

## 인터넷 거버넌스(Internet Governance)의 정치: 온라인상의 정보유통 논쟁에 대한 일본사례의 분석

김 유 향\*

|                            |                         |
|----------------------------|-------------------------|
| I. 머리말                     | 규제체제                    |
| II. 온라인 상의 정보유통문제를 둘러싼 논의들 | IV. 「풍속영업법」 개정안을 둘러싼 논쟁 |
| III. 일본에서의 인터넷의 발전과 통신     | V. 맺는말                  |

### ABSTRACT

#### The Politics of Internet Governance: Analysis of the Debate on the Dissemination of On-line Contents in Japan

This article explores the recent and sudden growth of the Internet and its subsequent problems with cyberspace control. The collision between the rules of cyberspace and the rules of the real world is most revealing in the dissemination of contents via on-line systems. This study has analyzed the reality of 'Internet governance' citing the case in Japan where there has been heated debates on the revision of the existing law against public mores. The significance of this analysis lies in that it not only

focuses on the common technical characteristics of the Internet but also the roles played by the political economy system in each country.

The results of the analysis show that the debate in Japan has, despite the significance of the issue, not yet touched upon the fundamental principles of liberty and regulations in virtual space. However, Japan has defined the role of related ministries and the limited responsibility of ISP within the bureaucratic framework of regula-

\* 고려대 정치외교학과

tions in Japan. This was due to the weak growth of the civilian society such as the free Internet campaigns, the inertia of the Japanese bureaucratic regulations, and the rivalry among ministries. The debate on the revision of the law clearly shows the discrepancy among the inertia of the Japanese regulations, the democratic nature of the Internet and the authoritative top-down structure of an interventionist state. Also, it is clear that the tradition of 'Internet gover-

nance' as a policy decision process based on liberty and democracy is moving towards governance from the top level. This again demonstrates the fact that drastic development of information technology brings similar problems in all societies. Although this may provide opportunities for social and political change in the every country, in reality, the changes are determined within the real political context, which is unique for each different society.

Key words: internet governance, regulation, cyberspace, Japanese political economy system

## I. 머리말

오늘날 컴퓨터의 대량보급과 정보통신기술의 발달에 따른 정보통신혁명의 급격한 진행은 18세기 산업혁명에 의해 이루어졌던 충격적인 사회변동 이상으로 사회의 정치, 경제, 문화적 환경들을 변모시키고 있으며, 각 개인의 일상생활 전반에 걸쳐 엄청난 변화를 가져오고 있다. 특히 이러한 변화는 가상공간의 중심도로(Cyberspace's Main Street)라 할 수 있는 인터넷을 통해 더욱 급속히 진행되고 있다. 혹자가 인터넷은 20세기말의 산꼭대기에서 21세기로 굴러 떨어지는 눈덩이와 같은 존재라는 표현으로 인터넷이 가져올 변화와 영향에 대해 얘기한 바 있듯이(백옥인, 1995) 인터넷을 통해 일상적 생활공간인 현실세계로부터 독립된 자유공간으로서의 가상공간은

급격히 현실세계로 접근하며, 새로운 문제들을 야기하고 있다. 현재 각국에서 진행되고 있는 인터넷 공간에 대한 지배 또는 인터넷 공간에서 이루어지는 합의과정에 대한 논의는 바로 이러한 가상공간의 급격한 확장을 배경으로 하는 것이다.

새롭게 등장하고 있는 가상공간은 현실의 틀과 충돌하며 현실의 틀의 의미를 붕괴시키고 있으며, 이는 각국에 있어서 수많은 정치사회적 논쟁을 야기하고 있다. 인터넷 거브넨스<sup>1)</sup>에 대해 주요한 논쟁의 영역은 정보화로 인한 프라이버시 침해 및 감시강화의 가능성, 그리고 컴퓨터 통신 및 인터넷을 활용한 표현물에 대한 공권력의 검열, 인터넷을 이용한 전자상거래의 과세문제 등을 둘러싸고 이루어져왔다. 특히 인터넷과 위성 등의 국제적인 정보발신·수신수단의 등장은 개인의 정보 수·발신의 자유도를 비약적으로 증대시킨 반면, 종래 사회에서 제기된 적 없던 새로운 문제를 야기하고 있다. 즉 인터넷은 그 정보유통의 자유도와 별개로, 영상, 음악에 관한 지적재산권 침해의 가능성, 각 정보의 신뢰성 확보, 외설영상, 폭력 등의 문제를 야기 시키고 있는 것이다. 특히 인터넷상의 정보유통과 관련한 문제는 미국의 「통신품위법」을 둘러싼 논쟁이래 현재 각국에서 가장 첨예한 논쟁을 야기시키고 있는 이슈로서 인터넷 거브넨스의 방향과 관련하여 시급성이 되고 있다. 그러나 인터넷 거브넨스는 지금까지의 규제 및 정책패러다임으로는 접근하기 어려운 것이 현실이기도 하다.

이 연구는 인터넷 거브넨스 논의의 맥락 위에서 온라인상의 정보 유통문제를 둘러싸고 제기된 논쟁과 그 경과를 분석해보고자 한다. 온라인상의 정보유통 즉 콘텐츠 규제 논쟁을 선택한 이유는 이 부분이 개별 국가의 간여가 가장 먼저 일어나고 있는 분야이기 때문이다.<sup>2)</sup> 따라서 이 논쟁의 전개는

1) 「인터넷 거브넨스」라는 용어는 창안자에 대해서 불분명한 것에서 드러나듯이 체계적 개념정의 및 분석을 하고 있는 문헌은 별로 없다. 다만 인터넷 통제와 관련하여 인터넷상에서 광범하게 이용되어 왔다. 「인터넷 지배」, 「인터넷 규율」로 번역하기도 하지만 여기서는 그대로 인터넷 거브넨스로 표기하고자 한다. 여기서 사용하는 의미는 위로부터의 통제(control)와 아래로 부터의 합의과정의 의미를 포함하여 광의적으로 사용하고자 한다.

이후 인터넷 공간 전반의 거브넨스 문제를 이해하는 시급성이 될 수 있기 때문이다. 또한 인터넷 거브넨스를 둘러싼 과정은 시민들이 자유롭게 토의하고 정보를 얻을 수 있는 공간이 제공된다는 면에서 정치학자들의 주목을 받았던 전자투표(electronic voting)보다 민주주의와 관련하여 더 많은 시사점을 제공해주고 있다. 특히 이 연구는 인터넷 거브넨스의 개별 국가적 전개를 일본의 사례를 중심으로 살펴보고자 한다. 일본의 경우 지속적 개혁의 노력에도 불구하고 기존의 개입주의적 국가시스템이 어떤 국가들보다도 굳건하게 유지되고 있어 인터넷의 민주적 성격과 뚜렷이 대비되고 있다고 할 때, 인터넷 거브넨스의 개별 국가적 전개를 이해하는데 의미 있는 지역이 될 수 있다. 구체적 사례로서는 인터넷 콘텐츠의 규제에 대한 논쟁을 야기 시켰던 「풍속영업법」의 개정을 둘러싼 논쟁과 정치적 과정을 분석한다.

이 논문에서는 먼저 인터넷 거브넨스에 대한 간략한 이론적 소개에서 출발하여 미국을 비롯한 서구에서 제기되고 있는 주요 쟁점들을 검토하고, 이어서 일본에서 진행된 대표적인 이슈로서 「풍속영업법」 논쟁을 분석할 것이다.<sup>3)</sup>

- 2) 예를 들어, 대부분의 인터넷 관련 이슈에 대해 탈규제적 입장을 취하고 있는 미국 정부도 프라이버시 및 외설정보의 유통에 대해서는 규제적 접근을 하고 있으며, 유럽국가들의 경우 29개국 정보담당장관이 1997년 7월 8일 인터넷에의 기본정책을 정리한 「본선언」을 채택하여 일부 정보에 대한 공적규제의 필요성을 제기하였다. 대표적으로 독일의 경우는 1997년 4월의 멀티미디어법을 통해 온라인 상에 불법적 내용의 유통을 규제하고 있다. 또한 중국은 1997년 12월 제정된 신인터넷규제법을 통해 인터넷을 통한 국가비방, 국가기밀의 배포 등에 대해 규제하고 있다.
- 3) 인터넷 규제와 관련된 원론적 논의들은 미국의 「통신품위법」을 둘러싼 논쟁을 중심으로 이미 다양한 연구들이 나와 있다. 그러나 이러한 연구들은 주로 미국에 국한하여 현재 진행중인 논의들을 소개하는 글들이 대부분이라 할 수 있다. 따라서 미국 이외의 지역에서의 인터넷 규제 정치가 구체적으로 진행되는 맥락에 대한 관심은 상대적으로 부족하거나 현재 진행되고 있는 것이 대부분이다.

## II. 온라인 상의 정보유통문제를 둘러싼 논의들

1960년대 미국무성의 연구소에서 인터넷을 최초로 탄생시킨 소규모 대학원생 그룹들은 “누구든지 어떤 의견이든 제시할 수 있고 그 어떤 의견도 공식적인이 아니다”라는 기본 원칙하에 자신들간의 논의나 의사결정과정을 상세하게 문서화하였는데(The Economist, 2000.6.10), 이것이 인터넷 거브넨스의 출발이라 할 수 있다. 이는 아래로부터의 필요에 의한 자유와 민주주의적 원칙에 입각한 체제로서 이후 인터넷의 확산과 함께 일반적으로 수용되었다.

그러나 아래로부터의 인터넷 합의과정이 위로부터의 지배수단으로서의 규제와 충돌하면서 야기된 인터넷 거브넨스를 둘러싼 논의가 세계적으로 본격적으로 제기된 것은 미국에서의 「통신개혁법」의 통과를 계기로 한다. 미국에서는 클린턴 대통령이 「통신개혁법」을 승인한 후 인터넷의 규제와 관련하여 다양한 논쟁이 이루어져 왔는데, 이 중 특히 쟁점이 되었던 것은 「통신개혁법」 5장 「통신품위법(Communication Decency Act of 1996)」이었다. 이 법에 의하면, “음란물을 통신망에 게시하거나 송신하는 사람, 그리고 그 사실을 알고도 시설을 제공한 통신업체는 징역 2년 혹은 벌금형에 처한다”는 것이다. 이러한 통신품위법의 시행은 현실세계의 규제주의자들과 인터넷 자유주의자 간의 갈등으로 이어져 미국 사회 내에서 격렬한 정치적·사회적 논쟁을 야기했다. 이후 각종 시민단체들의 위헌제소로 수정헌법 1조의 사상과 표현의 자유를 둘러싼 위헌논쟁으로까지 이어졌으며, 이로써 1997년 6월 연방최고재판소에서 「통신품위법」의 위헌판결이 이루어졌다.<sup>4)</sup>

「통신품위법」을 계기로 제기된 온라인 상의 정보유통문제와 관련한 논쟁의 주요 쟁점들은 다음과 같다.

