

표현의 자유를 위한 정책 제안

"우리는 헌법 21조를 수호하는
표현의 자유 대통령을 원한다!"

혐오와 검열에 맞서는
표현의 자유를 위한 네트워크

21조넷이란?

혐오와 검열에 맞서는 표현의 자유 네트워크(약칭 21조넷)는 대한민국헌법 21조가 보장하는 집회 및 언론, 표현의 자유를 옹호하는 활동을 하고자 시민사회단체 및 언론단체들이 모인 연대체입니다.

현재 공권력감시대응팀, 문화연대, 블랙리스트 이후, 사단법인 오픈넷, 서울인권영화제, 서울장애인인권영화제, 언론개혁시민연대, 언론인권센터, 인권운동공간 활, 인권운동네트워크 바람, 장애인차별금지추진연대, 전국언론노동조합, 전국장애인차별철폐연대, 진보네트워크센터, 투명사회를위한정보공개센터, 한국장애포럼 총 16개 단체가 합류하고 있습니다.

Contents

2025

표현의 자유 위한 정책 제안

- | | | | |
|----|--|----|---|
| 4 | 들어가며
: “표현의 자유와 평등은 모든 인권의 향유와 보호에
필수적인 기본적 권리다” | 6 | 집회·시위 자유의 권리 보장 |
| 9 | 표현 자유를 위한 심의제도
① 방송심의에 관한 사항
② 통신심의에 관한 사항 | 13 | 인터넷 표현의 자유 확대
① 명예훼손죄와 모욕죄
② 임시조치제도 |
| 17 | 디지털 공론장 및 디지털 성폭력에 대한
플랫폼 책무성 강화 | 19 | 문화예술 표현의 자유 확대 |
| 21 | 표현의 자유를 위한 시민 알권리 보장 및
투명한 국정운영 | 23 | 성평등/성교육 도서 접근권 보장과
성평등한 민주주의 원칙 수립 |
| 25 | 혐오에 맞선 소수자 표현의 자유 보장 | | |

표현의 자유와 평등은 모든 인권의 향유와 보호에 필수적인 기본적 권리다

윤석열 정부 출범 이후 표현의 자유가 심각한 위협에 처하고 있음을 체감할 수 있는 많은 사건이 벌어졌다. 법과 제도, 공적 기구를 이용해 언론·출판의 자유, 집회 및 시위의 자유, 문화·예술의 자유, 인터넷 표현의 자유 등 곳곳의 표현 공간과 영역에서 억압했는데, 많은 경우 권력에 대한 비판적인 의견과 표현에 대해 대통령(실)이 직접 탄압에 나섰다.

윤석열 정부는 공영방송에 대한 직간접적 개입으로 언론의 독립성을 침해하고, 비판적인 언론 보도나 개인의 의견과 표현에 대해 명예훼손 소송을 적극적으로 활용했다. 이와 함께 방송통신심의제도는 비판적인 보도에 대한 제재와 ‘윤석열 풍자 동영상’ 삭제 등 권력 비판을 통제하기 위한 수단으로 악용되었다. 대통령실 앞 집회에 대해 반복적인 금지 통고와 유례없는 출퇴근 시간 집회 금지라는 편법으로 집회를 억압했다. 고등학생의 풍자만화 ‘윤석열차’에 대해 문화체육관광부가 경고 조치를 한 것은 문화예술계 블랙리스트 사건을 다시 연상시켰고, 강성희 전 국회의원과 한국과학기술원(KAIST) 졸업생의 ‘입틀막’ 사건은 윤석열 정부의 표현의 자유 침해를 상징하는 대표적인 사건이었다.

표현의 자유는 시민이 각자의 인격체로서 그리고 주권자로서 자유롭고 민주적인 의사소통을 가능케 하는 필수조건이다. 헌법재판소가 “사회 구성원이 자신의 사상과 의견을 자유롭게 표현할 수 있다는 것이야말로 모든 민주사회의 기초이며, 사상의 자유로운 교환을 위한 열린 공간이 확보되지 않는다면 민주정치는 결코 기대할 수 없기 때문”이라고 설명했던 것처럼 표현의 자유는 민주주의와 밀접한 관계를 맺는다. 윤석열 정부에서 추락한 표현의 자유의 현실에 대해 스웨덴 민주주의다양성연구소는 한국이 ‘민주주의 선도 국가’에서 ‘독재화로 전환 중인 국가’로 변화하고 있다고 평가했다. 민주주의의 위기는 윤석열의 ‘친위 쿠데타’로 이어졌지만, 민주주의의 회복과 평등사회의 열망으로 거리를 가득 채운 응원봉의 빛은 ‘대통령 파면’이라는 결과를 만들었다. 민주주의의 회복이라는 당

면한 요구를 받아들여야 할 차기 정부는 표현의 자유를 보장하고 확장하기 위한 변화를 적극적으로 추진해야 한다.

표현의 자유를 위협했던 사건들을 돌아보며 권력과 권력자에 대한 비판을 봉쇄하기 위해 사용된 통제장치들, 법 제도들을 개선하고 권력의 남용을 막기 위한 조치를 요구한다. 표현의 영역에서 정치 검열은 중단되어야 하며 비판적 목소리를 위축시키기 위해 형사 제도를 남용해서도 안 된다. 국가에 대한 제대로 된 비판이 가능하기 위해서는 국가 정책, 집행에 대한 정보가 제공되어야 한다. 제대로 된 정보제공 없이는 정확하게 비판할 수 없다. 따라서 알권리를 위한 정보접근권이 실질화되어야 한다.

