

ISSN : 2092-8025

KISO저널



2010 Fall Vol. 3

www.kiso.or.kr

✦ 〈특집〉

- 死者의 디지털 유품 관리현황과 개선방안
- 새로운 선거문화와 자율규제 이슈

✦ ‘국가기관의 삭제 요구’에 대한 KISO결정 리뷰

✦ 기획동향 : 새로운 리터러시 정책

✦ 이슈인사이드 :

- 서비스 오픈정책과 이용자 보호
- “스테이크가 너무해”

✦ 이용자 섹션

- 인터넷 정보자원과 자율규제
- “한국은 달라요”

KISO저널

CONTENTS

KISO저널

2011 Spring Vol. 4



특집

인터넷 상의 허위정보와 표현의 자유, 그리고 자율규제 <발제 및 토론>

- | | | |
|----|--|-------------|
| 04 | • KISO '허위사실' 자율규제에 대한 건의 | 박 경 신 |
| 10 | • 전기통신기본법 제47조 제1항 위헌결정에 대한 분석과 헌법적 의미 | 최 우 정 |
| 15 | • 인터넷자율규제와 허위의 통신 | 황 용 석/김 기 중 |
| 22 | • 토론 주요내용 | |
| 30 | • 세미나 참관기 | 윤 진 희 |

KISO 정책 및 심의결정 리뷰

- | | | |
|----|--|-------|
| 34 | • 인터넷 민주주의를 지키는 대포 : 연평도 게시물 관련 심의결정의 의의 | 이 승 선 |
| 44 | • 연평도 관련 게시물에 대한 심의결정 리뷰 | 정 경 오 |

기획동향

- | | | |
|----|------------------------|-------|
| 58 | • 디지털리터러시와 해외 민간기구의 활동 | 황 용 석 |
|----|------------------------|-------|

해외동향

- | | | |
|----|-------------------------------|----------|
| 72 | • ITU의 온라인 아동보호(COP) 이니셔티브 소개 | KISO 기획팀 |
| 75 | • 인터넷 관련 해외 판례 소개 | 오 세 은 |

이슈 인사이트

- | | | |
|----|--|-------|
| 80 | • 방송통신위원회 설치·운영법 제21조 제4호에 대한
위헌법률심판제청결정의 내용 및 의의 | 황 성 기 |
| 86 | • 인터넷의 보급과 청소년의 이용 환경 | 김 한 울 |

이용자 섹션

- | | | |
|----|----------------------------------|-------|
| 90 | • 포털의 사회적 책임, 현재와 미래 | 김 중 훈 |
| 94 | • 이용자칼럼 : 1인 기업들의 역사적 의미와 필요 지원책 | 박 우 진 |

■ 편 집 위 원 : 황용석(위원장·건국대 언론홍보대학원 교수), 권현영(광운대 법과대학 교수), 김유향(국회 입법조사처 문화방송통신팀장), 김충희(SK커뮤니케이션즈 대외협력팀 차장), 박준석(Daum 고객센터기획팀장), 한종호(NHN 정책실 이사), 황성기(한양대 법학전문대학원 교수)

KISO 소식



♣ ‘인터넷 상의 허위정보와 표현의 자유, 그리고 자율규제’ 세미나 개최

KISO는 2011년 2월 17일 한양대학교 법학연구소와 공동 주최로 ‘인터넷 상의 허위정보와 표현의 자유, 그리고 자율규제’ 세미나를 개최했다.

이번 세미나는 작년 헌법재판소의 결정에 즈음하여 위헌 결정의 의미와 향후 자율규제의 나아갈 방향을 모색하기 위한 자리였다. 헌법재판소는 지난 12월 전기통신기본법 제47조 제1항에 대해 ‘공익을 해할 목적’의 의미가 불분명하므로 표현의 자유를 침해한다며 위헌결정을 내린바 있다.

세미나에서는 고려대 법학전문대학원 박경신 교수, 계명대 경찰행정학과 최우정 교수, 건국대 언론홍보대학원 황용석 교수가 각각 KISO의 ‘허위사실’ 자율규제에 대한 조언, 현재 위헌결정에 대한 분석과 헌법적 의미, 인터넷 자율규제와 허위의 통신 등을 주제로 발제를 맡았으며, 국회 입법조사처 김유향 문화방송통신팀장, 법률사무소 인 권창범 대표변호사, 광운대 법학과 권현영 교수, 충남대 언론정보학과 이승선 교수, 인터넷기업협회 최성진 사무국장이 토론을 맡았다.(자세한 내용은 본문 참조) KISO저널

www.kiso.or.kr

/www.inte

특 집

인터넷 상의 허위정보와 표현의 자유, 그리고 자율규제

〈 발 제 〉

- KISO '허위사실' 자율규제에 대한 건의 / **박경신** (고려대학교 법학전문대학원 교수)
- 전기통신기본법 제47조 제1항 위헌결정에 대한 분석과 헌법적 의미 / **최우정** (계명대학교 경찰행정학과 교수)
- 인터넷자율규제와 허위의 통신 / **황용석** (건국대학교 언론홍보대학원 방송통신융합학과 교수), **김기중** (법무법인 동서파트너스 변호사)

〈 토론 주요내용 〉

〈 세미나 참관기 〉

윤진희 (한양대학교 법학전문대학원 박사과정)

KISO '허위사실' 자율규제에 대한 건의



박 경 신
고려대학교 법학전문대학원 교수

지난 2010년 말 소위 '허위사실유포죄'가 위헌 판정을 받은 후 정치권에서 이에 대한 대체입법 노력이 부산하자 이에 대한 대체조치로서 KISO가 '허위의 게시물'을 자발적으로 삭제하는 기능을 포함하는 자율규제 방안을 마련하고 있다.

KISO의 자율규제 방안에는 다음과 같은 두 가지 문제가 있다. 2010년 말 현재 판결에 의해 이제 '허위사실'은 '불법정보'가 아니다. 이렇게 불법이 아닌 합법적인 정보를 여러 사업자들이 합의에 의해 게시를 거부하는 것은 공정거래법 상의 담합(“부당한 공동행위”)에 해당한다. 그리고 공정거래법적 문제가 실정법상 해결된다고 할지라도 자율규제에 대한 소비자들의 열망을 오독해서는 안될 것이다. 자율규제는 지금까지의 행정기관에 의한 심의를 대체해야지 행정심의에 부가되어서는 아니 된다.

1. 업체들의 자발적 게시물 삭제가 과연 '자율규제'인가?

자율규제(self-regulation)는 동종의 사업자들끼리 특정한 공익을 실현하기 위해 자신들의 사업의 범위나 양태를 스스로 규제하는 것을 말한다. 그렇다면 인터넷 업계에서의 자율규제란 특정업체가 과장광고를 했다거나 소비자들의 개인정보를 잘못 처리했다거나 하는 행위에 대해서 업계 내 자율기구가 징계하는 것이 그 예가 될 것이다.

그런데 현재 KISO의 자율규제 방안은 업체들을 규제하는 것이 아니라 소비자들을 규제하는 것이다. 즉 특정 게시물들을 지움으로써 그 게시물을 올린 소비자를 규제하는 것이다. 바로 이 차이점이 간과되고 있기 때문에 아래에서 말할 공정거래법적 문제나 도의적 문제가 간과되고 있는 것으로 보인다.

2. 공정거래법

독점규제 및 공정거래에 관한 법률은 크게 두가지 행위를 금지하는 것을 그 목표로 하고 있다. “시장지배적 지위의 남용”과 “부당한 공동행위”를 금지하고 있다. 시장지배적 지위란 소비자들의 실질적인 선택권을 제한할 정도의 높은 시장점유율이 그 표지가 되며 보통 50%를 그 기준으로 하고 있다. 이들이 가격이나 상품을 소비자들에게 불리하게 조절할 경우 소비자들은 이를 받아들일 수밖에 없게 되고, 이는 소비자에서 시장지배적 사업자로의 부(富)의 이전이 이루어지게 하며, 이를 우리는 독점이윤이라고 칭한다. 그런데 이와 같은 효과는 군소사업자들의 공동행위로도 실현될 수 있다. 여러 사업자들이 다 같이 가격을 올릴 경우 역시 소비자는 이를 받아들일 수밖에 없다. 이를 우리는 담합이라고 칭한다. 그리고 이 담합이 사업자단체를 통해 이루어질 경우 사업자단체는 사업자들과 별도로 공정거래법 상의 규제를 받게 된다.

제3조의2(시장지배적지위의 남용금지)

①시장지배적사업자는 다음 각호의 1에 해당하는 행위(이하 “남용행위”라 한다)를 하여서는 아니된다. <개정 1999.2.5>

1. 상품의 가격이나 용역의 대가(이하 “가격”이라 한다)를 부당하게 결정·유지 또는 변경하는 행위
2. 상품의 판매 또는 용역의 제공을 부당하게 조절하는 행위
3. 다른 사업자의 사업활동을 부당하게 방해하는 행위
4. 새로운 경쟁사업자의 참가를 부당하게

방해하는 행위

5. 부당하게 경쟁사업자를 배제하기 위하여 거래하거나 소비자의 이익을 현저히 저해할 우려가 있는 행위

②남용행위의 유형 또는 기준은 대통령령으로 정할 수 있다. <신설 1996.12.30, 1999.2.5>

[제3조에서 이동 <1996.12.30>]

제19조(부당한 공동행위의 금지)

①사업자는 계약·협정·결의 기타 어떠한 방법으로도 다른 사업자와 공동으로 부당하게 경쟁을 제한하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 것을 합의(이하 “부당한 공동행위”라 한다)하거나 다른 사업자로 하여금 이를 행하도록 하여서는 아니된다. <개정 1992.12.8, 1994.12.22, 1996.12.30, 1999.2.5, 2004.12.31, 2007.8.3>

1. 가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위
2. 상품 또는 용역의 거래조건이나, 그 대금 또는 대가의 지급조건을 정하는 행위
3. 상품의 생산·출고·수송 또는 거래의 제한이나 용역의 거래를 제한하는 행위
4. 거래지역 또는 거래상대방을 제한하는 행위
5. 생산 또는 용역의 거래를 위한 설비의 신설 또는 증설이나 장비의 도입을 방해하거나 제한하는 행위
6. 상품 또는 용역의 생산·거래 시에 그 상품 또는 용역의 종류·규격을 제한하는 행위
7. 영업의 주요부문을 공동으로 수행·관리하거나 수행·관리하기 위한 회사등을 설립하는 행위
8. 입찰 또는 경매에 있어 낙찰자, 경락자(競落者), 투찰(投札)가격, 낙찰가격 또는 경락가격, 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 결정하는 행위

9. 제1호부터 제8호까지 외의 행위로서 다른 사업자(그 행위를 한 사업자를 포함한다)의 사업활동 또는 사업내용을 방해하거나 제한함으로써 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 행위

②제1항의 규정은 부당한 공동행위가 다음 각 호의 1에 해당하는 목적을 위하여 행하여지는 경우로서 대통령령이 정하는 요건에 해당하고 공정거래위원회의 인가를 받은 경우에는 이를 적용하지 아니한다. <신설 1996.12.30>

1. 산업합리화
2. 연구·기술개발
3. 불황의 극복
4. 산업구조의 조정
5. 거래조건의 합리화
6. 중소기업의 경쟁력향상

③제2항의 규정에 의한 인가의 기준·방법·절차 및 인가사항변경등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

<신설 1996.12.30, 1999.2.5>

④제1항에 규정된 부당한 공동행위를 할 것을 약정하는 계약등은 사업자간에 있어서는 이를 무효로 한다.

⑤둘 이상의 사업자가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하는 경우로서 해당 거래분야 또는 상품·용역의 특성, 해당 행위의 경제적 이유 및 파급효과, 사업자 간 접촉의 횟수·양태 등 제반사정에 비추어 그 행위를 그 사업자들이 공동으로 한 것으로 볼 수 있는 상당한 개연성이 있는 때에는 그 사업자들 사이에 공동으로 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 것을 합의한 것으로 추정

한다. <개정 2007.8.3>

⑥부당한 공동행위에 관한 심사의 기준은 공정거래위원회가 정하여 고시할 수 있다.

<신설 2007.8.3>

제26조(사업자단체의 금지행위)¹⁾

①사업자단체는 다음 각호의 1에 해당하는 행위를 하여서는 아니된다.

<개정 1996.12.30, 1999.2.5>

1. 제19조(부당한 공동행위의 금지)제1항 각 호의 행위에 의하여 부당하게 경쟁을 제한하는 행위
2. 일정한 거래분야에 있어서 현재 또는 장래의 사업자수를 제한하는 행위
3. 구성사업자(사업자단체의 구성원인 사업자를 말한다.)의 사업내용 또는 활동을 부당하게 제한하는 행위
4. 사업자에게 제23조(불공정거래행위의 금지)제1항 각호의 1의 규정에 의한 불공정거래 행위 또는 제29조(재판매가격유지행위의 제한)의 규정에 의한 재판매가격유지행위를 하게 하거나 이를 방조하는 행위
5. 삭제 <1999.2.5>

②제19조(부당한 공동행위의 금지)제2항 및 제3항은 제1항제1호의 경우에 이를 준용한다. 이 경우에 “사업자”는 “사업자단체”로 본다.

<개정 1996.12.30, 2007.8.3>

③공정거래위원회는 제1항의 규정에 위반하는 행위를 예방하기 위하여 필요한 경우 사업자단체가 준수하여야 할 지침을 제정·고시할 수 있다.

④공정거래위원회는 제3항의 지침을 제정하

1)제2조(정의) 4. "사업자단체"라 함은 그 형태 여하를 불문하고 2 이상의 사업자가 공동의 이익을 증진할 목적으로 조직한 결합체 또는 그 연합체를 말한다.

고자 할 경우에는 관계행정기관의 장의 의견을 들어야 한다.

인터넷사업자들이 합의하여 ABC라는 정보를 게시하지 않기로 하는 것은 엄연히 '부당한 공동행위'에 해당할 소지가 있으며 개별사업자들은 제19조, 그리고 KISO는 사업자단체로서 제26조의 저촉을 각각 받을 소지가 있다.

물론 ABC가 실제로 '불법정보'라면 ABC에 대한 시장 자체가 존재하지 않으므로 이를 제공하지 않는 것을 담합이라고 할 수는 없을 것이다. 그렇다고 해서 현재 추진하는 자율규제가 불법정보만을 "대상으로 한다."고 해서 문제가 없어지지 않는다는 사실은 자명하다. 자율규제의 대상을 '불법정보'로 한정한다고 하더라도 '불법정보'의 정의에 대해 담합하는 것 역시 계속 공정거래법 위반의 리스크가 있기는 마찬가지이다. 담합을 통해 결정된 불법정보의 정의가 법적으로 정확하지 않아서 합법적인 게시물도 불법정보에 포함될 경우 부당한 공동행위에 해당할 것이기 때문이다.

혹자는 인터넷사업자들이 가격담합 등을 한 것이 아니고 윤리적인 목적으로 자율규제를 하는 것에 공정거래법을 적용하는 것은 무리라는 반응을 보인다. 그러나 법원과 공정거래위는 부동산중개업자들의 사업자단체가 "건전질서 확립을 위한 윤리규정"²⁾을 만든 것에 대해서 이미 공정거래법 위반임을 판시한 바 있다. 윤리규정의 내용은 주로 광고규제였는데 결국 이 역시 직업윤리인 이상 사업자들이 자신의 업을 행사하는 범위와 양태를 제한하

는 것이 되어 소비자의 선택을 제한하고 경쟁을 제한하는 행위로 판단한 것이다.

특히 인터넷사업자들이 게시물 관리에 대해서 담합하는 것은 위의 부동산중개업자들의 예처럼 자신들의 영업행위에 대해 담합하는 것보다 훨씬 더 직접적인 경쟁제한적 효과를 발생시킨다. 인터넷사업자들의 서비스는 '공간'의 제공이며 게시물관리정책은 이 공간을 제한한다. 즉 인터넷사업자들이 제공하는 용역을 직접적으로 제한하는 것이다. 부동산중개업자나 변호사들이 과열된 광고를 하지 않겠다거나 고객에게 불리한 정보는 자발적으로 먼저 공개하겠다는 것과는 경쟁제한성에 미치는 효과가 훨씬 더 직접적인 것이다. 그렇다면 이와 같이 용역의 내용을 직접적으로 제한하는 담합은 더욱 공정거래법의 규제대상이 될 것이다.

혹자는 인터넷사업자들이 네티즌들로부터 '공간' 제공에 대해 대가를 받지 않으므로 공정거래법의 적용을 받지 않는다고 말할지 모른다. 그러나 이와 같은 주장은 마치 MBC와 SBS가 수신료를 받지 않으므로 공정거래법의 적용을 받지 않는다는 주장과 마찬가지로 틀린 주장이다. 또는 구글이 안드로이드를 무료로 배포하고 있으니 모바일 검색창 설정을 마음대로 해도 된다는 주장과 마찬가지로 틀린 주장이다. 틀림없이 인터넷사업자들은 공간이라는 용역과 재화를 제공하고 그 대가로 현금 대신 웹트래픽을 받는 장사를 하고 있고 이렇게 획득한 웹트래픽을 광고주들에게 팔아 이익을 실현하고 있다.

2)분당지역 13개 부동산중개업자친목회 및 (주)텐커뮤니티의 사업자단체금지행위 등에 대한 건, 공정거래위원회 2003.1.13. 의결 제 2003-024호, 사건번호 2002하일 1812; 대법원 2008. 2.14. 선고 2005두1879 판결.

물론 공정거래법 제19조 제2항에 따라 공정거래위의 '인가'를 받는 담합은 공정거래법의 적용을 받지 않는다. 그리고 실제로 공정거래위원회는 합법적인 허위게시물을 처리하지 않겠다는 인터넷사업자들의 담합을 승인해줄 가능성이 높다. 이번에 소위 '허위사실유포죄'는 주로 정부에 비판적인 '허위'들을 처벌하는 것에 동원되어 왔고 자율규제기구가 '허위사실유포죄'가 없어진 후의 '대체입법에 대한 대안'으로서 '허위게시물'을 삭제하는 정책을 시행한다면 기존의 '허위사실유포죄' 적용대상이었던 글, 즉 정부에 비판적인 '허위게시글'이 그 대상이 될 것이다. 그렇다면 대통령에 의해 인사임명과 재정지원이 이루어지는 행정기관인 공정거래위원회는 이를 마다할 이유가 없는 것이다.

3. 자율규제 논의가 왜 시작되었는지를 기억하자

위와 같이 또 다른 행정기관의 힘을 빌려 자율규제를 창설하는 것이 인터넷사업자들에게 도의적으로 올바른 방식인가? 2010년부터 현재까지 인터넷소비자들은 방송통신심의위원회의 심의기준, 즉 정보통신망법 제44조의7이 정치권력에 비판적인 인사나 게시물들을 제거하고 탄압하는 데에 동원된 것에 대해 큰 불만을 가져 왔고 이러한 남용가능성 높은 '행정심의'를 대체할 수 있는 대안으로서 자율규제 모델에 대해 관심을 가져 왔던 것이다. 그런데 이 자율규제가 '허위게시물'을 삭제하기 시작한다면 이것은 기존의 방송통신심의위원회의 심의기준인 정보통신망법 제44조의7을 넘어서는 것이 된다.

과연 '허위게시물' 자율규제가 공정하게 집행될 수 있을까. 예를 들어, 천안함합동조사단의 주장이 허위라고 생각하는 사람들이 많이 있다. 그렇다면 천안함합동조사단의 주장을 담은 게시물도 지울 것인가. 이명박 대통령과 BBK의 관계가 없다는 검찰의 주장에 대해서도 허위라고 생각하는 사람들이 많다. 검찰의 주장도 인터넷에서 지울 것인가. 위와 같은 주장들이 어떤 공익을 해하는가에 대해서는 별도의 설명이 필요 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 현재 KISO가 상정하고 있는 자율규제기구가 위와 같은 정부의 공식입장들이 허위라는 이유로 지우지는 않을 것임은 명약관화하다. 그렇다면 결국 '허위게시물' 자율규제는 정부에 불리한 '허위' 게시물들만이 자취를 감추는 '앨리스의 이상한 나라'가 될 것이다.

또 합법적인 '허위게시물'을 삭제하느냐 마느냐에 관계없이 현시점에서의 자율규제 창설은 소비자의 의사에 반할 수 있다. 자율규제는 방송통신심의위원회의 '불법정보' 규제에 대한 안티테제로서 제시되었던 것이다. 즉 자율규제는 사업자들이 게시물들을 차단해야 한다는 적극적인 테제가 아니라 국가기관에 의한 내용규제는 권력에 의해 남용될 수 있으니 국가규제를 철폐하여 사업자들이 자율적으로 게시물 관리를 할 수 있도록 허용해야 한다는 소극적인 테제였다. 현재 방송통신심의위원회에 의한 '불법정보' 규제가 명백히 존재하며 앞으로도 이 규제가 철폐될 가능성이 전혀 없는 바로 현재의 상황에서 사업자들이 자율규제를 부가하여 수행한다는 것은 인터넷 이용자들 입장에서는 중복적인 규제를 당하는 것이다.

행정심의를 대체하는 법적 효과를 내지 않는 자율규제는 무의미하다. 자율규제가 '중복규제'로서 기능하지 않는 유일한 길은 자율규제 수행자는 정보통신망법 제44조의7 및 방통위 설치법 제21조 제4항 상의 '시정요구' 이행의 무로부터 면책시켜주는 방식이 되어야 한다. 이렇게 될 경우에만 자율규제를 시행하는 사업자의 서비스를 이용하는 소비자들은 방통심 의위의 규제를 피할 수 있게 된다.

간에 대해서는 방통심의위의 심의가 적용되지 않는 방식으로 소비자 자율규제에 법적 효력을 부여한다면 금상첨화일 것이다. **KISO저널**

4. 진정한 자율규제의 모습

더욱 궁극적인 해결책은 자율규제의 주체를 전격적으로 바꾸는 것이다. 진정한 자율규제는 사업자들에 의해 집행되는 것이 아니라 소비자들에 의해 집행되어야 한다. 즉 KISO가 자율규제기관을 만드는 과정에 개입할 수는 있어도 그 기관이 창립된 이후에 그 기관의 이사회는 사업자들이 아니라 소비자들의 대표들로 구성되어야 하며 비영리단체의 성격을 띠어야 할 것이다. 이 경우 자율규제기관이 공정거래법상 '사업자단체'가 아니됨은 물론 자율규제기관은 '사업자'들 사이의 담합을 중개하는 역할을 하지 않게 된다.

그렇다면 누가 이와 같은 자율규제기구의 이사가 될 것인가? 이를 위해서는 네티즌들에 의한 온라인선거 등(온라인 입후보 포함)의 창의적인 방법을 고안하여야 한다. 소비자 주도의 자율규제기관은 행정심의를 대체할 필요도 없다. 왜냐하면 그야말로 네티즌들이 스스로를 자제하기로 서로 합의하고 그 합의의 내용을 정하는 것이기 때문이다. 물론, 소비자 자율규제를 따르는 사업자가 제공하는 사이버공

전기통신기본법 제47조 제1항 위헌결정에 대한 분석과 헌법적 의미



최 우 정
계명대학교 경찰행정학과 교수

1. 들어가는 말

표현의 자유는 민주적 기본질서의 형성에 필수불가결한 기본권이다. 그러나 현실에서 표현의 자유가 위축되고 처벌되는 경우가 종종 발생한다. MB정권이 들어선 후 인터넷상에서 논란되었던 외환보유고의 문제를 제기한 소위 미네르바 사건, 경찰의 과도한 집회단속을 비난하는 인터넷상의 각종 표현¹⁾등이 그 대표이다. 이들 표현은 구체적으로 현행 법체계에서 전기통신기본법 제47조 제1항에 대한 위반여부의 문제를 일으켰고 더 궁극적으로는 동조향이 헌법이 보장하는 표현의 자유를 지나치게 제한하는 위헌적인 조항이 아닌가 하는 의문을 초래하였으며 헌법재판소는 이에 대해 위헌결정을 하게 되었다. 위헌결정이 나오자

합헌을 주장한 정부와 방송통신위원회 그리고 보수진영은 우려의 의견을 표명하였고 진보진영측은 헌법재판소의 이 결정에 대해 환영을 하였다.

그러나 표현의 자유에 대한 보호범위와 그 한계에 대한 논란을 단지 찬·반 세력의 가치관에 따른 논쟁으로 파악한다면 귀결점이 없는 평행한 대립만을 초래할 것이다. 따라서 이러한 논란을 지양하기 위해 헌법재판소의 결정에 대한 정확한 의미를 학문적인 분석을 통해 파악하고 이를 기초로 하여 향후 입법부의 합헌적인 법률의 입법형성에 가이드라인을 제공할 필요가 있다.

2. 헌법재판소 결정의 논점

위헌여부에 대한 헌법상의 논점은 동 조항이

1) 경찰이 미국산 쇠고기 수입반대집회 진압과정에서 시위여성을 강간하였다는 등의 내용이 진보신당 홈페이지와 포털사이트 다음의 이명박탄핵투쟁연대카페 등에 게재되었다.

다소 추상적으로 규정되어 헌법상의 죄형법정주의와 명확성의 원칙을 침해하고 동시에 헌법상 표현의 자유를 침해하는가의 여부이다. 헌법재판소의 소수의견이 합헌의견을 피력한 것과는 달리 다수의견은 허위의 통신을 처벌하는 동 조항을 죄형법정주의, 명확성의 원칙에 위반된다고 파악하여 결정하였다.

다수의견은 표현의 자유를 현대 민주사회에서 국민주권주의 이념의 실현에 불가결한 것으로 파악하며 불명확한 규범에 의한 표현의 자유에 대한 규제는 헌법상 보호받는 표현에 대한 위축효과를 발생시켜 다양한 의견, 견해, 사상의 표출을 어렵게 하여 표현의 자유의 본래의 기능을 상실케 하기 때문에 표현의 자유를 규제하는 법률은 되도록 명확한 용어로 규정하여야 한다고 보면서 전기통신기본법 제47조의 “공익을 해할 목적”이라는 규정은 전혀 구체화되어 있지 아니하고 형벌조항의 구성요건으로서 구체적인 표지를 정하고 있는 것이 아니며 헌법상 기본권제한에 필요한 최소한의 요건 또는 헌법상 언론·출판자유와의 한계를 그대로 법률에 옮겨 놓은 것에 불과할 정도로 그 의미가 불명확하고 추상적이어서 그 판단이 대단히 주관적인 것일 수밖에 없어 헌법상 명확성의 원칙에 위배한다고 파악하여 위헌을 결정하였다.

또한 이 결정에서 일부의 재판관은 ‘허위의 통신’ 행위, 즉 ‘허위사실’이라는 것은 언제나 명백한 관념은 아니며 어떠한 표현에서 ‘의견’과 ‘사실’을 구별해내는 것은 매우 어렵고, 객관적인 ‘진실’과 ‘거짓’을 구별하는 것 역시 어려우며, 현재는 거짓인 것으로 인

식되지만 시간이 지난 후에 그 판단이 뒤바뀌는 경우도 있기 때문에 허위사실의 표현도 헌법상 표현의 자유의 보호영역에 포함된다고 파악하였다.²⁾

3. 헌법재판소의 위헌결정에 대한 분석과 헌법적 의미

1) 위헌결정에 대한 분석

(1) 표현의 자유에 대한 체계적인 접근의 미흡

헌법재판소는 위헌결정에서 표현의 자유에 관한 구성요건적인 분석을 명확히 하고 있지 않다. 헌법상 기본권, 특히 자유권에 대한 법률의 유보적인 제한에서는 일반적으로 3단계의 과정, 즉 기본권의 보호영역파악, 기본권 제한의 정당화 사유 그리고 기본권제한의 한계를 충족하는가의 여부를 거쳐야 한다. 그러나 동 조항에 대한 판단에서 헌법재판소는 표현의 자유의 보호영역을 명확히 하고 있지 않다.

특히 위헌의견과 합헌의견의 쟁점사항인 ‘허위의 통신’ 행위, 즉 ‘허위사실의 표현’이 표현의 자유의 보호영역에 포섭이 될 것인지에 대한 기본권 구성요건적인 판단에 미흡한 태도를 보이고 있으며 오히려 기본권의 보호영역에 대한 결정과 기본권제한의 한계의 문제인 과잉금지원칙을 동시에 판단하고 있어 기본권 심사에서의 체계성을 떨어뜨리고 있다.

또한 표현의 자유의 본질적인 기능이 공적·사적 의사표현을 통한 사회의 통합적인 의사형성에 기여한다는 점을 적극적으로 파악했다

2) 그러나 합헌의견을 낸 재판관은 독일연방헌법재판소의 결정이 허위의 사실을 표현의 자유의 보호영역에 속하지 않는다는 것을 근거로 허위의 사실을 표현의 자유의 보호영역에서 배제하고 있다.

면 일반적으로 사상과 사실의 표현 그리고 상대적인 진실의 상황이 지배하는 현실에서 인간의 능력상 절대적인 진위의 사실과 허위의 사실이 구별되지 않는다는 점을 간파한다면 동 조항상의 허위의 통신이 극단적인 허위의 통신이 아니라면 포괄적으로 표현의 자유의 보호영역에 포섭이 된다는 점을 쉽게 파악할 수 있었을 것인데도 불구하고 허위의 사실을 표현의 자유의 보호영역에서 명확히 하지 않은 것은 재고되어야 할 것이다.³⁾

(2) 헌법상 기본권의 의미를 파악하지 못한 법률의 해석

한 국가의 법체계는 헌법을 정점으로 하는 단계질서를 가진다. 따라서 하위의 법규범은 상위의 법규범의 범위 내에서 해석되어야 하고 상위 법규범의 근본적인 가치질서에 부합되는 법해석이 이루어져야 한다. 그러나 본건 결정에서 소수의견은 표현의 자유의 헌법상 정확한 의미를 파악하지 않고 법률해석의 입장에 치중하고 있다.

우선 허위사실의 보호영역에의 포섭의 문제에 있어서 독일연방헌법재판소의 단순결과만을 인용하고 있는데 실제로 독일연방헌법재판소의 허위사실이 표현의 자유의 보호영역에 포함되지 않는다는 것은 극히 제한적으로 인정된다. 예를 들어 객관적으로 명백히 잘못된 인용, 명백히 잘못된 역사적인 사실 그리고 고의적인 거짓주장에 제한적으로 인정되며 그 외의 다른 표현들은 폭넓게 표현의 자유의 보

호영역에 포섭시킬수 있다.⁴⁾

특히 표현행위의 진실여부에 대한 엄격한 심사를 필요로 하지 않는다고 결정하면서 표현행위의 부분에 어느 정도의 거짓이 있다고 인정되더라도 전체적으로 사회의 여론형성과 공적 사상의 형성에 직접 및 간접적으로 영향을 미칠 수 있다면 표현의 자유의 보호영역에 포섭시키고 있다. 본 결정은 이러한 점들을 충분히 반영하고 있지 못하다.

(3) 표현의 자유에 대한 구조적인 접근이 미흡한 법해석

헌법재판소는 본건 결정에서 개별적이고 구체적인 사실관계에 기초를 둔 표현의 자유에 대한 접근이 아니라 획일적인 표현의 자유로 일관하고 있다. 그러나 기본권 주체간의 대립 구조적인 상황에서의 표현의 자유는 엄격한 비례의 원칙에 입각한 법해석으로 접근해야 하지만 사회공동체의 민주적 정당성을 부여하는 공적의사의 표현영역에서는 보다 포괄적이고 광범위한 보호로 접근해야 한다. 물론 위헌의견의 결론이 종국적으로는 이러한 결론에 도달하기는 하지만 보다 도그마틱한 접근과 과학적인 접근이 아쉬운 부분이다. 특히 본건 결정의 위헌의견은 국가의 본질적인 기능을 파악하지 않고 이 문제에 접근하고 있어 과거 국가유기체 또는 국가법인설의 입장에서 국가중심주의 또 전체국가주의로의 회귀를 가능하게 하는 이론적인 여지를 남겨주고 있다. 기본권의 해석과정에서 국가의 본질을 기본권

3) 오히려 소수의견은 허위의 사실이 표현의 자유의 보호영역에 속하지 않는다는 의견을 피력함으로써 표현의 자유의 보호영역을 위축시키고 있다.

4) BVerfGE 54, 208(219); BVerfGE 90, 241(249); 99, 185(197).

보호의 주체 또는 잠재적 기본권침해자로서의 지위를 가진다는 것을 충분히 고려하지 않은 결정이 아쉽다.

(4) 매체적인 특성을 고려하지 않은 헌법해석

본 결정에서 허위의 표현행위가 이루어진 것은 인터넷공간이다. 위헌의견은 인터넷에서의 표현행위를 특별히 언급하지 않고 일반적인 공간에서의 표현행위와 동일하게 파악하고 있다. 그러나 합헌의견은 인터넷이라는 공간이 강한 파급력을 가진 점, 명백한 허위의 사실이라도 통신이용자들에 의하여 자율적으로 신속하게 교정되기가 매우 어려운 점, 허위사실을 둘러싼 장시간의 논쟁에 막대한 사회적 비용이 소모될 수 있는 점 등을 들어 동 조항의 합헌을 주장했다. 그러나 소수의견은 인터넷이란 공간의 매체적인 특성을 정확하게 분석한 것은 아니다.⁵⁾

오히려 인터넷은 소수의견과는 정 반대 성격의 매체적 특성을 가진다. 인터넷은 하나의 정보제공자가 지배하는 것이 아니라 접속자 스스로가 정보의 제공자이자 수용자로서의 지위를 동시에 가지기 때문에 인터넷공간에서의 자율적인 조정 및 판단이 가능하게 된다. 물론 인터넷의 전파력을 강조한 소수의견도 이해는 할 수 있으나 핵심적인 문제는 전파력이 아니라 그 전파된 정보를 어느 정도 수용자가 자율적인 결정에 의해 판단할 수 있는가이다. 따라서 인터넷이란 공간의 매체적인 특성을 고려하지 않은 본 결정은 향후 표현의 자유에 대한 개별적이고 구체적인 사건의 접근

에 있어서 다소 포괄적인 접근이라는 점에서 아쉬움을 남긴다.

2) 위헌결정의 헌법적인 의미

(1) 표현의 자유의 보호영역의 확대

위헌 결정은 비록 도그마틱적으로는 체계성과 이론의 정치성(精緻性)이 부족했다는 점에서 아쉬움을 남기지만 헌법상 표현의 자유의 보호영역을 확대했다는 점에서 큰 의미를 가진다. 특히 본 결정의 전제가 된 미네르바 사건과 진보신당의 홈페이지 사건 이후 인터넷에서 이루어졌던 정부의 정책에 대한 비판에 대해 정부의 강압적인 규제가 이루어져 우리 사회에서 정부정책에 대한 비판이 극도로 수축되었다는 점을 고려하면 향후 우리 사회에서의 국가정책에 대한 비판과 이를 통한 국정통제가 이루어질 수 있는 토대를 제공했다는 점에서 큰 의의를 가진다.

건전한 민주사회를 형성하는 것은 국민들의 건전한 비판과 그 비판을 수용하는 국가정책수행자의 태도이며 이 결정을 통해 향후 인터넷상에서 활발한 토론과 의견의 표현 그리고 사실의 적시를 통한 표현의 자유가 확대될 수 있을 것이다.

