

인터넷내용규제 입법과정에 관한 정책네트워크 분석

송 성 수*, 권 기 창**

이 논문은 정책네트워크의 시각을 바탕으로 2000~2001년에 전개된 인터넷내용규제 입법과정을 세 가지 국면으로 구분하여 분석하였다.

제1국면에서는 정보통신부가 내용등급제 도입을 골자로 하는 정보통신망이용촉진에 관한법을 개정안을 발표하면서 상당한 논쟁이 촉발되었다. 제1국면의 주요 행위자는 정보통신부, 정보통신윤리위원회, 반대단체, 네티즌이었다. 제1국면에서는 갈등적 상호작용이 지배적이었으며 권력의 집중성이 없는 분산형 구조를 보였다.

제2국면에서는 국회의 심의·의결과정을 거쳐 내용등급제가 삭제된 형태로 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률이 공포되었다. 제2국면의 주요 행위자는 국회의원, 정보통신부, 반대단체, 네티즌이었다. 제2국면에서도 갈등적 상호작용이 지배적이었으며 국가가 중심 행위자의 역할을 맡으면서 집중형의 구조를 보였다.

제3국면에서는 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률이 공포된 후 시행령이 마련되는 과정을 거쳤다. 제3국면의 주요 행위자는 정보통신부, 정보통신윤리위원회, 반대단체였다. 제3국면에서는 갈등적 상호작용이 어느 정도 완화되는 형태를 보였고, 정보통신부가 의견을 조율하면서 집중형 구조가 유지되었다.

인터넷내용규제에 관한 논쟁이 적절히 종결될 수 있었던 배경으로는 관련 정부부처가 하나였다는 점, 해당 기술이 현실적 문제의 성격을 띠었다는 점, 관심집단이 동조 집단으로 발전할 수 있었다는 점 등을 들 수 있다.

[주제어] 인터넷내용규제, 입법과정, 정책네트워크, 행위자, 상호작용, 구조

1. 서론

* 한국과학기술정책연구원 부연구위원
전자우편 : triple@stepi.re.kr

** 한양사이버대학교 교수
전자우편 : window@hycu.ac.kr

정보통신기술과 생명공학기술로 대표되는 신기술은 긍정적인 측면과 함께 부정적인 측면을 동시에 가지고 있다. 이에 따라 신기술을 진흥시키려는 측과 그 부작용을 최소화하려는 측 사이에서 사회윤리적 이슈에 대한 논쟁이 빈번히 촉발되고 있다. 신기술의 사회윤리적 논쟁은 주로 입법과정을 매개로 전개되어 왔으며 인터넷내용규제와 생명윤리가 주요한 이슈로 부각되어 왔다. 이 논문에서는 인터넷내용규제에 관한 사회윤리적 논쟁을 다룬다. 그동안 생명윤리에 관한 논쟁은 어느 정도 분석되어 왔지만(박은정, 2003; 김훈기, 2003; 이영희, 2003), 인터넷내용규제에 관한 논쟁은 본격적으로 검토되지 않았다고 볼 수 있다.

신기술의 사회윤리적 쟁점에 관련된 논의는 대부분 특정한 사회집단의 이해관계에 속박되어 있기 때문에 논쟁의 생산적 발전과 사회적 합의의 도출을 위해서는 제3자의 입장에서 객관적으로 접근하는 것이 필요하다. 이러한 맥락에서 이 논문에서는 신기술의 사회윤리적 논쟁에서 주요 이슈를 직접적으로 평가하는 방법을 지양하고 논쟁 자체의 성격을 분석하는 방법을 채택하고자 한다. 즉, 입법과정을 매개로 전개된 인터넷내용규제에 관한 사회윤리적 논쟁의 전개과정과 동학을 규명함으로써 그러한 논쟁이 어떤 특징을 보이고 있는지를 논의하고자 하는 것이다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 2절에서는 신기술의 사회윤리적 논쟁을 분석하는 이론적 자원을 정책네트워크 이론에서 찾으면서 기존의 연구문헌에 대한 검토를 바탕으로 이 논문에서 사용할 분석요소를 구성한다. 이어 3~5절에서는 2000~2001년에 전개된 인터넷내용규제 입법과정에서 정책네트워크가 변화하는 양상을 신문기사, 공청회 자료, 국회 내부문건 등을 활용하여 검토한다. 보다 체계적인 논의를 위하여 인터넷내용규제 입법과정을 입법안 준비, 입법안 심의, 시행령 마련의 세 가지 국면으로 구분하였다. 마지막 6절에서는 분석의 결과를 요약하면서 신기술의 사회윤리적 논쟁에 대한 몇 가지 논점을 제기할 것이다.

2. 분석 시각: 정책네트워크 이론

1) 정책네트워크 이론의 전개

정책과정에는 수많은 행위자들이 참여하며 정책은 이러한 행위자들 사이에서 벌어지는 복잡한 상호조정 산물에 해당한다. 이처럼 정책이 사회적 과정으로 파악되면서 관련 행위자들의 참여 문제는 정책과정 연구의 핵심적 주제로 부상하고 있다(송희준, 1992: 69). 정책과정의 역동성을 파악하기 위해서는 행위자의 성격에 대한 분석에 그칠 것이 아니라 행위자간의 상호작용과 그것의 구조를 강조하는 접근법을 모색할 필요가 있다. 이는 정책과정에서 행위자들 사이에 일종의 네트워크가 형성된다는 점을 함축하고 있다.

정책과정의 주요 행위자인 정부와 이익집단의 관계에 대해서는 그동안 활발한 논의가 이루어져 왔다. 이에 관한 대표적인 이론으로는 다원주의와 조합주의를 들 수 있다. 다원주의에 따르면, 정책과정에는 다수의 행위자들이 영향을 미치며 각 행위자가 다양한 채널을 동시에 사용하기 때문에 특정한 행위자가 정책과정을 독점하지 못한다. 이에 반해 조합주의는 공공정책을 형성하고 실행하는 과정에서 몇몇 조직화된 이익집단들이 개인과 국가 사이에서 중요한 중개역할을 수행한다고 파악한다. 다원주의는 교환적 관점에 입각하고 있는 반면 조합주의는 위계적 관점을 채택하고 있는 것이다.

그러나 다원주의와 조합주의는 정부와 이익집단 사이의 관계를 충분히 설명하지는 못한다는 비판을 받았다(유훈, 1998). 두 이론 모두 정부와 집단의 관계가 정책 분야에 따라 지극히 다양하다는 사실을 간과하고 있는 것이다. 예를 들어 거시적 차원에서 한 국가가 다원주의 체계에 해당한다 하더라도 특정한 정책 분야에서는 조합주의적 형태가 나타날 수 있다. 게다가 정책과정에서 이해당사자들은 계속해서 변화하며 동시에 그들의 관계도 매우 다양한 형태를 띠게 된다. 사실상 다원주의와 조합주의의 차별성은 각 이론에서 분화된 하위모형들이 증가하면서 점점 퇴색하게 되었다.

이러한 맥락에서 정책과정에 참여하는 행위자들의 관계에 대한 다양한 유

형들을 포함하는 이론을 개발할 필요성이 제기되었다. 그것은 1980년대에 들어와 서구의 대부분의 국가들이 정부와 이익집단의 협력관계를 기초로 하는 네트워크의 구축을 모색하게 되면서 더욱 강화되었다(Kennis and Schneider, 1991: 34-36). 이에 유럽과 미국의 일군의 학자들은 정책네트워크 이론을 표방하면서 정책과정에 참여하는 행위자들 사이의 상호작용과 특징을 규명하기 시작하였다. 정책네트워크는 “특정한 정책 분야에 관심을 가지고 참여하는 행위자들의 집합체에서 일정한 관계가 형성된 것”을 지칭한다(정정길, 1997: 227).

