

# 헌법소원심판청구서

## 침해의 원인

청 구 인 1. 000

2. 000

청구인들의 대리인 법무법인(유한) 정 루

담당변호사 전 중 원

서울 강남구 대치동 889-11 대치빌딩 13층

전화 : 02) 2183 - 5706, 팩스 : 02) 2183 - 5566

청소년보호법 제16조 제1항 중 '본인 여부를 확인하여야 하고' 부분 및 청소년보호법 시행령 제17조

## 청 구 이 유

### I. 사건의 개요

#### 1. 청구인의 지위

청구인들은 모두 성인입니다. 청구인 000은 2012. 3. 26. 네이버 뮤직 (music.naver.com)이라는 인터넷 음악서비스에서 본인 여부를 확인하지 않고 청소년유해매체물로 지정된 음악을 듣고자 하였고, 청구인 000은 2012. 3. 30. 네이버 뮤직을 통하여 본인 여부를 확인하지 않고 청소년유해매체물로 지정된 영상에 접근하려고 하였으나, 청구인들 모두 “청소년보호법 제16조 제1항 중 ‘본인여부를 확인하여야 하고’ 부분과 청소년보호법 시행령 제17조(‘이 사건 법조항들’이라 합니다.)”에 의하여 이러한 권리를 침해 받고 있는 사람들입니다.

## 청 구 취 지

“청소년보호법 제16조 제1항 중 ‘본인여부를 확인하여야 하고’ 부분과 청소년보호법 시행령 제17조는 헌법에 위반된다.”

라는 결정을 구합니다.

## 침해된 권리

헌법 제21조 언론·출판의 자유, 제17조 사생활의 자유, 제11조 평등권, 개인 정보자기결정권

#### 2. 사건의 경과

가. 청구인 000은 2013. 3. 26. 엔에치엔(NHN)이 운영하는 사이트인 네이버 뮤직 ([music.naver.com](http://music.naver.com)) 에서 본인여부를 확인하지 않고 가수 10cm의 '오늘밤에'라는 음악(이하 이 사건 음악이라고 합니다)을 청취하려고 시도하였습니다.

그러나 다른 음악과는 달리 이 사건 음악은 청소년유해매체물로 지정되어 이 사건 법 조항들에 의하여 본인 확인을 하지 않으면 음악을 들을 수 없도록 되어 있었습니다. 이에 청구인은 본인 확인을 하지 않고 이 사건 음악을 들을 수 없었습니다.

나. 청구인 000 은 2013. 3. 30. 경에 영화 촬영에 참조하기 위하여 엔에치엔(NHN)이 운영하는 사이트인 네이버뮤직 ([music.naver.com](http://music.naver.com)) 에서 뮤지컬 '넥스트 투 노멀'에 쓰인 노래인 박칼린의 '넌 몰라' 뮤직비디오(이하 이 사건 영상이라고 합니다)를 본인 확인을 하지 않고 시청하려고 하였습니다. 그러나 이 사건 영상은 청소년유해매체물로 지정되어 이 사건 법 조항들에 의하여 본인 확인을 하지 않으면 영상을 볼 수 없도록 되어 있었습니다. 이에 청구인은 본인 확인을 하지 않고 이 사건 영상을 시청할 수 없었습니다.

다. 네이버의 경우, '이 사건 법조항들'로 인하여 청소년유해매체물로 지정된 음악을 제공하거나, 청소년유해매체물로 지정된 검색결과를 노출하기 위해서는 사용자에게 본인여부를 확인하도록 강제 받게 되어 '이 사건 법조항들'이 존재하는 한 청구인들이 위 두 사이트에 본인을 확인하지 않고 이 사건 음악이나 영상물에 접근할 수 있는 가능성은 전무하다고 할

것입니다.

본시 2012. 1. 17. '이 사건 법조항들' 중 법이 개정되기 이전까지는 청소년유해매체물에 대한 연령확인 외에 별도로 본인확인 의무가 존재하지 않았는데, 법 개정으로 인하여 본인확인 의무가 부가되어 위 웹사이트들은 청소년유해매체물에 접근하려는 사용자의 본인 여부를 확인하여야 할 의무를 부담하게 되어 필연적으로 청구인들의 권리가 침해되게 된 것입니다.

## II. 헌법소원심판의 요건

생략

## III. 청소년유해매체 관련 본인확인제의 의미

### 1. 청소년보호를 위한 청소년유해매체물 지정제도

#### 가. 청소년보호법상 청소년 및 청소년유해매체물의 개념

청소년보호법은 청소년의 개념을 다음과 같이 정의하고 있습니다.

"청소년"이란 만 19세 미만인 사람을 말한다. 다만, 만 19세가 되는 해의 1월 1일을 맞이한 사람은 제외한다. (청소년보호법 제2조 제1호)

청소년유해매체물은 청소년의 건전한 인격형성이나 정서함양 및 신체적 성장에 장애 또는 나쁜 영향을 주거나 줄 수 있는 음반, 방송, 인터넷콘텐츠, 간행물, 게임물 등을 의미합니다.

청소년보호법은 제2조 제3호에서 '청소년유해매체물'이란 '제7조제1항 본문 및 제11조에 따라 청소년보호위원회가 청소년에게 유해한 것으로 결정하거나 확인하여 여성가족부장관이 고시한 매체물'이나 '제7조 제1항 단서 및 제11조에 따라 각 심의기관이 청소년에게 유해한 것으로 심의하거나 확인하여 여성가족부장관이 고시한 매체물'을 의미한다고 정의하고 있습니다.

#### 나. 청소년유해매체물의 요건

청소년보호법 상 청소년유해매체물로 인정되기 위해서는 청소년보호법 제2조 제3호에 따라 1) 청소년에게 유해한 매체물일 것 2) 청소년보호위원회 또는 각 심의기관이 청소년유해매체물로 결정 또는 확인할 것 3) 여성가족부장관이 청소년보호위원회 또는 각 심의기관이 청소년에게 유해한 것으로 결정하거나 확인한 매체물을 청소년유해매체물로 고시할 것이라는 요건을 충족해야 합니다.

한편 청소년유해매체물로 지정되면 청소년보호법상 매체물 제작 발행자 유통행위자 등은 표시의무(청소년보호법 제14조), 포장의무(제15조), 광고

선전제한(제20조) 등의 법률상 의무를 부담하게 되며, 이 사건에서 문제되는 조항은 제16조 제1항의 연령확인 및 본인확인 의무에 해당합니다. 또한 동법 영리를 목적으로 한 사업자가 제16조 제1항 상의 본인확인 의무를 위반하는 경우 동법 제58조 제1호는 3년이하의 징역이나 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있습니다.

#### 다. 청소년유해매체물의 법적 성질

청소년유해매체물은 청소년유해매체물로 결정 고시된다고 하더라도 당해 매체물 자체가 불법정보에 해당하여 당해 청소년유해매체물에 대한 보편적인 접근 자체가 부정되는 것은 아닙니다. 청소년유해매체물은 청소년보호위원회나 여성가족부와 같은 심의기관이 판단하기에 청소년이 접하게 되면 청소년의 건전한 관념의 형성에 영향이 있다고 판단되는 매체물에 해당하여 청소년의 접근만이 제한될 뿐입니다.

즉 청소년유해매체물에 성인은 자유롭게 접근이 가능한 것이며 성인이 청소년유해매체물에 접근하는 것 자체에는 어떠한 불법성도 존재하지 않습니다.

## 2. 이 사건 법 조항들의 입법취지

### 가. 구 청소년보호법 상 연령확인 의무

2001. 8. 15. 개정 시행된 청소년보호법(법률 제6479호 2001.5.24. 일부개정

된 것, 이하 구법이라 합니다.)은 제17조 제1항에서 청소년유해매체물을 판매, 대여 또는 배포하거나 시청·관람·이용에 제공하고자 하는 자에게 연령확인무를 최초로 부과하였습니다.

