



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사학위논문

인터넷 실명제 정책변동에 관한
연구

2014년 8월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학 전공

오 용 희

인터넷 실명제 정책변동에 관한 연구

지도교수 김 동 욱

이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함

2014년 4월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학 전공

오 용 희

오용희의 석사학위논문을 인준함

2014년 6월

위 원 장 우 지 숙 (인)

부 위 원 장 엄 석 진 (인)

위 원 김 동 욱 (인)

국 문 초 록

인터넷 실명제는 인터넷 이용자가 인터넷상에 존재하는 게시판에 글을 게시하거나 자료를 등록하는 경우 또는 뉴스 기사 등에 대하여 댓글 서비스를 이용하는 경우, 서비스 이용자의 성명과 주민등록번호가 확인된 경우에 한하여 글을 등록하거나 자료를 올릴 수 있게 하여 글의 작성자를 쉽게 파악할 수 있도록 도입된 제도이다.

본 연구는 인터넷 실명제의 도입 논의가 시작된 2000년부터 정책이 폐지된 2012년까지의 정책변동과정을 정책옹호지지연합 모형을 통해 분석해 보았다. 정책옹호연합모형은 정책과정에 개입되는 변수들 간의 인과관계를 규명하며, 상이한 신념체계를 가지는 행위자들이 어떻게 옹호연합을 형성하고, 이러한 옹호연합들 간의 갈등과 상호작용이 어떻게 정책변동을 도출하는가에 대한 과정을 설명하는 것이다.

따라서 본 논문에서는 인터넷 실명제의 정책 기간을 형성기, 확대기, 위축기의 3부분으로 나누어 각 기간 별로 정책옹호연합의 주요변수인 외적요인, 정책하위체계, 신념체계, 정책변동경로를 파악한 뒤 정책옹호연합의 신념체계 변화가 어떻게 정책변동을 일으켰는지를 파악하였다. 또한 각 변수들 간의 상관관계를 파악하여 각각의 주요변수가 독립변수로서 정책변동이라는 종속변수에 어떠한 영향을 주었는가를 파악하였다.

먼저, 인터넷 실명제 정책 형성기에는 한나라당과 열린우리당이 주요 정책하위체계로 등장하며 인터넷 실명제 도입을 이끈다. 열린우리당의 경우 도입 초기에는 인터넷 실명제 도입에 반대하는 신념을 보여준다. 그러나 2005년에 발생한 개인 신상 유출 사건과 같은 외부요인을 계기로 여론이 인터넷 실명제 도입 지지로 기울게 되고, 이에 따른 영향으로 노무현 정부와 열린우리당은 정책 도입 지지로 신념 체계를 변화시키게 된다. 이후 인터넷 실명제는 당정 합의를 통해 제한적 본인 확인제 방식으로 긴 논란 끝에 시행된다.

인터넷 실명제 정책 확대기에 한나라당과 이명박 정부는 광우병 논란과 관련하여 괴담 유포를 막기 위해 인터넷 실명제 적용 범위 확대를 주장하게 된다. 그러나 여론과 통합민주당은 국민의 여론 형성을 막기 위한 정책이라며 반대하게 되고 적용 확대를 두고 여야는 첨예한 대립을 보이게 된다. 하지만 2008년 텔런트 최진실 자살 사건이 발생하면서 자살의 원인이 악성 댓글로 지목된다. 이에 따라 여론은 인터넷 실명제 확대 적용에 공감하는 방향으로 신념체계를 바꾸게 되고 이러한 여론에 힘입어 한나라당과 이명박 정부는 적극적으로 정책 확대를 주장하게 된다. 그러나 정보통신방법 개정에는 실패하면서 적용범위 확대를 위해 방송통신위원회를 통해 정보통신방법 시행령을 개정하여 적용범위를 10만인 이상의 이용자를 갖는 웹사이트로 확대한다.

인터넷 실명제 위축기는 정책의 확대 적용 대상이 된 이익 집단들의 반발로 시작된다. 적용 확대 대상에 포함된 인터넷 서비스 제공 사업자들은 확대 적용을 피하기 위해 다양한 우회책을 마련하게 된다. 구글의 경우에는 유튜브 서비스 제공과 관련하여 유튜브의 서비스 사업 제공지를 국외 서버로 옮기는 방법으로 인터넷 실명제 적용을 우회한다. 또한 인터넷 언론사인 블로터 닷넷의 경우에는 기사에 대한 댓글 게시판을 소셜 네트워크 서비스 플랫폼을 이용한 방법으로 전환하여 정책을 우회하게 된다. 이러한 상황에서 방송통신위원회는 별다른 제재 방법을 찾지 못하게 되고, 이와 더불어 인터넷 포털 업체인 네이트에서 대량의 개인정보 유출 사건이 발생하면서 대량의 개인정보가 유출된 원인으로 인터넷 실명제가 지목된다. 이에 따라 여론은 급격히 인터넷 실명제에 반대하는 방향으로 기울게 되고 이러한 여론이 헌법재판소 판결에 반영되면서 인터넷 실명제 정책은 종료하게 된다.

인터넷 실명제 정책변동에 ACF모형을 적용하여 분석하면서 다음과 같은 결론을 얻을 수 있었다. 첫째, 정책변동 과정에 있어서 외부 요인에 의해 발생하는 신념체계의 변화가 정책변동 원인의 가장 중요한 변수가 된다는 점이다. 둘째, 정책에 대한 시민단체의 지속적인 반대가 결국 정

책을 종료 시켰다는 점이다. 셋째, 인터넷 관련 정책의 경우에는 기술의 발전이 정책 변동에 영향을 줄 수 있다는 점이다. 넷째, 인터넷 실명제에 영향을 준 특정 외부요인이 항상 일정한 정책 변동을 유발하는 것은 아니라는 점이다.

주요어 : 인터넷 실명제, 제한적 본인 확인제, 정책옹호연합모형, 정책변동, 표현의 자유, 인터넷 규제

학 번 : 2010 - 22128

목 차

제1장 서론.....	1
제1절 연구 배경.....	1
제2절 연구 대상.....	3
1. 인터넷 실명제 의의	3
2. 인터넷 실명제 종류.....	4
제2장 선행연구 검토 및 이론적 모형.....	8
제1절 선행연구 검토.....	8
1. 인터넷 실명제에 대한 행정학적 연구.....	8
2. 인터넷 실명제에 대한 헌법학적 연구.....	9
3. 정책지지연합 모형을 적용한 선행연구.....	10
제2절 이론적 배경.....	11
1. 정책지지연합모형 의의.....	11
2. 정책지지연합모형 주요 구성요소.....	12
제3절 연구 문제 및 개념적 준거틀.....	16
1. 연구 문제	16
2. 개념적 준거틀.....	17
제4절 연구 범위 및 자료 수집 방법.....	20
1. 시간적 범위.....	20
2. 자료 수집 방법.....	22
제3장 인터넷 실명제 정책 형성기.....	24
제1절 안정적인 외적 변수.....	25
1. 문제영역의 기본속성 및 사회문화적 가치 구조.....	25
2. 자원의 분포.....	26
3. 기본적 법적 구조.....	27
제2절 역동적인 외적 변수.....	32
1. 사회경제적 조건의 변화.....	32
2. 여론의 변화.....	34
3. 지배 집단의 변화.....	35

제3절 정책참여자와 신념체계의 변화.....	36
1. 정책참여자.....	36
2. 신념체계의 변화.....	39
제4절 정책변동 경로.....	42
제4장 인터넷 실명제 정책 확대기.....	47
제1절 안정적인 외적 변수.....	47
제2절 역동적인 외적 변수.....	48
1. 사회경제적 조건의 변화.....	48
2. 여론의 변화.....	50
3. 지배 집단의 변화.....	51
제3절 정책참여자와 신념체계의 변화.....	52
1. 정책참여자.....	52
2. 신념체계의 변화.....	55
제4절 정책변동 경로.....	59
제5장 인터넷 실명제 정책 위축기.....	65
제1절 안정적인 외적 변수.....	66
제2절 역동적인 외적 변수.....	66
1. 사회경제적 조건의 변화.....	66
2. 여론의 변화.....	73
3. 지배 집단의 변화.....	73
제3절 정책참여자와 신념체계의 변화.....	74
1. 정책참여자.....	74
2. 신념체계의 변화.....	76
제4절 정책변동 경로.....	81
제5절 각 시기 간 정책변동의 특성 비교.....	83
제6장 결론.....	86
제1절 연구 분석의 요약.....	86
제2절 시사점.....	89
제3절 연구의 한계.....	92

표 목차

표 1 인터넷 실명제 관련 정책참여자의 신념체계 구조.....	14
표 2 정책옹호연합모형.....	15
표 3 인터넷 실명제 정책 분석 개념적 근거들.....	19
표 4 종류별 수집 자료.....	22
표 5 정책 형성기 주요 연혁.....	24
표 6 연도별 가구 인터넷 보급률.....	27
표 7 인터넷 실명제를 둘러싼 기본권 충돌 양상.....	30
표 8 정책 형성기 지지연합 분류	42
표 9 정책 확대기 주요 연혁.....	47
표 10 정책 확장기 지지연합 분류.....	59
표 11 정책 위축기 주요 연혁.....	65
표 12 주요 개인정보 유출 사건.....	72
표 13 정책 위축기 지지연합 분류.....	80

제1장 서론

제1절 연구 배경

인터넷 실명제, 정확히 인터넷 공간에서의 제한적 본인 확인제는 2000년부터 도입이 논의되다가 2002년 제16대 대통령 선거 직후인 2003년 3월 한나라당과 정보통신부가 입법 필요성을 공개적으로 천명함으로써¹⁾ 도입 논의가 구체적으로 시작된 이후, 2007년에 도입되어 인터넷 생활 전반에 영향을 미치며 많은 논란 속에 존속하다가, 지난 2012년 헌법재판소로 부터 위헌 판결을 받으며 정책이 종료되었다. 그러나 위헌 판결을 받은 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하, 정보통신망법)상 인터넷 실명제와 달리, 선거운동기간 동안 한시적으로 적용되어 오던 공직선거법상 인터넷 실명제의 경우에는 2010년에 있었던 합헌 판결에 따라 그 효력이 존속되고 있다. 이에 국회에서는 2014년 6월 지방선거를 앞두고 인터넷 실명제 적용 유지 여부와 관련하여 논의가 다시 활발해 지고 있으며, 인터넷 실명제 정책 종료 이후 발생한 부작용 등으로 익명성에 기반 한 불법 콘텐츠가 범람하면서 인터넷 실명제 재도입에 관한 논의는 끊임없이 진행되고 있다.

인터넷 이용률 1위 국가에서 처음으로 도입된 인터넷 실명제는 다른 인터넷 이용 후발 국가들로 부터 많은 관심을 받았고, 실제로 국내 인터넷 실명제 도입은 중국을 비롯한 일부 나라의 인터넷 실명제 도입에 영향을 미치는 등 많은 이슈를 낳았다. 특히 이러한 논란은 인터넷 실명제 도입과 관련하여 크게 두 가지 상반된 입장에서 갈등을 보여 왔다. 하나는 인터넷 공간은 공공의 광장(public forum)²⁾이라는 익명의 공간이라는 특성을 갖기 때문에 일반적인 표현의 자유 제한과는 다른 독자적 규율로써 가급적 폭넓은 자유를 인정해야 한다는 주장이고, 다른 하나는

1) 장성호, “한국의 인터넷 실명제 갈등_전개과정과 특성”, 『한국동북아논총』, 59권 2011, 한국동북아학회, p.101

2) 강경근, “인터넷 언론과 선거”, 『헌법학연구』, 제9권 3호, 2003, p.134

인터넷 공간에서 이루어지는 사생활 침해, 명예훼손, 허위사실 유포 등의 문제가 현실세계의 개인에게 까지 영향을 미치고 있기 때문에 그에 대한 적절한 규제가 필요하다는 입장이다. 인터넷 실명제 도입을 두고 논의 된 이러한 두 가지의 상반된 입장은 결국, 표현의 자유 대 개인의 인격권, 프라이버시권 등의 헌법상 기본권 충돌에 대한 논의로 귀결 되었고 양측은 팽팽한 대립을 이어 왔다. 이러한 대립은 인터넷 실명제 도입 이전부터 시작되어 도입 이후에도 지속되어 왔으며, 각각의 주장을 지지하는 정책 관련 집단들은 각각의 정책옹호연합을 구성하여 갈등을 보여 왔다.

이러한 현 상황에서 인터넷 실명제 정책의 변동 과정을 다시 한 번 살펴보고, 정책이 도입된 배경과 위험 판결을 받게 된 배경을 살펴보는 것은 인터넷 실명정책을 변화 시키는 주요 변수가 무엇인가를 알 수 있게 해주는 기회를 제공하며 관련 정책 입안에 대한 중요한 자료를 제공해 준다. 더구나 인터넷 실명제와 관련된 이슈는 다양한 법학적, 행정학적 이슈가 공존하고 있기 때문에, 최근 늘어난 스마트폰에 따른 인터넷 공간의 규율문제와 관련하여 국제 규제 정책(글로벌 스탠다드)과 국내 규제 정책 간 괴리에 대한 문제, 그리고 기술 발전과 정책 대안 도입의 시간차 문제와 관련하여 정보통신정책 이슈에 대해 정책 변동 과정을 예측하는 중요한 자료를 제공할 것으로 기대된다.

따라서 본 논문에서는 인터넷 실명제와 관련된 정책변동에 대하여 다음과 같은 행정학적 이슈로 접근해 보고자 한다. 먼저, 인터넷 실명제를 두고 끊임없이 논의 되어온 찬성과 반대 양쪽 진형의 갈등을 바탕으로 2003년부터 2012년까지 약 10여년 간 지속되어온 인터넷 실명제의 정책 변동과정을 Sabatier의 정책옹호연합모형(Advocacy coalition framework)을 통해 살펴보고자 한다. 정책옹호연합모형은 상이한 신념 체계를 중심으로 대립하는 하위정책체계의 장기간의 상호작용 및 정책변동 과정을 분석하기에 적합한 모형이다. 따라서 인터넷 실명제를 중심으로 대립하고 있는 표현의 자유와 프라이버시권에 대해 각각의 정책옹호연합이 어떠한 과정을 통해 연합을 형성하고 정책환경 및 외부사건과 정

책변동에 대하여 영향을 주고받았는지를 살펴보고자 한다.

또한 이러한 정책융호연합모형을 통해 분석한 인터넷 실명제 정책을 바탕으로 인터넷 실명제 정책에 있어서 정책 변동의 주요 원인과 과정을 살펴보고 인터넷 관련 정책이 갖는 특징을 알아보고자 한다. 인터넷 관련 정책이 끊임없이 논의되는 현 시점에서 이미 정책변동 과정을 겪은 가장 대표적인 인터넷 정책인 인터넷 실명제의 변동 과정을 살펴봄으로써 인터넷 관련 정책이 나아가야 할 방향 및 정책 입안과 관련한 중요한 시사점을 얻을 수 있을 것이라 예상된다. 더구나 최근 인터넷 정책과 관련하여 이슈화 되고 있는 국제규범과의 양립문제, 기술발전으로 인한 규제의 우회적 회피 문제에 대한 해결책을 제공해 줄 것이라 기대된다.

제2절 연구 대상

1. 인터넷 실명제 의의

인터넷 실명제는 인터넷 이용자가 인터넷상에 존재하는 게시판에 글을 게시하거나 자료를 등록하는 경우 또는 뉴스 기사 등에 대하여 댓글 서비스를 이용하는 경우, 서비스 이용자의 성명과 주민등록번호가 확인된 경우에 한하여 글을 등록하거나 자료를 올릴 수 있게 하여 글의 작성자를 쉽게 파악할 수 있도록 도입된 제도이다.

헌법재판소는 인터넷 실명제에 대하여 개인인 게시판 이용자와 법인인 게시판 운영자가 제기한 헌법소원심판 사건(2012.8.23. 선고 2010헌마 47)에서, 인터넷상의 언어폭력, 명예훼손, 불법정보의 유통 등을 방지하기 위하여 게시판 이용자가 그와 같은 정보를 게시할 경우에는 향후 신원 확인을 통하여 형사처벌 또는 손해배상책임을 부담할 수도 있다는 점을 인식하게 하여 표현내용에 신중을 기하고 불법정보 등의 게시를 자제하도록 함 등을 이유로 목적의 정당성과 수단의 적합성 측면에서는 도입이 필요한 제도임을 인정하였다.

그러나 침해의 최소성 판단에 있어서, 게시된 정보로 인하여 권리가 침

해된 자에 대한 구제는 사후적으로 정보를 차단, 삭제하는 방법으로도 충분히 구제될 수 있고, 본인확인 대상인 ‘게시판 이용자’에는 ‘정보의 게시자’ 뿐만이 아니라 ‘정보의 열람자’도 포함하고 있기 때문에 ‘정보의 단순 열람자’까지도 인터넷 실명확인을 강제하는 과도한 제한이 될 수 있으며, 이를 통해 취합된 개인정보 역시 정보통신서비스 제공자에게 무기한으로 보관되는 결과가 발생할 수 있기 때문에 게시판 이용자의 개인정보자기결정권이 과도하게 침해하게 된다고 판단하였다.

또한 법익의 균형성에 대하여도, 인터넷 실명제 이후 명예훼손, 모욕, 비방의 정보의 게시가 표현의 자유의 사전 제한을 정당화할 정도로 의미 있게 감소하였다는 증거를 찾을 수 없으며, 익명표현의 자유는 헌법적 가치에 의해 강하게 보호되어야 할 것인 반면, 이를 제한함으로써 얻을 수 있는 공익은 크지 않고, 인터넷 실명제를 통해 보관되는 본인확인정보는 보관 목적 외 사용역시 우려되기 때문에 개인정보자기결정권 역시 침해하고 있다고 하여 표현의 자유 및 개인정보자기결정권 침해를 인정하였다.³⁾

2. 인터넷 실명제 종류

인터넷 실명제는 세부적으로 “본인 확인 방식”과 관련하여 4가지 종류, “적용 시기”와 관련하여 2가지 종류로 나누어지는데, 먼저 본인 확인 방식과 관련하여서는 2005년 노무현 정부와 열린우리당에서 인터넷 실명제 도입과 관련하여 당정이 제시한 다음의 4가지 종류가 있다.⁴⁾

첫째, 완전 인터넷 실명제이다. 완전 인터넷 실명제란 회원 가입부터 게시물 등록까지 모두 실명만을 사용하여 이용하도록 하는 가장 강력한 정도의 인터넷 실명제이다. 이 방법에 의할 경우 인터넷 공간에서는 별도의 아이디나 필명, 닉네임이 필요하지 않으며 인터넷 이용자의 실명이

3) 2012.8.23. 선고 2010헌마47 판결내용 정리

4) 성욱준, “인터넷 제한적 본인 확인제 정책과정에 대한 연구”, 『하계학술발표논문집』 2013권1호, 한국정책학회, p.146 ; 장성호, “한국의 인터넷 실명제 유형과 발전방안”, 『사회과학연구』 제36집 1호, 전북대학교 사회과학연구소, p.34 ; “당·정, 인터넷 실명제 도입 합의”, 전자신문, 2005.07.26 참조

게시판에 그대로 게시된다. 따라서 상대방은 게시물이나 자료의 등록자가 누구인지를 현실 세계와 동일하게 파악할 수 있다는 장점이 있다.

둘째, 인터넷 게시판 실명표시제이다. 이 방법은 인터넷 게시판에서 필명 또는 닉네임과 실명을 동시에 표시하는 방법으로, 실명 표시가 요구되지 않는 자료체계에서는 필명 또는 닉네임으로만 활동하는 것이 가능하다. 그러나 실명표시가 요구되는 성격의 게시판에서는 아이디와 함께 실명이 표시되도록 함으로써 게시판의 성격에 따라 본인 확인 정도를 달리할 수 있도록 고안된 방법이다.

셋째, 제한적 본인 확인제이다. 제한적 본인 확인제는 인터넷 게시판을 설치 운영하는 정보통신서비스 제공자에게 게시판 이용자로 하여금 본인 확인절차를 거쳐야만 게시판에 정보를 게시할 수 있도록 하는 조치를 마련할 의무를 부과하는 제도로 정보통신서비스 제공자가 위 본인확인조치를 이행하지 않으면 방송통신위원회는 본인확인조치를 하도록 명령할 수 있고, 위 명령을 이행하지 않으면 3천만원 이하의 과태료를 부과하도록 함으로써 정보통신서비스 제공자에 대하여만 시행이 강제되는 제도이다. 회원 가입시 본인확인을 거쳐 해당 서비스에 가입된 경우에는 별도의 실명확인과정 없이 로그인만으로 게시판 이용과 자료 등록을 할 수 있게 되며, 정보서비스사업자에게 실명공개가 요구되지 않는 한 실명은 평소에 인터넷 공간에서 공개되지 않는다.

제한적 본인 확인제는 2005년 노무현 정부와 열린우리당의 합의를 통해 도입된 방법으로 협의의 인터넷 실명제라고도 하며 2007년 제한적 본인 확인제가 시행된 이후, 일반적으로 인터넷 실명제라고 하면 제한적 본인 확인제를 의미하는 용어로 사용하게 되었다. 학계와 여론에서는 제한적 본인 확인제(협의의 인터넷 실명제)와 광의의 인터넷 실명제를 용어상으로 따로 구분하지 않고 인터넷 실명제라는 용어를 제한적 본인 확인제와 동일한 의미로 사용하는 경우가 대부분이며, 제한적 본인 확인제와 비교하여 이에 대한 적용 대상을 강화 하는 정책의 경우에는 “완전 인터넷 실명제” 라는 용어를 따로 사용하고 있다. 따라서 본 논문에서도

5) 헌법재판소 판결 2010.08.23선고 2010헌마47

인터넷 실명제라는 용어를 제한적 본인 확인제를 의미하는 것으로 사용하고자 한다.

넷째, 실명 게시판 우대제이다. 이 방법은 실명제 도입 여부를 정보서비스사업자의 재량에 맡기고 정보서비스사업자가 실명제를 도입하여 인터넷 게시판을 운영하는 경우 제도적 이익을 정부에서 제공하는 방법이다. 게시판에 불법 자료가 등록되어 있는 경우에는 관련 법률에 의하여 정보서비스사업자에게 삭제 의무가 부과되는데 만일 게시판 운영자가 실명제를 도입한 경우에는 이와 관련하여 인센티브를 받게 되며 상대적으로 실명제를 도입하지 않은 운영자에 비해 삭제 의무에 대한 방조 책임을 낮게 인정하는 방안이 고려되었다.

다음으로 인터넷 실명제, 즉 제한적 본인 확인제의 적용 기간 정도를 두고 다음의 두 가지 종류로 인터넷 실명제를 구분할 수 있다.

먼저, 한시적 실명제가 있다. 한시적 실명제란 공직선거법상 적용되는 인터넷 실명제를 의미한다. 공직선거법상 인터넷 실명제는 선거운동기간 중 선거에 관한 의견을 인터넷 공간에 게시하고자 하는 경우 사전에 성명과 주민등록번호의 일치 여부가 확인된 이용자에 한하여 글의 게시나 댓글달기가 가능하도록 규정하고 있다. 공직선거법상 인터넷 실명제는 항상 적용되는 것이 아니라 선거운동기간 중에만 작용하도록 규정하고 있으며, 인터넷 언론사 및 선거 관련 홈페이지의 경우에만 적용되도록 하여 그 적용 범위를 한정적으로 규제하고 있다. 실명인증을 받지 않는 경우 무조건 글의 게시가 제한되는 것이 아니라, 일단 글의 게시는 가능하되 실명확인을 받은 글만 실명확인 표시가 되도록 하고, 실명인증을 받지 않는 경우에는 사후 삭제의 대상이 되도록 했다는 점이 특징이다.

다음으로 상시적 실명제가 있다. 상시적 실명제는 선거운동기간 중에만 적용되는 공직선거법상 인터넷 실명제와 달리, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률상 적용되는 인터넷 실명제로 10만명 이상의 이용자를 갖는 인터넷 홈페이지면 게시판 이용자 누구나 그 적용을 받도록 규정하는 인터넷 실명제이다. 공직선거법상 인터넷 실명제와 달리 기간 제한이 따로 없이 10만명 이상의 이용자를 갖는 홈페이지면 모두 적

용 대상이며, 적용 대상 홈페이지 선정은 이전 해의 3개월간의 서비스 이용객 수를 기준으로 방송통신위원회가 산정하여 매년 4월 적용대상자를 공고하였다. 적용초기인 2007년 30만명 이상의 이용자를 갖는 포털과 20만명 이상의 이용자를 갖는 인터넷 언론사로 한정되어 있었던 시기에는 그 적용 대상 사이트가 35곳이었으나, 2009년 홈페이지 이용객 10만명 이상으로 인터넷 실명제가 확대 적용되면서 2011년 적용 대상 사이트는 2011년에는 146개에 이르렀다. 상시적 실명제는 인터넷상의 블로그, 개인 홈페이지, 소셜 네트워크 서비스 등은 사적 의사소통 영역으로 보아 그 제한 대상에서 제외하였으며, 이 규정의 대상이 되는 정보통신서비스 사업자는 게시판 이용자가 게시판에 정보를 게시한 때부터 게시판에서 정보의 게시가 종료된 후 6개월이 경과하는 날까지 본인 확인 정보를 보관할 수 있도록 권한을 부여 받았다.

제2장 선행연구 검토 및 이론적 모형

제1절 선행연구 검토

1. 인터넷 실명제에 대한 행정학적 연구

인터넷 실명제와 관련한 행정학적 선행 연구는 크게 정책 효과를 검증하는 관점에서 인터넷 실명제가 실제로 악성 댓글과 허위사실 유포 등을 감소시켰는가와 관련된 연구와 정책변동과정을 일정 모형을 통해 분석한 연구가 주를 이루고 있다.

먼저, 인터넷 실명제의 정책 효과와 관련된 연구로는 우지숙, 나현수, 최정민의 “인터넷 게시판 실명제의 효과에 대한 실증 연구”가 있는데, 인터넷 실명제가 실제로 악플의 빈도를 줄였는가를 실질적으로 연구하고 있어 주목된다. 이 논문의 경우 인터넷 실명제가 시행되기 전과 후의 인터넷 익명게시판의 글 게시 빈도 및 비방, 욕설 빈도의 상관관계를 구하여 수치로 그 효과를 제시하고 있는데, 인터넷 실명제 시행 후 댓글의 비방과 욕설이 줄어들었지만, 게시글의 비방과 욕설은 줄어들지 않았으며, 글쓰기 빈도 역시 줄어들었음은 근본적 성찰이 필요한 문제임을 지적하고 있다. 이와 더불어 이광원의 “제한적 본인확인제의 효과성에 관한 연구”에서는 인터넷 실명제 이후 오히려 악플 피해 사례가 더 늘어난 수치를 보여주고 있다는 결과를 제시하기도 한다.

반면, 인터넷 실명제 이후 악성 댓글이 실질적으로 감소했다는 정보통신부의 보도자료⁶⁾에 대해서는 각 신문사와 연구자들이 각각 상반된 의견을 제시하고 있다. 특히 위의 보도자료는 인터넷 실명제를 시행하지 않고 있던 다음, 머니투데이, 디시인사이드의 웹사이트에 기재된 댓글을 분석한 결과로, 댓글 수는 증가하였음에도, 악성댓글이 차지하는 비율은 감소했다는 연구 결과를 보고하고 있어 앞선 연구들과는 상반된 결과를

6) “제한적 본인확인제, 악성댓글 감소효과”, 정보통신부 보도자료, 2007.10.04

제시하고 있다고 분석되기도 한다.

정책변동과정과 관련한 연구로는, 성욱준의 “인터넷 제한적 본인 확인제 정책과정에 대한 연구”와 장성호의 “한국의 인터넷 실명제 갈등 : 전개과정과 특성” 등의 연구가 있다. 전자의 경우에는 인터넷 실명제 정책의 탄생부터 위헌으로 폐지되기까지의 정책 흐름 분석을 바탕으로 정책옹호연합 모형을 분석틀로 하여 외부사건이 정책 결정에 상당한 영향력을 미치고 있음을 분석하고 있다. 다만, 정책의 변동 기간을 인터넷 실명제 위헌판결 시까지로 한정하였음에도 정책 도입기 위주로 연구가 진행되고 있고, 정책하위체계의 정책참여자를 특정하고 있지 않기 때문에 구체적 신념체계의 변화를 설명하는데 한계가 있다. 후자의 경우에는 인터넷 실명제 도입 과정에서 대립이 발생하게 되는 원인 및 양상을 분석하여 기본권 충돌, 인식 차이 등을 바탕으로 갈등이 전개되는 과정을 분석하고 있는데, 이를 통해 역기능 해소를 위해서 공감대를 형성하고 찬반양론을 바탕으로 합리적인 해결책을 찾는 과정이 정책 결정에 필수 과정임을 강조하고 있다.

2. 인터넷 실명제에 대한 헌법학적 연구

인터넷 실명제에 관한 선행연구는 주로 헌법적 의미에서 인터넷 실명제 도입이 어떠한 기본권 침해에 영향을 주는지를 분석하고 있다. 법학 관련 연구는 크게 3가지 경향을 보이는데, 먼저, 표현의 자유가 기본권 중에서도 왜 특히 보호받아야 하는지와 관련한 법철학적 연구와 다음으로, 인터넷 실명제가 사전심의 인지여부 판단과 더불어 국민의 알권리, 개인정보자기결정권과 관련하여 내려진 헌법재판소의 판결을 바탕으로 평석을 제시하는 연구 그리고 다른 나라의 표현의 자유 보호와 비교하여 우리나라는 어떠한 심사기준을 취하고 있는지에 관한 비교법적 연구가 주를 이루고 있다.