1980년대 이후에 정책네트워크에 대한 논의가 활발해지면서 관련 연구자들은 다양한 사례연구를 통해 정책네트워크 이론을 정교화하는 작업을 수행해 왔다(Rhodes and Marsh, 1992; Blom-Hansen, 1997). 그러한 과정에서 정책네트워크 이론이 어떤 유용성을 가지고 있는가, 정책네트워크의 특징을 분석하기 위해 필요한 구성요소는 무엇인가, 정책네트워크의 하위모형에는 어떤 것들이 있는가 등에 대한 다양한 논점들이 제기되어 왔다.¹⁾ 이와 관련하여 김순양(2003)은 정책네트워크 이론이 현상을 서술하는 것은 물론 인과적 관계를 설명하는 데에도 유용성이 있다고 평가한 후에 정책네트워크의 구성요소와 하위유형을 지나치게 복잡하게 이해하기보다는 가급적 단순화하는 것이 필요하다고 지적한 바 있다.

1990년대 이후에는 국내에서도 정책네트워크 이론에 입각한 정책과정에 대한 연구가 추진되기 시작하였다. 1990년대에 들어와 한국 사회도 형식적 민주화를 넘어서 실질적 민주화를 도모하는 단계에 접어들기 시작하였고 시민사회단체를 비롯한 새로운 행위자들이 형성되어 있기 때문에 정책네트워

1) 정책네트워크의 분석요소나 하위모형에 대한 견해는 매우 다양하지만 Rhodes and Marsh(1992)와 Yishai(1992)가 가장 자주 인용되고 있는 문헌으로 판단된다. 전자는 정책네트워크의 분석요소를 멤버십(membership), 통합성(integration), 자원배분(resource distribution), 권력(power)의 네 가지 차원으로 구분하고 있으며, 후자는 정책네트워크의 하위모형으로 정책커튼(policy curtain), 철의 듀엣(iron duet), 철의 삼각(iron triangle), 정책공동체(policy community), 이슈네트워크(issue network)를 들고 있다.

크의 시각에서 다양한 행위자들의 상호작용을 고찰하는 것이 상당한 유용성을 가지게 된 것이다. 정책네트워크에 대한 국내의 연구는 경제정책이나 행정정책에 집중되어 왔지만(이도형, 1992; 신회영, 1993; 신회권, 1995), 최근에는 의료정책, 노동정책, 환경정책 등으로 그 대상이 확장되고 있다(김순양, 1995; 이순호, 1999; 강은숙, 2001). 과학기술정책의 경우에는 기술개발프로그램과 생명윤리에 대한 사례가 정책네트워크의 시각에서 분석된 바 있다(이장재, 1999; 김훈기, 2003).

이처럼 정책네트워크 이론을 활용한 연구들이 지속적으로 증가하면서 정책네트워크 이론은 정책과정에 대한 연구의 지배적인 패러다임으로 부상하고 있다. 이 논문에서는 인터넷내용규제를 대상으로 정책네트워크 분석을 시도함으로써 연구의 대상과 방법을 확장하는 데 일조하고자 한다.

2) 분석요소

이 논문에서는 정책네트워크의 특성을 분석하기 위한 구성요소로 행위자, 상호작용, 구조를 선정하였다. 정책네트워크의 분석요소에 대해서는 연구자에 따라 다양한 의견을 보이고 있지만 행위자, 상호작용, 구조는 대부분의 연구자들이 공통적으로 고려하고 있는 분석요소에 해당하기 때문이다(<표 1> 참조). 행위자는 정책네트워크를 구성하는 데 가장 기본적인 요건이 되며, 상호작용은 행위자들의 이해관계를 분석하는 데 필수적이고, 구조는 권한의 집중도를 고찰하는 데 유용한 요소이다.

행위자는 정책과정에 자신의 입장을 반영하고자 하는 정책참여자 혹은 이해관계자를 의미한다. 행위자는 정책네트워크의 가장 역동적 요소로서(Döhler, 1991: 244), 행위자의 하위범주로는 수와 유형을 고려할 수 있다(Waarden, 1992: 33). 행위자의 수는 정책네트워크에 참여하는 집단의 수가 어느 정도인가를 말하며 정책네트워크의 크기를 결정해 준다. 행위자의 유형은 행위자가 소속된 범주를 말하는 것으로 크게 정부부문과 비(非)정부부

<표 1> 정책네트워크의 분석요소: 기존의 연구

요소		연구자	Döhler (1991)	Waarden (1992)	Rhodes & Marsh (1992)	Jordan & Schubert (1992)	김순양 (1995)	이장재 (1999)
		행위자	수	○	○	○	○	○
	유형	○	○	○			○	
상호 작용	유형	○	○	○		○	○	
	영역				○			
구조	의존성					○		
	배제성					○	○	
	안정성				○	○		
	자원 배분			○				
	통치	○					○	
	권력	○	○	○				

문으로 나눌 수 있다. 행위자의 수와 유형은 내용의 측면에서는 다양한 행위자의 요구와 의견이 어떻게 반영되고 조정되는가 하는 점과 관련되며 과정의 측면에서는 의사결정과정의 어느 정도 민주적이고 개방적인가 하는 점과 직결된다. 예를 들어, 행위자의 수와 유형이 증가하면 정책과정은 더욱 복잡해지며 이를 조정하기 위한 별도의 노력이 필요한 것이다.

상호작용은 행위자 사이에 정책자원에 대한 교환관계를 성립시키는 역할을 담당한다. 행위자 사이의 상호작용은 명확한 절차에 따르는 것이 아니라 복잡한 상호의존적 관계에 입각하여 이루어지고 있다(Kenis and Schneider, 1991: 40-41). 정책네트워크에서 행위자간의 상호작용의 성격은 “협력적”인 것과 “갈등적”인 것으로 구분할 수 있다. 즉, 행위자들이 동일한 목표를 추구하기 위해 정책자원을 공유하는 정도가 높을 경우에는 협력적 상호작용의 형태를 띠게 되고, 반면 행위자간에 자원의 공유 정도가 낮을 경우는 갈등

적 상호작용으로 나타난다. 동시에 정책네트워크에서 어떤 상호작용이 지배적인가에 따라 행위자 사이에 교환되는 정책자원의 내용도 달라질 수 있다. 행위자간의 상호작용은 부문내 상호작용과 부문간 상호작용으로 구분할 수 있으며 부문 내에서는 협력적이라도 부문간에는 갈등적일 수 있다.

정책네트워크의 구조는 행위자들 간의 관계가 구성하는 패턴을 의미한다 (Waarden, 1992: 34-35). 정책네트워크에 참여하는 행위자들이 가진 영향력에는 차이가 존재하며 그것을 행사하는 방식도 각기 상이하기 때문에 다양한 형태의 구조가 형성될 수 있다. 특히, 정책네트워크에서 어느 행위자가 가장 주된 역할을 담당하는가 혹은 누가 정책주도권을 행사하는가 하는 것이 관건으로 작용한다. 정책네트워크의 구조는 중심행위자의 유무에 따라 집중형과 분산형으로 구분할 수 있다. 집중형이란 특정한 행위자가 중심이 되어 다른 행위자들에게 지배적인 영향을 미치거나 이해관계를 조정하는 형태를 말하며, 분산형은 중심행위자가 없이 다수의 행위자들이 동시에 영향을 주고받는 형태를 의미한다.

이상의 논의를 바탕으로 이 논문에서 사용할 분석요소를 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 인터넷내용규제 입법과정에 관한 정책네트워크의 분석요소

분석요소	주요 고려사항
행위자	- 행위자의 수와 유형을 고려 - 행위자의 유형은 정부부문과 비정부부문으로 구분
상호작용	- 협력적 상호작용과 갈등적 상호작용으로 구분 - 부문내 상호작용과 부문간 상호작용을 고려
구조	- 중심행위자의 유무를 고려 - 갈등적 구조와 집중적 구조로 구분

3. 제1국면: 입법안 준비

1) 전개과정

정보통신부는 2000년 7월 19일에 개인정보보호 의무강화, 인터넷내용등급제 도입, 개인정보유출 가중처벌 등을 주요 내용으로 하는 “정보통신망이용촉진에관한법률” 개정안을 발표하면서 공청회를 개최한 후 관계부처의 의견수렴을 거쳐 국회에 제출할 것이라고 하였다(전자신문, 2000-07-19). 이어 7월 20일에는 서울 코엑스에서 공청회가 개최되는 것을 계기로 인터넷내용규제는 본격적인 사회적 이슈로 등장하게 되었다.

