

## 제한적 본인확인제 위헌결정에 따른 대안모색\*

### A Study on Alternatives according to Unconstitutional Adjudication of Restrictive Identification system

김 민 호 (성균관대 법학전문대학원 교수)  
Kim, Min-Ho / Profssor of Sungkyunkwan Univ. Law School

- I. 서 론
- II. 제한적 본인확인제의 도입과 전개
- III. 주요 선진국의 게시판 이용현황 분석
- IV. 제한적 본인확인의 대안모색
- V. 결 론

#### 국문초록

게시판이용자의 본인확인제를 규정하고 있는 정보통신망법 제44조의5 제1항 제2호 및 관련 시행령이 헌법재판소의 위헌결정에 따라 2012년 8월 23일부터 효력을 상실하게 되었다. 하지만 헌법재판소가 “게시판 운영자가 게시판 이용자에 대해 제한적 본인확인을 해서는 안 된다”는 태도를 취하고 있다는 증거는 어디에도 없다. 다만 “법률(정부)이 게시판 운영자(민간)에게 제한적 본인확인을 강제하여서는 안 된다”는 취지로 해석된다. 다시 말해서 게시판 운영자가 제한적 본인확인을 할 것인지 여부를 결정하는 것은 게시판 운영자의 독자적 판단에 의해야 하는 것이지 이를 법규정으로 의무화 하는 것은 헌법이념에 반한다는 것이지 헌법재판소가 제한적 본인확인제 자체가 위헌이라는 결정을 한 것은 아닌 것으로 보여진다. 따라서 제한적 본인확인제에 대한 위헌결정 후 대안을 모색함에 있어서도

\* 이 논문은 2012년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2012S1A3A2033974)

헌법재판소의 결정이유를 면밀히 분석하여 그 의미를 정확히 이해하고 이에 상응하는 대책이 마련되어야 할 것이다.

선진 외국의 정부(공공)기관은 게시판을 직접 운영하기 보다는 민간 SNS를 활용하고 있다. 공공기관 홈페이지의 존립 목적이 정보제공 또는 민원처리에 있다면 우리나라도 공공기관이 직접 게시판을 운영하기 보다는 e-mail을 통하여 민원인의 의견을 청취하거나 민원인들간의 소통 내지는 여론의 형성은 SNS를 활용하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

민간 정보통신서비스제공자, 특히 포털의 경우 법적·제도적 근거가 존재하지 않는 상황에서 제한적 본인확인제를 자율적으로 실시하는 것이 쉽지는 않을 것이다. 하지만 선진 외국은 공공보다는 오히려 민간에서 게시판의 이용시 철저한 본인확인이나 조정과정(moderation process)을 거치는 등 게시판 관리를 철저히 하고 있다. 회사와 소비자의 이익을 위해서도 부정확한 정보, 상대방을 터무니없이 비방하는 글, 욕설 등 품격을 상실한 글을 여과 없이 게시하는 것은 옳지 않다는 생각이다. 정보통신서비스제공자가 자율적으로 최소한의 본인확인제를 실시하여 게시판의 게시정보가 건전하게 운영된다면 해당 서비스의 품격은 물론 회사의 이미지도 제고되어 장기적으로는 이익이 될 것으로 확신한다. 물론 최소한의 본인확인이란 개인정보주체의 정보자기결정권을 침해하지 않도록 성명, 이메일 등 최소한의 정보만으로 본인확인을 하도록 하여야 한다는 의미이다. 서비스의 신뢰도와 품격이 향상되면 외국의 포털이나 SNS와 경쟁에서도 충분히 우위를 차지할 수 있을 것으로 보인다.

### Abstract

According to the Unconstitutional Adjudication decision of the Constitutional Court, Article 44 paragraph 1 and 2 of the Information Network Act and the relevant provisions of the Enforcement Decree of the Act lost effect August 23, 2012. However, there is no evidence that the Constitutional Court supports that the board administrators should not identify board users restrictively. It is just interpreted that the law should not force board administrators (private) to use restrictive identification. In other words, the decision of board administrator whether they use restrictive identification at the sole discretion of their own, not by a mandatory rule of law, and the decision of the Constitutional Court does not mean that the system itself is unconstitutional. Thus, seeking alternatives after the unconstitutionality decision, we need to understand exactly what that means and also analyze the reason for the decision of the Constitutional Court.

Governments and public agencies of advanced countries are taking advantage of private SNS instead of administrating their own boards.

If the purpose of public agencies' websites is to provide information or to handle complaints, the nation, it seems to be desirable for the Korean government to use SNS for formation of the public opinion, or e-mail for listening to the opinion of the complainant, rather than directly operating a board. It will not be easy for private information communication providers, in particular portals, to implement restrictive identification system autonomously when there is no legal or institutional basis. However, in developed countries, private sector manages boards more thoroughly than public sector, including identification and the adjustment process (moderation process). It does not seem to be appropriate for the benefit of companies and consumers to post unfiltered information such as inaccurate information, abusive articles defaming opponents, etc. It is sure to be beneficial in the long term, by improving the image of the company as well as the dignity of the service, if information and communication service providers autonomously conduct the minimum restrictive identification system. The minimum identification means that only minimal amount of information, such as name, e-mail which does not infringe any personal information should be used in identification. Improving the reliability and dignity of the service, we are able to take a position to compete with foreign portals.

(주제어) 실명제(real name system), 본인확인제(restrictive identification system), 게시판(internet board), 표현의 자유(freedom of expression), 인터넷문화(internet culture)

## I. 서론

인터넷상의 해악적 표현에 대한 사전 예방조치로 이른바 본인확인제가 도입되었다. 인터넷 상에 표현(게시판 등에 게시글 또는 댓글을 다는 것)을 하기 위해서는 본인인증절차를 거쳐 본인임이 확인되어야 하며, 이러한 조치가 법에 의해 강제된 것이다. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호등에 관한법률」(이하 '정보통신망법'이라 함)과 「공직선거법」에서 각각 본인확인제를 도입하였다.

이를 두고 국가인권위원회는 표현의 자유 침해, 개인정보보호 원칙 위배, 헌법상 최소침해의 원칙 위배 등을 이유로 2004년에는 '정치관계법 개정에 대한 국가인권위원회의 의견'을, 2006년에는 '2007~2011 국가인권정책기본계획 권고안'을 통해 본인확인제에 대한 반대

입장을 표명하였다. 이외에도 전문가들은 국내사업자와 해외사업자와의 역차별 문제와 기술적 우회가능성 등의 문제를 제기하기도 하였다.

그러던 중 게시판 이용자 및 운영자가 헌법상 표현의 자유·언론의 자유 침해를 이유로 정보통신망법 제44조의5 제1항 제2호에 대하여 위헌심판을 제기하였고, 이에 대해 헌법재판소는 재판관 8인 전원일치로 대상 조항이 헌법상 표현의 자유 및 언론의 자유를 침해하는 위헌조항이라고 판단하였다.<sup>1)</sup> 이에 따라 게시판이용자의 본인확인제를 규정하고 있는 정보통신망법 제44조의5 제1항 제2호 및 관련 시행령이 선고일인 2012년 8월 23일부터 효력을 상실하게 되었다.

본인확인제의 위헌결정 이후, 정부는 자율규제 촉진, 가해자 처벌·피해자구제 강화 등 후속대책을 마련하였으나 여전히 공공기관 게시판, 공직선거법상 실명제 등 주요 현안에 대한 대책은 표류하고 있는 실정이다.

뿐만 아니라 헌법재판소가 해당 조항의 위헌결정을 하면서 과잉금지의 원칙 중 목적의 정당성과 수단의 적합성은 인정하였듯이 본인확인제는 익명의 무책임성으로부터 최소한의 질서유지를 위한 수단이라는 점을 부인할 수는 없는 바, 본인확인제 위헌결정 이후 대안의 모색이 반드시 필요하다.

따라서 이하에서는 제한적 본인확인제의 위헌결정의 의미와 전망, 그리고 바람직한 대안을 모색해 보았다. 특히 선진 외국의 정부기관, 언론기관, 민간기업 등의 게시판 이용현황과 이를 통한 시사점도 분석해 보았다.

## II. 제한적 본인확인제의 도입과 전개

### 1. 제한적 본인확인제의 도입 배경

인터넷 실명제는 2004년 3월 12일 개정·공포된 「공직선거법」에 규정된 개념으로 제18대 국회의원 총선거에 대비해 익명성을 악용해 인터넷공간에서 불법선거운동을 하지 못하도록 하자는 취지에서 도입된 제도이다. 인터넷 실명제를 둘러싼 사회·정치적 논란은 인터넷이 커다란 영향력을 발휘했던 2002년 12월 대통령선거 직후인 2003년 2월과 3월 사이에 한나라당과 정보통신부가 그 입법 필요성을 공개적으로 천명함으로써 본격화 되었다. 이에 관한 공식 논의가 처음으로 제기될 시기의 실명제 도입 주장은 인신공격과 같은 사이버 인권침해를 막아야 한다는 규범적인 요구뿐만 아니라 인터넷이 북한의 대남 공작의 장으로 활용될 수 있다는 이데올로기·정치적 관심까지 반영한 것이었다. 그러나 이 시기의 인터넷 실명제 추진 계획은 여론의 지지를 충분히 받지 못했다.

