

‘다중흐름모형(MSF)’을 활용한 정책과정 분석*

: 네이버 포털의 독점적 사업자에 대한 ‘정부 위기문제 인식’이 반영된
포털 규제 정책과정을 중심으로

A Study on the Process of Naver Portal Regulation Policy Process

: With Focus on the Reapproachment to Kingdon’s Multiple Streams Framework Theory

Dong Kyu Lee**, Dae Young Kim , Young Hyoung Kim

Department of Seokdang honors, Dong-A University, 225 011 Gudeok-ro, Seo-gu, Busan, Korea

Abstract

This study analyzed the portal regulation policy procedure to solve the problems that can be caused by the portal that has the overwhelming market share in the domestic portal market like Naver and the 3 bills on the regulation of the portals proposed in August and September 2013 by applying the analysis framework presented through the reapproachment to the MS model presented by Kingdon(2011). This study confirmed the research proposition derived from the reapproachment to the MS model by applying it to actual cases. The results of the analysis are as follows. First, it was confirmed that the policy participants recognized the problems through problem flow indicators, focused events, and reflux and defined the problems based on value, comparison, and category. Second, it was confirmed that the policy community of policy flow and its people chose the portal regulation policy alternatives based on technological practicality, value acceptability, expected future restrictions. It was confirmed that in the window of the problems opened due to problem flow, the political acceptability of alternatives fit together and policy alternatives developed into the decided agenda. Lastly, the activities of the policy entrepreneur in the process of developing into the decided agenda were confirmed.

Key words: portal regulation, multiple streams framework, policy alternative

* 이 논문은 동아대학교 교내연구비 지원에 의해 연구되었습니다. 한국지방정부학회 동계학술대회에서 발표한 내용을 수정 및 보완하였습니다. 동아대학교 석당인재학부 학생들의 공공정책 이론 학습 역량을 강화하기 위해 시도한 프로젝트임을 밝힙니다.

** Tel. +82-51-200-8717. E-mail. schema209@naver.com

Submission & Publication Process

Received: Jan. 6, 2015 / Revised: Feb. 17, 2015 / Accepted: Feb. 20, 2015

국문초록

본 연구는 네이버와 같이 국내 포털 시장에서 압도적 시장점유율을 가진 포털이 야기할 수 있는 문제를 해결하기 위해 제시된 포털 규제 정책과정을 2013년 8월과 9월에 발의된 포털 규제에 관한 3개의 법안을 Kingdon(2011)이 제시한 MS모형의 재접근을 통해 제시된 분석틀을 적용하여 분석하였다. 본 연구는 재접근된 MS모형에서 도출되는 연구명제를 사례에 적용하여 확인하였다. 분석의 결과로는 첫째, 정책 참여자들이 문제흐름의 지표, 초점사건, 환류를 통해 문제를 인식하고 가치, 비교, 범주의 기준으로 문제를 정의하는 것을 확인하였고, 둘째, 정책흐름의 정책공동체와 그들이 기술 실현가능성, 가치 수용성, 미래 제약에 대한 예상과 같은 기준을 토대로 포털 규제 정책 대안을 선택하는 것을 확인하였다. 문제흐름에 기인하여 열린 문제의 창에서 대안의 정치적 수용성이 맞물려 정책 대안이 결정의제로 발전하는 것을 확인하였다. 끝으로 결정의제로 발전하는 과정에서 정책 기업가의 활동을 확인하였다.

주제어: 포털 규제, 다중흐름모형, 정책대안

1. 서론

정보의 바다라고 불리는 인터넷이 등장한 이후로 우리가 다룰 수 있는 정보의 양은 무한히 늘어났다. 이러한 인터넷은 수많은 정보를 보유하고 있는 강점이 있지만 너무 많은 정보는 사용자를 혼란스럽게 만들 수 있고 유의미한 정보를 찾는 데 많은 시간을 요구하게 할 수 있다. 따라서 이 정보들을 갈무리하고, 사용하기 편리하게 하는 기제가 필요하게 되었다. 이러한 필요성에서 등장한 것이 인터넷 포털사이트이다. 포털(portal)은 항구(port)에서 연유된 것으로 웹 서핑(web surfing)을 즐기기 위한 이용자들이 출입하는 관문 역할을 수행한다. 포털은 이러한 이용자들을 인터넷에 연결해주는 관문(gateway)임과 동시에 검색 서비스, 뉴스, 메일, 동영상, 커뮤니티, 블로그, 미니홈피 등의 서비스를 제공하는 인터넷 사업자이다. 포털은 초창기 정보를 검색하는 기능에서 시작하여 이후 다양한 서비스들을 확충하면서, 인터넷 생태계에서 가장 상위에 존재하는 인터넷 정보 제공자(Internet Service Provider)가 되었다(송경재, 2008: 153).

이러한 인터넷 포털은 인터넷 환경의 개량화·최적화·대중화와 함께 성장해온 정보통신서비스산업으로 수직적으로는 서비스 향상이 이루어지고 수평적으로는 이용규모의 확대가 이루어지는 등의 순기능적인 면도 있지만, 포털 산업의 본질상 원천적으로 진입장벽이 높아 전문화된 소수의 포털 사업자가 시장을 분점하고 시장의 수요탄력성과 다른 기업의 공급탄력성 및 신규 진입가능성을 좌우하고 있다는 비판도 있다(김선광, 2007: 610). 이러한 비판과 함께 정부 차원의 포털 규제 정책이 논의되어 왔는데, 2013년 8월 26일 포털의 광고구분을 규제하는 ‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안’이 이노근 의원의 대표발의로 발의되었으며, 2013년 9월 5일 포털을 시장지배적 사업자로 추정하는 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안’이 김용태 의원 대표발의로 발의되었고, 인기검색어를 규제하는 ‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안’이

2013년 9월 6일 한선교 의원 대표발의로 발의되었다.

국내 포털에 대한 규제는 점유율에 근거한 시장·경제적 규제 논의, 실시간 검색어나 불법정보 관리 등에 대한 사회적 규제 논의 등으로 다양하기 때문에 인터넷 포털이 야기하는 문제를 하나로 정의하기에는 모호하다. 쓰레기통 모형에 기인하여 Kingdon(2011)이 제시한 다중흐름모형(Multiple Streams Framework, 이하 MS모형이라 함)은 이러한 모호성(ambiguity)을 띠는 문제에 대한 정책과정을 다루는 이론이다. 본 연구는 Kingdon(2011)이 제시하였던 MS모형의 문제흐름·정책흐름·정치흐름과 정책의 창, 정책기업가의 이론적 논의에 재접근을 시도하여 각 하위변수들을 도식화하고, 이를 기초로 MS모형의 분석틀을 재구성하여 본 사례에 적용하였다.

본 연구의 목적은 포털 규제 정책과정에 재구성된 MS모형에서 도출될 수 있는 연구명제를 적용하여 포털 규제 정책과정에 나타난 문제흐름, 정책흐름, 정치흐름을 확인하는 것과 독립된 흐름의 결합에 의해 열리는 정책의 창의 유형을 밝히고 정책기업가의 역할을 분석하는 것이다. 본 연구는 제시된 연구명제의 확인을 토대로 포털 규제 정책이 논의된 과정을 분석하였다.

II. 다중흐름모형(Multiple Streams Framework)의 이론적 배경

1. 다중흐름모형의 새로운 논의

1) 문제흐름(Problems Stream) : 정부 위기로 인식되는 문제의 부각

Kingdon(2011)은 정책 결정자들은 다양하게 존재하고 있는 문제들 중에서 특정한 문제들에 관심을 가지며 이러한 문제들은 “고려할 가치가 있다고 판단되는 문제(Something as Problem is worth some consideration)”들이라 설명하였다. 문제흐름을 구성하는 요소들은 지표(indicators), 초점사건(focusing events), 환류(feedback)가 있으며, 이러한 요소들은 가치인식, 상태비교, 범주화를 통해 문제로서 정의될 수 있다(Kingdon, 2011: 90-115).

지표는 문제를 보다 체계적인 형태로 제시하여 정책 결정자들로 하여금 문제에 관심을 가지게 하는데, 이러한 지표는 정부 기관의 주기적인 관찰 활동, 연구, 조사 등으로부터 제시된다(Kingdon, 2011: 90-94). 정책 결정자들은 지표를 통해 관련 문제의 중요성과 문제의 변화를 인식한다. 지표의 변화는 정책 결정자들에게 시스템 상태의 변화로 인식되고, 문제로 다루어질 수 있다. 정책 결정자들은 지표의 변화를 정치적인 목적에 맞게 과장하는 경우도 있다. 지표에 대한 정책 결정자들의 가치 지향적 해석은 해당 문제를 정책 문제화 되게 한다(Kingdon, 2011: 90-94). Zahariadis(2007)는 정책 결정자의 가치와 흥미에 어긋나는 조건의 변화를 나타내는 지표가 문제로서 관심을 유발할 수 있다고 하였다.

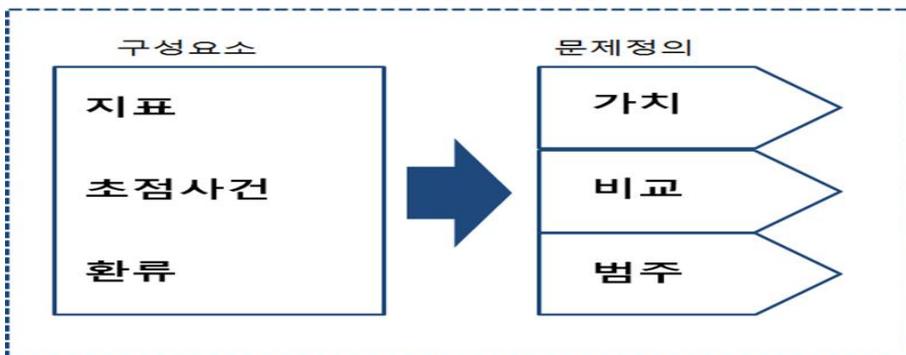
Kingdon(2011)은 초점사건을 위기, 재난, 상징, 정책 결정자의 개인적 경험과 같은 사건으로 정의하

면서, 초점사건은 그 자체만으로는 관련된 문제를 정책 의제화 시키기는 어렵다고 하였다. 초점사건이 기준에 인식되어오던 문제와 결합하거나, 초점사건에서 기인한 유사한 문제에 대한 관리가 제기되는 경우, 비슷한 성격의 초점사건끼리의 결합¹⁾을 통해 정책 의제화 될 수 있다고 보았다. 그리고 개인적 경험이나 강력한 상징은 기준에 존재하고 있던 문제의 수준을 높이는 요인으로 작용하게 된다고 하였다(Kingdon, 2011: 94-100). 이러한 초점사건은 대중 매체와 정책활동가에 의해 알려지게 된다(Zahariadis, 2007: 72). Kingdon(2011)은 평소에 주목받지 못하는 정책영역에서 발생하는 위기나 재난 사건과 같은 초점사건은 정책 결정자들에게 더욱 긴박한 정책문제로 다가갈 수 있다고 한다. 이는 평소에 주목받지 못하는 정책영역의 초점사건은 여파의 수준이 높게 나타나 정책결정자들은 정책 의제화에 대한 압력을 더 많이 받기 때문이라고 한다.

Kingdon(2011)에 따르면, 정부 관료들은 기존의 정책 활동에 대한 환류를 받는데, 환류는 정부 내의 체계적인 감시와 평가 연구, 개별사업에 대한 민원, 일상 행정 활동으로부터 발생할 수 있다. 이러한 환류작용을 통해 정책이 제시했던 목표 도달의 실패, 과도한 비용, 예상치 못했던 결과 발생 등의 문제가 나타나면, 정책 결정자들은 이에 주목하게 된다(Kingdon, 2011: 100-103). Zahariadis(2007)는 환류가 기존 정책의 진행상황을 나타낸다는 점에서 그 중요성을 지적하였다.

