

# 인터넷 윤리기반 조성을 위한 기금법제에 관한 검토

특집  
06

## 목 차

1. 서 론
2. 사회적 공동책임과 현행 기금관련 법제
3. 부담금법제에 대한 헌법재판소의 결정례와 시사점
4. 결 론

정준연  
(선문대학교)

## 1. 서 론

정보화가 고도화되면 될 수록 개인활동의 비중은 오프라인에서 온라인으로 이전되고, 온라인에서의 개인활동은 디지털 정보로서 해당 가상공간의 제공자나 관리자의 DB에 수집·저장·처리된다. 보다 구체적으로 말하자면, 정보화가 고도화로 진전되면 될수록 보다 많은 개인에 관련된 일체의 활동흔적이 보다 망라적으로 그것도 실시간으로 수집·저장·처리될 수 있고, 이렇게 수집된 개인정보는 시장경제원리 하에서 수익창출을 목적으로 하는 온라인 서비스 사업자에 의하여 경영목적에 맞게 개인별 단순 데이터로 저장·처리되거나 개인별로 형상화(Porfilng)되어 해당 정보주체의 의사와 관계없이 사업자의 자의에 의한 개인의 소비패턴이나 선호도 등 유형별로 개인왜곡(인격왜곡)<sup>1)</sup>이 이루어진 상태로 저장될 수도 있는 것이다.

이러한 사업자의 행위는 재화의 효율적인 관리라는 점에서는 국부증진에 기여하고 정보주체

로 하여금 자신의 선택(Opt-in 또는 Opt-out)에 따라<sup>2)</sup> 다양한 정보를 접할 수 있는 기회를 제공하여 알 권리를 충족시켜줄 수 있다는 긍정적인 요소를 안고 있는 반면 해당 개인에 대하여는 개인 사생활의 감시, 개인인격의 왜곡 및 개인지배 등 사인에 의한 인격권<sup>3)</sup> 내지 기본권침해의 법적 문제점을 야기할 수 있을 뿐 아니라 이러한

1) 인격은 통상 "인간에게서 비교적 일관되게 나타나는 성격 및 경향과 그에 따른 독자적인 행동경향"으로 새겨지는데, 이러한 행동경향은 공개적인 장소에서의 그것과 비공개적 장소에서의 그것이 다를 수 있다. 특히 후자의 경우는 온라인 공간이 갖는 비대면성과 익명성의 원칙상 개인 사생활의 비밀과 밀접하게 관계를 맺을 수밖에 없기 때문에 공개될 경우 개인명예에 대한 침해로 이어지는 민감정보의 성격을 갖는다.

2) 네덜란드의 경우 로빈슨 크로소우처럼 어느 누구의 간섭도 받지 아니하고 무인도와 같은 고립의 생활을 원할 경우 로빈슨 리트스를 작성하여 리스트에 등록된 사람에게는 어떠한 홍보물이나 판촉물도 보내지 아니하도록 하여 개인과 기업이 개인정보 보호와 활용을 동시에 추구한다고 한다. 중앙경제, 2005. 5. 25. E6 참조.

3) 김상용교수는 인격권을 일반적 인격권과 개별적 인격권으로 구분하고, 전자는 권리주체와 분리할 수 없는 그 인격에 전속하는 자유, 명예, 신체 등의 인격적 이익의 총체를 의미하는 것으로 그리고 후자는 이들 인격적 이익을 자유권, 명예권, 신체권 등으로 분류한 각각의 인격권을 의미하는 것으로 새기고 있다. 불법행위법, 법문사 1997년, 103쪽.

개인정보가 내부자나 외부자에 의하여 무단 유출되거나 저장장치가 잘못 폐기될 경우<sup>4)</sup> 또는 왜곡될 경우<sup>5)</sup>에는 개인의 명예나 재산상 돌이킬 수 없는 피해를 야기할 수도 있는 부정적인 요소 또한 내포하고 있다.

이하에서는 사적 공간이라기 보다는 사회적 공간이라고 할 수 있는<sup>6)</sup> 온라인 공간을 통해 이루어질 수 있는 이러한 부정적인 요소로부터 인간으로서의 존엄과 가치 및 행복추구권<sup>7)</sup>을 확인·보장해야 하는 헌법 제10조의 국가책무로서 시장의 자율에 대해 보충적으로만 가능한 정부규제의 한계성을 살펴보고 역기능을 최소화하면서 순기능을 극대화하는 방안으로서 자율규제를 뒷받침할 수 있는 기금법제의 문제점을 살펴보기로 한다.

### 1.1 정보사회의 특징

정보사회의 대표적인 특징이라고 한다면 아래의 (그림 1)에서 보는 바와 같이 비대면성과 익명성 및 실시간 이용성을 들 수 있고, 이러한 비대면성은 온라인 이용자의 윤리의식을 약화시켜 각종 부작용을 야기하게 된다. 특히, IT기술은 멀티미디어 기술과 결합하여 오늘의 기술이 내일에는 후진성을 면치 못하는 등 눈부시게 발전·변화함으로써 이들 기술이 인간조화적으로 발전할 수 있도록 국가규범이 좌표를 제시하지도 못할 뿐 아니라 각종 부작용으로부터 개개인을 보호할 수 있는 사후 입법조치 제대로 형성되고 있지 못한 실정이다.

이러한 정보화사회 사회를 한정된 자원과 관련하여 산업적인 측면에서 그 특징을 파악한다면, 개개인의 수요를 예측하여 생산의 최적화를 꾀함으로써 한정된 재화를 통해 최대다수의 최대수요를 충족시켜줄 수 있는 사회 내지 자원의 낭비를 최소화하는 사회라고 할 수 있고, 이와 달리 정보화사회를 사생활 보호의 관점에서 파악한다면 “개인의 공개를 전제로 개인의 수요를 실시

간으로 충족받는 사회” 내지는 Sun Microsystems의 CEO인 스콧 맥닐 리가 말한 바와 같이 “사생활이 존재하지 아니하는 사회(Zero privacy)”라 할 수 있고 그 점에서 “아무리 많은 법률이 통과되더라도 새로운 감시도구와 데이터 베이스를 제거하는 입법은 불가능한 사회”<sup>8)</sup>로서 궁극적으로는 사회질서를 개개인의 자율에 의존할 수밖에 없는 사회로 파악할 수 있다.

### 1.2 정보화의 진전에 대한 낙관론과 비관론 등

이러한 특징을 가진 정보화사회에 대하여는 다음과 같은 낙관론과 비관론 및 중립론이 제기되고 있다.

#### 1.2.1 낙관론

정보화사회에 대한 낙관론자들은 ①생산력 증대의 결과, 생활수준이 높아지고 노동시간이 감축되는 결과 여가시간이 더 많아지게 되고, ②사람들은 생존경쟁에서 선택의 자유가 넓어지고, 그만큼 자신의 개성을 분명하게 신장시킬 수 있을 뿐 아니라 몰자 또한 풍부해지게 되어 풍요로

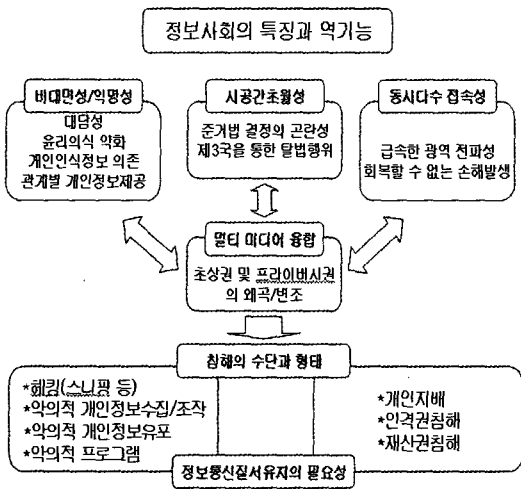
4) 교체되거나 폐기된 하드 디스크로부터 정보복구에 관한 자료에 의하면 초기화나 닷스기 또는 삭제 등과 같은 소프트웨어적인 조작이 이루어진 경우에는 국내기술에 의해 평균 77.73%의 복구율을 보이며, 물리적 분쇄나 매드캐터 등 하드웨어적인 조작이 이루어진 경우에는 72.65%의 복구율을 보이고 있어 온라인 사업자가 하드디스크를 교체할 경우에도 그 관리에 각별한 주의를 요한다고 할 것이다. 조동현, “저장매체를 통한 정보유출 방지대책”, 제1회 국방정보보호발전 Workshop, 2005.7.6.