4) 단 여기서 위헌판결을 받은 것은 「통신품위법」 가운데 ‘저속한(indecent)’ 및 ‘명백히 불쾌한(patently offensive)’ 정보의 발신에 대한 규제만 해당되며, ‘외설적(obscene)’ 정보발신에 대해서는 여전히 규제가 남아있다.

첫째, 온라인 공간과 현실과의 관계를 어떻게 규정할 것인가 이다. 즉 인터넷을 통해 새롭게 확대되고 있는 온라인공간을 독립되고 차별적인 공간으로 볼 것인지, 혹은 기존 사회와의 유기적인 관계를 유지시키는 구조로 볼 것인지 하는 것이다. 이는 인터넷 거브넌스가 현실적 규제구조 내에서 이루어질 것인지, 혹은 새로운 개념과 체계의 합의 및 규제구조가 필요한지, 그럴 경우 그 공간의 주권이 어디에 있는 것인지 하는 것이다. 현재 각국의 추세는 온라인공간을 하나의 통일적 사회구조로 이해하지 않고 온라인 공간 내에서 벌어지고 있는 단면들을 모아서 사건 단위로 처리하는 것이다(류승호, 1997). 그러나 온라인 공간의 권리와 윤리의식은 오프라인과는 다를 수 있다. 즉 인터넷이라는 세계에서 새로운 형태의 사회적 관계가 만들어지고 있고 이것이 새로운 사회현상으로 나타나고 있다면, 그런 사회현상에 맞게 기존의 규제체제가 바뀌거나 접근 방법 또한 바뀌어야 한다고 할 수 있다.<sup>5)</sup>

둘째, 인터넷을 하나의 새로운 미디어로 볼 때, 그 매체로서의 성격을 어떻게 규정할 것인가 이다. 즉 인터넷을 방송으로 볼 것인가, 전화통신과 같은 통신으로 볼 것인가 하는 것이 그것이다. 이때 방송으로 볼 경우에는 방송 내용에 대한 규제가 가능해지는 반면, 통신이나 활자매체로 규정할 경우 통신의 비밀 보호나 언론의 자유 관점에서 규제가 불가능해지는 근거가 되는 것이다.

일반적으로 각국에서 미디어에 관한 규제는 3개의 미디어 즉 신문, 잡지 등의 인쇄미디어, TV, 라디오 등의 방송미디어, 우편, 통신 등의 통신으로의 구분에 입각하여 각각에 대응해서 발전해 왔다. 여기서 미디어별 특징에 기반 한 규제는 인쇄미디어의 영역에서는 원칙으로서 그것에 고유의 내용규제는 없지만, 방송미디어에는 상당히 광범한 내용규제, 사업규제가 이루어지고 있으며, 통신에는 내용규제는 원칙적으로 없지만, 누구에게나 서비스를 제공하지 않으면 안 되는 보편적 서비스의 의무가 부여되고 있다. 이렇

5) 인터넷 관련 정책을 입안할 경우 통신의 독특한 성격을 강조할 경우, 인터넷과 네티즌의 문화를 알고 네티즌들이 합의할 수 있는 규제내용을 만드는 것이 가장 중요한 원칙이 된다.

게 미디어별로 만들어진 규제의 틀에 입각할 경우 새로운 미디어가 출현한다고 해도 기존의 규제 틀 내에서 대응하는 것이 가능해진다. 즉 지금까지의 미디어와 특성 면에서의 유사성에 응해, 새로운 미디어의 자유와 규제의 폭을 어떻게 할 것인가가 정해지는 것이다.

미국 연방 법원의 판단의 근거는 인터넷은 방송이기 보기보다는 전화통신 수단이나 활자매체에 가까운 것이라는 것이다. 즉 인터넷은 '무작위적인 접촉 가능성' 보다는 이용자의 '확신에 의한 접촉가능성'이 높다고 보았으며 이에 근거하여 통신의 비밀의 관점에서 자유를 옹호하였다.

그러나 이러한 매체적 특성에 근거한 규제는 점차 발전되어 가는 인터넷 기술 속에서 그 의미를 상실해가고 있다. 인터넷 내에 편지에 가까운 전자 메일, 방송에 가까운 웹 상의 홈페이지, 일종의 TV전화 기능 등 다양한 커뮤니케이션 형태가 결합되어 나타나고 있는 것이다. 인터넷이 지금까지의 커뮤니케이션의 수단과 장소가 가지고 있던 특성을 이러한 복합적 형태로 모두 가지고 있는 것이기 때문이다. 따라서 현재 인터넷의 매체적 특성에 기반하여 사용자의 확고성과 수동성을 판단하는 것은 한계가 있다. 왜냐하면 인터넷 기술은 현재도 발달하고 있고 또 인터넷은 최근 소리, 영상, 문자 등 다양한 매체적 성격이 하나로 융합된 멀티미디어로 발전해가고 있기 때문이다.(류승호, 1997: 788-789)

셋째, 규제 및 제재의 대상과 그 제재의 범위에 대한 논의이다. 특히 인터넷 서비스제공업자(ISP)의 책임소재, 즉 일부 국가에서 이루어지는 출구(outlet)규제의 근거와 실효성에 대한 논의가 주요 쟁점이다.<sup>6)</sup> 정보제공업

6) 미국의 경우 이와 관련한 대표적 사건으로 'Cubby 대 CompuServe' 'Stratton Oakmont 대 Prodigy' 판결을 들 수 있다. 1991년의 'Cubby 대 CompuServe'의 판결의 경우, 컴퓨서브에 업로드된 뉴스레터에 관한 컴퓨서브의 책임여부와 관련하여 컴퓨서브가 뉴스레터의 내용을 확인하지 않는 단지 유통업자로서 행위한 것에 불과하다고 판단하여 책임을 지지 않는 것으로 하였다. 반면, 1995년 'Stratton Oakmont 대 Prodigy' 판결의 경우, 프로디지의 책임을 인정하는 것이었다. 즉 프로디지는 자사서비스를 'family system'으로서 회원으로부터 업로드된 내용을 확인하고 이를 편집하기도 한다고 선전하였기에 출판사로 볼 수 있다는 것이다.

〈그림 1〉 인터넷 규제를 둘러싼 입장들

|                                 |   |                |                  |
|---------------------------------|---|----------------|------------------|
|                                 |   | 국가의 규제         |                  |
|                                 |   | 강              | 약                |
| 시<br>민<br>사<br>회<br>의<br>자<br>유 | 강 |                | 시민자유주의자<br>자율 규제 |
|                                 | 약 | 공식주의자<br>정부 규제 | 공동체주의자           |

\*Dutton, 1996에 기반하여 작성.

자(IP)의 책임은 면제되는 반면 ISP에 대해 책임을 묻는 출구규제의 경우 멀티미디어로의 진행과 더불어 그 실효성이 사실상 의문시되고 있다고 할 수 있다. 사실상 미국은 통신법 체계 내에서 ISP가 스스로 내용의 전부 또는 일부를 작성하지 않는 한 출판자가 되지 아니하고 따라서 명예훼손의 책임을 지는 일은 없다고 규정하여 ISP의 책임에 대해 면제해주는 추세로 나아가고 있다. 그러나 일부 국가의 경우, 정보유통과정에서 원 제작자를 판별하기가 어렵다는 것에서 가장 손쉬운 규제의 방법으로서 출구규제를 현실적인 대안으로 채택하는 경향이 있다.<sup>7)</sup>

온라인 공간에 있어서의 콘텐츠의 규제에 대한 입장은 시민자유에 대한

7) 일반적으로 온라인 내용물에 대한 규제방식으로는 인터넷 서비스제공자에 의한 원천 차단방식과 불건전 정보차단 소프트웨어 설치 방식, 그리고 인터넷 내용등급 방식이 주로 도입되고 있다.



〈표 1〉 각국의 표현의 자유 규정<sup>8)</sup>

| 국명      | 표현의 자유를 보장하는 헌법규정                      | 표현의 자유의 한계에 관한 헌법규정                                       |
|---------|--|---|
| 일본      | 헌법제21조제1항                              | 헌법제12조  |
| 싱가폴     | 헌법제14조제1항                              | 헌법제14조제2항(국가의 치안, 타국과의 우호관계, 질서 등을 지키기 위해 필요한 법률에 의해 제한됨) |
| 중국      | 헌법제35조                                 | 규정 없음(그러나 실질적인 헌법이념인 「공산당의 지도」에 의해 제한됨)                   |
| 오스트레일리아 | 명문규정 없음(표현의 자유는 보장되고 있지만 헌법에 명문규정은 없음) | 명문규정 없음(법률상의 타인의 권리를 침해, 형사범죄를 구성하는 경우에 제한)               |
| 영국      | 불문법(Common Law)                        | 명문규정 없음(법률상의 타인의 권리를 침해, 형사범죄를 구성하는 경우에 제한)               |
| 독일      | 헌법제5조제1항                               | 헌법제5조제2항(①일반법 ②청소년보호를 위한 법률 ③개인명예에 의해 제한)                 |
| 프랑스     | 인권선언제11조                               | 인권선언제11조(각 법률이 정하는 것에 의함)                                 |
| 미국      | 연방헌법수정제1조                              | 규정 없음(법률상의 타인의 권리의 침해, 형사범죄를 구성하는 경우에 제한)                 |

인식과 국가규제의 수용정도를 기준으로 일반적으로 다음의 4가지로 나누어 진다.(Dutton, 1996) 첫째, 시민자유주의자(civil libertarians)로 불릴 수 있는 이들로 각국의 헌법에 명기되고 있는 언론·출판 자유의 정신을 옹호하고, 규제는 가상공간내 공동체에 의해 비공식적 차원에 제한하여 이루어져야 한다는 것이다. 따라서 이들에 의하면 온라인상의 정보유통은 가

8) 姫野桂—「インターネットの抱える諸問題と今後の展望-特に知的財産權保護に關して」『郵政研究所月報』, 1998年 1月.

상공간 내에 자율적 합의과정에 따라야 한다는 것이다. 둘째, 공동체주의자(communitarians)로서 이들은 언론·출판의 자유가 대중에게 유해하게 작용할 때는 자유에 한계를 그을 수 있다는 것이다. 이들은 특히 어린이와 청소년의 보호를 위해서는 불가피한 것으로 보고 있다.<sup>9)</sup> 셋째, 공식주의자(formalists)로 불릴 수 있는 범주로서 현존하는 각국의 공식적 정책과 법에 의거할 것을 주장하고 있다. 예를 들면 온라인상의 성인콘텐츠에 대한 규제는 현존의 성인물 규제의 틀 위에서 충분히 가능하다는 것이다. 넷째, 소유권옹호주의자(property right advocates)로서 일반 이용자보다는 온라인 상의 게시판을 소유한 사람이나 시습의 권리를 가장 중요한 요소로 판단하고 있다.