1) 헌재 2012.8.3. 2010헌마47, 252(병합).

실명제를 둘러싼 사회·정치적 대립은 한동안 잠잠하다가 2003년 12월 말부터 진행된 국회정치개혁특별위원회(이하 정개특위)의 「선거법」 개정 과정에서 첨예하게 표출되기 시작하였다. 당초에는 사이버 공간에서 이른바 후보 비방과 흑색선전 등과 같은 불법선거운동이 일어나는 것을 막는다는 명분으로 선거게시판 전자서명제를 도입하려고 하였으나 이에 대한 반대여론이 거세지자 2004년 2월 전자서명제를 철회하는 대신 선거게시판 실명인증제를 도입하기로 결정하였다. 그러나 이 제도는 박정희 유신정권 시대의 긴급조치 9호에 비유되기도 하고 세계인권선언이 보장한 표현의 자유를 침해하는 위헌적인 법률이라는 비판이 제기되면서 진통을 겪다가 2004년 3월 국회 본회의를 통과했다. 이 후 정보통신부는 2005년 12월 「정보통신망법」 개정 방안 마련을 위한 공청회를 통해 대형 인터넷 포털사이트 운영자들에게 게시판에 글을 쓰는 이용자의 본인 확인을 의무화하는 내용을 담은 「정보통신망법」 개정안을 공개했다. 정보통신부의 이러한 방침은 2006년 1월 임수경 씨가 아들을 잃었다는 언론보도에 악플을 단 25명을 경찰이 소환조사 하기로 했다는 사실이 알려지면서 여론의 더 큰 지지를 받을 수 있게 되었다. 실명 게시판에서 임수경 씨에게 극언을 퍼부었던 사람들은 일반의 예상과는 달리 대부분 중년 이상, 고학력, 안정적인 직장인으로 밝혀졌다. 이러한 사실은 인터넷 게시판에서 일어나는 사이버 폭력이 소수의 특수한 사람만이 벌이는 행동이 아니라 평범한 사람도 얼마든지 범할 수 있는 행위라는 인식을 널리 확산시켰다.

한편 선거게시판 실명제는 2006년 5월 지방선거에서 실시되었는데 이 후 인터넷 실명제는 거침없이 본격적인 입법화 과정에 접어들었고, 2006년 6월 열린우리당 변재일 의원이 「정보통신망법」 개정안을 발의하여 한나라당 이상배 의원이 실명제 공청회를 개최하였으며, 노무현 대통령도 실명제 찬성 입장을 밝히기도 하였다. 마침내 인터넷 실명제는 「정보통신망법」 개정안에 포함되어 2006년 12월 22일 국회에서 통과되었으며, 2007년 3월 시행령 및 시행규칙이 입법 예고되어, 2007년 7월 1일부터 전면 실시되었다.<sup>2)</sup>

이 후 2009년 1월 28일부터는 「정보통신망법」 개정안에 따라 사이트 유형 구분 없이 하루 평균 방문자 수가 10만 명 이상인 인터넷사이트 등은 인터넷상의 명예훼손이나 사생활 침해 등을 막기 위해 게시판 관리와 운영자가 게시판 이용자의 본인 여부를 확인하는 실명제를 실시하고 있다. 이렇게 현재는 완전한 의미의 실명제는 아니고 제한적 실명제로 볼 수 있다. 위 법에서 규정한 것은 인터넷을 사용함에 있어서 본인이 전면적으로 노출되는 체제는 아니고 게시판에 글을 남기거나 댓글을 입력할 경우에 본인의 ID를 입력하고 가명(소위 대화명 또는 닉네임)이나 실명을 통하여 활동할 수 있는 소위 ‘제한적 본인확인제’이다. 동법안에 따라 본인 확인조치를 하여야 하는 대상은 홈페이지 게시판을 설치·운영하는 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관 등 공공기관 등과 정보통신서비스 유형별 대통령령이 정하는 일정기준에 해당하는 ISP이다.<sup>3)</sup> 2007년 도입 당시 이 법이 적용되는 인터

2) 류지성, 사이버공간에서 표현의 자유의 법적 한계, 경북대학교 대학원, 2009, 111~112면.

3) 류지성, 앞의 논문, 113면.

넷사업자는 일일 평균 이용자 수 30만 명 이상의 포털서비스업자, 20만 명 이상의 인터넷 언론서비스업자 및 30만 명 이상의 UCC서비스업자들의 웹사이트로 한정되어 있었으나, 정부는 2009년 1월 위 법 시행령의 전부개정을 통하여 이 제도의 적용범위를 일일 평균 사용자 10만 명 이상의 사이트로 확대하였으며 이렇게 하여 Daum, 네이버, 구글은 물론이고 오마이뉴스와 같은 인터넷상의 언론매체뿐만 아니라 싸이월드 등의 대부분의 영리 웹사이트에 적용되도록 하였다.<sup>4)</sup>

이와 같이 인터넷에 글이나 기타 콘텐츠를 올리려는 사람은 반드시 자신의 신원을 확인할 수 있는 정보(예를 들어, 이름 또는 주민등록번호, 이하 '본인확인정보')를 올리도록 하는 것을 '실명제'라고 한다면, 본인확인정보가 콘텐츠의 열람자들에게 그대로 보여지는 순수실명제와 달리 그 콘텐츠가 게시되는 정보통신서비스제공자에게만 제공되는 제도는 '제한적 본인확인제'라고 부른다. 이렇게 수집된 본인확인정보는 경찰이나 검찰이 인터넷상에서 수사대상 게시물을 발견하고 그 게시자의 신원확인을 정보통신서비스제공자에게 요청하면 이를 요청한 수사기관에 전달된다.<sup>5)</sup>

즉, 우리나라에서는 실명제가 제한적 본인확인제의 형태로 이행되고 있으며, 그러한 이유로 일반인들은 우리나라의 「정보통신망법」 상의 강제적인 제한적 본인확인제를 '실명제'라는 더 넓은 용어로 지칭하고 있다. 일반인들의 용어 사용법을 따라서 「정보통신망법」 상의 강제적 제한적 본인확인제를 문맥에 따라 '실명제'라고 지칭한 것이다. 같은 의미에서 제한적 본인확인제의 '본인확인 의무' 역시 즉각적으로 본인확인정보가 수사기관에 제공되지 않지만 추후에 수사기관에 제공될 목적으로 본인확인정보가 축적되는 것이므로 일반인들이 더욱 이해하기 쉬운 '신원공개 의무'라는 용어로 대체되는 경우도 있다.

현재 인터넷 실명제를 지지하는 사람들은 그 근거로서 인터넷에 수없이 올라오는 소위 '악성댓글' 또는 '악플' 및 실제로 게시물 자체가 법적 처벌대상에 이르는 명예훼손, 저작권 침해 등을 일으키는 경우들을 언급하고 있다. 본인확인제의 취지는 인터넷 게시판에 정보를 게시하고자 하는 사람이 악성 댓글을 게재하지 않도록 책임의식을 부여하고, 악성 댓글로 인해 피해를 본 사람이 민·형사상 소제기시 가해자의 정보 확인이 가능하도록 피해 구제 수단을 확보하는데 있다.

## 2. 제한적 본인확인제에 대한 헌법재판소의 위헌결정

### (1) 사건의 개요

청구인 A등은 인터넷게시판에 익명으로 댓글 등을 게시하려고 하였으나, 본인확인제를

4) 김현경, 제한적 본인확인제 위헌결정, 그 이후의 현안과 대안, 법제연구 2012-11, 한국정보화진흥원, 2012.12, 1-3면.

5) 정인숙·김민호·지성우, 해외 인터넷게시판의 이용현황 및 정책분석, 방송통신위원회, 2010.12, 18-22면.

규정한 ‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률’ 제44조의5 제1항 제2호, 같은 법 시행령 제29조, 제30조 제1항에 따라 게시판 운영자가 게시자 본인임을 확인하는 절차를 거쳐야만 게시판에 댓글 등을 게시할 수 있도록 조치를 함으로써 댓글 등을 게시할 수 없게 되자 이 사건 법령조항들이 자신들의 표현의 자유 등을 침해한다고 주장하면서 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.<sup>6)</sup>

한편 인터넷 언론사를 운영하는 청구인 B는 방송통신위원회가 자신을 2010년도 본인확인조치의무 대상자로 공시하여 2010년 4월 1일부터 본인확인조치의무를 부담하게 되자, 위 본인확인조치의무 부과의 근거법령인 이 사건 법령조항들이 자신의 언론의 자유 등을 침해한다고 주장하면서 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.<sup>7)</sup>

(2) 심판의 대상

이 사건 심판의 대상은 정보통신망법<sup>8)</sup> 제44조의5 제1항 제2호, 같은 법 시행령<sup>9)</sup> 제29조, 제30조 제1항이 청구인들의 기본권을 침해하여 헌법에 위반되는지 여부이다.

