

통신심의 실태에 관한 비판적 고찰:

방송통신심의위원회 산하 통신심의소위원회 회의록 분석을 중심으로

양선희* · 김재영**

방송통신심의위원회 산하 통신심의소위원회에서 이루어지는 통신심의는 그 동안 심의기구의 성격과 구성, 법체계, 운영방식 등을 둘러싸고 논란이 끊이지 않았다. 통신심의에 관한 비판은 무성한 데 비해 막상 통신심의 실태에 대한 분석은 거의 이루어지지 않았다. 시민사회단체에서 매우 제한적으로, 그것도 일부 사례를 중심으로 문제를 지적한 것이 거의 전부다. 이에 본 연구는 2010년 한 해 동안 이루어진 통신심의소위원회의 회의록을 분석해 수집한 데이터를 통해 그간 통신심의와 관련하여 제기된 비판이 얼마나 타당한지 그 실체를 살펴보고자 한다. 특히 본 연구는 심의대상의 세 영역 가운데 ‘불법정보’, 그 중에서도 ‘기타’ 및 ‘국가보안법 위반’으로 분류된 항목에 초점을 맞추고 심의대상의 포괄성과 심의의 불충실성, 자의성 및 비전문성에 주목했다. 이를 통해 현행 통신심의의 문제를 해소하기 위한 대안을 모색했다.

주제어: 방송통신심의위원회, 통신심의, 불법정보

1. 통신심의의 현행법상 문제점과 현재적 지위

방송통신심의위원회(방통심의위)가 행하는 통신심의는 전방위적인 비판에 직면해 있다(양홍석, 2011). 우선, 방통심의위의 심의 행위 자체에 위헌적인 요소가 있다. 헌법 제21조 제2항(“언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.”)에서 규정하고 있는 ‘검열’의 형식적 요건은 충족하지 않으나 위축효과를 불러오는 실질적 검열로 작용할 개연성이 상존하기 때문이다.¹⁾

통신심의의 근거가 되는 ‘방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률(방통위 설치법)’ 제21조 제4호의 위헌성도 배제하기 어렵다. “전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 정보의 심의 및 시정요구”를 할 수 있다고 한 이 조항에서 ‘건전한 통신윤리’라는 개념이 지나치게 광범위해 명확성과 과잉금지 원칙을 위반한 것이라 볼 수 있기 때문이다.

방통위 설치법 시행령 제8조 제2항의 ‘시정요구’도 법률유보와 과잉금지 원칙에 부합하지 않는다. 방통위 설치법 제21조 제4호를 통해 심의대상을 대통령령에서 구체화하도록 했지만 그 시정요구에 대해서는 대통령에게 위임한 바가 없다. 그럼에도 시행령에서 시정요구를 구체화했을²⁾ 뿐만 아니라 여기에 ‘시정’, 즉 잘못을 바로잡는 차원을 넘어 이용자에 대한 이용제한 조치까지 포함하고 있기

* 충남대학교 언론정보학과 강사(ycom1118@paran.com), 주저자

** 충남대학교 언론정보학과 교수(jackim@cnu.ac.kr), 교신저자

- 1) 헌법상 명시된 ‘검열’은 ‘사전검열’을 의미하고, 통신심의는 일종의 ‘사후검열’에 해당한다. 그럼에도 통신심의가 검열적 성격으로 비판받고, 나아가 방통심의위가 ‘인터넷 검열기구’라는 오명을 얻게 된 것은 ‘삭제’ 등의 시정요구를 통해 향후 표현물의 생산과 유통에 일정한 통제를 가함으로써 기본권을 침해할 소지가 있기 때문이다.
- 2) 방통위 설치법 시행령 제8조 제2항에 적시된 시정요구의 종류는 다음과 같다. ① 해당 정보의 삭제 또는 접속차단 ② 이용자에 대한 이용정지 또는 이용해지 ③ 청소년유해정보의 표시의무 이행 또는 표시방법 변경 등과 그밖에 필요하다고 인정하는 사항.

때문이다.

‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(정보통신망법)’ 제44조의7 제1항의 불법정보 각호 규정³⁾도 심의주체의 정당성과 심의대상의 적절성 차원에서 문제의 소지가 있다. 예컨대, 음란 정보와 명예훼손 정보에 관한 판단은 방통심의위에서 쉽게 내릴 수 없는 성질이다. 형사처벌 규정이 있기에 법원의 사법심사를 원칙으로 하는 게 타당하다. 국가기밀누설 정보도 법원의 가치판단 없이 단정하기 어려운 문제다. 청소년유해매체물과 사행성 정보에 대해서는 각각 청소년보호위원회와 사행산업통합감독위원회에서 그 유해성을 판단하는 것이 전문성을 담보할 수 있다.

통신심의가 실제로 이루어지는 운영 측면에서도 상당한 문제가 지적되고 있다(윤여진, 2011). 이를 테면, 심의위원들의 전문성 부족을 보완하기 위해 민간특별위원회를 두고 있으나 이들의 역할이 축소되면서 방통심의위가 더욱 행정기구화되었다. 시정요구 의결로 인해 발생 가능한 당사자의 반론 등을 처리할 이의신청 절차가 미비하기도 하다. 이의신청 결과에 대해 후속으로 문제를 제기할 여지가 없기 때문이다. 또한 방통심의위는 정보공개 대상 기관임에도 회의내용과 결과 등을 투명하게 공개하고 있지 않다. 회의록 공개는 전체회의에 한정하고 있다. 권리침해 및 자의적 심의의 개연성이 큰 불법정보와 청소년유해정보에 대한 자료는 개인정보 유출을 이유로 비공개하고 있는 실정이다.

최근 들어서는 통신심의의 근간을 뒤흔드는 일련의 사건이 이어졌다. 2010년 5월 우리나라의 인권 실태를 조사하기 위해 방한한 프랭크 라뤼 유엔 의사표현의 자유 특별보고관은 2011년 6월에 열린 유엔 인권이사회 제17차 회기에 최종보고서를 제출했다. 이 보고서에는 한국 정부기구의 자의적이고 과도한 규제로 인터넷 공간에서 표현자유가 침해받을 소지가 크다는 지적과 함께 방통심의위의 폐지를 권고한다는 내용이 담겼다. 현 정부 들어 보수화된 국가인권위원회조차 2010년 10월 “방송·통신 심의제도는 사실상 행정기관이 인터넷 게시물을 통제하는 것이고 검열의 위험이 높다”며 방통심의위가 갖고 있는 인터넷 정보 심의·시정요구권을 민간 자율 심의기구에 이양하라고 권고하기도 했다.

2010년 12월 28일에는 헌법재판소가 전기통신기본법 제47조 제1항에 대해 위헌 결정을 내렸다. 인터넷 논객 ‘미네르바’ 기소의 근거가 된 이 조항은 인터넷에 허위 내용의 글을 게재하면 처벌하도록 했다. 하지만 재판부는 사건 결정문에서 “전기통신기본법은 형벌 조항임에도 불구하고 의미가 불명확하고 추상적이어서 어떤 행위가 공익을 해할 목적인지 사안마다 다르고 법률전문가라도 알기 힘들다”라며 “해당 법 조항이 법의 명확성의 원칙과 과잉금지 원칙에 위반돼 위헌”이라고 결정한 것이다. 이로써 인터넷 등을 통해 허위사실을 유포하는 행위를 포괄적으로 처벌하는 것은 위헌이 된다(차형근, 2011).

