

규제연구 제20권 제2호 2011년 12월

규제정책의 설계와 사회적 형성이론*

-제한적 본인확인제 규제형성 사례를 중심으로-

김동현**, 박형준***, 이용모****

인터넷 공간에서의 정보의 급격한 확산과 이에 따른 사회적 파급력에 따라, 최근 각종 사회적 문제가 발생함에 따라 인터넷 상의 규제를 설계하고 있다. 규제의 형성 원인에 대하여 본 연구에서는 초창기 규제의 대상이 아니었던 네티즌이라고 불리는 인터넷 공간에서 사용자들이 어떠한 사회적 형성의 변화에 따라서 규제의 형성과정을 살펴보았다. 정부의 인터넷 사용자들이 부정적으로 인식됨에 따라서 그 대상집단의 선별을 위해 본인확인제(인터넷 실명제)를 도입하고자 하였다. 하지만 인터넷 이용자들이 대한 시민사회에 대한 인식과 정부의 인식 차에 따라서 규제는 제한적 본인확인제로 설계되어 시행되었다. 본 연구는 규제정책의 설계는 합리적인 의사결정 과정보다는 실제적으로 대상집단들의 사회적 인식의 변화에 따라 규제해야 할 대상자 또는 보호해야 하는 대상자로 인식함에 따라 규제의 설계 양식이 변화한다는 것을 확인하였다.

핵심용어: 사회적 형성주의, 인터넷 실명제(제한적 본인확인제), 규제정책설계, 규제대상집단 신뢰

* 본 논문은 2010년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2010-328-B00062)

** 제1저자: 성균관대 국정관리대학원, 서울시 종로구 명륜동 3가 53(saider21@gmail.com)

*** 교신저자: 성균관대 행정학과, 서울시 종로구 명륜동 3가 53(hjpark72@skku.edu)

**** 건국대 행정학과, 서울특별시 광진구 아차산로 263(ymlee@konkuk.ac.kr)

접수일: 12/6, 게재확정일: 12/14

I. 서 론

인터넷 공간에 대해 규제의 대상인지, 축진의 대상인지의 인식에 따라 정부의 정책이 결정되고 이에 따라 세부적인 정책수단의 선택과 정책대상 집단들이 결정되는 정책설계가 이루어진다. 기존의 공익이론과 사익이론에 의한 규제형성과 변화에 관한 이론들은 단지 시장의 실패나, 아니면 규제자와 피규제자 간의 지대추구와 이에 따른 정치시장에서 거래와 포획에 의한 요인으로만 규제정책의 형성과 변화를 설명하려 하였다(Ogus, 2004). 하지만 실제적으로 이러한 정치경제학적인 논의가 아닌 실제 각 집단들에 대한 사회적 인식이 어떻게 형성되느냐에 따라서 이들이 규제받아야 하는 집단인지, 아니면 각종 지원을 받아야 하는 집단인지로 구분되고, 이에 따라서 관련 정책들이 설계된다. 즉 사회적 문제가 발생할 때도 결국 관련되는 집단들의 사회적 인식이 어떻게 형성되느냐에 따라서 규제의 대상집단이 다르게 선정되고, 이에 따른 규제의 내용도 달라질 것이다. 이는 Wilson(1980)의 규제정치이론에서 말하는 비용지불자와 편익수혜자 간의 게임과는 다른 것이다. 사회전체 구성원과 정책결정 집단에서 사회문제를 어떻게 인식하고, 관련 집단을 어떻게 인식하느냐에 따라 규제의 생성과 내용이 달라질 것이라는 것이다. 최근 사이버공간, 즉 인터넷으로 대표되는 공간에서의 규제에 대한 논의가 활발하다. 이는 기존의 경제적 규제와 사회적 규제의 구분에 의해서 설명되기 어려운 분야이다.¹⁾ 따라서 본 연구는 사회적 형성이론을 통해서 대상집단의 사회적 인식과 정치적 영향력의 따라 어떻게 규제대상이 정해지고 규제형성되고 설계되는지에 대해 살펴보고자 한다.

1) IPTV 규제와 Cable TV, Broad Band, Mobile 분야의 규제에서 이 정보통신 기술에 대한 인식에 따라서 다양한 형태의 규제가 혼합되어 발생한다. 예를 들어 최근의 App 시장에 게임시장을 규제하는 것은 경제적 규제인 진입규제와 청소년 보호규제가 혼합된 형태이다.

한국의 경우 인터넷 초창기경우 네티즌 활성화를 정책들이 형성되어 실행되었다. 하지만 더불어 정보화의 이면에서 나타나는 역기능들은 가상공간(cyber-space)의 존립을 위태롭게 하고 있다. 예를 들어 연예인들이 악성 댓글로 인해 자살을 하거나 우울증에 빠지는 등의 사건이 발생하거나, 개인의 신상에 관련된 정보를 유출하는 등의 문제 등과 같이 인터넷을 통한 무분별한 상호비방, 욕설, 명예훼손 등은 심각한 사회문제를 야기하면서 정부의 적절한 정책적 대응을 요구하기에 이르렀다. 이후 2007년에는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 정통망법)」의 개정을 통해 게시판 사용에 있어 실명제의 도입이 규정되었다. 최근에는 국내에서 SNS에 대한 규제와 관련한 논쟁²⁾으로 전개되고 있다. 이러한 인터넷에 기반을 둔 소통은 활용주체와 방안에 따라 다른 사회적 결과를 초래할 수 있지만, 보다 중요한 것은 인터넷 기반의 소통이 가지는 특성에 대한 고려가 요구된다고 볼 수 있다. 이러한 사회적 현실 속에서 문제해결을 위해 등장한 것이 규제로서 본인확인제(인터넷 실명제)의 도입이었다. 여전히 논쟁이 지속되고 있으나 인터넷상의 표현의 자유를 둘러싼 찬반논란의 문제는 여전히 확대 추세를 보이고 있다. 최근에는 세계 최대 인터넷기업인 구글(Google)이 운영하는 유튜브가 본인확인제의 수용을 거부하는 등 본인확인제의 시행을 둘러싼 논쟁은 여전히 현재 진행형이라고 할 수 있다(조선일보, 2009. 4. 29.). 본인확인제는 그동안 일부 선진국에서 논의되어 왔지만 실제 정책으로 채택된 경우는 우리나라가 최초이다. 이는 우리 정부관계자들이 인터넷의 역기능이 심각한 수준이라고 인식하고 있는 것이다. 정책의 형성과 설계사회집단들에 대해서 규제대상자들을 특히 인터넷 이용률이 높아짐에 따라 인터넷과 그 이용자에 대한 정책결정자의 인식, 달리 표현하면 사회적 형성(social construction)이 크게 변화되어 가고 있는 점이 인터넷을 둘러싼 여러 가지 규제정책의 논의와 채택에 핵심적인 요인으로 분석하는 것이 가능하다는 것이다.

사회적 형성주의에 대한 분석은 과거 과학적 합리주의에 근거한 정책의 도구적 역할을 강조하는 기술적 합리성을 중요시 하는 연구형태에서 특정한 형태의 정책이 설계되고 그 결과는 무엇인가와 같은 공공정책의 본질에 대한 설명을 제공하는 것에서 의미를 찾을 수 있

2) 「전기통신사업자법」의 개정안 발의와 관련하여 휴대폰에서 SNS 서비스를 규제한다는 내용이 언론에 보도되면서 인터넷상에서 논쟁을 심화시켰다. 최근에는 방송통신심의위원회(이하 방심위)가 2011년 12월에 ‘뉴미디어 정보심의팀’을 신설하여, 트위터(twitter)나 페이스북(facebook)과 같은 SNS의 음란과 마약 등과 같은 유해성 감시와 스마트폰의 불법 어플리케이션(application)의 심의를 전담하도록 하였다. 야권과 시민단체는 강하게 반발하며 심의팀의 즉각적 폐지를 일제히 주장했다(조선일보, 2011. 12. 3.).

다. 즉 정책의 맥락으로서의 사회문화적인 요인의 강조와 정책설계의 원인과 결과를 설명하여(Schneider, Ingram & DeLeon, 2007), 사회적 형성의 중요성에 대한 통찰력을 제공할 것이라 기대된다. 따라서 본 연구의 목적은 Schneider와 Ingram이 제시하고 있는 대상집단의 사회적 형성의 이론적 틀을 본인확인제 규제의 형성에 어떻게 영향을 미쳤는지 살펴보고자 한다. 즉 본인확인제에 대한 전개과정을 단계별로 구분하여 제안된 사회적 맥락, 본인확인제의 대상 집단과 그 사회적 형성과 변화가 어떻게 이루어졌는지 살펴보고자 한다.

II. 규제와 사회적 형성이론

1. 사회적 형성이론의 규제정책에의 적용

정책은 미래의 바람직한 상태를 실현하기 위해 정책목표를 설정하고, 이를 달성하기 위해 과학적 정책수단을 활용하게 된다(권기현, 2008). 따라서 정책의 내용은 사회적으로 발생한 문제를 해결하는 등의 공익달성을 목표로 하며, 대상집단에 대한 편익과 비용부담에 있어 객관성과 공정성이 확보될 수 있도록 설계될 필요가 있다.

하지만 정책설계에서 정치적 환경의 중요성은 비용과 편익의 분배측면에서 정책내용에 따라 이익을 다투는 사이의 관계에서 정치상황을 계속적으로 형성하게 되기 때문이다(Gusfield, 1981; Weiss, 1989). 즉 현실상의 정책은 사회적 가치를 권위적으로 배분하게 되며, 특정집단에 대한 이익반영이라는 측면에서 정치적 행위이기 때문에 정책결정주체가 지니고 있는 중심적인 가치판단의 문제라고 할 수 있다(이영범·허찬행·홍근석, 2008: 2).

특히 정부규제는 본질적으로 국민의 기본적이고 근원적인 권리에 대한 사회적 배분 과정이며(Morrison & Noll, 1980: 7), 사회구성원 사이에 존재하던 권리관계를 변화시킨다(최병선, 2010: 25). 즉 권리인정, 기득권 상실, 그리고 새로운 이익의 발생 등과 같은 집단 간 권리관계가 변화하게 되는 정치적 상황에서 사회문제의 인식과 개선을 시도하게 된다는 것이다. 즉 정부가 강제력을 통해 ‘바람직한 경제사회 질서를 구현(최병선, 2010)’하고자 하는 것은 경제사회적 목적과 가치의 실현이라는 목적의 고려와, 누구의 권리가 새롭게 설정되거나 침해되고, 새로운 의무가 부과되거나 해제되는지를 분석하기 위한 권리와 이익배분의 관점에서

접근할 필요가 있다. 이러한 관점에서 정부규제를 분석함에 있어 비용편익적 이해관계에서 정책 대상집단의 권리관계의 변화를 분석하는 것이 중요할 것이다.

