

## [목 차]

1. 청소년 보호를 위한 인터넷 규제 관련 2014년-2015년 헌법재판소 결정 및 대법원 판결의 내용과 시사점 ..... 1  
(황성기, 한양대학교 법학전문대학원 교수)
2. 청소년시민의식국제비교연구 (ICCS 2016)..... 20  
(장근영, 한국청소년정책연구원 연구위원)
3. 정보매개자 책임 규제 현황과 과제 ..... 40  
(김현경, 서울과학기술대학교)
4. 디지털 시민성 교육을 위한 국내 교육프로그램 소개 및 방향성 모색.... 62  
(김양은, 건국대학교 KU커뮤니케이션연구소 연구교수)
5. 정보기술 제도화의 함의 : 정보기술 거버넌스에 대하여 ..... 73  
(김지연, 고려대학교 과학기술학연구소 연구교수)

# 청소년 보호를 위한 인터넷 규제 관련 2014년-2015년 헌법재판소 결정 및 대법원 판결의 내용과 시사점

황성기 (한양대학교 법학전문대학원 교수)

## 1. 본인확인 의무 관련 헌법재판소 결정의 내용과 시사점

1. 현재 2015. 3. 26. 2013헌마354, 청소년 보호법 제16조 제1항 등 위헌확인

### 1) 사건의 개요

청구인들은 인터넷사이트에서 음악파일과 음악영상파일을 청취, 시청하려 하였는데, 그 음악과 영상이 청소년유해매체물로 지정되어 있어 본인확인 절차를 거치지 않는 한 그 파일에 접근할 수 없자, 청소년유해매체물을 제공하려는 자에게 상대방의 나이 및 본인 여부를 공인인증서 등을 통하여 확인하도록 의무를 부과하고 있는 청소년 보호법 제16조 제1항 및 청소년 보호법 시행령 제17조가 알 권리와 개인정보자기결정권 등을 침해한다고 주장하면서 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

### 2) 심판의 대상

청소년 보호법(2011. 9. 15. 법률 제11048호로 전부개정된 것) 제16조 제1항 전단 중 ‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률’ (이하 ‘정보통신망법’이라 한다) 제2조 제1항 제1호에 따른 정보통신망을 통하여 청소년유해매체물을 제공하는 자에 관한 부분 및 청소년 보호법 시행령(2012. 9. 14. 대통령령 제24102호로 전부개정된 것) 제17조(이하 이를 합하여 ‘이 사건 본인확인 조항’이라 한다)가 청구인들의 기본권을 침해하는지 여부이고, 심판대상 조항은 다음과 같다.

[심판대상 조항]

청소년 보호법(2011. 9. 15. 법률 제11048호로 전부개정된 것) 제16조(판매 금지 등) ① 청소년유해매체물로서 대통령령으로 정하는 매체물을 판매·대여·배포하거나 시청·관람·이용하도록 제공하려는 자는 그 상대방의 나이 및 본인 여부를 확인하여야 하고, 청소년에게 판매·대여·배포하거나 시청·관람·이용하도록 제공하여서는 아니 된다.

청소년 보호법 시행령(2012. 9. 14. 대통령령 제24102호로 전부개정된 것) 제17조(나이 및 본인 여부 확인방법) 법 제16조 제1항에 따라 청소년유해매체물을 판매 등에 제공하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 수단이나 방법으로 그 상대방의 나이 및 본인 여부를 확인하여야 한다.

1. 대면(對面)을 통한 신분증 확인이나 팩스 또는 우편으로 수신한 신분증 사본 확인
2. 전자서명법 제2조 제8호에 따른 공인인증서
3. ‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률’ 제23조의2 제2항에 따른 주민등록번호를 사용하지 아니하고 본인을 확인하는 방법
4. 개인정보보호법 제24조 제2항에 따라 주민등록번호를 사용하지 아니하고 회원으로 가입할 수 있는 방법
5. 신용카드를 통한 인증
6. 휴대전화를 통한 인증. 이 경우 휴대전화를 통한 문자전송, 음성 자동응답 등의 방법을 추가하여 나이 및 본인 여부를 확인하여야 한다.\

### 3) 주문

이 사건 심판청구를 기각한다.

### 4) 결정이유의 요지

#### (1) 이 사건 본인확인 조항에 의하여 제한되는 기본권

이 사건 본인확인 조항은 청소년유해매체물로 지정된 음악이나 영상 등을 청취하거나 시청하기 위해서 반드시 사전에 본인확인 절차를 거칠 것을 강제하고 있으므로, 성인 이용자의 경우 법적으로 허용된 정보에 대한 자유로운 접근·수집·처리 등이 제한되므로 알 권리가 제한된다고 볼 수 있다.

이 사건 본인확인 조항에 따라 정보통신망을 통해 제공되는 청소년유해매체물을 이용하려는 사람이 본인확인 절차를 거치면 본인확인기관으로부터 그 제공자에게 본인확인 요청일시와 식별코드 등의 정보가 제공된다. 그런데 이러한 정보는 본인확인기관이 보유하고 있는 개인의 실명 등 자료와 결합하여 이용자 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하므로, 개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보에 해당한다. 그리고 정보통신망을 통해 제공되는 청소년유해매체물을 이용하고자 하는 사람은 본인확인 절차를 거치기 위한 전제로서 공인인증기관이나 본인확인기관에 실명이나 주민등록번호 등의 정보를 제공하여야 하고, 이 기관들은 개인정보 보유 및 이용기간 동안 이러한 정보들을 보유할 수 있다(정보통신망법 제29조 제1항 제2호). 따라서 이 사건 본인확인 조항은 정보통신망을 통해 제공되는 청소년유해매체물을 이용하는 사람이 자기의 개인정보에 대한 제공, 이용 및 보관에 관하여 스스로 결정할 권리인 개인정보자기결정권을 제한한다.

## (2) 법정의견(합헌의견)

정보통신망을 통하여 제공되는 청소년유해매체물을 이용하려는 사람의 연령을 정확하게 확인함으로써 청소년을 음란·폭력성 등을 지닌 유해매체물로부터 차단·보호하기 위한 것이므로 입법목적의 정당성이 인정되고, 정보통신망을 통한 청소년유해매체물은 익명의 공간에서 이루어지므로 대면 접촉을 통한 신분증 확인 외의 방법으로 이용자의 연령 및 본인 여부를 확인하는 방법이 요구되므로 수단의 적합성(적절성)도 인정된다.

침해의 최소성과 관련하여 법정의견은 다음과 같이 판단하였다.

첫째, 이른바 ‘필터링’을 통해 청소년유해매체물을 차단하는 방법도 청소년유해매체물임을 나타내는 전자적 표시를 인식할 수 있는 필터링 소프트웨어를 개인이 자발적으로 설치하는 것을 전제로 하므로, 이러한 방법만으로는 정보통신망을 통해 제공되는 청소년유해매체물로부터 청소년을 차단하기에 충분하지 않다. 결국 정보통신망을 통해 제공되는 청소년유해매체물로부터 청소년을 효과적으로 차단하기 위해서는 사전에 이용자의 연령을 정확히 확인하는 방법이 필요하다.

둘째, 정보통신서비스 제공자는 2012. 8. 18.부터 서비스 이용자의 주민등록번호를 수집·이용할 수 없게 되었으므로(정보통신망법 제23조의2 제1항), 인터넷 상에서 본인인증 절차 없이 실명이나 연령을 정확하게 확인하는 것은 사실상 불가능하게 되었다. 이 사건 본인확인 조항이 본인확인 수단으로 정하고 있는 공인인증서나 신용카드 및 휴대전화를 통한 인증 등은 무분별한 주민등록번호 수집에 대한 반성적 고려에서 마련된 것으로, 신뢰할 수 있는 기관을 통해서 본인인증을 하도록 하여 정확한 본인확인이 이루어질 수 있도록 하면서도 개인정보의 제공이나 보유를 최소화하기 위해 고안된 방안이다.

셋째, 이 사건 본인확인 조항은 정보통신망을 통한 청소년유해매체물 제공자에게 이용자의 연령 및 본인 여부를 확인하고 본인확인을 위한 조치를 취하도록 하는 것 이외에 직접 관련 정보를 수집하여 보관할 의무를 부과하고 있지 않고 있다. 정보제공자가 실명, 연령, 성별, 내·외국인 여부 등 정보를 수집하여 이를 보관하는 경우가 있으나, 이는 정보제공자의 인터넷 사이트 이용을 위하여 자율적으로 동의한 개개 약관에 근거한 것일 뿐이다. 이용자가 정보 제공이나 수집에 동의한 경우에도 수집된 개인정보들은 정보통신망법에 따라 보호된다.

넷째, 정보통신망을 통한 청소년유해매체물 제공자가 이용자 스스로 동의한 약관에 따라 청소년유해매체물 이용내역 등에 관한 정보를 보관한다고 할지라도, 이용자의 실명이나 나이와 같은 개인정보가 노출되는 것은 아니어서, 본인확인만으로 어떠한 위축효과가 발생한다고 볼 수 없다.

법익의 균형성과 관련하여, 법정의견은 이 사건 본인확인 조항으로 인하여 청구인들이 입게 되는 불이익은 정보통신망을 통해 제공되는 청소년유해매체물을 이용하기 위하여 본인확인을 거쳐야 하는 것인데, 회원가입을 요하는 정보통신서비스 제공자의 사이트를 통해 청소년유해매체물을 이용하는 경우에는 여성가족부 방침에 따라 연 1회 본인확인만 하면 되므로 그 제한 정도가 크지 않다고 보았다.

### (3) 반대의견(위헌의견)

반대의견은 목적의 정당성과 수단의 적합성에 대해서는 법정의견에 동의하고 있다. 하지만 침해의 최소성과 관련하여서는 다음과 같이 법정의견과 다르게 판단하고 있다.

첫째, 대체수단이 존재한다는 점이다. 즉 필터링 소프트웨어는 청소년 보호에 1차적 책임이 있는 개별 가정과 학교에서 얼마든지 손쉽게 설치가 가능하고 전파력이 강한 인터넷상 청소년 유해매체물로부터 청소년을 효과적으로 보호할 수 있으므로, 모든 이용자로 하여금 사전에 연령 및 본인인증을 거치도록 하는 이 사건 본인확인 조항에 비하여 덜 침해적인 수단임이 분명하다.

둘째, 자유로운 접근이 허용된 성인의 기본권 위축이 크다는 점이다. 현행법상 청소년유해매체물로 결정된 매체물이라 하더라도 당연히 불법적인 것은 아니며, 청소년에게 차단되어야 하는 것일 뿐 성인에게는 일반적으로 허용되는 것이다. 따라서 청소년유해매체물을 규제함에 있어서는 그에 대한 청소년의 접근을 효율적으로 통제하면서도 성인의 접근을 과도하게 통제하지 않도록 세심한 주의를 기울일 필요가 있다. 만약 본인확인을 위한 절차가 필요 이상으로 까다롭거나 이용자에게 부담을 주어 그 이용의 단념을 초래할 가능성이 있다면, 이는 청소년을 보호한다는 명목으로 성인의 알 권리를 지나치게 제한하고 위축시키는 것으로서 헌법적으로 정당화될 수 없다.

공인인증서나 아이핀을 통한 본인인증을 위해서는 공인인증서나 아이핀을 발급받은 후 이를 통해 본인인증 절차를 거쳐야 하는데, 공인인증서나 아이핀은 그 발급 절차 자체가 복잡할 뿐만 아니라, 공인인증서의 경우 발급자가, 아이핀의 경우 아이핀 인증을 이용하려는 사용자가 각각 그 비용을 부담해야 하므로, 이들 방법을 통한 본인인증은 이용률이 저조한 편이다. 결국 보급률이 높은 휴대전화를 이용한 본인인증이 현실적으로 많이 이용되는데, 휴대전화마저 사용하지 않는 성인으로서 사실상 인터넷상 청소년유해매체물에 접근하는 것이 곤란하다.

이 사건 본인확인 조항은 인터넷상 청소년유해매체물을 이용하려는 사람 모두에게 반드시 개인정보를 누군가에게 제공할 것을 강요함으로써 자신에 관한 정보를 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리인 개인정보자기결정권을 필요 이상으로 제약한다.

셋째, 실효성의 측면이다. 청소년유해매체물을 영리를 목적으로 제공하는 자가 아닌 경우 본인확인 의무를 이행하지 않더라도 별도의 제재수단이 없어 사실상 규제가 되지 않고, 해외에 서버 기반을 둔 웹 사이트를 통해 제공되는 경우 현실적으로 통제가 곤란하다. 또한 공인인증서나 아이핀, 휴대전화를 통한 본인인증은 기존에 이용자의 이름과 주민등록번호를 입력하는 방법에 비하여 절차가 복잡하고 본인만 알 수 있는 정보를 요하기는 하나, 이러한 본인인증 방법 역시 타인의 개인정보 도용을 통해 부정 이용이 가능하다.

넷째, 외국의 입법례와의 비교이다. 외국의 입법례를 살펴보더라도, 인터넷상의 청소년유해매체물에 청소년이 접근하는 것을 차단하기 위하여 필터링 시스템을 이용하도록 하는 경우는 있으나, 이 사건 본인확인 조항과 같이 성인을 포함한 이용자 전원을 상대로 한 본인확인제를 도입하고 있는 경우는 찾아보기 어렵다.

## 5) 시사점

이 사건의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 이 사건 본인확인 조항으로 인하여 제한되는 기본권으로 알권리와 개인정보자기결정권을 제시하였다는 점이다. 즉 성인 이용자의 경우 법적으로 허용된 정보에 대한 자유로운 접근·수집·처리 등이 제한되므로 알 권리가 제한된다고 볼 수 있고, 이 사건 본인확인 조항은 본인확인절차의 속성상 정보통신망을 통해 제공되는 청소년유해매체물을 이용하는 사람이 자기의 개인정보에 대한 제공, 이용 및 보관에 관하여 스스로 결정할 권리인 개인정보자기결정권을 제한한다고 보았다.

둘째, 연령확인을 넘어 세계적으로도 유례가 없는 본인확인 의무를 청소년유해매체물 제공자에게 부과하는 제도에 대해서 헌법재판소가 헌법에 위반되지 않는다고 판단하였다. 따라서 입법정책적인 관점에서 제도의 효율성이나 적절성 여부와는 별개로 헌법 위반의 문제에 대해서는 유권해석이 내려진 셈이다.

한편 법정의견은 다음과 같은 문제점을 갖고 있다.

첫째, 법정의견은 이 사건 본인확인조항으로 인해 제한되는 기본권 중 개인정보자기결정권에 만 너무 치우친 나머지 성인의 알권리에 대한 위축효과를 크게 고려하고 있지 않다는 점이다.

둘째, 이 사건 본인확인조항이 예시하고 있는 개별 본인확인수단의 coverage, 실효성 등에 대한 구체적인 판단을 생략하고 있다는 점이다. 예컨대 공인인증서, I-pin, 신용카드를 통한 인증의 이용실태 등에 대한 판단을 하고 있지 않고, 휴대전화를 통한 인증의 문제점도 치밀하게 고려하고 있지 않다.

다만 법정의견이 법익의 균형성 판단에 있어서 여성가족부 방침에 따라 연 1회 본인확인만 하면 그 제한 정도가 크지 않다고 판단한 부분은 주목을 요한다. 즉 만약 여성가족부가 현재의 방침을 바꾸어 연 2회 혹은 그 이상으로 상시적인 본인확인을 요구하는 경우에는 법익의 균형성 판단에 있어서 달라질 여지가 있는 것이다. 이러한 측면에서 향후 본인확인 의무의 횟수 제한과 관련한 규제당국의 정책에 관심을 가질 필요가 있다.

## 2. 현재 2015. 3. 26. 2013헌마517, 게임산업진흥에 관한 법률 제12조의3 제1항 제1호 등 위헌확인

### 1) 사건의 개요

청구인 ○○○는 심판청구 당시 만 17세로, 「게임산업진흥에 관한 법률」(이하 ‘게임산업법’이라 한다) 제2조 제10호의 청소년이고, 청구인 △△△은 성인이다. 위 청구인들은 정보통신망을 통하여 제공되는 인터넷게임인 ○○○○○를 이용하기 위해 관련 사이트에 회원가입을

시도하였으나, 게임산업법 제12조의3 제1항 및 제2호에 의하여 청구인 ○○○는 본인인증 및 법정대리인 동의확보 절차, 청구인 △△△은 본인인증 절차를 거치지 아니하고는 회원가입을 할 수 없어, 위 게임물을 이용하지 못하였다. 이에 청구인들은 정보통신망을 통하여 공중이 게임물을 이용할 수 있도록 서비스하는 게임물 관련사업자에게 게임물 이용자의 회원가입 시 반드시 본인인증 절차를 거칠 수 있도록 조치를 마련하고 청소년의 법정대리인으로부터 동의를 확보할 것을 요구하고 있는 게임산업법 제12조의3 제1항 제1호 및 제2호, 본인인증 및 법정대리인 동의의 구체적인 방법을 정하고 있는 게임산업법 시행령 제8조의3 제3항 및 제4항이 인터넷게임을 이용하고자 하는 청구인들의 표현의 자유, 사생활의 비밀과 자유, 개인정보자기결정권, 일반적 행동자유권 및 평등권을 침해한다며, 2013. 7. 24. 위 조항들의 위헌확인을 구하는 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

## 2) 심판의 대상

이 사건 심판의 대상은 게임산업법(2011. 7. 21. 법률 제10879호로 개정된 것) 제12조의3 제1항 제1호 및 제2호, 게임산업법 시행령(2012. 1. 20. 대통령령 23523호로 개정된 것) 제8조의3 제3항 및 제4항(이하, 본인인증에 대하여 정하고 있는 게임산업법 제12조의3 제1항 제1호 및 게임산업법 시행령 제8조의3 제3항은 ‘본인인증 조항’, 법정대리인의 동의확보에 대하여 정하고 있는 게임산업법 제12조의3 제1항 제2호 및 게임산업법 시행령 제8조의3 제4항은 ‘동의확보 조항’이라 한다)이 청구인들의 기본권을 침해하는지 여부이며, 심판대상조항의 내용은 다음과 같다.

### [심판대상 조항]

게임산업진흥에 관한 법률(2011. 7. 21. 법률 제10879호로 개정된 것)

제12조의3(게임과몰입·중독 예방조치 등) ① 게임물 관련사업자[「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조 제1항 제1호의 정보통신망(이하 “정보통신망”이라 한다)을 통하여 공중이 게임물을 이용할 수 있도록 서비스하는 자에 한한다. 이하 이 조에서 같다]는 게임물 이용자의 게임과몰입과 중독을 예방하기 위하여 다음 각 호의 내용을 포함하여 과도한 게임물 이용 방지 조치(이하 “예방조치”라 한다)를 하여야 한다.

1. 게임물 이용자의 회원가입 시 실명·연령 확인 및 본인 인증
2. 청소년의 회원가입 시 친권자 등 법정대리인의 동의 확보

게임산업진흥에 관한 법률 시행령(2012. 1. 20. 대통령령 23523호로 개정된 것)

제8조의3(게임과몰입·중독 예방조치 등) ③ 게임물 관련사업자(법 제12조의3 제1항에 따른 게임물 관련사업자로 한정한다. 이하 이 조에서 같다)는 법 제12조의3 제1항 제1호에 따라 게임물 이용자의 회원가입 시 「전자서명법」 제2조 제10호에 따른 공인인증기관, 그 밖에 본인확인 서비스를 제공하는 제3자 또는 행정기관에 의뢰하거나 대면확인 등을 통하여 게임물 이용자가 본인임을 확인할 수 있는 수단을 마련하여야 한다.

④ 게임물 관련사업자는 법 제12조의3 제1항 제2호에 따라 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 법정대리인의 동의를 받아야 한다.

1. 법 제12조의3 제1항에 따른 정보통신망에 동의 내용을 게재하고 법정대리인이 동의 여부를 표시하도록 하는 방법
2. 동의 내용이 적힌 서면을 법정대리인에게 직접 발급하거나 우편 또는 팩스를 통하여 전달하고 법정대리인이 동의 내용에 대하여 서명하거나 날인한 후 제출하도록 하는 방법
3. 동의 내용이 적힌 전자우편을 발송하여 법정대리인으로부터 동의의 의사표시가 적힌 전자우편을 전송받는 방법
4. 전화를 통하여 동의 내용을 법정대리인에게 알리고 동의를 받거나 인터넷 주소 등 동의 내용을 확인할 수 있는 방법을 안내하고 재차 전화를 통하여 동의를 받는 방법

### 3) 주문

이 사건 심판청구를 기각한다.

### 4) 결정이유의 요지

#### (1) 본인인증 조항 및 동의확보 조항에 의하여 제한되는 기본권

본인인증 조항은 인터넷게임을 이용하고자 하는 사람들에게 본인인증이라는 사전적 절차를 거칠 것을 강제함으로써, 개개인이 생활방식과 취미활동을 자유롭게 선택하고 이를 원하는 방식대로 영위하고자 하는 일반적 행동의 자유를 제한하고, 동의확보 조항은 청소년이 친권자 등 법정대리인의 동의를 얻어야만 인터넷게임을 즐길 수 있도록 함으로써 청소년 스스로가 게임물의 이용 여부를 자유롭게 결정할 수 있는 권리를 제한하는바, 위 조항들은 자기결정권을 포함한 청구인들의 일반적 행동자유권을 제한한다.

본인인증 조항과 동의확보 조항에 따라 인터넷게임 이용자 및 그 법정대리인이 본인인증 절차를 거치면 본인확인기관으로부터 게임물 관련사업자에게 본인확인 요청일시 또는 인증일시, 식별코드 등의 정보가 제공되고, 이러한 개인정보는 본인확인기관이 보유하고 있는 개인의 실명 등의 자료와 결합하여 이용자 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하므로, 개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보에 해당한다. 그리고 인터넷게임을 이용하고자 하는 사람들은 본인인증 절차를 거치기 위한 전제로서 공인인증기관이나 본인확인기관에 실명이나 주민등록번호 등의 정보를 제공할 것이 강제되고, 이러한 기관들은 개인정보의 보유 및 이용기간 동안 이러한 정보들을 보유할 수 있으므로(정보통신망법 제29조 제1항 제2호), 본인인증 및 동의확보 조항은 인터넷게임 이용자가 자기의 개인정보에 대한 제공, 이용 및 보관에 관하여 스스로 결정할 권리인 개인정보자기결정권을 제한한다.

## (2) 법정의견(합헌의견)

### ① 본인인증 조항에 관한 판단

본인인증 조항은 인터넷게임에 대한 연령 차별적 규제수단들을 실효적으로 보장하고, 인터넷게임 이용자들이 게임물 이용시간을 자발적으로 제한하도록 유도하여 인터넷게임 과몰입 내지 중독을 예방하고자 하는 것으로 그 입법목적에 정당성이 인정되며, 본인인증절차를 거치도록 하는 것은 이러한 목적 달성을 위한 적절한 수단이다.

게임물 관련사업자와 같은 정보통신서비스 제공자는 서비스 이용자의 주민등록번호를 수집·이용할 수 없으므로, 인터넷 상에서 본인인증 절차 없이 실명이나 연령만을 정확하게 확인하는 것은 사실상 불가능하고, 게임산업법 시행령 제8조의3 제3항이 정하고 있는 방법은 신뢰할 수 있는 제3자를 통해서만 본인인증 절차를 받도록 하고 정보수집의 범위를 최소화하고 있는 것으로 달리 실명과 연령을 정확하게 확인할 수 있으면서 덜 침익적인 수단을 발견하기 어렵다. 또한, 게임물 관련사업자가 본인인증 결과 이외의 정보를 수집하기 위해서는 인터넷게임에 이용하는 사람의 별도의 동의를 받아야 하고, 동의를 얻어 수집된 정보의 수집, 이용, 보관의 전 과정을 엄격하게 규제하는 등 정보제공으로 인한 기본권의 제한을 최소화하기 위한 장치들 역시 충분히 마련되어 있으며, 회원가입 시 1회 본인인증 절차를 거치도록 하는 것이 이용자들에게 게임의 이용 여부 자체를 진지하게 고려하게 할 정도로 중대한 장벽이나 제한으로 기능한다거나 게임시장의 위축을 야기한다고 보기도 어려우므로, 본인인증 조항은 침해의 최소성에도 위배되지 아니한다.

그리고, 인터넷게임을 이용하기 위하여 최초로 회원가입을 할 때 1회 본인인증 절차를 거쳐야 함으로 인하여 제한되는 사익은 크지 않음에 비해, 본인인증 조항을 통하여 달성하고자 하는 게임과몰입 및 중독 방지라는 공익은 매우 중대하므로, 본인인증 조항은 법익의 균형성도 갖춘 것이다.

### ② 동의확보 조항에 관한 판단

동의확보 조항은 청소년이 인터넷게임 이용 여부를 결정하는 단계에서 법정대리인이 개입할 수 있도록 함으로써, 청소년의 인터넷게임 과몰입이나 중독을 예방하고자 하는 것으로 이러한 입법목적에는 정당성이 인정되며, 회원가입 시 법정대리인의 동의를 얻도록 하는 것은 이러한 목적을 달성함에 있어 적절한 수단이다.

동의확보 조항은 가정이라는 공간에서 대화를 통해 청소년의 인터넷게임 이용 여부 및 이용시간을 결정할 수 있는 기회를 부여하여 청소년의 인터넷게임 과몰입이나 중독 문제를 해결함에 있어 각 가정의 자율적인 노력이 우선시될 수 있도록 하는 것으로, 청소년의 자기결정권을 과도하게 제한하는 것이 아니며, 청소년의 게임이용에 대한 다른 법적 강제수단들이 이러한 자율적 노력을 완전히 대체할 수도 없다. 또한, 만 18세 미만의 청소년들의 대부분이 독립적인 경제적인 능력이 없어 유료아이템 구매 등과 관련하여 범죄에 노출될 우려가 높은 점을 고려할 때, 만 18세라는 기준 역시 결코 과하다고 볼 수 없으며, 법정대리인이 동의를 위하여 제공

하여야 하는 정보를 최소화하고, 동의의 방법을 다양화하는 등 이로 인한 기본권의 제한을 최소화하기 위한 방안들이 충분히 마련되어 있으므로, 위 조항은 침해의 최소성을 갖춘 것이다.

그리고 인터넷게임을 이용하고자 하는 청소년들이 사전에 인터넷게임 이용에 관하여 법정대리인과 상의하여 동의를 확보하여야 함으로 인해 제한되는 사익은 그 정도가 크지 않음에 비해, 청소년들이 인터넷게임에 과몰입되거나 중독되는 것을 방지함으로써 얻어지는 사회적 비용의 절감, 청소년이 건전한 인격체로 성장함으로써 얻어지는 사회적 이익과 같은 공익은 매우 중대함을 고려할 때, 동의확보 조항은 법익의 균형성에도 위배되지 아니한다.

### (3) 반대의견(위헌의견)

반대의견은 놀이할 자유와 인터넷게임의 본질, 게임과몰입과 그로 인한 해악 사이의 상관관계를 전제로 하여 다음과 같은 의견을 제시하였다. 즉 반대의견은 인터넷게임은 자유를 그 본질로 하는 놀이 행위이므로 그에 대한 규제는 매우 신중하여야 하고, 인터넷게임의 과몰입과 그로 인한 해악으로 거론되는 현상들 사이의 인과관계가 구체적으로 밝혀진 바가 없다는 것을 전제로 심판대상조항들이 과잉금지원칙에 위반하여 청구인들의 일반적 행동자유권과 개인정보자기결정권을 침해하였다고 판단하고 있다.

#### ① 본인인증 조항에 대한 반대의견

인터넷게임 이용행위는 자유를 그 본질적 요소로 하는 놀이행위이므로, 그 이용행위에 대한 국가의 개입이나 규제는 매우 신중하여야 한다. 따라서 인터넷게임 과몰입 및 중독이 이로 인해 야기된다고 일컬어지는 해악들의 직접적인 원인인지 여부가 불분명한 이상, 연령 차별적 규제수단의 실효적 보장 및 게임물 이용시간의 정확한 고지를 통한 게임과몰입 및 중독 예방이라는 입법목적은 국가가 추구할 수 있는 정당한 공익이 될 수 없으며, 이는 규제대상이 성인인지 청소년인지를 불문하고 동일하다.

가사, 입법목적의 정당성을 일부 인정한다고 할지라도, 본인인증 조항은 외국에서는 유례를 찾기 힘든 입법으로, 부모의 명의를 도용할 가능성이 있어 입법목적 달성을 위한 실효적 수단이 되기 어렵고, 익명성을 기반으로 하는 인터넷게임의 이용에 있어 본인인증을 받도록 하는 것은 감시와 통제의 가능성을 야기하여 인터넷게임 이용자의 자유를 위축시킬 뿐만 아니라, 본인인증 조항이 정하고 있는 본인인증 방법들은 국민 누구나 보편적으로 이용할 수 있는 방법이 아니어서 경제적·사회적 이유로 인터넷게임의 이용에서 소외되는 사람들이 생겨날 수 있고, 공인인증기관이나 본인확인기관에 의해 수집된 개인정보가 유출될 가능성도 배제할 수 없으며, 게임산업법의 입법목적과 달리 오히려 게임산업의 성장을 저해할 수 있는 등 수단의 적절성 및 침해의 최소성을 갖추지 못한 것이다.

또한, 본인인증 조항으로 인해 자유롭게 인터넷게임을 즐기고자 하는 청구인들의 자유는 현저하게 침해되는 반면, 게임과몰입 및 중독 예방이라는 공익은 그 달성을 위해 국가가 개입하는 것이 정당한지조차 분명하지 아니하므로, 본인인증 조항은 법익의 균형성에도 위배된다.

## ② 동의확보 조항에 대한 반대의견

청소년의 인터넷게임 과몰입 및 중독은 각 가정의 자율적인 규제와 자정 기능이 국가의 개입에 우선하는 영역이므로, 게임사이트 회원가입 시 법정대리인의 동의를 법으로 강제하는 것은 그 자체로 부모의 자녀교육권을 침해할 우려가 있고, 동의의 의사를 표현한 성인이 인터넷 게임을 이용하고자 하는 청소년의 실제 법정대리인인지 여부를 확인하는 절차가 마련되지 아니한 이상, 법정대리인의 지도를 강제하는 실효적 수단으로 기능할 수도 없다. 따라서 동의확보 조항은 입법목적의 정당성 및 수단의 적절성이 인정되지 아니한다.

설령, 인터넷게임 이용내용이나 이용시간과 관련하여 법정대리인의 개입을 강제할 필요성이 인정된다고 할지라도, 게임산업법과 청소년 보호법이 이미 청소년의 인터넷게임 과몰입이나 중독 예방을 위해 강제적 셧다운제, 인터넷컴퓨터게임시설 출입시간 제한 등과 같은 여러 가지 제도를 시행하고 있음을 고려할 때, 회원가입 단계에서 일률적으로 법정대리인의 동의를 얻도록 하는 것은 이중적이고 과도한 조치임에 틀림없고, 법정대리인이 인터넷게임 이용 자체에 대해서 동의하는 경우에도 개인정보의 제공을 꺼려 동의를 망설일 가능성을 배제할 수 없을 뿐만 아니라, 본인의 의지에 따라 충분히 인터넷게임 이용시간 등을 자율적으로 통제할 수 있는 만 16세 이상 만 18세 미만의 사람들에게 대해서까지 일률적으로 법정대리인의 동의를 받도록 하는 것은 청소년들의 자기결정권을 지나치게 제한하는 것으로 침해의 최소성을 갖추지 못한 것이다. 나아가, 청소년의 게임과몰입 및 중독 방지를 위해 법정대리인의 개입을 강제하는 것의 정당성이 인정되지 않는 반면, 동의확보 조항으로 인해 청소년의 자기결정권을 포함한 일반적 행동자유권이 지나치게 제한되고 더 나아가 청소년의 인터넷게임 이용에 동의하고자 하는 법정대리인의 개인정보자기결정권까지 침해될 가능성이 있음을 고려할 때, 동의확보 조항은 법익의 균형성도 갖추지 못한 것이다.

## 5) 시사점

이 사건의 시사점은 다음과 같다.

첫째, 정보통신망을 통하여 공중이 게임물을 이용할 수 있도록 서비스하는 게임물 관련사업자에게 게임물 이용자의 회원가입 시 반드시 본인인증 절차를 거칠 수 있도록 조치를 마련하고 청소년의 법정대리인으로부터 동의를 확보할 것을 요구하는 게임산업법상의 본인인증 조항과 동의확보 조항으로 인하여 제한되는 기본권을 일반적 행동의 자유와 개인정보자기결정권으로 보았다는 점이다. 여기서 문제될 수 있는 것이 인터넷게임도 콘텐츠, 즉 정보라는 점에서 알권리의 제한 문제는 고려하지 않았다는 점이다.

둘째, 청소년보호법상의 본인확인 조항과 마찬가지로 세계적으로 유례가 없는 게임산업법상의 본인인증 제도와 법정대리인의 동의확보 제도에 대해서 헌법재판소가 헌법에 위반되지 않는다고 판단하였다. 따라서 입법정책적인 관점에서 제도의 효율성이나 적절성 여부와는 별개로 헌법 위반의 문제에 대해서는 유권해석이 내려진 셈이다.

한편 2013헌마517 결정에서의 법정의견은 2013헌마354 결정에서의 법정의견의 문제점과 유사한 문제점을 갖고 있다. 반면에 반대의견이 인터넷게임은 자유를 그 본질로 하는 놀이 행위이므로 그에 대한 규제는 매우 신중하여야 하고, 인터넷게임의 과몰입과 그로 인한 해악으로 거론되는 현상들 사이의 인과관계가 구체적으로 밝혀진 바가 없다는 것을 강조하였다는 점에 주목할 필요가 있다. 이것은 인터넷게임에 대한 인식제고 차원뿐만 아니라, 인터넷게임의 본질, 놀이욕구에 대한 인간의 본성, 청소년보호에 대한 우리 사회의 과도한 민감성에 대한 비판, 청소년의 인권에 대한 왜곡된 인식에 대한 비판, 청소년의 인권을 억압하는 우리 사회의 문화 및 제도 등에 대한 비판, 인터넷게임의 유해성에 대한 사회과학적 연구결과에 대한 논쟁을 좀 더 공론화시킬 필요가 있다는 것을 의미한다.

## II. 아동청소년이용음란물(아동포르노) 관련 헌법재판소 결정 및 대법원 판결의 내용과 시사점

### 1. 헌재 2015. 6. 25. 2013헌가17등(병합), 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 제2조 제5호 등 위헌제청

#### 1) 사건의 개요

##### (1) 2013헌가17

교복을 입은 여성이 성행위를 하는 음란물들을 전시·상영한 혐의로 기소된 자가 실제의 아동·청소년이 등장하는 영상물이 아닌 경우에도 그 배포 등을 처벌하는 구 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」(2011. 9. 15. 법률 제11047호로 개정되고, 2012. 12. 18. 법률 제11572호로 개정되기 전의 것)(이하 ‘아청법’이라 한다) 제2조 제5호 및 제8조 제2항에 대해 위헌제청을 신청하고 법원이 이를 받아들여 위헌제청하였다.

##### (2) 2013헌가24

인터넷 파일공유 사이트에 교복을 입은 여학생이 남학생과 성행위를 하는 음란 애니메이션 동영상 파일을 업로드하여 유포한 혐의로 기소된 자가 아청법 제2조 제5호 및 제8조 제4항에 대해 위헌제청을 신청하고 법원이 이를 받아들여 위헌제청하였다.

(3) 2013헌바85

인터넷 웹하드 사이트에 접속하여 “A uniform beautiful Girl Club” 이라는 아동·청소년으로 인식될 수 있는 사람이나 표현물이 등장하는 음란물 동영상을 업로드하여 시청 내지 다운로드 받을 수 있도록 공연히 전시한 혐의로 기소된 자가 아동법 제2조 제5호, 제8조 제4항에 대해 위헌제청을 신청하였다가 기각되자 헌법재판소법 제68조 제2항에 의한 헌법소원을 제기하였다.

2) 심판의 대상

구 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」(2011. 9. 15. 법률 제11047호로 개정되고, 2012. 12. 18. 법률 제11572호로 전부개정되기 전의 것)

제8조(아동·청소년이용음란물의 제작·배포 등) ② 영리를 목적으로 아동·청소년이용음란물을 판매·대여·배포하거나 이를 목적으로 소지·운반하거나 공연히 전시 또는 상영한 자는 7년 이하의 징역에 처한다.

④ 아동·청소년이용음란물을 배포하거나 공연히 전시 또는 상영한 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다.

[주요 관련조항]

구 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」(2011. 9. 15. 법률 제11047호로 개정되고, 2012. 12. 18. 법률 제11572호로 전부개정되기 전의 것)

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1.~3. 생략

4. “아동·청소년의 성을 사는 행위”는 아동·청소년, 아동·청소년의 성(性)을 사는 행위를 알선한 자 또는 아동·청소년을 실질적으로 보호·감독하는 자 등에게 금품이나 그 밖의 재산상 이익, 직무·편의제공 등 대가를 제공하거나 약속하고 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위를 아동·청소년을 대상으로 하거나 아동·청소년으로 하여금 하게 하는 것을 말한다.

가. 성교 행위

나. 구강·항문 등 신체의 일부나 도구를 이용한 유사 성교 행위

다. 신체의 전부 또는 일부를 접촉·노출하는 행위로서 일반인의 성적 수치심이나 혐오감을 일으키는 행위

라. 자위 행위

5. “아동·청소년이용음란물”은 아동·청소년 또는 아동·청소년으로 인식될 수 있는 사람이나 표현물이 등장하여 제4호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 그 밖의 성적 행위를 하는 내용을 표현하는 것으로서 필름·비디오물·게임물 또는 컴퓨터나 그 밖의 통신매체를 통한 화상·영상 등의 형태로 된 것을 말한다.

### 3) 주문

구 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」(2011. 9. 15. 법률 제11047호로 개정되고, 2012. 12. 18. 법률 제11572호로 전부개정되기 전의 것) 제8조 제2항 및 제4항 중 아동·청소년이용음란물 가운데 “아동·청소년으로 인식될 수 있는 사람이나 표현물이 등장하여 그 밖의 성적 행위를 하는 내용을 표현하는 것” 부분은 헌법에 위반되지 아니한다.