표현의 자유의 실현은 표현 공간의 개방성과 다양성이 존중될 때 가능하다. 시민들의 소통과 표현을 위한 공간은 권력으로부터 자유로워야 할 뿐만 아니라 혐오와 폭력으로부터도 자유로워야 한다. 심각해지는 허위조작정보나 디지털 성폭력 유통 문제에 대처하는 플랫폼의 투명성과 책무성을 강화할 것을 요구한다. 무엇보다 불평등은 일부 목소리를 배제하는 결과를 낳고 표현의 자유를 침해한다는 원칙에서 표현의 자유와 평등을 위한 정책을 추진해야 한다. 혐오 발언과 차별은 그 자체로 차별받는 대상의 인권을 침해한다. 따라서 표현의 자유라는 이름으로 혐오와 차별 발언은 옹호될 수 없다. 혐오의 확산이 심각하게 우려되는 지금, 차별금지법 제정은 시급한 과제다. 표현의 자유와 평등이 인간의 존엄성을 보장하고 보호하는 데 상호보완적이고 필수적으로 기여하며, 이 두 가지가 함께 인권의 불가분성과 보편성을 지키는 핵심이다. 표현의 자유와 평등이 보장되고 지지될 때 모든 사람을 위한 인권 존중이 가능해지고 강화된다.

거리에 선 수많은 시민의 목소리를 기억해야 할 새로운 정부는 표현의 자유를 보장하고 평등사회로의 약속으로 혐오와 검열에 맞서는 표현의 자유 네트워크(21조넷)가 제시하는 <표현의 자유 정책과제>를 반영하기를 요구한다. 가장 민주적인 사회는 표현의 자유를 가장 넓은 수준으로 보장하고, 그러므로 모든 사람의 의견이 반영되고, 발언하고, 정치적·예술적·사회적 삶에 참여할 권리가 보장됨으로써 평등을 달성하는 사회다. 이런 사회가 새로운 정부의 지향이 되길 바란다.

2025년 5월 13일

혐오와 검열에 맞서는 표현의 자유 네트워크

집회·시위 자유를 위한 정책 제안

문제상황 집회 장소, 시간에 대한 금지

2022년 윤석열 정부 출범 이후 집회·시위에 대한 금지와 제한이 급증했음. 특히 대통령실이 용산 국방부 위치로 이전이 결정된 직후(2022.4)부터 대통령실 앞 100m 이내의 집회와 행진을 모두 금지해 왔음. 처음에는 대통령 집무실 주변을 「집회 및 시위에 관한 법률」(이하 집시법) 제11조의 대통령 관저 조항으로 적용해 금지했는데, 이에 대해 법원은 매번 집행정지 결정을 했고 심지어 본안 사건에서도 대통령 집무실 앞 집회 금지는 위법이라는 판결을 했지만 반복적으로 금지통고를 했음. 이후 집시법 시행령 개정(2023년)을 통해 주요도로에 대통령실 앞 이태원로를 포함시켜 이를 근거(집시법 12조)로 또는 군사시설 보호(집시법 8조)를 이유로 금지함.

대통령실 앞뿐만 아니라 주요 집회 장소였던 도로에서의 집회를 교통소통을 이유(집시법 12조)로 제한했음. 대통령이 2023년 5월 건설노조의 고(故) 양희동 열사 추모 1박2일 집회를 불법집회로 규정하고 엄정한 법집행을 주문한 뒤에 경찰은 교통 방해 등을 이유로 출·퇴근 시간대의 집회를 금지해 오전10시~오후5시 동안만 집회를 허용했음. 대통령실은 출·퇴근 시간, 심야 집회, 주요도로 집회로 피해가 크다며 국무조정실과 경찰청에 법령 개정을 요구했지만, 집회 규제가 필요한 구체적인 근거는 없음.

집시법 이외의 법 적용으로 집회 통제

집시법 이외의 법을 자의적으로 적용해 집회를 금지하고 경제적, 법적 제재를 가하는 것은 집회의 자유를 심각하게 위축시킴. 여러 지방 정부가 광장 사용 조례를 통해 집회의 자유를 침해하고 있음. 서울시는 광화문광장을 재개장하면서 집회를 금지했고, 2015년부터 매년 서울광장에서 열렸던 서울퀴어문화축제를 2023년, 2024년 연속으로 사용을 불허했음. 서울시는 광장을 서울시 행사로 독점하고 있으며 광장사용 허가를 받지 않을 경우 변상금을 부과함. 서울광장의 10·29 이태원참사 합동분향소에 변상금(1억 6,485만 원)을 부과했고 2025년 3월 17일 광화문광장에서 진행된 윤석열 즉각 파면 촉구 각계 긴급시국선언 기자회견에 변상금 부과 등으로 엄정 대응하겠다고 밝힘. 이와 같은 광장 사용 조례가 전국적으로 시행되고 있고 이는 집회신고 외에 별도의 장소이용 허가를 받게 하여 집회를 금지하는 수단으로 활용됨.

서울교통공사는 전국장애인차별철폐연대의 지하철 역사에서의 선전전과 기자회견에 대해 「철도안전법」을 근거로 금지행위로 규정함. 서울교통공사 직원들은 자의적인 법해석으로 금지행위로 규정한 선전전과 기자회견을 방해하고 경찰과 함께 참가자를 끌어내고 연행하거나 휠체어 이용인을 아예 승강장에 들어가지 못하게 막음. 서울시와 서울교통공사는 2021년 6월 이후 전장연을 상대로 형사고소 11건, 민사소송 5건을 제기함. 지금까지 청구된 손해배상액만 8억 9,300만 원에 이름.