규제를 비롯한 정부정책에 대한 분석 및 평가에 대한 관점은 앞서 논의한 바와 같이 도구적 합리성에 기반을 둔 과학적 합리주의의 관점에서 정책집행에 따라 특정 집단이 이익을 얻거나 손해를 입는 등 정책과정으로 인해 발생하는 효과를 분석하기 위해 노력하였다. 보다 구체적으로 1970년대의 도구적 합리성에 기반을 둔 과학적 합리주의에 기초한 접근법이 사회현상을 관찰 가능한 객관적 현상으로 바라보는 입장에서 가지는 한계를 극복하기 위한 대안으로 제시된 사회적 형성주의를 통해 접근할 필요가 제시된다. 즉 규제로 인해 발생하는 이익을 얻고 뺏기는 등의 관계는 사람중심의 권리관계의 변화, 그리고 사회현상에 대하여 상호주관적으로 형성된 사회구조나 제도 간의 상호작용에 초점을 맞출 필요가 있기 때문이다.

1970년대까지 사회현상을 설명하는 지배적 패러다임인 기능주의에 대한 반발로서 사회적 형성주의는 사회과학은 다양한 경험적 지식뿐만 아니라 사회적으로 형성된 것으로서의 실재를 다루어야 한다고 설명한다. 사회문제나 사회이슈는 사회적으로 사람들 간의 관계 속에서 형성되는 사회적 구조(social construct)이며, 사회문제나 사회이슈는 사건과 상황 자체보다는 사람들이 그 사건과 상황에 부여하는 의미로부터 발생한다고 보는 것이다. 즉 의미를 어떻게 해석할 것인가에 따라서 특정 문제에 대한 정의와 인식이 항상 어디서나 동일한 것은 아니며(김병진, 1995: 71), 문제에 대한 정의는 시간과 장소에 따라 다를 수 있기 때문에 하나의 이슈나 사회문제에 대한 복수의 정의가 가능한 것이다(김명환, 2005: 471).

Kuhn(1970)은 과학적 혁명 이론에서, 사회적 형성주의 학자들은 사회문제는 가치에 바탕을 둔 ‘정치적 행위’이기 때문에 가치중립적이거나 객관적 현상이 아니라, 사회현상을 ‘개선되어야 할 행동을 요구하는 사회문제’로 정의하게 되는 주관적인 해석의 과정을 거친다고 한다. 사회적 형성주의는 Berger & Luckmann(1966)가 지배적인 패러다임인 ‘기능주의’에 대한 반발로서 주장하기 시작하기 시작하면서 구체적으로 인간의 모든 지식이 사회에서 만들어지고, 전달되며, 유지된다는 것이다. 따라서 사회과학은 다양한 경험적 지식뿐만 아니라 사회적으로 형성된 것으로서의 실재를 다루어야 하기 때문에 사회과학은 실제의 사회적 형성에 대한 분석에 관심을 가져야 한다는 것이다(김명환, 2005: 33-34).

정리하건대, 정책연구에 대한 합리적, 분석적(실증주의적) 접근법과는 달리 해석적 접근법

은 다양한 참여자들(이해관계자들)이 정책과정에 가지고 오는 의미들, 정책을 정당화하기 위하여 사용된 논조들, 정책의 숨겨진 가정들 또는 시사점들에 대한 연구에 초점을 맞출 수 있게 된다. 이러한 사회적 형성주의에 대한 분석은 하나의 이슈나 사회문제에 대하여 다양한 이해관계를 가지게 되는 규제정책에 대한 분석을 시도하는 데 의미가 있을 것이다.

2. 사회적 형성이론과 정책설계

현실정책이 합리성에 따라 객관적이고 공정한 집행, 그리고 편익제공에 있어 집단 간 형평성이 매사 고려되는 것은 아니다. 어떤 집단에는 종종 정책적으로 혜택이 부여되고, 또 다른 집단에는 항상 혜택보다는 부담이 많이 부여됨으로써 집단 간의 혜택 불균형이 발생하는 불공정한 모습이 나타난다.

이러한 균질하지 못한 정책을 설명하기 위해 1980년대부터 정책이론가들은 공공정책의 설계, 선택, 집행 및 평가과정에 영향을 미치는 다양한 변수들을 설명하기 위하여 정책설계 과정(policy design approach)에 주목하기 시작하였다. 이후 Schneider & Ingram(1990, 1993a, 1993b)과 Ingram & Schneider(1991, 1995)은 ‘대상집단의 사회적 형성주의(social construction of target population)’ 개념을 소개하면서, 정책 입안자들은 정책의 대상집단을 긍정적 또는 부정적 측면에서 사회적으로 형성하고, 이러한 형성의 반영과 지속을 위해 혜택 또는 제재를 한다고 설명한다. 즉 사회에 긍정적 영향을 주기 위한 공공정책이 사회문제를 해결하지 못하거나, 민주주의를 지지하지 못하고, 또한 시민사회에 불평등을 양산하는지 등과 같은 본래의 목적을 달성하지 못하는지에 대한 설명을 시도하였다. 민주주의 정치에서 지속되어 온 딜레마의 설명과 정책설계를 통해 특정대상에 대한 제재와 혜택 여부, 정책의 유지와 확대 등을 권력과 사회적 형성의 생산물인 정책설계가 어떻게 제도, 권력관계, 그리고 대상집단의 사회적 형성을 변화시키는지 설명하고자 하였다. Schneider, Ingram & DeLeon(2007)은 사회적 형성을 포함한 대상집단의 성격 규정, 정책의 정치적 속성들(수혜 또는 부담), 정책논리, 정책이 대상집단에 적합한 행동을 취하도록 동기부여를 하기 위한 도구들, 정책을 정당화하거나 설명하기 위한 논리적 근거들 및 정책 속에 내포된 메시지들 등 정책설계에 담겨 있는 요소들을 제시하였다.

(1) 사회적 맥락

사회적 맥락(social context)은 사회현상은 특정한 맥락 속에 내재되어 있으며, 맥락 속에서 의미가 부여되기 때문에 중요하다. 즉 사회현상에 맥락적 특성과 설계가능성과의 상호작용을 통해 정책설계가 이루어지기 때문에(김명환, 2005: 43), 정책이 설계된 목적과 대상집단에 대한 이해, 그리고 정책이 형성된 특정 형태를 이해하기 위해서는 사회적 맥락에 대한 이해가 중요하다. 사회적 맥락은 사람들이 살고 있는 방식에 대하여 의미와 해석을 부여하는 사람들이 유지하고 있는 “신념, 인식, 이미지와 틀에 박힌 사고의 집합체(Schneider & Ingram, 1997: 73)”이며, 정책설계는 때로는 장기간에 걸쳐 이러한 사회적 맥락에 영향을 받으며 그 속에서 나타나는 경우가 많다. 사회적 형성주의는 개인이 가지는 정체성, 관념, 신념, 인식 등과 또는 개인과 객관적으로 존재하거나 상호주관적으로 형성된 사회구조나 제도 간의 상호작용 등에 초점을 맞추고 있다. 즉 논리실증주의적 인과론의 한계를 넘어서 상호구성적 관계를 강조하고 있다(김선혁, 2004: 269-270). 경험적으로 입증된 현상의 규칙성과 인과성을 분석함으로써 객관적 실체를 찾는 것 보다 실제에 대한 의미를 해석하는 것에 더 집중한다. 객관적이기보다 주관적으로 사회현상을 연구하며, 사회현상에 대한 인식 여부에 따라 실제가 달라질 수 있다는 입장에서 사회에서 발생하는 것에 대한 이해와 이해에 바탕을 둔 지식을 형성하는 데 있어서 사회적 맥락(social context)이 중요함을 설명한다. 사회적 형성주의의 관점에서 개인들은 사회를 발견하는 것이 아니라 공동으로 만들어 내며, 사회에 대한 개인들의 형성은 무작위적이거나 자의적일 수 없으며, 자체적으로 기존의 사회제도나 신념으로부터 나타날 수 있다고 설명할 수 있다(Scott, 2001). 김명환(2005: 36)은 정책분석 과정에서 맥락의 중요성을 설명하면서, 정책에서의 효과성과 능률성은 정책 정당화를 위한 근거의 합리성을 확보하기 위한 근거일 뿐이기 때문에 맥락에 따라 다르게 적용될 수 있다고 설명하고 있다.

(2) 대상집단의 분류와 사회적 형성

Ingram, Schneider & deLeon(2007)은 정책결정의 공식적 권한이 있는 국회의원이나 정부 관료가 가지는 정책 대상집단에 대한 인식이 정책내용을 결정짓는 중요한 요소라고 설명하고 있다. 즉 정책변화 과정에서 정책결정자는 정책에 의해 영향을 받게 되는 대상집단을 확인하고, 대상집단에 대한 인식에 근거하여 특정집단에게는 편익을 제공하고, 다른 집단에는

비용을 부담하게 하는 내용의 정책결정을 하게 된다. 정책은 이러한 사람들의 행동의 변화를 유도하기 위해 혜택과 부담을 부과하게 되며, 대상집단은 이러한 정책설계의 다양한 요소들을 통해서 혜택과 부담을 받도록 택해진 개인들의 집합으로 정의될 수 있다. 이것은 누가, 무슨 이유로, 무엇을, 어떻게 할 것인가를 구체화하는 정책설계과정에서 선택되기 때문에(Ingram & Schneider, 1991: 338-339) 이익집단과는 다르다. 또한 대상집단은 정책에 의해 구성되므로 기존 사회집단들과 일치하거나, 그렇지 않을 수 있다(Schneider & Ingram, 1993a). 정책에 의해서 구성된 대상집단은 정책설계에 의해 정부의 행동에 대한 메시지를 전달받게 되고, 대상집단은 정책에 대한 반응과 참여행태를 나타내게 된다(Schneider, Ingram & DeLeon, 2007).