〈표1〉 이 사건 법령조항

정보통신망법	제44조의5(게시판 이용자의 본인 확인) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자가 게시판을 설치·운영하려면 그 게시판 이용자의 본인 확인을 위한 방법 및 절차의 마련 등 대통령령으로 정하는 필요한 조치(이하 “본인확인조치”라 한다)를 하여야 한다. 2. 정보통신서비스제공자로서 제공하는 정보통신서비스의 유형별 일일평균 이용자수가 10만 명 이상인면서 대통령령으로 정하는 기준에 해당되는 자
같은 법 시행령	제29조(본인확인조치) 법 제44조의5 제1항 각 호 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 필요한 조치”란 다음 각 호의 모두를 말한다. 1. 「전자서명법」 제2조 제10호에 따른 공인인증기관, 그 밖에 본인확인서비스를 제공하는 제3자 또는 행정기관에 의뢰하거나 모사전송·대면확인 등을 통하여 게시판이용자가 본인임을 확인할 수 있는 수단을 마련할 것 2. 본인확인절차 및 본인확인정보 보관 시 본인확인정보 유출을 방지할 수 있는 기술을 마련할 것 3. 게시판에 정보를 게시한 때부터 게시판에서 정보의 게시가 종료된 후 6개월이 경과하는 날까지 본인확인정보를 보관할 것
	제30조(정보통신서비스제공자 중 본인확인조치의무자의 범위) ① 법 제44조의5 제1항 제2호에서 “대통령령으로 정하는 기준에 해당되는 자”란 전년도 말 기준 직전 3개월간의 일일평균 이용자수가 10만 명 이상인 정보통신서비스제공자를 말한다.

6) 2010헌마47.

7) 2010헌마252.

8) 2008. 6. 13. 법률 제9119호로 개정된 것.

9) 2009. 1. 28. 대통령령 제21278호로 개정된 것.

### (3) 결정요지

이 사건 법령조항들이 표방하는 건전한 인터넷 문화의 조성 등 입법목적은, 인터넷 주소 등의 추적 및 확인, 당해 정보의 삭제·임시조치, 손해배상, 형사처벌 등 인터넷 이용자의 표현의 자유나 개인정보자기결정권을 제약하지 않는 다른 수단에 의해서도 충분히 달성할 수 있음에도, 인터넷의 특성을 고려하지 아니한 채 본인확인제의 적용범위를 광범위하게 정하여 법집행자에게 자의적인 집행의 여지를 부여하고, 목적달성에 필요한 범위를 넘는 과도한 기본권 제한을 하고 있으므로 침해의 최소성이 인정되지 아니한다.

또한 이 사건 법령조항들은 국내 인터넷 이용자들의 해외 사이트로의 도피, 국내 사업자와 해외 사업자 사이의 차별 내지 자의적 법집행의 시비로 인한 집행 곤란의 문제를 발생시키고 있고, 나아가 본인확인제 시행 이후에 명예훼손, 모욕, 비방의 정보의 게시가 표현의 자유의 사전 제한을 정당화할 정도로 의미 있게 감소하였다는 증거를 찾아볼 수 없는 반면에, 게시판 이용자의 표현의 자유를 사전에 제한하여 의사표현 자체를 위축시킴으로써 자유로운 여론의 형성을 방해하고, 본인확인제의 적용을 받지 않는 정보통신망상의 새로운 의사소통수단과 경쟁하여야 하는 게시판 운영자에게 업무상 불리한 제한을 가하며, 게시판 이용자의 개인정보가 외부로 유출되거나 부당하게 이용될 가능성이 증가하게 되었는바, 이러한 인터넷게시판 이용자 및 정보통신서비스 제공자의 불이익은 본인확인제가 달성하려는 공익보다 결코 더 작다고 할 수 없으므로, 법익의 균형성도 인정되지 않는다.

따라서 본인확인제를 규율하는 이 사건 법령조항들은 과잉금지원칙에 위배하여 인터넷 게시판 이용자의 표현의 자유, 개인정보자기결정권 및 인터넷게시판을 운영하는 정보통신서비스 제공자의 언론의 자유를 침해할 침해한다.<sup>10)</sup>

## III. 주요 선진국의 게시판 이용현황 분석

### 1. 미국

#### (1) USA.gov

미국 연방정부 및 주정부의 행정, 입법, 사법기관의 홈페이지는 “USA.gov”<sup>11)</sup>로 통합·운영되고 있다. 이 홈페이지는 이용자(민원인)가 의견 등을 개진하거나 댓글을 달 수 있도록 Facebook, twitter, blog 등을 운영하고 있다. 미국 연방정부의 홈페이지는 좌측 상단에 홈, FAQs, 사이트 인덱스, 이메일로 소통할 수 있는 주소, 채팅창(chat) 등이 위치하고 있

10) 현재 2012. 8. 23. 2010헌마47 등, 공보 제191호, 1631.

11) <http://www.usa.gov/>.

으며, 우측 상단에는 스페인어로 변환할 수 있도록 하고 있다. 또한 상단 중앙에는 관심어를 검색하는 검색대가 설치되어 있고, 그 하단에는 서비스들의 종류, 제공되는 서비스들과 연방기관들에 대한 홈페이지와 아울러, 우측에 미국 정부와의 커뮤니케이션을 위한 공간이 마련되어 있다.

먼저 blog는 별도의 토론방 대신 운영되고 있으며, 이곳에 글을 올리거나 댓글을 다는데 회원가입 등 특별한 인증절차를 요구하지 않고 자유롭게 자신의 글을 게시할 수 있도록 하고 있다. 오히려 “성명”을 쓰는 란에 “당신의 이름이 게시글과 함께 표시됩니다.”라는 경고 문구가 게시되어 있다. 다시 말해서 본명을 쓰기 싫으면 가명을 써도 무방하다는 것을 직접적으로 알려 주고 있는 것이다.

사용자 그룹에 따라 다른 주제들과 서비스 리스트가 나타나며, 다양한 사용자 그룹을 배치하여 보다 세분화된 서비스를 이용하도록 한 것이 특징이다. 무료로 정보 업데이트를 이메일로 받아보기를 원한다면 이메일 주소를 입력하고 서비스에 가입해야 한다.

시민들이 직접적으로 제안할 수 있는 것은 “Suggest-A-Link”라는 경로를 통하는 것이다. 이 메뉴는 시작페이지 하단에 배치되어 있는데, 이는 시민들이 이 웹사이트에 추가로 링크되기를 바라는 사이트를 직접 제안할 수 있도록 하는 서비스이다. 따라서 이는 정부 정책에 대한 제안이 아닌 웹사이트 운영에 대한 제한으로 한정되어 있다.

정부에 대한 제안은 링크 서비스로만 제공되고 있으며, Comment on Federal Regulations 등을 클릭하면 관련 웹사이트로 이동할 수 있다. 미국 연방정부의 홈페이지에서 정부에 대한 제안(suggestion)을 하는 게시판에서는 ① (필요시)링크가 가능한 웹사이트, ② 성명(선택), ③ 이메일 주소(답변을 위해 필요), ④ 주간에 이용가능한 전화번호(선택), ⑤ 미국 정부에 추천하고 싶은 링크 등, ⑥ 미국 정부에 제언하고 싶은 내용, ⑦ 만일 정부가 제언을 수용한다면 이러한 제언을 어디에 게시하는 것이 좋은가에 대한 의견 등을 게시하여야 한다.

미국 연방정부의 홈페이지에서는 페이스북(Facebook)이나 트위터(Twitter) 등을 통하여 별도의 가입 절차 없이 자유롭게 자신의 의견을 개진할 수 있다. 이러한 경우에는 별도의 절차 없이 “USA.gov”를 친구로 등록하거나 follow 하기만하면 이용자가 자유롭게 의견을 개진할 수 있는 장점이 있다.

## (2) 뉴욕시

뉴욕시는 시민, 기업, 공무원, 방문객 등으로 사용자별 브라우저 분류를 하고 있으며, 각 하위 구조별로 다른 서비스 메뉴를 제공하고 있다. 회원가입에 필요한 정보로는 이름, 지역, 이메일 주소 등이 있다. 특히 여기에서는 거주자(Residents)와 방문자(Visitors)를 구분하여 서비스를 제공하고 있으며, 사업(Business)과 정부(Government) 분야를 따로 구분하여 페이지를 만들어 놓고 있다. 또한 이와 더불어 시장이 따로 홈페이지(Office of Mayor)를 만들어 시민들과의 의사소통을 시도하고 있다.

뉴욕시는 무료로 이메일 구독을 원하는 경우, 이메일 주소와 비밀번호, Zip코드 등을 요구하고 있으며, 실명은 요구하지 않는다. 가입 안내문에 개인정보보호에 관한 내용도 포함되어 있다. 정부 블로그에 댓글을 게시하는 경우 실명을 밝힐 필요는 없다.

뉴욕시에서는 소셜미디어를 매우 활발하게 이용하여 시민들의 의견을 수렴하고자 노력하고 있는 것으로 보인다. 가령 뉴욕시의 시장(Mayor)의 홈페이지에서는 홈페이지 바탕화면 좌측 하단에 트위터(twitter), 유튜브(YouTube), 플릭커(Flicker) 등의 소셜미디어들을 클릭할 수 있도록 배치하여 시민과의 실시간 의사소통을 위해 노력하고 있는 것으로 보인다.

