

방송통신심의위 3년 평가 토론회

위기의
방송통신심의위
무엇이 문제인가

일시 | 2011년 5월 12일(수) 오후 2시

장소 | 인사동 신영연구기금 세미나실(관훈클럽)

주최 | 매비우스, 미디어세상열린사람들, 서울YMCA,
여성민우회, 언론인권센터, 진보네트워크센터, 참여연대

프로그램

매비우스, 미디어세상열린사람들, 서울YMCA, 여성민우회, 언론인권센터, 진보네트워크센터, 참여연대 공동주최 토론회

위기의 방송통신심의위 무엇이 문제인가

14:00 사회 최성주 (언론인권센터 상임이사)

1부

14:10 발표1 **위원회 구성과 운영의 문제 (윤여진/ 언론인권센터)**

14:30 발표2 **방송심의 사례분석 (주정순/ 미디어세상열린사람들)**

14:50 지정토론 방송심의 1년 평가 (백미숙 / 전 방송통신심의위원)

융합환경에서의 방송심의의 방향

(정준희 / 중앙대 신문방송학과)

2부

16:00 발표1 **통신심의 사례분석 (정민경/ 진보네트워크센터)**

16:20 발표2 **통신심의 대안모색 (양홍석/ 참여연대 공익법센터)**

16:40 지정토론 통신심의 1년 평가 (엄주웅 / 전 방송통신심의위원)

바람직한 민간자율심의기구의 방향

(송경재 / 경희대 인류사회재건연구원)

3부 - 전체 토론

18:00 폐회

목차

매비우스, 미디어세상열린사람들, 서울YMCA, 여성민우회, 언론인권센터, 진보네트워
크센터, 참여연대 공동주최 토론회

위기의 방송통신심의위 무엇이 문제인가

발제	위원회 구성과 운영의 문제 (윤여진/ 언론인권센터)	/ 5쪽
발제	방송심의 사례분석 (주정순/ 미디어세상열린사람들)	/19쪽
토론	융합환경에서의 방송심의의 방향 (정준희 / 중앙대 신문방송학과)	/41쪽
발제	통신심의 사례분석 (정민경/ 진보네트워크센터)	/47쪽
발제	통신심의 대안모색 (양홍석/ 참여연대 공익법센터)	/64쪽
토론	바람직한 민간자율심의기구의 방향 (송경재 / 경희대 인류사회재건연구원)	/92쪽

방송통신심의위원회 구성 및 운영의 문제

윤여진 / 언론인권센터 사무처장

1. 방송통신심의위원회 3년 평가의 의미

방송통신심의위원회 3년이 임기가 끝났다. 지난 2008년 5월 민간독립기구를 표방하며 출범한 방송통신심의위원회는 '방송내용의 공공성 공정성 보장과 정보통신에서의 건전한 문화창달 및 올바른 이용환경조성'을 설립목표로 세웠다. 그러나 방심위는 지난 3년의 활동으로 '언론 통제기구' '시민표현권 억압기구'라는 오명을 얻었다.

최근 보수성향의 미국 인권단체(NGO)인 프리덤하우스가 이명박 정부의 언론 검열과 표현의 자유 훼손 행태를 지적하면서 올해 한국을 언론자유국에서 '부분적 언론자유국'으로 하향 조정했다고 한다. 이러한 평가에는 방송통신심의위원회의 역할이 컸다. 국가인권위에 이어 작년 한국을 방문한 유엔 표현의 자유 보고관의 보고서에도 방송통신심의위원회가 정부비판 정보를 정보통신망법 위반이라는 이유로 불투명한 절차를 통해 삭제하는 등 사실상 검열기구로 기능하고 있다는 점을 들어 대한민국 정부에게 방통심의위를 폐지하고, 독립적 기구에 온라인 콘텐츠 규제 책임 이관을 권고했다.

지난 3년의 방심위 활동은 정권을 향한 심의행정이었음을 부인할 수 없다. 2008년 MBC <PD수첩> '긴급취재! 미국산 쇠고기, 과연 광우병에서 안전한가?'(시청자에 대한 사과), 2009년 1월, 'YTN 노조가 부르는 희망의 노래'(경고), 같은 해 4월 언론관계법 개정안을 다룬

MBC의 <뉴스데스크>(경고) 및 <뉴스 후>(시청자에 대한 사과), 2010년 KBS <추적60분> '천안함의 의문, 논란은 끝났나'(경고) 등을 공정성 조항을 근거로 언론자유를 위축시키는데 일조했다. 통신의 영역에서도 모호한 심의규정은 국가정보원, 검찰, 경찰 등 국가기관의 삭제요청을 포털이 99.5% 받아들이며 정당한 시민의 표현권조차 박탈해 왔다. 발암시멘트 고발, 지방자치 행정에 대한 비판 등이 명예훼손, 사회질서 위반 등으로 시정요구에 의해 삭제되었다. 심의기구가 시민의 헌법적 권리인 공익에 대한 비판을 억제하는데 앞장 서 왔다.

방심위 출범당시 시민사회에서는 다매체 다채널 상황에서의 심의는 상업적 표현물에 대한 사회적 관리가 되어야 한다고 주장했다. 물론 성숙한 민주사회의 지표라 할 수 있는 '정치적 표현의 자유'와 '개인의 표현의 자유'는 최대한 보장하는 방향으로 심의행정을 유지하여야 한다는 것을 전제로 한 것이다. 그러나 지난 3년 동안 시민사회단체들은 민주주의 사회에서의 전제조건이라고 생각했던 언론권·표현권을 지키기 위해 방송통신위원회와 심의위원회, 그리고 언론을 상대로 줄기차게 문제를 제기했다.

지금 우리는 '심의'가 우리사회에서 어떤 역할을 해야 하는 것인지 근본적으로 묻지 않을 수 없다. 방송사업자의 자율적 심의가 정착되지 않은 상황에서 방송의 공공성이 확대되기 위해, 과도한 상업적 콘텐츠가 일방적으로 시청자들에게 미칠 영향 등을 방지하기 위해 방송심의는 필요하다. 또한 인터넷에서 유통되는 콘텐츠는 청소년들에게 부정적인 영향을 미칠 수 있으며 이에 대한 심의가 필요하다는 데에도 이견이 없다. 그러나 그 심의가 언론의 자유를 침해하고, 시민의 인터넷 이용권을 과도하게 해치거나 인터넷 서비스의 자율성을 해쳐서는 안 된다.

방송통신심의위 2기 출범식을 보며 방심위가 우리 사회의 가치와 다양성을 제고시키기 위한 공론장 기능을 위축시키지 않도록 역할을 할 수 있는지 지극히 우려스럽다. 대부분의 시민들은 방심위를 불신하고 있으며 현 체제의 방심위라면 해체하는 것이 낫다고도 말한다.

앞으로 종편방송이 출범할 것이고, 인터넷을 기반으로 한 다양한 콘텐츠의 제공과 네트워크는 더욱 활발히 전개될 것이다. 융합환경에서의 '심의'가 기존의 법체계에서 수용되기 어려울 수도 있다. 미디어콘텐츠에 대한 '심의'가 상업성에 치우치지 않고 언론권·표현권을 보호하는 방향으로 어떻게 시스템을 갖추어야 하는지는 '규제'로 해결될 수 없다. 그 어느 때보다 진지한 사회적 논의가 필요한 시점이다.

방송통신심의위원회 3년 평가를 통해 '심의'가 정치적 산물이 되지 않고 사회적 합의로 진화되기 위해서는 무엇이 필요한지 되짚어보고자 한다.

2. 방송통신심의위원회 기구 성격 및 주요업무(설치법근거)

1) 기구성격

「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」이 제정됨에 따라 방송과 통신으로 이원화된 규제체계에도 변화가 일어났다. (구)방송위원회의 방송정책 및 규제기능과 (구)정보통신부의 통신서비스 정책과 규제기능을 통합하여 대통령 소속의 방송통신위원회가 설치되었다. 여기에 (구)방송위원회의 심의기능과 (구)정보통신심의위원회를 통합한 방송통신심의위원회가 탄생하게 된 것이다. 그런데 심의위원회가 행정기구가 아닌 민간독립기구를 표방한 이유는 방송사업자를 인허가하고 규제하는 대통령직속기관인 방송통신위원회에서 내용심의를 하는 것은 위헌 소지가 있기 때문에 방송통신심의위원회를 별도로 두게 된 것이다.

그러나 방심위는 대통령이 임명한 9인의 심의위원으로 구성되고, 대통령직속기구인 방통위 설치법에 근거하고 있고, 예산은 방통위가 조성하는 방송발전기금으로 운영되고 있다. 방심위가 행정기구로 분명한 국가기구적 위상을 가지고 있다는 규정은 2010년 2월 계시물삭제를 이유로 제기한 행정소송 판결문에서도 명시하고 있다.

“위원들은 국가공무원법상 결격사유가 없어야 하고 그 신분이 보장되며(법 제18조, 제19조, 제20조), 위원 중 위원과 부위원장을 포함한 3인은 상임으로 임명되고 형법 등의 벌칙 적용에 있어서 공무원으로 의제된다(법 제26조 제4항). 그리고 국가로부터 피고의 운영 등에 필요한 경비를 지급받을 수 있고 피고의 규칙이 제정 개정 폐지될 경우 관보에 게재 공표된다(법 제28조, 제29조). 이는 종래 피고와 유사한 기능을 담당하던 정보통신윤리위원회를 규율하고 있던 구 전기통신사업법(2007. 1. 26. 법률 제8289호로 개정되기 전의 것)에 없었던 규정인데, 위와 같은 규정의 내용에 비추어 볼 때 피고는 방송통신위원회와 마찬가지로 합의제 행정청에 해당한다고 봄이 상당하다.”

방송통신심의위원회는 국가기구로서 미디어나 시민의 표현을 감시, 규제한다는 혐의를 피하기 어렵다. 위원 선임 역시 철저히 정파적 이해에 의해 구성되고 있어 심의위의 주요임무인 방송의 공정성과 공공성 보장이 심의의 핵심 가치로 작용하지 못하고 있으며, 정치심의회가 이뤄질 수 밖에 없는 한계를 근본적으로 안고 있다.

그런데 재미있는 것은 방심위가 스스로 행정기구임을 부정한다. 법률상으로는 방심위의 제재조치가 직접적인 행정력을 행사한다고 볼 수 없다고 하는 것이다. 제재조치의 주체가 방통위이고 포털이라고 주장한다. 방심위가 행정기구임을 인정하고 잘못된 행정처분에 대한 책임과 스스로 검열기구가 되지 않으려면 '최소심의'의 원칙을 다시 정립해야 한다.

2) 위원회의 법적 직무

위원회는 융합현상에 따른 내용심의의 규제체계를 새롭게 설정하기 위해 탄생한 기구라고 하나 방송과 통신의 기계적 결합으로 융합환경에 맞는 전문성이 담보되어있지 않았다.

원 소스 멀티 유즈(One Source Multi Use), 멀티 서비스 플랫폼화, 신규매체의 증가로 인한 중복 또는 누락 심의 영역의 출현 등 빠르게 변화하는 매체 융합 환경을 고려한다면 기존의 법체계를 기계적으로 결합한 상태의 심의는 시대에 뒤떨어질 수 밖에 없다.

「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제21조에 따라 수행하는 위원회의 직무

<p>「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제21조에 따라 수행하는 위원회의 직무</p> <ul style="list-style-type: none"> - 「방송법」 제32조에 규정된 사항의 심의 - 「방송법」 제100조에 따른 제재조치 등에 대한 심의 □ 의결 - 「정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률」 제44조의7에 규정된 사항의 심의 - 전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 정보의 심의 및 시정요구 - 전기통신회선을 이용하여 유통되는 정보의 건전화에 관한 사항 - 심의위원회의 사업계획 □ 예산 및 결산에 관한 사항 - 심의위원회 규칙의 제정 □ 개정 및 폐지에 관한 사항

- 다른 법률에 의하여 심의위원회의 심의사항으로 정한 사항

위원회는 「방송법」 제32조에 따라 방송, 중계유선방송, 전광판방송과 전기통신회선을 통하여 유통되는 방송과 유사한 정보의 내용에 대한 공정성 공공성 심의 등을 수행한다. 방송사업자 등이 위원회가 제정·공표한 심의규정을 위반한 경우 「방송통신위원회의 설치및운영에 관한 법률」 제25조 및 「방송법」 100조에 의거하여 위반정도에 따라 해당 방송사업자 등에 직접권고 또는 의견제시를 하거나, 제재조치의 종류를 정하여 방송통신위원회에 그 처분을 요청한다.

또한 「방송통신위원회설치 및 운영에 관한 법률」 제21조 및 제25조, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 따라 불법 유해정보에 대한 심의를 수행하고, 직접 시정요구를 하거나 방송통신위원회에 해당 정보의 취급 거부·정지 또는 제한을 요청할 수 있다.

아울러 위원회는 전기통신회선을 이용하여 유통되는 정보의 건전화를 위해 시청자·이용자 대상의 다양한 캠페인, 교육, 홍보사업 등을 전개하며 「방송심의에 관한 규정」, 「정보통신에 관한 심의규정」 「방송프로그램의 등급분류 및 표시 등에 관한 규칙」 등의 방송통신상의 관련 제규정과 위원회 운영에 필요한 제규칙 등의 제·개정 및 폐지 권한을 행사할 수 있다.

또한 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의6 및 제44조의10에 따라 ‘명예훼손분쟁조정부’의 구성 및 운영을 통해 이용자 정보의 제공청구 업무와 사생활의 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해하는 정보와 관련된 분쟁의 조정을 담당하고 있으며 「청소년보호법」 제8조에 따라 청소년유해매체물에 대한 심의 및 「공직선거법」 제8조의2에 따라 선거방송의 공정성을 심의하기 위하여 ‘선거방송심의위원회’의 설치 및 운영에 관한 직무를 수행하고 있다.

3) 위원 선임의 문제

방송통신심의위원회의 위원선임방식은 다음과 같다.

- 대통령이 위촉한 9인으로 구성

(방통위 설치 및 운영에 관한법률 제18조 제2항)

- 국회의장이 국회 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 추천한 3인
- 국회방송통신특별위원회 추천의뢰받아 국회의장이 추천한 3인
- 대통령 3인

9인의 위원중 심의위원장 1인 및 부위원장 1인 등 3인의 상임위원을 둔다. 위원장과 부위원장 상임위원 1인 등 3인 상임위원이 주요한 사안을 결정할 수 있는 구조다.

현재는 대통령과 국회는 위원을 추천하고 대통령이 임명한다. 이런 선임방식의 가장 큰 문제는 선임된 위원들이 정파적이라는 것이다. 정당에서 직접 추천하는 위원들이 독립적으로 내용을 판단을 할 것이라고 기대하기는 어렵다. 이러한 선임방식에서 합의제는 불가능하다. 오죽하면 6대3위원회가 되었을까.

이런 문제를 해소하기 위해서는 국회 교섭단체에서 일정 수의 심의위원추천위원을 선임하고, 그 추천위원들이 공모를 받아 가능한 사람을 심사하여 결정하는 것이 바람직하다. 정치권력이 직접 임명하는 방식에서 벗어나야 최소한의 중립성, 독립성을 이야기 할 수 있다.

1기 위원

임기	2008년 5월 ~ 2009년 7월	2009년 8월 ~ 2011년 4월
위원장	박명진 (서울대 중앙도서관장)	이진강 (변호사, 대한변협 회장)
부위원장	손태규 (단국대 언론영상학부 교수)	전용진 (변호사, 김&장법률사무소)
상임위원	엄주웅	엄주웅 (디지털위성방송 방송본부장)
위원	김규철 (불교방송 사장)	권혁부(한국방송공사 대구방송국장)
	이운덕	이운덕(정보통신연구진흥원 전문위원)
	백미숙	백미숙(서울대학교 기초교육원 연구교수)
	박정호(고려대 전자공학과 교수)	김유정(수원대학교 언론정보학과교수)
	정종섭(서울대 법대 교수)	이재진(언론법학회 연구이사)
	박천일(숙명여대 미디어학부 교수)	권오창(변호사, 김&장법률사무소)

그러나 많은 문제가 노정되었음에도 1기와 같은 방식으로 2기 위원들이 선임되었다. 대통령 추천 위원으로 박만 법무법인 여명 대표변호사, 최찬묵 김앤장 변호사, 박성희 이화여대 언론홍보영상학부 교수와 국회 문방위 몫으로 한나라당은 구종상 동서대 영상매스컴학부 교수,

민주당은 장낙인 우석대 신문방송학과 교수와 박경신 고려대 법학전문대학원 교수를 또한 국회의장 몫으로 한나라당은 엄광석 전 SBS 논설위원과 권혁부 현 방통심의위원을, 민주당은 김택곤 전 전주방송(JTV) 사장을 추천, 임명했다.

5월 9일 출범식을 가진 2기 박만 위원장은 “방송과 통신이 지나치게 상업화됐다”고 지적한 뒤, “국민들의 의사결정을 왜곡하고, 저급한 정보와 퇴폐풍조를 확산시킬 뿐 아니라 확인되지 않은 정보로 사회분열을 조장하는 사례가 나타나고 있다”고 하며 “이는 오히려 국민의 인권을 침해하고 사회를 혼란시키는 도구에 불과하기 때문에 마땅히 척결돼야 한다”고 주장했다. 또한 심의위원회가 방송과 통신의 준사법적 기관으로서 위상을 확실히 하겠다고 밝혀 앞으로 심의위원회가 강력한 통제역압기구로 정착되지 않을까 우려스럽다.

4) 운영의 문제

1) 합의제위원회?

전체회의에서 논란이 되고 있는 내용 중 하나가 위원장과 부위원장 그리고 위원간의 관계, 소위원회 위원장과 위원 간의 관계, 상임위원과 비상임위원 간의 관계 등의 문제다.

방송통신심의위원회 운영에 있어 가장 큰 문제점은 표결을 통한 의결방식에 있다. 이는 6:3으로 추천정당배분이 이루어진 상황에서 다수당의 입장만이 관철되는 결과로 이어지고 있다. 이는 합의제 위원회의 기본정신에도 위배된다. 심지어 박명진 위원장이 주도한 1기 위원회는 2008년 7월 16일 <PD수첩>에 ‘시청자에 대한 사과’를 의결할 때 박 위원장 등 6명의 위원이 회의록도 남기지 않은 채 비공개 간담회를 통해 결론을 내렸다.

이러한 위원회 운영의 문제에서 가장 심각한 것은 제재에 대한 일관성과 형평성이 없다는 것이다. 이것은 신뢰의 문제이기도 하다.

또 다른 문제는 매체간의 특성을 고려한 심의가 제대로 이루어지지 않았다는 것이다. 방송과 통신의 융합은 진행 중이지만 현재 상황에서 방송과 통신이라는 매체의 특성은 분명히 존재하고 있다. 방송의 경우 지상파와 유료방송이 차별적이다. 더욱이 영상매체와 인터넷은 심의의 기준이 많이 다르다. 따라서 매체의 특성에 맞는 심의가 필요한데 방송통신심의위원회가 방송과 통신에 대해 각 부를 나누어서 심의하는 체제는 전문성과 심의제도의 효율성도 많이 떨어진다. 방송과 달리 일방적 콘텐츠 제공이 아닌 통신의 특성을 고려한 심의규정이 정립되

어야 한다.

2) 심의위원회 운영의 문제

전체송통신심의위원회는 기본규칙에 특별위원회, 소위원회를 두도록 되어있다.

<방송통신심의위원회 기본규칙>

제12조(소위원회) ① 위원회는 법 제22조에 따라 그 소관직무 중 일부를 분담하여 효율적으로 수행하기 위하여 소위원회를 둘 수 있다.

② 소위원회는 위원회가 필요하다고 인정하는 경우 위원장이 지명하는 5인 이내의 위원회 위원으로 구성한다.

③ 소위원회 위원장은 소위원회 위원 중에서 호선한다.

④ 그 밖에 소위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 별도의 규칙으로 정한다.

제13조(특별위원회) ① 위원회는 법 제22조에 따라 특정한 분야에 대한 자문 등을 수행하기 위하여 특별위원회를 둘 수 있다.

② 특별위원회는 분야별로 15인 이내의 위원으로 구성하며, 특별위원회 위원은 위원장이 위원회의 동의를 얻어 위촉한다

③ 특별위원회 위원장은 위원장이 특별위원회 위원 중에서 지명한다.

④ 그 밖에 특별위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 별도의 규칙으로 정한다.

○ 소위원회

특별위원회가 자문기능만을 수행하도록 함으로써, 방송소위와 통신소위, 광고심의소위원회에 과도한 부담이 이어지고 있는 것은 그 운영이나 결과에 있어 우려스러운 지점이다. 소위원회는 특별위원회에서 나온 의견을 청취하고 제작자의 의견진술을 들어 대부분의 법정제재가 이 단위에서 이루어지고 있다는 점을 고려할 때 책임감이 요구된다. 그러나 과도한 심의내용으로 매우 민남한 사안만 전체회의에 상정된다. 현재 시스템으로는 소위원회는 늘 과부하에 시달린다.

심의위원들은 심의의 전문성과 공정성, 그리고 방송통신심의위원회의 역할과 관련 위원들의 책임성 있는 논의가 필수적이다. 그러나 제1기 방통심의위원의 경우 잦은 교체와 위원회 운영과 관련 많은 문제점이 노출되었다. 무엇보다 논의와 의사결정에 있어서의 책임성이 중요하다. 이를 위해서는 회의에서 누가 무슨 발언을 했고 어떤 결정을 했는지 공개하는 것이 필요하다. 현재 방송통신심의위원회의 소위원회 회의록은 심의위원 공인들의 기명 회의 발언록을 일관성 있게 정리하지 않고 있다. 회의결과 정리를 중심으로 한 회의록은 심의위원들이 공인으로서의 책임감으로 임하도록 하는데 부족하다. 방송통신심의위원회는 심의소위원회와 본회의록에 대한 기명회의록 작성원칙을 제대로 정립해야 할 것이다.

○ 특별위원회

특위위원들이 전문성과 각 대표성을 인정받아서 역할을 하고 있었다. 방심위원들의 전문성부족을 보완하는 역할이기에 법적으로 구조를 만들어 둔 것이라고 볼 수 있다. 그런데 작년에 특위의견과 다른 경우가 종종 있었다는 것과 자문으로 한정하는 것은 인력 낭비라는 의견도 나오고 있다.

민간영역에서 참여한 특별위원회 위원들의 역할이 축소되면서 방송통신심의위원회가 더욱 행정기구화 되었다고 볼 수 있다. 특히 특별위원회의 의견과 소위원회의 의견이 다를 경우 특별위원회의 의견을 심의결정에 영향을 주지 못하고 있다.

3) 심의위 결정에 대한 재심청구 ? 이의신청 절차의 문제

○ 방송심의의 재심청구

방심위의 심의관련 모호한 규정과 위상으로 방송통신위원회의 눈치볼 수 밖에 없는 구조이다. 이는 재심뿐만 아니라 전체 심의과정에서 내용심의의 주체가 누구인지, 최종 결정권자가 누구인지 판단하기가 쉽지 않다. 이는 방통위 설치법의 문제로 귀결된다.

-현행 방송법이나 방통위 설치법을 보면, 심의규정 위반사업자 등에 대한 제재조치 결정 및 조치요청은 방심위가 제재조치를 결정하면, 방통위가 해당 사업자에게 제재조치 처분 명령을 하도록 되어 있다.

-또한 방통위 설치법 제25조제2항에 따라 방심위가 제재조치를 정하는 과정에서 당사자에

대한 의견진술 절차를 의무적으로 거침에도 불구하고 방송법 제100조 제5항은 방통위에 제재조치를 명하기 전 중복적으로 의견진술을 거치도록 하고 있다.

-동시에 동법제100조에서는 방송심의결과에 따른 제재조치에 대하여 사업자가 불복할 경우 방통위에 제소하도록 하고 있다.

방송통신심의위원회의 심의결과로 사업자가 방통위의 눈치를 볼 수 밖에 없는 구조에서 방심위 제재결정은 중요하다. 그러나 사업자 입장에서는 재심청구가 무의미할 수 밖에 없다. 동일한 위원회에서 같은 결론이 나올 것이 예상된다면 재심청구는 다른 방법을 찾아야 한다. 시청자가 민원을 통해 방송의 문제를 제기했을 경우 심의를 통해 결정된 제재조치에 대해 시청자는 문제를 제기할 수 없다. 방송심의결과에 대해 시청자의 이의신청권한이 없다.

○통신심의의 이의신청 절차

권리침해로 인한 시정요구로 게시물이 삭제되었을 경우 이에 대해 시비를 다투어 공정한 판단을 내릴 수 있는 제도적 절차가 부족하다. 사실 권리침해는 개인들간에 얼마든지 시비를 다퉴 수 있는 문제로 심의의 영역에 대한 전문성과 양자의 의견을 공정하게 경청하고 일방적인 권리침해를 당하지 않도록 제도적 장치가 마련되어야 한다.

방송통신심의위원회의 규정에 의하면 권리침해요청에 의해 시정요구를 받은 날부터 15일 이내에 심의위원회에 다음 각 호의 사항이 적힌 문서를 제출하여 이의신청을 할 수 있으나 이의신청 결과에 대해 더 이상의 문제제기를 할 수 있는 어떠한 제도적 장치도 없다.

그렇다면 심의위의 시정요구에 의해 삭제된 게시글의 표현이 공적인 관심사안에 관한 것인지, 순수한 사적인 영역에 속하는 사안에 관한 것인지 등에 관하여 충분한 심의기준을 가지고, 게시글이 공공적 사회적인 의미를 가진 사안에 관한 표현의 경우에는 게시글을 삭제할 것이 아니라 완화된 수단으로 반론권 등을 주어 충분한 논의를 거치도록 해야 한다. 이용자의 표현권을 침해하지 않거나 최소한으로 그 침해가 이루어지도록 하여야 함에도 불구하고 이를 일방적으로 삭제하도록 되어있다. 이러한 절차는 이용자의 표현권 등을 과도하게 침해하는 위헌 위법한 행위인 것이다.

4) 불충분한 정보공개로 인한 한계

정보공개 대상기관으로서 방송통신심의위원회는 회의결과 및 회의내용을 투명하게 공개하지 않고 있다.

방송통신심의위원회의 회의록을 전부 공개하는 것이 의무이지만 자발적 공개는 전체회의에 한정하고 있다. 홈페이지에 공개된 전체회의록에 별첨이나 참고자료는 공개하고 있지 않아 안전처리과정에서 나타나는 논의내용을 알 수 없다.

<방송통신심의위원회 회의공개 등에 관한 규칙>

제3조(회의 공개) ① 위원회 회의는 공개를 원칙으로 하되, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항을 심의□의결하는 경우에는 공개하지 아니한다.

1. 법령에 따라 비밀로 분류되거나 공개가 제한된 사항
2. 개인, 법인 그 밖의 단체의 명예를 훼손하거나 정당한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 사항
3. 불법·유해정보 유통확산을 초래할 우려가 있다고 인정되는 사항
4. 감사·감독·검사·규제·입찰계약·인사관리·의사결정과정 또는 내부검토과정에 있는 사항 등으로 공개될 경우 공정한 업무수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할만한 사유가 있는 사항
5. 그 밖에 위원회에서 비공개하기로 의결한 사항

② 제1항에도 불구하고 공익상 특히 필요한 경우에는 위원회의 의결로 공개할 수 있다.

③ 위원회 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 위원회 회의일시, 장소, 의제 등을 회의개최 2일전까지 위원회 홈페이지를 통해 공개한다. 다만, 긴급을 요하거나 상당한 필요가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 위원회는 회의개회 직후 안전별 공개여부를 결정하여야 한다.

회의자료 중 불법정보와 청소년 유해정보에 대한 심의와 달리 자의적 심의가 어떤 영역보다 큰 권리침해 영역에서의 회의자료 공개여부를 비공개로 일관하고 있다.

그 이유가 개인정보유출의 위험이 있기 때문이라고 하는데 정보공개법에 대한 이해가 부족한 것으로밖에 볼 수 없다

방송통신심의위원회 차원의 정보공개심의위원회가 2010년 4월6일 의결한 바에 의하면 공개를 요청한 권리침해정보 의의에 관한 첨부파일에는 신고자의 이름, 신분, 소속 등 신상정보와 URL정보 등을 포함하고 있어 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있으며 이름 등 신고자를 특정할 수 있는 일부정보를 제외하고 공개한다 하더라도 전체적인 내용, 정황 등을 통해 신고자의 신원이 드러난 가능성이 있다고 의결내용을 보내왔다.

그러나 사생활 침해 소지가 있어 정보를 비공개한다는 위원회의 주장은 맞지 않다. 정보공개법은 비공개대상 정보와 공개대상정보가 혼합되어있는 경우 비공개 부분을 제외하고 공개해야 한다고 명시하고 있다.(정보공개법 제14조) 이를 현실적으로 분리함이 불가능하다는 사유를 비공개 사유로 인정하고 있지 않다. 법원 역시 공공기관은 개인정보 부분을 가려서 복사하거나 이를 삭제한 출력물을 교부하는 방법으로 얼마든지 공개가 가능하다고 판시해 왔다. (대법원 2009두2702, 수원지법2008구합3990, 대구지법2002구합167, 대법원2001두6425 등)

방송통신심의위원회는 정보비공개에 대해 진보넷과 언론인권센터는 정보공개법에 근거 방송통신심의위원회의 정보 비공개에 대한 부당함을 이유로 행정소송이 진행 중이다.