공청회에 소개된 개정안의 주요 내용은 청소년유해정보에 대해서 정보제공사업자가 일정한 기준에 따라 자율적으로 내용등급을 표시한 뒤 유통이 가능하도록 “정보내용등급표시제”를 도입하도록 하는 데 있었다. 특히 학교, 도서관 등 청소년이용시설에 청소년 유해정보를 선별·차단하는 소프트웨어의 설치를 의무화할 계획이었다.

인터넷내용등급제의 필요성은 1990년대 중반부터 일부 학자들에 의하여 주장되었으며, 1997~1999년에 정보통신윤리위원회는 정보통신부의 지원을 바탕으로 내용등급제를 추진하기 위한 방안을 마련하였다. 1999년 10월 22일에 정보통신부는 정보화역기능방지를 위한 종합대책을 국무회의에 보고했으며 2000년 3월 27일에는 대통령 업무보고에서 관련 법률의 제정을 천명하였다. 이를 구체화하기 위해 전문가 12인으로 인터넷내용등급표시제 실무작업반이 구성되어 세부추진계획이 마련되었고 2000년 7월 12일의 제5차 정보화전략회의에서는 정보통신윤리위원장이 내용등급제의 조기 도입을 건의하였다.

이와 같은 과정을 통하여 정보통신부는 2000년 7월 20일의 공청회에서 인터넷내용등급제의 도입을 제안하게 되었던 것이다. 그러나 YMCA, 한국여성단체연합, 진보네트워크센터, 참여연대 등 27개 시민사회단체들은 “정부가 유해정보 차단을 명분으로 정보통신서비스 전반에 걸쳐 제공자와 이용자에게 대한 정부 통제를 크게 확대함으로써 통신의 자유가 심각하게 훼손당할 우려에 처해 있다”는 요지의 성명서를 발표하면서 개정안 철회를 요구하였

다.2) 이를 계기로 내용등급제를 둘러싼 반대단체들 사이에 연대가 형성되기 시작하면서 인터넷내용규제는 대중토론의 국면으로 접어들었다.

반대단체들은 “정부가 추진 중인 정보내용 등급표시제는 사실상 검열제와 같은 발상”이라며 “자율적으로 불법·유해 정보가 걸러질 수 있도록 모든 권한을 민간기구에 맡겨야 한다”고 주장하였다(한겨레신문, 2000-07-20). 특히 진보네트워크와 민주노동당은 정보통신망이용촉진에관한법을 개정안을 “통신질서확립법”으로 바꾸어 부르면서 반대운동을 주도하였다. 그들은 통신질서확립법 반대 홈페이지(www.freeonline.or.kr)를 구축하여 여론형성을 주도하는 한편, 네티즌을 독려하여 정보통신부 홈페이지 등에 온라인시위를 주도하였다.

정보통신부는 반대단체들의 강력한 저항과 네티즌들의 적극적 시위가담에 대응하여 법안의 수정안을 강구하게 되었다. 2000년 8월 19일에 정보통신부는 정보통신망이용촉진에관한법을 개정안의 주요 내용을 소개하고 향후 추진일정을 고지하는 동시에 내용등급제를 자율표시제로 변경하여 도입한다는 방안을 제출하였다.

그러나 반대단체와 네티즌들은 내용등급제의 완전한 철회를 주장하면서 지속적인 시위를 결의하였다. 이에 정보통신부는 시민사회단체의 상당 부분이 내용등급제를 찬성하고 있다고 강조하면서 동조세력을 결집하려고 했지만 그것은 오히려 부작용을 유발하는 결과를 낳았다. 이와 관련하여 2000년 8월 21일에 정보통신부 정보보호심의관은 대한매일과의 인터뷰 중에 “한국

-
- 2) 2000년 7월 20일 정보통신부의 공청회에 대한 반박공동성명서에 서명한 시민사회 단체는 27개 단체로 다음과 같다: 국제민주연대, 노동문화정책정보센터, 노동자정보통신지원단 LISO, 노동정보화사업단, 대구지역사무금융노조 정보교육센터, 문화개혁을위한시민연대, 민주사회를위한변호사모임, 민주언론시민연합, 사회진보연대, 언론개혁시민연대, 인권실천시민연대, 인권운동사랑방, 지속가능개발네트워크 한국본부, 진보네트워크센터, 참여연대, 참@네트워크, 청소년폭력예방재단, 통신연대, 한국노동네트워크협의회, 한국성폭력상담소, 한국여성민우회, 한국여성단체연합, 한국여성의전화연합, 함께하는시민행동, PeaceNet, YMCA, YWCA. 모든 시민사회단체가 인터넷내용규제에 반대하지는 않았기 때문에 이 논문에서는 “반대단체”라는 용어를 사용하였다.

성폭력상담소가 내용등급제방안 마련과정에 지속적으로 참여하였고 이를 찬성”하고 있는 것으로 언급했지만 해당 단체와 여성단체 등의 시정요구와 반발에 직면하기도 했다(대한매일, 2000-08-25).

2000년 8월 26일에는 네티즌들의 공격으로 정보통신부 홈페이지가 접속불능 상태로 빠지면서 경찰청 사이버테러대응센터가 개입하기 시작하였다. 당시에 언론은 정보통신부의 입장을 받아들여 홈페이지 다운을 해킹에 의한 것이라고 보도하면서 반대단체와 갈등을 유발하기도 했다(연합뉴스, 2000-08-27). 이를 무마하기 위하여 정보통신부는 8월 28일에 내용등급제에 대한 반대단체의 의견을 법안 개정시 반영할 계획이라고 밝혔다(중앙일보, 2000-08-29).

그러나 2000년 9월에 접어들면서 정보통신부와 반대단체의 갈등은 더욱 심화되었다. 반대단체들은 9월 5일에 서울 YMCA에서 시민공청회를 개최하여 인터넷내용규제에 대한 반대를 공론화했으며, 여기서 발표·토론된 내용은 향후 내용등급제에 반대하는 기본적인 논리를 제공하게 되었다. 이어 9월 20일에는 국회 미래산업연구회 주최로 “정보화 역기능과 표현의 자유”라는 주제의 정책포럼이 개최되었다. 이러한 과정을 거쳐 정보통신부는 9월 23일에 당초 수정안을 바탕으로 기존의 법률을 “정보통신망이용촉진및정보보호에관한법률”(이하 “정보통신망법”으로 약칭)로 명칭을 변경하여 입법에 고하였다.

2) 정책네트워크의 특징

① 행위자

제1국면의 주요 행위자로는 정보통신부, 정보통신윤리위원회, 반대단체, 네티즌을 들 수 있다. 정보통신부와 정보통신윤리위원회는 내용등급제를 도입하려고 시도하였고 반대단체와 네티즌은 이에 반대하는 입장을 보였다.

여기서 정보통신부와 정보통신윤리위원회는 기본적으로 정부부문의 행위자에 해당한다. 물론 정보통신윤리위원회는 법률상으로는 민간기구로 규정

되어 있다. 그러나 위원장 및 위원이 정보통신부 장관에 의하여 위촉되고 국가의 예산범위 내에서 필요경비를 보조받으며, 그 기능에 있어서도 정보통신부 장관에게 취급거부·정지·제한명령을 건의하고 청소년 유해매체물의 심의·결정권을 갖는다는 점을 고려한다면 정보통신윤리위원회는 사실상 정부부문이라고 볼 수 있다.

