

보충서면

사 건 2013헌마517 게임산업진흥에 관한 법률 제12조의3 제1항 제1호
 등 위헌확인

청구인 000 외 1인
 청구인들의 소송복대리인 변호사 박지환
 서울 서초구 서초대로50길 62-9 402호 사단법인 오픈넷
 전화 02-523-1432 팩스 02-581-1642
 전자우편 heyumlaw@gmail.com

위 사건에 관한 이해관계인 문화체육관광부장관의 의견서에 관하여 반박하고자
청구인들의 소송복대리인은 다음과 같이 보충서면을 제출합니다.

다 음

이 사건의 이해관계인 문화체육관광부장관(이하 “이해관계인”이라 합니다)은 게임산업진흥에 관한 법률(이하 “게임산업법”이라 합니다)상 본인인증 의무가 등급 분류에서도 도출되는 의무라는 전제 하에 게임산업법 상 본인인증이 필요불가결한 절차라고 주장하고 있습니다.

그리고 이해관계인은 본인인증을 위해 동법 시행령 제8조의3이 제시한 수단들은 보편성을 띠고 있어 방법의 적절성 요건을 충족한다는 전제 하에, 과몰입 방지를 위해서는 국민 개개인의 총 게임시간이 관리되어야 하고 이를 위해서는 국민 모

두 개인별로 단 하나의 계정을 가지고 있어야 한다고 주장합니다. 이를 위해 본인의 신원정보는 필요 최소한의 정보이며, 친권자 등 법정대리인의 동의확보 역시 해당 정보를 교육 목적으로 사용하기 위해 반드시 필요하기 때문에 과잉금지 원칙에 위배되지 않는다고 주장하고 있습니다.

그러나 게임산업법 상 본인인증 의무는 분류된 등급에 관계없이 모든 온라인 게임물에 원칙적으로 적용되는 제도입니다. 또한 이 사건 법조항들의 입법취지는 ‘게임과몰입 및 중독’을 방지하기 위하여 도입된 것으로 등급분류에 대한 이해관계인의 주장은 출발부터 잘못된 것입니다. 더욱이 모든 국민의 총 게임시간을 특정하여 게임 과몰입이나 중독을 막겠다는 것은 한 개인이 이용할 수 있는 게임물의 숫자가 얼마나 많은지를 무시한 실현 불가능한 기획이거나, 전 국민의 게임물 이용에 대한 감시를 전제로 하기에 규범적으로도 수용 불가능한 것입니다.

한편 이해관계인은 청소년의 의사 또는 친권자 등 법정대리인의 의사와는 무관하게 법정대리인이 게임물 이용과 관련한 모든 정보를 제공받아야 취지로 주장하고 있으나, 이는 게임물 이용과 관련된 청소년의 자기결정권이나 부모의 교육권을 전혀 인정하지 않겠다는 위헌적인 주장입니다. 청소년의 게임물 이용 현황에 대한 이해관계인의 인식 역시 왜곡되어 있습니다. 이해관계인이 언급한 자료(보건복지부 2009년 조사)에 따르면, 청소년의 게임물 이용시간은 하루 평균 46분밖에 되지 않으며 게임물 외 여가 이용시간도 다른 나라에 비해서 상대적으로 짧습니다. 즉 청소년들의 전체 여가시간이 다른 나라에 비해 너무나 짧은 상황이기 때문에 상대적으로 접근이 용이한 온라인 게임물에 여가시간을 대부분 사용하고 있는 것입니다. 이에 대한 대응을 위해 모든 이용자에게 본인인증 및 법정대리인 동의를 요구하는 것은 잘못된 전제에서 출발한 것일 뿐 아니라 입법목적 달성에 무용한 반면 이로 인한 기본권 침해는 본질적인 것입니다.

이해관계인의 각 주장에 대한 반박의견은 이하에서 절을 달리하여 구체적으로 살펴해보도록 하겠습니다.

1. 적법요건에 대하여

(1) 이 사건 청구는 청구기간을 준수하였습니다.

법령이 시행된 후에 그 법령에 해당하는 사유가 발생하여 기본권의 침해를 받게 된 경우에는 그 사유가 발생하였음을 안 날로부터 90일 이내에, 그 사유가 발생한 날로부터 1년 이내에 청구하여야 합니다. (헌법재판소 2004. 4. 29. 2003헌마 484, 판례집 16-1, 574, 583 참조) 만약 모든 법령 헌법소원을 법령 시행일로부터 청구기간을 기산하게 되면 부당하게 국민의 재판청구권을 부당하게 제한하는 결과가 초래되기 때문입니다.

이 사건 청구서에서 밝힌 바 있듯 청구인 000는 2013. 6. 26. 법정대리인의 동의 없이 익명으로 이 사건 게임물을 실행하려 하였고, 청구인 000은 2013. 7. 1. 에 익명으로 이 사건 게임물을 실행하려고 하였으나 이 사건 법 조항 때문에 불가능하다는 사실을 알게 되었습니다. 따라서 청구인들은 법령이 시행된 후에 그 법령에 해당하는 사유가 발생하여 기본권 침해를 받게된 사실을 알게 되었고 이로부터 90일 이내에 제기된 이 사건 청구는 청구기간을 준수한 것입니다.

또한 이 사건 법 조항들은 2012. 2. 22. 부터 시행되었으나 이 사건 청구서에서 밝힌 바와 같이 게임산업법 시행령 상 수단의 확보를 위해 게임물 관련사업자들에게 필요한 준비기간을 고려하여 2012. 8. 1. 까지 실질적으로 시행이 연기되었습니다. 이후에도 주민등록번호를 대체할 수 있는 본인인증 방법이 갖추어지지 않았기때문에 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 “정보통신망법”이라 합니다) 제23조의 2의 주민등록수집금지 조항과 함께 이 사건 법조항들 역시 2013. 2. 18. 까지 시행이 유예되었다고 할 것입니다.

따라서 청구인들과 같은 이용자에게는 2013. 2. 18. 까지 이 사건 법 조항들이

예정한 본인인증 의무 및 해당 본인인증 방법 사용에 의하여 기본권 침해 사유가 발생하지 않았습니다.

반면 이해관계인은 이 사건 법 조항들 시행일부터 2013. 2. 18. 까지 ‘주민등록번호’를 이용하여 실명확인 및 이 이루어졌으므로 시행일로부터 기본권 침해사유가 발생하였다고 주장하고 있습니다.

그러나 이 사건 법 조항들 시행일 이전에는 게임산업법 상 본인인증 의무가 부과되어 있지 않았습니다. 게임물 관련사업자들은 게임산업법과는 무관하게 채권 추심이나 기타 법률상 다툼을 예비하여 이용자들의 동의 하에 주민등록번호를 확인한 것에 불과합니다. 요컨대 게임물 관련사업자들이 이용자의 주민등록번호를 확인해왔던 행위는 이 사건 법 조항들 시행 여부 또는 이 사건 법 조항들이 부과하는 본인인증 의무 수행과는 무관한 것입니다. 게임산업법 시행령은 ‘주민등록번호’를 이용한 본인인증을 예정하고 있지 않아 주민등록번호를 이용하는 방법은 이 사건 법 조항을 준수한 것이 아니기 때문입니다.

더욱이 이 사건 청구는 본인인증 의무 부과 그 자체의 위헌성을 다툼 뿐 아니라 게임산업법 시행령에 정해진 본인인증 방법만을 이용하여 신원을 확인하도록 하는 규정한 것에 대한 위헌성도 함께 판단받고자 하는 것입니다.

따라서 이 사건 법 시행 즉시 주민등록번호를 이용한 본인인증이 이루어졌기 때문에 기본권 침해사유가 시행일로부터 기산한다는 이해관계인의 주장은 인정될 수 없습니다.

(2) 이 사건 청구는 직접성 및 보충성을 충족하고 있습니다.

가. 직접성

이해관계인은 직접성 위반을 주장하면서 그 사유에 대하여 구체적으로 밝히고 있지 않습니다. 그러나 이 사건 청구서에서 밝힌 바와 같이 이 사건 법 조항들은 구체적인 집행행위를 기다리지 아니하고 법률조항 그 자체에 의해 의무가 부과되는 것으로 직접성 요건을 충족합니다.

나. 보충성

이해관계인은 게임물 사업자들의 거부행위에 대하여 민사소송을 제기할 수 있어 이 사건 법 조항들은 민사소송의 전제로서만 문제된다고 주장하고 있으나, 이는 이 사건 청구의 취지를 오해한 것으로 인정될 수 없습니다.