전기통신기본법 제47조 제1항과 함께 인터넷상의 표현자유를 위축시키는 대표적 독소 조항으로 꼽힌 방통위 설치법 제21조 제4호도 헌법재판소 결정을 남겨두고 있다. 2011년 2월 15일 서울고등법원이 이 조항에 대해 헌법재판소에 위헌법률심판을 제청했기 때문이다. 이는 2009년에 환경운동가

3) 이들은 다음과 같다. 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 청소년보호법에 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 국가보안법에서 금지하는 행위를 수행하는 내용의 정보 ⑨ 그 밖에 범죄를 목적으로 하거나 교사 또는 방조하는 내용의 정보

최병성 목사가 ‘쓰레기 시멘트’의 문제점을 지적하는 글을 포털 사이트 다음 블로그에 올렸다가 삭제되자 신청한 위헌법률심판을 받아들인 것이다. 재판부는 “해당 조항에서 규정하고 있는 건전한 통신윤리라는 개념은 너무나 불명확하고 애매해 가치관과 윤리관에 따라 크게 달라질 수밖에 없다”며 “명확성과 과잉금지 원칙에 위배된다”고 밝혔다.

2. 연구의 목적과 설계

통신심의에 관한 비판은 무성한 데 비해 막상 통신심의 실태에 대한 분석은 거의 이루어지지 않았다. 언론인권센터와 진보네트워크센터, 참여연대 등 시민사회단체가 주축이 되어 2010년과 2011년 연속으로 토론회를 개최하면서 통신심의의 전반적인 현황을 조사하고 사례 중심으로 문제점을 지적한 것이 거의 전부라 할 수 있다.⁴⁾

본 연구는 사례 위주에서 탈피해 통신심의가 이루어진 구체적인 실태가 어떠한지 밝히는 것을 주요한 목적으로 한다. 특히 그동안 통신심의와 관련하여 제기된 비판이 얼마나 타당한지 그 실체를 살펴보는 데 주안점을 두고자 한다. 이를 통해 현행 통신심의의 문제를 해소하기 위한 대안을 모색할 것이다.

방통심의위 산하 통신심의소위원회(통신심의소위)는 통신심을 크게 세 가지 영역, 즉 불법정보, 음란 등 유해정보, 권리침해정보로 나누어 진행하고 있다.⁵⁾ 본 연구에서는 심의대상의 세 영역 가운데 ‘불법정보’, 그 중에서도 ‘기타’ 및 ‘국가보안법 위반’으로 분류된 항목에 초점을 맞추어 분석하고자 한다.

불법정보 심의의 경우 거의 매 심의마다 ‘기타’로 분류되는 항목이 있다.⁶⁾ 이는 불법정보 심의의 주요 유형에 포함되지 않는 소수 안건들의 집합체다. 그러나 불법정보에 명확히 포함되지 않는 안건들로 이루어졌을 개연성도 간과할 수 없다. 2009년까지 심의대상 범위의 포괄적 확장과 모호한 기준으로 비판받았던 ‘사회질서 위반’이 ‘불법정보’라는 용어로 바뀌면서 불법정보의 일반적 항목에 명확히 포함되지 않는 사례들에 대한 광범위한 심의를 지속하기 위한 장치, 즉 ‘사회질서 위반’의 또 다른 표현형태일 수 있다는 점에 주목해 이를 확인하고자 하는 것이다.⁷⁾

또한 경찰청과 국가정보원 등 행정(공공)기관에 의한 심의요청 및 시정요구가 매년 증가 추세에

4) 토론회에서 장여경·정민경(2010)은 정보공개청구를 통해 입수한 2009년 제1차부터 2010년 제10차까지(2008.5.16~2010.2.28)의 통신심의소위원회 회의록과 자료를 심의 유형별로 분석했다. 그러나 방통심의위가 명예훼손 관련 회의 자료를 비공개함에 따라 분석에 한계가 있었다. 정민경(2011)도 같은 방법으로 2010년 제11차부터 2011년 제7차까지(2010.3~2011.2)의 통신심의소위 회의록과 자료를 분석했다. 역시 권리침해 중 명예훼손 관련 회의 자료가 비공개됨에 따라 명예훼손을 사유로 공인에 대한 비판을 심의한 사례는 파악하지 못했다.

5) 각 영역별 주요 심의대상은 다음과 같다. ① 불법정보: 불법승자투표권(사행행위), 도박 및 도박조정, 게임머니거래, 불법 식의약품, 낙태약 판매, 폭탄제조법, 국가보안법 등 ② 음란 등 유해정보: 성기노출, 자극적 성적표현, 이동포드노, 성매매, 기타 일반인 성적 수치심, 청소년유해매체물광고, 청소년유해매체물표시위반, 잔혹·혐오 등 ③ 권리침해정보: 상표권 침해, 저작권 침해, 명예훼손 등.

6) 본 연구에서 분석기간으로 잡은 2010년에 이루어진 총 52회(실질적으로는 51회)의 통신심의 중 단 6회에서만 ‘기타’ 항목이 없는 것으로 나타났다.

7) 정보통신에 관한 심의규정 제8조 제3항 ‘사회통합을 저해하는 다음 각목의 정보’에는 ‘기타 사회적 혼란을 현저히 야기할 우려가 있는 내용’이 포함되어 있다. 실제로 분석대상 안건의 심의의결 결과에는 “사회혼란을 현저히 야기할 우려가 있다”는 요지의 결정이 종종 제시되었다.

있고, 이들 대부분이 ‘국가보안법 위반’이나 ‘허위사실의 유포’로 분류되고 있다. 방통심의위에서조차 ‘국가보안법 위반’ 안전을 별도 항목으로 분류하거나 ‘기타’ 안전에 포함시키는 등 일관된 분류를 하지 않아 ‘기타’와 함께 ‘국가보안법 위반’ 안전도 분석할 필요가 있다고 판단하였다.

본 연구는 2010년 한 해 동안 이루어진 방통심의위 통신심의소위 회의록⁸⁾을 분석의 대상으로 삼았다. 통신심의의 실태를 파악하기 위해 심의안전의 일반적 특성, 심의의결의 건의 및 결과, 심의요청 주체 등 세 가지 차원에 초점을 맞추었다. 우선, 심의안전의 일반적 특성을 살펴보기 위해 안전의 ① 성격 ② 유형 ③ 영역 ④ 형식(출처) 등 4개 항목을 설정했다. ① 심의의결 건의 ② 심의의결 결과 ③ 이의신청 여부 ④ 이의신청 결과 ⑤ 자문의뢰 여부 등 5개 항목으로 접근한 심의의결의 건의 및 결과, 그리고 ① 행정(공공)기관 ② 일반인으로 구분해 측정할 심의요청 주체는 통신심의에 대한 기존 비판을 검증하기 위한 것이다. 본 연구에서는 특히 심의대상의 포괄성과 심의의 불충실성, 자의성 및 비전문성에 주목했다. 이를 연구문제 형태로 제시하면 다음과 같다.

연구문제 1 : 통신심의의 실태는 어떠한가?

1-1 : 통신심의 안전의 일반적 특성은 어떠한가?

1-2 : 통신심의 의결의 건의 및 결과는 어떠한가?

1-3 : 통신심의 요청의 주체는 누구인가?

연구문제 2 : 통신심의에 대한 기존의 비판은 타당한가?

2-1 : 포괄성 측면에서 통신심의의 대상은 어떠한가?

2-2 : 충실성 측면에서 통신심의는 어떠한가?

2-3 : 자의성 및 비전문성 측면에서 통신심의는 어떠한가?

3. 분석결과

2010년에 이루어진 통신심의는 총 52회에 걸쳐 45,758건이었다.⁹⁾ 회의 당 평균 879건의 심의가 이루어진 셈이다. 심의대상 가운데 본 연구에서 초점을 맞춘 불법정보의 ‘기타’ 및 ‘국가보안법 위반’ 안전은 총 2,217건으로 전체 통신심의 안전 45,758건 중 4.8%, ‘불법정보’ 30,394건 중에서는 7.3%를 차지했다. 이 가운데 ‘기타’가 513건, ‘국가보안법 위반’은 1,704건이었다. 각 회의별 분석대상 안전 수는 0건부터 558건까지 분포되어 평균 43건으로 나타났다. 여기에서는 통신심의소위 회의록에 나타난 통신심의의 일반적 특성을 정리하고 통신심의와 관련한 기존 비판의 논점을, 데이터를 통해 검증하고자 한다.