가령, 임규철의 “정보통신망법의 인터넷 실명제에 관한 비판적 고찰”의 경우에는 인터넷 실명제에 관하여 찬성과 반대의 입장에서 표현의 자

유와 개인정보자기결정권을 중심으로 각각의 논거를 제시하고 있다. 김종세의 “인터넷 실명제의 헌법적 의미와 과제”에서는 2012.8.23. 2010헌마47 판결과 관련하여 소수자보호의 관점에서 판례를 평석하고 있다. 이외에도 인터넷 실명제와 관련한 다수의 논문이 존재하고 있지만, 거의 대부분 도입의 찬반여부를 두고 인터넷 실명제와 관련된 기본권에는 어떠한 것들이 있는가를 제시하고, 그 기본권이 침해될 우려가 있음을 주장하는 법학적 논문이라 인터넷 실명제가 실제로 어떻게 작용하게 되었고 어떠한 효과를 가져 왔는가에 대한 연구는 매우 부족한 현실이다.

이러한 법학적 연구들은 표현의 자유라는 기본권의 불가침의 핵심영역이 어떠한 부분인지와 관련하여 가이드라인을 제시한다는 점에서는 의미가 있다. 더구나, 헌법재판소의 판결 내용에 따라 인터넷 실명제와 관련한 법령이 수정되고, 그에 따라 인터넷 실명제도가 운영되고 있기 때문에 이러한 연구는 인터넷 실명제의 작용 원리와 근거를 살펴보는 측면에 있어서는 중요한 의미를 갖는다. 하지만 법학적 연구의 경우, 기본권과 관련된 이론적인 근거를 잘 분석하고 있지만, 인터넷 실명제가 실제로 어떻게 작용하고 있는지에 대한 정책적 분석은 미미하며, 각각의 정책용호연합 간에는 구체적으로 어떠한 문제가 있을 수 있는지, 또 그러한 영향이 사회 전반에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지에 대한 정책적 분석은 이루어지지 못하고 있다.

3. 정책용호연합모형을 적용한 선행연구

정책용호연합모형을 적용한 연구로는 정책용호연합모형을 구체적 사례에 적용하여 정책변동과정을 알아보는 연구와 정책용호연합모형 자체의 적실성을 알아보는 이론적 연구 등이 있다.

먼저 이론적 적실성을 알아보는 대표적인 연구로는 김순양의 “정책용호연합모형에 대한 적실성 검토” 연구가 있다. 김순양은 본 연구를 통해 정책용호연합모형의 주요 구성요소를 외적요인, 정책하위체계, 개인

모형과 신념체계, 옹호연합, 신념 및 정책의 변동 경로, 정책 중개자의 6가지로 나누어 각 주요 요소의 의미를 파악하고 각 요소가 실제 연구에 적용될 경우 문제되는 이론적, 실천적 한계를 지적하고 있다.

이외에 정책옹호연합모형을 적용하여 정책변동 사례를 분석한 실증적 연구로는 환경정책을 비롯하여 의료, 보건, 방송통신 정책에 이르기 까지 다양한 연구가 존재한다. 특히 정보통신 정책 분야와 관련하여서는 박상원과 박치성의 “IPTV 정책과정에 관한 분석”이 있는데, 이 분석에서는 IPTV 정책 도입과정을 4개의 간격으로 시간을 나누어 해당 시기마다 정책옹호연합모형의 구성 요소가 어떻게 존재하며 각 구성 요소 간에 어떠한 관계를 갖는가를 분석하고 있다. 이 연구에서는 시기별로 신념체계의 변화와 정책중개자의 역할을 중심으로 정책변동 과정을 분석하였는데 이 과정에서 외적요인, 신념체계, 정책지향학습은 영향을 미친 반면에, 정책중개자는 영향을 미치지 못하였다고 지적하고 있다.

이와 더불어 비교적 최근 연구로는 동남권 신공항의 입지갈등을 분석한 정지원과 박치성의 연구가 있으며, 의료보험 통합과 관련된 정책과정을 연구한 김순양의 연구, 한미FTA협정 사례를 연구한 박기혁의 연구 등 다양한 주제에 대해 정책옹호연합모형을 적용한 연구가 있다. 이러한 연구들은 주로 정책옹호연합모형의 구성요소 중 일부요소만을 적용하여 분석한 것이 대부분이었으며, 대부분 문헌연구를 통한 질적 연구 방법을 이용해 정책변동과정을 분석하고 있다.

제2절 이론적 배경

1. 정책옹호연합모형 의의

Sabatier와 Jenkins-Smith에 의해 개발된 이후 다양한 변용을 거쳐 발전해오고 있는 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)은 정책과정에 개입되는 변수들 간의 인과관계를 규명하며, 상이한 신념체계를 가지는 행위자들이 옹호연합을 형성하고, 이러한 옹호연합들 간의

갈등과 상호작용을 통하여 정책산출을 도출하는 과정을 설명하는 것이다. 정책옹호연합모형은 정책과정의 내적 동태성과 이를 통한 정책산출의 과정을 밝힘은 물론, 환경적 요인이 정책과정에 미치는 영향 또한 고려함으로써 환경적 맥락-정책과정-정책산출 간의 관계를 밝히고자 하는 점에서 의의가 있다.⁷⁾

2. 정책옹호연합모형 주요 구성요소⁸⁾

정책옹호연합모형에서는 정책변동이 어떻게 일어나게 되는가와 관련하여 지지연합이 재편성되는 요인을 다음과 같이 제시하고 있다.

먼저 외부요인이 있다. 외부요인은 안정적 요인과 역동적 요인으로 구분되는데, 안정적 요인으로는 문제영역의 기본적 속성, 자연 자원의 기본적 분포, 근본적 사회문화적 가치 및 구조, 기본적 법적 구조 등이 있으며, 역동적 요인으로는 사회 경제적 조건의 변화, 여론의 변화, 선거 등을 통한 통치 집단의 변화, 다른 하위체계로 부더의 정책결정이나 영향 등이 있다.

안정적 요인은 변화하기는 하지만 속도가 느리고 거의 변화하지 않는다는 점이 특징이며, 정책하위체제가 선택 가능한 정책대안의 범위를 한정하고, 정책하위체제들의 자원과 신념체계에 영향을 미치게 된다. 따라서 이러한 안정적인 변수들은 장기간에 걸쳐 정책 참여자의 의식과 행태에 영향을 준다는 것이 특징이다. 반면 역동적 요인의 경우에는 하위체계에 단기간에 큰 영향을 미치며 정책의 핵심적인 내용 변화에 영향을 미친다는 점이 특징인데, 이러한 변수들의 변화는 정책의 핵심 내용에 대한 변화를 야기하며 정치, 경제, 사회적 충격이나 급격한 외적 혼란에서 비롯되는 모습을 보여준다.

7) 김순양, “정책과정분석과 옹호연합모형”, 『한국정책학회보』 제19권 1호, 2010, p.36

8) 정정길, 『정책학원론』, 대명출판사, 2014, pp.714-715 / Sabatier, Paul A., 『Theories of the policy process』, Westview Press, 2007, pp.189-220 / 김순양, “정책과정분석과 옹호연합모형”, 『한국정책학회보』 제19권 1호, 2010, pp.42-46 / 성욱준, “인터넷 제한적 본인 확인제 정책과정에 대한 연구”, 『하계학술발표논문집』 2013권1호, 한국정책학회, pp.129-131 부분 참조

다음으로 정책옹호연합을 구성하는 정책하위체계인 정책행위자들과 이들이 공유하는 신념체계가 있다. 정책참여자들은 몇 개의 지지연합으로 구성되며 그들이 갖고 있는 정책에 대한 상이한 신념과 자원을 바탕으로 연합을 구성하게 된다. 이렇게 구성되는 정책옹호연합은 그들의 신념을 정책 또는 프로그램을 통해 실현하기 위해 노력하게 되는데, 이들의 이러한 노력을 통한 정책변동 능력은 그들이 갖고 있는 자원에 의해 결정된다. 이들의 지지연합 구성은 동일한 신념체계를 공유하는 것을 바탕으로 이루어지는데, 이러한 신념체계는 그 변화의 용이성에 따라 규범적 핵심(normative core), 정책핵심(policy core), 부차적 측면(secondary aspects)으로 분류된다.

그리고 정책변동경로(paths to policy change)가 있다. 정책변동경로는 주요한 정책 변동 경로로 외부사건에 의한 충격과 정책지향학습이 있다. 외부충격은 정책하위체계에 있어서 의제 설정의 변화와 여론의 관심을 불러일으키고 정책결정자의 관심을 유발하는 주요 사건들을 의미한다. 정책지향학습은 정책목표의 달성이나 수정과 관련하여 경험이나 새로운 정보로부터 나오는 생각이나 행태의도의 지속적 변화인데, 정책지향학습이 신념이나 정책변화에 미치는 영향은 앞서 언급한 3가지 신념의 수준에 따라 달라질 수 있다. 기본핵심신념이나 정책핵심신념은 새로운 정보의 등장으로 바뀌기가 쉽지 않지만, 2차적 신념의 경우에는 비교적 좁은 범위에서 정책지향 학습에 보다 민감하게 반응하게 된다. 정책학습은 다른 지지연합으로부터의 학습도 가능한데, 외국의 선례나 경험으로부터 과거의 경험, 역사로부터도 학습이 가능하다.

정책변동경로는 위 두 가지의 주요 경로 외에도 2005년에 Sabatier의 수정 모형을 통해 추가된 대안적인(alternative) 2가지 경로가 존재하는데, 하나는 내적 충격이고, 다른 하나는 협상된 동의이다. 내적충격은 정책옹호연합 내에서 발생하는 사건으로 정책참여자에게 문제점에 대한 관심을 환기시키고 정책변동에 영향을 미친다는 점에서 외부충격과 비슷한 역할을 하지만, 외부충격은 지지연합의 신념체계를 강화시키는 변수로 작용하는데 반하여, 내부충격은 지지연합의 신념체계에 대해 문제점을

제시하고 지지연합으로 하여금 신념체계에 의구심을 불러일으키는 변수로 작용한다는 점에서 차이가 있다. 협상된 동의는 두 지지연합이 협상을 통해 정책을 변동시키는 경우를 의미하는 것으로 정책지향학습과 대체적 분쟁해결제도(ADR)를 결합한 내용이다.

마지막으로 정책중개자(policy broker)가 있다. 정책중개자는 정책을 둘러싼 지지연합들 간의 갈등을 중개하는 제3자로서 이들의 주된 관심은 갈등을 최소화함으로써 합리적인 타협에 이르는 것이다. 이들의 역할은 실제로 소극적으로 나타나는 경우도 있고 적극적으로 나타나는 경우도 있기 때문에 모든 사례에 등장하는 것은 아니며 항상 중립적인 모습을 보이는 것은 아니라는 점이 특징이다.⁹⁾

		인터넷 실명제 도입 지지 연합	인터넷 실명제 도입 반대 연합
규범적 핵심		인격권 보호 (명예훼손 방지 등) 인터넷은 제한적 자유의 공간	표현의 자유 인터넷은 무한한 자유의 공간
정책 핵심		인터넷 게시판 본인 확인제 찬성	인터넷 게시판 본인 확인제 반대
부차적 측면	정책 도입 범위	국가가 대상 사업자 지정	사업자별 자율적 시행
	정책 도입 강도	게시판에 완전한 실명표기도 가능	최소한의 성인 인증만 가능
	정책 지지 목적	인터넷의 역기능(사이버 폭력) 예방 인터넷 여론 조작 가능성 차단 청소년 유해 사이트 접근 차단	개인정보유출 및 남용 정부의 사이버 상시 감시 비판

표 1 인터넷 실명제 관련 정책참여자의 신념체계 구조

9) 김순양, “정책과정분석과 옹호연합모형”, 『한국정책학회보』 제19권 1호, 2010, p.46

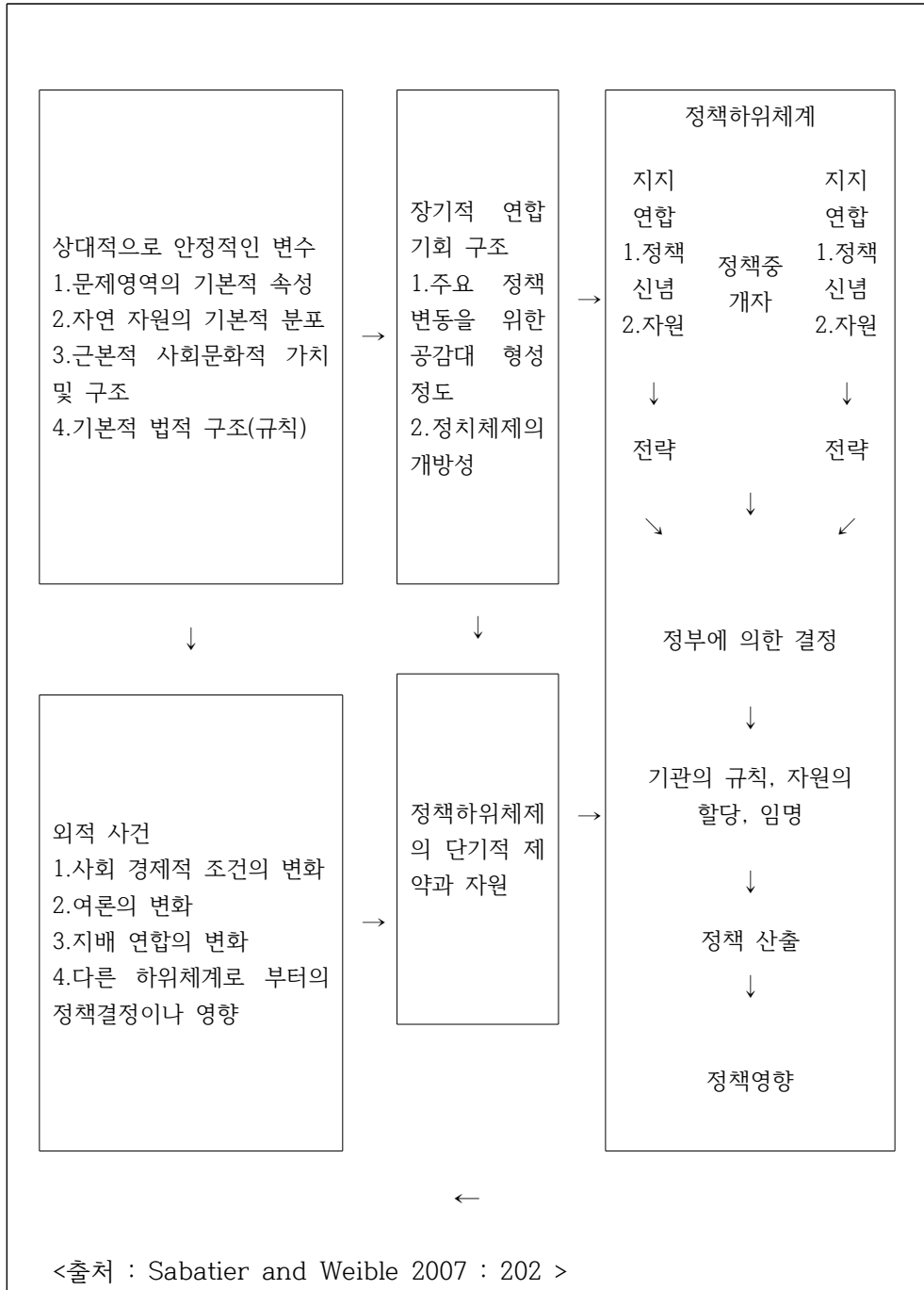


표 2 정책옹호연합모형

제3절 연구 문제 및 개념적 준거틀

1. 연구 문제

본 연구는 Sabatier의 정책옹호연합모형을 바탕으로 인터넷 실명제의 정책 변동과정에서 보이는 정책하위체계의 신념변화를 통한 정책변동 과정을 파악하고자 한다. Sabatier에 따르면 정책변동은 결국 정책옹호연합의 재편성에 의해 정책변동이 일어날 수 있음을 주장하고 있다. 따라서 인터넷 실명제 정책의 탄생과 소멸의 과정에서 인터넷 실명제에 찬성하고 반대하는 각 지지연합이 어떠한 요인에 의해 신념체계를 변화시켰고, 이러한 변화가 정책변동에 어떠한 영향을 미치는가를 알아보는데 있어서 Sabatier의 정책옹호연합모형은 효과적인 분석틀이 된다.

정책옹호연합모형의 적용을 위해서는 4가지의 기본적 전제를 충족시키는 것이 필요하다. 첫째, 정책변화의 과정과 정책지향 학습의 역할을 이해하기 위해서는 10년여의 장기간이 필요하며, 둘째, 정책과정의 분석을 위한 분석단위로 정책하위체계를 중심으로 분석하며, 셋째, 정책하위체계는 동일한 신념을 중심으로 형성되는 정부, 비정부 수준에서 활동하는 다양한 행위자를 포함하며, 넷째, 정책하위 체제 내에는 정책신념을 공유하는 정책옹호연합이 존재하여 그들의 신념을 정책에 반영하기 위하여 경쟁하여야 한다는 것이다.¹⁰⁾

위와 같은 정책옹호연합모형 적용 요건에 비추어 볼 때, 인터넷 실명제 정책변동 과정 분석에 있어서 정책옹호연합모형은 상이한 신념체계를 중심으로 대립하는 하위정책체계의 장기간의 상호작용과 정책변동 과정 분석에 적합한 모형으로서, 인터넷 공간의 규제로서 제한적 본인 확인제가 프라이버시권과 표현의 자유라는 기본가치를 중심으로 정책옹호연합을 구성하고 정책 환경과 외부 사건, 정책 환류를 통해 영향을 받게 되는 본 사례의 특징을 설명하는데 적합한 모형이라 할 수 있다.¹¹⁾

10) 정정길, 『정책학원론』, 대명출판사, 2014, p.714

11) 성욱준, “인터넷 제한적 본인 확인제 정책과정에 대한 연구”, 『하계학술발표논문집』 2013권1호, 한국정책학회, p.128

인터넷 실명제의 경우 2003년부터 구체적인 도입이 논의되기 시작하였으며, 그 이전에는 인터넷 실명제 도입에 관한 담론이 형성되는 기간이었다는 점을 고려해 볼 때 2012년에 폐지된 인터넷 실명제의 경우 약 10여년에 걸쳐 정책 변동이 이루어 졌음을 알 수 있다. 다음으로 인터넷 실명제의 경우 본 정책을 둘러싸고 행정부, 정당, 시민단체, 인터넷 사업자 등 다양한 정책하위체계가 존재하고 있으며, 정책하위체계는 표현의 자유와 프라이버시 보호라는 두 개의 핵심신념체계 속에서 갈등을 보이며 정책옹호연합을 구성하고 있다는 점을 고려해 볼 때 인터넷 실명제 정책 케이스는 정책옹호연합모형을 통해 분석하는 것이 가능하다.

따라서 본 논문에서는 정책옹호연합모형을 분석틀로 인터넷 실명제 정책을 분석하고자 하며, 정책변동 분석을 통해 본 논문에서 도출하고자 하는 연구 문제¹²⁾는 다음과 같다.

연구 문제 1. 인터넷 실명제 정책 과정에서 어떠한 정책하위체계가 존재하며, 이들의 정책옹호연합은 어떻게 형성되었는가?

연구 문제 2. 각 정책옹호연합의 신념체계 변화에 영향을 준 주요 요인(외부요인, 정책변동경로)은 어떤 것이 있으며, 어떠한 과정을 통해 변화 되었는가?

연구 문제 3. 정책하위체계의 변화된 신념체계가 제한적 본인확인제의 정책 변화에 어떻게 영향을 미쳤는가?

2. 개념적 증거들

Sabatier가 제시한 정책옹호연합모형은 1998년 최초의 모형이 제시된 이후, 수정을 거듭하여 2005년에 이르러 본 논문에서 분석의 증거틀로 사용하고자 하는 수정모형이 제시되었다. 따라서 본 논문에서는 2005년 수정된 정책옹호연합모형을 바탕으로 다음의 주요 변인을 중심으로 인터

12) 성욱준, “인터넷 제한적 본인 확인제 정책과정에 대한 연구”, 『하계학술발표논문집』 2013권1호, 한국정책학회, p.138의 내용을 참조하여 재구성

넷 실명제 정책의 변동과정을 분석해 보고자 한다.

먼저 2000년에 인터넷 실명제 도입 배경이 최초로 논의되기 시작하는 시점에서부터 2012년 인터넷 실명제가 위헌판결을 받는 시기까지를 연구 대상 시기로 규정하고, 이 기간 동안 인터넷 실명제 정책이 변동하는 과정을 크게 형성기, 확대기, 위축기의 3가지 단계로 나누어 분석하고자 한다. 이러한 기간별 분석은 정책옹호연합모형을 적용하여 정책 사례를 분석하는 경우 일반적으로 사용되는 방법이며, 정책 변동의 구체적 원인 요소를 세분화하여 찾아볼 수 있다는 점에서 정책변동에 영향을 주는 요인을 다른 요소와 확연히 구분할 수 있게 해준다.

다음으로 정책옹호연합모형을 구성하는 여러 요소 중 사전 연구를 통해 정책변동에 영향을 미치지 않는 요소는 분석 요인에서 제외하여 정책 변동에 실제로 영향을 주는 요인을 위주로 살펴보고자 한다.

상대적으로 안정적인 변수의 경우에는 정책 변동 기간 동안 쉽게 변하지 않다는 것이 다른 요인과 구분되는 특징이다. 따라서 본 연구에서는 상대적으로 안정적인 변수와 관련하여 최초의 정책 형성시기인 인터넷 정책 형성기에서만 살펴보도록 하고 나머지 각 정책 변동 기간에서는 변화된 내용이 있는 안정적인 변수만을 중심으로 분석하도록 하겠다.

역동적인 변수와 관련하여서 “다른 하위체계로 부터의 영향”을 받는다는 내용의 요인은 정책변동경로를 통해 설명될 수 있는 부분이므로 따로 검토하지 않고, 정책변동경로를 설명하면서 각 정책참여자간의 영향 관계를 설명하고자 한다.

정책변동경로에서는 문헌연구를 통해 분석된 각 요인을 바탕으로 정책 변동에 영향을 주는 각 요인 간의 상관관계를 설명하고자 하며 이러한 영향력은 각 정책하위체계가 정책학습을 통한 신념체계의 변화가 있었음을 전제로 분석하고자 한다. 정책변동경로를 분석함에 있어서 외적충격과 정책지향학습은 주된 변동 경로이고 내적충격과 협상된 합의는 부차적인 변동 경로인데, 이러한 점을 고려하여 본 논문에서는 외적충격과 정책지향학습을 주로 검토하고 내적충격과 협상된 합의는 그 특성이 나타나는 경우에만 검토하고자 한다.

사전 연구를 통해 분석한 결과 인터넷 실명제 정책 변동에 있어서는 정책중개인의 역할을 찾아 볼 수 없었다. 따라서 정책중개인은 정책하위체계 분석에서 제외하고자 하며, 정책하위체계는 표현의 자유와 프라이버시를 각각 강조하는 지지연합을 중심으로 정책참여자를 구분하여 분석하고자 한다.

위와 같은 사전 연구를 바탕으로 구성된 개념적 준거틀은 다음과 같다.

외적요인 (external factors)	안정적인 변수 (relatively stable parameters)	문제의 기본속성
		자원의 분포
		근본적 사회문화적 가치 및 구조
		법이나 제도
	역동적인 변수 (dynamic external factors)	사회경제적 조건의 변화, 충격
		여론의 변화
		지배집단의 변화 (선거 등을 통한 통치집단의 변화)
		다른 하위체계로 부터의 영향
정책하위체계 (policy subsystems)	정책 참여자	행정부 (대통령, 정보통신부-방송통신위원회)
		입법부 (여당, 야당)
		이익 집단 (인터넷 포털 서비스 사업자, 인터넷 미디어 사업자, 인터넷 언론사 등)
		여론 (인터넷 사용자) 시민단체
	신념체계	규범적 핵심 (쉽게 변하지 않음)
		정책 핵심 (사회가 심각하게 변화할 경우 변화) -> 정책동맹형성 부차적 측면 (행정규칙, 예산배분, 규정해석)
정책변동경로	지지연합 -> 외적충격, 정책지향학습 (상호작용, 시간흐름) -> 정책변동 / 내부충격, 협상된 합의	

표 3 인터넷 실명제 정책 분석 개념적 준거틀

제4절 연구 범위 및 자료 수집 방법

1. 시간적 범위

본 연구의 대상은 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률상의 규율을 받는 상시적 인터넷 실명제(제한적 본인 확인제)이다. 공직선거법상 인터넷 실명제는 주 연구대상이 아니며, 본 연구에서의 공직선거법상 인터넷 실명제는 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률상 인터넷 실명제 연구의 외적 요인으로 작용하는 변수로 본다. 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률상 인터넷 실명제의 등장 배경에는 공직선거법상 인터넷 실명제의 우선 시행이 큰 역할을 하였고, 정보통신망법상 인터넷 실명제가 폐지된 현재 상시적 인터넷 실명제의 위헌 논거를 바탕으로 공직선거법상 인터넷 실명제를 폐지해야 한다는 주장이 두 정책의 연관성을 주장하며 끊임없이 제기 되고 있는 것이 사실이다. 하지만 공직선거법상 인터넷 실명제와 정보통신망법상 인터넷 실명제는 그 범위와 구체적 시행방법에 있어서 차이를 보이고 있으며, 본 연구는 상시적 인터넷 실명제의 정책 변동과정을 중심으로 살펴보는 연구라는 점에서 공직선거법상 인터넷 실명제와 정보통신망법상 인터넷 실명제를 구별하여 살펴보고자 한다.

본 논문에서는 인터넷 실명제의 형성기, 확대기, 위축기의 3가지로 정책변동기를 나누어 각 변동기마다 어떠한 요인이 발생하였고, 그 요인에 의해 정책하위체계가 어떻게 신념체계를 변동시켜왔는지를 알아보려고 한다. 이처럼 시기를 3가지로 나누게 된 구체적 기준은 상시적 인터넷 실명제 적용에 근거가 되는 법률과 시행령의 변동 시점이다. 형성기의 경우 정보통신망법 개정을 통해 인터넷 실명제가 적용되기 시작하는 시점을 기준으로 하였으며, 확대기의 경우에는 정보통신망법 시행령 개정을 통해 적용 대상이 확대되는 시점을 기준으로 하였다. 마지막으로 위축기는 인터넷 실명제가 위헌 판결에 의해 관련 법률과 시행령이 폐지되

는 시점을 기준으로 하였다.

구체적으로는 정책 형성기의 경우, 초고속 인터넷이 보급되기 시작하여 인터넷 이용자가 늘어나면서 인터넷 실명제 도입이 최초로 언급되기 시작하는 시점인 2000년 5월부터 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률상 인터넷 실명제가 국회를 통과하여 구체적으로 시행이 시작된 2007년 7월을 인터넷 실명제 정책 형성기로 본다. 초고속 인터넷이 상용화되기 이전인 2000년 이전에는 PC통신을 이용한 인터넷이 가능했으나, 이러한 PC통신 시절의 인터넷 인구는 제한적이었고 PC통신 가입 시 실명확인이 필수였기 때문에 익명성의 문제가 발생하지 않았다. 그러나 초고속 인터넷망을 통한 인터넷 이용이 시작되면서 인터넷 익명성에 의한 부작용의 발생으로 인터넷 실명제 도입에 대한 담론이 구성되기 시작 하였으므로, 인터넷 실명제 형성기의 최초 논의 시점을 2000년 1월부터로 한정하였다.

다음으로 정책 확대기는 정보통신망법상 인터넷 실명제가 도입된 이후 적용범위가 확대되어 적용되는 시점인 2009년 1월로 한정하였다. 인터넷 실명제는 2007년 7월 시행 직후에는 일일평균 이용자수가 30만명 이상인 포털 사업자와 일일평균 이용자수가 20만명 이상인 인터넷 언론사가 그 대상이었으나, 이후 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 시행령 개정을 통해 일일평균 이용자수가 10만명 이상인 정보서비스제공사업자로 확대 된다. 이러한 시행령 개정은 2009년 1월에 이루어져 곧바로 시행되는데 이러한 시행령 개정을 통해 인터넷 실명제 확대 적용을 준비하는 시기를 인터넷 실명제 정책 확대기로 보았다.

마지막으로 인터넷 실명제가 확대 시행된 시점인 2009년 1월부터 인터넷 실명제가 위헌 판결을 받아 곧바로 폐지된 2012년 8월을 위축기로 보았다. 위헌 판결은 판결과 동시에 효력을 발생하므로 인터넷 실명제의 경우에도 위헌판결이 선고되자마자 관련 조항이 위헌으로 적용중지되면서 곧바로 폐지효력을 발생하게 되었다. 따라서 위축기는 인터넷 실명제가 확대 적용된 이후 폐지되기까지의 기간으로 한정하였으며, 이 기간 중 정책옹호연합 간에 어떠한 갈등과 신념체계의 변동이 있었는지를

알아보고자 한다.

2. 자료 수집 방법

본 논문은 주로 문헌연구를 중심으로 연구를 진행한다. 문헌연구를 통한 내용분석은 자료를 체계적으로 분류하고 분석하는데 효율적이기 때문에 정책변동과 관련된 행정학 연구의 방법으로 유용하게 사용되고 있다.

문헌조사의 대상기간은 2000년 5월부터 2012년 9월까지의 문헌을 대상으로 분석하였다. 대상기간을 2000년 문헌부터 선정한 이유는 인터넷 실명제의 도입이 최초로 공론화된 신문기사가 나오기 시작한 것이 2000년부터이기 때문이며, 이후 인터넷의 익명성과 관련한 사건이 발생하기 시작하면서 신문기사의 양이 급증하게 된다.

조사 대상은 국내 주요 일간지와 인터넷 언론사의 신문기사 및 이해당사자들의 공식문서, 국회상임위원회 자료, 정부기관의 공고, 성명서, 보도자료, 그리고 인터넷 실명제에 대해 다루고 있는 논문을 대상으로 조사하였다.

특히 신문기사의 경우 한국언론진흥재단에서 운영하는 미디어가온(KINDS, 카인즈)과 각 신문사의 웹사이트 및 포털 사업자 네이버의 뉴스 검색 서비스를 통해 검색하였다.

