



“속보인다”



길은 로드뷰, 가게는 스토어뷰 - Daum 스토어뷰

가보지 않아도 가본 것처럼 구석구석 스토어 속을 보여준다. Daum 스토어뷰!
 맛집, 레스토랑, 펜션, 병원 어디든 360도 돌려보며 확인할 수 있지
 소개팅 할 때, 회식모임 할 때, 장소 걱정마 - 스토어뷰로 미리보면 되니까!
 이제부터 길은 로드뷰, 가게는 스토어뷰야



[특집]

청소년 보호의 문제들 - 매체물 규제를 중심으로
 개정 청소년보호법 및 아동·청소년성보호법의 쟁점 및 개선방안
 청소년유해매체물의 현황과 쟁점

KISO 정책 및 심의결정 리뷰
 선거기간 중의 연관검색어 및 자동완성 검색어 목록에 관한 정책결정 리뷰

기획동향
 위치정보보호 등의 규제는 어떻게 해야 하는가

법제동향
 FCC 오픈 인터넷 규칙 승인 내용 및 향후 전망

이용자 섹션
 SK컴즈의 개인정보보호 방안 소개

03 KISO NEWS

특집

- 06 청소년 보호의 문제들 - 매체물 규제를 중심으로 오근숙
- 17 개정 청소년보호법 및 아동·청소년성보호법의
쟁점 및 개선방안 황창근
- 25 청소년유해매체물의 현황과 쟁점 정경오

KISO 정책 및 심의결정 리뷰

- 40 선거기간 중의 연관검색어 및 자동완성 검색어 목록에 관한 정책결정 리뷰 이 해 완

기획동향

- 48 위치정보보호 등의 규제는 어떻게 해야 하는가 김보라미

법제동향

- 52 FCC 오픈 인터넷 규칙 승인 내용 및 향후 전망 오세은

이용자섹션

- 56 SK컴즈의 개인정보보호 방안 소개 박세영

편집위원

- 황용석 위원장 건국대 언론홍보대학원 교수
권현영 광운대 법학과 교수
김유향 국회 입법조사처 문화방송통신팀장
이원태 KISDI 미래융합연구실 미래사회그룹장
황창근 홍익대 법과대학 교수
박준석 Daum 고객센터기획팀 팀장
하중수 SK커뮤니케이션즈 대외협력팀 팀장
한중호 NHN 정책실 이사

저널 제 5호

- 발행일 : 2011년 12월 28일
■ 발행인 : 김상현
■ 발행처 : (사)한국인터넷자율정책기구
■ 디자인 : (주)더커뮤니케이션즈올림

'건전한 소셜 네트워크 서비스 이용 환경 조성'을 위한 대안 모색' 세미나 개최



KISO는 2011년 7월 27일 삼성동에 위치한 코엑스(COEX)에서 건전한 SNS 이용을 주제로 세미나를 개최했다. 이날 세미나는 김위근 한국언론재단 연구위원이 발제를, 김은미 서울대 언론정보학과 교수, 명승은 한국블로그산업협회장, 성경제 공정거래위원회 전자거래팀장, 이지선 미디어유 대표, 정민하 NHN 정책실장이 각각 발제와 토론을 맡았다.

서울에 기록적인 폭우가 내려 교통이 매우 혼잡하였음에도 세미나에는 국내 인터넷 자율규제를 위해 노력하는 각계의 전문가들이 모여 '파워 블로거'의 대가성 포스트에 대한 의견과 개선방안에 대한 심도깊은 논의를 펼쳤다. 본 세미나는 정부와 사업자, 학계 등 분야별 이해 당사자들이 핫이슈에 대한 현황과 문제점에 대해 다양한 각도에서 조명하였다는 점과 파워 블로거 등 인터넷 자율규제 이슈의 주요 이해당사자들이 한자리에 모여 현실적 협력 방안을 논의하며 현실인식을 공유하였다는데 의미가 있다.

KISO는 앞으로 인터넷 자율규제와 관련된 사회적 현안에 지속적으로 세미나를 개최하여 정부와 민간 영역 간의 소통의 기회를 마련하고, 실효성 있는 인터넷 자율규제의 정착을 위해 노력할 것이다.

'인터넷 공간의 청소년 보호와 자율규제' 세미나 개최



KISO는 2011년 11월 30일 코엑스(COEX)에서 인터넷 공간의 청소년 보호 문제에 대한 전문가 세미나를 개최했다. 이번 세미나는 온라인 공간의 청소년 보호 제도에 대한 사회적 논의의 필요성이 부각되고 있어, 청소년 보호 분야에서 자율규제 차원의 어떠한 노력이 병행되어야 하는지에 대한 고민을 담기 위한 자리였으며, 섯다운제, 청소년보호책임자 제도의 실효성 확보를 위한 자율규제 기구 위탁운영 등 과도한

규제를 지양하고, 자율규제와 병행하는 청소년 보호 활동이 필요하다는 지적이 있었다. 발제자로는 최경진 경원대 법학과 교수, 정경오 KISDI 동향분석실 책임연구원, 황창근 홍익대 법학과 교수 등이 청소년보호책임자제도의 개선방안, 청소년유해매체물의 심의제도 및 쟁점, 개정 청소년보호법, 아동·청소년 성보호법 관련 쟁점 등에 대해 발표하였으며, 서여정 Save the Children 권리옹호부 팀장, 송경재 경희대 인류사회재건연구원 박사, 엄열 방송통신위원회 네트워크윤리팀 팀장, 최민식 한국인터넷기업협회 정책실 실장 등이 토론을 맡아 주었다.

'제2회 KISO 포럼' 개최



2011년 11월 11일부터 12일까지 KISO는 제주도에서 제2회 KISO 포럼을 진행했다. 이번 포럼은 KISO의 활동성·대표성·전문성·대중성 강화 방안을 주제로 개최되었으며, 국회, 학계, KISO 정책위원 및 회원사 관계자가 참석하여 KISO의 지난 3년을 평가하고 향후 나아갈 방향에 대해 논의하는 시간을 가졌다. 본 포럼에서 이해완 KISO 정책 위원장이 '정책위원회 운영 활성화 방안'에 대해, 조인혜 KISO 사무처장이 'KISO 2.0의 방향성과 전략과제'에 대해, 황창근 홍익대 법대 교수가 '자율규제와 KISO'를 주제로 각각 발표에 나섰다. 김유향 국회 입법조사처 문화방송통신팀장, 권현영 광운대 법학과 교수 등 참가자들의 열띤 토론이 이어졌다. 주요 내용은 향후 KISO활동 영역과 대상 확장 및 바람직한 KISO의 활동 모델에 관한 논의가 이뤄졌으며, 이에 대해 토론자들은 KISO가 내용적으로 전문성을 확보하고, 홍보를 통해 활동을 알리고, 선택과 집중의 전략으로 성장과 발전을 이루는 것이 바람직하다는 취지의 주문이 있었다.

KISO 포럼은 인터넷 공간의 자율규제 이해 당사자들이 서로의 시각을 공유하며 신뢰를 쌓아가고, 공통의 현안에 대한 정책적·현실적 협력 관계를 구축하는 것을 목표로 매년 개최되고 있다. KISO는 앞으로도 시장과 국가, 시민사회 영역의 전문가들과 포럼을 통해 신뢰구축 및 협력관계 공고화를 지속적으로 추진할 예정이다.

KISO 신임 정책위원장 및 사무처장 보임



이해완 위원장

조인혜 사무처장

2011년 9월 KISO 정책위원장으로 이해완 성균관대 법학전문대학원 교수가 그리고 사무처장으로 조인혜 前전자신문 미래기술연구센터 부장이 각각 보임했다. 이해완 신임 정책위원장은 전자거래분쟁조정위원회 조정위원, 서울고등법원 판사, (주)로엔비 대표이사 등을 역임했고, 전자거래, 디지털 저작권 등 인터넷 서비스 및 콘텐츠 관련 법률 정책 분야의 권위자로 알려져 있다. 조인혜 신임 사무처장은 서울대를 졸업 후 전자신문 기사를 거쳐 전자신문 연구센터 설립 멤버로 창조적 아이디어와 IT 전문성을 겸비한 인터넷 자율규제 전문가로 알려져 있다.

특집

청소년 보호의 문제들 - 매체물 규제를 중심으로

오 근 숙 NHN 정책실 과장

개정 청소년보호법 및 아동·청소년성보호법의 쟁점 및 개선방안

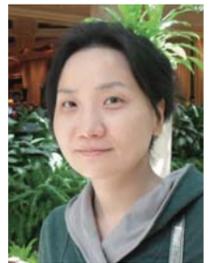
황 창 근 홍익대 법대 교수

청소년유해매체물의 현황과 쟁점

정 경 오 KISDI 동향분석실 책임연구원·변호사

[특집_01]

청소년 보호의 문제들 - 매체물 규제를 중심으로¹⁾



오 근 숙
NHN 정책실 과장

‘청소년’과 ‘인터넷에서의 청소년 보호’의 의미는 다양한 차원에서 정의될 수 있다. UN 아동권리협약은 아동(18세 미만)을 보호의 대상이자 권리의 주체로 보고 정보접근권²⁾을 보장하고 있다. 글로벌한 차원에서 인터넷에서의 아동청소년보호 노력은 주로 아동 포르노에 대한 것이다. 아동이 등장하는 표현물을 단속하는 것은 "아동청소년이 아동포르노를 볼까봐"라던가 "음란물 중에 하드코어하기" 때문이 아니다. 그 표현물의 생산, 소비 과정에서 아동에 대한 성인의 폭력과 착취가

발생하고 재생산되는 것이 핵심적인 문제이다. 다시 말해, 청소년을 학대 또는 착취로부터 보호³⁾하여 인간으로서의 권리를 보호하고자 함이고 이 문제의 중요성은 국경을 넘어 공유되고 있는 듯 하다. 채팅과 미팅사이트 등을 통한 아동 유인행위 및 사이버 괴롭힘에 대한 피해예방 교육과 캠페인도 그러한 차원에서 진행되고 있다.

한국에서는 매체물 관련 청소년보호라면 일반적으로 ‘음란물⁴⁾ 차단’을 먼저 떠올리게 될 것이다. 하지만 한국의 음란물 차단은 청소년

1) 이 글은 개인의 의견을 바탕으로 쓰여졌으며 소속기관의 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힌다.
 2) UN아동권리협약(UNCRC) 제13조 1. 아동은 표현에 대한 자유권을 가진다. 이 권리는 구두, 필기 또는 인쇄, 예술의 형태 또는 아동이 선택하는 기타의 매체를 통하여 모든 종류의 정보와 사상을 국경에 관계없이 추구하고 접수하며 전달하는 자유를 포함한다. 2. 이 권리의 행사는 일정한 제한을 받을 수 있다. 다만 이 제한은 오직 법률에 의하여 규정되고 또한 다음 사항을 위하여 필요한 것이어야 한다. (a) 타인의 권리 또는 신망의 존중 (b) 국가안보, 공공질서, 공중보건 또는 도덕의 보호
 3) UN아동권리협약(UNCRC) 제34조 당사국은 모든 형태의 성적 착취와 성적 학대로부터 아동을 보호할 의무를 진다. 이 목적을 달성하기 위하여 당사국은 특히 다음의 상황을 방지하기 위한 모든 적절한 국내적·양국간·다국간 조치를 취하여야 한다. (a) 아동을 모든 위법한 성적 활동에 종사하도록 유인하거나 강제하는 행위 (b) 아동을 매음이나 기타 위법한 성적 활동에 착취적으로 이용하는 행위 (c) 아동을 외설스러운 공연 및 자료에 착취적으로 이용하는 행위
 4) 한국에서 음란물은 불법정보로서 ‘금지’의 대상이며 청소년유해정보에 해당하는 선정적인 정보 등 유해정보는 ‘관리’의 대상이다. 다시 말해 청소년유해정보는 유통이 제한될 뿐 성인의 접근이 보장되어야 한다. 이 글에서는 음란물 문제에 대해서는 별도로 다루지 않는다.

년 보호의 문제만이 아니라 성인과 청소년 구분 없는 불법정보 차단 문제다. 청소년 보호 차원에서는 “청소년 유해정보”가 논의의 대상이 될 것이다. 일반적으로 청소년 문제에 있어서 청소년, 가정, 국가라는 세 주체의 역할이 강조되는데, 한국은 국가의 후견주의적 개입이 상당히 강한 편이며 민간의 자율규제 여지가 거의 없다 해도 과언이 아니다. 물론 해외에서도 정부가 나서서 필터링 프로그램을 배포하고 캠페인을 하는 경우는 많지만 한국 수준의 국가주도형 등급 분류와 유해정보 결정이 내려지는 경우가 많지는 않은 것으로 알고 있다. 더구나 한국은 매체관련법들에 근거하여 청소년유해매체물(이하 청유물) 심의와 영상물/게임물의 사전등급분류가 진행되며 위반 시 징역이나 벌금형 등 형사처벌을 받게 된다. 음란물 유포보다 청유물에 성인 인증을 하지 않는 경우의 법적 처벌이 더 강하게 규정되어 있을 정도이다.

미래 세대인 청소년의 보호와 육성을 위한 국가 개입은 헌법적으로 정당화 되어왔지만, 국가의 이러한 후견주의적 접근은 필연적으로 논란을 야기할 수 밖에 없다. “청소년을 보호의 대상으로 파악하고 규제를 만들 경우, 청소년 및 성인의 자유와 권리에 대한 제한이 반드시 수반”⁵⁾되기 때문이다. 결국 청소년보호 규제는 정당성을 가지고 목적에 부합하는 방식으로 일관성 있게 진행되는지, 그리고 국민의 기본권 침해를 최소화하려는 원칙에 부합하

는지 함께 평가할 필요가 있다. 이 글에서는 유해환경으로부터의 청소년보호를 목적으로 하는 청소년보호법(이하 청보법)⁶⁾ 중 매체물 규제를 중심으로 청소년보호 규제의 현황과 문제를 다루고자 한다.

1. 등급분류와 청유물 지정 제도

청보법은 청소년이 건전한 인격체로 자라나는 것을 목적으로 하고 있으며 그 일환으로 청유물을 지정 고시하여 규제하고 있다. 우리가 인터넷에서 보는 붉은 색의 19 동그라미가 청유물⁷⁾ 표시이며 청소년연령을 19세⁸⁾로 정의한 경우는 대부분 청유물 규제에 해당한다고 보면 된다. 일반적으로 매체물에서 가장 큰 혼선을 빚는 부분은 각 매체법에 따른 연령과 규제내용의 차이일 것이다. 심의 대상과 등급은 아래 <표1>에서 보듯 상이하고 심의기관과 규제 내용도 각기 다르다. 영상 등 매체물은 만18세, 방송 등 매체물은 연나이 19세로서 그 연령에 차이가 있고, 게임 등은 유통 전에 사전 심의, 방송은 자율등급분류 후 사후심의, 인터넷 콘텐츠 등은 사후 심의를 한다. 또한 영상물의 경우, 18세 매체물의 광고홍보물은 등급과 상관없이 사전심의 통과 후 유통되어야 하는 데 게임물은 그렇지 않고, 청유물(19세)지정 매체물은 다른 플랫폼에서는 일반광고가 가능하지만 인터넷에서는 성인 인증 이후에 광고해야 한다.

심의기관	심의대상	등급 및 표시방법
간행물윤리위원회	도서, 정기간행물, 전자출판물	유해간행물(불법표현물), 청소년유해간행물(19세)
방송통신심의위원회	방송프로그램	모든연령시청가, 7세이상시청가, 12세이상시청가, 19세이상시청가 & 청소년유해매체물(19세)
	인터넷 콘텐츠	청소년유해매체물(19세)
청소년보호위원회	음원, 인터넷 콘텐츠 등	청소년유해매체물(19세)
영상물등급위원회	음악영상물	연소자이용불가음반(18세)
	영화/비디오	전체관람가, 12세관람가, 15세관람가, 청소년이용불가(18세), 제한상영가(영화만)
	공연물	연소자유해공연물(18세)
게임물등급위원회	게임물	전체이용가, 12세이용가, 15세이용가, 청소년이용불가(18세)

<표1. 심의기관별 심의대상 및 등급 현황 >

이렇게 다양한 연령과 심의기관은 매체가 통합되고 플랫폼을 넘나드는 과정에서 혼선을 야기하거나 심의기관 관할 문제로 비화되기도 한다. 이러한 혼선의 가장 대표적인 것이 2002년, 영상물등급위원회(현재 게임은 게임물등급위원회 심의)가 15세이용가로 결정한 게임인 리니지를 정보통신윤리위원회(현재인터넷정보는 방송통신심의위원회 심의)가 청소년유해매체물로 다시 지정한 사건이었다. 당시 정보통신윤리위원회는 온라인 게임을 정보통신망을 통한 정보로서 심의대상으로 본 것이다. 2010년, 지드래곤이 청유물로 지정된 자신의 곡을 공연에서 불러 경찰에 고발 되었을 때는 그 음원(청소년보호위원회 심의)이 청유물인 것이지 이 공연(영상물등급위원회심의)이 청유물로 지정된 것이 아니라서 청보법 위반에 대해서는 무혐의 처분이 된 적이 있었다. 반면, 2011년, 청보위에 의해 청유물로 지정된 곡이 방송에서 청소년보호 시간대에 나온 경우는 방통심의 제재조치 대상이 되었다.

또 하나의 해프닝은 2010년 인터넷을 통해

유통되는 뮤직비디오 심의에서 일어났다. 이 당시 한 언론이 인터넷에서 유통되는 뮤직비디오가 심의의 사각지대라고 문제제기를 시작했다. 음악영상물이 DVD나 VOD 형태로 제공될 때는 영상물등급위원회(이하 영등위) 소관이지만 영화및비디오의진흥에관한법률은 영리를 목적으로 하는 영상물에 대해서 사전심의를 의무화하고 있다. 따라서 인터넷에 홍보용으로 무상 제공되는 뮤직비디오의 경우는 심의를 할 수 없다는 것이 영등위 입장이었다. 그러면 인터넷을 통해서 유통되는 뮤직비디오를 인터넷 정보로 보고 방송통신심의위원회(이하 방통심) 소관으로 보면, 통신심의 조직이 영상 표현물을 심의하게 되어 전문성 문제가 발생할 수 있었다, 더구나 통신심의는 뮤직비디오 자체에 대한 청유물 지정이 아니라 정보의 위치인 URL로 결정한다. 같은 매체물이라도 지정 URL에서만 청유물이고 다른 사이트에 올리면 청유물이 아니게 되는 상황이었던 것이다. 이러한 문제에도 방통심은 결국 심의를 시작했고, 포털 업체 등에게 심의 전 의견을 제출할 것으로 요청하며 여러 건의 무

5) 황성기(2007). “보건복지부 청소년보호교육자료 - 청소년유해매체물제도 해설”, 민간행
 6) 청소년보호법과 아동청소년성보호법 외에도 매체물에서의 청소년보호 관련 내용을 다루는 법률들이 있으나 관련한 문제들은 별도로 다루지 않는다. 관련법률에는 정보통신망이용촉진과이용자보호에관한법률(청소년보호책임자 제도, 청유물의 정보통신망 표시 및 광고제한 등), 방송통신위원회설치및운영에관한법률(방송통신심의위원회의 시정요구 등) 영화및비디오의진흥에관한법률(공연물, 영상물 및 영상물의 광고선전물의 사전등급분류 등), 게임산업진흥에관한법률(사전등급분류, 청소년과몰입예방 등), 국가정보화기본법(인터넷중독예방 등) 등이 있다.
 7) 매체별 청유물 표시 방법은 다르며 표시방법은 청보법 시행령 별표에 규정되어 있다.
 8) 청소년보호법은 제2조 제1항에서 “ “청소년” 이라 함은 만 19세 미만의 자를 말한다. 다만, 만19세가 되는 해의 1월 1일을 맞이한자를 제외한다” 라고 정의하고 있다. 이를 만19세와 구분하기 위하여 연나이 19세로 부르기도 한다.

직비디오 URL을 청유물로 지정하기도 하였다. 이런 상황에서 등장한 것이 여가부 산하의 청소년보호위원회(이하 청보위)이다. 청보법상 청소년 유해성 여부를 심의할 기관이 없는 매체물은 청보위가 청유물로 지정을 할 수 있다. 음반사전심의제가 철폐 되자 별도 입법 없이 청보위가 음원 심의를 시작한 것과 같은 상황이다.

