



# KOREA INTERNET TRANSPARENCY REPORT

한국 인터넷 투명성 보고서

2021

---

2021. 9.

고려대학교 법학전문대학원 공익법률상담소 (CLEC)

한국 인터넷 투명성 보고팀

<http://transparency.or.kr>

# 1. 감시: 통신 감시 현황 및 분석

구분		통신제한조치			통신사실확인			통신자료제공			압수수색
		통신전체	인터넷전체	양대사업자	통신전체	인터넷전체	양대사업자	통신전체	인터넷전체	양대사업자	양대사업자
2013년	문서수	592	401	221	265,859	51,367	7,990	944,927	115,194	1	14,408
	계정수	6,032	1,887	556	16,114,668	403,227	23,163	9,574,659	392,511	17	-
2014년	문서수	573	372	181	259,184	32,933	6,940	1,001,013	114,260	0	15,684
	계정수	6,678	1,748	547	10,288,492	64,721	13,857	12,967,456	489,916	0	-
2015년	문서수	334	179	75	300,942	36,100	7,199	1,124,874	100,643	0	13,183
	계정수	6,302	998	350	5,484,945	65,333	13,024	10,577,079	423,533	0	1,032,033
2016년	문서수	311	181	108	303,321	30,753	8,003	1,109,614	84,302	0	13,157
	계정수	6,683	899	193	1,585,654	67,362	23,951	8,272,504	312,056	0	722,876
2017년	문서수	219	135	53	301,257	37,207	8,224	989,751	65,151	0	15,538
	계정수	6,775	827	114	1,052,897	93,274	23,579	6,304,985	263,579	0	10,791,104
2018년	문서수	261	156	72	285,614	43,691	7,647	974,481	55,593	0	21,700
	계정수	6,760	661	116	555,091	109,524	18,571	6,141,107	235,813	0	8,299,512
2019년	문서수	203	115	52	278,982	44,712	7,739	1,003,399	57,582	0	26,729
	계정수	6,842	855	153	511,812	105,112	14,897	6,028,268	238,347	0	3,127,340
2020년	문서수	134	64	15	249,264	37,356	5,121	992,782	56,614	0	31,244
	계정수	6,930	707	133	458,721	85,960	9,005	5,484,917	206,995	0	3,866,365

표 1. 2013-2020 통신감시 현황 개요

## □ 통신제한조치

- 인터넷에 대한 통신제한조치는 연 평균 200건, 1073개 계정에 대해 이루어지고 있다. 문서수 기준으로 인터넷에 대한 통신제한조치는 연 평균 총 통신제한조치의 약 61%를 차지하고 있다. 2020년 한 해 총 64건의 요청으로 707개의 계정(문건당 계정수 11.04개)에 대하여 이루어졌다. 전체 707건 중 경찰에 의해 1건, 국정원에 의해 706건이 이루어져 거의 100%가 국정원에 의해 이루어지고 있다.

## □ 통신사실확인 자료 제공

- 인터넷에 대한 통신사실확인 자료 제공은 연 평균 39,265건, 124,314개 계정에 대해 이루어지고 있으며, 연 평균 총 통신사실확인의 약 3%(계정수 기준)를 차지하고 있다. 주로 통신사실확인이 기지국 수사에 집중이 되어 이동통신사업자에 대한 대량 요청으로 집중되어 있기 때문인 것으로 보인다.

## □ 통신자료제공(가입자 신원정보 확인)

- 인터넷 서비스 가입자에 대한 통신자료제공은 연 평균 81,167건, 320,344개 계정에 대해 이루어지고 있다. 연간 전체 인구수(2020년 51,780,579명, 통계청)의 15.7%에 해당하

는 8백 1십 6만 개 이상의 계정 정보가 조치되고 있는 것은 심각한 문제이다. 통신자료제공은 감소추세에 있다. 통신자료 제공이 법원의 허가 없이 간편하게 통신 이용자의 신원정보를 취득할 수 있는 제도라는 점을 감안한다면 지속적인 감소는 긍정적이라 평가할 수 있겠다.