‘어떤 상태는 가치(value), 비교(comparison), 범주(category)와 같은 기준에 의해 문제로 정의된다. 빈곤과 같은 상태를 정책으로서 해결해야 하는가에 대한 가치 판단은 빈곤을 문제로 정의할 것인지 여부를 결정할 수 있다. 또한 부의 배분 상태를 비교함에 따라, 빈곤이 문제로 인식될 수도 있다. 어떤 상태가 어떤 범주에 속해있는지에 따라 문제는 다르게 인식될 수 있으며, 현실과 범주의 차이가 나타나면, 그 상태는 새로운 범주에 속하게 될 수 있고, 다른 문제로 인식된다(Kingdon, 2011: 109-110).’

문제흐름: 정부의 위기와 관련된 문제인식 과정



※ 자료: Kingdon(2011: 90-115) 재구성

<그림 1> 문제흐름(Problem Stream) : 정부 위기 문제 인식의 경우

1) 이와 유사하게, 초점사건은 기준에 제시되어오던 (아직 문제로서 인식되지 않은) 지표와 결합하여 정책 결정자들의 문제에 대한 관심을 유발할 수 있다(Kingdon, 2011: 95).

<그림 1>은 Kingdon(2011)이 설명한 문제흐름을 도식화한 것이다. 도식화된 문제흐름을 토대로 다음과 같은 연구 명제를 도출 할 수 있다.

연구명제 1. 정책 참여자들은 지표·초점사건·환류를 통해 정부의 위기와 관련된 문제를 인식하게 된다.

연구명제 2. 정부 위기로 인식되는 문제와 관련된 지표·초점사건·환류 등이 정책 참여자들의 가치·비교·범주의 기준을 통해 문제로 정의된다.

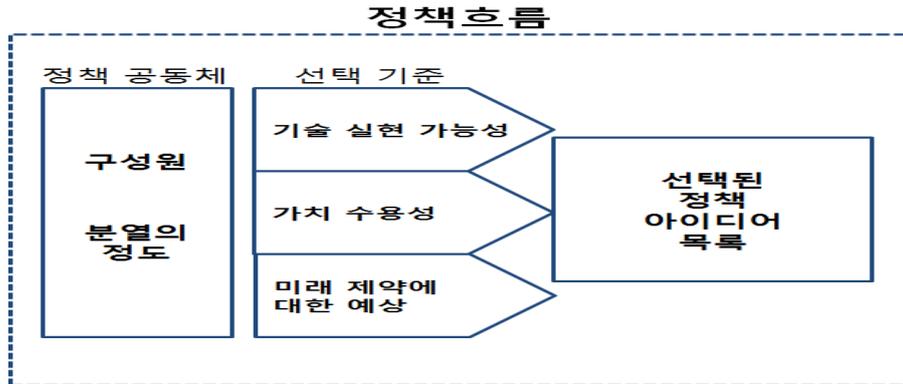
2) 정책 흐름(Policy Stream) : 구성원의 분열 정도

Kingdon(2011)은 정책 아이디어는 정책 공동체에 “떠다닌다(float)”고 설명하였다. 정책 공동체는 연구자, 의원, 관료, 이익집단의 구성원과 같은 정부 안팎의 전문가들로 구성되어 있으며, 이들은 동일한 정책문제영역에 대한 사상을 공유한다고 설명하였다. ‘정책 공동체는 정부의 변화, 정치적 압력에 대해서는 독립적으로 활동하지만²⁾, 정치적 사건에는 영향을 받을 수 있다. 이러한 정책 공동체는 분열의 정도에 따라 다양한 성질을 가지게 된다. 정책 공동체 내의 분열의 정도가 심할수록 해당 정책영역에서 구성원들이 다루는 문제들이 서로 다르게 나타난다. 정책 공동체의 분열은 정책의 분열을 불러올 수 있으며, 한 정책이 다른 정책에 예상치 못한 영향을 미칠 수 있다. 또한 정책 의제의 불안정성을 야기할 수 있다. 반면, 긴밀히 연결된 정책 공동체 내에서는 공통된 견해와 패러다임이 존재하여 정책 의제화에 있어 안정성을 유지할 수 있다(Kingdon, 2011: 116-121).’

정책 아이디어들은 공청회, 청문회, 논문, 구성원들 간의 대화를 통해 생겨나는데, 이러한 정책 아이디어들은 완전히 새로운 것이 아니며, 주로 기존에 존재하는 익숙한 정책 아이디어들이 재결합하여 발생한다. 정책 기업가와 같은 정책 아이디어의 지지자들은 그들의 자원을 투자하여 그것을 대중에게 설득(softening up)시키기 위해 그 아이디어들을 공청회나 연설에 자주 노출시킨다(Zahariadis, 2007: 72; Kingdon, 2011: 122-128). ‘정책 아이디어들이 선택받는 기준에는 기술 실현가능성(technical feasibility), 가치수용성(value acceptability), 미래 제약에 대한 예상(anticipation of future constraints)이 있다. 기술 실현가능성은 정책 아이디어의 세부적 내용, 수행의 실현가능성 등을 전문적으로 검토함으로써 고려된다. 또한 정책 공동체 내의 구성원들의 가치관³⁾과 양립되는 아이디어들은 선택되기 어렵다. 마지막으로, 실제로 정책으로 산출되었을 때 발생할 비용이나 대중들의 지지도를 고려하여 정책아이디어가 선택된다(Kingdon, 2011: 139).’

2) Kingdon(2011)은 이러한 현상을 정치흐름과 정책흐름을 이끄는 힘이 다르기 때문이라고 지적 했으며, 정책 공동체 안의 정책 아이디어들은 정치와는 분리되어 있다고 설명하였다.

3) Kingdon(2011)은 구성원들의 가치관의 예로써, 국가와 지방에 대한 중앙정부의 역할에 대한 생각, 민간 영역과 공공 영역의 적절한 역할에 대한 생각 등을 들었다.



※ 자료: Kingdon(2011: 116-144) 재구성.

<그림 2> 정책흐름: 구성요소

<그림 2>는 Kingdon(2011)이 제시한 정책흐름을 도식화한 것이다. <그림 2>로부터 다음과 같은 연구명제를 도출할 수 있다.

연구명제 3. 정책아이디어들은 공청회, 청문회, 논문, 구성원들 간의 대화를 통해 생겨난다.

연구명제 4. 정책공동체의 분열이 덜 할수록 정책 의제가 안정성을 띤다.

연구명제 5. 정책아이디어는 기술실현가능성·가치수용성·미래 제약에 대한 예상과 같은 기준에 의해 선택된다.

3) 정치흐름(Political Stream) : 국가적 분위기

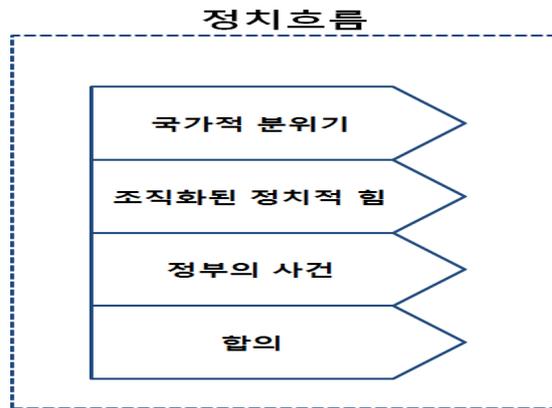
‘문제흐름과 정책흐름에 독립적인 정치흐름은 국가적 분위기(the national mood), 조직화된 정치적 힘(organized political forces), 정부의 사건(events within government), 합의(consensus)로 구성된다. 정치흐름은 의제가 발전하는데 강력한 영향을 준다(Kingdon, 2011: 145).’ ‘정부와 정부 주변의 행위자들은 국가의 분위기, 여론의 변화, 사회운동(사회적 움직임, 사회적 변화)과 같은 국가적 분위기를 감지한다. 정책 결정자들의 국가 분위기 인식은 의제 상태를 높일 수 있다. 국가적 분위기가 항상 광범위한 대중에서부터 나타나는 것은 아니다. 또한 사회운동(사회변화, 사회이동) 역시 일반 대중에 의해 발생하지 않을 수 있다. 이러한 사회운동은 국가적 분위기의 변화에 영향을 미치지만, 상당히 중요한 수준으로 나타나지 않는다. 국가적 분위기가 공공에 널리 퍼져있지 않은 경우, 정책행위자들은 두 가지 방법으로 이를 감지한다. 첫째, 선출된 정치인들이 자신의 지역 활동에서 느끼거나, 둘째, 관료들은 정치인들과의 대화로부터 국가적 분위기를 감지하게 된다. 국가적 분위기는 주요한 정책결과에 영향을 미치며, 선거결과와 정당의 성쇠에도 영향을 줄 수 있다. 국가적 분위기의 변화는 이전에는 다뤄지지 못했던 정책 대안들이 다뤄질 수 있게 하며, 다른 대안들을 배제할 수 있다(Kingdon, 2011:

146-149).’

‘조직화된 정치적 힘에는 이익집단의 압력, 정치적 동원, 정치적 엘리트의 행동 등이 있다. 정부 관계자들과 조직화된 이익집단이 같은 대안을 지지한다면, 그 대안은 정책 의제화 되는데 강력한 추진력을 얻을 수 있다(Kingdon, 2011: 150).’ Kingdon(2011)은 정부 관계자들의 지지와 반대의 여부를 판단하는 것은 어렵다고 지적하며, 주로 어떤 진영과의 의사소통이 많이 이루어진다면 그 진영에 지지하고 있다고 가정하였다. ‘정부 프로그램이 시행되면, 이에 혜택을 받는 사람들은 이익집단을 조직하고, 해당 프로그램에 대한 지지를 통해 이를 안정되게 한다(Kingdon, 2011: 152-153).’

‘정부의 사건은 주요 인물의 전환, 관할권 문제 등을 포함한다. 의제 변화는 두 가지 방식으로 나타날 수 있는데, 권한을 가진 관료나 입법자들이 의제에 대한 우선순위를 바꾸고 새로운 의제 항목을 추진하는 방식과, 권한을 가진 관료나 입법자들의 변화로 인한 의제 우선순위의 변화에 따른 방식이 있다. 헌법, 헌장, 법률, 규제 등은 정부의 관할권을 확립하는데 중요한 요소이다. 정부와 의회의 위원회는 자신들이 가진 관할권에 의해 의제설정에 영향을 받는다. 관할권에 맞지 않는 의제 설정은 거부될 수 있다. 잠재력을 가진 의제 항목들이 다른 이들의 관할권에 있을 때 정책 결정자들은 이에 관심을 가지지 않는다. 이러한 의제 항목은 충분한 합리성을 갖추었음에도 관할권의 모호성에 의해 거부될 수 있다(Kingdon, 2011: 153-159).’

‘설득과 확산의 과정을 통해 형성되는 정책 흐름에서의 합의와는 다르게 정치 흐름에서의 합의는 교섭에 의해 이루어진다. 합의는 각각의 연합의 양보와, 연합 구성원들의 교섭에 의해 형성된다(Kingdon, 2011: 159-161).’



※ 자료: Kingdon(2011: 145-164) 재구성.

<그림 3> 정치흐름: 구성요소

<그림 3>은 Kingdon(2011)이 제시한 정치흐름을 도식화한 것이다. <그림 3>으로부터 다음과 같은 연구명제를 도출 할 수 있다.

연구명제 6. 국가적 분위기의 변화는 특정 정책 대안이 논의될 수 있는 기회를 제공한다.

