정보인권 가이드북 시리즈 III

정보인권의 이해

정보인권 가이드북 III : 정보인권의 이해

발행일 : 2016년 7월

펴낸곳 : 진보네트워크센터·정보인권연구소

주 소 : ㈜03745 서울특별시 서대문구 독립문로8길 23 3층

전 화 : 02-774-4551

팩 스 : 02-701-7104

홈페이지 : guide.jinbo.net/digital-rights

삽화 : 김 곰

아름다운재단 The Beautiful Foundation 이 자료집은 아름다운재단의 2016변화의 시나리오로 제작되었습니다.

정보공유라이선스 별도의 표시가 없는 한 본 책자의 내용은 '정보공유라이선스 2.0: 허용'을 따릅니다.
〈www.freeuse.or.kr/license/2.0/hy〉

여는글

지난 2003년 교육행정정보시스템(NEIS)에 대한 교육노동자와 시민사회의 반대 투쟁을 계기로 '정보 인권'이라는 개념이 언론을 통해 널리 알려졌습니다. 물론 인터넷의 대중적인 보급이 시작된 90년 대부터 전자주민카드 반대 운동과 인터넷 검열 반대 운동을 통해 프라이버시와 인터넷 표현의 자유 등 정보인권 옹호를 위한 활동이 시작되었습니다. 결국 전자주민카드 도입을 저지하고, NEIS 에서 개인정보를 분리해 내었으며, 통신 내역을 압수할 때에도 영장주의가 도입되는 등 정보인권 운동은 많은 성과를 내었습니다.

그러나 지난 20여 년 동안 정보사회의 양상도 빠르게 변화하고 있고, 새로운 문제들을 야기하고 있습니다. SNS를 통한 소통의 활성화에 따라 스스로 자신의 사생활을 노출하고 있습니다. 누구나 스마트폰을 갖고 다니게 되면서, 우리의 위치정보와 친구 관계, 인터넷 이용 내역, 쇼핑 내역 등 민감한 정보들이 자동으로 축적되고, 빅데이터 분석에 활용되고 있습니다. 무인 자동차와 드론은 우리의 삶에 어떠한 영향을 줄까요. 우리는 이러한 변화들이 정보인권에 어떤 영향을 미칠지 계속해서 촉각을 곤두세워야 합니다.

이전에 없었던 새로운 문제나 현상을 분석하고 인권적 관점에서 바라보는 것은 쉽지 않습니다. 특히, 정보인권 이슈는 기술이나 법적인 문제와 결부되어 있는 경우가 많습니다. 정보인권 침해를 제대로 인식하기 위해서는 정보인권이 무엇인지 이해하는 것이 필요합니다. 진보네트워크센터는 정보인권에 대한 대중적 이해를 돕기 위해 정보인권에 대한 교과서를 만들어 왔습니다. 가장 최근의 것이 지난 2009년에 〈정보인권 시민학생 강좌〉를 위해 만든 것입니다. 그러나 이미 그 동안 또 많은 것들이 변했습니다. 인터넷 실명제는 위헌 결정을 받았고, 개인정보보호법이 만들어졌으며, 이에 따라 개인정보 감독기구인 개인정보보호위원회가 발족했습니다. 망중립성이라는 새로운 문제가 이슈화되었고, 세계적으로는 인터넷 거버넌스를 둘러싼 지형이 급변하고 있습니다.

이번에 제작되는 교재는 90년대 중반부터 2016년 현재까지 제반 정보인권 이슈를 정리하였습니다. 정보인권 개념부터, 인터넷 표현의 자유, 개인정보 보호, 반감시와 통신비밀의 보호, 정보문화향유권, 망중립성, 인터넷 거버넌스 등 주요 이슈의 기본 개념과 역사를 담았습니다. 또한 이 교재는 〈사례로 보는 정보인권〉, 〈디지털 보안 가이드북〉에 이은 '정보인권 가이드북 시리즈'의 세 번째 결과물이기도 합니다. 이번에 발간하는 〈정보인권의 이해〉가 우리 시민들과 이용자들이 스스로의 인권을 인식하고 지키는데 도움이 되기를 기대합니다.

진보네트워크센터

목차

여는글 ····· 1

1 장 . 정보인권의 개념

1. 개요 ····· 8
2. 한국에서 정보인권 개념의 발전 ····· 12

2 장 . 인터넷 표현의 자유

1. 개요 ····· 18
2. 행정심의 ····· 22
   - 2-1 방송통신심의위원회
   - 2-2 인터넷 내용등급제
3. 게시물 삭제와 처벌 ····· 30
   - 3-1 명예훼손과 임시조치
   - 3-2 국가보안법
   - 3-3 선거법
   - 3-4 허위의 통신
4. 인터넷 실명제 ····· 43

3 장 . 개인정보의 보호

1. 개요 ····· 48
2. 주민등록제도 ····· 51
   - 2-1 전자신분증
   - 2-2 지문날인
   - 2-3 주민등록번호
3. 개인정보보호법 ····· 62
   - 3-1 교육행정정보시스템(NEIS)
   - 3-2 개인정보보호법 입법운동
   - 3-3 개인정보보호위원회
   - 3-4 빅데이터와 개인정보 보호

4 장 . 반감시와 통신비밀의 보호

1. 개요 ····· 72
2. 통신감시 ····· 76
   2-1 패킷감청
   2-2 디지털 압수수색
   2-3 통신자료 제공
3. 위치추적 ····· 88
   3-1 기지국 위치추적
   3-2 GPS 위치추적
4. 생체정보 ····· 92
   4-1 얼굴 정보와 CCTV
   4-2 디엔에이(DNA) 정보
5. 노동감시 ····· 99

5 장 . 정보문화향유권

1. 개요 ····· 104
2. 저작권 ····· 108
   2-1 공정이용
   2-2 디지털 저작권
   2-3 저작권 삼진아웃제
3. 정보공유운동 ····· 116
   3-1 대안적 라이선스
4. 특허 ····· 120
   4-1 강제실시
   4-2 소프트웨어 특허
   4-3 의약품 특허

정보인권의 이해

5. 국제협약 ····· 125
   5-1 세계지적재산권기구(WIPO)
   5-2 무역관련 지적재산권협정(WTO TRIPs)
   5-3 한미 FTA
   5-4 위조 및 불법복제방지 무역협정(ACTA)

6 장 . 망중립성

1. 개요 ····· 132
2. 망중립성 논란 ····· 134
   2-1 망중립성 침해의 문제점
   2-2 제로 레이팅(zero-rating)
3. 국제 동향 ····· 139
   3-1 미국
   3-2 유럽
   3-3 국제적 논의 및 시민사회의 대응
4. 국내동향 ····· 142

7 장 . 인터넷 거버넌스

1. 개요 ····· 146
2. 주소자원 거버넌스 ····· 149
3. 정보사회 세계정상회의(WSIS) ···· 152
4. 인터넷거버넌스포럼(IGF) ····· 153
5. 한국의 인터넷 거버넌스 ····· 155

1. 정보인권의 개념

1. 개요
2. 한국에서 정보인권 개념의 발전

1. 개요

인권이란 인간의 존엄성이 존중되고 실현될 수 있도록 개인이 인간으로서 당연히 누리는 불가침·불가양의 기본적 권리를 말한다. 국가는 이러한 인권을 확인하고 보장할 의무를 헌법으로부터 부여받고 있다. 헌법 제10조는 "모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다."고 선언하고 있다. 이러한 인권 중에서 정보의 유통에 관한 개인의 기본적 권리들을 묶어서 '정보인권'(Information and Communication Technology and Human Rights)이라고 통칭하고 있다(국가인권위원회 정보인권 보고서).

2013년 1월 〈정보인권 보고서〉를 발간한 국가인권위원회는 "정보인권이란 정보통신 기술에 의하여 디지털화된 정보가 수집·가공·유통·활용되는 과정과 그 결과로 얻어진 정보가치에 따라 인간의 존엄성이 훼손되지 않고 자유롭고 차별 없이 이용할 수 있는 기본적 권리"라고 개념을 정의하였다.

정보인권이 헌법이나 국제 기준에 명시적으로 규정되어 있는 것은 아니다. 유엔(UN) 등과 같은 국제 기구에서도 '정보인권'을 특별히 규정하고 있지는 않지만, 정보사회 혹은 디지털 환경에서도 '인권'의 가치가 옹호되어야 함을 반복해서 선언하고 있다. 정보 사회와 관련하여 유엔이 주최한 첫 국제 회의라고 할 수 있는 '정보사회 세계정상회의(World Summit on the Information Society, WSIS)' 1차 회의 결과물인 〈제네바 원칙 선언문〉은 '정보사회에 대한 우리의 공통 비전'으로 "민중 중심의, 포용적이고 개발 지향적인 정보 사회를 건설할 것"이며, "모든 인권과 기본적 자유의 보편성, 분리불가능성, 상호 의존성을 재확인"하고 있다. 유엔 인권이사회(UN Human

Rights Council)는 2012년 7월, 85개국이 서명한 〈인터넷에서 인권의 증진, 보호 및 향유 결의안〉에서 "오프라인에서 우리가 갖고 있는 인권은 온라인에도 똑같이 적용된다"라고 확인하였다.

정보인권 역시 그 기본적인 가치는 표현의 자유나 프라이버시권(사생활의 자유) 등 전통적인 기본권과 연결되어 있다. 그러나 정보통신 기술의 발전과 네트워크의 전 지구적 확대, 이에 따른 정보와 지식의 생산, 유통, 향유 과정의 변화는 경제, 사회, 문화 등 우리 삶 전반에 큰 영향을 미치고 있다. 특히, 정보를 둘러싼 사회적 관계의 변화가 부와 권력 지형의 변화를 야기하게 되는데, 이로 인해 발생하는 제반 사회 문제와 인권 침해를 전통적인 인권 개념이 어떻게 포섭할 것인지, 새로운 인권 개념의 형성이 필요한 것인지에 대한 문제가 발생하게 된다. 이에 따라 전통적인 인권 개념이 새로운 사회 변화를 수용하며 변화하게 되는 한편, '잊힐 권리'와 같은 새로운 권리 개념이 등장하기도 한다.

예를 들어, 표현의 자유는 가장 오래된 기본권의 하나지만, 인터넷은 일반 대중들에게 직접 자신을 표현할 수 있는 수단을 제공했고 이에 따라 편집되지 않은 날 것 그대로의 표현에 대한 규제 이슈가 등장하게 된다. 또한, 과거에도 혐오 표현은 존재했지만 큰 사회적인 이슈가 되지 않은 반면, 혐오 표현이 쉽게 복제, 전파될 수 있는 인터넷의 등장에 따라 표현의 자유와의 균형 문제가 발생하게 되었다.

인터넷을 통해 보다 쉽게 공적 정보에 접근할 수 있고, 시민 누구나 자신의 의사를 표현하며, 온라인을 통해 스스로 조직화 함으로써 정책 결정 과정의 투명성과 민주성을 높일 수 있다는 기대감이 높아졌다. 그러나 정보통신 기술의 발전이 피통치자의 권력 강화에 유리하게 작용한 것 만은 아니었다. 정보통신 기기에 의한 자동화된 정보 수집(인터넷을 이용하거나 물건을 사는 과정에서 나의 일거수일투족은 개인정보로 자동적으로 기록, 수집된다), 초거대 개인정보 데이터베이스와 분석 기술의 발전, 인터넷 패킷 감청이나 해킹 수사와 같은 감시의 확대는 기업과 정부 등 기존 권력이 보다 쉽게 소비자나 시민을 통제할 수 있도록 한다. 이에 따라 전통적인 프라이버시권은 개인정보 자기결정권, 통신비밀의 보호, 반감시권 등으로 확대된다.

지적재산권을 둘러싼 논란 역시 근본적으로 정보에 대한 통제권을 둘러싼 싸움이다. 디지털 환경에서 저작권의 강화는 저작권자, 사실상 거대 문화기업의 권력을 강화한다. 반면, 과거 냅스터나 소리바다와 같은 P2P 서비스는 이용자가 자신이 원하는 콘텐츠를 쉽게 공유할 수 있도록 함으로써, 문화 기업의 문화 시장에 대한 통제력을 약화시킨다. 의약품에 대한 특허권 강화는 제약 기업의 권력은 강화시키는 반면, 시민들의 건강권과 생명권을 위협한다.

정보인권을 기존의 기본권과 구분되는 새로운 기본권으로 규정할 수는 없더라도, 정보화에 따른 사회 변화와 이로 인해 새롭게 발생하는 인권 침해 문제를 조명하는데 유용한 개념이라고 볼 수 있다. 따라서, 정보인권의 유형, 혹은 정보인권에 포함될 수 있는 인권의 구분도 학자마다 다르며 고정되어 있는 것은 아니다. 정보화의 발전에 따라 새로운 인권 개념이 형성될 수도 있고, 인권간의 관계나 중요성도 변화할 수 있다. 이러한 점을 전제로 국가인권위원회 〈정보인권 보고서〉는 정보프라이버시권, 온라인에서의 표현의 자유, (망중립성을 포함한) 정보접근권, 정보문화향유권으로 구분하여 다루고 있다. 이 교재에서는 인터넷 표현의 자유, 개인정보의 보호, 반감시와 통신비밀의 보호, 정보문화향유권, 망중립성, 인터넷거버넌스를 다룬다.

정보인권의 보호는 현실 속에서 법과 정책을 통해 구현된다. 그리고 정보통신 정책을 비롯한 공공 정책은 '민주적으로' 수립되어야 한다. 그러한 민주성은 통상 행정, 사법, 입법부의 견제와 균형이나 공개적인 의견 수렴 과정으로 이해되고 있다. 그러나 공개적인 의견수렴, 혹은 시민의 정치 참여는 형식적인 공청회나 의견서 제출에 제한되고 있으며, 실제로는 행정부 관료들의 재량에 달려있는 것이 현실이다.

이런 측면에서 인터넷의 표준과 정책의 개발, 운영이 민간을 중심으로 형성되어 왔으며, 세계 주소자원 관리기구인 ICANN이 정책 결정의 투명성과 개방성을 표방하고, 다양한 이해관계자의 참여를 보장하는 방식, 즉 멀티스테이크홀더 모델에 따라 운영되고 있는 것은 여타 정보통신 정책 결정에도 많은 함의를 주고 있다. 이와 같이 여러 이해관계자가 인터넷 관련 원칙, 규범, 정책 등을 합의된 절차와 동등한 참여를 통해 결정하는 것을 '인터넷 거버넌스'라고 한다. 유엔의사표현의 자유 특별보고관은 〈디지털시대 표현의 자유와 민간기업 보고서〉에서 "인터넷 거버넌스 멀티스테이크홀더 절차가 표현의 자유를 지지하는 정책의 중요한 추진동력이 되어 왔다. 이러한 점을 명심하고 국제기구들은 인권 감수성이 있는 기술전문가를 늘리는 등의 방법으로 정책개발이나 기타 기준수립 절차에 있어 실질적인 시민사회 참여를 보장해야만 한다"고 지적하였다(A/HRC/32/38).

2. 한국에서 정보인권 개념의 발전

한국사회에서 정보인권에 대한 요구는 시민사회로부터 시작되었다. 정부 주도의 정보화 확산 과정에서 시민들의 의견이나 참여는 보장되지 않았다. 그러나 1995년 내무부가 전자주민증 계획을 밝혔을 때 많은 시민들과 인권사회단체들이 반대 목소리를 높이기 시작했다. 1962년 주민등록법이 제정되고 1968년 주민등록증이 발급되기 시작한 이래로 별다른 사회적 문제제기 없이 시행되어 온 이 제도에 대하여 새삼스럽게 반대 여론이 높아진 것은 정보화에 대한 우려 때문이었다. 시민사회는 전자주민카드로 인한 개인정보 유출이나 국가감시의 가능성을 들어 이 제도를 반대하였다. 1998년 첫 정권교체가 이루어졌고 야당 후보자 시절부터 전자주민카드를 반대해온 김대중 정부는 전자주민카드 시행계획을 백지화하였다.

2000년에는 인터넷 표현의 자유에 대한 논란이 크게 일었다. 당시 정보통신부는 정보통신윤리 확립을 위해 사업자와 이용자의 의무를 강화하는 내용의 '통신질서확립법'을 추진하였다(현행 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률). 정보통신윤리위원회의 기능을 크게 강화하고 인터넷사업자로부터 '불량' 이용자의 성명, 주민등록번호 등을 제공받아 '불량이용자 DB'를 관리하겠다는 등의 계획이 담겼다. 2000년대 전후로 활발해진 각종 커뮤니티 게시판 활동으로 자유로운 인터넷을 만끽하던 이용자들은 크게 반발하였다. 시민사회는 특히 '인터넷 등급제'의 문제점에 주목하였다. 인터넷 등급제는 영리 목적으로 청소년에게 유해한 인터넷 컨텐츠를 제공하는 경우 내용등급제를 의무적으로 도입하겠다는 것이었다. 가장 큰 문제는 어떤 등급을 부여할 것인지 행정기관인 정보통신윤리위원회가 일방적으로 판단한다는 것이었다.

가상연좌시위를 앞두고 정보통신부 홈페이지가 다운되는 소동이 일기도 하였다(이 사건으로 진보네트워크센터는 경찰로부터 7시간 동안 압수수색을 당했으나 후에 무혐의 처분을 받았다). 청소년을 보호하겠다는 명분으로 도입되는 인터넷 등급제에 대하여 청소년 이용자들이 크게 반발했다. 십대들이 주요 창작자로 참여하는 팬픽이 검열될 것이라는 우려에서 인기 아이돌 팬클럽들에서 반대 여론이 높았고 당시 정보통신부 게시판은 "팬클럽이 단결하여 질서확립법 끝장내자", "청소년이라고 해서 모든 것을 어른들의 판단에 맡겨야 합니까"라는 내용의 게시물들로 뒤덮였다. 성소수자들 또한 인터넷 등급제에 반대하며 정보통신윤리위원회의 폐지를 주장하는 집회를 열었다. 인터넷 등급제의 대상이 될 '청소년유해매체물'의 법정 기준에 '동성애'를 포괄적으로 포함하고 있었기 때문이다(당시 청소년보호법 시행령 제7조 별표1). 이용자와 시민사회의 반발이 확산되자 법안은 의무적 등급제를 자율등급제로 수정하는 등 여러 차례 수정되었고 이듬해 1월 국회 본회의를 통과하였다.

인터넷의 내용 규제를 둘러싼 사회적 논란이 커져 가는 가운데 2002년 헌법재판소는 '불온통신의 단속' 조항에 대한 진보네트워크센터 등의 공익소송사건에서 "인터넷은 공중파방송과 달리 '가장 참여적인 시장', '표현촉진적인 매체'"라고 선언하며 인터넷 표현의 자유에 손을 들어 주었다(헌법재판소 2002. 6. 27. 99헌마480).

'정보인권'이라는 개념을 대중화하고 제도화의 전기를 마련하게 된 계기는 2003년 교육행정정보시스템을 둘러싼 논쟁이다. 교육행정정보시스템(National Education Information System, 이하 NEIS)은 시·도교육청 및 교육인적자원부에 시스템을 구축하고 모든 교육행정기관 및 초·중등학교를 인터넷으로 연결하여 교육행정 전반 업무를 연계처리하는 시스템이다. NEIS 도입에 대해서 교사·학부모·학생 등 정보주체가 개인정보에 대한 권리를 주장하며 반대하고 나섰다. 정보주체의 동의나 법적 근거 없이 중앙정부가 전자적으로 정보를 수집 및 처리하는 것이 '정보인권' 침해라는 것이었다. NEIS를 둘러싼 논란이 커져가면서 '정보인권'

에 대한 논쟁이 사회적으로 크게 일었다.

개인정보에 대한 정보주체들의 요구가 커져가면서 개인정보에 대한 권리 또한 제도적으로 인정되어 갔다. 2003년 5월 국가인권위원회가 NEIS에 대하여 인권침해 결정을 내렸다. 당시 국가인권위원회는 개인정보에 대한 권리가 헌법에서 보장하고 있는 사생활의 비밀과 자유의 일부라고 보았다.

2005년 헌법재판소는 개인정보자기결정권이 우리 헌법이 보장하고 있는 독자적인 기본권이라고 인정하였다(헌법재판소 2005. 5. 26. 99헌마513 등). 대규모 개인정보 유출 사고가 빈번해지고 개인정보의 디지털 처리에 대한 문제제기가 계속되면서 2011년 비로소 〈개인정보 보호법〉이 제정되었다.

인터넷 표현의 자유에 대한 권리 또한 헌법재판소가 인터넷 본인확인제(실명제) 위헌 결정으로 익명 표현의 자유를 인정하고(헌법재판소 2012. 8. 23. 2010헌마47·252 등), 허위의 통신에 대하여 위헌으로 결정하였으며(헌법재판소 2010. 12. 28. 2008헌바157 등), 트위터 선거운동을 인정(헌법재판소 2011. 12. 29. 2007헌마1001 등)하는 등 제도적으로 확산되었다.

'정보문화향유권'은 지적재산권 체제에 대한 비판 운동으로부터 시작되었다. 저작권, 특허 등 지적재산권은 근대 이후 유럽에서 등장한 체제이고, 한국 역시 해방 이후 관련 법률이 제정되었지만 사회적으로 큰 이슈가 되지는 않았다. 그런데 1986년 한미투자협정의 체결과 1994년 세계무역기구(WTO) 가입 등을 통해 미국 등 선진국은 국내 지적재산권 체제의 강화를 요구하게 되었다. 한국의 시민사회가 지적재산권에 대한 비판적 시각을 갖게 된 것은 90년대 중반부터이다. 한국의 시민사회는 당시부터 '정보의 상품화 반대와 정보에 대한 평등한 접근'을 표방하였고, 90년대 말부터 지적재산권 이슈에 대한 본격적인 대응을 시작하였다.

지적재산권 체제는 그 자체로 공공의 이익을 위해 배타적 권리를 제한하는 조항을 포함하고 있다. 저작권의 경우에는 공정 이용(국내 법률상 저작재산권의 제한과 예외), 특허의 경우에는 강제실시가 그것이다. 물론 보호 기간도 일정하게 제한된다. 원론적으로 지적재산권 체제는 배타적 권리와 지식의 확산 및 공공의 이익과 '균형'을 이루도록 하고 있으나, 실제 공공의 이익 부분은 배타적 권리에 대한 '제한이나 예외'로 규정되어 있다. 따라서 이를 이용자 혹은 시민의 적극적인 권리, 즉 '정보문화향유권'으로 규정할 필요가 있었다. 세계인권선언 제27조 및 경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 제15조에서도 창작자, 발명가의 권리뿐만 아니라 누구나 문화, 과학적 지식을 향유할 권리를 규정하고 있다. 이러한 문제의식은 국가인권위원회 〈정보인권 보고서〉에도 반영되었다. '정보문화향유권' 운동은 지적재산권에 대한 비판 운동을 넘어 적극적인 '정보공유' 운동으로 발전하였다.

망중립성(network neutrality)은 비교적 최근에 등장한 개념이다. 2011년 통신사들이 무선인터넷전화(mVoIP) 서비스를 차단한 것이 사회적인 이슈가 되었다. 이때 진보네트워크센터와 경실련은 시장 지배적 지위를 남용하고 소비자의 이익을 저해한 것에 대하여 SK텔레콤과 KT를 공정거래위원회와 방송통신위원회에 고발 조치하였다. 이후 정부는 〈망중립성 가이드라인〉과 〈트래픽 관리 지침〉을 만들었지만, 실제 이에 근거한 규제 권한은 행사하지 않았다.

망중립성은 인터넷접속서비스 사업자가 "인터넷으로 전송하는 트래픽을 그 내용, 유형, 송수신자, 이용기기와 상관없이 동등하게 처리해야 한다"는 원칙이다. 이는 콘텐츠나 서비스 사업자 입장에서는 통신사가 망을 보유하고 있다는 우월적 지위를 이용하여 불공정 경쟁을 한 것이지만, 이용자 입장에서는 자신이 원하는 기기로, 자유롭게 콘텐츠나 서비스를 이용할 권리를 침해당한 것이기도 하다. 따라서 망중립성은 인터넷에 대한 접근권 및 표현의 자유라는 맥락 속에서 이해할 수 있다.

국가인권위원회는 망중립성을 포함한 정보접근권을 정보인권의 한 유형으로 보았다(정보인권보고서). 정보접근권은 헌법재판소가 알 권리를 국

민의 기본권으로 인정한 이후 (헌법재판소 1991. 5. 13, 90헌마133) 1996년 〈공공기관의 정보공개에 관한 법률〉이 제정되어 제도화되었다. 정보격차 해소에 관한 권리도 정보접근권으로 포함되는 것으로 볼 수 있다(2001년 1월 16일 〈정보격차해소에 관한 법률〉 제정). 국가인권위원회는 여기서 더 나아가 국제규범에서 보편적 인터넷 접속의 권리와 망중립성을 주요한 권리로 인정하고 있다고 소개하였다. 유엔은 인터넷으로의 보편적 접근권을 보장하는 것이 모든 국가의 우선과제가 되어야 한다고 권고하였다(A/HRC/17/27). EU 의회는 2009년 〈전자 커뮤니케이션 공통규제 프레임워크 디렉티브〉를 개정하여 인터넷 접속권을 표현의 자유와 동등한 기본권으로 규정하였고, 인터넷에 대한 개방성과 망중립성을 보장하도록 하였다.

인터넷은 세계적인 네트워크이고, 그 위에서 사람들은 세계적으로 상호작용한다. 한국에 거주하고 있는 많은 사람들이 이미 구글, 페이스북, 아마존의 이용자이자 소비자이다. 우리가 미국 국가안보국(NSA)의 사찰 대상이 되었을 수 있는 것처럼, 인권 침해 역시 세계적인 차원에서 발생할 수 있다. 앞서 언급한 인권 침해 이슈와 유사한 문제들이 다른 나라에서도 발생하고 있다. 이처럼 정보화와 관련된 제반 문제를 세계적으로 어떻게 풀어나갈 것인지는 모두의 고민이지만, 우리는 또한 국내 법률과 규범의 규제를 받고 있다. 한편으로는 국제적인 규범의 영향을 받지만(특히 지적재산권), 또 한편으로는 한국만의 고유한 역사와 맥락을 갖고 있기도 하다. 대다수의 나라들이 국민식별번호를 가지고 있지만, 한국의 주민등록번호처럼 공공과 민간 영역에서 광범하게 이용되는 나라는 없다. 인터넷 실명제나 공인인증서와 같이 고유한 규제 체제가 형성되어 오기도 했다. 한국의 정보인권 개념은 한편으로는 국제적인 인권 운동과 연대하면서, 다른 한편으로는 국내적인 인권 침해와 제도에 맞서 투쟁하면서 형성, 발전해왔다.

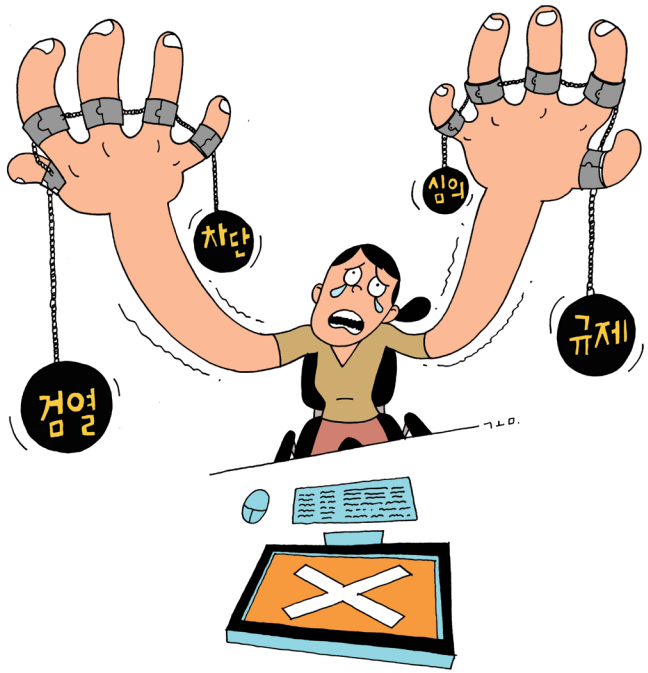
2장. 인터넷 표현의 자유

1. 개요
2. 행정심의
2-1 방송통신심의위원회
2-2 인터넷내용등급제
3. 게시물 삭제와 처벌
3-1 명예훼손과 임시조치
3-2 국가보안법
3-3 선거법
3-4 허위의통신
4. 인터넷 실명제

1. 개요

한국사회에서 컴퓨터 통신의 확산은 민주화 시기와 맞물린다. 87년 민주화 무렵 PC통신이 보급되었고 문민정부 출범 이후 1994년에 인터넷 상용화의 시대가 열렸다. 대중들의 표현 욕구가 폭발적으로 증가했고 군사독재정권 하에서 오랫동안 미디어를 검열해 왔던 제도와 기구들이 사라지기 시작했다. 1996년 10월 헌법재판소는 영화 검열과 음반 검열에 대하여 차례로 위헌 결정을 내렸고 검열기구 공연윤리위원회가 역사 속으로 사라졌다. 한국 시민들은 PC통신과 인터넷의 등장 초기부터 열렬히 사이버 공론장을 형성하고 참여하였으며 검열로부터 완전히 자유로운 미디어를 꿈꾸었다.

검열 당국은 PC통신이 확산되자 곧바로 내용규제를 위한 제도와 기구를 정비하였다. 가장 빠르게 적용된 법률은 구 〈전기통신사업법〉 제53조 '불온통신의 단속' 조항이었다. 이 조항은 박정희 군사독재정권의 국가재건최고회의에 의해 제정된 이래로 "전기통신을 이용하는 자는 공공의 안녕질서 또는 미풍양속을 해하는 내용의 통신을 하여서는 아니된다"고 규정하고 있었다. 2002년 헌법재판소는 이 조항에 대한 헌법소원에서 인터넷의 표현의 자유를 지지하는 역사적 결정을 내렸다. 헌법재판소가 "인터넷은 공중파 방송과 달리 '가장 참여적인 시장', '표현촉진적인 매체'"라고 선언했다는 사실은 큰 울림을 주었다. '불온통신의 단속' 위헌 결정은 헌법재판소 설립 25주년을 맞아 선정된 "주요 결정 10선"에도 꼽힌 역사적인 판결로 남았다.



> 인터넷은 공중파방송과 달리 "가장 참여적인 시장", "표현촉진적인 매체"이다. 공중파방송은 전파자원의 희소성, 방송의 침투성, 정보수용자측의 통제능력의 결여와 같은 특성을 가지고 있어서 그 공적 책임과 공익성이 강조되어, 인쇄매체에서는 볼 수 없는 강한 규제조치가 정당화되기도 한다. 그러나 인터넷은 위와 같은 방송의 특성이 없으며, 오히려 진입장벽이 낮고, 표현의 쌍방향성이 보장되며, 그 이용에 적극적이고 계획적인 행동이 필요하다는 특성을 지닌다. 오늘날 가장 거대하고, 주요한 표현매체의 하나로 자리를 굳힌 인터넷 상의 표현에 대하여 질서위주의 사고만으로 규제하려고 할 경우 표현의 자유의 발전에 큰 장애를 초래할 수 있다. 표현매체에 관한 기술의 발달은 표현의 자유의 장을 넓히고 질적 변화를 야기하고 있으므로 계속 변화하는 이 분야에서 규제의 수단 또한 헌법의 틀 내에서 다채롭고 새롭게 강구되어야 할 것이다.
>
> 헌법재판소 2002. 6. 27. 99헌마480 판결

그러나 군사독재정권까지 그 유래가 거슬러 올라가는 국가의 통신 내용 규제는 전체 인구의 84%가 인터넷을 이용하는 현재까지도 그 주요 골자를 유지하고 있다. 기존 미디어에서는 주로 전업적인 정치인, 언론인이나 예술가가 규제의 대상이었다. 인터넷의 내용 규제는 주로 일반 시민들의

표현물을 대상으로 한다. 군사독재정권 시절의 가혹한 형사처벌은 줄었으나 없어지지는 않았고 국가가 심의하여 삭제 등 조치하는 대상도 다른 나라에 비해 매우 넓다.

규제기구로서는 강력한 행정심의기관이 적극적으로 활동하고 있다. 1995년 사이버 공간을 규율하는 최초의 행정심의기관인 정보통신윤리위원회가 법정화하였다(전기통신사업법). 이 기구를 둘러싼 논란은 '인터넷 등급제' 논란에서 가장 두드러졌다. 2000년 정보통신부는 국내 인터넷 콘텐츠에 정보통신윤리위원회가 부여한 등급을 의무화하겠다는 내용의 '통신질서확립법'을 입법하겠다고 발표하였다. 영리 목적의 청소년유해매체물에만 적용하겠다는 계획이었지만 청소년, 성소수자를 포함한 많은 인터넷 이용자들의 강력한 반발로 입법안의 대부분이 무산되었다.

정보통신윤리위원회(현 방송통신심의위원회)의 정치적 심의 논란은 계속 이어지고 있다. 대통령 욕설을 연상시킨다는 이유로 트위터 계정에 대한 접속을 차단하는 등 자의적인 심의가 계속되었기 때문이다. 특히 국가기밀 누설, 국가보안법 위반, 기타 범죄교사·방조 행위의 경우 인터넷 게시판 운영자나 사업자가 방송통신심의위원회의 심의요구를 거부할 경우 방송통신위원장으로부터 그 취급을 거부·정지 또는 제한하라는 행정명령을 받게 되고 이를 거부할 경우에는 형사처벌을 받는다. 국가인권위원회와 유엔 인권이사회는 행정심의를 민간자율심의로 전환할 것을 권고하였으나 정부는 아직까지 이 권고를 수용하지 않고 있다.

행정심의기관의 규제대상은 불법정보, 청소년유해정보와 더불어 '건전한 통신윤리'로 나뉜다(방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률). 행정심의기관의 게시물 삭제 등 조치와 별개로 이용자들이 현행법상 불법인 정보를 생산하고 유통하는 경우 형사처벌을 받는다. 일반 이용자들이 게시물을 이유로 형사처벌을 받을 수 있는 죄목은 음란, 명예훼손, 국가보안법 등이고 선거시기에는 공직선거법에 따른 형사처벌이 많다. 명예훼손이나 저작권 위반 등 타인의 권리를 침해하는 경우에는 인터넷 사업자가 신고를 받고 조치하는 고지 후 삭제 혹은 임시조치 제도가 운영되고 있으나 표현의 자유 침해와 관련한 논란이 일어나곤 한다.

한국의 인터넷 표현의 자유에서 가장 심각한 문제는 그 규제방법이 실명제에 기반하고 있다는 사실이다. 본인확인제라고도 불리는 이 제도는 실명이 확인된 이용자에 한해 인터넷 글쓰기나 게임 이용을 허용하는 제도이다. 실명 확인은 주민등록번호를 매개로 하기 때문에 국가가 게시자의 신원을 매우 손쉽게 추적할 수 있을 뿐 아니라 민간 인터넷 서비스의 주민등록번호 오남용의 원인이 된다. 헌법재판소는 2012년에는 인터넷 본인확인제에 대하여, 2015년에는 주민등록번호 변경불허에 대하여 각각 위헌과 헌법불합치를 선언하였다. 그러나 여전히 한국 인터넷에서는 게임 등 영역별로, 선거시기 등 시기별로 본인확인제가 유지되고 있다. 익명 표현의 자유 실현이 아직 요원한 것이다.

> 이 사건 법령조항들은 국내 인터넷 이용자들의 해외 사이트로의 도피, 국내 사업자와 해외 사업자 사이의 차별 내지 자의적 법집행의 시비로 인한 집행 곤란의 문제를 발생시키고 있고, 나아가 본인확인제 시행 이후에 명예훼손, 모욕, 비방의 정보의 게시가 표현의 자유의 사전 제한을 정당화할 정도로 의미 있게 감소하였다는 증거를 찾아볼 수 없는 반면에, 게시판 이용자의 표현의 자유를 사전에 제한하여 의사표현 자체를 위축시킴으로써 자유로운 여론의 형성을 방해하고, 본인확인제의 적용을 받지 않는 정보통신망상의 새로운 의사소통수단과 경쟁하여야 하는 게시판 운영자에게 업무상 불리한 제한을 가하며, 게시판 이용자의 개인정보가 외부로 유출되거나 부당하게 이용될 가능성이 증가하게 되었는바, 이러한 인터넷게시판 이용자 및 정보통신서비스 제공자의 불이익은 본인확인제가 달성하려는 공익보다 결코 더 작다고 할 수 없으므로, 법익의 균형성도 인정되지 않는다.
>
> 헌법재판소 2012. 8. 23. 2010헌마47·252(병합) 판결

최근에는 국가가 인터넷 서비스를 통해 간접적으로 표현의 자유를 제한하는 것에 대한 우려가 커지고 있다. 2016년 유엔 의사표현의자유 특별보

고관은 인터넷 표현의 자유가 민간기업으로 인해 제약되는 것을 우려하는 내용의 보고서를 발표하였다.

> 정부는 표현의 자유를 행사할 수 있도록 인권을 보호하고 존중할 기본적인 책임을 진다. 정보통신기술과 관련해서 이는 정부가 민간기업에 대하여 법률, 정책, 법외적 수단 등으로 표현의 자유에 대한 필수적이거나 비례적이지 않은 간섭을 행하는 조치를 요구하거나 압력을 가해서는 안 된다는 의미이다. 디지털 통신내용을 삭제하거나 이용자 정보에 접근할 수 있는 요구, 요청, 조치 들은 정당한 제정 법률에 기반해야 하며, 독립적인 외부기관의 감독을 받아야 하고, 자유권규약 19조 3항에 명시된 목적들을 달성하기 위해 사용되는 수단으로서 필수성과 비례성을 입증할 수 있어야 한다. 특히 민간기업 규제와 관련해서 정부의 법률과 정책들은 투명하게 채택되고 실행되어야 한다.
>
> – 2016년 6월 유엔 의사표현의자유 특별보고관 (A/HRC/32/38)

2. 행정심의

한국 인터넷 내용규제는 주로 강력한 행정심의기관에 의해 이루어지고 있다. 1995년 정보통신윤리위원회가 법정화하였다(전기통신사업법). 당시는 군사독재정권 시절부터 영화·음반 등을 검열해온 검열기구(공연윤리위원회)가 아직도 활동하고 있었던 때였다. 1996년 헌법재판소는 행정심의기관 공연윤리위원회에 의한 검열이 위헌이라고 결정하였다. 2015년 3월 24일 인도 대법원은 인터넷 게시물을 법원명령없이 삭제하는것은 위헌이라고 결정하였다.

그러나 한국 인터넷의 경우 정보통신윤리위원회와 같은 행정심의기관이 현재까지 인터넷의 내용심의를 담당하고 있다. 2008년에는 정보통신윤리위원회와 방송위원회가 통합하여 방송통신심의위원회가 출범하였다. 방송통신심의위원회의 정치적 심의 논란이 커지면서 국내외 인권기구로부터 인터넷 행정심의가 표현의 자유를 침해한다는 지적을 받아 왔다.

2-1. 방송통신심의위원회

최초의 사이버공간 행정심의기관인 정보통신윤리위원회는 출범 직후인 1995년 10월, 불건전정보 6백 6개를 선정해 국내 인터넷서비스에서 이에 대한 접속을 차단하는 것을 골자로 하는 '인터넷 불건전정보방지대책'을 발표했다. 활동 근거는 당시 구 〈전기통신사업법〉 제53조에 규정되어 있었던 '불온통신의 단속' 조항이었다. 1999년 6월에는 서해교전 사건에 대하여 항공대 학생운동단체가 게시한 대통령 비판 게시물이 이 조항에 의해 삭제되었다.

2002년 이 사건에 대한 헌법소원에서 헌법재판소는 불온통신의 개념이 위헌이라고 선언하였다. 헌법재판소는 "규제의 법적 구조가 정보통신부장관-전기통신사업자-전기통신이용자의 삼각구도로 짜여져 있어, 명령 및 처벌의 대상자는 전기통신사업자이지만, 그로 인하여 실질적으로 표현의 자유를 침해받는 자는 이용자가 된다"고 지적하며 "공공의 안녕질서 또는 미풍양속을 해하는"이라는 불온통신의 개념이 모호하여 위헌이라고 결정하였다. 규제되지 않아야 할 표현까지 다함께 국가가 규제하는 것이 과잉이라는 것이었다.