가령 좌측 하단의 시장 홈페이지에서 트위터(twitter)를 클릭하면 다음과 같이 다양한 의견들이 실시간으로 게시된 트위터 화면으로 전환된다. 여기에서는 별도의 인증절차 없이 바로 자신의 의견을 개진할 수 있다.

### (3) 워싱턴포스트(The Washington Post)

기사에 Comment(댓글)를 달고 싶으면 The Washington post 웹사이트에 Register(가입) 또는 Facebook ID가 필요하다. Register시 요구사항으로는 이메일 주소, Zip Code, 국가, 성별, 출생연도, 직업 등이다.

워싱턴 포스트에서는 홈페이지에서 자신의 개인정보를 입력한 후, 이에 가입하고 난 후에야 게시판 또는 댓글을 이용할 수 있다. 이와 같이 워싱턴포스트 기사에 댓글을 달기 위해서는 로그인을 의무적으로 해야 한다. 워싱턴 포스트측에서는 자신들의 기사에 대해 댓글을 게시하는 행위를 하기 위해서는 반드시 가입자를 확인하는 로그인 정책을 구사하고 있다.

또한, 워싱턴포스트는 게시된 댓글이 기사와 관련 없거나 부적절한 내용·콘텐츠를 담고 있으면 삭제될 수 있다는 내용의 댓글 정책을 공지하고 있다. 회원가입시 허위정보를 등록한 경우 탈퇴처리 될 수 있으며, 또한 폭력적이고 사생활 침해 내용을 게시한 이용자의 경우 접속이 차단될 수 있다는 규정도 추가하였다.

### (4) 유에스에이 투데이(USA Today)

유에스에이 투데이(USA Today)에서는 기사에 Comment(댓글)를 달고 싶으면 웹사이트에 Register(가입) 또는 Facebook ID가 필요하다. 등록(Register) 시 요구사항으로는 이메일 주소, Zip Code, 국가, 성별, 출생연도, 직업 등이다. 특징적인 것은 댓글을 twitter로 보낼 수 있도록 설계하고 트위터(twitter) 전송 여부를 게시자에게 선택하도록 하고 있다는 점이다. 이 사이트 또한 기사에 댓글을 달기 위해서는 의무적으로 로그인을 해야 한다.

### (5) 게시판 이용문화 분석

미국의 정부기관 또는 공공기관의 홈페이지는 우리나라와 같이 직접 댓글이나 의견을 쓸 수 있는 게시판이 존재하지 않는다. 대신 Facebook, twitter, blog 등과 같은 SNS와 연

계를 시켜서 의견제시나 댓글은 이들 SNS에서 자유롭게 할 수 있도록 하고 있다. 결국 미국의 정부기관은 자신들의 홈페이지에 게시된 정보를 누구나 자유롭게 이용할 수 있도록 하면서도 이용자와의 소통은 민간의 SNS를 활용하고 있다. 민간 SNS, 특히 Facebook, twitter의 이용정책은 미국 정부기관이 관여할 수 있는 사항이 아니므로 이들 민간 서비스제공자의 이용정책을 따를 수밖에 없는 것이다. 따라서 미국 정부기관 대부분은 자체적인 게시판을 운영하기 보다는 민간 SNS를 활용하기 때문에 미국 정부기관의 게시판 정책이 무엇인지 정확히 알기는 어렵다.

반면 언론기관이나 민간의 인터넷 게시판 정책은 이른바 제한적 본인확인제를 시행하고 있는 것으로 보인다. 왜냐하면 이들 게시판에 게시글이나 댓글을 쓰기 위해서는 반드시 회원가입을 하고 로그인을 하여야 하는 바, 회원가입시 이메일, Zip코드, 생년월일 등을 통한 본인확인 절차를 거치기 때문에 사실상 제한적이지만 본인확인제도를 시행하고 있다고 보아야 할 것이다. 다만 회원가입시 실명을 요구하지는 않는다는 점에서는 우리나라의 제한적 본인확인제와는 다르다 할 것이다.

## 2. 영 국

### (1) 영국 정부 게시판 이용현황

영국정부 사이트<sup>12)</sup>는 2008년과 비슷하게 정부 산하의 각 기관과 민원별 사안에 하나의 사이트에서 전부 접근할 수 있도록 설계되어 있다. 매월 평균 2,600만 명이 이 사이트를 통해 자동차세, 육아문제, 교육, 고용 등의 민원 사안을 처리하고 있으며, 각 지방의회 사이트에도 접근할 수 있다. 또한 정부정책에 대해서 다양한 분야로 나뉘어서 이에 대한 정보를 제공하고 있다.

2008년 조사와 동일하게 ‘Communities and Local Government’를 운영하고 있고, 주제에 대해 일반 시민이 자유롭게 의견을 개진할 수 있지만, 하나의 주제에만 14개의 의견이 개진되어있고, 나머지 주제에는 의견 개진이 전혀 없다.

‘Directgov’는 회원시스템을 운영하지 않지만, 의견 게시 사이트인 ‘Communities and Local Government’는 회원시스템을 갖추고 있다. 사이트가입 절차는 아이디와 이름 이메일 주소를 필수적으로 기입하고, 나머지는 선택사항이다. 가입 후 사이트에서 가입자 개인 이메일에 임시 비밀번호를 발송해준다.

댓글로 의견을 작성하기 위해서는 로그인을 해야 하며, 별도의 절차는 없다. 국내 사이트와 차이점으로 한글 형식의 간단한 댓글이 아닌 간단한 편집을 활용할 수 있는 툴을 제공한다.

12) www.direct.gov.uk.

의견을 게시하거나 댓글을 달 때에는 BBC 사이트에서 나타난 것과 마찬가지로 공공적으로 합당한 글인지를 확인하고 걸러내는 과정인 ‘조정과정(moderation process)’을 거친 후 글이 사이트에 올라간다는 점이 특징적이다.

2008년 조사와의 차이점은 각 페이지마다 정보의 유용도를 조사하고 의견을 개진 할 수 있는 항목이다. 다양한 SNS(Social Network Service)인 Facebook, Twitter, Google Buzz, stumbleUpon, Delicious, Reddit를 통해서도 소통이 이루어지는 것을 알 수 있다.

대표적인 SNS인 페이스북(Facebook)의 경우는 친구 맺기와 같은 절차 없이 영국정부에 메시지를 보낼 수 있다. 트위터(twitter)의 경우는 follow를 통해서 실시간으로 영국정부의 게재물을 볼 수 있을 뿐만 아니라 메시지 또한 보낼 수 있다.

## (2) 게시판 이용문화 분석

영국의 언론사 사이트, 정부사이트, 포털 등의 게시판 구성이나 댓글 정책 등을 분석해 본 결과 대체적으로 ISP사업자들이 책임을 면하기 위해 통제 및 삭제 등의 제한조치를 적극적으로 사용하는 자기 통제의 패턴이 강하게 나타나고 있다고 결론지을 수 있다. 주요 내용을 종합하면 다음과 같다.

첫째, 더타임즈와 같은 일부 온라인 언론이 유료화 되었으며, 이용자들은 온라인 게시판에 댓글을 자유롭게 달 수 없는 경제 환경적 요인이 형성되었다는 점이 가장 특징적이다. 향후 온라인 언론이 유료화 되는 추세가 확대될수록 이용자들의 자유로운 게시활동은 더욱 제한을 받게 될 것으로 보인다.

둘째, 조정과정(moderation process)에 의한 게시물 통제 상황이다. BBC나 영국 정부 사이트의 경우 의견을 게시하거나 댓글을 달 때 공공적으로 합당한 글인지를 확인하고 걸러내는 과정인 조정 과정(moderation process)을 거친 후 글이 사이트에 올라간다는 점이 특징적이다(그러나 이 부분에 대해 2008년 보고서의 자료분석에는 포함되어 있지 않기 때문에 이것이 강화된 조항인지는 알 수 없다).

셋째, 모든 사이트에서 의견개진 규칙을 제시하면서 규칙을 어기면 댓글이 게시되지 않거나 임의로 삭제할 수 있는 임지조치권한을 인터넷 사업자에게 부여하고 있다는 점이다.

넷째, 포털이나 언론사 사이트의 모든 기사에 우리나라는 자유롭게 댓글을 달 수 있도록 하고 있으나 영국의 경우 한정된 공간, 한정된 뉴스에 한해 댓글을 달도록 하고 있는 것 또한 댓글이나 게시판 활동으로 인한 타인의 권리 침해를 사전적으로 예방하기 위한 안전장치로 해석된다.

다섯째, 개인정보 보호 부분에 있어서는 사이트별로 수집하는 개인정보의 내용이나 숫자(3개-7개)는 아래 표에서 보는 것과 같이 다소 차이가 있다. 유료사이트인 더타임즈에서 수집하고 있는 7개의 개인정보를 제외하고는 공통적으로 수집하고 있는 것은 이메일주소이며, 개인정보침해의 가능성을 최소화하고 있음을 알 수 있다.