연구명제 7. 조직화된 정치적 힘은 정책 참여자들의 정책 의제화 과정에 추진력을 가한다.

연구명제 8. 주요 정책 결정자의 변화와 관할권 문제와 같은 정부의 사건은 의제 우선순위를 변화하게 한다.

연구명제 9. 교섭에 의한 정책 결정자들 간의 합의는 정책 의제화 과정에 추진력을 가한다.

4) 정책의 창(Policy Window)

Kingdon(2011)은 정책 참여자들은 그들이 지지하는 해결책을 적용할 문제가 나타나기를 기다리며, 정치적으로 유리한 위치를 차지하려 한다고 설명하였다. 정책 참여자들의 이러한 준비는 특정 문제에 관심이 모이고, 그에 대한 해결책이 지지받을 수 있는 기회인 정책의 창이 열렸을 때 해결책을 결정 의제로 격상시키려는 실천을 위한 것이다. ‘정책의 창은 정책 참여자들의 계획에 대한 실천의 기회로써 잠시 동안 열려있으며, 정책 참여자들이 그 기회를 잡지 못하면 정책의 창은 닫히고 다음 기회를 기다려야한다(Kingdon, 2011: 166).’ Kingdon(2011)은 정책의 창에서의 결과는 기존의 문제흐름, 정책 흐름, 정치흐름의 결합의 여부에 따라 결정된다고 설명하며 정책 참여자들은 정책의 창이 열려있는 동안 각 흐름들을 결합하려 노력한다고 설명하였다.

‘정책의 창은 세 가지 속성을 가진다. 첫째, 정책의 창이 열리면 기존에 정부의제로 다루어지던 논의를 결정의제⁴⁾로 발전시킨다. 결정의제가 되는 것이 입법을 보장하거나, 정부의 결정이 발생하는 것은 아니지만, 정부의제보다 더 적극적으로 논의될 수 있는 기회를 얻게 된다. 둘째, 정책의 창은 빈번히 열리지만 긴 시간동안 그 상태를 지속하지 않는다. 셋째, 정책의 창이 열리면, 결정의제로서의 우선순위가 변동 될 수 있다. 우선순위 변동에는 대안의 생산성, 지지자들의 교섭에 의한 합의 등이 영향을 줄 수 있다(Kingdon, 2011: 166-168).’

‘의제는 문제흐름과 정치흐름, 대안은 정책흐름에 영향을 더욱 받을 수 있다(Kingdon, 2011: 168) 이에 따라, Kingdon(2011)은 정책의 창이 열리는 요인과 정부의제를 결정의제로 바꾸는 요인에 따라 창의 유형을 문제의 창(Problem Window), 정치의 창(Political Window)로 구분하였다. 문제의 창은 정부에서 논의 중이거나 논의하려는 문제에 의해 열린다. 이 때 정책 참여자들은 그 문제에 대한 해결책을 제안하여 정책화 하려는 시도를 할 수 있다. 정치의 창은 정치 흐름을 구성하는 국가적 분위기, 정치적 사건 등과 그에 맞는 대안이 결합될 때 열린다. 문제의 창과 정치의 창은 상호 연관성을 가지는데, 문제를 통해 창이 열릴 때 제시된 대안들이 정치적 수용성에 충족된다면 결정의제로 되는 기회가 더 높아질 수 있으며, 정치적 사건을 통해 창이 열릴 때, 제시된 해결책에 맞는 문제흐름이 존재한다면 성공의 기회가 더욱 높아질 수 있다(Kingdon, 2011: 168-175).’ Kingdon(2011)은 정책 참여

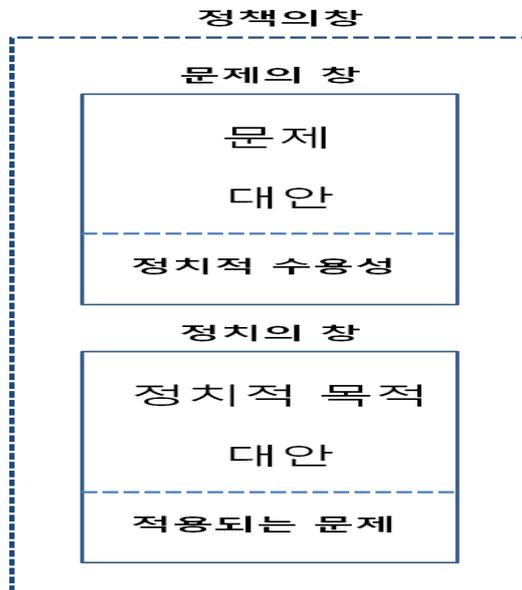
4) Kingdon(2011)은 정부 안팎의 행위자들이 관심을 기울이는 대상의 목록을 정부의제, 대통령이나 장관에 의한 일축즉발의 결정을 기다리는 대상을 결정의제라 정의하였다. 한국의 정책 환경에서 결정의제로 판단될 수 있는 것은 국회에 발의된 법안 등이 있을 수 있다.

자들이 문제가 해결되었다고 생각할 때, 정책 참여자들이 행동의 시기를 놓쳤을 때, 정책의 창을 열었던 사건이 너무 빨리 지나쳐 갈 때, 정치적 인물의 재변화가 일어날 때 정책의 창이 닫힌다고 하였다.

정책의 창이 열려있는 상태는 아주 짧은 시간동안 유지되기 때문에 정책의 창이 열려있는 동안의 정책 참여자들의 활동은 중요하다(Kingdon, 2011: 168-170). 따라서 Kingdon(2011)은 대안이 정책의 창이 열리기 전에 준비되어 있어야하고, 정책의 창이 열리면 적절한 시기(timing)에 제안되어 추진되어야 하며, 적절한 시기를 놓치게 되면 정책 참여자들은 또 다시 다음 기회를 기다려야 한다고 하였다.

‘정책 흐름에 떠다니는 대안들은 정치적 요인으로 인해 정책 결정자들에 의해 정부 의제로 소개될 수 있다. 대안의 지지자들은 정책의 창이 열리면 정부의제를 결정의제로 발전을 추진한다. 이 때 문제 흐름, 정책흐름, 정치흐름이 적절히 결합되지 않으면 결정의제로 발전될 가능성은 희박해진다(Kingdon, 2011: 175-179).’ Kingdon(2011)은 결합은 문제가 인식되고 문제에 대한 해결책이 적용가능하며 정치적 분위기가 이를 지지할 때 이루어진다고 하였다.

‘정책의 창이 열리고 창 내부에서의 정책 활동이 성공하면, 또 다른 정책의 창에도 여파(spillover)를 줄 수 있다. 여파는 두 가지 유형으로 발생할 수 있는데, 다음 입법에 대한 원칙을 수립하는 것과 인접한 정책영역의 정책의 창을 열리게 하는 기회를 가져온다(Kingdon, 2011: 190-194)’



※ 자료: Kingdon(2011: 165-195) 재구성.

〈그림 4〉 정책의 창: 구성요소

〈그림 4〉는 Kingdon(2011)이 제시한 정책의 창에 대한 설명을 도식화 한 것이다. 〈그림 4〉로부터 다음과 같은 연구명제를 도출할 수 있다.

연구명제 10. 정책 참여자들이 문제흐름에 존재하는 문제에 주요한 관심을 가지면 문제의 창이 열린다.

연구명제 11. 문제의 창이 열렸을 때, 정치적 수용성이 맞물리면 문제에 대한 대안은 결정의제로 발전할 수 있다.

연구명제 12. 정권의 변화·다수당의 변화와 같은 정부의 사건은 정치적 목적에 맞는 대안과 결합하여 정치의 창을 연다.

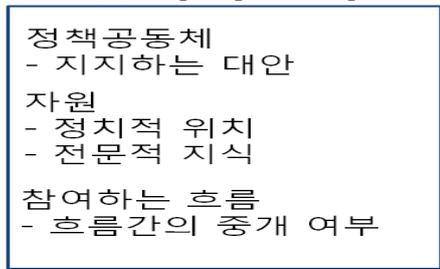
연구명제 13. 정치의 창이 열렸을 때, 논의되는 정책 대안에 적용되는 문제가 합쳐지면 결정의제로 발전할 수 있다.

5) 정책기업가(Policy Entrepreneur)

Kingdon(2011)은 정책흐름에 떠다니는 대안들을 지지하고, 이러한 대안이 정책의제로 다루어질 수 있도록 그들의 자원을 아낌없이 투자하는 사람이나 집단을 정책 기업가라고 정의하였다. ‘정부 내부의 정책 행위자만이 정책 기업가의 역할을 보이는 것이 아니라 정부 밖의 정책 참여자들 또한 정책 기업가로서의 역할을 할 수 있다(Kingdon, 2011: 179-178).’ Kingdon(2011)은 정책의 창에서 성공하는 정책기업가는 청중의 이야기에 귀를 기울이며, 정치적 협상능력이 뛰어나고, 정책 대안에 대한 지속적인 지지활동을 할 수 있는 자질을 갖추고 있다고 하였다.

‘정책 기업가들은 개인의 이익과 정책 공동체의 가치를 높이기 위해 정책 활동과 대안의 추진을 즐기는 것을 목적으로 활동한다. 정책 기업가는 정책의 창이 열렸을 때 문제흐름, 정책흐름, 정치흐름을 결합시키는 주요한 역할을 할 수 있다. 결합의 가능성을 높이기 위해서 정책 기업가는 적절한 해결책으로서의 대안, 전문적 지식을 갖추고 있어야 한다. 준비가 되어있는 정책 기업가는 정치적 문제에 맞는 정책 대안을 제시할 수 있다. 또한 정책 기업가는 각각의 흐름을 결합하는 중개자로서의 역할을 할 수 있으며, 적절한 대안을 찾는 것이 어려운 정책 결정자들에게 그 문제에 대한 해결책을 제시할 수도 있다(Kingdon, 2011: 121-122).’

정책기업가



※ 자료: Kingdon(2011: 179-183) 재구성.

<그림 5>는 Kingdon(2011)이 설명한 정책기업가의 속성을 도식화한 것이다. <그림 5>로부터 다음과 같은 연구명제를 도출할 수 있다.

- 연구명제 14. 정책 공동체 내에서 특정 대안을 지지하는 사람 혹은 집단이 정책기업가이다.
- 연구명제 15. 정책기업가는 대안을 결정의제로 발전시키기 위해 자신의 자원을 투자한다.
- 연구명제 16. 정책기업가는 그 위치에 따라 흐름간의 중개를 통한 결합을 시도한다.

2. 선행연구 검토 : 다중흐름모형과 포털 규제정책을 중심으로

다중흐름모형은 조직화된 혼란 상황에서의 결정모형인 Cohen, March, 그리고 Olson의 쓰레기통 모형(Garbage Can Model)에 근거하여 제시되었다(Zahariadis, 2007: 66). Kingdon(1984, 1995, 2003)은 백악관, 행정부, 국회, 이익집단, 전문가 등 247명에 대한 인터뷰와 23개 사례를 바탕으로 쓰레기통 모형(garbage can model)에 근거하여 연구목적에 맞게 수정하였다. Zahariadis와 Allen(1995), Travis와 Zahariadis(2002), Zahariadis(2003, 2007)의 연구에 의해 경제원조 정책, 국영기업 민영화, 자연재난 정책사례들을 통해서 이론과 모형이 검증되어 왔다. Bakenova(2008)와 Rapapot, Faur 그리고 Miodownik(2009)은 캐나다 물 수출 사례분석과 미국 중앙은행 독립개혁 과정에 시뮬레이션 분석 등의 새로운 연구방법을 적용했다. 기존 다중흐름모형과 관련된 국내외의 선행연구를 검토한 결과는 다음과 같다(Kingdon, 1993, 2011; Solecki & Michaels, 1994; Zahariadis & Allen, 1995; Rapapot, Levi-Faur, & Miodownik, 2009; 배용수·주선미, 2004; 이순남, 2004; 이화진·조영신·현경보, 2005; 김보엽, 2008; 김지원, 2009; 유홍림·양승일, 2009; 이진만, 2009; 김인자·박형준, 2011; 박종구·김양진, 2012; 허만형, 2012; 김지수 외, 2012; 성욱준, 2013; 이동규·양고운, 2013; 최성구·박용성, 2014; 김주경·현재은, 2014; 이동규 외, 2014).

