



# KOREA INTERNET TRANSPARENCY REPORT

한국 인터넷 투명성 보고서

2020

---

2020. 9.

고려대학교 법학전문대학원 공익법률상담소 (CLEC)

한국 인터넷 투명성 보고팀

<http://transparency.or.kr>



## 목차

### I. 서문

1. 연구 배경 및 목적 .....	2
2. 연구 대상 및 방법 .....	5

### II. 통신 감시

1. 통신 감시 제도 개괄 .....	8
2. 통신 감시 현황 및 분석 .....	10
3. 통신 감시 제도를 둘러싼 쟁점 및 개선 요구 .....	24

### III. 인터넷 내용 검열 - 방송통신심의위원회의 통신 심의 및 시정요구 제도

1. 검열제도 개괄 .....	36
2. 통신 심의 현황 및 분석 .....	40
3. 통신 심의의 정책적 현황 및 문제점 .....	50
4. 2019 년도 통신 심의 주요 이슈 및 문제 사례 .....	63

### IV. 투명성 평가 - 인터넷 이용에 대한 정부 규제의 투명성 향상을 위한 제언

1. 통신 감시 .....	71
2. 내용 검열 .....	75

### V. 맺음말 .....

데이터 출처 .....	81
--------------	----



## I. 서 문

### 1. 연구 배경 및 목적

#### 1) 연구배경

##### □ 강력한 커뮤니케이션 매체로서 인터넷

- 인터넷은 네트워크들의 집합으로 기술을 기반으로 전세계를 네트워크의 네트워크라는 망으로 연결하고 있다. 면대면 혹은 물리적인 매체를 통해 가능했던 연결과 교류를 접속만으로 가능하게 해 소통의 물리적 장벽을 극복할 수 있도록 한 것은 인터넷의 혜택이자 가장 큰 장점일 것이다.
- 이제 인터넷 접속을 위한 최소한의 기술적 장비만 갖추면 누구라도 언제 어디서나 다양한 정보를 습득할 뿐만 아니라 자신이 가진 정보도 자유롭게 업로드 할 수 있게 되었다.
- 소극적인 정보소비자가 적극적으로 정보를 소비하고, 소비하는 단계를 뛰어넘어 자신의 의사를 자유롭게 개진하며 또 다른 정보를 생산하는 정보생산자로 변모하기도 하는 양상은 인터넷이 소수에게 편중되었던 정보의 습득과 활용이라는 특권을 해체했음을 의미한다.

##### □ 정보 통제권을 두고 갈등하는 주요 정보 주체: 이용자, 시장, 국가<sup>1</sup>

- 4차산업혁명이라는 단어로 대변되는 현재의 패러다임 전환기에 가장 중요한 자원은 바로 인터넷을 통해 생산, 교환되는 정보이다. 정보는 이제 단순한 사실의 집적이나 특정한 목적을 위해 1차적으로 활용하는 자원 혹은 자료를 뛰어넘어 사회의 발전과 향상을 위해 반드시 필요한 자원으로서의 막강한 지위

<sup>1</sup> 장우영(2006). 「인터넷 규제의 정치: 내용규제 레짐의 고찰을 중심으로」, 『사회과학연구』, 14권1호. 서강대학교 사회과학연구소. 장성호(2012). 「한국의 인터넷 규제 역사와 발전적 대안」, 『한국동북아논총』, 65. 한국동북아학회.



를 획득하게 되었다.

- 정보는 인터넷이 매개하는 가상의 공간에서 생산되고 유통된다. 이용자, 시장, 국가는 이 공간의 주요 행위자로, 이용자는 정보를 생산하고 소비하며 시장은 이용자가 정보를 생산하고 소비할 수 있도록 서비스를 제공하고 국가는 이용자와 시장의 행위를 규제하고 통제한다.
- 인터넷 공간에서 누가, 어떤 정보를, 어떻게 통제하고 소유할 것인가는 오늘날 인터넷 공간을 둘러싸고 대두되는 가장 첨예한 정치적이고 사회적인 문제이다. 유통되는 정보는 규제의 대상인가 표현의 자유로 보호해야 하는 대상인가, 생산되고 유통되는 정보는 사적인 것인가 공적인 것인가, 방대한 양으로 집적된 정보를 사회적 안녕과 안전을 위해 활용할 수 있는가 프라이버시의 차원으로 보호해야 하는가와 같은 대립항들은 각자의 이해관계에 충실한 주요 행위 주체간의 갈등을 반영하고 있다.

#### □ 인터넷 규제 담론의 확산

- 인터넷은 정보의 송수신이 가능하다는 유일무이한 특성으로 탄생 이후부터 지금까지 가장 민주적인 매체 혹은 참여적인 매체로 인식되어 왔다. 그러나 1990년대 이후 인터넷이 급격하게 상업화되기 시작하면서 이 주장은 설득력을 잃어가고 있다. 또한 누구나 자유롭게 자신의 의견을 개진할 수 있다는 인터넷의 장점은 여과되지 않은 정보의 유통으로 사회적 갈등을 유발하는 양날의 검으로 작용해 이를 규제할 수 있는 제도적 장치가 필요하다는 인식이 확산되고 있는 실정이다.
- 90년대 중반을 기점으로 세계 각국에서 인터넷규제의 필요성이 제기되면서 규제 담론이 본격화되기 시작했다. 한국의 경우 90년대 말까지만 해도 국가는 인터넷 사용, 가입과 접속을 장려하도록 촉진하는 입장을 취했을 뿐 적극적인 규제의 입장을 취하지 않았다. 그러나 2000년대를 전후로 인터넷으로 인한 정치적 이념 갈등과 자살 사건과 같은 사회적인 문제가 발생하면서 규제 필요성의 논의가 본격적으로 등장하게 된다.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> 정성호, 앞의 논문, 370-371쪽.



- 인터넷 규제 담론에서 국가는 인터넷 전체를 규율하고 관장하는 역할을 맡는다. 대한민국 정부는 각종 법률을 토대로 건전한 안전한 인터넷 환경을 조성하고 범죄를 예방하여 국민생활의 질을 향상한다는 목적으로 인터넷 상에 집적된 방대한 양의 정보를 감시, 검열하고 있다.

#### □ 정부의 인터넷 이용 감시와 검열을 둘러싼 논쟁

- 정부는 안전한 인터넷 환경을 조성하여 건전한 문화를 달성하고 범죄를 예방한다는 목적 아래 법령을 근거로 규칙을 만들고 그것을 준수하도록 강제해 관련 행위자들의 행위를 제약한다. 일련의 법적 절차가 만들어지고 강제되는 과정을 통해 관련 행위자들의 권한이 배분되거나 재배분되는 과정이 일어나게 된다.<sup>3</sup>
- 이 과정에서 정부가 권한을 남용하여 부당하게 개인의 정보 및 통신 내용을 취득하거나 정보 유통을 과도하게 차단함으로써 국민들의 표현의 자유와 알 권리를 위축시킬 위험이 상존한다.
- 대한민국은 행정기관이 사법적 판단 없이 인터넷 게시물에 대해 삭제와 차단을 결정할 수 있다. 이에 따라 한 해 10만 건이 넘는 URL이 삭제, 차단되고 있다. 또한 명예훼손을 주장하는 자의 신고만으로 인터넷 서비스 사업자들이 인터넷 게시글을 차단하도록 하는 '임시조치 제도'로도 한해 45만건이 넘는 인터넷 게시글이 차단되고 있는 실정이다.
- 또한 범죄를 예방한다는 명목으로 인터넷 이용자의 통신 정보 역시 정부가 비교적 손쉽게 취득할 수 있어, 연간 약 100만 명 이상의 인터넷 이용자의 통신 정보가 제공되고 있다.

## 2) 연구목적

<sup>3</sup> 정우영, 앞의 논문, 37-44쪽.



□ 국민의 알 권리와 역감시 실현

- 정부가 어떠한 방식과 어느 정도의 규모로 인터넷을 감시하고 검열하는가를 국민이 아는 것은 매우 중요하다. 현황을 알지 못하면 문제가 무엇인지, 문제의 심각성은 어느 정도인지조차 알 수 없다.
- 정부의 포괄적이고 광범위한 인터넷 감시·검열을 억제하고 국가기관과 사업자가 이에 대한 문제의식과 책임감을 가지도록 하기 위해 대중은 반드시 정부의 인터넷 감시·검열 현황에 대해 인지해야만 한다.

□ 인터넷 이용 규제에 대한 정부의 권한 범위 조정

- 한국인터넷투명성보고서는 정부의 포괄적이고 광범위한 인터넷 감시·검열에 대한 국민의 알 권리를 실현함과 동시에, 국민의 역감시를 통하여 정부가 감시·검열 권한을 적절한 범위 내로 조정하도록 하는 데에 일조하기 위하여 작성되었다.

## 2. 연구 대상 및 방법

### 1) 연구 대상

□ 대상적 범위

- 통신 감시를 위한 네 가지 제도인 통신제한조치, 통신사실확인자료제공, 통신자료제공, 압수·수색
- 방송통신심의위원회의 통신심의 및 시정요구 제도

□ 내용적 범위

- 과학기술정보통신부가 매년 발표하는, 수사기관 등이 보이스피싱이나 납치



피해자 확인 등의 범죄수사를 위해 <전기통신사업법>의 전기통신사업자(양대 온라인포털 사업자, 망사업자)에게 취득한 2019년 상·하반기 통신자료 및 통신사실확인자료, 통신제한조치 협조 현황 집계

- 과학기술정보통신부를 대상으로 한 정보공개 청구를 통해 확보한 2019년 상·하반기 '인터넷 등'에 대한 기관별 통신제한조치, 통신사실확인자료, 통신자료제공 현황
- 양대 온라인 서비스 사업자인 네이버와 카카오를 대상으로 수사기관 등이 취득한 통신자료 및 통신사실확인자료, 통신제한조치 협조 현황과 압수·수색 현황이 공개되어 있는 양대 포털사업자(다음카카오, 네이버)의 2019년도 투명성 보고서<sup>4</sup>
- <방송통신심의위원회의 설치 및 운영에 관한 법률> 제18조에 따라 정보통신에서의 건전한 문화를 창달하여 정보통신의 올바른 이용환경 조성을 위해 독립적으로 사무를 수행하기 위해 설치된 방송통신심의위원회가 지난 한 해 동안 동법 제21조를 통해 정의되고 시행령 제8조에 열거된 심의대상 정보의 기준에 따라 심의한 현황을 공개한 방송통신심의위원회 통신심의 의결 현황
- 방송통신심의위원회의 의결 심의 과정이 기록된 통신심의소위원회 회의록

## 2) 연구 방법

- 통신 감시를 위한 네 가지 제도인 통신제한조치, 통신사실확인자료제공, 통신자료제공, 압수·수색과 방송통신심의위원회의 통신 심의 및 시정요구 제도에 관한 관련 문헌조사와 문헌분석
- 과학기술정보통신부에서 매년 상·하반기에 공개하는 통신자료 및 통신사실확인자료 제공 등의 현황과 과학기술정보통신부를 대상으로 정보공개 청구를 통해 확보한 2019년 '인터넷 등'에 대한 기관별 통신제한조치, 통신사실확인

<sup>4</sup> 네이버 프라이버시 센터. 「투명성 보고서」, 『네이버 프라이버시 센터 사이트』.

[https://privacy.naver.com/transparency/transparency\\_report\\_statistic?menu=transparency\\_statistic&langCode=kr&statisticYearAndHalf=2018\\_SECOND\\_HALF](https://privacy.naver.com/transparency/transparency_report_statistic?menu=transparency_statistic&langCode=kr&statisticYearAndHalf=2018_SECOND_HALF). 카카오 프라이버시정책. 「투명성 보고서」, 『카카오 프라이버시 정책 사이트』.

<https://privacy.kakao.com/transparency/statistic>.



---

자료, 통신자료 제공 현황과 다음카카오와 네이버에서 매년 자체 발간하는 투명성보고서의 통신자료 및 통신사실확인자료, 통신제한조치 협조 현황과 압수·수색 현황 수치 분석

- 방송통신심의위원회가 공개한 방송통신심의위원회 통신심의 의결 현황 수치 분석
- 방송통신심의위원회의 의결 심의 과정이 기록된 통신심의소위원회 회의록 분석





## Ⅱ. 통신 감시

### 1. 통신 감시 제도 개괄

#### □ 통신 감시를 위한 네 가지 제도 개괄

- 정부는 범죄수사와 국가안보의 목적으로 정보수사기관을 통해 <통신비밀보호법>, <전기통신사업법>과 <형사소송법>에 근거한 총 네 가지의 제도적 방법을 이용해 적극적으로 통신 감시를 하고 있다.<sup>5</sup>
- 통신제한조치
  - 통신제한조치에 해당하는 범죄의 종류를 열거한 허가요건, 허가절차, 절차를 생략할 수 있는 예외적인 상황, 집행의 방식과 절차 그리고 통지와 통지 유예의 방식과 절차 등을 규정한 <통신비밀보호법> 제5조에서부터 제9조의2에 따라 수사기관 등이 법원의 허가서를 받은 후 통신사업자의 협조를 받아 수사대상자가 일정한 기간에 걸쳐 발송, 수취하는 통신의 '내용'을 확인하는 제도이다.
  - 유·무선 전화를 대상으로 하는 경우는 통화 및 문자메시지 내용을, 인터넷에 대한 조치인 경우 이메일의 내용, 메신저·채팅 내용, 인터넷 접속, 비공개 게시판의 게시물 내용 등을 수사기관이 확인할 수 있다.
- 통신사실확인자료제공 제도
  - 본 제도는 자료제공의 대상, 허가절차, 통지절차, 예외상황을 규정한 <통신비밀보호법> 제13조에서 제13조의4에 근거해 수사기관 등이 법원의 허가를 받아 수사 대상자의 통신의 형식적 사실에 관한 자료(통신 일시·시간, 송·수신번

<sup>5</sup> 『통신비밀보호법』, 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%ED%86%B5%EC%88%A0%EB%B9%84%EB%B0%80%EB%B3%B4%ED%98%B8%EB%B2%95> (검색일: 2019년 07월 16일). 『전기통신사업법』, 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%A0%84%EA%B8%B0%ED%86%B5%EC%88%A0%EC%82%AC%EC%97%85%EB%B2%95>. 『형사소송법』, 국가법령정보센터, <http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%ED%98%95%EC%82%AC%EC%86%8C%EC%86%A1%EB%B2%95>.



호, 사용도수, 위치 등)를 통신사업자에게 요청하여 제공받는 제도이다.

- 인터넷을 대상으로 하는 경우, 인터넷 로그기록, 접속 IP 주소 등을 수사기관이 확인할 수 있다.

○ 통신자료제공 제도

- 수사기관이 수사 대상자의 인적 사항(이용자 성명, 주민등록번호, 주소, 가입 및 해지일자, 전화번호, ID 등 가입자 정보)을 <전기통신사업법> 제83조에 규정되어 있는 통신사업자에게 요청하여 (법원의 허가 없이도 가능) 통신자료를 제공받는 제도이다.

○ 압수·수색

- <형사소송법> 제215조에 따라 수사기관은 법원의 영장에 의한 압수·수색의 방법으로도 통신을 감시할 수 있다.
- 통신기기나 서비스제공자에 대한 압수·수색을 하는 경우, 유형의 제한 없이 수사대상자의 통신 내용, 내역, 신원정보 등을 모두 확인할 수 있다.

## 2. 통신 감시 현황 및 분석

### 1) 개괄적 현황 및 분석

구분		통신제한조치			통신사실확인			통신자료제공			압수수색
		통신전체	인터넷전체	양대사업자	통신전체	인터넷전체	양대사업자	통신전체	인터넷전체	양대사업자	양대사업자
2013년	문서수	592	401	221	265,859	51,367	7,990	944,927	115,194	1	14,408
	계정수	6,032	1,887	556	16,114,668	403,227	23,163	9,574,659	392,511	17	-
2014년	문서수	573	372	181	259,184	32,933	6,940	1,001,013	114,260	0	15,684
	계정수	6,678	1,748	547	10,288,492	64,721	13,857	12,967,456	489,916	0	-
2015년	문서수	334	179	75	300,942	36,100	7,199	1,124,874	100,643	0	13,183
	계정수	6,302	998	350	5,484,945	65,333	13,024	10,577,079	423,533	0	1,032,033
2016년	문서수	311	181	108	303,321	30,753	8,003	1,109,614	84,302	0	13,157
	계정수	6,683	899	193	1,585,654	67,362	23,951	8,272,504	312,056	0	722,876
2017년	문서수	219	135	53	301,257	37,207	8,224	989,751	65,151	0	15,538
	계정수	6,775	827	114	1,052,897	93,274	23,579	6,304,985	263,579	0	10,791,104
2018년	문서수	261	156	72	285,614	43,691	7,647	974,481	55,593	0	21,700
	계정수	6,760	661	116	555,091	109,524	18,571	6,141,107	235,813	0	8,299,512
2019년	문서수	203	115	52	278,982	44,712	7,739	1,003,399	57,582	0	26,729
	계정수	6,842	855	153	511,812	105,112	14,897	6,028,268	238,347	0	3,127,340

표 1. 2013-2019 통신감시 현황 개요

#### □ 통신제한조치

- 2013년부터 2019년까지 전체 통신에 대한 통신제한조치(감청, 통신 '내용'을 확인)는 연 평균 356건, 6,582개 계정에 대해 이루어지고 있다.
- 그 중 인터넷에 대한 통신제한조치는 연 평균 220건, 1,125개 계정에 대해 이루어지고 있다. 문서수 기준으로 인터넷에 대한 통신제한조치는 총 통신제한 조치의 약 62%를 차지하고 있다.

#### □ 통신사실확인자료 제공

- 전체 통신에 대한 통신사실확인자료 제공(송수신 번호, 시간, 위치 등 통신 내역·기록에 대한 확인)은 연 평균 285,023건, 5,084,794개 계정에 대해 이루어지고 있다.



- 그 중 인터넷에 대한 통신사실확인 자료 제공은 연 평균 39,538건, 129,793개 계정에 대해 이루어지고 있으며, 총 통신사실확인의 약 3%(계정수 기준)를 차지하고 있다. 주로 통신사실확인이 기지국 수사에 집중이 되어 이동통신사업자에 대한 대량 요청으로 집중되어 있기 때문인 것으로 보인다.
- 통신사실확인자료 제공의 문건수는 증가하다가 2016년을 기점으로 감소하고 있다. 계정수 역시 2013년 16,114,668건, 2014년 10,228,492건에서 2015년 5,484,945건, 2016년 1,585,654건, 2017년 1,052,897건(상반기 724,284건, 하반기 328,613건)으로 감소하는 추세에 있으며, 2018년도에는 555,091건(상반기 314,520, 하반기 240,571건), 2019년도에는 511,812건(상반기 264,422, 하반기 247,390)으로 대폭 감소하였다.
- 2018년 6월 <통신비밀보호법> 제2조와 제13조를 근거로 통신사실확인자료를 무작위로 제공받는 기지국 수사와 실시간 위치추적 수사에 대해 헌법재판소가 위헌이라 판단함으로써 앞으로도 이전의 높은 수치로 되돌아갈 가능성은 낮아 보인다.<sup>6</sup>

## □ 통신자료제공

- 전체 통신에 대한 통신자료제공(가입자 신원정보 확인)은 연 평균 1,021,151건, 8,552,294개 계정에 대해 이루어지고 있다.
- 그 중 인터넷 서비스 가입자에 대한 통신자료제공은 연 평균 84,675건, 336,536개 계정에 대해 이루어지고 있으며, 총 통신자료제공의 약 3.94%(계정수 기준)를 차지하고 있다.
- 통신자료제공은 법원의 허가 없이 수사기관의 요청만으로 쉽게 이루어지기 때문에 대량으로 요청 및 제공되고 있고 있는 것으로 보이며, 연간 전체 인구수(2020년 51,780,579명, 통계청)의 16.5%에 해당하는 8백 5십 5만 개 이상의 계정 정보가 조치되고 있는 것은 심각한 문제이다.

<sup>6</sup> 헌법재판소. 2018. 6. 28. 2012헌마191-550, 2014헌마357



## □ 압수·수색

- 통신사업자에 대한 압수·수색(통신 내용, 기록, 신원정보 모두 확인 가능) 현황은 현재 정부에서 공개하고 있지 않다.
- 국내 양대 온라인 서비스 사업자인 네이버와 카카오만이 자체 발간하는 투명성보고서로 압수·수색 현황을 공개하고 있다.
- 양사의 투명성보고서에 따르면 2019년 기준 두 사업자에 대한 압수·수색은 26,729건으로 3,127,340개의 계정이 조치되었다. 압수·수색 문서수는 2014년 15,684건이었다가 2015년 13,183건, 2016년 13,157건으로 소폭 감소하였다가 2017년 15,538건, 2018년 21,700건, 2019년에는 26,729건으로 증가하는 추세를 보이고 있다.<sup>7</sup>
- 계정수는 722,876건에 대해 이루어졌던 2016년도와 비교해 2017년도에는 14.9배에 달하는 10,791,104건에 대해 이루어져 폭등했다. 2018년도 한국인터넷투명성보고서는 제18대 대선 특정후보의 대량 홍보메일 발송에 관한 개인정보 보호법 위반 등의 혐의수사를 위해 집행된 1건의 압수영장에 무려 6,963,605개의 개인정보가 압수된 것을 계정수 폭등의 이유로 보았다. 이후 2대선과 같은 큰 국가적 이슈가 없었음에도 수치는 8,299,512건으로 소폭 감소했다가 2019년도에 들어서 3,127,340건으로 줄어들었다.
- 2018년 1월부터 10월까지 10개월에 이르는 기간 동안 법원에서 발부한 압수·수색영장 건수가 지난해 같은 기간보다 21% 늘어나 역대 최고치를 기록했다는 기사는 시사점을 던져준다. 기사에 따르면 수사기관이 증거를 찾기 위해서가 아니라 혐의를 찾기 위해 주거·차량·PC·스마트폰 등 개인 공간을 특하면 들여다보려 압수·수색부터 하고 본다는 것이 그 원인이라는 것이다.<sup>8</sup> 즉 수사기관의 무분별한 압수·수색이 이전보다 증가하였다는 것이다.
- 다른 통신 감지 제도와 비교해 압수·수색 방식은 계정수에 있어서도 그 수치

<sup>7</sup> 2018년도 투명성보고서에서 양대사업자에 대한 2017년도 압수·수색 현황의 문서수 수치를 9,538건으로 보고하였으나, 2017년도 양대사업자에 대한 압수·수색 문서수 수치는 15,538였다.