이 사건 청구는 법령에 대한 헌법소원으로 이 사건 법 조항들의 직접적인 기본권 침해가 문제되며 그 법령 자체의 효력을 직접 다투는 것을 소송물로 하여 일반법원에 소송을 제기하는 길이 없어 달리 구제절차가 있는 경우가 아니므로 민사소송의 제기 없이 바로 헌법소원을 청구할 수 있다고 할 것입니다.

2. 게임산업법 상의 ‘등급분류’ 의무는 이 사건 법조항과 별도의 입법 목적을 위하여 부과된 것이며, 등급분류 관련 의무에서 본인인증 의무가 도출되지 않습니다.

(1) 이해관계인의 주장

이해관계인은 게임산업법 상의 모든 온라인 게임물은 ‘등급분류’를 받도록 하고 있으므로, 그 논리적 전제로서 온라인 게임물을 제공하는 사업자들에게 이용자의 ‘본인인증’이 당연히 요구되어 게임산업법 상 본인인증의무 부과는 과잉금지원칙

에 위배되지 않는다고 주장하고 있습니다.

(2) 분류된 등급에 따른 게임물을 제공할 의무와 이 사건 법조항은 입법 목적을 달리하고 있을 뿐 아니라, 게임물에 대한 등급분류가 이루어진다고 해서 반드시 본인인증이 필요하다는 것은 연혁적으로도 그렇고 논리적으로도 타당하지 않습니다.

게임산업법 제 21조 상의 등급분류 의무는 게임산업법 제정 당시인 2006. 4. 28. 부터 도입되어 현재까지 시행되어 왔고 게임산업법 상 본인인증 의무는 2012. 1. 22. 부터 도입되어 실제 본인인증 의무 시행은 기술적 이유 등으로 2013. 2. 18. 이후부터나 시행되었습니다. 따라서 2006년부터 등급분류 의무가 부여되었지만 시행 후 6년동안 본인인증 의무 없이 등급분류제가 운영되어 왔다는 것은 본인인증 의무와 등급분류 의무는 별개의 의무이며, 등급분류 의무에서 당연히 본인인증 의무가 도출되지 않는다는 점을 분명히 보여주고 있습니다.

요컨대 등급분류 제도에 따른 게임물 제공 의무는 연령에 맞게 게임물을 제공할 의무만 부과할 뿐 반드시 본인을 확인할 의무까지 부과하지 않습니다. 즉 ‘연령확인’과 ‘본인인증’ 의무는 별개의 의무이며, 등급분류 제도가 본인인증 의무 없이 운영되어 온 이유는 ‘본인인증’이 아닌 ‘연령확인’ 만으로도 게임산업법이 등급분류 제도를 둔 입법의 목적을 달성할 수 있기 때문입니다.

더욱이 이 사건 법조항들은 ‘등급분류’ 의무와는 별개의 입법목적인 ‘게임과물입 및 중독’을 예방하기 위해서 신설된 조항입니다. 게임산업법 상 등급은 개별 게임물 별로 내용의 폭력성, 선정성 등에 따라 부여되는 것인 반면 이 사건 법조항 상의 본인인증 의무나 동의확보 의무는 연령에 관계없이 누구나 즐길 수 있는 게임물들에도 모두 적용되는 것입니다. 결국 등급분류에 필요하다는 이유로 이 사건 법조항들의 의무부과를 정당화시키는 것은 불가능합니다.

(3) 소결

따라서 게임산업법 상 등급분류 의무부과와 이 사건 법 조항들은 직접적인 관련이 없으며, 등급분류 의무부과에서 이 사건 법 조항들이 예정하는 본인인증 의무가 논리적으로 당연히 도출되지도 않습니다.

3. 게임산업법 시행령 상 열거된 본인인증 수단은 보편적으로 이용되기 어렵기 때문에 모든 국민이 이용할 수 있는 성격의 것이 아니고, 이해관계인이 주장한 대면 확인은 보충적 수단이라고 보기도 어려우므로 방법의 적절성이 인정되지 않습니다.

(1) 이해관계인의 주장

이해관계인은 이 사건 법 조항들이 열거하고 있는 본인인증 수단들이 보편적으로 사용되는 것이라는 주장과 함께 이러한 본인인증 수단을 보유하고 있지 않은 자라 할지라도 보충적인 수단인 ‘대면확인’ 수단이 존재하는 이상 방법의 적절성이 보장된다는 취지로 주장하고 있습니다.

(2) 게임산업법 시행령 상 본인인증 방법은 보편성을 결여하고 있습니다.

그러나 이미 이 사건 청구서에서 밝힌 바와 같이 게임산업법 시행령이 열거하고 있는 본인인증 수단은 경제적 이유나 거주지 등의 이유로 모든 국민이 보편적으

로 이용하기 어려운 성격의 것입니다. 이해관계인도 인정하다시피 대면확인 외에는 이 사건 법 조항들이 열거하고 있는 본인인증 수단을 이용할 수 없는 국민의 수가 상당하며 그 이유도 매우 다양합니다.

이미 이 사건 청구서에서 밝힌 바 있지만 우선 경제적 이유에서 본인인증 수단을 사용하지 못하는 경우가 존재합니다. 본인인증 수단의 발급과 이용에 비용이 발생하여 경제적 이유에서 휴대전화나 신용카드, 공인인증서 등의 수단을 이용할 수 없는 국민이 상당수 존재하고 있는 것입니다. 가령 본인인증 수단 중 가장 보편적으로 이용될 수 있다고 보이는 휴대전화 역시 다양한 이유에서 보편적인 본인인증 수단으로 기능하기 어렵습니다. 경제적 사유 외에도 법인사업자의 휴대전화만을 이용하거나 부득이한 사유로 부모의 명이나 자녀의 명의로 휴대전화를 사용하고 있는 국민 또한 적지 않기 때문입니다.

(3) ‘대면확인’은 보충적 수단이라고 볼 수 없습니다.

또한 이해관계인은 게임산업법 시행령 상 열거된 본인인증 수단을 보유하고 있지 못한 국민의 경우 직접 영업장을 방문하는 ‘대면확인’을 이용하면 되기 때문에 모든 국민이 게임산업법 상 본인인증 의무를 이행할 수 있다고 주장하고 있습니다. 그러나 대면확인 수단은 이용자가 게임물 관련사업자의 영업장을 직접 방문하는 것을 그 요건으로 하고 있어 사업자의 영업장과 거리가 먼 이용자의 경우 사용할 수 없는 방법이므로 가장 보편성이 떨어지는 방식에 해당하기 때문에 ‘보충적 수단’으로 기능할 수 있다는 이해관계인의 주장은 인정될 수 없습니다.

가장 대표적인 사례를 들자면 해외거주 재외국민들의 경우 해외에서 국내 온라인 게임물에 접근하려고 하는 경우가 많을 것으로 판단되는데, 이들은 국내에서 본인인증 용도로 사용 가능한 수단을 가지지 못하여 유일하게 대면확인 수단만을 사용해야 할 가능성이 매우 큽니다. 이들에게 게임물 이용을 위해 회원가입 할

때마다 대면확인을 위하여 귀국하여 한국의 게임물 관련사업자의 영업장을 직접 방문하면 된다고 주장하는 것은 대면확인이 보충적인 수단이라는 주장이 현실성을 결여했다는 점을 방증한다고 할 것입니다.

(4) 소결

따라서 게임산업법 시행령이 열거하고 있는 수단은 모든 국민의 보편적인 본인인증을 담보할 수 없으며, 특히 대면확인은 가장 보편성이 떨어지는 방법이어서 보충적인 수단이라고 볼 수 없습니다.

4. 명의도용 등의 이유로 온라인 상 본인인증 자체가 현실적으로 매우 어렵기 때문에 “본인인증을 통한 모든 국민의 총 게임시간 관리”라는 목표 역시 달성하기 어렵습니다.

(1) 이해관계인의 주장

이해관계인은 엄격하게 본인인증을 하여 국민 모두 개인별로 단 하나의 게임물 계정을 가지고 있어야만 모든 국민의 개인별 게임물 사용시간이 정확히 특정되어 게임과몰입 및 중독을 예방할 수 있다고 주장하지만 이는 사실상으로는 규범적으로나 실현이 불가능한 주장입니다.

(2) 명의 도용의 문제로 온라인상 게임물을 이용하는 자의 신원을 실시간으로 정확하게 확인하는 것은 매우 어렵습니다.

헌법재판소는 게시판 실명제 위헌결정(헌법재판소 2012. 8. 23. 자 2010헌마47 결정)에서 명의도용 문제 때문에 온라인 상 ‘본인확인제’에 의한 본인 특정이 어려워 게시판 실명제의 실효성이 없다고 판단한 바 있습니다.¹

헌법재판소가 이미 판단한 바와 같이 온라인 상에서 실시간으로 게임물을 실행하는 행위자에 대한 신원을 전자적 방식으로 정확히 확인하는 것은 매우 어렵습니다. 그렇기 때문에 본인인증을 전제로 한 이 사건 법조항들의 실효성은 매우 떨어진다고 할 것입니다. 이미 다수의 대규모 개인정보 유출 사건으로 개인의 신원 정보가 온라인 상에서 대규모로 유통되고 있기 때문입니다.