### 4) 결정이유의 요지

#### (1) 법정의견(합헌의견 - 5인)

##### ① 죄형법정주의의 명확성원칙 위반 여부

아청법의 입법 목적, 가상의 아동·청소년이용음란물 규제 배경, 법정형의 수준 등을 고려할 때, ‘아동·청소년으로 인식될 수 있는 사람’은 일반인의 입장에서 외모, 신원, 제작 동기와 경위 등을 종합하여 볼 때, 실제 아동·청소년으로 오인하기에 충분할 정도의 사람이 등장하는 경우를 의미함을 알 수 있고, ‘아동·청소년으로 인식될 수 있는 표현물’ 부분도 전체적으로 표현물을 등장시켜 각종 성적 행위를 표현한 매체물의 제작 동기와 경위, 표현된 성적 행위의 수준, 전체적인 배경이나 줄거리, 음란성 등을 종합하여 판단할 때 아동·청소년을 상대로 한 비정상적 성적 충동을 일으키기에 충분한 행위를 담고 있어 아동·청소년을 대상으로 한 성범죄를 유발할 우려가 있는 수준의 것에 한정된다고 볼 수 있으며, 기타 법관의 양식이나 조리에 따른 보충적인 해석에 의하여 판단 기준이 구체화되어 해결될 수 있으므로, 명확성원칙에 위반된다고 할 수 없다.

‘그 밖의 성적 행위’ 부분도 심판대상조항의 입법 취지 및 법정형의 수준 등을 고려할 때, 아청법 제2조 제4호에서 예시하고 있는 “성교 행위, 유사 성교 행위, 신체의 전부 또는 일부를 접촉·노출하는 행위로서 일반인의 성적 수치심이나 혐오감을 일으키는 행위, 자위 행위”와 같은 수준으로 일반인으로 하여금 성적 수치심이나 혐오감을 일으키기에 충분한 행위, 즉 음란한 행위를 의미함을 알 수 있고, 무엇이 아동·청소년을 대상으로 한 음란한 행위인지 법에서 일률적으로 정해놓는 것은 곤란하므로, ‘그 밖의 성적 행위’라는 포괄적 규정형식을 택한 데에는 불가피한 측면이 있다. 따라서 심판대상조항은 죄형법정주의의 명확성원칙에 위반되지 아니한다.

##### ② 과잉금지원칙 위반 여부

심판대상조항이 표현의 자유를 과도하게 제한함으로써 과잉금지원칙에 위반되는지 문제되는 바, 가상의 아동·청소년이용음란물이라 하더라도 아동·청소년을 성적 대상으로 하는 표현물의 지속적 유포 및 접촉은 아동·청소년의 성에 대한 왜곡된 인식과 비정상적 태도를 형성하게 할

수 있고, 실제로 아동·청소년대상 성범죄자를 상대로 한 조사 결과 등을 종합하면, 아동·청소년을 잠재적 성범죄로부터 보호하고 이에 대해 사회적 경고를 하기 위해서는 가상의 아동·청소년이용음란물의 배포 등에 대해서 중한 형벌로 다스릴 필요가 있다.

또한 가상의 아동·청소년이용음란물은 실제 아동·청소년이 등장하는 경우와 마찬가지로 아동·청소년을 상대로 한 비정상적 성적 충동을 일으키기에 충분한 정도의 것으로서, 심판대상조항에 의한 처벌 대상이 아동·청소년을 대상으로 한 성범죄로부터 아동·청소년보호를 위한 최소한의 불가피한 경우로 한정되며, 죄질과 비난가능성 면에서 일반적인 음란물과는 차이가 있으므로, 심판대상조항이 형법상 음화반포죄나 정보통신망법상의 음란물유포죄에서 정한 법정형보다 더 중한 법정형을 정하고 있다고 하더라도 이것이 책임과 형벌 사이에 비례성을 상실하고 있다고 볼 수 없으며, 아동·청소년의 성보호라는 공익의 중대함을 고려할 때 법익의 균형성 또한 충족한다. 따라서 심판대상조항은 과잉금지원칙에 위반되지 않는다.

### ③ 평등원칙 위반 여부

심판대상조항은 가상의 아동·청소년이용음란물과 실제의 아동·청소년이 등장하는 아동·청소년이용음란물의 배포행위를 동일한 법정형으로, 나아가 가상의 아동·청소년이용음란물도 성적 행위의 표현 수위에 따라 법정형을 세분화하지 않고 동일하게 규율하고 있으나, 모두 아동·청소년에 대한 비정상적 성적 충동을 일으켜 아동·청소년을 상대로 한 성범죄로 이어지게 할 수 있다는 점에서 죄질 및 비난가능성의 정도에 거의 차이가 없고, 법정형의 상한만이 정해져 있어 법관이 법정형의 범위 내에서 얼마든지 구체적 타당성을 고려한 양형의 선택이 가능하므로 심판대상조항이 형벌체계상 균형을 상실하여 평등원칙에 반한다고 볼 수 없다.

## (2) 반대의견(위헌의견 - 4인)

### ① 죄형법정주의의 명확성원칙 위반 여부

심판대상조항 중 ‘아동·청소년으로 인식될 수 있는 사람’ 부분의 의미가 명확하다는 점에는 다수의견에 동의하나, ‘아동·청소년으로 인식될 수 있는 표현물’ 부분은 실제 아동·청소년이 등장하는 것으로 오인하기에 충분할 정도로 묘사된 표현물만을 의미하는 것인지, 아니면 아동·청소년을 성적 대상으로 연상시키는 표현물이면 단순히 그림, 만화로 표현된 아동·청소년의 이미지도 모두 이에 해당할 수 있는 것인지 판단하기 어려우므로 처벌되는 행위가 무엇인지 미리 예측할 수 있다고 할 수 없고, 그 판단을 법 집행기관이나 법관의 보충적 해석에 전적으로 맡기고 있으므로 자의적 법 해석 내지 집행을 초래할 우려마저 있다.

‘그 밖의 성적 행위’ 부분도, 2005. 12. 29. 법 개정으로(법률 제7801호) 성적 행위의 범위를 포괄적으로 규정하면서 음란한 내용을 표현한 것에 국한하지 않는 것으로 개정한 취지를 고려할 때 다수의견과 같이 반드시 음란한 행위를 의미한다고 단정하기 어렵고, 아동·청소년성보호법 제2조 제4호에서 이미 “신체의 전부 또는 일부를 접촉·노출하는 행위로서 일반인의 성적 수치심이나 혐오감을 일으키는 정도에 이르는 행위”라는 개방적이고 포괄적 규정을 두고 있으므로,

통상의 판단능력을 가진 사람의 입장에서 볼 때 그 외에 처벌대상이 되는 ‘그 밖의 성적 행위’가 무엇을 의미하는지 예측하기 어려우므로, 이 부분도 명확성원칙에 위반된다.

설령 ‘그 밖의 성적 행위’ 부분의 의미가 불명확하다고 보기 어렵다 하더라도, ‘아동·청소년으로 인식될 수 있는 표현물’ 부분의 불명확성으로 인하여 수범자인 일반 국민은 물론 법 집행자조차도 심판대상조항의 적용대상인 가상의 아동·청소년이용음란물의 범위 및 그 한계를 명확히 판단하기 어려우므로 결국 심판대상조항은 명확성원칙에 위반된다.

## ② 과잉금지원칙 위반 여부

불명확한 규범에 의하여 형사처벌을 가하게 되면 헌법상 보호받아야 할 행위까지 금지대상에 망라하게 되어 필요 이상의 처벌을 가하게 될 수 있어 과잉금지원칙과도 조화될 수 없다.

아동·청소년을 잠재적 성범죄로부터 보호하기 위한 입법목적 자체는 정당하다 하더라도 가상의 아동·청소년이용음란물에의 접촉과 아동·청소년을 상대로 하는 성범죄 발생 사이에 인과관계가 명확히 입증된 바 없음에도 이를 이유로 가상의 아동·청소년이용음란물의 경우를 성적 착취를 당하는 일차적 피해 범익이 존재하는 실제 아동·청소년이 등장하는 경우와 동일하게 중한 법정형으로 규율하는 것은 유해성에 대한 막연한 의심이나 유해의 가능성만으로 표현물의 내용을 광범위하게 규제하는 것으로 허용되지 않는다.

설령 규제할 필요가 있다 하더라도, 그 법정형의 수준을 고려할 때, 가상의 아동·청소년이용음란물의 경우 실제 아동·청소년이 그 제작 과정에서 성적 대상으로 이용되지 않음에도 잠재적 성범죄의 촉매가 될 수 있다는 이유만으로 실제 아동·청소년이 등장하는 경우와 동일하게 위와 같이 중한 형으로 규율하는 것은 형벌의 비례성 측면에서도 적합하지 않다.

그런데 심판대상조항에서 ‘아동·청소년으로 인식될 수 있는 표현물’ 및 ‘그 밖의 성적 행위’의 의미가 앞서 본 바와 같이 불명확하여 처벌범위가 지나치게 광범위해질 수 있고, 그 광범성으로 인해 보호 받아야 할 표현행위까지 처벌하거나 그 표현을 위축시킬 우려가 있으므로, 심판대상조항은 표현의 자유에 대한 과도한 제한과 과잉형벌을 초래할 여지가 있다.

나아가 심판대상조항에서 정한 법정형의 수준이나 처벌대상행위의 광범성으로 인한 표현의 자유의 제한 정도 및 형벌의 비례성 상실의 정도는 매우 중대하다는 점에서 심판대상조항은 법익의 균형성 요건도 충족하지 못하므로, 심판대상조항은 과잉금지원칙에 위반된다.

## 5) 시사점

이 사건은 가상의 아동·청소년이용음란물, 즉 가상 아동포르노도 실사 아동포르노의 범주에 포섭시켜서 처벌하는 것이 헌법적으로 정당한지가 논란이 되었다는 점에서 표현의 자유라는 관점에서 주목을 요하는 헌법재판소 결정례이다. 이 문제에 대해서 헌법재판소는 합헌결정을 내렸다는 점에서, 헌법적 논란을 종식시키는 유권해석이 내려진 셈이다.

그런데 보다 구체적으로 법정의견에서 주목할 부분은 다음과 같다.

첫째, 심판대상조항에서 ‘아동·청소년으로 인식될 수 있는’ 부분과 관련하여, 성적 행위의 주체나 대상인 사람 또는 표현물이 아동이나 청소년으로 인식되기에 충분한 정도의 것이어야 함을 알 수 있다고 보았다. 이러한 점에서 보면, ‘아동·청소년으로 인식될 수 있는 사람’은 단순히 등장하는 사람이 어려보인다거나 성인이 아동·청소년과 같이 옷을 입거나 분장한 정도에 그치는 것이 아니라, 통상의 상식을 가진 일반인의 입장에서 전체적으로 그 외모, 신원, 등장인물 사이의 관계, 그 사람을 등장시켜 각종 성적 행위를 표현한 화상 또는 영상 등 매체물의 제작 동기와 경위 등을 종합하여 볼 때, 실제 아동·청소년으로 오인하기에 충분한 정도의 사람이 등장하는 경우를 의미한다고 보아야 한다고 하였다. 대법원도 “아동·청소년으로 인식될 수 있는 정도에 이르기 위해서는, 등장하는 사람이 다소 어려 보인다는 사정만으로는 부족하고, 그 외모나 신체의 발육 상태, 신원, 영상물의 출처나 제작 경위 등에 대하여 주어진 여러 정보 등을 종합적으로 고려하여 사회 평균인의 시각에서 객관적으로 관찰할 때 외관상 의심의 여지없이 명백하게 아동·청소년으로 인식되는 경우라야 한다(대법원 2014. 9. 24. 선고 2013도4503 판결; 대법원 2014. 9. 26. 선고 2013도12607 판결 참조)”고 해석하고 있다는 점을 전제하였다. 따라서 이 부분에 대한 해석에 있어서는 대법원의 해석지침을 존중하고 있다는 점을 알 수 있다.

둘째, ‘아동·청소년으로 인식될 수 있는 표현물’ 부분과 관련하여, 심판대상조항의 도입 배경, 입법 취지, 법정형 등을 고려하면, ‘표현물’ 부분의 문언적 의미의 광범성이나 추상성만을 가지고 심판대상조항에서 ‘아동·청소년으로 인식될 수 있는 표현물’ 부분의 명확성여부를 판단하여서는 안 되고, 비록 사람이 아니더라도 아동·청소년으로 인식될 수 있는 다른 표현물을 통해 성적 행위 등을 묘사하는 것도 실제 아동·청소년이 등장하는 경우와 마찬가지로 또는 그 이상의 폐해를 일으킬 가능성이 있다는 점과 이를 우려하여 표현물을 이용한 아동·청소년이용음란물도 규제 범위에 포함시킨 입법자의 의도를 충분히 고려하여 그 의미를 파악하여야 한다고 보았다. 따라서 ‘아동·청소년으로 인식될 수 있는 표현물’은 ‘표현물’의 묘사 정도나 외관만을 가지고 판단할 것이 아니라, 전체적으로 이러한 표현물을 등장시켜 각종 성적 행위를 표현한 화상 또는 영상 등 매체물의 제작 동기와 경위, 표현된 성적 행위의 수준, 등장인물 사이의 관계, 전체적인 배경이나 줄거리, 음란성 등을 종합하여 판단하여야 한다는 해석지침을 제시하고 있다.

셋째, 아동·청소년이용음란물을 구성하는 행위 중 ‘그 밖의 성적 행위’ 부분과 관련하여, 심판대상조항의 입법 취지 및 법정형의 수준, 아청법 제2조 제4호에서 성적 행위의 예시로 성교 행위, 구강·항문 등 신체의 일부나 도구를 이용한 유사 성교 행위, 신체의 전부 또는 일부를 접촉·노출하는 행위로서 일반인의 성적 수치심이나 혐오감을 일으키는 행위, 자위 행위”를 열거하고 있는 점을 종합적으로 고려할 때, 여기서 ‘그 밖의 성적 행위’는 아청법 제2조 제4호에 열거된 행위에 해당하지는 않더라도, 일반인으로 하여금 이와 같은 수준으로 성적 수치심이나 혐오감을 일으키기에 충분한 행위, 즉 단순한 성행위에 그치는 것이 아니라 ‘음란한’ 행위를 의미하는 것이라는 해석지침을 제시하고 있다.

2. 대법원 2014. 9. 26. 2013도12607, 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 위반(음란물제작·배포 등), 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 위반(음란물 유포)

### 1) 사건의 개요

이 사건은 형사사건으로서 피고인은 자신의 사무실에서 ○○ 사이트에 회원가입하여 여학생이 교복을 입고 성교하는 행위의 동영상 파일 ‘△△ school girl.××’을 공유(업로드)하여 다른 회원들에게 전시·배포하였다는 이유로 아청법 상의 아동·청소년이용음란물의 제작·배포 등을 금지하는 규정 위반으로 기소되었다. 그런데 제1심<sup>1)</sup>과 제2심<sup>2)</sup>에서는 피고인에 대해서 유죄선고를 내렸다. 이 사건의 경우 여학생이 교복을 입고 성교하는 행위의 동영상이 아청법에서 정의하고 있는 아동·청소년이용음란물에 해당하는지가 문제가 되었는데, 제1심과 제2심에서는 해당한다고 본 것이다.

원래 2000. 2. 3. 법률 제6261호로 제정되고 2000. 7. 1.부터 시행된 구 「청소년의 성보호에 관한 법률」은 아동포르노(child pornography)에 해당하는 청소년이용음란물 규제를 처음으로 도입하면서, ‘청소년이용음란물’을 “청소년이 등장하여 청소년과의 성교행위, 청소년과의 구강·항문 등 신체의 일부 또는 도구를 이용한 유사성교행위를 하거나, 청소년의 수치심을 야기시키는 신체의 전부 또는 일부 등을 노골적으로 노출하여 음란한 내용을 표현한 것으로서, 필름·비디오물·게임물 또는 컴퓨터 기타 통신매체를 통한 영상 등의 형태로 된 것”(밑줄 필자 강조)으로 정의내렸다(제2조 제3호). 따라서 이 당시의 청소년이용음란물이란 청소년이 ‘실제’로 등장하는 실사 영상물만을 의미하였다. 그리고 이 규정 및 청소년이용음란물의 제작·배포 등을 형사처벌하고 있던 동 법 제8조 제1항에 대해서 헌법재판소는 합헌결정을 내린 바 있다.<sup>3)</sup>

그리고 2011. 8. 4. 법률 제11002호로 개정되고 2012. 8. 5.부터 시행된 구 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제2조 제5호에서 ‘아동·청소년이용음란물’에 대해 정의내리면서, ‘아동·청소년이 등장하여’라는 부분을 ‘아동·청소년 또는 아동·청소년으로 인식될 수 있는 사람이나 표현물이 등장하여’(밑줄 필자 강조)라는 문구로 개정하게 된다. 이 사건에 적용된 조항은 바로 이 법률규정이다. 그런데 여기서 다루고 있는 대법원 사건 이후인 2015년 6월 25일 이 법률규정에 대해 헌법재판소는 죄형법정주의상의 명확성원칙 및 과잉금지원칙에 반하지 않는다는 합헌결정을 내렸다<sup>4)</sup> 따라서 여기서 다루고 있는 대법원 사건에서의 쟁점은 바로 ‘아동·청소년 또는 아동·청소년으로 인식될 수 있는 사람’을 어떻게 해석할 것이냐의 문제였던 것이다.

1) 부산지방법원 2013. 6. 13. 2013고정590.

2) 부산지방법원 2013. 9. 27. 2013노2068, 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 위반(음란물제작·배포 등), 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 위반(음란물 유포).

3) 헌재 2002. 4. 25. 2001헌가27, 청소년의성보호에관한법률 제2조 제3호 등 위헌제청.

4) 헌재 2015. 6. 25. 2013헌가17등(병합), 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 제2조 제5호 등 위헌제청.

한편 2012. 12. 18. 법률 제11572호로 개정되고 2013. 6. 19.부터 시행된 구 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제2조 제5호에서 ‘아동·청소년이용음란물’에 대해 정의내리면서, ‘아동·청소년 또는 아동·청소년으로 인식될 수 있는 사람이나 표현물이 등장하여’라는 부분을 ‘아동·청소년 또는 아동·청소년으로 명백하게 인식될 수 있는 사람이나 표현물이 등장하여’ (밑줄 필자 강조)라는 문구로 개정하면서 ‘명백하게’라는 용어를 삽입하게 되고<sup>5)</sup>, 이러한 내용이 현재의 아청법에까지 그대로 계속 유지되게 된다.

이러한 개정과정을 거치면서 특히 논란이 된 것들 중의 하나가 바로 이 사건에서처럼 성인이 여학생인 양 교복을 입고 성교하는 행위의 동영상이 과연 아청법상의 아동·청소년이용음란물, 즉 아동포르노에 해당하는지 여부이고, 이 대법원 판결이 나기까지 하급심들에서는 서로 다른 결론을 내린 판결들이 존재해 왔다.

## 2) 대법원 판결의 주요 내용

먼저 대법원은 아청법의 관련 규정 및 입법취지 등을 앞에서 본 형벌법규의 해석에 관한 법리에 비추어 보면, 아청법 제2조 제5호에서 규정하고 있는 ‘아동·청소년으로 인식될 수 있는 사람’은 ‘아동·청소년’과 대등한 개념으로서 그와 동일한 법적 평가를 받을 수 있는 사람을 의미하며, 따라서 해당 음란물의 내용과 함께 등장인물의 외모와 신체발육 상태, 영상물의 출처 및 제작 경위 등을 종합적으로 고려하여 사회 평균인의 입장에서 건전한 사회통념에 따라 객관적이고 규범적으로 평가할 때 명백하게 아동·청소년으로 인식될 수 있는 사람을 뜻한다고 해석함이 타당하다고 하였다.

그러면서 이 사건 동영상의 파일명은 ‘△△ school girl.××’이고, 이 사건 동영상 중 일부를 캡처한 사진들에는 교복으로 보이는 옷을 입은 여성이 자신의 성기를 만지고 있는 모습 등이 나타나 있으나, 다른 한편 위 사진 속에 등장하는 여성의 외모나 신체발육 상태 등에 비추어 위 여성을 아청법에서 정한 아동·청소년으로 단정하기는 어려워 보인다고 보았다. 그리고 이러한 사실관계를 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 이 사건 동영상에 명백하게 아동·청소년으로 인식될 수 있는 사람이 등장한다고 보기 어려우므로, 이 사건 동영상을 아동·청소년이용음란물에 해당한다고 단정할 수 없다고 보았다. 그럼에도 원심은 아청법에서 정한 ‘아동·청

5) 이 조항의 적용해석과 관련된 헌법재판소 사건으로는 검찰의 기소유예처분을 취소하는 헌법재판소 결정례가 존재한다. 헌재 2015. 10. 21. 2014헌마916, 기소유예처분취소 : “아동·청소년의 성보호에 관한 법률상 아동·청소년이용음란물이라고 하기 위해서는 그 주된 내용이 아동·청소년의 성교행위 등을 표현하는 것이어야 할 뿐만 아니라, 그 등장인물의 외모나 신체발육 상태, 영상물의 출처나 제작 경위, 등장인물의 신원 등에 대하여 주어진 여러 정보 등을 종합적으로 고려하여 사회 평균인의 시각에서 객관적으로 관찰할 때 외관상 의심의 여지없이 명백하게 아동·청소년으로 인식되는 경우라야 하고, 등장인물이 다소 어려 보인다는 사정만으로 쉽사리 아동·청소년이용음란물이라고 단정해서는 아니 된다(대법원 2014. 9. 24. 선고 2013도4503 판결 참조). 이 사건 동영상들의 출처 및 등장인물의 신원을 보면, 4편의 동영상 모두 일본 성인 동영상 제작사에서 제작한 것이고, 주연 배우들은 모두 성인이므로 아동·청소년에 해당하지 아니한다. 또한, 이 사건 동영상들의 정지 화면 사진 등에 비추어 볼 때, 등장인물의 외모나 신체발육 상태가 의심의 여지없이 명백하게 아동·청소년으로 인식되는 경우라고 보기도 어렵다. 한편, 피청구인은 남자 배우 역시 교복을 입고 등장한다고 하나, 이 사건 수사기록상 남자 배우들의 외모나 신체발육 상태 등을 파악할 수 있는 자료가 부족하다. 그렇다면 피청구인은 이 사건 동영상들을 아동·청소년이용음란물에 해당한다고 볼 만한 다른 객관적인 자료를 확보하였어야 함에도 경찰 수사결과만을 근거로 곧바로 청구인에게 아동·청소년의 성보호에 관한 법률 위반 혐의를 인정한 잘못이 있다.”

소년으로 인식될 수 있는 사람’에 관하여 앞서 본 법리와 다른 전제 아래, 이 사건 동영상이 아동·청소년이용음란물에 해당된다고 판단하였다고 지적함과 동시에, 이러한 원심의 판단에는 아동·청소년이용음란물에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 아니함으로써 판결에 영향을 미친 위법이 있다고 하면서 원심판결에 대해 무죄취지로 파기환송하여 다시 심리케 하였다.

### 3) 시사점

위 대법원 판결과 위에서 소개한 헌법재판소의 2013헌가17 결정과의 관계가 문제될 수 있다. 즉 헌법재판소가 구 아동법 조항에 대해서 합헌결정을 내리면서 제시한 해석지침과 위 대법원 판결이 제시하고 있는 해석지침이 충돌하느냐의 문제이다. 생각건대, 충돌한다고는 볼 수 없고, 헌법재판소가 대법원이 제시하고 있는 해석지침을 수용한 것으로 이해해야 한다. 그리고 헌법재판소는 법률의 위헌 여부에 대해서만 판단한 것이기 때문에, 대법원이 제시하고 있는 해석지침을 전제하더라도 위헌이라고 볼 수 없다는 취지이다.

# 청소년시민의식국제비교연구 (ICCS 2016)

장근영(한국청소년정책연구원, 심리학박사, 연구위원)<sup>1)</sup>

## I. ICCS 2016 개요

### 1. ICCS 소개

‘국제 시민성 및 시민의식 비교조사’ (International Civic and Citizenship Study, 이하 ICCS 2009) 는 ‘국제교육성취도평가협회’ (International Association for the Evaluation of Educational Achievement, 이하 IEA)에서 조직한 청소년대상 국제 비교조사 중의 하나이다. ICCS는 세계 각국의 청소년들이 향후 성인이 되어 영위하게 될 2020년의 미래 사회에서 유능하고 건강한 민주 시민으로서의 역할을 수행하기 위해 필요한 민주시민으로서의 역량을 측정하는 조사이다. 구체적으로 ICCS에서는 각국 청소년들이 민주시민으로서의 지적·기술적 훈련과 정서 및 태도적 준비로 얼마나 되어 있는지를 알아보고 이를 기초로 각국의 시민교육을 보다 향상시키려는 목적을 가지고 있다.

조사대상자는 국가마다 약간의 편차가 있지만 대개는 참여국의 만 13.5세 학생(중학교 2학년) 약 5천명과 이들 학생이 재학 중인 학교책임자(교장 혹은 교감) 약 120명과 2학년 담당교사 약 1200~2000명이다. 이들은 모두 해당국가의 모든 중학교 2학년생과 학교 현황에 대한 국가 차원의 통계자료를 바탕으로 학급단위로 표집된다. 이를 통해 조사대상 국가의 공교육 시스템이 자국의 미래 세대들이 민주사회의 시민으로서 자신의 역할을 감당할 준비를 시키는데 얼마나 성공했는지에 대해서 국가 전체의 현황을 추정하게 된다.

이 조사의 내용을 간략히 살펴보면, 학생들에게는 민주시민의식과 민주적인 판단력, 그리고 시민으로서 갖추어야 할 지식, 가치관, 신념, 태도, 그리고 실제 (시민으로서의 참여)행동현황을 측정하고, 학교와 교사 대상으로는 그 학교가 갖추고 있는 민주시민교육의 환경과 그 학교를 둘러싼 지역사회 배경을 측정한다.

이 조사의 역사는 1971년에 9개국을 대상으로 실시한 시민교육 연구 프로젝트 (Torney, Oppenheim, & Farnen, 1975; Amadeo, Torney-Purta, Lehmann, Husfeldt, & Nikolova, 2002에서 재인용)로 거슬러 올라간다. 이 첫 번째 연구에서는 9개국의 3개 연령그룹 청소년들 3만 여명을 대상으로 시민의식과 시민교육 현황에 대한 자료를 수집했다. 이 선행 연구를 기초로 1999년에 시민교육연구(CivEd)라는 명칭으로 첫 번째 국제조사를 실시했다. 부분적으로 조사에 참

---

1) 한국청소년정책연구원 연구위원, 심리학박사

여한 캐나다와 네덜란드, 이스라엘을 포함해 총 31개국 이 조사에 참여했다. 이때부터 조사 대상 연령은 다른 국제교육평가 조사 연령인 만 14세(13.5세)와 동일하게 조정되었으며 학생들 뿐만 아니라 교사와 학교에 대한 조사 역시 함께 실시되었다. 2009년에는 조사의 명칭이 ICCS 로 변경되었으며 한국을 포함한 총 38개 국가와 도시가 참여했다. 본 연구에서 수행하는 ICCS 2016은 제 3회 조사에 해당한다. 현재 한국을 포함해 총 28개국 이 예비조사(Field Trial)에 참여 했으며 올해(남반구 국가)와 2016년(북반구 국가)에 본조사(Main Survey)를 실시할 예정이다.

<표 - 2> ICCS 조사의 역사

수행연도	명칭	참가국	조사대상
1971	9개국 시민교육 비 교연구	네덜란드, 뉴질랜드, 독일, 미국, 스웨덴, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 핀란드 (9개국)	학생
1999	CivED (Civic Education Study)	그리스, 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 독일, 라트비아, 러시아, 루마니아, 리투아니아, 미국, 벨기에, 불가리아, 사이프러스, 스웨덴, 스위스, 슬로베니아, 슬로브 공화국, 에스토니아, 영국, 이스라엘, 이탈리아, 체코, 칠레, 캐나다, 콜롬비아, 포르투갈, 폴란드, 핀란드, 헝가리, 호주, 홍콩, 28개국 <sup>2)</sup>	학생(8학년), 교사, 학교장
2009	ICCS 2009 (International Civic and Citizenship Study 2009)	그리스, 네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 도미니카공화국, 라트비아, 러시아, 룩셈부르크, 리투아니아, 리히텐슈타인, 몰타, 벨기에, 불가리아, 스웨덴, 스위스, 스페인, 슬로바키아, 슬로베니아, 아일랜드, 에스토니아, 영국, 오스트리아, 이탈리아, 체코, 키프로스, 파라과이, 폴란드, 핀란드, 과테말라, 멕시코, 칠레, 콜롬비아, 대만, 대한민국, 인도네시아, 태국, 홍콩, 뉴질랜드 38개국	학생(8학년), 교사, 학교장
2016	ICCS 2016 (International Civic and Citizenship Study 2016)	네덜란드, 노르웨이, 덴마크, 라트비아, 러시아, 리투아니아, 몰타, 벨기에, 불가리아, 스웨덴, 슬로베니아, 에스토니아, 이탈리아, 크로아티아, 핀란드, 아르헨티나, 도미니카공화국, 멕시코, 아르헨티나, 칠레, 콜롬비아, 페루, 대만, 대한민국, 홍콩 28개국 예정	학생(8학년), 교사, 학교장

출처 : IEA Cived <http://www.iea.nl/cived.html>, IEA ICCS 2016 <http://iccs.iea.nl/>

## 2. ICCS 2016의 의의

앞서 살펴본 바와 같이 ICCS 는 학업능력과 성취도를 중심으로 측정하는 PISA, TIMMS, PIRLS와 함께 민주시민교육수준에 대해서는 가장 오랫동안 충분히 개발된 측정 도구와 축적된

2) 캐나다와 네덜란드는 일부조사에만 참가, 이스라엘은 데이터 일부만 제출하여 분석에서 제외

참여국 데이터를 보유한 세계 최대의 국제비교조사이라고 할 수 있다. ICCS는 특히 EU 및 OECD 가입국뿐만 아니라 개발도상국까지 포함한 민주시민교육성취도에 대한 가장 엄정한 국제비교 조사로서 한국을 포함한 조사대상국의 청소년 정책과 교육정책 실효성을 비교·평가할 수 있다는 의미가 있다. 또한 본 조사 결과의 분석을 통해 한국 청소년들의 시민교육 성취도 및 민주시민으로서의 정의·행동영역의 발달수준을 객관적으로 측정하고 분석할 수 있다.

<표 - 3> 청소년대상 국제조사들과 ICCS의 특성비교

	PISA	TIMMS	PIRLS	ICCS
명칭	Programme for International Student Assessment	Trends in International Mathematics and Science Study	Progress in International Reading Literacy Study 2011	International Civic and Citizenship Study
주관기관	OECD	IEA	IEA	IEA
조사대상	중등2학년	초4, 중2학년	초등4학년	중등2학년
주요 조사내용	언어·수학·과학 성취도, 문제 해결능력, 학업 태도(흥미/관심/자신감) 및 가정, 학교 배경요인	학생들의 수학·과학교과목 학업성취도 및 가정, 학교, 사회적 배경요인	학생들의 읽기, 문해력, ICT 정보이해력 및 가정, 학교, 사회적 배경요인	학생들의 민주시민교육성취도, 시민의식, 신뢰·참여수준, 공동체의식 및 가정, 학교, 사회적 배경요인
참여국	31개국	42개국	35개국	38개국
조사주기	3년	4년	5년	5년

다문화화·계층갈등·사회적 신뢰부족 등이 심각한 문제로 부각되는 현재 한국사회에서 청소년 세대의 시민의식함양은 매우 시의성 높은 교육정책 목표라는 점에서 본 연구의 시의성을 찾을 수 있다. 우리나라는 한국교육개발원에서 2009년 조사부터 아시아 국가 중에서는 가장 주도적으로 참여하여 개념구성 및 조사문항 선정에 영향력을 발휘했으며, 이후 한국청소년정책연구원이 파트너로 참여하여 조사결과의 국내외 분석과 발표2016년 3차 조사에도 홍콩 대만과 함께 참여하여 2009년 조사결과와의 시계열적 비교 및 청소년들의 민주시민교육정책의 성과를 다층적으로 비교하고 분석할 수 있을 것으로 기대된다. 예를 들어, ICCS의 2009년 조사결과에 따르면 한국 청소년들은 민주시민의 인지적 영역 즉, 민주주의에 대한 지식과 추론 및 판단능력 영역에서는 핀란드와 스웨덴 다음으로 세 번째로 우수한 것으로 나타났다. 그러나 공공에 대한 신뢰, 정치적 참여의 경험, 성인이 되어 적극적으로 시민행동을 할 의사 등에서는 매우 부정적인 것으로 나타났다. 특히 공공에 대한 신뢰에 있어서 한국 청소년들은 조사대상 국가 중에서 가장 낮았다(장근영, 박수익, 2011; ACER, 2010a에서 재인용). 이러한 결과는 한국 청소년들의 민주시민 역량 발달에 불균형이 발생하고 있으며 이에 대한 적극적인 개입이 요구됨을 의미한다.

### 3. IEA: ICCS의 수행기관

IEA는 International Association for the Evaluation of Educational Achievement(국제교육성취도평가협회)의 약자이다. IEA는 1958년에 UNESCO의 주도로 설립된 단체로서 전 세계 각국에서 수행하는 교육정책 수립과 추진 체계 분야에 초점을 맞춰 다양한 연구를 수행하고 있다. 2011년 현재 우리나라를 포함해 총 68개국의 정부 및 비정부연구기관이 회원으로 가입되어 있는 IEA의 연구조직은 주로 교육에 대한 투자와 성과를 비교·분석하는 학술, 교육, 사회학, 심리학 전문가 그룹으로 구성되어 있다. ICCS 이외에 IEA가 지금까지 수행해 왔거나 앞으로도 수행할 국제비교연구 조사로는 TIMMS(국제 수학/과학교육 추세비교조사), PIRLS(읽기/문해력 성취도 국제비교조사), TEDS-M(수학 교사교육 및 개발비교조사), 1990년대 수행했던 정보통신교육 비교조사(ITES)를 발전시킨 국제 컴퓨터 정보문해력 비교조사(ICILS 2013) 등이 있다(IEA, 2015).

## II. ICCS 2016의 구조

### 1. ICCS의 이론적 구성

ICCS에서는 각 국가 청소년들의 민주시민역량을 단순히 학교교육의 결과물로 상정하지 않는다. 유리 브론펜브레너(Bronfenbrenner, 2004)가 제시했던 ‘생태학적 인간발달모형’에서와 마찬가지로 청소년들의 민주시민역량은 우선 미시적인 개별 청소년들의 가정환경과 청소년들이 직접 접하는 교실과 학교전체의 문화와 교육내용에게서 영향을 받는다. 그러나 학교 역시 그 학교를 둘러싼 지역사회 공동체의 영향을 받으며, 더 크게는 지역사회 공동체를 포괄하는 국가 단위의 교육정책과 사회문화적 환경의 영향을 받는다. 따라서 ICCS 조사는 단지 학생들만을 대상으로 시행되는 것이 아니라 그 학생의 교육을 담당하는 (또한 교실 환경을 형성하는데 있어 가장 큰 역할을 하는) 담임 교사 및 사회교과 교사들과 그들에게 영향을 미치는 학교장이라는 3개 영역에 대해서 모두 실시된다. 뿐만 아니라 ICCS 조사에 참여한 각국의 연구진들을 대상으로 국가단위 맥락 조사(National Context Survey)를 실시하여 각국의 민주시민역량 교육에 영향을 미치는 교육정책과 같은 환경맥락을 측정한다.

그리고 각 위계별 환경요인들이 청소년의 민주시민역량에 효과를 미치는 과정을 선행요소(Antecedents)와 과정(Processes) 및 결과(Outcomes)로 구분하여 각 단계별로 적절한 조사를 실시한다. 이를 요약하면 아래 표와 같다(Schulz 등, 2015, p.38).

<표 - 4> ICCS에서 상정한 민주시민역량 결정요인과 요인별 조사 방법

환경의 수준	선행요소단계	과정단계	결과단계
국가 및 지역사회 공동체	NCS 및 기타조사: 국가별 민주화 역사, 교육과정의 구조 등	NCS 및 기타조사: 실제 교육내용 및 국가의 정치적 발전수준	학생검사 및 학생설문: 검사결과점수 학생들의 주관적 인식
학교 및 교실환경	교장설문 및 교사설문: 학교의 특성, 학교에서 보유한 자원	교장 및 교사설문: 커리큘럼, 교내정책 및 실행현황	
학생 개인	학생설문: 성별, 연령	학생설문: 인지적 학습활동, 참여 실천 학습활동	
학생들의 가정환경	학생설문: 부모 SES, 인종/문화적 배경, 언어, 출생국 등	학생설문: 가족 내 의사소통 또래집단 활동 등	

출처 : Schulz, Fraillon, Losito, Agrusti (2015). IEA International Civic and Citizenship Education Study 2016: Assessment Framework Draft (p.38)

## 2. 영역별 문항구성

학생들에 대한 조사문항은 크게 검사지(Student Test: StT)와 설문지(Student Questionnaire; StQ)로 구분된다. 검사지는 민주시민역량 중에서 인지 차원의 지식과 추론능력을 측정하는 능력평가 문항들로 민주시민지식 점수로 합산된다. 반면에 설문지는 민주시민역량 중에서 정의/행동 적 역량과 실제 민주시민역량에 영향을 미치는 변인들에 대한 현황을 질문하는 일반적인 설문이다. 이 절에서는 각각의 영역별 문항을 간단히 요약하였다.

### 1) 시민사회와 체계(Civic society and systems) 영역

#### (1) 지식차원

ICCS의 인지영역 문항은 다시 지식 vs 추론 및 분석 이라는 2개의 하위 차원으로 분류된다. 시민사회와 체계 영역에서 지식 차원에 해당하는 문항은 모두 14문항이다. 이들 문항은 다음과 같다.