<sup>8</sup> 엄보윤(2018. 11. 19). 「올해 압수수색영장 20만 2104건...작년대비 21% ↑」, 『조선닷컴』.  
[http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2018/11/19/2018111900184.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2018/11/19/2018111900184.html) (검색일: 2019년 8월 26일).



---

가 압도적이며 문서 1건당 조치된 계정수<sup>9</sup> 역시 월등히 높다. 통신의 내용까지 확인할 수 있는 압수·수색이 이렇듯 방대한 양으로 행해지고 있는 것은 통신감시에 있어 가장 심각한 문제로, 공권력의 압수·수색에 대한 시민의 역감시 필요성이 증대되고 있다.

---

<sup>9</sup> 본 보고서 14쪽, 21쪽.

## 2) 인터넷상 통신제한조치 현황 및 분석

구 분	검찰		경찰		국정원		군수사기관 등*		합계	
	문서수	계정수	문서수	계정수	문서수	계정수	문서수	계정수	문서수	계정수
2013년	-	-	59	81	334	1,798	8	8	401	1,887
2014년	1	1	154	250	213	1,493	4	4	372	1,748
2015년	-	-	29	65	150	933	-	-	179	998
2016년	-	-	26	43	155	856	-	-	181	899
2017년	-	-	31	66	104	761	-	-	135	827
2018년	-	-	18	23	138	638	-	-	156	661
2019년	-	-	12	12	103	843	-	-	115	855

표 2. 2013-2019 요청기관별 인터넷상 통신제한조치 현황

\*군수사기관 등 : 국방부 및 국군기무사령부, 해양경찰청

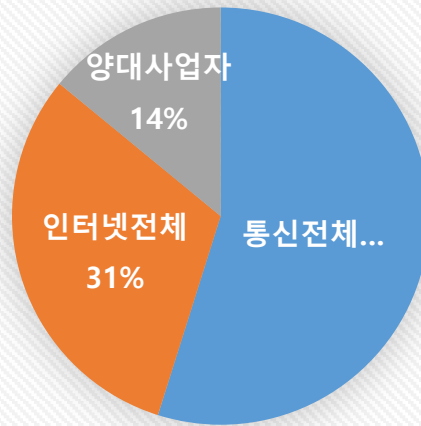
구분	구분	통신전체	인터넷전체	양대사업자			
				총	네이버	다음	카카오
2013	문서수	592	401	221	72	68	81
	계정수	6,032	1,887	556	195	272	89
2014	문서수	573	372	181	56	47	78
	계정수	6,678	1,748	547	193	237	117
2015	문서수	334	179	75	28	39	8
	계정수	6,302	998	350	127	215	8
2016	문서수	311	181	108	35	37	36
	계정수	6,683	899	193	76	81	36
2017	문서수	219	135	53	16	37	0
	계정수	6,775	827	114	53	61	0
2018	문서수	261	156	72	17	55	0
	계정수	6,760	661	166	71	95	0
2019	문서수	203	115	52	18	34	0
	계정수	6,842	855	153	82	71	0

표 3. 2013-2019 통신제한조치 현황 개요

- 인터넷에 대한 통신제한조치(감청, 통신 '내용' 확인)는 2019년 한 해 총 115건의 요청으로 855개의 계정(문건당 계정수 5.52개)에 대하여 이루어졌다.
- 통신제한조치는 통신수단 중 인터넷에 대하여 가장 많이 이루어지고 있다.

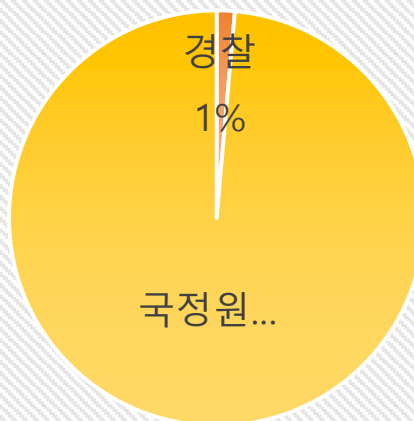
국민의 주요 통신수단이 인터넷이 되면서 메일, 메신저 등을 통한 통신의 내용 확보가 중요해졌기 때문인 것으로 보인다.

2019년 통신제한조치 중 인터넷비율(문서수기준)



- 계정수를 기준으로 전체 통신제한조치의 약 99.7%(지난 해의 경우 약 98.8%), 인터넷의 경우에는 96%가 국정원에 의해 이루어지고 있다. 대부분 국가 안보와 관련한 수사를 위하여 이용되고 있는 것으로 보인다.

2019년 인터넷 통신제한조치 요청기관별 비율(계정수)







## 3) 인터넷상 통신사실확인자료 제공 현황 및 분석

구분	검찰		경찰		국정원		기타기관*		합계	
	문서수	계정수	문서수	계정수	문서수	계정수	문서수	계정수	문서수	계정수
2013년	4,604	310,101	44,866	87,320	273	729	1,624	5,077	51,367	403,227
2014년	3,855	11,374	27,952	51,218	163	293	963	1,836	32,933	64,721
2015년	6,587	16,430	28,776	45,804	197	315	540	2,784	36,100	65,333
2016년	6,254	14,070	24,011	52,469	100	122	388	701	30,753	67,362
2017년	7,975	25,631	28,725	66,170	185	294	322	1,179	37,207	93,274
2018년	8,813	32,678	34,379	75,557	173	369	326	920	43,691	109,524
2019년	7,752	29,415	36,469	74,282	134	372	357	1,043	44,712	105,112

표 4. 2013-2019 요청기관별 인터넷상 통신사실확인 현황

\* 기타기관 : 군 수사기관, 해양경찰청, 사법경찰권이 부여된 행정부처(관세청, 법무부, 고용부, 식약처 등)

구분	구분	통신전체	인터넷전체	양대사업자
2013년	문서수	265,859	51,367	7,990
	계정수	16,114,668	403,227	23,163
2014년	문서수	259,184	32,933	6,940
	계정수	10,288,492	64,721	13,857
2015년	문서수	300,942	36,100	7,199
	계정수	5,484,945	65,333	13,024
2016년	문서수	303,321	30,753	8,003
	계정수	1,585,654	67,362	23,951
2017년	문서수	301,257	37,207	8,224
	계정수	1,052,897	93,274	23,579
2018년	문서수	285,614	43,691	7,647
	계정수	555,091	109,524	18,571
2019년	문서수	278,982	44,712	7,739
	계정수	511,812	105,112	14,897

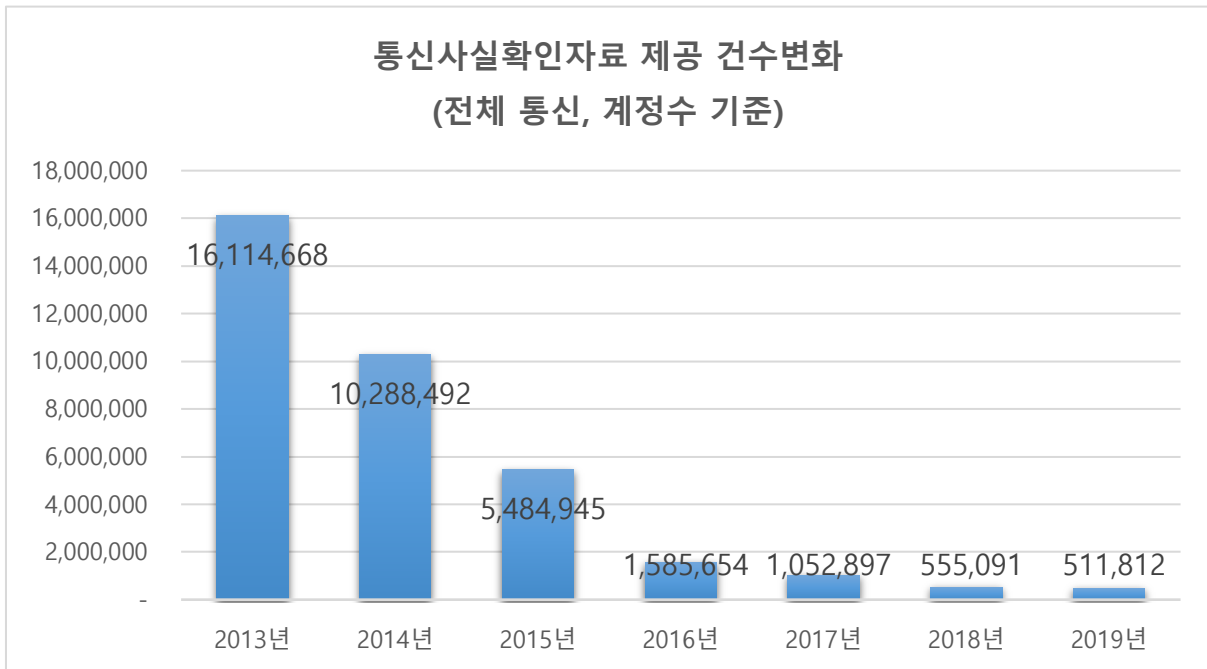
표 5. 2013-2019 통신사실확인자료 제공 현황 개요

- 2019년 인터넷에 대한 통신사실확인자료 제공(송수신 번호, 시간, 위치 등 통신 내역·기록에 대한 확인)은 총 44,712건의 요청으로 105,112개의 계정에 대



해 이루어졌다. 전체 통신 대비 문서수 기준으로 2018년도는 약 15.3%, 계정수 기준 약 19.7%를 차지했으며, 2019년도는 각각 약 16.6%, 20.5%를 차지했다. 전년도 대비 문서수 기준으로는 약 4.4% 증가하였으며, 계정수 기준으로는 0.8% 증가했다.

- 계정수 기준으로, 전체 통신에 대한 통신사실확인자료 제공은 꾸준히 급감하고 있어 긍정적으로 평가할 수 있겠다. 그러나 인터넷에 대한 통신사실확인자료 제공은 2013년도 이후 줄어드는 추세를 보였다가 2017년도를 기점으로 다시 증가하는 추세를 보이고 있다, 양대사업자에 대한 조치 계정수도 2018년 18,571개, 2019년 14,897개로 높은 수준을 유지하고 있다.





○ 전체 통신에 대한 통신사실확인자료의 종류별 제공 현황은 다음과 같다.

구 분	2017 년		2018 년		2019 년	
	문서수	계정수	문서수	계정수	문서수	계정수
통 화 내 역	272,659	991,191	258,702	505,577	244,674	455,325
컴퓨터통신 또는 인터넷의 로그기록자료	6,608	20,087	6,439	14,133	5,906	9,848
발신기지국의 위치추적자료	12,447	22,807	10,994	16,626	18,812	27,271
컴퓨터통신 또는 인터넷의 접속지(IP) 추적자료	9,543	18,812	9,479	18,755	9,590	19,368
계	301,257	1,052,897	285,614	555,091	278,982	511,812

표 6. 2017-2019 통신사실확인자료 종류별 제공 현황 (통신 전체)



#### 4) 인터넷상 통신자료 제공 현황 및 분석

구분	검찰		경찰		국정원		기타기관*		합계	
	문서수	계정수	문서수	계정수	문서수	계정수	문서수	계정수	문서수	계정수
2013년	19,054	93,662	91,485	280,469	1,548	5,318	3,107	13,062	115,194	392,511
2014년	23,443	143,193	86,469	330,394	1,491	6,498	2,857	9,831	114,260	489,916
2015년	17,796	94,942	79,498	313,140	1,353	9,763	1,996	5,698	100,643	423,533
2016년	12,516	71,619	69,101	230,417	971	3,038	1,714	6,982	84,302	312,056
2017년	9,778	62,064	53,328	194,821	747	2,469	1,298	4,225	65,151	263,579 <sup>10</sup>
2018년	8,802	60,620	44,968	168,994	553	2,041	1,270	4,158	55,593	235,813
2019년	8,554	59,545	47,104	171,046	533	2,689	1,391	5,067	57,582	238,347

표 7. 2013-2019 요청기관별 인터넷상 통신자료제공 현황

\* 기타기관 : 군 수사기관, 해양경찰청, 사법경찰권이 부여된 행정부처(관세청, 법무부, 고용부, 식약처 등)

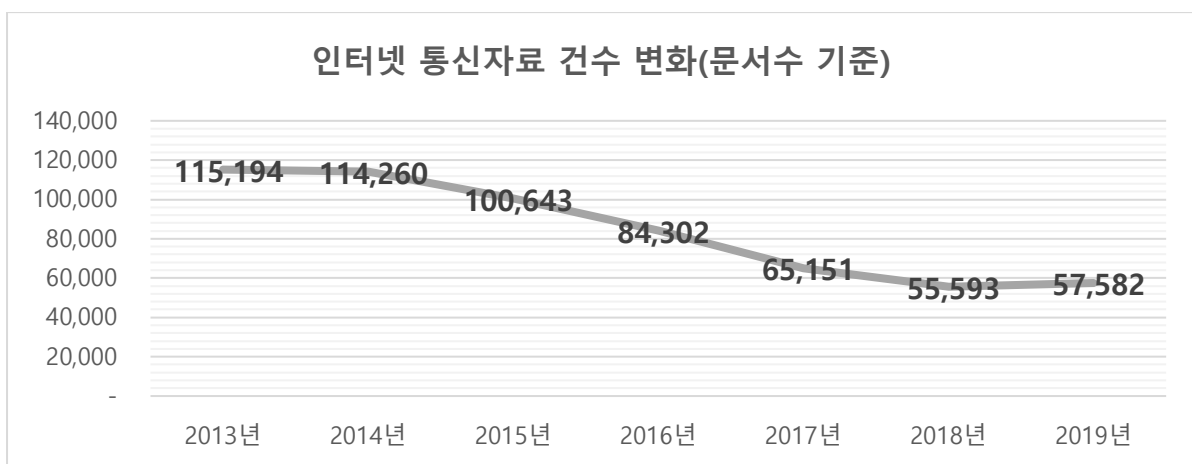
구분		통신전체	인터넷전체	양대사업자
2013년	문서수	944,927	115,194	1
	계정수	9,574,659	392,511	17
2014년	문서수	1,001,013	114,260	0
	계정수	12,967,456	489,916	0
2015년	문서수	1,124,874	100,643	0
	계정수	10,577,079	423,533	0
2016년	문서수	1,109,614	84,302	0
	계정수	8,272,504	312,056	0
2017년	문서수	989,751	65,151	0
	계정수	6,304,985	263,579	0
2018년	문서수	974,481	55,593	0
	계정수	6,141,107	235,813	0
2019년	문서수	1,003,399	57,582	0
	계정수	6,028,268	238,347	0

표 8. 2013-2019 통신자료제공 현황 개요

<sup>10</sup> 2017년 인터넷투명성보고서에서 공개한 인터넷상 통신자료제공 현황의 계정수 합계는 635,795개였으나, 정확한 합계는 263,579개이다.



- 2019년 인터넷에 대한 통신자료제공(가입자 신원정보 확인)은 총 57,582건의 요청으로 238,347개의 계정에 대하여 이루어졌다.
- 전체 통신에 대한 통신자료제공, 인터넷상 통신자료제공은 2014년과 2015년도에 폭증하였다가 소폭이지만 2018년도까지 지속적으로 감소하고 있는 추세였다. 그러나 2019년도에 소폭 반등했다.
- 2012년에 범죄 혐의가 불분명한 가입자의 신원정보를 수사기관에 제공한 포털사에게 손해를 배상하라는 하급심 판결<sup>11</sup>이 나온 후, 주요 포털사들은 2013년부터 통신자료제공을 중단하였다. 비록 2016년 3월 대법원<sup>12</sup>에서 본 판결은 파기되었으나, 양대 사업자들은 이후에도 통신자료제공 요청에 응하지 않고 있다. 통신자료제공 수치가 지속적으로 감소하고 있는 것은 이에 따른 것으로 판단할 수 있다.
- 통신자료제공이 법원의 허가 없이 간편하게 통신 이용자의 신원정보를 취득할 수 있는 제도임에 비추어 보았을 때, 양대 사업자를 비롯한 온라인 서비스 제공자들의 판단으로 통신자료제공이 감소하고 있는 것은 긍정적인 변화이다. 2019년 다시 소폭 증가하였으나 더 이상 증가하지 않아야 할 것이다.
- 주요 포털 서비스 사업자가 통신자료제공을 중단하였으므로, 현재 인터넷 이용자에 대한 통신자료제공은 주로 인터넷 망사업자들에 의하여 이루어지고 있는 것으로 볼 수 있다.



<sup>11</sup> 서울고등법원 2012. 10. 18. 선고, 2011나19012 판결.

<sup>12</sup> 대법원 2016. 3. 10. 선고, 2012다105482 판결.

## 5) 인터넷상 압수·수색 현황 및 분석

- 통신사업자에 대한 압수·수색 (통신 내용, 기록, 신원정보 모두 확인 가능) 현황은 현재 정부에서 공개하고 있지 않다. 국내 양대 온라인 서비스 제공자인 네이버와 카카오가 투명성보고서를 통하여 공개한 수치에 의존하여 분석을 하여야 한다.

구 분		네이버	밴드 <sup>13</sup>	다음	카카오	계 <sup>14</sup>
2013 년	문서수	8,047	-	4,138	2,223	14,408
	계정수	219,357	-	416,717	-	636,074+α
2014 년	문서수	8,188	99	4,398	2,999	15,684
	계정수	76,379	227	351,787	-	428,483+α
2015 년	문서수	7,648	122	3,112	2,301	13,183
	계정수	223,940	10,649	507,124	290,320	1,032,033
2016 년	문서수	6,470	239	2,467	3,981	13,157
	계정수	92,784	15,291	29,633	585,168	722,876
2017 년	문서수	6,541	251	2,168	6,623	15,583 <sup>15</sup>
	계정수	10,079,254	13,792	16,104	681,954	10,791,104
2018 년	문서수	6,710	-	2,176	12,814	21,700
	계정수	6,966,563	-	35,397	1,297,552	8,299,512
2019 년	문서수	6,109	-	1,950	18,670	26,729
	계정수	318,380	-	31,085	2,777,875	3,127,340

표 9. 2013 - 2019 양대 사업자 압수·수색 현황

- 2019년 양대 사업자에 대한 압수·수색은 26,729건으로, 3,127,340개의 계정에 대하여 이루어졌다. 2017년의 10,791,104개의 계정과 2018년 8,299,512개의 계정에 비해 줄어든 수치이다. 그러나 2019년 기준, 양대 사업자에 대한 통신제한조치, 통신사실확인, 통신자료제공 요청으로 조치된 계정 수를 다 합하여도 15,050개인데, 압수·수색으로 3백만 개 이상의 계정 정보가 제공되었다

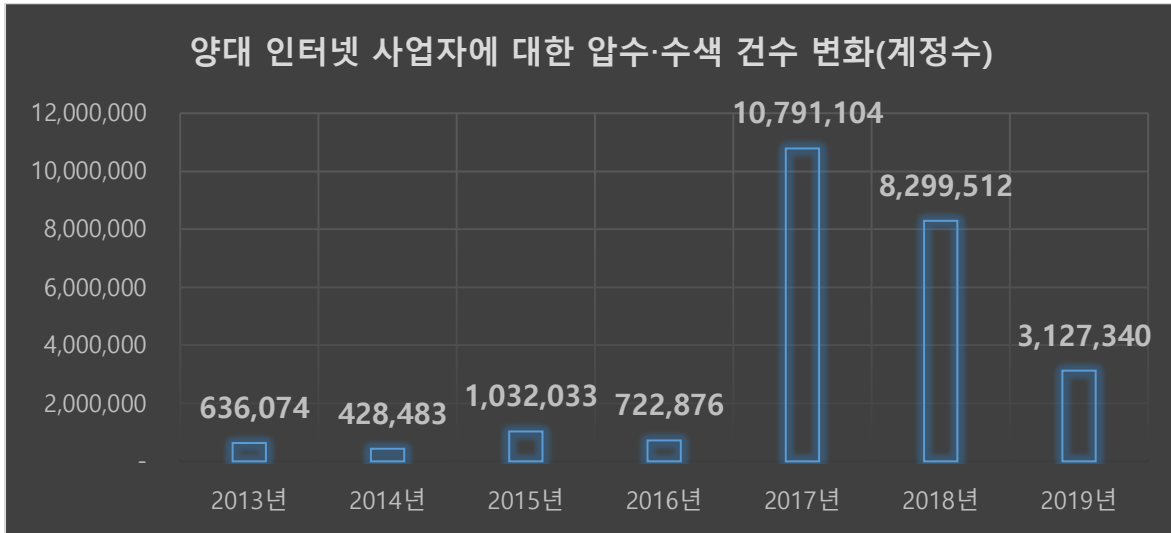
<sup>13</sup> 네이버의 자회사 '캠프모바일'이 운영하는 그룹형 소셜미디어 서비스. 2018년 2월 1일자로 밴드는 네이버에 합병되어 2018년도 이후부터의 수치는 네이버 투명성보고서에 합산되어 공개되고 있다.

<sup>14</sup> '+α'는 2014년까지 미집계되었던 카카오의 계정수를 의미한다.

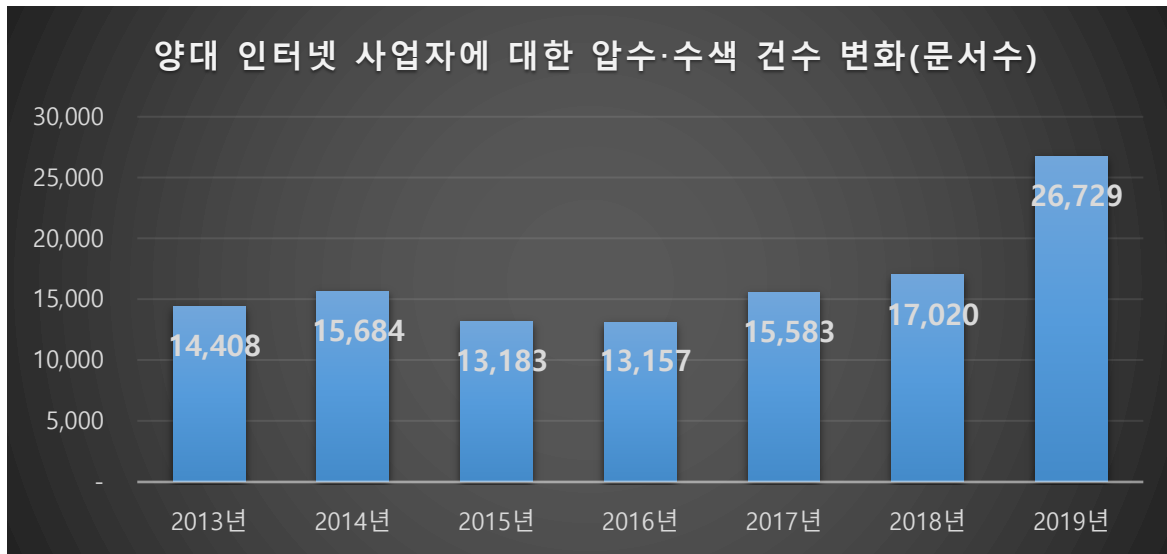
<sup>15</sup> 2017년도 투명성보고서에서 양대사업자에 대한 2017년도 압수·수색 현황의 문서수 수치를 9,538건으로 보고하였으나, 2017년도 양대사업자에 대한 압수·수색 문서수 수치는 15,538였다.