5) 인터넷 민원서류의 발급 중단 파문이 가라앉지 않고 있다. 행정자치부 대법원 국제청 관세청에 이어 교육인적자원부는 지난달 30일 전국 대학에 인터넷 증명서 발급을 전면 중단하도록 지시했다. 전문가들은 인터넷 서류의 위·변조를 근본적으로 막으려면 기술적 보완 외에 위·변조의 여지를 제공하는 민원서류 출력·제출을 줄이는 방향으로 민원시스템의 구조를 바꿔야한다고 지적한다.한겨레 “서류출력 필요없이 온라인으로 교환케” 위·변조 방지책 지적, 2005.10. 2.

6) 한상희, “정보화, 정보기본권 그리고 헌법”, 정보사회윤리학, 이헌출판사 2005, 256쪽.

7) 대사인적 효력이 직접 적용되는 기본권으로 좁은 의미의 인간의 존엄과 가치 및 행복추구권을 인정하기도 한다. 성낙인,헌법학, 법문사, 2004, 238쪽.

8) Daniel J. Solove/Marc Rotenberg, Information Privacy Law Aspen 2002, p. 507.



(그림 1) 정보사회의 특징과 역기능

운 인간사회를 만들게 된다. 그리고 ③정보기술의 고도화를 통해 쌍방향 커뮤니케이션이 가능하게 되어 종래의 Off-line 중심의 교통수단에 의한 집합의 필요성이 적어지고 On-line을 통한 시공을 초월한 상호커뮤니케이션이 가능하게 되어 전자민주주의를 구현할 수 있게 한다는 비전이 제시되고 있다.

### 1.2.2 비판론

이와 달리 비판론자들은 ①사람들이 자동화를 통해서 시간을 벌면 남는 시간을 복지를 위해서 사용해야 하는데 실제로는 그렇지 못하고 오히려 남는 시간에 지금까지 풀 수 없었던 더 복잡한 문제를 풀어야 하고, 그래서 인간은 더욱 바빠지게 되며, ②각 개인의 인지도와 능력에 따라 정보격차는 커지게 될 것이고, ③그밖에 컴퓨터 사용의 증가는 개인의 비개인화와 자유의 상실, 비인간화를 초래하게 될 것이라고 한다.

### 1.2.3 중립론

이 견해는 컴퓨터 이용이 인간의 복지에 영향을 미치는 독립변수가 아니고 중립적인 성격을 갖는다는 견해를 취한다. 즉, 컴퓨터의 이용이 사회에 어떠한 영향을 미치느냐 하는 것은 컴퓨터

의 속성에서 나오는 것이 아니고 컴퓨터를 이용하는 사회가 갖는 본래적인 속성에서 좌우된다고 보는 것이다. 인간의 존엄성이 인정되고 개인의 자유가 보호되는 사회에서는 컴퓨터 이용이 인간의 존엄성이나 자유의 신장에 기여하고, 개인보다는 사회가 우선되고 국가를 위하여 개인이 희생되어야 된다고 보는 사회에서는 컴퓨터 이용이 개인소외와 인간의 존엄성을 침해하는 방향으로 이용할 것이라고 본다.

## 1.3 정보사회의 침해와 피해의 유형 및 특징

### 1.3.1 침해수단의 유형과 특징

온라인침해수단에는 다양한 유형이 있으며 계속해서 새로운 유형이 출현하고 있으나 가장 빈번하고 그 피해의 정도가 큰 온라인침해로는 해킹, 컴퓨터바이러스<sup>9)</sup>, 웜<sup>10)</sup> 및 스팸메일 등이 있다. 그밖의 것으로는 전자상거래 등에 있어서 매우 유용하나 개인지배의 우려가 잠재되어 있는 것으로는 쿠키<sup>11)</sup>가 있고 불완전하게 폐기된 하드디스크에 대한 복구작업을 통한 정보의 수집 등이 있다.

이들 개인정보를 침해할 수 있는 수단의 공통적인 특징은 일반인으로서 쉽게 알 수 없다는 것과 알 수 없는 상태에서 정보주체의 온라인 행위를 통해 지속적으로 자신의 정보가 악의의 제3자에게 유출될 수 있고 그 파급효과는 실시간 및 광대역에 걸쳐 이루어진다는 특징을 갖는다. 이러한 특징으로 인해 개인의 명예<sup>12)</sup>나 재산권이

9) 컴퓨터시스템의 부트영역, 메모리 영역, 파일영역 등에 기생하면서 자기 증식 및 복제가 가능하고 프로그래머가 인위적으로 제작한 파괴성을 가진 컴퓨터프로그램으로 정의된다. 국가정보원, "2004 국가정보보호백서", 16쪽.  
 10) 바이러스와 달리 감염대상을 갖지 아니하나 원격시스템으로서의 전파라는 점에서 바이러스보다 전파력과 파괴력이 강하며 가장 위험한 유형이라고 한다. 국가정보원, 17쪽.  
 11) 쿠키를 매개로 이루어지는 프로파일링을 통해 개인화작업이 이루어진다는 점이 고려되어야 한다.  
 12) 최근에 논란이 된 '연예인 X파일' 사건이나 '개똥녀' 사건 등이 그 일례이다.

사이트 관리자나 정보주체가 미처 손을 쓸 틈도 없이 순식간에 침해된다.

최근 사회적으로 물의를 일으킨 고등학생에 의한 피싱기법이 그 대표적인 예이다. 이것은 개인정보(Private Data)와 낚시(Fishing)의 합성어로 정상적인 웹서버, 예컨대 ○○은행의 초기사이트(홈페이지)를 복사한 뒤 은행사이트의 실명인증프로그램 대신 원격리 컴퓨터를 원격 관리하는 상용프로그램(SMPClient)을 설치하여 위법사이트에 잘못 접속한 은행이용자의 금융정보를 수집하는 등 정보주체의 착오를 이용한 불법적인 정보수집의 기법이다.

이러한 침해의 특징을 감안할 때 일반인의 정상적인 온라인 관계를 위해서는 사회적 공간인 온라인에 대하여는 운영자 등에 의한 자율순찰 활동 외에 경찰예방목적의 순찰기능도 요구된다.