제17조 ①청소년유해매체물을 판매·대여·배포하거나 시청·관람·이용에 제공하고자 하는 자는 그 상대방의 **연령을 확인**하여야 하고, 청소년에게 이를 판매·대여·배포하거나 시청·열람·이용에 제공하여서는 아니된다.

이에 따라 정보통신서비스제공자들은 구법은 연령을 확인하는 방식으로 대부분의 인터넷 사이트에서 '주민등록번호'를 사용하였습니다. 즉, 청소년유해매체물로 지정된 게시물에 접근하려고 하는 자에게 해당 게시물을 제공하는 사업자는 '주민등록번호'와 '이름'을 요구하였고, 사업자는 당해 이름과 주민등록번호 조합의 유효성이 확인되면 주민번호가 생년월일을 포함하고 있으므로 성인에 해당하는 번호의 소유여부를 연령의 지표로 삼아 청소년유해매체물에 접근을 허락했던 것입니다.

그러나 이 방식에는 결함이 있었습니다. 즉 청소년이 유출된 성인의 주민등록번호 및 이름을 알고 있거나, 부모님 또는 성인인 지인의 이름과 주민등록번호만 알고 있으면 성인이 아니더라도 청소년유해매체물에 접근할 수 있었습니다.

더욱이 게시판실명제위헌결정(2010헌마47)에서 판시하였듯이 바로 정보통신망에 적용되는 다양한 강제적 본인확인제들이<sup>1)</sup> “이용자의 본인확인정보

를 수집하여 장기간 보관하도록 함으로써 본래의 입법목적과 관계없이 개인정보가 유출될 위험에 놓이게 하여” 실제로 수많은 본인확인정보 유출 사고가 일어나<sup>2)</sup> 청소년도 성인들의 주민등록번호와 실명을 손쉽게 취득할 수 있게 되었습니다.

## 나. 이 사건 법률조항의 입법취지 및 본인확인의 의미

따라서 기존의 법조항들은 연령확인을 통한 청소년보호의 수단으로서 적합하지 않다는 판단 하에 이 사건 법조항들에서는 연령확인과 더불어 '본인확인'의 의무를 부가하게 되었습니다. 연령확인의 경우 청소년유해매체물에 접근하려는 자의 인물의 '연령'만을 요구하는 것과는 달리 이 사건 법조항들에서의 본인확인은 청소년유해매체물을 이용하려고 하는 자가 해당 인물 본인이 맞는지 확인하도록 한 것입니다.

한편 정보통신서비스 제공자는 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 정보통신망법이라 합니다) 제 23조의 2 제1항3)에 따라 법률

- 1) 정보통신망법 본인확인제, 게임산업진흥법 본인확인제, 공직선거법 상 본인확인제, 구 청소년보호법 상의 본인확인제 등.
- 2) 2011년 11월 넥슨의 메이플스토리 회원 1320만명의 개인정보가 유출됐으며, 7월에는 포털사이트 네이트의 데이터베이스에 저장된 가입자 3500만명의 비밀번호, 이름, 주민등록번호, 연락처 등의 개인정보가 유출됐습니다. 2008년에는 GS칼텍스 1150만명, 옥션 1800만명의 개인정보가 관리자 소홀로 유출되기도 했다. 모두 본인확인제를 시행하던 사이트들입니다.
- 3) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제23조의2(주민등록번호의 사용 제한)

① 정보통신서비스 제공자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 이용자의 주민등록번호를 수집·이용할 수 없다.

1. 제23조의3에 따라 본인확인기관으로 지정받은 경우
2. 법령에서 이용자의 주민등록번호 수집·이용을 허용하는 경우
3. 영업상 목적을 위하여 이용자의 주민등록번호 수집·이용이 불가피한 정보통신서비스 제공자로서 방송통신위원회가 고시하는 경우

에 의하여 인정된 예외에 해당하지 않으면 원칙적으로 이용자의 주민등록번호를 수집하거나 이용할 수 없습니다. 이에 청소년보호법 시행령 제17조는 주민등록번호를 사용하지 않는 방식으로 총 여섯 가지 방법의 본인확인방식을 정하고 있습니다.

1. 대면(對面)을 통한 신분증 확인이나 팩스 또는 우편으로 수신한 신분증 사본 확인
2. 「전자서명법」 제2조제8호에 따른 공인인증서
3. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제23조의2제2항에 따른 주민등록번호를 사용하지 아니하고 본인을 확인하는 방법
4. 「개인정보보호법」 제24조제2항에 따라 주민등록번호를 사용하지 아니하고 회원으로 가입할 수 있는 방법
5. 신용카드를 통한 인증
6. 휴대전화를 통한 인증. 이 경우 휴대전화를 통한 문자전송, 음성 자동 응답 등의 방법을 추가하여 나이 및 본인 여부를 확인하여야 한다.

#### IV. 알권리 및 표현의 자유의 침해

##### 1. 알권리의 의미

② 제1항 제2호 또는 제3호에 따라 주민등록번호를 수집·이용할 수 있는 경우에도 이용자의 주민등록번호를 사용하지 아니하고 본인을 확인하는 방법(이하 "대체수단"이라 한다)을 제공하여야 한다.

#### 가. 청소년유해매체물에 대한 헌법재판소의 판단

헌법재판소는 청소년유해매체물에 대해 정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 상의 청소년유해매체물 “표시”를 함에 있어서 단말기에서 필터링기술이 적용될 수 있도록 PICS와 같은 특정기술표준과 특정메타태그를 지정하도록 한 정보통신부 고시의 합헌성을 천명한 2004. 1. 29. 선고 2001헌마894 결정(이하 “PICS합헌결정”이라고 합니다)에서 “청소년유해매체물로 결정된 매체물 혹은 인터넷 정보라 하더라도 이들은 의사형성적 작용을 하는 의사의 표현 전파 형식 중의 하나이므로 언론 출판 자유에 의하여 보호되는 의사표현의 매개체에 해당된다”고 판단한 바 있습니다. 헌법재판소는 청소년유해매체물 뿐만 아니라 ‘음란물’에 대해서도 언론 출판의 자유에 의하여 보호되는 의사표현의 매개체라고 보고 있습니다(헌재 2009.5.28. 2008헌바83등 참조).

#### 나. 알권리와 표현의 자유의 관계

또한 헌법재판소는 알 권리는 표현의 자유에 당연히 포함되는 기본권임을 선언한 바 있습니다(헌재 1989.9.4. 88헌마22 등 참조).

헌법재판소는 그 이유로 “어떤 문제가 있을 때 그에 관련된 정보에 접근하지 못하면 문제의 내용을 제대로 알기 어렵고, 제대로 내용을 알지 못하면 자기의 의견을 제대로 표현하기 어렵기 때문에 알 권리는 표현의 자유와 표리일체의 관계가 있다.”고 밝히고 있습니다.

## 다. 소 결

헌법재판소의 판단에 따르면 청소년유해매체물은 헌법상 보장되는 표현의 자유영역에 속해있는 것이며, 또한 알 권리와 표현의 자유는 표리일체의 관계에 있다고 할 것이므로 성인들의 청소년유해매체물에 대한 접근권은 결과적으로 헌법이 보호하는 알 권리의 영역에 포함된다고 할 것입니다.

또한 게시관실명제 위헌결정에서 헌법재판소는 ‘익명표현의 자유’의 중요성을 아래와 같이 판단한 바 있습니다.

“특히 익명이나 가명으로 이루어지는 표현은, 외부의 명시적·묵시적 압력에 굴복하지 아니하고 자신의 생각과 사상을 자유롭게 표출하고 전파하여 국가권력이나 사회의 다수의견에 대한 비판을 가능하게 하며, 이를 통해 정치적·사회적 약자의 의사 역시 국가의 정책결정에 반영될 가능성을 열어 준다는 점에서 표현의 자유의 내용에서 빼놓을 수 없는 것이다.”