정책제안

집회·시위 자유의 권리 보장과 증진을 목적으로 「집회 및 시위에 관한 법률」 개정

현재 집회 금지와 제한의 근거로 활용하는 집시법 11조, 12조는 2023년 유엔 자유권위원회에서 한국 정부의 집회 금지 실태에 대해 비례성 및 필요성 원칙에 부합하지 않는다는 지적을 받았음. 집시법 11조, 12조를 비롯해 집회·시위를 금지/통제하기 위해 활용되는 집시법 조항들이 삭제돼야 하고, 근본적으로는 집

화·시위 자유를 보장하고 확장하기 위한 국가의 책무와 시민의 권리를 중심으로
집시법으로 전면 개정돼야 함.

집회를 통제하는 경찰력 행사를 중단하고 집회의 권리를 보장하는 경찰로 전환

집회 금지와 제한 통고를 남발하고, 평화적인 집회를 강제 해산하고 연행하는
등의 물리력 행사와 같은 통제적 집회 관리는 근절돼야 함. 이미 경찰청은 2017
년 경찰개혁위원회의 권고를 수용하면서 ‘경찰권 행사를 자제함으로써 집회시
위의 자유를 최대한 보장’하겠다는 입장을 밝혔음. 출퇴근 시간과 야간 시간 집
회 금지, 기자회견에 대한 미신고집회 적용과 같은 자의적인 판단으로 평화적인
집회를 방해하고 법적 처벌을 시도하는 등 집회의 권리를 위축시키는 경찰력 행
사를 중단해야 함.

법집행 공무원은 평화로운 집회·시위를 보호해야 하며, 참가자들의 생명, 자유
및 신체의 권리를 보호해야하는 의무가 우선임. 집회 참가자를 낙인찍는 방식의
수사를 중단하고 일반교통방해(「형법」 제185조), 「도로법」 등을 적용하는 것을
중단해야 함.

모든 공공장소에서의 집회·시위가 가능하도록 법적·제도적 장애물을 제거

집회는 모든 공간에서 원칙적으로 가능해야 함. 특히 정부 기관과 같은 권력을
상대해야 하는 장소, 많은 사람들이 자유롭게 오고가는 공간 등 공공장소에 대
한 접근성이 보장돼야 함. 현재 많은 지자체가 광장 사용 조례를 제정해 광장에
서의 집회에 대해 허가 절차를 요구하고, 서울교통공사는 「철도안전법」을 핑계
로 역사 내에서의 선전전, 기자회견을 금지하고 있음. 집회를 허가하는 제도로
활용되어 집회의 권리를 침해하는 조례는 폐지 또는 개정돼야 하며, 「철도안전
법」과 같이 집회를 금지하기 위해 다른 법률을 자의적으로 적용하는 것을 통제
해야 함.

심의의 개시 기준 등 절차적 허점으로 '청부민원' 논란

방통심의위는 심의 기준의 문제점과 더불어 여러 절차적인 문제점을 안고 있음. 회의공개, 의견진술 기회, 불복절차 등이 마련돼 있으나 형식적으로 운영돼 실질적인 기회가 보장되지 않는다는 비판이 제기됨. 의견진술은 요식행위처럼 진행되거나 제작자를 압박하는 수단으로 악용되기도 함. 불복절차는 최초 결정을 내린 기관에서 다시 이의 신청을 심의하는 구조로 되어 있어 객관적인 재검토가 어려움.

특히 심의 개시 기준이 불명확하고, 민원 처리 및 사실 확인 절차가 미흡해 과잉 심의 및 청부심의를 초래한다는 지적이 큼. 실제로 정당을 포함한 특정 정치 성향이나 이해관계를 가진 세력이 조직적인 민원을 제기하는 '청부심의' 사례가 지속적으로 발생하고 있으며, 윤석열 정부에서는 특정 언론사를 탄압하기 위해 민원을 사주했다는 의혹까지 제기됨. 이러한 절차상 허점은 심의 개시 결정의 형평성 문제를 야기하며 충분한 사실이나 근거 없이 심의가 개시돼 정당한 보도까지 위축시키는 결과를 초래함.

정책제안

행정심의 대상 축소 및 자율규제 확대

방송 및 언론에 관한 심의 체계는 행정기구인 방통심의위의 권한과 기능 축소, 그리고 자율규제 기구의 독립성 보장의 두 축으로 이뤄져야 함. 공영방송은 자체심의 시스템, 시청자위원회 등을 통해 내적인 자율규제 체계를 수립하고, 민영방송 및 언론사도 자체 심의를 강화하고, 관련 협회 등을 통한 자율심의(기구)를 활성화하도록 지원해야 함.(예: 통합형 자율규제 기구) 행정기구는 최소 규제 원칙에 따라 중대한 위반 사안에 한하여 심의하도록 권한을 제한해야 함.

방송 내용 규제 항목의 명확한 기준 마련

정당한 언론활동을 제약하고, 제작의 자율성을 침해하는 추상적인 심의 조항을 폐지하거나 심의 기준을 명확히 개정해야 함.

