

인권정보자료실  
CPh1.32

자료집

## 2000년 정보통신관련법안에 대한 시민사회단체 의견

- 정보통신망이용촉진등에관한법률개정안
- 전기통신사업법개정안
- 정보통신기반보호법제정안



자 료 집

## 2000년 정보통신관련법안에 대한 시민사회단체 의견

- 정보통신망이용촉진등에관한법률개정안
- 전기통신사업법개정안
- 정보통신기반보호법제정안



# 순서

머리말	3
-----	---

## 입장과 성명서

시민사회단체 성명서 (2000. 7. 20)	11
시민사회단체 성명서 (2000. 9. 20)	14
네티즌/통신검열반대 공동행동 성명서 (2000. 10. 20)	17
한국인터넷정보센터(KRNIC) 주소위원회 입장 (2000. 10. 12)	21

## 자료

시민공청회 발제문 (유진식 / 경희대학교 법과대학)	23
시민공청회 발제문 (전응휘 / 피스넷 사무처장)	29
시민공청회 발제문 (방석호 / 홍익대학교 법학과)	41
전문가 의견 (김기중 / 변호사)	60
전문가 의견 (백옥인 / 서울산업대 교수)	64
인터넷 등급제 기술계획서 검토 (진보네트워크센터 기술팀)	67
해외단체 의견 (미국 ACLU)	79

관련 언론 보도	93
----------	----



# 온라인 공간의 검열과 표현의 자유 침해, 그리고 개인정보보호에 관한 자료집을 발간하며

- 2000년이 온라인 공간의 자유와 인권이 무참히 짓밟힌 해로  
기억되지 않기를 바란다. -

지난 7월 20일에 정보통신부가 공개한 정보통신망이용촉진등에관한법률 개정안(이하, 통신질서확립법)에 대해 시민·사회단체들은 이 법이 온라인 공간에 대한 과도한 통제와 검열로 표현의 자유를 침해하고 정보통신부로의 권한집중과 불필요한 개입으로 온라인 공간의 자율성을 훼손시킬 수 있기 때문에 정부 개정안은 철폐되어야 한다고 주장해왔다.

30여개의 시민·사회단체들과 수많은 네티즌들이 이 개정안을 반대한 이유는 이 문제가 단지 법률을 개정하느냐, 마느냐의 문제가 아니라 전국민의 일상생활과 정치·경제·사회구조를 근본적으로 뒤바꿔놓고 있는 정보통신기술이 구현되는 온라인 공간을 어떻게 하면 자유와 인권이 보장되는 곳으로 만들어갈 것인가에 대한 근본적인 문제의식 때문이었다.

더불어 우리는 정부가 현실세계와는 다른 특성을 지닌 온라인 공간의 개인정보보호, 인터넷내용규제, 인터넷주소자원관리 등에 관한 정책을 전통적인 정부규제방식으로 접근하고, 시민사회와 이용자에게 의한 자율적인 규제능력을 강화시키는데 초점을 맞추기 보다는 정보통신부와 산하기관을 통한 직접 개입과 권한강화를 통한 문제해결방식에 깊은 우려를 표명해왔다.

그런데도 정보통신부는 이러한 시민·사회단체와 네티즌들의 근본적인 문제제



기를 의면한채 문제조항 몇 개를 수정·삭제하는 선에서 개정안을 입법예고했다. 더군다나 개정안을 입법예고하면서 마치 시민·사회단체의 의견을 수렴한 것처럼 발표해지만 실제로는 문제되었던 규정을 정보통신기반보호법과 전기통신사업법 개정안을 통해 그대로 존치시키고 있어 정보통신부가 과연 시민의 의견을 수렴할 의사가 있는 것인지조차 의구심을 들게 하고 있다. 전국민의 이해관계가 걸려있는 이 중요한 법안들을 사회적 합의가 충분치 않은 상태에서 무리하게 추진하려는 정보통신부의 의도가 무엇인지 궁금할 뿐이다.

우리는 정보통신부가 이번 정기국회에 제출한 3개 법안 - 정보통신망이용촉진등에관한법률개정안, 정보통신기반보호법개정안, 전기통신사업법개정안 - 에 대한 시민·사회단체의 의견서를 다음과 같이 제출하며 지적한 문제에 대한 충분한 토론이나 사회적 합의과정없이 통과되어서는 안된다는 점을 다시한번 강조하는 바이다. 만약 정부개정안이 그대로 통과된다면 21세기의 첫해를 여는 2000년 올해는 온라인 공간에서의 표현의 자유와 인권이 정부기관에 의해 무참히 짓밟힌 해로 기억될 것이다.

## 1. 정보통신망이용촉진등에관한법률(안)

### 가. 민간부문의 개인정보보호법이 제정되어야 한다.

현행 정보통신망이용촉진등에관한법률 개정안은 크게 개인정보보호부분과 정보통신망안전성 확보 부분으로 나누어져 있다. 그런데 컴퓨터와 인터넷의 급속한 보급으로 개인정보의 중요성이 날로 증대되고, 개인정보의 유출에 따른 개인의 정신적·물질적 피해가 사회문제화되고 있기 때문에 민간영역에서의 개인정보보호에 관한 법률이 제정되어야 한다는 주장이 꾸준히 제기되어 왔다.

이는 공공영역에서의 개인정보보호에 대해 “공공기관의개인정보보호에관한법률”이 별도로 규율하고 있는 것처럼 민간영역에서도 개인정보보호에 관한 일반원칙을 제시하는 법률이 필요하다는 법률구조상의 이유 뿐만 아니라 개인정보침해

현상이 비단 정보통신망에서만 발생하는게 아니라 다양한 형태와 방법에 의해 이루어지고 있는 현실적 이유 때문이다.

그런데 정부는 민간영역의 개인정보보호법의 제정되어야 한다는 학계나 시민단체의 의견을 수렴하기 보다는 현행법률에 인터넷내용등급제와 인터넷도메인주소자원관리에 관한 내용까지 추가하여 전혀 다른 성격의 내용들이 하나의 법률에 혼재되어 있는 개정안을 내놓았다.

현재 정보통신영역에서는 개인정보보호문제가 현재 가장 시급한 문제이다. 따라서 현재 “정보통신망이용촉진등에관한법률” 안에서 기형적으로 존재하는 개인정보보호조항으로서가 아니라 민간부문의 개인정보보호에 관한 별도의 독립된 법안으로 입법하는 것이 바람직하다고 본다.

### 나. 개인정보보호 관련 법안내용은 이용자의 정보보호가 우선되어야 한다.

개인정보보호에 관해서는 위와 같은 법률구조상의 문제만 있는 것은 아니다. 정부 개정안 중 개인정보보호부분은 그동안 애매모호했던 규정들을 구체화시키고 새로운 조항(인수.합병에 관한 조항과 아동의 개인정보보호에 관한 조항)을 신설했지만 전체적으로 보면 이용자의 입장보다는 사업자의 입장이 고려된 측면이 많다. 개인정보보호 관련 법률은 이용자들의 개인정보를 어떻게 보호할 것인가를 고려해서 개정되어야 함에도 정부의 개정안은 사업자들이 개인정보를 보다 용이하게 수집하고 이용할 있도록 함으로써 이용자 개인정보 보호라는 근본취지를 훼손하는 결과를 초래할 우려가 있다.

특히 개정안 제28조에서는 정보통신서비스제공자가 영업의 전부 또는 일부를 양수.양도하거나 인수.합병시 관련사실을 이용자에게 고지하는 행위만으로도 개인정보를 이전할 수 있게 하고 있다. 그러나 개인정보의 제3자로의 이전은 이용자의 동의가 반드시 필요한 사항으로서 고지하는 행위만으로 개인정보를 이전하게 하는 개정안은 이용자의 개인정보에 대한 권리를 심각하게 훼손하고 개인정보 유출에 대한 우려감을 증폭시킬 것이다.



또한 목적이 달성된 개인정보를 정보통신서비스제공자가 최초의 정보수집단계에서 포괄적으로 이용자의 동의를 받는 방식으로 악용하여 개인정보를 즉각 파기하지 않고 영구히 보관할 수 있도록 예외조항을 인정한 점(개정안 제32조), 중립성과 객관성이 결여된 개인정보분쟁조정위원회를 정보통신부 산하에 두고 준사법적 권한까지 행사하게 한 점(개정안 제36조)도 이용자의 개인정보에 관한 권리를 침해할 소지가 많기 때문에 재고되어야 할 조항이다.

#### 다. 인터넷 내용등급제는 여전히 검열적 요소를 지니고 있다.

그동안 가장 큰 논란이 되어온 인터넷등급제에 대해 정부는 시민단체의 의견을 대폭 수렴했다고 하지만 여전히 검열적 요소, 즉 표현의 자유를 침해할 수 있는 여지를 그대로 지니고 있다. 즉, 개정안에서 제시된 인터넷등급제는 청소년 유해매체에 대한 통신공간에서의 법적 규제를 정보제공자 일반인 비영리단체나 개인이 제공하는 정보서비스까지도 모두 심의대상화함으로써 사전검열을 허용하는 결과를 초래하고 있다.

또한 정보통신부 장관이 정보통신서비스제공자에게 등급을 부여하고 표시하도록 권장하고 그 기준을 전기통신사업법 제53조의 2의 규정에 의해 국가기관인 정보통신윤리위원회가 마련하도록 하고 있는 것은 자율등급이 아닌 사실상의 국가에 의한 정보등급표시제를 강제하는 것과 마찬가지이다.

인터넷 내용규제 및 이용금지 등에 관한 입법은 새로운 매체에 대한 법적 규제 문제이므로 매체의 특성에 대한 충분한 고려와 함께 해외의 입법사례 등을 고려하고 여성, 청소년을 포함한 다양한 시민사회 구성원과 네티즌들의 의견을 적극적으로 수렴하면서 신중히 이루어지는 것이 바람직하다. 따라서 이같은 요건을 갖추지 못한 채로 제시된 현재 개정안의 관련 부분은 전면 폐기되어야 할 것이다.

#### 라. 서비스제공자의 자체검열을 강요함으로써 표현의 자유를 침해할 수 있다.

개정안은 제49조에서 제48조의 금지행위인 명예훼손, 허위정보유통, 사생행위 조장, 음란정보 제공 등으로 인하여 피해를 받았다고 자는 관련정보를 취급하는 정보통신서비스제공자에게 당해 정보를 삭제 또는 반박내용의 게재를 요청할 수 있도록 하고, 이에 대해 정보통신서비스제공자는 7일 이내에 필요한 조치를 취하도록 하고 있다.

그러나 해당정보의 내용이 명예훼손인지, 허위정보인지, 음란정보인지를 판단하고 이에 대한 삭제여부를 결정하는 것은 사실상 사법적 판단이 필요한 부분으로서 정보통신서비스제공자가 자체적으로 판단해서 결정하기에는 현실적으로 불가능하다. 때문에 이 조항은 단지 정보의 중개자에 불과한 정보통신서비스제공자에게 자체검열을 강요하고 해당정보를 임의삭제 가능케 하여 헌법이 보장하는 표현의 자유를 침해할 소지가 많기 때문에 재고되어야 한다.

#### 마. 인터넷 주소자원은 전세계적으로도 민간자율에 의해 관리되고 있다.

개정안의 제16조에서는 전세계적으로 시민사회의 자율에 의해 관리되고 있는 인터넷 주소자원에 대해 정통부가 여기에 과도하게 개입하는 방향으로 제도의 틀을 짜고 있다.

현재 한국인터넷정보센터라는 재단법인을 통해 민간차원에서 자율적으로 인터넷주소정책에 대한 기능수행이 오랜기간동안 이루어져왔고, 현재도 진해되고 있음에도 불구하고 정통부가 일방적으로 이를 정통부의 고유권한이라고 주장하는 것은 사실상 전세계적인 흐름인 인터넷도메인주소관리에 대한 민간자율성을 촉진하기 보다는 오히려 저해하는 방향으로 나아가고 있음을 지적하지 않을 수 없다.

## 2. 정보통신기반보호법(안)



### 가. 국정원에 의해 공공·민간기관의 정보통신망이 통제될 우려가 있다.

정보통신기반보호법 제정안 제6조에서는 국가기관, 지방자치단체 및 일정한 공공단체등의 주요 정보통신기반시설에 국가정보원의 관여를 인정함으로써 국가정보기관에 의한 공공기관에 대한 통제로 악용될 소지를 안고 있다.

그리고 제정안은 국무총리 소속의 정보통신기반보호위원회와 한국정보보호센터로 하여금 정보통신기반시설보호에 대해 충분하 조치를 취하도록 하고 있기 때문에 굳이 국가정보원의 관여를 인정하도록 한 점에 대해서는 납득하기 어렵다.

또한 대부분의 정보통신시설이 상호연동되고 있는 상황에서 공공기관의 정보통신기반시설에 대한 국가정보원의 관여는 민간기관에까지도 이루어질 우려가 있기 때문에 해당 조항은 삭제되어야 할 것이다.

### 나. 온라인 의사표현 수단을 제약할 우려가 있다.

정보통신기반보호법 제정안의 제15조 제3호는 “주요정보통신기반시설에 대하여 일시에 대량의 신호를 보내거나 부정한 명령을 처리하도록 하는 등의 방법으로 정보처리에 오류를 발생하게 하여 시스템의 운영을 방해하는 행위”를 금지하고 이를 처벌하는 규정을 두고 있다.

그러나 이 조항은 최근 온라인 공간에서 네티즌들의 자유로운 의사표현, 혹은 항의표현으로 자주 사용되고 있는 게시판에 글을 올리는 행위나 말머리 달기 운동, 항의메일 보내기 운동에까지 적용될 수 있다. 인터넷 시대에 걸맞는 새로운 방식의 의사표현수단인 게시판글올리기나 항의메일 보내기 등은 현실공간에서의 집회와 결사의 자유와 같은 것으로 이는 헌법이 보장하는 표현의 자유 범주에 포함되는 것으로서 선불리 규제해서는 안된다. 새로운 특성을 지닌 온라인 매체에 서의 이용자 의사표시 행위를 매체특성에 대한 고려없이 일방적으로 제약하려는 것은 온라인 공간의 활성화를 저해하는 요인이 될 것이다.

## 3. 전기통신사업법(안)

### 가. 정보통신윤리위원회가 사실상 모든 인터넷 정보를 검열하게 된다.

전기통신사업법 개정안의 제53조에서는 불건전한 정보의 유통방지 및 제한과 이용자의 신속한 피해구제를 위해서 정보통신윤리위원회가 정보에 대한 심의, 인터넷등급제 촉진, 명예훼손에 대한 피해분쟁 등의 권한을 행사할 수 있도록 하고 있다. 그러나 이는 기존의 불온통신에 대한 개념이 “불건전한 정보의 유통방지 및 제한”이라는 문구만 바뀌었을 뿐 사실상 정보통신윤리위원회로 하여금 모든 정보에 대한 검열을 하도록 하고 있다.