8) 회의록은 회의내용 전체를 기록한 것이 아니라 요약 형태로 안전이나 상황에 따라 다소 유동적으로 작성되어 분석유목을 코딩할 수 있는 정보가 누락되거나 출처 등이 명확하게 제시되지 않은 경우도 있었다.

9) 총 52회의 통신심의 중 12회차 회의록은 누락되었다. 따라서 본 연구는 이를 제외한 51회분의 회의록을 분석하였다. 또한 심의의결이 건의된 후 다음 회의에서 최종 심의의결을 내리는 운영 방식의 특성상 마지막 52회차 회의의 경우 그 심의의결의 결과는 분석대상에 포함되지 않았다.

1) 통신심의 안건의 일반적 특성

심의안건의 성격, 유형, 영역, 형식(출처) 등 4개 항목에 걸쳐 심의안건의 일반적 특성을 살펴보았다. 첫째, 심의안건의 성격은 <표 1>과 같다. 의료법, 주민등록법, 전자금융거래법 등 다양한 ‘일반 법률위반’이 1,843건으로 전체 분석대상 안건의 83.1%를 차지했는데 여기에는 ‘국가보안법 위반’도 포함되어 있다. ‘허위사실 유포’는 9.6%, ‘허위광고’는 0.4%, ‘정보도용’은 0.1%로 나타났다. 뚜렷한 성격이 명시되지 않고 법률 위반에 대한 명확한 언급도 없는 경우인 ‘기타’는 6.7%(149건)에 달했다.

<표 1> 심의안건의 성격

성격	빈도	%
허위사실 유포	213	9.6
정보도용	3	0.1
허위광고	9	0.4
일반 법률위반	1843	83.1
기타	149	6.7
합계	2217	100.0

둘째, 심의안건의 유형은 안건의 제목 및 내용, 심의의결 결과 등을 토대로 도출한 해당 안건의 궁극적인 성격에 대한 유형화로서 <표 2>와 같이 요약된다. ‘국가보안법 위반’이 전체 분석대상 중 77.0%로 가장 높은 비중을 차지했다. ‘사회질서 위반’¹⁰⁾과 ‘기타법률 위반’은 각각 15.6%, 7.4%였다. ‘기타법률 위반’ 안건은 7.4%에 그친 반면 ‘국가보안법 위반’과 ‘사회질서 위반’이 92.6%의 높은 비율을 보인 것은 통신심의의 심의 유형 중 ‘불법정보’의 ‘기타’ 및 ‘국가보안법 위반’ 항목이 2009년까지 심의대상 범위의 포괄적 확장과 모호한 기준으로 비판받았던 ‘사회질서 위반’의 연장선상에서 가능하는 단면이라 할 수 있다. 일례로 2010년 통신심의 중 유일하게 ‘사회질서 위반’으로 별도 분류되어 심의가 이루어진 안건은 ‘특정지역에 대한 비방’ 관련 온라인 카페 게시물 및 댓글이었다.

<표 2> 심의안건의 유형

유형	빈도	%
국가보안법 위반	1708	77.0
사회질서 위반	345	15.6
기타법률 위반	164	7.4
합계	2217	100.0

셋째, 심의안건의 영역은 어느 분야의 안건들이 주로 심의되는지를 알아보고자 한 것이다. <표 3>에서 보는 바와 같이 ‘북한/국방’ 영역이 88.3%(1,958건)로 압도적이었다. ‘사회’는 5.0%, ‘정치’는 2.2%, ‘경제’는 2.1%에 지나지 않았다. 이와 같은 결과는 심의안건의 유형에서 ‘국가보안법 위반’이

10) 본 연구에서 ‘사회질서 위반’은 명백한 법률 위반 또는 불법정보에 해당되지 않는 안건으로 심의과정에서 자의적 해석 및 판단이 개입될 여지가 있는 정보로 구성하였다.

높은 비중을 차지한 것과 일맥상통한다.

<표 3> 심의안건의 영역

영역	빈도	%
정치	48	2.2
경제	47	2.1
사회	111	5.0
문화	3	0.1
국제	3	0.1
북한/국방	1958	88.3
과학/정보통신	5	0.2
환경/의료	28	1.3
기타	14	0.6
합계	2217	100.0

넷째, 심의안건의 형식은 분석대상 안건이 어떤 미디어인지, 게시물 또는 댓글인지 등 통신심의 대상 미디어의 범위와 형태를 알아보고자 한 것이다. <표 4>에서 볼 수 있듯이 ‘웹사이트 게시판’의 게시물이 78.0%로 가장 큰 비중을 차지했다. 이어 아고라 또는 디시인사이드 등의 ‘웹사이트 토론방 게시물’ 5.5%, 출처가 명시되지 않거나 출처나 드러난 첨부자료 등이 누락되어 ‘기타’로 분류된 비율이 4.8%, ‘웹사이트 자체’가 심의대상이 된 경우가 3.2%로 그 뒤를 이었다. 비율은 낮지만 온라인 미디어 기사 및 온라인 카페 게시물의 ‘댓글’에 대한 심의도 이루어졌다. 댓글은 일반적 성격상 사실보다 의견제시인 경우가 많다. 그럼에도 댓글이 심의대상에 포함된 것은 통신심의가 광범위하고 포괄적으로 이루어졌음을 시사한다. 또한 트위터 등의 사회관계망서비스(Social Network Service, SNS)에 대한 심의도 36건이 확인되어 미디어 환경 변화에 따라 새롭게 등장하는 미디어 영역으로 심의의 대상이 빠르게 확대되고 있음을 알 수 있다.¹¹⁾

SNS의 영향력이 급속히 확대되고 있음은 주지의 사실이다. 2010년 지방선거와 올해 재보궐 선거에서 나타난 SNS의 영향력이 신문과 방송을 능가했다고 보는 시각도 있다(김주언, 2011). SNS는 그 파급력이 지대하기에 그에 따라 발생 가능한 폐해에 대한 대처도 신속하고 엄중히 이루어질 필요가 있기는 하다. 그렇다 할지라도 SNS는 기본적으로 개인 통신 미디어다. 사적인 커뮤니케이션을 기본적 속성으로 하는 SNS와 같은 미디어 영역에까지 심의의 범위가 확대되고, 광범위한 사안을 대상으로 심의가 이루어진다면 표현자유가 위축되고, 통신 미디어가 갖는 매체적 특성 또는 정체성에 균열을 일으킬 수 있다. 게다가 방통심의위가 ‘인터넷 검열기구’로 기능한다는 비판이 확산되고 있는 상황을 고려할 때 통신심의 자체에 대한 회의론까지 불러오기 쉽다.

11) 국가정보원의 요청으로 이루어진 37회차 심의에서 안건으로 상정된 2건은 ‘uriminzok(우리님죽)’이라는 트위터에 북한 체제 선전 유튜브 동영상상을 게시하고, 미국의 대 이란 제재 참가 요구에 응하는 우리나라 정부를 ‘가련한 노새’라고 폄하하는 만평사진이 게재된 트윗픽(twitpic)에 접속하도록 자동 링크하는 등 북한의 주의·주장을 선전·선동하는 내용으로 2건 모두 ‘접속차단’되었다. 올해 6월에는 이적 표현물이 아닌 트위터 계정에 대해, 욕설을 연상시킨다는 이유로 접속을 차단해 논란을 일으키기도 했다. 이에 관해서는 4장 논의에서 보다 상세히 논한다.