<표 1> 다중흐름모형을 적용한 주요 선행연구

연구자	연구대상 정책	연구대상 정책과정	연구방법
Kingdon (1993, 2011)	보건 및 교통정책 분야	정책변동	연구모형 소개, 평가 및 현실 적용안 제시
Solecki & Michaels (1994)	3개 미국 지역 계획 조직들	정책형성	정책사례가 아닌 조직사례분석(위원회 회의 참석, 회의록 검토, 해당 인물들과 자유로운 인터뷰, 위원회 문서 및 자료 검토)
Zahariadis & Allen (1995)	영국과 독일의 국영기업 민영화에 관한 비교연구	정책형성	제도가 대안의 형성에 미치는 영향에 집중하여 대안형성의 점진적 형성인지 아닌지에 대한 분석
Bakenova (2008)	캐나다 물 수출 사례	정책형성	연구모형을 바탕으로 사례분석(문헌자료, 통계자료 활용; Canadian index, News index 등)

<표 1> 다중흐름모형을 적용한 주요 선행연구(계속)

연구자	연구대상 정책	연구대상 정책과정	연구방법
Rapapot, Levi-Faur, & Miodownik (2009)	미국 중앙은행 독립개혁 과정에서의 문제가 대안을 찾고 대안이 문제를 찾는 확산 과정 분석	정책형성	Agent Model을 적용 : 시뮬레이션 프로그램인 Net-logo를 이용 아이디어, 사람, 원자재의 흐름을 agents로 하여 각 agents의 내적정보와 외적정보의 행태(태도) 및 정책개혁 규칙을 수식화하여 시뮬레이션 결과(정책산출)도출
배용수·주선미 (2004)	KT 민영화 정책	정책형성	흐름의 시기별 분석, 정책기업가의 정책변동에서의 역할 강조
이순남(2004)	국군간호사관학교 폐지 및 존속	정책변동	단계별 각 흐름과 상황주도자의 변화 비교 정책 변동요인과 정책결정과정 분석
이화진·조영산·현경보(2005)	주파수 정책	정책형성	미국의 주파수 정책의 사례분석을 통해 한국의 주파수정책 대안 제시, 발전에 대한 합의 제공
김보엽(2008)	한국 사학정책	정책변동	정책 변동과정에서의 이익집단, 정책네트워크의 역할 및 전략 분석
김지원(2009)	사회보험통합	정책의제	MPSF를 통한 흐름의 시기별 분석
유홍림·양승일 (2009)	새만금 간척사업	정책변동	6단계의 정책변동 단계에서 정책중개인의 역할 및 전략 분석
이진만(2009)	한국콘텐츠진흥원설립	정책형성	반정책활동가 개념 도입, 정책중개인 정리
김인자·박형준 (2011)	과학기술규제정책	정책형성, 정책변동	ACF와 다중흐름모형 보완한 분석틀 제시, 정책형성과 변동과정 분석
김지수·김민곤·이정철·허만형(2012)	성범죄자 전자장치부착제도	정책형성	2차 자료를 활용한 시기별 흐름 연구
박종구·김양진 (2012)	온라인게임 규제 정책	정책경쟁	정책형성과과정에서의 중앙부처간의 의견 대립으로 인한 이중적 정책의 창, 이중적 정책혁신가 분석
허만형(2012)	국회선진화법	정책의제, 정책형성	정책의제형성기와 정책 형성기의 시기별 흐름 연구
성욱준(2013)	개인정보보호법	정책형성	우리나라의 입법과정에서의 정치흐름과 정책기업가의 역할 연구
이동규·양고운 (2013)	소말리아 해적에 대한 정부의 대응	정책변동	사건 전후 정부 대응 및 정책변동 분석
최성구·박용성 (2014)	국토균형발전(세종시) 정책	정책형성, 정책변동	10년간 정책 시간을 고려하여 정책혁신가에 영향력을 가하는 옹호연합들의 상호작용에 초점
김주경·현재은 (2014)	무상보육정책	정책형성, 정책변동	확대 시행된 영유아 무상보육 정책에서의 정책선도자 역할에 주목
이동규·염동근·이준호·김경록 (2014)	공무원 범죄 몰수 특례법	정책변동	다중흐름모형에서의 정책기업가의 역할에 주목

국내의 인터넷 포털 정책에 선행연구로는 김선광(2007)은 포털사업자의 시장지배적지위에 관한 법적 적절성을 평가한 바 있다. 또한 송경재(2012)는 이명박 정부 인터넷 정책 평가 연구에서 참여정부에 이은 이명박 정부의 인터넷 규제 정책에 대해 논의하였고, 송경재(2013)는 미디어 기능을 둘러싼 논쟁(포털의 의제설정 논쟁), 이념 논쟁(토론방 이념논쟁과 실시간 검색어 논란), 경제 논쟁(갑·을 논쟁) 등으로 구분하여 포털의 사회·경제 정치적 책임성에 대해 논의하였다. 이러한 선행연구는 포털 규

제의 정책적 평가에 초점을 둔 연구로서, 포털 규제정책이 논의된 과정을 담지 못하는 한계를 보인다.

III. 연구 설계

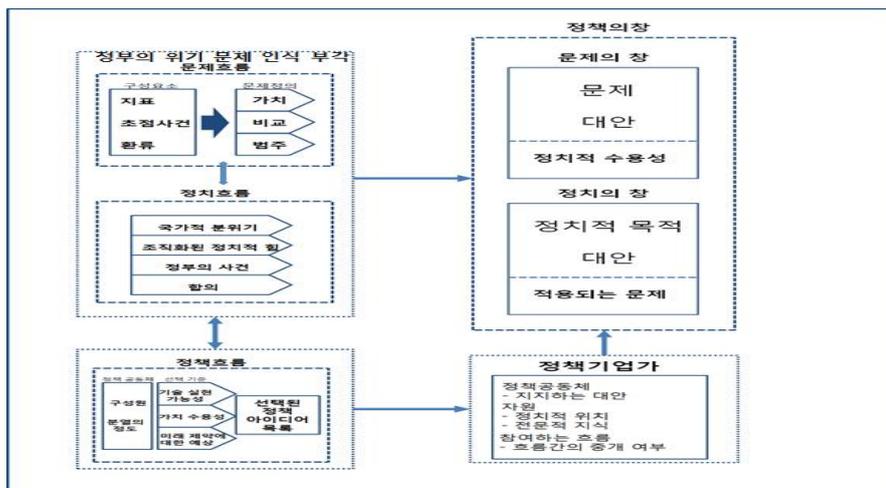
1. 연구 분석틀 : 다중흐름모형(Multiple Streams Framework)

다중흐름모형에 사례를 적용하여 포털 규제 정책과정에서의 문제흐름, 정치흐름, 정책흐름을 확인하고, 각 흐름들의 결합에 의한 정책의 창이 열림과 정책기업가의 존재 및 활동을 분석하였다. 이러한 과정은 <그림 6>의 다중흐름모형을 통하여 분석하였다.

<그림 6>은 Kingdon(2011)이 설명한 문제흐름·정책흐름·정치흐름의 결합에 의해 정책의 창이 열리고, 정부의제를 결정의제로 발전시키는 정책기업가의 역할을 다중흐름모형의 분석틀로 재구성한 것이다. 문제흐름과 정치흐름은 각각 독립적으로 정책의 창을 열 수 있다. 정책의 창이 열리면 정책흐름에 누적되어있는 선택된 대안들은 정부의제 수준에서 결정의제 수준으로 발전할 수 있는 기회가 생기게 된다. 대안의 지지자로서 정책기업가는 열린 창에서 자신의 자원을 투자하여 정부의제수준의 대안을 결정의제 수준으로 발전시키려 노력한다. <그림 6>에서는 다음과 같은 연구명제가 제시될 수 있다.

추가된 연구명제 1: 문제흐름(정부의 위기 문제 인식)에 의해 열린 문제의 창에서 정책기업가는 대안의 정치적 수용성을 맞물리게 하려 노력한다.

추가된 연구명제 2: 정치적 목적에 의해 열린 정치의 창에서 정책기업가는 정부의 위기 문제에 적용될 수 있는 대안을 정책흐름에서 끌어올린다.



※ 자료: Kingdon(2011: 90-195)을 중심으로 재구성.

<그림 6> 다중흐름모형의 분석틀 구조

2. 연구조사 및 연구방법

본 연구는 자료조사, 다중흐름모형(Multiple Streams Framework)의 이론적 검토 및 분석틀의 재구성, 사례 적용 및 분석, 검토 및 시사점 정리 순으로 진행되었다. 포털 규제에 대한 사례 조사를 객관적으로 수행하기 위해서 문헌조사로서, 신문기사, 국회 의안, 국내학술논문, 연구보고서, 백서, 공청회·토론회 간담회 자료집 등의 자료를 확인하였다. 신문기사의 경우 객관성을 더하기 위해 NAVER 뉴스 검색(<http://www.naver.com/>)을 통해 공정거래위원회가 네이버를 시장지배적사업자로 규정하려 시도 하였던 2008년 9월 8일부터 한선교 의원이 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안을 발의한 2013년 9월 6일까지의 전국종합일간신문의 신문기사를 검색하였다. 포털 규제 정책의 발의 배경을 확인하기 위해 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/>)을 통해 국회에 발의된 세 개의 법안 내용을 확인하였다.

3. 사례개요

포털에 대한 규제 논쟁은 2004년부터 2007년까지 진행된 포털의 의제설정기능과 관련한 미디어 논쟁, 정치적 측면의 2008년 포털의 실시간 검색어논쟁과 토론방을 둘러싼 좌우 이념 논쟁 등이 있어왔다(“포털규제 논의의 올바른 발전 방향 모색”토론회 자료집, 2013). 이런 규제 논의들에 이어 2012년 대선 이슈였던 ‘경제민주화’의 일환으로 국내 포털사이트에 대해 검색 시, 영리목적의 광고성 정보와 단순 검색결과를 구분하도록 하는 ‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안’이 2013년 8월 26일 이노근 의원의 대표발의로 발의됐다. 이와 더불어 인터넷 포털사업자가 제공하는 모든 서비스를 하나의 거래시장으로 보고, 해당 시장에서 독과점 상태에 있는 인터넷 포털사업자는 시장지배적 사업자로 추정할 수 있는 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안’이 2013년 9월 5일 김용태 의원의 대표발의로 발의됐다. 또한, 불법정보를 제외한 정보검색결과와 변경이나 삭제 등의 조작행위를 금지하는 동시에 정보검색서비스 제공자로 하여금 정보검색결과가 조작되지 않도록 기술적, 관리적 조치를 하도록 하는 ‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안’이 2013년 9월 6일 한선교 의원의 대표발의로 발의됐다.