심의 개시 결정 절차의 투명성 및 독립성 강화

민원의 정확성과 적절성을 담보하기 위한 요건을 마련해야 함. 중대한 위반 가능성이 있는 사안을 기준으로 독립적이고 전문적인 판단을 통해 심의 개시 여부를 결정해야 함. 심의 개시 사유를 공개하고, 명백히 근거 없이 반복적으로 제기하는 민원을 걸러낼 수 있는 투명한 시스템을 구축해야 함. 특히 정당이 높은 민원 청구 비율을 차지하고 있고 심의위원 또한 대통령과 정당이 위촉하기 때문에 심의의 정치적 후견주의의 우려가 있음. 정당 민원에 대해서는 심의 개시 근거 강화, 중복 민원 병합, 이해충돌에 해당하는 심의위원의 회피 등 엄격한 규제 방안을 마련해야 함. 경미한 사안이나 방송사가 스스로 시정노력을 기울인 사안에 대해서는 자율규제를 존중하는 협력적인 체계로 전환해야 함.

② 통신심의에 관한 사항

문제상황 '유해정보'라는 이유로 게시물 삭제 및 차단...사실상 검열로 작용

방통심의위는 인터넷상의 불법정보뿐만 아니라 소위 '유해정보'에 대해 심의를 하고 삭제, 차단 등의 시정요구를 하고 있음. '유해정보'는 그 판단 기준의 추상성·불명확성으로 인해 판단주체의 자의적 판단에 따라 시민의 표현물에 대한 부당한 사상·건전성 검열이 이뤄질 수 있음. 또한, 방통심의위의 시정요구를 수용하지 않을 경우 방송통신위원회가 명령할 수 있기 때문에, 방통심의위의 시정요구는 사실상 강제력을 가지고 있어 대부분 수용되는 상황임.

방통심의위는 행정기관의 성격을 가지고 있고, 행정기관이 사법부의 불법성 여부 판단 전에 표현물의 내용을 심의하여 유통을 차단시키는 것은 '행정검열'이라 할 것임. 정부 여당 추천 위원이 심의위원의 과반수 이상을 차지하게 되는 관행에 따라, 방통심의위의 통신심의 권한은 정부 비판적 여론을 통제하기 위한 정치 검열로 남용될 소지가 높음. 윤석열 정부 하에서도 '윤석열 풍자 동영상'이 삭제되는가하면, 가짜뉴스를 근절하겠다는 명분으로 인터넷언론 기사(예컨대, '이재명 대표 피습 사건' 관련 내용을 다룬 시사 유튜브 채널)까지 차단했음.

UN 표현의 자유 특별보고관과 2010년 국가인권위원회 역시 이러한 방통심의위의 통신심의 제도의 문제점을 인식하여, 방통심의위의 통신심의 권한을 폐지하고 정보통신 서비스 제공자 및 시민사회 대표 등이 함께 구성하는 민간자율심의기구로 이양할 것을 권고한 바 있음.

이러한 방통심의위의 대중의 표현물에 대한 과도한 사상 건전성 검열이나 정치 검열을 막고, 시민의 표현의 자유와 알권리를 균형적으로 보장하기 위해서는, 방통심의위의 통신심의 대상 정보를 디지털 성폭력물 등 불법성이 중대·명백한 정보로 한정·축소해야 함.

정책제안

유해정보에 대한 심의 권한 폐지

방통위설치법 제21조(심의위원회의 직무) 제4호 “전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 정보의 심의 및 시정요구” 폐지.

심의 대상 불법정보의 범위 축소

불법정보 중에서도 고도의 법률적 판단이 필요하거나 정치 검열로 남용될 위험이 높으며, 임시조치 제도로도 충분히 구제 가능한 명예훼손(제2호), 국가보안법 위반 정보(제8호), 규제 대상이 광범위하고 모호한 ‘그 밖에 범죄 목적, 교사, 방조 정보’(제9호)를 행정기관의 심의 대상 불법정보에서 제외하여 사법부의 판단을 받도록 하고, 새로운 인터넷 범죄 등 불법행위의 유형을 추가할 경우 구체적으로 규정하여 자의적 해석을 방지해야 함.

방송통신위원회의 삭제 명령권한 폐지

과도한 정치 심의를 통제하기 위해서는 방송통신위원회의 삭제 명령 권한을 폐지할 필요가 있음.(정보통신망법 제44조의7, 제2항 및 제3항)

인터넷 표현의 자유 확대를 위한 정책제안

① 명예훼손죄와 모욕죄

문제상황 명예훼손과 모욕죄는 표현행위에 대한 과도한 형사처벌 대상임

한국 형법의 명예훼손죄와 모욕죄는 타인의 사회적 평가를 저하시킬만한 사실이나 감정(욕설)을 말했다는 이유로 자유형(징역형)까지 처해질 수 있도록 규정하고 있음. 이렇듯 표현행위에 대한 과도한 형사처벌 제도는 공인이나 기업 등 정치적, 경제적 권력자들이 언론을 포함하여 그들에 대한 비판, 비난의 목소리를 억압하는 데에 남용하는 경우도 많음.

명예훼손, 모욕죄의 고소, 고발 건수는 연간 약 6만 건이 넘는 것으로 추산됨. 이러한 표현행위에 대한 과도한 형사적 규제는 다수의 국민들을 경미하고 일상적인 행위만으로도 형사 피의자로 만들 수 있으며, 정치 권력이 비판자를 압수수색하는 등 형사적으로 위협하는 수단으로 남용될 수도 있음. 또한 사법당국의 수사력과 국민의 세금이 더 중대한 범죄 수사에 사용되지 못하고 낭비되는 결과를 가져오는 현실적인 폐단도 큼. 따라서 명예훼손, 모욕 행위에 대한 형사 규제는 최소화하고 민사로 해결하도록 하는 것이 바람직함.