2008년에는 정보통신윤리위원회와 방송위원회가 통합하여 방송통신심의위원회가 출범하였다. 방송통신심의위원회가 심의하여 조치하는 대상은 크게 보아 '불법정보', '청소년유해정보', 그 밖의 '건전한 통신윤리'로 나뉜다. 조치의 종류는 해당 정보의 삭제 또는 접속차단, 이용자에 대한 이용정지 또는 이용해지, 청소년유해정보의 표시의무 이행 또는 표시방법 변경 등과 그 밖에 필요하다고 인정하는 사항 등이다(방송통신위원회

의 설치 및 운영에 관한 법률 및 동법 시행령). 특히 국가기밀 누설, 국가보안법 위반, 기타 범죄교사·방조 행위의 경우 인터넷 게시판 운영자나 사업자가 방송통신심의위원회의 심의요구를 거부할 경우 방송통신위원장으로부터 그 취급을 거부·정지 또는 제한하라는 행정명령을 받게 되고 이를 거부할 경우에는 형사처벌을 받는다.

방송통신심의위원회 차단사이트 http://warning.or.kr

2008년 출범 직후 방송통신심의위원회는 광우병촛불집회에 대한 왜곡 보도를 비판하며 조선·중앙·동아일보 광고주 불매 운동을 제안한 인터넷 카페 '언론소비자주권 국민캠페인'의 게시물 수십 건을 대대적으로 삭제하고, 유사한 내용의 게시물도 계속적으로 삭제할 것을 포털 사이트에 요구하였다. 2011년에는 대통령에 대한 욕설을 연상시킨다는 이유로 트위터 @2MB18nomA 이용자의 개인 페이지(http://twitter.com/2mb18noma)에 대한 국내 접속을 차단하였다(현행 법률상 대통령에 대한 욕설을 금지하는 규정은 없다). 2009년에는 환경운동가 최병성 목사의 다음블로그 시멘트 관련 게시물이 한국양회공업협회의 명예를 훼손한다며 삭제하였다. 2012년 법원은 "방통심의위의 행정처분은 한국양회공업협회 의 일방적 요청에 의한 공정하지 않은 심사 결과로, 국민의 표현권을 심각하게 침해했다"고 판결하였다(서울행정법원 2010.2.11. 선고 2009구합35924). 방송통신심의위원회는 자신들이 민간인으로 구성된 독립기구로서 행정청이 아니고, 자신들의 시정요구는 인터넷 사업자에 대한 단순한 권고이므로 행정처분이 아니라고 주장하였다. 법원은 이 기관이 행정기관이고 그 처분은 행정처분이라 인정하였다.

2010년 국가인권위원회는 방송통신심의위원회의 인터넷심의를 독립적인 민간자율기구에 이양할 것을 권고하였으며 2011년 유엔 의사표현의 자유 특별보고관도 한국보고서에서 마찬가지 내용을 권고하였다. 특별보고관은 방송통신심의위원회가 정부나 유력한 기업들을 비판하는 내용의 정보를 위법이라는 이유로 삭제하는 사실상의 사후 검열기구로 기능하지 않도록 보장할 수 있는 안전장치가 미흡하다는 점을 강조하였다(인권위 10.9.30. 정보통신심의제도에 대한 개선권고).

반면 헌법재판소는 2012년 언론소비자주권 국민캠페인과 최병성 목사의 헌법소송에 대하여 합헌이라고 결정하였다(2012. 2. 23. 2008헌마500 등). 심의위원회로 하여금 불건전정보의 심의 및 시정요구를 할 수 있도록 한 것은 적절하고 인터넷 정보의 복제성, 확장성, 신속성을 고려할 때 시정요구 제도를 통해 건전한 통신윤리의 함양이라는 공익을 보호할 필요성이 매우 크다는 이유 등이었다. 유사한 이유로 2MB18nomA 트위터 이용자도 행정소송에서 패소하였다. 인터넷 행정심의에 대한 논란은 계속되고 있다.

2-2. 인터넷내용등급제

2000년 7월 20일 정보통신부가 〈정보통신망 이용촉진 등에 관한 법률〉 개정을 위한 공청회를 개최하였다. 개정안의 주요 골자는 건전한 정보통신윤리 확립을 위해 사업자와 이용자의 새로운 의무들을 규정하고 법률 명칭도 〈개인정보보호 및 건전한 정보통신질서 확립 등에 관한 법률〉(통신질서확립법)로 바꾸겠다는 것이었다.

약칭 '통신질서확립법안'은 내용규제 면에서 사업자 뿐 아니라 이용자에 대해서도 여러 의무와 처벌 규정을 신설하였다. 불법정보의 제작과 유통을 금지하고 그 신고를 정보통신윤리위원회로 받아 정보통신부 장관이 해당 정보의 취급을 거부하도록 명령할 수 있는 규정을 두었다. 망사업자를

비롯한 정보통신서비스제공자에게는 불법정보 모니터링과 처리 책임을 크게 늘렸다. 정보통신윤리위원회가 '불량' 이용자의 성명, 주민등록번호 등을 제공받아 '불량이용자 DB'를 관리하고 이들이 정보통신서비스를 이용할 수 없도록 하겠다는 계획도 담겨 있었다.

2000년대 전후로 활발해진 각종 커뮤니티 게시판 활동으로 자유로운 인터넷을 만끽하던 이용자들은 크게 반발하였다. 시민단체들은 특히 '인터넷 등급제'의 문제점에 주목하였다. 인터넷 등급제는 영리 목적으로 청소년에게 유해한 인터넷 컨텐츠를 제공하는 경우 내용등급제를 의무적으로 도입하겠다는 것이었다. 학교 도서관 등 청소년이 주로 이용하는 기관이나 시설에서는 특정 등급에 대한 접근을 제한하는 소프트웨어를 의무적으로 설치하도록 하였다. 어떤 등급을 부여할 것인지는 행정기관인 정보통신윤리위원회가 판단한다. 정보통신사업자 등이 자율적으로 부여한 등급도 정보통신윤리위원회가 적정하지 않다고 판단하는 경우에는 조정하도록 했으며 사업자는 그 조정 결과에 따를 의무가 있었다.

인터넷등급제 거부운동

인터넷 등급제 논란은 국가주도의 인터넷 통제에 대해 인터넷 자율 문화가 본격적으로 반격한 사건이었다. 정부의 인터넷 등급제는 PICS라는 기술표준을 이용한 것이었다. 인터넷 HTML 문서 내부에 메타태그를 이용하여 등급표시를 하면 필터링 소프트웨어가 그 등급을 기술적으로 인식해 자동으로 차단하겠다는 계획이었다. 다른 나라에서 인터넷 필터링이 민간에 의해 자율적으로 실시되는 것과 달리 한국에서는 〈전기통신사업법〉에 의해 설치된 행정기관인 정보통신윤리위원회가 의무적으로 실시한다고 하였다. 특히 인터넷방송과 게임에 대해서는 사전 등급제가 실시된다고 하자, 이용자들은 이미 영화와 음반 검열 사건에서 위헌으로 결정된 행정기관의 사전심의제가 인터넷에서 부활하는 것이 웬말이냐며 반발하였다.

시민사회단체와 네티즌이 정부에서 추진 중인 '정보통신망이용촉진등에관한법률'의 개정안 – '통신질서확립법'에 반발하는 것은 당연하다

온라인 매체와 온라인 커뮤니티에 대한 법·행정조직·규제는 곧 대한민국 국민이면 누구에게나 이해 관계가 있는 우리 모두의 문제가 되었기 때문이다.

통신질서확립법의 첫 번째 문제는 현행 법률과 별도로 온라인 매체 규제법을 따로 두겠다는 발상이다. 우리는 이것이 표현의 자유에 대한 침해이며 검열이라고 주장한다. 매체의 내용을 불법으로 '간주'하여 처리하는 것이 신속할 수는 있으나 그만큼 심각한 인권 침해의 소지를 가지고 있기 때문이다. 이는 사실상 모든 이용자를 컴퓨터 범죄 혐의자로 간주하고 인터넷에 국가에 의한 검열을 일상화하고 내면화하는 결과를 초래할 것이다.

통신질서확립법의 두 번째 문제는 인터넷 내용 등급제를 도입한다는 발상이다. 인터넷 내용 등급제의 기준을 만들고 판단·감시하고 부과하는 권한을 모두 정보통신윤리위원회에 집중함으로써 명목상 '자율', 실질적으로는 국가에 의한 '검열'을 제도화하고 있다. 영화 등급제에서 등급 보류 판정이 위헌 소지가 있다는 8월 25일 서울행정법원의 판결은 여기서 매우 시사점을 주는 대목이다.

– 2000년 9월 2일 [검열반대]를 위한 네티즌 집회에 참석한 네티즌 일동

정부가 인터넷 청소년유해매체물 문제에 적극 나서게 된 배경에는 특히 성표현물 증가에 대처하겠다는 의지가 있었다. 청소년보호위원회와 정보통신부는 1999년 8월, 안방까지 침입한 외국의 포르노 사이트를 막기 위해서 "사이버공간에 국경을 세운다"는 계획을 발표하였다. 국내 인터넷서비스제공자(ISP)에게 정부가 지정한 외국 포르노 사이트의 국내유통을 차단하는 기술적 장치를 마련하도록 의무지우는 방안을 마련하겠다는 것이었다. 인터넷내용등급제는 이러한 발상의 결과물이었다. 그러나 1992년 마광수 교수 소설과 1997년 장정일씨 소설 논란에서 보듯이 민주화 이후 성표현물에 대한 대중적 욕구가 커져가고 있었다. 특히 인터넷에서는 이

용자 수가 증가하면서 성표현물도 증가하였다. 영화나 TV에서처럼 통제되지 않은 성표현물의 등장이라니, 국가는 준비가 되어 있지 않았다. 2001년 정보통신윤리위원회가 미술교사였던 김인규 교사의 온라인 누드 전시회를 폐쇄한 사건은 큰 사회적 논란을 불러왔다. 물론 국가가 당황한 것은 성표현물에 대해서만이 아니었다. 비슷한 시기 정보통신윤리위원회가 자퇴생 커뮤니티인 '아이노스쿨'을 폐쇄한 이유는 이 사이트가 "학교에 대해 너무 비판적"이었기 때문이다. 인터넷 등급제는 이런 국가의 규제 의지가 기술적 방식으로 나타난 것이었다.

인터넷 등급제 반대 운동은 커졌다. 정보통신부 홈페이지 가상연좌시위를 앞두고 정보통신부 홈페이지가 다운되는 소동이 일기도 하였다(이 사건으로 진보네트워크센터는 경찰로부터 7시간 동안 압수수색을 당했으나 후에 무혐의 처분을 받았다). 특히 청소년을 보호하겠다는 명분으로 도입되는 인터넷 등급제에 대하여 청소년 이용자들이 크게 반대했다는 사실은 역설적이다. 십대들이 주요 창작자로 참여하는 팬픽이 검열될 것이라는 우려에서 인기 아이돌 팬클럽 들에서 반대 여론이 높았다. 청소년들은 이 법안의 제정과 시행에 반대하는 온라인 캠페인과 오프라인 활동에도 적극적으로 참여하였다. 당시 정보통신부 게시판은 "팬클럽이 단결하여 질서확립법 끝장내자", "청소년이라고 해서 모든 것을 어른들의 판단에 맡겨야 합니까"라는 내용의 게시물들로 뒤덮였다. 성소수자들 또한 인터넷 등급제에 반대하며 정보통신윤리위원회의 폐지를 주장하는 집회를 열었다. 인터넷 등급제의 대상이 될 '청소년유해매체물'의 법정 기준에 '동성애'를 포괄적으로 포함하고 있었기 때문이다(당시 청소년보호법 시행령 제7조 별표1).

이용자와 시민사회의 반발이 확산되자 정부는 여러 차례 법안 수정을 거쳤고 "정보내용등급표시제"를 "정보내용등급자율표시제"로 수정한 법안을 2000년 11월 21일 발의하였다. 이듬해 1월 16일 법안이 국회 본회의를 통과하기까지 또 많은 수정이 이루어졌으나 청소년유해매체물과 인터

정보통신윤리위원회 폐지운동

넷 등급제의 주요 골자는 변하지 않았다.

네티즌단체와 시민단체로 구성된 정보통신검열반대 공동행동은 사이트 파업(2001년 6월 29일~7월 2일), 60일 릴레이 철야단식농성(2001년 10월 22일~12월 20일), 거리 문화공연 등을 통해 격렬히 반대활동을 전개하였다(http://freeonline.or.kr/). 홈페이지 문을 스스로 닫는 사이트 파업은 온라인 액션의 역사 속에서 처음 시도된 것으로, 집계된 곳만 500여 홈페이지들이 파업에 동참하였다.

이 법에 의해 인터넷 등급을 표시하지 않았다는 이유로 처벌을 받게 된 동성애 사이트 엑스존은 2002년 행정소송과 헌법소원을 제기하였다. 그러나 헌법재판소와 대법원은 2004년과 2007년 이 사건을 각각 기각하였다(헌법재판소 2004. 1. 29. 2001헌마894 결정, 대판 2007. 6. 14. 2004두619 판결). 다만 청소년보호위원회는 국가인권위원회의 권고에 따라 2004년 4월 청소년보호법 시행령을 개정할 때 청소년유해매체물의 기준에서 '동성애'를 삭제했다. 성소수자 관련 인터넷 콘텐츠나 커뮤니티에 청소년에게 유해하다는 낙인이 찍히고 국내 인터넷 공간에서 기

술적으로 필터링될 위기에 처하자 성소수자 인권운동이 적극 문제를 제기한 덕분이었다.

2015년 현재 방송통신위원회 고시에서는 인터넷 청소년유해매체물에 대해 여전히 PICS 기술표준에 따른 '전자적 표시'를 하도록 의무화하고 있고, 방송통신심의위원회는 행정부 차원에서 인터넷내용등급서비스를 운영하고 있다. 그러나 청소년 보호를 위한 목적을 가지고 있다 하더라도 국가가 일방적으로 청소년유해매체물을 지정하고 그 이행을 강제하는 것은 일반시민의 콘텐츠 생산이 폭발적으로 늘어나는 인터넷 시대에 부합하지 않는 규제 모델이다. 일반 시민의 표현의 자유는 더욱 폭넓게 인정하고 방송통신심의위원회는 민간자율규제기구로 전환하는 것이 바람직하다.

3. 게시물 삭제와 처벌

행정심의기관의 게시물 삭제 등 조치와 별개로 이용자들이 현행법상 불법인 정보를 생산하고 유통하는 경우 형사처벌을 받는다. 일반 이용자들이 게시물을 이유로 형사처벌을 받을 수 있는 죄목은 음란, 명예훼손, 국가보안법 등이고 선거시기에는 공직선거법에 따른 형사처벌이 많다. 금지되는 불법정보에 대해서는 현행 〈정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률〉(정보통신망법) 제44조의7에 열거되어 있다.

정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률

제44조의7(불법정보의 유통금지 등) ① 누구든지 정보통신망을 통하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보를 유통하여서는 아니 된다.

1. 음란한 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 배포·판매·임대하거나 공연하게 전시하는 내용의 정보
2. 사람을 비방할 목적으로 공공연하게 사실이나 거짓의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보
3. 공포심이나 불안감을 유발하는 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 반복적으로 상대방에게 도달하도록 하는 내용의 정보
4. 정당한 사유 없이 정보통신시스템, 데이터 또는 프로그램 등을 훼손·멸실·변경·위조하거나 그 운용을 방해하는 내용의 정보
5. 「청소년 보호법」에 따른 청소년유해매체물로서 상대방의 연령 확인, 표시의무 등 법령에 따른 의무를 이행하지 아니하고 영리를 목적으로 제공하는 내용의 정보
6. 법령에 따라 금지되는 사행행위에 해당하는 내용의 정보
7. 법령에 따라 분류된 비밀 등 국가기밀을 누설하는 내용의 정보
8. 「국가보안법」에서 금지하는 행위를 수행하는 내용의 정보
9. 그 밖에 범죄를 목적으로 하거나 교사(敎唆) 또는 방조하는 내용의 정보

1999년 불온통신의 단속 조항에 대한 헌법소원이 제기되고 학계에서도 이 조항이 위헌이라는 주장이 계속되었다. 정부는 '위헌시비를 불식시키기 위하여' 2000년 통신질서확립법안 공청회에서 '불법정보의 금지' 조항을 도입해 '불온통신의 단속' 조항을 대체하겠다고 발표하였다. 이때 불법정보의 개념은 "범죄행위를 목적으로 하거나 범죄행위를 교사 또는 선동하는 내용의 정보 및 기타 이 법 또는 다른 법률의 규정이 금지하는 내용의 정보"라고 포괄적으로 규정하였다(안 제2조). 그리고 "누구든지 불법정보를 정보통신망을 이용하여 일반에게 공개할 것을 목적으로 제작·유통 또는 매개하여서는 아니된다"는 의무를 두었다(안 제26조). 그러나 통신질서확립법안에 대한 시민사회 반발이 확산되면서 2001년 국회에서 개정안 원안이 축소되어 통과되었고 이 조항은 포함되지 않았다.

2002년 6월 27일 불온통신의 단속 조항에 대한 위헌결정이 내려졌다. 규

제 공백에 다급해진 정부는 곧바로 '불법통신의 금지' 조항(현 〈정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률〉 제44조의7)을 담은 전기통신사업법 개정안을 발의하였다. 위헌결정이 내려지고 겨우 백일 남짓한 10월 11일이었다. 정부는 국회에 붙어있다시피 하며 법안의 신속한 처리를 촉구하였다. 정부 법안은 11월 4일 상임위인 과학기술정보통신위원회를 통과하고 11월 8일 법제사법위원회, 그리고 11월 12일 본회의를 모두 통과하였다. 그야말로 빛과 같은 속도로 처리된 것이었다. '불온통신의 단속'을 담당하던 행정심의기관 정보통신윤리위원회(현 방송통신심의위원회)는 그 이후 오히려 더 큰 권위를 가지고 '불법정보의 금지' 업무를 실시하고 있다.

2011년 유엔 의사표현의 자유 특별보고관은 정보통신망법 제44조의7에 열거된 '불법정보'의 유형이 광범위하고 모호하여 의사 표현의 자유 행사에 위축 효과를 야기할 수 있다는 점에 대하여 우려를 표하고 한국 정부에 개선을 권고하였다(A/HRC/17/27/Add.2).

3-1. 명예훼손과 임시조치

명예훼손의 경우 원칙적으로 피해자가 가해자의 처벌을 원하지 않는다는 의사를 표시하면 처벌할 수 없는 반의사불벌죄에 해당한다. 그러나 인터넷은 전파 속도가 매우 빠르기 때문에 명예훼손 등 피해자의 권리를 침해하는 경우 행정 심의나 사법적 조치와 별도로 게시판 운영자 등이 게시물에 대해 빠르게 조치를 취하도록 제도가 운영되고 있다. 한편 게시판 운영자들이나 인터넷 사업자가 평소에 게시물에 대하여 검열하도록 의무화하는 것은 이용자들의 표현의 자유에 중대한 제약이 이루어지게 된다.

이 때문에 몇몇 국가에서는 권리가 침해된 자가 인터넷 사업자에 해당 게시물의 삭제 등을 요구하였을 때 사업자가 그에 따른 조치를 하면 배상책임을 면해주는 고지 후 삭제(notice & take down) 제도를 운영하고 있다. 한국에서 이 제도는 '임시조치'라는 이름으로 시행되고 있다(정보통신망법 제44조의2).

문제는 최근 임시조치가 남발되면서 합법적인 표현물이 삭제되는 일이 급증하였다는 것이다. 현행 법률은 정보통신서비스제공자가 권리자의 요청에 따라 삭제조치를 취한 경우 손해배상책임을 감면받을 수 있다. 비판대상자의 일방적인 요구만으로도 그에 대한 책임을 면하고픈 인터넷 사업자들은 정치인 등 공인에 대한 비판이나 기업 및 상품에 대한 소비자 불만을 가리지 않고 광범위하게 삭제하고 있다. 임시조치가 남용되지 않도록 제도를 개선할 필요가 있다.

정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률

제44조의2(정보의 삭제요청 등) ① 정보통신망을 통하여 일반에게 공개를 목적으로 제공된 정보로 사생활 침해나 명예훼손 등 타인의 권리가 침해된 경우 그 침해를 받은 자는 해당 정보를 취급한 정보통신서비스 제공자에게 침해사실을 소명하여 그 정보의 삭제 또는 반박내용의 게재(이하 "삭제등"이라 한다)를 요청할 수 있다.

② 정보통신서비스 제공자는 제1항에 따른 해당 정보의 삭제등을 요청받으면 지체 없이 삭제·임시조치 등의 필요한 조치를 하고 즉시 신청인 및 정보게재자에게 알려야 한다. 이 경우 정보통신서비스 제공자는 필요한 조치를 한 사실을 해당 게시판에 공시하는 등의 방법으로 이용자가 알 수 있도록 하여야 한다.

③ 정보통신서비스 제공자는 자신이 운영·관리하는 정보통신망에 제42조에 따른 표시방법을 지키지 아니하는 청소년유해매체물이 게재되어 있거나 제42조의2에 따른 청소년 접근을 제한하는 조치 없이 청소년유해매체물을 광고하는 내용이 전시되어 있는 경우에는 지체 없이 그 내용을 삭제하여야 한다.

④ 정보통신서비스 제공자는 제1항에 따른 정보의 삭제요청에도 불구하고 권리의 침해 여부를 판단하기 어렵거나 이해당사자 간에 다툼이 예상되는 경우에는 해당 정보에 대한 접근을 임시적으로 차단하는 조치(이하 "임시조치"라 한다)를 할 수 있다. 이 경우 임시조치의 기간은 30일 이내로 한다.

⑤ 정보통신서비스 제공자는 필요한 조치에 관한 내용·절차 등을 미리 약관에 구체적으로 밝혀야 한다.

⑥ 정보통신서비스 제공자는 자신이 운영·관리하는 정보통신망에 유통되는 정보에 대하여 제2항에 따른 필요한 조치를 하면 이로 인한 배상책임을 줄이거나 면제받을 수 있다.

더불어 명예훼손은 형사상 범죄이다. 그런데 사실을 적시할 경우에도 처벌하는 제도가 많은 피해자를 낳고 있다. 사실에 기반하여 공인을 비판하거나 상품에 대한 소비자로서의 불만을 게시하여도 명예훼손 범죄로 의율됨에 따라 표현의 자유가 위축되고 있다는 비판이 제기되고 있다.

2011년 3월 유엔 의사표현의자유 특별보고관은 한국보고서에서 어떠한 진술이 명예훼손에 해당하기 위해서는 허위라는 조건을 충족해야 한다고 지적하였다(A/HRC/17/27/Add.2). 더불어 △ 공직자들은 일반 시민들 보다 더 높은 수준으로 비판을 감당해야 하기 때문에 명예훼손 소송을 제기하는 것을 금지해야 하고 △ 공공의 이익과 연관된 출판물에 내용상 진실을 요구하는 것은 과도하며 △ 의견 역시 명백히 비합리적 견해를 표현하는 것만이 명예훼손으로 간주되고 △ 모든 요소의 입증 책임은 피고(게시자)보다는 원고에 있으며 △ 명예훼손 소송에 따른 조치로서 사과와 정정은 가능하지만, 형사 제재, 특히 감금은 절대로 안 된다고 강조하였다.

유엔인권이사회는 2011년 일반논평34에서 다른 사람들의 권리와 평판을 존중하기 위하여 표현의 자유를 제한할 때는 신중해야 하며, “이러한 제한이 정치적 토론, 예를 들어 비의무 투표에 대해 투표 거부를 촉구하는 것과 같은 행위 등을 방해해서는 안 된다.”고 지적하였다(CCPR/C/GC/34). 특히 명예훼손법은 적어도 공인에 대한 논평에서 악의가 없었던 허위발언을 처벌하거나 불법화하지 않아야 하며, 각국이 명예훼손을 비범죄화할 것을 고려해야 하고, 어떤 경우에서도 형사법 적용은 가장 심각한 사건에서만 용인되어야 하며, 감금은 절대로 적합한 처벌이 될 수 없다고 지적하였다.

정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률

제70조(벌칙) ① 사람을 비방할 목적으로 정보통신망을 통하여 공공연하게 사실을 드러내어 다른 사람의 명예를 훼손한 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

② 사람을 비방할 목적으로 정보통신망을 통하여 공공연하게 거짓의 사실을 드러내어 다른 사람의 명예를 훼손한 자는 7년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

③ 제1항과 제2항의 죄는 피해자가 구체적으로 밝힌 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없다.

3-2. 국가보안법

1993년 경부터 PC통신 동호회 게시판에 공산당선언이나 김일성 신년사를 게시한 누리꾼들이 국가보안법 위반으로 구속되고 유죄판결을 받는 일들이 발생했다. 게시자들은 해당 게시물을 서적이나 언론에서 옮겨 게재하였다고 항변하였으나 국가보안법은 매우 자의적인 기준으로 게시자들을 형사처벌 하였으며 이후로도 국가보안법에 의한 인터넷 게시물 삭제 및 게시자에 대한 형사처벌이 계속되어 왔다.

2012년 사진가 박정근씨는 자신의 트위터에서 북한 계정 '우리민족끼리' 트윗을 리트윗했다는 이유로 구속되었다. 본래 이 트윗은 북한을 비판하기 위한 것이었으나 북한 계정을 리트윗했다는 이유만으로 국가보안법 위반이었고 2014년 무죄 판결을 받았으나 당사자는 오랜 고통을 받았다.

박정근씨 구속사건을 다룬 CNN 홈페이지

2011년 6월 29일 방송통신심의위원회는 진보네트워크센터가 호스팅 서비스를 제공하고 있는 한총련 홈페이지(http://hcy.jinbo.net)에 대하여 '이용해지'를 권고하였다. 경찰청의 요청에 따라 홈페이지를 심의한 결과, 대법원으로부터 지속적으로 이적단체로 판결되고 있는 한총련의 행위 등은 사실상 모두 불법이고, 그 안에 이적표현물을 게재하고 있어 국가보안법에서 금지하는 행위를 수행하는 불법정보에 해당한다는 이유였다.

당시 활동은 뜸해졌지만 한총련 홈페이지는 2000년 12월 개설된 이후 역사의 한페이지를 장식해 왔다. 진보네트워크센터가 이 권고를 이행하지 않자 8월 18일 방송통신위원회는 "해당 사이트의 이용해지(사이트 폐쇄)를 명하니 2011. 8. 26까지 처리한 후 그 결과를 우리 위원회에 알려달라"고 통보하면서 "기한 내에 처리되지 않을 경우에는 고발 조치되오니 이점 유의하여 주시라"고 덧붙였다.

이에 진보네트워크센터는 행정소송과 헌법소원을 제기하며 국가보안법을 통한 인터넷 검열을 비판하였다. 국가보안법은 유엔의 계속된 폐지 권고에서 볼수 있듯이 시대의 악법으로 지적되어 왔다. 국가가 한총련이 국가보안법상 이적단체라는 이유로 홈페이지 전체를 이용하지 못하도록 폐쇄하는 것은 중대한 인권침해라는 것이었다. 무엇보다 국가보안법 위반 여부를 판단하는 것이 사법기관이 아니라, 경찰, 방송통신심의위원회, 방송통신위원회와 같은 행정기관이라는 점이 문제라고 보았다. 또 인터넷 이용자의 신원이나 인터넷 사이트에 게재된 내용을 이유로 행정기관이 게시자 당사자가 아니라 인터넷 호스팅을 제공하는 회사 등 인터넷 중개기관에게 명령을 내리는 것은 헌법적 측면에서 바람직하지 않다는 취지였다. 그러나 2015년 대법원과 헌법재판소는 차례로 진보네트워크센터의 소송을 기각하였다. 국가보안법에 따라 필요한 조치라는 취지였다.

유엔인권이사회는 2011년 일반논평34에서 국가 안보와 관련 있는 법규정이 국가 안보를 해치지 않는 정당한 공익에 대한 정보를 억압하거나 이러한 정보를 일반 대중으로부터 차단하고, 그러한 정보를 퍼뜨렸다는 이유로 언론인, 연구자, 환경활동가, 인권활동가 등을 기소하려는 목적을 가지고 있다면 자유권규약에 부합하지 않는다고 지적하였다(CCPR/C/GC/34). 특히 정부 또는 정부가 채택한 정치사회체제에 대해 비판적일 수 있다는 이유만으로 어떤 사이트나 정보배급체계가 자료를 발간하지 못하게 포괄적으로 금지하는 것 또한 자유권규약에 부합하지 않는다.

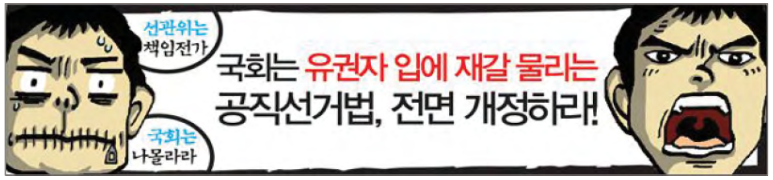
3-3. 선거법

1996년 제15대 국회의원 선거시기 즈음, 널리 확산된 디지털 공간에서 후보자와 정책에 대한 토론이 넘쳐나기 시작했다. 오프라인에서 만나는 친구들보다 훨씬 더 확대된 청중을 갖게 된 시민 논객들의 발언력은, 제도 언론 만큼 영향력을 갖게 되었다.

하지만 선거법은 정당·후보자에 대한 시민들의 전자적 발언들을 모조리 '선거운동'으로 취급하였다. 〈'97 정보통신검열백서〉에 따르면 1996년 PC통신에 올린 글을 이유로 최소 18명의 통신이용자가 구속되었으며 그 중 3명이 기소되었다.

인터넷 이용자의 발언에 선거법을 무리하게 적용하는 데 대한 반발이 커져갔다. 1997년 10월 대통령선거를 앞두고 경찰이 50명의 PC통신인을 선거법 위반혐의로 수사중인 것으로 알려지자 나우누리 진보통신모임인 '찬우물'은 회원총회에서 통신인 수사를 규탄하는 특별결의문을 채택하였다. 하이텔 '통신자유를위한모임'은 [검열반대] 말머리 달기 캠페인을 전개하였다.

2007년 대통령선거를 앞두고 중앙선거관리위원회는 '선거 UCC물에 대한 운용기준'을 발표하였다. 대통령 선거일전 180일부터 선거일까지 후보자 또는 정당에 대한 지지, 추천, 반대의 내용을 담거나 정당의 명칭이나 후보자의 성명을 나타내는 UCC를 인터넷에 올리는 경우, 그것이 단순한 의견개진의 정도를 넘어 선거에 영향을 미칠 수 있는 것으로 인정된다면 규제대상이 된다고 하였다. 시민단체들은 헌법소원 청구인을 공개모집하였고 이들은 2007년 9월 공직선거법 제93조 제1항이 명확성의 원칙에 위배되고 정치적 의사 표현의 자유를 침해한다며 헌법소원을 청구하였다.



공직선거법 개정운동

2011년 12월 29일 헌법재판소는 트위터 등 인터넷 선거운동에 한정하여 위헌을 결정하였다. 헌법재판소에서 인터넷 선거운동 금지가 위헌이라고 결정할 때까지, 많은 온라인 발언들이 불법선거운동으로 간주되어 형사처벌을 받았다.

> 인터넷은 누구나 손쉽게 접근 가능한 매체이고, 이를 이용하는 비용이 거의 발생하지 아니하거나 또는 적어도 상대적으로 매우 저렴하여 선거운동비용을 획기적으로 낮출 수 있는 정치공간으로 평가받고 있고, 오히려 매체의 특성 자체가 '기회의 균형성 · 투명성 · 저비용성의 제고'라는 공직선거법의 목적에 부합하는 것이라고도 볼 수 있는 점, 후보자에 대한 인신공격적 비난이나 허위사실 적시를 통한 비방 등을 직접적으로 금지하고 처벌하는 법률규정은 이미 도입되어 있고 모두 이 사건 법률조항보다 법정형이 높으므로, 결국 허위사실, 비방 등이 포함되지 아니한 정치적 표현만 이 사건 법률조항에 의하여 처벌되는 점, 인터넷의 경우에는 정보를 접하는 수용자 또는 수신자가 그 의사에 반하여 이를 수용하게 되는 것이 아니고 자발적 · 적극적으로 이를 선택(클릭)한 경우에 정보를 수용하게 되며, 선거과정에서 발생하는 정치적 관심과 열정의 표출을 반드시 부정적으로 볼 것은 아니라는 점 등을 고려하면, 이 사건 법률조항에서 선거일전 180일부터 선거일까지 인터넷상 선거와 관련한 정치적 표현 및 선거운동을 금지하고 처벌하는 것은 후보자 간 경제력 차이에 따른 불균형 및 흑색선전을 통한 부당한 경쟁을 막고, 선거의 평온과 공정을 해하는 결과를 방지한다는 입법목적 달성을 위하여 적합한 수단이라고 할 수 없다.
>
> 헌법재판소 2011. 12. 29. 2007헌마1001 등

3-4. 허위의 통신

2008년 5월 광우병 위험이 있는 미국산 소고기를 수입하는 문제를 두고 촛불시위가 크게 일자, 법무부는 10가지 광우병 '괴담'(허위사실)을 선정하며 엄정대응방침을 천명하였다. 수사당국은 곧바로 '미국 소고기 수입 반대 동맹 휴업'을 친구들에게 제안한 청소년 1명을 형사입건하였다. 이

때 수사당국은 약 25년전 입법후 사문화된 '허위의 통신' 조항을 무리하게 적용하여 형사기소하였다. 이 청소년은 몇년 후에야 대법원에서 무죄 판결을 받았다.

구 〈전기통신기본법〉

제47조(벌칙) ①공익을 해할 목적으로 전기통신설비에 의하여 공연히 허위의 통신을 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

2008년 7월에는 "오늘 자정부터 서울특별시 경찰청 소속 제2기동대 전경 일동은 상부의 명령을 무조건 거부할 것입니다"라는 내용의 게시물을 인터넷에 올린 게시자가 긴급 체포되었다. 적용된 죄명은 공익을 해할 목적으로 허위 통신을 했다는 전기통신기본법 제47조 제1항 위반과 서울경찰청 제2기동대 소속 전경들의 명예를 훼손했다는 형법상 명예훼손이었다. 2014년 3월, 대법원은 전부무죄로 판결하였다. 허위의 통신은 위헌이고, 허위사실에 의한 명예훼손도 인정되지 않았다. "불법적인 진압명령에 집단적으로 거부행위를 하겠다는 것이 기동대 소속 전경들의 사회적 가치나 평가를 객관적으로 저하시키는 표현에 해당한다고 보기 어렵다"는 것이었다.

이처럼 정부가 비판적 게시자에 대해 허위의 통신 조항으로 형사기소하고 체포한 사건들은 몇년 후 무죄로 판명이 났다. 그러나 게시자들은 그간 많은 고초를 겪을 수 밖에 없었고 이들의 고난을 지켜본 국민들은 표현 의사가 위축될 수 밖에 없었다. 가장 정점에 섰던 사건은 '미네르바'에 대한 구속 사건이다.

2009년 1월 서울중앙지검 마약조직범죄수사부 허위사실 유포전담반은 "정부 당국이 외환에 개입하였다"는 등 정부 경제정책을 비판하는 게시물을 다수 게시한 블로거 미네르바를 구속하였다. 미네르바 구속 이후 많은 블로거들이 절필을 선언하거나 게시를 중단하는 등 위축 효과가 크게 확산되었다.

2010년 3월 서해에서 발생한 '천안함'의 침몰원인을 두고 정부가 '북한 폭침설'을 공식화한 가운데 인터넷에서 그와 다른 의견을 담은 게시물들이 다수 게시되었다. 방송통신심의위원회에서는 해당 게시물들을 삭제하였고 수사당국은 게시자들을 형사입건하였다. 특히 검찰은 휴대전화 문자나 인터넷 메신저로 "전쟁난다"는 문자를 지인들에 보낸 청소년과 대학생, 직장인 등 3명을 형사기소하였다.

2011년 유엔 의사표현의 자유 특별보고관은 한국 정부에 전기통신기본법 제47조 제1항의 폐지 또는 개정을 권고하였다(A/HRC/17/27/Add.2). "공익을 해할", "허위의 통신"과 같은 표현이 모호하며, 허위 정보 출판을 이유로 징역형을 부과하는 것은 비례성 원칙에 부합하지 않고, "공익을 해할 목적으로 허위 정보를 유포하는 것을 금지"하는 것이 매우 광범위한 제한이라는 것이다.

2010년 12월 헌법재판소는 미네르바의 위헌법률심판제청 등의 사건에 대하여 위헌으로 결정하였다. "공익을 해할 목적"이라는 규정이 명확성의 원칙을 위반했다는 이유였다(2008헌바157 결정). 공공 안녕질서에 단순히 유해하다는 이유로 표현행위를 금지시킨다면 반대·소수의견, 정부 정책에 반대하는 정치적 표현 등은 차단되고 다양한 의견은 봉쇄된다는 것을 우려한 결정이었다.

그러나 위헌결정 직후 법무부와 검찰은 크게 반발하며 재입법 추진 방침을 밝혔고 국회에도 유사한 내용의 법안이 계속 발의되어 왔다. 가장 큰 문제는 위헌 결정 이후로도 인터넷에 허위사실을 유포했다는 것을 이유로 한 게시물 삭제와 형사소추가 사라지지 않았다는 것이다.

2011년 3월 일본 원전 사고 이후 방사능 물질의 대기 유입에 대한 논란이 일자 정부는 "한국 영토는 편서풍이 불기 때문에 방사능 물질의 유입이 불가"하다는 입장을 공식화하였고, 경찰은 유입 가능성을 다룬 외국 방송 내용을 소개한 인터넷 게시자 1명을 입건하였다. 서울 근교에서 세슘

등 방사능 물질이 실제로 발견된 후 해당 게시자가 형사 기소되지는 않았으나 당시 관련 인터넷 토론은 급격하게 위축되었다. 2011년 7월에는 서울에서 폭우로 인한 피해가 크게 발생하자 경찰이 여당 소속 서울시장을 비판한 게시자들을 수사하겠다고 밝히기도 하였다.

2014년 4월 16일 세월호 참사가 발생하자 23일 경찰은 곧바로 '세월호 괴담' 엄정 대처 방침을 발표했다. 악성 유언비어 87건을 적발했고 지방선거 전 대대적 단속을 위해 1,038명의 사이버 경찰을 동원하겠다는 것이었다. 그러나 경찰이 선정한 악성 유언비어 중 상당수가 해경과 현장책임자를 비판하는 내용이었고, 해경이 구조에 적극적이지 않으며 잠수부들의 수색을 막았다거나 산소 주입이 거짓이라는 주장은 이후 사실임이 드러났다. 경찰은 7월에 세월호 실질 선주 유병언씨의 사망 원인을 둘러싼 논란이 일자 그 시신을 감식한 국립과학수사연구원의 발표 내용에 의혹을 제기하는 허위사실에 엄정 대응하겠다고도 밝혔다.

평일이었던 세월호 참사 당일 대통령의 7시간 행방이 불투명한 데 대하여 이를 공개하라는 국회와 국민의 요구가 계속되었다. 정부가 '대통령의 사생활'이라며 이를 거절하자 인터넷에서는 7시간에 대한 다양한 추측이 계속되었다. 2014년 9월 16일 대통령은 국무회의에서 "본인에 대한 모독이 도를 넘었다"며 사이버 상의 국론 분열과 폭로성 발언에 대응할 것을 법무부와 검찰에 지시하였고 이틀후인 18일 검찰은 국내 주요 인터넷 포털 사업자와 모바일 메신저 사업자를 참석시킨 가운데 유관기관 대책회의를 가졌다. 검찰은 '허위사실 전담수사팀'을 발족시켜 인터넷을 '실시간 모니터링'하고 '공인'에 대한 허위사실에 '선제적'으로 대응하겠다고 밝혔다. 이용자들은 크게 위축되어 국내 카카오톡 메신저로부터 서버가 해외에 있는 텔레그램 메신저로 이전하는 '사이버 망명'이 크게 일었으며 그 규모는 2백만 명에 달하는 것으로 추산되었다.