<표 4> 심의안건의 형식

형식	빈도	%
웹사이트 게시판	1730	78.0
온라인 카페 게시판	60	2.7
웹사이트 토론방 게시물	122	5.5
온라인미디어 게시판	24	1.1
온라인미디어 기사 댓글	9	0.4
온라인 카페 게시판 댓글	3	0.1
웹사이트 자체	71	3.2
개인 블로그	56	2.5
SNS	36	1.6
기타	106	4.8
합계	2217	100.0

2) 통신심의에 대한 기존 비판의 검증

(1) 심의대상의 포괄성

지난 6월 13일 언론인권센터 등 7개 시민사회단체는 ‘방송통신심의위원회의 나아갈 바에 대한 제언: 방송통신심의 방향에 대한 시민사회 의견서’를 제출했다. 광범위한 사안을 대상으로 한 심의와 법에 위반되지 않는 경우에도 심의와 시정요구가 이어지는 것에 대한 문제제기였다. 본 연구도 ‘불법정보’ 중 ‘기타’ 항목이 불법정보에 명확히 포함되지 않는 사안에 대한 광범위하고 포괄적인 심의를 하기 위한 장치일 개연성을 염두에 두었다. 이러한 의혹은 앞의 <표 1>에서 확인할 수 있었다. 국가보안법을 포함한 ‘일반법률 위반’이 1,843건, ‘허위사실 유포’가 213건, 뚜렷한 성격이 명시되지 않고 법률 위반에 대한 명확한 언급도 없는 ‘기타’가 149건에 달했기 때문이다.

‘허위사실 유포’의 경우 이른바 ‘미네르바 사건’을 통해 2010년 12월 헌법재판소가 전기통신기본법 제47조 제1항에 대해 위헌결정을 내린 바 있다. 물론 분석대상 안건들은 위헌 판결이 있기 전인 2010년도 통신심의 안건들이다. 그러나 위헌 소지가 있는 시정요구를 상당 부분 지속해 온 것 또한 부인할 수 없는 사실이다.¹²⁾

‘기타’로 분류된 안건들도 다음 카페 ‘반(反)경상도 전국연합’ 카페나 지역감정을 조장할 가능성이 있는 다음 아고라 자유토론방 게시글, 천암함 침몰 관련 신문기사에 대한 게시글 또는 댓글 등이었다. 이와 같이 ‘허위사실 유포’나 ‘기타’ 안건의 상당수는 명백한 법률 위반이 아닌 경우에도 포괄적으로 심의와 시정요구가 이루어지고 있는 것이다. 이에 비추어 볼 때 통신심의는 표현자유라는 기본권을 위축시키는 결과를 초래하기 쉽고, 이는 곧 검열적 성격을 띤다고 판단할 수 있다.¹³⁾

12) 차형근(2011)은 미네르바 사건의 법적 쟁점을 ‘명확성 원칙 위반 여부’, ‘과잉금지 원칙 위반 여부’, ‘평등권 위반 여부’ 등 3가지로 정리하고 현재의 판단을 요약하였다. ‘명확성 원칙’에서 ‘공익을 해할 목적’이나 ‘허위의 통신’은 전혀 구체화되어 있지 않은 개념으로 사람의 가치관·윤리관에 따라 크게 달라질 수밖에 없으며, ‘과잉금지 원칙’에서도 ‘공익’ 개념의 모호성·추상성·포괄성으로 말미암아 필연적으로 규제되지 않아야 할 표현까지 함께 규제하게 된다고 보았다.

13) 지난 5월 강남 고속버스터미널과 서울역에서 사제폭탄이 폭발하는 사건이 발생했다. 이에 방통심의위는 폭발물 제조법을 게시하거나 유통하는 인터넷 사이트와 블로그 등을 집중 모니터링해 삭제·차단하겠다고 발 빠르게

(2) 심의의 불충실성

매년 증가하는 심의 건수, 그리고 이들 안건이 대부분 시정요구로 이어지는 기계적 줄속 심의에 대한 비판은 이미 일각에서 제기되었다(양홍석, 2011; 정민경, 2011). 본 연구의 분석대상인 ‘불법정보’의 ‘기타’ 및 ‘국가보안법 위반’ 안건은 총 2,217건으로 회의 당 평균 43건 정도였다. 이를 통신심의 전체로 확대해보면 2010년 한 해 동안 이루어진 통신심의는 총 52회, 안건은 45,758건으로 2009년 24,346건에 비해 약 1.8배 증가했다. 한 회당 평균 879건에 대한 심의가 이루어진 셈이다. 통신심의소위 위원 3인이 충실하게 심의하기에는 물리적으로 많은 안건과 짧은 시간이라고밖에 할 수 없다.¹⁴⁾ 심의의 충실성에 의문을 갖게 하는 지점이다.

<표 5>의 심의의결 결과에서 알 수 있듯이 ‘해당 없음’과 ‘각하’, 즉 시정요구를 하지 않은 비율은 11.9%에 그쳤다. 88.1%의 시정요구가 이루어졌다는 뜻이다. 이러한 시정요구 비율은 2010년 전체 통신심의의 시정요구 비율 89.8%와 엇비슷하다. 실질적인 심의가 이루어지고 있는가에 대한 의문이 제기되는 부분이다. 이에 대해 양홍석(2011)은 국가보안법 위반 여부에 관한 판단의 경우 대법원의 최종판단 없이 쉽게 인정하기 어렵고 규범 해석에 있어서 정책적 고려가 이루어지는 영역의 하나로 대법원의 판단을 예측하기도 어렵다고 설명하면서 방통심의위의 심의가 삭제 등의 조치를 하기 위한 형식적인 통과절차로 전락했다고 비판한 바 있다.

<표 5> 심의의결 결과

심의의결 건의	빈도	%
해당정보 삭제	1576	71.1
의결보류	204	9.2
이용해지	37	1.7
접속차단	47	2.1
기타(각하-요건불비 등)	13	0.6
해당 없음	251	11.3
심의의결 결과 없음	19	0.9
전체회의상정	70	3.2
합계	2217	100.0

심의의결 결과에서 ‘전체회의 상정’으로 분류된 70건은 천안함 사건과 관련한 ‘북한/국방’ 영역이 46건, 특정 지역에 대한 비방/비하와 관련된 ‘사회’ 영역이 24건이었다. 여기서 주목할 만한 사항은 물리적으로 한정된 시간에 많은 안건을 처리함으로써 기계적 줄속 심의라는 의혹을 불러일으키고 있는 통신심의가 천안함 사건 및 연평도 포격 사건과 관련해서는 비교적 면밀하고 심층적으로 심의하는 경향을 뚜렷하게 보였다는 점이다.

그 심의의결 결과는 <표 6>과 같다. 천안함 사건의 경우 총 5회에 걸쳐 149건의 심의가 이루어졌다.

대응했다. 형법 제119조(폭발물 사용)와 제120조(예비·음모·선동) 등이 규제 근거다. 일견 법률이 정한 절차에 따른 신속한 업무 처리 같지만 ‘공공안전을 위협할 수 있다’는 검증되지 않은 이유로 사전 규제하는 것은 사실 검열에 가깝다. ‘방통심의, 사전 검열은 곤란하다’ 『전자신문』, 2011년 5월 18일.

14) 8시간 동안 쉬지 않고 심의한다 해도 안건 당 약 50초의 심의 시간이 주어질 뿐이다. 지난 5월 방통심의위 2기 출범 이후 통신심의소위 위원은 5인으로 확대되었다.

‘해당정보 삭제’는 2건(1.4%)에 불과한 반면 ‘해당 없음’은 63건(42.3%), ‘전체회의 상정’은 43건(28.9%), ‘의결보류’는 40건(26.8%)으로 심의에 신중을 기한 모습이 역력히 드러난다. 3회에 걸쳐 93개의 안건을 심의한 연평도 포격 사건 역시 ‘해당정보 삭제’가 9건(9.7%), ‘접속차단’이 3건(3.2%)인데 비해 ‘해당 없음’은 76건(81.7%)에 달했다. 이러한 경향성은 통신심의가 검열적 성격으로 표현자유를 훼손시킨다는 일련의 사회적 비판을 의식한 결과로 해석된다.

