

## 국내 통신심의 제도 개선에 관한 연구

윤성옥\*

### 요약

최근 인터넷 환경은 인터넷 내용규제에 대한 새로운 접근을 요구한다. 헌법재판소가 인터넷을 가장 참여적인 시장으로 표현촉진적인 매체라고 정의한 지 20여년이 흘렀다. 그 동안 인터넷에서는 디지털성범죄, 마약, 자살정보, 악성댓글, 혐오표현, 가짜뉴스 등 표현의 자유로만 설명할 수 없는 다양한 문제들이 등장했다. 통신심의 제도에 대한 논의가 중요한 이유이다. 본고는 국내 통신심의 제도에 대한 입법적 분석, 사법적 분석, 행정적 분석을 시도한다. 통신심의 법률 현황과 특징은 무엇인지, 통신심의에 대한 사법부의 판단은 어떠한지, 실제 통신심의의 운영과정과 특징은 무엇인지 분석하였다. 입법적, 사법적, 행정적 접근을 통해 국내 통신심의 제도의 문제점을 총체적으로 다루었다. 이를 통해 국내 통신심의 제도 개선을 위한 정책적 제언을 도출하였다.

주제어 : 표현의 자유, 인터넷, 내용규제, 통신심의, 방송통신심의위원회

## A Study of Internet Content Regulation in South Korea

SUNG OCK YOON\*

### Abstract

The recent Internet environment demands a new approach to Internet content regulation. The need for regulation on the Internet has been recognized due to the rise of digital sex crimes, illegal information such as drugs and suicide, fake news, hate speech, false consumer reviews, and harmful content for young people. This article attempts to analyze the legislative, judicial, and administrative aspects of Internet content regulation in Korea. It covers the current status and characteristics of the Internet content regulation law, the judicial judgment on KCSC's communications deliberation and regulation, and the process and characteristics of KCSC's communications deliberation. Problems in Korea's communications deliberation system were addressed through legislative, judicial, and administrative approaches. This article concludes with policy suggestions for improving Internet content regulation in Korea.

Keywords : freedom of expression, Internet, content regulation, communications deliberation, Korea Communications Standards Commission (KCSC)

## I. 시작하며

헌법재판소는 인터넷을 가장 참여적인 시장으로 표현촉진적인 매체라고 하였다(Constitutional Court, 2002. 6. 27). 이러한 헌법재판소의 정의는 그동안 인터넷에서 표현의 자유를 폭넓게 보장하는 논거로 활용되어 왔다. 특히 과거 정부, 기업 등 정치적·경제적 권력으로부터 표현의 자유를 보호하는 문제는 우리 사회에서 매우 중요한 쟁점이었다. 인터넷에서 거대 권력에 대항하는 시민으로서 표현의 자유를 보호하는 것은 민주주의 제도와 직결되는 문제였다.

그러나 최근의 인터넷 환경에서 표현의 자유 문제는 보다 복잡해졌다. 인터넷이라는 공간을 가장 참여적인 시장이자 표현촉진적 매체로 보호하기에는 폐해와 부작용이 적지 않다. 악성댓글로 인한 문제점, 혐오 표현이 야기하는 차별·폭력, 가짜뉴스에 대한 우려, 마약·자살유발정보 등 불법콘텐츠, 전자상거래 문제, 개인정보와 사생활 침해, 디지털성범죄물 등은 인터넷 규제에 대해 새로운 접근을 요구하게 된다(Breindl & Kuellmer, 2013; Choi, 2022; Gosztonyi, 2022; Lopez, et al., 2020)

온라인 플랫폼이라는 공간이 정치적 의사표현이나 여론형성의 장뿐만 아니라 재화와 서비스가 교류되는 주요한 경제적 공간이 되면서 법적 분쟁의 양상도 다양해졌다. 기업 대 소비자라는 단순한 개념을 넘어 온라인 플랫폼에서 생산자와 소비자로서 다양한 이용자 간의 분쟁이 등장하고 있다. 과거 방송, 신문 등 전통적인 미디어가 권리 침해의 가해 주체였다면 이용자 참여 공간인 인터넷에서 가해자와 피해자는 모두 동등한 지위에 있는 이용자들이다. 소셜 미디어 등장에 따라 일상 속에서 명예, 사생활, 초상권 침해와 표현의 자유 간 분쟁도 평범한 이용자 간에 발생하고 있다. 인터넷에서 표현의 자유가 이용자 간의 문제라는 점은 규제의 방향과 원칙을 수립하는 데 많은 고민을 던져주고 있다.

인터넷 규제는 한 국가 내의 문제가 아니라 국제적으로도 많은 도전을 받고 있다(Lewis, 2022). 인터넷 거버

넌스는 단순히 기술적인 문제가 아니라 치열한 경쟁이 벌어지고 있는 정치적 영역이며 제도적 장치가 여전히 형성되고 있는 분야이다(White, 2019). 그래서 인터넷 거버넌스가 이루어지는 제도를 분석하는 것은 매우 중요하다. 그 동안 인터넷 규제 분야는 명확한 규칙을 설정할 수 없거나 유연성이 부족했다는 평가를 받아 왔다(Deacon, 2022). 인터넷 사업자는 국가 규제에서 면제되는 반면 개인은 차별 매커니즘의 적용을 받는다는 주장은 인터넷 규제에서 민주주의 국가의 실패를 의미한다(Keen, et al., 2020).

인터넷 규제에 대한 논의는 자유민주주의 국가에서 점점 보편화되고 있지만 실제 규제 과정에 대해서는 알려진 바가 없다(Wagner, 2014). 국내에서도 인터넷 환경이 국민 생활과 매우 밀접하게 연관되고 중요함에도 인터넷 내용규제는 주제별로 국한되어 접근하고 있고(Kim, 2010), 통신심의에 대한 분석은 상대적으로 부족했다. 특히 통신심의 제도에 대한 입법적 차원의 연구(Ji, 2009; Jung, 2012; Choung, 2012), 사법적 결정에 대한 비판(Hwang, 2016), 행정적 차원의 비판적 접근(Yang & Kim, 2011; Song & Youn, 2021) 등 쟁점별로 다루어져 왔다. 따라서 입법, 사법, 행정 측면을 포괄하여 총체적으로 통신심의 제도를 다룬 연구는 부재했다. 법제에 대한 입법적 평가, 법률이 실제 어떻게 운용되고 있는지에 대한 행정적 평가, 이에 대해 법원에서는 사법적으로 어떻게 판단하는지 동시에 다룬다면 통신심의 제도를 보다 종합적이고도 실체적으로 파악할 수 있을 것이다.

이에 보고는 국내 통신심의 제도를 입법적, 사법적, 행정적 측면에서 점검하고 문제점과 개선방안을 도출하는 데 목적이 있다. 논문의 구성은 국내 통신심의 제도에 관한 기존 논의(이론적 검토), 통신심의 법제 현황과 특징(법제분석), 통신심의 판결 경향과 특징(판례분석), 통신심의 제도 운영과 특징(심의분석)을 도출하고 결론적으로 국내 통신심의 제도 개선에 대한 입법적, 사법적, 행정적 차원에서 정책적 제언을 담고자 했다.

## II. 국내 통신심의 제도에 대한 이론적 논의

### 1. 국내 통신심의 제도에 대한 문제점

우선 통신심의 제도에 대해서는 기구성격에 대한 논의가 중요하게 다루어졌다. 방통심의위는 심의와 제재 종류의 결정, 시정요구 등 실질적인 통신심의 업무를 수행하고 있다. 표현의 자유와 연관되는 만큼 방통심의위를 행정부에 두지 않았고 민간인으로 구성된 독립 기관으로 설치하였다. 설립 당시 이러한 결정은 방통심의위를 민간자율기관으로 볼 것인지 아니면 행정기관으로 볼 것인지 많은 논란을 촉발시킨 측면이 있다. 관점에 따라 이견이 존재할 수는 있으나 지금까지의 논의에서는 행정기관으로 보는 입장이 일반적이다(Choung, 2012; Hwang, 2016).

기구성격에 대한 논란과 함께 방통심의위가 행하는 시정요구의 처분성에 대해서도 의견이 다소 나뉘었던 것으로 보인다. 시정요구도 행정처분에 해당하는 것으로 보는 견해가 다소 우위에 있는 것으로 보인다. 불법정보에 대한 시정요구에 응하지 아니하면 정보 취급의 거부 등 제한명령의 대상이 되고, 정보통신서비스제공자가 조치결과를 보고할 법적 의무까지 마련하고 있다는 이유 때문이다(Hwang, 2012).

행정처분의 포괄성 등은 문제점으로 지적되고 있다. 제재조치인 '정보의 취급거부·정지·제한 명령'이 명확성의 원칙에 위반되고 자칫 포괄적으로 운영될 가능성이 있다는 것이다. 특히 범문상으로 정보취급의 거부·정지·제한 명령이라는 수단이 무엇을 의미하는지 불분명하다고 지적받고 있다. 또 대법원은 거부·정지·제한 명령의 대상으로 '개별정보' 이외에 '웹사이트'를 포함했는데(Supreme Court, 2015. 3. 26.) '사이트 폐쇄'까지 확대하는 것은 과잉금지원칙에 위반될 소지가 많다고 한 헌법재판소 결정(Constitutional Court, 2002. 6. 27.)과 배치된다고 비판받은 바 있다(Hwang, 2016).

마지막으로 방통심의위와 방통위의 이원화 문제점이 다. 현재 방통심의위는 심의와 시정요구를 담당하고 방

통위는 정보의 취급거부·정지·제한을 명령하는 방식을 취하고 있다. 이는 법률제정 당시 방통심의위가 내용규제를 담당하는 만큼 정부조직이 아닌 민간인으로 구성된 독립기구로 설치하면서 비롯된 문제로 판단된다. 다시 말해 심의와 시정요구는 민간 독립기구인 방통심의위에 맡기고 시정요구에 응하지 않는 경우 행정처분 명령은 행정기구인 방통위가 하도록 이원화 한 것이다. 이에 대해서는 제재기구의 재정립 필요성이 제기되고 있다(Joung, 2012). 이미 방통심의위가 행정주체성 내지 행정기관성의 지위를 인정받고 있고 심의와 시정요구가 실질적으로 행정처분의 성격을 갖는 이상 규제기구의 이원화 구조는 규제의 비효율성, 규제 주체의 모호성만 초래할 우려가 있기 때문이다.