- 민주주의 사회에서 성인이라면 누구나 정치적인 선택을 해야 한다는 사실에 대한 지식
- 난민들이 자기 체류국에 지고 있는 책임의 기본은 준법이라는 사실에 대한 지식
- 민주주의 국가에서 시민의 기본 역할은 투표권이라는 사실에 대한 지식

- 민주주의에 위협을 가하는 요인들의 심각성 순위를 평가할 수 있는 지식
- 노동조합의 주된 목적은 노동자의 근무조건과 급여향상이라는 사실에 대한 지식
- 헌법에 포함되어야 하는 기본적인 내용에 대한 지식, 여성의 사회참여 권리와 결과에 대한 지식
- 민주주의 국가에서 시민의 정치참여권리의 보장이 중요하다는 사실에 대한 지식
- 민주주의국가에서 입법부/국회의 주요 임무가 입법이라는 사실 지식
- 정부의 부정부패를 보도했다 구속된 신문기자가 침해받은 권리는 언론출판의 자유라는 지식
- 민주주의 국가가 되기 위해서 필수적인 법은 시민의 공적참여를 보장하는 법이라는 지식
- 대부분의 다국적 기업의 소유주는 선진국 기업이라는 사실에 대한 지식
- 자유시장경제의 본질은 기업 간 활발한 경쟁을 촉진하는 것이라는 사실에 대한 지식
- 국회의원의 행동 중에서 당연한 비판과 부정한 행동의 구분기준에 대한 지식

## (2) 추론과 분석 차원

추론과 분석 차원에 해당하는 문항들은 민주주의 시민의식 그 자체의 소유여부를 측정하는 것이 아니라 기본적인 지식을 사용해서 주어진 상황을 이해하고 해결방안을 선택을 하는 일종의 응용문제이다. 이 영역에서 추론 및 분석 차원에 해당하는 문항은 17개이다. 각 문항의 내용을 구체적으로 살펴보자면 다음과 같다.

- 기업이 미디어를 소유했을 때 발생하는 사회적 결과를 추론해서 기업이 미디어를 소유하는 것을 금지하거나 제한하는 법이 존재하는 이유를 이해하기
- 입법권과 사법권이 분리되어 있는 이유를 이해하기
- 민주주의 국가에서 정부기록물을 대중에게 공개해야 하는 이유를 이해하기
- 정부에서 가장 공개하지 않을 것 같은 기록을 정부의 입장에서 추론하기
- 지역 내 운동장 건립에 정부가 자금지원을 하는 경우에 정부 지원으로 인해 발생할 수 있는 의도하지 않은 결과를 고려하여 어떠한 절차를 거치는 것이 옳은지를 판단하기
- 어떤 기업이 저임금 국가로 생산 공장을 이전하는 경우에 이주대상 국가 주민들에게 돌아갈 이익 추론하기
- 같은 상황에서 생산 공장이 빠져나갈 지역 주민들에게 발생할 손해를 추론하기,
- 시민고충처리기관이 정부의 소속기관이 아니라 독립된 기관이어야 할 이유를 추론하기
- 정부로부터 독립된 시민고충처리기관이 정부에게 제공할 수 있는 이익을 추론하기
- 정당 기부금 관련 정보를 공개하는 이유 이해하기
- 실업자들에게 일을 할 때만 정부가 지원금을 지급하는 논리적 근거를 추론하기
- 압력단체들이 민주주의에 어떤 기여를 할 수 있는지 추론하기
- 압력단체가 정치적 독립 상태로 유지될 때의 장점을 추론하기
- 특정 국가에서는 수감 중인 죄수들에게 투표권을 박탈하는 이유를 그 국가의 입장에서 설명하기

- 민주주의 국가에서 죄수에게도 투표권을 허용하는 가장 중요한 이유를 설명하기
- 민주주의 체제에서는 정치지도자 비판 집회를 경찰이 해산하는 것이 왜 시민의 자유를 명백하게 침해한 행동이 되는지를 이해하기
- 독재자가 민주주의를 증진시킬 것이라는 약속을 했을 때 그 진정성을 판단할 수 있는 가장 확실한 기준이 자유선거를 실시하는 것임을 이해하기

## 2) 시민공동체의 원리(Civic principles) 영역

### (1) 지식차원

시민공동체의 원리 영역에 해당하는 문항은 모두 26개로서 이 중에서 4문항이 지식차원을 측정한다. 그 4문항은 다음과 같다.

- 세계인권선언을 통해서 보호받을 자격이 있는 사람의 범위에 대한 지식 측정문항
- 유엔난민고등판무관실이 난민을 돕는 방법에 대한 지식 측정문항
- UN협약에 포함된 어린이의 권리에 대한 지식 측정문항
- 세계인권선언의 목적은 모두의 기본권을 보장하는 것이라는 사실에 대한 지식 측정 문항

### (2) 추론과 분석 차원

시민공동체의 원리 영역에 해당하는 문항 중에서 22문항이 추론과 분석에 해당한다. 인지 영역에 해당하는 4개 하위영역 중 가장 많은 문항이 배정되어 있다. 이들 22개의 문항은 다음과 같다.

- 세계각국의 다양한 문화의 로고로 공존을 표현한 스티커의 의미를 이해하기
- 정부에서 소수민족에게 그 민족의 언어가 아닌 공용어만을 가르쳐야 한다고 결정한 이유 추정하기
- 위 결정에 반대하는 입장의 논리적 근거 제시하기
- 공적 논쟁이 사회에 유익한 이유를 추론하기
- 다른 나라의 역사와 문화를 배워야 하는 이유를 추론하기
- 왜 집단에 대한 폭력을 조장하는 것이 민주주의에 가장 위반되는지를 이해하기
- 대표선수 선발시 지역 할당제 규칙 도입이 필요한 이유를 추론하기
- 지역할당제가 해당 지역 선수들에게 미칠 긍정적 효과를 추론하기
- 댐으로 수몰될 지역의 농부들이 원하는 것이 단순한 토지보상금이 아님을 이해하기
- 징역을 마친 범죄자가 자기 옆집에 사는 것을 허용해야 하는 가장 타당한 이유가 무엇인지를 이해하기

- 각국이 자국 농업을 보호하는 것에 반대하는 논리적 근거를 제시하기
- 학급토론에서 토론 규칙이 어떤 도움을 주는지를 추론하기
- 토론 규칙이 다수결에 의해 결정되었다고 불공정할 수 있는 이유를 이해하기
- 국민들이 시민고충처리기관의 서비스를 무료로 이용할 때의 이익을 추론하기
- 보편적인 인간의 권리가 무엇인지 선택하기 원주민 지도자가 (원주민들의 반대의견에도 불구하고) 이주민에게 이주민 고유의 축제를 허용한 이유를 이해하기
- 민주주의 국가에서 비밀투표 제도를 운영하는 이유를 이해하기
- 영화 검열이 정부가 해야 할 일이라는 주장의 근거와 그와는 반대로 정부의 영화 검열에 반대하는 주장의 근거 이해하기
- 실업자들에게 정부가 돈을 지급하는 이유 이해하기
- 국가 종교가 있는 나라에서 학교가 그 종교를 가르치지 않아도 되는 이유를 제시하기
- 국제적십자위 로고를 십자가나 적신월사에서 적수정으로 변경한 이유를 이해하기

### 3) 시민참여(Civic participation) 영역

#### (1) 지식 차원

시민참여 영역의 지식 차원에는 투표로 지도자를 선출하는 제도의 존재 이유와 그 의미를 묻는 1문항이 배분되어 있다. 시민참여의 가장 기본적인 구성요소가 투표임을 고려하면 원칙적인 배분이라고 할 수 있다.

#### (2) 추론과 분석 차원

시민참여 영역에서 추론과 분석 분야에 해당하는 문항은 모두 17개로 구성되어 있다. 이 문항은 구체적으로 다음과 같다.

- A가 미성년자 노동착취업체에서 제조한 신발임을 알고 신지않기로 한 이유
- 다른 사람들에게도 그 업체의 신발을 구매하지 않도록 하기위한 최선의 방법(사회적 반항을 일으키는 방법)
- 투표하기 전에 후보자의 정책에 대해 아는 것이 중요한 이유
- 투표 할 때 친구가 알려준 정보만을 이용할지의 여부와 이유
- TV 인터뷰가 농부들이 정부로부터 토지보상금을 더 많이 받는데 도움을 줄 수 있는 경로
- 저가 농산물 수입환경에서 각국이 자국 농업을 보호할 수 있는 방법
- 폭력적인 항의가 나쁘다고 볼 수 있는 가장 확실한 논리적 근거
- 선배들의 강압적 개입 권리를 정한 규칙이 민주적으로 결정되기 위한 조건
- 두 종교단체가 서로 다른 신념을 가지고 있어도 논쟁점에 대해 논의해야 하는 이유

- 이주민들이 원주민들의 생각을 바꾸기 위해 할 수 있는 가장 효과적인 행동
- 평화를 상징하는 두 카드 중에서 하나를 선택한 이유
- 인터넷으로 이런 카드를 만드는 일이 평화증진에 도움이 되는 이유
- 민주주의 국가에서 국민투표가 의무가 아닌 자발적으로 이루어져야 하는 이유
- 투표가 자발적이라도 투표할 책임이 있다는 의견의 논리적 근거
- 언론과 출판의 자유가 중요한 이유
- 교내 환경동아리에게 조언을 해 주는 사람이 갖추어야 하는 자격
- 위의 사례에서 조언을 얻는 경우의 위험요소

### 3) 시민정체성(Civic identities) 영역

#### (1) 추론과 분석 차원

시민정체성 영역은 지식 차원에 배분된 문항이 없으며 추론과 분석 분야의 5개 문항만으로 구성되어 있다. 구체적으로는 다음과 같은 내용이다.

- 전과자가 자신의 이웃집에 전입하는 것을 허용하기 위해서는 어떤 원칙과 논리를 적용해야 하는지
- 화석연료 사용에 따른 환경 훼손의 피해가 어떤 식으로 전개되는지
- 유엔환경회의에서 주민들에게 지역사회 환경운동 참여를 권고한 이유가 무엇인지
- 환경보호단체의 지도자로 기여하기 위해서 자신에 대해 알아야 할 것이 무엇인지
- 국기와 국가에 대한 올바른 사실은 무엇인지

### 4) ICCS 정의-행동 영역

정의-행동영역 및 의 문항들은 크게 가치 및 신념 단계와 태도단계, 현재행동 단계 및 미래에 특정 행동의 의지 단계로 구분된다. 가치와 신념이 기저에 존재하는 잠재적인 심리적 요소라면, 태도와 현재 행동, 그리고 미래의 행동 의도는 그 가치와 신념으로 인해 겉으로 드러나는 실제 말과 행동에 해당한다. 이들은 각각 다음과 같은 문항들로 측정된다.

#### (1) 가치 및 신념 단계

가치 및 신념 단계에 해당하는 문항은 크게 “의사표현의 자유에 관한 인식” 과 “좋은 시민이 되기 위한 활동에 대한 인식” 으로 각각 6개의 하위문항으로 구성되어 있다.

## (2) 태도 단계

태도 단계의 문항은 크기는 10개의 문항이며 하위문항까지 포함하면 모두 62문항이다. 구체적으로는 다음과 같다.

- 학생이 학교운영에 참여하는 것이 긍정적인 가치를 지닌다는 태도를 측정하는 5개 하위문항
- 자기 주변의 정치적 문제들에 얼마나 넓은 관심을 가지고 있는지를 측정하는 6개 문항
- 자신이 정치에 대해 관심을 가지고 있음을 자각하고 있는지를 측정하는 6개 하위문항
- 양성평등에 대한 긍정적 혹은 차별적 태도를 측정하는 7개 하위문항
- 다문화사회에서 평등의 원칙에 대한 긍정적인 태도를 측정하는 5개 하위문항
- 이민자들에 대한 긍정적인 태도를 측정하는 6개 하위문항
- 정부 및 시민단체에 대한 신뢰도를 측정하는 11개 하위문항
- 애국심과 국가에 대한 태도를 측정하는 8개 하위문항
- 정치 참여에 대한 적극적/소극적 태도를 측정하는 7개 하위문항
- 종교에 대한 개인적인 중요성과 사회에서 종교의 역할에 대한 태도를 측정하는 6문항

## (3) 미래 행동의도 단계

미래의 행동의도 단계에 해당하는 문항은 모두 3개 문항으로 하위문항을 포함하면 21개 문항이 여기에 포함된다. 구체적으로는 다음과 같다.

- 시민으로서 자신의 의견을 표현하기 위해서 합법적/비합법적 방법에 얼마나 참여할 의사가 있는지를 측정하는 9개 하위문항
- 향후 투표에서부터 정당활동에 이르는 다양한 정치활동에 참여할 의사가 있는지를 측정하는 7개 하위문항
- 향후 시민으로서 자신의 의사를 적극적으로 표현할 의사가 있는지의 여부를 측정하는 5개 하위문항

## (4) 현재 행동 단계

현재 행동 단계에 해당하는 문항 모두 2개(하위문항 13개)로서 학교 밖의 단체 활동에 참여하는지의 여부를 묻는 7개의 하위문항과, 학교 내에서의 단체활동에 참여하는지의 여부를 측정하는 6개의 하위문항이 그것이다.

### III. 2009년 ICCS 조사결과 개요

이 장에서는 2009년도 ICCS 조사결과를 간략히 소개하고자 한다. 실제 조사결과를 살펴봄으로써 ICCS 조사의 의미와 가치를 좀 더 구체적으로 이해할 수 있다.

#### 1. 인지 영역 조사 결과

인지영역의 조사결과는 평가문항 점수의 총합인 시민지식 점수(civic knowledge score)로 표기된다. 조사 참여 국가별 학생들의 시민 지식 평균점수는 아래 표와 같다. 국가별 시민 지식 평균점수는 380에서 576점 사이에 위치하는데 이것은 시민 지식 수준1에 미달하는 수준에서부터 수준3에 이르는 범위이며 거의 표준편차 2에 해당한다. 조사결과에 따르면 당연히 국가마다 시민지식 점수의 평균과 분포가 다르게 나타났다. 표 중앙의 백분위 그래프를 보면 학생들의 시민 지식 점수 분포를 알 수 있다. 한국은 평균 565점으로 조사대상 국가 중에서 3위에 해당했다. 가장 높은 국가는 핀란드로 평균 576점이었으며 덴마크도 같은 576점이었지만 표준편차가 더 커서 그 다음 순위가 되었다. 분석결과 한 국가의 평균점수와 그 국가 학생들 점수의 분산도는 관계가 없는 것으로 보인다. 국가 내 점수의 변산이 국가 간 점수 변산보다 컸으며, 대부분의 국가에서 하위 5퍼센트의 점수와 상위 5퍼센트의 점수가 약 300점 정도 차이 나는 것으로 나타났다. 러시아, 리투아니아, 스페인, 오스트리아의 평균점수는 ICCS 평균점수(500점)와 통계적으로 유의한 차이가 없었다. 국가 평균점수가 ICCS 평균보다 유의하게 낮은 나라가 14개국 이었고 국가 평균점수가 ICCS 평균보다 유의하게 높은 나라는 18개국이었다.

표에서 인접한 국가 간의 평균점수 차이는 대개 10점 미만(표준편차의 1/10)으로, ICCS 참여국들의 평균점수가 비교적 일관된 기울기로 변화함을 보여준다. 평균점수가 가장 높은 4개 국가, 즉 핀란드, 덴마크, 한국, 대만만 국가 간 점수 차이가 큰 것으로 나타났다. 이들 국가 간에는 최대 17점의 격차가 있었으며 이들 중 가장 아래인 대만과 그 다음 국가인 스웨덴 간의 격차는 22점이었다.

<표 - 5> ICCS 2009 각 국가별 시민지식(인지영역) 점수

국가명	영역	시민지식	Level1 미만(%)	Level 1(%)	Level 2(%)	Level 3(%)
	평균 점수	395점 이하	395~479	479~563	563점 이상	
덴마크	576	4 (0.5)	13 (0.8)	27 (1.1)	56 (1.6)	
핀란드	576	2 (0.3)	10 (0.7)	30 (1.2)	58 (1.3)	
대한민국	565	3 (0.3)	12 (0.6)	32 (0.9)	54 (1.1)	
대만	559	5 (0.4)	15 (0.8)	29 (1.0)	50 (1.3)	
스웨덴	537	8 (0.8)	21 (0.9)	32 (1.1)	40 (1.4)	
폴란드	536	9 (1.0)	19 (1.1)	31 (1.0)	41 (2.0)	

아일랜드	534	10 (1.1)	20 (1.4)	29 (1.2)	41 (1.8)
이탈리아	531	7 (0.7)	20 (1.0)	35 (1.0)	38 (1.5)
리히텐슈타인	531	8 (1.4)	18 (1.9)	30 (2.4)	45 (2.0)
스위스	531	6 (0.8)	21 (1.5)	37 (1.3)	37 (1.8)
슬로바키아	529	7 (0.9)	22 (1.4)	34 (1.4)	37 (2.2)
에스토니아	525	8 (1.1)	22 (1.3)	34 (1.4)	36 (2.1)
영국	519	13 (1.2)	22 (0.9)	31 (1.2)	34 (1.6)
뉴질랜드	517	14 (1.2)	22 (1.5)	28 (1.4)	35 (2.1)
슬로베니아	516	9 (0.9)	25 (1.1)	36 (1.2)	30 (1.2)
노르웨이	515	11 (0.9)	24 (1.1)	33 (1.1)	32 (1.3)
벨기에	514	8 (1.2)	24 (1.7)	39 (1.6)	29 (2.1)
체코	510	10 (0.7)	27 (1.0)	36 (1.1)	28 (1.1)
러시아	506	10 (0.9)	29 (1.5)	36 (1.2)	26 (1.8)
리투아니아	505	9 (0.8)	28 (1.2)	39 (1.2)	24 (1.3)
스페인	505	11 (1.3)	26 (1.3)	37 (1.5)	26 (1.8)
오스트리아	503	15 (1.4)	25 (1.2)	32 (1.2)	29 (1.4)
몰타	490	17 (1.6)	26 (1.8)	33 (1.9)	24 (2.3)
칠레	483	16 (1.3)	33 (1.2)	32 (1.3)	19 (1.1)
라트비아	482	15 (1.6)	33 (1.3)	35 (1.7)	16 (1.4)
그리스	476	22 (1.7)	28 (1.3)	29 (1.1)	21 (1.4)
룩셈부르크	473	22 (1.2)	30 (1.0)	29 (0.8)	19 (0.6)
불가리아	466	27 (1.8)	26 (1.5)	27 (1.6)	20 (1.9)
콜롬비아	462	21 (1.3)	36 (1.0)	32 (1.1)	11 (0.8)
키프로스	453	28 (1.0)	32 (1.0)	27 (1.0)	13 (0.9)
멕시코	452	26 (1.3)	36 (1.1)	27 (1.0)	10 (0.8)
태국	452	25 (1.6)	38 (1.4)	29 (1.6)	8 (1.1)
과테말라	435	30 (1.7)	42 (1.6)	22 (1.4)	5 (1.2)
인도네시아	433	30 (1.9)	44 (1.5)	22 (1.3)	3 (0.7)
파라과이	424	38 (1.9)	35 (1.6)	20 (1.2)	7 (0.7)
도미니카공화국	380	61 (1.6)	31 (1.3)	7 (0.6)	1 (0.2)

자료 : IEA ICCS 2009 Initial report (2010)

우리나라는 앞서 평균점수의 순위에서와 마찬가지로 Level 3에 해당하는 학생들의 비율이 세 번째로 높았으며 이 부분에서도 역시 핀란드와 덴마크가 1, 2위를 차지했다. 이 표의 국가 순위가 시민지식 성취도의 평균점수 순으로 제시된 표 3.10의 국가순위와 매우 유사한 것은 놀라운 일이 아니다. 평균점수에서와 순서가 달라진 경우는 시민성 평균 점수가 유사한 국가들이라도 각 수준별 학생의 비율이 서로 다르기 때문이다.

우리나라 학생들 중에서 Level 1에도 해당하지 않는 점수를 받은 학생의 비율은 3퍼센트에 불과했다. 모든 국가를 통틀어 84퍼센트의 학생이 시민 지식 level 1, 2, 3에 해당하는 점수를 받았으며 대체로 학생들의 점수가 level 2나 3에 해당함을 보여준다. 우리나라를 비롯한 13개 국가에서는 level 3의 학생이 가장 높은 비율을 차지했고, 또 다른 13개 국가에서는 level 2의 학생 비율이 가장 높았다. 전체 학생의 60퍼센트 이상이 level 2나 level 3에 해당되는 나라가

22개국이었다. 반면, 2개 국가에서는 level 1에 미달하는 학생의 비율이 가장 높았고, 8개 국가에서는 level 1의 학생이 가장 높은 비율을 차지했다. 전체 학생의 60퍼센트 이상이 level 1 미만인 나라가 7개국이었다. 이 결과는 ICCS 시민 지식 점수의 분포가 국가 간에 큰 차이가 있음을 보여준다. ICCS 시민 지식 평균점수가 가장 높은 4개 국가(핀란드, 덴마크, 한국, 대만)의 경우, 학생의 50퍼센트 이상이 수준3에 해당하고 80퍼센트 이상(단, 대만은 79퍼센트)이 level 2와 3에 해당했다. 반면에, 시민 지식 평균점수가 가장 낮은 4개 국가에서는 70퍼센트 이상의 학생이 level 1 미만에 해당했다.

## 2. 정의-행동영역 조사결과

### 1) 공공에 대한 신뢰

공공에 대한 신뢰는 중앙정부부처, 정당, 미디어, 학교, 일반대중을 포함한 시민기관에 대한 신뢰정도를 말한다. 모든 문항은 “매우 신뢰함,” “무척 신뢰함,” “약간 신뢰함,” “매우 불신함” 등 4점 척도로 구성되어 있었으며, 조사결과는 신뢰 vs 신뢰하지 않음의 2점으로 변환되었다.

조사 참여 국가별 학생들의 공공에 대한 신뢰수준은 아래 표와 같다. 정당에 대해서는 응답자의 41% 정도가 신뢰한다고 답했다. 반면 국가 기관, 미디어 그리고 일반 대중에 대해서는 평균적으로 약 60% 신뢰한다는 결과가 나왔으며 학교에 대해서는 평균적으로 75%가 신뢰한다는 응답을 했다. 즉 대개의 국가에서 학교에 대한 신뢰도가 가장 높았다.

국가 간 비교를 해보면, 기관에 대한 신뢰가 가장 높은 국가들은 오스트리아, 덴마크, 도미니카 공화국, 핀란드, 인도네시아, 이탈리아, 리히텐슈타인, 러시아, 스웨덴, 태국이고, 반대로 기관에 대한 신뢰가 낮은 국가들은 벨기에, 대만, 키프로스, 그리스, 과테말라, 아일랜드, 대한민국, 라트비아, 폴란드로 나타났다.

한국은 각 기관과 일반 대중에 대한 신뢰에서 모두 평균보다 낮은 점수를 보였다. 먼저, 정부에 대한 신뢰 수치는 평균 62%보다 현저히 낮은 20%이었으며, 정당에 대한 신뢰 수치는 평균 41%보다 낮은 18%를 기록하였다. 미디어는 평균 61%에 비해 낮은 51%이었으며, 학교에 대한 신뢰는 평균 75%보다 낮은 45%였다. 일반 대중에 대한 신뢰 역시 평균 58%에 비해 낮은 39%였다.

<표 - 6> ICCS 2009 각 국가별 공공신뢰 점수

	정부		정당		미디어		학교		일반 대중	
인도네시아	96	-0.4	66	-1.1	75	-0.9	96	-0.4	77	-0.8
핀란드	82	-0.8	61	-1	80	-0.8	76	-1	76	-0.8
태국	85	-0.8	61	-1	72	-0.9	91	-0.6	63	-0.9
도미니카 공화국	74	-1.3	51	-1.2	76	-1	88	-1.3	61	-1.3
리히텐슈타인	82	-2.1	64	-2.4	57	-2.5	70	-2.4	70	-2.4
이탈리아	74	-0.9	52	-1.1	81	-0.9	82	-0.8	52	-1
덴마크	72	-1	56	-1.2	56	-1	74	-1.1	68	-0.8
스웨덴	73	-1.2	60	-1.3	54	-0.9	64	-1.2	67	-0.8
파라과이	66	-1.3	32	-0.9	74	-1.5	88	-0.8	57	-1
룩셈부르크	72	-0.7	48	-0.7	62	-0.6	70	-1	64	-0.8
러시아	88	-0.7	51	-0.9	41	-1	84	-0.7	51	-1
몰타	62	-1.4	55	-1.7	70	-1.1	76	-1.7	50	-1.3
스페인	62	-1.2	40	-0.9	69	-0.9	82	-0.9	59	-1
오스트리아	77	-0.9	48	-1.3	53	-1	67	-1.2	64	-0.9
칠레	65	-1	34	-1	74	-0.7	80	-0.8	52	-0.9
콜롬비아	62	-1.2	35	-1.1	72	-1	87	-0.6	49	-0.9
슬로베니아	56	-1.4	45	-1.3	64	-1.1	68	-1.2	71	-0.9
불가리아	56	-1.3	32	-1.2	70	-1.1	80	-1	64	-1.1
리투아나	54	-0.9	33	-1.1	67	-0.9	80	-0.9	66	-0.8
스위스	69	-1	46	-1	54	-1.1	67	-1.2	64	-1.2
노르웨이	68	-1.1	56	-1	51	-1	72	-1.2	52	-1.1
영국	71	-0.9	43	-1.2	46	-1.2	73	-1	52	-1
체코	55	-0.9	28	-0.8	65	-1	73	-0.9	63	-0.9
뉴질랜드	66	-1	42	-1.2	49	-1.3	68	-1	58	-1.3
아일랜드	52	-1	40	-1.1	48	-1	75	-0.9	64	-1
과테말라	45	-1.4	26	-1	70	-1	88	-1	47	-1.1
멕시코	58	-1	35	-1	57	-0.8	72	-0.9	47	-0.8
에스토니아	62	-1.4	23	-1.3	54	-1	71	-1.2	58	-1
벨기에	51	-1	35	-1.1	48	-1	74	-1.2	57	-1.1
슬로바키아	57	-1.3	31	-1.2	58	-1.1	65	-1.2	51	-1.3
라트비아	32	-1.2	25	-1	65	-1.3	73	-1.2	58	-1.1
그리스	41	-1.2	25	-1.1	48	-1	73	-1	57	-1.1
키프로스	51	-0.9	31	-0.8	57	-1.2	57	-1.1	47	-0.9
대만	44	-0.9	26	-0.8	43	-0.8	71	-1	51	-0.9
폴란드	36	-1.2	23	-1.1	52	-1	63	-1.4	58	-1
대한민국	20	-0.7	18	-0.7	51	-0.8	45	-0.8	39	-0.7
ICCS 평균	62	(0.2)	41	(0.2)	61	(0.2)	75	(0.2)	58	(0.2)

자료 : IEA ICCS 2009 Initial report (2010)

## 2) 양성평등에 대한 태도

양성평등에 대한 태도 측정문항은 “모든 남녀는 정부가 하는 일에 동등하게 참여해야 한다”, “모든 남녀는 모든 면에서 동일한 권리를 가져야 한다”, “여성은 정치에 참여해서는 안된다”, “일자리가 없을 때 일자리를 가질 수 있는 권리가 여자보다 남자에게 더 많이 주어 져야 한다”, “동일한 일을 할 때, 모든 사람들은 동일한 임금을 받아야 한다”, “남성은 여성들보다 정치지도자가 될 자격이 더 충분하다”, “여성의 우선적 책무는 아이를 보육하는데 있다” 의 4점 척도(동의함, 동의하지 않음, 매우 동의함, 매우 동의하지 않음) 7문항으로 구성 되어 있다.

국가별로 살펴보면, 대만, 덴마크, 영국, 핀란드, 아일랜드, 리히텐슈타인, 노르웨이, 스페인, 스웨덴과 같은 국가들은 양성평등에 대한 지지 수준이 가장 높았고, 불가리아, 도미니카 공화국, 인도네시아, 라트비아, 멕시코, 러시아, 태국은 비교적 낮았다. CivEd 연구를 포함한 이전 연구에서는 여학생이 대부분의 국가에서 양성평등에 관하여 더 많은 지지를 보였다. 본 연구에서도 여학생이 남학생에 비해 약6점 정도로 더 많은 지지율을 나타내었고, 그 편차가 높은 국가는 오스트리아, 키프로스, 핀란드, 그리스, 리히텐슈타인, 슬로베니아였다.

한국은 양성평등에 대한 태도를 측정하는 문항들에서 국가 전체 평균과 대부분 비슷한 점수를 보였다. 한국 학생들의 평균은 50으로 국제 평균과 같았으며 여학생의 평균은 전체 평균 53 점보다 1점 높은 54점이었다. 또한, 남학생들은 전체 평균보다 1점 높은 47점이었으며, 성별차이 역시 6점으로 평균과 동일했다.

## 3) 현재 정치·사회문제에 대한 관심 수준

이 영역에서는 “지역공동체 정치적 쟁점”, “국가의 정치적 쟁점”, “국가의 사회적 쟁점”, “다른 국가들의 정치”, “국제정치”, “환경 이슈 등 ” 6개의 정치·사회 기관에서의 정치적 이슈에 대한 관심을 측정하였다. 그 결과, 도미니카 공화국, 과테말라, 인도네시아, 러시아, 태국에서는 정치·사회 문제에 대한 높은 관심을 보인 반면, 핀란드, 노르웨이, 슬로베니아, 스웨덴에서는 낮은 관심을 보였다. 성별차이는 일반적으로 적게 나타났다. 한국의 성별에 따른 정치·사회 문제에 대한 관심은 전체 평균과 동일한 50점이었으며, 여학생과 남학생 점수 모두 동일한 50점이었다.

## 4) 현재 학교 밖에서의 시민활동 참여 수준

ICCS에서 학교 밖 시민활동으로 상정한 활동은 청소년 정당단체, 환경운동단체를 비롯한 자원봉사단체 등에서의 학생들의 참여 정도이다. 조사 결과, 학생들의 학교 밖 공동체에 대한 참여는 대체적으로 낮았다. 정당, 노동조합과 유사한 청소년 단체는 전체 평균 10%, 환경운동단체는 29%, 인권운동단체는 16%, 지역사회자선단체는 34%, 기부단체 참여는 39%, 외국인 문화

단체 참여 14%로 전체적으로 저조한 참여도를 보였다. 전체적으로 지역사회자선단체와 기부단체에 참여가 가장 많은 것으로 나타났다. 하지만, 그 분포는 가장 낮게 나온 8%(한국)에서 가장 높게 나온 60%(벨기에)까지 넓게 분포하고 있다.

한국 청소년들은 정당, 노동조합과 유사한 청소년 단체에 대한 참여율은 4%, 환경운동단체 참여는 5%, 인권운동단체는 2%, 지역사회자선단체는 18%, 기부단체 참여는 8%, 외국인 문화단체 참여 2%로 조사 국가 중에서 가장 낮은 참여도를 나타냈다. 특히, 다른 국가들에서는 상대적으로 높은 참여를 보인 지역사회자선단체와 기부단체에 대한 참여도 또한 저조하여 학교 밖 공동체 참여 결과에서 전체 국가들 중 최하위 그룹에 속한다.

<표 - 7> ICCS 2009 각 국가별 학교 밖 시민참여 응답비율

	청소년단체		환경운동 단체		인권운동 단체		지역사회 자선단체		기부단체		외국인 문화단체	
	비율	표준편차	비율	표준편차	비율	표준편차	비율	표준편차	비율	표준편차	비율	표준편차
도미니카공국	25	-0.9	58	-1.1	50	-1.1	70	-0.9	54	-1	33	-1
태국	23	-1.1	71	-0.8	39	-1	57	-1	56	-1	38	-1.2
과테말라	22	-1	55	-1.3	34	-1.4	64	-1	55	-1.4	28	-1.4
파라과이	19	-1	49	-1.2	31	-1.2	69	-1	52	-1	22	-1.2
콜롬비아	14	-0.6	55	-1.1	36	-1.2	57	-0.8	41	-0.9	17	-0.9
인도네시아	14	-0.7	61	-1	31	-1.2	40	-1	50	-1.1	24	-0.9
멕시코	15	-0.7	40	-1.1	25	-0.8	46	-1	44	-1.1	22	-0.9
키프로스	18	-0.7	38	-1	22	-0.9	26	-1	53	-1.1	18	-0.7
폴란드	4	-0.4	50	-1.3	17	-0.9	36	-1.3	47	-1.4	15	-0.6
불가리아	9	-0.7	41	-1.3	21	-1	37	-1.3	40	-1.6	17	-1
뉴질랜드	13	-0.9	21	-1	7	-0.6	40	-1.4	47	-1.2	23	-1.1
러시아 연방	11	-0.8	39	-1.6	23	-1.3	30	-1.5	28	-1.2	18	-1
룩셈부르크	11	-0.4	26	-0.7	17	-0.6	28	-0.7	52	-0.9	14	-0.4
칠레	9	-0.7	31	-1.2	16	-0.9	40	-1.1	40	-0.9	10	-0.6
오스트리아	11	-0.6	19	-0.9	13	-0.8	35	-1.2	51	-1.6	14	-0.8
그리스	8	-0.6	43	-1.6	17	-1.1	21	-0.9	37	-1.2	16	-0.8
영국	15	-0.9	18	-1.1	8	-0.7	39	-1.4	46	-1.3	12	-1
리히텐슈타인	11	-1.6	17	-2.2	14	-1.8	26	-2.4	58	-2.7	11	-1.7
리투아니아	11	-0.6	35	-1.3	15	-0.8	23	-0.9	31	-1.2	17	-0.9
아일랜드	8	-0.6	10	-0.7	9	-0.7	50	-1.1	43	-1.3	10	-0.7
라트비아	9	-0.8	33	-1.5	13	-0.8	38	-1.2	22	-1.3	14	-0.8
몰타	14	-0.9	23	-1	9	-0.7	36	-1.3	28	-1.3	16	-0.9
슬로베니아	6	-0.5	28	-1.3	10	-0.6	24	-1	44	-1.2	13	-0.7
스위스	6	-0.7	21	-1.4	13	-1	26	-1.1	49	-1.4	8	-0.8
벨기에	5	-0.5	15	-0.9	7	-0.5	23	-0.9	60	-1.1	11	-0.6
노르웨이	8	-0.6	13	-0.9	10	-0.7	20	-0.9	52	-1.1	12	-0.7
에스토니아	9	-0.8	19	-1	8	-0.7	44	-1.3	15	-0.6	10	-0.7
이탈리아	5	-0.4	26	-1.2	14	-0.7	23	-1	24	-0.9	11	-0.7
스페인	5	-0.5	18	-0.8	14	-0.8	26	-0.9	32	-1	7	-0.5
슬로바키아	6	-0.6	19	-1.4	12	-1	27	-1.3	26	-1.7	9	-1
체코	4	-0.3	21	-1.2	9	-0.6	13	-0.7	29	-1.1	6	-0.4
스웨덴	7	-0.5	8	-0.5	7	-0.5	14	-0.7	23	-1	6	-0.4
덴마크	4	-0.5	3	-0.3	3	-0.3	12	-0.7	36	-1	6	-0.5
대만	4	-0.3	9	-0.5	3	-0.3	20	-0.7	17	-0.7	10	-0.6
핀란드	3	-0.3	9	-0.5	1	-0.2	14	-0.6	20	-0.9	2	-0.3
대한민국	4	-0.3	5	-0.3	2	-0.2	18	-0.7	8	-0.7	2	-0.2
ICCS 평균	10	(0.1)	29	(0.2)	16	(0.1)	34	(0.2)	39	(0.2)	14	(0.1)

자료: IEA ICCS 2009 Data.

## 5) 현재 학교에서 시민 참여 수준

조사결과 학생들은 학교 밖 활동에 비해 학교 내 활동에 더 많이 참여하는 것으로 나타났다. 방과 후 학교의 음악활동과 드라마 활동에 자발적 참여는 61%의 학생들이, 토론에 적극적 참여에는 44%, 반장 및 학생회 임원 투표에는 76%, 학교운영에 대한 의사결정 참여에는 40%, 반장 및 학생회 임원 출마에는 43%, 학생회 토론 참여에는 42%의 학생들이 활동한 것으로 나타났다.

국가별로 비교했을 때 한국 학생들의 학교 내 시민참여는 전체 평균보다 낮게 나왔다. 방과 후 학교 프로그램에 대한 자립적 참여는 23%, 토론에 대한 적극 참여는 33%, 반장 및 학생회 임원투표는 26%, 학교운영에 대한 의사결정 참여는 33%, 학생집회 토론참여는 26%, 반장 및 학생회 임원 출마 33%로 참여국 중 최하위권에 머물렀다.