개정안에서는 심의대상이 되는 정보를 “일반에게 공개될 목적으로 유통되는 정보”라고 규정하고 있지만 인터넷에서 유통되는 모든 정보는 거의 대부분 일반인들에게 공개할 목적으로 제공되는 바, 이는 인터넷에서 유통되는 모든 정보를 사실상 검열하겠다는 것과 다르지 않다.

### 나. 정보내용등급자율표시의 촉진은 결국 타율적인 인터넷 등급제를 의미한다.

정보통신부는 일명 “통신질서확립법”에서 인터넷등급제가 사회적 논란이 일자 시민단체의 의견을 대폭 반영하여 개정안을 입법예고한다고 보도자료를 낸바 있다. 그러나 정보통신부는 전기통신사업법을 통해 정보통신윤리위원회로 하여금 “정보내용등급자율표시를 촉진”하도록 임무를 부여함으로써 사실상의 국가행정기관에 의한 인터넷내용등급제를 추진하고 있다.

자율등급제의 필요성이 있다면 말 그대로 인터넷서비스제공자와 인터넷이용자를 포함한 시민, 민간단체들에 의해 순수하게 자율적으로 추진되어야 할 것이다. 따라서 정보통신부 산하기관인 정보통신윤리위원회로 하여금 인터넷내용등급제를 촉진하도록 하는 것은 자율등급제의 취지를 무색케 하고 있다.



다. 정보통신윤리위원회가 명예훼손분쟁을 조정하도록 해서는 안된다.

개정안중에서 특히 행정기관인 정보통신윤리위원회로 하여금 개인들 사이의 명예훼손분쟁에 직접 개입하여 조정을 하도록 하겠다는 조항은 사법부조차 판단하기 어려운 개인들 사이의 명예훼손분쟁을 행정기관이 직접 개입해서 조정하도록 함으로써 결과적으로 행정기관에 의한 국민의 인권을 침해하는 요소로 기능할 수 있기 때문에 삭제되어야 한다.

라. 위헌소지가 있는 정통부장관의 삭제명령권과 불온통신규정 문제

전기통신사업법의 개정법률안에는 그동안 위헌소지가 많다고 비판받아온 정보통신부장관의 삭제명령권, 애매한 내용의 불온통신규정이 그대로 유지되고 있다. 따라서 이 조항은 위헌소지가 없는 형태로 개폐하는 부분이 삽입되어야 할 것이다.

2000년 10월 19일

민주사회를위한변호사모임 · 진보네트워크센터 · 함께하는시민행동 · PeaceNet  
위음

시민사회단체 성명서 (2000. 7. 20)

## 정통부는 과도한 규제와 권한집중을 가져올 무리한 통신망법 개정안을 철회하라!

정보통신부는 연내에 '정보통신망 이용 촉진 등에 관한 법률(이하 통신망법)'을 '개인정보보호 및 건전한 정보통신질서 확립 등에 관한 법률(이하 법률개정안)'로 개정하고 시범사업을 거쳐 내년 중에 관련 정책을 실시하거나 강화할 예정이라고 밝힌 바 있다. 이번 개정법률안은 현행 통신망법, 청소년보호법, 전기통신기본법, 전기통신사업법, 전자거래기본법, 전자서명법 등 유·무선 통신망(이하 통신망)과 관련된 다양한 법을 모두 포괄하고 있으며 '개인정보보호강화', '불건전정보 유통방지', '정보통신망의 안전성 강화' 등을 주된 내용으로 하고 있다.

우리는 개인정보보호를 강화하는 측면에서 이번 법률개정안이 기존 법률에 비해 개선된 점을 인정하며, 통신망의 음란·폭력물로부터 미성년자와 청소년이 적절히 보호되어야 함을 잘 알고 있다. 하지만 이러한 필요성에도 불구하고 시민사회가 청소년 유해정보와 사이버 성폭력의 문제를 자율적으로 정화하고 해결해나갈 수 있도록 정부가 여건을 조성하기보다는 이를 명분 삼아 통신망에 대해 무모한 통제를 시도하고 있다는 점을 우리는 좌시할 수 없다.

따라서 우리는 다음과 같은 두 가지 이유에서 이번 법률개정안이 즉시 철회되어야 하며, 만일 법개정이 강행된다면 우리사회는 다가오는 지식정보사회를 대비하기는커녕 정보통제사회, 지식정보후진국으로 전락할 것임을 강력히 경고한다.

첫째, 법률개정안은 시스템관리·운영, 통신 행위, 통신 기록, 정보제공, 정보이용, 통신 내용(contents) 등 정보통신서비스 전반에 걸쳐 제공자와 이용자에 대한 정부통제를 크게 확대함으로써 통신의 자유를 심각하게 제한하고, 모든 이용



자들을 컴퓨터범죄 혐의자로 만들 우려를 낳고 있으며, 정보사회의 핵심적인 표현수단인 통신망을 통제하여 국민의 입과 귀를 막으려 하는 검열제에 버금가는 규제내용을 담고 있다.

불법정보·청소년유해정보에 대한 포괄적이고 추상적인 규정, 기준과 방법조차 모호한 채 대통령령으로 주요사항을 위임한 정보내용등급표시제(안 제3장 제1절), 제공자 뿐 아니라 불량이용자 등 이용자에 대한 가혹한 의무와 처벌(안 제40조, 제76조), 인터넷 방송에 대한 규제시도(안 제38조), 시스템관리자의 책무(안 제48조), 이용기록의 보존(안 제52조), 도메인이름 분쟁조정(안 제72조) 등 사법적 검토와 사회적 합의를 거쳐야 할 주요 사안들이 행정기관의 결정에 좌우되도록 하고 있다. 그 대상에서도 사업자, 이용자, 민간단체 구분 없이 무차별 적용하고 있어 컴퓨터통신을 이용하는 모든 사람들이 사사건건 감시를 받게 되는 것이다.

둘째, 법률개정안은 정통부와 산하기구가 통신망에 적극 개입할 근거를 만들고 있어 이 법이 혹시 정통부와 산하기구 육성법이 아닌지 의심이 갈 정도이다. 법률개정안에 따르면 개인정보분쟁조정위원회(안 제19조), 한국정보보호원(안 제21조), 정보통신윤리위원회(안 제28조), 도메인이름분쟁조정위원회(안 제72조) 등 새로 신설되거나 대폭 강화되는 조직들이 '개인정보보호와 건전 통신질서확립'이라는 명분아래 사이트 폐쇄, 정보 삭제, 도메인 분쟁해결 등 준사법적인 기능을 포함하여 막강한 권한을 행사하게 된다.

하지만 한국정보보호원과 정보통신윤리위원회는 현재 그 분야에서 전문성과 권위를 인정하기 어려울뿐더러, 도메인이름분쟁조정위원회 설치안은 인터넷의 주요 권한이 민간 자율로 이전되는 추세를 거스르는 시대착오적 발상이다. 법률개정안은 지구적(global) 범위에서 다국적 이용자들의 정보가 오가는 컴퓨터통신망에서 '국내의 제공자와 이용자에 한하여' 통제하겠다는 어처구니없는 시도라고 밖에 볼 수 없다.

만일 법률개정안이 시행되어 통신망이 일개 부처와 몇몇 산하기구에 의해 규제된다면 우리 사회의 지식정보는 그 부처와 산하기구의 수준에 제한될 것이고, 통신상의 정보제공과 유통이 심각하게 위축될 것이며, 많은 정보들이 사법부를 포함한 사회적 공론화 과정도 없이 사장될 우려가 크다. 이는 참여자간의 자유로

운 의사소통과 정보제공으로 전자민주주의를 통한 시민참여 확대, 작고 효율적인 전자정부 실현이라는 정부의 정책과도 전혀 상반되는 것이다. 이런 이유로 대부분의 국가들은 인터넷 규제(regulation, governance)를 최소화하고 상당한 권한을 민간에 이양하는 정책을 전개하고 있는 것이다.

우리 시민사회단체들은 일천만 네티즌과 함께 인터넷을 포함하는 통신망에 대한 정통부의 시대착오적인 통제시도와 여러 산하기관을 집중 확대하려는 무리한 계획을 반대하며, 이번 법률개정안이 철회되어 다가오는 지식정보사회를 시민사회 스스로 자율성과 안전성이 보장되는 사회로 만들기 위한 모든 노력을 기울일 것임을 천명한다.

따라서 우리는 다음과 같이 주장한다.

1. 정보통신부는 법률개정안을 즉시 철회하라.
2. 사실상의 검열제도인 정보내용등급표시제 추진을 전면 중지하라.
3. 정부는 개인정보보호 입법에 우선적으로 노력하라.

2000년 7월 20일

국제민주연대, 노동문화정책정보센터, 노동자정보통신지원단 LISO, 노동정보화사업단, 대구지역사무금융노조 정보교육센터, 문화개혁을위한시민연대, 민주사회를위한변호사모임, 민주언론시민연합, 사회진보연대, 언론개혁시민연대, 인권실천시민연대, 인권운동사랑방, 지속가능개발네트워크 한국본부, 진보네트워크센터, 참여연대, 참@네트워크, 청소년폭력예방재단, 통신연대, 한국노동네트워크협의회, 한국성폭력상담소, 한국여성민우회, 한국여성단체연합, 한국여성의전화연합, 함께하는시민행동, PeaceNet, YMCA, YWCA



## 정통부의 통신질서확립법 입법예고에 대한 시민사회단체의 입장

지난 7월 20일 처음으로 공개된 속칭 통신질서확립법(정보통신망이용촉진등에 관한법률 개정안)에 대하여 우리 시민사회단체들은 이 법안이 통신망에 대한 과도하고 그릇된 통제를 통해 표현의 자유와 같은 기본권을 침해할 수 있는 요소들을 내포하고 있다는 이유에서 개정안의 철폐를 주장한 바 있다. 정통부는 그간 이 문제에 대한 사회적 공론화 과정에서 시민사회단체들의 의견을 포함하여 다양한 의견들을 수렴하겠다는 의지를 밝혔고 오늘 입법예고안을 발표한 바, 이에 대한 시민사회단체들의 의견을 다음과 같이 밝힌다.

1. 공청회 당시 공개된 개정안 초안에서 문제로 지적되었던 사항들 중의 일부 내용이 삭제 혹은 부분 수정되긴 하였으나 이 법안의 기본취지 및 핵심적인 문제점들과 법안의 골격자체는 그대로 유지되고 있다. 수정된 내용도 애초부터 법리적으로 무리하거나 불합리했던 요소를 수정하고 어색하거나 잘못된 표현을 다듬은 정도에 그치고 있다. 따라서 우리는 입법예고된 법안이 이 법안의 문제점들에 대한 시민사회의 의견을 적극적으로 수렴한 것이라기보다는 오히려 개정법안의 실제내용이 비로소 드러난 것이라고 보기 때문에 이에 대한 시민사회단체의 문제 지적 또한 여전히 유효하다고 생각한다.

2 인터넷 등급제에서 제시된 청소년유해매체물에 대한 통신공간에서의 법적 규제는 정보제공자일반, 즉 비영리목적이나 개인이 제공하는 정보서비스까지도 모두 심의대상화 함으로써 처음부터 문제로 지적하였던 검열적 요소 즉 표현의 자유를 침해할 수 있는 여지를 그대로 갖고 있다.

또한 개인정보보호 내용에서는 개인정보의 제3자 이전시 개인정보처리 위탁

및 기업인수, 합병의 경우를 예외로 함으로써 개인정보보호를 약화시킨 점이나 일반시민들의 개인정보보호와 관련하여 준수법적 권한을 지니게 될 개인정보분쟁 조정기구를 정통부 산하에 배치하는 등의 문제점이 그대로 남아있다.

인터넷 주소자원관리 정책도 이미 시민사회의 자율에 의해 인터넷 주소자원관리가 이루어지고 있는데도 정통부가 여기에 과도하게 개입하는 방향으로 제도의 틀을 짜고 있다.

3. 이상에서 지적한 문제외에도 우리는 이 법안이 정보통신 네트워크에서 새롭게 제기되는 개인정보보호, 인터넷 내용규제, 인터넷 주소관리정책 등의 문제를 다루면서 이 매체의 특성을 충분히 고려하기 보다는 전통적인 법적 규제의 틀을 그대로 차용하고 있다는 기본적인 문제를 안고 있으며 시민사회의 자율규제능력을 강화해 가려고 하는 지향보다는 정보통신부자체의 소관업무영역 및 권한강화를 통해 해결하는 방식을 취하고 있다는 점에서 근본적인 문제를 안고 있다고 본다.

4. 따라서 현재로서는 정통부 스스로 이같은 문제점을 인식하고 개정안의 근본문제와 방향을 바꿀 것으로 보이지 않기 때문에 이 법안에 대한 시민사회단체들의 대응방안을 다음과 같이 제안하고자 한다.

1) 정보통신영역에서 개인정보보호문제가 현재 가장 시급한 문제이며 이것은 현재 원래의 정보통신망이용촉진등에 관한 법률 안에서 기형적으로 존재하는 개인정보보호조항으로서가 아니라 민간부문의 개인정보보호에 관한 별도의 독립된 법안으로 입법하는 것이 바람직하다고 본다. 시민사회단체는 이번 회기내에 이같은 법안을 국회에 정통부의 개정법안에 대한 대체법안으로 입법청원할 것이다.

2) 인터넷 내용규제 및 이용금지 등에 관한 입법은 새로운 매체에 대한 법적 규제 문제이므로 매체의 특성에 대한 충분한 고려와 함께 해외의 입법사례 등을 고려하고 여성, 청소년을 포함한 다양한 시민사회 구성원과 네티즌들의 의견을 적극적으로 수렴하면서 신중히 이루어지는 것이 바람직하다. 따라서 이같은 요건



을 갖추지 못한 채로 제시된 현재 개정안의 관련 부분은 전면 폐기되어야 할 것이다.

3) 정보통신부가 입법예고한 "정보통신망이용촉진등에 관한 법률 개정안" 및 원래의 '정보통신망이용촉진등에관한법률'은 원칙적으로 폐기되어야 한다. 단, 현재의 '정보통신망이용촉진등에관한법률' 중 개인정보보호부분을 제외한 정보통신망 안전성 확보 등의 기술관련 내용은 정보화촉진기본법안에 통합하여 존속시킬 것을 제안하는 바이다.