현재 인터넷 콘텐츠를 둘러싼 논의는 각국의 정치적, 사회적, 문화적 조건과 기존의 표현의 자유의 한계(표 1참조) 내에서 주로 공동체주의자와 공식주의자의 사이에서 결정되는 양상을 보이고 있다. 미국의 경우는 통합된 통신법의 체계 아래 정보통신분야에 대한 규제를 대폭적으로 완화하고 있으며, 인터넷에서의 콘텐츠 규제 문제에 대해서는, 정보발신자의 책임과 ISP의 편집권 인정을 동시 병행하면서 부모의 역할을 강조하는 공동체주의적 방식을 선호하는 추세로 가고 있다고 할 수 있다.

### Ⅲ. 일본에서의 인터넷의 발전과 통신규제체제

#### 1. 일본에서의 인터넷 네트워킹의 발전

일본에서 인터넷은 1984년 도쿄대, 도쿄공업대학, 게이오대학이 UNIX 컴퓨터 간을 공중전화회선과 모뎀을 접속하는 프로그램을 사용하여 이른바

9) 「통신품위법」을 찬성하는 「enough is enough」같은 조직이 대표적이다. <<http://www.enough.org>>

「UUCP」방식으로 연결한 실험, 즉 「JUNET」에서 시작하였다. 이것은 미국에서 발전하고 있던 인터넷을 일본에서도 실현하고자하는 시도였다.<sup>10)</sup> 일본에서 인터넷이 폭발적 붐을 일으킨 것은 전세계적인 인터넷의 확산 원인과 동일하게 WWW(World Wide Web)라는 하이퍼 텍스트 브라우저가 공개되면서 이다. 이러한 브라우저의 등장은 각 사이트의 멀티미디어화와 일반인의 인터넷 사용을 확대시키는 계기로 작용하였다.

이후 1993년부터 AT&T 일본자회사가 상용 인터넷 서비스를 개시하고 1994년 들어 후지쯔InfoWeb, 네트워크정보서비스사 등 데이터통신사업을 하던 일본 국내업체들이 인터넷 사업에 진입하기 시작하였다. 그러나 초기에는 주로 대규모 상사들의 자금원조를 받는 기업들이 중심이 되는 제한된 것이었다. 일본에서 본격적인 인터넷비즈니스가 시작된 것은 1995년 후반부터라고 할 수 있다. 이는 윈도우즈95의 발매에 맞춰 버블에 가까운 개인용 컴퓨터 붐이 일어났던 것에 기반 한다. 인터넷 접속용 툴(tool)이 탑재된 컴퓨터가 폭발적으로 보급되면서, 이에 상응하여 프로바이더의 수도 급증하였던 것이다.<sup>11)</sup> 이와 더불어 초기에는 개인사용자의 취미 차원의 성격이 강했

10) 이 실험은 자발적으로 이루어졌지만, 1985년의 통신자유화에 의해 전자우편의 송수신이 가능해지고, 이후 조금씩 확대되었다. 1986년에 JUNET에 참가하고 있던 도쿄대의 계산센터가 미국의 CSnet에 접속, 그리고 UUCP방식에서 TCP/IP 접속으로 변경하면서 이용자가 급증하였다. 1987년에는 게이오대학을 중심으로 한 약 20여개의 대학과 40여개의 기업이 참가하는 실험 「WIDE」가 활동을 개시하였다. JUNET는 완전한 볼런티어에 가까운 것이었지만, WIDE는 일본 기업들이 참가하는 본격적인 것이었다. 이후 이 실험의 성과를 기반으로 1992년에는 국내에 링크를 확장하였다.이 이외에도 몇 개의 지역네트워크로 분파하면서 이들 단체를 총괄하기 위해 「일본네트워크인포메이션센터(JPNIC)」가 도쿄대 내에 설치되었는데, JPNIC는 현재까지 일본내 IP어드레스와 도메인네임의 관리를 행하고 있다.

11) 이와 더불어 기존에 발전해오던 상용PC통신은 1997년부터 단순한 접속기능이 아니라 인터넷과 일체화되는 경향으로 발전하기 시작했다. 일본에서 PC통신은 1985년경 시작하여, 그 절정기는 1989년부터 1991년 사이였다. 1991년 이후부터는 새로 개국하는 PC통신회사는 서서히 줄어들기 시작하여, 1996년에는 1990년의 1/3 정도에 불과하게 된다. 반면, PC통신으로부터 인터넷 게이트웨이로 접속은 1994년 이후 증가하는 경향이 있으며, 특히 인터넷 접속(TCP/IP접속 등)은 1995년 이후

었던 인터넷은 일본에서 일상생활의 한 수단으로서 그리고 비즈니스의 대상으로서 급팽창하였던 것이다.<sup>12)</sup>

현재 일본의 인터넷 이용자수는 1999년말 약 2,706만 명으로 추계 되고 있다. 또한 인터넷세대 보급률은 19.1%, 사업소 보급률은 31.8%, 기업 보급율은 88.6%에 이른다.<sup>13)</sup>(『통신백서』, 2000)

## 2. 일본의 통신규제체제

일본의 통신부문은 1980년초의 민영화와 자유화 조치 이후 독점체제에서 경쟁체제로 급격히 변화하였다. 일본에서 인터넷의 발전은 통신에서의 새로운 기술과 서비스의 도입, 그리고 규제완화와 관련되는데 특히, 인터넷의

---

본격적으로 증가하였다. 이러한 서비스를 제공하는 회사는 Nifty-Serve, BIGLOBE 등과 같이 PC통신과 인터넷 양쪽을 겸하는 통신망, Infoweb과 같이 인터넷 서비스 전용통신망, 동경BBS와 같이 PC통신망만을 제공하는 통신망으로 구성되어 있다. 뉴-미디어開發協會 「1997年度電子ネットワーク實態調査」

12) 郵政省, 『通信白書』, 1997, 1998, 1999; 戶田(1994), pp. 205-207.

13) 이는 다른 정보통신미디어와 비교해 볼 때 놀라운 속도라 할 수 있다. 즉 전화가 76년, 무선호출기가 24년, 팩시밀리가 19년, 휴대, 자동차전화가 15년, PC가 13년에 걸쳐 보급을 10%를 넘어섰던 것에 비하면 그러한 것이다. 또한 인구대비 보급율을 보면 1999년 3월 13.4%로서, 이는 전세계적으로 볼 때, 아이슬란드(45.0%), 핀란드(35.0%), 스웨덴(33.0%), 미국(30.0%)에 비해서는 아직 낮은 보급율이라 할 수 있다. 그러나 인터넷 이용환경이라는 면에서 볼 때 일본의 여건은 아주 좋다고는 할 수 없다는 지적이다. 즉 인터넷 및 통신요금은 다른 국가들에 비해 비싼편이라고 할 수 있다. 따라서 인터넷 홈페이지를 개설하는 서버를 미국에 설치하는 일본기업이 늘고 있다. 이는 미국에 설치하는 것이 접속환경도 좋고, 유지비용이 싸기 때문이다. 컴팩컴퓨터, 일본오라클, 마이크로소프트 등 외자계 정보기업의 최고경영자 18명으로 구성된 외자계 정보산업연구회가 1998년 7월23일 외국과의 정보격차를 해소하기 위해 필요한 정책을 정리한 긴급제언서, “무엇을 할 것인가, 무엇부터 할 것인가”에는 “매력적인 인터넷 구축은 일본의 각종 분야에서의 경제활성화에 공헌한다”며 ①회선요금의 정액제를 통한 미국 정도의 요금 수준 실현 ②개인의 IT관련 지출의 비과세 조치 ③전자상거래 분야의 시한부 비과세 조치를 요구한 것도 이러한 맥락에서라고 할 수 있다. 『日經産業新聞』 1998. 7. 23.

발전은 회선사용제도의 시행과 그 완화가 계기가 되었다(高橋洋文, 1987). 즉 기존의 전화로 대표되는 전통적인 통신서비스와 구별되는 신규서비스의 하나인 데이터통신서비스의 발전으로 그 기원을 거슬러 올라갈 수 있다. 일본에서 민간사업자들은 기간회선의 임차망을 이용하여 데이터통신사업을 시작하였다. 이때, 데이터 통신서비스는 음성서비스와 철저한 분할에 의하여 독자적인 영역으로 발전되었고, 일본의 규제체제 역시 이러한 분할(unbundled) 원칙 하에 이루어 졌다. 따라서 일본에서는 기존의 미디어들인 언론, 출판, 방송과 음성중심의 통신, 그리고 데이터 중심의 통신 등 각종의 미디어별로 전기통신사업법, 방송법, 유선TV방송법 등 별개의 법 체계와 별개의 규제체제 하에서 발전해왔다.

이후 일본의 정보통신부문은 디지털과 광대역기술의 발전과 더불어 급격한 변화를 경험한다. 즉 미디어 융합(convergence)에 기반한 종합정보통신망(ISDN)계획과 초고속정보통신망의 시도는 1994년 「신사회자본 계획」으로 발전하였다. 이러한 시도들은 현재의 통신망이 급격한 기술의 융합 속에서 하나로 통합되고 있음에 기인하는 것이다. 그러나 일본의 경우 이러한 통합적 통신망의 실험에도 불구하고 인터넷과 관련하여 볼 때는 여전히 개별적으로 발전하고 있다는 것이다. 즉 NTT등의 기간전송망과 전용회선망, 공중데이터망, PC통신망, 인터넷망, 이동통신망, 종합유선방송전송망, 중계유선방송망, TV방송망, 자가통신망 등 사업자별 또는 서비스별로 발전해오고 있는 것이다.(표2 참조) 이러한 일본의 특징은 일본에서의 성칭규제의 특징과 맞물리고 있어 정보 및 통신기술의 융합이나 미디어의 융합이라는 현실에도 불구하고 의연하게 존재하고 있는 것이다.