<표 - 8> ICCS 2009 각 국가별 학교 내 시민참여 응답비율

	방과 후 프로그램		토론에 적극 참여		반장/학생회 임원 투표		학교운영에 대한 의사결정		반장/학생회 임원 출마		학생집회 토론	
과테말라 <sup>1</sup>	76	-1	56	-2	94	-0.8	63	-1	51	-1.2	56	-1.2
그리스	61	-1.4	40	-1.1	85	-1	57	-1.1	74	-1.4	68	-1.5
노르웨이 <sup>†</sup>	61	-1.3	62	-1.3	90	-0.8	58	-1.6	52	-1.3	62	-1
폴란드	60	-1.3	32	-1.2	95	-0.5	57	-1.1	67	-1.1	59	-0.9
파라과이 <sup>1</sup>	73	-0.9	39	-1.3	87	-1	56	-1.2	54	-1.4	58	-1.3
도미니카공국	62	-1.3	66	-1.5	61	-1.5	59	-1.1	49	-1.2	58	-1.2
콜롬비아	71	-0.9	49	-1.3	90	-0.5	57	-0.9	41	-0.9	44	-0.8
스페인	65	-1	50	-1.5	87	-1	48	-1.2	38	-1.3	55	-1.2
키프로스	69	-0.9	55	-0.9	71	-0.8	35	-1.2	39	-0.9	67	-1
인도네시아	55	-1.4	41	-1.2	72	-1.4	57	-1.3	85	-1	26	-1
슬로바키아 <sup>2</sup>	60	-1.2	49	-1.5	73	-2.3	28	-1.2	81	-1	43	-1.5
스웨덴	59	-1.4	42	-1.6	85	-0.9	54	-1.1	53	-1.1	40	-1
칠레	70	-1	49	-1.7	89	-0.7	39	-1.1	35	-1	47	-1
영국 <sup>‡</sup>	62	-1.3	48	-1.5	79	-1.2	55	-1.5	37	-1.4	40	-1.2
태국 <sup>†</sup>	64	-1.1	36	-1.3	79	-0.9	46	-1.1	52	-1.1	36	-1
멕시코	59	-0.8	48	-1.1	74	-0.9	54	-0.9	41	-1	36	-0.7
슬로베니아	65	-1.3	41	-1.2	84	-0.8	28	-1.2	35	-1.4	59	-1.1
뉴질랜드 <sup>†</sup>	64	-1.2	42	-1.4	75	-1.4	48	-1.3	43	-1.1	38	-1.1
라트비아	77	-1.2	55	-1.6	67	-2.5	31	-1.3	31	-1.5	39	-1.6
대만	56	-0.8	17	-0.8	67	-0.9	43	-0.7	84	-0.7	32	-0.9
리히텐슈타인	48	-2.9	54	-2.6	74	-2.5	27	-2.6	42	-2.5	49	-2.5
아일랜드	58	-1.2	66	-1.3	76	-2.2	38	-1.3	28	-1.1	25	-0.9
덴마크 <sup>†</sup>	43	-1.4	57	-1.2	73	-1.1	44	-1	20	-0.8	49	-1
오스트리아	52	-1.4	25	-1.1	81	-0.9	30	-1.2	38	-1.1	57	-1.1
러시아 연방	67	-1	34	-1.2	76	-1.4	32	-1.2	45	-1.1	28	-1.1
핀란드	61	-1.2	59	-1.2	83	-1.3	15	-0.7	23	-1	35	-1.4

불가리아	66	-1.2	52	-1.4	52	-1.9	31	-1.2	40	-1.2	34	-1.1
스위스 †	56	-1.3	56	-1.5	60	-2	28	-1.3	40	-1.4	34	-1.4
리투아나	63	-1.1	23	-0.9	84	-0.9	35	-1.1	38	-1.2	30	-1.1
에스토니아	73	-1.2	36	-1.2	75	-1.8	24	-1.2	25	-1.3	32	-1.5
체코†	52	-1.2	54	-1	74	-1.9	21	-0.9	29	-0.9	31	-1
몰타	70	-1.3	30	-1.1	62	-1.2	29	-1	*		24	-0.9
이탈리아	67	-1.1	50	-1.3	49	-2.3	34	-1.5	24	-1.5	21	-1.3
벨기에 †	47	-1.8	31	-1.2	68	-2	36	-1.3	24	-0.9	34	-1.2
대한민국¹	23	-0.7	33	-0.9	76	-0.7	33	-0.9	26	-0.6	33	-0.7
룩셈부르크	46	-0.7	19	-0.6	63	-0.8	25	-0.6	31	-0.7	36	-0.8
ICCS 평균	61	(0.2)	44	(0.2)	76	(0.2)	40	(0.2)	43	(0.2)	42	(0.2)

자료 : IEA ICCS 2009 Data

## 6) 미래 시민 참여

미래 시민참여는 조사 대상 청소년들이 성인이 되었을 때, 국가수준의 투표를 포함한 예상되는 여러 가지 활동들에 얼마나 참여할 생각인지를 측정한다. 모든 문항은 “확실히 참여함”, “아마도 참여함”, “아마도 참여하지 않음”, “확실히 참여하지 않음”의 4점 척도로 응답하게 되어 있다.

조사결과, 과테말라, 인도네시아에서는 많은 수의 학생들이 성인이 되었을 때에 국가수준의 투표에 참여할 것이라고 답하였고, 불가리아, 체코, 스위스의 학생들은 매우 적은 수의 학생들이 참여할 것이라고 응답하였다. ICCS 2009에서는 미래 선거에 참여하겠다고 답한 학생들의 시민지식 점수가 더 높다는 것을 발견하였다. 한국의 학생들은 87%가 미래 선거에 참여하겠다고 답하였고, 이는 전체 평균 81%보다 높았다. 투표할 것이라 응답한 학생들의 시민지식 수준 평균이 574점으로 투표하지 않을 것이라 응답한 학생 평균 506점보다 높았다. 또한, 투표할 것이라 응답한 학생들의 사회·정치적 관심도 51점으로 6점 더 높았다.

<표 - 9> ICCS 2009 각 국가별 미래 시민참여 응답비율

	성인이 되어 투표에 참여할 것이라 답한 응답(%)		응답한 학생들의 시민지식					
			투표×(A)		투표○(B)		차이 (B-A)*	
과테말라¹	94	-0.4	410	-5.3	442	-3.8	32	-4.5
인도네시아	92	-0.6	397	-3.8	439	-3.3	42	-4
콜롬비아	90	-0.5	436	-4.1	476	-2.7	40	-3.8
덴마크	89	-0.6	505	-5.4	590	-3.5	85	-5.7
파라과이	89	-0.9	397	-5.8	451	-3.5	54	-6.5
이탈리아	88	-0.6	470	-5.6	541	-3.1	72	-4.8
리투아나	88	-0.8	455	-4.3	513	-2.7	58	-4.2
태국	88	-0.6	415	-3.9	458	-3.8	43	-3.9

대한민국	87	-0.6	506	-3.1	574	-1.9	68	-3.3
아일랜드	87	-0.7	464	-5.9	550	-4.2	85	-5.8
몰타	86	-1.2	428	-7.1	506	-4.5	78	-8.1
멕시코	86	-0.6	419	-3.6	463	-2.9	44	-3.8
도미니카 공국	86	-0.9	381	-3.9	390	-2.9	10	-4.2
핀란드	85	-0.7	521	-4.4	588	-2.4	67	-4.5
스웨덴	85	-0.9	477	-4.4	551	-3.2	73	-5.2
스페인	85	-0.8	456	-5.8	516	-3.9	60	-5.1
러시아 연방	85	-0.8	470	-4.4	514	-4	44	-4.8
뉴질랜드	84	-0.8	452	-6.5	535	-5.1	83	-6.7
노르웨이	83	-1	451	-4.4	535	-3.3	84	-5.5
대만	82	-0.7	503	-3	572	-2.4	69	-3
오스트리아	82	-0.9	452	-5.2	516	-3.9	63	-5
리히텐슈타인	81	-2	482	-13	544	-4.5	62	-15.1
슬로베니아	81	-0.8	471	-4.4	528	-2.9	57	-4.4
폴란드	77	-1	491	-6.2	550	-4.3	59	-4.9
그리스	77	-1.1	446	-4.5	491	-4.9	45	-4.9
라트비아	77	-1.2	455	-4.7	490	-4.3	36	-5
칠레	76	-1	473	-4.3	490	-3.6	16	-3.6
슬로바키아 <sup>2</sup>	75	-1.2	493	-4.7	542	-4.7	49	-4.8
키프로스	75	-0.8	420	-4.3	472	-2.7	51	-4.9
에스토니아	73	-1.3	487	-6.3	542	-4.4	55	-5.4
룩셈부르크	73	-0.7	435	-3.4	493	-2.4	59	-3
영국	72	-1.1	470	-4	544	-4.9	74	-5.4
벨기에	72	-1.3	476	-4.8	530	-4.6	54	-4.1
스위스	70	-1.4	500	-4.8	547	-3.7	47	-4.5
불가리아	69	-1	447	-5.5	492	-5.5	45	-5.5
체코	50	-1.1	481	-2.1	542	-3	61	-3.3
ICCS 평균	81	(0.2)	458	(0.9)	514	(0.6)	56	(0.9)

자료 : IEA ICCS 2009 Data

## [참고문헌]

- 장근영, 박수익 (2011). 아동·청소년의 민주시민역량 국제비교 및 지원체계개발 연구 I: 총괄보고서, 한국청소년정책연구원 R10-33-01.
- ACER(2010a). Initial findings from the IEA ICCS. IEA.
- Amadeo, J., Torney-Purta, J., Lehmann, R., Husfeldt, V., and Nikolova, R. (2002). Civic Knowledge and Engagement : An IEA Study of Upper Secondary Students in Sixteen Countries, IEA report.
- Bronfenbrenner, U. (2004). Making Human Beings Human: Bioecological Perspectives on Human Development. Sage Publications.
- IEA(2015). IEA brochure: IEA About us, [http://www.iea.nl/fileadmin/user\\_upload/IEA\\_Documents/IEA\\_Brochure.pdf](http://www.iea.nl/fileadmin/user_upload/IEA_Documents/IEA_Brochure.pdf)
- Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Losito, B., and Agrusti, G. (2015). IEA International Civic and Citizenship Education Study 2016: Assessment Framework Draft. IEA.
- Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Kerr, D., Losito, B. (2010). ICCS 2009 International Report: Civic knowledge, attitudes, and engagement among lower-secondary school students in 38 countries. Amsterdam: IEA.
- Torney, J. V., Oppenheim, A. N., and Farnen, R. F. (1975). Civic education in ten countries: An empirical study. New York: John Wiley and Sons.

# 정보매개자 책임 규제 현황과 과제

김현경(서울과학기술대학교)\*

## I. 서론

우리나라는 정보매개자에게 온라인상에서 음란물·명예훼손물·사생활침해물 등의 유통에 대한 책임을 인정하고 있다. 그 책임의 근거 또한 일반법인 ‘민법’과 ‘형법’을 비롯하여 특별법인 ‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호등에 관한 법률(이하 “정보통신망법”이라 한다)’, ‘저작권법’, ‘아동·청소년의 성보호에 관한 법률(이하 “아청법”이라 한다)’ 등에 이르기까지 다양하다. 민사상 불법행위 책임에 대한 면책요건을 규정함으로써 잠재적 공동불법 행위자임을 인정하고 있으며, 특별법에 형벌 규정을 통해 형사책임을 인정하고 있다. 또한 일정한 경우에 정보매개자의 면책요건을 규정함으로써 책임을 제한하고 있다. 특히 최근에는 ‘옥외광고물관리법’, ‘성매매방지법’ 등 온라인서비스와 특별히 관련이 없는 영역에 있어서도 정부의 행정편의 혹은 공익적 목적이라는 이유로 정보매개자에게 각종 의무를 부과하는 입법을 감행해 오고 있다.

엄격히 말해 정보매개자는 영리를 추구하는 ‘기업’이다. 이러한 기업을 영위함에 있어서 영업의 자유 또한 헌법상 보장된 권리며, 이러한 자유의 제한은 공익적 규제에 한정되어야 한다. 또한 이러한 공익적 규제는 공익이라는 이유로 무조건 정당화될 수 있는 것이 아니라 영업의 자유와 법익균형적 관점에서 비교형량 되었을 때 그 타당성이 인정되어야 한다. 그러나 최근의 정보매개자를 중심으로 이루어지는 민·형사·행정책임 부과 규제는 이러한 고려 없이 단순히 행정편의적 혹은 규제편의적 관점에서 이루어지는 등 과도한 부분이 있는 듯하다.

따라서 본 논문에서는 정보매개자의 개념 및 책임 부과에 대한 이론적 논의를 검토 한 후 현행법상의 정보매개자 책임 부과 규정을 검토하여 정보매개자에게 공익을 이유로 영업을 제한할 수 있는, 즉 이러한 책임을 부과할 수 있는 타당성의 근거를 살펴보고, 그러한 타당성의 범위내에서 합리적 규율이 이루어질 수 있는 방안을 모색해 보고자 한다.

---

\*서울과학기술대학교 조교수, 법학박사(hkyungkim@seoultech.ac.kr)

## II. 정보매개자 책임부과에 대한 이론적 논의

### 1. 정보매개자의 개념

현행법상 “정보매개자”의 개념을 정의하고 있는 법률의 규정은 없다. 다만 유사한 법적 개념으로 ‘정보통신서비스제공자’, ‘온라인서비스제공자’, ‘인터넷뉴스서비스제공자’ 등의 개념이 사용되고 있다.

‘정보통신망법’은 정보통신서비스제공자를 “전기통신사업법 제2조제8호에 따른 전기통신사업자와 영리를 목적으로 전기통신사업자의 전기통신역무를 이용하여 정보를 제공하거나 정보의 제공을 매개하는 자”로 규정하고 있다(제2조제3호). 즉 이 법에 의하면 ①전기통신사업자, ②정보제공자 및 ③정보제공매개자의 세 가지 행위주체가 모두 포함된다. ①은 인터넷접속사업자(ISP, Internet Service Provider)를 의미하는 것이고 ③이 정보를 복제·전송할 수 있도록 서비스를 제공하는 자(정보제공의 매개자)라고 한다면, ②는 직접적으로 정보를 발신 제공하는 자(CP, content provider)를 말한다. ‘정보통신망법’은 이들에게 임시조치 등 ‘정보통신망법’상의 각종 정보매개자 책임을 부담시키고 있으며, 이러한 ‘정보통신서비스제공자’ 개념은 ‘게임산업진흥에 관한 법률’에 인용되어 ‘불법게임물에 대한 시정명령 조치에 따를 의무(제38조제7항)’, ‘공공단체등 위탁선거에 관한 법률’에 의거 임시조치 의무의 부과대상으로 인용되고 있으며(동법 제29조), 그밖에 ‘성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률(제33조)’, ‘아동·청소년의 성보호에 관한 법률’(제2조제8호), ‘옥외광고물 등 관리법’(제10조제3항) 등에 그대로 인용되고 있다.

이러한 ‘정보통신서비스 제공자’ 개념과 별도로 ‘저작권법’은 “온라인서비스제공자“에 대하여 “이용자가 선택한 저작물등을 그 내용의 수정 없이 이용자가 지정한 지점 사이에서 정보통신망을 통하여 전달하기 위하여 송신하거나 경로를 지정하거나 연결을 제공하는 자” 및 “이용자들이 정보통신망에 접속하거나 정보통신망을 통하여 저작물등을 복제·전송할 수 있도록 서비스를 제공하거나 그를 위한 설비를 제공 또는 운영하는 자”라고 별도로 규정하고 있다(제2조제30호). 전자가 이른바 전기통신사업자(①)에 해당하고, 후자가 이른바 정보제공의 매개자(③)에 해당된다.

‘신문 등의 진흥에 관한 법률’은 ‘인터넷 뉴스서비스’에 대하여 신문, 인터넷신문, 「뉴스통신진흥에 관한 법률」에 따른 뉴스통신, 「방송법」에 따른 방송 및 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」에 따른 잡지 등의 기사를 인터넷을 통하여 계속적으로 제공하거나 매개하는 전자간행물을 말한다고 규정하고 있다(제2조제5호). 다만, 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치와 통신망을 이용하여 정치·경제·사회·문화 등에 관한 보도·논평 및 여론·정보등을 전파하기 위하여 간행하는 전자간행물로서 독자적 기사 생산과 지속적인 발행 등 대통령령으로 정하는 기준을 충족하는 것을 의미하는 인터넷 신문(법 제2조제2호의 인터넷신문) 및

「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제1호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송, 그 밖에 「전기통신사업법」에 따른 부가통신사업자가 아닌 자가 인터넷을 통하여 언론의 기사를 계속적으로 제공하거나 매개(媒介)하는 전자간행물(시행령 제3조)을 제외한다. 즉 인터넷뉴스서비스사업자는 독자적으로 기사를 생산한 자에 해당되지 않으며 기사를 매개하는 자에 불과하다고 할 수 있다.

정보제공자는 스스로 정보를 작성하거나 제공하는 자이기 때문에 기본적으로 정보의 내용과 관련된 책임에서 자유로울 수 없고, 그 점에서 정보제공을 매개하는 데 그치는 정보제공매개자와 구별된다. 이와 같은 관점에서 볼 때 ‘정보통신망법’이 정보통신서비스제공자에 ‘정보제공자’까지 포함하여 ‘정보매개자’와 ‘정보제공자’를 동일하게 규제하고 있는 것은 타당하지 못하다. 이러한 취지에서 볼 때 ‘공직선거법’상의 인터넷뉴스서비스 개념 역시 수정될 필요가 있다. ‘신문 등의 진흥에 관한 법률’과 ‘언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률’이 포털의 뉴스서비스를 언론보도와 차이를 두기 위해 ‘인터넷뉴스서비스’로 정의한 것과는 달리, ‘공직선거법’은 독자적으로 기사를 생산하지 않는 인터넷뉴스서비스의 경우도 인터넷 언론의 범위에 포함시키면서 ‘공직선거법’에 의한 인터넷선거보도심의위원회의 정정보도문의 게재 등의 조치명령등에 대한 준수 의무를 부과하고 있다. 인터넷선거보도심의위원회는 공직선거법 조항을 근거로 포털 뉴스 영역의 단순 노출 기사 등에 대해 포털사의 책임을 묻고 있으나 포털사는 언론사가 취재, 생산한 기사를 제휴 계약을 통해 자사 서비스 내에서 노출하는 단순 매개 역할만 수행하고 있으며, 해당 기사를 언론사 동의 없이 삭제, 수정하기 어렵기 때문에 심의위의 결정 사항을 이행하기 위해 취할 수 있는 조치가 존재하지 않는다. 그러나 인터넷선거보도심의위원회는 현행법 개정이 이루어지기 전까지는 포털도 기본적으로 동일한 제재 조치의 대상이 될 수밖에 없다는 입장이다. 그러나 포털 뉴스 서비스가 지속적이고 반복적으로 선거법상 문제가 되는 기사를 배열 하지 않는 이상 경고, 주의, 경고문 게재 조치의 대상이 될 수 없다. 따라서 ‘신문 등의 진흥에 관한 법률’과 같이 공직선거법상의 포털 뉴스 서비스의 지위를 기사 작성 언론사와 구분하여 재정의하고 동일한 형태의 제재 조치를 받지 않도록 하는 방안이 검토되어야 할 것이다.

따라서 이하에서는 정보매개자를 “매개되는 정보 내용을 변경하지 아니하고 정보통신망을 통하여 정보를 전달하는 서비스를 제공하되, 직접 정보를 생성하거나 제공하지 아니하는 자”를 의미한다.

따라서 ‘신문 등의 진흥에 관한 법률’상의 ‘인터넷뉴스서비스사업자’, 저작권법 상의 ‘온라인서비스제공자’를 포함하되, 정보통신망법상의 ‘정보통신서비스제공자’ 중 ‘정보제공자’ 개념은 제외된다.

## 2. 책임을 부담시키는 이론적 근거

우선 위험을 창출하는 기업은 그 사업의 비용으로서 그러한 위험까지 인수(internalization)하여야 한다는 입장이 있다. 상법에서 논의되어 온 기업책임(enterprise liability)의 법리에 근거하는 입장이라고 할 수 있다.\* 이러한 견해에 의할 경우 이러한 위험의 인수는 단순히 정의에 부합하는 데 그치지 않고 나아가 위험창출자로 하여금 손실을 방지할 사전 주의를 촉구하고, 희생자를 위한 보상을 준비하도록 하며, 위험창출적인 사업으로부터 이익을 얻는 모든 수혜자에게 그 손실을 분산시키게 해 준다는 것이다. ‘문지기 책임론(Gatekeeper Liability)’\*\*역시 이러한 주장의 연장선이라고 할 수 있다. 이 이론은 국가사회가 일반 개개인 모두를 규제함에 있어 형사처벌이나 직접책임이라는 주된 강제집행수단(primary enforcement measure)으로 억제하는 것은 한계가 있는 일이므로 그 대신 특정한 상품이나 서비스를 제공하여 개개인의 비행에 도구를 제공하는 자에게 책임을 부과하는 보완적 강제집행 수단(supplement enforcement measure)을 채택함으로써 사회 전체적 차원에서는 적은 제어수단으로 효과적으로 비행을 차단할 수 있다는 것이다. 이러한 입장은 이용자들의 침해를 사전에 방지하도록 인터넷서비스제공자로 하여금 노력하게 촉구함으로써 사회 전체적으로는 보다 쉽게 침해행위 발생을 줄일 수 있다고 한다.

이들에게 공동불법행위 책임을 인정하려는 시도의 배경에는 인터넷상에서의 불법행위를 직접 범한 사용자에 비해서 비교적 그 실체가 분명하고, 일정한 자본을 형성하고 있으므로 그 책임을 묻기가 용이하며\*\*\*, 온라인을 이용한 불법적 침해행위가 가능할 수 있는 시설 등의 기회를 제공하였고, 가입자의 침해행위로 인하여 인터넷서비스제공자 역시 가입자를 보다 많이 유인하는 등의 직접적·간접적 이익을 얻게 되기 때문이다. 뿐만 아니라 가입자들의 불법행위에 대하여 다른 가입자들은 이를 제재하기 어렵지만 인터넷서비스제공자는 매우 용이하게 온라인상의 제재를 가할 수 있다.\*\*\*\* 이러한 이유로 일종의 간접책임의 차원에서 인터넷서비스제공자의 책임이 인정되어 왔다.

다음으로 정보통신망에서의 신속한 침해구제의 필요에서 구할 수 있다. 정보통신망을 통한 사생활 침해, 명예훼손 등은 단기간 내에 그 전파성, 파급력이 크므로 이에 대응할 수 있는 신속한 조치가 필요하다. 소송이나 분쟁조정 등 기존의 법률상 권리구제방식에 의할 경우 손해배상, 처벌 등의 사후적 조치에 의존하게 되나, 이러한 정보통신망에서의 사생활 침해, 명예훼손의 경우 사전적 조치가 취해지지 않은 경우 사후적 처벌만으로는 그 권리 구제효과가 극히 미약하게 된다. 즉 피해자인 이용자의 입장에서는 자신의 명예나 권리가 침해된 경우에는 일반적으로 법원의 판결을 받아 삭제 등의 조치를 취할 수 있는 것이 원칙이라고 할 것이나, 그와 같이 법원의 판결 및 강제집행 절차를 기다려서는 인터넷의 전파성(확산성) 등 특성 때문에 피해

\* Croley & Hans(1991: 1-111).

\*\* Hamdani(2005: 19-21).

\*\*\* Lichtman & Landes(2003: 396~399).

\*\*\*\* Lichtman & Landes(2003: 397~399).

구제가 무의미하다고 할 것이므로, 신속한 피해구제의 방법이 필요한 것이다. 이러한 의미에서 정보매개자에게 이러한 침해구제의 신속을 기할 수 있도록 일정한 의무를 부과한다는 것이다. 대법원은 명예훼손의 내용이 담긴 언론매체 기사를 인터넷에 선별게재하고 이를 방치한 포털 사이트들에 대하여 언론사에 상응하는 민사상 손해배상책임을 인정하는 내용의 판결을 선고한 바 있다.\*\*\*\*\* 즉 “명예훼손적 게시물의 불법성이 명백하고, 명예를 훼손당한 피해자로부터 구체적, 개별적인 게시물의 삭제 및 차단요구를 받은 경우는 물론, 피해자로부터 직접적인 요구를 받지 않은 경우라 하더라도 그 게시물이 게시된 사정을 구체적으로 인식하고 있었거나 그 게시물의 존재를 인식할 수 있었음이 외관상 명백히 드러나며, 또한 기술적·경제적으로 그 게시물에 대한 관리·통제가 가능한 경우에는 해당 게시물을 삭제하고 향후 같은 인터넷게시공간에 유사한 내용의 게시물이 게시되지 않도록 차단할 주의의무가 있다”고 판시한 바 있다.

한편 타인에 의하여 게재된 내용물에 의해서 명예훼손, 프라이버시, 저작권 등의 침해가 발생한 경우에 직접적인 불법행위자는 그 행위에 책임을 부담하게 됨이 명백하며, 이러한 불법행위의 공간을 제공한 서비스 제공자의 법적 지위도 불안할 수밖에 없다. 즉 정보통신망의 정보 서비스를 제공하는 정보매개자는 항상 불법행위자로 처벌받을 위험에 노출되어 있다고 할 수 있으며 이에 대한 적절한 면책기준을 주지 않는 한 원활한 사업운용이 불가능하다. 즉 책임만을 강조할 경우 i)불법한 행위뿐만 아니라 인터넷서비스제공자가 매개하는 적법한 행위도 함께 사장되고 ii) 서비스제공자는 책임을 추궁당하는 것을 모면하기 위하여 불명확한 경우까지 정보의 전달을 거부함으로써 관련 서비스의 발전에 저해되며, iii)인터넷서비스사업자가 책임을 면하기 위하여 소요되는 비용이 과중하게 되면 이는 곧 이용자에게 전가되고 이러한 결과 혁신적 기술의 도입을 지연시키게 되므로,\* 일정한 요건을 충족한 경우 책임을 제한하는 입법 마련의 필요성이 인정되었고 저작권법에서는 이에 따라 온라인서비스제공자의 책임제한 규정을 도입하고 있다.\*\*

\*\*\*\*\* 2009년 4월 16일 선고, 2008다53812 손해배상 등.

\* 이영록(1999: 22-25); Lemley & Reese(2004: 1379-1389).

\*\* 저작권법 제102조(온라인서비스제공자의 책임 제한) ① 온라인서비스제공자는 다음 각 호의 행위와 관련하여 저작권, 그 밖에 이 법에 따라 보호되는 권리가 침해되더라도 그 호의 분류에 따라 각 목의 요건을 모두 갖춘 경우에는 그 침해에 대하여 책임을 지지 아니한다.  
1.~4.<각호 생략>

### Ⅲ. 국내 정보매개자 책임 규제 현황

#### 1. 불법·위법 콘텐츠의 모니터링

##### 가. 명예훼손·사생활침해, 범위반 선거운동 정보의 삭제 등 조치의무

임시조치제도는 크게 권리가 침해되었다고 주장하는 자의 ‘신청에 의한 임시조치’와 이러한 신청 없이 정보통신서비스 제공자가 자신이 운영·관리하는 정보통신망에 유통되는 정보가 사생활 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해한다고 인정되면 자율적으로 취할 수 있는 ‘임의의 임시조치’가 있다. 우리법은 명예훼손·사생활침해 정보 및 범위반 선거운동 정보에 대한 정보통신서비스제공자의 임시조치 의무를 규정하고 있다

‘정보통신망법’은 이러한 ‘신청에 의한 임시조치’와 ‘임의의 임시조치’를 모두 규정하고 있다. 즉 명예훼손이나 사생활침해 등 타인의 권리를 침해하는 정보가 인터넷에 유통될 경우 피해를 주장하는 신청인이 해당 정보의 삭제 등을 요청하면 해당 정보통신서비스제공자는 지체 없이 해당 정보를 삭제하는 등의 필요한 조치를 취하여야 하며(제44조의2), 자신이 운영·관리하는 정보통신망에 유통되는 정보가 사생활 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해한다고 인정되면 임의로 임시조치를 할 수 있다(제44조의3).

임시조치제도는 ‘저작권법’이나 ‘정보통신망법’과 상관없이 업계에서 자율적으로 시행하고 있던 제도이다.<sup>\*\*\*</sup> 1998년 미국의 “디지털 밀레니엄 저작권법”이 제정되고, 우리나라에서 2000년대 초반부터 명예훼손정보에 대한 삭제의무와 관련하여 여러 판례가 나타나자 실무적으로 절차를 정리한 것으로 보인다.<sup>\*\*\*\*</sup> 이 제도가 우리나라에서 최초로 도입된 것은 2001. 1. 16. ‘정보통신망법’의 전면개정 당시인데, “정보의 삭제요청 등”이라는 제목하에 “① 정보통신망을 이용하여 일반에게 공개를 목적으로 제공된 정보로 인하여 법률상 이익이 침해된 자는 해당정보를 취급한 정보통신서비스제공자에게 당해 정보의 삭제 또는 반박내용의 게재를 요청할 수 있다. ② 정보통신서비스제공자는 제1항의 규정에 의한 당해 정보의 삭제 등의 요청을 받은 때에는 지체없이 필요한 조치를 취하고 이를 즉시 신청인에게 통지하여야 한다.”라고 규정하였다. 이 조문은 2007. 1. 26. ‘정보통신망법’ 개정시 절차를 보완하여 현재에 이르고 있다.<sup>\*\*\*\*\*</sup>

현행 ‘정보통신망법’ 제44조의2에 따르면, “정보의 삭제요청 등”으로 조문의 명칭을 규정하고, 이용자가 정보통신서비스 제공자에게 정보의 삭제, 반박내용의 게재를 요청할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 이용자가 정보의 삭제요청 등을 하기 위해서는 정보통신망을 통하여 일반에게 공개를 목적으로 제공된 정보로 사생활 침해나 명예훼손 등 타인의 권리가 침해된 경우에

<sup>\*\*\*</sup> 한국인터넷자율정책기구(KISO)가 2009.3.에 발족되어 정보통신망법 및 저작권법상 임시조치와 관련하여 정책을 개발하고 통일된 지침을 제공하고 있다.

<sup>\*\*\*\*</sup> 황장근(2009: 258).

<sup>\*\*\*\*\*</sup> 현재는 포털업체가 연합하여 결성한 한국인터넷자율정책기구(KISO)에서 정보통신망법상의 임시조치는 물론이고 저작권법상의 임시조치에 대한 정책을 개발하고 통일된 지침을 제공하고 있다.

그 침해사실을 소명하여야 한다. 이용자의 정보의 삭제요청등을 받은 정보통신서비스 제공자는 정보의 삭제요청에도 불구하고 권리의 침해여부를 판단하기 어렵거나 이해당사자 간에 다툼이 예상되는 경우 해당 정보에 대한 접근을 임시적으로 차단하는 조치를 할 수 있으며, 그 기간은 30일 이내로 하고 있다. 정보통신서비스 제공자는 이러한 조치에 관한 내용·절차 등을 미리 약관에 구체적으로 밝혀야 한다. 정보통신서비스 제공자가 이용자의 요청에 따라 임시조치 등 필요한 조치를 하는 경우 배상책임을 감면할 수 있는 임의적 감면 제도를 도입하고 있다.

그러나 이러한 현행법상의 임시조치제도는 그 요건이 불명확하고, 정보게재자의 이의제기 절차가 불비 되어 있으며, 법령에서 임시조치 기간이 도과된 경우 그 정보의 처리에 대하여 규정하고 있는 바가 없다. 즉 정보게재자는 임시조치 내용에 대하여 통지만 받을 뿐이며 이에 대하여 이의를 제기하거나 불복하는 방법에 대하여는 아무런 규정이 마련되어 있지 않다. 피해자인 권리주장자에게 정보삭제 요청등의 권리를 부여하고 있는데 반해, 정보게재자에게는 임시조치 등 필요한 조치를 한 사실을 통지만 할 뿐 이의제기권 등 어떤 절차적 권리도 부여하고 있지 않다. 이에 관하여 표현의 자유를 제한하는 것으로 과잉금지의 원칙에 위반된다는 논란이 있다. 뿐만 아니라 ‘정보통신망법’은 임시조치 기간을 30일 이내로 제한하고 있는데, 법령에서 임시조치 기간이 도과된 경우 그 정보를 어떻게 처리해야 하는지 즉, 삭제를 해야 하는지 또는 재게시(복원)를 하여야 하는지 여부에 대하여 아무런 규정을 두고 있지 않다. 다만, 정보통신서비스 제공자인 포털 사업자들은 약관을 통해 해결하고 있으며, 임시조치 시행 초기에는 임시조치 기간 만료 후 임시조치된 정보를 주요 포털사업자 중 네이버는 삭제하고 다음은 복원하여 재게시한바 있다. 그러나 그 이후 주요 포털 사업자 임시조치 기간 만료 후 임시조치된 정보를 삭제하고 있다. 이렇게 주요 포털사업자들이 임시조치 시행 초기에 서로 다른 정책을 취하게 된 이유는 법률에서 명시적으로 임시조치 이후에 임시조치된 정보의 처리 문제를 규정하고 있지 않은 탓도 있다. 임시조치 신설 과정에서 ‘정보통신망법’에 임시조치 이후의 정보처리 문제에 대하여 구체적으로 규정하자는 논의가 있었으나, 정보처리문제는 사업자 자율에 맡기는 것이 낫다는 취지에서 구체적인 규정을 두지 않았으나 결과적으로는 사업자들에게 예측가능성을 주지 못하고 혼선만 야기하였다.\*

다음으로 ‘공공단체등 위탁선거에 관한 법률’은 정보통신서비스제공자에게 범위반 선거운동 정보에 대한 삭제의무를 규정하고 있다(공공단체등 위탁선거에 관한 법률 제29조제2항). ‘공공단체등 위탁선거에 관한 법률’은 공공단체등의 선거가 깨끗하고 공정하게 이루어지도록 함으로써 공공단체등의 건전한 발전과 민주사회 발전에 기여함을 목적으로 제정된 법률이다(동법 제1조), 이 법은 「농업협동조합법」, 「수산업협동조합법」 및 「산림조합법」에 따른 조합장선거와 중앙회장선거는 선거관리위원회에 의무적으로 위탁하여 실시되어 왔고, 그 결과 조합장선거가 과거에 비해 상당히 개선되었다는 평가를 받고 있으나, 여전히 불법적인 금품수수 등이 근절되지 않는 등 조합장선거의 공정성이 충분히 담보되지 못하고 있다는 지적이 있는바, 이러한 문제의 가장 큰 원인은 각 선거에 대한 개별 근거법률의 규정 내용이 다르고, 개별 법

\* 김민호 외(2014: 28-30).

를에서는 구체적인 선거운동 방법을 정관이나 준칙·규정·규약 등에 위임하여 선거인의 권리를 법률의 근거 없이 제한하는 데에 있다고 보고 또한 이러한 조합장선거 외에 현재 관련 법률에 따라 선거관리위원회에 위탁하여 실시할 수 있는 중소기업협동조합중앙회 및 새마을금고 임원 등의 선거에 관한 규정도 체계적으로 일원화하여 함께 규정할 필요성이 크다는 점을 근거로 제정되었다. 선거운동의 주체·기간·방법, 선거공보, 선거 벽보 등에 대하여 규율하고 있다. 이 법에 의할 경우 관할위원회가 이 법에 위반되는 정보가 인터넷 홈페이지의 게시판·대화방 등에 게시되었다며 삭제를 요구할 경우 정보통신서비스 제공자는 지체 없이 이에 따라야 한다. 정보통신서비스제공자가 이러한 조치를 하지 아니한 경우 100만원 이하의 과태료(제68조 제2항제1호)에 처해지게 된다. 다만 해당 정보를 게시한 사람은 그 정보가 삭제된 날부터 3일 이내에 관할위원회에 서면으로 이의신청을 할 수 있다.

#### 나. 아동·청소년이용음란물 발견, 삭제 및 전송·방지·중단기술조치 의무·경고문구 표시의무(아청법 제17조 제1항 및 제2항)

아청법 제2조 제5호는 ‘아동·청소년이용음란물’에 대하여 “아동·청소년 또는 아동·청소년으로 명백하게 인식될 수 있는 사람이나 표현물이 등장하여 제4호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하거나 그 밖의 성적 행위를 하는 내용을 표현하는 것으로서 필름·비디오물·게임물 또는 컴퓨터나 그 밖의 통신매체를 통한 화상·영상 등의 형태로 된 것”이라고 규정하고 있다. 소위 ‘아동·청소년연상음란물’도 포함하고 있다. 즉 여기에는 애니메이션이나 그림과 같이 가상의 청소년을 대상으로 하는 표현물뿐만 아니라 외양은 청소년처럼 보이지만 실제로는 성인인 사람을 출연시켜서 이용자로 하여금 청소년으로 오인하게 만든 표현물도 포함된다고 볼 수 있다.\*\*

이와 관련하여 온라인서비스제공자에게 자신이 관리하는 정보통신망에서 아동·청소년이용음란물의 발견을 위한 조치의무 및 발견된 아동·청소년이용음란물의 삭제·전송방지·전송중단을 위한 기술적 조치의무를 부과하고, 위반 시 3년 이하의 징역 또는 2천 만 원 이하의 벌금을 부과하고 있다(아청법 제17조 제1항). 뿐만 아니라 P2P업체 등 저작권법상의 특수한 유형의 온라인서비스제공자는 이용자가 컴퓨터 등에 저장된 저작물 등을 검색하거나 업로드 또는 다운로드를 할 경우 해당 화면이나 전송프로그램에 아동·청소년이용음란물을 제작·배포·소지한 자는 처벌을 받을 수 있다는 내용이 명확하게 표현된 경고문구를 표시하여야 한다(아청법 제17조 제2항).

\*\* 수원지법 2013. 2. 20. 선고 2012고단3926, 4943 판결 : “별지 범죄일람표 1 기재 각 동영상은 모두 교실과 대중교통수단 등의 장소에서 체육복 또는 교복을 입었거나 가정교사로부터 수업을 받는 등 학생으로 연출된 사람이 성행위를 하는 것을 내용으로 하고 있으므로, ‘아동·청소년으로 인식될 수 있는 사람’이 등장하는 ‘아동·청소년이용음란물’에 해당한다고 보아야 하고, 해당 인물이 실제 성인으로 알려져 있다고 하여 달리 볼 수 없다.”

## 다. 기타

그밖에 불법게임물에 대한 시정명령 조치에 따른 의무를 규정하고 있다(게임산업진흥법 제38조). 문화체육부장관은 등급분류규제를 준수하지 않은 게임물 또는 게임물의 기술적 보호조치를 무력하게 하기 위해 제작된 기기·장치 및 프로그램 등에 대하여 정보통신서비스제공자에게 그 취급을 거부·정지 또는 제한하는 등의 시정을 명할 수 있으며 정보통신서비스제공자는 이러한 명령에 따르지 않을 경우 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처해질 수 있다.

한편 청소년유해매체물 표시 위반 및 광고 삭제의무에 대하여도 규정하고 있다(정보통신망법 제44조의2제3항). 정보통신서비스 제공자는 자신이 운영·관리하는 정보통신망에 제42조에 따른 표시방법을 지키지 아니하는 청소년유해매체물이 게재되어 있거나 제42조의2에 따른 청소년 접근을 제한하는 조치 없이 청소년유해매체물을 광고하는 내용이 전시되어 있는 경우에는 지체 없이 그 내용을 삭제하여야 한다.