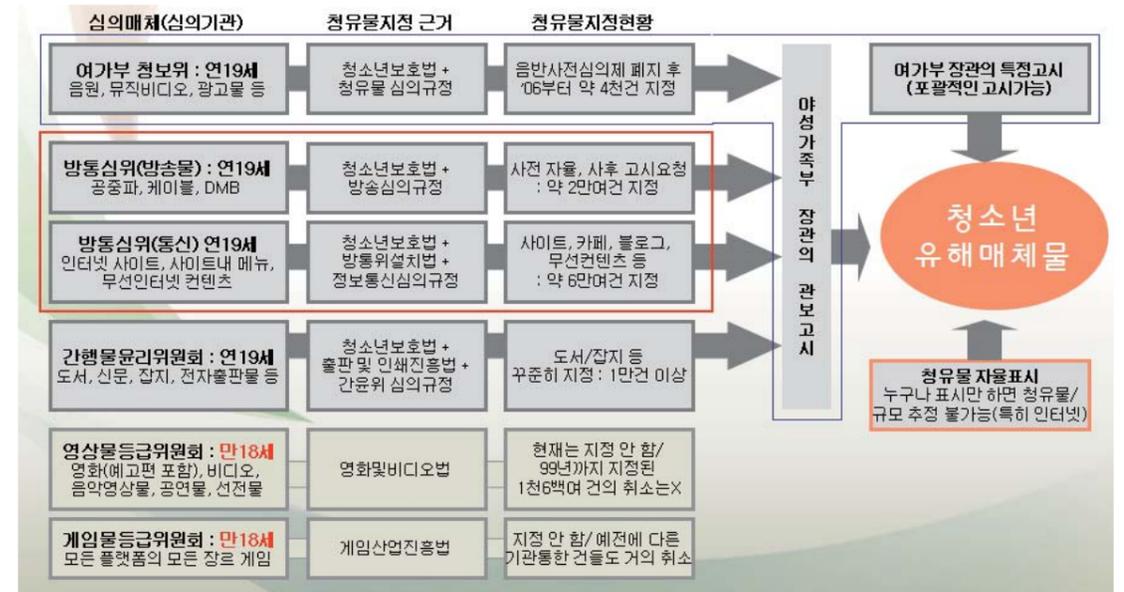
이처럼 연령과 심의기관의 부조화로 인해 사각지대가 발생하거나 충돌이 발생하는 경우가 있다 보니 매체물 규제의 통합이 합리적인 대안으로 여겨진다. 그런데 규제의 내용과 기반이 다른 등급분류제도와 청유물 제도가 통합된다는 것은 흩어진 매체법들과 현 심의기관의 규모 등을 고려했을 때 쉽지 않을 것으로 보인다. 08년에도 방송통신융합 환경을 대비하여 방송과 통신심의가 통합된 방송통신심의위원회가 출범했지만, 통합형 심의가 이루어지기는커녕 오히려 다시 분리해야 한다는 주장까지 나온다. 당장의 물리적 통합보다는 기존 매체물에 대한 국가주도형 행정심의, 그것도 부처별로 흩어져 있던 규제가 변화하는 미디어 환경을 만나면서 어떻게 각자의 심의 논리를 통해서 문제를 봉합하고 규제를 확대해왔는지를 돌아보고 문제의식을 가질 필요가 있다. 기존의 규제가 강하다 보니 규제와 규제 사이에 놓인 매체물에 대해서 기존 피규제자들은 형평성 문제를 제기할 수 밖에 없고, 규제하는 입장에서는 이에 대응하여 전체적인 규제 수준을 높여서 그 불균형 문제를 쉽게 해결하고자 하는 경향을 보인다. 무엇을 어디까지 하는것이 정부의 역할이며 그 과정에서 청소년과 성인의 기본권 침해를 최소화

하는 방안은 무엇인지에 대한 근본적인 고민보다 각 심의기관 눈높이의 해결책을 가지고 나와서 틈을 메우는 방식으로 대응하고 있는 듯 하다. 새로운 미디어나 매체물이 등장하고 유해정보 문제가 거론되면 언론은 어김없이 “정부는 뭐하고 있나”라고 한탄하며 책임론을 제기해온 것도 이런 현실에 일조한 면이 없지 않다. 상황이 이렇다 보니, 청소년 보호주체들의 문제의식 공유나 자율적 노력의 여지는 찾아보기 어렵다. 방통심이 최근 새롭게 등장한 SNS와 스마트폰 앱에서 음란정보와 명예훼손 정보가 많으며 뉴미디어심의팀을 신설한 것도 행정심의의 통제를 받지 않는 사각지대가 있어서는 안된다는 소명의식이 반영된 것은 아닌지 하는 안타까움이 있다.

매체물에서의 청소년 보호는 시장에만 맡길 일도 아니지만, 정부 차원에서 모두 책임을 져야 한다는 태도 역시 위험하다.

2. 청유물 제도의 현황과 문제들⁹⁾

앞서 등급분류 제도와 청유물 제도 문제를 함께 다루었지만 두 제도는 연령문제 외에도 규제 철학에 다소 차이가 있다. 전자가 콘텐츠별로 적절한 제공 연령대를 알리는 목적이 좀 더 크다면, 후자는 ‘유해함’에 대한 가치판단이 좀 더 강하게 들어가 있는 것으로 보인다. 더구나 청유물은 사후 심의라 제작/유통자 입장에서 규제의 예측가능성이 떨어질 뿐 아니라 일단 지정되면 격리, 포장 등 더 강한 규제를 받게 된다. 이에 문화산업계는 정보법에 따른 청유물 심의를 받게 되는 상황을 기피해왔고, 이것이 연령통일이 어려운 이유



<표2. 심의기관별 심의대상 및 등급 현황 >

중의 하나로도 꼽힌다. 과거 등급분류 후 청유물로도 지정되는 2중 등급 상황을 경험한 적이 있었던 게임업계는 ‘Harmful contents’로 낙인 찍히면 글로벌 시장 진출시 수출에 부정적인 영향을 미칠 뿐 아니라 광고제한과 전면표시의무 등 청유물 규제를 고스란히 받게 되어 산업전반을 위축시킬 것을 우려하기도 하였다.

그러면 어떤 매체물들이 어떤 과정을 통해서 청유물로 지정 되고 있는지 위의 <표2>를 통해서 살펴보자. 크게 세가지로 구분해서 이해할 수 있다. 첫째, 각 심의기관의 심의를 통해 청소년유해성이 확인된 매체물을 여성가족부 장관이 고시한 매체물(이하 지정고시 청유물), 둘째, 범위와 대상을 포괄하여 여가부 장관이 고시한 매체물¹⁰⁾ (이하 특정고시 청유물), 그리고 심의나 고시 없이 스스로 청유물 표시를

한 매체물¹¹⁾ (이하 자율표시 청유물)이 그것이다. 지정고시 청유물은 비교적 명확한 편이나 특정고시 청유물의 경우 각각의 매체물에 대한 평가가 아니라 매체물 일반에 대한 고시로서, 고시 해당 여부에 해석이 필요하다. 인터넷기업협회 등은 ‘OSP 입장에서는 고시 해당 여부를 인식하기 어렵다’는 등의 이유로 여러 차례 특정고시에 반대 입장을 전달하기도 하였다. 세번째 자율표시 청유물의 경우, 사후심의 라는 청유물 특성이 반영된 것으로 다른 매체법과 다르게 자율규제 여지를 남겨 두고 있다. 하지만 이는 매체물 제작, 유통자의 자율 재량에 의한 판단이나 규제를 위한 법이라기 보다는 청유물 규제를 강화하고 보조하는 수준에 머물러 있다. 청유물이라는 판단을 할 수 있지만 청유물이 아니라는 판단은 할 수가 없고, 표시를 하는 순간 고시 청유물과 같은 의무를 가지는 규제대상이 되기 때문이다.

9) 다른 등급분류 문제도 영상물의 경우 제한상영가 문제, 게임의 경우 인디 게임을 포함한 모든 게임의 사전등급분류 의무 및 패치신고 문제 등 논란이 되고 있는 부분이 있으나 이 글에서는 다루지 않는다.

10) 청소년보호법 제8조 제5항
11) 청소년보호법 제12조

또한, 정보법 11조는 이러한 자율표시 청유물을 발견한 경우 청유물 여부를 결정하게 되어 있지만 현실적인 이유로 그러한 결정은 거의 행해지지 않고 있다. 결국 여성가족부장관 고시가 청유물 지정의 전제이긴 하지만, 특정고시 청유물과 자율표시 청유물을 고려할 때, 공개된 청유물 리스트만으로 확인할 수 없는 청유물들이 - 그 규모에 대한 파악도 어려운 수준으로 - 유통되고 있는 것이다. 이는 포털과 같은 대량의 정보매개자들에게 항시적으로 법률 위반의 위험과 부담을 안겨주고 있다.

3. 청유물 심의의 현황과 문제들

어떤 내용이 청유물로 심의, 지정되고 있는지도 짚어볼 필요가 있다. 심의는 특정 표현물에 대해 동시대인들의 변화하는 가치관과 다양한 의견을 반영하는 일종의 가치판단 행위이다. 물론 청유물의 심의기준은 법령¹²⁾에 정해져 있고 각 심의기관은 그에 기반한 보다 상세한 심의규정을 가지고 있다. 그 기준의 해석과 적용은 구체적인 대상에 대한 판단을 통해서 이루어진다. 정보법은 심의규정을 구체적으로 적용할 때에는 “사회의 일반적인 통념에 따르며 그 매체물이 가지고 있는 문학적 예술적 교육적 의학적 과학적 측면과 그 매체물의 특성을 함께 고려하여야 한다”고 규정하고 있다. 일례로 한정된 전파를 이용하여 일방적으로 전달되는 방송물과 선택을 통해서 독자가 해석 과정을 거치는 인쇄물의 표현이 동

일한 선상에서 취급되는 것은 주의하여야 한다.

사실 급변하는 미디어 환경에서 다양한 방식으로 정보를 접하는 청소년들에게 '권장할 만한 내용'만을 접하게 하는 것은 가능하지도 바람직하지도 않다. 일례로 청소년의 신체 건강을 위해 주류/담배 판매 금지에는 전국민적 공감대가 형성되어 있지만 인터넷에서 흡연 사진이나 음주장면 묘사 내용을 전부 청소년에게 금지한다면 성인과 청소년의 정보 접근권에 심각한 제약을 가지고 올 것이 자명하다. 범죄 소설을 읽은 청소년이 범죄자가 되는 것이 아니듯 표현물은 소재에 대한 판단이 아니라 그 표현물의 영향에 대한 합리적인 인과관계가 고려되어야 한다. 또한, 일부 논란이 있는 표현에도 불구하고 그 표현물이 전체적으로 가지고 있는 가치가 있다면 그 부분으로 전체를 재단하는 것 역시 지양되어야 한다. 그리고 당연히 '심의'는 그러한 고민과 판단을 하는 활동이라고 여겨진다.

그런데 그러한 이론이 늘 현실에 적용되는 것은 아니라는 것을 최근 문제가 된 정보위의 가요심의가 보여준 듯 하다. 술/담배와 관련한 “성폭력을 포함한 각종 형태의 폭력 행위와 약물의 남용을 자극하거나 미화하는 것”. ‘남용’, ‘자극’, ‘미화’라는 표현으로 상당히 제한을 두고 있는 기준이다. 그런데 어느 순간부터 술이나 담배(청소년유해약물)라는 표현만 들어갔을 뿐인 노래들이 청유물로 지정되기 시작했다. “늦은 밤 내내 못 자고 술이나 마시며 운게 아니고 보일러가 고장나

서 울지”¹³⁾ 라는 가사가 청유물로 지정되는 등 술/담배에 대한 비교적 단순한 표현을 포함한 인기가수의 곡들이 연이어 지정되면서 논란이 커졌다. 지정된 곡들은 뮤직 포털에서는 성인 인증 후에 곡을 듣거나 다운로드 받을 수 있었고 청소년보호 시간대에는 방송될 수 없으며 한 곡이 지정되더라도 앨범 전체에 청유물 표시가 된 다음 매장에서조차 격리 전시되어야 했다. 그런데 재심의 제도¹⁴⁾ 조차 없어, 억울함을 호소하기 위해서는 변호사를 고용하고 행정소송을 걸어 몇 개월에서 몇 년을 싸우는 것 외엔 방법이 없었다. 공식적으로 음원 심의 관련 행정소송을 제기한 것은 한국 최대 음반기획사인 SM엔터테인먼트의 두 건(선정성 1건, 유해약물 1건) 정도로 알려져 있다. 문제가 있다고 여겼던 제작/유통사는 지정곡이 이미 활동이 끝난 곡이었거나 해당 곡 활동을 중단하는 것이 소송을 제기하기보다 낫다고 판단한 것으로 추정된다. 문제제기가 본격화된 것은 정보위의 모니터링과 사후심의의 효율성이 재고되어 한창 활동중인 가수들의 인기 곡들이 빠르게 지정된 것과도 관련성이 있다.

이전에도 논란의 소지가 없었던 것은 아니었다. 06년 말부터 시작된 정보위의 음원 심의는 선정성이나 욕설 외에도 다양한 사유로 심의를 해 왔는데 앞서 언급한 술/담배와 같은 “소재형 심의”가 적지 않았다. 어떤 소재를 다루는 것 자체가 그것을 조장¹⁵⁾ 하는 것으로 보는 방식인데, 이를테면 이런 식이다. 클럽에서 함께 춤을 추자는 가사는 ‘유해업소

출입조장’, 실연의 고통으로 자살을 시도했다 죽지 않고 응급차에 실려가면서 헤어진 연인의 목소리를 듣는 착각에 빠지는 내용의 가사는 ‘자살 조장’, 다른 여자를 찾아 떠나간 남자에게 두번째 여자(2nd) 로라도 날 만나주지 않겠냐고 애원하는 가사나 동거했던 애인과의 행복했던 시간을 회상하는 가사는 ‘불건전교제 조장’ 사유로 청유물이 되었다.

이런 소재형 심의는 다른 기관 심의에서도 적지 않게 발견되는데, 한국간행물윤리위원회(이하 간윤위)는 TATTOO DESIGN BOOK(‘10 결정) 등 문신 도안 관련 외서들 여러 권을 ‘육체적 학대 조장’ 사유로 청유물로 지정했다. ‘문신 관련 정보 -> 학대 조장’ 논리다. 현재는 영화/비디오물은 청유물로 지정되고 있지 않지만 과거자료를 보면 직장성희롱 예방교육을 위해 제작된 “성희롱 없는 세상 만들기”가 청유물로 지정(‘99년)된 적도 있었다. 사실 소재형 접근의 정점은 ‘청유물특정 고시’에 있다. 최근에 키스방의 주소, 이메일 등 연락처가 포함된 모든 광고 선전물(인쇄물, 인터넷 정보 모두 포함)은 청유물이라는 고시가 있었다. 키스방은 청소년유해업소도 아니고, 업태 자체를 불법화하기도 어렵다. 정의되지 않은 업태이지만 유사성행위 등 불법성매매가 이루어지고 있는 것이 현실이다. 그러면, 불법 영업을 할 가능성이 높은 업소의 선전물은 성인에게는 괜찮고 청소년에게 유해하다? 그러면 다른 유사업소들은? 키스방 단속의 필요성에 일면 공감하지만, 이 고시는 청소년의 건전한 정신의 성장을

12) 정보법 제9조(청소년유해매체물의 심의 기준) ① 청소년보호위원회와 각 심의기관은 제7조에 따른 심의를 할 때 해당 매체물이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 청소년유해매체물로 결정하여야 한다. 1. 청소년에게 성적인 욕구를 자극하는 선정적인 것이거나 음란한 것, 2. 청소년에게 포악성이나 범죄의 충동을 일으킬 수 있는 것, 3. 성폭력을 포함한 각종 형태의 폭력 행위와 약물의 남용을 자극하거나 미화하는 것 4. 도박과 사행심을 조장하는 등 청소년의 건전한 생활을 현저히 해칠 우려가 있는 것, 5. 청소년의 건전한 인격과 시민의식의 형성을 저해(沮害)하는 반사회적·비윤리적인 것, 6. 그 밖에 청소년의 정신적·신체적 건강에 명백히 해를 끼칠 우려가 있는 것

13) 인디밴드 10cm의 “그게 아니고” 라는 곡의 가사.
14) 2011년 7월에 정보법 개정을 통해 정보위의 심의에 국한하여 재심의 제도가 도입되었으며 시행은 2012년 1월부터이다.
15) ‘불건전 교제 조장’ 의 경우 심의위원들의 가치관이 많이 반영되는 분야인 듯 하다. 같은 사유로 청유물 지정된 래빗보이의 “동거이야기” 가사는 헤어진 연인을 그리워하는 내용으로서 “우리들의 동거이야기” 라는 표현이 한 번 나올 뿐이다. 모든 동거는 불건전한 교제를 의미하며 행복했었다는 표현은 이를 조장한다는 판단으로 보인다. ‘불건전 교제’ 청유물 시행령의 구체적인 심의기준인데, 이 기준의 의미에 대해서도 공론이 필요하다는 의견이다.

목적으로한 매체물 규제라기 보다는 광고선전물을 통한 키스방 업주 단속 근거 마련을 위한 것이었음은 부정하기 어려울 것 같다. 이렇듯 정책적 필요성을 이유로 활용될 여지가 있는 규제라는 점도 이 제도의 위험요소 중 하나이다.

정보법 심의기준이 정한 범위를 정보법시행령 및 각 심의기관의 심의규정이나 심의관행이 넘어서고 있는 부분도 적지 않아 보인다. “난 한 소녀에게 키스했네”라는 외국곡은 지정 사유가 ‘불건전교제 조장’이었는데 가사를 대충 봐도 키스했다는 내용뿐이었다. 검색을 통해 가수가 여성이라는 것을 발견하고서야 ‘불건전 교제’가 ‘동성애’를 의미함을 이해하였다. 그런데 ‘동성애 조장’은 국가인권위원회의 권고로 ‘04년 정보법 개정을 통해 청유물 심의기준에서 이미 삭제된 기준이다. 적용할 기준이 없자 다른 기준을 자의적으로 해석해서 사유를 만든 것으로 보인다. 이러한 예는 방통심 심의에서도 찾아볼 수 있었다. 방통심은 10대 동성애 카페에 대해 여가부 화상채팅 사이트 포괄고시에 따른 청유물 확인 사유로 청유물 표시의무를 이행하라는 시정요구를 한 경우도 있었다. 사실상 카페를 폐쇄하라는 시정요구인데 그 카페에는 많은 회원과 수많은 글들이 있었고 포괄고시에 해당하는 게시글이 어떤 것인지도 인지하기 어려웠다. 최초 문제는 ‘동성애’였고 심의기준이 없자 다른 사유를 찾아 붙인 것으로 추정된다. 참고로 이 건은 청유물 지정이 아닌 청유물 관련 시정요구 건이었지만, 카페나 블로그에 대한 청유물 지정도 꾸준히 이루어지고 있다. 방통심이 ‘09년, 카페나 블로그도 청유물로 심의하기 시작하자 인터넷기업협회는 정보 법은 사실상 영리목적의 매체물을 규제 대상으로 하고 있고, 일반 이용자의 커뮤니티에 장관 고시까지

하면서 규제할 정당성이나 실익이 없고 여러 부작용이 우려된다며 반대하였지만 받아들여지지 않았다.

정보법에서 주문한 “문학적·예술적·교육적·의학적·과학적 측면과 그 매체물의 특성 고려” 부분도 의문이다. 간윤위의 청유물 지정 현황을 보자. 대부분이 예상대로 선정성을 사유로 한 성애물로 추정된다. 하지만 특이한 지정도 종종 눈에 띈다. 90년대 말에는 1926년 영국 총파업(‘97년), 전국청년학생 한마당 기념자료집(‘98년), 멕시코의 현실과 농민문제(‘98년), 삶의 길 밝혀주는 철학(‘99년) 등 정치적 출판물에 대한 청유물 지정이 상당 수 눈에 띈다. 심의사유는 ‘반사회성’이었다. 그 중 상당수가 시중에 유통되지도 않는 대학가 자료집이었다는 점에서 지정 이유에 의구심이 드는 부분이 있고, 2000년대 들어서는 이런 심의결과가 거의 없다는 점은 소재형 심의의 문제와 심의규정의 자의적 해석 문제를 모두 보여주고 있다. ‘반사회성’ 사유는 정치적으로 다양하게 활용 가능한 기준이기 때문이다. 그 이후에도 풍자와 비판적 어조의 정치평론서인 ‘구라가 살아야 나라가 산다(‘04년)’ 역시 청유물로 지정되었는데, 사유가 ‘정신적건강’이다. 설령 이 책의 표현에 비속어가 난무했다 라도 이 책이 우울증이나 자살충동을 일으킬 것인지는 의문이다. ‘정신적 건강’에 대한 이해가 달랐을 수는 있겠다고 생각한다.

간윤위가 청유물로 지정한 제119회 아쿠타가와상 수상작인 ‘게르마늄 라디오(‘11 지정, 하나무라 만게츠 작)’는 재심의 요청에 의해서 문학성을 인정받아 청유물 지정이 취소되었다. 왜 처음 지정 시에는 문학성이 인정받지 못했는지, 기존에 청유물로 지정되었던 ‘라라 피포(‘06 지정, 오쿠다 히데오 작)’보다 선정적 표현이 약했는지, 고호가 ‘왜 귀를 잘

랐는지 아는가(‘04 지정, 무라카미 류 작)’보다 문학성이 높았는지를 들여다보았는지는 여전히 의문이다. 일단은 ‘게르마늄 라디오’의 문학상 수상과 문학성에 대한 소명 여부가 중요했을 거라 짐작해본다. 그런데 야마모토 슈고로상 만장일치 수상작인 ‘한심한 나는 하늘을 보았다(‘11 지정, 구보 미스미)’는 여전히 선정성 사유로 청유물이다.

사회 구성원들의 가치관이 각기 다른 만큼, 심의라는 가치 판단 역시 제작자, 수용자, 심의위원 입장에서 각각 다를 수 있다. 하지만 앞서 언급한 다수의 심의결과들은 이의가 제기되고 공론화되어 심층적으로 검토되거나 법원의 판단을 구한다면 결과가 달라질 수 있을 것으로 보인다. 그런데 심의가 사실상 행정행위로 나타날 경우에는 심의과정에서 의견개진을 하는 것도, 심의결과에 대해서 불복하는 것도 어려운 것이 사실이다. 규제권한을 가진 기관을 소송 대상으로 삼는 것이 쉬운 일이겠는가. 또한 이해당사자인 제작, 유통자의 입장에서는 영리기업의 산업논리보다 청소년 보호 가치가 우선한다는 주장에 이길 논리가 빈약 하고, 소비자의 여론을 의식하지 않을 수도 없다. 비록 일반적인 유통이 어렵지만 유통을 금지하는 것은 아닌데다 무엇보다도 청소년보호가치가 우선한다는 주장에도 반박이 어렵다. 공연히 돈과 시간을 들여가며 이의를 제기하거나 소송을 제기하는 것에 실익이 없다고 판단되는 경우가 많아 규제에 따라 유통하거나 사실상 유통을 포기하게 된다. 이견이 충돌하면서 적절한 합의를 찾아가는 사회적 논쟁이 없다면, 산업계 역시 스스로 성숙되기 보다는 ‘규제 피해가기’에만 급급한 피규제자로 남기 쉽다. 게다가 이러한 견제없는 심의와 비판없는 수용이라는 악순환 속에서

심의 기관 역시 전문성과 규제정당화 논리를 고도화하기보다, 결정 건수나 차단 실적으로 존재를 확인할 우려가 있으며 그 우려는 일정 부분 현실이다.

맺으며.

글의 서두에서 언급하였듯, 아동청소년을 유해환경에서 보호하는 것과, 매체물을 규제함으로써 아동청소년을 성적 학대와 착취로부터 보호하는 것은 접근 방식이 다소 다르다. 인터넷에서 굳이 무엇이 더 중요한 문제냐를 묻는다면 아동에게 구체적인 폭력과 피해를 야기하고 특히 인터넷을 통해서 국경을 넘나드는 경향을 보인다는 점에서 후자를 꼽고 싶다. 아직 한국에서 구체적으로 이슈가 된 사건은 없었지만 아직 인식이 낮은 것이 오히려 문제라고 생각하며 후자에 관심을 기울일 필요가 있다고 믿는다. 지난 9월 아동청소년의 성보호에 관한 법률이 강화 개정된 것 역시 그러한 문제 의식이었을 것이다. 그런데 이 개정 내용을 보면 반가운 마음보다 안타까움이 앞선다. 아동청소년이용음란물의 유통을 막기 위한 제작자 처벌이 아닌, 아동청소년이용음란물의 유통을 막기 위하여 사전적 조치를 하지 않거나 막지 못한 OSP에게 형사처벌을 하는 방식으로 규제가 선택되었기 때문이다. 그것도 실제로 아동청소년이 등장하는 것이 아닌 아동청소년으로 보이는 사람이 등장하는 것과, 실사가 아닌 그림 등의 표현물까지도 아동청소년이용음란물에 포함되었다. 더구나 구체적인 성적 행위가 아니라 신체 일부의 노출을 통해 수치심을 야기하는 것 또한 이 음란물 개념에 포함되어 있다. 또다시 아동에 대한 폭력 규제라기 보다는 음란/유해정보 문제, 다시 말해 표현물 규제 강화의 일환으로 작동

하게 될 것이 우려되는 상황이다.