### 1.3.2 피해의 유형과 특징

개인정보에 대한 침해사고의 유형은 대체로 개인정보의 불법수집(해킹이나 스파이프로그램 등을 통한 수집 등), 개인정보의 2차적인 사용(목적의 가공이나 결합)과 유통, 개인정보의 오류 및 개인정보에의 부당한 접근 등이 있으며<sup>13)</sup>, 이들 모두는 식별가능한 정보를 전제로<sup>14)</sup> 개인의 초상권이나 명예 등 인격권에 대한 침해와 재산권에 대한 침해로 이어지게 된다. 이 중 인격권에 대한 침해는 소위 회복하기 어려운 손해로서 “금전보상이 불능인 경우 내지 금전보상으로는 신청인으로 하여금 참고 견딜 수 없거나 또는 참고 견디기가 현저히 곤란한 경우의 유형·무형의 손해”<sup>15)</sup>에 해당한다는 특징을 갖는다.<sup>16)</sup>

참고로, 판례상 개인정보침해사건을 살펴보면<sup>17)</sup>, 절도범에게 은행이 신용카드의 비밀번호를 알려준 사건에서는 위자료 87만원을, 보험사가 재판상 증거로 사용하기 위해 교통사고 피해자와 가족의 사생활을 사진으로 찍은 사건에서 원심은 500만원을 항소심에서는 기각을, 통신회사

의 과실로 통화내역서를 부인에게 발급하여 가정파탄에 이른 사건에서는 위자료 불인정을, 유방확대수술의 부작용을 다룬 TV프로그램에서 음성변조나 얼굴 모자이크 처리를 미숙하게 하여 당사자를 공개적으로 노출시킨 사건에서는 1천만원의 배상을 각각 인정하고 있음을 알 수 있다. 배상을 받은 경우도 있고 받지 못한 경우도 있지만 이들 피해는 재산권이 아닌 인격권에 대한 침해로써 배상만으로는 수인하기 어려운 상처가 여전히 남는 특징을 갖는다.

### 1.3.3 명예훼손 등과 관련한 문제

온라인상 개인정보의 오남용을 통한 명예훼손에 있어서는 헌법상 보장된 표현의 자유와의 한계가 문제되는 외에 책임자의 특징에 있어서 행위자 외에 서비스제공자가 포함될 것인지가 문제된다. 즉, 명예훼손행위가 개인홈페이지나 블로그(web+log) 등 개인사이트에서 행하여진 경우에는 문제될 것이 없으나 다수인이 접속하여 사용하는 사이트의 게시판에서 행하여진 경우에 해당 사이트의 관리자 또는 서비스제공자에 대하여도 책임을 물을 수 있는지가 문제되나<sup>18)</sup>, 사이트의 관리자 등이 타인의 명예를 훼손하는 게시물을 삭제할 의무가 있음<sup>19)</sup>에도 불구하고 정

13) 사법연수원, 전자거래법 2005, 33-339쪽 참조.

14) 명예훼손에 의한 불법행위가 성립하려면 피해자가 특정되어 있어야 하지만 그 특정을 위하여 반드시 사람의 성명을 명시하여야 하는 것은 아니고 성명을 명시하지 않은 경우라도 그 표현의 내용을 주위사정과 종합하여 볼 때 그 표시가 누구를 지목하는지를 알아차릴 수 있을 정도라면 피해자가 특정되어 있다고 볼 수 있다. 대법원 2002. 5. 10. 선고 2004다68306 사건.

15) 대법원 1986. 3. 21.자 86두5 결정; 2003. 4. 25.자 2003무2 결정; 2004. 5. 12. 자2003무41 결정 등.

16) 사법연수원, 앞의 책, 341쪽.

17) 이하는 이창범/김분미, “개인정보피해구제 및 배상기준에 관한 연구”, 한국정보보호진흥원 2004, 201쪽.

18) 문제의 핵심은 인터넷서비스제공자를 배포자(distributor)로 보아 면책을 인정할 것인지 아니면 발행자(publisher)로 보아 책임을 인정할 것인가에 있는바, 미국의 경우에는 통신품위법 제230조 (c) (1)에서 착한 사마리아인 조항을 두어 서비스제공자나 사이트 관리자에 대해 면책을 인정하고 있다. 신령, 명예훼손법, 청림출판사 2004, 106쪽 참조.

당한 사유없이 이를 이행하지 아니한 경우에 한하여 관리자 등의 책임을 예외적으로 인정할 수 있을 것으로 생각된다.

그밖에 법관할권을 달리하는 행위자에 의한 명예훼손 등의 불법행위에 대하여는 행위지법 또는 결과발생지법 등 준거법의 결정이 용이하지 못하다는 문제점을 안고 있다.

## 1.4 정보화의 역기능과 예방규범

현재 정보화 역기능에 대해서는 정부기관별로 다양한 개념정의와 분류방법을 시도하고 있는데, 대표적으로는 정보통신부 산하기관인 한국정보보호진흥원과 한국전산원의 분류가 서로 다르고, 수사기관인 경찰청에서 분류하는 정보화 역기능의 개념도 행정기관의 개념규정과는 차이를 보이고 있다.

행정기관의 개념규정은 분류된 정보화역기능에 대한 통제와 행정규제를 목적으로 하는 것이고, 경찰청의 개념규정은 수사와 처벌을 목적으로 하는 개념규정이라 할 수 있다.

### 1.4.1 정보역기능에 대한 이해

한국정보보호진흥원은 정보화 역기능으로 인한 피해를 스팸메일과 개인정보 및 프라이버시 침해, 컴퓨터 바이러스 및 해킹, 불건전 정보 유통, 인간소외 및 정보격차, 지적재산권 및 소프트웨어 불법복제 등으로 분류하고 있다. 정보보호진흥원 조사에 의하면 인터넷 이용자들이 가장 피해를 많이 입은 정보화 역기능은 스팸 메일이고 다음으로는 개인정보 침해인 것으로 나타났다.

이에 대해 한국전산원은 정보화 역기능을 범죄적 역기능과 사회적 역기능, 문화적 역기능, 윤리적 역기능 등으로 분류하고, 범죄적 역기능은 컴퓨터의 부정조작이나 오용, 파괴, 정보통신상의 도청, 주요 정보의 변조, 음해 및 부정유출, 타정보시스템의 부정접근 및 침투, 바이러스와 해킹 등을 의미하는 것으로 새기고 있다. 사회적

역기능은 국가 주요 정보나 산업정보의 도절(盜竊) 또는 부정유출 등으로 인한 국가적 손실 및 사회적 혼란, 그리고 정보시스템이나 정보통신망의 파괴 또는 불의의 운영중단으로 인한 사회적 기능의 마비, 범죄수단 및 사회통제 수단으로의 역이용, 개인정보의 침해 등을, 문화적 역기능은 게임과 도박중독 등 사회문화에 나쁜 영향을 끼치는 것들과 기계생활의 몰입에서 오는 비인간화와 세대 및 계층간 정보격차 등에서 오는 문화격차를 각각 의미한다. 그리고, 윤리적 역기능은 정보통신망을 통한 음란물의 유포나 사이버폭력, 사이버범죄 등을 의미한다.

끝으로, 수사기관인 경찰청에서는 일반범죄와 사이버테러형 범죄로 분류하여 처벌의 기준으로 유형화하고 있다. 일반범죄는 사이버 공간을 이용한 일반적 불법행위로 사이버도박이나 사이버성폭력, 사이버스토킹, 사이버명예훼손과 협박, 전자상거래 사기, 개인정보유출 등 기존 범죄행위가 인터넷이라는 공간으로 이동한 것으로 이해하면 될 것이다. 반면, 사이버테러형 범죄는 정보통신네트워크 자체를 공격대상으로 하는 불법행위로서 해킹이나 바이러스유포, 메일폭탄 등 전자기적 침해장비를 이용한 공격을 의미한다.