## 2. 합법콘텐츠의 규제

음란물, 청소년유해매체물, 명예훼손정보, 사생활침해정보 등은 작성, 유통되어서는 안 되는 위법정보이다. 그러나 저작물은 원칙적으로 유통을 장려하고 이용을 활성화 하여야 하는 합법 콘텐츠이다. 이러한 저작물에 대하여 명예훼손·사생활침해 정보와 유사한 임시조치의무를 규정하고 있다. 즉 저작권법에도 이용허락을 받지 않고 복제·전송된 저작물에 대한 온라인서비스제공자의 임시조치에 대하여 규정하고 있다. 이는 앞서 기술한 ‘정보통신망법’ 상의 임시조치제도와 유사하다. 이러한 임시조치제도는 2003. 5. 27. 저작권법 개정에서 처음으로 도입하였다. 자신의 저작권을 침해당한 신청인이 복제나 전송의 중단을 요청(notice)하면 온라인서비스제공자(OSP)가 그 중단조치를 취한다(takedown)는 점에서 ‘정보통신망법’ 상의 임시조치제도와 동일한 구조를 띠고 있다. 물론 입법취지도 인터넷상의 신속한 전파와 확산을 방지하기 위함이라는 점에서 동일하다. 그 절차는, ① 권리주장자가 저작권 침해 사실을 소명하여 온라인서비스제공자에게 그 저작물등의 복제·전송을 중단시킬 것을 요구하면 ② 온라인서비스제공자는 즉시 그 저작물등의 복제·전송을 중단시키고 권리주장자에게 그 사실을 통보하여야 한다. ③ 복제·전송자가 자신의 복제·전송이 정당한 권리에 의한 것임을 소명하여 그 복제·전송의 재개를 요구하는 경우 온라인서비스제공자는 재개요구사실 및 재개예정일을 권리주장자에게 지체 없이 통보하고 그 예정일에 복제·전송을 재개시켜야 한다(다만, 권리주장자가 복제·전송자의 침해행위에 대하여 소를 제기한 경우는 예외). ⑤ 온라인서비스제공자가 제4항에 따른 공지를 하고 제2항과 제3항에 따라 그 저작물등의 복제·전송을 중단시키거나 재개시킨 경우에는 다른 사람에 의한 저작권 그 밖에 이 법에 따라 보호되는 권리의 침해에 대한 온라인서비스제공자의 책임 및 복제·전송자에게 발생하는 손해에 대한 온라인서비스제공자의 책임

을 면제한다. 다만, 이 항의 규정은 온라인서비스제공자가 다른 사람에 의한 저작물등의 복제·전송으로 인하여 그 저작권 그 밖에 이 법에 따라 보호되는 권리가 침해된다는 사실을 안 때부터 제1항에 따른 중단을 요구받기 전까지 발생한 책임에는 적용하지 아니한다.

저작권법상의 제도가 ‘정보통신망법’ 상의 임시조치와 다른 점은 다음과 같다. 첫째 제도의 대상이 저작권침해 정보에 대한 규제제도라는 점에서 ‘정보통신망법’이 인격권 침해정보를 규제하는 것과 다르다. 둘째 복제·전송자의 재개요청절차를 규정하고 있다는 점이 가장 큰 차이점이다. 즉 복제·전송자는 복제·전송의 중단을 통지받은 때로부터 30일 이내에 자신의 복제·전송이 정당한 권리에 의한 것임을 소명하여 그 복제·전송의 재개를 요구하면, 온라인서비스제공자는 재개요구사실 및 재개예정일을 권리주장자에게 지체 없이 통보하고 그 예정일에 복제·전송을 재개하는 규정을 두고 있다(저작권법 제103조 제3항, 동시행령 제42조). 셋째 복제·전송의 중단 또는 재개를 요구하는 자가 정당한 권리없이 동 절차를 요구하여 그로 인하여 손해가 발생한 경우에는 손해를 배상하여야 하는 제도를 두고 있다(저작권법 제103조 제6항). 넷째 저작권은 임시조치제도의 시행에 대하여 법률 및 시행령에서 상세한 규정을 마련하고 있으나 ‘정보통신망법’은 앞서 언급한 바와 같이 임시조치 후의 시행조치 등에 대하여 규정이 없다.

또한 이 제도의 기본취지는 온라인서비스제공자의 책임을 면책시키기 위한 것이다. 당시 문화관광위원회는 법안 제안서에서 이처럼 대안을 제안한 이유를 “지식정보사회의 진전으로 데이터베이스·디지털콘텐츠 등에 대한 수요가 급증함에 따라 데이터베이스의 제작 등에 드는 투자노력을 보호하고, 저작권자 등이 불법복제로부터 자신의 권리를 보호하기 위하여 행하는 기술적 보호조치 및 저작물에 관한 권리관리정보를 다른 사람이 침해하지 못하도록 보호하는 등 디지털 네트워크 환경에서의 저작권보호를 강화하며, 인터넷을 통한 제3자의 저작권침해시 온라인서비스제공자가 일정한 요건을 갖춘 경우에는 면책받을 수 있도록 하는 등 그 책임범위를 명확히 하여 온라인서비스제공자가 안정적인 영업활동을 도모할 수 있는 제도적 기반을 마련하고 …” 라고 밝히고 있다.<sup>\*\*\*</sup> 따라서 사업자에게 일정한 의무를 부과하려 도입한 조항이 아니라 일정한 요건 하에 법적 책임을 면제시키고자 도입한 것이다.<sup>\*\*\*\*</sup> 따라서 조문위치도 “제6장 온라인서비스제공자의 책임 제한”에서 규정하고 있으며, OSP의 유형을 세분화하고(단순도관, 캐싱, 저장, 정보검색도구), 각 유형에 따른 면책요건을 구체적으로 규정하고 있는 온라인서비스제공자의 책임 제한(제102조)과 함께 규정하고 있다.

\*\*\* 저작권법중개정법률안 의안번호 2238, 제안자 문화관광위원장.

\*\*\*\* 이에 대해 미국의 판례이론은 제3자의 침해행위에 대하여 OSP가 일정한 기여를 하였거나(contributory infringement), 감독관계에 있으면서 경제적 이익을 얻은 경우(vicarious infringement)에는 간접책임(indirect liability)을 질 수도 있다고 한다. 우리나라 저작권법에는 간접책임에 관한 법리를 규정하고 있지 않다. 따라서 OSP의 책임에 관해서는 민법상 공동불법행위책임과 형법상 방조죄 성립여부가 주된 쟁점이 된다(손승우, 2006: 237).

### 3. 이용자 정보제공 의무 부과

정보매개자가 정보매개서비스를 제공하는 과정에서 득하게 되는 이용자의 개인정보는 엄격히 정보매개자의 영업재산을 구성하는 중요요소이며 고객인 이용자와의 신뢰구축을 위해서는 이용자의 개인정보는 엄정하게 관리되어야 한다. 그러나 법률에서 일정한 경우 정보매개자의 서비스 제공과 전혀 무관한 경우에도 행정편의를 위해 고객 즉 이용자의 개인정보 제공의무를 규정하고 있다.

‘옥외광고물관리법’은 정보매개자에게 옥외광고물 인허가 규정을 위반한 광고업자의 개인정보(성명·주소·주민등록번호)를 제공할 의무를 부과하고 있다(옥외광고물관리법 제10조제3항). 누구든지 옥외광고물관리법에 해당하는 지역·장소 및 물건에 광고물 또는 게시시설을 표시하거나 설치하려는 자는 시장·군수 또는 자치구의 구청장에게 허가를 받거나 신고하여야 한다(옥외광고물관리법 제3조). 이러한 규정을 준수하지 않은 사업자에 대하여 시장·군수등은 정보통신서비스제공자에게 해당 정보통신서비스 이용자의 성명·주소·주민등록번호 및 이용기간에 대한 자료의 열람·제출 요청할 수 있고 정보통신서비스제공자는 그 요청에 따라야 한다. 즉 전기통신사업법상 통신비밀의 보호의무\*\*\*\*\*에도 불구하고 정보통신서비스제공자는 이러한 정보를 제공하여야 한다. 단지 이러한 요청에 응하지 아니할 경우 행정벌 규정이 없으므로 권고적 효력만 있다고 볼 수 있으나, 관할 행정청의 요청을 거부한다는 것 자체가 기업에게는 큰 부담일 수밖에 없다.

또한 저작권법상의 온라인서비스제공자는 일정한 경우 복제·전송자의 성명, 주소 등의 정보를 제공할 의무를 부담한다(저작권법 제103조의3). 자신의 허락 없이 저작물이 복제·전송되었다고 주장하는 권리주장자가 소제기를 위해 온라인서비스제공자에게 해당 복제·전송자의 성명과 주소 등 개인정보의 제공을 요청하였으나 온라인서비스제공자가 이를 거절한 경우 권리주장자는 문화부장관에게 해당 정보의 제공을 명령하여 줄 것을 요청할 수 있다. 문화체육부장관의 이러한 명령에 따라 온라인서비스제공자는 복제·전송자의 정보를 제공하여야 한다. 제공하지 않은 경우 1천만원 이하의 과태료에 처해지게 된다.

### 4. 기타

‘성매매방지법’은 정보통신서비스제공자에게 일정 콘텐츠에 성매매가 처벌대상이라는 표시를 게시할 의무를 부과하고 있다(성매매방지법 제33조). 정보통신서비스제공자는 청소년유해매체물 중 i)익명의 대화기능이 있으면서 ii)성매매를 알선, 권유, 유인 또는 강요할 우려가 있

\*\*\*\*\* 제83조(통신비밀의 보호) ① 누구든지 전기통신사업자가 취급 중에 있는 통신의 비밀을 침해하거나 누설하여서는 아니 된다.  
② 전기통신업무에 종사하는 자 또는 종사하였던 자는 그 재직 중에 통신에 관하여 알게 된 타인의 비밀을 누설하여서는 아니 된다.

는 디지털콘텐츠의 대화화면에는 “성매매가 처벌 대상이라는 사실”을 이용자가 알아보기 쉽게 게시하여야 한다.

즉 정보통신서비스제공자는 우선 위 요건에 해당되는 콘텐츠를 찾아야 이와 같은 게시를 할 수 있으므로 본인의 서비스에 유통되는 디지털콘텐츠에 대한 일종의 모니터링을 할 수 밖에 없다. 이러한 게시의무를 위반한 경우 500만 원 이하의 과태료에 처해지게 된다.

한편 최근 입법화된 ‘어린이 제품 안전 특별법’의 경우에는 이 법의 각종 의무를 이행해야 하는 “사업자“에 대하여 어린이제품을 생산·조립·가공(이하 “제조“라 한다)하거나 수입·판매·대여(이하 “유통“이라 한다)하는 자를 말한다고 규정하고 있다. ‘전자상거래등에서의 소비자보호에 관한 법률’상의 통신판매업자는 직접 “판매”행위의 주체이므로 이 법의 사업자에 해당되나, 통신판매중개업자의 경우 직접 판매하는 행위주체가 아니므로 사업자에 해당되지 않게 된다. 다만 어린이제품 판매중개업자 및 구매·수입대행업자는 안전인증, 안전확인 및 공급자적합성확인의 표시 등이 없는 안전관리대상어린이제품의 판매를 중개하거나 구매 또는 수입을 대행하여서는 아니 된다(제30조)고 규정함으로써 통신판매중개업자가 이 법상의 어린이제품판매업자에 해당되는지 여부가 문제될 수 있다. 통신판매중개업자가 이 법상의 어린이제품 판매업자에 해당된다면 통신판매중개업자는 단순히 판매와 관련된 정보를 매개하는 자임에도 불구하고 모든 어린이제품의 안전인증, 안전확인 및 공급자적합성 확인의 표시 등이 적절히 되어있는지 확인해야 하는 과중한 의무가 부여되게 된다.

그밖에 국어기본법은 국어를 편리하게 사용할 수 있도록 필요한 조치를 할 의무(국어기본법 제16조제3항)를 부과하고 있다. 정보통신서비스제공자는 국민이 국어를 편리하게 사용할 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다. 이러한 의무는 국어정보화 촉진을 위한 국가의 책무를 규정하는 조항에 함께 규정되어 있다. 문화체육부장관의 국어정보화 시책추진 의무(동 제1항) 및 국가의 국민편리 정책 시행 의무(동 제2항)와 병존적으로 규정되어 있다. 명백히 국가의 의무와 상응하게 사업자에게 이러한 의무를 부여하는 것이 타당한지에 대한 검토가 필요하다. 정보통신서비스제공자가 국어정보화촉진 시책추진을 위한 주체로서 국가와 병존적으로 존재하는 것이 타당한지에 대하여는 정보통신서비스제공자의 사회적·공익적 책무가 어디까지인지에 대한 논제가 우선적으로 해결되어야 할 것이다.

<표 1> 현행법상 정보매개자 규제내용

책임	대상콘텐츠 및 주요내용	형사 책임	행정벌	책임 감면
청유물 광고삭제의무 (정보통신망법 제44조의2 제3항)	- 청소년유해매체물 - 정보통신서비스제공자는 자신이 운영·관리하는 정보통신망에 청소년 접근 제한 조치 없이 청소년유해매체물을 광고하는 내용이 전시되어 있는 경우에 지체 없이 그 내용을 삭제하여야 함.	-	-	-
임시조치의무 (정보통신망법 제44조의2)	- 사생활 침해, 명예훼손 콘텐츠 - 정보통신서비스제공자는 이용자의 삭제 또는 반박내용의 게재(이하 “삭제등“이라	-	-	임의적 감면

	한다)를 요청에 대해 지체 없이 삭제·임시조치 등의 필요한 조치를 하여야 함			
임시조치의무 (공공단체등 위탁선거에 관한 법률 제29조)	- 공공단체등 위탁선거에 관한 법률 위반 정보 - 이 법에 위반되는 정보가 인터넷 홈페이지의 게시판·대화방 등에 게시된 때에는 정보통신서비스 제공자에게 해당 정보의 삭제를 요청할 수 있으며 이러한 요청을 받은 정보통신서비스 제공자는 지체 없이 이에 따라야 함	-	100만원 이하 과태료	-
임시조치의무 (저작권법 제103조)	- 저작물 - 권리주장자가 저작권 침해 사실을 소명하여 OSP에게 그 저작물등의 복제·전송을 중단시킬 것을 요구하면 온라인서비스제공자는 즉시 그 저작물등의 복제·전송을 중단시키고 권리주장자에게 그 사실을 통보			책임 면제
아동·청소년 이용음란물 발견, 삭제 및 기술조치 의무 (아동·청소년의 성보호에 관한 법률 제17조 제1항)	- 아동·청소년이용음란물 - 온라인서비스제공자는 아동·청소년이용음란물을 발견하기 위하여 대통령령으로 정하는 조치를 취하지 아니하거나 발견된 아동·청소년이용음란물을 즉시 삭제하고, 전송을 방지 또는 중단하는 기술적인 조치를 취해야 함	3년 이하의 징역 /2천만원 이하의 벌금	-	-
불법게임물에 대한 시정명령 조치에 따른 의무(게임산업진흥 법 제38조)	- 수거·폐기대상 게임물 - 문화체육관광부장관은 정보통신서비스 제공자로 하여금 수거·폐기대상 유통게임물의 취급을 거부·정지 또는 제한하는 등의 시정을 명할 수 있음.	1년 이하의 징역 /1천만원 이하의 벌금		
성매매가 처벌대상이라는 표시를 게시할 의무 (성매매방지법 제33조)	- 대화 기능이 포함된 청유물 디지털콘텐츠 - 정보통신서비스제공자 및 온라인서비스제공자는 디지털콘텐츠의 대화 화면에 성매매가 처벌 대상이라는 사실을 이용자가 알아보기 쉽게 게시하여야 함		500만 원 이하의 과태료	
옥외광고물 인허가 규정 위반 광고업자의 개인정보 제공의무 (옥외광고물관리법 제10조제3항)	- 이용자의 개인정보(성명·주소·주민등록번호) - 정보통신서비스 제공자는 시장등이 광고물등의 허가·신고에 관한 제3조를 위반한 광고물에 대하여 해당 정보통신서비스 이용자의 성명·주소·주민등록번호 및 이용기간에 대한 자료의 열람이나 제출을 요청할 경우 그 요청에 따라야 함	-	-	- )
복제전송자 개인정보 제공 의무 (저작권법 제103조의3제3항)	- 복제전송자의 개인정보 - 문화부장관의 명령에 따라 복제전송자의 이름, 주소등의 정보를 제공하여야 함		1천만원 이하의 과태료	

## IV. 현행 정보매개자 책임규제의 한계와 과제

### 1. 정보매개자의 존재의의 및 성격 규명 필요

앞서 살펴본 바와 같이 우리 현행법은 정보매개자에게 정보삭제·제공과 관련된 각종 의무를 부과하고 있다. 정보매개자도 일종의 사업을 영위하는 사인이라고 할 수 있다. 그러나 다른 사업자와는 다른 규제 즉 다른 의무를 부과 한다면 그에 타당한 이유가 존재하여야 한다. 특히 각종 콘텐츠에 대한 삭제의무는 결국 대상 콘텐츠의 내용이 법규에 위반되는지 여부에 대한 확인을 전제로 하므로 그 행위자체가 공적 성격을 지닐 수밖에 없다. 그 여부를 판단하는 것 자체가 과도한 부담일 뿐만 아니라, 일일이 그러한 콘텐츠 내용을 걸러내는 작업 또한 과중한 부담이다.

청소년유해매체물 등 불법콘텐츠를 걸러내고 단속하는 것은 엄격히 정부의 역할이다. 이러한 역할을 특정 인센티브 없이 사업자에게 전가한다면 이에 대한 타당한 설명이 전제되어야 한다. 즉 다른 사업자와는 달리 정보매개자에게 이러한 의무를 부과하기 위해서는 그들이 다른 기업에 비해 더 높은 공익성을 지니고 있으므로 그러한 의무를 부담하는 것이 타당하다는 등의 논의가 전제될 필요가 있다. 그러한 타당성에 대한 논의 없이 단순히 행정편의상, 공익을 위해서 사인의 희생을 규정하는 법규는 설득력을 득할 수 없다.

우선 정보매개자는 상법상 ‘상인’에 해당되며,\* 상인은 ‘영업’을 주된 행위의 상징으로 한다. “영업”은 영리를 목적으로 동종의 행위를 계속·반복적으로 행하는 것으로 영리추구 즉 이윤추구가 행위의 핵심이다. 이러한 ‘상인’의 경우에도 국가가 그 업무가 가지는 강력한 공익성으로 인해 수급을 조절하거나 시장통제적 기능이 요구될 경우 그러한 사업은 가장 강력한 진입규제라 할 수 있는 ‘허가’의 대상이 된다. 대표적 사례가 기간통신사업, 방송사업 등이라고 할 수 있다. 그러나 대부분 정보매개자는 부가통신사업자로 ‘신고’의 대상이며 이는 정부가 행정관리적 필요에서 그 산업현황을 파악하기 위해 하는 것으로 진입규제 중 가장 약한 규제방식이라고 할 수 있다. 기간통신사업(허가제)이나 별정통신사업(등록제)과 달리 정보매개사업이 속하는 부가통신사업에 대해 신고제로 진입규제를 완화한 것은 망을 기반으로 규모 등이 다양한 주체가 다양한 서비스를 창안할 수 있어서 사전에 규제대상 서비스의 유형을 확정하기도 어렵고, 부가통신서비스 전체로는 진입단계에서 통제할 위험이 적거나 오프라인에서 제공되는 같은 서비스에 적용되는 규제가 적용될 수 있으며, 자유로운 진입·퇴출이 오히려 부가서비스산업의 발전을 촉진할 것이라는 취지로 보인다.\*\* 이러한 진입규제의 취지가 행위규제에서 몰각되어서는 안 된다. 정보 모니터링을 위한 기술적 조치나 관련 업무수행에 필요한 인력 및 물적 시설을 마련하는데 필요한 투자를 해야만 할 경우, 그 비용이 고액이라면, 이와 같

\* 우리 상법상 상인은 당연상인과 의제상인으로 나뉘며 양자 모두 “영업”을 핵심 개념으로 한다(상법 제4조 및 제5조).

\*\* 이회정(2015: 156).

은 행위규제는 진입장벽으로 작용할 수도 있고, 이는 정보매개자에 대한 초기 진입규제의 취지에 부합하지 않다. 정보매개서비스가 공적으로 제공되는 것이 아니고 민간에 의해 영리목적으로 제공되는 한, 그리고 인터넷이라는 기술이 가지는 본질상 정보매개자에게 정확한 정보를 제공할 의무를 부과할 수는 없다.

## 2. 지나친 사적검열 부담 완화

현행 ‘정보통신망법’ 제44조의2 제4항에 의하면 “삭제요청에도 불구하고 권리의 침해여부를 판단하기 어렵거나 이해당사자 간의 다툼이 예상되는 경우에는 해당정보에 대한 접근을 임시적으로 차단하는 조치를 할 수 있다”라고 규정하여, 마치 정보통신서비스제공자의 실질적 판단권한을 전제하는 것처럼 해석될 여지가 있다. 정보매개자로서는 특정한 게시정보가 위법한 것인지 여부를 명백히 알 수 있는 경우가 드물고, 그에 관해 정확하고 객관적인 판단을 하기 위해서는 정보매개자에게 상당한 시간과 노력을 소요하는 과도한 부담이 된다.\*\*\* 인터넷정보가 특정인의 명예훼손이나 사생활의 침해가 있는지 여부를 판단하는 것은 사실관계와 증거자료에 대한 전문적이고 객관적인 판단이 필요한 법적 절차로서 법률전문가가 아닌 인터넷서비스제공자에게 이를 기대하는 것은 사실상 어렵다. 만일 인터넷서비스제공자에게 실질적인 판단 권한을 부여하게 되면 항시적인 정보통제를 하여야 함으로써 사실상 사적 검열(private censorship)이라는 오해를 받을 수도 있다. 이는 자주적이고 신속한 해결을 목적으로 하는 이견제도에 부합하지 않음이 명백하다.\*\*\*\* 따라서 정보통신서비스 제공자에게 판단권한에 대한 해석의 여지를 제공하는 현행 규정은 개정되어야 할 것이다.

이와 같은 이해는 정보통신망법상 불법정보의 유통규제(제44조의7)와도 관련된다. 동 규정은 불법정보를 열거하고 누구든지 그러한 정보를 정보통신망을 통하여 유통하여서는 안 된다는 취지와 더불어, 방송통신위원회가 정보통신서비스제공자 또는 게시판 관리·운영자에 대하여 그 삭제명령을 할 수 있다는 취지를 규정한다(동 제2항). 이것은 다시 말하면 불법정보의 제공자뿐만 아니라 정보제공 또는 정보매개자에 대하여도 행정이 직접 불법정보의 삭제명령을 할 수 있다는 것이다. 정보제공자에 대하여 위와 같은 규제가 가해지는 데에는 문제가 없다. 문제는 위 규제가 정보매개자로 하여금 정보의 불법성 여부를 상시 감시하도록 하는 규제로 작용할 수 있고 경우에 따라 정보의 내용검열로 연결될 소지도 있다는 점이다. 이것은 이른바 개인적 법익에 관련된 내용의 정보\*\*\*\*\*에서 특히 그러하다. 특히 그러한 정보에 대하여는 이미 정보매개자책임제한제도에 의한 민사규제(제44조의2)와 자율규제(제44조의4)가 존재하여 시장에서

\*\*\* 박용상(2006: 511).

\*\*\*\* 현재 실무의 경향도 신청이 있으면 형식검토 후 게시중단을 하는 등의 형식적 절차로 운영하고 있으며 실질적인 판단권한을 부여하지 않고 인터넷서비스제공자의 기계적인 처리를 예정한 것으로 보인다. 황창근, 정보통신망법상 임시조치의 문제점 및 개선과제, 정보법학 제13권 제3호, 272-273면.

\*\*\*\*\* “사람을 비방할 목적으로 공공연하게 사실이나 거짓의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보”(명예훼손 정보), “공포심이나 불안감을 유발하는 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 반복적으로 상대방에게 도달하도록 하는 내용의 정보”(공포심 등을 유발하는 정보)

스스로 타인의 권리를 침해하는 정보의 유통에 대한 대응이 이루어지고 있고 대법원은 그 판단기준까지 자세히 제시하고 있는 상황이다. 그러한 정보에 대한 규제는 행정이 개입을 통하기 보다는 민사규제와 자율규제를 통한 시장의 자정작용에 맡겨두는 것이 타당하다.

### 3. 규제대상 콘텐츠 차이의 고려 필요

저작권법상 “저작물”은 적법한 활용의 대상이 되는 콘텐츠이나 다만 활용에 대한 이용허락을 받아야 한다는 점에서 그 검열의 원인이 존재하게 된다. 그러나 아청법상 “음란물”은 활용의 대상이 되는 적법한 유통의 대상이 되는 콘텐츠가 아니라 원칙적으로 활용이 금지된 콘텐츠이다. 따라서 이러한 정보의 경우 데이터에 대한 정보를 획득하기 곤란하다. 그럼에도 불구하고 이러한 정보와 관련된 정보매개자에게는 형사책임을 규정함으로써 과중한 책임을 지우고 있다. 또한 “명예훼손성 콘텐츠”는 언론의 자유 또는 표현의 자유와 밀접한 관련을 가지며, 그러한 콘텐츠의 삭제는 필연적으로 게재자의 표현의 자유를 제한할 수밖에 없다

이처럼 규제 대상이 되는 콘텐츠의 법적 성격이 모두 다르나 이와 관련된 정보매개자의 의무는 차별화되어 있지 않다. 특히 면책규정은 일부 민사책임과 관련하여서만 규정되어 있을 뿐 형사책임이나 행정벌과 관련하여서는 규정되어 있지 않다.

대상 콘텐츠의 성격에 따라 정보매개자의 책임이 달리 고려될 필요가 있다. 특히 유통이 금지되는 콘텐츠의 경우 불법성이 강하나 이에 대한 데이터를 확보하는 것이 실질적으로 곤란하므로 정보매개자의 모니터링 의무 또한 실질적으로 더 어렵다. 따라서 콘텐츠의 실질적 모니터링 용이성, 사적 규율에 대한 조정 역할이 필요한 콘텐츠(저작물 등), 공익적 관점에서 규제가 필요한 콘텐츠(음란물, 청유물, 선거관련내용 등) 등 콘텐츠에 따라 규율목적이 다르므로 이를 정보매개자의 책임 및 면책규정에 반영할 필요가 있다.\*

### 4. 책임부과 시 책임감면 규정의 명확화

임시조치와 관련하여 현행법에 의하면 정보통신서비스제공자는 자신이 운영·관리하는 정보통신망에 유통되는 정보에 대하여 법령에서 정하는 필요한 조치를 하면 이로 인한 배상책임을 줄이거나 면제받을 수 있다(‘정보통신망법’ 제44조의2제6항)고 규정하고 있다. 임시조치의 요청이 있는 경우 정보통신서비스제공자는 권리침해 여부에 대한 판단을 할 수 없는 것이므로, 법에서 정한 절차를 이행한 경우 손해배상책임을 지지 않는 것이 타당하다. 따라서 이 법의 절차에 따라 임시조치를 취한 경우에는 권리침해 여부에 대한 사후적인 판단 여하에 불구하고, 어떠한 경우에도 손해배상책임을 지지 않는 것으로 개정하는 것이 이 제도의 입법취지에 부합된다고 할 것이다.

\* 저작물의 경우 사인의 권리와 관련된 부분이며 식의약품이나 음란물에 대한 규제는 공익과 관련된다.

현행법상 정보매개자에 대한 책임제한규정 즉 면책규정은 ‘저작권법’상의 침해행위에만 적용되며 언급한 바와 같이 ‘정보통신망법’상의 명예훼손·사생활침해 콘텐츠에는 임의적 감면 규정만이 존재한다. 그러나 유럽연합의 전자상거래지침,\*\* 독일의 온라인서비스법,\*\*\* 일본의 서비스제공자책임제한법은\*\*\*\* 저작권침해뿐만 아니라, 상표권 침해 나아가 명예훼손(인격권 침해)에 대한 침해책임 등 인터넷서비스제공자가 정보유통자로서 관여하여 책임이 거론될 수 있는 일체의 경우를 가리지 않고 일정한 조건 하에 책임을 제한하는 규율체계를 띠고 있다. 그러나 미국의 경우에만 인터넷서비스제공자의 책임제한을 논의함에 있어 전통적으로 저작권 침해의 경우와 명예훼손의 경우를 구분하고 있고 전자의 경우는 DMCA에서\*\*\*\*, 후자의 경우에는 통신품위법(CDA)라는 각각 개별 입법을 통하여 면책을 부여하고 있다. 정보유통에 개입하는 자로서 인터넷서비스제공자의 책임을 제한하는 규정을 두는 이유는 인터넷서비스제공자에게 법적 안정성을 보장하는 한편 정보의 원활한 유통과 불법정보의 정당한 제거를 촉진하고자 하는 것이다.\* 정보매개자에게 부여되는 책임은 직접침해에 대한 책임이 아니니만큼 반드시 감면조치가 수반될 필요가 있다. 감면 혹은 면책 규정과 관련하여 각 법의 규제취지에 따라 각각 개별적으로 규정하는 방법과, 유럽과 같이 정보매개자에 대한 일반적 면책(감면)규정을 도입하는 방안 등이 검토될 수 있다.

## 5. 정보매개자에 대한 형사책임 입법의 자제

형법은 형법적으로 보호해야 할 법익이 명확하고 뚜렷한 법익침해행위에 대하여만 형벌권을 발동하는 것이 형법의 본능이다. 형법은 민법을 비롯한 다른 법률에서 손해의 배상과 분담을 비롯한 모든 해결방안이 나온 이후에 최종적으로 보호하려는 법익을 최대한 좁게 인정하려는 취지가 담겨져 있다. 이러한 취지는 형법의 적용영역을 최대한 축소시키고 개입시점을 최대한 늦춤으로서 개인의 경제활동을 비롯한 여러 가지 사회활동의 폭을 최대한 넓게 인정하자는 의도에서 나온 결과이다.\*\*

형사책임은 행위자에 대한 응보 및 장래에 있어서의 해악의 발생방지를 목적으로 행위자의 사회에 대한 책임을 묻는 것이다.\*\*\* 이에 대하여 민사책임은 피해자에게 생긴 손해의 전보를 목적으로 하고, 행위자의 피해자 개인에 대한 책임을 묻는 것이다. 형사책임은 행위자의 주관

\*\* Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market (Directive on electronic commerce)제12조~제15조

\*\*\* 독일에서는 1997년 7월 22일 연방정보통신서비스법(IuKDG)을 발효시켰는데, 그 중 제1장인 온라인서비스법(Telemediengesetz, TDG)에서 인터넷서비스제공자의 책임제한요건에 관하여 규정하고 있다. 이후 2000년 유럽연합의 전자상거래지침을 국내입법하기 위한 절차를 진행하였고 2001년 개정되었다.

\*\*\*\* 일본은 ‘특정전기통신역무제공자의 손해배상책임의 제한 및 발신자정보의 개시에 관한 법률’이라는 특별법을 2001.11.30. 제정, 2002.5.27.부터 시행하고 있다.

\*\*\*\*\* Digital Million Copyright Act, 17U.S.C.§512

\* 박준석(2006: 174).

\*\* 임석원(2011: 292).

\*\*\* 현행 형법상 과실범처벌은 과실치사상죄(업무상과실·중과실죄), 과실장물죄(업무상·중과실장물죄), 실화죄(준실화죄), 과실일수죄, 과실교통방해죄, 과실폭발성물 과열죄로 제한하고 있다.

적 사정을 중시하여 고의범만을 별하는 것이 원칙이며, 과실범에 대한 처벌은 예외에 속한다. 이에 대하여 민사책임은 피해자의 손해의 전보가 목적이기 때문에, 가해자가 고의이든 과실이든, 이로 말미암아 생긴 손해는 배상하여야 하는 것으로 되어 있다. 또한 형사책임에 있어서는 행위자의 악성·위험성이 문제되므로 미수도 처벌하지만 민사책임에 있어서는 현실의 손해를 발생케 하지 않는 미수는 문제가 되지 않는다. 이것은 민사법이 주로 이미 발생한 현실적 손해에 초점을 맞추는 것과는 달리 형사법은 가해자의 행위의사 내지 그 법적대적 심정이라는 행위반가치를 함께 문제 삼기 때문이다.\*\*\*\* 이상과 같이 민사책임은 “손해가 없으면 배상도 없다.”는 것이 되어, 손해배상은 어디까지나 손해의 전보에 주안점이 있는 것이므로 제재적 성질은 약하다고 할 수 있고 이에 대한 제재는 형사책임에 의하고 있다.

그리고 형사처벌의 대상이 되는 범죄행위는 죄형법정주의에 따라 제한적으로 열거되어 규정되며 이러한 법규의 해석에 있어서도 엄격한 해석원리에 따라야 한다. 반면에 민사책임은 개개의 유형을 제시함이 없이 일반조항에 의해 포괄적인 원칙을 제시하는 것도 허용되며, 법규의 해석도 시대나 상황에 맞게 탄력적으로 운용할 수 있다는 점에서 차이가 있다.\*\*\*\*\* 민법상 불법행위로 인한 배상책임은 고의나 과실을 요건으로 하지만 형법상의 처벌은 고의가 있는 경우에 한하고, 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 과실범도 처벌하도록 규정하고 있다. 과실의 정의에 관하여 우리형법 제14조는 “정상의 주의를 태만함으로 인하여 죄의 성립요건을 인식하지 못한 행위”로 규정하고 있는 반면, 민법에는 과실에 관한 규정은 없다. 다만 일반적으로 “거래상 요구되는 주의를 태만히 한 것”을 과실이 있다고 보는데, 이는 독일민법 제276조 2항 1문의 과실에 대한 정의와 일치한다.

특히 대부분 정보매개자와 관련된 형사범죄의 발생은 일정한 작위로 인한 것이 아니며 대부분의 행위태양은 대체로 부작용으로 파악된다. 대부분의 경우 인터넷상의 정보제공 범죄와 관련된 직접적 서비스제공행위가 아니라 개별 정보제공자의 범죄행위를 전제로 발생하거나 이와 관련된 기술적 조치의 부작용으로 인한 경우이기 때문이다. 따라서 정보매개자의 형사책임이 성립하는가의 문제는 그 제공된 서비스를 이용하여 이러한 부작용에 대하여 범죄가 성립하는지, 성립한다면 정범이 성립하는가 공범이 성립하는가의 문제이다. 이러한 경우 정보매개자가 진정 부작용범이 성립하기 위해서는 공통된 구성요건으로서 구성요건적 상황이 있어야 하고 요구된 작위를 수행할 수 있는 개별적 행위가능성이 존재하는 상황 하에서 부작용으로 나아갔어야 한다. 부진정부작위범의 특유한 구성요건으로서 해당 정보매개자에게 위험발생을 방지할 작위의무로부터 도출되는 보증인적 지위가 존재해야 하고 이때의 부작용은 작위범의 작위와 상응하여야 할 것이다.

이러한 형사책임원칙에 비추어 볼 때 정보매개자에게 부과하는 행위책임 즉 아동·청소년 이용음란물을 발견하고 이에 대한 삭제 및 기술조치를 할 의무라든지 또는 불법게임물에 대한 시정명령 조치에 따를 의무를 형사벌 부과 구성요건으로 규정하는 것은 과도한 부분이 있다. 구성요건 자체가 명확하지 않으며 실질적 준수가능성 및 기준 조차 불명확하다. 따라서 정보매

\*\*\*\* 문형섭(2006: 18)

\*\*\*\*\* 박광현(2012: 291)

개자에게 형사책임을 부과하는 행위규제는 고도의 공익성이 요구되는 극히 예외적인 사유가 아닌 한 지양하는 것이 바람직하다.

## V. 결론

정보매개 서비스는 인터넷을 통해 시간과 공간을 초월한 다양하고도 풍요로운 정보를 유통 시킴으로서 인간의 자유를 확대시켰고, 인간의 창의력을 통한 새로운 경제산업적 기반을 창출하는데도 크게 기여하였다. 그러나 정보매개 서비스는 이제 규제에서 자유로운 영역으로 두기에는 이미 다양한 부작용이 발생하였고 또한 많은 이해관계의 충돌이 구체화되었다. 이를 해결하기 위한 방안으로 우리나라는 정보매개자에게 저작물, 명예훼손물, 사생활침해물, 청소년유해매체물, 선거법률에 위반된 정보, 아동청소년 이용 음란물, 수거·폐기대상 게임물 등의 콘텐츠를 삭제·취급거부·정지 등을 해야 할 의무를 부과하고 있다. 뿐만 아니라 일정한 경우 콘텐츠에 성매매가 처벌대상이라는 표시를 게시하여야 하며, 이용자의 개인정보를 제공해야 하는 의무까지 부담하고 있다.

그러나 우선 일정 콘텐츠에 대한 삭제·취급거부·정지 등의 의무를 부과하는 경우 이러한 의무부과의 성격이 공익적 차원에서 정부역할의 보조자로서의 역할인지, 사적 이해관계의 갈등 해결을 위한 준사법적 보조행위인지 명확하지 않다. 단순히 행정편의를 위한 이러한 의무부담은 지양되어야 하며 불가피하게 의무를 부과할 경우 반드시 면책기준이 마련되어야 할 것이다. 이용자의 개인정보 제공의무를 부과하는 경우에도 필연적으로 이용자의 사생활자유 보장의 법익의 제한을 가져올 수밖에 없다. 행정 단속적 혹은 사법집행을 위해 필요하다면 이와 관련하여 사업자가 서비스 제공에 불이익을 당하지 않도록 혹은 이러한 정보제공이 자율적으로 이루어지도록 규율하는 것이 타당하다. 또한 정보매개자에게 요구되는 책임은 구성요건 자체가 명확하지 않으며 실질적 준수가능성 및 기준 조차 불명확하므로 가급적 형사책임은 지양되어야 할 것이다.