자료 종류	신문기사	관련 기관 공고 자료	회의록 및 녹취록
갯 수	총 4541건 중 508건 선별	13건	9건

표 4 종류별 수집 자료

기사 검색은 ‘인터넷 실명제’, ‘제한적 본인 확인제’, ‘개인정보 유출’ 등의 키워드를 이용하여 검색하였으며, 이와 같은 이유는 헌법재판소 역시 인터넷 실명제와 제한적 본인 확인제라는 두 용어를 혼용하여

사용하고 있으며, 현재는 인터넷 실명제라는 용어를 대부분 사용하고 있으나 도입 초창기에는 제한적 본인 확인제라는 용어를 더 많이 사용한 경향을 보였기 때문이다.

기사 검색의 경우 신문 기사는 다양한 섹션이 나누어져 있고, 보도면종과 보도 장르 등이 구분되어 있다. 인터넷 실명제의 경우에는 특정 섹션에 한정되는 주제라기보다는 인터넷 전반에 걸쳐 영향력을 미치는 정책이므로 특정 섹션에 국한하지 않고 인터넷 실명제를 다루는 기사라면 모두 그 대상에 포함시켰다. 그러나 사실과 칼럼의 경우에는 언론사의 논조를 파악할 필요가 있는 경우에 따로 추출하여 활용하였으며, 분석 대상으로서의 기사는 사실보도를 다루는 기사를 중심으로 분석하였다.

제3장 인터넷 실명제 정책 형성기 (2000.5 ~ 2007.7)

발생시기	주요사건
2000.05.02	인터넷 실명제 도입과 관련한 언론 발표 최초로 시작 ¹³⁾
2000.07.16	주민번호 생성기를 이용한 성인사이트 이용 이슈화
2000.12.14	자살 사이트에서 만난 20대 동반 자살
2001.01.16	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 도입
2002.12.22	16대 대통령 선거 (노무현 대통령 당선)
2002.01.18	한나라당 의원들 인터넷 실명제 도입 주장
2003.03.28	정보통신부 청와대 업무보고에서 6대 최우선 과제에 인터넷 실명제 포함
2003.03.31	시민단체 인터넷 실명제 반대 성명 발표
2003.07.14	정보통신부 인터넷 실명제 도입 유보하고 자율 시행 지침
2003.12.24	국회 정치개혁특별위원회에서 선거관련 게시판 인터넷 실명제 도입 추진
2004.02.12	시민단체 인터넷 실명제 도입 반대 및 불복종 운동 추진
2004.03.09	공직선거법상 인터넷 실명제 국회 통과 (선거관련 게시물 항시 실명제 도입)
2004.03.18	시민단체 공직선거법상 인터넷 실명제 위한 헌법소원 제출
2004.04.12	중앙선거관리위원회에서 공직선거법상 인터넷 실명제 위반 시 과태료 부과 안하기로 하면서 실질적으로 시행 안 됨
2004.04.15	17대 국회의원 선거
2005.01.19	연예인 X파일 유출 사건
2005.03.22	주민등록법시행령 개정(주민등록 데이터베이스와 인터넷 실명제 연동 가능)
2005.04.07	서울대 도서관 폭행 사건 인터넷 이슈화
2005.06.06	개똥녀 사건 인터넷 이슈화
2005.06.15	정보통신부 인터넷 실명제 재도입 검토
2005.07.07	시민단체 인터넷 실명제 반대 공동기자회견
2005.07.26	열린우리당, 정부 인터넷 실명제 도입 합의 (4가지 방안 제시)
2005.08.04	공직선거법상 인터넷 실명제 개정 (선거운동기간에만 한정적 적용으로 개정)
2005.09.12	정부는 당정의 4가지 방안 중 제한적 본인확인제 도입 결정
2006.07.28	열린우리당, 정부 1일 방문자 30만 이상 포털과 20만 이상 언론사에 제한적 본인확인제 도입하기로 합의
2006.12.17	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 개정안 국회 통과
2007.01.20	연예인 관련 악플 사건 발생 (가수 유니 자살)

13) “내년부터 “사실상의 인터넷 실명제” 도입“, 한국경제, 2000.05.02

2007.04.25	정보통신부 인터넷 실명제 실시 대상 사이트 35곳 발표
2007.07.27	제한적 본인확인제에 의한 인터넷 실명제 시행

표 5 정책 형성기 주요 연혁

제1절 안정적인 외적 변수

1. 문제영역의 기본속성 및 사회문화적 가치 구조

인터넷 본인확인제 문제의 기본속성은 인터넷 공간에 대한 정부의 관여와 규제가 바람직한지를 두고 논의되기 시작한다. 인터넷 공간은 본래 익명의 공간으로 간주되어 왔기 때문에 인터넷 공간에 대한 규제는 정부에 의한 표현의 자유 제한을 의미하며, 이는 즉 국민의 기본권에 대한 정부의 제한을 의미한다. 인터넷 상에서 늘어나고 있는 명예훼손과 사이버폭력의 증가는 인터넷 공간에서의 익명성에 의한 부작용을 해소하기 위한 정부의 개입 담론을 공론화 시키는 계기를 마련하였으며, 이는 결국 개인의 인격권이라는 국민의 기본권 보호를 위해 국가가 정책적으로 개입해야 한다는 주장으로 연결된다.

인터넷 실명제를 둘러싸고 나타난 기본권의 충돌은 개인의 표현의 자유와 개인의 인격권 사이에 어떤 기본권을 정책적으로 보호할 것인가에 대한 이익형량의 문제를 가져 왔으며, 이러한 근본적인 기본권 충돌의 패러다임에서 각 정책 참여자는 표현의 자유를 우선하는 정책 참여자와 개인의 인격권 보호를 우선하는 정책 참여자의 갈등과 대립의 모습으로 지지연합이 구성되는 모습을 보여 준다.

이처럼 인터넷 공간에서 자유를 강조할 것인가 아니면 책임을 강조할 것인가에 대한 논의는 인터넷의 등장과 함께 시작 되었으며, 표현의 자유를 강조하는 진영에서는 인터넷의 최대 장점은 자유로운 의사의 소통과 정보전달의 무제한성에 있다는 점을 강조하였고, 개인의 인격권을 강조하는 진영에서는 인터넷도 현실공간의 일부로서 오프라인과 같은 동등

한 규제가 따라야 한다는 점을 주장하며 인터넷 공간에 대한 정부규제의 필요성에 대해 입장 차이를 보이기 시작한다.

2. 자원의 분포

PC통신이 한창이던 1990년대 말 하이텔, 천리안, 나우누리 등 모뎀에 기반을 둔 PC통신 회사들은 단말기 설치를 조건으로 한 유료회원 가입을 바탕으로 운영되어 왔다. 따라서 가입 시 가입자의 신상정보가 필수적으로 입력되는 구조였기 때문에, PC통신 게시판 사용자들은 비록 아이디나 필명으로 채팅서비스 등을 이용하였지만 실제로는 언제든지 PC통신사를 통해 이용자의 신상을 파악 할 수 있는 실명제 서비스와 다름이 없었다.

그러나 초고속 통신망의 보급으로 인터넷 생태계는 새로운 국면을 맞이한다. 국내 가구의 인터넷 보급률은 1994년 인터넷 상용서비스 개시 이후 1998년 초고속인터넷 상용서비스가 개시되면서 본격적인 성장기를 맞이하게 되는데, 이러한 변화는 기존 PC통신 시장을 웹서비스 패러다임으로 변화시키게 된다. 1999년부터 본격 상용화 서비스가 시작된 ADSL 서비스는 가정과 통신회사를 인터넷 회선으로 곧바로 연결하는 방식을 취하면서 더 이상 PC통신에서 제공하는 공간이 아닌 Web 공간으로 직접 소비자를 인도하였으며, ADSL을 바탕으로 Web 공간에 진출한 소비자들은 자신들의 취향에 맞는 게시판을 만들고 참여하며 본격적으로 인터넷이라는 사이버 공간 생태계가 구축된다.

2000년 가구 인터넷 보급률은 49.8%에 불과하였으나, 2001년 인터넷 보급률이 전년대비 13.4%p 증가하며 처음으로 과반수(63.2%)를 넘어섰으며, 이후 지속적으로 증가하여 2005년에는 인터넷 보급률이 74.8%로 2000년 대비 25.0%p가 증가하였다. 2004년 인터넷 보급률이 72.2%에 도달한 이후 보급률의 증가폭이 다소 둔화되는 성숙/안정기의 양상을 보이게 된다.

이러한 2000년대 초반 폭발적으로 증가한 인터넷 보급률은 초고속 인

터넷의 보급과 함께 과거 PC통신의 한정되고 실명제에 가까운 서비스에서 무한하고 익명 활동이 가능한 인터넷 활동으로 소비자들의 삶을 변화시켰고, 이때부터 본격적으로 ‘네티즌’ 과 ‘사이버 공간’ 이라는 단어가 등장하며 인터넷 환경이라는 새로운 환경이 급속하게 전파된다. 이러한 배경을 바탕으로 생성된 인터넷 생태계는 익명성이 보장되는 새로운 공공영역으로 간주되며 기존의 오프라인 생태계와는 다른 새로운 온라인 생태계를 구축하여 다양한 제도에 영향을 주게 된다.

가구 인터넷 보급률 [단위 : %] ¹⁴⁾														
연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
보급률	49.8	63.2	70.2	68.8	72.2	74.8	78.4	79.8	80.6	81.2	81.6	81.8	82.1	79.8

표 6 연도별 가구 인터넷 보급률

3. 기본적 법적 구조

인터넷 실명제와 관련하여 논의 되는 기본적 법적 구조는 헌법적 차원에서 국가의 국민의 기본권 보호와 관련 된다. 이는 결국 사인간의 기본권 충돌의 문제로 귀결되는데. 이에 대해서 헌법재판소는 다음과 같은 헌법상 권리가 논의된다고 판시하고 있다.

먼저, 인터넷 실명제 도입을 반대하는 정책옹호연합과 관련하여서는 다음과 같은 헌법 내용이 관련된다. 첫째, 표현의 자유와 관련된 헌법 21조이다. 표현의 자유는 개인적인 차원에서는 자유로운 인격발현의 수단임과 동시에 합리적이고 건설적인 의사형성 및 진리발견의 수단이다. 또

14) 출처 : 미래창조과학부 및 한국인터넷진흥원의 "인터넷이용실태조사(국가승인통계 제12005호)"

한 국가와 사회적인 차원에서는 민주주의 국가와 사회의 존립과 발전에 필수불가결한 기본권이 된다. 따라서 표현의 자유는 엄격한 조건에 의해서만 침해될 수 있으며, 표현의 자유는 가급적 침해되어서는 안된다는 것이 현대 헌법의 경향이다.¹⁵⁾

그러나 익명 표현을 두고 익명으로 표현할 권리도 표현의 자유 영역에 포함되는지가 문제된다. 익명 표현의 경우에는 단순한 의견 개진에서 한 걸음 더 나아가 허위사실 유포 등을 통해 선전 선동에 활용될 수 있으며, 개인의 프라이버시, 명예를 침해할 수 있기 때문에 익명표현의 자유도 일반적인 표현의 자유와 동일하게 취급해야하는가를 두고 다양한 견해 대립이 존재하고 있다. 그러나 헌법재판소는 익명표현의 자유도 표현의 자유의 내용으로서 보호를 받아야 한다고 판시하여,¹⁶⁾ 익명표현의 자유 역시 기본권의 내용으로 판단하고 있다.

이에 더해 인터넷 실명제 도입을 반대하는 정책옹호연합에서는 인터넷 실명제에 대하여 정부에서 인터넷에 게시되는 정보의 신원을 파악하여 사전에 의견의 제시 자체를 차단할 수 있기 때문에, 인터넷 실명제는 헌법 21조 2항의 사전 검열 금지 원칙에¹⁷⁾ 위배 된다고 주장한다.

둘째, 정보통신서비스 제공자의 직업수행의 자유이다. 직업수행의 자유는 헌법 15조에서 규정하고 있는데, 이에 따라 정보통신서비스 제공자는 사업을 운영하는데 있어서 본인확인조치를 취할 지 여부를 결정할 자유를 갖게 된다. 그러나 인터넷 실명제가 실시 될 경우 본인 확인 시스템 도입이 강제되기 때문에 정보통신사업자의 직업 수행의 자유가 제한

15) 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2011, p.301

16) “익명이나 가명으로 이루어지는 표현은, 외부의 명시적·묵시적 압력에 굴복하지 아니하고 자신의 생각과 사상을 자유롭게 표출하고 전파하여 국가권력이나 사회의 다수 의견에 대한 비판을 가능하게 하며, 이를 통해 정치적·사회적 약자의 의사 역시 국가의 정책결정에 반영될 가능성을 열어 준다는 점에서 표현의 자유의 내용에서 빼놓을 수 없는 것이다. 따라서 표현의 자유는 자유로운 표명과 전파의 자유를 포함하는 데, 이 자유에는 자신의 신원을 누구에게도 밝히지 아니한 채 익명 또는 가명으로 자신의 사상이나 견해를 표명하고 전파할 익명표현의 자유도 그 보호영역에 포함된다.”(헌재 2010.2.25. 2008헌마324 2009헌마31)

17) 사전검열의 문제는 2012.8.23. 2010헌마47의 청구인들이 주장한 부분이다. 그러나 헌법재판소는 판결을 통해 인터넷 실명제는 사전검열원칙에 위배되는 정책은 아니라고 판결하였다.

될 우려가 있다.

셋째, 인터넷 이용자의 개인정보자기결정권이 제한된다. 개인정보자기결정권은 헌법 17조의 사생활의 비밀과 자유의 내용으로서, 인터넷 이용자는 자신의 주민등록번호 등의 공개 및 수집 여부를 개인이 결정할 자유를 갖고 있다. 그러나 인터넷 실명제가 시행될 경우 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률은 정보통신서비스 제공자에게 게시판 이용자의 본인확인정보를 수집하여 보관할 의무를 부과하고 있기 때문에 주민등록번호 수집이 강제되어 인터넷 이용자 입장에서는 개인정보자기결정권이 제한되는 결과가 발생한다.

반면, 인터넷 실명제 도입을 지지하는 정책참여자와 관련하여서는 다음과 같은 헌법 내용이 관련된다. 먼저, 개인의 명예훼손 문제가 발생할 수 있다는 점에서 인격권 관련 문제가 발생한다. 인격권은 헌법 10조의 인간의 존엄과 가치를 규정한 부분과 헌법 17조의 사생활의 비밀과 자유에 근거한다는 견해가 있으나, 헌법재판소는 헌법 10조의 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권에 근거한다고 판시하고 있다.

둘째, 개인의 정보가 대중에게 노출될 우려가 있다는 점에서 헌법 17조의 사생활의 비밀과 자유가 관련된다. 인터넷을 통해 특정인을 모욕하거나 비난하는 일도 발생하지만 개인의 신상명세를 공개하여 사회생활을 어렵게 만드는 행위는 헌법 17조의 사생활의 비밀과 자유에서 보호하는 영역에 해당된다.

셋째, 인터넷 이용자가 불법, 저속한 정보로부터 보호 받을 수 있도록 헌법 10조의 행복추구권과 관련된 논의가 가능하다. 인터넷 실명제의 최초 논의는 인터넷상에 무분별하게 업로드 된 음란게시물에서 시작되었으며, 이러한 논의가 점차 발전되었다는 점은 인터넷 이용자의 쾌적하게 인터넷을 이용할 권리를 포함하는 행복추구권의 내용으로 귀결된다.

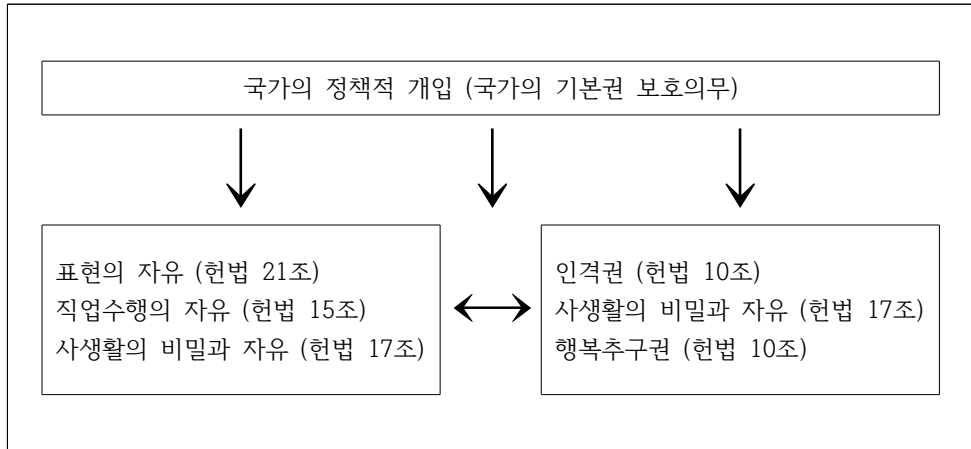


표 7 인터넷 실명제를 둘러싼 기본권 충돌 양상

법률적 차원에 있어서 인터넷 실명제와 관련하여서는 다음의 두 가지 법률이 근본 구조를 이룬다. 먼저 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률은 늘어나는 인터넷 이용자와 인터넷 관련 이슈를 규정하기 위해 2001년 1월 처음으로 도입되었다. 정보통신망법은 정보통신망 이용촉진 및 이용자의 개인정보 보호, 건전하고 안전한 인터넷 이용환경을 조성하기 위해 제정된 법률로, 인터넷 환경의 전반적인 내용을 규율하며 변화하는 사회 이슈에 맞추어 개정을 거듭하게 된다. 이러한 과정에서 정보통신망법은 2001년 8월에는 개정을 통해 사이버 명예훼손죄를 도입하게 되며, 2007년 1월에는 개정을 통해 제한적 본인확인제에 의한 인터넷 실명제를 본격적으로 도입하게 된다. 결국, 정보통신망법은 인터넷 규제와 관련하여 기본법과 같은 역할을 담당하게 되며, 정부는 본법의 개정을 통해 인터넷 관련 정책을 도입하게 된다.

다음으로 공직선거 및 선거부정방지법(이후 2005년 공직선거법으로 개정됨. 이하, 공직선거법)이 있다. 공직선거법은 정보통신망법이 상시적 인터넷 실명제를 도입하기 이전에, 먼저 인터넷 실명 확인을 내용으로 하는 선거운동 제한 규정을 도입하면서, 상시적 인터넷 실명제 도입의 가이드 역할을 담당하게 된다.

공직선거 및 선거부정방지법 (2004년)

제82조의6 (인터넷언론사 게시판·대화방 등의 실명확인)

① 인터넷언론사는 당해 인터넷사이트의 게시판·대화방 등에 선거에 관한 의견을 게시할 수 있도록 하는 경우에는 의견게시를 하고자 하는 자가 기입하는 성명과 주민등록번호의 일치여부를 확인한 후 일치하는 경우에 한하여 의견게시를 할 수 있도록 하는 기술적 조치를 하여야 한다.

②정당·후보자 및 예비후보자는 자신의 명의로 개설·운영하는 인터넷 홈페이지의 게시판·대화방 등에 선거에 관한 의견을 게시할 수 있도록 하는 경우에는 제1항의 규정에 의한 기술적 조치를 할 수 있다.

(중략)

⑤인터넷언론사는 당해 인터넷사이트의 게시판·대화방 등에 의견게시자가 허무인 또는 타인의 명의를 이용한 것이 확인된 때에는 즉시 그 허무인 또는 타인 명의의 아이디(이용자식별번호를 말한다)로는 의견게시를 할 수 없도록 하여야 하며, 그 아이디로 게시된 의견을 삭제하여야 한다.

2004년 공직선거법상 도입된 인터넷 실명제는 2004년 4월에 있는 17대 국회의원 선거에서의 적용을 목적으로 개정된 것이었으나, 실명 확인 시스템 준비 부족 등을 이유로 실제로는 적용되지 못하며 유명무실화 된 규정으로 전락하게 된다. 그러나 이후 열린우리당의 주도로 2005년 3월에 인터넷 실명 확인과 관련된 인프라를 구축할 수 있는 주민등록법 시행령을 개정¹⁸⁾하고, 2005년 8월에는 공직선거법 개정을 통해 기간에 관계없이 항상 적용 되었던 기존 법안을, 선거운동기간 중에만 인터넷 실명제를 적용하는 것으로 개정하는데 여야가 합의하게 되면서, 공직선거법상 인터넷 실명제가 본격적으로 적용될 수 있는 틀을 갖추게 된다.

공직선거법 (2005년)

제82조의6(인터넷언론사 게시판·대화방 등의 실명확인)

① 인터넷언론사는 선거운동기간 중 당해 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 정당·후보자에 대한 지지·반대의 문자·음성·화상 또는 동영상 등의 정보를 게시할 수 있도록 하는 경우에는 안전행정부장관 또는 신용정보업자가 제공하는 실명인증방법으로 실명을 확인받도록 하는 기술적 조치를 하여야 한다. 다만, 인터넷언론사가 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의5에 따른 본인확인조치를 한 경우에는 그 실명을 확인받도록 하는 기술적 조치를 한 것으로 본다

18) “인터넷 실명제 주민등록DB 연동된다...주민등록법시행령 개정”, 아이뉴스24, 2005.03.22

제2절 역동적인 외적 변수

1. 사회경제적 조건의 변화

1) 2000년 자살사이트 등의 등장

초고속 통신망 보급에 따라 2000년과 2001년 급증한 사이버 범죄는 완전 익명의 공간으로 존재하던 인터넷 게시판 공간에 대하여 인터넷 실명제 도입에 대한 담론을 등장하게 하는 계기를 마련해준다. 2000년대 초반 주민등록번호 생성기를 통한 성인사이트 가입과 인터넷 공간에 만연한 성인 콘텐츠의 미성년자 접근 문제¹⁹⁾는 2000년 11월 가수 백지영의 음란 동영상 유포를 계기로 전국민적인 관심사로 자리 잡게 되었으며, 이러한 여론의 관심은 인터넷 게시판에서 만든 생면부지의 20대 학생들이 자살사이트에서 만나 동반 자살한 사건을 계기²⁰⁾로 인터넷 실명제 담론은 국민적 관심 사안이 되기에 이른다. 이후 2001년 인터넷 채팅이 인기를 끌면서 인터넷 채팅 및 게시판 이용자는 급격히 증가하게 되고, 그에 대한 부작용의 원인이 익명성으로 지목 되면서 인터넷 채팅 업체와 포털업체들은 자발적으로 실명제를 도입하기 시작한다.²¹⁾ 이러한 사회적 조건의 변화를 통해 인터넷 실명제는 구체적인 담론으로 자리 잡게 되고 이와 관련하여 비로소 인터넷 실명제 도입에 대한 찬반 여론이 발생하게 된다.

2) 2002년 제16대 대통령 선거

2002년 12월 16대 대통령 선거를 배경으로 정치권에서도 구체적인 인터넷 실명제 도입 담론이 거론되기 시작하며 정치권에서의 인터넷 실명제 도입 논의는 시민단체와 여론의 관심을 유도하며 본격적인 도입 논의

19) “주민번호생성기로 성인사이트 가입”, 매일경제, 2000.07.16

20) “자살사이트에서 만난 20대 동반자살”, 동아일보, 2000.12.14

21) “인터넷 실명제 도입논란”, 한국일보, 2001.03.07

가 시작된다. 인터넷 공간에서의 전반적인 인터넷 실명제 도입이 여론과 시민단체의 반대로 철회된 이후, 정치권에서는 선거운동과 관련된 인터넷 실명제를 우선적으로 도입하게 되며, 우선적으로 도입된 공직선거법상의 인터넷 실명제는 구체적 실행과 관련하여 인프라 구축 미비 등의 문제가 대두되면서 그 실효성에 있어서 문제가 발생하게 된다. 제17대 국회의원 선거 이후 다수당을 차지한 열린우리당은 과거 한나라당이 도입한 공직선거법상 인터넷 실명제 폐지를 당론으로 결정하고 이를 적극 추진하게 되면서 공직선거법상 인터넷 실명제와 정보통신망법상 상시적 인터넷 실명제 도입 담론은 정책 도입 반대로 방향을 변경하게 된다.

3) 2005년 개인 신상명세 공개 사건 (연예인 X파일 유출, 서울대 도서관 폭행 사건, 개똥녀 사건)

2005년 1월에 발생한 연예인 X파일 유출 사건²²⁾, 2005년 4월에 발생한 서울대 도서관 폭행사건²³⁾에 따른 가해자 신상유출 사건, 2005년 6월에 발생한 개똥녀 사건²⁴⁾에 따른 신상정보 유출 사건은 인터넷 공간에서의 명예훼손과 무분별한 모욕에 대한 반성 담론을 일으키며 인터넷 상에서의 익명성을 악용하여 특정사건 가해자에게 무분별한 악플을 다는 일명 악플러에 대한 사회적 반성 여론을 불러일으키게 된다. 이러한 사건은 인터넷 악플러 차단을 위해 인터넷 실명제 도입이 필요하다는 여론을 불러일으키게 되며²⁵⁾, 정보통신부로 하여금 2003년 철회했던 인터넷 실명제 도입을 다시 적극 검토²⁶⁾하는 계기를 마련하게 된다.

이러한 사건을 배경으로 2005년 재도입 논의가 시작된 인터넷 실명제는 꾸준히 도입이 추진되며 2006년 1월 발생한 임수경 아들 관련 악플 처벌 사건²⁷⁾ 2007년 1월 가수 유니 자살사건²⁸⁾이 발생하면서 악플러

22) “연예인 99명 X파일 파문확산...소속사-기자들 경악”, 머니투데이, 2005.01.19

23) “서울대 도서관 폭행사건, 인터넷 타고 일파만파”, 오마이뉴스, 2005.04.07

24) “지하철서 애완견 똥 안치운 ‘개똥녀’”, 오마이뉴스, 2005.06.06

25) “다시 불거진 인터넷 익명성 논란”, 서울신문, 2005.04.26 ; “인터넷실명제 도입 적극 검토할 때”, 세계일보, 2005.06.08

26) “재부상하는 ‘인터넷실명제’”, 연합뉴스, 2005.06.15

차별에 대한 여론이 더욱 강화되게 된다. 이러한 사건을 바탕으로 2006년 12월 통과 된 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률상 인터넷 실명제는 2007년 7월 본격적으로 실행되게 된다.

2. 여론의 변화

2000 ~ 2001년 경 음란사이트, 엽기 사이트 등이 한참 문제가 되던 시기²⁹⁾에는 네티즌을 대상으로 한 여론조사에서 인터넷 실명제 도입에 대한 찬성 여론이 약간 앞서는 모습을 보여준다.³⁰⁾ 그러나 16대 대통령 선거 이후 정치권에서 인터넷 실명제와 관련된 논의가 본격적으로 시작되자, 그에 대한 반작용으로 인터넷 실명제에 대한 부정적 의견들도 본격적으로 대두되기 시작하면서 인터넷 실명제 도입과 관련한 각종 여론조사에서 찬반여론은 비슷한 수준을 보이는 것으로 나타난다.³¹⁾ 이러한 여론에 의해 결국 2003년 인터넷 실명제 도입은 결국 철회되는 결과를 맞이한다.

그러나 2005년 발생한 연예인 X파일, 서울대 도서관 폭행 사건, 개똥녀 사건 이후에는 인터넷 실명제 찬성 여론이 급격히 증가하는 모습을 보여 준다.³²⁾ 이후, 2007년에 발생한 가수 유니, 텔런트 정다빈의 자살 사건은 그 원인으로 인터넷 악플이 지목되며 악플러 처단을 위해 인터넷 실명제 도입이 반드시 필요하다는 여론이 압도적으로 증가하는 모습을 보여주게 된다.³³⁾

27) “검찰, 인터넷 ‘악플’ 형사처벌 방침”, 연합뉴스, 2006.01.23

28) “얼굴 없는 비수에 상처받는 연예인들”, 연합뉴스, 2007.01.22

29) “자살사이트, 폭탄제조 사이트 등 사회적 문제 발생”, 국민일보, 2001.01.19

30) “네티즌 32% 인터넷 실명제 도입 찬성”, 연합뉴스, 2001.02.07 ; “인터넷 실명제 찬성 여론”, 동아일보, 2001.03.08

31) “인터넷실명제 약인가 독인가”, 국민일보, 2003.02.23 ; “‘게시판 실명제 토론회’ 어떤 얘기 오갔나”, 오마이뉴스, 2003.02.24

32) “인터넷 실명제’ 찬성쪽 무게”, 디지털 타임스, 2005.06.27 ; “인터넷실명제 찬성론 확산..반대보다 4배 많아”, 연합뉴스, 2005.07.03 ; “4명당 3명꼴 ‘인터넷실명제’ 도입 찬성”, 정보통신부, 2005.09.19

33) “인터넷 실명제 도입 찬성, 72.1%”, 뉴시스, 2007.01.20 ; “인터넷실명제 악플 감소에 도움” 79%”, 디지털타임스, 2007.01.26

3. 지배 집단의 변화

1) 김대중 정부

1998년부터 이어져온 김대중 정부는 인터넷 보급 정책을 적극적으로 펼치며 IT기업 육성 정책을 펼친다. 이러한 인터넷 보급 정책은 자칫 인터넷 환경의 위축을 가져올 수 있는 인터넷 실명제 도입과 관련하여 관망적인 자세를 유지하며 초고속 인터넷 보급과 함께 발생하기 시작한 음란 동영상 유포와 같은 사회적 이슈에 정책적으로 대응하지 않는 자세를 취한다. 이러한 자살사이트 등이 문제가 된 2000년 말 이후, 2001년 초에 이루어진 정보통신부의 청와대 업무보고에 대한 김대중 대통령의 반응에서 알 수 있다.³⁴⁾ 따라서 김대중 정부 시기에는 가급적 인터넷 채팅 서비스 업체를 위주로 자율적인 실명제 도입을 권장하며 정부주도의 인터넷 실명제 도입에는 소극적인 모습을 보이게 된다.