이러한 대상집단에 대한 성격 규정과 선택은 정치권력의 행사를 내포하고 있기에 다분히 정치적이며, 정책대상과 관련된 자격요건을 정하는 것은 가치선택의 문제이기 때문에 규범

〈표 1〉 대상집단의 분류와 성질

구 분		사회적 인식	
		긍정적(positive)	부정적(negative)
정치적 권력	강	수혜집단(Advantaged)	주장집단(Contenders)
		혜택) 다수 부과되는 경향	혜택) 부정적 사회인식으로 비밀적으로 혜택 부여
		부담) 자발적, 관례적으로 부과	부담) 상징적 부담(부담에 대한 통제능력 보유)
		선출직 공무원) 혜택정책 공급 예) 과학자, 퇴역군인, 노인층 등	예) 부자, 노동조합, 소수민족 등
	약	의존집단(Dependents)	이탈집단(Deviants)
		혜택) 낮은 혜택과 대리인에 의해 전달, 수단적 정의	혜택) 거의 전무
		부담) 다수 부과되는 경향 사회적 문제로부터 개인들의 보호와 공공목적 달성을 위해 필요한 조치	부담) 규제와 통제의 형태로 공공정책이 나타나며, 과중한 부담이 부여됨
		선출직 공무원) 부담정책 공급 예) 어린이, 어머니들, 장애인 등	예) 범죄자, 테러리스트 등

자료: Schneider & Ingram(1993a)와 Schneider, Ingram & DeLeon(2007)의 재구성

적이다. 따라서 기술적인 설명만으로 대상집단을 설명하는 것은 용이하지 않으며, 특히 사회적 맥락의 고려가 선행될 필요가 있다. 이러한 점을 고려하여 Schneider & Ingram(1990a, 1990b, 1993a, 1993b, 1997)은 대상집단의 유형을 사회적 인식과 정치권력이라는 두 가지 차원을 기초로 4개 집단으로 구분하였다. 정치권력은 다른 집단과 쉽게 연합을 형성할 수 있는지, 얼마나 많은 자원을 보유하고 동원할 수 있는지, 집단의 구성원들이 높은 전문성을 가지고 있는지의 여부로 결정되며, 사회적 인식³⁾은 대상집단에 대한 긍정적 혹은 부정적 인식을 나타낸다(Schneider & Ingram, 1993; Schneider, Ingram & DeLeon, 2007). 대상집단에 대해 사회적 인식이 형성되는 방향에 따라 정책설계도 달라진다.

분류된 대상집단에 대하여 선출직 공무원, 언론, 이익집단 및 정당 등과 같은 행위자들은 정책설계에서 정책에 관련된 실체를 사회적으로 형성하는 과정에 참여하며, 정책결정자들이 사회현상의 특정한 형성을 받아들이도록 지속적으로 노력한다(Schneider & Ingram, 1997: 74-75). 특히 선출직 공무원들과 정치가들의 경우 정책적 입장을 설명하고 정당화함으로써 재선출되기 위해 노력하며, 일반 공무원들의 경우에도 압력에 민감하게 반응하게 된다. 이를 위해 정치적 권력이 강하며 사회적 인식이 긍정적인(즉 투표에 있어서 강한 영향력을 행사할 수 있는) 수혜집단을 대상으로는 정책목표 달성과 그렇게 연관이 없더라도 주로 혜택정책이 부여되고, 정치적 권력이 약하며 사회적 인식도 부정적인(선거로 인한 보복의 위협이 적으며, 일반대중도 처벌에 대해 용인하는) 이탈집단에 대해서는 특별한 효과가 없을지라도 주로 부담정책이 부여된다(Schneider, Ingram & DeLeon, 2007).

그러나 이러한 대상집단에 대한 사회적 인식은 가변적이며, 정책설계는 변화를 위한 중요한 요소이다. 즉 기존 정책이 수정되거나 새로운 정책이 만들어지면서 대상을 구체화하고 그들의 권력과 자격을 형성하는 과정은 역동적이며, 대상집단의 사회적 형성은 고정되어 있는 것이 아니라 계속 변한다는 것이다(Schneider & Ingram, 1993; Schneider, Ingram & DeLeon, 2007).

3) 대상집단의 사회적 인식은 행태와 복지가 공공정책에 영향을 받는 사람들이나 집단들의 문화적 특징이나 이미지들을 지칭한다. 이러한 특징화 또는 이미지들은 정책, 문화, 사회화, 역사 미디어, 문학, 종교 등을 통해 형성된다. 기본적으로 평가적이며, 상징적 언어, 은유 및 이야기들을 통하여 집단들을 긍정적 또는 부정적으로 묘사한다. 예를 들어 긍정적인 형상은 “자격이 있다” “똑똑하다” “정직하다” “공익적이다” 등과 같은 이미지들과 관련되어 있는 반면에 부정적인 인식은 “자격이 없다” “바보 같다” “정직하지 못하다” “이기적이다” 등의 이미지들을 포함하고 있다(Schneider & Ingram, 1993a: 335).

이상과 같이 살펴본 사회적 형성이론에서의 대상집단에 대한 논의에서 정책결정자들은 대상집단의 정치적 권력과 사회적 인식이라는 기준을 통하여 정책의 대상집단을 인식하며, 이러한 인식에 근거하여 정책으로 인한 편익과 비용이 차별적으로 배분된다는 것이다. 또한 대상집단에 대한 사회적 인식은 여러 가지 형태를 가질 수 있으나, 그러한 사회적 인식이 어떻게 형성되느냐에 따라 정책의 방향이 크게 달라질 수 있고, 정책의 변화와 시간의 흐름에 따라 기준에 있던 대상집단에 대한 사회적 인식이 변화할 수도 있다. 즉 실제의 대상집단의 사회적 형성이 정책설계의 성격을 결정하며, 어떠한 정책을 이해하기 위해서는 그것이 담고 있는 의미에 대한 해석에 초점을 맞출 필요가 있다는 것이다(김명환, 2005: 43).

(3) 정책도구, 정책논리, 그리고 정책메시지

정책도구는 행위자 또는 대상집단에 동기부여를 제공하기 위하여 정책결정자와 행정가에 의하여 고안된 도구이다. Schneider & Ingram(1990a: 511-522; 1990b: 94-95)은 정책목적을 달성하기 위하여 정책결정자가 사용하는 정책도구를 권위(authority), 인센티브(incentive), 능력배양(capacity), 상징과 장려(symbolic and hortatory) 및 학습(learning)으로 분류하였다.⁴⁾ Schneider & Ingram(1990b: 95)에 따르면, 정책설계는 이러한 다수의 수단을 함께 사용하며, 사용하는 수단의 행태적 차원뿐만 아니라 수단을 어떻게 혼합하여 사용하느냐에 따라 정책설계의 특성이 달라질 뿐만 아니라, 다양한 행태적 수단 중에 무엇을 선택할 것인가는 요구되는 정책참여의 유형이나 대상집단이 다양한 정책제안에 어떻게 반응할 것인가에 대한 진단결과에 따라 결정된다고 한다. 대상집단에 따라서 사용되는 정책에 대한 도구는 <표 2>와 같이 혜택에 대한 정책적 도구와 부담에 대한 정책적 도구, 또는 문제해결을 위한 도구로 구분된다.

다음으로 정책결정의 주요사항을 나타내는 정책내용과 핵심요소의 배열 속에서 정책에 내포된 논리를 찾아볼 수 있다(Ingram & Schneider, 1991: 336). 핵심요소는 가치를 반영하고 문

4) 권위 도구는 정책목표를 달성하기 위하여 사용되는 가장 오래되고 보편적인 것으로, 지정된 상황 하에서 어떤 행동을 허락하거나, 금지하거나 또는 요구하는 것을 말한다. 인센티브 도구는 정책에 대한 순응을 유도하거나 정책의 효과성을 제고하기 위하여 사용되는 긍정적 또는 부정적 보상을 의미한다. 능력배양 도구는 개인, 집단 또는 행정당국이 어떤 결정을 하거나 행위를 수행할 수 있도록 정보, 훈련, 교육 및 자원을 제공하는 것을 뜻한다. 상징 및 장려 도구는 정의, 공정, 평등 및 옳고 그름과 같은 가치에 호소하거나 이미지, 상징 및 포어 등을 사용하는 것을 말한다. 마지막으로 학습 도구는 문제는 인식되었지만 그것을 해결하기 위하여 무엇이 행해져야 하는지를 모르거나 또는 합의가 되지 않을 때 사용하는 것이다.

〈표 2〉 대상집단과 정책도구

구 분		사회적 인식	
		긍정적(positive)	부정적(negative)
정치적 권력	강	수혜집단(Advantaged)	주장집단(Contenders)
		1) 혜택정책의 도구	
		<ul style="list-style-type: none"> • 자유로운 정보와 훈련, 기술적 원조를 포함하는 정책 • 행동결과에 대한 교육과 기술을 강조 	
		2) 부담정책의 도구	
		<ul style="list-style-type: none"> • 자발적 규제 • 정책목표를 달성하기 위한 행동을 학습하도록 맡김 • 행동에 대한 요금을 부과하는 등의 행위를 통해 행동억제 시도 	
	약	의존집단(Dependents)	이탈집단(Deviants)
		1) 혜택정책의 도구	1) 혜택정책의 도구
		<ul style="list-style-type: none"> • 수혜자들의 혜택을 위해 스스로 기관에 나타나도록 요구 	<ul style="list-style-type: none"> • 문제의 구조보다 권한을 통해 사람을 변화시키기 위해 시도
		2) 문제해결의 도구	2) 우세한 도구
		<ul style="list-style-type: none"> • 기관들 의존 • 상징적, 권고적 도구가 일반적 	<ul style="list-style-type: none"> • 강압, 처벌, 압력 등

자료: Schneider & Ingram(1993a)와 Schneider, Ingram & DeLeon(2007)의 재구성

제를 해결하려는 의도를 설명하는 목표지향적인 진술들, 특정프로그램을 설계하고 시행하도록 되어 있는 행위자들, 정책에 영향을 받는 대상집단 및 궁극적인 목표를 포함하고 있다. 이것은 또한 동기부여를 제공하는 정책도구들, 규범적, 행태적, 기술적 가정들 및 기대되는 결과들과 서로 밀접하게 연관되어 있다(Schneider & Ingram, 1997).