유해환경으로부터 청소년을 보호하는 것, 그리고 청소년이 신체적, 정신적으로 건강하게 자라나도록 사회가 노력하는 것은 다른 가치에 양보하기 어려운 중요한 문제다. 하지만, “청소년보호를 위해서는 무엇이든 할 수 있고 무엇이든 해야 한다는 조급함”은 오히려 문제를 근원에서 들여다보고 장기적인 관점에서 대책을 수립해나가는 것을 방해하고 다른 기본권과의 충돌로 논란을 야기할 위험이 높다.

특히 문화/예술 표현물과 국민의 사적 표현물에 있어서 국가는 모든 것을 해결하는 주체가 되려는 노력을 하기 보다 이 시대를 살아가는 일반인의 통념에 따른 합리적 규제 수단과 방법을 산업계와 함께 고민할 필요가 있어 보인다. 매체물 규제를 자율에만 맡기면 이윤추구를 기본으로 하는 산업논리가 극대화되어 청소년 보호에 문제가 발생할 것이라는 주장이 있다. 일면 합리적이다. 하지만 ‘일반인의 통념’에 따라 문제가 될 경우 여론과 시민사회가 묵과하지 않고 개입할 것이고 그러한 개입이 가능한 여지를 충분히 열어두어야 한다고 생각한다. 그러한 거버넌스의 구성을 통해 적절한 수준의 해결책을 찾아 나갈 수 있을 정도로 우리 사회는 성숙해 있다고 믿기 때문이다.

앞서 살펴보았듯 현행 국가주도형 심의는 규제 논리에 치우치거나 일관성과 전문성에 한계를 드러내는 부분이 있다. 또한 이런 권위주의적 제도는 심의 과정과 결과에서도 비판과 토론의 대상이 되기 어렵고 공개되는 정보에 한계가 있어 사후적인 견제와 감시의 대상이 되지 못했다. 이 과정에서 청소년과 부모, 시민사회를 포함한 청소년 보호 관련 주체들의 공론을 제약하고 산업계의 자율적 정화 기회를 막은 측면도 있다. 이미 복잡하게 꼬여

있는 제도 문제는 지속적으로 개선되어 나갈 필요가 있겠지만 한 번에 정리되기는 어려워 보인다. 그렇다면 문제를 최소화하기 위해서는 최소한 청소년보호법이 규정한 심의규정의 원칙에 따라 일관적으로 진행하면서 그 내용은 투명하게 공개하고 견제와 비판에 개방적일 필요가 있다. 그 과정에서 최소한의 대상과 심의범위를 남겨 규제의 효율성과 예측가능성을 높이고 점진적으로는 국가주도적이고 후견주의적 개입을 줄여나가는 것으로 방향을 설정할 필요가 있다. 덧붙여 표현물에 대한 규제를 더 많이 한다고 반드시 청소년이 더 보호되는 것은 아닐 것이다. 청소년은 아직 성장 중이라 판단이 미숙한 면도 있지만, 스스로 정보를 수용하고 판단하는 능력을 키워나가는 시기를 거치고 있는 중이기도 하다. 그러한 역량을 강화하기 위해서는 정부뿐만 아니라 가정과 교육계, 그리고 산업계를 포함한 모두가 함께 책임의식을 가지고 노력해 나가야 할 것이다. KISO저널

[특집_02]

개정 청소년보호법 및 아동·청소년성보호법의 쟁점 및 개선방안

-인터넷상 청소년 보호를 중심으로-



황창근
홍익대 법대 교수

I. 2011년 청소년보호법제 주요 개정 내용

<표1. 청소년보호법 개정 내용>

개정 구분	주요 내용
2011. 5. 19. 개정	가. 인터넷게임 셧다운제 도입 나. 인터넷게임 중독 등의 피해 청소년 지원
2011. 7. 28. 개정	- 청소년유해매체물 결정에 대한 재심의제도 도입
2011. 9. 15. 개정	가. 청소년 출입·고용금지업소에 신변중 성매매 업소, 복합유통게임제공업 및 인터넷컴퓨터게임시설제공업소 등을 추가함(제2조제5호). 나. 매체물의 특성상 포장할 수 없는 청소년유해매체물은 포장에 준하는 보호 조치를 마련하도록 함(제14조). 다. 청소년유해매체물을 판매·대여·배포·제공하고자 할 경우 상대방의 나이 및 본인 여부를 확인하도록 함(제16조). 라. 정보통신망을 통한 청소년유해매체물 제공자 등이 청소년유해표시 없이 청소년유해매체물을 제공하거나 청소년유해매체물의 광고를 청소년에게 전송하는 등의 위법 행위를 할 경우 업체명, 위반행위의 내용 등을 공표할 수 있도록 함(제23조). 마. 16세미만의 청소년의 인터넷게임 회원가입 시 친권자등의 동의를 받도록 하고(안 제24조), 게임 이용 정보를 친권자등에게 고지하도록 함(제25조). 바. 술이나 담배 등 청소년유해약물등을 청소년에게 무상으로 제공하거나 청소년의 의뢰를 받아 이를 구입하여 제공하지 못하도록 함(제28조).

- 사. 여성가족부장관은 청소년유해환경으로부터 청소년을 보호하기 위하여 종합대책을 수립·시행하고, 유해환경에 대한 종합적인 점검 및 단속을 실시할 수 있도록 함(제33조).
- 아. 청소년의 유해환경에 대한 대응능력 제고, 청소년의 매체물 오염·남용으로 인한 피해 예방 및 해소, 청소년유해약물 피해 예방 및 치료·재활을 위한 사업 근거를 마련함(제34조).
- 자. 청소년유해환경으로부터 청소년을 보호하고, 피해청소년의 치료·재활을 위한 청소년 보호·재활센터의 설치·운영 근거를 마련함(제35조).
- 차. 청소년유해업소의 고용과 출입 제한 표시 의무 위반 시 시정명령을 하고 불이행 시 과태료를 부과할 수 있도록 하고, 처벌 규정을 함께 마련함(제45조, 제59조, 제64조).

<표2. 아동·청소년 성보호에 관한 법률의 개정 내용>

개정 구분	주요 내용
2011.9.15. 개정	가. 아동·청소년이용음란물의 정의 확대(제2조제5호) 나. 온라인서비스제공자의 정의규정 신설(제2조제5호) 다. 아동·청소년에 대한 강간·강제추행의 객체를 모든 아동·청소년으로 확대(제7조) 라. 온라인서비스제공자 처벌규정 신설(제8조) 마. 장애인인 아동·청소년에 대한 간음 등의 처벌 강화(제11조의2) 바. 신고의무자의 성범죄에 대한 가중처벌(제12조의2) 사. 수사절차에서의 배려(제18조) 아. 아동·청소년대상 성범죄 피해자의 진술내용에 대한 영상녹화 의무화(제18조의2) 자. 증거보전신청권자에 '경찰'을 추가(제18조의3) 차. 신뢰관계에 있는 사람의 동석 범위 축소(제18조의4) 카. 소송계속 중의 서류·증거물 열람·등사권 신설(제18조의5) 타. 아동·청소년대상 성폭력 범죄 피해자에게 변호인 선임권 부여(제18조의6) 파. 아동·청소년 성폭력 관련 범죄로 인한 상담 및 치료 대상의 확대(제25조) 하. 소년부로 송치된 아동·청소년에 대한 필요적 수감명령제도 등의 도입(제28조 및 제29조) 거. 신상정보 등록대상자 확대(제33조제1항) 너. 신상정보 등록대상자의 신상정보 제출시기 조정(제34조제1항) 더. 신상정보 공개대상자의 정보열람권자에 미성년자를 추가(제38조) 러. 신상정보 등록대상자 고지대상 확대(제38조의2) 머. 성매매범죄를 신고한 자에게 포상금 지급(제46조의2) 버. 형의 집행종료 후 보호관찰제도 도입(제48조 내지 제54조) 서. 아동·청소년대상 성범죄 신고자의 신원정보·자료 공개자 처벌(제52조) 어. 수감명령 불응자 벌칙 신설(제52조)

II. 청소년보호법의 주요 개정 내용

1. 인터넷게임 셧다운제

(1) 개정 내용

인터넷게임 셧다운제란 인터넷게임 제공자가 16세미만의 청소년에게 오전 0시부터 6시까지 6시간 동안 인터넷게임을 제공하지 않도록 하는 제도를 말하는데, 구체적으로 보면 오전 0시 이전에 접속을 한 청소년에게는 오전 0시가 되면 게임 제공을 중단하여야 하고, 오전 0시 이후에는 청소년의 신규 접속을 차단하는 내용을 말한다. 이 제도는 2011. 11. 20.부터 시행되고 있다. 셧다운제의 적용 대상이 되는 게임물은 ‘게임산업진흥법’상 게임물로서 영리를 목적으로 정보통신망을 통하여 실시간으로 제공되는 인터넷게임물로 하고(동법 제 23조의3 제1항), 위 인터넷게임 중 심각한 인터넷게임 중독 우려가 없는 경우에는 이를 대통령령으로 정하여 시행을 2년간 유예하도록 정하고 있다.(동법 부칙 제1조)(아래 <표3> 참조).

인터넷게임에 대한 셧다운제는 그 파급효과와 실효성 확보를 위하여 적용에 관한 몇 가지 장치를 마련하고 있다. 즉 적용 범위에 있어서 대상이 되는 게임물을 법률에서 정하고, 적용의 유예가 되는 게임물은 시행령에서 정하고 있으며, 그 게임물에 대하여 적용여부를 2년마다 평가하여 개선 등의 조치를 취하도록 하고 있다(동법 제23조의2 제2항). 다만 최초의 평가는 공포 후 1년 6개월이 경과한 날까지 완료하도록 규정하고 있어서(동법 부칙 제2조), 2012.11.19.까지 완료하여야 한다. 이는 일종의 행정규제 사후평가제도와 유사한 취지라고 할 것인데, 이를 위하여 대통령령에서 공무원등

15명 내외의 평가자문단을 구성하여 평가사항으로써 게임의 유형, 내용 및 사용하는 기기 등을 고려한 평가대상 게임물, 게임물의 과도한 이용을 유발하는 요인 등 평가 사항을 정하도록 하고 있다. 또한 여성가족부 장관은 위 평가결과에 따라 심야시간대 인터넷게임의 제공 시간 제한대상 게임물의 범위를 조정하는 등의 조치를 하고 이를 고시하도록 정하고 있다.(동시행령 제18조의2). 또한 셧다운제를 위반하여 심야시간대에 16세 미만의 청소년에게 인터넷 게임을 제공한 자에 대하여는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하는 형벌을 도입함으로써 제도의 실효성을 꾀하고 있다.

(2) 검토

(가) 찬성측 논거

입법론의 입장을 지지하는 것으로서, 온라인 게임의 과다 의존증을 차단하기 위하여는 일괄적인 특정 시간대의 강제접속차단제도 이외에는 방법이 없기 때문에 불가피하다는 것이고, 오히려 연령을 19세 미만의 청소년으로 규정하는 것이 타당하다는 것이다. 아마도, 강제적인 셧다운제를 취한 이유는 실효성을 확보하기 위한 것이고, 심야시간대에 셧다운제를 적용토록 하는 이유는 미성숙 청소년의 성장에 방해가 되는 야간심야대를 정한 것으로 보이며, 16세미만의 청소년으로 한정된 것은 청소년 중 비교적 어린 연령대에 집중한 것으로 보인다.

(나) 반대측 논거

반대론자는, 셧다운제가 게임중독의 본질적 원인에 대한 고민없이 일률적으로 청소년들의 게임을 금지시킴으로써, 16세 미만 청소년들의 게임을 할 권리, 인격의 자유로운 발

<표3. 청소년보호법 개정 내용¹⁾>

구분	적용원칙	예시
적용 대상	게임산업진흥법상 게임물로서 영리 목적으로 정보통신망을 통하여 제공되는 인터넷게임물	기기별 : PC(노트북 포함) 게임물별 : 온라인PC게임, 웹게임, PC 패키지게임 등
적용 유예	-심각한 인터넷중독의 우려가 없는 기기 -비영리를 목적으로 제공되고, 개인정보를 수집 또는 이용하지 않은 게임물 -게임산업진흥법상 등급분류를 받지 않은 게임물중 시험용게임물	기기별 : 스마트폰, 태블릿PC, 콘솔기기 게임물별 : 플래시게임 중 일부, PC 패키지 게임물 중 일부
적용 제외	게임산업진흥법상 등급분류를 받지 않은 게임물중, 게임대회·전시회용 게임물, 교육·공익홍보용 게임물	전시용게임, 교육용게임
	게임산업진흥법상 게임물이 아닌 것	1. 사행성게임물 2. 관광진흥법 제3조의 규정에 의한 관광사업의 규율대상이 되는 것 3. 게임물과 게임물이 아닌 것이 혼재되어 있는 것으로 문화부장관이 정한 것 4. 외국에서 제작되어 외국인을 대상으로 제작·유통되는 게임물 5. 불법으로 제작되어 유통되는 게임물 청소년에게 전송하는 등의 위법 행위를 할 경우 업체명, 위반행위의 내용 등을 공표할 수 있도록 함(제23조).
	정보통신망을 통해 제공되지 않는 게임물	1. 정보통신망을 통하지 않고 제공되는 컴퓨터에 저장되어 있는 게임물. 예) 지뢰찾기, 핀볼, 카드놀이 등 2. 별도의 저장장치로 다운로드 받아 개인용 컴퓨터로 이용하는 게임물. 예) 네트워크 기능이 없는 휴대기기 게임·콘솔 게임·CD게임 3. 오락실용 아케이드 게임

1) 이 도표는 여성가족부의 셧다운제에 대한 2011. 11. 8. 자 보도자료 내용을 재구성한 것이다.
2) 현재 셧다운제에 대하여는 2건의 위헌소원이 제기되어 있다(현재 2011헌마683호, 2011헌마659호 사건). 위 위헌론의 내용은 2011헌마659호 사건의 헌법소원청구서의 요지이다. 동 청구서는 아래 웹페이지에서 검색함.
(<http://collectiveintelligence.tistory.com/entry/%EC%85%A7%EB%8B%A4%EC%9A%B4%EC%A0%9C-%ED%97%8C%EB%B2%95%EC%86%8C%EC%9B%90%EC%8B%AC%ED%8C%90-%EC%B2%AD%EA%B5%AC%EC%84%9C>)

현권, 평등권 및 16세 미만의 자녀를 둔 부모들의 교육권을 침해하고 있다고 한다²⁾. 즉 첫째, 이 섯다운제도는 게임중독의 예방이라는 입법목적의 정당성은 인정이 되지만 일정 시간의 양에 대한 제한이 아니라 특정시간대로 제한하는 것은 적절한 수단이 되지 못하고, 침해최소성의 원칙상 게임산업진흥법상 '섯택적 섯다운제'와 같은 다른 조치가 있음에도 특정시간대에 대한 일률적인 금지를 한 것으로서 16세미만 청소년들의 '게임을 할 권리'를 침해하고, 둘째, 청소년들은 e-sports선수 등 인터넷게임을 통하여 자아를 실현하려는 인격의 자유로운 발현권을 가지고 있는데 특정시간대에 게임을 금지함으로써 이를 침해하고 있으며, 셋째, 평등권의 관점에서, 심야시간대에 청소년들이 할 수 있는 여가생활이 게임 이외에도 TV시청, 영화 및 음악감상, 책 읽기, 인터넷이용 등 다양함에도 게임만을 제한하고, 다른 게임은 허용하면서 오로지 인터넷게임만을 제한하며, 공부나 음악, 미술, 운동 등은 허용하면서 게임을 통하여 자아를 실현하려는 경우만을 제외하는 이 제도에 있어서, 이건 금지되는 게임이 다른 것들에 비하여 유해하다거나 반사회적인지 합리적인 차별이유를 찾아보기 어렵고, 넷째, 16세 미만의 청소년을 자녀로 둔 부모들은 학교 방과후 가정에서 심야시간대에는 국가나 학교의 교육권 보다 우선하는 자녀의 게임과 관련된 교육권을 가진다고 할 것인데 이를 국가가 개입하여 침해하고 있다는 것이다. 다섯째, 입법학회의 조사결과 실효성이 없는 것으로 나타나고 해외 게임서비스로의 이동가능성이 있으며 태국이나 베트남에서 실패한 사례가 있고 게임이 최근 빈발하고 있는 사건사고의 원인인지 여

부가 불분명하다는 점에서 정책적 실효성도 인정하기 곤란하다고 한다³⁾.

(다) 소결

첫째, 정책 실행의 전제조건에서 인터넷게임이 다른 음악이나 영화감상, 독서, 체육활동 등에 비하여 그리 반사회적이고 유해한 것인지에 대한 어떤 객관적인 자료도 확인하기 어려우며, 심야시간대의 게임이용을 유해업소에 대한 출입과 동일시하고 있는 문제가 있으며, 다음 실효성 측면에서는 청소년이 다른 사람의 회원정보를 이용할 경우에 이를 단속하기 어렵고 2010년 게임백서에 의하더라도 만9세부터 14세까지의 청소년의 인터넷 이용 시간대를 보면 22시부터 그 다음날 06시까지는 4.5%에 불과하다는 점에서 실효성도 그리 높다고 할 수 없다는 점이다.

둘째, 우리 사회의 가장 기본적인 공동체 단위인 가정 단위에서의 부모 및 청소년의 자율권을 침해하는 문제점이 있다. 청소년이 학령의 나이에 도달하면 학교에서 그 책임의 일부를 담당하게 되지만, 주된 책임의 주체는 여전히 가정 특히 부모에게 있는 것을 원칙으로 하고 있다. 학교 방과후 심야시간대에 16세미만의 청소년을 양육하고 교육할 권리는 학부모에게 있고 이를 국가가 간섭하는 것은 교육에 관한 학부모의 권리를 침해하는 것이 된다. 또한 청소년이 학과이후에 여가이용을 자유롭게 섯택하는 것과 관련된 행복추구권과 자기 행동에 대한 결정권을 가지고 있다는 점에서 청소년이 자율권을 침해하는 문제가 있다고 할 것이다. 이런 점에서 보면 오히려 최근 「게임산업의 진흥에 관한 법률」이 도입한 자율적인 게임섯다운제가 학부모 및 청소년의

3) 외국기업인 소니와 마이크로소프트사가 한국에서 서비스를 일부 또는 중지하기로 하였다(한국일보 기사, 게임 섯다운제 부메랑... 소니 "한국 청소년 퇴출", 2011. 11. 16.자)

자율적인 결정을 존중하면서도 게임중독의 유해성도 방지하는 좋은 방안이 될 수 있다(제12조의3).

셋째, 게임중독이라는 유해결과에 대한 사회적 책임을 특정한 당사자에게 전가하는 문제가 있다. 가사 게임을 오래하면 게임중독이 되고 이것이 청소년의 성장에 저해가 된다는 명제를 받아들인다고 하더라도, 그 원인과 책임을 게임업계에 돌리는 것은 타당한 방식이 아니다. 게임중독은 기본적으로 청소년 본인의 문제이자 가정의 문제, 학교의 문제 등 사회적 문제라고 할 것이지 어느 한 당사자의 문제라고 하기 어려움에도 불구하고, 일방의 당사자만 그 책임을 부담하는 것은 원인과 책임의 적절한 분배라고 하기도 어렵다⁴⁾.

넷째, 이건 제도는 일률적으로 심야시간대에만 제한하고 있으며 위반자에 대하여 형벌을 부과하고 있는데, 이는 헌법상 목적에 적합한 수단과 방법을 취하고 최소한의 침해 방식을 섯택하여야 한다는 과잉금지원칙을 위배할 소지가 있다고 할 것이다.

2. 정보통신망을 통한 청소년유해매체물 제작자 등의 공표 제도의 도입

(1) 개정 내용

개정법은, 여성가족부장관이 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망을 이용하여 청소년유해매체물을 제작·발행하거나 유통하는 자가 청소년유해매체물임을 표시하지 아니하고 청소년유해매체물을 청소년에게 제공한 경우나 청소년유해매체물의 광고를 청소년에

4) 이용경 의원에 의하면 게임업계는 개인정보 데이터베이스(DB) 시스템 구축비용으로 314억원 상당의 비용의 추가지출이 필요하다고 지적하고 있다(전자신문 기사, '게임업계, 정부 규제 정책에 '빙어리 냉가슴', 2011. 11. 08.자)

게 전송하거나 청소년 접근을 제한하는 조치 없이 공개적으로 전시한 경우에는 해당 청소년유해매체물의 제작자·발행자나 유통행위자 등의 업체명·대표자명·위반행위의 내용 등을 공표할 수 있고, 공표 전에 당사자로 하여금 의견제출의 기회를 부여하며, 공표의 방법과 절차에 관하여 필요한 내용은 대통령령으로 정하는 내용의 제도를 도입하였다(제23조).

(2) 검토

첫째, 청소년유해매체물을 제공한 자는 청소년보호법상 매체의 종류별로 다양하다고 할 것인데, 유독 정보통신망을 이용하여 이를 제작 등의 행위를 한 자에 대하여만 이건 '공표'의 처분을 하도록 한 것이 과연 합리적인 차별인지 문제가 된다. 만일 합리적인 이유를 발견할 수 없다고 하면 이는 정보통신망을 이용한 매체의 제작자 등을 오프라인에서 그와 같은 청소년유해매체물 제작 등 행위를 한 자에 비하여 부당하게 차별하는 위헌 소지가 있다고 할 것이다.

