

인터넷상의 청소년 유해정보에 대한 일본의 법과 정책¹⁾

- 전기통신사업법상 필터링규제의 검토 -

2015.6.22. 오픈넷포럼 / 부산대 법전원 교수 서희석

1. 단일법의 제정

- 「청소년이 안전하게 안심하고 인터넷을 이용할 수 있는 환경의 정비 등에 관한 법률」(청소년 인터넷 이용환경 정비법): 2008. 6. 18. 제정(법률 제79호), 2009. 4. 1. 시행

제1장 총칙 (제1조~제7조)
제2장 기본계획 (제8조~제12조)
제3장 인터넷의 적절한 이용에 관한 교육 및 계발활동의 추진 등 (제13조~제16조)
제4장 청소년유해정보 필터링서비스의 제공의무 등 (제17조~제23조)
제5장 인터넷의 적절한 이용에 관한 활동을 하는 민간단체 등
제1절 필터링 추진기관 (제24조~제29조)
제2절 인터넷의 적절한 이용에 관한 활동을 하는 민간단체 등의 지원(제30조)
제6장 잡칙 (제31조)

○ 배경 및 경위

- 청소년 유해정보에 대한 정치권의 관심은 대체적으로 2007년경부터 본격적으로 시작됨
- 2008년 3월에 공개된 자민당안은 청소년 유해정보의 열람방지조치의무 위반사업자에 대하여 형사벌을 부과하는 규제법안이었음 → 다수의 사업자, 민간단체 등으로부터 반대의견, 신중론이 강력하게 제시됨
- 2008년 5월에 공개된 민주당안은 필터링 소프트웨어 및 서비스에 의한 자율규제에 중점을 둔 법률안으로서 형사제재에 관한 내용은 포함되지 않음
- 국회에서 여야당의 합의에 따라 두 법률안을 심의하여 현행법을 제정함

2. 「청소년 인터넷환경 정비법」의 목적 및 기본이념

- 법의 목적(제1조): ① 인터넷을 적절히 활용하는 능력[인터넷 리터러시]의 습득에 필요한 조치를 강구 + ② 청소년 유해정보를 열람할 기회를 최소화하기 위한 조치[필터링조치]를 강구 = 청소년의 권리옹호에 이바지

○ 기본이념(제3조)

- ① 청소년의 인터넷 이용환경 정비를 위한 시책은, 청소년 스스로가 주체적으로 정보통신기기를 사용하여 인터넷에서 유통되는 정보를 적절히 취사선택하여 이용함과 동시에 적절히 인터넷에 의한 정보 발신을 할 수 있는 능력(="인터넷을 적절히 활용하는 능력")을 습득하는 것을 기본취지로 하여 이루어져야 한다. ⇒ 인터넷 리터러시(literacy)의 습득

1) 한국인터넷기업협회 청소년보호포럼, 인터넷환경에서의 청소년정책 개선을 위한 연구보고서, 2013.12, 55면 이하의 필자의 보고서(http://www.kinternet.org/_n_2014/forum/2013_juvenileforum.pdf)에서 발췌 요약.

② 청소년 인터넷 이용환경 정비에 관한 시책의 추진은, 청소년 유해정보 필터링 소프트웨어의 성능 향상 및 이용의 보급, 청소년의 인터넷 이용에 관련된 사업을 하는 자가 행하는, 청소년이 청소년 유해정보를 열람하는 것을 방지하기 위한 조치 등을 통해, 청소년이 인터넷을 이용하여 청소년 유해정보의 열람을 할 수 있는 기회를 최소화하는 것을 기본취지로 하여 이루어져야 한다. ⇒ **청소년 유해정보 열람 기회의 최소화**

③ 청소년 인터넷 이용환경 정비에 관한 시책의 추진은, 자유로운 표현활동의 중요성 및 다양한 주체가 세계를 향해 다양한 표현활동을 할 수 있는 인터넷의 특성에 배려하여, 민간에 의한 자주적이고 주체적인 대응이 큰 역할을 담당하고 국가 및 지방자치단체는 이를 존중하는 것을 기본취지로 하여 이루어져야 한다. ⇒ **민간에 의한 자율적 대응 중심(표현의 자유 및 인터넷의 특성에 배려)**