IV. 분석결과

1. 문제흐름

1) 지표

국내 포털의 점유율은 상위 2개 사인 ‘네이버’와 ‘다음’을 합치면 93%에 육박한다.⁵⁾ 이 중 네이버의 점유율은 77.46%로 국내에 서비스 중인 포털 중 압도적이다. 네이버는 이러한 70%가 넘는 점유율을 바탕으로 인터넷 사업 영역을 넓혀왔다. 2003년 네이버의 가격 비교 서비스인 ‘지식쇼핑’의 등장은 다나와(www.danawa.com)나 에누리닷컴(www.enuri.com) 같은 기존 중소 사이트들을 밀어내고 순 방문자 수 1위가 되었으며, 2005년 ‘네이버 부동산’으로 부동산 정보 분야에 진출하여 성장세를 이어가던 부동산114(www.r114.com), 부동산1번지(www.speedbank.co.kr)는 경영악화를 겪고 다른 회사에 팔리기까지 했다. 2007년에는 ‘PC그린’으로 컴퓨터 백신업계에 진출하여 중소 백신업계의 매출이 감소했으며, 2012년에는 ‘샵N’으로 오픈 마켓 분야에도 진출하면서 기존의 오픈마켓들과 마찰을 빚고 있다. 또한 2013년에는 웹소셜 분야로까지 진출하여 기존의 웹소셜 연재 사이트들이 위기에 처해있다(중앙일보, 2013. 1. 16.). 네이버의 계열사는 2009년 26개에서 2013년 7월까지 52개로 4년간 두 배로 증가했다(조선일보, 2013.7.11.). 이러한 상황 속에서 네이버가 중소기업들의 자리를 뺏고 있다는 비판이 나오기 시작했다.

<표 2> 국내 포털 점유율 순위 (2012.11.01. ~ 2013.10.31.)

순위	구분	기간내 평균(%)	기간시작 (%) (2012.11.01 ~)	기간끝 (%) (~ 2013.10.31.)	기간내 변화율 (%)
1	네이버(Naver)	77.45	73.94	79.62	5.68 ▲
2	다음(Daum)	15.53	16.96	15.50	1.46 ▼
3	구글(Google)	4.05	5.28	1.78	3.5 ▼
4	네이트(NATE)	1.17	1.28	1.15	0.13 ▼
5	기타	0.65	0.69	0.61	0.08 ▼
6	줌(ZUM)	0.59	0.5	0.87	0.37 ▲
7	야후(YAHOO)	0.23	0.28	0.22	0.06 ▼
8	마이크로소프트 (MSbing)	0.19	0.21	0.23	0.02 ▲
9	야후코리아 (Yahoo Korea)	0.14	0.85	0.02	0.83 ▼
10	MBC(iMBC)	0.00	0.00	0.01	0.01 ▲

※ 출처: 포털 점유율 데이터(www.internettrend.co.kr)

2) 초점사건

2013년 5월 3일 남양유업 영업직원의 대리점장에 대한 폭언과 밀어내기 등 불공정 거래 내용이 담긴 녹취 파일이 유튜브에 올라오고 녹취록이 SNS를 통해 퍼졌다. 이는 국민적 공분을 불러일으키기에 충분했다. 이에 남양유업은 주가가 25%이상 하락하여 주당 100만 원 이상의 주를 뜻하는 황제주 자리에서 내려왔고 대국민 사과, 임직원의 불구속 기소 등 곤욕을 치렀다. 이는 ‘갑·을 논쟁’으로 불리었으며 우리 사회에 만연한 ‘갑·을관계’에 대한 관심을 불러오고 자성의 움직임을 가져왔다. 현대

5) 자료출처: InternetTrend(www.internettrend.co.kr), 조회 기간 : 2012. 11. 01. ~ 2013. 10. 31.

백화점은 거래계약서에서 ‘갑·을’이라는 표현을 쓰지 않기로 하고, 빙그레에서는 불공정 거래 행위 등에 대해 지위고하를 막론한 일벌백계 방침을 세우는 등 통상 ‘갑’의 위치에 있는 대기업들이 구설수에 오르지 않기 위해 노력하였다.

2012년 18대 대선 기간에 네이버 실시간 급상승 검색어에 ‘안철수 룬살롱’, ‘박근혜 룬살롱’ 등 대선 후보들의 이름과 포털에서 성인인증을 요하는 단어들의 결합이 출현하는 일이 있었다. 이 사건에서 네티즌들은 ‘안철수 룬살롱’은 검색되는 반면, ‘박근혜 룬살롱’은 성인인증을 거쳐야 검색할 수 있다며, 네이버가 특정 후보에게 불리하게 검색을 조작하고 있다고 주장했다. 이에 대해 네이버에서는 검색량이 일정 수준 이상 넘고 해당 키워드와 관련된 언론보도가 있는 경우 이용자들의 알 권리 보장 차원에서 성인 인증을 해제하고 있다고 해명했지만 내부 조작이 가능하다는 점에서 의심이 완전히 사라지는 않았다.

또한 2013년 4월 MBC 뉴스데스크에서는 해커들을 동원해 실시간 검색어 순위를 조작해 주는 업체에 대해서 방송했다. 이런 업체는 휴대폰 등의 상품 홍보나 엔터테인먼트 회사의 연예인 인지도 형성 등을 위한 목적으로 이용되고, 조작을 할 때 네이트 같은 다른 포털사이트에서 먼저 해본 다음에 네이버에서 하는 등 체계적인 방식이 있는 것으로 밝혀졌다. 이에 실시간 검색어는 사회 여론을 형성할 수 있을 만큼 영향력이 크기 때문에 대책 마련이 필요하다는 의견들이 나오기 시작했다(MBC, 2013. 4. 12.).

한편 미국의 연방거래위원회(FTC)는 2002년에 조사결과⁶⁾를 바탕으로 검색엔진 사업자들에게 금전적 대가를 수령하는 광고 사이트들과 그렇지 않은 자연 검색 결과를 명확하고 눈에 잘 띄도록 구분하고 공지할 것을 권고하였고, 올해 6월 주요 검색엔진 사업자들에게 보낸 서한에서, 최근 금전적 대가를 수령하는 검색결과를 광고인지 식별할 수 있는지의 여부가 모호해지고 있음을 지적하고 양자를 명확히 구별할 것을 권고하였다(공정과상생의 인터넷 사업을 위한 현장 간담회 자료집, 2013).

3) 환류

공정거래위원회는 지난 5월 13일에 네이버에 대해서 공정거래 실태 파악을 위한 조사에 착수하였다. 공정위는 2008년에도 네이버를 인터넷포털 서비스 이용자 시장에서 시장지배적 사업자로 규정해 시정명령을 내리고, 자회사 부당지원 행위와 관련해 시정명령과 함께 과징금을 부과한 적이 있었다. 하지만 서울고등법원은 공정위가 네이버를 국내 시장지배적 사업자로 규정하고 시정명령을 내린 조치가 부당하다고 2009년 판결하였고, 현재 대법원 재판은 진행 중에 있다(세계일보, 2013. 5. 14.). 공정거래위원회가 네이버를 시장지배적 사업자로 규정하는 것에 대한 실패는 환류로써 정책결정자들이 주

6) 미국 인터넷 사용자의 60%는 검색 결과의 배치에 있어, 검색 엔진이 해당 사이트들로부터 금전적 대가를 받고 이를 주요 기준으로 사용한다는 사실을 전혀 모르고, 조사 기관이 이러한 사실을 알려 주자, 사용자의 80%가 검색 엔진이 해당 사실을 명확히 공지하는 것이 중요하다고 답변함

목을 갖게 하였다.

4) 문제정의

소수 포털사의 높은 점유율은 이를 통해 발생하는 중소기업들의 피해가 해결되어야 할 문제로 가치 판단 되었다. 남양유업사태는 포털 규제 문제를 ‘갑·을논쟁’이라는 범주로 끌고 올 수 있게 하였다. 검색어의 내부 조작 가능성, 외부 조작은 국민들의 알권리 침해와 공정성의 측면에서 해결되어야 할 문제로 가치판단 되었다. 미국의 연방거래위원회가 구글 등의 검색엔진 사업자들에게 검색결과에서 광고를 구분하라고 권고한 것은 우리나라와의 비교를 통해 광고의 구분이 필요하다는 문제를 인식할 수 있게 하였다.

〈표 3〉 포털 규제정책 과정에서의 문제흐름

문제흐름: 포털 사업영역 확산에 따른 정부의 위기 문제 인식 부각			
구성요소		문제정의	
요소	내용	기준	내용
지표	압도적 시장점유율 바탕으로 주요 포털들의 사업영역 확장 (지식쇼핑, 부동산 정보, 백신사업, 웹소설 사업)	가치	주요 포털사의 사업 확장에 의한 중소기업들의 피해가 해결되어야 할 문제로 판단
초점 사건	남양유업 사태이후 ‘갑을 논쟁’	범주	포털 규제 문제를 ‘갑을논쟁’ 문제의 범주로 끌어옴
	검색어 조작 의혹 사건 (‘안철수 룬살롱’, ‘박근혜 룬살롱’ 사건)	가치	검색어의 내부 조작가능성과 외부 조작은 국민들의 알권리 침해와 공정성의 측면에서 해결되어야 할 문제로 판단
	실시간 검색어 조작 업체 등장		
	美 연방거래위원회의 구글 등에 대한 광고구분 권고 조치	비교	美 연방거래위원회의 조치와 우리나라와의 비교를 통해 광고의 구분이 필요하다는 문제를 이끌어 옴
환류	공정거래위원회, 네이버에 대한 시장지배자적 사업자 규정실패	범주	포털 사업을 시장지배자적 사업자로 지정할 수 있는 범주에 포함시키며 문제인식

2. 정책흐름

1) 정책 공동체

포털 규제에 있어서 정책 공동체는 포털 규제를 주도하는 새누리당 중심의 정책 공동체와 새누리당의 포털 규제가 인터넷상의 언론 장악 의도가 담겼다면(한국일보, 2013. 8. 26.) 규제 논의는 신중히 이루어져야 한다는 민주당 중심의 정책공동체가 있다. 새누리당은 2013년 4월 23일 경제민주화실천모임 주최로 ‘대형 포털의 불공정거래, 무엇이 문제인가’라는 간담회를 통해 포털 사이트에서 제공하

고 있는 부동산 거래에 대한 문제점을 진단했다(내일신문, 2013. 4. 23.). 또한 2013년 7월 23일 한국무선인터넷산업연합회에서 ‘공정과 상생의 인터넷 사업을 위한 현장 간담회’를 열었다. 새누리당 원내대표를 포함한 의원들, 미래부 차관, 공정거래위원회 부위원장, 국내 포털 3사 임원, 중·소 온라인 기업들 대표 등이 참석하여 네이버가 온라인 시장을 장악하면서 신생 기업의 성장 기회가 가로막히고 있다는 문제 제기에 따라 온라인 생태계 활성화와 상생 발전을 위한 논의를 하였다(한국일보, 2013. 7. 23.).

새누리당은 “네이버가 지난달 29일 상생 발전 방안을 내렸지만 시장의 반응이 미미해 정치권에서 추가적인 대책 마련의 필요성을 공감하고 있다”며 2013년 8월 9일 전하진 의원을 필두로 포털 규제 법안 마련을 위한 ‘온라인 포털 시장 정상화를 위한 태스크포스(TF)’를 발족하였다(중앙일보, 2013. 8. 10.). 민주당의 박지원, 노오래, 최민희 의원은 2013년 8월 26일 ‘포털규제 논의의 올바른 방향 모색 토론회’를 열었다. 민주당의 세 의원, 학계, 미래부 인터넷정책과장, 인터넷기업협회, 인터넷콘텐츠협회 등이 참석하여 포털에 대한 합리적인 규제에 대해 논의하였다(동아일보, 2013. 8. 26.).