윤석열 정부에서 검찰은 대선 후보 검증보도가 대통령의 명예를 훼손했다며 대규모의 특별수사팀을 꾸리고, 언론사와 언론인의 자택을 압수수색하고 기소했음. 또한 경찰은 대통령을 풍자하는 영상을 제작하고 게시한 시민을 명예훼손

혐의로 수사했음.

사실적시 명예훼손죄는 미투 운동 피해자 등 사회적으로 공익적인 고발을 위축시킬 여지가 큼

특히, 진실한 사실을 말한 경우에도 명예훼손죄로 처벌되는 ‘사실적시 명예훼손죄’는 미투 운동과 같은 피해자들의 피해 사실 폭로나 내부 고발 등을 크게 위축시키고 있음. 다수의 국민들이 이러한 사실적시 명예훼손죄의 위헌성에 대해 공감하여 최근 본 죄를 폐지해달라는 국회 국민동의 청원에 50,000명이 넘는 국민이 동의했음. 2018년 4월에는 법학 교수 및 변호사 등 법률가 330인이 ‘사실적시 명예훼손죄의 폐지를 촉구하는 법률가 선언문’을 발표했으며, 서울지방법원 호사회가 실시한 설문조사에서도 응답자의 약 50%가량이 해당 조항을 폐지하고 민사상의 손해배상의 문제로 전환해야 한다고 답한 바 있음. 2015년 유엔 자유권규약 위원회와 2011년 유엔 표현의 자유 특별보고관 역시 대한민국 정부에 사실적시 명예훼손죄의 폐지를 정식으로 권고한 바 있음.

모욕죄는 개인의 감정표현을 불명확한 기준으로 처벌하고 있음

‘모욕죄’는 구체적인 사실의 적시가 아닌, ‘사람의 사회적 평가를 저하시킬 만한 추상적인 판단이나 경멸적 감정’을 표현하는 행위를 형사처벌 대상으로 삼고 있음. 개인에 대한 구체적인 사실을 왜곡하는 것이 아니라, 개인의 감정표현이나 주관적 판단만으로 표현 대상이 된 타인의 사회적, 외부적 평가에 구체적인 위해를 가져온다고 보기는 어려움에도, 불명확한 기준으로 명백, 현존하는 위험이 있다고 볼 수 없는 일상적이고 경미한 행위를 형사처벌 대상으로 삼고 있는 모욕죄는 헌법상 죄형법정주의, 명확성 원칙, 비례의 원칙을 위배할 소지가 높음. 또한 모욕죄와 같이 추상적이고 광범위한 기준으로 타인에 대한 부정적인 표현 행위를 형사처벌하고 있는 조항은 정치적, 사회적 권력자들이 그들에 대한 부정적이거나 비판적인 언사를 통제하기 위한 도구로 남용할 위험이 높으며, 실제로 공인들이 다수의 네티즌을 모욕죄로 무더기 고소하는 사례가 다수 발견되고 있음. 모욕죄는 구체적인 사실의 적시가 아닌 견해나 감정표현에 대해 형사처벌이 이뤄져선 안 된다는 유엔 국제기준에도 명백히 위배하는 법제임.

정책제안

형법 및 정보통신망법상의 사실적시 명예훼손죄를 폐지하거나 ‘사생활의 비밀을 침해하는 사실을 적시한 때’로 한정하는 방향으로 개정

형사 모욕죄는 폐지

순차적인 제도 개선을 도모한다면 최소한 명예훼손죄, 모욕죄에서 자유형을 폐지하고 명예훼손죄는 친고죄로 개정하고 징역형, 금고형을 폐지하여 공직자에 대한 명예훼손 면책범위를 폭넓게 보장하는 방향으로 형사법 개정

② 인터넷 게시물 임시조치 제도

문제상황

현행 임시조치 제도는 인터넷 게시물에 대한 과도한 규제로 기능함

「정보통신망법」 제44조의2는 누군가가 온라인상의 게시글이 자신의 권리를 침해하고 있다고 주장하며 차단 요청을 하면 인터넷 사업자가 차단 조치를 취하도록 규정하고 있음. 본 제도는 누군가의 주장만으로, 원칙적으로 합법으로 추정돼 보호받아야 할 온라인상 표현물들을 우선 차단하도록 함으로써, 인터넷상의 표현의 자유와 알 권리를 심각하게 침해하고 있음. 본 제도에 따라 연간 약 450,000건이 넘는 인터넷 게시글이 차단되고 있는 것으로 알려지고 있으며, 공인이나 기업들이 자신들에게 비판적인 인터넷 게시글들을 대량으로 차단 요청하여 인터넷상 여론을 통제하는 수단으로 남용하고 있는 경우가 많음.

2010. 5. UN 표현의 자유 특별보고관 프랑크 라 튀의 한국보고서에서도 한국의 임시조치 제도가 그 대상 정보 기준의 추상성으로 인해 과도한 인터넷 게시물 규제로 이어질 수 있다는 점을 지적하며 이를 폐지할 것을 촉구하였음. 나아가 정보매개자의 책임 시스템은 서비스제공자의 의무가 아닌 선택으로 규정되어야 하고, 복원권이 보장되는 선에서 정당화될 수 있다고 했음.