2015년에는 메르스 관련 정부 대응에 대한 비판이 크게 늘자 법무부·검찰·경찰이 앞다퉈 "메르스 괴담 엄단하겠다"며 나섰고 방송통신심의위원회가 관련 인터넷 게시물 심의를 맡았다. 2015년 6월 11일 열린 방통심의위의 통신심의소위원회에선 메르스 관련 인터넷 게시글 심의가 진행되었는데, 이중 경찰청에서 접속차단을 의뢰한 6건 중 5건은 박근혜 대통령과 청와대 등 정부의 대처를 비판하는 내용이었다.

4. 인터넷 실명제

2009년 4월 9일, '구글'이 한국어판 유투브(kr.youtube.com)의 영상 및 댓글 게시 기능을 정지시켰다. 한국의 인터넷 본인확인제에 반대한다는 이유였다. 이처럼 한국의 인터넷 실명제는 국제적으로 많은 논란거리가 되어 왔다.

정부는 오랫동안 인터넷 실명제를 추진해 왔다. 2003년 정보통신부가 관련 계획을 공식화하였다. 당시 정보통신부는 많은 비판을 받고 계획을 철회하였으나 결국 2004년 공직선거법(구 〈공직선거 및 선거부정방지법〉)에 최초의 의무적 인터넷 실명제가 도입되었다. 선거시기에 인터넷 언론사 게시판에는 주민등록번호로 실명을 확인한 자만 글을 쓸수 있도록 조치하라는 내용이었다.

2007년에는 〈정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률〉에 소위 '일반게시판 실명제'가 의무적으로 도입되었다. 일일방문자수가 20만 이상(2009년 기준)에 달하는 포털사이트의 경우 모든 게시판에 상시적으로 주민등록번호로 실명이 확인된 자만 글을 쓸 수 있었다.

사이버 세상에서 주민등록번호로 할 수 있는 일이 많아지면서 타인의 주민등록번호에 대한 절취가 급증하였다. 2008년 옥션 1천8백만 건, 2012년 네이트/싸이월드에서 3천5백만 건, 2014년 국민/롯데/농협카드에서 1억 4백만 건 등 개인정보 유출이 급증하였다. 2011년 국회 입법조사처는 대규모 개인정보 유출의 배경으로 인터넷 본인확인제를 지목하였다.

2012년 8월 헌법재판소는 일반게시판 실명제에 대하여 위헌 결정을 내렸다. '익명표현의 자유'를 보장하라는 취지였다. 개인정보보호법도 "개인정보처리자는 개인정보의 익명처리가 가능한 경우에는 익명에 의하여 처리될 수 있도록 하여야 한다."는 원칙을 규정하고 있다(제3조 제7항).

> 헌법 제21조 제1항에서 보장하고 있는 표현의 자유는 사상 또는 의견의 자유로운 표명(발표의 자유)과 그것을 전파할 자유(전달의 자유)를 의미하는 것으로서, 그러한 의사의 '자유로운' 표명과 전파의 자유에는 자신의 신원을 누구에게도 밝히지 아니한 채 익명 또는 가명으로 자신의 사상이나 견해를 표명하고 전파할 익명표현의 자유도 포함된다.
>
> 이 사건 본인확인제는 게시판 이용자가 게시판에 정보를 게시함에 있어 본인 확인을 위하여 자신의 정보를 게시판 운영자에게 밝히지 않을 수 없도록 함으로써 표현의 자유 중 게시판 이용자가 자신의 신원을 누구에게도 밝히지 아니한 채 익명으로 자신의 사상이나 견해를 표명하고 전파할 익명표현의 자유를 제한한다. 동시에, 그러한 게시판 이용자의 표현의 자유에 대한 제한으로 말미암아 게시판 이용자의 자유로운 의사표현을 바탕으로 여론을 형성·전파하려는 정보통신서비스 제공자의 언론의 자유 역시 제한되는 결과가 발생한다.
>
> 헌법재판소 2012. 8. 23. 2010헌마47·252(병합).

유엔 의사표현의자유 특별보고관 역시 한국의 인터넷 실명제와 본인확인제에 우려를 표하였다(A/HRC/17/27/Add.2). 익명성을 기반으로 하는 표현의 자유에 부정적인 영향을 미치고 정부에 비판적인 의견을 위축시킬 수 있다는 것이다. 일찌기 2003년 유럽평의회는 〈인터넷에서 커뮤니케이션의 자유를 위한 7원칙〉을 발표하면서 제7원칙으로 '익명성'을 꼽았다. 온라인감시를 받지 않는다는 보장을 확실히 하기 위하여, 정보와 사상의 자유로운 유통을 강화하기 위하여, 유럽 회원국들은 자신들의 신원을 공개하지 않으려는 인터넷 이용자들의 의사를 존중하여야 한다는 것이다.

그러나 본인확인제는 사라지지 않았다. 여전히 선거시기에는 부정선거운동을 방지한다는 이유로(공직선거법) 본인확인제가 실시되고 있고 인터넷 게임에서는 청소년 연령을 확인한다는 이유로(게임산업진흥에 관한 법률) 본인확인제가 도입되었다. 2009년부터 인터넷 도메인이름을 등록할 때도 본인확인이 되어야만 하며(인터넷주소자원에 관한 법률), 휴대전화의 경우 부정이용을 방지한다는 명목으로 2014년부터 본인확인이 의무화되었다(전기통신사업법). 일부의 경우에는 의무적으로, 때로는 관행적으로 많은 인터넷 서비스가 이용자의 주민등록번호를 확인한 후 이용을 허락하고 있다. 인터넷 본인확인제 위헌 결정 이후로도 악플이나 게임중독 등 인터넷의 부작용이 사회적 논란이 될 때마다 그에 대한 대책으로 본인확인제가 선호되었기 때문이다.

출처 : 슬로우뉴스 http://slownews.kr/5182

본인확인제에 대한 위헌결정과 달리, 헌법재판소는 공직선거법상 선거시기 인터넷 실명제에 대한 헌법소원들에 대해서는 합헌으로 결정하고 있다. 실명확인기간을 선거운동기간 중으로 한정했다는 이유 등에서이다. 그러나 중앙선거관리위원회는 인터넷 실명제 폐지 의견을 국회에 제출하였으며 19대 국회 또한 정치개혁특별위원회에서 인터넷 실명제 폐지에 여야가 합의한 바 있다. 국회의 무관심 속에 2016년 7월 현재, 아직 실제

입법으로는 이어지지 못하고 있다.

본인확인제란 결국 주민등록번호를 통한 실명 확인을 의미한다. 아이핀이나 휴대전화번호 인증도 결국 주민등록번호를 통해 실명을 확인하는 방법 중 하나이다. 주민등록번호를 기반으로 한 본인확인제는 익명표현의 자유를 침해할 뿐 아니라 민간 인터넷 서비스의 주민등록번호 오남용의 원인이 된다.

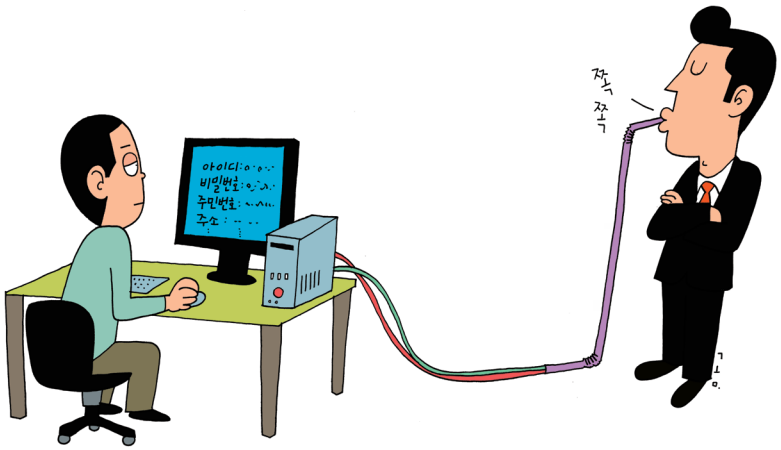
3장. 개인정보의 보호

1. 개요
2. 주민등록제도
   2-1 전자신분증
   2-2 지문날인
   2-3 주민등록번호
3. 개인정보보호법
   3-1 교육행정정보시스템(NEIS)
   3-2 개인정보보호법 입법운동
   3-3 개인정보보호위원회
   3-4 빅데이터와 개인정보 보호

1. 개요

한국 사회에서 오랫동안 개인정보에 대한 권리는 제도적으로 보장받지 못하였다. 식민지 시대와 군사독재정권을 거치면서 세계에서 가장 강력한 것으로 손꼽히는 국가신분등록제도를 운영해 왔다. 공공과 민간영역에서 단일한 국민식별번호체계를 공유하며 언제든지 국민이 투명하게 식별되는 것이 당연한 것으로 여겨져 왔다.

그러나 디지털 네트워크의 등장으로 개인정보에 대한 시민사회의 권리 요구가 급증하였다. 1996년 내무부의 전자주민카드 추진 계획에 시민사회가 강력하게 반대하여 백지화되었다. 1998년 국군보안사령부의 민간인 사찰 사건에 대한 재판에서 대법원은 "헌법 제10조와 17조는 개인의 사생활이 타인으로부터 침해되거나 함부로 공개되지 아니할 소극적 권리는 물론, 오늘날 고도로 정보화된 현대 사회에서 자신에 대한 정보를 자율적으로 통제할 수 있는 적극적인 권리까지도 보장하려는 데 그 취지가 있는 것으로 해석된다"고 밝혔다(98다42789 판결). 2003년 교육부의 교육행정정보시스템(NEIS)에 대하여 교사·학부모·학생이 개인정보에 대한 권리를 요구하였고, 국가인권위원회는 인권침해를 인정하였다. 당시 국가인권위원회는 개인정보에 대한 권리가 헌법에서 보장하고 있는 사생활의 비밀과 자유의 일부라고 보았다.



2005년 헌법재판소는 '개인정보 자기결정권'을 새로운 독자적 기본권으로 인정하였다.

> 개인정보자기결정권은 자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리이다. 즉 정보주체가 개인정보의 공개와 이용에 관하여 스스로 결정할 권리를 말한다.
>
> 개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보는 개인의 신체, 신념, 사회적 지위, 신분 등과 같이 개인의 인격주체성을 특징짓는 사항으로서 그 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보라고 할 수 있고, 반드시 개인의 내밀한 영역이나 사사(私事)의 영역에 속하는 정보에 국한되지 않고 공적 생활에서 형성되었거나 이미 공개된 개인정보까지 포함한다. 또한 그러한 개인정보를 대상으로 한 조사·수집·보관·처리·이용 등의 행위는 모두 원칙적으로 개인정보자기결정권에 대한 제한에 해당한다.
>
> 헌법재판소 2005. 5. 26. 99헌마513 등.

헌법재판소는 특히 현대사회에서 컴퓨터를 통한 개인정보의 데이터베이스화가 진행되면서 개인의 인적 사항이나 생활상의 각종 정보가 정보주체의 의사와는 전혀 무관하게 타인의 수중에서 무한대로 집적되고 이용 또는 공개될 수 있는 새로운 정보환경에 처하게 되었고, 개인정보의 수집·처리에 있어서 국가적 역량의 강화로 국가의 개인에 대한 감시능력이 현격히 증대되어 국가가 개인의 일상사를 낱낱이 파악할 수 있게 되었다는 점을 지적하였다.

국제적으로 널리 알려진 규범으로는 1980년 경제협력개발기구(OECD)의 〈개인정보의 수집, 이용 및 국제적 이전을 위한 가이드라인〉(OECD 프라이버시 가이드라인)이 있다. 수집제한의 원칙, 목적명확화의 원칙,

이용제한의 원칙, 참여의 원칙 등 8가지 원칙으로 정보주체의 권리를 선언한 이 가이드라인은 세계 여러나라 개인정보보호법의 모태가 되었다. 1990년 유엔 총회는 여기서 더 나아가 〈개인정보 전산화 가이드라인〉에서 민감정보 보호, 독립적인 개인정보 감독기구의 수립 등을 권고하였다.

한국에서는 공공부문과 민간부문 모두에서 개인정보를 원격으로 처리하는 정보화가 급속도로 확대되었지만 개인정보보호 법제도가 미비하였다. 시민사회는 주민등록제도에 대한 문제의식으로부터 전자주민증 반대운동, 지문날인 거부운동과 더불어 프라이버시 보호법의 제정을 일찌기 요구하였다. 그러나 온라인과 오프라인에 모두 적용되는 통합적인 개인정보보호법이 제정된 것은 2011년에 이르러서였고 개인정보 보호의 국가적 규범 정립은 오랫동안 공백 상태였다. 오히려 인터넷실명제 등 주민등록제도를 토대로 인터넷에서 본인인증을 의무화하는 국가정책이 실시되면서 대규모 개인정보 유출사건이 기승을 부렸다.

2008년 전자상거래 사이트 옥션에서 1천8백만 건 유출, 2011년 SK컴즈 네이트와 싸이월드에서 3천5백만 건 유출, 2014년 카드3사 1억4백만 건 유출 등 내외부자에 의한 개인정보 유출 사고의 배경에는 주민등록번호를 비롯해 타인의 개인정보를 탈취하면 이득을 볼 수 있는 사회 환경이 존재하였다.

대규모 주민등록번호 유출 사고 이후 국민적 피해가 속출하자 주민등록번호에 대한 개선이 불가피하였다. 2012년 헌법재판소는 포털사이트 등에 대한 상시적 본인확인제에 대하여 위헌으로 결정하였다(2010헌마47 등). 2015년 헌법재판소는 개인정보 유출 피해자들의 주민등록번호 변경 요구에 대하여 헌법불합치로 결정하였다(2013헌바68 등). 그러나 인터넷 본인확인 등 공공과 민간영역에서 주민등록번호의 수집과 처리가 아직도 과도하게 이루어지고 있으며 주민등록번호의 개선은 아직도 미완의 과제이다.

2. 주민등록제도

주민등록제도는 국가신분증 발급, 전국민 식별번호 부여, 열손가락 지문날인, 거주지 이동신고(전입신고) 의무를 국민에게 모두 부여한 한국형 국가신분등록제도이다. 각각의 제도는 박정희 군사독재정권, 더 멀리는 식민지시대 일본 제국주의의 조선기류령에서 그 기원을 찾을 수 있으며 반민주성, 인권침해성에 관한 논란이 계속되어 왔다. 현행 주민등록법은 '시·군의 주민을 등록하게 함으로써 주민의 거주관계를 파악하고 상시로 인구의 동태를 명확히 하여 행정사무의 적정하고 간이한 처리를 도모할 목적'으로 1962. 5. 10. 박정희 군사독재정권이 제정하였다.

주민등록제도는 디지털 시대를 만나 대규모 개인정보 유출 사건의 배경이 되고 국가 뿐 아니라 민간이 개인에 대해 손쉽게 추적하고 감시할 수 있는 토대가 되었다. 세계적인 악명을 떨치게 된 주민등록제도를 개선하기 위한 한국 시민사회의 대응은 꾸준하게 계속되어 왔다. 1990년대 주민등록제도의 반민주 반인권 측면에 대한 시민사회의 문제의식이 형성되었다. 이는 1998년 전자주민증 반대운동과 1999년 지문날인 거부운동의 토대가 되었으며 2000년대에는 인터넷 실명제와 주민등록번호 유출에 대한 반대운동으로 이어졌다.

국가신분등록제도에 대한 시민사회의 문제의식은 주민등록제도 외 가족관계등록부로도 이어졌다. 2005년 2월 3일 헌법재판소는 남자 중심의 호주제가 양성평등에 반한다는 취지로 헌법불합치를 결정하였고, 호주제 폐지를 골자로 하는 민법 개정안이 같은 해 3월 국회를 통과하였다. 시민사회는 양성평등과 다양한 가족에 대한 차별 해소, 정보인권 보호라는 원칙 속에서 호주제 이후 새로운 신분등록제도로서 목적별 신분증명제도를 지지하였다. 2007년 논란 끝에 〈가족관계의 등록 등에 관한 법률〉이 제정되었다. 신분증명서를 기본증명 · 가

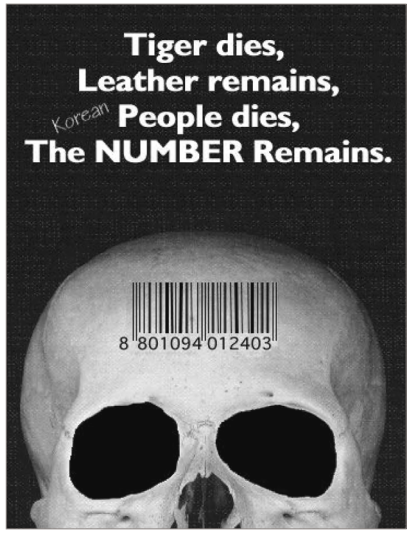
족관계증명 · 혼인증명 등 목적별로 분리하고, 원칙적으로 증명서 교부 대상을 본인과 배우자 · 직계혈족 등으로 명확히 하는 등 진일보한 내용을 담고 있었다. 그러나 재혼사실 등 민감한 개인정보를 불필요하게 노출시키는 데 대한 논란이 계속되었다. 2016년 5월 신청인이 사용 목적별로 증명이 필요한 정보만 선택하여 증명서를 발급받을 수 있도록 가족관계등록법이 개정되었다.

2-1. 전자신분증

디지털 시대 개인정보 보호에 대한 한국 시민사회의 요구는 1996년 전자주민카드 논쟁에서 본격적으로 제기되었다고 평가할 수 있다. 87년 민주화와 문민정부 등장 이후 군사독재정권이 제정한 반인권 제도에 대한 개선 요구가 계속 이어졌다. 정부주도의 일방적인 정보화가 계속되어 온 가운데 1995년 4월 내무부가 전자주민카드 시행계획을 발표하였다. 그러나 시민사회는 주민등록제도의 반민주 반인권 측면에 대한 문제의식을 바탕으로 중앙집중적인 전자주민카드가 가져올 개인정보 유출과 감시의 가능성에 대하여 우려하였다. 결국 1999년 2월에 전자주민카드 반대를 공약으로 제시한 김대중 정부가 첫 정권교체를 이루어내고 IMF 에 따른 긴축재정으로 전자주민카드 시행계획이 백지화되었다.

시민사회단체 공동대책위원회는 '전자주민카드 시행반대'와 함께 통합적인 프라이버시보호법의 제정을 주장했다. 그러나 당시 외래 용어인 '프라이버시권'은 한국사회에서 매우 낯선 개념이었고 시민사회는 OECD 가이드라인(1980)의 기본 원칙을 소개하는 데 주력하였다.

정부는 이후로도 주민등록증 갱신 시기마다 전자주민카드 혹은 전자주민증 도입을 계속하여 검토하였고 그때마다 유사한 논쟁이 벌어졌다. 1997년 주민등록법 개정안이 담고 있었던 전자주민카드 구상은 주민등록증, 의료보험증, 운전면허증, 국민연금증 등 7개 분야 35개 개인정보를 한 장의 IC 카드, 즉 스마트카드에 담아 17세 이상의 모든 성인국민에게 소지하도록 하려는 발상이었다. 통합신분증화 대한 우려가 크게 불거지고 결국 전자주민카드가 백지화되자 정부는 이후 통합신분증 논란을 회피하고자 하였다. 2005년 참여정부는 삼성-조폐공사 컨소시엄의 '차세대 주민등록증 연구'를 통해 IC칩에 정보를 직접 수록하지 않고 연계 Key값을 탑재하여 운전면허 등 자격 및 각종 부가 서비스에 연계시키는 방안을 제시하였다. 그러나 연계에 따른 사용행적 '추적'에 대한 논란이 계속되면서 추진이 중단되었다.



전자주민카드 반대 포스터 (1997)

이명박 정부 등장 후 또다시 전자주민증의 도입을 내용으로 한 주민등록법 개정안이 발의되었고 2010년 상임위원회인 행정안전위원회를 통과하였다. 이때 전자주민증은 IC칩에 주민등록번호, 지문 등 12개 신원확인 항목만을 수록하고 연계서비스와 인증서 탑재 기능을 배제하였다. 그러나 시민사회는 편의점, 이동통신대리점 등 일상생활에서 전자판독의 증가와 사용행적 기록에 대해 우려하였다. 이에 대해 정부는 행정 효율성의 제고라는 장점을 부각시키고자 하였으나 결국 추진이 중단되었다. 언론에서 삼성 특혜 논란이 불거지기도 하였고 무엇보다 2011년 SK컴즈에서 대량으로 주민등록번호를 비롯한 개인정보가 유출되자 대중적인 우려가 크게 증가한 데 따른 결과였다.

전자주민카드로 시작된 전자신분증에 대한 시민사회의 문제의식은 전자건강카드, 전자여권에 대한 문제제기로 이어졌다.

2001년 4월 보건복지부는 의료기관의 부당·허위청구를 근절하겠다는 명목으로 전자건강카드 실시계획을 발표하였다. 전자건강카드가 신용카드기능을 내장한 통합형으로 발표되자 시민사회는 민감한 건강정보가 민간에 의해 오남용될 가능성에 대하여 크게 우려하였다. 2001년 12월 전자건강카드 시연회에 참여했던 윤태식씨가 아내인 수지김을 살해하였고 국가안전기획부와 관련이 있다는 사실이 드러났다. 2002년 1월 보건복지부는 의료계와 시민단체 반대여론을 이유로 전자건강카드를 백지화하였다.

2007년 2월 외교통상부는 전자여권 도입을 위한 공청회를 개최하고 이어 여권법 개정안을 발의하였다. 인권단체들은 개인정보 유출 가능성과 정보인권 문제를 제기하며 반대하였으나 정부는 미국과 비자면제협정을 이유로 전자여권 도입을 강행하였다. 2008년 2월 국회는 논란 끝에 지문수록을 2년 유예하는 내용으로 여권법을 개정하였다. 그러나 2008년 9월 전자여권이 발급된 지 한 달 만에 국회 국정감사에서 손쉽게 해킹되는 모습이 시연되었다. 이후 국회는 전자여권에서 민감한 생체정보인 지문을 삭제하기로 하고 다만 여권발급 과정에서 본인 여부를 확인하기 위한 목적으로 지문정보를 수집했다가 3개월 후 삭제하는 내용으로 여권법을 개정하였다.

전자여권 해킹 국회시연 (2008. 10. 7)
출처 : 숭대시보 , http://www.ssunews.net/news/articleView.html?idxno=835

2-2. 지문날인

지문은 몸에 각인되어 있는 생체정보라는 측면에서 고유한 신원확인수단이자 매우 민감한 생체정보이다. 일본 정부가 재일한국인들에 지문날인을 강요하면서 한국 사회에서도 지문날인 제도의 인권침해성이 일찌기 문제가 되었다. 한국의 지문날인제도는 1968년 주민등록증의 발급과 관련한 주민등록법이 개정되었을 때 도입되었다. 지문날인제도의 법적 근거는 1968. 9. 16. 주민등록법 시행령 제32조 제2항에서 "주민등록증의 발급을 받고자 하는 자는 그 자신이 …… 별지 제33호 서식에 의한 주민등록증 발급신청서와 주민등록용지에 무인한다."라고 규정함으로써 양손 무지지문을 날인하도록 한 것이 처음으로 꼽는다.

전자주민카드가 백지화된 이후 정부는 1999년 주민등록증을 일제경신하면서 플라스틱 전자주민증으로 교체하기로 하고 국민들에게 새로이 지문날인을 받기 시작하였다. 전국민 지문을 전산으로 입력하고 경찰이 범죄수사용으로 관리하기 위해서였다. 정권교체기 주민등록제도의 반민주 반인권적 측면에 대한 문제의식을 발전시키고 있었던 한국 시민사회는 지문날인 거부운동을 전개하였다. 1999년에는 마침 일본 정부도 계속된 인권침해 논란 끝에 재일외국인 지문날인 제도를 폐기하였다. 지문날인 의무가 없었던 일본 시민과의 차별이라는 이유에서였다.

시민사회는 17세에 달한 전 국민으로부터 열손가락 지문날인을 강요하는 국가가 전세계에서 한국 밖에 없는데 이는 중대한 인권침해라고 지적하였다. 동사무소에서 날인한 지문 정보를 필수적인 행정서비스와 무관하게 경찰이 전자적으로 보관하고 평생에 걸쳐 범죄수사의 수색대상으로 삼는 것은 전 국민을 잠재적 범죄자로 취급하는 것이다. 무엇보다 이 모든 절차에 뚜렷한 법적 근거도 없는 것은 위헌적이었다. 시민사회는 1999년 헌법소원을 제기하였다. 2004년 17세에 달한 청소년 3인도 국가의 지문날인제도가 위헌이라는 취지로 헌법소원을 제기하였다.

지문날인 반대 걷기대회 (2004.5.22)

헌법재판소는 2005년 5월 지문날인제도에 대하여 합헌결정을 내렸다. 헌재는 이 사건에서 '개인정보 자기결정권'을 우리 헌법이 보호하는 새로운 독자적 기본권으로 인정하는 역사적 결정을 내렸다. 그러나 지문정보의 수집·보관·전산화·이용을 포괄하는 의미의 지문날인제도 및 경찰청장의 보관에 대해서는 법률적 근거가 있고 범죄수사의 공익적 목적이 있으므로 과잉금지가 아니라고 보았다. 2011년 또다시 청소년 지문날인 거부자들이 헌법소원을 제기하였으나 마찬가지 이유에서 합헌으로 결정되었다.

국가가 국민에게 지문날인을 강요하는 것은 인권침해라는 사실에는 변함이 없다. 신념에 따라 지문날인을 거부하거나 지문날인된 주민등록증 발급을 거부하는 이들이 소수이지만 여전히 존재한다. 여권을 발급받거나 운전면허 시험에 응시할 때 관계당국은 원칙적으로 지문날인이나 주민등록증 외에 다른 방법으로도 신분확인을 할 수 있도록 안내하고 있다. 주민센터에서 인감증명을 발급할 때 지문날인을 요구한 사건에 대하여 국가인권위원회는 무분별하게 지문날인을 요구하지 않도록 주의를 촉구한 바 있다.

지문날인 제도의 정보인권 침해에 대한 논란은 디지털 시대 지구적으로 확산되고 있다. 특히 9.11 테러 이후 세계 각국이 출입국 절차에서 여행객 및 이주노동자 등 외국인 지문날인을 강제하는 일이 크게 증가하였다. 일부 국가에서는 여권 발급 과정에서 자국 시민의 지문날인을 강제하기 시작하였다. 생체정보의 고유한 식별기능에 주목한 민간에서도 출입통제, 본인확인 등 다양한 목적으로 생체정보를 수집하고 이용하는 일이 늘어나고 있다. 이에 따른 지문정보 탈취 위협도 증가하고 있다. 국가인권위원회는 국립대학교 중앙도서관에서 열람실 좌석 이용 시 학생들의 지문인식 시스템을 설치 · 운영하는 데 대한 진정에서 사생활의 비밀과 자유를 침해할 우려가 높은 것으로 판단하였고(인권위 2005.7.25자 04진인3372), 행정중심복합도시건설청장에게는 학생들의 출석확인을 위해 지문인식시스템을 도입하는 것이 인권침해 소지가 있으므로 설치하지 않는 것이 바람직하다는 의견을 표명하기도 하였다(인권위 2011.10.27).

2-3. 주민등록번호

한국 정부가 일찍이 인터넷 실명제를 도입할 수 있었던 것은 전 국민에 부여되는 주민등록번호가 있었기 때문이다. 1998년 정부는 처음으로 주민등록번호를 토대로 한 PC통신 가입 실명제를 실시하였다. 그러나 별도의 가입이 필요 없는 인터넷 서비스가 널리 보급되면서 인터넷 게시판 문화가 곧 PC통신을 대체하였다. 2003년 갓 출범한 참여정부 정보통신부는 악플을 방지한다며 인터넷 실명제 실시 계획을 발표하였다. 시민사회는 인터넷 실명제가 개인정보 오남용을 조장한다며 참여정부를 비판하였다. 더불어 인터넷 지지 여론에 힘입어 당선된 대통령이 인터넷 익명표현의 자유를 제한하려 한다며 실망감을 표하였다.

정보통신부는 많은 비판을 받고 당시 실명제 계획을 철회하였으나 결국 2004년 공직선거법(구 〈공직선거 및 선거부정방지법〉)에 최초의 의무적 인터넷 실명제가 도입되었다. 선거시기에 인터넷 언론사 게시판에는 주민등록번호로 실명을 확인한 자만 글을 쓸 수 있도록 조치하라는 내용이었다. 2007

년에는 〈정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률〉에 소위 '일반게시판 실명제'(제한적 본인확인제)가 의무적으로 도입되었다. 일일방문자수가 20만 이상(2009년 기준)에 달하는 포털사이트의 경우 모든 게시판에 상시적으로 주민등록번호로 실명이 확인된 자만 글을 쓸 수 있었다.

사이버 세상에서 주민등록번호로 할 수 있는 일이 많아지면서 타인의 주민등록번호에 대한 절취가 급증하였다. 2008년 옥션 1천8백만 건, 2012년 네이트/싸이월드에서 3천5백만 건 등 개인정보 유출이 급증하였다. 국회 입법조사처는 의무적 인터넷 본인확인제가 개인정보 유출사고의 원인 중 하나라고 지정하였다.

대규모 주민등록번호 유출 사고 이후 국민적 피해가 속출하자 주민등록제도에 대한 개선이 불가피하였다. 2012년 8월 헌법재판소는 일반게시판 실명제에 대하여 위헌 결정을 내렸다. 익명표현의 자유를 보장하라는 취지와 더불어 개인정보의 오남용 문제를 지적하였다.

> 본인확인제는 그 입법목적을 달성할 다른 수단이 있음에도 불구하고 모든 게시판 이용자의 본인확인정보를 수집하여 장기간 보관하도록 함으로써 본래의 입법목적과 관계없이 개인정보가 유출될 위험에 놓이게 하고 다른 목적에 활용될 수 있도록 하며, 수사편의 등에 치우쳐 모든 국민을 잠재적 범죄자와 같이 취급하는 바, 목적달성에 필요한 범위를 넘는 과도한 제한을 하는 것으로서 침해의 최소성이 인정되지 아니한다.
>
> (…)
>
> 그 밖에 정보통신서비스 제공자에 대한 본인확인정보 보관의무 부과로 인하여 게시판 이용자의 개인정보가 외부로 유출되거나 부당하게 이용될 가능성이 증가함에 따라 게시판 이용자가 입는 불이익 및 수사기관 등이 정보통신서비스 제공자에게 이용자의 개인정보 제출을 요청(전기통신사업법 제83조 제3항)하는 경우 발생할 수 있는 본인확인정보의 보관목적 외 사용 우려에 비추어 보면, 개인정보자기결정권의 제한 역시 중대함을 부인할 수 없다.
>
> 헌법재판소 2012. 8. 23. 2010헌마47·252(병합)

시민사회는 주민등록번호가 민간과 공공영역에서 범용적으로 사용되는 것이야말로 목적에 구속되는 개인정보 보호원칙에 위배되는 것이자 주민등록번호 유출 사고의 원인으로 보았다. 이에 범용 주민등록제도를 폐지하고 목적별로 사용하는 목적별 번호제도를 요구해 왔다. 2008년 유엔인권이사회는 국가별 정례인권검토(UPR) 심사에서 "주민등록번호의 이용을 공공서비스 제공을 위해 반드시 필요한 경우로 제한할 것"을 한국정부에 권고하였다.

2014년 8월 8일 국가인권위원회는 국무총리와 국회의장에게 주민등록번호 제도를 개인정보 보호의 원칙에 부합하는 방향으로 개선할 것을 권고하였다. 첫째, 국무총리에게, 주민등록번호를 주민등록 관련 행정업무와 사법행정업무에 한정하여 사용하고 다른 공공영역에 대하여는 목적별 자기식별번호 체계를 도입할 것과 민간영역에서 주민등록번호 사용을 허용하고 있는 법령을 재정비하여 주민등록번호 사용을 최소화할 것을 권고하였다. 둘째, 국회의장에게, 임의번호로 구성된 새로운 주민등록 번호체계를 채택하고, 주민등록번호 변경절차를 마련하며, 주민등록번호의 목적 외 사용을 금지하는 내용으로 〈주민등록법〉이 개정될 수 있도록 노력할 것을 권고하였다.

〈 주민번호 없는 인터넷 〉 캠페인

2014년 1월 국민/롯데/농협카드에서 1억 4백만 건에 달하는 민감한 금융정보가 유출되었다. 대통령이 나서 주민등록번호 대체수단 마련을 지시할 수 밖에 없었고 안전행정부는 2014년 9월 주민등록번호 개선방안 마련을 위한 공청회를 개최하였다. 그러나 정부는 목적별 번호 등 국가인권위원회가 권고한 근본적인 대책을 마련하지 않았고 같은 해 12월 주민등록번호 변경을 허용하는 내용만을 담은 개정안을 발의하였다.

2014년 8월 7일부터 법령에 근거가 없는 개인정보 처리를 제한하는 '주

민등록번호 법정주의'가 실시되었다. 이 제도의 실시 후 특히 민간부문에 대한 주민등록번호 처리가 크게 제한되었다. 그러나 공공부문에서 주민등록번호의 수집과 이용을 요구하는 법률과 시행령이 1천개가 넘는 등 여전히 지나치게 많다.

무엇보다 본인확인을 한다는 이유로 이동통신사를 비롯한 본인확인업체에 대해서 주민등록번호 처리의 예외가 인정되었다는 사실이 우려를 사고 있다. 정부는 온라인과 오프라인에서 주민등록번호를 대체하여 본인을 확인하는 수단을 사용할 것을 널리 권장하고 있다. 그러나 아이핀이나 휴대전화번호를 통한 본인확인이란 결국 주민등록번호를 통한 실명 확인을 의미한다. 이동통신사나 신용정보업체는 아이핀(I-PIN)이나 마이핀(My-PIN)이라 불리우는 국가 정책을 집행하기 위해 주민등록번호를 사용해야 한다는 이유로, 국민의 주민등록번호를 독점적으로 수집하고 대규모로 보유하며 영리적으로 이용하고 있다. 국가가 과거에는 모든 인터넷 사업자로 하여금 주민등록번호를 수집·이용하도록 의무화함으로써 대규모 개인정보 유출을 조장하였는데 이제는 소수의 특혜받는 업종이 국민의 주민등록번호를 수집·이용하도록 한 것이다. 이동통신사 등 본인확인업체에서도 개인정보 유출이 계속되어 왔으며 개인정보의 상업적 가치가 커지는 빅데이터 시대 주민등록번호를 처리하는 기업들이 개인정보를 오남용할 가능성이 높다.

개인정보보호법은 "개인정보처리자는 개인정보의 익명처리가 가능한 경우에는 익명에 의하여 처리될 수 있도록 하여야 한다."는 원칙을 규정하고 있다(제3조 제7항). 그러나 인터넷 게임이나 선거시기 언론사 게시판 등 일부는 의무적으로, 때로는 관행적으로 많은 인터넷 서비스에서 실명제가 유지되고 있다. 헌법재판소는 일반적인 본인확인제에 대한 위헌결정과 달리, 공직선거법상 선거시기 인터넷 실명제에 대한 헌법소원들에 대해서는 합헌으로 결정하였다. 인터넷게임 셧다운제와 이를 위한 본인확인제에 대해서도 합헌으로 결정하였다.

그러나 주민등록번호의 유출, 오남용으로 인한 피해가 늘어나면서 평생 불변하는 주민등록번호에 대한 개선 요구가 사회적으로 크게 일었다. 2011년 SK컴즈와 2014년 카드3사에서 개인정보가 유출된 피해자들의 헌법소원에 대하여 헌법재판소는 2015년 헌법불합치로 결정하였다

> 주민등록번호는 표준식별번호로 기능함으로써 개인정보를 통합하는 연결자로 사용되고 있어, 불법 유출 또는 오·남용될 경우 개인의 사생활뿐만 아니라 생명·신체·재산까지 침해될 소지가 크므로 이를 관리하는 국가는 이러한 사례가 발생하지 않도록 철저히 관리하여야 하고, 이러한 문제가 발생한 경우 그로 인한 피해가 최소화되도록 제도를 정비하고 보완하여야 할 의무가 있다. 그럼에도 불구하고 주민등록번호 유출 또는 오·남용으로 인하여 발생할 수 있는 피해 등에 대한 아무런 고려 없이 주민등록번호 변경을 일체 허용하지 않는 것은 그 자체로 개인정보자기결정권에 대한 과도한 침해가 될 수 있다.
>
> 헌법재판소 2015. 12. 23. 2013헌바68 등

국가인권위원회와 시민사회는 새로운 주민등록번호로 개인정보가 포함되어 있지 않은 임의번호 체계를 지지하고 있다. 그러나 헌법재판소 결정으로부터 몇달 지나지 않은 2016년 5월 국회가 정부의 주장대로 기존 주민등록번호 체계를 유지하는 내용으로 주민등록법을 졸속 개정함에 따라 임의번호 제도는 미완으로 남고 말았다..

3. 개인정보보호법

1998년 전자주민증 반대운동 때부터 한국 시민사회는 프라이버시법의 제정을 요구하였다. 한국의 정보화는 빠른 속도로 확산되었으나 개인정보를 보호할 수 있는 법제도는 제대로 갖추지 못하고 있었다. 1994년 〈공공기관의 개인정보보호에 관한 법률〉이 제정되었으나 정보주체의 권리를 보호하는 수준이 충분하지 못하였다. 2003년 NEIS(교육행정정보시스템) 논란을 겪으며 본격적으로 개인정보보호법의 제정 필요성이 공론화되었다. 2004년부터 국회에 개인정보보호법안들이 발의되기 시작하며 관련 논의가 활발해졌다.

2011년 3월 29일 마침내 〈개인정보보호법〉이 국회를 통과하여 2011년 9월 30일부터 시행되고 있다. 개인정보보호법의 제정 목적은 "개인정보의 처리 및 보호에 관한 사항을 정함으로써 개인의 자유와 권리를 보호하고, 나아가 개인의 존엄과 가치를 구현함"(제1조)에 있고, 개인정보 보호 국제규범에 비교적 부합한 개인정보 보호를 위한 일반원칙(제3조)을 선언하고 있다.

특히 이 법이 대통령 산하에 개인정보보호위원회를 설립하여 개인정보보호를 감독하도록 한 점이 매우 중요하다. 그러나 현행 개인정보보호위원회는 국제기준에 부합하는 감독기구의 독립성과 조사권 등 기능이 부족하여 제 역할을 수행하고 있지 못하다는 점이 비판을 받고 있다.

한편 개인정보보호법이 정보·수사기관의 필요에 의해 많은 예외를 부여하고 있다는 사실이 비판을 받고 있다. 특히 건강보험관리공단 등 공공기관이 보유하고 있는 민감한 개인정보가 영장 없이 수사기관에 제공되고 있다(개인정보보호법 제18조 제2항 제7호). 경찰은 때로 장애인 활동보조인 정보 등 지방자치단체가 보유하고 있는 개인정보를 수백, 수천 건씩 대규모로 제공받아 먼지털이식으로 수사하며 사회적 약자를 괴롭히기도 한다.

최근에는 사물인터넷과 빅데이터 시대 개인정보 보호에 대한 관심과 우려가 커지고 있다. 기업이 소비자 개인정보를 수집하고 이용할 때 정보주체의 동의를 받도록 한 개인정보보호의 원칙이 존중받고 있지 못한 것이다. 홈플러스 사건에서 드러났듯이 소비자 개인정보는 시장에서 이미 정보주체 모르게 널리 매매되고 있다. 그러나 소비자와 이용자들의 박탈감에도 불구하고 정부와 기업이 개인정보 보호 규범을 완화하려 하면서 논란이 일고 있다.