5. 결론

1) 방송통신심의위원회 폐지?

지금과 같은 운영방식이 지속된다면 폐지하는 것이 마땅하다는 평가를 받고 있다. 심의기구가 정치권력을 비호하고, 언론자유를 억압하는 수단으로, 그리고 사업자와 미디어수용자의 표현의 자유를 억압하는 기구로 작용하는 것은 심의의 원래 목적에 부합하지 않는 행위다.

그러나 현실적으로 민간자율기구에 대한 상이 분명치 않는 것이 현실이다. 민간이 심의를 했을 때 사업자에게 미칠 수 있는 영향, 효력의 범위 등의 문제도 만만치 않다. 예산 등의 문제를 감안했을 때 민간자율심의기구로의 전환은 쉽지 않다. 특히 불특정다수에게 무작위적으로 노출되는 방송의 경우 더욱 공영성이 강화된 잣대가 적용되어야 한다고 본다.

그렇다면 현실적인 대안은 심의위원회가 독립기구로 거듭나는 것이다. 이를 위해서는 우선적으로 법개정이 필요하다. 이는 단순히 심의위원회 만을 위한 것이 아니라 융합환경에 맞는 법체제 정비가 새롭게 진행되어야 한다.

2) 적극적 민간참여 시스템 구축해야

심의 철학, 원칙, 체계 운영에 있어 보다 개방적이고 투명한 운영이 전제되어야 한다. 방통심

의위는 중요 정책을 결정함에 있어 내부와 외부의 참여를 균형 있게 고려하여 정치권의 압력이나 요구로부터 독립된 사회적 장치로 기능해야 할 것이다. 특히 엄격한 회의록의 작성 및 공개는 필수적이다.

○ 위원선임방식의 개선 필요하다.

위원선임방식은 국회 내 중립적인 선정위원회를 구성하고 개방형 공모절차를 실시해야 한다. 그도 여의치 않을 경우 위원장 제외한 여야 동수로 구성하는 방법도 제안할 수 있다.

○ 징계를 위한 심의의결의 경우 만장일치를 원칙으로 해야

심의본래 의미를 살리기 위해 다수결의 원칙이 다수의 횡포로 전락해서는 된다.

○ 특별위원회 위원 위상 강화

특별위원회의 위상이 강화되어야 한다. 민간의 참여와 개방성을 제고하면서 다양한 견해를 담아낼 수 있는 실질적인 방법이기 때문이다. 특별위원회의 구성은 성별 연령별 대표성을 철저히 고려하여야 한다. 성별 할당은 특정 성(性) 70% 이상 할당 금지를 기본 원칙으로 하여야 한다. 이는 사회화 과정에서 발달한 남성과 여성의 감수성 차이를 고려해야 하기 때문에 특히 폭력물과 성표현물에 대한 수용에 있어 남성과 여성의 차이는 매우 두드러짐. 이에 이러한 성별 할당이 반드시 고려되어야 한다. 또한 특별위원회도 회의록을 기록하여 소위원회에 반영할 수 있는 구조로 개선할 필요가 있다.

다시한번 강조하자면 우리가 심의의 기준으로 삼아야 할 것은 바로 언론권과 표현권이다. 방송과 통신의 융합이 시민의 자유와 권리를 확장하는 융합이 되기 위해서는 방송통신심의위원회가 퇴행적인 심의 기준으로 자의적인 심의를 반복해서는 안된다. 심의의 기준은 '규제의 강화'가 아니라 우리사회가 합의한 '자유'의 보장이 되어야 한다는 것이다.

방송심의사례분석

주정순 / 미디어세상열린사람들 사무국장

1.서론

○ 방송통신심의위원회의 정기회의록과 방송심의소위원회 회의록, 방송심의 사례집을 분석하여 현재 방송 심의 절차와 심의내용의 문제점을 지적한다.

- 분석기간 : 2009년 5월 ~ 2011년 4월

- 분석내용 : 방송통신심의위원회 전체회의록 중 방송심의 관련

방송심의소위원회 회의록, 회의자료

방송심의 사례집(2009, 2010)

○ 방송심의를 있어 공정성, 객관성 항목에 의한 정치심의의 문제점과, 합의제에 맞지 않는 표결심의문제의 문제점에 유념하며 분석한다.

○ <제1기 방송통신심의위원회 백서>의 통계자료를 바탕으로 제1기 방송심의의 심의내용과 분석을 평가한다.

II. 방송심의사례분석을 통해 본 방송통신심의위원회 3년평가

1. 방송심의 3년 제재종류별 현황

표 1 방송심의 3년 제재종류별 현황 (기간:2008.2.29. ~ 2010.12.31., 단위 : 건)

제재종류 \ 연도	2008년	2009년	2010년	계
시청자에 대한 사과	18	34	27	79
해당방송프로그램의 관계자에 대한 징계	-	2	-	2
해당방송프로그램의 정정, 중지	-	4	10	14
병행 제재	8	2	1	11
경고	71	120	69	260
주의	69	227	111	407
제재조치소계	166	389	218	773
권고	194	413	253	860
총계	360	802	471	1,633

표 2 방송심의소위원회 회의결과 (기간:2008.2.29. ~ 2010.12.31., 단위 : 건)

구분	제재조치 (요청)	권고*	의견제시	문제없음	기타**	계
2008년	196	200	113	250	0	759
2009년	373	380	113	206	7	1079
2010년	184	143	90	63	21	501
총합	753	723	316	519	28	2,339

○지상파 방송 제재건수 늘어 : 지상파 방송에 대한 심의가 더욱 엄격해졌고, 민원도 늘었고 정치심의 경향이 강화되었기 때문이다.

○2008년 360건, 2009년 802건으로 122.7% 증가. 2010년 471건으로 41.3%감소. 2009년의 증가는 방송광고에 대한 심의제재(297건)로 인한 것으로 방통심의위 자체 분석

1-1. 지상파TV 분석

1) 지상파TV 제재 종류별 현황분석

표 3 지상파TV 제재종류별 현황 (기간:2008.2.29. ~ 2010.12.31., 단위 : 건)

제재종류 \ 연도	2008년			2009년			2010년			계
	TV	R	소계	TV	R	소계	TV	R	소계	
시청자에 대한 사과	1	-	1	6	1	7	4	-	4	12

해당방송프로그램의 관계자에 대한 징계	-	-	-	2	-	2	-	-	-	2
경고	3	-	3	8	2	10	16	3	19	32
주의	20	1	21	25	19	44	28	16	44	109
제재조치소계	24	1	25	41	22	63	48	19	67	155
권고	95	22	117	68	21	89	89	8	97	303
총계	119	23	142	109	43	152	137	27	164	458

2) 지상파TV 제재사유별 현황 분석(권고포함)

표 4 - 지상파TV 2008년 제재사유별 현황

(단위 : 건, %)

제재종류	연도	보도교양		연예오락		소계		총계	비율
		TV	R	TV	R	TV	R		
협찬고지교칙 위반		2	1	31	2	33	3	36	19.9
광고효과의 제한(구 간접광고)		6	3	17	-	23	3	26	14.4
품위유지		-	1	16	1	16	2	18	9.9
방송언어		-	1	15	1	15	2	17	9.4
유료정보서비스		-	3	-	11	-	14	14	7.7
객관성		7	-	1	-	8	-	8	4.4
수용수준		-	-	7	-	7	-	7	3.9
폭력묘사		-	-	6	-	6	-	6	3.3
공정성		6	-	-	-	6	-	6	3.3
윤리성		1	-	3	-	4	-	4	2.2
인권침해의 제한		2	-	2	-	4	-	4	2.2
어린이, 청소년의 정서함양		-	-	4	-	4	-	4	2.2
충격□협오감		-	-	3	-	3	-	3	1.7
준법정신의 고취		3	-	-	-	3	-	3	1.7
비과학적내용		-	-	2	1	2	1	3	1.7
통계 및 여론조사		2	-	-	-	2	-	2	1.1
사생활 보호		2	-	-	-	2	-	2	1.1
성표현		-	-	2	-	2	-	2	1.1
재연기법의 사용		-	-	2	-	2	-	2	1.1
방송의 공적 책임		-	-	2	-	2	-	2	1.1
오보정정		2	-	-	-	2	-	2	1.1
건전한 생활기풍		-	-	1	1	1	1	2	1.1
상품판매		1	-	1	-	2	-	2	1.1
생명의 존중		-	-	1	-	1	-	1	0.6
범죄 및 약물묘사		1	-	-	-	1	-	1	0.6
공개금지		1	-	-	-	1	-	1	0.6
사회통합		1	-	-	-	1	-	1	0.6
양성평등		-	-	1	-	1	-	1	0.6
문화의 다양성 존중		1	-	-	-	1	-	1	0.6
총계		38	9	117	17	155	26	181	100
		47		134		181			

표 5 - 지상파TV 2009년 제재사유별 현황

(단위 : 건, %)

제재종류 \ 연도	보도교양		연예오락		소계		총 계	비 율
	TV	R	TV	R	TV	R		
광고효과의 제한(구 간접광고)	-	-	27	4	27	4	31	15.0
방송언어	-	1	23	4	23	5	28	13.5
수용수준	1	-	15	-	16	-	16	7.7
품위유지	2	1	8	3	10	4	14	6.8
공정성	10	3	-	-	10	3	13	6.3
유료정보서비스	-	5	-	8	-	13	13	6.3
통계 및 여론조사	6	5	-	1	6	6	12	5.8
협찬고지규칙 위반	-	1	3	6	3	7	10	4.8
객관성	8	-	1	-	9	-	9	4.3
폭력 묘사	-	-	9	-	9	-	9	4.3
준법정신의 고취	-	2	4	-	4	2	6	2.9
성표현	-	-	5	-	5	-	5	2.4
충격□협오감	2	-	3	-	5	-	5	2.4
사행활보호	3	-	1	-	4	-	4	1.9
인권침해의 제한	1	-	3	-	4	-	4	1.9
윤리성	-	-	4	-	4	-	4	1.9
범죄사건 보도 등	3	-	-	-	3	-	3	1.4
의료행위	-	-	2	1	2	1	3	1.4
외국어 등	-	-	-	3	-	3	3	1.4
양성평등	-	1	1	-	1	1	2	1.0
표절금지	-	-	2	-	2	-	2	1.0
비과학적 내용	-	-	1	1	1	1	2	1.0
어린이□청소년의 정서	-	-	2	-	2	-	2	1.0
함양	-	-	2	-	2	-	2	1.0
출연	-	-	2	-	2	-	2	1.0
선거방송심의회에 관한 특별규정 위반	-	2	-	-	-	2	2	1.0
생명의 존중	1	-	-	-	1	-	1	0.5
건전한 생활기풍	-	-	1	-	1	-	1	0.5
정보전달	1	-	-	-	1	-	1	0.5
총계	38	21	117	31	155	52	207	100
	59		148		207			

표 7.지상파TV 2010년 제재사유별 현황

(단위 : 건, %)

제재종류 \ 연도	보도교양		연예오락		소계		총 계	비 율
	TV	R	TV	R	TV	R		
수용수준	2	-	41	-	43	-	43	17.6

방송언어	-	-	27	5	27	5	32	13.1
품위유지	4	1	10	7	14	8	22	9.0
협찬고지규칙 위반	1	-	20	-	21	-	21	8.6
윤리성	-	-	17	-	17	-	17	7.0
유료정보서비스	-	-	-	14	-	14	14	5.7
광고효과의 제한(구 간접광고)	2	1	10	1	12	2	14	5.7
인권침해의 제한	-	-	12	-	12	-	12	4.9
객관성	8	-	2	-	10	-	10	4.1
통계 및 여론조사	9	1	-	-	9	1	10	4.1
출연	-	-	9	-	9	-	9	3.7
폭력 묘사	-	-	9	-	9	-	9	3.7
사행활보호	9	-	-	-	9	-	9	3.7
공정성	3	1	-	-	3	1	4	1.6
성표현	-	-	4	-	4	-	4	1.6
생명의 존중	1	-	1	-	2	-	2	0.8
충격□혐오	2	-	-	-	2	-	2	0.8
재연기법의 사용	2	-	-	-	2	-	2	0.8
범죄 및 약물 묘사	1	-	-	1	1	1	2	0.8
재판이 계속 진행중인 사건	1	-	-	-	1	-	1	0.4
준법정신의 고취	-	-	1	-	1	-	1	0.4
정보전달	1	-	-	-	1	-	1	0.4
외국어 등	-	-	1	-	1	-	1	0.4
어린이□청소년의 정서 함양	-	-	1	-	1	-	1	0.4
신앙의 자유 존중	-	-	-	1	-	1	1	0.4
총계	46	4	165	29	211	33	244	100
	50		194		244			

○2009년에는 ‘광고효과의 제한(구 간접광고)’이 31건으로 가장 많았고, 이어서 ‘방송언어’, ‘수용수준’, ‘품위유지’, ‘공정성’의 순으로 집계되었다.

○‘간접광고’가 정식으로 허용되어 본격적으로 시행된 이후인 2010년에 들어서는 ‘광고효과의 제한(구 간접광고)’의 건이 대폭 감소하였다.

○‘막말’, 저품격 드라마에 대한 중점심의 강화로 2010년에는 이와 관련된 ‘수용수준’, ‘윤리성’, ‘방송언어’, ‘품위유지’ 등의 조항 위반에 대한 제재가 증가하였다.

1-2. 유료방송 분석

표 8 -지상파TV 2010년 제재사유별 현황

(단위 : 건, %)

제재종류	연도	보도교양		연예오락		소계		총 계	비 율
		TV	R	TV	R	TV	R		
수용수준		2	-	41	-	43	-	43	17.6
방송언어		-	-	27	5	27	5	32	13.1
품위유지		4	1	10	7	14	8	22	9.0
협찬고지규칙 위반		1	-	20	-	21	-	21	8.6
윤리성		-	-	17	-	17	-	17	7.0
유료정보서비스		-	-	-	14	-	14	14	5.7
광고효과의 제한(구 간접광고)		2	1	10	1	12	2	14	5.7
인권침해의 제한		-	-	12	-	12	-	12	4.9
객관성		8	-	2	-	10	-	10	4.1
통계 및 여론조사		9	1	-	-	9	1	10	4.1
출연		-	-	9	-	9	-	9	3.7
폭력 묘사		-	-	9	-	9	-	9	3.7
사행활보호		9	-	-	-	9	-	9	3.7
공정성		3	1	-	-	3	1	4	1.6
성표현		-	-	4	-	4	-	4	1.6
생명의 존중		1	-	1	-	2	-	2	0.8
충격□혐오		2	-	-	-	2	-	2	0.8
재연기법의 사용		2	-	-	-	2	-	2	0.8
범죄 및 약물 묘사		1	-	-	1	1	1	2	0.8
재판이 계속 진행중인 사건		1	-	-	-	1	-	1	0.4
준법정신의 고취		-	-	1	-	1	-	1	0.4
정보전달		1	-	-	-	1	-	1	0.4
외국어 등		-	-	1	-	1	-	1	0.4
어린이□청소년의 정서 함양		-	-	1	-	1	-	1	0.4
신앙의 자유 존중		-	-	-	1	-	1	1	0.4
총계		46	4	165	29	211	33	244	100
		50		194		244			

1) 유료방송 제재종류별 현황분석

○2010년의 감소는 유료방송 및 방송광고에 대한 심의제재 감소로 인한 것으로 유료방송의 경우에는 특정 프로그램에 대한 각 회차, 개별 문제내용에 대한 심의제재보다 방송심의에 관한 규정 제62조(연속프로그램)를 적용하여 심의한 결과로 볼수 있다.

○매체별로 살펴보면 방송채널 사용사업자(PP)에 대한 제재조치는 3년간 총 399건(84%) 이었는데 2008년 97건(85.8%), 2009년 210건(90.1%), 2010년 92건(71.3%)으로 종합유선방송사업자(SO) 및 위성방송 등에 비해 높은 비중을 차지하였다.

2) 유료방송 제재사유별 현황 분석(권고포함)

표 9 -유료방송 2009년 제재사유별 현황

(단위 : 건, %)

제재종류	연도	보도교양		연예오락			총 계	비 율
		PP	SO	TV	SO	위성등		
광고효과의 제한(구 간접광고)		32	21	73	-	-	126	25.8
어린이 청소년 보호		2	-	59	3	2	66	13.5
건전한 생활기풍		7	-	31	-	-	38	7.8
성(性), 성기, 성병 등의 표현		4	-	31	-	1	36	7.4
품위유지		3	-	20	3	1	27	5.5
시청등급 분류 및 표시		-	-	23	-	-	23	4.7
충격□혐오감		6	-	15	-	-	21	4.3
방송언어		1	-	18	-	2	20	4.1
폭력묘사		2	-	16	-	2	20	4.1
비과학적 내용		6	-	13	-	-	19	3.9
의료행위		7	3	6	-	-	16	3.3
범죄 및 약물묘사		1	-	11	-	-	12	2.5
재연기법의 사용		-	-	9	-	-	9	1.8
심의결과의 존중		1	-	5	-	-	6	1.2
양성평등		-	-	4	-	1	5	1.0
인권침해의 제한		-	1	4	-	-	5	1.0
준법정신의 고취		-	-	4	-	-	4	0.8
객관성		2	-	2	-	-	2	0.4
생명의 존중		1	-	1	-	-	2	0.4
사생활 보호		-	-	2	-	-	2	0.4
생방송과 녹음, 녹화방의 구별		-	-	2	-	-	2	0.4
공정성		1	-	-	-	-	1	0.2
윤리성		1	-	-	-	-	1	0.2
신앙의 자유존중		1	-	-	-	-	1	0.2
방송의 공적책임		1	-	-	-	-	1	0.2
협찬고지에 관한 규칙 위반		2	-	19	-	-	21	4.3
총계		81	25	368	6	9	486	100

	106	383		
--	------------	------------	--	--

○ 매년 가장 많은 제재조치를 받은 제재사유는 '광고효과의 제한(구 간접광고)' 위반이고 두 번째 많은 사유는 '어린이·청소년 보호' 위반 사례이다.

○ 그 외 '건전한 생활기풍', '성표현', '품위유지' 등으로 매년 제재사유가 유사하다.

표 10 - 유료방송 2010년 제재사유별 현황

(단위 : 건, %)

제재종류	연도	보도교양			연예오락			총 계	비 율
		PP	SO	위성등	TV	SO	위성등		
광고효과의 제한		35	38	10	20	-	1	104	32.6
어린이 청소년 보호		-	-	-	44	-	-	44	13.8
폭력묘사		1	-	-	19	-	-	20	6.3
품위유지		-	-	-	18	-	1	19	6.3
의료행위		6	9	-	3	-	-	18	5.6
성(性), 성기, 성병 등의 표현		-	-	-	16	-	-	16	5.0
방송언어		1	-	-	13	-	1	15	4.7
심의결과의 존중		-	-	9	2	-	2	13	4.1
건전한 생활기풍		-	-	-	10	-	-	10	3.1
충격□혐오감		-	-	-	9	-	-	9	2.8
시청등급 분류 및 표시		-	-	-	7	-	-	7	2.2
방송광고의 제한		-	3	-	3	-	-	6	1.9
객관성		3	-	-	2	-	-	5	1.6
사생활 보호		-	-	-	3	-	1	4	1.3
인권침해의 제한		-	-	-	4	-	-	4	1.3
윤리성		-	-	-	4	-	-	4	1.3
준법정신의 고취		1	-	-	3	-	-	4	1.3
범죄 및 약물묘사		-	-	-	3	-	-	3	0.9
비과학적 내용		-	-	-	3	-	-	3	0.9
통계 및 여론 조사		-	2	-	-	-	-	2	0.6
생명의 존중		-	-	-	2	-	-	2	0.6
선거방송심의에 관한특별규정 제18조 (여론조사의보도)		-	2	-	-	-	-	2	0.6
양성평등		-	-	-	1	-	-	1	0.3
재연기법의 사용		1	-	-	-	-	-	1	0.3
유료정보서비스		1	-	-	-	-	-	1	0.3
협찬고지		-	-	-	1	-	-	1	0.3
방송프로그램 등급분류		-	-	-	1	-	-	1	0.3

및 표시 등에 관한 규칙 제8조(예고방송)								
총계	49	54	19	191	0	6	319	100
	122			197				

2. 지상파TV 공정성 및 객관성 관련 주요 심의결과 분석

○제재사유에서 큰 비중을 차지하지는 않았지만 사유의 특성상 정치심의회 문제가 되고 있는 공정성과 객관성과 관련하여 지상파TV의 주요심의 결과를 분석하였다.

○MBC <PD수첩 긴급취재 미국산 쇠고기 광우병에서 안전한가(2008.4.29)> 편은 인터뷰 내용의 오역과 단정적인 표현, 인터뷰 대상자의 불균형성 등의 측면에서 관련 심의규정을 위반하여 '시청자에대한사과' 조치를 받았다.

○KBS 1TV <KBS뉴스9 (2008.5.21.-22.6.11)>는 자사에 대한 감사원 특별감사 내용을 보도하면서 해당리포트에 자사 입장 중심의 제목을 사용하고 자사의 입장을 위주로 방송하여 '주의' 조치를 받았다.

○MBC <100분토론 (2009.1.23.)> 프로그램이 '주의' 조치를 받았다.

○2010년에는 시사보도프로그램에 대한 공정성 관련 제재조치는 없었으나 객관성 관련 위반 사례는 다수 지적되었다.

표 11 지상파TV 공정성 및 객관성 관련 주요 심의 결과

의결일	방송사/ 프로그램명	방송일시	문제방송내용	관련조항	심의결과
2009.7. 8	MBC-TV '100분 토론'	2009.1.23.금 3.13.금, 4.17.금 00:10~01:50 / 5.15.금, 00:10~03:30	MBC웹페이지의'100분토론'<시청자의견>및 <한줄참여>게시판에당일의주제에대하여시청자가게시한개인의견들을소개하면서,소개된시청자가작성한글과다르게편집하여방송한것에대해논의한결과,해당프로그램에서시청자의견을소개하면서소개된시청자가에초에작성한글과다르게편집하여방송한것은방송은사실을정확하고객관적인방법으로다루어야하며불명확한내용을사실인것으로방송하여시청자를혼동케하여서는안된다는방송심의관련규정을위반한것이며,제작기술또는편집기술등이이용하는방법으로대립되고있는사안에대하여사실을오인하게할소지가있는것으로판단다만자체적으로즉각사과방	방송심의에 관한 규정 제14조(객관성)제9조(공정성)제3항	주의

			송하고 후속 조치를 취한 점을 감안하여 '주의' 의결		
2009.7.21	KBS-1 TV 'KBS 뉴스특보'	2009.5.29.금 12:40-17:30	서울광장에서 열린 노제이후 서울역까지의 운구 행렬이 진행되던 15시 12분경, KBS를 비난하는 시민들의 음성이 약 1분간 방송되었으며, 이후 약 16분여에 걸쳐 현상음이 제거된 사안에 대하여 논의한 결과, 비록 약의는 없었다 할지라도, 기술적인 방법으로 다소간의 부주의가 있었던 점이 인정되므로, 향후에는 관련 규정을 준수하도록 '권고'함.	방송심의에 관한 규정 제9조(공정성) 제3항	권고
2009.7.28	MBC TV '뉴스 데스크'	2009.5.24. 일, 20:00-21:35/ 6.2. 화, 20:55-21:40	5월 24일 방송에서 유인태 前 청와대 정무수석과 인터뷰를 하는 취재자가 유인태 前 청와대 정무수석의 발언에 대해 고개를 끄덕이는 모습을 방송한 것은 기자가 유인태 前 청와대 정무수석의 발언에 수긍 또는 동조하고 있다는 뉘앙스를 풍기는 것으로, 뉴스는 일방에 치우치지 않는 객관적인 태도로 사실을 전달하여야 한다는 측면에서 적절하지 않은 것으로 판단되므로 향후 주의 하라는 의견을 방송사에 전달함. 6월 2일 방송에서 경호관이 부영이 바위 밑에서 노 前 대통령(대역/재연)을 발견한 후 이를 어깨에 들쳐 메고 산 아래로 달려가는 재연 장면을 방송하였는바, 굳이 이러한 재연 장면을 방송하지 않더라도 해당 보도의 주제는 충분히 전달할 수 있음에도 불구하고 상기와 같이 자극적이고 선정적인 장면을 방송한 것에 대하여 방송심의에 관한 규정 제37조(충격□혐오감) 제6호를 적용하여 '권고'로 의결	방송심의에 관한 규정 제9조(공정성) 제1항, 제37조(충격□혐오감) 제6호	권고
2009.8.4	CBS-FM '시사자키'	2009.5.24. 일, 19:00-20:00	진행자가 대통령에 대한 평가 기준으로 '국민을 존엄하게 대하는지' '약자에 대한 배려가 있었는지' '권력을 본인을 위해 사용하였는지'를 제시하면서, 이에 대한 구체적인 내용이라며 "인터넷이나 매체에서 혹은 오프라인에서 자기를 비판했다고 언론을 차단하고 뒤를 캐고 혹은 규탄 집회 자체를 봉쇄하고 물대포 쏘고 진압봉 휘두르고 붙잡아다 겁박" "종합부동산세, 또 부동산 규제 다 없애고 사교육을 번창 하게 하는 방식으로 있는 사람 우대하고 없이 사는 사람 박대" "정적에 대해 공권력을 동원해 압박주고 망신주고 처벌했는지 심지어 정적이 세상을 떠났는데도 분향소마저 못 꾸리게 경찰력을 남용했는지 또 방송사 사장 같은 요직을 대선 때 고생했던 사람에게	방송심의에 관한 규정 제9조(공정성) 제2항	권고

			<p>선물로 하사했는지” 운운하는 내용을 방송하였는 바, 상기 평가 기준의 구체적인 예라며 언급된 내용들은 최근 우리 사회에서 발생한 특정 사안에 대한 일방의 견해 또는 주장만을 강조하여 반영한 것으로 이는 사회적으로쟁점이 되고 있는 사안을 다룰 때에는 균형성을 유지하여야 하며 관련 당사자의 의견을 균형있게 다루어야 한다는 「방송심의에 관한 규정」 제9조(공정성)제2항을 위반한 것이나, 방송사가 해당 사안에 대해 즉각 조치하고 재발방지를 위해 노력한 점 등을 감안하여 ‘권고’ 의결</p>		
2009.9.1	YTN-FM 뉴스전망대	2009.7.10.금, 08:00-09:00	<p>미디어법관련여야의입장을전하는과정에서 앵커가민주당입장을선호하는경향으로방송했다는내용의민원에대하여논의한결과,앵커(주동원)가기자(김주환)를전화연결하여미디어관련법에대하여야의입장차등에대한대답을나누는과정에서,“신문이방송을갖게되면확실히문제가되겠죠”라는앵커개인의의견과이에동조하는기자의발언(여론다양성측면에서굉장히부적절하다는시각이우세합니다)을방송한것을확인함.미디어관련법에대한논의를정리하는과정에서이러한대화내용을방송한것은청취자에게자칫관련사안에대한그릇된인식을형성시킬우려가있으나,그내용이제제조치에이를사안은아니라는다수의견에따라향후관련규정을준수하도록 ‘권고’ 의결함.</p>	방송심의에 관한 규정제9조(공정성) 제2항	권고
2009.9.23	MBC-TV뉴스데스크	7.22.수,20:55~21:50/7.23.목,20:55~21:50/7.24.금,20:55~21:50	<p>국회미디어법통과와관련하여,▲방송법제투표에대한논란을다룬‘전례없는제표결’,‘원천무효논란’(이상7.22),‘제투표선례없어’,‘부결의견이다수’(이상7.23.),‘규정□전례없다’(7.24),▲신문과대기업의방송참여를다룬‘여론독과점우려’,‘신문□재벌에방송’,‘공룡미디어’(이상7.22)등의내용을보도하면서,방송법제투표의적법여부에대해부정적의견을중심으로내용을구성하고,신문과대기업의방송참여에대해서는우려또는반대의입장을위주로방송한것은,방송은사회적쟁점이나이해관계가철예하게대립된사안을다룰때에는공정성과균형성을유지하여야하고,사실을정확하고객관적인방법으로다루어야하며불명확한내용을사실인것처럼방송하여서는아니된다는관련심의규정을위반한것으로판단되나,다만,그위반의정도가방송법제100조(제제조치등)에의한제제조치에이를만한사안은아니라는데의견이모아짐에따라,향후에는 관련규정을 더욱 준수해줄 것을 ‘권고’함</p>	방송심의에 관한 규정제9조(공정성) 제2항제14조(객관성)	권고
2009.11.24	MBC-AM ‘2시의 취재현장’	2009.11.5.목 14:00~14:25	<p>보도 프로그램에서 앵커가 중립성을 위반하여 정부 정책에 대하여 편파적으로 비판하고, 개인의 의견을 피력하는 것은 문제가 있다는 민원에 대하여 논의한 결과, 앵커가 개인의 의견을 말할 수 있는 여지가</p>	방송심의에 관한 규정 제9조(공정성)제2	권고