2000년 9월 20일

PeaceNet, 국제민주연대, 노동문화정책정보센터, 노동자뉴스제작단, 노동자의 힘, 노동자정보통신지원단 LISO, 노동정보화사업단, 대구지역사무금융노조 정보교육센터, 도서관운동연구회, 동성애자인권연대, 문화개혁을위한시민연대, 민주사회를위한변호사모임, 민주언론운동시민연합, 부산정보연대 PIN, 사회진보연대, 성남청년정보센터, 서울YMCA, 언론개혁시민연대, 인간교육실현학부모연대, 인권실천시민연대, 인권운동사랑방, 전국민주노동조합총연맹, 민주주의민족통일전국연합, 전북평화와인권연대, 정보민주주의를위한네트워크사업단 INP, 지속가능개발네트워크 한국본부, 진보네트워크센터, 참교육을위한전국학부모회, 참여연대, 참@네트워크, 청소년폭력예방재단, 통신연대, 평화인권연대, 한국노동네트워크협의회, 한국노동조합총연맹, 한국성폭력상담소, 한국여성단체연합, 한국여성민우회, 한국여성전화연합, 함께하는시민행동, 환경운동연합

## 우리의 온라인 시위는 정당했다!

통신질서확립법(정보통신망이용촉진등에관한법률 개정안)이 곧 국회에서 다루어질 예정이다. 지난 7월 20일 통신질서확립법이 발표된 이후 여러 사회단체들과 네티즌들은 이 법안이 표현의 자유를 침해하고 있다고 지적해 왔다. 특히 네티즌들은 [검열반대] 온라인·오프라인 시위를 통해 대중적이고 적극적인 방식으로 이 법안의 전면 철회를 요구해 왔다. 국민들의 자발적이고 격렬한 반대 의사가 정보통신부 홈페이지로 몰리면서 지난 8월에는 정보통신부 홈페이지가 접속불능 상태에 빠지기도 하였다. 그러나 정보통신부는 이런 국민의 여론을 겸허하게 수용하기는커녕 온라인 시위를 '사이버테러'로 규정하면서 온라인 시위를 범죄시하였고 언론은 선정적인 '해킹' 보도로 통신질서확립법에 반대하는 여론을 왜곡해 왔다. 정보통신부와 언론이 표현의 자유를 위해 정당하게 활동해온 국민을 아무런 근거도 없이 모독했다는 사실은, 지난 12일 이 사건에 대해 수사를 해온 경찰청 사이버테러대응센터가 접속불능의 원인이 '네티즌들의 사이버 시위' 때문이 아니라 '시스템 결함 등 정보통신부 내부 문제'라고 발표하면서 만천하에 밝혀졌다.

이번 수사 발표를 기해 우리 네티즌과 사회단체들은 최근 통신질서확립법과 전기통신사업법개정안, 그리고 정보통신기반보호법이 아래와 같은 이유에서 중대한 문제점을 가지고 있다는 것을 지적하며 다시한번 통신질서확립법과 일체의 검열에 반대하는 입장을 분명히 밝힌다.

### 1. 통신질서확립법은 철회되어야 한다

현행법과 별도로 특별히 온라인 매체에서 내용을 규제하는 법을 마련해야 할 필요가 있는가? 더구나 위헌 소지를 감수하면서까지 말이다. 현행법에서 불법으로 규정하고 있는 행위는 마땅히 그 수준에서 규제되어야 할 것이며 이 선을 넘을 경우 헌법을 위반하는 행위가 된다. 대한민국의 모든 국민에게는 헌법이 보장하



는 대로 온라인에서 자율적으로 활동할 수 있는 권리가 있으며 또 충분히 이 권리를 행사할 만큼의 능력을 가지고 있다. 특히 삼권 분립의 국가에서 행정부는 인터넷의 불법 행위를 명분으로 국민의 행위를 자의적으로 판단하고 통제할 권한이 없다.

통신질서확립법은 이 모든 가상의 위협을 실제로 구현하려는 의도를 담고 있는 법으로, 마땅히 철회되어야 한다. 더구나 이 법의 전신으로 1985년 제정된 '전산망보급확장및이용촉진에관한법률'이 1995년 제정된 '정보화촉진기본법'에 마땅히 흡수되어야 했음에도, 1999년 개인정보 보호 규정을 삽입하고 2000년 다시 '통신질서확립'이라는 명분으로 계속 왜곡되고 있는 것을 더 이상 두고보아서는 안된다. 따라서 통신질서확립법, 즉 '정보통신망이용촉진등에 관한 법률 개정안' 및 원래의 '정보통신망이용촉진등에관한법률'은 전면 폐기되어야 한다.

한편 개인정보 보호와 프라이버시권 보장은 매우 중대한 사회적 사안이다.

따라서 개인정보 보호는 기형적인 형태로 이 법에 포함될 것이 아니라 독립적인 민간 영역의 개인정보보호법 속에서 보장되어야 한다.

## 2. 인터넷내용등급제를 반대한다

현재 추진 중인 인터넷내용등급제는 그 기준을 만들고 감시하고 실질적으로 강제할 수 있는 권한을 모두 정보통신부와 정보통신윤리위원회에 집중시킴으로써 명목상 '자율', 사실상 국가에 의한 '검열'을 제도화하고 있다.

이러한 형태로는 인터넷내용등급제가 국민의 표현의 자유와 익명권을 심각하게 침해할 뿐이다. 게다가 통신질서확립법 뿐 아니라 9월 20일 규제개혁위원회에서 발표한 '지식정보사회 구현을 위한 규제개혁 추진방향'이나 정보통신부가 새로 입법예고한 '전기통신사업법 개정안' 등 인터넷내용등급제 도입을 위한 각종 법·제도·기술적 장치들이 빠른 속도로 마련되고 있는 것은 국민의 기본권에 대한 적신호이다. 청소년 보호라는 명분 속에 국민의 권리가 계속 국가에 위임되어야 하는지 이제는 판단하고 선택해야 할 시점이다.

더군다나 이런 시도들이 군사 정권 시절부터 지속되어 온 국민 통제의 관행 속에서 여론을 충분히 수렴하지 않은 채 막무가내로 추진되고 있다는 사실은 국

민의 우려를 더욱 깊게 만든다.

## 3. 온라인 시위를 보장하라

사실 그동안 진행되어 온 네티즌들의 온라인 시위는 진지한 국민의 여론으로 청취되기 보다는 '홀리건'이나 '어글리 코리아'로 치부되어 왔다. 심지어 정보통신부는 공식 보도자료를 통하여 온라인 시위를 '사이버 테러'로 규정하고 범죄시 하였다.

그러나 헌법이 보장하는 국민의 집회·결사의 자유가 온라인이라고 제한되어야 할 하등의 이유가 없다. 그런 의미에서 통신질서확립법 뿐 아니라 정보통신기반보호법 등 최근 입법예고된 법률들이 일체의 온라인 시위를 금지할 가능성이 있는 조항을 포함하고 있는 것은 심히 유감스런 일이다.

더구나 네티즌 1600만의 시대에 앞으로도 현안에 대한 국민의 여론은 특정 부처 홈페이지로 집중되는 형식으로 표현될 가능성이 매우 높다. 따라서 정부가 해야 할 일은 온 국민을 범죄인이나 미성숙아로 취급하는 것이 아니라 국민의 접근권을 높이고 표현의 자유와 알 권리를 충족시키기 위한 자세와 제도를 갖추는 것이다.

## 4. 국가정보원의 개입에 반대한다

정보통신기반보호법은 개인 정보와 인터넷이 국가정보원 통제 하에 놓일 수 있도록 보장하고 있다. 이러한 지적에 대해 국가정보원과 정보통신부 관계자가 국가정보원의 영향을 덜 받도록 대통령령으로 공공단체의 범위를 최소화하는 방안을 논의 중"이라고 언론에 밝힘에 따라 국가정보원이 개인 정보와 인터넷에 개입할 수 있는 제도적 장치가 실제로 마련되어 있음이 확인되었다.

그러나 인터넷 공간의 정치는 국민의 자율적인 의지와 참여 속에서 민주적으로 이루어져야 한다. 특히 개인정보에 대한 프라이버시 보장은 국민의 기본권으로서 철저히 개별 정보주체들의 의사에 따라 이루어져야 마땅할 것이다. 국가정보원은 온라인 공간에 대한 일체의 개입 시도를 중단해야 한다.



## 5. 지방자치단체의 인터넷 검열을 반대한다

최근 들어 행정자치부와 성남시 등 지방자치단체들은 인터넷의 표현들을 합법적으로 검열하기 위해 '자치단체 인터넷 운영에 관한 조례안'을 추진하여 사회적으로 물의를 빚고 있다. 전자정부는 국민에 대한 보편적 서비스를 담당하며 국민이 온라인 공간을 통해 자신의 표현의 자유와 알 권리를 충족시키도록 보장해야 한다. 그러나 오히려 전자적인 민원처리에 관한 법률이 '합법적 검열'을 위한 명분과 기반으로 사용되고 전자정부가 국민의 표현의 자유를 차단하고 알 권리를 통제하겠다고 나섰다. 이는 사실은 역설이자 중대한 국민의 기본권 침해이다.

- 1. 너희들의 질서, 통신질서확립법을 철회하라!
- 1. 명분뿐인 자율, 인터넷내용등급제를 반대한다!
- 1. 헌법에서 보장하는 집회결사의 자유, 온라인 시위를 보장하라!
- 1. 온라인에도 국가보안법을 휘두를 것인가, 국가정보원의 개입에 반대한다!
- 1. 허울뿐인 전자정부, 지방자치단체의 인터넷 검열을 반대한다!

2000년 10월 14일

통신검열반대 공동행동 준비위원회

## 정보통신망 이용촉진 등에 관한 법률 개정안에 대한 인터넷주소위원회의 공식입장

인터넷도메인을 누가 어떻게 관리할 것인가의 문제를 법제화하는 것은 아직 이르다.

인터넷의 역사가 그러하듯 단순한 숫자주소체계를 인간이 인식할 수 있게 만든 계층적 도메인네임구조도 선각자들의 자발적인 연구 및 인터넷 커뮤니티의 자발적인 동의와 참가에 의해 구성이 되었다. 국내 인터넷과 도메인네임체계도 몇몇 선각자의 헌신적인 노력에 의해 지금과 같은 정도에 이르게 되었고, 이들 선각자의 헌신적인 노력은 국내 인터넷 커뮤니티에 의해 지지되었으며, 국제 인터넷 커뮤니티와 지속적인 교류를 통해 그 꽃을 피우게 된 것이다.

인터넷과 인터넷도메인네임체계가 자발적인 개인들에 의해, 그리고 자발적으로 구성된 각종 커뮤니티에 의해 성립되고 정착되어 온 역사와 인터넷이 갖고 있는 국제적인 성격때문에, 인터넷과 인터넷도메인네임에 관하여 각 집단이나 개인의 이해관계가 격렬하게 충돌하고 분쟁이 발생하고 있는 현재에도 세계 어느 나라도 인터넷을 누가 관리하는가 라는 문제에 대해 명확한 답을 내놓지 못하고 있다. 민간 주도의 국제도메인네임관리기구인 ICANN이 설립된 이후에도 국제기구와 각국은 인터넷과 인터넷도메인네임을 누가 어떻게 관리하고 유지하도록 할 것인가에 관하여 논의하고 가장 합리적인 방안을 도출하기 위한 연구를 계속하고 있다.

국내에서도 한국인터넷정보센터와 인터넷주소위원회를 중심으로 인터넷과 인터넷도메인네임의 체계를 어떻게 구축할 것인가, 그 속에서 정부와 한국인터넷정보센터의 역할은 무엇인가에 관하여 연구와 모색을 계속해 오고 있으나, 아직 결론을 내리지 못하고 있다. 그런데 최근 정보통신부는 정보통신망이용촉진등에관



한법률을 개정하여 이 법률에 “인터넷도메인이름, 인터넷프로토콜주소 등 인터넷 이용의 기반이 되는 주소자원”을 정부가 관리하도록 하되, 다만 이 업무를 민간의 전문기관으로 하여금 수행하게 할 수 있다는 규정을 신설하겠다고 밝혔다.

하지만 위 개정안은 인터넷과 인터넷도메인네임이 일개 국가의 문제가 아니라 국제적인 문제라는 점을 이해하지 못하고 있는 것으로 보인다. 특히 위 개정안이 입법되었을 때 초래될 결과는 위협하기까지 하다. 왜냐하면 위 개정법률이 그대로 입법된다면 도메인이름관리사무는 국가사무가 되고 그 업무는 행정업무가 되어 여러 가지 복잡하고 바람직하지 않은 문제가 발생할 것으로 보이기 때문이다. 인터넷도메인은 국제지적재산권기구(WIPO)가 지적하고 있듯이 이제 상업적 가치를 지니게 되었을 뿐만 아니라 일정한 권리를 창설하는 효과가 있기 때문에(분쟁조정기구가 발족한 것 자체가 도메인의 권리적 성격을 인정한 것임) “국민의 권리, 의무에 관한 사항”이라고 보아야 하는데, 법률이 이러한 사항의 관리업무를 정부의 업무로 규정하게 된다면, 인터넷도메인의 관리에 관한 업무는 전형적인 행정업무가 될 수 밖에 없다는 것이 우리의 생각이다(지금처럼 정보화촉진기본법 시행령에 도메인관리업무를 규정하고 있는 경우와는 달리 보아야 한다).

위와 같이 본다면, 한국인터넷정보센터는 행정기관과 유사한 지위를 얻게 되고(정부조직법 제6조) 도메인관리업무에 필요한 비용은 국가예산으로 충당해야 하며, 한국인터넷정보센터는 도메인등록거부처분취소소송이나 도메인등록처분취소소송의 피고가 되는 것을 피할 수 없게 될 것이다.

우리는 이같은 결과는 한국 인터넷의 발전에 큰 장애가 될 것이라고 믿는다.

물론 각국의 법체계는 그 나라에 고유한 것이므로, 우리 정부와 입법부가 도메인관리업무를 국가사무로 선택하는 것이 금지되어 있다고 볼 수는 없다. 하지만, 과연 그것이 바람직한지, 국제도메인부여 및 관리체계 안에서 국내인터넷주소관리권을 개별국가가 행사하는 것이 과연 가능한지, 가능하다고 하더라도 국제사회에서 우리나라의 지위에 어떤 영향을 미칠지 등에 관한 면밀한 사전검토는 필요하다고 본다. 또한 개별 국가와 도메인주소관리권 사이의 관계나 개별 국가와 ICANN 등 국제민간기구 사이의 관계를 어떻게 설정해야 하는지 등에 관한 국제적인 논의의 추이를 지켜볼 필요도 있는 만큼, 성급한 입법은 결코 바람직하지 않다. 우리는 개정법률안중 도메인 관련부분에 관한 입법이 철회되기를 희망한다.

시민공청회 발제문 (2000. 9. 5)

## 지식정보사회에 있어서 정부의 역할

유진식(경희대학교 법과대학)

### 1. 처음에

본법안은 기존의 ‘정보통신망이용촉진 등에 관한 법률’을 대폭 보완하는 것으로서, 주관부서인 정보통신부의 표현을 빌리면, “정보통신서비스이용자의 개인 정보보호제도를 강화하고 건전한 정보통신질서확립을 위한 규정을 대폭 신설”하고 있다. 이른바 사이버공간이라고 하는 새로운 정보통신의 유통공간이 앞으로 우리에게 어떠한 세계를 열어줄 지에 대해서는 논란이 있지만, 어느 정도 일정한 변화, 즉 새로운 부(富)와 문화 등을 창출할 수 있으리라는 점에 대해서는 누구도 부인할 수 없을 것이다. 그러나 모든 사물이 그러하듯이 이 사이버공간도 빛의 부분뿐만 아니라 그림자부분을 가지고 있다는 점이 문제이다. 즉, 사이버공간에서의 사생활의 침해나 청소년에 대한 유해환경의 조성 등의 문제가 바로 그것이다. 이러한 문제점은 기존의 제도에 의한 대응에는 한계가 있기 때문에 이에 대한 새로운 방안의 모색이 요구된다. 이와 같은 관점에서 보면, 본법안은 위와 같은 문제점에 대한 항목에 망라적으로 대응하고 있다는 점에서 그 내용에 대한 평가는 차치하고라도 일정한 평가를 받을 수 있다고 말할 수 있다.