3-1. 교육행정정보시스템 (NEIS)

1990년대 말 전자주민카드 논쟁 이후 시민사회는 '프라이버시보호법'의 제정을 계속 요구하며 '프라이버시권'의 개념을 토착적으로 보급하기 위하여 노력하였다. 이때 시민사회 일부가 제기한 '정보인권'이라는 개념어를 대중화하고 제도화의 전기를 마련하게 된 계기가 NEIS 논쟁이다.

NEIS(National Education Information System, 교육행정정보시스템)는 단위학교 내에서 처리되던 기존의 교육행정 업무 전반을 웹기반으로 옮겨 처리하는 시스템을 말한다. 시·도교육청 및 교육인적자원부에 시스템을 구축하고 모든 교육행정기관 및 초·중등학교를 인터넷으로 연결하여 단위학교 내 행정처리는 물론 교육행정기관에서 처리해야 할 학사·인사·회계 등 교육행정 전반업무를 전자적으로 연계처리하는 시스템이다.

2002년 들어 NEIS에 반대하는 교사·학부모·학생들의 목소리가 커져갔다. 중앙정부에 전국 학교 교육주체들의 정보가 모두 집중되는 것에 대하여 우려가 일었고 정보주체의 동의나 법적 근거 없이 국가가 정보를 수집하는 것이 '정보인권' 침해라는 인식이 확산되었다. 2002년 12월 서울시교육청에서 3만 명의 교원 개인정보가 유출되는 사건이 발생하여 교육현장에서 반대 목소리가 더욱 커졌다. 2003년 2월 19일 NEIS를 반대하였던 전교조 등 교육·시민단체는 이 문제를 국가인권위에 진정하였다.

2003년 5월 12일 NEIS에 대한 국가인권위의 인권침해 결정이 있었다. 국가인권위원회는 교무·학사, 입(진)학, 보건영역을 제외한 업무만 NEIS로 운영하도록 권고함으로써 NEIS 의 정보인권 침해를 인정하였다.

NEIS 반대 퍼포먼스 (2003). 출처 : 전국교직원노동조합

교육부가 NEIS 우선시행 방침을 굽히지 않자 인권단체는 농성에 돌입하였다. NEIS 논쟁을 중재하기 위해 국무총리실에 교육정보화 위원회가 구성되어 교원단체 등 이해당사자가 참여하였다. 이 위원회는 NEIS에서 교무·학사, 보건, 입(진)학 등 3개 영역을 분리해 단독 또는 그룹 서버를 구축하고 이를 16개 시도교육청 단위로 분산 운영하는 것을 골자로 한 새 시스템 구축 방안을 확정하였다.

NEIS 논쟁을 통해 시민사회는 정부 일방의 정보화 정책에 대한 문제를 제기하였을 뿐 아니라 개인정보 보호 관련 법제도를 시급하게 보완할 필요가 있다는 사실을 확인하였다.

3-2. 개인정보보호법 입법운동

시민사회의 오랜 요구에도 불구하고 온라인과 오프라인에 모두 적용되는 통합적인 개인정보보호법이 제정된 것은 2011년에 이르러서였다. 개인정보 보호의 국가적 규범 정립과 정보주체의 권리보장은 오랫동안 공백상태였다. 개인정보 보호의 감독체계도 마련되어 있지 못했다.

2005년 헌법재판소가 '개인정보 자기결정권'을 헌법상의 권리로 인정하였다. 새로운 독자적 기본권으로서의 개인정보 자기결정권을 헌법적으로

2002 년 통합 개인정보보호법 제정요구

승인할 필요성이 대두된 것은 디지털 시대의 변동을 배경으로 한다. 정보통신기술의 발달은 행정기관의 정보 수집 및 관리 역량을 획기적으로 향상시킴으로써 행정의 효율성과 공정성을 높이는 데 크게 기여하고 개인정보의 처리와 이용이 시공에 구애됨이 없이 간편하고 신속하게 이루어질 수 있게 되었고, 한 기관이 보유하고 있는 개인정보를 모든 기관이 동시에 활용하는 것이 가능하게 되었다. 다른 한편으로 개인의 인적 사항이나 생활상의 각종 정보가 정보주체의 의사와는 전혀 무관하게 타인의 수중에서 무한대로 집적되고 이용 또는 공개될 수 있는 새로운 정보환경에 처하게 되었고, 개인정보의 수집·처리에 있어서 국가적 역량의 강화로 국가의 개인에 대한 감시능력이 현격히 증대되어 국가가 개인의 일상사를 낱낱이 파악할 수 있게 되었다. 이와 같은 사회적 상황 하에서 현대의 정보통신기술의 발달에 내재된 위험성으로부터 개인정보를 보호함으로써 궁극적으로는 개인의 결정의 자유를 보호하고, 나아가 자유민주 체제의 근간이 총체적으로 훼손될 가능성을 차단하기 위하여 필요한 최소한의 헌법적 보장장치로서 개인정보자기결정권을 헌법상 기본권으로 승인할 필요가 있다.

NEIS 논쟁 이후 2004년부터 개인정보보호법 제정 논의가 물살을 탔다. 〈공공기관의 개인정보보호에 관한 법률〉을 중심으로 공공기관을 규율하고 〈정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률〉에 따라 정보통신망만을 규율하던 기존의 개인정보 보호 추진체계를 개선하여 공공과 민간 영역을 통합적으로 규율하는 내용의 개인정보보호법안이 국회에 다수 발의되었다. 오랫동안 개인정보보호법 제정을 요구해온 시민사회는 가장 먼저 노회찬 의원을 통해 '개인정보보호기본법안(의안번호: 170938,

2004-11-22)'을 발의하고 개인정보 감독기구는 독립기구로 두었다. 여당인 열린우리당에서는 이은영 의원이 국가인권위를 개인정보 감독기구로 규정한 '개인정보보호기본법안(의안번호: 171334, 2005-02-02)'을 발의하였으나 국가인권위가 '개인정보보호기구 별도설치' 의견을 냄에 따라 철회하였다가 국무총리 소속 하에 감독기구를 둔 '개인정보보호법안(의안번호: 172219, 2005-07-11)'을 재발의하였다. 야당인 한나라당에서는 이혜훈 의원이 국무총리 소속으로 감독기구를 두는 '개인정보보호법안(의안번호: 172953, 2005-10-17)'을 발의하였다. 17대 국회 말미에 이들 법안을 통합하는 논의가 이루어졌으나 공공기관에서 개인정보보호를 주무해온 행정자치부 및 정보통신망에서 개인정보 보호를 주무해온 정보통신부의 소극적인 태도 속에 별다른 성과 없이 막을 내렸다.

이후 18대 국회 들어 새로 출범한 이명박 정부가 정부조직을 개편하면서 개인정보 보호 업무를 통합적으로 이관받게 된 행정안전부가 개인정보보호법 제정에 나섰다. 그러나 같은 해 8월 행정안전부가 입법예고를 통해 공개한 개인정보보호법은 개인정보 보호를 위한 의견, 권고 및 시정조치 등 주요 업무를 자기 부처 장관이 담당하도록 하였다. 시민사회는 핵심이라 할 독립적인 개인정보보호위원회를 설립하지 않은 것은 개인정보 보호의 취지를 무색케 하는 것이라고 즉각 비판하였다.

국제규범의 예를 제시하며 독립적 감독기구를 요구하는 시민단체의 반대 속에서도 정부는 '개인정보보호법안'(의안번호: 1802369, 2008-11-28)을 빠른 속도로 발의하였고, 정부 법안에 대한 국회 공청회 등을 통해 감독기구의 독립성을 둘러싼 논쟁이 공개적으로 이루어졌다.

개인정보보호법은 추진체계를 둘러싼 여러 논란 끝에 2011년 3월 29일 제정되었다. 부족하나마 개인정보 감독기구로서 개인정보보호위원회의 기능을 보장하기 위해 정부안에 대한 수정과 타협이 다음과 같이 이루어졌다. (1) 개인정보보호위원회를 개인정보 보호에 관한 사항을 '심의'하기 위하여 국무총리 소속으로 두도록 한 것에서 개인정보 보호에 관한 사항을 '심의·의결'하기 위하여 대통령 소속으로 두도록 수정이 이루어졌다. 또 "보호위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다"고 명시하였다. (2) 상임직이 없는 정부안을 수정하여 상임위원 1명을 두도록 하되 정무직 공무원으로 임명하도록 하였다. 위원장은 공무원이 아닌 민간 위원 중에 위촉하도록 하였으나 상임은 아니다. (3) 민간 위원을 정부가 모두 임명하도록 한 정부안을 수정하여 위원 중 5명은 국회가 선출하는 자를, 5명은 대법원장이 지명하는 자를 임명하거나 위촉하고 그 나머지 위원을 정부에서 위촉하도록 하되 고위 공무원단을 배제하여 정부 중심성을 축소하였다. (4) 위원 임기를 2년에서 3년으로 늘려 보장하고 시행령으로 위임했던 위원회 회의 운영과 관련한 몇 가지 사항을 법률로 규정하였다. (5) 사무 지원기구를 규정하지 않아 사실상 주무 부처인 행정안전부에 종속될 수 밖에 없었던 정부안을 수정하여 독자적인 사무국을 두도록 하였다. (6) 보호위원회의 기능에 있어서도 대통령, 보호위원회의 위원장이 부치는 사항만 심의하도록 했던 정부안을 수정하여 위원 2명 이상이 회의에 부치는 사항도 심의 및 의결할 수 있도록 하였다. (7) 위원회가 공공기관 등 관계 기관에 대하여 자료 제출을 요구할 수 있도록 하였다.

3-3. 개인정보보호위원회

개인정보 감독기구의 설립은 국제 디지털 프라이버시 규범에 있어서는 아주 오래된 의제이다. 1990년 유엔 총회에서 승인된 〈컴퓨터화된 개인 정보파일의 규율에 관한 지침〉에서는 "모든 국가들은 열거된 원칙들의 준수를 감시할 독립된 기관을 설치"하도록 하였다. 유럽연합 회원국에 대해 강제력이 있는 〈개인정보보호에 관한 유럽의회와 각료회의 지침(95/46/EC)〉에서는 제28조(감독기관)에서 "당해 기관은 위임받은 임무를 완전히 독립적으로 수행한다"고 규정하였다.

이처럼 감독기구의 요건 중 가장 중요한 것은 독립성이다. 2001년 유럽이사회(Council of Europe)가 채택한 〈감독기구와 국경 간 정보이동과

관련한 개인정보의 자동처리에 관한 개인 보호 협약의 추가의정서〉에서는 개인정보 감독기구에게 필요한 권한 및 독립성을 위한 요건을 구체적으로 규정하고 있다. 개인정보 감독기구에는 조사권, 개인정보수집자에 대한 시정요구권 등 개입권, 법적 절차를 개시할 권한과 사법기관에 소추할 권한 및 침해신고의 접수권 등이 보장되어야 한다. 또한 개인정보 감독기구는 효과적으로 감독을 하기 위해 이러한 권한을 완전히 독립적으로 수행해야 하는데, 독립성은 감독기구의 구성, 위원의 임명방법, 임기와 해촉 조건, 충분한 자원의 배분, 외부 명령없이 결정을 채택할 수 있는지의 여부 등이 관련이 된다.

주로 유럽의 규범에서 구체적인 집행력을 가지고 있던 감독기구에 대한 논의가 유엔으로 확대된 것은 2013년 미 국가안보국(NSA)의 디지털 감시에 대한 폭로 사건이 일으킨 반향이다. 2013년 12월 유엔 총회는 디지털시대 프라이버시권에 대한 결의안을 발표하면서 각국 정부에 독립적이고 실질적인 개인정보 감독체계를 수립할 것을 촉구하였다. 이는 국가 감시에 투명성과 책임성을 보장하기 위해서이다.

2014년 유엔 인권최고대표는 유엔 총회의 요청에 따라 현대 디지털 기술과 감시 수단에 직면한 프라이버시 문제의 복잡성에 대해 살펴보았다. 유엔 인권최고대표에 따르면 자유권 규약을 비롯해 국제 인권규범이 보장해 온 프라이버시권은 최근 위기에 처해 있다. 국가안보를 이유로 비밀로 수립되는 규칙들과 입법적·사법적 비밀 해석들은 정보기관을 비롯한 국가의 재량권을 자의적으로 집행할 위험을 높여 왔다. 따라서 독립적인 개인정보 감독권이 반드시 필요하다는 지적이다. 또 급격하고 극적으로 진화하는 디지털 시대에 프라이버시 문제의 복잡성은 정부, 시민사회, 과학기술 전문가, 기업, 학계 및 인권 전문가 등 다양한 이해관계자들이 참여하고 대화할 필요가 있다는 것이 최고대표의 결론이었다.

1996년 전자주민카드 도입논란으로부터 시작된 한국 시민사회의 프라이버시보호법 제정 요구는 2011년 개인정보보호법 제정으로 일단락되었다고 볼 수 있다. 그러나 우리 개인정보보호위원회는 사실상 독립적인 기구로 보기 어렵다. 국가인권위원회는 개인정보보호위원회의 인사와 예산이 독립되어 있지 않으며, 심의 · 의결 기능만 존재하고 조사권도 결여되어 있어 독립적 개인정보 보호기구로서의 역할이 미흡하다고 보고, 개인정보보호위원회를 명실상부한 독립기구로 재편하고, 개인정보보호에 관한 업무를 개인정보보호위원회로 통합할 것을 제언하였다(정보인권 보고서).

2014년 카드3사에서 1억 건 이상의 개인정보가 유출되자 정부차원에서 개인정보보호위원회의 기능 강화가 논의되었다. 그러나 개인정보보호위원회가 주어진 사명을 독립적이고 실질적으로 수행하고 있는지에 대한 평가는 아직 부정적일 수 밖에 없다. 개인정보보호법(제33조)에서 행정자치부가 주무하는 개인정보 영향평가 결과에 관한 사항을 위원회가 심의·의결하도록 되어 있음에도 개인정보 영향평가기관('14년 3월 현재, 11개 기관)이 매우 적다는 사실은 위원회의 권위와 실효성이 부족한 현실을 방증하고 있다.

3-4. 빅데이터와 개인정보 보호

개인정보의 상업적 처리가 늘어나는 빅데이터 시대를 앞두고 우리 개인정보보호법이 소비자 개인정보를 충분히 보호할 수 있을 것인가에 대한 우려가 커지고 있다.

2015년 홈플러스가 2천 4백만 건에 달하는 소비자 개인정보를 건당 1천9백 8십원 혹은 2천8백원을 받고 보험사에 판매하여 무려 231억원의 부당이득을 올린 혐의로 기소되었다. 다국적 빅데이터기업 IMS헬스코리아는 병원, 약국 등지에서 우리 국민 4천4백만 명의 개인정보 47억 건을 몰래 사들여 빅데이터 처리 후 제약회사에 재판매하여 50억원의 부당이득을 올렸다. 이 모든 개인정보 판매행위는 정보주체에게 동의를 받지 않고 몰래 이루어졌다.

그러나 홈플러스 사건 1심 형사재판부는 무죄판결로 기업의 잘못된 개인정보 처리관행에 면죄부를 주었다. 소비자와 이용자들의 박탈감에도 불구

하고 정부와 기업은 빅데이터 산업을 활성화한다며 개인정보 보호를 완화하려고 한다. '비식별화' 처리를 하면 정보주체의 동의없이 개인정보를 처리할 수 있다고 해석하는 등 개인정보 보호를 완화하는 정부의 가이드라인이나 입법안들이 계속 등장하고 있다.

전세계적으로 빅데이터 산업이 개인정보 보호에 미칠 영향을 둘러싼 논의가 진지하게 이루어지고 있다. 2015년 유럽 개인정보감독관(EDPS)은 기업의 빅데이터 이용이 소비자들의 프라이버시권에 미치는 영향 또한 커지고 있다고 지적하였다. 과거보다 기업들이 개인정보를 더 많이 수집하고 이용하고, 심지어 판매하면서 정보주체의 개인정보 자기결정권이 무시되고 있고 사상, 정치적 신념, 종교, 성적 지향, 건강 등 민감한 정보에 대한 권리도 침해되고 있다는 것이다. 이런 문제의식을 바탕으로 유럽연합은 2016년 4월 개인정보보호 일반규정(GDPR)을 수립하면서 빅데이터 시대 정보주체의 권리를 보장하기 위해 프로파일링 처리에 대한 동의, 프로파일링을 거부할 권리, 프로파일링의 제한 등 정보주체의 권리를 신설하였다.

특히 한국은 계속된 개인정보 유출 사고로 개인정보 보호 토대가 취약해진 것으로 지적받고 있다. 정부와 국회는 빅데이터 시대 예상되는 기업의 무분별한 개인정보 처리로부터 소비자의 개인정보를 보호하기 위하여 프로파일링을 규제하는 등 보호조치 마련에 우선적으로 나서야 할 것이다. 국가인권위원회는 △ 빅데이터 및 클라우드컴퓨팅 환경에 맞게 개인정보 보호원칙을 현대화하고 정보주체의 권리를 보장할 수 있는 실질적 보호장치 마련할 것과, 이를 위해 △ 데이터 또는 데이터베이스 간 통합 · 연동의 요건, 기준 및 절차 등을 마련하고 △ 추적차단기능(Do-Not-Track), 프라이버시 기본설정(Privacy by Default), 프라이버시 중심설계(Privacy by Design), 개인정보 영향평가제, 잊혀질 권리 등을 도입할 것을 제언하였다(정보인권 보고서).

4장. 반감시와 통신비밀의 보호

1. 개요
2. 통신감시
   2-1 패킷감청
   2-2 디지털 압수수색
   2-3 통신자료 제공
3. 위치추적
   3-1 기지국 위치추적
   3-2 GPS 위치추적
4. 생체정보
   4-1 얼굴정보와 CCTV
   4-2 디엔에이(DNA)정보
5. 노동감시

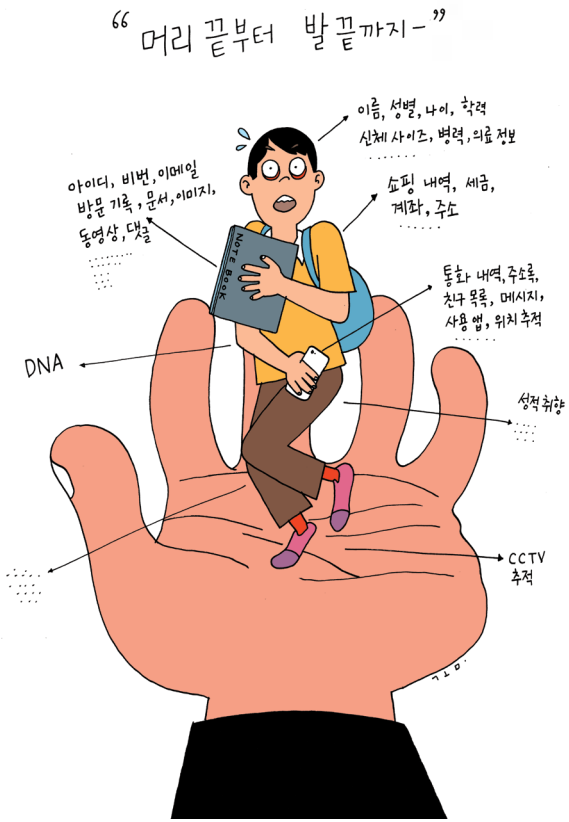
1. 개요

디지털 시대 감시는 과거보다 더욱 은밀하며, 더 저렴하고, 더 대량으로, 더 자동화된 방식으로 이루어지며, 더 편재한다. 언제 어디서나 자신의 표현이 완벽하게 감시받을 수 있다는 의식은 시민들을 위축시키며, 특히 정부나 기업에 대해 비판적인 의견을 가지고 있는 경우 더욱 그렇다.

2013년 미국정보기관 전직원인 에드워드 스노든이 폭로한 감시 실태는 충격적이었다. 미국 국가안보국(NSA)은 다른 나라 정보기관과 협조하여 전세계 인터넷 트래픽을 감시하고 통신내역을 수집하고 있었다. "모든 것을 수집하라"(collect it all)는 것이 그들의 모토였으며 디지털 기술은 그런 욕망을 뒷받침할 수 있는 능력이 있다.

> "역사상 처음으로 정부와 기업은 국민 전체를 상대로 대중감시를 실행할 수 있게 되었다. 정부와 기업은 사람들의 인터넷 사용 내용과 통신 내용, 금융 거래, 이동 기록 등 모든 것을 이용하여 대중감시를 할 수 있다. 동독조차 항상 모든 사람을 미행하지는 못했다. 그런데 이제는 너무나 쉬운 일이 되었다."
>
> - 브루스 슈나이어, 〈당신은 데이터의 주인이 아니다〉, 52쪽.

2013년 12월 유엔총회는 오프라인에서 누린 것과 같은 권리가 온라인에서도 보장되어야 한다고 지적하면서 각국 정부에 디지털시대 프라이버시권 보장을 촉구하였다(A/RES/68/167). 2014년 6월 유엔인권최고대표는 〈디지털시대 프라이버시권〉 보고서를 통해 그 어느 때보다 국가 감시가 막강해졌다는 사실에 대하여 깊은 우려를 표했다. 또한 디지털시대 감시는 프라이버시권 뿐 아니라 표현의 자유, 알 권리, 집회시위의 권리, 가족권, 건강권 등에도 부정적 영향을 미친다고 지적하였다(A/HRC/27/37).



국가 감시는 특별히 발생하는 일이라기 보다 관행이 된 듯 하다. 인터넷 플랫폼을 벗어나 우리의 일상생활이 이루어질 수 없다는 사실이 감시를 더욱 강화한다. 민간 인터넷 서비스가 정부의 검열이나 감시를 대행하는 정도나 그렇게 해야 한다는 압력이 위험한 수준에 이르렀다.

우리 헌법은 "모든 국민은 통신의 비밀을 침해받지 아니한다"(제18조)고 하였으며 통신비밀보호법이 1993년 제정된 이래로 통신 감청 등을 규율

하고 있다. 그러나 정보·수사기관들은 패킷감청, 해킹, 기지국수사, 실시간 위치추적 등 첨단 감시기법들을 자체적인 결정만으로 도입하여 사용하고 있다. 감시기술의 특성에 구체적으로 부합하는 법률적 제한이나 국민적 합의가 없었고, 무엇보다 국회나 법원에서 투명한 감독을 받지도 않는다. 정보·수사기관의 감시는 꼭 필요한 경우 제한적이고 보충적으로 이루어져야 하지만 현실은 반대이다. 디지털 감시가 점점 더 확산되고 있으며 국민 기본권의 본질적인 내용을 침해하기도 한다.

2013년 철도노조 사건은 통신감시 기술이 총동원된 대표적 사례이다. 경찰은 당시 철도노조가 파업권을 행사하였다는 이유로 위원장을 비롯하여 철도노동자 가족들의 휴대전화에 대해 실시간으로 위치를 추적하였다. 초등학생 자녀를 비롯한 가족들의 은행, 쇼핑, 언론, 게임 사이트 등 인터넷 접속IP 또한 실시간으로 수집하였다. 몇 개월치 통화내역을 제공받아 그 통화 상대방 수백 명의 통신자료를 제공받았다. 카카오톡, 밴드 등 모바일 메신저에 대해서도 광범위한 압수수색이 이루어졌다. 차량 번호판을 자동으로 인식하는 CCTV 수배차량 검색시스템을 동원하여 철도노조 집행부와 그 가족의 차량이 지난 6개월간 운행한 기록을 추적하였다. 건강보험관리공단, 국민연금관리공단, 교육청 등 공공기관이 보유한 개인정보 또한 아무런 영장 없이 수집하였다.

특히 국가정보원의 감시에 대한 국민적 우려가 매우 크다. 국가정보원은 다른 나라의 경우와 달리 국내·해외·신호 정보수집권한을 한 몸에 모두 가지고 있는 국내 유일 비밀정보기관이자 수사권까지 가지고 있는 비밀경찰로서 막대한 권한과 예산을 보장받아 왔다. 그러나 법원이나 국회에서 국가정보원에 대한 감독체계는 부실하기 짝이 없고 2012년 대통령 선거 시기 인터넷 댓글 사건 등 계속된 국내정치개입, 선거개입으로 이 기관은 국민적 신뢰를 잃었다. 더욱이 패킷감청을 비롯한 국내 감청 집행의 95% 이상을 국가정보원이 집행하는 등 그 감시 권한과 오남용 우려가 국민들을 불안케 하고 있다. 2016년 3월에는 국가정보원의 자의적 감시 권한을 확대하는 테러방지법이 시민사회의 큰 우려를 샀다. 야당 의원들도 필리버스터로 반대하였으나 국회의장의 직권상정으로 결국 테러방지법이 제정되었다. 그 이후로도 국가정보원은 자기 기관의 권한을 확대하는 사이버테러방지법의 제정을 추진하며 민간부문 인터넷에 대한 관리권한을 요구하고 있다.

한편 통신 감시 뿐 아니라 경찰 등 수사기관의 영상정보 수집 또한 심각한 상황이다. CCTV, 채증 등을 이용한 영상정보는 현재 뚜렷한 법률적 근거 없이 자체적인 지침에 의하여, 심지어 현행 법률이 허용하는 범위를 넘어서까지 관행적으로 이루어진다.

2010년부터 성범죄자 등의 재범방지를 명목으로 국가적인 디엔에이(DNA) 데이터베이스가 운영되고 있다. 그러나 쌍용노동자, 용산철거민 등 사회적 모순에 저항하는 많은 이들에 대한 디엔에이 채취가 강요되고 있다.

첨단감시기술의 빠른 도입과 규율의 미비는 이 기술에 대한 민간기업의 오남용 우려로 이어지고 있다. KT는 소비자의 인터넷 패킷을 감청하는 기술을 이용하여 맞춤광고 서비스를 추진한 바 있다. GPS 위치추적과 스마트폰 앱, 이메일 감시 등 첨단화되는 노동감시에 많은 노동자들이 고통을 받고 있으며 노동조합 단결권 등 노동권 행사가 위축되고 있다. 국가정보원은 이동통신사와 카카오톡 등 국내 모든 통신사업자에 감청설비 구비를 의무화하는 법안을 추진해 왔다. 이 법안이 통과되면 통신사업자가 같은 기술을 이용하여 이용자의 통신내용을 감시할 수 있다는 우려도 제기되고 있다.

한편, 2008년 독일 연방헌법재판소가 '정보기술 시스템의 기밀성과 무결성을 보장받을 수 있는 권리', 이른바 'IT-기본권'이라는 새로운 개념을 창설하였음에 주목해볼 필요가 있다. 사용자의 컴퓨터시스템에 스파이웨어를 설치하는 방식으로 비밀리에 사용자의 정보기술 시스템에 접근하여

정보를 검색·수집하는 행위(온라인수색)에 대해 헌법적으로 인정되는 통신비밀의 자유, 프라이버시권, 개인정보자기결정권 등으로는 인격권 보호에 충분하지 못하다는 문제의식이 있었다. 한국에서는 2015년 7월 국가정보원이 이탈리아 해킹팀으로부터 해킹 프로그램(RCS)을 수입·운용해왔다는 사실이 드러났으나 이와 관련하여 국가정보원이 법원이나 국회에 자료를 제출하거나 심사를 받은 바 없다.

개인에 대한 감시 및 정보 수집은 국가나 기업이 원하는 유형이나 부류로 사람들의 집단을 나누고 분류하는 것을 가능케 함으로써 사회적 차별을 강화하게 된다. 또한 감시는 프라이버시권의 침해와 약화를 초래하여 표현의 자유, 집회의 자유, 거주이전의 자유와 같은 다른 기본권까지 움츠려 들게 한다. 따라서 정보기술 사회에서도 프라이버시가 보호되고 존중받기 위해서는 정보주체가 자신에 관한 정보를 언제, 어떻게, 어느 정도로 다른 사람에게 제공 · 공개할 것인지를 스스로 결정할 수 있어야 한다.

2. 통신감시

1992년 12월 제14대 대통령 선거를 앞두고 당시 김기춘 법무장관, 안기부 부산지부장, 부산시장, 부산지방검찰청장, 부산경찰서장, 부산교육감, 부산상공회의소장 등 주요 기관장들이 부산의 음식점인 '초원복국'에 모여, 여당 후보를 당선시키기 위해 지역감정을 부추길 것을 결의하였다. 대화 내용은 야당 정주영 후보측에 의해 도청되어 공개됐고 온 나라가 큰 충격을 받았다. 우여곡절 끝에 당선된 여당 후보 김영삼씨는 대통령에 당선되자마자 도청을 방지하기 위한 법률 제정을 추진하였다. 1993년 12월 마침내 통신비밀보호법이 제정되어 그간 법률적 근거 없이 시행되던 도청이 제도적으로 규제되기 시작했다. 통신비밀보호법의 목적은 "통신 및 대화의 비밀과 자유에 대한 제한은 그 대상을 한정하고 엄격한 법적 절차를 거치도록 함으로써 통신비밀을 보호하고 통신의 자유를 신장함"에 두고 있다(제1조).

2005년 7월 21일 안기부의 불법도청 테이프(일명 X-파일) 사건이 언론보도를 통해 폭로되면서 한국 사회는 또 다시 큰 충격에 휩싸였다. 통신비밀보호법에도 불구하고 김영삼 정부 하에서 안기부(1999년 1월 국가정보원으로 개편)가 주요인사를 불법적으로 도청했다는 사실이 드러난 것이다. 안기부 도청 전담조직 2차 미림팀은 1994년 6월부터 다음 대통령 선거 직전인 1997년 11월까지 음식점 등에서 주요 인사 대화 내용을 도청하였다. 도청 피해자 가운데는 정치인이 273명으로 가장 많았고, 고위 공무원 84명, 언론계 인사 75명, 재계 57명, 법조계 27명, 학계 26명, 기타 104명 등이었다. 안기부는 전화국의 협조를 얻어 유선전화에 대해서도 법원 허가 없이 불법적으로 도청하였고 아날로그 휴대전화 역시 이탈리아에서 수입한 감청장비를 이용해 불법적으로 도청했다.

야당의 정권 교체를 이루어낸 김대중 정부에서도 안기부의 불법 도청은 계속되었다. 1998년과 1999년 언론을 통해 "CDMA 휴대전화는 기술적으로 감청이 불가능"하다고 누차 확언하였던 김대중 정부는 이면에서 CDMA 휴대전화 감청 장비를 직접 개발한 것으로 밝혀졌다. 국가정보원은 1996년 1월부터 디지털 휴대전화가 상용화되자 유선중계통신망 감청장비인 'R-2'와 이동식 휴대전화 감청장비인 '카스'를 직접 개발해 도청에 활용했다. 국가정보원은 R-2에 정치·언론·경제·공직·시민사회단체·노동조합 간부 등 주요인사 1,800여 명의 휴대전화번호를 입력해 놓고 24시간 이들의 통화를 도청했다. 전 국민에게 큰 충격을 주었던 이 사건 이후 국가정보원은 공식적으로 휴대전화 감청을 중단하였다고 한다.

통화내용에 대한 불법적인 도청 뿐 아니라 언론사 기자들을 사찰하기 위한 정보·수사기관의 통화내역 조회 남발도 계속 논란이 되었다. 2001년부터 통화내역 등 통신사실확인자료가 통신비밀보호법에 의해 규율되기 시작하였다. 2005년부터는 정보·수사기관이 통신사업자에 통신사실확

인자료 제공 요청을 할 때 법원의 허가를 받도록 하였다.

유선전화, 이메일 등 통신 내용에 대한 실시간 '감청'은 통신비밀보호법에 따라 수사기관이나 정보기관이 법원의 허가를 받은 후에 직접, 혹은 통신사업자를 통해 간접적으로 집행한다. 정부 통계에 따르면 현재 한국에서 집행되는 감청의 95% 이상은 국가정보원에 의해 집행된다. 일반 범죄수사와 관련이 없는 비밀정보기관이 감청을 실시하는 것은 정치적인 반대자들을 감시하는 목적으로 사용될 수 있기 때문에 많은 국민들을 위축시킨다. 최근에는 인터넷 회선 전체를 감청하는 패킷감청 기법이 사용되면서 과도하다는 비판을 받고 있다.

한국의 통신비밀에 있어 가장 큰 위협은 비밀정보기관의 감시 권한에 대한 민주적 통제 장치가 없다는 사실이다. 감청은 법원의 허가를 받아야 하지만 법원이 국가정보원의 청구를 기각하는 경우는 거의 없으며 부당한 요구를 제지하지 못하는 경우도 있다. 1998년 울산지역 노동단체 관계자 14명을 국가보안법 위반 혐의로 구속하였던 '영남위원회 사건'에서는 법원이 감청 허가의 연장 결정을 하면서 원허가서에 없는 대화녹음이나 대상자, 대상전화가 연장 청구서에 추가 되었음에도 아무런 제한을 가하지 않았던 점이 알려져 물의를 빚었다. 2010년에는 조국통일범민족연합 남측본부 활동가에 대한 국가정보원의 감청이 2개월씩 14차례나 연장되었다는 사실이 드러났다. 해당 사건에 위헌법률심판이 제청되었고 헌법재판소는 2011년 한정 위헌으로 결정하였다.

> 통신제한조치가 내려진 피의자나 피내사자는 자신이 감청을 당하고 있다는 사실을 모르는 기본권 제한의 특성상 방어권을 행사하기 어려운 상태에 있으므로 통신제한조치기간의 연장을 허가함에 있어 총 연장기간 또는 총 연장횟수의 제한이 없을 경우 수사와 전혀 관계없는 개인의 내밀한 사생활의 비밀이 침해당할 우려도 심히 크기 때문에 기본권 제한의 법익균형성 요건도 갖추지 못하였다.
>
> 헌법재판소 2010. 12. 28. 2009헌가30

국회에 설치되어 있는 정보위원회 역시 실질적인 감독권한을 행사하지 못하고 있다. 2015년 7월 국가정보원이 이탈리아 해킹팀으로부터 해킹 프로그램(RCS)을 수입·운용해왔다는 사실이 폭로되었으나 법원이나 국회 어느 쪽도 이 기술의 도입에 대하여 인지하거나 심사한 바가 없었다. 이후에도 국가정보원이 국회의 자료 제출 요구에 응하지 않아 RCS에 대한 진실은 아직도 규명된 바 없다.

이탈리아 해킹팀의 광고 이미지

한편, 이메일이나 메신저 대화 내용 등 실시간이 아니라 송수신이 완료되어 저장된 통신 내용에 대해 정보·수사기관이 취득하려면 형사소송법의 절차에 따라 법원에 압수·수색 영장을 청구해야 한다. 그러나 최근 집회 참가자에 대한 휴대전화 압수수색이 급증한 가운데, 당사자 및 상대방의 대화 내용에 대한 대량 압수수색이 이루어지고 있다. 이 과정에서 형사소송법이 규정한 당사자의 통지권과 참여권이 제대로 보장받지 못하고 있다.

통화 상대방, 통화일시, 기지국 위치정보, 인터넷 IP주소 등 로그기록은 '통신사실확인자료'로서, 정보·수사기관이 제공받으려면 통신비밀보호법에 따라 법원의 허가를 받아야 한다. 그런데 최근 경찰이 집회장소 주변 기지국에 대해 대량으로 자료를 제공받아 집회 참가자의 신원을 특정하는 '기지국수사' 기법이 논란이 되고 있다. 경찰 등은 대상자의 휴대전화 기지국 위치를 실시간으로 제공받기도 한다. 이런 수사기법들은 정보인권을 과도하게 침해하는데 이에 대한 법원의 통제는 제대로 이루어지지 못하고 있다. 성명, 전화번호, 주민등록번호, 주소, 인터넷 아이디 등 가입자 인적사항에 대한 '통신자료'는 전기통신사업법에 따라 서면요청만으로 간단히 제공되기 때문에 아예 법원의 허가를 필요로 하지 않는다.

2014년 국가인권위원회는 미래창조과학부 장관에게 통신자료와 통신사

실확인자료 제공제도에 대해 개선을 권고하였다. 2015년 11월 5일 유엔 자유권위원회는 한국 정부에 통신자료, 기지국수사, 국가정보원의 감청에 대한 제도개선을 권고하였다(인권위 2014. 4. 9. 전기통신사업법 통신자료제공제도와 통신비밀보호법 통신사실확인자료제공제도 개선권고). 패킷감청, 메신저 압수수색, 기지국수사, 실시간 위치추적, 통신자료에 대해서는 각각 진보네트워크센터와 인권단체들이 헌법소원을 청구하여 2016년 7월 현재 헌법재판소가 심사 중에 있다.

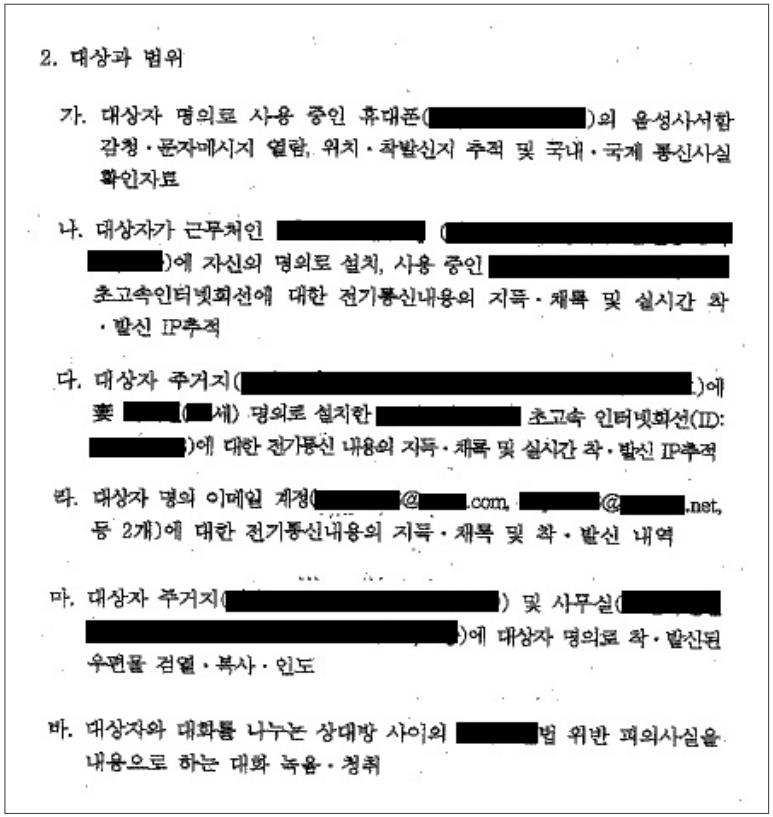
정부는 2007년부터 통신사업자로 하여금 정보·수사기관을 위한 감청설비를 의무적으로 구비하도록 통신비밀보호법 개정을 추진해 왔다. 유엔 인권최고대표에 따르면, 기업들에게 자기 통신망을 '감청 준비' 상태로 장비를 갖추도록 의무화하는 제도를 실시하는 것은 "싹슬이 감시 조치를 촉진하는 환경을 낳기 때문에" 특히 우려스러운 일이다. 2008년 국가인권위원회는 감청설비 구비 의무가 "사실상 감청 자체가 예외적 허용이 아니라 상시적으로 행해질 수 있는 것이라는 인식을 조성하면서 개인 사생활 및 프라이버시를 크게 위축시킬 수 있다"고 지적하였다.

2-1. 패킷감청

한국에서 전체 감청의 95% 이상을 집행하는 국가정보원의 감청 가운데 가장 논란이 많은 것은 '패킷감청'이다. 패킷감청이란 심층패킷분석(Deep Packet Inspection, DPI) 기법을 이용하여 인터넷 회선 전체에 대해 감청을 집행하는 것이다. 기술의 발전으로 인터넷의 트래픽을 실시간으로 분석하여 그 대화 내용이 담긴 심층부분까지 검사할 수 있게 되면서 감청 기법의 하나로 사용되기 시작한 것이다.

인터넷 회선 전체를 감청한다는 것은 이메일 뿐 아니라 대상자가 인터넷으로 통신하는 모든 관심사, 사회관계, 경제생활에 대한 내용을 감청할 수 있다는 점에서 사생활과 통신의 비밀과 자유에 대한 기본권을 심각하게 침해한다. 나아가 주거지와 근무지에서 대상자와 같은 회선을 공동으로 사용하는 무고한 사람들의 통신 비밀도 모두 감청될 수 있다는 점에서 과잉침해라는 지적이 계속되고 있다.