대상집단의 사회적 형성은 어떤 정책을 가지고 정부가 확인된 문제들을 해결하기 위하여 무엇을 해야 하는가, 어떤 시민들이 정책으로 인하여 혜택을 받기에 마땅한가 또는 마땅하지 않은가 및 어떤 종류의 태도(attitudes)와 참여유형이 민주사회에 적합한가에 관한 메시지를 보낸다(Schneider & Ingram, 1993a: 334). 즉 대상집단에 따라 어떠한 정책적 도구가 공급되는

<표 3> 대상집단과 정책논리

구 분		사회적 인식	
		긍정적(positive)	부정적(negative)
정치적 권력	강	수혜집단(Advantaged)	주장집단(Contenders)
		1) 혜택정책 공급 시	1) 혜택정책 공급 시
		<ul style="list-style-type: none"> 중요한 공공목적 달성을 위한 집단의 수단적 연결 국가의 방어와 경제적 경쟁에 의해 개념화 효율성은 정책의 수단적 목표를 달성하기 위한 수단 	<ul style="list-style-type: none"> 권력으로 인해 혜택이 공급되기 때문에 상대적으로 이익의 크기를 작게 표현 명백한 혜택과 수단목표와 연결 집단의 혜택이 없는 목표를 달성하기 어렵다는 주장 가능
		2) 부담정책 공급 시	2) 부담정책 공급 시
	약	의존집단(Dependents)	이탈집단(Deviants)
		1) 혜택정책 공급 시	1) 혜택정책 공급 시
		<ul style="list-style-type: none"> 선출직 공무원의 경우 집단에 대한 혜택정책을 수단적 정의로 사용하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> 공공안전 달성을 위한 효과적인 메커니즘으로 제공
		2) 부담정책 공급 시	2) 부담정책
		<ul style="list-style-type: none"> 유해로부터 개인을 보호하고, 공공목적들을 달성하기 위해 효과적 기제로 정의 	<ul style="list-style-type: none"> 대체로 처벌이 제공

자료: Schneider & Ingram(1993a)와 Schneider, Ingram & DeLeon(2007)의 재구성

나에 따라서 정책논리가 다르게 형성될 수 있으며, <표 3>과 같이 정리할 수 있다.

메시지들은 대상집단의 문제들이 정부의 관심을 끌기에 정당한 것이냐, 자신들과 같은 사람들은 정부에 의하여 어떻게 취급받을 것인가, 어떤 종류의 정치게임인가(공익 또는 사익) 및 보통 누가 이기는가를 포함한다(Schneider & Ingram, 1993: 340). 또한, 역으로 사회적 형성이 시민들에 의해 흡수되고 그들의 지향과 참여에 영향을 미치는 메시지로서 정책 안에 내재화된다. 이제까지 살펴본 정책설계의 요소들에는 대상집단에 따라 다양한 종류의 메시지가 담겨 있다. 즉 정책에 의하여 선정된 대상집단은 사회적 인식이 어떻게 형성되었느냐에 따라 그

들의 지위와 자격에 관하여 상당히 다른 신호(signals)를 받을 가능성이 많다.

(4) 사회적형성의 변화와 정책설계

대상집단에 대한 사회적 형성은 변화가 가능하기 때문에 정책설계는 그러한 변화를 위한 중요한 원동력이 된다. 즉 정책설계는 사회적 형성을 강화할 수 있으며, 상황을 변화시키기 위한 노력을 수행하게 된다. 대체적으로 혜택정책은 수혜집단에, 부담정책은 이탈집단을 대상으로 하게 되며, 효과적인 정책은 수혜집단에 가중된다. 수혜집단에 대한 이러한 경향이 강해지면, 시민은 정책이 문제를 해결하는 데 비효율적이고, 중요한 정책문제들의 비논리성이 지속되게 되면 우세한 논리들의 논쟁들로 인해 대상집단에 대한 사회적 인식이 변화하면서 정책변화의 역동성이 발생하게 된다. 반대로 부담정책이 이탈집단에 대하여 부과정도가 높아질 경우 부정적인 고정관념의 대상이 된다. 이는 이탈집단에 대하여 처벌상의 위협이 실제로 체감될 수 있는 수준이 되면서 사회운동과 같은 도전들을 유발하게 될 것이다. 이러한 정책의 순환과정을 통해 정책은 지속적으로 변화가 이루어지게 된다.

III. 사례분석: 인터넷상에 본인확인제

1. 본인확인제 논쟁 개요

(1) 본인확인제의 배경

인터넷은 전 세계의 수많은 컴퓨터가 서로 네트워크로 연결되어 정보를 교환할 수 있는 시스템으로, 구조적으로 개방성, 분산성, 초국가성 및 기술적 발전가능성 등의 특성을 가지게 된다. 또한 인터넷을 이용한 정보교환에 참여하는 사람들의 행동패턴에 따라 접근의 용이성, 익명성, 전파의 신속성 및 광범위성 등의 특징을 지닌다. 인터넷의 특성들은 정보화를 촉진시키는 역할을 수행하였으며, 정보에 대한 접근의 용이성을 증대시킴으로써 일반 대중들이 획득하기 힘들었던 전문적인 정보나 복잡한 절차를 통해서만 구할 수 있었던 정보 또한 보다 쉽게 정보를 수집할 수 있게 되면서, 더 많은 사람들이 더 많은 정보에 접근할 수 있게 되었다. 전파의 신속성과 광범위성은 인터넷상에서의 여론을 조성할 수 있는 기반이

되면서 정보화 사회에 있어서 또 하나의 공론의 장으로서의 역할을 담당하고 있다.

인터넷은 사회적 여론이 소통되는 가장 주요한 커뮤니케이션 도구의 하나이며, 공론의 장이다. 최근 SNS에 대한 논쟁이 심화되고 있는 것은 우리 사회에서 인터넷 기반의 매개적 커뮤니케이션에 대한 의존도가 높아지고 있는 추세임을 반증하는 것이며, 우리는 이 커뮤니케이션 기술이 매개하는 실재를 인지하고 그 속에서 매개된 자아를 경험하고 있다(황용석, 2007: 98).

그러나 인터넷의 특징들은 단점 또한 포함되어 있다. 정보 접근의 용이성은 개인정보 등과 같은 정보가 과거보다 쉽게 노출되면서 새로운 범죄 유형을 발생시켰다. 또한 전파의 신속성과 광범위성의 경우, 정보의 원천이 잘못된 정보일지라도 일단 한번 전파되기 시작한 정보는 막기가 힘들어지며 그로 인한 피해는 오프라인상에서와는 비교할 수 없을 정도로 넓고 깊다. 일단 잘못된 정보에 의해 온라인상에서 개인 정보가 악의적으로 유출될 경우, 오프라인상에서 사회생활마저 힘들어지는 피해사례가 자주 보도되기도 한다.

특히 인터넷의 익명성은 장점과 단점을 동시에 보여주는 가장 주요한 특징이다. 즉 익명성은 의사소통에 있어 자유롭다. 정치적 사안에 대해 가감 없이 의견의 피력이 가능하기 때문에 활발하게 의견을 교류할 수 있게 된다. 반대로 익명성은 무책임성과 명예훼손 등의 범죄행위를 발생시키게 된다. 이러한 문제점을 개선하기 위한 노력은 「공직선거법(법률 제11071호, 2011. 11. 7. 시행)」의 개정을 통하여 인터넷 언론사 게시판, 대화방 등의 실명확인이 요구되었고(동법 제82조의6, 인터넷 언론사 게시판 및 대화방 등의 실명 확인), 이어 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(법률 제10465호, 2011. 9. 30. 시행, 이하 정통망법)」의 제44조의5(게시판 이용자의 본인 확인)에서 제한적 본인확인제가 시행되기에 이르렀다.

(2) 본인확인제 찬반논쟁

「공직선거법」이 2004년 개정되면서 ‘선거게시판 실명제’가 제도화 되었으며, 2007년에 「정통망법」 개정안을 통해 공공기관을 비롯해 일일 평균 이용자수를 기준으로 일반게시판에도 실명제(본인확인제)를 도입하도록 규정하였다. 이러한 법령에 규정된 본인확인제는 법률적 관점에서 다음과 같은 논쟁이 제기되었다. 첫째, 본인확인제의 경우 인터넷 사업자의 재정적 자율규제가 아닌 정부가 제재하는 정부규제이기 때문에 헌법상 보장되어 있는 표현의 자유에 대한 침해 여부에 대한 논쟁이 쟁점으로 제기된다. 둘째, 인터넷 서비스를 제공하는

기업의 서비스 제공방침을 강제로 제한하고 있어 인터넷 사업자에 대한 권리를 제한하고 있다는 것은 앞서의 논의에서와 같이 정부규제와 자율규제의 측면에서 규제가 적절한 수단인지에 대한 문제가 제기된다. 셋째, 자기정보에 대한 관리통제권을 침해하고 있기 때문에 기본권의 보장이라는 측면에서 논쟁이 발생하게 되어 정부에 시민사회 통제로 확대될 여지가 있다. 보다 구체적으로 본인확인제가 입법과정에서 도입되는 과정에서 찬반논거를 살펴보면 다음과 같다.

본인확인제를 찬성하는 사람들이 가지는 논리적 근거는 인터넷의 익명성이 득보다는 실을 더 많이 가져왔다는 것이며, 익명성이 나름의 장점을 가지고 있지만 인터넷이 여러 가지 불법적 정보의 유통은 문제가 있다는 것이다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 첫째, 익명성으로 인해 인터넷에서 발생되고 있는 불법적 권리침해가 증가하고 있기 때문에 본인확인제를 도입하여 완전한 문제의 해결을 기대하기는 어렵지만 제어방안으로서 필요하다는 것이다(명재진, 2003). 둘째, 본인확인제가 도입된다 하더라도 인터넷을 자유롭게 이용하는 것에는 문제가 발생하지 않을 것이며, 정당한 주장을 실명으로 떳떳하게 내세우는 경우에는 건전한 여론을 형성하는 데 도움이 된다는 것이다. 셋째, 타인의 인격권에 대한 침해, 표현의 자유에 따르는 책임을 져야 하는 등의 표현의 자유에 대한 한계(명재진, 2003; 강경근, 2005)는 지켜져야 할 법률적 근거를 가지는 가치이다.

반대로 본인확인제의 도입을 반대하였던 집단의 논거는 국가규제는 인터넷을 통해 자유로운 의사소통을 저해할 것이라는 것이다. 좀 더 구체적인 세부적 논거는 첫째, 헌법적으로 보장되어 있는 익명표현의 자유가 보장되어 있다. 사회적 소수자가 인종이나 신분, 나이, 성별 등을 밝히지 않고 자유롭게 담론에 참여할 수 있도록 하는 것은 헌법 제18조 통신의 비밀이 전제하고 있는 내용에 속한다는 것이다. 둘째, 본인확인제를 통해 게시판에 글을 쓰게 되는 것은 글을 쓰는 사람의 심리를 위축시키기 때문에 사실상 검열에 해당되기 때문에 표현의 자유를 위축한다는 것이다(한상희, 2003).