### 1.4.2 정보화역기능의 예방을 위한 자율규제(윤리)와 정부규제(법제)

정보화의 역기능을 예방하는 수단으로는 국가법령을 내세운 정부규제와 사회의 윤리에 기초하는 자율규제를 들 수 있다.

19) 삭제의무가 있는지 여부는 게시의 목적, 내용, 게시기간과 방법, 그로 인한 피해의 정도, 게시자와 피해자의 관계, 반론 또는 삭제요구의 유무 등 게시에 관련한 쌍방의 대응태도, 당해 사이트의 성격 및 규모·영리목적의 유무, 개방정도, 운영자가 게시물의 내용을 알거나 알 수 있었던 시점, 삭제의 기술적·경제적 난이도 등을 종합하여 판단하여야 할 것으로 특별한 사정이 없는 한 단지 홈페이지 운영자가 제공하는 게시판에 다른 사람에 의하여 제3자의 명예를 훼손하는 글이 게시되고 그 운영자가 이를 알았거나 알 수 있었다는 사실만으로 항상 운영자가 그 글을 즉시 삭제할 의무를 지게 된다고 할 수는 없다. 대법원 2003. 6.27. 선고 2002다72194 손해배상사건.

국가법령에 기초하게 되는 정부규제는 강제력을 수반하지만 사회윤리 내지 개인윤리에 기초하는 자율규제는 원칙적으로 강제력을 수반하지 않는다. 따라서 정부규제를 이행하지 아니한 경우에는 일반적으로 처벌이 따르게 된다. 이에 반해 자율규제는 이를 이행하지 않는다고 해서 직접적으로 행정규제나 처벌이 따르는 것은 아니다. 물론 사업자단체의 규약으로 자율규제조치를 준수하지 않은 회원사에게 제명 등의 불이익을 줄 수 있지만 협회의 재정 자립도가 취약한 우리나라 업계의 현실로서는 큰 의미가 없다.<sup>20)</sup>

헌법 제37조 및 헌법 제119조와 관련할 때 시장의 자율규제로는 질서유지가 유지될 수 없다는 보충성의 원칙에 대한 검증이 이루어질 때 그 정당성을 보장받는 정부규제는 실정법에 명시된 사항에 대해서만 규제가 가능하므로 새로운 유형의 개인정보침해에 신속하게 대처하기 어려울 뿐 아니라 법적 규제가 가져야 할 명확성의 원칙에 따른 예방적 입법 또한 기대하기 어렵다. 이에 비해 자율규제는 규제절차의 간이성·유연성으로 인해 신속하고 예방적인 규제가 가능하다. 그러나 자율규제는 규제기준의 제정이나 규제심사

과정에 외부인 특히 소비자대표, 정부관료, 프라이버시전문가 등이 배제되는 경우가 많아 규제에 대한 신뢰성과 공정성이 의심될 수 있고 그 규제의 효과 또한 자사 또는 회원사에게만 미치지지만, 정부규제는 모든 시장참가자에게 규제의 효력이 두루 미칠 수 있다는 차이점도 있다.

그밖에도, 정부규제는 현실적으로 사고가 발생한 후 법집행을 통한 구제방법을 취하기 때문에 사전예방 수단이기 보다는 사후구제 수단이라고 할 수 있고, 법정 요건이 되는 사실조사와 행정절차 및 소송절차 등에 많은 시간을 소비하게 되어 구제의 시기적 적절성을 놓치기 쉽고 규제의 실효성을 기대하기도 어렵다. 반면 자율규제는 법과 선량한 풍속을 지키고 준수하기 위한 사업자 및 인터넷 이용자의 자발적 노력이므로 피해 예방적 효과가 클뿐 아니라 개선조치 또는 피해구제 절차도 사업자 및 이용자 쌍방간의 자율적 판단에 의해 이루어지므로 신속하게 진행되어 시간과 비용을 크게 절약할 수 있다(<표 1> 참조).

1.4.3 외국의 경우

<표 1> 정부규제와 자율규제의 장단점

정부규제	자율규제
법령에 의해 규제범위가 명확하나 규제의 시간지대 다수 발생	규제범위가 유동적이나 법령의 공백을 자체기준으로 보충 가능
개인정보침해 기술, 유형 등의 환경변화에 대한 대응 지체	개인정보침해 기술, 유형 등의 환경변화에 신속 대응 가능
처벌결과가 공개되어 일반백계의 교훈적 효과	내부적으로 비공개리에 해결되어 음성적 해결 조장 가능성
규제대상의 일반화로 규제의 형평성 유지가능	규제대상이 이해관계인으로 제한되어 있어 규제의 불공평 문제 야기
기준제정, 규제심사 등에 외부전문가 참여로 공정성 확보	기준제정, 규제심사 등에 있어서 폐쇄적 운영시 공정성 상실
독립적인 규제시스템으로 소비자의 신뢰성공정성 확보	규제시스템 운영비용이 회비에 의존하게 되어 사업자에 유리한 결정 가능(기업의 경우)
강력한 강제력에 의해 법규 이행력이 담보	강제력 부재로 기준 준수가 떨어지고 탈선유혹 상존
권위적경직적강압적 규제로 갈등, 상처, 적대감 등 휴유증 유발	자발적이고 화해적인 해결로 고객만족 기여
형식논리적이고 법규적인 판단으로 현실과 괴리된 규제 양산	실무경험, 노하우 등을 통해 전문적이고 정확한 판단가능
단순 지시, 명령, 과태료 등 주로 징벌적 수단에 의존, 규제효과 미미	자율, 컨설팅 등에 의해 교정적 효과를 기대할 수 있어 규제효과 상승
사업자의 비용부담은 없으나 행정비용 증가 및 행정 비대화 야기	자율규제기구의 설립운영 등을 위해 회원사 분담금 등 규제관리비용 발생
증거수집, 청문, 법적판단 등에 많은 시간, 인력 및 비용이 소요	협조적이고 자발적인 규제심사로 규제 시간비용 절약 가능

20) 민간자율규제에 관하여는 “私人による行政”, 日本評論社, 2002, 377쪽 이하 참조.

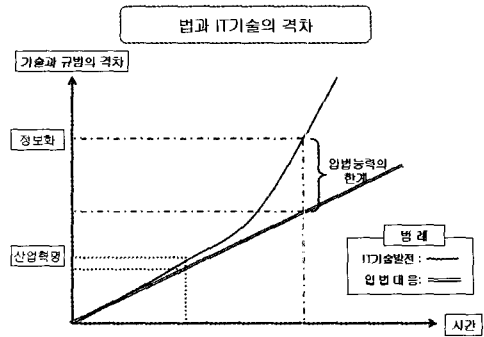
사생활보호를 비롯한 온라인상의 역기능방지를 위한 제도에 있어서 유럽과 미국간의 가장 중요한 차이점은 개인정보보호법 위반으로 사생활을 침해당한 개인이 위반한 자를 상대로 재판에 의한 배상을 받을 수 있는 일반적인 권리가 인정되고 있는가 여부에 있는바, 유럽에서는 준칙(Directive)에 의해 이러한 권리(실정법상의 권리)가 인정되는 반면 미국에서는 보통법(Common law)나 사생활법에 근거하고 있는 사생활 불법행위론(불문법상의 권리)에 근거하고 있다. 그밖의 중요한 차이점으로는 감독기관의 유무에 있는바, 유럽의 경우에는 사생활침해를 조사하고 매년 보고서를 발행하면서 사생활 호민관(Privacy Ombudsman)으로 기능하는 사생활 감독기관이 있지만 미국에는 연방거래위원회(FTC)가 사생활 분쟁에 중요한 역할을 수행하고는 있지만 유럽과 유사기관은 없다.