2) 노무현 정부

2002년 말 16대 대통령 선거에서 노무현 대통령이 당선되면서 인터넷 실명제 관련 정책은 새로운 방향의 전개를 맞이한다. 2000년 16대 국회의원 선거 이후 결성된 일명 ‘노사모’ 단체가 인터넷 선거운동의 핵심으로 떠오르면서 기존의 여론적 열세를 뒤엎고 노무현은 대통령 선거에서 당선된다. 당시 노무현 후보는 선거운동 이전에 계속 이회창 후보에게 열세인 모습을 보이다가, 노사모 등이 적극적으로 펼친 인터넷 선거운동으로 결국 당선³⁵⁾되는데, 이러한 인터넷 기반 선거운동은 기존 대통령 선거에서는 볼 수 없었던 모습으로 2000년 초고속 인터넷 보급

34) “김대통령, 정통부 업무보고 발언”, 머니투데이, 2001.02.19 (대통령 발언 : 정보화의 자유가 악용되는 것을 자칫 잘못 간섭하면 정보화의 자유가 침해되는 고충이 있다. 민간업자들이 자발적으로 자율규제를 통해 유연하게 대처함으로써 정부의 간섭을 초래하지 않도록 노력해 달라)

35) “노사모 회원수 3만명 돌파하는 등 인터넷 정치의의 핵으로 등장”, 국민일보, 2002.04.15

이후 인터넷 사용 인구가 늘어나면서 등장하게 되는 새로운 정치 문화라고 평가 받게 된다.

16대 대통령 선거에서 패배한 한나라당은 인터넷 선거운동의 위력을 실감하게 되고 당시 다수당을 유지하고 있던 정치적 위치를 이용하여 무분별한 인터넷 선거운동을 제한하고자 인터넷 실명제 정책 입안을 추진하게 된다. 인터넷이라는 공간 자체는 적은 투자로도 큰 파급력을 가져올 수 있는 공간이기 때문에, 당시 진보 계열 단체는 적극적으로 인터넷 공간에서의 선거운동을 추진한다. 이러한 진보 계열의 확장을 막기 위해 한나라당은 대선 패배의 원인이 인터넷 공간에 있음을 공감하게 되고 정당 차원에서 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 개정에 의한 인터넷 실명제 도입을 적극적으로 추진한다.

그러나 2004년 노무현 대통령 탄핵 분위기에 대한 정서적 반작용에 힘입어 17대 국회의원 선거에서 다수당을 차지하게 된 열린우리당은 국회의원 선거 이후 공직선거법상 인터넷 실명제는 한나라당이 여론을 감시하기 위해 마련한 악법임을 주장하며 공직선거법상 인터넷 실명제 폐지를 추진하게 된다. 그러나 2005년 발생한 연예인 X파일, 서울대 도서관 폭행사건, 개똥녀 사건 그리고 2006년에 발생한 인터넷 악플러 처벌 추진 등은 여론을 인터넷 실명제 도입 찬성 쪽으로 변화시키게 된다. 이러한 여론에 따라 노무현 대통령과 열린우리당은 기존의 인터넷 실명제 폐지와 관련된 당정의 정책 방향을 선회하여 적극적으로 인터넷 실명제 도입을 추진하게 된다.

제3절 정책참여자와 신념체계의 변화

1. 정책참여자

1) 정보통신부

정보통신부는 2002년 대선 이후 꾸준히 인터넷 실명제 도입을 추진하

며, 인터넷 공간에서의 인격 침해 방지의 가장 효과적인 방안은 인터넷 실명제 도입이라고 꾸준히 정책 기조를 유지한다. 그러나 2003년의 경우에는 여론의 지지를 얻지 못하고 인터넷 실명제를 운영할 수 있는 인프라 구축에 실패하며 정책 도입을 철회하고 실명우대제 도입으로 정책 기조를 변화한다. 그러나 2005년 일어난 개똥녀 사건 등 이후에는 여론의 지지를 얻어 2006년 인터넷 실명제 도입에 성공한다.

2) 국회 및 정당

한나라당은 대선 패배 이후 열린우리당의 열풍을 막기 위해 인터넷 실명제 도입을 추진하나 여론에 밀려 선거운동에 한하여만 도입에 성공하면서 절반의 성공을 거둔다. 그러나 제17대 국회의원 선거에서는 노무현 탄핵안 기각 역풍 및 인프라 구축 부족으로 인터넷 실명제 도입이 실패하면서 결국 다수당의 자리를 열린우리당에 내어주게 된다.

열린우리당은 자신의 지지 기반을 흔들 수 있는 인터넷 실명제 도입과 관련하여 처음에는 반대하는 기조를 유지하다 2005년 인터넷 익명성의 역기능과 관련된 사건들이 발생하면서 여론이 인터넷 실명제 도입 찬성으로 기울자 논조를 변화하여 인터넷 실명제 도입에 적극적인 모습을 보이게 된다. 결국, 열린우리당은 정부와 협의를 통해 1일 방문객 30만명 이상의 인터넷 포털과 20만명 이상의 인터넷 미디어에 제한적 본인확인제에 의한 인터넷 실명제 도입을 추진하게 되고 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 개정을 통해 인터넷 실명제를 도입하게 된다.³⁶⁾

3) 이익집단

인터넷 실명제 정책 형성기와 관련된 이익집단은 크게 3가지 사업자로 분류된다. 먼저, 인터넷 포털 사업자이다. 포털 사업자의 경우에는 각 언

36) “인터넷 실명화 도입 본격화 .. 메일.홈페이지등 실명등록 의무화 추진”, 한국경제, 2002.03.04

론사의 뉴스 포스팅 및 이메일, 검색 등의 서비스를 제공하는 사업자로 인터넷 실명제 정책 형성기에는 네이버와 다음, 네이트 등이 주요 인터넷 포털 사업자로 등장한다. 다음으로는 인터넷 채팅 및 상거래 서비스 사업자이다. 이들은 서비스 제공 특징상 실명확인 여부가 필수로 인식되면서 사용자에게 서비스 이용 안정성을 입증하기 위해 인터넷 실명제 도입 논란 초창기인 2001년도에 자율적으로 실명확인 시스템을 앞 다투어 도입한다. 마지막으로 인터넷 언론사는 그 성향에 따라 인터넷 실명제 도입에 대한 찬반이 뚜렷하게 나타난다. 보수 언론사가 운영하는 인터넷 홈페이지의 경우에는 공직선거법상 인터넷 실명제 도입에 대한 구체적 반발을 찾아볼 수 없지만, 진보 성향의 언론사의 경우에는 공직선거법상 인터넷 실명제에 대하여 불복종 운동 등을 전개하며 반발하는 모습을 보인다.³⁷⁾

4) 인터넷 이용자 및 여론

인터넷 이용자들의 경우 인터넷 실명제 도입 논의 초반에는 찬성이나 반대의 뚜렷한 성향을 보이지 않으며 여론 조사상 팽팽한 긴장 관계를 보여오다 2005년에 발생한 일련의 사건 이후에는 인터넷 실명제 도입에 적극적으로 찬성하는 모습을 보여 주게 된다. 인터넷 이용자의 경우 외부 요인에 의한 충격으로 발생한 반성적 고려가 내부학습을 통해 인터넷 실명제 도입 지지 성향으로 신념체계를 변화시키는 모습을 보이는 것이 특징이다.

5) 시민단체

인터넷 실명제 정책과 관련하여 시민단체는 크게 진보 성향의 시민단체와 보수 성향의 시민단체로 구분된다. 인터넷 실명제 형성기에서는 보수 성향 시민단체의 활동은 보이지 않고 진보 성향의 시민단체만이 정책참

37) “인터넷실명제 일파만파 언론·시민단체 ‘불복종운동’”, 한겨레, 2004.02.12

여자로 활동하고 있다.

진보 성향의 시민단체의 경우, 2003년 정보통신부의 인터넷 실명제 발표 이후에는 함께하는 시민행동, 진보네트워크, 인터넷 국가검열 반대를 위한 공동대책위원회 등의 시민단체가 인터넷 실명제 도입 반대 운동을 전개 하였으며³⁸⁾, 2004년 정개특위에서 공직선거법상 인터넷 실명제 도입을 추진하던 시기에는 민주 사회를 위한 변호사 모임, 진보네트워크, 참여연대, 민주노총과 환경운동연합, 한국인터넷신문협회 회원사 등의 시민단체가 인터넷 실명제 도입 반대 운동을 전개하였다.³⁹⁾

이후 2005년 일련의 개인신상공개 사건 등이 있는 이후, 정보통신망법상의 인터넷 실명제 도입이 다시 추진되자, 진보네트워크, 참여연대, 함께하는 시민행동, 전국IT산업노동조합연맹, 한국인터넷기자협회 등의 시민단체는 인터넷 실명제는 인터넷상 국가보안법에 해당한다며 반대 운동을 지속해 나간다.⁴⁰⁾

2. 신념체계의 변화

정보통신부, 한나라당은 2002년 대통령선거 이후 신념체계의 변화 없이 꾸준히 인터넷 실명제 도입을 추진한다. 정보통신부의 경우에는 2001년 김대중 대통령에게 인터넷 익명성의 부작용에 대한 업무보고를 하면서 인터넷 실명제 도입을 언급하지만, 대통령의 완곡한 거절이 있은 후 별다른 도입 추진을 보이지 않는다. 그러나 2003년 한나라당과 정보통신부는 대통령 선거 이후 인터넷 실명제 도입을 적극적으로 추진하기 시작하며, 2006년 정보통신망법상 인터넷 실명제가 도입될 때까지 꾸준히 인터넷 실명제 도입을 추진하며 신념체계를 유지한다.

다만, 한나라당의 경우에는 인터넷 실명제 도입 찬성 이유가 정보통신부와는 약간 다른데, 정보통신부의 경우에는 인터넷과 관련된 부작용을 단속하기 위한 차원에서 인터넷 실명제 도입을 꾸준히 주장하지만, 한나

38) “시민단체들 ‘인터넷 실명제 반대’”, 아이뉴스24, 2003.03.31

39) “시민단체, “인터넷 실명제 불복종””, 연합뉴스, 2004.02.19

40) “인터넷 실명제는 인터넷상 국가보안법”, 오마이뉴스, 2005.07.07

라당의 경우에는 인터넷 관련 부작용 방지를 위한 인터넷 실명제 도입 추진 이면에 노무현 대통령 당선이후의 인터넷 선거운동 활성화를 견제하기 위한 목적 역시 포함되어 있다는 것이 특징이다. 한나라당이 인터넷 실명제 도입을 추진하게 된 배경 역시 2002년 대통령선거이후 노사모 등의 인터넷 단체를 견제하기 위한 수단 중의 하나였으며⁴¹⁾, 2003년 인터넷 실명제 도입이 무산된 이후 한나라당이 국회정치개혁특별위원회에서 공직선거법상 인터넷 실명제 도입을 적극 추진했다는 점⁴²⁾은 인터넷 실명제 도입 찬성 신념에 열린우리당에 대한 견제가 포함된 것임을 보여주고 있다.

시민단체는 그 성향에 따라 뚜렷한 정책 신념을 유지하는 모습을 보인다. 진보 성향의 시민단체와 인터넷의 자율성을 중시하는 시민단체의 경우에는 여론의 영향과 상관없이 인터넷 실명제에 반대하는 뚜렷한 성향을 유지하며 정부가 공직선거법이든 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률이든 인터넷 실명제 도입에 대한 논조를 보일 때 마다 꾸준히 반대 성명을 내고 헌법소원 등도 제기하며 인터넷 실명제에 반대하는 모습을 보여주는 것이 특징이다.⁴³⁾ 특히, 시민단체의 경우 2005년 일련의 사건 이후 정보통신망법에 의한 제한적 인터넷 실명제가 도입될 당시 대부분의 정책 행위자가 지지 연합을 구성했지만 시민단체의 경우에는 꾸준히 반대하는 모습을 보인 것이 특징이다.⁴⁴⁾

포털 서비스 제공자의 경우에는 그 특성에 따라 각각 다른 신념체계를 보여주며, 주요 사건을 바탕으로 신념체계가 변화하는 모습을 보여준다. 먼저 인터넷 포털 사업자의 경우에는 2001년 인터넷 게시판 상의 음란물 청소년 접속이 문제된 이후 이미 대부분은 거대 사업자들이 자율적 실명 확인제를 도입하여 운영해 왔기 때문⁴⁵⁾에 인터넷 실명제 도입과

41) “이제는 ‘사이버 성숙’ 위한 시민운동 펼 때”, 프레시안, 2003.01.18

42) “국회 정개특위, 게시판 실명제 통과...과문일듯”, 아이뉴스24, 2004.02.09

43) “시민단체들 ‘인터넷 실명제 반대’”, 아이뉴스24, 2003.03.31 ; “시민단체, “인터넷 실명제 불복종””, 연합뉴스, 2004.02.19 ; “시민단체 등 인터넷 실명제 헌법소원 제출”, 아이뉴스24, 2004.03.18

44) “시민단체, 정통부에 인터넷 실명제 반대 서한”, 연합뉴스, 2005.10.05 ; “참여연대, 인터넷 실명제는 위헌행위”, 데일리안, 2006.04.10

45) “인터넷 실명화 도입 본격화 .. 메일.홈페이지등 실명등록 의무화 추진”, 한국경제,

관련하여 반발이 심하지 않았고, 오히려 인터넷 상거래 서비스 사업자와 이메일 서비스 업체는 인터넷 상거래 사기, 스팸메일 등과 관련하여 인터넷 실명제 도입에 적극적인 모습을 보인다.

포털 서비스 사업자의 경우에는 지속적으로 인터넷 실명제 도입에 찬성하는 입장을 보여주지만 2005년 노무현 정부와 열린우리당이 적극적으로 정보통신망법상 인터넷 실명제 도입을 추진하자 언론사와의 인터뷰 등을 통해 인터넷 실명제 도입에 대해 우려하는 견해를 밝힌다. 그러나 2006년 노무현 대통령과 인터넷 사업자의 간담회를 통해 인터넷 실명제 도입은 원칙으로 하되 사전규제는 하지 않겠다는 정부의 입장을 확인 받으면서⁴⁶⁾ 포털 서비스 사업자는 인터넷 실명제 도입에 반대하지 않는 입장을 유지하게 된다.

그러나 인터넷 뉴스 사업자의 경우에는 진보적 성향의 사업자를 위주로 하여 인터넷 실명제 도입이 여론의 위축을 가져올 것을 우려하며 반대하는 연합을 구성한다. 특히 공직선거법상 인터넷 미디어 사업자에게 실명 확인 제한이 부과되면서 소규모 인터넷 진보 언론 같은 경우에는 강한 반발을 보이며 불복종 운동에 앞서는 모습을 보여주게 된다.⁴⁷⁾ 이후 진보적 인터넷 언론사는 인터넷 실명제 도입에 반대하는 입장을 유지하며 공직선거법상 인터넷 실명제 도입과 정보통신망법상 인터넷 실명제 도입 모두에 대해서 반대하는 운동을 지속해 간다.

열린우리당의 경우에는 공직선거법상 인터넷 실명제가 도입될 당시 인터넷 실명제에 대하여 강한 반대의 입장을 보인다. 더구나 제17대 국회의원 선거 이후 다수당의 지위를 차지하면서 공직선거법 상 인터넷 실명제 폐지를 당론으로 도입하며 적극적인 모습을 보인다. 그러나 2005년에 발생한 익명성 관련 사건들 이후 여론이 인터넷 실명제 도입 지지로 급격히 기울자 열린우리당은 오히려 정정법상 인터넷 실명제 도입에 적극적인 모습을 보이며 정책 핵심과 관련된 신념체계를 완전히 바꾼다.

2002.03.04

46) “노대통령 불편하지 않은 인터넷 실명제 검토해야”, 연합뉴스, 2006.06.12

47) “인터넷실명제 일과만과 언론·시민단체 ‘불복종운동’”, 한겨레, 2004.02.12 ; “인터넷기업협회, “인터넷 실명제 반대””, 전자신문, 2004.02.19

또한 인터넷 실명제 도입 범위와 관련하여 한나라당 이상배 의원은 10만인 이상 방문객을 가진 사업자를 대상으로 할 것을 주장하지만, 열린우리당과 정부는 포털은 30만명, 인터넷 미디어는 20만명 이상으로 당정 협의를 하면서 인터넷 실명제 도입과 관련하여 한나라당과 동일한 지지연합을 구성하지만 부차적 측면에 있어서는 차이를 보이게 된다.

인터넷 이용자 및 여론의 경우에는 중립적인 위치에서 외부충격 이후 정책 핵심에 대한 신념체계가 변화하여 인터넷 실명제 도입 당시에는 인터넷 실명제 도입을 지지하는 연합을 구성하게 된다. 인터넷 실명제 시행 직전에 발생한 리니지 대규모 개인정보 유출사건과 관련하여 인터넷 실명제의 부작용 중 하나인 대규모 개인정보 유출을 우려하는 목소리가 조금씩 등장하기는 하지만, 2005년에 발생한 일련의 사건의 충격이 더 큰 탓인지 여론의 흐름은 대규모 개인정보 유출 사건에도 불구하고 정책 핵심은 변화하지 않는다.

정책 참여자	정보통신부 한나라당 열린우리당 (반대에서 변함) 인터넷 포털 사업자 인터넷 이용자 및 여론 (중립에서 변함)	인터넷 언론사 시민단체 (함께하는 시민행동 / 인터넷 국가검열 반대를 위한 공동대책위원회 / 진보네트워크)
--------	--	--

표 8 정책 형성기 지지연합 분류

제4절 정책변동 경로

2000년대 초반 초고속 인터넷의 보급과 함께 급속히 늘어난 인터넷 사용인구는 완전 익명성의 공간에서 자유를 누리게 된다. 그러나 이와 관련하여 음란정보의 범람과 자살사이트와 같은 반도덕적 정보의 범람은 일종의 외부충격으로 작용하여 인터넷 공간 역시 규제가 필요하다는 여

론의 공감으로 이어지게 되고, 그에 따라 인터넷 실명제 도입이 필요하다는 담론이 점차 등장하게 된다.

이러한 담론은 2002년 대통령 선거이후 구체화 된다. 당시 인터넷을 활용한 선거운동은 새로운 패러다임이었으며, 인터넷은 완전 익명의 공간이었기 때문에 인터넷 선거운동과 관련하여 제도의 통제가 아직 미치지 않는 부분이었으므로 인터넷 선거운동의 확대는 그 만큼 많은 부작용을 발생 시킨다. 당시 비용이 많이 들지 않는 사이버 선거운동을 장려하기 위해 중앙선거관리위원회에서는 지원금도 지급하며 사이버 선거운동을 장려하지만, 오히려 인터넷 사용자의 의식 부족과 인터넷 상에서의 위법활동을 규율할 수 있는 제도적 장치 부족으로 선거법 위반과 명예훼손 등의 부작용은 3회 지방선거와 16대 대통령 선거를 거치면서 끊임없이 발생하게 된다.⁴⁸⁾

2002년 12월 16대 대통령선거에서 패배한 한나라당은 패배의 원인이 인터넷 선거운동 실패에 있다고 공감하며 위와 같은 인터넷 선거운동의 위법성을 거론하며 본격적으로 인터넷 실명제 도입을 주장하게 된다.⁴⁹⁾ 이후 인터넷 실명제 도입과 관련하여 정보통신부⁵⁰⁾와 한나라당은 인터넷 실명제 도입을 추진하게 된다. 결국, 이러한 대통령 선거에서의 패배는 일종의 외부충격으로 작용하여 한나라당의 인터넷 실명제 도입 찬성에 대한 신념체계를 강화시키는 역할을 하게 된다.

그러나 인터넷 실명제 도입은 시민단체의 반대에 부딪히게 되고⁵¹⁾, 당시 여론은 도입 지지와 반대가 팽팽한 균형을 이루는 교착상태에 빠지게 된다.⁵²⁾ 이에 따라 정보통신부는 진대제 장관의 브리핑을 통해 사회적 합의가 이루어 지지 않았음을 이유로 인터넷 실명제 도입 철회를 발표⁵³⁾하게 되고 인터넷 업체의 자율규제에 의한 인터넷 실명확인 우대제

48) ““상대후보를 흠집내라”사이버팁 조직적 운영”, 동아일보, 2002.06.12 ; “사이버 불법 선거운동 판친다 (ID수집개 선거꾼 고용)”, 동아일보, 2002.09.23 ; “사이버 선거운동 실명제로 합시다”, 동아일보, 2002.12.22

49) “이제는 ‘사이버 성숙’ 위한 시민운동 펼 때”, 프레시안, 2003.01.18

50) “정통부 청와대 업무보고 요지”, 연합뉴스, 2003.03.28

51) “시민단체들 ‘인터넷 실명제 반대’”, 아이뉴스24, 2003.03.31

52) “인터넷실명제 약인가 독인가”, 국민일보, 2003.02.23

53) 방송통신위원회 홈페이지 (old.kcc.go.kr), 2003년 12월 정례 브리핑

로 추진 정책을 변경하게 된다.

그러나 한나라당은 2004년 국회의원 선거를 앞두고 최소한 선거영역에 있어서만큼은 인터넷 실명제를 도입해야 한다는 당내 목표를 두고 2004년 초 정치개혁특별위원회에서 공직선거법상 제한적 본인 확인제에 의한 인터넷 실명제 입안을 추진하게 된다.⁵⁴⁾ 당시 다수당을 차지하고 있던 한나라당은 2004년 3월 인터넷 실명제 도입을 내용으로 하는 공직선거법 및 선거부정방지법 개정안을 통과 시키며 선거운동과 관련하여 인터넷 공간에서의 제한적 본인 확인제를 먼저 도입하게 된다. 이러한 추진은 결국 2004년 3월 국회를 통과하며 17대 국회의원 선거에서 부터는 인터넷 실명제가 시행되게 되는데 본인확인정보 데이터베이스 구축 미비와 준비기간 부족을 이유로 결국 17대 국회의원 선거에서는 적용되지 못하게 된다.

결국, 노무현 대통령 탄핵 사건에 대한 반작용으로 한나라당은 17대 국회의원 선거에서 패배하게 되고, 이에 따라 열린우리당은 공직선거법상 인터넷 실명제는 인터넷 여론을 통제하는 악법이라며 폐지를 추진하게 된다. 이처럼 인터넷 실명제 형성기 초기의 정책 도입은 주로 지배 집단에서 주도하게 된다.

하지만 2005년 발생하는 연예인 X파일 사건, 서울대 도서관 폭행 사건, 개똥녀 사건은 네티즌의 신상털기에 이어 명예훼손의 문제를 야기시키면서 여론의 관심을 받게 된다. 이러한 여론은 인터넷 실명제 도입에 반대 입장을 주장하던 열린우리당의 신념을 변화 시켜 인터넷 실명제 도입 찬성 입장으로 변화시킨다. 결국 이러한 사건은 매우 강력한 외부 충격으로 작용하며 반대 지지연합의 신념체계를 변화시키게 된다.

그 결과 2005년 일련의 사건이 발생한 이후 이해찬 국무총리를 중심으로 인터넷 실명제 도입 논의가 본격적으로 시작 되었고⁵⁵⁾, 열린우리당 역시 당 정책 목표로 인터넷 실명제 도입을 공표하게 된다.⁵⁶⁾ 또한 이

54) “국회 정개특위, 게시판 실명제 통과...과문일듯”, 아이뉴스24, 2004.02.09 ; “정개특위, 선거관련 전자서명 실명제 추진 '논란'”, 아이뉴스24, 2003.12.24

55) “인터넷 실명제 적극 검토”, 서울신문, 2005.06.15

56) “열린우리당, 사이버 폭력 막기 위해 인터넷 실명제 적극 검토”, 해럴드 경제, 2005.07.05

러한 인터넷 실명제 도입 여론에 대한 반작용으로 인터넷 포털 서비스 업체가 지나친 제한이 될 수 있다며 우려를 표현하자 노무현 대통령은 포털업체와의 대화를 통해 인터넷 실명제 도입 원칙을 유지하되 인터넷 서비스 업체의 입장을 최대한 반영하겠다는 정책 도입 방침을 발표한다.⁵⁷⁾ 이러한 대화를 통한 합의는 일종의 협상된 동의로 당시 확실한 신념체계를 가지고 있지 못하던 이익집단을 인터넷 실명제 도입 찬성 신념으로 변화시키는데 중요한 역할을 한 것으로 분석된다.

열린우리당과 정부는 2005년 7월 당시 제한적 본인 확인제와 완전 인터넷 실명제가 포함된 4가지 방안을 제시하며 인터넷 실명제 도입에는 당정이 합의하게 되는데⁵⁸⁾, 이후 논의를 통해 정부는 제한적 본인 확인제 방식으로 인터넷 실명제 도입을 추진하기로 결정한다.⁵⁹⁾ 이러한 결정은 한나라당과 인터넷 실명제 도입 취지에 공감대를 이루며 한나라당 이상배 의원이 2006년 6월 법안을 발의하게 되고⁶⁰⁾ 이후 12월에 국회를 통과하며 2007년 7월부터 시행하기로 하는데 합의하게 된다.

이처럼 인터넷 실명제 정책 형성기에 있어서의 정책 변동은 인터넷 실명제 도입을 찬성하는 연합의 주축인 한나라당과 정보통신부를 중심으로 주도된다. 그러나 이러한 주도에도 불구하고 여론의 힘을 얻지 못한 상시적 인터넷 실명제 도입 시도는 번번이 실패하게 된다. 그러나 2005년 연예인 X파일 사건, 서울대 도서관 폭행 사건, 개똥녀 사건이 발생하면서 여론이 사이버 폭력에 반대하는 방향으로 기울게 되고, 이러한 여론에 따라 노무현 정부와 열린우리당이 인터넷 실명제를 반대하는 신념체계에서 찬성하는 신념으로 변화함에 따라 인터넷 실명제 도입이 이루어지게 된다. 노무현 정부와 열린우리당의 이러한 신념은 2005년 사건 이후에도 연이어 발생하는 사이버 폭력 사건과 연예인 자살 사건으로 인터넷 실명제 도입 찬성 입장으로 굳건히 유지되며, 인터넷 실명제 도입을

57) “노대통령 “불편하지 않은 인터넷 실명제 검토해야”, 연합뉴스, 2006.06.12 ; “노 대통령 인터넷 실명제 도입이 원칙”, 데일리안, 2006.06.13

58) “당·정, 인터넷 실명제 도입 합의”, 전자신문, 2005.07.26

59) “대형 포털 게시판·웹사이트 본인 확인 의무화”, 연합뉴스, 2005.09.12 ; “2006년 정보통신부 연두업무계획 발표”, 방송통신위원회, 2006.02.08

60) “이상배 “인터넷실명제법 오늘 공청회, 내주 발의”, 동아일보, 2006.06.05

반대하는 시민단체와 언론단체에 맞서서 강력한 정책옹호연합을 구성하며 2006년 12월 인터넷 실명제 도입에 성공하게 되고, 2007년 7월부터 본격적으로 인터넷 실명제가 시행 된다.

결국, 인터넷 실명제 형성기의 정책변동은 2005년에 발생한 주요 사건들이 강력한 외부충격으로 작용하여 여론의 변화와 열린우리당과 노무현 정부의 신념체계 변화를 이끌어 내면서 정책 도입의 급물살을 타게 되는 것이라 분석할 수 있다.

제4장 인터넷 실명제 정책 확대기 (2007.8 ~ 2009.1)

발생시기	주요사건
2007.10.18	17대 대선 앞두고 네이버 대선기사 댓글 봉쇄
2007.11.18	대선시기 인터넷 실명제 반대 인터넷, 언론단체 기자회견
2007.12.02	2007 대선 미디어 정책 토론회에서 인터넷 실명제 한나라당은 찬성, 민주당은 반대
2007.12.19	17대 대선에서 이명박 당선
2008.02.05	옥션 개인정보 유출 사건
2008.02.29	방송통신위원회 신설
2008.03.25	언론단체 선거기간 인터넷 실명제 폐지 요구
2008.04.09	18대 국회의원 선거
2008.04.18	한미 쇠고기 협상 타결 (춧불집회 시작)
2008.06.19	방송통신위원회 인터넷 실명제 확대 시행 지침 발표
2008.07.22	정부 '정보보호 종합대책' 발표 (인터넷 실명제 확대 및 사이버 모욕죄 도입)
2008.10.02	텔런트 최진실 자살 (악플이 원인으로 지목)
2008.10.03	한나라당 인터넷 실명제 확대와 사이버 모욕죄 도입 위한 법률(일명 최진실법) 신설 추진
2008.10.05	민주당 최진실법 도입은 인터넷 통제라며 반대 기자회견 발표
2008.12.09	2008년 정기국회 최진실법 도입 없이 폐회
2009.01.07	미네르바 체포
2009.01.29	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 시행령 개정 공포 (10만인 이상 이용 웹사이트로 확대 적용 가능)

표 9 정책 확대기 주요 연혁

제1절 안정적인 외적 변수

안정적인 외적 변수의 경우에는 정책 변동 과정 중 잘 변화하지 않는다. 따라서 인터넷 실명제 정책 확대기에도 안정적인 외적 변수는 정책 형성기와 비교하여 큰 변화 없이 문제의 기본속성, 자원의 분포, 기본적

법적 구조는 동일하게 유지 된다. 제한적 본인 확인제를 두고 찬반 여론의 기본속성은 변화가 없으며 인터넷 실명제와 관련한 자원 측면 역시 형성기와는 크게 다르지 않다.

다만, 초고속 인터넷 가입자는 더욱 늘어났으며, 2001년 부터 보급 되기 시작한 VDSL 서비스는 기존의 ADSL과 달리 업로드 속도를 획기적으로 빠르게 서비스 하면서 인터넷 게시판으로 인터넷 이용자의 참여를 이끌었다. 이후 2006년부터 급속도로 보급된 광랜의 경우⁶¹⁾에는 더욱 빠른 인터넷 속도를 인터넷 이용자들에게 제공하면서 100Mbps 급 인터넷 접속이 가능하게 하여 대용량 파일이 자유롭게 이동할 수 있는 인프라를 구축하게 된다. 이렇듯 인터넷 회선을 통한 대용량 파일 전송은 IPTV와 HD급 동영상 재생 등 새로운 인터넷 생태계에 대한 담론을 일으키게 된다.