○ **이해당사자들의 책무**

- 국가 및 지방자치단체: 기본이념에 근거한 시책수립 및 시행
- 관련 사업자: 청소년 유해정보의 열람기회 최소화와 인터넷 리터러시 향상 조치를 강구
- 보호자: 휴대전화에 의한 인터넷 이용이 다양한 문제를 야기한다는 점에 유의하여 스스로의 교육방침 및 청소년의 발달단계에 따라 청소년의 인터넷 이용을 적절히 관리하고 인터넷 리터러시를 향상시키도록 노력

○ **연계협력체제의 정비:** 국가 및 지방자치단체는 관계기관, 관련 사업자 및 민간단체 상호간의 연계 협력체제를 정비하기 위해 노력하여야 함

3. 「청소년 인터넷 이용환경 정비법」의 주요 내용

○ **“청소년 유해정보”의 정의**

- 인터넷을 이용하여 공중의 열람(시청을 포함)에 제공되는 정보로서 청소년(18세 미만의 자)의 건전한 성장을 현저히 저해하는 것(제2조 제3항)

<p>* 청소년 유해정보 예시(제2조 제4항)</p> <p>①범죄 또는 형사법령에 저촉되는 행위를 <u>직접적이고 명시적으로</u> 청부, 중개, 유인하거나 또는 자살을 직접적이고 명시적으로 유인하는 정보</p> <p>②성행위 또는 성기 등의 외설적인 묘사 기타 <u>현저하게</u> 성욕을 흥분시키거나 자극하는 정보</p> <p>③살인, 처형, 학대 등의 처참한 묘사 기타 <u>현저하게</u> 잔혹한 내용의 정보</p>

- 의회 부대결의 제4항: “사업자 등이 행하는 유해정보의 판단에 정부가 간섭하는 일이 없어야 한다.”
- 「조문해설」(내각부·총무성·경제산업성, 2009.3.): “구체적으로 어떠한 정보가 청소년 유해정보에 해당하는지를 판단하는 것은 어디까지나 관계사업자, 보호자 등 민간주체이다.”

○ **청소년 인터넷 이용환경 정책의 수립**

- 정책 주제: 아동·청소년 육성추진본부(추진본부) * 「아동·청소년 육성지원추진법」(2009)
- 추진본부의 구성: 내각총리대신 이하 관련 국무대신(경찰, 총무, 법무, 문부과학, 후생노동, 경제산업 등) → 후생노동대신만의 정책이 아님

○ 관련 사업자의 의무

① **휴대전화 인터넷 접속서비스 제공자(휴대전화 ISP)**

- 필터링서비스의 이용을 조건으로 하여 인터넷 접속서비스를 제공하여야 함(보호자가 원하지 않을 경우 예외 = opt out방식)
- 보호자는 계약 체결시 휴대전화 ISP에 대하여 청소년이 사용한다는 취지를 알려야 함

② **인터넷 접속서비스 제공자(ISP):** 이용자 요구가 있는 경우 필터링 소프트웨어 또는 필터링 서비스를 제공(opt in 방식)

③ **인터넷 접속기기(휴대전화 단말기 제외)의 제조업자:** 필터링 소프트웨어를 탑재하거나 필터링 서비스의 이용을 용이하게 하는 조치를 강구한 후 해당 기기를 판매하여야 함.