(2) 인터넷 공간의 규제주체에 대한 화두의 제공

비록 본 결정에서 직접적으로 언급하지는 않았지만 본 결정은 향후 인터넷 공간에서의 표현의 자유에 대한 규제주체에 관한 문제를 제

5) 송기춘교수는 인터넷 공간의 특수성을 언급하면서 허위사실의 유포를 처벌해서는 안 된다고 주장하고 있다. 송기춘, 이른바 '허위사실 유포죄'는 없다 - 전기통신기본법 제47조 제1항의 해석 및 위헌론 -, 민주법학 제39호, 2009. 3, 69쪽 이하.

기시킬 수 있다. 종래 인터넷 공간상의 허위의 사실표현을 국가가 직접 통제를 했으나 이 조항에 대한 위헌결정은 향후 이에 대한 논란을 제기시킨다. 물론 일각에서는 현행 전기통신기본법의 내용을 일부수정해서 대체입법을 하겠다는 움직임도 있으나 이에 대해서는 근본적인 규제패러다임의 전환을 고려해야 한다. 전통적으로 규제의 주체는 국가라는 공권력의 주체에 의해 이루어졌으나 사회의 다양성이 요구되고 미셸 푸코가 주장하듯이⁶⁾ 단순히 국가만이 사회통제의 주체가 아니라 민간단체, 사회단체 역시 또 다른 규제주체가 될 수 있다는 점에서 인터넷 영역에서의 민간자율적인 규제 또는 사상의 완전경쟁시장에서 자율적인 정화를 유도하는 것은 표현의 자유를 극대화하고 이를 기초로 국가의 공적인 의사형성을 도모하여 집권자의 민주적 정당성을 더욱 확고하게 하는 것이고 사회의 민주적 기본질서에 이바지 하는 것이다. KISO저널



6) 미셸 푸코/박홍규(역), 감시와 처벌 : 감옥의 탄생, 1994.

인터넷자율규제와 허위의 통신



황 용 석
건국대학교 언론홍보대학원
방송통신융합학과 교수



김 기 중
법무법인 동서파트너스 변호사

1. 헌재판결의 의미와 인터넷자율규제의 필요성

전기통신기본법 제47조 제1항에 대한 헌법재판소의 위헌결정에 따라 발생하는 규제장치의 공백을 우려하는 목소리가 큰 것이 사실이다. 그러나 이번 위헌결정은 “공익을 해할 목적”이라는 초주관적 구성요건과 허위의 통신 가운데 어떤 목적의 통신이 금지되는지를 명확하게 제시하지 못한 채 국가법을 기반으로 한 직접규제가 ‘표현행위에 대한 위축효과’를 일으킬 우려가 있는 판단이다. 공익과 관련된 표현은 ‘정치적 표현’에 해당되는 것으로 범세계적으로 최대한의 표현의 자유를 보장하는 영역으로 기본권 충돌이 예견된 법조항이 있었다.

다수 헌법재판관의 의견에서 어떤 표현이 허위사실인지를 구분짓는 것의 어려움과 허위사실의 표현이 공익을 훼손한다는 인과관계가

성립되지 않는다는 것을 밝히고 있다. 이는 비록 허위사실의 유포로 인해 사회적 해악의 가능성이 있다하더라도 국가가 헌법이 보장하는 표현의 자유를 넘어서서 규제할 근거가 없다는 것을 의미한다.

헌법재판소가 전기통신기본법 제47조 제1항에 대하여 위헌결정을 한 이후, 그 대안이 제시되고 있으나, 모두 전기통신기본법이나 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률을 개정하는 형식이며, 그 기본은 ‘허위의 통신’을 금지하고 그 위반에 대하여 형사처벌을 한다는 점에서 효력을 상실한 전기통신기본법 제47조 제1항의 구조와 동일하다고 볼 수밖에 없다.

비록 좁은 범위라고 하더라도 법률과 형사처벌에 의해 ‘허위의 통신’을 직접 규제할 경우, 표현의 자유를 제한하고 표현자를 위축시키는 부작용이 발생할 것임은 분명하고, 이 경우 법률에 아무리 요건을 엄격하게 규정하더라

도, 그 폐해는 효력을 상실한 구 전기통신기
본법 제47조 제1항과 근본적인 차이는 없게
된다.

헌법재판소의 결정은 본질적으로 허위의 통
신에 의한 법익침해의 문제가 법률조항과 같
은 포괄적 규제를 통해 달성될 수 없다는 본
질적 한계를 인정하는 것이다. 이는 인터넷공
간에서 규제의 어려움을 고려한 결정이라 하
겠다. 분산형 미디어로서 인터넷의 구조적 특
성은 사회 정치적 가능성과 시장실패의 우려
로 인해 제도적 규제 간의 상호감쇄효과
(trade-off)를 일으켜 기존 매스미디어에 대
한 전통적 규제들의 부적합성을 드러내고 있
다. 전통적으로 타율 중심의 규제들은 규제대
상의 변화 속도를 탄력적으로 수용하지 못하
는 경향을 보여 왔다. 특히 인터넷 서비스의
역동적 변화를 중앙집중적 규제틀 안에 수용
할 경우 과도한 규제 비용과 부작용, 우회 서
비스 등으로 인해 규제 효과가 낮을 전망이다
(황용석·이동훈, 2009).

현실적으로 인터넷 서비스의 기술적 진화를
법률적으로 수용하기에는 제도적 격차가 너무
크다. 현행 법률도 사실상 우회하는 서비스들
이 있음을 고려할 때, 규제실익 보다는 규제
폐해가 더 크다고 할 수 있다. 따라서 규제체
계가 지향하는 사회문화적 가치의 증진을 위
한 인터넷 규제체계는 이용자 중심의 민간영
역의 자율성, 자발성을 토대로 할 필요가 있
다. 이러한 점들을 고려할 때, 인터넷 생태계
를 구성하는 인터넷기업계, 이용자, 규제당국
등 세 주체의 상호 협력과 공동 이해 증진을
토대로 한 자율적 거버넌스는 중요한 규제 원
칙이라고 할 수 있다. 이처럼 테크놀로지의
발전들이 이러한 규제 모델을 지속적으로 침

식하고 있으며, 결과적으로 새로운 안착을 자
극하면 자율규제, 공동규제, 공공규제 사이의
경계를 변화시킬 수 있다.

그렇다면, 허위사실에 기반한 표현물은 민간
자율규제의 대상이 될 수 있는지를 검토할 필
요가 있다. 고차원적인 법적 추상성으로 표현
의 권리와 자율 규제의 어려운 문제를 해결하
는 것은 어렵기 때문이다.

일반적으로 정부규제 또는 행정규제(이하 행
정규제)란 용어로 통칭된다. 행정규제는 행정
에 관한 권리와 의무의 주체인 행정주체라 할
수 있는 정부 부처 등이 행하는 일련의 목적
적 활동으로서 법령에 기반해서 작동된다(이
민영, 2010). 행정규제는 누가 규제를 하는
가를 놓고 볼 때, 행위의 주체 스스로가 아닌
타율기관, 즉 행정기관이 한다는 점에서 자율
규제와 반대되는 개념이다.

자율규제는 규제의 주체가 정부가 아니고 민
간 또는 기업이 스스로의 활동을 규제한다는
것을 뜻한다. 자율규제의 개념은 비교적 폭
넓어서 유럽의 경우 정부가 민간에 규제의 권
한을 형식적으로 위탁하는 경우를 지칭하기도
한다. 이 경우 자율규제(self-regulation)와
공동규제(co-regulation)가 동일한 의미로
사용된다(Price & Verhulst, 2000).

자율규제의 핵심은 규제대상이 되는 기업이
나 개인들이 자발적으로 규제기준을 만들고
이를 집행하는 것을 담고 있어야 한다. 자발
적 규제기준을 정부가 위임하는 경우가 유럽
에서는 일반적이다(Bonnici, 2008). 자율규
제는 정부의 개입을 전적으로 배제하는 무규
제(un-regulation)나 불필요한 규제를 줄이
는 탈규제(de-regulation)와는 다른 의미를
갖는다.

일반적으로 자율규제란 정부가 민간에 규제 권한을 형식적으로 위임하는 경우를 지칭하지만, 다른 한편, 민간영역이 규제의 필요성을 자각하여 스스로 규제하는 경우에도 자율규제의 개념이 사용된다. 사업자 자율규제는 주로 유럽 내 국가들 사이에서 선호되고 있다. 자율규제는 문맥에 따라 다양한 용법으로 쓰이고 있으나 본래의 의미로는 ‘산업 자율규제’(industry self-regulation)를 뜻하는 것으로서, 규제의 주체가 정부가 아닌 피규제 산업 또는 업계가 되는 경우를 말한다(최병선, 2000).

자율규제형 모델은 이용자, 사업자, 민간기구들이 일련의 장치들을 활용하여 주도적으로 규제에 참여하고 국가와 법률이 이들의 활동을 협력·지원함으로써 합리성과 실효성을 동시에 추구하는 규제원리이다. 인터넷과 관련해 정부에 의한 직접적인 규제가 아닌 규제 대상이 되는 기업 또는 협회가 자율적으로 규제하는 것을 의미하며 다음 사항을 포함하고 있다. 즉, 법령 또는 그에 준하는 행동규칙의 제정, 규범의 집행, 위반 시 가해지는 적절한 제재 등이다.

자율규제는 규제절차가 신속하고 예방적인 규제가 가능하다는 장점이 있다. 그러나 한편으로는 규제기준의 제정이나 규제심사과정에서 규제의 주체들의 이해관계가 개입될 우려가 있다. 이는 곧 규제에 대한 신뢰성과 공정성 문제로 이어질 수 있다. 또한 규제효과가 특정 회원사에 제한된다는 점도 한계이다. 또한 자율규제 활동이 충분히 공개되지 않을 경우 이것이 오히려 사업자 또는 회원사 내부의 구조적 문제점을 은폐하는 수단으로 악용될 수도 있다는 점이 비판으로 제기된다(이민영, 2010).

인터넷 기업 또는 협회 등이 자율규제를 수행

하는 데 있어 인터넷이용자의 표현의 자유와 충돌할 가능성에 대해 우려하는 시각도 있다. 그러나 인터넷규제에 대한 거버넌스적 논의들은 고차원적인 법적 추상성만으로 표현의 권리와 자율 규제의 어려운 문제를 해결하는 것은 가능하지 않다고 본다. 오히려 자율규제 기구가 갖고 있는 한계의 본질과 정도를 인정하면서, 규제에 대한 사회적 법적 합의를 통한 규제의 정당성을 획득하고자 한다. 자율규제 기구가 국가의 권한을 공유하는 ‘공공의 권위 기구(public authorities)’로 규정된다면 보다 바람직할 것이다. 규제적 행동을 수행하는 국가, 공적 및 사적 조직은 통상적으로 여타의 목적에 반하여 시민의 표현의 권리를 균형잡아야 한다. 그런 점에서 자율규제 기구는 개별 사례별로 권리침해의 발생여부 및 피해의 크기를 고려하는 세부적 심의 및 규제 활동이 중요하다. 보다 높은 수준의 법적 개념을 공표하는 것이 아니라 자율규제기구는 내적 투명성과 외적 정당성을 얻은 가운데, 합의적이고 수렴적인 집합적 규제를 구현하는 방식을 따른다.

또한 인터넷기업의 서비스는 상업적 이익을 획득하기 위한 사적 활동이지만, 서비스의 공간적 성격과 서비스를 통해 일어나는 커뮤니케이션의 결과가 공적인 성격을 띠기에 인터넷기업은 미디어로서의 책무와 사적 기업으로서의 책무를 동시에 갖는다. 인터넷기업과 이용자는 약관에 기반한 계약적 이용관계이며, 인터넷기업은 서비스 공간에서 발생하는 외부 효과에 대한 관리 책임을 법적으로 지고 있다. 그런 점에서 이용자의 표현행위가 사회적 해악으로 신고될 때 심의와 같은 자율규제 자체는 필수적인 대책장치로 이해된다.

2. 대체입법안에 대한 평가

1) 정옥임 의원 등의 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 개정안

이 법안은 허위정보의 대상분야를 특정하고 있다는 점에서 다른 입법안보다 헌법재판소의 위헌결정 취지에 부합하기는 하나, 대상분야의 범위가 포괄적이어서 전기통신기본법 제47조 제1항 때문에 발생한 문제가 반복될 수 있다. 다만, 참고할만한 규정이므로 아래에 제시한다.

(정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률) 제44조의7제1항에 제8호의2를 다음과 같이 신설하고, 같은 조 제3항 중 “제1항제7호부터 제9호까지”를 “제1항제7호·제8호·제8호의2 및 제9호”로 한다.

8의2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 국가사회적 위난(危難)이 발생하였거나 그 발생 가능성이 긴박하다고 인정되는 경우에 국가의 위난관리를 방해하거나 공중(公衆)의 정확한 정보의 형성·유통에 지장을 초래할 목적으로 위난의 발생여부 및 발생원인, 정부의 위난관리정책 또는 위난과 관련된 사망·실종·상해 등의 피해에 관하여 허위사실이 포함된 정보

- 가. 전쟁·사변·교전상태 또는 이에 준하는 군사적 무력충돌 상태
- 나. 내란·폭동·테러 또는 이에 준하는 국가적 차원의 비상상태
- 다. 「재난 및 안전관리 기본법」 제14조제1항에 따른 대규모 재난¹⁾

2) 여상규 의원 등의 전기통신기본법 개정안과 임동규 의원 등의 전기통신기본법 개정안

위 두 법안은 전기통신기본법을 개정하는 형식인데, 기존의 “공익을 해할 목적”이라는 단어를, 여상규 의원안의 경우 “국가안전보장이나 사회·경제적 질서 또는 공공기관의 정상적인 업무수행을 해할 목적”이라는 것을 담고 있다. 임동규 의원안의 경우 “국가안전보장에 중대한 위협을 초래, 자유민주적 기본질서의 파괴와 사회혼란을 유도, 공공복리의 현저한 저해”라는 문구로 대체하는 것에 불과하여, 헌법재판소의 위헌결정 취지에 정면으로 배치된다고 이해된다.

1) 재난 및 안전관리 기본법 제14조 제1항

대통령령으로 정하는 대규모 재난의 예방·대비·대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 행정안전부에 중앙재난안전대책본부(이하 “중앙대책본부”라 한다)를 둔다.

재난 및 안전관리 기본법 시행령 제13조(대규모 재난의 범위) 법제14조 제1항에서 “대통령령으로 정하는 대규모 재난”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재난을 말한다.

1. 재난 중 인명 또는 재산의 피해 정도가 매우 크거나 재난의 영향이 사회적·경제적으로 광범위하여 주무부처의 장 또는 법 제16조제2항에 따른 지역대책본부의 본부장(이하 “지역본부장”이라 한다)의 건의를 받아 법 제14조제2항에 따른 중앙재난안전대책본부의 본부장(이하 “중앙본부장”이라 한다)이 인정하는 재난

2. 제1호에 따른 재난에 준하는 것으로서 중앙본부장이 재난관리를 위하여 법 제14조제1항에 따른 중앙재난안전대책본부(이하 “중앙대책본부”라 한다)의 설치가 필요하다고 판단하는 재난

3. 허위정보와 관련한 자율규제의 기준에 대한 논의

1) 현행 법률에 의한 허위정보 규제 분야와 그 의미

(1) 특정한 분야를 대상으로 함

공개적으로 허위의 정보를 제공하는 것을 직접 규제하는 국내외의 법률은 모두 특정한 분야에서 유포되는 허위의 정보를 규제하며 일정한 결과를 요구하고 있다는 점에서 공통적이다.

허위사실 적시에 의한 명예훼손(형법 제307조 제2항), 증권을 발생한 회사에 관하여 허위사실을 적시하여 증권취득자에게 손해를 입힐 경우 배상책임을 묻는 경우(자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제125조), 공직선거에서 당선 또는 낙선을 목적으로 하는 허위사실 공표의 금지(공직선거법 제250조)²⁾, 표시공정화에 관한 법률에 의한 허위과장광고의 금지, 경범죄처벌법에 의한 공무소에 대한 허위신고의 금지 등이 허위 정보를 규제하는 현행 법률의 모습이다. 타인의 사회적 평가를 저하시키는 허위정보, 자금조달시장에서의 허위정보, 공직선거 시기의 허위정보, 광고분야에서 허위정보, 공무소를 대상으로 하는 허위정보 등 허위정보를 규제하는 현행 법률은 모두 일정 분야를 특정하여 허위정보를 규제하고 있다. 따라서 자율적인 기준에 의하여 일정한 허위정보를 직접 규제하고자 하는 경우에도 그 대상 분야를 구체적으로 특정할 필요가 있다.

(2) 결과 발생 또는 명백하고 현존하는 위험

허위정보를 규제하는 현행 법률은 대부분 구체적인 결과 발생을 요구하거나 구체적인 결과 발생이 아니더라도 명백하고 현존하는 위험의 발생이 예견되거나 폐해를 사후적으로 시정하기 어려운 상황을 전제로 하고 있다.

허위 사실 적시에 의한 명예훼손의 경우 대상자의 사회적 평가를 저하시키는 정보, 자본시장과 금융투자업에 관한 법률에서 증권취득자의 손해라는 구체적인 결과발생을 요구하고 있고³⁾, 경범죄처벌법에 의한 공무소에 대한 허위신고의 금지나 공직선거법에서 당선 또는 낙선을 목적으로 하는 허위사실공표금지의 경우 명백하고 현존하는 위험 발생이 예견되거나 일단 발생하면 그 폐해를 사후적으로 교정하기 어려운 상황을 전제로 하고 있다. 미국 대법원이 이른바 폭탄소문법(Bomb Hoax Act)을 합헌이라고 판단한 이유도 명백하고 현존하는 위험 발생이 예견되는 반면 그대로 방치할 경우 사후교정이 어려운 상황을 전제로 하고 있는 것으로 이해된다.

2) 논의를 위한 제안

(1) 분야의 특정

규제의 대상 분야는 정옥임 의원안을 중요하게 참고하여 수정할 수 있다. 허위정보 유통을 규제하고자 하는 분야는 첫째, ‘전쟁, 사변, 교전상태’를 포함시킬 수 있으나, 정옥임 의원안에 포함되어 있는 것처럼 “이에 준하는

2) 박경신, 허위사실유포죄의 위헌성에 대한 비교법적인 분석, 법학연구 제12집 제1호, 7쪽

3) 박경신, 위 논문, 8쪽

군사적 무력충돌 상태”를 포함시킬 경우, 남북간의 대치상태를 확장해석하거나 ‘무력충돌’의 범위에 관하여 논란이 발생할 수 있으므로, “이에 준하는 군사적 무력충돌 상태” 부분은 포함시키지 않는 것이 바람직해 보인다.

둘째, 허위정보 유통을 규제하고자 하는 분야에 관하여 내란, 폭동, 테러 또는 이에 준하는 국가적 차원의 비상상태를 포함시킬 수 있을 것이다.

셋째, 정옥임 의원안에 세 번째 분야로 포함되어 있는 ‘재난 및 안전관리 기본법 제14조 제1항에 따른 대규모 재난’은 정부가 재난 여부를 판단하기만 하면 그 대상에 포함되어야 하는데다, 인명과 재산피해가 발생한 재난에 관하여 활발한 논의에 의해 그 원인을 규명하고 대책을 수립하는 것이 필요한 분야이므로 (예를 들면, 구제역 파동 등), 대상에서 제외하는 것이 바람직하다.

(2) 결과발생 또는 명백하고 현존하는 위협의 예상

위와 같은 분야에서 단순히 ‘허위정보’가 유통된다고 하여 곧바로 일정한 위험한 결과가 발생한다거나 명백하고 현존하는 위협이 예상된다고 할 수 없으므로, ‘허위정보’는 ‘명백한’ 경우로 한하여 규제가 이루어져야 하며, ‘공정한 여론형성’에 구체적이고 직접적인 위해가 발생될 것이 예상되어야 한다.

(3) 비평적 가치의 부존재

‘허위정보’인 경우에도 특정 대상을 희화화하거나 패러디라는 의미로 해석될 수 있으며, 경우에 따라서는 사회적 논의를 촉발하는 축

매로 기능할 수도 있으므로, 대상 정보는 문학적, 예술적, 사상적, 과학적, 의학적, 교육적, 비평적 가치가 전혀 없는 경우이어야 한다. 대법원은 성적으로 노골적인 표현물인 경우라 하더라도, 문학적, 예술적, 사상적, 과학적, 의학적, 교육적 가치가 있을 경우 음란물이 아니라고 판단하고 있다.

(4) 제안

이들 허위정보에 대한 규제에 관하여 구체적인 기준을 제시하면 다음과 같으며, 다음의 허위정보에 대해서는 삭제 등 필요한 조치를 취할 수 있다.

첫째, 전쟁, 사변, 교전상태이거나 내란, 폭동, 테러 또는 이에 준하는 국가적 차원의 비상상태가 발생한 상황에서, 둘째, 이러한 상태의 발생 여부, 피해상황에 관하여 객관적으로 명백한 허위 정보가 유통되고, 셋째, 대상 정보에 문학적, 예술적, 사상적, 과학적, 의학적, 교육적, 비평적 가치가 전혀 없으며, 넷째, 위 첫째 상황에 관한 여론형성에 실질적이고 직접적인 영향을 미쳐 해당 분야의 여론이 왜곡될 구체적인 가능성이 있는 경우 또는 해당 분야나 특정 대상에게 직접적이고 구체적인 위협을 초래할 수 있고 그 위협이 사후적으로 보정될 수 없어 즉시 조치하는 것이 필요한 경우로 고려할 수 있다. KISO저널

참고문헌

- Bonnici, Jeanne Pia Misfsud(2008).
Self-Regulation in Cyberspace,
 (Cambridge: T.M.C. Asser Press).
- Price, Monroe E. & Steffan G. Verhulst(2000).
*The Concept of Self-Regulation and the
 Internet Content*, in Jens Waltermann & Marcel
 Machill (eds.), *Protecting Our Child on the
 Internet: Toward a New Culture of
 Responsibility*, Gütersloh: Bertelsmann
 Foundation Publishers.
- 박경신 (2009). 허위사실유포죄의 위헌성에 대한 비교
 법적인 분석, 《법학연구》. 제12집 제1호, pp.1-44.
- 이민영 (2010). 인터넷 자율규제의 법적 의의,
 《저스티스》. 통권 115. pp.133-160.
- 최병선 (2000). 《정부규제론》 법문사.
- 황용석 · 이동훈(2009). 국내 인터넷 개인미디어 관련
 규제 법률의 문제점 진단 및 개선방안 연구,
 『정보통신정책학보』. 제16권 3호. pp.85-115.



토론 주요내용

김유향(국회 입법조사처 문화방송통신팀장)

헌법재판소의 위헌결정 이후 이 주제와 관련하여 논의의 진전이 별로 없었다. 표현의 자유의 보호영역을 설정하고 허위의 범위를 논의하는 오늘의 세미나는 진전된 시도로 평가할 수 있을 것이다. 이 논의를 몇 가지로 정리해보고자 한다.

첫째, 인터넷 매체 특성과 표현의 자유에 대한 것이다. 이번 헌재결정이 인터넷 상에서의 표현의 자유를 별도로 고려하지 않은 부분이 아쉽다는 평가도 있고, 반면에 어느 정도는 고려하였다는 주장도 있다. 사실 인터넷이라는 매체를 특정하기는 어렵다. 그 이유는 인터넷이라는 것은 계속 진화 성장하고 있는 것이며, 인터넷은 어떤 매체보다도 가장 참여적이고 쌍방향적인 매체이기 때문이다. 만일 인터넷의 특성을 고려해서 어떤 판단을 해야 한

다면 ‘타인에 대한 설득’이 가능한 매체라는 것을 생각해야 할 것이다.

검찰이 미네르바의 글에 대해 소송을 한 것이 굉장히 잘못되었다고 생각하는 이유는 미네르바의 글은 어떤 연구자나 학자의 입장에서 봤을 때에는 그가 학위를 갖고 있지 않고 학술지에 발표하지 않았을 뿐이지, 특정 이슈에 대해 자신의 주장을 논리적으로 전개하고 있기 때문이다.

이제 인터넷은 우리의 생활의 일부로 깊숙히 파고 들어, 인터넷에서 자유롭게 생각하고 표현한다는 것 자체가 우리의 기본권과 밀접하게 관련되게 되었다. 그런 면에서 인터넷 상에서의 표현의 자유를 제한하는 것 자체는 가장 중요한 기본권의 제한이 될 수 있고, 인터넷 상에서의 표현은 다른 전통적인 매체에 비해서 표현의 자유의 정도를 가늠하는 하나의 지표가 되는 것 같다.

둘째, 불법정보와 유해정보의 구분과 관련한 것이다. 허위정보의 수용범위에 대한 논의에 있어서 표현의 자유가 가지는 의미는 민주주의 국가 질서유지에 결정적이기 때문에 사회·정치적 영역에서의 표현과 개인적 영역의 표현에 대해서는 구분을 해야 한다는 견해에 동감한다. 하지만 개인적 영역의 표현과 관련해서는 상당히 어려운 측면이 있는 것도 사실이다. 왜 이러한 구분이 잘 되지 못했나를 돌아보면 우리나라 민주주의 역사의 척박함과 북한의 존재를 이유로 삼을 수 있다. 북한의 존재 때문에 정치·사회적 표현의 자유의 경계에 대해서 정부나 정치지도자들이 끊임없이 개입해 들어가고 싶어하는 여지를 준다고 생각한다. 인터넷에서의 표현의 자유는 정치 민주주의의 발전의 척도를 결정짓는 것이라고 생각한다. 그런 면에서 북한이 존재한다는 현실에도 불구하고 인터넷에서의 사회적·정치적 표현의 자유는 최대한 보장되어야 한다고 본다.

셋째, 발제 중 제기된 망중립성의 문제는 본래 애초에 망자체가 독점되어 있었기 때문에 등장한 개념이다. 예를 들면, 국영기업부터 출발한 KT라든가 AT&T(미국), NTT(일본)와 같은 회사들이 망을 독점해서 이후에 통신 시장이 본격적으로 자유화 되는 상황에서 국민의 세금으로 구축된, 자신들이 독점한 망에서 자신들의 서비스를 훨씬 유리하게 전개했기 때문에 문제제기로 나타나게 된 것이다. 따라서 포털의 독점성을 따질 때 어떤 측면에서 찾을 수 있는지가 의문이다. 독점성을 부당한 담합의 측면에서 보더라도 2가지 이유 때문에 동의하기가 어렵다. 하나는, 인터넷은 국내에 한정된 것이 아닌 글로벌한 시장으로

생각해야 하기 때문에 이용자 선택의 여지가 너무 많아 보인다는 점이다. 인터넷은 경쟁자가 없을 수 없는 시장이다. 또 다른 하나는, 담합이라는 것이 보통 기업들이 이윤을 높이기 위한 것인데, 포털은 공동의 정책이 아닌 각자의 정책으로 서비스를 한다면 오히려 더 큰 이윤을 얻을 수 있다.

넷째, 자율규제의 미래와 KISO의 역할에 대한 것이다. 정부가 하라고 하는 자율규제는 자율규제가 아니라는 생각이다. 초기에 자율규제의 출발이 정부지원을 받는다면 순조로울 수는 있어도 진정한 자율규제가 되기는 어렵다. 고등법원의 위헌제청결정과 관련해서 자율규제에 대한 논의가 본격적으로 시작될 것이다. KISO의 역할과 관련해서는 앞으로 달라지고 변해야 한다고 끊임없이 생각하고 있다. 한 가지 모델을 제시하자면 영국의 IWF(Internet Watch Foundation)을 들 수 있다. IWF의 경우 여러 회원사를 거느리고 있지만 결정이나 판단, 이슈 선정 등은 독립적이다. 또, 민간시민단체와도 연대가 활발하다. 단순히 포털사만 참여하는 형태로 포털사의 이슈만 다뤄서는 진정한 민간자율기구가 되기 어려울 것이다. KISO는 포털 회원사들이 제기한 이슈를 중심으로 논의하고 있는데, 이를 벗어나야 발전이 가능하다고 본다.

권창범(법률사무소 인 대표변호사)

헌법재판소의 위헌결정 이후에 국회에서는 조항 자체를 삭제해야 한다는 주장도 있고 인터넷 시대에 맞게 개정해야 한다는 얘기도 있다. 법무부에서는 ‘공익이라는 것을 명백하게 하

겠다' 라는 움직임이 있는 것으로 알고 있다.

이 논의와는 직접적인 관련은 없지만 이를 논의하는데 도움을 얻기 위해 헌법재판소가 표현의 자유와 관련해서 내린 다른 판단을 볼까한다. 음란이라는 표현에 대해서 원래 기존의 헌법재판소는 헌법 21조에서 이야기하는 표현의 자유 범위 밖에 있다고 판단하였다. 그런데 재작년에 판례를 바꿔서 표현의 자유 범위 안에 들어온다고 판단하였다. 즉, 음란한 표현도 표현의 자유 범위 안에 있지만, 헌법 37조 2항에 따라서 일부 제한할 수 있을 뿐이라고 판단하였다.

물론, 음란한 표현과 허위사실에 의한 표현을 단순 비교하기는 어렵지만, 위와 같은 사례를 살펴볼 때 사회악이라고 이야기 할 수 있는 표현들조차도 표현의 자유 범위 안에 들어온다는 생각이 적절한 답이 아닐까 생각하며, 이러한 허위사실에 대해서도 표현의 자유는 근본적으로 인정이 되어야 한다고 보여진다.

허위사실을 유포하는 행위는 현행 법률로도 많은 부분 처벌이 가능하다. 그런데 문제는 처벌이 안 되는 부분, 즉, 법적 공백이 있는 부분을 '공익을 해할 목적으로 허위사실을 유포한 행위'로 처벌하려면, 이러한 법적 공백으로 인해 우리 사회를 구성하고 있는 구성원들이 도저히 참을 수 없을 정도로 피해가 커야 가능한 것이 아닌가 한다. 이런 요건을 충족한다는 전제하에서만 허위사실 유포 행위를 금지하는 대체 입법이 필요할 것 같다.

대체입법의 경우 결론부터 말한다면 형사처벌은 배제하는 것이 바람직하다고 생각한다.

허위정보를 유포한 행위를 모두 형사처벌 할 것인가를 생각해 보면 인터넷의 속성상 대부분의 진실은 밝혀질 것이며, 정부가 정보를 독점하려는 데에서 문제가 비롯되는 경우도 있으므로 정부가 규제하기보다는 정부 스스로 의혹을 해소함으로써 많은 문제들을 해결할 수 있기 때문에 단순히 형사처벌하는 것보다 한단계 더 높은 해결책이라고 본다.

규제를 해야 한다면 현행 정보통신망법의 임시조치와 같은 가장 약한 규제의 수단을 사용하는 것이 적절할 것으로 보인다. 즉, 임시적으로 막는 조치를 하는 것으로 충분하지 않을까 생각한다. 또, 이러한 행위를 정부 내지는 정부와 유사한 공공기관인 방송통신심의위원회에서 하기 보다는 사업자가 주체가 되어서 하는 것이 가장 바람직하다고 보여지며, 그것도 어렵다면 사업자 단체가 법적근거를 마련해서 하는 것이 필요하다고 본다.

끝으로 PD수첩 항소심 판결을 살펴보자. 보도내용이 일부 허위사실이나, 과장, 번역 오류가 있었다더라도 이것이 공직자 명예를 고의로 훼손하려는 의도가 없었고, 특히 공공성과 사회성을 가진 사안에 대해서 형사적인 제재로 표현을 주저하게 해서는 안 된다는 판결의 요지를 본다면, 국가적·사회적 피해가 심하고, 이로 인해서 국가 간의 문제가 발생할 수 있다고 하더라도 형사적인 제재를 두는 것은 더욱 신중하게 최후의 수단으로 남겨두고 형사적인 제재에 앞서, 이러한 행위를 근절할 수 있는 법적 장치를 먼저 만드는 것이 바람직하다고 본다.

권헌영(광운대학교 법과대학 교수)

헌법재판소의 위헌결정이 갖는 의미에 대한 논의들은 현재 많이 공유되고 있고, 후속 입법과 관련한 논의들도 진행되고 있는 것으로 알고 있다. 이와 비슷한 경우를 들자면, 내가 예전에 불온통신 관련 법률의 위헌결정이 났을 때 후속 입법 작업에 참여했던 적이 있었다. ‘불온통신’이라는 말은 국민들이 무엇을 의미하는지 쉽게 알 수 없으니 쉽게 알도록 바꾸라는 것이 헌법재판소의 결정 취지였고, 따라서 어떻게 그렇게 할 수 있을지 고민하게 되었다. 많은 논의와 고민 끝에 결국 ‘불법통신은 안 된다’는 취지로 결론을 지었다. 같은 방식으로 ‘허위통신의 죄가 위헌’이라고 한다면 후속 입법에서는 불법을 구체적으로 나열하는 방법밖에 없을 것으로 본다. 그런데 여기에서 한 가지 짚을 것은 무엇이 불법인지 옛날 식으로 판단하지 않고 국민이 다 같이 논의해서 결정해볼 수 있는 공론이 시작된 것으로 보면 큰 의미가 있지 않나 하는 것이다. 이러한 큰 흐름의 관점에서 KISO가 앞으로 나아가야 할 지향점을 제시해볼 수 있을 것 같다.

2000년대 초반에 혹자는 ‘인터넷은 가장 표현촉진적인 매체고 가장 참여적인 매체’라고 했다. 근대헌법국가가 만들어지는 토대로서의 정치적 자유, 그리고 그 정치적 자유의 기본이 되는 표현의 자유에 대해 이보다 더 잘 설명할 수 있는 말은 없을 것이다. 이를 헌법재판소는 최근 결정을 통해 선언한 셈이고, ‘방송통신심의위원회는 위헌’이라는 주장에 대해 올해 상반기 공개변론도 예정되어 있다.

큰 헌법적 이론이나 헌법상황을 이해하는 국민적 논의는 그 흐름이 표현시장에서 국가는 빠지라는 논의로 흘러가고 있다고 본다. 이것이 다시 역행하는 일은 허용되지 않을 것 같다. 한국이 ‘미완의 민주화’라는 얘기를 듣고 있기도 있지만, 만일 역행하는 논의가 진행된다면 국민적 저항을 바로 받을 수밖에 없을 것이다.

현대헌법국가는 표현이 시장에서 결정될 수 있으므로 보이지 않는 손이 작동하게 놔두어야 한다는 기본적인 사상의 틀을 갖고 있는데, 앞서 언급한 것과 같은 흐름은 그 시장에 정부가 개입하면 안 된다는 의미로 해석할 수 있을 것이다. 정부가 개입하는 것을 비유로 말하자면 정부가 심판도 보면서 선수로 뛰는 상황이 된다고 할 수 있겠다. 이는 공정한 경기라고 할 수 없을 것이다. 이러한 관점에서 정부는 어떻게든 이 시장이 잘 관리될 수 있도록 제도적으로 북돋아주는 역할을 해야 하므로 당사자가 참여하는 것은 문제가 있다고 보는 흐름은 돌이킬 수 없는 추세라고 본다.

그렇다면 이제 이 시장을 잘 관리하는 것이 우리의 사명이라고 할 때, 당장은 아니더라도 머지않은 시일에 국가는 이 시장에서 완전히 빠지게 될 것이다. 그런데 국가가 빠지면 어떻게 될까? 그 이후에는 정말 이 시장에서 공정하게 보이지 않는 손이 잘 작동해야 할 것이다. 하지만 잘 작동하는 문제는, 그것이 과연 보장되느냐는 문제와 또 다르다는 것이다. 박경신 교수님의 발제는 그러한 문제의식을 잘 보여주고 있다. 그러면 시장에 개입하는 구성원에서 국가가 빠지면 결국 자본이 남는다고 본다.

