태스크포스(IETF), 인터넷 엔지니어링 운영그룹(IESG), 인터넷 연구 태스크포스(IRTF), 월드와이드웹 컨소시엄 등의 ‘인터넷 공동체’가 포함된다(Bygrave and Bing, 2009: 95-114; Kurbalija, 2010: 159-173).

눈에 띄는 점은, ICANN을 비롯하여 ISOC, IAB, IETF 등 인터넷 공동체 대다수가 미국 국무부, 상무부, 통신회사 및 ICANN의 전현직 간부와 전문가들로 연결되어 있다는 사실이다.¹⁹ 다양한 이해집단을 대변하면서 상향식 논의를 통해 정책결정이 이루어진다고 하는 다중이해당사자주의의 철학에도 불구하고, 실제의 인터넷 거버넌스는 대단히 비대칭적이고 불균등한 권력관계를 바탕으로 작동하고 있는 것이다.

이와 같은 문제점들이 지속된다면 미국이 주창해온 인터넷 거버넌스는 ‘다중이해당사자주의’라는 레토릭에도 불구하고 심각한 제약을 벗어날 수 없다. 우선 인터넷이라는 ‘공유재’를 관리하는데 필요한 정당성 문제를 해결하기 어렵다. 이러한 정당성의 결핍은 ICANN 체제가 미국 정부의 민영화 계획에도 불구하고 효과적으로 작동하기 어려울 수 있다는 전망으로 이어진다. WSIS 이후 국제사회의 인터넷 담론을 주도하고 있는 IGF에서도 다중이해당사자주의 모델이 활발하게 언급되고 있지만, 이것이 미국 정부의 의도와 동일한 맥락에서 해석될 수 없기 때문이다. 다시 말해 국제기구 등 국제사회는 ‘다중이해당사자주의’가 미국 정부의 독점적인 거버넌스로부터 탈피하기 위한 원칙이라고 이해하는 반면, 미국 정부는 이것이 권위주의적 정부의 인터넷 검열과 개입을 최소화하고 자유시장경제의 효율적인 작동을 보장하는 장치로 받

19. 예를 들어 ISOC은 전 세계에 걸쳐 65,000명의 회원과 100여개의 지부, 145개의 기관회원으로 구성되어 인터넷 공동체를 대표하는 기구라는 점을 강조하고 있다. 하지만 소수의 회원들이 ISOC의 운영을 장악하고 있다는 점에서 이 조직의 한계가 드러난다(Powers and Jablonski, 2015: 144).

아들이고 있는 것이다.

이러한 차이와 문제점은 결국 ‘다중이해당사자주의’로 포장된 오늘날의 인터넷 거버넌스에 드리운 어두운 그림자에 주목하게 만든다. 우선 이 개념은 이해당사자들 사이의 ‘관계’에 초점을 맞추으로써 경제적 차원을 넘어 정치적 투쟁, 또는 권력다툼의 측면을 포괄한다. 즉 IANA 관리 권한이 완전하게 국제기구로 이양되기 전에는 미국 정부가 어떤 타협책을 제시하더라도 ICANN을 둘러싼 이해당사자들 사이의 권력다툼을 극복하기 어렵다. 비록 ICANN이 정당성과 투명성을 확보할 수 있는 이사회 구조를 채택했다고 하지만, 이 기구가 과연 누구에게 ‘책임’을 질 것인가는 미국이 단독으로 결정할 수 없다(DeNardis, 2014: 229-230).

미국이 주창해온 ‘다중이해당사자주의’는 그동안 인터넷 공동체를 구축하고 여기에 참여해온 소수의 구성원들 사이에서만 배타적으로 작동하는 원칙이라는 점에서 또 다른 한계를 지닌다. 앞서 언급한대로, 만약 인터넷이 ‘글로벌 공유재’라면 지구적 차원의 이해당사자들을 모두 포괄할 수 있어야 한다. 이것은 아직 인터넷을 접하지 못했지만 앞으로 그럴 가능성이 큰 개발도상국의 사용자와 관련 기업, 그리고 미래 세대의 이해관계를 아우르는 포괄적인 거버넌스 구조를 요구한다. 하지만 지금까지 논의되어온 다중이해당사자주의는 개념적으로나 경험적으로 대단히 좁은 범위에 국한되고 있다. 이는 곧 기존의 ICANN 체제를 뛰어넘는 새로운 인터넷 거버넌스 구조가 필요하며, 이를 통해 다양한 이해당사자들의 진정한 이해관계를 반영할 수 있는 관리가 필요하다는 판단을 낳는다.