헌법과 국제기준에 부합하도록 면책 등 합리적으로 개선해야 함

현행 임시조치 제도가 헌법원칙 및 정보매개자 책임 제한에 관한 국제기준에 부합하도록 하기 위해서는, 삭제 요청 시 차단 ‘의무’를 부과하는 조항이 되서는 안 되며, 정보매개자의 합리적인 정보 유통 관리를 확실하게 유도하기 위해 조치시 필요적으로 면책되도록 규정하여야 함. 즉, 현재 본조 제2항의 “삭제 등의 조치를 하여야 한다”는 의무부과형 문구를 “할 수 있다”로 개정하고, 동조 제6항의 임의적 책임감면 조항을 “삭제 등의 조치를 하는 경우 책임이 면제된다”는 필요적 면책조항으로 개정해야 함. 또한 표현의 자유를 균형적으로 보호하기 위해, 게시자의 복원권을 명시하고, 정보매개자가 게시자의 이의제기로 게시물을 복원 조치한 경우에도 면책되는 것으로 규정해야 함.

기업의 남용 가능성을 최소화하기 위한 조치 마련해야

기업이나 공인에 의한 남용 가능성을 최소화하기 위해, 신고자 적격에 제한을 두거나, 사안을 ‘사생활 침해’나 ‘허위사실적시 명예훼손’의 경우로 한정·축소하고 신고인이 허위사실임을 충분히 소명한 경우에만 임시조치 대상으로 규정하여야 함.

‘권리의 침해 여부를 판단하기 어렵거나 이해당사자 간에 다툼이 예상되는 정보’는 임시조치 대상에서 제외해야

또한 본조 제4항에서 ‘권리의 침해 여부를 판단하기 어렵거나 이해당사자 간에 다툼이 예상되는 정보’까지 모두 임시조치 대상 정보로 포섭시킴으로써, 사실적시 명예훼손이나 모욕도 형사처벌 대상인 법제하에서는 타인에 대한 비판적 내용을 담고 있는 정보라면 사실상 모두 차단의 대상이 되도록 규정해 과검열을 조장하고 있는 바, 본조 제4항은 반드시 삭제될 필요가 있음.

임시조치 요구에 대한 정보매개자의 조치(삭제조치 또는 삭제거부조치)에 대해 임시조치 요구자 또는 게시자가 이의가 있을 경우, 이에 대해 이의를 제기하고 분쟁을 조정할 수 있는 절차를 마련할 필요가 있음.

디지털 공론장 및 디지털 성폭력에 대한 플랫폼 책임성 강화

문제상황 허위조작정보 및 혐오의 디지털 플랫폼을 통한 확산

허위조작정보나 혐오발언 등 자극적이고 극단적인 콘텐츠가 디지털 플랫폼을 통해 확산돼 왔으며, 이로 인한 정치사회적 양극화와 공론장 위축 문제가 심각해지고 있음. 또한 최근 딥페이크 등 첨단기술을 빠르게 적용하는 디지털 성폭력 문제가 반복되는 가운데, 플랫폼이 디지털 성폭력물의 주요 유통경로가 되었음. 종래 플랫폼에 대해서는 미디어중개자로서 표현의 자유를 보장하는 역할이 강조돼 왔음.

그러나 최근 플랫폼은 중개자로서 이용자의 콘텐츠를 단순히 매개하는 역할보다, 이용자를 플랫폼에 오래 잡아두는 방향으로 알고리즘을 설계하면서 이용자들이 어떠한 콘텐츠를 접할지에 지대한 영향을 미치고 있으며, 그에 상응하는 플랫폼의 책임성을 강화해야 한다는 요구가 높아지고 있음. 또한 플랫폼 알고리즘이 영업비밀로 사실상 은폐되면서 외부에서 어떠한 요인이 콘텐츠 유통에 영향을 미치는지, 알고리즘이 미치는 영향은 어떠한지 파악하는 것은 더욱 어려워졌음. 플랫폼에 대한 규율이 표현의 자유에 미치는 부정적 영향을 고려하면서, 심각해지는 허위조작정보나 디지털 성폭력 유통 문제에 대처하는 플랫폼의 투명성과 책임성을 강화할 필요가 있음.

정책제안

플랫폼 투명성 확보 및 디지털 공론장의 왜곡과 혐오 확산, 젠더 기반 폭력 대응 등 온라인 안전 강화를 위한 정책 추진

디지털 공론장 왜곡과 디지털 성폭력에 이용자가 적절하게 대처하고 정책적으로 대응하기 위해, 플랫폼의 투명성을 강화할 필요가 있음. 약관 등을 통해 플랫폼의 콘텐츠 관리 정책을 투명하게 공개하고, 콘텐츠 관리 실태(콘텐츠 삭제 요구, 삭제 건수, 이의제기 건수 등)에 대해 투명성 보고서를 작성, 공개하도록 할 필요가 있음.

플랫폼은 콘텐츠 신고 등 이용자의 요청에 대하여 책임성 있는 응답 조치를 보장해야 함.

디지털 공론장의 왜곡과 양극화, 혐오표현의 확산, 젠더 기반 온라인 폭력, 디지털 성폭력 등에 효과적으로 대응하기 위해 플랫폼이 사회적 담론 형성과 인권에 미치는 시스템적 영향에 대해 평가하고 위험을 완화할 수 있는 조치를 마련하도록 할 필요가 있음.

아동·청소년의 온라인 안전을 강화하기 위한 정책 추진

알고리즘의 사회적 영향을 장기적으로 조사 연구할 수 있도록 관할 기관 및 연구자들에 플랫폼 데이터 및 알고리즘에 대한 접근을 허용하는 등 플랫폼의 투명성과 책무성을 강화.

독립적인 팩트체크 지원 제도 마련

허위조작정보의 확산에 대응하기 위하여 독립적인 팩트체크를 지원할 수 있는 제도 마련이 필요함.