결국 개별적인 구성원들이 어떤 의견을 내든지 자연스럽게 내고, 그 중에서 우수한 표현 상품들이 국민 대다수에게 선택을 받는 구조를 만들어야 하는데 특정상품만 넘쳐나는 상황이 발생할 수 있다. 이것이 정부가 표현의 자유 시장에서 빠졌을 때 다음으로 논의해야 할 내용이 될 것이다. 현재 헌법재판소의 결정은 나와 있지만 국가가 직접 개입하지 않게 되는 흐름의 이면에서는 구성원들이 서로 사법권에 의존하여 자꾸 소송을 제기하고 있다. 심지어 행정부의 공무원이 자신의 명예를 훼손했다고 국민을 소송하는 상황까지 발생하고 있는 것이다. 이것은 물론 헌법적으로는 문제가 없지만 상당히 복잡한 상황이라고 할 수 있다.

따라서 이제는 우리 논의가 이러한 부분을 들여다보는 방향으로 전개되어야 될 때가 왔으며, 입법적 조치들이 이러한 분야로 옮겨가야 한다고 생각한다. 허위통신이 옳으나 그르냐 하는 문제보다 더 큰 흐름을 이해하고 그 다음 문제를 논의해야 하는 것이다. 이것이 이 논의에 있어서 지적하고 싶은 지점이다. 이러한 문제들은 현재 우리 정보통신방법 여러 곳에 내재되어 있다. 이런 문제점들은 논의해야 할 것이고, 이것이 개선되지 않는다면 돈 없는 사람의 표현의 자유가 돈 있는 사람에 의해서 크게 위축될 상황이 올 수도 있는 것이다. 이것을 어떻게 볼 것인지에 첫 번째 문제가 있다.

두 번째는 KISO의 문제다. KISO가 그 보이지 않는 손의 역할을 잘 해야 되는데, 그렇다면 KISO는 과연 잘 할 수 있느냐는 문제가 남는다. 국가가 표현의 자유 시장에서 빠진다

고 가정한다면 구성원들은 KISO만 바라보게 될 것이다. 실질적 시장에서의 권력은 누군가에 의해서 대체되는 것이지 완전히 사라지지 않을 것이기 때문이다. 이러한 관점에서 보면 KISO는 지금 정부가 시장에 개입하고 있을 때보다 훨씬 더 많은 고민을 떠안는 상황을 맞게 될 것이다. 왜냐하면 어떻게든 답을 도출해내야 하기 때문이다. 현재 시장에는 정부가 계속 개입하고 있기 때문에 다른 구성원이 개입하고 있지 않을 뿐이지, 만일 KISO가 답을 제때 제대로 내놓지 못 한다면 또 다른 KISO와 같은 기구들이 많이 생겨날 것이다. 방송통신심의위원회가 만약 사라진다면 수많은 기구들이 우후죽순 격으로 나타나고 대혼란을 겪을 가능성도 없지 않다. 그러므로 지금 KISO는 굉장히 어려운 상황에 처해 있는 것이며, 이 상황을 기회로 볼 것이 아니라 큰 위기로 받아들여야 하는 것이다.

이렇게 KISO는 현재 상황에서 상당히 중요한 위치에 놓여 있음에도, 아이러니한 것은 KISO는 자본으로부터 만들어진 기구라는 것이다. 즉, 자본으로부터 만들어진 기구인데 자본을 잘 관리해야 하는 상황이 발생한 것이다. 따라서 KISO는 실질적인 인터넷자율정책 기구로 성장하기 위한 준비를 지금부터 아주 철저하게 해야 된다. 인터넷 기업들이 지금 돈을 내서 KISO가 열심히 일하고 있는데, 그 때문에 KISO가 자본을 대변하게 되고 KISO가 그 자본을 대변하고 있다는 사실을 국민들이 인식하게 되면, 그 순간 자본이 국민들로부터 위협받게 될 것이다. 따라서 KISO를 만든 사람들이 정부보다 훨씬 더 강한 책임성을 가지고 이 문제를 바라보지 않으면 안 된다.

이것이 작년 말 헌법재판소의 결정 이후 올해 또 있을 헌법재판 논의, 대체입법 문제의 공론화 과정에서 상당히 중요한 논점이 되어야 할 것이다.

이승선(충남대학교 언론정보학과 교수)

한국의 헌법재판소는 1990년대 중반 이후에 표현의 자유를 대단히 확장하는 결정들을 지속적으로 내려오고 있다. 유독 공직선거법과 관련한 표현 부분만은 잘 개선되지 않은 것 같다. 하지만 이것을 제외한다면 상당히 많은 영역에서 표현의 자유를 보장하고 확대하는 결정들을 내려오고 있다. 예를 들면, 음란표현의 경우에도 헌법재판소는 기존의 판례를 변경하면서까지 음란표현도 예전에는 표현의 자유 범위 밖에 두었던 것을 표현의 자유 범위 안에 두겠다고 하였다. 한국에서는 이미 표현의 자유가 헌법 보호영역 내로 들어오고 있는데 대표적으로 이번 헌법재판소의 위헌결정도 그렇다는 판단에 동의한다. 음란 표현 역시 보호하고 있는 추세에 따른다고 할 수 있다.

헌법재판소의 위헌결정문에 있는 보충의견을 보면 이번 논의의 논점에 대한 단서를 발견할 수 있을 것 같다. 즉, 의견과 사실을 구별해내는 것이 어렵다는 것이다. 의견인지 사실인지를 구분하는 것이 얼마나 어려운지는 PD수첩과 관련한 일련의 재판을 보면 알 수 있다. 반론·정정보도 청구와 관련하여 1심 재판부와 항소심 재판부의 ‘의견이나 사실이나’에 대한 판단 기준이 뒤집어진 사실이 몇 가지 있다. 예를 들어, ‘정부의 대응조치가 부실했다. 정

부의 협상태도가 문제가 있다.’라고 한 것에 대해서 1심 재판부는 그것은 ‘사실’ 표현이 아니고, ‘의견’이라고 판단을 했다. 그런데 항소심 재판부는 그것은 ‘의견’이 아니라 ‘사실적 표현이고 허위표현’이라고 판단한 것이다. 재판부에 의해서도 ‘사실’ 표현인지, ‘의견’ 표현인지 그 자체가 구별하기 어려워지고 있는 것이다.

또, ‘진실’과 ‘거짓’을 구별하는 것 역시 어려운 것 같다. 역시 PD수첩 형사재판에서 1심 재판부와 항소심 재판부의 판단이 달랐다. 1심 재판부는 5개의 쟁점에 대해서 그것은 ‘허위사실이 아니다’라고 판단했는데, 항소심 재판부는 그중 3가지는 ‘허위사실이다’라고 판단했다. 그래서 같은 사건을 다루는 법원에서조차 그것이 ‘진실’이나 ‘거짓’이나를 판단하는데 애로가 있는 것이다.

이렇게 법원에서조차도 판단이 어려운 상황에서, 그 이전단계에서 어떤 것의 ‘허위’ 여부를 놓고 형사적 또는 여러 가지 제재조치를 가하는 행위가 안고 있는 위험성을 헌법재판소의 결정문이 지적하고 있다는 것을 알 수 있다.

정리하며 몇 가지 제언을 한다면, 첫째는 최근 국가인권위원회가 제기한대로 방송통신심의위원회의 기능과 역할에 대한 것은 우선 법적으로 정비할 필요가 있을 것 같다. 방송통신심의위원회는(혹은 그러한 기능을 담당하는 기구는) 불가피하게 존속시키되, 그것은 방송과 통신영역에서 발생하는 광고정보의 허위성과 실정법 위반에 대해서 사후심의를 하는 기능만으로 충분하다고 생각하며, 방송부분의 공정성이나 정치적 표현 등에 대한 것은 행정

기구에 의한 심의 바깥으로 나와서 자율 영역으로 넘어와야 한다고 생각한다. 통신 영역 역시 마찬가지이다. 왜냐하면 최근에 심의 신청 건수의 99.5%가 삭제 조치로 이어지고 있다는 국가인권위원회의 결과보고서가 있었고, 그러한 심의 신청 건수의 44.5%는 중앙행정기구 등 공공기관에 의해서 제기되었다는 것을 보았을 때에 더욱 그래야 한다고 생각한다.

둘째는 KISO의 역할에 대한 것이다. KISO가 어떤 것을 해야 되느냐 혹은 인터넷 자율규제의 영역에서 무엇을 해야 되느냐의 문제인데, 지금과 같은 위상과 역할로는 국민들을 설득하기 어렵다고 생각한다. 따라서 자율규제기구의 위상은 현행 국가기구에 의한 심의·제재를 제거함과 동시에 자율규제기구의 역량을 키울 수 있느냐에 따라 달라질 것이다. 특정한 통신사업자가 자신의 이익을 위해서 자율기구에 돈을 대는 것이 아니라, 우리 산업 전반에 걸친 공간의 유지와 확대를 위해서 어떠한 자율규제조치도 겹쳐히 수용하겠다는 전제가 없다면 이것은 공허한 논의가 될 것이다. 이를 위한 지속적인 논의가 필요하다고 생각한다.

최성진(한국인터넷기업협회 사무국장)

기업들의 경우 표현 당사자가 아닌 제3자의 지위를 가지고 있으나 정보통신망법 제44조 7의 불법 정보와 관련하여 광범위한 유통 방지 의무를 갖고 있다. 이것은 해외사업자에 비하여 상당히 책임수준이 높은 것으로, 기업들은 여러 가지 고민과 함께 책임성을 높여가려는 노력을 하고 있고, 그것이 사회적 의무

라고 한다면 그것에 맞추어 해야 할 노력들을 경주하고 있다.

이번 위원결정과 관련해서 기업들의 입장에서 예측 가능성이 없다는 것, 즉, 허위사실 인지를 제3자가 알기도 어렵고, 공익에 대해서도 판단하기 어렵다는 부분이 그간 가장 처리하기 힘든 부분이었다. 굳이 이 조항뿐만 아니라 (다른 한편에서의 사회적 목소리도 있기 때문에) 불법정보의 유통방지를 위해 노력해야 하는 다른 조항에 따라 법관들도 판단하기 힘든 영역을 사업자가 인지하면 조치해야 하므로, 인지하려는 노력을 사업자들이 상당 부분 더 하도록 하는 것에 큰 고민이 있었던 것도 사실이다. 이것이 향후 대체입법이 되든, 이 영역이 아닌 다른 영역에서 어떤 인터넷에 대한 새로운 규제라든지 다른 법률적 규제들이 발생한다고 하더라도 이렇게 제3자적 지위에 있는 서비스 운영자들이 이러한 것을 판단하는데 있어서 명확성의 부분 등은 반드시 지켜져야 되는 문제라고 생각한다.

발제문에서 기업들이 공동으로 동일한 기준을 합의하여 게시물을 삭제하는 행위는 공정거래에서의 공정하지 못한 독점과 같은 상황이 될 수 있다고 했지만, 이 이슈는 개별적으로 불이익을 당할 수 있느냐 하는 문제를 먼저 보아야 한다. 이용자를 규율하는 약관은 공정거래에 의한 규제를 받고 있고 기업들도 거래거절을 의사표시 할 수 있으므로 재량범위 안에 있고, 자율규제 측면에서, 그리고 사회적으로 보았을 때에 비록 불법은 아니라고 하더라도 거래거절이 기업의 부당한 이윤추구를 위해서 이용되는 것이 아니라 사회적 합의

라든가 사회적 이익을 지향하는 방향으로 이루어진다면 정당성에 대한 이견은 있을 수 있겠으나 행위 자체가 부당하다고 할 수는 없을 것이다.

또한 포털서비스의 특성을 고려해야 한다. 사실 포털은 하나의 서비스가 아니라 수십개 이상의 웹서비스가 결합된 상태에서 메인페이지라는 관문을 통해서 이용자들을 집약시켜서 이용하도록 하는 공간이다. 즉, 하나의 서비스라고 보기 어렵다는 것이다. 예를 들면, 검색 서비스, 메일 서비스, 커뮤니티, 블로그, 게시판 등의 다양한 부분이 있다. 메일 서비스나 스토리지 서비스에서는(웹하드와 같은) 사업자는 데이터를 실어 옮겨주는 역할만 하면 되기 때문에 여기에 대해서 내용규제를 하겠다는 사업자는 전혀 없으며 이 영역은 100% 이용자의 자기책임 영역 하에 있다고 보면 되겠다. 그 외에 커뮤니티나 블로그 등 개인이 관리하는 공간을 내주는 서비스, 사업자가 관리하지만 이용자가 콘텐츠를 생산하는 서비스, 그리고 전적으로 회사가 제작하고 콘텐츠를 제공하는 서비스가 있다. 이렇게 누가 관리하고 누구의 책임영역에 있느냐에 따라 약관에 따른 거래규칙이 달라지는 것이다. 예를 들면, 쇼핑물의 상품평을 올리는 게시판에 계속 정치적 의견을 표현하는 경우 약관에 따라 그것을 제한하는 것이 표현의 자유를 제한하는 것은 아닌 것 같다. 다만, 허위사실 이슈와 관련해서는 자율규제를 추구하는 입장에서 보면 사회적으로 합의할 수 있고, 지켜져야 하는 가치가 있어야 자율규제가 의미가 있을 것 같다.

마지막으로 사업자들이 지향하고 있는 자율규제는 사업자들이 자의적으로 하겠다는 것이 아니라 사회적인 합의를 중시하는 자율규제이다. 즉, 사업자가 기준을 정해서 하겠다는 것이 아니라 사회구성원으로서 경제활동을 하는 기업이기 때문에 반드시 불법이 아니라고 하더라도 만약에 그것이 우리 사회공동체의 이익을 위해서 사회적 합의가 있는(이 합의는 모든 사람이 어느 정도는 용인할 수 있어야 한다.) 부분에 대해서 하겠다는 것이다. 사업자들은 KISO 출범에 일조를 했지만, 기업들만 참여하는 것이 아닌 사회적 대표성이 빨리 강화될 수 있는 기반들이 마련되어야 할 것이다. 오히려 먼저 기업들이 나서서 자율규제를 이야기 하는 것은 사실 부담스러운 부분이 있다. 따라서 이러한 부분들에 대한 보완이 필요하다. 이를 통해 사업자들은 권력의 행사를 지향하는 것이 아니라 권력의 위임을 지향하고 싶은 것이다. 그 위임을 특정세력에게 하는 것이 아니고 사회적 합의를 이룰 수 있는 장치를 잘 갖추고, 그것에 대한 지원과 노력을 아끼지 않겠다는 것이다. 또, 여기에 참여하는 모든 구성원들이 사회적 합의를 만들어 나가고, 한 목소리를 형성하는데 일조를 해준다면 더욱 훌륭한 자율규제로 거듭나지 않을까 생각한다. KISO저널

세미나 참관기

윤진희

한양대학교 법학전문대학원 박사과정

2008년 ‘미네르바’라는 필명이 가상의 공간인 Web의 토론게시판을 뜨겁게 달군다. 인터넷 논객이란 수식어를 달게 된 ‘미네르바’의 글은 엄청난 조회 수를 기록하며 대중과 언론의 관심을 받는다. 인터넷 논객이라는 수식어에서 나아가 인터넷 경제대통령이라는 별칭을 얻을 정도로 당시의 미네르바 글의 영향력은 컸다. 2008년 12월 미네르바가 “정부가 주요 7대 금융기관 등에 달러화 매수 금지 명령을 내렸다.”는 내용을 게시했다. 2009년 1월 서울중앙지검은 인터넷 상에서 허위사실을 유포하여 전기통신기본법상의 조항을 위반했다며 미네르바를 긴급체포 한다. 같은 해 같은 달 검찰은 ‘미네르바’를 구속 기소했고, 사건의 진행에 따라 ‘미네르바’의 변호인단은 헌법재판소에 전기통신기본법의 해당 조항에 대해 헌법소원을 청구한다. 이것이 우리가 이미 알고 있는 이른바 미네르바 사건의 개요다.

2010년 12월 헌법재판소는 미네르바 사건 재판의 전제가 된 전기통신기본법 조항에 관해 미네르바 사건 외의 다른 사건과 병합 심리하여 위헌소원을 인용한다. 해당 결정이 있은 후 다수의 언론매체들이 저마다의 입장을 표명하며 현재의 결정에 대한 논평을 쏟아냈다. 거의 대부분의 언론기사가 그러하듯 특정 사안에 대한 학계의 논의는, 해당 언론사의 구미에 맞는 것을 자신들의 주장을 뒷받침하기 위해 또는 기사의 구색을 맞추기 위해 가져다 쓰는 정도에 그치는 것이 부정할 수 없는 사실이다. 현재 결정 당시에 쏟아져 나온 많은 글들은 법학적·언론학적 쟁점을 내포하고 있음에도 그보다는 정치적 관점에 따른 접근을 한 글들이 다수였다. 때문에 당시 수많은 글들이 세상에 던져졌음에도 체계적·전문적이며 더불어 한 영역의 시각에만 국한되지 않은, 객관적이며 종합적 고찰을 전제한 논의는 찾아보기 힘들었다. 아직 배움의 길에 서

있는 내게 그러한 상황들은 아쉬움 이었다. 해당 사안에 대해 법학적 시각에 갇혀 ‘장님 코끼리 만지는 모양새’가 되지 않을까 걱정하며 이것저것 읽어대는 것 밖에 할 수 없었던 나날들이었다.

2011년 2월 한국인터넷자율정책기구(KISO) 주최로 ‘인터넷상의 허위정보와 표현의 자유, 그리고 자율규제’라는 주제로 세미나가 열린다는 소식을 접했다. 법학, 언론학의 전문가인 해당분야의 교수님들과 실무가들이 참여하시는 자리라 했으니 내게는 마치 ‘가려운 곳’을 시원하게 긁어 줄 수 있는 ‘효자손’ 같은 세미나였던 셈이다. 7할의 반가움과 3할의 호기심 발동.

KISO가 주최했던 이번 세미나는, 최우정 계명대 경찰행정학과 교수님, 박경신 고려대 법학전문대학원 교수님 그리고 황용석 건국대 신문방송학과 교수님의 발제로 1부가 진행됐다. 발제들을 통해 미네르바 사건과 그에 대한 헌법재판소의 결정에 대한 법학, 언론학적 쟁점 그리고 자율규제(self-regulation)라는 규제방식이 나아갈 방향에 대해 잘 정리된 의견을 들을 수 있었다. 잠깐의 휴식시간 후에 이어진 2부는 세미나 참석 토론자들의 해당사안에 대한 의견 표명과 발제내용에 관한 토론으로 진행되었다.

세미나를 참관하며 우리 헌법재판소의 전기통신기본법 위헌결정과 비슷한 시기에 있었던 미국 연방대법원의 결정이 오버랩 되었다. 아프가니스탄 전쟁에 참전했다 전사 한 미군의 장례식장 인근에서 해당 군인이 동성애자였다

는 이유로 망자(亡者)를 비방하는 집회가 열렸다. 유족들은 집회 참가자들을 형사고소 했고 집회 참가자들은 헌법상의 권리인 ‘표현의 자유’를 행사한 것이라 주장했기 때문에 연방대법원이 심리하게 된 사안이다. 사안의 쟁점은 표현의 자유가 어디까지 허용될 수 있는지에 관한 것으로, 미국 국민과 언론의 관심을 받았던 사건이었다. 결론부터 말하자면 연방대법원은 표현의 자유가 인정되지 않는다는 원심판결을 깨고 8:1이라는 압도적인 숫자로 해당 행위가 표현의 자유에 해당된다는 판결을 내렸다. 해당 결정에서 John Roberts 미국 연방대법원장은 “표현의 자유는 강력하다. 그것이 상대에게 고통을 주기도 하지만 그렇다고 발언자를 처벌할 수는 없다. (Speech is powerful. It can stir people to action, move them to tears of both joy and sorrow, and as it did here inflict great pain.....We cannot react to that pain by punishing the speaker.)”는 의견을 표명했다. 특히 동성애나 전쟁참전 여부 등 사회적 쟁점이 되는 문제에 대해서는 더더욱 표현의 자유를 제한해서는 안 된다는 의견을 덧붙이기도 했다. 현대 사회에서 ‘표현의 자유’라는 기본권의 위상과 해당 기본권의 역할을 잘 보여주는 판결내용이다. 세미나를 참관하는 내내 미국 연방대법원의 해당 판결이 ‘자율규제’라는 규제 방식이 어떤 방법으로 이루어져야 하는지에 대한 이정표의 역할을 할 수 있지 않을까라는 생각을 했다.

미국의 연방대법원이나 우리의 헌법재판소 모두 ‘표현의 자유를 어디까지 보장해야 하는가?’라는 질문에 대해 기존의 입장보다는 좀

더 넓은 영역까지 포섭하는 입장을 취했다. 때문에 허위정보를 포함하는 표현의 자유에 대해 관제(官制)가 아닌 자율규제의 '범위와 정도'가 가장 주요한 쟁점이 된다는 생각을 했고 세미나 내용을 통해 다시 한 번 확인 할 수 있었다. 이번 세미나는 헌법재판소 결정의 意義를 다루는 것에 국한되지 않았다. 그보다는 좀 더 본질적이고 절실한 문제인, 자율규제의 범위와 정도에 대해 실질적인 접근을 시도한 유의미한 세미나였다. 더불어 학계의 태도와 해당 업계의 실무진행에 있어서의 입장들을 규합하여 나아갈 길을 모색하는 자리였다 평가 할 수 있다. 인터넷 상에서의 표현의 자유에 대해 자율적 규제를 시행하기 위해 자율규제의 범위와 규제의 정도에 대해 다양한 의견을 수렴하여 절충점을 찾는 역할을 했다. 나아가 현실적인 대안을 마련할 수 있는 공론의 장을 열 수 있는 기틀을 마련했다는 점이 금번 세미나로부터 얻은 가장 유의미한 결과물이 아닐까 생각한다.

당장 현재가 전기통신기본법 조항을 위헌으로 결정함에 따라, 惡意나 특정 목적을 위한 고의를 가지고 허위사실을 유포한 경우에 대한 처벌이 불가능하게 된 것이 현실이다. 바로 그러한 부분에 대한 자율규제가 절실하다. 법의 공백, 간간히 존재하는 법의 오류 혹은 법과 현실의 불일치가 존재하는 영역이 자율규제가 가장 강하게 필요하며 그 효용이 극대화 되는 지점이 아닌가 생각해본다. 그런 현실의 필요에 충족하기 위해 학문의 이론적 검증들을 토대로, 탁상공론에 머물지 않고 한 발 나아가 실무에서의 사례와 문제점들까지 종합적으로 고려한 이번 세미나는, '자율규

제'라는 규제방식이 관(官)의 힘이 존재하지 않는 영역에 직접적이고 유효적절한 역할을 할 수 있는 단초를 마련했다고 평가 하고 싶다.

세미나 참관에 대한 감상을 간단히 말하자면, '7할의 반가움과 3할의 호기심'이 오롯이(앞으로의 자율규제에 대한) '관심'으로 발효·숙성 완료!! KISO저널

KISO 정책 및 심의결정 리뷰

- 인터넷 민주주의를 지키는 대포 : 연평도 게시물 관련 심의결정의 의의
이승선 (충남대학교 언론정보학과 교수)
- 연평도 관련 게시물에 대한 심의결정 리뷰
정경오 (KISDI 동향분석실 책임연구원·변호사)

인터넷 민주주의를 지키는 대포 : 연평도 게시물 관련 심의결정의 의의



이 승 선
충남대학교 언론정보학과 교수

1. 심의결정의 개요

독일의 시사 주간지 <슈피겔>을 사람들은 ‘민주주의를 지키는 대포’라고 부른다. ‘거울’이라는 뜻을 가진 이 잡지가 성역을 두지 않고 가차없이 사회 각 부문의 치부를 살살이 비춰낸 데 대한, 특히 권력자들의 행태를 예리하게 보도한 것에 대한 세간의 평가다. ‘대포’ 이야기를 하자면 한국을 빼놓을 수 없다. 마포 ‘최대포’ 집의 걸쭉한 막걸리 한 사발을 그리워하는 음주가무의 달인들 덕분에 전국적으로 수백 개의 ‘최대포’ 집 간판이 걸렸다. 도심에서 벌어지는 시위대의 불같은 함성을 소화하기 위해 ‘물대포’가 동원되곤 한다. 효과적으로 시위를 진압하겠다면 정부도 ‘음향대포’ 도입을 추진하였으나 시민들의 집중적인 ‘말대포’를 견뎌내지 못하고 이를 철회했다. ‘대포통장’을 개설해 선량한 백성의 금품을 갈취하는 자들, ‘대포차’를 만들어 치명적

인 교통사고를 유발하는 자들, 민간인을 밀행 감시하는데 쓰기 위해 ‘대포폰’을 빌려쓰는 권력자들, ‘대포인간’을 내세워 유령처럼 범 죄를 모사하는 자들, 신문지면에 ‘대포광고’를 펴평 쓴 뒤 게재비를 청구하는 자들로 시끌벅적하다. 데운 물을 담아 마시는 보온물병을 양 손에 들고 ‘대포알’이라고 우긴 군대를 안간 정치인과 큰 대포알은 122밀리, 작은 대포알은 76밀리 포탄이라며 맞장구를 친 장군 출신의 정치인이 벌인 해프닝은 ‘대포’가 넘쳐나는 우리 사회의 ‘슈피겔’일 것이다. 2010년 초겨울 서해 연평도에서 벌어진 슬픈 코미디였다. 1959년 9월 발생한 태풍 ‘사라’는 한반도 남부 지역에 막대한 피해를 입히고 동해로 빠져 나갔다. 사망자의 수는 849명에 달했다. 서해안의 섬 연평도 인근에서 ‘조기를 듬뿍 잡아 기폭을 올리고’ 오겠하던 어부들도 태풍 사라에 휩쓸려 목숨을 잃었다. 연평도의 수평선을 바라보며 사라져버린 사람들의 이름

을 부르자 ‘갈매기가 울고’ 해가 저문 백사장
에 쪼그려 앉아 돌아오지 않은 어부들의 모습
을 그리고 있노라면 ‘등대불만 깜빡’ 거렸다.
김부해가 곡을 만들고 김문웅이 가사를 입힌
‘눈물의 연평도’를 최숙자가 불러 톱가수 반
열에 올랐다. 이미자와 조미미, 나훈아도 그
노래를 부르며 시대를 건너왔다. 반세기가 지
난 2010년 11월 23일, 조기 대신 꽃게잡이의
명소가 된 연평도에 북한군이 쏜 170여발의
대포알이 똑똑 떨어졌다. 우리 군은 80여발의
포탄을 쏘아 응수했다. 연평도에 배치된 K-9
여섯 문 중에서 3개의 대포는 제대로 포문이
열리지 않아 무용지물이었다고 정부 당국이
밝혔다. 해병대원 2명과 민간인 2명이 희생되
었고 한 달여 후 연평도 인근 바다에서 대대
적인 합동 훈련이 실시되었다. 그즈음 인터넷
의 여러 게시판 등에 연평도 포사격에 대한
무수한 글들이 축구선수의 대포알 쏘듯 같은 속
도로 시시각각 올라왔다. 방송통신심의위원회
는 그 중 몇 편의 글이 ‘허위사실’을 포함하고
있으며 정보통신서비스사업자에게 해당 정보
를 ‘삭제’할 것을 ‘시정요구’했다. 방송통신
심의위원회 정기회의록에 따르면 통신심의소
위원회는 제48차, 제49차 회의 의결을 통해
‘연평도 북한 포격’ 관련 정보를 심의하고
‘사회적 혼란을 현저히 야기할 우려가 있는’
정보 6건에 대해 ‘해당 정보의 삭제’의 시정

요구를 결정했다. 2010년 12월 2일 개최된
제48차 통신심의소위원회는 연평도 포격과
관련된 심의 대상 44건 중에서 ‘정부에서 북
한에 민간인 마을까지 포격하라고 주문하였
다’, ‘경제파탄과 4대강 사업 등 정권위기 타
개책으로 북풍공작을 이용한 것이다’, ‘서해
5도 접경지역에 주민들을 살게 한 이유가 북
한의 기습공격을 막기 위한 인간방패, 총알받
이로 쓰기 위한 것이다’ 등을 허위사실이 포
함된 게시 글로 판단하였다. 또 12월 9일 제
49차 통신심의소위원회 회의에서도 3건의 게
시 글이 같은 시정요구 대상이 되었다.¹⁾ 사단
법인 한국인터넷자율정책기구(Korean
Internet Self-governance Organization,
이하 KISO) 정책위원회는 심의를 통해 2건의
게시물에 대해 ‘삭제’ 결정을 내렸다. 작성자
가 미리 삭제하여 심의가 불가능한 1건에 대
해서는 ‘각하’, 나머지 3건에 대해 ‘해당없
음’ 결정했다. KISO의 연평도 관련 게시 글
심의결정의 특징을 몇 가지로 정리할 수 있
다. 첫째, 출범 후 짧은 기간동안 구축해 온
KISO 정책결정과 심의결정의 맥락을 반영하
고 있다는 점이다. KISO 정책결정 (정책-제
2010-06-06호)은 방통심의위가 시정요구한
게시물에 대해 회원사가 심의를 요청할 경우,
KISO가 이를 심의할 수 있다고 결정했다.²⁾
또 허위사실과 관련된 게시물의 처리절차에

1) 방송통신심의위원회 2010년 제23차 (2010.12.8.), 제24차 (2010.12.22.) 정기회의록

2) 그러나 이 정책결정에서 KISO는 다음과 같은 단서를 붙였다. 첫째, KISO의 이러한 심의는 게시물이 정보통신망법 제44조의7 제1항의 불법정보나 청소년보호법상의 청소년유해정보가 아닌 경우에 한한다. 둘째, 이 정책은 심의위원회의 시정요구의 법률적 성격과 관련하여 현재 진행 중인 행정소송의 최종판결 선고 시까지로 그 효력을 한정한다. 이러한 결정의 배경에 대해서도 KISO는 설명을 부가하였다. 요약하면 다음과 같다. 첫째, 회원사는 법령에 의해 설치된 심의위원회의 결정, 법적 근거가 분명한 불법정보 및 청소년유해정보에 대한 판단에 있어서는 심의위원회의 판단을 원칙적으로 존중하고 따른다. 둘째, 불법정보나 청소년보호법상의 청소년유해정보 이외에 유해성에 대한 법적 근거가 분명하지 않은 기타 사회적 유해성 정보인 경우 방통심의위원회는 ‘사회통합을 저해하는 정보’라는 등의 심의기준에 따라 심의 및 시정요구를 하고 있으나 이는 이용자의 권리를 과도하게 제한할 수 있다. 셋째, 아직까지 방통심의위 ‘시정요구’의 법적 성격이 불분명하다. 심의위원회는 시정요구가 행정처분이 아니라 ‘권고적 효력’만 있다고 하는 반면 서울행정법원은 심의위원회의 시정요구는 행정처분이라고 판단하였다.

대해 결정한 ‘정책-제2010-06-03호’에 따라 국가기관이 전기통신기본법 제47조 제1항에 근거하여 게시물 삭제를 요청할 경우 삭제요청은 ‘공문’ 형식으로, 게시물의 URL을 특정해야 하며 게시물의 내용이 ‘허위’라는 근거가 제시되어야 한다고 결정했다. 또 게시자가 해당 게시물을 ‘공익을 해할 목적’으로 게시하였음이 소명되어야 한다는 요건을 정했다. 이러한 정책결정에 기반해 ‘천안함’과 관련된 게시물의 심의안들을 처리하였다.³⁾⁴⁾

둘째, 헌법재판소가 2010년 12월 28일 선고한 2008헌마157의 취지를 반영한 심의의 경우 ‘해당없음’ 결정되었다. 전기통신기본법 제47조 제1항을 ‘위헌’이라고 판단한 이 결정에서 5명의 재판관은 ‘과잉금지원칙위반여부’에 관한 보충의견을 내고 해당 조항이 ‘명확성의 원칙’ 뿐만 아니라 ‘과잉금지원칙’을 위배한다고 판단하였다. KISO의 연평도 관련 게시물에 적용 가능한 보충의견의 주요 취지는 다음과 같다. ① 객관적으로 명백한 허위 사실의 표현이라도 그것이 언제나 타인의 명예와 권리의 침해, 공중도덕과 사회윤리를 침해한다고 볼 수 없다. ② ‘허위의 통신’은 헌법 제21조가 규정하는 ‘언론·출판 자유’의 보호영역 내에 있다. ③ 유해성에 대한 막연

한 의심이나 유해의 가능성만으로 표현물의 내용을 광범위하게 규제하는 것은 표현의 자유와 조화될 수 없다. ④ 허위의 통신 자체가 일반적으로 사회적 해악의 발생으로 연결되는 것은 아니다. ⑤ 어떤 표현의 해악성 유무가 국가에 의해 1차적으로 재단해서는 안되며 시민사회의 자기교정 기능과 사상과 의견의 경쟁메커니즘에 맡겨져야 한다. ⑥ 세계적인 입법례를 살펴봐도 허위사실의 유포를 그 자체만으로 처벌하는 민주국가의 사례는 현재 찾아보기 힘들다. 현재결정의 이러한 취지에 근거해 KISO 정책위원회는 3건의 게시물이 사회적 해악을 발생시킨다고 볼만한 근거가 없다고 판단하였다. 즉 방송통신심의위원회가 시정요구의 이유로 제시한 ‘허위정보로 일반인의 건전한 여론 형성을 저해하여, 사회적 혼란을 현저히 야기할 우려가 있는 정보’라고 볼 수 없다는 것이다. 이러한 ‘해당없음’ 결정에는 기권 1명을 제외한 10명의 위원들이 동의하였다.⁵⁾

셋째, KISO가 ‘허위정보를 이유로 한 유해성에 관한 판단기준’을 가지고 있지 않은 경우, 즉 위 현재의 2008헌마157결정이 선고되기 전에는 방통심의위의 판단을 존중해 결론을 내렸다. 2010년 12월 13일 이뤄진 심의결

넷째, 심의위원회의 시정요구의 법적 성격이 관련 사건의 최종 판결 선고 시까지 불분명한 상태임에도 불구하고 회원사가 심의위원회의 ‘사회적 유해성’ 판단을 그대로 이행할 경우 정보 게시자는 그에 대한 불복수단 등 자신의 권리 제한을 시정할 방법을 갖지 못한다. 다섯째, KISO는 심의위원회가 ‘불법정보’, ‘청소년 유해정보’ 이외의 사유로 시정요구를 해온 게시물에 대해 회원사가 심의를 요청할 경우, 그 시정요구의 법적 성격이 법원에 의해 분명해질 때까지 법령이 정한 기준에 따라 해당 여부를 심의할 수 있다. 여섯째, 이런 판단을 함에 있어서, ‘유해성’ 문제는 법체계적으로 정부규제나 법적 판단의 영역이 아니라 자율규제 영역에서 다루고 있다는 점도 함께 고려하였다.

3) 천안함과 관련된 해당 심의대상은 다음과 같다. [심의-제2010-06-03-01호]천안함 관련 방송통신심의위원회의 시정요구 게시물 심의의 건(2010.6.28.); [심의-제2010-07-01-01호]방통심 시정권고 받은 천안함 게시물 3건 심의의 건(10.07.07.); [심의-제2010-07-01-02호]방통심 시정권고 받은 천안함 관련 게시물 1건 심의의 건(10.07.07.); [심의-제2010-07-03-01호]방통심 시정권고 받은 천안함 게시물 1건 심의의 건(10.07.15.) 등.