2009년 남북공동선언실천연대 사건에 대한 재판 과정에서 국가정보원이 패킷감청을 실시한 사실이 드러났고, 8월 31일 인권단체들이 이를 비판하는 기자회견을 개최함으로써 패킷감청이 시민사회에 처음 알려졌다. 같은 해 국회 국정감사에서는 국가정보원이 모두 31대의 패킷감청 장비를 보유하고 있다는 사실이 밝혀졌다.



2. 대상과 범위

가. 대상자 명의로 사용 중인 휴대폰([redacted])의 음성사서함 감청·문자메시지 열람, 위치·착발신지 추적 및 국내·국제 통신사실 확인자료

나. 대상자가 근무처인 [redacted] ([redacted])에 자신의 명의로 설치, 사용 중인 [redacted] 초고속인터넷회선에 대한 전기통신내용의 지득·채록 및 실시간 착·발신 IP추적

다. 대상자 주거지([redacted])에 妻 [redacted](■세) 명의로 설치한 [redacted] 초고속 인터넷회선(ID: [redacted])에 대한 전기통신 내용의 지득·채록 및 실시간 착·발신 IP추적

라. 대상자 명의 이메일 계정([redacted]@[redacted].com, [redacted]@[redacted].net, 등 2개)에 대한 전기통신내용의 지득·채록 및 착·발신 내역

마. 대상자 주거지([redacted]) 및 사무실([redacted])에 대상자 명의로 착·발신된 우편물 검열·복사·인도

바. 대상자와 대화를 나누는 상대방 사이의 [redacted]법 위반 피의사실을 내용으로 하는 대화 녹음·청취

패킷감청 (나 , 다) 을 포함하고 있는 감청영장 사례

2011년 국가보안법 위반 내사자에 대해 국가정보원이 또 다시 인터넷 패킷감청을 실시하였다는 사실이 알려졌다. 당시 국가정보원은 고 김형근 교사가 주거지와 직장에서 사용하는 인터넷 회선 전체에 대해 감청을 집행하였다. 3월 29일 김형근씨는 인권단체들의 도움으로 헌법소원을 청구하였다. 국가정보원은 국내 인터넷 사업자에 대해서는 압수수색을 통해 수사할 수 있지만, 지메일 등 외국계 이메일에 대해서는 패킷감청 없이 수사가 불가능하다고 주장하였다. 헌법재판소는 이 사건을 오랫동안 묵히고 있다가 2016년 청구인인 김형근씨가 사망하자 심판종료를 선언하였다.

2016년 또다시 패킷감청 사건이 발생하였다. 문OO 목사는 내사자와 같은 사무실을 사용했다는 이유만으로 패킷감청 대상이 되었다. 3월 29일 문OO 목사가 인권단체들과 함께 헌법소원을 청구하면서 패킷감청에 대한 헌법 심사가 다시 시작되었다.

2-2. 디지털 압수수색

송·수신이 완료되어 저장되어 있는 전기통신의 내용을 지득·채록하는 것은 실시간 감청을 규율하는 통신비밀보호법에 따르지 않는다는 것이 대법원 판례이다. 정보·수사기관이 서버, PC, 휴대전화 등에 저장된 이메일, 메신저의 통신 내용에 대해서 취득하는 것은 형사소송법에 따른 압수수색 절차에 따라 이루어져 왔다. 그러나 컴퓨터 하드디스크 등 정보저장매체는 방대한 자료를 저장하고 있으며 범죄와는 무관한 정보가 혼재되어 있기 때문에, 정보저장매체의 압수는 정보주체의 프라이버시권에 대한 침해의 강도가 일반적인 압수수색에 비하여 훨씬 크다.

> 휴대전화가 없던 시절 사람에 대한 수색은 물리적 실체물들에만 국한됐고 따라서 그 프라이버시에 대한 침해는 일반적으로 제한적이었다. 그러나 오늘날 휴대전화는 엄청난 저장 용량을 가지고 있어서 수백만 페이지의 문서와 수천 장의 사진, 수백 개의 비디오를 저장할 수 있다. 이는 프라이버시에 상당한 영향을 미친다 (…) 디지털 시대 이전에는 피체포자 수색시 일기와 같이 굉장히 개인적인 물품이 때때로 우연히 발견되곤 했지만, 매우 드문 일이었다. 그러나 이제 휴대전화를 지니고 다니지 않는 사람이 드물고, 휴대전화를 가지고 있는 90% 이상의 미국 성인들이 그들 삶의 거의 모든 면에 관한 디지털 기록을 자신들의 몸에 지닌다고 봐도 과언이 아니다. 휴대전화는 이제 과거에 집을 가장 철저하게 수색했을 때보다 훨씬 더 많은 것을 노출시키며, 과거 집에서 발견될 수 있었던 수많은 민감한 정보뿐만 아니라 그 정보들이 전례 없이 매우 광범위한 집합체의 형태로 휴대전화에 저장돼 있다.
>
> 2014년 6월, 미 연방대법원 (라일리 사건)

최근에는 스마트폰이 널리 보급되면서 휴대전화에 저장된 이메일이나 메신저 대화내용이 광범위하게 압수수색되는 일이 증가하고 있다. 특히 카카오톡 등 널리 사용되는 모바일 메신저에 대한 압수수색은 같은 대화방에 속한 모든 대화 상대방에 대한 정보까지 싹슬이한다.

2014년 6월, 세월호 사건에 대한 대통령의 책임을 물으며 청와대 앞에서 집회시위를 한 혐의로 노동당 정진우 부대표를 구속수사하면서 경찰이 정진우씨의 카카오톡을 압수수색하였다. 본래 영장에서는 40일치를 청구하였으나 카카오톡의 기술상의 문제로 한나절치 대화내용만 제공되었다. 그런데 정진우씨와 같은 대화방에 있었던 2천 명 이상의 대화 상대방 정보가 함께 제공된 것으로 드러나 큰 사회적 충격을 주었다. 그 이후 많은 이용자들이 외국산 메신저로 이른바 '사이버 망명'에 올랐다. 2014년 12월 정진우씨 및 같은 대화방에 있었던 이들은 헌법소원과 민사소송을 제기하였다. 과도한 압수수색의 집행이 위법할 뿐 아니라 압수수색 절차에 대해 통지받지 못한 것이 위법하다는 취지이다.

2015년 4월, 서울 세월호 집회에서 연행된 100명 중 40명 이상의 휴대전화가 압수됐다. 진술거부권이나 묵비권을 행사하는 연행자들을 무력화하기 위하여 경찰은 압수수색 영장을 발부받아 그들의 휴대전화에 보관된

사이버사찰피해자 만민공동회 〈 반격의 서막 〉 (2016.3.1)

정보를 열람하였다. 일부는 비밀번호 해제를 요구받았다. 경찰은 사진, 통화 내역, 문자메시지, 카카오톡, 텔레그램, 페이스북 열람을 통해 연행자들이 집회 장소에 언제, 어떻게 왔는지, 누구와 함께 왔는지, 어떤 사람들과 친한지, 어떤 생각을 하는지를 알고자 했다.

이처럼 집회 참가자에 대한 휴대전화 압수수색이 급증하였는데 피압수 당사자의 통지권과 참여권은 형사소송법에 규정된대로 보장받지 못하는 경우가 많다. 피압수 당사자의 권리는 전교조 사건에 대한 대법원 판례로 구체화되었으며 2011년 개정된 형사소송법에도 관련 조항이 신설되었다(제106조 등).

2009년 시국선언을 발표한 후 전국교직원노동조합은 정치적 중립을 위반했다며 고발당했다. 당시 검경은 전교조 사무실을 압수수색하면서 데스크톱 컴퓨터 3대 및 서버 컴퓨터 10대를 압수하여 수사기관 사무실로 가져갔고, 그 곳에서 저장매체 내의 파일을 복사하는 방식으로 압수수색 영장을 집행하였다. 전교조는 법원에 준항고를 제기하였고 2011년 대법원은 이 사건에 대해 다음과 같이 설시하였다.

> 전자정보에 대한 압수·수색영장을 집행할 때에는 원칙적으로 영장 발부의 사유인 혐의사실과 관련된 부분만을 문서 출력물로 수집하거나 수사기관이 휴대한 저장매체에 해당 파일을 복사하는 방식으로 이루어져야 하고, 집행현장 사정상 위와 같은 방식에 의한 집행이 불가능하거나 현저히 곤란한 부득이한 사정이 존재하더라도 저장매체 자체를 직접 혹은 하드카피나 이미징 등 형태로 수사기관 사무실 등 외부로 반출하여 해당 파일을 압수·수색할 수 있도록 영장에 기재되어 있고 실제 그와 같은 사정이 발생한 때에 한하여 위 방법이 예외적으로 허용될 수 있을 뿐이다. 나아가 이처럼 저장매체 자체를 수사기관 사무실 등으로 옮긴 후 영장에 기재된 범죄 혐의 관련 전자정보를 탐색하여 해당 전자정보를 문서로 출력하거나 파일을 복사하는 과정 역시 전체적으로 압수·수색영장 집행의 일환에 포함된다고 보아야 한다. 따라서 그러한 경우 문서출력 또는 파일복사 대상 역시 혐의사실과 관련된 부분으로 한정되어야 하는 것은 헌법 제12조 제1항, 제3항, 형사소송법 제114조, 제215조의 적법절차 및 영장주의 원칙상 당연하다. 그러므로 수사기관 사무실 등으로 옮긴 저장매체에서 범죄혐의 관련성에 대한 구분 없이 저장된 전자정보 중 임의로 문서출력 혹은 파일복사를 하는 행위는 특별한 사정이 없는 한 영장주의 등 원칙에 반하는 위법한 집행이다. 한편 검사나 사법경찰관이 압수·수색영장을 집행할 때에는 자물쇠를 열거나 개봉 기타 필요한 처분을 할 수 있지만 그와 아울러 압수물의 상실 또는 파손 등의 방지를 위하여 상당한 조치를 하여야 하므로(형사소송법 제219조, 제120조, 제131조 등), 혐의사실과 관련된 정보는 물론 그와 무관한 다양하고 방대한 내용의 사생활 정보가 들어 있는 저장매체에 대한 압수·수색영장을 집행할 때 영장이 명시적으로 규정한 위 예외적인 사정이 인정되어 전자정보가 담긴 저장매체 자체를 수사기관 사무실 등으로 옮겨 이를 열람 혹은 복사하게 되는 경우에도, 전체 과정을 통하여 피압수·수색 당사자나 변호인의 계속적인 참여권 보장, 피압수·수색 당사자가 배제된 상태의 저장매체에 대한 열람·복사 금지, 복사대상 전자정보 목록의 작성·교부 등 압수·수색 대상인 저장매체 내 전자정보의 왜곡이나 훼손과 오·남용 및 임의적인 복제나 복사 등을 막기 위한 적절한 조치가 이루어져야만 집행절차가 적법하게 된다.
>
> 대법원 2011.5.26. 2009모1190 결정

2014년 5월에는 세월호 사건을 추모하는 '가만히 있으라' 행진을 제안한 용혜인씨가 연행되면서 그 카카오톡 대화내용이 압수수색되었다. 압수수색 사실을 통지받지 못했고 그 절차에 참여하지도 못한 용혜인씨는 준항고를 제기하였고 2016년 2월 법원은 카카오톡에 대하여 실시한 압수수색을 취소한다는 결정을 선고하였다.

시민사회는 보다 근본적으로 이메일이나 메신저 등 전기통신에 대한 압수수색 영장 역시 통신 감청에 준하여 보다 엄격한 요건과 조건으로 통제할 것을 요구하고 있다.

2-3. 통신자료 제공

수사기관이 전기통신사업자에게 통신자료의 제출을 요청하는 근거법률은 전기통신사업법 83조 제3항이다. 이 규정에 근거하여 수사기관 등은 전기통신사업자에게 가입자의 이름, 개인식별번호, 주민등록번호, 주소 등 인적정보를 특별한 절차 없이 제공할 것을 요청할 수 있고, 정보주체에게 사후 통지하는 절차는 마련되어 있지 않다.

통신자료 요청에 법원의 허가를 필요로 하지 않기 때문에 전체인구가 5천만명인 우리나라에서 한 해 1천만 명 이상의 통신자료가 제공되는 등 그 남용 정도가 심각하다. 그럼에도 수사기관은 수사상 밀행성이 필요하다는 이유로 정보주체에 제공사실을 통지하지 않고 있다. 그러나 역시 밀행성이 요구되는 통신감청, 압수수색, 통신사실확인자료 제공이나 금융계좌 조회의 경우에는 모두 통지제도가 마련되어 있다. 인터넷 실명제가 아직 잔존해있는 상태에서 통신자료 제공은 인터넷 게시물의 신원을 확인하고 때로는 사찰하는 용도로 사용되고 있다. 국가가 언제든지 은밀하게 인터넷 게시자의 신원을 파악할 수 있다는 사실은 국민의 표현의 자유 행사에 위축적 효과를 불러온다.

2010년 헌법재판소는 통신자료 제공은 국가기관이 아니라 기업의 재량에 의한 행위라고 결정하고(2010헌마439), 2016년 3월 대법원은 통신자료 제공에 기업의 손해배상 책임이 없다고 판결하여 어느 쪽에서도 권리구제가 이루어지지 못했다. 반면 유엔 인권최고대표는 2014년 6월 인터넷 기업들이 정부의 요구에 대해 최대한 좁게 해석하고, 해당 요구의 범위와 법적 근거와 관련해서 정부에게 명확한 설명을 구하며, 정부의 정보요구 전에 법원 명령을 요구하고, 정부 요구의 위험성과 그 준수에 대해 이용자들과 투명하게 소통해야 한다고 지적했다.

2016년 3월 이동통신사에 자신의 통신자료 제공내역을 확인해 본 국민들은 큰 충격을 받았다. 특별히 수사대상으로 소환된 적 없는 국회의원, 기자, 평범한 직장인의 통신자료가 광범하게 제공된 것이다. 2016년 5월 통신자료가 제공된 피해자 5백 명이 다시 한번 헌법소원 심판을 청구하였다.

2014년 2월 10일 국가인권위원회는 정부에 가입자 정보를 통신사실확인자료처럼 법원 허가를 받아서만 취득할 수 있도록 하고 법원 허가를 "피의자가 죄를 범하였다고 의심할 만한 정황이 있고 해당사건과 관계가 있다고 인정할 수 있는 것"에 한정할 것을 권고하였다. 그러나 정부는 이 권고를 불수용하였다.

통신자료 제공 헌법소원 캠페인

2015년 11월 5일 유엔 자유권위원회는 한국 수사기관이 영장 없이 통신자료를 요구하는 것에 대해 우려를 표하고 한국 정부에 이용자 정보는 영장이 있을 때만 제공할 것을 권고하였다.

3. 위치추적

대개의 위치정보는 통신비밀보호법상 통신사실확인자료로서 규율되고 있다. 2001년 통신비밀보호법에 신설된 통신사실확인자료는 전기통신사실에 관한 자료(제2조 제11호)인데, '정보통신망에 접속된 정보통신기기의 위치를 확인할 수 있는 발신기지국의 위치추적자료'(바목), '컴퓨터통신 또는 인터넷의 사용자가 정보통신망에 접속하기 위하여 사용하는 정보통신기기의 위치를 확인할 수 있는 접속지의 추적자료'(사목)를 포함한다.

이동통신 기지국과 인터넷 접속 IP주소는 이처럼 통신비밀보호법에 의해 규율되어 왔는데 최근에는 모바일 환경의 확산에 따라 그보다 더욱 정확한 위치정보가 널리 수집되고 사용되고 있다.

한국은 2005년에 〈위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률〉을 제정했다. 이 법률에서 말하는 '위치정보'란, GPS칩이 내장된 단말기를 통해 수집되는 GPS 정보, Wi-Fi칩이 내장된 전용단말기 등을 통해 수집되는 WPS 정보 또는 기타 위치를 식별할 수 있는 장치를 통해 수집되는 정보를 의미한다.

누구나 어디서든 스마트폰을 휴대하고 다니는 모바일 환경 속에서 위치정보는 매우 민감한 개인정보라 할 수 있다. 정보·수사기관에 대한 제공 뿐 아니라 기업이 위치정보를 이용하여 노동자를 감시하거나 소비자를 추적하는 데 대한 엄격한 사회적 통제가 시급하다.

3-1. 기지국 위치추적

이동통신의 기지국 위치정보는 통신비밀보호법상 통신사실확인자료에 속한다. 2001년 관련 규정이 통신비밀보호법에 신설될 당시 통신사실확인자료들은 누군가가 과거에 통신한 사실에 관한 자료, 즉 통신 내역을 의미했다. 그러나 현재 기지국 위치정보는 대상자를 특정하지 않고 대량으로 제공되거나(기지국수사), 대상자의 장래 위치를 실시간으로 추적하는 데(실시간 위치추적) 광범위하게 사용되고 있다.

정보·수사기관이 통신사업자로부터 통신사실확인자료를 제공받으려면 법원의 허가를 얻어야 하지만 그 허가요건은 '수사의 필요성' 뿐이다. 수사기관의 일반 압수수색영장이 '수사의 필요성', '피의자 혐의의 개연성', '피압수물과 사건관련성'을 요건으로 하는 것과 비교해 볼 때 수사기관의 남용에 대한 법원의 통제가 제대로 이루어지고 있지 못하다.

정부는 2010년 4월 2일 보도자료에서 "특정 시간대 특정 기지국에서 발신된 모든 전화번호를 대상으로" 통신사실을 확인하는 일명 '기지국수사'를 실시하고 있다는 사실을 밝혔다. 당시 정부는 문서 한 개의 기지국 수사에서 통상 1만개 내외의 전화번호 수가 제공된다고 밝혔다. 특히 경찰은 집회 참가자의 신원을 특정하기 위하여 집회 장소 주변의 이동통신 기지국에서 신호가 잡히는 모든 휴대전화의 내역을 제공받고 있다. 2011년 검찰은 야당인 민주통합당 집회의 금품수수 사건을 수사한다며 주변 기지국으로부터 659명의 휴대전화번호를 제공받았다. 취재차 이 집회에 참여하였다가 위치정보를 제공당한 인터넷언론 참세상 김OO 기자는 2012년 6월 이 사건에 대한 헌법소원심판을 청구하였다.

단지 기지국에서 신호가 잡혔다는 이유로 수많은 사람의 휴대전화번호를 대량으로 제공하는 기지국 수사는 개인의 위치정보에 대한 권리 침해이

다. 특히 집회 참가자에 대하여 기지국 수사를 실시하는 것은 집회시위의 권리에 대한 중대한 위협이다. 유엔 자유권위원회는 2015년 11월 5일 한국 수사기관이 집회 참가자들을 특정하기 위한 '기지국 수사'를 실시하는 데 대하여 특별한 우려를 표하며 기지국 수사가 자의적으로 이루어지지 않도록 보호수단을 강화할 것을 한국 정부에 권고하였다.

2011년 한진중공업의 정리해고에 반대하며 고공농성 중인 김진숙씨를 응원하기 위하여 전국적으로 '희망버스'가 모여들자 경찰은 이 활동을 기획한 활동가들을 체포하기 위해 활동가들과 그 가족의 휴대전화 위치를 실시간으로 추적하였다. 2013년 경찰은 파업 중인 철도노조 지도부를 체포하기 위해 노동자들과 그 가족의 휴대전화 위치를 실시간으로 추적하였다. 추적 대상에는 아직 초등학생인 노동자의 자녀도 포함되어 있었으며 노동자와 그 가족이 이용하는 은행, 쇼핑, 언론, 게임 사이트의 인터넷 아이디에 대한 접속 IP주소도 실시간으로 제공되었다. 각각의 사건은 당사자들과 인권단체들이 헌법소원심판을 청구하여 현재 심사 중이다.

실시간으로 위치를 제공받는다는 것은 청구시점에서 아직 어떠한 통화나 사건이 발생하지 않은 미래의 자료를 제공받는다는 것을 의미한다. 실시간 기지국 위치추적의 경우 휴대전화의 통화가 이루어지지 않아도 10분 단위로 제공되기 때문에 엄밀한 의미에서는 '사실확인자료'라고 보기도 어렵다. 감청이나 다름 없는 장래의 위치정보 제공은 현재보다 엄격한 법원의 심사가 필요하다.

2014년 2월 10일 국가인권위원회는 미래창조과학부 장관에게 실시간 위치추적 관련한 제도 개선을 권고하였다. 통신비밀보호법에 실시간 위치정보 관련 규정을 신설하고, 수사기관이 이 자료의 제공을 요청할 때에는 그 요건을 "피의자가 죄를 범하였다고 의심할 만한 정황"과 더불어 보충성의 요건을 갖추도록 권고하였다. 정부는 국가인권위원회의 권고를 불수용하였다.

3-2. GPS 위치추적

모바일 환경의 확산에 따라 최근에는 이동통신 기지국보다 더욱 정확한 GPS 위치정보가 널리 수집되어 사용되고 있다. 기지국의 반경에 따라 150m~수km의 오차를 가지는 이동통신 기지국 위치정보와 달리 인공위성을 활용하는 GPS의 경우 그 오차가 5~150m 정도로 매우 정확한 위치를 드러낸다. 실외에서만 위치가 파악되는 GPS를 보완하여 오차범위가 10m 이내로 더욱 정확한 Wi-Fi 접속지점(AP)의 위치정보가 함께 활용되기도 한다.

2005년 제정된 〈위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률〉에 따르면 GPS 및 Wi-Fi 와 같은 위치정보는 개인위치 정보주체의 동의가 있어야만 수집 및 이용할 수 있다. 다만 소방방재청(119), 경찰관서(112) 등 긴급구조기관은 급박한 위험으로부터 생명·신체를 보호하기 위하여 개인위치정보주체 및 그 배우자 등의 긴급구조요청이 있는 경우 위치정보사업자에게 개인위치정보의 제공을 요청할 수 있다.

기존에 소방방재청이 긴급구조 목적으로 제공받아 필요시 경찰 등과 공유해온 GPS 위치정보를 2012년부터 수사기관인 경찰이 법원의 허가 없이 직접 제공받을 수 있게 되었다는 것은 논란거리이다. 2014년 국정감사에서 전병헌 의원은 위치정보 확인기관으로 경찰이 추가된 이후 위치정보 제공이 40% 증가해 2013년 기준 연 1천만 건을 넘어섰다면서, 경찰이 이용하는 위치정보가 긴급구조 활동만을 위한 것인지, 사찰 등 다른 목적으로 오남용되지 않는지 확인이 필요하다고 주장하였다. 2012년 10월부터 국내에서 생산된 모든 스마트폰 단말기에는 이용자의 GPS와 Wi-Fi를 이동통신사가 원격으로 강제 활성화할 수 있는 기능이 내장되었다는 사실이 2014년 뒤늦게 공개되기도 하였다.

4. 생체정보

2007년 정보통신부와 한국정보보호진흥원이 발간한 〈바이오 정보 보호 가이드라인〉은 생체정보(바이오정보)를 "지문·얼굴·홍채·정맥·음성·서명 등 개인을 식별할 수 있는 신체적 또는 행동적 특징에 관한 정보를 말하며, 가공되지 않은 원본 정보와 그로부터 추출되어 생성된 특징 정보를 포함한다"고 규정하고 있다.

생체정보는 모든 사람에게 존재한다는 '보편성'과 함께, 사람마다 다르다는 '고유성'(혹은 유일성)을 가지고 있으며, 대체로 그 정보가 평생 변하지 않는다는 '불변성'을 가지고 있기 때문에 개인식별(identification)이나 인증(authentification) 목적으로 공공 및 민간의 다양한 분야에서 활용되고 있다.

한국은 이미 1970년부터 열손가락 지문 날인을 시작했고, 이렇게 수집된 지문은 경찰의 수사 목적을 위해 활용되고 있다. 검찰과 경찰은 90년대 중반부터 유전자 은행 설립을 위해 노력해 왔으며, 2004년 〈실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률〉이 통과되어 유전자 데이터베이스가 도입되었고, 2009년 〈디엔에이신원확인정보의 이용 및 보호에 관한 법률〉 통과를 계기로 범죄자를 대상으로 한 유전자 데이터베이스 구축이 시작되었다. 한편, 범죄예방 및 시설안전 등을 목적으로 공공 및 민간 영역에서 CCTV의 도입이 급증하고 있으며, 최근에는 이를 '통합관제센터'를 통해 통합 관리하는 방향으로 나아가고 있다.

민간에서도 인터넷의 발전으로 인한 비대면 거래의 확대, 2000년을 전후로 한 모바일 기기의 확대, 이와 결부된 핀테크의 성장, 사물인터넷(IoT)이나 웨어러블 기기의 도입, 헬스케어와 원격 의료 도입 등과 맞물려 생체정보의 활용도가 높아지고 있다. 지문을 이용한 개인 스마트폰 보안에서부터, 지문·정맥·홍채 정보 등을 활용한 금융거래나 결제 서비스, 스마트 기기를 활용한 자가 건강 측정 및 원격 의료 서비스 등이 등장하고 있는 것이다. 특히, 한국적 상황에서는 주민등록번호의 남용으로 인한 개인정보 유출 문제, 그리고 접근성 문제를 노출한 공인인증서 논란이 불거지면서, 생체정보 인식이 인증방식의 대안으로 제시되고 있다.

생체정보의 활용도가 높아지면서 그 위험성에 대한 우려도 커지고 있다. 생체정보가 본인 식별이나 인증을 위해 활용되는 것은 그 유일성, 불변성 때문인데, 바로 그와 같은 특성 때문에 개인의 프라이버시에 미치는 영향도 치명적일 수 있기 때문이다. 즉, 유출되었을 경우 변경할 수 있는 신용카드 등과 달리, 생체정보는 한번 유출되면 그 피해를 복구하기 거의 불가능하다. 개인정보 유출로 인한 신원 도용의 문제 외에도, 인식 오류로 인한 피해, 장애인 접근권의 문제 등도 지적되고 있다. 또한 얼굴이나 DNA 정보와 같이 인증 목적의 정보 외에도 인종, 건강 등 다른 생물학적 정보 역시 포함하고 있을 수 있기 때문에, 민감한 사생활 침해 및 목적 외 이용 등의 문제도 제기된다.

이렇게 수집, 축적된 생체정보가 국가 감시의 용도로 사용될 위험성도 크다. 이미 범죄 예방을 목적으로 수집이 허용된 DNA 정보가 공권력과 충돌한 활동가들에 대해서도 수집되고 친족 전체에 대한 검색에 사용될 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 특히, 한국의 경우 수사 목적의 개인정보 제공에 대해서는 영장 등 적법절차 통제가 미약하다. 경찰이 범죄 예방 목적으로 개인정보를 수집하여 데이터베이스로 축적하는 것에 대해서는 구체적인 법률에 따른 통제가 이루어지고 있지 않다.

생체정보의 민감성과 프라이버시 침해 우려는 오래전부터 제기되어 왔지만, 생체정보 전체를 보호하기 위한 법적 규제는 아직 없는 상황이다. 정보통신부가 2005년 및 2007년에 관련 가이드라인을 발표하였고, 개인정보보호법에서 CCTV 나 민감정보 관련 규정을 일부 두고 있으며, DNA 관련 법률에 일부 내용이 포함되어 있을 뿐이다.

4-1. 얼굴 정보와 CCTV

1999년 대법원은 누구든지 "자기의 얼굴 기타 모습을 함부로 촬영당하지 않을 자유"를 가진다고 하면서, "수사기관이 범죄를 수사함에 있어 현재 범행이 행하여지고 있거나 행하여진 직후이고, 증거보전의 필요성 및 긴급성이 있으며, 일반적으로 허용되는 상당한 방법에 의하여 촬영을 한 경우"를 제외하고는 원칙적으로 영장주의가 적용된다고 판시하였다(99도2317 판결).

그러나 경찰은 CCTV, 차량번호자동인식장치, 블랙박스, 채증장비, 바디캠 등 수많은 영상정보 수집장치 및 웨어러블 장비를 이용하여 일상적으로 얼굴정보를 수집하고 있으며 이중 일부는 데이터베이스로 집적하거나 지능화하여 정밀하게 분석되는 데 사용되고 있다. 문제는 경찰이 다양한 장비로 상당히 많은 양의 영상정보를 처리하면서도 각각의 영상정보 수집, 사용 및 제한에 대해 구체적으로 규정한 법률적 근거를 갖고 있지 않다는 것이다. 경찰이 구체적인 법률 없이 자체적인 지침에 의하여 관행적으로 영상정보를 처리하기 때문에 기본권을 과도하게 침해한다는 논란이 일고 있다. 특히 사회적 합의나 구체적인 법적 근거 없이 경찰의 자체적인 의사결정만으로 전 국민의 차량번호판을 자동으로 인식하여 그 이동경로를 데이터베이스로 집적한 후 제한없이 사용하는 것은 중대한 인권침해이다.

방범용 CCTV는 2002년 서울 강남구와 강남경찰서가 처음으로 도입하였다. 이에 대하여 국민을 잠재적 범죄자로 취급하고 사생활을 침해한다는 비판과 더불어 아무런 법률적 규범 없이 경찰과 지방자치단체의 자의적인 운영에 맡겨져 있다는 점에서 논란이 일었다. CCTV의 전체적인 범죄예방 효과는 아직까지 구체적으로 입증되지 않았으며 오히려 풍선효과 등 역효과가 발생한다는 주장이 제기되고 있다. 그러나 지방자치단체와 경찰은 '지역 주민의 심리적 안정'이라는 이유를 들어 CCTV 를 빠른 속도로 보급하였다. 2004년 국가인권위원회는 지방자치단체, 경찰청 등에서 설치·운영하고 있는 범죄예방 및 범죄수사를 위한 CCTV 등 무인단속장비와 관련, 국회의장과 행정자치부 장관에게 CCTV 등 무인단속장비의 설치·운영에 관한 법적 기준을 마련할 것을 권고했다. 2007년 처음으로 〈공공기관의 개인정보 보호에 관한 법률〉에 CCTV 관련 규정이 신설되었다(제4조의2). 그러나 이 규정은 범죄예방 및 교통단속 등 공익을 위하여 필요한 경우에 공공기관이 공청회를 거쳐 폐쇄회로 텔레비전을 설치하고 안내할 것을 규정하였을 뿐, 설치를 제한하거나 정보주체의 권리를 규정하지 않았다. 2011년 개인정보보호법이 제정되면서 비로소 공공 뿐 아니라 영상정보자동처리기기 일반에 대한 규범이 정립되었다.

개인정보보호법은 일정한 공간에 지속적으로 설치되어 사람 또는 사물의 영상 등을 촬영하거나 이를 유·무선망을 통하여 전송하는 장치로서 '영상정보처리기기'에 대한 규정을 두고 있다(제25조). 누구든지 법률에 규정된 6가지 경우 외에 공개된 장소에 영상정보처리기기를 설치·운영하여서는 안 되는데, 이는 법령에서 구체적으로 허용하고 있는 경우, 범죄의 예방 및 수사를 위하여 필요한 경우, 시설안전 및 화재 예방을 위하여 필요한 경우, 교통단속이나 교통정보의 수집·분석 및 제공을 위하여 필요한 경우 등이다. 목욕실, 화장실, 발한실, 탈의실 등 개인의 사생활을 현저히 침해할 우려가 있는 장소의 내부를 볼 수 있도록 영상정보처리기기를 설치·운영하여서는 안 되고(교도소, 정신보건 시설 등 법령에 근거하여 사람을 구금하거나 보호하는 시설은 예외), 특히 설치 목적과 다른 목적으로 영상정보처리기기를 임의로 조작하거나 다른 곳을 비추는 경우 형사처벌 받는다. 공개된 장소에 영상정보처리기기를 설치·운영하는 것은 원칙적으로 안내판, 운영·관리 방침, 공청회·설명회(공공기관의 경우) 등으로 공개되어야 한다.

그런데 경찰의 모든 영상장비 운용이 단지 '범죄의 예방 및 수사를 위해 필요한 경우'라는 조항만으로 정당화될 수는 없다. 특히 경찰은 영상정보 등 경찰이 수집한 개인정보를 데이터베이스로 집적하여 관리하는 것이 경

찰법(제3조)과 경찰관직무집행법(제2조)에 폭넓게 규정된 '치안정보의 수집·작성 및 배포'에 근거를 두고 있다고 주장한다. 그러나 이 조항들은 개인정보의 수집요건이라든가 수집범위, 정보의 보관이나 처리, 정보주체의 권리 등에 관해 상세히 규정하고 있는 바가 없고, 경찰이 국민의 개인정보 자기결정권을 제한하는 공권력을 행사함에 있어 구체적인 근거가 된다고 보기 어렵다.

가장 많은 논란은 경찰이 집회시위 참가자 감시용으로 영상정보를 수집·이용하는 것이다. 집회현장에서 수많은 채증장비가 무분별하게 참가자의 얼굴정보를 수집하고 있다. 세월호 집회 등에서는 교통단속 등 다른 목적으로 설치된 CCTV를 유가족이나 집회 참가자를 감시하는데 사용되면서 집회시위 권리 침해 논란이 일었다.

지방자치단체에서 설립한 CCTV는 본래 시설안전, 주차단속 등 그 설치 목적별로 수집 및 운영되고 있었다. 그런데 정부 방침으로 지방자치단체별로 통합관제센터가 구축되면서 본래 목적을 넘어서는 영상정보처리가 만연해졌다. 특히 법률상 제3자인 경찰이 영상을 실시간으로 상시 제공받거나 때로는 통합관제센터를 사실상 운영하면서 영상 조작에도 관여하는 것으로 드러났다. 국가인권위원회는 △지자체 CCTV 통합관제센터의 설치 · 운영 목적을 구체화하고 △개인영상정보 공유를 최소화하는 한편 공유 · 제공 요건 · 절차를 마련하며 △개별 CCTV별로 운영결과를 매년 투명하게 지역주민과 언론에 공개하고 △설치 · 운영 목표의 설정, 관리 · 운영지침 제정 · 운영 등에 있어서 지역주민 · 인권단체 · 지역전문가 등의 참여를 보장할 것을 제언하였다(정보인권 보고서).

개인정보보호위원회는 지방자치단체가 교통정보 수집, 교통단속, 범죄예방을 목적으로 수집하는 CCTV 통합관제센터 영상을 경찰서, 소방서, 군부대에 상시 제공하거나 직접 조작하도록 할 수 없다고 보았다(개인정보보호위원회 2015. 11.23. 제2015-19-33호 결정, 2015. 6. 8. 제2015-10-17호 결정 등). 다만 관련 법률 규정에 근거하여 재난재해 또는 구급상황 발생 시 현장 확인 목적으로, 긴급차량 출동 시 출동 경로 분석 목적으로, 교통사고 등 범죄수사와 공소제기 목적으로, 통합방위훈련 기간에 훈련 상황 확인 목적으로 전용회선을 통하여 위 영상을 제공하는 것은 가능하다고 보았다.

2015년 경찰청은 웨어러블 카메라(일명 '바디캠')의 도입을 추진하였다. 개인정보보호위원회는 경찰은 영상·음성정보를 수집하지 아니하면 공무집행방해죄의 수사가 불가능하거나 현저히 곤란한 경우에 필요한 최소한의 범위에서 바디캠을 사용할 수 있고, 웨어러블 카메라를 대여하지 아니하면 범죄 피해자 보호가 불가능하거나 현저히 곤란한 경우에 범죄 피해자에게 이를 대여할 수 있다고 결정하였다(개인정보보호위원회 2015. 6. 8. 제2015-10-18호 결정).

4-2. 디엔에이 (DNA) 정보

DNA 정보는 생체정보 가운데 가장 민감한 개인정보에 속한다. DNA는 유전정보가 포함된 영역과 그렇지 않은 영역으로 나뉘는데, DNA 감식을 하면 개인식별이 가능한 고유한 특성을 알 수 있을 뿐 아니라 인종적 특성, 질병, 건강상태, 유전적 질환 등 민감한 생물학적 정보도 알 수 있다. 무엇보다 DNA 정보는 개인 뿐 아니라 그 친족 전체가 공유하는 유전정보를 포함하고 있다. DNA 감식에 필요한 시료는 혈액, 타액, 모발 등에서 적은 양으로도 쉽게 채취할 수 있다.

이 때문에 DNA 정보는 개인정보보호법령에서 민감한 정보로서 보호되고

있다. 민감정보는 정보주체에게 법에 따른 사항을 알리고 다른 개인정보의 처리에 대한 동의와 별도로 동의를 받은 경우이거나 법령에서 민감정보의 처리를 요구하거나 허용하는 경우를 제외하고는 처리가 금지되는 개인정보이다. 개인정보보호법 시행령은 '유전자검사 등의 결과로 얻어진 유전정보'를 민감정보로 분류하였다(법 제23조 및 시행령 제18조 제1호).

한국에서 검찰과 경찰은 90년대 중반부터 유전자 은행 설립을 위해 노력해 왔다. 2004년 논란 끝에 〈실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률〉이 통과되어 처음으로 국가적인 유전자 데이터베이스가 구축되었다. 이 법률은 실종아동 등의 발견을 위하여 보호자가 확인되지 아니한 보호시설 입소아동 등과 실종아동 등을 찾고자 하는 가족으로부터 유전자 검사 대상물을 채취할 수 있도록 규정하고 있다. 실종아동등의 발생을 예방하고 조속한 발견과 복귀를 도모하기 위한 목적으로 아동의 민감한 유전정보를 국가적으로 관리하도록 규정한 이 법률은 2011년 현재 만18세까지 아동을 대상으로 하면서 그 대상과 기간이 광범위하다는 지적을 받고 있다. 다만 입법 당시 경찰의 남용을 방지하기 위하여 실종아동등의 신상정보 데이터베이스는 어린이재단 등 실종아동전문기관이 구축·운영하도록 하고 유전자 데이터베이스는 이와 분리하여 국립과학수사연구원 등 유전자검사를 전문으로 하는 기관이 구축·운영하도록 하였으며, 유전자 데이터베이스를 실종아동등을 발견하기 위한 목적 외의 용도로 사용할 수 없도록 하였다.

2009년에는 성범죄자 등의 재범방지를 목적으로 〈디엔에이신원확인정보의 이용 및 보호에 관한 법률(DNA법)〉이 제정되어 범죄경력자를 대상으로 국가적인 DNA 데이터베이스가 운영되고 있다. 그러나 그 대상범죄가 노동자와 활동가들이 농성을 하거나 공권력과 충돌한 경우를 포함하고 있어 논란이 일었다. 2014년 8월 헌법재판소는 DNA 채취 대상이 된 쌍용노동자, 용산철거민이 제기한 헌법소원심판청구에 대해 합헌결정을 내렸다. 2016년 파업에 참여하였다가 이 법에 의해 DNA를 채취당한 구미 KEC지회 노동자 48명이 또다시 헌법소원 심판을 청구하였다.

쌍용자동차 노동자와 용산 철거민에 대한 DNA 채취 , 검찰 규탄 기자회견 (2011.4.7)

최근 국내외에서는 DNA 데이터베이스를 이용한 '친족검색'이 논란을 부르고 있다. 2014년 헌법재판소가 합헌 결정을 내렸던 배경에는 현행 DNA법이 범죄 현장에서 확보한 용의자 DNA가 데이터베이스에 등록된 범죄자의 것과 일치하는지를 따지는 '일대일 동일인 판독' 방식만 허용하기 때문이라는 판단이 있었다. 그런데 친족검색이란, DNA 정보를 친족 전체가 공유하는 특성을 이용하여 검색결과가 100% 일치하지 않아도 용의자의 가족·친척까지 수사하는 기법이다. 가족 중 전과자가 있으면 범죄수사의 용의자가 되는 친족검색은 연좌제나 다름이 없는 인권침해로 지탄을 받고 있다.