IV. 인터넷 거버넌스와 다중이해당사자주의의 국제정치적 함의

1. 효율성에서 정당성으로: 인터넷 거버넌스의 새로운 요구조건

인터넷은 기술적 특성상 지구촌의 모든 사람들에게 이익을 가져다주는 하나의 ‘공유재’ 또는 ‘공공재’로 간주되고 있다(Mueller, 2012: 39-41). 동시에 인터넷은 미국의 군사기술로 개발되어 오랫동안 ‘사유재’로서 관리되어온 역사를 지니고 있다. 이러한 중첩적 속성으로 말미암아 1990년대 이후 인터넷 거버넌스를 둘러싼 갈등이 점차 커져 왔다. 이러한 갈등은 IANA 기능에 대한 감독권뿐 아니라 인터넷 자원을 어떻게 배분하고 규제할 것인가를 둘러싸고 계속 확산되는 추세이다. 그동안 인터넷 거버넌스를 독점해온 미국 정부와 ICANN 체제에 대한 반발은 기존의 자유주의적 시민사회와 엔지니어 집단 이외에도 권위주의 정권의 지배를 받는 다양한 국가로부터 야기되고 있다.²⁰ 그리하여 ‘사유재’로서 인터넷을 관리해온 미국 정부와, 이것이 지닌 ‘공유재’의 속성을 뒤늦게 인식한 국제사회 사이에 초기 단계의 타협으로 이루어진 것이 바로 ‘다중이해당사자주의’인 것이다.

다중이해당사자주의의 원칙이 튀니스 어젠다에서 합의될 당시 이것이 민주주의의 정신을 구현하기 위한 것이었음은 분명하다. 우선 이를 실천하기 위한 절차로서 ‘상향식’ 의견수렴 메커니즘과 참여 민주주의 방식이 선호되었다. 본래 민주주의적 참여는 좁은 의미에서 ‘대의제’ 방식으로 운영되어 왔는데, 이는 시민사회가 자신들의 이익을 대변하는 대표를 선출하여 파견하는 것을 의미했다. 이에 비하여 직접 참여 민주주의는 시민사회의 모든 구성원들이 의사결정에 동참하는 것을 말하는데, 다중이해당사자주의는 바로 이러

20. 인터넷 거버넌스 독점에 대한 반발은 1960년대 이후 지속적으로 발전해온 인터넷의 역사가 개방에서 거부, 통제, 경쟁의 시대로 접어들었다는 것을 의미한다(Deibert et al., 2012: 6-18).

한 ‘직접 참여’를 통해 민주주의 정신을 구현한다는 정신을 내세운다. 또한 참여자들 사이의 ‘평등’을 전제로 각각의 역할과 책임을 부여하는 ‘포용적(inclusive)’ 이데올로기를 지향한다(Doria, 2014: 120-123). 이는 다중이해당사자주의가 사유재를 근간으로 하는 자본주의 질서를 유지하면서도 점증하는 ‘평등’의 요구를 동시에 수요하기 위한 타협책이라는 점을 잘 보여준다.

하지만 인터넷 거버넌스의 이러한 중첩적 속성으로부터 그 한계가 노정되고 있다는 점도 부인하기 어렵다. 우선 미국 정부의 위상과 다른 나라의 권한이 균형적인 관계에 있다고 보기 어렵다. 다중이해당사자의 철학이 모든 참여자의 ‘올바른 균형(right balance)’을 지향함에도 불구하고 현실은 엄청난 정도로 비대칭 관계에 놓여 있다(Jensen, 2005: 37-38).²¹ ICANN의 민영화와 자유화가 상당한 수준으로 확보되기는 했지만, 미국 정부는 여전히 루트 서버 관리 권한을 유지하고 있으며, 주요 이해당사자 집단의 구성원 선출에도 영향력을 행사한다. 이처럼 인터넷 거버넌스에 참여하는 이해당사자들 사이의 불평등 관계가 지속될 경우 그 정당성을 확보하는데 어려움이 있다. 이런 점에서 현재의 다중이해당사자주의가 여전히 ‘기술 제국주의(techno-imperialism)’의 구호라는 비판도 제기되고 있다(Hill, 2014: 86).