본인확인제의 입법적 도입과정에서 찬성과 반대집단이 모두 자유롭게 인터넷을 이용하거나, 의사소통을 제약하는 것을 원하는 것은 아니다. 하지만 익명성을 무기로 불법적 행위가 발생하는 것을 효과적으로 차단하는 것을 요구하는 것이며, 결과적으로 찬성과 반대가 대립되는 것은 비중의 차이로 나타날 수 있다고 볼 수 있다. 따라서 적정한 선에서 불법행위를 차단하면서 인터넷상의 의사소통에 대한 제약을 최소화하는 방식을 선택함으로써, 어느 쪽

도 완전히 만족스럽지는 못하겠지만, 양쪽 모두가 받아들일 수 있는 타협이 이루어질 수 있는 방향으로 논의가 지속되고 있으며, 본인확인제를 도입하되 구체적 유형과 관련하여 범위와 방식을 한정하는 것을 대안으로 제시할 수 있다.

〈표 4〉 인터넷 게시판 실명제 입법화 과정에서 제기된 찬반논쟁들

입장 사안	인터넷 게시판 실명제 찬성	인터넷 게시판 실명제 반대
입장의 주요 근거	<ul style="list-style-type: none"> 사이버폭력의 해결책 	<ul style="list-style-type: none"> 범죄방지 효과보다는 개인정보 침해의 역기능이 더욱 심각
표현의 자유 제약	<ul style="list-style-type: none"> 타인의 인격권 침해, 표현의 자유에 따르는 책임을 볼 때 당연한 제약 	<ul style="list-style-type: none"> 표현의 자유 제약
검열	<ul style="list-style-type: none"> 사전적 내용심사가 아니므로 검열로 볼 수 없음 	<ul style="list-style-type: none"> 글 쓰는 사람의 심리를 위축시키는 검열
통신의 비밀침해	<ul style="list-style-type: none"> 게시판은 통신의 비밀보호대상이 아님 	<ul style="list-style-type: none"> 익명의 자유가 헌법으로 보장됨
과잉금지 원칙	<ul style="list-style-type: none"> 게시판 실명제로 얻는 공익(타인의 명예권보호)이 본인확인제를 통해 제한되는 사익(일반적 행동자유권)보다 크므로 위배되지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> 범죄수사 등의 국가목적을 위해 인터넷 게시물에 본인확인제를 도입하는 것은 자체로 심각한 내용규제
기타	<ul style="list-style-type: none"> 건전한 여론 형성에 도움 여론의 지지 	<ul style="list-style-type: none"> 인터넷 산업의 위축 자율규제로의 패러다임 전환 필요

(3) 대상집단의 선정

공공기관은 실명확인 우대제를 이미 적용하고 있었고, 그 성격상 정책의 대상집단으로 보기는 어려우므로 논의의 대상에서 제외하는 것이 적절하다고 생각된다. 실제 대상집단은 게시판이용자의 본인확인을 위한 기술적 조치를 하여야 하고, 이를 이행하지 않는 경우 시정 명령과 과태료 부과 대상이 되는 일정 규모 이상의 정보통신서비스 제공자가 우선 일차적으로 해당된다. 나아가 해당 게시판에 글을 등록하려는 게시판 이용자도 실질적으로는 본인 여부를 등록해야 하는 부담을 지게 되므로 잠재적인 정책의 대상집단이라고 볼 수 있다. 따라서 제한적 본인확인제의 대상집단은 일정규모 이상의 정보통신서비스 제공자와 공공기관 게시판 및 일정 규모 이상의 정보통신서비스 제공자가 제공하는 게시판을 이용하는 이용자

들로 규정할 수 있으며, 이렇게 볼 때 대상집단의 규모는 잠재적으로 매우 방대하고 정책의 파급효과도 상당하리라는 것을 짐작할 수 있다.

2. 본인확인제 전개과정

(1) 인터넷 팽창기

인터넷은 사회적 여론이 소통되는 중요한 커뮤니케이션이 이루어지는 공간이며, 가상공간 내에서 익명성에 기초한 다양한 공론이 발생할 수 있는 공존의 장으로서 긍정적인 기능을 수행할 것으로 기대되었다. 보다 구체적으로 인터넷에 기반을 둔 가상공간의 익명성은 효과적인 공론의 장을 제공함으로써 자유로운 아이디어의 흐름과 효과적인 커뮤니케이션 패턴, 사회적 문제에 대한 원활한 논의의 장을 제기하는 등의 긍정적인 기능을 수행할 수 있을 것이라 기대하였기 때문이다. 초기 네티즌(netizen)이 가지고 있었던 의미 또한 네트워크(network)와 시민(citizen)의 조합어로서, 네트워크를 통해 시민사회가 공론의 장을 통해 성숙할 것으로 예측하였던 것은 이러한 기대를 반영한다고 볼 수 있다. 이러한 기대 아래 인터넷의 활용을 적극적으로 지원하기 위해 정부 주도로 이루어진 하드웨어(hardware) 중심의 정책은 국민적 특성과 조화되면서 최소한 양적인 측면에서는 진전을 보였다. 우리나라의 인터넷 이용자수를 급속도로 증대시켰으며, 2011년 한국인터넷진흥원에서 발표한 우리나라 전체 국민의 인터넷 이용률은 78%에 달하고 있을 정도이다. 특히 젊은 세대에 해당하는 10~30대 젊은층의 인터넷 이용률은 99% 이상으로 조사되었으며, 50대 장년층(57.4%)의 이용률에 비해 훨씬 높은 수준으로 확인되었다.

대상집단 인식	정책도구	정책메시지
<ul style="list-style-type: none"> • 네티즌/누리꾼 • 사회적 인식: 긍정적 • 정치적 권력: 여론 선도층 인식 → 수혜집단 	<ul style="list-style-type: none"> • 인터넷활성화 대책 마련 • 하드웨어 중심의 망 확충을 통한 인터넷 인프라 기반 마련 • 전문인력 양성 등과 같은 인센티브 전략 	<ul style="list-style-type: none"> • 정보화 사회로 발전하기 위한 사회적 자원으로 인식

(2) 인터넷 사용자 집단의 분화기: 본인확인제 도입논의

본인확인제에 대한 도입이 요구되는 것은 양적인 측면에서 정보화의 성장 이면에 해킹(hacking)이나 바이러스(virus)와 같은 전자적 침해나 정보격차의 문제와 함께 사이버상의 명예 훼손, 사생활 침해, 개인정보 침해, 저작권 침해 등 다양한 역기능 현상이 초래되었기 때문이다. 정보화 사회의 역기능들은 사회적으로 문제가 발생하는 속도를 정책적 대응이 적절하게 대응하지 못할 정도로 급속하게 발생하면서, 이를 해결하기 위해 가상공간 내에서 자율적으로 정화하기 위한 기능이 요구되었다. 2002년 당시 정보통신윤리위원회가 집계한 명예 훼손, 성폭력, 스토킹 등 사이버인권침해 신고 건수는 지난 2001년 1,054건에서 2002년 3,616건으로 3.4배 증가하였으며, 특정 기업이나 집단의 잘못된 행태를 널리 알려 바로잡는다는 취지에서 도입된 안티사이트가 최근에는 도를 넘어 흑색선전과 비방의 장으로 변해가고 있다. 특히 연예인을 대상으로 한 안티사이트가 붐을 이루면서 자신이 좋아하는 연예인의 라이벌 사이트를 찾아 출처가 불분명한 억지소문과 폭언을 퍼붓는 경우가 다수 발생하는 등(동아일보, 2003. 1. 8.) 인터넷이 소수가 대중을 선동할 수 있는 ‘위력적 도구’임에도 자정노력이나 견제장치가 거의 없는 상태여서 심각한 폐해가 우려되었다. 이로 인해 당시 정보통신부는 인터넷 게시판에 대한 실명제의 도입을 추진하였으며, 이로 인해 찬반양론이 격하게 대립하였다. 실명제를 주장하는 측은 “익명으로 인한 부작용이 이미 심각한 지경에 이르고 있음을 지적하면서, 익명이기 때문에 사회 도덕적인 통념으로는 도저히 용납될 수 없는 인신공격이나 음해성 루머, 지나친 성적 표현이나 음란물 등을 자유롭게 유포하고 있다고 주장하였다. 자신을 숨긴 채 악의적으로 근거 없이 상대방에게 치명적일 수 있는 거짓 정보와 반윤리적인 내용들을 유포하고 결국 이러한 결과는 인터넷 자체를 거부하거나 불신하게 만드는 결과를 야기할 수 있다.”는 주장이었다(디지털타임스, 2003. 3. 5.).

반대로 반대측의 입장에서는 “인터넷은 자율성과 다양성이 질서로 존재하며, 각각의 커뮤니티 공간마다 약속과 규범은 상이한 것이기 때문에 서로 다양성을 존중받아야 한다고 설명하였다. 이 질서는 http, telnet, usenet, e-mail, ftp 등의 모든 인터넷 공간에서 거의 동일하며, 실명과 익명의 선호 여부는 인간 자유의지의 문제이며 각 공간의 자율적 약속 문제이다. 따라서 이러한 질서를 정통부가 못마땅해 하며 타율적 규제 장치를 만들겠다고 하는 것은 네트워크를 통제하겠다는 것이기 때문에 문제”라는 입장을 내세웠다(디지털타임스, 2003. 3. 5.).

하지만 이러한 논쟁 가운데 한상희(2003)는 본인확인제에 대하여 모든 국민에 대한 주민

등록증이 강제되는 상황에서 대부분의 공문서를 비롯한 정보통신서비스에 가입하는 행위에서 주민등록번호와 실명 제출이 요구되고 있는 업계의 관행에서 별도의 법이나 규정의 필요성에 대하여 회의적인 입장을 내세웠다.