둘째, 여성가족부장관의 구체적인 공표에 있어서 고려할 사항에 대한 검토이다. 법에 의하면 공표의 방법과 절차를 대통령령으로 정하도록 하고 있는데, 아마도 어떤 내용을 어디에 어떤 방법으로 공표할 것인지 등이 주된 내용으로 될 것으로 보인다. 그런데 더욱 중요한 것은 이 법에 따른 여성가족부장관의 공표라는 구체적인 행정행위가 어떠한 요건에 이르렀을 때 발령될 것인가 하는 점이다. 법이 정한 위반사실의 양과 질에 따라 공표라는 행정작용의 발령여부를 계획적으로 구성하지 아니하면 평등의 원칙, 신뢰의 원칙, 부당결부금지

의 원칙 등의 행정상의 일반원칙을 위반하여 위법해질 가능성이 높다고 할 것이다. 특히 이 건 공표의 대상이 되는 표시의무위반행위가 범죄로 규정되어 있는 점에서(제59조) 공표의 시기를 형사소추의 단계의 어느 시점에서 정할 것인지도 요청된다. 결론적으로 대통령령에서는 위와 같이 법률이 위임한 사항 이외에도 구체적인 제재처분기준 등을 정하지 아니하면 구체적인 공표행위에 대한 지속적인 불복이 예상될 것으로 판단된다.

3. 16세 미만 청소년의 인터넷게임 회원가입 시 친권자 동의 등

(1) 개정 내용

인터넷게임 제공자는 16세 미만의 청소년이 회원으로 가입하려고 하는 경우에는 친권자등의 동의를 받아야 하고, 구체적인 동의에 관한 사항은 「게임산업진흥에 관한 법률」에서 정하는 바에 따르도록 규정하고 있다(제24조). 인터넷게임의 제공자가 위와 같은 동의를 받을 때에는 친권자들에게 제공되는 게임의 특성·등급·유료화정책 등에 관한 기본적인 사항, 인터넷게임 이용시간, 인터넷게임 이용 등에 따른 결제정보 등을 알려야 한다(제25조).

(2) 검토

이 제도는 인터넷게임이 단순한 여가생활의 범위를 넘어서 남용될 경우 게임중독의 폐해를 입게 되는 점에서 보호자의 보호가 특별히 필요한 것으로 보아 친권자등의 동의를 얻도록 한 것으로 보인다. 다만, 몇 가지 문제점을 지적하면, 첫째, 「게임산업진흥에 관한 법률」 제12조의3 제1항에서 모든 청소년이 인터넷

게임의 회원으로 가입할 경우에는 연령의 제한 없이 모두 법정대리인의 동의를 반드시 확보토록 하고 있는 내용과 달리, 왜 이 법은 16세미만자에 대하여만 동의를 받도록 하고 있는지에 대한 납득할만한 이유를 알 수 없고, 둘째, 이 제도의 법적 성격이 강행규정인지 여부에 따라 제25조를 위반하여 친권자 등의 동의를 받지 아니하고 인터넷게임의 회원가입을 체결한 경우에 그 계약의 사법상 효력을 어떻게 볼 것인가 하는 점에 대하여 명문의 규정을 마련하고 있지 않아 해석상 혼란이 있다는 점이다.

III. 아동·청소년 성보호에 관한 법률의 개정내용- 온라인서비스제공자의 형사 책임

1. 개정 내용

온라인서비스 제공자가 자신이 관리하는 정보통신망에서 아동·청소년이용음란물을 발견하기 위하여 대통령령으로 정하는 조치를 취하지 아니하거나, 발견된 아동·청소년이용음란물을 즉시 삭제하고 전송을 방지 또는 중단하는 기술적인 조치를 취하지 아니한 때에는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하게 된다. 다만, 온라인서비스제공자가 정보통신망에서 아동·청소년이용음란물을 발견하기 위하여 상당한 주의를 기울이지 아니하였거나 발견된 아동·청소년이용음란물의 전송을 방지하거나 중단시키고자 하였으나 기술적으로 현저히 곤란한 경우에는 그러하지 아니하다.(제8조 제3항) 이 법은 2012. 9. 16.부터 시행하고, 제8조제3항의 개정규정은 이 법 시행 후 최초로 대통령령으로 정하는 조치를 취하지 아니하거나 발견된 아동·청소년이용음란물을 즉시 삭제하고, 전송

을 방지 또는 중단하는 기술적 조치를 취하지 아니한 온라인서비스제공자부터 적용한다.

2. 검토

첫째, 이 법은 아동·청소년이용음란물의 유통에 대하여 직접적인 행위자가 아닌 온라인서비스 제공자의 독자적인 형사책임을 인정하고 있는데, 원칙적으로 본다면 해당 범죄행위에 대한 방조행위가 있는 경우에 한하여 방조죄의 책임을 지는 것이 우리나라 판례의 입장인 점에 비추어 매우 이례적인 입법방식에 해당된다.

둘째, 아동·청소년이용음란물의 발견을 위한 대통령령이 정한 조치를 취하지 아니하는 경우의 형사처벌과 관련하여 살펴보면, 죄형법정주의의 원칙상 법률에 의해서만 범죄구성요건을 정하는 것이 요청되고 다만 명령에 의하여 처벌할 경우에는 법률에서 구체적인 사항에 대한 적법한 위임이 요구된다고 할 것이지만, 이 건 규정을 보면 “자신이 관리하는 정보통신망에서 아동·청소년이용음란물을 발견하기 위하여 대통령령으로 정하는 조치를 취하지 아니한 온라인서비스 제공자”라고 규정하고 있어서, 이 규정은 범죄구성요건의 내용을 완전히 대통령령에 위임한 것이나 다름없어 형사위임입법의 한계를 일탈한 위험 소지가 있다고 할 것이고, 나아가 대통령령에서 발견을 위한 조치 내용을 어떻게 규정할 것인가에 따라 OSP에게 사실상 모니터링 의무를 인정할 수도 있는 위험성도 가지고 있다고 할 것이다.

셋째, 삭제 또는 전송 방지 또는 중단 등의 기술적 조치를 취하지 아니한 형사처벌과 관련하여 살펴보면, 형벌법규는 그 법률의 해석 자체에 의하여 형사상 어떠한 행위가 금지

되는 것인지 알 수 있도록 충분히 예측이 가능하여야 하는데, 이 건 규정을 보면, “발견된 아동·청소년이용음란물을 즉시 삭제하고, 전송을 방지 또는 중단하는 기술적인 조치를 취하지 아니한 온라인서비스제공자는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다”고 규정하여, 온라인서비스 제공자의 입장에서는 어느 정도의 기술적 조치를 취하는 것이 위 법적 작위의무를 이행한 것이 되는지 전혀 예측이 불가능하기 때문에 명확성의 원칙에 반한다고 할 것이다.

넷째, 면책사유인 상당한 주의를 기울이지 아니한 내용이 어떤 것이고, 기술적으로 현저히 곤란한 경우가 어떠한 것인지에 대하여도 해석상 논란이 있을 수 있는데, 이 또한 형사법은 기본권침해의 정도가 크기 때문에 명확하게 규정되어야 한다는 점에서 적절하지 못한 규정이다. KISO저널

[참고문헌]

곽윤직 편집대표(2000), 민법주해(Ⅰ), 박영사
김성천·황창근·최경진(2010), 인터넷상 청소년보호에 관한 법제 연구, 방송통신위원회 연구보고서
김성천(2009), 형법, 도서출판 소신
양형우(2007), 민법의 세계, 진원사
임규철(2011.2), “온라인 게임 과다 의존증 예방을 위한 입법정책과 개선방안-개정 예정인 청소년보호법과 게임법을 중심으로-”, 스포츠와 법 제14권 제1호
한국인터넷법학회(2008.12.31), 인터넷 중독 대응법 제정 연구
한국일보 기사, “게임 섯다운제 부메랑... 소니 "한국 청소년 퇴출"”, (2011. 11. 16.자)

[특집_03]

청소년유해매체물의 현황과 쟁점



정 경 오
KISDI 동향분석실 책임연구원·변호사

I. 서론

방송통신 분야의 급격한 기술발전으로 인해 우리 일상 생활은 더욱 편리해지고 있으며, 최근에는 과거 TV로만 시청하던 방송프로그램을 인터넷이나 스마트폰을 통해 볼 수 있게 되는 등 TV가 단순히 일방적으로 방송프로그램을 제공하던 일방향성에서 쌍방향화 되는 스마트TV로 변화하는 등 방송과 통신의 융합 현상이 우리 생활 주변에서 일어나고 있다. 그러나 최근에는 아이폰, 갤럭시S와 같은 스마트폰의 등장과 아이패드, 갤럭시 탭과 같은 태블릿PC의 보급으로 언제 어디서든지 정보를 검색함과 동시에 불법정보 검색도 용이한 부작용도 함께 나타나고 있다. 특히 도박 및 음란물 등 불법정보 및 게임물은 청소년의 정서함양 및 건전한 인격성장에 지대한 영향을 미치기 때문에 청소년보호를 위하여 이러한 매체

물에 대한 관리문제가 가정, 사회, 국가적으로 중요한 문제가 되고 있다.

현재 방송프로그램, 인터넷콘텐츠, 음반, 소설, 만화와 같은 도서 및 간행물, 게임물, 영화 및 비디오물과 같은 매체물에 대하여 청소년보호를 위한 제도를 시행하고 있는데 바로 청소년유해매체물 제도이다. 청소년유해매체물 제도는 뒤에서 자세히 살펴 보겠지만, 매체물의 내용이 청소년에게 유해한지 여부를 판단하는 내용규제로서 성인과 청소년을 구분하여 차별하는 비대칭적인 내용규제에 해당한다. 우리나라에서 시행하는 청소년유해매체물 제도는 법령에 근거한 행정기관의 강제적 규제로서 공적규제가 자율규제에 비해 강한 편이다. 또한 청소년보호위원회가 모든 청소년유해매체물 제도에 대한 관리 및 운영에 대한 책임을 지는 중앙집중형의 규제를 하는 것이 아니라 개별 심의기관이 매체별로 내

용규제를 하는 분산형 내용규제 시스템으로 운영 되고 있는 것이 특징이다.

내용규제로서 청소년유해매체물 제도는 크게 사전규제와 사후규제로 분류할 수 있으며, 등급분류 제도는 사전규제의 성격을 가지고 있으며, 등급분류를 담당하는 심의기관으로는 영화 및 비디오물에 대해서는 영상물등급위원회, 게임물에 대해서는 게임물등급위원회가 담당하고 있다. 한편, 사후규제로서 내용규제를 담당하는 심의기관은 음반에 대해서는 청소년보호위원회, 방송프로그램 및 인터넷 콘텐츠에 대해서는 방송통신심의위원회, 소설, 만화 등 도서류 및 간행물에 대해서는 한국간행물윤리위원회가 있다.

이하에서는 청소년유해매체물 제도의 개념 등 현황과 쟁점에 관하여 살펴보고자 한다.

II. 청소년유해매체물의 의의

1. 청소년유해매체물의 개념

청소년유해매체물이란 청소년의 건전한 인격 형성이나 정서함양 및 신체적 성장에 장애 또는 나쁜 영향을 주거나 줄 수 있는 음반, 방송, 인터넷콘텐츠, 간행물, 게임물 등을 의미한다. 이러한 사회적인 의미에서 청소년유해매체물의 개념에 대하여 법률적인 의미에서 청소년유해매체물에 대하여 「청소년보호법」은 다음과 같이 정의하고 있다. 「청소년보호법」제2조 제3호에 따르면 ‘청소년유해매체물’이란 ① 청소년보호법 제8조 및 제12조의 규정에 의하여 청소년보호위원회가 청소년에게 유해한 것으로 결정하거나 확인하여 여성가족부장관이 고시한 매체물이나 ② 청소년보호법 제8조제1항 단서의 규정에 의한 각 심의기관이 청소년에게 유해한 것

으로 의결 또는 결정하여 여성가족부장관이 고시하거나 제12조의 규정에 의하여 청소년에게 유해한 것으로 확인하여 여성가족부장관이 고시한 매체물로 정의하고 있다.

따라서 청소년유해매체물이란 청소년보호위원회 또는 각 심의기관이 청소년에게 유해한 것으로 의결 또는 결정하여 여성가족부장관이 고시하거나 청소년에게 유해한 것으로 확인하여 여성가족부장관이 고시한 매체물을 의미한다(청소년보호법 제2조 제3호).

2. 청소년유해매체물의 요건

청소년유해매체물로 결정되면 여러 가지 법률 적인 의무를 부담하므로 청소년유해매체물이 되기 위해서는 ① 청소년에게 유해한 매체물일 것 ② 청소년보호위원회 또는 각 심의기관이 청소년에게 유해한 것으로 결정하거나 확인한 것, ③ 여성가족부장관이 청소년보호위원회 또는 각 심의기관이 청소년에게 유해한 것으로 결정하거나 확인한 매체물을 청소년유해매체물로 고시하여야 한다.

(1) 청소년에게 유해한 매체물일 것

청소년유해매체물로 되기 위해서는 매체물이 청소년에게 유해하여야 한다. 이러한 매체물의 범위에 대하여 「청소년보호법」은 구체적인 범위를 규정하고 있다. 따라서 「청소년보호법」에서 규정하고 있는 매체물의 범위에 포함 되지 않은 매체물에서 청소년에게 유해한 내용이 있더라도 청소년유해매체물로 결정할 수 없다.

「청소년보호법」제7조는 이러한 매체물을 구체적으로 규정하고 있으며¹⁾, 이러한 매체물에는 ‘비디오물’, ‘게임물’, ‘음반’, ‘영화·연

극·음악·무용 및 기타 오락적 관람물’, ‘전기 통신을 통한 부호·문언·음향 또는 영상 정보’, ‘방송프로그램(보도방송프로그램은 제외)’, ‘일반일간신문, 특수일간신문, 일반주간신문, 특수주간신문, 잡지, 만화, 사진첩, 화보류, 소설 등의 도서류, 전자출판물 등’, ‘간판·입간판·벽보·전단 기타 이와 유사한 상업적 광고선전물 및 각종 매체물에 수록·

계재·전시, 기타 유사한 방법으로 포함된 상업적 광고선전물’, 기타 청소년의 정신적·신체적 건강을 해칠 우려가 있다고 인정되는 것으로서 대통령령이 정하는 매체물이 있다. 그리고 「청소년보호법」과 동법 시행령은 청소년에게 유해한지 여부를 판단하기 위한 심의 기준을 규정하고 있으며, 이러한 심의기준에 해당하면 청소년에게 유해한 것으로 보고 있다²⁾.

1) 청소년보호법 제7조(매체물의 범위) 이 법에서 매체물이라 함은 다음 각호의 1에 해당하는 것을 말한다. <개정 1999.2.5, 2001.5.24, 2004.1.29, 2005.3.24, 2006.4.28, 2009.7.31>
 1. 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」의 규정에 의한 비디오물, 「게임산업진흥에 관한 법률」에 의한 게임물 및 「음악산업진흥에 관한 법률」에 의한 음반
 2. 삭제 <2001.5.24>
 3. 「공연법」 및 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」의 규정에 의한 영화·연극·음악·무용, 기타 오락적 관람물
 4. 「전기통신사업법」 및 「전기통신기본법」의 규정에 의한 전기통신을 통한 부호·문언·음향 또는 영상정보
 5. 「방송법」의 규정에 의한 방송프로그램. 다만, 보도방송프로그램을 제외한다.
 6. 「신문 등의 진흥에 관한 법률」에 따른 일반일간신문(주로 정치·경제·사회에 관한 보도·논평 및 여론을 건파하는 신문을 제외한다)·특수일간신문(경제·산업·과학·종교분야를 제외한다)·일반주간신문(정치·경제분야를 제외한다)·특수주간신문(경제·산업·과학·시사·종교분야를 제외한다), 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」에 따른 잡지(정치·경제·산업·과학·시사·종교분야를 제외한다) 및 대통령령으로 정하는 그 밖의 간행물(이하 「정기간행물등」이라 한다)과 정기간행물 외의 간행물 중 만화·사진첩·화보류·소설 등의 도서류, 전자출판물, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것
 7. 「옥외광고물 등 관리법」의 규정에 의한 간판·입간판·벽보·전단 기타 이와 유사한 상업적 광고선전물과 제1호 내지 제6호의 규정 에 의한 각종 매체물에 수록·계재·전시, 기타 방법으로 포함된 상업적 광고선전물
 8. 기타 청소년의 정신적·신체적 건강을 해칠 우려가 있다고 인정되는 것으로서 대통령령이 정하는 매체물
 청소년보호법 시행령 제4조(매체물의 범위) ①법 제7조제6호에서 「대통령령으로 정하는 기타 간행물」이라 함은 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 신문 및 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 정기간행물을 말한다. <신설 1999.6.30, 2005.11.11, 2008.12.3, 2010.1.27>
 ②법 제7조제6호에서 「전자출판물」이라 함은 문자 등의 정보가 전자적 기록매체에 수록되고, 컴퓨터 등의 전자장치의 도움으로 보고 들거나 읽을 수 있는 물체를 말한다. 다만, 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」· 「게임산업진흥에 관한 법률」 및 「음악산업진흥에 관한 법률」의 적용을 받는 것을 제외한다. <개정 1999.6.30, 2005.11.11, 2006.10.26>
 ③법 제7조제6호에서 「기타 대통령령이 정하는 것」이라 함은 외국에서 제작·수입된 간행물을 말한다.
 ④법 제7조제6호에서 「대통령령이 정하는 매체물」이라 함은 다음 각호의 1의 매체물을 말한다. <개정 1999.6.30>
 1. 법 제7조제1호 내지 제6호의 규정에 해당하는 매체물의 성격이 2) 이상 혼합된 복합적인 매체물(이하 「복합매체물」이라 한다)
 2. 사무실·가정 등 육안에 배포되는 광고용의 전단 및 이와 유사한 광고선전물
 2) 청소년보호법 제10조(청소년유해매체물의 심의기준) ①청소년보호위원회와 각 심의기관은 제8조의 규정에 의한 심의를 함에 있어서 당해 매체물이 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 청소년유해매체물로 결정하여야 한다. <개정 2005.3.24, 2005.12.29, 2008.2.29>
 1. 청소년에게 성적인 욕구를 자극하는 선정적인 것이거나 음란한 것
 2. 청소년에게 포악성이나 범죄의 충동을 일으킬 수 있는 것
 3. 성폭력을 포함한 각종 형태의 폭력행사와 악물의 남용을 자극하거나 미화하는 것
 4. 청소년의 건전한 인격과 시민의식의 형성을 저해하는 반사회적·비윤리적인 것
 5. 기타 청소년의 정신적·신체적 건강에 명백히 해를 끼칠 우려가 있는 것
 청소년보호법 시행령 제7조 [별표1] 청소년유해매체물의 심의기준(제7조관련)
 1. 일반 심의기준
 가. 매체물에 관한 심의는 당해 매체물의 전체 또는 부분에 관하여 평가하되 부분에 대하여 평가하는 경우에는 전반적 맥락을 함께 고려할 것
 나. 매체물 중 연속물에 대한 심의는 개별 회분을 대상으로 할 것. 다만, 법 제8조제5항의 규정에 해당하는 매체물에 대한 심의는 그러하지 아니하다.
 다. 심의위원 중 최소한 2인 이상이 당해 매체물의 전체내용을 파악한 후 심의할 것
 라. 법 제8조제5항의 규정에 의하여 실제로 제작·발행 또는 수입이 되지 아니한 매체물에 대하여 심의하고자 하는 경우에는 구체적·개별적 매체물을 대상으로 하지 아니하고 사회통념상 매체물의 종류, 제목, 내용 등을 특정할 수 있는 포괄적인 명칭 등을 사용하여 심의할 것
 2. 개별 심의기준
 가. 음란한 지태를 지나치게 묘사한 것
 나. 성행위와 관련하여 그 방법·감정·음성 등을 지나치게 묘사한 것
 다. 수간을 묘사하거나 혼음, 근친상간, 기학·피학성유관증 등 변태성행위, 매춘행위 기타 사회통념상 허용되지 아니한 성관계를 조장하는 것
 라. 청소년을 대상으로 하는 성행위를 조장하거나 여성을 성적 대상으로만 기술하는 등 성윤리를 왜곡시키는 것
 마. 존속에 대한 상해·폭행·살인 등 전통적인 가족윤리를 훼손할 우려가 있는 것
 바. 잔인한 살인·폭행·고문 등의 장면을 자극적으로 묘사하거나 조장하는 것
 사. 성폭력·자살·자학행위 기타 육체적·정신적 학대를 미화하거나 조장하는 것
 아. 범죄를 미화하거나 범죄방법을 상세히 묘사하여 범죄를 조장하는 것
 자. 역사적 사실을 왜곡하거나 국기와 사회혼란의 기본체제를 훼손할 우려가 있는 것
 차. 저속한 언어나 대사를 지나치게 남용하는 것
 카. 도박과 사행심장 등 건전한 생활태도를 저해할 현저한 우려가 있는 것
 다. 청소년유해약물 등의 효능 및 제조방법 등을 구체적으로 기술하여 그 복용·제조 및 사용을 조장하거나 이를 매개하는 것
 파. 청소년유해업소에서의 청소년고용과 청소년출입을 조장하거나 이를 매개하는 것
 하. 청소년에게 불간전한 교제를 조장할 우려가 있거나 이를 매개하는 것

결국 매체물이 청소년에게 유해하다는 것은 매체물이 「청소년보호법」제7조에서 규정하고 있는 매체물에 해당하고, 「청소년보호법」제10조 및 동법 시행령 제7조에서 규정하고 있는 심의기준에 해당하여야 한다.

(2) 청소년보호위원회 또는 각 심의기관이 청소년유해매체물로 결정 또는 확인할 것

청소년유해매체물이 되기 위해서는 먼저 청소년보호위원회 또는 각 심의기관이 청소년에게 유해한 것으로 결정하거나 확인을 하여야 한다. 우리나라에서 청소년유해여부를 판단하여 결정하거나 확인할 수 있는 심의기관에는 청소년보호위원회 외에 간행물윤리위원회, 영상물등급위원회, 게임물등급위원회, 방송통신심의위원회가 있다.

뒤에서 살펴보겠지만 청소년보호위원회를 비롯한 각 심의기관은 심의대상 매체물이 청소년에게 유해한지 여부를 판단하고 청소년에게 유해하다고 인정되면 청소년유해매체물로 결정하여야 한다. 이러한 각 심의기관의 결정은 최종 법률적인 효과가 발생하기 전의 단계적인 행위로서 이에 대한 법적 성질과 관련하여 행정처분성 인정여부가 문제되나 현재는 행정처분으로 보고 있다. 그리고 각 심의기관의 청소년유해매체물 결정은 단계적 행정행위 중 하나로서 가결정 내지 중간결정의 성질을 가진다고 할 것이다.