□ 압수·수색(통신 내용, 기록, 신원정보 모두 확인 가능)

- 통신사업자에 대한 압수·수색은 현재 정부에서 공개하고 있지 않아 네이버와 카카오만이 자체 발간하고 있는 투명성보고서로 현황을 알 수 있다. 2020년 기준 두 사업자에 대한 압수·수색은 31,244건으로 3,866,365개의 계정이 조치되었다. 다른 통신감시 제도와 비교해 압수·수색 방식은 계정수에 있어서도 그 수치가 압도적이며 문서 1건당 조치된 계정수 역시 월등히 높다. 압수·수색은 통신의 내용까지 확인할 수 있어 이렇듯 방대한 양으로 행해지고 있다는 것은 통신감시에 있어 가장 심각한 문제이다. 압수·수색 수는 2017년 14배 폭등했다가 감소추세에 있지만 2017년 이전의 낮은 수치로는 돌아가지 못하고 있다. 2020년 다시 3,866,365개로 높아져 이전 수치로 회귀하지 않을까 우려스럽다. 2017년 이후 꾸준히 증가하고 있는 압수·수색 건수는 공권력의 압수·수색 사용이 단순히 통신자료제공 제도를 대신하여 이용자 신원 확보를 위한 것이라기보다 인터넷 감시에 있어 포괄적 감시가 가능한 압수·수색을 공권력이 보다 적극적으로 사용하고 있다는 해석에 힘을 실어준다.

## 2. 검열: 방송통신심의위원회의 통신심의 현황 및 분석

구분	2014년		2015년		2016년		2017년		2018년		2019년		2020년		
	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	건수	비율	
불 법 행 위	음란·성매매	49,737	37.4%	50,695	34.1%	81,898	40.6%	30,200	35.6%	79,710	33.5%	52,493	25.4%	49,052	23.1%
	사행성	45,800	34.5%	50,399	33.9%	53,448	26.5%	21,545	25.4%	63,435	26.6%	50,022	24.2%	52,671	24.9%
	불법 식·의약품	20,160	15.2%	26,071	17.5%	35,920	17.8%	18,556	22.0%	49,250	20.7%	43,066	20.8%	37,558	17.7%
	마약류 <sup>1</sup>	1,725	1.3%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	불법금융	1,694	1.3%	1,620	1.1%	2,234	1.1%	1,349	1.6%	6,425	2.7%	11,323	5.5%	16,263	7.7%
	개인 정보침해	2,085	1.6%	1,860	1.3%	2,011	1.0%	524	0.6%	1,578	0.7%	2,921	1.4%	3,495	1.6%
	불법 명의거래	1,959	1.5%	958	0.6%	5,586	2.8%	1,820	2.1%	3,860	1.6%	581	0.3%	1,191	0.6%
	문서위조	1,961	1.5%	1,973	1.3%	1,493	0.7%	1,225	1.4%	2,410	1.0%	2,270	1.1%	2,020	1.0%
	국가보안법위반	1,137	0.9%	1,836	1.2%	2,570	1.3%	1,662	2.0%	1,939	0.8%	1,955	0.9%	2,119	1.0%
	지적재산권 침해	-	-	862	0.6%	956	0.5%	976	1.1%	2,797	1.2%	12,313	6.0%	7,846	3.7%
	기타	3,541	2.7%	4,916	3.3%	4,274	2%	1,798	2.1%	5,385	2.3%	478	0.2%	3,090	1.5%
	소계	129,799	97.7%	141,190	94.9%	190,390	94.3%	79,655	93.9%	216,789	91.1%	178,512	86.40%	175,305	82.8%
유 해	차별, 비하, 역사왜곡	705	0.5%	891	0.6%	2,455	1.2%	1,166	1.4%	2,337	1.0%	1,406	0.7%	473	0.2%
	욕설	194	0.1%	549	0.4%	734	0.4%	774	0.9%	1,389	0.6%	761	0.4%	213	0.1%

<sup>1</sup> 2015년부터 마약류 통계는 불법식·의약품에 포함되었다. 2018년 디지털성범죄 통계가 추가되었고, 초상권 통계는 항목에서 사라졌다. 성과 관련한 불법촬영물, 초상권 침해정보만을 전담하는 디지털성범죄대응팀 신설에 따라 초상권 통계가 디지털성범죄 통계에 합산된 것으로 보인다.