제2절 역동적인 외적 변수

1. 사회경제적 조건의 변화

1) 광우병 논란으로 인한 촛불시위 시작

2007년 12월 17대 대통령 선거에서는 이명박 후보가 당선되면서, 한나라당은 다시 정권을 확보한다. 이명박 대통령은 당선과 동시에 미국과의 FTA를 적극적으로 추진하면서 2008년 4월 한미쇠고기 협상을 통해 미국산 소고기 수입 재개에 박차를 가한다. 이러한 과정에서 미국산 소고기에 대한 광우병 우려와 함께 여론은 반이명박정부를 외치며 촛불시위를 주도하게 된다. 광우병과 관련한 여러 정보 등은 인터넷을 통해 번져나가기 시작하였으며, 촛불시위 역시 각 인터넷 게시판과 인터넷 방송 등을 통해 추진, 방송 되면서 전 국민의 관심을 집중시키게 된다.⁶²⁾

61) “KT “주택가에도 광랜 된다””, 연합뉴스, 2006.09.26

62) “한미 쇠고기 협상 타결”, 연합뉴스, 2008.04.18

이명박 정부에서는 확산되는 촛불시위와 관련하여 광우병과 관련된 괴담의 근원지가 인터넷이라 파악하고 인터넷에서 허위사실을 유포하는 이용자에 대한 처벌을 강화하기 위한 각종 정책을 내놓게 된다. 특히 괴담 유포자를 신속하게 처벌하고 괴담의 확산을 막기 위해 이명박 정부에서는 인터넷 실명제 강화를 주장하게 된다.⁶³⁾ 이후, 정부는 방송통신위원회(구, 정보통신부)와 협력을 통해 인터넷 실명제를 위한 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 개정을 추진하게 되고⁶⁴⁾ 이에 대하여 인터넷 실명제 지지 연합과 반대 연합은 첨예한 의견 대립을 계속하게 된다. 2008년 4월부터 계속된 촛불시위와 관련된 사회적 이슈는 결국 인터넷 실명제의 확대 추진을 가져오게 되었고, 이명박 정부는 인터넷 실명제 반대 세력에 밀려 인터넷 실명제를 적극적으로 추진하지 못하고 답보상태를 보인다.

2) 텔런트 안재환, 최진실 자살 사건

2008년 9월 텔런트 안재환이 자살하게 되고, 10월에는 텔런트 최진실이 자살하면서 그 원인으로 인터넷 악플이 지목되게 되고⁶⁵⁾, 여론은 다시 인터넷 실명제 확대 필요성을 공감하는 방향으로 변화한다. 텔런트 최진실은 전 국민적인 사랑을 받던 배우였기에 그녀의 자살은 전 국민적인 관심을 불러일으키게 되었고, 자살 원인이 텔런트 안재환과 관련된 악성 댓글이라는 주장이 제기 되면서 국민의 여론은 인터넷 실명제의 확대에 공감하게 된다. 이러한 여론에 따라 한나라당은 인터넷 실명제 적용 대상 확대와 기존의 친고죄로 처벌되던 사이버 명예훼손죄와 달리 피해자의 고소가 필요하지 않은 사이버 모욕죄를 신설하는 것을 내용으로 하는 일명 ‘최진실법’을 입법추진 하며 2008년 정기국회에서 이 법안 상정을 추진한다.

63) “靑 “인터넷 여론 편향성,근본대책 필요””, 머니투데이, 2008.05.06 ; “인터넷실명제 도입 논의 다시 수면위로”, 한국경제, 2008.05.12

64) “인터넷 실명제를 검토한 적은 없으며, 본인확인제를 확대할 필요는 있다”, 연합뉴스, 2008.07.02 ; “경찰 “인터넷 허위사실 유포행위 엄벌”, 연합뉴스, 2008.07.06

65) “인터넷 악플 위험수위…대책 뭘가”, 연합뉴스, 2008.10.02

그러나 여야의 첨예한 대립 속에 최진실법은 상정이 무산되고⁶⁶⁾ 인터넷 실명제 확대 적용을 내용으로 하는 입법에 실패한 정부는 방송통신위원회와의 공조를 통해 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 시행령을 개정함으로써 기존의 30만명 이용자를 보유한 웹사이트에서 10만명 이용자를 보유한 웹사이트로 인터넷 실명제 적용 대상을 확대한다.

2. 여론의 변화

2007년 7월 제한적 본인 확인제 시행 직후 인터넷 실명제 도입이 악플 감소에 효과가 있는가를 두고 다양한 여론조사가 실시된다. 이러한 여론조사에서 네티즌들은 인터넷 실명제가 악플 감소에 효과가 있을 것이라고 예측은 하지만⁶⁷⁾ 실제적으로 그 효용성이 얼마나 있는가에 대해서는 각 언론사마다 정보통신부의 악플 감소 결과 조사를 두고 의견이 분분해 진다.⁶⁸⁾

2007년 12월 17대 대통령 선거에서 이명박 후보가 당선 된 후 2008년 4월 한미쇠고기 협상을 계기로 발생한 촛불시위 정국에서는 여론은反이명박정권 정서가 팽배해 지며 정부의 추진 정책들은 모두 큰 호응을 받지 못하게 된다. 이에 따라 촛불시위 후속 대책의 일환으로 추진되어 오던 인터넷 실명제 역시 여론으로 부터 외면 받으며 정부의 여론 탄압에 대해서 여론은 예민하게 반응하게 된다.⁶⁹⁾

그러나 2008년 10월 텔런트 최진실 자살 사건이 발생하면서 여론은

66) “정치권 ‘최진실법’ 도입 공방”, 파이낸셜 뉴스, 2008.10.03 ; “‘한나라, 정기국회 내 ‘사이버 모욕죄’ 신설 등 추진”, 데일리안, 2008.10.03 ; “민주당, ‘최진실법’ 추진은 인터넷 통제”, 연합뉴스, 2008.10.05

67) “본인확인제 실시..”네티즌, 아직은 적응 중”, 연합뉴스, 2007.08.06

68) “인터넷 게시판 악성 댓글이 15.8% -> 13.9% 로 줄어듬”, 정보통신부, 2007.10.04 (이 결과를 두고 서울경제, 한겨레, 미디어 오늘 등은 미비한 감소를 보였다는 기사를 썼으며, 동아일보, 머니투데이 등은 인터넷 실명제가 실제적 악플러 감소를 가져왔다고 기사를 게시함)

69) “檢, 광고주 압박 네티즌 수사 “인터넷 여론 재갈” 반발 확산“, 경향신문, 2008.06.20 ; “인터넷 여론 길들이기, 시민단체·학계 “국면전환 노림수”“, 한겨레, 2008.06.23

인터넷 여론을 잠재우기 위한 수단으로서의 인터넷 실명제 확대가 아니라 악플러 근절을 위한 인터넷 실명제 확대로 정책의 도입 취지를 이해하게 되고 여론은 인터넷 실명제 확대가 필요하다는 방향으로 전환된다.⁷⁰⁾

3. 지배 집단의 변화

이명박 정부 : 2007년 12월 17대 대통령 선거를 통해 대통령이 노무현에서 이명박으로 교체된다. 이러한 변화는 진보 진영에서 보수 진영으로의 변화를 의미하는 것이었으며, 이명박 대통령은 당선과 동시에 융합 IT정책⁷¹⁾, 수평적 IT규제 정책을 추진하며 2008년 2월에는 정보통신부와 방송위원회를 통합하여 방송통신위원회를 신설한다. 이에 따라 인터넷 관련 정책은 방송통신위원회에서 소관하게 되었으며, 방송통신위원회는 이명박 정부의 인터넷 실명제 확대 정책에 동조하여 인터넷 실명제 확대 입법에 적극적인 모습을 보이게 된다.⁷²⁾

2008년 4월 18대 국회의원 선거에서는 한나라당이 다수당을 차지하게 된다. 이에 따라 인터넷 실명제 형성기에는 노무현 정부 + 열린우리당이 인터넷 실명제 도입을 주도 하였다면, 인터넷 실명제 확대기에는 이명박 정부 + 한나라당이 인터넷 실명제의 적용 확대를 주도하게 된다. 실제로 이명박 정부가 촛불시위 이후 인터넷 상의 허위사실 유포를 차단하고 허위 선전, 선동을 막기 위해 인터넷 실명제 확대 적용을 위한 입법을 추진하면서⁷³⁾ 당정 정책 공감대를 형성하여 정책 방향을 합의하고 방송통신위원회와 함께 인터넷 실명제 확대에 합의하며 법률의 개정과 신법 입법을 추진하게 된다.⁷⁴⁾

70) “네티즌 “인터넷실명제 빨리 하라”, 매일경제, 2010.10.08

71) “이명박 정부, 융합IT ‘시스템적 사고’ 절실”, 아이뉴스24, 2008.02.25

72) “인터넷은 독”vs”여론탄압”...인터넷실명제 논란 재점화”, 머니투데이, 2008.06.19

73) “여야, ‘촛불 관련법’ 발의 봇물”, 연합뉴스; 2008.08.04 “인터넷 규제 정치적 의도 없다?”, 서울경제, 2008.08.03

74) “인터넷실명제 사실상 전면 도입”, 서울신문, 2008.07.22 ; “당정, ‘인터넷 실명제’ 확대 검토”, 연합뉴스, 2008.08.01 ; “방통위도 인터넷 실명제 검토 돌입”, 서울경제, 2008.10.06

제3절 정책참여자와 신념체계의 변화

1. 정책참여자

인터넷 실명제 확대기에 각 정책옹호연합을 구성하는 각 정책참여자는 형성기와 크게 다르지 않다.

1) 방송통신위원회

방송통신위원회는 2008년 2월 정보통신부와 방송위원회 결합을 통해 탄생하게 된다. 방송통신위원회의 경우에는 그 위원 구성과 관련하여 총 6인으로 구성되는데, 위원장의 경우에는 국회의 인사청문을 거쳐 대통령이 임명하게 되고, 나머지 위원 5인 중 2인은 대통령이 지명하고 3인은 국회의 추천을 받아 대통령이 임명하게 된다. 특히 국회 추천 3인의 경우에는 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 1인을 추천하고 그 외 교섭단체가 2인을 추천하도록 하여⁷⁵⁾ 실제로 대통령이 위원장을 포함한 6인중 4명을 구성하는 결과가 된다. 따라서 방송통신위원회는 실제로 정부 조직기관과 같이 운영되는 모습을 보인다.

초대 방송통신위원장으로 최시중 위원장이 임명된 이후 방송통신위원회는 이명박 정부의 인터넷 실명제 확대 정책과 논조를 같이하며 적극적으로 인터넷 실명제 정책을 펼치게 되고, 한나라당에서 인터넷 실명제 확대에 관한 입법이 2008년 정기국회에서 무산되자 정부와 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 시행령 개정에 대해 긴밀히 공조하며⁷⁶⁾ 시행령 개정을 통해 인터넷 실명제 적용 대상 인터넷 사업자를 기존의 30만명 이상의 이용자를 갖는 웹사이트에서 10만명 이상의 이용자를 갖는 웹사이트로 확대하게 된다.

75) 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제4, 5조

76) “제36차위원회회의의 결과”, 방송통신위원회, 2008.11.05

2) 국회 및 정당

한나라당은 2007년 대선과 2008년 국회의원 선거에서 각각 승리를 거두어 2004년 17대 국회의원 선거에서의 패배로 빼앗긴 다수당의 위치를 되찾는다. 열린우리당은 2007년 8월 대선을 앞두고 대통합민주신당과 합당하여 통합민주당이 된다.

3) 이익집단

정보서비스제공사업자들은 인터넷 실명제 정책 형성기 이후 다음과 같은 변화를 보인다. 포털 사업자의 경우 네이버, 다음, 네이트 등이 여전히 굳건한 위치를 보여주고 있다. 2005년 구글코리아 설립을 통해 한국 시장에 정식으로 진출한 구글의 경우에는 2006년에 유튜브를 인수하며 본격 적으로 동영상 서비스를 제공하기 시작한다. 이후 구글은 gmail 서비스를 바탕으로 한국에서의 영향력을 확장하기 시작한다.

반면, 인터넷 채팅 업체와 인터넷 상거래 서비스 업체의 경우 채팅 업체의 경우에는 인터넷 정책 형성기에 큰 성장을 보인 것에 비해, 확대기에는 시장이 포화 상태에 이르며 정체적인 모습을 보이게 되고, 인터넷 상거래 서비스 업체의 경우에는 2001년 옥션이 이베이(ebay)에 인수된 이후 오픈마켓의 독보적 업체로 자리 잡게 된다.

인터넷 언론사의 경우에는 그 수가 급격히 증가하여 2005년에는 286개 였으나, 2006년에는 626개, 2007년에는 901개, 2008년에는 1315개 업체⁷⁷⁾가 등록하며 급격한 성장세를 보인다. 이에 따라 다양한 주제를 다루는 인터넷 언론사가 급증하게 되었고, 특정한 분야만을 전문적으로 다루는 중소형 언론사가 등장하기 시작한다. 또한 진보성향의 인터넷 언론사의 경우에는 진보적 시민단체와 함께 인터넷 실명제에 대한 반대 연합을 구성하면서 적극적인 목소리를 내기 시작한다.

77) 문화체육관광부, “정기간행물등록현황”

4) 시민단체

17대 대통령 선거를 앞두고서는 대선시민연대, 한국인터넷기자협회, 언론개혁시민연대 등의 단체가 공직선거법상 인터넷 실명제에 반대하며 불복운동을 진행한다.⁷⁸⁾ 이후 18대 국회의원 선거를 앞두고서는 언론관련 시민단체와 진보성향 시민단체가 그 세력을 더욱 확대하여 공직선거법상 인터넷 실명제에 대한 불복중 운동을 강화하는 양상을 보인다.⁷⁹⁾ 이러한 과정에서 일부단체는 불복중 운동을 통해 법의 제재를 받자 소송을 통해 위헌법률심판제청을 신청하는 등 헌법재판소 결정을 통해 정책을 폐지하려는 적극적인 움직임을 보여 준다.⁸⁰⁾

이명박 정부에 들어서서 광우병 논란으로 인한 촛불집회가 시작되고, 이에 대한 반작용으로 정부가 인터넷 실명제 확대를 통해 여론 통제에 움직임을 보이자, 시민단체는 인터넷을 활용하여 촛불집회를 더욱 활성화할 움직임을 보이고⁸¹⁾ 정부의 인터넷 실명제 확대 정책에 대해 기습 시위 등을 통해 확대 반대 의사를 표출한다.⁸²⁾

인터넷 실명제 정책 확대기와 관련하여 주목할 만한 정책참여자는 바로 보수 성향 시민단체의 등장이다. 인터넷 실명제 정책 형성기에도 일부 시민단체의 선플달기 운동⁸³⁾ 등 인터넷 실명제 도입을 지지하는 움직임이 있었다. 그러나 이들의 활동은 성향의 구분이 없는 연예인을 기반으로 조직된 이벤트성 시민단체의 활동에 불과했다. 하지만 최진실 자살 사건이 있는 후 보수 성향의 시민단체인 바른사회 시민회의, 시민과 함께 하는 변호사⁸⁴⁾ 등의 단체는 적극적으로 인터넷 실명제 확대 운동을 전개하며 가시적인 인터넷 실명제 찬성 지지 연합으로 등장하게 된다.

78) “선거시기 인터넷 실명제 불복할 것”, 미디어오늘, 2007.11.21 ; “대선시민연대 선거법 개정 촉구”, 연합뉴스, 2007.11.22

79) “‘미디어 공공성 강화’ 범시민사회연대 출범”, 연합뉴스, 2008.01.29 ; “시민단체 ‘선거법 개정’ 요구”, 연합뉴스, 2008.02.13 ; “언론단체, 선거기간 인터넷실명제 폐지 촉구”, 연합뉴스, 2008.03.25

80) “진보단체들, “선거 기간 인터넷실명제는 위헌””, 연합뉴스, 2008.04.04

81) “촛불집회와 웹 2.0”, 전자신문, 2008.06.09

82) ““한국은 인터넷 정책 후진국” 기습시위”, 연합뉴스, 2008.06.16

83) “민병철·안성기·김제동 ‘선(善)플달기’ 동참”, 연합뉴스, 2007.05.23

84) “시민단체들 “인터넷 정화 국민캠페인’ 전개”, 연합뉴스, 2008.10.09

2. 신념체계의 변화

한나라당은 2007년 대선과 2008년 국회의원 선거에서 각각 승리를 거두면서 정권을 장악하게 되고, 인터넷 실명제 형성기(2002년 12월 대선 이후)부터 추진해온 인터넷 실명제 도입 지지 신념을 꾸준히 유지한다. 2007년 대선에서 승리한 이후 광우병 논란에 따른 촛불집회 정국에서는 인터넷 실명제 확대 적용과 관련하여 당내부에서 원희룡 의원⁸⁵⁾과 정병국 의원⁸⁶⁾이 대립되는 모습을 보이기도 하지만, 텔런트 최진실 자살 사건 이후에는 2008년 정기국회에서 인터넷 실명제 확대 적용 추진에 대한 일관된 모습을 보여준다.

통합민주당은 2007년 대선 패배 이후 2008년 국회의원 선거에서도 공직선거법상 인터넷 실명제가 적용되는 것에 대해 꾸준한 반대 의견을 제시⁸⁷⁾하며 공직선거법상 인터넷 실명제 폐지를 주장한다. 그러나 2008년 3월 열린 국회 정치개혁특별위원회에서는 인터넷 실명제에 대하여 논의조차 못하고 끝나게 되고⁸⁸⁾ 이에 따라 2008년 4월 18대 국회의원 선거에도 공직선거법상 인터넷 실명제는 꾸준히 적용되게 된다.

이후 통합민주당은 한미 쇠고기 협상 타결 이후에도 촛불정국에 대해 정부를 비판하며, 정부가 도입하고자 하는 인터넷 실명제 확대는 촛불집회와 같은 여론 형성을 되지 못하도록 인터넷 여론을 검열하기 위한 조치라고 비판하며 인터넷 실명제 확대에 반대하는 입장을 유지한다.⁸⁹⁾ 이후 이러한 통합민주당의 입장은 최진실 자살 사건이후에도 입장을 변화하지 않고 인터넷 실명제 확대를 내용으로 하는 일명 ‘최진실법’에 대해 꾸준히 반대하는 입장을 보인다.⁹⁰⁾

이러한 통합민주당의 입장은 인터넷 실명제 형성기에서 보여 주던 신념

85) “‘인터넷실명제 확대, 위헌 소지 커’... 사이버 모욕죄, 국회 통과 어려울 것”, 오마이뉴스, 2008.07.24

86) “李대통령 ‘인터넷 언급’ 올바른 지적”, 연합뉴스, 2008.06.18

87) “네티즌 입 막는 선거법, 국회 의원들의 생각은?...시민단체, 답변요구”, 아이뉴스24, 2008.02.15

88) “17대 국회, 유권자 규제법 외면...정개특위 끝나”, 아이뉴스24, 2008.03.02

89) “민주당 “인터넷규제, 대통령-국민 더 멀게할것”, 파이낸셜 뉴스, 2008.06.19

90) “민주당, 최진실법’ 추진은 인터넷 통제”, 연합뉴스, 2008.10.05

변화와는 다른 것으로 평가된다. 형성기에는 2005년에 발생한 주요 사건에 의해 여론이 이동하자 인터넷 실명제 도입을 찬성하며 적극적으로 입법한 것과는 다른 정책변동 경로이다. 2008년에 발생한 최진실 자살 사건 역시 여론을 인터넷 실명제 확대 적용에 찬성하는 방향으로 이동시키게 되는데 통합민주당은 이번에는 형성기 때와는 다르게 인터넷 실명제 확대 적용에 반대하면서 인터넷 실명제를 확대하려는 정부를 비판하는 자세를 유지한다.

인터넷 포털 사업자 및 인터넷 뉴스 사업자 등 인터넷 서비스 제공 업체는 확대기에도 그 특성에 따라 각각 다른 신념체계를 보여준다.

먼저 인터넷 포털 사업자의 경우에는 제한적 본인 확인제 도입 이후 별다른 입장을 보이지 않으며 초기 적용대상으로 선정된 35곳의 경우에는 별다른 이의 없이 제한적 본인 확인제를 도입하여 시행하는 모습을 보여준다. 더구나 2008년 대선에서는 네이버의 경우 최초로 적용되는 공직선거법상 인터넷 실명제와 관련하여 논란을 없애기 위해 선거운동기간을 2달이나 앞에 두고 인터넷 뉴스 기사 댓글 서비스를 아예 폐쇄하는 적극적인 모습을 보인다.⁹¹⁾ 이후 2008년 촛불시위로 인해 정부가 인터넷 포털 게시판 단속을 강화하고 포털에 대해 그 방조 책임을 강하게 추궁하는 모습을 보이자⁹²⁾ 포털 사업자들은 실명제 조치와 위법 게시물 자진 삭제 권고를 강화하는 모습을 보인다.

그러나 국외 포털 사업자의 경우에는 국내 포털 사업자와는 조금 다른 입장 변화를 보인다. 구글의 경우에는 2007년 인터넷 실명제 시행이후 적용대상이 아니기에 별다른 입장을 보이지 않다가 2008년 말 인터넷 실명제 확대 시행이 가시화 되면서 구글에서 제공하는 유튜브 서비스가 인터넷 실명제 적용 대상으로 가시화 되자 인터넷 실명제를 피할 수 있는 방법을 강구하기 시작한다. 이에 따라 구글은 우선 한국도메인 이외에 국외도메인 서비스를 국내에 제공하며 한국 정부의 법망 내에서 인터넷 실명제를 피할 방법을 강구하게 된다.⁹³⁾

91) “네이버 대선기사 댓글 봉쇄 “여론 족쇄”“, 한겨레, 2007.10.18

92) “檢, 광고주 압박 네티즌 수사 “인터넷 여론 재갈” 반발 확산“, 머니투데이, 2008.06.20 ; ”경찰 “인터넷 허위사실 유포행위 엄벌“, 연합뉴스, 2008.07.06

인터넷 뉴스 사업자의 경우에는 확대기에도 진보적 성향의 사업자를 위주로 하여 인터넷 실명제 도입이 여론의 위축을 가져올 것을 우려하며 반대하는 연합을 구성한다. 특히 공직선거법상 인터넷 미디어 사업자에게 실명확인 제한이 17대 대통령선거에서 적용이 확실해 지자 소규모 인터넷 진보 언론 같은 경우에는 강한 반발을 보이며 불복종 운동에 앞서는 모습을 보여주게 된다.⁹⁴⁾ 이후 이들의 의견이 받아들여 지지 않자 미디어 업체는 위헌법률심판제청을 신청하며 공직선거법상 인터넷 실명제 폐지에 적극적인 모습을 보인다.⁹⁵⁾

인터넷 이용자들을 비롯한 여론은 인터넷 실명제 도입 초기 그 효용성을 두고 다양한 의견이 존재하게 된다.⁹⁶⁾ 그러나 광우병 논란에 이어 발생한 촛불집회 정국에서 여론은 반정부 경향을 보이며 정부가 추진하는 인터넷 실명제 확대 정책에 대해 부정적인 입장을 보인다.⁹⁷⁾ 그러나 텔런트 안재환 자살사건과 텔런트 최진실 자살사건 이후 악플 근절에 대한 의견에 동조하며 다시 인터넷 실명제에 의한 규제를 강화해야 한다는 입장으로 여론이 변화하게 된다.⁹⁸⁾

이러한 여론의 변화는 촛불시위와 연예인 자살이라는 외부요인에 의해 부차적인 신념이 변화한 것이다. 촛불시위라는 외부요인에 의해 부차적 신념체계 중 정책지지목적의 내용인 인터넷을 통한 감시라는 신념체계가 강조되는 상황이기에 여론은 정책 확대 반대 연합에 동조하게 된다. 이 시기에는 정부에 대한 불신이 팽배하게 되면서 인터넷 실명제 확대를 통한 개인의 표현의 자유 제한이 심화 될 수 있다는 신념이 여론에 강하게 자리 잡게 된다.

그러나 연예인 자살 사건이후 익명에 의한 악성 게시물이 개인의 생명

93) “구글 ‘유튜브닷컴’ 통해 실명제 피하기”, 한겨레, 2008.11.26

94) ““선거시기 실명제 반대”...인터넷·언론단체 기자회견”, 아이뉴스24, 2007.11.18 ; “선거시기 인터넷 실명제 불복할 것”, 미디어오늘, 2007.11.21

95) “진보단체들, “선거 기간 인터넷실명제는 위헌””, 연합뉴스, 2008.04.04

96) “본인확인제 실시..”네티즌, 아직은 적용 중”, 연합뉴스, 2007.08.03 ; “네티즌 64%, 제한적 본인 확인제 ‘악플 근절에 효과 없어’”, 아이뉴스24, 2008.08.06

97) ““규제 못참아” 네티즌 사이버 망명”, 서울신문, 2008.07.24 ; “미디어정부·여당 추진 포털규제 강화 입법...네티즌 “표현의 자유 침해””, 경향신문, 2008.08.19

98) “네티즌 “인터넷실명제 빨리 하라””, 매일경제, 2008.10.08

을 앓아갈 수 있다는 위험성에 여론은 공감하게 되며, 인터넷 실명제 확대는 또 다른 피해자를 막기 위해 필요한 정책이라는 의견에 공감하게 된다. 이러한 연예인의 자살에 의한 신념체계의 변동은 지난 2007년 가수 유니의 자살에 의해서도 여론은 인터넷 실명제 도입 찬성의 신념이 강화되는 학습을 하게 된다. 그러나 2008년에 일어난 텔런트 최진실의 자살은 국민 여배우로 통하던 그녀의 명성에 힘입어 더 큰 여론의 관심을 불러일으키게 되고, 악성 게시물에 의한 위험성을 국민들이 더 직접적으로 느끼는 계기가 된다. 이에 따라 촛불시위로 변화 되었던 여론의 신념체계는 2008년에 일어난 연예인 자살사건을 계기로 급격히 다시 변화하는 모습을 보이게 된다.

시민단체는 2007년 인터넷 실명제 도입 초기부터 꾸준히 인터넷 실명제 도입에 반대하는 신념을 유지한다. 이러한 시민단체의 반대 지지 태도는 진보성향의 시민단체를 중심으로 대통령 선거나 국회의원 선거가 시행될 때 마다 집중적으로 반대 운동을 보이는 경향으로 나타난다.

시민단체의 이러한 인터넷 실명제에 대한 지속적인 반대 의사는 최진실 자살 사건 이후 인터넷 실명제에 대해 찬성 태도를 보이는 여론의 방향과는 반대로 오히려 한나라당의 최진실법 도입에 반대하며 기존의 규모를 훨씬 확장하여 89개 시민단체가 인터넷 실명제 확대를 위한 최진실법 도입은 인권침해라며 반대 성명을 발표하기에 이른다.⁹⁹⁾

최진실 자살 사건과 관련하여 시민단체에서 보여주는 특이한 점은, 사건 이후 보수성향의 시민단체가 활동을 적극적으로 시작하게 된다는 점이다. 과거 연예인 자살사건 이후 형성된 선플달기 운동본부 같은 경우에는 진보 시민단체와의 충돌 없이 여론 형성 차원에서 구성된 단체라면, 최진실 자살 사건이후 등장하는 보수 성향 시민단체는 인터넷 실명제 확대 정책에 반대하는 진보 성향의 시민단체에 맞서 자신들의 의견을 확고히 하며 구체적인 갈등상황을 위한 대립각을 세운다는데 그 특징이 있다. 이러한 보수 성향의 시민단체는 진보 성향의 시민단체가 최진실법 통과를 반대하는 것에 대해 적극적으로 반대 의견을 표시하며 인터넷 규

99) “시민단체, ‘최진실 법’ 도입 반대”, 연합뉴스, 2008.10.06

제 확대를 위해 캠페인을 전개하는 등 적극적인 모습을 보인다.¹⁰⁰⁾

인터넷 실명제 확대 지지 연합	인터넷 실명제 확대 반대 연합
방송통신위원회 한나라당 포털 서비스 사업자 (국내) 인터넷 이용자 및 여론 (반대에서 변함) 보수 시민단체 (바른사회 시민회의, 시민과 함께 하는 변호사 등)	통합민주당 포털 서비스 사업자 (국외) 인터넷 언론사 (진보성향) 진보 시민단체 (함께하는 시민행동 / 인터넷 국가검열 반대를 위한 공동대책위원회 / 진보네트워크 등)

표 10 정책 확대기 지지연합 분류

제4절 정책변동 경로

2007년 7월 인터넷 실명제가 시행된 이후, 12월 대통령 선거에서 이명박 후보가 대통령으로 당선되고, 2008년 2월 방송과 통신 분야에서 포괄적인 권한을 갖는 방송통신위원회가 출범하였으며, 4월 18대 국회의원 선거에서 한나라당이 승리하면서 인터넷 실명제 확대 지지 연합은 행정부 수장, 직접 권한을 갖는 기구, 그리고 국회 다수당이라는 강력한 권한을 갖는 연합으로 구성된다.

이러한 지지 연합은 강력한 권한을 바탕으로 시민단체와 통합민주당을 중심으로 하는 인터넷 실명제 확대 반대 연합의 공격으로 부터 공직선거법상 인터넷 실명제를 방어해 내며 인터넷 실명제를 유지한다. 이 시기에 인터넷 실명제 찬성지지 연합은 공직선거법상 인터넷 실명제와 관련하여서는 반대 연합과 직접적 갈등이 발생하기 때문에 이에 대해 적극적으로 방어하는 모습을 보이거나¹⁰¹⁾, 오히려 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률상 인터넷 실명제와 관련하여서는 별다른 정책 확대

100) “시민단체들 ‘인터넷 정화 국민캠페인’ 전개”, 연합뉴스, 2008.10.09 ; “인터넷 규제 확대 놓고 공방”, 연합뉴스, 2008.10.14

101) “17대 국회, 유권자 규제법 외면…정개특위 끝나”, 아이뉴스24, 2008.03.02

의지를 구체적으로 보이지는 않는다.