2) 선택기준

(1) 기술 실현가능성

포털을 독점기업으로 간주하는 것은 법으로만 제정하면 기술적으로는 문제되지 않는다. 또한 포털에서 검색 시 광고와 일반 검색결과를 구분하는 것은 구글에서 이미 시행하고 있는 것으로써 광고에 음영표시를 하고 광고임을 설명하는 문구를 넣기만 하면 되기 때문에 기술적으로 어렵지 않다. 하지만 인기검색어가 조작되지 않도록 기술적 관리적 조치를 취하는 것은 어렵다. 하루에도 수많은 사람들이 검색하는 것을 감시하기 어렵고 포털사에서 조작의 패턴을 파악하여 막아도 업체들이 우회하기 쉽기 때문이다(MBC, 2013. 4. 12.).

(2) 가치 수용성

새누리당의 경우 당 차원에서 태스크포스를 마련하고, 최경환 원내대표가 “대형 포털 업체들이 콘텐츠 제공 업체를 상대로 단가를 후려치고 대기업이 투자·제작·배급까지 독식하는 것이 우리 산업의 현주소”라며 비판하고 포털 규제에 적극적인 모습을 보였다. 이러한 새누리당의 입장은 선 외부규제 후 자율규제로 볼 수 있다. 민주당에서는 전병헌 의원이 “수퍼 갑을 견제하고 경제 주체로서 상생할 수 있는지 방안을 강구해야 한다”는 등 민주당이 내건 ‘을 지키기’에 걸림돌이 된다는 것에서(중앙일보, 2013. 6. 14.) 규제가 필요하다는 입장이었지만, 새누리당의 포털 규제는 포털 뉴스를 보수화하려는 정치적·정략적 목적이 있으며, 포털 규제는 선 자율규제 후 외부규제가 되어야 한다는 입장으로 선화하였다. 한편, 미래창조과학부 최문기 장관은 “포털 등 인터넷 규제는 가능한 적게 하는 것이 좋다”며 “규제보다는 포털과 다른 업체들이 상생 협력하는 과제를 찾는 게 중요하다고 본다”고 말해 포

털 규제에 대해 유보적인 입장을 밝혔다(경향신문, 2013. 7. 25).

(3) 미래 제약에 대한 예상

2008년 인터넷 실명제의 실시로 업계 선두에 있던 국내 동영상 사업자들의 점유율이 곤두박질치고 해외 사업자인 유튜브의 점유율이 늘어났다. 인터넷 실명제 실시 전이던 2008년 말 점유율 42%로 업계 1위이던 판도라TV는 2013년 8월 말 기준 점유율이 4%로 급감했으며, 2위 다음TV와의 점유율은 34%에서 8%로 급감했다. 반면, 유튜브는 점유율이 2%에 불과했지만 인터넷 실명제 시행을 기점으로 15%, 2013년 8월 말 기준으로 74%로 압도적인 점유율 1위 사업자가 되었다. 이런 변화가 가능했던 이유는 국내 사업자들은 인터넷 실명제를 지켜야하는 반면 유튜브는 회원 가입 시 국적을 선택하는 방식으로 실명제 규제를 회피했기 때문이다(세계일보, 2013. 10. 8.). 위 사례처럼, 급변하는 인터넷 사업 환경에서의 포털 규제는 국내 사업자들에게 대한 역차별로 작용할 수 있다는 점이 제약이 될 수 있다.

3) 선택된 정책아이디어 목록

세 가지 정책아이디어가 선택되었는데 다음과 같다. 첫째, 현행법에서는 동종 또는 유사 상품 등을 제공하는 거래 시장을 규제대상으로 명시하고 있어서 서로 이질적인 서비스를 제공하는 포털 전체를 규제대상으로 포섭하기 어렵기 때문에, 포털이 제공하는 모든 서비스를 하나의 거래시장으로 간주하여 독과점 상태에 있는 포털을 시장지배적 사업자로 추정하는 것이다.⁷⁾ 둘째, 이용자들의 알 권리 보장을 위해 광고와 단순 검색결과를 구분하는 기술적 조치를 하는 것이다.⁸⁾ 셋째, 불법정보 외 정보검색결과와 변경, 삭제 등의 조작행위 금지, 정보검색서비스 제공자는 정보검색결과가 조작되지 않도록 기술적, 관리적 조치를 하는 것이다.⁹⁾

7) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안(김용태 의원 대표발의, 2013. 9. 5.) 의안원문

8) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안(이노근 의원 대표발의, 2013. 8. 26.) 의안원문

9) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안(한선교 의원 대표발의, 2013. 9. 6.) 의안원문

<표 4> 포털 규제정책 과정에서의 정책흐름

정책흐름	
항목	내용
구성원	새누리당 새누리당 경제민주화실천모임 새누리당 최경환 원내대표와 김기현 정책위의장, 윤상현 원내수석부대표 등 정책위 관계자 10여명 인터넷부동산업계 등의 인터넷 중소기업
선택 기준	기술 실현 가능성 포털 독점문제-가능 포털 광고구분문제-가능 포털 인기검색어문제-조작업체의 우회로 힘들
	가치 수용성 새누리당 - 포털 규제에 적극적 민주당 - '을 지키기'로 규제 필요입장이었지만 반대로 선회 미래부장관 - 유보적 입장
	미래 제약에 대한 예상 국내-해외 기업 간 역차별 가능성
선택된 아이디어 목록	1. 포털이 제공하는 모든 서비스를 하나의 거래시장으로 간주하여 독과점 상태에 있는 포털을 시장지배적 사업자로 추정 2. 광고와 단순 검색결과를 구분하는 기술적 조치를 하여야 함 3. 정보검색결과의 조작행위 금지, 조작되지 않도록 기술적, 관리적 조치를 하여야 함

3. 정치흐름

1) 국가적 분위기

2013년 초·중순만 해도 언론 보도의 대부분은 ‘대형 포털의 불공정거래’, ‘포털의 인터넷 골목 상권 장악’, ‘네이버의 문어발식 사업 확장’, ‘벤처기업 출신 네이버가 새로운 벤처기업 성장 막는다’ 등 포털에 대한 부정적인 의견이 대부분이었고 포털 규제가 필요하다는 분위기가 대세였었다. 하지만 지난 8월 19일 민주당 박범계 의원이 새누리당의 포털 규제는 권영세 주중대사의 ‘컨턴전시 플랜¹⁰⁾’의 연장으로 기존 보수 언론들이 온라인 뉴스에서는 힘을 쓰지 못하기 때문에 이를 바꾸기 위한 정치적 정략적 목적이 있다는 의혹을 제기하였다. 이를 시작으로 포털 규제의 이면에는 보수 언론으로 대표되는 뉴스 생산자인 올드 미디어와 네이버 등 포털로 대표되는 뉴스 제공자인 뉴 미디어 간의 갈등이 내제되어 있다는 주장이 나왔다. 그리고 세계적으로 높은 점유율을 가지고 있는 구글도 규제를 받고 있지 않다며 선 자율규제 후 외부규제 의견들이 나오기 시작했다. 이는 국내에서 규제 법안을 시행할 시 국경 없는 인터넷 시장의 특성상 해외 기업인 구글까지 규제하기는 쉽지 않아 해외기업을 상대로 선전하고 있는 국내 기업에 대한 역차별이 될 수도 있다는 우려의 목소리도 힘을 보탠 것으로 보인다.

10) 민주당 박범계 의원이 지난 8월 19일 국회 국정조사특위 2차 청문회에서 추가로 공개한 녹취록에 언급됨. 2012년 12월 10일 권영세 당시 새누리당 박근혜 대선 후보 종합상황실장(현 주중대사)이 비공개 오찬에서 언급함(경향신문, 2013. 8. 19.)

2) 조직화된 정치적 힘

소상공인연합회는 지난 8월 7일에 ‘제1차 소상공인 네이버 피해사례 보고회’를 개최했다. 이를 통해 인터넷 포털업계 1위인 네이버에 피해를 입었다는 소상공인들의 피해사례 11가지가 발표됐다. 발표회에서는 네이버가 온라인 광고시장 지배력을 앞세워 광고비용을 부풀린다는 등의 사례가 소개되었다. 또한 권순중 소상공인연합회 네이버 대책위원장은 2차 피해사례 보고회도 열 것이고 ‘네이버 규제법’에 소상공인 보호규정 반영을 추진하는 한편 계속해서 네이버 횡포 감시단을 운영하겠다고 했다(문화일보, 2013. 8. 7.). 이러한 이익집단의 압력은 포털 규제가 정책 의제화 되는데 추진력이 되었다.

3) 정부의 변화

18대 대선의 쟁점은 ‘경제민주화’라고 할 수 있다. 당선이 점쳐지는 후보로 박근혜 후보와 문재인 후보 가운데, 박근혜 후보는 대기업의 골목상권 진출 억제, 징벌적 손해배상제도 확대 등 제도적 정비를 통해 경제민주화를 완성하는 ‘공생경쟁’에 초점을 맞추는 반면, 문재인 후보는 ‘재벌개혁’에 초점을 맞추고 있었다. 박근혜 후보의 당선으로 경제민주화는 ‘공생경쟁’쪽에 초점이 맞춰지게 된다. 경제적 약자의 권익 보호를 위해 대기업의 경제력 남용에 해당하는 과도한 업종다변화로 인해 중소기업 사업 영역이 침해되는 사례를 방지할 필요(박근혜 대통령 대선 공약집, 2012: 148)가 있다는 것은 네이버의 사업영역 확장에도 적용될 수 있다는 점에서 박근혜 대통령의 당선은 포털 규제 추진의 토양이 되었다.

4) 합의

Kingdon(2011)은 정치흐름에서의 합의는 정책 참여자들의 교섭활동에 의해 발생한다고 하였다. 본 연구사례의 경우, 정책참여자인 새누리당의 적극적인 교섭활동이 확인되지 않았다.

<표 5> 포털 규제정책 과정에서의 정치흐름

정치흐름	
구성요소	내용
국가적 분위기	포털 규제에 찬성하는 의견이 대부분이었지만, 민주당이 새누리당의 포털 규제 반대로 의견 변화
조직화된 정치적 힘	2013. 8. 7. 소상공인연합회의 ‘제1차 소상공인 네이버 피해사례 보고회’에서 ‘네이버 규제법’ 추진 주장
정부의 변화	경제적 약자의 권익보호를 중시하는 ‘공생경쟁’의 경제민주화를 주장한 박근혜 대통령의 당선으로 인해 포털 규제 정책에 추진력 증가
합의	뚜렷한 교섭활동 나타나지 않음

4. 정책기업가

Kingdon(2011)에 의하면 사람뿐만 아니라 집단도 정책기업가가 될 수 있다. 본 사례에서는 한 개인만이 정책기업가로 보이는 것이 아니라 ‘새누리당’이라는 정당을 정책기업가로 볼 수 있다. 그들은 내부 연구기관인 여의도연구소를 통해 예전부터 포털 규제에 대한 전문적 지식을 축적해 왔다.¹¹⁾ 또한 당 차원에서 ‘인터넷 포털 시장 정상화를 위한 태스크포스(TF)를 발족하기도 하고 2013년 7월 23일 ‘공정과 상생의 인터넷 사업을 위한 현장 간담회’에는 최경환 원내대표와 김기현 정책위의장, 윤상현 원내수석부대표를 비롯한 당내 정책위 관계자 10여명이 자리하여(세계일보, 2013. 7. 23.) 포털 규제에 대한 의지를 나타내었다. 새누리당은 지난 2012년 19대 총선을 통해 총 의석수 300석 가운데 과반인 152석을 획득하였고, 18대 대선을 통해 대통령을 배출하여 다수 여당이 되어 포털 규제 추진을 위한 정치적 위치는 충분히 갖추어졌다. 또한 포털에 피해를 입은 온라인업계를 간담회로 이끌어 문제흐름과 정책흐름을 연결하려는 노력을 보였다. 정책의 창이 열린 후 새누리당 김용태 의원 등 12명¹²⁾은 2013년 9월 5일 ‘포털 독점규제’법안을 발의하였고, 새누리당 이노근 의원 등 12명¹³⁾은 2013년 8월 26일 ‘포털 광고구분규제’법안을 발의하였고, 새누리당 한선교 의원 등 11명¹⁴⁾은 2013년 9월 6일 ‘포털 인기검색어규제’법안을 발의하였다. 이를 통해 포털 규제 정책은 정부의제에서 결정의제로 변화였다.