따라서 표현의 자유와 표리관계에 있는 알 권리에도 익명으로 표현에 접근할 수 있는 권리가 도출되며, 자신의 생각과 사상을 자유롭게 표출하기 위한 전제조건으로 익명으로 표현에 접근할 수 있어야 합니다. 그리고 표현은 상황에 따라 타인에게 명백하게 현존한 위험을 초래하기도 하지만 표현물의 접근은 본인 외에는 누구에게도 피해를 줄 수 있는 가능성이 전무하기 때문에 익명으로 표현물에 접근할 권리(“익명으로 알 권리”)은 익

명표현권 보다 훨씬 더 강한 기본권이라고 여겨집니다. 영화제작을 할 때 반드시 등급심의를 거치도록 하기 때문에 영화제작은 익명으로 이루어질 수 없도록 되어 있습니다. 그러나 영화관람은 익명으로 할 수 있습니다. 영화관람을 실명으로 하도록 하는 경우, 즉 영화관람시 마다 자신의 이름 등 신원정보를 등록하도록 하는 규제의 기본권침해 정도를 상상해본다면 익명으로 알 권리의 중요성을 가늠해볼 수 있을 것입니다.

## 2. 성인의 알권리 및 표현의 자유의 침해

### 가. 서 설

청소년보호법은 그 자체로는 불법표현물이 아닌 청소년유해매체물을 제공하려는 사업자에게 이용자들의 연령 및 본인확인 의무를 부과하고, 당해 의무를 위반할 경우 이를 범죄행위로 구성하여 처벌하는 조항을 두고 있습니다. 그러나 청소년보호법이 성인이라면 자유롭게 접근할 수 있는 수준의 표현물을 실질적으로 불법적인 표현물로 규정하여 과도하게 성인의 표현의 자유 및 알권리를 침해하고 있지는 않은지 살펴볼 필요가 있는 것입니다.

또 청소년보호법이 성인이 합법적인 표현물을 접근함에 있어서 본인확인 의무를 부과하여 익명으로 그 표현물에 접근할 권리를 박탈하여 성인의 표현의 자유 및 알권리를 침해하고 있지 않은지 살펴볼 것입니다.

이와 관련하여, 헌법재판소는 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관

한 법률 제44조의5 제1항 제2호 등 위헌확인 (2012. 8. 23. 2010헌마47, 252(병합))에서 이용자들에게 온라인 상에 문자나 영상을 게시하도록 하는 사업자들에게 이용자 본인확인 의무를 부과한 해당 법률에 대해 (1) 온라인 상의 불법정보에 대해서는 임시조치, 방송통신심의위원회의 시정요구 등 덜 기본권제한적인 사후규제 방식이 존재하며 이와 같은 사후규제 방식은 본인확인정보의 수집을 필요로 하지 않아 개인정보유출 위험이 없음에도 불구하고 (2) 불법정보의 게시를 감소시킨다는 공익의 실현은 명의도용에 제한되어 '명백하지 않은' 반면 합법정보를 게시하려는 모든 사람들에게 본인확인 의무를 부과하여 '잠재적 범죄자'로 취급함으로써 표현 자체를 포기하도록 하고 재외국민이나 외국인에게 이용권을 박탈하는 표현의 자유에 대한 제한이 과도한 소위 '게시관실명제'에 대해 위헌판정을 한 바 있습니다(이하 "게시관실명제 위헌결정"이라고 합니다).

**위헌판정을 받은 법률이 게시행위에 대해 본인확인 의무를 부과하는 것이라면 이 사건 법률은 게시물을 열람하는 행위에 대해 본인확인 의무를 부과하는 것이라고 볼 수 있으므로 위 헌재 결정과의 비교는 매우 유용하다고 하겠습니다.**

## 나. 심사기준

헌법재판소는 게시관실명제 위헌결정(2010헌마47)에서 “**표현의 자유는 민주주의의 근간이 되는 중요한 헌법적 가치이므로 표현의 자유의 사전 제한을 정당화하기 위해서는 그 제한으로 인하여 달성하려는 공익의 효과가 명백하여야 한다.**”라고 판시하여 표현의 자유에 대한 사전제한과 관련하여

여서는 보다 더 엄격한 심사기준이 적용되어야 한다는 것을 천명하였습니다.

여기서 “사전 제한”이란 게시관실명제가 온라인게시를 하려는 자에게 사전에 본인확인정보를 제공하도록 의무화하는 것을 말합니다. 이 사건 법률 역시 합법적인 매체에 접근하려는 사람에게 사전에 본인확인을 하도록 의무화하므로 역시 알권리와 표현의 자유에 대한 “사전 제한”에 해당하며 역시 과잉금지원칙 상의 심사를 할 때 공익의 명백성에 대해 엄중히 심사하여야 할 것입니다.

## 다. 목적의 정당성 여부

이 사건 법조항들의 목적은 청소년유해매체물에 접근하려는 자의 연령을 효과적으로 확인하여 청소년에게 청소년유해매체물을 제공하지 못하도록 하는 것입니다.

최근 스마트폰이나 태블릿 PC 등이 청소년층에게까지 널리 보급되고 있어 청소년들이 개인단말기로 인터넷에 접속하여 청소년유해매체물에 손쉽게 접근할 수 있게 되었기 때문에 청소년유해매체물에 접근하려고 하는 자의 연령을 확인해야 할 필요성이 커졌다고 할 것입니다.

## 라. 방법의 적절성 여부

### (1) 서설

청소년은 정의 규정상 19세 미만이라는 '나이'로만 특정되므로 청소년인지 여부를 확인하기 위해서는 청소년유해매체물에 접근하려고 하는 자의 '나이'를 정확히 확인하는 것이 중요합니다. 청소년보호법상 본인확인제도가 청소년이 청소년유해매체물에 접근하는 것을 차단할 수 있는 적절한 방법인지 여부를 판단하기 위해서도 이 사건 법조항들이 규정하고 있는 본인 확인 방식이 '나이'를 정확하게 확인할 수 있는 수단인지 여부가 중요하다고 할 것입니다.

한편, 청소년보호법 시행령 제17조 각 호상의 본인확인 방식이 모든 국민이 보편적으로 이용가능한 방법인지 여부도 방법의 적절성을 평가하는 기준으로 볼 수 있습니다. 아무리 정확한 방식으로 나이 및 본인을 확인할 수 있다고 하더라도 해당 본인확인 방식을 이용할 수 있는 국민이 제한적이라면 해당 방식을 이용하지 못하는 국민들은 본인확인을 받을 방법이 없기 때문입니다.

## (2) 청소년보호법 시행령 제17조의 본인확인 방식의 유효성

### 가) 신분증 확인을 통한 인증

동법 시행령 제17조 제1호는 대면을 통한 신분증확인이나 팩스 또는 우편으로 수신한 신분증 사본확인을 본인확인의 방법 중 하나로 들고 있습니다. 온라인이 아닌 오프라인 상에서는 대면을 통하여 주민등록증이나 운전면허

증 등에 첨부되어 있는 사진과 당사자의 얼굴을 비교하여 동일인임을 확인할 수 있어 신분증확인방식은 본인확인의 수단으로서 적합하다고 할 것입니다.

그러나 온라인을 통하여 청소년유해매체물에 접근하려고 하는 경우에 매번 사업자에게 '대면'에 의한 본인확인을 요구하는 것은 현실상 불가능한 요구라고 할 것입니다. 동법 시행령 제17조 제1호는 대면과 더불어 사업자에게 팩스나 우편으로 신분증 사본을 송신하는 방법도 함께 제시하고 있으나 역시 온라인 이용자의 신분증 사본을 매번 우편이나 팩스로 송수신하는 것은 매우 번거로울뿐더러, 대면과는 다르게 사진과 얼굴을 비교하여 동일인임을 확인할 수 없기 때문에 본인확인 수단으로서 제대로 기능하기 어려울 것으로 판단됩니다. 또한 유출되거나 분실된 신분증 사본을 이용하는 경우에는 해당 신분증 사본은 우편이나 팩스의 송신인과 송신된 신분증 상의 인물이 동일인임을 확인하는 적절한 수단이 될 수 없습니다. 특히 이미 PICS합헌결정(2001헌마894)에서도 주민등록번호에 기반한 본인확인의 경우 "주민등록번호를 확인하는 방법은 타인의 신상정보를 도용할 우려가 있다"고 판단하고 있는바, 팩스 또는 우편에 의한 방식 역시 도용된 신분증에 의거할 수 있어 본인확인의 방식으로 유효하지 않을 가능성이 매우 크다고 할 것입니다.