그나마 국내에서 행위자의 신원 정보를 손쉽게 확인하게 해주던 주민등록번호 역시 해킹 등의 방법에 의해 유출될 우려로 정보통신망법에 의해 온라인 상에서 사용이 원칙적으로 제한되고 있어, 전자적 방식으로 엄밀하게 신원을 확인한다는 것은 매우 어려운 기획이 되었습니다. 게임산업법 상 본인인증 의무가 2012. 1. 에 시행되었지만 1년 여 넘게 시행되지 못했던 것도 이와 맥이 닿아있습니다. 결국 이 사건 법조항들이 온라인 상 정확한 신원 확인이라는 달성 불가능한 의무를 부여하고 있었기 때문에 1년이 넘는 준비기간이 요구되었던 것입니다.

그러나 현재까지 사용이 가능한 본인인증 방법은 이미 살펴본 바와 같이 보편성을 가지고 있지 못할 뿐 아니라, 온라인 환경의 특성상 실시간으로 해당 게임물을 이용하는 자가 과연 본인이 맞는지를 확인하는 것 역시 매우 어렵습니다. 게임물의 사용 내역을 확인하기 위해서라면 본인인증을 통하여 게임물을 이용하는 자가 회원가입을 한 본인이 맞다는 점이 입증되어야 하는데 이는 현행 본인인증 수단으로는 담보되지 않습니다. 아이디와 비밀번호만 알고 있으면 타인 명의로 게임물을 이용하는 것도 가능하며, 타인 명의로 인터넷 게임물에 가입한 경우라면 본인인증을 통해서도 게임물을 이용하는 자가 정확히 누구인지 파악하기는 어

¹ 본인확인제에 의하더라도 가해자가 주민등록번호와 명의를 도용하는 경우에는 가해자를 특정하기 어려움은 마찬가지이고, 위와 같은 가해자의 은폐시도에 따른 특정의 어려움은 통상의 불법행위에서도 발생하는 문제로서 일반적인 수사기법에 의하여 극복될 수 있다.

렵기 때문입니다.

따라서 이해관계인의 주장과 같이 이 사건 법조항들이 가사 국민의 게임물 이용 현황을 집계하기 위한 목적으로 본인인증 의무를 부여하고 있다고 하더라도 온라인 상 엄밀한 본인인증은 구현하기가 매우 어렵습니다. 더욱이 현행 본인인증 수단은 보편성이 떨어질뿐더러 명의 도용의 문제로 사용자가 본인임을 담보하지도 못한다고 할 것입니다. 결국 게임물 관련사업자가 현행 본인인증 수단을 통하여 게임아이디 별로 이용 현황을 집계한들 실제로 게임물을 이용한 자의 게임물 이용 현황을 정확하게 파악한 것이라고 보기도 어렵습니다.

(3) 청소년에 대한 온라인 상 신원확인도 더욱 실현이 어렵습니다.

청소년들은 이 사건 법조항들이 예정한 본인인증 수단 예컨대 휴대폰이나 범용 공인인증서를 보유하고 있지 않은 경우가 대부분입니다. 또한 자력 등의 문제로 부모 명의의 휴대전화를 보유하고 사용하는 청소년의 경우도 상당한데, 이 경우엔 해당 청소년은 본인인증 의무 이행시 자연스레 명의 도용을 하는 셈이고 게임물 이용 관계에서는 부모의 신원 즉, 성인으로 인식될 것입니다

이 사건 법조항들에 의하여 전자적 방식의 본인인증이 실시된 이후 본인인증 수단을 보유하고 있지 않은 청소년들이 부모 등 성인의 본인인증 수단을 이용하여 본인인증 의무를 우회한 경우가 상당히 많다는 것이 실증적 연구에 의하여 밝혀진 바 있습니다.

여성가족부에서 시행한 연구에 따르면 청소년 600명을 조사한 결과 셋 다운제 시행 이후 심야시간 게임이용 빈도수에 의미 있는 변화는 없었으며 심야시간 이용 경험이 있는 학생은 9%(54명)였으며, 이 54명의 학생 중 ‘부모님의 게임이용 동의 하에 부모아이디로 접속함’이라고 응답한 학생은 59%수준이었고, 다른 40%의

학생들은 ‘허락 없이 부모님 아이디를 개설하여 게임에 접속함’(27.8%), ‘가족외 타인 주민등록번호를 이용하여 게임에 접속함’(13%)이라고 답하였습니다. 즉 40%의 학생들은 게임산업법 상 본인인증 의무를 피하기 위해 명의도용을 하고 있는 것입니다.²



그림1. 셋다운제 시행후 심야시간 게임이용 현황

위 연구에서도 알 수 있듯, 게임물에 과몰입하거나 중독된 청소년일수록 본인인증 의무를 우회할 가능성과 필요성이 크며, 실제로 이러한 청소년들이 주로 본인인증 의무를 우회하고 있다고 볼 수 있습니다.

(4) 대규모 개인정보 유통을 전제로 하는 본인인증 자체가 기본권 침해적인 수단입니다.

한편 이 사건 법조항들이 예정하고 있는 것처럼 온라인 아이디의 활동을 추적하

² <청소년 인터넷게임 건전이용제도(강제적 셋다운) 실태조사 보고서>, 여성가족부 (2012)

여 이를 오프라인 신원과 일치시키고, 다시 오프라인 신원자의 행위로 정확하게 재구성해내는 기획은 개인정보자기결정권을 침해가 불가피할 정도의 높은 수준의 감독 체계나 신원확인 절차를 도입하지 않는 이상 실현이 사실상 불가능합니다.

이 과정에서 필연적으로 개인정보의 과도한 집적이 요구되고 국가 또는 민간 영역에서 과도하게 전자적 방식으로 개인정보가 유통되도록 하도록 하여 개인정보의 유출 위험이 증대하여 개인정보자기결정권이 침해됩니다. 또 이렇게 집적된 개인정보는 필연적으로 유출에서 자유롭지 못하고, 유출된 개인정보는 명의도용을 더욱 부추깁니다. 이 사건 법조항들에 의한 개인정보자기결정권 침해 양태는 절을 달리하여 다시 살펴보도록 하겠습니다.

(5) 소결

따라서 이 사건 법조항들이 전제로 삼고 있는 신원정보에 기반한 온라인 상 본인인증은 개인정보의 대량 집적을 전제로 하고 있어 개인정보자기결정권 침해를 예정하고 있으며 이를 엄밀하게 구현하기도 매우 어렵습니다. 그리고 현행 본인인증 수단들은 보편성이 떨어지며 명의 도용 등의 이유로 실효성이 매우 낮습니다. 또한 청소년에 대한 본인인증은 성인보다 더욱 구현이 어려우며 명의 도용에 따른 우회가 빈번하여 청소년의 신원확인 은 물론 게임물 이용 현황 확보 측면에서도 효과가 없습니다.

5. 본인인증 정보를 이용하여 국가가 후견적 지위에서 “모든 국민”의 “모든 게임물” 이용에 관여하는 것은 현실적으로나 규범적으로 실현 불가능하므로, 본인인증 의무는 입법목적 달성에 명백히 무용한 수단에 해당합니다.

(1) 본인인증을 통해 각 게임물 별 이용시간이 특정된다고 하더라도 모든 게임물

을 통합관리하지 않는 이상 모든 국민의 개인별 게임물 이용 내역을 특정하기도 어렵습니다.

엄격한 본인인증을 통해 실시간으로 게임물을 이용하는 모든 국민의 신원확인에 성공하여 모든 국민이 온라인 게임물 당 하나의 계정을 가지게 한다고 하더라도, 특정 개인이 이용할 수 있는 온라인 게임물은 수 없이 많습니다. 그러므로, 공적 주체가 후견적 지위에서 특정 개인이 이용하는 모든 게임물 관련사업자의 이용 내역 정보를 합산하여 “1인당 총 게임시간”을 관리하지 않는 이상 국민의 게임과 몰입 또는 중독 여부에 대해서 상황 파악도 할 수 없는 것입니다.

즉 이 사건 법조항들의 본인인증이 온라인에서 제대로 구현된다고 하더라도 각 게임물 관련사업자들은 자신이 운영하고 있는 게임물에 대해서만 국민 개인별 게임물 이용 내역을 알 수 있을 뿐, 여러 게임물 사업자의 다양한 게임물을 이용하고 있는 국민의 총 게임물 이용시간은 특정되지 않는 것입니다.