	폭력, 잔혹, 혐오	101	0.1%	535	0.4%	313	0.2%	109	0.1%	159	0.0%	40	0.0%	77	0.0%
	기타	0	0.0%	207	0.1%	116	0.1%	0	0.0%	0	0.0%	0	-	-	
	소계	1,000	0.8%	2,182	1.5%	3,618	1.9%	2,049	2.4%	3,885	1.6%	2,207	1.10%	763	0.3%
권리침해	초상권	1,706	1.3%	3,768	2.5%	7,557	3.7%	3,129	3.7%	0	0.0%	0	0.0%	-	-
	명예훼손 등	379	0.3%	1,611	1.1%	226	0.1%	39	0.0%	98	0.0%	91	0.0%	236	0.1%
	디지털성범죄									17,371	7.3%	25,900	12.5%	35,550	16.8%
	기타									103	0.0%	50	0.0%	95	0.0%
	소계	2,085	1.6%	5,379	3.6%	7,783	3.8%	3,168	3.7%	17,572	7.3%	26,041	12.5%	35,881	16.9%
합계		132,884	100.0%	148,751	100.0%	201,791	100%	84,872	100%	238,246	100%	206,759	100%	211,949	100.0%

표 2. 2014-2020 통신심의 시정요구 대상 정보 유형별 현황

□ 시정요구 대상 정보유형

- 2020년 총 시정요구 대상 정보 중 불법정보는 총 175,305건으로 82.8%, 유해정보는 763건으로 0.3%, 권리침해정보는 35,881건으로 16.9%를 차지하고 있다. 불법정보 중 음란·성매매 정보가 49,052건 (23.1%), 사행성 정보는 52,671 (24.9%), 불법 식·의약품 정보가 37,558 (17.7%)이다. 세 개의 유형을 합하면 전체의 약 65.7%를 차지한다.
- 국가보안법위반 정보에 대한 시정요구 비율은 2017년 2.0%로 최고점을 찍은 후 감소했다가 다시 증가세로 돌아섰다.
- 유해정보에 대한 시정요구 비율은 2017년 정점을 찍을 뒤 하락 추세를 보이고 있다. 2020년도에는 0.35%로까지 떨어졌다.
- 권리침해 정보에 대한 시정요구 건수는 2018년도 이후 디지털성범죄가 심의 대상 정보로 추가되면서 수치가 급격하게 상승하고 있다.
- 그런데 2018년도 이후 초상권 정보가 디지털성범죄 심의대상으로 포함되어 심의되고 있다. 불법성에 있어 두 정보의 실제적 사법처리의 방식이 다른데, 후자는 형사, 전자는 민사에 의존한다는 면에서 큰 차이가 있다. 그러므로 디지털성범죄와 초상권은 구분해서 다룰 필요가 있

- 다. 특히 디지털성범죄는 2차가해를 막기 위해 회의도 비공개로 진행하고, 회의자료도 공개하고 있지 않는 탓에 초상권분야는 비공개 처리되어 초상권분야 정보심의 자체가 국민의 역감시망에서 벗어나 있다.
- 명예훼손성 정보 비중은 2015년 이후 계속 줄어들고 있는 추세이다.
- 불법정보에 대한 시정요구는 전체적인 항목에서 2014년 전체 통계에서 98%에 달하는 수치를 기록했다가 이후 조금씩 감소하여 2018년도에는 91%, 2019년도에는 86.4%, 2020년도에는 82.8%로까지 감소하여 꾸준한 감소 흐름을 보이고 있다.
- 국가보안법위반, 유해정보, 명예훼손 정보의 불법성을 어떤 기준으로 어떻게 판단하여 시정조치를 취할 것인가의 문제가 지속적으로 제기되어 왔었다는 점을 상기해보았을 때, 이와 같은 시정요구 건수의 감소는 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