### 나) 공인인증서 및 신용카드를 통한 인증

동법 시행령 제17조 제2호는 전자서명법 제2조 제8호에 따른 공인인증서를 동조 제5호는 신용카드를 본인인증의 방법으로 들고 있습니다. 공인인증서와 본인의 개인용 컴퓨터, 휴대폰 등에 저장되어 있고 암호화된 방식으로



운영되기 때문에 분실되거나 유출되지 않는 이상 본인확인 방식으로서는 가장 신뢰성이 있는 방식이라고 볼 수 있습니다. 본인명의로 발급받은 신용카드의 경우에도 분실되지 않고 본인이 소지하고 있는 이상 본인확인의 수단으로서는 신뢰성이 있다고 할 것입니다.

그러나, PICS합헌결정(2001헌마894)에서는 ‘공인인증서에 의한 전자서명은 아직 광범위하게 이용되는 것이라 보기 어렵다’라고 판단하고 있습니다. 즉 전자서명법에 의한 공인인증서는 이른바 ‘범용공인인증서’이며 발급에 비용(2013. 5. 현재 1년 이용비용 4,400원)이 들기 때문에 무료로 발급받을 수 있는 금융기관용공인인증서에 비하여 광범위하게 이용되고 있지 않습니다. 방송통신위원회가 2012. 11. 현재 범용공인인증서의 발급건수는 319만건<sup>4)</sup>이라고 밝힌 바 있어 성인 중에서 공인인증서에 의한 본인인증방식은 보편성이 있는 방식이라고 볼 수 없습니다.

신용카드의 경우는 개인의 신용등급에 따라 발급여부가 결정되므로 공인인증서에 비해서도 더욱 보편성이 떨어지는 방식이라고 할 수 있습니다.

위 PICS합헌결정(2001헌마894)에서는 “신용카드를 이용하는 경우는 신용카드 정보가 쉽게 노출되는 위험이 있고 신용카드가 없는 성인은 이용할 수 없다”고 판단하고 있습니다.

#### 라) 휴대전화를 통한 인증

휴대전화를 통한 본인인증이 가능하기 위해서는 그 전제로 휴대폰 사용자가 휴대폰을 실명으로 가입해야 하고 타인이 아닌 자신이 그 휴대폰을 사용해야 합니다.

우리나라의 휴대전화는 법으로 실명가입을 강제하고 있지는 않으나 이동통신사들의 관행에 따라 주민번호 등 개인 신원정보를 제공하지 않으면 휴대전화에 가입할 수 없어 사실상 휴대전화 실명제가 실시되고 있습니다.

그러나 청소년의 경우 휴대전화 서비스 이용요금을 지불할 수 있는 신용이 부족하기 때문에 부모 명의로 휴대전화 서비스에 가입하는 경우가 대부분이며, 이 경우 휴대전화를 통한 성인인증은 실제 사용자인 청소년의 나이를 확인하는 수단으로서 전혀 기능하지 못합니다.

한편, 휴대전화는 신용카드보다는 보편성이 있는 수단일지 모르나, 휴대전화 서비스에 가입하지 않은 성인은 사용할 수 없다는 점에서 공인인증서 및 신용카드와 근본적으로 다르지 않습니다.

방송통신위원회의 집계에 따르면 2012.11. 현재 휴대전화 개통대수는 전국에 5,345만대<sup>5)</sup>이고 다수의 회선에 가입한 사람이 존재한다는 점을 고려하면 휴대전화를 이용한 본인확인을 이용할 수 없는 국민도 상당히 많다는 것을 알 수 있습니다. 특히 타인의 이름으로 가입된 휴대전화를 많이 이용하게 되는 노년층의 국민들과 관련하여서는 해당 본인확인방식을 이용할 수 없어 이들의 연령을 확인하는 적절한 방법이 아닙니다.

#### 마) 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제23조의2 제2항

4) 방통위, 이동 3사 본인확인기관 지정, 2012. 12. 28. 방송통신위원회 보도자료

5) 방통위, 이동 3사 본인확인기관 지정, 2012. 12. 28. 방송통신위원회 보도자료

에 따른 주민등록번호를 사용하지 아니하고 본인을 확인하는 방법 및  
개인정보보호법 제24조 제2항에 따라 주민등록번호를 사용하지 아니하  
고 회원으로 가입할 수 있는 방법

청소년보호법 시행령 제17조 제3호 및 4호는 주민등록번호를 사용하지 아  
니하고 본인을 확인하는 방법을 열거하고 있으나, 소극적인 명제 즉 “주  
민등록번호를 사용하지 아니하는” 본인확인방법을 지칭하고 있어 이렇다  
할 본인확인방법을 특정하지 않고 있습니다.

기계적으로 해석하자면 “주민등록번호만 사용하지 아니하면 모든 본인확  
인방법이 해당 조항에 포섭되는 것으로 읽히게 됩니다. 결국 위 제3호 및  
제4호는 방법의 적절성 측면에서 의미있게 평가될만한 방법을 하나도 제  
시하지 못하고 있습니다.

물론, 주민등록번호를 사용하지 않는 소위 아이핀(i-Pin)방식이 존재하기는  
합니다. 그러나 방송통신위원회가 2012.11.에 밝힌 아이핀 발급건수는 496  
만건에 불과합니다<sup>6)</sup>.

아이핀과 같은 주민등록번호를 사용하지 않는 본인인증방식은 청소년보호  
법 시행령 제17조 상 어떠한 본인인증방식보다 보편성이 떨어지는 방식입  
니다. 더욱이 아이핀 방식은 아이디와 비밀번호 만 있으면 본인인증이 되  
기 때문에 아이디와 비밀번호가 유출될 경우 적절한 본인인증 수단이 되  
지 못합니다.

6) 방통위, 이통 3사 본인확인기관 지정, 2012. 12. 28. 방송통신위원회 보도자료

## 바) 소결

이 사건 시행령이 제시한 방법들은 모두 정보통신망을 통한 매체물 제공  
이라는 환경에 비현실적이거나(대면 또는 팩스방식), 보편적이지 않은 해  
당 수단(신용카드, 공인인증서, 휴대전화, 아이핀)을 소유하고 있지 않은  
자들에 대해 연령확인을 할 수가 없어 적절한 연령확인방법이 아닙니다.

이외에도 위의 방법들은 본인확인비용을 모두 매체제공자가 부담하도록  
되어 있어 역시 적절한 방법이 될 수 없습니다.

이와 관련하여 PICS합헌결정에서도 헌법재판소는 주민등록번호 확인방식,  
신용카드방식, 공인인증서방식에 대해 모두 필터링 방식에 비해 청소년의  
접근차단의 좋은 수단이 되지 못하며 정보제공자에게도 과도한 부담이 된  
다고 판시한 바 있습니다.

