

정책 딜레마의 사회적 구성*

- 프레임 분석을 중심으로 -

서 준 경**

딜레마 연구는 기존의 정책이론이나 조직이론에서 다루지 못한 새로운 설명을 시도해 왔다. 그러나 기존의 딜레마 연구에서는 “딜레마 상황”이라는 객관적인 상황을 가정하고 그 결과로서 대응행동만을 지나치게 강조함으로써 정책과 조직현상을 설명하는데 개념 위주의 단선적이고 연역적 논리에 너무 치우쳐 딜레마가 왜 발생하고, 어떻게 형성되는지에 대해서 일관된 설명을 제시하지 못한다는 문제가 있었다. 따라서 본 연구에서는 사회적 구성주의의 관점이 딜레마 연구에 어떻게 적용될 수 있는지에 초점을 두고, 특정 행위자가 어떻게 의도된 방향으로 딜레마 상황을 사회적으로 구성하고, 강화하였는가를 조명해 보고자 하였다. 특히, 딜레마가 사회적으로 구성되는 과정과 맥락을 빈틈없이 기술하기 위해서 미디어연구에서 활발하게 활용되고 있는 사회운동론적 관점(social mobilization perspective)에서의 프레임 분석(frame analysis)을 딜레마 연구에 접목하였다. 이를 통해 본 연구에서는 인터넷 실명제 도입과정에서 특정 행위자가 어떻게 딜레마를 사회적으로 구성해내고 이를 통해 정부를 딜레마 상황으로 몰고 갔는지를 조명해 보고자 하였다. 그리고 기존의 딜레마 연구가 결여하고 있는 딜레마 형성에 대한 논의를 보완해 보고자 하였다.

■ 주제어 : 정책 딜레마, 사회적 구성주의, 프레임분석, 인터넷 실명제

* 딜레마 워크샵에서 논문의 아이디어를 발전시켜주신 이종범 교수님 외 여러 교수님들과 익명의 심사위원님들께 깊은 감사를 드립니다.

** 고려대학교 행정학과 박사과정

I. 서론

1. 문제제기

지금까지 딜레마 연구는 딜레마를 “주어진 선택상황에서 대안들이 초래할 결과가치가 엇비슷하기 때문에 선택이 곤란한 상황”으로 정의함으로써 기존의 정책이론이나 조직이론에서 다루지 못한 새로운 설명을 시도해 왔다(윤건수, 2001). 무엇보다도 정보가 불완전하기 때문에 선택이 곤란하다는 기존의 논의와는 달리 대안의 선택이 초래할 기회손실이 크기 때문에 선택이 곤란하다는 것을 강조하고 이에 대한 장·단기적 및 소극적·적극적(또는 예방적) 대응행동을 밝힘으로써(이종범 외, 1991; 윤건수, 2001, 김동환, 2002; 이종범, 2005), 비교불가능한 대안이나 가치들 간의 피할 수 없는 선택상황에서 이루어지는 실제 정책결정에 중요한 시사점을 제공해 주어 왔다.¹⁾

그러나 한편으로 기존의 딜레마 연구는 정책의 비일관성, 결정지연, 형식주의 및 정책실패 등의 존재를 먼저 인식하고 이러한 현상이 나타나는 원인으로서 딜레마의 존재를 파악함으로써 딜레마와 대응행동 사이의 관계를 파악하는데 주된 관심을 가져왔다는 한계를 가지고 있다(이종범 외, 1991: 13). 즉, 딜레마라는 개념과 발생조건을 통해 “딜레마 상황”이라는 객관적인 상황을 가정하고 그 결과로서 대응행동만을 지나치게 강조함으로써 정책과 조직현상을 설명하는데 개념 위주의 단선적이고 연역적 논리에 너무 치우쳐 딜레마가 왜 발생하고, 어떻게 형성되는지에 대해서 일관된 설명을 제시하지 못한다는 문제가 있었다(김동환, 2002). 이는 딜레마 연구의 대부분이 결정단위 전체의 입장에서 딜레마 또는 객관적인 딜레마 상황을 파악하려는 전체적 접근방법을 통해 논의를 진행해 왔다는 점에서 명백해 진다.

여기서 흥미로운 점은 이러한 전체적 접근방법을 채택한 연구들조차 암묵적으로는 “객관적인 딜레마 상황이 존재하는데 그 것이 정책결정자에 의해 주관적으로 설정된다”는 것을 전제로 논의를 진행해 왔다는 것이다(이종범 외, 2000: 11). 이는 역설적으로 이러한 암묵적 전제가 다른 한편으로는 딜레마가 객관적으로 존재하는 것이 아니라 오히려 선택상황에 관련된

1) “선택의 어려움이 왜 생기는가 라는 질문에 대해 기존의 의사결정이론들은 선택상황과 관련된 지식과 정보가 부족하거나 그것을 처리하는 인간의 능력이 부족하기 때문이라고 보았다. 불확실성(uncertainty), 애매성(ambiguity) 등은 선택의 어려움을 설명하기 위해 개발해낸 개념들이다. 하지만 선택상황에서 지식과 정보를 완전히 갖추고 있더라도 결정이 어려운 경우가 생긴다. 예를 들어, 이익집단의 이해관계가 첨예하게 대립되어 있는 상황에서 특정집단에게 유리한 방향으로 어떤 결정을 내리게 되면 반대집단의 반발을 불러일으켜 사회적으로 많은 비용이 초래된다. 이렇게 되면 정책결정자는 어느 한 대안을 선택했을 때의 기회손실이 너무 크기 때문에 이렇지도 저러지도 못하는 양자택일의 상황에 빠진다. 딜레마 연구는 이와 같은 상황을 설명하고 처방하는데 많은 시사점을 던져줄 수 있다(이종범 외, 2000)”.

행위자들의 인지와 해석을 통해 사회적으로 구성되는 사회적 구성물(social construct)임을 내포한다(이종범 외, 1991; 윤건수, 1993; 윤건수, 2006).

이러한 관점에서 기존 연구에서도 딜레마의 존재를 인정하고 그에 대한 대응행동으로서 주관적인 판단을 고려하는 개체적 접근방법을 채택하고 있는 연구가 없는 것은 아니지만 딜레마의 주관적 인식이나 설정을 딜레마에 대한 대응 중의 하나로 취급하고 있다는 한계를 가지고 있다(이종범 외, 1991). 다른 한편으로는 딜레마의 전략적 활용 즉, 적절한 판단기준이나 새로운 판단의 차원 또는 제3의 범주 등을 도입함으로써 모든 상황을 딜레마 상황으로 만들어 낼 수 있고 이를 전략적으로 활용할 수 있다는 논의도 있지만 딜레마가 왜 발생하고 어떻게 만들어지는가에 대한 설명은 거의 없었다 해도 과언이 아니다(소영진, 1999; 안문석, 2000).

이러한 사실은 그 동안 딜레마 연구에서 다루어지지 않은 사회적 구성주의(social constructivism)의 관점에서 딜레마를 해석하려는 시도가 딜레마 연구에서 매우 중요하고 의미 있는 접근방법이 될 수 있다는 것을 시사한다(이종범 외, 1991: 19; 윤건수, 2001). 사회적 구성주의에서는 객관적인 현실이라는 것은 상호주관적인 개인의 해석을 통해 만들어진 것에 불과하다고 가정한다(Berger & Luckman, 1967; 윤건수, 2002; 하민철·윤건수, 2004; 김명환, 2005). 따라서 딜레마도 객관적으로 존재하는 것이 아니라 행위자의 인식과 해석에 따라 의미가 부여되고 상호주관적으로 만들어지는 것에 불과하다고 본다. 이러한 관점을 딜레마 연구에 도입하면 기존의 딜레마 연구에서 미처 다루지 못했던 딜레마가 어떻게 만들어지는가를 살펴 볼 수 있게 된다. 즉, 딜레마가 형성되고 해체되는 과정 또는 딜레마의 내용이 변질되거나 다른 내용으로 전환되는 동적인 과정을 풍성하게 설명해 낼 수 있게 되고(이종범 외, 2000: 311), 만들어진 딜레마에 반응하는 과정과 그 규칙을 연구할 수 있게 된다(이종범 외, 1991: 19). 이처럼 딜레마 연구에서 사회적 구성주의 관점은 구체적인 맥락을 중심으로 정책 딜레마가 형성되는 과정을 살펴봄으로써, 특정 행위자가 의도적으로 딜레마 상황을 구성하여 상대방을 딜레마 상황에 빠뜨리려는지를 설명할 수 있는 중요한 해석적 준거틀을 제공한다. 그리고 이를 통해 일반적으로 딜레마를 기피 또는 해결의 대상으로 생각하는 정책결정자들이 딜레마가 사회적으로 구성되는 과정에 대한 이해와 학습을 통해 앞으로의 딜레마를 예방하기 위한 제도적 장치를 설계하는데 도움이 될 수 있을 것으로 기대한다.

따라서 본 연구에서는 사회적 구성주의의 관점이 딜레마 연구에 어떻게 적용될 수 있는지에 초점을 두고, 특정 행위자가 어떻게 의도된 방향으로 딜레마 상황을 사회적으로 구성해내고 이를 통해 정부를 딜레마 상황으로 몰고 갔는지를 조명해 보고자 하였다. 그리고 이를 통해 기존의 딜레마 연구가 결여하고 있는 딜레마 형성에 대한 논의를 보완해 줄 수 있을 것으로 기대한다.

2. 연구대상 및 연구방법

이를 위해 본 연구에서는 정부의 인터넷 실명제 도입사례를 연구의 대상으로 선정하였다. 이는 인터넷 실명제 도입사례가 전 세계적으로 우리나라에서만 발생한 매우 희소하고 일탈적인 사례로서의 가치를 가지고 있을 뿐만 아니라 기존 연구에서 제시하고 있는 딜레마의 개념과 구성요건을 충족하고 있기 때문이다.²⁾

연구방법으로는 문헌조사와 사례연구 방법을 채택하였다. 이는 본 연구에서 채택한 사회적 구성주의 관점이 일반화를 토대로 법칙을 수립하기 보다는 개별적 사례를 충실하게 기술하는 방법론을 주로 채택하고 있기 때문이며(Burrell & Morgan, 1982; 윤건수, 2005: 5), 또한 본 연구의 목적이 정책문제에 대한 사회적 행위자들의 인식과 이에 기반한 담론의 내용과 그 변화에 주된 관심을 두기 때문이다. 특히, 사례를 심층적으로 기술하기 위해 원래의 텍스트(original text)를 수집하여 사례를 구성하고 부족한 내용을 보완하기 위해서 비표준화된 면접을 활용하였다.³⁾

또한 인터넷 실명제 도입사례에서 딜레마가 사회적으로 구성되는 과정과 맥락을 빈틈없이(thickly) 기술하기 위해서 미디어연구에서 활발하게 활용되고 있는 사회운동론적 관점(social mobilization perspective)에서의 프레임분석(frame analysis)을 딜레마 연구에 접목하였다.⁴⁾

II. 정책 딜레마, 사회적 구성주의 그리고 프레임 분석

1. 정책 딜레마와 보호된 가치(protected value)

정책 딜레마에 대한 기존 연구들의 접근방법은 크게 두 가지로 방식으로 구분될 수 있다. 첫 번째는 전체적 접근방법과 개체적 접근방법으로 구분하는 것이다(이종범 외, 1991: 13-18). 딜레마 연구 초기에는 전체적 접근방법을 주로 채택함으로써 정책의 비일관성, 결

2) 인터넷실명제 도입사례는 상충되는 가치와 이해관계를 가진 복수의 집단(예: 정부 vs 시민단체)이 존재하고, 이들의 요구가 서로 팽팽히 대립하고 있으며 그들이 주장하는 가치가 서로 갈등적이라는 점에서 딜레마이론이 규정하고 있는 딜레마 상황을 구성하는 기본적인 조건을 갖추고 있다. 또한 딜레마 상황에 대한 대응으로써 정책의 비일관성 등이 매우 뚜렷하게 나타나고 있다.

3) 1998년부터 2007년 12월까지 google 뉴스검색을 통한 신문기사 및 각 행위자들의 공식문서 및 보도자료.

4) 여기서 빈틈없는 기술(thick description)이란 행위의 의미를 그 행위가 일어나는 맥락 속에서 행위자의 의도와 함께 심층적으로 기술하는 것을 의미한다(윤건수, 2005).

정지연, 형식주의적 집행, 정책실패 등의 존재를 먼저 인식하고 이러한 현상이 나타나는 원인으로서는 객관적인 딜레마의 존재를 파악하여 딜레마와 대응행동 간의 관계를 파악하는데 관심을 가졌다.