그러나 분명한 것은 일본에서 역시 인터넷을 중심으로 TCP/IP와 ATM 기술을 토대로 정보기술과 통신기술이 결합되는 현실에 예외가 될 수 없다는 것이다. 통신과 방송이 인터넷으로 융합될 경우 이에 대한 규제구조 또한 변화되어야 할 것이다. 이는 양자간의 규제의 방향이 적어도 인터넷과 같은 경계 영역적 서비스에 있어 통합적 규제체제가 필요함을 의미한다. 이는 앞서 인터넷에 의해 음성통신과 데이터통신이 구분된 규제구조를 묶어야

〈표 2〉 일본의 통신·방송 관련 규제체제

|       | 통신      |       | 유선방송    | 방송          |         |
|-------|---------|-------|---------|-------------|---------|
| 법체계   | 전기통신사업법 |       | 유선TV방송법 | 방송법         |         |
| 사업구분  | 전기통신사업  |       | CATV사업  | 위성방송사업      | 지상방송사업  |
| 사업자   | 제1종전기   | 제2종전기 | CATV사업자 | 위성방송사업자     | 지상방송사업자 |
|       | 통신사업자   | 통신사업자 |         |             |         |
| 사업자 법 | NTT법    |       |         | 방송법(NHK 부분) |         |
| 관련법   | 유선전기통신법 |       |         | 전파법         |         |

했던 경우와 같다. 즉 인터넷을 통한 통신과 방송서비스의 융합은 망 구분에 의한 규제기반이 그 의미를 점차 상실해 감을 의미하는 것이다. 이 점에서 일본에서도 기존의 인터넷에 있어서의 규제구조를 새롭게 구축하고자 하는 시도가 나오는 것이다.

특히 일본에서는 인터넷의 콘텐츠에 관한 규제가 문제가 된 이래 인터넷이 방송인가, 혹은 통신인가의 문제를 둘러싸고 논쟁이 진행되어왔다. 여기서 인터넷의 규정이 문제가 되는 것은 방송으로 규정할 경우, 그 공공성뿐만 아니라 일정의 콘텐츠 규제가 허용되고, 통신이라고 하면 헌법 제21조 제2항과 전기통신사업법 제4조에 규정되어있는 「통신의 비밀」을 위해, 규제 그 자체가 곤란해지기 때문이다. 즉 통신의 경우는 통신의 비밀의 규정이 적용되기에 어떠한 사람이라도 통신내용의 무단 취득, 전달이 금지되어 있지만, 방송의 경우는 시청되는 것을 목적으로 하기에, 프로그램의 내용을 취득, 전달하는 것은 문제가 되지 않는 것이다.(표3 참조)

일본의 경우, 방송은 「공중에 의해 직접 수신되는 것을 목적으로 하는 무선통신의 송신」(방송법 제2조 제1항)으로 정의되고 있는 반면, 통신은 「유선, 무선 및 기타의 전자적 방식에 의해 부호, 음향 또는 영상을 전달, 혹은 수신하는 것」(전기통신사업법 제2조 제1항)으로 규정되어 있다. 따라서 일본의 전기통신사업법 등의 현행법 체계상에서는 인터넷은 「방송」이 아니라

〈표 3〉 일본 전기통신사업법의 통신의 비밀 관련 규정

|             |   |
|-------------|---|
| 전기통신사업법4조1항 | 통신의 비밀은 침해되어서는 안 된다   |
| 전기통신사업법4조2항 | 전기통신사업에 종사하는 자는 재직 중 취득한 타인의 비밀을 지키지 않으면 안 된다. 그 직에서 물러난 후에도 동일하다 |

「통신」의 범주에 들어있다. 이는 인터넷이 공중망과 전용선을 사용하는 통신의 일종으로 파악되고 있음을 의미한다. 따라서 「전기통신사업법」을 비롯한 통신법체계에 의해 관리되고 있다. 그러나 인터넷이라는 동일한 플랫폼 내에서도 통신서비스와 데이터 서비스는 지금까지는 다른 규제 대상이었으며, 따라서 같은 포맷을 사용하더라도 차별적인 규제접근이 적용되었다.

그러나 인터넷의 홈페이지를 개설함에 의해 국내외의 불특정다수의 사람들에게 정보를 발신하고, 불특정다수의 사람들이 액세스 하는 것이 가능하다는 것, 그리고 실질적으로 통신내용에 비밀성이 인정되지 않는다는 점 등은 과거에 전화 등을 염두에 두고 상정된 일대일의 「통신」이라는 범주를 넘어서는 것이라 할 수 있다. 이에 따라 최근 들어 일본에서는 방송적 색채를 지녔다는 점에서 「公然性을 지닌 통신」이라는 개념으로 인터넷을 규정하고 있다. 이들 범주의 경우 기능적으로는 공중(불특정다수)을 대상으로 하는 일방향형 정보발신으로서 방송과 유사한 면을 가지고 있으며, 그 영향력이라는 면에서도 1대1통신과는 유형적으로 다르다는 점에서 통신의 비밀보호를 기본으로 하는 1대1통신과는 별개의 규제가 요구될 여지가 있다고 할 수 있다. 그러나 그렇다고 할지라도 인터넷을 매스미디어로서의 방송과 같은 수준에서 논할 정도의 영향력을 가지고 있는가에 대해서는 아직 명백하지 않다는 것이 일본정부의 평가이고, 공연성을 지닌 통신이라는 개념 자체도 그 대상범위가 불명확하다는 한계를 가지고 있다고 할 수 있다.<sup>14)</sup>

14) 다만 우정성이 책정한 가이드라인에서, 公衆에 대해 직접수신 될 것을 발신자가 의도하고 있는가 아닌가의 관점에서 ①법인과 고용계약 등을 체결하고 있는 종업원 등의 집으로 해당법인이 영업정보 등을 보내는 것 ②의사회나 변호사회 등 법령에

현재 일본은 통신·방송의 융합에 대응하기 위해 「공연성을 지닌 통신」에 대한 규칙의 마련 및 「한정성을 지닌 방송」에 대한 규제완화 등의 조치를 마련하는 한편, 「통신네트워크를 이용한 케이블TV」와 「케이블TV망을 이용한 통신」등 통신기술의 발전에 기인하여 등장한 경계영역적 부문에 대한 규제의 조화도 시도하고 있다.

통신산업영역에 국한해서 보더라도 인터넷은 국제, 시외, 및 시내전화간의 거리간 구별을 없애어 기존의 거리에 다른 통신사업의 영역분리 및 규제는 더 이상 적용하기 어렵게 되었다. 또한 인터넷이 기존의 유선부문에 걸쳐있던 분리된 전화, 팩스, 전보 등 다양한 통신사업 영역을 하나로 묶는 플랫폼이 되어감에 따라 여러 서비스가 하나의 망을 통해 동시에 제공 될 수 있게 되고, 이는 또한 경쟁과 함께 다양한 서비스들이 패키지로 결합되어 제공되는 서비스 유형을 갖게 될 수 있다. 이러한 새로운 유형의 서비스는 기존의 분리된 통신사업 구조에 따른 규제 및 경쟁구도에 적절히 적용될 수 없다. 즉 지금까지의 통신정책은 전화를 기본통신서비스로 상정하고, 진입 규제, 요금규제 등의 제도의 운용 혹은 개정이 이루어져왔지만, 앞으로는 곧 데이터 통신이 전화트래픽을 능가하게 되고, 네트워크도 IP(internet protocol)가 중심이 되는 차세대 인터넷네트워크의 시대가 도래하고 있다고 할 때, 일본정부로서도 이러한 변화 추세에 맞는 규제구조를 준비하거나 대폭적인 완화를 할 수밖에 없을 것이다.

일본에서 인터넷에 대한 규제적 문제의식의 등장은 인터넷 비즈니스의 급격한 확대에 기인한다. 현재 콘텐츠와 관련하여서는 EU위원회의 규정에 근거하여 “형사처벌의 대상이 되거나 혹은 민사상 불법행위에 해당하는 불법 콘텐츠(illegal contents)”와 “위법은 아니지만 유해한 콘텐츠(harmful contents)”로 구분하여 규제하고 있다.(표4 참조) 그러나 일본의 경우 통산성을 중심으로 통합적 통신법에 대한 움직임이 있음에도 불구하고 아직 통

---

기반 하여 자격을 지니고 있는 사람들이 가입하고 있는 조직이 그 회원에 대해 행하는 회보 등 관련정보의 송출 ③예비학교가 그 학교학생들에 대해 행하는 수업영상 등의 송출 등 세 가지는 통신으로 규정하여 방송과 구분하고 있다.



합적 통신법의 마련은 요원한 상태라 할 수 있으며, 여전히 각 미디어별로 분할하여, 그리고 성칭 별로 구분된 규제체제가 지속되고 있다.

〈표 4〉 EU위원회의 위법·유해 콘텐츠 구분

|             |                       |
|-------------|-----------------------|
| 보호법익        | 위법·유해 정보내용의 예         |
| 국가안전보장      | 폭탄제조, 위법적 약물제조, 테러활동  |
| 미성년의 보호     | 부정판매행위, 폭력, 포르노       |
| 개인 존엄성의 확보  | 인종차별                  |
| 경제의 안전성·신뢰성 | 사기, 신용카드의 도용          |
| 정보의 안전·신뢰성  | 악의적 해킹                |
| 프라이버시의 보호   | 비합법적 개인정보의 유통         |
| 명예, 신용의 확보  | 중상, 불법적 비교광고          |
| 지적소유권       | 소프트웨어, 음악등의 저작물의 무단배포 |

#### IV. 「풍속영업법」 개정안을 둘러싼 논쟁

일본에서의 인터넷 거브넌스의 논쟁도 기본적으로는 미국과 유럽에서 진행되고 있는 논쟁과 내용을 같이하는 것이다. 그러나 일본에서의 인터넷 거브넌스 논쟁은 서구와 같이 전 사회적으로 확산된 형태로 진행되거나, 서구에서 주요 쟁점이 되고 있는 인터넷상의 자유 같은 추상적인 내용이나 아래로 부터의 합의과정의 마련보다는, 인터넷의 매체로서의 성격과 관할권의 문제 등 정부수준에서의 관할권과 관련되어 있는 이슈들, 또는 위로부터의 지배수단으로서의 규제(regulation)라는 문제의식을 중심으로 전개되는 양상을 보이고 있다. 그 이유는 개입주의적 정부 주도의 시스템과 관료간의 경쟁이라는 일본 정치경제의 특징적 구조에서 연유하는 것이라 할 수 있

다.<sup>15)</sup> 즉 일본에 있어서 어떤 새로운 영역의 출현의 의미는 그 영역에 대한 규제의 타당성 여부에 대한 판단보다는 어느 관청의 관할인가의 판단이 더욱 중요한 것이라 할 수 있다. 인터넷 규제 논쟁 역시 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

1998년이래 일본사회에서 주요하게 진행되었던 인터넷 거브넨스를 둘러싼 논쟁은 정보통신기술을 활용한 국민의 프라이버시 침해와 범죄 방지를 둘러싼 논쟁, 온라인 내용물규제를 둘러싼 논쟁들이었지만, 이들 논쟁들은 대부분 전 사회영역으로 확산되는 공론화와 사회적 합의의 과정을 거치기보다는 결국 기존 관료적 합의 시스템 내에서 정리되어지는 과정을 밟았다.