이러한 논쟁이 치열하게 정부와 시민사회에서 전개되는 것은 정부의 정책결정자 집단이 바라보는 인식과 시민사회가 바라보는 네티즌, 또는 인터넷 서비스 업체와 같은 대상집단에 대한 입장의 차이를 명확하게 바라본다. 즉 사회적 문제가 발생하고 있으며, 발생할 여지가 있기 때문에 이를 정부가 규제해야 한다는 정부의 입장과 자율적으로 조정될 수 있기 때문에 이를 규제하지 말아야 한다는 입장이 서로 대립되면서 규제 여부에 대한 논쟁이 심화될 수밖에 없었다. 그러나 정책논리와 관련하여 제기되는 문제는 사이버 폭력의 방지를 위하여 본인 확인제가 필요하다는 정부의 입장과 그로부터 발생할 개인정보 유출 및 표현의 자유 침해 등 또 다른 부작용을 염두에 둔 시민단체의 반대논리가 동시에 설득력을 얻고 있다는 것이다.

대상집단 인식	정책도구	정책메시지
<ul style="list-style-type: none"> • 대상집단의 분화 • 네티즌과 해커, 선동집단으로 분류 • 네티즌: 수해집단 • 주장집단: 선동집단 • 이탈집단: 해커 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 집단별 다른 정책수단 • 네티즌 보호하기 위한 정보 보호를 위한 규제 • 본인 확인제 제안 • 정보보호 진흥원 승격 	<ul style="list-style-type: none"> • 익명성으로 인해 범죄행위 등 방지에 문제 • 소수가 대중을 선동하는 위력적 도구

위의 표를 보았을 때 정부의 정책은 여전히 네티즌은 보호받아야 할 대상으로 생각하고 인터넷 사용자에게 대한 집단의 분화가 발생하기 시작하였다. 일부 해커 등 이탈집단들에 규제수단인 정보보호와 관련 규제들이 만들어졌다. 「정통망법」의 개정을 통해 개인정보의 보호와 스팸메일 등과 같은 사이버 범죄에 대한 규제근거를 마련하였으며, 최근에는 피싱사기에 대한 규제 또한 명문화하였다. 더불어 일부 정치적 영향을 발휘하는 네티즌은 주장집단으로서 규제는 형성이 안 되었지만, 관련해서 규제의 논의가 발생되었다.

(3) 제한적 공간에서 규제정책 도입: 선거게시판 실명제 도입

정부가 본인확인제를 통해 기대하는 것은 이용자의 책임의식이 강화될 것으로 기대하며,

건전한 인터넷 문화가 조성될 것이라는 기대에서 출발한다. 즉 정부는 본인확인제 도입의 정당성을 정책의 유용성이라는 공리주의적 관점에서 정의하였다(서준경, 2008: 131). 이러한 정책논리는 2003년 이후 정보통신부의 공식문서, 한나라당의 입장, 보수언론의 논조에서 반복적으로 꾸준히 나타나고 있다. 이러한 논리적 맥락에서 본인확인제는 사이버 공간에서의 활동주체인 네티즌의 동일성(identity). 즉 그 신원(ID) 확인을 법으로 제도화하는, 즉 사이버 공간의 활동주체의 익명성 인정 여부를 해당사이트의 임의적 자율에 맡기지 않고 이를 법으로 강제하겠다는 것이다.

이러한 논쟁은 2002년 12월에 있었던 대통령 선거에서 인터넷이 선거에 강력한 영향력을 발휘하면서, 법제화에 대한 논쟁이 심화되기 시작하였다고 볼 수 있다. 당시 경찰청 사이버 수사대에 따르면 이번 대선에서는 인터넷을 이용한 이른바 ‘사이버 선거사범’이 전체(1426명)의 54.5%를 차지해 선거사상 처음으로 ‘오프라인(off-line)’ 선거사범보다 많아지는 역전현상이 벌어졌다. 경찰은 비방과 흑색선전 등 500여 건의 인터넷 선거사범을 수사 또는 내사 중이어서 수치는 더 늘어날 전망이다(동아일보, 2002. 12. 22.). 또한 선관위와 경찰청 사이버수사대는 비방 또는 허위사실의 글을 발견할 경우 가장 먼저 사이트 운영자에게 게시물 삭제를 요청하지만 하루 수백 건씩 발생하는 비방글에 대해 일일이 정정 및 삭제요청을 하기 어려워 게시판에 뜬 흑색선전과 비방글은 순식간에 확산될 수밖에 없었다(동아일보, 2002. 12. 22.).

진행경과에서 살펴본 바와 같이 정부와 여당은 시민단체나 인터넷 언론사뿐만 아니라 본인확인제의 이행주체인 인터넷기업협회⁵⁾의 반대에 직면하여 여러 차례 제도 도입을 유보하였으나, 지속적으로 발생한 게시판상의 허위사실 유포, 명예훼손과 이에 따른 심각한 사건 발생으로 여론이 급격히 악화되면서 이를 시행하게 되었다. 특히 실명제는 인터넷상의 익명성으로 인한 부작용이 본격적으로 사회문제가 되던 2003년 3월부터 본격적으로 논의되기 시작하였으나, 정부의 본인확인제 추진의지 표명에 대하여 시민단체들이 공개서한을 발송하고, 집회, 고발 등을 통해 강력히 반발함에 따라 게시판 건전화를 유도하는 자율규제 정책으

5) 한국 인터넷기업협회(회장 허진호)는 최근 국회 정치개혁특별위원회를 통과한 ‘인터넷매체에 대한 실명제 도입안’에 대한 반대성명을 18일 발표했다. 협회는 성명서에서 국회 정개특위의 방안은 사회적 합의나 산업적 파급효과에 대한 고려 없이 나온 것으로 획일적이고 전근대적인 발상의 산물이라고 비판했다. 실명제 적용대상인 ‘선거관련 보도기사’ 관련 게시판이나 댓글을 판정하는 기준이 애매하며, 사회적 합의 없이 강제하면 쌍방향 의사소통이 가능한 인터넷 순기능의 발전을 저해한다고 강조했다.(서울경제신문, 2004. 2. 18.)

로 방향을 전환하게 되었다. 그러나 2005년 들어 사이버폭력 사례가 빈발하면서 정부의 대책마련을 요구하는 목소리가 높아지게 되면서(미디어오늘, 2005. 7. 15.), 본인확인제를 도입하는 논의를 다시 하게 되었다. 이 시기 익명성에 의한 부작용 사례는 매우 심각하였는데, 2005년 9월 정부에 사회적 영향력이 큰 대형 인터넷사이트를 중심으로 ‘제한적 본인확인제’를 권고하고 정부는 이를 대책으로 발표하게 되었다.

하지만 국가인권위원회가 당시 국회에서 개정 논의 중이었던 정치관계법과 관련해 인터넷 실명인증제 도입 반대, 선거연령 하향조정 등을 촉구하는 의견서를 국회에 전달하기로 하면서 정부 내에서도 입장이 다르게 나타났다. 게시판에 의견을 올리려는 모든 국민을 허위 정보나 타인에 대한 비방을 유포하려는 것으로 전제한 것으로 명백한 사전검열에 해당하기 때문에 재고해야 한다는 의견을 표명했다(세계일보, 2004. 2. 17.).

본인확인제에 대한 논의는 당시 정보통신부에서 ‘실명확인우대제’로 선회한 이후 잠시 수면 아래로 가라앉았지만, 얼마 안 있어 국회정치개혁특별위원회에서 이듬해 열리는 제17대 국회의원 총선거를 대비해 선거법 개정안에 각 언론사 온라인 사이트나 정치 관련 인터넷 사이트에 선거 관련 글을 쓰고자 하는 모든 사람은 반드시 본인 여부를 확인하는 절차를 거치도록 하는 안건을 통과시키면서 논쟁을 가열시켰다. 시민들은 비록 선거게시판 실명제가 사회적으로 바람직한 결과를 가져온다고 할지라도 도덕적으로 잘못된 행위라고 인지하고 있었으며, 2004년 4월 국회의원선거를 앞두고 정치인에 대한 비판을 원천봉쇄하려는 의도가 숨겨진 법률이며 유권자의 의사표현 자체를 잠재적인 범죄로 보는 제도라는 비판을 하였다.

또한 개인정보 자기결정권을 침해할 수 있다는 주장과 표현의 자유를 침해하는 위헌적인 법률이라는 비판도 함께 제기되었다. 이때에도 시민단체에서는 불복중선언 발표, 서명 운동 및 항의메일 보내기 운동, 헌법소원 제출 등 여러 가지 활동을 펼쳤다. 결국 중앙선거관리위원회에서는 전산망 부족과 선거게시판 실명제 적용 대상 인터넷 언론 선정 미비 등과 같은

대상집단 인식	정책도구	정책메시지
<ul style="list-style-type: none"> • 온라인상에서 정치적 루머를 퍼뜨리는 인터넷 정치꾼 → 주장집단 	<ul style="list-style-type: none"> • 실명확인우대제 • 선거게시판 실명제 도입 • 인터넷 진흥원 승격 • IP실명제 등을 통한 사이버범죄 척결 	<ul style="list-style-type: none"> • 온라인 선거사범의 증가 등으로 인해 문제 발생

이유로 2004년 4월부터 적용하기로 했던 선거계시관 실명제를 유보하기로 하는 결정을 내리게 되었다.

(4) 제한적 본인확인제 도입

인터넷에 대한 시민들의 사회적 인식이 달라지기 시작한 계기는 2005년에 ‘연예인 X-파일’, ‘개똥녀 사건’ 등 사이버폭력 사례가 빈발하면서 정부의 대책마련을 요구하는 목소리가 높아지는 배경이 되었다. 정부는 본인확인제 적용부분과 비적용 부분을 구분하여 본인확인제를 도입하는 논의를 다시 하게 되었다. 이에 따라 업계, 학계, 시민단체 등이 참여하는 연구반이 구성되어 총 7차 회의를 거친 결과 2005년 9월, 정부에 사회적 영향력이 큰 대형 사이트를 중심으로 ‘제한적 본인확인제’를 권고하고 정부는 이를 대책으로 발표하게 되었다. 이때에도 시민단체들은 프라이버시권과 표현의 자유에 대한 침해에 대한 우려를 표명했지만, 대중을 대상으로 한 여러 여론조사 결과는 전반적으로 제도 시행에 찬성하는 여론이 지배적으로 나타나게 되었다.