5. 노동감시

1996년 국제노동기구(ILO)는 〈근로자의 개인정보 보호를 위한 행동준칙〉을 발표하였다. 전자감시를 포함한 노동감시는 사전에 감시 목적, 사유, 기간, 방법, 수집할 정보 등을 알려야 하고 은밀한 감시는 법에 근거가 있거나 범죄행위 등이 있는 경우로 엄격히 제한해야 한다

는 것이다. 또한 지속적 감시는 보건안전이나 재산보호를 위한 경우로 한정되며 전자감시 기술을 도입할 경우 노동자 대표에게 미리 통지하고 협의토록 하고 있다.

2004 년 노동단체와 시민사회가 함께 발간한 〈노동자감시 대응 지침서〉

그러나 디지털 환경이 확대되면서 기업들이 디지털 감시 기술을 이용하여 노동자들을 감시하는 경향이 더욱 확산되고 있다. CCTV로 근무태도를 감시하고 RFID나 GPS를 이용한 위치추적을 하거나 노동자 개인의 이메일 송수신 내역을 열람하거나 심지어 통신내용을 감시하기도 한다. 노동자가 자신의 개인정보에 대한 권리를 행사하지 못하는 것은 중대한 정보인권 침해이다.

2015년 어린이집 아동학대를 방지한다는 이유로 보육시설 내 CCTV 설치를 의무화하는 법이 국회를 통과하였다. 이는 보육 노동자라는 특정직종을 감시하는 최초의 국가입법이라는 점에서 많은 논란을 낳았다. 어린이집 CCTV가 아동의 개인정보 역시 수집하여 유출할 수 있고 아동의 정서적 발달에 부정적인 영향을 끼칠 것이라는 우려도 있었다.

2015년 10월 7일 KT와 피죤의 노동자들이 스마트폰 감시에 반대하는 기자회견을 국회에서 가졌다. KT에서는 회사가 요구하는 특정앱 설치를 거부하였다는 이유로 한 여성 노동자가 한 달 간의 정직 징계를 받고 원치 않는 곳으로 발령이 났다. 피죤에서는 노동조합 활동가들이 회사앱 설치를 거부하였다는 이유로 영업활동비 지급이 이루어지지 않는 등 불이익을 받았다.

국가인권위원회는 재가급여전자관리시스템 관련 의견표명에서 요양보호사의 개인휴대폰을 강제하는 한 개인정보자기결정권을 지속적으로 침해할 가능성이 있으므로 대체 방법을 고려할 것을 의견표명한 바 있다(인권위 2011. 4. 28).

노동조합 가입 여부는 개인정보보호법에 의해 특별히 보호받는 민감한 개인정보(제23조)이며 단결권, 파업권을 비롯한 단체행동권, 단체교섭권은 헌법에서 보호하고 있는 국민의 기본권이다. 그러나 작업장이나 노동자들이 사용하는 장비에 설치된 감시 기술이 노동자가 노동조합 활동가와 어떻게 관계를 맺고 노동조합 관련 정보에 어떻게 접근하는지에 대하여 감시하거나 통제하는 것은 정당한 노동권 행사에 대한 제한으로 이어진다. 2002년 서울지방노동위원회는 사내 컴퓨터에서 노동조합 홈페이지에 접속하는 것을 발전산업 회사 측이 차단한 사건에 대해 '부당노동행위'로 판정하였다. 2005년 국가인권위원회는 공무원노조파업과 관련하여 모든 공공기관에서 공무원노조 홈페이지에 접속할 수 없도록 일괄 차단시킨것에 대하여 접속제한조치를 해제할 것을 권고하였다(인권위 2005. 5. 9. 05진인112).

특히 개인을 표적으로 한 감시는 때로 죽음에 이를 정도로 중대한 인권침해로 근절되어야 마땅하다. 2016년 6월 CCTV 감시로 인한 사망이 처음으로 산업재해로 인정되었다. 근로복지공단 서울업무상질병판정위원회는 스스로 목숨을 끊은 금속노조 포스코 사내하청지회 이지테크 양OO 분회장의 가족이 신청한 산재보험 청구에 대해 "고인의 사망은 업무상 사망으로 인정한다"고 판정했다. 회사는 양 분회장이 노조 탈퇴를 안했다며 해고를 반복하고 복직 뒤엔 왕따·CCTV 4대로 감시하며 괴롭혔다.

현재 작업장 내 노동자의 개인정보에 대한 권리는 개인정보보호법에서 보호받는다. 개인정보보호법은 노동자와 다른 정보주체의 권리를 다르게 취급하고 있지 않으므로 노동자에게도 개인정보에 대한 결정권을 모두 보장한다. 대화내용의 경우에는 통신비밀보호법, 위치정보의 경우에는 위

치정보법에 의해 일반적으로 규율받는다. 2013년 개인정보보호위원회는 버스회사가 교통사고 증거수집 및 범죄예방의 목적으로 버스 안에 설치한 CCTV를 운전기사의 징계 또는 근무평정의 증거자료로 사용하는 것은 허용되지 않는다고 보았다(개인정보보호위원회 2013. 5. 27. 결정).

그러나 개인정보에 대한 수집과 이용에 정보주체가 '동의' 여부를 선택하도록 한 규범은 노동현장에서 사실상 강요로 탈바꿈하기 일쑤이다. 〈근로자 참여 및 협력 증진에 관한 법률〉에서는 '사업장 내 근로자 감시 설비의 설치'의 경우 30인 이상 사업장의 노사협의회가 협의하여야 할 사항으로 보았지만(제20조), 구체적이지 않고 모호한 규정에 그쳐 있다. 2007년 국가인권위원회는 사업장 전자감시에 대하여 특별히 노동자의 정보인권을 보호하기 위한 구체적인 법률 규정 마련을 노동부장관에게 권고하였으나 수용되지 않았다.

5장. 정보문화향유권

1. 개요
2. 저작권
   2-1 공정이용
   2-2 디지털 저작권
   2-3 저작권 삼진아웃제
3. 정보공유운동
   3-1 대안적 라이선스
4. 특허
   4-1 강제실시
   4-2 소프트웨어 특허
   4-3 의약품 특허
5. 국제협약
   5-1 세계지적재산권기구(WIPO)
   5-2 무역관련 지적재산권협정 (WTO TRIPs)
   5-3 한미 FTA
   5-4 위조 및 불법복제방지 무역협정(ACTA)

1. 개요

세계인권선언 제27조와 〈경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약〉 제15조는 모든 사람이 문화를 향유하고 과학기술의 혜택을 공유할 권리를 가지고 있음을 명시하고 있다. 이와 함께, 저작자와 발명가가 자신의 창작물로부터 생기는 정신적, 물질적 이익을 보호받을 권리도 명시하고 있다.

세계인권선언 제 27조

1. 모든 사람은 그 사회의 문화생활에 자유롭게 참여하고 예술을 즐기며 과학의 진보와 그 혜택을 공유할 권리를 가진다.

2. 모든 사람은 자신이 창작한 과학적, 문화적 또는 예술적 작품에서 생기는 정신적 및 물질적 이익을 보호받을 권리를 가진다.

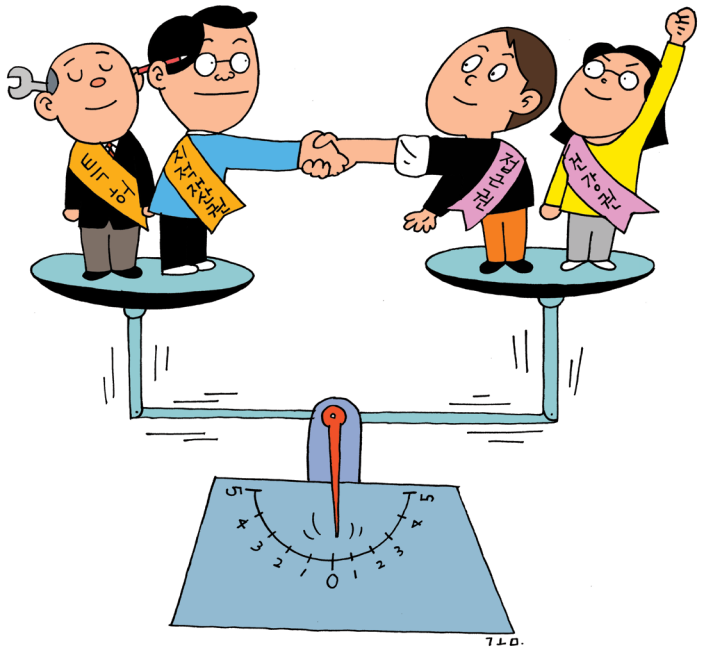
경제적·사회적·문화적 권리에 관한 국제규약 제15 조

1. 이 규약의 당사국은 모든 사람의 다음 권리를 인정한다.
   (a) 문화생활에 참여할 권리
   (b) 과학의 진보 및 응용으로부터 이익을 향유할 권리
   (c) 자기가 저작한 모든 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 생기는 정신적, 물질적 이익의 보호로부터 이익을 받을 권리

2. 이 규약의 당사국이 그러한 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 취하는 조치에는 과학과 문화의 보존, 발전 및 보급에 필요한 제반 조치가 포함된다.

3. 이 규약의 당사국은 과학적 연구와 창조적 활동에 필수불가결한 자유를 존중할 것을 약속한다.

4. 이 규약의 당사국은 국제적 접촉의 장려와 발전 및 과학과 문화분야에서의 협력으로부터 이익이 초래됨을 인정한다.



지적재산권은 '무형의 지적자산에 대한 배타적 권리'를 통칭하는 개념이다. 문화예술 저작물의 창작자에게 배타적 권리를 부여하는 '저작권', 산업상 기술의 발전을 촉진하기 위해 발명을 일정 기간 독점적으로 이용할 수 있는 권리를 발명자에게 부여하는 '특허'가 대표적인 지적재산권 제도이다. 이 외에도 상표권, 지리적 표시, 영업 비밀, 반도체 배치설계 등 새로운 분야들이 지적재산권 영역에 포함되고 있다.

그런데 지적재산권의 영역이 확장되고 배타적 권리가 강화됨에 따라, 문화와 과학기술의 혜택을 향유할 권리(정보문화향유권)를 오히려 침해하는 경향이 나타나고 있다. 디지털 기술의 발전과 인터넷의 전 세계적 확산은 문화가 생산, 유통, 향유되는 방식을 변화시키고 있다. 디지털 네트워크를 통해 저작권 침해 가능성도 높아졌지만, 반대로 디지털 저작권의 강화로 인해 저작물에 대한 접근이나 창작이 제약되거나 프라이버시권과 같은 기본권 침해도 발생하고 있다. 예를 들어, 팬 카페에서 동영상이나 사

진을 공유하는 것과 같은 커뮤니티 활동이 저작권 침해를 이유로 위축되거나, 저작권 문제로 인터넷 방송의 비영리적 창작이 위협받고 있는 것이다. 이에 따라 디지털 환경에 적합하도록 저작권 체제를 개혁해야 한다는 목소리가 높다.

특허가 소프트웨어나 비즈니스 모델에 부여되면서 소프트웨어 개발과 새로운 서비스 도입이 위협 받고 있다. 특허가 오히려 기술 발전에 장애가 되고 있는 것이다. 의약품 특허는 의약품의 가격을 높여, 특히 제3세계에서 의약품 접근권을 제한하는 요인이 되고 있다. 한국에서도 백혈병 치료제인 글리벡, 에이즈 치료제인 푸제온을 둘러싸고 의약품 접근권 문제가 이슈가 된 바 있다.

지적재산권 제도는 〈저작권법〉, 〈특허법〉, 〈상표법〉 등 특정 법률을 통해 집행된다. 그런데 문화 산업과 첨단 기술이 발전한 선진국들이 국제 조약이나 자유무역협정을 통해 강화된 지적재산권 제도를 다른 나라에 강요하여 문제가 되고 있다. 각 국의 역사적, 사회적 상황에 적합한 제도가 채택되는 것이 아니라, 무역 협상의 결과물로 한 사회의 문화와 기술에 큰 영향을 미치는 제도가 만들어지고 있는 것이다. 또한 이러한 무역협상은 통상 비공개적으로 이루어져 비민주적이라는 비판을 받고 있다. 한국의 지적재산권 제도 역시 내부적인 필요와 논의를 통해 만들어졌다기 보다는, 세계무역기구(WTO)의 가입, 한미 자유무역협정(FTA)의 체결 등을 통해 형성되어 왔다.

지적재산권은 배타적 권리이며, 보편적 인권이라기 보다는 창작자의 권리를 보호하기 위해 '고안된 제도'이다. 창작자의 권리를 보호하기 위한 방법은 다양할 수 있는데, 지적재산권 제도는 그 한 가지 방식일 뿐이다. 따라서 지적재산권이 건강권이나 접근권과 같은 기본적 인권을 침해하지 않도록 적절하게 통제되어야 한다. 나아가 디지털 네트워크의 발전과 같은 사회 환경의 변화에 따라 저작권과 특허 제도는 문화의 발전과 기술 혁신이라는 고유의 목적을 유지하면서도, 기본적 인권을 보호할 수 있도록 재구성될 필요가 있다.

다양한 국제 협약과 선언들은 지적재산권과 다른 기본권, 특히 생명권과 충돌할 때 지적재산권의 근본적 한계를 지적하며 이에 대한 제한이 필요함을 천명하고 있다. 대표적으로, 유엔 경제적·사회적·문화적 권리위원회(사회권 위원회)가 발표한 〈일반논평 17〉과 2001년 80여 개 국가들의 합의로 채택된 〈트립스 협정과 공중보건에 관한 도하 선언문〉 등이 있다.

사회권 위원회의 사회권 규약에 관한 〈일반논평 17 : 자신이 저자인 모든 과학적, 문학적 또는 예술적 창작품으로부터 생기는 정신적, 물질적 이익의 보호로부터 혜택을 받을 모든 이의 권리〉는 지적재산권과 다른 기본권의 충돌이 발생할 때 다음과 같은 기준이 적용되어야 함을 밝힌다.

◈ 유엔 사회권 위원회 일반논평 17

궁극적으로 지적재산은 사회적 산물이고 사회적 기능이 있다. 따라서 당사국은 필수의약품, 식물종자 또는 기타 식량생산 수단, 또는 교과서 및 학습 자료에 대한 터무니없을 정도로 높은 접근 비용이 건강, 식량 및 교육에 대한 다수 국민의 권리를 제한하지 않도록 방지할 의무가 있다. 또한, 당사국들은 어떠한 발명의 상업화가 생명권, 건강권 및 사생활보호 등 인간의 권리와 존엄성의 완전한 실현을 위태롭게 할 경우 이러한 발명을 특허대상에서 제외시키는 등의 방법으로, 인간의 권리와 존엄성에 반하는 과학적 및 기술적 진보의 이용을 방지하여야 한다.

자유소프트웨어 운동의 선구자인 리차드 스톨만은 '지적재산권'이라는 개념이 유체물과는 완전히 다른 성격을 가지고 있는 정보에 대해서 유체물과 똑같은 '소유권' 의식을 갖도록 왜곡한다고 비판한다. 또한, 지적재산권은 저작권, 특허, 상표권 등 보호의 대상이나 적용방식, 그리고 역사적인 맥락이 서로 다른 제도를 하나의 개념으로 일반화함으로써 문제에 대한 정확한 인식을 방해한다고 주장한다. 그는 어떤 문제를 명확하게 이

해하기 위해서는 지적재산권이라는 용어가 아니라, 저작권, 특허, 상표권 등 특정한 용어를 사용하기를 권고한다. 그의 지적처럼, 애초에 지적재산권 개념이 있었던 것은 아니며, 특허권, 저작권 등의 제도가 먼저 등장하고 1967년 세계지적재산권기구(WIPO)가 설립되면서 지적재산권이라는 용어가 광범하게 사용되기 시작했다.

2. 저작권

저작권은 '문화, 예술적 창작물의 창작자에게 부여되는 배타적 권리'를 의미한다. 이에는 그 저작물을 복제, 배포, 공연, 전시, 대여, 공중송신할 수 있는 권리 및 2차 저작물을 작성할 수 있는 권리가 포함된다. 2차 저작물이란 소설을 각색하여 영화를 만드는 것과 같이 원 저작물을 이용하여 만들어진 또 다른 창작물을 말한다. 이와 함께, 한국의 저작권법은 저작물을 자신의 이름으로 공표할 수 있는 권리 등 저작인격권도 인정하고 있다.

저작권이란 아래와 같은 권리들의 다발이다.

☞ 저작인격권 : 공표권, 성명표시권, 동일성 유지권
☞ 저작재산권 : 복제권, 공연권, 공중송신권, 전시권, 배포권, 대여권, 2차적 저작물 작성권

예를 들어, 내가 생떽쥐베리의 '어린왕자'를 샀다면, 그 책에 대한 소유권은 내게 주어질 것이다. 그러나 '어린왕자'의 저작권은 여전히 창작자인 생떽쥐베리가 갖고 있다. 나는 내가 산 '어린왕자' 소설책을 다른 사람에게 선물하거나 마음대로 처분할 수는 있지만, 그것을 복사해서 배포하거나, 그 내용을 인터넷에 올릴 수는 없다.

소설이나 시와 같은 어문 저작물, 음악, 연극, 영화(영상), 사진, 미술 등의 저작물이 모두 저작권의 보호를 받는다. 심지어 건축물이나 설계도, 지도, 컴퓨터 프로그램, 폰트 파일 등도 저작권으로 보호된다. 그러나 법률이나 법원의 판결문, 사실이나 아이디어 자체는 저작권의 보호를 받지 않는다. 저작권 보호기간이 지난 저작물 역시 저작권의 보호를 받지 않는다.

저작권에 관한 일반적인 오해 중의 하나는 저작물은 저작권자의 '소유'이고, 저작권법은 저작권자의 '권리만을 보호'하기 위한 것이라는 것이다. 저작물에 대한 도둑질, 해적질이라는 표현은 이러한 오해를 강화시킨다. 그러나 저작권의 궁극적인 목적은 '문화의 향상 발전'이며, 한국의 저작권법 역시 1조에서 이를 명시하고 있다. (2009년 4월 22일 저작권법 개정으로 '문화의 향상발전'이라는 표현이 '문화 및 관련 산업의 향상발전'으로 바뀌었는데, 이는 문화산업계의 입장이 반영된 것이다.) 저작권법은 '문화 및 관련 산업의 향상발전'을 목적으로 하며, 그 수단으로 '저작자의 권리 보호'와 '저작물의 공정한 이용'을 도모한다.

저작권법

제1조(목적) 이 법은 저작자의 권리와 이에 인접하는 권리를 보호하고 저작물의 공정한 이용을 도모함으로써 문화 및 관련 산업의 향상발전에 이바지함을 목적으로 한다.

지식과 문화와 같은 지적창작물은 쉽게 복제, 전파되며 비경합성, 비배제성과 같은 특성을 가진다. 유체물과 달리 문화와 지식은 전파될수록 사회적인 가치가 커지며, 어떠한 지식도 역사적으로 축적된 지식 기반이 없었다면 창출될 수 없다는 점에서 궁극적으로 인류 공동의 자산이라고 할 수 있다. 문화와 지식의 공유는 기본적으로 나쁜 일이 아니며, 오히려 장려할 필요가 있다.

저작권법이 창작자에게 배타적인 권리를 부여하는 것은 창작자에 대한 보

상을 통해 더 많은 창작을 이끌어내기 위한 목적이다. 그러나 배타적인 권리만을 일방적으로 강화하는 것은 오히려 문화의 발전을 저해할 수 있다. 어떤 저작물을 창작하기 위해서는 다른 저작물을 많이 향유함으로써 창작을 위한 역량을 기를 필요가 있다. 또한, 논문이나 영화와 같이 다른 저작물의 이용 없이는 창작이 불가능한 저작물도 많다. 따라서 배타적 권리의 지나친 강화는 저작물의 원활한 유통과 이용을 제한함으로써, 오히려 새로운 창작을 저해하는 효과를 갖는다. 결국 저작권의 목적을 달성하기 위해서는 '배타적 권리의 보호'와 '공정한 이용'을 균형있게 다루어야 한다.

그래서 창작자에게 부여되는 배타적 권리는 무제한적인 것이 아니라 일정하게 제한된다. 우선 여타 소유권과 달리 저작권은 한정된 기간 동안만 보호된다. 현재 국내 저작권법은 저작자 사후 70년간 보호하고 있다. 이는 짧은 기간은 아니다. 예를 들어, 80세에 죽은 어떤 소설가가 30세 때 창작한 소설은 120년 동안이나 보호된다. 대다수 창작물의 상업적 유통 기간이 얼마 되지 않는다는 점을 고려하면, 시장에서 유통되지 않는 저작물조차 지나치게 긴 시간동안 이용이 제약되고 있다는 점을 알 수 있다. 저작권 보호기간이 만료된 저작물은 저작권자의 허락 없이도 누구나 자유롭게 이용할 수 있다. 한편, 보호기간 내에라도 공공적 목적이나 지식의 확산을 위해 배타적 권리가 일정하게 제한되기도 한다. 예를 들어 언론의 보도, 재판, 도서관, 교육 목적의 사용, 그리고 비영리적이고 개인적인 이용에서는 저작권자의 허락 없이도 저작물을 사용할 수 있는데, 이를 공정이용(fair use)이라고 한다.

2-1. 공정이용

국내 저작권법은 '제2장4절2관 저작재산권의 제한'에서 공정이용을 규정하고 있는데, 저작재산권이 제한되는 경우를 나열하여 제시하고 있다. 다만, 2011년 한미 자유무역협정 이행을 위한 저작권법 개정안이 통과되면서, 공정이용의 일반적인 조건을 규정하는 제35조의3이 추가되었다.

저작권법 제2장 4절 제2관 저작재산권의 제한

제23조(재판절차 등에서의 복제)
제24조(정치적 연설 등의 이용)
제24조의2 (공공저작물의 자유이용)
제25조(학교교육 목적 등에의 이용)
제26조(시사보도를 위한 이용)
제27조(시사적인 기사 및 논설의 복제 등)
제28조(공표된 저작물의 인용)
제29조(영리를 목적으로 하지 아니하는 공연·방송)
제30조(사적이용을 위한 복제)
제31조(도서관등에서의 복제 등)
제32조(시험문제로서의 복제)
제33조(시각장애인 등을 위한 복제 등)
제33조의2(청각장애인 등을 위한 복제 등)
제34조(방송사업자의 일시적 녹음·녹화)
제35조(미술저작물등의 전시 또는 복제)
제35조의2(저작물 이용과정에서의 일시적 복제)
제35조의3(저작물의 공정한 이용)
제36조(번역 등에 의한 이용)

다른 사람의 저작물을 허락없이 복제하거나 이용한다고 모두 저작권 침해인 것은 아니다. 비영리적 목적으로 가정 내에서 이용하기 위해 복제하는 것은 공정 이용에 해당한다.(제30조) 예를 들어 이동하면서 듣기 위해, 구입한 MP3 파일을 MP3 플레이어로 복사하는 것은 저작권 침해가 아니다. 논문에서 다른 논문을 인용하는 것과 같이, 어떤 저작물을 창작하기 위해 다른 저작물을 저작자의 허락 없이 이용할 수도 있다.(제28조) TV 드라마를 통한 상품 광고 실태를 고발하는 영상을 만들기 위해 드라마 장면을 일부 이용할 수도 있을 것이다. 고등학교에서 수업 목적으로 사용하기 위해 영화 장면의 일부분을 보여줄 수도 있다. 학생들도 필요한 영화 장면을 편

집하여 과제물을 제출할 수도 있다.(제25조)

그러나 위와 같은 이용 모두가 공정이용으로 인정받는 것은 아니다. 각 조항마다 공정이용으로 인정받기 위한 세부적인 조건과 예외 등이 규정되어 있기 때문에, 자신의 경우가 실제로 공정이용에 해당하는지는 주의 깊게 살펴봐야 한다.

2-2. 디지털 저작권

디지털 환경에서는 복제비용이 거의 없이 원본과 똑같은 복제물을 재생산할 수 있으며, 네트워크를 통해 시간과 거리에 관계없이 저작물을 전송할 수 있다. 디지털 기술의 발전과 인터넷의 도입으로 지식과 문화의 향유에 있어서 획기적인 진전을 가져올 것으로 기대되고 있다. 예를 들어, 세상의 모든 도서를 온라인으로 접근할 수 있다면 전 세계인이 누구나 지식 접근권을 향유할 수 있을 것이다.

그러나 인터넷의 확산은 기존 저작권자에게 심각한 위협으로 받아 들여졌다. 아날로그 시대에는 복제하는데 비용도 많이 들고, 복제물의 질도 원본과 차이가 있었다. 그래서 저작권 침해도 주로 기업적인 형태로 이루어졌다. 즉, 길거리에서 불법 복제 테이프를 판매하는 것처럼 영리를 목적으로 한 불법 복제와 배포가 주된 것이었다.

디지털 기술의 발전은 복제와 전송에 대한 개인의 통제권을 강화시켰다. 누구나 자신의 집에 있는 컴퓨터로 수백만 개의 음악 파일을 복제할 수 있으며, 인터넷을 통해 수백만 명의 사람들에게 전파시킬 수 있다. 따라서 자신의 저작물에 대한 저작권자의 통제력은 상대적으로 약해질 수밖에 없다. 불법복제에 대한 단속도 과거에는 영리를 목적으로 불법복제를 하는 소수 집단만을 대상으로 했다면, 디지털 환경에서는 모든 인터넷 이용자가 잠재적인 단속 대상이 된다. 최근 일반 이용자들도 저작권 침해자로 고소, 고발을 당하는 이유가 여기에 있다.

인터넷 환경에서 저작권 침해에 위협을 느낀 권리자 단체들은 인터넷을 통한 '해적 행위'를 비판하며, 자신의 저작물에 대한 통제력을 회복하기 위해 법적, 기술적 대응을 시도하고 있다. 세계지적재산권기구(WIPO)는 이미 1996년에 공중전달권, 기술적 보호조치 등 '디지털 의제'를 내용으로 하는 저작권 조약 및 실연음반 조약을 체결하였다. 미국은 1998년 디지털밀레니엄저작권법(DMCA)을 제정하였다. 1999년에는 P2P(Peer to Peer) 방식의 파일 공유 프로그램으로 전 세계적 인기를 끌었던 '냅스터'에 대한 소송이 제기되었으며, 결국 2001년 냅스터는 모든 항소심에서 패소한 후 문을 닫았다. 또 다른 방식의 P2P 프로그램인 카자와 그록스터 역시 2005년 대법원에서 불법 판결을 받았다. 한국에서도 2000년 저작권법 개정으로 '전송권'이 신설되었으며, 이후에도 디지털 환경에서의 저작권 강화를 위한 저작권법 개정안이 거의 매년 제출되었다. 2000년에 서비스를 시작한, 한국판 냅스터 '소리바다' 역시 2001년 첫 소송을 당한 이후, 수 차례 소송과 위법 판결을 반복한 이후, 평범한 음악 서비스 업체의 하나가 되었다.

인터넷 상에서도 저작권은 보호될 필요가 있다. 그러나 문제는 인터넷이라는 새로운 환경에서 저작권이 어느 범위까지 보호되어야 하는가, 이용자의 권리는 어떻게 보장할 것인가 하는 것이다. 예를 들어, 비영리 목적의 영화 게시판에서 이미지나 동영상 클립을 공유하는 것이 규제되어야 할까. 비영리 인터넷 팟캐스트에서 최근 인기 가요를 들려주는 것이 정말 문제일까. 이러한 판단을 위해서는 인터넷이 문화와 지식의 창작, 유통, 수용 환경에 어떠한 변화를 가져왔는지 볼 필요가 있다.

우선, 디지털 기술의 발전은 '창작'의 개념을 변화시키고 있다. 전통적인 소설이나 음악과 같이 많은 시간과 노력을 통해 창작한 완결적 저작물만이 아니라, 기존 저작물의 수정, 변환, 조합, 편집 등의 가공을 통해 만들어진 2차 저작물도 창작물로서 '가치'를 갖게 된다. 기존의 아날로그 형태의 저작물과 달리, 디지털 형태의 저작물은 기본적으로 이와 같은 수정 및 편집이

용이하며, 이에 따라 전문 예술가가 아닌 일반인들도 쉽게 2차 저작물을 창작할 수 있게 되었다. 누구나 쉽게 인터넷을 통해 팟캐스트 방송을 할 수 있는 시대가 된 것이다. 그러나, 비영리 창작 과정에서 타인의 저작물을 허락 없이 이용할 경우에도 저작권 침해가 될 수 있다. 하지만, 비영리 창작자들이 일일이 이용 허락을 받거나 저작권료를 내기 힘들다는 것을 고려할 때, 디지털 환경에서의 저작권은 이와 같은 (특히 비영리적인) 2차 창작을 제한함으로써, 오히려 사회의 문화 발전을 저해하게 될 가능성이 크다.

또한 대다수 비영리 창작자들은 배타적 권리의 주장보다는 표현 욕구나 타인과의 소통을 위해 창작을 하는 경우가 많은데, 현행 저작권 체제는 별도의 표시가 없는 한, 창작자가 배타적 권리를 행사할 것을 전제하고 있다. 이 때문에 설사 창작자가 이용 허락 의사가 있다고 하더라도, 이를 알 수 없는 이용자들은 지레 이용을 포기하게 되는 경우도 발생한다. 이는 현행 저작권 체제가 전업적인 창작자들을 전제로 해서 만들어졌기 때문이다.

디지털 환경에서 저작권 보호는 인터넷이 가져온 소통과 공유의 가능성을 제약한다. 원격 열람이 제한된 디지털 도서관이 대표적인 사례이다. 전 세계 도서를 디지털화하여 제공하려는 구글 북스 프로젝트도 저작권자의 반발로 일부 내용만 제공하는 방식으로 제한되었다. 인터넷의 핵심은 '소통과 공유'라는 점에서 정보의 '배타적 소유'를 전제로 한 저작권과 본질적으로 충돌할 수밖에 없다.

디지털 환경은 사람들이 문화를 수용하고 향유하는 방식도 변화 시키고 있다. 사람들은 단지 문화 상품의 소비자로서 개인적으로 문화 상품을 소비하는데 그치지 않는다. 같은 취향을 갖고 있는 사람들과 동호회를 형성하여 감상을 나누기도 하며, 자신의 블로그나 미니홈피를 통해 적극적인 비평을 하기도 한다. 문화적 소통을 위해서는 관심의 대상이 되는 특정 저작물이 매개될 수밖에 없다. 영화평이라면 특정 영화가 대상이 될 것이며, 문학 동아리라면 특정 문학 작품을 주제로 품평회를 할 수 있을 것이다. 드라마 팬 카페나 스포츠 팬 게시판 역시 마찬가지다. 그런데 현행 저작권 체제 하에서는 이용자들이 소통을 위해 공유하는 저작물 역시 저작권 침해가 될 수 있다. 즉, 저작권 보호가 이용자의 문화적 소통을 제약하는 요인이 되고 있는 것이다.

이와 같이 디지털 환경에서 저작권 보호는 문화와 지식의 창작, 유통, 향유를 크게 제약하는 요소가 되고 있다. 따라서 저작권을 보호하더라도 비영리적 창작이나 소통까지 제약하지는 않는 방향으로 배타적 권리를 제한할 필요가 있다. 나아가 문화와 지식의 창작과 향유가 반드시 저작권에 의존할 필요가 없다고 한다면, 디지털 환경에 적합한 새로운 창작, 유통, 향유 시스템이 만들어질 필요가 있다.

2-3. 저작권 삼진아웃제

저작권 삼진아웃제는 반복적으로 저작권을 침해하였다고 정부가 판단한 (즉, 저작권을 침해하여 경고를 3회 이상 받은) 이용자 및 게시판에 대해 문화체육관광부 장관이 저작권위원회의 심의를 거쳐 최대 6개월 동안 이용자 계정 및 게시판의 운영을 정지할 수 있도록 하는 제도이다. 해외에서는 'graduated response'라고 불리기도 한다.

저작권 삼진아웃제는 사법부의 판단 없이, 행정부가 자의적으로 저작권 침해 여부를 판단하여 삭제 명령을 내리거나 이용자 계정을 정지시킬 수

있도록 하는, 일종의 검열이다. 더구나 게시물 삭제를 넘어 이용자 계정이나 게시판을 정지시킬 수 있도록 하고 있는데, 이는 이용자의 온라인 활동 자체를 제한한다는 점에서 과도한 조치라는 비판이 제기된다. 일부 불법복제물이 있다고 게시판 운영을 정지하는 것은 저작권 침해가 아닌 다른 소통마저 제한한다. 이러한 기본권 침해 논란에 따라 아직 국제적인 저작권 관련 협정에서도 채택되지 않고 있음에도 불구하고, 한국이 앞장서 강력한 저작권 규제 수단을 도입할 필요가 있는지 의문이다. 2011년, UN 표현의 자유 특별보고관도 저작권 삼진아웃제에 우려를 표현한 바 있으며, 국제인권단체 역시 삼진아웃제 폐지 법안에 대한 지지를 표하였다.

3. 정보공유운동

현행 저작권 체제는 어떻게 변화되어야할까? 우선 저작권자의 배타적 권리 보호에 과도하게 편향된 현행 저작권법의 균형 회복이 필요하다. 일시적 복제에 대한 복제권 인정, 접근통제적 기술적 보호조치의 인정 등 접근 자체를 통제할 수 있는 권한을 저작권자에게 부여해서는 안된다. 또한, 저작권이 사람들 사이의 자연스러운 소통을 제한하지 않도록 '공정 이용'의 범위가 확대될 필요가 있다. 예를 들어, 인터넷 공간에서도 타인의 저작물을 이용한 비영리적 표현 행위는 공정이용으로 허용되어야 한다. 저작권 규제는 영리를 목적으로 한 불법복제에 한정되어야 한다. 권리자들은 이용자들이 간편하고, 저렴하게 저작물을 향유할 수 있는 사업 모델을 개발할 필요가 있다. 한편, 인터넷 서비스 제공자(ISP)에게 저작권 위반에 대한 과도한 책임을 부여해서는 안되며, 서비스 제공자들은 네트워크 공간을 제공하는 중립적인 사업자로서 인식되어야 한다. 인터넷 서비스 제공자에게 과도한 책임을 부여할 경우, 그들이 이용자들의 표현을 규제하는 사적 검열자가 될 수 있기 때문이다.

보다 근본적으로 창작 즉시 모든 사람에게 배타적 권리를 부여하는 현재의 방식을 바꿀 필요가 있다. 모든 창작자들이 배타적 권리를 요구하는 것은 아닐 뿐더러, 실제 시장 가치가 상실된 대부분의 저작물들도 저작권에 의해 이용이 제약되고 있기 때문이다. 자신의 저작물에 대한 독점적 권리를 보장받고 싶은 권리자들로 하여금 등록을 하게 한다면, 보호받는 저작물의 범위도 명확해지고, 이용 허락을 받기도 용이해질 것이다. 이와 함께, 현재 지나치게 긴 저작권 보호기간도 일정 기간 후 '등록갱신'을 하는 방식으로 축소될 필요가 있다. 즉, 등록갱신을 하지 않은 저작물은 퍼블릭 도메인으로 넘어간다. 물론 저작권 제도가 국제협약에 의해서 규율되는 만큼, 일국적 차원에서의 개혁은 쉽지 않지만, 더 나은 저작권 시스템에 대한 논의를 확산시켜나갈 필요가 있다.

문화의 향상, 발전이 저작권 정책에 의해서만 달성될 수 있는 것은 아니다. 현 저작권 체제 내에서도 저작물에 대한 접근 및 이용을 활성화할 공공정책과 투자가 필요하다. 예를 들어, 정부 부처에서 생산된 저작물, 공적 연구기관의 연구논문, 공영 방송 프로그램 등 공적자금으로 생산된 모든 저작물은 누구나 자유롭게 이용할 수 있도록 허용되어야 한다. 또한 시장에서 유통되지 않는 저작물은 도서관 등 공적 아카이브를 통해 온라인 접근이 가능하도록 지원할 필요가 있다. 일반 이용자들의 비영리적 창작이 활성화될 수 있도록 미디어 센터나 공공 채널 등에 대한 투자가 이루어져야 한다.

창작자들이 저작권에 의존하지 않고도 지속적인 창작을 할 수 있도록 하는 지원 체제도 고안될 필요가 있다. 예를 들어, 문화예술진흥기금이나 예술인을 위한 복지제도 등이 있을 수 있다. 혹은 지역 문화센터 등에서 시민에 대한 교육을 예술인들이 담당함으로써 생계에 대한 지원을 받을 수도 있다. 예술 창작에 대한 크라우드 펀딩, 대안적 라이선스를 활용한 비즈니스 모델 개발 등 창작물을 공유하면서도 창작자에게 보상이 주어질 수 있는 다양한 모델의 개발이 필요하다. 대안적 라이선스를 통한 창작자들의 자발적인 공유 운동도 지식과 문화의 공유지 확대에 도움이 될 것이다.

3-1. 대안적 라이선스

현행 저작권 체제에 대한 비판과 함께, 시민들 스스로 지식과 문화를 공유하고자 하는 흐름도 확산되고 있다. 그 시초라고 할 수 있는 것이 자유소프트웨어 운동이다.

카피레프트라는 개념을 처음 고안한 것은 자유소프트웨어재단(Free Software Foundation)의 리차드 스톨만이다. 프로그래머이자 해커인 그는 프로그램이 저작권의 보호를 받게 됨에 따라서, 개발자들 사이에 자유롭게 프로그램을 공유하고 이용하던 초창기 문화로부터 서로 배타적인 문화로 변화해가는 것에 회의하여, 누구나 자유롭게 이용할 수 있는 프로그램을 만들고자 했다. 그 출발로서 자유소프트웨어재단을 설립하고 공개 컴퓨터 운영체제를 개발하는 그누(GNU) 프로젝트를 시작하였다. 오늘날 우리가 리눅스(Linux)라고 부르는 운영체제는 그누 운영체제에 리눅스라는 커널(운영체제의 핵심부분)을 결합시킨 것이다. 따라서 그누/리눅스(GNU/Linux)라고 불러야 맞다.

리차드 스톨만은 이 소프트웨어를 배포하기 위한 라이선스를 고안하였는데, 먼저 자신들의 프로그램에 저작권을 부여하고, 이에 GPL(General Public License)을 덧붙이는 방식을 채택하였다. GPL은 누구나 자유롭게 이 프로그램을 복사, 이용할 수 있고, 수정할 수도 있지만, 수정해서 배포할 경우 그 수정된 프로그램 역시 GPL을 따라야 함을 명시한 라이선스이다. 이를 카피레프트라고 하며, GPL을 채택한 소프트웨어를 '자유 소프트웨어'라고 한다. 굳이 이런 방식을 택한 것은 누군가 자유 소프트웨어를 악용하여 독점 소프트웨어로 만드는 것을 막기 위함이다. 즉, 카피레프트는 현행 법 체제인 저작권을 이용하면서도, 궁극적인 지향은 저작권과 반대로 누구나 자유롭게 이용할 수 있도록 공유하는 것이다. 따라서 저작권은 현실 법제이지만, 카피레프트는 일종의 '운동'이라고 할 수 있다.

GPL은 일종의 라이선스, 즉 저작권자와 이용자 사이의 저작물 이용에 관한 약관이다. 소프트웨어 외의 영역에서도 GPL와 같은 정보 공유를 지향하는 표준 약관을 통해 자발적인 정보 공유 운동을 활성화하기 위한 모색이 이루어지고 있다.

현행 저작권법은 저작자의 의사를 묻지 않고, 창작과 동시에 복제권, 전송권 등의 권리를 자동적으로 부여한다. 그러나 저작자의 의사는 다양할 수 있다. 다른 사람의 이용을 제한하기보다 오히려 자신의 저작물이 더 널리 읽히거나 이용되기를 바라는 저작자들도 많다. 혹은 비영리 이용에 한해서 자유로운 이용을 허용할 수도 있다. 그러나 현행 저작권법 하에서는 저작자들이 별도로 자신의 의사표시를 하지 않는다면, 이용자 입장에서는 저작권 침해를 우려하여 자유롭게 저작물을 이용할 수 없게 된다. 저작자의 이용 허락를 받는 것도 비용이 많이 들거나 때로는 불가능한 경우도 많은 것이 현실이다.

현행 저작권 체제의 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 저작권 자체가 변화되어야 하겠지만, 대안적 라이선스 운동은 저작자가 자신의 저작물에 대한 이용 허락의 표시나 이용 조건을 사전에 명시함으로써 저작물 이용 활성화를 도모하려는 자발적인 운동이다.