“한편 청소년을 인터넷 유해매체물로부터 차단하기 위해서는 이 사건  
고시의 전자적 표시 외에 다른 방법이 채택될 수도 있을 것이다. 예  
를 들어, 이름과 주민등록번호를 확인하는 것이거나, 신용카드 정보  
를 통하거나, 공인인증서에 의한 전자서명제도(전자서명법 참조)를 이  
용하여 미성년자 여부를 확인하는 방법이다. 그러나 주민등록번호를  
확인하는 방법은 타인의 신상정보를 도용할 우려가 있고, 신용카드를  
이용하는 경우는 신용카드정보가 쉽게 노출되는 위험이 있고 신용카  
드가 없는 성인은 이용할 수 없으며, 공인인증서에 의한 전자서명은  
아직 광범위하게 이용되는 것이라 보기 어렵다. 또한 이러한 대체방  
법들에 의한 비용 부담은 대부분 인터넷사이트 운영자가 지출하게 될

것이다. 그렇다면 이 사건 고시의 전자적 표시방법 외에 위와 같은 방법들이 청구인과 같은 정보제공자들의 표현의 자유를 덜 제약하면서도 같은 입법목적 달성을 달성할 수 있는 것이라고 단정하기는 어렵다.”

이 사건 청구는 매체물제공자가 아니라 매체물이용자가 제기한 것이기는 하나 매체물제공자에게 과도한 부담이 되어 매체물의 제공이 원활하게 이루어지지 않는다면 이 역시 매체물이용자와 관련하여 이루어지는 공권력 행사의 방법 즉 매체물이용자의 연령확인방법으로서 적절하지 않다고 하겠습시다.

### (3) 손쉬운 우회수단의 존재

이 사건 법조항의 본인확인 의무 규제가 규범적으로 또는 현실적으로 적용되지 아니하는 통신망을 이용하는 웹사이트에서는 누구나 본인확인 의무 없이 청소년유해매체물을 접할 수 있습니다. 최근 한국음악이 해외에서 인기를 얻으면서 해외에서도 한국의 대중음악을 인터넷사이트에서 제공하는 경우가 점차 늘어나고 있습니다. YouTube와 같은 해외에 서버를 둔 인터넷 서비스를 이용하면 본인확인 없이 이 사건 음악을 청취하거나 이 사건 영상을 시청할 수 있습니다.

요컨대, 청소년들이 해외 사이트를 이용하는 방식을 통하여 본인확인 절차를 생략하고 청소년유해매체에 접근할 수 손쉬운 방법이 존재하는 한 본인확인 의무는 청소년의 청소년유해매체물 접근을 방지하려는 입법목적에 적합한 수단이라고 할 수 없습니다.

헌법재판소는 게시관실명제에 대해서도 이와 같은 우회로가 존재하는 한 불법정보의 감소라는 공익의 실현은 한낱 “허울좋은 명분”이라며 다음과 같이 판시한 바 있습니다(2010헌마47).

“우리 법상의 규제가 규범적으로 또는 현실적으로 적용되지 아니하는 통신망이 존재하고 그에 대한 인터넷 이용자의 자유로운 접근이 가능함에도 외국의 입법례에서 찾아보기 힘든 본인확인제를 규정함으로써 국내 인터넷 이용자들의 해외 사이트로의 도피, 국내 사업자와 해외 사업자 사이의 차별 내지 자의적 법집행의 시비로 인한 집행 곤란의 문제를 발생시키고 있는바, 결과적으로 당초 목적과 같은 공익을 실질적으로 달성하고 있다고 보기 어렵다. 인터넷은 전세계를 망라하는 거대한 컴퓨터 통신망의 집합체로서 개방성을 그 주요한 특징으로 하므로 외국의 보편적 규제와 동떨어진 우리 법상의 규제는 손쉽게 회피될 수 있고, 그 결과 우리 법상의 규제가 의도하는 공익의 달성은 단지 허울 좋은 명분에 그치게 될 수 있음을 간과한 것이다.”

이와 같은 헌법재판소의 결정례에 비추어보면 이 사건 법률 및 시행령이 상정하는 본인확인제 역시 입법 목적을 적절히 달성할 수 있는 방법이 되지 못한다 할 것입니다.

### (4) 소 결

청소년보호법 시행령 제17조 각호의 본인확인 방식은 본인확인 수단으로서도 불완전하며 보편적으로 모든 국민이 사용하는 방식이 아니므로 연령 확인을 통해 청소년을 보호하는 적절한 수단이 아닙니다. 또한 가사 본인 확인의 수단으로서 적절하다고 하더라도 본인확인 의무 규제가 규범적으로 또는 현실적으로 적용되지 아니하는 해외 통신망의 인터넷 사이트를 이용하는 손쉬운 우회방법이 존재하는 한 본인확인 방식 자체가 청소년을 청소년유해매체물로부터 보호하는 적절한 수단이 아니라고 할 것입니다.

## 라. 침해의 최소화 원칙 위반 여부

### (1) 연령 확인을 넘어서는 본인 확인의 문제

#### 가) 성인에게 미치는 위축 효과

구 청소년보호법은 청소년 보호를 위해 연령 확인만을 요구해 왔으나 이 사건 법률조항은 본인 확인을 요구하고 있습니다. 이와 같은 특정 콘텐츠의 사용자 신원 확인은 청소년 보호법의 입법 목적을 벗어나는 과도한 것입니다. 이 사건 법조항들에 따르면 모든 성인들은 합법적인 매체물에 접근하면서 자신의 나이를 밝히는 것을 넘어서서 신원을 밝혀야 합니다. 이렇게 신원을 밝히는 것은 자신의 취향을 드러낼 수 있는 매체물의 접근 사실을 제3자에게 통보하는 것이며 이는 익명의 알 권리를 제한하는 것입니다. 이렇게 되면 상당수 성인들은 해당 매체물에 접근할 것을 포기할 것입니다. 성인용 비디오를 대여할 때 자신의 신분증을 요구받은 사람이 느

낀 위축 효과를 생각하면 우리는 익명으로 알 권리에 대한 위축의 정도를 가늠할 수 있습니다.

물론, 연령 확인시 제공된 연령 정보의 신빙성을 확보하기 위해서는 일정한 신원의 노출이 이루어질 수도 있습니다. 실제로 위에서 예로 들은 성인용 비디오를 대여하는 상황에서는 신분증을 통한 연령 확인도 가능합니다. 그러나, 실제로 훨씬 더 많은 연령 확인은 신분증에 의존하지 않고 육안을 통한 생물학적 연령의 확인으로 이루어지고 있습니다. 성인들이 식당이나 주점에서 술을 자유롭게 마실 수 있는 것은 이들이 신분증을 제시해서가 아니라 그들의 생물학적 특질 때문입니다. 이렇게 익명을 유지하면서 연령 확인이 매우 광범위하게 이루어지고 있음에도 불구하고 연령 확인을 넘어서서 본인 확인을 요구하는 것은 침해의 최소화 원칙을 위반합니다.

물론, 이 사건 청구인의 기본권 침해가 발생한 정보통신서비스의 경우 육안으로 매체 접근자의 생물학적 나이를 확인하기 어렵습니다. 그러나 정보통신서비스는 익명 연령 확인이 어려운 면이 있는 동시에 아래에 밝히겠지만 정보통신기기를 통해서 정보 전달이 이루어지기 때문에 청소년 보호를 위해 필터링과 같은 다른 방식을 채택할 수 있습니다.

결국, 온라인에서든 오프라인에서든 이 사건 법조항들은 연령 확인 외에 본인 확인을 법으로 강제하여 합법적인 매체물을 향유하고자 하는 성인들의 알 권리와 표현의 자유를 침해하고 있습니다. 특히, 정보통신서비스를 통해 이 매체물을 향유하고자 하는 사람의 경우 아래에서 밝히겠지만 오

프라인에서의 신분증 제시와 달리 해당 매체물 접근사실에 대한 기록이 남을 수밖에 없어 개인정보자기결정권 등 더욱 권리의 침해가 심대합니다. 이에 따라 성인들의 알권리와 표현의 자유는 정보통신서비스 상에서 더욱 위축될 것입니다.

#### 나) 본인확인정보의 생성 및 결합으로 인한 익명의 알권리 침해

이 사건 법 조항들에 의하여, 본인확인을 수행하는 기관들은 청소년유해 매체물을 제공하려고 하는 사업자들의 본인확인 요구에 본인여부를 확인하여 그 결과를 통보해야 합니다. 이 과정에서 필연적으로 각 본인확인기관은 본인확인을 요청한 사업자, 본인확인 대상인 이용자를 특정할 수 있게 됩니다. 이러한 본인확인정보는 익명으로 청소년유해매체물에 접근하려는 성인의 알권리를 침해한다고 할 것입니다.