			없는 것은 아니나, 여과없이 강하게 의견을 표명하는 것은 적절치 않음에 따라 동건에 대해서는 향후 관련 규정을 준수하도록 '권고' 의결함	항	
2010-01-27	MBC-TV PD수첩	2009.12.1.화 23:15-24:10	동 심층취재 프로그램에서 '4대강과 민생예산'이라는 부제목으로 2010년도 정부예산안에 대해 방송하면서, ▲4대강 사업 중 낙동강 공구가 특정고교 출신 건설사에게 돌아갔다는 의혹에 대해 사실을 보다 면밀하게 검증하지 않고 자료화면과 인터뷰, 자막 등을 여과없이 방송하고, ▲인천국제공항공사 매각자금을 4대강 혹은 정부추진 토목사업 건설비로 충당하려는 것 아니냐는 등 확인되지 않은 불명확한 사실을 여과없이 방송한 것은, 사실을 정확하고 객관적인 방법으로 다루지 않은 것으로, 이는 관련 심의규정을 위반한 것으로 판단되므로 방송법 제100조제1항에 의거 '권고'로 의결함.	방송심의회에 관한 규정 제14조(객관성)	권고
2010-03-10	MBC-TV MBC 뉴스데스크	2010.1.28.목 20:55-21:45	<현장 출동> 코너에서 '구조대와 외교관'이라는 제목으로, 아이티 지진 참사 현장에서 활동중인 우리나라 119구조대원들에 대한 지원이 열악한 상황이라는 내용을 보도하면서, 119 구조대원들의 현지 생활 환경과 관련, ▲씻을 물이 턱없이 부족해 5-6일 만에 샤워를 1회 하였고, ▲구조대원들은 맨바닥이나 다름없는 텐트 안에서 자거나 그나마 자리가 부족해 공사장 바닥에서 모기장을 치고 자는 반면 대사관 직원들은 건물 안에서 폭신한 매트리스를 사용하였으며, ▲대사관 사무실 내에 보관된 맥주의 사용처가 불분명하다는 주장 등 사실과 다르거나 부정확한 내용, ▲강성주 주 도미니카 대사의 인터뷰와 관련, "현지의 우리 대사는 이렇게 구조대가 오는 게 영 탐탁치 않다는 반응입니다"라는 리포팅 멘트와 함께 강 대사가 "스스로 여기에서 식사 문제라든지 자기 모든 개인적인 문제를 해결할 수 있는 분들만 와줬으면 좋겠다는..."이라고 말하는 장면 등 강 대사가 119구조대에 대하여 부정적인 발언을 한 것처럼 오인할 수 있는 내용, ▲외국인 구조대원과의 인터뷰와 관련, 외국인 구조대원의 "I don't understand you"라는 답변을 "그런 일이 있을 수 있는지 이해가 안 됩니다"라고 부정확하게 번역한 자막 등을 방송한 것은 「방송심의회에 관한 규정」을 위반한 것으로 판단하여 '경고'로 의결함	방송심의회에 관한 규정 제14조(객관성)	경고
2010-03	MBC-TV	2010.1.26.화	「PD수첩 - 미국산 쇠고기, 과연 광우병에	방송심의회에 관한	권고

-02	PD수첩	23:15-24:10	서 안전한가」 제작진에 대한 형사소송 1심 재판결과를 방송했으나, 이는 현재 사회적 논란이 많고 민□형사 등 여러 재판이 걸려있어 각기 다른 결과가 나오고 있는 상황에서 자사에 유리한 재판 결과만을 방송한 것이고, 자신들의 주장을 해명용으로 방송하여 공공 전파를 사적으로 남용했다는 민원에 대하여 방송내용을 확인하고 논의한 결과, 이는 방송사업자가 직접적인 이해당사자가 되는 사안에 대해 일방의 주장을 전달함으로써 시청자를 오도하여서는 아니된다고 규정한 「방송심의에 관한 규정」 제9조(공정성)제4항과, 방송은 재판이 계속중인 사건을 다룰 때에는 재판의 결과에 영향을 줄 수 있는 내용을 방송하여서는 아니된다고 규정한 「방송심의에 관한 규정」 제11조(재판이 계속중인 사건)를 위반한 것으로 판단됨. 이에, 향후에는 관련 규정을 준수하도록 방송법 제100조제1항에 의거 '권고'함.	규정 제9조(공정성)제4항 제11조(재판이 계속 중인 사건)	
2010-04-20	광주MBC-TV MBC 뉴스데스크	2010.2.26.금 21:30-21:45	동 프로그램에서 현 정부 출범 이후 호남 지역의 소외가 더 심해졌다는 내용을 보도한 것은 불공정한 보도라는 민원에 대하여 방송내용을 확인하고 논의한 결과, 객관적인 여론조사 결과나 통계 등 구체적인 근거나 자료 제시 없이, 다소 편중된 인터뷰 대상자의 발언과 일부 단정적인 기자의 멘트 등을 통해 현 정부 출범 이후 경제상황이 더욱 악화됐다거나 호남 소외가 심해졌다는 내용 등을 방송한 것은 관련 규정을 위반한 것으로 판단되므로, 관련 규정을 준수하도록 방송법 제100조제1항에 의거 '권고'함.	방송심의에 관한 규정 제14조(객관성)	권고
2010-04-27	OBS-TV OBS 뉴스 755	2010.3.31.수 19:55-20:40	‘천안함’ 침몰 관련 소식을 전달하는 과정에서, 시신 발견 등과 관련해 확인되지 않은 내용을 방송한 사안에 대하여 논의한 결과, 동 건은 명확한 사실 확인 절차를 거치지 않은 내용을 방송하여 시청자를 혼동케 해 관련 규정을 위반한 것으로 판단되므로, 이에, 관련 규정을 준수하도록 방송법 제100조제1항에 의거 '권고'함.	방송심의에 관한 규정 제14조(객관성)	권고
2010-05-25	KBS-1TV 취재파일 4321	2010.5.9.일 22:35-23:15	4대강 사업에 대해 다루면서 보도의 공정성을 유지하지 못했다는 민원에 대해 논의한 결과, 공사 전후의 현장을 비교하는 화면을 방송하면서 공사가 종료된 후의 모습이 아닌 건설과정에서 파헤쳐진 ‘공사 진행중’의 현장 모습을 ‘공사 후’라는 자막으로 방송한 것은 시청자로 하여금 오인케 할 소지가 있다고 판단되므로, 제작 시 자막 등 사용에 보다 유의하기 바란다는 의견을 제시함.	방송심의에 관한 규정 제14조(객관성)	의견제시
2010-08-11	KBS-1TV KBS 뉴스9	2010.4.6.화 2010.4.12.월 2010.5.27.목 2010.6.14.월 2010.6.15.화	‘2010 남아공 월드컵’ SBS 단독중계와 관련하여, 직접적인 이해관계에 있는 방송사들이 타사를 비난하며 자사의 일방적 주장만을 방송한 것은 문제가 있다는 민원에 대해 논의한 결과, ‘돈 더 주고 몰래 계약’, ‘의도적 협상 지연’, ‘월드컵은 공공재(이상	방송심의에 관한 규정 제9조(공정성)제4항	권고

		2010.6.16.수 21:00-22:00	4.12)', '월드컵 난시청 440만 가구(6.14)', '상업화 변질 심화(6.15)', '전광판에도 중계 권료(6.16)'의 보도를 통해 해당 방송사업자가 직접적인 이해당사자가 되는 사안에 대해 자사 입장 위주의 내용을 보도한 것은 관련 심의규정 위반의 소지가 있다고 판단되므로, 향후 보도시 관련 규정을 준수하도록 방송법 제100조제1항에 의거 '권고'함.		
2010-09-29	KBS-2TV 해피선데이 스페셜	2010.7.4.일 17:20-19:5	<1박 2일> 코너에서, 전국언론노조 KBS본부의 파업을 불법이라고 규정한 자막을 방송 중 삽입한 것은 공정성을 상실한 것이라는 민원에 대해 논의한 결과, 파업으로 인해 정규편성 대신 기 방송된 내용을 재편집한 '스페셜' 프로그램을 방송하면서, 동 파업을 '불법'이라고 지칭하는 자막을 고지한 것은, 방송사업자가 직접적인 이해당사자가 되는 사안에 대해 일방의 주장을 전달하여 시청자를 오도하여서는 아니된다는 관련 심의규정을 위반한 것으로 판단되므로 관련 규정을 준수하도록 방송법 제100조제1항에 의거 '권고'함.	방송심의에 관한 규정 제9조(공정성)제4항	권고
2010-11-10	MBC-AM 박혜진이 만난 사람	2010.9.14.화 11:20-12:00	철도노조 KTX 승무지부 조합원과의 인터뷰 과정에서, 진행자가 "뉴스를 통해서 접했을 때 너무나 마음이 아파서...", "정당한 요구, 용기있게 끝까지 맞서시길 저도 응원하겠습니다"라고 말하는 등의 내용을 방송한 사안에 대해 논의한 결과, 화제가 되는 인물과의 인터뷰 프로그램이라는 점을 감안하더라도, 이해관계가 대립되고 법원의 최종 확정판결이 나지 않은 사안에 대해 일방의 주장과 이에 호응하는 진행자의 발언 등을 방송한 것은 관련 심의규정을 위반한 것으로 판단되므로, 관련 규정을 준수하도록 방송법 제100조제1항에 의거 '권고'함.	방송심의에 관한 규정 제9조(공정성)제2항	권고
2011-01-05	KBS-2TV 추적 60분	2010.11.17.수 23:15-24:15	'의문의 천안함, 논쟁은 끝났나?' 편에서, ▲천안함 합동조사단의 '스크루' 관련 조사에 스웨덴 조사팀이 실제 참여했음에도, 마치 스웨덴 조사팀이 전혀 참여하지 않았고, 합조단이 보고서의 공신력을 높이기 위해 조작해 발표한 것 처럼, 또한 이러한 잘못을 국방부가 인정할 것처럼 관련 인터뷰와 화면 등을 편집하여 방송하고, ▲합조단이 발표한 폭발원점과 백령도 초병들이 목격한 지점에 차이가 있다는 내용을 보도하면서, 실제로는 초병 2인이 각각 진술한 지점에도 서로 큰 차이가 있고, 그중 1인은 조사과정에서 진술을 번복했음에도 불구하고, 관계자 인터뷰와 부정확한 CG 화면 등을 통해, 마치 초병들의 진술	방송심의에 관한 규정 제9조(공정성)제2항 및 제3항 제14조(객관성)	경고

			은 일치되고 정확하며, 합조단이 발표한 폭발원점에는 의혹이 있다는 취지로 방송했으며, ▲천안함 선체와 어뢰추진체 등에서 발견된 흠작물질에 대해서는 '폭발에 의한 입자' 또는 '침전물질' 여부 등 다양한 견해가 존재함에도, 동 프로그램에서는 '침전물질'이라는 제작진 측 전문가의 주장 위주로 방송하고, ▲재조사 또는 추가검증과 관련하여, 국방부 측은 "진실 확인을 위한 진정성을 갖고 합리적인 의혹을 제기한다면 언제든 참여할 용의가 있다"라고 여러차례 언급하였음에도 불구하고, "정치적 의도를 가진 재조사 요구에는 응할 용의가 없다"라는 내용만을 부각시켜, 국방부측이 마치 재조사 자체를 회피하고 있다는 내용 위주로 방송한 것에 대해 '경고'로 의결함.		
2011-01-25	MBC-AM MBC 8시 뉴스와 논평	2011.1.3. 월 20:00-20:10	정부의 종합편성방송 사업자 선정과 관련한 논평에서, 단정적□협박성 논조로 일방적이며 편향적인 내용을 방송했다는 민원에 대하여 방송내용을 확인하고 논의한 결과, 자사의 시각과 논조가 일부 반영될 수 있는 논평 프로그램이라는 점을 감안하더라도, ▲26명의 언론학자를 대상으로 한 조사라는 언급 없이 "대다수의 언론학자가 중편 정책을 부정적으로 평가하고 있다"라고 말하거나, ▲"무원칙을 요구하는 파렴치"라는 제목으로 "죽벌신문과 재벌의 목소리로 가득한 편향적인 채널", "보수라고 부르기도 민망한 수구적 매체", "참으로 도를 넘는 뻔뻔함" 등의 일방적인 표현을 방송한 것은 관련 심의규정을 위반한 것으로 판단되므로, 관련규정을 준수하도록 방송법 제100조제1항에 의거 '권고'함.	방송심의회에 관한 규정 제9조(공정성)제2항 제14조(객관성)	권고
2011-01-11	KBS-1TV KBS 스페셜	2010.12.12 일 20:00-21:00	KBS가 자사의 여러 프로그램을 이용해서 수신료 인상의 정당성을 홍보하는 내용을 집중적으로 방송하고 있다는 민원에 대하여 방송내용을 확인하고 논의한 결과, 공영방송으로서 난시청 해소와 무료 보편적 서비스 확대를 위한 공적책무를 수행하는 내용을 소개하기 위한 취지임을 감안하더라도, 수신료 인상의 정당성과 '코리아뷰' 사업의 순기능을 위주로 방송한 것은 관련 심의규정을 위반한 것으로 판단되므로, 관련 규정을 준수하도록 방송법 제100조제1항에 의거 '권고'함.	방송심의회에 관한 규정 제9조(공정성)제4항	권고
2011-02-09	KBS-2TV VJ 특공대	2010.11.5. 금 21:55-23:05	일본 내 한류를 보여준다며 일부 내용을 사실과 달리 조작해 방송한 것에 대해 심의를 요청한 이는 민원에 대해 방송내용을 확인하고 논의한 결과, 일본에서 한국 아이돌 그룹 팬들을 위한 이색 여행상품이 인기를 끌고 있다는 내용을 소개하면서, 한국에 거주하는 일본인을 한국을 방문한 일본인 관광객인 것처럼 연출하여 방송한 것에 대해 '경고'로 의결함.	방송심의회에 관한 규정 제14조(객관성)	경고
2011-02-09	EBS-TV 지식채널e	2010.12.21. 화 12.22 수, 12.23. 목, 12.24. 금, 12.25. 토, 00:00-00:05	무상급식 문제는 찬반 의견이 엇갈리는 민감한 이슈임에도 불구하고, 저소득층 이들의 수치심이 크다는 점을 들며 전면 무상급식의 필요성만을 부각하고, 반대 측 의견이나 정부의 개선대책 등은 전혀 언급하지 않은 것은 문제가 있다는 민원에 대하여 방송내용을 확인하고 논의한 결과, 동 프로그램 '공짜밥' 편에서, 기존 일부 학생들을 대상으로 했던 '급식지원신청서' 제출이 폐지되고 지난 2009학년도부터 '통합지원신청서(급식비, 학비, 방과후교육비 등 일괄지원신청)'를 전체 학생들이 모두 제출하도록 하는 등 급식지원 신청 절차가 개선되었음에도 불구하고, 구 제도(급식지원신청서 제출) 시행 시 고춧을 투로□계시하	-	의견제시

		2012.25.토 19:35-19:40	터넷 상의 글들(2006-2008년)을 위주로 내용을 구성□방송한 것은 시청자를 오인케 할 소지가 있다고 판단되므로, 제작에 보다 유의하기 바란다'는 의견을 방송법 제100조제1항에 의거하여 제시함.		
2011-03-09	KBS-2TV 추적 60분	2010.12.22 수 23:05-24:05	'낙동강 사업권 회수' 관련 내용을 다루면서, 불법 폐기물에 대한 공동조사의 필요성만 강조하여 마치 정부가 사실조사에 소극적인 것처럼 방송하고, 일부 구간은 정부가 주민 반대에도 불구하고 급박하게 사업을 추진하는 것으로 오해되도록 했으며, 또한 객관적 사실과 다른 왜곡된 내용을 많이 방송하여 여론을 호도했다는 민원에 대해 방송내용을 확인하고 논의한 결과, ▲김해 '매리마을'의 하천부지에 조성되는 공원의 용도 및 과거 홍수사례 등과 관련한 일부 주민들의 일방적 주장, ▲낙동강 사업구간의 토양오염 정도를 소개하는 내용과, 남한강 지류 홍수피해와 관련한 도표를 해석하면서, 일부 사실과 다른 자막과 멘트 등으로 표시·표현하여 방송한 것은 관련 심의규정을 위반한 것으로 판단되므로, 관련 규정을 준수하도록 방송법 제100조제1항에 의거 '권고'함	방송심의에 관한 규정 제9조(공정성)제2항 제14조(객관성)	권고

3. 심의사례분석을 통해 본 방통심의의 문제점

1) 공정성 및 객관성 심의의 문제점

- 방송통신심의위원회 초기 보다는 크게 줄어든 건수이지만 시사 보도 프로그램에 대해 공정성과 객관성의 조항으로 제재를 가하는 것은 언론의 비판기능을 마비시키고 여론을 획일화 시키는 문제를 가지고 있음.
- 초대 박명진위원장이 사임 후 8월 초 이진강위원장이 오면서 뉴스보도 프로그램의 공정성 위반 조항보다는 선정성 폭력성 언어문제 위반 등의 심의가 많은 제재를 받고 있는 것으로 나타남.
- 2009년 이후, 초기보다는 정치심의 비율은 줄었지만, 심의를 제대로 잘 해서인지, 정치심의 후폭풍으로 제작자들의 스스로 검열로 인해 표현의 자유가 위축되고, 언론자유를 포기한 것인지는 판단해 볼 필요가 있음.
- 노골적 뉴스통제
 - 지난3년, 보도부문에 대한 무분별한 청부심의 정치심으로 논란.
 - 대부분 정치적으로 민감한 현안에 대해 정부를 비판적으로 다룬 보도에 대해 집중심의

논란이 된 주요 방송보도 관련 심의 결과			
프로그램 명	방송일시	방송내용	심의결과

MBC PD 수첩	2008년 4월	광우병 의혹	시청자에 대한 사과
KBS 뉴스9	2008년 5월	감사원 KBS 특별감사	주의
YTN 굿모닝코리아등	2008년 10월	앵커, 기자 검은 정장입고 출연	시청자에 대한 사과
MBC 뉴스후	2008년 12월 ~ 2009년 1월	미디어법	시청자에 대한 사과
MBC 뉴스데스크	2008년 12월	미디어법	경고
KBS 추적 60분	2010년 11월	천안함 의혹	경고

○ 일관성 없는 제재

- 형평성 상실한 잣대를 통해 동일한 위반사항에 제재수위 달리 적용
- 인상비평에 근거한 제재(YTN블랙투쟁-시청자사과, 다른 방송사에는 적용안됨)혐오감 유발 등에 대한 명확한 기준 제시 없음.
- 다수결에 의한 표결 방식으로 정치 심의 되는 문제점

사례 1) KBS 2TV “추적 60분” 천안함 보도

회의(날짜)	방송날짜 및 프로그램	회의내용	심의결과
제2010-19차 방송심의소위원회 (임시) 회의 (2010. 5.18)	KBS 2TV 추적 60분 ‘천안함, 무엇을 남겼나?’ (2010.5.5 방송)	민군합동조사단이 버블제트에 의한 내부폭발로 잠정 결론내린 상황에서 좌초설을 집중적으로 방송하여 국민들에게 의심과 혼동을 주는 것은 공영방송으로서 문제가 있다는 민원에 대해 논의한 결과, 민군합동조사로 침몰원인이 밝혀지는 과정에서, 침몰시점부터 지속 제기되었던 좌초설을 뒤늦게 강조하는 내용을 현 시점에서 방송한 것은 시의적으로도 적절치 못하며, 관련 규정 위반의 소지가 있어 문제가 있다는 의견과 좌초설은 이미 많은 언론을 통해 보도되었고, 어뢰설도 충분히 방송한 점을 감안할 때 이는 추측성 보도가 아닌 합리적 문제제기에 해당하며, 언론의 환경감시기능에도 부합해 문제될 것이 없다는 의견이	문제없음

		제시되었다.	
2011년 제1차 방송통신심의위 원회 정기회의 (2011. 1. 5)	KBS 2TV 추적 60분 '의문의 천안함, 논쟁은 끝났나?' 편 (2010.11.17 방송)	천안함 사건에 대한 분명하지 않은 사실과 의혹을 확인하고자 했던 제 작진의 의도는 크게 문제가 없지만 그 내용의 전달방식에 있어 공정성 을 유지하지 못했으므로 제재해야 한다는 의견과 합조단의 의견을 그 대로 수용하지 않았다고 해서 불공 정하다고 말하는 것은 저널리즘 본 연의 역할을 사전에 차단하는 효과 가 있을 수 있다는 의견이 많아 과 반수가 아닌 종다수 방식이 규정이 명확하지 않아 제재수위가 높은쪽 이 낮은 쪽으로 기속하여 '경고'의 결론을 냈다.	경고

- 방송시점과 전달방식, 주제에는 차이가 있지만 사회적으로 큰 이슈가 되었던 사건과 관련 하여 “공정성” 과 “객관성”에 관한 심의결과 한 프로그램은 방송심의 소위원회에서 ‘문제없음’을 한 프로그램은 전체회의에서 ‘경고’라는 극명한 차이가 나는 심의 결과를 보임.
- 프로그램 기획의도와 주제와 접근 방식등 프로그램에 대해 전반적으로 논의하고 제작진의 의견진술을 바탕으로 논의를 거쳤다고는 하지만 표결처리에 방식에 의거 종다수에 의한 방식등 규정이 명확하지 않아 위원들이 여러 차례 제재수위를 조정하여 ‘경고’로 결론 내림으로써 다수결의 징계처리 방식의 문제점을 보임.

사례 2) 4대강 관련 심의

회의(날짜)	방송날짜 및 프로그램	회의내용	심의결과
2010년 제2차 방송통신심 의위원회 정기회의(201 0-01-27)	MBC-TV PD수첩 (2009.12.1.화 방송)	동 심층취재 프로그램에서 ‘4대강과 민생예산’이라 는 부제목으로 2010년도 정부예산안에 대해 방송 하면서, ▲4대강 사업 중 낙동강 공구가 특정교 출신 건설사에게 돌아갔다는 의혹에 대해 사실을 보다 면밀하게 검증하지 않고 자료화면과 인터뷰, 자막 등을 여과없이 방송하고,▲인천국제공항공사 매각자금을 4대강 혹은 정부추진 토목사업 건설비 로 충당하려는 것 아니냐는 등 확인되지 않은 불 명확한 사실을 여과없이 방송한 것은, 사실을 정 확하고 객관적인 방법으로 다루지 않은 것으로, 이는 관련 심의규정을 위반한 것으로 판단되므로 방송법 제100조제1항에 의거 ‘권고’로 의결함.	권고
제2010-20차 방송심의소 위원회(임시) 회의(2010-05- 25)	KBS-1TV 취재파일 4321 (2010.5.9.일 방송)	4대강 사업에 대해 다루면서 보도의 공정성을 유 지하지 못했다는 민원에 대해 논의한 결과, 공사 전후의 현장을 비교하는 화면을 방송하면서 공사 가 종료된 후의 모습이 아닌 건설과정에서 파헤쳐	의견제시

		진 '공사 진행중'의 현장 모습을 '공사 후'라는 자막으로 방송한 것은 시청자로 하여금 오인케 할 소지가 있다고 판단되므로, 제작 시 자막 등 사용에 보다 유의하기 바란다는 의견을 제시함.	
--	--	---	--

- 2010년 1월 27일 1차 회의 안건으로 상정된 <MBC PD 수첩>에 대한 의결논의 전에 위원장이 본 안건과 관련하여 시민단체, 언론 등을 통해 심의결과에 우려하는 성명서 및 기사가 발표된 것에 대해 유감을 표명함. 방통심의위는 독립된 민간독립기구 이므로 논의결과에 영향을 미칠 수 있는 외부요인들에 대해 우려하자 이에 상임위원이 방통심의 자체는 열린 공개심의회가 원칙임을 강조하는 의사진행 발언함.
- 안건과 관련하여 “긍정”, “부정”, “중립”등의 범주와 기준에 대해 근거로 활용할 수 있는 자료 제시 필요성 제기.
- 민원인이 민원제기를 할 때도 추상적인 공정성이나 불리한 내용 등에 대해 민원인 입장에서 입증할 수 있는 자료 제시 필요성 강조

사례 3) MBC PD수첩 - 미국산 쇠고기, 과연 광우병에서 안전한가(2010년 1월 26일)

- 형사소송 1심 재판 결과를 내보내 일방의 주장을 방송했다는 이유로 방심위에서 권고 결정을 내렸음. 그러나 시청자들에게 재판 진행과정을 단순 전달하는 것으로 볼 수 있었음에도 불구하고 이에 대해 제재(법정제재는 아님)를 가한 것은 과도하다고 볼 수 있음.

사례 4) MBC-AM 박혜진이 만난 사람 (2010년 11월 10일)

- 2010년 11월 10일에 라디오에서 방송된 박혜진이 만난 사람에서 진행자가 KTX 승무지부 노조원과 인터뷰 과정에서 맞장구치는 발언을 해서 일방의 의견만을 전달했다는 이유로 공정성조항위반으로 권고를 받음. 이 또한 진행자가 한 두마디 인터뷰어의 말을 거들었음 뿐 자신의 의견을 강력하게 전달 한 것이 아님에도 불구하고 제재를 가한 것은 과도한 제재로 볼 수 있음.

사례 5) MBC 뉴스테스크 (2010년 1월 28일)

- 아이티 지진 참사 현장에서 구조 활동을 하는 구조대원의 현지 환경의 열악성과 관련한 내용을 방송하는 과정에서 외교관의 태도에 대한 문제를 제기 한 것임. 이는 과도하게 법정 제재인 경고부여.

4. 2009년 ~ 2010년 심의사례집으로 본 기타 심의사례 분석결과

○ MBC-TV '밥 줘', SBS-TV '아내의 유혹' 등의 일일드라마가 가족시청시간대에 방영됨에도 불구하고, 성폭행 암시, 불륜, 폭력, 납치 등 그 설정과 수위 등이 드라마 방영 초기부터 과도함에도 불구하고 주의, 경고, 시청자에 대한 사과 등으로 심의의결사항이 반복되어 시청자가 장기간 소위 '막장드라마'의 악영향에 고스란히 노출되도록 방치함.

○ SBS-TV '놀라운 대회 스타킹'은 '3분 출근법'코너의 일본방송 프로그램 표절, '한우 패션쇼'의 소재의 부적절함과 표현의 혐오감 등으로 '해당 방송프로그램의 관계자에 대한 징계', '권고' 등의 심의의결을 처분을 받았으나, 해당 프로그램의 특성상 이전, 이후로도 자극적이고, 방송의 품위를 저해하는 내용이 수시로 반복되어 방송됨.

○ SBS-TV '야심만만 예능선수촌', '절친노트2', MBC-TV '황금어장', '명랑히어로', '세바퀴' 등의 진행자 김구라가 바른 언어생활을 해치는 비속어와 반말 등의 사용으로 인해 해당 프로그램이 '권고', '주의' 등의 처분을 다수 받았으나, 방송에서 이에 대한 시정이 전혀 이루어지는 모습이 보이지 않음에도 불구하고 더 강력한 시정조치를 취하지 않음.

○ OBS-TV '코미디多 웃자GO'는 그 동안 방송심의에 관한 규정 제42조(의료행위 등)제1항 및 제4항, 제41조(비과학적 내용) 등 심의규정 위반이 반복되어 온 출연자(허경영)를 출연시켜 관련 심의규정을 위반하였으나, '주의' 조치에 그쳐 문제 출연자의 출연과 심의규정 위반을 반복하게 함.

○ 2010년에는 비윤리적인 설정 및 자극적인 내용 전개로 시청자들에게 많은 비판을 받고 있는 저품격 드라마에 대한 심의를 비롯한 막말 방송을 걸러내기 위한 방송언어 등에 대한 심의가 중점을 이뤘음. 또한 어린이 청소년 보호시간대의 확대로 방송 내용에 대해 보다 엄격한 심의를 했음. 따라서 지상파와 케이블 방송 모두 연예오락프로그램에서 수용수준, 방송언어, 품위유지 항목 위반이 많았음. 이러한 중점 심의는 시청자들에게 보다 질 높은 방송을 제작하도록 하는데 토대가 되어 좋은 평가를 내릴 수 있음. 그러나 지상파방송의 경우 양성평등 조항 위반으로 인한 제재는 한건도 없었으며 유료방송의 경우도 단 한건만 제재를 받았음. 이는 심의원들의 성평등의식의 부재를 그대로 드러내는 것임. 특히 지상파 방송의 일일연속극과 아침드라마의 경우 왜곡된 여성상, 여성 비하 등이 많이 나타났음에도 불구하고 이를 윤리성의 잣대만으로 심의하는 것은 심의의 초점이 맞지 않은 것임. 또한 미성년자 출연 수용 수준의 항목 위반도 미성년자 여성들의 의상과 안무의 선정성에만 맞춰 심의를 한 것으로 '미성년 여성의 성적 대상화'를 간과한 것임. 여성의 특정 신체를 부각해서 언급하거나 조롱하는 것으로 이는 양성평등 조항과 인권침해조항 위반임. 그러나 이들 프로그램은 방송언어, 윤리성, 품위유지, 수용수준 등 항목으로만 제재를 받음.