크리에이티브 커먼스 라이선스
출처 : http://www.cckorea.org/xe/ccl

현재 전 세계적으로 가장 활성화된 것은 〈크리에이티브 커먼스 라이선스(Creative Commons License, CCL)〉이다. (http://creativecommons.org) 이는 인터넷 법률 권위자인 로렌스 레식 교수가 주도한 프로젝트로 전 세계 각국에 지부를 두고 있으며, 지난 2003년 한국 크리에이티브 커먼스(cckorea.org)도 발족한 바 있다. 국내에는 정보공유연대 IPLeft의 주도로 만들어져 지난 2004년 공개된 〈정보공유 라이선스〉가 있다.(http://freeuse.or.kr) 크리에이티브 커먼스 라이선스나 정보공유 라이선스는 저작자가 영리적 이용을 허락할 것인지, 2차 저작물 작성을 허락할 것인지 등 저작자가 자신의 의사에 따라 라이선스의 종류를 선택할 수 있도록 하고 있다. 대안적 라이선스를 채택한 저작물이 확대될수록, 배타적 권리를 주장하는 저작물에 대한 의존도는 감소될 것이다.

4. 특허

특허란, 고도의 기술적 사상(思想), 즉 '발명'을 보호하기 위해 권리자가 이를 일정 기간 동안 독점적으로 이용할 수 있는 권리를 말한다.

저작권은 별도의 심사 없이 창작 즉시 발생하는 반면, 특허는 발명자가 특허청에 특허를 출원하면, 특허심사관이 이를 심사하여 해당 발명이 새롭고(신규성), 획기적이며(진보성), 산업상 이용 가능할 경우 특허권을 부여하게 된다. 또한, 저작권은 다른 사람의 저작물을 베낀 것이 아니라면 저작물의 우수성과 관계없이 권리를 부여 받지만, 특허의 경우 독자적인 발명이라고 할지라도 이미 유사한 발명에 대한 특허권이 있을 경우 권리를 부여 받지 못한다. 저작권은 '표현'을 보호하지만, 특허는 기술적 사상을 보호하므로 그 보호의 폭이 더욱 넓다. 저작권 보호기간이 저작자 사후 70년인 반면, 특허는 '특허를 출원한 이후 20년'이다.

특허 발명에 대해 독점적인 권리를 부여하는 대신, 그 내용은 공개된다. 즉, 발명의 공개를 통해 지식의 확산을 도모하고자 하는 목적이 있는 것이다. 기업들은 특허를 통해 발명 내용을 공개하고 독점적인 권리를 보장 받는 대신, 그것을 영업 비밀로 보호할 수도 있다. 영업 비밀 역시 지적재산권의 하나로 볼 수 있는데, 역설계(리버스 엔지니어링)를 통해 기술 내용을 추적하기 용이한 경우에는 특허로 보호하고, 그렇지 않은 경우에는 영업 비밀로 보호할 수 있으니, 이렇게 되면 기술 지식을 공개한다는 특허의 의미 자체가 반감될 수 있다.

초기에 물건의 발명에 대해 특허를 부여하던 것으로부터, 특허의 부여 대상은 생명체, 소프트웨어, 사업 방식 등으로 계속 확대되고 있다. "태양아래 인간이 만든 어떤 것도 특허의 대상이 된다"는 논리이다. 그러나 특허제도의 목적은 결국 기술의 발전을 촉진하고, 이를 통해 산업을 발전시키는 것이다.

특허법

제1조(목적) 이 법은 발명을 보호·장려하고 그 이용을 도모함으로써 기술의 발전을 촉진하여 산업발전에 이바지함을 목적으로 한다.

현행 특허 제도와 관련하여 많은 비판이 제기되고 있다. 전반적으로 지나치게 낮은 수준의 발명에 대해 특허를 부여하는 경우, 오히려 기술의 혁신을 저해할 수 있다. 소프트웨어 특허와 사업 방식(비즈니스 모델) 특허는 독점권을 부여하지 않아도 이미 빠른 혁신이 이루어지는 분야임에도 불구하고, 독점권을 부여하여 오히려 기술 혁신을 저해하고 있다는 비판이 제기된다. 의약품 특허는 의약품의 가격을 높임으로써 건강권과 생명권을 침해한다. 또한, 기술 개발에 대한 기여 없이 기존 특허를 사들여 소송 위협을 통해 수익을 창출하는 특허 괴물도 논란이 되고 있다. 미국, 유럽, 일본 등 주로 선진국들이 특허권을 대다수 보유하고 있는데, 국제적인 특허권 통일을 통해 제3세계의 산업 발전을 오히려 저해하고 있다는 비판도 제기된다.

4-1. 강제실시

지나친 특허 독점의 폐해를 방지하기 위해 취할 수 있는 공공정책의 하나가 '강제실시(compulsory license)'이다. 강제실시란 국가 위급 상황이나 공중의 건강 보호와 같은 공공의 이익을 위해 특허권자의 허락이 없이도 정부나 정부의 허락을 받은 제3자가 특허 발명을 실시할 수 있도록 하는 제도이다. '실시'란 특허발명의 이용, 즉 생산, 판매 등을 총칭하는 말이다.

특허법의 목적이 특허권자에 대한 보호와 함께 사회 공공의 이익을 천명하고 있기에, 강제실시는 특허제도의 필수적인 장치이다. WTO의 트립스 협정 제31조, 그리고 우리나라 특허법 제106조의2(정부 등에 의한 특허발명의 실시)와 107조(통상실시권 설정의 재정)에서 강제실시를 규정하고 있다. 강제실시를 해도 특허권자의 권리가 소멸되는 것은 아니며, 특허

권자에 대한 보상도 주어진다.

강제실시는 만성적인 의약품 부족 현상과 제약회사의 가격 폭리 정책에 대한 효과적인 억제 수단으로 평가 받는다. 실제로도 강제실시 요구가 빗발치는 대상이 바로 의약품이다. 미국의 경우 강제실시를 가장 많이 하는 나라로, 2001년 9·11 사태 이후 탄저병 확산에 대처하기 위해 독일의 '바이엘'사가 공급하는 치료제인 '씨프로'에 대해 강제실시를 검토했다. 그 즉시 바이엘은 씨프로를 저렴한 가격에 미국에 공급할 것을 약속했다.

국내에서는 1961년 특허법이 제정된 이후 지금까지 네 차례의 강제실시 청구가 있었으나, 1978년의 강제실시를 제외하고 모두 기각 결정이 내려졌다. 이 중 2002년, 2008년에 각각 청구된 두 번의 강제실시는 모두 환자들이 치료제를 구하기 위해 취한 조치였다. 2002년 1월 30일, 한 알에 약 25,000원이라는 높은 가격이 책정된 백혈병 치료제 글리벡을 국내에 원활히 공급하기 위해 백혈병 환자들과 시민단체는 강제실시를 청구했다. 그러나 2003년 3월 4일 특허청은 "발명자에게 독점적 이익을 인정하여 일반 공중의 발명의식을 고취하고 기술개발과 산업발전을 촉진하고자 마련된 특허제도의 기본취지를 크게 훼손할 수 있는 만큼"이라는 이유로 기각 결정을 내린다. 2008년 12월 23일, 국내 에이즈 환자단체는 에이즈 치료제 푸제온에 대해 강제실시를 청구했다. 제약회사 로슈가 정부가 제시한 푸제온의 가격에 불만을 품고 식약청의 시판 허가가 내려진 이후 4년 넘게 국내에 푸제온을 공급하지 않고 있었기 때문이다. 그러나 2009년 6월 19일 특허청은 "'공공의 이익을 위해서 특히 필요한 경우'에 해당한다고 보기 어려운 것"이라고 판단하고 또 다시 기각 결정을 내렸다.

4-2. 소프트웨어 특허

전 세계적으로 특허 대상이 확대되고 있는 경향인데, 과거에는 특허 대상이 아니었던 소프트웨어 알고리즘이나 사업 모델(비즈니스 모델, BM)도 특허의 대상이 되고 있다. 국내에서도 2000년을 전후하여 소프트웨어와 인터넷 BM 특허가 증가하고 있다.

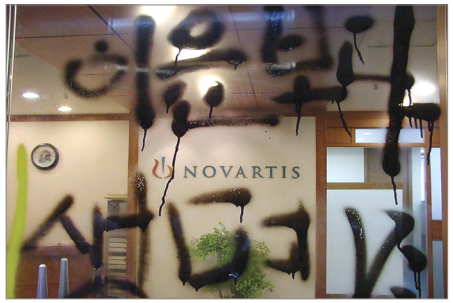
그러나, 소프트웨어 알고리즘이나 사업 모델에 특허를 부여하는 것에 대해서 전 세계적으로 많은 비판이 제기된다. 우선 특허를 부여하는 것은 일정한 독점권을 부여하는대신 기술을 공개하고 혁신에 대한 인센티브를 부여하고자 하는 것인데, 이미 소프트웨어와 인터넷은 특허 없이도 빠른 혁신을 이루어왔으며, 오히려 특허로 독점을 부여했을 경우 혁신이 저해될 우려가 있다. 또한 현재의 기술 발전 속도를 감안했을 때, 20년의 특허 보호 기간이 만료된 이후에는 해당 기술의 효용성은 거의 없을 수밖에 없어 공공의 이익에 미치는 영향이 크지 않다. 특히 소프트웨어 특허는 자유/오픈소스 소프트웨어의 발전에 위협이 될 수 있는데, 자유/오픈소스 소프트웨어와 같이 개발자의 참여와 공유에 기반한 소프트웨어일지라도 자칫 특허를 침해할 우려가 있기 때문이다. 다른 사람의 것을 모방하지 않더라도 특허 침해가 될 수 있는데, 알고리즘의 특성 상 동일한 기능 구현을 위해 다른 방식을 모색하기 힘들고, 또 자유/오픈소스 소프트웨어 개발자들이 기존의 소프트웨어 특허를 사전에 검색하여 대응하는 것도 불가능한 일이기 때문이다.

국내에서는 지난 2000년 3월 4일, 진보네트워크센터와 정보공유연대가 BM 특허의 문제를 이슈화하기 위해 삼성전자 '인터넷상에서의 원격교육방법 및 장치' 특허에 대해 무효 소송을 제기한 바 있다. 2002년 12월 18일, 특허법원은 삼성전자 BM 특허에 대해 무효를 선고하였다. 이 소송은 BM 특허의 문제를 사회적으로 이슈화 하기는 했으나, 소프트웨어 특허나 BM 특허 자체를 무력화 시키지는 못했다.

4-3. 의약품 특허

의약품은 원료가 되는 물질이 오롯이 의약품 그 자체가 되어 특허를 부여 받는다. 하나의 특허가 하나의 제품을 만들기 때문에, 의약품에 부여된 특허

는 말 그대로 '완벽한 독점'을 가능하게 한다. 반면, 전자·기계 분야에서는 하나의 제품에 여러 개의 특허가 존재하여 어느 한 기업이 하나의 제품에 대해 기술을 독점하는 것이 어렵고, 때문에 특허 분쟁이 일어나도 종국에는 분쟁 당사자 간에 승패를 가르기 보다 상대방의 발명을 이용할 수 있게끔 계약을 맺는다. 그러나 제약 분야에서는 독점이 주는 이익이 큰 반면, 그 독점이 깨질 때 입는 피해가 기업의 존폐 여부까지 결정하기에 제약 산업에서는 다른 산업분야보다 특허 분쟁이 자주 발생한다.



노바티스 항의 방문

제네릭 의약품은 특허로 보호 받는 의약품과 실질적으로 동일한 발명으로 보이는 의약품을 통상적으로 일컫는 말로, 흔히 복제약 또는 카피(copy)약이라 불린다. 의약품에 대한 특허가 없거나, 특허 보호 기간이 만료되었을 때 특허를 가진 제약 회사 외의 다른 제약 회사는 제네릭 의약품을 생산할 수 있다. 제네릭 의약품의 가격은 같은 효능을 지닌 특허 의약품에 비해 매우 저렴하다. 일례로 스위스계 다국적 제약회사 '노바티스'가 전 세계적으로 독점 생산하고 있는 백혈병 치료제 '글리벡'은 2003년 국내 가격이 한 알에 23,035원이었다. 그러나 2003년 1월 인도의 제약 회사 '나코'가 생산하는 글리벡의 제네릭 의약품인 '비낫'은 한 알에 2달러, 약 2천원 정도였다. 당시 글리벡의 생산 원가는 845원으로 알려져 있었다.

특허로 인한 독점, 이에 따른 높은 가격으로 인해 건강과 생명에 미치는 영향이 크지만, 의약품 개발에 필요한 막대한 비용을 감당하기 위해 특허 부여의 필요성이 주장 된다. 그러나 이러한 주장에는 상당히 거품이 많은데, 실제로 제약 회사의 재정 구조를 보면 연구·개발에 지출한 비용보다 마케팅 비용이 두 배에 이른다.

의약품에 대한 제약회사의 가격 폭리 정책은 전 세계 모든 국가에서 첨예한 갈등을 낳고 있다. 남반구에 있는 제3세계 국가들의 사회적 기반을 흔들고 있는 에이즈는 이 갈등의 정점에 있는 질병이다. 1987년 최초의 에이즈 치료제인 '지도부딘' 개발 이후 수십 종의 에이즈 치료제가 개발되어 대다수 선진국에서 에이즈는 당뇨나 고혈압과 같은 만성 질환처럼 여겨진다. 그러나 여전히 에이즈로 인해 매년 200만 명이 넘는 사망자가 발생하고 그들의 대다수가 아프리카에 살고 있다. 대부분의 에이즈 치료제 가격은 그들의 1년 소득을 훨씬 뛰어넘기 때문이다.

이에 2001년 11월 14일 카타르 도하에서 열린 제4차 WTO 각료 회의에서는 142개 WTO 회원국의 절반이 넘는 80여 개 국가들이 "의약품에 대한 접근성 확보를 비롯한 공공의 건강 보호가 제약 회사의 특허권 보호보다 중요하다"는 도하 선언문을 이끌어 내기도 했다.

도하 선언문은 지적재산권에 관한 트립스 협정이 공중보건을 보호하기 위한 조치를 취하는 것을 방해할 수 없음을 주된 내용으로 하며, 이를 실현하기 위한 구체적인 수단으로 강제실시를 적시하고 있다.

가장 기본적 인권인 생명권과 건강권에 특허가 미치는 영향을 고려할 때, 의약품 특허에 대한 엄격한 심사, 강제 실시, 그리고 공적인 연구 개발에 대한 투자와 같은 다양한 공공정책이 필요하다.

5. 국제협약

특허, 저작권 등 지적재산권 제도는 각 국가의 법률에 따라 운영된다. 그러나 각 국가의 법률은 국제 협약이나 협정의 영향을 받게 된다. 미국, 유럽 등 지적재산권을 보유한 선진국들은 전 세계적인 지적재산권 제도의 통일과 강화를 통해 자국의 이익을 확대하려 하고 있다. 혹은 선진국의 정보통신, 문화, 제약 기업들이 국제 협약에 대한 로비를 통해 국제적인

기준을 형성하고, 이를 역으로 국내법에 반영하려고 하고 있다.

지적재산권 제도가 형성되는 초기에는 저작권에 관한 베른 협약, 특허와 관련된 파리협약 등 개별 제도별로 국제협정이 존재하였다. 이후 1967년 전 세계적인 지적재산권 보호를 목적으로 유엔 전문기구의 하나로 세계지적재산권기구(WIPO)가 출범하게 된다.

전 세계적으로 지적재산권 보호 수준이 한단계 높아진 계기는 세계무역기구(WTO)의 부속협정인 〈무역관련 지적재산권협정(트립서 협정, TRIPs)〉이 체결된 이후이다. 트립스는 지적재산권 보호를 위한 '최소 기준'을 규정했을 뿐만 아니라, 조항의 이행을 강제할 수 있는 집행 규정을 포함하고 있다는 점에서 그 이전의 조약들과 확연히 구별된다.

최근에는 국제적인 지적재산권 강화를 위한 논의틀이 트립스나 WIPO와 같은 다자간 기구가 아닌 자유무역협정(FTA)이나 복수국가 협정으로 옮겨가고 있다. 미국 등 선진국 정부들과 다국적 기업들은 트립스 협정이 지적재산권 보호에 충분하지 않은 것으로 보았고, 보호 수준을 제고할 수 있는 방안을 강구했는데, WTO에 반대하는 대규모 반지구화 시위로 99년 시애틀 각료회의가 결렬되는가 하면, 개발도상국 정부들의 저항으로 트립스 이사회도 미국의 의도대로 운영되지 못했기 때문이다. 이에 따라 미국 등 선진국은 지적재산권 강화를 위한 논의틀을 FTA나 위조 및 불법복제방지무역협정(ACTA)과 같은 복수국가 협정으로 옮기게 된다.

각 국가의 지적재산권 제도를 조율하기 위한 일정한 국제 협의가 필요할 수는 있다. 그러나 문제는 이러한 국제 협정들이 주로 권리의 강화에 초점을 맞추고 있다는 점이다. 즉, 공정 이용이나 배타적 권리의 예외는 각 국가의 자율에 맡기는 반면, 배타적 권리의 보호는 그 최소 기준을 국제적인 수준에서 강제하고 있다는 것이다. 둘째는 무역 협상과 연계되면서 지적재산권과 같은 공공 정책이 소수의 협상 관료에 의해 비민주적인 방식으로 결정되고 있다는 점이다. 지적재산권 제도는 한 사회의 문화나 기술 발전에 큰 영향을 미칠 수 있는 만큼, 다양한 이해관계자들의 참여를 보장해야 하며, 각 사회의 사회, 경제적 맥락을 고려하여 적절한 선택을 할 수 있도록 각 국가의 자율성이 보장될 필요가 있다.

5-1. 세계지적재산권기구 (WIPO)

세계지적재산권기구(WIPO)는 유엔(UN) 전문기구로서 지적재산권 관련 국제 협약들을 관장하고 있다. 1996년에 체결된 WIPO 저작권 조약과 실연음반조약은 공중송신권, 기술적 보호조치 등 디지털 환경의 저작권 문제에 대한 첫 국제적인 조약이다.

지난 2004년 8월 27일, 아르헨티나와 브라질은 'WIPO 개발 의제(Development Agenda for WIPO)의 수립을 위한 제안서'를 제출하였다. 이 제안서는 WIPO가 그동안 지적재산권 권리자 및 선진국의 이익에 편향되어 있었음을 비판하며, 지적재산권은 그 자체가 목적이 아니라 개발을 위한 수단에 불과하며 각 국의 개발을 촉진하는데 복무해야 한다고 지적하고 있다. 또한 각 국의 발전 수준과 상관없이 모든 국가에 높은 수준의 지적재산권 보호가 강제되어서는 안되며, 각 국의 발전 수준이나 독특한 사회적 요구를 고려하여 유연하게 적용될 수 있어야 한다고 강조하였다.

이런 맥락에서 지난 2013년 6월 17일-28일, 모로코 마라케쉬에서 개최된 WIPO 외교회의에서 채택된 〈독서장애인을 위한 저작권 제한에 관한 국제조약〉(International Treaty on Limitations and Exceptions for Visually Impaired Persons/Persons with Print Disabilities)은 역사적인 의미가 있다. 내용적으로도 독서장애인이 접근가능한 포맷의 저작물을, 저작권자의 허락없이, 제작, 복제, 배포, 공중송신하고, 각 국가 간에 이를 공유할 수 있도록 함으로써 독서장애인의 저작물 접근권을 증진시킬 것으로 기대될 뿐만 아니라, 공정이용 혹은 저작권 제한을 의무화한 최초의 조약이기 때문이다. 이 조약은 독서장애인을 위한 저작권 제한을 넘어 향후에는 여타 공정이용 영역도 각 국에 의무화하는 계기가 될 수 있다.

5-2. 무역관련 지적재산권협정 (WTO TRIPs)

1996년에 발효된 트립스(TRIPs) 협정은 우루과이라운드 협상결과 채택된 세계무역기구(WTO)의 협정들 가운데 하나로, WTO 회원국이 준수해야 할 최소한의 지적재산권 보호 기준이다. 트립스 협정은 역사적으로 축적되어온 지적재산권 제도를 국제적으로 통일하려는 목적 하에 만들어졌다. 따라서 트립스 협정이 포괄하는 지적재산권의 범위는 매우 광범위하다. 협정을 위반했을 때 WTO 분쟁해결절차에 따라 무역제제가 가능하다는 점이 기존의 지적재산권 관련 국제 조약과 다르다.

트립스 협정의 내용은 정보·문화 산업에 경쟁력을 갖고 있는 선진국들의 요구가 대부분 관철된 것이다. 이 협정은 미국의 제약회사인 화이자와 전자회사인 IBM 등이 주도한 업체 연합에서 초안을 마련했다고 한다.

2001년 11월 14일 카타르 도하에서 열린 제4차 WTO 각료회의에서는 142개 WTO 회원국의 절반이 넘는 80여 개 국가들이 “의약품에 대한 접근성 확보를 비롯한 공공의 건강 보호가 제약회사의 특허권 보호보다 중요하다.”라는 도하 선언문을 이끌어 낸다. 도하 선언문은 지적재산권에 관한 트립스 협정이 공중보건을 보호하기 위한 조치를 취하는 것을 방해할 수 없음을 주된 내용으로 하며, 이를 실현하기 위한 구체적인 수단으로 강제실시를 적시하고 있다.

이 선언문의 요구에 의하여 WTO 일반이사회는 2003년 8월, '수출을 위한 강제실시'를 허용하는 정책을 채택하였다. 개도국의 경우 의약품 특허를 강제실시할 권리가 있음에도 불구하고 이를 생산할 시설이 없어 트립스 협정의 강제실시 조항을 활용할 수 없는 경우가 발생하고 있다. 결국 의약품 생산설비가 없는 나라(수입국)는 의약품 생산능력이 있는 나라(수출국)로부터 수입을 해야 하는데, 수출국에서도 같은 의약품이 강제실시되지 않으면 수입국의 강제실시는 무용지물이 된다. 이를 해결하기 위한 방안이 ‘수출을 위한 강제실시’이다.

5-3. 한미 FTA

2006년 2월 2일, 한미 양국 정부는 자유무역협정(FTA) 협상의 개시를 선언하였다. 그러나 한미 FTA는 농업, 문화, 보건의료 등 국내 산업 및 공공정책, 그리고 국민들의 생존권을 위협할 것이라는 우려가 높았으며, 이에 제 시민사회단체들은 '한미FTA 저지 범국민운동본부' 를 결성하여 한미FTA에 대해 반대하는 저항 행동을 전개하였다. 한미 FTA가 미칠 부정적인 영향은 지적재산권 영역에서도 예외가 아니다. 지적재산권의 지나친 강화는 거대 자본의 독점권을 강화하여 공정한 경쟁을 저해할 뿐만 아니라, 민중들의 문화적 권리와 건강권 등의 인권을 침해할 것이기 때문이다. 공공의약센터, 문화연대, 정보공유연대 IPLeft, 진보네트워크센터, 함께하는시민행동, HIV/AIDS인권모임나누리+ 등 6개 단체는 2006년 4월 11일 '한미FTA 저지 지적재산권 분야 대책위원회'를 구성하고, 지적재산권 협상이 가져올 파괴적인 영향에 대한 분석과 홍보 활동을 전개하였다. 그러나 결국 2007년 4월 1일, 한미 FTA 협상은 타결되었다. 그리고 한미 FTA 비준동의안과 저작권법 개정안, 특허법 개정안 등 한미 FTA 협정 이행을 위한 관련 법률 개정안이 2011년 11월 22일, 국회에서 날치기 통과되었다.

최근 지적재산권 관련 국제적인 동향은 두 가지 특징을 가지고 있는데, 첫째는 국제적인 지적재산권 강화를 위한 논의틀이 세계무역기구(WTO)나 세계지적재산권기구(WIPO) 등 다자간 기구가 아닌 자유무역협정(FTA)이나 복수국간 협정으로 옮겨가고 있다는 것, 둘째는 권리의 내용을 강화하는 것과 함께 지적재산권 집행의 강화로 초점이 이동하고 있다는 점이다. ‘지적재산권 집행’이란 지적재산권 권리의 보호를 실효성있게 관철하기 위한 행정조치 및 민, 형사 사법조치를 의미한다. 한미 FTA 협정에서도 저작권 보호기간을 70년으로 연장하는 등 ‘권리 보호 수준의 강화’와 함께, 지재권 챕터의 거의 절반을 집행 조항이 차지할 정도로 ‘강력한 집행 조항’이 핵심 축을 이루고 있다. 한미 FTA, 그리고 뒤이어 체결된 한EU FTA 역시 이러한 흐름 속에 자리 잡고 있다.

5-4. 위조 및 불법복제방지 무역협정 (ACTA)

위조 및 불법복제방지 무역협정(ACTA)은 2006년 미국과 일본이 위조 상품이나 저작권 침해품에 대응하기 위한 새로운 무역협정이 필요하다는 공식 제안을 하면서 만들어졌다. 2006-2007년에 개최된 사전협의에는 캐나다, 유럽연합, 일본, 스위스, 미국이 참가하였고, 2008년 6월에 한국을 비롯한 호주, 캐나다, 멕시코, 모로코, 뉴질랜드, 싱가포르 등이 참여하였다.

이 협정은 위조상품과 저작권 침해품이 국제적으로 대량 유통되는 문제를 해결하자는 취지로 제안되었으나, 실제로는 지적재산권과 관련된 민사 소송이나 형사 소송의 특별한 규칙을 만들고, 세관 당국에 의한 국경 조치를 강화하는 내용을 포함하고 있으며, 특히 인터넷 서비스 제공자를 규제하는 내용도 들어 있다.

2012년 7월 4일, 유럽의회는 이 협정을 반대 478, 찬성 39표의 압도적인 표차로 부결시켰다. 유럽연합 시민들은 ACTA가 인터넷 표현의 자유를 침해하고, 불법복제 단속을 명분으로 인터넷에 대한 통제를 강화하며, 의약품에 대한 접근을 위축시킬 것을 우려하며, 세 차례에 걸쳐 유럽 전역의 동시다발 시위를 벌이는 등 거세게 반대해왔다. 유럽의회에서 ACTA가 결국 부결된 것은 이와 같은 유럽 시민들의 우려를 유럽의회 의원들이 반영한 것이다.

ACTA 부결 후 환호하는 유럽의회 의원들 (출처 : http://keionline.org/node/1454)

6장. 망중립성

1. 개요
2. 망중립성 논란
   2-1 망중립성 침해의 문제점
   2-2 제로 레이팅(zero-rating)
3. 국제동향
   3-1 미국
   3-2 유럽
   3-3 국제적 논의 및 시민사회의 대응
4. 국내동향

1. 개요

망중립성(Network Neutrality)은 인터넷 접속 사업자(통신사)가 '인터넷으로 전송하는 트래픽을 그 내용, 유형, 송수신자, 이용기기와 상관없이 동등하게 처리해야 한다'는 원칙이다. 통신사는 통신망을 통해 전송되는 것이 메일인지 동영상인지, 혹은 PC로 이용하는지 스마트폰으로 이용하는지 등과 상관없이 동등하게 전송하는 '도관'의 역할만 하라는 것이다. 전기 콘센트에 세탁기가 연결되는지, TV 제조사는 어디인지, 냉장고의 성능은 어떠한지 전력회사가 상관하지 않는 것이나 마찬가지다.

애초에 인터넷은 그렇게 설계되었는데, 이를 인터넷의 단대단(end-to-end) 원칙이라고 한다. 망 자체는 데이터를 전송하는 단순한 역할만 하고, 모든 지능은 단말(컴퓨터와 애플리케이션)에 두는 방식을 의미한다. (1981년, Jerome Saltzer, David Reed, David Clark) 이와 같은 원칙은 인터넷의 자유와 혁신을 가져온 원동력으로 평가되고 있다.

현재 인터넷의 물리적인 망은 KT, SKT, LGU+ 등 민간 사업자들이 소유하고 있다. 그럼에도 불구하고, 인터넷 통신 규약인 TCP/IP 프로토콜이 개방되어 있고, 단대단 원칙에 따라 운영되었기에 누구나 인터넷 상의 애플리케이션이나 콘텐츠를 개발하고 제공할 수 있었다. 새로운 서비스를 제공하기 위해 네트워크를 소유하거나 망사업자의 허락을 받을 필요가 없었기에 참여를 위한 장벽이 매우 낮았고, 이에 따라 인터넷 서비스와 애플리케이션의 빠른 혁신이 가능해졌다. 신문이나 방송과 같이 편집자가 있는 것이 아니라, 누구나 블로그나 홈페이지를 통해 자신이 갖고 있는 정보를 공유하거나 표현할 수 있게 되었다.

망중립성 개념을 처음 제시했던, 미국 콜롬비아 법대 팀우(Tim Wu) 교수는 "망중립성은 네트워크 디자인의 원칙이다. 이는 공중 인터넷

(public internet)이 모든 콘텐츠, 사이트, 플랫폼을 공정하게 다루었을 때 그 유용성이 극대화된다는 생각에 기반한다. 이는 네트워크가 모든 종류의 정보와 애플리케이션을 지원하도록 한다."고 말했다.

아이폰 도입 전후의 한국의 무선인터넷 이용 환경을 비교해보면 망중립성 원칙의 중요성을 쉽게 이해할 수 있다. 아이폰 도입 전에 핸드폰으로 인터넷을 이용하려면 통신사의 관문을 거쳐야 했다. 핸드폰으로 통신사가 설정한 관문에 접속하면 통신사가 제공하는 메뉴들이 나온다. 이용자들은 통신사가 제공하는 제한된 콘텐츠를 이용해야했고, 콘텐츠 제공자들은 메뉴의 좋은 위치를 차지하기 위해 통신사들에 의존해야 했다. 와이파이가 가능한 핸드폰도 공급되지 않았다. 무선인터넷 이용 요금도 비쌌기 때문에 별로 무선인터넷을 이용하는 이용자들이 없었다.

그러나 아이폰 도입 이후에는 상황이 완전히 달라졌다. 굳이 통신사의 관

문을 통하지 않고도 3G/LTE나 와이파이를 이용해 인터넷에 바로 접속할 수 있게 되었다. 애플리케이션 제작 업체들도 통신사의 허락을 받을 필요없이 자신이 원하는 '앱'을 만들어 앱스토어를 통해 제공할 수 있게 되었고, 다양한 앱들이 개발되기 시작했다. 무선인터넷 이용이 활성화되었으며, 이에 따라 이용 요금도 하락하기 시작했다. 만일 누군가 중앙에서 어떤 앱들은 되고, 어떤 앱들은 안된다고 통제했다면 인터넷의 다양한 혁신은 가능하지 않았을 것이다.

2. 망중립성 논란

그렇다면 왜 갑자기 망중립성이 논란이 되고 있는 것일까? 이는 기본적으로 트래픽 폭증과 가입자 시장의 포화 때문이다. 인터넷 도입 초창기에는 망사업자와 콘텐츠/서비스 사업자가 서로 도움이 되는 관계였다. 인터넷 서비스와 콘텐츠가 많아야 사람들이 인터넷을 이용할 이유가 발생하므로 인터넷 망 가입자가 늘어나게 되고, 거꾸로 인터넷 망 가입자(인터넷 이용자)가 늘어날수록 서비스와 콘텐츠에 대한 접속도 많아질 것이기 때문이다. 그런데 어느 순간(국내에서는 2000년대 중반)부터 통신 서비스 가입자가 정체되기 시작하였다. 한 국가 내에서 초고속 인터넷이나 모바일 서비스에 가입할 수 있는 가입자가 포화되었기 때문이다. 반면, 새로운 인터넷 서비스는 계속 확대되고 있으며, 특히 동영상 콘텐츠의 증가로 인터넷 트래픽은 폭증하게 되었다. 이는 인터넷 망을 운영하는 통신 사업자에게 부담이 될 수 있다. 이와 함께 무선인터넷전화(Voice over IP, VoIP)와 같이 전통적인 통신 서비스를 대체할 수 있는 서비스의 등장은 통신사의 수익을 위협하였다. 또한, 트래픽을 분석, 통제할 수 있는 대역제어기술의 발전은 통신사가 트래픽을 통제할 수 있는 실질적인 가능성을 제공하였다.

가입자 포화, 트래픽 폭증, 경쟁 서비스의 출현 등의 상황 변화에 대응하여 통신사들은 자신의 이윤을 극대화하는 방안을 모색하면서 망을 통해 흐르는 트래픽을 통제하기 시작했는데, 이로부터 망중립성 논란이 발생하게 되었다.

통신 가입자 포화에 따라 통신사들은 인터넷 서비스와 콘텐츠 영역에도 진출하기 시작했다. 이에 따라 경쟁사의 콘텐츠나 애플리케이션 서비스는 품질을 낮추거나, 자신 혹은 계열사의 콘텐츠나 애플리케이션은 우선적으로 전송해주려는 동기가 발생하게 된다. 대표적인 것이 무선 인터넷 전화(mVoIP) 서비스이다. 해외에서와 마찬가지로 한국에서도 통신사들이 mVoIP 서비스를 차단해 온 바 있다. 스카이프, 보이스톡과 같은 mVoIP 서비스들은 통신사들의 전통적인 수익원인 전화 서비스 수익을 잠식할 수 있기 때문이다.

통신사들은 인터넷 서비스나 콘텐츠 제공자에게 추가 비용을 요구하기도 한다. 즉, 자신에게 추가 비용을 납부한 사업자의 서비스나 콘텐츠에 대해서는 다른 서비스나 콘텐츠에 비해 우선적으로 전송되도록 보장하는 것이다. 통신사는 콘텐츠/애플리케이션 사업자들이 통신사가 구축한 망에 무임승차하고 있으며, 트래픽의 급증에 따른 망 투자비의 보전을 위해서는 콘텐츠/애플리케이션 사업자들의 비용 분담이 필요하다고 주장한다. 그러나 이러한 주장은 근거가 없다. 이용자와 마찬가지로, 콘텐츠/애플리케이션 사업자들도 이미 인터넷 접속에 필요한 전용회선비를 지불하고 있기 때문이다. 또한, 빠른 전송을 위해 추가적인 비용을 지불해야 한다면, 이는 충분한 재정적 여력을 가지고 있는 거대 기업에 유리할 뿐이며, 혁신적인 소기업이나 비영리 콘텐츠의 발전을 억제하게 될 우려가 있다.

2-1. 망중립성 침해의 문제점

통신사들이 특정한 트래픽을 차단하거나 차별하는 행위, 즉 망중립성 위반 행위는 공정 경쟁의 문제를 야기한다. 즉, 망을 보유하고 있다는 우월

적 지위를 이용해서 자신의 경쟁 사업자를 차별, 배제할 수 있다는 것이다. 국내의 한 토론회에서 통신사들은 'mVoIP 차단은 기술적인 트래픽 관리의 문제가 아니라, 음성통화 수입의 감소에 따라 망에 대한 투자가 위축될 수 있기 때문에 필요하다'고 주장했는데, 이는 자신들의 이익을 위해 경쟁 업체의 애플리케이션을 차단하는 '반 경쟁행위'를 하고 있음을 사실상 시인한 것이다. 비단 자신과 직접적인 이해관계가 없더라도 특정한 유형의 트래픽을 차단하거나 차별하는 것은 서비스와 콘텐츠의 자유로운 발전이나 공정한 경쟁을 저해하게 된다. 예를 들어, 통신사가 자신에게 추가 비용을 납부한 특정 동영상 플랫폼을 우선적으로 전송해준다면, 동영상 플랫폼의 서비스 질이 아니라 재정 여력에 따라 불공정한 경쟁이 발생하게 된다. 혹은 통신사가 특정 유형의 트래픽(예를 들어, P2P 트래픽)을 차단한다면, 해당 서비스나 애플리케이션의 발전을 저해하게 된다. 통신사에 의해 차단될 우려가 있는 애플리케이션을 누가 개발하려고 하겠는가. 망중립성 옹호자들은 트래픽 차별이 허용된다면, 인터넷은 빠른 길과 느린 길로 이원화될 것이고, 이는 인터넷의 자유와 혁신을 저해할 것이라고 우려하고 있다.

출처 : Parivarthan, http://iksa.in/gs3/what-is-net-neutrality-and-why-should-i-care/2305/

이용자의 인권 관점에서도 망중립성은 중요하다. 영리적 목적이든, 비영리적 목적이든, 인터넷에 연결된 이용자는 자신이 개발한 서비스나 콘텐츠를 다른 이용자에게 전달할 수 있어야 하고, 또한 자신이 원하는 기기를 통해 접근할 수 있어야 한다. 통신사가 자의적으로 트래픽을 통제하는 것은 이용자의 정보접근권과 표현의 자유를 침해하게 된다. 혹은 정부의 압력으로 또는 정부에 협조하여 정치적 목적의 검열을 할 수도 있을 것이다.

망중립성은 이용자의 프라이버시와도 연결된다. 통신사들이 트래픽을 통제하기 위해서는 우선 트래픽을 분석할 수 있어야 하는데, 이용자들이 mVoIP 서비스를 이용하고 있는지, P2P 서비스를 이용하고 있는지 알 수 있어야 선별적인 차단을 할 수 있기 때문이다. 최근 망중립성 논란이 일고 있는 배경에는 이와 같이 트래픽을 분석할 수 있는 기술, 즉 심층패킷분석(DPI) 기술의 발전이 존재한다. 그러나 통신사들이 트래픽을 들여다보고 그 내용을 분석하는 것은 이용자 통신 비밀 침해 문제를 야기한다. 네덜란드에서 망중립성 법안이 만들어진 배경에는 통신사들이 트래픽 분석을 통해 이용자의 프라이버시를 침해한다는 것에 대한 분노가 있었다.

궁극적으로 망중립성은 우리가 미래에 어떤 인터넷을 원하는지에 대한 문제다. 통신사와 같은 망소유자가 통제하는, 중앙이 강력한 영향력을 행사하는 통제된 인터넷을 만들 것인가, 아니면 개방되고 자유로운 인터넷을 만들 것인가. 망중립성은 중앙의 권력이 아니라, 말단의 이용자에게 인터넷에 대한 통제권을 주어야 한다는 것이다.

2-2. 제로 레이팅 (zero-rating)

미국 및 유럽 등에서 트래픽에 대한 차단, 차별을 금지하는 망중립성 규제가 도입되고 있는 가운데, 최근 망중립성과 관련된 국제적인 핫 이슈 중 하나는 '제로 레이팅(zero-rating)'의 문제이다. 제로 레이팅이란 통신사가 특정한 콘텐츠나 애플리케이션 이용을 위한 데이터를 무료로 해주는 것이다. 예를 들어, SK텔레콤이 자사 가입자들에게 11번가 쇼핑몰을 이용할 때 드는 데이터를 가입자의 데이터 한도액에서 차감하지 않는 것이 이에 해당한다.

제로 레이팅은 특정한 트래픽을 물리적으로 차단하거나 차별하지는 않는다. 그러나 망중립성 옹호론자들은 특정한 콘텐츠나 애플리케이션에 기반하여, 통신사가 이용자의 접근성을 통제할 수 있다는 점에서 망중립성 위반으로 보고 있다. 특히, 통신사가 자사 혹은 계열사의 콘텐츠나 애플이케이션만을 무료로 해주거나, 혹은 콘텐츠 사업자에게 돈을 받고 그 콘텐츠 이용에 필요한 데이터를 무료로 해주는 경우, 공정 경쟁을 위협하고 시장을 왜곡할 수 있다는 점에서 트래픽의 차단, 차별과 유사한 효과를 낳을 수 있다. 그러나 제로 레이팅을 옹호하는 사람들은 이는 기업의 가격 차별화의 하나의 형태일 뿐이며, 한정된 주파수 자원을 효율적으로 사용하기 위한 시장의 작동이라고 주장한다.