한편, 매체물의 제작·발행자, 유통행위자 또는 매체물과 관련된 단체는 자율적으로 청소년유해여부를 결정하고 청소년보호위원회 또는 각 심의기관에 그 결정한 내용의 확인을 요청할 수 있으며, 청소년보호위원회 또는 각 심의기관이 자율적으로 결정한 내용이 청소년

에게 유해하다고 인정하면 이를 확인한다(청소년보호법 제12조). 확인이라는 제도는 특정의 사실이나 법률관계에 관하여 의문이 있거나 다툼이 있는 경우에 공적 권위로써 그 존부(存否)나 정부(正否)를 확인하는 행정행위를 의미한다³⁾.

(3) 여성가족부장관이 청소년보호위원회 또는 각 심의기관이 청소년에게 유해한 것으로 결정하거나 확인한 매체물을 청소년유해매체물로 고시할 것

청소년보호위원회 또는 각 심의기관이 청소년에게 유해한 것으로 결정 또는 확인하는 행위로 인하여 매체물이 바로 청소년유해매체물로 되는 것은 아니며, 이 때 청소년에게 유해하다는 결정 내지 확인 행위로는 어떠한 법적 효과도 발생하지 않기 때문에 중간처분 또는 가결정의 성격을 가진다고 볼 수 있다. 따라서, 청소년유해매체물로 되어 사업자들에게 법적인 의무를 발생시키기 위해서는 최종적으로 여성가족부 장관이 청소년유해매체물로 고시하여야 한다.

3. 청소년유해매체물의 법적 효과

이렇게 여성가족부 장관이 청소년유해매체물로 고시를 하게 되면 매체물의 제작·발행자, 유통행위자 등은 비로소 표시의무(청소년보호법 제14조), 포장의무(제15조), 광고선전제한(제20조) 등의 법률상 의무를 부담하게 되며, 이러한 법률상 의무에는 「청소년보호법」과 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」등 각 개별법에 구체적인 의무를 규정하고 있다.

3) 류지태, 박종수, 『행정법 신론』, 박영사, 2010년, 제175면

「청소년보호법」은 표시의무(제14조), 포장의무(제15조), 표시·포장의 훼손금지(제16조), 판매금지 등 의무(제17조), 구분·격리 등 의무(제18조), 방송시간 제한(제19조), 광고선전 제한(제20조), 불표시·불포장 전시·진열금지(제21조), 구분·격리의무, 광고금지(제22조), 상대방 연령확인 등 청소년 제공금지(제23조) 등을 부담하도록 강제되어 있다. 한편, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」은 청소년유해정보에 대한 유해연구, 유해보고, 전자적 표시를 의무화하며(법 제42조), 누구든지 청소년유해매체물을 광고하는 내용의 정보를 전자우편·전화·모사전송 그 밖에 대통령령이 정하는 매체를 이용하여 부호·문자·음성·음향·화상 또는 영상 등의 형태로 청소년에게 전송하거나 청소년 접근을 제한하는 조치 없이 공개적으로 전시하지 못하도록 금지하고 있다(제42조의2).

III. 청소년유해매체물의 현황

1. 청소년유해매체물의 고시 절차

위에서 살펴본 바와 같이 청소년유해매체물로 되기 위해서는 청소년보호위원회 등 각 심의기관이 매체물에 대한 심의를 하여 청소년에게 유해한 것으로 결정 또는 확인하고, 각 심의기관은 여성가족부 장관에게 청소년유해 매체물 고시를 의뢰하여야 한다. 여성가족부 장관은 청소년보호위원회 등 각 심의기관이 결정 또는 확인한 것을 관보에 게재하여야 하므로 행정안전부 장관에게 고시 의뢰하고 최종적으로 행정안전부 장관이 청소년유해매체물 고시를 관보에 게재하게 된다.

2. 청소년유해매체물 제도의 현황

청소년유해매체물은 과거 음반이나 비디오물의 형태로 유통되어 청소년에게 음반이나 비디오물을 판매·대여를 금지하는 것이 현실적으로 가능했지만, 최근에는 인터넷이나

스마트폰 등을 통해 청소년들이 쉽게 접근 가능하여 청소년유해매체물이 여과없이(통제받지) 않고 청소년들에게 유포되고 있는 실정이다. 청소년보호위원회를 비롯한 각 심의기관은 매체별로 청소년유해매체물 결정을 하고

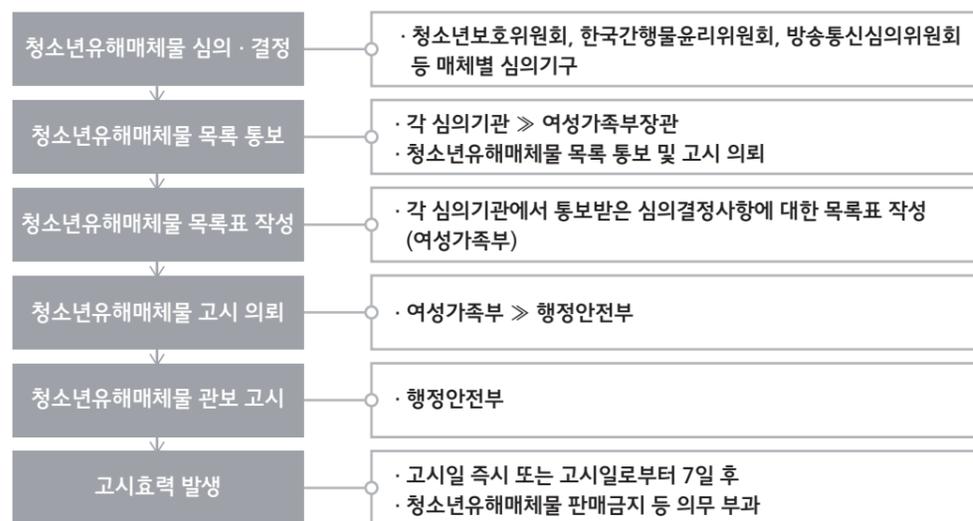
여성가족부 장관에게 고시의뢰를 하고 있으며, 청소년보호에 관한 주무관청이라고 할 수 있는 청소년보호위원회는 매년 말 매체별로 청소년유해매체물 고시 현황을 공개하고 있다.

<표1. 청소년유해매체물 결정고시 현황> (2011. 6. 30. 현재)

연도	고시횟수	간행물윤리위원회							영상물 등급 위원회		게임물 등급 위원회		청소년 보호 위원회		방송통신심의위원회										계
		도서	정기간행물	만화단행	만화잡지	광고	전자출판	영화	비디오물	게임물	음반	방송프로그램					통신분야					약물건업소			
												영화	드라마	다큐	만화	음악	기타	PC통신	인터넷						
97	19	59	105	1,994	29	11	12	102	444	0	0	1,699	0	1	19	9	8	607	0	5	5,104				
98	62	173	416	1,140	52	0	49	151	762	0	0	916	30	12	52	14	0	755	0	0	4,522				
99	62	304	388	1,501	14	1	16	71	428	0	4	280	2	5	2	0	4	61	36	1	3,118				
0	41	366	699	1,227	0	0	0	(197)	(998)	0	(460)	158	0	9	4	0	67	53	41	1	2,625				
																					(1,655)				
1	45	289	983	1,387	1	0	0	(143)	(1,083)	(520)	(1,112)	655	58	5	99	451	975	7	407	0	5,317				
																					(2,858)				
2	51	259	1,098	1,492	8	0	3	(86)	(1,454)	(896)	(800)	1,432	33	1	114	19	202	435	851	0	5,947				
																					(3,236)				
3	68	611	1,220	1,802	131	0	256	(59)	(1,462)	(936)	(536)	2,768	145	0	3	510	284	0	3,537	0	11,267				
																					(2,993)				
4	63	371	528	1,810	269	2	602	(89)	(2,746)	(1,547)	(258)	269	67	2	0	0	0	0	7,657	0	11,577				
																					(4,640)				
5	55	334	318	1,464	199	0	817	(69)	(2,936)	(1,734)	(127)	1,304	237	0	15	2	179	0	17,131	1	22,001				
																					(4,866)				
6	57	365	339	1,424	78	0	740	(92)	(2,355)	(861)	4	3,001	207	0	29	3	480	0	19,475	0	26,145				
																					(3,308)				
7	65	414	377	1,867	46	0	776	(178)	(2,904)	(304)	349	6,506	190	0	151	1	840	0	15,314	0	26,831				
																					(3,386)				
8	44	497	280	2,059	53	0	758	(139)	(2,085)	(477)	653	1,041	1,059	0	142	0	609	0	1,198	0	8,349				
																					(2,701)				
9	51	809	223	1,756	229		658		(1,960)	(577)	955	3,119	2,094	0	533	0	1,835	0	229	0	12,440				
																					(2,537)				
10	39	745	220	1,758	162		973			(582)	1,057	1,041	902	0	459	0	969	0	239		8,525				
																					(582)				
11	25	360	196	1,373	16		462	(103)	(1,861)	(236)	516	492	634	0	98	0	1,156	0	58		5,361				
																					(2,200)				
계	747	5,956	7,390	24,054	1,287	14	6,122	324 (1,155)	1,634 (21,844)	0 (8,670)	3,538 (3,293)	24,681	5,658	35	1,720	1,009	7,608	1,918	66,173	8	159,129 (34,962)				
총합계				44,823				1,958 (22,999)	0 (8,670)	3,538 (3,293)		40,711					68,091		8		159,129 (34,962)				

※출처: 청소년보호위원회

<그림1. 청소년유해매체물 고시 절차>



※출처: 청소년보호위원회

3. 청소년유해매체물 결정·고시의 종류 및 법적 성질

가. 종류

청소년유해매체물 결정·고시에는 매체물 단위로 개별적으로 하는 경우와 매체물의 특성을 고려하여 포괄적으로 하는 경우가 있다.

(1) 개별적인 청소년유해매체물 결정·고시

개별적인 청소년유해매체물 결정·고시는 심의기관이 만화, 소설과 같은 간행물, 음반, 동영상, 사이트 등과 같이 개별적인 단위로 청소년에게 유해하다고 결정하고 여성가족부장관이 고시를 한다. 개별적인 청소년유해매체물 고시에는 필수적 기재사항과 임의적 기재사항이 있으며, 고시번호와 청소년유해매체물 결정 및 고시의 근거, 고시일자, 고시권자, 청소년유해매체물 결정일, 고시의 효력일, 청소년유해매체물 목록은 필수적 기재사항이며, 의무사항 또는 벌칙사항은 임의적 기재사항에 해당한다. 청소년유해매체물이 많은 경우 별지로 유해매체물 목록을 표로 만들어 고시할 수도 있다.

(2) 포괄적인 청소년유해매체물 결정·고시

포괄적 청소년유해매체물 결정·고시는 심의기관이 청소년유해성 여부를 매체물의 개별적인 단위로 결정하지 않고, 시간이나 기간과 같은 일정한 범위 또는 매체물의 특성을 고려하여 포괄적으로 청소년유해매체물로 결정하고 여성가족부장관이 포괄적인 고시를 하는 것을 의미한다.

포괄적 청소년유해매체물 고시의 경우도

개별적 청소년유해매체물 고시와 마찬가지로 고시번호, 청소년유해매체물 결정 및 고시의 근거, 고시일자, 고시권자, 청소년유해매체물 결정일, 고시의 효력일, 청소년유해매체물 목록은 필수적 기재사항이며, 의무사항 또는 벌칙사항은 임의적 기재사항이다.

포괄적 고시는 고시가 된 이후에 개별적인 고시 없이 각종 표시의무나 광고금지의무를 부과하기 위해 유해매체물의 특징에 대한 내용기재가 반드시 필요하고, 이러한 유해매체물의 특징을 가진 유사한 매체물에 대하여 별도의 청소년유해매체물 결정이나 고시 없이도 표시의무, 광고금지의무와 같은 법률적인 의무를 부담시킨다는 점에서 개별적인 고시와 차이가 있다.

나. 법적 성질

(1) 문제점

청소년보호위원회 또는 각 심의기관이 청소년에게 유해하다고 결정 또는 확인한 후 여성가족부장관이 청소년유해매체물이라고 고시하는 행위는 행정처분이라는 데 이견이 없으나, 여성가족부장관이 고시하기 이전의 행위인 청소년보호위원회 또는 각 심의기관이 청소년에게 유해하다고 결정하거나 확인하는 행위 중 국가 행정기관인 청소년보호위원회의 결정 또는 확인을 제외한 민간기구인 심의기관이 하는 결정 또는 확인행위가 행정처분성을 가지는지 문제이다.

(2) 행정처분성 인정 여부

(가) 행정처분성을 긍정하는 견해

개별 심의기관이 청소년유해매체물 결정을 하는 경우 개별 심의기관 명의를 외부로 표시되고, 이의신청 시 개별 심의기관에게 하도록 통지를 하고 있어 객관적으로 행정처분으로 인식할 정도의 외형을 갖추고 있는 점, 개별 심의기관의 고시 요청에 대하여 고시를 하는 행정기관이 실질적 심사를 하지 않고 고시를 하며 이에 따라 각종 법률상 의무가 발생한다는 점, 개별 심의기관은 고시 이후에 청소년유해매체물 결정을 취소함으로써 법률상 의무를 소멸시킬 수 있다는 점 등을 근거로 개별 심의기관의 청소년유해매체물 결정도 행정처분에 해당한다고 한다.

(나) 행정처분성을 부정하는 견해

청소년보호법상 청소년유해매체물의 정의에 따르면 개별 심의기관이 청소년에게 유해한 것으로 결정하고 여성가족부장관이 고시하거나 청소년에게 유해한 것으로 확인하여 여성가족부장관이 고시한 매체물이라고 하여 여성가족부장관의 고시를 전제로 하고, 개별 심의기관의 청소년유해매체물 결정으로 인하여 각종 법률상 의무가 발생하는 것이 아니라 여성가족부장관의 고시가 있어야 비로소 표시의무, 포장의무, 광고금지의무 등 각종 법률상 의무가 발생하며, 고시가 없는 경우에는 어떠한 법적 의무도 발생시키지 않기 때문에 개별 심의기관의 청소년유해매체물 결정만으로는 표시의무, 포장의무, 광고금지의무 등 법률상 각종 의무를 발생시키지 않고 권리의무에 직접적인 법률상 변동이 초래되는 것은

아니므로 행정처분성을 부정하는 견해가 있다.

(다)판례

온라인게임상의 아이템 거래, 경매 등을 통하여 수수료를 지급 받는 것을 주요 내용으로 하고 있는 아이템베이라는 인터넷사이트에 대한 (구)정보통신윤리위원회의 청소년유해매체물 결정 취소를 구하는 행정소송 사건에서, 제1심에서는 심의기관인 (구)정보통신윤리위원회의 청소년유해매체물 결정을 행정처분으로 보았으나⁴⁾, 제2심에서는 (구)정보통신윤리위원회의 청소년유해매체물 결정을 행정 처분성을 부정하는 판결을 함으로써⁵⁾ 서로 모순 되는 판결을 하였다.

이에 대하여 대법원은 "이와 같이, 이 사건 결정은 피고 명의로 외부에 표시되고 이의가 있는 때에는 피고에게 결정취소를 구하도록 통보하고 있어 객관적으로 이를 행정처분으로 인식할 정도의 외형을 갖추고 있는 점, 피고의 결정에 이은 고시 요청에 기하여 청소년보호위원회는 실질적 심사 없이 청소년유해매체물로 고시하여야 하고 이에 따라 당해 매체물에 관하여 구 청소년보호법상의 각종 의무가 발생하는 점, 피고는 이 사건 결정을 취소함으로써 구 청소년보호법상의 각종 의무를 소멸시킬 수 있는 권한도 보유하고 있는 점 등 관련 법령의 내용 및 취지와 사실관계에 비추어 볼 때, 피고의 이 사건 결정은 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다고 봄이 상당하다."고 하여 최종적으로 행정처분성을 긍정하였다⁶⁾.

4) 피고(정보통신윤리위원회)가 청소년유해매체물을 결정하면서 결정 전 사전통지 또는 의견제출의 기회를 주지 않았다는 점은 행정절차법이 규정한 절차를 거치지 않는 위법이다(서울행정법원 2003구합18989).

5) 피고의 청소년유해매체물 결정은 취소소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다고 볼 수 없으므로, 이와 달리 이 사건 결정이 행정처분에 해당됨을 전제로 한 원고의 이 사건소는 부적법하여 이를 각하할 것인바, 제1심 판결은 이와 결론을 달리 하여 부당하므로 제1심 판결을 취소하고 이 사건 소를 각하하기로 하여 주문과 같이 판결한다(서울고등법원 2004누3283)

6) 대법원 2007. 6. 14. 선고. 2005두4397 판결

4. 청소년유해매체물 관련 쟁점

가. 청소년의 연령 통일문제

우리나라는 청소년에 대한 정의를 연령에 따라 다양하게 정의하고 있다. 민법은 20세 미만을 미성년자로 보고 있으며, 19세 미만을 청소년으로 정의하고 있는 법률은 「청소년보호법」, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 등이 있으며, 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」, 「게임산업 진흥에 관한 법률」, 「음악산업 진흥에 관한 법률」, 「공연법」 등 문화 관련법에서 청소년을 18세 미만으로 규정하고 있다. 법률마다 입법취지 및 목적이 다르기 때문에 청소년의 연령에 대하여 다르게 규정하고 있는 것은 이해가 되지만, 한편 이렇게 다양한 연 연령으로 청소년을 정의하다보니 현실에서 각종 문제점이 발생한다. 예를 들면, 동일한 영화의 경우 「영화 및 비디오

물의 진흥에 관한 법률」에 따르면 청소년을 18세 미만으로 보고 있기 때문에 청소년관람 불가라고 하면, 17세는 관람이 불가하지만 18세 이상인 경우 관람이 가능하다. 그러나 동일한 영화가 정보통신망에 유통되는 경우 「청소년보호법」, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」이 적용되어 청소년 유해매체물로 결정·고시되는 경우 19세미만은 접근이 제한되게 된다. 즉, 동일한 영화가 극장에서 개봉되는 경우와 정보통신망을 통해 유통되는 경우 다르게 취급받게 되는 불합리한 문제가 발생하게 된다.

따라서 법률의 목적이나 취지에 따라 연령에 따른 보호를 하는 것은 합리적인 차별이 가능하지만, 위에서 보는 불합리한 문제가 발생하는 경우 이는 헌법상 평등의 원칙에 위반된다고 볼 수 있으므로 최소한 동일한 매체물에 따른 접근을 제한하는 연령 기준은 통일시키는 것이 타당하다고 생각된다.

<표2. 청소년 등의 연령 및 규율 내용에 대한 현행법 비교>7)

법률명	연령	규율내용	명칭	미디어
민법	20세 미만	법률행위 능력 부여	미성년자	
형법	14세 미만	형사법상 능력	형사 미성년자	
공직선거법	19세 미만	선거권 부여 연령	선거권 없는 국민	
소년법	19세 미만	반사회성 있는 소년의 환경조정 등	소년	
청소년기본법	9-24세 미만	청소년 육성정책	청소년	
청소년보호법	19세 미만	청소년 보호	청소년	
식품위생법	19세 미만	청소년 보호	청소년	
식품위생관리법	19세 미만	청소년 보호	청소년	
담배사업법	19세 미만	청소년 보호	청소년	
사행행위 등 규제 및 처벌 특례법	19세 미만	청소년 보호	청소년	○
성매매알선 등 행위의 처벌에 관한 법률	19세 미만	청소년의 성보호	청소년	
성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법	19세 미만	청소년 보호	청소년	
영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률	18세 미만	청소년 보호	청소년	○
개인산업 진흥에 관한 법률	18세 미만	청소년 보호 정책	청소년	○
음악산업 진흥에 관한 법률	18세 미만	청소년 보호 정책	청소년	○
공연법	18세 미만	청소년 보호 정책	청소년	○

방송법	X	청소년 보호	청소년	○
인터넷 멀티미디어 방송사업법	X		X	○
신문등의 진흥에 관한 법률	X		X	○
정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	19세 미만	청소년 보호	청소년	○
아동복지법	18세 미만	아동 복지 보장	아동	
아동·청소년의 성보호에 관한 법률	19세 미만	아동·청소년에 대한 성범죄 보호	아동·청소년	
실종아동 등의 보호 및 지원에 관한 법률	14세 미만	실종아동의 복지증진	아동	

* 출처: 김성천 외(2010)

나. 심의기관 단일화 문제

청소년유해매체물 제도와 관련해서 우리나라 우리나라는 청소년보호위원회, 방송통신심의위원회, 영상물등급위원회, 게임물등급위원회, 한국간행물윤리위원회 등 여러 심의기관이 존재하고 있다. 이러한 여러 심의기관을 하나의 심의기관으로 단일화하는 견해와 현행과 같이 매체별 특성에 맞게 개별 심의기관 형태를 유지하자는 견해가 있다. 심의기관을 단일화하는 견해에 따르면 단일 한 심의기준이 적용되어 동일한 사안에 대하여 여러 심의기관이 서로 다른 심의기준을 적용함으로써 상이한 결정을 발생하는 문제점을 방지할 수 있고, 사안 발생시 신속 대응 및 전문성 확보에 유리하다고 한다. 또한 복수의 심의기관을 유지하는데 소요되는 인력 및 예산절감의 효과도 크다고 한다. 개별 심의기관의 형태를 유지하자는 견해에 따르면, 심의기준은 이미 「청소년보호법」 상의 심의기준을 기본으로 각 매체별 특성에 맞게 개별 심의기관별로 구체적인 심의기준을 두는 것이므로 심의기준이 서로 다른 것은 아니며, 매체별 고유한 특성이 있으므로

심의기관을 단일화하는 경우 매체별 고유한 특성이 사라져 오히려 혼란이 발생할 수 있다고 한다. 심의 기관 단일화의 문제는 매체별로 규제권한을 가진 각 부처의 이해관계가 다르고 각 부처가 관할하는 산업적인 측면에서 각 사업자의 이해관계가 달라 모든 이해관계를 해결하고 심의기관을 단일화하는 것은 많은 시간과 사회적 합의가 필요하다고 생각된다. 모든 심의기관을 단일화하는 것은 이러한 점에서 현실적으로 불가능하고 시기상조라는 생각이며, 다만, 부분적인 분야에서 단일화는 가능할 것으로 보인다. 예를 들면, 영상물 등급 위원회에서 게임물등급 위원회가 독립되고, 인터넷심을 담당하던 정보통신 윤리위원회와 방송프로그램에 대한 내용심을 담당하던 방송위원회의 방송심의 부서가 통합하여 방송통신심의위원회가 신설 되었듯이 기능에 따라 분리 내지 통합은 가능하리라 생각된다. 이러한 심의 기관의 통합에 있어서 중요한 요건은 먼저 각 심의기관이 관할하는 영역이 서로 유사해야 한다. 둘째, 각 영역의 통합은 전면적으로 이루어져야 한다. 마지막으로 이러한 기관의 통합에는 사회적 합의가 반드시 필요하다⁸⁾. 이러한 요

7) 김성천 외, 『인터넷상 청소년보호에 관한 법제 연구보고』, 제 74면.
 8) 임준 외, 『통신시장 융결합서비스 활성화를 위한 사후규제방안 연구』, 정보통신정책연구원, 2010, 제176면: 전문규제기관 상호간의 관할권 충돌 문제를 규제기관의 통합으로 해결하는 경우 모든 행정기관이 단일한 행정기관으로 통합되는 결과가 발생할 수도 있다. 이런 결과는 산업 간 특성을 유지하고 발전시킨다는 측면에서는 오히려 바람직하지 않다고 할 것이다. 따라서 규제기관을 통합하여 전문 규제기관 상호간의 관할권 충돌을 해결하기 위해서는 먼저 각 규제기관이 관할하는 영역이 서로 유사한 영역이어야 하고, 두 번째로 각 영역의 통합이 모든 분야에서 이루어져야 하고, 세 번째로 이러한 기관의 통합을 통해 각 산업의 발전 및 진흥, 국가발전에 기여할 수 있어야 한다.