④ **필터링 소프트웨어 개발사업자 및 필터링 서비스 제공사업자(노력의무):**

- 소프트웨어의 성능 및 편리성 향상을 위해 노력
- 청소년의 발달단계 및 이용자의 선택에 따라 열람제한의 기능을 치밀하게 설정
- 불필요한 열람제한은 최소화

⑤ **특정서버관리자(노력의무)**

- 청소년 열람방지조치: 열람차단조치, 필터링 소프트웨어와의 연동 등
- 신고접수체제의 정비: 특정서버를 이용하여 발신이 이루어진 청소년 유해정보에 대한 신고접수 체제의 정비를 위해 노력하여야 함 → 자신이 관리하는 특정서버를 이용하여 이루어진 청소년 유해정보의 발신을 용이하게 탐지, 청소년 열람방지조치를 촉진(조문해설)
- 기록 작성 및 보존: 청소년 열람방지조치를 취한 때에는 관련 기록 작성·보존

* 특정서버관리자: 타인의 요구에 응하여 정보를 인터넷을 이용하여 공중에 의한 열람이 가능한 상태로 두고 이를 열람하게 하는 서비스를 제공하는 자 → 제3자가 자유롭게 기록할 수 있는 전자게시판을 운영하는 자라면 이에 해당함 [영리·비영리를 불문하며(관공서, 기업, 대학 등이 특정서버를 설치하여 사용하는 경우, 웹호스팅을 이용하는 경우 등 포함), 블로그 개설자 등 개인도 포함]. 포털=상위 관리자, 블로그 개설자=하위 관리자

○ 필터링 추진기관의 등록

- **필터링 추진기관:** 필터링 소프트웨어 및 필터링서비스의 성능 향상 및 이용보급을 목적으로 한 조사연구·보급개발·기술개발 업무(“필터링 추진업무”)를 하는 기관
- **등록:** 필터링 추진기관은 총무대신 및 경제산업대신에 등록 가능
 - 등록요건: 1년 이상 필터링 추진업무 실무경험자로서 필터링 추진업무의 관리자를 두고 그 업무의 적정한 실시를 위한 매뉴얼이 문서화되어 있을 것
 - 등록 사실은 관보에 공시됨
- **보고 또는 자료의 제출:** 총무대신 및 경제산업대신 → 필터링 추진업무의 적정한 운영을 확보하기 위하여 필요한 한도 내에서 필터링 추진기관에 대하여 그 업무상황에 관하여 보고 또는 자료의 제출을 요청할 수 있음

○ 민간단체 등예의 지원(노력의무): 국가 및 지방자치단체

- 필터링 추진기관 (등록을 한 자)
- 청소년 유해정보 필터링 소프트웨어의 성능에 관한 지침을 작성하는 민간단체

- 필터링 소프트웨어 개발·제공 사업자, 필터링 서비스 제공 사업자
- 인터넷 리터러시를 습득하기 위한 활동을 수행하는 민간단체
- 청소년 유해정보에 관한 신고를 접수하고 특정서버관리자에게 조치를 강구하도록 요청하는 활동을 하는 민간단체
- 필터링 소프트웨어에 의해 열람을 제한할 필요가 없는 정보를 수집하고 이를 필터링 소프트웨어를 개발하는 사업자 기타 관계자에게 제공하는 활동을 하는 민간단체
- 청소년 열람방지조치, 열람 제한 정보의 업데이트 기타 청소년이 인터넷 이용환경 정비를 위한 조치에 관한 민사분쟁에 대하여 공정한 제3자로서 그 해결을 도모하기 위한 활동을 하는 민간단체 (ADR단체)
- 기타 관련 활동을 수행하는 민간단체

4. 인터넷상의 청소년 정책

○ 제2차 기본계획(2012.7)