지금까지의 인터넷 거버넌스는 ‘효율성’의 논리에만 집착해왔다. 1990년대의 신자유주의적 시장 논리에서 시작하여 2000년대의 조정 자본주의적 다중이해당사자주의에 이르기까지, 인터넷 거버넌스는 미국의 경제적 기회를 극대화하는 방향으로 운영되어왔다. WSIS 이후 ‘정당성’ 확보에 대한 국제사회의 요구에 어느 정도 부응하기는 했으나 그 속도는 매우 느린 상황이다. 그러므로 ICANN을 포함한 기존의 인터넷 거버넌스 관리기구의 정당성 문제가 아직 충분하게 매듭지어졌다고 보기 어렵다. 그렇다면 현재의 인터넷 거버넌스를 떠받치는 원칙으로서 ‘다중이해당사자주의’는 대단히 불완전하면서도 취약성을 안고 있는 하나의 정치적 ‘레토릭’에 불과하다. ICANN이 진정한 민주주의를 구현하기 위해서는 모든 인터넷 사용자들과 이해당사자들에

21. 이러한 비대칭적 관계는 구조적 차원의 ‘민주주의 결핍(democratic deficit)’으로 표현된다. 명목적으로는 모든 이해당사자가 참여할 수 있지만, 현실적으로는 개발도상국의 불리한 지위, 언어의 제약, 기술적 전문성 등의 제약요인으로 인해 공정한 민주주의를 보장하기 어렵다(Jensen, 2005: 36).

게 대한 ‘정치적 책임’을 질 수 있어야 하지만, 아쉽게도 현실은 그에 미치지 못하고 있다(Mueller, 2010: 266).²²

2. 글로벌 공유재와 민주주의 거버넌스: 다중이해당사자주의의 신화

인터넷 거버넌스는 무정부상태의 국제정치에서 인터넷이라는 공유재를 어떻게 관리할 것인가에 관한 심각한 문제로 인식되어 왔다. 일찍이 루소(Jean-Jacques Rousseau)는 인간들 사이의 불평등 문제에서 초래된 사회문제를 해결하기 위해 ‘사회계약’이 이루어졌다고 주장한 바 있다. 이러한 관념은 인터넷 거버넌스의 문제에 두 가지 시사점을 던져주는데, 하나는 어떻게 모든 이해당사자들을 ‘평등’의 관점에서 포용할 것인가의 문제이다. 다른 하나는 그들에게 부여된 자유의 결과로 인해 초래된 ‘불평등’을 얼마만큼 관용할 것인가 하는 점이다(Bonafous-Boucher and Rendtorff, 2016: 64).

다중이해당사자주의는 조정 자본주의라는 역사적 맥락 속에서 새롭게 부각된 ‘불평등(기존의 ICANN 중심 체제)’과 ‘평등(정당성에 대한 새로운 요구)’ 사이의 ‘타협’의 결과로서 해석될 수 있다. 이는 사적 이익을 추구하는 개인주의적 자유주의와, 공유재로 대표되는 집단적 이해관계를 도모하는 공동체주의 사이의 절충안이기도 하다(Weber, 2010: 73). 이런 점에서 다중이해당사자주의가 진정으로 전체 인터넷 공동체를 대표하는 이데올로기로 간주되기는 어렵다.