## 1. 논쟁의 진행

기존에 일본에 있어서 외설표현에 대한 규제는 「형법 제175조」의 규정예 의해 외설표현물의 판매, 분포 등의 금지를 규정하고 있으며, 또한 이와 관련하여 「관세정률법 제21조 제1항 제3호」에서는 해외에서 발간된 외설서적을 「풍속을 해치는 서적」으로 규정하고 그 수입을 금지하고 있다. 그러나 인터넷의 확산과 이를 통한 외설정보의 유통은 이러한 기존의 규제를 사실상 무의미하게 해왔다. 경찰청이 1984년이래 처음으로 「풍속영업법」에 대한 개정안을 제출한 것은 이러한 변화를 배경으로 하는 것이었다.

경찰청이 「풍속영업법 개정안」을 통해 인터넷상의 성인영상 규제 방침을 밝힌 것은 1998년 2월이었다. 그러나 이미 1997년 경찰청 내부 보고서를 통해 이러한 인터넷상의 내용물 규제의 방향은 이미 시사되고 준비되고 있었다.

논의의 발단은 1996년 9월 30일 히로시마 경찰서에 히로시마 소재의 ISP (인터넷 서비스 제공업자) 간부 3명이 '외설 영상 공연 및 진열의 의혹'으

15) 관료주도 및 관료간 경쟁을 통해 일본 통신시장을 분석한 선구적인 논문으로는 C. Johnson(1989)를 들 수 있다. 본 논문 역시 기본적으로 이러한 맥락 위에서 일본에서의 인터넷 거브넨스의 과정을 분석하고자 한다.

로 서류 송치되었다는 보도가 나면서이다. 히로시마 경찰서에 의하면 외설 영상의 송출을 이들 ISP가 방치했다는 것이 송치의 이유였다. 이 사건이 언론에 보도되면서 일본에서는 처음으로 인터넷상의 정보유통 문제를 둘러싼 사회적 논쟁이 야기되었다. 이 사건의 핵심 쟁점은 ISP가 자기의 서버 위에 있는 계약자의 홈페이지 등의 내용을 어느 정도 통제할 권리 및 의무를 가지는가 하는 점이다. 일본의 전기통신사업법상에 있어 ISP의 지위는 전기통신사업자로 규정되어 있다 따라서 ISP로서는 이 법에 의해 검열이 금지(제3조)되고, 통신의 비밀을 지킬 의무를 부여받고 있다(제4조). 이러한 ISP의 의무에 근거할 때, 히로시마 경찰서의 판단은 정면으로 전기통신사업법에 배치되는 것이라 할 수 있다. 그러나 외설 및 불법 정보유통에 대한 단속의 경우 인터넷 홈페이지 상에서는 정보발신자의 ID번호만이 판명될 뿐, 그 사람의 이름과 주소는 불명확하기에 ISP의 협력이 불가피해 왔다고 할 수 있다. 따라서 이 사건은 기존의 수사 관행과 전기통신사업법의 충돌의 형태를 띄었지만, 일본에서 온라인상의 정보유통 문제와 ISP의 역할에 대해 처음으로 사회적 관심을 환기시킨 것이었다. 그러나 이 사건을 둘러싼 논쟁은 일본에서 온라인 상의 정보유통 논쟁을 ISP의 지위와 의무에 대한 역할 논쟁으로 왜소화하는 결과를 낳았다. 이러한 경향은 이후 1997년의 '니프티서브 사건'에서 더욱 분명하게 나타난다.

온라인상의 명예훼손발언에 의한 불법행위로서 일본 최초의 사건이었던 '니프티서브 사건'에 대한 1997년 5월의 동경지재판결 「판례시보1610호2항」에서는 온라인상의 포람에 글을 올린 회원만이 아니라 시스템운영자와 ISP에게도 책임을 물어, 손해배상을 명령하였다. 이 판결에 의하면 시스템 운영자는 그 운영, 관리하는 온라인상의 포람에 타인의 명예를 훼손하는 발언이 올려진 것을 “구체적으로 알았다”라고 인정되는 경우에는, “그 지위와 권한에 비추어, 그 사람의 명예가 부당하게 손상되지 않도록 필요한 조치를 취할 조리상의 작위의무가 있다”는 것이다.(山口いづ子, 1999) 즉 이 판결에 의하면 글을 올리는 것을 항시적으로 감시해서, 명예훼손이 될만한 표현이 없는가를 적극적으로 파악하는 등의 조사의 의무까지는 아니라고 할지라

도, 명예훼손에 해당되는 발언이 존재하는 것을 확실히 인식하였을 경우에는 발언을 삭제하는 등 대응조치를 취할 의무가 관리, 운영자에게 있다는 것이다. 이 판결은 일본에서 온라인상의 정보유통에 대한 ISP의 책임범위에 대해 하나의 지표를 제시한 것이었다.

이러한 일련의 사건들을 거치면서 촉발된 초기의 논쟁은 경찰청과 법원에 의한 조치들이 온라인상의 정보유통에 대해 ISP의 책임을 묻는 방식으로 이어지면서 우정성과 경찰청 및 법무성의 대립이라는 형태로 진행되었다. 온라인상의 정보유통과 관련한 규율 마련 작업을 방관해오던 ISP의 담당 관할 기관인 우정성은 앞서의 일련의 사건들을 계기로 본격적인 정책적 검토작업에 들어갔다. 우정성은 즉각적으로 인터넷상의 외설화상이나 비방·중상등 청소년에게 유해한 정보의 유통과 규율을 검토한다는 명목으로 내부에 「전기통신서비스의 정보유통규율 연구회」를 구성하고, ISP의 역할과 의무에 대한 경찰청의 판단에 문제제기를 하기 시작하였다. 1997년 12월 25일에 발표된 보고서에서는 이러한 우정성의 의도가 잘 드러나고 있다. 즉 우정성은 온라인 상의 유해정보에 대한 경찰청을 비롯한 기관에 의한 법규제에 대해서는 보다 신중히 검토되어야 한다는 기본 원칙을 밝히는 한편, 유해정보를 발신하는 이용자의 신원정보를 일정한 요건 하에서 정보제공자가 공개하는 절차규정이나 공개가 적절한지의 여부를 판단하는 제3자 기관을 설치할 것을 제안하며 경찰청을 견제하였다. 우정성의 이러한 입장에 의거할 경우, 회원정보에 대한 ISP의 비밀보장의무가 일정정도 완화된다고 할 수 있어 ISP로서는 피해자들의 정보공개 청구에 대한 대응이 쉬워지고 따라서 일정의 책임에 대한 면제부를 부여받을 수 있게되는 것이다.

우정성과 경찰청 그리고 법무성에 의해 정부수준에서 성청간의 힘겨루기 형태로 진행되던 논쟁은 1998년 2월 경찰청의 「풍속영업법」 개정안이 공표되면서 언론의 집중 관심을 받으며, 제한적이거나 사회적 논쟁으로 확산되기 시작하였다. 경찰청이 제출한 「풍속영업법」 개정안은 성인영상제공업자 및 성인비디오 판매업자는 행정단위별 공안위원회에 의무적으로 신고해야 하며, 18세미만에 대한 판매와 고용의 금지 등을 주요 내용으로 하는 것이

었다. 이 법안이 제출되자 우정성은 즉각 현행법의 범주 내에서도 충분히 대처 가능함을 주장하는 한편, 새로운 법률에 의해 ISP에게 책임을 규정하는 것은 무리라는 입장을 표명하였다. 다른 한편으로는 「통신의 비밀」에 구속받는 ISP에 대해서는 온라인 상에 유통되는 정보내용에 문제가 있을 경우에는 발신자에게 주의를 환기시키다든지, 삭제와 이용정지 그리고 계약해제 등의 조치를 취하는 것은 전기통신법 하에서도 가능하다는 해석을 내렸다. 이에 대해 ISP 관련 업계단체인 '텔레콤서비스협회'는 1998년 2월 우정성과 같은 맥락의 가이드라인을 공표하였으며, '전자네트워크 협의회'는 위법, 유해정보를 수신자 측에서 판단하는 필터링 소프트웨어의 개발, 보급에 노력하겠다는 취지의 발표를 하며, 우정성의 주장에 무게를 실어주었다.

우정성과 산하 기관들의 적극적인 공세 속에서 경찰청의 개정안을 둘러싼 논쟁은 ISP의 책임범위와 책임에 대한 면제부를 주기 위한 논쟁으로 귀착되는 한편, 「풍속영업법」 개정안이 담고 있는 인터넷 상의 자유와 규제에 대한 중요한 의미는 무시되는 듯하였다. 다만 표현의 자유를 부당하게 제한할 염려가 있다는 취지의 일본변호사연합회 를 비롯한 일부 민간단체 등으로부터 반대의견이 제기되었지만, 지극히 일부에 국한되는 것이었으며, 전 사회적으로 설득력을 얻지는 못하였다. 그러나 이러한 반대의견들은 온라인 상의 콘텐츠 규제의 문제를 처음으로 표현의 자유 차원에서 인식하고 문제 제기 한 것으로서 그 의미를 찾을 수 있다.

이 과정 「풍속영업 등의 규제 및 업무의 적정화 등에 관한 법률」 개정안이 1998년 4월 30일 중의원 본회의에서 가결, 성립되었다. 이 법안에 의하면 인터넷 등을 이용한 성인 화상송신영업은 '영상송신형 성풍속 특수영업'으로 규제되도록 규정되어 있으며, 영업을 할 사람은 공안위원회에 신고를 하도록 하였다. 특히 ISP에 대해서도 '자동공중송신장치 설치자'라고 정의하며, 일정한 노력의무를 부과하는 규정을 마련하고 있다. 즉 ISP는 그 '자동공중송신장치의 기록매체,' 즉 서버상에 영상송신형 성풍속 특수영업을 행하는 자가 외설영상을 기록한 것을 알았을 때는 그러한 영상의 송신을 방지하기 위해 필요한 조치를 강구하지 않으면 안된다는 것이다. 나아가 ISP가 이러한

의무를 준수하지 않을 경우, 공안위원회는 필요한 조치를 취할 것을 권고할 수 있으며, 외설영상을 송신하는 이는 「형법 175조」의 「외설도서 공연 진열죄」 등에 의해 처벌할 수 있다는 것이다. 이 법안에서는 ISP의 책임의 범위에 대한 초기의 경찰청과 법무성의 입장에서 일정정도 후퇴하여 ISP에 대해서는 홈페이지를 만든 성인영상 제공업자가 외설영상을 발신하지 않도록 계약이나 운영상의 노력을 요구하는데 그치고 있으며, 이를 위반했을 경우의 벌칙이나 처분은 마련되어 있지 않다고 할 수 있다.