그러나 유럽이든 미국이든 기본적으로 사회의 윤리나 내부의 묵시적 합의에 의한 자율규범이 가장 중요한 수단이 되고 있으며, 규범에 의한 규제는 최소한에 머물러 있다는 점이다.<sup>21)</sup>

### 1.5 작은 맺음

앞에서 살펴 본 바와 같이 국가법령에 의한 규제는 강제력을 근간으로 이행력을 담보할 수는 있지만 IT기술발전의 환경이나 온라인 이용자의 이용환경에 순응하여 법제적으로 대응하기에는 시간상으로나 법제기술상 아래의 (그림 2)에서 보는 바와 같은 격차를 피할 수 없어 그 실효성을 피하기 어렵다.

실사 입법적인 조치를 취한다고 하더라도 법의 침해는 정형화될 수 있지만 침해의 수단은 정형화하기 어렵다는 점에서 정형화가 가능한 보호법익을 토대로 최소한의 입법을 행하고 정형화하기 어려운 침해수단은 교육을 통해 비대면성이 갖는 윤리의식의 약화를 극복할 수 있는 사회구성원 개개인의 자제력을 형성함으로써



(그림 2) 법과 IT기술의 격차

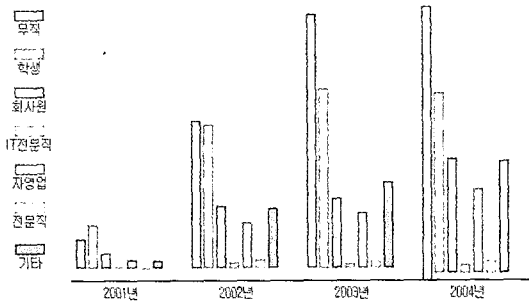
자율규제를 제고하는 것이 가장 바람직한 방법이라고 할 것이다.<sup>22)</sup> 한편 경찰청에 의한 사이버 범죄현황을 보게 되면, 직업별로는 무직>학생>회사원 등의 순으로, 그리고 연령별로 보면 20대>10대>30대의 순으로 범죄의 빈도가 높음을 아래의 (그림 3)과 (그림 4)에서 알 수 있다.

즉, 사이버 범죄의 직업별 및 연령별 통계에 의할 경우 그 빈도가 높은 20대와 10대 및 학생은 모두 정규교육과정 내에 있거나 가장 접근한 자들에 해당하는 것임을 알 수 있고 그 점에서 정규교육 이외의 사회교육으로서 정보화윤리교육을 통한 자율규제의 제고가 범죄자의 양산을 막

21) 예컨대 미국의 연방거래위원회법(Federal Trade Commission Act) 제5조는 모든 형태의 불공정하거나 사기적인 행위 또는 관행(unfair or deceptive acts or practices)을 금지하고 있는 결과 웹사이트상의 개인정보방침을 여기거나 자사가 승인한 업체의 자율규제기준, 그밖의 모든 약속위반이 '사기적인 행위'에 해당하여 FTC의 규제를 받게 되어 있는 점에 주목할 필요가 있는 것이다.

22) '코리안 드림'이라는 것이 있다면 그것은 자식을 제대로 교육시켜 사회에서 성공시키는 일이었을 것이다. 한국인이라면 그 모두에게 교육이란 그만큼 특별한 것이다. 사실 한국전쟁의 폐허 이후 몇 십년 만에 우리가 지금의 발전을 이룰 수 있었던 것은 사실 교육의 힘 때문이었다. 아무런 기술과 자원이 없었던 상황에서 짧은 시간 내에 눈부신 경제적 발전을 이룬 것도 교육의 힘 때문이었고, 민주주의가 전혀 가능하지 않을 것 같은 환경 속에서도 민주주의를 이만큼 발전시킨 것도 교육의 힘 때문이었다.  
<http://chamunmo.org/zboard/view.php?id=speaking&no=131> <2005.10.24. 접속>: 교육이 없는 인격 형성은 생각할 수조차 없다. 이 세상을 가득 채우고 있는 악덕과 미용, 그리고 범죄의 물결을 보면 본능의 원초적 마성(魔性)에 절망하게 된다.  
[http://www.shihwa.net/technote/read.cgi?board=zsogum\\_head\\_essay&y\\_number=1&nnew=1](http://www.shihwa.net/technote/read.cgi?board=zsogum_head_essay&y_number=1&nnew=1) <2005.10.23. 접속>

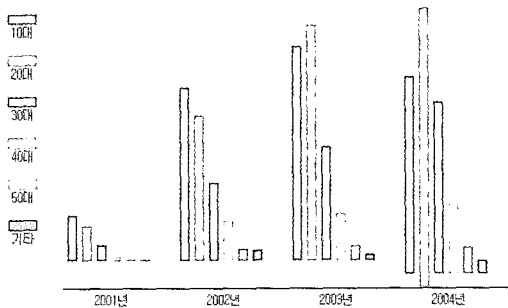
◎ 직업별 현황



연도	무직	학생	회사원	IT전문직	자영업	전문직	기타	합계
2001년	5062	1398	2039	735	76	404	47	353
2002년	21817	6763	6598	2876	289	2129	415	2753
2003년	30150	11620	8228	3237	202	2558	345	3959
2004년	36148	12533	8294	5251	449	3870	552	5189

(그림 3) 온라인 범죄의 직업별 유형(사이버경찰청 2005년 자료)

◎ 연령별 현황



연도	합계	10대	20대	30대	40대	50대	기타
2001년	5062	2193	1661	777	242	67	92
2002년	21817	8205	6876	3743	1881	563	549
2003년	30150	10187	11195	5437	2277	725	339
2004년	36148	9391	13296	8176	3337	1289	659

(그림 4) 온라인 범죄의 연령별 통계(사이버경찰청 2005년 자료)

고 정보사회가 건전하게 발전할 수 있는 가장 효과적인 수단이 됨을 알 수 있다. 아울러 정규교육권 내에 있지 않는 무직의 20대 및 30대에 대하여도 사회교육으로서 정보화윤리교육에 참여할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

이러한 사회교육은 “모든 사회적 폐습과 불의를 타파하며 자율과 조화를 바탕으로 자유민주

적 기본질서를 더욱 확고히 하여야 하는” 우리 헌법 전문의 정신과 헌법 제119조 제1항의 “개인 과 기업의 경제상의 자유와 창의를”를 존중하는 시장질서, 국가에 의한 평생교육 진흥의무(제31조 제5항) 그리고 직업선택의 자유 등 각종 자유권을 보장하고 확실히 할 국가의 책무(제10조)등을 고려할 때 이러한 사회적 교육은 공적 성격을 가질 뿐 아니라 사이버 범죄의 예방은 사회적 비용을 절감하게 한다는 점에서 이러한 사회교육(23)의 제공은 사회의 공동책임으로 행하여져야 함을 알 수 있다.(24)

## 2. 사회적 공동책임과 현행 기금관련 법제

### 2.1 사회적 공동책임의 국내외 흐름

사회적 공동책임의 대표적인 법제인 환경법분야에서는 “모든 국민의 자산으로서 공익에 적합하게 보전되고 현재와 장래의 세대를 위하여 지속가능하게 이용되어야 하는 것”을 자연환경보전의 기본원칙으로 천명하고 환경정책기본법은 이를 실천하는 수단으로는 ‘사전배려의 원칙’, ‘준속보장의 원칙’, ‘원인자책임의 원칙’ 및 ‘협동의 원칙’을 각각 규정하고 있다.