### 2. 통신심의 대상과 규정에 대한 문제점

통신심의 대상은 「정보통신망법」 제44조의7에 따른 불법정보, 청소년에게 유해한 정보 등 심의가 필요하다고 인정되는 정보로 규정되어 있다(방통위법 제21조 3호, 4호, 동법 시행령 제8조). 이에 통신심의 대상을 시행령에 포괄적으로 위임한 것에 대한 문제점이 지적된다. 또 '심의가 필요하다고 인정되는 범위'에 대한 해석도 불분명하다(Park, 2010). '불법정보와 청소년유해정보'에 한해서 심의가 필요하다고 인정되는 정보인지 '그 외' 심의가 필요하다고 인정되는 정보까지 포함하는 것인지 해석이 달라질 수 있다.

통신심의의 대상을 '불법정보'와 '청소년유해정보'로 제한해서 봐야 한다는 관점(Ji, 2009), 불법정보를 '범죄행위에 해당되는 정보'로만 국한해야 한다는 관점(Choung, 2012) 등 통신심의의 대상을 축소하는 입장들이 있기는 하나 그것이 적절한지는 보다 실질적인 검토가 필요하다. 불법정보나 청소년유해정보 외에도 통신심의가 요구되는 대상이 있을 수 있고, 형법상 범죄가 아닌 불법정보도 존재한다면 이를 자유롭게 둘 것인지 의문이 들기 때문이다.

정보통신망법 제44조의7(불법정보의 유통금지 등)

제1항 제9호 ‘그 밖의 범죄를 목적으로 하거나 교사 또는 방조하는 내용의 정보’도 문제점으로 지적된 바 있다(Ji, 2009). 명확성의 원칙에 반드시 위반되지 않더라도 포괄적이고 모호한 측면이 있기 때문에 삭제가 바람직하다는 의견이다. 그러나 정보통신망법 제1항 9호인 ‘범죄 목적의 교사 또는 방조 내용의 정보’라는 근거조항이 있기 때문에 정보통신심의규정에서 중요 범죄 관련 내용을 세부적으로 다룰 수 있다는 주장도 가능할 것으로 판단된다.

심의규정의 불명확성도 통신심의에서 주로 지적되는 사항이다. 정보통신심의에 관한 규정의 국제 평화질서 위반(제5조), 헌정질서 위반(제6조) 등은 정보통신망법 제44조의7 불법정보의 개념을 구체화 한 것으로 보기 어려울 정도로 적용범위가 넓어 방통심의위의 업무 범위를 벗어난다는 것이다(Park, 2010). 정보통신심의규정이 모호하고 명확하지 않다면 언제든지 자의적 심의가 이루어질 가능성이 있기 때문에 위험할 수 있다.

### 3. 통신심의 운영에 대한 문제점

국가보안법 위반(Yang & Kim, 2011), 온라인 혐오 표현(Jeon, et al., 2018), 디지털 교도소 심의(Song & Youn, 2021) 연구들은 모두 구체적 사례를 통해 국내 통신심의 운영의 문제점을 도출하고 있다. 분석대상은 달랐지만 문제점은 공통적으로 제기되고 있다.

우선 광범위하고 포괄적인 심의의 문제점이다. 불법정보 유형의 안전입에도 허위사실 유포나 기타 안전 등 명백한 불법성이 없는 광범위한 안전들을 포괄적으로 심의하고 있었다(Yang & Kim, 2011). 차별비하 정보 규제 조항을 표적 대상 집단의 범주를 어떻게 확장할 것인지에 대한 충분한 고민 없이 포괄적으로 적용하고 있어 혐오표현의 대상으로 보기 힘든 집단에 대한 공격적인 표현, 기존 질서에 대한 불만 등까지 규제할 위험이 있다고 한다(Jeon, et al., 2018). 따라서 심의가 자의적이고 졸속적이며 정보 공개가 부족하고 표현에 대한 부당한 통제 우려 가능성 등이 있어

실질적 검열로 작동할 수 있다는 우려가 제기되고 있다(Yang, 2011).

심의기준의 모호성과 비밀관성의 문제점도 지적되고 있다. 전체 접속차단하는 기준으로 70% 기준, 불법적 공간 기준이 제시되고 있는데 이에 대해서 명확한 근거나 기준을 제시하지 못하고 있고 심지어 논의조차 하는 않는 경우 등 일관되게 적용하고 있지 않다는 것이다(Song & Youn, 2021). 70% 기준이란 전체 사이트에서 불법적 콘텐츠가 70% 이상인 경우 접속차단할 수 있다는 논거이고 불법적 공간 기준이란 해당 사이트에서 불법적 콘텐츠가 있다면 일단 그 공간은 불법적 공간으로 간주해서 접속차단할 수 있다는 논거이다. Song and Youn(2021)은 이러한 기준 적용에 있어 심의기준을 자의적으로 선택하고, 대외적으로도 모호한 태도를 취하고 있다고 비판하고 있다.

심의의 불충실성과 비전문성도 문제이다. 해마다 증가하는 심의건수와 90%에 가까운 시정요구 비율은 기계적·형식적 심의라는 비판을 받고 있다. 특히 통신심의의 경우 실제 위법성이 없는 경우에도 심의와 시정요구가 이루어지고 있으며 회의당 평균 879개 안전을 처리하고 있다고 비판받고 있다(Yang & Kim, 2011). 회의당 천 건에 해당하는 심의를 처리하고 있다는 것은 과연 충실한 심의가 이루어지는지 의문을 제기할 수밖에 없다. 제대로 논의하지 않고 상정된 안전의 90%를 시정요구 하고 있다면 기계적이고 형식적인 심의과정에서 보다 면밀한 검토가 필요하다.

### Ⅲ. 통신심의에 대한 법제 분석

기존 논의에서는 방송통신심의위원회의 기구성격, 제재조치, 심의대상 등 법제적 문제점이 개별적으로 다루어져 왔다. 이하에서는 통신심의의 근거 법률과 규정의 주요 내용을 분석하고자 한다. 우선 통신심의의 근거 법률인 방통위의 설치 및 운영에 관한 법률(이하 방통위법)과 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 정보통신망법)을 살펴보고 특징을 도출한다. 또한

실제 심의기준이 되는 정보통신심의에 관한 규정을 검토하여 특징과 문제점을 파악하였다.

## 1. 방통위법과 정보통신망법의 주요 내용과 특징

### 1) 통신심의의 대상과 직무

통신심의의 대상은 ①불법정보와 ②건전한 통신윤리 함양을 위한 정보이다(방통위법 제21조 3호, 4호). ‘불법정보’란 정보통신망법 제44조의7(1호~9호)의 불법정보를 말하고,<sup>1)</sup> 건전한 통신윤리의 함양을 위한 정보(이하 통신윤리정보)는 대통령령으로 정하도록 하고 있다.<sup>2)</sup>

‘불법정보’의 경우 정보통신망법 제44조의7에서 1호부터 9호까지 유형을 나열하고 있다. ①음란물 정보(1호) ②명예훼손 정보(2호) ③공포심이나 불안감 유발 정보(3호) ④정보통신 교란 정보(4호) ⑤영리적 목적의 청소년유해매체물 법령 위반 정보(5호) ⑥불법 사행행위 정보(6호) ⑦ 개인정보보호 법령 위반 정보(6의2호) ⑧총포·화약류 불법정보(6의3호) ⑨국가기밀 누설 정보(7호) ⑩국가보안법 금지행위 정보(8호) ⑪그밖에 범죄목적의 교사/방조 정보(9호)이다.

통신윤리정보의 경우 방통위법 시행령에서 정하고 있는데 ‘정보통신망법 제44조의7 불법정보’, ‘청소년에게 유해한 정보 등 심의가 필요하다고 인정되는 정보’라고 규정하고 있다(방통위법 시행령 제8조 제1항). 이는 상위법인 방통위법에서 ‘불법정보’와 ‘통신윤리정보’를 구분해 통신윤리정보를 대통령령으로 구체적으로 정하도록 했음에도 시행령을 통해 통신윤리정보에 불법정보를 포함시켜 차별적 적용이 무의미한 결과가 되었다. 불법정보와 통신윤리정보를 차별적으로 적용한 것이 상위법의 취지라면 하위법에서 양자를 동일하게 취급함으로써 입법취지나 법체계에는 맞지 않을 수 있다.

방통위법 시행령에서 통신윤리정보에 불법정보를 포

함한 문제는 방통심의위 직무나 시정요구의 대상 범위에 대해서도 법률적 혼란을 야기시키고 있다. 상위법인 방통위법에서 불법정보는 ‘심의’만을 심의위원회 직무로 하고, 통신윤리정보는 ‘심의와 시정요구’의 대상이라고 했다(방통위법 제21조 3호, 4호). 그런데 시행령에서 통신윤리정보에 불법정보를 포함함으로써 불법정보도 동일하게 시정요구의 대상이자 방통심의위의 직무가 되었다. 결과적으로 상위법의 취지와 무관하게 시행령을 통해 ‘불법정보’와 ‘통신윤리정보’는 동일하게 방통심의위의 심의와 시정요구의 대상이 되고 있다.

### 2) 통신심의의 제재조치

통신심의의 제재조치로는 정보취급의 거부·정지·제한(방통위법 제25조 제1항 2호)과 시정요구(방통위법 제21조 제4호)가 있다. 정보취급의 거부·정지·제한이 무엇을 의미하는지 별도의 명문 규정은 마련되어 있지 않다. 시정요구의 경우에는 ①삭제 또는 접속차단, ②이용정지 또는 이용해지, ③청소년유해정보의 표시의무 이행 등과 그밖에 필요하다고 인정하는 사항이라고 제시하고 있다(방통위법 시행령 제8조 제2항).

불법정보는 ‘시정요구 불응 시 정보취급의 거부·정지·제한’이라는 강제수단이 존재한다(방통위법 시행령 제4항, 정보통신망법 제44조의7 제3항). 그러나 통신윤리정보의 경우 시정요구 불응 시 별도의 강제 절차는 마련되어 있지 않다. 불법정보와 통신윤리정보가 동일하게 시정요구의 대상이나 시정요구 불응 시 강제방법은 다른 것이다.

따라서 불법정보인 경우에는 시정요구 불응 시 방통심의위가 요청하여 방통위가 정보취급의 거부·정지·제한이라는 처분명령을 내린다(방통위법 제25조 제3항, 제5항). 이는 정보취급의 거부·정지·제한은 행정제재로, 시정요구는 행정지도 성격으로 구분한 입법취지로 이

1) 방통위법 제21조 3호. 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 정보통신망법) 제44조의7에 규정된 사항의 심의

2) 방통위법 제21조 4호. 전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 정보의 심의 및 시정요구

해될 수 있다. 외관상으로는 행정제재 명령은 방통위가, 시정요구는 방통심의위가 하는 것으로 구분한 것이다.