ISP의 책임과 의무의 한계를 규정하고 있는 형태를 취하지만, 이 법안은 통신의 자유와 관련하여 주요한 쟁점을 포함하고 있다. 개정안에 의할 경우 ISP로서는 그 서버 상에 회원이 올린 콘텐츠에 대해 책임을 지고싶지 않다면, 상시적으로 회원의 통신내용을 감시해서 문제가 될만한 콘텐츠가 올려져 있는지 어떤지를 체크하면 되는 것이다. 그러나 전기통신사업자로서 ISP는 전기통신사업법4조에 의한 「통신의 비밀」 준수의 의무를 가지고 있으며, 특히 통신의 비밀의 침해에 대해서는 동법 104조의 벌칙규정에 의해 처벌받도록 규정되어 있다. 지금까지 이 통신의 비밀의 대상에는 통신의 내용만이 아니라 그 통신의 발신자의 이름과 주소 등도 포함되고 있다고 일반적으로 이해되고 있다. 따라서 ISP가 불법 정보유통이나 피해자로부터의 연락에 의해 특정의 명예훼손발언의 존재를 알았다고 하더라도, 발신자의 실명 등의 정보를 피해자 측에 가르쳐주거나 하는 것은 불가능한 것이었다. 또한 ISP가 이러한 규정을 근거로 발신자 정보를 제공하지 않을 경우, 명예훼손발언을 비롯하여 익명성이라는 원리 하에 네트워크상의 위법행위를 조장할 가능성도 포함되어 있는 것이다.

이러한 온라인 상의 위법행위를 방지하기 위한 것이 이 법안에 규정되어 있는 ISP의 삭제 등의 조치 요구이다. 그러나 정보제공자는 네트워크를 이용할 계약을 ISP와 하였기에 ISP가 책임을 질 것을 두려워하여 무단으로 삭제하는 것은 이용계약상의 책무불이행이 될 수도 있는 것이다. 또한 온라인상의 정보유통에 있어서 일종의 '보틀넥'으로서 기능하는 ISP가 가볍게 삭제를 반복하게 되면 온라인상의 표현활동 및 자유에 심각한 제약이 될 수

〈표 5〉 「풍속영업법 개정안」 관련 논쟁의 전개과정

|            |   |
|------------|---|
| 1996.2.    | 통산성 「전자네트워크 사업의 윤리문제에 관련된 자율 지침에 관하여」 발표                          |
| 1996.9.30. | 히로시마 경찰서 ‘외설영상 공연·진열’을 명목으로 관련 ISP 송치                             |
| 1997.5.    | 니프티서브 판결  |
| 1997.      | 온라인상의 성인영상 규제를 시사한 경찰청 보고서  |
| 1997.12.   | 우정성 연구회 보고서   |
| 1998.2.    | 경찰청 「풍속영업법 개정안」 제안  |
| 1998.3.    | 「풍속영업법 개정안」 각의 결정   |
| 1998.2.    | 텔레콤서비스협의회 자주가이드라인 정리  |
| 1998.4.    | 「풍속영업법 개정안」 중의원 통과  |
| 1998.12.   | 컴퓨터소프트웨어 저작권협회 의견서 제출   |
| 1998.12.   | 사이타마현 자치체로는 처음으로 게임소프트업계단체인 컴퓨터엔터테인먼트소프트웨어협회(CESA)에 유해소프트의 자규제 요청 |
| 1999. 3.   | 전자네트워크협의회 「인터넷을 이용하는 사람을 위한 룰과 매너집」 발표                            |

있는 것이다.

무엇보다도 이 개정안의 의미는 일본에서 적어도 온라인상의 정보내용물에 대한 경찰청과 법무성의 단속이 정당화되었다는 것이다. 이를 시작으로 폭넓은 분야로 정보내용에 대한 규제가 진행될 것임에도 불구하고 이에 대한 콘텐츠 사업자들의 사회적 대응은 미흡한 채, 정책의 장에서만 논의가 진행된 채 결정되었다고 할 수 있다.<sup>16)</sup>

16) 인터넷규제를 둘러싼 국제적인 대응으로는 경제협력개발기구가 1997년 2월부터 국제적인 규제책을 검토하기 시작한 이래 각국의 입장은 다양하다. 즉 미국의 경우 「규제는 네트워크의 사회적 확산의 저해요인」이라며 공적규제를 부정적으로 보는 데 비해, 유럽국가들의 경우 29개국 정보담당장관이 1997년 7월 8일 인터넷에의 기본정책을 정리한 「본선언」을 채택하고 있는데, 여기에서는 민간주체의 원칙을 주장하면서도 일부 정보의 규제를 정부의 일로 명기, 공적규제의 필요성을 제기하고 있다. 독일의 경우 악질정보의 규제를 위해 「멀티미디어법」을 이미 시행하고 있는 경우이다.

## 2. 논쟁의 분석

「풍속영업법」 개정안을 둘러싼 일본에서의 논쟁은 기본적으로는 온라인상의 외설영상 유통에 대한 통제문제에서 비롯된 것이지만, 이를 인터넷 거브넨스 논쟁의 측면에서 분석하면, 인터넷 거브넨스의 개별국가적 맥락을 이해하는데 있어서 중요한 시사점을 가지는 논쟁이라 할 수 있다. 무엇보다도 논쟁과 그 결정의 과정은 일본에서의 인터넷 거브넨스를 둘러싼 사회적 논의의 현상을 잘 드러내주는 예이다. 이하에서는 논쟁의 주체와 성격으로 구분하여 일본에서의 인터넷 거브넨스 논쟁의 특징을 분석하고자 한다.

### 1) 행위자 분석

먼저 논쟁의 주체와 관련하여 보면, 논쟁의 주요 당사자들은 서구와 달리 관련 성청이나 성청 관할의 협의회 등 조직들이 중심을 이룬다는 것이다. 즉 인터넷 거브넨스를 둘러싼 논의가 주로 성청에 의해 주도되고 있으며, 민간수준의 입장 표명도 주로 성청의 외곽단체들에 의해 성청들의 입장을 뒷받침하는 수준에서 머물러 있다는 것이다. 법안을 제안하였던 경찰청은 범죄 방지를 위한 효율성의 논리에 지배되는 조직이라 할 수 있다. 따라서 경찰청의 시각에 의하면 온라인 상은 온갖 잠재범죄의 온상으로 인식되는 것이다. 이러한 경찰청의 온라인 공간에 대한 부정적 인식이 잘 드러나는 것이 1999년의 「通信傍受法(일명 도청법)」에서 잘 드러난다. 여기서 쟁점이 되었던 것이 인터넷 접속업자에 대한 「통신기록(로그)의 일률보존」<sup>17)</sup> 문제였다. 통신기록의 3개월 보존을 일률적으로 의무 지워야 한다는 경찰청의 시각은 전형적으로 온라인 공간에 대한 부정적 인식을 보여주는 것이라 할 수 있다. 경찰청의 인식에 대해 잠재적으로 모든 사람들은 범죄대상으로 취급한다는 점에서 주요한 비판이 가해졌지만, 범죄수사의 효율성이라는 문제

17) 로그는 컴퓨터를 사용한 사람, 시간, 사용내용 등의 기록.



의식 아래 주목받지는 못하였다.

다른 주요 행위자인 우정성의 시각 또한 제한되어 있기는 마찬가지였다. 우정성의 관심은 성청개혁안에 대한 논의가 진행 중이었기에 자신의 관할 영역의 유지를 위해 주력하는 것이었다. 즉 우정성에게 있어 성으로서의 유지는 자신이 담당할 규제영역의 존재 여부에 의해 결정되는 것으로 보았기에 온라인 공간은 주요한 규제와 관할의 대상으로 인식될 수밖에 없는 것이었다. 따라서 ISP에 대한 입장 역시 이러한 맥락에서 나온 것이라 할 수 있다.<sup>18)</sup> 실제로 우정성은 관할 성청이었음에도 불구하고 온라인상의 정보유통 문제와 관련하여서는 가장 느리게 대응해 왔다고 할 수 있다. 이에 대한 자각도 정보통신부문의 관할을 둘러싸고 치열하게 경쟁을 해온 통산성과의 영역경쟁과정에서 형성되었다고 할 수 있다.

일본에서 인터넷상의 정보유통 문제와 관련하여 가장 먼저 규칙의 마련이 필요함을 인식한 것은 통산성 이었다. 통산성은 1996년 2월 「전자네트워크 사업의 윤리문제에 관련된 자율 지침에 관하여」라는 보고서를 발표한 이래, 이를 산하의 전자네트워크협의회를 통해 「전자네트워크 운영의 윤리강령」과 「PC통신이용자의 규칙과 매너집」 등으로 발표하였다. 통산성에 의해 만들어진 가이드라인은 협회의 자율가이드라인의 형태를 띠었으나, 기본적으로 협회에 의한 내용규제와 검열의 가능성을 남긴 것이었기에 많은 비판을 받았다.<sup>19)</sup>

통산성을 중심으로 관련 업계단체들이 자율가이드라인을 만들자 주도권

- 
- 18) 반면 통산성은 실효 없는 규제를 하기보다는 안전대책 등 사안별 대책을 찾는 것이 효율적임을 제시하며, 일률규제보다는 원칙적으로 기업의 자주성에 맡기는 것을 강조하고 있어 일견 자율규제를 선호하는 듯 보이나 이는 인터넷에 대한 우정성의 관할 주장을 무시하고, 산하의 정보제공사업자들의 입장을 옹호하기 위한 것이라고 할 수 있다.
- 19) 특히 통산성의 가이드라인에 대한 비판으로 무엇보다도 인터넷 시대에 나타날 수 있는 다양한 가치관에 대한 배려가 없다는 것, 그리고 이용자나 사업자 등 관계자와는 아무런 상의 없이 일방적으로 규정이 만들어졌다는 점은 많은 네티즌 및 단체들의 비판의 표적이 되어왔던 이유이다.

상실을 우려한 우정성 또한 정보유통 문제와 관련한 규칙 마련을 위한 작업에 들어갔다. 1997년 6월 통신사업자들에 대한 지침인 「정보통신 네트워크·신뢰성기준」을 개정하는 것은 그러한 맥락에서 이루어진 작업이었다.<sup>20)</sup> 이러한 것들은 주요 당사자인 우정성의 행동의 주요 동인이 이러한 성청간 관할경쟁에 제한되어 있음을 의미하는 것이다.