구분		2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
총 심의 건수		140,421	158,073	211,187	91,853	252,166 <sup>2</sup>	216,350	226,846
시정요구	계	132,884	148,751	201,791	84,872	238,246	206,759	211,949
	삭제	24,581	27,650	35,709	15,499	41,000	34,995	34,512
	이용해지, 이용정지	10,031	9,821	8,422	2,617	9,041	10,656	15,685
	접속차단	97,095	111,008	157,451	66,659	187,980	160,803	161,596
	청소년유해표시	1,177	272	209	97	225	305	183
청소년유해매체물결정		274	148	148	64	104	93	74
해당없음 등		7,096	9,174	9,248	6,917	13,623	9,498	14,712

표 3. 2014-2020 방송통신심의위원회 통신심의 및 시정요구 유형별 현황<sup>3</sup>

□ 심의 건수, 시정요구 유형별 건수 및 비율

- 2020년 1월 1일부터 12월 31일까지 총 226,846건의 정보가 심의되었다. 그 중 211,949건 (93.4%)이 시정요구 되었고, 14,712(6.4%)가 해당없음(정보 내용에 문제가 없는 것으로서 유통 허용), 각하 등(기각, 시정요구 철회, 시정요구 결정 취소)으로 결정되었다.

<sup>2</sup> 2014년부터 2018년에 이르는 5년의 시간 중 2018년도에 가장 많은 정보를 심의하였는데, 2017년 제 3기 방송통신심의위원회가 2017년 6월 12일 이후로 활동을 하지 않아 통신 심의가 이루어지지 않았기 때문이다. 2017년도에 이루어지지 않은 심의 정보가 2018년도에 모두 처리된 관계로 2018년도의 수치가 지난 5년 동안의 수치와 비교했을 때 다소 높아진 측면이 있다.

<sup>3</sup> 단, 2017년 통계는 제 3기 방송통신심의위원회 임기만료인 6월 12일까지 활동내역을 집계한 것이다.

- 기간별 비율에 따른 심의량은 2016년도부터 20만건 이상으로 증가한 이후 줄어들지 않고 매년 유사한 수준을 유지하고 있다.
- 2020년 시정요구(211,949건) 중, '접속차단'은 161,596건(76.2%), '삭제'는 34,512건 (16.2%), '이용해지 등'은 15,685건(7.4%), '기타(청소년유해표시관련)'는 183건(0.08%)을 차지하였다. 2019년도와 비교했을 때, 청소년유해표시 건수는 305건에서 183건으로 줄었으나, 이용해지와 접속차단은 각각 10,656건에서 15,685건, 160,803건에서 161,596건으로 증가했다.
- 가장 많은 시정요구 유형은 '접속차단'으로, 주로 해외에 서버를 두고 있는 사이트상의 정보가 심의되었음을 의미한다.(국내 서버 내 정보에 대해서는 해당 정보의 삭제 혹은 이용해지 결정이 주로 내려진다.)
- '기타'는 청소년유해정보 표시와 관련된 시정요구인데 이의 활용은 보통 1% 미만으로 매우 미미하였으나, 2015년부터(0.2%) 더욱 줄어들고 있다. 위원회가 '선정성 정보'나 '유해정보'에 대하여 청소년의 접근만을 차단하는 '청소년유해정보'인지 여부를 엄격히 심의하지 않고, 거의 삭제, 접속차단 등과 같이 성인의 접근도 차단하는 전면적 금지의 시정요구 결정으로 처리하고 있기 때문인 것으로 보인다. 삭제, 접속차단, 이용해지의 수치가 꾸준히 증가하고 있는 것은 이를 뒷받침한다.

□ 2020년도 통신 심의 주요 이슈 및 문제 사례

- 2020년 3월부터 방송통신심의위원회는 코로나19 허위정보 중점 모니터링을 근거로 주 2회의 회의를 주3회로 확대했고, '가짜뉴스'라는 명목으로 총 4,625건에 해당하는 정보 중 200건의 정보를 삭제 또는 접속차단으로 시정요구했다. 가짜뉴스에 대한 명확한 합의도 없으며, 사회혼란을 야기하는 정보라는 개념이 자의적으로 해석될 여지가 다분하다는 지적에도 불구하고 심의를 강행해 평소와 같았다면 '해당없음'으로 처리될 수 있었던 정보들이 시정요구 처리되었다.
- '가짜뉴스'와 '사회혼란 야기 정보'라는 이유로 2020년 3월 5일 중앙사고수습본부 코로나-19 회의 석상에 참석한 문재인 대통령의 거수 경례 모습을 조작한 사진을 '해당 정보의 삭제'와 '접속차단'으로 시정요구 처리한 건은 가장 우려스러운 사례였다. 당시 통신자문특별위원회에서 "심의의 근거가 된 「정보통신에 관한 심의규정」 제8조 제3호 카목에 규정된 그밖에 사회적 혼란을 현저히 야기할 우려가 있는 내용은 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」상 유통금지대상정보의 해당여부에 대하여 위 입법법의 한계를 벗어났다는 비판이 지속적으로 제기되고 있으며, 해당 규정이 명확성의 원칙, 현존하는 명백한 위험 등 표현의 자유 제한이 정당화되는 원칙에 부합하