4) 물론 KISO는 위 정책결정 이전에도 2개의 심의안을 다뤘다. [심의-제2010-06-01-01호]는 천안함 관련 게시물 1건을 심의하고 (2010.6.9. 선고번호 KI100601160001) [심의-제2010-05-01-01호]는 16개의 게시물을 심의하였다 (2010.5.28. 선고번호 KI100525180001-01~KI100525180001-16).

5) 3건은 다음과 같다. 심의-제2010-12-03-01호; 심의-제2010-12-03-02호; 심의-제2010-12-03-03호

〈표 1〉 연평도 관련 방송통신심의위원회 시정요구 게시물에 대한 KISO의 심의결정

의안번호	심의일자	신고번호	결정사항	결정사항
심의-제2010-12-01-01호	2010.12.13.	KI101206110001	삭 제	연평도 관련
심의-제2010-12-01-02호	2010.12.13.	KI101206110002	삭 제	"
심의-제2010-12-02-01호	2010.12.22.	KI101220150001	각 하	"
심의-제2010-12-03-01호	2010.12.29.	KI101227150001	해당없음	"
심의-제2010-12-03-02호	2010.12.29.	KI101227150002	해당없음	"
심의-제2010-12-03-03호	2010.12.29.	KI101229130001	해당없음	연평도(천안함) 관련

정에서 KISO 정책위원회는 2건의 게시물이 ‘허위정보’라고 판단하였다. 동시에 게시물의 유해성을 판단할 기준을 KISO 정책위원회가 정립하지 못하였으므로 ‘현재 상태’를 전제로, 해당 게시물에 대해 다른 심의기관이 내린 판단을 우선 존중해야 한다는 의견에 9명의 위원이 동의하였다. 다수 의견에 따라 해당 게시물들은 ‘삭제’ 결정되었다. 해당 게시물이 의견의 범주에 속하는 것으로 허위사실이 아니며 사회적 소수의견에 불과해 유해한 정보가 아니라는 위원의 견해도 제시되었다.⁶⁾

이번 KISO의 심의결정은 ‘허위표현’에 대한 헌법재판소 결정 취지를 수용해 그 처리의 기준과 방향을 설정했다는 점에서 큰 의의를 가진다. 지금까지 KISO는 ‘천안함’과 관련된 일부 게시물을 비롯 19개의 심의안을 처리하면서 현재의 2008헌마157결정에서 판시한 것과 유사한 기준을 적용하기도 하였다.⁷⁾

2010년 7월 3일 [심의결정 제2010-07-03-01호]는 방통심의위가 ‘삭제권고’ 조치를 내렸으나 KISO는 ‘해당없음’ 결정을 내렸다. 황용석 (2010)의 평가처럼 이 심의결정은 해당 게시물을 정부의 공식발표와 다른 해석과 정치적 의견을 담고 있는 ‘논쟁적 게시물’로 간주하였다. 즉 공공의 이익과 관련된 의제로서 국가를 상대로 한 정치적 의견표명일 경우 폭넓은 표현의 자유가 보장되어야 한다는 위원회의 의견이 해당 사례의 심의결정에 반영되었다. 더불어 이 결정은 방통심의위와 민간 자율규제기구인 KISO가 서로 상이한 결정을 내림으로써 권고조치에 대한 법률적 권한 및 해석을 사회적으로 촉발시켰다(황용석, 2010, 57-58쪽). 뿐만 아니라 KISO는 명예훼손성 게시물과 관련된 일련의 처리기준을 정책적으로 결정하고 이를 심의사례에 적용하였다. 그러한 점은 커다란 성과로 판단된다.

6) 2건은 다음과 같다. 심의-제2010-12-01-01호; 심의-제2010-12-01-02호

7) 이를테면 천안함과 관련된 게시물로 방통심의위가 삭제의 시정요구를 한 심의사례에서 KISO 정책위원회는 해당 게시물의 ‘해당없음’ 결정을 내렸다. 그 이유는 그러한 게시물이 천안함 관련 정부당국의 조사결과와는 달리 ‘미 잠수함과의 충돌설’ 등을 제기하고 있으나 첫째, ‘불법게시물’이라는 법적 근거에 대한 소명이 없고, 둘째, 전기통신기본법 제47조에 의하더라도 해당 게시물 내용이 ‘허위사실’일 뿐만 아니라 ‘공익을 해할 목적’을 갖고 있다는 근거가 제시되어야 하지만 이와 관련된 소명이 없었으며, 셋째, 법원이 이른바 미네르바 사건, 휴교령 문자메시지 사건 등에 대해 ‘공익을 해할 목적’을 인정하지 않은 판례가 있다는 점을 고려했기 때문이다 (http://www.kiso.or.kr/news/view.php?gubun=deliberate&pk=186&nowpage=2&search=&search_word=).

〈표 2〉 2008-2010년 방송통신심의위원회의 통신심의 시정요구 건수

연도 \ 위반내용	음란·선정	권리침해	폭력·잔혹·혐오	사행심조장	법(사회) 질서위반	총계
2008	2,817 (9,081)	1,202 (6,334)	463 (1,553)	6,075 (6,805)	4,447 (5,816)	15,004 (29,589)
2009	5,057 (6,809)	1,124 (3,990)	99 (230)	6,495 (6,606)	4,861 (6,711)	17,636 (24,346)
2010	8,712 (9,744)	446 (1,926)	91 (182)	14,324 (15,484)	17,530 (18,422)	41,103 (45,758)

자료 : 방송통신심의위원회 각 연도별 통신심의관련통계

그러나 〈표 2〉에서 보듯 2010년 접어들어 방송통신심의위원회의 심의대상 건수가 전년도에 비해 두 배 이상 크게 증가했다. 뿐만 아니라 심의대상 정보의 거의 대부분에 대해 시정요구 결정을 내렸다는 점에서 KISO가 허위사실의 판단기준과 허위사실의 유해성 여부에 대한 자율적 판별의 기준을 현재 결정 때까지 달리 마련하지 못한 점은 다소 아쉽다. 방통심의위가 시정요구한 게시물 중 ‘권리침해’ 건수의 비율은 2008년 8.0%, 2009년 6.37%에서 2010년은 1.1%로 줄어들었다.

반면 2009년 시정요구 건수의 27.6%에 불과하던 ‘법질서 위반’ 게시물의 비율은 2010년 42.7%로 가파르게 늘었다. 명예훼손성 게시물의 적절한 조치를 위한 초기의 정책결정도출시 ‘허위사실’의 처리기준이 동시에 마련되었더라면 허위표현의 유해성에 대한 KISO의 일관된 입장을 정립하는데 큰 도움이 되었을 것이다. 이러한 맥락에서 KISO 관련 게시물 심의결정에 영향을 미칠 수 있는 몇 가지 대내외적 환경 요인을 살펴보기로 한다.

2. KISO 심의결정의 환경 요인과 시사점

자율규제 체제란 민간영역이 전통적인 정부영역에 해당되었던 규제영역에 적극적으로 참여하고 정부영역은 민간의 활동과 역할에 대해 적극적으로 협력·지원함으로써 규제의 합리화 및 효율성을 추구하는 방식이다. 인터넷 콘텐츠에 대한 사업자의 자율규제가 법적 규제를 완전히 대체할 수 없고 오히려 자율규제 시스템은 다양한 방식으로 법제도와 결합하면서 현실적인 안정성을 얻어가고 있다 (황승흠, 2008). 법령에 기반한 인터넷 공동규제 체제를 갖추고 있지 못한 우리의 경우 인터넷 포털사들이 만든 순수한 자발적 자율규제기구로 KISO가 운용되고 있다. 따라서 KISO가 만든 규약이 관계당국으로부터 어떠한 법률적 위임이나 승인을 받지 못한 상태이고 대신 KISO는 ‘정책결정’이나 ‘심의결정’ 과정에서 현행 법이나 규제체제의 해석을 가장 중요하게 고려하고 있다. 제도적 규제의 틀 안에서 회원사들이 통일된 행동을 할 수 있도록 규약의 안정성을 중요하게 고려한다는 이야기다(황용석, 2010, 55쪽). 필자가 보기에 KISO의 심의결정을 둘러싼 법적, 제도적 특성으로 다음과 같은 몇 가지를 주목할 필요가 있다.

첫째, KISO 정책위원회가 허위사실의 표현과 관련된 현재결정의 취지를 수용했지만 ‘인터넷상의 표현’에 대한 현재의 시각은 다소 불안정하다. 이를테면 2008헌바157결정의 5인 재판관의 보충의견에서 확인되듯이 현재는 오래전부터 인터넷이 가장 거대하고 주요한 표현매체의 하나로 자리를 굳혔고 공중파방송과 달리 ‘가장 참여적인 시장’, ‘표현촉진적인 매체’라고 간주해 왔다.⁸⁾ 그러나 공직선거법상의 인터넷언론사 실명확인제 관련 규정(제82조의 6 제1항등), 후보자의 인터넷 홈페이지 운영 규정의 제한 조항(제59조 제3호)의 위헌소송에서 현재는 인터넷은 그 특성상 흑색선전이나 허위사실이 빠르게 유포되어 정보의 왜곡이 쉬운 매체라고 판단하고 있다.⁹⁾

온라인 공간의 빠른 전파 가능성 및 익명성에 비취볼 때 허위사실 공표의 처벌이나 후보자 등의 반론 허용 등 단순한 사후적 규제만으로 혼탁선거 및 선거의 불공정성 문제를 해소하기 어렵다고 판단했다. 인터넷은 신속성·편리성, 참여의 확대와 용이성 등을 가지고 있어 진지한 토론을 가능하게도 하지만 선거의 조기과열, 후보자 인신공격, 허위사실 적시에 의한 비방, 19세 미만의 선거권 없는 국민과 외국인 등에 의한 허위정보로 인해 선거의 공정성이 훼손된다는 것이다.¹⁰⁾

둘째, 2009년 이후 대법원은 판례를 통해 위법적 게시물에 대한 포털의 책임을 강화하고 있다. 기존의 판례는 특별한 사정이 없다면

홈페이지 운영자가 제공하는 게시판에 다른 사람에 의해 제3자의 명예를 훼손하는 글이 게시되고 그 운영자가 이를 알았거나 알 수 있었다는 사정만으로 항상 운영자가 그 글을 즉시 삭제할 의무를 지게 된다고 단정하지 않았었다.¹¹⁾

그러나 2009년 4월 16일 선고된 2008다53812판결의 다수의견은 ‘피해자로부터 직접적인 요구를 받지 않았더라도 부작용에 의한 불법행위 책임이 성립할 수 있다’고 판시하였다. 이후 여러 건의 저작권 소송 등에서 대법원은 인터넷 게시공간에 게시된 저작권 피해자가 구체적·개별적으로 게시물의 삭제 및 차단요구를 해 온 경우는 물론 피해자로부터 직접적인 요구를 받지 않은 경우라도 온라인 서비스제공자가 그 게시물이 게시된 사정을 구체적으로 인식하고 있었거나 그 게시물의 존재를 인식할 수 있었음이 외관상 명백히 드러난다면, 또 기술적·경제적으로 그 게시물에 대한 관리통제가 가능할 경우 부작용에 의한 공동불법행위책임을 진다는 법리를 확인하고 있다(이승선, 2011a, 17-20쪽).¹²⁾

셋째, 건전한 여론과 공익, 제3자의 인격권 보호를 명분으로 내세우면서 정치권력은 인터넷 상의 정치적 의사표현 행위를 억지시키려는 행태를 끊임없이 보이고 있다는 점이다. 이른바 ‘미네르바’를 비롯한 여러 명을 전기통신기본법 제47조 제1항 위반으로 형사소추하거나 위헌결정이 난 동 규정을 대체입법화

8) 헌법재판소 2002.6.27. 선고 99헌마480결정

9) 헌법재판소 2010.2.25. 선고 2008헌마324, 2009헌바31(병합) 결정

10) 헌법재판소 2010.6.24. 선고 2008헌바169결정

11) 대법원 2003.6.27. 선고 2002다72194판결

12) 대법원 2010.3.11. 선고 2009다5643판결; 2010.3.11. 선고 2009다4343판결; 2010.3.11. 선고 2009다80637판결

하려는 시도, 또 정보통신망법 등에 ‘반의사 불벌의 죄’로 사이버모욕죄를 신설하려는 시도가 그러하다.

넷째, 저작권법의 개정으로 인터넷 이용자 및 서비스제공자의 법적 책임이 강화되었다. 이른바 ‘삼진아웃제’를 도입한 개정 저작권법은 2009년 7월 23일 발효되었다. 정보통신망에 불법복제물을 전송한 이유로 3회 이상의 경고를 받은 인터넷 이용자의 계정은 최장 6개월까지 정지될 수 있고 그러한 경고가 3회 이상 내려진 게시판에 대해서도 6개월까지 해당 게시판 서비스의 전부 또는 일부가 정지될 수 있다. 계정이나 게시판 서비스의 정지는 사법절차에 의해서가 아니라 행정기관인 문화체육관광부장관의 명령에 의해 이뤄진다. 온라인 서비스 제공자는 이용자 계정의 정지명령을 받았을 때 5일 이내, 게시판의 정지 명령을 받았을 때 15일 이내에 문광부 장관에게 그 조치결과를 통보해야 한다. 이용자와 게시판에 대한 정지명령을 이행하지 않거나 조치결과를 통보하지 않았을 때 1천만원의 과태료가 부과된다. 또 저작권법 제104조에 의해 온라인서비스제공자는 권리자의 요청이 있을 때 저작물의 불법전송을 차단하는 기술적인 조치를 취해야 하며 이를 위반할 때 3천만원 이하

의 과태료에 처해진다 (이승선, 2009, 84-85쪽; 이승선, 2011a, 17쪽).

다섯째, 2009년부터 시행된 개정 ‘언론중재법’은 포털을 조정·중재의 대상으로 포함시켰다. 언론의 기사를 인터넷을 통하여 계속적으로 제공하거나 매개하는 인터넷뉴스서비스사업자, 즉 포털은 그 게시물로 인하여 정정보도·반론보도·추후보도의 청구를 받을 경우 지체없이 이러한 사실을 표시하고 해당 기사를 제공한 언론사에 그 청구내용을 통보해야 한다. ‘인터넷신문’은 2005년 ‘언론중재법’이 제정시, 언론닷컴·IPTV·포털 등은 2009년 언론중재법 개정 때 규율 대상에 포함되었다 (이승선, 2011b, 11-13쪽).¹³⁾ 2010년 언론중재위원회 자료에 의하면 전체 ‘조정신청’ 2,205 건 중 포털을 대상으로 한 것은 841건으로 전체의 38.1%를 차지했다. ‘중재신청’은 77건 중 54건으로 70.1%였는데 인터넷신문사를 포함할 경우 그 비율은 각각 63.6%, 85.7%로 대폭 늘어난다.¹⁴⁾ 한편 ‘정보통신망법’은 방송통신심의위원회로 하여금 ‘명예훼손 분쟁조정부’를 설치해 정보통신망을 통해 유통되는 사생활침해, 명예훼손 등 타인의 권리침해정보와 관련된 분쟁을 해결하도록 규정하고 있다.¹⁵⁾

13) [언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률] 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.... 18. "인터넷뉴스서비스"란 언론의 기사를 인터넷을 통하여 계속적으로 제공하거나 매개하는 전자간행물을 말한다. 다만, 인터넷신문 및 인터넷 멀티미디어 방송, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것은 제외한다. 19. "인터넷뉴스서비스사업자"란 제18호에 따른 전자간행물을 경영하는 자를 말한다. 제17조의2(인터넷뉴스서비스에 대한 특칙) ① 인터넷뉴스서비스사업자는 제14조제1항에 따른 정정보도 청구, 제16조제1항에 따른 반론보도 청구 또는 제17조제1항에 따른 추후보도 청구(이하 "정정보도청구등"이라 한다)를 받은 경우 지체 없이 해당 기사에 관하여 정정보도청구등이 있음을 알리는 표시를 하고 해당 기사를 제공한 언론사등(이하 "기사제공언론사"라 한다)에 그 청구 내용을 통보하여야 한다. ② 제1항에 따라 정정보도청구등이 있음을 통보받은 경우에는 기사제공언론사도 같은 내용의 청구를 받은 것으로 본다. ③ 기사제공언론사가 제15조제2항(제16조제3항 및 제17조제3항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따라 청구에 대하여 그 청구의 수용 여부를 청구인에게 통지하는 경우에는 해당 기사를 매개한 인터넷뉴스서비스사업자에게도 통지하여야 한다. [전문개정 2011.4.14]

14) http://www.pac.or.kr/html/data/dt_status_view.asp?seqid=119&num=79&page=1&cur_pack=0&string=&string=&tbname=ptbl_pds11&j=79

15) 제44조의10(명예훼손 분쟁조정부) ① 심의위원회는 정보통신망을 통하여 유통되는 정보 중 사생활의 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권

여섯째, 통신내용물에 대한 심의를 담당하고 있는 방송통신심의위원회의 위상과 기능에 대해 끊임없이 위헌성 시비가 제기되고 있다. 서울행정법원은 방통심의위가 방송통신위원회와 마찬가지로 ‘합의제 행정청’에 해당하며 방통심의위의 시정요구는 단순히 권고적 효력을 가지는 비권력적 사실행위인 행정지도에 불과한 것이 아니라 포털 등에게 의무의 부담을 명하거나 기타 법률상 효과를 발생케 한다고 판단하였다.¹⁶⁾

헌법재판소도 구 방송법의 ‘방송위원회’가 구성방법이나 업무내용, 업무처리 방식 등을 볼 때 어김없는 ‘행정주체’에 해당한다며 동시에 현행 방송통신심의위원회 역시 구성방법과 위원의 임명, 업무에 있어서 방송위원회와 다르지 않다고 판단하였다.¹⁷⁾

언론보도에 따르면 프랭크 라뤼 유엔 표현의 자유 특별보고관은 <모든 인권과 발전권을 포함한 시민·정치·경제·문화적 권리의 증진과 보호: 한국 실태조사>라는 제목의 보고서 초안을 정부에 전달했다. 이 보고서에서 라뤼 보고관은 “방송통신위원회와 방송통신심의위원회에 의해 불투명하고 자의적인 절차를 통해 온라인 콘텐츠가 과도하게 규제되고 있다.”고 지적했다.¹⁸⁾ 국가인권위원회 역시 방송통신심의위원회를 ‘행정기구’, 위원회의 시정요구를 ‘행정명령’이라고 판단했다. 나아가

정보통신 부문에 대한 방통심의위의 심의제도는 사후적 심사라고 하더라도 행정기관에 의한 자의적 통제를 허용할 여지가 있어 ‘사실상 검열’로서 기능할 위험이 매우 높다고 판단했다. 국가인권위원회는 방통심의위에 의한 심의제도는 행정기관이 인터넷 게시물을 통제하는 것과 더불어 심의대상과 심의기준 규정이 명확하지 않은 점이 함께 작용하여 사실상 검열로 기능할 위험이 높다고 판단했다. 인터넷상 표현의 자유를 중대하게 침해한다는 우려를 불식시키기 위해 유통 정보에 대한 심의권 및 시정요구권을 민간자율심의기구로 이양할 것을 권고하였다(이승선, 2011c, 25-27쪽).¹⁹⁾

일곱째, 심의대상의 지정과 심의방식, 심의 기준에 대해 방송통신심의위원회가 다소 태도 변화를 보이고 있다는 점이다. 방통심의위는 2010년 11월 10일 제21차 정기회의에서 ‘국가인권위원회 권고에 대한 의견’을 채택했는데 주요 내용은 향후 KISO의 위상정립과 관련해 주목된다. 우선 ‘시정요구의 적법절차 결여’ 부분에 대해 방통심의위는 일응 ‘행정기구’로서의 성격을 갖추고 있고 방통심의위의 ‘시정요구’는 불응하여도 불이익이 없는 권고적 성격과 처분성의 조화를 꾀하고 있다며 개선이 필요하다고 판단하였다. ‘명확성 원칙의 위반’ 부문에 대해서는 심의의 대상이

리를 침해하는 정보와 관련된 분쟁의 조정업무를 효율적으로 수행하기 위하여 5명 이하의 위원으로 구성된 명예훼손 분쟁조정부를 두되, 그중 1명 이상은 변호사의 자격이 있는 자로 한다. ② 명예훼손 분쟁조정부의 위원은 심의위원회의 위원장이 심의위원회의 동의를 받아 위촉한다. ③ 명예훼손 분쟁조정부의 분쟁조정절차 등에 관하여는 제33조의2제2항, 제35조부터 제39조까지의 규정을 준용한다. 이 경우 “분쟁조정위원회”는 “심의위원회”로, “개인정보와 관련한 분쟁”은 “정보통신망을 통하여 유통되는 정보 중 사생활의 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해하는 정보와 관련한 분쟁”으로 본다. ④ 명예훼손 분쟁조정부의 설치·운영 및 분쟁조정 등에 관하여 그 밖의 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [전문개정 2008.6.13]

16) 서울행정법원 2010.2.11. 선고 2009구합35924판결

17) 헌법재판소 2008.6.26. 선고 2005헌마506결정

18) <http://www.pdjournal.com/news/articleView.html?idxno=30545> (2011.2.17.); <경향신문>, 2011.2.17.2면; <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=93911>(2011.2.21).

19) 국가인권회 상임위원회 결정 (정보통신심의제도에 대한 개선권고, 2010.9.30)

이미 유통 중인 정보이고 표현물의 사전제출 의무가 없다는 점에서 검열에 해당하지 않는다고 밝혔다. 그러나 사후심의의 경우에도 금지되는 표현의 기준이 명확하지 않으면 위축 효과로 인한 표현의 자유 침해가 발생한다는 점을 고려해 볼 때 현행 정보통신심의관련 법령의 상당수가 개정될 필요가 있다는 점을 확인했다. ‘자율규제로의 이행’ 주장과 관련, 방통심의위는 전면적인 자율화에는 반대하고 대신 법제도의 미비점을 보완, 개정하여 자율적 심의의 영역을 확대하는 방식의 점진적 접근을 제시하였다. 이를테면 아동포르노, 국가 기밀 누설, 명예훼손, 저작권 침해와 같은 불법성·유해성이 뚜렷한 정보에 한정해 방통심의위가 심의를 수행하고 불법에 이르지 않는 ‘불건전 정보’ 등은 자율기구가 심의를 담당토록 하자는 것이다. 전면적 자율화를 반대하는 이유로는 인터넷의 속성상 긴급한 처분이 필요할 때 행정적인 강제력이 뒷받침되어야 하고 더불어 우리나라의 인터넷 이용실태와 심의제도 운영 경험에 비춰볼 때 전면적 자율규제 시스템의 역할에 대해 우려스럽다는 점들이 거론되었다.²⁰⁾

황승흠(2008)에 의하면 자율규제 시스템에서 법의 역할은 첫째, 사업자의 자율규제 역할을 강화하거나 자율규제 기반을 조성하는 것이다. 이를 위해 필요한 것은 사업자의 법적 책임의 한계를 명확히 하는 것으로 자율규제 조치를 취할 경우 법적 책임이 면책된다는 확고한 인센티브를 제공할 필요가 있다.

둘째, 자율규제와 정부규제 간의 경계를 명확히 하는 것으로 자율규제가 실시될 경우 기

존의 정부규제와 관계는 어떻게 되는지를 법적으로 분명히 할 필요가 있다. 그렇지 않으면 중첩적·이중적 규제가 돼 사업자는 오히려 이전보다 더 법적으로 불안정한 상황에 처해질 수 있기 때문이다. 셋째, 사업자들의 자율규제의 절차와 방법을 구체적으로 입법을 통해 제시할 필요가 있다. 자율규제의 역사적 경험이 축적돼 있지 않은 상황에서 자율규제의 실행절차와 기구구성의 입법화가 자율규제의 활성화에 기여할 것이기 때문이다(황승흠, 2008, 281-282쪽). 그런데 KISO는 한국의 영향력 있는 인터넷 포털이 모두 참여하고 있다는 것과 점점 더 많은 네티즌과 시민들이 표현행위에 대해 ‘당사자인 권력’이 나서서 직접 규제하는 시도에 대해 반대하고 있다는 자율규제 차원의 장점을 가지고 있다. 반면, 자율규제의 수범자가 강력한 국가의 관할권 내에 속하기 때문에 그의 승인 내지 자제를 필요로 한다는 명백한 한계를 가지고 있다. 또 당면한 기업경영 상의 애로를 해결하는 창구로 전락할 경우 그 비전에도 불구하고 신뢰의 틀을 갖추지 못해 자율규제 장치로서의 한계를 극복하지 못할 수도 있다(권현영, 2009, 35쪽).

위에서 살펴보았듯이 KISO는 인터넷상 게시물 심의 체계의 다층적이고 다양한 법적·제도적 변화의 틈바구니에 끼어 있다. ‘연평도 포격’ 관련 게시물의 심의에 적용한 허위사실 판단기준과 허위표현의 유해성 판단기준은 현재 결정의 취지를 수용했음에도 불구하고 아직 일관적·독자적이라거나 명료해 보이지 않는다. ‘정보통신망법’은 정보통신상의 명예훼손

20) 방송통신위원회 2010년 제21차 정기회의 별첨자료 [국가인권위원회 권고에 대한 의견] (2010.11.10.)

손 분쟁을 방송통신위원회가 운용하도록 규정하고 ‘언론중재법’은 포털의 사실 보도 게시물의 인격권 침해에 대해 언론중재위원회의 조정·중재 대상이 되도록 개정, 시행 중에 있다. 방통심의위 역시 기존 법규정의 개정을 통해 위험성 시비를 극복하면서 인터넷상 게시물에 대한 심의권한을 계속 행사하겠다는 의지를 분명히 밝혔다.

권리침해를 내용으로 한 시정요구의 비율은 감소하는 반면 법과 사회질서 위반을 이유로 삭제권고하는 시정요구의 비율과 절대 건수가 대폭 늘어나고 있는 상황에서 자칫 KISO의 위상과 역할이 기우뚱 거릴 수 있다. 언론중재위원회나 방통심의위의 명예훼손분쟁조정부가 수행하는 권리구제 역할의 들러리로 전락할 가능성도 배제 못한다. 또 행정기구로서 방통심의위의 행정처분을 고스란히 수용하는 추인 절차의 함정에 빠질 수도 있다. KISO 정책결정을 통해 국가기관과 지방자치단체 등에 대한 인터넷상의 공론 활성화 기반을 구축한 것처럼 명백하고 현존하는 사회적 유해성을 유발하지 않는 허위적 표현의 보호방책도 보다 정교하게 다듬는 적극적인 노력이 긴급하다고 본다. 이용자들로부터 신뢰를 상실하지 않도록 끊임없는 자기성찰을 통해 KISO가 인터넷 민주주의를 지키는 굳건한 대포 역할을 수행해 주길 기대한다. **KISO저널**

참고문헌

- 권현영 (2009). 한국 인터넷 규제환경과 KISO의 과제. <KISO저널>, 제1권, 32-39.
- 이승선 (2009). 디지털 저작권과 인터넷 문화영토. <황해문화>, 제65호, 78-94.
- 이승선 (2011a). 인터넷 윤리와 법. <디지털 미디어 트렌드>, 제60호, 5-23.
- 이승선 (2011b). 언론조정·중재, 30년간의 전개와 성과. <언론중재>, 통권 제118호, 7-19.
- 이승선 (2011c). 방송통신심의위원회, 갈 길 멀다. <시민과 언론>, 통권 제92/93합본호, 24-31.
- 황성기 (2009). 한국에서의 인터넷 자율규제 활성화를 위한 제도적 방안. <KISO저널>, 제1권, 40-55.
- 황승훈 (2008). 인터넷 콘텐츠 규제에 있어서 법제도와 사업자 자율규제의 결합에 관한 연구. <공법학연구>, 제9권 제4호, 261-288.
- 황용석 (2010). 국가기관의 삭제요구에 대한 KISO의 정책·심의결정 리뷰. <KISO저널>, 제3권, 54-63.

연평도 관련 게시물에 대한 심의결정 리뷰



정 경 오
KISDI 동향분석실 책임연구원 · 변호사

I. 서론

한국인터넷자율규제기구(이하 'KISO'라 한다)는 2009년 3월 3일 설립된 이래로 인터넷 상 불법정보에 관한 자율규제의 틀을 잡는데 큰 역할을 해오고 있다. 그동안 우리나라는 자율규제보다 공적규제가 압도적으로 우선시되다 보니 자율규제는 간신히 그 명맥을 유지해오고 있었던 것이 사실이다. 그런데 KISO가 발족되어 활동을 시작한 지 불과 얼마되지 않은 짧은 기간임에도 불구하고 자율규제의 토대가 열악한 환경 하에서도 괄목할 만한 성장과 역할을 하고 있어 강력한 공적규제 환경 속에서 나름대로 자율규제가 자리를 잡아가고 있다는 사실은 큰 의미가 있다고 하겠다.

KISO는 회원사의 불법정보 심의요청에 대하여 크게 정책결정과 심의결정의 두 가지 결정을 하고 있으며, 정책결정기능은 회원사들에

대하여 자율규제와 관련된 중요한 심의기준을 제시하는 역할을 하고 있으며, 심의기능은 회원사들의 심의요청과 같이 개별적이고 구체적인 사안에 대하여 불법성 여부를 판단하는 기능을 하고 있다.

그런데 최근 KISO는 자율규제기구로서 그 동안 일관성 있는 정책결정과 심의결정을 해오던 것과 맞지 않게 동일하거나 유사한 사안에 대하여 상반된 심의결정을 내려 네티즌들의 관심을 끌고 있는데 바로 연평도 관련 게시물이다.

KISO는 2010년 12월 6일에 있는 첫 번째 결정에서는 연평도 관련 게시물 2건에 대하여 “삭제 또는 그에 준하는 조치”의 결정을 하였고, 2010년 12월 29일에는 위 결정과 유사한 내용의 연평도 관련 게시물 3건에 대하여 “해당 없음”의 결정을 하였다.

동일하거나 유사한 내용의 결정에 대하여 KISO가 왜 상반된 결정을 할 수 밖에 없었는

지 그 이유가 궁금하다. 결론부터 말한다면 이러한 상반된 결정을 하게 된 이유는 전기통신기본법 제47조 제1항에 대한 헌법재판소의 위헌결정이 크게 작용한 것으로 보인다.

이하에서는 심의결정과 헌법재판소의 전기통신기본법 제47조제1항에 대한 위헌결정의 내용과 그 의미를 되짚어 보도록 하겠다.

II. 연평도 관련 게시물에 대한 심의 경위

1. 방송통신심의위원회의 시정요구 및 문제점

가. 방송통신심의위원회의 시정요구

방송통신심의위원회는 다음 아고라에 게시된 ‘특급비밀 연평도 사태 냄새가 나도 너무 난다’라는 제목의 게시물, 네이버 카페에 게시된 ‘연평도- 정부의 자작극’이라는 제목의 게시물, 다음 아고라에 게시된 ‘연평도 폭격이 남측의 조작이라는 확실한 증거’의 게시물에 대하여 “해당 게시물은 해당 정보의 내용, 표현 수위, 표현의 빈도, 전반적인 맥락 등을 감안할 때, 단순히 의혹을 제기하거나 의견을 표명하는 내용의 정보에 그치지 않고, 명백한 사실에 반하는 허위정보를 유통시켜 일반 이용자들에게 의혹을 확대 재생산시킴으로써 이용자의 합리적인 판단을 저해할 우려가 있고 일반인의 건전한 여론형성을 저해하는 허위의 표현으로서 「정보통신에 관한 심의규정」(이하 ‘심의규정’이라 한다)제8조제3호 아목에 따른 사회적 혼란을 현저히 야기할 우려가 있는 정

보에 해당하는 것으로 판단되어 ‘해당 정보의 삭제’의 시정요구로 의결”하였다.

즉, 방송통신심의위원회는 연평도 관련 게시물에 대하여 불법정보라고 판단하여 해당 정보의 삭제의 시정요구를 하면서 ‘사회적 혼란을 현저히 야기할 우려가 있는 정보’라는 심의규정 제8조제3호 아목을 그 근거로 들고 있다.

나. 방송통신심의위원회의 시정요구에 대한 문제점

방송통신심의위원회는 이 사건 게시물에 대한 불법성 판단의 근거를 법률에서 구하지 않고 심의규정 제8조 제3호 아목에서 구하고 있는데, 심의규정 제8조제3호 아목의 “사회적 혼란을 현저히 야기할 우려가 있는 정보”에 해당하면 불법정보에 해당하고 이 심의기준을 불법정보의 심의근거로 삼을 수 있을까?

「정보통신망 이용촉진 정보보호 등에 관한 법률」(이하 ‘정보통신망법’이라 한다)제44조의 7 제1항은 정보통신망을 통한 불법정보의 유통을 금지하면서 불법정보의 유형으로 제1호부터 제9호를 열거하고 있다. 불법정보가 되기 위해서는 위 조문의 각 호의 어느 하나에 해당하여야 하고, 이러한 불법성을 판단하는 기준은 심의규정에 규정되어 있다.¹⁾

예를 들어 정보통신망법 제44조의7 제1항 제1호는 “음란한 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 배포·판매·임대하거나 공공연하게 전시하는 내용의 정보”를 음란정보로 규정하여 유통을 금지하고 있지만 구체적으로 그 정

1) 청소년보호법에 따르면 제11조에서 “청소년보호위원회는 청소년보호와 관련하여 각 심의기관간에 동일한 내용의 매체물에 대하여 심의한 내용이 상당한 정도로 차이가 있을 경우 그 심의내용의 조정을 요구할 수 있으며 그 요구를 받은 각 심의기관은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.”고 규정하여 동일한 사안에 대한 심의에 대하여 각 심의기관 간 심의결정에 상당한 차이가 있는 경우 조정할 수 있음을 규정하고 있다. 이러한 원리는 불법정보에 대한 심의에 있어서도 유사하게 적용할 수 있는 것으로 보인다.

보가 음란한지 여부는 심의기관이나 법원의 판단을 통해 이루어질 수밖에 없다. 그러므로 불법정보인 음란정보를 규제하는 근거는 정보통신망 제44조의7 제1항이고 그 문제되는 정보에 대한 음란성 또는 불법성에 대한 판단기준을 제시하고 있는 것이 「정보통신에 관한 심의규정」인 것이다.

따라서 「정보통신에 관한 심의규정」은 정보통신망법 제44조의7 제1항 각 호의 불법정보의 판단기준을 의미하는 것이지 그 자체가 불법정보의 근거가 될 수는 없다고 생각된다. 그러므로 방송통신심의위원회가 불법정보에 대한 시정요구를 하면서 규제의 근거로 「정보통신에 관한 심의규정」을 제시하는 것은 법리적 측면에서 정교함이 부족하다고 볼 수 밖에 없다. 오히려 방송통신심의위원회 입장에서는 정보통신망법 제47조제1항제9호의 “그 밖에 범죄를 목적으로 하거나 교사 또는 방조하는 내용의 정보”에 해당하는 불법의 근거를 제시하고, 이 사건에서 문제되는 연평도 관련 게시물이 「정보통신에 관한 심의규정」제8조제3호 아목의 “사회적 혼란을 현저히 야기할 우려가 있는 정보”라는 심의기준에 따르면 사회적 혼란을 현저히 야기할 우려가 있는 허위정보에 해당하므로 불법정보로서 ‘해당정보의 삭제’에 해당하는 시정요구를 해야 법리적으로 맞다고 할 것이다.