2017년~2018년 한시적으로 진행되었던 「블랙리스트 진상조사위원회」는 조사 권한 미비, 조사 인력 및 조사 기간의 현저한 부족, 정부·국회 등의 실행 의지 부족(2018년 관련 위원회의 예산 전액 삭감 등) 등의 이유로 블랙리스트 사태의 주요 실행-연관 기관으로 밝혀진 청와대와 국정원, 기재부, 경찰, 문체부 및 소속 기관에 대한 총체적인 조사가 전무한 상태로 마무리되면서 블랙리스트 책임자(가해자)들이 반성과 성찰 없이 복귀할 수 있도록 빌미를 제공함. 윤석열 정부의 문화·예술 검열 및 블랙리스트 정책 재가동을 포함해 이명박·박근혜 정부의 문화예술계 블랙리스트 사태에 대한 국가 차원의 총체적인 진상규명 활동과 재발방지 제도개선이 필요하며 이를 위한 「블랙리스트 특별법」 제정을 요구하고 있음.

정책제안

블랙리스트를 명백한 '국가범죄'로 인식하도록 「블랙리스트 특별법」(가) 제정을 통해 가해자를 처벌해야 함

블랙리스트 및 표현의 자유 침해와 관련한 국가범죄를 정의하고, 이에 대한 진상규명·책임자 처벌·피해자 회복·재발 방지 제도를 명시.

핵심 내용으로는 (1)블랙리스트 실행자 및 책임자에 대한 법적 규율, (2)블랙리스트 진상조사위원회(가) 설치를 통해 블랙리스트 및 표현의 자유 침해 관련 국가범죄 전반에 대한 철저한 진상 규명 시행. (3)향후 문화예술계에 대한 국가권력의 불법적 개입과 표현의 자유 침해 방지를 위한 제도 마련, (4)사회적 기억을 위한 지원책 마련, (5)피해자에 대한 배상 및 보상, 심리적·사회적 회복 지원 등이 포함됨.

표현의 자유를 위한 시민 알권리 보장 및 투명한 국정운영

문제상황 행정기관의 자의적 비공개 결정과 정보은폐 및 회의록 미작성 등으로 인한 시민 감시제도의 무력화

행정기관의 자의적 비공개 결정과 정보은폐로 정보공개제도 및 시민의 감시·견제권이 무력화되고 있음. 대통령실 직원 명단, 검찰의 특수활동비 공개 거부 등의 사례처럼 권력이 집중된 기관일수록 기본적인 예산/조직 정보마저도 일단 비공개로 일관하는 행태가 나타남. 또한 각 공공기관에서 정보공개 업무를 책임있게 수행할 부서나 인력이 부재한 상황에서, 이미 공개 판례가 있는 동일·유사 정보에 대해서도 비공개 처분을 내리는 등 기계적인 정보 비공개 관행이 지속 됨.

시민의 의사형성을 위해 필수적으로 보장돼야 하는 의사결정과정의 투명성 역시 훼손되고 있음. 최저임금위원회와 같은 중앙행정기관의 위원회 및 각 지자체의 개발사업을 결정하는 여러 자문/의결 위원회는 시민의 삶에 직접적인 영향을 미침에도 비공개로 운영하고 있어 정책결정 과정에서 시민참여가 배제됨. 또한 사후적으로 회의를 확인할 수 있는 최소한의 장치인 회의록 작성도 부실하게 기록하거나 ‘공정한 업무 수행’이 어렵다는 등의 이유로 비공개하는 관행이 지속돼 의사결정의 정당성 및 책임성 검증마저 불가능한 상황임.

시민의 부당한 알권리 침해 발생시 구제수단이 부족함

부당한 알권리 침해가 발생했을 때 구제 수단인 행정심판의 경우, 처분청과 재결청이 동일한 행정심판위원회의 구조적 한계로 공정성을 담보하지 못함. 실제

정보공개 관련 행정심판 인용률은 7%에 그쳐 실질적 권리구제 수단으로 기능하지 못하고 있음

정보비공개 취소소송을 진행하는 경우, 정보공개 소송은 그 성격상 공익소송에 해당함에도 공익소송 지원제도의 미비로 인해 패소시 많게는 수천만원의 비용 부담이 사회적 약자들에게 전가됨. 이는 시민사회의 감시건제 기능이 위축되는 결과로 이어짐.

정책제안

「정보공개법」 전부개정 및 「회의공개법」 제정 그리고 정보공개 공익소송 패소비용 감면제도 도입

정보공개 확정 판결을 받은 동일한 정보는 사전적으로 공개하도록 의무화, 정보를 비공개할 수 있는 요건인 ‘비공개 조항’ 구체화, 정보공개 의무위반에 대한 처벌/제재규정 도입, 정보공개 심판원 설치 등 2013년 이후 전면적인 개정없이 운영해 온 정보공개법 전부개정. 또한 중앙행정기관 및 지자체, 공공기관에서 운영하는 위원회 회의는 누구나 볼 수 있도록 공개 의무화하고 회의록 작성 및 공개기준 법제화. 정보공개법 혹은 국가소송법 등 개정을 통해 공익소송에 대한 감면제도를 신설 필요.

정보공개심판원 설치

행정기관으로부터 독립적인 심판원을 설립해 행정의 정보은폐에 대한 조사권을 부여하고 시정명령 등 구속력 있는 결정권한 확보.

정보공개 전담조직 강화

정보공개위원회를 상설화해 정보공개 의무 위반 등에 대한 조사 및 징계권고 등 정보공개제도에 대한 정책기능 및 감독권한을 강화. 또한 각 중앙행정기관 및 지방자치단체 내 정보공개정책과를 신설하고 정보공개 전담 인력 및 인원기준 수립하도록 함.