그러나 문제는 역시 동법안의 내용에 대하여 국가와 시민(정보통신이용자, 정보통신서비스제공자 등)사이의 평가에 현저한 차이가 있다는 점이다. 전자는 동법안의 목적을 달성하기 위해서는 이 정도의 간섭은 당연하다고 하고 후자의 경우, 사이버공간에 대한 규제의 필요성은 인정하지만 현재 동법안이 담고 있는 내용은 과잉규제라고 반발하고 있다. 이러한 시각의 차이는 어디에서 유래하고 있으며 양자가 서로 의견을 일치시켜 가는 방법은 없을까? 본고에서는 이 점에 대해서 살펴보고자 한다.



이 문제를 생각함에 있어서는 어떠한 이념을 가지느냐에 따라서 판단의 결과가 달라질 수 있다. 다시 말해서 먼저 어떠한 기준을 가지고 이 문제를 고려해야 할 것인가가 중요한 논점이 된다. 다시 말해서 각자가 다를 기준에 의해서 판단을 할 경우 양측의 주장은 나름대로 타당성이 가지고 있다고 할 것이다. 그러나, 양자의 주장은 평행선을 그을 수밖에 없으며 문제의 해결책이 될 수 없다. 따라서 양자가 논의를 벌일 수 있는 토대를 먼저 설정하는 것이 필요하다. 여기서 필자는 국가의 간섭이 어느 정도 행해져야 하는가에 대한 판단의 문제이기 때문에 국가의 기능이 어떻게 변화해 왔는가에 대한 설명으로써 이 문제에 대한 실마리를 제공하고자 한다.

## 2. 판단의 기준 - 국가기능의 변화

20세기는 이른바 '총력전'의 시대였다고 말해진다. 국제정치질서는 가깝게는 볼 경우 19세기 중반부터 유럽세력이 아시아를 비롯한 여러 지역에 진출하면서 형성되기 시작했는데 이 때에는 진출하려는 측이나 이를 막아내려는 측이나 국가전체가 한 덩어리가 되어 각축을 벌였던 것이다. 이러한 현상은 제2차대전 후의 냉전기를 거치면서도 그대로 유지되었다. 다시 말해서 국제정치질서의 구도에 미국과 소련을 중심으로 한 자본주의와 사회주의의 대립이라는 변화가 있었지만 여전히 국가단위의 움직임이었다는 점에서는 본질적으로 차이가 없었다. 이러한 국가중심의 생활에서 중요한 것은 한 국가내의 에너지를 최대한으로 키우고 통합해서 그것을 외부에 부딪히는 것이었다. 따라서 여기에서는 한 개인의 사상이나 기본적인 활동보다는 전체가 하나가 되는 것이 가장 중요한 가치였다.

거기서 국가의 역할은 먼저 국민을 하나로 통합하여 국민으로 하여금 일사불란하게 국가의 정책에 따라서 행동하도록 하게 하는 일이었다. 그렇게 하기 위해서는 국민들이 균질적인 사고와 행동양식을 갖게 할 필요가 있었다. 다시 말하면 국가가 무엇이 도덕이며, 무엇이 진리인가를 결정하고 이것을 국민들에게 확산시키는 형식이었다.<sup>1)</sup> 이러한 시기에 있어서는 당연히 국가는 각 개인의 생활에 깊

숙이 관여하게 되었던 것이다.

그러나 지금은 어떠한 시대인가? 이미 냉전의 시기는 지나갔고, 이를 대신하여 균질적인 사고를 필요로 하는 상황이 다시 등장한 것도 아니다. 아니 오히려 그 반대의 상황이라고 할 것이다. 이미 우리 정부에서도 정확히 파악하여 선언하고 있듯이 지금은 이른바 국제화 내지 글로벌리즘의 시대로써 기존의 국가의 장벽은 점차 사라져 가고 있으며 경제를 중심으로 한 새로운 국제질서가 형성되어 가고 있는 것이다. 따라서 이러한 시기에 있어서의 국가의 역할은, 기존의 틀에서 벗어나, 사회를 유지하는데 필요한 최소한의 통합작업에 그치고 각 개인의 영역은 자유롭게 형성할 수 있도록 공간을 제공하는데 힘써야 할 것이다.

## 3. 본 법률안의 검토

### (1) 이념적인 측면

이상에서 서술한 내용을 긍정할 경우, 본 법안의 내용에 대해서 먼저 지적할 수 있는 문제는 이념적인 측면이다. 본 법안은 정보통신에 관한 모든 것을 규제 대상으로 삼고 있다. 즉, 정보통신의 기술, 종사자와 이용자, 정보통신의 내용 등, 자세히 소개할 필요도 없이, 국가의 손이 미치지 않는 곳이 없다. 이것은 위에서 말한 시대적인 변화 즉, 국가의 역할이 변화해야 할 시점에 와 있음에도 불구하고 기존의 틀을 그대로 답습하고 있다고 할 수밖에 없다. 본 법안에 대해서는 이 점에 대해서 먼저 심도있는 논의가 이루어져야 할 것이다.

### (2) 제도적인 측면

법안의 문제점의 국가의 지나친 규제도 문제이지만 그 규제를 행하는 제도 역시 많은 문제점을 안고 있다. 즉, 적법한 규제가 행해지기 위해서는 정당한 권한을 가진 행정기관이 적법한 적정절차에 따라서 행해져야 한다. 이 점에 대해서

1) 1968년에 제정되었던 국민교육헌장은 위와 같은 사실을 상징적으로 보여주는 예이다.



법안의 내용 중 가장 문제가 되고 있는 제4장 건전한 정보통신질서의 확립의 부분을 소재로 하여 살펴보려고 한다.

### ① 행정조직

제4장의 정보통신질서의 확립에 관하여 도입하고 있는 제도는 불법정보의 제작·유통금지제도와 등급표시제를 들 수 있는데, 이것을 주관하고 있는 행정기관은 정보통신윤리위원회이다.<sup>2)</sup> 그런데 이 정보통신위원회는 행정조직법의 관점에서 볼 때 많은 문제점을 안고 있다.

먼저 동위원회의 법적 지위를 보면 법률안 제58조에서 단지 동위원회를 설치한다고만 규정되어 있지 어느 기관에 속하며 그 기관과 어떠한 관계에 있는지 불분명하다. 다만 동법이 정보통신부의 관할로 되어 있고 그 밖의 규정(제59조 업무)을 보아 정보통신부에 설치되는 것으로 보여진다. 그러나 그렇다고 해서 문제가 다 해결되는 것은 아니다. 여기에는 두 가지 종류의 행정기관이 있을 수 있기 때문이다. 다시 말해서 상대방(시민)에게 직접 의사표시를 할 수 있는 행정기관과 단지 소속된 기관의 장의 심의 등에 응하고 직접 상대방에게 의사표시를 할 수 없는 행정기관이 그것이다. 그런데, 동법안의 규정, 즉 제58조의 설치규정 및 제59조의 동위원회의 업무규정을 살펴보면 이 양자의 성격을 모두 가지고 있다. 이것은 정부조직법상의 규정이나 행정조직법이론에서 볼 때 맞지 않는 이야기이다. 그리고 여기서 중요한 점은 이러한 논의가 단지 형식적인 의미에 그치지 않는다는 점이다. 즉, 전자에 속하는 행정기관은 이른바 외국(外局)으로서 소속된 기관과는 인사나 업무 등에서 독립적인 성격을 강하게 갖게 된다. 뿐만 아니라, 본 법률안에서 규정하고 있는 것과 같은 규제업무를 행하는 경우 그 절차는 이른바 준사법적인 절차를 취하는 것이 보통이다. 그리고 후자의 경우에는 앞서 언급한대로 독자적으로 상대방에 대하여 의사표시를 할 수 없는 것이다. 그럼에도 불구하고 동위원회는 불법정보의 유통에 대하여 관계기관에 형사고발권을 갖고(법안 제45조 제3항), 피해자구제를 행하는 등의 권한을 가지고 있다.

2) 등급표시제와 관련하여 청소년보호위원회도 관계가 있고 동위원회 또한 법적으로 문제가 많이 있지만, 여기서는 정보통신윤리위원회에 대해서만 언급하기로 한다.

위와 같은 점을 집요하게 지적하는 것은 이 문제가 단지 형식논리에 그치지 않기 때문이다. 즉 동위원회가 위와 같은 행위를 하기 위해서는 거기에 합당한 법적인 지위를 가져야 하며 이에 따른 행정조직을 갖추고 적정한 적법절차에 의해서 법을 집행해야 하기 때문이다. 그러나 법안에서 동위원회는 이러한 요건을 갖추고 있지 못한 채 업무를 행하도록 되어 있다.

### ② 집행절차

여기서는 불법정보에 관한 동위원회의 처분절차를 소재로 하여 살펴보려고 한다. 법률안 제43조는 불법정보의 제작·유통을 금지한다고 규정하고 있다. 이에 대해서 동위원회는 '정보통신망을 이용하여 일반에게 공개할 것을 목적으로 유통되는 정보 중에서 불법정보라고 판단할 수 있는 상당한 이유가 있는 경우에는 정보통신서비스제공자에게 문서로서 이를 고지' 하도록 되어 있다. 이 때에 동위원회는 '필요하다고 인정되는 경우에 당해 정보를 제공한 자를 관계기관에 형사고발 할 수' 고, 고지를 한 이후에도 당해 정보가 유통되고 있는 경우에는 정보통신부장관에게 정보통신서비스제공자에게 이의 취급을 거부하도록 하는 명령을 하도록 건의 할 수 있다(동법안 제45조제4항, 제46조 제1항). 정보통신부장관은 불법정보에 대하여 정보통신서비스제공자에게 이의 취급을 거부하도록 명령할 수 있다(동법안 제46조 제1항).

그런데 여기서는 두 가지 문제점을 지적할 수 있다. 먼저, 불법정보에 대한 판단기준의 애매성이다. 즉 법안에 따르면 그 기준으로서 단지, '불법정보라고 판단할 수 있는 상당한 이유' 만을 들고 있다. 이것은 자의적인 해석이 가능한 규정으로 이것을 가지고 기준이라고 할 수는 없을 것이다. 또 한가지는 처분절차의 적정성의 여부이다. 법안에서는 단지 14일의 기간을 두고서 상대방으로 하여금 의견진술을 하도록 하고 있다. 그러나 불법정보라고 판단되는지의 여부는 상대방에게 있어서는 매우 중대한 사안이라고 할 수 있다. 즉, 그로 인하여 상대방은 직업선택의 자유를 잃을 수도 있으며, 언론과 표현의 자유를 박탈당할 수도 있다. 사안이 이리함에도 불구하고 법안에서는 의견청취의 방법 중에서 가장 간단한 의견진술의 규정을 두고 있는 것은 사안의 비중에 비추어 볼 때 맞지 않는다고 할



것이다. 따라서, 아직 완벽하다고는 할 수 없지만, 최소한 행정절차법상의 청문규정에 의해서 의견청취를 하여야 할 것이다.

#### 4. 맺으며

이상에서 법안은 국가의 기능이 변화하고 있음에도 불구하고 여전히 기존의 틀 속에서 벗어나지 못하고 있음을 알 수 있다. 즉 법안의 규정은 지나치게 규제적이라고 할 수밖에 없다. 그리고 나아가서 이를 집행하는 행정조직상의 문제와 또한 집행절차상에도 많은 문제점을 안고 있음을 알 수 있었다. 본고에서는 편의상 개괄적인 이야기와 법안의 한정된 부분만을 소재로 삼아 이야기를 하였지만 이것은 법안 전체와 관련된 이야기이며 또 언급하지 않은 부분도 같은 맥락에서 문제점을 가지고 있다고 할 수 있다. 따라서, 법안에 대한 철저한 논의와 검토가 요구된다고 할 것이다.

## 지식정보사회에서의 정부의 역할

전웅휘 (피스넷 사무처장)

### 1. "통신질서확립법"과 사회적 의견수렴

정통부가 입법고시 예정으로 있는 "정보통신망이용촉진등에 관한 법률" 개정 법률안은 전혀 개정법률안이 아니다. 원래 "정보통신망이용촉진등에 관한 법률"은 부칙포함 총 35개조항으로 구성되어 있으나 현재 개정법률안으로 제시되어 있는 법안은 총 91개 조항으로서 원래 법안의 세배에 달하는 방대한 법률안이다. 따라서 사실상 원래 법안의 개정안이라고 하기 보다는 정보통신부의 고유업무영역을 새롭게 포괄적으로 규정하고 있는 법안으로서 정보통신부법이라고 부를 만한 법이다. 실제로 이 법에는 인터넷을 비롯한 정보통신망 이용활성화, 개인정보 보호, 건전한 통신질서확립, 정보통신망의 안전성 확보, 이러한 일들을 위한 국제 협력에 이르기까지 통신공간에서 생겨나는 일체의 사회정책적인 문제들에 대하여 정보통신부가 어떠한 정책수단을 갖고 어떻게 관련업무들을 해 나갈 수 있을지에 대한 포괄적인 내용을 담고 있다.

이 법안의 구체적인 내용에 대한 문제지적을 하기 전에 가장 납득하기 어려운 점은 이렇게 방대한 내용의 법안이, 그리고 수없이 많은 논란의 여지가 있는 요소들을 내포하고 있는 법안이 거의 전혀 관련 이해당사자들이나 관심집단들의 충분한 사전 의견수렴의 절차없이 - 혹은 있었다 하더라도 법안을 만들기 위한 가장 최소한의 비용효율적이며 형식적, 행정편의적인 절차를 거쳐서 제시되고 있다는 사실에 있다. 지난 7월 20일 공청회가 있기 전까지 이 법안에 대해서는 심지어 언론조차도 구체적인 내용에 대해서는 아무것도 모르고 있는 상태였다. 심지어 공술인들조차도 불과 공청회 며칠전에야 법안을 받고 토론준비를 해야 하는 지경이었다.



차제에 이같은 입법절차상의 문제점에 대해서 몇가지 지적하고자 한다. 대개 현재 정부가 법안을 준비하는 과정을 보면 정부의 총괄적인 사업방향과 관련하여 부처별 중점추진사업을 먼저 결정하고 이를 부처산하 정부출연 연구기관 - 정통부의 경우 보통 정보통신정책연구원(KISDI) - 이나 산하기구 - 이번의 경우 정보보호센터와 정보통신윤리위원회 - 에서, 혹은 몇몇 전문가들에게 프로젝트를 주어 관련 연구와 정책을 수립토록 한뒤 이를 법안으로 만드는 과정에서 몇몇 법률 전문가들의 자문을 받고, 관계부처 의견수렴을 거쳐 입법고시를 하기전에 대단히 형식적이거나 요식적인 공청회를 거치는 과정을 밟는다. 이번 "통신질서확립법"의 경우에도 그러한 과정을 전형적으로 밟았다.