<표 6> 포털 규제정책 과정에서의 정책기업가

정책기업가			
정책기업가	지지하는 대안	정치적 위치	전문적 지식
새누리당	포털 규제 정책대안 (‘포털 독점규제’, ‘포털 광고구분규제’, ‘포털 인기검색어규제’)	국회 다수 여당	내부 연구기관인 여의도 연구소를 통해 포털 규제에 대한 전문적 지식 축적

5. 정책의 창과 결정의제 수준으로의 발전

정책결정자로 하여금 관심을 불러온 문제흐름은 포털 독점 문제, 포털 인기검색어 문제, 포털 광고 구분문제 세 가지로 분류할 수 있다. 포털 독점 문제가 관심을 받게 된 과정은 다음과 같다. 과거 2008년 공정거래위원회가 네이버를 시장지배적 사업자로 규정하려고 했을 때는 실패하였다. 하지만 네이버의 높은 점유율과 그에 기반 한 사업 확장이 언론에 보도되고, 공정거래위원회가 다시 네이버 조사에 나서면서 주목을 받기 시작하였다. 또한 남양유업사태로 인한 ‘갑·을 논쟁’이 국가적 이슈가

11) 2007. 2. 12. 여의도연구소 주관 “바른 인터넷 문화 정책토론회, 진단! 대형포털업체 불공정 거래”, 2007. 3. 28 여의도연구소 주관 “바른 인터넷 문화를 위한 정책토론회, 포털의 언론기능과 신문법”, 2007. 4. 25. 여의도연구소 주최 “바른 인터넷 문화를 위한 포털의 역할”간담회 등
 12) 강석훈, 김영우, 김용태, 김재경, 김정훈, 박대동, 신동우, 안덕수, 유일호, 이재오, 주영순, 한기호 의원(전원 새누리당)
 13) 강은희, 박덕흠, 박창식, 성완중, 심학봉, 안홍준, 이노근, 이완영, 이이재, 이채익, 정문현, 주영순 의원(전원 새누리당)
 14) 권은희, 김을동, 남경필, 민병주, 박대출, 이상일, 이우현, 이재영, 조해진, 한선교, 홍문종 의원(전원 새누리당)

되면서, 네이버의 사업 확장으로 피해를 본 중소기업이 있기 때문에 네이버는 ‘갑’으로 보여 질 여지가 있었다.

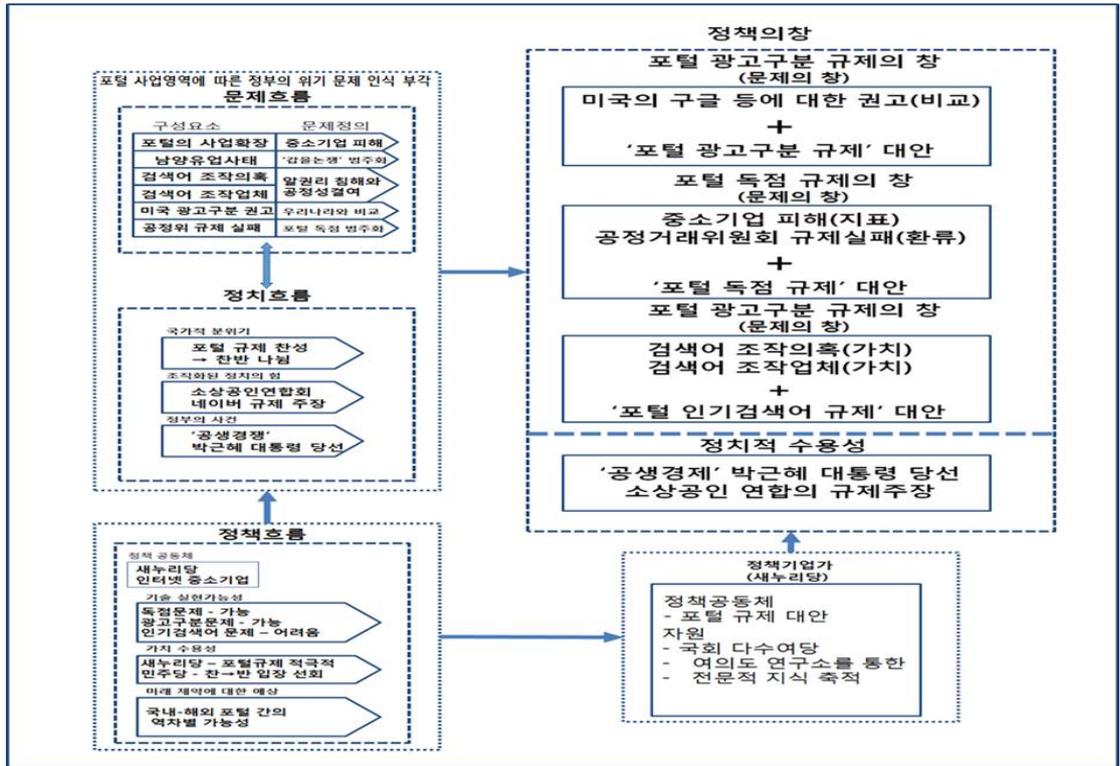
포털 인기검색어 문제는 네이버 인기 검색어에 대하여 2012년 18대 대선기간에 발생한 조작논란과 2013년 4월 MBC의 검색어 조작업체에 대한 방송에 의해 관심을 받게 되었다. 포털 광고구분 문제는, 2002년에 미국 연방거래위원회에서 구글 등에 대해 검색결과에서 광고를 구분할 수 있게 하라고 권고하였고 2013년에 잘 시행되지 않는다면 다시 권고하여 관심을 받게 되었다. 위의 문제흐름들은, 정책기업가인 새누리당이 간담회를 통해 네이버의 사업 확장을 통해 피해를 입은 사례들을 확인하는 한편 정책공동체를 구성하고, 논의 초중반에는 새누리당, 민주당 모두 포털 규제가 필요하다는 데 동의하는 입장이었기 때문에 정책흐름의 대안들과 결합될 수 있었다.

문제흐름과 정책흐름의 결합은 문제의 창이 열리게 하였다. 포털 규제는 새누리당이 배출한 박근혜 정부의 공약인 경제민주화의 공생경쟁에도 해당되고, 소상공인연합회가 네이버의 규제를 바라는 압력단체로 작용하였기 때문에 정치적 수용성도 충족되어 결정의제로 되는 기회가 더 높아질 수 있었다. 정책기업가인 새누리당 소속 김용태 의원은 2013년 9월 5일 ‘포털 독점규제’법안을, 이노근 의원은 2013년 8월 26일 ‘포털 광고구분규제’법안을, 한선교 의원은 2013년 9월 6일 ‘포털 인기검색어규제’법안을 각각 대표발의 하여 포털 규제를 정부의제에서 결정의제로 발전시켰다.

<표 7> 포털 규제정책 과정에서의 정책의 창

창의 열림(창의 유형)	정책의 창	
	흐름의 결합	결정의제
2002년 美 연방거래위원회의 구글 등에 대한 권고조치가 우리나라 상황과 비교되며 정책의 창이 열림(문제의 창)	정책기업가인 새누리당이 간담회를 통해 네이버의 사업 확장에 피해를 입은 사례를 확인하고 포털 규제 정책을 추진. 정치흐름으로서, 박근혜 정부의 경제민주화의 공생 경쟁 기초와 소상공인연합의 네이버 규제 주장이라는 압력단체의 활동에 정책의 창에서 논의되는 문제의 속성과 정책대안에 정치적 수용성이 맞물림.	이노근 의원(새누리당)이 대표발의로 ‘포털 광고구분규제’ 법안을 발의하여 결정의제로 발전 (2013. 8. 26.)
공정거래위원회의 네이버에 대한 시장지배적 사업자 규정 실패의 환류작용과 네이버의 사업 확장으로 피해를 본 중소기업의 규제주장이 정책의 창을 열게 함(문제의 창)		김용태 의원(새누리당)이 대표발의로 ‘포털 독점규제’ 법안을 발의하여 결정의제로 발전 (2013. 9. 5.)
2012년 18대 대선기간 검색어 조작 논란과 2013년 4월 검색어 조작업체 논란에 주목하며 정책의 창이 열림(문제의 창)		한선교 의원(새누리당)이 대표발의로 ‘포털 인기검색어규제’ 법안을 발의하여 결정의제로 발전 (2013. 9. 6.)

이상의 논의를 바탕으로 포털 규제 정책과정을 분석한 결과를 제시하면 다음과 같다(아래 <그림 7> 참조).



<그림 7> 분석결과: 다중흐름모형에 적용한 포털 규제 정책과정

V. 결론

본 연구는 포털 규제 정책과정을 다중흐름모형에 적용하여, 주요한 연구 명제를 확인할 수 있었다. 먼저, 포털 규제 정책과정의 문제흐름에서 지표로서 정책 참여자들은 네이버의 사업 확장으로 인한 인터넷 중소기업의 피해를 인식하였다. 남양유업 사태이후 '갑·을 논쟁', 검색어 조작의혹 사건 및 검색어 조작업체 등장, 美 연방거래위원회의 구글 등에 대한 권고조치는 초점사건으로서 포털의 문제를 부각시켰다. 끝으로 환류로써, 공정거래위원회의 네이버의 시장지배적사업자 규정 실패는 정책 참여자들로 하여금 포털이 독점적 성격을 가지는 문제를 인식하게 하였다. 위와 같은 요인들은 가치·비교·범주의 기준으로 문제정의 되었다. 첫째, 포털의 사업 확장이 인터넷 중소기업에 피해를 주는 문제로 가치 판단되었으며, 검색어의 조작 가능성과 외부 조작은 국민들의 알권리 침해와 공정성의 측면에서 해결되어야할 문제로 판단되었다. 둘째, 미국 연방거래위원회의 구글 등에 대한 권고조치는 우리나라와의 비교를 통해 광고의 구분이 필요하다는 문제를 이끌어왔다. 마지막으로, '갑·을 논쟁'과 공정거래위원회의 네이버에 대한 시장지배적 사업자 규정실패는 포털 문제를 새로운 범주에서 인식하는 요인으로 작용하였다.

또한, 포털 규제 정책과정에서 정책흐름의 연구명제를 확인할 수 있었다. 정책 공동체의 구성원은 새누리당 소속 국회의원들과 인터넷부동산업계 등의 인터넷 중소기업 이익집단으로 나타났으며, 이들의 정책 대안 선택기준은 기술 실현가능성, 가치수용성, 미래제약에 대한 예상에 맞춰졌다. 정책 공동체에서 선택된 아이디어 목록은 포털을 시장지배적 사업자로 추정하는 대안, 광고와 단순 검색결과를 구분하는 기술적 조치를 하는 대안, 정보검색결과와 조작행위 금지, 조작이 불가능하도록 기술적, 관리적 조치를 하는 대안으로 나타났다.

포털 규제 정책과정에서 정치흐름으로서, 국가적 분위기, 조직화된 정치적 힘, 정부의 변화를 발견할 수 있었다. 포털 규제에 찬성하는 여론이 민주당의 포털 규제 반대로 인해 국가적 분위기가 전환되었다. 반면 소상공인연합회의 네이버 규제법 추진 주장은 포털 규제에 대한 정책 대안이 추진될 수 있는 힘을 제공하였다. ‘공생경제’의 경제 민주화를 주장한 박근혜 대통령의 당선은 포털 규제 정책에 추진력을 증가시켰다. 포털 규제 정책과정에서 정책기업가는 새누리당으로서 포털 규제 정책대안을 지지하며, 다수당인 자신들의 정치적 자원과 내부 연구기관에서 축적된 전문지식으로 정책 대안이 결정의제로 발전할 수 있는 주요한 역할을 하였다.