# 참고문헌

## 【국내】

- 권현영(2011). 인터넷상 표현의 자유보장에 관한 헌법구조적 한계와 과제. 언론과법. 10(2). 83-110.
- 김경숙(2015). OSP 책임제한의 원칙과 한국법의 새로운 입법경향. 스포츠와법. 18(1). 263-304.
- 김기중(2007). 한국의 인터넷 관련 법제 - '인터넷포털'에 대한 규제를 중심으로 -. 언론과법. 6(2). 147-174.
- 김민호 외(2014). 임시조치 및 명예훼손분쟁조정 강화 시행방안 마련 연구. 방송통신위원회.
- 김동근(2004). 불법행위유형에 따른 정보통신서비스제공자의 법적 책임. 기업법연구. 16. 409-444.
- 김병일 · 김성원(2005). P2P 서비스와 인터넷서비스제공자의 책임 및 제한 - EU, 특히 독일을 중심으로. 비교사법. 12(4).
- 김상현(2007). 이용자의 불법행위에 대한 온라인서비스제공자의 민사책임. 법학연구. 27. 537-562.
- 김윤명(2009). 표현의 자유를 위한 저작권법의 역할 -OSP의 책임논의를 중심으로. 법조. 58(12). 402-461.
- 김주환 · 류병운(2011). 한국의 인터넷 규제에 대한 국제 · 비교적 검토. 홍익법학. 12(1).
- 김현경(2010). 저작권법상 온라인서비스제공자(OSP) 면책조항의 실효성에 관한 비판적 검토. 토지공법 연구. 51. 307-323.
- 나강(2013). 클라우드 서비스제공자의 책임제한에 관한 연구. 법학논총. 26(1). 107-146.
- 나낙균(2014). 인터넷서비스제공자(ISP)의 저작권 침해책임제한에 대한 중국 법리의 특성. 커뮤니케이션학연구. 22(2). 203-231.
- 나낙균(2015). 온라인서비스제공자의 책임제한 법제의 특징과 한계 - 독일의 경우. 커뮤니케이션학연구. 23(2). 121-147.
- 도준호(2001). 디지털 콘텐츠 유통과 저작권 보호문제에 관한 연구 - 미국 인터넷서비스제공자 책임한계와 공정이용 조항을 중심으로. 방송통신연구. 52. 223-246.
- 문형섭(2006). 財産犯罪論의 理解. 광주: 전남대출판부
- 민영성(2014). ISP 책임규정의 범죄체계론상 지위와 법적 효과. 법학연구. 55(1). 85-108.
- 박광현(2012). 형사법의 독자성과 민사법과의 법질서 통일성 관점에서 바라 본 학제 간 고찰. 서울법학, 20(1), 257-309.
- 박선영(2007). OSP의 방조책임에 대한 비판적 고찰 - 소리바다사건(2005다11626)을 중심으로. 언론과법. 6(1). 189-220.
- 박인회(2012). 클라우드 컴퓨팅의 저작권법적 문제에 관한 소고. 법과정책연구. 12(2). 653-692.
- 박용상(2006). 인터넷 실명제와 ISP의 책임 : 입법적 고찰. 언론과 법, 5(1), 491-548.
- 박정훈(2012). 인터넷서비스제공자의 관리책임 - 미국의 통신품위법 제 230조와 비교법적 관점에서. 공법연구. 41(2). 511-544.

- 박준석(2006). 인터넷서비스제공자의 책임 : 저작권자와 디지털 복제기술공급자의 충돌과 조화. 서울: 박영사.
- 박희영(2003). 독일의 전자적 정보통신서비스법과 ISP의 형사책임에 관한 연구. 법학연구. 44(1). 261-304.
- 박희영(2004). P2P 서비스 利用者 및 提供者의 刑事責任 - 독일의 개정 저작권법을 중심으로. 선진상사법률연구. 25. 49-88.
- 박희영(2004). 인터넷에서 링크 제공자의 형사책임에 관한 연구. 선진상사법률연구. 21. 123-164.
- 방정환(2013). 인터넷 포털서비스제공자의 형사책임; 저작권 침해를 중심으로. 경희법학. 48(4). 37-81.
- 손승우(2006). 온라인서비스제공자의 책임제한 규정의 도입 - 「온라인디지털콘텐츠산업발전법」을 중심으로-. 법학논총, 30(2), 단국대학교 법학연구소, 233-256.
- 신승남(2013). 온라인 서비스 제공자의 미국 저작권법(DMCA)상의 면책 규정과 이에 대한 최신 판례 동향 연구. 법학논집. 17(3). 303-332.
- 오영우 · 장규현 · 권현영 · 임종인(2010). 온라인서비스제공자(OSP)의 저작권보호 책임과 필터링. 정보보호학회논문지. 20(6). 97-109.
- 유인창(2012). 인터넷불법게시물을 방임하는 인터넷서비스제공자의 형사책임. 한국컴퓨터정보학회 논문지. 17(8). 163-170.
- 이규정 ,김현경(2009). 인터넷서비스제공자 모니터링의무의 법적 쟁점과 과제. 과학기술법연구. 15(1). 329-377.
- 이동형, 전정기(2006). P2P 방식의 파일교환에 있어서 인터넷 서비스 제공자의 著作權 侵害 責任. 인터넷전자상거래연구. 6(3). 245-265.
- 이병준(2008). 인터넷 포털의 사회적 책임강화를 위한 입법(안)과 그 문제점 - 검색서비스 사업자로서의 지위를 중심으로. 선진상사법률연구. 44. 25-49.
- 이병준(2009). 불법 · 불건전 인터넷 광고에 대한 매체의 책임 - 광고매개자인 인터넷 포털의 책임을 중심으로. 정보화정책. 16(1). 102-120.
- 이정원 · 류석준(2004). 인터넷 음란물에 대한 ISP의 형사책임에 관한 연구. 중앙법학. 6(2). 99-122.
- 이영록(1999). 온라인 서비스제공자의 저작권 침해 책임. 한국저작권위원회.
- 이희정(2015). 인터넷상 부가서비스 규제에 대한 일고(一考). 경제규제와 법, 8(1), 146-168.
- 이혜수 · 유승호(2009). 정보사회 인터넷 포털의 자율규제 - ‘블라인드(Blind) 정책’을 중심으로. 동향과 전망. 76. 306-335.
- 이혜영(2014). 위험 규제 거버넌스에 관한 시론적 연구. 한국사회와행정연구. 24(4). 385-407.
- 임석원(2011). 법익의 보호범위의 확대와 해석의 한계 : 형사법익과 민사법익의 비교를 중심으로. 법학연구, 41, 291-315.
- 황창근(2009). 정보통신망법상 임시조치의 문제점 및 개선과제. 정보법학, 13(3), 253-281.
- 황성기(2007). 인터넷 포털사이트를 통해 유통되는 VOD 서비스의 음란성에 관한 연구. 홍익법학. 8(2). 21-44.

황성기(2007). 정보매개서비스제공자의 법적 책임의 적정 범위에 관한 연구 : 서울중앙지방법원 2007. 5. 18. 2005가합64571, 손해배상(기)등의 평석을 중심으로. 사이버커뮤니케이션학보. 24. 149-190.

【외국】

- Croley, S. P., & Hanson, J. D.(1991). What Liability Crisis? An Alternative Explanation for Recent Events in Products Liability. Yale Journal on Regulation, Winter, 1-111.
- Hamdani, A.(2003). Gatekeeper Liability. Southern California Law Review, 77(1), 53-122.
- Lemley, M. A. & Reese, R. A.(2004). Reducing Digital Copyright Infringement Without Restricting Innovation. Stanford Law Review, 56(6), 1345-1434.
- Lichtman, D. & Landes, W.(2003). Indirect Liability for Copyright Infringement : An Economic Perspective. Havard Journal of Law & Technology, 16(2), 395-410.
- Mann, R. J. & Belzley, S. R.(2005). The Promise of Internet Intermediary Liability. William and Mary Law Review, 47(1), 239-308.

# 디지털 시민성 교육을 위한 국내 교육프로그램 소개 및 방향성 모색

김양은 (전국대학교 KU커뮤니케이션연구소 연구교수)

## I. 디지털시민성과 School 2.0

### □ 스마트교육의 도입

- 교육과학기술부가 2011년 발표한 ‘스마트교육 본격 도입을 위한 추진전략 실행계획’은 학교현장에서 미디어의 도입과 관련된 논의들을 제기(2011).
- 전통적인 학교 체제는 교실이라는 물리적 공간속에서 제한된 내용의 서책형 교과서를 가지고 강의식으로 3R(Read, wRite, aRithmetic) 중심의 교육이 실행되어왔음. 그러나 스마트교육은 정보통신기술의 도입과 함께 기존의 제한된 교육 영역이 확대를 말하며, 즉, 공간, 시간, 교육 내용, 교육 역량, 교육 방법의 측면에서 기존의 교육과는 차별화됨.
- 스마트교육의 추진목표는 미래사회에 대비하기 위한 새로운 교육 패러다임으로의 전환을 의미한다고 평가할 수 있음

<표 1> 스마트교육 개념도

개념	지향	설명
자기주도적 (Self-directed)	자기주도적 학습 지향	학생 스스로 학습을 계획하고 수행
학습흥미 (Motivated)	체험기반 창의적 학습 지향	다양한 액티비티, 콘텐츠를 활용
수준과 적성 (Adaptive)	유연하고 개별화된 학습 지향	학생개별의 수준과 적성을 고려
풍부한 자료 (Resource Enriched)	풍부한 교육콘텐츠 활용 학습 지향	디지털 콘텐츠 및 온라인 학습과정을 활용
정보기술활용 (Technical Embedded)	기술기반의 학습지향	언제 어디서나 동일한 학습환경 조성

## □ School 2.0과 미디어리터러시

- 21세기 학습을 위한 파트너십(Partnership for 21st century learning)은 21세기 핵심역량을 제시하고 있으며, 이 모형은 국내 스마트교육 전략에도 기반으로 소개되어온 모델임.

- 21세기 학제간 주제관련 역량(Core Subjects and 21stCentury Themes), 학습 및 혁신역량(Learning and Innovation Skills), 정보, 미디어, 테크놀로지 역량(Information, Media and Technology Skills), 생애 및 경력개발 역량(Life and Career Skills)의 4가지로 나누어서 제시하고 있음. 이 중에서 정보, 미디어, 테크놀로지 역량은 직접적으로 미디어리터러시와 관련된 역량을 제시하고 있으며, 학습 및 혁신역량에서는 미디어리터러시 교육의 목표와 관련된 역량을 제시하고 있다고 평가할 수 있음.

<표 2> 21세기 학습자를 위한 역량 프레임 워크

21세기 학제간 혁신역량	학습 및 혁신역량	정보, 미디어, 테크놀로지 역량	생애 및 경력 개발 역량
① 세계 화이 해 (Global awareness) ② 금융, 경제, 경영, 창업 관련 리터러시 (Financial, economic, business and entrepreneurial literacy) ③ 시민 리터러시 (Civic literacy) ④ 건강 리터러시 (Health literacy) ⑤ 환경 리터러시 (Environmental literacy)	① 창의 및 혁신 능력 (Creativity and Innovation) ② 비판적 사고 및 문제 해결 능력 (Critical Thinking and Problem Solving) ③ 소통 및 협업 능력 (Communication and Collaboration)	① 정보 리터러시 (Information Literacy) ② 미디어 리터러시 (Media Literacy) ③ ICT 리터러시 (ICT (Information, Communication and Technology) Literacy)	① 유연성 및 적응성 (Flexibility & Adaptability) ② 진취성 및 자기주도성 (Initiative & Self-direction) ③ 사회성 및 다문화성 (Social & Cross-cultural skills) ④ 성과창출 및 책임감 (Productivity & Accountability) ⑤ 리더십 및 책무성 (Leadership & Responsibility)

\* 출처 :Partnership for 21st Century skills(2009, 2013)

## □ 2015 교육과정 개정안의 핵심역량

- 국내에서도 2015 개정 교육과정 시안 총론에서는 교육과정이 추구하는 인간상을 홍익인간의 이념아래 ‘창의·융합형 인재’로 제시하고, 이러한 인재가 갖추어야 할 일반적 능력으로서 핵심 역량을 구체화하여 제시하고 있음

- 2015년 개정 교육과정에서 제시하는 핵심 역량은 “자기관리, 지식정보처리, 창의융합사고, 심미적 감성, 의사소통, 공동체”의 여섯 가지로 제시되고 있음.

- 이 핵심역량은 이외에 기타 교과목에서는 교과목별로 제시하는 총론상의 핵심역량 아래에 가치들을 배치시키고 있음. 예를들어, 도덕과의 경우에, 자기존중 및 관리능력, 도덕적 대인관계 능력, 도덕적 정서능력, 도덕적 공동체능력, 윤리적 성찰 및 실천 성향 등의 도덕적 역량과 성실 배려, 정의, 책임 등의 각 관계 영역의 핵심 가치를 내면화도록 구성하고 있음.

<표 3> 2015 교육과정 개정안의 핵심역량

총론상의 역량	의미
자기관리	자아정체성과 자신감을 가지고, 자신의 삶과 진로에 필요한 기초적 능력 및 자질을 기르고, 자기주도적으로 살아갈 수 있는 능력
지식정보처리	문제를 합리적으로 해결하기 위하여 다양한 영역의 지식과 정보를 처리하고 활용할 수 있는 능력
창의융합적 사고	폭넓은 기초지식을 바탕으로 다양한 전문분야의 지식, 기술, 경험을 융합적으로 활용하여 새로운 것을 창출하는 능력
심미적 감성	문화적 소양과 감성을 바탕으로 세상을 보는 안목과 인간을 이해하는 태도를 갖추고 삶의 질과 행복을 창출하고 향유하는 능력
의사소통	다양한 삶의 상황에서 자신의 생각과 감정을 효과적으로 표현하고 타인과 소통하며 갈등을 조정하는 능력
공동체	지역, 국가, 세계 공동체의 구성원에게 요구되는 가치와 태도를 실천하고 공동체의 문제해결에 적극적으로 참여하는 능력

## II. 디지털시대의 시민능력과 미디어리터러시

### □ 디지털시대의 시민능력과 미디어리터러시

- 디지털 시대를 살아가기위한 능력으로서 시민능력에 대한 논의는 디지털리터러시와 관련해서 함께 논의가 전개되어온 경향이 있음. 디지털리터러시의 개념은 기능적 리터러시에 대한 부문에서 최근에는 정보리터러시와 결합하면서 문화적 해석능력으로 확대되는 경향을 보이고 있음.

- 미디어리터러시는 앞서 살펴본 디지털 시대의 역량 중의 하나로서 주목받고 있는 분야임. 이는 미디어리터러시가 디지털미디어, 소셜미디어 등의 등장으로 인해 디지털 사회에서 미디어와의 관계 맺기와 상호작용할 수 있는 능력의 필요성이 부각하고 있음을 이야기하고 있음.

- 미디어리터러시 교육의 목표는 매번 새롭게 등장하는 미디어기술에 대응하기 위한 것이 아니라, 이 미디어기술과 함께 사회변화를 경험하는 이용자에게 있음. 랜마스터만(Masterman, 1985)의 미디어리터러시 교육의 필요성에서 언급한 현재와 확연히 다른 미래에 대한 대처능력을 기르기 위한 것이라고 밝히고 있음. 이는 미디어리터러시 교육이 미디어와 관련된 도구적 기능적 리터러시에 국한되기보다는 사회,문화적 함의를 지니고 있어야함을 의미하는 것임.

- 최근의 미디어리터러시 개념들은 사회문화적 변화에 주목하고, 이를 해독하는 능력을 강조하고 있음. 초기의 미디어리터러시가 영상미디어에 초점을 두고, 젠킨스는 ‘참여문화’에 주목하면서 미디어리터러시 개념을 기존의 언어적 토대의 읽기와 쓰기라는 부문에서 보다 디지털미디어에 맞는 새로운 역량적 개념으로 규정하고 있음.

- 최근 소셜미디어의 등장과 함께 소셜미디어리터러시에 대한 논의들이 주목되면서 미디어리터러시를 매체에서 벗어나 사회문화적 요소들을 결합한 개념들을 제기하고 있음

- 대표적인 사례로 헨리젠킨스의 경우에는 21세기 미디어리터러시 능력으로 기존의 영상 중심으로 구분된 능력이 아닌 새로운 개념을 켜하기도 함. 젠킨스가 제시한 미디어리터러시 능력에는 놀이(Play), 수행(Performance), 시뮬레이션(Simulation), 전유능력(Appropriation), 멀티태스킹(Multitasking), 집단지성(Collective intelligence), 판단력(Judgement), 범미디어 네비게이션(Transmedia Navigation), 네트워크(Networking), 협상력(Negotiation)을 제시하고 있음(Jenkins, 2009).

- 권성호·김성미(2011)는 소셜미디어시대의 리터러시개념을 비판적 이해, 창의적 생산, 협력적 의사소통의 개념에서 연결성, 맥락, 상호작용성을 확대시키는 소셜미디어의 특성을 반영하여, 구성력, 파급력, 성찰력을 고려해야 한다고 강조하고 있음.

- 라인골드에 의해서 제기되는 소셜미디어 리터러시 영역도 바로 이런 관점에서 논의되어지고 있다. 라인골드는 주의 (Attention), 참여 (Participation), 협력 (Collaboration), 네트워크 지식 (Network Awareness), 비판적 소비 (Critical Consumption) 등을 제기하고 있기도 하다 (Rheingold, 2010, 2012).

- 안정임(2010)의 경우에도 소셜미디어 리터러시의 개념에 포함되어야할 요소로서 정체성, 프라이버시, 신뢰, 소유권과 저작권, 그리고 참여의 개념이 반영되어야함을 제시하고 있음.

## □ 디지털 시민성

- 시민성에 대한 논의는 시대 변화에 따라 다양한 형태로 변화해왔음. 따라서 시민성에 대한 논의는 학자들마다 다양한 관점에서 논의가 이루어지고 있음.

- 디지털 미디어가 등장하면서 우리의 삶의 대부분이 디지털 기술과 연관성을 맺게 되고. 이에 따라서 디지털 시대를 살아가기 위한 디지털 시민에 대한 논의들이 제기되어지고 있음. 특히 디지털 시민성(Digital Citizenship)과 관련한 논의들은 해외뿐만 아니라, 국내에서도 논의되어지고 있음.

- 디지털 시민성은 디지털 사회에서 요구되는 시민의식 및 자질에 대한 논의들이며, 구체적으로는 디지털 사회에 참여하고, 활동할 수 있는 시민적 능력을 의미한 것으로 볼 수 있음.

- 디지털 시민성과 관련된 논의들은 미디어리터러시 관련 연구에서도 제시되고 있는데, 글로벌 사회의 도래, 정보의 편재와 다양성, 기술과 인간의 상호작용 확대 등이 나타나고 있는 현대 사회가 그 구성원들에게 창의성, 문제해결능력, 협력, 시민의식 등과 같은 다양한 능력을 요구.

- 디지털 미디어를 통한 시민성, 소위 디지털 시민성(digital citizenship)은 기본적으로 미디어상의 소통(communication)을 기반으로 한다는 점에서 일반적 시민성과는 차별성을 가지고 있으며, 이런 관점에서 베넷(Bennet, 2008)은 디지털 시대의 시민성을 미디어를 통한 자유로운 참여와 소통을 선호하는 생활 속의 실천적 시민으로 규정하고 있음. 이는 책임감있는 의무적 시민과는 차별화된 역동적 시민으로서의 디지털 시민을 규정하고 있는 것으로 볼 수 있음.

- 디지털 시민성의 정의에서 리블(Ribble, 2015)은 디지털테크놀로지의 활용과 관련된 행위 규범으로 정의하고 있으며, 홉스(Hobbs, 2010)는 미디어를 통한 참여적 소통에서는 단지 의견 표현을 통한 참여행위뿐 아니라 타인의 의견과 생각을 존중하고 배려하는 태도, 보다 공공적인 이슈에 대한 지지행동 등 네트워크상의 소통능력, 관계형성 능력이 매우 중요하다고 지적하고 있음.

- 디지털 시민성과 관련한 논의들은 특정 이슈에 대한 자신의 의견이나 관심을 드러내는데 있어서 지켜야할 매너 혹은 공공의식 등이 시민성의 자질로 포함되어야 한다는 점을 강조하고 있는 추세임. 따라서 디지털 시민성과 관련된 논의에서 네트워크 환경에서의 참여, 협업 등의 요소와 함께 보호적 요소로서의 규범에 대한 내용도 포함되어진다고 볼 수 있음.

- 소셜미디어의 확산으로 인한 사회문화적 변화가 미디어교육에서 사회적 책임과 의무에 대한 논의를 확장시키고 있고, 또한 소셜미디어의 기반인 네트워킹에서의 관계성, 정보공유 및 확산, 신뢰 등의 개념을 등장하게 하였다는 점에서 소셜미디어리터러시에서의 개념은 디지털 시민성 교육과 같은 맥락에서 논의되어지고 있음.

- 디지털 시민성과 관련한 리블의 논의를 좀 더 구체적으로 살펴보면, 학교교육과 연관해서 크게 존중, 교육, 보호의 3가지로 구분하고, 이를 다시 영역별로 총 9가지로 구성하여 제시하고 있는데, 이들 요소는 디지털 사회에서의 테크놀로지의 기능적 접근 및 디지털 사회를 살아가기 위해서 필요한 이용자에게 대한 자기보호 능력에 주목하고 있음을 알 수 있음.

<표 4> 리블(2015)의 9가지 디지털 시민성 요소

범주	세부요소 설명	
존중	디지털에티켓	행위 또는 절차상의 적절한 행동기준
	디지털접근	사회에서의 디지털 참여 및 기회에 대한 접근
	디지털 법	사회 규칙 준수 및 행동에 대한 책임
교육	디지털커뮤니케이션	다른 이들과의 의사소통 및 협동
	디지털 사용능력	높은 수준의 미디어와 정보 처리 능력
	디지털 소비자	디지털 경제에서 효과적으로 소비할지 학습
보호	디지털 권리 및 책임	타인의 개인정보와 자유 발언 권리 존중
	디지털 안전 및 보안	개인적 안전을 보장하는 전자적 예방
	디지털 건강 및 삶의 질	디지털 세계에서의 육체적, 심리적 웰빙

### Ⅲ. 디지털시민성 함양을 위한 국내 교육프로그램 소개

#### □ 소셜미디어 기반의 교육프로그램 내용 요소

- 소셜미디어시대의 미디어리터러시 요소는 기존의 미디어리터러시에서의 미디어접근, 미디어이해, 미디어분석 및 비판, 미디어 생산에서 나아가 소셜미디어가 변화시키고 있는 사회문화적 속성에 기반한 미디어교육의 구성요소가 언급될 필요가 있음.

- 리블, 젠킨스, 라인폴드 등이 밝히고 있지만, 소셜미디어 시대의 미디어 리터러시에는 기능적 요소이외에, 소셜미디어라는 네트워크 환경이 가져다주는 여러 가지 요소들을 포함시키고 있어야함. 소셜미디어시대의 미디어리터러시 교육과 관련한 교육에는 소셜미디어 이용과 선택, 평판(정체성), 커뮤니케이션(소통), 정보리터러시, 사생활침해(개인정보), 놀이, 만남(인간관계), 참여(사회참여)의 요소 등이 교육에서 다루어질 필요가 있음(김양은, 2011).

- 소셜미디어시대의 미디어교육의 방향은 사회문화적 차원에서 미디어리터러시 개념을 규정할 필요성을 제기하고 있음. 또한 최근 소셜미디어리터러시와 관련한 논의들이 제기하는 개념은 또한 평생교육을 포함한 교육패러다임의 변화, 그리고 이를 둘러싼 21세기 필수역량으로서의 미디어리터러시를 다루고 있음.

- 이는 미디어리터러시가 교육 및 생활전반에 미치는 영향력뿐만 아니라, 미디어리터러시를 기반으로 한 사회문화에 대한 이해 및 참여를 전제로 하고 있고, 미디어리터러시 영역이 도구적 미디어능력뿐만 아니라, 디지털공간에서의 정체성, 정보구성, 성찰, 그리고 커뮤니티에서의 참여, 협업, 공유에 대한 새로운 문화를 위한 교육들로 설계되어질 필요성이 제기되고 있음.

### □ 중학교 대상 소셜미디어리터러시 교육프로그램

- 한국인터넷진흥원에서 2012년 개발한 중학교 대상의 소셜미디어리터러시 교육 프로그램인 <건강한 소통의 지도 소셜미디어>는 소셜미디어와 관련해서 학생들이 이해하거나 성찰해야할 주제들을 3가지 테마로 분류하여 제시하고 있음.

- 이 교재는 크게 소셜미디어 이용과 관련한 기본적 이해, 소셜미디어에 대한 바람직한 활용 방법, 그리고 소셜미디어를 통한 참여와 협업이라는 3가지 구성에 디지털 시대를 살아가기 위해 필요한 개별요소들을 개별테마로 구성하고 있음.

<표 5> 소셜미디어리터러시 교재 <건강한 소통의 지도, 소셜미디어> 흐름

단원명	주제 키워드
나, 미디어 그리고 주체적 선택	소셜미디어, 선택
소셜미디어의 평판관리	정체성, 평판, 빅데이터
모바일 메신저로 톡(talk) & 통(通)	커뮤니케이션, 의사소통
소셜 미디어시대의 정보평가와 정보관리	정보, 신뢰, 평가, 성찰
소셜미디어와 사생활침해	사생활침해, 개인정보
소셜미디어에서의 스마트한 소비자되기	비판적 소비자, 정보, 소셜검색
소셜미디어를 통한 참여와 놀이	놀이, 참여문화
소셜미디어에서의 관계 맺기	만남, 소통, 관계
소셜미디어와 미래의 삶 설계	참여, 진로, 만남
소셜미디어로 아름다운 세상 만들기	참여, 시민, 놀이

<표 6> <건강한 소통의 지도 소셜미디어>에서의 생각열기 사례

<p>소셜미디어 이용과 일상정보의 노출</p>	<p>온라인과 오프라인에서의 친구 이해</p>

- <소셜 미디어, 나와 세상을 이어주는 끈>은 나와 세상을 이어주는 소통의 도구인 소셜 미디어에 대해 살펴보는 단원이며, 급변하는 소셜 미디어 환경속에서 어떤 미디어를 선택해야 하는지, 그리고 어떤 방법으로 소통해야 하는지, 타인과의 소통의 과정에서 고려해야 할 점은 무엇인지 등을 함께 고민함으로써 소셜 미디어를 이용하여 커뮤니케이션 하는 방법을 익히도록 구성되어있음.

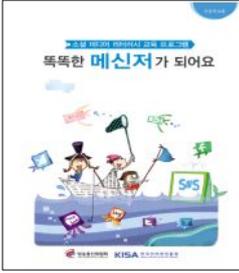
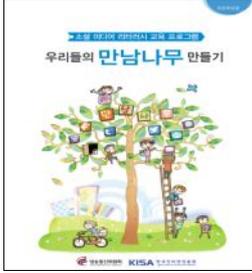
- <소셜 미디어, 스마트하게 사용하기>는 소셜 미디어 시대를 살아가는 디지털네이티브로서 갖추어야 할 소셜 리터러시 능력을 기르는 단원으로, 정보의 홍수 속에서 필요한 정보를 선별, 평가, 관리하는 능력, 개인 정보를 관리하고, 사생활을 지킬 수 있는 자기 검열 능력, 소셜 미디어를 활용하여 합리적이고 효율적인 경제 활동을 할 수 있는 능력 등에 알아봄으로써 소셜 미디어 시대를 살아가는 스마트한 디지털 시민이 갖추어야 할 소양이 무엇인지에 대해 배우게 되도록 구성하고 있음.

- <소셜 미디어, 사람을 향하다>는 소셜 미디어가 사람들에게 행복을 주고 세상을 아름답게 만드는 도구가 되기 위해서는 우리가 무엇을, 어떻게 해야 하는지를 고민해보는 단원이며, 소셜 미디어 속에서의 인간관계는 어떠해야하는지, 미래의 멋진 삶을 위해서는 소셜 미디어를 어떻게 활용해야 하는지, 아름다운 세상을 만들기 위해서는 소셜 미디어로 무엇을 해야 하는지 등을 고민해보고 그에 따른 실천 계획을 작성해 봄으로써 사람이 중심이 되는 소셜 미디어를 만들어가는 방법에 대해 알도록 구성되어있음.

## □ 초등학교 대상 소셜미디어리터러시 교육프로그램

- 한국인터넷진흥원에서 초등학생용 소셜미디어리터러시 교육프로그램으로 개발된 프로그램은 총 2개로 <우리들의 만남나무 만들기>, <똑똑한 메신저가 되어요>가 있음. 이 2개의 프로그램은 소셜미디어리터러시 교육을 위한 주제로 크게 인간관계, 정보활용의 2가지 측면을 개별 프로그램으로 제시하고 있음.

<표 7> 초등학생용 교육프로그램

	
<p>똑똑한 메신저가 되어요</p>	<p>우리들의 만남나무 만들기</p>

- <우리들의 만남나무 만들기>는 소셜네트워크를 통해서 사람들의 만남이 형성되는 과정을 오프라인 나무만들기 활동으로 구현시킨 것으로, 미래의 소셜미디어 활용과 이를 통한 사람들과의 관계맺기에 성찰적 이해를 담고 있음.

- <똑똑한 메신저가 되어요>는 소셜네트워크에서 전달되는 정보를 판별하고, 관리하기 위한 방법을 이해하기 위한 활동으로, 구체적으로 소셜미디어에서 생산, 전달되는 정보를 분별하기 위한 자신만의 기준을 갖도록 하는 활동을 담고 있음.

## IV. 디지털 시민성 교육의 방향성 모색

- 디지털 시민성 교육과 관련한 한국사회에 적합한 방향성 모색이 필요함. 디지털 시민성 교육의 목표는 디지털 기술로 둘러싸인 디지털 사회에서 시민으로서 필요한 역량, 자격 등이 무엇인지를 규정하고, 이를 개개인들이 습득하게 하는 것에 있음. 따라서 디지털 시민성에 대한 명확한 규정이 필요함.

- 유네스코가 분석한 국가별 디지털 시민성과 관련한 평가에 따르면, 국내 디지털 시민성과 관련한 정책들은 책임있고 윤리적인 행위, 그리고 위협으로부터 안전과 보호의 2가지 요소에 기반하고 있으며, 이외에 ICT활용의 장점과 온라인 참여, 그리고 인터넷에서의 다양한 가치(존경, 공감 등)은 다루고 있지 못하다고 평가하고 있음(Unesco, 2015).

- 국내의 경우에, 디지털미디어와 관련해서 지속적으로 강조되는 부문은 안전, 보안, 디톡스 등의 개념이며, 이는 디지털 미디어에 대한 긍정적인 행위에 대한 인식이 아니라, 인터넷윤리, 정보통신윤리, 중독, 보안 등의 부정적인 행위에 집중하는 방식을 띠고 있는 것으로 알 수 있음.

- 하지만, 디지털 시민성은 안전과 보호와 함께, 다양한 형태로 디지털 사회에 참여하는 방식에 대한 고민도 함께 다루어져야함. 따라서 디지털 시민성과 관련된 교육프로그램에서 보호와 참여의 균형을 어떻게 구성할 것인가에 대한 고민이 함께 고려되어야할 것으로 보임.

- 특히, 소셜미디어의 진화와 함께 디지털 사회에 대한 문화적 성찰과 이해가 무엇보다 중요한 이슈로 등장하고 있음. 안전과 보호의 개념에서도 단지 기능적 보호의 형태가 아니라, 이용자가 스스로 디지털 사회의 운영방식을 이해하고, 이 기술로 인해서 인간에게 제기되는 위험요소들을 판단하고, 관리할 수 있도록 하는 주체적 성찰능력이 기반이 되어야 함. 따라서 디지털 시민성 교육은 기술에 대한 도구적 활용능력 뿐만 아니라, 디지털공간에서의 정체성, 정보구성, 성찰, 그리고 커뮤니티에서의 참여, 협업, 공유에 대한 새로운 문화를 이해하고, 실천하기위한 능력을 함양시키기 위한 방향으로 교육프로그램이 설계되어야함.

- 디지털 시민성 교육은 생애주기별 시민교육으로의 접근이 필요함. 특히 디지털 기술과 관련해서 디지털 기술에 대한 접근성 및 이해도가 세대 및 문화격차를 낳을 정도로 현격한 차이를 드러내고 있음. 예를들어 정보를 접근하기 위해서 디지털 미디어를 활용하느냐 아니냐에 따라 정보습득 및 이로 인한 문화격차 등이 발생하고 있음.

- 각 연령별 세대별로 세분화된 디지털 시민성에 대한 교육적 접근이 필요하며, 또한 디지털 시민성과 관련해서는 보다 체계적이 생애주기형 교육프로그램의 모색이 필요함. 이를 통해서 디지털 기술에 대한 기술적 접근성 이외에 문화적 접근성과 관련한 격차를 해소할 수 있으며, 변화하는 디지털 사회에 대한 대처능력을 향상시킬 수 있을 것으로 보임.

## [참고문헌]

- 교육과학기술부(2011), 『스마트교육 추진 전략 실행계획(안)』, 서울: 교육과학기술부
- 교육부(2015). 『2015 개정 교육과정 총론 및 각론』, 서울: 교육부
- 권성호 · 김성미(2011), 소셜미디어 시대의 디지털리터러시 재개념화 ;젠킨스의 ‘컨버전스’와 ‘참여문화’를 중심으로, 『미디어와 교육』 1(1), 65-82
- 김양은(2011). 『소셜 미디어 시대의 미디어 리터러시』. 한국학술정보원 수요 학술포럼 발표자료(2011. 2. 23), 한국학술정보원.
- 한국인터넷진흥원(2012a), 건강한 소통의 지도, 소셜미디어, 한국인터넷진흥원
- 한국인터넷진흥원(2012b), 똑똑한 메신저가 되어요, 한국인터넷진흥원
- 한국인터넷진흥원(2012c), 우리들의 만남나무 만들기, 한국인터넷진흥원
- 안정임(2010). 디지털 미디어 리터러시 관점에서 본 소셜 네트워크 미디어의 핵심이슈. 『여성연구논총』, 25집, 1-22.
- Bennett, W. L. (2008). Changing Citizenship in the Digital Age. In Civic life Online: Learning how Digital Media Can Engage Youth, ed. W. L. Bennett, pp. 1~24. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hobbs, R. (2010). “Digital and Media Literacy: A Plan of Action” , A White Paper on the Digital and Media Literacy Recommendations of the Knight Commission on the Information Needs of Communities in a Democracy.
- Jenkins, H., Clinton, K., Purushotma, R., Robison, A. J., & Weigel, M. (2009). Confronting the Challenges of Participatory Culture: Media Education for the 21st Century, MIT Press.
- Masterman, L. (1985). Teaching the Media, London: Comedia.
- partnership for the 21st Century Skills(2009), A framework for 21st century learning. Washington, DC, [http://www.p21.org/storage/documents/1.\\_\\_p21\\_framework\\_2-pager.pdf](http://www.p21.org/storage/documents/1.__p21_framework_2-pager.pdf)
- partnership for the 21st Century Skills(2013), Remaining citizenship for the 21st century: A call to action for policymakers and educators. Washington, DC, <http://www.p21.org/our-work/citizenship>
- Ribble Mike(2015), Digital Citizenship in Schools(3rd), ISTE.
- Rheingold Howard(2010), Attention, and Other 21st-Century Social Media Literacies, EDUCAUSE Review, vol. 45, no. 5 (September/October 2010): 14-24
- Rheingold Howard(2012), Net Smart;How to Thrive Online, MIT Press.
- Unesco(2015). Fostering Digital Citizenship through safe and responsible use of ict, Unesco:Bankok.

# 정보기술 제도화의 함의 : 정보기술 거버넌스에 대하여<sup>1)</sup>

김지연(고려대학교 과학기술학연구소 연구교수)<sup>2)</sup>

## 1. 서론

현재 우리나라에서 정보기술 관련 법률들은 정보기술 거버넌스를 대표하고 있다. 대표적인 정보화 법률은 1995년 제정된 정보화촉진기본법(이하 정보화촉진법)이다. 이 법은 정보화를 통해 “국민생활의 질을 향상하고 국민경제의 발전에 이바지” 할 것을 선언했다. 당시 이 법의 작성자들은 정보통신기술 강국이 되는 것은 ‘시대의 요구’라고 확신했다. 이 법에 따라서 정보통신부를 신설하고 각 부처별로 분산된 정보기술 정책을 모아서 전담하게 했다. 이후 13년간 정보통신부는 CDMA 개발과 초고속통신망 구축사업을 집행하면서 일련의 정보화를 주도했다.

그리고 이 법은 2009년 일련의 변화 속에서 국가정보화기본법(이하 국가정보화법)으로 전환되었다. 국가정보화기본법은 그 목표와 취지에서 정보촉진기본법을 계승하고 있었지만 이 법의 주무부처는 행정안전부 그리고 곧이어 미래창조과학부로 전환되었다. 동시에 정부조직개편을 통해 정보통신부가 폐지되었다. 정보화촉진기본법과 그것을 계승한 국가정보화기본법은 ‘정보시대의 헌법’으로 불리는 지위를 가지고 있다(한세익, 2011). 이 두개의 연속적인 법은 한국의 정보기술에의 의지를 담고 있고 정보기술과 시민 그리고 정부와의 관계를 배치해내고 있다.

우리는 이 법의 텍스트들 속에서 이 법의 세계관을 그려볼 필요가 있다. 그동안 법률 텍스트의 주요 작성자는 관료들이었다. 마찬가지로 정보기술 법률들은 주로 기술관료들에 의해 쓰이거나 채택되었다. 한 사회에서 법률 텍스트란 해당 영역에 대한 가장 일반적이고 공인된 관점으로 승인되었다는 의미이다. 따라서 이 법의 관점은 단순한 텍스트에 그치지 않는다. 그것은 시민들의 지지를 전제로 작성되고, 수립된 이후에는 다시 시민들의 인식을 구성했을 것이다. 따라서 법률텍스트를 분석하는 것은 그 주체를 이해하는 하나의 방식이 될 수 있다.