(2) “모든” 국민의 “모든” 게임물 이용내역을 합산하여 관리 감독하는 것은 현실적으로나 규범적으로나 불가능합니다.

국민별로 게임물 이용 내역의 통계를 내기 위해서는 성인을 포함한 모든 이용자가 사용하는 모든 온라인 게임물 사용 내역을 특정하고 국가 등 특정 주체가 이를 통합하여 후견적 지위에서 이를 관리해야 하는데, 이 같은 기획은 국민의 일반적 행동자유권과 개인정보자기결정권의 본질적인 부분을 침해하는 것이며, 이는 이 사건 법조항보다 훨씬 더 기본권 침해적인 법이 있을 때에야 가능한 일입니다.

이러한 법은 있지도 않고 있을 수도 없습니다. 현행 게임산업법에 따르더라도 온

라인 게임물 관련사업자는 이용자가 해당 게임물에 가입할 때 본인 여부만을 확인할 뿐, 일단 게임물에 회원으로 가입한 이상 게임물 관련사업자는 국가나 공공기관 등 국민의 게임물 이용내역을 관리할 수 있는 주체에게 이용자의 게임물 이용 내역을 고지해야 할 어떠한 법적 의무도 가지고 있지 않습니다. 오히려 당사자의 동의 없이 이용자의 게임물 이용내역을 제3자에게 제공하고 있다면 그 자체로 개인정보보호 법령을 위반할 소지가 크다고 할 것입니다.

현행법이 이러한 이유는 전국민에 대한 총게임시간 관리는 현실적으로나 규범적으로 수궁 불가능한 기획이기 때문입니다. 이해관계인은 이 사건 법률조항을 바로 그러한 수궁 불가능한 기획의 일환으로써 제시하고 있으니 게임과몰입 및 게임중독 예방이라는 입법목적에 대한 적합한 수단이 아니라는 것입니다.

6. 온라인 게임물을 이용하려는 모든 청소년에게 법정대리인의 동의의무를 부과하여 게임물 관련사업자들이 모든 청소년의 온라인 게임물 이용내역을 기록, 보관하고 본인 및 법정대리인에게 어떠한 예외도 없이 통지하도록 하는 것은 청소년의 자기결정권을 본질적으로 침해합니다.

(1) 이해관계인의 주장

이해관계인은 청소년의 경우 본인인증 의무를 통해 게임물 이용자의 신원을 엄격히 특정하여 온라인 게임물 이용내역을 정확히 파악해야 하고 이를 친권자의 교육목적에 사용하도록 해야 하므로 본인인증 의무 및 법정대리인 동의확보 의무가 정당화된다는 취지의 주장을 하고 있습니다.

(2) 이 사건 법조항들은 게임물 이용과 관련하여 청소년을 철저히 수동적인 주체

로 인식하고 있어 청소년의 자기결정권을 침해합니다.

이 사건 법조항들에 따르면 모든 청소년은 온라인 게임물을 이용할 때 어떠한 예외도 없이 스스로의 신원을 밝혀야 하며, 뿐만 아니라 부모 등 법정대리인의 신원을 밝히고 해당 법정대리인의 동의를 제공해야만 온라인 게임물에 접근할 수 있게 됩니다. 그리고 본인인증을 통해 본인임이 특정된 청소년은 온라인 게임물 이용과 관련된 모든 행위가 게임물 관련사업자들에게 추적, 감시되고 기록되어 통지되는 매우 치욕적인 상황 하에 놓여 있는 것입니다.

요컨대 청소년은 게임물 이용에 관해서 만큼은 다른 어떤 표현물과도 달리 이용 여부 및 이용 방식에 대해 스스로 결정하거나 법정대리인 또는 교육자 등과의 관계에서 자율적으로 결정을 내릴 수 없는 구조에 놓여 있다고 할 것입니다.

한편 부모가 친권을 바탕으로 미성년자의 삶의 많은 부분을 통제할 수 있다는 것과 국가가 부모에 의한 그러한 친권의 행사를 조건으로만 미성년자의 권리행사를 허용하는 것은 다른 문제입니다. 부모는 미성년자가 특정한 행위를 하지 못하도록 요구하며 게임을 하면 용돈을 주지 않는다거나 하는 방식으로 게임을 하지 않도록 할 권리가 있지만, 이 권리행사를 위해 법적으로 미성년자 게임행위 자체에 부모동의를 의무화하는 것은 미성년자의 자기결정권을 침해하여 위헌입니다.

미국에서는 청소년이 콘돔이나 피임관련 정보를 받기 위해서는 부모동의를 받도록 요구한 법에 대해서 위헌으로 판결하였습니다 (Brown v. Hot, Sexy & Safer Prods., 68 F.3d 525, 533-534 (1st Cir. 1995)). 물론 낙태와 같이 미성년자의 삶에 매우 중요한 결정에 대해서는 부모동의를 요구하는 법에 대해서는 합헌결정이 이루어졌지만 (Planned Parenthood of Se. Pa. v. Casey, 505 U.S. 833 (1992)) 이 역시 판사에게 부모에의 통지가 미성년자 산모에게 도리어 해가 되므로 피해야 한다는 판정을 받으면 부모동의 없이 낙태를 할 수 있다는 조건 하에서만 합헌결정이 이루어졌습니다.

게임물과 같이 미성년자의 정신생활에 해당하는 권리에 대해서는 미국법원은 훨씬 더 부모동의 요건에 적대적입니다. 폭력성 있는 비디오게임을 미성년자에게 팔 때는 부모의 동의를 요구한 법에 대해서는 위헌판결이 내려졌습니다. (Interactive Digital Software Association v. St. Louis County. 329 F.3d 954 (8th Cir. 2003))

위 판결에서 재판부는, “더욱 강력한 국가적 이익이 관련되어 있지 않는 한, 국가가 부모의 권위를 가장하여 미성년자의 권리를 제한하도록 하는 것은 실질적으로는 미성년자들로부터 중요한 헌법적 권리를 박탈하는 선례가 될 것이다”라고 하였고 “부모에 의한 미성년자 통제 자체를 그러한 국익이라고 보는 것은 입법자가 미성년자의 수정헌법 제1조 상의 권리를 부모의 권위 증진이라는 포장 하에 마음대로 훼손하도록 초대하는 것이다”라고 하였습니다. 또 저명한 판사인 포스너는 폭력성 있는 놀이공원 게임을 미성년자가 이용할 때 부모동반으로 하도록 한 규제에 대해서 “게임이 미치는 해악이 강력하지 않고(compelling) 단지 논란이 되는 정도(arguable)뿐이므로” 음란물 규제와는 다르다면서 위헌을 선언하였으며 다음과 같이 비유를 들었습니다.

세계2차대전에서 “히틀러 청년단”을 졸업한 젊은 병사들이 보여준 살인적인 광기는 아동들이 접하는 정보와 견해에 국가통제를 허용하는 것의 위험을 보여준다. . . 18세 미성년자의 투표권이 부모를 대표하여 행사하는 투표권이 아니고 미성년자 자신을 위한 투표권이기 때문에, 부모가 국가의 힘을 빌어 자신이 거부하는 사상을 자녀가 접하지 못하도록 하는 것도 항상 가능한 것은 아니다.

학생들의 표현의 자유 행사에 대해서 부모동의를 요구하는 법에 대한 미국 사법부의 태도는 확고합니다. 학생들이 국기에 대한 경례를 거부하는 경우 부모에게 통지하도록 한 법에 대하여, “국기에 대한 경례를 하지 말지는 당연히 학생의 표현의 자유”이고 “위 법은 그러한 경례거부를 하지 않을 동기를

부여하여 그러한 표현을 위축시킨다(chill speech)”면서 위헌으로 판결하였습니다. “부모에게 교육현황을 알려줄 필요는 있지만 그 필요가 국기경례 여부까지 알려주는 것까지 정당화할 정도로 강력하지는 않다”는 것입니다. (Circle Schools v. Pappert 381 F.3d 172, 174 (3d Cir. 2004)).

이렇게 청소년의 게임물 이용에 대해 부모의 동의를 반드시 요구하는 것이나 게임물 이용시간을 부모에게 통지하도록 하는 것 자체도 기본권의 본질적인 부분을 침해하는 것이므로, 이를 이유로 청소년들에게 게임물 이용을 위하여 본인인증을 하라는 의무 부과 역시 정당화될 수 없습니다.

(3) 이 사건 법조항들은 학교외 교육 영역에서의 부모의 교육권뿐 아니라 부모의 일반적 행동자유권 및 개인정보자기결정권을 침해합니다.