〈표2〉 사이트가입시의 개인정보 수집 내용

사이트	사이트 가입시 요구하는 개인정보
영국정부	① User name ② Name(first, last) ③ e-mail address
영국총리	가입 절차 없음
런던시	① User name ② Name(first, last) ③ e-mail address ④ country/location
런던 루이스햄	① User name ② Name(first, last) ③ e-mail address ④ Password ⑥ address
Timesonline	① Name(first, last) ② e-mail address ③ Password ④ country/location ⑤ address ⑥ date of birth ⑦ title(gender) ⑧ 약관확인
Guardian	① e-mail address ② Password ③ country/location
BBC	① User name ② e-mail address ③ Password ④ date of birth
Manchester Utd.	① Name(first, last) ② e-mail address ③ Password ④ country/location ⑤ date of birth
Yahoo	① Name(first, last) ② e-mail address(야후 아이디) ③ Password ④ country/location ⑤ date of birth ⑧ title(gender)
Google	① e-mail address(블로거의 경우 반드시 구글 계정) ② Password ③ country/location

여섯째, 언론사나 포털의 경우 댓글에 대해 로그인을 필요로 하고 있으며 댓글에 명시된 정보는 실명이 아닌 이용자명이 나타나도록 되어 있어 댓글에 대한 신중한 접근과 개인정보보호를 위한 조치를 동시에 유지하고 있음을 알 수 있다.<sup>13)14)</sup>

### 3. 프랑스

#### (1) 프랑스 국가 홈페이지

프랑스에서 국가를 대표하는 공식 홈페이지<sup>15)</sup>로 프랑스에 대하여 전반적인 사항을 담고 있다. 프랑스에서의 생활뿐 만아니라 프랑스 정치, 경제, 사회, 문화, 기업투자 등 프랑스의 전반적인 내용을 담고 있다. 국가 홈페이지의 전면에는 프랑스에 대해 알기, 방문하기, 생활, 교육, 여행, 투자 등에 대한 상세한 내용을 설명하는 공간이 있다. 그러나 프랑스의 국가홈페이지에는 게시판은 없고 프랑스 국내외의 이메일로 소식을 받을 수 있도록 회원가입을 할 수 있게만 구성되어 있다.

13) 참고로 우리나라의 언론사 사이트인 '조선닷컴'에서는 글쓴이의 실명이 명시되고 괄호 안에 ID가 첨부되고 있다. 이는 신원 노출을 원치 않는 이용자는 원칙적으로 실명을 밝히도록 강제하지 않음으로써 인터넷상 익명의 표현의 자유를 보장하는 것과는 다소 거리가 있다.

14) 정인숙·김민호·지성우, 앞의 보고서 134-137면.

15) <http://www.france.fr>.

이와 같이 프랑스 국가 홈페이지에서는 이용자들이 게시판 형태의 공간에 자신의 의견을 개진하고 이를 제3자들이 제약 없이 인터넷을 통해 확인할 수 있는 시스템은 강구되어 있지 않다. 다만 프랑스 국가 홈페이지에는 회원가입을 할 수 있도록 되어 있는데, 회원가입을 하면 사이트에 자신의 등록한 이메일 주소로 소식지를 받을 수 있도록 하고 있다. 회원가입을 위해서는 아이디, 패스워드, 주소, 성별, 성명, 생년월일, 국가, 직업 등을 등록하도록 되어 있으나, 실명확인을 하고 있지는 않고 있다.

프랑스의 국가 홈페이지에서는 페이스북(facebook)을 이용한 소셜미디어를 활용하고 있다. 국가홈페이지의 가장 아래 오른 쪽에 페이스북(facebook)에 접속할 수 있는 공간을 두고 있다. 이 페이스북(facebook)을 클릭하면 프랑스의 국가 페이스북(facebook)에 접속할 수 있게 되는데 이를 클릭하면 프랑스 정부에서 가입한 페이스북에 접속하여 자신의 견해를 남길 수 있다.

## (2) Service-public

프랑스의 행정정보 제공 사이트인 Service-public<sup>16)</sup>는 일반 국민들에게 국가 행정 전반에 걸쳐서 다양한 정보를 제공하는 것을 목적으로 만들어졌다. 이는 국민들의 일반생활에 있어서 국가나 지방자치단체 혹은 입법, 사법을 막론하고 거의 모든 영역에 있어서 국민들이 필요로 하는 정보를 제공하고 있는 사이트이다. Service-public 사이트에는 의견을 개진할 수 있도록 하고 있으나 이러한 의견이 공개되는 것은 아니다. 의견개진을 위해서는 이메일 주소만을 등록하도록 되어 있으며, 다른 개인적인 사항은 필요 없다.

## (3) Le Monde

르 몽드(Le Monde)<sup>17)</sup>는 파리에서 발행되는 세계적으로 권위있는 일간신문으로서 1944년 12월 18일 드골 장군이 이끄는 새 정부의 명령에 따라 창간되었다. 프랑스에서 가장 권위있는 일간지로 평가받고 있으며, 이념적으로 편중되지 않고 전 세계의 주요 기사들을 다루고 있는 신문이다. 르몽드지도 모든 기사를 클릭하면 전문을 볼 수 있게 되어 있다. 기사를 클릭하면 각 기사마다 댓글을 달 수 있도록 되어 있다. 그러나 모든 사람이 다 댓글을 달 수 있도록 되어 있는 것은 아니고 정기구독자만이 댓글을 달 수 있도록 하고 있다. 정기구독료는 한달에 17유로이다. 르몽드지에 등록을 하려면 성별, 성과 이름, 이메일 주소, 회사, 주소, 우편번호, 도시, 국가, 전화번호, 휴대폰 전화번호 등을 등록하게 되어 있다. 등록을 하면서 주소가 잘못된 경우 수정을 하라는 문구가 나타난다. 이 때 르몽드지 구독 조건에 관하여 동의를 하여야 한다. 구독 조건에는 구독 신청방법, 배달, 책임, 지불방법, 지적재산권 등에 관하여 규정하고 있다. 등록을 하게 되면, 신용카드를 통하여 등록

16) [www.service-public.fr](http://www.service-public.fr).

17) <http://www.lemonde.fr>.

을 하게 되므로 본인 확인이 될 수 있다.

이렇게 가입을 하고 난 후, 유료독자들의 경우에는 가입자들만이 이용할 수 있는 게시판에 자신의 견해를 밝힐 수 있다. 이 경우 로그인이 필요한데 이는 가입시에 신용카드 번호 및 이메일 번호 등 개인 정보를 기입한 이후 설정한 이메일과 아이디를 기준으로 한다.

#### (4) 게시판 이용문화 분석

프랑스 역시 미국과 마찬가지로 대부분의 정부기관 또는 공공기관의 홈페이지는 게시판을 운영하지 않는다. 물론 Facebook, twitter, blog 등과 같은 SNS를 통하여 이용자와 소통을 하고 있다.

반면 언론기관이나 민간의 인터넷 게시판 정책은 상대적으로 매우 엄격하게 운영되고 있다. 우선 언론기관들은 정기구독자에 한하여 회원가입을 허용하고 이들만이 로그인 후 게시판에 글을 올릴 수 있도록 하고 있다. 따라서 정기구독자나 상품·서비스의 구매자 등은 이미 신용카드 등을 통하여 본인이 확인된 상태이기 때문에 언론기관을 비롯한 대부분의 프랑스 민간 인터넷 홈페이지의 게시판은 본인이 확인된 회원들만이 이용할 수 있는 것으로 조사되었다.

### 4. 독 일

#### (1) 연방행정부

연방기관 중 가장 대표적인 연방기관은 독일의 연방정부(Bundesregierung)<sup>18)</sup>이다. 이는 한국의 행정부사이트에 해당한다. 여기에서는 인터넷 게시판이 별도로 설치되어 있지 않았으며, 연방정부는 성과 이름, 이메일, 거리번호, 우편번호, 제목(Betreff) 등을 서술한 후 자유롭게 의견을 제시하도록 하고 있었다. 다만 이러한 결과는 연방정부에 이메일로 연방우편청(E-Mail an das Bundespresseamt)에 송부되게 되고 다른 제3자가 열람가능한 게시판의 형태는 설치되어 있지 않다.

#### (2) 브란덴부르크주(Brandenburg Land)

독일의 지방정부 중 하나인 브란덴부르크주<sup>19)</sup>에서는 자신의 이름과 이메일 및 제목과 내용만을 서술하도록 하는 방식을 채택하고 있었다. 이 홈페이지에 서술하는 당사자는 자신의 이름을 밝혀도 되지만 실명을 밝힐 필요는 없으며, 당해 서술내용은 그대로 제3자도 접근 가능한 홈페이지에 노출되고 있었다.

브란덴부르크주에서는 소셜미디어 중 트위터(twitter)를 이용하여 주민들의 의견을 수렴

18) <http://www.bundesregierung.de>.

19) <http://www.stk.brandenburg.de>.

하고 있다. 그런데 특징적인 것은 트위터(twitter)만을 이용하고 페이스북(facebook) 등 다른 소셜 미디어는 이용하지 않고 있으며, 트위터(twitter)의 위치가 이용빈도가 높아 국민들이 빨리 인지할 수 있는 홈페이지 첫장의 중단이나 상단이 아니고 뉴스레터나 찾기 쪽 등 홈페이지에서 두세번의 클릭을 통해 접근할 수 있는 위치에 있다는 점이다.