그 후 정부는 업계, 법률전문가 등이 참여하는 연구반을 2005년 구성하여 운영하였고, 관련 법안에 대한 공청회도 12월에 개최하였으며, 이어 2006년에 입법예고, 관계부처 의견조회, 규제심사 등의 입법과정을 진행하였다. 특히 2006년 5월에는 그동안 유보되어 왔었던 선거계시관 실명제가 처음 실시되었으며, 6월에는 대통령 주재로 주요포털 및 게임업체 CEO들이 참석한 가운데 인터넷기업 CEO와의 간담회가, 7월에는 정통부장관 주재로 인터넷기업 CEO 간담회가 개최되는 등 본격적인 의견수렴과정에 들어갔다. 이때의 인터넷 기업들은 ‘제한적 본인확인제’ 도입에 원칙적으로 찬성하는 입장을 표명하였다.

이어 정부는 당정협의를 거쳐 구체적으로 일일 방문자 기준으로 포털 30만, 미디어 20만을 기준으로 본인확인제 추진을 검토하고 있음을 발표하였다. 10월에는 관련법인 「정통망법」 개정안이 국회에 제출되었고, 12월 22일 국회 본회의를 통과, 2007년 1월 26일 공포되었다. 이어 후속조치로 1~2월에 학계, 법률전문가 등이 참여하는 연구반을 구성·운영하였으며, 동법시행령개정(안)에 대한 공청회가 2월말에 개최되었다. 이 안은 일일평균 이용자수 30만 명 이상(포털/UCC), 20만 명 이상(인터넷 언론사)인 정보통신서비스 제공자를 본인확인 대상으로 하였다. 이후 정부는 포털, UCC 등 서비스 제공자 대상의 설명회 개최, 시행령개정(안) 입법예고 및 관계부처 의견수렴, 규제개혁위원회심의 등의 과정을 진행하여 해당 안

을 확정하였다.⁶⁾

제한적 본인확인제는 일정 규모 이상의 정보통신서비스 제공자에게 게시판이용자의 본인 확인수단을 마련할 의무를 부여하고, 이를 이행하지 않을 경우 시정명령과 과태료 부담의 책임을 부여하였다. 이는 경제적 합리성의 관점에서 다수의 게시판이용자를 정부가 직접 규제하기는 현실적으로 어려우므로, 정책목표 달성을 위한 비용과 효과성의 측면에서 정보통신서비스 제공자를 규제함으로써 잠재적 이탈자로 간주되는 게시판 이용자의 사이버 폭력을 억제하려는 형태로 법령이 설계되었음을 보여준다. 이러한 점은 현행 제도가 정부의 행정편의를 위해서 게시판 이용자인 국민을 잠재적 범죄자로 취급한다는 본인확인제 반대론자들의 논거로 활용되기도 한다. 또한 현행 제도는 명예훼손이나 모욕, 협박 등 형사처리가 가능한 일탈행위자를 추적할 수 있게 하고, 이를 통해 범죄 예방효과를 얻고자 한다. 또한 저속하거나 자극적인 언어사용, 타인에 대한 불쾌감 조성과 같은 사이버상의 역기능적 행태를 실명 추적가능성을 사전에 고지함으로써 억제시키고자 하는 의도를 가지고 있다. 황용석(2006: 119-120)은 범죄나 일탈행위에 대한 일반적 예방수단으로서 본인확인제를 도입하는 것은 헌법적으로 바람직하지 못함과 동시에, 사업자 수준에서 행정지도의 방식을 통하여 자율적으로 이루어지도록 하는 것이 바람직하며, 이러한 측면에서 게시판 실명제는 입법원리로서 보충성의 개념과 개인정보자기결정권을 위배한 것으로 보여 본인확인제가 정책목표로 하는 지점은 국가의 역할을 넘어선 것일 수도 있다고 주장한다.

대상집단 인식	정책도구	정책메시지
<ul style="list-style-type: none"> ● 확인되지 않은 소문을 퍼트리는 등의 악플러 → 이탈집단 	<ul style="list-style-type: none"> ● 제한적 본인확인제의 도입 ● 공청회 등을 통한 소통을 시도 함으로 제도도입 노력 ● 정보통신서비스 제공자 규제를 통한 사이버 폭력 억제 	<ul style="list-style-type: none"> ● 대중대상 여론조사 결과 시행 찬성 여론 ● 사이버 범죄 증가 지속

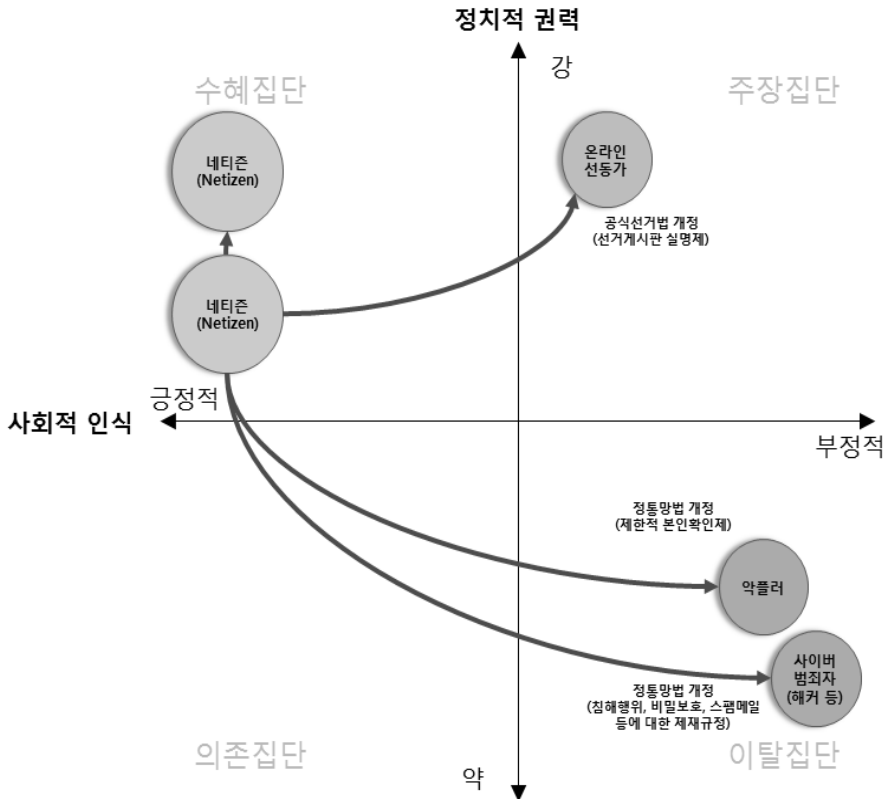
6) 이후 시행령 개정으로 2009년 1월 28부터 적용 대상집단은 일일평균 10만 명 이상인 모든 정보통신서비스 제공자로 확대되었다.

3. 소 결

Schneider & Ingram(1993a, 1993b, 2007)은 대상집단의 유형을 정치적 권력과 사회적 형성이 라는 두 가지 차원을 가지고 수혜집단(advantaged), 주장집단(contenders), 의존집단(dependents) 및 이탈집단(deviants)으로 나누고 있다. 본 연구에서는 본인확인제에 대한 논쟁의 개요와 전개과정을 분석한 결과는 <그림>과 같다.

첫째, 인터넷 인프라 확충과 전문인력 양성에 집중하는 등 인터넷에 대한 확대정책이 일반적이었던 인터넷 팽창기에는 정부와 시민의 인식 모두 네티즌에 대하여 긍정적으로 인식 하고 있었으며, 공론의 장으로서 일정수준의 정치적 동원력을 가지는 권력을 가지는 것으로 인식하였다.

<그림> 단계별 대상집단의 인식 및 정책변화



둘째, 본인확인제 도입기에는 익명성에 대한 폐해가 드러나기 시작하면서 부정적인 인식으로 이동하는 것을 보인다. 하지만 여전히 자율적 규제를 통해 자정을 할 수 있다고 인식하였으며, 반대로 정부는 부정적인 인식으로 급속하게 인식이 변동하는 것으로 파악할 수 있다. 하지만 정부가 본격적으로 인터넷에 대한 부정적인 인식이 형성된 것은 선거과정에서 나타난 다양한 문제점에 기인한바가 더 크며 이로 인해 인터넷이 가지는 정치적 권력은 인정하지만, 인식이 부정적이었기 때문에 정부는 정부규제를 통해 강제력을 행사하고자 하였다.

셋째, 인식의 과정에서 인터넷 이용자 집단을 모두 동일한 집단으로 인식하는 것이 아니라 가상공간 내에서 문제를 일으키는 집단을 구분하여 사이버 범죄자 집단으로 분류하면서 이탈집단으로 규정하여 네티즌과 사이버범죄자 집단을 구분하여 접근하기 시작하였다. 이에 따라 이들 집단에 대한 본인확인제와 같은 규제가 형성되었다. 하지만 규제의 내용이 이들 집단만을 네티즌에서 선별하는 것에 문제가 있어 전체 네티즌에 대한 규제로 설계가 되어서 일반 네티즌의 반발이 발생하기도 했다.

IV. 결론: 논의와 시사점

언어라는 것은 사회 구성원이 공유하는 인식을 나타내는 것으로 이에 따라 정책설계의 방향이 결정된다. 미국에서 홈리스(homeless)라고 불리우는 집단에 대해서는 집(house)이 없는 것이 문제가 아닌 가정(home)이 없는 것이 문제인 것으로 이 문제를 해결하기 위해서 단지 쉼터 제공 등이 아닌 이 집단이 가정으로 돌아갈 수 있게 하는 정책들이 효과적이었던 것으로 나타났다. 네티즌(netizen)이라는 집단도 처음에는 사회의 새로운 시민집단으로서 새로운 정보기술을 활용한 여론을 주도하는 시민집단이라는 의미로서 긍정적으로 형성된 집단으로서 이에 대한 정책도 규제가 아닌 지원의 방향으로 정책들이 설계되었다. 하지만 이 네티즌이라는 집단 중 일부의 집단이 사회적으로 문제를 일으키면서 이를 사회에서는 부정적으로 인식하여 ‘악플러’, ‘해커’ 등의 형태로 사회에서 부정적인 이미지가 형성되면서, 이 집단들에 대한 규제의 필요성이 형성되고, 이에 대한 규제정책 수단들이 강구되었다.