불법정보 종류에 따라 근거조항이 법률마다 산재해 있는 것도 특징이다. 즉 일부 불법정보의 경우(정보통신망법 제44조의7 7호~9호)는 정보통신망에서 시정요구 불응 시 취급의 거부·정지·제한 조치의 근거조항이 마련되어 있다. 나머지 불법정보의 경우(정보통신망법 제44조의7 1호~6호)는 방통위법 시행령에 시정요구 불응 시 취급의 거부·정지·제한 조치를 할 수 있도록 하고 있다(제8조 제4항).<sup>3)</sup> 동일한 불법정보이더라도 어떤 것은 정보통신망법에 따라, 어떤 것은 방통위법 시행령에 따라 시정요구 불응 시 조치가 나뉘어 마련되어 있는 것이다.

국가기밀, 국가보안법 위반 정보, 디지털성범죄 정보의 경우 몇 가지 요건을 더 갖추어야 한다. 즉 중앙행정기관의 장이 요청하고, 요청을 받은 날부터 7일 이내 심의위원회 심의를 거쳐 시정요구 불응 시 '해당 정보의 처리를 거부·정지 또는 제한'을 명령할 수 있다(제44조의7 제3항). 그런데 국가기밀, 국가보안법 위반 정보와 디지털성범죄 정보를 동일하게 취급할 수 있는지 의문이다. 디지털성범죄와 달리 국가기밀이나 국가보안법 위반 정보는 행정부의 이해관계가 개입될 사안일 수 있기 때문에 중앙행정기관의 장이 요청하는 것이 타당한가 생각해볼 필요가 있다. 디지털성범죄는 피해자 보호를 위해 행정기관이 긴박하게 요청할 수 있다고 하지만 국가기밀이나 국가보안법은 국가 통제에 약용될 소지가 있기 때문이다.

### 3) 의견진술과 이의신청 절차

'정보 취급의 거부·정지 또는 제한'이나 '시정요구'를 하는 경우 모두 사전에 '당사자 또는 그 대리인'에게

의견진술의 기회를 주어야 한다(방통위법 제25조 제2항).<sup>4)</sup> 의견진술의 보장은 정보통신망법도 유사하다(제44조의7 제4항, 동법 시행령 제35조).<sup>5)</sup> 다만 정보통신망법은 의견제출의 대상을 '정보통신서비스 제공자' '게시판 관리·운영자'와 함께 '이용자'까지 포함한 점이 특기할 만하다. 정보통신망법 제44조의7 제2항과 제3항에서는 행정명령의 대상을 '정보통신서비스 제공자' '게시판 관리·운영자'로 국한하고 있으나 의견제출의 대상에는 게시자인 '이용자'까지 포함하고 있다.

정보통신서비스제공자 또는 게시판 관리·운영자는 시정요구를 받은 경우 조치결과를 지체없이 통보할 의무를 부과하고 있으며(방통위법 시행령 제8조 제3항), 이의신청 절차(방통위법 시행령 제8조 제5항, 제6항)도 마련해주고 있다. 심의회의는 공개를 원칙으로 한다(방통위법 제22조 제1항). 다만 국가안전보장을 해할 우려가 있는 경우, 다른 법령에 따라 공개가 제한된 경우, 명예훼손이나 정당한 이익을 해할 우려가 있는 경우, 감사·인사관리 등에 관한 사항으로 공개하면 안되는 경우에 위원회 의결로 공개하지 아니할 수 있다.

## 2. 정보통신심의에 관한 규정의 주요 내용과 특징

방통심의위는 규정의 제정 공표권을 가지고 있으므로(방통위법 제24조 2호) '정보통신심의에 관한 규정'(이하 정보통신심의규정)을 마련하고 있다. 정보통신심의규정은 제1장(총칙), 제2장(심의기준), 제3장(심의절차), 제4장(보칙)으로 총 4장 25조항으로 구성되어 있다. 심의원칙으로는 ①최소규제의 원칙 ②공정성 및 객관성의 원칙 ③신속성의 원칙 ④개인정보 및 사생활보호의 원칙을 제시하고 있다. 그러나 최소규제의 원칙이 무엇을 의미하는지, 공정성이나 객관성 원칙이란 무엇

3) 시정요구에 불응하는 경우 정보통신망법 제44조의7 제1항 제1호부터 제6호까지 불법정보인 때에는 방통위에 정보통신서비스제공자 또는 게시판 관리·운영자로 하여금 그 취급거부·정지 또는 제한 명령을 요청할 수 있다.

4) 다만 ①공공의 안전 또는 복리를 위하여 긴급히 시정요구를 할 필요가 있는 경우, ②당사자의 연락처를 알 수 없는 경우, ③법원의 확정판결 등에 따라 의견진술이 불필요하다고 판단되는 경우, ④의견진술의 기회를 포기한다는 뜻을 명백히 표시한 경우에는 생략할 수 있다.

5) 공공의 안전 또는 복리를 위하여 긴급히 시정요구를 할 필요가 있는 경우, ②당사자의 연락처를 알 수 없는 경우, ③법원의 확정판결 등에 따라 의견진술이 불필요하다고 판단되는 경우, ④의견진술의 기회를 포기한다는 뜻을 명백히 표시한 경우

〈표 1〉 통신심의 원칙과 기준  
 (Table 1) Principles and Standards of Internet Content Regulation

Category		Details	Article	
Principles	Basic	Principle of Least Restriction Fairness/Objectivity Privacy protection Expedited deliberation	4.1	
	Things to Consider	Quantitative-qualitative degree of illegal information Information purpose and characteristics Contextual situations, etc.	4.2	
Standards	International Peace	Racism, Genocide, Terrorism, etc.	5	
	Constitutional ordering	Democratic order, National security, etc.	6	
	Illegal content	Criminal purpose, aiding and abetting, conspiracy, etc.	7	
	Harmful Content	Obscenity		8.1
		Violence, Offensive language, etc.		8.2
		Gambling, Suicide Information, Contents considered harmful to youth, etc.		8.3
		Infringement of rights : Personal information, Privacy, Portrait rights, Defamation, Copyright, etc.		8.4
		Others		8.5
Advertising & Propaganda	Mediation, advertising, propaganda, etc. of information from Articles 5 to 8	9		

을 의미하며 어떻게 심의에 적용할 수 있다는 것인지는 따로 제시하지 않고 있다.

심의에서 고려해야 할 것으로는 “국제 평화 질서 위반, 헌정질서 위반, 범죄 그 밖의 법령 위반, 선량한 풍속 그 밖의 사회질서 위반 등을 판단함에 있어서 양적·질적 정도와 전체에서 차지하는 비중”, “사회윤리적, 문화적, 예술적, 교육적, 의학적, 과학적 측면과 제공유형별 특성”, “건전한 윤리관, 법의식, 사회통념에 대한 이해 여부”, “정보의 표현형태, 성격과 영향, 내용과 주제, 전체적인 맥락”이라고 규정하고 있다. 이는 통신심의를 판단함에 있어 ①정보의 양적·질적 부분과 비중 ②정보

의 목적과 유형 ③윤리/법/사회통념에 대한 이해 기준 ④그 외 정보의 특성과 맥락을 고려하라는 의미로 해석된다.

심의기준으로는 국제평화질서위반(제5조), 헌정질서위반(제6조), 범죄 기타 법령 위반(제7조), 선량한 풍속 기타 사회질서 위반(제8조), 광고·선전 등의 제한(제9조)으로 구성되어 있다. 정보통신심의규정 중 타인의 권리를 침해하는 정보(제8조 제4호)에는 ①개인정보 및 사생활 침해, ②초상권 침해, ③모욕 및 명예훼손, ④공포심 유발(스토킹), ⑤상표권 및 저작권 침해, ⑥그 밖에 권리침해 내용을 규정하고 있다.<sup>6)</sup> 그런데 특별히 사생

6) 가. 개인정보 유포 등 사생활의 비밀과 자유를 침해할 우려가 현저한 내용, 나. 정당한 권한 없이 타인의 사진, 영상 등을 게재하여 타인의 인격권을 현저히 침해하는 내용, 다. 사람을 비방할 목적으로 공공연하게 타인을 모욕하거나 사실 또는 거짓의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보, 라. 공포심이나 불안감을 유발하는 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 반복적으로 상대방에게 도달하도록 하는 내용의 정보, 마. 정당한 권한 없이 타인의 상표 또는 저작물 등을 사용, 실시 또는 매개하는 등 특허권, 상표권, 디자인권, 저작권 등 지적재산권을 침해하는 내용, 바. 그 밖에 정당한 권한 없이 타인의 권리를 침해하는 내용

활, 초상권, 모욕이나 명예훼손 등 권리침해 정보인 경우 법원이 아닌 행정기관인 심의기구가 어디까지 어떻게 판단할 수 있을지 문제가 될 수 있다. 따라서 권리침해정보의 실제 심의에서 심의절차와 판단기준 등을 파악하는 것이 필요하다.

#### IV. 통신심의 관련 법원 판례 분석

최근 세계 각국에서 사법부는 인터넷 규범과 가치의 형성자 또는 변형자로서 큰 영향력을 행사하고 있다고 한다(Callamard, 2017). 인터넷 초기 20년 동안 사법 부문은 인터넷 규제에 있어 미미한 역할만을 수행했으나 최근 사법적 판결은 온라인 표현과 정보의 자유, 인터넷 거버넌스를 형성하는 주요한 주체로 부상하고 있다는 것이다. 따라서 국내에서도 통신심의에 대해 사법부가 어떻게 판단하고 있는지 분석할 필요가 있다. 이하에서는 통신심의 관련 법적 소송 사건을 수집하여 법원의 입장과 특징을 도출하였다.<sup>7)</sup> 분석대상이 된 통신심의 관련 사건은 7건으로 총 14개 판결문이다.<sup>8)</sup>

##### 1. 기구와 시정요구에 대한 법적 성격에 대한 사법부 판단

법원은 방통심의위가 공권력 행사의 주체인 국가 행정기관이라는 입장을 일관되게 보이고 있다. 그 사유에 대해서는 설치목적(정보통신에서의 건전한 문화 창달 및 올바른 이용환경 조성), 위원 위촉방식(대통령), 구성과 운영에 관한 법률(대통령령), 재원형태(기금 이외 국

고 지급), 직무(심의 및 시정요구, 제재결정) 등을 근거로 제시하였다(Seoul Administrative Court, 2012. 5. 3.; Seoul High Court, 2012. 5. 3.).

방통심의위의 시정요구에 대해서도 행정지도 성격을 넘어 규제적·구속적 성격을 갖는 공권력의 행사로서 '처분'에 해당한다고 하였다. 그 사유로는 ①정보통신서비스제공자 등 조치결과 통지의무 부과, ②불응 시 불법정보의 취급거부·정지·제한 명령 등을 제시하였다. 추가로 법원은 ③정보의 삭제 등 시정이 정보계시자의 의사나 동의에 의해서가 아니라 행정기관의 개입과 정보통신서비스제공자 등의 이행에 의하여 이루어질 가능성, ④시정요구가 정보의 삭제 또는 접속차단을 넘어 이용자에 대한 이용정지 또는 이용해지까지 이를 수 있는 점 등을 제시하기도 했다(Seoul High Court, 2012. 5. 3.). 그러나 시정요구 불응 시 정보취급의 거부·정지·제한 명령의 절차가 있는 불법정보와 달리 강제절차가 마련되어 있지 않은 통신윤리정보를 따로 구분하여 판단하지는 않았다.