오늘날 인터넷 거버넌스를 상징하는 다중이해당사자주의는 미국 정부와 기존의 인터넷 공동체를 지배하고 있는 핵심 세력들에게 지나치게 비대한 권력을 부여하면서 이를 과장된 방식으로 정당화하려는 하나의 ‘레토릭’에 머물러 있다. 하버마스(Jürgen Habermas)는 그의 공론장 이론을 통해 민주주의 절차의 중요한 기준을 제시한 바 있는데, 이해당사자들의 상호의존성과 정보

22. 뮐러(Milton Mueller)는 인터넷 거버넌스가 ‘다중이해당사자주의’의 구호 아래 놓이게 된 상황을 빗대어 새로운 ‘이즘(ism)’이 등장했다고 신랄하게 비판한다. 그에 따르면 다중이해당사자주의가 마치 거버넌스의 만병통치약처럼 간주되면서 여기에 무조건적으로 순응해야 한다는 부당한 압력이 형성되어왔다(Mueller, 2010: 264).

공유, 상호학습과 협상을 통한 공동의 문제해결 등을 포함된다(Powers and Jablonski, 2015: 136).

하지만 이러한 모델은 단지 이상형에 불과하다. 현실에서는 권력의 지나친 비대칭성과 배타성으로 인하여 거버넌스에서 소외된 행위자들이 다수를 차지한다. 정보산업 분야의 강대국과 대기업의 영향력 아래에 놓인 개발도상국, 인터넷 사용자, 그리고 인터넷 자원에 아직 접근하지조차 못하고 있는 수많은 잠재적 이해당사자들이 여기에 속한다. 그만큼 다중이해당사자주의는 공론장 개념을 구현하겠다는 이상적인 목표를 지향하면서도, 전통적인 강대국의 시장우선 전략을 떠받치는 자유주의적 다원주의 이념의 그늘에서 벗어나지 못하고 있다(Edmunds and Wollenberd, 2001: 234-236). 그것은 글로벌 공동체의 공유재를 관리하기 위한 진정한 상향식 민주주의 거버넌스의 원리가 되기에는 여전히 부족한 상황이다.

V. 결론

인터넷은 기술의 결과로서 초기에는 일종의 '사유재'처럼 다루어졌지만, 전 세계가 그 효과를 공유하고 인터넷 연결에 동참하게 되면서 점차 '공유재'로서의 면모를 띠기 시작했다. 인터넷 기술은 하나의 통합된 관리를 필요로 하며, 지금까지 IANA 기능과 권한은 이러한 공유재 관리의 핵심적인 요소로 자리매김해왔다. 미국 정부가 사유재로서 인터넷에 대한 관리와 감독을 지속해왔지만, 1990년대 말 ICANN의 설립, 2000년대 중반 WSIS 개최 및 IGF 출범을 통해 글로벌 차원의 공유재로서 인터넷 거버넌스 문제를 해결하는데 있어 첫걸음을 내딛기 시작했다. 이후 인터넷 공간의 다자적인 관리방식을 둘러싸고 오랜 줄다리기가 계속되었고, 2016년 ICANN의 권한 이양으로 거버넌스를 둘러싼 논란은 일단락되는 듯 보였다. 그리고 '다중이해당사자주의'는 이러한 패러다임 변화를 정당화해주는 하나의 원칙이자 글로벌 거버넌스의 민주주의를 떠받치는 이데올로기로 간주되어왔다.

그렇지만 이 논문에서 살펴본 바와 같이, 다중이해당사자주의는 그 자체로서 자본주의의 환경 변화에 부응하여 하나의 대안으로 제시된 기업 경영의 논리를 정치적 거버넌스로 확장한 것에 불과하다. 과거 주주중심주의에 치우쳤던 기업 거버넌스가 사회정치적 복잡성이 증가하고 이해관계의 충돌이 빈번해지면서 일종의 타협책으로 변모한 것이 바로 다중이해당사자주의인 것이다. 자본주의와 자유시장의 논리가 지배하는 미국이 글로벌 공유재를 관리하는데 있어 이러한 타협적 원칙을 받아들였다는 사실은 전혀 이상하지 않다. 하지만 국제기구 및 다른 국가들이 대안을 요구하는 IGF 등의 장소에서조차 이러한 다중이해당사자주의가 구호로 등장하고 있다는 사실은 매우 흥미롭다. 이러한 현상은 아마도 ‘다중이해당사자주의’가 전통적인 민주주의와 직접 참여의 원칙을 그대로 경제적 거버넌스에도 적용될 수 있다는 착각에서 비롯된 것일 수도 있다.