는지 여부에 대하여 학계나 실무에 있어서 논란이 되고 있음에 따라 해당 심의규정의 불명확성, 모호성 등으로 인해 이에 근거한 '시정요구' 등의 조치가 수반될 경우 행정권의 남용, 표현의 자유에 대한 불합리한 공권력 개입 등 불필요한 사회적 논란이 우려된다", "해당 정보에 포함된 대통령의 국민의례 행위와 관련한 허위조작 이미지는 현재 코로나19 감염병 비상상황과는 무관하다는 점, 이와 같은 표현물이 사회적 질서에 현저한 혼란을 야기했다고 볼 수 없다는 점, 「정보통신에 관한 심의 규정」상 정치적 표현은 심의사항으로 규정하고 있지 않다는 점 등을 종합적으로 고려할 때 해당 정보가 비록 대통령의 이미지를 합성하여 사용하였다 하더라도 사회적 혼란을 현저히 야기할 정도의 내용으로는 보이지 않으며, 해당 심의규정을 근거로 한 '시정요구' 조치는 최대한 지양하여야 된다"는 의견이 있었지만 컨트롤타워에 대한 신뢰저하, 사회적 혼란 상황이라는 점 고려 등을 이유로 통신소위는 시정요구 결정을 강행했다.

- 거짓된 정보, 사회혼란을 야기하는 정보에 대한 명확한 합의와 기준이 마련되지 않은 상황에서 비상사태에 사회적 혼란을 야기한다는 이유만으로 정보에 따른 영향이 불분명한 정보를 삭제한 방송통신심의위원회의 시정요구는 분명 문제가 있다. 더군다나 정치인의 정보에 있어 그 인과관계를 명확히 밝힐 수 없는 사례에 있어서는 정치적 논란을 피하기 어렵다. "비상사태", "사회적 혼란"이라는 추상적인 표현을 앞세우며 정보를 삭제하기보다 관련 기관이나 정부부처의 적극적인 해명으로 논란을 잠재우는 것이 현명하다.

#### □ 국가보안법 위반 정보 접속차단

- 방송통신심의위원회는 2020년에도 북한 체제나 사상을 찬양하는 표현을 담고 있다는 이유로 「정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」, 「정보통신에 관한 심의 규정」과 「국가보안법」을 근거로 상정되는 안건은 거의 대부분 "접속차단"으로 의결하였다.
- 반국가단체인 북한이 제공하는 성명, 보도 등을 게재하거나, 북한의 체제·이념 등에 대해 적극 동조하면서, 북한의 통치이념을 선전·지지하거나 주체사상에 입각한 조국통일투쟁을 선동하는 내용, 김일성·김정일·김정은 3대의 지도력을 미화·찬양하는 내용 등을 게시하고 있어 「국가보안법」의 금지행위인 북한체제 또는 북한의 일방적 주장을 선전·선동하거나 김일성 일가를 미화·찬양하는 내용을 제공하고 있다는 이유로 해당정보 삭제와 접속차단으로 의결하였다.
- 앞서 언급했듯, 「국가보안법」 제7조 제1항은 다른 「국가보안법」 조항들과 달리 물리적 행위(act)가 아닌 언사(speech) 자체를 범죄시키고 있어 UN인권위원회로부터 여러



차례 폐지 권고를 받은 바 있는 위헌의 소지가 다분한 조항이다.<sup>4</sup> 또한 우리 사회는 이미 다양한 주장과 사상 등을 수용·비판·여과할 수 있는 사회체제의 건전성과 성숙성을 확보하고 있다. 따라서 북한 체제나 사상에 대한 찬양적 표현만으로 국가의 기본질서가 함부로 위협받지 않는다.