##### 2. 통신심의의 위헌성에 대한 사법부의 판단

방통심의위는 '2MB18nomA'라는 당시 현직 대통령의 이름과 함께 욕설이 포함된 아이디가 정보통신심의규정 제8조 제2호 바목(과도한 욕설 등 저속한 언어 등을 사용하여 혐오감 또는 불쾌감을 주는 내용)을 위반하였다며 접속차단 결정을 내린 바 있다. 이 사건에서 1심 법원은 통신윤리정보에 대한 포괄위임입법금지의 원칙, 명확성의 원칙과 정보통신심의규정의 명확성

7) 판결문의 수집방법은 다음과 같다. 우선 언론진흥재단 언론기사 검색서비스인 빅인즈 사이트를 이용하여 '방통통신심의위원회' '방통심의위' & 소송, 재판, 판결, 분쟁 등을 통해 행정처분 취소 사건을 1차적으로 파악하였다. Supreme Court 종합법률정보 서비스를 이용하여 정보통신망법 제44조의7, 방통통신심의위원회, 정보통신심의에 관한 규정 등의 검색어를 통해 2차 판례를 수집하였다. 그 외 일부 판결문의 경우 개인정보 처리 등 합법적 범위 아래 관련기관을 통해 3차 수집을 하였다.

8) ①시멘트 유해성 사건(Seoul Administrative Court, 2010. 2. 11.; Seoul High Court 2012. 5. 3.) ② 욕설 아이디 사건(Seoul Administrative Court, 2012. 5. 3.; Seoul High Court 2013. 1. 9.; Supreme Court 2014. 5. 29.), ③5.18 역사왜곡 사건(Seoul Administrative Court, 2015. 6. 12.; Seoul High Court, 2016. 6. 3.; Supreme Court, 2016. 9.30), ④음원 공유 서비스 사건(Seoul Administrative Court, 2014. 9. 18; Seoul High Court, 2015. 4. 10.), ⑤국가보안법 위반 사건(Seoul Administrative Court, 2017. 4. 12.; Seoul High Court, 2017. 10. 18.), ⑥음란방송 사건(Seoul Administrative Court, 2017. 8. 31.), ⑦성범죄 피해자 명예훼손 사건(Seoul Administrative Court, 2021. 6. 18.) 이상 사건명은 필자가 임의로 정함.



의 원칙 등을 모두 배척하였고(Seoul Administrative Court, 2012. 5. 3.), 2심, 3심 법원은 별다른 심리나 추가 내용없이 확정했다(Seoul High Court, 2013. 1. 9.; Supreme Court, 2014. 5. 29.).

법원은 '건전한 통신윤리'라는 개념이 다소 추상적이기는 하나 "심의와 시정요구 대상인 대통령령에서 규정될 불건전 정보란 정보통신망법 조항들에 의해 금지되거나 규제되는 정보 내지 이와 유사한 정보가 될 것임을 누구나 예측할 수 있다"며 포괄위임 입법금지 원칙에 위배되지 않는다고 보았다(Seoul Administrative Court, 2012. 5. 3.). 그러나 판단대상인 '과도한 욕설' 조항(제8조 제2호 바목)은 통신윤리 정보라는 점에서 정보통신망법 상 불법정보를 근거로 한 법원의 판단은 수긍하기가 어렵다.

반면 법원은 "시정요구가 국민의 표현의 자유를 제한하는 측면이 있다고 하더라도 그 불이행 시 법적 제재가 경미한 점에 비추어 형벌 법규에 요구되는 정도로 엄격하게 위임의 요건과 범위를 규정하여야 하는 것은 아니다"고 하였다. 따라서 빠른 속도로 변동하고 있는 정보통신 영역은 현실변화에 대응하여 유연하게 규율하기 위하여 위임의 구체성과 명확성의 요구는 완화된다"고 하였다(Seoul Administrative Court, 2012. 5. 3.). 시정요구를 행정처분 성격으로 분류했음에도 '불이행 시 법적 제재가 경미하다'고 적용한 것이나 표현의 자유를 제한하는 규율임에도 단순히 '빠른 변화에 대응'을 사유로 위헌성에 완화된 기준을 적용해야 한다는 판단도 아쉬운 대목이다.

법원은 '과도한 욕설 등 저속한 언어 등을 사용하여 혐오감 또는 불쾌감을 주는 내용'이 다소 추상적이라고 인정하면서도 '원래 모든 법규범의 문언을 순수하게 기술적 개념만으로 구성하는 것은 입법기술적으로 불가능한데다 위와 같은 개념이 현 상태로도 통상의 해석방법에 의하여 건전한 상식과 통상적인 법감정을 가진 사람이라면 그 보호법익, 금지되는 정보의 내용 등을 충분히 알 수 있을 정도로 수법자와 법집행자에게 적절한 판단기준 또는 해석기준이 될 수 있다'고 하면서 명확성

의 원칙을 부정하였다(Seoul Administrative Court, 2012. 5. 3.). 법원은 과도한 욕설 기준이 통상적인 법감정을 가진 사람이라면 금지되는 내용을 충분히 알 수 있다고 했으나 과연 그런지 의문이다. 인터넷에서 욕설이란 전면금지 되는지, 허용된다면 '과도한'이란 어떤 범위까지인지에 대한 구체적 논증과정을 거치지 않아 여전히 명확하지 않다.

역사 왜곡정보나 차별·편견 조장 정보에 대한 통신심의에 대해서도 법원은 합헌적이고 규제의 정당성을 인정하는 태도를 보였다. 법원은 정보통신심의규정 제6조 제3호 '헌법에 반하여 역사적 사실을 현저히 왜곡하는 정보', 제8조 제3호는 바목은 '합리적 이유없이 성별, 종교, 장애, 연령, 사회적 신분, 인종, 지역, 직업 등을 차별하거나 이에 대한 편견을 조장하는 내용'이 방통위법 시행령 제8조 제1항 '청소년 등에게 유해한 영향을 끼칠 수 있는 것으로서 심의가 필요한 정보'에 해당한다고 보았다. 역사왜곡과 차별편견 조장 정보를 청소년 유해성만으로 판단할 수 있는지도 별도의 논의가 필요하다. 청소년유해성만을 기준으로 한다면 청소년유해매체물 표시의무를 부과해서 표현을 제한하는 것이 가능하다. 그럼에도 청소년 유해정보를 기준으로 표현에 대한 전면금지 조치인 '삭제'라는 시정요구의 정당성을 인정할 필요가 되었다.

법원은 역사왜곡, 차별편견 조장 관련 규정이 과잉금지원칙을 위반하지 않는다고도 했다. "5.18 사건이 광주 시민의 민주화 운동임을 정면으로 부정하고, 북한이 배후 조종하여 북한군의 주도로 일어난 국가반란이나 폭동인 것으로 표현하고 있어서 역사적 사실을 현저히 왜곡하는 정보"에 해당한다고 판시했다. 또 "5.18 민주화 운동 관련자들의 인적 구성과 관련하여 대학생을 제외하면 대부분 광주에서 천대받던 하층세력"이라는 내용에 대해서도 5.18 민주화 운동 관련 지역, 집단, 개인을 비하하고 편견을 조장하는 내용이라고 인정했다(Seoul High Court, 2016. 6. 3.). 이러한 결정은 대법원에서 별다른 심리없이 그대로 확정되었다(Supreme Court, 2016. 9. 30.).

법원의 결정대로 역사왜곡의 경우에는 여러 자료나 판례 등을 통해 명백히 허위인 경우 제한될 수 있고 관련 규정이 과잉금지원칙을 위반하지 않는다고 할 수 있다. 그러나 차별편견 조장 정보는 달리 판단할 여지가 있다. 차별편견 조장 정보는 5.18 민주화 운동과 별개의 사건에도 항상 적용될 수 있다는 점에서 보다 적극적인 심리가 필요했다고 본다. 즉 차별편견 조장 정보를 제한할 수 있는 상위법은 존재하는가, 구체적으로 '차별편견 조장' 규정이 명확성의 원칙을 충족하는가, 또 차별편견 조장 정보 금지의 목적의 정당성, 수단의 적절성, 피해의 최소성, 법익의 균형성을 충족하는가를 보다 구체적으로 다루었어야 한다.

### 3. 이용자의 지위와 최소규제의 원칙에 대한 사법부의 판단

방통심의위는 정보통신서비스 제공자가 아닌 이용자는 행정취소 소송의 당사자 적격성이 없다고 주장했지만 법원은 받아들이지 않았다. “시정요구에 대하여 정보통신서비스제공자 등 외에 이용자도 이의신청을 할 수 있도록 절차를 마련하고 있고, 이 사건 원고는 게시글을 삭제당하는 직접적인 피해를 입게 되었으므로 시정요구의 취소를 청구할 이익이 있다고 봄이 상당하다”고 하였다(Seoul High Court, 2012. 5. 3.).

하급심 판례이기는 하나 최소규제의 원칙을 위반해 방통심의위가 재량권을 일탈·남용했다는 판결도 있었다. 정보의 삭제가 아닌 접속차단인 경우 재량권 일탈·남용 행위를 중시했다는 점에서 의미가 있다. 법원은 정보통신심의규정에서 정한 최소규제의 원칙에 대해서 다음과 같이 제시하고 있다. “접속차단을 하기 위해서는 원칙적으로 웹사이트 내에 존재하는 개별 정보 전체가 정보통신망법 상 유통이 금지된 정보에 해당하여야 할 것이고, 일부가 해당되는 경우에는 해당 웹사이트의 제작 의도, 웹사이트 운영자와 게시물 작성자의 관계, 웹사이트의 체계, 게시물의 내용 및 게시물 중 위법한 정보가 차지하는 비중 등 제반 사정을 고려해야 한다.”고 기준을 제시했다. 또 ‘해당 웹사이트 전체를 정보

통신망법상 위반하는 정보로 평가할 수 있어 접속차단이 불가피한 경우 예외적으로 할 수 있다’고 강조했다(Seoul Administrative Court, 2017. 4. 21.). 이에 따라 불법정보가 아닌 정보가 혼재되어 있음에도 개별적인 접속차단 방식이 가능한지 등에 대한 조사·검토도 하지 않은 채 ‘불가피한 경우에 예외적으로 할 수 있는 웹사이트 전체에 대한 접속차단’은 최소규제의 원칙을 위반하여 재량권을 일탈·남용하여 위법하다고 결정한 바 있다.