그러나 딜레마 연구가 계속되면서 딜레마의 존재를 인정하고 그에 대한 대응으로서 주관적인 판단과 설정을 고려하는 개체적 접근방법을 채택하는 연구가 점차 많아 졌다. 이러한 연구들은 주어진 딜레마를 주관적으로 딜레마로 인식하지 않는 '무시된 딜레마'(neglected dilemma), 딜레마가 아닌 상황을 딜레마로 인식하는 '유사 딜레마'(pseudo-dilemma) 등에 초점을 두고 딜레마의 주관적 인식이나 설정을 딜레마에 대한 대응 중의 하나로 취급하였다.⁵⁾ 다른 한편으로는 딜레마의 전략적 활용 즉, 적절한 판단기준이나 새로운 판단의 차원 또는 제3의 범주 등을 도입함으로써 딜레마를 창출하고 이를 전가함으로써 딜레마를 전략적으로 활용할 수 있는가에 관심을 가지게 되었다(소영진, 1999; 안문석, 2000).

두 번째는 딜레마 연구에 대한 최근의 경향으로써 딜레마를 공리주의적 관점과 보호된 가치(protected value)의 관점으로 구분하여 접근하는 관점이다(김동환, 2002: 27-31). 공리주의적 관점은 딜레마를 정책의 결과의 관점에서 이해함으로써 "두 정책 대안(가치)이 가져오는 기회손실이 유사하기 때문에 대안의 선택이 어려워지며, 그 결과 정책 딜레마가 발생한다"고 강조한다. 또한, 정책결정자들이 두 대안의 기회손실을 상호 비교한다는 점에서 정책결정자에 대한 합리적인 관점을 내포한다고도 볼 수 있다.

이와는 달리 최근의 연구에서는 딜레마에 대한 상이한 관점이 제기되고 있다.⁶⁾ 이는 도덕적 판단에 대한 최근의 연구 중에서 Baron 등이 제시한 '보호된 가치'(protected value)의 관점이다. 여기서 보호된 가치는 "다른 가치와의 교환으로부터 보호된 가치"(protected against being traded off for other values)를 의미한다(Baron & Spranca, 1997:

5) 무시된 딜레마는 주어진 딜레마를 주관적으로 인지·해석하는 과정에서 딜레마가 아닌 것으로 설정하는 경우이다. 즉, 무시된 딜레마는 결정상황에 포함된 가치 중의 일부를 의도적으로 또는 비의도적으로 무시하여 대안에 표상하지 않은 것을 의미한다. 의사 딜레마는 현재상황이 딜레마가 아님에도 불구하고 딜레마 상황으로 결정자가 설정하는 것으로서 이것도 결정단위에 불필요한 긴장상태를 초래한다. 의사 딜레마는 결정자의 인지 상의 착오로 일어나는 경우도 있고 의도적으로 의사 딜레마를 창출하는 경우도 있다(이종범 외, 1991). 여기서 한 행위자가 의도적으로 딜레마를 창출한다는 것은 자신 또는 상대방에게 유사 딜레마를 만들어 냄으로써 이를 전략적으로 활용한다는 것을 의미한다(이종범 외, 2000).

6) 김동환(2002: 30-31)은 딜레마 연구의 초기에 딜레마를 "주어진 맥락에서의 선택을 전제로 하며 대안들의 비교가 불가능하지만 그 중요성이 비슷하기 때문에 선택이 불가능한 상황"이라고 정의함으로써 기회손실과 비교불가능성의 개념을 혼합하여 딜레마를 정의하였으나, 딜레마 연구가 진행되면서 "주어진 선택상황에서 대안들이 초래할 결과 가치가 엇비슷하기 때문에 선택이 곤란한 상황"으로 개념 정의의 폭을 확대하면서 비교불가능성의 개념을 버리고 기회손실의 개념을 채택하고 있다고 지적하면서 보호된 가치의 관점에서 딜레마의 개념을 재정의하고 그 이론적 시사점을 논의하였다.

Baron, 1999; 김동환, 2002; 양정호, 2007). 그들은 보호된 가치를 특징으로 하는 정책 즉, 규범화된 가치를 내포한 정책 또는 금지되는 정책들은 어떠한 결과를 얼마만큼 가져오는가에 관계없이 도덕적으로 옹호되거나 배척된다는 것을 여러 차례에 걸친 실험을 통해 증명하였고 이를 통해 보호된 가치가 정부의 정책에 심각한 문제를 초래할 수 있다는 것을 밝혔다(Baron & Spranca, 1997; Ritov & Baron, 1999; 김동환, 2001: 29).

특히, Baron(1999)은 보호된 가치의 속성으로 교환에의 거부감, 양적 둔감성, 행위자의 존성, 도덕적 의무, 분노 등을 들면서 이러한 속성들이 정책에 어떠한 문제를 초래하는가에 관심을 가졌다. 그는 '교환에의 거부감'이란 보호된 가치로 여겨지는 것은 비교가 불가능하다고 생각하며 비교하는 행위 자체가 보호된 가치를 파괴하는 것이라 여기는 것, '양적 둔감성'(quantity insensitivity)은 정책 결과의 크기와 보호된 가치가 무관하다는 것, '행위자의 존성'(agent relativity)이란 보호된 가치는 결과가 아니라 행위에 적용되는 개념이기 때문에 행위자를 전제로 한다는 것, '도덕적 의무'(moral obligation)는 보호된 가치가 관습이나 선호와는 다르다는 것⁷⁾, '분노'(anger)는 보호된 가치를 위반하는 생각만 하더라도 화가 난다는 것을 의미하며, 정책결정에 있어서 갈등하는 가치가 이러한 속성을 가진 보호된 가치일 경우 부분적인 양보나 타협, 합리적인 토론에 의한 문제해결이 매우 어렵다고 하였다(김동환, 2002; 양정호, 2007).⁸⁾

이러한 보호된 가치의 관점에서 정책 딜레마는 정책의 결과가 아니라 정책 상황의 특성에 초점을 두고 "두개의 가치들이 상호 비교될 수 없기 때문에 선택이 곤란한 상황"으로 정의된다(김동환, 2002). 여기서 비교될 수 없다는 말은 첫째, 기술적인 측면에서 상호 비교하기 어려울 수 있다는 것 둘째, 한 사람의 생명이 얼마의 화폐로 환산될 수 있는가를 알 수 없는 경우를 의미한다. 이는 두 개의 가치를 상호 비교하는 것 자체가 사회적으로 허용되지 않는다는 것을 의미한다.⁹⁾ 그리고 정책이 이처럼 보호된 가치들 간의 충돌을 토대로 할 때, 다른 어떤 딜레마보다 강도가 크다는 것을 강조한다(김동환, 2002). 또한 결과에 대한 비교를 허용하지 않는다는 점에서 보호된 가치는 상대적인 공리주의적 관점이 아니라 절대적 관점을

7) 보호된 가치는 절대적인 도덕적 판단에 기초하고 있다. 비록 낙태 행위가 많은 사람들에게 의해 시행되고 있는 관습이고, 법률적으로 허용되어 있으며 많은 사람들이 선호하고 사회적으로 바람직한 결과를 가져온다고 하더라도, 낙태 행위는 도덕적으로 잘못된 행위라고 판단할 수 있다. 이처럼 보호된 가치는 관습, 선호, 법률, 필요성과는 달리 도덕적 의무의 관점에서 내리는 판단이다.

8) 이는 보호된 가치의 문제가 전부 아니면 전무로 특징으로 하기 때문에 있어서 부분적인 양보나 타협이 어렵고, 도덕적 의무감에서 비롯된 분노가 합리적인 토론을 방해하기 때문이다. 오히려 토론이 진행될수록 상대방에 대한 분노가 더 커질 수도 있다(김동환, 2002; 양정호, 2007).

9) 예를 들면 낙태수술에 대한 반대자들은 낙태 수술의 허용에 따른 이익과 손실을 고려하기 보다는 낙태수술의 비도덕성 때문에 반대한다는 것이다. 낙태수술로 인하여 상실되는 생명의 가치는 그 어떤 결과와도 비교되거나 교환될 수 없다(김동환, 2002).

취하고 있으며, 상이한 정책가치에 대한 판단에 관심을 둬으로써 개체적인 접근방법을 활용한 딜레마 연구나 사회적 구성주의의 관점과 관련을 맺고 있다고 볼 수 있다.

이러한 관점은 정책 딜레마를 보다 체계적으로 이해할 수 있는 해석적 준거들을 제공해 준다(김동환, 2002). 즉, 보호된 가치라는 개념을 통하여 가치들 간의 비교불가능성이 왜 발생하는지를 이해할 수 있을 뿐만 아니라 정책 딜레마를 구성하는 정책 가치(대안)의 속성을 이해할 수도 있게 해준다는 유용성이 있다.

이처럼 최근의 연구에서는 딜레마에 대한 상이한 접근방법들이 등장하고 있다. 그러나 이러한 상이한 접근방법들은 각자의 관점에 따라 상이한 현상을 설명하고자 할뿐 어느 하나는 옳고 어느 하나는 틀렸다고 보기는 어렵다. 결국 딜레마 연구에서 어떤 접근방법을 채택할 것인가는 연구자가 어떠한 정책을 연구대상으로 선정하는가에 달려 있다(김동환, 2002). 이러한 맥락에서 본 연구에서는 기존의 딜레마 연구와는 달리 인터넷실명제 도입사례를 보호된 가치 및 이에 근거한 비교불가능성에 초점을 두어 접근하고자 하였다.

2. 사회적 구성주의와 프레임 분석

본 연구에서는 기존의 딜레마 연구가 결여하고 있는 딜레마 형성에 대한 논의를 보완하기 위해 즉, 특정 행위자가 딜레마를 구성하는 현실적 조건으로서 보호된 가치를 어떻게 구성해 나가는가를 밝히기 위해서 사회적 구성주의(social constructivism)의 관점을 채택하였다.

사회적 구성주의는 연구자에 따라 다양한 방식으로 사용되어 왔고, 이론적 입장도 개별적인 관심에 따라 큰 편차를 보여주고 있다(양승목, 1997: 8). 그러나 이러한 다양성에도 불구하고 사회적 구성주의는 대체로 “객관적인 현실이라는 것은 상호주관적인 개인의 해석을 통해 만들어진 것에 불과하다”는 기본가정을 공유하고 있다는 것에는 이견이 없다(Berger & Luckman, 1967; 김선혁, 2004; 안혁근·김명환, 2006). 즉, 사회적 구성주의는 사람들이 대화와 상호작용을 통해 현실을 만들어 낸다고 가정한다(배귀희·차재권·홍희정, 2005). 따라서 사회적 구성주의는 다양한 행위자들이 정책과정에 가지고 오는 의미들, 정책을 정당화하기 위해 사용된 언어와 상징에 대한 연구에 초점을 맞추고 있다. 여기서 언어와 상징은 단순히 현실을 반영하는 수단이 아니라 현실을 구성하기 위해 사용하는 인식의 도구이다(윤건수, 2005).

이러한 관점을 딜레마 연구에 적용하면 딜레마 상황도 객관적으로 존재하는 것이 아니라 행위자들의 인식과 해석에 따라 의미가 부여되고 상호주관적 또는 사회적으로 구성되는 것에 불과하며, 딜레마 연구의 주된 관심도 딜레마가 사회적으로 구성되는 과정에서 사용된 언어와 상징이 될 수밖에 없다.

그렇다면 행위자들이 딜레마가 사회적으로 구성되는 과정과 그 과정에서 사용된 언어와 상징을 어떻게 심층적으로 해석해 낼 수 있을 것인가? 이를 위해서 본 연구에서는 미디어 연구에서 활발하게 연구되고 있는 사회운동론적 관점(social mobilization perspective)에서의 프레임분석(frame analysis)을 딜레마 연구에 접목하였다.¹⁰⁾

이는 '프레임'(frame)이 "개인들이 자신들의 삶의 공간과 세계에서 일어나는 일들을 배치하고, 지각하고, 구별하며, 이름붙이는 것을 가능하게 해주는 해석의 틀(schemata of interpretation)"을 의미하고(Goffman, 1974: 21; 임희섭, 2004), 사회적 구성주의의 관점에 입하여 현실을 정의하고 해석하는 대표적인 방식으로(양승목, 1997; Scheufele, 1999)¹¹⁾, 행위의 의미를 그 행위가 일어나는 맥락 속에서 행위자의 의도와 함께 심층적으로 기술하는 것(thick description)을 가능하게 해주기 때문이다.