<표 6> 천안함 및 연평도 포격 사건에 대한 심의의결 결과

심의의결 결과	천안함 사건	%	연평도 포격 사건	%
해당 없음	63	42.3	76	81.7
해당정보 삭제	2	1.4	9	9.7
의결보류	40	26.8	-	-
접속차단	-	-	3	3.2
전체회의상정	43	28.9	-	-
기타(각하-요건불비 등)	1	0.7	5	5.4
합계	149	100.0	93	100.0

천안함 사건과 연평도 포격 사건은 정치·사회적으로 중대하고 민감한 사안인 만큼 심의과정에서도 별도의 참고자료가 첨부되거나 심의결정의 정당성 및 심도 있는 논의를 위해 ‘전체회의 상정’으로 처리된 경우가 많았다. 천안함 사건의 경우 21회차 심의에서 40건의 안건 중 1건이 ‘각하’ 처리되고 39건이 ‘의결보류’됨과 동시에 통신특별위원회에 자문 요청되었다.¹⁵⁾ 23회차 심의에 다시 상정되어 ‘해당정보 삭제’ 1건, 나머지 38건은 ‘전체회의 상정’으로 의결되었으며 전체회의에서는 제목이나 요약 내용이 아닌 게시글 전문이 모두 참고자료로 첨부되었다.

천안함 사건 관련 심의 5회 가운데 가장 많은 64개의 안건이 심의되었던 26회차 심의의 경우 <표 7>과 같이 심의대상 정보 유형에 따라 안건을 분류하고 제목 및 주요 내용, URL, 게시일, 게시자 등이 요약된 참고자료가 첨부되었다. 정보 내용에 근거하여 주제별로 유형회합으로써 보다 체계적·효율적으로 심의하려는 의도를 파악할 수 있다. 26회차 심의는 ‘해당 없음’이 60건(93.8%)으로 압도적 이었고, 나머지 4건은 ‘전체회의 상정’으로 처리되었다. ‘전체회의 상정’ 안건은 미군 잠수함 등에 의한 침몰설을 단정적으로 주장하거나(A-1, 1건) 미국 개입설을 단정적으로 주장한 경우(B-1, 2건), 기타 불분명한 정보를 사실처럼 표현한 경우(E-1, 1건)였다.

15) 통신특별위원회 자문위원 8인의 의견은 시정요구 4인, 해당 없음 3인, 기타 의견 1인으로 취합되었다. 그러나 위원들의 의견 내용을 구체적으로 살펴보면 ‘악의적 내용으로 사실관계가 허위임이 명백한 사안에 대해 단정적으로 주장하는 글은 삭제가 가능’하다는 의견은 1인에 불과했고, 대체로 선별적 삭제 또는 규제의 필요는 느끼지만 현실적으로 시정요구를 하기 어렵다는 의견이었다. 표현의 자유를 제한할 정도의 사안으로 보지 않는다거나 표현의 자유에 속하는 영역이므로 정보통신에 관한 심의규정 제8조 제3항 ‘사회적 혼란을 현저하게 야기할 우려’가 없다고 판단된다는 의견, 제기되는 의문에 대하여 정부가 적극적으로 해명·입증하는 노력을 기울일 필요가 있으며 삭제는 타당하지 않다는 의견이 주를 이루었다.

<표 7> 천안함 사건 관련 심의대상 정보 유형

주제	그룹	정보 내용	건수
미군 잠수함 등에 의한 침몰설	A-1	출처가 불분명한 정보를 나열하는 방법으로 미군잠수함에 의해 천안함이 침몰했다고 단정적으로 주장	1
	A-2	정부발표 및 신문기사 내용 등을 개인적으로 해석하여 미군에 의해 천안함이 침몰했다고 의혹제기	7
미국 개입설	B-1	출처가 불분명한 정보를 나열하는 방법으로 천안함 침몰에는 미국이 개입되어 있다고 단정적으로 주장	2
	B-2	개인적으로 해석한 정황이나 언론보도를 근거로 천안함 침몰에는 미국이 개입되어 있다고 의혹제기	5
선거 겨냥한 북풍설	C	북한의 소행이라는 정부의 발표는 선거와 관련 있다고 의혹제기	4
정부 발표 의혹설	D-1	출처가 불분명한 정보를 나열하는 방법으로 정부발표가 조작되었다고 단정적으로 주장	0
	D-2	개인적으로 해석한 정황을 근거로 정부발표에 대해 의혹제기	17
기타	E-1	불분명한 정보를 사실처럼 표현하는 내용	1
	E-2	천안함 침몰은 정치적 이유로 남한 또는 북한의 책임이라는 내용이나 정부발표를 믿지 않는 자들에 대한 비난 또는 정부발표를 믿지 못하겠다는 감정표현 등	27
계			64

연평도 포격 사건 역시 천안함 사건과 같은 방식으로 심의대상 정보 유형에 따라 안전을 분류하고 제목 및 주요 내용, URL, 게시일, 게시자 등이 요약된 참고자료를 첨부했다. <표 8>은 49회차 심의에 상정된 연평도 포격 사건 관련 17개 안전에 대한 정보 유형으로, 심의결과는 ‘해당 없음’이 12건(70.6%)으로 가장 많았고, ‘해당정보 삭제’는 3건(17.6%), ‘기타(각하-요건불비 등)’는 2건(11.8%)에 그쳤다. ‘해당정보 삭제’ 3건은 모두 연평도 포격 사건이 조작됐다는 의혹을 제기하는 내용(A-2)이었다.

<표 8> 연평도 사건 관련 심의대상 정보 유형

주제	그룹	정보 내용	건수
연평도 사건 조작설	A-1	정황의 해석 등을 근거로 남한 또는 남북한 정권이 조작하거나 공모하여 사건을 일으켰다고 단정적으로 주장	0
	A-2	정황의 해석 등을 근거로 남한 또는 남북한 정권이 조작하거나 공모하여 사건을 일으킨 것이 아닌지 의혹 제기	4
	A-3	정부 등의 관여 가능성에 대한 질의 또는 단순 의문 제기	0
정부비판	B-1	정치권의 대북정책 비판	3
	B-2	북한에 대한 강경대응 요구 및 규탄	1
	B-3	단순욕설 표현이 포함된 정부 비판	1
기타	C-1	신문기사 등을 개인적으로 해석하여 사건 원인 또는 성격에 대한 단순 의견 제시	2
	C-2	연평도 포격 예언에 대한 정보	1
	C-3	일본 등 외국 개입에 대한 의혹 제기	1
	C-4	단순 정보 전달 및 향후 정세 예측	0
	C-5	김정은 칭찬, 김일성 찬양, 북한지령에 대한 추측	3
	C-6	신문기사(자주민보 인터넷 신문)	1
계			17

(3) 심의의 자의성 및 비전문성

포괄적 심의, 즉 명백한 법률 위반이 아닌 안전들에 대한 심의는 필연적으로 자의적 판단의 개입을 불러온다. 불법정보란 말 그대로 형사처벌을 받아야 할 행위에 해당하는 정보를 말하며 이에 대한 해석과 적용은 오로지 사법기구인 법원이 판단할 부분이다. 따라서 사실상 행정기구¹⁶⁾인 방통심의위의 심의로 표현 행위 자체가 형사처벌의 대상이 되는지를 판단하는 것은 필연적으로 자의성이 개입될 수밖에 없고, 헌법이 보장하는 표현의 자유에 대한 침해의 소지가 있다.

먼저 심의의결의 결과, 즉 시정요구 이후의 이의신청 여부와 그 결과를 살펴보았다. 전체 분석대상 안전 중 이의신청은 392건으로 17.7%를 차지했으며, 그 결과는 392건 모두 기각으로 나타났다. 당사자들의 권익 보호를 위한 장치지만 동일 기구의 동일한 심의위원들이 재심 주체라는 점에서 원심과 다른 결정이 내려질 가능성은 거의 없다. 시정요구가 기각될 가능성이 사실상 구조적으로 차단된 가운데 자의적 판단이 반복되고 있다고 할 수 있다. 이의신청 안전은 <표 9>에서 보는 바와 같이 경제 관련 안전 1건을 제외하면 모두 ‘국가보안법 위반’에 해당하는 ‘북한/국방’ 영역이었다. 역사적으로 국가보안법은 표현의 자유를 탄압하기 위한 도구로 활용되었음을 부정할 수 없고 국가보안법 자체에 대한 위헌 논란과 폐지 요구가 지속되고 있다는 점에서 특히 그 심의대상을 축소할 필요가 있을 것이다(양홍석, 2011).