사례) -197p 엠카 : 여성 가수의 섹시한 의상, 섹시한 춤이 문제라기보다는 그것을 부각시켜 보여주는 카메라 워크의 문제가 더 큼. 이는 양성 평등 위반임. 그러나 이 프로그램은 수용수준으로 제재를 받았음.

-180p 비하인드 12회 : '어리고 예쁘니까 한번에 50만원 정도 주겠다' 라는 말은 여성비하와 여성을 성적대상화하는 것으로 양성평등 조항 위반됨. 그러나 이에 대한 조항으로 제재 없었음.

○ 양성평등 뿐만 아니라 인권의식의 부재로 인한 심의 사례도 발견됨

사례) -170p 커플수칙 시즌 4 : 매춘부, 망할, 죽어라 이 계집 등의 표현으로 품위유지를 위반으로 제재를 받았음. 그러나 이들 언어에는 여성의 비하의 의미가 들어 있어 양성평등조항에도 위배 됨. 또한 '이런 재는 여장 남자네' 라는 내용이 있는데 이는 내용을 확인해 봐야 하지만 소수자에 대한 비하가 들어가 있을 수 있음. 제 21조(인권침해의 제한) 위반으로 볼 수 있음.

사례) - SBS 웃어요 엄마 : 딸을 배우로 성공시키기 위해 엄마가 딸을 성추행한 성추행범에게 접대를 강요하는 내용을 방송. 이에 윤리성과 수용수준만으로 경고를 주었지만 이는 성범죄를 정당화 하고 여성연예인의 인권을 침해하는 내용으로 인권침해, 양성평등 등의 조항으로 제재를 해야함.

○ tvN <화성인 바이러스> : 두 건 모두 출연자의 직업을 제대로 확인하지 않아 제 14조(객관성)를 위반. 하지만 2010년 12월 8일 방송의 경우 경고를, 2010년 11월 16일 방송의 경우 권고를 받음.

○ 2009년에는 타로카드 전문가가 출연하여 시청자의 고민에 대해 유료상담(30초당 1,000원)을 하면서 타로점(占)을 인생을 예측하는 보편적인 방법으로 오인케 할 수 있는 내용을 방송한 리빙TV '여보세요'에 대해 '해당 방송프로그램의 중지'를 결정 / 제 28조(건전한 생활기풍)에 위반, 2010년 심의결과에는 성행위에 대한 상담 내용을 문제 삼아 제27조 (품위유지)에 대한 위반만을 문제 삼음.

III. 방송심의 사례분석 결과를 통해 본 방송심의를 위한 제언

○ 공정성, 객관성 심의를 최소화 한다.

- 심의기구가 정치권력을 비호하고, 언론자유를 억압하는 수단으로, 그리고 사업자와 미디어수용자의 표현의 자유를 억압하는 기구로 작용하는 것은 심의의 원래 목적에 부합하지 않는 행위이다.

- 시사보도프로그램을 심의할 때는 표현의 자유를 억압하는 공정성, 객관성 심의를 적용하지 않는다.

- 정부정책에 대한 감시역할을 할 수 있는 시사보도프로그램의 제작을 활성화 하도록 최소한의 심의를 진행한다.

○ 특별위원회 위상과 역할을 강화한다.

- 모니터링, 심의 절차를 체계화 시키고 특별위원회의 역할을 강화하여 체계적이고 전문성 있는 심의가 이루어지도록 한다.

○ 어린이·청소년, 여성, 장애인 등 소수자를 위한 양성평등 및 인권 모니터링교육을 의무화하고 관련 심의를 강화한다.

- 기득권을 위한 방송심의가 아닌 방송에서도 소외받는 소수자를 위한 심의가 될 수 있도록 한다.

○ 회의록 공개를 의무화 한다.

- 현재 전체회의록만 홈페이지를 통해 공개되고 있고 소위원회 회의록, 특별위원회 회의록 등은 정보공개청구를 통해서 공개되고 있다.

- 소위원회 회의록의 경우도 회의요약본만 정리가 아닌 발언내용도 기록하게 하여 전체회의에서 명확한 근거자료로 활용되게 한다.

○ 다수결이 아닌 합의제의 의한 심의를 진행한다.

- 방송통신심의위는 행정기관이 아니므로 징계수준을 결정할 때 다수결이 아닌 합의제에 의한 의결을 통해 방송이 정치적으로 이용되지 않도록 한다.

융합환경에서의 방송심의 방향

정준희 / 중앙대학교 신문방송대학원 강사

1. 미디어 컨버전스와 내용물 규제

융합은 기존의 구별이 사라지는 것을 의미한다. 때문에 융합은 그에 상응하는 통합을 유발한다. 방송통신위원회와 방송통신심의위원회가 생긴 것은 그런 목적에서다. 현대 이 융합은 '분리'를 기초에 두고 있다. 미디어 컨버전스로 인해 발생한, 전달 매체와 내용물 사이의 분리가 그것이다. 방송 콘텐츠가 텔레비전이나 라디오와 같은 기술적 매체와 분리되면서 방송심의는 더 이상 방송심의만이 아니게 됐다. 규제로서의 심의가 (구조적 규제와는 구분되는 의미에서의) 내용물 규제(content regulation) 가운데 하나로서 이해되고 실행되어야 할 필요가 여기서 생겼다. 따라서 기본적으로 융합환경이 우리에게 요구하는 바는 이렇다. 이제 콘텐츠는 자유로이 떠돌게 됐다. 따라서 이에 대한 규제가 필요하다면, 콘텐츠에 대한 규제라는 틀로 모든 것을 통합하라.

그러나 융합환경은 생각보다 그리 '통합적'이지만은 않다. 방송과 통신 사이의 경계가 많이 허물어진 것은 사실이라고 해도, 모든 콘텐츠를 하나의 규제 대상으로 간주하는 단일한 수평규제의 틀을 형성하기는 사실상 어렵다. 이는 특히 내용물에 대한 '부정적 규제(negative regulation)'를 수반하는 심의 영역에서 더욱 그러하다. 여기서 핵심적인 것은 해당 콘텐츠가 어떠한 기술적 조건을 통해 전달되고 있는가를 판단하는 일이다. 결국 방송(broadcast)이냐 아니냐가 중요하다는 말이다. 이는 현실적으로 '방송심의'와 '인터넷심의'로 구별되어 나타난다. 근본적으로는 이 두 가지 영역 또한 융합될 수 있겠지만, 최소한 아직까지는, 이와 같은 구분이 현실적으로 유효하다.

또한, 상대적으로 더 많은 내용물 규제를 필요로 하는 (혹은 비교적 그것이 사회적으로 더 많이 정당화되는) 방송심의 영역에서도 융합환경에 대한 고려는 동일하게 적용되어야 한다. 방송심의는

방송의 형식으로 전달되는 콘텐츠에 대한 규제이지 방송사에 대한 규제가 아니며, 방송이라는 형식 내부에도 '전달 양식'의 차이는 존재하기 때문이다. 동일 내용에 대해서는 동일 규제 원칙이 적용될 필요가 있지만, 그것이 어떤 환경에서 어떤 접근 제한성을 갖고 전달되고 있는가가 고려돼야 한다는 것이다. 따라서 동일한 방송 콘텐츠라 하더라도, 실시간 방송이나 VoD나, 무차별적 접근이 허용되는 형태나 접근제한이 달린 프리미엄 콘텐츠나, 어떠한 시간대에 방송되느냐 등을 복합적으로 따져야 한다. 연령등급제와 시간대규제(watershed)가 결합된 형태가 가장 일반적이다.

2. 심의는 검열인가 보호인가?

내용물의 질적 기준(standards)에 개입하는 활동으로서의 심의는, 앞서도 언급했다시피, '부정적'이다. 확대되기보다는 최소화되어야 하고, 선제적 행위가 아닌(ex ante) 사후 개입으로서 존재해야 하며(ex post), 취약계층에 대한 보호 목적을 중심으로 할 필요가 있다는 의미다.

심의에 대한 여러 가지 입장을 들여다보면 상당히 이중적인 태도를 발견하게 될 경우가 많다. 자신이 찬성하거나 호감을 갖고 있는 문제에 대해서는 최소 개입이나 무규제를 주장하는 반면, 자신에게 부정적인 이슈에 대해서는 강력한 규제와 처벌을 요구하는 식이다. 예컨대 한국사회의 전반적 분위기는 폭력, 사생활침해, 아동보호, (성적 표현 이외의) 선정주의 등에 대해서는 상대적으로 둔감하거나 관대한 태도를 갖지만, 정치적 이슈와 성적 표현에 대해서는 상당히 민감하고 대립적인 모습을 나타낸다. 이는 서구 사회가 일반적으로 갖고 있는 사회적 태도와는 반대되는 현상이다.

'다른 조건이 동일하다면' 동일 콘텐츠는 동일한 잣대에 의해 평가받아야 한다. 대신 내용물에 대한 심의는 되도록 불만처리(complaints) 위주로, 사후에, 최소한의 영역에 대해서만, 보호를 목적으로 진행하는 것이 옳다. 그런 의미에서 보면, 현재의 과도한 정치적 규제와 성적 표현에 대한 비일관적 형태의 규제는 축소되거나 재조정되는 것이 옳고, 취약계층 보호에 직접적으로 연관되어 있는 이슈(폭력 등)에 대한 규제 관심을 높일 필요가 있다.

물론 여기서 방송심의 원칙을 구성하는 것은 언제나 당대의 사회적 합의이다. 방송심의는 사회 전반의 합의 수준보다 지나치게 뒤쳐져도 문제지만 지나치게 앞서 나가도 문제가 된다. 방송 시사보도 콘텐츠에 대한 정확성, 불편부당성, 공정성 등에 대한 심의가 여전히 중요하기는 하지만, 정치적 이슈에 대한 심의를 되도록 회피할 필요가 있는 이유가 여기에 있다. 한편으로는 정치적 이슈에 대한 심의는 언제나 국가에 의한 검열 시비를 낳을 가능성이 있기 때문에 조심성 있게

접근해야 할 필요가 있는 것은 두말할 나위가 없다. 다른 한편으로는 동일 이슈에 대해 사회적 의견이 판이하게 다른 태도가 제출되고 있을 때 굳이 어느 한편으로의 판단내지 중립성을 가장한 정치적 개입을 수행할 필요가 없다는 뜻이다. 만약 특정한 시사보도 이슈가 심각한 공정성 문제를 야기할 경우에는 방송심의나 법적 다툼보다는 사회적으로 다양한 이해집단이 참여하는 공개적 논의의 장을 만들어 해결하는 편이 옳다.

3. 심의의 독립성

심의의 독립성은 아무리 강조해도 지나치지 않지만, 또 언제든 문제시될 수밖에 없는 영원한 이슈이다. 독립성은 제도, 인물, 문화를 통해 확보된다. 제도적으로는 국가기구가 아닌 독립기구나 자율기구가 되어야 하는 것은 재삼 강조할 필요도 없고, 인물 측면에서는 정치적 안배가 아닌 지역적 안배와 같은 기타 요소들이 고려되는 방향이 옳다. 문화는 가장 결정적인 요소이지만 쉽게 변화시키기 어렵고 장기적으로만 형성된다. 정치인, 이해당사자, 시민단체 등이 (비록 불만이 있다고 해도) 독립기구의 의사결정 자체를 존중해주려는 노력이 필요하다.

2010년 통신심의 통계와 사례를 통해 본 방송통신심의위원회의 문제점

정민경 / 진보네트워크센터

I. 서론

○ 방송통신심의위원회(이하 ‘방통심의위’)에 정보공개청구를 통해 공개된 통계자료와 2010년 제11차~2011년 제7차 (2010.3.~2011.2) 통신심의소위원회 회의록, 회의자료를 분석. ‘권리침해’ 중 명예훼손 관련 회의자료 비공개로 인해 공인에 대한 비판을 명예훼손 이유로 심의한 사례는 알 수가 없음. (공인에 대한 비판을 했다고 하여 명예훼손 심의를 한 경우에는 개인정보를 보호하는 범위 내에서 최대한 투명하게 회의록 공개가 필요함.)

○ 통신심의소위원회는 불법정보심의, 음란 등 유해정보심의, 권리침해정보심으로 분류하여 심의하고 있음.

- 불법정보의 주요 심의대상: 불법승자투표권(사행행위), 도박 및 도박조장, 게임머니거래, 불법 식의약품, 낙태약판매, 폭탄제조법, 국가보안법 등

- 음란 등 유해정보의 주요 심의대상: 성기노출, 자극적 성적표현, 아동포르노, 성매매, 기타 일반인성적수치심, 청소년유해매체물광고, 청소년유해매체물표시위반, 잔혹 혐오 등

- 권리침해의 주요 심의대상: 상표권 침해, 저작권 침해, 명예훼손 등

○통신심의소위원회의 법정 직무

- 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 규정된 사항의 심의

- 전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 정보의 심의 및 시정요구

- 전기통신회선을 이용하여 유통되는 정보의 건전화에 관한 사항

- 「청소년보호법」 제8조에 따라 청소년유해매체물에 대한 심의
- 법령에 따른 심의대상 정보
- 정보통신서비스제공자 등이 심의를 신청하거나 이용자 등이 위원회에 신고한 경우
- 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7제2항 및 제3항에 따른 방송통신위원회의 심의요청이 있는 경우
- 그 밖에 위원회가 모니터링, 중점조사 등을 통하여 심의가 필요하다고 인정한 경우

II. 통계를 통해 본 방송통신심의위원회의 문제

■ 늘어나는 심의건수와 대부분 시정요구로 이어지는 기계적 심의

<통계1> 시정요구 비율과 건수 통계 (2008~2010/연도별)

구분	2008 5.16~12.31	2009 1.1. ~ 12.31.	2010 1.1. ~ 12.31.	합계
심의	29,589	24,346	45,758	99,693
시정요구(%)	15,004 (50.7%)	17,636 (72.4%)	41,103 (89.8%)	73,743 (73.9%)
회의개최	59회(주1.8회)	76회(주1.5회)	52회(주1회)	187회

*자료: 방송통신심의위원회 정보공개 자료를 재구성

- 방송통신심의위원회가 심의를 통해 인터넷 게시물을 삭제, 이용해지, 접속차단 등 시정요구를 하는 건수가 2008년 15,004(50.7%), 2009년 17,636(72.4%), 2010년 41,103건 (89.8%)으로 점차 늘어나고 있음. 이는 대부분의 심의가 시정요구로 이어져 방통심의위가 형식적이고 기계적인 심의를 하고 있음을 보여줌. 특히 2010년 심의건수는 45,758건 (일일평균 125건)에 달하며 2009년 대비 187.94% (약 1.8배)로 증가함.

- 심의건수가 크게 증가한데 반해 2009년에는 통신심의소위원회 회의 횟수가 총 76회 이루어졌으나, 2010년에는 52회 이루어져 회의 횟수는 오히려 줄었음.¹⁾ 이는 2010년 한 회의당 평균 879건의 심의가 이루어진 것으로 예측가능한데 한번에 879건의 게시물을 충실하고 신중하게 심의 할 수 있는지 의문스러움.

1) 2009년 9월 「소위원회 구성 및 운영에 관한 규칙」 개정에 따라 정기회의 개최일정이 주1회로 변경

■ 시정요구에 따른 99%의 이행률 ‘사실상 행정기관’ 인 방송통신심의위

<통계2> 시정요구에 따른 이행률 (2009년, 2010년)

연도	위반내용	심의건수	시정요구	이행건	이의신청	이행률(%)
2009	음란·선정	6,809	5,057	5,057	1	100%
	권리침해	3,990	1,124	1,122	7	99.8%
	폭력/잔혹/혐오	230	99	99	0	100%
	사행심조장	6,606	6,495	6,494	4	99.9%
	법질서위반	6,711	4,861	4,861	142	100%
	합 계	24,346	17,636	17,633	154	99.9%
2010	음란·선정	9,744	8,712	8,611	8	98.8%
	권리침해	1,926	446	439	2	98.4%
	폭력/잔혹/혐오	182	91	91	0	100%
	사행심조장	15,484	14,324	14,241	4	99.4%
	법질서위반	18,422	17,530	16,905	17	96.4%
	합계	45,758	41,103	40,287	31	98%

*자료: 방송통신심의위원회 정보공개 자료를 재구성

- 방통심의위에서 시정요구 (게시물의 삭제, 접속차단, 이용해지 등)권고를 따른 이행률이 2009년 99.9%, 2010년 98%에 달함. 이는 방송통신심의위원회가 민간자율심의기구라고 주장 하지만 방통심의위의 권고는 사실상 강제력 있는 행정기관으로서의 역할을 하고 있는 것을 보여줌.

- 「정보통신망법」 제44조의7 제2항2)에 따라 제44조의7 제1항 제1호부터 제6호에 해당하는 경우에는 방송통신위원회에 정보통신서비스 제공자로 하여금 그 취급거부 정지 또는 제한을 하도록 하는 명령을 하여 줄 것을 요청할 수 있음(「방송통신위원회법 시행령」 제8조 제4항3). 정보통신서비스 제공자가 방송통신위원회에 이와 같은 시정명령에 응하지 않을 때에는 「정보통신망법」 제 73조 제5호에 따라 2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처할

2) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7(불법정보의 유통금지 등)

② 방송통신위원회는 제1항제1호부터 제6호까지의 정보에 대하여는 심의위원회의 심의를 거쳐 정보통신서비스 제공자 또는 게시관 관리 운영자로 하여금 그 취급을 거부 정지 또는 제한하도록 명할 수 있다. 다만, 제1항 제2호 및 제3호에 따른 정보의 경우에는 해당 정보로 인하여 피해를 받은 자가 구체적으로 밝힌 의사에 반하여 그 취급의 거부 정지 또는 제한을 명할 수 없다.

3) 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령」 제8조(심의위원회의 심의대상 정보 등)

④ 심의위원회는 정보통신서비스제공자 또는 게시관 관리 운영자가 제1항에 따른 시정요구에 따르지 아니하는 경우로서 해당 정보가 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7제1항제1호부터 제6호까지의 규정에 따른 불법정보인 때에는 방송통신위원회에 정보통신서비스제공자 또는 게시관 관리 운영자로 하여금 그 취급거부 정지 또는 제한을 하도록 하는 명령을 하여 줄 것을 요청할 수 있다.

수 있음. 이와 같은 구조는 방통심의위가 행정기관일 수밖에 없음을 보여줌.

- 법질서위반 심의 건수가 2009년 6,711건에서 2010년 18,422건으로 크게 늘어난 것이 눈에 띈다. 법질서위반은 불법 명의거래, 불법 식 의약품 등의 정보가 다수를 차지하나 헌정질서위반을 이유로 한 모호한 정보도 포함되어 명확한 법질서위반이 아닌 것도 있음. 기존에 사회질서위반이라고 일컫던 것을 법질서위반으로 말을 바꿈으로서 심의규정에도 없는 법질서위반으로 호도하고 있음.

■ 중앙행정기관의 요청으로 이루어진 심의건수 증가

<통계3> 기관 별 심의요청에 따른 심의상정 통계

구분	기관 및 업체명	2009 1.1. ~ 12.31.		2010 1.1. ~ 12.31.	
		심의상정	심의비율(%)	심의상정	심의비율(%)
중앙행정기관	식품의약품안전청	1,890	9.11	6,911	21.04
	방송통신위원회	350	1.69	4,738	14.42
	경찰청	1,940	9.35	1,437	4.37
	(지방)세관	195	0.94	-	-
기타공공기관	게임물등급위원회	1,294	6.24	1,950	5.94
	사행산업통합감독위원회	1,287	6.20	2,582	7.86
	한국마사회	531	2.56	642	1.95
	금융감독원	181	0.87	237	0.72
	스포츠토토	1,375	6.63	2,717	8.27
	광진청소년수련관	-	-	344	1.05
포털	다음커뮤니케이션	175	0.84	596	1.81
	NHN(주)	18	0.09	3	0.01
일반인	일반인	11,511	55.48	10,693	32.55
합계	합계	20,747	100%	32,850	

* 자료: 방송통신심의위원회 정보공개 자료를 재구성

- 식품의약품안전청의 심의요청으로 심의한 건수가 2010년 전체심의비율 21.04%로 가장 높고, 2009년 1,890건에서 2010년 6,911건으로 크게 늘어남. 방송통신위원회가 심의요청하여 심의한 건수가 2009년 350건에서 2010년 4,738건 (13.5배)으로 늘어남. 이는 중앙행정기관인 경찰청, 국정원, 식약청 등이 방송통신위원회를 거쳐서 심의요청한 건수가 늘어난 것으로 추정. 중앙행정기관의 요청에 따른 심의가 늘고 있는데 이는 방통심의위가 공공기관의 부속기능 역할을 하는 것을 보여주고 기계적인 시정요구의 원인이 되고 있음.

- 2009년 전체 심의건수 24,346건 중 중앙행정기관 등 공공기관 또는 일반인의 신고로 심의

상정 한 건수는 20,747건으로 나머지 3,599건은 방통심의위 자체 모니터링을 통해 심의한 것으로 추정됨. 2010년 전체 심의건수 45,758건 중 중앙행정기관 등 공공기관 또는 일반인의 신고로 심의상정 한 건수는 32,850건으로 나머지 12,908건(39.3%)은 방통심의위 자체 모니터링을 통해 심의한 것으로 추정됨. 2009년에 비해 2010년 방통심의위 자체 모니터링을 통한 심의건수가 약 3.5배 증가함. 방송통신위원회 설치법 제21조4항4)에 따라 ‘건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 정보’ 를 심의할 수 있음. 그러나 같은 법 시행령 제8조제1항5)에 따라 심의가 필요하다고 인정되는 정보를 포함하고 있음. 이 조항은 심의대상이 명확하지 않고 모호해 과도한 심의로 이어질 우려가 있음.

■ 중앙행정기관의 요청으로 심의하여 시정요구로 이어지는 비율 97.6%

<통계4> 기관별 심의요청 따른 시정요구

구분	기관 및 업체명	2010 1.1. ~ 12.31.				주요신고내용
		심의	시정요구	이행	시정요구 비율(%)	
중앙행정기관	식품의약품안전청	6,911	6,755	6,359	97.6%	불법식의약품 판매정보 저작권법, 상표법, 불법식의약품, 국가보안법 등 각종 법률위반 정보
	방송통신위원회	4,738	4,707	4,500		
	경찰청	1,022	895	889		
		415	415	379		음란, 도박, 상표권침해 등 국가보안법 위반 정보
기타공공기관	게임물등급위원회	1,950	1,945	1,927	99.4%	도박 사이트 등 정보 도박 등 사행성 정보 마권 등 사행성 정보 불법명의거래, 불법금융 등 정보 승차투표권 등 사행성 정보
	사행산업통합감독위원회	2,582	2,577	2,567		
	한국마사회	642	640	629		
	금융감독원	237	231	231		
	스포츠토토	2,717	2,710	2,709		
	광진청소년수련관	344	322	322		
포털	다음커뮤니케이션	596	25	25	0.4%	권리침해(명예훼손)정보 -
	NHN(주)	3	0	0		
일반인	일반인	10,693	8,333	8,195	77.9%	음란, 권리침해, 도박 등
합계	합계	32,850	29,555	28,732	89.9%	

- 4) 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제21조(심의위원회의 직무) 심의위원회의 직무는 다음 각 호와 같다. 4. 전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 정보의 심의 및 시정요구
- 5) 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령」 제8조(심의위원회의 심의대상 정보 등) ① 법 제21조제4호에서 "대통령령이 정하는 정보"란 정보통신망을 통하여 유통되는 정보 중 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 따른 불법정보 및 청소년에게 유해한 정보 등 심의가 필요하다고 인정되는 정보를 말한다.

*자료: 방송통신심의위원회 정보공개 자료를 재구성

-중앙행정기관의 요청으로 심의하여 시정요구로 이어지는 비율이 97.6%로 심의상정이 되면 자동적으로 시정요구함.

-2009년 제6차 회의록에 따르면, 경찰의 근거 자료를 제대로 갖추지 않고 편의적 심의요청을 하는 문제가 계속되자 위원들이 정보통신망법 제44조의7제3항6)에 따라 방통위를 거쳐서 심의요청 하는 절차상 요건을 지켜줄 것을 요구한 바 있음. 또한 경찰청 등 공공기관의 신고에 있어 증거자료 첨부 등 상당한 근거를 갖추도록 요구해야 한다고 지적한 바 있음. 이 때문에 방통위를 거쳐서 심의요청하는 건수가 많아진 것으로 예상되나 절차상 변경 외에는 중앙행정기관이 얼마나 근거를 가지고 요청하고 있는 것인지는 의심스러움.

<통계5> 2010년 상반기 중앙행정기관 및 공공기관 시정요구 현황 (2010.1월~7월)

구분	삭제요청	심의	시정요구	이행건	이행율
국정원	541	520	520	503	96.7%
경찰청	1,559	1,153	1,129	1,059	93.8%
검찰	3	3	3	3	100%
합계	2,103	1,676	1,652	1,565	94.7%
중앙행정기관	164	68	68	62	91%
공공기관	8,895	5,339	5,199	3,281	63.1%
합계	9,059	5,407	5,267	3,343	63%

*자료: 최문순의원실 보도자료 (2010.10.19)

-지난 해 10월 최문순의원실에서 발표한 보도자료에 따르면 2010년 상반기(1월~7월) 방심위는 국정원, 경찰, 검찰이 삭제를 요청해 방통심의위가 내린 삭제, 차단, 이용정지 등 시정요구 조치에 대한 이행율은 94.7%로 중앙행정기관과 공공기관의 요청에 따른 '시정요구'조치 이행율 63%에 비해 높다고 밝힌 바 있음.

6) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7(불법정보의 유통금지 등)

③ 방송통신위원회는 제1항제7호부터 제9호까지의 정보가 다음 각 호의 모두에 해당하는 경우에는 정보통신서비스 제공자 또는 게시관 관리 운영자에게 해당 정보의 취급을 거부 정지 또는 제한하도록 명하여야 한다.

1. 관계 중앙행정기관의 장의 요청이 있었을 것
2. 제1호의 요청을 받은 날부터 7일 이내에 심의위원회의 심의를 거친 후 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제21조제4호에 따른 시정 요구를 하였을 것
3. 정보통신서비스 제공자나 게시관 관리 운영자가 시정 요구에 따르지 아니하였을 것

■ 국가보안법 위반 정보심의: 경찰청, 국정원의 요청에 의한 심의가 그대로 시정요구

<통계6> 「국가보안법」 위반 정보 심의결과

연도	심의	시정요구				시정요구비율(%)
		계	삭제	이용해지	접속차단	
2008	1,259	1,229	1,229	-	-	97.6%
2009	346	336	326	-	10	97.1%
2010	1,642	1,620	1,567	2	51	98.6%
합계	3,247	3,185	3,122	2	61	98%

*자료: 제1기 방송통신심의위원회 백서 자료를 재구성

-국가보안법 위반 정보 심의가 2009년 346건으로 줄었다가 2010년 1,642건으로 다시 증가함. 접속차단 시정요구도 2009년 10건에서 2010년 51건으로 늘어났는데 이는 트위터, 페이스북 등 해외사이트에 대한 삭제가 불가능해 접속차단이 늘어난 것으로 추정됨.

-국가보안법 위반 정보의 시정요구비율은 전체 98%로 대부분 심의에서 시정요구로 이어짐. 또한 국가보안법의 경우 이의신청이 들어오는 경우가 있는데 전부 기각시키고 있음. 이의신청의 실효성이 전혀 없음.

<통계7> 국가보안법 위반 사유 삭제 요청 주체별 현황

구분	2008(5월~12월)	2009(1월~12월)	2010(1월~7월)	누적
경찰청	1,061	182	415	1,658(55.3%)
국정원	632	164	541	1,337(44.7%)
종합	1,693	346	956	2,995(100%)

*자료: 최문순의원실 보도자료 (2010.10.19)

- 지난 해 10월 최문순의원실 보도자료에 따르면 국가보안법 위반으로 방통심의위에서 삭제 등의 조치를 요청한 주체는 모두 국정원과 경찰청으로 밝혀짐. 통계6의 자료를 보았을 때 국정원, 경찰청에서 심의요청이 오면 98% 시정요구로 이어진다는 것을 알 수 있음. 이는 방심위가 국가의 요청에 따라 대신 삭제해주는 정부보조역할을 하고 있음을 보여줌.