특히, 사회운동론적 관점에서의 프레임분석은 사회적 구성주의 관점에서 사회운동을 설명하는 방법으로 "개인이나 조직에 의해서 의도적 혹은 전략적으로 구성되는 프레임을 강조함으로써 프레임(frame)과 프레임 규정(framing)을 통해서 사회운동조직의 사회적 영향력을 증대시키는데 관심"을 가지고 있어 행위자들이 딜레마를 사회적으로 구성해내는 과정을 기술하는데 보다 적합하다고 보았다(이준웅, 2000: 100-104; 정정화, 2007: 182).¹²⁾

이러한 사회운동론적 관점에서의 프레임 분석은 분석수준을 개인에 두고 이들의 개별적인 인지구조가 행태와 어떻게 연결되는가에 관심을 두는 미시적 접근방법이라기 보다는 분석수준을 집단에 두고 집단구성원의 인지구조의 공유된 속성을 강조하는 거시적인 접근방법으로 '집합행동 프레임'(collective action frame)의 분석에 초점을 두고 있다. 그 대표적인 예로 Snow & Benford(2000)는 다양한 사회운동조직들이 현실을 인식하고 해석하는 의미체계를 집합행동 프레임으로 설명한다. 사회운동조직들은 활동과정에서 단체의 이념과 목표에 부합하는 집합행동 프레임을 구성하게 되는데, 이런 집합행동 프레임은 특정 사건이나 상황, 그리고 개인이나 집단의 경험과 행동의 특정요소를 강조 또는 생략하거나 무시함으로써 현실

10) 이러한 프레임 분석은 연구자의 이론적 관심에 따라 크게 사회적 상호작용 시각, 텍스트 분석적 접근, 사회운동론적 접근, 예상이론적 접근, 메시지 효과론적 접근으로 구분될 수 있는데(이준웅, 2000: 86), 본 연구에서는 사회운동론적 관점에서의 프레임을 중심으로 논의하였다.

11) Gamson(1989)은 같은 사건이라도 이에 관한 다양한 정의와 해석이 있을 수 있으며 어떤 이슈에 대해서도 다양한 접근이 나올 수 있지만 결국 궁극적으로 표출되는 사건에 대한 정의가 존재하는데 이것을 프레임이라고 하였다. 그러나 프레임은 주체가 해석의 대상에 대해 강조하기를 원하는 특정 측면만을 부각시키기 위해 현실의 한쪽 측면만을 보게 만들으로써 필연적으로 다른 한쪽 측면은 보지 못하게 만드는 '인지적 가리개'(cognitive blinder)로서 기능하기도 한다(주정일, 2002: 339 재인용).

12) 즉, 사회운동론적 관점에서의 프레임분석은 행위자들의 전략적 커뮤니케이션에 초점을 두고 정책에 대한 프레임과 프레임 규정(framing)을 통해서 정책과 관련된 이념과 의미를 동원하거나 방해하는 과정을 둘러싼 투쟁의 중요성을 잘 보여주기 때문에 행위자가 딜레마를 구성하는 구체적인 메커니즘을 체계적으로 기술하는데 유용하다고 할 수 있다.

에 대한 일정한 방향의 해석을 유도하는 역할을 수행한다는 것이다(이준웅, 2000; 정정화, 2007: 182-185). 그들은 사회운동이 성공하기 위한 프레임 규정(framing) 메커니즘으로 “프레임 정렬”(frame alignment)이라는 개념을 주로 사용한다. 여기서 프레임 정렬이란 “개인들의 이해, 가치, 신념 등이 사회운동조직의 활동, 목표, 이념 등과 일치하고 상호보완적이 될 수 있도록 개인들의 해석적 정향과 사회운동조직의 해석적 정향을 연결하는 과정”을 의미한다(Snow et al, 1986:281; 임희섭, 2004: 352-402). 나아가 Snow & Benford (2000)는 평화운동, 종교운동, 인권운동 등에 대한 관찰결과를 바탕으로 프레임 정렬을 ‘프레임 연결’(frame bridging), ‘프레임 증폭’(frame amplification), ‘프레임 확장’(frame extension), ‘프레임 변환’(frame transformation) 등 네 가지 유형으로 구분하였다. 그리고 프레임 정렬이 성공적이기 위해서는 조직의 집합행동 프레임이 일반인들의 사회문화적 삶과 공명(resonance)해야 한다고 강조하였다(이준웅, 2000; 정정화, 2007; 강민아·장지호, 2007).¹³⁾ 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

〈표 1〉 프레임정렬의 유형

프레임연결 (frame bridging)	· 이념적으로는 일치하지만 구조적으로는 연관되어 있지 않은 둘 또는 그 이상의 프레임들을 특정한 쟁점이나 문제와 관련해서 연결하는 과정 ¹⁴⁾
프레임증폭 (frame amplification)	· 특정한 이슈나 문제 혹은 일련의 사건들에 관련된 해석적 프레임을 명료화 또는 활성화하는 활동 ¹⁵⁾
프레임확장 (frame extension)	· 사회운동조직이 본래 지니고 있는 일차적인 프레임(primary framework)의 경계를 확장함으로써 잠재적인 지지자들에 대한 호소력을 증대시키려고 시도하는 활동 ¹⁶⁾
프레임변환 (frame transformation)	· 사회운동조직이 잠재적 동원의 대상이 지니고 있는 기존의 프레임을 변환(transform) 혹은 재규정(reframe)하려고 시도하는 것 ¹⁷⁾

자료: Snow et al, 1986; 임희섭, 2004 에서 재정리.

- 13) Gamson(1988)도 특정 프레임의 성공의 결정적 요인으로 한 사회의 문화나 가치들과 얼마나 공명하는가, 그리고 특정 프레임이 미디어 종사자들의 규범과 가치에 얼마나 부합하는가를 제시하였다(이준웅, 2000; 송용희, 2006; 정정화, 2007).
- 14) 프레임 연결은 공통적인 불만(grievances)과 태도를 공유하고 있으면서도 자신들의 불만을 표출하거나 자신들의 이익을 추구하는 행동을 실행하는 데 필요한 조직적 기반을 지니지 못한 다수의 개인 또는 조직들이 일반적으로 대상이 되며, 개인 간 또는 집단 간 연결망(networks)과 대중매체, 전화, 우편, 또는 전자우편 등을 통한 사회운동조직의 활동과 정보확산을 통해 이루어진다(임희섭, 2004: 387-389).
- 15) 대개 특정한 이슈의 의미나 일상생활과의 관련성은 사람들의 무관심이나 다른 사람들의 거짓 또는 사건 자체의 모호성이나 불확실성 등으로 인해 가려져 있기 쉬운데, 이 때 해석적 프레임을 명확하게 밝히고 활성화함으로써 사회운동에 대한 참여와 지지를 촉진 할 수 있게 된다(임희섭, 2004: 389-392).
- 16) 사회운동조직은 추진하는 사업이나 목표가 잠재적 지지자들의 이익이나 생활에 직접적인 관련이 없

그러나 이러한 사회운동론적 관점에서의 프레임 분석은 방법론적으로 프레임을 사회운동의 과정에서 경험적으로 확인하는 방식을 채택하고 있어 설명적·분석적으로 사용된다기보다는 주로 서술적인 개념으로 사용하고 있어 프레임과 프레임 규정이 가능한 조건과 발생기제 등에 대한 이론적 논의가 미흡하다는 한계를 가지고 있다(이준용, 2000).

이상의 논의를 토대로 본 연구에서는 사회적 구성주의와 프레임 분석을 통해 특정 행위자가 프레임 정렬을 통해서 어떻게 딜레마 상황을 구성하는 현실적 조건을 사회적으로 구성해 나가는지를 조명해 보고자 한다.

Ⅲ. 정책 딜레마의 사회적 구성

1. 사례의 개요

사실 '인터넷 실명제'는 예전부터 여러 차례 제기되어 왔던 문제이기에 그리 새삼스러운 사안은 아니다(한상희, 2003). 익명성을 악용한 갖가지 욕설과 명예훼손, 유언비어 등이 게시판에 난무하고 그 과정에서 각종 사건과 사고가 잇달아 터져 나오고 있는 것이 지금 인터넷 공간의 엄연한 현실이다. 그리고 이러한 익명성으로부터 비롯된 폐해와 부작용을 치유하기 위한 대책으로 제기된 것이 다름 아닌 인터넷 실명제이다. 즉 인터넷 이용을 실명으로 한다면 이용자의 책임의식이 강화될 수밖에 없고, 따라서 건전한 인터넷 문화가 촉진될 것이라는 논리이다.

이러한 맥락에서 '인터넷 실명제'는 사이버공간에서의 활동 주체인 '네티즌'의 동일성(identity) 즉 그 '신원'(ID 또는 사용자계정) 확인을 법으로 제도화 하겠다는 것을 의미한다. 즉, 사이버공간에서의 활동 주체의 익명성 인정 여부를 각 사이트의 임의적 자율에 맡기지 않고 이를 법으로 강제하겠다는 것이 인터넷 실명제라 할 수 있다(강경근, 2005).

문제는 사이버 폭력의 방지를 위해 실명제가 필요하다는 정통부의 입장과 그로부터 발생할 개인정보 유출 및 표현의 자유 침해 등 또 다른 부작용을 염두에 둔 시민단체의 반대 논리가 동시에 설득력을 얻고 있다는 데 있다.¹⁸⁾ 이러한 상황은 인터넷 실명제 도입사례가 진퇴

는 경우에 사회운동의 목표와 활동이 잠재적 지지자들의 이익과 가치에 일치하도록 프레임의 범위를 확장함으로써 지지자들의 폭을 넓히려는 시도를 하게 된다(임희섭, 2004: 392-393).

17) 사회운동조직이 추구하는 가치나 목표 또는 사업이 기존의 해석적 프레임이나 관행과 일치하지 않거나 상반되는 경우, 사회운동조직은 참여자와 지지자들을 확보하기 위해서 일반대중이 가진 잘못된(misframed) 프레임을 제거하는 대신 새로운 가치를 전파함으로써 새로운 프레임을 재규정(reframe)하려고 시도하게 된다(임희섭, 2004: 393-395).

18) 지난 2005년 YMCA는 인터넷 실명제에 대한 시민들의 견해를 묻는 설문조사 결과를 발표했다. 이

양난의 정책 딜레마 상황에 놓여있다는 것을 의미한다.

즉, 인터넷 실명제에는 상충되는 가치와 이해관계를 가진 복수의 집단이 존재하고, 그들의 요구가 서로 팽팽히 맞서고 있으며 그들이 주장하는 가치가 서로 갈등적이라는 점에서 딜레마 이론이 규정하고 있는 딜레마 상황을 구성하는 기본적인 조건을 갖추고 있다.¹⁹⁾ 첫째, 인터넷 실명제 논의는 표현의 자유나 언론의 자유 차원에서 자유롭게 보장할 것인가 아니면 사회적 역효과를 줄이기 위해 강력하게 규제해야 할 것인가에 대한 판단이 곤란하다는 점에서 두 개 가치 간의 갈등이나 딜레마로 표현될 수 있다. 둘째, 인터넷 실명제 논의는 표현의 자유나 언론의 자유를 주장하는 대형 포털사이트, 언론, 시민단체 등으로 대표되는 반대론자들과 인터넷의 역기능과 폐해를 줄이기 위해 정부가 개입해야 한다고 주장하는 정보통신부, 정당 등으로 대표되는 찬성론자들이 서로 팽팽히 맞서 갈등을 초래하고 있다. 그 결과 정보통신부는 인터넷 실명제의 도입 발표와 철회를 반복하는 등 비일관적 대응 양상을 나타냈고 제도의 도입이 법적으로 결정된 이후에도 지속적으로 사회적 논란을 불러일으키고 있다.²⁰⁾

조사에 따르면 응답자의 72%가 실명제 도입에 찬성 입장을 취한 것으로 나타났다. 그러나 실명제 도입에 따른 프라이버시 침해에 대해서도 73%가 우려의 태도를 보였으며 56%의 응답자가 자유로운 정보 교류나 의견 교환이 어려워질 것이라고 답변했다고 한다. 사이버 폭력의 방지를 위해 실명제가 필요하다는 정통부의 입장과 그로부터 발생할 개인정보 유출 및 표현의 자유 침해 등 또 다른 부작용을 염두에 둔 시민단체의 반대 논리가 동시에 설득력을 얻고 있다는 것으로 풀이된다.