반대단체와 네티즌은 민간부문의 행위자에 해당한다. 민간부문의 행위자들은 인터넷내용규제에 대한 초기의 논의에서 배제되어 있다가 2000년 7월 20일의 공청회를 계기로 결집되기 시작하였다. 민간부문의 행위자들은 반대단체들이 주도하는 가운데 네티즌이 이에 가담하는 식으로 형성되었다.

제1국면에서는 인터넷내용규제에 대하여 중간적 입장을 형성할 수 있는 행위자를 찾아보기 어렵다. 물론 2000년 9월 5일에 개최된 시민공청회에 학자, 국회의원, 전문가 등 다양한 인사들이 참여했으나, 그들은 아직 개인적 입장에서 참여하여 의견을 개진하는 성격을 띠고 있었다.

② 상호작용

제1국면에서 행위자간의 상호작용은 부문 내에서는 협력적 상호작용이, 부문간에서는 갈등적 상호작용이 지배적이었다.

정보통신부와 정보통신윤리위원회는 대안의 채택과 이를 위한 이론적 근거 제시, 그리고 예산지원과 지도부의 신임획득 등의 이해관계를 매개로 상호간에 협력적인 관계를 유지하였다. 반대단체와 네티즌은 정부의 규제에 대한 강한 반발을 매개로 동조세력의 확대와 연대 등을 통해 서로 협력적인 관계를 구축하였다.

반면 정부부문과 비정부부문 사이에는 갈등적 상호작용이 지배적이었다. 특히 2000년 7월 20일의 공청회를 기점으로 반대단체와 네티즌들은 정보통신부와 극단적으로 대립하면서 온라인과 오프라인을 통해 시위와 집회를 전개하였다. 이에 정보통신부는 시민사회단체의 상당 부분이 내용등급제를 찬성하고 있다고 주장하거나 홈페이지 다운이 해킹에 의한 것이라는 입장을

보이는 등 반대단체에 대한 공격을 시도하였다. 그러나 그러한 시도가 오히려 부작용을 유발하면서 정보통신부는 법개정의 실현을 위하여 반대단체들의 주장을 부분적으로 수용하려는 모습을 보였다.

③ 구조

제1국면에서는 입법안을 준비하는 과정에서 정부부문 이외에 비정부부문이 공식적인 의사결정과정에 진입하게 되었고 정보통신부와 반대단체 중에서 어느 한 쪽에도 권력이 집중되지 않는 분산형 구조를 보였다.

처음에 정보통신부는 폐쇄된 경로를 통해 내용등급제를 추진하였다. 정보통신부는 정보통신윤리위원회에 연구용역을 주거나 지지 성향의 인사들로 조직을 형성하면서 사실상 내용등급제에 대한 논의에서 다른 집단의 참여를 배제했던 것이다. 이에 따라 정부의 의지가 명백했음에도 불구하고 반대론자들을 설득하여 지지기반을 확산하는 데는 큰 효과를 거두지 못하였다.

공청회라는 공개적인 장에 등장한 내용등급제는 즉시 반대의견을 가진 시민사회단체들의 집중적인 저지행위에 직면하게 되었다. 자발적인 요구와 이슈화를 거쳐 대안이 형성되는 방식이 아니라 대안으로 형성되고 역으로 이슈가 형성되는 양상을 보인 것이다. 이미 대안이 형성되고 입법화가 목전에 두어진 시점에서 반대의견을 가진 시민사회단체들은 보다 적극적이고 집중적이며 연대적인 행동으로 대안의 폐기를 주장하지 않을 수 없었다.

4. 제2국면: 입법안 심의

1) 전개과정

2000년 9월 23일에 입법 예고된 정보통신망법 개정안은 당초 발표된 초안에 반대단체의 의견이 반영된 특성을 보였다. 예를 들어 정보통신망법 제47조에는 정보내용등급의 자율표시가 명시되었으며, 제48조 제1항에는 청소년 유해매체물 표시의무, 그리고 도서관·학교 등의 내용선별(차단) 소프트웨어

설치권장 등이 포함되었다. 이처럼 법안의 주요 골자가 상당히 변경되기는 했지만, 네티즌들의 온라인시위를 기술적으로 금지할 수 있는 조항이 추가되면서 새로운 이슈가 제기되기도 했다(장여경, 2002: 4).

입법이 예고된 당일 대학로에서는 14개 반대단체가 정보통신망법 개정안의 전면폐기를 주장하면서 집회를 개최하였다. 이 집회에서 반대단체들은 정보내용등급제의 반대와 인터넷 검열시도의 중단을 촉구하는 한편, 정보통신망법 자체의 폐기와 정보화촉진기본법으로의 흡수를 요구하는 등 이전보다 더욱 구체적인 주장을 제기하였다. 이어 10월 초에는 대한변호사협회, 민주노동당, 민주언론시민연합 등에서도 정보통신부 입법예고안에 대한 의견서들을 발표하였다(www.freeonline.or.kr). 특히 10월 12일에 정보통신부 홈페이지 다운이 해킹과는 무관하다는 경찰청 사이버테러대응센터의 수사결과가 발표되면서(연합뉴스, 2000-10-12), 반대단체들은 활동의 도덕적 우위성을 회복하였다는 자신감을 가지고 더욱 공세적인 반대운동을 전개하게 되었다.

한편, 정부부문에서는 입법예고가 있는 후에 반대단체의 의견을 반영했다는 점을 들어 상당히 낙관적인 태도를 보였다. 10월 27일에 국무조정실 규제개혁위원회의 심의과정에서는 별다른 이견이 제시되지 않았고, 11월 중순에 열린 차관회의와 국무회의의 심의·의결과정에서도 별다른 이견 없이 확정되었다.

반대단체들은 10월 20일의 국회 개원에 즈음하여 자료집을 발간하여 국회의원들에게 배포했으며, 국회의원에 대한 개별적 설득과 국회 앞 집회 및 의원 홈페이지에 대한 온라인시위를 지속하기도 하였다. 그 결과 10월 28일에는 국회 과학기술정보통신위원회(이하 “과정위”로 약칭) 소속의 이상희, 원희룡, 김영환, 김영춘 의원이 “인터넷내용등급제 및 국정원의 정보통신기반 장악에 반대”하는 성명서를 발표하기도 하였다(데일리클릭, 2000-10-28).

그러나 정보통신부는 11월 22일에 정보통신망법 개정안을 입법예고안대로 국회에 제출하였고, 다음 날 국회의장은 과정위에 회부하였다. 정보통신부는 본 개정안 제안에서 “인터넷상의 음란·폭력물로부터 청소년을 보호하기 위

하여 정보내용등급 자율표시제를 도입”한다고 밝혔다. 이에 반대단체들은 “검열반대”와 “온라인 시위보장”을 내용으로 한층 적극적인 온라인시위를 전개하였다.

국회 과정위에서는 국정감사와 예산심사가 끝난 12월 초부터 본격적인 법안심사에 추진하였다. 12월 5일에는 제10차 과정위를 열어 법안을 상정하고 정보통신부 장관으로부터 제안설명을 들었으며, 수석전문위원의 검토보고와 대체토론을 진행하였다. 그 때 과정위 수석전문위원은 “등급표시가 검열이라는 오해를 유발할 수 있고, 법으로 규제하는 것은 등급표시 자율규제와 모순되며, 표시의 실효성이 없고, 내용선별도 명확한 기준설정이 어렵다”는 의견을 개진하면서 반대의 의견을 피력했으며, 상당수의 의원들도 이에 동조하였다. 이에 보다 심도 있는 심사를 위해 법안및청원심사소위원회(이하 “법안소위”로 약칭)에 넘기기로 하였다.