- 법 제12조에 따라 3년마다 청소년 인터넷 환경정비 기본 계획을 작성

○ 기본 방침

- ① 리터러시 향상과 유해정보 열람기회 최소화의 균형: 청소년의 리터러시 향상 시책을 최우선적으로 시행하며 청소년 유해정보 열람기회 최소화 시책을 보완적으로 시행함
- ② 수신자측 어프로치: 청소년 유해정보에의 대응은 인터넷상의 자유로운 표현활동 및 청소년의 알 권리 등을 확보한다는 관점에서 수신자 중심으로 이루어져야 하며(자발적 필터링의 도입, parental control 등), 특정서버관리자 등 정보의 발신자나 매개자에 대하여 행정이 규제하는 경우에도 보완적인 대책으로서 필요최소한에 머물러야 함
- ③ 보호자 및 관계자의 역할: 인터넷 환경정비의 역할을 담당하고 권리를 갖는 것은 근본적으로는 보호자임. 관계자(행정, 사업자, 교육관계자, 민간단체 등)는 연계 협력하여 보호자를 보조하는 각각의 역할을 다하여야 함
- ④ 민간주도와 행정의 지원: 청소년이 안전하게 안심하고 인터넷을 이용할 수 있는 환경정비에 관한 정책은 우선 민간에 의한 자주적이고 주체적인 노력을 존중하고 이를 행정이 지원하는 형태로 이루어지는 것이 바람직함
- ⑤ 유해성 판단에의 행정의 불간섭: 어떠한 정보가 청소년 유해정보인지는 민간의 판단에 의해 끊임없이 합의가 이루어지도록 하여야 하며, 구체적인 기준 책정 및 개별적 판단에 국가 등은 간섭해서는 안 됨

○ 인터넷의 적절한 이용에 관한 교육 및 계발활동의 추진

- 민간단체에 의한 자발적 사이버 방법활동의 확대
- 인터넷 리터러시에 관한 지표의 책정: 지표를 통하여 청소년 인터넷 리터러시를 계측하고, 그 분석결과를 토대로 리터러시 향상 정책을 추진
- 보호자에 대한 보급 계발의 지원: 필터링 정책에 있어서 보호자의 이해 및 자주적인 대응이 중요하므로, 그 보급 계발에 필요한 지원책을 추진

○ 청소년 유해정보 필터링의 성능향상 및 이용의 보급 등

- 바람직한 필터링 제공 방법에 관한 기준의 보급: 인터넷 접속 단말에 있어 연계적 필터링 제공 방법에 관한 판단기준을 보급
- 새로운 기기 및 전송기술에 대응한 필터링의 추진: 민간단체의 자주적 대응, 제3자기관의 관여 등을 고려하여 관련 행정기관이 연계하여 추진
- 「청소년보호 by 디자인」을 염두에 둔 새로운 기기 등의 설계의 지원: 기기의 설계단계부터 청소년보호가 실현될 수 있도록 민간의 대응을 지원

○ **민간단체 등의 지원**

- 청소년의 인터넷 리터러시 향상을 위한 활동에 대한 지원
- 특정서버관리자 등이 자주적으로 청소년 유해정보의 열람방지조치를 취할 수 있도록 가이드라인의 책정, 모델약관의 정비 등을 지원

○ **국제적인 연계의 추진**

- OECD 권고(온라인상의 청소년보호에 관한 이사회권고): 2012년 2월 채택

5. 일본의 법제·정책의 특징

○ **정책의 핵심:** 필터링 정책 → 필터링에 의한 청소년 유해정보의 열람기회의 최소화 정책
*기술적 정책

○ **정책의 특징 ① : 정책 수립·실행의 포괄성과 중립성**

- 수립주체(추진본부)의 포괄적 구성: 총리를 수반으로 한 관련 내각 전부
- 청소년 유해정보의 정의·판단기준에 행정의 불관여

○ **정책의 특징 ② : 정책에 있어서의 균형**

- 정책의 최우선 목표 내지 이념: 인터넷 리터러시의 향상
- 실질적 목표: 유해정보의 열람기회의 최소화
- 정책의 추진: 민간주도(인터넷의 특성에 배려) + 정부의 존중과 지원

○ **정책의 특징 ③ : 민간주도의 자율규제**

- 법적 의무에 기초한(법제화된) 자율규제 (규제된 자율규제)
- 사업자의 법적 의무: 위반에 대한 제재가 없고, 일부는 노력의무
- 민간단체에 대한 지원: 필터링 추진기관, 리터러시 활동단체, 유해정보 신고접수 단체, 규제불요정보의 수집 단체, ADR단체 등
- * 정부는 정책의 이념과 룰의 대강을 정하고 민간에 의한 자율적 집행을 지원하고 감시