사실 사안이 별로 중요하지 않거나 이미 기존에 있던 제도를 큰 골격의 변화 없이 보다 효율성 등을 높이기 위해 부분적으로 개선하는 경우라면 이같은 입법절차가 그다지 큰 문제가 있다고 할 수는 없을 것이다. 그러나 사안에 따라서 상당히 많은 이견들이 있을 수 있고, 관련 이해당사자들이나 정부부처간의 이해가 복잡하게 얽혀 있는 경우라면 이러한 절차만으로는 충분한 의견수렴 절차를 거쳤다고 하기 어렵다. 이번 "통신질서확립법"의 경우에도 바로 그러한 문제들이 집중적으로 표출된 예라 할 수 있을 것이다.

이번 법안에는 상당히 많은 요소들이 포함되어 있지만 크게 보면 개인정보보호, 인터넷등급제, 인터넷주소자원관리문제 등 세가지 중요한 문제들을 집중적으로 다루고 있다. 아직 상세하게 밝혀지지는 않았지만 개인정보보호(제23조 - 제32조)의 경우 정보보호센터에서 대부분의 준비작업을 맡았으며 인터넷 등급제는 정보통신윤리위원회에서 준비작업을 각각 맡아서 처리한 것으로 알고 있다. 그런데 필자가 알기로는 정보보호센터는 정보통신사업자나 재경부산하 소비자보호원 측의 의견은 청취한 것으로 알고 있으나 민간소비자단체들의 의견은 거의 수렴하지 않은 것으로 알고 있다. 그래서 결과적으로 현재의 개정법안을 보면 절대적으로 사업자에게 유리한 방향으로 수정이 이루어져 있다. 예를 들어 기업인수합병시 종전 법안에서는 개인정보의 이전이 불가능했으나 이번 개정법안에서는 업체가 이용자에게 이전을 공지하면 개인정보를 이전할 수 있도록 허용하고 있다. 또

한 종전 법안에서는 개인정보의 수집목적이 달성되었으면 "지체없이" 이를 폐기하도록 되어 있었으나 개정법안에서 "이용자의 동의를 받은 경우"에는 영구히 파괴하지 않아도 무방하도록 되어 있어 절대적으로 사업자에게 유리하게 되어 있다. 만약 법이 이런 식으로 개정되면 대개 업체들은 개인정보 수집단계에서 포괄적으로 약관 등에서 이를 규정하여 이용자의 동의를 얻는 방식을 취하게 되므로 사실상 개인정보보호 측면에서는 대단히 위험한 조항인데도 법안은 이렇게 되어 있다. 또한 청소년보호법에서는 미성년자를 19세 미만으로 규정하고 있음에도 불구하고 이 법안에서는 14세 미만의 아동의 경우에 한정하여 법정대리인의 동의를 받도록 하고 있다. 우리나라의 경우 19세 미만의 청소년까지 사실상 부모에게 경제적으로 의존하고 있기 때문에 전자상거래 등에서도 청소년들의 거래가 얼마든지 문제가 될 수 있는데도 오직 사업자의 이해관계만 고려하여 법안은 이렇게 되어 있는 것이다.

인터넷 등급제(제47조 - 제52조)의 경우 아마 정보통신부는 정보통신윤리위원회를 통해 여러 민간단체들의 의견을 수렴했다고 이야기 할 것이다. 그러나 정보통신부는 왜 그 위원회가 의견수렴을 위해 민간단체들의 참여를 요청할 때에 왜 대부분의 주요한 여성단체들이 참여를 거부하거나 빠질 수 밖에 없었는지 그 이유를 알아야 할 것이다. 또 어떤 단체의 경우는 그러한 의견수렴과정에 참여하고는 있었지만 제도에 대해서는 아직 어떻게 해야 할지 결정은 고사하고 토론도 본격적으로 하지 않았고 겨우 등급기준을 토론하고 있는 단계에서 이 법안이 공포되었는데 정보통신부가 이러한 과정을 제대로 된 의견수렴과정이라고 생각하고 있는지도 의문이다.

인터넷 주소자원의 관리감독에 관한 내용(제14조 - 제17조)은 원래 공청회때 제시되었던 안에서는 도메인이름분쟁조정기구에 대한 조항만 있었는데 공청회때 왜 이 조항이 들어가는지 전혀 법률적 구성요건조차 갖추지 못했다는 지적을 받아 사실상 삭제되는 줄 알고 있었는데 이것이 2차 초안에서는 1개 조항에서 4개 조항으로 확대되었다. 이 부분에 해당되는 내용은 현재 민간재단법인이며 도메인 등록과 관련정책을 수립, 시행하고 있는 한국인터넷정보센터의 업무영역과 중첩되는 부분이다. 그럼에도 불구하고 도메인분쟁조정기구 설립안이나 주소자원에



대한 정부의 정책수립 및 관리/감독권한에 관한 내용은 현재 한국인터넷정보센터에서 정관상 인터넷 주소정책을 제시하게 되어있는 주소위원회와 전혀 사전 의견수렴이나 조정과정을 거치지 않은 채로 법안이 만들어졌다. 주소위원회가 나중에 이를 알고 정통부측에 이러한 조항들이 적절치 않다는 사실을 여러 경로를 통해 밝혔음에도 불구하고 정보통신부는 지금까지도 아무런 법안 수정의사를 밝히지 않고 있다.

## 2 사이버공간의 특성과 법적 규제와의 한계

의견수렴문제도 있지만 특별히 정보통신영역에서의 입법은 상당히 많은 문제를 안고 있다. 이미 해외의 입법사례들 속에서 많이 나타나고 있지만 정보통신영역 자체의 특성 때문에 이제까지 현실세계에서 통용되던 법논리를 통신공간에도 그대로 연장해서 적용해야 한다는 원칙론만 가지고는 해결되지 않는 문제가 너무나 많다. 그래서 이미 사이버공간에서의 법적 규율문제는 법학분야에서도 독자적인 학문분야를 이루어가고 있으며 아직까지도 법적 규제의 이상적인 모델이 분명하게 확립되어 있지 못한 상태이다.

잘 알려져 있듯이 통신네트워크 상에서의 법적 규제문제는 이제까지의 전통적인 국가의 영토에 따른 사법관할권(Jurisdiction)의 문제 때문에 규제가 다른 나라에까지 미칠 수 없기 때문에 실질적으로 전면적인 효력을 갖지 못한다는 근본적인 어려움이 있다. 각 국가간에 가치나 규범, 문화가 상이하기 때문에 어떤 공통적인 규제의 틀을 세계적으로 구축하기도 어렵고 설령 그러한 방향으로 노력한다 하더라도 보편적인 규칙을 만들려면 상당한 정도 시간이 걸려야 할 것이다. 또한 사이버공간의 초국가적 성격때문에 특정 국가내에서 과도한 규제가 시행될 경우 얼마든지 해당 정보서비스를 제공하는 자가 상대적으로 규제가 덜한 곳으로 이동하여 해당국가를 상대로 하는 정보서비스를 하는 것이 가능하기 때문에 국가에 의한 법적 강제수단에 의한 규제가 오히려 기대했던 것과는 정반대의 결과를 낼 수 있다는 점도 염두에 두어야 한다.

그러나 법적 규제의 가장 커다란 문제는 정보통신공간의 쌍방향성으로 인하여 정보의 이용자가 얼마든지 정보공급자가 될 수 있기 때문에 어떤 법적 규제가 도입될 경우 그 규제의 대상과 범위가 비영리 정보서비스나 개인의 정보서비스에까지도 광범위하게 미치게 됨으로써 사실상 개개인의 표현의 자유를 침해할 우려가 한층 높아질 수 있다는 점이다. 미국에서 통신품위법(Communicatin Decency Act)이 위헌판결을 받은 이유도 이것이 가장 기본적인 인권의 하나인 표현의 자유가 침해될 수 있다는 점과 인터넷과 같은 정보통신 네트워크는 정보제공자가 이용자를 대상으로 일방적으로 송신할 수 있는 것이 아니라 이용자의 능동적인 요청에 의해서만 수신할 수 있는 까닭에 대중매체에 적용되는 것과 같은 엄격한 기준을 정보통신 네트워크에 그대로 적용하는 것은 무리라고 하는 이유 때문이었다.

이러한 문제들이 있기 때문에 현재 외국에서 사이버공간과 관련된 입법사례에서는 사전에 수개월에 걸친 사회 각계와 전문분야 인사들의 의견들을 광범위하게 들은 후 온라인으로도 네티즌들의 충분한 의견개진의 기회를 준 후 그러한 내용까지 충분히 수렴하면서 사이버공간의 특성을 고려한 법제도를 만들어 가는 것이 최근의 일반적 추세이다. 그만큼 신중하게 입법절차가 진행되는 것이다. 그리고 최근에 와서는 나라마다 상당히 편차는 있으나 법에 의한 규제(legal regulation) 보다는 업계의 자율적인 규제(self regulation)을 선호하는 경향이 높아지고 있는데 이는 현실세계에서 법적 강제력을 발휘할 수 있는 기제들이 양적인 측면에서나 속도면에서 엄청나게 높은 비례로 변화하는 사이버공간의 변화에 대응하는 데에 있어서 실질적인 효력을 기대하기 어려운 경우가 대부분이라고 하는 것이 중요한 고려요인이 되고 있기 때문이다.

사이버공간의 입법고려사항으로 반드시 지적하지 않을 수 없는 것은 사이버공간에 질서와 문화를 구축해가는 일은 반드시 정부의 여러 부처들간의 상호 협력과 연계속에서 이루어질 수 밖에 없고 또 반드시 그렇게 해야 한다는 점이다. 그런데 바로 이 점에서 이번 "통신질서확립법"안은 상당히 중요한 문제점을 내포하고 있다.



정보통신부 유관법률중 정보통신부의 협무영역과 관련하여 가장 포괄적인 내용이 들어있는 법률은 "정보화촉진 기본법"이다. 이 법률에 따르면 정보통신부가 해야 하는 가장 중요한 업무는 관계 중앙행정기관별 부문계획을 종합하여 5년의 기간을 단위로 하는 정보화촉진기본계획을 수립하는 것이다. 이러한 계획이 수립 되면 정보화촉진기본계획에 입각한 사업추진은 정보통신부가 수행하는 것이 아니라 정보화추진위원회가 추진하게 되는데 정보화추진위원회는 위원장은 국무총리, 부위원장은 재정부장관이 되고 입법, 사법부 및 관련행정기관의 장중에서 위원장이 위촉하는 사람으로 구성하게 되어있다. 정보통신부는 정보화추진위원회가 이러한 사업을 추진할 때 중앙정부부처나 지방자치단체들간에서 사업을 조정하고 지원하는 역할을 수행하도록 되어 있다. 이러한 기본골격 위에서 "정보화촉진 기본법"은 정보통신부의 여러가지 업무영역을 포괄적으로 정의하고 있으며 세부적인 내용은 모두 대통령령으로 정하도록 하고 있다.

이번 "통신질서확립법"에서 눈여겨 보아야 할 대목은 이 법이 종전의 "정보화촉진기본법"에서 대통령령으로 정하도록 하고 있던 내용을 대부분 법조항으로 끌어 올렸을 뿐만 아니라 종전에는 주로 권장사항이었던 것을 보칙에 벌칙규정을 두어 상당부분 강제규정으로 바꾸어 놓고 있다는 점이다. 그만큼 정통부의 권한을 강화하고 있는 것이다.

뿐만 아니라 종전의 "정보촉진망이용촉진등에 관한 법률"에서는 개인정보보호에 관한 내용이 중추를 이루고 있었으나 개인정보보호와 관련된 법적 규제는 일반 사법당국이 맡도록 되어 있었는데 이번 "통신질서확립법"의 중요한 변화는 정보화촉진기본법 시행령에 근거하여 만들어진 한국정보보호센터의 권한을 대폭 강화하여 한국정보보호원으로 승격시키고 준사법적 권한을 갖는 개인정보분쟁조정위원회의 사무국을 두어 동 위원회의 업무를 지원하도록 하고 있어 정통부가 개인정보보호와 관련한 일정한 권한을 갖도록 하고 있다는 점이다. 또한 불법정보와 청소년유해정보에 대한 통제권한은 정보통신윤리위원회에 부여하고 있으며, 앞서도 지적했듯이 인터넷 주소자원에 대한 정책수립 및 관리기관지정, 도메인 분쟁조정정책 및 조정기구의 운영권한을 정통부의 고유업무영역으로 명시하고 있다.

그런데 과연 개인정보보호나 인터넷 내용규제, 인터넷 주소자원관련 정책에 관하여 정보통신부가 이를 고유권한으로 설정하는 것이 과연 필요한 일인지 또 가능한 일인지에 대해서는 지금까지 아무런 사회적 합의가 있었던 적이 없었다. 사실은 앞에서 "정보화촉진기본법"에 대한 설명에서도 밝혔듯이 현행 법제도에서는 정보통신부는 이러한 일을 수행해야 할 아무런 권한이 없다. 구체적으로 예를 들어 개인정보보호에 대해서는 이미 행정자치부와 법무부, 검찰이, 불법정보에 대한 규제에 있어서는 법무부, 검찰이, 청소년유해정보규제에 대해서는 국무총리실 산하 청소년보호위원회가 각각 소관 업무영역을 담당하는 것으로 되어 있는데 행정조직개편을 하는 것도 아니면서 이런 업무가 왜 정보통신부의 고유업무영역으로 할당되어야 하는지 이유가 명확하게 설명되어야 할 것이다. 오히려 현정부 초기에 제시되었던 행정조직개편안에서는 산업자원부와 과기부, 정통부가 하나의 부처로 통합하고 정보통신과 관련된 각 분야의 정책은 모두 개별부처에서 직접 다루도록 하는 방향으로 개선안이 나온 경우도 있었음을 상기해야 할 것이다.

### 3. 시민사회의 자율성촉진인가 정부의 역할강화인가?

현정부가 들어서면서부터 일관되게 정부는 작은 정부, 시장과 시민사회의 자율 메카니즘의 강화론을 주장해 오고 있다. 이것은 사회 각 부문의 기능과 역할이 점차로 더 세분화, 전문화되어감에 따라 국가에 의한 지도, 관리, 감독기능이 오히려 비효율을 초래한다는 판단에서 나온 것인데 그렇다고 해서 모든 것을 시장에 맡겨야 한다는 논리로 비약할 필요는 없다. 왜냐하면 실제로 60년대부터 시작된 고도 압축성장을 겪어오면서 구축된 우리의 경제, 사회체제가 시장과 시민사회의 자율적인 문제해결능력을 크게 발전시키고 있지 못했기 때문이다. 따라서 우리 사회의 경우에는 시장과 시민사회의 자율적인 규제능력을 형성하기 위해서는 상당기간동안 국가의 협력과 지원이 필요하다고 보아야 할 것이다.