이 법들은 정보기술에 대한 우리 사회의 인식과 열망을 하나의 일관된 제도로 환원하고 있다. 1995년 한국은 왜 정보통신부라는 세계 유일의 정부부처를 발명해야 했던 것일까? 2009년 한국은 다시 정보통신부는 없어져야 한다는 결정을 한 것일까? 그리고 다시 일각에서는 정보통신부를 복원해야 한다는 주장이 제기되는 것은 무슨 때문일까? 이것은 모두 정보기술의 제도화를 둘러싸고 일어난 문제들이다. 그동안 왜 정보기술의 제도화 문제가 충분히 설명되지 못했는지도 함께 논의할 필요가 있다.

1) 이 글은 2015년 비판사회학대회에서 발표한 “국가정보화법 속의 시민: 좋은 거버넌스를 향해”를 바탕으로 작성되었습니다.

2) 고려대학교 과학기술학연구소 연구교수, spring900@gmail.com

## 2. 국가정보화법의 계보학

국가정보화법에 따르면 국가정보화란 공공정보화, 지역정보화, 민간정보화를 포괄하는 개념이다(황성돈, 2011). 역사적으로 공공정보화가 가장 먼저 시작되었다. 1978년 “제1차 행정전산화 기본계획”이 추진되었는데, 이것은 전산화를 가장 먼저 필요로 했던 부문은 정부였다는 것을 명시적으로 보여준다. 정부업무의 전산화는 효율성과 안전성을 보증할 것으로 기대되었다. 1984년 “국가기간전산망사업계획”으로 이어졌고 이 시기 대중적 정보기술은 전화 시스템이었다. 1990년대 들어서면서 초고속정보통신 기반구축사업과 함께 컴퓨터와 인터넷이 대중적 정보기술로 등장했다.

### 1) 체신부와 정보통신정책

1980년대 정부부처들-상공부와 과학기술처-은 정보화정책 주무부처가 되기 위해 경쟁하고 있었다. 상공부는 전자산업정책을 주도했고 따라서 가장 유력한 정보화정책의 후보자였다. 과학기술처는 당시 과학기술에 대한 정부투자가 증가하고 있었고 그만큼 기대를 받는 부처로서 정보화정책의 강력한 후보였다. 이 경쟁에 뒤늦게 체신부가 가담했다. 그런데 체신부는 1980년대 후반부터 정보화정책의 주무부처가 되는데 성공했다. 이 과정은 정보통신기술의 한국적 수용을 집약적으로 보여준다. 체신부가 어떻게 다른 유력한 정부부처들을 뛰어넘어서 정보화정책 주무부처가 될 수 있었는지에 대해서 다음 몇 가지를 언급해 볼 수 있다.

첫 번째로 체신부는 오랫동안 전화 등의 전기통신정책을 담당해왔었기 때문에 기술정책에 대한 이해가 높았다. 과학기술처가 기술개발과 보급에 집중했고, 상공부가 컴퓨터 국산화 정책을 주도했다면, 체신부는 전기통신과 정보산업을 접목하는 방식으로 정책을 장악하고자 했다(허상수, 2007). 당시 김성진 체신부장관은 “컴퓨터와 통신의 결합추세에 따라 정보산업 육성은 체신부가 주도해야 한다”고 주장했다.

정보화정책 수행방식에서도 체신부의 제안은 보다 공격적이었다. 경쟁하는 세 부처의 관점을 살펴보면, 먼저 상공부는 미국 통상법 301조를 들어, 정보산업정책은 정부가 아니라 민간주도로 이동해야 한다고 주장했다. 물론 상공부가 반드시 그렇게 행동한 것은 아니었다. 상공부는 1976년 전자공업진흥법을 근거로 기업회원으로 구성된 한국전자공업진흥회(초대회장 박승찬 금성사장)를 설립했다<sup>3)</sup>. 이 단체의 역할은 상공부가 위임한 진흥업무를 수행하는 것이었고, 상공부는 이 조직을 통해서 전자공업진흥기금을 집행할 수도 있었다. 따라서 이 단체는 자율적인 민간단체라기보다는 상공부에 의해서 양육된 것이다<sup>4)</sup>. 과학기술처는 관련 정책을 한 부처가

3) 이 단체는 현재 한국전자정보통신산업진흥회라는 명칭으로 활동하고 있다. 한편 1979년 구성된 전국경제인연합회 산하 정보산업협의회가 있었다. 이 협의회는 1983년 한국정보산업협회(초대회장 정주영 현대전자사장)로 독립 발족했다. 현재는 한국정보산업연합회라는 이름으로 활동하고 있다.

4) 한국에서 정보기술의 성장은 정부와 연관 기업들 사이의 강한 연대의 네트워크가 있었기 때문이다. 이것이 정보기술 역량을 발전시키는데 필수적인 요소였다. 상공부와 ETRI, 재벌기업 사이의 복합적인 연대는 기술 기업가정신을 양육해내었다

주도하기보다는 부처별 역할을 분담해야 한다고 주장했다. 반면에, 체신부는 강력한 주무부처의 필요성을 주장했다. 과학기술처의 주장은 합리적이었지만 체신부의 주장이 더 현실적인 성과를 도출하는 것으로 평가되었다.

두 번째로, 체신부의 정책주도의 배경은 구체적인 기술정책 성과와 그에 대한 ‘사회적 지지’ 때문이었다. 체신부는 1980년대 전화적체를 해소하기 위해 이 정부-민간 공동 팀을 만들어 전전자교환기(TDX) 개발을 추진했다<sup>5)</sup>. 1981년부터 전화설비에 매년 1조원 이상을 투자하여, 1984년 전전자교환기(TDX) 개발에 성공함으로써 디지털 시외교환망을 완성했다. 1987년을 기점으로 해서 전국 모든 전화국을 즉시 가설 체제로 만들어 전화 적체문제를 완전히 해결했다. 이것은 이후 정보기술 정책에 모범사례가 되었다<sup>6)</sup>. 이 경험은 한국의 산.학.연 협동 모델로 평가받았다. 전전자교환기 개발에 성공한 체신부는 이어서 CDMA 개발도 주도할 수 있었다.

세 번째로 주목할 만한 것은, 체신부가 정책 재원을 만들어내는 독특한 역량을 가지고 있었다는 것이다. 체신부는 기술개발이 언제나 큰 규모의 초기 비용을 동원해야 했고, 뿐만 아니라 전통적인 국가예산 의사결정 절차에 따라서 진행되기 어려운 신속성과 유연성을 필요로 한다는 것도 알고 있었다. 체신부는 1981년 전기통신조직 부문을 한국전기통신공사(이후 한국통신)로 분리했다. 한국전기통신공사를 통해 체신부는 정보산업 정책의 전면에 나설 수 있었다.

체신부는 경제기획원의 간섭 없이 집행할 수 있는 소위 ‘별도 주머니’를 만들기 위해 한국전기통신공사의 예산에 대해 연구개발 명목 또는 특정명목으로 출연명령을 내리거나, 정부 보유주식에 대한 배당금 명목, 수익에 비례한 연구개발 투자비 등의 방식으로 비용을 내도록 했다. 이를 기반으로 체신부는 대형 연구개발 사업을 수행하거나 정보화사업을 추진하거나 산업계는 물론 관련부처 및 연구기관을 지원할 수 있었다(서영길, 2000; 성지은, 2005 재인용). 상공부의 전자공업진흥기금이 정부출연금으로 만들어진데 비해서 체신부의 기금마련 방식은 통신기업의 출연금으로 형성되었다는 차이가 있다. 그 외에도 채권 발행이나 요금 조정 등의 방법도 사용했다. 기금의 구성의 차이는 기금 운영의 차이를 가능하게 했다.

또한 체신부는 행정전산망 사업을 추진하면서 ‘선투자 후정산’ 방식도 도입했다<sup>7)</sup>. 당시

---

(Evans, 1995: 209-213). 또한 초대 상근회장이었던 김완희(1999)에 따르면, 진흥회는 상공부의 사전 허가나 승인을 받지 못하면 아무 일도 할 수 없는 ‘대서인’ 신세였다.

5) 한국전자통신연구소(ETRI) 양승택박사가 TDX 개발단장이 되었고 서정욱박사는 TDX 개발 품질보증단장을 맡았다. 총 240억 원의 자금과 1천여 명의 인력이 투입되었다. 체신부 장관이었던 오명은 “우리나라 재벌들이 서로 힘을 합쳐 공동개발에 나선 예가 한 번도 없었는데 그게 처음으로 성공한 것이 TDX 개발 사업이었어요. TDX개발 사업에서 재벌들이 국가와 같이 서로 힘을 모아 성공한 예가 있기 때문에 체신부가 힘을 얻어 앞장서서 4MD RAM 반도체, 국산주전산기(T1COM), CDMA도 공동개발을 할 수 있었던 것입니다.”고 회상했다. 다음과 같은 일화가 있다. 최광수 체신부 장관은 한국전기통신연구소 간부들에게 ‘시분할 전자교환기의 개발을 위해 최선을 다할 것이며 만약 개발에 실패할 경우 어떠한 처벌이라도 달게 받겠다’는 서약서를 제출하도록 했다. 그 사본을 연구원에게 회람시켰다. 후일 ‘TDX 혈서’로 불리게 되었다(김정수, 2001).

6) 서정욱(1996)은 1990년대 CDMA 기술개발의 경우 많은 비판과 저항을 받았는데, 전전자교환기(TDX) 기술개발 경험과 그때 훈련된 기술자들의 역할이 컸다<sup>1)</sup>고 평가했다. 이로써 체신부는 ‘편지나 배달하고 전화나 달아주는 별 볼일 없는 부서’에서 ‘정보화 사회를 선도하는 첨단부서’로 변모했다(이기열, 2006).

7) 선투자 후정산 방식은 당시 데이콤 사장이었던 이용태박사가 제안했다(서정수, 2000: 336). 성기수박사는 이 방식에 반대했다. 성기수(2007)에 따르면, 당시 행정전산화 사업에 막대한 비용이 들어갔는데 그 돈이 어디서 나왔는지 알 수 없었다고 한다. “도대체 무슨 명분으로 내무부 사업에 한국통신이 돈을 냈느냐?”는 문제제기에 대해 당시 추진 주체들은 “나중에 갚으면 될 것이 아니냐”고 강변했는데, 당시 KIST 전산실장이었던 성기수는 1천억원이 넘는 사업예산 신청에 대해서 타당성 조사나 국회심의, 계약, 감리, 준공 검사 등의 정상적인 절차가 없었다고 기록하고 있다.

행정전산망 실행 작업은 데이콤이 맡았는데, 정부부처로 부터 돈을 받기 전에 미리 필요한 시스템을 만들어 주고 나중에 정산했다. 경제기획원에 일일이 사업 설명을 하고 예산을 받으려면 시간이 너무 오래 걸리기 때문이었다. 해당 정부부처가 데이콤에게 요청하면 데이콤이 먼저 설비납품을 한 다음 10년 동안 정부로부터 분할 상환 받도록 했다<sup>8)</sup>. 이 방식에 대해서 경제기획원은 강력히 반대했고, 체신부는 경제기획원과 1년 이상 격돌했다(서정수, 2000; 김정수, 2001: 175; 정홍식, 2007: 412; 성기수, 2007). 경제기획원 입장에서는 정부 돈을 쓰려면 정해진 절차에 따라야 했는데, 민간 기업이 정부 일을 대행하면서 어느 부처든지 요청만 하면 먼저 일을 시작하고 나중에 비용을 청구하는 방식을 승인할 수 없었다.

그래서 체신부는 안정적으로 재원을 마련하기 위해 법률을 개정하거나 입법 작업도 추진했다. 체신부는 이런 모든 일을 현실화하기 위해 1985년 “정보화사회 기반조성법(안)”을 제안했다. 여기에는 정보화사회 기반조성기금의 설치, 국내기술의 보호 및 육성, 지원정책 수단 마련 조항 등이 포함되어 있었다. 이 법률안은 관련부처들의 반발로 지원정책 관련규정들이 삭제된 상태에서 “전산망보급확장 및 이용촉진에 관한 법률(1986)”로 변경되어 제정되었다<sup>9)</sup>. 그렇지만 체신부의 독자적인 정보화정책을 위한 입법 시도는 정보화촉진기본법이 제정될 때까지 계속되었다.

정보화사회법 제정에는 실패했지만, 대체법률이었던 전산망보급확장과 이용촉진에 관한 법률은 체신부의 지위에 큰 변화를 불러왔다. 1989년 이 법에 따라 발족된 국가기간전산망조정위원회 운영이 청와대에서 체신부 소속으로 이관되었다. 이 사건은 체신부가 정보화정책 주무부처가 되었다는 의미였다. 당시 위원회 주무부처가 상공부나 과학기술처로 가야한다는 이견이 많았음에도 체신부로 결정된 이유는 한국전기통신공사(한국통신) 때문이었다. 전산망조정위원회가 정보화정책을 추진하려면 이를 구체적으로 지원할 수 있어야 하는데 체신부는 그 일을 수행할 수 있는 한국전기통신공사라는 조직이 있었다(석호익, 2011). 이제 체신부는 과거와는 달리 획기적인 정책들을 수립할 수 있게 되었다.

마지막으로 주목할만한 점으로는 대학 및 대학연구소로 관련 전문가들이 형성되었던 미국과 달리, 한국에서는 정부연구소 또는 정부조직으로 전문가들이 모여들었다<sup>10)</sup>. 예를 들어 양승택박사<sup>11)</sup>, 서정욱박사<sup>12)</sup>, 성기수박사<sup>13)</sup>, 이용태박사<sup>14)</sup>, 전길남박사<sup>15)</sup>, 경상현박사<sup>16)</sup>, 오명박사<sup>17)</sup>,

8) 선투자 후정산 방식을 진행하기 위해 체신부는 한국통신진흥(주)라는 회사를 설립하고 데이콤에 돈을 빌려주도록 했다. 그리고 한국전기통신공사(이후 한국통신)로 하여금 한국통신진흥(주)에 출자하도록 했다.

9) 이후 정부부처들 사이에서 정보화 관련 정책 및 법제 요구가 경쟁적으로 일어났다. 과학기술처의 1989년 “정보화사회 촉진법(안)”, 체신부의 1990년 “정보·통신진흥법(안)”, 상공부의 1991년 “정보산업발전 기반조정에 관한 법률(안)” 등이 대표적이다.

10) 정부의 해외 인재 유치 프로그램의 영향이 있었고 또 무엇보다도 그들이 대학 보다는 정부연구소를 택했던 것은 연구 환경이 더 나았기 때문이다. 이용태박사는 당시 최신 컴퓨터가 있었기 때문에 대학 교수직 대신에 한국과학기술연구소 전자계산실을 택했다.

11) 양승택은 서울대학교, 브루클린공과대학교와 버지니아 공과대학교 대학원에서 전기공학을 전공했다. 1979년 한국전자통신 기술상무를 거쳐 1981년 한국전자통신연구소 선임연구부장으로 TDX 개발을 맡았다.

12) 서정욱은 서울대학교, 텍사스A&M 대학교 대학원에서 전기공학을 전공했다. TDX 개발 당시 국방과학연구소 실장이었다.

13) 성기수는 서울대 조선항공공학을 졸업하고 하버드대 기계공학 석사, 박사가 되어 귀국했고, 한국과학기술연구소 전자계산실장이 되었다.

14) 이용태는 서울대 문리대, 미국 유타대 이학박사이고, 이후 한국과학기술연구소 전산기국산화연구실장이 되었다. 한국데이터통신(주)에 이어서 (주)삼보컴퓨터, (주)두루넷의 회장이 되었다.

김성진박사<sup>18)</sup> 그리고 오원철 청와대 경제수석, 홍성원과 김재익 경제수석 비서관 등이다<sup>19)</sup>. 그들은 이질적이었지만 정보화 정책에 대해서는 공감이었다(한세익, 1998; 허상수, 2006 재인용; Evans, 1995).

당시 일련의 정보기술 전문가들의 역할은 좀 특수했다. 그들은 정부출연연구소 또는 정부부처에서 일하면서도 수행적 측면에서 기업가적 역할도 담당했다. 예를 들어 1970-80년대 한국과학기술연구소의 전자계산실은 정부 및 기업의 여러 전산화 용역을 진행했는데, 성기수박사와 이용태박사 등 연구원들이 스스로 용역을 수주하고 사업을 수행했어야 했다(이용태, 1998; 서정수, 2000; 성기수, 2007). 그런 점에서 그들은 연구자이면서 기업가라는 중첩적 지위에 있었다고 할 수 있다.

체신부와 그 협력적 전문가들은 정보화 과정에서 독특한 정책문화를 만들어냈다<sup>20)</sup>. 체신부의 문제 해결 방식은 당면한 문제를 해결하기 위해 새로운 기술 개발을 신속하게 결정하고 전문가 및 산업계와의 협력을 주도했으며, 그 기술개발에 필요한 재원을 동원해냈다. 그리고 그러기 위해서 적극적으로 법제도도 바꾸었다. 체신부는 정보화정책 의지를 실현하기 위해서라면 전통적이고 공식적인 정부의 의사결정 양식을 넘어서 기업가적 수행방식을 택했다.

## 2) 정보기술에 대한 사회적 의지

다수의 논평자들은 1980-90년 대 정보통신기술이 성과적으로 진행되었던 이유로 정부의 강력한 정책의지를 언급하곤 한다. 예를 들어 김정수(2001: 52)는 1980년대 통신기술의 진화를 가능케 했던 ‘문제 해결자’는 정부였다고 단언하면서, 그 핵심적인 이유에 대해서 엘리트 중심의 리더십을 꼽았다. 그렇다면 정부 내 한 부처에 불과했던 체신부는 어떻게 그런 집요한 의지를 발현할 수 있었는가?

에반스(Evans, 1995: 12-17, 98)는 한국의 성공적 정보화에 대해서 강력한 국가의 역할, 이른바 사회적으로 내장된 자율성(embedded autonomy)에 주목한 바 있다. 개발국가 특히 한국의 관료제는 우수한 실력자를 선택적으로 등용하고 장기간 경력을 보상함으로써 복종과 협력적

15) 전길남은 오사카 대학 전기공학과, 캘리포니아대 컴퓨터공학 석사, 박사이고, 한국전자기술연구소를 거쳐 한국과학기술원(KAIST) 교수가 되었다.

16) 정상현은 서울대 공대, 매사추세츠 공대(MIT)에서 핵공학을 전공했다. 한국전자통신연구소(ETRI) 소장, 체신부 차관, 정보통신부 초대장관이 되었다.

17) 오명은 서울대 전자공학과, 미국 뉴욕주립대 전자공학과 석,박사이고 이후 체신부 차관과 장관이 되었다.

18) 김성진은 육군사관학교를 졸업하고 미국 일리노이대 물리학 박사, 플로리다대 기계공학 박사가 되었다. 이후 체신부 장관과 과학기술처 장관이 되었다.

19) 정홍식(2007)에 따르면, 당시 정보화정책에 관여했던 사람들은 다음과 같다. 오명·이우재, 홍성원·정홍식, 김재익·김성진 박사였다. 이들은 모두 1980년대 내내 체신부 차관/장관이거나 청와대 비서들이었다. 김재익박사는 경제수석비서관이었는데, 적극적인 IT 도입을 주장했고, 김성진박사는 한국의 IT정책을 총괄, 지도했다. 또한 1980년대 국가기간전산망 사업에서 이용태박사와 성기수박사를 들 수 있다. 모두 KIST(한국과학기술연구원) 전산실 출신이다. KIST는 1970년대 정부의 전산 관련 프로젝트를 도맡았고, 그래서 정보화 관련 인력과 예산이 집중되어 있었다.

20) 1980년대 한국의 정보통신정책은 자유시장경제 원리 보다는 “체신-산업복합체”를 구축했다고 평가되기도 한다. 이 구조는 국가주도의 사회적 이익을 접합하고, 정보통신부문에 존재하는 다양한 제도적 장치를 안정화하는 역할을 수행했고, 구체적으로는 “정부(체신부, 경제기획원)-정부출연연구소(ETRI 등)-통신업체(한국통신 등)”라는 3자의 긴밀한 협력관계로 출현했다(성지은, 2004; 2005).

일치를 만들 수 있었다. 그들의 협력적 일치가 관료제에 자율성을 부여했는데 이들 관료제는 사회와 절연되지 않았고 오히려 국가를 사회와 묶어내고 목표와 정책을 관철하기 위해 지속적으로 협상과 재협상의 제도적 채널을 제공하는 사회적 연대라는 강한 설정 속으로 내장되어졌다는 것이다. 이 관점은 관료제를 일종의 인공장치라고 보는 것이고, 그 장치가 사회적 맥락 안에 배치됨으로써 사회적 요구를 스스로 해석하고 수행하도록 구성되었다는 함축이다.

체신부가 “주의의 비난과 오해 속에서도 개발의지를 굽히지 않고” 매우 새로운 방식으로 기술 수용을 주도할 수 있었던 배경을 계보학적으로 추론해 볼 수 있다. 먼저, 정보기술 이전 전화기술에 대한 대중적이고 사회적인 열망을 관찰할 수 있다. 한국에서 전화기술에 대한 열망은 일제식민지 시대까지 거슬러 올라가서 발견된다. 1930년대 전화수요 폭증은 ‘전화브로커’를 탄생시켰다<sup>21)</sup>. 1938년 12월 전화매매업의 사적 영업을 금지하는 ‘전화업자공인제’를 도입했다(강준만, 2009).

전화에 대한 열광은 계속되어 1960, 70년대에 이르러서 전화공급은 만성 적체에 시달렸다. 당시 전화임대업이 성행하였고, 전화청탁이 급증하여 행정능률의 저하와 마찰이 심해 고유의 업무 수행에 막대한 지장을 초래했고, 전화의 매점매석으로 전화 시세를 조작하기도 했다(김정수, 2001). 이에 체신부는 1970년 9월 1일에 전기통신법 제24조를 개정하여 ‘가입전화에 의하여 공중통신역무의 제공을 받아 사용할 수 있는 권리는 이를 양도하거나 증여 등을 할 수 없으며 질권의 목적으로 할 수 없다’라고 개정해야 했다. 이것이 청색전화-백색전화 정책<sup>22)</sup>이다. 이런 과정에서 체신부는 통신기술에 대한 사회적 열망을 학습할 수 있었다.

이어서 체신부가 정보기술과 시민들 사이를 직접 체험할 수 있었던 사건은 1989년부터 시작된 전국 초·중·고등학교 컴퓨터지원 사업이었다. 이 사업비용의 주요 재원 중 하나는 공중전화 낙전 수입이었다. 1996년까지 총 1,288억원의 예산이 들었고 303,000 여대의 컴퓨터가 보급되었다. 당시 16비트 컴퓨터 가격은 400만원이 넘었기 때문에 일반가정에서 쉽게 구하기 어려웠다. 학교 컴퓨터 지원사업과 함께 교육부에서는 컴퓨터 교육을 정규 교육 과정으로 편성했고, 이 과정에서 교육열이 높았던 학부모들은 새로운 기술 교육의 필요성을 이해하고 전국에 컴퓨터 학원이 번성하기 시작했다.

전화에 이어 컴퓨터에 대한 사회적 열광은 체신부에게 정보화정책 압력으로 작동했다. 체신부는 사회적 선택 압력에 호응하면서 성장했고 체신부의 정책 설정은 사회적 환호와 상호작용하고 있었다. 당시 체신부는 “산업화는 뒤졌지만 정보화는 앞서가자!” 라는 구호를 내걸었고 이것은 시대적 모토가 되었다. 당시 그들은 모두 정보화를 통해서 선진국이 될 수 있다고 확신했다<sup>23)</sup>. 이는 정보기술의 수용과정에서 기술 반대자 집단이 거의 발견되지 않았다는 점에

21) 전화시세는 급등해서 1400~1500원을 호가했다. 당시 노동자 1가구당 월평균 수입이 40원이었다. 1939년 4월 경성에서 실시된 전화지급 개통신청 시 접수 나흘 만에 4,548명이 신청했는데, 이중 조선인이 전체 60%로, 2,703명이었다. 조선일보는 이를 보도하면서 “경성은 마야호로 전화광시대를 연출하고 있다”고 했다.

22) 종전에 재산권의 일종인 전화가입권을 사용권으로 변경하는 법 개정을 했다. 다만 이 법 개정 이전의 전화가입계약은 양도의 자유를 허용함으로써 기득권을 인정했다. 양도가능한 전화와 그렇지 않은 전화를 식별하기 위하여 가입전화에 관한 사항을 기재하는 원부의 용지를 양도가능한 전화는 종전대로 백색으로 하였기 때문에 백색전화로, 새로운 규정에 따른 가입전화는 원부의 색깔을 청색으로 하여 관리하였기 때문에 청색전화라고 불리게 되었다.

23) 이용태(1998)는 정보화는 국가경쟁력을 높여주며, 컴퓨터는 기계제품보다 투자회수가 빨라 기업의 이윤 추구에 도움이 된

서도 확인할 수 있다. 또한 정부 주도의 기술표준 제정과정은 사회적 문제가 된 적이 거의 없었고 오히려 산업계나 전문가들은 정부의 개입을 요구해왔다<sup>24)</sup>.

이런 맥락에서 볼 때 우리나라의 정보화 과정에서 체신부와 전문가 그리고 관련 기업들만이 목격되었더라도 그것은 사실상 ‘사회적 의지’의 반영물로서 해석할 수 있다. 특정 정권에 관계없이 정보화정책을 주요 국정목표로 삼았다는 점에서도 정보기술에 대한 사회적 의지가 존재했다는 것을 확인해준다. 구체적인 세부 방침에서 차이는 있더라도, 김영삼 정부, 김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부 그리고 박근혜 정부 모두 선거과정에서 정보화정책을 강하게 지지했고 집권기간 동안에도 정보화를 통해 사회적 지지를 얻고자 노력했다.

문제는 정보기술에 대한 사회적 열망이 정부부처 중심의 사업추진으로 강하게 환원되었다는 것이다. 1990년대 정보화가 급격히 이루어지던 시기, 정부 중심의 정보화 추진이 더 효율적이라는 생각이 더 확고해졌다. 그 결과 정책형성 및 구현 과정에서 시민들의 견해를 수용하는 방식이나 제도화는 거의 고려되지 못했다. “초고속정보통신망” 사업은 25년에 걸친 45조원 규모의 사업으로써 “시대의 요구”였지만, 그것을 수행하는 방식은 하향식으로 그리고 때때로 비밀리에 진행되었다. 예를 들면 김영삼정부는 세계화 구상을 발표하면서 “위로부터의 개혁”을 강조했고, 정보통신부를 포함하는 정부개편에 대해 국민의 75%가 찬성했는데도, 구체적인 정부개편 과정은 극비리에 이루어졌다. 정부기관 내부에서 조차도 소통과 합의는 없었다.

### 3) 정보화촉진법과 정보통신부

정보화촉진기본법(1995)은 1980년대 중반부터 체신부가 집요하게 추진해왔던 신념의 결과였다. 1992년 경제기획원, 재무부, 교육부, 상공부, 체신부, 과기처 6개 부처가 공동으로 “정보산업 국가전략계획”에 합의했는데, 이 계획의 내용은 기반기술의 개발, 관련 산업의 표준화, 개인정보의 보호 등을 내용으로 하는 정보화촉진기본법의 제정을 검토하는 것이었다.

이 법은 정보산업의 육성을 내용으로 하면서도 명칭에서는 일반적인 명칭을 사용했는데, “정보산업자체가 자율경쟁과 개방화를 원칙으로 하기 때문에 특정산업지원법을 만들 수는 없”었기 때문이다. 그래서 정보화촉진기본법은 기본적인 관련 사항들만을 규정하는 것으로 성격을 정의했다. 그런데 보다 정확한 이유는 부처 간 참여한 갈등을 봉합하고 당시 체신부가 정보통신정책을 추진하는 주무부처가 되는 것에 대한 반발을 최소화하기 위한 타협이었다. 그래서 이 법은 정보통신산업에 대한 육성 및 지원법이 아니라 정보화를 추진하기 위한 기본법의 형식을 가지게 된다(방석호, 2007).

이 법을 통해서 체신부의 업무전통은 정보통신부로 계승·이전되었다<sup>25)</sup>. 이 법은 사실상

---

다고 호소했다.

24) 최근 정보통신기술로 인해 발생하는 부수적인 부작용-예를 들어 개인정보 유출, 정보격차 등-에 대한 문제제기를 하는 시민사회 운동이 제기되었지만, 기술 그 자체에 대한 반대 움직임은 아니었다. 오히려 시민사회단체들은 정보기술이 민주주의에 기여할 것으로 여겼기 때문에 환영했다.

25) “나는 1991년 체신부 정보통신국장에 임명되었다. 그리고 바로 이 조직이 내가 구상했던 정책들을 하나씩 현실화하는 주체가 되었다.....내 구상에서 정보통신부는 체신부를 모태로 하고 있었다. 관계부처 장관들의 합의와 대통령의 결재까지 이루어

‘정보통신부를 위한 법’ 이었다는 평가가 지배적이다. 예를 들어서 이 법은 주무부처인 정보통신부의 소관기능은 주체 명기를 분명하게 규정하고 그 외 행위자들-예를 들어 지방정부 또는 정보화추진위원회<sup>26)</sup>-의 역할에 대해서는 모호하거나 불충분하게 규정하는 경향을 보였다(정영주, 2007). 그 결과 정보통신부는 역할을 명백하게 위임받아 성과를 낼 수 있었고 나머지 다른 행위자들은 무능하게 작동했다.

이는 법률텍스트 작성자들이 다른 행위자들에 대한 이해가 부족했다는 것을 보여준다. 그들은 자기 내적 역량에 기반을 두고 내부 협력을 집행하는 데는 뛰어났지만, 상대적으로 다른 행위자들과 소통하거나 협력하는 방식에 대해서는 잘 알지 못했을 것으로 추정된다. 그들은 단독으로 정책을 수립하고 스스로 책임에 의해 일을 집행하는 방식만을 체화하고 있었다.

이 법의 주요 특징 중 하나로는 정보화촉진기금을 들 수 있다. 이 기금은 정보통신부의 정책추진이 현실적으로 작동할 수 있도록 하는 동력이었다. 이 기금은 일반적인 정부회계 분류에 따르지 않기 때문에 개별 부처 단위에서 운영할 수 있는 재원이었다. 이것은 매우 예외적인 사건이었다.

“정보통신부는 ‘KT(한국통신) 매각 대금의 30%를 정보화기금으로 출연한다’는 내용으로 부총리와 양해합의서를 맺는다. 홍재형 부총리는 이영탁 재경원 예산실장의 건의를 받아 양해각서를 맺었는데 이 실장도 “별 희한한 양해각서를 다 체결한다.”고 말했다는 후문이다. 예산이란 국가경영의 우선순위에 따라 증감하지만 기금은 지속성을 가지고 있기 때문이다. 이로 인해 정보통신부는 법적으로 매년 촉진기금을 조성할 수 있었다(이현덕, 2012: 172).”

사실 그 ‘희한한’ 시도는 체신부의 사업 방식을 승계한 것이었다. 체신부 관료들은 “행정부처가 힘을 가지려면 인재가 몰려야 하고 다음으로 예산이 있어야 한다”고 생각했다. 이런 조건을 충족시킬 수 있는 틀이 바로 법이었다. 정부 예산은 제한되어 있고 각 정부부처들 사이에서 경쟁이 심했고 재정 사용의 절차도 까다로웠다. 정보화촉진기금은 그런 문제들을 동시에 해결해주었다.

이 기금의 재원은 주로 한국통신(주)의 출자금이었다. 정보통신부는 매년 많게는 1조 2000억 원 규모의 기금을 연구계, 학계, 산업계에 배분했다<sup>27)</sup>. 당연히 정보통신부를 중심으로 전문가들이 모이고 그들에 의해 정책이 집행될 수밖에 없었다. 함축적으로 보면 전화기술에 대한 사회적 열광은 한국통신의 매출로 환원되었고 그 중 일부가 정보화 정책 속으로 흘러들어간 것이다.

정보통신부가 주관하는 정보통신 연구개발사업은 가장 규모가 큰 국가연구 개발사업의 하

---

진 사안을 180도 뒤집어 전산망조정위원회의 운영을 체신부에 이관토록 한 것도 바로 이러한 장기비전에 근거했다(정홍식, 2007).”

26) 정보화촉진기본법에 따라 1996년 설치된, 정보화추진위원회는 정보화추진계획을 심의하고 관련 사업을 조정하고 기금 운용 방침에 관한 사항을 관장하도록 했는데, 위원회의 구성은 국무총리를 위원장으로 하고, 재정경제원장관이 부위원장으로, 국회사무총장, 법원행정처장, 관계 행정기관의 장중에서 위원장이 위촉하는 자로 위원을 구성했다. 민간의 참여방식은 없었고 다만 학계, 연구기관, 업계, 언론계 등을 대변하는 20여명의 자문위원을 두었다.

27) 석호익 전 정보통신부 기획실장의 네이버 블로그를 참조했다(2016. 1. 6일 검색).

나였고, BISDN이나 CDMA 등의 연구개발사업은 대표적인 성공사례로 평가된다. 그 사업이 성공할 수 있었던 배경에는 이들 연구개발 성과물-정보통신장비들-이 정부 및 공공부문에 의해서 구매되었기 때문이다. 정보통신부의 연구개발사업은 안정적인 생산-판매가 확보되어 있는 구조였다(유석진 외, 2006: 248). 정보통신부의 정보화정책은 계획 단계에서 실패를 제거하는 방식이었다.

한편 환경적 조건도 정보통신부의 권한을 강화하는 방향으로 나아갔다. 다음과 같은 사례가 있다. 1995년 정보통신부가 신규이동통신사업자 선정 방식을 1차 기술력 평가, 2차 출연금 심사로 정하고, 2차 통과업체가 동일점수를 받은 경우 추첨방식으로 사업자를 선정하는 3단계 방식을 확정했다. 기업의 능력이 비슷한 경우 어느 한 기업을 선정하면 특혜시비가 일어날 수 있기 때문이었다. 추첨제는 탈락업체들의 불만을 최소화하여 사업자 선정문제가 정치화되는 것을 방지할 수 있었다. 이로써 정부의 재량권을 최소화하여 문제를 경제 영역 안에 국한시키려는 전략이었다. 그런데 당시 조선일보는 사설을 통해서 이를 ‘통신사업자 또 뽑기’ 선정이라고 비난했다. 1, 2차 평가가 이루어진다는 점은 언급하지 않고 마치 모든 절차가 요행으로 진행되는 것처럼 공격했다(이현덕, 2012). 여론을 의식한 청와대의 특별 지시가 있었고 정보통신부는 3단계 추첨방식을 배제해야 했다<sup>28)</sup>. 이것은 결과적으로 정보통신부의 재량이 결정적인 요소로 작동하도록 만들었다.

이 후 정보통신부는 통신정책에 대한 권한은 더 강력해졌고, 정보통신선진국이라는 과제를 단독으로 수행해 나갔다. CDMA 사업과 초고속인터넷사업 등이 대표적이다. 이들 기술방식 선정과정은 주로 기술-관료-산업계가 주도했다. 관련 정보가 거의 공개되지 않았기 때문에 시민들은 부분적인 정보만을 얻을 수 있을 뿐이었다. 시민들도 그런 사업추진에 대해 크게 반발하지 않았고, 정보통신부에게 특별히 더 많은 관련 정보를 요구한 사례도 거의 발견되지 않는다.

정부의 정책추진과정에서 필요한 대사회 또는 대시민 설득작업은 주로 언론이 도와주었다(정홍식, 2001; 성지은, 2005). 언론은 정부와 시민의 거의 유일한 소통경로였다. 그런데 언론은 정부와 시민 사이를 양방향적으로 연결하기보다는 정부의 견해를 확산하거나 언론사의 견해를 유포하는 일을 더 자주 했다. 그들은 일반시민의 견해를 포집하는 방법론이 거의 없었고 그럴 필요도 느끼지 못한 것으로 보인다. 아무런 정보도 주어지지 않는 조건에서 시민단체나 중간조직들은 정부정책에 영향력을 거의 미칠 수 없었다.

#### 4) 정보통신부의 해체와 국가정보화기본법

2000년 들어, 정부주도 정책들이 점차 실효성을 잃어가기 시작했다. 세계통신시장의 변화로 정부의 직접적인 통제가 불가능해졌다. 시장 환경의 불확실성으로 인해 정보통신부의 역할

28) 사업자 선정결과 ‘우연히도’ 조선일보가 참여했던 컨소시엄이 선정명단에 포함되었다. 정보화과정에서 언론은 정부의 강한 지원세력이었다. 조선, 동아 등 주요 언론사대표들은 정보화정책 초창기에 전문가그룹에 포함되어 있었기 때문에 정보화 형성과정을 가장 먼저 알 수 있었다. 그런데 간혹 이런 ‘이상한’ 비판을 수행함으로써 정책방향에 영향을 주었다. 조선일보의 이 논평은 공격 비판 기능이 아니었다는 평가가 지배적이다.

은 한계를 보이기 시작했다. 이제 정부는 자신의 역할에 대해서 ‘규제자’에서 ‘이해조정자 또는 촉진자’로 변화되어야 한다고 말하기 시작했다. 기술관료 중심의 통신기술 성장의 한계를 느끼기 시작한 것이다. 통신사업자 선정방식도 시민단체와 업계의 의견수렴 후 심의위원회의 의결을 거쳐 결정하고 이를 정부가 수용하는 방식으로 변경했다.

실제로 IMT-2000 사업허가 정책방향을 수립하는 과정은 이전과 대조적으로 많은 의견수렴 절차를 거쳤다. 각종 관련 세미나와 공청회를 개최했는데, 관련 산업계는 자신의 입장을 명확히 밝히지 않은 채 선택폭이 넓은 복수표준을 지지하는 경향을 보였다. 정보통신부는 ‘복수표준을 채택하여 업계가 자율로 결정’하도록 했다. 정보통신부가 특정 표준방식을 결정하지 않은 것은 시장 경쟁에 정부가 인위적으로 개입하는 것이 원칙적인 산업정책과 국제규범에 맞지 않는다는 이유였다.