### 4. 명예훼손 관련 통신심의에 대한 사법부의 판단

우선 법원은 정보통신망법 제44조의7 제1항 제2호의 ‘사람을 비방할 목적’이란 형법 제309조 제1항의 ‘사람을 비방할 목적’과 같다고 했다. “가해의 의사 내지 목적을 요하는 것으로서 공공의 이익을 위한 것과는 행위자의 주관적 의도의 방향에 있어 서로 상반되는 관계에 있다고 할 것이므로, 적시된 사실이 공공의 이익에 관한 것인 경우에는 특별한 사정이 없는 한 비방할 목적은 부인된다고 봄이 상당하다”고 했다(Seoul Administrative Court, 2010. 2. 11.).

또한 공익성에 대해서도 “적시된 사실이 공공의 이익에 관한 것인지 여부는 명예훼손적 표현으로 인한 피해자가 공무원 내지 공적 인물과 같은 공인인지 아니면 사인에 불과한지 여부, 그 표현이 객관적으로 국민이 알아야 할 공공성·사회성을 갖춘 공적 관심 사안에 관한 것으로 사회의 여론형성 내지 공개토론에 기여하는 것인지 아니면 순수한 사적인 영역에 속하는 것인지 여부, 피해자가 그와 같은 명예훼손적 표현의 위험을 자초한 것인지 여부, 그리고 그 표현에 의하여 훼손되는 명예의 성격과 그 침해의 정도, 그 표현의 방법과 동기 등 제반 사정을 고려하여 판단”하여야 한다고 제시하고 있다(Seoul Administrative Court, 2010. 2. 11., Supreme Court 2005. 10. 14.).

기존의 명예훼손 법리에 따라 법원은 시멘트의 유효성을 알리는 블로그 게시글에 대한 방통심의위의 시

정요구를 취소하면서 다음과 같은 근거를 제시하였다. ①시험결과를 바탕으로 한 게시글, ②현재 폐기물 등이 시멘트 제조에 사용되고 있는 사실이 인정되어 허위라고 단정할 수 없는 점, ③다소 과장된 표현일지언정 시멘트의 유해성이라는 공적 관심사에 대하여 주의를 환기시켜 적절한 대책 등을 촉구하고자 하는 주된 목적 ④여론형성 및 대책수립에 일정 부분 기여한 것 등을 제시하며 시정요구는 위법하다고 판단했다(Seoul Administrative Court, 2010. 2. 11.; Seoul High Court, 2012. 5. 3.). 기존의 명예훼손 법리를 적용해 공익성을 인정하여 비방의 목적을 부인하였으며, 게시글이 사실적 근거를 기초하고 있고 최소한 허위로 단정할 수 없는 점 등을 주요하게 판단한 것이다.

반면 명예훼손 고소 사건에서 무혐의 처분을 받았더라도 방통심의위가 시정요구할 수 있다고 판결한 하급심 판례도 발견되었다. 문제가 된 게시글은 영화촬영 중 발생한 성추행 피해자에 대한 비난을 담고 있었다. 법원은 '확정된 형사사건(성추행 사건)에 대한 정당한 비판을 넘어 신고인(성추행 피해자)을 비방할 목적으로 모욕하는 사실 또는 거짓의 사실을 드러냄으로써 신고인의 명예를 훼손하고 성적 수치심 내지 모멸감을 안겨주기에 충분한 내용'이라고 인정하였다. 그러면서 "정보통신망법, 방통위법 시행령, 정보통신심의규정 등에서 '타인을 비방할 목적으로 거짓의 사실을 드러내어 명예를 훼손하는 내용의 정보 등 불법정보에 대한 삭제 또는 접속차단의 시정요구를 할 수 있도록 규정한 취지는 정보통신망의 특성상 익명으로 정보가 작성·게시되고, 누구나 쉽게 정보에의 접근이 용이하며, 정보의 전파 및 확산의 속도가 상당하므로, 불법정보의 유통을 사전에 차단

함으로써 불법정보의 유통으로 인한 개인적·사회적 피해를 선제적으로 예방하고자 함"이라고 강조하였다. 따라서 비방의 목적 및 명예훼손 여부에 대한 엄격한 증명을 요구하는 형사사건에서 명예훼손의 혐의가 인정되지 아니하였다는 사정만으로 시정요구(삭제)가 위법하다고 할 수 없다고 했다(Seoul Administrative Court, 2021. 6. 18.)

## V. 방송통신심의위원회의 통신심의 분석

통신심의 분야는 국가보안법부터 차별비하 표현까지 매우 방대하므로 심의 운영의 특징은 권리침해정보 중심으로 살펴보기로 한다. 통신심의 운영의 특징을 파악하기 위해서 방송통신연감의 통계 및 설명 자료를 활용했다.<sup>9)</sup> 통신심의 과정과 심의기준 적용 등의 특징을 파악하기 위해서는 2022년 1년간 통신심의소위원회 회의록을 수집하여 분석하기로 하였다.<sup>10)</sup> 분석대상이 되는 권리침해 정보에 대한 통신심의가 발견된 회의록은 2022년 총 42건이었다.<sup>11)</sup>

### 1. 통신심의의 일반적 특징

방통심의위의 전체 통신심의 건수는 2020년 226,846건, 2021년 158,085건이었다. 이중 시정요구 비율은 2020년 93.4%, 2021년 93.3%로 안전 대부분이 삭제, 이용해지·정지, 접속차단 등이 이루어지고 있다(〈표 3〉 참조). 통신심의 안전 중 90% 이상 시정요구(삭제, 접속차단 등) 처리되는 것이 특징이다.

반면 권리침해 정보의 경우는 상정된 안전의 대부분

9) <http://www.kocsc.or.kr/cop/bbs/selectBoardArticle.do>

10) 방송통신심의위원회 통신심의 회의록. <http://www.kocsc.or.kr/PageLink.do>

11) 제2차(2022. 1. 13), 제4차(2022. 1. 20), 제6차(2022. 1. 27), 제10차(2022. 2. 24), 제13차(2022. 3. 10), 제15차(2022. 3. 17), 제17차(2022. 3. 24), 제19차(2022. 3. 31), 제21차(2022. 4. 7), 제23차(2022. 4. 14), 제25차(2022. 4. 21), 제27차(2022. 4. 28), 제30차(2022. 5. 12), 제32차(2022. 5. 19), 제34차(2022. 5. 26), 제36차(2022. 6. 2), 제37차(2022. 6. 9), 제39차(2022. 6. 16), 제41차(2022. 6. 23), 제43차(2022. 6. 30), 제45차(2022. 7. 7), 제47차(2022. 7. 14), 제49차(2022. 7. 21), 제51차(2022. 7. 28), 제53차(2022. 8. 4), 제54차(2022. 8. 18), 제56차(2022. 8. 25), 제58차(2022. 9. 1), 제60차(2022. 9. 8), 제62차(2022. 9. 22), 제64차(2022. 9. 29), 제66차(2022. 10. 13), 제68차(2022. 10. 20), 제70차(2022. 10. 27), 제72차(2022. 11. 3), 제74차(2022. 11. 10), 제76차(2022. 11. 17), 제78차(2022. 11. 24), 제80차(2022. 12. 1), 제82차(2022. 12. 8), 제84차(2022. 12. 15), 제86차(2022. 12. 22)

〈표 2〉 통신심의 심의현황  
 〈Table 2〉 Status of Internet Content Regulation

Type of Measure Year	Deliberation	Correction Request					Online contents considered harmful to the youth		Not applicable	Incomplete Requirements, etc.
		Total	Deletion	Service Termination*	Blocking Access	Others**	Determination	Cancellation		
2020	226,846 (100.0)	211,948 (93.4)	34,512 (15.2)	15,685 (6.9)	161,569 (71.2)	183 (0.1)	72 (0.0)	2 (0.0)	14,712 (6.5)	11 (0.1)
2021	153,085 (100.0)	142,807 (93.3)	11,848 (7.7)	12,040	118,735 (77.6)	184 (0.1)	60 (0.1)	0 (0.0)	10,168 (6.6)	50 (0.0)

\* Service Termination : Contract termination, Service Suspension

\*\* Others : Duty of labeling unwholesome information for juveniles or changing the labeling method

〈표 3〉 권리침해 정보 심의현황  
 〈Table 3〉 Status of regulation of infringing information on the Internet

Type of Measure Year	Deliberation	Correction Request				Others*
		Total	Deletion	Service Termination	Blocking Access	
2020	1,673 (100.0)	331 (19.8)	102 (6.1)	4 (0.2)	225 (13.5)	1,342 (80.2)
2021	956 (100.0)	144 (15.1)	52 (5.5)	6 (0.6)	86 (9.0)	812 (84.9)

\* Others : Not applicable, Incomplete Requirements, etc.

이 해당없음으로 처리되고 있다. 권리침해 정보의 심의 건수는 2020년 1,673건, 2021년 956건이었으며 시정 요구 비율은 2020년 19.8%, 2021년 15.1%였다. 다시 말해 2020년 80.2%, 2021년 84.9%로 사생활, 초상권, 명예훼손 대부분 보호받지 못하고 있는 것으로 판단된다.

권리침해 정보유형별로 살펴보면 명예훼손이 가장 많고 그 다음 소비자불만, 초상권 침해 순이었다. 구체적으로는 2020년 명예훼손 1,158건(69.2%), 소비자불만 277건(16.6%), 초상권 침해 238건(14.2%)이었고, 2021년 명예훼손 396건(41.4%), 소비자 불만(48.3%), 초상권 침해 98건(10.3%)이었다. 2020년 대비 2021년에는 소비자불만이 277건(16.6%)에서 462건(48.3%)

으로 대폭 증가한 것이 특징이었다. 소비자불만 정보도 명예훼손 판단 대상일 것으로 판단되나 방통심의위는 양자를 어떻게 구분하는지 외부에서 파악할 길은 없다. 다만 경제적 거래가 발생하는 영역을 일반 명예훼손과 구분하여 소비자불만 정보로 분리하는 것으로 추정할 수 있다. 일반 명예훼손과 달리 소비자불만이 증가하는 추세는 좀 더 지켜봐야 하겠으나 플랫폼 경제가 활성화 되면서 온라인에서 이용자간 다양한 거래관계와 분쟁이 발생하기 때문일 가능성이 높다.