12월 6~7일에 법안소위는 두 차례에 걸친 심사를 거쳐 정부원안을 인정하기로 한 후 그 결과를 과정위에 보고하였다. 그 때 정보통신부 장관 출신인 남극석 의원은 법안소위의 의결을 존중하지는 입장을 보였지만 과정위 소속의 다른 의원들이 이의를 제기하고 그것이 상임위원회에 수용되면서 다시 법안소위에 회부되었다. 12월 8일에는 법안소위와 과정위 회의가 잇따라 개최되어 정보통신망법을 다시 심사한 후 “이견이 있어 본회의에 부의하지 않기로 하고 위원회 대안을 제안하기로” 의결하였다(한겨레신문, 2002-12-08).

법률체계와 자구심사를 하는 국회 법사위원회에서는 청소년 유해매체물 미표시 행위에 대한 과태료부과 규정이 법체계에 맞지 않다는 의견이 제기되어 징역 또는 벌금의 제재조항을 두는 것으로 수정하였다. 본회의에 넘겨진 법안은 인터넷내용등급제의 시행과 관련된 조항을 모두 삭제하고 청소년 유해매체물 표시의무(제42조)만 남긴 채 정보통신망법을 통과시켰다. 이후 동 법은 행정부로 이송되고, 2001년 1월 16일에 공포됨으로써 효력을 가지게 되었다.

한편, 2000년 10월 19일에 참여연대와 진보네트워크 등으로 창립된 “정보통신검열반대공동행동”은 정보통신망법 외에도 정보통신기반보호법과 전기통신사업법의 국회통과를 막기 위해 12월 4일부터 매일 밤 과정위 의원 홈페이지에서 시위를 벌였다. 반대단체들은 법안이 본회의를 통과하자 정보통신망법의 조항이 청소년보호법상의 관련 조항과 논리적인 일관성을 가지고 있음을 인정하면서도 시행령으로 유보된 부분에 대해서는 우려를 표명하는 정도의 긍정적 반응을 보였다.

2) 정책네트워크의 특징

① 행위자

제2국면의 주요 행위자로는 국회의원, 정보통신부, 반대단체, 네티즌을 들 수 있다. 여기서 정보통신부와 국회의원은 정부부문의 행위자로 볼 수 있으며, 반대단체와 네티즌은 비정부부문의 행위자에 해당한다.

국회의원은 제1국면에서는 개별적인 활동에 머물렀지만 제2국면에서는 공식적인 행위자로 등장하였다. 제출된 입법안을 자신의 권한에 의해 직접 취급할 수 있게 됨에 따라 국회의원들은 보다 체계적이고 적극적인 태도를 보였던 것이다. 제1국면의 주도적 행위자였던 정보통신부는 제2국면에서 수정안을 근거로 정보통신망법을 입법예고하고 몇 차례의 조정과정을 거친 후 11월 22일에 국회에 제출함으로써 일단의 행위를 중지하였다. 제1국면에서 입법안 준비에 크게 기여했던 정보통신윤리위원회는 제2국면에서는 거의 활동하지 않았다.

비정부부문의 주요 행위자는 제1국면과 큰 차이를 보이지 않지만 보다 강한 연대감이 형성되는 특징을 보였다. 반대단체들은 제1국면에서의 활동을 바탕으로 보다 직접적이고 연대적인 활동을 유도하기 위하여 정보통신검열반대공동행동을 결성했으며 국회의원들에게 개별적으로 접촉하는 등 활동의 강도를 더욱 심화시켰다. 네티즌들도 제2국면에 접어들면서 새로운 양상을 보이기 시작하였다. 네티즌들은 제1국면에서 네티즌들은 내용등급제에 대해

개별적인 관심을 가지는 “관심집단”(attention group)의 성격을 띠고 있었지만, 제2국면에서는 반대단체들과 이해관계를 동일시하면서 집단적으로 참여하는 “동조집단”(identification group)으로 발전했던 것이다.

제2국면에서는 국회 입법관료와 같이 이해관계에 상대적 자율성을 가진 행위자도 출현하였다. 앞서 지적했듯이 과정위 수석전문위원은 12월 5일에 개최된 회의에서 법리적 해석을 통해 내용등급제에 대해 부정적인 견해를 피력한 바 있다. 또한 국회사무처 예산정책국의 정보통신부 소관 예산분석관은 2002년도 예산안분석보고서를 통하여 “정책의 실효성에 의문을 제기하고 판정주체 및 기준이 모호하며, 정책결정과정에서의 참여문제를 지적”하면서 제도적 보완작업이 이루어진 후 추후에 시행할 것을 권고하기도 했다(국회사무처 예산정책국, 2001).

② 상호작용

제2국면의 행위자간 상호작용은 갈등적 성격이 지배적이었지만 제1국면에 비해서는 다소 복잡한 양상을 보였다.

제2국면에서도 제1국면과 마찬가지로 내용등급제의 도입을 추진하려는 측과 이에 반대하는 측 사이에 갈등적 상호작용이 전개되었다. 다만 제2국면에서는 제1국면에 비해 직접적인 갈등이 증폭되지는 않았고 보다 합리적인 방법으로 문제에 접근하는 특징을 보였다.

동시에 제2국면에서는 부문 내에서도 갈등적 상호작용이 나타나기 시작했다는 특징을 보이고 있다. 그것은 제2국면에서 주요 행위자로 등장한 국회 의원의 경우에도 내용등급제에 대하여 상이한 입장을 보였다는 점에서 확인할 수 있다. 남궁석 의원은 내용등급제에 찬성하는 입장을 보였던 반면, 이상희, 김영춘, 원희룡, 김영환 의원은 반대하는 입장을 보였던 것이다. 이에 따라 정보통신부 혹은 반대단체의 상호작용도 국회의원의 입장에 따라 상이한 형태를 보였다.

비정부부문인 반대단체와 네티즌의 상호작용은 제2국면을 통해 협력적 관

계가 더욱 강화되는 특징을 보였다. 앞서 지적했듯이 네티즌들은 반대단체와 이해관계를 동일시하면서 집단적으로 참여하는 양상을 보였던 것이다. 한편 제2국면에서는 내용등급제에 찬성하는 단체들이 음란폭력성조장매체대책시민협의회의 명의로 성명서를 발표하여 시민사회단체가 분화될 가능성도 있었지만, 그것이 일회성 행동에 그침으로써 내용등급제 논의의 전체적인 흐름에 큰 영향을 미치지 못했다.

③ 구조

제2국면의 행위자들은 국회를 중심으로 정책네트워크가 형성된 특징을 보였다. 국회는 의원들의 성향에 따라 내용등급제에 대해 개방적인 자세를 견지하면서 다양한 의견들을 수용하는 공간으로 작용하였다.

정보통신부는 제2국면에서 반대단체들과의 직접적인 충돌은 자제했지만 전직 장관 출신인 남궁석 의원을 중심으로 국회 내부에서 지지세력을 형성하는 데에 보다 많은 노력을 기울였다. 반대단체들은 기존의 운동을 더욱 강화하는 동시에 비교적 진보적인 이념을 지닌 젊은 의원들을 동조세력으로 확보함으로써 국회의 법안심사과정에 영향력을 행사하였다.

이처럼 제2국면에서는 국회를 중심으로 내용등급제를 지지하는 측과 반대하는 측이 대립하는 구조를 형성하였다. 여기서 국회는 다른 행위자들의 갈등을 그대로 재현하는 역할을 넘어 하나의 대안으로 의견을 수렴하여 결의하는 결과를 산출할 수 있었다. 제2국면에서 국회는 다른 행위자들에게 일방적인 영향력을 행사하지는 않았지만 갈등적 이해관계를 어느 정도 조정하는 데 성공했던 것이다. 이러한 측면에서 국회는 중심행위자의 역할을 담당했으며 제2국면의 정책네트워크는 집중형의 구조를 보였다고 할 수 있다.