<표 9> 이의신청 안전의 불법정보 유형 및 영역

(빈도, %)

불법정보 유형	국가보안법 위반	기타 법률위반
	391(99.7)	1(0.3)
영역	북한/국방	경제
	391(99.7)	1(0.3)

자문의뢰에 대한 사항은 <표 10>과 같다. 전체 분석대상 안전 중 2.1%에 해당하는 46건에서 자문요청이 있었는데 이 중 42건이 국가보안법 위반, 천안함 관련 안전 등 ‘북한/국방’ 영역인 것을 확인할 수 있다.

<표 10> 자문의뢰의 영역

영역	빈도	%
북한/국방	42	91.3
경제	1	2.2
사회	1	2.2
문화	1	2.2
국제	1	2.2
합계	46	100.0

자문의뢰의 유형, 즉 궁극적 성격은 <표 11>과 같다. ‘국가보안법 위반’이 2건이었고 사행행위 조장과 같은 명백한 불법정보 역시 2건에 그친 반면, ‘사회질서 위반’은 42건으로 전체 자문의뢰

16) “국가인권위는 헌법재판소 결정을 인용해 “방통심의위 운영이 대통령령으로 규정돼 있으며, 위원을 대통령이 위촉하고 운영경비를 국가가 지원하기 때문에 실질적인 행정기구”라고 밝혔다.” ‘방통심의위 ‘인터넷 관계 검열기구’로 전락’ 『한겨레』, 2010년 10월 20일.

요청 안전의 91.3%를 차지했다. 구체적 내용을 살펴보면 천안함 관련 40건, 반경상도 전국연합 1건, 특정 종교 및 종파 비방 1건 등 복한 관련은 물론 지역감정 조장, 종교에 이르기까지 다양하고 광범위한 안전이 ‘기타’라는 항목을 통해 심의되고 있음을 알 수 있다. 3인의 심의위원이 회당 879건을 심의하는 상황에서 자문의뢰 요청이 전체 심의안전의 2.1%에 불과하다는 것은 절대 다수의 안전이 단지 3인에 의해 처리된다는 의미다. 이는 곧 통신심의가 자의적이고 비전문적인 판단의 위협에 상시적으로 노출되어 있음을 시사하는 것이다.

<표 11> 자문의뢰의 유형

유형	빈도	%
국가보안법 위반	2	4.3
사회질서 위반	42	91.3
기타법률 위반	2	4.3
합계	46	100.0

(4) 행정(공공)기관의 요청에 따른 심의

심의요청 주체를 행정(공공)기관과 일반인으로 나누어 살펴본 결과는 <표 12>와 같다. 국가정보원, 경찰청과 같은 중앙행정기관 또는 공공기관의 요청으로 심의가 이루어진 비율이 76.9%로 일반인의 심의요청(23.1%)보다 월등히 높았다. 행정(공공)기관이 방통심의위에 심의를 요청한 비율은 2008년 14.4%에서 2009년 44.5%로 급격한 증가 추세를 보였다. 특히 불법정보의 ‘기타’ 및 ‘국가보안법 위반’ 등 본 연구에서 분석대상으로 삼은 안전의 경우 행정(공공)기관의 심의요청 비율이 압도적으로 높게 나타남으로써 방통심의위가 ‘인터넷 검열기구’라는 비판에서 자유로울 수 없음을 드러냈다. 심의를 요청한 행정(공공)기관을 살펴보면 경찰청이 1,082건으로 가장 많았고, 국가정보원 614건, 경찰청과 국가정보원이 공동 요청한 경우 7건, 서울중앙지검이 1건이었다. 특히 가장 많은 심의를 요청한 경찰청은 ‘불법정보’의 전신인 ‘사회질서 위반’ 사안에서, 2008년 3건에서 2009년 219건으로 급격한 증가세를 보였다.

<표 12> 심의요청 주체

심의요청 주체	빈도	%
행정(공공)기관	1704	76.9
일반인	513	23.1
합계	2217	100.0

심의요청 주체별 심의의결 결과, 즉 시정요구는 <표 13>과 같다. 심의요청 주체가 국가정보원, 경찰청 등 행정(공공)기관인 경우 ‘해당 없음’과 ‘각하’, 즉 시정요구를 하지 않은 경우가 전혀 없어 시정요구의 비율이 사실상 100%였다. 특히 ‘해당정보 삭제’가 1,518건으로 전체 행정(공공)기관 심의 요청 안전의 89.1%를 차지해 방통심의위가 형식적·기계적 심의를 하고 있다는 의혹을 사기에 충분했다. 행정(공공)기관에 의한 표현자유의 위축 및 다양한 의견 교환과 토론 가능성의 제한에 대한 우려가 제기될 만했다. 반면 일반인의 요청에 의한 심의의 경우, 시정요구 비율이 48.6%로 행정(공공)기관의 요청에 의한 심의와 사뭇 다른 양상을 보였다. ‘해당 없음’이 48.9%로 가장 높은 비율을 보인 가운데

‘전체회의 상정’ 13.6%, ‘의결보류’ 12.9% 등으로 나타나 인터넷이 갖는 표현 촉진적 매체의 특성을 고려해 상대적으로 신중하게 접근한 것으로 추정할 수 있다. 심의요청 주체에 따른 심의결과의 극명한 차이는 심의의결의 판단에 있어서 안전의 성격과 내용 등 본질적 측면 이외에 심의요청 주체도 영향을 끼친다는 것을 시사한다.

<표 13> 심의요청 주체별 심의의결 결과

심의요청 주체	행정(공공)기관(%)	일반인(%)
해당정보 삭제	1518(89.1)	58(11.3)
의결보류	138(8.1)	66(12.9)
이용해지	2(0.1)	35(6.8)
접속차단	40(2.3)	7(1.4)
기타(각하·요건불비 등)	-	13(2.5)
해당 없음	-	251(48.9)
심의의결 결과 없음 ¹⁷⁾	6(0.4)	13(2.5)
전체회의상정	-	70(13.6)
합계	1704(100.0)	513(100.0)

심의요청 및 시정요구에서 행정(공공)기관은 일반인보다 압도적인 비율을 차지했다. 이는 통신심의의 정체성을 심각하게 훼손하는 결과로, 표면적으로는 민간 독립기구지만 실제로는 행정(공공)기관의 기준과 판단에 따라 인터넷상의 게시물 유통을 통제함으로써 정부의 요청을 충실히 이행하는 졸속 심의의 단면을 드러낸 셈이다.

4. 논 의

인터넷에 대한 내용규제는 표현의 자유와 대립적 구도를 확대해왔고, 1인 미디어라고 일컬어지는 소셜미디어에 대한 규제로까지 나타났(이경락·백선기, 2010). 방통심의위의 통신심의는 2008년 5월부터 시작해 2기 출범에 이르기까지 심의기구의 성격과 구성, 법체계, 운영방식 등을 둘러싸고 비판과 논란이 끊이지 않았다. 시민사회단체는 물론 국가인권위원회, 헌법재판소, 유엔 인권이사회까지 통신심의에 대한 문제점을 지적했을 정도다. 이에 본 연구는 통신심의소위의 회의록을 분석해 수집한 데이터를 통해 그 동안 통신심의와 관련하여 제기된 비판의 실체를 살펴보았다. 여기에서는 주요 분석결과를 정리하면서 그 대안을 모색해 보고자 한다.