이 사건 법조항들에 따르면 게임물 이용과 관련해서는 부모 등 법정대리인이라고 할지라도 반드시 법에 정해진 방법에 따라서만 교육하도록 강제되고 있습니다. 즉 자녀가 온라인 게임물을 이용하도록 하기 위해서는 자녀의 신원정보뿐 아니라 부모의 동의 내역을 게임물 관련사업자에게 반드시 제공해야 하며 그 전제로 자녀와 본인과의 관계 역시 입증해야 하므로 부모 본인의 신원정보까지 게임물 관련사업자에게 제공해야 하는 것입니다.

헌법재판소는 학원의 설립 운영에 관한 법률 제22조 제1항 제1호 등 위헌제청 사건(헌법재판소 2000. 4. 27. 자 98헌가16 결정)에서 이를 위헌으로 선언하면서 다음과 같이 판시한 바 있습니다.

자녀의 양육과 교육에 있어서 부모의 교육권은 교육의 모든 영역에서 존중되어야 하며, 단 학교교육의 범주내에서는 국가의 교육권한이 헌법적으로 독자적인 지위를 부여받음으로써 부모의 교육권과 함께 자녀의 교육을 담당하지만, **학교외의 교육영역에서는 부모의 교육권이 원칙적인 우위를 차지한다.**

자녀의 온라인 게임물 이용은 학교 외 교육영역에서 이루어지는 것으로 위헌법재판소 결정의 취지에 따르면 온라인 게임물 이용에 대한 교육은 부모의 교육권이 원칙적인 우위를 차지합니다. 그러나 이 사건 법 조항들은 학교 외 교육영역임에도 불구하고 국가가 게임물과 관련한 교육을 정해진 방식으로만 하도록 강제하고 있다고 볼 수밖에 없습니다.

이 사건 법조항들은 온라인 게임물 이용과 관련하여 부모에게 자녀가 게임물 이용 여부를 자율적으로 판단하고 선택하도록 위임하는 교육 방법을 전혀 인정하고 있지 않습니다. 부모는 성인의 나이에 가까운 청소년의 경우 청소년 스스로의 판단 하에 게임물을 자율적으로 이용하게 할 수도 있습니다. 이보다 어린 청소년이라고 할지라도 자녀에게 게임물 이용에 대한 자율적인 선택권을 부여하고 게임물 이용 내역에 대해서도 본인인증에 의한 강제적 방법이 아니라 자발적인 방법으로 보고하도록 하는 방식으로 교육하고자 하는 부모도 분명히 존재할 것입니다. .

요컨대 이 사건 법조항들은 어떠한 예외도 없이 모든 연령대의 청소년에게 본인인증을 하도록 하고 있으며 이해 더하여 부모의 동의를 확보하기 위하여 게임물 관련사업자들은 필연적으로 부모까지 본인인증을 하도록 해야 하는 실정입니다. 따라서 이 사건 법조항의 본인인증 의무와 동의확보 의무는 부모의 일반적 행동자유권 및 개인정보자기결정권을 침해하고 있음은 물론이고, 온라인 게임물 이용과 관련한 부모의 교육권의 본질적인 부분을 침해하고 있는 것입니다.

(4) 소결

이처럼 모든 국민을 실명으로만 온라인 게임물에 접근하도록 하여 모든 국민의 게임물 이용내역을 관리, 통제하려는 기획은 그 대상이 성인이든 청소년이든

모두 위헌적입니다. 또한 동의확보의무 방식에 따라 법에 정해진 방식으로만 게임물 이용에 대한 교육을 하도록 하는 것은 부모의 교육권을 침해하여 위헌적입니다.

7. 본인인증 및 동의확보 의무는 온라인 게임물 이용자의 개인정보자기결정권을 침해합니다.

(1) 이미 헌법재판소는 본인인증이 개인정보자기결정권을 침해한다고 판단하였습니다.

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, 게임산업법 상 본인인증의무로 인하여 비로소 노출되게 된 개인의 신원정보 등 개인정보가 온라인을 통하여 개인이 통제할 수 없는 범위 내에서 유통되게 되면서 ‘개인정보자기결정권’이 침해되며, 이는 익명의 알 권리 침해와 더불어 이 사건 법조항들의 위헌성을 판단하는 핵심적인 부분이라 할 것입니다. 즉, 온라인의 경우 익명의 알 권리가 침해되는 양태는 개인정보자기결정권의 침해를 동반하기 때문에 오프라인에 비하여 위헌성이 가중되고 있는 것입니다.

요컨대 이 사건 법조항들의 ‘본인인증 의무’는 익명의 알 권리를 제한함과 동시에 개인정보자기결정권을 제한하는데, 그 태양은 온라인 게임물에 접근할 때마다 발생하는 개인정보가 정보통신망을 통해 집적되고, 본인인증 서비스 제공을 위해 사업들이 미리 확보하고 있어야 하는 개인정보들과 더불어 이용자의 동의 없이 사업자들에게 무단으로 활용되거나 해킹 등 공격에 의하여 유출되는 것입니다.

(2) 게임산업법 상 본인인증 의무의 수범자는 모든 게임물 관련사업자로 확대되었으며, 합법적으로 개인정보를 수집, 보관할 수 있는 기관들이 늘어나 개인정보가 유출될 위험이 비약적으로 증가하였습니다.

게시판 실명제의 경우 국가기관, 일일 평균 이용자 수가 10만 명 이상 등을 요건으로 본인인증 의무 수범자가 제한되었으나 게임산업법 상 본인인증 의무는 수범자의 범위가 이용자 수에 관계 없이 모든 게임물 관련사업자로 확대되었습니다. 이 사건 법 조항은 온라인 게임물 관련사업자에게 어떠한 예외도 없이 이용자 본인의 신원정보를 반드시 확보하도록 하고 있고, 청소년의 경우 본인의 신원정보 뿐 아니라 본인과 부모 등 법정대리인의 관계, 법정대리인 본인의 신원정보를 모두 요구하고 있는 것입니다.

이는 헌법재판소가 인정하고 있는 개인정보자기결정권 및 개인정보보호법제의 입법취지와도 정면으로 충돌되는 것이라고 할 것입니다. 본인인증 및 동의 확보 의무 수행으로 인하여 개인을 식별할 수 있는 개인정보들이 필연적으로 정보통신망을 통하여 집적되고 이러한 개인정보가 어떠한 과정을 통하여 유통되는지에 대해서 이용자들은 어떠한 자기결정권도 가지고 있지 못하기 때문입니다.

이는 온라인 게임물 관련사업자에게도 크나큰 부담으로 기능하는데, 이 사건 법 조항들은 사업 목적에 필요한 이상의 개인정보를 집적하도록 강제하고 있기 때문입니다. 또한 온라인 게임물 관련사업자 및 이용자가 이 사건 법조항들이 부과한 본인인증 및 동의확보 의무를 수행하기 위해서는 전자적 방식의 본인인증을 수행할 기관이 필요하게 되는데, 본인인증을 직접 수행하는 기관은 게임물 관련사업자보다 더 많은 수인 국민 대다수의 개인정보를 집적하고 있어 본인인증 기관을 통한 개인정보자기결정권의 침해는 더욱 본질적인 것이라 할 수 있습니다.

최근 수년간의 대규모개인정보유출 사고들은 모두 정보통신서비스 제공자, 신용

카드사와 같은 본인인증 서비스를 제공하는 기업들에게서 발생한 것입니다.³

가장 최근 사례로 2014. 2. 정보통신망법 상 본인인증기관으로 등록된 이동통신사 중 주식회사 케이티가 가입 고객 중 무려 1,200만명의 개인정보를 유출시킨 사건을 들 수 있습니다. 주지하다시피 정보통신망법상 본인인증기관은 정보통신 서비스 제공자임에도 불구하고 합법적으로 주민등록번호를 수집할 수 있기 때문에 이를 바탕으로 이 사건 법조항의 본인인증 의무를 이행하는 수단으로 휴대전화를 사용할 수 있습니다. 이에 주식회사 케이티는 휴대전화 서비스 제공의 논리적 전제로서 반드시 필요하다고 보기 어려운 주민등록번호와 같은 개인정보를 과도하게 집적하게 되었고 필연적으로 유출의 위험에서 자유롭지 못하게 된 것입니다.

신용카드 역시 청소년보호법 및 게임산업법 상 본인인증 수단으로 예정되어 있어 신용카드 회사들 역시 영업에 필요한 수준을 넘어 모든 국민의 개인정보를 합법적으로 수집 보관할 수 있게 되었으며, 신용카드사의 경우에도 해킹 등의 방식으로 개인정보가 유출될 위험에서 자유롭지 않습니다. 실제로 2014. 1. 주요 신용카드 회사에서 대규모로 개인정보가 유출된 것도 신용카드사에 본인인증을 위한 고객의 개인정보가 대규모로 집적되어 있었기 때문에 발생한 것입니다.