5. 제3국면: 시행령 마련

1) 전개과정

2001년 1월 16일에 정보통신망법이 공포되자 반대단체들은 긍정적 반응을 보이면서도 시행령을 마련하는 과정에서 인터넷내용등급제의 도입이 다시 시도될 개연성이 있다는 우려를 표명하였다. 특히, 그들은 정보통신윤리위원회가 등급기준을 정하고 등급을 표시하지 않은 사이트가 자동적으로 청소년 유해매체물로 분류되도록 하는 것은 자율규제의 취지를 근본적으로 훼손하는 독소조항이라고 주장하였다. 또한 이러한 표시제를 내용선별소프트웨어 시스템에 포함시킬 경우, 그 범위 내에서 강제적인 내용등급제가 사실상 시행되는 효과를 보일 것이라고 지적하였다. 이러한 논리에 입각하여 반대단체들은 내용등급제의 완전 철폐를 위한 온라인시위를 지속적으로 전개하였다.

한편, 정보통신부는 인터넷내용등급제의 업무를 효율적으로 추진하기 위해 정보통신윤리위원회의 위상을 제고하겠다는 계획을 발표하였다(전자신문, 2001-01-26). 정보통신윤리위원회의 예산과 조직을 확대하여 전문성과 대표성을 강화하겠다는 것이었다. 이에 반대단체들은 정보통신윤리위원회가 정부의 영향력을 직접 받는 행정기관이라고 주장하면서 정보통신윤리위원회의 해체를 요구하기도 했다.

정보통신부와 반대단체의 갈등은 2001년 2월부터 다소 소강국면에 접어들었지만, 정보통신부가 4월 23일에 정보통신망법 시행령에 대한 공청회를 개최하면서 또다시 갈등이 표출되기 시작하였다(전자신문, 2001-04-26). 그 공청회에서 정보통신부안으로 소개된 시행령 제23조에 의하면, 청소년 유해매체물에 대해 “19세미만 이용불가”라는 취지의 메시지를 표시하고 그 내용을 자동적으로 선별하여 청소년들의 접근을 차단할 수 있는 소프트웨어의 설치를 의무화하고 있다.

이에 대해 진보네트워크센터를 위시한 반대단체들은 지난 해 법개정 과정에서 삭제되었던 내용등급제 조항이 사실상 부활한 것이라고 주장하면서 동조항의 삭제를 요구하고 나섰다. “민주사회를 위한 변호사모임”에서도 내용선별 소프트웨어를 통해 청소년 유해매체물을 가리는 것은 죄형법정주의를

위배할 소지가 있어 삭제되어야 한다는 의견서를 발표하였다. 이에 정보통신부는 시행령 제23조는 의무표시 조항일 뿐 내용등급제와는 전혀 다른 사항이라고 해명하였다.

또 다시 내용등급제에 대한 논란이 야기되자 정보통신부에서는 공청회에 제시하였던 안을 철회하기에 이르렀다. 5월 4일에 입법 예고된 정보통신망법 시행령에는 그동안 논란이 되었던 청소년 유해매체물에 대한 자동 내용선별 소프트웨어설치 의무화 조항을 삭제하였다. 그러나 내용선별 소프트웨어 대신에 “전자적 부호표시”를 하여야 한다는 애매한 용어로 대체되었고, 정보통신부 장관이 정보 유형을 고려하여 표시의 방법을 고시하도록 하고 있다.

이는 정보통신부가 당초 초안에 비해 상당히 양보한 것으로 볼 수 있다. 그러나 반대단체들은 일단 만족감을 표시하면서도 한편으로는 “고시” 조항을 들어서 여전히 정보통신부가 인터넷내용등급제의 부활을 시도하는 것으로 의심하고 있으며, 청소년 유해매체물에 대한 표시의무만을 규정한 본 법의 위임범위를 넘어서고 있다고 반박하였다. 반대단체들은 이러한 내용의 의견서를 5월 9일에 정보통신부에 제출하였다(전자신문, 2001-05-10).

그러나 반대단체의 반발에 대해 정보통신부는 무(無)대응으로 일관하는 자세를 견지하였고 이후의 약 40일 동안 내용등급제에 대한 논란은 소강 국면에 접어들었다. 법 부칙에 명시한 시행일(7월 1일)이 다가오자 정보통신검열반대공동행동은 6월 19일에 기자회견을 열고, 정보통신망법의 시행 반대와 온라인시위 보장을 요구하기 위해 1인 릴레이시위를 지속적으로 전개할 것이라고 밝혔다. 또한 6월 29일에는 250개의 반대단체들이 인터넷내용등급제를 반대하는 72시간 온라인시위를 전개했으며, 국내외의 500여 홈페이지 사이트가 파업에 동참하기도 했다.

2001년 7월 1일에는 정보통신망법이 발효되었다. 정보통신부는 정보통신망법 제41조의 “내용선별 소프트웨어의 개발 및 보급” 규정에 따라 민간 자율적 인터넷 내용등급제를 실시하며, 이 법에 근거하여 11월 1일부터는 청

소년 유해매체물 표시방법에 대한 고시를 제정·시행할 것이라고 발표하였다. 인터넷정보서비스업체들에게는 내용선별(Platform for Internet Content Selection, PICS) 기술표준에 의한 전자적 표시의무가 부과되었다. 이에 반대단체들은 인터넷내용등급제의 폐지와 정보통신부 장관 퇴진을 요구하는 집회를 벌였고, 10월 22일부터 60일 동안 1인 릴레이 철야단식 농성 및 침묵 시위에 들어갔다(디지털타임즈, 2001-10-23).

한편, 정보통신윤리위원회는 정보통신부 장관고시에 의해 11월 1일부터 청소년 유해매체물 표시제를 시행하였다. 정보통신윤리위원회는 1개월 동안 2,248건을 대상으로 유해표시를 시행·고시했으며, 그 중 15개 사이트는 유해매체물을 삭제하거나 변경한 뒤 재심을 요청하여 결정을 취소하거나 등급을 낮추는 조치를 취했다(전자신문, 2001-12-04). 이에 지적된 일부 사이트들이 재심절차를 통해 항의하고, 반대단체들이 내용등급제 폐기를 위한 무기한 단식에 들어가는 등 반대운동은 지속적으로 전개되었다.

2001년 12월 22일에 반대단체들은 그 동안의 활동을 통해 내용등급제의 위험성을 공유하고 입법화를 어느 정도 저지할 수 있었다는 평가를 내렸고, 일련의 내용등급제를 둘러싼 투쟁을 마무리하였다. 그리고 인터넷내용규제에 대한 새로운 차원의 대응을 위해 “인터넷국가검열 공동대책위원회”를 구성하는 데 합의하였다. 이로써 인터넷내용규제에 대한 일련의 논쟁은 2001년 말로 일단락되었다고 할 수 있다(전자신문, 2001-12-26).

2) 정책네트워크의 특징

① 행위자

제3국면의 주요 행위자로는 정보통신부, 정보통신윤리위원회, 반대단체를 들 수 있다. 제2국면의 주요 행위자였던 국회는 정보통신방법 개정안이 국회에서 통과되면서 그 기능이 사실상 종결되었다. 네티즌들도 법안이 통과된 이후에는 직접적인 행동으로 연결하는 적극성을 보이지 않게 되었다.

제3국면에서 가장 중심적인 역할을 담당했던 정부부문의 행위자는 정보통

신부였다. 국회가 정보통신방법을 개정하면서 그 시행령을 마련하는 과제가 정보통신부에 맡겨졌으며, 정보통신부는 시행령 초안을 정보통신윤리위원회에 위임하여 기초적인 작업을 수행하는 권한을 부여하였다. 2001년 4월에 시행령 개정을 위한 공청회를 개최하면서, 그리고 11월 1일에는 장관고시를 제정하면서 정보통신부는 논쟁의 중심에 서게 되었다. 그러나 이전의 국면과 달리 정보통신부는 반대단체들의 반응에 민감하게 대응하지 않고 조용히 업무를 처리하는 자세를 견지하였다.