- 그러므로 방송통신심의위원회는 헌법재판소의 「국가보안법」 제7조 각 그 소정의 행위가 국가의 존립·안전을 위태롭게 하거나 자유민주적 기본질서에 위해를 줄 명백한 위험이 있을 경우에만 축소 적용되는 것으로 해석한다면 헌법에 위반되지 아니한다.(헌재 1990. 4. 2. 89헌가113)“고 판시에 따라 남한 체제에 대한 적극적·공격적인 표현의 경우로 엄격히 한정해야 할 것이다.

□ 5명의 심의위원 중 한 명 뿐인 여성심의위원

- 「양성평등기본법」 제21조제2항은 “국가와 지방자치단체는 위원회(위원회, 심의회, 협의회 등 명칭을 불문하고 행정기관의 소관 사무에 관하여 자문에 응하거나 조정, 협의, 심의 또는 의결 등을 하기 위한 복수의 구성원으로 이루어진 합의제 기관을 말한다. 이하 같다)를 구성할 때 위촉직 위원인 경우에는 특정 성별이 위촉직 위원 수의 10분의 6을 초과하지 아니하도록 하여야 한다.”라고 하여 의사결정과정에 있어 성비의 균형을 이룰 수 있도록 제도화하였다.
- 그러나 2020년 통신심의 소위원회는 5명의 심의위원 중 여성심의위원은 강진숙 위원 1인만을 임명하여 성비 균형을 이루지 못했다. 강진숙 위원의 불참으로 남성 심의위원만 참석해 회의가 진행되기도 하였다.
- 여성의 성과 재생산 권리와 관련한 정보처럼 뛰어난 전문성을 요하는 정보에 대한 판단은 단순히 성비 균형은 물론이고 해당 분야에 대한 전문지식을 갖춘 심의위원을 필요로 한다.
- 성비 불균형과 여성의 성과 재생산 권리에 대한 전문성 부족은 여성의 성과 재생산 권리는 물론이고 정보 접근권에 대한 실질적인 침해로 이어지고 있다. 2019년 통신심의위원회는 식약처가 불법으로 규정했다는 이유만으로 여성의 성과 재생산 권에 관한 전반적인 정보를 제공하고 신체에 덜 침습적인 경구피임약을 온라인으로 판매하는 ‘위민온웹’ 사이트를 전체 차단 조치하였다. 낙태죄가 폐지되지만 후속 정책의 부재로 제도적 공백 상태에 남겨진 여성에 대한 고려는 없는 일방적인 조치였다. 여전히 위민온웹은 차단 상태이며, 여성들은 경구피임약을 구할 수 있는 경로를 차단당하고 있

<sup>4</sup> UN Human Rights Committee, Kim v Republic of Korea (574/94)

다. 위민온웹의 경우는 외국에서는 특정 정보에 대한 “접근”이 합법적이지만 국내의 경우 그 정보를 제공하는 것이 불법이라는 이유로 국내인들의 사이트 접속 자체를 막은 것으로 이러한 통신심의 소위원회의 결정은 국내인들에 대한 차별이라고 볼 수 있다. 외국에서는 의사의 대면진단 및 처방없이 접근할 수 있는 경구피임약에 대한 정보를 국내 여성들만 접근하지 못하게 하는 것은 정보접근권 상의 차별이다. 판매행위가 국내에서 불법일지라도 이에 대한 정보까지 차단하는 것은 과도한 검열이다.<sup>5</sup>

- 방송통신심의위원회는 여성의 성적 권리, 재생산 권리에 관한 전문성을 갖춘 여성 심의위원의 임명으로 균형을 이룰 수 있도록 최선의 노력을 해야 할 것이다.

---

<sup>5</sup> 박경신(2012. 04. 27.), 「위민 온 웹 차단이 위헌인 이유: 행정법규 위반을 막기 위한 웹사이트 차단 반드시 필요한가」. 『오픈넷』, <https://opennet.or.kr/19665>(검색일: 2021년 9월 29일).