그러나 이명박 정부 초기 적극적으로 미국과의 FTA를 추진하면서 그 일환으로 우선 한미쇠고기 협상을 진행하게 되는데, 이 협상을 통해 광우병 우려 축산물이 국내에 들어오는 길이 열리게 되면서¹⁰²⁾ 국민의 건강에 대한 우려 여론이 확산하게 되며 한미쇠고기 협상을 무효화 해야한다는 촛불집회가 본격적으로 시작하게 된다. 이명박 정부에서는 이러한 촛불집회 여론의 형성과 각종 여론 물이가 인터넷 공간에서 시작된다는 점을 주목하게 되고¹⁰³⁾ 더 이상의 반정부 여론과 광우병 관련 여론이 확산되는 것을 막기 위해 인터넷상 허위사실 유포에 대한 강력한 처벌과 인터넷 실명제 확대를 추진하게 된다.

한나라당과 이명박 정부 입장에서는 이러한 광우병 논란이 일종의 내부 충격으로 작용하며 인터넷 실명제 정책 확대 지지연합의 하위체계가 정책 옹호에 대한 의구심을 갖게 만드는 요인으로 작용하게 된다. 이에 따라 여론과 같은 하위체계는 기존의 신념과는 다른 모습을 보이며 정부에 대한 불신을 갖게 된다. 그러나 한나라당과 이명박 정부는 오히려 이러한 반대여론에 대한 반작용으로 인터넷 실명제 확대 적용을 더욱 강조하는 모습을 보이며 한나라당과 이명박 정부 간의 인터넷 실명제 확대에 대한 지지 신념을 강화하는 계기로 삼게 된다.

이에 대해 인터넷 실명제 반대 연합은 정부의 여론 통제라고 주장하며 정부의 인터넷 실명제 확대 양상에 강력하게 반대하며 여론을 형성한다. 이미 촛불시위 등으로 반정부 여론이 확대된 상황에서 인터넷 실명제 반대 연합의 정부의 여론 통제 주장은 설득력을 갖게 되고 이에 따라 여론 역시 인터넷 실명제 확대에 반대하는 양상을 보이게 된다. 따라서 인터넷 실명제 확대를 반대하는 지지연합에서는 광우병 논란이 일종의 외부 충격으로 작용하여 반대 신념을 강화하는 계기가 되며, 이렇게 강화된 반대 신념체계는 반정부여론과 함께 확대 찬성 지지연합을 강하게 압박하게 된다.

그러나 2008년 10월 국민 여배우로 인정받던 탤런트 최진실이 자살하

102) “한미 쇠고기 협상 타결”, 연합뉴스, 2008.04.18

103) “李대통령 ‘인터넷 언급’ 올바른 지적”, 연합뉴스, 2008.06.18

는 사건이 발생하게 되고, 그 원인이 인터넷에 떠도는 악플이 원인이라는 분석이 팽배하게 되면서 인터넷 실명제 확대에 반대하던 여론은 급격한 변화를 겪게 된다. 국민 여배우의 죽음과 악플이 연관을 갖게 되면서 여론은 인터넷 악플은 뿌리 뽑아야 할 사회악 중 하나로 인식되게 되고 많은 연예인들이 악플에 시달린다는 사실이 알려지면서 악플 제거를 위해 필요한 정책들이 여론의 힘을 얻게 된다. 결국 최진실 자살 사건은 강력한 외부 충격으로 여론의 신념체계 변화를 이끌어내게 되고, 이러한 여론의 신념체계 변화는 한나라당의 인터넷 실명제 확대 정책에 힘을 실어주게 된다.

이러한 악플 차단을 위한 정책이 힘을 얻게 되는 가운데, 한나라당과 이명박 정부는 악플 차단을 위한 법안의 일환으로 인터넷 실명제 확대와 사이버 모욕죄¹⁰⁴⁾ 도입을 주요 내용으로 하는 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 개정안 발의를 추진하게 되고 이 법안은 일명 ‘최진실법’이라는 이름으로 입법이 추진된다. 한나라당의 이러한 입법 추진은 여론의 반악플 정서를 자극하며 여론의 지지를 얻게 되고, 여론을 인터넷 실명제 정책 확대 지지연합으로 포섭하면서 확대 정책 도입의 가능성을 크게 만든다.

그러나 이에 대해 인터넷 실명제 확대를 반대하는 연합에서는 이는 결국 촛불시위 정국 이후 지속적으로 추진하고 있는 인터넷 언론을 통제하기 위한 이명박 정부의 꼼수에 불과하다며 고인을 정치에 이용해서는 안 된다는 성명을 발표하고¹⁰⁵⁾, 인터넷 여론을 감시하려는 정부의 본래 목적을 간파해야 한다고 여론에 호소한다.

이렇듯 일명 최진실법을 두고 여야가 팽팽한 대립을 하는 가운데, 여론은 촛불시위 직후와는 달리 인터넷 실명제 확대에 대해서 긍정적인 방향으로 기울게 된다. 그러나 한나라당은 2008년 정기국회에서 일명 최진실법을 통과시키지 못하게 되고, 인터넷 실명제 확대 적용이 입법을 통

104) 기존에 악플러를 처벌하던 사이버 명예훼손죄의 경우에는 피해자의 고소가 있어야만 수사를 할 수 있는 친고죄이지만, 사이버 모욕죄의 경우에는 피해자의 고소 없이도 수사가 가능하도록 규정하였다.

105) “정치권 ‘최진실법’ 도입 공방”, 파이낸셜 뉴스, 2008.10.03

해 불가능해 지자, 정부와 방송통신위원회에서는 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 시행령 개정을 통해 그 적용대상을 확대하는 방향으로 정책을 추진하게 된다.

이러한 인터넷 실명제 정책 확대 노력은 적용 확대 찬성 지지연합이 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 개정에서 실패하지만, 시행령 개정을 통해 기존에 운영되던 인터넷 실명제 적용대상 사업자의 수를 더 확대 하는 것에는 성공하면서 제한적 본인 확인제의 확대 적용 자체에는 성공한 것으로 평가된다. 이러한 시행령 개정이 인터넷 실명제 확대 찬성 연합의 성공으로 평가 되는 이유는 다음과 같다.

확대 찬성연합의 법률 개정을 통한 목표는 인터넷 실명제 적용 대상 웹사이트 확대였다. 찬성 연합은 이러한 확대를 처음에 정보통신망법 개정을 통해 이루려 했으나, 실제로는 기존의 적용대상을 확대하는 것은 시행령 개정만으로도 충분히 가능한 일이었다. 다만 찬성 연합은 더 강한 의미의 확대를 이루기 위해 인터넷 실명제 확대와 관련하여 사이버 모욕죄를 도입하고 인터넷 실명제의 처벌 및 적용 강도를 강하게 하는 내용의 개정을 추진하였던 것이다.

정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 (2007년 7월 개정)

제44조의5 (게시판이용자의 본인확인)

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 게시판을 설치·운영하려는 경우에는 그 게시판이용자의 본인 확인을 위한 방법 및 절차의 마련 등 대통령령이 정하는 필요한 조치를 하여야 한다.

(중략)

2.정보통신서비스제공자로서 제공하는 정보통신서비스의 유형별 일일평균 이용자수 10만명 이상으로서 대통령령이 정하는 기준에 해당되는 자

②정보통신부장관은 제1항 제2호의 규정에 따른 기준에 해당되는 정보통신서비스제공자가 본인확인조치를 하지 않은 경우 본인확인조치를 하도록 명령할 수 있다.

(중략)

④공공기관등 및 정보통신서비스제공자가 선량한 관리자의 주의로써 제1항의 규정에 따른 본인확인조치를 한 경우에는 이용자의 명의를 제3자에 의하여 부정사용됨에 따라 발생한 손해에 대한 배상책임을 줄이거나 면제받을 수 있다.

정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 시행령 (2007년 7월 개정)

제22조의3 (정보통신서비스제공자 중 본인확인조치의무자의 범위)

① 법 제44조의5제1항제2호에서 "대통령령이 정하는 기준에 해당하는 자"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

1. 전년도말 기준 직전 3개월간의 포털서비스(다른 인터넷주소·정보 등의 검색과 전자우편·커뮤니티 등을 제공하는 서비스) 일일평균 이용자가수가 30만명 이상인 정보통신서비스제공자
2. 전년도말 기준 직전 3개월간의 인터넷언론서비스(「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 언론을 정보통신망을 이용하여 제공하는 서비스) 일일평균 이용자가수가 20만명 이상인 정보통신서비스제공자
3. 전년도말 기준 직전 3개월간의 전문손수제작물매개서비스(이용자가 직접 만든 디지털콘텐츠를 전문적으로 매개하는 서비스) 일일평균 이용자가수가 30만명 이상인 정보통신서비스제공자

② 정보통신부장관은 법 제44조의5에 따른 본인확인조치에 필요한 준비기간, 적용기간 및 제1항 각 호에 해당하는 자 등을 인터넷 홈페이지에 게시하는 방법으로 공시한다.

정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 시행령 (2009년 1월 개정)

제30조 (정보통신서비스 제공자 중 본인확인조치의무자의 범위)

① 법 제44조의5제1항제2호에서 "대통령령으로 정하는 기준에 해당되는 자"란 전년도말 기준 직전 3개월간의 일일평균 이용자가수가 10만명 이상인 정보통신서비스 제공자를 말한다.

② 방송통신위원회는 법 제44조의5에 따른 본인확인조치에 필요한 준비기간, 적용기간 및 제1항에 해당하는 자 등을 인터넷 홈페이지에 게시하는 방법으로 공시하여야 한다.

2007년 개정법은 법률에서는 10만명 이상의 이용자가 이용하는 웹사이트 중 시행령에서 정하는 기준에 따라 인터넷 실명제 대상 웹사이트를 정하도록 규정하고 있었다. 이에 따라 시행령에서는 2005년 정부와 열린우리당이 협의한 인터넷 실명제 도입 원안대로 시행령에 의해 30만명 이상의 포털 웹사이트, 20만명 이상의 미디어 웹사이트가 인터넷 실명제 도입 대상이 되도록 규정하고 있었으며, 이러한 규정이 2007년 7월부터 시행됨에 따라 정보통신부는 2007년 4월 적용 대상 웹사이트를 고시하며 적용 되고 있었던 것이다.¹⁰⁶⁾

그러나 2007년 인터넷 실명제 시행 이후 2008년 확대기에 들어서 이

106) "7월 실명제 실시 사이트 35곳 확정", 연합뉴스, 2007.04.25

명박 정부는 광우병 논란 이후 인터넷 실명제를 확대 적용을 다시 추진하게 되고 그러한 과정에서 방송통신위원회는 최진실법이라 불리는 정보통신망 법 개정안을 통한 인터넷 실명제 확대 도입에 실패하자, 오히려 개정안 입법보다 더 쉬운 방법인 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 시행령을 개정하여 10만인 이상의 이용자가 방문하는 웹사이트로 그 대상을 확대하는 방법으로 정책 확대 목표를 이룰 수 있었던 것이다.¹⁰⁷⁾

이렇듯 확대기에는 이명박 정부에서 법률 개정을 통한 인터넷 실명제 확대 시행에 실패하자 노무현 정부에서 개정된 법률을 바탕으로 시행령을 개정하여 인터넷 실명제 적용 대상을 확대하였으며, 이러한 확대를 통해 2007년 35곳에 불과하던 인터넷 실명제 대상 웹사이트는 2009년에는 100여개 웹사이트로 적용대상이 늘어나게 된다.

107) “정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 시행령 개정”, 방송통신위원회, 2009.01.29

제5장 인터넷 실명제 정책 위축기 (2009.2 ~ 2012.9)

발생시기	주요사건
2009.02.25	진보단체 공직선거법상 인터넷실명제 헌법소원 제기
2009.04.09	구글 유튜브 사이트 동영상 업로드, 댓글 쓸 수 없도록 사이트 변경
2009.04.20	미네르바 1심 무죄 판결
2009.06.02	참여연대 유엔 인권이사회에 인터넷 실명제 등 법률 고발
2009.11.28	아이폰 국내 출시
2010.01.25	참여연대 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 상 인터넷 실명제 헌법소원 제기
2010.01.27	국가인권위원회 인터넷 실명제 확대 안에 대해 반대 의견 공표
2010.02.26	공직선거법상 인터넷실명제 합헌 결정
2010.04.03	블로터 닷넷 : 뉴스에 댓글 게시판을 SNS 방식으로 변경
2010.04.21	미디어오늘 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 상 인터넷 실명제 헌법소원 제기
2010.10.28	전기통신기본법 제47조 1항 위헌 선언 (미네르바 사건)
2011.03.09	방송통신위원회 인터넷 실명제 대상 발표하며, SNS에는 인터넷 실명제 적용 유보 발표
2011.07.28	네이트 3500만명 개인정보 유출 사건
2011.08.08	방송통신위원회 인터넷 업체 개인정보 수집 제한 조치
2011.09.22	국정감사에서 최시중 방송통신위원장 인터넷 실명제 폐지 검토 언급
2011.12.01	방송통신위원회 SNS심의 위해 뉴미디어 정보심의팀 신설 논의
2011.12.20	주요포털 신용평가기관과 연계하여 본인확인 실시 (개인정보 수집 포기)
2011.12.29	방송통신위원회 업무 보고에서 인터넷 실명제 폐지 검토 발표
2012.02.22	방송통신위원회 위원장 교체 (최시중 -> 이계철)
2012.03.11	19대 국회의원 선거 앞두고 민주당 미디어 공약 발표
2012.03.18	19대 국회의원 선거 앞두고 통합진보당 미디어 공약 발표
2012.08.17	방송통신위원회 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 개정하여 인터넷상 주민번호 수집 금지 시행
2012.08.23	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 상 인터넷 실명제 위헌 판결

표 11 정책 위축기 주요 연혁

제1절 안정적인 외적 변수

안정적인 외적 변수의 경우에는 정책 변동 과정 중 잘 변화하지 않는다. 따라서 인터넷 실명제 정책 위축기에도 안정적인 외적 변수는 정책 확대기와 비교하여 큰 변화 없이 문제의 기본속성, 자원의 분포, 기본적인 법적 구조는 동일하게 유지 된다. 제한적 본인 확인제를 두고 찬반 여론의 기본속성은 변화가 없으며 인터넷 실명제와 관련한 자원 측면 역시 형성기와는 크게 다르지 않다.

다만, 2009년 아이폰이 정식으로 국내에 출시되면서 스마트폰 시장이 확대되기 시작하였고, 이에 따라 기존의 포화 상태를 보이던 유선 인터넷 시장은 무선 인터넷 이라는 새로운 생태계와 공존하게 된다. 스마트폰의 경우에는 2009년에는 2%, 2010년에는 14%, 2011년에는 38.4% 2012년에는 67.5%의 보급률¹⁰⁸⁾을 보이며 이동통신시장에서 급격한 성장을 보인다. 이렇듯 무선 인터넷 시장이 확대 되면서, 기존의 통신사에서 제공하던 정보서비스 시장은 스마트폰의 보급으로 어플리케이션을 바탕으로 하는 정보서비스 시장으로 재편되고, 스마트폰에서도 컴퓨터에서와 같은 인터넷 이용이 가능해 지면서 인터넷 생태계는 새로운 국면을 맞이한다.

제2절 역동적인 외적 변수

1. 사회경제적 조건의 변화

1) 미네르바 사건

2008년 9월 미국의 투자은행 리먼브라더스가 파산하면서 이에 따른 은행의 연쇄 도산은 전 세계적 경제 공황을 가져오게 된다. 이러한 리먼브라더스 사태와 관련하여 포털 사이트 DAUM의 아고라 경제토론포방에

108) “韓 스마트폰 보급률 67.6%…세계 1위”, ZDNet Korea, 2013.06.25

서 하반기 물가가 오르니 생필품 6개월 치를 미리 사두라며 미국의 서브프라임 모기지 사태가 대한민국에도 영향을 줄 것이라는 내용의 글을 시작으로 미네르바라는 필명을 쓰는 누리꾼이 세간의 관심을 끌게 된다. 미네르바는 리먼브라더스의 파산도 예측하며 사람들의 관심을 한 몸에 받게 되는데, 이러한 관심 속에서 정부가 주요 7대 금융기관과 수출입 관련 주요 기업에 달려 매수를 금지할 것이라는 긴급공문을 전송했다는 글을 게시한다. 이에 대해 기획재정부는 그 내용이 사실무근임을 밝히는 보도 자료를 배포하였고, 검찰은 허위사실유포 혐의로 미네르바에 대해 수사에 착수한다. 이후 검찰은 전기통신기본법상 허위사실 유포죄를 이유로 2009년 1월 미네르바를 체포하게 되는데, 이러한 미네르바 체포를 두고 시민단체는 정부의 국민검열이라며 촛불시위 이후 이어져온 여론의 반정부정서를 자극하게 된다.¹⁰⁹⁾

전기통신기본법 제47조 1항은 공익을 해할 목적으로 전기통신설비에 의하여 공연히 허위의 통신을 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다고 규정하여 검찰은 이 조항을 근거로 미네르바를 체포하게 된다. 그러나 이 조항에 대해 2010년 12월 위헌 판결이 내려지면서 미네르바는 무죄로 풀려나게 되고, 미네르바 무죄 사건은 정부의 인터넷 여론 탄압이 과잉하다는 여론을 불러일으키게 된다.¹¹⁰⁾

이러한 미네르바 사건은 기존의 인터넷 실명제 반대 연합에서 반대 주장의 근거로 제시하던 국가의 개인 의견 검열을 현실화하는 사건으로 여론에 인식되어 지면서, 국가의 인터넷 여론 검열에 대한 반대 여론을 강화시키는 계기를 제공한다.

2) 아이폰 출시

인터넷 실명제 형성기와 확대기에는 단순히 컴퓨터를 이용한 인터넷만이 그 활용 자원으로 존재하면서 초고속 통신망의 보급 확대와 초고속 통신망의 전송속도가 인터넷에 접근하는 중요한 인프라로 자리 잡고 있

109) “진보네트워크 “미네르바 체포는 국민검열이다”, 아이뉴스24, 2009.01.07

110) “‘미네르바 무죄’ 누리꾼 들끓어”, 연합뉴스, 2009.04.20

었다. 따라서 기존의 인터넷 생태계는 컴퓨터를 활용한 인터넷망 접속의 특성에 따라 진화해 왔다. 그러나 2009년 11월 국내에 아이폰이 출시되면서 스마트폰이 새로운 인터넷 접속 기기로 떠오르게 되었고, 이러한 스마트폰을 매개로한 새로운 인터넷 생태계는 기존의 인터넷 생태계에 큰 영향을 주며 기존의 인터넷 패러다임을 바꾸게 된다.

스마트폰의 장점은 무선통신 기술의 발달로 무선에 의해 어디서든 간편하게 인터넷 접속이 가능하다는 점인데, 이러한 특성은 인터넷 이용자가 언제 어디서든 인터넷 공간에 접속할 수 있는 기회를 마련해 주면서 인터넷 공간의 영역과 영향력을 더욱 확장하게 되는 계기를 제공한다. 이러한 변화를 통해 과거에는 컴퓨터를 이용한 초고속 통신망에 의한 인터넷 접속자만이 그 규제 대상이었으나, 스마트폰 보급으로 스마트폰을 이용해 인터넷 서비스를 이용하는 이용자를 규제할 수 있는 도구가 필요하게 되었고, 스마트폰의 경우에는 기존의 인터넷 접속 이용과는 달리 어플리케이션이라는 플랫폼을 이용해 접근하기 때문에 기존의 패러다임으로는 인터넷 실명제를 유지할 수 없는 상황에 이르게 된다.

이러한 스마트폰의 보급으로 발생하는 규제 공백과 관련한 가장 큰 사건은 구글의 유튜브와 관련된 사건이다. 유튜브는 2009년 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률상 인터넷 실명제가 확대 시행되면서 인터넷 실명제 적용 대상 웹사이트로 지목되자 인터넷 이용자의 권리 보장과 한국 정부와의 마찰 사이에서 고민하다 결국 유튜브의 한국 도메인 게시판을 폐쇄하고 국적을 해외로 하는 경우에만 업로드가 가능하게 하여 한국 정부의 인터넷 실명제 정책을 피하는 방법을 적용한다. 그러나 스마트폰을 이용하여 유튜브에 동영상을 업로드 하는 경우에는 한국 국적으로도 업로드가 가능해지면서¹¹¹⁾ 구글과 방송통신위원회 모두 이를 제재할 뾰족한 방법을 찾지 못하는 상황에 이르게 되고, 이렇듯 웹과 달리 모바일에서는 인터넷 실명제를 무력화 할 수 있는 생태계가 구축되면서 인터넷 실명제는 점차 유명무실화되기에 이른다.¹¹²⁾

111) “‘유튜브 올리기’ 실명제 위반 논란”, 연합뉴스, 2010.03.08

112) “스마트폰의 위력..정부 규제 타파의 선봉장”, 연합뉴스, 2010.12.30

3) 구글의 유튜브 국내 업로드 차단

2009년 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률상 인터넷 실명제 확대 시행으로 제한적 본인 확인제 도입 대상이 된 유튜브는, 동영상 업로드하고 공유하는 것을 목적으로 하는 UCC 서비스 제공 웹사이트이다. 구글은 인터넷 공간의 자율성을 강조하는 사업 원칙과 해외 사업에 있어서 현지법에 맞게 영업한다¹¹³⁾는 사업 원칙을 갖고 있는 국제적 인터넷 검색 서비스 제공 업체인데, 구글의 서비스 중 하나인 유튜브가 제한적 본인 확인제 시행 대상 웹사이트로 결정 되면서 구글은 두 가지 사업 원칙 사이에서 갈등하는 모습을 보이게 된다. 이를 두고 언론은 구글이 과연 한국 정부에 굴복 할 것인가 아니면 불복종 할 것인가를 두고 관심 있게 지켜보게 된다. 구글 역시 이러한 관심 속에서 초반에는 인터넷 실명제를 수용할 것이라 발표했다가¹¹⁴⁾, 다시 불복종하는 모습을 보이는 등¹¹⁵⁾ 구체적인 방안을 찾지 못하고 방황하게 된다.

결국, 2009년 4월 1일 부터 적용된 제한적 본인 확인제를 두고 유튜브는 한국 계정에서의 게시판과 업로드 기능을 폐쇄하고, 사용자 설정에서 국적을 외국으로 설정하여 외국 계정으로 접속하는 경우에는 실제 인터넷 접속지가 어디인지와 관계없이 동영상 업로드와 게시판 기능을 이용할 수 있게 하는 방법을 이용하여 인터넷 실명제의 제한을 교묘히 피하게 된다.¹¹⁶⁾ 유튜브의 이러한 운영에 대해 방송통신위원회는 “정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률의 적용대상 서비스가 사라졌기 때문에 행정조치 대상이 아니다.” 라며 유튜브에 대해 행정제재 조치를 취하지 않을 것이라 발표한다.¹¹⁷⁾

이를 두고 네티즌들은 구글이 인터넷 실명제를 적용받지 않는 대안을 찾아냈다고 하며 국외 사이트를 개설하는 방법으로 인터넷 실명제 적용을 회

113) “‘구글코리아 “실명제 거부한 거 아니다”, 이데일리, 2009.04.22

114) “구글도 정부 ‘인터넷 규제’에 굴복”, 한겨레, 2009.03.30

115) “구글 1주일째 인터넷 실명제 ‘불복종’”, 한겨레, 2009.04.08

116) “유튜브, 방통위와 ‘맞짱’... “국적 바꾸면 실명제 안 해도 돼”, 미디어오늘, 2009.04.09

117) “방통위, “유튜브 행정조치 없을 것”, 연합뉴스, 2009.04.09

피하게 된다.¹¹⁸⁾ 이러한 사이버 망명을 통해 인터넷 실명제의 허점이 드러나면서 여론과 인터넷 서비스 제공 사업자는 인터넷 실명제와 관련하여 새로운 양상을 맞이하게 되고, 스마트폰을 이용할 경우에는 한국 계정으로도 유튜브에 동영상 업로드가 가능해짐이 알려지면서 스마트폰 생태계에서는 제한적 본인 확인제가 유명무실화 되는 것 아니냐는 의견이 팽배하게 된다.¹¹⁹⁾

이후, 청와대는 유튜브에 공식 채널을 마련하여 UCC를 업로드하게 되는데, 유튜브의 한국 계정 업로드가 폐쇄되면서 청와대는 대한민국을 대표하는 기관임에도 불구하고 한국 국적으로 동영상을 업로드하지 못하는 해프닝이 벌어지게 되면서¹²⁰⁾ 인터넷 과잉 규제가 불러온 자가당착이라며 이명박 정부는 여론의 비난을 받게 된다.

4) 공직선거법상 인터넷 실명제 합헌 판결

공직선거법의 경우에는 2009년 2월 진보단체가 공직선거법상 인터넷 실명제가 위헌이라며 헌법소원을 제기하면서 위헌여부를 판단 받게 되는데, 2010년 2월 선거운동 기간 중 적용되는 인터넷 실명제는 표현의 자유를 침해하지 않는다며 합헌 결정을 받게 된다. 이로써 공직선거법상 인터넷 실명제에 대한 갈등은 어느 정도 일단락되며 여론의 관심은 2010년 1월에 제기된 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률상 인터넷 실명제의 헌법소원의 결과에 집중되게 된다.

5) bloter.net의 SNS 댓글 도입

유튜브 해외 계정 사건이 있는 후 2010년 4월에는 블로터닷넷이라는 인터넷 기사 제공 사업자가 인터넷 기사에 대한 댓글을 블로터닷넷 사이

118) “일반네티즌들 ‘사이버 망명길’…블로그 옮기고 해외 사이트 개설”, 경향신문, 2009.04.12

119) “‘유튜브 올리기’ 실명제 위반 논란”, 연합뉴스, 2010.03.08

120) “청와대 이어 소녀시대도 유튜브선 망명중”, 머니투데이, 2011.12.01

트에서 운영하는 기존 인터넷 게시판 방식이 아니라, 개인 SNS에 댓글 내용을 입력하고 그 내용을 해당 기사에 대한 게시판 댓글처럼 표시하는 방법을 도입하면서 제한적 본인 확인제에 불복한다.¹²¹⁾ 이러한 블로터닷넷의 조치에 대해 방송통신위원회는 소셜 네트워크 서비스는 인터넷 실명제 적용 대상에 해당하지 않는다는 의견을 발표하게 되고¹²²⁾, 이에 따라 많은 수의 인터넷 미디어 제공 업체가 게시판 운영을 SNS를 활용한 방식으로 바꾸게 된다.

이러한 방법을 통해 결국 SNS를 제한하지 않게 되면 인터넷 실명제는 유명무실해 지는 것이 아닌가하는 의견이 지배적으로 자리 잡게 되고¹²³⁾, 게임 서비스 제공 사업자, UCC 서비스 제공 사업자, 인터넷 뉴스 서비스 사업자 등은 인터넷 실명제 제한을 피하기 위해 SNS를 기반으로 하는 플랫폼을 도입하게 되고, 나중에는 로그인 자체를 SNS플랫폼을 이용하여 하는 방식으로 법망을 피하는 방법이 등장하기도 한다.¹²⁴⁾

6) 네이트 개인정보 유출사건

2011년 7월 싸이월드를 통해 큰 인기를 누렸던 포털 서비스 사업자인 네이트에서 3500만 명에 이르는 개인정보 유출 사건이 발생한다.¹²⁵⁾ 개인정보유출 사건은 기존에도 발생해 왔으나 네이트의 개인정보 유출은 역대 최대로 전 국민의 80%이상의 개인정보가 유출된 것으로 파악 되었다.

이처럼 개인정보가 유출되면서 대량의 개인정보가 유출된 원인은 인터넷 포털 업체가 제한적 본인 확인제 도입으로 인해 개인정보를 보관하기 때문이라는 의견이 대두된다.¹²⁶⁾ 인터넷 포털 업체는 회원가입시 본인 인증을 거치는 제한적 본인 확인제 적용대상인데, 이때 확인된 개인정보

121) “국내업체도 인터넷실명제에 ‘반기’”, 한겨레, 2010.04.03

122) “‘소셜 댓글’은 인터넷 실명제 위반?”, 미디어오늘, 2010.08.26

123) “실명제 실효성 논란 ↑…소셜댓글 매체 절반 넘어”, 전자신문, 2011.03.10

124) “이메일주소, 트위터 계정만 있으면 과란 로그인 OK”, 이데일리, 2011.05.24

125) “네이트·싸이 개인정보 유출…네티즌 “우린 어찌라고””, 해럴드 경제, 2011.07.28

126) “온라인업체 무차별 정보수집에 제동”, 서울경제, 2011.08.01

를 보관하기 때문에 인터넷 포털 업체가 해킹 공격을 받을 경우 대량의 개인정보가 유출 될 수밖에 없다는 것이다.

이에 따라 방송통신위원회는 포털 등 인터넷 업체가 개인정보를 보관하지 못하도록 지침을 내리게 되고¹²⁷⁾, 네이버와 다음 등 주요 포털은 개인정보 수집을 포기하고 신용평가기관과 연계하여 본인인증을 하는 방식으로 전환하기 시작한다.¹²⁸⁾

날짜	업체	유출 건수
2008년 1월	옥션	1081만명
2008년 4월	하나로 텔레콤	600만명
2008년 9월	GS칼텍스	1125만명
2011년 3월	신세계몰	390만명
2011년 4월	현대캐피탈	175만명
2011년 7월	네이트	3500만명
2011년 8월	한국 앱손	35만명
2011년 11월	넥슨	1320만명

표 12 주요 개인정보 유출 사건

하지만 기존에 있었던 개인정보 유출 사건과는 달리 네이트의 개인정보 유출 사건은 그 원인이 제한적 본인 확인제에 따른 개인정보 수집에 있다고 분석되며 인터넷 실명제 폐지 주장으로 연결되는데, 그 이유는 역대 최대의 유출 사건이라 여론에 미치는 영향이 컸으며, 앞서 일어난 일련의 사건들을 통해 인터넷 실명제가 유명무실화 되는 과정에서 개인정보 유출 사건이 발생함에 따라 인터넷 실명제의 문제점이 더 부각된 것이라 분석된다.

127) “포털 등 인터넷 업체 주민번호 수집 제한”, 한국일보, 2011.08.08

128) “주요포털·계입사, 신용평가기관 연계 본인확인 추진”, 머니투데이, 2011.12.20

2. 여론의 변화

2009년 인터넷 실명제가 확대 시행된 이후 여론은 인터넷 실명제의 단점이 부각 되면서 여론은 점차 인터넷 실명제 반대 연합으로 기울게 된다.