■ 인터넷망으로부터 완전히 제거되는 삭제, 이용해지, 접속차단 비율 98%

<통계8> 정보통신망법 제44조의7의 제1항(불법정보)에 해당하는 시정요구 통계

연도	구분	계	삭제	이용해지	접속차단	표시의무 이행	표시방법변경
2009	제1호.음란	4,832	2,006	1,351	1,475	-	-
	제2호.명예훼손	1,063	1,060	0	3	-	-
	제3호.사이버스토킹	0	0	0	0	-	-
	제4호.해킹·바이러스	22	21	0	1	-	-
	제5호.청소년유해매체물	226	-	-	-	94	132
	제6호.사행행위	6,471	54	1,569	4,848	-	-
	제7호.국가기밀누설	0	0	0	0	-	-
	제8호.국가보안법위반	339	326	1	12	-	-
	제9호.기타범죄정보	4,481	905	2,895	681	-	-
	계	17,458	4,372	5,824	7,036	94	132
2010	제1호.음란	8,593	1,870	1,929	4,794	-	-
	제2호.명예훼손	341	324	0	17	-	-
	제3호.사이버스토킹	0	0	0	0	-	-
	제4호.해킹·바이러스	1	0	1	0	-	-
	제5호.청소년유해매체물	159	-	-	-	81	78
	제6호.사행행위	14,324	42	4,394	9,888	-	-
	제7호.국가기밀누설	0	0	0	0	-	-
	제8호.국가보안법위반	1,614	1,561	2	51	-	-
	제9호.기타범죄정보	15,817	3,322	4,438	8,057	-	-
	계	40,849	7,119	10,764	22,807	81	78

*자료: 방송통신심의위원회 정보공개 자료

-2010년 전체 시정요구 41,103건 중 40,849건(99.3%)이 정보통신망법 44조의7 제1항7)에 해당하는 게시물임. 전체 시정요구 중 인터넷망으로부터 완전히 제거되는 삭제, 이용해지, 접속차단 비율이 98%에 달함. 특히, 이용해지 또는 접속차단은 높은 수준의 기본권 제한으로 이용자의 정보접근권과 표현의 자유에 대한 제한인 만큼 명확한 법률적 근거가 필요함.

7) 「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 공공연하게 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. 「청소년보호법」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

-정보통신망법 제44조7의제1항9호인 기타범죄정보의 시정요구 건수가 2009년 4,481에서 2010년 15,817건으로 약 3.5배 증가함. 기타범죄정보는 특정되지 않는 모든 범죄를 다루기 때문에 과도한 규제가능성이 있음. 정보통신망법 제44조7의제1항9호는 현재 헌법재판소 위헌심판 중.

■ 해외사이트 접속차단 증가하고 있지만 실효성 없음

<통계9> 해외에 서버를 두고 한글로 제공 중인 정보에 대한 '접속차단'현황

구분	심의	시정요구(접속차단)	이행률(연간평균)
2009년	7,431	6,673	98.95%
2010년	23,100	21,914	98.25%
합계	30,531	28,587	-

*자료: 방송통신심의위원회 정보공개 자료

- 해외사이트 접속차단 시정요구가 2009년 6,673건, 2010년 21,914건으로 약3배 가량 증가했음.

- 방심위는 지난해 8월 19일 '트위터 내 불법, 음란정보 차단'이라는 보도자료를 통해 '우리 민족끼리 트위터' 해당 URL를 국가보안법 위반으로 접속차단 시정요구를 했다고 밝힘. 이는 트위터가 해외사이트이기 때문에 국내법을 적용하지 못해 국내법의 적용을 받는 국내 인터넷사업자에게 해당 URL 접근차단 요구를 한 것임.

- 지난 해 10월 최문순의원실 보도자료에 따르면 이러한 접속차단 시정요구조치는 형식적 조치에 불과하고 국내 인터넷 이용자들이 해당 URL로 접근하는 것만 인터넷회사에서 차단 시킨 것으로, 스마트폰을 이용한 접근은 가능해 사실상 접근차단 조치의 실효성은 크게 떨어진다고 발표했음.

III. 사례로 본 방송통신심의위원회의 문제

■ 불법정보의 비전문성 심의

-심의의 비전문성으로 인해 법에 위반되지 않는 경우도 일괄 이용해지 결정을 내리고 이의 신청이 오면 결정취소 하는 문제가 반복되고 있음.

<사례1> 불법정보 이의신청 건

- 2010.9.2 (2010년 36차 통신심의소위원회)
불법-10-036-549 시정요구(이용해지) 결정
: 해당정보는 해외로 담배를 판매하는 사이트로 시정요구(이용해지)로 결정함.
 - 2010.9.2 : 시정요구 통보
 - 2010.9.6 : JJ상사(대표:000) 이의신청
- 이의신청 신청자는 해당사이트는 국내로 담배를 판매하지 않고 있으며, 해외로의 담배판매는 불법이 아님을 주장하며 이의신청함.
 - 2010.9.16 : 제 38차 통신심의소위원회에서 '의결보류' 결정
 - 2010.10.27: 기획재정부 유권해석 답변 회신
-기획재정부 질의회신 내용: 국내에서 적법하게 취득한 담배를 전자거래의 방법으로 해외로 판매하는 것은 「담배사업법」 제12조제4항에서 규정한 우편판매 및 전자거래에 의한 판매 금지에 해당하지 않음.
 - 2010.11.3: 제 44차 통신심의소위원회에서 인용(시정요구 취소 및 해당없음 결정) 함.
- *같은 이유로 이용해지 한 사이트 4개가 더 있음.

- 불법정보의 비전문성 심의로 인해 합법적으로 해외로 담배를 판매하는 사이트에 이용해지 요구를 하고 이의신청이 오자 기획재정부의 유권해석 답변을 받아 이의신청을 인용함.

- 이의신청이 오고 두 달이 지나서야 시정요구 취소를 함. 이는 심의위원들의 비전문성으로 인해 신속한 심의가 어려움을 보여줌.

- 방심위의 시정요구에 대해 게시자에게 사전적으로 고지하고 의견을 제출할 기회를 부여하지 않아 방심위의 잘못된 판단은 게시자에게 직접적인 피해를 입힐 수 있음.

- 같은 이유로 이용해지 권고한 사이트 4개가 더 있었으나 그 건들은 어떻게 되었는지 기록되어 있지 않음. 만약 이의신청을 하지 않은 나머지 사이트들은 시정요구 취소결정을 하지 않았다면 큰 문제임.

■ 불법정보의 자의적 심의

-심의기준이 모호하고 위원들의 주관적 판단에 의해 자의적으로 심의되고 있음.

<사례2> 천안함 사건 관련 게시물 심의

2010년 제15차 통신심의소위원회

불법-10-015-281 : 해당정보의 삭제

: 천안함 침몰 관련 기사 [함미상태로 본 천안함 침몰원인론]에 대한 댓글로, “고의로 배를 부딪혀”, “지금 함내에 1명도 생존해 있을 가능성은 없지만 만약 1명의 생명이 살아있다 해도 정부와 군은 살릴 맘이 없다.” “국방부와 짜고 벌인 일” 운운하며, 천안함 침몰의 원인을 의도적으로 은폐하고 있다는 주장의 게시물

시정요구 이유: 천안함 사고의 원인이 명백히 밝혀지지 않은 상황에서 추측성 게시물 또는 소위 ‘음모론’ 이 떠도는 경향 등을 인정한다 하더라도, 해당 게시물의 내용, 표현수위, 전반적인 맥락 등을 감안할 때 사회적 혼란을 현저히 야기할 우려가 있는 내용의 정보로 판단되므로 ‘시정요구(해당정보의 삭제)’ 로 의결함.

2010년 제23차 통신심의소위원회

미군 잠수함 등에 의한 침몰설을 제기한 정보 중 3건, 정부 발표 의혹설을 제한 글 1건에 대해 시정요구(해당게시물의 삭제) 의결

-삭제 한 게시물 중 정부 발표 의혹설 게시물 내용

‘천안함 조작사건: 파란 매직 1번 VS 북한 어뢰 4번 비교’ : 북한의 어뢰에 쓰였던 ‘4호’ 라는 글자와 ‘1번’ 이라는 글자를 쓴 매직의 종류가 다르다는 점을 이유로 정부 발표는 조작된 것이라고 주장한 글

2010년 제10차 방심위 전체회의 중 위원발언 일부

□전용진 부위원장

- 예, 그렇습니다. 게시글에 나열되어 있는 것처럼 군함 위치도 일부러 못 찾게 한다느니, 군 조작을 위해서 북한의 공격으로 꾸몄다느니, 선박 피해와 장병 목숨을 늘려 북침으로 인한 냉전조작을 한다느니, 침몰 위치를 알고도 무언가를 숨기고 조작하고 꾸몄다느니 하는 이런 내용의 글을 게시해서 무슨 소용이 있는가싶은 생각이 듭니다. 그래서 이 글의 경우에는 '시정요구'가 되어야 할 것이라고 생각합니다.

□김유정 위원

- 천안함 사건에 대해서 여러 사람들이 의문을 가지고 거기에 대해서 자기 의견을 표현할 수는 있는데, 그 표현을 보면 의문을 가지고 그럴 가능성이 있다고 표현하는 것이 아니라 굉장히 단언적입니다. 추측이 아니라 무엇을 했다든지 하면서 단언을 하며 확정해서 표현한 것이기 때문에 단순히 의문을 갖고 거기에 대한 자기 의견을 제시한 것의 수준은 벗어났다는 생각이 듭니다.

□엄주용 상임위원

- 우선 의문문을 쓰면 괜찮고, 단정적인 마침표를 쓰면 문제가 되는 것인지, 제가 확대 해석했는지 모르겠습니다만 그 글에 나와 있는 것은 자기 생각입니다. '난 이렇게 생각한다, 보니까 일부러 늦게 구조에 들어가서 저렇게 된 것 같다, 폭발음도 못 들었다는데 몰아가고 있다, 4대강 살리기에 예산을 전부 다 투입해 국방부 예산이 줄어 남은 배가 많이 생겨서 그렇게 됐다' 처럼 자기의 그런 생각과 의견들을 그냥 쓴 것입니다. 그런데 만약에 그것을 의문문으로 썼다면 괜찮고 이렇게 단정적인 표현으로 쓰면 문제가 되느냐 하는 것은 아닐 것이라고 생각합니다.

-방송통신심의위원회는 천안함 사건 관련 게시물에 대하여 정부와 군의 대응 불신□비판 4건, 미군 원인설 주장 4건, 정부의 어뢰발포에 대한 불신 1건, 총 9건의 게시물을 시정요구(해당게시물의 삭제) 결정을 내림.

- 단정적인 표현이라고 결론 내리는 과정이 주관적임. 2010년 제10차 전체회의에서 위원들의 논의과정을 보면 글이 의문문 형식으로 게시되어있으면 시정요구를 하지 않고 의문문이 아닌 형식은 단정적인 표현이므로 시정요구처리를 할 것인지에 대한 논의가 있었음.

-천안함 사고 원인을 둘러싸고 국내외적으로 다양한 주장이 제기되고 있는 가운데 "출처가 불분명하고 명백히 객관적 사실에 반하여, 특히 청소년들의 공동체적 신뢰감에 부정적 영향을 미칠 우려가 있는 내용"이라고 단정함.(제16차 통신심의소위원회 전용진 위원의 발언)

-천안함 관련 게시 글 시정요구의 근거가 되는 「전기통신기본법」 제47조제1항, 「정보통신에 관한 심의규정」 제8조 제3호 '아' 자체의 문제성 : 전기통신기본법 제47조1항8)은 2010년

8) 「전기통신기본법」 제47조(벌칙) ① 공익을 해할 목적으로 전기통신설비에 의하여 공연히 허위의 통신을 한

12월 헌법재판소에서 위헌 결정남.

<사례3> 연평도 사건 관련 게시물 심의

2010년 제 49차 통신심의소위원회
불법-10-049-893~895(3건) : 해당정보의 삭제
해당 정보는 ‘연평도-정부의 자작극’, ‘청와대 부정 들통나니 몰타기 자작극 연평도 포격 만들었나?’, ‘연평도 포격, 남한 자작극으로 밝혀져’ 등의 제목하에 북 연평도 포격과 관련한 내용을 게시한 정보로서, 해당게시물은 해당 정보의 내용, 표현 수위, 표현의 빈도, 전반적인 맥락 등을 감안할 때, 단순히 의혹을 제기하거나 의견을 표명하는 내용의 정보에 그치지 않고, 명백한 사실에 반하는 허위정보를 유통시켜 일반 이용자들에게 의혹을 확대 재생산 시킴으로써 이용자의 합리적인 판단을 저해할 우려가 있고 일반인의 건전한 여론형성을 저해하는 허위의 표현으로서 「정보통신에 관한 심의규정」 제8조 제3호 아목에 따른 사회적 혼란을 현저히 야기할 우려가 있는 정보에 해당하는 것으로 판단되어 ‘시정요구(해당 정보의 삭제)’로 의결함.
소수의견: 불법 10-049-894는 자작극이라 단정짓지 않고 추측성 의혹을 제시하는 수준의 글에 해당하므로 시정요구하는 것은 무리가 있다고 사료됨.

- 연평도 사건 관련 게시물에 대하여 총 삭제9건, 접속차단 1건 의결함.

■ 불법행위와 표현의 구분이 모호함

<사례4> 자살방조 게시물 심의

2010년 제21차 통신심의소위원회
불법-10-021-312 : 해당정보의 삭제
‘실용자살교본’이라는 제목의 게시물로 ‘자살자가 겪는 경험’, ‘자살을 위한 준비’, ‘동반자살의 장단점’, ‘방법’ 등과 ‘집에서 할 수 있는 방법’으로 청산가리를 이용한 자살방법을 소개하여 자살을 목적으로 하거나 이를 교사 또는 방조하는 내용의 정보에 해당함.

- 자살방조 정보의 경우 형법 제 252조에 의해 규제하고 있음. 자살방조는 불법이지만 행위와 표현의 구분이 모호하여 자의적인 심의가 이루어지고 있음. 글로 자살방법 등에 관한 게시물을 올렸을 경우에는 삭제하고 자살유도 동영상의 경우는 자살조장 등에 이르지 않는 것으로 판단하여 해당없음 의결함. 이는 사법판단 전에는 불법인지 아닌지 판단하기 어렵기 때문에 과도한 심의로 이어질 수 있음.

-제1기 방송통신심의위원회 백서에서는 ‘자살 관련 불법정보의 유형이 다양해지고 있는 추
자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.

세 등을 감안하여 트위터 등 SNS(소셜 네트워크 서비스)를 통해 자살을 조장하는 정보가 유통되는지 등에 대해서도 모니터링을 강화해 나갈 예정' 이라고 밝힌 바 있음

■ 엄격한 욕설심의를 이용한 공인에 대한 비판 억제

- 욕설이 혐오스럽고 불쾌하다는 이유로 공인에 대한 욕설을 명확한 심의기준 없이 자의적으로 삭제하고 있음.

<사례5> 이명박 대통령 백내장 수술 뉴스 욕설 댓글 심의

- 2010년 12차 통신심의소위원회
유해-10-1-012-094~104(11건): 삭제
포털 사이트 뉴스기사, 일반사이트 게시판의 댓글에서 욕설정보는 정당한 비판으로 보기 어려운 점. 과도한 욕설과 저속한 언어를 포함한 신체훼손, 저주성 게시물인 점을 감안하여 삭제함.
(댓글 내용 중 일부)
-심한 백내장이면 눈알을 빼내던지 해야되는거 아닌가? 사기치고 도둑질하는데 지장이 많겠구먼. 씨을님!
-눈깔을 후벼파버리지!! ㅋㅋㅋㅋㅋㅋㅋㅋ
-국민은 니놈땀에 죽어가고 있는데...니놈셋기는 꼬박꼬박 푸짐하게 차려진 밥상에서 밥꾸역꾸역 잘 쳐먹으니 창자가 뒤집힌거야 다음엔 니놈의 변기에 비데를 설치해놓고 거기에 염산을 넣어주마!! 후장이 다 타들어가게!

2010년 제16차 통신심의소위원회
유해-10-016-232 : 삭제
시정요구 이유: 일반사이트 신문기사에 댓글에서 욕설 정보를 제공한 것은 '과도한 욕설 등 저속한 언어 등을 사용하여 혐오감 또는 불쾌감을 주는 내용' 에 해당하는 것으로 판단하여 '시정요구(삭제)' 로 의결함.
게시글 내용: 병신같은 쥐새 대가리에 생각이 있는건지 없는건지..아 답답하네 진짜 거길 왜갔냐 멍청한 새기야, 하긴 군대도 안간 병신이 뭐 알겠냐 멍청한 새끼. 노무현 전 대통령도 군대시찰 잘 안갔다. 왜냐면 밑에 벼사들이 개고생할거 뻔히 알기 때문

-욕설이 한 두 개일 때는 삭제하고 그 이후에 같은 내용의 욕설이 계속 올라오자 물리적 인력적 한계 등을 이유로 의결보류함. 인터넷 특성에 맞지 않는 과잉심의회와 심의기준의 일관성이 없음.

■ 유해정보의 자의적 심의회와 과도한 시정요구

<사례6> 야설 심의

2010년 제36차 통신심의소위원회

유해-1-036-053~055(3건):삭제2건, 접속차단1건

:블로그, 카페, 해외 한글제공 사이트에서 성기에 관한 은어 및 비속어를 사용한 야설 정보를 제공한 것은 '자극적이고 혐오스런 성적표현 및 남녀성기에 관한 은어 및 비속어를 사용하여 성행위를 구체적으로 묘사하는 내용'에 해당하는 것으로 판단되어 '시정요구(삭제2건, 접속차단1건)'로 의결함.

-음란은 불법, 선정은 유해매체물로 구분할 수 있는데 음란은 삭제나 이용해지 등을 할 수 있지만 선정물은 표시의무 또는 격리조치를 취해야 함. 그러나 방심위는 음란과 유해를 묶어 심의하여 선정물에 대해 삭제, 접근차단 등의 과도한 시정요구를 하고 있음. 블로그나 카페의 경우 기술적 조치가 불가능하다는 이유로 삭제처리하고 있음. 불법정보와 유해정보는 구분하여 심의할 필요가 있음.

- 청소년유해매체물의 경우 정보통신망법 44조의7 1항 제5호에 따라 청소년보호법에 따른 청소년유해매체물로서 상대방의 연령확인, 표시의무 등 법령에 따른 의무를 이행하지 아니하고 영리를 목적으로 제공하는 내용의 정보를 심의할 수 있음. 이 조항에 따르면 비영리매체는 제외되어야 함. 또한 청소년유해매체물을 광고하는 경우 정보통신망법 제44조의2 제3항9)에 따라 삭제할 수 있음. 그러나 방통심의위는 삭제와 이용해지 시정요구를 병행하고 있고 삭제와 이용해지의 기준이 무엇인지 알 수 없음.

■ 광범위한 잔혹성 심의

- 욕설이나 잔혹한 표현물이 혐오스럽다고 삭제하고 있음. 이미지가 혐오스럽다고 하여 광범위하게 게시물을 삭제하는 것은 오히려 사회적 논쟁을 차단하는 결과를 가져옴.

<사례7> 낙태 관련 이미지 심의

- 9) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의2(정보의 삭제요청 등) 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 전 시되어 있는 경우에는 지체 없이 그 내용을 삭제하여야 한다.

2010년 제26차 통신심의소위원회

유해-10-026-166~167(2건): 삭제

:낙태에 대한 경각심을 촉구하는 내용이 일부 있으나, 낙태와 관련된 잔혹한 이미지를 지나치게 상세히 표현한 내용이 다수인 점을 고려하여 ‘낙태, 절개 절단, 출산, 수술 장면 등 의료행위를 지나치게 상세히 표현하여 혐오감을 불러일으키는 내용’에 해당하는 것으로 판단하여 시정요구(삭제)로 의결함.

IV. 결론

- 지난 해 10월 국가인권위원회는 방송통신위원장에게 현행 방송통신심의위원회에 부여하고 있는 전기통신망을 통하여 유통되는 불법정보 등에 대한 심의권 및 시정요구권을 민간자율 심의기구로 이양하는 내용으로 관련 규정을 개정할 것을 권고했음.
- 지난 해 5월 방한 한 UN 표현의자유 특별보고관 프랭크 라 튀씨도 정보통신망법 제44조의7 제1항에서 금하고 있는 정보의 내용이 명확하지 않으며, 특히, “범죄를 목적으로 하거나 교사 또는 방조하는 내용의 정보” 금지는 “업무 방해”를 포함하는 광범위한 정보를 금지하므로 그 자체가 문제의 소지가 있다고 밝힌 바 있음.
- 불법 정보의 경우에는 방통심의위는 중앙행정기관의 요청에 의해 기계적으로 시정요구를 하는 정부기관의 부속기능 역할만 하고 있음. 이와 같은 심의는 중앙행정기관이 직접 심의하고 시정요구를 하는 것과 다를바 없음.
- 표현게시물의 유통 여부를 정부기관의 판단에 의해 통제함으로써 인터넷 상의 표현에 대하여 질서위주의 사고만으로 규제하고 있음. 또한 행정기관인 방통심의위가 사법부의 판단 전에 표현물의 불법성 등을 심의하여 삭제 등의 조치를 취하도록 하는 것은 표현자의 표현물에 대해 위축효과를 발생시키는 등 표현의 자유를 침해하는 것임.
- 음란 정보와 선정적인 유해매체물 정보를 묶어서 심의하는 것은 불법이 아닌 유해정보의 과도한 시정요구로 이어질 우려가 있음. 음란과 선정은 구분하여 심의할 필요가 있음. 특히 청소년유해매체물의 경우 현행 청소년보호법에서 허용하는 범위보다 더 광범위한 대상을 심의하고 이용해지, 접근차단 등의 과도한 시정요구가 이루어지지 않도록 해야함.

- 유해 정보의 경우 명확한 판단 기준이 없기 때문에 위원들의 감에 의해 자의적으로 판단하여 과도한 심의를 하고 있음. 특히 욕설의 경우, 대통령에 대한 욕설의 수위가 혐오스럽고 불쾌하다며 인터넷 특성에 맞지 않는 과잉심의를 하고 있음. 모호한 규정으로 인터넷 매체에 대한 이해 없이 광범위하고 자의적인 심의가 이루어지고 있는데 매체에 대한 이해를 바탕으로 명확한 기준을 만드는 것이 필요함.

- 2010년 방통심의위 자체 모니터링을 통한 심의건수가 전년에 비해 약 3.5배 증가함. 특히 방통심의위가 심의 할 수 있는 대상으로 방송통신위원회 설치법 시행령 제8조제1항 ‘건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항’을 근거로 심의할 수 있는데 이 조항은 심의대상이 명확하지 않고 모호해 과도한 심의로 이어질 수 있고 방심위가 검열기관의 역할을 할 우려가 있음.

- 심의 대상이 된 게시물의 표현주체인 이용자의 의견이 반영될 수 있는 구조가 아니기 때문에 잘못된 판단으로 심의하였을 경우 이용자에게 직접적인 피해를 입힐 수 있음. 또한 신속하게 이용자의 권리구제를 할 수 있어야함.

현행 통신심의제도의 문제점과 대안모색

양홍석 / 변호사, 참여연대 공익법센터 운영위원

변칙보다는 원칙으로

어떤 제도든 완전할 수 없고, 어떤 제도든 완전하게 운영할 수 없다. 어떤 면에선 제도적 결함을 인간의 불완전성에서 연유한 것으로 이해하고 운용의 묘를 발휘해보는 것도 나쁘지 않을 것이다. 그러나 이미 제도의 결함을 인식하였는데 그런 마음으로 묘한 방법을 찾는 것이 가능할까 싶기도 하고 변칙이 원칙을 대체할 수 없기 때문에 현행 통신심의제도의 바람직한 방향은 현행 제도의 문제점에 대한 검토와 그에 대한 해결책을 모색하는 순서로 검토하고자 한다.

1. 현행 방송통신심의의 위험성

가. 방송통신심의위원회에 의한 심의 자체의 위험성

1) 국가에 의한 표현의 자유 제한

계층의 분화에 따른 이해관계의 다양화가 다양성이라는 이름으로 하나의 사회로 포섭될 수 있기 위해서는 각자의 입장과 요구를 조율해야 하고, 그 조율은 필연적으로 소통으로 이어진다. 소통은 사회를 유지하기 위한 기본적인 대사작용으로 소통의 핵심은 자유로운 표현에 있다. 특히 민주주의를 이념으로 구현하고자 한다면 자유로운 표현은 그 실현을 위한 전제이자 도구가 되고, 어떤 면에서는 민주주의 그 자체이다¹⁰⁾. 한편, 표현은 그 내용에 따라 단순한 정보전달 여론형성에 그치지 않고 기존 질서에 대한 저항, 혁신의 전선을 형성하기도

10) 표현의 자유의 가치에 대해서는 대표적으로 박용상, 표현의 자유, 현암사, 2003, 15-24면 참조.

한다. 봉건군주제에서 민주공화정으로, 신성에서 이성으로 패러다임을 변화시키기 위한 표현은 피로 생략되었다. 그렇기 때문에 표현에 대한 제한은 금기시되고 불가피한 경우에만 필요최소한에 그쳐야 하고 국가권력에 의한 제한은 권력의 당파성으로 인해 여러 오해를 불러일으킬 수 있어 보충적인 차원에서 제한적으로 이루어져야 한다.

헌법재판소도 “허위의 통신 자체가 일반적으로 사회적 해악의 발생으로 연결되는 것은 아님에도 ‘공익을 해할 목적’과 같은 모호하고 주관적인 요건을 동원하여 이를 금지하고 처벌하는 국가의 일률적이고 후견적인 개입은 그 필요성에 의문이 있다. 어떤 표현이나 정보의 가치 유무, 해악성 유무가 국가에 의하여 1차적으로 재단되어서는 아니되며, 이는 시민사회의 자기교정기능과 사상과 의견의 경쟁메커니즘에 맡겨져야 한다”고 판시한 바 있다(헌재 1998. 4. 30. 95헌가16; 헌재 2002. 6. 27. 99헌마480 등 참조),

2) 현행 방송통신심의가 헌법상 금지되는 검열에 해당하는지 여부

가) 절대적으로 금지되는 검열

헌법 제21조 제2항은 “언론 출판에 대한 허가나 검열과 집회 결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다”고 규정하고 있다. 여기서 금지되는 언론 출판에 대한 허가나 검열의 의미 내지 범위를 어떻게 설정하느냐가 문제된다.

헌법재판소와 대법원은 대체로 일반적으로 ①허가를 받기 위한 표현물의 제출의무, ②행정권이 주체가 된 사전심사절차, ③허가를 받지 아니한 의사표현의 금지, ④심사절차를 관철할 수 있는 강제수단 등의 요건을 갖춘 경우 헌법상 금지되는 검열에 해당하는 것으로 보고 있다¹¹⁾¹²⁾.

검열은 그 명칭이나 형식과 관계없이 실질적으로 행정권이 주체가 되어 사상이나 의견 등이 발표되기 이전에 예방적 조치로서 그 내용을 심사, 선별하여 발표를 사전에 억제하는, 즉 허가받지 아니한 것의 발표를 금지하는 제도를 뜻하고, 이러한 사전검열은 법률로써도 불가능한 것으로서 절대적으로 금지된다(헌재 1996. 10. 4. 선고 93헌가13등 결정; 헌재 1996. 10. 31. 94헌가6헌재 결정 등). 언론·출판에 대하여 사전검열이 허용될 경우에는 국민의 예술활동의 독창성과 창의성을 침해하여 정신생활에 미치는 위험이 클 뿐만 아니라 행정기관이 집권자에게 불리한 내용의 표현을 사전에 억

11) 헌법재판소는 내용중립적인 시간, 장소, 방법에 대한 심사는 검열에 해당하지 않는다고 봤고(헌재 1998. 2. 27. 96헌바2,

12) 대법원도 구 음반 비디오물및게임물에관한법률상 외국비디오물 추천제도 등에 대한 위헌제청결정문에서 “실질적으로 행정기관인 영상물등급위원회가 외국 비디오물의 수입에 앞서 그 내용을 심사하여 법 제16조 제5항상의 수입추천 배제사유에 해당하는 외국 비디오물에 대하여는 수입, 유통 등을 금지하고, 수입추천을 받지 아니한 외국 비디오물을 수입, 유통 등을 할 경우에는 형사처벌까지 할 수 있도록 하고 있는 점에 비추어, 헌법 제21조 제2항이 절대적으로 금지하고 있는 사전검열에 해당한다”고 판시하여 헌법재판소의 입장을 그대로 따르고 있음을 알 수 있다(대법원 2004. 4. 13. 자 2001초472(2001도3495) 결정).

제한으로써 이른바 관제의견이나 지배자에게 무해한 여론만이 허용되는 결과를 초래할 염려가 있기 때문에 헌법이 절대적으로 금지하고 있는 것이다.