그리고 「전기통신기본법」제47조 제1항의 “공익을 해할 목적으로 공연히 허위의 통신을 한 경우 처벌”하고 있으므로 이를 불법정보의 근거로 삼아 시정요구를 하는 것이 법리적으로는 훨씬 정교하고 논리적인 해석이라고 할 것이다. 그러므로 방송통신심의위원회가 어떤 게시글을 불법정보라고 판단하여 시정요구를

하려면 법률에 위반되는 불법정보의 근거를 명확히 제시해야 하고, 심의규정에서 제시되는 내용은 그 게시글이 불법정보에 해당하는지 여부를 판단하는 심의기준이지 불법성을 판단하는 근거로 사용할 수는 없다.

2. 한국인터넷자율정책기구의 심의 및 결정

가. 한국인터넷자율정책기구의 심의결정

최초 연평도 관련 게시글에 대한 방송통신심의위원회의 시정요구에 대하여 KISO는 2010년 12월 13일 “삭제 및 그에 준하는 조치”의 결정을 하였고, 2010년 12월 28일 헌법재판소의 전기통신기본법 제47제1항에 대한 위헌결정이 있었다. 그리고 12월 29일 두 번째 시정요구에 대하여는 “해당 없음”의 결정을 하여 마치 유사한 게시물에 대하여 KISO가 모순된 결정을 한 것처럼 보인다. 살펴보면 헌법재판소의 2008헌바157 결정을 사이에 두고 서로 다른 결정을 한 것을 알 수 있어 헌법재판소의 전기통신기본법 제47조제1항에 대한 위헌결정이 중요한 역할을 한 것으로 보인다.

(1) 첫 번째 심의결정

[게시물URL]

<http://bbs1.xxxxxx.media.xxx.net/xxxx/do/xxxxxx/read?bbsId=D115&articleId=xxxxxxx>

[결정] 정책위원회 운영세칙 제6조 제2항 제2호의 ‘삭제 또는 그에 준하는 조치’

[표결 결과] ‘해당없음’ 1명, ‘삭제 또는 그에 준하는 조치’ 9명, ‘기권’ 1명

[결정 내역] 해당 게시물에 대한 개별위원들의 의견

은 다양하였다. 특히, 지난 2010년 6월 28일 [심의 제2010-07-03-01호] 등의 천안함 관련 게시물에 경우와 달리 본건 심의대상인 해당 게시물에 관하여는 일부 내용이 단순한 의견표명이 아니라 허위의 정보라는 의견이 강하였다.

해당 게시물의 일부 내용이 허위정보라는 의견이 제시된 이상, '허위정보를 이유로 하는 유해성에 관한 판단기준'이 먼저 결정되어야 하나, 아직 이에 관한 판단기준이 정립되어 있지 않다. 이 경우 위원회는 현재 상태에서 해당 게시물의 유해성을 판단할 수밖에 없다는 결론을 내렸다.

위원회는 구체적인 판단기준이 없으면서 해당 게시물의 성격에 관하여 의견 일치를 보지 못하고, 현재의 상태를 전제로 판단해야 한다면, 해당 게시물에 관하여 다른 심의기관의 판단을 우선 존중하는 결론을 내려야 한다는 데에, 아래 소수의견을 제외하고, 의견을 같이하였다. 이에 해당 게시물에 대한 '삭제'를 결정한다.

소수의견으로는, 해당 게시물의 내용이 대부분 언론 등에 보도된 최소한의 사실을 바탕으로 추론한 것이므로 '의견'의 범주에 속할 뿐 허위사실로 보기 어렵고, 그 의견도 '사회적 소수의견'에 불과해 일반인들의 의견 형성에 실질적으로 영향을 미치고 있다고 보이지 않으므로 유해한 정보가 아니라는 의견이 있었다.

허위의 통신 자체가 일반적으로 사회적 해악의 발생으로 연결되는 것은 아니다.'라고 판단하였다. 이 같은 현재 결정의 취지에 따르면 본 건 게시물은 사회적 해악을 발생시킨다고 볼만한 근거가 없어 '허위정보로 일반인의 건전한 여론 형성을 저해하여, 사회적 혼란을 현저히 야기할 우려가 있는 정보'라고 볼 수 없다. 따라서 '해당 없음'의 결정을 한다.

나. 한국인터넷자율정책기구의 심의 및 문제점

KISO도 어떤 게시물에 대한 불법성 또는 유해성 여부를 판단하기 위해서는 먼저 그 불법성 또는 유해성 여부를 판단할 수 있는 권한 및 근거가 필요하고 다음으로 불법성 또는 유해성을 판단할 수 있는 기준이 필요하다.

자율규제도 헌법 및 법령의 범위를 벗어나서 규제할 수는 없는 것이고 당연히 헌법 및 법령의 범위 안에서 규제를 하는 것이므로 불법정보나 유해정보에 대한 규제의 근거는 헌법 및 법령을 근거로 하여야 한다.

불법정보의 근거에 대해서는 정보통신망법 제44조의7 제1항의 주체가 “누구든지 정보통신망을 통하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보를 유통하여서는 아니 된다.”고 규정하고 있고, 유해정보에 대해서는 청소년보호법 제3조의 가정의 역할과 책임, 제4조의 사회의 책임에서 “누구든지 ~ 청소년보호를 위하여 필요한 노력을 하여야 한다.” 규정하고 있고, 같은 법 제12조에서 유해매체물의 자율규제에 대하여 규정하고 있어 KISO의 불법정보 또는 유해정보에 대한 심의권한은 법률에 의해 인정되고 있다.

한편, KISO는 자율규제기구이므로 불법성이나 유해성을 판단하는 심의기준은 공적규제기관이나 법원과는 다르게 적용할 수 있다고 본다.

(2) 두 번째 심의결정

[게시물URL]

<http://bbs1.xxxxx.media.xxx.net/gxxxa/do/dexxte/read?bbsId=D101&artxxlxId=31xx83>

[결정] 정책위원회 운영세칙 제6조 제2항 제1호의 '해당없음'

[표결 결과] '해당 없음' 10명, 기권 1명

[결정 내역] 헌법재판소는 2010년 12월 28일 2008헌바157호 결정에서 '허위사실의 표현도 언론, 출판 자유 보호 영역에 해당되며, 허위의 통신 자체가 일반적으로 사회적 해악의 발생으로 연결되는 것은 아니다.'라고 판단하였다. 자유 보호 영역에 해당되며,

이 경우, 법원이나 공적규제기관에서 불법성이나 유해성이 없다고 판단하는 것을 자율규제를 통해 불법성이나 유해성이 있다고 하거나 공적 규제기관이 불법성이나 유해성이 있다고 한 것을 자율규제에서 불법성이나 유해성이 없다고 하는 일이 발생할 수 있다. 이러한 차이는 자율 규제와 공적규제의 심의기준의 차이에서 발생하는 것으로 이러한 간극을 좁히는 것은 자율 규제와 공적규제의 협력관계를 통해 가능할 것이다.²⁾

KISO의 위 첫 번째 심의결정 내용을 살펴보면 허위정보를 이유로 하는 유해성에 관한 판단기준이 존재하지 않아 심의기관의 판단을 존중하는 결론을 내리고 있다. 결과적으로 자율 규제기구인 KISO는 불법성 또는 유해성에 대한 자체 심의기준이 없다는 것을 인정하고 있으며 심의기구의 성격상 자체 심의기준이 하루 빨리 만들어 져야 할 것이다.

Ⅲ. 헌법재판소의 위헌결정에 대한 검토

1. 헌법재판소의 위헌결정

헌법재판소는 공익을 해할 목적으로 전기통신 설비에 의하여 공연히 허위의 통신을 한 자를 형사 처벌하는 전기통신기본법 제47조 제1항(이하 ‘이 사건 법률조항’이라 한다)의 죄형법정주의의 명확성원칙 위반 여부에 대하여 “이 사건 법률조항은 표현의 자유에 대한 제한입법

이며, 동시에 형벌조항에 해당하므로, 엄격한 의미의 명확성원칙이 적용된다. 그런데 이 사건 법률조항은 ‘공익을 해할 목적’의 허위의 통신을 금지하는바, 여기서의 ‘공익’은 형벌조항의 구성요건으로서 구체적인 표지를 정하고 있는 것이 아니라, 헌법상 기본권 제한에 필요한 최소한의 요건 또는 헌법상 언론·출판의 자유의 한계를 그대로 법률에 옮겨 놓은 것에 불과할 정도로 그 의미가 불명확하고 추상적이다. 따라서 어떠한 표현행위가 ‘공익’을 해하는 것인지, 아닌지에 관한 판단은 사람마다의 가치관, 윤리관에 따라 크게 달라질 수밖에 없으며, 이는 판단주체가 법전문가라 하여도 마찬가지이고, 법집행자의 통상적 해석을 통하여 그 의미내용이 객관적으로 확정될 수 있다고 보기 어렵다. 나아가 현재의 다원적이고 가치상대적인 사회구조 하에서 구체적으로 어떤 행위상황이 문제되었을 때에 문제되는 공익은 하나로 수렴되지 않는 경우가 대부분인바, 공익을 해할 목적이 있는지 여부를 판단하기 위한 공익간 형량의 결과가 언제나 객관적으로 명백한 것도 아니다. 결국, 이 사건 법률조항은 수범자인 국민에 대하여 일반적으로 허용되는 ‘허위의 통신’ 가운데 어떤 목적의 통신이 금지되는 것인지 고지하여 주지 못하고 있으므로 표현의 자유에서 요구하는 명확성의 요청 및 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배하여 헌법에 위반된다”고 결정하였다³⁾.

2) 청소년보호법에 따르면 제11조에서 “청소년보호위원회는 청소년보호와 관련하여 각 심의기관간에 동일한 내용의 매체물에 대하여 심의한 내용이 상당한 정도로 차이가 있을 경우 그 심의내용의 조정을 요구할 수 있으며 그 요구를 받은 각 심의기관은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.”고 규정하여 동일한 사안에 대한 심의에 대하여 각 심의기관 간 심의결정에 상당한 차이가 있는 경우 조정할 수 있음을 규정하고 있다. 이러한 원리는 불법정보에 대한 심의에 있어서도 유사하게 적용할 수 있는 것으로 보인다.

3) 전기통신기본법 제47조 제1항 위헌소원 (2010. 12. 28. 2008헌바157, 2009헌바88(병합))

2. 전기통신기본법 제47조제1항에 대한 위헌결정의 법적 쟁점

헌법재판소에서 전기통신기본법 제47조제1항에 대한 위헌결정을 함에 있어 위 법률조항의 내용인 공익의 명확성 원칙 위반여부, 허위통신의 의미, 허위사실이 표현의 자유의 보호영역에 포함되는지 여부가 쟁점이 되었으며 이에 대하여 다수의견과 소수의견이 견해를 달리 하였다. 이하에서는 위 쟁점별로 헌법재판소의 다수의견과 소수의견의 견해를 살펴보고자 하겠다.

가. 전기통신기본법 제47조제1항의 공익의 의미

(1) 쟁점

전기통신기본법 제47조제1항은 “공익을 해할 목적으로 전기통신설비에 의하여 공연히 허위의 통신을 한 자”를 형사처벌하고 있다. 이때 “공익을 해할 목적으로”에서 “공익”이 헌법상 표현의 자유의 명확성 원칙 및 죄형법정주의의 명확성 원칙에 위반되는지 여부가 쟁점이다.

(2) 헌법재판소의 견해 대립

(가) 공익이 명확성 원칙에 반한다는 견해

헌법재판관(이하 ‘재판관’이라 한다) 7인은 전기통신기본법 제47조제1항이 표현의 자유에 대한 제한입법이며, 동시에 형벌조항에 해당하므로, 엄격한 의미의 명확성 원칙이 적용되어야 하며, 여기서의 “공익”은 형벌조항의 구성요건으로서 구체적인 표지를 정하고 있는 것이 아니라, 헌법상 기본권 제한에 필요한 최소한

의 요건 또는 헌법상 언론·출판의 자유의 한계를 그대로 법률에 옮겨 놓은 것에 불과할 정도로 그 의미가 불명확하고 추상적이라고 보았다. 재판관 7인은 “공익”이라는 개념이 매우 추상적이어서 어떠한 표현행위가 “공익”을 해하는 것인지, 아닌지에 관한 판단은 법전문가를 포함해서 사람마다의 가치관, 윤리관에 따라 크게 달라질 수밖에 없으며, 법집행자의 통상적 해석을 통하여 그 의미내용이 객관적으로 확정될 수 있다고 보기 어려우며, 나아가 현재의 다원적이고 가치상대적인 사회구조 하에서 구체적으로 어떤 행위상황이 문제되었을 때에 문제되는 공익은 하나로 수렴되지 않는 경우가 대부분인바, 공익을 해할 목적이 있는지 여부를 판단하기 위한 공익간 형량의 결과가 언제나 객관적으로 명백한 것도 아니라고 보았다.

따라서 재판관 7인은 전기통신기본법 제47조제1항이 수범자인 국민에 대하여 일반적으로 허용되는 ‘허위의 통신’ 가운데 어떤 목적의 통신이 금지되는 것인지 고지하여 주지 못하고 있으므로 표현의 자유에서 요구하는 명확성의 요청 및 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배하여 헌법에 위반된다고 판단하였다.

(나) 공익이 명확성 원칙에 반하지 않는다는 견해

재판관 7인이 공익이 표현의 자유 및 죄형법정주의의 명확성 원칙에 위반된다는 판단에 대하여 2인의 재판관은 학문적으로는 ‘공익’ 개념이 개인들의 이익의 양적인 합계라거나 정치적 공동체의 구성원의 공통된 이익이라거나 객관적으로 존재하는 도덕적 최고원리와 가치체계에 비추어 구성되는 것이라는 등의 다양한 정의가 존재하지만, 법률상으로는 개인의 이익

과 구별되는 ‘공공의 이익’으로서 ‘대한민국에서 공동으로 사회생활을 영위하는 국민 전체 내지 대다수 국민과 그들의 구성체인 국가사회의 이익’을 의미하고, ‘특정한 사회집단이나 그 구성원의 관심과 이익에 관한 것’은 제외되는 것으로 이해되어 왔으며, 또한 여러 법률에서 그와 같은 의미로 사용되어 왔다고 보았다. 또한 행정목적이나 지원과 보호의 대상으로서 뿐만 아니라 어떠한 행위의 제한의 근거(예컨대 공중위생관리법 제9조의2 등), 심사·판단의 기준이나 인·허가의 기준(예컨대 액화석유가스의 안전관리 및 사업법 제4조 등) 등 당사자에게 불이익한 공권력행사와 관련하여서도 법률상 ‘공익’ 개념의 사용은 쉽게 발견된다고 한다. 결국 재판관 2인은 ‘공익’ 개념이 지닌 약간의 추상성은 법관의 통상적인 해석 작용에 의하여 보완될 수 있고, 또한 ‘공익’ 개념이 현재 우리의 입법에서 수없이 많이 발견되는 점을 고려할 때 “공익을 해할 목적”이 의미하는 바를 건전한 상식과 통상적인 법감정을 가진 일반인이 예측하는 것이 현저히 곤란하다고 보기는 어렵다고 보았다. 따라서 재판관 2인은 법률상 ‘공익’ 개념은 ‘대한민국에서 공동으로 사회생활을 영위하는 국민 전체 내지 대다수 국민과 그들의 구성체인 국가사회의 이익’을 의미하고, 공익을 ‘해할 목적’은 행위의 주요 목적이 공익을 해하는 것인 때를 의미하는바, 그 의미가 불명확하다고 보기 어렵다고 보고 있다.

나. 전기통신기본법 제47조제1항의 허위통신의 의미

(1) 쟁점

전기통신기본법 제47조제1항의 ‘공익을 해할

목적’ 부분이 죄형법정주의의 명확성원칙에 위반된다는 위헌결정에 대하여 재판관 4인은 ‘허위의 통신’ 부분도 그 의미가 불명확하여 죄형법정주의의 명확성원칙에 위반된다고 보고 있으나 재판관 2인은 ‘허위의 통신’은 죄형법정주의의 명확성원칙에 위반되지 않는다고 보는 등 견해가 대립하고 있다. 내용을 살펴보면 허위통신의 의미와 관련하여 ‘허위의 명의를 이용한 통신’을 의미하는 것인지 ‘통신설비를 이용한 허위사실의 유포’까지를 포함하는 의미인지가 쟁점이다.

(2) 헌법재판소의 견해 대립

(가) 허위의 명의를 이용한 통신을 규제한다는 견해

이에 관하여 재판관 4인은 이 사건 법률조항의 본래 입법취지는 ‘통신설비를 이용한 허위사실의 유포’를 처벌하고자 하는 것이 아니라 ‘허위의 명의를 이용한 통신’을 규제하려는 것으로 보았다.

그 근거로 재판관 4인은 1961. 12. 30. 전기통신법 제정 시부터 이 사건 법률조항과 거의 같은 내용의 규정이 존재하였고, 이와 같은 내용의 법률조항이 처음 입법될 당시에 실제 사용된 전기통신설비는 전보와 전화 정도였으며, 그 당시에는 전보와 전화에 의한 허위사실 유포에 대하여 형벌로써 규제할 필요성이 없었다고 보았다.

나아가, 구 전기통신법과 전기통신기본법의 입법목적, 구 전기통신기본법의 내용이 통신시설의 기준·운영·관리와 같은 기술적 사항을 주로 규율하고 있는 점 등에 비추어 보아 이 사건

법률조항의 입법취지가 ‘허위의 명의를 이용한 통신’을 규제하고자 함에 있었다고 보았다.

따라서 이와 달리 이 사건 법률조항이 통신의 실체적 ‘내용’을 규제하기 위한 것이라고 보는 것은 위와 같은 법의 기본적인 목적이나 체계적 해석에서 벗어난 것이고, 일반 형법상 문서에 관한 죄에서 내용의 허위를 처벌하는 것은 허위진단서작성이나 허위공문서작성 등 예외적인 때에 한정되는바, 전기통신설비를 이용하는 경우라 하여 일반 사인의 통신행위에 대해 ‘명의를 허위’를 넘어 ‘내용적으로 허위’인 경우까지 형사처벌하는 것으로 해석하는 것은 법 체계에 부합하지 않다고 보았다.

한편, 명확성원칙 위반 여부에 대하여 ‘허위’란 일반적으로 ‘바르지 못한 것’, 또는 ‘참이 아닌 것’을 말하고, 그 안에는 내용의 거짓이나 형식의 오류가 모두 포함될 수 있기 때문에, 법률 용어, 특히 형벌조항의 구성요건으로 사용하기 위하여는 보다 구체적인 부연 내지 체계적 배치가 필요한 개념이라고 할 수 있다. 예컨대 명예훼손죄의 행위태양으로 ‘허위로’ 명예를 훼손하는 행위를 규정하지 않고 ‘허위사실을 적시’하여 명예를 훼손하는 행위로 규정한 것, 문서에 관한 죄에서 형식, 명의의 거짓을 말하는 ‘위조’나 ‘모용’과 대비하여 내용상의 거짓을 의미하는 ‘허위’ 개념을 사용하는 것은 그와 같은 명확성의 요청에 따른 것으로 보고 있다.

이러한 종류의 불명확성은 역사적 맥락을 고려한 법관의 체계적이고 합리적인 해석이 누적되어 판례가 확립된 경우 신뢰성 있는 원칙을

도출할 수 있게 됨에 따라 다소 완화될 수 있으나, 이 사건 법률조항은 최초 제정된 후 40년 이상 적용되지 아니한 채 장시간에 걸쳐 사문화된 법률조항이 갑작스레 적용되기 시작하는 경우에는 돌출적인 최초의 법률 적용 사례가 표준이 되어 법률조항에 관한 일반적 기대나 예측가능성을 벗어난 방향으로 해석될 수 있는바, 이러한 문제는 1차적으로 이 사건 법률조항의 “허위의 통신”이라는 문언이 가진 추상성에서 기인한 것으로 보고 있다.

따라서 재판관 4인은 이 사건 법률조항의 경우 그 문언의 모호성에 대한 체계적 해석의 부재로 인하여, 무엇이 금지된 행위인지를 국민이 알 수 없게 하여 법을 지키기 어렵게 할 뿐만 아니라, 범죄의 성립 여부를 법관의 자의적인 해석에 맡기는 결과를 초래하고 있으므로, 죄형법정주의의 명확성원칙에 부합되지 않는다고 한다.

(나) 통신설비를 이용한 허위사실의 유포를 포함한다는 견해

재판관 2인은 일반적으로 “허위”는 참이 아닌 것, 거짓을 의미하며, 그에 비추어 “허위의 통신”이란 내용이 거짓인 통신 또는 명의(발신인이나 수신인)가 거짓인 통신을 모두 포괄하는 것으로 이해하고 있으며, 우리 전기통신기본법 제47조 제2항과 동일한 내용의 일본 전파법 제106조 제1항⁴⁾ 중 “허위의 통신”이 무엇을 의미하는가에 관한 일본 학계의 입장 또한 위와 같다고 한다.

재판관 2인은 형법상 허위유가증권작성죄(제

4) 자기 또는 타인에게 이익을 주거나 또는 타인에게 손해를 가할 목적으로, 무선설비 또는 제10조 제1항 제1호의 통신설비에 의하여 ‘허위의 통신’을 발한 자는, 3년 이하의 징역 또는 50만엔 이하의 벌금에 처한다.

216조), 허위공문서작성죄(제233조), 허위진단서작성죄(제227조) 등에서 ‘허위’의 개념을 사용하고 있으며, 다만 이 때의 ‘허위’는 ‘내용상의 거짓’만을 의미한다는 것이 통설인데, 이는 형법이 명의의 거짓을 ‘위조’ 또는 ‘모용’ 등의 개념으로 별도로 처벌하고 있기 때문이지, ‘허위’ 개념에서 당연히 명의의 거짓이 배제되기 때문은 아니라고 한다.

이와 같이 다른 형사처벌 규정에서의 ‘허위’ 개념의 용례에 비추어 본다면, 이 사건 법률조항의 “허위의 통신”에서 ‘내용이 거짓인 통신’이 배제된다는 해석은 불가능하다고 할 것이고, 실무적으로도 이 사건 법률조항은 ‘내용이 거짓인 통신’에 주로 적용되고 있으며, 이 사건 법률조항을 둘러싼 우리 학계의 논의 역시 대체로 ‘허위의 통신’이 ‘내용이 거짓인 통신’을 포함하고 있음을 전제로 한다고 보고 있다. 재판관 4인⁵⁾의 ‘허위의 통신’ 부분이 명확성원칙에 위반된다는 견해는 이 사건 법률조항이 당초 ‘허위의 명의를 이용한 통신’을 규제하려는 것이라고 보고 있으나 ‘허위의 통신’을 ‘가장통신’으로 해석하는 것은 앞서 살핀 일반적인 의미와 달리 문언을 현저히 축소시키는 해석이므로 그를 위해서는 명백한 입법자의 의도 및 법의 체계적·목적적 해석 등이 뒷받침되어야 한다고 한다.

그러나 이 사건 법률조항의 구체적 입법취지에 관하여는 역사적 자료가 존재하지 아니하고, ‘전기통신설비’를 이용하는 수단의 특수성, 즉 강력하고 신속한 전파가능성을 고려하여 구 전기통신법 및 전기통신기본법에서 통신의 내용에 따른 규제를 정한 것이 법의 목적이

나 체계에 반하는 것이라 볼 수도 없으며, 달리 위와 같은 견해를 뒷받침할 명백한 근거를 찾기 어렵기 때문에 이 사건 법률조항이 당초의 입법취지에서 벗어난 해석과 적용으로 인하여 그 의미가 무엇인지 알기 어렵게 되었다는 주장 역시 성립될 수 없다고 한다.

결국 관련법조항의 체계적 해석 및 법관의 보충적 해석을 통하여 보면, 이 사건 법률조항의 “허위의 통신”은 객관적으로 진위가 밝혀질 수 있는 사실에 관한 것으로서 그 내용이 거짓이거나 명의가 거짓인 통신을 의미한다고 할 것인바, 건전한 상식과 통상적인 법감정을 가진 사람으로 하여금 어떤 행위가 금지되는지 알 수 없도록 하거나 자의적 법해석·집행을 가능하게 하는 불명확한 개념이라 하기는 어려우므로 이 사건 법률조항은 죄형법정주의의 명확성 원칙에 위배되지 않는다고 보고 있다.

다. 허위사실의 표현이 헌법상 표현의 자유의 영역에 포함되는지 여부

(1) 쟁점

전기통신기본법 제47조제1항은 “공익을 해할 목적으로 전기통신설비에 의하여 공연히 허위의 통신을 한 자”를 형사처벌하도록 규정하고 있고, ‘허위통신’을 ‘허위사실을 내용으로 하는 통신’으로 한정하여 보는 경우, 그와 같은 “허위의 통신” 행위는 ‘허위사실의 표현’ 행위에 해당한다.

허위는 “참이 아닌 것으로서 거짓”을 의미하고 일반적으로 거짓은 나쁜 것이라는 인식이

5) 헌법재판소 결정문에는 재판관 3인으로 되어 있으나, 내용상 4인의 오키로 보여져 여기서는 4인으로 표기하기로 한다.

강하므로 불법성 내지 유해성이 있다고 인정되어 허위사실의 표현행위가 표현의 자유 영역 밖에 있는 것으로 볼 수 있다.

음란한 표현의 경우 표현의 자유로 보호받지 못하지만 저속한 표현의 경우에는 표현의 자유 영역에 포함되어 보호받는 것처럼 허위사실의 표현행위도 저속한 표현의 경우와 같이 표현의 자유 보호영역에 포함되는지 또는 배제되는지가 쟁점이다.

(2) 헌법재판소 견해 대립

(가) 표현의 자유의 보호영역에 포함된다는 견해

재판관 5인은 ‘허위사실’이라는 것은 언제나 명백한 관념은 아니며, 어떠한 표현에서 ‘의견’과 ‘사실’을 구별해내는 것은 매우 어렵고, 객관적인 ‘진실’과 ‘거짓’을 구별하는 것 역시 어려우며, 현재는 거짓인 것으로 인식되지만 시간이 지난 후에 그 판단이 뒤바뀌는 경우도 있을 수 있어 ‘허위사실의 표현’임을 판단하는 과정에는 여러 가지 난제가 뒤따른다고 한다. 나아가 객관적으로 명백한 허위사실의 표현임이 인정되는 때에도, 그와 같은 표현이 언제나 타인의 명예·권리를 침해하는 결과를 가져온다거나, 공중도덕·사회윤리를 침해한다고 볼 수는 없으며, 행위자의 인격의 발현이나, 행복추구, 국민주권의 실현에 전혀 도움이 되지 않는 것이라 단언하기도 어렵다고 한다.

따라서 표현이 어떤 내용에 해당하는다는 이유만으로 표현의 자유의 보호영역에서 애당초 배

제된다고는 볼 수 없고, ‘허위사실의 표현’이 일정한 경우 사회윤리 등에 반한다고 하여 전체적으로 표현의 자유의 보호영역에서 배제시킬 수는 없다고 보고 있다. ‘허위사실의 표현’도 헌법 제21조가 규정하는 언론·출판의 자유의 보호영역에는 해당하되, 다만 헌법 제37조 제2항에 따라 국가 안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 제한할 수 있는 것이라고 해석하여야 한다고 한다⁶⁾.

허위의 통신을 접한 국민은 그 표현내용의 진위 여부를 의심하고 확인할 수 있으며, ‘가장 참여적인 시장’, ‘표현촉진적인 매체’로서의 인터넷통신의 발달에 따라 정보수신자는 매우 다양한 경로를 통하여 정보를 수집할 수 있고, 특정한 표현에 대한 반론 내지 반박도 실시간으로 가능하므로 ‘통신’의 특수성, 즉 익명성과 무차별적 전파가능성 등에 의하여 위와 같은 가능성이 전적으로 차단될 것이라고 보기는 어려우며, 허위사실의 표현이 있다는 이유만으로 국민의 올바른 정보획득이 침해된다거나 범죄의 선동, 국가질서의 교란 등이 발생할 구체적인 위험이 있다고 할 수 없다고 보고 있다.

한편 허위사실의 표현으로 인한 논쟁이 발생하는 경우, 문제되는 사안에 관한 사회적 관심을 높이고 참여를 촉진할 수도 있으므로 반드시 공익을 해하거나 민주주의의 발전을 저해하는 것이라고는 볼 수 없고, 행위자가 주관적으로 공익을 해할 목적이 있는 경우에도 실제로 표현된 내용이 공익에 영향을 미칠 수 없는 사적인 내용이거나 내용의 진실성 여부가 대중의

6) 헌법 제21조 제4항은 ‘언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다.’고 규정하고 있으나, 이는 언론·출판의 자유에 따르는 책임과 의무를 강조하는 동시에 언론·출판의 자유에 대한 제한의 요건을 명시한 규정으로 볼 것이고, 헌법상 표현의 자유의 보호영역 한계를 설정한 것이라고는 볼 수 없다(헌재 2009. 5. 28. 2006헌바109).

관심사가 아닌 때, 내용의 허위성이 공지의 사실인 경우 등에는 그로 인한 사회적 해악이 발생하기 어렵다고 보고 있다.

결국 이 사건 법률조항의 “허위의 통신”은 헌법 제21조가 규정하는 언론·출판의 자유의 보호영역 내에 있다고 볼 것이므로, 표현의 자유에 대한 제한 입법의 헌법상 한계를 지켜야 한다고 보고 있다.

(나) 표현의 자유의 보호영역에서 배제되는 것은 아니지만 완화된 심사가 가능하다는 재판관 소수견해

재판관 2인은 허위사실이라고 하여 반드시 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하는 것은 아니므로 허위사실의 표현도 표현의 자유의 보호영역에서 배제되는 것은 아니지만, 이는 원론적으로 사상이나 지식에 관한 정치적·시민적 표현행위라고 볼 수 없으므로 민주주의의 발전이나 인격발현에 미치는 효과가 중대하다고 하기 어려운 반면, 타인의 명예나 공공질서를 해칠 가능성이 높으므로, 허위사실의 표현에 대한 규제를 심사함에 있어서는 엄격한 비례의 원칙을 적용하는 것보다는 ‘피해의 최소성’ 원칙에서 ‘입법목적 달성을 위하여 필요한 범위 내의 것인지’를 심사하는 정도로 완화되는 것이 상당하다고 보고 있다. 이처럼 전기통신설비에 의한 허위사실의 유포는 강한 파급력을 가진 점, 명백한 허위의 사실이라도 통신이용자들에 의하여 자율적으로 신속하게 교정되기가 매우 어려운 점, 허위사실

을 둘러싼 장시간의 논쟁에 막대한 사회적 비용이 소모될 수 있는 점 등을 참작하면, 지금 우리의 현실에서 일정한 범위의 명백한 허위통신에 대하여는 통상의 표현행위보다 엄격한 규제를 할 필요성이 있으며, 독일 연방헌법재판소는 의도적으로 ‘입증된 허위사실’을 전달하는 것은 독일 기본법 제5조 제1항의 ‘의견의 표명 및 전달의 자유’의 보호범위에 포함되지 않는 것으로 보고 있다고 한다⁷⁾.

결국 재판관 2인은 공익을 해할 목적의 허위통신을 금지하는 것은 입법목적이 정당하고, 목적달성에 기여하는 적합한 수단에 해당하며, 침해의 최소성이나 법익균형성 원칙에 위반되지 않아 이 사건 법률조항은 표현의 자유를 침해한다고 보기 어렵다고 한다.

라. 소결

전기통신기본법 제47조제1항의 위헌여부에 대하여 헌법재판관 7인은 공익의 개념이 헌법상 표현의 자유 및 죄형법정주의의 명확성 원칙에 위반되어 위헌이라고 보았다. 그러나 허위통신에서 허위의 개념 및 허위사실의 표현행위가 표현의 자유의 영역에 해당하는지에 대하여는 위헌결정의 정족수인 6인의 요건을 채우지 못해 위헌 결정이 아닌 다수의견 또는 보충의견으로 나오게 되었다.

위헌결정에 이르지지는 못했지만 허위통신에서 허위의 의미에 대하여 다수의견은 내용의 허위는 예외적으로 처벌하므로 허위의 개념은 명의의 허위만을 의미한다고 보고 있으며, 소수의

7) 우리 헌법 제21조 제4항은 “언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니 된다.”고 규정하고 있는바, 이는 헌법 제21조 제1항에서 보호하는 언론·출판의 자유의 헌법적 한계를 명시한 것이다(헌재 2009. 5. 28. 2006헌바109 결정의 별개의견).

견은 허위통신에서 허위는 내용의 허위뿐만 아니라 명의의 허위까지 포함하는 의미라고 보고 있다. 또한 ‘허위사실의 표현행위’에 관해서도 헌법상 표현의 자유 영역에 해당한다는 다수의 견에 대하여 재판관 2인은 ‘공익을 해할 목적의 허위통신’은 독일 연방헌법재판소의 ‘입증된 허위사실’과 유사하게 표현의 자유의 영역에 포함되지 않는 것으로 보고 있다.

IV. 결론

연평도 관련 게시물에 대한 공적규제기관인 방송통신심의위원회의 심의결정과 자율규제기구인 KISO의 심의결정에 대하여 전기통신기본법 제47조제1항에 대한 헌법재판소의 위헌결정과의 관계에서 연평도 관련 게시물에 대한 방송통신심의위원회 및 KISO의 심의와 관련해서 몇 가지 문제점을 살펴보았다.

첫 번째로 방송통신심의위원회는 연평도 관련 게시물에 대한 심의를 함에 있어 불법의 근거를 명확히 제시하지 않고 있음을 알 수 있다. 방송통신심의위원회는 이 사건 연평도 관련 게시물에 대하여 불법성을 심의함에 있어서 불법정보의 근거를 방송통신심의위원회의 자체 규정인 심의규정에 있는 심의기준을 근거로 삼은 잘못이 있는 것으로 보인다. 불법정보의 근거와 불법성을 판단하는 심의기준은 구별해야 할 것이다.

두 번째로 KISO 또한 심의결정을 함에 있어 헌법재판소의 위헌결정을 근거로 하지 않고 다수의견을 마치 헌법재판소의 위헌결정으로 오해한 잘못이 있다. 이것은 일반인으로 하여금 헌법재판소의 다수견해를 마치 위헌결정으로 오해할 수 있게 하여 혼란을 주고 있다.