먼저, 미네르바 사건과 관련하여 미네르바 무죄 결정은 인터넷 실명제 확대가 악플러 차단보다는 정부의 인터넷 여론 통제에 있었던 것이 아닌가하는 의심을 만든다. 이에 따라 미네르바에 대한 정부의 과잉대처에 대해 여론은 비난하게 되고¹²⁹⁾, 이러한 사건은 인터넷 실명제의 도입 목적 자체에 대한 의심을 불러일으키게 된다.

더구나 연이어 발표된 국가인권위원회와 UN인권이사회의 인터넷 실명제 확대에 대한 표현의 자유 침해 의견은 인터넷 실명제에 대한 부정적 인식을 더욱 강화시킨다. 국가인권위원회에서는 2009년 인터넷 실명제 확대 정책과 관련하여 표현의 자유를 침해할 수 있는 정책이라는 공식적인 의견을 내놓게 되고¹³⁰⁾, 한국을 방문한 UN 특별보고관의 인터넷 실명제에 대한 비공식 입장¹³¹⁾은 인터넷 실명제가 표현의 자유를 침해하는 정책이라는 인식을 강하게 심어주게 된다.

마지막으로 네이트의 개인정보 유출 사건은 국민 대부분의 개인정보가 유출 되면서, 당시 이슈가 되고 있던 혹킹과 스미싱 등과 같은 인터넷을 이용한 다양한 사기 방법에 자신의 개인정보가 노출 될 수 있다는 우려를 강화시키면서 인터넷 실명제 폐지에 대한 여론이 힘을 얻는다.¹³²⁾

3. 지배 집단의 변화

이명박 정부 : 위축기에서의 지배집단은 확대기와 같은 이명박 정부와 국회 다수당인 한나라당이다.

129) “‘미네르바 무죄’ 누리꾼 들끓어”, 연합뉴스, 2009.04.10

130) “인터넷 실명제 확대안에 인권위 반대의견”, 연합뉴스, 2010.01.27

131) “라튀 유엔 특별보고관, 인권단체와 면담”, 연합뉴스, 2010.05.08

132) “대규모 개인정보 유출 사건의 원인은 인터넷 실명제”, 서울신문, 2011.12.30

다만 방송통신위원회와 관련하여서는 방송통신위원장이 2012년 2월에 최시중에서 이계철로 바뀌게 되는데, 최시중 위원장은 이명박 정부에서 인터넷 실명제 확대 정책을 꾸준히 추진해 오던 인물이었으나, 2012년 초 금품수수혐의 등의 의혹이 확대되면서 방송통신위원장이 교체된다.

제3절 정책참여자와 신념체계의 변화

1. 정책참여자

인터넷 실명제 위축기는 확대기와 비교하여 정책참여자가 크게 변화하지 않는다. 방송통신위원회와 한나라당, 통합민주당 등은 확대기에 이어 동일한 집단으로 존속하며 위축기에 주요 정책참여자로 참여한다.

그러나 이익집단과 시민단체에 있어서 변화가 있으며, 국가인권위원회가 새로운 정책 참여자로 등장하게 된다.

1) 이익집단

국외 인터넷 사업자인 구글은 과거 인터넷 실명제 형성기와 확대기에서는 그 적용대상에서 제외 되면서 정책 참여자로 참여하지 않다가 2009년 인터넷 실명제 확대 적용이후, 유튜브가 적용대상 웹사이트로 지정되면서 중요한 정책참여자로 등장하게 된다. 또한 국내 주요 포털 사업자의 경우 네이버와 싸이월드가 통합 서비스를 제공하면서 거대 포털로 자리잡게 되었다.

더구나 위축기에는 트위터와 페이스북 등 국외 SNS사업자가 주요 정책 참여자로 등장하게 된다. 기존 확대기의 경우에는 싸이월드와 미투데이 등의 국내 SNS가 국내 인터넷 이용자가 주로 사용하던 서비스였다면, 위축기에 들어서는 페이스북과 트위터가 정식 한국어 서비스를 시작하면서 국내 이용자들이 급격히 국외 SNS서비스로 이동하게 된다. 이러한 변화는 국외 사업자가 이익집단으로 등장하면서 본격적인 국내 정보

서비스사업자와 국외 정보서비스사업자 간의 경쟁을 야기하게 되고, 나아가 국내 정보서비스사업자가 정부의 국내외 차별 정책으로, 오히려 국내업체만 피해를 받는다면 정부에 피해 대책을 요구하는 계기가 된다.

2) 시민단체

위축기에서의 시민단체는 확대기와 다른 모습을 보인다. 확대기에서는 진보성향과 보수성향의 시민단체가 모두 등장하여 인터넷 실명제 확대와 관련하여 구체적인 운동을 전개하는 모습을 보였다. 그러나 위축기에 들어서서 진보성향 시민단체의 경우에는 헌법소원 제기 등과 같은 구체적인 인터넷 실명제 폐지 활동을 강화하고, 네이트 개인정보유출 사건이후에는 인터넷 실명제 폐지를 주장하는 대외 활동을 적극적으로 전개한 반면, 보수성향의 시민단체는 위축기에서는 특별한 활동 없이 자취를 감추는 모습을 보인다.

3) 국가인권위원회

2010년 7월 국가인권위원회는 10만명 이상 이용자를 보유한 웹사이트로 인터넷 실명제 적용대상이 확대된 것과 관련하여, 인터넷 실명제 확대 적용은 표현의 자유를 침해한다며 반대의견을 공식적으로 낸다. 국가인권위원회의 의견은 강제성은 없지만, 국가인권위원회는 인권 침해여부를 판단하는 독립적 국가기구로 그 의견에 있어 권위가 인정된다. 따라서 인터넷 실명제와 관련한 이러한 국가인권위원회의 의견 표명은 일반 여론과 정부부처로 하여금 인터넷 실명제와 인권침해의 관계를 다시 생각하게 하는 계기를 마련하며, 이후 헌법재판소의 상시적 인터넷 실명제 관련 판결에도 영향을 주게 된다.

2. 신념체계의 변화

방송통신위원회는 2009년 인터넷 실명제 확대 적용 이후 유튜브에 대한 인터넷 실명제 적용 포기과 SNS 댓글 서비스에 대한 인터넷 실명제 적용 포기로 인터넷 실명제를 유명무실화 하면서 인터넷 실명제 정책 집행에 소극적인 모습을 보인다. 그러나 이러한 사건이 있을 때마다 인터넷 실명제 폐지를 고려하는 것 아니냐는 언론에 대하여 인터넷 실명제 폐지는 고려대상이 아니라는 입장을 고수한다.¹³³⁾

그러나 네이트의 개인정보 유출사건 이후 2011년 국정감사에서 방송통신위원장은 인터넷 실명제 폐지를 고려하겠다는 발언을 최초로 하게 되고¹³⁴⁾, 이후 2011년 12월 대통령 업무보고에 인터넷 실명제 폐지를 포함 시키며¹³⁵⁾ 2011년 말 부터 본격적으로 인터넷 실명제 폐지를 고려하게 된다. 이명박 정부 역시 2011년 8월에 열린 당정회의에서 행정안전부에 대해 인터넷 실명제 단계적 폐지 검토를 요구하며 폐지 입장으로 신념이 변화하는 모습을 보여준다.¹³⁶⁾

방송통신위원회와 이명박 정부의 이러한 신념체계의 변화는 네이트의 개인정보 유출사건에 직접적 원인이 있다. 유튜브의 해외 계정 전환 사건과 SNS 댓글 게시판 도입으로 이미 인터넷 실명제가 유명무실 해졌다는 평가를 받던 가운데 발생한 네이트의 개인정보유출사건은 대다수 국민의 개인정보가 유출되면서 국민의 관심을 받게 된다. 더구나 개인정보 유출의 원인으로 인터넷 실명제에 기반을 둔 개인정보수집이 지목되면서 여론은 인터넷 실명제 폐지 쪽으로 기울게 되고, 이러한 여론의 전환은 인터넷 실명제 확대를 주도한 방송통신위원회에 대한 비난으로 연결되면서 방송통신위원회와 이명박 정부로 하여금 인터넷 실명제 폐지를 고려하게 하는 계기를 마련하게 된다.

133) “[해명자료] 전자신문 보도(8.3) 관련 방송통신위원회 입장”, 방송통신위원회, 2011.08.03

134) “인터넷실명제 폐지·업로드상한제 검토”, 연합뉴스, 2011.09.22

135) “방통위, '인터넷 실명제' 폐지 검토”, 연합뉴스, 2011.12.29

136) “정부, '인터넷 실명제' 단계적 폐지 추진” 부산일보, 2011.08.11

한나라당은 인터넷 실명제와 관련하여 꾸준히 인터넷 실명제 도입 확대를 주장하며 인터넷 실명제 지지 연합의 한 축을 담당한다. 한나라당은 2011년 3월 제2기 방송통신위원회 위원장 후보자 인사청문회에서 인터넷 실명제 강화를 주장하였으며¹³⁷⁾, 네이트 개인정보 유출 사건 이후에도 개인정보 유출과 인터넷 실명제 확대는 별개의 문제라고 밝히며¹³⁸⁾ 인터넷 실명제 강화의 필요성을 주장한다.

통합민주당은 인터넷 실명제에 대한 폐지 여론에 동조하며 개인정보 유출의 원인이 인터넷 실명제 도입에 있음을 강조한다. 통합민주당 서갑원 의원은 방송통신위원회에서 제출한 자료를 바탕으로 ‘2008년도 본인확인제 효과분석 보고서’를 보면, 2007년 8월 전체 댓글 1만3472개 중 1867개로 13.9%를 차지하던 악성 댓글이 2008년 8월에는 전체 댓글 8380개 중 1086개로 13%를 차지해, 본인확인제를 시행한 1년 사이 악성 댓글 감소 효과가 거의 없는 것으로 드러났다고 인터넷 실명제의 효과가 미미하다고 주장한다.¹³⁹⁾ 또한, 2010년 9월 국회 문화체육관광방송통신위원회에서 최문순 의원은 개인정보 유출이 인터넷 실명제 도입에 있다는 근거를 제시하며 인터넷 실명제 폐지를 주장한다.¹⁴⁰⁾ 이후 통합민주당은 2012년 19대 국회의원 선거를 앞두고, 낙하산 인사와 인터넷 실명제 폐지를 주요 내용으로 하는 미디어 공약을 발표하며¹⁴¹⁾ 인터넷 실명제 폐지를 주장한다.

이 시기의 대표적인 이익집단인 구글의 경우에는 인터넷 실명제에 대해 강한 반대 의견을 갖고 있는 것은 아니었다.¹⁴²⁾ 하지만 결과적으로 인터넷 실명제 적용을 회피할 수 있는 방법을 강구함으로써 인하여 유튜브에 대한 인터넷 실명제 적용을 피할 수 있었고, 구글의 대처 방안은 다른 사업자들에게 인터넷 실명제 제재를 피할 수 있는 방법을 제시해 주게 된다. 구글의 이러한 서비스 전환은 인터넷 실명제 반대 연합의 지지

137) “‘심재철 의원, ‘인터넷실명제 강화’ 주장” 아이뉴스24, 2011.03.17

138) “한나라 “인터넷 실명제 폐지 안한다”, 머니투데이, 2011.08.11

139) “인터넷실명제 뒤 악성댓글 감소 미미”, 한겨레, 2009.10.06

140) “‘최문순 “인터넷실명제 후 개인정보 유출 증가”, 연합뉴스, 2010.09.07

141) “민주 미디어공약 발표..”‘낙하산 사장’ 원천봉쇄” 연합뉴스, 2012.03.11

142) “구글도 정부 ‘인터넷 규제’에 굴복”, 한겨레, 2009.03.30

를 받게 되면서 반대 연합에 의해 실명제 회피 방법이 여론화 되고, 이러한 방법을 통해 국내 게시판 서비스 사업자들은 실제로 사업 등록지를 해외로 옮기는 방안을 추진하며 인터넷 망명을 이슈화 시키게 된다. 구글 역시 이러한 여론에 편승하며 인터넷 공간에서의 익명성 강조를 주장하는 의견을 제시하게 된다.¹⁴³⁾

국내 인터넷 뉴스 사업자인 블로터닷넷은 인터넷 실명제에 대하여 소극적으로 대처하던 기존 국내 업체와는 달리 인터넷 실명제 폐지를 적극적으로 주장하며 회피 방법을 적극적으로 강구하여 다른 사업자들에게 인터넷 실명제 제재를 피할 수 있는 방법을 제시해 준다. 블로터닷넷의 경우에는 방송통신위원회의 제재 대상에서 벗어나 있는 SNS를 사용하여 이를 통해 인터넷 기사에 대해 댓글을 달 수 있는 기술을 도입하면서 SNS를 활용할 경우 인터넷 실명제의 제재로 부터 벗어날 수 있다는 새로운 패러다임을 제공한다. 이러한 SNS 활용 방법은 이후 로그인, 게임 운영 방식에도 도입되며 인터넷 실명제를 비롯한 각종 관련 규제를 회피할 수 있는 방법으로 자리 잡는다. 그런 결과 대부분의 인터넷 뉴스 제공 업체가 SNS댓글 서비스를 도입하게 되며, 이로 인해 인터넷 실명제는 유명무실화 되는 지경에 이르게 된다.

이처럼 인터넷 실명제와 관련하여 선두적 역할을 하는 업체와 달리 기존의 국내 대형 포털 업체는 인터넷 실명제 반대 여론에 쉽게 동참하지 않고 묵묵히 방송통신위원회의 제재를 따르는 모습을 보인다. 특히 네이트의 경우에는 뉴스 게시판에 완전 실명제를 도입하며 인터넷 실명제 도입에 적극적인 모습을 보인다.¹⁴⁴⁾ 그러나 네이트는 개인정보 유출 사건으로 인해 네티즌으로부터 큰 역풍을 맞게 되고, 그 외 인터넷 포털 업체는 영향력을 확대하는 해외 업체들을 경계하며 현재 인터넷 관련 규제는 국내 업체만 지나치게 차별하는 것이라는 의견을 주장한다.¹⁴⁵⁾ 특히 SNS댓글 플랫폼이 보편화 되면서 각 주요 업체들은 SNS를 연계하여

143) ““익명성은 인터넷의 고유한 가치” 이원진 구글코리아 대표”, 아이뉴스24, 2009.04.16

144) “新네이트, ‘변신은 무죄’”, 연합뉴스, 2009.02.22

145) “인터넷 본인확인, 국내업체만 하면 억울”, 아이뉴스24, 2010.04.01

서비스하고 싶어도 국내 SNS는 메일, 블로그 등 자사 서비스와 연동을 기반으로 하기 때문에, 어차피 본인 확인제를 거쳐야 한다는 부담이 있어 실제로 해외 서비스 업체와 비교하여 불리한 것이 사실¹⁴⁶⁾이라는 주장을 내세우며 인터넷 실명제 폐지 신념으로 전환하게 된다.

인터넷 이용자들의 경우 구글의 유튜브 동영상 업로드 제한 이후, 국외 사이트를 이용하여 인터넷 실명제 제한을 우회하려는 태도를 보이게 된다.¹⁴⁷⁾ 이후 스마트폰이 보급되면서 스마트폰을 이용한 인터넷 접속을 통해 웹사이트 서비스를 이용할 경우 인터넷 실명제가 실제로 유명무실하다는 것을 밝혀내며 인터넷 실명제를 우회하는 방법을 다방면으로 강구하게 된다.

특히 트위터와 페이스북 등 국외 SNS 서비스에 대한 이용자 급증은 기존 국내 업체로 부터의 엑소더스를 일으키며 인터넷 실명제 제한에 대한 대안을 제시해 주는 역할을 담당하게 된다. 국외 SNS 서비스 이용자 급증을 통해 인터넷 뉴스 업체 등은 새로운 댓글 플랫폼을 개발하게 되고, 인터넷 이용자 들은 편리성과 익명성 등을 이유로 인터넷 실명제가 유명무실화 된 상황에서 국외 기반 인터넷 서비스로 급격히 이동하게 된다.

이러한 상황에서 국민 대부분에 해당하는 3500만명의 개인정보 유출 사건은 인터넷 이용자들을 인터넷 실명제 반대 연합으로 전환시키는 계기를 제공한다. 인터넷 이용자들은 보이스 피싱을 비롯해 기존에 이어져 오던 각종 피싱 기법에 의한 피해자가 증가하면서 개인정보보호에 대한 스트레스가 높아진 상태였다. 이러한 상황에서 발생한 네이트 개인정보 유출 사건은 전 국민적 관심을 받으며 개인정보 유출 방지를 위한 활발한 논의를 불러일으킨다. 이러한 논의 중 인터넷 실명제에 의한 포털 사업자의 개인정보 보관이 대량의 개인정보 유출을 일으키는 원인으로 지목되면서 인터넷 실명제 폐지에 대한 여론이 우세해 지게 되고, 여론은 과거 인터넷 실명제 형성기와 확대기에서와는 달리 인터넷 실명제 폐지

146) “토종SNS, ‘갈라파고스’에서 벗어나야”, 아이뉴스24, 2011.04.04

147) “일반네티즌들 ‘사이버 망명길’…블로그 옮기고 해외 사이트 개설”, 경향신문, 2009.04.12

를 지지하는 연합에 속하게 된다.

시민단체는 인터넷 실명제 폐지에 대한 신념을 꾸준히 유지하며, 인터넷 실명제 위축기에서는 확장기와는 다르게, 인터넷 실명제 반대 지지 운동과 여론 형성에 적극적인 모습을 보이기도는 유명무실화 된 인터넷 실명제의 폐지를 유도하기 위해 헌법재판을 활용하는 태도를 보인다. 특히 진보 성향 시민단체는 우선적으로 2009년 2월 공직선거법상 인터넷 실명제에 대해 헌법소원을 제기하며 적극적인 모습을 보인다.¹⁴⁸⁾

물론 인터넷 실명제 폐지와 관련하여 형성기와 확대기에도 헌법재판을 활용하려는 시민단체의 움직임은 꾸준히 있어 왔다. 그러나 앞선 헌법재판들은 모두 법률개정과 법률요건 미비 등을 이유로 각하되었다. 하지만 이러한 상황에서 진보 성향 시민단체는 꾸준히 헌법소원과 위헌확인심판 등을 제청하며 인터넷 실명제 폐지에 적극적인 모습을 보이게 되고, 그러한 결과 2010년 1월에 진보 성향 시민단체의 지원을 통해 이루어진 상시적 인터넷 실명제에 대한 헌법소원은 위헌 판결을 받으면서 인터넷 실명제 정책을 폐지하는 결과를 낳게 된다.¹⁴⁹⁾

인터넷 실명제 확대 지지 연합	인터넷 실명제 확대 반대 연합
한나라당 방송통신위원회	통합민주당 국내외 인터넷 포털 사업자 국내외 인터넷 언론사 인터넷 이용자 및 여론 진보 시민단체 국가인권위원회

표 13 정책 위축기 지지연합 분류

148) “진보단체, ‘인터넷 실명제’ 헌법소원제기”, 연합뉴스, 2009.02.25

149) “상시적 인터넷실명제, 헌법재판소 가다”, 아이뉴스24, 2010.01.25

제4절 정책변동 경로

이명박 정부의 2009년 정보통신망법 시행령 개정을 통한 인터넷 실명제 적용 대상 확대로 방송통신위원회는 인터넷 실명제 확대 적용 대상 사이트를 발표한다. 그러나 인터넷 실명제 적용 대상에 구글의 유튜브 서비스가 포함되면서 여론의 관심은 한국 정부의 인터넷 규제와 세계 최대의 인터넷 서비스 제공 업체 간의 대결로 집중되게 된다. 그러나 이 대결은 본격적인 갈등을 보이기보다는 양자가 한 걸음씩 양보하여 유튜브는 명목상 한국 서비스를 종료하고 방송통신위원회는 한국 서비스 종료를 이유로 인터넷 실명제 적용 대상에서 제외하는 방법으로 결정된다.

하지만 이러한 방법은 결국 국외 인터넷 서비스 업체에게 국내의 인터넷 실명제 정책을 회피하며 한국에 인터넷 서비스를 제공할 수 있는 방법을 알려주는 꼴이 되면서 방송통신위원회와 이명박 정부는 자신이 추진한 정책에 자신들의 발목이 묶이게 되는 상황에 놓이게 된다. 이러한 상황에서 국외 인터넷 업체들은 국내 시장에 서서히 진출하되 정식 서비스를 제공하지 않는 방법으로 인터넷 실명제를 회피하며 국내 시장에서의 영향력을 넓혀가게 된다.

국외 서비스 업체에 대해 인터넷 실명제가 이미 유명무실화 된 상태에서 국내 업체들은 인터넷 실명제 적용대상에서 제외되어 있는 SNS 서비스를 이용하여 게시판을 구성하는 방법을 사용하면서 인터넷 실명제 적용을 회피하게 된다. 이번에도 방송통신위원회는 자신들이 공식적으로 SNS에 대해서는 인터넷 실명제 적용대상이 아니라고 공표했던 만큼 국내 업체가 게시판을 SNS 플랫폼을 사용하는 점에 대해서 별다른 제재를 가하지 못한다. 이러한 SNS 서비스 이용 방법을 계기로 국내 인터넷 게시판 서비스 제공 업체는 앞다투어 SNS를 활용한 댓글 서비스를 도입하게 되고 이러한 상황에서 인터넷 실명제는 국내외 인터넷 업체 어디에도 그 제재를 발휘하지 못하는 유명무실한 제도로 전락하게 된다. 이러한 요인은 기술 발전에 따른 일종의 외적충격으로 평가된다. 그러나 이러한 외적충격은 신념체계를 변화시키는 요인으로 작용한 것이기 보다

는, 인터넷 실명제 정책자체를 무의미 하게 만들어서 정책하위체계로 하여금 정책지향학습을 유도하는 요인이라 볼 수 있다.

이후 정부의 인터넷 실명제 도입 취지와 일맥상통하며 뉴스 기사 댓글에 대해 완전 실명제 서비스로 전환했던 네이트에서 개인정보 유출 사고가 발생하게 된다. 이 개인정보 유출 사고를 통해 특히 대규모 정보가 유출된 원인이 인터넷 실명제에 의한 포털의 개인정보 수집에 있다는 주장이 대두되면서 인터넷 실명제는 여론으로 부터 외면 받게 된다.

과거 한나라당과 이명박 정부가 이러한 사회적 이슈를 바탕으로 여론을 형성하여 인터넷 실명제 확대 정책을 펼쳐왔던 것과는 반대로, 네이트 개인정보 유출 사건은 인터넷 실명제 폐지 연합에 여론 형성의 기회를 제공하는 강력한 외부충격사건으로 작용한다. 방송통신위원회는 가급적 이러한 사태를 조기에 수습하고 인터넷 실명제로 불똥이 튀는 것을 막기 위해 재빠르게 각 포털에 개인정보 수집 자료 폐기와 앞으로는 개인정보 수집을 하지 말라는 권고를 하지만, 이에 대해 통합민주당과 시민단체는 개인정보 유출의 심각성과 개인정보 유출 재발 방지를 위한 정책 마련을 촉구하며 압박한다. 더구나 여론 역시 계속해서 개인정보 유출의 원인을 포털의 인터넷 실명제 운영에 따른 개인정보 수집으로 지목하면서 인터넷 실명제 폐지에 대한 여론을 형성해 간다.

결국 여론은 유명무실화 된 제한적 본인 확인제가 더 이상 유효성이 없다며 폐지를 촉구하게 되고, 통합민주당은 방송통신위원회 국정감사에서 인터넷 실명제 폐지를 직접적으로 촉구한다. 이러한 여론은 결국 방송통신위원회와 행정부가 인터넷 실명제의 폐지를 검토하게 하는 계기를 제공하며 2011년 8월부터 행정부와 방송통신위원회는 인터넷 실명제 폐지를 검토하고 있다고 공식적으로 언급하기 시작한다.

이처럼 인터넷 실명제 폐지에 대한 고려가 만연된 상태에서 헌법재판소는 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률상 제한적 본인 확인제에 대하여 2012년 8월 위헌 판결을 내리며 2007년 도입되어 약 5년간 실시되어온 인터넷 실명제 정책은 공식적으로 종료하게 된다.

제5절 각 시기 간 정책변동의 특성 비교

인터넷 실명제와 관련된 정책변동 과정을 각 시기별로 비교해 보면 다음과 같은 결론을 얻을 수 있다. 먼저, 각 시기 모두 외부사건에 의한 여론의 변화가 정책 변동에 가장 중요한 변수로 작용하였다는 점을 알 수 있다.

인터넷 실명제 형성기에는 2005년에 발생한 연예인 X파일, 서울대 도서관 폭행 사건, 개똥녀 사건과 같은 명예훼손 관련 사건이 외부 요인으로 작용하며 여론의 신념체계를 정책 도입 지지 방향으로 바꾸게 된다. 이러한 여론의 영향은 나아가 열린우리당과 같은 정책참여자의 신념체계를 변화시키게 되고 결론적으로는 정책옹호연합의 구성을 변화 시키게 된다. 당시 한나라당과 열린우리당은 인터넷 실명제를 두고 팽팽한 교착상태를 유지하고 있었으나, 2005년에 일련의 사건이 발생하자 열린우리당의 신념체계는 여론에 따라 인터넷 실명제 도입에 찬성하는 방향으로 바뀌게 된다. 그 결과, 열린우리당과 노무현 정부는 인터넷 실명제 도입에 합의하고 제한적 본인 확인제 방식으로 시행하게 되는데, 이는 외적 요인에 의한 여론 변화가 정책하위체계의 신념 변화에 의미 있는 영향을 주고 있다는 것을 보여주는 것이다.

다음으로, 인터넷 실명제 확대기에는 텔런트 최진실 자살 사건이 인터넷 실명제 확대 적용에 큰 역할을 하게 된다. 이명박 정부와 한나라당은 다수당이라는 유리한 이점을 바탕으로 인터넷 실명제 확대 적용을 위한 입법을 추진하게 되지만, 촛불시위에 따른 반정부 여론에 밀려 선불리 정책 입안을 하지 못하고 교착상태에 빠지게 된다. 이 과정에서 발생한 최진실 자살 사건은 악플러 처단에 대한 국민 공감대를 형성하며 인터넷 실명제 확대 적용에 유리한 여론을 일으키게 되고, 한나라당은 이에 편승하여 결국 인터넷 실명제 정책 대상 범위를 확대 한다. 이처럼 확대기에 일어난 정책 변동 역시 외부 요인에 의한 급격한 여론 변화가 정책옹호연합의 신념체계를 강화하여 정책 변동을 이끌어 내고 있음을 알 수 있다.

마지막으로 인터넷 실명제 위축기에는 네이트의 개인정보 유출사건이 인터넷 실명제 폐지 찬성 연합이 구성되는 중요한 외부요인으로 작용한다. 당시 인터넷 실명제는 구글의 국외 도메인 위주의 서비스 제공과 SNS 바탕의 게시판 운영으로 이미 본인 확인 기능이 유명무실화 된 상태로 운영되기에 이른다. 이러한 상황에서 발생한 네이트의 대량 개인정보 유출 사건은 그 원인이 인터넷 실명제로 지목되면서 인터넷 실명제 폐지에 대한 여론이 급증하게 되고, 결국 여론이 정책 폐지 방향으로 신념체계를 전환하면서 정책 반대 연합이 우세한 위치에 있게 된다. 이에 따라 이명박 정부와 방송통신위원회는 역시 신념체계를 바꾸어 인터넷 실명제 폐지 검토에 적극적인 모습을 보이게 되고, 이러한 인터넷 실명제의 폐지가 고려되는 와중에 헌법재판소의 위헌 판결에 의해 인터넷 실명제 정책은 종료하게 된다. 결국 위축기 역시 외부 요인에 의한 여론의 변화가 정책하위체계의 신념 변화와 헌법재판소의 결정에 영향을 주어 정책 변동에 이끌었음을 알 수 있다.

이처럼 정책 변동과정에 있어서 외부 요인인 사회 경제적 조건의 변화에 따른 여론의 변화는 정책 변동이라는 종속변수를 일으키는 가장 주요한 독립변수가 된다. 물론 이러한 정책 변동에 있어서 정책옹호연합 모형을 구성하는 각 요소가 유기적으로 작용하여 결국 정책변동을 발생시킨다는 점에는 이견이 없으나, 각 요소별 영향력을 구체적으로 살펴보면 인터넷 실명제 정책에 있어서는 여론을 자극하는 외부 사건이 정책 변동의 가장 중요한 요인이 된다는 점을 알 수 있다.

더구나 인터넷 실명제 정책 변동과정에 있어서 다양한 사건이 발생하였지만, 각 시기마다 여론을 자극하는 사건이 별도로 존재한다는 점은, 막연히 외부 사건이 정책 변동을 무조건 발생시키는 것이 아니라, 여론의 관심을 구체적으로 자극하는 사건만이 정책변동을 야기한다는 점을 알 수 있게 해준다. 예를 들어 정책 형성기에도 연예인이 자살한 사건은 있었지만 당시에는 여론의 신념을 변화시킬 만큼의 파급적 효과를 가져오지 못했다. 하지만 확대기에 발생한 연예인 자살 사건의 경우에는 여론에 큰 파급력을 미치며 정책변동의 주요 변수로 작용했다는 점을 상기해

볼 때, 같은 종류의 사건이라도 여론에 미치는 파급력에 따라 신념체계 변화 여부가 달라진다는 것을 알 수 있다.

다음으로 알 수 있는 것은 각 시기별로 두드러지는 활동을 하는 정책하위체계가 다르다는 점이다. 정책 형성기에는 각각 한나라당과 열린우리당이 각 정책옹호연합의 중심이 되어 정책 형성 활동을 펼치며 행정부에는 이에 대해 지원을 하는 모습을 보인다. 다시 말해 정책 형성기에는 입법 관련 정책 참여자가 더욱 두드러진 활동을 한다고 볼 수 있다. 이는 정책 형성은 입법을 통해 이루어지기 때문에 필연적으로 정부보다는 정당의 활동이 더 강조될 수밖에 없다는 추론을 가능하게 한다.