- 19) 딜레마 상황을 구성하는 현실적 조건들은 다음과 같다(윤건수, 2006 : 78-84). 첫째, 대안의 상충성 즉, 딜레마 상황에서 두 대안의 충돌이 크게 인식되는 원인으로 그 대안들이 가진 상징적 성격을 들 수 있다. 집단이 어떤 상징을 공유하고 있으면 집단 구성원들은 그 상징을 통해 세상을 이해하고 그 상징과 관련된 행동에 헌신적이게 된다(Elder & Cobb, 1983). 상징은 인지와 정서 그리고 행동을 어느 한 곳으로 몰고 가는 힘이 있다. 따라서 어떠한 상징에 대한 찬성과 반대의 입장이 갈리면 그 입장은 양극화되는 경향이 있으며, 상징은 대안이 가지고 있는 단절적인 성격을 강화시키고 범주간의 타협과 조정을 힘들게 한다. 둘째, 결과가치의 성격 즉, 부정적 가치와 보호된 가치를 들 수 있다. 윤건수(2001)는 준거틀 이론을 딜레마 상황과 연결시켜 간단한 실험을 하여 동일한 딜레마 상황이라고 해도 문제상황이 부정적인 것으로 묘사되었을 때의 강도가 더 크다는 것을 밝히고 있다. 또한 가치 중에는 다른 가치와 교환할 수 없는 보호된 가치가 존재하는데 딜레마로 구성된 상황을 대변하는 대안들이 이와 같이 보호된 가치들 간의 충돌을 토대로 할 때 다른 어떤 딜레마보다 강도가 크다고 할 수 있다(김동환, 2002). 셋째, 행위자의 성격 즉, 상호작용과 응집력을 들 수 있다. 대립집단이 가지고 있는 응집력은 현실의 정책상황을 쉽게 딜레마로 빠지게 하고 딜레마의 강도를 크게 하는 중요한 변수이다. 행위자들은 자신의 이해관계를 주장하는 과정에서 가치를 동원하고 만들어내며 그것을 적극적으로 활용하는데 이러한 과정을 통해 행위자들의 대립과 이에 영향을 미치는 응집력이 강해질수록 딜레마 상황의 강도는 더 커지게 된다. 넷째, 문제상황의 특성 즉, 존재론적 딜레마를 들 수 있다. “그것을 선택할 것인가”의 질문과 관련된 존재론적 딜레마는 “둘 가운데 어떤 것을 선택할 것인가”의 질문과 관련된 인식론적 딜레마의 경우보다 고민의 강도가 훨씬 더 커지게 된다.
- 20) 정보통신부는 시민단체들의 반대를 완화하기 위해서 인터넷 실명제의 도입과 철회의 반복뿐만 아니라 “인터넷 실명제”라는 용어 대신 “실명확인 우대제”, “제한적 인터넷 실명제” 등으로 명칭을 계속해서 변경하고 정책의 수준과 내용을 완화하는 등 비일관적 대응을 계속해 나갔다.

2. 프레임 분쟁(frame dispute)과 정책 딜레마

정부와 시민단체로 대표되는 찬성론자들과 반대론자들은 각각 인터넷 실명제라는 정책을 해석하는데 각자 상이한 관점과 접근방법을 채택하고 있다. 그렇다면 인터넷 실명제 도입사례에서 등장하는 각각의 행위자들은 어떠한 '집합행동 프레임'(collective action frame)을 가지고 인터넷 실명제를 해석하고 있으며 어떠한 행동을 취하고 있을까?

프레임의 분석수준을 개별 집단에 두고 집단 구성원들의 공유된 속성을 거시적인 관점에서 살펴보면 찬성론자와 반대론자들의 '집합행동 프레임'(collective action frame) 즉, 문제에 대한 진단(원인 진단과 책임 귀속)과 처방(문제해결 방법과 전략)이 매우 상이하고 서로 문제에 대한 정의를 자신들에게 유리한 방향으로 규정(framing)하고 있다는 것을 확인할 수 있다.²¹⁾ 그들은 동일한 사건에 대해 다른 정보원을 인용하고, 다른 용어를 사용하면서 다른 관점에서 해석함으로써 행위자들 간의 '프레임 분쟁'(frame dispute)을 일으켰다(임희섭, 1999: 400-403).

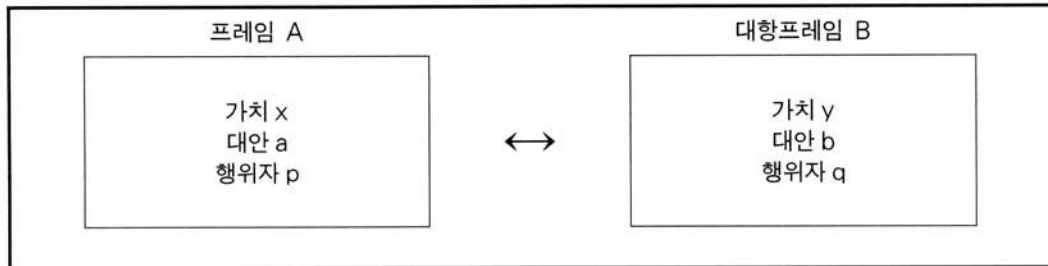
따라서 본 연구에서는 인터넷 실명제라는 정책문제에 대한 상호주관적 의미를 놓고 충돌하는 정책행위자들에 의해 이러한 문제들이 어떻게 정의되고 규정되는가, 구체적으로 인터넷 실명제 도입과정에서 어떠한 프레임들이 제기되었으며 이들 간의 분쟁(dispute)이 정부를 어떻게 딜레마 상황으로 몰아갔는가를 살펴보았다.

이를 위해 본 연구에서는 편의상 찬성론자들의 집합행동 프레임을 질서유지라는 "공리주의"로 반대론자들의 대항 프레임(counter frame)을 표현의 자유라는 "보호된 가치"로 단순화하여 명명하고 논의를 진행하였다.²²⁾

21) Gray & Donnellon(1989)은 갈등과 분쟁문제에 대한 연구를 통해 프레임 유형의 결과를 여섯 가지로 유형화하였는데 "무엇에 대한 갈등, 분쟁인가"라는 정의와 관련된 행위자들의 해석적 시각을 '실체프레임(substantive frame)으로 명명하였다(주경일, 2003: 201-208 재인용). 문제는 갈등 당사자들 간에 이러한 실체 인식에 대한 차이가 현격할 때 동일한 현상을 놓고도 서로 다르게 이해하기 때문에 상호대립과 충돌이 심화되고, 갈등상황의 논쟁점이 다르게 나타난다는 것이다.

22) 일반적으로 프레임 분석은 전체를 분석하여 가능한 모든 프레임을 도출하는 귀납적 방법과 문헌연구를 통해 추려낸 특정 프레임 유형이 실제에서 어떻게 사용되는가를 연구하는 연역적 방법으로 구분된다(박은혜·김영욱, 2007: 91-92). 본 연구에서는 연역적 방법의 프레임 분석을 채택하였다. 이는 본 사례의 경우 주요 행위자들이 제기한 주장이 다양하지 않고 몇몇 제한된 주장만이 반복적으로 사용되었기 때문에 비교적 단순한 이해관계 구조에서 상반된 입장이 첨예하게 대립하고 있기 때문이다.

〈그림 1〉 프레임 분쟁(frame dispute)과 정책 딜레마



주: A: 공리주의 x: 질서유지 a: 인터넷실명제 p: 정보통신부, 선관위, 정당

B: 보호된 가치 y: 표현의 자유 b: 인터넷실명제 반대 q: 시민단체, 인터넷언론 및 기업

1) 찬성론자들의 프레임: “공리주의”(utilitarianism)

인터넷 실명제 도입을 찬성하는 주요 정책행위자는 크게 정보통신부와 선거관리위원회, 정당으로 대변될 수 있다. 특히, 정보통신부는 정책결정자로서의 중립적인 입장과 더불어 정책행위자로서의 이중적인 입장을 가지고 있다. 그렇다면 찬성론자들 대변하는 정보통신부는 어떤 프레임을 가지고 인터넷 실명제를 정의하고 또 해석하고 있는가?

정부는 계층제적 권위와 권한을 조직원리로 하여 공익실현을 목적으로 하고 있다(홍성만, 2002: 49). 이러한 맥락에서 정보통신부는 인터넷 실명제 도입의 정당성을 질서유지 바꾸어 말하면, 정책의 유용성(또는 효용)이라는 공리주의적 관점에서 정의하고 있다. 즉, 정보통신부는 인터넷 실명제에 대해서 ① 사이버 폭력이 심각하다 ② 사이버 폭력은 인터넷의 ‘익명성’에 기반하고 있다 ③ 따라서 인터넷 실명제를 도입해야 한다는 공리주의적 프레임을 가지고 접근하고 있었다.

이러한 공리주의적 프레임은 2003년 정보통신부가 대통령 업무보고에서 ‘사이버 상의 인권침해 문제를 해결하기 위해 ‘인터넷게시판 실명제’를 단계적으로 실시할 계획’을 공표한데서 잘 나타난다. 뿐만 아니라 정보통신부의 각종 공식문서에서도 반복적으로 나타나고 있다.

“사이버 폭력의 방지를 위해서는 관련법이나 제도 등을 전면적으로 재검토하여 필요시 법령 제·개정을 통한 사이버 폭력방지 방안을 강구하고, 제한적인 인터넷실명제 도입에 있어서는 사회 각계의 의견을 폭넓게 수렴하여 바람직한 정책대안을 조속히 마련해야 할 것임. 이와 관련하여 국민들께서 우리 정책의 필요성에 공감할 수 있도록 홍보에도 각별히 신경써주기 바람”(자료: 정보통신부 장관 월례조례 훈시, 2003. 10).

이후 정보통신부는 시민단체 등의 반대에 대한 대응으로 인터넷 실명제에 대한 정보통신

부의 입장을 반복해서 명확하게 밝힘으로써 정보통신부의 프레임을 증폭(amplification)시키고, 잠재적인 지지자들을 획득하기 위해서 노력하였다. 그리고 이 과정에서 인터넷 실명제에 대한 정의와 정보를 자신들에게 유리한 방향으로 규정(framing)하고자 노력하였다. 이러한 사실은 정보통신부가 2003년 4월 시민단체의 반대에 직면한 이후 발표한 성명서 '인터넷 실명제에 대한 기본입장' 등의 공식문서에서 지속·반복적으로 나타나고 있다.

"우리부가 이러한 정책을 검토하고 있는 이유는 무엇보다 현재 인터넷 게시판의 익명성을 악용한 사이버 인권침해, 거짓 여론 형성 등으로 인한 개인들의 피해 및 사회적 비용이 확대되고 있어 문제가 심각하다고 판단했기 때문입니다. 실제로 정보통신윤리위원회에 신고된 사이버 인권침해 건수가 2001년 196건에서 2002년 3,616건으로 약 18배 증가하여 익명성의 폐해는 이미 사이버 공간의 건강자체를 위협하여 일반 국민의 불편을 야기하고 있습니다".

"우리부는 게시판 실명제가 이러한 익명성의 부작용을 예방하는 효과를 가지고 있다고 생각합니다. 실제로 2002. 8월부터 우리부 게시판에 실명제를 적용한 결과 명예훼손, 광고 등이 대폭 감소(69%→2.1%)되었으며 게시판 이용자도 실명제 시행 전보다 1.3배 이상 증가함으로써, 정보통신 정책관련 토론과 정보교환의 장이라는 게시판 본연의 역할이 되살아났다고 생각합니다."(자료: 2003년 4월 정보통신부 '인터넷 실명제에 대한 기본입장')

뿐만 아니라 이후 정보통신부는 시민단체들의 반대를 완화하기 위해서 "인터넷 실명제"라는 용어 대신 "실명확인 우대제", "제한적 인터넷 실명제" 등으로 명칭을 계속해서 변경하고 정책의 수준과 내용을 완화하는 한편, "시민단체들이 표현의 자유만을 일방적으로 주장하면서 인터넷 상의 각종 욕설이나 명예훼손, 유언비어로 인한 시민들의 피해는 외면한다"고 비판하면서 인터넷 실명제 도입의 정당성을 지속적으로 강조하였다.

2) 반대론자들의 프레임: 대항 프레임으로서의 "보호된 가치"(protected value)

인터넷 실명제 도입을 반대하는 주요 정책행위자는 크게 시민단체, 인터넷언론, 인터넷기업 등이 있다. 특히 이러한 반대론자의 중심에는 시민단체가 있다. 그렇다면 반대론자를 대변하는 시민단체는 어떤 프레임을 가지고 인터넷 실명제를 정의하고 해석하는가?

시민단체의 조직원리나 추구하는 목적을 보면 시민단체는 자발적 결사를 조직원리로 하고 있으며 추구하는 목적은 기본적으로 각각의 시민단체들이 추구하는 가치의 실현에 있다. 이와 같은 점에서 시민단체들은 여타의 조직에 비해서 이념적 결사 성향을 크게 가지고 있다

(홍성만, 2002: 49-50). 이러한 맥락에서 시민단체들은 인터넷 실명제를 “표현의 자유”라는 보호된 가치(protected value)의 관점에서 정의하고 있다. 그들은 인터넷 실명제 도입으로 인해 침해되는 표현의 자유는 그 어떤 정책의 유용성이나 결과와도 비교되거나 교환될 수 없는 보호된 가치로서의 절대성을 가지고 있다는 것을 강조한다.