## 2. 통신심의 과정의 특징

통신심의 과정의 특징은 무엇인지 알아보기 위해

〈표 4〉 권리침해 정보유형별 심의현황  
 (Table 4) Regulatory status of infringing information types on the Internet

	Deliberation	Defamation				Consumer Review				Portrait Rights			
		C/R*	N/A**	Others	Sub-Total	C/R	N/A	Others	Sub-Total	C/R	N/A	Others	Sub-Total
2020	1,673	236 20.3	904 78.1	18 1.6	1,158 100.0	10 3.6	267 96.4	-	277 100.0	85 35.7	146 61.3	7 3.0	238 100.0
	100.0	69.2				16.6				14.2			
2021	956	84 21.2	306 77.3	6 1.5	396 100.0	12 2.6	450 97.4	-	462 100.0	48 49.0	50 51.0	-	98 100.0
	100.0	41.4				48.3				10.3			

\* C/R: Correction Request

\*\* N/A: Not Applicable

2022년 개최된 회의록 중 권리침해 안건을 다룬 42건의 회의록을 검토하였다. 해당 회의록에서 권리침해 정보 안건 수는 총 2,224건으로 나타났다. 한 회의당 사생활, 초상권, 명예훼손 등 권리침해 안건을 평균 60건을 처리한 셈이다.

우선 권리침해 정보에 대한 안건 심의에서 위원들간 논의는 거의 발견되지 않았다. 회의에 참석한 위원들의 질의나 논의가 없는 경우가 42건 회의 중 41건으로 나타났다. 모든 회의에서 사무처 안건 보고는 수 개에서 수십 개씩 모여서 이루어졌고 제안사유나 의결주문은 생략되고 있었다. 신고취지, 게시글 내용, 당사자 소명 등도 붙임자료를 참고하라고 하여 회의록 상으로는 해당 안건이 어떤 내용이며 특징이 있는지 파악하기 힘들다.

사무처가 심의안건을 모아서 상정하고, 상정한 대로 처리하다 보니 공개회의의 의미를 살리기 어렵고 심의 사례도 축적하지 못하고 있다. 나아가 일반 명예훼손과 초상권/사생활 침해의 경우 비공개로 회의로 진행하고 있어 심의기준과 보호범위를 더욱 알 수 없는 구조이다.

### 3. 통신심의 기준과 적용의 특징

앞서 살펴본 대로 심의위원들 간 논의는 없었지만 안건상정을 하는 과정에서 사무처는 제재사유를 전형적

으로 제시하고 있다. 따라서 사무처가 제시하는 제재사유를 통해 권리침해 정보에 대한 심의기준을 유추해볼 수는 있었다. 공개된 사무처의 제재사유를 정리한 결과 소비자불만, 명예훼손 심의기준에 있어서 다음과 같은 특징을 파악할 수 있었다.

첫째 소비자불만의 경우 다양한 유형이 있음에도 소비자의 주관적인 평가내용, 해당 내용이 전적으로 허위 사실이라고 단정하기 어려움, 소비자의 의사결정에 도움을 주는 정보 및 의견 제공, 욕설이나 모욕적인 표현이 없음, 비방하기 위한 의도로 단정하기 어려움을 근거로 대부분 ‘해당없음’으로 결정되고 있었다(제15차(2022. 3. 17.), 제19차(2022. 3. 31.) 제21차(2022. 4. 7.), 제23차(2022. 4. 14.) 등 다수 회의록). 따라서 게시된 내용이 구체적으로 사실을 적시한 것인지, 주관적 평가내용에 국한된 것인지, 허위사실 여부는 어떻게 판단하는지 등은 기준이 제시되지 않고 있다. 또 소비자 의사결정에 도움을 주는 정보란 무엇인지, 비방목적은 어떻게 판단하는지도 불분명하다. 나아가 소비자불만에서 욕설이나 모욕적 표현이란 반드시 금지되는 것인지도 의문이다.

둘째 명예훼손의 경우 피해자 특징에 대한 판단은 생략된 경우가 많았고 언급하더라도 일관된 기준을 제시하지는 못하고 있다. 이름이나 실명을 모자이크, 가림

처리했다는 이유로 ‘해당없음’을 결정했으면서도<sup>12)</sup> 피해자가 특정되는 경우에도 이러저러한 근거를 대면서 인정하지 않고 있다. 신고인 성명이 노출되고 있으나 특정가능한 정보 또는 지나친 개인정보의 노출로 보기 어렵다거나<sup>13)</sup> 초상이 노출되어도 부정적인 편집이 확인되지 않는다는 점<sup>14)</sup> 등을 들어 명예훼손의 ‘해당없음’으로 결정하고 있다. 나아가 실명 공개를 신고인의 책임으로 두는 태도도 보이고 있다. 신고인의 이름이 노출되기는 하였으나 유포가능성을 전혀 예측할 수 없었다고 단정하기 어렵고,<sup>15)</sup> 다수가 익명성을 이용하는 SNS 플랫폼 및 커뮤니티의 특성상 언쟁은 언제든지 발생할 수 있으므로 이를 전제하고 이용할 책임이 있다고<sup>16)</sup> 제시하고 있다. 이는 명예훼손 성립요건으로 피해자 특정 여부를 판단하면 될 것인데 신고인에게 명예훼손을 피하기 위해서는 온라인에서 익명으로 활동하라는 주문과도 같다.

온라인에서 사용하는 아이디나 닉네임인 경우에는 피해자가 특정되지 않았다고 보았다.<sup>17)</sup> 그러나 닉네임을 실명으로 사용한 경우에도 신고인에게 실명 공개에 대한 책임을 묻는 방식을 취하고 있었다.<sup>18)</sup> 한편 BJ와 같이 인지도가 높은 경우에도 닉네임만으로는 피해자가 특정되었다고 볼 수 없다고 했다.<sup>19)</sup> 이는 가수, 배우

등 가명이나 이명으로 활동하는 유명 연예인의 경우에도 명예훼손에서 실명이 아닌 이상 피해자 특정을 부인할 것인가라는 측면에서 향후 논의가 더 필요해보인다.

셋째 명예훼손의 판단대상이 사실적 주장이라는 점에서 심의대상이 되는 게시글이 ‘주관적 평가나 의견’에 해당되는지는 매우 중요한 사안임에도 표현물에 대한 판단이 생략되고 있다. 대부분이 ‘경험에 대한 게시자의 주관적인 평가 및 의견 표현에 해당한다’거나<sup>20)</sup> 설명이나 근거는 생략된 채 주관적 평가나 의견이라고만 제시하고 있다.

사실에 대한 진위 여부를 어떻게 판단하는지도 모호하다. 위원회가 명확하게 사실관계를 확인하는 것에 한계가 있다는 입장,<sup>21)</sup> 허위로 단정하기 어렵다는 기준,<sup>22)</sup> 일부 허위사실이더라도 당사자들이 진실로 믿을 만한 사유를 인정한 입장,<sup>23)</sup> 허위여부를 판단하는 입장<sup>24)</sup> 등이 사안별로 다르게 나타나고 있다. 허위여부를 판단하는 입장에서도 게시자와 신고인에게 의견진술의 과정을 거치는지, 정황이나 맥락을 통해서만 판단하는지 일관되지 않았다. 사실관계 확인을 이용자 후기 내용으로 판단하는 경우,<sup>25)</sup> 다른 참여자의 후기로 판단하는 경우,<sup>26)</sup> 신고인이 제출하는 입증자료를 통해 판단하는 경우<sup>27)</sup> 등으로 서로 다르게 나타났다.

12) 제4차(2022. 1. 20.) 심의번호 <014>~<015>, 제21차(2022. 4. 7.) 심의번호 <027>, 제43차(2022. 6. 30.) 심의번호 <021>, 제54차(2022. 8. 18.) 심의번호 <009>

13) 제66차(2022. 10. 13.) 심의번호 <020>

14) 제41차(2022. 6. 23.) 심의번호 <003>~<005>

15) 제32차(2022. 5. 19.) 심의번호 <010>

16) 제41차(2022. 6. 23.) 심의번호 <009>~<011>

17) 제6차(2022. 1. 27.) 심의번호 <010>, 제34차(2022. 5. 26.) 심의번호 <027>, 제2차(2022. 1. 13.) 심의번호 <035>, <036>

18) 제13차(2022. 3. 10.) <021>~<022>, <023>

19) 제27차(2022. 4. 29.) 심의번호 <010>

20) 제37차(2022. 6. 9.) 심의번호 <006>~<029>

21) 제84차(2022. 12. 15.) 심의번호 <012>, 제10차(2022. 2. 24.) <010>

22) 제70차(2022. 10. 27.) 심의번호 <014>

23) 제4차(2022. 1. 20.) 심의번호 <012>

24) 제4차(2022. 1. 20.) <014>~<015>, 제68차(2022. 10. 20.) 심의번호 <007>, 제74차(2022. 11. 10.) 심의번호 <019>

25) 제4차(2022. 1. 20.) <014>~<015> 이용자 후기 내용으로 일부 기초 사실관계는 일치하는 점이라고 제시하고 있다.

26) 제68차(2022. 10. 20.) 심의번호 <007>. 당일 같은 서비스를 이용한 다른 참여자의 후기와 확인서에 따르면 제공된 와인이 1~2잔이 아닌 6잔으로 허위사실로 보이는 점이라고 제시하고 있다.

27) 제68차(2022. 10. 20.) 심의번호 <007>, 제74차(2022. 11. 10.) 심의번호 <019>. 신고인이 제출한 게시자와 메신저 대화 내용을 살펴볼 때 허위로 작성한 것으로 보이는 점이라고 제시하고 있다.

넷째 비방 목적에 대한 판단이 모호하고 일관되지 않는다. 우선 단순히 비방 목적 표현이 없다고 함으로써 어떤 근거인지 제시되지 않은 경우가 많았다.<sup>28)</sup> 구체적인 근거가 없다거나(객관성 기준)<sup>29)</sup> 욕설이나 모욕적 표현이 있는 경우(욕설/모욕표현 기준)<sup>30)</sup> 비방목적이 있다고 보아 삭제 결정을 내리는 경우가 있었다. 반면 의견 표명에 불과해 비방 목적으로 보기 어렵다고 하는 경우도 있었다.<sup>31)</sup> 따라서 비방목적 여부가 객관성 기준인지, 모욕/욕설 기준인지, 의견표명 여부인지 혼란스러웠다.

다섯째 대부분은 공인과 사인 등 권리침해 주체에 대한 판단을 하지 않고 있었다. 법적 지위에 따라 권리침해 보호의 범위를 달리 판단할 여지가 있는데 동일하게 적용하는 것은 아닌지 의문이 제기된다. 다만 일부 공인과 사인 간의 차이를 인정하는 사례도 발견되었다. 인터넷방송을 통해 대중의 관심을 받는 유튜버로서 자신에 대한 다른 이용자들의 비판을 어느 정도 감내해야 하는 측면이 있는 점<sup>32)</sup>을 제시하고 있었다.