본 사례의 경우 세 개의 정책의 창이 열렸음을 확인할 수 있었다. 첫째, 공정거래위원회의 실패와 네이버의 사업 확장으로 인한 중소기업의 피해로 인식된 문제는 ‘포털 독점규제’의 정책의 창을 열었다. 둘째, 18대 대선기간 검색어 조작논란과 검색어 조작업체 논란에 주목하며 ‘포털 광고구분규제’의 정책의 창이 열렸다. 셋째, 미국 연방거래위원회의 구글 등에 대한 권고조치가 우리나라 상황과 비교되며 ‘포털 광고구분규제’법안의 정책의 창이 열렸다. 열린 3개의 창은 모두 Kingdon(2011)이 제시하였던 문제흐름에 의해 열리는 ‘문제의 창’으로 확인되었으며, 정책의 창이 열렸던 동안 정책기업가인 새누리당의 포털 규제 정책 추진과 박근혜 정부의 ‘공생경제’ 기조는 3가지 대안의 정치적 수용성을 높이며 결정의제로 발전시키는데 성공시키는 원동력이 되었다.

본 연구에서 나타난 특이점은 먼저, 정치흐름에서 국가적 분위기가 정책 대안이 결정의제로 발전하는데 불리하게 바뀌었음에도 불구하고, 정부의 사건과 조직화된 정치적 힘에 의해 정책 대안을 결정의제로 발전시키는데 성공시키는 것을 확인하였다는 점이 있었다. 또한 열린 정책의 창 유형이 모두 문제흐름에 의해 열리는 문제의 창이었으며, 대안의 정치적 수용성이 잘 맞물려 모두 결정의제로 발전하였다는 점이 있었다.

본 연구가 제시하는 정책적 제언은 Kingdon(2011)이 지적하였듯 정책 대안의 과부화는 이의 추진에 있어 제약으로 작용할 수 있는 점을 고려할 때, 본 연구의 사례에서 다루었던 포털 규제에 대한 3가지 대안들은 모두 다른 성격을 띠고 있다 볼 수 있으므로, 동일한 정책영역의 과부화 된 대안 제시는 향후 포털 규제 정책이 산출되는데 있어 장애요소로 작용할 수 있다는 것이다.

본 연구는 연구명제로 제시하였던 정치의 창의 열림을 확인할 수 없었다는 점과 연구의 시간적 범위의 한계로 포털 규제 정책이 산출되는 과정을 모두 다루지 못하였다는 연구한계를 지닌다. 향후 후속연구로서, 정치의 창이 열리는 경우 정책과정 분석에 대한 연구와 포털 규제 정책이 산출되는 과정

을 다루는 연구가 필요할 것이다.

참고문헌

- 김선광. 2007. 포털사업자의 시장지배적지위에 관한 법적 고찰. 법학논총. 24(2): 609-629.
- 김인자, 박형준. 2011. 과학기술 규제 정책의 형성과 변동 과정 분석: 「생명윤리 및 안전에 관한 법률」을 중심으로. 한국정책학회보. 20(1): 111-149.
- 김지수, 김민곤, 이정철, 허만형. 2012. 아동 성범죄자에 대한 위치추적 전자장치 부착제도의 형성과정 분석: Kingdon의 다중흐름모형(multiple streams model)을 중심으로. 한국정책학회보. 21(1): 251-279.
- 김지원. 2009. 4대 사회보험 통합 정책형성과정 분석: ‘수정된 정책흐름모형’ 적용과 정책적 시사점. 한국정책학회보. 18(2): 157-188.
- 김주경, 현재은. 2014. Kingdon의 다중흐름모형을 적용한 영유아 무상보육정책 분석: 누구를 위한 무상보육인가?. 한국정책학회보. 23(4): 527-563.
- 김보엽. 2008. 한국 사학정책의 변동 요인 및 과정 분석: 국민의 정부 및 참여정부의 사립학교법 개정 사례를 중심으로. 교육행정학연구. 26(3): 1-23.
- 김용태 외. 2013. 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 일부개정법률안 의안원문.
- 최성구, 박용성. 2014. 세종시 정책변동 과정에 관한 연구: 정책옹호연합모형과 다중흐름모형의 결합모형을 중심으로. 한국정책학회보. 23(4): 371-412.
- 박종구, 김양진. 2012. 온라인 게임 규제의 이중적 정책형성과정에 관한 연구. 정책분석평가학회보. 22(4): 237-260.
- 배용수, 주선미. 2004. 민영화정책의 결정과정 분석: Zahariadis모형의 KT 적용을 중심으로. 한국정책학회보. 13(1): 1-20.
- 송경재. 2008. 포털 뉴스서비스 규제에 관한 일 고찰: 표현의 자유와 규제 담론을 중심으로. 사회과학연구. 34(3): 151-173.
- 송경재. 2012. 이명박 정부의 인터넷 정책 평가. 사이버사회문화. 3(2): 55-78.
- 오수길, 박동진. 2005. 정책혁신가의 등장? 두 행정가의 혁신정책 다리 잇기: 선택적복지제도의 형성을 중심으로. 한국정책분석평가학회보. 2005: 129-140.
- 유은주. 2008. 노인장기요양보험의 정책과정에 관한 연구: Kingdon의 정책흐름모형을 적용하여. 한국정책과학학회 동계학술대회 발표논문집. 2008: 165-185.
- 유훈. 2001. 정책변동과 정책활동가. 행정논총. 39(1): 23-42.
- 유홍림, 양승일. 2009. 정책흐름모형(PSF)을 활용한 정책변동 분석: 새만금간척사업을 중심으로. 한국정책학회보. 18(2): 189-218.

- 이노근 외. 2013. 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 의안원문.
- 이동규. 2011. Birkland의 재난 사건관련 정책변동(EPC) 이론과 모형 검토: 기존의 정책과정 이론과 모형과의 비교. 한국위기관리논집. 8(2): 1-27.
- 이동규, 박형준, 양고운. 2011. 초점사건 중심 정책변동 모형의 탐색: 한국의 아동 성폭력 사건 이후 정책변동을 중심으로. 한국정책학회보. 20(3): 108-131.
- 이동규, 우창빈. 2013. 재난사건 이후의 정책변동 모형의 시론적 연구: 정책변동 모형의 재설계를 중심으로. 한국치안행정논집. 9(4): 144-165.
- 이동규, 양고운. 2013. 다중흐름모형을 적용한 정책과정 연구: 소말리아 피랍행위에 대한 정부의 대응 변화를 중심으로. 한국위기관리논집. 9(9): 121-144.
- 이동규, 염동근, 이준호, 김경록. 2014. 다중흐름모형에서 정책기업가의 역할 시론적 연구: 공무원 범죄에 관한 몰수 특례법(전두환 추정금 사례 1997~2013)의 개정 논의를 중심으로. 한국위기관리논집. 10(11): 143-175.
- 이순남. 2004. Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 정책변동 연구: 국군사관학교 사례를 중심으로. 한국공공관리학보. 18(2): 261-283.
- 이진만, 전영상. 2009. Kingdon의 정책의 창(Policy Window)모형을 적용한 한국콘텐츠진흥원 설립과정. 정책분석평가학회보. 19(2): 283-305.
- 이화진, 조영신, 현경보. 2005. 주파수 정책 전환의 원인과 과정: 미국의 경매제 도입 사례를 중심으로. 한국방송학보. 19(4): 486-522.
- 성욱준. 2013. 개인정보보호법 입법 과정에 관한 연구: 정책흐름모형을 중심으로. 한국정책학회보. 22(2): 151-179.
- 장승진. 2013. 경제민주화와 제18대 대선. 한국정당학회. 12(1): 87-112.
- 진상현, 박진희. 2012. 한국과 독일의 원자력정책에 대한 비교연구: 정책흐름모형을 중심으로. 한국정책학회보. 21(3): 265-289.
- 최성락, 박민정. 2012. Kingdon 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구. 한국정책연구. 12(1): 119-137.
- 허만형, 정주원. 2012. 다중흐름이론 관점에서 본 “국회선진화법” 개정과정 분석. 한국행정연구. 21(3): 37-70.
- Bakenova Saule. 2008. Interpreting the Emergence of Water Export Policy in Canada. *Politics & Policy*. 36(4): 676-719.
- Kingdon, John W. 1993. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd ed. New York: Harper Collins.
- Kingdon, John W. 2011. *Agendas, Alternatives, and Public Policies Updated* 2nd ed. PEARSON.
- Rapaport, Orit, David Levi-Faur, and Dan Miodownik. 2009. The Puzzle of the Diffusion of

- Central-Bank Independence Reforms: Insights from an Agent-Based Simulation, *Policy Studies Journal*, 37(4): 695-716.
- Solecki, William D. and Sarah Michaels. 1994. Looking Through the Postdisaster Policy Window. *Environmental Management*. 18(4): 587-595.
- Zahariadis, Nikolaos. 2007. *The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In Theories of the Policy Process*. ed. Paul Sabatier. Boulder, CO: Westview Press: 65-92.
- Zahariadis, Nikolaos. 2003. *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Manipulation in Democratic Societies*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Zahariadis, Nikolaos and Christopher S. Allen. 1995. Ideas, Networks, and Policy Streams: Privatization in Britain and Germany. *Review of Policy Research*. 14(issue1-2): 71-98.

<정책자료집>

- 공정거래위원회. 2009. 2009 공정거래백서.
- 국회의원 박지원·노웅래·최민희 주최. 2013. '포털규제' 논의의 올바른 발전 방향 모색 자료집.
- 박근혜대선후보공약집. 2012. 경제민주화. 147-152.
- 새누리당 주최. 2013. 공정과 상생의 인터넷 사업을 위한 현장 간담회 자료집.
- 여의도연구소. 2007. 바른 인터넷 문화 정책토론회 '진단! 대형포털업체 불공정 거래' 자료집.
- 여의도연구소. 2007. 2007 바른 인터넷 문화 정책토론회 '포털의 언론기능과 신문법' 자료집.
- 한선교 외. 2013. 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 의안원문.
- 네이버 뉴스 검색(www.naver.com).
- 포털 점유율 데이터(www.internettrend.co.kr).

이동규: 성균관대학교에서 “초점사건 이후 정책변동 연구: 한국의 대형 재난 사례를 중심으로”라는 주제로 행정학 박사학위를 취득하였으며(2010.8), 국회 예산정책처 경제예산과 예산분석관을 거쳐, 현재 동아대학교 석당인재학부 공공정책학과 학부장으로 재직 중이다. 주요 연구 및 관심분야는 정책학 이론 및 방법론, 재난관리 등이다. 최근에 발표한 논문으로는 “정책학적 관점에서 재난개념 및 유형 접근 검토: 초점사건 이후 정책영역 간의 여파 및 정책결정자간의 충격 구분을 중심으로”(2013), “초점사건 이후 정책과정 모형 연구: 정책실패 이후 정부 입법 변화 과정 연구 가능성을 중심으로”(2013) 등이 있다. 2010년 제8회 행정학 학술논문대회 최우수상, 2011년 한국행정학회에서 제18회 학위논문부문 학술상을 수상하였다(schema209@naver.com).

김대영: 동아대학교 일반대학원 기업정책학과에 재학 중이다. 주요 관심분야는 입법과정, 재난관리 등이다.

김영형: 충남대학교 법학전문대학원에 재학 중이다. 주요 관심분야는 콘텐츠 정책, 입법지원 등이다.