는 것은, 인터넷 감시에 있어서 압수·수색이 주력으로 활용되는 수단임을 여실히 보여준다.



- 양대 사업자에 대한 압수·수색 수는 2015년 이후 2년 정도 감소하면서 주춤하다 다시 2017년 10,791,104개 계정으로 전년대비 14.9배 폭등했다가 2018년 8,299,512개로 소폭 감소했고 2019년 3,127,340개로 다소 큰 폭으로 감소다. 그러나 여전히 2017년 이전과 비교했을 때 높은 수치를 유지하고 있다.
- 압수·수색에 대한 문서 1건당 조치계정수는 2017년 694개, 2018년 382개, 2019년 117개로 통신제한조치(33개), 통신사실확인(1.8개), 통신자료제공(6개) 요청으로 조치된 문서 1건당 조치계정수와 비교해 월등하다.
- 이러한 계정수의 차이는 압수·수색이 매우 포괄적이고 광범위하게 이루어지고 있다는 점을 보여주고 있다. 통신의 내용까지 확인할 수 있는 압수·수색이 이렇듯 방대한 양으로 행해지고 있는 것은 통신감시에 있어 가장 심각한 문제이다.



- 양사에 대한 압수·수색 건수는 2014년도에 전년도보다 증가한 이후 2015년, 2016년 약간 감소했다가 2017년도부터 다시 증가 추세에 있다. 2019년도에는 2018년의 수치보다 63% 증가했다. 압수·수색이 증가하는 원인으로 일각에서는 통신자료제공의 중단에 따라 수사기관이 이용자 신원정보를 확보하기 위한 대안으로 압수·수색 제도를 채택하기 때문이라고 분석하기도 한다.
- 2017년 이후 증가하고 있는 압수·수색수는 공권력의 압수·수색 사용이 단순히 통신자료제공 제도를 대신하여 이용자 신원 확보를 위한 것이라기보다 인터넷 감시에 있어 포괄적 감시가 가능한 압수·수색을 공권력이 보다 적극적으로 사용하고 있다는 해석에 힘을 실어준다.



### 3. 통신 감시 제도를 둘러싼 쟁점 및 개선 요구

#### 1) 통신 감시 제도의 법적 근거

##### □ 통신 감시 제도의 법적 근거

- 우리나라에서 인터넷을 포함한 전기통신에 대한 국가의 통신비밀 침해에 관한 통제절차와 방법은 <통신비밀보호법>, <전기통신사업법>과 <형사소송법>에 의해 규율되고 있다.
- 위의 법령에 근거해 국가는 <통신비밀보호법> 제2조제1호에 따라 규정된 “우편물 및 전기통신”과 <전기통신사업법> 제2조제1호에 따라 규정된 유선, 무선, 광선 또는 그 밖의 전자적 방식으로 무호, 문언, 음향 또는 영상을 송신하거나 수신하는 것을 말하는 통신을 개인정보 침해 정도에 따라 ‘통신자료’, ‘통신사실확인자료’, ‘송수신이 완료된 전기통신’, ‘통신제한조치 대상정보(감청, SNS 대화내용 등)으로 구분하고 정보수사기관이 수사를 위해 관련 정보를 확보하는 절차와 대상자(범죄대상, 이용자와 정보통신서비스 제공자(포털, 망사업자))에 대한 사후통지 등에 차등을 두고 달리 규정하여 통신관련정보를 규제하고 있다.

#### 2) 통신관련정보를 둘러싼 사회적 논쟁의 심화

##### □ 통신수사의 필요성

- 통신수사는 개인이 우편물이나 전기통신 수단을 사용하게 될 때 남게 되는 정보를 경찰, 검찰, 국정원 등을 포함하는 정보수사기관이 범죄해결이나 국가안보의 문제 해결을 위해 활용하여 증거를 수집하여 범인을 특정하고 검거하는 수사방법을 말한다.
- 인터넷 이용 인구의 증가로 국민 대부분의 일상이 인터넷 통신으로 수렴되는 오늘날의 상황을 감안할 때, 통신관련정보는 통신수사를 위해 그 활용도가



높다고 볼 수 있어 중요한 수단으로 자리매김되고 있다.

## □ 보호받는 통신과 통신비밀 보호대상의 범주

- 통신은 <통신비밀보호법> 제2호제1호에 따라 우편물 및 전기통신을 말하며, 전기통신은 <전기통신사업법> 제2조제1호에 따라 유선, 무선, 광선 또는 그 밖의 전자적 방식으로 부호, 문언, 음성 또는 영상을 송신하거나 수신하는 것을 말한다.
- 통신정보의 보호는 헌법으로 명시되어 있는데, 헌법 제17조는 국민의 사생활의 비밀과 자유를, 제18조는 통신의 비밀을 보장한다. 헌법 제17조의 사생활의 비밀에 대하여 헌법 제18조는 특칙으로 통신비밀의 보호를 특별히 규정하고 있는 것으로 파악된다. 그 이유는 개인들 간의 사상과 정보의 자유로운 전달과정을 보호하여 소통을 촉진시키는 물론이고 표현의 자유도 보장하기 위함이다.<sup>16</sup>
- 보호받는 통신의 범주<sup>17</sup>
  - 헌법 제18조는 구체적인 통신 수단을 열거하고 있지 않지만, 통신의 의미에 비추어 볼 때 통신은 당사자 간의 면대면 대화는 물론 우편, 전신, 전화 등 상호간의 의사소통수단을 모두 아우를 수 있어야 한다.
  - 그렇게 해야만 당사자 간의 대화뿐만 아니라 기술발전으로 나타날 새로운 통신수단을 통해 이루어지는 의사소통까지 통신이라는 개념으로 보호받을 수 있기 때문이다.
  - 따라서 법적으로 보호받는 통신의 범주는 우편, 전신, 전화와 같은 전기통신과 오늘날 인터넷상에서 교환되는 전자우편, 카카오톡과 같은 메신저를 통한 채팅은 물론이고 메신저를 이용해 주고받은 자료나 정보의 전송까지 포함한다고 해석해야 한다.

<sup>16</sup> 박경신(2015). 「한국과 미국의 통신감시 상황의 양적 비교 및 최근의 변천: 기지국수사, 대량감시, 통신자료제공, 피시자통지를 중심으로」. 『아주법학』, Vol.9 No.1, 40쪽.

<sup>17</sup> 황성기(2015). 「헌법 통신비밀 보호법제의 헌법적 문제점」. 『언론과법』, 14(1), 10-11쪽, 권양섭(2015). 「범죄수사에 있어서 통신자료제공제도의 문제점과 개선방안」. 『법학연구』, 59, 402쪽.



○ 보호받는 통신 비밀 보호대상의 범주<sup>18</sup>

- 통신의 범주를 위와 같이 확정하면 통신비밀 보호대상의 범주까지 확정할 수 있다.
- 통신 내용 이외에도 통신의 구성요소가 될 수 있는 통신 당사자에 관한 사항(이름, 주소, 전화번호, 인터넷 서비스 아이디 등), 착발신지, 통신일지, 통신 횟수, 통신 방법 등은 특정한 통신의 '내용'을 '추정'할 수 있는 정보들이다.
- 따라서 통신비밀보호법이 규정하고 있는 통신사실확인자료, 전기통신사업법이 규정하고 있는 통신 자료도 원칙적으로 통신의 비밀의 보호대상이 될 수 있다.

□ 정보주체 간의 갈등 심화

- 헌법 제17조와 제18조에 의해 보장되는 국민의 기본권은 절대적이지 않다. 이 기본권은 헌법 제37조에 의해 국가안전보장 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한될 수 있다.
- 개인정보보호의 필요성과 요구에 따라 통신수사를 위해 정보수사기관이 전기통신사업자로부터 취득하는 통신관련정보의 범위는 물론이고 취득 절차, 사후 통보, 보관과 처분, 수사 방식의 적법성, 권한의 오남용 가능성 등이 사회적 문제로 급부상하고 있다.
- 통신수사를 위해 정보수사기관이 취득하고자 하는 통신관련정보는 헌법으로 보호되는 통신수단의 범위와 일치하므로 통신관련정보를 보호받고자 하는 개인과 통신관련정보를 관리하는 정보통신서비스 사업자와 정보수사기관은 근본적으로 갈등을 겪을 수밖에 없다.
- 또한 최근 정보통신기술 발달의 고도화로 한정된 인적자원으로 효율적인 범죄수사를 원하는 정보수사기관은 정보통신기술에 기반을 둔 새로운 수사방법들을 적극적으로 도입하고 있어 통신관련정보를 둘러싼 사회적 논쟁은 보다 심화될 전망이다.

<sup>18</sup> 황성기. 위의 논문, 10-12쪽. 권양섭. 위의 논문, 402-408쪽.

### 3) 지속적으로 제기된 주요 문제점

#### □ 유엔 프라이버시 특보의 내한과 한국 정부의 프라이버시 보호 수준에 대한 평가

- 조셉 카나타치 유엔 프라이버시 특별보고관이 2019년 7월 15일부터 26일까지 한국을 방문했다. 유엔 프라이버시 특별보고관은 2013년 에드워드 스노든의 미국 국가정보원 감청 사건을 계기로 만들어졌으며, 각국을 방문해 개인 정보·사이버 데이터 보호, 인터넷 범죄에 대한 실태를 조사한다. 그간 특보는 미국·영국·프랑스·독일 등을 방문했으며 이번 한국은 프라이버시 특별보고관이 만들어진 후 처음 이루어지는 방문이다.
- 카나타치 특별보고관은 정부 각 부처를 방문하고 인권·시민사회단체들과 피해 당사자들을 만나 한국의 프라이버시 실태를 직접 조사하였다. 조사를 마친 후 공식적으로 개최한 기자회견에서 카나타치 특별보고관은 한국의 프라이버시 보호 수준이 이전과 비교했을 때 지난 2년 반 동안의 진전은 꽤나 만족스럽고 현재의 정부가 과거의 실수에서 벗어나려는 노력을 보인다는 점에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있으나 개인정보를 통제하고 감시할 수 있는 막강한 권한을 가진 국정원과 같은 정보수사기관을 감시하고 감독할 수 있는 국가기구의 창설이 필요함을 강조하였다. 영장없는 통신자료제공의 문제 역시 양적 팽창을 우려하며 이와 같은 감독기구의 창설 및 이에 따른 절차적 제어를 통해 양적 팽창을 되돌릴 수 있을 것으로 보았다.<sup>19</sup>

#### □ 다각적인 측면에서 평가되어야 하는 통신 감시

- 각종 자료를 통해 현황을 분석한 결과 극히 일부를 제외하고 2018년 통신 감시의 수치가 모든 측면서 전반적으로 떨어지고 있다는 것을 확인할 수 있었다.

<sup>19</sup> 「한국 사회의 국가 감시와 디지털 시대 개인정보 보호」, 고려대학교 국제인권클리닉, 프라이버시 특보 방한을 위한 시민사회단체 네트워크, 2019년 7월 26일.



- 유엔 프라이버시 특보의 긍정적인 평가를 반영하고 있는 결과라고 보이나 통계 수치의 지속적인 하락이 통신감시를 둘러싼 문제 해소의 지표라고 속단해서는 안 된다.
- 국민을 대상으로 이루어지고 있는 통신감시의 규모에 있어서도 예의주시해야 하지만 통신감시가 어떤 절차적 조건하에 이루어지고 있는지, 감시에 대한 통지는 이루어지고 있는지, 이루어지고 있다면 그 규정과 절차는 만족할만한 수준인지, 이루어지고 있지 않다면 그 이유는 무엇인지, 그 이유가 국민의 알 권리를 최대한 충족시키기 위한 목적에 기반하고 있는지와 같은 지점들까지 다각적으로 살펴야 한다.

□ 4가지 통신 감시 제도에 대해 지속적으로 제기된 문제

○ 통신제한조치

- **패킷감청** : 패킷감청(인터넷 회선에 대한 감청)은 유선 또는 모바일 특정회선을 사용해 주고받은 모든 정보를 가로채 지득하는 것으로 특정 회선을 통해 주고받는 모든 정보를 가로채기 때문에 하나의 회선을 여러 명이 사용하는 경우 수사대상 혹은 정보수집대상이 아닌 개인의 통신내용까지 감청할 수 있다. 현재 패킷감청 기술로는 감청대상자의 정보만 선별하는 것이 불가능하고, 감청대상자의 정보 중에서도 범죄 관련 정보만을 선별하는 것도 불가능하므로 현행 <통신비밀보호법>이 요구하는 대상자 제한, 수집하는 정보 제한이라는 요건을 충족하기 어렵지만 패킷감청에 대한 법원의 감청허가는 이루어지고 있고 이 허가에 따라 수사기관은 패킷감청을 주요 수단으로 활용하고 있다. 본 보고서의 통신제한조치 부분의 인터넷상 통신제한조치 현황 및 분석을 참고하면 인터넷상 통신제한조치 중 매년 평균 약 92%의 통신제한조치가 국정원에 의해 이루어지고 있음을 알 수 있다. 따라서 패킷감청 역시 대부분 국가정보원에 의해 이루어지는 것으로 추정할 수 있다. 헌법재판소는 2018년 8월 30일 패킷감청으로 수집되는 정보의 방대함과 감청대상의 포괄성으로 집행단계에서부터 권한남용을 통제할 법적 장치 및 집행 이후 통지 제도가 갖추어져 있지 않음을 지적하며 이러한 상태에서 패킷감청을 허용하는 것은 개인의 통신 및 사생활의 비밀과 자유를 침해하는 것으로 위헌이라

는 취지의 헌법불합치결정을 내렸고, 2020년 3월 31일까지 개정할 것을 요구하였다.<sup>20</sup> 2019년 12월 정부가 발의한 통신비밀보호법 개정안이 통과되었으나 패킷 감청을 통제하는 내용은 제외되어 시민사회단체가 반쪽짜리 통비법 개정이라 비판한 바 있다.<sup>21</sup>

- **사후적 통지 절차에 대한 무규정** : 현행 <통신비밀보호법>은 제9조 제2항 및 제3항에 걸쳐 통신제한조치를 집행하는 자와 이를 위탁 받은 자에게 통신제한조치허가서 또는 긴급감청 등의 표지 사본의 보존 의무, 집행 대장의 기재 및 비치의무만을 부과하고 있을 뿐이다. 즉 법원은 영장발부 이외에 통신제한조치에 있어 어떠한 통제권한이나 수단을 가지고 있지 않다.<sup>22</sup>
- **사후 통지와 통지 연장 규정에 따른 기본권 침해 가능성** : 통신제한조치는 '감청'이라는 은밀성을 전제로 하는 특성과 감청의 대상이 된 전기통신가입자에 대해 사후 통지만 규정하고 있어 감청이 종료되고 사후 통지가 이루어지기 전까지 감청 당사자는 감청의 허가사실이나 감청 사실을 알 수 없다. 범죄수사의 경우에는 2개월, 국가안보의 경우에는 4개월의 사후 통지 연장이 가능한데, 국가안보의 경우에 있어서는 연장 횟수에 있어 제한이 없다. 또한 최소 2개월 지속되는 감청 기간 동안 범죄용의자는 물론이고 그와 통신을 주고받은 모든 통신당사자에 대한 통신비밀침해가 발생하고 이를 통해 범죄와 무관한 사적 정보 역시 취득하게 되나 이를 제한하거나 방지할 수단이 마련되어 있지 않다.<sup>23</sup> 통신제한조치 무제한 연장에 대해 2010년 헌법불합치 결정이 내려졌고, 2019년 정부발의로 통신비밀보호법이 2개월의 사후 통지 연장을 가능하게 하는 현행법을 유지하되 총 연장 기간을 1년으로 제한하고 일부 범죄의 경우 3년까지 연장할 수 있도록 개정되었다.<sup>24</sup> 그러나 국가인권위원회는 정부발의안이 국회를 통과하기 전인 2019년 7월 25일 "통신제한조치 기간을 2개월로 연장하면서 연장하는 경우 총연장기간은 1년을 원칙으로 하

<sup>20</sup> 헌법재판소, 2018. 8. 30. 2016 헌마 263. 참여연대(2019). 『유엔 프라이버시 특보 방한을 위한 한국 시민사회 보고서』. 프라이버시 특보 방한을 위한 시민사회단체 네트워크 엮음(2019). 21-23쪽, 재인용.

<sup>21</sup> 김예리(2019년 12월 31일). 「통신비밀 보호 못하는 통신비밀보호법」. 『미디어오늘』.  
<http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=204445>(검색일: 2020년 7월 20일).

<sup>22</sup> 황성기, 앞의 논문, 18쪽.

<sup>23</sup> 황성기, 위의 논문, 21-23쪽.

<sup>24</sup> 김예리. 위의 기사.

되 내란·외환의 죄 등 범죄에 대하여는 3년을 초과할 수 없도록 했으나, 이는 과도한 기간을 허용하는 것으로 총연장기간 또는 총연장횟수를 제한하는 등 보다 엄격한 제도를 개선하는 것이 필요”하며, 해당 법률안은 “헌법재판소 결정 취지를 제대로 반영하지 않아 인권침해 가능성을 남겨두고 있다”며 입장을 밝혔다.<sup>25</sup>

#### ○ 통신사실확인자료 제공

- **통신사실확인자료 역시 개인정보 유출이 가능한 메타데이터** : 통신사실확인자료는 송수신 번호, 시간, 위치 등 통신 내역기록으로 비내용적 정보(메타데이터)이긴 하나, 상대방의 전화번호, 통화 일시 및 시간 등 통화 사실과 인터넷 로그기록 및 접속지 자료(IP Address) 및 발신기지국 위치추적 자료를 포함하고 있어 여러 정보를 결합하고 분석함으로써 정보이용자에 관한 정보를 유추할 수 있어 민감한 개인정보로 분류할 수 있다.<sup>26</sup> 최근 몇 년간 통신비밀보호법에 대해 헌재가 헌법불합치 결정을 내렸고 국가인권위원회 역시 인권침해를 이유로 개선 의견을 표명해왔다. 2019년 통신비밀보호법이 정부 발의안으로 개정 통과되었으나 헌법 불합치 결정을 반영하지 못했다는 지적을 받고 있다. 개정안 중 통신사실확인자료제공과 관련하여 국가인권위원회는 “기존 조항이 수사의 필요성만을 요건으로 하고 있어, 정보주체 기본권 보호 등을 위하여 통신사실확인자료 제공 대상범죄와 자료 제공 대상자 한정, 구체적인 범죄혐의 또는 해당사건과 관련성 소명 요구, 보충성 규정 마련 등이 필요하다”고 보았다.<sup>27</sup>
- **기지국수사를 통한 광범위한 정보 수집 및 실시간위치추적** : 기지국수사는 범죄현장에 있었던 사람들의 통신 내역을 대량으로 취득해 확인할 수 있어 범죄와 관련 있는 통신이나 행위를 보인 사람들로 수사대상을 좁힐 수 있다는 점에서 효율성이 높은 수사 방법으로 빈번하게 활용되고있다. 그러나 기

<sup>25</sup> 국가인권위원회(2019년 7월 25일). 「인권위, 통신비밀보호법 개정안에 대한 의견표명」.

<https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?&boardtypeid=24&menuid=001004002001&boardid=7604333>(검색일: 2020년 9월 1일).

<sup>26</sup> 『유엔 프라이버시 특보 방한을 위한 한국 시민사회 보고서』, 24-25쪽.

<sup>27</sup> 국가인권위원회(2019. 07. 25). 앞의 글.



지국수사를 통해 수집되는 정보의 광범위함과 그 규모에 대한 우려의 목소리 역시 높다. 또 과거의 위치기록추적(이 역시 주로 기지국정보를 주로 이용하나 한정된 개인에 대해 이루어진다는 점에서 “기지국수사”와 다르다)이 아닌 현재의 위치기록추적은 단순한 통신 정보의 문제를 넘어 신체의 자유와도 밀접한 관련성이 있으므로 실시간 위치정보는 전통적인 의미의 통신사실확인자료와 달리 취급되어야 하며, 그러므로 실시간 위치추적용 기지국 정보를 통신사실확인자료의 범주에 포함시키는 것은 타당하지 않으므로 해당하는 정의 규정을 신설하고 별도의 수집 절차를 규정해야 한다는 주장도 제기되고 있다.<sup>28</sup> 국가인권위원회도 2014년 동법 제2조 제11호 바목과 사목이 ‘통신사실확인자료’에 ‘위치추적자료’와 ‘접속지의 추적자료’를 포함시키고 있어 인권침해의 정도가 큰 대상자의 실시간 위치정보를 제공할 수 있게 허용하고 있음에도, 다른 통신사실확인자료와 동일하게 수사 또는 형의 집행을 위한 필요성만 제시하면 수사기관이 손쉽게 실시간 위치정보를 취득하는 것을 허용하고 있다는 점을 지적했다.<sup>29</sup> 헌법재판소는 통신사실확인자료 취득 행위 중에서 실시간 위치추적과 기지국수사에 대해서는 법원허가 발부기준이 매우 낮다는 것과 피감시자에의 통지가 제대로 이루어지지 않는다는 점에서 헌법불합치결정을 내렸다.<sup>30</sup> 2019년 개정 통과된 통신비밀보호법 중 통신사실확인자료 위치정보 추적자료제공에 대해 국가인권위원회는 “위치정보 수집을 통해 당사자에 관한 상세한 프로파일을 만들 수 있어 특정인에 대한 기본권 침해 정도가 통신사실확인자료제공보다 클 수 있는 바, 대상범죄와 대상자 한정, 구체적인 범죄혐의 또는 해당 사건과 관련성 소명 요구, 보충성 요건 강화가 필요하다”고 보았고, “기지국 통신사실확인자료 제공에 대해서는 기본권을 침해받는 당사자의 범위가 상당하다는 점을 고려하여 대상범죄 한정, 구체적인 범죄혐의 또는 해당 사건과 관련성 요구, 보충성 요건 강화가 필요하다”고 보았다.

<sup>28</sup> 권양섭, 앞의 논문, 411쪽.