정부부문의 다른 행위자로는 정보통신윤리위원회가 있다. 정보통신윤리위원회는 개정법이 발효되면서 집행기관으로서 청소년 유해매체물의 표시위반을 고시하고 재심의를 통해 취소나 등급을 조정하는 역할을 수행하게 되었다. 이러한 업무를 추진하는 과정에서 정보통신윤리위원회는 정보서비스제공업자들의 항의에는 공식 절차로 대응하고 반대단체들의 공세에 대해서는 대응하지 않거나 중립적인 태도를 보였다.

비정부부문의 대표적인 행위자로는 반대단체를 들 수 있다. 정보통신방법이 국회를 통과한 이후에도 반대단체들은 온라인시위와 1인 릴레이시위를 지속적으로 전개하였다. 그러나 이전의 국면과 달리 전국적 차원에서 동조세력을 규합하여 행동하는 경향은 줄어들었고 1인 시위와 같은 소규모 활동을 중심으로 반대운동이 전개되었다. 그것은 제2국면에서 동조집단의 성격을 띠었던 네티즌들이 이탈현상을 보이게 되고, 정부부문의 행위자들도 반대단체들에 대하여 소극적으로 대응했다는 점에서 기인하였다.

② 상호작용

제3국면에서 행위자간 상호작용은 제1국면과 마찬가지로 부문 내에서는 협력적 상호작용이, 부문간에는 갈등적 상호작용이 지배적이지만, 그 정도는 다소 완화된 특징을 보이고 있다.

정부부문에서는 시행령을 마련하는 과정에서 정보통신부가 정보통신윤리위원회의 조력을 확대하고 예산을 지원하는 등 협력적 관계를 유지하였다.

비정부부문에서도 검열반대공동행동을 중심으로 수십 개 단체가 연대를 형성하는 등 협력적 관계가 유지되었다. 그러나 정보통신부와 정보통신윤리위원회의 관계는 제1국면에 비해 간접적 지원의 형태를 띠고 네티즌들의 반대단체에 대한 공조가 약화되는 등 부문 내 협력의 정도는 다소 완화되었다.

부문간 상호작용은 여전히 갈등적 형태가 지배적이었다. 정보통신부와 반대단체 사이에는 긴밀한 협의가 이루어지지 않았으며 주요한 사건이 발생할 때마다 갈등의 양상이 재현되었다. 즉, 시행령이 고지된 시기, 법안이 시행된 시기, 유해매체물 표시제가 시행된 시기를 전후하여 정보통신부와 반대단체의 갈등이 표출되었던 것이다. 그러나 정보통신부가 문제를 복잡하게 만들지 않기 위하여 반대단체와의 직접적인 충돌을 피하려는 자세를 보임에 따라 부문간 갈등의 정도는 다소 완화되었다.

③ 구조

제3국면의 정책네트워크는 정보통신부를 중심으로 시행령이 마련되면서 반대단체들의 의견을 수용하면서 균형점을 형성하는 구조를 보였다. 그것은 정보통신부가 2001년 4월에 시행령 공청회에서 제기되었던 반대단체의 의견을 부분적으로 수용하여 내용선별 소프트웨어 의무화 조항을 삭제했다는 점에서 확인할 수 있다.

사실상 제3국면에서 정보통신부는 새로운 이슈를 제기하는 것보다는 실무적 차원에서 주어진 업무를 처리하는 입장에 놓여 있었다. 정보통신부는 이미 국회를 통과한 법안의 테두리 내에서 시행령을 만드는 과제를 해결하는데 집중했던 것이다. 더구나 비정부부문 내부의 행위자간 관계가 과거보다 약화된 상황에서 정보통신부가 반대단체를 무리하게 자극할 필요도 없었다.

이처럼 제3국면에서는 시행령을 마련하는 작업이 정보통신부를 중심으로 추진되면서 정책네트워크의 구조가 집중형을 유지하였다. 정보통신부는 정보통신윤리위원회를 지원하면서 실무적 협력을 추구하였고 반대단체들의 요구에 대하여 소극적으로 대응하거나 법안의 테두리 내에서 수용하는 자세를

견지했던 것이다. 이를 통해 정보통신부는 시행령을 마련하고 법안이 발효 되는 과정에서 다른 행위자들의 의견을 조율하는 기능을 담당할 수 있었다.

6. 요약 및 토론

1) 요약

이 논문은 2000~2001년에 전개된 인터넷내용규제 입법과정을 입법안 준비, 입법안 심의, 시행령 마련의 세 가지 국면으로 구분하여 분석하였다.

제1국면에서는 정보통신부가 내용등급제 도입을 골자로 하는 정보통신망 이용촉진에관한법률 개정안을 발표하면서 공청회를 개최했으며 이를 계기로 상당한 논쟁이 촉발되었다. 제1국면의 주요 행위자는 정보통신부, 정보통신 윤리위원회, 반대단체, 네티즌 등이었다. 제1국면에서는 정보통신부가 폐쇄된 경로를 통해 내용등급제를 추진하였고 이에 반대단체가 조직적으로 반대하는 갈등적 상호작용이 지배적이었다. 제1국면에서 정책네트워크는 정보통신부와 반대단체 중에서 어느 한 쪽에도 권력이 집중되지 않는 분산형 구조를 지니고 있었다.

제2국면에서는 정보통신부가 입법안을 예고한 후 국회의 심의·의결과정을 거쳐 내용등급제가 삭제된 형태로 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률이 공포되었다. 제2국면의 주요 행위자로는 국회의원, 정보통신부, 반대단체, 네티즌을 들 수 있다. 제2국면에서 국회의원은 정책네트워크에 적극 참여하여 이해관계를 조율하는 역할을 맡았으며 네티즌들은 관심집단에서 동조집단으로 발전하는 양상을 보였다. 정보통신부와 반대단체의 갈등은 국회에서 그대로 재현되었으며 이에 따라 제2국면의 상호작용도 갈등적 성격이 지배적이었다. 제2국면에서는 국회가 중심행위자의 역할을 담당하면서 정책네트워크의 구조가 집중형으로 변화하였다.

제3국면에서는 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률이 공포된 후 이에 대한 시행령이 마련되는 과정을 거쳤다. 제3국면의 주요 행위자로는

정보통신부, 정보통신윤리위원회, 반대단체를 들 수 있다. 법안이 통과하면 서 국회의 기능은 사실상 종결되었으며 네티즌들도 적극적인 행동을 취하지 않았다. 제3국면에서도 갈등적 상호작용이 지배적이었지만 정보통신부가 직접적 충돌을 피하는 자세를 취함으로써 그 정도는 다소 완화되었다. 제3국면에서는 시행령을 마련하는 작업이 정보통신부를 중심으로 추진되면서 정책네트워크의 구조가 집중형을 유지하였다.

2) 토론: 생명윤리 논쟁과 비교하여

우리 사회에서는 아직까지 사회적 합의에 의해 정책결정이 이루어진 사례를 찾아보기 어려우며, 특히 신기술의 사회윤리적 이슈를 둘러싼 논쟁은 그 역사 자체가 일천하다. 신기술의 사회윤리적 논쟁과 이와 관련된 정책결정이 합리적으로 정착하기 위해서는 오랜 시간과 경험을 두고 성공적인 사례들을 축적해가야 할 것이다.

신기술의 사회윤리적 논쟁과 관련하여 인터넷내용규제에 대한 논쟁은 일단락된 반면 생명윤리에 대한 논쟁은 아직까지 뚜렷한 합의를 도출하지 못하고 있는 상태이다. 이러한 두 가지 논쟁에서 차이점이 나타나게 된 배경을 살펴보는 것은 신기술의 사회윤리적 논쟁이 생산적으로 전개될 수 있는 조건을 파악하는 출발점으로 작용할 수 있을 것이다.