그러나 검열금지의 원칙은 모든 형태의 사전적인 규제를 금지하는 것은 아니고, 의사표현의 발표 여부가 오로지 행정권의 허가에 달려있는 사전심사만을 금지하는 것이다. 그리고 검열은 일반적으로 허가를 받기 위한 표현물의 제출의무, 행정권이 주체가 된 사전심사절차, 허가를 받지 아니한 의사표현의 금지 및 심사절차를 관철할 수 있는 강제수단 등의 요건을 갖춘 경우에만 이에 해당하는 것이다(헌재 1996. 10. 4. 선고 93헌가13등 결정; 헌재 1996. 10. 31. 선고 94헌가6 결정).

나) 위축효과에 따른 실질적 검열

(1) “실질적 검열”에 대한 우려

헌법재판소는 구 전기통신사업법 제53조 등 위헌확인사건(소위 ‘불온통신’ 사건)(헌재 2002. 6. 27. 99헌마480)에서 “불온통신 규제제도는 형식적으로는 표현의 자유에 대한 사후제한이지만, 이용자-전기통신사업자 및 전기통신사업자-정보통신부장관의 역학관계에 비추어 볼 때 전기통신사업자는 정보통신부장관의 취급거부 등 명령이 없더라도 미리 사용약관 등에 의하여 이용자의 통신 내용을 규제하고 이에 따라 이용자는 스스로 조심할 수밖에 없는, 실질적으로는 상시적인, 자체 검열체제로 기능하기 쉽다”고 하여, 표현의 자유에 대한 사후적 제한도 그 실질이 검열로 기능할 수 있다는 가능성을 언급한 바 있다.

이후 건강기능식품에 관한 법률 제18조 제1항 제5호 등 위헌소원 사건¹³⁾(2010. 7. 29. 2006헌바75)에서는 “건강기능식품의 허위 과장 광고를 사전에 예방하지 않을 경우 불특정 다수가 신체 건강상 피해를 보는 등 광범위한 해악이 초래될 수 있고, 허위 과장 광고 등에 대해 사후적인 제재를 하더라도 소비자들이 신체 건강상으로 이미 입은 피해는 피해 회복이 사실상 불가능할 수 있어서 실효성이 별로 없다는 문제가 있다. 반면에 건강기능식품 광고는 영리 목적의 순수한 상업광고로서 사상이나 지식에 관한 정치적 시민적 표현행위 등과 별로 관련이 없고, 이러한 광고를 사전에 심사한다고 하여 예술활동의 독창성과 창의성 등이 침해되거나 표현의 자유 등이 크게 위축되어 집권자의 입맛에 맞는 표현만 허용되는 결과가 될 위험도 작다.”고 판시하여 실질적으로 표현이 위축되는지 여부를 중요한 기준으로 삼고 있음을 알 수 있다.

(2) 현행 통신심의제도가 실질적 검열로 작동할 우려는 없는가?

13) 건강기능식품의 기능성 표시 광고를 하고자 하는 자는 (사전에) 식약청장이 정한 건강기능식품 표시 광고 심의기준 등에 따라 심의를 받아야 하고 심의를 받지 아니하거나 심의받은 내용과 다른 내용의 표시 광고를 하는 경우 영업허가의 취소, 영업정지, 영업소폐쇄 등의 제재조치를 받을 수 있으므로 절대적으로 금지되는 검열의 요건을 충족한 것으로 볼 수 있음에도 표현의 자유에 대한 위축우려가 적다는 이유로 합헌결정한 사례이다.

(가) 자의적 심의

현재의 방송통신심의위원회가 나름의 기준으로 심의업무를 진행하면서 시정요구를 한 사안의 대부분이 표현의 자유를 위축시킬 만한 사안이 아니고 아니라고 믿는다. 문제는 늘 경계에서 발생하고 문제가 발생하는 지점이 하나의 경계가 된다.

최병성 목사의 “쓰레기 발암시멘트, 과연 안전한가”라는 고발글 삭제사건¹⁴⁾, 천안함 관련 게시물 삭제요구 사건¹⁵⁾, 연평도 관련 게시물 시정요구 사건¹⁶⁾ 등은 특정 이슈에 대한 문제제기가 불법 정보로 취급되어 삭제 등 조치될 우려가 현실화될 수 있음을 보여주는 상징적인 사례라 할 것이다.

더구나 방송통신심의위원회 제1기 활동내역에 관한 아래 표¹⁷⁾을 보면 각 위반내용별 심의사건 수를 보면 음란 선정은 25,634건, 권리침해는 12,250건, 폭력 잔혹 혐오는 1,965건, 사행심조장은 28,895건, 법질서위반은 30,949건 등 합계 99,693건에 이르러 매우 광범위한 심의와 시정요구가 이루어져 왔음을 알 수 있다. 물론 이 중 대다수는 음란물, 사행성정보, 불법의약품광고 등일 수 있으나, 정치인¹⁸⁾, 공무원 등 공적 인물, 정부의 정책 등 공적 이슈에 대한 비판적인 게시물이 권리침해정보나 법질서위반정보로 포섭되어 사라졌을 가능성이 농후하다. 그런데 어떤 표현물이 사라졌는지, 어떤 기준으로 어떤 절차에 따라 사라졌는지를 감독하거나 평가하는 기관이 없고 이런 통제가 없는 상황에서 방송통신심의위원회의 심의가 적절하다고 말할 수 있는지 의문이다.

14) 방송통신심의위원회를 상대로 시정요구처분취소소송을 제기하여 1심에 승소한 후 현재 2심에 계속중인데, 서울고등법원 제3행정부는 2011. 2. 1. 방송통신심의위원회의 설치근거가 되는 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제21조 제4호가 명확성의 원칙, 과잉금지원칙 등을 위반하여 위헌이라는 취지로 위헌법률심판제청을 하여 선고기일은 추후지정될 예정이다.

15) KISO 심의-제2010-05-01호 등 다수

16) KISO 심의-제2010-12-01-01호 등 다수

17) 제1기 방송통신심의위원회 백서, 방송통신심의위원회, 2011. 4., 128쪽에서 인용.

18) 정치인에 대한 비판은 욕설로 표현될 수도 있다. 비판과 비난을 명확하게 구분할 수 없고 욕설이 포함되었다고 해서 특정게시물이 삭제되어야 한다고 볼 수 없다. 이런 측면에서 이명박 대통령에 대한 욕설이 삭제된 예들(방송통신심의위원회 유해-10-1-012-094-104, 유해-10-016-232) 중에는 별다른 내용없이 별다른 내용없이 이명박 대통령에 대한 부정적 인식이나 혐오를 담고 있는 것이 있지만 일부는 욕설과 비판이 혼재된 사례가 있다는 점에서 방송통신심의위원회의 심의가 자의적으로 흐르고 있는 것은 아닌가 걱정스럽다 ; 진보네트워크센터의 『2010년 통신심의 통계와 사례를 통해 본 방송통신심의위원회의 문제점』을 참고하였다.

표 3-2-1 ▶ 심의 및 시정요구 현황

(기간 : 2008. 2. 29. ~ 2010. 12. 31., 단위 : 건)

결정유형 위반내용	심의	시 정 요 구						청소년유해매체물	
		삭 제	접속차단	이용정지	이용해지	기 타	계	결 정	결정취소
음란·선정	25,634	5,336	6,635	42	4,174	399	16,586		
권리침해	12,250	2,711	60	0	1	0	2,772		
폭력·잔혹·혐오	1,965	606	5	38	4	0	653	721	309
사행심조장	28,895	215	18,568	0	8,111	0	26,894		
법질서위반	30,949	9,432	9,359	0	7,996	51	26,838		
합 계	99,693	18,300	34,627	80	20,286	450	73,743	721*	309*

* 방송통신심의위원회 청소년유해매체물 결정 이후, 여성가족부 고시 준수

(나) 졸속심의

아래 연도별 심의 및 시정요구 현황¹⁹⁾을 보면 심의건수는 증가추세에 있고 심의건수 대비 시정요구비율도 증가하고 있음을 알 수 있다. 2010년만 보자면 45,758건 심의에 41,103건에 대해 시정요구를 하여 심의건수 대비 시정요구 비율이 약 89.8%에 이른다.

표 3-2-2 ▶ 연도별 심의 및 시정요구 현황

(기간 : 2008. 2. 29. ~ 2010. 12. 31., 단위 : 건)

결정유형 연 도	심의	시 정 요 구					
		삭 제	접속차단	이용정지	이용해지	기 타	계
2008	29,589	6,442	4,731	80	3,686	65	15,004
2009	24,346	4,538	7,043	0	5,829	226	17,636
2010	45,758	7,320	22,853	0	10,771	159	41,103
합 계	99,693	18,300	34,627	80	20,286	450	73,743

방송통신심의위원회는 통신심의만 하는 것이 아니고 방송심의 기타 다른 업무도 관장하고 있다는 점을 고려하면 과연 1년 동안 45,758건을 제대로 심의할 수 있는지 의문이다. 더구나 2010년 심의대상 중 중앙행정기관 등 공공기관 또는 일반인의 신고 등에 따른 심의건수가 32,850건이고 나머지 12,908건은 방송통신심의위원회의 자체 모니터링이나 기타 경로를 통해 인지한 경우²⁰⁾로 분류할 수 있는데 현재 방송통신심의위원회의 인력²¹⁾과 예산, 조직구성을 고려하면 1년에 30,000건이 넘는 심의를 진행하면서 또다시 자체모니터링²²⁾을 할 여력이 있을지 의문이다. 결국 뭔가

19) 제1기 방송통신심의위원회 백서, 방송통신심의위원회, 2011. 4., 129쪽에서 인용.

20) 진보네트워크센터의 『2010년 통신심의 통계와 사례를 통해 본 방송통신심의위원회의 문제점』를 참고하였다.

21) 방송통신심의위원회 사무처 직제규칙을 보면, 일반직 정원이 160명에 불과하고, 4~7급 직원의 정원은 127명이다. 이 직원들은 기획조정실, 방송심의실, 통신심의실, 권익보호국, 운영지원국, 감사실 등에 흩어져 있다.

22) 인터넷파광새와 같은 프로그램, 불법 유해정보신고 사이트(<http://www.singo.or.kr>), 신고전화 1377을 운영하

심의를 하고자 한다면 자연히 중앙행정기관 등 공공기관에서 요청하는 시정요청은 기계적으로 심의하고 시정요구를 하는 식으로 처리하는 수밖에 없다²³⁾.

(다) 정보의 부족과 역선택, 도덕적 해이

표현에 대한 제한은 그야말로 제한적이어야 하고, 제한이 불가피하다면 명확한 기준하에 최소한에 그쳐야 자기검열, 위축효과와 폐해를 막을 수 있다. 그런데 앞서 지적한 바와 같이 방송통신심의위원회의 심의사례, 심의회의록 등이 공개되지 않다보니 어떤 기준에 따라 이루어지는 명확하게 드러나지 않고 알고자해도 쉽사리 알 수 없다.

이런 정보의 부존재는 정보의 비대칭상황과 유사하게 역선택(adverse selection)과 도덕적 해이를 조장할 우려가 있다. 표현물이 유통되는 시장에서의 '역선택'은 일반인이 (정보통신망법 제44조의7 불법정보가 갖는 모호성, 정보통신심의규정의 광범성 문제와는 또다른 측면에서) 정보 자체의 부존재 내지 부족해서 자신의 표현물이 법적으로 허용되는 것인지 여부를 제대로 판단하지 못하는데서 오는 표현포기 내지 자기검열이고, 표현물시장에서의 '도덕적 해이'는 해석과 평가의 여지가 다분한 심의기준으로 인해 이미 불확실성이 지배하는 상황에서 불확실성을 제거함으로써 표현의 자유가 보장되는 영역을 넓혀야 할 방송통신심의위원회가 불확실성과 정보독점을 이용하여 표현에 대한 과소제한이 아닌 과다제한으로 규제의 방향을 잡는 것으로 볼 수 있다.

(라) 자의와 졸속 그리고 정보부족의 시너지효과 : {(자의+졸속)×정보부족}=?

자의적 졸속심의가 대부분 시정요구로 이어지고 이런 상황에 대한 정보가 차단되어 있다면, 방송통신심의위원회의 심의와 시정요구가 인터넷을 통제하기 위한 수단으로 활용위험이 높다²⁴⁾.

실제 2009년에 비해 2010년 중앙행정기관(식약청, 방송통신위원회, 경찰청 등), 기타 공공기관에서 심의를 요청한 비율이 크게 증가했고, 특히 방송통신위원회의 심의요청은 2009년에는 350건에 불과했는데 2010년에는 4,738건으로 크게 증가하였다. 방송통신위원회를 통한 심의요청에서 방송통신위원회가 심의요청의 경유지 역할을 하는 것 때문에 방송통신위원회를 통한 심의요청이

고 있지만 를 운영하고 있지만 12,908건을 추가로 심의하기 위해서는 적극적인 모니터링 등의 조치가 있었을 것으로 보인다.

- 23) 진보네트워크센터의 『2010년 통신심의 통계와 사례를 통해 본 방송통신심의위원회의 문제점』를 보면, 중앙행정기관, 기타 공공기관의 심의요청에 따른 시정요구 비율이 97.6%, 99.4%로 실질적 심의가 이루어지고 있는지 의심스럽다.
- 24) 서울시의 광장운영 비판 게시물에 대한 임시조치 사례, 주성영 의원의 임시조치 요구사례, 경찰폭력을 비판한 게시물에 대한 임시조치 사례, 이랜드-뉴코아 노동조합 관련 게시물 임시조치 사례, 장자연 리스트 관련 조선일보의 임시조치 요구사례 등은 인터넷에서의 표현의 자유가 쉽사리 위협받을 있음을 보여주는 대표적인 사례들이다.

급증한 것과 같은 착시현상이 보이는 것인지 아니면 방송통신위원회의 주도적인 심의요청이 많았던 것인지는 자료가 부족하여 판단하기 어렵지만 방송통신심의위원회의 『심의-시정요구』 제도가 인터넷통제에 매력적인 도구라는 점이 널리 알려진 때문은 아닌지 걱정스럽다. 특히 방송통신심의위원회는 방송통신위원회과의 관계에서 완전히 독립적이라고 보기 어렵기 때문에 방송통신위원회의 심의요청을 이대로 허용하는 것이 과연 타당한 것인지는 의문이다.

(마) 잠정적 판단에서 오는 표현에 대한 부당한 통제우려

인터넷상의 표현물에 대해서는 방송통신심의위원회의 심의와 법원의 사법심사가 있을 수 있다. 문제는 방송통신심의위원회의 심의가 중독적인 판단이 아니라 법원의 사법심사에 따라 그 결론이 바뀔 수 있는 잠정적 판단이라는 점이다. 이런 심의결과의 잠정성은 방송통신심의위원회의 심의가 최소한에 그쳐야 하는 또다른 논거가 될 수 있는데, 심의가 사법심사보다 표현을 제약하는 경우(과다제한의 경우) 심의가 실질적으로 표현을 통제하고 표현의 자유에 대한 위축효과를 발생시킬 우려가 현실화되는 것이다²⁵⁾.

문제는 방송통신심의위원회가 인터넷상의 표현물을 심의하는 것은 통상 법원의 사법심사 이전²⁶⁾에 이루어지기 때문에 방송통신심의위원회의 심의가 과다제한인지, 과소제한인지 누구도 확신할 수 없게 되고, 이런 불확실성으로 방송통신심의위원회의 심의 자체가 표현의 자유에 대한 부당한 제한으로 작용하게 된다²⁷⁾.

국가인권위원회도 2010. 9. 30. 현행 정보통신심의제도 자체가 사실상 검열로 기능할 수 있다는 점을 지적하고 방송통신심의위원회에 의한 통신심의를 폐지할 것을 권고한 바 있는데 다음과 같은 내용으로 잠정적 판단으로 인한 위축효과에 대해 지적하였다.

본 심의제도 아래에서 게시자가 게시물을 인터넷에 게시하기 전에 방송통신심의위원회에 게시물을 제출해야할 의무를 부담하지 않는다. 그러나 사전적인 심사가 아니라고 하여 국가권력에 의한 개입의 사회적 해악이 없다고 볼 수는 없다. 행정기관은 사법부와 달리 정치권력으로부터 독립성이 보장되어 있지 않아 그 판단이 자의적이거나 정치권력을 비호하는 용도로 동원될 가능성이 있고 사법심사의 가능성이 존재하는 한 행정기관의 판단 내지 처분은 잠정성을 떨 수밖에 없다. 이러한 상황에

-
- 25) 반대로 과소제한의 경우라면 방송통신심의위원회의 심의로 인한 문제는 발생할 여지가 줄어들지만, 법원의 사법심사가 신속하고 용이해지면 방송통신심의위원회의 심의 자체가 불필요해지게 된다. 이 점에서 대해서는 이하에서 좀더 자세히 살펴보기로 한다.
 - 26) 현행 정보통신에 관한 규정 제14조 제1호에서는 “심의대상과 동일한 사안으로 법원에 소 등이 제기된 경우”에는 심의를 중지할 수 있도록 하고 있다.
 - 27) 임영덕, 인터넷 내용규제에 관한 연구-공동체 자율규제를 중심으로-, 성균관대학교 대학원, 2010. 2., 115쪽 참고.

서 행정기관의 판단에 따라 표현행위를 차단하는 것은 사전적이든 사후적이든 표현의 자유에 대한 위축효과를 발생할 개연성이 크다. 따라서 본 심의제도가 사후심이라고 할지라도 행정기관이 자의적으로 행사할 수 있는 제량의 폭이 한정되어 위축효과가 방지될 정도로 심의대상과 심의기준이 명백하지 않는 한, 방송통신위원회의 심의 및 시정요구는 표현의 자유에 대한 중대한 침해에 해당되고 그 결과 현행 「헌법」이 검열제도를 금지하는 취지에 부합되지 않을 소지가 있다.

(바) 소결론

이상의 점을 종합하면 방송통신심의위원회의 심의제도가 헌법 제21조 제2항의 “검열”의 형식적 요건은 충족하지 못하지만 실질적으로는 검열로 작동할 우려가 있다.

나. 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제21조 제4호의 위헌성

1) 관련규정

□ 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률

제21조(심의위원회의 직무) 심의위원회의 직무는 다음 각 호와 같다.

1. 「방송법」 제32조에 규정된 사항의 심의
2. 「방송법」 제100조에 따른 제재조치 등에 대한 심의 의결
3. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 규정된 사항의 심의
4. 전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 정보의 심의 및 시정요구
5. 전기통신회선을 이용하여 유통되는 정보의 건전화에 관한 사항
6. 심의위원회의 사업계획 예산 및 결산에 관한 사항
7. 심의위원회 규칙의 제정 개정 및 폐지에 관한 사항
8. 다른 법령에 의하여 심의위원회의 심의사항으로 정한 사항

□ 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령

제8조(심의위원회의 심의대상 정보 등) ① 법 제21조제4호에서 "대통령령이 정하는 정보"란 정보통신망을 통하여 유통되는 정보 중 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 따른 불법정보 및 청소년에게 유해한 정보 등 심의가 필요하다고 인정되는 정보를 말한다.

② 법 제21조제4호에 따른 시정요구의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 해당 정보의 삭제 또는 접속차단
2. 이용자에 대한 이용정지 또는 이용해지
3. 청소년유해정보의 표시의무 이행 또는 표시방법 변경 등과 그 밖에 필요하다고 인정하는 사항
- ③ 정보통신서비스제공자 또는 게시관 관리 운영자는 제1항 및 제2항에 따른 시정요구를 받은 경우에는 그 조치결과를 심의위원회에 지체 없이 통보하여야 한다.
- ④ 심의위원회는 정보통신서비스제공자 또는 게시관 관리 운영자가 제1항에 따른 시정요구에 따르지 아니하는 경우로서 해당 정보가 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7제1항제1호부터 제6호까지의 규정에 따른 불법정보인 때에는 방송통신위원회에 정보통신서비스제공자 또는 게

- 시판 관리 운영자로 하여금 그 취급거부 정지 또는 제한을 하도록 하는 명령을 하여 줄 것을 요청할 수 있다.
- ⑤ 제2항에 따른 시정요구에 대하여 정보통신서비스제공자, 게시판 관리 운영자 또는 해당 이용자는 그 시정요구를 받은 날부터 15일 이내에 심의위원회에 다음 각 호의 사항이 적힌 문서를 제출하여 이의신청을 할 수 있다.
 1. 이의신청인의 명칭 또는 성명과 주소 전화번호 전자우편주소
 2. 시정요구의 문서번호
 3. 이의신청의 사유
 4. 이의신청인의 기명날인 또는 서명
 5. 그 밖에 이의신청을 위하여 필요한 사항
 - ⑥ 심의위원회는 제5항에 따른 이의신청이 있는 날부터 15일 이내에 이를 심의하여야 한다.
 - ⑦ 제6항에 따른 심의 결과에 대하여는 다시 이의신청을 할 수 없다.

2) '건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항'의 불명확성

통신심의와 관련하여 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률(이하 '방통위법'으로 줄임) 제21조 제3호에서 “「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 규정된 사항의 심의”를, 제4호에서 “전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로 대통령령이 정하는 정보의 심의 및 시정요구”를 방송통신심의위원회의 직무로 규정하고 있다.

그런데 같은법 시행령 제8조 제1항에서 같은법 제21조 제3호를 제21조 제4호의 대통령령의 정하는 정보에 다시 규정하고 같은법 제21조 제3호에서는 “심의”권만 인정한 반면 제21조 제4호에서는 “시정요구”까지 그 직무로 규정함으로써 실질적으로 통신심의와 관련하여서는 제21조 제4호가 그 직무의 핵심적인 내용을 이루고 있다.

문제는 방통위법 제21조 제4호는 불확정개념들의 결합으로 이루어져 지나치게 불명확하여 명확성의 원칙, 포괄위임입법금지원칙을 위반하여 위헌이라는 지적이 있다.

3) '건전한 통신윤리'의 불명확성

가) 표현의 자유와 명확성의 원칙

표현의 자유에 관한 제한규정이 왜 명확하여야 하는가에 대해서는 헌법재판소는 구 전기통신사업법 제53조 등 위헌확인사건(소위 '불온통신'사건)(헌재 2002. 6. 27. 99헌마480)에서 다음과 같이 판시하였다.

법률은 명확한 용어로 규정함으로써 적용대상자에게 그 규제내용을 미리 알 수 있도록 공정한 고지

를 하여 장래의 행동지침을 제공하고, 동시에 법집행자에게 객관적 판단지침을 주어 차별적이거나 자의적인 법해석을 예방할 수 있다(헌재 1992. 4. 28. 90헌바27등, 판례집 4, 255, 268-269). 법률은 되도록 명확한 용어로 규정하여야 한다는 이러한 명확성의 원칙은 민주주의법치주의 원리의 표현으로서 모든 기본권제한입법에 요구되는 것이며, 죄형법정주의, 조세법률주의, 포괄위임금지과 같은 원칙들에도 명확성의 요청이 이미 내재되어 있다.

그런데 표현의 자유를 규제하는 입법에 있어서 이러한 명확성의 원칙은 특별히 중요한 의미를 지닌다. 현대 민주사회에서 표현의 자유가 국민주권주의의 이념의 실현에 불가결한 존재인 점에 비추어 볼 때, **불명확한 규범에 의한 표현의 자유의 규제는 헌법상 보호받는 표현에 대한 위축적 효과를 수반하고, 그로 인해 다양한 의견, 견해, 사상의 표출을 가능케 하여 이러한 표현들이 상호 검증될 거처도 제공한다**는 표현의 자유의 본래의 기능을 상실케 한다. 즉, 무엇이 금지되는 표현인지가 불명확한 경우에, 자신이 행하고자 하는 표현이 규제의 대상이 아니라는 확신이 없는 기본권주체는 대체로 규제를 받을 것을 우려해서 표현행위를 스스로 억제하게 될 가능성이 높은 것이다. 그렇기 때문에 표현의 자유를 규제하는 법률은 규제되는 표현의 개념을 세밀하고 명확하게 규정할 것이 헌법적으로 요구된다(헌재 1998. 4. 30. 95헌가16, 판례집 10-1, 327, 342).

나) 헌법재판소의 의미있는 선례

헌법재판소가 명확성의 원칙 위반을 이유로 위헌이라고 본 사례들 중에서 방통위법 제21조 제4호와 관련하여 주목할 만한 것들을 보면, ①“**공공의 안녕질서 또는 미풍양속을 해치는**”이라는 불온통신의 개념은 너무나 불명확하고, 애매하다고 본 사례(헌재 2002. 6. 27. 99헌마480; 불온통신규제사건), ②“**공익**”은 헌법상 기본권 제한에 필요한 최소한의 요건 또는 헌법상 언론 출판의 자유의 한계를 그대로 법률에 옮겨 놓은 것에 불과할 정도로 그 의미가 불명확하고 추상적이라고 본 사례(2010. 12. 28. 2008헌바157, 2009헌바88(병합) ; 미네르바사건28)), ③“**음란**”의 개념과는 달리 이 “**저속**”의 개념은 우선 그 적용범위가 매우 광범위하다고 하지 않을 수 없다고 본 사례(헌재 1998. 4. 30. 95헌가16), ④ ‘**제한상영가**’ 등급의 영화를 ‘**상영 및 광고·선전에 있어서 일정한 제한이 필요한 영화**’라고 정의하고 있는데, 이 규정은 제한상영가 등급의 영화가 어떤 영화인지를 말해주기보다는 제한상영가 등급을 받은 영화가 사후에 어떠한 법률적 제한을 받는지를 기술하고 있으므로, 제한상영가 영화가 어떤 영화인지 이 규정만 가지고는 도대체 짐작하기가 쉽지 않다고 본 사례(헌재 2008. 7. 31, 2007헌가4), ⑤구 직업안정법(1994. 1. 7. 법률 제4733호로 전문개정된 것) 제46조 제1항 제2호가 규정하고 있는 공중도덕상 유해한 업무에 취직하게 할 목적으로 직업소개·근로자 모집 또는 근로자공급을 한 자 중 “**공중도덕상 유해한 업무**” 부분만으로는 수범자의 입장에서 가변적이고 광범위한 위반기준을 행위준칙으로 삼고 다시 허용되는 일정한 영역을 제외하여 나머지만을 도출하여 위법한 행위내용으로 파악하거나 이를 예측하여 준수하기란 매우 어렵다고 본 사례(헌재 2005. 3. 31, 2004헌바29) 등이 있다.

28) 소위 ‘미네르바사건’에서 4인의 재판관은 보충의견으로 “**허위의 통신**”도 명확성원칙을 위반하였다고 판단하였다.

다) 서울고등법원의 위헌법률심판제청 의견

앞서 언급한 바 있는 최병성 목사의 쓰레기 발암시멘트 고발글에 관한 시정요구처분취소소송의 항소심 재판을 맡은 서울고등법원 제3행정부(재판장 이대경)는 2011. 2. 1. 최병성 목사측의 신청을 받아 들어 방통위법 제21조 제4호의 위헌심판을 제청하였다.

위 재판부는 ‘건전한 통신윤리’는 헌법 제21조 제4항의 ‘공중도덕이나 사회윤리’와 비교하여 볼 때 동어반복이라 해도 좋을 정도로 전혀 구체화되어 있지 않아 ‘건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서의 정보’라는 방송통신심의위원회의 심의 대상의 하나이자 시정요구의 대상이 되는 정보의 개념이 너무나 불명확하고 애매하다고 보고 대통령령에 의하여 구체화될 것이 예정되어 있다고 하더라도, 표현의 자유에서 요구하는 명확성의 요청에 현저하게 부응하지 못한 것이라고 하지 않을 수 없다는 입장을 취하였다²⁹⁾.

이는 헌법재판소가 불온통신규제사건에서 『“공공의 안녕질서”는 위 헌법 제37조 제2항의 “국가의 안전보장□질서유지”와, “미풍양속”은 헌법 제21조 제4항의 “공중도덕이나 사회윤리”와 비교하여 볼 때 동어반복이라 해도 좋을 정도로 전혀 구체화되어 있지 아니하다. 즉 “불온통신”의 개념을 정하고 있는 것이 아니라 헌법상 기본권제한에 필요한 최소한의 요건 또는 헌법상 언론□출판자유에의 한계를 그대로 법률에 옮겨 놓은 것에 불과할 정도로 그 의미가 불명확하고 추상적이다 … 비록 같은 조 제2항에서 그 대상 등을 대통령령으로 정하도록 규정하고 있어 대통령령에 의하여 구체화될 것이 예정되어 있다고 하더라도, 표현의 자유에서 요구하는 명확성의 요청에 현저하게 부응하지 못한 것이라 하지 않을 수 없다.』고 본 입장을 차용한 것이다.

라) 소결론

“건전한 통신윤리”가 무엇일까? 아마 사람마다 다른 답을 가지고 있을 것이다. “건전한 통신윤리”도 “건전한”, “윤리”의 의미가 지나치게 포괄적이고 모호하기 때문에 행위규범으로서 역할을 할 수 없고 헌법재판소의 선례에 비춰 보더라도 위헌으로 본 “공공의 안녕질서”, “미풍양속”, “공익”, “저속”, “공중도덕상 유해” 등의 개념과 달리 볼 수 없어 명확성 원칙을 위반하여 위헌이라고 본다.