그렇지만 전기통신기본법 제47조제1항에 대한 이번 헌법재판소의 위헌결정 및 쟁점에 관련된 보충의견이나 다수의견은 각 심의기관이 허위사실의 표현과 헌법상 표현의 자유와의 관계를 판단할 수 있는 중요한 근거를 제시하고 있으며, 헌법재판소의 다수의견은 향후 위헌결정으로 발전할 수 있는 가능성이 있기 때문에 전기통신기본법 제47조제1항의 대체 입법시에도 중요한 기준이 되리라고 생각한다. **KISO저널**



기획동향

－ 디지털리터러시와 해외 민간기구의 활동

황용석 (건국대학교 언론홍보대학원 방송통신융합학과 교수)

디지털리터러시와 해외 민간기구의 활동

황 용 석

건국대학교 언론홍보대학원 방송통신융합학과 교수

1. 디지털리터러시의 개념

오늘날 인터넷은 단순한 미디어로서가 아니라 한 사회를 유지시켜주는 핵심적인 커뮤니케이션 환경이다. 인터넷의 활용은 전통적인 미디어 활용과 비교했을 때 그 폭이 보다 넓다. ‘미디어교육’ 또는 ‘미디어리터러시’로부터 출발한 ‘디지털리터러시’는 전통미디어의 리터러시보다 더 다차원적인 목표를 갖는다고 말할 수 있다. 전통적인 미디어리터러시 논의는 텔레비전을 중심으로 1980년대부터 ‘미디어교육’이 주목을 받으며 대두되었다. 초기 미디어교육은 교육과의 연계성 속에서 주로 시청각교육이나, 교육방송 등의 용어와 혼동되면서 텔레비전이라는 새로운 미디어를 수용하는 능력 즉, ‘텔레비전 시청 기술(Television Viewing Skill)’ 혹은 ‘수용기술(Reception Skill)’, ‘미디어리터러시(Media Literacy)’, ‘텔레비전 이해훈련(Television Awareness Training)’ 등과

같은 차원에서 출발했다. 이후, 미디어리터러시는 미디어의 영향력 및 환경이 달라지면서 다양한 기능적 차원을 포함하기 시작했다.

기존의 미디어 리터러시 교육이 신문, TV, 영화, 광고 등 다양한 미디어가 전달하는 정보를 해독하고 활용하는 능력에 초점을 두었다면, 디지털 미디어 리터러시는 오늘날의 정보사회에서 시민권 보장을 위한 전제조건인 하나로 간주된다. 기존의 미디어 리터러시 교육이 미디어로부터 시민을 보호하기 위한 교육이었다면, 디지털 미디어 리터러시, 인터넷 리터러시 교육은 포괄적인 지식사회에서 사회와의 소통, 지식 습득, 대인활동, 문화향유 등의 능력을 갖추게 하는 교육이다. 즉, 디지털 미디어 리터러시는 지식정보사회에서 삶의 질을 결정하는 핵심적 기술(essential life skill) 혹은 디지털 경제사회로의 참여도구라 할 수 있다.

이러한 개념적 확장은 최근 수행된 연구에도 반영되어 있다. 디지털 환경에서의 참여문화

에 주목한 젠킨스(Jenkins et al., 2006)는 구성원 스스로가 자신의 참여가 중요하다고 생각하고 다른 구성원들과의 일정한 사회적 유대감을 갖는 문화를 “참여 문화(participatory culture)”라고 정의하면서 디지털미디어 이용환경에서 청소년들에게 필요로 하는 공동체와 상호작용할 수 있는 문화적이고 사회적인 능력들을 뉴미디어 리터러시라고 명명했다. 그는 이러한 능력이 네트워크와 협업을 통해 개발될 수 있다고 언급하였다. 한편, 이토 등(Ito et al., 2008; Ito et al., 2009)도 10대 청소년들이 미디어 생산과 온라인 커뮤니케이션을 통해 미디어에 대한 이해, 해석, 비판 능력뿐만 아니라 창조적이며 사회적인 표현 능력과 뉴미디어 이용환경에서 요구되는 새로운 기술능력을 개발하고 있음을 발견하였다. 생활능력(life skills)으로서 “디지털&미디어 리터러시(digital and media literacy)”를 강조한 홉스(Hobbs, 2010)는 미디어가 편재되어 있고 풍부한 정보가 제공되는 현재의 미디어 이용환경에서 사회적 참여를 위한 필수적인 일련의 핵심적인 능력들을 제시하였다.

2. 미디어 정책으로서 디지털리터러시와 민간의 역할

디지털리터러시는 90년대 말부터 미국, 영국 및 유럽 국가들의 중요한 미디어 정책개념으로 자리잡았다. 국가별로 ‘미디어 리터러시’라는 포괄적 정의 내에서 디지털리터러시 혹은 디지털 미디어 리터러시를 지칭한 경우도 있고, 정보 컴퓨터 리터러시(ICT), 인터넷 리터러시 등으로 개념을 구체화한 경우도 있다.

영국, 프랑스, 독일, 캐나다 등 기존의 미디어 리터러시 교육에서 앞섰던 나라들은 서둘러 디지털리터러시 정책 수립을 위한 TF를 구성하고 연구결과보고서를 발표했다.

영국의 오프컴이 ‘디지털 영국-미디어 리터러시 정책 수립 및 추진을 위한 워킹 그룹’을 구성·운영하고 지난 2009년 3월 보고서를 출간하여, 접근권 보장, 기회 균등을 기본으로 한 기술 교육에 중점을 두는 한편 디지털 미디어 이용에 필요한 윤리 교육의 중요성을 강조하였다. 영국의 ‘디지털 영국 보고서(Digital Britain)’가 그것이다. 여기서는 디지털리터러시를 디지털 미디어와 커뮤니케이션을 이용, 이해하며 창작할 수 있는 능력으로서, 현대생활과 근로에 필요한 기술과 비판적 사고력이라 정의했다(Ofcom, 2009). 여기서 오프컴(Ofcom, 2009)은 관련 정부부처와 영연방 국가, BBC, 산업, 교육 및 제3부문을 포함하는 디지털 미디어 리터러시 작업 그룹을 구성함으로써, 핵심 포커스와 명확한 의제 도출을 시도했다. 그 결과 디지털 통합, 디지털 생활기술 그리고 디지털 미디어 리터러시 등 3가지 요소에 대해 합의하고 사회의 각 부문에게 디지털 참여(digital engagement)를 촉구했다.

EU는 영국이 정의한 개념에서 한 발 나아가, 미디어를 효과적이며 안전하게 사용할 수 있는 기술, 지식습득과 이해, 정보의 선택, 새로운 테크놀로지가 제공하는 기회를 이용할 수 있는 능력으로 좀 더 구체적인 정의를 내리기도 했다(EU, 2007). 이 밖에도 뉴질랜드의 ‘디지털 전략 2.0(Digital Strategy 2.0)’, 호주의 ‘미래 방향(Future Direction)’, 그리고 미국의 ‘내셔널 브로드밴드 계획 : 미국의 연

결(National Broadband Plan : Connecting America)' 등의 보고서들은 디지털리터러시가 지식경제의 결정적인 구성요소이며, 평생 배워야 할 핵심적 생활 기술이라 정의하고 있다.

그 외에 덴마크, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등 여러 나라에서 디지털리터러시를 중요한 정책 개념으로 정의내리고 있다. 또한, 미국은 2002년 '아동낙오방지법(NCLB : No Child Left Behind act)'을 제정하여 디지털 사회에서 학생의 성취도 향상과 이에 대한 학교의 책임, 학부모의 학교 참여 기회 확대 등을 추진하고 있다. NCLB의 실행을 위해 미국 비영리 보안기관인 국가사이버보안연맹에서는 모든 학교에서의 온라인 윤리(ethics)교육, 온라인 안전(safety), 사이버 보안(security)을 통합한 교육을 강조하고 있으며, 이를 위해 가정, 학교, 대학, 기업에서 안전한 온라인망을 이용하기 위한 자원과 툴을 제공하고 있다. 디지털 미디어 리터러시 정책 입안에 있어 자국민의 접근권 및 기회 균등을 강조하는 유럽 국가들의 정책과는 달리 바르고 안전한 사용을 위한 윤리교육에 초점을 두고 있다.

각 국가별로 추진 체계나 강조점에는 다소 차이가 있지만, 정책개념으로서 디지털리터러시가 갖는 의미는 디지털이라는 새로운 매체 환경에 대한 시민들의 접근권 보장, 이용에 필요한 기본 기술의 습득, 기술을 바탕으로 한 사회적 참여능력 배양 등을 골조로 한다. 그런 점에서 디지털리터러시는 기술환경에서 시민이 살아가기 위한 기본 조건으로서 다양한 사회정책과 연결되어 있다.

디지털리터러시는 주요한 국가의 정책으로 자리잡고 있지만, 민간이 정책을 수행하는 중요한 역할을 맡고 있다. 디지털리터러시가 단

순히 미디어를 이용하는 능력에 제한을 두는 개념이 아니라 시민으로서 사회적 참여능력을 배양하는 사례는 영국에서 찾을 수 있다.

오프컴의 '디지털 영국 보고서'는 디지털 통합과 참여를 위해 피라미드에 속한 이해관계자인 정부, 교육, 산업 및 제3부분이 협조하여 다음의 8가지 영역에서의 조치가 필요함을 제안했다. 즉, 디지털 통합에 의한 학습, 시민권, 창의성, 문화, 건강, 교육, 고용 및 사회적 이점에 대한 인식을 통해 디지털 통합 및 참여로의 동기화를 추진해야 하며, 디지털 기술 지식의 개발, 디지털 미디어에 대한 비판적 평가, 교육의 균등한 기회부여, 미디어 이용에서의 안전, 보안 및 사생활 보호, 하드웨어 기기 보급, 미디어 이용의 윤리성, 장애인 접근을 위한 지원 등의 문제 해결을 위한 상호 협력을 강조한다. 동시에, 디지털 통합의 실행을 위해서 정부, 교육, 산업 및 제3부분이 컨소시움을 구성하여 디지털 참여사회를 창출하기 위한 프레임워크를 구축하도록 제안하고 있다. 이처럼, 오프컴에서 제3부분이라고 할 수 있는 미디어 업계와 자율규제기구를 중요한 파트너로 상정하는 이유는 디지털기술이 불러온 참여문화의 특성에 기인한다. 국가의 제도적 접근에서 벗어나 일상생활기술로 자리잡은 디지털 기술은 생활공간을 구성하는 주체들의 중요성을 키우기 때문이다.

3. 해외 민간기구의 디지털리터러시 활동

디지털리터러시 개념의 중요성이 높아지면서 제3부분으로서 민간 자율기구의 역할이 커지고 있다. <표 1>에서 해외 민간기구가 벌이는 디지털리터러시 관련 활동을 정리해 보았다.¹⁾

〈표 1〉 해외 민간기구의 디지털리터러시 활동 현황

국 가	단체명	단체성격	주요 활동 및 프로그램
미 국	i-Safe	비영리단체 (미국의회·정부지원)	▶ 청소년을 비롯한 다양한 사람들이 ICT를 생산적으로 사용할 수 있도록 교육 ○ 학년별 정보안전 교육과정 개발 및 보급 ○ 가족 서약서와 자녀지도 지침 등 보급 ○ 미디어 리터러시와 디지털 시민 교육 교재제작 및 세계적 유통 ○ 멘토 양성 프로그램 ○ 온라인교육(그룹용 virtual training academy, 개인용 i-Learn Online) 실시
	iKeepSafe (the Internet Keep Safe Coalition)	비영리 단체 (국회관계자, 사업자, 범죄예방단체, 법집행기관 등이 설립)	▶ 유아 및 저학년 학생 대상 교육 실시 ○ 초중등학생 교육 프로그램 - 체험형 학습도구를 통해 인터넷 안전 관련 에피소드를 애니메이션과 책으로 제작·배포 ○ 청소년 대상 교육 프로그램 - 학교폭력 예방 관련 내용으로 구성 ○ 학부모 교육 프로그램 - 비디오 교육 자료를 통해 학부모 행동지침, 사이버폭력 대처방법 등 교육
	IEF (Internet Education Foundation)	비영리 단체 (인터넷 교육 관련)	▶ 무한한 인터넷의 잠재성에 대해 일반인과 정책 관련자들을 대상으로 교육 ○ 의회 인터넷 간부자문위원회(the Congressional Internet Caucus Advisory Committee) : - 의회와 대중에게 중요한 인터넷 관련 정책 교육 실시, 온라인상에서 국민들의 참여와 개방성 극대화 ○ GetNetWise - 인터넷 사용자가 안전하고, 건설적이고, 교육적인 온라인 경험을 할 수 있도록 도움 - 인터넷 리터러시 커리큘럼 및 기사 제공 ○ ‘One Click Away’ 시스템 - 부모들이 자신의 자녀가 검색한 정보의 출처를 쉽게 확인할 수 있도록 지원

1) 해외사례는 필자가 참여한 연구(김광호 외, 2010)와 한국인터넷진흥원(2009) 연구보고서를 중심으로 정리되었다.

국 가	단체명	단체성격	주요 활동 및 프로그램
미 국	NCSA (National Cyber Security Association)	민-관 파트너십 (미국 국토안보부, 연방통상위, 민간기업 등 후원)	▶ 집, 직장, 학교에서 이용자가 인터넷을 안전하게 사용할 수 있도록 교육함으로써 개인이 사용하는 테크놀로지, 네트워크, 공유 디지털 자산 보호 ○ 사이버 안전 인식의 달 (National Cyber Security Awareness Month, NCSAM) - 2004년부터 매년 10월 캠페인 실시, 국가의 중요한 사이버 인프라와 이용자 컴퓨터 보호 장려 ○ 올드 미디어와 민간단체를 통한 캠페인
	CyberSMART	비영리단체 (애틀랜타 주정부 등 지원)	▶ 유치원~12학년까지 단계별 교육을 위한 프로그램 운영 ○ 각종 교육용 웹콘텐츠 보급 ○ 교사 지도력 향상과정 운영
EU	Ins@fe (saferinternet.org)	비영리단체 (EU위원회, Schoolnet과 협동설립, EU 위원회 재정 지원)	▶ EU의 25개국, 아일랜드, 노르웨이 등을 회원국으로 하고, 미국, 아르헨티나, 오스트레일리아의 단체와 파트너십 형성. 인터넷의 잠재적 위험 요소에 노출 되지 않고, 인터넷의 혜택을 누릴 수 있도록 이용자를 강화시키는 목표를 가지고 있음 ○ 아동용 교육자료 - 교사, 부모에게 인터넷 리터러시 교육 팁 제공 - 학생들에게 인터넷 리터러시 커리큘럼·액티비티 제공 ○ Safer Internet Summer School 개최 - 온라인상 개인정보 보호방법 등 교육 ○ Safer Internet Day - 보다 책임감 있고, 안전한 온라인 테크놀로지와 핸드폰 사용을 권장하기 위한 캠페인(매년 2월 개최) - 대상 : 어린이, 청소년 등 - 2010년 Safer Internet Day는 "포스팅 하기 전에 한 번 생각해 보세요." (Think B4 U post)를 주제로 개최됨 - PEGI(Pan-European Game Information)는 기존 연령 등급 체계를 단일화하여 PEGI만의 연령별 등급 시스템을 유럽에 보급 - 인터넷 게임 관련 두 가지 등급제 운영 - 연령별 등급제(3세부터 18세까지, 총 5개의 등급)

국 가	단체명	단체성격	주요 활동 및 프로그램
일 본	e-넷캐러번 운영협의회 (www.fmmc.or.jp/ e-netcaravan)	민-관 파트너십 (총무성, (사)전기통신 사업자협회, (재)인터 넷협회 등 민관 협력 구성)	▶부모와 교사 등 인터넷 안전이용 교육 ○e-넷 안심 강좌 -학생, 보호자, 교직원 대상 강좌 개설
	일본 네트워크 보안협회 (JNSA)	비영리법인	▶개인의식 향상을 위한 인터넷 사용 방안 논의 ▶정보보안 관련 지식 학습을 위한 세미나 개최

1) 미국

가. i-Safe

i-Safe(www.isafe.org)는 1998년 미국 의회와 정부의 지원으로 설립된 비영리단체로, 청소년을 비롯한 다양한 사람들이 ICT를 생산적으로 사용할 수 있도록 교육하는 것을 목표로 하고 있다. 유치원에서 고교생까지 학년별로 활용할 수 있는 정보안전 교육과정을 개발하여 학교에 무상으로 제공하고 있으며, 가족서약서와 자녀지도 지침을 보급하는 등 미디어 리터러시에 힘쓰고 있을뿐만 아니라, 디지털 시민 교육 교재와 프로그램을 제작해 세계적으로 유통하고 있다. 주요 교육내용은 개인안전, 사이버 보안, 지적재산권 보호, 사이버커뮤니티, 사이버포식자, 사회참여와 봉사활동 등이며 교육 콘텐츠는 홈페이지에서 제공하고 있다. 또한 '멘토 양성 프로그램'을 통해 초등학교 5학년에서 12학년(고등학생)의 학생을 인터넷 안전교육의 멘토(i-Mentor)로 키워 자신의 친구나 부모 혹은 사회 구성원에

게 인터넷 안전 교육을 실시할 수 있도록 장려하는 프로그램을 운영하고 있다. i-Safe의 온라인 교육프로그램은 교육자와 학부모 그리고 학생 대상의 그룹(5~24명)용 학습도구인 가상교육학교(Virtual Training Academy)와 동영상으로 제공되는 개인용 이러닝 학습도구인 i-Learn Online등이 있다.

나. iKeepSafe(the Internet Keep Safe Coalition)

iKeepSafe(www.ikeepsafe.org)는 아이와 부모들에게 인터넷 안전에 대한 기본 규칙을 교육하기 위하여 설립된 비영리단체로, 국회관계자, 일반회사(AOL, Intel, Yahoo 등), 범죄예방단체, 법 집행기관 등에 의해 설립되었다. i-Safe가 고학년 학생을 위한 교육을 수행하고 있는 반면 iKeepSafe는 유아를 비롯한 나이가 어린 아이들을 위한 교육에 중점을 두고 있다. 주로 나이가 어린 유아를 대상으로 하고 있기 때문에 아이들이 이해하기 쉽고 재미있는 방법을 통해 인터넷 안전교육을

실시하고 있으며, 일례로 초중등 학생을 대상으로 체험형 학습도구로 개발된 ‘테크노고양이 Faux Paw만나기(Meet the Faux Paw the Techno Cat)’를 통해 아이들에게 인터넷 안전과 관련된 에피소드를 애니메이션과 책으로 제작하여 배포하고 있다. 또한 청소년 대상 교육 프로그램으로는 학교폭력 예방과 관련된 내용으로 구성된 비디오 및 프레젠테이션 자료를 제공하고 있으며, 학부모를 대상으로 학부모 행동지침, 사이버폭력 대처방법, 마이스페이스 안전 이용수칙 등으로 구성된 비디오 교육 프로그램을 제공하고 있다.

다. IEF(Internet Education Foundation)

1997년에 창립된 IEF(www.neted.org)는 인터넷 교육기구로 무한한 인터넷의 잠재성에 대해 일반인과 정책 관련자들을 대상으로 하는 교육 프로그램을 운영하고 있으며, 관련 단체와의 협력을 통해 인터넷 교육 프로젝트도 운영하고 있다. 특히 의회 인터넷 간부자문위원회(the Congressional Internet Caucus Advisory Committee)를 통해 의회와 대중에게 중요한 인터넷 관련 정책 교육을 실시하여 온라인상에서 국민들의 참여와 개방성을 극대화 하기 위한 활동을 한다.

GetNetWise(www.getnetwise.org)는 IEF와 함께 사용자가 안전하고, 건설적이고, 교육적인 온라인상의 경험을 할 수 있도록 도움을 주는 것을 목표로 하고 있으며, 인터넷 리터러시 커리큘럼과 기사를 제공하고 있다. 또한, ‘One Click Away’ 시스템을 이용하여 부모들이 자신의 자녀가 검색한 정보의 출처를 쉽게 확인할 수 있도록 지원하며, 자녀를

가진 부모를 위해 인터넷을 다루는데 있어서의 요령들을 포함한 다양한 도구와 정보를 제공하고 있다.

라. NCSA(National Cyber Security Association)

NCSA(www.staysafeonline.org)는 미국 국토안보부, 연방통상위원회와 다수의 민간 보안 기업의 후원에 의해 민-관 파트너십으로 운영되는 비영리단체이다. NCSA는 이용자들이 집, 직장, 학교에서 인터넷을 안전하게 사용할 수 있도록 교육함으로써 이용자들이 사용하는 테크놀로지, 네트워크, 공유 디지털 자산을 보호할 수 있는 자원과 툴을 제공한다. 2004년부터 매년 10월을 사이버 안전 인식의 달(National Cyber Security Awareness Month, NCSAM)로 지정하여 국가적 차원의 캠페인을 실시하고 있으며, 올드 미디어와 민간단체의 캠페인 홍보를 통해 시민들의 참여를 이끌어 내고 있다.

마. CyberSMART

CyberSMART(www.cybersmart.org)는 애틀란타 주정부 등이 지원하는 교육 과정 개발 비영리 단체로, 유치원~12학년까지 단계별 교육 프로그램을 운영하고 있다. 또한 각종 교육용 웹 콘텐츠를 보급하고, 교사들의 지도력 향상 과정을 운영하고 있으며 최근 ‘Common sense media’의 프로젝트로 통합되었다.

2) EU

Ins@fe(saferinternet.org)는 EU 위원회의 재정 지원 및 Schoolnet과 협동하여 세워진 비영리 단체이다. 회원국으로는 EU의 25 개국과 아일랜드, 노르웨이 등이 있으며 미국, 아르헨티나, 오스트레일리아의 단체와도 파트너십을 맺고 있다. 인터넷의 잠재적 위험 요소로부터 이용자를 보호하고, 이용자들이 인터넷의 혜택을 누릴 수 있도록 하는 것을 목표로 한다. 주된 교육활동으로는 ‘아동용 교육자료 개발(교사, 부모에게 인터넷 리터러시 교육 팁 제공, 학생들에게 인터넷 리터러시 커리큘럼 등 제공)’, ‘Safer Internet Summer School’ 개최(온라인 개인정보 보호방법 등 교육), ‘Safer Internet Day’ 개최(매해 2월, 보다 책임감 있고, 안전한 온라인 테크놀로지와 핸드폰 사용을 권장하기 위해 벌이는 캠페인으로 특히 어린이와 젊은 사람들을 대상으로 하고 있음) 등이 있으며, PEGI(Pan-European Game Information)를 통해 기존 연령 등급 체계를 단일화하여 PEGI만의 연령별 등급 시스템을 만들어 유럽에 보급하고 있다. 또한 Ins@fe는 인터넷 게임과 관련한 등급제를 운영하고 있다

3) 일본

가. e-넷캐러번운영협의회

e-넷캐러번운영협의회(www.fmmc.or.jp/e-netcaravan)는 총무성, 문부과학성, (사)전기통신사업자협회, (사)텔레콤서비스협회, (사)일본인터넷프로바이더협회, (사)일본케이

블TV연맹, (재)인터넷협회, (재)멀티미디어진흥센터 등 민-관 파트너십으로 구성된 비영리 단체로 부모와 교사 등을 대상으로 인터넷의 안전한 이용을 위한 교육을 실시하고 있다. 또한 협의회는 보호자 및 교직원을 대상으로 안전한 인터넷 이용을 위한 ‘e-넷 안심 강좌’를 개설하고 있다. 이 강좌는 학생만을 대상으로 하는 강사 파견은 받지 않고 반드시 보호자 및 교직원 대상 강좌와 함께 개최한다는 특징이 있다. 협의회에 참여하고 있는 협력 사업자들은 사원 중에서 강사 요원을 선정하여 사전에 등록된 자사내의 강사를 소속 단체에 파견하게 된다.

나. 일본 네트워크·시큐리티 협회(JNSA)

일본 네트워크·시큐리티 협회는 네트워크 시큐리티에 관한 활동을 위해 2001년에 설립된 기관으로서 특정 비영리법인(NPO)으로 활동하고 있다. 본 협회는 이용자 의식향상을 위해 경제산업성과 함께 안전한 인터넷 이용, 인터넷 피해구제 대응에 관한 기초지식을 학습할 수 있는 세미나를 개최하고 있다.

다. (재)멀티미디어진흥센터

(재)멀티미디어진흥센터(www.fmmc.or.jp)는 1991년 ‘텔레콤고도이용추진센터’와 ‘(재)신세대통신망이용고도화협회’를 통합하여 설립한 재단으로 안전한 네트워크 사회 실현을 위해 설립되었다. 주요 업무로는 네트워크 사회의 안전 의식 조성을 위한 심포지엄 개최, 네트워크의 안전한 사용방법에 관한 규칙 제정, 그리고 이들을 학습할 수 있는 교재와 가

이드북의 보급 등이 있다. 또한 e-네티캐리본은 영협회와 함께 학부모와 교사를 대상으로 'e-네티 안심강좌'에 강사를 파견하고 있으며, 불법·유해정보 사이트, 컴퓨터바이러스, 스팸메일, 개인정보 누설 등을 예방하기 위한 다양한 시책을 마련하고 있다.

라. 안심네트워크구축촉진협의회

안심네트워크구축촉진협의회(www.fmmc.or.jp/anshin-net/)는 2009년 발족한 기관으로 민간단체와의 긴밀한 협조체제를 구축하여 이용자와 산업계, 교육관계자들이 참여하고 있다. 본 협의회는 인터넷 이용환경 정비에 관한 아이디어 공유를 목적으로 토론의 장을 제공하고 있으며, 소속 단체들이 각 지역에서 수행하는 사업에 관한 정보를 공유하기도 한다.

마. (재)인터넷협회

(재)인터넷협회(www.iajapan.org)는 총무성과 경제생산성의 지원을 받는 기관으로 2001년 설립되어, 인터넷의 발전에 따른 고도정보화 사회를 준비하고, 일본 경제사회의 발전과 국민

생활의 향상을 목적으로 설립되었다. 본 협회는 인터넷 룰과 매너 검정, 인터넷 이용 어드바이저 육성, 필터링 보급개발과 레이팅 시스템 구축 및 운용 등의 역할을 하고 있다.

4) 국제협력기구

국제적으로도 디지털리터러시와 관련된 정책공조가 활발해지고 있다. 주로 아동보호와 같은 '보호적 접근'이 많지만 최근에는 교육기능으로 확대되고 있다. <표 2>는 국제협력기구의 디지털리터러시 활동을 정리한 표이다.

스팸메일 및 정보보호 등과 관련해서는 OECD산하의 WPISP(Working Party on Information Security and Privacy)에서 담당하며, WPISP는 정보통신위원회(ICCP)의 산하 기관으로 OECD사무국이 지원하고 있다. 주요 활동으로는 스팸메일방지 및 정보보호 문화 확산운동과 정보 시스템, 네트워크 보안 및 정보통신 기반 보호, 개인 정보 보호 및 디지털 ID 관리, 국가개발 조정정책을 위한 기반 조성 등의 업무를 수행하고 있다. 또한 'Culture of Security'라는 홈페이지를 통해 올바른 인터넷 이용 인식 확산을 위해 노력하고 있다.

<표 2> 국제협력기구의 디지털리터러시 활동

기구명	담당기관	주요 활동
OECD (Organization for Economic Co-operation and Development)	WPISP (Working Party on Information Security and Privacy)	▶스팸메일방지 및 정보보호 문화 확산 운동 추진 ○ 정보 시스템 및 네트워크 보안 및 정보통신 기반 보호 ○ 개인 정보 보호 및 디지털 ID 관리 ○ 국가개발 조정정책을 위한 기반으로서의 역할수행 ○ 국제·지역조직에 의한 바른 인식장려 ○ Culture of Security(홈페이지)를 통한 인식 확산

기구명	담당기관	주요 활동
ITU (International Telecommuni- cation Union)	COP (Child Online Protection)	▶사이버 안전 논의 및 부모, 기업, 정부, 어린이를 위한 온라인 가이드 제공 ○사이버 보안 관련, 법·기술·제도적 과제 논의 ○어린이들의 온라인 환경위험 지각을 위한 전문적 대책마련 ○국제 협력 네트워크를 이용한 인터넷이 어린이에게 미치는 영향 논의
UN (United Nations)	IGF (Internet Governance Forum)	▶전세계 인터넷 발전에 기여하고 글로벌 인터넷 공공정책 이슈를 논의하는 UN 산하의 국제포럼 ○WSIS를 바탕으로 보안, 안전성 등 공공정책 홍보 및 토론 ○인터넷의 긍정적 이용을 위한 토론회 개최 ○인터넷의 경제성 제고 및 인터넷 메커니즘 관련 참여 강화 ○과학 교육 및 기술의 전문성을 이용한 정보 교환 ○개발도상국에서의 포럼 등을 통해, 개발도상국에서의 아젠다 형성

어린이 보호 분야는 COP(Child Online Protection)에서 담당하고 있다. COP는 부모, 기업, 정부, 어린이를 위한 온라인 가이드를 제공하며, 사이버보안과 관련된 법적·기술적·제도적 과제를 논의하며, 특히 어린이들의 온라인 환경 위험 지각을 위한 전문적인 대책을 마련하고, 국제 협력 네트워크를 이용하여 인터넷이 어린이에게 미치는 영향에 대해 논의한다.

UN의 IGF(Internet Governance Forum)는 전 세계 인터넷의 발전에 기여하고 글로벌 인터넷 공공정책 이슈를 논의할 목적으로 2005년 튀니지 정보사회세계정상회의(WSIS, World Summit on Information Society)의 결과로 설립된 UN산하 국제포럼의 하나이다. 주요 활동으로는 인터넷 보안, 안전성 등의 공공정책 홍보 및 토론, 인터넷

의 긍정적인 이용을 위한 토론회 개최 등이 있다. 또한 인터넷의 경제성 제고 및 인터넷 메커니즘과 관련된 참여를 강화시키는 역할을 담당하고 있으며, 과학 교육 및 기술의 전문성 향상을 위한 정보 교환, 개발도상국에서의 포럼 개최 등을 통해 개발도상국에서의 아젠다를 형성하는 기능을 담당한다. <표 3>은 국제협력기구의 활동에 이어 대륙별 국제기구의 디지털리터러시 활동을 정리한 표이다.

〈표 3〉 대륙별 국제기구의 디지털리터러시 활동

대륙	담당기관	주요 활동
유럽 (EU)	INSAFE	▶유럽의 안전한 인터넷 사용 의식제고를 목적으로 유럽시민들이 인터넷 및 온라인 기술을 안전하고 효율적으로 사용할 수 있도록 회원국들 간의 경험, 정보 및 자원 등을 공유, 불법콘텐츠 제거 및 그에 대한 신고 업무 담당 ○매년 2월 안전한 인터넷의 날(Safer Internet Day)을 지정·운영 ○UCC와 커뮤니티 서비스 활용을 통해 Literacy를 제고함 ○인터넷 교양 핸드북(Internet Literacy Handbook)과 e-Saftey-Kit 개발 및 보급을 통해 Literacy에 대한 교육 수행 ○인터넷 상담 사이트(인터넷 헬프라인)를 통해 유럽시민들이 온라인에서 접하는 불법·유해 콘텐츠에 대한 문제 상담
	INHOPE (The International Association of Internet Hotline, www.inhope.org)	▶EU의 'Safer Internet Plus Programme'의 네 가지 대책 중에서 '위법정보'를 담당하여 EU 전역에 인터넷 안전 관련 교육 전파, 신고 및 처리 표준절차 수립 등을 목적으로 불법 콘텐츠를 신고할 수 있는 핫라인 구축·운영 ○국가적 핫라인 설립, 새로운 핫라인 교육 ○각국의 핫라인 링크 제공, 불법정보 유해물의 유통 방지 ○인터넷 관련 신고 및 접수처리
	PEGI (Pan European Game Information)	▶EU내에서 발행하는 모든 게임들에 대한 정보 제공 ○게임물 등급 심의('03) ○인터랙티브 소프트웨어 연맹(ISFE)의 행동강령에 따른 심의 ○EU내에서 발행하는 모든 게임들에 대한 정보 제공
아시아	APIH (아시아 태평양 인터넷 핫라인 네트워크)	▶정보화 역기능 및 건전한 인터넷 환경조성 공조 활동을 목적으로 함 ○인터넷 윤리기준 확립 및 학술적 자료 축적 활동
	ISPA	▶아시아-태평양 지역 국가간 협력 기관

유럽의 대표적인 대륙 민간협의기구는 INSAFE(www.saferinternet.org)를 들 수 있다. 이 기구는 EU산하 윤리강화사업 기획 조직으로 'Safer Internet Plus Programme (2005~2008)'의 하나로 2005년에 설립되었다. INSAFE는 유럽의 안전한 인터넷 사용 의식제고를 목적으로 유럽시민들이 인터넷 및 온라인 기술을 안전하고 효율적으로 사용할 수 있도록 회원국들 간의 경험, 정보 및 자원 등을 공유하도록 하고 있으며, 불법콘텐츠 제거 및 그에 대한 신고 업무를 담당한다.

최근에는 New Safer Internet Programme (2009~2013)을 통해 아동 포르노 유통방지에 초점을 두고 있다. INSAFE는 이와 관련하여 매년 2월 안전한 인터넷의 날(Safer Internet Day)을 지정하여 운영하고 있으며, UCC와 커뮤니티 서비스 활용을 통해 리터러시 정보를 제공하고 있다. 또한 인터넷 교양 핸드북(Internet Literacy Handbook)과 e-Saftey-Kit을 개발하고 보급하여 미디어 리터러시 교육을 수행하고 있다. 그리고 인터넷 상담 사이트(인터넷 헬프라인)를 통해 유럽 시민들이 온라인에서 접하는 불법·유해 콘텐츠에 대한 상담기능을 수행하고 있다.

INHOPE(The International Association of Internet Hotline)는 유럽 의회의 '안전한 인터넷 실행계획(EC Safer Internet Action Plan24)'에 따라 1999년 설립되었다. INHOPE는 EU가 추진중인 'Safer Internet Plus Programme'의 네 가지 사업 가운데 '불법정보대책'을 담당하여 EU 전역에 인터넷 안전교육 전파, 신고 및 처리 표준절차 수립 등의 업무를 수행하고 있다. 또한 불법콘텐츠를 신고할 수 있는 핫라인을 구축·

운영하고 있으며 그 내용은 아래와 같다.

- 국가적 핫라인 설립, 새로운 핫라인 교육
- 각국의 핫라인 링크 제공, 불법정보 유통물의 유통 방지
- 인터넷 관련 신고 및 접수처리

PEGI는 무분별한 내용의 게임 배포를 막기 위해 설립되어 EU내에서 발행하는 모든 게임들에 대한 정보를 제공하고 있으며 그 내용은 아래와 같다.

- 게임물에 대한 등급 심의('03)
- 인터랙티브 소프트웨어 연맹(ISFE)의 행동강령에 따른 심의
- EU내에서 발행하는 모든 게임들에 대한 정보 제공

5) 아시아

아시아 태평양 인터넷 핫라인 네트워크(APIH)는 한국, 일본, 대만, 중국 등 4개국의 관련기관들이 구축한 범국가적인 네트워크이다. 정보화 역기능 및 건전한 인터넷 환경조성 공조를 위해 설립되어 인터넷 윤리기준 확립 및 학술적 자료 축적 등의 활동을 펼치고 있다. ISAP는 아시아-태평양지역 국가 간 협력기관이다. KISO저널

참고문헌

- Jenkins, H., Clinton, K., Purushotma, R., Robison, A. J., & Weigel, M. (2006). *Confronting the Challenges of Participatory Culture: Media Education for the 21st Century*. The MacArthur Foundation.
- 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.
- Ito, M., Horst, H., Bittanti, M., Boyd, D., & Herr-Stephenson, et al. (2008). *Living and learning with new media: Summary of findings from the digital youth project*. John D. and Catherine T. MacArthur Foundation Reports on Digital Media and Learning.
- Ofcom (2009). *Report of the Digital Britain Media Literacy Working Group*. [On-line] Available: <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/media-literacy/digitalbritain.pdf>
- 김광호·양승찬·허은·황용석 (2010). All-IP환경에서 인터넷리터러시 교육을 위한 정책방향. 인터넷진흥원 내부 보고서.
- 한국인터넷진흥원(2009). 청소년의 인터넷 윤리의식 제고를 위한 해외선진사례 분석 및 적용방안 연구.
- 방송통신위원회 방송통신정책연구용역 사업보고서.

www.kiso.or.kr

/www.inte

해외동향

- ITU의 온라인 아동보호(COP) 이니셔티브 소개
KISO 기획팀
- 인터넷 관련 해외 판례 소개
오세은 (NHN 법무실 변호사)

ITU의 온라인 아동보호(COP) 이니셔티브 소개

KISO 기획팀

글로벌 사이버안보 아젠다(GCA)와 온라인 아동보호(COP) 추진사업

2005년 정보사회세계정상회의(World Summit on the Information Society, WSIS)를 통해 국제사회의 지도자들은 ‘행동방침(Action Point) C5 : 정보통신기술의 사용에 관한 신뢰 구축 및 안보 강화’를 이룩하기 위한 수행 주체로서, 국제전기통신연합(International Telecommunication Union, ITU)을 선정하였다. 191개의 국가회원 및 700명 이상의 정회원과 준회원으로 구성된 국제기관인 ITU를 선정한 것은 위 과제를 수행하는데 있어 가장 적합한 선택이었다.