또 한 가지의 특징은 트위터(twitter) 원래의 디자인을 사용하지 않고 다른 모양(여기서는 새그림)을 이용하고 있다는 점이다. 또한 브란덴부르크주의 트위터를 이용하고자 이를 클릭하고 접속한 결과 팔로워가 겨우 14명<sup>20)</sup>에 불과한 실정으로서 트위터를 이용한 의견의 청취나 제시가 아직 활성화되어 있지 않다.

### (3) Frankfurt Allgemeine Zeitung

독일의 대표적인 정론지로 평가받고 있는 프랑크푸르트 알게마이네 짜이퉁(Frankfurt Allgemeine Zeitung)<sup>21)</sup>에서는 남녀 구별, 성, 이름, 이메일, 패스워드는 필수로 나머지 사항에 대해서는 선택적으로 입력하게 되어 있다.

프랑크푸르트 알게마이네 짜이퉁(Frankfurt Allgemeine Zeitung)의 경우에는 독자들의 의견을 듣기 위하여 페이스북이나 트위터 등의 소셜 미디어를 활용하고 있다.

### (4) Bild

빌트(Bild)<sup>22)</sup>지는 독일의 황색 저널리즘을 대표하는 대표적인 언론사이다. 여기에서는 주로 가벼운 소재나 연예인 소식, 정치인들에 대한 소문 등을 다루는 것으로 유명하다. 현재 독일 내에서는 매우 많은 발행부수를 자랑하고 있으며, 아주 가벼운 읽을거리로서 무거운 주제를 다루는 잡지나 신문들과 함께 여론 형성력도 상당한 편이다.

여기에서도 역시 사용자명, 이메일, 패스워드는 필수입력 사항이다. 반면, 성(Nachname), 이름(Vorname), 생일(Geburtsdatum), 우편번호(PLZ), 장소(Ort) 등은 선택사항이다.

빌트(Bild)지의 경우 페이스북(facebook)이나 트위터(twitter) 등의 소셜 미디어 들을 이용한 여론형성 기능을 존중하여 전세계적인 소셜미디어는 물론이고 여론조사(Umfrage), 독자 레포트(Leser Reporter), 스포츠 포럼(Sport Forum) 등의 독일 국내의 소셜미디어들을 이용하도록 하고 있다.

### (5) 게시판 이용문화 분석

독일의 정부기관은 자체 게시판을 운영하지 않는다. 다만 의견개진이나 제안은 이메일을 통하여 할 수 있도록 하고 있다. 다만 최근에는 지방정부를 중심으로 서서히 SNS를

20) 필자가 2010년 11월 해외 인터넷 이용 전수조사를 할 당시의 현황이다.

21) <http://www.faz.net>.

22) <http://www.bild.de>.

활용하는 분위기가 확산되고 있다. 하지만 여전히 SNS를 twitter만으로 한정하는 등 이용자의 소통은 소극적인 것으로 조사되었다.

언론기관 등 민간의 홈페이지는 게시판을 운영하는 것이 일반적이기는 한데 게시판의 이용하기 위해서는 회원가입 후 로그인을 하도록 하고 있다. 회원가입시 실명(성을 제외한 이름)과 이메일을 통한 본인확인을 하고 있다. 다만 이러한 기본적인 본인확인 정보이외의 개인정보는 본인의 동의에 의해 선택적으로 수집함으로써 이른바 개인정보 자기결정권을 최대한 보장하려는 모습을 보이고 있다.

## 5. 일 본

### (1) 게시판 이용현황

일본 행정부의 각 사이트에는 이용자를 위한 별도의 게시판을 두고 있지 않은 것이 특징이다. 이는 정부기관의 웹사이트의 역할을 발신 기능에 국한함으로써 정부의 활동을 알리고 정보를 공개하는 수준에 머물고 있다고 할 수 있다. 이것은 의견수렴의 장으로서 댓글 게시판의 역할을 상실한 사이트 운영이며, 이용자는 오로지 사이트관리자측에 이메일을 통한 비공개로 의견을 제시하거나 문의하는 수준에서 양자간 커뮤니케이션이 이루어지고 있다. 따라서 마스크뮤니케이션의 웹버전 성격이며 공개적인 토론의 장으로 기능할 수 없는 것이 현실이다. 또한 이용자의 정보발신 관련 행위에 대해서도 가이드라인을 공지하고 있다. 게시판이 없는 웹사이트상에서 이른바 ‘소셜 댓글’과의 연동은 물론 발견할 수 없다.

### (2) 게시판 이용문화 분석

일본의 각 부문별 사이트의 게시판 이용형태에서도 알 수 있듯이, 이른바 공적 영역, 또는 공적 채널로 인식되는 정부기관, 기업 등의 웹사이트에서는 게시판을 설치하지 않거나 매우 폐쇄적으로 운영되고 있다. 이러한 배경에는 일본사회를 지배하고 있는 오래된 정치·문화·사회적 환경과 규범의식이 작용하고 있다고 볼 수 있다. 이와 같이 일본의 인터넷 문화는 공적 영역과 사적 영역의 의식적 구분을 하는 이용자들의 인식이 정착되어 있는 것으로 보인다.

일본인들에게 인터넷 공간은 ‘누구나 이용하는 공간’과 ‘특정 관심을 공유하는 사람들이 적극적으로 이용하는 공간’이라는 두 개의 영역을 암묵적으로 나누어 인식하는 경향이 강하다. 즉, 정부기관, 기업, 학교 등의 홈페이지는 전자에 속하며, 어떠한 이슈라도 자유로운 의사표현이 가능한 게시판전용 사이트(예. 2ch) 등은 후자에 속한다고 볼 수 있다.

이러한 웹사이트 이용에 따르는 규범의식이 작용하여 게시판전용 사이트에서는 매우 강도 높은 의견교환과 비판댓글이 범람하고 있다. 왜냐하면, 게시판전용 사이트 이용자는 특정 이슈에 관심을 가지고 적극적인 발신, 수신행동을 하고자 하는 유저들이기 때문에 어느

정도 비어나 속어, 비방증상의 위험이 있는 수준의 발언도 상호 허용하는 문화가 공유되고 있기 때문이다.

이렇게 사적 영역이라고 인식되는 게시판전용 사이트에는 사실상 본인확인정보를 전혀 제공하지 않고 닉네임과 패스워드로만 이용가능하다. 이것은 게시물이 게재되는 사이트의 성격이 엄격히 구분되어 정보의 신뢰도 및 개인의 주관적 의견 표명에 대한 이용자의 인식이 공격적인 태도를 완화시키는 것으로 이어진다.

하지만 일반적으로는 일본인들의 인터넷 이용문화를 규정하는 몇 가지 단서들을 종합적으로 고려해 볼 때, 자유로운 의사표현의 장으로서 인터넷 게시판은 포털사이트와 게시판전용 사이트를 중심으로 이용자들이 군집하는 행태는 지속될 것으로 보인다. 또한 그러한 공간에서는 집단지성을 지향하는 이용자문화 형성을 위해 이용자들간의 게시판 자정 메커니즘이 어느 정도 작동하고 있다.<sup>23)</sup>

#### IV. 제한적 본인확인의 대안모색

##### 1. 정부의 후속대책

헌법재판소가 게시판 본인확인제에 대해 위헌결정을 내린 이후 정부는 건전한 인터넷 게시판 문화 조성을 위한 대책을 내놓았다.<sup>24)</sup>

인터넷 본인확인제 폐지로 인해 게시판 이용자와 서비스제공자의 책임의식이 약화되어 악성게시물이 증가되고, 피해 발생시 가해자를 특정할 수 없어 피해구제에 어려움이 생길 수 있다는 우려에 따라, 정부는 사업자의 자율규제를 촉진하면서 가해자에 대한 처벌과 피해자 구제를 강화하는데 중점을 두는 대책을 수립하였다. 특히 악성댓글을 함부로 올리면 반드시 추적되고 엄중한 처벌을 받게 된다는 인식을 명확히 심어주어 책임 있는 인터넷 게시판 풍토를 조성하는데 역점을 두었다. 아울러, 악플 없는 인터넷 세상구현을 위해 교육과정에 인터넷 윤리 과정을 확대하는 한편, 선플달기 운동 등 국민들이 참여하는 캠페인도 확산시켜 나간다는 계획이다.

##### (1) 사업자 자율규제 촉진

사업자 스스로 모니터링·필터링 활동을 강화하고, 사업자단체<sup>25)</sup>에서 불법 게시자 제제

23) 정인숙·김민호·지성우, 앞의 보고서, 292면.

24) 국무총리실, “본인확인제 없어졌다고 악플허용 아니다”, 2012. 9. 28. 보도자료.

25) 한국인터넷자율정책기구(KISO) : 국내 포털사업자들을 중심으로 인터넷 자율규제를 강화하고 사회적 책무를 다하기 위해 2009년 3월에 설립된 사업자 단체로서 국내 주요 포털사 NHN, DAUM, NATE 등이 가입하고 있음.

및 피해자 권리구제에 대한 표준약관과 윤리강령을 제정하여 악플에 적극적으로 대처해 나갈 예정이다. 또한 방송통신위원회에서는 주요포털사 등에서 적용하고 있는 악성댓글 자동 차단 시스템(필터링시스템)을 개발여력이 부족한 중소기업사 사업자에게도 보급할 계획이다.