바로 이러한 문제 때문에 “본인확인기관의 지정 및 관리에 관한 지침(2009. 3. 1. 제정, 시행, 한국인터넷진흥원지침) V. 본인확인기관의 의무” 제8항에서는 ‘본인확인기관은 이용자의 본인확인과 관련된 정보통신서비스 제공자의 명칭 주소 등 해당 정보통신서비스 제공자를 식별할 수 있는 정보를 보관해서는 아니된다’는 의무를 부여하고 있습니다. 즉 위 지침은 정보통신서비스 제공자의 명칭과 이용자의 신원을 동시에 인지하면서 초래되는 위험성을 증거하고 있습니다. 이렇게 되면 본인확인기관은 자신의 휴대폰고객이 접근한 청소년유해매체물 일체를 알 수 있게 되며 이는 익명으로 표현물에 접근할 권리가 완전히 박탈됨을 뜻합니다.

즉, 이 사건 법조항에 의한 본인확인제도가 정보통신서비스 제공자 등 사

업자들이 직접 이용자의 본인여부를 확인하는 제도가 아니라 할지라도, 본인확인기관을 통하여 본인확인정보가 생성되어 본인확인기관에 저장되는 경우에는 본인확인을 요청한 정보통신서비스 제공자 정보 등과 결합하게 되면 익명으로 청소년유해매체물에 접근하려고 하는 이용자의 신원이 고스란히 드러나기 때문에 익명의 알권리를 침해한다고 할 것입니다.

#### (2) 덜 기본권 침해적인 수단의 존재

##### 가) 청소년보호법의 목적

청소년보호법은 특정 사물이나 매체물로부터 청소년의 접근을 완전히 차단하기 위한 것이 아닙니다. 특히 청소년유해매체물에 대한 판단은 다양한 심의기구를 통해 이루어지는데 친권자의 지도 또는 친권자의 동의 하에 청소년은 자신의 나이대보다 더 높은 수위의 매체물에 접근할 수 있습니다. 이와 같이 친권자의 지도나 동의에 따라 청소년의 접근권이 확대될 수 있도록 한 것은 청소년의 정신적 육체적 발달 상황에 따라 특정 매체물이 청소년의 발달에 미치는 영향은 다르게 나타나기 때문입니다.

그렇다면 결국 청소년의 정신적 육체적 발달상황을 가장 잘 아는 친권자들이 청소년이 무엇을 보고 무엇을 보지 않을지를 결정할 수 있도록 하는 것이 청소년보호법의 목적에 부합한다고 하겠습니다.

특히, 정보통신서비스를 통한 매체물 접근은 고가의 정보통신기기가 없이는 불가능합니다. 이와 같은 정보통신기기는 친권자들에 의해 청소년들에

게 제공되며, 친권자들은 이 정보통신기기에 필터링과 같은 다양한 프로그램들을 설치함으로써 해당 청소년이 접근할 수 있는 매체물을 한정할 수 있게 됩니다.

이와 같은 청소년보호방식은 성인들에게 본인확인을 요구하지 않음으로써 매체물접근권에 전혀 영향을 주지 않습니다. 학교, 도서관, 동네PC방과 같이 청소년들이 많이 사용하지만 친권자들이 직접 통제하지 않는 곳의 정보통신기기에 대해서도 친권자들이 학교장, 도서관운영자, PC방 운영자에게 요구를 하여 필터링소프트웨어를 설치하도록 요구할 수도 있습니다.

#### 나) 필터링 기술에 대한 헌법재판소의 판단

헌법재판소가 2001헌마894 결정례에서 판단한 바와 같이 PICS와 같은 기술표준과 특정 메타태그를 지정하도록 하는 청소년유해매체물 필터링 기술은 그 자체로 본인확인의 수단보다 성인의 알권리 및 표현의 자유를 덜 침해하는 방식으로 입법목적의 달성할 수단이라고 할 수 있습니다.

필터링을 이용한 방식은 국내 사업자나 국외 사업자를 가리지 않고 보편적으로 청소년의 청소년유해매체물 접근을 차단하는 방법이기 때문에 본인확인제도에 비하여 입법목적의 달성하기 위한 더욱 효과적인 수단이라고 할 것입니다.

위 결정에서 헌법재판소는 PICS에 대해 “달리 다른 방식으로. . . 입법목적의 달성할 수단이 명백히 존재한다고 보기 어렵다”고 까지 하였습니다.

#### 다) 미국의 청소년온라인보호법(The Child Online Protection Act, 이하 COPA라고 합니다.)에 대한 연방대법원의 위헌 결정

미국의 청소년온라인보호법(COPA) 역시 온라인으로 COPA가 규제하는 유해자료를 제공하는 서비스 제공업자를 처벌하는 규정을 두고 이용자의 연령이나 본인확인의 의무를 다하는 경우에만 위법성을 조각해주는 규정을 두고 있었습니다.

미국 연방대법원은 유해매체물 접근시 신용카드정보를 통해서 나이확인 의무를 부과한 COPA의 조항에 대하여 위헌으로 판단하였습니다(Ashcroft 대 ACLU, 542 U.S. 656 (2004)).

그 주요 이유로 필터링이 연령확인 등의 수단보다 성인의 표현의 자유를 덜 침해한다는 점을 들고 있습니다. 즉 필터링 방식은 표현의 최종적 수신인의 단계에서 선택적으로 제한을 가하는 것이고, 표현의 원천단계에서 포괄적으로 제한을 가하는 것이 아니라는 점에서 연령확인이나 본인확인 수단보다 표현의 자유를 덜 제약한다는 것입니다. 또한 필터 사용을 확대하는 것은 어떠한 범주의 표현도 범죄로 비난하지 않을 뿐만 아니라 표현의 잠재적인 위축효과(chilling effect)를 제거 감소시킬 수 있다는 점도 함께 그 이유로 들고 있습니다.

#### (3) 청소년유해매체물 접근에 대한 과도한 규제에 의한 낙인효과

청소년유해매체물제도 및 이를 위한 연령 및 본인확인제도는 청소년유해

매체물에 대한 청소년의 접근을 막기 위해서 도입되었습니다.

그러나 청소년유해매체물에 접근하는 방법에 ‘본인확인’이라는 까다롭고 복잡한 규제를 둠으로써 성인들이 청소년유해매체물에 접근하는 것을 꺼리게 되는 결과가 발생할 수 있습니다.

또한, 청소년유해매체물에 접근할 때마다 본인확인을 요구하게 되면서 청소년유해매체물이 음란물과 같은 불법 콘텐츠라는 낙인효과가 발생할 가능성도 매우 큼니다.

이는 소외 정보통신서비스제공자의 표현의 자유, 영업의 자유, 명예 등에 악영향을 미칩니다. 실제로 이 사건에서 문제가 되었던 작품들은 모두 성인들 사이에서는 유명한 작품임에도 불구하고 이를 향유하기 위해서는 이용자들은 본인확인을 해야 하는 치욕적인 상황에 놓이게 됩니다.

결과적으로 청소년보호법상 본인확인제는 청소년유해매체물은 사실상 불법 콘텐츠가 아님에도 창작자들이 청소년유해매체물로 지정되는 것을 꺼리게 하여 스스로 자기검열을 하게 만드는 기제로 작용할 가능성이 있고, 헌법이 보호하고 있는 성인의 ‘표현의 자유’ 및 ‘알권리’를 과도하게 침해하고 있다고 할 것입니다.

#### 다. 법익균형성의 원칙 위반 여부

“표현의 자유와 그 전제가 되는 알 권리는 민주주의의 근간이 되는 중요

한 헌법적 가치이므로 표현의 자유의 사전 제한을 정당화하기 위해서는 그 제한으로 인하여 달성하려는 공익의 효과가 명백하여야 합니다(게시판실명제위헌결정).”