이런 맥락에서 대상집단의 사회적 형성이론의 틀로서 제한적 본인확인제 사례분석에서는

첫째, 우리나라 특유의 인터넷의 급속한 활성화와 역기능 현상의 만연, 그리고 이에 따른 각종 사건과 사고의 발생으로 인한 여론의 악화라는 사회적 맥락 하에서 정부의 정책적 대응을 요구하는 여론이 높아짐에 따라 본인확인제는 이슈화 되었다. 이러한 본인확인제에 대한 논쟁을 단계별로 분석한 결과 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있었다. 우선, 정책결정자인 정부와 국회, 그리고 일반시민의 인식 차이가 정책설계에 영향을 지대하게 미쳤다는 것이다. 사회적 맥락이 변화함에 따라 대상집단의 인식에 대한 차이가 존재하여 정책설계에 영향을 미쳤다. 기존의 정부주도의 정책설계에 시민사회가 깊숙이 관여하였으며, 관여를 위한 소통의 장을 포기하지 않기 위해 노력하였다는 점에서 본 사례는 의미를 가질 수 있다.

둘째, 시민사회가 소통의 장으로서 인터넷을 포기하지 않았지만, 결과적으로 다수의 사건(예: 개똥녀 사건, 고 최진실 자살사건 등)으로 인해 시민사회의 인식 또한 변화의 조짐을 보였으며, 악플러라고 사회적 인식이 되어버린 악성댓글 등을 다는 인터넷 사용자들에 대한 규제 형성이 논의되었고, 이 집단들이 사회적 문제임을 공동의 인식으로 받아들이고 제한적 본인확인제에 대해서 이전과는 다른 입장을 보였다. 더불어 이러한 인터넷 사용자들을 인터넷 중독자 혹은 폐인으로 사회에서 인식한 순간 정책이 규제 대상으로 된 것이다.

셋째, 정책설계과정에서 정책형성에 관여하는 공무원과 정치인의 집단에 대한 인식과 일반 국민들이 사회적으로 인식하는 것 사이에 괴리로 인해서 규제에 대한 논란과 갈등, 그리고 정책실패가 발생한다는 것이다. 소위 악플러와 해커, 불법 업로더와 다운로더 등이 네티즌의 일부이긴 하지만 정부당국자는 규제대상 집단을 전체 네티즌으로 간주를 하였고, 이에 시민들은 그렇게 인식하지 않았기에 괴리가 발생하여 정책형성에 논란이 발생하였다. 최근 선거와 관련하여 SNS 관련 규제법안의 제출 등과 관련된 논란에 있어서도 정부와 국회의 정책형성자의 인식과 국민들과의 괴리로 인해서 성공적인 규제순응을 이끌어내기 힘들고 규제불응의 발생으로 규제정책의 실패를 가져올 수 있다.

본 연구는 규제가 생성되고 변화하는 데 있어서 대상집단의 인식 여부가 중요한 요인이 됨을 알 수 있었다. 또한 이 과정에서 명확한 규제대상 집단의 인식과 이들 집단에 대한 시민사회와의 사회적 형성고 정부 정책담당자 간의 인식의 괴리가 규제에 불응을 가져온다는 것도 알 수 있었다는 점에서 본 연구는 의의를 가진다고 판단된다.

하지만 다음과 같은 연구의 한계 및 후속 연구의 기회 또한 발견할 수 있었다. 사회적 형성이론은 deLeon이 지적한 바와 같이 특정한 대상집단이 하나의 범주에서 다른 범주로 이

동하는 이유와 과정에 대해서는 명확하게 설명하지 못한다는 한계점을 지니고 있다는 것이다(이영범·허찬행·홍근석, 2008: 28). 따라서 Kingdon(1995)의 정책의 창(policy window)이 정책의 흐름과 정책문제의 흐름, 그리고 정치의 흐름과 만나 정책변동이 일어났다는 논지나, 다중 흐름모형(Multiple Stream Model)을 통한 다차원적이고 보충적인 설명이 요구된다고 판단된다. 특히 본인확인제의 정착은 사회적으로 이슈가 된 사건들이 다수 발생함으로써 대상집단에 대한 인식이 변동하는 것으로 분석되었기 때문이다. 또한 정부와 시민사회가 연대하여 신념 체계에 기초하여 접근하였다는 점에서 정책옹호연합모형(Sabatier & Weible, 2006)을 통한 다차원적 측면에서 접근하는 것 또한 논의를 풍부하게 하는 데 도움이 될 것으로 판단된다. 또한 최근의 사이버 공간에서 발생한 선거독려와 이에 따라 SNS도 규제의 대상으로 삼아야 할 것인지, 아니면 자율규제 등의 방법을 사용할 것인지, 어떠한 방식으로 변화하는지에 대해서도 후속적으로 연구가 진행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강경근, 「인터넷실명제」, 인터넷실명제 민·당·정 간담회 발표문. 2005. 8. 26.
- 권기현, 『정책학 - 현대정책이론의 창조적 탐색』, 서울: 박영사, 2008.
- 김명환, 「사회적 형성주의 관점에서의 정책연구: 대상집단의 사회적 형성이론과 적용」, 『한국정책학회보』 14(3), 2005, pp.32-56.
- 김명환·안혁근, 「대상집단에 대한 사회적 인식의 전환에 따른 정책변화: 성매매특별법을 대상으로」, 『한국행정학회보』 40(4), 2006, pp.469-190.
- 김병진, 『정책학개론』, 서울: 박영사, 1995.
- 김선혁, 「비교정책학의 현재와 미래」, 『한국행정학회보』 13(3), 2004, pp.259-278.
- 명재진, 「공공기관의 인터넷 게시판 실명제」, 『CLIS Monthly』 5(6), 정보통신정책연구원, 2003.
- 서준경, 「정책딜레마의 사회적 구성: 프레임분석을 중심으로」, 『한국정책학회보』 17(2), 2008, pp.119-148.
- 양준철, 「새로운 거버넌스 환경에서의 규제정책결정과정 연구: 인터넷 내용등급표시정책을 중심으로」, 중앙대학교 박사학위 논문, 2001.
- 오병일, 「인터넷게시판 ‘강제’실명제의 문제점」, 시민과 변호사, 2003.
- 이영범·허찬행·홍근석, 「정책대상집단의 사회적 형성과 정책설계: IPTV 도입정책을 중심으로」, 『한국정책학회보』 17(3), 2008, pp.1-33.
- 이향우, 「사이버 폭력의 사회적 구성과 인터넷 실명제: 비판적 담론분석」, 『경제와 사회』 제79호, 2008, pp.112-158.
- 최병선, 『정부규제론』, 서울: 법문사, 2010.
- 한상희, 「사이버 공간에서의 익명성과 책임」, 『CLIS Monthly』 5(6), 정보통신정책연구원, 2003.
- 한세익, 『사이버상의 역기능과 새로운 정책과제. 2003년 제3차 특별기획 학술세미나 발표논문집 - 디지털시대의 정보문화정책의 현황과 과제』, 한국정책학회, 2003, pp.17-40.
- 황용석, 「인터넷게시판 실명제에 대한 비판적 연구: 익명적 표현의 권리를 중심으로」, 『인문과 사회』 15(2), 2007, pp.97-130.

- Berger, Peter & Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, NY: Irvington, 1966.
- Gusfield, J. R., "Social Movements and Social Change: Perspectives of Linearity and Fluidity," *Research in Social Movements*, JAI Press Green Wich, 1981.
- Ingram, Helen & Schneider, Anne, "The Choice of Target Populations," *Administration & Society* 23(3), 1991, pp.333-356.
- _____, "Constructing Citizenship: The Subtle Message of Policy Design," In Helen Ingram & Stephen R. Smith (eds.), *Public Policy for Democracy*, Washington D.C.: The Brookings Institution, 1993, pp.68-95.
- _____, "Social Construction (continued): A Response to Robert Lieberman," *American Political Science Review* 89(2), 1995, pp.441-446.
- Kingdon, John, "The Policy Window and Joining the Streams," *Agendas, Alternatives and Public Policies*, 2nd, 1995, pp.165-190.
- Kuhn, Thomas S., *The Structure of Scientific Revolution*, University of Chicago Press, 1970.
- Morrison, Alan. B. & Roger. G. Noll, *Government and the Regulation of Corporate and Individual Decisions in the Eighties: A Panel Report*, NJ: Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc., 1980.
- Sabatier, Paul & Weible, Christopher, "Ch 7. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications," In Paul Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, 2006, pp.189-220.
- Schneider, Anne & Ingram, Helen, "Behavioral Assumptions of Policy Tools," *Journal of Politics* 52(2), 1990a, pp.510-529.
- _____, "Policy Design: Elements, Premises & Strategies," In Stuart S. Nagel (ed.), *Policy Theory & Policy Evaluation Concepts, Knowledge, Causes & Norms*, New York: Greenwood Press, 1990b, pp.77-101.
- _____, "Social Construction of Target Populations: Implications for Politics and Policy," *American Political Science Review* 87(2), 1993a, pp.334-347.
- _____, "Social Construction and Policy Design: Implications for Public Administration," In

- James L. Perry (eds.), *Research in Public Administration*, JAI Press, 1993b.
- _____, "Policy Design for Democracy," Lawrence KS: The University of Kansas, 1997.
- Schneider, Anne, Ingram, Helen & DeLeon, Peter, "Social Construction and Policy Design,"
In Sabatier, P. A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Colorado: Westview Press,
2007, pp.93-126.
- Scott, W. Richard, *Institutions and Organizations 2nd ed.* Thousand Oaks, CA: Sage
Publications, 2001.
- Weiss, W. Janet, "The Powers of Problem Definition: The Case of Government Paperwork,"
Policy Science 22(2), 1989, pp.97-121.

Regulatory Policy Design and Policy Change: Case Study of Internet Regulatory Policy Target Groups' Social Construction

Kim, Dong-Hyun, Park, Hyung Jun, and Lee, Yongmo

Internet regulatory policy is becoming controversial policy area as Internet and Cyber-space rapidly influential to our society and life. Anonymity has caused many social problems in internet space. Therefore some groups advocate that government should regulate internet space and the other groups advocate still liberal policies to internet arena with self-regulation. Hence internet regulatory policies has changed without consistency in Korea government. In this paper, we argue that social construction of target group as regulatee is critical factor how to design internet regulation by government and their change of social construction make change internet regulations. We analyzed how to adopt a restrictive internet real-name identification regulation depends on target regulatee groups divergence and their social construction change. We can find the internet users are recognized as positive and innovative groups as public opinion maker in initial stage and policy designed to support and promote the internet usage. But they are divided and some groups have negative image after a series focused events. Government internet policy change from supportive policy to regulatory policy. In addition, we can find there are some gap between government officials and citizen's cognition to target groups, it caused non-compliance to internet regulatory policy.

Key words: Internet Regulation (restrictive real-name identification), Social Construction Theory, Regulatory Policy Design, Regulated Target Group, Netizen