특히, 개발도상국에서는 페이스북의 '프리 베이직(Free Basic)' 서비스가 논란이 되고 있다. 이는 통신사가 무선 인터넷을 사용하지 않는 가입자에게 페이스북 등 일부 콘텐츠나 애플리케이션을 무료로 이용할 수 있도록 제공하는 것인데, 페이스북은 이를 개발도상국의 인터넷 접근권을 보장하기 위한 수단이라고 주장한다. 반면, 망중립성 옹호론자들은 프리 베이직 서비스에 포함되지 않는 콘텐츠나 애플리케이션은 차단된다는 점에서 이 역시 망중립성 위반이며, 신규 이용자들을 페이스북과 같은 특정 애플리케이션에 가둬놓는 것이라고 주장한다. 이용자의 인터넷 접근권 확대는 전체 인터넷을 이용할 수 있는 방식으로 다른 공공 정책을 통해 추진되어야 한다는 것이다.

제로 레이팅은 그 형태가 다양하다. 예를 들어, 세계적으로 공공적 지식의 보급에 중요한 역할을 하고 있는 위키피디어의 경우에도 통신사와 계약을 맺고 '위키피디어 제로'라는 서비스를 무료로 사용할 수 있도록 하고 있다. 다만, 통신사에게 비용을 지급하지 않는다는 것을 포함한 몇 가지 원칙을 가지고 있다. 이와 같은 제로 레이팅 구현 형태의 다양성, 각 국의 통신 시장 환경의 다양성을 고려할 때, 현재 상황에서는 보다 실증적인 연구가 필요하다. 이를 망중립성 규제로 해결해야 할 지, 공정경쟁 규제로 해결해야 할 지도 관건이다. 다만, 제로 레이팅이 망에 대한 소유권에 기반하여 통신사가 공정 경쟁을 위협하고, 소비자의 선택권을 제약하는 수단으로 쓰여서는 안될 것이다.

3. 국제 동향

당연히 망중립성이 우리나라에서만 논란이 되고 있는 것은 아니다. 애초에 망중립성 논란이 불거진 것은 미국에서였다. 각 국 별로 규제 논의가 진행되던 유럽은 유럽 단일 시장을 강화하는 흐름에 따라 유럽 차원의 법제화가 추진되고 있다. 여전히 망에 대한 접근 문제가 중요한 개발도상국에서는 최근 '제로 레이팅' 이슈가 논란이 되고 있다. 인터넷거버넌스포럼과 같은 국제 포럼에서도 망중립성 이슈가 핵심 이슈의 하나로 논의되고 있다.

3-1. 미국

미국에서도 통신사들이 무선인터넷전화(mVoIP)나 P2P 등을 차단하면서 망중립성이 이슈가 되었다. 사회적인 논란이 커지자 미국 연방통신위원회(FCC)는 2010년 12월 21일, 〈오픈 인터넷 규칙(Open Internet Rules)〉을 발표하게 된다. 이 규칙은 투명성(Transparency), 접속차단 금지(No Blocking), 불합리한 차별 금지(No Unreasonable Discrimination) 등을 주요 내용으로 하고 있다. 접속차단 금지 및 불합리한 차별금지 원칙은 '합리적인 네트워크 관리'에는 적용되지 않는다.

그런데 미국 통신업체인 버라이즌(Verizon)이 FCC가 이러한 규제를 할 권한이 없다는 소송을 제기했고, 지난 2014년 4월 항소법원은 버라이즌의 손을 들어주었다. 하지만 이는 FCC의 오픈 인터넷 규칙

이 잘못된 것이라는 결정이 아니라, FCC가 '정보 서비스' 사업자에게 그러한 규제를 할 권한이 있는가에 대한 결정이었을 뿐이다. 미국의 통신 규제 체제는 한국과 다른데, 한국에서는 인터넷 접속 사업자가 기간통신사업자로서 정부의 강력한 규제를 받지만, 미국에서는 '정보 서비스(information service, Title I)'로 분류되어 한국의 네이버나 카카오와 같은 부가통신 사업자로 취급되어 '통신 서비스'와 달리 사업자에 대한 별다른 규제도 없고 FCC의 규제 권한도 미약했기 때문이다.

결국 FCC는 미국 시민사회의 요구대로 정공법을 택했다. 지난 2015년 2월 26일, FCC는 오픈 인터넷 규칙을 다시 통과시켰는데, 이번에는 유무선 인터넷 접속 서비스 제공자(broadband provider)를 미국 통신법 상 '통신 서비스(telecommunication service, Title II)'로 재분류하여, FCC가 망중립성 규제를 할 수 있도록 한 것이다. 또한 2010년의 규칙과 달리 모바일 사업자에게도 동일한 규제를 적용하였다. 2015년 3월 23일, 미국의 통신사들은 다시 FCC를 상대로 소송을 제기하였다. 그들은 FCC가 유무선 인터넷 접속서비스 제공자를 재분류한 것은 FCC 권한을 넘은 것이라 주장하였다. 하지만, 이번에는 법원이 FCC의 손을 들어주었다. 2016년 6월 14일, 미 연방 항소법원은 FCC의 오픈 인터넷 규칙에 대해 합법 판결을 내렸다.

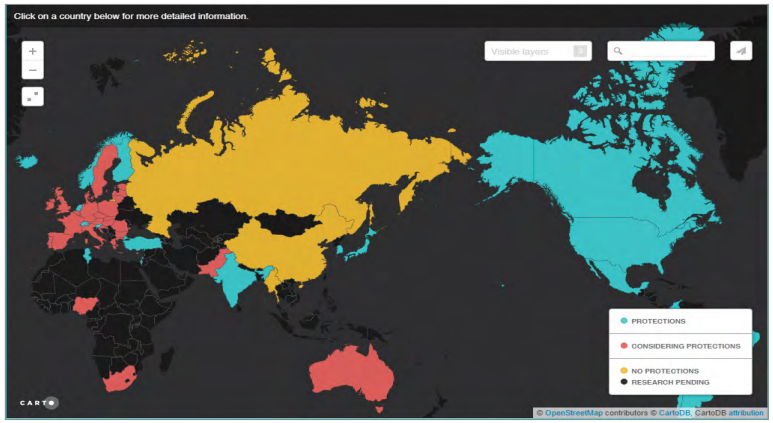
3-2. 유럽

유럽은 통신시장 경쟁이 미국보다 훨씬 경쟁적이기 때문에 사전 규제에는 유보적이었다. 다만, 각 국가 별로 망중립성 규제를 검토하였는데, 2012년 6월 4일 네덜란드는 유럽에서는 첫 번째로, 세계적으로는 칠레에 이어 두 번째로 망중립성 법안을 통과시켰다.

그러나 유럽 단일시장 논의에 맞추어 2013년부터 유럽연합 차원의 망중립성 법제화 논의가 시작되었다. 2013년 9월, 유럽연합 집행위원회(EC)는 통신 단일시장 규칙(Telecommunications Single Market Regulation)을 제안했는데, 이 규칙에는 망중립성 관련 내용이 (제한적인 형태로) 포함되어 있다. 2014년 5월, 총선거를 한 달 앞두고 유럽의회는 EC 망중립성 규칙 제안서의 허점을 보완한 안을 통과시켰다. 그러나 2015년 3월 유럽연합 이사회(Council of European Union)의 합의는 망중립성 관련 규정을 삭제하는 등 EC의 제안보다 더 후퇴한 것이었다. 결국 EC, 유럽의회, 유럽연합 이사회는 3자 협의를 거쳐서 EU 규칙에 합의하였고, 10월 유럽의회는 이를 통과시켰다. 합의된 EU 규칙은 망중립성을 포함하고 있지만, 모호한 용어를 사용하여 그 효과를 약화시킬 많은 허점을 갖고 있다고 비판받고 있다. 유럽연합의 통신 규제기관인 BEREC은 2016년 8월까지 법의 모호함을 해석할 가이드라인을 만들 예정이다.

3-3. 국제적 논의 및 시민사회의 대응

2013년 인터넷거버넌스포럼(Internet Governance Forum) 내에 망중립성 이슈를 주제로 한 '역동적 연합(Dynamic Coalition)'이 만들어졌다. (http://www.networkneutrality.info/) 인터넷거버넌스포럼은 인터넷 거버넌스와 관련된 다양한 이슈들에 대해 다양한 이해관계자들과의



세계 망중립성 규제 현황을 보여주는 맵 . 출처 : 세계망중립성연합 , https://www.thisisnetneutrality.org/

정책 대화의 촉진을 목적으로 유엔이 매해 개최하는 국제 포럼이며, '역동적 연합'은 특정 이슈와 관련된 일상적 토론이나 권고안과 같은 구체적인 결과물을 산출하기 위한 일종의 작업반이라고 할 수 있다. 정부, 기업, 시민사회 등 다양한 이해관계자로 구성된다. '망중립성 역동적 연합'은 2013년 각 국의 망중립성 관련 법률의 모델이 될 수 있는 〈망중립성 모델 프레임워크〉를 발표하였다.

2013년에는 전 세계적으로 망중립성 옹호를 위한 시민사회의 연대 활동을 위해 '세계 망중립성 연합(Global Net Neutrality Coalition)'이 출범하기도 했다. 연합은 세계 각 국의 망중립성 규제 현황을 제공하고 있으며, 망중립성 옹호를 위한 공동 캠페인을 벌이기도 한다. (https://www.thisisnetneutrality.org)

4. 국내 동향

한국에서 망중립성 이슈가 크게 불거진 것은 통신사들이 무선인터넷 전화(mVoIP)를 제한한 것이 계기가 되었다. 2011년 11월 23일, 진보네트워크센터와 경실련은 mVoIP 서비스를 일방적으로 제한하여 이용자의 이익을 저해한 것에 대해 SKT와 KT를 공정거래위원회와 방송통신위원회에 고발하였다. 2012년 6월에는 통신사들이 카카오톡의 mVoIP 서비스인 보이스톡을 차단하면서 대중적인 관심이 높아졌다. 이 즈음 망중립성 옹호를 위한 국내 시민사회의 연대 모임인 '망중립성 이용자포럼'(http://nnform.kr)이 구성되기도 했다. 망중립성 이용자포럼은 2013년 초 〈망중립성을 말하다〉 단행본을 출간하였다.

망중립성에 대한 사회적인 논란이 커지자 방송통신위원회는 '망중립성 자문위원회'를 구성하여 관련 논의를 진행하였으며, 2011년 12월 26일 〈망중립성 및 인터넷 트래픽 관리에 관한 가이드라인〉을 발표하였다. 그러나, '망중립성 자문위원회'는 폐쇄적으로 운영되어 문제가 되었고, 가이드라인은 망중립성의 기본 원칙을 포함하고 있었음에도 불구하고 mVoIP 차단 문제를 해결하지 못해 실효성이 없다는 비판을 받았다. 한편, 가이드라인이 나온 직후인 2012년 2월에는 KT가 삼성 스마트 TV 서비스를 5일동안 차단하기도 했다.

방송통신위원회는 가이드라인 발표 이후, '망중립성 정책자문위원회'를 구성하여 〈통신망의 합리적 관리 및 이용에 관한 기준(안)〉 논의를 시작했다. 그 결과 2013년 12월 4일, 망중립성 업무를 이월받은 미래창조과학부는 〈통신망의 합리적 트래픽 관리·이용과 트래픽 관리의 투명성에 관한 기준〉을 발표하였다. 이와 함께, "2014년까지 모든 스마트폰 요금제에서 무선인터넷전화(mVoIP)를 허용하도록 하겠다"고 밝혔다. 그러나 2014년 6월 30일 발표된 '2014년 가계통신비 경감 방안'에는 'mVoIP을 전면 허용'이라고 명시되어 있음에도 불구하고, 요금제마다 mVoIP 이용량을 제한하는 불완전한 것이었다.

이후, 데이터 중심 요금제로 변화하면서 mVoIP 이슈는 사그러들었지만, 여전히 통신사들은 P2P 서비스를 제한하고 있는 것으로 알려졌다. 이는 정부가 만든 망중립성 가이드라인과 트래픽 관리 기준이 현실적으로 적용되지 않는다는 것을 의미한다. 2015년 5월 1일, 유승희 의원은 '통신사들이 자신과 경쟁 관계에 있는 콘텐츠나 서비스의 트래픽을 차단하거나 차별하는 것을 금지'하는 것을 주요 내용으로 하는 망중립성 법안(〈전기통신사업법〉 개정안)을 대표 발의하였다. 그러나 이 법안은 19대 국회 만료와 함께 폐기되었다.

현재 한국에 망중립성 준수를 명시한 법안은 없다. 실효성없는 〈망중립성 및 인터넷 트래픽 관리에 관한 가이드라인〉과 〈통신망의 합리적 트래픽 관리·이용과 트래픽 관리의 투명성에 관한 기준〉이 있을 뿐이다. 그러나 현행 전기통신사업법에 의해서도 통신사의 불공정 행위나 이용자 이익침해 행위의 규제가 가능하다. 또한, 전기통신사업법 상 통신사들은 기간통

신사업자로 분류되며, 미래창조과학부가 강력한 사전, 사후 규제 권한을 갖고 있다. 따라서 정부가 의지가 있다면, 충분히 망중립성 규제가 가능한 상황이다.

전기통신사업법은 다음과 같은 조항을 포함하고 있다.

전기통신사업법 제3조(역무의 제공 의무) ①전기통신사업자는 정당한 사유없이 전기통신역무의 제공을 거부하여서는 아니 된다.

제28조(이용약관의 신고 등) ③ 제2항 본문의 경우 방송통신위원회는 이용약관이 다음 각 호의 기준에 맞으면 이용약관을 인가하여야 한다.

1. 전기통신서비스의 요금이 공급비용, 수익, 비용·수익의 서비스별 분류, 서비스 제공방법에 따른 비용 절감, 공정한 경쟁 환경에 미치는 영향 등을 합리적으로 고려하여 산정되었을 것
2. 기간통신사업자와 이용자의 책임에 관한 사항 및 전기통신설비의 설치공사나 그 밖의 공사에 관한 비용부담의 방법이 이용자에게 부당하게 불리하지 아니할 것
3. 다른 전기통신사업자 또는 이용자의 전기통신회선설비 이용형태를 부당하게 제한하지 아니할 것
4. 특정인을 부당하게 차별하여 취급하지 아니할 것

제50조(금지행위) ① 전기통신사업자는 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(이하 "금지행위"라 한다)를 하거나 다른 전기통신사업자 또는 제3자로 하여금 금지행위를 하도록 하여서는 아니 된다.

1. 설비등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등에 관하여 불합리하거나 차별적인 조건 또는 제한을 부당하게 부과하는 행위
5. 후단 전기통신 이용자의 이익을 현저히 해치는 방식으로 전기통신서비스를 제공하는 행위

7장. 인터넷 거버넌스

1. 개요
2. 주소자원 거버넌스
3. 정보사회 세계정상회의(WSIS)
4. 인터넷거버넌스포럼(IGF)
5. 한국의 인터넷 거버넌스

1. 개요

인터넷이 안정적으로 작동하기 위해서는 나름의 '규칙'이 필요하다. 우선 IP 주소와 도메인 네임, 그리고 기술적 프로토콜과 같이, 전 세계적으로 연결된, 하나의 네트워크로서 인터넷이 작동하기 위한 기술적인 조정이 필요하다. 또한 인터넷이 우리 삶과 사회의 일부가 되면서, 스팸, 보안, 저작권 등 인터넷으로 인해 새롭게 등장한 문제들을 어떻게 처리할 것인가 하는 문제도 있다. 이와 같이 인터넷의 안정적인 운영, 이용과 관련된 공공정책의 결정, 그리고 그러한 정책의 원칙들과 정책결정 과정 등을 '인터넷 거버넌스(Internet governance)'라고 한다.

인터넷 거버넌스를 최초로 규정한 국제 문서라고 할 수 있는 2005년 〈정보사회를 위한 튀니스 어젠더(Tunis Agenda for the Information Society)〉 34항에서는 인터넷 거버넌스를 다음과 같이 규정하고 있다.

> 정부, 민간기업, 시민 사회가 각자의 역할을 통해, 인터넷의 발전 및 이용에 영향을 미치는, 공유된 원칙, 규범, 규칙, 의사결정 절차 및 프로그램의 개발 및 적용

거버먼트(government)가 아니고 거버넌스(governance)라고 부르는 이유는 이것이 정부의 책임과 역할만이 아니라, 다양한 영역의 참여자들 간의 협력을 필요로 하기 때문이다. 디지털 세계에서 '코드는 법'이라고 한 로렌스 레식의 논리에 따르면, 초기 인터넷의 프로토콜을 정해온 엔지니어들이 인터넷이 작동하는 법을 만든 셈이다. 한국이 .kr 이라는 국가 도메인을 갖게 된 것은 유엔(UN)에서 정

부간 합의에 의해서 만들어진 것이 아니라, 초기 인터넷 엔지니어들이 그렇게 정했기 때문이다. 기술 표준 뿐만 아니라, 규범도 중요하다. 예컨데, 인터넷 보안과 관련하여 기업의 기술적 조치나 정부의 규제만으로 모든 것이 해결되지는 않으며, 보안을 위한 이용자의 행동지침 같은 것도 필요하다. 아동포르노와 같은 콘텐츠를 규제하기 위해 공공기관, 민간단체, 인터넷기업 등의 협력에 기반한 자율규제 시스템이 만들어지기도 한다. 이와 같이 인터넷의 안정적인 운영을 위해서는 법이나 공적 규제뿐만 아니라, 기술표준, 시장, 규범과 같은 것이 필요하며, 이것이 현실에서 효과적으로 발휘되기 위해서는 정부 뿐만 아니라, 다양한 참여자의 협력이 필요하다.

이와 같이 멀티스테이크홀더(Multi-stakeholder) 모델, 혹은 멀티스테이크홀더 인터넷 거버넌스는 인터넷의 관리 및 공공 정책의 형성 과정에 정부 뿐만 아니라 시민사회, 기업, 학계 및 기술계, 국제기구 등 다양한 이해관계자들의 참여와 협력을 바탕으로 한 의사결정 방식을 의미한다. 이러한 개념은 '공공정책의 수립과 집행은 정부의 책임'이라는 전통적인 인식과는 괴리가 있다.

멀티스테이크홀더 모델이 구체적으로 구현되는 방식이 고정적으로 정해진 것은 아니다. 예를 들어, 세계 주소자원 관리를 위한 기구인 ICANN에서는 .com 과 같은 일반 도메인, .kr 과 같은 국가 도메인, 그리고 IP 주소 등의 정책 형성을 담당하는 지원 기구가 있고, 정부는 자문기구를 통해 참여하고 있다. 인터넷 관련 공공정책을 논의하는 포럼인 '인터넷거버넌스포럼(Internet Governance Forum, IGF)'은 공공기관, 국제기구, 업계, 학계, 기술계, 시민사회 등 다양한 이해관계자로 구성된 '멀티스테이크홀더 자문그룹'을 두고 있다. 앞서 언급했던, 튀니스 어젠더 37항은 다음과 같이 멀티스테이크홀더 접근을 지지하고 있다.

> 37. 우리는 인터넷 거버넌스와 관련된 국제기구, 정부간 기구, 그리고 다른 기구의 활동의 조정과 그들 사이의 정보 교환을 증진하고자 한다. 가능한 모든 수준에서 멀티스테이크홀더 접근이 채택되어야 한다.

인터넷 거버넌스에서 멀티스테이크홀더 모델이라는 새로운 방식이 호응을 얻게 된 것은 역사적인 맥락과 무관하지 않다. 즉, 초창기 인터넷의 형성과 확산이 민간 중심으로 이루어져 왔기 때문이다. 인터넷 이전에 전신, 전화, 주파수 등 통신 정책은 UN 산하의 정부간 기구인 국제전기통신연합(ITU)에서 관할해 왔으나, TCP/IP와 같은 인터넷 기술 표준이나 도메인 네임과 같은 주소 체계는 ITU가 아니라 IETF(Internet Engineering Task Force)나 W3C(World Wide Web Consortium)와 같은 민간의 자율적인 기구에 의해서 형성되어 왔다. IETF나 W3C는 참여나 정책 형성 과정에 누구나 참여할 수 있도록 개방적으로 운영되고 있다.

그러나 인터넷의 세계적인 확대와 이용자의 급증에 따라, 인터넷과 관련된 공공 정책적인 이슈(예를 들어, 전자상거래의 발전에 따른 국가 경제에의 영향력 증대, 사이버 범죄의 증가와 이에 대한 대응의 필요성 등)가 증대되어 왔으며, 정부는 인터넷 공공정책에 깊이 관여하기 시작했다. 즉, 정부가 주도했던 다른 공공 정책 분야와 달리, 인터넷 거버넌스 영역에서는 민간 중심으로 거버넌스가 이루어지던 영역에 정부가 뒤늦게 개입하기 시작한 것이다. 이에 따라, 전통적인 정책결정 권한을 가진 정부와 비정부 행위자 사이의 긴장, 그리고 앞서 인터넷을 도입했던, 그래서 거버넌스에서의 주도권을 가지고 있는 미국 등 선진국과 뒤늦게 인터넷을 도입한 개발도상국 사이의 긴장이 높아지게 되었다. 멀티스테이크홀더 모델은 이러한 긴장과 갈등 속에서 생성된 개념이라고 할 수 있다. 그래서 최근 인터넷 거버넌스를 둘러싼 논쟁은 멀티스테이크홀더 모델이 무엇인지, 여기서 정부와 다른 이해관계자들의 책임과 역할은 무엇인지, 이에 기반한 세계 인터넷거버넌스의 제도화는 어떻게 이루어져야 하는지 등이 중심을 이루고 있다.

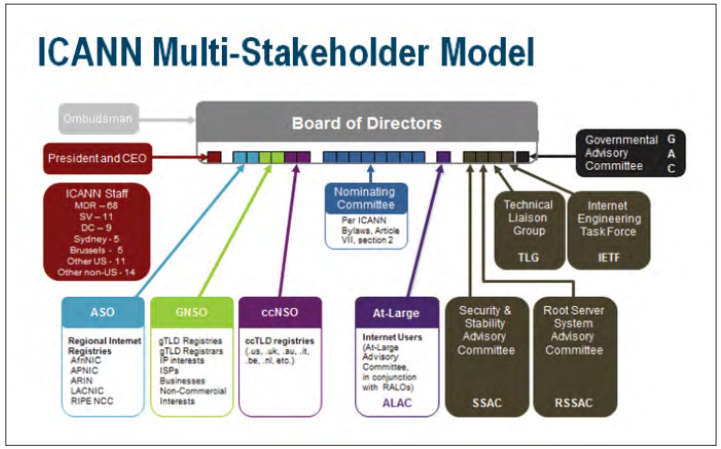
현재 인터넷 거버넌스와 관련된 모든 이슈를 담당하는 단일한 기구는 없다. 도메인이나 IP 주소와 같은 인터넷 주소자원 관리는 인터넷주소관리기구(ICANN)에서, 통신 인프라나 주파수는 국제전기통신연합(ITU)에서, 인권 이슈는 UN 인권이사회에서, 지적재산권 이슈는 세계지적재산권기구(WIPO)나 세계무역기구(WTO)에서, 그리고 각 국가의 법령 등을 통해 인터넷 관련 이슈들이 다뤄지고 있다. 인터넷거버넌스포럼은 제반 이슈들이 논의되는 공간이지만, 강제력을 갖는 어떤 규범을 제정하지는 않는다. 세계적인 인터넷 거버넌스를 위해 어떠한 규범이나 협정이 필요한지, 어떠한 기구에서 이를 담당할 것인지 등 인터넷 거버넌스를 둘러싼 논쟁은 여전히 계속되고 있다.

2. 주소자원 거버넌스

인터넷 거버넌스는 주소자원 거버넌스로부터 시작되었다. 전 세계적 네트워크인 인터넷이 원활하게 작동하기 위해서는 기술적인 규약인 프로토콜의 형성, 도메인 네임과 IP 주소의 분배나 관리 등이 필수적이기 때문이다. 전신, 전화 등 통신 관련 국제표준을 정부간 기구인 ITU에서 관장했던 것과 달리, 인터넷 초창기 기술 표준의 제정과 주소자원의 관리는 인터넷 기술자 공동체의 자발적인 참여를 기반으로 이루어졌다.

그러나 90년대 중반 인터넷이 전 세계적으로 확산되고, 일반 이용자에게 개방되었으며 상업화가 이루어지면서 인터넷 주소자원의 관리를 위한 국제적인 기구의 필요성이 대두되었다. 그러나 이를 ITU와 같은 정부간 기구에 넘기기를 원하지 않은 미국 정부는 '민간 주도'의 거버넌스를 표방하면서 1998년 ICANN을 설립하였다.

ICANN(Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, 국제 인터넷 주소 관리 기구)은 개인, 기업, 시민사회, 정부 대표 등이 함께 인터넷 주소자원의 관리와 정책을 담당하는 국제 비영리 기구이다. 국제기구이기는 하지만 유엔(UN)과 같은 정부간 기구는 아니며, 누구나 정책 결정 과정에 참여할 수 있다.



ICANN 의 조직구조

ICANN의 조직 구조는 설립 이후 변화해 왔는데, 현재 아래와 같은 구조를 갖고 있다. IP 주소, 일반 도메인, 국가도메인을 담당하는 지원기구(Supporting Organization, SO)을 두는 등, 주로 기능에 따른 조직 구조를 가지고 있다. 정부가 '정부자문위원회(GAC)'라는 형태로 '자문' 위치에 있는 것으로 보아도, 전통적인 정부간 기구와는 차이가 있다. GAC은 ICANN 이사회에 투표권 없는 의석을 하나 차지하고 있다.

ICANN은 주소자원 관리와 관련된 구속력 있는 정책 결정을 담당하고 있기 때문에, 이사회 - 기능별 지원기구 및 자문기구 - 이해관계자별 위원회의 위계적 구조를 가지고 있지만, 개방적인 참여와 절차의 투명성(문서화, 온라인 참여 지원 등), 상향식 정책 결정을 지향하고 있다. ICANN 설립 이후, 도메인 분쟁 조정 절차의 수립, '.한국'과 같은 다국어 도메인의 생성, .biz 와 같은 새로운 신규 최상위 도메인의 생성 등 인터넷 주소자원과 관련된 주요 정책 결정이 이루어졌다.

설립당시부터 ICANN은 미국 정부와의 계약 관계로 출발하였고, 미국 정부의 감독을 받아 왔다. 미국 정부와의 관계는 ICANN의 정당성과 책임성을 보완하는 수단이기도 했지만, 미국 정부만 그러한 배타적인 권한을 갖고 있다는 것은 비판이 대상이 될 수밖에 없었다. 설립 이후, ICANN에 대한 미국 정부의 권한은 계속 약화되어 왔으며, ICANN은 독자적인 정책 형성 절차와 정례적인 평가 절차의 수립, 지역 사무소의 설치를 통한 국제화 등 자신의 정당성, 책임성을 강화하려는 노력을 해 왔다.

지난 2014년 3월, 미국 정부는 루트 서버에 대한 자신의 관리 권한을 '세계 멀티스테이크홀더 커뮤니티(global multistakeholder community)'에 이양하겠다고 선언했다. 이는 2013년, 스노든이 미국 국가안보국

(NSA)의 인터넷 대량 감청을 폭로한 이후, 미국 정부에 대한 전 세계적인 비난과 인터넷의 안정성에 대한 우려가 쏟아진 것이 계기가 되었다. 이후 구체적인 이양 방안에 대한 논의가 진행되었고, 지난 2016년 3월 ICANN 이사회는 'IANA 감독권한 이양 제안서(IANA Stewardship Transition Proposal)'를 미국 정부에 제출하였다. (IANA란 루트 서버에 대한 관리를 의미한다.) 이 이양 제안서와 함께, ICANN 책임성 강화 보고서도 논의가 되었고, 그 권고안도 미국 정부에 제출되었는데, 이는 루트서버에 대한 관리 권한이 미국 정부에서 ICANN으로 이양됨에 따라 ICANN의 책임성을 강화할 필요가 있었기 때문이다.

3. 정보사회 세계정상회의(WSIS)

세계적 수준에서 인터넷 거버넌스의 문제가 이슈화된 것은 2003년과 2005년, 두 차례에 걸쳐 진행된 정보사회세계정상회의(World Summit on the Information Society, 이하 WSIS)에서이다. WSIS는 리우환경회의, 베이징 여성회의 등 UN이 개최했던 일련의 정상회의의 하나로서, ITU의 주관으로 준비되었다.

애초에 WSIS는 '개발(development)'과 '접근(access)' 문제를 해결하기 위한 것이었는데, IP 주소, 도메인 네임 등 주소자원에 대한 미국 정부의 독점적 권한에 대한 문제제기가 이루어지면서 인터넷거버넌스 논쟁이 점화되었다. 2003년 제네바에서 개최된 1차 WSIS 이후에 '인터넷 거버넌스 워킹그룹(Working Group on Internet Governace, 이하 WGIG)'이 만들어졌는데, WGIG의 최종 보고서가 2005년 2차 WSIS에 제출되었고, 2차 WSIS의 최종 결과물인 튀니스 어젠더(Tunis Agenda)에 그 내용이 상당부분 반영되었다. 결국 주소자원에 대한 미국의 독점적 권한에 대한 논란은 2차 WSIS에서 해결되지 못했지만, 튀니스 어젠더는 인터넷거버넌스에 대한 논의를 지속하기 위한 공간으로서 인터넷거버넌스포럼(Internet Governance Forum, 이하 IGF)을 개최할 것을 결의하였다.(튀니스 어젠더 72항)

WSIS는 각 국 정부 뿐만이 아니라 기업 및 시민사회의 참여도 허용하였다. 진보통신연합(Association for Progressive Communications) 등 세계 시민사회는 네트워크를 구성하여 WSIS의 결과물이 개발 및 정보인권의 가치를 포함하도록 목소리를 내었다. 당시 한국의 시민사회단체들도 '정보사회 세계정상회의를 위한 시민사회 네트워크(Korean Civil Society Network for WSIS)'를 구성하여 국제 시민사회와 함께 연대하는 한편, 국내적으로는 이 회의를 계기로 정보사회의 방향에 대한 국내 시민사회의 입장을 최초로 마련하고자 하였다.

4. 인터넷거버넌스포럼(IGF)

인터넷거버넌스포럼(IGF)은 2차 WSIS 회의의 결과물인 튀니스 어젠더에 따라 시작된 '멀티스테이크홀더 정책 포럼'이다. 즉, 인터넷 거버넌스와 관련된 다양한 이슈들에 대해 다양한 이해관계자들과의 정책 대화를 촉진하고자 하는 것이 목적이다. 2006년 아테네를 시작으로 개최국을 달리하며 매년 개최되고 있다. 2010년에 IGF를 5년 더 개최하기로 결정하였으며, 2015년 12월에 개최된 WSIS 10년 평가를 위한 WSIS+10 회의에서 IGF를 10년 더 연장하기로 결의하였다.

IGF는 '멀티스테이크홀더 자문그룹(MAG)'이 사무국의 지원을 받아, 그리고 공개적인 의견 수렴을 거쳐 포럼의 주제나 기획을 논의한다. IGF는 워크샵, 전체 세션, 오픈 포럼 등 다양한 형식으로 진행이 되는데, 전체 세션은 MAG에 의해서 기획이 되지만, 오픈 포럼이나 워크샵은 누구나 제안하고, 채택된 워크샵을 스스로 조직할 수 있다.

장애인 접근권, 온라인 아동 보호, 망중립성 등 특정 이슈의 지속적인 논의를 위해 참여자들이 '역동적 연합(Dynamic Coalition)'을 구성할 수도 있는데, 이는 일종의 주제별 토론그룹으로 보면 된다. IGF 역시 등록만 하면 누구나 참여 가능하다.

그러나 IGF는 ICANN과 다르게 어떤 구속력 있는 정책 결정을 하는 곳은 아니다. 이 때문에 IGF는 '토크쇼'일 뿐이라고 비판받기도 한다. 그러나 세계적인 정책 결정 과정에서 소외되어왔던 시민사회 참여자들에게 IGF는 자신의 목소리를 적극적으로 표출할 수 있는 열린 공간이다. 또한, 개발도상국 참여자들에게는 인터넷 거버넌스에 대한 다양한 이슈나 모범 사례(Best Practice)를 배울 수 있는 공간이기도 하다. 오히려 협정과 같은 구속력 있는 정책 결정을 하지 않기 때문에 보다 폭넓고 자유로운 논의가 가능해진다. 또한, 비록 구속력 있는 것은 아닐지라도 참여자들의 합의를 담은 구체적인 결과물(예를 들어, 특정한 이슈에 대한 정책 권고안)을 산출하는 방향으로 가고 있다. 이 때문에 IGF는 인터넷 정책 형성에 있어서 '소프트 파워'를 가진다고 평가되기도 한다.

인터넷거버넌스포럼의 한 장면 (출처 : APC, https://www.flickr.com/photos/138045256@N05/23573444035)

세계 IGF와 병행하여, 각 지역 및 국가 차원에서도 IGF가 개최되고 있다. 아시아태평양 IGF(AprIGF), 아프리카 IGF(Afican IGF), 유럽 IGF(EuroDIG) 등이 그것이다. 러시아, 독일, 캐나다, 케냐, 말레이시아 등 각 국에서도 국가 차원의 IGF 행사를 개최하고 있다. 아시아태평양 지역에서는 지난 2010년 홍콩에서 개최된 아태지역 IGF를 시작으로, 지난 2013년에는 서울에서 4차 아태지역 IGF가 개최되었다. 이와 같은 국가, 지역 단위의 IGF는 다양한 이해관계자간 정책 토론과 역량 강화라는 IGF의 의미를 각 국가, 지역 단위로 확대하고, 각 국가나 지역의 고유한 이슈들을 발굴하며, 국가, 지역과 세계적 인터넷 거버넌스를 연계하는 역할을 하고 있다. 국내에서도 2013년부터 매해 한국 IGF를 개최하고 있다. (http://igf.or.kr)

5. 한국의 인터넷 거버넌스

해외와 마찬가지로, 그리고 한국의 다른 공공정책 영역과 달리, 한국의 주소자원 거버넌스는 민간, 특히 학술 및 기술 커뮤니티로부터 시작되었다. 국내 인터넷의 도입이 학술 전산망으로부터 시작했기 때문이다. 한국의 인터넷은 1982년 전자기술연구소(KIET)와 서울대학교 사이에 최초로 TCP/IP 네트워크가 구축되면서 시작되었다. 80년대에는 SDN 운영센터에서 네트워크간 조정을 담당하였으며, 1991년 국내 최초의 거버넌스 기구인 '학술전산망협의회(ANC)'가 만들어졌다. 이는 상용 인터넷 서비스의 개시와 맞물려 1994년 '한국전산망협의회(KNC)'로 이어졌다.

주소자원의 관리를 위한 망정보센터(KRNIC)는 1993년 시작되었는데, 초기에는 한국과학기술원(KAIST)에서 담당하다가, 이후 한국전산원으로 이전 되었으며, 1999년 재단법인 '한국인터넷정보센터'로 독립을 하였다. 이 당시는 국제적으로도 ICANN이 설립되고, 국내적

으로는 인터넷의 대중화에 따라 인터넷 주소에 대한 수요가 증가하던 시점이었다. 이러한 변화에 대응하기 위하여 거버넌스 기구로 '인터넷주소위원회(Number & Name Committee, NNC)'가 만들어졌다. NNC는 산하에 도메인 네임 정책 수립을 위한 네임위원회(Name Committee) 및 IP 주소 관련 문제를 담당하는 프로토콜 및 주소위원회(Protocol & Address Committee)를 두었다. 이 당시에 NNC가 조직 구성이나 운영 원칙에 '멀티스테이크홀더 모델'이라는 개념을 사용했던 것은 아니지만, 그 구성에 있어서 더 이상 기술계나 업계 중심이 아니라, 학계, 법률 전문가나 시민사회 등 그 구성원을 다양화하려는 노력을 하였다.

한국의 주소자원 거버넌스는 2004년 〈인터넷주소자원에관한법률〉이 제정되면서, 민간 중심의 거버넌스에서 국가 주도의 거버넌스 체제로 변화하게 되었다. 당시 정보통신부는 NNC의 반대 입장에도 불구하고, 이 법률을 일방적으로 추진하였다. 이 법률은 '인터넷주소자원의 개발과 이용 촉진 및 관리에 관한 기본계획을 수립·시행'할 권한을 당시 주무부처인 정보통신부에 부여하였고, '인터넷주소자원에 관한 정책 등을 심의'하기 위해 '인터넷주소정책심의위원회'(이하 심의위원회)를 두도록 하였다. 심의위원회 위원은 정보통신부 장관이 위촉 혹은 지명하였다. 비영리 재단법인인 KRNIC은 공공기관인 한국인터넷진흥원(NIDA)으로 재편되었으며, 이후 조직 통폐합을 거쳐 2016년 현재 한국인터넷진흥원(KISA)의 인터넷주소센터에서 KRNIC의 기능을 담당하고 있다. 즉, 자발적인 참여 중심의 거버넌스 기구인 NNC가 하향식(Top-Down)의 자문기구로 대체된 것이다. 이로써 주소자원 거버넌스에서 민간의 자발적인 참여와 활동은 한동안 공백 상태를 맞게 되었다.

그러나 이는 국제적인 인터넷 거버넌스 공간에서 한국 이해관계자의 참여 위축으로 이어졌다. 정부 역시 이러한 문제 의식을 가지게 되어, 2009년부터 과거 NNC에 참여했던 커뮤니티를 중심으로 다시 주소자원 거버넌스 기구가 조직되기 시작하였다. 2009년 '인터넷발전협의회' 내의 '인터넷주소정책포럼'이라는 형식으로 다시 조직되었으며, 이후 2012년 '한국인터넷거버넌스협의회(KIGA)' 산하 주소인프라분과로 변경되었다. 그러나 여전히 이러한 기구의 구성은 하향식(Top-down) 방식으로 이루어졌고, 정부 관료의 자의적인 판단에 따라 새로운 조직이 만들어지고 소멸되었다.

'한국 인터넷거버넌스협의회'는 2013년 말 이후 다시 소강상태로 접어들었는데 , 이에 2014년 중반부터는 기존과 같은 하향식 조직이 아니라, 상향식(Bottom-Up)으로 새롭게 거버넌스 기구를 조직하자는 논의가 전개되었다. 마침 2014년 4월 브라질에서 개최된 〈인터넷 거버넌스의 미래에 대한 세계 멀티스테이크홀더 회의(일명 넷문디알 회의)〉 가 개최되었는데, 이 행사는 CGI.br이 주관하였다. CGI.br은 정부, 시민사회, 업계 등 다양한 이해관계자로 구성된 브라질의 거버넌스 기구였는데, 넷문디알 회의를 계기로 국가적 차원의 멀티스테이크홀더 거버넌스 모델로 CGI.br이 세계적으로 알려지게 되었다. 넷문디알 회의 참가를 계기로 국내에서도 '멀티스테이크홀더 거버넌스 기구' 설립 논의 필요성이 제기되었고, 당시 미래창조과학부 담당자도 이러한 문제 의식에 일정하게 공감하였다. 이후 2014년 말 11월 '다자간인터넷거버넌스협의회(KIGA)' 첫 운영위원회 회의가 개최되었고, 주소자원 거버넌스를 위해 KIGA 산하의 '주소자원 분과'가 만들어졌다. KIGA 운영위원회는 정부가 임명한 사람들이 아니라, 공공기관, 업계, 학계, 시민사회, 기술계 등 다양한 이해관계자 그룹에서 추천한 위원으로 구성되었다.

기존과 다른 실험이기는 하지만, 여전히 현재 KIGA의 위상도 안정적인 것은 아니다. 우선 KIGA는 아무런 법적 근거나 재정적 기반이 없다. 사무국 역할도 여전히 KISA 인터넷 주소센터에 의존하고 있다. KIGA가 장기적으로 안정적인 거버넌스 기구가 되기 위해서는 법적 근거 및 재정적 기반을 마련할 필요가 있다. 무엇보다 '인터넷 거버넌스'에 대한 정부의 전략과 지원이 부족하고, 민간의 참여자들과 협치하겠다는 인식이 자리 잡지 않는 한, 한국의 인터넷 거버넌스는 계속 불안정한 상태일 수밖에 없다.

정보인권 가이드북 시리즈 Ⅲ : 정보인권의 이해

정보인권연구소 · 진보네트워크센터