23) 사회교육의 사전적인 의미는 “교육이 실시되는 장소를 준거로 가정교육과 정규 학교교육 이외에서 실시하는 교육을 지칭하기도 한다. 또한 사회교육은 시간을 준거로 학교교육의 이전이나 다음에 오는 교육을 의미한다.” 이와 같이 사회교육의 의미가 분명하게 규정되지 못하는 이유는 사회교육이 가정교육 및 학교교육과 상호 밀접한 연관 속에 실시되고 있으며, 사회에 효과적으로 참여할 수 있는 인간을 육성하는 데 목적을 두고 있기 때문이다. <http://100.naver.com/100.php?fid=84726> (2005.10.20. 접속)

24) 공적 공간에는 오프라인 공간으로서 토지가 있다면 온라인 공간으로는 사이버가 있다고 할 것이고 오프라인 공간인 토지의 이용과 관련하여서는 “비선호시설의 유치에 대하여는 우리 지역에는 안된다(NIMBY: not in my back yard)는 지역주민들의 반발과 개발효과에 의한 부동산가치의 상승 등 긍정적인 외부효과(positive externality)를 유발하는 선호시설에 대하여는 유치갈등현상(PIMFY: please in my front yard)”의 극복의 해소방안으로 사회적 공동부담론이 제기되고 있다는 점을 참고할 수 있을 것이다. “협오시설사업을 둘러싼 지역갈등과 대응방안”, 서울시정개발연구원 책임연구원 이종규, <http://www.sdi.re.kr/%7Eiggle/nimby1.hwp> (2005.10.20. 접속).



이러한 사회적 공동책임은 오늘날 기업의 사회적 책임의 문제로 이어지고 있는바 그 대표적인 것이 국제표준화기구(ISO)의 주도하에 이루어지고 있는 “기업의 사회적 책임(CRS; Corporate Social Responsibility)” 작업이다. 이 작업은 세계무역기구(WTO), 경제협력개발기구(OECD) 등 국제기구들의 참여 아래 CSR라운드로 확대되어 금융기관들의 투자와 기업간 거래에 중요한 지표로 쓰일 것으로 보여 앞으로 사회적 책임을 다하지 않는 기업들은 투자대상에서 제외되고 국제 거래에서 불이익을 당할 전망이다<sup>25)</sup>. 그러나 우리나라는 이와 같은 추세에 크게 뒤처지고 있어 ISO가 표준화 작업을 마무리하는 오는 2007년께는 세계경제에서 ‘따돌림’을 당할 것이라는 우려가 나오고 있다<sup>25)</sup>.

2004년 6월21일 스웨덴의 수도 스톡홀름에서는 ISO가 주최하는 국제 회의가 열려 환경·노동·인권·지역사회 기부 등 기업의 CSR 활동을 지수화해 국제적인 표준을 정함으로써 재무제표상으로 파악할 수 없는 기업의 지속가능성(sustainability)을 수치로 나타내기 하였지만 이날 회의에서 우리 측 대표의 모습은 찾아볼 수 없었다. 이러한 정황은 정부와 기업들의 CSR에 대한 관심이 국제 수준을 따라가지 못하고 있음을 보여주어 우리의 IT기술의 세계규격화에도 많은 지장이 될 것으로 보인다<sup>26)</sup>.

이러한 점에서 IT강국인 우리나라에 있어서 IT기업의 사회적 책임은 향후 IT 관련 기술의 세계규격화와 관련하여서도 매우 중요하다고 할 것이며, 이러한 사회적 책임은 정보화의 역기능방지를 위한 사회적 비용의 부담형태로 구현되어야 할 것이다. 이와 관련하여 국가는 기업의 사회적 책임이 투명하고 객관적으로 이루어질 수 있도록 법제를 정비하여 기업의 사회적 책임지수를 높이도록 하여야 할 것이다. 이하에서는 이러한 수단으로 사용될 수 있는 기금법제 또는 부담금법제에 대하여 살펴보기로 한다.

## 2.2 기금 및 유사제도

### 2.2.1 기금의 법적 의의

기금의 일반적인 의미는 재산적 기초가 되는 자금을 말하나, 법령상의 의미로는 일정한 법률이 정하는 바에 의하여 특정한 목적(공익목적)을 위하여 재산을 유지하고 자금을 적립하거나 정액의 자금을 운용하기 위하여 두는 재산의 명칭을 의미한다<sup>27)</sup>. 예산회계법 제7조제1항은 “국가는 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 특별한 기금을 설치할 수 있다”고 하여 특별한 목적을 위한 기금의 설치에 법률에 의할 것을 명하고 있다.

### 2.2.2 기부금품의 모금

기부금품의 모금은 “무상으로 취득한 금품이 기부금품 모집자나 다른 특정한 사람 또는 기관에 귀속되는 관계에 있어서 금품을 모집함으로써 금품피착출자의 재산권을 침해하고 그 생활안정을 해치는 행위(동일한 지위에서 상호간의 공동이익을 위하여 스스로의 의사에 따라 금전을 각출하는 행위는 이에 해당하지 아니한다)”<sup>28)</sup>로서 현행 「기부금품모집 규제법」에 의해 일반적으로 금지되어 있는 허가사항으로 되어 있다.

### 2.2.3 부담금의 법적 의의

부담금이라 함은 통상 국가 또는 공공단체가 특정한 공익사업에 충당하기 위하여 그 사업과 특별한 관계가 있는 자에 대하여 과하는 공법상의 금전지급의무를 말한다. 이러한 부담금은 공

25) 기업 사회적 책임 'CSR 라운드'부상 [http://cafe.naver.com/joonv/cave?iframe\\_url=/ArticleRead.nhn%3Farticleid=473](http://cafe.naver.com/joonv/cave?iframe_url=/ArticleRead.nhn%3Farticleid=473)(2005.10.21. 접속)

26) 이에 반하여 2003년도부터 정부와 민간기업이 공동으로 CSR 기준을 만드는 작업에 들어간 일본은 정부부처인 경제산업성, 경제단체인 니혼게이단렌과 일본규격협회 그리고 소니, 리코 등 주요 기업들이 참여해 국제규격 제정 때 유리한 고지를 차지하기 위한 포석을 마련하고 있다고 한다.

27) 법제처/법제연구원, 법령용어사례집(상), 2002년, 381쪽.

28) 대법원 1982.6.22. 선고 81도3372 판결.

익사업과의 관계에 따라 수익자부담금·원인자 부담금 및 손상자부담금으로 나누어진다. 부담금은 공법상의 금전지급의무이므로 부담의무자가 스스로 그 의무를 이행하지 않으면 행정상의 강제징수절차에 의하여 강제징수하게 된다. 부담금의 부과와 징수에 관한 불복은 통상 행정심판법과 행정소송법에 의한 취소소송에 의하게 된다.

## 2.3 기금 및 부담금에 관한 법제

### 2.3.1 기금과 관련한 법제

현행법제상 기금의 명칭을 가진 법률로는 기금관리기본법을 비롯하여 공공자금관리기금법, 공적자금상환기금법, 관광진흥개발기금법, 군인복지기금법 등 총 15건의 법률이 존재하고 있으며, 그 내용면으로 보면 정부출연금에 의하는 것과 민간부담금에 의존하는 것 및 이들 기금 등을 통합·관리하여 이를 재정용자 등 공공목적에 활용하고 국채의 발행 및 상환 등을 효율적으로 관리하기 위한 것 등으로 나누어 볼 수 있다.