2007년 Dr. Hamadoun Touré, ITU 사무총장은 이를 수행하기 위한 5대 주요과제를 발표하고, 국제협력체계인 ‘글로벌 사이버안보 아젠다(Global Cybersecurity Agenda, GCA)’를 발족하였다.

5대 주요 과제

- ▶ legal measures : 법적 조치
- ▶ technical and procedural measures : 기술적, 절차적 조치
- ▶ organizational structure : 조직적 구조
- ▶ capacity building : 역량 개발
- ▶ international cooperation : 국제 협력

어린이들은 온라인에서 가장 활동적인 동시에 가장 취약한 사용자이다. ITU는 온라인 안전 보장을 위하여(무엇보다 온라인에서의 아동보호를 위하여) 전 세계가 함께 노력한다는 의미의 “모든 세계를 하나로 연결한다.”는 모토를 내세우며 글로벌 사이버 안보 아젠다(GCA)를 수립하였다. 다시 말해, GCA는 ITU사업의 일환으로서 정보화 사회에서 온라인에 대한 신뢰와 안전을 향상시키기 위해 “국제 협력”을 토대로 해법을 찾는 것을 목표로 한다.

더불어, 관련 파트너들 사이의 협력을 증진시키고 추진 사업의 중복을 줄이기 위해 기존의 국가적, 지역적 차원에서 수행되고 있는 사업들을 기반으로 추진되고 있다.

ITU, 온라인 아동보호를 위한 추진사업 시작

2005년 정보사회세계정상회의(W SIS)에서 또 하나 주목할만한 사안은 ‘사이버 공간에서 아동과 청소년 보호의 필요성’을 인식했다는 것이다. 그 결과, ‘아동보호와 아동발달을 향상시키기 위한 정보통신기술의 역할’, ‘인터넷 정보 오남용으로부터 아동보호 활동을 강화’ 하고, ‘정보통신기술 안에서 아동의 권리를 보장하기 위한 요구’의 내용을 포함하는 튀니지 협정(November 18, 2005 in Tunis, Tunisia.)이 채택되었다.

2008년 11월, 국제전기통신연합(ITU)은 인터넷 상 가장 취약한 사용자인 아동을 보호하고자 ‘온라인 아동보호(Child Online Protection, COP) 추진사업’을 시작하였으며, 국제사회의 다양한 분야에서 활동하고 있는 협력 파트너들이 전 세계 아동을 위한 안전한 온라인 환경 구축을 목표로 하는 이 추진사업의 실현을 위해 힘을 모았다.

온라인 가상세계는 다양한 측면에서 무한한 기회를 제공하는 반면, 사이버 범죄와 아동성범죄의 온상이기도 하다. ITU는 이 같은 양면성을 가지고 있는 온라인 가상세계가 아동의 학습과 놀이를 위한 안전한 공간이 될 수 있도록 확실한 국제 공조가 필요하다고 주장한다. 이를 위해, ITU는 유엔아동기금(United Nations Children's Fund,

UNICEF), 유엔지역간범죄처벌조사기관(United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, UNICRI), 유엔군축연구소(United Nations Institute for Disarmament Research, UNIDIR) 등 여러 국제기관들과 협력하고 있다.

온라인 아동보호(COP) 추진사업은 아래의 주요목표를 통해 정보공유, 안전한 인터넷 이용을 위한 최적의 실천방안과 가이드 제시, 그리고 협력 파트너들이 효율적으로 계획을 세우고 실행할 수 있도록 지원함으로써, 온라인에서의 아동 보호가 활발하게 진행될 수 있도록 국제협력 네트워크를 구축하고자 힘쓰고 있다.

COP의 주요 목표

- ▶ **Identify risks and vulnerabilities to children in cyberspace**
사이버공간에서 아동에 대한 위험요소와 취약점 파악
- ▶ **Create awareness**
(아동보호 이슈에 대한)인식의 제고
- ▶ **Develop practical tools to help minimize risk**
위험을 최소화하기 위한 실용적인 방법 개발
- ▶ **Share knowledge and experience**
지식과 경험의 공유

또한, 이 추진사업은 국제 공조와 역량 개발의 필요성뿐만 아니라 법적, 기술적, 조직적, 절차적인 이슈들을 통해 총체적인 관점에서 사이버안보 문제를 해결하고자 한다. 아동이 온라인상 가장 취약한 존재라는 점과 “어린이들은 우리의 미래”라는 보편적인 사실은 확장

된 글로벌 사이버안보 아젠다(GCA)의 틀 안에서 아동을 위한 특별한 추진사업 즉, 온라인 아동보호(COP) 추진사업의 필요성을 더욱 명백하게 해준다.

온라인 안보 문제를 통해 제기된 법적, 기술적, 제도적 과제들은 국제적인 이슈인 동시에 모든 국가에 지대한 영향을 미칠 수 있을 것이다. 따라서 국제 협력 네트워크의 틀 안에서 각기 다른 이해관계자들의 역할과 기존의 추진사업들을 고려한 일관된 전략을 통해서 발전되어 질 수 있을 것이다.

미래를 위한 투자

온라인 아동보호(COP) 추진사업의 필요성은 명확하다. 10년 전만 하더라도 전 세계적으로 단지 1억8천2백만 명 정도가 인터넷을 사용했으며 그들 중 대부분은 선진국에 살았으나, 2008년 후반에 들어 인터넷 사용자는 전 세계에 걸쳐 15억 명에 육박하고 있다. 이들 중 4억 명 정도는 아동에게 미치는 위험요소가 급격하게 증가하고 있는 광대역 온라인망에 손쉽게 접속이 가능하다.

최근 조사에 따르면, 아동과 청소년의 60퍼센트 이상이 매일 온라인 대화방 등을 통해 커뮤니케이션을 하며 4명중 3명의 어린이는 인터넷을 통해 필요한 상품과 서비스를 제공받기 위하여 본인의 개인정보를 물론 심지어 가족에 대한 정보까지 공유하려고 하며, 아동 5명중 1명꼴로 범죄자 또는 아동 성범죄자로부터 범죄의 대상이 되고 있다. 선진국에서는 온라인 아동 보호를 위한 수많은 프로젝트와 프로그램이 개발되고 있는 반면 개발도상국에서는 이와 같은 대책이 거의 없는 실정이다.

온라인 아동보호 글로벌 추진사업 (COP Global initiative)

온라인 아동보호 글로벌 추진사업은 ITU와 산업계, 시민단체, 정부, UN기구, 그리고 기타 이해당사자들에 의해 제작된 온라인 아동보호 가이드라인이 추진사업 구성원으로부터 적극적인 지원을 받아 구체적인 활동으로 발전하도록 돕는 것을 목표로 한다.

ITU는 이와 같은 온라인 아동보호 글로벌 추진사업을 통해 전 세계 어린이들이 더욱 안전하게 인터넷을 이용하도록 도움으로써 상당한 국제적 이익 창출은 물론 온라인 안보 전략을 발전시키고자 노력하고 있다. KISO저널

“우리는 지금의 새로운 디지털 세계에서 오프라인은 물론 온라인상 아동의 안전과 안보 확립을 위한 막대한 책임을 갖고 있다.”

Dr. Hamadoun Touré
(ITU 사무총장)

참고자료

<http://www.itu.int/osg/csd/cybersecurity/gca/cop/index.html>

http://www.itu.int/newsroom/press_releases/2008/33.html

인터넷 관련 해외 판례 소개



오 세 은
NHN 법무실 변호사

1. 페이스북에 상사 험담한 직원 부당해고 분쟁

미국에서는 최근 페이스북에 상사의 험담을 포스팅한 이유로 해고된 직원에 대해 이를 둘러싼 부당해고 이슈가 논란이 되고 있다. 고용주인 American Medical Response of Connecticut 은 내부 “직원 인터넷 포스팅 규정”에 근거하여 직장 상사에 대한 험담을 페이스북에 게재했다는 사유로 한 직원을 해고했다. 이에 대해 미국 중앙 노동부 행정심판원에서 지난 1월 24일 부당해고인지 여부에 대한 1차 변론이 진행되었다. 해당 직원은 자신의 업무처리에 대한 고객 불만이 접수된 후 상사로부터 경위서 제출을 요구 받았고 귀가 후 집 컴퓨터로 페이스북에 “저런 17도 감독관을 시켜주다니 참 좋은 회사”라고 게시했다. ‘17’은 사내에서 정신질환자를 지칭하는 코드명이었으며 동료들이 like it, 댓글 등

을 통해 맞장구를 쳤다. 내부 “직원 인터넷 포스팅 규정”에서 회사 및 직장 상사에 대한 험담을 포스팅하는 행위를 금지하고 있는데 이런 규정 자체가 연방노동법상 인정되는 노동자의 단결권(protected concerted activity)을 침해하는 지 여부가 이슈가 되었다. 미국에서는 이러한 법상 인정되는 단결권에 의거 일반적으로 회사 직원들이 근로조건 및 업무에 대해 동료나 제3자와 이야기 하는 것은 제약 받지 않아야 한다고 간주된다. 단, 이러한 연방 노동법은 구시대적 환경에서 제정된 것으로 인터넷 매체의 특수성을 고려, 직원 인터넷 포스팅 기준을 두는 경우 역시 기존 법령을 보수적으로 해석하여 직원의 자유를 인정해야 할 것인지가 관건인 상황이다. 상대적으로 낡은 노동법이 변화된 디지털 환경에 따라 처음 도전을 받게 되는 케이스로 주목이 되고 있다.

2. 호주 통신사에 대한 영화 저작권 침해 방조사건

호주의 주요 통신회사인 iiNet에 대해 영화 제작사 등 저작권자들이 제기한 소송에서 2월 25일 iiNet에 대한 항소심이 기각되어 주목을 받고 있다. 2008년 처음 제기된 소송에서 워너브라더스, 소니 픽처스, 21세기 폭스 등 주요 영화사들은 iiNet이 이용자에 의한 불법 다운로드에 대해 합리적인 조치를 다하지 않아 침해를 방조하고 있다고 주장했다. 본 사건은 호주의 주요 OSP 방조책임에 대한 사건이었던 Kazza건에서 음반제작사를 대리하여 승소를 이끌어 냈던 변호사 사무소에서 영화사를 다시 대리하여 소송을 제기하여 이슈가 되고 있으며 ISP에 대한 방조책임 및 호주 저작권법 상의 ISP 책임면책 조항을 처음으로 적용하게 될 사건으로 주목을 받았다. 작년 2월, 1심 법원은 iiNet은 ISP로서 단순히 네트워크를 제공할 뿐 이용자들의 침해행위에 책임이 없으며 이를 필터링 할 의무가 없음을 확인하며 소기각 결정을 내린 바 있다. 이에 저작권자들은 항소하였으나 2월 25일 결국 항소법원은 다시 사건을 기각 결정했다. 그러나 항소법원은 ISP가 일반적인 상황에서는 이용자들의 침해 행위를 감시하거나 침해행위에 대한 책임을 부담하지는 않으나 명시적으로 침해에 대한 적시가 있는 경우 이에 대한 조치를 할 적극적인 의무가 있다고 판시하여 ISP의 책임 요인이 강화되는 것이 아닌가 하는 우려의 목소리도 나오고 있다.

3. “검색광고 상표침해 아니다.” 최근 미국 판결

타사의 상표를 키워드로 구매하여 검색광고에서 사용한 행위가 상표침해를 구성할 수 없다는 판결이 미국 주요 관할 법원에서 내려져 주목을 받고 있다. 지난 3월 8일, 캘리포니아 주 등이 포함된 주요 관할인 제9순회항소법원에서 1심의 가처분 결정을 파기하며, 타사 상표의 검색광고 사용이 소비자에게 상품의 출처에 대한 혼동을 일으키지 않으므로 상표침해로 볼 수 없다 결정했다. 미국에서 상표침해 성립을 위해서는 (1) 상표적 사용(use in commerce), (2) 소비자 혼동소지(likelihood of confusion), 두 가지 요인이 모두 존재해야 한다. 단, 본 사건에서 법원은 상표의 검색광고 사용이 “상표적 사용”에는 해당 된다는 점을 분명히 하고 소비자 혼동소지에 대해 구체적인 입증 책임이 상표권자에게 있다고 판단했다. 이번 사건은 기업 일정관리 소프트웨어 판매자인 Advanced System Concept(상표권자)사와 Network Automation 간의 분쟁으로 Network Automation 측이 상표권자에 대해 비침해 확인의 소송을 제기한 건이었다. Network Automation은 상표권자의 등록상표인 “Active Batch”를 구글 AdWords 및 MS의 Bing에서 검색광고 키워드로 사용했으며 해당 등록상표는 광고 설명 영역(ad text)에서는 노출되지 않았었다.

미국 뉴욕주가 포함된 제2항소법원에서도 이미 2010년 판결에서 기존 입장을 뒤집고 검색광고에서 타사 상표를 키워드로 사용하는 것이 “상표적 사용”에 해당된다고 판시한 바 있어 해당 이슈에 대한 미국 법원의 입장은

어느 정도 정리되는 추세다. 관건은 결국 구체적 사안에 있어 “소비자 혼동”이 발생했는지, 상표권자가 어느 정도 수준에서 이를 입증할 수 있는지 여부로 관망된다.

4. 트위터에 위키리크스 관련자 접속정보 제공명령

지난 3월 11일, 논란이 되었던 미국 법무부의 트위터에 대한 위키리크스 운영자 등 사용정보 제공 요청이 1심 법원인, 버지니아주 알렉산드리아 지방법원에 의해 승인되었다. 위키리크스 폭로 사건을 조사해 온 법무부는 작년 12월 위키리크스와 그 설립자 줄리언 어산지를 접촉한 인사들의 사용자 이름과 주소, 접속 기록 등이 포함된 개인정보를 트위터 측으로부터 넘겨 받기 위해 법원의 허가를 받아낸 바 있다. 해당 관련자들은 법무부의 요청 자료가 지나치게 광범위하고 개인정보에 해당하는 내용까지 포함하고 있다며 원심 명령파기 요청을 신청했다. 3월 11일 1심 법원은 원심

명령을 확정하며 법무부가 트위터에 요청한 자료는 이메일 내용과 같은 사적인 (Private) 정보를 포함하지 않는다고 보고, IP정보, 단순 접속 기록 등에 대해서는 정보가 남에게 공개되지 않을 것이라는 합리적으로 용인될 수 있는 기대감이 인정되기 어렵다며 프라이버시권이 침해되지 않는다고 판단했다. 따라서, 관련자들의 영장발부가 선행되어야 한다는 주장을 배척하고 영장없이 관련 법령에 따른 단순 절차, 요건만으로 정보통신사업자인 트위터는 법무부 요청에 따라 해당 정보를 제출해야 한다고 판시했다. 트위터는 법무부 요청에 따라 접속 기록 등 대상 정보의 기간 제한에 대해 협상을 진행중이며 트위터 외에도 구글, Facebook, 이베이 등도 유사 정보 제공을 요청 받았으나 트위터만이 제출 여부를 다룬것으로 알려져 있다. KISO저널





이슈 인사이드

- 방송통신위원회 설치·운영법 제21조 제4호에 대한 위헌법률심판제청결정의 내용 및 의의
황성기 (한양대학교 법학전문대학원 부교수)
- 인터넷의 보급과 청소년의 이용 환경
김한울 (야후코리아 고객센터팀 과장)

방송통신위원회 설치·운영법 제21조 제4호에 대한 위헌법률 심판제청결정의 내용 및 의의



황 성 기
한양대학교 법학전문대학원 부교수

1. 방송통신위원회 설치·운영법 제21조 제4호에 대한 위헌법률심판제청결정의 배경

2011년 2월 1일 소위 ‘최병성 목사’ 사건의 제2심 재판부인 서울고등법원 제3행정부는 사건심리 중 최병성 목사측이 제기한 방송통신심의위원회의 심의 및 시정요구제도의 법적 근거조항인 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」(이하 ‘방송통신위원회 설치·운영법’ 이라고 함) 제21조 제4호에 대한 위헌법률심판제청신청을 받아들여, 헌법재판소에 동조항의 위헌 여부에 대한 심판을 제청하는 결정을 내렸다(서울고등법원 제3행정부 2011. 2. 1. 2010아189, 위헌법률심판제청신청). 담당 재판부는 위헌법률심판제청결정을 내리면서 명확성의 원칙 위반, 과잉금지의 원칙 위반, 포괄위임금지원칙 위반, 법률유보원칙 위반을 그 이유로 제시하였다. 그런데 법원의 이번

위헌법률심판제청결정의 내용 및 취지를 이해하기 위해서는 위헌법률심판제청결정의 계기가 된 당해사건(본안에 해당하는 사건)을 이해할 필요가 있다. 당해사건은 바로 최병성 목사가 자신의 블로그에 게시한 소위 ‘쓰레기 시멘트’ 관련 게시글이 한국양회공업협회 등의 명예를 훼손하는 불법정보에 해당되어 방송통신심의위원회의 심의 및 삭제의 시정요구를 한 것이 행정소송법상 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당하는지 여부와 실제 이 사건에서 다투어진 방송통신심의위원회의 시정요구처분이 적법한지 여부가 문제된 사건이었다. 제1심 법원은 불법정보에 대한 방송통신심의위원회의 시정요구가 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다는 점을 인정하였고, 실제 이 사건에서 다투어진 시정요구처분은 관련 게시글이 ‘비방목적의 명예훼손정보’ 즉, 불법정보에 해당되지 않기 때문에 위법하다는 판결을 내렸다(서울행정법원 제12

부 2010. 2. 11. 2009구합35924, 시정요구 처분취소).¹⁾ 하지만 방송통신심의위원회측이 항소를 하여 제2심에 계류 중이었는데, 소송 계속 중 최병성 목사측이 이 사건 시정요구의 법적 근거조항인 방송통신위원회 설치·운영법 제21조 제4호에 대해서 위헌법률심판제청신청을 하였고, 담당 재판부가 이를 인용하면서 위헌법률심판제청결정을 하게 된 것이다. 담당 재판부의 위헌법률심판제청결정으로 인하여 분쟁의 양상은 ‘불법정보에 대한 방송통신심의위원회의 시정요구가 항고소송의 대상이 되는 처분에 해당하는지 및 개별 명예훼손 정보에 대한 방송통신심의위원회의 시정요구가 적법한지 여부’ 문제에서 방송통신심의위원회의 시정요구제도의 법적 근거조항인 ‘방송통신위원회 설치·운영법 제21조 제4호의 위헌 여부’ 문제로 전환되었다. 그리고 후자와 관련된 분쟁의 해결은 헌법재판소로 넘어 가게 된 것이다.

2. 방송통신위원회 설치·운영법 제21조 제4호에 대한 위헌법률심판 제청결정의 내용

1) 최병성 목사측의 위헌법률심판제청 신청상의 주장 내용 요지

최병성 목사측은 두 가지 조항을 대상으로 위헌법률심판제청신청을 하였다. 하나는 방송통신위원회 설치·운영법 제21조 제4호²⁾이고, 나머지 하나는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 ‘정보통신망법’이라 함) 제44조의7 제1항 제2호³⁾이다.

(1) 방송통신위원회 설치·운영법 제21조 제4호에 대한 주장

최병성 목사측은 방송통신위원회 설치·운영법 제21조 제4호의 위헌 여부에 대해서 다음과 같은 주장을 하였다.

첫째, 방송통신심의위원회의 시정요구에 따라 정보통신서비스제공자 또는 게시판 관리·운영자가 당해 게시글을 삭제하거나 해당 이용자의 이용을 제한하는 경우 그에 따른 표현의 자유의 제한 또는 침해의 정도가 심각하므로, 방송통신심의위원회의 시정요구권한은 법률의 명확한 규정에 근거하여야 한다. 그리고 방송통신심의위원회의 심의 및 시정요구는 규

1) 이 사건의 경위는 다음과 같다. 원고(최병성 목사)는 포털사이트인 주식회사 다음커뮤니케이션의 블로그(<http://blog.daum.net/cbs5012>, 이하 ‘이 사건 블로그’라고 한다)에 국내산 시멘트에 관한 게시글(이하 ‘이 사건 게시글’이라고 한다)을 게재하였다. 피고(방송통신심의위원회)는 한국양회공업협회 등으로부터 이 사건 게시글에 대한 심의신청이 제기됨에 따라 이를 심의한 결과, 이 사건 게시글이 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의7 제1항 제2호 소정의 ‘불법정보’(비방 목적의 명예훼손 정보)에 해당한다는 이유로 2009. 4. 24. 위 다음커뮤니케이션에 대하여 해당정보의 삭제를 요구(이하 ‘이 사건 시정요구’라고 함)하였다. 이에 원고는 이의신청을 제기하였는데, 피고는 2009. 6. 23. 이 사건 게시글에 대한 원고의 이의신청을 기각하였다. 그리고 이 사건 시정요구의 처분성 여부와 관련하여, 피고는 “피고는 민간인으로 구성된 독립기구의 성격을 지니고 있을 뿐 행정청에 해당하지 아니하고, 설령 행정청이라고 본다고 하더라도 방송통신위원회설치·운영법상 정보통신서비스제공자 등이 피고의 시정요구에 응할 의무가 없으므로, 이 사건 시정요구는 단순히 권고적 효력만을 가지는 비권력적 사실행위인 행정지도에 불과하여 항고소송의 대상이 되는 행정처분이라고 볼 수 없다”고 주장하였다.

2) 방송통신위원회설치·운영법 제21조는 방송통신심의위원회의 직무범위에 관한 조항으로서, 동조 제4호는 “전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 정보의 심의 및 시정요구”라고 규정하고 있다.

3) 정보통신망법 제44조의7은 ‘불법정보의 유통금지 등’이라는 제목하에, 제1항에서 누구든지 정보통신망을 통하여 유통하여서는 아니 되는 정보를 열거하고 있는데, 동항 제2호에서 “사람을 비방할 목적으로 공공연하게 사실이나 거짓의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보”를 규정하고 있다.

제의 법적 구조나 '삭제'라는 시정요구수단의 성격상 행정권력에 의한 직접적인 내용규제이자 상시적인 검열체제로 기능하며, 따라서 표현의 자유에 대한 심각한 위축을 유발하여 표현의 자유의 본질적 내용을 침해할 뿐만 아니라, 과잉금지의 원칙에 위배된다.

둘째, 심의대상정보나 시정요구의 종류 및 방법에 관한 아무런 규정을 두지 않은 채 그 일체를 포괄적으로 대통령령에 위임하고 있으므로, 포괄위임입법금지 및 법률유보의 원칙에 위배된다.

셋째, 방송통신심의위원회의 시정요구로 인하여 게시글이 삭제될 경우 이의신청 외에는 아무런 법적 구제수단이 마련되어 있지 않고, 이용자가 시정요구의 주체가 아닌 정보통신사업자 등을 상대로 하여 가처분, 손해배상청구 등의 방법으로 권리구제를 받도록 하는 것은 직접적이고 실효성있는 권리구제방법이 아닐 뿐만 아니라 그러한 권리구제방법을 통하여 게시글의 복원 등 이용자의 권리가 회복될 수 있을지 의문이므로, 헌법 제27조 제1항의 재판청구권을 침해한다.

넷째, 방송통신심의위원회가 제정한 「정보통신심의에 관한 규정」에 의하면, 방송통신위원회 설치·운영법시행령 제8조 소정의 이의신청절차에서 방송통신심의위원회가 일방적으로 심의하여 결정하게 되어 있고 이용자가 심의에 참여하여 주장을 하거나 증거를 제출하는 절차가 마련되어 있지 않으므로, 동법 시행령 제8조 소정의 이의신청절차는 대심적 심리구조, 당사자의 절차적 권리보장 등에 있어서 사법절차의 본질적 요소를 현저히 결여하고 있으므로, 헌법 제107조 제3항에 위배된다.

(2) 정보통신망법 제44조의7 제1항 제2호에 대한 주장

정보통신망법 제44조의7 제1항 제2호는 '비방목적의 명예훼손정보'를 불법정보로 규정하고 있는바, 행정기관으로 하여금 '비방목적' 유무를 판단하도록 하는 것은 표현의 자유에 대한 과잉규제로 귀결될 뿐만 아니라, 행정기관의 자의적 판단을 통하여 표현의 자유에 대한 침해수단으로 악용되거나 악용될 우려가 있다. 설령 온라인에서 타인의 명예를 보호할 필요성이 있다고 하더라도 방송통신심의위원회의 심의 및 시정요구 대상정보를 '명백한' 비방목적의 명예훼손정보로 제한하는 방법을 통해 충분히 입법 목적을 달성하는데 지장이 없다고 볼 수 있으므로, 이 조항은 표현의 자유의 본질적 내용을 침해하고 있을 뿐만 아니라, 과잉금지의 원칙에 위배된다.

2) 담당 재판부의 위헌법률심판제청결정의 내용 요지

(1) 방송통신위원회 설치·운영법 제21조 제4호에 대한 판단

담당 재판부는 방송통신위원회 설치·운영법 제21조 제4호에 대해서 다음과 같은 이유로 그 위헌성을 인정하여, 위헌법률심판제청신청을 인용하는 결정을 내렸다.

첫째, 명확성의 원칙 및 과잉금지의 원칙을 위반한다고 판단하였다. 표현의 자유를 규제하는 입법에 있어서는 명확성의 원칙은 표현의 자유의 성격상 특별히 중요한 의미를 지니는데, 따라서 표현의 자유를 규제하는 경우에

일반적으로 명확성의 요구가 보다 강화되고, 특히 이 사건 조항과 같이 표현의 내용에 의한 규제인 경우에는 더욱 더 규제되는 표현의 개념을 세밀하고 명확하게 규정할 것이 요구된다. 그런데 전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 가운데 ‘건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서의 정보’라는 방송통신심의위원회의 심의대상의 하나이자 시정요구의 대상이 되는 정보의 개념은 너무나 불명확하고 애매하며, 특히 ‘건전한 통신윤리’라는 개념은 헌법 제21조 제4항의 ‘공중도덕이나 사회윤리’와 비교하여 볼 때 동어반복이라 해도 좋을 정도로 전혀 구체화되어 있지 않다고 지적하였다. 이러한 관점에서 동 조항은 규제되는 표현의 내용이 명확하지 않아 명확성의 원칙에 위배된다고 판단하였다. 아울러 ‘건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서의 정보’라는 개념의 모호성, 추상성, 포괄성으로 말미암아 필연적으로 규제되지 않아야 할 표현까지 다함께 규제하게 될 뿐만 아니라, 그 규제수단에 이어서도 방송통신위원회 설치·운영법시행령 제8조 제2항 소정의 ‘해당 정보의 삭제 또는 접속차단’, ‘이용자에 대한 이용정지 또는 이용해지’와 같은 그 회복이 현저히 곤란한 수단을 사용하고 있으므로, 과잉금지의 원칙에 위반된다고 판단하였다.

둘째, 포괄위임입법금지 및 법률유보의 원칙을 위반한다고 판단하였다. 이 사건 조항은 방송통신심의위원회의 심의대상의 하나이자 시정요구의 대상을 전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 ‘건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 정보’라고 규정하고 있는

바, 이 사건에서와 같이 표현의 자유를 내용에 의하여 규제하고 이에 불응할 경우 일정한 조치가 가해지는 경우에는 법률의 하위규범인 대통령령 등 법규명령에 위임을 하더라도 그 위임의 구체성과 명확성의 요구 정도가 더욱 강화되는데, ‘건전한 통신윤리’의 개념은 대단히 추상적이고 불명확하여, 수범자인 국민으로 하여금 어떤 내용들이 대통령령에 정하여질지 그 기준과 대상을 예측할 수 없다고 지적하였다. 또한 이 개념은 행정입법자에게 적절한 지침을 제공하지 못함으로써, 그로 인한 행정입법을 제대로 통제하는 기능을 수행하지 못한다는 점도 지적하였다. 더 나아가서 헌법 제37조 제2항에 의하여 ‘법률’로써 구체화하여야 할 것을 법률에 의하여는 전혀 구체화하지 않은 채 전적으로 행정입법에 맡겨놓은 결과를 초래하였는바, 이는 국민의 자유나 권리를 제한하는 행정작용의 경우 적어도 그 제한의 본질적인 사항에 관한 한 국회가 제정하는 법률에 근거를 두는 것만으로 충분한 것이 아니라, 국회가 직접 결정함으로써 실질에 있어서도 법률에 의한 규율이 되도록 하여야 한다는 요구에도 반한다고 판단하였다.

셋째, 최병성 목사측이 주장한 재판청구권의 침해 및 헌법 제107조 제3항의 위반 여부에 대해서는, 이 주장은 방송통신심의위원회의 시정요구에 대한 권리구제와 관련된 것으로서 방송통신위원회 설치·운영법 시행령 제8조에 대한 주장으로 이해하면서, 방송통신위원회 설치·운영법 제21조 제4호가 헌법에 위반되는 이상 이를 근거로 한 방송통신위원회 설치·운영법 시행령 제8조 또한 더 나아가 살펴 볼 필요없이 위헌이라고 판단하였다.

(2) 정보통신망법 제44조의7 제1항 제2호에 대한 판단

정보통신망법 제44조의7 제1항 제2호에 대한 최병성 목사측의 주장에 대해서는, 이 조항을 인용하고 있는 방송통신위원회 설치·운영법 제21조 제4호 및 그 위임에 따른 동법 시행령 제8조의 위헌성에 대한 주장일 뿐, 정보통신망법 제44조의7 제1항 제2호 자체만으로 위헌성이 있다는 점에 대한 주장을 포함하고 있지 않으므로, 방송통신위원회 설치·운영법 제21조 제4호 및 그 위임에 따른 동법 시행령 제8조의 위헌 여부에 대한 판단이 이루어진 이상 정보통신망법 제44조의7 제1항 제2호에 대한 최병성 목사측의 주장은 이유 없으므로 기각하였다.

3. 방송통신위원회 설치·운영법 제21조 제4호에 대한 위헌법률심판제청 결정의 의의 및 향후 전망

방송통신위원회 설치·운영법 제21조 제4호에 대한 위헌법률심판제청결정의 의의를 평가하기 위해서는 그 이전에 위헌법률심판제청결정의 계기가 된 당해사건의 의의에 대한 평가가 선행되어야 한다. 먼저 위헌법률심판제청결정의 계기가 된 당해사건은 불법정보를 비롯한 인터넷 콘텐츠를 대상으로 하는 행정기관의 심의 및 시정요구에 대한 ‘행정소송법적 통제’가 가능해졌다는 점에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 어떻게 보면 이 문제는 현행 방송통신심의위원회의 전신인 정보통신윤리위

원회 및 동 위원회의 작용의 법적 성격과 관련한 논란의 연장선상에 있다고 볼 수 있다. 우선 과거의 정보통신윤리위원회에 의한 청소년유해매체물의 심의·결정에 대해서는, 대법원이 항고소송의 대상이 되는 처분에 해당한다고 판시한 적이 있다.⁴⁾ 하지만 불법정보에 대한 행정기관의 심의 및 시정요구는 직접적인 법적 강제력이 없어 항고소송의 대상이 되는 행정처분에는 해당하지 않는다는 것이 기존의 판례의 입장이었다.⁵⁾ 그런데 기존 정보통신윤리위원회의 심의기능과 기존 방송위원회의 기능 중 심의기능이 합쳐져서 만들어진 방송통신심의위원회가 출범한 이후, 최병성 목사 사건의 제1심 법원은 불법정보에 대한 방송통신심의위원회의 시정요구에 대해서 항고소송의 대상이 되는 행정처분으로 인정하게 된다. 그동안 정보통신윤리위원회뿐만 아니라 방송통신심의위원회측은 자신이 행하는 시정요구는 단순히 권고적 효력만을 가지는 비권력적 사실행위인 행정지도에 불과하여 항고소송의 대상이 되는 행정처분이라고 볼 수 없다는 주장을 해왔다. 하지만 법원은 방송통신심의위원회의 구성과 조직, 권한, 법적 성격, 시정요구제도의 기본구조 등을 고려하여, 이용자(게시자)의 권익보호를 위해 항고소송의 대상이 되는 행정처분성을 인정하였다. 비록 대법원의 판결은 아니지만, 최병성 목사 사건의 제1심 법원이 기존의 판례와는 정반대로 행정처분성을 인정하였다는 것은 결국 불법정보를 비롯한 인터넷 콘텐츠에 대한 방송통신심의위원회의 심의 및 시정요구에 대해서 ‘사법적 통제’의 필요성을 인정하였다는 것을 의미한

4) 대법원 2007. 6. 14. 2005두4397, 청소년유해매체결정취소.

5) 서울행정법원 2001. 5. 4. 2001구3555, 이용정지처분취소.

다. 이러한 차원에서 최병성 목사사건은 매우 중요한 의미를 지니는 것이다.

위와 같이 위헌법률심판제청결정의 계기가 된 당해사건의 의의를 전제로 할 때, 방송통신위원회 설치·운영법 제21조 제4호에 대한 위헌법률심판제청결정의 의의는 다음과 같은 점에서 인정된다. 그것은 바로 법원이 아닌 행정기관에 의해 이루어지는 인터넷 콘텐츠에 대한 내용규제 내지 내용심의제도의 헌법적 정당성 여부에 대한 고민의 계기를 마련하였을 뿐만 아니라, 더 나아가서 인터넷 콘텐츠에 대한 내용규제 내지 내용심의제도의 새로운 설계 내지 디자인의 계기가 마련될 수 있는 여지를 제공하고 있다는 점이다. 사실 방송통신심의위원회가 수행하는 인터넷 콘텐츠에 대한 내용심의 및 시정요구제도를 비롯하여, 그 법적 근거조항인 방송통신위원회 설치·운영법 제21조 제4항 및 동법 시행령상의 관련조항 등에 대해서는 ‘인터넷 검열의 허용 여부’라는 담론하에 여러 가지 측면에서 문제제기가 이루어져 왔었다.⁶⁾ 이러한 문제제기의 관점에서 보면, 방송통신위원회 설치·운영법 제21조 제4호에 대한 위헌법률심판제청결정은 법원 자체가 이미 그 위헌성을 인정하였다는 점에서, 향후 법원이 아닌 행정기관에 의해 이루어지는 인터넷 콘텐츠에 대한 내용규제 내지 내용심의의 새로운 설계에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 물론 법원에서 위헌법률심판제청결정을 통해서 방송통신위원회 설치·운영법 제21조 제4호의 위헌성을

인정하였다고 해서, 헌법재판소가 반드시 위헌결정을 하리라고는 예상할 수 없다. 하지만 구체적인 분쟁을 다루는 일선 법원에서 위헌성을 인정하였다는 점은 헌법재판소의 향후 결정에 어느 정도 영향을 미치리라 예상된다.