건 중 가장 중요한 것은 통합에 대한 사회적 합의라고 할 것이다. 사회적 합의 없이 단순히 정치적인 이해관계에 기초한 통합은 오래 지속되지 못하고, 사회적 합의에 기초한 기관의 통합은 통합기관의 지속적인 발전 및 정책을 추진함에 있어 중요한 원동력이 될 수 있기 때문이다.

이러한 요건을 필요로 하는 것은 통합을 통해 국민의 복지 및 사회적 효율성이 증대되어 시너지 효과가 발생하여야 하기 때문이다. 예를 들어 방송과 통신 분야는 주파수 또는 전파를 사용하는 점에서 유사하고 기술의 급격한 발전으로 인하여 방송과 통신이 서로의 역할을 대체할 정도로 전면적인 융합현상이 일어나는 등 통합의 요건이 갖추어진 결과 정책기구로서 방송통신위원회와 내용규제기구로서 방송통신심의위원회라는 통합기관이 나타나게 된 것이다.

다. 심의기관 상호간 협력문제

(1) 심의기관 간 핫라인의 필요성

현재 청소년보호위원회, 방송통신심의위원회, 영상물등급위원회, 게임물등급위원회, 한국간행물윤리위원회 등 개별 심의기관은 청소년보호라는 공통된 목적을 가지고 있다.

예를 들면 개별 심의기관이 청소년유해매체물로 결정하면 여성가족부 장관에게 고시를 의뢰하게 되는데, 실질적으로는 여성가족부 산하기관인 청소년보호위원회가 청소년유해매체물에 대한 관리를 하게 되므로 청소년유해매체물과 관련해서 청소년보호위원회와 각 심의기관은 협력의 필요성이 있는 것이다.

또한, 각 심의기관은 청소년유해매체물 결정 등 심의 외에 여러 가지 청소년보호를 위한

사업을 위해서도 협력의 필요성이 제기되고 있다. 최근 청소년사이에 심각한 문제가 되고 있는 게임과몰입 현상을 위한 대책 등도 청소년보호위원회와 게임물등급위원회, 게임산업협회 등 여러 기관의 협력이 필요하다.

따라서, 각 심의기관은 청소년보호를 위하여 심의 및 여러 가지 사업에서 상호간 협력할 필요가 있고, 이를 위해서 각 심의기관 간에 핫라인을 만들 필요가 있으며, 이러한 핫라인을 통해 심의기준 개정 시 서로 의견을 제출하고 청소년보호를 위한 협력회의를 정기적으로 개최하는 것이 필요하다.

(2) 자율규제기구와 협력 필요

그 외에 심의기관 간 협력 외에 청소년보호를 위한 기능을 하고있는 자율규제기구와의 협력도 필요하다. 청소년보호를 위한 대표적인 자율규제기구로는 학부모정보감시단, (사)밝은 청소년 등 시민단체와 사업자들의 단체인 한국인터넷기업협회, 한국인터넷자율정책기구 등 자율규제기구와의 협력도 필요하다.

왜냐하면 모든 공적규제기관이 모든 청소년유해물에 대하여 감시 또는 모니터링을 한다는 것은 불가능하기 때문에 이러한 자율규제기구의 도움이 필요하다.

라. 심의의 현실적 문제점

(1) 청소년유해매체물 결정 또는 결정취소와 관련된 문제

심의기관은 매체물에 대한 심의를 한 결과 청소년에게 유해하다는 결정을 하고, 여성가족부 장관에게 청소년유해매체물 고시의뢰를 하여야 하는데, 청소년유해매체물로 고시될

때까지는 심의기관이 청소년유해매체물로 결정된 심의대상이 존재하여야 한다. 그런데 각 심의기관이 청소년유해매체물로 결정하고 고시가 되기까지는 상당한 시간이 필요한데, 청소년유해매체물로 결정하고 고시를 의뢰하는 과정에서 이러한 심의대상이 자진 삭제되거나 더 이상 청소년에게 유해하지 않은 정보를 제공하는 경우가 발생한다.

첫째, 심의기관이 청소년유해매체물로 결정하기 전까지 심의대상이 자진 삭제되거나 청소년에게 유해한 정보가 제공되지 아니하면 심의기관은 청소년유해매체물 결정 대신 각하의 결정을 하게 된다.

둘째, 청소년유해매체물로 결정하고 고시가 되기 전에 심의대상이 자진 삭제되거나 청소년 유해정보가 제공되지 않는 경우에는 심의기관은 청소년유해매체물 결정을 취소하고 고시의뢰를 철회하여야 한다.

셋째, 심의기관이 청소년유해매체물 결정을 하고 고시가 된 후에 청소년유해매체물이 삭제되거나 더 이상 청소년유해매체물을 제공하지 않는 경우 심의기관은 청소년유해매체물 결정을 취소하고 청소년유해매체물 결정취소의 고시의뢰를 하게 된다.

가장 문제가 되는 것이 심의기관이 청소년유해매체물 결정을 하고 난 후 심의대상이 자진 삭제되거나 더 이상 청소년에게 유해한 정보를 제공하지 않는 경우이다. 이론적으로는 간단하지만 심의기관의 결정이나 고시 의뢰는 경직된 절차임에 반해, 정보란 하루에도 수시로 변경될 수 있어 이렇게 수시로 변하는 정보에 절차를 맞추는 것은 쉽지 않다. 따라서 청소년유해매체물 결정을 하고 고시를 의뢰하기 전까지는 청소년유해정보의 변동 가능성을 수시로 점검하면서 상당한 기간 동안 변경되지 않고 청소년유해정보가 제공되는것을 확인하

고 고시를 의뢰하여야 할 것이다.

(2) 성인인증장치와 관련된 문제

청소년접근제한 장치(이하 '성인인증장치'라 한다)란 청소년유해매체물로 결정 고시되는 경우 매체물의 생산·유통 및 판매자들은 표시의무, 광고금지 의무 등 각종 법률상 의무를 부담하는데, 인터넷 게시판을 관리·운영하는 정보통신서비스제공자들은 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제42조의2, 동법 시행령 제24조제3항의 규정에 따라 청소년유해매체물 전자적 표시의무를 부담한다. 방송통신위원회는 위 법령에 따라 구체적인 전자적 표시방법을 고시하고 있다⁹⁾.

그런데 전자적 표시방법인 이러한 성인인증장치는 기본적으로 사이트, 메뉴 단위로 설치가 가능하지만, 개별 게시글, 사진 또는 영상의 경우 성인인증장치를 설치하는 것이 번거롭거나 곤란하다. 이러한 이유로 심의기관의 경우 선정적인 게시글 또는 사진의 경우 청소년유해매체물 결정을 해야함에도 불구하고 수시로 변경될 수 있는 정보의 속성과 개별 게시글 또는 사진에 대하여 성인인증장치 설치의 어려움으로 인하여 청소년유해매체물 결정을 하지 않거나 삭제를 하는 경우가 있다.

전자의 경우 규제공백의 문제가, 후자의 경우 과잉규제의 문제가 발생한다. 이러한 문제점을 해결할 수 있는 가장 좋은 방법은 청소년에게 유해한 모든 개별 게시글이나 사진 등에 관하여 성인인증장치의 설치를 가능하도록 하는 것이다. 현실적으로 성인인증장치의 설치가 어려운 개별 게시글이나 사진 등에 대해서는 경고 또는 주의를 하고, 주의 이후에도 성인인증장치를 설치하지 않는 경우 삭제의 권고를 하거나 아니면 게시판 관리·운영자

가 성인인증장치가 설치된 메뉴 또는 사이트를 개설하여 청소년에게 유해한 정보를 청소년유해매체물로 결정하고 구분·격리하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. 현실적으로 성인인증장치의 설치가 어려운 개별 게시글이나 사진 등에 대해서는 경고 또는 주의 를 하고, 주의 이후에도 성인인증장치를 설치 하지 않는 경우 삭제의 권고를 하거나 아니면 게시판 관리·운영자가 성인인증장치가 설치 된 메뉴 또는 사이트를 개설하여 청소년에게 유해한 정보를 청소년유해매체물로 결정 하고 구분·격리하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다.

향후 청소년보호를 위하여 수시로 변경되는 정보의 속성과 개별 게시글이나 사진 등에 대한 성인인증장치 설치의 어려움 등을 고려 한 현실적인 대안이 마련되어야 할 것이다.

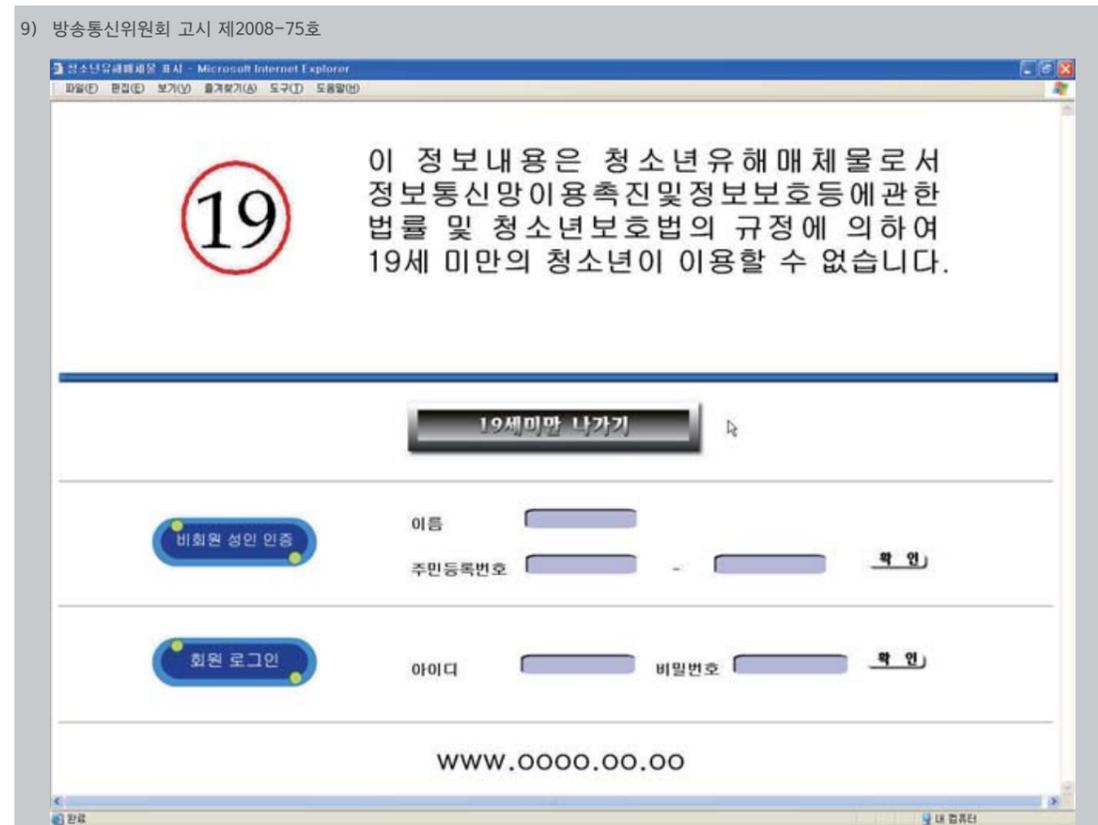
IV. 결론

최근 스마트폰 및 태블릿 PC 보급 등으로 인하여 청소년에게 유해한 정보가 여과 없이 청소년에게 유통되는 것은 장래 국가의 근간 이 될 청소년보호를 위하여 바람직한 일은 아니다. 그러므로 청소년유해매체물 제도는 청소년보호를 위하여 꼭 필요한 제도라고 생

각되며, 이는 모든 국가의 공통된 문제라고 할 것이다. 청소년보호를 위한 현행 청소년유해 매체물 제도는 청소년 연령의 통일문제, 심의기관의 단일화, 청소년유해매체물 심의 에 있어 일관된 심의기준 적용, 심의기관 상호 간의 협력, 현실적인 심의에 있어 성인인증장 치 설치, 수시로 변경되는 정보의 속성에 따른 청소년유해매체물 제도의 문제점 등을 가지 고 있다. 청소년유해매체물은 법적으로 불법 정보가 아니기 때문에 성인들은 이를 불 권리가 법적으로 보장되어 과도한 규제는 자칫 성인의 표현의 자유 및 불권리를 침해할 소지가 있으며, 표현의 자유를 과도하게 보장 하는 경우 청소년의 건전한 정서함양과 인격 형성에 장애가 되는 문제가 발생한다. 따라서 성인의 표현의 자유와 청소년보호라는 서로 대립되는 헌법적인 가치의 충돌을 어떻게 조화하느냐가 중요한 문제이며, 국가는 성인과 청소년의 보호법익의 균형성 등을 고 려하여 청소년보호를 위한 정책을 수립하고 추진하여야 할 것이다. KISO저널

[참고문헌]

김성천 외, 『인터넷상 청소년보호에 관한 법제 연구보고』, 2010,
 류지태, 박종수, 『행정법 신론』 박영사, 2010년,
 임준 외, 『통신시장 융결합서비스 활성화를 위한 사후규제방안 연구』, 정보통신정책연구 원, 2010
 <판례>
 대법원 2005두4397 판결
 서울고등법원 2004누3283
 서울행정법원 2003구합18989
 <홈페이지>
 방송통신위원회; <http://www.kcc.go.kr/>
 방송통신심의위원회; <http://www.kocsc.or.kr/>
 청소년보호위원회; [http://www.mogef.go.kr/...](http://www.mogef.go.kr/)



1. 위 그림은 별도의 화면으로 표시하되, 백색바탕의 화면 전체의 크기로 한다.
2. 유해로고와 유해문구는 화면 전체의 1/3 이상의 크기로 상단에 표시한다.
3. 기타 문자·영상·음향·부호 등은 표시할 수 없다. 다만, 다음의 사항은 유해로고와 유해문구 아래에 표시할 수 있다.
 - 가. 19세 미만 이용자 나가기 기능
 - 나. 청소년보호법 제17조 규정에 의한 상대방 연령확인절차 기능
 - 다. 약관에 의한 회원가입이 끝난 성인회원 확인절차 기능
 - 라. 청소년유해매체물로 고시된 인터넷명의 영문 URL

KISO

KISO 정책 및 심의결정 리뷰

선거기간 중의 연관검색어 및 자동완성 검색어 목록에 관한 정책결정 리뷰

이해완 (KISO정책위원회 위원장)



이해완
KISO정책위원회 위원장

선거기간 중의 연관검색어 및 자동완성 검색어 목록에 관한 정책결정 리뷰

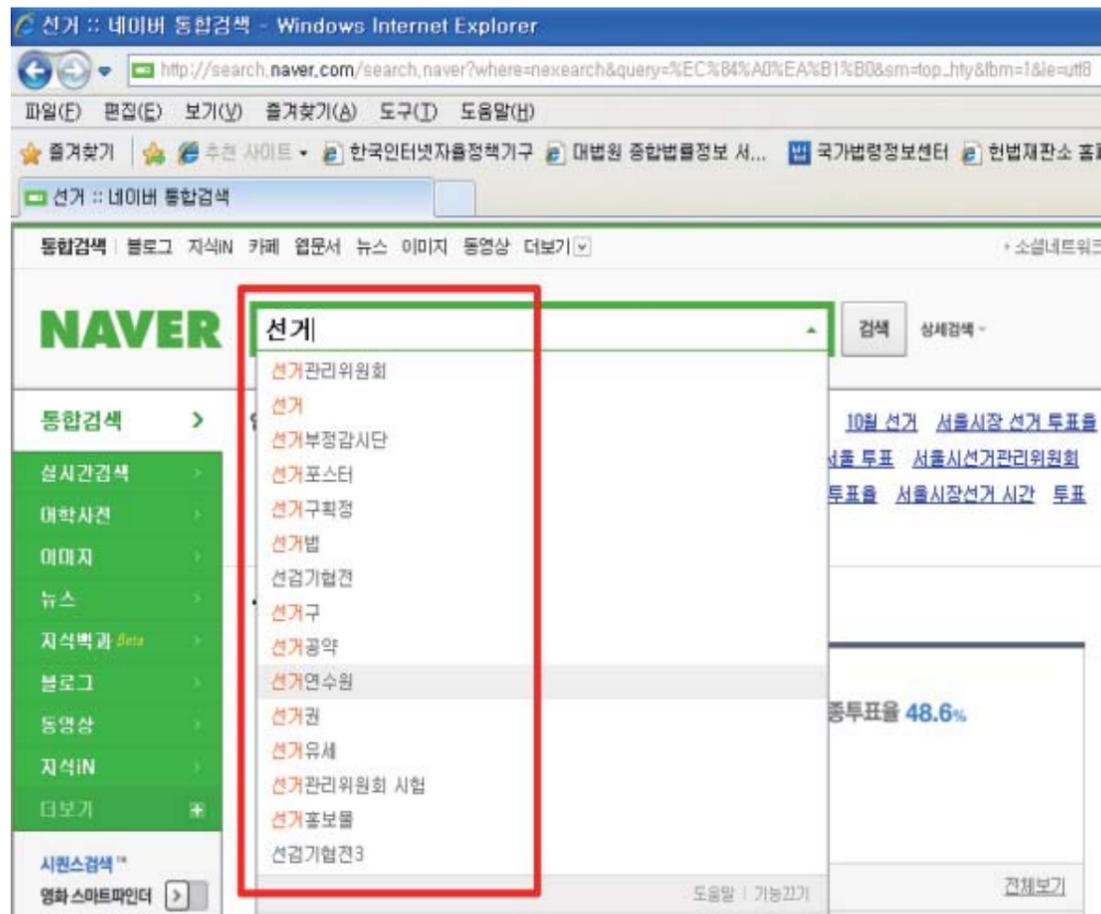
1. 결정의 배경 및 취지

2011년 10월 한국인터넷자율정책기구(이하 KISO)는 선거기간 중의 연관검색어 또는 관련 검색어(이하 연관검색어) 및 자동완성 검색어 목록에 관한 정책결정을 내렸다. 그 주된 내용은 국내 주요 포털인 회원사들이 선거기간 동안 선거 후보자들이 요청하는 연관검색어 및 자동완성 검색어 목록에 대해 권리침해를 사유로 '삭제 및 제외 요청'을 할 경우, 일정한 예외사유에 해당하는 경우를 제외하고는 원칙적으로 이에 응하지 아니한다는 것이다.

여기서 말하는 '연관검색어' 기능이란 '관련검색어'라고 부르기도 하는 것으로서 이용자들의 검색 질의 패턴을 분석하여 특정한 검색키워드에 의한 검색결과 화면상단에 그 키워드와

연관된 다양한 키워드를 제공하는 기능을 뜻한다.

자동완성 기능이란 포털사이트의 검색창에 키워드를 입력할 때 키워드의 입력이 끝나기 전에 그 입력한 문자열을 포함한 검색어 리스트를 자동으로 제시하여 그것을 클릭하기만 하면 입력의 수고를 들고 보다 신속하게 원하는 검색결과를 도출할 수 있도록 지원해 주는 기능이다. 이러한 기능은 국내 주요 포털의 검색서비스에 공통된 기능으로서 이용자의 검색 패턴이 반영된 결과를 자동으로 제시한다는 점에서 회원사의 순수한 정보서비스와는 구별되는 '이용자참여형'의 서비스라고 할 수 있다. 이용자들은 연관검색어와 자동완성 검색어 목록을 통해 보다 다양한 정보에 접근할 기회가 많아지게 된다.



<Naver의 연관검색어 및 자동완성 검색어 목록(키워드 : 선거)>

위의 그림과 같이, 이용자들이 주요 포털의 검색창에 ‘선거’ 라는 단어를 입력하면, 검색창의 하단 부분에 선거와 관련된 연관검색어들이 나열된다. 연관검색어들로 선정되고 화면에 출력되는 원리는 KISO 회원사들이 사용하는 검색엔진 자체의 작동원리에 따른다. 검색엔진의 작동원리는 대략 다음과 같다. 다수의 이용자들이 궁금증이나 호기심, 혹은 정보를 얻기 위해 선거와 관련된 검색어를 입력하는 활동을 하면, 그 검색어들의 빈도수 등이 검색엔진 고유의 알고리즘에 따라 통계화되고 동시에 그 알고리즘에 따라 화면에 연관검색어가 출력되어 이용자들에게 제시되게 된다. 즉 이용자들의 활발하고 다양한 검색활

동이연관검색어 선정에 영향을 주게 된다. 자동완성 기능 또한 마찬가지이다. 선거라는 단어를 검색하고자 하여, 검색창에 ‘선거’ 라는 단어를 입력하면, 현재 입력하고 있는 검색창이 확장되며 자동적으로 검색 횟수가 많았던 단어들을 나열해주는 기능이다.

위와 같은 기능들과 관련하여 KISO가 정책결정을 하게 된 배경에는, 최근 크고 작은 선거가 자주 개최되고 있으나, 중앙 및 지방선거관리위원회가 정한 가장 큰 범주의 기준 외에 세부기준들이 아직 미비하여 이에 대한 보완이 필요하다는 문제의식이 깔려 있다.

중앙선거관리위원회는 2010년 2월 10일 “선거관련 트위터 이용 가능범위 제시”¹⁾라는

보도자료를 통해 유권자들이 알 수 있는 가장 큰 범주의 기준을 제시하였고, 2010년 4월 21에는 KISO 회원사들을 대상으로 “건전한 사이버 선거문화 조성을 위한 협약”을 맺어, 공직선거법 제108조 및 256조 제1항 제1호에 따른 여론조사결과 공표·보도금지, 동법 제250조에 따른 허위사실공표 금지 및 제251조에 따른 후보자비방 금지 등의 기준을 제시하였다²⁾. 중앙선거관리위원회의 보도자료 배포 및 포털사 협약 등의 노력은 유권자의 표현의 자유를 보장하는 동시에 흑색선전과 비방을 방지하여 공정한 선거를 치르기 위한 노력임에 분명하지만 구체적이고 세부적인 기준을 제시하지 못하여 아쉬움을 남겼다.