#### 1) 인터넷 주소자원관리와 한국인터넷정보센터



그러나 이미 상당기간동안 시민사회 자율적으로 기능수행을 해 온 영역에 새삼스럽게 정부가 소관업무영역을 자임하고 개입하려하는 것은 납득하기 어렵다. 바로 이러한 문제에 해당하는 것이 “통신질서확립법” 제16조에 나와있는 인터넷 주소자원관리에 관한 조항이다. 현재 인터넷 주소자원관리는 크게 두가지 차원에서 이루어지고 있다. 하나는 .com, .net, .org와 같은 성격의 국제최상위도메인(generic Top Level Domain)으로서 ICANN이라고 하는 국제기구에 의해서 관련 정책이 수립되고 있으며 다른 하나는 국제표준화기구(ISO)의 규정에 따른 영문알파벳 두자로 표시하는 각국가별 최상위도메인(country code Top Level Domain)으로서 우리나라 .KR에 대해서는 재단법인 한국인터넷정보센터(KRNIC)의 주소위원회가 관련정책을 제시하고 최종적으로는 이사회가 결정하는 구조로 되어 있다. 그런데 이 법조항에서는 현재 국내 이용자들이 상당수 가입하고 있는 gTLD에 대해서는 아무런 언급을 하고 있지 않으면서 이미 .KR에서 한국인터넷정보센터가 수행하고 있는 일을 새삼스럽게 정통부장관이 정책을 강구해야 하는 영역으로 규정하고 있다. (ccTLD의 경우도 향후 미국이나 일본 등지에 사는 교포들을 위해 .us.kr, .jp.kr과 같은 제2계층 도메인을 구성할 수 있으며 이런 경우 해외시민권자들의 이용영역이 되는데 한국정부가 이에 대하여 배타적인 권한행사를 할 수 있다고 보는 것은 잘못이다.)

정통부 관계자들은 이 부분에 대하여 주소자원은 공적자원(Public Resource)이며 미국의 경우도 상무성이 ICANN과 계약관계에 있고 루트서버에 대한 권한을 상무성이 보유하고 있음을 근거로 하여 이러한 법조항이 나올 수 있음을 주장하고 있다. 그러나 여기에는 몇가지 사실에 대한 오해가 있는 것으로 생각된다. 첫째, .KR에 대한 권한부여는 과거 존 포스텔이 IANA를 통하여 할당한 것으로서 한국정부와는 아무런 관련없이 이루어졌다. 또한 미국의 경우 과거 인터넷 초기 국방성에서부터 최근의 상무성에 이르기까지 미국연방정부는 인터넷의 루트서버의 유지와 관리를 막대한 재정지원을 해가면서 민간과의 계약에 의해 운영해 왔다. 이에 반하여 한국인터넷의 경우에는 여러차례 조직상의 변화가 있긴 했지만 상당한 수준까지 민간이 자율적으로 운영해 온 역사와 전통을 갖고 있다. 그리고 국내 도메인 이용자수의 증가는 시장의 주도적인 역할에 의해 촉진되었으며 현재 한국인터넷정보센터는 충분히 현재 도메인등록자들이 지불하는 요금에 의해 자립

적인 운영이 가능한 상태에 있다.

뿐만 아니라 16조 2항에서 정통부장관에게 인터넷 주소자원을 전문적으로 관리하는 기관을 지정할 수 있는 권한을 부여하고 있는 부분은 전통적으로 ccTLD의 관리자(Manager)가 고유하게 보유하는 권한으로서 현재와 같은 내용의 규정은 세계적으로 유례가 없는 규정이다. 현재 이러한 문제들에 대한 일반적인 정책들을 결정해 가고 있는 ICANN의 ccTLD 그룹에서 현재 논의하고 있는 문서초안(“Best Practice & Delegation/Redelagation”)에 따르면 ccTLD의 관리자의 권한은 국내인터넷이용자집단(Local Internet Community)과 IANA/ICANN 양자에 의해서 그 권한의 근거가 주어지는 것으로 보고 있으며 각국 정부는 국내인터넷이용자집단의 중요한 구성원으로 위상을 부여하고 있는데 그렇게 하는 이유는 각국 정부는 정권이 바뀔 때마다 정책이 바뀔 수 있어서 결과적으로 인터넷의 안정성을 해칠 우려가 있다고 보고 있기 때문이다. 물론 정부측 자문위원회(Government Advisory Group)는 이와는 약간 상이한 입장을 취하고 있으나 국내인터넷이용자집단과 IANA/ICANN 양자로부터 ccTLD에 대한 권위가 생성된다고 하는 기본개념을 근본적으로 부정하지는 않고 있다.

뿐만 아니라 .KR이 대한민국의 유일한 주소자원인 것도 결코 아니다. ICANN 차원에서 신규로 최상위도메인을 생성할 경우 그 관리 권한은 개별 서비스업체(Registry 운영업체)에게 넘어가며 얼마든지 특정 국가를 겨냥한 도메인생성이 가능하다. (예, .korea, .skorea, .southkorea, .한국, 또한 제 2계층에서도 .korea.com, .kr.com에 대하여 한국정부는 정책적 권한을 주장할 수 있는가?) 그리고 그러한 개별 최상위도메인 데이터베이스나 등록업체에 대한 정책적 지침은 ICANN차원에서 만들어지지 .kr이라고 해서 한국정부가 만들 수 있는 것이 아니다. 이러한 설명을 상황하게 하는 이유는 현재 “통신질서확립법”의 제16조는 대단히 그릇된 사실과 개념이해에 기초해 있을 뿐만 아니라 세계적으로 이루어지고 있는 논의내용을 제대로 반영하고 있지 못한 한국 정통부만의 특유한 법조항이라는 사실을 지적하기 위해서이다. 또한 근본적으로 이미 한국인터넷정보센터라는 재단법인을 통해 민간차원에서 자율적으로 이러한 주소정책에 대한 기능수행이 오랜기간 이루어져왔고 현재도 진행되고 있음에도 불구하고 정통부가 일방적으로 이를 정통



부의 고유권한이라고 주장하는 것은 사실상 민간의 자율성을 촉진하기 보다는 오히려 저해하는 방향으로 나아가고 있음을 지적하지 않을 수 없다.

## 2) 대안적 중재기구(Alternative Dispute Resolution)와 정보통신부

“통신질서확립법”에는 대안적 중재기구(ADR)라고 볼 수 있는 기구가 세가지나 새롭게 제시되어 있는데 도메인분쟁조정위원회(제17조), 개인정보분쟁조정위원회(제36조 - 제42조), 정보통신이용자의 피해구제를 위한 정보통신윤리위원회의 업무와 역할(제56조, 제57조)에 대한 규정이 그것이다.

사이버공간에서 대안적 중재기구가 요청되는 이유는 기존의 법률로서는 분쟁에 소요되는 비용도 많이 들 뿐 아니라 해결에 소요되는 기간도 너무 길어서 신속하게 변화하는 네트워크 환경에서는 적절한 분쟁해결에 별반 도움이 되지 않기 때문이다. 따라서 최종적인 사법적인 심판과정을 거치기 전에 짧은 기간에 효과적으로 중재를 할 수 있도록 하기 위해 이같은 중재제도를 두는 것이 반드시 필요한데 이 경우 그러한 중재제도가 반드시 현재 이 법안에서 제시된 형태대로 구성되어야 하는 것 또한 여러가지로 따져보아야 할 점이 있다고 생각된다.

구체적으로 개인정보분쟁조정이나 정보통신이용자의 피해구제를 위한 중재기능은 꼭 정보통신부 산하 기관인 개인정보보호원이나 정보통신윤리위원회에 두기 보다는 행정자치부나 법무부/검찰 산하에 두거나 혹은 약식재판과 같은 형태의 제도로 생각할 수 있을 것으로 본다. 또한 도메인분쟁조정의 경우에는 장기적으로 보면 민간영역의 새로운 비즈니스 모델이 될 수도 있는 분야이므로 굳이 법으로 정해서 유일한 중재기구로 만들기 보다는 민간영역에서 이러한 중재기능을 수행할 수 있도록 하는 근거법을 만들어 주는 것이 오히려 훨씬 더 효과적인 것으로 보인다.

이와 함께 반드시 고려해야 할 것은 이같은 분쟁들은 시간이 지날수록 피해사례가 대폭 증가할 가능성이 있고, 이를 정부산하기구의 고유업무로 할당하게 되

면 장기적으로 정부의 경직성 예산을 늘리는 주요변수로 작용하게 될 가능성이 크다는 점이다.

## 4. 결론적 제안들

이상에서 지적한 조항들 외에도 이 법안에는 정보통신 이용자 실명제(제55조 - 인터넷의 익명성은 단점보다도 훨씬 더 많은 장점을 갖고 있다.)처럼 사회적으로 광범위한 의견수렴이 필요한 쟁점들이 여러 곳에서 눈에 띄지만 이상에서 지적한 내용만으로도 이 법안이 얼마만큼 많은 문제를 안고 있는 법안인지 쉽게 이해할 수 있을 것이다.

따라서 이같은 분석을 토대로 하여 필자는 다음과 같이 몇가지 사항을 이 법안과 관련하여 제안하고자 한다.

1) 이 법안과 관련된 가장 기본적인 요소들 - 개인정보보호, 인터넷 내용규제, 인터넷 주소자원관리 - 에 대해서는 관련 이해당사자들이나 관심집단, 전문가들이 참여하여 제도도입의 장단점 및 정보통신망에서의 규제의 한계 등을 고려하고 충분한 논의를 거쳐서 사회적 합의를 형성해 가는 과정이 반드시 필요하다. 또한 일정기간 적극적인 네티즌들이 자신들의 의사를 반영할 수 있도록 충분한 의견개진의 기회를 온라인으로 허용하고 이를 수렴하는 과정을 밟는 것이 바람직하다. 여하간에 법개정이 행정편의적인 졸속입법이 되지 않도록 사회적 합의에 기반하여 이루어져야 할 것이다.

2) 사이버공간을 법적으로 규제한다 하더라도 이에 관련된 모든 소관업무가 반드시 정보통신부로 제한되어야 할 이유는 없으며 규제와 관련된 내용에 따라서는 오히려 여러 부처들의 협력과 조정이 필요한 경우가 훨씬 더 많다. 따라서 이같은 법률을 만들 때에는 소관부처나 추후 부처간 협력, 조정의 방식에 대해서까지도 반드시 함께 검토해야 할 것이다.



3) 이 법안의 특징은 크게 보아 정보통신부의 기능과 역할, 고유업무영역의 확장과 권한강화라고 할 수 있는데 이는 세계적으로 사이버공간에 대한 규제가 실효성을 거두기가 힘든 법적 규제의 방식보다는 관련업계의 자율규제를 촉진하는 방향으로 이루어지고 있는 추세에 비추어 오히려 후퇴하고 있다는 인상을 준다. 그런 점에서 상당부분의 내용이 현재 “정보화촉진 기본법”의 틀을 기본 골격으로 하고 - 현재 제시된 법안은 그 틀을 근본적으로 부정하고 있다. - 그것에 추가하여 관련업계의 자율규제를 촉진할 수 있도록 하는 방향으로 법안개정을 하는 것이 바람직할 것으로 생각된다.

4) 시장이나 시민사회내의 자율적인 규제전통이 취약한 우리 사회에서 모든 것을 시장과 시민사회의 자율에 맡기는 것이 반드시 바람직하다고 하기는 어렵지만 지금부터라도 그같은 자율적인 규제가 형성될 수 있도록 정책을 수립하고 시행하는 것은 반드시 필요하며, 이미 자율적인 규제가 이루어지는 부분은 그것에 제동을 거는 방식으로가 아니라 이미 형성된 자율적인 기능수행을 강화할 수 있도록 지원하는 방식으로 제도와 법을 만들어야 할 것이다.

## ‘통신질서확립법안’에 대한 비판적 검토

방석호 (홍익대학교 법학과 교수)

### I. 서론

1999년 7월부터 시행되어진 ‘정보통신망 이용촉진 등에 관한 법률’이 ‘개인정보 보호 및 건전한 정보통신질서확립 등에 관한 법률’ (略해서 ‘통신질서확립법안’으로 불리우기도 하지만 이하에서는 ‘개정안’이라고 통일함)로 바뀌기 위한 수순을 밟고 있다. 물론 현재 쟁점이 되고 있는 것은 인터넷상의 내용을 규제하기 위한 여러 가지 규정들이다.

일찍이 ‘電算網 보급확장 및 이용촉진에 관한 법률’ (이하 ‘電算網법’이라 함)은 1985년 11월 19일, 당시 민정당 소속 의원들이 제안한 것으로서 “전기통신과 전자계산조직의 균형적인 발전 및 효율적인 이용을 촉진하여 정보화사회의 기반조성과 고도화에 필요한 사항을 규정함으로써 국가경쟁력 우위확보는 물론 다가온 정보화사회의 물결을 능동적으로 수용함으로써 국가선진화의 목표를 달성하고 국민생활의 향상과 공공복리의 증진에 기여함”이 그 제안 이유였다. 그러나 “정보화사회 기반조성법”이라는 애초의 법안<sup>1)</sup>은 부처별 협의를 거치면서 철저하게 네

1) 立法化의 주된 계기는 관련 부처간의 업무를 再分掌함으로써 체계적이고 효율적인 정보화사회 관련 정책의 수립 및 추진을 꾀하기 위한 것이었다. 구체적으로 당시 H/W부분은 전자공업진흥법에서 전자공업의 일부로서 다루고 있었고, S/W부분은 직접적 관련 법률은 없이 기술용역육성법, 특정연구기관육성법 등에서 산발적으로 취급하고 있는 정도였으며, 통신 부문 역시 전기통신기본법, 공중전기통신사업법에서 규율하고 있는 등 관련 법규의 체계성이 결여된 상태였다. 따라서 정보화사회 기반조성을 위한 국가적 과제들인 정부차원의 기본적이고도 종합적인 정책의 수립과 추진, 정보관련 산업기술의 진흥과 標準化 등을 달성하기 위한 의욕적인 법으로 당시 초안이 만들어졌다. 특히 정보산업을 “정보통신시스템에 관련된 기술개발, 그 구성 및 운용, 役務의 제공, 관련器機의 생산조립, 기타 이에 관련된 用役에 관한 사업”으로, “정보통신시스템”은 “전기통신 기술과 전자계산조직 및 그 이용기술을 활용하여 정보를 처리, 보관, 전송하는 시스템”으로 定義함으로써 정보산업을 기본적으로는 네트워크산업으로 파악하였지만 통신망뿐 아니라 관련 H/W, S/W까지 포함하는 개념으로 이해하고 있었던 점 등이 後에 결국 세상에 태어난 電算網法보다 뛰어났다고 할 수 있다. 또한 需要



트위크에 관련된 부수적인 H/W, S/W산업 정도만 다루는 法으로 축소되어졌고 이름도 '電算網 보급확장 및 이용촉진에 관한 법률'로 바뀌게 된다.

'90년대 들어 정보산업이 비약적으로 발전하고 정보화가 사회, 경제적으로 확산되어지게 되자 '정보화촉진기본법'이라는 새로운 법이 탄생, 1996년부터 시행되었지만 내용에 따른 계보상으로는 이미 1985년에 제안되었지만 電算網法으로 왜곡되어 탄생된 '정보화사회 기반조성법'(案)의 부활이라고 할 수 있다.