첫째, 심의대상의 포괄성에 관해서다. 통신심의위는 ‘불법정보’ 유형의 안전임에도 불구하고 ‘허위 사실 유포’나 뚜렷한 성격이 명시되지 않으면서 명확한 법률 위반에 대한 언급도 없는 ‘기타’ 안전이 전체의 10%를 상회했다. 명백한 불법성이 없는 광범위한 안전들을 포괄적으로 심의한 것이다. 허위사실의 표현은 법률적 제재보다는 시민사회의 자기교정 기능, 그리고 사상과 의견의 경쟁 메커니즘에

17) ‘심의의결 결과 없음’은 12회차 회의록이 누락되면서 11회차 심의안전에 대한 최종 판단 확인이 안 된 12건과 2010년 마지막 회의인 52회차 회의의 심의안전 7건에 대한 최종 판단이 이듬해 회의로 넘겨짐에 따라 발생한 결과이다.

의해 생존 여부가 결정되어야 한다는 의견이 중론을 이루고 있다(차형근, 2011).

심의대상의 포괄성 문제와 관련하여 최근 논란을 가중시키는 사안이 등장했다.¹⁸⁾ 대통령에 대한 욕설을 연상시킨다는 이유로 방통심의위가 트위터의 특정 계정을 접속 차단한 것이다. 인터넷 게시물 이 아닌 개인의 인터넷 계정이 욕설에 해당된다는 이유로 차단된 것은 처음 발생한 일이다. 일부 심의위원들의 이의제기¹⁹⁾와 토론 제안에도 불구하고 계정 차단을 둘러싼 찬반토론은 위원장의 거부로 이루어지지 않았다.²⁰⁾ 여기에 그치지 않고 방통심의위는 같은 이용자의 페이스북, 블로그, 유튜브 계정까지 추가로 접속을 차단했다.²¹⁾ 심의대상의 포괄성과 심의의결의 자의적 판단으로 SNS와 같은 사적 미디어 계정을 삭제하고, 이에 대한 논의를 거부한 데 이은 추가적 접속 차단은 인터넷 검열기구화한 통신심의의 현주소를 극명하게 드러낸다. 심의가 필요하다고 인정되는 정보라 할지라도 개인 미디어 공간에서의 이용자 권리에 대한 침해라 할 수 있는 사안에 대한 과도한 개입은 조율이 필요하다(황용석·이동훈, 2009). 인터넷은 참여 촉진적이고, 표현의 자유는 민주주의 발전과정에서 그 어떤 권리보다 우선되어야 하며(송경재, 2005), 자유롭고 다양한 의사표현은 공론장적 기능을 한다는 점에서 불법성을 명백히 드러낼 경우 이외에는 심의대상에 포함하지 않는 것이 바람직하다. 심의대상을 최소화할 수 있는 명확한 기준 마련과 엄정한 절차의 확립이 절실하다.

둘째, 심의의 불충실성 측면이다. 해마다 증가하는 심의 건수²²⁾와 90%에 가까운 시정요구 비율은 기계적·형식적 심의라는 비판을 불러오는 요인으로 작용했다. 게시물 삭제를 위한 형식적 도구라는 비난도 거셌다. 그러나 모든 심의가 줄속으로 이루어진 것은 아니다. 정치·사회적으로 민감하고 국민적 관심이 높은 천안함 및 연평도 사건 관련 게시물에 관한 심의에서는 ‘의결보류’ 및 ‘자문요청’, ‘전체회의 상정’ 등 2~3번의 심의과정을 거쳤다. 그 결과 대부분이 ‘해당사항 없음’으로 최종 판단이 내려져 시정요구를 하지 않았다. 이러한 사실에 비추어 볼 때 통신심의는 선택적·제한적이기는 하나 면밀하고 심도 있는 심의도 일부 수행한 것으로 평가할 수 있다. 향후 행정(공공)기관 요청에 의한 심의에도 이러한 방식의 심의를 표준으로 삼아 폭넓게 적용할 필요가 있다. 모든 사안은 아니더라도 논쟁이 되는 안건의 심의에 다각적·심층적으로 접근한다면, 최소한 기계적 심의라는 비판으로부터 자유로울 수 있을 것이다.

셋째, 심의의 자의성 및 비전문성에 관해서다. 자의성에 관한 문제는 본 연구의 분석대상인 ‘불법정보’보다 ‘유해정보’에서 주로 거론되었다. 그러나 실제 데이터 분석결과, ‘불법정보’ 역시 심의과정에서 자의적 판단이 빈번하게 개입되었다. 정보통신에 관한 심의규정 제8조 제3항 ‘사회적 혼란을

18) 이 사안은 본 연구의 분석대상인 ‘불법정보’가 아닌 ‘유해정보’로 분류되었다. 하지만 심의대상의 포괄성이 통신심의에 광범위하게 적용된다는 점에서 주목할 가치가 있다는 판단이다.

19) 이의제기의 주된 논점은 제2기 방통심의위의 소위원회가 구성되지 않은 상황에서 위원장과 상임위원 등 3명이 임시로 만든 소위가 계정 차단 결정을 내릴 권한이 있는지와 해당 트위터 계정이 방통심의위의 심의대상이 되는지 등 2가지였다.

20) ‘토론 차단한 방통심의위 “억울하면 소송하겠죠”’ 『경향신문』, 2011년 6월 22일.

21) ‘2MB18nomA에 대한 방통심의위의 ‘황당발언록’ 공개합니다’ 『미디어스』, 2011년 7월 22일. Available at: <http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=18639>.

22) 방통심의위는 지난 8월7일 홈페이지를 통해 ‘2011년 상반기 통신심의 의결내역’을 공개했다. 이에 따르면, 올해 상반기에 방통심의위가 의결한 통신심의 건수는 무려 26,589개에 달했다. 2009년 상반기의 8,405건보다 3배 이상, 2010년 상반기의 13,647건보다 2배 가까이 증가한 수치다. 내용적인 면에서도 사이트의 접속차단과 게시물 삭제, 이용해지 등의 시정요구가 전년 동기 대비 82.1% 급증했다. 트위터나 블로그 이용자에 대한 이용해지도 6,203건으로 58.2% 늘었다.

현저하게 야기할 우려가 있는 내용'을 근거로 시정요구를 하는 경우가 종종 있었으나 이 규정은 판단하는 사람에 따라 자의적 해석이 가능한 부분이다. 시정요구를 받은 당사자를 위한 구제 장치라고 할 수 있는 이의신청 역시 동일 심의위원들의 재심으로 진행되어 자의적 판단이 반복되고, 결과적으로 시정요구가 철회될 가능성이 희박해진다. 본 연구의 분석에서도 이의신청이 이루어진 392건 모두 기각된 것으로 나타났다. 따라서 이의신청된 안전에 대한 심의는 새로운 심의주체를 포함하고 심의대상 게시물 생산자가 의견 개진 또는 소명할 수 있는 기회를 부여하는 등 심의방식을 바꾸는 것이 바람직할 것이다.

비전문성 문제는, 기본적으로 매우 다양한 성격의 안전들을 통신심의소위 3인(현 5인), 전체 방통심 의위 9인의 위원이 심의하는 구조이기에 피하기 어렵다.²³⁾ 실제 위법성이 없는 경우에도 심의와 시정요구가 이루어지고 있는 실정이다. 전문성 부족을 보완하기 위해 민간특별위원회를 두고 자문요청을 할 수 있는 통로를 열어 두고 있으나 실제 자문요청 비율은 2%(46건대로 매우 낮았다. 대부분의 심의가 위원 3인만으로 이루어지고, 회의 당 평균 879개 안전을 처리하는 현재의 통신심의 환경에서는 관련 분야 전문가들의 참여폭을 넓혀 비전문성의 한계를 완화하는 것이 실현 가능한 방안이 될 것이다. 아울러 인터넷을 이용하는 일반시민의 참여를 통해 자의성 개입의 여지를 최소화하는 방안도 도입할 만하다. 현재의 민간기구 틀 내에서 일반시민의 참여를 일정하게 반영함으로써 갈등적 이슈에 대한 폭넓은 숙의과정이 자연스레 이루어질 수도 있을 것이다.²⁴⁾

넷째, 행정(공공)기관의 요청에 따른 심의에 관해서다. 황용석(2008)에 따르면, 우리나라의 규제환경은 사회 안전과 질서유지 패러다임을 기반으로 한 정부 개입 중심의 위계적 규제 모델에 가깝다. 이에 따라 인터넷 내용규제도 이용자 편익과 권익 보호보다 인터넷의 미디어 기능에 초점을 두고 정치적 해석과 판단을 우선시하는 경향을 보이고 있다(황용석·이동훈, 2009). 본 연구에서도 분석대상 안전 중 행정(공공)기관의 요청으로 심의가 이루어진 비율이 76.9%, 이들 안전에 대한 시정요구 비율은 사실상 100%에 달해 행정(공공)기관의 요청에 따라 방통심의회가 기계적으로 정보를 삭제해주는 역할을 사실상 자임한 셈이 됐다. 이는 규제편의주의적 행정으로 국가 정책 등에 관한 국민 비판이 통제되고, 결과적으로 바람직한 여론형성과 성숙한 시민사회로의 발전을 저해한다.