우선, 정부부문이 단핵구조를 이루느냐 아니면 다핵구조를 이루느냐에 따라 정책에 대한 영향은 다르다고 할 수 있다. 인터넷내용규제의 사례와 같이 정보통신부라는 하나의 부처만 관련되는 단핵구조에서는 반대세력의 주장에 대해 탄력적으로 대응하고 상대적으로 정책을 용이하게 변경할 수 있으나, 생명윤리의 사례와 같이 과학기술부와 보건복지부가 대립되는 다핵구조에서는 정책주도권이나 부처이기주의의 문제가 결부되고 그 이면에 각각의 이해집단들이 복잡하게 얽혀있기 때문에 쉽게 정책의 변경을 결정하기가 어렵게 된다.

둘째는 논쟁의 대상이 되는 신기술의 성격과 관련된 문제이다. 즉, 해당

기술의 사회윤리적 문제가 현재에 표면화되어 있는지 아니면 미래에 나타날 것인지 하는 점이다. 인터넷내용규제의 경우에는 많은 사람들이 인터넷을 사용하고 있고 거기서 발생하는 사회윤리적 문제에 노출되어 있다. 반면 생명윤리의 경우에는 아직 사람들이 생명복제기술을 사용한 사례가 거의 없으며 미래에 발생할 문제를 중심으로 논쟁이 전개되고 있다. 이에 따라 인터넷 내용규제의 경우에는 네티즌이라는 관심집단이 광범위하게 존재하는 반면 생명윤리의 경우에는 관심집단의 범위가 상대적으로 협소해지는 것이다.

셋째는 관심집단이 동조집단으로 발전하는 문제와 직결되어 있다. 인터넷 내용규제의 사례에서는 온라인시위와 같이 반대단체들이 관심집단인 네티즌을 행동으로 유도할 수 있는 장치들을 효과적으로 개발해냈고, 이를 통해 네티즌들을 동조집단으로 발전시키는 데 성공하였다. 반면 생명윤리의 사례에서는 시민사회단체들이 합의회의 등을 통해 관심을 증폭시키기는 했으나 관심집단의 범위가 좁고 이들을 충분히 활용하지 못하면서 관련 정책을 효과적으로 변경하는 데에는 이르지 못했다고 볼 수 있다.

신기술의 사회윤리적 논쟁은 기본적으로 정확한 답이 없으며 관련 행위자들의 입장이 절충되는 성격을 띠 수밖에 없다. 행위자들이 자신의 입장을 명료하게 표현하는 것도 중요하지만 논쟁이 생산적으로 발전하기 위해 더욱 중요한 것은 자신의 입장을 다른 행위자의 입장과 절충할 줄 아는 자세와 노력에 있다. 신기술의 사회윤리적 논쟁은 모든 행위자가 명확하게 동의하기 때문에 종결되는 것이 아니라 다소 부족하더라도 수용할 만한 결과가 산출되고 이에 대해 대부분의 행위자들이 “묵시적 동의”(implicit approval)를 보일 때 일단락되는 것이다.

□ 참고 문헌 □

- 강은숙 (2001), "정책변동요인에 관한 연구: 그린벨트 정책사례를 중심으로", 서울대 박사논문.
- 국회사무처 예산정책국 (2001), 『2002년도 예산안분석보고서』.
- 김순양 (1995), "의료보험 정책과정에서의 참여자의 특성 변화에 관한 연구", 『한국행정학보』 제9권 2호, pp. 415-434.
- 김순양 (2003), "정책네트워크 모형의 이론적 쟁점 분석", 『정부학연구』 제9권 1호, pp. 178-217.
- 김훈기 (2003), "한국 생명윤리 의제 형성에 대한 정책네트워크 분석", 『생명윤리』 제4권 1호, pp. 89-116.
- 박은정 (2003), "생명윤리 및 안전 관련 입법정책", 『생명윤리』 제4권 1호, pp. 21-44.
- 송성수·권기창·송미원 외 (2003), 『신기술의 사회윤리적 논쟁에 관한 정책네트워크 분석: 생명윤리와 인터넷내용규제의 입법과정을 중심으로』, 과학기술정책연구원.
- 송희준 (1992), "한국의 공공정책 연구의 내용과 성격에 관한 분석", 『한국정책학회보』 제1권 1호, pp. 63-84.
- 신희권 (1995), "지방자치와 지방정부: 기업관계의 변화", 『한국행정학보』 제29권 3호, pp. 733-745.
- 신희영 (1993), "독점규제정책의 형성과 권력작용", 『한국행정학보』 제27권 3호, pp. 773-792.
- 유훈 (1998), "정책네트워크의 유형과 변동", 『행정논총』, 제36권 1호, pp. 87-99.
- 이도형 (1992), "한국 국가-사회관계 변화에 대한 국가기능의 재정립 방향: 복지 국가정책의 필요성을 중심으로", 『한국행정학보』 제26권 2호, pp. 281-308.

- 이순호 (1999), “노동복지 정책네트워크의 변화: 고용보험제도를 중심으로”, 고려대 박사논문.
- 이영희 (2003), “국가 과학기술정책의 형성과 시민참여: 생명공학 규제입법과정을 중심으로”, 『동향과 전망』 제56호, pp. 140-163.
- 이장재 (1999), “국가 첨단기술개발프로그램의 정책네트워크 분석: 생명공학·자동차 부문을 중심으로”, 국민대 박사논문.
- 장여경 (2002), “사상·표현의 자유와 인터넷”, 인터넷국가검열반대를위한공대위, “정보통신윤리위원회와 인터넷내용등급제, 무엇이 문제인가” 토론회(2002.6.8) 참고자료, available at <http://www.freeonline.or.kr/>
- 정보통신검열반대공동행동 (2001), 『통신질서확립법 반대운동백서』, available at <http://www.freeonline.or.kr/>
- 정정길 (1997), 『정책학원론』 개정판, 대명출판사.
- Blom-Hansen, J. (1997), “A New Institutional Perspective on Policy Networks”, *Public Administration*, Vol. 75, No. 4, pp. 669-693.
- Döhler, M. (1991), “Policy Networks, Opportunity Structures and Neo-Conservative Reform Strategies in Health Policy”, in B. Marin and R. Mayntz, eds., *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Westview Press, pp. 235-298.
- Jordan, A. and K. Schubert (1992), “A Preliminary Ordering of Policy Network Labels”, *European Journal of Political Research*, Vol. 21, pp. 7-28.
- Kenis, P. and V. Schneider (1991), “Policy Networks and Policy Analysis: : Scrutinizing a New Analytical Toolbox”, in B. Marin and R. Mayntz, eds., *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Westview Press, pp. 25-62.

- Marsh, D. and R. Rhodes, eds. (1992), *Policy Networks in British Government*, Clarendon Press.
- Rhodes, R. and D. Marsh (1992), "New Directions in the Study of Policy Networks", *European Journal of Political Research*, Vol. 21, pp. 181-205.
- Waarden, F. Van (1992), "Dimensions and Types of Policy Networks", *European Journal of Political Research*, Vol. 21, pp. 29-52.
- Yishai, Y. (1992), "From an Iron Triangle to an Iron Duet?: Health Policy Making in Israel", *European Journal of Political Research*, Vol. 21, pp. 91-108.

Policy Network Analysis on the Legislation Process of Internet Contents Regulation

Song, Sung-Soo and Kwon, Gi-Chang

ABSTRACT

This article examines the legislation process of internet contents regulation through three phases from a policy network point of view. In the first phase, heated debates were initiated during the public hearings after the Ministry of Information & Communications announced its plan to introduce the internet contents grading system. During the second phase, bills were submitted to the Standing Committee of the National Assembly, where the bills were deliberated, passed, and promulgated. In the third phase, issues on enforcement ordinance were resolved as the degree of conflict was mitigated. Policy network during the first phase started in a conflicting and distributed form, but has evolved into a conflicting and centralized form. The appropriate closure of the debate on the internet contents regulation can be explained by the structure of governmental departments, the character of new technology, and the mobilization of general public.

Key terms:

internet contents regulation, legislation process, policy network,
actors, interaction, structure