## (2) 악성댓글 초기대응 강화

그동안 악성댓글 등에 대해 피해자의 요청이 있는 경우 사업자는 해당 게시물을 삭제하거나 접근제한 조치(임시조치)를 해야 하나, 이를 이행하지 않아 피해가 확산되는 사례가 있어왔다. 따라서 정부는 앞으로 인터넷상 사생활 침해·명예훼손 등 권리침해 정보의 유통현황을 종합 분석·공표해 사업자의 책임을 강화하기로 했다. 또한 사업자의 임시조치 절차도 간명해 질 전망이다. KISO에서 제정하는 표준약관에 사업자가 댓글의 임시조치 대상 여부를 판별하기 쉽도록 임시조치 기준 및 처리방법을 구체화하고, 중소기업사에게도 악성댓글 처리에 참고할 수 있도록 불법게시물 처리 사례집을 배포해 활용할 예정이다.

아울러 임시조치 절차도 보완된다. 사업자가 임시조치를 하면 30일간 게시물이 차단되는데, 30일이 지나도 게시자와 피해자가 합의하지 못한 경우 게시물 처리에 대한 규정이 없어 사업자에 따라 계속 삭제하거나 차단을 해제하는 경우가 발생하는데, 앞으로는 합의가 안된채로 30일이 경과하면 임시조치를 유지한 상태에서 자동적으로 방송통신심의위원회에 상정되어 처리방향이 결정되게 된다.

게시판을 성실히 관리하면 책임도 감면된다. 지금까지는 피해자의 요구가 있어 임시조치를 한 경우에만 손해배상 책임을 감면했으나, 앞으로는 사업자의 판단에 따른 임시조치에 대해서도 손해배상 책임을 감면하게 된다. 불법게시물에 대한 HOT-Line도 강화된다. 방심위와 사업자간에 구축된 명예훼손 등에 대한 HOT-Line을 KISO와 사업자 단체까지 확대 구축하여 불법정보에 대한 감시를 강화하게 된다.

## (3) 피해자 권리구제 강화

방심위의 불법게시물 심사기간도 짧아진다. 현재 주1회의 심의를 2회로 확대하고 수시 심의를 실시해 신속한 권리구제를 촉진하게 된다. 아울러 온라인 분쟁조정도 도입된다. 지금까지는 분쟁조정이 오프라인으로만 운영되어 원거리 이용자 참여가 제한되고 시간이 지연된다는 문제가 지적되어 왔다.

인터넷 분쟁조정 기능도 강화하기로 하였다. 현재 방심위의 명예훼손분쟁조정부를 센터 규모로 확대(5명 → 25명)해 신속하고 효율적인 심의체계를 갖추고, 현재의 조정 기능 뿐만 아니라 중재·직권조정 결정권한을 부여하기로 하였다.

인터넷 사업자의 손해배상 책임도 강화된다. 게시판 운영자가 적절한 조치를 취하지 않아 피해를 키운 경우 피해자는 해당 사업자를 대상으로 손해배상을 청구할 수 있다. 그동안 사업자의 책임은 판례를 통해 부분적으로 인정돼 왔다.

#### (4) 불법게시물 추적·수사 강화

악플 게시자에 대한 추적·수사와 처벌도 강화된다. 정부는 인터넷 사생활 침해나 명예 훼손 사건에 대한 집중신고기간을 설정하고, 집중적 수사와 사법처리를 통해 인터넷 악플 가해자는 반드시 추적·처벌된다는 관행을 확립하기로 하였다. 경찰의 사이버수사 역량도 강화된다. 사이버 범죄가 급증하고 수법이 지능화·다양해짐에 따라 디지털 포렌식(Digital Forensic) 역량을 강화하기로 하고, 사이버 수사업무 효율화 및 인력보완 방안을 마련하는 한편, 불법 게시물 작성자 추적 시스템과 절차도 지속적으로 보완해 나가기로 하였다.

#### (5) 교육·홍보 활동 및 민간협력 강화

연령·대상별로 맞춤형 인터넷 윤리교육도 강화된다. 초중고 정규 교과목에 인터넷 윤리교과 과정을 확대하고 교원, 학부모 등 대상별 맞춤 교육도 강화된다. 일반기업의 사회 공헌활동 차원에서 1社 1인터넷윤리 캠페인을 실시하고, IT관련 자격에 정보윤리분야 적용을 확대하는 방안으로 ‘인터넷윤리자격’의 국가 공인화를 추진한다.<sup>26)</sup> 또한 상습적 악성 댓글 게시자의 중독치료도 확대된다. 인터넷 중독 상담·치료를 위해 전국 인터넷중독 대응 전문기관<sup>27)</sup>을 활용할 예정이다.

인터넷 윤리문화 확산 유공자에 대한 포상도 확대된다. 인터넷 윤리대전, 대한민국 정보문화 대상에 인터넷 윤리분야에 선도적인 단체·개인을 추가하여 포상기로 하였다. 선플을 달면 자원봉사로 인정받을 수 있는 방안도 검토하기로 하였다. 현재 울산광역시 교육청 등에서 시행하고 있는 선플 자원봉사인정제도 시행효과를 분석해 확산방안을 검토하기로 하였다.

또한, 댓글문화 개선을 위해 선플달기·선플기부 등 인터넷 정화를 위한 범국민 캠페인도 적극 추진해 나가기로 하였다. 아울러, 스타와 함께하는 릴레이 캠페인을 실시하는 등 건전한 인터넷 공간조성을 위한 국민들의 인식을 제고하기 위한 노력도 강화하기로 하였다.

## 2. 정부 대책의 문제점

정부 대책의 골자는 (1)모니터링·필터링 강화, 표준약관 제정·운영 등 사업자 자율규제 활성화, (2)임시조치 강화, 게시관 성실운영자 손해배상 책임감면 등 피해예방 강화, (3)분쟁조정 심의기간 단축, 집중신고기간 운영 등 피해자 권리구제 강화, (4)인터넷윤리 과정 확대, 선플 봉사점수 인정 등 교육·홍보·민간협력 강화라고 할 수 있다.

26) 한국생산성본부에서 시행, 행안부와 업무협약(2011.12)을 통해 공인화 추진중, 공인화 시 정보윤리교육 전문인력양성 및 공공기관 채용 등 우대요인 가능.

27) 청소년복지상담센터(187개), 인터넷중독대응센터(12개) 등 447개.

제한적 본인확인제를 강제할 수 있는 법적 근거가 존재하지 않는 상황에서 게시판의 역기능을 최소화하기 위한 공여지책으로 보인다. 하지만 대책의 대부분이 게시판 운영자에게 책임을 전가하는 것이라는 점에서 바람직한 대책으로 평가하기는 어렵다. 왜냐하면 제한적 본인확인제를 제도적으로 도입하게 된 배경을 살펴보면, 게시판 운영자가 이용자의 표현의 자유를 보장하면서 동시에 피해자의 적절한 구제를 하는 것이 사실상 곤란하다는 현상적 경험을 통하여 법적으로 제도화한 것을 법이 무력화된 상태에서 또 다시 게시판 운영자에게 책임을 전가시키는 대책은 전혀 실효성이 없을 것이 자명하기 때문이다.

게시판 운영자는 악의적 글을 게시하는 자와 게시글로 인해 피해를 입은 자 모두 고객이므로 이들 당사자 간의 분쟁에 개입하는 것에 부담을 가질 수밖에 없다는 한계가 있다. 따라서 게시판 운영자가 임시조치 등의 자율적 조치를 강력하게 시행하는 것은 쉽지 않다는 것이 현실이다.

### 3. 바람직한 대안의 모색

헌법재판소가 정보통신망법 제44조의5 제1항 제2호(게시판 운영자의 본인확인)에 대해 위헌결정을 한 결정이유를 살펴보면, (1)건전한 인터넷 문화의 조성 등 입법목적은 인터넷 주소 등의 추적 및 확인, 당해 정보의 삭제·임시조치, 손해배상, 형사처벌 등 인터넷 이용자의 표현의 자유나 개인정보자기결정권을 제약하지 않는 다른 수단에 의해서도 충분히 달성할 수 있다는 점, (2)국내 인터넷 이용자들의 해외 사이트로의 도피, 국내 사업자와 해외 사업자 사이의 차별 내지 자의적 법집행의 시비로 인한 집행 곤란의 문제를 발생시키고 있다는 점, (3)게시판 이용자의 표현의 자유를 사전에 제한하여 의사표현 자체를 위축시킴으로써 자유로운 여론의 형성을 방해한다는 점, (4)본인확인제의 적용을 받지 않는 정보통신망상의 새로운 의사소통수단과 경쟁하여야 하는 게시판 운영자에게 업무상 불리한 제한을 가한다는 점, (5) 게시판 이용자의 개인정보가 외부로 유출되거나 부당하게 이용될 가능성이 증가하게 되었다는 점 등이다.