따라서 電算網法은 원래의 모습을 갖추어서 다시 만들어진 정보화촉진기본법에 마땅히 흡수되어야 했음에도 개인 정보 보호 규정 등을 삽입하면서 '정보통신망 이용촉진 등에 관한 법률'로 여전히 남게 되었고, 작금에는 내용 규제라는 것까지 삽입하여 또 다른 왜곡된 모습으로 변신하려고 한다.

이하에서는 인터넷 내용 규제에 초점을 맞추어 개정안에 대한 비판적 검토를 하고자 한다.

## II. 내용 규제 관련 법률

청소년보호위원회는 인터넷을 통한 음반정보, 영상정보 및 문자정보가 청소년 유해매체물<sup>2)</sup>에 해당되는지의 여부를 구체적 기준을 통해 (청소년 보호법 제 10조와 시행령 제 7조<sup>3)</sup>) 심사하고 있다. 즉,

측면을 고려하지 않은 채 供給측면에서의 정부에 의한 일방적 計劃의 수립, 집행, 금융, 세제 등 정책적 지원 따위만을 규정하는 법과 달리 당시로서는 상당히 획기적인 '정보통신시스템의 이용증대와 보급확대를 위해 이용자에 대한 교육과 컴퓨터 마인드의 확산' 등을 규정하고 있었던 점도 '정보화사회 기반조성법'(案)의 잘된 점으로 꼽을 수 있다.

2) 매체물 개념 자체는 無形의 정보, 프로그램도 해당되어지는 것으로 定義하고 있다. (법 제 7조)

3) 보다 자세하게 다음과 같은 14개의 개별 심의 기준을 제시하고 있다. 즉 가. 음란한 자태를 지나치게 묘사한 것, 나. 성행위와 관련하여 그 방법·감정·음성 등을 지나치게 묘사한 것, 다. 수간을 묘사하거나 혼음, 근친상간, 동성애, 가학·피학성음란증 등 변태성행위, 매춘행위 기타 사회통념상 허용되지 아니한 성관계를 조장하는 것, 라. 청소년을 대상으로 하는 성행위를 조장하거나 여성을 성적 대상으로만 기술하는 등 성윤리를 왜곡시키는 것, 마. 존속에 대한 상해·폭행·살인 등 전통적인 가족윤리를 훼손할 우려가 있는 것, 바. 잔인한 살인·폭행·고문 등의 장면을 자극적으로 묘사하거나 조장하는 것, 사. 성폭력·자살·자학행위 기타 육체적·정신적 학대를 미화하거나 조장하는 것, 아. 범죄를 미화하거나 범죄방법을 상세히 묘사하여 범죄를 조장하는 것, 자. 역사적 사실을 왜곡하거나 국가와 사회존립의 기본체제를 훼손할 우려가 있는 것, 차. 저속한 언어나 대사를 지나치게 남용하는 것, 카. 도박과 사행심 조장 등 건전한 생활태도를 저해할 현저한 우려가 있는 것, 타. 청소년유해약물 등의 효능 및 제조 방법 등을 구체적으로 기술하여 그 복용·제조 및 사용을 조

- ① 청소년에게 성적인 욕구를 자극하는 선정적인 것이나 음란한 것
- ② 청소년에게 暴惡性이나 범죄의 충동을 일으킬 수 있는 것
- ③ 성폭력을 포함한 각종 형태의 폭력 행사와 약물의 남용을 자극하거나 미화하는 것
- ④ 청소년의 건전한 인격과 시민의식의 형성을 저해하는 반사회적, 비인륜적인 것
- ⑤ 기타 청소년의 정신적, 신체적 건강에 명백히 해를 끼칠 우려가 있는 것

이러한 광범위한 심의 기준을 적용, 청소년 유해 매체물로 판정되면 '정보제공자<sup>4)</sup>'는 유해매체물 표시를 하여야 하고 내용물의 유통을 제한받게 된다. 그러나 다양한 내용물의 유통이 국경없이 이루어지는 인터넷이라는 전혀 새로운 매체에 적용함에 있어 한계에 부딪칠 수 있기 때문에 제 8조 5항은 "청소년보호위원회 또는 각 심의기관은 제작, 발행의 목적 등에 비추어 청소년이 아닌 자를 상대로 제작·발행되거나 매체물 각각에 대하여 청소년 유해매체물로 결정하여서는 당해 매체물이 청소년에게 유통되는 것을 차단할 수 없는 매체물에 대하여는 신청 또는 직권에 의하여 매체물의 종류, 제목, 내용 등을 특정하여 청소년 유해매체물로 결정할 수 있도록 하고 있다."고 하였다. 또한 법 제 10조 2항 역시 "그 매체물이 가지는 문학적·예술적·교육적·의학적·과학적 측면과 그 매체물의 특성을 동시에 고려하여야 한다"고 규정함으로써 인터넷에 적용될 수 있는 근거 규정을 나름대로는 가지고 있다.

청소년 보호법은 유해 매체물로 심의·결정할 수 없는 것에 대해서는 추가로 '매체물' 자체의 등급을 9세 이상, 12세 이상, 15세 이상의 3등급으로 구분, 규제하도록 함으로써, 後述하는 개정안의 '인터넷 내용 등급제'와 비슷한 외형을 가지고 있다. 그러나 청소년보호위원회에 의한 등급 결정과 이에 따른 표시 의무 부과와 구조와 정보통신위원회에 의한 등급 결정과 이에 따른 유통 제한의 구조가 비슷할 지라도 선진국에서 민간 기업 주도하에 이루어지는 '자율적 등급 결정'과는 전혀 다르다.

장하거나 이를 매개하는 것, 파. 청소년유해업소에의 청소년고용과 청소년출입을 조장하거나 이를 매개하는 것, 하. 청소년에게 불건전한 교제를 조장할 우려가 있거나 이를 매개하는 것이 그것이다.

4) 청소년 보호법 시행령 제 13조는 인터넷의 경우 '정보제공자'에게 그러한 의무를 부과하고 있다.



행정기관인 청소년 보호위원회로 하여금 유해 매체물을 결정토록 하고 그 결정된 매체물을 청소년에게 유통시킬 경우 형사처벌을 할 수 있도록 한 현재의 청소년보호법 구조는 유통을 제한하는 기준 자체가 모호하다는 비판이 많지만 그때마다 법 또는 하위법령을 개정하여 직접 개별 매체물을 규정하는 것은 현실적으로는 거의 불가능하고 법령의 개정에 소요되는 시일로 인하여 규제의 실효성도 기할 수 없게 될 것이기 때문에 부득이하며 따라서 형벌법규 위임의 한계를 벗어나거나 불명확하여 죄형법정주의에 위반되는 것은 아닌 것으로 헌법재판소는 보고 있다<sup>5)</sup>.

결국 인터넷에서의 내용물 규제를 통해 청소년 보호의 목적을 달성하기 위해 청소년보호위원회는 법 제 8조 5항에 따라 인터넷 내용물에 대한 구체적 유형을 특정, 유통 규제를 할 수 있으며, 해당 기준에 대해서는 법 제 10조와 이를 구체화한 시행령 제 7조가 사용되어진다.

한편, 현행 법상 또 하나의 인터넷 음란물 규제 시스템으로 전기통신기본법과 전기통신사업법에 의한 규제를 들 수 있다. 前者는 음란한 정보를 제공하는 정보제공자를 刑法에 비해 가중처벌하기 위한 법 체계이고, 後者는 不穩通信을 다루는 전기통신사업자를 대상으로 정보통신윤리위원회와 정보통신부 장관을 양대 규제 기관으로 한 법 체계이다.

전기통신기본법과 전기통신사업법은 구체적 처벌에 있어서 대상이 '음란 對 不穩通信'으로 구별된다는 점 이외에 전기통신기본법은 현행 刑法 제 243조의 '淫書 頒布 등'의 규정을 전기통신역무를 이용한 행위에 대해 특별히 구체화한 특칙적 성격을 갖고 있는 반면, 전기통신사업법은 독자적 규제 체계를 담고 있다.

특히 전기통신사업법은 '不穩通信'에 대한 심의와 전기통신사업자에 대한 시정요구를 정보통신부 장관이 임명, 구성하는 정보통신윤리위원회가 일차적으로 담당토록 하며, 정보통신윤리위원회는 문제의 '不穩通信'에 대해 전기통신사업자가 시정조치를 하지 않을 경우 정보통신부 장관에게 행정명령을 발동할 것을 건의할 수 있도록 되어 있다. (시행령 제 16조의 4) 다만 청소년 보호법이나 전기통신기본법과 달리 정보통신부 장관에 의한 행정명령을 위반할 경우 비로소 사업자에 대한 무거운 형사책임이 부과되어지는 독특한 구조를 갖고 있다. 즉 음란물인 경

5) 99 헌가 16, 2000. 6. 29 결정.

우에도 전기통신사업자가 직접 유통시킨 경우는 물론이고, 전기통신사업자의 망을 이용하여 그런 내용물을 유통시킨 이용자 자신에 대해서도 전기통신사업법은 해당 행위자를 직접적으로 처벌하는 것이 아니라 정보통신부 장관으로 하여금 전기통신사업자에게 취급을 거부·정지 또는 제한하도록 규정하고 있고, 이를 어겼을 경우에만 전기통신사업자에게 형사처벌을 가하도록 되어 있다.

인터넷상의 음란물을 규제함에 있어 처벌 규정으로만 살펴본다면 전기통신사업법은 '2년 이하의 징역과 2천만원 이하의 罰金'에 처하도록 되어 있고, 청소년보호법의 경우 유해 표시 의무를 이행하지 않는 정보제공자는 '2년 이하의 징역과 1천만원 이하의 罰金'에 처할 수 있기 (제 51조) 때문에 전기통신사업법이 더 무거운 처벌 규정을 두고 있다. 특히 전기통신사업법은 비록 간접적 규제 시스템이긴 하지만 정보통신윤리위원회 심의를 통해 음란물을 직접 차단시키는 효과를 확보함으로써 상대적으로 정보제공자가 유해 매체물 표시를 이행토록 하고 이를 이행하지 않을 경우 청소년 보호위원회 등에 의한 형사 고발을 통해 유해한 내용물 규제를 하고자 하는 청소년 보호법에 비해 보다 강력한 규제를 실행하고 있다고 할 수 있다<sup>6)</sup>.

그러나 전기통신사업법이 사업자의 분류 자체를 제한적으로 하고 있기 때문에 적용 범위가 모든 정보서비스 제공자를 대상으로 할 수 없음에 비해, 청소년보호법은 '정보제공자'를 대상으로 인터넷 내용물에 대한 유해 표시 여부를 하도록 하고 이를 통해 규제하고자 한다는 점에서 현실적으로는 법 적용 범위가 훨씬 넓어질 수 있을 뿐만 아니라 전기통신사업법에서와 같이 정보통신부 장관에의 시정 명령을 기다릴 필요없이 바로 청소년 보호위원회에 의한 형사적 고발과 신속한 제재가 가해질 수 있다. 따라서 영리를 목적으로 하던 하지 않던 유해물을 다루는 정보제공자는 청소년 보호위원회가 미리 결정, 告示하게 되는 인터넷 유해물 기준에 따라 내용물 자체의 유해 표시 여부를 하지 않으면 안된다. (위반시는 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 罰金)

6) 전기통신사업법상의 '不穩通信' 기준이 청소년 보호법 10조를 중심으로 한 규제 기준보다 반드시 넓다고는 하기 어렵다. 청소년 보호법 법 제 10조와 시행령 제 7조도 충분히 포괄적 기준들을 담고 있기 때문이다.

7) 기간통신사업자, 별정통신사업자, 부가통신사업자로 구분하고, 각각 허가, 등록, 신고를 하도록 규정하고 있다.



한편, 개정안은 '청소년보호법상의 청소년 유해매체물로 지정된 정보를 제공하려는 자'에게 등급 표시 의무를 부담시키고 표시 의무 자체를 위반하면 과태료를 부과하는 데 그치지않고, 만약 거짓으로 표시하여 영리 목적으로 청소년에게 유통시킨 경우에는 '3년 이하의 징역과 3천만원 이하의 벌금'이라는 제일 무거운 형사 처벌 규정을 가지고 있다. 또한 '불법정보'를 취급하는 '정보통신서비스 제공자'는 정보통신부 장관의 취급 거부 명령을 위반할 경우 1억원 이하의 과태료를 물게 되고, 개인이 음란한 정보를 유통시킨 경우에는 1년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 하고 있다.

### III. 미국의 CDA I과 II 판결

1996년 2월에 제정된 미국 통신법 (Telecommunications Act of 1996)은 인터넷 내용물에 대한 규제 강화를 내세우며 통신품위법 (Communications Decency Act: 이하 "CDA I"로 약함)을 별도의 章으로 삽입한 바 있다. 그러나 CDA I는 1997년 6월 26일, 연방 대법원에 의해 違憲판결<sup>8)</sup>을 받음으로써 역설적으로 인터넷에서의 내용 규제를 둘러싼 전세계적인 기준으로 자리잡게 되었다. 구체적으로는 1997년 6월 11일에 펜실바니아 연방지방법원으로부터의 違憲판결<sup>9)</sup>을 시작으로 벌어진 법적 논쟁이 지금의 개정안이 담고 있는 내용 규제 시스템을 객관적으로 점검하는 시발점이 될 수 있음은 물론이다.

違憲판결을 받은 '96년 통신법의 관련 條文은 CDA I 가운데 특별히 통신의 상대방이 18세 이하의 청소년이라는 것을 알고서 의도적으로 (knowingly) 외설적인 (indecent) 내용물을 만들거나, 제작하거나, 전송하거나 하는 등의 행위에 대한 처벌 규정과 노골적으로 혐오적인 (patently offensive) 性的 내용물을 보내거나 顯示 (display)하기 위하여 쌍방향 (interactive) 컴퓨터서비스를 이용하는 것에 대한 처벌규정으로 요약된다.

"indecent"에 대한 것은 입법 제정 과정에서부터 문제가 되었고 클린턴 대통령

8) ACLU v. Reno, 117 S.Ct. 2329 (1997)

9) American Civil Liberties Union, et al., v. Janet Reno, Attorney General of the United States (civil action No. 96-963), American Library Association, Inc., et al., v. United States Dep't of Justice, et al. (civil action No. 96-1458)

이 법안에 서명을 하자마자 바로 違憲소송이 제기된 부분인 반면, "patently offensive" 규정은 별도의 違憲소송을 통해 추가되었던 것으로서 결국 2개의 규정이 통합, 심리되었다.