○ **정책의 특징 ④ : 이해당사자들의 역할과 연계협력의 강조**

- 이해당사자들(보호자, 관련기관, 사업자, 민간단체 등)의 입장을 존중한 위에 각자의 역할과 책임을 강조
- 연계협력의 강조

6. 우리나라의 청소년보호정책(전반적 평가)

○ 정책수립·추진의 일방성

- 청소년보호정책: 여성가족부 중심의 정책 → 인터넷산업에 대한 배려 부족
- 청소년 유해성의 판단은 청소년보호위원회의 고유권한 + 여성가족부 결정(고시)
 - * 유해성의 판단기준: “청소년에게 성적인 욕구를 자극하는 선정적인 것이거나 음란한 것”
- 정보통신정책상의 불법정보규제와의 교차(중복)
 - * 음란성의 판단은 방송통신심의위원회의 심의+방송통신위원회 결정

○ 정책에 있어서의 불균형

- 기본이념의 부재 → 획일적 보호위주의 정책
- 인터넷의 특성(리터러시, 표현의 자유 등)을 배려하지 않음
- 청소년 보호의 강조 → 성인의 권리·이익은 고려의 대상이 아님

○ 행정규제 중심

- 청소년 유해매체물에 대한 강력한 행정규제정책: 표시·광고·유통규제(나이 및 본인여부 확인) 등 (시정명령 + 과징금 등) → 형사규제 수반
- 자율규제가 개입될 여지가 부족
- 이해당사자(보호자, 관련기관, 사업자, 민간단체 등) 상호간의 연계협력이 필요한 분야라는 관점·의식의 부족 → 사업자의 역할 및 책임만의 지나친 강조
 - * 전기통신사업법상 휴대폰 필터링 규제도 같음(제92조)

7. 전기통신사업법에 의한 휴대폰 필터링규제의 평가

○ 규제대상

- 물적 대상: 청소년보호법상 “청소년유해매체물” + 정보통신망법상 “음란정보”
- 인적 대상: 전파법상 할당받은 주파수를 사용하는 전기통신사업자 = 이동통신사업자

○ 규제수단: 필터링규제

- ① 차단수단(필터링조치)의 제공의무
- ② 차단수단(필터링조치)의 삭제 및 작동 여부의 통지의무(매월)
 - 의무위반에 대한 제재=행정규제(시정명령)=행정적 의무

○ 규제의 실효성 (예상)

- 법정대리인의 심리적 안정감 제고에 기여?
- 이미 청소년보호법상 청유물에 대한 강력한 규제가 이루어지고 있고, 정보통신망법상 불법정보(음란정보 등)규제에 따라 음란정보의 접속차단이 이루어지고 있음. → 휴대폰 필터링규제는 기존 규제가 미치지 않는 영역에서 이를 보완하는 정도의 의미가 있고, 기존 규제가 이미 강력하다는 점에서 산업계에 미치는 임팩트가 클 것으로는 생각되지 않음.
- 다만 삭제 및 작동 여부의 통지의무는 그러한 준비태세가 되어있는지 여하에 따라서는 사업자에게 큰 부담이 될 수도 있음.

○ 평가

① 일본법을 참조한 필터링규제의 도입

- 일본은 우리와 같은 강력한 청소년보호를 위한 규제가 존재하지 않음
- 규제의 정신 내지 이념에는 눈을 닫고 수단만 도입

② 기존 청소년정책을 전제로 한 규제의 신설

- 기존 청소년보호정책 전반에 있어서의 문제점을 그대로 답습한 위에 규제를 강화

③ 법리적 문제점

- i) 차단수단 제공의 예외없는 의무화 → 청소년의 발달단계와 법정대리인의 교육방침에 따른 선택권(opt out)을 고려할 여지는 없었을까?
- ii) 삭제 및 작동 여부의 통지의무(시행령)의 문제점
 - “삭제되거나 15일 이상 부작동시 매월 통지”의 의미 → 설치될 때까지 매월 통지?
 - 위임입법의 한계 범위 내? : 차단수단의 “제공” 범위 내? → 차단수단의 제공 및 유지
 - 통지의 전제: 차단수단의 설치·유지 여부의 모니터링·감시 → 법적 문제는 없는지?