<sup>29</sup> 국가인권위원회(2014. 04. 16). 「수사과정에서 개인정보보호를 강화하도록 통신비밀보호법 개정해야」.

『국가인권위원회홈페이지』.

<https://www.humanrights.go.kr/site/program/board/basicboard/view?&boardtypeid=24&menuid=001004002001&pagesize=10&searchselect=boarddesc&searchword=%ED%86%B5%EC%8B%A0%EB%B9%84%EB%B0%80%EB%B3%B4%ED%98%B8%EB%B2%95&boardid=609282>.

<sup>30</sup> 헌법재판소. 2018. 6. 28. 2012헌마191-550, 2014헌마357.



다고 보았다.<sup>31</sup>

- **허가 절차상의 문제** : 통신사실확인자료의 경우 수사기관이 법원의 허가를 얻기는 하지만 허가 요건인 '수사 또는 형의 집행을 위한 필요성'에 대한 적용기준이 모호하여 수사기관에 의한 제도 남용의 가능성을 방지하기 어렵고 그러므로 개인 사생활 보호에 해당 제도의 허가 절차가 미흡하다는 비판이 꾸준히 제기되었다. 또한 <통신비밀보호법> 제2조 제11호 바목과 사목이 '통신사실확인자료'에 '위치추적자료'와 '접속지의 추적 자료'를 포함시키고 있어 인권침해 정도가 큰 대상자의 실시간 위치정보를 제공할 수 있도록 허용하고 있음에도, 다른 통신사실자료와 동일하게 수사 또는 형의 집행을 위한 필요성만 제시하면 수사기관이 손쉽게 실시간 위치정보를 취득할 수 있도록 허용하고 있다는 사실도 문제로 지적되어 왔다.<sup>32</sup> <통신비밀보호법>에 명시적으로 수사기관이 법원의 허가를 얻어 통신사실확인자료를 요청하도록 되어 있지만, 관할 지방법원 또는 지원의 허가를 받을 수 없는 긴급한 사유가 있을 경우 수사기관이 법원의 허가 없이 통신사실확인자료를 요청하고, 이후에 허가를 받을 수 있다. 통신사실확인자료의 열람은 매우 낮은 발부 수준("수사의 필요성")의 법원 허가만으로도 집행할 수 있어 무분별한 통신사실확인자료 요청으로 이어지고 있다는 지적이 제기되고 있다.<sup>33</sup> 2014년 국가인권위원회는 <통신비밀보호법>상 수사기관이 통신사실확인자료를 요청할 때 법원의 허가를 얻기는 하지만 허가 요건인 '수사 또는 형의 집행을 위한 필요성'에 대한 적용기준이 모호하여 수사기관의 남용을 방지하기 어려워 사생활 보호에 미흡하다는 점을 문제로 지적했다.<sup>34</sup>
- **통지의무 결여의 문제** : 현행 법상 한국은 감시 행위가 벌어진 후 반드시 통지를 해야 하는 것이 아니라 감시 행위가 종료되더라도 기수, 불기소 또는 불입건 등의 행정 절차가 있어야만 통지 의무가 발생한다. 이마저도 검사장의 승인만 있다면 통지가 무기한 연기될 수 있다. 2019년 개정된 통신비밀보호법상 통신사실확인자료 통지제도와 관련하여서 국가인권위원회는 "통지제

<sup>31</sup> 국가인권위원회(2019. 07. 25). 위의 글.

<sup>32</sup> 황성기, 앞의 논문, 19쪽.

<sup>33</sup> 『유엔 프라이버시 특보 방한을 위한 한국 시민사회 보고서』, 24쪽.

<sup>34</sup> 국가인권위원회(2014. 04. 16). 위의 글.

도의 실효성을 높이고, 정보주체 기본권 보호를 위해 통신사실확인자료 요청 사유 등 통지사항 명문화, 통지의무 위반자에 대한 제재규정 마련, 공소제기 등 보안유지 필요사유 소멸 시 통신사실확인자료제공 관련 즉시통지 실시, 통지유예 기간 규정 마련 및 법원 등 객관적·중립적 기관의 허가, 보다 엄격하고 구체적인 유예사유 명시 등을 통해 제도를 보완하는 것이 바람직하다”는 입장을 제시했다.<sup>35</sup>

### ○ 통신자료제공

- **이용자에 대한 고려 없는 통신자료제공** : 통신자료제공으로 인한 기본권 제한의 본질은 ‘이용자의 통신비밀’이다. 그러나 통신자료 제공의 형식적 절차가 정보수사기관이 전기통신사업자에게 요청하여 이루어지고 있어 이 과정에서 기본권 제한의 주체가 이용자라는 근본적인 사실이 묻히고 있다. 형식적인 절차가 이러하다 보니 현행법상 이용자는 통신자료 요청 및 제공 과정에서 필연적으로 소외될 수밖에 없어, 통신자료 요청 및 제공이 이루어지기 전에 개입하거나 이루어진 후에 자신의 통신 자료가 제공되었는지 알 수 있는 절차가 전혀 마련되어 있지 않다. 따라서 형사절차를 통제하는 가장 기본적인 헌법원리인 영장주의의 실질화라는 관점에서 영장주의가 적용될 수 있도록 법제도를 개선하는 것이 필요하다.<sup>36</sup>
- **영장 없는 통신자료제공** : 현재 전기통신사업법 제83조 제3항(통신자료제공)에 따라 사법부의 승인 없이 수사기관들은 서면 요청만으로 통신 당사자의 신원정보를 취득하고 있다. 통신 당사자의 신원정보는 주로 당사자들 간에만 주고 받거나 통신 당사자가 통신서비스에 가입할 때 통신서비스 제공자에게만 제공하는 것으로서 사생활의 비밀에 포함된다고 볼 수 있다. 이렇게 사생활의 비밀의 영역에 침투하는 공권력의 행사 즉 수사는 수사의 진전에 이해관계가 없는 중립적인 공직자(주로 판사)가 수사의 필요성과 범죄발생의 개연성을 저울질하여 서면(“영장”으로 불림)으로 승인하여야 한다는 것이 국제적인 인권기준인데 위와 같은 행태는 이 영장원칙에 어긋난다. 절차적으로

<sup>35</sup> 국가인권위원회(2019. 07. 25). 위의 글.

<sup>36</sup> 황성기. 앞의 논문, 19-20쪽.



아무런 통제가 없기 때문에 수사기관은 인구에 비교하여 엄청난 양의 신원정보 취득을 하고 있다. 이에 대해서는 2015년 11월 UN자유권위원회는 대한민국에 대한 심사에서 영장에 의해 취득할 것을 권고한 바 있다.<sup>37</sup> 대한민국 국가인권위원회 역시 2014년 4월 전기통신사업법 제83조 제3항의 폐지를 권고한 바 있다.<sup>38</sup> 통신자료 제공제도로 인한 심각한 개인정보 침해의 문제를 해결하기 위해 국가인권위원회는 <전기통신사업법>이 규정한 '통신자료'를 <통신비밀보호법>상의 '통신사실확인자료'에 포함시키고 법원의 허가장을 받아 요청하도록 할 것을 권고했다.

### ○ 압수·수색

- **압수·수색 내역에 대한 비공개** : 통신사업자(포털사업자, 망사업자)에 대한 압수·수색은 현재 국가에서 공개하고 있지 않다. 현재 통신이용자들이 확인할 수 있는 자료는 양대 포털사업자인 네이버와 카카오가 자체 발간하는 투명성 보고서상에 공개된 자료로만 확인이 가능할 뿐이다. 압수·수색으로 통신 내용, 내역, 신원정보에 이르는 모든 사항을 수사기관이 다 확인할 수 있으며, 통신사를 대상으로 한 압수·수색은 통신제한, 통신사실확인, 통신자료제공 등 세 가지 통신감시 제도 운용을 망라하고 있음에도 이에 대한 내역과 현황이 전혀 공개되고 있지 않다는 것은 심각한 문제이다.
- **사후통지 원칙과 통지 지연의 문제** : 압수·수색 역시 <통신비밀보호법>에 의해 수사기관이 대상자에게 기소나 불기소 결정을 내린 후에야 통보하도록 되어 있다. 따라서 수사가 길어지면 감청이나 메일수색 대상자는 오랫동안 감청과 수색 사실을 모르고 생활하게 된다. 또한 이 통지마저도 검사장의 승인만으로 유예가 될 수 있어 수색이 이루어지는 수 년 동안 아무런 통보없이 이메일 등을 포함하는 통신내용, 내역 등이 반복적으로 수색되고 지속적으로

<sup>37</sup> Concluding Observations on the fourth periodic report of the Republic of Korea of the United Nations Human Rights Committee, December 3, 2015

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/KOR/CO/4&Lang=En](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR/C/KOR/CO/4&Lang=En), Para. 43) (검색일: 2019년 8월 26일).

<sup>38</sup> 국가인권위원회(2014. 04. 16). 위의 글.



---

감청될 수 있다.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> 박경신, 앞의 논문, 281쪽.

## Ⅲ. 인터넷 내용 검열 – 방송통신심의위원회의 통신 심의 및 시정요구 제도

### 1. 검열제도 개괄

#### 1) 개요

- 정부가 인터넷상 '정보'(contents, 즉, 정보통신망상에서 문자, 음성, 영상 등으로 표현된 모든 종류의 자료 또는 지식)의 유통을 차단하는 방식은 다양하다.
- 그러나 그 중 대한민국에서 가장 광범위하고 보편적으로 이루어지고 있는 형태는 <방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률> 제21조 및 동법 시행령 제8조20에 근거한 방송통신심의위원회의 통신심의 제도<sup>40</sup>이다.
- 방송통신심의위원회의 통신심의 제도는 인터넷상에서 유통되는 정보에 대한 사후규제로서 통신심의라는 절차를 거쳐 해당 정보의 게시자나 해당 정보를 유통하고 있는 정보통신서비스 제공자에게 시정요구 결정을 내릴 수 있다.
- 이때 '시정요구'란 방송통신심의위원회가 <청소년성보호법> 제2조제5호와 <성폭력처벌법> 제14조, <정보통신망법> 제44조의7제1항제1호 및 <정보통신에 관한 심의규정> 제8조에 규정된 불법정보 및 청소년에게 유해한 정보 등 심의가 필요하다고 인정되는 정보를 선별하여, 정보통신서비스 제공자(포털, KT 등 망사업자, 호스팅업체) 또는 게시판 관리·운영자에게 해당 정보의 삭제 또는 접속차단 등을 요구하는 것이다.
- 문언은 '요구'이나, 행정기관이 발하는 처분으로서 준수율(이행율)이 약 98%에 달하는 사실상 강제력을 가진 규제이다.

<sup>40</sup> 『방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률』, 국가법령정보센터,

<http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EB%B0%A9%EC%86%A1%ED%86%B5%EC%8B%A0%EC%9C%84%EC%9B%90%ED%9A%8C%EC%9D%98%20%EC%84%A4%EC%B9%98%20%EB%B0%8F%20%EC%9A%B4%EC%98%81%EC%97%90%20%EA%B4%80%ED%95%9C%20%EB%B2%95%EB%A5%A0>



## 2) 시정요구의 종류

- 시정요구의 종류는 다음과 같다.
- ① 해당 정보의 삭제 : 정보통신서비스 제공자로 하여금 해당 정보를 게시글 (URL) 단위로 삭제하도록 하는 조치
- ② 접속차단 : 해외에 서버를 두고 있는 정보에 대하여 인터넷 접속 역무를 제공하는 기간통신사업사업자(망사업자)로 하여금 국내에서의 접속을 차단하도록 하는 조치
- ③ 이용해지 및 정지 : 정보통신서비스 제공자와 이용자 사이의 이용계약(사이트, 블로그, ID 등의 이용 계약)을 해지하거나 이용자의 서비스 사용을 중지시키는 조치
- ④ 청소년유해정보의 표시의무 이행 또는 표시방법 변경 등
- 이 중 ①~③은 해당 정보의 유통을 인터넷상에서 전면적으로 금지시키는 조치로서 일반적인 시정요구를 의미한다. (④의 방법은 전체 시정요구에서 약 1% 미만을 차지)

## 3) 심의 대상 정보 및 기준

- 방송통신심의위원회는 <아동·청소년의 성보호에 관한 법률> 제2조제5호와 <성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법> 제14조, <정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률> 제44조의7제1항제1호 및 <정보통신에 관한 심의 규정> 제8조에 따른 불법정보”와 ”청소년에게 유해한 정보 등 심의가 필요하다고 인정되는 정보”에 대하여 시정요구를 할 수 있다.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> 『아동·청소년의 성보호에 관한 법률』, 국가법령정보센터,  
<http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%95%84%EB%8F%99%E3%86%8D%EC%B2%AD%EC%86%8C%EB%85%84%EC%9D%98%EC%84%B1%EB%B3%B4%ED%98%B8%EC%97%90%EA%B4%80%ED%95%9C%EB%B2%95%EB%A5%A0>



- <정보통신망법> 제44조의7에 따른 불법정보란, 음란물, 명예훼손, 협박·스토킹, 기술적 훼손, 영리목적 표시의무 미이행의 청소년유해매체물, 사행행위, 국가기밀 누설, 국가보안법 위반, 그 밖의 범죄 목적 정보를 말한다.
- “청소년에게 유해한 정보 등 심의가 필요하다고 인정되는 정보”란 그 의미가 명확하지 않아 시정요구 대상 범위에 대하여 논의의 여지가 있으나, 방송통신심의위원회는 현재 ‘정보통신에 관한 심의규정’(방송통신심의위원회 규칙 제38호)에 따라, ‘불법정보’에 이르지 않은 정보라도 심의규정상 ‘유해정보’에 해당한다고 판단되면 삭제·차단 등의 시정요구를 내려 유통을 전면적으로 차단하고 있다.

#### 4) 절차 및 효과

- 심의대상 정보는 ‘일반인 신고’, ‘관계행정기관의 심의신청’ 및 ‘자체 모니터링’을 통해 위원회에 인지된다. 인지된 정보들은 사무처의 검토를 거쳐 통신소위원회에서 시정요구 여부가 심의의결된다.
- 시정요구는 정보통신서비스제공자 또는 게시판 관리·운영자(이하 ‘서비스제공자 등’)에게 통지되고, 시정요구를 받은 서비스제공자 등은 그 조치결과에 대하여 방송통신심의위원회에게 지체 없이 통보하여야 할 법률상 의무가 있다.
- 시정요구에 대하여 정보통신서비스제공자, 게시판 관리·운영자 또는 해당 이용자(게시자)는 그 시정요구를 받은 날부터 15일 이내에 심의위원회에 이의 신청을 할 수 있다. (설치법 시행령 제8조 제5항)<sup>42</sup>

, 『성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법』, 국가법령정보센터,

<http://www.law.go.kr/%EB%B2%95%EB%A0%B9/%EC%84%B1%ED%8F%AD%EB%A0%A5%EB%B2%94%EC%A3%84%EC%9D%98%EC%B2%98%EB%B2%8C%EB%93%B1%EC%97%90%EA%B4%80%ED%95%9C%ED%8A%B9%EB%A1%80%EB%B2%95>

『정보통신에 관한 심의규정』, 국가법령정보센터,

<http://law.go.kr/%ED%96%89%EC%A0%95%EA%B7%9C%EC%B9%99/%EC%A0%95%EB%B3%B4%ED%86%B5%EC%8B%A0%EC%97%90%20%EA%B4%80%ED%95%9C%20%EC%8B%AC%EC%9D%98%EA%B7%9C%EC%A0%95>

<sup>42</sup> 『방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령』, 국가법령정보센터,

<http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=203531#0000>



- 
- 그러나 일정한 법적 구속력과 시정요구에 따르지 않을 경우 추후 책임 범위가 확대되는 것에 대한 불안감으로 인하여, 서비스제공자 등은 대부분 시정요구를 그대로 준수하여 삭제·차단 조치를 이행하고 있다.



## 2. 통신 심의 현황 및 분석<sup>43</sup>

### 1) 심의 건수, 시정요구 유형별 건수 및 비율

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	
총 심의 건수	140,421	158,073	211,187	91,853	252,166 <sup>44</sup>	216,350	
시정요구	계	132,884	148,751	201,791	84,872	238,246	206,759
	삭제	24,581	27,650	35,709	15,499	41,000	34,995
	이용해지, 이용정지	10,031	9,821	8,422	2,617	9,041	10,656
	접속차단	97,095	111,008	157,451	66,659	187,980	160,803
	청소년유해표시	1,177	272	209	97	225	305
청소년유해매체물결정	274	148	148	64	104	93	
해당없음 등	7,096	9,174	9,248	6,917	13,623	9,498	

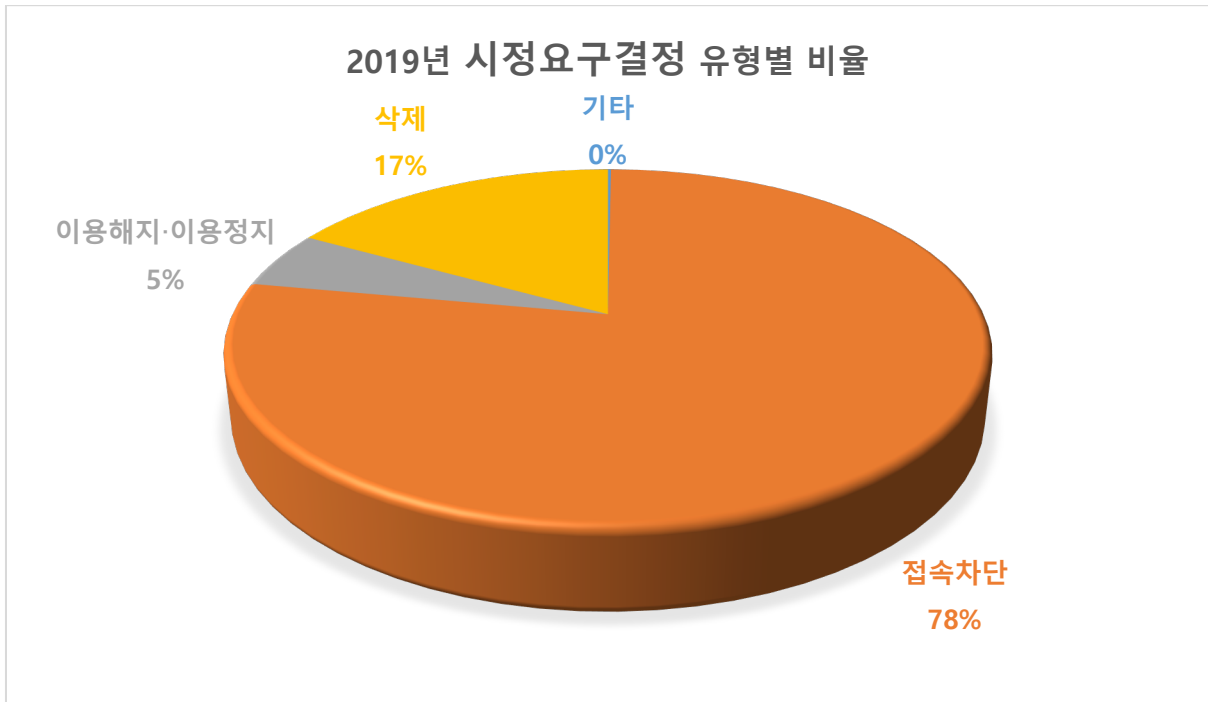
표 10. 2014-2019 방송통신심의위원회 통신심의 및 시정요구 유형별 현황<sup>45</sup>

- 2019년 1월 1일부터 12월 31일까지 총 216,350건의 정보가 심의되었다.
- 그 중 206,759건 (95.6%)이 시정요구 되었고, 9,498(4.4%)가 해당없음(정보 내용에 문제가 없는 것으로서 유통 허용), 각하 등(기각, 시정요구 철회, 시정요구 결정 취소)으로 결정되었다. 기간별 비율에 따른 심의량은 2016년도부터 20만건 이상으로 증가한 이후 줄어들지 않고 매년 유사한 수준을 유지하고 있다.
- 2019년 시정요구(206,759건) 중, '접속차단'은 160,803건(77.8%), '삭제'는 34,995건 (16.9%), '이용해지 등'은 10,656건(5.2%), '기타(청소년유해표시관련)'는 305건(0.1%)을 차지하였다.

<sup>43</sup> 통신심의, 시정요구 현황 통계는 방송통신심의위원회가 공개한 자료에 기초한다. 동 위원회가 분류하고 있는 기준에 의거한 것으로, 분류 기준이 중복되거나 중간에 변경된 경우도 있어 수치가 정확하지 않거나 다른 부분이 있으며, 항목의 통일 등을 위해 일부 재구성한 부분이 있음을 밝혀둔다.

<sup>44</sup> 2014년부터 2018년에 이르는 5년의 시간 중 2018년도에 가장 많은 정보를 심의하였는데, 2017년 제 3기 방송통신심의위원회가 2017년 6월 12일 이후로 활동을 하지 않아 통신 심의가 이루어지지 않았기 때문이다. 2017년도에 이루어지지 않은 심의 정보가 2018년도에 모두 처리된 관계로 2018년도의 수치가 지난 5년 동안의 수치와 비교했을 때 다소 높아진 측면이 있다.

<sup>45</sup> 단, 2017년 통계는 제 3기 방송통신심의위원회 임기만료인 6월 12일까지 활동내역을 집계한 것이다.



- 가장 많은 시정요구 유형은 총 시정요구 결정의 77.8%를 차지한 ‘접속차단’으로, 주로 해외에 서버를 두고 있는 사이트상의 정보가 심의되었음을 의미한다. (국내 서버 내 정보에 대해서는 해당 정보의 삭제 혹은 이용해지 결정이 주로 내려진다.) ‘기타’는 청소년유해정보 표시와 관련된 시정요구인데 이의 활용은 보통 1% 미만으로 매우 미미하였으나, 2015년부터(0.2%) 더욱 줄었다.
- 위원회가 ‘선정성 정보’나 ‘유해정보’에 대하여 청소년의 접근만을 차단하는 ‘청소년유해정보’인지 여부를 엄격히 심의하지 않고, 거의 삭제, 접속차단 등과 같이 성인의 접근도 차단하는 전면적 금지의 시정요구 결정으로 처리하고 있기 때문인 것으로 보인다. 삭제, 접속차단, 이용해지의 수치가 꾸준히 증가하고 있는 것은 이를 뒷받침한다.
- 한편, 2014년 이후 심의 건수 및 시정요구 건수는 꾸준히 증가하는 추세였으나, 2017년에는 제3기 방송통신심의위원회 임기 만료(6월 12일) 이후, 제4기 위원회가 2018년 1월 30일에야 출범했으며, 그간 미뤄졌던 심의를 이후 급하게 처리했던 탓에 연간 시정요구 수 추세 분석에는 적절치 않았다. 그러나



---

앞서 언급했듯 그간 이루어진 심의량 비율에 있어서는 전년도와 유사한 수치를 보이고 있다.