그런데 주요 3개 사업자가 모두 정보통신부가 지지하는 동기식 방식을 선택하지 않자, 정보통신부는 갑자기 자율방침을 전면 백지화했다. 정보통신부는 사업자들이 비동기 방식을 선택하면 그동안 우위를 점했던 동기방식 산업기반을 흔들린다고 보았다. 그 결과 세계적 주류를 형성하던 비동기식 기술개발에 소홀하게 되었다. 정부는 길으로는 ‘업체 자율’을 강조했으나 실제로는 기회가 있을 때마다 ‘주문사항’을 제시하곤 했다. 변화의 시도는 있었으나 정보통신부의 강한 의지는 여전히 존재했다(성지은, 2004). 정부는 정보통신정책에서 공개적이고 참여적 집행을 선언했지만 여전히 정보통신부의 검토가 중요한 의사결정 변수로 작용했으며, 그 근거와 사유를 외부로 공개하는 것은 의무가 아니었다. 정보통신부 중심의 정책주도는 한계가 드러났지만, 업계 자율이나 시민 참여는 활성화되지 못한 상태가 지속되었다.

한편 정보통신부의 출연금 부과방법, 부과기준, 기금 사용처에 관한 비판이 빈번히 등장하기 시작했다. 관련 사업자 선정 시 특혜 시비 논란도 자주 일어났다. 전과자원 배분에 따른 객관성 문제와 사업계획서 및 출연금 심사의 공정성 문제가 계속 제기되었다. 이런 비판을 해소하기 위해 전과법을 개정하여 출연금 근거조항을 신설하여 출연금은 정보화촉진기금으로 전입되도록 규정하고, 선정기준은 주과수 할당공고를 통해 공표했다.

그 외에도 정보통신부는 계속 다른 정부 부처들과 충돌했다. 예를 들어 정보통신부의 국가정보화 전략과 행정자치부의 전자정부 사업들이 중복되었다. 이를 해소하기 위해서 노무현정부에서는 “업무혁신 부처(행정자치부)가 전자정부를 주도적으로 추진하고, IT 전문부처(정보통신부)가 기술적으로 이를 뒷받침하라”는 기준을 제시하고 정보통신부가 관장하던 전자정부 사업권, 정보화촉진기금 업무 등을 행정자치부로 이관했다. 그러나 전자정부의 기술 및 인프라 기능은 정보통신부에 남게 되어 중첩 업무영역에 대한 갈등이 계속 있었다(정충식, 2009). 정부부처 간 업무조정엔 언제나 어려웠다. 누구도 각 부처들을 합리적으로 설득할 만한 기준이나 근거를 발견하지 못했다.

2008년 이명박 정부는 정부개편을 통해서 정보통신부를 해체하고, 일반적인 정보통신 산업은 지식경제부로, 정보통신서비스 산업은 방송통신위원회로, 소프트웨어 산업은 문화체육관광부로, 국가정보화 기능은 행정안전부로 분할 이관했다. 이미 이명박 대통령의 공약 내용 중 하

나였기 때문에 정보통신부의 개편은 예견되었던 것이었다. 이는 정보통신부의 정책주도 방식이 더 이상 효율적이지 않다는 암묵적 동의였다. 정보통신부의 해체와 함께 정보화촉진기본법은 국가정보화기본법으로 변경되었고 법률 안에서 정보화촉진기금 조항도 사라졌다<sup>29)</sup>.

정보통신부가 해체되었다고 해서 기술관료 중심의 기술성장에 대한 기대가 사라진 것은 아니었다. ‘누가 정보화정책의 추진주체가 되어야 하는가?’ 라는 질문은 여전히 특정한 전문가 범위를 넘어서지 못했다. 이명박 정부가 내놓은 국가정보화 실행계획에서 구체적인 추진주체는 국가정보화전략위원회이다. 이 위원회는 행정안전부 지식경제부, 방송통신위원회로 나누어진 국가정보화정책을 통합하여, 조정·관리하기 위한 ‘컨트롤 타워’ 역할을 하도록 설정되었다. 하지만 기존의 정보화촉진기본법상에 존재했던 정보화추진위원회와의 차이가 명확하지 않았다. 국가정보화정책은 혼선을 빚었고, 일부에서는 정보통신부 해체 이후 정보기술정책 기능이 분산되어 종합적인 정책조정 기제가 작동하기 않았기 때문이라며 다시 강력한 주무부처 체제로 복귀하자는 주장도 일어났다.

게다가 ‘국가정보화’라는 개념은 많은 혼란을 겪었다. 정보기술 영역은 매우 빠르게 변화해서, 기술변화가 급속도로 이루어지고 이 변화를 반영한 업무영역들이 빠르게 나타나고 사라졌다. 이 때문에 정보화 사업은 불확실성이 높았고, 사업추진과정에서 어떤 추진체계가 적당한지에 대해 확실한 합의가 이루어지기 어려웠다. 업무조정이 일시적으로 이루어졌다가도 곧 새로운 분야가 나타나서 부처 간 갈등이 다시 발생했다(정충식, 2009).

더 나아가 정보화가 선진화를 달성하게 해 줄 것이라는 당위적 선언만 있었고, 왜 정보화를 추진해야 하는지에 대한 사회적 합의가 형성되지 못했다는 점도 문제로 드러났다. 국가정보화법은 정보통신부와 정보화촉진기금을 버린 것 외에는 기존의 정보화촉진법과 크게 다르지 않았다. 법률과 담당부처는 달라졌지만 관료중심의 엘리트주의적 정책추진 방식은 그대로 계승되었다. 여러 연구자들은 일반적으로 정보기술의 패러다임은 특정 조직이나 분야만으로는 모든 기술적 가능성을 탐색하거나 활용하는데 한계가 있다고 지적했다. 다른 조직과 경쟁적 협력 또는 상호작용이나 교류를 통해 불확실성에 대한 위험을 공유하고 새로운 정보와 지식을 창출하는 네트워크 방식 또는 시민사회와의 협력이 필요하다는 점이 제기되었다(유석진, 2005; 이윤식, 2009; 한세역, 2011).

### 3. 국가정보화법의 세계관

지난 정보화 과정에서 체신부와 그 뒤를 이은 정보통신부가 주요 집행자로 ‘선택’되었는데, 그것은 당시의 환경에서는 합리적인 것이었다. 그들은 집행자로서 정보기술의 의지를 관련 법률들에 담아냈고 그 법률들은 다시 시민들의 관점에 영향을 주었다. 정보화촉진법과 국가

29) 2009년 제정된 정보통신산업진흥법의 정보통신진흥기금 조항으로 이전된 것으로 보인다. 이 법의 관할 부처는 미래창조과학부이다. 현재 여러 정부부처들이 다양한 이름의 기금을 운용하고 있다. 이들 기금은 정부예산과 달리 그 사용이 엄격하지 않고, 국회에 사후보고 하는 것만을 의무로 하고 있다.

정보화법의 텍스트들이 정보기술의 주체를 어떻게 그려내고 있는지, 그리고 정보기술의 제도를 어떻게 설계했는지를 분석함으로써 정보기술의 권력을 이해할 수 있을 것이다. 푸코의 근대권력 개념을 적용해본다면 이 법의 세계에는 두 개의 주체 - 하나는 법의 주체이고 다른 하나는 기술의 주체-가 등장한다.

## 1) 이 법의 주체: 다수의 침묵자

국가정보화법은 정보기술에 대한 권력의 집행문이다. 그 법의 의지는 주체에 의해서 자신의 의지로 대체된다. 그런데 그 ‘의지’란 가시적인 형태가 아니다. 다만 관련 행위자들의 발언에서 출현하는 “시대의 요구” 또는 “국가적 의지”라는 표현에서 그 흔적을 목격할 수 있다. 그런데 발언들을 수집하다 보면, ‘정부의 의지’라는 표현이 더 자주 발견할 수 있다<sup>30)</sup>. 오랜 동안 ‘정부’를 ‘사회의 대표자’로 해석하는 경향이 강했음을 알 수 있다. 정부관료 자신들도 스스로를 사회전체를 대표하고 있다고 믿고 있었다.

기술관료들은 정보기술 분야에서 “민간”의 참여와 주도가 중요하다는 것을 인식하고는 있었다. 다만 그들이 보기에 “민간”은 아직 정보화에 대해 이윤이나 성취 면에서 충분한 동기를 느끼지 못한 상태였다. 그래서 주요 의사결정이 이루어질 때마다 기술관료들은 결정적인 역할을 해야 했다. 그러는 동안 그들은 일반 시민들을 점점 ‘부재자’로서 간주하게 되었다. 다음은 이석채 전 정보통신부 장관의 회고 발언 중 일부이다.

“CDMA 개발은 당시로선 불확실성에 대한 도전이었습니다...(생략)...만약 CDMA 상용화 실패가 두려워 이를 포기했다고 가정해봅시다. 정통부가 그런 식으로 정책을 변경하는 순간 사방에서 문제를 제기할 것입니다. 처음 CDMA 기술을 도입한 사람들과 상용화를 확신하는 연구진, 정치인, 그리고 다수의 침묵자들이 온통 들고 일어날 것입니다. 그들은 정통부를 건너뛰어 청와대를 공격할 것입니다. 그건 명약관화합니다...(생략)...정통부 장관이 그만둔다고 해결될 일이 아닙니다. 대통령과 정권 차원의 문제로 비화할 것입니다.” (이현덕, 2012)

여기서 “다수의 침묵자”란 대중 전체를 지시하고 있다. 이 발언의 내용으로 볼 때, 그들 침묵자들은 유사시 어떤 결정적인 힘을 가지고는 있지만 일상적으로는 소거된 상태로 존재하는 자들이라는 함축이다. 그들은 심각하게 결정적인 순간이 아니라면 현실로는 등장하지 않는 자들이다. 그래서 그들은 정보기술 수용과정에서는 계속 ‘가상적 존재’로 남겨진다. 법률 텍스트

30) “한국이 초고속 인프라라든지 모바일이라든지 스마트폰으로 변환하는 시대에 빠르게 대응할 수 있는 이유가 인프라 때문인데, 그 인프라에 우리가 남보다 앞설 수 있는 건 정부가 선도적이었던 정부의 정보통신에 관한 의지가 크게 작용했다. (김중대 IT문화원장, 2012 EBS 다큐프라임 IT문명 중에서)”, “1992년부터 추진되었던 제7차 경제사회발전 5개년 계획에서 정보화를 강조하게 되었다. 이 계획은 현 정부조직법상의 부처기능은 존중하면서 관계부처 합동으로 정보화 및 정보산업의 육성에 관한 정부의 정책을 추진하고자 하는 의지를 담고 있었다. (정영주, 2007)”, “정보화촉진법은 정부의 정보화입국을 향한 정책의지가 담겨 있었고, 이러한 의지는 정보화가 사회 전반에 걸쳐 상호 밀접하게 적용되어야 국가발전의 기반구조가 될 수 있다는 인식의 표출이었다. (한세역, 2011)”

에서 그들은 ‘국민’이라는 이름으로 호명되고 있다. 법률 속에서도 그들은 침묵자로 그려진다. 그들은 단지 이 법률 행위의 대상이면서 이 법률의 최종 수혜대상자로 설정되어 있다.

[표 1] 국가정보화기본법 속의 ‘국민’ 예시 (강조는 저자)

국가정보화기본법
제1조(목적) 이 법은 국가정보화의 기본 방향과 관련 정책의 수립·추진에 필요한 사항을 규정함으로써 지속가능한 지식정보사회의 실현에 이바지하고 <b>국민</b> 의 삶의 질을 높이는 것을 목적으로 한다.
제4조(국가정보화 추진의 기본원칙) ④ 국가와 지방자치단체는 <b>국민</b> 이 국가정보화의 성과를 보편적으로 누릴 수 있도록 필요한 조치를 하여야 한다.
제15조(공공정보화의 추진) ① 국가기관등은 행정 업무의 효율성 향상과 <b>국민</b> 편의 증진 등을 위하여 ...(생략)... 정보화를 추진하여야 한다.
제29조(정보문화의 창달) ① 국가기관과 지방자치단체는 모든 <b>국민</b> 이 국가정보화의 편익을 누릴 수 있도록 ...(생략)...시책을 마련하여야 한다.

이 법에서 국가정보화의 수행자, 그 행위의 소구점은 해당 정부부처이다. 정부 관료들은 국내 산업을 키워서 빠른 시일 안에 국제시장에 진출할 수 있도록 만들어야 한다고 스스로의 역할을 적극적으로 부여했다. 그들은 기술의 선진화가 세계일류국가를 만들어 줄 것이라고 믿었다. ‘다수의 침묵자’ 들은 기꺼이 자신들의 헌신을 승인하고 따라줄 것이라고 경험적으로 확신했고, 이 법률 텍스트들은 그런 인식을 더욱 강화시키고 있다. 해당 정부부처가 심각한 문제행위를 하지만 않는다면 국민은 계속 ‘침묵자’ 로서 남을 것이었다. 이 법의 텍스트는 그러기를 원하고 있다.

이는 정보통신부가 관련 정책과정에서 정보기술에 대한 사회적 담론을 필요로 하지 않았던 태도에서도 확인할 수 있다. 정보통신부는 국민의 지지나 반대를 ‘감지’ 할 수도 있었고, 그것을 근거로 대통령을 포함한 정치권력을 설득해 낼 수 있었다. 국민은 결정적인 순간 힘을 표출할 수 있는 존재라고 평가되었지만, 정작 관련 정책과정에 참여시키려는 시도는 절박하지 않았다. 오히려 정보통신부 관료들은 법률적으로 정해진 정보공개나 공청회와 같은 기존 절차들조차 일상적으로 무력화시켰다. 그들은 그들 자신만의 의사결정에 의존하는데 익숙해 있었다.

## 2) 기술의 주체: 건전한 이용자

국가정보화법에서 정보기술의 주체로 지목할 수 있는 행위자는 “이용자” 이다<sup>31)</sup>. 이 법에는 이용자라는 단어가 총 10회 등장하는데, 이용자라는 단어는 다시 ‘정보화’와 ‘건전’이라는 단어들과 연관되어 출현하고 있다. 이 법의 정의에 따르면 ‘정보화’란 “정보를 생산·유통 또는 활용하여 사회 각 분야의 활동을 가능하게 하거나 그러한 활동의 효율화를 도모하

31) 예를 들어 국가정보화기본계획의 수립(제6조)에서 언급하는 “이용자의 권익보호”와 이를 구체화한 제41조(이용자의 권익 보호 등)이다. 이 두 조항은 정보화촉진기본법의 내용을 계승한 것이다.

는 것”인데, 이용자들은 그런 정보화의 대상이기도 하다. 다시 말해서 이용자는 정보통신서비스를 이용함으로써 효율화되어야 하는 자들다.

또한 이용자는 ‘건전’이라는 단어와도 긴밀히 관련되어 있다. ‘건전’이라는 단어는 정보화촉진법에서는 3회만 언급되었는데 국가정보화법에서는 9회로 증가했다. 그 구체적인 용례는 [표 4]와 같다. ‘건전’과 같은 계열의 단어로 ‘건강한’이란 단어도 3회 출현한다. ‘건전하다’는 단어는 빈도의 증가와 함께 그 지위도 강화되었다. 정보화촉진기본법에서는 ‘건전’이라는 단어가 본문에서만 사용되었는데, 국가정보화법에서는 절과 조항의 제목으로 등장한다. 예를 들면 “제4장 제1절 정보이용의 건전성·보편성 보장“ 등이다. 이 절은 제29조(정보문화의 창달)와 제30조(인터넷 중독 예방 및 해소)를 포함하고 있어서 이용자와 직접 관련되어 있다.

[표 2] 국가정보화기본법 이용자 및 건전성 관련 조항 예시(강조는 저자)

제4장 국가정보화의 역기능 방지	제1절 정보이용의 건전성·보편성 보장 및 인터넷중독의 예방·해소	제29조(정보문화의 창달) ① 국가기관과 지방자치단체는 모든 국민이 국가정보화의 편익을 누릴 수 있도록 다음 각호의 사항을 포함한 정보문화 창달 및 확산 시책을 마련하여야 한다. 제30조(인터넷중독의 예방 및 해소 계획 수립 등) ① 미래창조부장관은 3년마다 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 인터넷중독의 예방 및 해소를 위한 종합계획을 수립하여야 한다. 제36조(재원의 조달) 4. <u>건전한</u> 정보통신윤리의 확립
	제2절 정보이용의 안전성 및 신뢰성 보장	제40조(건전한 정보통신윤리의 확립) 국가기관과 지방자치단체는 건전한 정보통신윤리를 확립하기 위하여 미풍양속을 해치는 <u>불건전한</u> 정보의 유통을 방지하고 <u>건강한</u> 국민정서를 함양하며, <u>불건전한</u> 정보로부터 국민을 보호하기 위하여 다음 각 호의 사항을 포함한 시책을 마련하여야 한다. 제41조(이용자의 권익 보호 등) ① 국가기관과 지방자치단체는 국가정보화를 추진할 때 <u>이용자의</u> 권익보호를 위하여 다음 각 호의 시책을 마련하여야 한다. 1. <u>이용자의</u> 권익보호를 위한 홍보·교육 및 연구 2. <u>이용자의</u> 권익보호를 위한 조직 활동의 지원 및 육성 3. <u>이용자의</u> 명예·생명·신체 및 재산상의 위해 방지 4. <u>이용자의</u> 불만 및 피해에 대한 신속·공정한 구제조치 5. 그 밖에 <u>이용자</u> 보호와 관련된 사항 ② 정보통신서비스 제공자는 사업을 할 때 <u>이용자</u> 를 보호하기 위하여 필요한 조치를 마련하여야 한다.

이 법에서 ‘건전하다’는 의미는 ‘정보문화의 창달’이라는 선언적이고 모호한 내용과 ‘인터넷의 지나친 이용으로 인한 기능 손상을 입지 않은 상태’라는 구체적인 내용으로 구성되어 있다. 특히 제30조(인터넷 중독의 예방 및 해소)는 인터넷 중독이라는 개념이 정신의학계 안에서 합의된 것이 아님에도 불구하고 법률적으로 질병으로 규정된 점은 주목할 만하다(김지연, 2014). 그리고 다른 조항과 비교해 볼 때 인터넷 중독 관련 세부 조항들이 점점 더 비대해지고 있다<sup>32)</sup>.

매년 발간되는 백서는 “건전한 정보문화 기반 강화”라는 주제 아래 “정보문화 확산”, “인터넷중독 대응”, “정보윤리교육 강화”에 대해 보고하고 있다(대한민국정부, 2010; 행정안전부, 2011). 이 이런 맥락에서 볼 때 이 법에서 언급되고 있는 ‘인터넷 중독’이라는 용어는 의학적 차원에서 사용되었다기보다는 규범적 차원에서 사용된 것이다. 이들 조항은 정보법률이 최종적으로 취하는 태도는 정보화에 관한 규율을 시도하는 것(권현영, 2008)이라는 점을 잘 드러내고 있다.

제 40조는 국가기관과 지방자치단체는 “건전한 정보통신 윤리의 확립”을 위한 시책을 마련할 것을 명시하고 있고, 이에 따라 시행령 제36조에서는 미래창조과학부 장관이 국가기관 등의 장에게 불건전한 정보의 접속을 예방하기 위한 관련 장비 또는 소프트웨어의 설치 및 보완을 권고할 수 있도록 했다. 또한 정보통신서비스 제공자에게 건전한 이용을 위한 관리적, 기술적 조치를 권고할 수도 있다.

종합적으로 보면, 이 법에서 정의하는 이용자가 된다는 것은 ‘정보화되어야 하지만 건전해야 하는 자’이다. 다시 말해서 이용자는 정보를 생산·유통 또는 활용하여 사회 각 분야의 활동을 가능하게 하거나 그러한 활동의 효율화 상태가 되어야 하되, ‘지나친 이용’으로 인한 ‘기능 손상’의 상태에 도달하지는 않아야 하고 국가기관이 권고하는 불건전한 정보의 접속을 넘어서지 않아야 한다. 이것이 이 법이 원하는 이상적인 이용자이다. 그로 인한 보상은 정부에 의한 ‘이용자의 권익보호’이다.

이 법은 내용규제, 정보격차 해소, 개인정보침해와 같은 정보기술에 대한 현상적인 역기능 문제는 강조하고 있지만, 정보기술과 사회문화의 근본적인 관계 형성에 대해서는 관심을 두지 않고 있다. 예를 들어 정보기술을 통한 민주주의의 강화, 사회 소통강화, 정보사회의 주체로서 시민의 역량 문제는 구체적으로 언급되지 않았다. 오히려 “건전한 정보유통”을 근거로 인터넷 상에서 소통을 저해하는 규제들이 신설되어 왔고, 그로써 정보기술에 대한 막연한 두려움을 조성했다(권현영, 2008). 그 과정에서 권익보호의 집행자인 정부기관의 역할은 강화되는 효과가 있지만, 상대적으로 이용자의 지위는 축소되고 스스로 판단할 기회를 계속 잃어버리게 되었다. 이것은 정보기술의 주체의 지위를 편협하게 만들었다.

### 3) 정보기술의 제도: 위원회들

정보기술 관련법들은 주로 위원회를 설치하여 정보기술정책을 심의하거나 조정하는 역할을 부여했다. 역사적으로 여러 위원회 구조가 있어왔는데, 위원회의 인적구성은 주로 정부 내 각 부처의 차관 및 장관들이었다. 정보기술에 대한 협의의 범위가 정부 내 각 부처였기 때문이다. 2000년 이후 민간의 참여가 제기되면서 민간전문가들이 포함되기 시작한다. 그러나 민간위원들의 역할은 크지 않았다. 자연히 일반 국민 또는 이용자를 참여하게 할 할 방법을 고려한 적이 거의 없다.

---

32) 제30조의2(인터넷중독 관련 계획 수립의 협조), 제30조3(그린인터넷인증), 제30조의4(그린인터넷인증의 취소), 제30조의5(그린인터넷인증의 표시 등), 제30조의6(인터넷중독대응센터), 제30조의7(인터넷중독 관련 전문인력 양성), 제30조의8(인터넷중독 관련 교육) 등.

[표 3] 정보화 관련 위원회 변이

년도	명칭	성격 및 관할부처	근거법
1987	국가기간전산망조정위원회	대통령소속 자문위원회. 체신부	전산망보급확장과 이용촉진에 관한 법률
1996	정보화추진위원회	국무총리소속 정책심의. 정보통신부	정보화촉진기본법
2009	국가정보화전략위원회	대통령소속 정책심의. 행정안전부	국가정보화기본법
2014	정보통신전략위원회	국무총리소속 정책심의, 미래창조과학부	정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법

그동안의 정보화 과정에서 위원회의 구성과 운영을 종합할 때, 이 조직은 정부부처 내의 업무조정을 보조하는데 그쳤고, 주무부처의 강한 리더십에 거의 전적으로 의존했다. 그럼에도 불구하고 위원회 구조를 끊임없이 구성했다는 점은 주목할 필요가 있다. 이것은 정보기술 분야의 제도가 전통적인 정부조직으로 포섭할 수 없는 실천의 영역이 있다는 경험에 토대를 두고 있기 때문이다.

대표적으로 정보화촉진위원회는 그 구성이 모두 정부부처 위원들이었고 정보통신부의 업무추진 내용에 전적으로 의존했기 때문에 독자적인 거버넌스로 작동할 수는 없었다. 이것은 이후 위원회에서도 유사한 현상이었다. 사실상 정보통신부와 같은 정부부처들이 법의 차원과 정보기술의 차원 양쪽 모두에서 집행제도의 역할을 전담했다. 여기서 체신부-정보통신부의 업무수행방식이나 문화가 전통적인 정부부처답지 않았다는 점을 다시 해석해 볼 필요가 있다. 이 현상은 독자적인 정보기술의 거버넌스가 요구되었지만 아직 그럴만한 조건이 충분히 성숙하지 못했던 조건에서 가장 가까운 행위자가 그 기능을 수행한 것이라고 볼 수 있다. 정보통신부는 당시 한국적 상황에서 구성될 수 있었던 정보기술의 제도 모델이었고, 법과 정보기술이라는 이중의 구조에 걸쳐서 존재하는 혼성적 신체였다. 그리고 이것은 정보화 초기에 놀랄만한 효율성을 보여주었다.

그런데 정보통신부는 그런 상태를 계속 유지하려 했고 실제적인 정보기술 거버넌스를 개발하는데 관심을 두지 않았다. 기술관료 중심의 하향식 정책 추진방식이 더 신속하고 믿을만했기 때문에 일반 시민을 참여시키거나, 또는 대표성을 가지게 할 새로운 방법을 숙고하거나 시도하는데 시간과 비용을 지불하려고 하지 않았다. 시민들의 정보화정책에 관한 담론에 참여하여 훈련받을 기회가 없었다. 따라서 정보기술의 주체의 성장은 더뎠고 더불어서 정보기술의 고유한 거버넌스도 성숙하기 어려웠다.

이런 현상은 그동안 관련 정부부처가 정보기술 정책과 관련된 정보제공에 매우 인색했다는 점에서도 발견된다. 관련 정보가 제공되더라도 정부부처의 의사결정을 지원하는 차원에서 부분적인 정보만 제공되어 왔다. 그러므로 시민들은 정보기술정책에 대해 적절한 문제제기를 하거나 독자적인 판단을 수행하기도 어려웠다. 그것은 다시 시민들로 하여금 정부의 의사결정에 더 의존하게 만들었다. 그러자 기술관료들의 관점에서 시민들은 무능하거나 이상해보였고 그들에게 무엇인가 견해를 수렴한다는 것은 무의미해보였다. 이런 인식이 시민과 기술관료들

사이에서 순환적으로 강화되었다. 그 결과 이미 오래전부터 정부가 주도하는 정보화는 적절하지 않다는 것에 모두 동의하면서도, 정작 정보기술 거버넌스는 아직 형성되지 못하고 있다.

#### 4. 좋은 거버넌스를 향해

그동안 정보기술의 제도가 어떻게 변화해왔는지를 살펴보았다. 여기서 두 가지 점을 확인할 수 있다. 첫 째는 정보기술의 거버넌스는 전통적인 정부의 영역이 아니라 독자적인 영역이라는 점이다. 정보통신부는 법의 구조와 정보기술의 구조를 연결하는 지점에서 강력한 운영권을 위임받았는데, 그런 방식은 과도기적일 수밖에 없었다. 기술관료 중심의 제도화는 처음에는 신속한 성과를 냈는데, 어느 순간 정체되거나 그들 스스로 문제의 원천이 되기 시작했다. 정부 부처답지 않은 정보통신부의 등장은 강력한 리더십을 가진 정부부처의 필요성을 증명했다기 보다는 오히려 정보기술의 고유한 거버넌스가 필요하다는 함축이다. 이는 정보기술 거버넌스가 작동하기 위해서는 새로운 행위자를 발굴해야 함을 의미한다.

두 번째로는 그동안 법의 주체이면서 기술의 주체로서 시민에 대한 이해가 부족했다는 점이다. 정보기술 법률들은 정부와 정보기술과의 관계설정에 대한 이해는 높았지만 상대적으로 시민과 정보기술과의 관계설정에 대해서는 결여가 있었다. 시민과 이용자의 지위를 단순히 그 기술을 수용하고 그 보상으로 수혜대상자가 될 것을 명시하는 것에 그쳤다. 그 결과 정보기술 거버넌스 내부에 시민-이용자의 자리를 사실상 부재한 것으로 만들었다. 그리고 그것은 정보기술 거버넌스를 무기력하게 만드는 것으로 이어졌다.

그동안 시민참여의 모델은 계속 제기되었고 정보공개 또는 공청회와 같은 제도가 형성되었다. 그런데 이들 제도는 상당히 형식적으로 운영되었다. 정부부처는 그런 절차를 점점 성가신 것으로만 취급했기 때문에 적극적으로 실험되지 못했고 충분히 진화할 수 없었다. 정부부처 또는 전문가가 정보기술 거버넌스를 완전히 포섭할 수 없다. 정보기술은 항상적인 불확실성을 안고 있고 그것은 기술관료나 전문가들에 의해서 감당될 수 있는 범위를 넘어선다. 그러므로 법의 주체로서 시민들과 정보기술의 주체로서 이용자와 문제를 공유하는 과정에서 그 불확실성의 범위가 구성되어야 한다.

현재의 문제는 시민참여를 반대하는 주장은 찾아보기 어렵지만 여전히 현실화되지 못하고 있다는 것이다. 이것은 오랫동안 체화되었던 인식론적 문제와 연결되어 있다. 제도를 운영하던 기술관료들의 인식, 그리고 오랫동안 부재자이거나 순종하는 자였던 시민의 인식이 변화하는 일은 단번에 달성되지는 않을 것이다. 게다가 시민들은 이상적인 행위자가 아니다. 그들은 기술관료들보다 더 빈번하게 위험한 결정을 할 수도 있고 불확실성을 증폭시킬 수 있다.

해당분야의 전문성은 없지만 일반 상식을 가진 시민들이 어떻게 전문 영역의 의사결정에 참여할 수 있게 만들 것인가는 정보기술 거버넌스가 탐색해야 할 가장 중요한 주제 중 하나이다. 그동안 정부 부처들이 결정적으로 수행하지 못했던 문제들이기도 하다. 이 문제는 시민-이용자

참여를 적극적으로 독려해왔던 인터넷 거버넌스 모델에서도 동일하게 나타나는 주제이다<sup>33)</sup>.

정부주도 정보화정책과 인터넷 거버넌스는 상당히 다른 모델이지만 시민에 대한 인식적 태도에서 어떤 공통점이 있었다. 시민들은 전문지식이 부족하기 때문에 전문분야의 의사결정을 할 수 없다는 생각이 지배적으로 작동하고 있다. 그래서 정부주도 정보화정책은 시민을 배제하는 방식으로 작동했고 인터넷 거버넌스에서는 시민을 전문가로 훈련시키려 했다. 전문가 중심주의는 시민들을 기술의 주체라고 인식하는데 장애로 작용했다.

그동안 시민참여가 활성화되지 못한 이유는 시민의 전문 지식이 부재하기 때문이 아니라 의사결정을 하기에 적당한 형태의 보고를 받아본 적이 없었기 때문이다. 모든 시민들이 해당 분야의 전문가가 될 필요도 없고 그럴 이유도 없다. 시민들은 정보기술의 전문가는 아니지만, 그들의 일상적 삶에 대한 실천적 전문성이 있고 그것이 정보기술 거버넌스 구조 안으로 흘러 들어 올 수 있어야 한다. 따라서 정보기술의 전문가가 아니더라도 적절한 범위의 의사결정에 참여할 수 있는 제도적 형식을 고려해야 한다.

마지막으로 정보기술 거버넌스에 대해 논의할 때 간과할 수 없는 또 하나의 행위자가 있다. 그동안 거의 주목받지 못했던 정보기술기업들이다. 한국의 정보기술기업들은 기술관료들에 의해 양육되기도 했지만 이미 일정한 자율성을 확보하고 있다. 정보기술기업은 행위 형태로 볼 때 제도의 자리에 놓일 수 있다. 정보기술기업에 대한 설명은 앞으로 더 많은 현장연구가 필요한 주제이다. 분명한 것은 정보기술기업의 역할이 거버넌스의 형성과 작동에서 중요하다는 점이다. 예를 들어 인터넷 서비스 개발자들은 그들의 이용자와의 경계가 분명하지 않은 경우가 많은데 이런 특징들은 거버넌스 모델에 반영될 수 있어야 한다. 상업적 서비스 차원에서만이 아니라 제도적 차원에서 시민-이용자들과 공유할 수 있는 장치를 형성하는 데에 기여하는 것은 정보기술기업의 주요한 덕목으로 다루어져야 할 것이다.

---

33) 인터넷 거버넌스의 형성과 활동에 대해서 논문 “인터넷 거버넌스와 전문성의 정치: 도메인네임시스템(DNS)의 ‘중심과 ’경계’ (김지연, 2013)”를 참조하라.

## [참고문헌]

- 권현영. 2008. 국가정보화 법제정비 방안. 한국행정학회, <2008년 한국행정학회 동계학술발표논문집> pp.1-17.
- 김완희. 1999. 두 개의 해를 품에 안고: 한국전자산업의 대부 김완희박사 자전 에세이. 동아일보사.
- 김지연. 2014. 인터넷게임 중독논쟁의 기술사회적 함의. 한국게임학회지 14(1): 81-92.
- 김현경. 2012. 차기정부의 “정보화 거버넌스”와 법적 과제. 공법학연구 13(4): 51-83.
- 박수용. 2013. 융합시대의 정보통신산업 정책방향. 한국통신학회지(정보와통신) 30(1): 17-23.
- 방석호. 2007. 정보통신법제론. 청림출판.
- 서영길 2000. 정책 환경의 변화와 조직대응의 제도화: 정보통신부의 조직발전 분석. 행정학과 박사학위논문, 고려대학교 대학원.
- 서정수. 2000. 벤처 정신으로 일구어낸 세계정상의 꿈-삼보컴퓨터 이용태 회장 이야기. 한소리.
- 서정욱. 1996. 미래를 열어온 사람들: 통신과 함께 걸어온 길. 한국경제신문사.
- 서진완 · 이미루 · 허진희 2013. 정보격차해소에 대한 정부의 관심과 정책적 변화. 현대사회와 행정 23(3): 45-74.
- 석호익. 2011. 내일을 준비하라- 정보통신의 부활을 꿈꾸며. 다잇출판.
- 성기수. 2007. 젊은이여 도전하라- “세계가 깜짝 놀란 올림픽 전산시스템의 주역”. 글마당.
- 성지은 2004. 우리나라 기술표준정책의 진화과정에 대한 분석: 이동통신 기술표준화 과정을 중심으로. 한국사회와 행정연구 15(3): 181-205.
- 성지은 2005. 정보통신산업의 정책진화: 이동통신사업자 선정사례를 중심으로. 한국학술정보.
- 안병철 2006. 정부관료제 조직진화와 제도적 특성: 정보통신부와 건설교통부의 비교연구. 한국사회와 행정연구 17(3): 1-32.
- 이명호 1999. 정보통신부 규제개혁 평가. 규제연구 특집호 pp. 311-337.
- 이용태. 1998. 선진국, 마음먹기에 달렸다-이용태 정보화 시론집. 정보시대.
- 이윤식 2009. 이명박 정부의 국가정보화 기본계획 및 실행계획에 관한 비판적 검토. 한국지역정보화학회지 12(4): 1-38.
- 이현덕 2012. 대통령과 정보통신부. 북콘서트.
- 유석진 · 강원택 · 김면희 · 한영빈 · 이유진 · 김용복 · 임혜란 · 정연정. 2005. 정보화와 국가전략: 아시아와 서구의 비교연구. 푸른길.
- 유석진 · 한영빈 · 홍성걸 · 홍동표 · 심상민 · 윤석만 · 김인영 · 윤진효 · 송위진. 2006. 정보화시대의 신성장국가론. 나남출판.
- 전웅. 2011. 세계화, 정보화, 민주화, 그리고 국가정보. 한국국가정보학회 학술회의 2011년 5월. pp. 77-98.
- 정국환 · 김희연 · 석봉기 · 홍필기. 2010. 공공-민간 소통합리성 증진과 협업촉진 방안 연구. IT

- 실용화를 통한 국가정보화 선진화 방안 연구(II). 정보통신정책연구원.
- 정국환 · 김희연 · 이시직 · 문정욱 · 김상욱 · 왕재선. 2014. 사람중심 정보화 실행 전략. 기본연구 14-08 정보통신정책연구원.
- 정영주 2007. 정보화 추진체계 관점에서의 정보화촉진기본법 내용 분석. 사회과학연구 23(1): 169-191.
- 정진우. 2013. 우리나라의 정보화 성과 고도화전략에 관한 연구: 해외 선진국사례 분석을 중심으로. 한국사회와 행정연구 23(4): 1-29.
- 정충식 2009. 국가정보화 추진체계에 대한 비판적 검토- 추진체계의 변화과정을 중심으로. 한국지역정보화학회지 12(4): 39-66.
- 정홍식 2007. 한국 IT정책 20년-천달려 시대에서 만달려 시대로. 전자신문사.
- 천호영. 1995. 경상현 전 정보통신부장관 인터뷰 21세기 정보통신의 미래를 듣는다, 월간 말 1995년 4월호.
- 최홍규. 2014. 정보화 정책 이슈의 확산 과정에 관한 연구- 소셜텍스트 빅데이터 분석을 중심으로-. 고려대학교 일반대학원 언론학과 박사학위논문.
- 푸코, M. 2014 정신의학의 권력: 콜레주드프랑스 강의 1973~74년, 오트르망(심세광, 전해리) 옮김, 난장출판. [Foucault Michel, 2008 Psychiatric Power: Lectures at the College de France, 1973-1974, Picador. ]
- 한세억 1998. 인맥으로 본 정보정책 일고찰-1980~1990년대기간의 정보정책변화와 특성. 정보사회연구 1998년 가을호: 101-125.
- 한세억 2011. 정책결정의 설명모형과 입법적 시사점- 정보화촉진기본법 제정사례를 중심으로. 의정논총 6(1): 53-80.
- 황성돈 2011. 지역정보화 개념에 관한 비교 실정법적 의미 구조 분석-국가정보화 기본법과 전자정부법을 중심으로. 한국지역정보화학회 14(4): 145-160.
- 허상수. 2006. 한국사회와 정보통신기술. 백산서당.
- Evans, Peter. 1995. Embedded Autonomy : States and Industrial Transformation. Princeton, N.J. : Princeton University Press.

[기타 자료]

- 행정안전부. 2011. 국가정보화백서.
- 대한민국정부. 2010. 국가정보화에 관한 연차보고서.
- 성기수 (전 한국과학기술연구소 전자계산실장) 웹사이트. <http://www.sungkisoo.pe.kr>
- 석호익 (전 정보통신정책연구원장) 블로그. <http://blog.naver.com/hoicksuk>
- 인터넷역사프로젝트. <http://internethistory.kr>
- 한국정보화진흥원. 2009. 정보화정책에 기반한 정보화 개념 재정의. IT정책연구시리즈 제 10호 (2015. 9. 25 검색).