다만 여기서 우리가 유의해야 할 것은 향후 헌법재판소에서 어떠한 논점을 갖고 방송통신위원회 설치·운영법 제21조 제4호의 위헌 여부를 다룰 것이냐라는 점이다. 만약 헌법재판소가 제청법원이 지적한 명확성의 원칙, 과잉금지 원칙, 포괄위임금지의 원칙, 법률유보의 원칙 위반 여부에 대한 판단을 함에 있어서 이전의 불온통신사건⁷⁾에서처럼 위헌결정을 내린다고 하더라도, 그 이후 정책당국과 국회가 대체입법을 통해서 불법정보로 그 범위를 국한시킨 채 정보통신부장관(현재는 방송통신위원회)의 취급거부·정지·제한명령제도를 존치시킨 경향이 있기 때문이다. 따라서 향후 헌법재판소에서의 판단과정에서는 법원이 아닌 행정기관에 의해 이루어지는 인터넷 콘텐츠에 대한 내용규제 내지 내용심의의 헌법적 정당성 여부에 대한 근본적인 논의가 이루어질 필요가 있고, 정책당국도 이러한 근본적인 문제에 대해서 좀 더 깊이있는 고민을 할 필요가 있다고 생각한다. 이러한 차원에서 이번 위헌법률심판제청결정이 향후 한국 사회에서 인터넷 콘텐츠에 대한 내용규제 내지 내용심의에 대한 제도를 새롭게 설계 내지 디자인할 수 있는 계기가 되기를 바란다. KISO저널

6) 대표적인 것으로는 박경신, “방송통신심의위원회의 인터넷내용심의의 위헌성”, 『법학논총』 제27집 제2호, 한양대학교 법학연구소, 2010. 6, 65-100면 참조.

7) 헌재 2002. 6. 27. 99헌마480, 전기통신사업법 제53조 등 위헌확인(이 사건에서 심판대상조항이었던 전기통신사업법 제53조 제1항은 불온통신을 공공의 안녕질서 또는 미풍양속을 해하는 내용의 통신으로 정의하고 있었음).

인터넷의 보급과 청소년의 이용 환경



김 한 울
야후코리아 고객센터팀 과장

1994년, KORNET 등 일부 사업자가 상용 인터넷 서비스를 개시한지 어느덧 17년이 되었다. 민법상 성년의 나이를 감안할 때, 유아기와 청소년기를 지나 이제 곧 성년을 맞이하게 된다.

한국의 인터넷 이용자수는 2000년 1천9백만 명에서 2010년에는 3천7백만명으로 조사 되었으며, 20대 미만의 미성년 이용자수는 9백 49만명으로 전체 이용자수의 26%에 달한다. 특히 한국은 인터넷 이용자 층의 확대가 빨라 2001년 만7세 이상을 인터넷 이용자로 정의 하던 것에 반해 2006년부터는 만3세 이상으로 확대 되었으며, 10세 미만의 인터넷 이용률은 85.5%, 10대는 99.9%에 달하여 거의 모든 유아/청소년이 인터넷을 사용하고 있다 하여도 과언이 아니다.

특히 정보 검색과 커뮤니케이션을 위한 웹 브라우징, 이메일, 인스턴트 메신저 사용에 이어 최근에는 SNS(Social Networking

Service) 이용률이 빠른 속도로 증가하고 있으며, 인터넷 이용자 중 미성년자의 SNS 사용률은 해당 연령대의 78.1%로, 20대인 89%에 이어 가장 높은 사용률을 보이고 있다.

이는 취학을 기점으로 단체 및 사고 활동이 시작됨에 따라 친목, 인간 관계 맺음을 시작으로 인맥 형성에 이르기까지 SNS를 적극적으로 사용하고 있는 것이며, 최근에는 스마트폰의 저변 확대에 따라 청소년들도 사용 환경이 갖추어짐에 따라 인터넷은 청소년들이 타인과 관계하고 정보를 습득하며 여가를 보내는 필수 불가결한 존재가 되어가고 있다.

반면 청소년을 둘러싼 유해, 침해 정보는 나날이 증가하고 있는 추세로, 정보통신서비스 제공자의 청소년보호활동 및 자정 노력에도 불구하고 폭력적 언어나 비방, 청소년의 개인 정보 침해, 콘텐츠 무단 업로드 및 다운로드가 계속 되고 있으며, 특히 이와 같은 인터넷 일탈행동의 주류세대가 10~20대로 조사 됨

에 따라, 자라나는 청소년을 대상으로 한 체계화 된 정보통신 윤리 교육이 시급한 상황이다. 이에 올 해로 열여섯 돌을 맞이하는 야후는, ‘2011 보다 안전한 인터넷의 날(Safer Internet Day)’을 맞아 공개된 온라인 안전 5계명과 함께 사용자들의 안전한 온라인 경험을 선도하기 위한 ‘야후! 안전지킴이(<http://kr.safely.yahoo.com>)’를 오픈하였으며, 현재 전세계 26개국에 14개 언어로 서비스 하고 있다.

야후! 안전지킴이 소개

야후! 안전지킴이는 온라인 음란/성인물과 불법 콘텐츠, 사이버 폭력을 근절하고 안전하고 즐거운 인터넷을 지원하도록 기획되었으며 디지털 평판 관리, 사이버 폭력 방지 및 폭력에 대한 대처법, 올바른 인터넷 및 모바일 사용법 등의 유익한 온라인 이용 방법을 비롯, 각 국가의 다양한 야후! 서비스들을 더욱 안전하게 즐기는 팁을 제공한다.

또한 각 내용은 부모님, 청소년, 그리고 일반을 위한 내용으로 구분하여 소개함으로써, 청소년을 올바른 방향으로 이끌어야 할 보호자 뿐만 아니라 보호 받는 주체로서 청소년의 권리와 가이드를 청소년들이 스스로 이해할 수 있는 언어로 명료하게 전달하고자 하였으며, 지속적인 업데이트를 통해 항상 청소년과 부모님에게 유익한 정보를 제공할 예정이다.

야후! 안전지킴이 중

생각이나 사진을 공유하기 전에 한 번 더 생각하세요. 할머니, 회사 또는 선생님이 본다면 어떻게 생각해 보세요. 모든 사람이 봐도

문제가 없는 건가요?

뿌린 대로 거둡니다. 누군가 나에게 하지 않았으면 하는 일은 다른 사람에게도 하지 마세요. 온라인에서 예의 있게 행동하세요. 내가 대우받고 싶은 대로 다른 사람을 대우하세요. 온라인에서 못되게 굴거나 공격적인 사람은 그 자신이 따돌림이나 괴롭힘을 당할 위험성이 큼니다. 누군가가 여러분에게 못되게 군다면, 대응하려고 하거나 보복하지 말고, 도움을 줄 수 있는 믿을 수 있는 어른이나 친구에게 이야기하세요. 무례한 사람들은 개인정보 보호도구를 사용하여 차단하세요.

온라인에서 비공개적인 것은 없습니다. 여러분이 하는 말이나 행동은 모두 여러분의 허락 없이 복사되고 붙여져 많은 사람에게 전송될 수 있습니다. 감추지 마세요. 익명성을 이용하여 여러분이 한 행동을 감춘다면 신뢰할 수 없고 무책임한 것입니다.

실제 만남은 피하세요. 누군가 여러분에게 신체적, 물리적 피해를 주려면 그 사람이 여러분과 같은 장소에 있어야 합니다. 그러므로 완벽한 안전을 위해서 실제 만남을 피하세요. 온라인에서 “알게 된” 사람과 꼭 만나야 한다면 혼자 나가지 마세요. 만남 장소는 공공 장소로 잡고, 부모님이나 믿을 수 있는 어른에게 이 사실을 말하고 친구들과 동행하세요. 누군가 사이버 폭력을 당한다면 방관하지 않고 반드시 신고하겠습니다.

암호는 기밀 정보입니다. 암호는 친한 친구들과도 공유해서는 안 됩니다. 우정은 변할 수 있고, 다른 친구가 여러분의 신분으로 위장할 수도 있습니다. 암호는 기억하기 쉽지만, 아무도 추측할 수 없는 것으로 정하세요. 예를 들어 “I left King School in 05.”와

같은 문장에서 각 단어의 첫 글자를 따서 “IlftKSi05”라는 암호를 만들 수 있습니다.

온라인 안전 5계명

1. 디지털 평판을 관리하자 : 본인의 생각을 공유하거나 사진을 올리기 전에 다시 한번 생각한다. 인터넷은 공공장소이다. 따라서 개인정보나 사진을 공유하기 전에 선생님, 학교, 미래의 직장에 공유해도 되는 정보인지 생각해 본다.

2. 글은 자신의 분신임을 명심하자 : 청소년의 절반이 매일 1,500건 이상의 문자를 보낼만큼 문자 메시지는 친구들과 연락을 유지하는 중요한 수단이다. 문자에는 자신의 생각이 고스란히 담기는 만큼 메시지에 자신의 생각을 명확히 올바르게 표현한다.

3. 가족과 대화하자 : 부모나 보호자와 온라인 활동에 관해 대화한다. 인터넷은 접속 및 사용 시간, 온라인 사용목적 등 온라인 활동에 관해 서로가 제대로 이해하고 있을 때 비로소 모든 사람에게 유익하다.

4. 자신의 권리를 인식하자 : 부적절하거나 불쾌한 이메일 또는 메시지에는 대응하지 않는다. 이상하다고 생각되는 메시지는 부모나 보호자 또는 믿을만한 어른에게 보여주고 인터넷 서비스 공급 기관에 신고한다.

5. 개인정보 보호에 주의하자 : 이메일, 문자 메시지, 사진을 보내거나 메신저 대화를 할 때 본인의 현재 위치를 알려주거나 기타 악의

적인 목적으로 이용될 수 있는 개인정보는 포함시키지 않는다. 특히 비밀번호 관리에 주의해야 한다.

맺으며

청소년은 정신적, 신체적으로 균형 있게 성장하고, 차별 받지 않으며, 물리적 폭력뿐 아니라 정신적 폭력으로부터 보호 받을 권리가 있다. 법에 의해 규율된 유해 매체물의 접근 제한만으로는 언어나 문화, 생활과 같이 청소년의 정서에 영향을 주는 요소로부터 그들을 보호하기 어렵다. 우리가 다음 세대에 물려줄 것은 물리적인 환경뿐 아니라 건전한 가치관과 문화가 형성된 인터넷 환경도 있음을 숙지해야 한다. 항상 유해 환경으로부터 청소년을 보호하고, 무엇보다 청소년 스스로가 올바른 판단을 통해 건전한 문화를 이룩하여 청정한 인터넷 생태계를 꾸려 나갈 수 있도록 지속적으로 노력하여야 하겠다. **KISO저널**

참고문헌

인터넷 사용자수 통계 자료 출처: 2010년 인터넷이용실태조사(한국인터넷진흥원, 2010.12).

2010년 정보문화 실태조사(행정안전부, 2011.04).

‘보다 안전한 인터넷의 날(Safer Internet Day)’은

어린이와 청소년의 안전하고 책임 있는 인터넷 및 모바일 기기 이용을 촉구하는 연례 행사로, 유럽위원회(EC)의 공동 자금 지원으로 Insafe 에서 매년 2월 개최한다(참조).

이용자 섹션

－. 포털의 사회적 책임, 현재와 미래
김종훈 (SK커뮤니케이션즈 포털서비스본부장)

－. 이용자칼럼 : 1인 기업들의 역사적 의미와 필요 지원책
박우진 (주식회사 이랜서 대표)

포털의 사회적 책임, 현재와 미래



김 종 훈
SK커뮤니케이션즈 포털서비스본부장

국내 포털 미디어의 급성장 과정에서 뉴스 서비스는 늘 큰 비중을 차지해 왔다. 인터넷 이용자들은 국내 주요 포털에 제공된 뉴스 서비스를 실시간으로 접하며 하루를 시작하고 끝맺고 있다고 해도 과언이 아니다.

포털 뉴스의 이용률이 급증하면서 사회 각 분야의 포털 뉴스서비스에 대한 사회적 책임 및 공공성에 대한 요구도 자연스럽게 심도 있게 제기되었다. 특히, 기존 언론 매체에 준하는 외부 제도적 장치를 마련하고자 하는 논의가 활발히 이루어지기 시작하였다.

이에 SK커뮤니케이션즈는 2006년 6월 16일 제도적 장치가 최소한의 사후적 규제를 중심으로 논의가 되었다면 SK커뮤니케이션즈는 사전적 그리고, 자발적 책무를 다하기 위해 국내 포털 최초로 이용자 위원회인 '미디어책무위원회'를 발족했다. 미디어책무위원회 창립 초기 단계에서 위원회 위원 구성에 여러

고민이 있었으나 우선 기본 원칙은 외부 인사로 구성한다는 것이었다. 내부 인사로 구성하였을 때 발생할 수 있는 주관성 등을 배제하기 위한 최소한의 조치였다.

이후 외부 인사로 언론학 전공 현직 교수, 미디어 모니터링 전문가, 법률 전문가, 시민단체 활동가, 블로거 등 개개 위원들의 직무 대표성에 초점을 맞추었다. 이는 앞에서 설명한 것과 같이 '자발적 책무'가 기존 미디어와 다른 속성을 가진 포털 뉴스에 적용하기 위해서는 언론학, 법률을 넘어 다양한 사회적 공공성과 다원성을 포괄하기 위한 방안이었다.

이용자 중심의 위원회는 여러 가지 성격을 가지고 만들어지고 변화해왔지만 SK커뮤니케이션즈의 '미디어책무위원회'는 사회적 변화 등에 대응하고 진화하며, 4년 8개월여의 시간 동안 매월 빠짐없이 그 역할을 하고 있어 이 자리를 통해 그 과정을 더듬어 보고 미래를 조망하는 의미를 찾고자 한다.

〈그림 1〉 포털 사용자위원회로서 국내 최초로 설립된 SK컴즈 미디어책무위원회 초기 화면



〈그림 2〉 SK컴즈 미디어책무위원회 뉴스편집가이드라인



〈과거와 현재〉

“사회 각 분야의 외부전문가로 구성된 독립된 위원회를 꾸려 여러 권한과 업무를 맡기는 것은 포털 업계에서 처음 시도되는 일입니다. 따라서 정답도 없고 길도 모르고 많은 오류와 논쟁, 갈등도 있을 수 있지만 열심히 채워가도록 합시다.”

SK커뮤니케이션즈 미디어책무위원회가 발족되고 처음 이루어진 논의처럼 그 길은 마련되어 있지 않았고 새롭게 이정표를 세우고 나가야 했다.

위원회 발족 후 가장 먼저 중점 업무로 논의된 〈포털뉴스 편집 가이드라인〉 제정은 '정답도 없고 길도 모르는' 상황에서 위원들 개개인의 열정과 함께 치열한 토론 속에서 시작되었다. 약 반년에 걸친 심도 있는 논의는 때론 치밀한 논쟁으로 이어지면서 이뤄낸 결실이었다.

‘독립성’ ‘진실성’ ‘중립성’ ‘다양성’의 4원칙과 30가지 조항으로 구성된 편집 가이드라인은 위원들이 ‘첫 이정표’를 세운다는 사명감 속에 조항 문구 하나하나를 수정하고 또 수정하며 제정하였다.

이 가이드라인이 선언적 의미에서 그치지 않기 위해서 메인 뉴스박스 내 연예/스포츠 기사 숫자 제한, 선정성 기사 배제, 피의자 익명 보도 등 실무적인 가이드라인을 함께 담아 제정하였고, 미디어책무위원회가 제정한 이 편집 가이드라인은 지금도 네이트 뉴스의 기사 배열 기본방침으로 유지되고 있다.

이러한 과정을 거치고 나서 포털 뉴스는 중요한 시험대에 놓이게 되었다. 2007년 대통령 선거가 바로 코앞에 닥치게 된 것이다.

고도의 정치적 중립성과 공정성이 요구되는 2007년 대통령 선거를 앞두고 미디어책무위원회는 기존 〈포털뉴스 편집 가이드라인〉으로는 불충분하다는데 인식을 같이 하게 되었고 네이트 뉴스에 별도의 가이드를 제정하고자 하였다. 새롭게 〈대선용 뉴스서비스 가이드〉와 〈대선 보도 모니터링 시스템 마련〉을 중점 과제로 선정하고 논의를 시작하였다. 그 과정에서 포털 뉴스 서비스 중 최초로 대선 뉴스서비스 모니터링 보고서를 두 차례 내놓았다.

미디어책무위원회의 사전/사후 모니터링 시

스텝과 활동을 바탕으로 네이트의 뉴스서비스는 실제 대선 보도를 '정책 중심'으로 가져가며 유권자의 선택을 도왔으며, 중립적이고 공정한 대선 뉴스 보도라는 평가를 <매체비평우리스스로>와 <민주언론시민연합> 등의 보고서 통해 받을 수 있게 되었다.

〈그림 3〉 국내 포털 최초로 수행된 포털 대선뉴스 모니터링 종합평가서(2007)



지난 수년간 SK커뮤니케이션즈 미디어책무위원회가 포털이라는 창을 통해 제공되는 뉴스 서비스의 공정성, 중립성에 초점을 맞췄다면 최근의 가장 큰 관심사는 청소년을 포함한 이용자들이 포털을 활용하며 이를 통해 사회를 바라볼 수 있도록 하는 '미디어 리터러시(Media Literacy)'이다.

단방향 커뮤니케이션이 이루어지는 기존 미디어와 달리 포털은 미디어와 이용자간, 혹은 이용자와 이용자간 쌍방향 커뮤니케이션이 발생하고 있어 포털 서비스를 오용하거나 악용하면서 발생하는 사례(예 : 유명인 자살 사건 등)를 맞이하면서 또 한번 변화를 모색하게 된 것이다. 더 큰 문제는 오용과 악용으로 인

해 선의의 피해자가 발생할 뿐만 아니라 이용자 본인도 피해를 보게 된다는 점이였다.

우선 위원들 스스로 월 2~3회 발행하고 있는 칼럼을 통하여 적극적으로 뉴스를 넘어 블로그, UCC 등을 아우른 <Education in Portal> 이슈에 관심을 집중하였고 네이트 뉴스는 이를 뉴스 메인 페이지에 게재하여 이용자의 변화를 꾀하였다. 여기서 그치지 않고 네이트가 제공하는 모든 서비스 이용과 관련해 '초상권, 저작권' 등 이용자들의 각종 권익과 활용 방법 등을 포털 페이지 내에 명문화하고 캠페인화 하려고 하였다. 그 시작이 선플의 사례를 소개하고 선플을 유도하기 위한 캠페인이었다. 이는 모든 뉴스 기사 하단을 통해 이용자에게 소개되었고 실명제 서비스와 함께 빛을 발하였다.

〈그림 4〉 SK컴즈 미책위가 함께 참여한 '사이좋은 세상 선플캠페인' 화면





〈미래〉

SK커뮤니케이션즈의 미디어책무위원회가 미디어 환경의 변화 속에서 ‘포털뉴스 외부 검증의 표본’으로 완전히 자리 잡았는지는 의문이 따를 수도 있다. 하지만 네이트 뉴스, 나아가 포털 뉴스의 공정성과 유익성을 제고하는데 앞장 서기 위해 미디어책무위원회가 ‘형식적인 회의체가 아닌 구체적인 권한을 가진 실무형 위원회’라는 지향점을 가지고 계속 변화의 노력을 하며 좀 더 완성체에 가까운 ‘미디어책무위원회’를 만들어가는 과정이 아닐까?

SK커뮤니케이션즈의 미디어책무위원회(위원장 양승찬 숙명여대 교수)는 주로 매월 마지막 주에 월(月) 1회 정기 회의를 개최하고 있다. 위원회 설립 후 포털 미디어의 공공성, 사회적 책무를 위한 다양한 활동을 수행 해 왔다. 대표적으로 포털뉴스 편집 가이드라인 국내 최초 제정(2006년), 대통령 선거 편집 가이드 및 대선 모니터링 보고서 최초 발간(2007년) 등 국내 포털 미디어 약사(略史)에 기록될 만한 업적들을 이뤄 왔다. **KISO저널**

1인 기업들의 역사적 의미와 필요 지원책



박 우 진
주식회사 이랜서 대표

최근 들어 1인 기업의 수가 늘어나고 있다. 1인 기업의 특징인 창의력(Creativity)이 시장에서 먹혀들고 있다. 특히 스마트폰이 전 세계적으로 인기를 끌면서 1인 기업들이 기발한 아이디어로 만든 어플리케이션들은 째깍한 수입을 벌어들이고 있다. 적은 자본, 창의성, 순발력으로 무장한 1인 기업들은 IT분야뿐만 아니라 출판, 디자인, 의류, 기획 등 다양한 분야로 활동무대를 넓혀가고 있다. 본 기고에서는 1인 기업들의 증가 이유를 살펴보고 1인 기업들에 대한 필요지원책 그리고 개선정책에 대해 알아보려고 한다.

1인 기업의 증가현상은 일시적 현상이라기보다는 21세기의 중요 트렌드라고 필자는 판단하고 있다. 이를 설명하기 위해 필자는 중세 시대로부터 산업혁명, JIT시스템을 살펴볼 것이다. 다음은 경제적으로 변화된 근래의 상황이다.

- OECD에 따르면, 미국 수출업체에 있어서 1달러의 교환가치가 1990~1996년 사이에 반으로 줄었다.
- 영국의 한 연구에 의하면, 기업의 건물은 앞으로 25퍼센트 정도 감소할 것이라고 한다. 왜냐하면 기업들이 전자상거래로 옮겨갈 것이며 회사 내부를 네트워크 구조로 만들 것이기 때문이다.
- 20년 전만 해도 독일직장인들 가운데 43퍼센트가 직원이 5백명 이상인 회사에서 일했다. 하지만 오늘날에는 겨우 27%만이 그러하다.
- 미국에서는 1천4백만 명이 자영업을 하며, 830만 명이 독립된 계약자로 일한다.

14세기에서 16세기동안에 유럽 전체를 돌아다니며 전쟁을 치르던 전사들이 있었다. 특정인을 위해 일하고 돈을 받거나 명예와 부를 얻기 위해 전투에 나가던 이들을 일컬어 '콘도티에리'라고 불렀다. 영국인들은 이들을 '프리랜서'라 일컬었는데, 자유 의사에 따라 창을 든 사람이라는 뜻이다. 프리랜서는 특정 권력자에게 속하지 않고 한 전투가 끝나면 다른 전투를 하기 위해 전쟁터를 떠났다. 용감하고 전투적인 이들은 '문제 해결사'로서 사회적인 존경을 한 몸에 받았다고 한다. 이들이 '이랜서(E-lancer)'로 전자 경제(Electronic Economy)의 프리에이전트로 오늘날 다시 부활하게 되었다(군돌라 앵리슈, 잡노마드 사회).

이러한 전자시대의 프리랜서인 이랜서의 등장은 MIT 미디어랩의 석좌교수인 토마스 말론 교수가 하버드비즈니스리뷰에 기고한 '이랜스 경제의 태동(The dawn of the E-lance Economy)'에서도 잘 나타나 있다. 21세기의 경제체제는 탈중심화가 가장 큰 화두가 될 것이며, 앞으로의 경제의 한 축은 네트워크로 움직이는 이랜서(E-lancer)들이 차지할 것이라는 것이다. 또한 2004년 한국을 방문한 토마스말론 교수는 국내 한 언론사와의 인터뷰에서 "이미 이랜서 시대다."라고 선언하였다.

이렇듯 이랜서(우리말로는 1인 기업)들의 등장은 중세로부터 이어져 현재에는 다양한 분야에서 활동을 하고 있다. 또한 1인 기업들이 경제활동의 중요한 축으로서 사회, 경제적 의미를 가지고 있다고 석학들은 설명하고 있다.

그렇다면 "왜 1인 기업의 수가 점점 늘어나는 것일까?" 궁금하지 않을 수 없다. 필자는 질문을 이렇게 살짝 바꿔보았다. "우리는 왜 더

이상 공장이나 사무실빌딩에 모여서 일하려 하지 않는 것일까?" 그 해답을 인류의 역사에서 엿볼 수 있다.

인류가 현재와 같이 모여서 일한 역사는 불과 200여년에 불과하다. 그 이전의 인류는 유목민으로 가축과 이동하며 살거나 마을을 이루고 농사를 지으며 살았다. 필요한 물자는 대부분 직접 만들어 사용했고 나머지는 비축, 교환하거나, 장에 내다 팔았다.

18세기 들어서 제임스와트에 의해 증기기관이 발명되고 연이어 산업혁명이 일어난 이후에 비로소 공장이 생겨났다. 공장에서는 제품을 대량생산 할 수 있었다. 공장은 부가가치를 만들어 내었으며 따라서 인류는 공장에 모여 일하게 되었고, 조립, 포장, 용접, 운반 등으로 분업화된 일을 하는 존재가 되었다. 공장은 또한 업무 매뉴얼을 만들었으며 모든 근로자는 공장 매뉴얼에 따라 일을 하며, "9 to 5"이라는 짜여진 시간에 맞춰 일하게 되었다. 이러한 분업은 더욱 발전하였고 도요타자동차에서는 "Just In Time(JIT)"이란 새로운 용어가 만들어졌으며, 분업을 메인공장에서만 하는 것이 아니라 협력업체에까지 확대하게 되었다. 물론 분업을 통하여 재고, 노력, 시간 등의 낭비를 없애고 효율을 올리게 되었다. 따라서 인류는 더욱더 규격화된 업무체계를 따라야만 했다.

"하지만 분업화된 일을 하는 것이 우리 인류가 가지고 있는 본성에 정말 맞는 것일까?" 생각해보지 않을 수 없다. 우리의 적성이 단순히 볼트 조립만 평생하도록 만들어진 것은 아닐 것이기 때문이다. 과거 15만년 동안의 유전되어 온 DNA에 볼트 조립이라는 단어만 있었을리는 만무하기 때문이다("15만년"은 스

펜서웰스의 "유전자로본 인류의 기원을 참조함). 이렇게 규격화된 직업이 인류에게 일종의 스트레스를 주고 있는 것이 아닌가 생각해본다. 자르브뤼켄 시의 한 경제사회연구소는 1인 기업이 된 이유에 관한 연구를 통해 깜짝 놀랄 만한 결과를 얻어냈다. 직종은 상관없이 없었다. 건축, 투자, 보험, 미디어, 광고, 컨설팅, 소프트웨어 개발 등에 종사하는 사람들을 대상으로 조사를 실시한 결과, '평범한 직장인'처럼 살아가는 것이 여러모로 너무나 무미건조하기 때문에 모두들 1인 기업이 되었다고 대답했다(Reindl, Josef : Die Scheinsellbständigen). 하루 대부분의 시간을 사용하는 일이 무미건조하다는 뜻이다. 우스운 얘기지만 필자는 아마도 업무와 DNA간의 미스매치를 해결하기 위해 취미가(Hobby) 더욱 발전하지 않았나 생각하고 있다. 예전에는 사냥이 본업이었는데 이제는 취미로 사냥을 하게 되었다. 예전에는 산에서 약초를 캐거나 이동을 위해 산을 탔었지만 이제는 취미로 등산을 하는 사람들이 많다. 예전에는 말을 타고 산책을 누비던 인류가 이제는 승마라는 취미로 작은 원을 빙빙돌며 타고 있다.

20세기말이 되자 반갑게도 IT기술이 빛의 속도로 발전하게 되었다. 인터넷의 발달로 인류는 언제 어디서나 문서를 주고 받을 수 있게 되었으며 연결(Connect)되었다. 그러자 인류는 드디어 꼭 모여서 일하지 않아도 될 수 있다는 가능성을 탐색하기 시작했다. 1991년 핀란드 헬싱키대학의 학생이던 리누스 토발스(Linus Tovalis)는 이런 가능성을 현실로 만들어냈다. 자신의 이름을 딴 리눅스라는 멋진 공개OS를 서버위에 올려 놓고 누구나 언제

어디서든 접속하여 수정, 개발 할 수 있게 한 것이다. 전세계 각지의 이름모를 수많은 개발자들은 자발적으로 온라인으로 접속하여 리눅스를 발전시켰다.

10년 뒤 2001년에는 지미 웨일스와 래리 생어 두 미국인이 위키피디아를 선보였다. 현재 세계 1위의 백과사전 브리태니커와 비슷하다는 평가를 받고 있는 백과사전이다. 위키피디아의 단어 설명은 수 많은 개인들이 온라인으로 접속하여 자발적으로 만든 것이다. 인류는 이제 모여서 일하지 않고 연결만 되어도 엄청난 효율을 발휘할 수 있다는 것을 알게 되었다. 전에는 뭉쳐있어야 효율을 높였지만 이젠 연결만 되어 있으면 된다. 개개인의 창의력이 모여 커다란 경제가치를 창조하고 있는 것이다.

그렇다면 시대의 요청에 의해 창의력으로 무장한 1인 기업들의 등장을 우리 사회가 받아들일 준비가 되어 있는가 라는 점이 궁금해진다. 필자는 우리 사회가 아직 창의적인 인류를 받아들일 준비가 되어있지 않다는데 한표를 던지고 있다. 일례로 우리는 연공서열로 사람을 평가하는데 익숙하다. 똑똑하다고 어린 사람을 나이 많은 사람보다 높은 자리에 앉히기가 어렵다. 이런 속담도 있다. "모난 돌이 정 맞는다.", "짧고 굵게보다 가늘고 길게 살아라.", "먼저 승진하면 빨리 잘린다.", "너무 튀지 말아라." 사회의 연공서열에 익숙한 문화가 1인 기업의 유일한 무기인 "창의력"을 오히려 거추장스러워하고 있는 것이다.

또 다른 이유는 현재의 지원체계가 직장인을 중심으로 만들어져 있기 때문이다. 고용제도는 종업원과 고용주로 나뉘고 종업원은 고용보험에 가입하며 실직되었을 때는 고용보험으로부터 보험금을 받는다. 즉 1인 기업의 실업

상태는 전혀 고려되지 않은 제도이다.

교육은 더 큰 미흡한 부분이다. 직장인들은 회사에서 각 시기마다 직업교육을 받는다. 노동부는 재직자 교육지원 사업을 통해 2009년에만 약 5,600억원을 사용하였으며 약 500만명이 교육을 받았다. 1인 기업들은 더욱 많은 지원이 필요하지만 필자가 모협회장으로 있으면서 제안한 골드카드제도가 유일하다. 1인 기업들은 혼자서 새로운 아이디어를 구현해 나가야 한다. 조직적인 지원이 없기 때문에 스스로 많은 업무를 해야하고 따라서 많이 알고 있어야 한다. 즉 성공을 위해서는 1인 기업들은 지식으로 무장하고 있어야 한다는 것이다. 그러나 1인 기업들을 위한 정부지원 교육 제도는 너무나 미약하다. 특히 세무, 법, 계약, 비즈니스 관계 등 여러 실질적인 교육이 절실하게 필요하다. 만약 가능하다면 빠르게 발전하는 IT기술에 대한 교육도 도움이 되리라 판단한다.

마지막으로 당장 뽑혀야 할 대못은 바로 정부에 의해 자행된 것이다. 필자가 지난 10년간 겪은 비합리적인 제도중의 최고봉을 설명하고자 한다. 정부가 앞장서서 만든 제도는 "SW기술자신고제"이다. SW기술자신고제라는 것은 개발자들이 정부프로젝트를 하려면 민간단체인 소프트웨어산업협회의 신고/인증을 받아오라는 것이다. 그러면 인증서에 기록된 년차에 따라 돈을 지급해 준다는 것이다. 이협회는 인증을 해준다는 명목으로 개발자들에게 인당 몇 십만원을 받는다. 정부프로젝트에 일부라도 참여하기 위해서는 울며겨자먹기 식으로 해야하는 것이다. 설상가상으로 제대로 경력을 인정조차 받을 수 없다. 왜냐하면 과거 15년간 수행한 프로젝트의 업체들을 다

찾아서 경력을 인정받아야 하는데 없어진 업체도 많고 3개월씩 한 업체들을 무슨 수로 다 찾는다는 말인가? 그러면 15년 경력자가 10년 밖에 인정을 못 받게 되는 경우가 생긴다. 재미있는 사실은 이때 협회 회원사는 또다른 수익을 챙기게 된다. 왜냐하면 15년 경력자를 10년 경력치로 지불하면 되기 때문이다. 협회는 수익사업을 하고 회원사들도 짭짤한 이익을 챙기게 되는 것이다. 물론 돈은 모두 약한 1인 기업 개발자들이 다 내고 있는 것이다. 왜 이런 구조가 생기게 된걸까? 정답은 이 협회와 회원사는 사실은 같은 이해당사자이기 때문이다. 협회회원사는 정부프로젝트 대부분을 수주 받고 있는 중대형 SI사들이 주축으로 만들어졌다. 즉 정부프로젝트를 거의 독점하고 있는 SI회사들이 인증을 받아오라고 자신들이 만든 협회에 돈을 내게 하고, 경력이 줄어들면 더 적은 비용만 1인 기업 개발자들에게 지불하는 것이다.

이것만으로 끝나면 그나마 다행이다. 더 심각한 문제는 이러한 이익챙기기에 우리의 소중한 창의력이 사라지게 된다는 점이다. 더불어 1인 기업의 창업의지가 사라지게 되는 안타까운 현상이 발생하기 때문이다. 창의력은 나이가 들어 연차가 되면 자동으로 생기고 어리다고 덜 생기는 것이 아니기 때문이다. SW기술자신고제는 창의적 능력과는 전혀 무관하게 나이가 몇 살인지에 따라서 급여를 주고 있다. 우습게도 우리나라에서는 페이스북의 창립자 마크주커버그도 월 200만원을 받는 초급 2년차 개발자일 뿐이다. 당연히 왜 1인 기업이 되어야하는가에 강한 회의감과 자괴감을 갖지 않을 수 없다. 다른 예를 들면, 소프트웨어 코드를 뛰어난 창의력으로 10줄

로 멋지게 해결하든, 쉬엄 쉬엄하며 1,000줄로 만들든간에 나는 2년차니까 한달에 200만원만 받도록 이미 정해져 있는 것이다. 이런 상황에서 누가 창의력을 발휘하여 문제를 해결하고자 하겠는가? 누가 왜 마크주커버그처럼 새로운 아이디어를 내어 문제를 해결하고자 하겠는가? SW기술자신고제는 반드시 없어야 할 우리만의 제도라고 필자는 생각하고 있다.

이상으로 1인 기업의 역사적 의미와 필요 지원책 및 현재 우리가 가지고 있는 불합리한 SW기술자신고제에 의해 질식하고 있는 1인 기업의 창의력 사례를 살펴보았다. 1인 기업의 창의력이 우리 사회에 앞으로 더욱 더 필요한 자원이 되리라는 것은 대부분 동의하는 듯하다. 앞으로는 “당신은 어디 출신입니까?(Where are you from?)가 아니라 어디로 가고 있습니까?(Where are you going to?)가 더 중요한 인사말이 될 것이다.”라는 군돌라 엘리슈의 말을 끝으로 지금 우리는 어디로 가고 있는지를 물으며 이 글을 맺는다.