이러한 배경하에 KISO는 법률이나 주무부처가 구체적으로 기준을 제시하지 않은 영역의 하나인 연관검색어 등의 문제와 관련하여 국민의 알권리와 후보자들의 프라이버시 및 인격권 보호 등을 조화시키는 바람직한 방안이 무엇인지에 대하여 진지한 토론을 거쳐 이번 결정을 내렸다.

KISO가 정책결정을 함에 있어 고려한 것은 다음의 세 가지이다.

첫째, 국민의 알권리를 중시하였다. 위 기능들은 위에서 본 바와 같이 이용자의 검색활동의 동향이 각 포털의 알고리즘에 따라 자동으로 반영되는 구조를 가지고 있고, 결과적으로 이용자들이 보다 다양한 정보에 더 많이 접근하도록 하는 효과를 가지고 있다. 특히 선거기간 동안에는 위와 같은 자동적인 알고리즘에 따라 시시각각 변화하는 형태로 제공되는 연관검색어 또는 자동완성 목록의 구성내용이 선거 후보자에 대한 보다 다양한 정보를 국민들이 접근할 수 있게 하는 역할을 수행하게 된다. 이것은 공직선거 후보자의 검증과 관련한 국민의 알권리와 관계에서 긍정적인 의의를 가지는 것이라 할 수 있고, 따라서 특정 후보자의 임의적 요청에 의하여 서비스 제공이 부당한 제한을 당하는 일이 없도록 하는 것이 바람직하다고 보았다. 즉, 이 결정은 선거라는 특수한 상황을 고려하여 내려진 결정으로서, 선거제도가 국민의 대표를 뽑는 집단적 의사 표시의 행위로서 선거기간 중에 국민은 자신을 대변하는 대리인의 도덕성이나 청렴성을 검증하기 위해 다양한 정보에 접근할 권리가 있다는 점을 반영하였다.

1) 중앙선거관리위원회 보도자료(2010. 2. 10.) 내용 가운데 트위터를 통해 할 수 없는 사례는 다음과 같다.
 ○ 언제든지 할 수 없는 행위
 - 누구든지 입후보예정자 및 그의 가족을 비방하거나 허위사실을 공표하는 행위
 - 선거운동을 할 수 없는 19세 미만의 자 등이 특정 정당 또는 후보자를 지지·반대하는 내용을 게시하는 행위
 ○ 선거운동기간(5. 20. ~ 6. 1.) 전에 할 수 없는 행위
 - 예비후보자 외에 누구든지 정당 또는 입후보예정자 등에 대한 지지·반대 등 선거운동 내용 게시 행위
 - 예비후보자가 보낸 “선거운동정보”를 받은 예비후보자의 팔로어가 자신의 또다른 팔로어에게 예비후보자의 “선거운동정보”를 돌려보기(RT: Retweet) 하는 행위
 ○ 선거일(6. 2.)에 할 수 없는 행위
 - 누구든지 정당 또는 후보자를 지지·반대 등 선거운동 내용 게시행위
 - 정당 또는 후보자 등이 투표독려 내용 게시행위
 2) 중앙선거관리위원회, “표현의 자유와 선거의 공정성 조화를 통한 건전한 선거문화 조성방안 연구”, 2010.10, p.172.

둘째, 정책결정에 명시하지는 않았지만, 선거의 중립성이라고 하는 측면을 감안하였다. 위와 같은 기능들에 의한 연관검색어 또는 자동완성 목록 등이 실제로 각 후보자에 대한 다양한 정보의 접근을 가능하게 하는 점에서 결과적으로 선거에 일정한 영향을 미칠 수 있음을 부정할 수 없다. 따라서 이러한 기능과 관련된 서비스는 어느 후보자이든 상관없이 누구나 동일하게 적용받는 포털 고유의 알고리즘에 따라 자동적으로 제시되는 형태로 유지되는 것이 바람직하고, 특정 후보의 요청에 따라 특별히 목록에서 제외하는 것이 있을 때에는 선거 중립성에 실질적으로 바람직하지 않은 결과를 초래할 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 특정 후보자가 권리침해를 이유로 그 삭제를 요구한다는 이유만으로 그에 대한 충분한 소명도 없는 상태에서 그 요구를 쉽게 수용하는 것은 바람직하지 않은 것으로 보았다.

셋째, 후보자의 사생활 침해 등 권리침해와의 관련성이 예외적으로나마 있을 수 있음을 감안하였다. 연관검색어 등의 제시 자체가 직접적인 권리침해는 아니더라도 그것이 후보자의 검증과는 전혀 무관한 사생활 침해의 결과를 초래하는 게시물 등에의 접근을 돕거나 명백히 허위임이 증명된 명예훼손 게시물로 연결되어 그로 인한 피해의 확대를 초래하는 결과로 이어지는 것과 같은 경우에는 이러한 서비스에 대한 후보자의 이의제기가 정당성을 가질 수도 있다. 그러한 경우는 매우 드물고 예외적인 것으로 보이기는 하지만, 전혀 없다고 단정할 수는 없으므로, 그러한 권리 침해의 가능

성으로부터는 구제받을 수 있도록 예외규정을 마련하였다. 자세한 내용은 뒤에서 보는 바와 같다.

2. 결정 내용

본 정책결정은 그 적용 대상을 선거 후보자로 한정하였다. 그런데 단순히 '선거 후보자'라고만 하면 그 범위가 명료하지 않을 수도 있다. KISO는 그 범위를 타당하면서도 명료하게 정하기 위해 공직선거법을 참고하고 정책위원들의 의견을 수렴하여 그 범위를 '후보로 등록한 자, 정당의 공식적인 후보로 확정된 자, 출마 의사를 공식적으로 밝힌 자'로 정하였다. 이 범위는 보궐 선거, 기초자치단체장 선거 등 다양한 선거에 적용하기에 무리 없는 기준이 될 것으로 기대한다.

다음으로, 본 정책결정의 적용 기간은 공직선거법에 따른 예비후보자 등록 개시일 개시일부터 선거관리위원회를 통해 당선자가 확정된 시점(후보를 중도에 사퇴한 경우에는 그 사퇴시점)까지로 정하였다. 따라서 본 정책결정은 공직선거법 제60조의 2(예비후보자등록)에 따라 대통령 선거의 경우 선거일 전 240일부터, 지역구국회의원선거 및 시·도지사선거는 선거일 전 120일부터, 지역구시·도의회의원선거, 자치구·시의 지역구회의의원 및 장의 선거는 선거기간개시일 전 90일부터, 군의 지역구회의의원 및 장의 선거는 선거기간개시일 전 60일부터 적용되기 시작하여 선거 후보자의 당선일이 확정된 시점이나 중도 사퇴시점까지 적용하게 된다.

즉, 후보자의 등록 시점으로부터 당선 확정 시점 혹은 중도 포기 시점까지를 적용 기간으로 삼은 것이다. 선거가 종료되고 당선자가 확정되면 본 정책결정은 적용되지 아니하며, KISO 회원사들은 각 사의 기준에 따라 후속처리를 하게 된다.

위에서도 언급한 바와 같이 연관검색어 등도 그 자체가 사생활침해나 명예훼손이 되지는 않더라도 그것이 사생활침해나 명예훼손의 문제를 가진 게시물에의 접근 가능성을 키움으로써 결과적으로 후보자 개인의 정당한 권리를 침해하게 되는 예외적인 경우가 있을 수도 있음을 감안하여 정책결정은 두 가지의 예외사유를 규정하였다. 그 중 한 가지가 공직후보의 적격성 판단과 관계없이 오로지 사생활 침해가 심각하게 우려되는 경우이고, 다른 한 가지가 허위사실임이 명백하게 증명된 게시물 등에의 접근을 조장함으로써 명예훼손의 피해를 확대하는 결과를 초래하는 경우이다. 이 두 가지 경우 중 하나에 해당한다는 것을 당사자가 충분히 소명한 경우에는 예외로 하여, 당사자의 연관검색어 등 삭제 요구에 응할 수 있도록 한 것이다.

3. 결론

본 정책결정은 다음과 같은 의의를 가지고 있다.

첫째, 본 정책결정은 선거와 관련하여 KISO가 내린 최초의 결정으로서 명예훼손이나 허위사실에 치중해 온 정책결정의 영역을 벗어나 새로운 영역으로 나아간 점에

그 의의가 있다. 이것은 KISO의 기능과 역할이 이후 다양한 영역으로 확장되어 갈 것을 예고하는 신호 탄으로 볼 수 있다.

둘째, 본 정책결정은 이용자 작성의 게시물이 아닌 포털의 서비스와 관련한 최초의 결정이라는 점은 더욱 주목받을 일이다. 사실 이용자 게시물이 아닌 포털의 서비스는 기본적으로 각사의 자율적 경영판단에 맡겨야 할 영역이라 할 수 있다. 그러나 오늘날에는 위에서 언급한 바와 같은 이른바 '이용자 참여형'의 서비스가 많아지면서 서비스의 영역에도 그 구체적인 구축 알고리즘 등은 자체적으로 결정하더라도 화면에 제시된 결과에 대하여 민감한 이해관계를 느끼는 당사자 등으로부터의 삭제요구 등을 어느 범위에서 받아들일 것인지 등의 문제에 대하여는 자율규제기구의 정책결정을 통해 공동의 규약을 마련할 필요성이 점점 더 크게 부각되고 있다. 이것은 KISO가 지금까지의 활동을 통해 축적한 사회적 신뢰를 바탕으로 적극적으로 수행해 나가야 할 새롭고도 중요한 역할이라 할 수 있다.

위와 같은 여러 가지 의의에도 불구하고, 본 정책결정은 선거와 관련된 여러 쟁점 중에 최근에 돌출된 한두 가지만을 다룬 것이라는 점에 그 한계가 있다. 본 정책결정을 계기로 선거와 관련된 다양한 정책적 쟁점들을 정리, 분석하고 진지하게 토의하여 국민들과 후보자들이 모두 수긍할 수 있는 체계적이고 종합적인 선거관련 정책을 제시할 수 있도록 지속적인 노력을 경주해 나가야 할 것이다. KISO저널

[정책-제2011-10-01호] 정책위원회의
정책결정(2011. 10. 5.)

<선거기간 중의 연관검색어 및 자동완성
검색어 목록에 관한 정책 결정>

연관검색어 또는 관련검색어(이하 연관검색어라 한다)와 자동완성 검색어 목록은 다수 이용자들의 검색활동이 반영된 결과로 이용자들에게 제공되고 있다. 특히 선거는 국민의 대표를 뽑는 집단적 의사 표시의 행위로서, 선거기간 중에 국민은 자신을 대변하는 대리인의 도덕성이나 청렴성을 검증하기 위해 다양한 정보에 접근할 권리가 있으므로, 선거기간 중에는 연관검색어와 자동완성 검색어 목록에 대하여 다음과 같은 기준을 정하여 운영할 필요가 있다.

이에, 한국인터넷자율정책기구는 다음과 같이 결정한다.

다음 각 호에 모두 해당하는 경우 연관검색어 및 자동완성 검색어 목록에 대해서는 당사자의 권리침해를 사유로 하는 ‘삭제 및 제외 요청’에 응하지 아니한다.

1. 본 결정의 적용 대상은 후보로 등록된 자, 정당의 공식적인 후보로 확정된 자, 출마 의사를 공식적으로 밝힌 자로 한다.
2. 본 결정의 적용 기간은 공직선거법에 따른 예비후보자 등록 개시일부터 선거관리 위원회를 통해 당선자가 확정된시점(후보를 중도에 사퇴한 경우에는 그 사퇴시점)까지로 한다.
3. 다음의 각 사유 중 하나에 해당하는 경우 경우임을 당사자가 충분히 소명한 경우에는 예외로 한다.
 - 가. 공직후보의 적격성 판단과 관계없이 오로지 사생활 침해가 심각하게 우려되는 경우
 - 나. 허위사실임이 명백하게 증명된 게시물 등에의 접근을 조장함으로써 명예훼손의 피해를 확대하는 결과를 초래하는 경우 KISO저널

기획동향

위치정보보호 등의 규제는 어떻게 해야 하는가

김보라미(법무법인 동서파트너스 변호사)



김보라미
법무법인 동서파트너스 변호사

위치정보보호 등의 규제는 어떻게 해야 하는가

시장조사기관 Gartner의 발표에 따르면, 위치정보에 기반한 전세계 LBS(Location Based Service)는 전세계적으로 2012년 90억달러 규모까지 증가될 것으로 예측되었다. 이 수치는 2007년도에 비하여 해당 산업이 약 18배정도 급성장하였다는 의미이다. 초기 이동통신기기의 부가서비스 개념에 불과했던 위치정보 기반의 서비스들을 생각해 볼 때 격세지감이 느껴진다. 스마트폰 보급확산, 소셜네트워크서비스들과 연계된 서비스 개발은 LBS와 관련된 다양한 비즈니스 모델을 제공하고 있다.

우리나라도 2009년 10월 현재 위치정보사업자수가 55개사, 위치기반사업자수가 137개로 파악되고 있다. 하지만, 개인들은 이러한 위치정보기반 서비스들을 평소에는 거리낌없이 이용하면서도 위치정보제공 사실을 인식하게 되면 뭐라 말할 수 없는 심정적으로 불안한 느낌을 지울 수 없게 된다. 그것은, 요사이 나타나는 개인정보 유출사례 등으로 인한 좋지 않은 경험이 축적되고, 기업들에 의하여 수집, 가공, 활용된 나의 정보가 언제, 어떻게 활용될지 전혀 예상할

수 없기 때문이기도 하다.

그렇다면 개인들은 불안함 없이 문명의 발전을 자유롭게 누릴 수는 없는 것일까.

아주 극단적으로는 일부 개인과 관련된 정보들을 야금야금 프라이버시의 범주에서 빼 버리는 방법이 있다. 이미 1964년에 저널리스트인 Vance Packard는 그의 저서 'The Naked Society'에서 컴퓨팅 기술의 발전으로 프라이버시는 급속도로 사라지고 있다고 지적한 바 있다. 프라이버시라는 개념 구성을 명확하게 정의하는 것이 가능한 것인지에 대한 논란들은 오늘날에도 법학적인 의미를 넘어서서 다양한 학문간 논의가 이루어지고 있다. 그간 미국 프라이버시 보호법제에 대하여 문제제기를 해왔던 Daniel Solove 역시 'Understanding Privacy(2009)'에서 프라이버시의 개념을 명확하게 정리하는 것을 포기하고 비트겐슈타인의 어족개념을 활용하여 프라이버시에 대한 이익이 있는지를 버팀업방식으로 살펴보면서 불명료한 결론으로 마무리하기도 하였다. 기술의 발전으로 프라이버시의

개념조차도 쉽게 이해하기 어려운 시대인 것은 맞긴 하다.

그러나, 프라이버시 문제는 사적, 공적 부문의 통제 문제와 직·간접적으로 얽혀 있고 그것은 개인들의 생명, 신체적 안녕과 그리고 정신적 행복추구와 연결되어 있어 쉽게 포기할 수 있는 가치도 아니다. 지금도 공적 영역의 규제자들은 여전히 개인들에 대한 통제를 놓지 않으려 하고 그러한 통제규범들은 프라이버시 법들과 충돌되고 뒤틀린다. 그런 의미에서 선거법, 망법 등에서 나타나는 실명제법들은 다른 개인정보보호정책들을 마비시키는 중요한 요인 중 하나이다. 또한, 사적 영역에서는 데이터 마이닝 기법의 발전에 따른 다양한 마케팅 전술이 다양해지면서 개인들의 일상 정보들을 수집하는 것에 대한 욕망 역시 함께 증대되고 있다. 영화 트루먼쇼에서 나왔던 것처럼 까발려지듯 공개된 개인에게 일상은 광고와 마케팅의 홍수가 될 가능성이 크다.

그렇다면 이러한 기술의 발전에 따른 위치정보는 현재 어떤 식으로 규제되고 있는가.

다른 나라처럼 단일 프라이버시보호법이 없어 동의없는 수집에 대한 일반적인 법적 규제가 공백인 미국에서는, 통신사업자에 한정하여 위치정보를 규제하고 있다. 1996년 통신법에서는, 고객의 명시적 사전승인없는 위치정보의 사용 또는 공개, 접근을 금지하여 통신사업자가 가입자 동의없이 위치정보를 마케팅으로 활용하는 것을 금지하고 있다.

물론 미국의 경우에도 위치정보에 대한 규제법을 만들기 위해 노력한 전례가 있다. 2001년 위치프라이버시보호법안이 제출되어 위치기반 서비스제공자는 고객에게 고객의 위치정보 수집, 사용등에 대해 명확하게 고지하여야 하며 수집, 사용, 저장 제3자에 대한 공개 또는 접근 허용에 앞서 동의받

도록 시도하였으나 통과되지 못하였다. 2011년에도 구글이나 애플 같은 회사가 소비자들의 위치정보를 수집, 공유하기 전에 명시적인 동의를 취득할 것을 요하는 위치프라이버시보호법안이 다시 제출된 상태이다. 이러한 규제의 공백속에서 행태 추적 마케팅이 성업중인 미국에서, FTC가 이를 규제하기 위한 'DO NOT TRACK (2010)'계획을 발표하였을 때, 그 규제 수단의 비적절성에 대한 논란과 더불어 도대체 왜 미국의 프라이버시보호법제는 다른 나라와 달리 극도로 형편없는가라는 논의가 심각하게 이루어진 것을 보면, 미국의 경우 프라이버시 보호와 관련해서 가야 할 길이 먼 것은 사실이다.

미국의 이러한 프라이버시규제에 대한 자유방임적인 태도와 대조적으로, 우리나라에서는 그 유래를 찾아볼 수 없는 수준의 강력한 위치정보에 관한 보호법안이 입법화되어 있다. 위치정보의 진흥 및 보호에 관한 법률이 바로 그것이다. 하지만 이 법의 가장 큰 문제는 서로 모순될 수 밖에 없는 '진흥'과 '보호'가 하나의 법안에 뭉쳐 있다는 점이다. 모순되는 법적 목적은 각 조항들의 체계와 법문들을 애매하게 만드는 가장 심각한 요소이다. 진흥과 규제를 함께 고려한 나머지 위치정보 사업자들의 개념에 대한 명확한 한계를 긋기가 어려울 지경으로 그 범위가 확대되어 버렸으며, 관련 업종은 특정 거대 사업자나 하는 사업으로 해석되어 진입규제가 되는 일이 발생했다. 심지어 국가가 강제로 부여한 개인식별번호 베이스의 실명제가 있는 나라에서, '다른 정보와 용이하게 결합되어 특정개인의 위치를 알 수 있는 개인위치정보'의 처벌은 엄격하게 함으로써 실명데이터베이스를 가지고 있는 대부분의 사업자에게는 예측할 수 없는 수준의 위치정보보호의 책임이 발생하는 이상한

구조의 법이 되었다.

최근 이슈가 되었던 구글, 다음의 위치정보 무단 수집 무혐의 사례는 전형적으로 나타날 수 있는 위치정보보호법의 문제점이었다. 법 제2조 제2호의 개인위치정보의 범위는, 특정 개인의 위치정보(위치정보만으로는 특정 개인의 위치를 알 수 없는 경우에도 다른 정보와 용이하게 결합하여 특정 개인의 위치를 알 수 있는 것을 포함)를 의미하는데, 법문만으로는 어느 범위까지가 용이하게 결합되는 것으로 보는지 명확하지 않다. 검찰은 다음, 구글의 경우 수집된 정보는 위도, 경도 등 GPS 위성정보이고, 스마트폰 접속 IP는 항상 옮겨 다니기 때문에 이러한 스마트폰 접속 IP 주소만으로는 개인위치정보라고 보기 어렵다고 해석 사건을 종결시킨 바 있다. 하지만, 애매한 점을 그대로 놓고 해석만으로 정리해 보았자 문제는 여전히 상존한다. 근본적으로 이 법은 진흥과 보호를 따로 떼어내고, 보호의 범위는 좀 더 엄격하게 법문화할 필요가 있다. 그렇지 않다면 위치정보이용과 관련된 산업의 발전에 방해가 된다는 평가를 받을 뿐 아니라, 프라이버시가 아닌 불안한 심리적 감정만을 보호한다는 비난을 받을 수 있다.

그렇다면 위치정보의 문제를 포함한 미래의 프라이버시 문제는 어떻게 해결해야 할까? 두려움과 불안함에 대한 심리적 보호보다는, '개인정보에 대한 접근·통제권을 각 개인정보 보유자들에게 실질적으로 부여하는 것'에서부터 시작해야 한다. 그런데 이러한 실천은 '미래세상에 대한 예측불가능성'이라는 점에서 한계가 있다. 개인들이 최초로 자신의 개인 정보에 대한 통제권을 행사하였더라도, 시간이 지나 돌이켜 보면 엄격한 의미에서 실질적인 통제권을 행사하였다고 보기 어려운 측면이 종종 나타나고 있다. 그래서인지 '잊혀질 권리'라는 신종개념도 나오고 있다. 이러한 카오스적 상황에서 그나마 익명성은

현대 프라이버시 개념에서 통제권과 더불어 가장 중요한 핵심 요소라 부를만 하다.

온라인상의 네트워크와 기술들이 익명성을 지향하고, 법과 시스템이 이를 뒷받침하는 것이야 말로, 실명제 기반위의 위치정보의 진흥 및 보호에 관한 법률이 보여주는 가식적인 모습보다 훨씬 프라이버시 친화적인 모습이 될 수 있다. 더 나아가 개인에게 통제권과 익명권이 주어진 시스템내에서는, 프라이버시의 문제해결 뿐만 아니라, 표현의 자유에 근거한 이용자 친화적인 근사한 미래세상을 꿈꿔 볼 수도 있다.

'보이지 않는 것들의 존재가 없다면 우리는 어떻게 될 것인가.' 인간의 환상과 꿈을 강조하는 폴발레리의 명언은, 오늘날의 실효현 실속에서 새로운 의미가 되고 있다. 유비쿼터스 컴퓨팅이 발전하면서 개인들은 머릿속의 환상들을 현실과 결합시켜 가시적으로 이해하고 있다. 현실과 환상은 더 이상 유리되지 않고 서로 영향을 주며 이 과정에서 위치정보는 둘 간의 간극을 메워주는 중요한 역할을 하고 있다. 최근 보궐선거기간 중 위치정보를 활용한 인증샷놀이는 환상과 현실이 결합되고, 시민들의 꿈꾸는 정치에 대한 가능성을 보여 주었다는 것에서 좋은 사례라고 할 수 있다.