마지막으로 명예훼손 판단임에도 명예훼손과 무관한 기준들이 제시되는 경우들이 있었다. 신고인에게 유포 및 공개 가능성을 예측할 수 있었다거나<sup>33)</sup> 모욕, 사생활 침해를 근거로 명예훼손을 판단하고 있었다.<sup>34)</sup> 명예훼손 판단에서 유포나 공개 가능성은 법리와 직접적인 연관성이 없으며 피해 주체에게 부당하게 책임을 지우는

논거가 된다. 또 모욕, 사생활 침해는 명예훼손과 별개의 권리로 판단할 대상임에도 명예훼손을 정당화하는 근거로 사용하거나<sup>35)</sup> 모욕, 사생활 침해가 없었다며 명예훼손을 거부하는 논거로 활용하고 있었다.<sup>36)</sup>

## VI. 결론: 정책적 제언

본고는 국내 통신심의와 관련하여 법제분석, 판례분석, 심의분석 등 다각적인 접근을 시도하였다. 분석 결과 다음과 같이 통신심의 제도 개선을 위한 정책적 제언을 하고자 한다.

### 1. 입법적 정책 과제

통신심의와 관련한 법제는 방통위법, 정보통신망법에 나눠 규정되어 있다. 법률의 목적과 성격이 다르므로 여러 법률에 걸쳐 규정할 수밖에 없는 측면이 있더라도 통신심의 법제의 일관성과 명확성을 위해 제도를 정비할 필요성은 있다.

우선 심의대상을 명확히 할 필요가 있다. 현행법제는 불법정보와 통신윤리정보를 차별적으로 규율한다는 것인지 동일하게 취급한다는 것인지 법체계상 혼란을 겪고 있다. 방송통신심의위원회가 사법부가 아닌

28) 제41차(2022. 6. 23.) 심의번호 <012>~<013>, 제62차(2022. 9. 22.) 심의번호 <013>, 제72차(2022. 11. 3.) 심의번호 <020>

29) 제68차(2022. 10. 20.) 심의번호 <007> 구체적인 근거없이 전염병 감염 경로를 신고인 업체로 단정하는 것은 신고인 업체에 대한 비방의 목적이 있다고 보이는 점이라고 제시하고 있다.

30) 제70차(2022. 10. 27.) 심의번호 <012> 신고인 업체를 향한 욕설 등 모욕적인 표현이 다수 확인되는 바 비방의 목적이 더 크다고 보이는 점, 제74차(2022. 11. 10.) 심의번호 <020> 신고인 및 신고인 업체를 향한 욕설 등 모욕적인 표현이 다수 확인되는 바 비방의 목적이 더 크다고 보이는 점 등이 대표적 사례이다.

31) 제66차(2022. 10. 13.) 심의번호 <020> 신고인이 게시한 글에 대한 단순한 의견 표명에 불과하여 비방의 목적으로 보기 어려운 점.

32) 제51차(2022. 7. 29.) 심의번호 <005>, 제53차(2022. 8. 4.) 심의번호 <014>

33) 제2차(2022. 1. 13.) 심의번호 <035>, 제13차(2022. 3. 10.) 심의번호 <023>, 제27차(2022. 4. 28.) 심의번호<010>, 제32차(2022. 5. 19.) 심의번호 <010>

34) 제4차(2022. 1. 20.) 심의번호 <012>, 제25차(2022. 4. 21.) 심의번호 <007>, 제43차(2022. 6. 30.) 심의번호 <014>, <015> <016>~<019>, 제13차(2022. 3. 10.) 심의번호 <023>, 제41차(2022. 6. 23.) 심의번호<006>~<007>, 제45차(2022. 7. 7.) <024> <025>~<027>

35) 모욕 표현이 구체적으로 제시된 경우가 있었는데 신고인을 '도둑', '사기'로 표현한 경우 신고인에 대한 비방의 목적이 있다고 하였다. 제74차(2022. 11. 10.) 심의번호<019>

36) 제6차(2022. 1. 27.) 심의번호 <012>. 고양이 입양을 홍보하기 위하여 인터넷상 공개한 정보이므로 유포가능성을 예측할 수 없었다고 판단하기에는 무리가 있는 점, 신고인이 직접 작성한 댓글 게시물 등을 캡처하여 게시한 내용으로 인해 신고인의 사회적 평가가 저하되거나 사생활이 침해될 우려가 있다고 단정하기 어려운 점, 욕설 표현 등이 없는 점 등을 혼합하여 적용하고 있었다.

이상 불법정보 역시 별도의 심의기준을 적용할 수밖에 없다. 그런 측면에서 굳이 불법정보를 통신윤리정보와 차별하여 법률에서 제시할 필요가 있는지에 대해서는 고민이 필요하다. 다만 통신심의의 대상을 엄격하게 불법정보로만 국한하겠다는 입법자의 의지가 강하다면 구분할 필요도 있다. 중요한 것은 불법정보와 통신윤리정보를 구분하여 차별적 심의기준을 적용할 것인지 아닌지 명확히 한 후 이에 맞게 법제를 정비해야 한다는 점이다.

제재조치도 정비할 필요가 있다. 현행법은 정보취급의 거부·정지·제한과 시정요구를 구분하고 있으나 양자가 어떻게 다른지 명확하지 않다. 실제 심의운영에서도 정보취급의 거부·정지·제한을 결정하는 사례가 이번 분석대상에서는 발견되지 않았다. 불법정보, 통신윤리정보에 대해 방통심의위는 모두 ‘접속차단’, ‘삭제’, ‘이용해지·제한’ 등 시정요구를 결정하고 있다. 따라서 정보취급의 거부·정지·제한 조치와 시정요구를 통합해서 행정지도부터 행정제재까지 제재종류를 제시하고 제재절차를 일관되게 적용할 필요가 있다.

법과 시행령 등 상하위법의 체계를 갖추거나 산재해 있는 규율 내용도 정비할 필요가 있다. 방통위법에서 불법정보와 통신윤리정보를 구분했음에도 시행령에서 통신윤리정보에 불법정보를 다시 포함하는 것은 법체계상 맞지 않다. 시행령으로 위임하기보다는 가급적 상위법인 방통위법에서 심의대상인 불법정보와 통신윤리정보를 규정하는 것이 바람직하다. 그리고 세부적인 사항은 정보통신심의규정을 통해 해결하는 것이 바람직하다. 불법정보 종류별로 시정요구 불응 시 강제할 수 있는 제재조치 조항이 방통위법과 정보통신망법에 산재해있는 것도 통일하거나 정비할 필요가 있다.

정보통신심의규정도 심의원칙과 고려대상의 의미를 다소 명확히 하거나 정비할 필요가 있다. 심의원칙과 고려대상이 의미있는 조항임에도 명확하지 않다보니 실제 심의에서는 적극적으로 활용되지 못하고 있는 것으로 보인다. 권리침해정보의 경우 특별히 사법적 판단 이전에 방통심의위가 심의해야 한다는 점을 고려한다면

심의의 어려움이 있을 것으로 예상된다. 그럼에도 법원이 제시하듯 권리침해에 대한 통신심의가 ‘예방적 차원의 제도’라고 한다면 판례로 축적된 명예훼손, 초상권, 저작권 등 법리를 기본으로 하여 심의원칙과 기준을 마련하는 것이 필요하다.

## 2. 사법적 개선 과제

이번 판결 분석에서 가장 특기할 만한 점은 법원이 통신심의 제도의 합헌성을 매우 폭넓게 인정하고 있고, 그러한 하급심 결정을 상급 법원이 크게 다루지 않고 그대로 인용하는 경우가 많았다는 점이다. 그런 점에서 사법부는 보다 정교한 법리 접근이 요구된다.

우선 법원은 통신심의 기준이 되는 정보통신심의규정에 대한 충실한 접근이 필요함에도 규제의 정당성을 중시함으로써 이를 심도있게 다루지 못한 측면이 있다. 예를 들면 법원은 ‘과도한 욕설’이 건전한 사상과 통상적인 법감정을 가진 사람이라면 금지되는 정보의 내용을 충분히 알 수 있다고 제시했다. ‘과도한’은 차치하더라도 인터넷이라는 공간에서 욕설이 금지되는 표현인지 심도있게 검토하지 않았다. 심의규정이 제시하는 ‘과도한 욕설’이란 욕설이 전면금지된다는 것인지, 욕설은 허용되나 일부 욕설이 제한되는 것인지에 판단해야 했다. 정보통신심의규정에는 모욕 조항도 있기 때문에 당시 게시물은 ‘과도한 욕설’이 아닌 대통령에 대한 모욕으로 제재하는 것도 가능했다. 따라서 법원은 제재의 정당성은 인정하더라도 방통심의위의 조항 해석과 적용의 오류도 따져볼 여지가 있었다. 이와 유사한 문제는 차별편견 조장 정보에 대한 판결에서도 나타났다. 규제의 정당성은 인정하더라도 표현물로서 어떤 법적 근거로 규제될 수 있고 명확성의 원칙은 구체적으로 어떻게 충족하는지 최소한 ‘혐오표현’의 법리를 차용해서라도 다루었어야 한다.

또한 법원은 심의대상(불법정보와 통신윤리정보), 제재조치(거부·정지·제한과 시정요구)를 명백히 구분하지 않았다. 예를 들면 불법정보는 시정요구 불응 시 취급



거부·정지·제한 조치가 가능하나 현행법으로 통신윤리 정보는 별다른 강제 수단이 존재하지 않음에도 포괄적으로 행정 처분성을 인정하고 있다. 법원이 시정요구의 행정처분성과 표현의 자유 영역의 규제라는 점을 인정한다면 보다 엄격한 심사기준을 적용했어야 한다.

사법적 판결보다 통신심의를 통해 표현물을 더 제한할 수 있다는 논거도 재고될 필요가 있다. 하급심 판례이기는 하나 명예훼손의 무혐의가 명예훼손의 통신심의 판단에 영향을 미치지 않는다고 판단했다. 불법성이 명확하지 않아도 행정제재할 수 있다는 의미와 사법적으로 무혐의, 무죄로 종결된 사안에 대해서도 행정제재할 수 있다는 의미는 매우 다르다. 명예훼손에 대한 사법적 판단이 종결된 사건으로 표현이 허용됨에도 방통심의위에서 표현물을 금지할 수 있다는 논거는 무리가 있다. 만약 제재의 필요성이 있다면 명예훼손 무혐의 사건과 차별성을 제시하거나 모욕 등 다른 조항의 적용 가능성을 검토하도록 제시했어야 한다.

### 3. 행정적 개선 과제

통신심의는 매년 10만~20만 건이 처리되고 있고 이중 90% 이상이 삭제, 접속차단, 이용해지 등 시정요구가 이루어지고 있다. 수십만 건이 심의되고 있다는 점, 대부분이 삭제나 접속차단 되고 있다는 점이 특징이다. 그럼에도 권리침해정보의 경우 특기할 만한 사항들이 발견되었고 다음과 같은 개선이 필요할 것으로 보인다.