일부 논쟁에 참여한 민간조직의 경우도 논쟁의 쟁점을 확대하며, 이를 사회적 차원으로까지 확대시키는 긍정적인 역할을 수행하지는 못하였다고 할 수 있다. 논쟁에 대한 민간의 대응은 기본적으로 다음의 3가지로 나뉘어진다. 그 첫째는 정부측에 찬성하며 협력방안을 강구하는 입장, 둘째는 기본적으로는 반대하지만 자주규제를 강조하는 선에서 정부의 입장을 수용하는 입장, 그리고 셋째로는 근본적으로 규제 발상을 반대하는 입장으로 나뉘어진다. 전자의 입장을 대변하는 것이 「텔레콤서비스협회」로서, 정보제공업자들 약 400개 사가 가맹하고 있는 우정성 산하의 「텔레콤서비스협회」는 1998년 2월 부정익세스와 포르노 등 콘텐츠를 제한하는 자주규제 가이드라인을 책정하는 정도에 그치고 있다. 이 지침에 의하면 청소년 보호대책으로서 외설 화상 등의 유해정보접속을 제한하는 청소년 전용ID발행을 요구하면서, 피해를 주는 메일이나 위장 메일 등 익명성이 높은 정보를 발신한 회원에 대해서는 이용제한 등의 조치를 취해야 한다고 주장하고 있다. 그러나 발신자정보의 공개는 '통신의 비밀'로서 계속 정보제공자의 비밀보장의무에 포함되기에 자율규제의 지침으로서 회원에 대해서 강한 구속력은 없으나, 이른바 유해정보에 대한 정보제공자의 위임을 요구하고 있다는 점이 특징이라고 할 수 있다. 또한 정부의 입장에 적극 찬성하며 이를 보완하는 조직으로는 1999년 2월에 발족한 사이버범죄의 예방을 위해 경시청과 협력하여 인터넷 홈페이지를 감시하는 「사이버위치네트워크」등이 있다.

이외에도 정부의 기본적 입장은 수용하지만, 규제를 받아들이는 문제는 신중한 검토가 필요하다고 주장하는 곳으로는 「전자네트워크 협의회」가 있

20) 『日本經濟新聞』1997. 6. 5.

는데, 이들은 수신자 측의 판단을 위한 필터링 소프트웨어의 개발과 보급의 필요성을 강조한다.<sup>21)</sup> 이들은 기본적으로 통산성 산하 조직이기에 이들의 규제에 대한 유보도 사실상 우정성의 관할과 규제에 대한 유보로 이해하는 것이 타당하다고 할 수 있다. 한편, 「표현의 자유」를 내세우며 규제에 근본적으로 반대하거나, 「자주규제」를 주장하는 입장은 「일본변호사연합회」와 대다수의 네티즌 조직들이 포함된다고 할 수 있다. 그러나 이들은 아직 적극적인 의견표명이 부족한 상태로서, 미국의 민간단체에 비해서 입장 표명이 활발하게 이루어지고 있지 않다고 할 수 있다.

따라서 논쟁의 주요 당사자가 우정성과 경찰청, 법무성 등 관료조직들이었기에 이들간의 관할영역을 조정하고 타협하는 방식으로 논쟁이 진행될 수밖에 없었던 것이다.<sup>22)</sup> 이는 일본에서의 인터넷 규제를 둘러싼 논쟁 역시 성간의 관료적 경쟁에 의해 여전히 제약되고 있다는 것을 의미한다. 「풍속

21) 電子ネットワーク協議會 「インターネットを利用する人のためのルールとマナ集」, 1999.3.17.

22) 「통신방수법」의 경우도 우정성과 경찰청의 대립과 타협에 의해 결정이 이루어진 또 다른 사례이다. 이를 둘러싸고 통신기록(로그)의 3개월 보존을 일률 의무 지워야 한다는 경찰청의 입장과, 범죄조사에 한정해야만 한다는 우정성의 입장이 대립하여 합의를 도출하는데 어려움을 겪었던 것이다. 이에따라 경찰청과 우정성은 1998년 12월부터 독자의 부정억세스대책 법제안을 네트워크에 공개하여 사회적 여론환기와 동의를 구해왔다. 경찰청의 법제안은 명확하게 부정억세스를 범죄행위로 금지하고, 범죄조사를 위한 통신사용기록 보존을 의무화하고, 타인의 ID패스워드를 무단 제3자에게 제공하는 것도 금지하고 있다. 반면 우정성안은 산하 통신사업자에 대한 배려가 우선하고 있다. 즉 「로그의 보존은 본래 통신의 비밀 침해에 해당한다. 따라서 요금청구목적 등 필요최소한으로 해야한다」라고 주장하며 1998년 5월에 제출된 보고서를 통해서 「통신의 비밀보존과 프로바이더의 부담증가를 고려해서 로그 보존의 의무화는 신중히 논의해야한다」라며 경찰청을 견제하였다. 논란을 거친 끝에 1999년 8월 6일 「부정억세스행위 금지 등에 관한 법률」이 국회에서 가결, 성립되었다. 이 법안의 가결에 따라 부정억세스 행위의 금지, 처벌과 더불어 부정억세스행위를 조장하는 행위로서 타인의 식별부호를 무단으로 제공하는 행위도 금지, 처벌하는 규정이 마련되었으며, 억세스관리자에게는 이를 억제하기 위한 의무가 부여되었다.

영업법」 개정안 내용에서 나타나고 있는 ‘모호함(vague)’은 이러한 관료간 경쟁과 조정에 의한 결정의 결과라고 할 수 있다. 즉 이 개정안에는 IP에 대한 규제 대신에 불법 정보제공자에 대한 ISP의 삭제 및 경고 의무를 부여하고 있다. 이는 인터넷의 확산에 장애요인이 될 수 있을지도 모르는 IP에 대한 규제는 할 수 없기에 ISP에 대해 삭제와 경고의무를 부여하였지만, ISP가 자사 서버에 올려진 내용물에 대한 전체 검열이 불가능하다는 점과 ISP에 대한 법적인 처벌 규정은 없다고 할 때 ISP에 대한 규제는 많은 해석의 여지를 남기고 있는 것이다. 즉 이 법안의 경우 ISP의 편집권-삭제-은 인정하고, 책임은 면제해 주는 방식으로 ISP에 대한 규제 역시 무의미하게 만들고 있다고 할 수 있다. 이것은 성청 간의 타협에 의한 결정을 전형적으로 보여주는 것이다. ISP에 대한 규제를 주장하는 법무성과 경찰청의 입장은 수용하되, ISP 책임을 최소화시키고자 하는 우정성의 입장을 절충하는 방식으로 합의한 것이다. 나아가 인터넷 공간이라는 새로운 공간에 대한 규제의 틀 마련에 있어서도 일본의 경우, 통합적 법안이나 기관 그리고 틀의 마련에도 아직 협의하고 있지 못한 채 기존의 통신의 규제들을 그대로 수용하고 있다는 것이다. 이는 성청의 세력권과 밀접하게 결합되어 있기 때문이라 할 수 있다.

## 2) 논쟁의 성격분석

다음으로 논쟁의 내용과 성격이라는 차원에서 보면, 「풍속영업법 개정안」 논쟁은 인터넷 공간에서의 시민사회의 자유와 국가의 규제라는 근본적인 문제보다는 인터넷 공간의 현실적 담당자인 ISP의 책임여부와 한계를 둘러싼 논쟁으로 국한되는 경향을 보였다. 이는 일본에서의 인터넷 거브넌스 논쟁의 시발이라 할 수 있는 「풍속영업법」 개정안 논쟁이 새로운 사회현상으로서의 인터넷 공간의 문제에 대한 진지한 고민으로 이어지기보다는 ISP의 책임 한계라는 문제로 왜소화 되어버리는 결과를 낳았다. 따라서 행정의 효율성이 사회적 가치를 둘러싼 논쟁을 압도하는 양상을 보였던 것이다. 이는 인터넷

상의 콘텐츠 규제에 대한 전세계적인 추세와는 상반되는 경향이기도 하다.<sup>23)</sup>

이는 일본의 「풍속영업법」 개정안과 미국의 「통신품위법」을 비교해 보면 더욱 잘 드러난다. 규제대상의 범위라는 점에서 보면, 「풍속영업법」의 규제는 그리 포괄적인 것은 아니다. 즉 ISP의 규제의 면에서는 규제대상이 되는 표현내용은 ‘외설’ 영상에만 한정되어, 그것도 외설영상 전부가 아니라, ‘영상송신형 성풍속 특수영업’을 하는 자가 기록한 외설영상에 한정한다고 되어 있다. 그리고 ISP는 외설영상의 기록을 ‘알았을 때’에 필요한 조치를 취할 의무가 있지만, 그런 종류의 영상의 존재를 적극적으로 조사하는 것이 의무는 아니라 할 수 있다. 또한 ‘영상송신형 성풍속 특수영업’에의 규제의 면에서 보면, 개정법은 역세스 해온 손님으로부터 요금을 징수하는 영리의 영상송신만을 규제대상으로 하고 있다. 따라서 취미와 광고수입을 재원으로 하는 무료의 성인사이트 등은 규제의 대상에서 제외되어 있는 것이다. 규제의 내용에 있어서도 「통신품위법」이나 「아동법」과 같이 형사 처벌을 부과하는데까지는 이르지 않고 있다. 이러한 것이 의미하는 바는 일본에 있어서 중요한 것은 온라인 상의 불법정보가 청소년 등에 미칠 부정적 영향을 비롯한 온라인 공간의 확산이 초래할 새로운 사회적 현상에 어떻게 대처할 것인가의 문제보다는 기존의 법과 규제의 틀에서 문제가 되는 부분에 국한해서 그것의 책임소재를 어디에 둘 것인가로 제한되어 왔다는 것이다.

일반적으로 지금 미국을 비롯한 서구 각국에서 온라인 정보유통을 둘러싼 정책은 공식주의자와 시민자유주의자의 격렬한 논쟁과 대립을 거치며 공동체주의를 현실적 타협안으로 하는 경향이 강하다. 반면, 「풍속영업법」 개정안을 비롯한 논쟁에서 드러나듯이 일본의 경우 강력한 공식주의자와 약한

23) 1999년 1월 구주의회와 EU이사회는 「글로벌 네트워크 상의 위법 혹은 유해정보에의 대처를 통한 안전한 인터넷 이용의 촉진에 관한 행동계획」을 결정, 각국정부의 법적 대응을 요구하였다. 또한 위법, 유해컨텐츠에 대한 ISP의 책임에 대해서는 1998. 5 독일 뮌헨재판소가 대형 ISP인 도이치아메리칸 온라인사에 대해 유죄판결을 계기로 구주위원회에서 검토되었다. 그러나 1998. 11. 「전자상거래에 관한 지령안」의 일항에 중개만을 행하는 ISP는 컨텐츠에 대해 책임을 지지 않는다는 결정을 내린바 있다.