그러나, 이 사건 법조항들의 경우 “우리 법상의 규제가 규범적으로 또는 현실적으로 적용되지 아니하는 통신망을 통해” 본인확인 의무 없이 청소년유해매체물에 접근하는 손쉬운 우회방법이 존재하기 때문에 청소년보호라는 당초 목적과 같은 공익을 실질적으로 달성하고 있다고 보기 어렵다고 할 것입니다.

반면, 이 사건 법조항에 의해 침해되는 표현의 자유와 성인의 알권리 제한은 매우 중대합니다.

청소년유해매체물에 접근하기 위하여 연령뿐만 아니라 본인확인의 의무까지 부과하는 경우 청소년유해매체물이 불법 표현물이라는 낙인효과가 발생하기 때문에, 표현 단계에서 청소년유해매체물로 지정되는 것을 꺼려 표현의 자유를 심각하게 위축하는 효과가 발생하게 됩니다.

또한, 성인의 경우에는 청소년유해매체물이 불법 표현물이 아님에도 이에 접근하기 위해서 매번 본인의 신원을 확인하는 과정을 거쳐야 한다면 청소년유해매체물에 접근 자체를 포기하게 되는 경우가 빈번히 발생하여 성인의 알권리를 심각하게 침해합니다.

또한, 게시판실명제 위헌결정에서와 마찬가지로 이 사건 법조항들은 이 사건 법조항이 예정하고 있는 본인확인 수단을 이용할 수 없는 외국인이나 재외국민, 저소득층이 가지는 표현의 자유 및 성인의 알권리를 심각하게 침해하고 있다고 할 것입니다.

따라서, 이 사건 법조항들에 의하여 달성되는 청소년의 보호는 매우 미약한 반면 침해되는 성인의 표현의 자유는 매우 분명하고 중대하므로 법의 균형성의 원칙도 위반하고 있다고 할 것입니다.

## 바. 결 론

이 사건 법조항들은 불확실한 입법목적을 실현하기 위하여 그다지 실효성도 없고 불분명한 방법으로, 그리고 그 입법목적을 달성하기 위한 다른 수단도 있음에도 불구하고, 성인의 알권리와 표현의 자유를 과도하게 제약하고 있어 알권리와 표현의 자유를 침해하고 있다고 할 것입니다.

## V. 사생활의 비밀과 자유 침해

### 1. 사생활의 비밀과 자유의 제한

청소년보호법상 본인확인제는 청소년유해매체물에 접근하려고 할 때 그 접근자에게 자신의 인적인 사항을 공개할 의무를 부과하고 있습니다. 개개인의 인적 사항은 그 주체가 자발적으로 밝히기 전까지는 사생활의 자유에 포함되어 보호되어야 하는 것입니다. 청구인들의 경우 이 사건 법령에 의하여 청소년유해매체물에 접근할 때마다 본인임을 확인받기 위해서 본인의 인적 사항을 공개하여야 할 수밖에 없는 상황입니다. 결국, 청구인

들로 하여금 원하지 않는 자신의 인적사항을 공개되도록 강요하고 있어 사생활의 자유를 제한하고 있다고 할 것입니다.

### 2. 과잉금지원칙 위배

청소년보호법상 본인확인제는 청소년유해매체물에 접근하는 모든 성인에게 신원을 공개할 것을 요구하고 있습니다. 즉 자신의 신원을 공개하지 않고 표현물 등에 접근할 수 있는 헌법 제17조의 사생활의 자유의 보호범위를 침해하고 있는 것입니다. 국민은 자신의 개인정보를 국가에게 공개하지 않을 사생활의 자유를 가지고 있기 때문입니다.

사생활의 자유도 물론 한계가 있으며 공익적인 필요에 의해 제한될 수 있습니다. 이 사건의 경우 인정될 수 있는 공익적 필요는 청소년 보호를 위한 청소년의 청소년유해매체물 접근방지가 될 것입니다. 그러나 음란물과 달리 청소년유해매체물은 그 자체로는 불법정보가 아니므로 성인들에게 청소년유해매체물에 접근할 수 있는 알권리가 있습니다.

그러나, 이 사건 법조항들은 불법표현물이 아닌 청소년유해매체물을 마치 불법 콘텐츠처럼 취급하여 어떠한 성인이라도 자신의 신원을 밝히지 않고서는 접근할 수 없게 막고 있는 것입니다. 앞서 살펴본 바와 같이 본인확인 수단만으로도 청소년의 청소년유해매체물 접근을 차단하는 효과적인 수단인 아님에도 불구하고 본인확인을 강제하는 이 사건 법조항들은 청소년의 보호만을 과도하게 강조하여 성인의 사생활의 자유를 부당하게 침해하고 있다고 할 것입니다.



게시판실명제위헌결정에서 헌법재판소는 게시판실명제에 대해 “**행정편의에 치우쳐 모든 국민을 잠재적 범죄자와 같이 취급하는**” 것이라고 판시하였습니다.

잠재적 범죄자 즉 범죄를 저지를 개연성이 있는 사람의 경우 불심검문을 한다거나 압수수색영장 등을 통해 그의 개인정보를 취득할 것인데 게시판실명제는 모든 온라인게시자들에게 그러한 본인확인정보를 정보통신서비스제공자에게 미리 위탁하도록 강제하고 있으므로 국민 모두를 잠재적 범죄자로 취급한다는 것입니다.

그렇다면 합법적인 매체물인 청소년유해매체물을 향유한다고 하여 본인확인을 요구하는 것도 국민을 “잠재적 범죄자”로 취급하는 것입니다. 이는 자동차운전, 부동산거래, 금융거래와 같이 사고나 사기의 위험이 있는 경우에 한정하여 실명을 요구하는 것과는 다른 것입니다.

매체물을 게시하는 것이나 매체물을 열람하는 것 자체는 그러한 위험을 동반하지 않는다는 것은 표현의 자유와 알 권리를 항상 중요한 기본권으로 상정하고 있는 근대헌법의 전제입니다.

### 3. 결 론

불법표현물도 아닌 청소년유해매체물에 접근하려는 모든 성인 인터넷이용자에게 본인확인을 강제하는 것은 과잉금지의 원칙에 위배하여 헌법 제17조의 사생활의 자유를 제한하는 것으로 헌법에 위반된다고 할 것입니다.

## VI. 평등권 침해

### 1. 차별의 존재

청소년보호법 시행령 제17조는 총 여섯 가지의 본인확인 방법을 규정하고 있습니다. 그러나 각 규정들은 신분증사본을 이용한 동법 시행령 제17조 제1호를 제외하고는 공인인증서, 신용카드, 휴대전화 및 아이핀(i-pin)의 보유여부에 따라 이용할 수 있는 수단의 차별이 발생합니다.

### 2. 합리적 차별인지 여부

헌법 제11조는 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별 종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”고 규정하고 있습니다. 이 사건 법조항이 예정하고 있는 본인확인 방식을 이용하지 못하는 사람과 이용할 수 있는 사람간의 차별이 과연 합리적인 차별인지가 문제가 됩니다.

청소년보호법 시행령 제17조 제1호를 제외한 각 호에서 열거하고 있는 신용카드, 공인인증서, 휴대전화 및 아이핀과 같은 주민등록번호를 이용하지 않는 방식의 본인확인수단은 보편적으로 모든 국민이 보유하고 있다고 볼 수 없습니다. 또한 외국인이나 국내 거소를 가지고 있지 않는 재외국민들은 본인확인을 위해 이 사건 법조항들이 들고 있는 본인인증수단인 공인인증서나 신용카드 등을 보유하고 있지 않는 비중이 훨씬 큼니다.