2) 시정요구 대상 정보 유형<sup>46</sup>

구분	2014년		2015년		2016년		2017년		2018년		2019년		
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	
불법	음란·성매매	49,737	37.4%	50,695	34.1%	81,898	40.6%	30,200	35.6%	79,710	33.5%	52,493	25.4%
	사행성	45,800	34.5%	50,399	33.9%	53,448	26.5%	21,545	25.4%	63,435	26.6%	50,022	24.2%
	불법 식·의약품	20,160	15.2%	26,071	17.5%	35,920	17.8%	18,556	22.0%	49,250	20.7%	43,066	20.8%
	마약류 <sup>47</sup>	1,725	1.3%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	불법금융	1,694	1.3%	1,620	1.1%	2,234	1.1%	1,349	1.6%	6,425	2.7%	11,323	5.5%
	개인 정보침해	2,085	1.6%	1,860	1.3%	2,011	1.0%	524	0.6%	1,578	0.7%	2,921	1.4%
	불법 명의거래	1,959	1.5%	958	0.6%	5,586	2.8%	1,820	2.1%	3,860	1.6%	581	0.3%
	문서위조	1,961	1.5%	1,973	1.3%	1,493	0.7%	1,225	1.4%	2,410	1.0%	2,270	1.1%
	국가보안법위반	1,137	0.9%	1,836	1.2%	2,570	1.3%	1,662	2.0%	1,939	0.8%	1,955	0.9%
	지적재산권 침해	-	-	862	0.6%	956	0.5%	976	1.1%	2,797	1.2%	12,313	6.0%
	기타	3,541	2.7%	4,916	3.3%	4,274	2%	1,798	2.1%	5,385	2.3%	478	0.2%
	소계	129,799	97.7%	141,190	94.9%	190,390	94.3%	79,655	93.9%	216,789	91.1%	178,512	86.40%

<sup>46</sup> 불법정보는 정보통신망법 제44조의7 제1항 및 형법 등에서 '불법'으로 규율되는 내용 및 이를 방조하는 내용의 정보를 의미하고, 유해정보란 불법성 없이 선량한 풍속 기타 사회질서에 위반하는 불건전하다고 판단되는 정보를 의미한다. 권리침해 정보는 사인의 권리(초상권, 명예훼손 등)를 침해하는 내용의 정보로서, 주로 사인의 신고로 심의대상이 되며, 초상권 침해 정보는 유출된 사인의 성행위 동영상 등이 주를 이루고 있다.

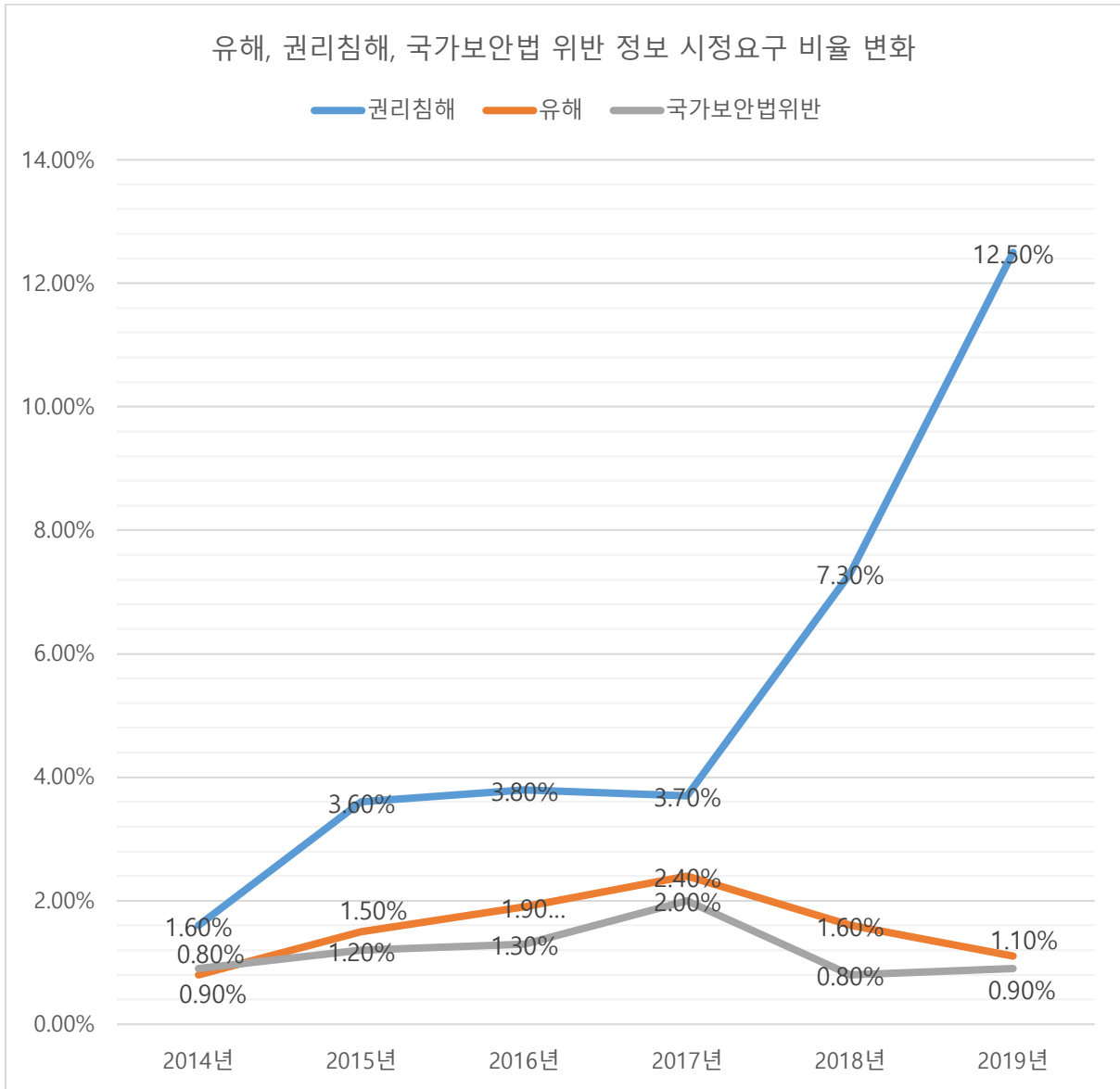
<sup>47</sup> 2015년부터 마약류 통계는 불법식·의약품에 포함되었다. 2018년 디지털성범죄 통계가 추가되었고, 초상권 통계는 항목에서 사라졌다. 성과 관련한 불법촬영물, 초상권 침해정보만을 전담하는 디지털성범죄대응팀 신설에 따라 초상권 통계가 디지털성범죄 통계에 합산된 것으로 보인다.



유 해	차별, 비하, 역사왜곡	705	0.5%	891	0.6%	2,455	1.2%	1,166	1.4%	2,337	1.0%	1,406	0.7%
	욕설	194	0.1%	549	0.4%	734	0.4%	774	0.9%	1,389	0.6%	761	0.4%
	폭력, 잔혹, 혐오	101	0.1%	535	0.4%	313	0.2%	109	0.1%	159	0.0%	40	0.0%
	기타	0	0.0%	207	0.1%	116	0.1%	0	0.0%	0	0.0%	0	
	소계	1,000	0.8%	2,182	1.5%	3,618	1.9%	2,049	2.4%	3,885	1.6%	2,207	1.10%
권 리 침 해	초상권	1,706	1.3%	3,768	2.5%	7,557	3.7%	3,129	3.7%	0	0.0%	0	0.0%
	명예훼손 등	379	0.3%	1,611	1.1%	226	0.1%	39	0.0%	98	0.0%	91	0.0%
	디지털성범죄									17,371	7.3%	25,900	12.5%
	기타									103	0.0%	50	0.0%
	소계	2,085	1.6%	5,379	3.6%	7,783	3.8%	3,168	3.7%	17,572	7.3%	26,041	12.5%
<b>합계</b>		132,884	100.0%	148,751	100.0%	201,791	100%	84,872	100%	238,246	100%	206,759	100%

표 11. 2014-2019 통신심의 시정요구 대상 정보 유형별 현황

- 2019년 총 시정요구 대상 정보 중 불법정보는 총 178,512건으로 86.4%, 유해정보는 2,207건으로 1.1%, 권리침해정보는 26,900건으로 12.5%를 차지하고 있다. 그 중 음란·성매매 정보가 52,493건 (25.4%), 사행성 정보는 50,022 (24.2%), 불법 식·의약품 정보가 43,066 (20.8%)이다. 세 개의 유형을 합하면 전체의 약 81.6%를 차지한다.



- 국가보안법위반 정보에 대한 시정요구 비율은 2014년 전체의 0.8%, 2015년 1.2%, 2016년 1.3%, 2017년 2.0%로 급격히 증가했다가 2018년 0.8%로 큰폭으로 감소했고, 2019년에 0.9%로 소폭 증가했다.
- 유해정보에 대한 시정요구 비율 역시 2014년 전체의 0.8%, 2015년 1.5%, 2016년 1.9%, 2017년 2.4%로 가파르게 상승했다가 2018년 1.6%, 2019년도에는 1.1%로까지 떨어졌다.
- 권리침해 정보에 대한 시정요구 건수는 2018년도 이후 디지털성범죄가 심의 대상 정보로 추가되면서 수치가 급격하게 상승하고 있다. 초상권 정보가 디



지털성범죄 심의 대상 정보로 포함된 것으로 보인다. 명예훼손성 정보 비중 역시 2015년 이후 계속 줄어들고 있는 추세이다.

- 불법정보에 대한 시정요구는 전체적인 항목에서 2014년 전체 통계에서 98%에 달하는 수치를 기록했다가 이후 조금씩 감소하여 2018년도에는 91%, 2019년도에는 86.4%로까지 감소했다.
- 국가보안법위반, 유해정보, 명예훼손 정보의 불법성을 어떤 기준으로 어떻게 판단하여 시정조치를 취할 것인가의 문제가 지속적으로 제기되어 왔었다는 점을 상기해보았을 때, 이와 같은 시정요구 건수의 감소는 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

### 3) 인지방법별, 관계기관별 심의 요청 현황<sup>48</sup>

구분	2014 년		2015 년		2016 년		2017 년		2018 년		2019 년	
	심 의	비 율	심 의	비 율	심 의	비 율	심 의	비 율	심 의	비 율	심 의	비 율
민원	50,892	36.2%	44,565	28.2%	76,207	36.1%	33,007	35.9%	68,555	27.2%	44,644	20.6%
모니터링	33,944	24.2%	36,447	23.1%	39,270	18.6%	10,384	11.3%	32,278	12.8%	65,707	30.4%
관계기관 요청	55,585	39.6%	77,061	48.8%	95,710	45.3%	48,462	52.8%	151,333	60.0%	105,999	49.0%
계	140,421	100%	158,073	100%	211,187	100%	91,853	100%	252,166	100%	216,350	100%

표 12. 2014-2019 통신심의 인지방법별 현황

구분	2014 년	2015 년	2016 년	2017 년	2018 년	2019 년
식품의약품안전처	17,163	24,079	27,988	14,417	35,334	33,765
스포츠토토	21,114	24,577	-	8,336	38,441	27,965
케이토토	-	9,047	18,532	-	-	-
사행산업통합감독위원회	5,455	6,426	16,702	7,993	20,035	8,019
국민체육진흥공단	-	1,875	834	121	289	-
방송통신위원회*	1,137	1,838	2,570	1,696	2,239	2,089
경찰청	459	2,668	1,739	108	861	1,175
검찰	-	248	1,037	1,876	2,207	-
금융감독원	1,835	1,807	1,584	503	8,106	11,616
한국마사회	925	1,198	2,809	1,320	4,308	5,492
한국지식재산보호협회	542	232	243	100	149	-
문화체육관광부	-	507	420	778	2,106	-
지방자치단체	5,179	1,682	19,775	9,777	34,054	10,749
기타	1,776	877	1,477	1,437	3,200	3,137
계	55,585	77,061	95,710	48,462	151,333	105,999

표 13. 2014-2019 통신심의 관계기관 심의요청 현황<sup>49</sup>

○ 2019년 기준, 위원회의 심의 대상 정보의 인지는 관계기관 요청이 105,999건

<sup>48</sup> 시정요구 건수가 아닌 심의 건수 기준이다.

<sup>49</sup> 방송통신위원회는 주로 타 기관의 신고를 접수하여 방송통신심의위원회에 심의 요청을 하고 있는데, 원 신고 기관은 국 정원, 경찰 등 다양하다.





(49.0%)으로 가장 많고, 그 뒤 민원 65,707 건 (30.4%), 모니터링 44,644건 (20.6%) 순이다.

- 관계기관 요청은 식품의약품안전처와 스포츠 토토(케이토토)가 대다수를 차지하고 있다. 주로 관계기관 신고를 통해 불법 식·의약품과, 사행성 정보들이 규제되고 있음을 알 수 있다.
- 2019년 지방자치단체 신고 10,749건은 모두 서울시 인터넷 시민감시단을 통한 신고이다. 서울시가 문제적인 인터넷 정보에 대한 시민의 우려에 대응하는 정책을 추진하고 있음을 알 수 있다.
- 2015년부터 관계기관 요청 건수가 급증하였다는 것을 수치로 알 수 있다. 2017년에는 50%, 2018년에는 60%를 넘어섰다. 2019년도에 조금 줄어 49.0%를 차지했지만 여전히 과반을 차지하는 수치이다. 각종 기관들이 인터넷 정보 규율에 역량을 투입하고 있고 방송통신심의위원회의 시정요구 제도에 의존하고 있음을 보여준다.



#### 4) 시정요구 이행을 및 이의신청 등 현황

구분	2014 년	2015 년	2016 년	2017 년	2018 년	2019 년
포털	99.7%	99.8%	99.5%	98.8%	98.7%	93.3%
망사업자	100%	100%	100%	100%	100%	100%
기타	97.9%	88.3%	87.7%	80.3%	70.1%	70.0%

표 15. 2014-2019 시정요구 이행율

- 해외 서버 사이트 차단을 행하고 있는 망사업자(KT 등)들의 이행율은 예외 없이 100%를 기록하고 있으며, 포털 사업자들의 이행율도 거의 100%이다. 시정요구는 문언상 '요구'이지만 사실상 커다란 강제력을 가진 처분임을 보여주는 지표이다.



### 3. 통신 심의의 정책적 현황 및 문제점

#### 1) 방송통신심의위원회의 연혁과 설립 목적 그리고 정책적 위상

##### □ 방송통신심의위원회의 연혁과 설립 목적

- 1995년 4월13일 법정 기구로 새롭게 출범한 정보통신윤리위원회는 방송통신심의위원회의 전신이다.
- 정부는 정보통신망과 관련 산업이 급속 성장하면서 새로운 문제로 대두된 불건전 정보의 유통을 막기 위해 1992년 정보통신윤리위원회를 구성했고, 이후 위원회의 권한 강화 필요성이 제기되면서 정부는 1995년 1월 전기통신산업법을 개정하고 그해 4월 정보통신부 산하에 정보통신윤리위원회를 설립해 정부기관으로 격상시켰다.
- 정보통신윤리위원회는 위원장을 포함해 11인 이상 15인 이하의 위원으로 구성됐으며, 사이버 명예훼손 분쟁 조정부 등 5개 분과로 이루어진 분야별 심의위원회가 운영됐다.
- 창설 초기에는 전화·PC통신 등을 심의했으나 이후 인터넷·온라인 게임으로까지 심의 분야가 확대됐다. 또 국민 윤리의식을 제고하기 위해 정보통신 윤리환경 및 실태를 조사하고 조사·분석 보고서를 발간하는 등의 활동을 했다.
- 2008년 2월 이명박 정부 출범 후 기존의 방송위원회와 정보통신부에서 담당하고 있었던 통신 서비스 정책과 규제를 총괄하는 대통령 직속기구인 방송통신위원회의 설립이 추진되었고, 이에 따라 <방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률>이 제정·시행되어 정보통신윤리위원회는 방송통신위원회로 흡수되며 명칭 역시 방송통신심의위원회로 변경되었다.
- 방송통신심의위원회의 설립 목적은 방송 내용의 공공성 및 공정성을 보장하고 정보통신에서의 건전한 문화를 창달하며 정보통신의 올바른 이용환경 조성을 위하여 독립적으로 사무를 수행하는 것으로 <방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률> 제18조에 의해 규정되어 있다.

## □ 방송통신심의위원회의 정책적 위상

- 방송통신심의위원회는 방송과 통신 심의와 관련해 “독립적으로 사무를 수행하는” 민간주도의 행정기구임을 표방하고 있으나 방송통신위원회와 방송통신심의위원회 간의 구조적 측면은 방송통신심의위원회가 행정기관으로서의 위상을 가지고 있음을 보여주고 있다.
- <방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률> 제18조에 따라 심의위원회의 위원은 대통령이 위촉하며, 3인은 국회의장이 국회 각 교섭단체 대표의원과의 협의를 거쳐 추천한 자를 위촉하고 5명, 3인은 국회의 소관 상임위원회에서 추천한 자를 위촉한다. 또한 심의위원회의 구성과 운영에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 하고 있다.
- 방송통신심의위원회는 <정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법> 제44조의7 제2항과 제3항에 따라 이용자나 포털, 방송통신위원회 및 각 공공기관으로부터 심의 요청을 받거나 자체적인 모니터링으로 인지한 불법 정보를 심의한 후 시정요구 결정을 하고 이를 정보통신서비스제공자 또는 게시판 관리·운영자에게 문제가 되는 정보의 시정요구를 권고한다. 정보통신서비스 제공자 또는 게시판 관리·운영자가 시정요구를 이행하지 않을 경우 대통령 직속 기구인 방송통신위원회가 그 정보의 성격에 따라 해당 정보의 취급을 거부·정지 또는 제한하도록 명할 수 있다. 이 명령에 따르지 않을 경우 동법 제73조 제5호에 의거 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처해진다.<sup>50</sup>
- 이와 같은 방송통신심의위원회와 방송통신위원회 간의 구조적 위계는 방송통신심의위원회가 독립적인 민간기구라기보다 대통령 직속 기구에 속한 산하 기관임을 보여준다.
- 또한 방송통신심의위원회는 국가로부터 기관의 운영 등에 필요한 경비를 지급받을 수 있고 기관의 규칙이 제정 개정 폐지될 경우 관보에 게재 공표되는 점에서 합의제 행정청에 해당하므로 방송통신심의위원회는 민간독립기구

<sup>50</sup> 정민경, 장여경(2012. 01. 18). 「방송통신심의위원회 통신심의의 문제점」. 『진보넷』, <https://act.jinbo.net/wp/6760/>(검색일: 2019년 8월14일).



를 표방하나 사실상 정부에 귀속된 행정기관이다.<sup>51</sup>

- 방송통신심의위원회의 이와 같은 구조적인 측면에 근거해 그간 헌법재판소, 국가인권위원회, 서울행정법원 등은 방송통신심의위원회를 행정기관으로 명시해왔다.<sup>52</sup>

## 2) 행정기관의 심의 권한 문제

- 방송통신심의위원회의 통신심의의 결과에 따른 시정요구 문언은 시정을 위한 '요구'이나 준수율(이행율)이 약 98%에 달하므로 해당기관의 시정요구는 행정기관이 발하는 처분이라고 보는 것이 마땅하다.
- 또한 방송통신위원회를 통한 일정한 법적 구속력과 시정요구에 따르지 않을 경우 추후 책임 범위가 확대되는 것에 대한 불안감으로 인하여, 이용자는 물론이고 정보통신서비스 제공자 등은 대부분 심의위원회의 시정요구를 준수하여 시정요구 대상 정보에 대하여 삭제·차단 조치를 이행하고 있다.
- 따라서 방송통신심의위원회의 통신 심의 제도는 사실상 강제력을 가진 제도이다.
- 그간 주요 사회단체와 연구자들은 방송통신심의위원회가 불명확하고 추상적인 기준으로 인터넷상 정보를 검열해왔으며 이는 권한 남용의 문제와 직결된다는 문제제기를 지속적으로 해왔다.
- 행정기관에 해당하는 방송통신심의위원회의 정책적 위상과 인터넷상에서 유통되는 정보를 통제할 수 있다는 법적 권한은 방송통신심의위원회라는 기구가 국가 질서 위주의 사고 방식에 따라 여론을 통제하는 수단으로 남용될 위험을 내포한다.
- '건전한 정보통신문화를 선도한다'는 불명확한 통신 심의 제도의 목표는 방송

<sup>51</sup> 정민경, 장여경. 위의 글.

<sup>52</sup> 장은교(2010. 02. 13). 「방통심의위 권고는 행정명령에 해당. 『경향신문』, [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?art\\_id=201002130011275](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201002130011275)(검색일: 2019년 8월 14일).



통신심의위원회의 과도한 검열과 권한 남용의 이슈와 무관하지 않다.

- 방송통신심의위원회는 검열의 기준에 대해 문제제기가 있으면 자신들은 방송통신위원회 설치법 제21조 제3호의 심의(즉 정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법 제44조의7 상의 '불법정보'에 대한 심의)가 아니라 방송통신위원회 설치법 제21조 4호의 "전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 정보의 심의"를 하고 있다고 주장하고 있다. 제21조제4호의 대통령령은 다시 정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법 제44조의7 상의 '불법정보'에 대한 심의를 포함하지만 그 외에도 "청소년에게 유해한 정보 등 심의가 필요하다고 인정되는 정보"도 적시하고 있어 결국 방송통신심의위원회는 '정보가 불법이 아니더라도 건전한 통신윤리의 함양을 위해서 필요하다면 시정요구를 할 수 있다'는 결론에 도달하게 된다.
- "청소년에게 유해한 정보 등 심의가 필요하다고 인정되는 정보"란 그 의미가 명확하지 않아 시정요구 대상 범위에 대하여 논의의 여지가 있으나, 방송통신심의위원회는 현재 '정보통신에 관한 심의규정'(방송통신심의위원회 규칙 제38호)에 따라, '불법정보'에 이르지 않은 정보라도 심의규정상 '유해정보'에 해당한다고 판단되면 삭제·차단 등의 시정요구를 내려 유통을 전면적으로 차단하고 있다.