인터넷의 특수성을 고려하여 국내 사업자의 역차별과 본인확인제의 적용을 받는 사업자와 그렇지 않은 사업자간의 불공정 경쟁 등 현실적인 이유를 제시하고 있다는 점은 매우 긍정적이다. 하지만 헌법재판소가 ‘게시판 운영자가 게시판 이용자에 대해 제한적 본인확인을 해서는 안 된다’는 태도를 취하고 있다는 증거는 어디에도 없다. 다만 ‘법률(정부)이 게시판 운영자(민간)에게 제한적 본인확인을 강제하여서는 안 된다’는 취지로 해석된다. 다시 말해서 게시판 운영자가 제한적 본인확인을 할 것인지 여부를 결정하는 것은 게시판 운영자의 독자적 판단에 의해야하는 것이지 이를 법규정으로 의무화 하는 것은 헌법이념에 반한다는 것이지 헌법재판소가 제한적 본인확인제 자체가 위헌이라는 결정을 한 것은 아닌 것으로 보여진다. 또한 이번 결정의 대상 법령조항인 정보통신망법 제44조의5 제1항

제2호는 ‘정보통신서비스제공자에 대해 제한적 본인확인제’를 규정하고 있는 까닭에 ‘공공기관’이 운영하는 게시판에 대해서는 위헌결정의 효력이 미치는 것으로 보아야 할 것이다.<sup>28)</sup> 따라서 제한적 본인확인제에 대한 위헌결정 후 대안을 모색함에 있어서도 헌법재판소의 결정이유를 면밀히 분석하여 그 의미를 정확히 이해하고 이에 상응하는 대책이 마련되어야 할 것이다.

우선 공공기관과 민간 정보통신서비스제공자를 나누어 생각해 보자. 해외 사례에서 살펴 본 바와 같이 외국의 정부(공공)기관은 게시판을 직접 운영하기 보다는 민간 SNS를 활용하고 있다. 헌법재판소의 위헌결정의 효력이 비록 공공기관에 미치지 않는다고 할지라도 제한적 본인확인제를 법적·제도적으로 유지하는 것이 국민 정서에 부합하지는 않을 것으로 보인다. 따라서 공공기관 홈페이지의 존립 목적이 정보제공 또는 민원처리에 있다면 우리나라도 공공기관이 직접 게시판을 운영하기 보다는 e-mail을 통하여 민원인의 의견을 청취하거나 민원인들간의 소통 내지는 여론의 형성은 SNS를 활용하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

민간 정보통신서비스제공자, 특히 포털의 경우 법적·제도적 근거가 존재하지 않는 상황에서 제한적 본인확인제를 자율적으로 실시하는 것이 쉽지는 않을 것이다. 특히 본인확인을 실시하지 않고 있는 외국의 포털이나 SNS와 경쟁을 하고 있는 포털이나 SNS가 본인확인제를 시행하는 것은 더욱 어려울 것이다. 하지만 외국의 사례에서 나타나듯이 선진 외국은 공공보다는 오히려 민간에서 게시판을 이용시 철저한 본인확인이나 조정과정(moderation process)을 거치는 등 게시판 관리를 철저히 하고 있다. 회사와 소비자의 이익을 위해서도 부정확한 정보, 상대방을 터무니없이 비방하는 글, 욕설 등 품격을 상실한 글을 여과 없이 게시하는 것은 옳지 않다는 생각이다. 정보통신서비스제공자가 자율적으로 최소한의 본인확인제를 실시하여 게시판의 게시정보가 건전하게 운영된다면 해당 서비스의 품격은 물론 회사의 이미지도 제고되어 장기적으로는 이익이 될 것으로 확신한다. 물론 최소한의 본인확인이란 개인정보주체의 정보자기결정권을 침해하지 않도록 성명, 이메일 등 최소한의 정보만으로 본인확인을 하도록 하여야 한다는 의미이다. 서비스의 신뢰도와 품격이 향상되면 외국의 포털이나 SNS와 경쟁에서도 충분히 우위를 차지할 수 있을 것으로 보인다.

28) 물론 반대 견해도 있다. 하지만 대상 결정에서 심판의 대상은 제44조의5 제1항 제2호였으며, 결정주문에서도 이에 대하여만 위헌 결정을 하였고 제1호는 심판대상으로 확장하지 않았다. 이렇게 확장하지 않은 것은 양 자가 같은 심사척도를 적용하여야 할 사안이 아니라고 헌법재판소가 판단하였기 때문이다. 따라서 제44조의5 제1항 제1호에 근거하여 운영되고 있는 공공기관 등이 설치·운영하는 게시판에 는 위헌 결정의 기속력을 미치지 못한다고 보아야 할 것이다.

## V. 결 론

이상에서 살펴본 바와 같이 게시판이용자의 본인확인제를 규정하고 있는 정보통신망법 제44조의5 제1항 제2호 및 관련 시행령이 헌법재판소의 위헌결정에 따라 2012년 8월 23일부터 효력을 상실하게 되었다. 본인확인제의 위헌결정 이후, 정부는 자율규제 촉진, 가해자 처벌·피해자구제 강화 등 후속대책을 마련하였으나 여전히 공공기관 게시판, 공직선거법 상 실명제 등 주요 현안에 대한 대책은 표류하고 있는 실정이다. 뿐만 아니라 헌법재판소가 해당 조항의 위헌결정을 하면서 과잉금지 원칙 중 목적의 정당성과 수단의 적합성은 인정하였듯이 본인확인제는 익명의 무책임성으로부터 최소한의 질서유지를 위한 수단이라는 점을 부인할 수는 없는 바, 본인확인제 위헌결정 이후 대안의 모색이 반드시 필요하다.

공공기관 홈페이지의 존립 목적이 정보제공 또는 민원처리에 있다면 공공기관은 직접 게시판을 운영하기 보다는 e-mail을 통하여 민원인의 의견을 청취하거나 SNS를 활용하여 민원인들간의 소통 또는 여론수렴을 하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

민간 정보통신서비스제공자, 특히 포털의 경우 법적·제도적 근거가 존재하지 않는 상황에서 제한적 본인확인제를 자율적으로 실시하는 것이 쉽지는 않을 것이다. 하지만 회사와 소비자의 이익을 위해서도 부정확한 정보, 상대방을 터무니없이 비방하는 글, 욕설 등 품격을 상실한 글이 여과 없이 게시되는 것보다는 최소한의 본인확인제를 통하여 게시판이 건전하게 운영되는 것이 해당 서비스의 품격과 회사의 이미지 제고를 위해서 바람직할 것으로 보인다. 물론 개인정보주체의 정보자기결정권을 침해하지 않도록 성명, 이메일 등 최소한의 정보만으로 본인확인을 하도록 하여야 할 것이다.

(투고일 : 2013. 5. 7. / 심사일 : 2013. 5. 16. / 확정일 : 2013. 5. 21.)

참 고 문 헌

- 김정환, 해외 인터넷 내용 규제 법·제도 연구, 정보통신윤리위원회, 2006.
- 김현경, 제한적 본인확인제 위헌결정, 그 이후의 현안과 대안, 법제연구 2012-11, 한국정보화진흥원, 2012.12.
- 류지성, 사이버공간에서 표현의 자유의 법적 한계, 경북대학교 대학원, 2009.
- 박용상, 언론법제론, 교보문고, 1988.
- 백운철, 인터넷과 표현의 자유, 헌법학연구 제8집 3호, 2006.
- 성낙인, 프랑스 언론법제(I), 세계언론법제동향 5, 1999.
- 이우영, 미국 표현의 자유 법리상 표현매체의 기술적 특성의 반영에 관한 소고, 경제규제와 법 제2권 제2호, 2009.
- 이재진, 인터넷 언론 자유와 인격권, 한나래, 2009.
- 이태희, 변화의 지향-사상의 자유시장과 인터넷의 미래, 나남, 2010.
- 전학선, 프랑스의 통신·방송·전파 관련 법제, 인터넷법연구 제5권 제1·2호, 2008.
- 정상조, 명예훼손에 대한 포털의 책임, 서울대학교 법학 제51권 제2호, 2010.
- 정인숙·김민호·지성우, 해외 인터넷게시판의 이용현황 및 정책분석, 방송통신위원회, 2010.12.
- 정재황 외, 사이버 공간상의 표현의 자유와 그 규제에 관한 연구, 헌법재판연구 제13권, 2002.
- 최경진, 미국 인터넷 법제 연구, 한국정보화진흥원, 2009.
- 프로그래밍의조정위원회, 국내·외 IT법제 비교연구, 연구보고서, 2003.
- 한국인터넷진흥원, 국내외 인터넷 게시판 정책 및 이용문화연구조사, 연구보고서, 2008.
- 한국정보보호진흥원, 주요 국가의 개인정보보호 동향 조사, 연구보고서, 2009.
- 한국정보사회진흥원, 해외 주요국 인터넷 규제체계 현황과 시사점, IT정책연구시리즈 제14호, 2008.
- Castells, M., The Internet Galaxy: Reflections on the Internet, Business, and Society, New York: Oxford University Press, 2001.
- Chadwic, A., Internet Politics: States, Citizens, and New Communication Technologies, New York & Oxford: Oxford University Press, 2006.
- EC, Freedom of Communication on the Internet, 2003.
- Grimmelman, J., Accidental Privacy Spills: Musings on Privacy, Democracy, and Internet, LawMeme, 2008.
- Klotz, R., The Politics of Internet Communication, Lanham : Rowman & Littlefield Publisher, 2004.