미래의 모습이 어떻게 변할지는 알 수 없다. 다만 국가의 통제, 감시수단으로 활용되던 기존의 법과 시스템 위에, 사기업들이 마케팅을 위해 개인정보들을 마음껏 활용하는 현재의 문제는 우선 실명제를 폐지함으로써 조속히 해결할 필요가 있는 것 같다. 위치정보와 관련된 논란은, 익명성을 보장하는 시스템과 구조를 만드는 것에서부터 시작해야 한다. KISO저널

법제동향

FCC 오픈 인터넷 규칙 승인 내용 및 향후 전망
오세은(NHN 법무팀 변호사)



오세은
NHN 법무팀 변호사

FCC 오픈 인터넷 규칙 승인 내용
및 향후 전망

국내외에서 많은 논란을 불러온 미국 연방통신위원회 (FCC: Federal Communication Commission)의 오픈 인터넷 규칙이 마침내 지난 11월 20일 발효되었다. FCC의 소위 ‘망중립’이라고 하는 원칙을 법제화 한 것으로 ‘망중립’ 원칙은 모든 인터넷 상 콘텐츠와 접근 디바이스는 차별없이 동등한 취급을 받아야 한다는 의미로 정의될 수 있다. 망중립은 인터넷의 근본적이며 가장 보편적인 가치임에도 불구하고 인터넷 망의 물리적인 한정성, 망제공사업자들의 망관리, 투자에 대한 경제적 부담 때문에 그 원칙 준수여부가 논란이 될 소지가 있다. 이에, 미국에서는 이미 브로드밴드의 확산으로 인터넷 트래픽이 폭증한 2000년대 전후 부터 이러한 망중립 원칙에 대한 논의가 시작 되었다. 특히, 잘 알려진 것과 같이 2002년 콜롬비아 대학의 Tim Wu 교수가 망중립성 제안 (Proposal for Network Neutrality)이라는 메모를 작성하며 학계에서 처음 논의가 전개되었다.

2004년당시 FCC 위원장이었던 마이클 파월이 (1)컨 텐츠 접근, (2) 어플리케이션 구동, (3) 디바이스 연동, (4) 서비스 플랜 정보 취득 이라는 인터넷 자유 4원칙을 천명하면서 망중립 논의가 구체화 되었고, 여러 사건을 통해 실제로 통신사들의 차별 행위가 현실로 드러나면서 논의가 보다 활발하게 진행 되었다. 특히, 2006년 미국 의회에서 통신법 개정을 검토하면서 망중립성 보장에 대한 내용을 입법화 해야하는 지 여부가 쟁점으로 떠오른다. 이에, FCC는 기존 4대 원칙에 정보차별 금지, 투명한 네트워크 관리의 원칙을 추가하여 2009년 말부터 망중립 기준에 대한 본격적인 법제화 추진 절차에 들어가게 되었다.

최종 합의된 FCC의 오픈 인터넷 규칙은 작년 12월 21일 5인의 위원 중 민주당 3인의 찬성으로 최종 가결되어 미국연방통신위원회 운영조항의 시행령 형태로 추가되게 되었다.

예상외로 의회에서 큰 장애 없이 승인을 받아 7월초 관보 공포를 위해 관련 심의기관인 미국 백악관의 예산관리처 (OMB: Office of Management and Budget)에 제출되었으며 OMB는 FCC의 오픈 인터넷 규칙을 최종 승인, 9월 30일 관보에 최종 게재했다. 공포된 법률은 이로부터 60일 후인 지난 11월 20일 마침내 최종 발효되었다.

발효된 FCC의 오픈 인터넷 규칙은 다음의 최종 제4원칙을 천명하고 각각의 원칙에 대한 의무사항을 아래 내용으로 규정하고 있다. 특히 모바일, 무선 인터넷은 더 관철이 필요한 영역으로 일부 원칙 적용에서는 배제하는 것으로 규정하고 있는 점은 특이한 사항이다.

그러나 이와 같이 FCC의 오픈 인터넷 규칙이 이미 발효했음에도 불구하고 본규칙은 앞으로 더 극심한 논란을 불러올 것으로 예측되고 있다.

통신사업자들은 FCC가 관할권이 없다는 이유로 본 오픈 인터넷 규칙의 위헌성을 문제삼고 있으며 공화당 측에서는 위원회 규칙의 효력을 정지시키는 입법안을 마련하는 등 벌써 논란의 짝은 시작된 지 오래이며 규칙이 실행되기까지 많은 난관이 예상되고 있다.

지난 9월 30일, 미국 주요 통신사인 버라이즌은 이미 FCC의 오픈 인터넷 규칙에 대해 재차 콜롬비아 지역 항소법원 (U.S. Court of Appeals for the District of Columbia Circuit)에 재심을 청구했다. 버라이즌은 이미 지난 1월 해당 항소법원에 FCC가 가결한 오픈 인터넷 규칙에 대해 재심을 청구한 바 있었다. 버라이즌은 FCC가 이러한 규칙을 제정할 권한이 없으며 이러한 규제가 위헌이라고 주장했다. 이러한 주장은 2009년 4월 P2P 트래픽을 제한한 통신사 Comcast에 시정 명령을 한 FCC의 권한에 대해 판단한 동일 항소법원의 사건에서 법원이 FCC는 인터넷

원칙	내용
투명성 Transparency	유무선 인터넷 접속 서비스 제공자는 네트워크 관리 및 기타 행위에 관한 정보를 합리적 수준에서 공개하여 이용자 및 콘텐츠, 어플리케이션, 서비스 제공자들이 합리적인 서비스 선택, 제공을 할 수 있도록 해야 한다.
차단금지 No Blocking	유선 인터넷 접속서비스 제공자는 합리적 네트워크 관리를 위한 경우를 제외하고 이용자가 선택한 합법적인 콘텐츠, 어플리케이션, 서비스, 유해하지 않은 합법적 기기를 이용자가 선택하여 유선네트워크에 연결, 이용하는 것을 막을 수 없다. 모바일 인터넷 접속서비스 제공자는 합리적 네트워크 관리의 경우를 제외하고 이용자가 선택한 합법적인 웹사이트에 접속하는 것을 막아서는 안되며 제공자의 음성, 비디오 통신 서비스와 경쟁하는 어플리케이션을 차단할 수 없다
비차별성 No Unreasonable Discrimination	유선 인터넷 접속 서비스 제공자는 합리적 네트워크 관리의 경우를 제외하고 합법적 네트워크 트래픽 전송을 불합리하게 차별해서는 안 된다.
합리적인 네트워크 관리 Reasonable Network Management	Case-by-case 고려/ 단, 합리적이고 합법적 목적의 네트워크 관리는 허용됨을 일반 기준으로 제시 합리성 = 초고속 인터넷 접속 서비스의 특정 네트워크 아키텍처와 기술을 고려, 합법적인 네트워크 관리 목적을 달성하는데 적절하게 조정되었다면 합리적인 것으로 인정된다. 합법적 목적: 네트워크보안 및 신뢰성관리 (유해하거나, 이용자가 원치 않는 트래픽제한), 혼잡관리 등은 합법적인 목적으로 인정된다.

망중립에 대해 판단할 권한이 없다고 본 판결 내용에 근거한 것이다. 버라이즌에 이어 이동통신사인 MetroPCS도 동일 법원에 해당 규칙에 대한 재심을 청구하는 등 FCC의 망중립규칙은 그 위헌성 여부에 있어 논란이 되고 있다. 그러나, 지난 4월의 재심 청구전에서는 관보에 최종 공포되지 않은 법령에 대해서 위헌 여부를 다투는 것은 처분성을 갖지 않아 시기상조로 판단, 법원이 사건을 기각한 바 있었다. 이에, 본 오픈 인터넷 규칙이 FCC의 관보에 게재되자마자 버라이즌은 바로 다시 위헌여부에 대한 재심사를 청구하는 소송을 제기했다. 버라이즌은 이전의 주장과 동일하게 FCC의 본건과 같은 인터넷 규제에 대한 권한 여부를 문제 삼았으며 또한, 해당 규칙이 모바일과 유선에 차별적인 규제를 두고 있는 점에 있어 위헌의 소지가 있다고 주장했다.

이와 함께, 버라이즌의 소송 제기 이틀 전에는 미디어 개혁을 주장하는 시민단체인 Free Press가 제1순회항소법원에 FCC의 오픈 인터넷 규칙이 모바일의 망중립에 대해서는 충분한 규제를 하지 못하고 있다며 유선과 무선상의 차등 원칙적용에 대한 부분을 문제 삼으며 재검토를 요청하기도 했다.

또한, 미국 하원은 FCC 오픈 인터넷 규칙의 효력을 정지시키는 공동 결의안을 상정하기도 했다. 그러나 해당 결의안은 11월 10일 52-46의 표결로 아슬아슬하게 최종 부결되었다. 본 공동결의안은 해당 FCC의 규칙이 제정되어 많은 논란을 불러온 가운데 지난 4월 상원에서 일차적으로 가결되어 하원에 상정된 것으로 이와 관련 오바마 대통령은 표결 하루 전에 어떤 경우든 하원에서 본 결의안을 통과시킨다면 대통령의 거부권 (veto)을 행사할 것임을 밝히며 오픈 인터넷 규칙 제정을 위한 정부의 강력한 의지를 피력하기도 했다.

그럼에도 불구하고 공화당 측에서는 이러한 망중립 규칙의 제정은 위축된 경제를 더욱 악화시킬 것이라며 결의안 채택을 격렬히 주장했다. 그러나 망중립 규칙에 찬성하는 의원들은 ‘망중립은 우리 시대의 표현의 자유 이슈를 대변하는 것이며 망중립 원칙의 확립으로 비로소 중소기업들이 더 많은 리소스를 점령한 대기업과 동일한 수준의 자유롭고 오픈된 플랫폼의 혜택을 얻을 수 있을 것’이라고 반박하며 FCC 오픈 인터넷 규칙의 효력정지를 촉구하는 공동결의안을 최종 부결했다.

미국의 이러한 망중립 원칙의 입법 논란은 해외에서도 집중적인 관심을 받고 있다. 이미 각국에서 관련 법상 상호접속, 비차별성 등 기본적인 망중립 집행을 위한 규정을 두고 있음에도 망중립 정책이 논란이 되는 것은 사전규제가 사후규제보다 선행될 필요가 있는지 여부가 논란이 되었기 때문이다. 사전적으로 망중립 원칙 및 이에 관련된 망제공 사업자의 의무를 규정하여 규제할 필요가 있는지 아니면 이미 기존 법령상의 원칙으로도 사후적으로 제재하는 것으로 충분하지가 논란의 핵심이다. 또한, 망중립의 정의에 대해서도 완전한 접근성, 비차별성을 인정해야 하는지 아니면 합리적인 망관리를 인정할 것인지, 어느 수준까지의 망관리가 허용되는지 여부에 대해 각국 내 이해관계자들의 합의 도출이 어려운 상황이다. 또한, 유선에서 불거진 망중립성 이슈를 모바일 환경에 동일하게 적용해야 할 것인지 여부도 논란의 중심에 있다. 칠레, 네덜란드, 싱가포르 등 국가의 입장도 미국과 유사하게 망중립 원칙을 사전적으로 의무화 하고 특히, 망제공 사업자에 대해 망관리 정책, 현황 및 망품질에 대해 투명하게 공개토록 강조하고 있다. 비록 미국 FCC의 오픈 인터넷 규칙의 실행에 많은 난관이 예상되고는 있으나 해외의 이러한 동향은 국내 망중립 정책 마련에도 영향을 미칠 것으로 전망된다. KISO저널



이용자 섹션

SK컴즈의 개인정보보호 방안 소개
박세영 (SK커뮤니케이션즈 고객만족실 실장)

SK컴즈의 개인정보보호 방안 소개



박세영
SK커뮤니케이션즈 고객만족실 실장

1. 머리말

SK커뮤니케이션즈(이하 SK컴즈)가 고객의 개인정보 유출이라는 위기를 맞아 한 단계 더 진화한 보안 강화 체계로 거듭나기 위한 노력을 한 지 3개월이라는 시간이 지났다. 최초 사건 발생 직후 위기를 극복하기 위한 CEO를 TF장으로 하는 ‘고객정보보호 S-TF’가 결성되고, 이를 통해 신속한 의사결정으로 후속 조치가 되었다. 개인정보를 보호하기 위한 새로운 정책 수립과 활동들은 계속되고 있는데 이 중에서 가장 큰 골자는 포털 뿐 아니라 대한민국 모든 서비스, 일상생활 등 포괄적인 범위에서 현재 개인 인식의 가장 중요한 수단으로 사용하고 있는 주민번호에 대한 새로운 정책 수립이라고 할 수 있을 것이다. SK컴즈에서는 사건 발생 직후, CEO의 결정 하에 주민번호의 향후 처리 방침에 대한 새로운 정책을 마련하였고 1개월 이내에 이를 시행하기에 이르렀다. 이를 포함하여 개인정보 보호를 위한 각 서비스 부서의 노력들이 계속되고 있는데, 그 몇 가지 현황들을 소개하고자 이르렀다. 이를 포함하여 개인정보 보호를 위한 각 서비스 부서의 노력들이 계속되고 있는데, 그 몇 가지

현황들을 소개하고자 한다.

2. 개인정보 보호 방안

(1) 보관 주민등록번호 폐기 및 수집 중단

SK컴즈는 기존 수집된 주민등록번호를 파기하는 작업을 완료했으며, 9월부터 회원 가입 시 주민등록번호 저장을 중지했다. 이를 자세히 보자면, 다음과 같다.

기존에 저장되어 있던 주민등록번호는 8월 말을 기점으로 파기를 완료하였으며, 이외 별도의 연말정산이나 기부금 영수증, 현금영수증 발급 등 서비스 별로 해당 목적에 따른 불가피한 주민등록번호 수집에 대해서는 전자상거래소비자보호법에서 명시하는 일정 보관 기간이 지나면 즉시 파기함을 원칙으로 한다. 또한 가입 시 실명 확인을 위한 주민번호 입력 단계가 있으나, 저장하지 않음을 번호 입력 단계가 있으나, 저장하지 않음을 원칙으로 하고 있으며 수집하는 회원 정보는 ID와 이름, 비밀번호 변경을 위한 연락처, 실명 확인값(I-PIN이나 신용평가사의 실명

인증값), 생년월일, 성별 등으로 최소화했다. 이러한 정책이 결정되고 실행되기까지는 방송통신위원회와 공정거래위원회 등 해당 정부 부처와의 원활한 협조를 통해서 진행되었으며 인터넷상 개인정보보호 강화 방안에서 요구한 시행사안들에 대해서 성실히 실행한다는 원칙 하에 후속 작업을 진행 중에 있다.

(2) 개인정보 저장 최소화

주민번호 삭제와 함께, 기존에 보유하고 있던 직업, 결혼여부 등과 같이 서비스 사용목적에 영향이 없는 추가 개인정보를 선별하여 12월까지 파기할 계획이다. 현재 이들 정보들은 개별 서비스와 연동된 부분이 있어서 서비스의 제공방식을 개편하는 후속작업이 필요하기 때문에 시일이 필요하다.

(3) 2차 피해 방지를 위한 서비스 오픈

SK컴즈는 고객의 유출된 정보를 악용해 발생할 수 있는 2차 피해 예방을 위해 다음과 같은 회원보호 조치를 위한 서비스를 진행하였다.

» 명의 도용 차단 서비스 6개월간 무료 제공

명의도용 확인/차단 서비스란, 실시간으로 명의 도용을 차단시켜 놓음으로써 본인 외 누구도 주민등록번호를 이용한 본인 확인을 할 수 없도록 하는 서비스다. 이 서비스에 가입하면 자신의 개인정보를 이용해 다른 인터넷 사이트에 가입을 하거나 본인인증을 시도할 경우 본인에게 문자메시지로 통보가 되기 때문에 개인정보 확산에 따른 피해를 차단할 수 있다.

SK컴즈는 명의도용 확인/차단 서비스인 ‘크레딧뱅크’와 ‘마이크레딧’ 서비스를 네이

트와 싸이월드 가입 회원에게 6개월 간 무료로 제공 중에 있다. 회원들은 네이트 보안센터 센터에서 관련 아이콘을 클릭하면 해당 서비스 사이트로 이동하며 이곳에서 서비스 가입을 한 후 무료로 이용할 수 있다.

» 보이스피싱/스팸방지앱 ‘네이트피싱제로’ 출시

2차 피해를 방지하고자 9월에 출시된 네이트 피싱제로를 설치하면 모르는 번호로 전화가 올 경우 이용자에게 보이스 피싱 가능성에 경고 이미지를 보여주어 피싱에 대한 경각심을 높일 수 있다. 해당 어플리케이션 설치 시, 모르는 번호로 걸려 오는 전화에 대해서는 완전 차단, 무음수신, 수신허용 등 3단계로 구분해서 관리할 수 있으며 문자 메시지도 수신거부 설정을 할 수 있어 사생활 보호에도 유용하다. 또한 강력한 스팸문자 차단기능을 갖춰 스팸문자에 대한 불편함도 크게 해소될 전망이다. 이용자가 보이스피싱 피해를 입은 경우 어플리케이션 상에서 직접 서울경찰청 112로 바로 신고할 수 있는 버튼도 추가돼 보이스 피싱에 대한 신속한 신고와 피해예방을 할 수 있도록 했다.

» 로그인 기록정보 제공 ‘안심레터’ 발송

SK컴즈는 9월부터 네이트-싸이월드 회원 전원을 대상으로 ‘안심레터 서비스’를 제공하고 있다. 2주에 한번씩 e-메일로 전달되는 안심레터에는 로그인 기록내역 등을 확인할 수 있는 개인정보 보안관리 페이지 및 네이트 보안센터 바로가기 기능 등이 담겨있다.

로그인 기록은 최근 3개월 간의 내역을 볼 수 있는 형태이며, 로그인 성공/실패 경우에 대한 접속PC, IP정보를 확인할 수 있는 링크도 제공돼 계정 관리에 활용할 수 있다. 메일 수신을 원치 않을 경우에는 수신 거부 의사를 표하면 안심레터 서비스가 중단된다.

» ‘네이트 보안센터’ 확대 개편

SK컴즈는 개인정보 유출 발생 직후 회원들의 2차 피해를 예방하기 위해 기존 고객센터 내에 2차 피해 예방을 위한 전용 페이지인 ‘네이트 개인정보유출 피해예방센터’를 구성하고 각종 피싱수법과 스팸, 악성코드 유포 사례 등을 소개하고 대응요령을 안내하였다. 이후에는 이에 더하여, 개인정보를 보호할 수 있는 SK컴즈의 다양한 노력을 알리고 회원들이 간편하게 개인정보를 관리할 수 있도록 하기 위해 ‘네이트 보안센터’로 확대 개편했다.

개편 내용을 보면 이용자가 개인정보에 대한 자기결정권을 높이고 자신의 보안상태를 손쉽게 점검할 수 있도록 한 ‘네이트 개인정보 보호 서비스’가 추가된 것이 특징이다. 이 중의 하나인 ‘개인정보 보안설정’은 1단계부터 3단계까지 나뉜 보안단계 중 자신이 사용하고 있는 보안설정이 어떻게 되는지를 알려주고 각 보안등급의 안전성에 대해 설명을 달고 있다. 또 모바일OTP(원타임패스 스위스)와 휴대폰 본인확인서비스, 로그인 기록보기 등 자신의 보안현황을 한눈에 확인할 수 있는 다양한 기능을 담고 있으며 이외에도 앞서 언급된 네이트피싱제로 어플리케이션 관련 안내 및 명의 도용 차단/확인 서비스 등에 대한 안내 등도 한번에 확인 가능하도록 메뉴로 구성되어 있다. 이 밖에도 네이트 보안센터에는 개인정보의 개념과 유형, 중요성에 대한 개인정보 소개 페이지와 개인정보 침해 유형과 대응 방법 등을 제공하고 있다.

(4) 그 외 노력들

앞서 언급한 조치 이외에도, 사건 발생 이틀 후에 회사의 최고보안책임자(CSO)를 CEO 직속으로 승격하여 사내 보안전담 기구를 구축하며 한층 강화된 전사 보안 체제를 구

축하였고 특히 고객 DB에 대한 물리적 논리적 접근 통제를 위한 SOC(security operation center)구축 운영을 위한 실무 작업이 현재 한창 진행 중에 있는데, 이는 외부 인터넷과 분리된 장소와 시설에서만 접근 가능하도록 하는 개인정보 보호 강화 조치의 일환이다.

또한 보안에 관련된 투자 측면에서 본다면, SK컴즈는 최근 3년에 걸쳐 굉장히 많은 부분의 보안 투자를 해왔다. 작년에서 올 해 상반기까지 1년 반 동안 70억 이상의 투자를 해왔으며 IT투자가 260억 수준인 것을 보면 꽤 큰 편으로, 향후 인력 충원 및 통합보안센터(SOC) 구축 등 50억 이상이 더 필요할 것으로 예상되고 있다.

3. 개인정보 보호 현황 소개를 마치며

SK컴즈는 이번 정보 유출 사건을 겪으며 많은 자기 반성과 함께 고객정보보호를 위한 최선의 방법을 고민하여 신속하게 실행하였고, 현재도 고객의 피해 예방을 위한 다양한 조치를 강구하고 시행하는데 최선을 다한다는 마음으로 임하고 있다. 사건 발생 직후부터 한달 여간의 기간 동안은 SK컴즈의 전사 구성원이 직접 고객의 메일에 답변하며 이번 사건의 중심 현장에서 고객의 실망과 꾸짖음을 들으며 이를 교훈으로 삼았다.

이러한 일련의 노력을 통해 얻고자 하는 것은 고객의 마음이다. 이번 해킹사건으로 인해 큰 실망을 안겼으나, 그동안 고객의 SK컴즈에 보내주신 사랑과 애정으로 다시 한번 SK컴즈가 거듭날 수 있기를 희망하고 있다. 고객의 마음 속에 남아있는 SK컴즈에 대한 관심과 사랑이 다시 살아날 수 있도록, 한번 시련을 겪은 후 우리가 제공하고 있는 서비스를 최고의 보안 체제로 운영하고자 하는 일련의 노력들은 고객과의 약속이자 이후 SK컴즈의 자부심이 될 수 있도록 하기 위함이다. KISO저널