### 3) 심의 권한·기준과 심의 범주에 대한 심각한 이해부족

#### □ 방송통신심의위원회의 심의 권한·기준

- 인터넷 기술이 발전하는 초창기보다는 비록 그 의미와 가치가 퇴색하기는 했지만 인터넷의 낮은 진입 장벽과 쌍방향의 자유로운 의사소통이 가능한 인터넷의 기술적 측면은 여전히 인터넷이 현존하는 가장 민주적인 기술이라는 주장에 힘을 실어주는 근거이다.
- 인터넷상에서 유통되는 정보는 누구나 접속 가능하고 열려 있으며 물리적인 공간적 제약에서 자유로운 공간이 바로 인터넷이라는 대명제를 전제로 축적



된 지식, 대화, 단순한 사실의 나열 등을 포괄하는 방대한 결과물이다.

- 그렇기에 인터넷상에서는 매일, 매시간 단일의 기준이나 규범, 규율로 일별할 수 없는 엄청난 규모의 정보들이 유통되고 축적되고 있으며 이렇게 축적된 정보들을 토대로 매일 새로운 정보들이 또 다시 축적되기를 반복한다.
- 인터넷상 정보의 유통, 생산, 축적과 활용 그리고 재생산의 방식과 과정은 물론 이 과정에 개입하는 주체들의 다양성을 고려한다면 인터넷상 정보를 대상으로 한 규제, 특히 국가적 차원에서의 규제는 표현의 자유를 보장해 정보 생산을 극대화한다는 측면에서 최소화되어야 한다.
- 이러한 맥락에서 인터넷에서 유통되는 모든 정보에 대한 규제 권한을 가진 방송통신심의위원회의라는 행정청의 심의는 엄격한 기준을 따라야만 한다.
- 정보통신에서의 건전한 문화를 창달하며 정보통신의 올바른 이용환경을 조성한다(방통위설치법 18조)거나 '건전한 통신윤리 함양' (방통위설치법 21조4호) 등의 불명확하고 추상적인 기준은 자의적으로 해석될 소지가 충분하고 행정청의 자의적인 해석은 국가 질서 위주의 사고방식에 따라 여론을 통제하는 수단으로 남용될 위험이 있기 때문이다.
- 따라서 행정청인 방송통신심의위원회의 심의 권한은 '불법 정보'에 한정되어야 마땅하지만 방송통신심의위원회는 여전히 어떠한 불법성도 없는 '유해' 정보에 대해서도 삭제, 차단 결정을 내리고 있다. '선량한 풍속을 해하는', '과도한 욕설', '저속한 언어', '폭력성', '잔혹성', '혐오감을 주는 표현' 등 주관적·추상적 개념들을 기준으로 인터넷상 각종 표현물을 심의하고 이에 대한 삭제, 차단 결정을 내리고 있다.

#### □ 심의 범주에 대한 심각한 이해부족

- 특정 웹사이트의 삭제·차단
  - 방송통신심의위원회의 심의 대상은 '특정 정보'이므로 정보 내용 그 자체에 불법이 있는지 혹은 표현 자체로 불법행위를 고의적, 구체적으로 교사, 방조하거나 불법행위를 일으킬 명백하고 현존하는 위험이 존재하는지를 기준으로 심의하여야 한다.



- 그러나 방송통신심의위원회는 단순히 그 정보를 지득한 사람이 이를 불법적으로 쓸 수 있는 가능성이 있다는 이유로, 혹은 특정 웹사이트 내에 불법정보가 다수 존재함을 이유로 이를 삭제, 차단해 왔다.
- 이는 선량한 이용자들이 해당 정보나 웹사이트의 서비스를 합법적으로 이용할 권리와 알 권리를 침해한다는 문제가 있다.
- 특히 SNI 필터링과 같은 정보의 전면적인 차단인 경우, 정보가 발생시키는 해악에 대한 책임을 정보게시자에게 지우지 않고 그 정보에 접근하는 사람의 알 권리를 제약하는 방식으로 접근하고 있어 크게 논란이 되고 있다.
- 유사한 맥락에서, 방송통신심의위원회는 특정 계정 혹은 사이트 내에 불법정보가 다수 존재하는 경우 각 정보들을 일일이 특정하여 시정요구를 하는 것이 현실적으로 곤란하다는 이유로 해당 계정이나 사이트 '전체'에 대한 시정요구를 의결하는 경우가 많다.
- 이 경우 일부 불법 정보 때문에 해당 계정이나 사이트 내의 합법적인 게시물마저 모두 삭제 또는 차단되어 필연적으로 과잉 규제 논란에서 자유로울 수 없다.
- 그간의 지속적 문제제기로 사이트 전체에 대한 시정요구를 의결하는 경우는 거의 없어졌으나, 심의과정 중에는 심심치 않게 사이트 전체에 대한 시정요구 등 규제를 해야 한다는 심의위원들의 발언이 지속적으로 등장한다.
- 사이트 자체를 폐쇄해야 한다거나, 문제가 되는 글의 작성자를 찾아내서 심의에 적용해야 한다는 정보 심의 권한을 벗어난 논의들이 심의 석상에서 오가고 있으며, 신중한 심의보다는 심의 권한 강화를 강조하는 입장도 나타나고 있다.<sup>53</sup>

○ 유해정보에 대한 삭제·차단

- 행정청에 의한 표현물 심의는 엄격한 기준에 의하여야 하므로 방송통신심의위원회의 표현물 심의 권한은 "불법정보"에 한정되어야 한다. 그러나 방송통

<sup>53</sup> 제4기 방송통신심의위원회 통신소위 2차 심의에서 디시인사이드 웹사이트 내 게시물 심의 중, 사이트 자체를 폐쇄해야 한다는 주장이 제기되었고, 사이트 관리 직원을 통해 해당글의 작성자를 찾을 수 있지 않겠느냐는 심의권한 밖의 논의들이 오가고 있다.



신심의위원회는 유해정보의 경우에도 전면적으로 유통을 금지시킬 수 있는 '삭제·차단' 결정을 내리고 있어, 표현의 자유 및 알 권리를 과도하게 제한하고 있다.

- 구체적인 사례로 5.18 민주화운동에 북한군이 개입했다는 웹사이트 게시글이 역사를 왜곡하고 있다는 이유로 꾸준히 삭제되고 있다. 의결과정에서 심의위원들은 5.18 북한군 개입설에 대해 피해자가 있는 역사적 사건에 대한 음해 및 왜곡을 통한 혐오 발언이므로 삭제해야 한다는 의견과 표현의 자유 보장을 근거로 삭제하지 말아야 한다는 의견으로 대립하고 있다. 5.18 민주화운동을 폄훼하는 게시글 삭제의결은 유해정보 심의를 통한 인터넷 정보 규제에서 침해될 수 있는 표현의 자유와 국내에서 최근 활발히 토론되고 있는 혐오 표현 문제라는 두 가지의 이슈로 볼 수 있다. 구체적인 심의 근거를 확충할 필요가 있다.
- '차별, 비하'의 심의 규정은 유해 정보의 삭제·차단 과정에서 빈번하게 발생하는 이슈로 주로 여성, 특정 지역민, 장애인, 이주민 등 소수자에 대한 혐오 표현을 심의하는 데에 이용되고 있다. 주로 합리적 이유 없이 성별, 국적, 지역 등에 의하여 분류된 특정 집단에 대해 비하적이거나 혐오적인 표현방식을 사용해, 해당 집단에 대한 적대적, 위협적, 비하적 편견을 조장하는 내용을 심의한다. 특정 커뮤니티 사이트를 중심으로 일반적 여성에 대한 분노와 혐오를 표현하는 글들이 심의되었으며, 최근에는 이러한 여성 혐오와 비하에 대응해 남성에 대한 분노와 혐오를 표현하는 게시 글에 대한 심의 요청과 심의가 증가하고 있다. 이러한 경향은 소수자에 대한 혐오로 이어질 염려가 없는 표현물까지 본 심의규정을 이유로 심의하는 것에 대한 비판과 혐오 표현 자체의 위험성에 대한 우려가 상충하면서 보다 심층적인 심의 근거의 필요성을 제기하고 있다.
- '유해' 정보는 비록 바람직하고 유익한 내용은 아니라고 할지라도 자유로운 표현을 보장하는 다원주의 사회에서 나름의 기능과 가치를 지니고 있다. 내용적으로 유해하다 할지라도, 여과되지 않은 당대의 사회를 살아가는 구성원들이 안고 있는 인식과 사상이다. 대립되는 가치나 유해하다고 판명되는 정보는 오히려 사상의 자유시장 안에서 공동체 구성원들이 그에 대한 평가와 옳고 그름에 대한 토론을 거치면서 사회가 추구해야 하는 가치를 스스로 정

립하여 나아가도록 한다는 점에서 긍정적으로 기능한다고 볼 수 있다.

- 또한 인터넷은 방송과 달리 일방향적인 소통 매체가 아니라, 이용자의 능동적인 선택에 따라 접근 여부를 결정할 수 있는 매체 특수성이 있다. 따라서 원치 않는 정보에 대한 접근을 원치 않는 이용자까지도 보호한다는 명목으로 유해성을 심사하는 것은 정당화될 수도 없으며 이를 목적으로 정보를 규제한다면 과도한 규제라는 비판을 벗어날 수 없을 것이다.
- 또한 유해 정보가 청소년들을 보호하기 위하여 규제할 필요성이 있다고 하더라도, 이때의 규제 방식은 어디까지나 청소년의 접근만을 제한하는 방식이어야 한다. 그러나 현재 방송통신심의위원회는 행정 편의를 위해 성인의 접근권까지 전면적으로 금지하고 있다. 이와 같은 규제의 방식은 성인의 알 권리 수준을 청소년 수준으로 맞추어 줄 것을 국가가 강요하는 것으로 성인의 알 권리를 침해하는 것이다.
- 무엇보다 근본적으로 어떠한 것이 '유해'한 것인지를 국가가 1차적으로 재단한다는 것은 가치상대주의와 다원주의에 기초하여 자유로운 표현을 보장하는 민주주의 사회의 본질을 왜곡시키는 것임을 방송통신심의위원회는 상기할 필요가 있다.
- 국가보안법 위반 정보나 명예훼손 정보에 대해 사법기관의 역할을 자임해 정보의 불법성 여부를 판단하는 방송통신심의위원회
  - 사법기관이 아닌 행정기관인 방송통신심의위원회가 콘텐츠상의 '불법' 여부를 판단하고 그에 따라 표현물을 규제하는 것은 위헌의 소지가 높다.
  - 방송통신심의위원회의 위원들은 법전문가가 아닐뿐더러, 방송통신심의위원회는 행정기관으로서 정부 권력의 영향을 받을 염려가 크다. 법의 적용과 불법여부의 판단은 독립한 사법기관에 일임되어 있는 것은 이 때문이다.
  - 그러나 방송통신심의위원회는 불법성 여부가 명백하지 않은 정보에 대해서도 스스로 규제의 필요성을 앞세워 삭제, 차단을 결정하고 있다.
  - 특히 명예훼손이나 국가보안법 위반과 같이 표현물의 불법성 판단이 어려운 주제의 경우에 문제는 더욱 심각하다. 특히, 국가보안법 위반 사례가 점차 증가하는 추세에 있다는 것은 우려할 만한 일이다.



- 국가보안법 제7조 제1항은 “국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서 반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 찬양·고무·선전 또는 이에 동조하거나 국가변란을 선전·선동한 자는 7년 이하의 징역에 처한다.”고 규정하고 있다.
- 본 조항은 다른 국가보안법 조항들과 달리 물리적 행위(act)가 아닌 언사(speech) 자체를 범죄시하고 있어 UN인권위원회로부터 여러 차례 폐지 권고를 받은 바 있는 위헌의 소지가 다분한 조항이다.<sup>54</sup>
- 또한 우리 사회는 이미 다양한 주장과 사상 등을 수용·비판·여과할 수 있는 사회체제의 건전성과 성숙성을 확보하고 있다. 따라서 북한 체제나 사상에 대한 찬양적 표현만으로 국가의 기본질서가 함부로 위협받지 않는다.
- 헌법재판소의 “국가보안법 제7조 각 그 소정의 행위가 국가의 존립·안전을 위태롭게 하거나 자유민주적 기본질서에 위해를 줄 명백한 위험이 있을 경우에만 축소 적용되는 것으로 해석한다면 헌법에 위반되지 아니한다.(헌재 1990. 4. 2. 89헌가113)”고 판시는 이를 뒷받침한다.
- 따라서 본 조항 위반을 이유로 시정요구를 할 때에는, 남한 체제에 대한 적극·공격적인 표현의 경우로 엄격히 한정하고, 북한 체제에 대한 단순한 찬양적 표현이나 방어적인 표현들은 규제하지 않는 것이 헌법합치적인 해석일 것이다.
- 그러나 방송통신심의위원회는 대한민국에 대한 공격적, 선동적 표현이 없이 단순히 북한의 주의·주장에 동조하거나 정치권력을 찬양·미화하는 표현의 게시물들도 다수 삭제하고 있다.
- 우리 형법은 허위 뿐만 아니라 ‘사실’을 적시한 경우에도 명예훼손죄가 성립되기 때문에, 고발성 글이나 비판적인 표현물에 대한 규제가 더욱 강하게 이루어질 수 있다.
- 물론 ‘비방의 목적이 없는 공익을 위한’ 적시의 경우에는 위법성이 조각될 수 있는데, 이는 모두 엄격한 비교형량을 거쳐야 하는 고도의 법률적 판단이 요

<sup>54</sup> UN Human Rights Committee, Kim v Republic of Korea (574/94)

구되는 개념들이다.

- 명예훼손과 같이 불법성 판단이 명백하지 않은 문제에 관하여 사법기관이 아닌 방송통신심의위원회가 이를 판단하고 규제함으로써 표현의 자유가 과도하게 제약될 위험이 있으므로 신중을 기하여야 한다.
- 특히 공직자는 행정기관인 방통심의위의 규제 권한을 쉽게 이용할 수 있어 공직자에 대한 부정적 여론을 통제하는 데에 남용할 우려가 큰 만큼, 더욱 신중한 검토와 감시가 필요하다.
- 또한 공인에 대한 의혹을 제기하는 글이나 소비자 불만의 글은 공공의 이익을 위한 표현물로서 표현의 자유와 알 권리가 강하게 보호되어야 하고 함부로 삭제되어서는 안 된다.
- 그러나 동일한 글을 여러 군데 게시하였거나 욕설을 사용하는 경우 '비방의 목적'이 강하다는 이유로 삭제 결정을 내리는 경우가 있다.

○ 음란 정보에 대한 자의적 해석에 따른 심의

- 판례는 음란의 개념을 "사회통념상 일반 보통인의 성욕을 자극해서 성적 흥분을 유발하고 정상적인 성적 수치심을 해하여 성적 도의관념에 반하는 것으로서, 표현물을 전체적으로 관찰·평가해 볼 때 단순히 저속하다거나 문란한 느낌을 준다는 정도를 넘어서서 존중·보호되어야 할 인격을 갖춘 존재인 사람의 존엄성과 가치를 심각하게 훼손·왜곡했다고 평가할 수 있을 정도로, 노골적인 방법에 의해 성적 부위나 행위를 적나라하게 표현 또는 묘사한 것으로서, 사회통념에 비추어 전적으로 또는 지배적으로 성적 흥미에만 호소하고 하등의 문학적·예술적·사상적·과학적·의학적·교육적 가치를 지니지 않은 것"으로 정의하고 있다.
- 이러한 기준 역시 어떠한 표현물이 보호할 가치가 없는 음란물인지를 구별하기에는 명확하지 않고, 주관적인 해석은 다르기 때문에 판단기관의 자의적 해석에 의하여 표현의 자유가 좌우될 위험성은 매우 높다.
- 따라서 음란물의 판단기준 역시 엄격한 해석에 의하여야 하는데, 심의 대상 안건으로는 아무런 성적 서사나 성행위 암시가 없는 단순한 남·녀의 성기가 노출된 이미지 정보나, 문학작품에서도 충분히 볼 수 있는 정도의 성적 서사

가 담겨 있는 소설을 개인 블로그에 게시한 경우에도 '음란물'로 취급하여 시정요구를 하는 경우가 많다.

- 과연 이러한 것들이 '일반인의 성욕을 자극하여 성적 흥분을 유발하고 정상적인 성적 수치심을 해하여 성적 도의관념에 반하는' 것인지, 만약 그렇다고 하더라도 일반 성인까지도 이러한 게시물에 접근할 수 없도록 한다면 다양한 표현물을 취사선택하고 접근할 자유를 박탈하는 것은 아닌지 신중히 고찰하여야 할 필요가 있다.
- 인터넷 개인방송 사이트에 대한 강력한 심의 기준
  - 인터넷 개인방송 사이트는 기본적으로 불특정 다수의 인터넷 이용자들이 제작한 동영상 콘텐츠의 유통을 실시간으로 매개하는 인터넷 플랫폼 서비스다.
  - 인터넷 개인방송은 개인의 표현물이고 대부분 실시간으로 송출되는 정보이다. 국가가 주파수를 독점하여 사업자에게 특정 공적 책무 이행을 조건으로 이용을 허락한 방송과는 다르다.
  - 그러나 방송통신심의위원회는 이러한 인터넷 서비스의 특성을 이해하지 못한 채, '방송'이라는 용어에만 집착하여 이러한 콘텐츠가 공중파 방송과 유사한 기능을 한다고 판단하고 방송을 바라보는 시각으로 심의를 강화하고 있다.
  - 이러한 강력한 심의 기준에 따른 인터넷 개인방송 사이트와 개인방송 BJ에 대한 심의는 매년 반복되고 있다.

#### 4) 방송통신심의위원회 전문성 및 심의 투명성 문제

##### □ 매년 불거지는 심의위원들의 전문성 문제

- 한국방송통신심의위원회 통신소위는 심의와 시정요구를 통해 인터넷 정보의 삭제, 차단, 계정이용정지 등의 권고를 내릴 수 있으며, 그 준수율이 100%에 가깝기 때문에 실질적인 인터넷 검열기관으로 볼 수 있다.
- 방송통신심의위원회는 특정 행위를 규제할 수 있는 사법권과 수사권을 가지지 않고, 단지 인터넷 통신 상 정보 유통에 대해서만 모니터링하고, '시정요구'



라는 권고의 형식으로 제재를 가할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 통신소위 위원들은 종종 수사기관의 수사에 해당하는 모니터링을 사무국에 요구하거나, 그 필요성을 주장하기도 한다.

- 방송통신심의위원회 통신소위는 원칙적으로 특정정보수준(URL 수준)에서 심의하는 원칙을 가지고 있으나, 방송 등의 매체와 다른 인터넷 통신기술의 특수한 운영원리에 대한 이해 부족으로 인해 서비스사업자나 플랫폼에 대한 심의/규제의 필요성을 강조하고 종종 플랫폼에 대한 과도한 규제 결정을 내리기도 한다.
- 규제권한을 강화하려는 위 같은 모습과 상반되게, 심의 이슈에 대한 전문성 부족으로 사무처나 신고기관 의견에 의존하는 모습도 자주 나타난다.
- 전문성 뿐 아니라 공적 결정을 내리는 심의위원회의 위원으로서의 소양 측면에서도 문제가 있다. 공식회의 석상에서 여성 등에 대한 편견을 조장하거나, 듣는 이에게 성적 수치심을 줄 우려가 있는 발언이 횡행하고, 근거 없는 선입견에 기반해 심의대상이 되는 인터넷 이용자를 비하하는 경우도 있다.

□ 매우 제한적으로 공개되는 심의 안건과 자료

- 이러한 심의위원회 자질과 소양 문제에도 불구하고, 심의 공개는 매우 제한적으로만 이루어지고 있다.
- 회의공개원칙을 통해 심의위원회 회의 현장 방청은 원칙적으로 허용하고 있으나, 회의에 사용되는 회의 안건 및 회의 자료는 방청자에게 공개하지 않고 있다.
- 또한 회의내용을 온전히 모니터링할 수 있는 무편집 녹화물이나 녹음물을 공개하거나 촬영/녹음을 거의 허가하지 않는다. 또한, 위원회의 편집이 가해진 회의록이 추후 공개될 뿐이다.
- 통신심의 회의에 방청객이 참여할 수 있고, 방송통신심의위원회 홈페이지를 통해서 회의록이 공개되고 있지만 회의 안건과 회의 자료가 통신심의 위원에게만 공개되고 있어 방청객이 심의되고 있는 안건에 관해 온전히 파악할 수도 없으며 따라서 심의가 공정하게 이루어지고 있는지조차 가늠할 수 없다.



- 
- 같은 이유로 홈페이지에 공개된 회의록이 담고 있는 정보 역시 한정적이어서 심사 과정과 절차가 공정하게 이루어졌는지 객관적으로 파악하기 어렵다.

#### 4. 2019 년도 통신 심의 주요 이슈 및 문제 사례<sup>55</sup>

##### □ 유해정보 판단에 대한 심사위원들 간의 의견 불일치

- 유해정보 판단에 대한 심사위원들의 의견 불일치는 2019년도에도 반복적으로 나타났다.
- 통신심의위원의 역할은 정보의 불법성과 위해성을 판단하는 것이나 불법성과 위해성 판단이 심사위원들의 느낌, 기분 등 주관적 가치판단에 크게 좌우되고 있어 문제의 소지가 있다.
- 음란 정보, 역사 왜곡, 가짜뉴스, 차별과 비하를 담은 정보는 심의 의결 과정에서 심사위원들 간 의견이 일치되지 못한 대표적인 정보들이었다.
- 5·18 민주화운동에 북한군이 개입 했다거나 5·18 민주화운동을 정당한 정치적 의사표현으로 보지 않고 시민들의 폭동으로 폄하하거나 유공자와 관련한 그릇된 정보들은 2019년도에 지속적으로 심의안건으로 상정되었던 대표적인 정보들이었다. 그 외 역사왜곡 정보로 동학농민운동이나 안중근 의사의 활동을 사실과 다르게 폄하하는 정보가 있었다. 인터넷에 올라오는 5·18 민주화운동과 관련한 그릇된 정보에 대해 대부분의 경우 다수의 위원들이 해당없음으로 의결했으나 일부 통신심의소위원회 정기회의에서는 이와 같은 정보들을 “불필요한 사회적 논란을 일으키기 때문에, “역사를 왜곡했고, 차별 비하가 이루어졌고, 사회질서를 위반하는 행위가 되면 유해 정보로 심의에 적절할 것이라 판단”되어 “해악이 크다고 판단” 내리기도 하였다. 제40차 통신심의소위원회 정기회의에서 이소영 위원은 5·18 민주화운동 유공자들에 대한 혐오적인 발언은 규제의 대상이 될 수 있다고도 말했다. 극우논객 지만원에게 심의 정보를 유출해 물의를 빚은 이상로 위원은 제16차 통신심의소위원회 정기회의에서 “5·18에 광주에 북한군이 오지 않았다고 하는 정부의 공식적인 발표가 있었나요? 정부기관에서 5·18에는, 그러니까 광주에는 북한군이 개입한 사실이 없다라고 하는 것을 정부가 공식적으로 확인하여 발표한 일이 있나요? 자료가 있나요? 우리 사무처에서 조사한 일이 있습니까? 공식적으로

<sup>55</sup> 이전 문제 사례들은 한국 인터넷 투명성보고서 2015, 2016, 2017, 2018, 2019년판을 참조하기 바란다.