즉, 시민단체들은 사이버공간에서의 역기능이 많은 문제점을 발생시키고 있는 것은 사실이지만 이런 문제를 핑계로 삼아서 단순히 인터넷 실명제라는 규제를 통해서 민주주의의 주요 가치이자 기본권인 표현의 자유까지 억압하려고 해서는 안 된다는 것을 강조한다. 그들은 인터넷 실명제는 표현의 자유의 본질적 내용으로서 익명으로 표현할 자유를 침해하고 헌법에서 금지하고 있는 사전검열에 해당하기 때문에 헌법 제21조 표현의 자유를 침해하고 언론기관의 본질적 기능의 하나인 토론과 의견수렴을 제한함으로써 언론의 자유를 침해한다는 것이다. 이러한 보호된 가치 프레임은 2003년 정보통신부 장관에게 보내는 공개서한, 2004년 시민단체 등이 제기한 헌법소원심판청구서 등에서 지속·반복적으로 나타난다.

“인터넷 실명제는 근본적으로 시민적 자유를 부정하는 제도이며, 자유와 인권을 향해 전진하는 우리 사회의 흐름을 따라잡지 못하는 낡은 사고의 산물입니다.”(자료: 함께하는 시민행동(2003). 정보통신부장관에게 보내는 공개서한)

“표현의 자유는 사상이나 의견을 외부에 표현하는 자유로서 ‘현대 자유민주주의의 존립과 발전에 필수불가결한 기본권이며 이를 최대한도로 보장하는 것은 헌법의 기본원리의 하나’(헌재 1992. 6. 26. 90헌가23)이기도 합니다. 민주주의는 사회 내 여러 다양한 사상과 의견이 자유로운 교환과정을 통하여 여과 없이 사회 곳곳에 전달되고 자유로운 토론과 비판이 활발하게 이루어질 때에 비로소 가능하기 때문입니다. 또한 표현의 자유는 인간이 자신의 생각을 타인과 소통함으로써 스스로 공동체의 일원이 되는 동시에 자신의 인격을 발현하는 가장 적절하고도 직접적인 수단으로서 기능합니다. 이러한 표현의 자유는 현대 정보화사회에서 특히, 사전검열금지, 알 권리 등으로 구체화되어 더욱 중요시되고 있습니다. 그런데 이 사건 법률조항은 사전검열금지원칙에 반하고, 청구인들의 알권리를 침해할 뿐만 아니라 무엇보다 표현의 자유의 본질적 내용을 침해하여 그 위헌성이 중대하다 할 것입니다.”(자료: 헌법소원심판청구서, 2004: 6)

이처럼 시민단체들은 정부의 “공리주의” 프레임을 프레임 변환(frame transformation)을 통해 “표현의 자유”라는 민주주의의 원리로 어떠한 경우라도 본질적인 내용을 침해받아서 안되는 보호된 가치라는 새로운 범주로 재규정(reframing)함으로써 정부의 프레임에 대항하는 대항프레임(counter frame)을 만들어냈다. 그리고 이를 통해 인터넷 실명제가 규범화된 가치를 내포한 정책이기 때문에 정책의 결과가치 즉, 정책이 어떠한 결과를 얼마만큼

가져오는가에 관계없이 도덕적으로 배척되어야 한다고 주장함으로써 인터넷 실명제를 도입하려는 정부를 딜레마 상황으로 몰고 갔다.

3. 정책 딜레마의 사회적 구성: 프레임 정렬(frame alignment)을 중심으로

정책 딜레마의 사회적 구성은 기존 연구에서 딜레마 상황을 구성하는 요소로 제시된 대안의 상충성, 가치의 충돌, 행위자들 간의 갈등, 문제상황의 긴급성 등이 커지는 것과 밀접한 관련이 있다(윤건수, 2006: 78). 이런 특성의 가시성이 높아질수록 딜레마의 강도(strength)와 발생확률이 높아지기 때문이다.

그렇다면 인터넷 실명제 도입사례에서는 정책 딜레마 상황을 구성하는 현실적 조건들이 어떻게 사회적으로 구성될 수 있었을까? 인터넷 실명제 도입사례의 경우 시민단체들이 정부의 인터넷 실명제를 “표현의 자유”라는 보호된 가치 즉, 규범화된 가치를 내포한 정책으로 프레임을 재규정(reframing)함으로써 정부를 딜레마 상황으로 몰고 갔다. 이를 주요 국면별로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

1) 국면1. 정책 딜레마 잠재기: “통신실명제”와 “정보통신이용자실명제”

우리나라의 주민등록법은 모든 국민에 대하여 주민등록을 강제하고 있다. 이러한 상황에서 법원에서 사용하는 일부 문서를 제외한 거의 대부분의 공문서는 물론, 일반적인 사적 거래에서나 정보통신서비스에의 가입행위 대부분이 이와 같은 주민등록번호와 실명을 제출하도록 요구하고 있는 업계의 관행은 이미 별도의 법이나 규정이 필요 없을 정도로 강력한 인터넷 실명제를 담보하고 있다(한상희, 2003).

사실 인터넷 실명제는 이전에도 “통신실명제” 또는 “정보통신이용자실명제”라는 이름으로 이미 존재해 왔다. 그러나 1998년 통신실명제는 정보통신서비스에 수요자들이 비실명으로 가입하도록 정부가 방임하는 것이 건전치 못한 통신문화를 이끌고, 이용요금의 연체로 인하여 못해 인터넷기업들의 채산성을 악화시킬 수 있다는 취지에서 도입되었고²³⁾, 당시에는 이를 둘러싼 행위자들의 시각 차이와 갈등이 심하게 표출되지 않았다. 2000년 ‘정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 개정안’의 경우 시민단체들의 반대가 심했지만 그 당시 이슈가 되었던 것은 “정보통신이용자실명제”가 아닌 “인터넷 내용등급제”였다.

따라서 정부도 인터넷 실명제를 정책 딜레마로 크게 인식하지 않았을 뿐만 아니라, 이를 둘러싼 정책행위자들도 명확하게 드러나지 않은 상태였다.

23) 정보통신부 온라인서비스 이용증진 방안(1998.12.7; 한상희, 1999: 370-374 재인용).

〈표 2〉 주요 사건일지

일 시	주요 내용
1998.12	· 정보통신부 '통신실명제' 발표
2000. 7	· 정보통신부 '인터넷내용등급제', '정보통신이용자실명제' 등을 주요 내용으로 하는 '정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 개정안' 발표

2) 국면2. 정책 딜레마 형성기: “인터넷게시판 실명제”

인터넷 실명제 도입에 대한 행위자들의 시각 차이와 갈등이 심각하게 표출되어 정책 딜레마 상황으로 구성되기 시작한 것은 2003년 정보통신부가 대통령 업무보고에서 '사이버 상의 인권침해 문제를 해결하기 위해 '인터넷 게시판 실명제'를 단계적으로 실시할 계획이며, 우선 공공기관부터 도입한 뒤 민간 분야는 공청회를 거쳐 사회적 합의를 이끌어 합리적으로 실시할 것'을 공표하면서 부터이다.

정보통신부는 도입 발표 직후부터 반대론자들의 격렬한 반대에 직면하게 되었다. 특히, 반대론자들을 대표하는 시민단체들은 질서유지를 위해 인터넷 실명제 도입이 반드시 필요하다는 정부의 공리주의적 프레임을 공리주의적 관점에서 분해(decoupling)함으로써 정보통신부의 원인분석과 처방이 잘못되었다는 것을 강조하고 인터넷게시판 실명제 도입을 반대하였다. 그들은 첫째, “인터넷은 정말로 익명적인가?”라는 문제제기를 통해서 “실명 확인을 하지 않는다고 하더라도, 대부분의 서버에서 IP 주소를 남기고 있다. 실제 수사기관에서 사이버 범죄를 수사할 때 IP 주소를 이용하고 있으며, IP 주소를 이용해도 실명 확인과 별 차이가 없다”는 것을 강조하였다. 둘째, “사이버 폭력의 원인이 정말로 인터넷의 익명성에 있는가?”라는 문제제기를 통해 “인터넷 상에서 발생하는 문제의 상당 부분은 오프라인에서도 발생하는 것들이며, 그 근본적인 원인은 다른 곳에 있다고 주장하였다(한상희, 2003; 오병일, 2005; 변희재, 2005).²⁴⁾

그러나 시민단체의 반대가 다른 행위자들에게 설득력을 얻기 시작한 것은 시민단체의 인터넷 실명제의 유용성에 대한 공리주의적 비판 때문이 아니라 인터넷 게시판 실명제를 인터넷에 대한 국가의 “검열”로 해석하고, 인터넷 실명제에 표현의 자유라는 민주주의의 원리와 어떠한 경우라도 본질적인 내용을 침해받아서는 안되는 기본권이라는 새로운 가치를 천명함으로써 정보통신부의 질서유지라는 공리주의의 프레임을 표현의 자유라는 보호된 가치의 대항

24) 즉, 시민단체들은 “사이버 폭력의 근본적인 원인은 인터넷이 아니라, 우리 사회의 성차별적 구조와 인식에 있는 것이다.” 또한 “사이버범죄의 피해가 오히려 실명제를 이미 실시 중인 포털사이트에서 빈번하게 발생한다.”는 것을 강조하였다.

프레임 즉, 새로운 의미와 이해관계로 재규정(reframing)함으로써 프레임 변환(frame transformation)에 성공하면서 부터이다.²⁵⁾ 즉, 시민단체들이 효용(utility) 즉, 즉, 정책이 어떠한 결과를 얼마만큼 가져오는가에 관계없이 인터넷 실명제가 표현의 자유라는 기본권과 민주주의적 가치를 어떻게 침해하고 있으며, 왜 우리는 도덕적으로 반대할 수밖에 없는가를 천명하고 이를 인터넷 실명제에 대한 공통적인 불만을 가진 잠재적 지지자들(예를 들면, 네티즌이나 다른 관련단체들)을 대상으로 기자회견, 성명서 발표 등 언론을 통해 프레임 연결과 프레임 확장을 시도하였다.²⁶⁾

이후 함께하는 시민행동을 중심으로 한 55개 시민단체들은 '인터넷 국가검열 반대를 위한 공동대책위원회(<http://nocensor.org>)"를 결성하였고 정부의 인터넷 실명제 도입에 대한 조직적인 반대운동을 벌이기 시작하였다.²⁷⁾ 그 결과 시민단체들은 인터넷게시판 실명제 도입을 사이버범죄의 예방 등과 같은 정책의 결과가치와 무관한 보호된 가치의 문제로 구성해 냈고 인터넷게시판 실명제를 도입하려던 정보통신부를 딜레마 상황에 처하게 만들었다. 그리고 결국 정보통신부는 2003년 12월 "인터넷 게시판 실명제"를 "실명확인 우대제"로 선회하면서 사실상 철회하게 되었다.²⁸⁾

-
- 25) 이러한 점은 시민단체들이 설정한 "표현의 자유"라는 대항프레임이 Baron & Spranca(1997)가 제시한 보호된 가치의 속성으로서 교환에의 거부감, 양적 둔감성, 행위자 의존성, 도덕적 의무, 분노 등의 특성을 잘 나타내고 있다는 점에서 명확해 진다. 특히, 표현의 자유는 보호된 가치로서의 절대성(absoluteness)을 가지고 있다. 헌법에도 표현의 자유는 민주주의의 기본원리이며 어떠한 경우라도 본질적인 내용을 침해받아서는 안되는 기본권으로 규정되어 있다.
- 26) 이러한 시민단체의 프레임 연결 시도는 당시 인터넷게시판 실명제 반대를 주도했던 "함께하는 시민행동"의 "인터넷 실명제에 대해 정보통신부 장관에게 보내는 공개서한"(2003.3.1), "헌법소원심판청구서"(2003.3.18) 및 진보네트워크센터의 "정보통신부가 인터넷 실명제를 도입할 수 없는 네 가지 이유" 등 각종 성명서 등에 명확하게 나타난다.
- 27) 한편 정보통신부는 이러한 시민단체들의 반대를 극복하기 위해서 "정보통신부 '인터넷실명제에 대한 기본입장'" 등을 발표함으로써 입장을 명확하게 하고, 사이버범죄의 심각성을 강조함으로써 인터넷게시판 실명제 도입이 의미있고 필요하다는 신념을 언론을 활용하여 확산시키려는 프레임 증폭(frame amplification)을 시도하고 이를 통해 인터넷게시판 실명제에 대한 일반대중의 지지를 확보하고자 하였다(정보통신부의 인터넷실명제에 대한 기본입장, 2003.3.28).
- 28) 정보통신부는 "민간부문 게시판까지의 전면적으로 실명화하는 것에 대해서는 국민 의견이 현재 찬·반으로 나뉘어져 있어 사회적 합의가 필요한 것으로 판단되는 바 민간까지의 확대 여부는 사회적 합의 형성 후 추진 여부를 검토해 나갈 예정이다"라고 밝히면서 인터넷 게시판 실명제 중에서 가장 논란이 되고 있는 사항을 철회하였다. 그러나 정부의 이러한 부분적인 철회에도 불구하고 반대여론은 줄어들지 않았다. 그럼에도 불구하고 정보통신부는 인터넷 게시판 실명제를 지속적으로 추진하고자 했으나, 결국 2003년 12월 정보통신부 월례브리핑에서 정보통신부 장관이 "공공기관 게시판의 인터넷 실명제는 강제할 경우 국민 참여의 폭을 제한할 가능성이 있다는 의견이 있어 이미 시행하고 있는 부처는 종전대로 운영하고 신규 적용할 부처에 대해서는 실명확인 우대제를 실시하고 여건이 성숙되는 대로 자연스럽게 확산되기를 기대한다"고 밝히면서 사실상 인터넷 게시판 실명제를 철회하였다.