황용석·이동훈(2009)은 행정기구 중심의 법률 규제에 초점을 두기 때문에 민간 영역의 자율적 소통 및 조율 역량의 상대적 약화가 초래되었다고 지적했다. 심의기구 구성 방법을 쇠퇴할 필요가 있다는 뜻이다. 이 점에서 국가인권위원회가 권고한 바와 같이, 인터넷 유통 정보의 심의권과 시정요구 권을 민간 자율 심의기구에 이양하는 방안을 적극 모색해야 할 것이다.²⁵⁾ 이러한 방식의 전면적 기구 이양이 우리나라의 인터넷 규제체계에서 실현 가능성이 희박하다면 심의위원 전문성 강화의 일환으로 위원 위촉 시 정파적 배분에서 탈피하고, 회의록 전체 내용을 전면 공개하는 등 심의과정의

23) 대통령에 대한 욕설을 연상시킨다는 이유로 방통심의회가 내린 트위터 계정 접속 차단에 대해 이용자의 이의신청 이후 열린 전체회의에서 한 심의위원은 “한 사람이 페이스북, 트위터, 블로그 등을 여러 개 운영할 수도 있느냐”고 질문해 인터넷에 대한 무지를 드러냈다. 변화하는 환경을 이해하지도 못하면서 인터넷상의 콘텐츠를 심의하는 것이 적절한지 ‘자질논란’이 불거질 수밖에 없다. ‘2MB18nomA에 대한 방통심의회’의 ‘항당발언록’ 공개합니다 『미디어스』, 7월 22일. Available at: <http://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=18639>.

24) 언론인권센터 등 7개 시민사회단체가 방통심의회에 제출한 의견서에도 적극적 민간참여 시스템 구축의 필요성이 포함되었다.

25) ‘방통심의회 인터넷 정보 심의권, 국민 비판 통제수단 우려’ 『경향신문』, 2010년 10월 19일.

투명성을 확보하는 차선책이라도 강구해야 할 것이다.

본 연구는 산발적으로, 그리고 사례 중심으로 이루어진 통신 심의에 대한 비판을 실제 데이터를 통해 보다 체계적이고 면밀하게 파악하고자 했다. 이러한 시도는 이 연구의 취지이자 한계이기도 하다. 데이터를 분석하고 그 의미를 탐색하는 데 초점을 맞춘 탓에 통신심의 관련해 법리적 판단이 필요한 지점에서 충분한 논의를 전개하지 못하고 판결문의 요지나 일부 전문가의 검토에 의존했다. 또한 회의록 작성 방식이 회의내용 전체를 상세히 기록한 것이 아니라 회의 내용에 대한 요약본 형태여서 심의과정을 상세히 살펴보기 어려웠다. 회의자료 역시 누락된 경우가 많아 정보 손실이 불가피했다. 표면적인 사실이나 결과에 의존하여 분석을 수행할 수밖에 없는 한계로 인해 심의의 구체적인 내용과 과정, 갈등과 쟁점, 정치적·이데올로기적 영향 등 심층적인 내용분석으로까지 이어지지 못했다. 그러나 제한적일지라도 실제 심의가 집행된 회의록을 대상으로 데이터를 수집·분석함으로써 그간 몇몇 사례를 통해 제기되었던 통신심의 문제에 관한 인식과 실재를 비교할 수 있었다. 그에 의거해 제시한 대안이기에 다소나마 설득력도 갖추었으리라 기대한다. 여러 한계가 있음에도 본 논문은 이 점에서 의미를 찾고자 한다.

Ⅰ 참고문헌

- 김주연 (2011). SNS 검열·차단 역풍 두렵지 않다. 『기자협회보』, 6월 3일.
Available at: <http://www.journalist.or.kr/news/articleView.html?idxno=26243>.
- 송경재 (2005). 인터넷 정치 패러디와 표현의 자유: 표현의 자유와 규제의 사회적 동학을 중심으로 『사회이론』, 통권 28호, 7~38.
- 양홍석 (2011). 현행 통신심의제도의 문제점과 대안모색. 매비우스 등 주최 방송통신심의위 3년 평가 토론회 ‘위기의 방송통신심의위 무엇이 문제인가’ 발표논문.
- 윤여진 (2011). 방송통신심의위원회 구성 및 운영의 문제점. 매비우스 등 주최 방송통신심의위 3년 평가 토론회 ‘위기의 방송통신심의위 무엇이 문제인가’ 발표논문.
- 이경락·백선기 (2010). 인터넷 내용규제 정책에 대한 비판적 고찰. 『방송통신연구』, 가을호, 166~193.
- 장여경·정민경 (2010). 방송통신심의위원회 통신심의소위원회 심의 분석. 언론인권센터 등 주최 ‘방송통신심의위원회 통신심의, 무엇이 문제인가’ 토론회 발표논문.
- 정민경 (2011). 2010년 통신심의 통계와 사례를 통해 본 방송통신심의위원회의 문제점. 매비우스 등 주최 방송통신심의위 3년 평가 토론회 ‘위기의 방송통신심의위 무엇이 문제인가’ 토론회 발표논문.
- 차형근 (2011). 인터넷 등을 통한 허위사실 유포행위에 대한 주요 쟁점 검토: 전기통신기본법 제47조 1항에 대한 헌법재판소의 위헌결정을 중심으로. 『언론중재』, 봄호, 83~93.
- 황용석 (2008). 한국의 온라인 뉴스 서비스 시장과 협력적 에코시스템: 시장과 규제환경을 중심으로 한국언론학회 주최 온라인 뉴스 유통환경에서 매체 간 협력적 에코시스템에 대한 국제 세미나 발표논문.
- 황용석·이동훈 (2009). 국내 인터넷 개인미디어 관련 규제 법률의 문제점 진단 및 개선방안 연구. 『정보통신정책연구』, 16권 3호, 85~115.

(투고일자: 2011.6.30, 수정일자: 2011.7.29, 게재확정일자: 2011.8.3)

ABSTRACT

A Critical Approach Towards Communications Deliberation:

Analysis of Korea Communications Standards Commission's Proceedings

Seon-Hee Yang* · Jae-Young Kim**

Communications deliberation conducted by Korea Communications Standards Commission(KCSC) has been caught up in controversy in terms of the legitimacy of KCSC and its operating system. But there is few or no analysis of the state of affairs concerning the subject. This article critically examines the proceedings of KCSC in 2010 and attempts to see how true and reasonable some points of issues towards communications deliberation raised mostly by civic groups are. The study pays particular attention to unfaithful and arbitrary deliberation and broadness of the items of deliberation. By doing so, the article tries to suggest some alternative ways for improving the system of communications deliberation in Korea.

Keywords: Korea Communications Standards Commission(KCSC), Communications Deliberation, Unlawful Information

* Lecturer, Dept. of Communication, Chungnam National Univ.

** Professor, Dept. of Communication, Chungnam National Univ.