5·18에는 북한군이 오지 않았다고 공식적으로 발표한 일이 있냐요, 정부에서?”라며 그릇된 정보를 옹호하는 듯한 발언을 하기도 했다. 전광삼 소위원장은 일관된 태도로 규제가 필요하다고 판단하는 다수 위원들의 의견에 대해 “통신심의위원회의 역할은 정보의 불법성 여부를 판단하는 것이 아”니라 유해성의 여부를 판단하는 것이며, “헌법적 질서에 반하는 중대한 역사 왜곡”이 “불쾌하나 ... 규제는 최소한의 규제를 원칙으로 해야 한다”고 의견을 냈다. 또한 제40차 통신심의소위원회 정기회의에서 혐오 발언에 대한 규제의 필요성과 가능성을 언급한 이소영 위원의 발언에 대해 전광삼 소위원장은 유공자와 관련한 명단, 거기에 따르는 유공복지 등의 정보를 국가가 공개하지 않고 있어 이에 대한 국민적 의혹은 타당하다고 판단한다는 의견을 냈다.

- 제32차 통신심의소위원회 정기회의에서는 이낙연 전 국무총리가 베트남을 방문했을 때 방명록을 작성하며 ‘주석’이라는 용어를 사용한 것을 두고 북한 지도자를 찬양했다며 허위 유포한 정보에 대해 김재영 위원이 해당정보를 “전형적인 가짜뉴스의 요소를 갖고 있다”며 “가짜뉴스가 사회적 혼란을 야기하지는 않지만 사회질서나 통합, 사회적 혐오, 차별의 문화를 당연시하는 효과를 일으키기 쉽고 개연성이 크기 때문에 규정 개정을 고민해야 하는 것 아닌가”라는 의견을 개진하였다. 이에 전광삼 소위원장은 국가안위에 관한 문제, 국가안보의 문제 그리고 사회질서, 통합과 같은 문제들이 발생했을 때만 헌법이 보장하는 표현의 자유를 제한할 수 있는데, 이낙연 전 국무총리와 관련한 허위 정보는 현저하고 명확한 위헌으로 볼 수 없으므로 해당없음으로 판단해야 한다고 정리하였다.

#### ○ 불법 아닌 표현물에 대한 규제

- 음란물을 제외한 역사 왜곡, 가짜뉴스, 혐오표현과 같은 인터넷 정보들은 불쾌하거나 “유해한 정보”일 수는 있으나 명백히 불법 정보는 아니다. 그렇지만 방송통신심의위원회는 정보통신에서의 건전한 문화를 창달하며 정보통신의 올바른 이용환경을 조성한다(방통위설치법 18조)거나 ‘건전한 통신윤리 함양’(방통위설치법 21조4호)을 근거로 명백한 불법 정보 뿐만이 아니라 “유해한 정보” 역시 규제하고 있다. 이와 같은 규제는 결국 행정기관이 국민들이 특정 정보에 접근하지 못하도록 유통을 차단하는 것이므로 실질적으로는 특정 정보들을 불법성 여부로 판단하고 있다고 해석해야 한다.



- 역사를 왜곡하는 정보, 가짜뉴스, 혐오표현에 대한 법적 규제가 필요하다는 사회적 논의에 힘이 실리고 있지만 역사 왜곡 정보, 가짜뉴스, 혐오표현은 모두 사상, 감정, 의견에 대한 표현의 영역이므로 이에 대한 규제는 신중해야 한다. 이와 같은 정보들이 바람직하고 유익하다기보다 사람들의 감정을 자극하고 사람들 사이의 갈등을 유발하는 유해한 정보들이기는 하지만 그러한 이유로 표현을 규제하는 것이 정당화될 수는 없다. 상대적이고 주관적인 가치 판단에 의해 불법성의 여부가 규정될 가능성이 높기 때문이다.
- 제46차 정기회의에서 박상수 위원은 조선족과 성소수자를 향한 혐오표현에 대해 “저질스럽고 혐오스럽고 반사회적인 극단적인 표현들이라는 이유로 형사고발을 하거나 벌금을 매기거나 해서 해당 정보의 삭제를 넘어 유사 정보가 인터넷 상에서 유통되는 것까지도 금지해야 하며 이런 정보를 유통시키는 사람들은 우리 사회에서 제거되어야 할 사람들”이라는 발언까지 하였다. 박상수 위원의 이와 같은 발언에 대해 최은희 통신심의국장은 표현의 자유 문제와 상충되는 지점이 있음을 지적했으나 이 지적에 박 위원은 표현의 자유가 오히려 남용되고 있다고 반박하였다. 또한 동일한 회의에서 여성과 남성을 생물학적으로 구분하고 있는 정보에 대해 김재영 위원은 생물학적으로 남성과 여성의 차이를 이야기하는 것 자체가 차별이라고 주장하기도 하였다. 이에 사무처는 열등하다는 등의 표현이 명시적으로 적시되어 있지 않고, 이 정도의 표현은 본인의 생각을 나열, 적시해 놓은 것으로 판단한다고 하였고, 이소영 위원 역시 삭제를 해야 하는 수준이라고 볼 수 없다고 의견을 냈다. 사무처의 의견과 다른 위원의 반대 의견에 의해 두 위원의 주장이 받아들여지지 않는 것은 유해정보에 대한 박상수 위원의 의견과 김재영 위원의 의견은 차별과 의견을 판별하는 기준, 허용과 규제해야 하는 정보를 가려내는 통신심의 위원들의 전문성을 의심하게 만드는 대목이다.
- 2019년 2월 심의정보 유출로 문제가 된 이상로 위원이 자진사퇴를 거부하고 위원으로서의 활동을 지속하는 동안 3월 27일 재단법인 5·18 기념재단에서 이상로 위원을 대상으로 기피신청서를 제출하였다. 재단은 5·18 민주화운동을 왜곡하는 게시물의 주장에 이상로 위원이 동조하고 있고, 왜곡된 시각을 통신심의 결과에 관철시키기 위해 왜곡 게시물을 올린 당사자에게 심의정보를 유출했고, 해당 안건 심의 이후에도 유튜브를 통해 5·18 민주화운동을 호

도하는 데 여전히 앞장서고 있다는 사실 등을 감안하여 5·18 민주화운동과 관련한 심의를 공정하게 이행할 수 없다는 것을 기피신청 이유로 들었다. 그러나 5·18 기념재단의 기피신청에 대해 전광삼 소위원장은 제22차 정기회의에서 이상로 위원의 잘못은 방송통신심의위원회의 규정을 어기고 정보를 사전에 유출한 것이지 의견 침해의 문제가 아니라며 핵심 쟁점을 정리한 뒤 5·18 기념재단이 주장하는 기피 이유는 표현의 자유의 기본적인 대원칙에 반하는 것이므로 수용할 수 없다며 받아들이지 않았다. 다만 이상로 위원의 잘못으로 인해 논란과 파행이 이어지고 있는 점을 들어 인용 의견을 냈고, 재석 위원 3인 역시 전원 인용으로 의결하여 이후 이상로 위원은 5·18 민주화운동과 관련한 통신심의에서는 빠지게 되었다.

○ 심사기준 혹은 매뉴얼 마련 시급

- 2019년도 통신심의 소위원회 정기회의에서 눈에 띄는 내용은 음란물 판명에 대한 위원들 간의 의견 불일치와 음란물을 판명하는 「정보통신에 관한 심의 규정」 제8조 1호의 규정에 대한 한계 지적이었다.
- 일례로 제42차 정기회의에서 안건으로 상정된 한 인터넷 개인방송은 성기의 직접적인 노출이 없었음에도 불구하고 항문 일부, 성기 윤곽, 음모 등 성적 부위를 구체적으로 묘사하는 정보를 제공하였다는 이유로 대다수의 위원들이 시정요구가 필요하다고 판단하였다. 특히 박상수 위원은 성기의 직접적인 노출이 없었다고 할지라도 신체가 다 비치는 차림으로 성적 행위를 노골적으로 묘사하고 있어 성적 충동을 일으키기 충분하다고 판단되어 시정요구가 필요하다는 의견을 냈다. 그러나 전광삼 소위원장은 현재 「정보통신에 관한 심의 규정」 상의 음란물은 성기, 음모, 항문이 구체적으로 표현되는 가 안되는 가를 기준으로 판별해야 하므로 본 정보를 음란물인지 합법적인 19세 이상의 성인물인지 판단하기 곤란하다는 의견을 냈다.
- 제84차 회의에서도 동일한 문제가 제기되었다. 「정보통신에 관한 심의규정」이 성기 노출의 정도에 따라 규제 대상 정보의 기준을 매뉴얼화해서 만들어 두었으나 이 기준을 벗어나는 정보는 어떻게 판단할 것인가에 관한 문제가 제기되었다. 예를 들어 속옷을 입고 있지만 물을 뿌려 신체를 드러낼 경우, 이미지 없이 소리만 송출하는 흑방의 경우 모두 성기가 노출되지는 않았지만

시청자의 심리를 더 자극할 수 있다는 것이다. 이에 심영섭 위원은 선전성과 음란성의 구분이 모호함을 문제삼고, 음란으로 판단하면 불법 정보로 판명하는 것이므로 신중해야 할 것이며, 시대가 바뀐 이상 모든 것을 음란으로 몰아 범죄화하는 것은 이치에 맞지 않는다고 의견을 냈다. 이에 이상로 위원은 성인의 볼 권리에 관한 국민적 합의를 이룰 수 있는 심포지엄을 제안했고, 전광삼 소위원장은 위원들의 의견을 모아 사무처에서 페이퍼를 만들어 법제화하는 방안도 생각해볼 수 있다며 의견을 제시했다.

- 음란성, 문란함, 선정성은 가치판단의 영역에 속하기 때문에 이에 대한 구분에 있어 심사위원 간의 의견이 일치하지 않는 경우가 빈번하게 발생하였다. 더군다나 2019년 2월 11일부터 방송통신심의위원회가 심의한 차단대상 목록과 이용자가 접속하려는 사이트 서버명이 일치하면 기계적으로 통신사업자가 접속을 차단하도록 한 SNI 필드 차단<sup>56</sup> 기술 도입으로 불거진 정보 검열의 문제까지 겹치면서 규제의 방식, 성인의 알 권리와 볼 권리 침해의 문제, 방송통신심의위원회의 규제와 권한의 범위에 대한 문제의식 등 전반적인 측면에서의 문제가 도출되었다. 「정보통신에 관한 심의규정」에는 규제 기준이 정리되어 있으나 기준을 교묘하게 빠져나가는 게시물, 명백한 규제의 대상이나 맥락으로 인해 규제 여부가 불분명해지는 경우, 심사위원의 불쾌함이나 불편함과 같은 주관적 판단이 기준을 초월하는 경우 등의 문제도 지속적으로 불

<sup>56</sup> SNI 필드 차단 방식은 URL 차단, IP 주소 차단, DNS 등 기존의 차단 방식으로 불가능했던, https 보안 프로토콜을 사용하는 웹사이트 접속차단을 가능하게 한다. SNI 필드 차단 방식은 먼저 차단 방식을 우회한 불법 사이트 편법 접속이 이루어지고 있어 실효성의 차원에서 큰 효과가 없다는 지적이 나오고 있다. 또한 비록 방송통신위원회는 SNI 필드는 암호화되지 않은 영역이므로 「통신비밀보호법」으로 보호해야 하는 통신비밀로 볼 수 없고, 통신사업자가 기계적으로 접속을 차단하는 것이므로 감청이 아니라고 해명했다. 그러나 「통신비밀보호법」은 “전기 통신에 대하여 당사자의 동의 없이 전자장치나 기계 장치를 사용하여 통신의 음향·문헌·부호·영상을 청취·공독하여 그 내용을 지득 또는 채록하거나 전기 통신의 송·수신을 방해하는 것”을 감청이라고 규정하고 있고, 2018년 8월 헌법재판소는 ‘비내용적인 정보’인 메타데이터(통신사실확인자료) 역시 통신 내용에 버금가는 보호가 필요하다는 판결을 내렸다. 따라서 이용자의 통신 패킷을 읽고 송·수신을 방해했다는 점에서 방송통신심의위원회의 SNI 필드 차단은 넓은 의미의 감청 개념에 포함된다고 볼 수 있고, 불법사이트 뿐만 아니라 일반 사이트에 접속하는 트래픽도 우선은 기계장치의 검토 대상에 넣었다는 점에서 이용자의 통신의 자유를 침해한 것은 명백해 보인다. 오픈넷(2019. 02. 14). 「정부의 SNI 필드 차단 기술 도입을 우려한다」. 『오픈넷홈페이지』. <https://opennet.or.kr/15729> (검색일: 2019년 8월 1일). 이지영(2019. 02. 15). 「인터넷 검열 논란 SNI 접속 차단 ... 방통위 “기술적으로 불가능하다”」. 『블로터홈페이지』. <http://www.bloter.net/archives/331343> (검색일: 2019년 8월 1일). 하선영(2019. 02. 15). 「[팩트체크] 정부, SNI 방식 음란사이트 차단 ... “인터넷 감청 우려”」. 『중앙일보』. <https://news.joins.com/article/23372607> (검색일: 2019년 8월 1일). 손지원(2019. 07. 02.). 「https 접속차단과 통신심의 정책의 문제점」. 『오픈넷홈페이지』. <https://opennet.or.kr/16233> (검색일: 2019년 8월 1일). 『2018 인터넷 투명성보고서』. 고려대학교 인터넷법클리닉, 53-54쪽.

거졌다. 심의규정과 기준, 방식에서부터 과정에 이르기까지 전반적인 재점검이 필요해 보인다.

- 역사를 왜곡하는 등의 가짜뉴스와 혐오표현 문제 대응에 있어서도 방송통신심의위원회는 불법성의 여부를 판명하는 데 신중을 기해야 할 것이다. 얼마 전 양향자 의원이 대표로 발의한 “역사왜곡금지법”에 대한 사단법인 오픈넷의 의견서는 방송통신심의위원회의 인터넷 콘텐츠 내용 규제에 시사점을 준다. 오픈넷은 “표현의 자유를 보장하는 근본적인 이유가 국가의 사상통제를 벗어나 민주주의의 전제인 사상의 다원성과 다양성을 보장하기 위한 것인데, 국가가 역사적 사건에 대한 ‘국론’이나 ‘진실’을 결정하고 이에 반하는 표현행위나 사상을 표출하는 행위를 ‘형사처벌’하는 것은 국가와 정치권력이 반대자를 탄압하는 수단으로 남용할 위험이 높기에 민주주의 사회에서는 금기시되는 규제 방식”이며 “민주주의 원리에 반한다”고 지적했다. 또한 해당 법안이 역사적 사실을 ‘부인’ 또는 ‘현저히’ ‘축소’, ‘왜곡’한다는 이유로 형사처벌하는 구성요건 개념은 추상적·주관적이고 불명확하여 판단자의 자의에 따라 남용될 위험이 높고, 어떠한 표현에서 ‘의견’과 ‘사실’을 구별해내는 것은 매우 어렵고, 객관적인 ‘진실’부분과 ‘거짓’ 부분을 명확히 판별하는 것 역시 매우 어려워 어디까지가 이를 부인, 왜곡 축소하는 행위인지도 명확히 확정할 수 없어 표현의 허용 여부 및 형사범죄의 성부를 결정하는 기준으로 부적절하고 헌법상의 명확성 원칙, 죄형법정주의 원칙에 위배된다고 지적했다. 5·18 민주화운동을 왜곡하거나 폄훼하는 콘텐츠에 대해 “역사를 왜곡했고, 차별 비하가 이루어졌고, 사회질서를 위반하는 행위가 되면 유해 정보로 심의에 적절할 것이라 판단”, “해악이 크다고 판단”했다는 방송통신심의위원회의 의결 기준 역시 추상적이고 주관적이고 불명확하다.
- 2020년 6월 18일 프랑스 헌법재판소가 인터넷 혐오표현 금지법(일명 아비아법)에 대해 위헌결정을 내린 사례 역시 마찬가지다. 2019년 3월 프랑스 집권당 레퓌블리크 앙마르슈(LREM)의 대변인 래티시아 아비아(Laetitia Avia)의원이 독일의 네트워크집행법을 모델로 ‘인터넷에서의 혐오 콘텐츠 규제법안’을 발의했다. 아비아법은 플랫폼 사업자가 불법콘텐츠 신고를 받으면 24시간 내에 삭제해야하는 의무를 부과하고, 이를 위반할 시 사업자를 처벌하는 법이다. 인종, 종교, 민족, 성별, 성적 지향 또는 장애를 이유로 차별, 적대감, 폭력

을 선동하는 혐오표현, 사회적 소수자나 집단에 대한 차별적 모욕과 홀로코스트 부인 등이 불법콘텐츠로 분류되었다. 해당 법안은 하원을 통과해 상원으로 올라갔지만 표현의 자유를 침해할 수 있다는 이유로 법안에 반대하는 일부 상원의원들이 헌법재판소에 위헌심사를 청구했다. 프랑스 헌법재판소는 콘텐츠의 불법성 여부가 콘텐츠의 본질적 특성에 따라 결정되지 않고 행정당국의 판단에 달려있다는 점, 1시간이 경과한 후에 사업자가 삭제 요청에 대해 이의를 신청하거나 1시간 기간을 정지시킬 수 없다는 점, 사업자가 콘텐츠 삭제 전 법원의 결정을 받을 시간이 없다는 점, 형량이 과도해 목적을 달성하기에 필요하고 비례적인 수단이 아니라는 점을 들어 법안의 해당 조항들이 표현과 의사소통의 자유를 침해한다고 판시했다.<sup>57</sup> 콘텐츠의 불법성 여부가 콘텐츠의 본질적 특성에 따라 결정되지 않고 행정당국의 판단에 달려있다는 이유로 법안의 해당 조항을 위헌이라고 판단한 프랑스와 달리 한국은 방송통신심의위원회라는 행정당국이 인터넷 콘텐츠의 불법성 여부를 판별해 삭제하거나 차단의 결정을 내리고 있다. 프랑스 아비아법 위헌 결정은 한국의 인터넷 검열 제도에 중대한 시사점을 주는 사례라고 판단되며, 해외의 사례를 참고해 한국 역시 대안을 찾거나 대안을 찾을 수 없다면 명백하게 불법성 여부가 판명된 콘텐츠만을 규제할 수 있도록 해야할 것이다.

## □ 국가보안법 위반 정보 접속차단

- 방송통신심의위원회는 2019년에도 북한 체제나 사상을 찬양하는 표현을 담고 있다는 이유로 「정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」, 「정보통신에 관한 심의규정」과 「국가보안법」을 근거로 상정되는 안건은 거의 대부분 “접속차단”으로 의결되었다.
- 앞서 언급했듯, 국가보안법 제7조 제1항은 다른 국가보안법 조항들과 달리 물리적 행위(act)가 아닌 언사(speech) 자체를 범죄시하고 있어 UN인권위원회로부터 여러 차례 폐지 권고를 받은 바 있는 위헌의 소지가 다분한 조항이다.<sup>58</sup> 또한 우리 사회는 이미 다양한 주장과 사상 등을 수용·비판·여과할 수

<sup>57</sup> N번방 방지법에 중요한 시사점을 던져주는 프랑스 헌법재판소의 인터넷 혐오표현 금지법(아비아법) 위헌 결정을 환영한다. 오픈넷. [https://opennet.or.kr/18500\(검색일:2020년 8월 1일\)](https://opennet.or.kr/18500(검색일:2020년8월1일)).

<sup>58</sup> UN Human Rights Committee, Kim v Republic of Korea (574/94)



있는 사회체제의 건전성과 성숙성을 확보하고 있다. 따라서 북한 체제나 사상에 대한 찬양적 표현만으로 국가의 기본질서가 함부로 위협받지 않는다.

- 그러므로 방송통신심의위원회는 헌법재판소의 “국가보안법 제7조 각 그 소정의 행위가 국가의 존립·안전을 위태롭게 하거나 자유민주적 기본질서에 위해를 줄 명백한 위험이 있을 경우에만 축소 적용되는 것으로 해석한다면 헌법에 위반되지 아니한다.(헌재 1990. 4. 2. 89헌가113)”고 판시에 따라 남한 체제에 대한 적극적·공격적인 표현의 경우로 엄격히 한정해야 할 것이다.

## □ 심의위원의 자격의 문제

### ○ 이상로 위원의 심의정보 유출사건과 위원직 사퇴의 문제

- 2019년 3월 극우논객 지만원 씨를 비롯한 심의 대상자에게 심의 건명과 심의 신청자 등에 대한 정보를 카카오톡으로 3차례에 걸쳐 전달한 사건이 발생하였다.
- 이에 방송통신심의위원회는 이상로 위원이 해당 안건을 기피해야 하는 제척 사유가 있음에도 심의에 참여하였고, 심의정보까지 유출하여 비밀보호의무에 관한 법과 규정을 명백히 위반한 사안이라고 판단했으나, 이상로 위원은 통신심의위원회는 수사기관이 아니라 독립된 민간기구이므로 우리가 어떤 내용을 심의하는지 심의 당사자에게 공개하는 것이 옳다고 생각하여 정보 유출이 아니라고 생각한다고 해명하였다.
- 이상로 위원의 경우는 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제27조 제2항에서 직무상 알게 된 정보를 타인에게 누설하거나 직무상 목적 외에 사용하여서는 아니된다고 명시되어 있어 제23조와 제27조에 따라 그 자격을 상실하여야 마땅하다. 그러나 심의위원회에 대한 사퇴는 권고로 이루어지고 있어 이상로 위원은 2019년 4월 방송심의위원회 위원장이 통신심의 소위원회를 재구성하기 전까지 통신심의 위원으로 활동을 지속하였다.
- 통신소위가 몇 차례에 걸쳐 파행을 겪은 뒤 소위를 재구성하면서 이상로 위원을 배제하였으나 4개월 후인 8월 29일 방송통신심의위원회는 이상로 위원의 통신심의소위원회 복귀를 결정하였다.