〈표 3〉 주요 사건일지

일 시	주요 내용
2003. 3	정보통신부 '인터넷게시판실명제' 도입 계획 발표
2003. 3	시민단체 '인터넷 실명제에 대해 정보통신부 장관에게 보내는 공개서한' 발송
	시민단체 헌법재판소에 '헌법소원심판청구서' 제출
2003. 3.	55개 시민단체 '인터넷국가검열 반대를 위한 공동대책위원회' 결성
2003. 4	정보통신부 '인터넷실명제에 대한 기본입장'이라는 성명서 발표
2003.10	행정자치부 시민단체의 '인터넷게시판실명제에 대한 검토의견' 회신
2003.12	정보통신부 장관 월레브리핑 '인터넷게시판실명제' 철회, '실명확인우대제'로 선회

3) 국면3. 정책 딜레마 증폭기 I : “선거게시판 실명제”

2003년 12월 정부에게 '인터넷 게시판 실명제'를 '실명확인 우대제'로 철회한지 얼마 되지 않아 국회 정치개혁특별위원회는 2004년에는 제17대 국회의원 총선거에 대비해 익명성을 악용해 인터넷 공간에서 불법 선거운동을 하지 못하도록 하자는 취지에서 선거법 개정안에 선거관련 게시판에서 실명제를 도입하는 내용을 통과시켰다. 그러나 이러한 선거법 개정안도 발표되자마자 거센 반대에 직면하게 되었고, 결국 선거게시판 실명제도 사실상 유보되었다.

그런데 이 시기에는 “국면2. 딜레마 형성기”와는 사뭇 다른 양상이 나타난다. 첫 번째는 시민단체들이 보호된 가치의 중요한 속성인 도덕적 의무(moral obligation)의 관점에서 선거게시판 실명제가 이미 법제화되었고 사회적으로 바람직한 결과를 가져온다고 할지라도 선거게시판 실명제는 도덕적으로 잘못된 행위라고 판단하고 있으며, 이에 대한 감정적인 분노(anger)를 표출하기 시작했다는 점이다. 이러한 사실은 이후의 선거게시판실명제 사례에서 시민단체들이 선거게시판 실명제가 법제화되었음에도 불구하고 철회를 요청하고 불복종선언을 통해 계속해서 거부하고 있다는 것에서 잘 나타난다.²⁹⁾

두 번째는 시민단체들이 프레임 정렬(frame alignment) 과정을 통해 다른 시민단체들

29) 이를 구체적으로 살펴보면 이 시기의 시민단체들은 다양한 방식으로 프레임 정렬을 시도한다. 그 대표적인 예가 3차에 걸친 인터넷 실명제 불복종선언이다. 2004년 2월 19일 민주노총, 환경연합, 인의협, 영화인회의, 전북여성단체연합 등 63개 주요 시민사회단체들이 선거법상 인터넷 실명제가 국회를 통과할 경우에 이에 불복종하겠다는 선언문을 1차로 발표하였고, 불복종 선언문에서, “만일 국회에서 인터넷 실명제가 통과된다면 우리 인권시민사회단체들은 불복종할 것이며 즉각적인 위헌소송과 폐지 운동에 돌입할 것”이라고 밝혔다. 이어 2월 20일에는 여성연합, 사이버 녹색연합, 좋은 벗들, 전국교수노동조합, 역사문제연구소, 한국청년단체협의회 등 32개 시민사회단체가 2차로 인터넷 실명제 불복종선언을 하였다. 2월 25일에는 민주개혁을 위한 인천 시민연대, 대전 참여자치 시민연대, 울산·대구 참여연대 등 28개 지역단체들이 3차로 인터넷 실명제 3차 불복종선언에 참가하였다.

뿐만 아니라 인터넷 언론, 인터넷기업 및 기타 관련단체들을 포함하는 광범위한 반대연합을 구성하여 조직적으로 대항함으로써 집단의 상호작용과 응집력을 강화함으로써 딜레마의 강도를 더욱 높여 나갔다는 점이다. 여기서 주의 깊게 보아야 할 점은 시민단체들이 “표현의 자유”를 보호하기 위해 투쟁하는 것이 민주주의 발전을 위해 매우 의미 있는 일을 하는 것으로 프레임 확장(frame extension)을 시도함으로써 본래의 이해관계를 넘어 다양한 집단이 불복종선언에 참여하도록 유도하였다는 것이다.³⁰⁾

또한 인터넷 실명제 반대 인터넷 캠페인 사이트(freeinternet.or.kr)를 개설·운영함으로써 시민단체들은 인터넷을 통해 인터넷 실명제에 대한 특정 이슈나 사건, 신념을 선택적으로 강조하고 자신의 입장을 밝힐 수 있는 프레임 증폭(frame amplification)의 기회를 가지게 되었고, 한편으로는 온라인 반대서명운동 등을 통해 광범위한 인터넷 실명제 반대 네트워크를 구축하였다.³¹⁾

한편 이러한 다양한 집단의 불복종선언 동참과 지지는 시민단체들로 하여금 선거계시판실명제 철회에 대한 요구와 집합적 행동의 정당성을 사회적 맥락에서 재확인 할 수 있는 기회를 제공하였다.³²⁾ 또한 느슨하게 결합되어 있던 인터넷 실명제 반대 네트워크 내의 상호작용과 응집력을 강화함으로써 보다 강도 높은 딜레마 상황을 구성해냈고, 결국 선거관리위원회는 2003년 12월 선거계시판 실명제를 사실상 유보하게 되었다.

30) 시민단체들은 3차에 걸친 “인터넷 실명제 불복종 선언” 및 “기자회견” 등을 통해 언론을 활용하여 반대여론을 확산시키려는 프레임 증폭(frame amplification)을 시도함으로써 인터넷신문협회, 인터넷언론기자협회, 한국온라인신문협회 등 인터넷언론 뿐만 아니라 인터넷 실명제에 대한 반대와 불복종 의사를 가지고 있음에도 불구하고 이를 표출하는데 필요한 조직적 기반을 지니지 못한 다수의 개인 또는 단체들을 불복종선언에 동참시켰다.

31) 인터넷검열공대위, 인터넷신문협회와 인터넷언론기자협회도 공동으로 인터넷 실명제를 반대하는 인터넷 캠페인을 전개할 사이트(freeinternet.or.kr)를 개설하고 이 사이트에서 인터넷 실명제 반대서명운동과 함께, 정개특위와 법사위 위원을 포함한 전체 국회의원을 대상으로 항의메일을 보내는 운동을 진행하기로 밝혔다. 또한 오마이뉴스, 프레이시안 등이 소속되어 있는 인터넷신문협회(대표, 이창호 아이뉴스24)도 성명을 발표하여, 이 법이 통과되더라도 거부하겠다는 입장을 밝혔다. 2월 24일에는 디지털조선, 동아닷컴 등이 소속되어 있는 한국온라인신문협회도 “인터넷언론의 자율성을 부정하는 인터넷 실명제 도입을 반대한다”는 성명서를 발표하며, 인터넷 실명제 반대운동에 합류하였고, 2월 25일에는 포털사이트로 처음 미디어다음이 인터넷실명제 불복종선언에 동참한다.

32) 심지어 시민단체들은 정부기관인 국가인권위원회에 ‘선거계시판실명제에 대한 의견표명’ 공식적으로 요청하여 국가인권위원회로 하여금 ‘선거계시판실명제’에 대한 반대 입장을 발표하도록 함으로써 선거계시판실명제 반대의 정당성을 다시 한번 확인받게 된다.

〈표 4〉 주요 사건일지

일 시	주요 내용
2003.12	국회 정개특위 '선거계시관실명제'를 주요내용으로 한 선거법 개정안 발표
	네티즌들의 거센 반발, 인터넷신문협회 '선거계시관실명제' 전면 철회 요청
	열린우리당 정개특위 사실상 선거계시관 철회 방침 발표
2004. 2	국회 정개특위 '인터넷매체에 대한 실명제 도입안' 통과
	시민단체 국가인권위에 '선거계시관실명제에 대한 의견표명' 요청 국가인권위 '선거계시관실명제' 반대 입장 발표
	63개 주요 시민단체 '선거계시관실명제'에 대한 불복종 선언 발표(1차)
	인터넷검열공대위, 인터넷신문협회, 인터넷언론기자협회 공동으로 인터넷실명제 반대 인터넷 캠페인 사이트(freeinternet.or.kr) 개설, 서명운동 및 항의메일 보내기 운동
	32개 시민단체 2차 인터넷실명제 불복종선언 발표
	한국온라인신문협회도 인터넷실명제 도입 반대 성명서 발표
	포털사이트 미디어다음 인터넷실명제 불복종선언
	28개 지역단체 3차 인터넷실명제 불복종선언
2004. 3	민변 인터넷실명제 반대성명 발표
	인터넷 국가검열반대를 위한 공동대책위원회 인터넷실명제에 대한 헌법소원 제출
2004. 4	중앙선관위 '선거계시관실명제' 사실상 유보

4) 국면 3. 정책 딜레마 증폭기Ⅱ: “제한적 인터넷 실명제”

2005년 6월 “개똥녀”사건이 이 발생하고 점차 인터넷의 역기능의 폐해가 심각해지자 6월 14일 이해찬 국무총리는 익명성을 통한 인터넷 상의 문제점들을 지적하며 “인터넷 실명제를 적용할 부분을 구분하고, 개인의 명예훼손을 방지하면서도 공익을 보호할 방안을 강구하라”고 지시하였다. 이튿날인 6월 15일 진대제 정보통신부 장관은 15일 기자간담회를 갖고 “(사이버 폭력을 막기 위해) 당장 인터넷 실명제를 도입할 수 없는 상황이라면 실명우대제를 검토해 볼 만 하다”고 밝혔다.³³⁾ 이어 6월 30일 정보통신부는 민간기구인 (가칭)‘인터넷 익명성에 의한 역기능 연구반’에 참여하는 것을 시작으로 인터넷 실명제와 관련된 구체적인 정책을 마련키로 했다.³⁴⁾ 이러한 움직임은 2005년 7월 3일 인터넷포털사이트 여론조사 결과가

33) 실명우대제란 인터넷 사이트에서 실명을 사용하는 사람들에게 접속절차를 간편화할 수 있도록 혜택을 주는 방법이다.

34) 이 연구반은 학계, 관련 업계 및 시민단체 전문가 10여 명으로 발족했으며 정통부는 자문 자격으로 참여한다. 연구반은 이르면 8월 중 익명성의 역기능에 대한 종합보고서를 만든 뒤 공청회를 열어 관계 의견을 수렴한다는 방침이다.

발표되고 실명제 찬성론이 우세한 것으로 나타남에 따라 가속화 되었다. 7월 6일 열린우리당이 '인터넷 실명제 도입'을 추진하기로 결정하였고, 인터넷 실명제는 이미 정보통신부가 올해 10월까지 도입 방안을 마련하겠다고 밝혔고 한나라당도 원칙적으로 찬성하는 입장을 밝혔다.³⁵⁾

그러나 7월 7일 참여연대와 인권운동사랑방, 민변 등 15개 시민단체들은 이날 기자회견을 열고 "인터넷 실명제는 프라이버시권과 표현의 자유를 침해할 우려가 크다"고 우려를 표명했다. 그러자 7월 25일 열린우리당과 정보통신부는 25일 협의회를 열어, 인터넷 실명제와 관련해 그동안 거론된 ① 순수 인터넷 실명제 ② 인터넷 게시판 실명확인제 ③ 인터넷 게시판 실명표시제 ④ 실명 게시판 우대제 등 4가지 방안의 실효성과 부작용 등을 다음 달 말까지 검토한 뒤 최종안을 확정하기로 발표하였다.