인터넷 거버넌스는 기술의 발전을 통해 전 세계가 하나로 연결되는 네트워크 시대의 핵심적인 국제정치 현안이 되고 있다. 이 논문에서는 그와 같은 현안을 해결하는데 있어 중요한 역할을 수행해온 ICANN과 미국 정부의 입장을 살펴보고, 이것이 진화를 거듭하면서 어떻게 지금의 다중이해당사자주의 원칙으로 자리 잡게 되었는가를 논의하였다. 그 결과 지금까지 논의되어 온 다중이해당사자주의는 근본적으로 자본주의 관리를 위한 임시적인 대안으로 제기된 것으로서, 이것이 궁극적으로 글로벌 시민사회와 다수의 국가들을 대표하는 진정한 민주주의 모델이라고 보기에는 아직 부족하다는 점을 지적하였다. 아울러 이러한 원칙이 지금까지 인터넷 기술의 개발에 앞장서온 미국의 이해관계를 지속적으로 유지하면서 점증하는 국제사회의 요구에 부응해야만 하는 딜레마 속에서 선택된 일종의 타협책이라는 점도 언급하였다. ICANN 설립 이후 지금까지 거듭되어온 인터넷 거버넌스의 개선을 위한 노력이 당분간 계속될 것으로 전망되고 있는 바, 이 논문에서는 다중이해당사자주의의 ‘신화’를 밝혀냄으로써 관련 논의를 진전시키는데 일조하고자 하였다.

참고문헌

- 유인태·백정호·안정배. 2017. 「글로벌 인터넷 주소자원 거버넌스의 변천: IANA 관리 체제 전환을 통한 다중이해당사자 원칙의 재확립」. 『국제정치논총』 57집 1호. pp. 41-74.
- 이영음. 2013. 「인터넷 거버넌스 모델로서의 멀티스테이크홀더」. 『인터넷정보학회지』 14권 3호. pp. 21-33.
- Bonnafoous-Boucher, Maria and Jacob Rendtorff. 2016. *Stakeholder Theory: A Model for Strategic Management*. Switzerland: Springer.
- Bowie, Norman B. and Meg Schneider. 2011. *Business Ethics for Dummies*. Indianapolis, IN: Wiley Publishing.
- Bygrave, Lee A. and Terje Michaelsen. 2009. "Governors of Internet." In Lee A. Bygrave and Jon Bing (eds.), *Internet Governance: Infrastructure and Institutions*. Oxford: Oxford University Press. pp. 92-125.
- Carr, Madeline. 2016. *US Power and the Internet in International Relations: The Irony of the Information Age*. New York: Palgrave Macmillan.
- Clarke, Thomas. 2005. "Accounting for Enron: Shareholder Value and Stakeholder Interests." *Corporate Governance*, 13(5): 598-612.
- Davis, Gerald F. 2005. "New Directions in Corporate Governance." *Annual Review of Sociology*, 31: 143-162.
- Deibert, Ronald, John Palfrey, Rafal Rohozinski, and Jonathan Zittrain. 2012. "Access Contested: Toward the Fourth Phase of Cyberspace Controls." In Ronald Deibert et al. (eds.), *Access Contested: Security, Identity, and Resistance in Asian Cyberspace*. Cambridge: The MIT Press. pp. 3-20.
- DeNardis, Laura. 2014. *The Global War for Internet Governance*. New Haven: Yale University Press.
- Doria, Avri. 2014. "Use [and Abuse] of Multistakeholderism in the Internet." In Roxana Radu, Jean-Marie Chenou and Rolf H. Weber (eds.), *The Evolution of Global Internet Governance: Principles and Policies in the Making*. Heidelberg: Springer. pp. 115-138.
- Edmunds, David and Eva Wollenberg. 2001. "A Strategic Approach to Multistakeholder Negotiations." *Development and Change*, 32: 231-253.
- Feenberg, Andrew. 2002. *Transforming Technology: A Critical Theory Revisited*. Oxford: Oxford University Press.
- Freeman, R. Edward. 1984. *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman.
- Gelter, Martin. 2011. "Taming or Protecting the Modern Corporation? Shareholder-