해당 본인확인 수단을 보유하고 있지 않은 이유는 다양할 것이나 개인의 경제적 사정을 반영하여 보유여부가 결정되기도 합니다. 신용카드의 경우 발급 시 연회비 등의 비용이 들 뿐 아니라 개인의 신용정도 등에 따라 가입여부가 결정되며, 범용공인인증서 또한 발급에 비용이 발생하여 경제사정 등 문제를 이유로 발급을 받지 못하는 경우도 발생합니다.

또한, 국적이거나 거주지에 따라서 보유여부가 결정되는 경우도 있습니다. 아이핀의 경우 발급에 비용이 들지는 않으나 가입하는데 주민등록번호나 공인인증서 또는 한국에서 통용되는 신용카드 번호를 요구하기 때문에 외국인이거나 재외국민의 경우 아이핀을 발급받는데 많은 어려움을 겪게 됩니다.

요컨대, 경제적 사정이나 국적, 거주지 등에 따라 본인인증 수단의 보유여부가 달라지고, 이러한 사정을 근거로 인증수단이 이용에 차별이 발생하는 것은 합리적인 근거가 없다고 할 것입니다.

### 3. 결 론

기타 차별을 합리화시킬 요소들은 찾기 힘든바 이 사건 법률조항은 입법형성권의 한계를 벗어나 헌법에 위반된다고 할 것입니다.

## VII. 개인정보자기결정권의 침해

### 1. 개인정보자기결정권의 제한

자신에 관한 개인정보가 언제 어떻게 그리고 어느 범위까지 타인에게 전달되고 이용될 수 있는지를 정보주체가 자율적으로 결정할 수 있는 권리인 자기정보통제권이 헌법에 의해 부여된 권리라는 점에 이론은 없습니다. 이 사건 법조항에 따르면 청소년유해매체물을 이용하기 위해서는 누구나 본인확인을 받아야 하기 때문에, 본인의 신원정보를 확인해 주는 본인확인기관이 필요합니다. 당해 기관은 이용자들의 신원정보를 항시 보유하고 있어야 하며 청소년유해매체물을 제공하려는 사업자에 의한 본인확인 요청이 있을 때마다 본인확인 기관은 해당 개인의 본인 여부를 확인하기 위해 이용자의 개인정보를 이용하게 됩니다.

### 2. 과잉금지의 원칙에 위배

가. 본인확인기관의 개인정보 집적 및 유출가능성

이 사건 법조항들이 예정하고 있는 본인확인 수단 중 가장 보편적인 수단은 청소년보호법 시행령 제17조 제6호 상의 휴대전화를 통한 인증입니다. 실제로 네이버와 같은 정보통신서비스 제공자는 본인인증의 수단으로 휴대전화를 통한 인증을 주로 사용하고 있습니다. 따라서 휴대전화를 통한 인증수단이 기능하려면 그 전제로 휴대전화 서비스를 제공하는 통신사업

자들이 가입자의 본인확인정보를 반드시 보유하고 있어야 합니다. 실제로 방송통신위원회는 2012. 12. 28. 3대 이동통신사를 모두 정보통신망법 제 23조의3의 본인확인기관으로 지정한 바 있습니다<sup>7)</sup>.

일반 사업자에 불과한 각 이동통신사가 본인확인의 의무 때문에 가입자의 개인정보를 합법적으로 수집하게 되고 이렇게 수집되어 집적된 개인정보들은 개인정보 유출 위험에 항상 노출되게 됩니다.

이미 이동통신사가 아니더라도 2011년 11월 넥슨의 메이플스토리 회원 1320만명의 개인정보가 유출됐으며, 7월에는 포털사이트 네이트의 데이터베이스에 저장된 가입자 3500만명의 비밀번호, 이름, 주민등록번호, 연락처 등의 개인정보가 유출됐습니다. 2008년에는 GS칼텍스 1150만명, 옥션 1800만명의 개인정보가 관리자 소홀로 유출되기도 했습니다. 모두 본인확인제를 시행하다 보니 주민등록번호와 실명 등 본인확인정보를 보유하던 사이트들입니다.

또, 2012년 7월 이동통신사 중 하나인 KT에서도 개인정보가 870만건이 유출되는 사고가 발생하기도 하였는데 이 역시 KT가 휴대폰 및 브로드밴드 가입시 주민등록번호와 실명 등을 제공받으면서 필연적으로 해커의 타겟이 되었기 때문입니다.

게시판실명제 위헌결정에서 **“정보통신서비스 제공자에 대한 본인확인정보 보관의무 부과로 인하여 게시판 이용자의 개인정보가 외부로 유출되거나 부당하게 이용될 가능성”**을 들어 그와 같은 보관의무를 전제로 한 게시판 실명제에 대해 개인정보자기결정권의 침해라고 판단한 것과 마찬가지로, 이 사건 법조항들이 예정한 본인확인기관을 이용한 본인확인절차는 필연

적으로 개인정보의 집적과 유출가능성에서 자유로울 수 없습니다.

또, 이렇게 유출된 본인확인정보는 명의도용의 도구로 활용되어 결국 온라인상의 본인확인제도 뿐만 아니라 신분증 위조 용도로 이용되어 오프라인 상의 본인확인제도의 실효성마저도 떨어뜨릴 것입니다.

#### 나. 본인확인정보 및 연계정보의 집적

이 사건 법조항들에 의해 본인확인을 수행하는 기관들은 본인확인을 의뢰한 사업자들이 요청할 때마다 본인확인의 결과물인 ‘본인확인정보’를 생성하게 됩니다.

본인확인기관의 지정 및 관리에 관한 지침(2009. 3. 1. 제정, 시행, 한국인터넷진흥원지침)에 따르면 본인확인기관은 생성된 본인확인정보를 안전하게 보관할 의무를 가지고 있으며, 본인확인정보가 폐지되는 경우 5년간 보관해야 할 의무를 지고 있습니다.

또한, 위 지침에 따르면, 본인확인기관은 이 사건 법조항 등에 의하여 정보통신서비스 제공자 등의 사업자가 본인확인 요청을 하게 되는 경우 해당 사업자의 온 오프라인 서비스를 유기적으로 연계할 수 있는 ‘연계정보’(정보통신서비스 제공자의 온 오프라인 서비스 연계를 위해 본인확인기관이 이용자의 주민등록번호와 본인확인 기관간 공유 비밀번호를 이용하여 생성한 정보, 본인확인기관 지정 등에 관한 기준, 2012. 8. 8. 방송통신위원회 고시 제2012-48호 제2조 제8호)를 수집하여 안전하게 보관할 의무도 함께 가지고 있습니다.

즉, 이 사건 법조항들에 의해 본인확인이 시행될 때마다 해당 본인확인기

7) 방통위, 이동 3사 본인확인기관 지정, 2012. 12. 28. 방송통신위원회 보도자료

관은 이용자의 본인확인정보를 생성하게 되고, 연계정보 또한 함께 생성하여 보관하게 됩니다. 이러한 개인정보는 이용자의 본인확인이 거듭될수록 본인확인 기관 내에 집적되게 되며 역시 유출의 위험에서 자유롭지 못합니다.

#### 다. 소 결

따라서, 청소년유해매체물 이용자는 자신의 신원정보, 본인확인정보 및 연계정보가 언제 어느 곳에서 유출될 지, 어떤 본인확인 기관에 의해 어느 범위에서 저장되고, 저장된 이후 어떻게 이용될 지 알 수 없는 상태에서, 본인의 신원정보라는 가장 핵심적인 개인정보를 제공하지 않을 수 없으므로, 사생활의 비밀과 자유 규정에 의해 보장되는 자기정보통제권을 제한받고 있음은 앞서 본 바와 같으며, 자기정보통제권을 제한함에 있어서 헌법 제37조 제2항의 원칙을 벗어난 것으로 헌법에 위반된다고 할 것입니다.

### XIII. 결 론

‘이 사건 범조항들’은 청구인들의 알권리, 사생활의 비밀과 자유, 평등권 및 개인정보자기결정권을 침해하여 헌법에 위반됨이 명백하다고 할 것입니다.

헌법재판소

귀 중