이후 9월 2일 인터넷 익명성 문제 연구반에서는 인터넷의 역기능을 야기시키는 여러 가지 원인 중 익명성에 의한 '자기책임성' 결여가 중요한 원인의 하나라고 진단하고 자기책임성 확보를 위한 '제한적 실명제' 도입을 권고한다. 정보통신부는 이러한 권고안에 대해 인권보호와 익명의 표현의 자유 간의 균형을 모색하는 합리적인 대안으로 평가하면서 권고안을 토대로 9월 12일 인터넷 실명제 실시 방안을 놓고 사회적 논란이 가중되고 있는 가운데 정부와 학계, 기업들이 참여한 '익명성에 의한 피해 최소화 및 피해구제의 실효성 확보 대책 토론회'를 개최, 상업성이나 전파력이 매우 강한 일정 규모 이상의 포털업체들이 게시판 이용자의 본인확인을 위한 조치를 취하도록 의무화하는 포털게시판 '제한적 실명제' 도입 의사를 밝혔다.³⁶⁾

그러나 이러한 제한적 실명제도 발표되자마자 거센 반대에 직면하게 되었고, 결국 정보통신부는 다시 한번 도입을 유보한다. 결국 9월 14일 정보통신부는 "의견 수렴 과정을 서두르면 연내 법안을 국회에 제출할 수 있을지 몰라도 인터넷 실명제를 시행하는 것은 물리적으로 어렵다"며 "내년 시행을 목표로 업계 등 관련 단체와 협의하고 있다"고 밝힘으로써 사실상 제한적 인터넷실명제 도입을 유보하였다.³⁷⁾

그런데 이 시기에는 "국면2"이나 "국면3"과 유사하면서도 상이한 양상을 드러낸다. 첫 번째

35) 인터넷 실명제가 필요하다는 여론은 수년 전부터 제기돼 왔지만 열린우리당은 그동안 실명제 도입에 미온적이었다. 열린우리당의 한 관계자는 "2002년 대선에서 노무현 후보가 승리한 데는 인터넷 여론의 힘이 컸다는 점에서 실명제가 자칫 '잠재적 우군'의 행동 반경을 위축시킬 수 있다는 우려가 있었던 것이 사실"이라고 말했다. 그러나 4·30 재·보선 이후 당 홈페이지 방문자 수에서 한나라당에 밀리기 시작하고 재외동포법 개정안 부결 직후 누리꾼들로부터 비난 세례를 받는 등 '사이버 여론전'에서 고전을 면치 못하자 당내 분위기가 달라진 것이다.

36) 정보통신부는 이 연구반에서 제시한 권고를 토대로 학계·업계 등 각계 전문가가 참여하는 '법문안 작업반'(좌장: 황승흠 성신여대 교수)을 구성해 제한적 본인확인 의무 부과, 자율규제의 활성화 등이 포함된 관련법 개정(안)을 마련하였다.

37) 라봉하 당시 정보통신부 인터넷정책과장 인터뷰.

는 정부가 정책 딜레마에 대한 대응으로 민간기구인 (가칭) '인터넷 익명성에 의한 역기능 연구반'을 구성하고 그 권고안을 수용하여 인터넷 실명제의 규제수준을 일부 완화하였고 한편으로는 정부와 학계, 기업들이 참여한 '익명성에 의한 피해 최소화 및 피해구제의 실효성 확보 대책 토론회' 등을 개최하여 절차적 정당성을 확보함으로써 정책딜레마를 해소하려고 노력하였다는 점이다.

그러나 이러한 정부의 딜레마 해소 노력에도 불구하고 시민단체들은 정부가 제시한 제한적 인터넷 실명제의 내용과 기대효과와 무관하게 제한적 인터넷 실명제의 도입에 강하게 반대하였다. 이는 시민단체들이 인터넷 실명제가 규범화된 가치 즉, 보호된 가치를 내포한 정책으로 정책의 결과와 상관없이 정책 행위 자체에 반대하였기 때문이다. 이처럼 시민단체들은 보호된 가치의 속성인 양적 둔감성(quantity insensitivity) 때문에 전체 실명제로 하던 부분적인 실명제로 하던 상관없이 인터넷 실명제라는 행위자체에 거부감을 표시하였다.

또한 이 시기에 눈여겨보아야 할 점은 인터넷 실명제에 대한 부담을 저야하는 인터넷 기업이라는 새로운 행위자들이 시민단체의 보호된 가치 프레임을 수용하고 전략적으로 활용하고 있다는 것이다. 인터넷기업협회는 인터넷 실명제 반대가 그들의 이해관계 때문이 아니라 "표현의 자유"를 보호하기 위해 반대하는 것이 민주주의 발전을 위해 매우 의미 있는 일을 하는 것으로 규정(framing)하고 프레임 확장(frame extension)을 시도하고 이를 통해 인터넷기업협회의 반대를 사회적으로 정당함으로써 정보통신부에 반대의견을 제출하였다.³⁸⁾ 그 결과 정보통신부는 시민단체나 인터넷언론사 뿐만 아니라 인터넷 실명제 이행주체인 인터넷기업협회의 반대에 직면하게 됨으로써 보다 강도 높은 딜레마 상황에 처하게 되었고, 2005년 9월 다시 "제한적 인터넷 실명제" 도입을 유보하게 되었다.

38) 인터넷기업협회(회장 허진호)는 2005년 9월 13일 인터넷실명제 관련 공식 입장 표명에서 협회는 20여개 주요 인터넷기업들과 함께 "사이버가 처분 제도", '이용자 참여형 심의위원회', "업계 공동의 캠페인 사업" 등 역기능을 최소화 할 수 있는 업계 자율의 액션플랜을 마련, 이미 정부에 건의한 바 있으며, 이것은 이번 정부 정책에 충분히 반영되어 자율규제가 법적 근거를 갖게 됨으로써 역기능 해소 노력에 더욱 박차를 가할 수 있을 것으로 기대한다고 밝혔다. 또한 인터넷실명제 의무화는 국가가 나서서 익명에 의한 표현 공간을 법적, 명시적으로 제한하는 것으로서, 익명의 폐단을 줄이고자 하는 취지가 결국은 '표현의 자유'라는 자유 민주주의의 기본원칙까지 침해할 수 있어 심히 우려된다고 덧붙였다.

〈표 5〉 주요 사건일지

일 시	주 요 내 용
2005. 6	국무총리 '인터넷 실명제를 적용할 부분을 구분하고, 개인의 명예훼손을 방지 하면서도 공익을 보호할 방안을 강구'할 것을 지시
	정보통신부 장관 기자간담회 '인터넷게시판 실명우대제' 도입 검토 발표
	정보통신부 민간기구인 (가칭)'인터넷 익명성에 의한 역기능 연구반' 참여
2005. 7	열린우리당 '인터넷 실명제' 도입을 추진하기로 결정 한나라당 '인터넷실명제'에 대한 원칙적인 찬성 입장 발표
	정보통신부가 2005년 10월까지 인터넷실명제 도입방안을 마련하겠다고 발표
	15개 시민단체 '프라이버시권과 표현의 자유를 침해'에 대한 우려 표명
	정보통신부 ① 순수 인터넷 실명제 ② 인터넷게시판 실명확인제 ③ 인터넷게시판 실명표시제 ④ 실명게시판 우대제 등 4가지 방안 발표
2005. 9	인터넷 익명성문제 연구반 '제한적 실명제' 권고
	정보통신부 '익명성에 의한 피해 최소화 및 피해구제의 실효성 확보 대책 토론회' 개최
	정보통신부 '제한적실명제' 도입 계획 발표
	20여개 시민단체 반대성명 발표
	한국인터넷기업협회 이사회 반대 입장 발표
	220여개 인터넷기업협회 반대성명서 제출, 철회 또는 권고로 조정의견 제출
정보통신부 '제한적 인터넷실명제' 도입 유보 발표	

5) 국면5. 정책 딜레마 완화기: “제한적 본인 확인제”

이러한 상황에서 6월 12일과 9월 12일 노무현 대통령은 인터넷 포털 사이트 대표들을 청와대로 초청해 가진 오찬에서 “왜곡된 정보만 없다면 선거로 지도자를 결정하는 정치는 계속 될 것”이라며 민주주의 사회에서 정보제공의 중요성에 대해서 언급하면서 “불편하지 않은 실명제라는 개념이 중요하다. 원칙은 실명제로 가되, 최대한 기술적으로 불편하지 않은 방법을 찾는 게 필요하다”고 밝혔다.

이후 정보통신부는 인터넷 실명제의 명칭을 “인터넷 게시판 실명제”→“실명확인 우대제”→“제한적 인터넷 실명제”에서 다시 한번 “제한적 본인 확인제”로 변경하고 규제의 수준과 내용을 대폭적으로 완화함으로써 딜레마 해소를 시도하였다. 그 결과 2006년 12월 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 일부 개정법률안이 정기국회를 통과하였다. 그 결과 지난 2007년 7월부터 하루 이용자 30만 명 이상 35개 사이트의 게시판 글에 대해 본인임을

확인토록 하는 부분적 인터넷 실명제 소위 '제한적 본인 확인제'가 다시 도입되었다.

한편, 2007년 대통령선거를 앞두고 선거관리위원회가 다시 선거계시관 실명제를 강행함으로써 주요 시민단체들은 현재 '인터넷 선거실명제 폐지 공동대책위원회'를 구성하여 인터넷 실명제가 표현의 자유를 침해하고 참정권을 제한하고 국가가 개개인의 의견 표명을 관리·통제하는 것이라며 인터넷 실명제를 거부하였다. 특히, 진보적 인터넷 언론들을 중심으로 강하게 반발하면서 '인터넷 실명제' 거부가 조직적으로 확산되었다.³⁹⁾ 중앙선관위에 따르면 2007년 12월 현재 6개 인터넷 사이트가 인터넷 실명제를 거부하였고, 1천만원의 과태료 처분을 받은 것으로 나타났다. 이에 대해 인터넷 언론들은 "계시관 분리 운영에 대해서까지 과태료를 부과한 선관위 방침에 대해 위헌 소송을 할 계획"임을 밝혔고⁴⁰⁾, 다른 한편 부과된 과태료에 대한 후원금 모금을 병행하고 있다.

또한 최근 2008년 총선 때에도 인터넷 실명제를 거부를 천명하고 인터넷 실명제 불복종 운동을 펼치는 한편 2008년 4월 4일 인터넷 계시관에 실명인증시스템을 설치하지 않아 과태료 1천만 원을 부과 받은 인터넷언론사가 위헌법률심판 제청신청서를 법원에 제출함으로써 다시 새로운 국면으로 접어들고 있다.

IV. 결 론

본 연구에서는 지금까지의 딜레마 연구가 정책과 조직현상을 설명하는데 개념 위주의 단선적이고 연역적 논리에 너무 치우쳐 딜레마가 왜 발생하고, 어떻게 형성되는지에 대해서 일관된 설명을 제시하지 못한다는 문제가 있었다고 보고(김동환, 2002), 사회적 구성주의 관점이 딜레마 연구에 어떻게 적용될 수 있는지에 초점을 두고, 행위자가 어떻게 의도된 방향으로 정책 딜레마 상황을 구성하는 현실적인 조건을 만들어내고 강화하였는지를 프레임 분석을 통해 조명해 보고자 하였다. 그리고 이를 통해 기존의 딜레마 연구가 결여하고 있는 딜레마 형성에 대한 논의를 보완해 보고자 하였다.

그 결과 사례연구를 통해 시민단체들이 프레임 정렬(frame alignment)을 통해 정부의

39) 인터넷 실명제 거부 언론사들은 다양한 불복종 방식을 동원했다. 민중언론 참세상은 실명제 실시를 전면 거부하며 계시관 운영을 진보넷에게 맡기는 방식을 택했고, 노동넷 방송국은 인터넷 실명제 기간 동안 사이트를 닫는 '사이트 파업'을 단행했다. 대자보와 이주노동자방송국, 울산노동뉴스 등은 이 기간 동안 계시관을 임시로 닫았다. 미디어 비평지 미디어스는 댓글을 달 수 있게는 했지만 미공개로 하고 기자들만 읽고 소통할 수 있도록 했다(자료: "인터넷 실명제 실시, 그 후", 노동넷 2007. 12.18. 인터넷검열공대위에서 재인용).

40) 민중언론 참세상 유영주 편집국장 인터뷰.