이들 기금법제에 대한 기본법으로 기능하는 기금관리기본법 제2조의2는 “정부의 출연금 또는 법률에 의한 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정한 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다”<sup>29)</sup>고 규정하는 한편 제3조는 기금설치의 목적과 공익에 맞는 관리·운용의 원칙을 각각 명시하고 있다.

### 2.3.2 기부금품모금에 관한 규제법

법률 제5631호로 공포·시행되고 있는 「기부금품모집규제법」은 대가성없는 기부금품의 무분별한 모집을 규제함으로써 국민생활의 안정을 꾀하고자 하는 법률로서 「정치자금에 관한 법률」, 「결핵예방법」, 「문화예술진흥법」 및 「한국국제교류재단법」에 의한 모금에 대하여는 적용하지 아니하나, ①국제적으로 행하여지는 구제사업, ②천재·지변 기타 이에 준하는 재난의 구휼사업, ③불우이웃돕기 등 자선사업 및 ④공익을 목적으로

로 국민의 적극적인 참여가 필요한 경우로서 대통령령이 정하는 바에 의하여 기부금품의 모집의 필요성이 인정된 사업에 한하여 3억원 이하인 경우에는 모금자의 소재지의 특별·광역시장 또는 도지사의 허가를, 그 이상인 경우에는 행정자치부 장관의 허가를 받아 기부금을 모집할 수 있다(제4조). 허가 없이 기부금을 모집할 경우에는 3년이하의 징역 또는 3,000만원 이하의 벌금에 처하고 있다(제15조).

### 2.3.3 부담금법제

법률 제7678호로 공포되고 2006년 8월 5일부터 시행될 「부담금관리 기본법」은 “중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 행정권한을 위탁받은 공공단체 또는 법인의 장 등 법률에 의하여 금전적 부담의 부과권한이 부여된 자가 분담금, 부과금, 예치금, 기여금 그 밖의 명칭에도 불구하고 재화 또는 용역의 제공과 관계없이 특정한 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무”를 부담금으로 용어를 정의하고(제2조) “설치목적의 달성을 위하여 필요한 최소한의 범위 안에서 공정성 및 투명성이 확보되도록 부과되어야 하며, 특별한 사유가 없는 한 동일한 부과대상 대하여 이중의 부담금이 부과되어서는 아니된다”는 원칙을 전제로(제5조), 부담금의 신설요건으로는 “①부담금의 신설이 명확한 목적을 가질 것, ②부담금의 부과요건 등이 구체적이고 명확하게 규정되어 있을 것, ③부담금의 재원조성의 필요성과 사용목적의 공정성 및 투명성을 각각 갖추었을 것, ④기존의 부담금과 중복되지 아니할 것, ⑤부담금의 부과가 조세보다 적절할 것” 등이 제시되고 있다(법 제6조). 현재 부담금을 정하고 있는 법률로는 「개발이익 환수에 관한 법률」 제3조에 의한 개

29) 이 별표에 의하면 현재 141개의 기금법제 중 80개의 기금법이 폐지되어 남북협력기금, 청소년기본법, 「관광진흥개발기금법」 및 「예술진흥 및 학자금대출 신용보증 등에 관한 법률」 등 61개의 기금에 관한 법률이 시행중에 있다.

발부담금, 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제20조에 의한 개발제한구역 훼손 부담금 「경찰공제회법」 제8조에 의한 부담금, 「관광진흥법」 제61조에 의한 이용자부담금 및 원인자부담금, 「고압가스 안전관리법」 제34조의2에 의한 안전관리부담금 등 많은 법률이 있다.

## 2.4 작은 맺음

앞에서 살펴 본 바에 의하여 기금은 정부출연금에 의하던 민간부담금에 의하던 주로 국가가 관리주체로 되는 것이고 부담금은 국가 또는 공공단체가 관리주체로 된다는 것과 기금이라고 할지라도 민간부담금을 중요한 재원으로 삼고 있다는 점을 각각 알 수 있다. 이러한 점에서 기업의 사회적 책임(CRS)과 관련한 민간부담금에 대한 헌법재판소의 결정례를 통해 부담금법제가 허용되는 법리를 살펴보기로 한다.

## 3. 부담금법제에 대한 헌법재판소의 결정례와 시사점

### 3.1 헌법재판소의 결정례

관광진흥법상 국외여행자납부금에 대하여 헌법재판소는 “국외여행자납부금은 관광사업의 효율적 발전 및 관광외화수입의 증대라는 과제를 위한 관광진흥개발기금의 재원을 마련하는 동시에, 내국인의 국외여행을 간접적으로 규제함으로써 관광수지 적자를 억제하고 국내 관광사업의 활성화를 유도하기 위하여 내국인 중 국외여행자라는 특정집단으로부터 재정충당 및 유도적 성격을 지닌 특별부담금이다”는 것을 전제로 “국외여행자납부금의 재정충당 및 유도적 성격에 비추어 볼 때, ‘내국인 국외여행자’는 일반인과 구별되는 사회적으로 동질성을 가지는 특정집단으로서 관련된 공익적 과제 등에 관하여 집단적 책임이 있을 뿐만 아니라, 기금의 운용을 통한 관광시설의 개선 등 국내 관광사업의 발전과도 객

관적인 관련성이 있다. 한편, 전체 인구 중 20%를 넘지 않는 상대적으로 소수(少數)인 내국인 국외여행자가 관광수지적자에 대한 직접적 원인을 제공하고 있다는 점에 비추어 보면, 입법자가 관광진흥개발기금의 재원확대를 위하여 일반 국민을 대상으로 한 조세의 방법을 선택하지 아니하고, 내국인 국외여행자만을 부과대상으로 한정된 현행 납부금제도를 선택한 것은 나름대로 합리성을 가진다. 한편, 이 사건 납부금이 일반적인 재정수입에 포함되는 것이 아니라 각종 관광시설의 건설 등 한정된 용도에만 사용된다<sup>30)</sup>. 또한 일반적으로 국제선 항공료 등이 이 사건 납부금보다 훨씬 고액이라는 점 등 여러 가지 사정에 비추어 볼 때, 이 사건 납부금이 이른바 ‘침해의 최소성의 원칙’이나 ‘범의균형성의 원칙’에 위배된다고 볼 수도 없다. 따라서, 이 사건 법률조항이 과잉금지의 원칙에 위배하여 내국인 국외여행자의 재산권 등의 본질적인 내용을 침해하였다고 볼 수 없다”<sup>31)</sup>는 취지<sup>32)</sup>의 합헌결정을 하고

30) 같은 법에 의한 관광진흥기금을 위해 카지노에 부과되는 부담금에 대해 헌법재판소는 “조세유사적 성격을 지니고 있는 특별부담금의 부과 과잉금지의 원칙과 관련하여 방법상 적정한 것으로 인정되기 위해서는, 이러한 부담금의 부과를 통하여 수행하고자 하는 특정한 경제적·사회적 과제에 대하여 특별히 객관적으로 밀접한 관련이 있는 특정집단에 국한하여 부과되어야 하고, 이와 같이 부과된 부담금은 그 특정과제의 수행을 위하여 별도로 지출·관리되어야 하며 국가의 일반적 재정수입에 포함시켜 일반적 국가과제를 수행하는 데 사용하여서는 아니된다”고 하여 부담금의 대상과 용도에 관한 명시하고 있다. 헌법재판소 1999. 10. 21. 97헌바84 전원재판부.