시민자유주의자라는 현실 속에서 양자의 대립구도 조차 성립되지 못한채 공식주의적 대안이 수용되고 있음을 보여준다.

## V. 맺는 말

지금까지 일본의 인터넷 규제 논쟁을 촉발시킨 대표적 쟁점인 「풍속영업법」 개정안을 둘러싼 논쟁을 인터넷 거브넨스에 대한 원칙적 논의들의 맥락에서 분석해 보았다. 온라인상의 정보유통을 둘러싼 논쟁은 외설영상의 규제라는 이슈를 중심으로 진행되었지만, 점점 더 확대되고 있는 온라인 공간의 중요성을 생각할 때 앞으로 제기될 수많은 인터넷 거브넨스와 관련된 문제들을 판단할 주요한 시금석이 될 수 있다. 그러나 이러한 중요성에도 불구하고 기존의 논의들은 미국에서 진행되는 원론적 입장의 소개와 주장에 국한됨으로써 이러한 쟁점들이 개별 국가적 맥락에서 어떠한 형태로 제약되면서 전개되는지에 대해서는 상대적으로 무시해왔다고 할 수 있다. 그러한 의미에서 일본의 온라인상의 정보유통을 둘러싼 논쟁에 대한 분석이 지니는 의미는 인터넷이 가지고 있는 기술적 특성에도 불구하고 각국의 정치경제시스템이라는 요인들이 수행하는 역할을 드러내 줌으로써 인터넷 거브넨스의 정치를 잘 보여 줄 수 있기 때문이다.

이 논문에서 분석한 「풍속영업법」 개정안을 둘러싼 논쟁은 일본에서의 인터넷 규제들의 형성 맥락을 잘 드러내 보여 주었다. 「풍속영업법」 개정안 논쟁의 핵심은 미국에서와 같이 가상공간의 규제와 자유에 대한 찬반논쟁으로 진행되지 않았으며, 관할성청의 명시화와 ISP의 책임한계와 관련된 논쟁으로 진행되었다. 경찰청과 법무성, 우정성을 중심으로 하는 관할성청간의 대립과 이들 성청의 관할 기관들의 대립과 조정의 과정에 인터넷 공간의 규제를 반대하는 일부 네티즌들의 주장은 무시되었다.

최근들어 일본은 인터넷을 필두로 하는 정보통신부문의 활력을 통해 일본

경제 및 정치의 새로운 부흥을 도모하고자 하는 노력에 더욱 더 박차를 가하고 있다. 2000년 7월18일 부터 열린 INET2000(Internet Global Summit)의 일본 개최를 일본은 그 하나의 전환점으로 삼고자 하였다.

그러나 이러한 일본정부의 노력에도 불구하고 일본에서 자발적인 인터넷 규칙 만들기의 정치는 존재할 공간이 여전히 부족하다고 할 수 있다. 최근의 경향은 인터넷 정책에 있어 자체의 정신을 옹호하지만, 규제적 필요가 생길 때는 기존의 법과 제도의 규제들은 가급적 인터넷을 직접 규제하기보다는 인터넷상의 최종 활동자를 상대로 규제하여야 한다는 것이다. 미국에서 온라인 상의 외설물 규제법이 ISP보다는 외설물을 업로우딩하는 자를 규제하는 것으로 제한하는 것이 그 대표적인 예라고 할 수 있다. 그러나 일본의 「풍속영업법 개정안」을 둘러싼 논쟁이 보여주는 것은 규제 자체의 의미에 대한 근본적 검토보다는 규제의 편의성과 성청간의 관할영역의 문제가 무엇보다 중요한 것임을 잘 보여주는 것이 ISP에 대한 책임부여라고 할 수 있다. 이는 정부에 의한 지침전달, 각종 협회, 심의회를 통한 합의형 구조는 일본의 인터넷 공간의 발전에 다시 한번 제약요인이 되고 있음이 잘 드러나고 있다.<sup>24)</sup> 「풍속영업법 개정안」 논쟁은 일본에서 관료적 규제의 관성, 인터넷의 민주적 성격과 개입주의 국가의 권위주의적 하향적 구조와의 불화를 잘 보여주고 있다고 할 것이다. 일본의 인터넷 규제 논쟁의 의미는 '새로운 기기는 단지 문을 열 뿐이고, 누군가 들어오는 것을 강요하지 않는

24) 존스톤은 일본의 인터넷 네트워크가 미국에 뒤처지게 된 원인을 이러한 일본의 관료적 구조에서 찾고 있다. 즉 체제의 권위주의적 문화전통과 인터넷 세대들의 자유분방한 민주주의적 문화양식의 충돌은 결국 일본의 인터넷 산업의 정체를 낳는 원인이 되고 있다는 것이다. 그는 특히 일본이 인터넷의 출발에 있어 뒤쳐진 이유를 '중앙 집중화된, 메인프레임 중심의 컴퓨터 연결망의 지배, LAN의 부족, 독점적 프로토콜, 정부와 기업이 OCI를 채택하고 TCP/IP를 무시한 것, 일본어 소프트웨어의 부족과 이용자에 대한 지원 부족, 과도한 규제 등을 원인으로 지적하고 있다. Bob Johnstone, "Wiring Japan: A bitter culture crash has reduced Japan to a third-rate power in networking," in *Wired*(1994, 2, 2) [http://www.wired.com/wired/archive/2.02/wiring.japan\\_\\_pr.html](http://www.wired.com/wired/archive/2.02/wiring.japan__pr.html)

다'(White, 1978; Mackay, 1995: 45)라는 비유와 같이 정보통신기술의 급격한 발전이 각 사회마다 동질적 문제를 야기시키고, 이를 통해 정치사회적 변화의 계기를 제공하지만, 실제 변화는 각 사회의 현실 정치적 맥락 속에서 결정된다는 것을 잘 보여주는 것이다.

### 〈참고 문헌〉

류승호, “온라인 내용물의 자율규제 방안 연구,” 『한국사회학』, 1997, 제31집.  
박은아, “미국의 통신, 방송매체별 음란물 규제현황,” 『통신정책동향』, 1996.

11.

백옥인, “인터넷과 정보고속도로-사회적 측면을 중심으로,” 『경제와 사회』, 27호, 1995, 가을.

정보통신정책연구원, “인터넷상의 정보유통에 대하여,” 『정보통신정책』, 1997, 9권 2호

주기인, 박혜영, 「인터넷: 통신사업에 미치는 영향」 『정보통신정책ISSUE』, 1998, 4.8.

황철증, “인터넷 가브너스의 이해-IANA와 ICANN의 역사적 분석을 통하여-,” 『정보통신정책ISSUE』, 1999, 10.

戸田 覺, 情報・通信業界早わかりマップ(東京:こう書房, 1997)

伊藤 誠 外, 情報革命と社會經濟システム(東京:富士通經營研修所, 1996)

日本情報處理開發協會 編, 情報化白書 1996, 1997, 1998.

高橋洋文, 『テレコム』(東京:日本經濟新聞社, 1987).

木村忠正・土屋大洋 『ネットワーク時代の合意形成』(東京:NTT出版, 1998)



山口いつ子 外 東京大學社會情報研究所 『社會情報學 I-システム』 (東京:東京大學出版會, 1999)

ニューメディア開發協會 「1997年度電子ネットワーク實態調査」

郵政省, 通信白書 1997, 1998, 1999.

通産省, 「電子商取引の環境整備の一環としての法的課題の検討について」, 1999. 8. 19.

郵政省・通産省・法務省 「電子署名・認證に関する法制度の整備について」, 1999.11.11.

『日本經濟新聞』

『日經産業新聞』

Bob Johnstone, "Wiring Japan: A bitter culture crash has reduced Japan to a third-rate power in networking," in *Wired* (1994. 2. 2)

[http://www.wired.com/wired/archive/2.02/wiring.japan\\_\\_pr.html](http://www.wired.com/wired/archive/2.02/wiring.japan__pr.html)

David R. Johnson and David Post, Law and Borders-The Rise of Law in Cyberspace, 48, *Stanford Law Review*. 1367(1996)

Elizabeth de Bony, "Industry starts Global Business Dialogue to solve Internet problems," *Computer World Today*, 1998.6.

James J. Black, Free Speech & The Internet: The Inevitable Move Toward Government Regulation, *Rich. J.L. & Tech.1* (Winter, 1997)

John Perry Barlow, "Declaration of Independence of Cyberspace", 1996.2.8. <http://www.eff.org/~barlow/declaration-final.htm>

Johnson, C., "MITI, MPT and the Telecon Wars: How Japan Makes Policy for High Technology," C. Johnson, L. D. Tyson and J. Zysman, eds., *Politics and Productivity: The Real Story of Why Japan Works* (Cambridge, Mass.: Ballinger, 1989)

Llewellyn Joseph Gibbons, No Regulation, Government Regulation, or

Self-Regulation: Social Enforcement or Social Contracting for Governance in Cyberspace 487, 6 *Cornell J. L. & Pub. Policy* 475 (1997).

Mackay, H. "Theorising the IT?Society Relationship," in N. Heap et al.(eds.), *Information Technology and Society*, Sage Publications, 1995.

Martin, C. D. "An Alternative to Government Regulation and Censorship: Content Advisory Systems for the Internet," <http://www.rsac.org/fra-content.asp>

Milton Mueller, The "Governance" Debacle: How the Ideal of Internetworking Got Buried by Politics, presented at Track Five: Globalization and Regional Implications, Session: Globalisation and Internet governance (Wed 22nd July, 1998), INET' 98 (21-24 July 1998).

[http://www.isoc.org/inet98/proceedings/5a/5a\\_\\_1.htm](http://www.isoc.org/inet98/proceedings/5a/5a__1.htm))

NTIA, "Privacy and Self-Regulation in the Information Age," 1997.  
<http://www.ntia.doc.gov/reports/privacy/>

"Regulating the Internet: The Consensus Machine," *The Economist*, 2000.6.10, pp. 77-79.

Tsunefumi Matsumoto, "Electronic Money in Japan said to be Technically superior, But NotUsed," *AsiaBizTech*, 1999.7.19.

<http://www.nikkeibp.asiabiztech.com/wcs/leaf?CID=onair/asabt/fw/7746>

William, H. Dutton, "Network rules of order: regulating speech in public electronic fora," *Media, Culture and Society*, 1996, 18.

<http://www.npa.go.jp/>

<http://www.miti.go.jp/>

<http://www.mpt.go.jp/>