프레임에 대항하는 새로운 의미와 이해관계를 가진 대항프레임을 설정하고 이를 통해 인터넷 실명제 도입을 정책의 결과가치와 무관한 보호된 가치의 문제로 사회적으로 구성해냈다는 것을 살펴볼 수 있었다. 또한 정책이 표현의 자유라는 보호된 가치(protected value)로 재규정(reframing)됨으로써 프레임 확장이 활성화되고, 이를 통해 일반대중 및 관련 단체들의 지지와 동참을 이끌어 냄으로써 정부를 딜레마 상황으로 몰고 갔고 그 결과 정부가 인터넷 실명제의 도입과 철회를 반복하는 비일관적 대응을 초래하였다는 것을 확인할 수 있었다.

그러나 본 연구는 첫째, 정책 딜레마의 사회적 구성의 가능성을 강조하기 위해서 딜레마의 개념과 구성요건을 느슨하게 완화하였다는 점 둘째, 단일사례 연구라는 점 마지막으로 방법론적으로 프레임을 사회운동의 과정에서 경험적으로 확인하는 방식을 채택하고 있어 프레임 분석을 설명적·분석적으로 사용한다기보다는 주로 서술적인 개념으로 사용하고 있어 프레임 규정(framing)과 재규정(reframing)이 가능한 조건과 발생기제 등에 대한 논의가 미흡하다는 한계를 가지고 있다. 향후 이러한 문제에 대한 후속연구를 기대해 본다.

【참고문헌】

- 강경근. (2005). "인터넷실명제". <인터넷실명제 민·당·정 간담회 자료집>. 2005.8.26.
- 강민아·장지호. (2007). "정책결정과정의 프레임에 대한 담론 분석: 방사성폐기물처리장 입지선정과정을 중심으로". <한국행정학보>. 41(2): 23-45.
- 김경달. (2005). "사이버 폭력의 원인과 제한적 실명제가 업계에 미치는 영향". <인터넷실명제 심층진단 국회 토론회 발표문>. 2005.11.
- 김동환. (2001). "보호된 가치와 정책 딜레마". <한국정책학회보>. 11(1): 31-32.
- 김명환. (2005). "행정학의 재정립에 관한 소고: 담론적 접근법을 중심으로". <한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집>.
- 김배원. (2003). "인터넷과 표현의 자유". <인터넷법연구>. 2: 83-124.
- 김선혁. (2004). "비교정책학의 현재와 미래: 신제도주의, 사회적 구성주의, 신비교행정학을 중심으로". <한국정책학회보>. 13(3): 259-280.
- 김영홍. (2003). "인터넷 실명제를 반대한다". <국회보>. 2003.5.
- 김용철. (2005). "한국의 인터넷 선거운동과 법적 규제". <국제평화>. 2(2): 232-267.
- 명재진. (2003). "공공기관의 인터넷게시판 실명제". <CLIS Monthly>. 정보통신정책연구원
- 문상현. (2003). "거버넌스, 담론 그리고 사회적 행위자들: 전자상거래 거버넌스의 사회적 구성". <언론과 사회>. 11(2): 10-71.
- 박은혜·김영욱. (2007). "언론 프레임과 이미지회복 전략이 공중의 위기인식에 미치는 영향". <한국언론정보학보>. 38(2).
- 배귀희·차재권·홍희정. (2005). "사회적 구성주의 관점에서 대표관료제에 대한 고찰: 여성공무원을 중심으로". <한국행정학회 춘계학술대회 발표논문>.
- 민경배. (2005). "사이버 폭력의 원인과 인터넷 실명제의 폐단과 대책". 인터넷실명제 심층진단 토론회 세미나자료.
- 변희재. (2005). "인터넷 실명제". <인터넷 실명제 민·당·정 간담회 자료집>. 2005.8.26.
- 소영진. (1999). "딜레마 발생의 사회적 조건: 위천공단 설치를 둘러싼 지역갈등을 중심으로". <한국행정학보>. 33(1): 185-205.
- 송용희. (2006). "미디어, 프레임, 현실구성: 미디어 프레임 연구의 과제와 발전방향 모색을 위한 소고". <프로그램/텍스트 13>. 한국방송영상산업진흥원.
- 안문석. (2000). "딜레마의 정책적 활용: 딜레마 이론의 관점에서 본 한국의 해외교정정책의 방향". <딜레마와 행정>. 115-139. 서울: 나남출판사.
- 안혁근·김명환. (2006). "대상집단에 대한 사회적 인식의 전환에 따른 정책변화- 성매매특별법을 대상으로". <한국행정학보>. 40(4).
- 양승묵. (1997). "언론과 여론: 구성주의적 접근". <언론과 사회>. 17(3): 6-40.

- 양정호. (2007). "방폐장 부지선정정책과 보호된가치(PVs)의 역할-부안, 경주간 방폐장 부지 선정과정 비교를 중심으로". <한국행정학회·구미시 춘계공동학술대회 발표논문집>.
- 양정혜. (2001). "사회갈등의 의미 구성하기: 의료분쟁 보도의 프레임 분석". <한국언론학보>. 45(2).
- 오병일. (2005). "인터넷 실명제". <인터넷실명제 민·당·정 간담회 자료집>. 2005.8.26.
- 윤건수. (1993) "조직의 딜레마에 대한 상징적 반응". <한국행정학보>. 36(4): 1257-1280.
- _____. (1997). "정당성의 논리와 중간조직의 딜레마". <한국행정학보>. 31(2): 93-109.
- _____. (2001). "선택상황의 구성방식과 의사결정자의 딜레마". <한국정책학회보>. 10(1): 5-30.
- _____. (2005). "한국행정학의 질적 연구방법에 대한 반성과 제안". <한국행정학보>. 39(2): 1-22.
- _____. (2006). "정부의 결정을 딜레마 상황으로 가게 하는 요인과 그에 대한 대응책에 관한 연구". <한국행정연구>. 15(1): 71-100.
- 윤건수·소영진·김동환·이종범. (2000). <딜레마와 행정>. 서울: 나남출판사.
- 윤건수·하민철. (2005). "전자정부의 딜레마: 정책의 메타포와 스토리텔링의 관점에서". <한국조직학회>. 2(1): 73-99.
- 이준웅. (2000). "프레임, 해석 그리고 커뮤니케이션 효과". <언론과 사회>. 29: 85-152.
- 이종범. (1996). "딜레마 확률과 제도적 대응: 서울시 도시재개발사업을 중심으로". <한국행정논집>. 7(2): 1-21.
- _____. (1999). "개혁의 딜레마와 조직의 대응: 행정쇄신위원회의 조직화 규칙과 전략". <정부학연구>. 5(1): 185-227.
- 이종범·윤건수. (2000). "정부의 딜레마에 대한 제도적 해결장치의 연구: 노동위원회의 분쟁조정제도의 변천을 중심으로". <한국정치학회보>. 34(3): 149-171.
- 이종범·안문석·염재호·박통희. (1994). <딜레마 이론>. 서울: 나남출판사.
- 이종범·안문석·이정준·윤건수. (1992). "정책분석에 있어서 딜레마 개념의 유용성". <한국행정학보>. 25(4): 3-22.
- 임희섭. (1999). <집합행동과 사회운동의 이론>. 서울: 고려대학교 출판부.
- 정보통신부. (2007). <정보통신망법 시행령 및 시행규칙 개정(안) 공청회 자료집>. 2007. 3. 23.
- 정재황 외. (2002). "사이버 공간 상의 표현의 자유와 그 규제에 관한 연구". <헌법재판소 연구보고서>.
- 정정화. (2006). "환경정책과정에서 NGO의 미디어전략과 언론보도 내용분석: 새만금간척사업을 중심으로". <한국행정논집>. 18(4). 1081-1101.
- _____. (2007). "부안사태에 대한 미디어 프레임 분석". <한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집>.
- 정철희. (1995). "한국의 민주화운동의 사회적 기원: 미시동원맥락과 프레임의 형성". <한국사회학>. 29(3): 501-532.

- _____. (1996). "중위동원과 6월항쟁: 사회운동조직의 구조적·문화적 통합". <한국사회학>. 30(1): 65-87.
- 주경일·최홍석·주재복. (2004). "프레임 분석을 통한 수자원 갈등 각 이해집단의 의미구성 이해: 한탄강댐 건설사례를 중심으로". <행정논총>. 41(4): 193-221.
- 주경일. (2002). "폐기물 처리시설의 입지갈등 문제에 대한 인지적 접근: 집단프레임의 관점에서". <정부학연구>. 8(2): 336-369.
- 최홍석·윤건수. (2000). "딜레마 상황에서의 의사결정 행동". <딜레마와 행정>. 29-54. 서울: 나남출판사.
- 하민철·윤건수. (2004). "행위자들의 양면적 상황설정과 딜레마 그리고 제도화: 노사정위원회의 제도화과정을 중심으로". <한국행정학보>. 38(4): 63-84.
- 하연섭. (2006). "사회의사결정구조의 개선: 담론구조와 틀짓기 개념을 중심으로". <한국행정학회 동계학술대회 발표논문집>.
- 한국인터넷기업협회. (2005). "안전한 인터넷 구현을 위한 인터넷기업 자율규제 Action Plan". 2005 .9.
- 한상희. (1999). "음란물 규제법제와 통신실명제". <정보법학>. 3: 370-374.
- _____. (2003). "사이버공간에서의 익명성과 책임". <CLIS Monthly>. 정보통신정책연구원 2003.5.
- 허경미. (2006). "인터넷 게시판 실명제 관련법의 정비방향에 관한 연구". <형사정책연구>. 17(2). 한국형사정책연구원.
- 홍성만. (2002). "정부와 비정부조직(NGO)의 정책경쟁과 합의형성과정". <한국행정학보>. 36(1): 21-40.
- 홍완식. (2006). "인터넷실명제 관련 법률안의 입법원칙에 따른 검토". <토지공법연구>. 31: 285-308.
- 황승흠. (2005). "제한적 본인확인제 도입을 위한 정보통신망법 개정방안". <건강한 사이버환경 조성을 위한 정보통신망법 개정(안) 공청회>. 2005.12.19.
- 황용식. (2005). "인터넷게시판 실명제에 대한 비판적 연구: 익명적 표현의 권리를 중심으로". <언론과 사회>. 15(2): 97-130 .
- Baron, J. (1999). *Utility maximization as a solution: promise, difficulties, and impediments*, American Behavioral Scientist, Vol.42, No.8: 1301-1321.
- Baron, J. & Spranca, M. (1997). *Protected values*, Organizational Behavior and Human Decision Processes, Vol.70, No.1: 1-16.
- Benford, Robert D. & Snow, D. A. (2000). *Framing process and social movement: An overview and assessment*,. Annual Review of Sociology, 26: 611-639.
- Berger, P & Luckman, T. (1967). *The Social Construction of Reality*. Garden City, New York: Anchor.

- Burrell, G., & Morgan, G.(1982). <사회과학과 조직이론>. 윤재풍(역). 서울: 박영사;
Sociological Paradigms and Organizational Analysis.
- Fiske A. P. &, Tetlock, P. E. (1997). *Taboo Trade-offs: Reactions to Transactions That Transgress the Spheres of Justice*, *Political Psychology*. 18(2): 255-297.
- Gamson, William A. (1998). A Constructionist approach to Mass Media and Public Opinion. *System Interaction*. 11: 161-174.
- Goffman, F. (1974). *Frame Analysis: An Essay on the Organizational Experience*. New York. Harper & Row.
- Ritov, Ilana & Baron, Jonathan. (1999). *Protcted Values and Omission Bias*, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*. 79(2). August.
- Scheufele, D. A. (1999). *Framing as a theory of media effects*. *Journal of Communication*. 49(1): 103-122.
- Scheufele, D. A. (2000). *Agenda-setting, priming, and framing revisited: Another look at cognitive effects of political communication*. *Mass Communication and Society*. 3(2&3): 297-316.
- Google 뉴스검색 <http://news.google.co.kr>.
- 진보네트워크 <http://www.jinbo.net>.
- 인터넷검열공대위 <http://www.freeinternet.org>.

* 서준경(徐竣卿): 고려대학교 행정학과에서 석사학위를 취득하고, 현재 박사과정에 재학 중이다. 관심 분야는 정책이론, 비교정책, 시민사회와 NGO 등이며 주요 연구로는 "공공부문에서의 정보화정책 성과의 영향요인 분석"(2002)이 있다(E-mail: jkseo@korea.ac.kr).

◎ **The Study on the Social Construction of Policy Dilemma:
Focused on the Frame Analysis**

..... Jun Kyung Seo

The purpose of this paper is to examine how social constructivism can be applied in policy dilemma studies. For this purpose, it is suggested that the frame analysis based on the social movement perspective is integrated with the social constructivism to describe the process of social construction of policy dilemma. By analysing the case of Internet Real-Name System, this article shows that policy dilemma can be socially constructed by social actors such as NGOs through reframing the government policy.

Key Words: Policy Dilemma, Social Constructivism, Frame Analysis, Internet Real-Name System