³ 한윤형, <개인정보보호의 이해 및 안전한 관리 - 개인정보의 의의 및 처리 실태>, 정보화진흥원, (2012. 11.)

2008.2 옥션 1,800만 명 (해킹); 2008.4 하나로 텔레콤 600만 명 (자사 고객 개인정보를 텔레마케팅업체에 제공); 2008.9 GS 칼텍스 1,150만 명 (자회사 직원이 유출); 2010.3 신세계몰 등25개 업체 2,000만 건 (해킹); 2011.4 현대캐피탈 175만 건 (해킹 및 내부 관리 소홀); 2011.5 리딩투자증권 12,000건 (홈페이지 해킹); 2011.5 세티즌 140만 명 (홈페이지 해킹); 2011.6 대부업체, 저축은행, 채팅사이트 등 1,900만 건 (해커가 여러 사이트의 고객정보 유출 후 인터넷에서 거래); 2011.7 SK컴즈(네이트,싸이월드) 3,560만 명 (해커가 관리자 ID/비밀번호를 탈취); 2011.8 삼성카드 47만 건 (자사 직원이 유출); 2011.11 넥슨 1,320만 건 (해킹); 2012. 5 EBS 400만 건 (해킹); 2012.7 KT 870만 건 (해킹)

국회입법조사처의 연구결과⁴ 역시 이 사건 법조항에서 부여된 본인인증 의무를 수행하기 위해 도입된 본인확인기관제도가 개인정보 유출의 주 원인이라는 점을 잘 보여주고 있습니다.

본 연구에서는 “과도한 본인확인을 요구하는 우리나라의 인터넷 규제체제와 이를 뒷받침 해주고 있는 본인확인기관 활용 문제에 대해 입법정책적 관점에서 진지한 재검토가 필요하다”고 결론짓고 있습니다. 본 연구에서 타당하게 지적하고 있듯, (1) 본인확인기관은 민간 사업자를 활용하고 있어 다른 국가들에 비해 개인정보 유출의 위험성이 높고 (2) 다른 사업자와 달리 본인확인기관이 개인정보를 독점하여, 사적 영업이익의 수단으로 활용 가능하며 (3) 광범위한 본인확인의 목적이 불분명하며, 청소년보호법이나 이 사건 법조항들 역시 본인확인을 위해 본인확인기관을 제도적으로 활용해야 한다는 주장에는 문제가 있습니다.

(3) 소결

요컨대 게임산업법 상 본인인증 및 동의확보 의무를 게임물에 접근하려는 모든 국민들에게 예외 없이 부과하면서 필연적으로 전 국민의 신원정보를 집적하고 모든 국민의 본인확인 서비스를 수행하는 주체가 필요해진 것입니다. 결국 이 사건 법조항들 때문에 모든 국민들은 방송통신위원회가 지정한 민간 사업자인 본인확인기관에 모든 국민에게 개인정보를 제공하도록 사실상 강제되고 있는 실정입니다. 더욱이 민간 사업자인 본인확인기관들은 과도하게 집적된 개인정보를 제대로 보호 관리하지 못하고 있어 실제로 대규모 개인정보 유출사고가 반복되고 있습니다. 결국 이 사건 법조항들의 의무 이행을 위하여 온라인 게임물 이용과 관련한 국민의 개인정보가 온라인 상으로 유통되도록 강제하는 것은 개인정보자기결정권

⁴ 심우민, <개인정보 유출사고와 본인확인기관 활용의 문제점>, 국회입법조사처, 이슈와 논점 (2014. 3.)

의 본질적인 부분을 침해하고 있는 것입니다.

8. 본인인증 및 동의확보 의무 시행으로 게임 과몰입이나 중독이 표현의 자유의 사전제한이나 개인정보자기결정권 제한을 정당화할 정도로 의미 있게 감소하였다는 증거는 찾아볼 수 없습니다.

(1) 게임중독이나 과몰입에 대한 정의가 과장되어 있어 이 사건 법조항들의 입법 목적은 정당하지 않습니다.

이 사건 법조항들 시행 이후에 게임 과몰입이나 중독이 이 사건 법조항의 기본권 침해를 정당화할 정도로 의미 있게 감소했다는 증거를 찾아볼 수 없습니다. 오히려 실증적인 자료를 살펴보면 게임 과몰입이나 게임 중독에 대한 통계가 왜곡되어 실제로는 아무런 문제가 되지 않거나 스스로의 노력으로 해결할 수 있는 수준의 게임물 이용마저 중독군으로 평가하고 있어, 이 사건 법조항들이 잘못된 전제에서 도입된 것이라 아니할 수 없습니다.

온라인 게임물 중독에 대한 실증적 연구는 대부분 인터넷 중독에 대한 연구를 기초로 접근하고 있습니다. 아래 표에서 보듯 <2012년 인터넷중독 실태조사>⁵에 따르면 국민 1일 평균인터넷 이용시간은 2012년 기준 2.2시간이며 중독군의 경우 2.6시간입니다. 평균적으로 하루에 타인보다 24분정도 더 인터넷을 하는 경우를 중독군으로 평가하고 있는 실정입니다.

인터넷 사용시간 중 온라인 게임물 이용시간이 유일하다고 전제한다고 하더라도 하루에 24분 정도 게임물을 더 이용하는 행위를 중독이라고 평가하고 있는 것임

⁵ 미래창조과학부, 한국정보화진흥원, (2013)

니다. 이에 따르면 이 사건 법조항들은 이용자의 평균 게임물 이용시간 중 단지 24분을 줄이기 위하여 본인인증 및 동의확보 의무를 부과하고 있는 셈입니다.

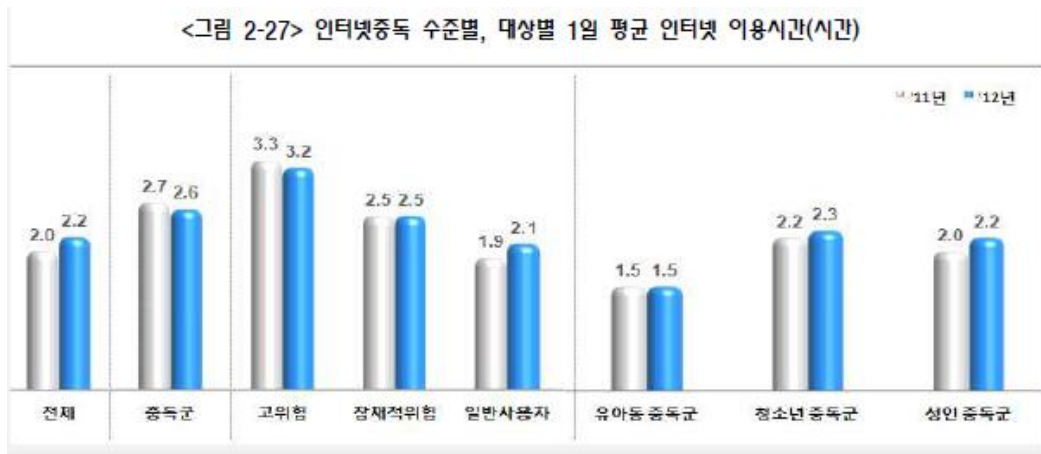


그림2. 인터넷 중독군과 일반사용자의 평균 인터넷 사용시간 비교

한편, 이해관계인이 언급한 2009년 보건복지부 보고서 역시 청소년의 1일 게임 이용시간을 평균 46분으로 밝히고 있습니다. 이 시간이 영국에 비해 “8배”인 이유는 그 보고서가 밝히듯이 우리나라 청소년의 다른 여가시간이 외국에 비해 너무 짧기 때문이지 평균 46분이라는 시간 자체가 과도하기 때문이 아닙니다. 즉 영국은 게임시간이 짧은 대신 다른 여가 활동을 많이 하는 반면 우리나라는 다른 여가 활동이 많지 않기 때문에 게임시간이 상대적으로 늘어날 수밖에 없는 것입니다.

결국 게임 과몰입이나 중독에 대한 명확한 정의 규정도 존재하지 않고, 이를 평가하기 위한 평가 지표 자체가 과장, 왜곡되어 있음에도 불구하고 이를 근거로 이 사건 법조항들은 모든 국민에게 본인인증 의무를 부여하고 청소년에게는 법정 대리인 동의의무까지 부과한 셈입니다.

(2) 이 사건 법조항 시행 이후에도 게임과몰입이나 중독이 의미 있는 수준으로 줄어들지 않았습니다.

앞서 언급한 여성가족부의 연구용역 결과와 마찬가지로 이 사건 법조항들의 본인
인증 및 동의확보 의무 보다 더 강력한 규제인 이른바 섯다운제를 도입했음에도
불구하고 전혀 효과가 없다는 실증적인 자료와 연구결과가 다수 존재합니다.