첫째 심의의 충실성 확보가 시급하다. 이를 위해 안전상정과 논의의 방식을 변경할 필요가 있다. 특히 권리침해정보의 경우 80%가 '해당없음'으로 처리되고 있다. 사무처에서 명예훼손, 초상권, 사생활 침해와 관련해 요건을 갖추지 않는다고 판단한다면 각하 처리하고 심의위원들의 심리나 판단이 필요한 20%의 안전 위주로 상정하는 것이 필요하다. 또 심의위원들은 상정된 안전에 대해 충분히 논의하여 심의의 충실성을 확보해야 한다.

둘째 이용자의 권리구제에 대해 통신심의 기준을 재고할 필요도 있다. 일반적인 통신심의의 경우 대부분

시정요구 결정이 나는 반면 권리침해정보인 경우 대부분 해당없음으로 결정되고 있다. 일례로 국가보안법 위반은 90% 이상 시정요구로 삭제, 접속차단 하는 반면 일반 국민들의 권리침해 정보는 80% 이상 해당없음으로 권리를 구제하지 않는 셈이다. 이는 동일한 불법정보라고 하더라도 표현의 자유 보호 범위와 심의기준이 상이할 가능성이 높음을 의미한다.

셋째 방통심의위의 실적은 통신심의 처리 건수가 아닌 심의사례를 통한 '심의기준 제시'여야 한다. 그 동안 방통심의위는 통신심의 건수를 통해 그 역할과 기능을 강조해온 측면이 있다. 그러나 통신심의에서 중요한 것은 몇 십만 건을 처리했는지가 아니다. 오히려 구체적인 심의사례를 통해 기준을 제시함으로써 사업자와 이용자에게 통신심의 방향과 원칙을 마련해주는 것이 필요하다.

넷째 심의기준의 일관성도 시급히 해결할 정책적 과제이다. 이번 분석대상이 된 권리침해정보의 경우 명확한 심의기준에 대해 파악하기는 어려웠지만 관련 법리에 맞지 않거나 일관성을 찾기 어려운 경우들도 발견되었다. 명예훼손 법리 판단에 있어 피해자 특정, 비방의 목적, 공인과 사인의 구분, 진실여부의 판단과 입증 요구 등 법원의 판단기준과 괴리가 크거나 일관성을 찾기 어려운 경우들은 개선할 필요가 있다.

마지막으로 회의공개성의 필요성이다. 분석대상에서 소비자 불만 등 일부를 제외하고 명예훼손, 사생활, 초상권과 같은 권리침해정보 대부분이 비공개로 진행되고 있었다. 어느 정도 심도있는 논의가 있는지, 어떤 기준을 적용하고 있는지 외부에 공개되지 않고 있는 것이다. 개인정보 공개의 문제라면 익명으로 처리해서 회의를 공개할 수도 있다. 표현의 자유 영역의 합의제 행정기구라는 점을 중시하여 회의공개의 원칙을 법률에서 정했다면 방통심의위는 이를 충실하게 수행해야 한다. 특히 일반 국민인 이용자의 권리침해 정보에 대해 심의과정과 절차의 정당성은 국민들이 알아야 할 대상이자 이를 통해 통신심의에 대한 견제 또는 감시 장치가 반드시 필요하기 때문이다.

■ References

- Breindl, Y. & Kuellmer, B. (2013). "Internet Content Regulation in France and Germany: Regulatory Paths, Actor, Constellations, and Policies." *Journal of Information Technology & Politics*, 10(4), 369-388.
- Callamard, A. (2017). "Are courts re-inventing Internet regulation?" *International Review of Law, Computers & Technology*, 31(3), 323-339.
- Choi, J. (2022). "The Politics of Internet Content Regulation in the U.S.: A Case Study on Communications Decency Act Section 230 Reform with New Institutional Approach." *Informatization Policy*, 29(3), 48-60.
- {최재동 (2022). 미국 인터넷 내용규제의 정치: 신제도주의로 본 연방통신법 230조 개정 논의. <정보화정책>, 29권 3호, 48-60.}
- Chung, H. (2012). "A Study on the Request for Rectification of Korea Communications Standards Commission." *Dong-A Jurisprudence*, 57, 53-83.
- {정혜욱 (2012). 방송통신심의위원회의 시정요구에 대한 행정법적 고찰: 행정주체론과 행정지도론을 중심으로. <동아법학>, 57, 53-83.}
- Deacon, D. (2022). "Institutional Considerations for the Regulation of Internet Service Providers." *Berkeley Technology Law Journal*, 37, 309-338.
- Gosztanyi, G. (2022). "Aspects of the History of Internet Regulation from Web 1.0 to Web 2.0." *Journal on European History of Law*, 13(1), 168-173.
- Hwang, C. (2012). "A Study on the improvement direction of the media content regulation in administrative system." *Hongik Law Review*, 13(2), 335-368.
- {황창근 (2012). 행정상 내용규제체계 개선방향에 대한 일고: 통신 내용규제를 중심으로. <홍익법학>, 13권 2호, 335~368.}
- Hwang, S. (2016). "The Constitutional Problems and Interpretation of the Korea Communications Commission's Orders of Rejection, Suspension or Restriction on Unlawful Information- Focussed on Hanchongryun' Web-site Shutdown Case." *Law Review*, 6, 8-59.
- {황성기 (2016). 불법정보에 대한 방송통신위원회의 취급거부·정지·제한명령제도의 헌법적 및 합헌적 해석·적용의 방향: 한총련 웹사이트 폐쇄사건을 중심으로. <법학평론>, 제6권, 8~59.}
- Jeon, C, Nha, E., Choi, C. & Kim, M. (2018). "An Exploratory Study on the Hate Speech Restriction Decisions by the Korea Communications Standards Commission Actual Status and Regulation of Online Hate Speech." *Broadcasting and Telecommunications Research*, Fall, 70-102.
- Ji, S. (2009). "A Study on the Legal Problems of Present Review System for Telecommunication." *Press and the Law*, 8(2), 127-166.
- {지성우 (2009). 현행 통신심의제도의 법적 문제점에 대한 고찰. <언론과 법>, 8권 2호, 127-166.}
- {전창영·나은희·최철호·김민정 (2018). 방송통신심의위원회의 혐오표현 통신심의에 대한 탐색적 고찰: 온라인 혐오 표현의 실태 및 규제 현황. <방송통신연구>, 가을호, 70-102.}
- Joung, Y. (2012). "A way to restructure the legal status of 'Korea Communications Standard Commission.'" *Public Law Studies*, 41(1), 371-395.
- {정연부 (2012). 방송통신심의위원회의 법적 지위 재구성 방안 모색. <공법연구>, 41권 1호, 371-395.}
- Keen, C., Kramer, R. & France, A. (2020). "The pornographic state: the Changing nature of state regulation in addressing illegal and harmful online content." *Media, Culture & Society*,

- 42(7/8), 1175-1192.
- Kim, Y. (2010). "A Meta-Analysis of Internet-Related Policy Research in Communication." *Informatization Policy*, 17(1), 3-22.]
- {김유정 (2010). 인터넷 관련 규제정책 연구의 동향분석. <정보화정책>, 17권 1호, 3-22.}
- Korea Communications Standards Commission (2022). *2021 Yearbook of Broadcast & Communications Review*. Retrieved 23/4/10 from <http://www.kocsc.or.kr/cop/bbs/selectBoardArticle.do>
- {방송통신심의위원회 (2022). <2021 방송통신심의 연감>. Retrieved 23/4/10 from <http://www.kocsc.or.kr/cop/bbs/selectBoardArticle.do>}
- Lewis, J. (2022). "Remaking the Future of the Internet." *Brown Journal of World Affairs*. 29(1), 133-145.
- Lopez J. d., Dittmar, E. C. & Vargas P. J. (2020). "Internet Regulation: Multidisciplinary Perspective." *Utopia y Prazis Latinoamericana*, 25, 447-460.
- Park, K. (2010). "Unconstitutionality of Internet Censorship by Korea Communication Standards Commission." *Law Review*, 27(2), 65-100.
- {박경신 (2010). 방송통신심의위원회의 인터넷 내용심의의 위헌성. <법학논총>, 27권 2호, 65-100.}
- Song, C. & Youn S. (2021). "On what normative standards, does the Korean Communications Standards Commission make a decision to block the entire access to Internet sites?" *Journal of Cybercommunications*, 38(1), 105-152.
- {송채은·윤석민 (2021). 방송통신심의위원회는 어떠한 규범적 기준에 따라 '전체 접속차단' 결정을 내리는가?: '디지털 교도소' 심의 사례를 중심으로. <사이버커뮤니케이션 학보>, 38권 1호, 105-152.}
- Wagner, B. (2014). "The Politics of Internet Filtering: The United Kingdom and Germany in a Comparative Perspective." *Politics*, 34(1), 58-71.
- White, P. A. (2019). "Cyberpeace: Why Internet Governance Matters for Global Peace and Stability." *Peace & Change*, 44(4), 441-467.
- Yang, H. (2011). *Problems and Alternatives to the Current Telecommunications Review System*. Presentation paper on What is wrong with the KCSC in Crisis at the Discussion on the 3-Year Evaluation of the KCSC hosted by Mabijs et al. May.
- Yang, S. & Kim, J. (2011). "A Critical Approach Towards Communications Deliberation: Analysis of Korea Communications Standards Commission's Proceedings." *Korean Press Information Society*, 55, 33-49.
- {양선화·김재영 (2011). 통신심의 실태에 관한 비판적 고찰: 방송통신심의위원회 산하 통신심의소위원회 회의록 분석을 중심으로. <한국언론정보학회>, 통권 55호, 33-49.}
- {양홍석 (2011). "현행 통신심의제도의 문제점과 대안 모색." 매비우스 등 주최 방송통신심의위 3년 평가 토론회 위기의 방송통신심의위 무엇이 문제인가 발표 논문.}
- Constitutional Court 2002. 6. 27. 99헌마480
- Seoul Administrative Court 2010. 2. 11. 2009구합35924
- Seoul Administrative Court 2012. 5. 3. 2011구합25296
- Seoul Administrative Court, 2017. 4. 21. 2016구합62993
- Seoul Administrative Court 2021. 6. 18. 2020구합5164
- Seoul High Court 2012. 5. 3. 2010누9428
- Seoul High Court 2016. 6. 3. 2015누48664
- Supreme Court 2014. 5. 29. 2013두3559
- Supreme Court 2015. 3. 26. 2012두26432
- Supreme Court, 2016. 9.30 2016두43350