4) ‘건전한 통신윤리를 위하여 필요한 사항’의 불명확성으로 인한 포괄위임입법금지원칙 위반

가) 포괄위임입법금지원칙의 의미

29) 서울고등법원 2010아189 위헌법률심판제청신청사건 결정문 7-9쪽 참조.

행정부에 입법을 위임하는 수권법률의 명확성원칙으로서 헌법 제75조가 규정하고 있는 "법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항"이라 함은 법률에 이미 대통령령으로 규정될 내용 및 범위의 기본사항이 구체적으로 규정되어 있어서 누구라도 당해 법률로부터 대통령령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 함을 의미한다(헌재 1991. 7. 8. 91헌가4; 헌재 2002. 6. 27. 99헌마480). 헌법 제75조에 의해 포괄적 위임은 금지된다(헌재 2004. 11. 25. 2004헌가15 등).

다만, 위임의 구체성 명확성 내지 예측가능성의 유무는 당해 특정조항 하나만 가지고 판단하는 것이 아니라 관련 법조항 전체를 유기적 체계적으로 종합하여 판단해야 하고 위임된 사항의 성질에 따라 구체적 개별적으로 검토하여야 할 것이다. 그리고 위임의 구체성 명확성이 요구 정도는 그 규율대상의 종류와 성격에 따라 달라질 것이지만 특히 처벌법규나 조세법규와 같이 국민의 기본권을 직접적으로 제한거나 침해할 소지가 있는 법규에서는 구체성 명확성의 요구가 강화된다(헌재 2007. 12. 7. 선고 2006헌가8 결정 등).

나) 방통위법 제21조 제4호의 '건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항'으로서 "대통령령이 정하는 정보"

앞서 '건전한 통신윤리'의 불명확성에 대해 지적하였는데, 이 불명확성으로 인해 대통령령이 정하는 정보에 어떤 내용들 규정될 것인지 그 기준과 대강을 예측할 수 없고, 행정입법의 범위에 대한 한계로 작용할 수 없게 된다. 헌법 제37조 제2항에서 "국가의 안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위해 필요한 경우" 또는 "공중도덕이나 사회윤리를 침해하는 것"으로서 "법률"으로써 구체화하여야 할 것을 법률에 의하여는 전혀 구체화하지 아니한 채 전적으로 행정입법에 맡겨놓은 결과를 초래하였는바, 이는 국민의 자유나 권리를 제한하는 행정작용의 경우 적어도 그 제한의 본질적인 사항에 관한 한 국회가 제정하는 법률에 근거를 두는 것만으로 충분한 것이 아니라 국회가 직접 결정함으로써 실질에 있어서도 법률에 의한 규율이 되도록 하여야 한다는 요구에도 반한다³⁰⁾.

다) 소결론

결국 '건전한 통신윤리'의 불명확성으로 인해 방통위법 제21조 제4항의 위임입법도 위헌일 수 밖에 없다.

또, 이념적으로 국민의 기본권 제한과 관련한 요건사실에 관한 규정은 법률에 그 대강이라도 규정해 두는 것이 타당함에도 불구하고 방통위법 시행령 제8조 제1항에서 그 대강을 규정하는 것 자체가 문제의 소지를 안고 있다. 시행령에서 규정할 수 있는 것이라면 법률에 규정할 수도 있는 것이기 때문에 이를 굳이 시행령에 두고자 하는 것은 법률 개정보다 간편한 대통령령 개정으로 통신심의에 탄력성을 부여하고자 하는 의도는 아닌지 의심받을 수 있다.

30) 헌법재판소는 불온통신규제사건에서 동일한 논리 포괄위임입법금지원칙 위반의 점을 지적하였다.

다. 현행 “시정요구”의 위헌성

1) 관련규정

□ 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률

제24조(심의규정의 제정·공표 등) 심의위원회는 제21조에 정한 직무를 수행함에 필요한 다음 각 호의 심의규정을 제정 공표한다.

1. 「방송법」 제33조에 따른 방송심의에 관한 규정

2. 제21조제3호 및 제4호를 심의하기 위한 정보통신에 관한 심의규정

제25조(제재조치 등) ① 심의위원회는 방송 또는 정보통신의 내용이 제24조의 심의규정에 위반된다고 판단하는 경우에는 다음 각 호의 어느 하나의 제재조치 등을 정할 수 있다.

1. 「방송법」 제100조제1항에 따른 제재조치 권고 또는 의견제시

2. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 따른 불법정보 유통에 대한 취급의 거부 정지 또는 제한

② 심의위원회는 제1항의 제재조치를 정하려는 때에는 미리 당사자 또는 그 대리인에게 의견을 진술할 기회를 주어야 한다.

③ 심의위원회는 제1항의 제재조치를 정한 때에는 위원회에 지체 없이 제재조치의 처분을 할 것을 요청하여야 한다.

④ 심의위원장은 제21조제1호 내지 제4호에 따른 직무를 수행하기 위하여 필요한 경우에는 방송사업자 또는 「정보통신망의 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제3호의 정보통신서비스제공자에게 관련 자료의 제출을 요구할 수 있다.

⑤ 위원회는 제3항에 따라 심의위원회로부터 제재조치의 처분을 요청받은 때에는 「방송법」 또는 「정보통신망의 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」이 정하는 바에 따라 해당 사업자 등에 대하여 그 제재조치의 처분을 명령하여야 한다.

□ 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령

제8조(심의위원회의 심의대상 정보 등) ① 법 제21조제4호에서 "대통령령이 정하는 정보"란 정보통신망을 통하여 유통되는 정보 중 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 따른 불법정보 및 청소년에게 유해한 정보 등 심의가 필요하다고 인정되는 정보를 말한다.

② 법 제21조제4호에 따른 시정요구의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 해당 정보의 삭제 또는 접속차단

2. 이용자에 대한 이용정지 또는 이용해지

3. 청소년유해정보의 표시의무 이행 또는 표시방법 변경 등과 그 밖에 필요하다고 인정하는 사항

(하략)

2) 방통위법 제21조 제4호의 “시정요구”의 모호성

- 방통위법 시행령 제8조 제2항의 시정요구 규정 자체의 위헌성

시정(是正)은 ‘잘못된 것을 바로잡음’인데 잘못을 바로잡는 것이다. 그런데 표현물에 문제가 있는 경우 이를 어떤 방법으로 시정할 것인지에 따라 그 표현의 성질, 내용 등이 변화할 가능성이 있고 게시물을 이동시키거나 타인의 접근을 차단하는 경우 또는 아예 삭제하는 등의

조치를 취하는 경우 그 단계별로 표현의 자유에 대한 침해 정도가 달라지게 되고 시정의 방법에는 다양한 형태, 강도 등이 있을 수 있는데도 “시정요구”라는 규정만으로는 이를 전혀 예측할 수 없으므로 “시정요구”는 모호하다.

더구나 방통위법 제21조 제4호에서는 “건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 정보”라고 규정하여 심의대상은 대통령령에서 구체화하도록 정하였지만 그 시정요구에 대해서는 대통령령에 위임한 바 없다³¹⁾.

따라서 방통위법 시행령 제8조 제2항에서 시정요구를 구체화한 것은 법률유보원칙을 위반한 것이다.

이런 지적에 대해 ‘시정요구’를 구체화하는 것은 입법기술상 불가능하다는 주장³²⁾이 있으나, 예컨대 2006. 10. 4. 신설된 컴퓨터프로그램보호법 제34조의3 제1항³³⁾에서는 시정권고의 유형을, 저작권법 제133조의2 제1항에서는 정보통신망을 통해 유통되는 불법복제물 등에 대해 복제 전송자에 대한 경고, 삭제, 전송중단을 할 수 있도록 법률에 규정하고 있어 입법기술상의 어려움을 드는 것은 받아들이기 어렵다.

3) ‘시정요구’의 새로운 유형신설과 법률유보원칙 위반

- 방통위법 시행령 제8조 제2항의 시정요구 규정 중 ‘이용정지·해지’ 및 ‘청소년유해정보의 표시의무 이행 등’ 부분의 위헌성

방통위법 제25조 제1항에서 규정한 “제재조치 권고 또는 의견제시”(방송법), “불법정보 유통에 대한 취급의 거부 정지 또는 제한”과 방통위법 제21조 제4호의 ‘시정요구’가 같은 것인지 다른 것인지 아니면 위의 것들을 포함하는 것인지 그 일부만을 말하는 것인지 모호하다.

즉 방통위법 제25조 제1항 제2호에서는 정보통신망법 제44조의7 불법정보 유통에 대해서만 취급의 거부 정지 제한 등 제재조치를 할 수 있도록 하였는데, 방통위법 제21조 제4호, 같은

31) 이는 입법상의 착오로 보이나, 시정요구의 중대성을 고려하면 시정요구의 종류, 요건, 절차 등은 법률에 그 핵심적인 사항을 정해두는 것이 타당하다.

32) 황창근 외 4인, 통신심의 관련 법제 개선방안에 관한 연구, 2010. 8., 96쪽.

33) 컴퓨터프로그램 보호법 34조의3(시정권고 등) ①제35조의 규정에 따른 컴퓨터프로그램보호위원회는 제34조의 2제1항 각 호의 프로그램 또는 정보가 정보통신망을 통하여 전송된 경우에 이를 심의하여 온라인서비스제공자에 대하여 다음 각 호의 어느 하나의 시정을 권고할 수 있다.

1. 전송한 자에 대한 경고
2. 해당 프로그램 또는 정보 삭제
3. 전송한 자에 대한 이용정지 또는 이용해지

법 시행령 제8조 제1항에서는 위 불법정보는 물론이고 “청소년유해정보”, “방송통신심의위원회가 심의가 필요하다고 인정되는 정보”에 대해서도 심의한 후 시정요구를 할 수 있도록 하였다. 그리고 방통위법 시행령 제8조 제2항에서 시정요구의 종류를 ①해당정보의 삭제 접속 차단, ②이용자에 대한 이용정지 또는 이용해지, ③청소년유해정보의 표시의무 이행 또는 표시방법 변경 등과 그 밖에 필요하다고 인정하는 사항으로 정하고 있다. 이는 방통위법 제25조 제1항 제2호에서 그 불법정보 취급의 거부 정지 제한을 구체화한 것을 넘어서 이용자에 대한 이용정지 또는 이용해지, 청소년유해정보의 표시의무 이행 등 새로운 시정요구 유형을 법률의 위임없이 시행령에서 신설한 것이다.

4) ‘이용자에 대한 이용정지·해지’규정의 위헌성

- 과잉금지원칙 위반의 측면에서

시정(是正)은 ‘잘못된 것을 바로잡음’인데 잘못을 바로잡는 것을 넘어서 잘못된 사람이 더 이상 표현행위 자체를 하지 못하도록 하는 이용자에 대한 이용제한조치(이용정지, 이용해지)까지 포함하고 있다. 이는 방통위법 제21조 제4호에서 위임한 ‘시정’요구의 범위를 넘어서 시정요구의 종류를 정한 것으로 방법의 적절성, 침해의 최소성과 관련하여 과잉금지원칙을 위반한 것이다.

정통신망법 제44조의7 제2항과 제3항의 정보통신서비스 제공자 또는 게시판 관리 운영자에 대한 해당 정보의 취급거부 정지 제한 명령제도는 (명령주체, 사유가 다르지만) 1983. 12. 30. 제정된 전기통신사업법에서 이어져 왔다. 이에 대해서 헌법재판소는 ‘불온통신규제’사건에서 청구인측의 ‘전기통신사업법 제53조 제3항은 해당표현물의 삭제 외에 이용자의 통신망 이용권 자체를 정지 또는 금지시킬 수 있도록 하고 있으므로, 헌법 제37조 제2항의 과잉금지원칙에 위반된다’는 주장에 대해서 다음과 같이 판단하였다.

전기통신사업법 제53조 제1항과 제2항이 헌법에 위반되므로 위 조항들을 전제로 하는 전기통신사업법 제53조 제3항 또한 더 나아가 살필 필요 없이 위헌이라 할 것인바, 아울러 위 조항에 의한 정보통신부장관의 취급거부·정지·제한 명령 제도는 실질적인 피규제자인 전기통신이용자에게 의견진술권이 전혀 보장되어 있지 아니한 점에서 적법절차원칙에도 위배될 소지가 있고, 나아가 위 취급거부·정지·제한에 이용자명(ID)의 사용금지 또는 사이트폐쇄까지 포함하는 것으로 해석한다면 이용자가 당해 사이트를 통하여 다른 적법한 정보를 유통하는 것까지 불가능하게 한다는 점에서 과잉금지원칙에 위반될 소지가 많음을 지적하여 둔다.

이와 같이 헌법재판소는 이미 ‘불온통신규제’사건에서 시정요구의 구체적인 방법으로 이용자명(ID) 사용금지 또는 사이트폐쇄 등의 조치는 과잉금지원칙에 위반됨을 분명히 밝혔다³⁴⁾.

5) 시정요구들이 침해의 최소성에 부합하는 여부

앞서 언급한 바와 같이 시정요구에는 다양한 형태가 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 방통위법 시행령 제8조 제2항에서는 ①해당정보의 삭제 접속차단, ②이용자에 대한 이용정지 또는 이용해지, ③청소년유해정보의 표시의무 이행 또는 표시방법 변경 등과 그 밖에 필요하다고 인정하는 사항만 규정하고 있다.

정보통신시장의 팽창, 기술의 진보, 전자상거래의 발달 등으로 인터넷환경은 날로 급변하고 있다. 그런데 시정요구의 방식은 여전히 10년 전, 20년 전의 방식을 답습하고 있는데, 새로운 기술의 도입은 덜 제한적인 방법에 의한 시정이 가능하도록 할 수 있고 만약 이런 기술적으로 덜 제한적인 조치가 가능하다면 해당정보의 삭제, 접속차단 등을 고집하는 것 자체가 과잉금지원칙 중 침해의 최소성 원칙을 위반하는 것이 될 수 있다.

통상 게시물의 내용이 규제대상이 되는 경우, 게시물을 삭제하는 것은 최후의 수단으로 고려해야 하고, 그 게시물의 내용과 함께 반론문이 게재되는 방식(반론문 게재방식), 그 게시물의 내용을 읽기 전에 반론이 제기되었다는 사실을 고지하고 게시물의 내용을 유포할 경우 법적 책임을 질 수 있다는 사실을 경고하는 방식(경고문 부가방식³⁵), 유사한 형태의 반론이 제기된 게시물들을 모아둔 별도의 게시판으로 이동시키는 방식(게시물 이동방식), 게시물을 읽을 수만 있도록 하고 퍼가기나 복사 등 대량유통의 우려가 있는 수단을 차단하는 방식(이동 및 복제방지 방식) 등 다양한 조치가 가능할 것으로 보인다.

“접속차단”의 경우도 마찬가지로 바로 접속차단을 하기 전에 팝업창에 의한 경고문 게시, 접속을 경고하는 사이트를 통한 우회접속, 시간대별 접속차단 등 다양한 방법을 고민해 볼 수 있다.

이런 덜 제한적인 조치들이 기술적으로 구현불가능해 보이지 않고, 지금 당장 비교적 간단하게 실시할 수 있는 방법도 있을 것이므로 현행 시정요구제도는 침해의 최소성을 갖추지 못해 위헌적이다.

34) 한위수, 『전기통신사업법 제53조 등 위헌확인 - 불온통신에 대한 행정적 규제와 표현의 자유 -』, 헌법재판소 결정해설집, 2002, 229-230면.

35) 경고문 부가방식에는 유포금지 및 유포시 법적 책임에 관하여 게시물 자체에 워터마크를 삽입하거나 게시물을 퍼나르거나 복사에 경고문을 배제하지 못하도록 하는 방식 등 다양한 기술적 조치를 고려해 볼 수 있다.

라. 방통위법 시행령 제8조 제1항의 ‘등 심의가 필요하다고 인정되는 정보’의 위헌성

방통위법 제21조 제4호의 위헌성 논의는 이 부분에도 그대로 적용된다. 이 부분에 대해서는 앞서 지적한 바와 같으니 생략하기로 한다.

위 시행령 규정만을 놓고 보면 정보통신망법 제44조의7에 따른 불법정보³⁶⁾, 청소년에게 유해한 정보가 심의대상이 되는 명백하다. 이와 관련하여 “「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 따른 불법정보 및 청소년에게 유해한 정보 등 심의가 필요하다고 인정되는 정보” 중에서 “등”에 방점을 두고 불법정보, 청소년유해정보 이외의 **다른 정보가 포함시킬 수 있다**는 있다고 보는 입장이 있다³⁷⁾.

통상 ‘등’은 ‘그 밖에도 같은 종류의 것이 더 있음을 나타내는 말’ 또는 ‘열거한 대상이 복수임을 나타내거나 그것들을 한정함을 나타내는 말’로 쓰인다. 그런데 위 규정형식을 보면 “불법정보 및 청소년에게 유해한 정보 등 심의가 필요하다고 인정되는 정보”라고 표현하여 ‘불법정보 및 청소년에게 유해한 정보’가 바로 ‘심의가 필요하다고 인정되는 정보’라는 의미로 읽힌다. 만약 “불법정보, 청소년에게 유해한 정보 등 심의가 필요하다고 인정되는 정보”라고 규정된 경우라면 위 견해와 같이 해석할 여지도 없지 않으나, 현행 시행령 규정체계상 ‘등’은 한정하는 의미의 의존명사로 봄이 타당하다.

그럼에도 불구하고 과거 정보통신윤리규정에서부터 헌법에 위배되거나 국가의 존립을 해하는 각호의 정보, 범죄 기타 사회질서 위반행위에 관련된 정보, 선량한 풍속을 저해하는 정보 등 속칭 ‘불건전정보’에 대해 이 규정에 근거해 심의를 해 왔다. 그러나 기존에 심의를 해 왔고 해서 규정의 위헌성이 제거되는 것이 아니고 속칭 ‘불건전정보’에 대한 심의역사나 심의에 따른 효과 등을 고려할 때 규범으로 평가될 만한 관행의 존재를 인정하기도 어렵다.

국민의 기본권 특히 표현의 자유제한과 관련하여 불건전정보를 심의하고자 한다면 법률에 명확하게 규정하는 것이 타당하고, 이런 식으로 우회하는 것 자체가 법률유보원칙, 포괄위임입법금지원칙을 위반한 것으로 볼 수 있다.

마. 심의기준의 문제점

36) 방통위법 제21조 제3호에서 이미 정보통신망법상 불법정보에 대해서 심의대상으로 명백히 규정했음에도 불구하고 방통위법 시행령 제8조 제1항에서 ‘건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항’에 위 정보통신망법상 불법정보를 포함시킨 것 자체가 위임입법의 한계를 벗어난 것이고 법률위반이라는 지적이 있고, 개인적으로 매우 적절한 지적이라고 생각한다.

37) 김성천 황창근 지성우 최경진, 앞의 논문, 52쪽.

1) 정보통신망법 제44조의7 제1항의 불법정보

□ 정보통신망법

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 공공연하게 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. 「청소년보호법」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

② 방송통신위원회는 제1항제1호부터 제6호까지의 정보에 대하여는 심의위원회의 심의를 거쳐 정보통신서비스 제공자 또는 게시판 관리 운영자로 하여금 그 취급을 거부 정지 또는 제한하도록 명할 수 있다. 다만, 제1항제2호 및 제3호에 따른 정보의 경우에는 해당 정보로 인하여 피해를 받은 자가 구체적으로 밝힌 의사에 반하여 그 취급의 거부 정지 또는 제한을 명할 수 없다.

③ 방송통신위원회는 제1항제7호부터 제9호까지의 정보가 다음 각 호의 모두에 해당하는 경우에는 정보통신서비스 제공자 또는 게시판 관리 운영자에게 해당 정보의 취급을 거부 정지 또는 제한하도록 명하여야 한다.

1. 관계 중앙행정기관의 장의 요청이 있었을 것
 2. 제1호의 요청을 받은 날부터 7일 이내에 심의위원회의 심의를 거친 후 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제21조제4호에 따른 시정 요구를 하였을 것
 3. 정보통신서비스 제공자나 게시판 관리 운영자가 시정 요구에 따르지 아니하였을 것
- ④ 방송통신위원회는 제2항 및 제3항에 따른 명령의 대상이 되는 정보통신서비스 제공자, 게시판 관리 운영자 또는 해당 이용자에게 미리 의견제출의 기회를 주어야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 의견제출의 기회를 주지 아니할 수 있다.
1. 공공의 안전 또는 복리를 위하여 긴급히 처분을 할 필요가 있는 경우
 2. 의견청취가 뚜렷이 곤란하거나 명백히 불필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우
 3. 의견제출의 기회를 포기한다는 뜻을 명백히 표시한 경우

방송통신심의위원회의 통신심의와 관련하여 심의대상은 정보통신망법 제44조의7 제1항 각호의 불법정보, 청소년유해정보 등이다. 청소년유해정보의 경우 불법정보와 달리 청소년이라는 특정한 대상을 보호하기 위한 목적에서 시작된 것으로 국가나 사회의 후견적 역할에 기댄 측면이 크기 때문에 그 규제의 정당성에 대해서는 비교적 논란이 적다³⁸⁾.

38) 청소년유해정보도 구체적으로 보면 규제의 타당성 측면에서 논란의 여지가 없는 것이 아니고, 사회적 합의가 필요하거나 합의를 변경할 필요가 있는 경우가 있지만 그에 대해서는 지면 관계상 이 글에서는 제외하였다.

정보통신망법 제44조의7 제1항 각호에서는 불법정보를 음란정보(제1호), 명예훼손정보(제2호), 사이버스토킹(제3호), 해킹 바이러스유포(제4호), 청소년유해매체물 표시의무 위반(제5호), 사행행위(제6호), 국가기밀누설(제7호), 국가보안법위반(제8호), 범죄관련정보(제9호)로 유형화하는데 이런 불법정보는 전부 형사처벌규정과 쌍을 이루고 있다.

불법정보유형	형사처벌규정
음란정보	정보통신망법 제74조 제1항 제2호
	성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제12조
	성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 제13조 제1항, 제2항
명예훼손정보	정보통신망법 제70조 제1항(비방목적 사실 적시)
	정보통신망법 제70조 제2항(비방목적 허위사실 적시)
사이버스토킹	정보통신망법 제74조 제1항 제3호
해킹 바이러스 유포 ³⁹⁾	정보통신망법 제71조 제9호(악성프로그램 전달, 유포)
	정보통신망법 제71조 제10호(정보통신망 장애 발생)
	정보통신망법 제71조 제11호(타인의 정보훼손, 비밀침해 등)
	정보통신망법 제72조 제1항 제1호(정보통신망 불법침입)
	정보통신망법 제74조 제1항 제6호(스팸메일)
청소년유해매체물 표시의무 위반	정보통신망법 제73조 제2호, 제42조
	청소년보호법 제50조 제1호, 제17조 제1항
	청소년보호법 제50조 제1호의2, 제23조의2
	정보통신망법 제73조 제3호, 제42조의2
사행행위	형법 제23장 도박과 복표에 관한 죄(제246조-제248조)
	사행행위 등 규제 및 처벌특례법, 경륜 경정법, 복권 및 복권기금법, 한국마사회법, 관광진흥법 등 개별 법률에 처벌규정이 산재해 있음
국가기밀누설	군사기밀보호법 제10조, 제12조
	국가보안법 제4조 제1항 제2호
국가보안법위반	국가보안법 개별 규정
범죄관련정보	이상의 사항 외에 모든 범죄

물론 불법정보의 개별 규정 자체가 포괄적으로 규정되어 있기 때문에 그 중 일부행위에 대해서만 형사처벌규정이 적용되는 경우가 있지만, 기본적으로 불법정보는 그 명칭이 의미하는 바와 같이 형사처벌을 받아야 할 행위에 해당하는 정보를 말한다.

39) 이외에도 형법 제140조 제3항(공무상비밀침해죄), 제141조 제1항(공용전자기록손상등), 제227조의2(공전자기록위작 변작죄), 제232조의2(사전자기기록위작 변작죄), 제314조 제2항(컴퓨터업무방해), 제316조 제2항(전자기록비밀침해죄), 제323조(권리행사방해), 제347조의2(컴퓨터등사용사기), 제366조(전자기록손괴죄), 전기통신사업법 제47조 제2항, 전기통신기반보호법 제28조, 제29조, 물류정책기본법 제71조, 전자무역촉진에 관한 법률 제30조 제1항 각호, 제31조 제2호, 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 제50조 제2항 제3호, 전자금융거래법 제49조 제1항 제4호 등 전자적 정보침해행위에 대해서는 개별처벌규정이 산재해 있다.

2) 죄가 있는지 여부를 방송통신심의위원회가 판단하는 상황

형벌구성요건의 해석과 적용은 법원의 전권에 해당하고 헌법상 무죄추정원칙이 엄존함에도 불구하고 행정기관 중에서도 그나마 경찰, 해양경찰, 국가정보원, 각종 행정법 위반 사건과 관련하여 특별사법경찰관리, 검찰의 판단이라면 모를까 방송통신심의위원회의 심의로 표현행위 자체가 형사처벌의 대상이 되는지를 판단하는 것 자체가 지나치게 성급한 측면이 있다.

이런 방송통신심의위원회의 판단은 수사기관이 수사에 착수하여 유죄판단에 해당하는 기소유예, 기소하지 않는 경우라면 무죄추정원칙의 취지에 반할 우려가 있고, 앞서 지적한 바와 같이 그 판단 자체가 잠정적이고 엄격한 증거조사에 의한 것이 아니기 때문에 선부른 판단이 오히려 위법한 행위로 평가될 여지도 있다.

따라서 앞서 지적한 바와 같이 잠정적 판단인 방송통신심의위원회의 『심의-시정요구』는 법원의 판단에 앞서서 이루어지지 경우 불필요한 규제를 양산할 여지가 있는 것이다.

3) 불법정보 규정 자체의 문제점

가) 음란정보

음란정보와 관련하여 헌법재판소가 판시한 바와 같이 저속한 표현은 헌법상 보호되는데 저속과 음란을 명확하게 구분할 수 있는지 의문이다. 또, 음란정보와 헌법상 청소년유해매체물로 분류될 여지는 있지만 음란에 이르지 않은 성인정보를 어떻게 구별할 것이며, 음란과 퇴폐, 음란과 선정 등 유통이 금지되어야 할 음란정보와 성인에게는 유통되어도 될 성인정보의 구별이 쉽지 않다.

이와 관련하여 헌법재판소는 종래 음란표현은 표현의 자유의 보호영역에 포함되지 않는다고 판단하였으나(대표적으로 헌재 1998. 4. 30. 95헌가16), **구 청소년의성보호에관한법률 제2조 제3호 등 위헌제청사건**(헌재 2002. 4. 25, 2001헌가27)에서 “‘청소년이용음란물’ 역시 의사형 성적 작용을 하는 의사의 표현 전파의 형식 중 하나임이 분명하므로 언론 출판의 자유에 의하여 보호되는 의사표현의 매개체라는 점에는 의문의 여지가 없”다고 판시하였고, **구 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제65조 제1항 제2호 위헌소원 사건**(헌재 2009. 5. 28, 2006헌바109)에서 엄격한 의미의 음란표현도 헌법 제21조가 규정하는 언론 출판의 자유의 보호영역에 포함된다고 판시하면서 명시적으로 종전의 입장을 변경하였다⁴⁰⁾.

40) 이런 헌법재판소의 입장변경 표현의 자유 보호영역에 관한 소위 “범주론”의 폐기라는 측면에서 타당하다고 본다.

한편, 대법원은 “음란이라는 개념은 사회와 시대적 변화에 따라 변동하는 상대적이고도 유동적인 것이고, 그 시대에 있어서 사회의 풍속, 윤리, 종교 등과도 밀접한 관계를 가지는 추상적인 것이므로, 구체적인 판단에 있어서는 사회통념상 일반 보통인의 정서를 그 판단의 기준으로 삼을 수밖에 없다고 할지라도, 이는 일정한 가치판단에 기초하여 정립할 수 있는 규범적인 개념이므로, ‘음란’이라는 개념을 정립하는 것은 물론 구체적인 표현물의 음란성 여부도 중국적으로는 법원이 이를 판단하여야 한다”고 판시하여(대법원 2008. 3. 13. 선고 2006도3558 판결) 음란판단에 있어서 중국적인 판단권은 법원이 행사할 수밖에 없음을 천명하였다.