펜실바니아 연방지방법원은 문제 규정의 違憲性 여부를 판단하기 위해 우선 유해 내용물을 차단할 수 있는 기술적 代案들에 대해 검토하였다. 이런 代案 가운데 청소년들을 보호하기 위한 업계의 자율적 노력으로 탄생한 대표적인 것이 PICS (Platform for Internet Content Selection) 프로그램이다. 즉 인터넷을 이용, 사업을 하는 온라인 서비스 제공자는 물론이고, H/W, S/W업자들이 청소년들이 이용하는 World Wide Web상의 프로그램을 부모들이 조절할 수 있도록 기술적 프로그램을 개발하는 데 공동으로 참여한 결과 탄생한 것으로서 참가한 단체들은 단순히 컴퓨터와 통신, 방송 분야의 사업자에 국한된 것이 아니고 무역 업체, 그리고 公益단체 등도 망라되어 있다는 점에서 충분히 관심을 끌만한 것이었다. PICS 표준 (standard)은 내용의 적정성에 따라 등급을 매긴 인터넷의 site만 PICS 소프트웨어를 사용하도록 하고 있기 때문에 결국 등급을 매긴 site만 청소년들이 액세스 할 수 있도록 기술적으로 만들었다.<sup>10)</sup>

또 다른 기술적 代案으로 실용화된 것은 부모들로 하여금 청소년들이 인터넷에 접근하는 것을 제한할 수 있는 특정한 소프트웨어의 개발이었다. 당시 상용화되었던 것들로는 Cyber Patrol, CYBERSitter, The Internet Filter, Net Nanny, Parental Guidance, SurfWatch, Netscape Proxy Server, WebTrack 등이 바로 그것이다. 특히 Cyber Patrol은 Micro Soft社가 1995년 8월에 개발한 것으로서 부모의 취향과 가치관에 따라 부적절하다고 판단되는 프로그램에 대해 청소년들이 접근을 하지 못하도록 고안되었으며, PICS 표준에 맞추어서 부모의 선택권을 보장한 최초의 소프트웨어라고 할 수 있다. 이용자 (부모)의 선택권에 바탕을 두면서 인터넷 상에서 음란물을 차단하는 기술적 代案으로서의 소프트웨어는 점점 널리 보급되어졌지만 현재의 기술과 인터넷의 구조상 특정 사이트나 단어에의 접근을 막을 수 있을 뿐 음란한 영상물 (image) 자체를 완전히 차단할 수는 없다.

한편, 내용물에 대한 등급표시제는 내용물을 제공하는 사업자로 하여금 등급

10) 즉 PICS는 특정 site를 배제할 목적으로 구체적 목록을 작성하는 방식 (일종의 negative list)을 택한 것이 아니라 site들을 가급적 다 포함시켜서 등급을 매김으로써 접근을 제한하고자 하는 방식 (positive list)을 택하고 있는 셈이다.



표시를 하도록 하고, 이용자는 컴퓨터에 설치된 소프트웨어를 통해 설정된 등급을 읽게 함으로써 접근을 제한하는 발상이다. 그러나 정부가 생각하는 것처럼 모든 내용물에 대해 사업자로 하여금 등급표시를 하도록 한다는 것은 기술적으로는 가능하지만 엄청난 비용과 인력을 요하는 작업이라는 점에서 현실성이 떨어질 뿐만 아니라 인터넷에서는 전세계적 통일 기준이 필요하게 되는 문제점이 있다. 또한 특정 연령층이나 지역에서만 등급표시제가 작동하게끔 하는 것도 불가능할 뿐만 아니라 외설적 (indecent)인지의 판단은 소프트웨어에 의해 가려지는 것이 아니라 결국 인간에 의해 내려질 수 밖에 없다는 점 등의 이유로 등급표시제 시행 역시 완전한 해결책이 될 수는 없다는 점이 지적되어졌다.

펜실바니아 연방지방법원의 Sloviter 재판장은 事전에 유해한 프로그램을 차단하고자 하는 이러한 기술적 代案들이 인터넷을 이용하는 대부분의 사람들에게 실용화되기에는 결국 기술적으로나 경제적 부담 측면에서 어려움이 있다는 점을 인정했다. 결국 3인의 판사가 모두 개별적 의견을 통해 違憲이라는 점에 일치점을 보였고, 특히 Dalzell 판사는 인터넷이야말로 이제까지의 매체중 가장 참여 지향적 형태이기 때문에 정부의 관여로부터 최대한의 보호를 받아야 함을 강조한 점은 향후 인터넷 내용물 규제의 핵심적 키워드가 되어 버렸다.

인터넷 유해물로부터 정부가 청소년을 보호할 필요성 자체는 강력함 (compelling)에도 불구하고 CDA I 관련 조문들은 지나치게 "광범위하기" (broad) 하기 때문에 成人의 표현 자유를 침해할 위험이 있을 뿐만 아니라 "본질적으로 모호하다" (inherently vague)는 이유로 違憲판결을 받게 된다. 그러나 음란하거나 (obscene), 아동 포르노그래피 (child pornography)에 대해서 만큼은 여전히 정부가 조사하고 起訴할 권리를 인정함으로써 표현의 자유와 무관함을 분명히 밝혔다.

연방 대법원은 문제의 CDA 조항에 대한 違憲 여부를 특히 2가지 측면에서 하였다.

즉 하나는 CDA가 내용물 자체를 규제하는 것이기 때문에 규제의 모호함은 곧 표현 자유를 '위축시키는 부정적 효과' (chilling effect)를 가져온다는 우려이다. 또 하나는 CDA가 최고 2년의 징역형을 내릴 수 있는 형사처벌 규정을 가지고 있기 때문에 모호한 규정과 더불어 부정적 효과가 더 심해질 수 있다는 점이다.

연방 대법원은 마지막으로 정부가 주장한 免責 조항들에 대해 검토하고 있다.

즉 사업자가 "善意로 타당하며 효과적이고, 적절한 방법을 동원하여" 청소년을 보호하면 형사상 책임을 묻지 않도록 규정하고 있고, 구체적 방법으로 정부는 유해한 내용물 등급표시제를 제시하고 있기 때문에 과도한 규제가 아니라는 주장에 대해서이다. 그러나 연방 대법원은 유해한 프로그램을 사전에 "효과적으로 (effective)" 차단하는 소프트웨어는 현재 존재하지 않을 뿐만 아니라 존재하더라도 잠재적 수용자까지 보호될 수 있는 것인지 확인하는 방법이 없다는 점을 지적하면서 免責조항의 타당성에 의문을 표시했다.

결국 표현의 자유를 과도하게 제약하는 것은 돼지를 굶기 위해 집을 태워버리는 것이라고 비유한 Sable 판결<sup>11)</sup>을 다시 인용하면서 CDA I는 인터넷의 상당한 영역을 없애는 결과를 가져온다고 판단하였다. 연방 대법원은 이론적이고도 확인되지 않는 검열을 통한 이익보다는 민주 사회에서의 표현 자유를 신장시키는 이익이 훨씬 크다는 것을 다시 한 번 강조하면서 CDA I에 대해 違憲을 선언하였다.

CDA I의 違憲 판결 이후 미국 의회는 표현 자유에서의 내용 규제를 정당화시켜 왔던 고전적 패러다임이라고 할 수 있는 '청소년 보호' (child protection)를 정면에 내세워 'Child Online Protection Act' (일명 "CDA II", 또는 "COPA", 또는 제안한 Oxley의원의 이름을 따서 "Oxley법"이라고 불리움. 以下에서는 "CDA II"라 인용함)을 제정, 청소년들에게 有害한 (harmful) 내용물을 상업적으로 제공하는 웹사이트 운영자를 刑事처벌 할 수 있도록 1998년 10월, 통과시킴으로써 인터넷상의 유해 내용물 규제가 다시 위헌 논쟁에 휘말리게 되었다. CDA II는 웹사이트를 이용, '청소년들에게 유해한' (harmful to minors) 내용물을 상업적으로 판매하는 것을 民, 刑事 처벌로 규제하기 위해 제정한 것이었다.

그러나 미국 민사소송법 제65조에 규정되어 있는 요건에 따라 연방지방법원은 1998년 11월 20일자로 CDA II의 집행 정지를 잠정적으로 (1998년 12월 4일까지만 집행의 효력이 정지되었지만 被告인 정부가 1999년 2월 1일까지 연장하는 것에 동의하였음) 결정함으로써 인터넷 외설물로부터 청소년을 보호하기 위한 의회의 또 다른 노력에 제동을 걸었다.

더욱이 문제가 된 CDA II의 "harmful to minors" 조문 자체는 CDA I에서 違

11) Sable Communications of Cal., Inc. v. FCC, 492 US 115, 128 (1989)



憲 판결을 받았던 "indecent"를 사용하지 않고, 다만 "obscene"을 포함한 廣義의 "harmful" 단어 속에 포함되도록 하였을 뿐만 아니라 단어의 개념 定義를 함에 있어서도 Miller 판결<sup>12)</sup>의 3가지 기준을 그대로 답습함으로써 違憲을 피하고자 노력한 흔적을 발견할 수 있다. 그러나 CDA II의 보호 대상 자체가 청소년이기 때문에 CDA II는 음란을 제외한 나머지, 즉 외설물 규제에 초점이 맞추어질 수밖에 없고<sup>13)</sup>, 따라서 違憲 시비에 대한 타당성은 CDA I에서와 똑같은 맥락에서 접근되어질 수밖에 없다.

펜실바니아 연방지방법원은 무거운 刑事 처벌을 피하기 위해 사업자가 자체 검열 (censorship)을 하게 됨으로써 결국 표현의 자유가 위축되는 '회복 불가능의 피해' (irreparable harm)가 발생하게 되고, 아무리 짧은 기간동안 표현의 자유가 상실되더라도 이것은 곧 '회복 불가능의 피해'가 된다<sup>14)</sup>는 논리를 들고 있다. 이러한 법원의 입장은 1999년 2월 1일자의 결정문<sup>15)</sup>에서도 반복되고 있다.

즉 청소년 보호를 위한 내용 규제의 필요성은 인정하지만 문제의 법규정들은 현실적으로 웹 사이트 운영자들로 하여금 청소년은 물론이고 成人들까지도 내용에 접근하기 전에 신용카드 또는 成人 식별 프로그램이 먼저 나타나도록 웹 사이트를 재조정하게끔 함으로써 오히려 보호되어야 할 정당한 成人用 표현물까지도 과도한 규제속으로 밀어 넣는 잘못을 범하게 된다고 보았다.<sup>16)</sup> 또한 免責 규정에 있는 '내용 차단 프로그램' 역시 청소년에게 有害한 것을 완전히 차단할

12) Miller v. California, 413 U.S. 15 (1973),

13) 1998년 11월 20일자의 결정문에서 담당 판사는 child pornography와 obscene한 내용에 대한 검찰의 起訴나 搜查는 전혀 영향을 받지 않음을 분명히 밝히고 있다.

14) Hohe v. Casey, 868 F. 2d 69 at 72, 73 (3rd Cir. 1989)

15) ACLU, et.al. v. Janet Reno, Civil Action No. 98-5591, February 1, 1999, [http://www.aclu.org/court/acluvrenoll\\_pi\\_order.html](http://www.aclu.org/court/acluvrenoll_pi_order.html).

16) 내용물 때문에 웹 사이트 운영자들로 하여금 규제를 위한 추가 비용 부담을 강요하는 것은 違憲을 추정케 한다는 Simon & Schuster, Inc. v. Members of the New York State Crime Victims Board, 502 U.S. 105, 115, (1991), Erznoznik v. City of Jacksonville, 422 U.S. 205, 217 (1975) 연방 대법원 판결이 先例로 제시되었다. 특히 Erznoznik v. City of Jacksonville, 422 U.S. 205, 211 n.8 (1975)에서 일찍이 연방 대법원은 누드물을公然히 전시하는 것을 금지하는 규정을 지키기 위해 drive-in-theater 주변에 담을 쌓아 올리는 비용 문제를 검토하면서 刑事處罰을 면하기 위해 영화 상영을 제한하거나 현실적으로 지나친 경제적 부담을 초래하는 선택의 강요는 표현 자유에 대한 침해가 된다고 판시한 바 있다.

수 있는 것은 아니며, 오히려 도움이 되는 내용물도 과도하게 차단할 수 있는 불완전한 것임을 들어 문제의 CDA II 규정이 '최소한의 규제 방식으로 (least restrictive manner)' 표현 자유를 침해하지 않는 범위 내에서 만들어진 것이 아님을 판시하였다. 이런 법원의 입장은 2000년 6월 22일 내려진 제 3 高等법원 (Circuit Court)의 판결에서도 거듭 확인된다<sup>17)</sup>.

표현의 자유는 청소년을 인터넷 음란, 외설물로부터 차단시킬 규제의 정당성을 부여하고 있지만 이를 위한 규제는 인터넷의 구조적 특성상 자유로운 접근을 과도하게 차단하게 된다는 점에서 문제가 발생한다. 즉 사회에서 논쟁을 벌일 가치가 있는 내용물조차도 사업자에 의한 과도한 규제나 특별한 등급제를 전제로 작동되어지는 프로그램 때문에 표현의 자유가 보장되는 틀속으로 들어올 수 없는 위험이 존재하게 된다<sup>18)</sup>. 특히 CDA II 역시 사업자에게 무거운 형사 처벌을 부과하고 이를 피하기 위해 스스로 과도한 자체 규제를 유도하였기 때문에 위헌 판정을 받았다면 後述할 현행 개정안이 갖고 있는 근본적 문제점을 쉽게 읽을 수 있다.

또한 공공 도서관 (public library)에서 음란물을 차단하기 위해 특별한 차단 프로그램을 의무적으로 설치하도록 한 자체 규정의 違憲 문제를 다룬 1998년 11월 23일자의 미국 연방지방법원 판례<sup>19)</sup>가 도서관의 모든 컴퓨터에 의무적으로 내용 차단 프로그램을 설치하도록 한 內規<sup>20)</sup>가 오히려 有害하지 않은 프로그램까지 차단되는 결과를 낳고 있음을 지적하고 있는 것도 같은 맥락이며 현재의 개정안

17) <http://pacer.ca3.uscourts.gov:8080/C/InetPub/ftproot/Opinions/991324.txt>

18) 이런 우려는 특히 ACLU가 작성, 1997년 8월에 공표한 'Is Cyberspace Burning? How Rating and Blocking Proposals May Torch Free Speech on the Internet' (<http://www.aclu.org/issues/cyber/burning.html>)에 잘 지적되어 있다.

19) Mainstream Loudoun v. Loudoun County Library Board of Trustees 사건, <http://www.pfaw.org/courts/loudoun-ruling.html> 참조.

20) 1997년 10월 20일, Board of Trustees of the Loudoun County Library는 "Policy on Internet Sexual Harassment"라는 內規를 제정하였다. 구체적으로는 ① 도서관은 e-mail, 대화방, 포르노그래피를 제공하지 않으며, ② 모든 도서관 컴퓨터는 아동 포르노그래피, 음란물은 물론이고 청소년 (juveniles)에게 해로운 (harmful) 내용물을 차단할 프로그램을 의무적으로 설치하여야 하며, ③ 모든 도서관 컴퓨터는 도서관 직원들이 잘 볼 수 있는 곳에 설치하여야 하고, ④ 이용자들은 포르노그래피 내용물을 검색할 수 없으며, 이용 중지에 응하지 않을 경우 경찰을 부를 수 있다는 4개 규정이다. 違憲의 시비가 붙은 것은 2번째 부분이다.