국내 3개 게임업체의 대표적인 전체 이용가 등급 게임 6종의 심야시간(자정~오
전6시) 평균 동시접속자 자료에 따르면 섯다운제가 시행된 지난해 11월20일 이
후 한 달간 평균 동시 접속자는 4만1천796명으로 이전 한 달의 4만3천744명에
비해 불과 4.5% 줄었다는 것이 그것입니다.⁶

또한 <게임시장의 규제가 산업생태계 발전에 미치는 영향과 시사점>⁷이라는 실
증적 연구 결과는 다음과 같이 결론을 짓고 있습니다.

게임중독 완화의 관점에서 강제적 섯다운제의 실효성은 확인하지 못함.

- 16세 미만 청소년의 온라인 게임이용시간에서 주중과 주말에 각 각 약 18분
과 20분가량 이용시간이 감소했지만, 이는 통계적 유의성을 확보하지 못한 결과
이므로 강제적 섯다운제의 시행이 실제 게임이용자의 게임이용 총 시간에는 별
다른 영향을 미치지 못하고 있음을 확인
- 하루에 게임을 이용할 수 있는 시간이 24시간에서 18시간으로 25%가 줄었음
에도 불구하고 게임을 이용하는 시간에는 거의 변화가 없다는 것은 게임중독을
완화하려는 측면에서 강제적 섯다운제의 실효성이 그리 크지 않다고 해석할 수
있음.

결국 이 같은 실증적 결과들은 본인인증을 전제로 실질적으로 구현하려고 했던
가장 강력한 규제인 섯다운제에 의해서도 게임물 이용시간 감소에 유의미한 결과
를 얻지 못한 것인데, 이는 그 전제 수준에 불과한 본인인증 자체로는 게임과물

⁶<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2012/01/29/0200000000AKR20120129059100017.HTML?did=1179m>

⁷ 박문수, 고대영, 박정수, 산업연구원 (2013.12)

입이나 중독을 예방하는 어떠한 효과도 없다는 것을 방증하고 있다고 할 것입니다.

(3) 소결

따라서 이 사건 법조항들의 시행 이후에 게임 과몰입이나 중독이 표현의 자유의 사전제한이나 개인정보자기결정권 제한을 정당화할 정도로 의미 있게 감소하였다는 증거는 찾아볼 수 없습니다.

9. 외국인과의 차별은 평등권 침해가 아니라는 주장은 일고의 가치도 없습니다.

이해관계인은 외국인이 이 사건 법조항들에 의하여 국내 온라인 게임물에 접근하지 못하게 되더라도 외국인의 기본권이 침해되는 것이어서 평등권 침해가 성립하지 않는다는 취지로 주장하고 있습니다. 헌법재판소가 외국인의 기본권 주체성을 제한적이거나 인정하고 있음은 물론 게시판실명제 위헌결정에서 헌법재판소는 아래와 같이 외국인에 대한 표현의 자유 침해를 핵심적인 위헌 근거로 다룬 바 있어 이해관계인의 주장은 인정될 수 없습니다.

게시판 이용자의 이름, 주민등록번호 일치 여부를 확인하는 방법에 의한 본인인증, 주민등록번호를 부여받을 수 없는 외국인이나 주민등록번호가 없는 재외국민에 대하여 게시판에의 정보 게시를 봉쇄함으로써 그들의 표현의 자유를 사실상 박탈하는 결과에 이르고 있다.

10. 게시판 실명제 위헌결정과의 비교

마지막으로 헌법재판소가 내린 게시판 실명제 위헌결정(헌법재판소 2012. 8. 23. 자 2010헌마47 결정)의 취지와 비추어보면 게임산업진흥법 상 본인인증 의무는 기본권 침해 정도가 더 크므로 당연히 위헌 결정이 내려져야 합니다.

성인이나 청소년이 합법적인 표현물에 익명으로 접근할 수 있는 권리는 불법일수도 있는 표현물을 익명으로 게시할 수 있는 권리보다 강합니다. 그럼에도 불구하고 게임과몰입 방지라는 ‘불법정보의 위화’보다 훨씬 더 약한 공익을 위해 이러한 권리를 게임과몰입 위험이 있는 성인이나 청소년에만 한정하지 않고 모든 국민을 대상으로 일괄적으로 그리고 원천적으로 제한하는 것은 과도한 기본권 침해이며, 역시 게임과몰입이나 게임중독 방지라는 공익을 위해 인터넷게임을 하는 모든 국민의 개인정보를 축적하도록 하는 것은 그 개인정보의 유출에서 자유롭지 못하여 역시 국민의 개인정보자기결정권을 과도하게 침해합니다.

(1) 게시판 실명제 위헌결정의 주요 내용

가. 우선 헌법재판소는 익명표현의 자유의 중요성에 대해 다음과 같이 판시하였습니다.

"인터넷공간에서 이루어지는 익명표현은 인터넷이 가지는 정보전달의 신속성 및 상호성과 결합하여 현실 공간에서의 경제력이나 권력에 의한 위계구조를 극복하여 계층, 지위, 나이, 성등으로부터 자유로운 여론을 형성함으로써 다양한 계층의 국민 의사를 평등하게 반영하여 민주주의가 더욱 발전되게 한다. 따라서 비록 인터넷 공간에서의 익명표현이 부작용을 초래할 우려가 있다 하더라도 그것이 갖는 헌법적 가치에 비추어 강하게 보호되어야 한다.

나. 헌법재판소는 게시판실명제는 글을 쓰려는 사람에게 반드시 신원을 밝힐 것을 요구하므로 “표현의 자유를 사전에 제한한다”고 지적하며 “표현의 자유는 민

주주의 근간이 되는 중요한 헌법적 가치이므로 표현의 자유의 사전 제한을 정당화하기 위해서는 그 제한으로 인하여 달성하려는 공익의 효과가 명백하여야 한다”고 하여 합헌 여부를 엄격하게 심사할 것을 천명하였습니다. 헌법재판소는 이렇게 심사기준의 수위를 확립한 후 실명제의 공익의 효과가 명백한지를 다음과 같이 살핍니다. 즉, 게시판실명제가 목표했던 공익은 위에서 말했듯이 불법정보의 위화입니다.

그러나 “방송통신위원회가 제시한 자료에 의하더라도 본인인증제 이후에 명예훼손, 모욕, 비방의 정보의 게시가 표현의 자유의 사전제한을 정당화할 정도로 의미있게 감소하였다는 증거는 찾아볼 수 없다.”고 판단했을 뿐 아니라 헌법재판소는 게시판실명제로 달성하려는 공익이 명백하지 못함을 다음과 같은 문단으로 제시하였습니다.

우리 법상의 규제가 규범적으로 현실적으로 적용되지 아니하는 통신망이 존재하고 그에 대한 인터넷 이용자의 자유로운 접근이 가능함에도, . . . 본인인증제를 규정함으로써 국내 인터넷 이용자들의 해외사이트로의 도피, 국내 사업자와 해외 사업자 사이의 차별 내지 자의적 법집행의 시비로 인한 집행 곤란의 문제를 발생시키고 있는 바, . . . 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 허울좋은 명분에 그치게 될 수 있음을 간과한 것”

여기서 “우리 법상의 규제가 규범적으로 현실적으로 적용되지 아니 하는 통신망”은 바로 외국의 정보통신서비스 제공자를 말하는 것입니다. 즉 국내의 포털 등 정보통신서비스 제공자들을 아무리 규제한다고 하더라도, 똑같은 소통을 해외 정보통신서비스 제공자들을 통해 할 수 있으니 인터넷 상에서의 고립적인 규제는

현실적으로 무의미하다는 것입니다.

다. 반면 헌법재판소는 게시판 실명제에 의한 기본권 침해의 정도는 심대하다고 평가하였습니다.

본인인증이라는 방법으로 게시판 이용자의 표현의 자유를 사전에 제한하여 의사표현 자체를 위축시키고 그 결과 헌법으로 보호되는 표현까지도 억제함으로써 민주주의의 근간을 이루는 자유로운 여론 형성을 방해한다.

...

이 사건 본인인증제는. . . 표현의 내용을 불문하고 주요 인터넷 사이트의 대부분의 게시판 이용과 관련하여 본인인증을 요구하고 있다. 이는 정보 등을 게시하고자 하는 자가 무엇이 금지되는 표현인지 확신하기 어려운 상태에서 본인의 이름, 주민등록번호 등의 노출에 따른 규제나 처벌 등 불이익을 염려하여 표현 자체를 포기하게 만들 가능성이 높고, 인터넷을 악용하는 소수의 사람들이 존재하고 있다는 이유로 대다수 시민의 정당한 의사표현을 제한하는 것으로서 익명표현의 자유에 대한 과도한 제한이라 할 것이다. . .