<한일 필터링 법제 비교>

	일 본	한 국
법률명	청소년 인터넷환경 정비법 (2008)	전기통신사업법 (2014)
목적	인터넷 리터러시를 향상하고 청소년 인터넷 이용환경을 정비하여 청소년의 권리 옹호에 이바지	청소년 보호
기본이념	①인터넷 리터러시(literacy)의 습득 ②청소년 유해정보 열람 기회의 최소화 ③민간에 의한 자율적 대응 중심(표현의 자유 및 인터넷의 특성에 배려)	-
청소년 유해정보의 정의	1) 범위의 한정: 청소년(18세 미만)의 건전한 성장을 <u>현저히</u> 저해하는 정보 2) 예시에 의한 구체화 - 성행위 또는 성기 등의 외설적인 묘사 기타 <u>현저히</u> 성욕을 흥분시키거나 자극하는 정보 3) 민간주의: 구체적 판단에서의 정부 불간섭 · 의회 부대결의 · 「조문해설」	1) 청소년유해매체물 : 청소년보호위원회가 <u>청소년(19세 미만)에게 유해하다고 결정하여</u> 여가부장관이 고시한 매체물(청소년보호법) *개별주의 - 유해성의 판단기준: “청소년에게 성적인 욕구를 자극하는 선정적인 것이거나 음란한 것” 2) 음란정보 : “ <u>음란한</u> 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 배포·판매·임대하거나 공공연하게 전시하는 내용의 정보”(정보통신망법) * 국가주의: 국가가 유해성·음란성을 판단
이해 당사자들의 책무 및 협력	1) 국가·지자체: 기본이념에 근거한 시책 수립·집행 2) 관련 사업자: 청소년 유해정보 열람기회 최소화(필터링조치)와 인터넷 리터러시 향상 조치의 강구 노력 3) 보호자: 스스로의 교육방침 및 청소년의 발달단계에 따른 인터넷 이용의 관리 및 리터러시의 향상 노력 4) 연계협력체제의 정비: 국가·지자체의 노력의무	<청소년보호법> 1) 가정의 역할과 책임 : 청유물 이용시 <u>즉시</u> <u>제지</u> , 필요시 관련 상담기관 등에 상담 2) 사회의 책임 · 청유물 이용 인지도 <u>제지 및 선도</u> · 청유물 유통 인지도 신고·고발 등 조치 · 청유물 유통업자 및 그 단체 등은 청유물 유통 방지를 위해 자율적으로 노력 3) 국가와 지자체의 책무
관련 사업자의 의무	1) 휴대전화 ISP: opt out 방식 2) ISP: opt in 방식 3) 인터넷 접속기기(휴대전화 단말기 제외)의 제조업자: 4) 필터링 소프트 개발사업자 및 필터링 서비스 제공사업자(노력의무): - 청소년의 발달단계 및 이용자의 선택에 따라 열람 제한의 기능을 치밀하게 설정 - 불필요한 열람제한은 최소화 5) 특정서버관리자(노력의무): 청소년 열람방지조치, 신고접수체제의 정비, 기록 작성 및 보존	- 이동통신사업자의 청유물 및 음란정보 차단 수단(필터링 소프트웨어 등) 제공의무 · 계약체결 시: 수단의 고지+설치 확인의무 · 계약체결 후: 삭제여부+작동여부 통지(매달)
민간지원	필터링 추진기관 등의 등록 및 지원	-
규제형태	민간중심의 자율규제	행정규제