이와 달리 정책 확대기에는 이명박 정부와 방송통신위원회와 같은 행정 관련 정책 참여자가 더욱 두드러진 활동을 하는 모습을 보이고, 한나라당과 같은 입법 관련 정책 참여자는 지원을 하는 모습을 보인다. 이에 대하여는 시행령 개정을 통해 정책 확대를 가져 왔다는 점에서 시행령의 개정 주체가 행정부이기 때문에 더욱 두드러지는 활동을 한 것이라 예상해 볼 수 있으나, 이와 더불어 정책이 시행된 이후에는 그 집행은 행정부가 하는 것이기 때문에 정책변동 과정의 특성상 확대기에는 정부의 활동이 두드러지는 것이라는 예측도 가능하다.

마지막으로 위축기에 있어서는 헌법재판소와 같은 사법 관련 정책참여자가 주요한 역할을 담당하며 정책의 변동을 이끄는 모습을 보여준다. 만일 인터넷 실명제 정책과 달리 특정 정책이 법률의 수정을 통해 폐지된다면 입법관련 정책하위체계가 더욱 두드러진 활동을 할 것이라 예상해 볼 수 있다. 하지만 인터넷 실명제와 같이 헌법재판소의 위헌판결로 정책이 폐지되는 경우에는 사법 기관이 주요 정책 하위체계로써 두드러지는 역할을 한다는 것을 알 수 있다.

위와 같이 인터넷 실명제와 관련한 정책 변동과정에서 정책 변동을 이끄는 주요 정책 참여자는 각 시기마다 각각 다르다는 점을 알 수 있다. 이는 각 시기의 특성상 정책의 형성, 확대, 위축이 각각 입법, 행정, 사법의 활동 영역과 관련 있기 때문이며, 이에 따라 각 시기마다 정책변동을 이끄는 주요 정책 참여자가 달라지는 것임을 알 수 있다.

제6장 결론

제1절 연구 분석의 요약

2000년부터 형성되어온 인터넷 실명제 정책이 2012년에 위헌 판결로 폐지되기 까지 어떠한 정책 변동과정을 통해 정책옹호연합모형을 통해 살펴보았다. 이러한 변동과정을 각 정책옹호연합의 갈등을 중심으로 바라보면 다음과 같은 결론을 얻을 수 있다.

먼저, 인터넷 실명제 도입과 확대를 꾸준히 주장해 온 인터넷 실명제 찬성 연합의 주축은 한나라당과 정보통신부 및 방송통신위원회로 대표되는 행정부이다.

특히 한나라당의 경우 2002년 대선 패배 이후 인터넷 실명제 도입을 꾸준히 주장하게 되는데, 한나라당의 이러한 노력은 정책 형성기와 확대기를 거치면서 발생한 외적 요인으로 인한 여론의 지지를 받으면서 인터넷 실명제 도입과 확대에 성공하게 된다. 비록 2003년 최초 도입을 시도한 때에는 국민공감대 형성 부족과 노무현 정부로 부터 지지를 받지 못한 상황에서 상시적 인터넷 실명제 도입에는 실패하게 되고, 미봉책으로 공직선거법상 인터넷 실명제를 먼저 도입하게 되지만, 이후 2005년 발생한 인터넷 상에서의 익명성과 관련한 연예인 X파일, 서울대 도서관 폭행사건, 개똥녀 사건 등의 주요 사건과 연예인의 악플에 의한 자살사건은 여론을 인터넷 실명제 도입 찬성으로 기울게 하면서 한나라당은 인터넷 실명제 도입에 대한 여론의 지지를 얻게 된다.

이러한 과정에서 한나라당은 여론의 지지를 적극 이용하여 노무현 정부와 열린우리당을 인터넷 실명제 찬성 정책옹호연합으로 포섭하는데 성공하게 되고, 이처럼 재편된 정책옹호연합은 여야와 정부가 하나가 되면서 인터넷 실명제 도입을 적극적으로 추진하게 된다. 결국 정책옹호연합에 행정부, 국회 여야가 모두 포함되면서 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률상 인터넷 실명제는 제한적 본인 확인제의 방법으로 도입되기에 이른다.

이후, 대통령 선거에서의 승리와 국회의원 선거에서 승리하게 된 한나라당은 이명박 정부의 지원과 다수당으로서의 지위를 이용하여 인터넷 실명제 확대 적용을 추진하게 된다. 이명박 정부 초기에는 인터넷 실명제 초기 단계이기 때문에 한나라당의 인터넷 실명제 확대 노력이 보이지 않지만, 이후 2008년 광우병 논란이 일어나면서 국민의 비난이 이명박 정부에 집중되자 이러한 여론을 제한하기 위한 방법으로 인터넷 실명제 확대가 주장된다.

이명박 정부는 촛불집회의 근원이 되는 인터넷 공간에 대해서 제재를 가할 방법을 고민하게 되고, 이러한 상황에서 반정부 시위를 주도하는 선전과 선동은 인터넷 공간의 익명성에서 기인된 것이라 판단한 정부는 인터넷 공간에서의 실명제 강화를 통해 인터넷 공간을 제한하고자 한다. 그러나 이미 광우병 논란 등으로 팽배해진 반정부정서는 인터넷 실명제 확대 취지를 간파하며 인터넷 실명제 확대 추진은 교착상태에 빠지게 된다.

이러한 상황에서 2008년말 국민 여배우인 최진실이 악플에 의해 고통받다 자살하게 되고, 국민 여배우의 죽음은 여론을 급격히 인터넷 실명제 확대 적용 반대에서 악플러 차단을 위한 확대 적용 찬성으로 돌리게 된다. 이러한 여론적 지지에 힘입어 이명박 정부와 한나라당은 인터넷 실명제 확대 적용을 재추진하게 되고 결국, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 시행령 개정을 통해 기존의 30만 이상의 이용자를 갖는 웹사이트에서 10만 이상의 이용자를 갖는 웹사이트로 인터넷 실명제 적용대상을 확장시키게 된다.

반면, 인터넷 실명제 도입에 대해 반대하는 입장 및 폐지를 주장하는 반대 연합은 진보적 시민단체를 중심으로 하여 정책변동을 이끈다.

2003년 한나라당이 인터넷 실명제 도입을 추진하면서 부터 인터넷 공간에서의 여론 제한을 이유로 도입 반대를 주장해 오던 진보 성향의 시민단체는 인터넷 실명제 도입이 거론되는 시점부터 꾸준히 반대 성명 발표와 시민운동을 추진한다. 이들은 2003년 인터넷 실명제 최초 도입 실패 이후 공직선거법상 인터넷 실명제 도입이 추진되자 이에 대한 불복종

운동을 추진하며 정부의 정책에 적극적으로 반기를 들었으며, 2005년 발생하는 연예인 X파일, 서울대 도서관 폭행사건, 개똥녀 사건 등의 주요 사건과 연예인의 악플에 의한 자살사건 이후에도 노무현 정부와 열린우리당이 인터넷 실명제 도입을 적극 추진하자 인터넷 실명제가 인터넷 공간에서의 명예훼손 예방과 관련이 없음을 주장하며 정책 도입에 반대한다.

이후 광우병 논란이 일어나자 반이명박 정부에 대한 여론과 인터넷 실명제 확대 반대에 대해 주장하며, 정권유지 실패와 다수당의 지위를 잃은 통합민주당과 함께 반정부 여론을 이끈다. 하지만 이렇듯 광우병 논란으로 팽배해진 반정부 여론은 2008년 10월에 일어난 텔런트 최진실 자살 사건으로 인해 급격히 반전되고, 여론의 지지를 잃게 된 시민단체와 통합민주당은 이명박 정부의 최진실 사건 악용을 비판하며 인터넷 실명제 정책 확대에 반대한다.

하지만 이러한 인터넷 확대 정책은 오히려 정책 확대로 인해 국외 거대 정보서비스 사업자인 구글의 유튜브 서비스가 인터넷 실명제 적용대상에 포함되면서 새로운 국면을 맞는다. 인터넷 공간의 특성을 바탕으로 세계 최대 업체로 성장한 구글은 인터넷 실명제와 관련하여 반대하는 입장을 취하고 있었는데, 인터넷 실명제 확대 적용 대상에 구글의 서비스 중 하나인 유튜브가 포함되자 유튜브는 인터넷 실명제를 우회할 수 있는 서비스 제공 방법을 강구한다. 이러한 우회 방법에 대해 방송통신위원회가 유튜브에 인터넷 실명제를 통한 제재를 하지 못하게 되면서 결국, 정부는 유튜브가 사용한 우회 방법을 통해 국외 인터넷 업체가 국내 시장에 진출할 수 있는 시범 케이스를 제공하게 된다.

이후 국외 SNS 업체가 급격히 국내 시장에 진출하면서 국내 인터넷 뉴스 제공 업체는 인터넷 게시판과 관련하여 이러한 SNS 서비스를 활용하여 인터넷 실명제를 우회하게 된다. 이에 대해 SNS에 대해 인터넷 실명제를 적용하지 않겠다는 방송통신위원회의 발표는 결국 SNS를 활용한 게시판 서비스에도 적용되는 것으로 확인되며 국내 인터넷 게시판 서비스 제공 업체는 인터넷 게시판을 SNS를 활용한 형태로 전환하게

된다. 이에 따라 결국 인터넷 실명제는 유명무실화 되며 그 존재 의의를 잃게 된다.

인터넷 실명제가 유명무실화 된 상태에서 발생한 네이트의 개인정보 유출 사건은 그 원인으로 인터넷 실명제에 의한 개인정보 수집이 지목되며 인터넷 실명제 폐지를 추진하는 여론이 대두된다. 이러한 여론 형성을 바탕으로 통합민주당과 시민단체는 정부와 방송통신위원회를 압박하며 헌법재판소에 인터넷 실명제 정책에 대한 위헌심판을 제기하는 등의 방법으로 인터넷 실명제 폐지 여론을 더욱 강화시킨다. 이러한 여론의 형성은 결국 이명박 정부와 방송통신위원회로 하여금 인터넷 실명제에 대한 폐지 검토를 추진하게 하고, 이에 따라 인터넷 실명제 폐지가 추진되던 중 2012년 8월 헌법재판소의 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률상 제한적 본인 확인제에 대한 위헌 판결에 의해 상시적 인터넷 실명제는 폐지되어 더 이상 존재하지 않게 된다.

제2절 시사점

정책옹호연합모형을 통해 인터넷 실명제 정책의 변동과정을 살펴보면서 다음과 같은 정책 변동과 관련된 시사점을 살펴 볼 수 있었다.

첫째, 정책변동 과정에 있어서 외부 요인에 의해 발생하는 여론의 신념체계의 변화가 정책변동 원인의 가장 중요한 변수가 된다는 점이다.

정책 형성기에 있어서는 연이어 일어난 연예인 X파일 사건, 개똥녀 사건 등이 여론의 분위기를 바꾸어 놓았고 정책 반대 연합의 가장 중요한 하위체계인 열린우리당과 노무현 정부는 여론에 따라 신념체계를 바꾸면서 적극적으로 인터넷 실명제 도입에 앞장서게 된다. 이후 정책 확대기에도 광우병 논란으로 정책 반대를 주장하던 여론은 최진실 자살 사건 이후 급격히 정책 확대 지지로 신념체계를 바꾸면서 정보통신망법 시행령 개정에 의한 인터넷 실명제 적용 확대에 적극적인 모습을 보이게 된다. 마지막으로 정책 위축기에도 한나라당과 방송통신위원회가 네이트의 개인정보유출 사건을 계기로 급격히 돌아선 여론에 의해 정책지지 신념

을 유지하지 못하게 되면서 인터넷 실명제는 위헌 판결을 받게 된다.

둘째, 정책에 대한 시민단체의 지속적인 반대가 결국 정책을 종료 시켰다는 점이다. 진보적 시민단체의 경우에는 인터넷 실명제 형성기부터 끊임없이 인터넷 실명제 도입 반대를 주장하며 정책반대연합을 구성하게 되는데, 이들은 외부요인 등 기타 변수에 의한 어떤 영향도 받지 않고 형성기에서 위축기까지 끝까지 신념체계를 유지하게 된다. 이러한 이들의 신념체계 유지는 지속적으로 정책옹호연합에 대한 피드백을 제공하며 인터넷 실명제에 대한 균형 있는 시각을 대중에 제공하게 되고, 이들의 헌법소원 제기와 같은 적극적 인터넷 실명제 폐지 활동은 결국 위헌 판결에 의한 정책 소멸을 가져 오는 계기 된다.

이와 같은 정책참여자의 지속적인 신념유지는 외부사건에 의해 균형성을 잃을 수 있는 정책하위체계에 대하여 균형 있는 시각과 지속적인 피드백을 제공함으로써 정책이 편향되어 객관성을 잃어버리지 않도록 도움을 준다는 점에서 의미를 찾을 수 있다.

셋째, 인터넷 관련 정책의 경우에는 기술의 발전이 정책 변동에 영향을 줄 수 있다는 점이다. 인터넷과 관련한 기술의 발전은 전통적인 정책옹호연합모형에서 외적 변수라고 볼 수 있는데, 인터넷 정책에서는 다른 정책과 달리 기술의 발전에 따른 자원의 변동이 안정적인 변수가 아닌 역동적인 변수로 작동하면서 정책 변동에 영향을 준다는 점은 인터넷 관련 정책이 다른 정책과 구분되는 특이점이다.

인터넷 실명제 정책의 경우 인터넷 실명제 도입의 필요성이 제기된 이유는 초고속 인터넷의 보급으로 인한 인터넷 사용자 증가에 따른 부작용 발생에서 비롯된 것이다. 이러한 인터넷 보급 기술의 발전이 인터넷 실명제 도입을 이끌었다면, 위축기에서의 스마트폰 보급과 SNS를 이용한 게시판 구성과 같은 플랫폼 개발은 인터넷 실명제의 소멸을 이끈 기술개발이라 할 수 있다.

위축기에서 발생한 스마트폰의 보급은 기존의 인터넷 생태계와는 전혀 다른 패러다임을 구성하면서 기존 인터넷 생태계에서 작용하던 인터넷 실명제는 더 이상 완전한 기능을 수행하지 못하고 유명무실화 되는 상태

에 이르게 된다. 더구나 이와 동시에 개발된 SNS를 바탕으로 하는 게시판 플랫폼 개발은 인터넷 정책이 인터넷 관련 기술 속도를 쫓아 갈 수 없다는 것을 의미하며, 이러한 기술 개발이 결국 정책의 지속적인 변동을 이끌고 있다는 점은 인터넷 관련 정책에서만 볼 수 있는 특징이라고 볼 수 있다. 특히 인터넷 관련 기술 개발의 속도가 매우 빠른 만큼 인터넷 정책이 이에 대응하기 위한 민첩한 적용이 요구되는 것은 인터넷 관련 정책이 갖는 두드러지는 특징이다.

넷째, 인터넷 실명제에 영향을 준 특정 외부요인이 항상 일정한 정책 변동을 유발하는 것은 아니라는 점이다. 앞서 살펴본 바와 같이 유명 연예인의 자살과 개인정보유출은 정책하위체계의 신념체계를 변화시키는 강력한 외부요인이다. 그러나 이러한 사건이 항상 신념체계를 변화시키는 것은 아니라는 점은 이번 연구를 통해 알 수 있는 특이점이다.

먼저 연예인 자살 사건의 경우에는, 2005년에도 악플에 의한 지속적인 연예인 자살 사건이 일어났으며 그 이후에도 간헐적으로 악플이 자살의 원인이 되는 사건이 끊임없이 일어났다. 그러나 이러한 사고가 항상 사회적 이슈를 불러일으킨 것은 아니었으며, 국민의 관심사가 집중되는 연예인의 경우에만 신념체계의 변화를 일으킬 정도의 강력한 외부요인이었다는 점은 이번 연구를 통해 알 수 있는 점이다.

이러한 외부요인의 특성은 개인정보 유출 사고에서도 찾아 볼 수 있는데, 2000년 초고속 인터넷이 도입된 이후 크고 작은 개인정보 유출 사고는 계속해서 일어났는데, 그중 네이트 개인정보 유출 사건만이 여론에 강력한 영향을 미치는 외부요인이 되었다는 점은 앞선 연예인 자살 사건과 관련하여 그 상관관계가 있음을 보여준다.

이와 관련하여서는 신념체계를 바꾼 강력한 외부 요인으로서의 연예인 자살 사건의 경우에는 전국민의 관심을 받는 국민 여배우의 자살이었기에 그 만큼의 파급력이 큰 것이었다고 유추해 볼 수 있으며, 개인정보 유출 사건 역시 역대 가장 큰 규모의 사고가 네이트 개인정보 유출 사건이었기 때문에 여론에 강한 파급력을 미친 것이라 유추할 수 있다. 따라서 신념체계의 변화를 유도하는 강력한 외부요인은 그 사건의 종류가 아

나라 그 사건의 강도에 따라서 좌우되는 것이며, 아무리 비슷한 종류의 사건사고가 발생한다고 하더라도 그 사건이 과급력을 가져올 만큼의 충분한 강도를 가지지 못한다면, 그 정책과 관련하여 정책 변동에 영향을 주지 못하는 단순 사건에 불과하다는 점을 알 수 있다.

제3절 연구의 한계

이 논문은 문헌연구에 따른 한계가 있었다. 본 연구는 신문기사와 정부의 발표 자료, 법률, 연구문헌을 바탕으로 이루어진 문헌연구이다. 연구 중 신문기사 분석을 통해 정책변동 요인을 추출하는 과정에서 신문기사의 경우 동일한 사실에 대하여 언론사의 경향에 따라 사실을 바라보는 관점이 다르다는 것을 확인할 수 있었다. 가령 2007년 10월 4일 정보통신부에 의하면 인터넷 실명제 시행이후 인터넷 게시판 악성 댓글이 15.8%에서 13.9%으로 줄었다는 발표가 있었다. 이러한 사실을 두고 진보 성향 언론의 경우 (한겨레, 경향신문, 오마이뉴스 등)에는 악성댓글 감소가 미미하다며 인터넷 실명제 시행의 효용성이 의심스럽다는 기사를 게시한다. 그러나 보수 성향의 언론의 경우 (동아일보, 중앙일보, 조선일보 등)에는 악성 댓글이 의미 있는 감소를 보였다고 인터넷 실명제 도입의 효과가 나오기 시작한다고 기사를 게시하였다.

이처럼 기사 내용 분석에 있어서 같은 사실을 두고 바라보는 관점이 다르기 때문에 신문기사 분석을 통해 객관적 사실을 추론하는 작업이 반드시 필요했다. 더구나 특정 사실이 있는 경우 언론사의 성향에 따라 해당 사실을 보도하는 경우도 있고 그렇지 않은 경우도 있었기 때문에 특정 사건을 두고 객관적 시각을 유지하는 일은 쉽지 않았다.

정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률상 인터넷 실명제는 2012년 위헌 판결을 통해 종료 되었지만, 공직선거법상 인터넷 실명제는 아직 폐지되지 않고 존속하고 있다. 따라서 상시적 인터넷 실명제 폐지 이후 공직선거법상 인터넷 실명제가 어떠한 정책변동 과정을 겪게 되는지에 관한 후속연구가 필요하며, 상시적 인터넷 실명제 폐지 이후 각

정책융호연합은 어떠한 신념 체계를 유지하는지 역시 필요한 후속 연구이다. 또한 인터넷 실명제는 사이버 명예훼손죄, 허위사실유포죄, 개인정보보호에 관한 법률 등과 연관성 있는 인터넷 정책이다. 따라서 이러한 관련 정책이 인터넷 실명제 정책변동에 따라 어떠한 영향을 주고받으며 변동하는지 역시 반드시 진행되어야 할 연구라고 생각된다.

참 고 문 헌

1. 국내 문헌

- 단행본 -

- 권기현(2008), 『정책학』, 박영사
권영성(2009), 『헌법학원론』, 박영사
남궁근(2012), 『정책학』, 법문사
남효순(2010), 『인터넷과 법률』, 법문사
노화준(2012), 『정책학원론』, 박영사
박용상(2003), 『표현의 자유』, 현암사
성낙인(1998), 『언론정보법』, 나남
성낙인(2011), 『헌법학』, 법문사
정정길(2014), 『정책학원론』, 대명출판사
황승흠(2003), 『사이버공간의 규제와 표현의 자유』, 커뮤니케이션북스

- 논문 -

- 강경근, (2003), “인터넷언론과 선거” <헌법학연구> 제9권 3호
구교태, (2010), “온라인 커뮤니케이션 활성화 방안 연구”, <사회과학
담론과 정책> 3-1, 경북대학교 사회과학연구원
권영준, (2006), “인터넷상 표현의 자유와 명예의 보호”, <저스티스>
91권, 한국법학원
권창국, (2008), “사이버공간에 있어서 표현의 자유의 한계”, <형사정
책연구> 76권, 한국형사정책연구원
김경호, (2013), “인터넷 본인확인제 조항에 대한 헌법재판소의 위헌
결정 연구 2010헌마47”, <법과정책> 제19호 1권, 제주대학교
법과정책 연구소

- 김기창, (2011), “정통방법상 본인확인제도의 한계와 문제점 - 기술과 법의 갈등”, <안암법학> 제35호
- 김송옥, (2013), “인터넷실명제에 대한 헌법적 평가와 전망”, <공법학 연구> 14-1, 한국비교공법학회
- 김순양, (2011), “한국에서의 의료보험조합 통합일원화 논의의 정치”, <사회복지연구> 42권 4호, 한국사회복지연구회
- 김순양, 이지영, (2009), “옹호연합모형을 통한 양성평등 정책형성과정의 동태성 분석”, <사회복지정책> 36권 4호, 학회
- 김여라, (2008), “인터넷 실명제 관련 법령 리뷰”, <한국의회발전연구회 의정연구> 26권
- 김유향 심우민, (2012), “인터넷 실명제 위험결정과 향후 과제”, <이슈와 논점> 제524호, 국회입법조사처
- 김종세, (2013), “인터넷 실명제의 헌법적 의미와 과제”, <법학연구> 50권, 한국법학회
- 김혜경, (2005), “공직선거법과 인터넷 실명제”, <형사정책연구> 64권, 한국형사정책연구원
- 김희곤, (2008), “인터넷실명제의 법정책적 과제에 대한 토론문”, <법학연구> 27권, 전북대학교 법학연구소
- 문재완, (2005), “익명표현의 자유에 관한 연구”, <언론과법> 4-2, 한국언론법학회
- 박경신, (2009), “인터넷 실명제의 위헌성”, <헌법학연구> 제15권 제3호, 한국헌법학회
- 박상원 박치성, (2009), “IPTV 정책과정에 관한 분석”, <한국행정학보> 43권 3호, 한국행정학회
- 박진애, (2009), “표현의 자유의 관점에서 바라본 인터넷에서의 허위 사실유포”, <언론과법> 8-1, 한국언론법학회
- 백신정, (2010), “인터넷이용자의 실명제에 대한 태도와 익명성의 역기능 대처방안”, <정보처리학회논문지> 17권 4호
- 성낙인, (2009), “인터넷과 표현의 자유”, <언론과법> 8-1, 한국언

론법학회

- 성낙인 허진성, (2010), “인터넷 실명제에 관한 연구”, <세계헌법연구> 16권 3호, 국제헌법학회
- 성욱준, (2013), “인터넷 제한적 본인 확인제 정책과정에 대한 연구”, <한국정책학회 하계학술발표논문집>, 2013권 1호
- 신봉기, (2007), “정보통신법제와_선거_인터넷 선거보도와 선거운동을 중심으로”, <공법학연구> 8-2, 한국비교공법학회
- 양혜승, (2008), “인터넷 뉴스 댓글의 견해와 품질이 독자들의 이슈에 대한 태도에 미치는 영향”, <한국언론학보> 52-2,
- 우지숙 나현수 최정민, (2010), “인터넷 게시판 실명제의 효과에 대한 실증 연구 제한적본인확인제 시행에 따른 게시판 내 글쓰기 행위 및 비방과 욕설의 변화를 중심으로”, <행정논총> 48-1, 서울대학교 한국행정연구소
- 윤성욱, (2010), “인터넷에서 표현의 자유 보호 법리에 관한 연구”, <한국언론정보학보> 50, 한국언론정보학회
- 이승선, (2005), “표현자유에 대한 사전억제 법리의 문제점 고찰”, <한국방송학보>, vol.16 no.3,
- 이광원 (2010), “제한적 본인확인제의 효과성에 관한 연구”, <한국정책학회 동계학술발표논문집> 2010권, 한국정책학회
- 이준복, (2013), “인터넷에서 표현의 자유 보장을 위한 헌법적 고찰”, <홍익법학> 14권 2호, 홍익대학교 법학연구소
- 이향우, (2008), “사이버 폭력의 사회적 구성과 인터넷 실명제”, <경제와사회> 79, 비판사회학회
- 임규철, (2012), “정보통신망법의 인터넷 실명제에 관한 비판적 고찰”, <법학연구> 47권, 한국법학회
- 장성호, (2012), “한국의 인터넷 실명제 유형과 발전방안”, <사회과학연구> 36권 1호, 전북대학교 사회과학연구소
- 장성호, (2011), “한국의 인터넷 실명제 갈등 전개과정과 특성”, <한국동북아논총> 59권, 한국동북아학회

- 정완, (2005), “사이버폭력 방지책으로서의 인터넷 실명제 실시”, <경희법학> 40권 2호, 경희대학교 법학연구소
- 정완, (2006), “사이버폭력 방지책으로써의 인터넷 실명제”, <형사정책연구소지> 93권, 한국형사정책연구원
- 정완, (2007) “사이버범죄의_주요동향과_형사정책적_과제”, <한국형사정책연구> 71, 한국형사정책연구원
- 정준현, (2008), “인터넷 실명제의 법정책적 과제”, <법학연구> 27권, 전북대학교 법학연구소
- 정지원 박치성(2012) “정책옹호연합모형을 통한 동남권 신공항 입지갈등 사례의 정책변동과정 분석”, <한국행정연구> 21권 2호
- 조소영, (2007), “공직선거법상 인터넷 관련 규제에 대한 헌법적 검토”, <세계헌법연구> 제13권 제1호, 세계헌법학회, 2007
- 조소영, (2008), “인터넷 선거운동 법제화의 현실검토와 헌법적 범주에서의 새로운 법제화를 위한 연구”, <공법학연구> 9-4
- 조소영, (2011), “인터넷 실명제의 의의와 한계”, <언론과법> 10-2
- 최영목, (2008), “인터넷 규제와 표현의 자유”, 한국언론정보학회
- 허경미 백창현, (2006), “인터넷 게시판 실명제 관련법의 정비방향에 관한 연구”, <형사정책연구> 66권, 한국형사정책연구원
- 황규표, (2008), “인터넷실명제의 법정책적 과제에 대한 토론문”, <법학연구> 27권, 전북대학교 법학연구소
- 홍완식, (2008), “인터넷 실명제 관련 법률안의 입법원칙에 따른 검토”, <토지공법연구> 제31집, 한국토지공학회
- 황성기, (2008), “인터넷 실명제에 관한 헌법학적 연구”, <법학논총> 25권 1호, 한양대학교 법학연구소
- 황용석, (2007), “인터넷게시판 실명제에 대한 비판적 연구”, <언론과사회> 15-2, 성곡언론문화재단

2. 외국문헌

Sabatier, Paul A. and Jenkins-Smith, Hank C. (1993), Policy change and learning : an advocacy coalition approach, Westview Press, pp.13-39

Sabatier, Paul A. (2007), Theories of the policy process, Westview Press, pp.189-220

Abstract

A Study of Internet real name Policy Change

Oh, Yong-hee

Department of Public Administration

Graduate School of Public Administration

Graduate School of Seoul National University

Internet real-name policy is a regulation forced internet user to the identification before posting the information on internet bulletin board. Only those who checked the identity of user information when registering in the internet contents service is allowed to post.

This study analyzed the change of the Internet real-name policy by adapting the Advocacy Coalition Framework(ACF) from 2003 when the debate about policy started to 2012 when the policy was ruled unconstitutional. ACF model can show the cause and effect among the variable and explain the process of policy change by the confliction of policy subsystem. So this study probed the variable of ACF about external factors, policy subsystem, the belief system and the path to policy change. And after that found out the relationship among the variables.

In birth period of Internet real-name policy, Hannara Party and Uri Party were the main subsystem and they led the policy beginning. At the first time Uri Party was on the objection coalition. But after external events about revealing the personal information in 2005, public opinion sustained the legislation of Internet real-name policy. So Uri party and President Noh Moo-hyun changed their belief system to approval coalition and they passed the amendment of Information Network Act.

In expansion period, Hannara Party and President Lee myung-bak wanted to extend the range of policy to interrupt the rumor of bovine spongiform encephalopathy(BSE). But public opinion and United New Democratic Party objected to the extension. Because they believed that the extension was derived from the strategy to restrict the freedom of expression. But after the external event of famous talent Jin-sil Choi suicide in 2008, public opinion changed the policy belief to consent to extend the policy range. Because people assumed that violent reply on internet bulletin board was the main reason of her suicide. After this, President Lee Myung-bak and Hannara Party pushed ahead the amendment of Information Network Act, but they failed to pass the amendment. So they amended the enforcement ordinance to extend the range of Internet real-name policy.

In shrinking period started with the resistance of interest group. The internet service company prepared the alternative way to avoid the extended regulation. In case of Google, they moved their Youtube.com server to abroad where have no regulation of Internet real-name policy. And Bloter.net made new platform of news article reply service by using SNS platform. In this

situation, Korea Communications Commission could not decide how to regulate the alternative way. And the internet portal service company NATE leaked 35 million of personal identification data who had registered in NATE. So the policy belief of public opinion moved to opposition side. And the Constitutional Court made a decision to stop the Internet real-name policy by declaration of unconstitutional Act with reflecting the public opinion.

Consequently, this study can get to implications like this. First, the main reason of policy change is policy belief changing which is occurred by external factor. Second, the continuous protest of civil group eventually makes the goal of abrogation. Third, the technical improvement can make the change of internet policy. Fourth, the external factors which can change the policy are not always same type.

Key words : Internet real-name policy, restrictive identification system, Advocacy Coalition Framework, policy change, freedom of expression, Internet regulation