31) 이에 대하여 소수의견은 “오늘날 국외여행은 일반국민들 사이에 상당히 보편화되어 있고 그 출국 목적도 다양하다는 점에 비추어 볼 때 내국인 국외여행자들을 일반인과 구별되고 동질성을 지니는 특정 집단으로 볼 수 있는지는 의문이다. 한편, 이 사건에서 국외여행자납부금 부과를 통하여 궁극적으로 수행하고자 하는 공적 과제를 ‘관광사업의 효율적 발전 및 관광외화수입의 증대’로 한정하는 경우, 이러한 과제들과 내국인 국외여행자들 사이에 특별히 객관적으로 밀접한 관련성을 인정하기 어렵다. 결국 내국인 국외여행자들에게 부과되는 이 사건 납부금은 국민들 사이의 공과금 부담의 형평성을 위해 갖추어야 할 특별부담금의 요건을 구비하지 못하였으므로, 이 사건 법률조항은 국민들 간의 공과금 부담의 형평성을 침해하여 평등의 원칙에 위배된다”고 하여 위헌론을 제시하고 있다.

32) 헌법재판소 2003. 1. 30. 2002헌바5 【관광진흥개발기금법제2조제3항위헌소원】

있는데, 부담주체의 집단적 책임성, 기금운용의 객관적 관련성 등이 그 논거가 되고 있다.

이와 달리 문예진흥기금법상 문예진흥기금 납입금에 대하여는 “문예진흥기금이 공연관람자 등의 집단적 이익을 위해서 사용되는 것도 아니다. 현실적으로 문예진흥기금은 문예진흥을 위한 다양한 용도로 사용되고 있지만, 그것이 곧바로 공연관람자들의 집단적 이익을 위한 사용이라고 말할 수는 없는 것이다. . . . 공연 등을 보는 국민이 예술적 감상의 기회를 가진다고 하여 이것을 집단적 효용성으로 평가하는 것도 무리이다. 공연관람자 등이 예술감상에 의한 정신적 풍요를 느낀다면 그것은 헌법상의 문화국가원리에 따라 국가가 적극 장려할 일이지, 이것을 일정한 집단에 의한 수익으로 인정하여 그들에게 경제적 부담을 지우는 것은 헌법의 문화국가이념(제9조)에 역행하는 것이다”고 하여 위헌결정<sup>33)</sup>을 하고 있는데, 헌법 제37조에 의한 법률적 근거를 가졌다고 하더라도 공연관람자로 하여금 부담을 지워야 할 정당사유의 결여를 그 논거로 제시하고 있다.

### 3.2 시사점

앞에서 살펴본 헌법재판소결정례를 통해 첫째, 조세유사적 성격을 지니고 있는 부담금의 부과가 과잉금지의 원칙과 관련하여 방법상 적정한 것으로 인정되기 위해서는, 이러한 부담금의 부과를 통하여 수행하고자 하는 특정한 경제적·사회적 과제에 대하여 특별히 객관적으로 밀접한 관련이 있는 특정집단에 국한하여 부과되어야 하고, 이와 같이 부과·징수된 부담금은 그 특정과제의 수행을 위하여 별도로 지출·관리되어야 하며 국가의 일반적 재정수입에 포함시켜 일반적 국가과제를 수행하는 데 사용하여서는 아니된다<sup>34)</sup>는 것을 인정할 수 있다.

이러한 점에서 인터넷사업자에 대해 인터넷윤리의 확립을 위한 부담금을 부과하고 이를 이용

하여 인터넷이용자에 대한 교육을 통해 인터넷의 자율규제질서를 확립하도록 하는 것은 인터넷사업자의 집단적 책임성 및 그 기금운용의 객관적 정당성을 갖는 것으로 보아야 할 것이다.

## 4. 결론

앞에서 살펴본 바와 같이 정보화사회는 “아무리 많은 법률이 통과되더라도 새로운 감시도구와 데이터베이스를 제거하는 입법은 불가능한 사회”로서 궁극적으로는 개인 및 사회의 자율규제에 의할 수밖에 없고, 이러한 자율규제의 핵심은 사회교육을 통한 개인의 사이버윤리 확립에 있다고 할 수 있다. 그리고 사회교육은 온라인 이용관계에서 발생하는 각종 위해의 예방을 목적으로 하는 것인 점에서 인터넷을 통해 영리활동을 하는 기업의 사회적 책임으로 파악할 수 있고 이러한 사회적 책임에 근거한 부담금의 부과는 집단적 책임성에 합치될 뿐 아니라 부과된 재원의 사회교육으로의 재투자는 부담금으로 조성된 기금사용의 객관적 정당성을 갖는 것으로 보아야 한다.

이러한 목적을 수행하기 위해서는 “전기통신사업의 운영을 적정하게 하여 전기통신사업의 건전한 발전을 기하고 이용자의 편의를 도모함으로써 공공복리의 증진에 이바지함을 목적”으로 “건전한

33) 소수는 “이 사건 납입금은 부담금관리기본법 및 이 법 등에서 법률적 근거를 가지고 있는 조세외적인 법정부담금으로서 문화예술의 창작·보급, 출판산업 진흥 등의 사업을 지원하기 위하여 부과되는 것으로 그 목적의 정당성이 인정되며, 이 사건 모금은 이러한 목적 달성을 위해 기여하는 하나의 방법이므로 그 수단의 적합성도 인정된다. 나아가 이 사건 모금에 의해 국민의 재산권 및 평등권이 제한된다고 하여도 영화관·공연장·박물관·미술관·고궁 등의 관람객이나 이용자에게 입장요금의 2~9%를 추가 징수하고 있는데 불과하므로 최소침해성의 원칙에 위반되지 아니하고, 이 사건 납입금에 의하여 달성되는 문예진흥의 공익과 이로 인해 침해되는 재산권 등을 형량해 보아도 법익의 균형을 일탈하였다고 볼 수 없어 과잉금지원칙에 위배된다고 할 수 없다 할 것이다”고 하여 합헌론을 제시하고 있다. 헌법재판소 2003.12.18. 2002헌가2 전원재판부 【구문화예술진흥법제19조제5항등위헌제정】.

34) 헌법재판소 1999. 10. 21. 97헌바84 전원재판부 및 헌법재판소 1998. 12. 24. 98헌가1 전원재판부 등 참조.

정보문화의 창달과 전기통신의 올바른 이용환경의 조성”을 담당할 정보통신윤리위원회를 규정하고 있는 전기통신사업법에 정보화윤리부담금의 대상자와 부과기준에 관한 규정을 신설하는 것이 바람직하다고 할 것이다<sup>35)</sup>. 이와 병행하여 개인이나 단체로부터의 기부도 가능하도록 기부금품규제법 제4조를 개정할 필요가 있다.

이러한 법제정비가 있을 때 우리 기업의 사회적 책임지수를 향상시킴으로써 우리의 IT기술이 국제표준으로 자리매김하는데도 중대한 역할을 할 것으로 생각된다.

### 저자약력



정 준 현

1982년 성균관대학교 법률학과(학사)  
1984년 성균관대학교 법학과(석사)  
1991년 고려대학교 법학과(박사)  
1986년-1996년 법제처 법제연구담당관  
1997년-현대 신문대학교 법학과 교수  
관심분야: 지방자치법, 행정작용법, IT개인정보보호법제  
사이버테러방지법제.

35) 특히 청소년보호를 위한 시책에 있어서 정보통신윤리위원회를 지원하도록 한 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제41조제2항에 의하더라도 전기통신사업법에서 규정하는 것이 바람직하다고 할 것이다.