- Stakeholder Debates in a Comparative Light.” *NYU Journal of Law and Business*, 7: 641-750.
- Granovetter, Mark. 1985. “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness.” *American Journal of Sociology*, 91: 481-510.
- Hardin, Garrett, 1968. “The Tragedy of Commons.” *Science*, 162(3589): 1243-1248.
- Hill, Richard. 2014. “Internet Governance: The Last Gasp of Colonialism, or Imperialism by Other Means?” In Roxana Radu, Jean-Marie Chenou and Rolf H. Weber (eds.), *The Evolution of Global Internet Governance: Principles and Policies in the Making*. Heidelberg: Springer. pp. 79-94.
- Jensen, Willy. 2005. “Internet Governance: Striking the Appropriate Balance Between All Stakeholders.” In William J. Drake (ed.), *Reforming Internet Governance: Perspectives from the Working Group on Internet Governance*. New York: United Nations. pp. 35-40.
- Jørgensen, Rikkie Frank and Henrik Lindholt. 2007. In Erik Andersen and Birgit Lindsnaes (eds.), *Towards New Global Strategies: Public Goods and Human Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff. pp. 327-334.
- Krasner, Stephen. 1982. “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables.” *International Organization*, 36(2): 185-205.
- Kurbalija, Jovan. 2010. *An Introduction to Internet Governance*. Malta: DiploFoundation.
- Lessig, Lawrence. 2012[2001]. *The Future of Ideas*. 이원기 옮김, 『아이디어의 미래』. 서울: 민음사.
- Malcolm, Jeremy. 2008. *Multi-Stakeholder Governance and the Internet Governance Forum*. Perth: Terminus Press.
- Mathiason, John. 2009. *Internet Governance: The New Frontier of Global Institutions*. London: Routledge.
- McCarthy, Daniel. 2015. *Power, Information Technology, and International Relations Theory*. New York: Palgrave Macmillan.
- Mueller, Milton. 2002. *Ruling the Root: Internet Governance and the Taming of Cyberspace*. Cambridge: The MIT Press.
- _____. 2010. *Networks and States: The Global Politics of Internet Governance*. Cambridge: The MIT Press.
- _____. 2012. “Property and Commons in Internet Governance.” In Eric Brousseau, Meryem Marzouki and Cécile Méadel (eds.), *Governance, Regulations and Powers on the Internet*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 39-62.
- Powers, Shawn and Michael Jablonski. 2015. *The Real Cyber War: The Political Economy of Internet Freedom*. Urbana: University of Illinois Press.
- Weber, Rolf. 2010. *Shaping Internet Governance: Regulatory Challenges*. Berlin: Springer.
- Wieland, Josef. 2011. “The Firm as a Nexus of Stakeholders: Stakeholder Management and Theory of the Firm.” In Alexander Brink (ed.), *Corporate Governance and Business Ethics*. Dordrecht: Springer. pp. 225-244.

Williamson, Oliver. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.

Internet Governance and the Myth of Multistakeholderism

Byoung Won Min

Professor, Ewha Womans University

This paper discusses the complex nature of multistakeholderism which has been taken for Internet Governance. In particular, it analyzes why the U.S. government has accepted this principle and what are its historical backgrounds and motivations as a foundation of Internet Governance. The paper shows that the principle of multistakeholderism is still a kind of myth, and that we have to go farther in order to implement a more desirable Internet Governance. Technical requirements of Internet Governance and many rounds of disputes over them are introduced in this paper with the history of multistakeholderism as a consensus. Also the paper investigates of historical origins and the capitalist nature of multistakeholderism, and analyzes the process of it to become a principle of Internet Governance. Political implications of multistakeholderism is to follow this story with regard to Internet Governance in the future.

Keywords: Internet Governance, Multistakeholderism, Internet Addresses and Numbers, ICANN, IGF