또, “음란이라 함은 사회통념상 일반 보통인의 성욕을 자극하여 성적 흥분을 유발하고 정상적인 성적 수치심을 해하여 성적 도의관념에 반하는 것으로서, 표현물을 전체적으로 관찰 평가해 볼 때 단순히 저속하다거나 문란한 느낌을 준다는 정도를 넘어서서 존중 보호되어야 할 인격을 갖춘 존재인 사람의 존엄성과 가치를 심각하게 훼손 왜곡하였다고 평가할 수 있을 정도로, 노골적인 방법에 의하여 성적 부위나 행위를 적나라하게 표현 또는 묘사한 것으로서, 사회통념에 비추어 전적으로 또는 지배적으로 성적 흥미에만 호소하고 하등의 문학적 예술적 사상적 과학적 의학적 교육적 가치를 지니지 아니하는 것을 뜻한다고 볼 것이고, 표현물의 음란 여부를 판단함에 있어서는 표현물 제작자의 주관적 의도가 아니라 그 사회의 평균인의 입장에서 그 시대의 건전한 사회통념에 따라 객관적이고 규범적으로 평가하여야 한다”고 판시하여 음란성 판단이 매우 복잡한 규범적 가치판단과정임을 간접적으로 강조하고 있다. 또, 대법원은 예술성이 있다고 해서 음란성이 당연히 부정된다고 볼 수 없다⁴¹⁾고 보고 있기도 하다(대법원 2005. 7. 22. 선고 2003도2911판결)

음란한 정보의 유통을 금지해야 한다는 점에 대해서는 사회적 공감대가 형성되어 있고 특히 아동포르노를 포함한 하드코어 포르노의 유통을 막아야 하는 점에 대해 의문을 제기하는 견해는 없어 보인다.

문제는 앞서 지적한 바와 같이 유통되어도 되는 (저속, 선정, 퇴폐, 소프트 포르노 등으로 평가되는) 성인정보와 인간의 존엄성을 훼손 왜곡시키는 음란정보의 구별이 쉽지 않다는 점이고, 최종적인 판단은 법원에 맡겨져 있음에도 불구하고 방송통신심의위원회가 선부른 판단을 하여 유통되어도 될 정보마저 유통을 금지시킬 우려가 있다.

41) 미술교사가 자신의 홈페이지를 통해 남성의 성기, 여성의 성기가 드러난 작품을 게시한 것에 대해 음란성을 인정한 판결로 이 판결 자체의 타당성에 대해서는 의문이 있고 이런 대법원의 입장이 음란의 모호성을 증대시키는 측면을 무시할 수 없지만 음란표현에 대한 규제가 필요하다는 사회적 합의가 있다면 음란 여부에 관한 판단이 규범적 가치평가를 거쳐야 하고 중국적으로 법원의 판단에 따를 수밖에 없다는 점에서 쉽사리 일반인의 시각에서 판단할 수 없다는 점을 상기시킨 판결로서는 의미가 있다.

나) 명예훼손정보

정보통신망법상 명예훼손죄에 대한 처벌규정을 두고 있고, 형법상 명예훼손죄와 달리 “비방할 목적”을 요구하는데 비방할 목적 유무에 대한 판단, 오로지 공익을 위하여 표현하였는지 여부, 표현물의 내용과 현실과의 합치 여부 등에 관한 판단은 방송통신심의위원회가 쉽게 판단할 문제가 아니다⁴²⁾.

위반행위에 대해 형벌규정을 두고 있는 행위유형의 경우, 그 행위에 대한 위반여부에 행정상 제재와 형사상 제재가 동시에, 독자적으로⁴³⁾(상호 처분결과에 영향을 받지 아니하고) 가해진다고 해서 이중처벌은 아니라고 보지만 사실상 행정상 제재조치가 선행하고 형사상 공소제기가 이루어지므로 행정청의 판단은 수사기관이나 법관에게 하나의 지침으로 활용될 여지가 있고 예단을 형성할 우려가 있다. 그렇기 때문에 어떤 행위가 범죄라면 그것에 대해 행정청이 인지하였다면 수사기관에 고발 기타 통지하여 수사를 하고 재판을 통해 그 행위의 위법성에 대한 판단을 받아야 하고 행정청이 독자적으로 명예훼손 여부를 판단하는 것 자체가 표현의 자유에 대한 침해가 될 여지가 있다.

다) 사이버스토킹정보?

정보통신망법 제44조의7 제1항 제3호의 정보를 사이버스토킹에 관한 정보로 분류하고 있고 방송통신심의위원회도 불법유해정보신고사이트에서 이런 형식의 분류를 공시하고 있다.

그런데 위 제3호는 “**공포심**이나 **불안감**을 유발하는 부호 문언 음향 화상 또는 영상을 **반복적**으로 상대방에게 도달하도록 하는 내용의 정보”라고 규정하여 공포심, 불안감 유발 정보의 반복적 도달을 문제삼고 있다. 이것을 사이버스토킹만을 위한 규정을 해석하는 것은 지나치게 제한하여 해석하는 것으로 바람직하지만 안타깝게도 규정형식상 사이버스토킹 이외에 다른 행위도 충분히 포함될 여지가 있다⁴⁴⁾.

문제는 사이버스토킹이 아닌 다른 행위도 위 제3호에 의해 규제될 수 있다고 보는 순간 “공포심”, “불안감”, “반복적”이라는 부분의 해석이 필요하다. 과연 공포심이 무엇을 말하는 것

42) 국가인권위원회도 2010. 9. 30. 통신심의폐지권고시 이 점을 지적하였다.

43) 행정처분이 형사재판의 결과에 따르는 경우나 행정처분이 고발이나 고소하는 경우라면 문제가 최소화되지만, 그 역이라면 형사재판에서 피고인이 현실적으로 죄인취급받으면서 재판을 받을 수밖에 없고 행정처분에 대해 행정쟁송을 거치지 않는 경우라면 마치 그 행위의 위법성에 대해 이미 인정한 것으로 오해받을 우려도 있다.

44) 실제 최근 ‘일본 원전 방사능피담’수사에 이 규정(좀더 정확하게 보면 정보통신망법 제74조 제1항 제3호)이 활용된 바 있다.

인지, 사람에 따라 공포심을 느끼는지 여부 및 그 정도가 다를 것이고 불안감 역시 마찬가지다. ‘반복적’이라는 것이 2회 이상이면 반복적이라고 볼 것인지 2회보단 많아야 반복적이라고 평가할 수 있는지 애매하다.

결국 위 제3호는 규정 자체가 객체에 따라 다른 판단이 가능하고 객체의 주관적 평가에 따라 달라질 수 있는 공포, 불안과 같은 불확정개념을 사용하고 있는데 이는 방송통신심의위원회에서 함부로 판단할 사항이 아니다.

라) 해킹, 바이러스 유포 등

이 부분 불법정보도 개별적인 형사처벌법규가 존재하므로 기본적으로 법원이 판단하는 것이 옳다. 다만, 해킹이나 바이러스 등 악성프로그램을 유포하는 경우 초기에 막을 수 있다면 막아야 한다.

그러나 기술적으로 이를 불법정보에 포섭시켜 방송통신심의위원회의 심의를 거치도록 하더라도 방송통신심의위원회의 업무처리절차가 존재하기 때문에 오히려 신속한 구제에 역할 우려가 있다.

마) 영리 목적 청소년유해매체물 제공

비영리 목적 청소년유해매체물은 불법정보가 아니므로 영리/비영리의 구분이 간명하다고 볼 수 없다는 점을 고려할 필요가 있지만 서두에서 언급한 바와 같이 청소년과 관련하여 일부 유해정보의 차단은 그 정당성을 쉽게 인정될 수 있다.

다만, 청소년유해매체물을 계속 방송통신심의위원회에서 심의하도록 하는 것이 타당한지는 의문이다. 청소년유해매체에 대한 판단 자체가 나름대로 전문성을 요하는데 방송통신심의위원회는 정보통신분야의 일반적인 규제기관일 뿐이고 차라리 청소년보호위원회가 유해성 여부 판단에 있어서 오히려 전문적이라고 본다.

바) 사행성정보

사행행위에 대한 규제필요성에 대해서는 공감하지만, 사행성 여부에 관한 판단은 나름대로 전문성을 갖추어야 한다. 사행성게임물에 관한 판단은 법원이 최종판단을 하고 있지만 현재 사행성정보에 관하여는 사행산업통합감독위원회가 나름의 전문성을 갖추고 있고 실제 사행산업통합감독위원회가 방송통신심의위원회에 2010년 심의요청한 건수가 2,500여건에 달하고 방송통신심의위원회에서는 대부분 시정요구를 하였다는 점에서 사행산업통합감독위원회가 스포츠토토, 한국마사회, 게임물등급위원회의 사행성정보 심의요청도 처리하는 방안을 고민

해 볼 필요가 있다.

사) 국가기밀누설

국가기밀이 무엇인지는 법원의 판단을 받아야 한다. 대법원은 “국가보안법 제4조 제1항 제2호 (나)목에 정해진 기밀은 정치, 경제, 사회, 문화 등 각 방면에 관하여 반국가단체에 대하여 비밀로 하거나 확인되지 아니함이 대한민국의 이익이 되는 모든 사실, 물건 또는 지식으로서 그것들이 국내에서의 적법한 절차 등을 거쳐 이미 일반인에게 널리 알려진 공지의 사실, 물건 또는 지식에 속하지 아니한 것이어야 하고, 또 그 내용이 누설되는 경우 국가의 안전에 위협을 초래할 우려가 있어 기밀로 보호할 실질가치를 갖춘 것이어야 한다”고 판시하였고(대법원 2003. 6. 24. 선고 2000도5442 판결), 군사기밀보호법상 ‘군사기밀’에 대해서도 일반인에게 알려지지 아니한 것으로서 그 내용이 누설되는 경우 국가안전보장에 명백한 위협을 초래할 우려가 있어야 한다고 보고 있다(대법원 2002. 5. 10. 선고 2000도1956 판결).

그런데 ①공지의 사실 여부, ②실질가치 유무는 해당 사건을 판단하는 법원의 가치판단없이 쉽사리 단정하기 어렵고, 상대적 가치판단의 문제일 수 있으므로 방송통신심의위원회가 이를 판단하는 것 자체가 어렵다. 오히려 국가기관에 의해 기밀이라고 주장된 정보를 모두 국가기밀로 보고 삭제하게 될 개연성이 큰 만큼 방송통신심의위원회의 이 부분 심의는 재고되어야 한다.

아) 국가보안법위반정보

국가보안법 위반 여부에 관한 판단 역시 대법원의 최종판단 없이 쉽사리 인정하기 어렵고 규범해석에 있어서 정책적 고려가 이루어지는 영역의 하나로 대법원의 판단을 쉽사리 예측하기도 어렵다. 그리고 실제 방송통신심의위원회의 심의가 삭제 등의 조치를 하기 위한 형식적인 통과절차로 전락한 느낌을 지울 수 없다.

그리고 역사적으로 국가보안법은 표현의 자유를 탄압하기 위한 도구로 활용되었음을 부정할 수 없고 국가보안법 자체에 대한 위헌논란과 폐지요구가 지속되고 있다는 점에서 형법상 내란의 죄, 외환의 죄에 관한 정보를 제한하는 선으로 그 심의대상을 축소할 필요가 있다.

자) 범죄 관련 정보

‘그 밖에 범죄를 목적으로 하거나’ 부분은 형법상 예비, 음모행위에서부터 정보통신망법 제44조의7 제1항 제1호 내지 제8호를 제외한 나머지 모든 범죄의 구성요건대당성 있는 행위를 포괄하는 것으로 해석할 수 있다. 그리고 여기에 교사나 방조하는 내용까지 포함시키고 있어 정보통신망법 제44조의7 제1항 제9호는 제1호 내지 제8호의 일반조항(개괄조항)에 해당한다.

즉 위 제9호로 인해 정보통신망법 제44조의7 제1항 제9호는 “모든” 범죄에 관련된 정보를 ‘불법정보’로 규율하게 된 것이다. 특히 ‘방조’의 무제한성, 편면적 방조의 허용 등으로 인해 사실상 범죄에 관한 “모든” 정보가 ‘불법정보’가 된다. 요컨대 위 제9호로 인해 사실상 ‘모든 범죄에 관한 모든 정보’가 ‘불법정보’가 되는 것이다.

이것은 ‘불온통신규제’사건에서 헌법재판소가 ‘불온통신’이 명확성의 원칙에 어긋나서 위헌이라고 한 취지에도 부합하지 않는 것으로 위헌성이 제거된 형태로 보기 어렵다⁴⁵⁾. 역설적으로 ‘모든 범죄에 관한 모든 정보’가 ‘불법정보’가 되는 것이라는 점에서 이를 명확하다고 해야 할지 의문이다⁴⁶⁾.

따라서 위 제9호에 따라 심의대상을 확대할 수 없고, 설령 위 규정을 합헌적으로 보더라도 위 규정을 근거로 심의대상을 확대하는 것은 현존하는 명백한 위험이 있는 경우로 제한해야 할 것이다.

2. 대안의 모색

가. 실질적 검열로 기능하는 통신심의 폐지 및 민간자율기구의 구성

국가인권위원회, 프랭크라쉬 유엔 의사표현의 자유 특별보고관이 지적한 바와 같이 현행 통신심의제도는 행정권에 의한 자의적 심의라는 평가에서 자유로울 수 없고, 앞서 지적한 바와 같이 실질적 검열로 기능하고 있으므로 어떤 식으로든 현재의 통신심의제도를 개선하기 위한 고민을 시작할 필요가 있다.

여러 가지 방안을 고려할 수 있지만 헌법재판소가 지적한 바와 같이 표현물에 대한 규제는 1차적으로 시민사회의 자기교정기능과 사상과 의견의 경쟁메커니즘에 맡겨져야 하므로 시민이 중심이 된 자율규제형태가 변화의 지침이 되어야 한다.

45) 전기통신사업법 2002. 12. 26. 개정안에 대한 심사보고서 26쪽, 검토보고서 45쪽에서도 위헌성 제거문제에 관하여 “안 제53조제1항에서는 중전의 추상적이고 불명확한 불온통신의 개념을 아래 표에서 보는 바와 같이 음란정보유통, 명예훼손, 사이버스토킹, 국가기밀누설 등 현행법상으로도 위법한 정보에 한정하여 대통령령이 아닌 법률에서 직접 규정을 두도록 함으로써 동 조항에 대하여 위헌성이 제기된 원인인 법정요건의 불명확성, 과잉금지의 원칙위배, 포괄입법금지의 원칙위배 문제는 일정부분 해소된 것으로 보임.”이라는 의견으로, 완전한 위헌성 제거에 이르지 않았음을 간접적으로 시사한 바 있다.

46) 김성천 황창근 지성우 최경진, 『방송통신 심의규정 개선방안에 관한 연구』, 방송통신심의위원회, 2009, 32-33면.

현재 KISO와 같은 사업자단체가 민간자율기구로 불리고 있지만, 국가인권위원회가 적절하게 지적하는 바와 같이 민간자율기구 구성을 대형 정보통신서비스사업자 중심으로 할 경우 표현의 자유에 대한 통제가 산업의 논리에 치우칠 우려가 있고 민간자율기구가 Private Government로 기능하게 되어 결국 또다른 방송통신심의위원회의 탄생을 가져올 뿐이다. 그렇기 때문에 민간자율기구는 정부를 제외한 이용자, 사업자, 관련 시민단체 등 다양한 민간영역의 대표로 구성하는 것이 타당하다.

민간자율기구의 구성과 관련하여, 첫 번째로 '나가수'의 청중평가단과 같이 세대별 이용자를 표본화하여 배심단을 구성하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 사회가 급변하고 이해관계가 복잡해지면서 50대나 60대가 경험과 연륜만으로 모든 연령층의 이익을 대변할 수 있으리라 보기 어려워 졌다는 점을 고려하자는 것이다.

두 번째로 일반이용자, 사업자, 전문가, 시민단체활동가 등으로 고르게 구성하되, 내부에 전문가그룹, 일반이용자그룹을 별도로 구성하고 이 두 그룹의 판단을 최종결론에 참고하도록 하는 방식도 생각해 볼 수 있다. 전문가의 기준과 일반이용자의 기준이 다르다는 점에서 서로 다른 시각을 고려하여 판단하자는 것이다.

이외에도 다양한 형식이 있을 수 있으나 기본적인 형태는 사업자만 중심이 되는 단체는 지양되어야 하고 진정한 민간자율기구로 불리기 위해서는 일반이용자그룹의 참여가 반드시 보장되어야 하고 그 폭은 의사결정에 의미있는 영향을 미칠 정도는 되어야 한다.

나. 위헌적인 규정에 근거한 방송통신심의위원회의 위상 조정

정보통신심의과 관련하여 방송통신심의위원회의 존립근거인 방통위법 제21조 제4호에 대해 이미 위헌법률심판제청이 되어 있고 앞서 검토한 바와 같이 방통위법 제21조 제4호가 위헌적인 것이고, 방통위법 시행령 제8조 제1항의 심의대상에 관한 규정도 위헌이라는 지적이 있으므로 전반적으로 방통위법을 손볼 필요가 있다. 그리고 이 때 시민이 중심이 된 자율규제로 규제의 패러다임을 변화시키기 위해서는 방송통신심의위원회의 심의업무는 제한적으로(요청에 의한 보충적, 2차적 심의기관으로서 존립시키는 방안도 나쁘지 않아 보인다) 조정하여 그 위상도 정보통신분야에서 표현에 대한 통제자에서 시민이 중심이 된 자율규제를 지원 보조하는 기관으로 위상을 조정할 필요가 있다.

다. 불법정보유형별 개정방향

앞서 정보통신망법 제44조의7 제1항의 불법정보 각호 규정의 문제점에 대해서 지적하였다. 이에 따라 아래 표와 같이 통신심의 여부 및 심의시 주체를 조정하는 것이 어떨까 한다.

불법정보유형	개정방향		
	심의계속여부	심의대상	심의주체 등 변경
음란정보	○	아동포르노, 하드코어포르노로 제한	형사처벌규정이 있기 때문에 법원의 사법심사를 원칙으로 하되, 제한적으로 민간자율기구에 의한 심의 실시
명예훼손정보	○	현행 유지	
사이버스토킹	×	사이버스토킹에 대한 규정을 신설하여 제한할 필요가 있음	
해킹 바이러스 유포 등 ⁴⁷⁾	○	현행 유지	방송통신위원회에서 직접 심의
청소년유해매체물 표시의무 위반	○	현행 유지	청소년보호위원회
사행행위	○	현행 유지	사행산업통합감독위원회
국가기밀누설	×		법원의 사법심사를 원칙으로 하고 민간자율기구에 의한 심의 자체도 폐지
국가보안법위반	×		
범죄관련정보	×		필요한 경우 소관 중앙행정기관에서 Hot-line방식으로 민간자율기구에 심의요청

라. 법원을 통한 신속한 해결

명예훼손정보, 음란정보, 국가기밀누설 및 국가보안법위반정보, 기타 범죄정보 등은 기본적으로 법원의 판단없이 함부로 규제해서는 곤란하다.

최근 민사소송에서 전면적으로 전자소송이 도입되었고 형사분야와 관련하여서도 일부 교통범죄 등 경미사건에 대해서는 형사사법시스템이 도입되어 안정화단계에 진입했다고 한다. 종래 법원을 통한 분쟁해결이 중국적임에도 기피되었던 것은 심리의 장기화, 서류 등 절차의 복잡성 때문이었는데 정보통신분야에 있어서도 이런 전자소송절차를 기초로 현재의 임시조치제도를 접근차단가처분, 임시이동가처분 등 다양한 형태의 가처분으로 대체하고 각급 법원에 정보통신과 관련한 가처분사건과 본안사건을 처리하는 전담재판부를 신설하고 그 재판부로 하여금 일정한 시간⁴⁸⁾내에 가처분심리와 결정을 하도록 하는 방안을 도입할 필요가 있다.

47) 이외에도 형법 제140조 제3항(공무상비밀침해죄), 제141조 제1항(공용전자기록손상등), 제227조의2(공전자기록위작 변작죄), 제232조의2(사전자기록위작 변작죄), 제314조 제2항(컴퓨터업무방해), 제316조 제2항(전자기록비밀침해죄), 제323조(권리행사방해), 제347조의2(컴퓨터등사용사기), 제366조(전자기록손괴죄), 전기통신사업법 제47조 제2항, 전기통신기반보호법 제28조, 제29조, 물류정책기본법 제71조, 전자무역촉진에 관한 법률 제30조 제1항 각호, 제31조 제2호, 신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률 제50조 제2항 제3호, 전자금융거래법 제49조 제1항 제4호 등 전자적 정보침해행위에 대해서는 개별처벌규정이 산재해 있다.

48) 현재 구속영장실질심사의 경우 영장청구일 다음날이면 기일이 지정되어 심리가 이루어지고 당일 발부여부가

이를 접속차단(블라인드)형 가처분, 이동형 가처분을 비롯하여 앞서 언급한 경고방식, 반론문 게재방식 등 다양한 형태의 가처분을 도입하고 가처분별 심리기준을 공표한다면 잠정적 판단이 아닌 종국적 판단으로서 법원을 통한 문제해결의 토대가 마련될 것으로 본다.

결정되는데, 정보통신분야에서 가처분은 관련 자료가 많지 않아 심리에 소요되는 시간이 적게 걸려 신청을 일
정하게 유형화할 수 있다면 상당히 신속하게 처리할 수 있을 것으로 보인다.

바람직한 인터넷 자율규제를 위한 제언

송경재 / 경희대 인류사회재건연구원 학술연구교수

I. 인터넷 자율규제의 필요성

□미디어로서 기능하는 인터넷의 이중적 속성에서 야기된 것

○인터넷에서의 자유로운 정보환경으로 인한 표현의 자유 공간이라는 측면과 음란?폭력, 사생활 침해 등 불법?유해정보가 확산되는 공간이라는 순기능과 역기능의 충돌로 인한 규제 필요성 증대

○초기 규제 논쟁은 주로 인터넷에서 규제를 할 것이냐 말 것이냐의 문제를 논쟁했지만 최근 학자들의 견해는 어떤 방식과 어떤 내용을 가진 규제를 선택할 것인가의 문제로 진화하고 있음

- 특히 이는 각 국가가 처해있는 역사 문화정치 경제 등의 사회적 맥락과 연관되어 있기 때문에 적용과 해석에는 상당한 고민과 제도적 고안이 필요한 지점

○이에 많은 학자들은 효율성과 자율성, 빠른 기술적 진보에 대응성, 사회적 비용의 절감, 국가와 시장의 과도한 권한 침해 등을 이유로 자율규제(self regulation)을 선호하고 있음

□인터넷 자율규제의 정의의 어려움

○ 자율규제는 국가규제와 완전방임이라는 양극단의 사이에 존재하기 때문에 규제의 형식과 내용, 행위자의 선출과 법적 지위, 역할, 책무성 등의 다양한 변수가 존재하기 때문에 단일한 모델을 추출하는 것은 어려움(Gunningham and Rees 1997, 364)

- 따라서 규제의 주체, 역할, 법적 책무성, 대표성 등으로 수십가지의 모델이 도출될 수 있는 것이 자율규제가 가지고 있는 장점이자 적용의 난제이기도 함

- 이는 학자마다 규제의 주체(행위자 별)와 정부의 규제권한 위임의 정도(위임적/승인적/강제적)

- 에 따라서 각기 다른 스펙트럼을 가지고 있음을 의미(Sinclair 1997; 이재진 2009, 305-307)
- 현재의 학계에서는 자율규제를 광범위한 스펙트럼을 가진 기제로 보고 규제적용대상(콘텐츠, 광고, 게임 등)마다 각기 상이한 방식이 적용되어야 하나 이에 대한 세부적인 논의는 진행되지 못하고 있음
 - 이에 한국적 맥락에서의 통신과 관련된 자율규제 모델에 대한 많은 고민이 제출되고 있는 것이 현재의 실정

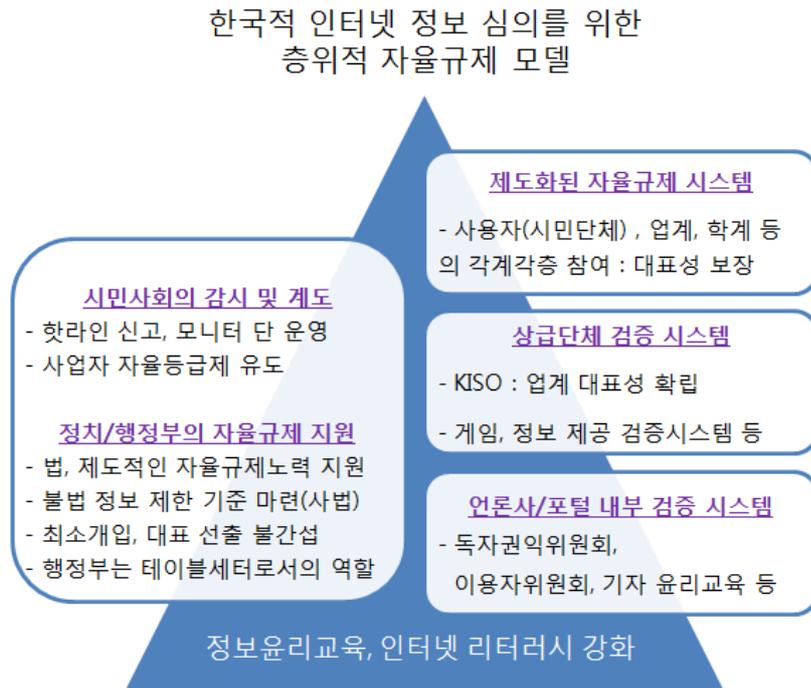
II. 방통심위와 KISO에 관한 입장

- 노벨 경제학상 수상자인 오스트롬(Ostrom 1991)은 정책적 대안으로서의 국가규제와 시장규제는 큰 문제를 가지고 있다고 지적
- 제도가 얼마나 민주적인가를 파악하는 것은 두 가지 지표로 확인할 수 있음
 - ① 대표성과 ② 책무성
- 그런 맥락에서 현재 한국의 인터넷 정보 자율규제의 대표적인 기구랄 수 있는 방통심위와 한국인터넷자율정책기구(KISO)는 어떠한가?
- 토론자의 평가를 이야기한다면
 - 방통심위는 자율규제 이긴 하나 국가가 가장 강력한 권한을 행사하고 있는 강제적 자율규제에 속하고 구성원의 대표성 역시 청와대 3명, 여야 정치권 6명 등 정치적 색깔을 띠고 있음
 - KISO 역시 자율규제 이긴 하나 시장(포털 사업자)가 위원의 선출에 모든 권한을 행사하고 있는 전형적인 시장주도의 자율규제 모델이라고 할 수 있음
- 결론적으로 이들 2기구는 외형은 자율규제의 외피를 쓰고 있지만 결국 국가규제에 가장 경도되어 있는 형태와 시장규제에 가장 경도되어 있는 아류 자율규제기구
- 먼저 대표성 측면에서 실제적인 사용자인 네티즌의 참여를 보장하기 어렵고, 현재 재판중이지만 방통심위는 행정명령을 통해 게시물에 임시조치를 실시할 수 있다는 점에서 보면 더욱 분명하게 드러남
- 그리고 권한 역시 방통심위는 행정적인 경향이 강하고, KISO는 사업자단체를 대표하는 방식의 자율로서 강제력이 약하다는 단점이 존재

III. 바람직한 자율규제를 위한 대안

- 층위적 자율규제 모델 제언

- 미국식 시장주도의 자율규제, 일본의 사업자 주도와 시민사회 주도의 이원적 자율규제와 인터넷 리터러시 강화로서의 EU 자율규제 등의 장점을 흡수한 방식으로 한국적 맥락에 맞게 조율할 필요성
- 이를 구체화하면 다음과 같은 방안을 제시할 수 있을 것



- 사용자(네티즌) 대표성을 확립해야 진정한 자율기구화 할 수 있어
 - 현재 자율규제기구의 상당수는 대표자를 선출하기 어렵다는 이유로 사용자인 네티즌의 참여를 제한하고 있음
 - 그러나 국제 인터넷관련 정책과 도메인을 관리하고 있는 기구인 ICANN(Internet Corporation for Assigned Names and Numbers)도 19명의 이사회 중 일반회원을 대표하는 이사를 전 세계 네티즌들의 투표로 선출하고 있음
 - 자발적인 추천과 상호추천 등으로 진정으로 인터넷의 자유를 지킬 수 있는 그리고 기술적인 능력을 갖춘 사람들이 이사회의 멤버로 참여하고 있음
- 자율규제를 위한 사전 인식의 전환이 필요
- 과도한 정치권과 정부주도성은 현 방통심위와 같은 강제적 자율규제로 갈수도

있고 시장이 주도하는 시장규제는 시장의 이해관계에 따른 새로운 논란거리를 낳을 수 있음

- 특히 방통심위의 정치성은 발제문에서 지적한바와 같이 심각한 문제

○ 자율규제의 혜택은 정부나 시장이 보는 것이 아니라 바로 사용자인 네티즌들이 보아야 한다는 원칙을 마련하는 것이 필요

- 그러한 관점을 정립한다면 인터넷정보를 규제하는 방통심위와 KISO같은 자율규제 기제들이 안고 있는 문제가 무엇인지 분명해지고 향후 개선되어야 할 제도적 자율규제와 사업자 자율규제 등의 상이 그려질 수 있을 것

매비우스, 미디어세상열린사람들, 서울YMCA, 여성민우회, 언론인권센터,
진보네트워크센터, 참여연대 공동주최 토론회 자료집

이 자료집은 www.peoplepower21.org/publiclaw에서 볼 수 있습니다

위
기
의

방
통
심
의
위

무
엇
이

문
제
인
가

11
05
12