라. 헌법재판소는 아래와 같이 침해 당하는 기본권은 표현의 자유 만이 있는 것이 아니라 사생활의 비밀과 자유도 있다고 밝혔습니다.

본인인증제는. . . 모든 게시판 이용자의 본인인증정보를 수집하여 장기간 보관하도록 함으로써 개인정보가 유출될 위험에 놓이게 하고 다른 목적에 활용될 수 있도록 하며, 수사편의 등에 치우쳐 모든 국민을 잠재적 범죄자와 같이 취급하는 바. . .

본인인증정보 보관의무 부과로 인하여. . . 수사기관 등이 정보통신서비스제공자에게 이용자의 개인정보 제출을 요청(전기통신사업법 제83조 제3항)하는 경우 발생할 수 있는 본인인증정보의 보관목적외 사용 우려에 비추어 보면, 개인정보자기결

정권의 제한 역시 중대함을 부인할 수 없다.

정리하자면, 게시판실명제 위헌결정의 기본구조는 다음과 같습니다.

(1) 익명표현의 자유는 민주주의를 위해 매우 중요한 기본권이고 (2) 이 기본권에 대한 사전제한은 공익적 효과가 명백해야 하는데 (3) 이 제도는 명의도용의 가능성 및 외국서버를 통한 소통가능성 때문에 ‘불법정보 위화’라는 공익적 효과가 명백하지 않고 (4) 소수의 불법정보의 게시자를 적발하기 위해 표현의 내용을 불문하고 모든 국민에게 본인인증의무를 부과하는 것은 표현의 자유를 과도하게 침해하는 것이며 (5) 본인인증을 위해 보관 및 유통되는 개인정보가 이용자들의 사생활의 비밀과 자유를 침해한다는 것입니다.

(2) 게임산업법 상 본인인증 의무와 비교

위의 게시판실명제 위헌결정의 취지에 비추어보자면 게임산업법상 본인인증 의무에 대해서는 다음과 같이 평가해볼 수 있습니다.

게임산업법의 본인인증 의무의 궁극적인 목표는 온라인 게임물을 하는 사람의 신원을 확인하고 특히 청소년의 경우 본인인증을 통하여 확인된 신원을 바탕으로 법정대리인의 사전 동의를 얻도록 하는 방법 및 강제적 섯다운제를 통하여 게임물을 이용할 권리를 사전적으로 제한하는 것입니다. 결과적으로는 본인인증 의무는 게시판실명제와 비슷한 헌법적 실체를 가지게 됩니다. 아래의 각 문단은 위의 게시판실명제 위헌결정을 소개한 문단 가, 나, 다 등에 대응합니다.

첫째, 온라인 게임물 역시 자기 실현의 매개가 되는 합법적인 정보 또는 표현물이므로 이 정보에 접근할 권리는 표현의 자유의 일부로서 보장됩니다.

둘째, 온라인 게임물에 접근하기 위해서는 자신의 신원정보를 제공해야 하므로 정보접근권에 대한 사전 제한에 해당하여 그 공익적 효과가 명백해야 합니다. 그러나 게임산업법 상의 본인인증 의무 역시 게시판 실명제 위헌결정에서와 같은 이유로 실효성은 명백하지 않을 것으로 보이며 이는 실제 연구에 의해서도 입증된 바 있습니다. 앞서 언급한 여성가족부 연구 용역 결과가 이를 잘 보여주고 있으며, 본인이 인증되는 것을 전제로 구현되는 강제적 섯다운제가 실제로 게임물 이용시간을 의미 있게 줄이지 못한다는 통계학적 연구결과에서도 드러나고 있습니다.⁸

셋째, 이에 비해 미성년자나 중독 위험이 있는 성인의 온라인 게임물 이용을 제한하기 위해 그러한 위험이 없는 성인을 포함한 모든 사람들에게 본인인증을 요구하는 것은 불법성이 없는 게임물에 접근할 권리에 대한 과도한 침해가 되며 이들의 건전한 게임물 이용마저 위축시킵니다.

넷째, 본인인증의무 이행과정에서 게임물 관련사업자 및 본인확인기관은 불가피하게 개인정보를 과도하게 수집 보관하고 있어야 하며, 개인정보의 정보의 집적으로 인해 필연적으로 개인정보 유출의 위험이 높아집니다.

위의 비교 외에도 다음과 같은 추가적인 이유로 게임산업진흥법 상의 본인인증의무는 게시판 실명제 보다 더 기본권 침해 정도가 크다고 볼 수 있습니다.

다섯째, 자유권으로서의 ‘알 권리’는 표현의 자유에 앞선다고 할 수 있습니다. 급부권으로서의 ‘알 권리’는 다양한 제한이 되는 것이 헌법적으로 용인되지만, 합법

⁸ 박문수, 고대영, 박정수, <게임시장의 규제가 산업생태계 발전에 미치는 영향과 시사점>, 산업연구원 (2013. 12.)

적으로 기 공개된 정보에 대해 접근할 권리는 똑같은 정보를 유포할 권리보다 더 강하게 헌법적으로 보호되기 때문입니다.

명예훼손, 사기, 음화배포죄 등 다양한 형법 조항들이 표현의 발화를 처벌할 뿐 표현의 수령을 처벌하지는 않습니다. 표현물의 수령을 처벌하는 조항들은 국가보안법의 이적표현물소지죄나 아동청소년의 성보호에 관한 법률의 아동청소년이용 음란물 소지죄뿐이며 이 경우에도 똑같은 표현물이나 음란물이라 할지라도 배포는 소지에 비해 훨씬 더 엄중하게 처벌되게 되는데 이는 통신에 있어서 수신이 아니라 송신에 초점을 맞추기 때문입니다. 그렇다면 온라인 게임물의 이용은 합법적인 정보에 대한 접근을 의미하여 온라인게임을 할 권리는 자유권으로서의 ‘알 권리’이며 게시판에 글을 쓸 권리보다 두텁게 보호되어야 하는 것입니다.

여섯째, 모든 온라인 게임물이 청소년유해매체물에 해당하는 것은 아닙니다. 물론, 청소년보호법이나 이 사건 법률조항 스스로 ‘온라인 게임물’의 경우 미성년자가 친권자의 동의 하에서만 이용할 수 있도록 규정하고 있기는 하나 이러한 규정 자체가 위헌임은 위에서 밝히고 있음은 물론 그러한 규정들이 온라인 게임물을 청소년유해매체물로 정의한 것이라고 볼 수는 없습니다. 청소년유해매체물과 청소년유해물은 친권자의 동의가 있다고 하더라도 청소년이 이용할 것이 허용되지 않기 때문입니다. 그렇다면 온라인 게임물의 이용은 게시판실명제가 위화하려고 하는 불법정보의 게시에 비하여 사회적으로 유해성이 훨씬 떨어지는 것입니다. 그럼에도 불구하고 게임물 이용에 있어 본인인증을 요구하는 것은 게시판실명제에 비해 훨씬 더 법익의 균형성에 어긋나는 것입니다.

마지막으로, 온라인 게임물에 대한 청소년의 접근을 완전히 제한하는 것이 아니라 단지 법정대리인의 동의를 얻도록 요구하거나 이용시간을 특정하는 정도의 미약한 효과를 위해 성인을 포함한 모든 온라인 게임물 이용자에게 본인인증을 요구하는 것은 역시 법익의 균형성 측면에서 부정적으로 평가될 수밖에 없습니다.

11. 결론

따라서 청구인의 대리인은 위와 같이 이해관계인의 주장 중 사실관계와 다르거나 잘못된 주장에 대하여 반박의견을 개진하였으니 이 사건 법조항들의 위헌성에 대한 판단에 참고해 주시기 바랍니다.

참고자료

- 참고자료 1 “셋다운 실태조사, 청소년 심야게임 이용 감소 0.3% 불과”, 인벤 (2012. 10. 26.)
- 참고자료 2 박문수, 고대영, 박정수, <게임시장의 규제가 산업생태계 발전에 미치는 영향과 시사점>, 산업연구원 (2013.12.)
- 참고자료 3 한윤형, <개인정보보호의 이해 및 안전한 관리 - 개인정보의 의의 및 처리 실태>, 정보화진흥원 (2012.11.)
- 참고자료 4 “셋다운제' 後 청소년 심야 게임접속 고작 4.5%” 연합뉴스 (2012. 1. 30.)
- 참고자료 5 심우민, <개인정보 유출사고와 본인확인기관 활용의 문제점>, 국회입법조사처, 이슈와 논점 (2014. 3.)

2014. 4.

청구인들의 소송복대리인

변호사 박지환 (인)

헌법재판소 귀중