## IV. 투명성 평가 – 인터넷 이용에 대한 정부 규제의 투명성 향상을 위한 제언

### 1. 통신 감시

- 전반적인 통계 수치 감소로도 해결되지 않는 통신 감시 제도의 근본적인 문제점
  - 통신사실확인자료 제공 제도 중에서도 인터넷 등에 대한 통신사실확인자료 제공 건수만이 증가했고 다른 항목에 있어서는 모든 수치가 감소했다.
  - 그러나 수치가 서서히 감소하고 있다는 사실이 통신 감시에 대한 긍정적 평가로 곧바로 이어질 수는 없다.
  - 지속적으로 제기되어왔던 통신비밀보호법과 관련한 근본적인 문제가 개선되지 않는다면 감시의 대상이 줄어들어 소수에 한정되는 상황에 이른다고 하더라도 헌법이 보장하는 통신의 비밀과 자유를 침해당하고 있다는 바로 그 사실은 변함이 없기 때문이다.
  
- 공개 현황 자료의 개선
  - 제한적인 정보공개 수준
    - 현행 <전기통신사업법> 및 <통신비밀보호법>상, 전기통신사업자는 정부의 통신제한조치, 통신사실확인, 통신자료제공 요청에 따라 통신 정보를 제공한 현황에 대하여 과학기술정보통신부 장관에게 양식에 따라 연 2회(반기별) 보고할 의무가 있다.
    - 과학기술정보통신부는 전기통신사업자에게 보고받은 자료를 바탕으로 정리한 통계자료를 공개하고 있다.
    - 위 세 개의 조치별로, 요청기관별(검찰, 경찰, 국정원, 기타) 요청건수 및 조치





된 전화번호/계정 수, 통신수단별(유선/무선/인터넷 등) 요청건수를 공개하고 있고, 통신제한조치의 경우에는 일반/긴급 유형 건수도 공개하고 있다.

- 그러나 현재 과학기술정보통신부가 공개하고 있는 자료는 단순한 총 수치에 불과하여, 이 자료를 통해 인터넷 이용에 대한 국가의 감시가 적절한 권한 내에서 행해지고 있는지에 대하여 정확한 평가를 내리기에 불가능하다.
- 공개 항목의 구체화와 미공개된 현황에 대한 공개 필요
  - 국민들이 인터넷 이용에 대한 국가의 감시가 어느 정도의 규모로 어떻게 이루어지고 있는지 정확하게 파악하기 위해서는 각 감시 건별로 어떠한 사유(범죄혐의 등)로, 어떠한 서비스(메일, 메신저, 커뮤니티 게시글 등)에 대하여, 어떠한 사항(통신 내용, 접속기록, 신원정보, 통신 상대방 계정, 위치 등)이 어떠한 범위(대상 기간, 연장 횟수, 건당 정보제공된 계정 수 등)에서 제공되었는지, 또한 일반/긴급 유형, 기소·유죄판결 여부 등을 알 수 있어야 한다. 나아가 이들 사항에 대한 전체적인 '통계'도 알 수 있어야 한다.
  - 또한 무엇보다 통신의 내용, 내역, 신원정보까지 모든 사항을 확인할 수 있는 '압수·수색'을 통한 통신 감시 현황은 전혀 공개되지 않고 있다는 것이 가장 심각한 문제이다.
  - 최근 네이버와 카카오가 공개한 투명성보고서에 따르면, 인터넷 감시에 있어서는 통신사 서버 압수수색이 가장 주력으로 쓰이는 수단으로 보이며 그 양도 무척 방대한 것으로 나타난다.
  - 과학기술정보통신부가 세 가지 통신 감시 제도 (통신제한조치, 통신사실확인, 통신자료제공) 운용 현황에 대해서 보고받고 관리하고 있는 바, 이들을 망라하는 효과를 가지는 통신사 압수·수색 현황에 대해서도 공개하지 않을 이유가 없다.
  - 위 문제 사례에서 보았듯 압수·수색의 과잉성이 의심되는 만큼, 통신사에 대한 압수·수색 현황은 앞으로 반드시 자세하게 공개되어야 하는 부분이다.

## □ 관련 법 개정



○ 감시 당사자 통지 절차 개선

- 감시의 직접적 대상인 당사자(이용자)에 대한 통지는 투명성 확보에 있어 가장 근본적인 문제이다.
- <통신비밀보호법>상 통신감시(통신제한조치, 통신사실확인제공, 전기통신에 대한 압수·수색) 조치 집행에 대한 통지는 '공소를 제기하거나 공소의 제기 또는 입건을 하지 아니하는 처분을 한 날부터 30일 이내'에 전기통신의 가입자에게 하도록 규정되어 있다.
- 그러나 모든 형사적 처분은 적법절차 원칙에 따라 집행과 동시에 기본권침해의 당사자에게 고지되어야 하고, 기소 결정 시점을 기준으로 하는 경우 수사기간이 길어짐에 따라 피감시자가 자신의 기본권 침해 여부를 알지 못하는 문제가 있다. 따라서 집행 종료시를 기준으로 피감시자에게 통지가 되는 방향으로 개선되어야 한다.
- 또한 2014년 정청래 의원실 보도자료에 따르면 2011년부터 2014년 8월까지 경찰이 통신제한조치(감청), 통신사실확인자료, 전기통신에 대한 압수수색영장 집행 후 당사자에게 통지한 비율이 평균 38.5%에 그쳤다.<sup>59</sup> 피감시자들에 대한 통지가 이루어지지 않아, 감시 당사자들은 감시를 받고도 이를 알 방법이 없다.
- 나아가 통신자료제공은 당사자에 대한 통지의무도 규정되어 있지 않아, 사업자, 수사기관 어느 쪽도 감시 당사자에게 통지를 하고 있지 않다
- 통신자료제공을 통해 자신의 신원정보가 수사기관 등에 제공되었는지를 알고 싶은 이용자가 통신사업자 측에 문의를 하면 비로소 이를 알려주는 소극적인 통지 방식을 취하고 있을 뿐이다.
- 이동통신사들은 종래 이를 문의해도 알려주지 않았으나, 2015년 1월 19일 이 통사가 이를 고객들에게 공개하지 않은 경우 건당 20만원에서 30만원씩 위자료를 지급하라는 서울고등법원의 판결이 나온 후에는 판결의 취지대로 통신자료제공을 통한 신원정보 제공 여부를 알려주고 있다.

<sup>59</sup> 설승은(2014. 10. 19). 경찰, 통신자료 확인 후 당사자 통지 38.5%에 불과. 연합뉴스홈페이지.  
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20141019054000004> (검색일: 2019년 8월 1일).



## ○ 통신사실확인자료제공과 통신자료제공의 영장요건강화<sup>60</sup>

- 현재 <통신비밀보호법>상 수사기관이 통신사실확인자료를 요청할 때 법원의 허가를 얻기는 하지만 허가요건인 '수사 또는 형의 집행을 위한 필요성'에 대한 적용기준이 모호하여 수사기관의 남용을 방지하기 어려워 사생활 보호에 미흡하다.
- 통신자료 제공제도 역시 수사기관이 통신 가입자의 개인정보를 가입자의 동의를 구하지 않고 취득할 수 있고, 이를 통제하는 법적인 장치가 없고, 정보주체에게 사후 통지하는 절차도 마련되어 있지 않아 개인정보를 상당히 침해하고 있다.
- 투명성은 단순한 정보의 공개로 해결되는 것이 아니라 문제점이 공개적으로 지적되는 경우 국가의 자발적인 해결노력을 필요로 한다. 정보공개 이후 확인된 문제점을 개선하지 않는다면 투명성의 목적이 사장될 것이다. 2018년 헌법재판소결정, 2015년 UN인권위원회 권고가 나왔으니 이를 개선하기 위해 수사기관이 통신사실확인자료를 요청할 때 현재의 영장요건인 '수사상의 필요성' 뿐만 아니라 '범죄의 개연성'과 요청 자료의 '사건 관련성'을 추가하도록 하여 영장요건 및 사후통지를 강화하고, 통신자료 역시 개인정보 침해의 문제를 해결하기 위해서는 <전기통신사업법>이 규정한 '통신자료'를 <통신비밀보호법>상의 '통신사실확인자료'에 포함시키고 법원의 허가장을 받아 요청하도록 하여 영장요건 및 사후통지를 실시하여야 할 것이다.

<sup>60</sup> 국가인권위원회. 앞의 글.

## 2. 내용 검열

### □ 제한적인 정보공개 수준

#### ○ 회의자료의 미공개 및 회의내용을 온전히 모니터링 할 수 있는 무편집 녹화물이나 녹음물의 미공개

- 방송통신심의위원회는 통신심의 및 시정요구 현황에 대하여 분기별로 시정요구 유형별 건수와 대강의 사유(도박, 불법식의약품, 음란·성매매, 권리침해, 기타로 구분) 통계를 공개하고 있고, 3년마다(심의위원회 1회기) 백서를 발간하여 더 구체화된 통계를 공개하고 있다.

- 일주일에 2번 열리는 심의회의도 신청하면 누구나 방청할 수 있으며, 회의록도 주기적으로 홈페이지에 업로드하고 있다. 나아가 정보공개청구에 따라 더 구체적인 현황도 공개하기도 한다.

- 그러나 현장방청에서 확인할 수 있는 회의자료의 미공개 및 회의내용을 온전히 모니터링할 수 있는 무편집 녹화물이나 녹음물 미공개는 아쉬운 점이다. 또한, 그러한 제한을 극복하기 위한 회의 촬영/녹음에 대해서도 대부분 허가하지 않고 있다는 점도 개선이 필요한 부분이다.

- 선거관리위원회의 경우, 인터넷 게시물 삭제 명령 현황에 대하여 사전적, 자발적으로 공개하고 있는 자료는 없으나, 정보공개청구에 따라 모든 삭제 명령에 대한 각 건별 자료를 공개하였다.

#### ○ 심의 건별 회의자료 공개 필요

- 통신심의 운용의 적절성을 평가하기 위해서는, 각 심의 대상 정보 건별로 문제내용, 정보유형, 서비스제공자, URL(일부 비공개), 인지방법, 적용조항을 알 수 있는 회의자료를 공개할 필요가 있다.

- 심의 회의장에서도 모든 심의대상정보의 내용을 다 살피지 않고 정보 유형별로 대표적인 건의 정보 내용만 검토하거나, 전체 정보 내용 중 문제 부분만을 보여주고 있기 때문에 회의를 방청하거나 회의록을 검토하는 것만으로 심의가 적절하게 이루어지고 있는지를 파악하기 어렵다.



- 선거관리위원회의 경우에도 정보공개청구가 있는 경우에만 사후적, 수동적으로 공개할 것이 아니라, 제도 운용의 적절성을 평가할 수 있는 자료들을 자발적으로 공개하여 스스로 투명성을 확보해나갈 필요가 있다.

□ 심의대상에 대한 의견진술 기회 부여의 확대와 통지 의무화

○ 기본권과 의견진술 기회, 처분 통지 고지

- 방송통신심의위원회의 시정요구로 기본권이 제한되는 당사자는 정보의 게시 자임에도, 시정요구의 상대방이 서비스제공자라는 이유로 게시자에게 의견진술 기회 부여 및 통지가 이루어지지 않았었다.
- 이에 방심위의 시정요구시 게시자인 당사자에게 사전의견진술의 기회를 부여하고 처분의 통지도 하도록 하는 내용의 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 개정안(방통위설치법 제25조 제2항 및 제6항)이 2015. 1. 20.부터 시행되었다.

○ 예외적이고 선택적으로 이루어지는 의견진술 기회

- 방송통신심의위원회는 위의 법률의 예외조항을 넓게 해석하여 사전의견진술 기회 부여의 경우 '법리적 논쟁, 사회적 논란, 이해관계자간 의견충돌 등이 예견되어 신중한 검토가 필요하거나 특별히 당사자의 의견진술이 필요하다고 인정'되는 정보에 대해서만 통신심의소위원회가 사무처 의견을 검토하고 의견진술기회 부여 여부를 결정하는 방안을 내부적으로 설정하여 시행하고 있다.
- 이에 따르면, 특히 음란, 성매매, 도박 등 불법성이 명확한 정보와, 국가보안법 위반 등 법정심의기간이 7일로 한정되어 있는 정보 등은 '공공의 안전 또는 복리를 위하여 긴급히 시정요구를 할 필요가 있는 경우'에 해당하므로 의견진술 기회 미부여로 처리하고 있다. 이에 따라 현재 권리침해(명예훼손 등) 정보 및 논란의 여지가 있는 정보에 대해서만 의견진술 기회를 부여하고 있다.
- 사전 통지 및 의견진술 기회 부여는 시정요구를 포함한 모든 권익제한·의무



부과적 행정처분에 있어 준수하여야 할 절차원칙으로서, 모든 시정요구 대상 정보의 게시자에게 이루어져야 하는 것이 원칙이다.

- 이와 같이 위원회가 스스로 정한 기준으로 의견진술이 필요하다고 인정되는 정보에 대해서만 예외적으로 의견진술 기회를 부여하는 것은 원칙과 예외를 혼동하는 것이다.
- 개정법상으로도 의견진술 기회를 부여하지 않아도 되는 '예외'가 규정(설치법 제25조 제2항 단서)되어 있는 이상, 이에 해당하지 않는 한 모든 정보에 대하여 사전 통지 및 의견진술 기회를 부여하고 예외적으로 의견진술기회를 부여하지 않을 특수한 정보를 개별적으로 형량화하여 선정하는 것이 행정의 적법절차 원칙에 부합하는 것이다.

○ 사후 통지에 대한 무규정

- 사전 통지 및 의견진술 기회 부여와는 별개로, 개정법(설치법 제25조 제6항)에 따른 처분의 사후 통지에 대하여는 어떠한 예외 규정도 없으므로, 모든 정보에 대하여 당사자인 게시자에게 사후 통지가 이행되어야 한다.

□ 민간독립자율기구로서의 독립성 확보

○ 행정기관으로 간주해야 한다는 시민단체 vs. 민간독립기구임을 강조하는 방송통신심의위원회

- 그간 심의위원의 구성과 선출방식, 심의의결과정의 절차, 예산의 국가 종속성을 들어 방송통신심의위원회를 행정기관으로 간주해야 한다는 시민단체 등의 주장에 방송통신심의위원회는 "위원회는 민간인으로 구성된 독립기구로서 결정은 단순히 권고적 효력만을 가지"는 민간독립기구라고 반박해왔다.

○ 방송통신심의위원회를 행정기관으로 인정한 판례

- 2010년 서울행정법원 행정12부가 "방송통신심의위원회는 대통령이 위촉하는 9인으로 구성되는 점, 위원들은 국가공무원법상 신분이 보장되고, 위원장과 부위원장을 포함한 3인은 상임으로 임명되며 국가로부터 예산을 받는 점 등을 보면 합의제 행정청에 해당한다"고 판단했다.



- 또한 2012년 헌법재판소 역시 방송통신심의위원회를 공권력 행사의 주체인 국가행정기관으로 재확인하였다.
- 민간자율기구로서의 독립성과 자율성 강화의 근거와 방식
  - 방송통신심의위원회는 스스로의 정책적 위상을 부인하고 있으나, 방송통신심의위원회의 정책 구조적 위상은 정부에 소속된 기관임을 부인할 수 없게 한다.
  - 이와 같은 기관종속성은 한국에서 이루어지고 있는 인터넷 전반에 대한 규제와 규율의 책임을 지고 있는 주체가 태생적으로 국가 검열이라는 우산에서 자유롭지 못하다는 한계를 보여준다.
  - 따라서 과도한 국가 검열과 개입을 막기 위해 방송통신심의위원회는 민간자율기구로서의 독립성과 자율성을 지금보다 더 강화해야 한다.
  - 이를 위해서는 위원회와 예산에 대한 독립이 먼저 이루어져야 할 것이다.
  - 또한 위원회에 시민사회 단체 등을 추가로 구성하여 심의위원회의 이해관계와 정치적, 사회적 목적을 한층 다양화하거나, 현재의 심의위원회를 견제할 수 있는 또 다른 제도를 마련할 것이 요구된다.

## V. 맺음말

인터넷 감시의 경우, 과학기술정보통신부가 공개하고 있는 자료는 단순한 총수치에 불과하고, 모든 유형의 정보를 중복적으로 취득할 수 있는 압수·수색의 현황에 대하여는 전혀 공개하고 있는 바가 없어 사업자들의 투명성보고서를 기초로 한 분석이 필요하였다는 문제가 있었다. 이러한 투명성 수준으로는 감시 제도 운용의 적절성에 대한 평가가 어려우며, 투명성 제도의 개선이 필수적이라 할 수 있다.

통신제한조치, 통신사실확인, 통신자료제공은 전년대비 비슷하거나 감소하는 추세를 보이고 있지만, 양대 포털사이트가 공개한 압수수색 현황은 전년대비 15배에 달할 만큼 폭증해, 수사기관의 포괄적, 대량적 감시 관행이 유지 수준을 넘어 확대되고 있음을 보여주었다. 특히, 거의 무제한적인 감시가 가능한 압수수색 방식이 인터넷 감시의 주요방식으로 자리잡으면서 공권력의 인터넷 감시에 대한 시민의 역감시의 필요성이 증대되고 있다.

인터넷 검열의 경우, 방송통신심의위원회와 선거관리위원회의 투명성 수준은 감시 부분에 비하여 높은 편으로 평가되었지만, 심의 건수의 증가 경향에서 볼 수 있듯이, 검열이 활성화되고 있으며, 검열기관의 역할을 강화하려는 주장들이 제기되고 있다는 점은 우려할 만하다. 그에 비해 심의과정을 즉각적으로 모니터링하고 대응할 수 있게 하는 회의자료의 제공이나 미편집 회의기록 공개에 대해서는 소극적인 점이 아쉬움으로 지적된다.

정부는 인터넷에 대한 과도한 검열과 감시가 인터넷상 자유로운 정보의 흐름과 국민의 표현의 자유, 알 권리를 위축시키고, 관련 산업의 발전을 저해하는 부작용이 있음을 주지하고, 목적 달성을 위해 필요한 최소의 범위 내에서 권한을 행사하여야 한다.

또한 투명성은 민주주의 사회에서 행정에 대한 국민의 감시와 참여 및 이를 통한 제도 개선으로 나아가기 위한 기본적 전제이다. 감시·검열은 표현의 자유, 알 권리, 개인정보자기결정권, 프라이버시 등 국민의 기본권 침해로 이어지는 활동인 만큼, 되도록 투명하게 공개되어야 한다. 정부가 비공개로 인한 불필요한 불신과 의혹, 이에 따른 사회적 비용을 소모하기보다, 보다 높은 투





---

명성의 확보를 통하여 국민의 신뢰와 발전적 토론을 도모할 수 있길 기대한다. <끝>



## • 데이터 출처

- 미래창조과학부 2013년 상반기 통신제한 및 통신사실확인자료 제공 현황
- 미래창조과학부 2013년 하반기 통신제한 및 통신사실확인자료 제공 현황
- 미래창조과학부 2014년 상반기 통신제한 및 통신사실확인자료 제공 현황
- 미래창조과학부 2014년 하반기 통신제한 및 통신사실확인자료 등 제공 현황
- 미래창조과학부 2015년 상반기 통신제한 및 통신사실확인자료 제공 등 현황
- 미래창조과학부 2015년 하반기 통신자료 및 통신사실확인자료 제공 등 현황
- 미래창조과학부 2016년 상반기 통신자료 및 통신사실확인자료 제공 등 현황
- 미래창조과학부 2016년 하반기 통신자료 및 통신사실확인자료 제공 등 현황
- 미래창조과학부 2017년 상반기 통신자료 및 통신사실확인자료 제공 등 현황
- 미래창조과학부 2017년 하반기 통신자료 및 통신사실확인자료 제공 등 현황
- 미래창조과학부 2011년~2013년 '인터넷 등'에 대한 통신제한조치, 통신사실확인자료, 통신자료 제공 현황 (정보공개 청구에 대한 회신)
- 미래창조과학부 2014년 상반기 '인터넷 등'에 대한 통신제한조치, 통신사실확인자료, 통신자료 제공 현황 (정보공개 청구에 대한 회신)
- 미래창조과학부 2014년 하반기 '인터넷 등'에 대한 통신제한조치, 통신사실확인자료, 통신자료 제공 현황 (정보공개 청구에 대한 회신)
- 미래창조과학부 2015년 상반기 '인터넷 등'에 대한 통신제한조치, 통신사실확인자료, 통신자료 제공 등 현황 (정보공개 청구에 대한 회신)
- 미래창조과학부 2015년 하반기 '인터넷 등'에 대한 통신제한조치, 통신사실확인자료, 통신자료 제공 등 현황 (정보공개 청구에 대한 회신)
- 미래창조과학부 2015년 상반기, 하반기 통신사실확인자료 종류별 제공 현황 (정보공개청구에 대한 회신)
- 과학기술정보통신부 2016년 '인터넷 등'에 대한 통신제한조치, 통신사실확인자료, 통신자료제공 등 현황 (정보공개 청구에 대한 회신)
- 과학기술정보통신부 2017년 '인터넷 등'에 대한 통신제한조치, 통신사실확인자료, 통신자료제



공 등 현황 (정보공개 청구에 대한 회신)

- 과학기술정보통신부 2018년 '인터넷 등'에 대한 통신제한조치, 통신사실확인자료, 통신자료제  
공 등 현황
- 과학기술정보통신부 2018년 '인터넷 등'에 대한 통신제한조치, 통신사실확인자료, 통신자료제  
공 등 현황 (정보공개 청구에 대한 회신)
- 네이버 투명성보고서 (<https://nid.naver.com/user2/privacycenter/info.nhn?m=viewStatistics>)
- 카카오 투명성보고서 (<http://privacy.kakaocorp.com/transparency/report/request>)
- 밴드(캠프모바일) 투명성보고서  
(<http://www.campmobile.com/band/privacyCenter/transparency>)
- 방송통신심의위원회 2011년 ~ 2014년 상반기 연도별 통신심의 의결현황 (정보공개청구에 대  
한 회신)
- 방송통신심의위원회 2014년 통신심의 의결현황 (정보공개청구에 대한 회신)
- 제2기 방송통신심의위원회 백서 (2011. 5. ~ 2014. 4.)
- 방송통신심의위원회 2015년 통신심의 의결현황 (정보공개청구에 대한 회신)
- 방송통신심의위원회 2016년 통신심의 의결현황 (정보공개청구에 대한 회신)
- 방송통신심의위원회 2017년 통신심의 의결현황 (정보공개청구에 대한 회신)
- 방송통신심의위원회 2018년 통신심의 의결현황
- 방송통신심의위원회 2018년 통신심의 의결현황

\* 상기 데이터 및 더욱 자세한 데이터는 <http://transparency.or.kr>에서 확인 가능