성평등/성교육 도서 접근권 보장과 성평등한 민주주의 원칙 수립

문제상황 성평등·성교육 도서가 ‘유해도서’로 지목돼 폐기 및 열람제한 처리됨

2023년도부터 보수개신교·보수학부모 단체가 성평등·성교육 도서를 ‘유해도서’로 지목하면서, 해당 도서를 공공·학교도서관에서 폐기해야 한다는 요구를 공공기관에 대한 집중적인 민원 제기 방식을 통해 본격화.

충청남도에서는 도서관을 대상으로 보수·학부모 단체에서 성평등/성교육 도서에 대한 열람제한을 민원으로 제기. 이를 받아 김태흠 충남도지사는 나다움어린이책 선정 도서로 지정되었다가 철회된 7종의 도서를 도내 36개 도서관에서 열람제한 조치했다고 밝힘. 이후 2024년 12월 충남도의회에서는 도서검열을 명문화하는 도서관 조례 개정을 시도했고, ‘청소년’ 보호와 관련된 단체나 30명 이상의 개인이 유해도서 심의를 요청하면 간행물윤리위원회에 유해여부 확인을 요청하도록 조례를 개정.

경기도에서도 학교 도서관의 도서에 대해 검열이 이뤄졌음. 보수·학부모 단체의 민원을 받은 경기도 교육청은 각급 학교·사서 교사에게 ‘유해한 성교육 도서’를 처리할 것을 공문으로 압박. 경기도 교육청은 검열이 아니라 민원을 전달한 것 뿐이라고 변명하지만 반복적으로 공문을 보내며, 도서를 처리한 결과까지 회신하도록 요구. 이에 실제 5,857권의 도서가 폐기되거나 열람제한 된 것으로 드러남. 임태희 경기도 교육감은 이 사태를 두고 국정감사에서 질의와 비판을 받았지만, 사과와 반성은커녕 문제를 인정하고 바로잡기 위한 조치조차 않고 있음.

공공·학교도서관의 성평등/성교육 도서 검열은 어린이·청소년의 기본적인 알 권리와 정보접근권을 침해하고 기본적인 교육권을 제약하는 검열 조치. 궁극적으로 어린이·청소년의 표현의 자유를 위축시키고 있다는 점을 모두 지적하지만 여전히 시정조치 없이 이어지고 있는 검열 조치(열람제한)는 중단하고 폐기된 도서 원상 복구 시켜야함. 검열 자체로 사서/교사의 노동권, 저자 및 문화예술가의 문화예술향유권, 학부모와 지역주민 등 일반시민의 권리도 광범위하게 침해하고 있음.

간행물윤리위원회(간윤)를 통한 심의제도를 폐지

간윤을 통한 심의제도는 표현의 자유를 침해할 소지가 크다는 점에서 이미 오랫동안 문제 제기가 되어온 제도. 보수 단체들은 일부 지역이나 도서관을 넘어 전체 성평등/성교육 도서를 공격하기 위해 간윤을 찾아가 성평등/성교육도서를 유해도서로 선정하라며 압박하기도. 실제로 1권의 성교육 도서가 '유해도서'로 선정되었다가 다시 번복되며 대량 폐기의 위기를 마주하기도 했음. 이 과정에서 핵심은 간윤이 결국은 제대로 된 결정을 해서 해당 도서가 검열을 피할 수 있었다가 아니라 간윤의 임의적이고 자의적인 기준에 의해 언제든지 검열될 수 있는 현실을 보여줌. 이런 검열의 위험이 반복되지 않기 위해서라도 간윤을 통한 도서 심의제도는 폐기돼야 함.

인권과 성평등 관점에 기반한 '포괄적 성교육' 실행

궁극적으로 성평등/성교육 도서 검열 사태는 성소수자를 배제하고, 성별 고정관념 강화하고, 성폭력/성차별에 대한 편견과 고정관념을 강화하는 교육을 공고히 하려는 시도하에서 발생. 2015년 교육부가 차별혐오 조장하는 '성교육 표준안' 발표한 이래 아무런 조치, 진전 없음. 인권과 성평등 관점에 기반한 성교육 표준안 가이드라인 및 계획 마련하고 포괄적 성교육 정책 추진, 확장해나가야. 어린이·청소년에게 다양성과 포괄성에 기반한 교육 이루어질 필요가 있음.

애인 접근권을 보장하기 위해 기본적으로 재정이 많이 들어가는 만큼 국가의 지원이 중요함에도 분명한 이유 없이 지원을 중단한 것은 장애인 표현의 권리, 문화적 권리에 대한 역행적 조치임.

소수자에 대한 혐오

소수자 혐오 표현과 괴롭힘에 대한 제도적 규범이 없어 공론의 장에서 사회적 소수자들이 낙인찍혀 자신의 목소리를 내지 못하는 위축 효과가 큼.

방송이나 극우 집회 그리고 SNS에 성소수자, 장애인, 이주민 등 사회적 소수자에 대한 혐오가 많음. 심지어 KBS 시청자위원회(2024년 12월)에서 한 시청자 위원(목사)이 “저출생 극복을 위해서 노력하고 있는 이 시점에 동성애를 조장하고 결혼해서 자식을 낳는 데 지장을 초래할 수 있는 프로그램”이라는 혐오 발언하기도 함. 유튜브 등에서 여성혐오나 성소수자 혐오를 여과없이 발언하며 주목 받아 이윤을 얻는 상업화된 소수자 혐오가 기승을 부리고 있음.

특히 윤석열 대통령의 반인권적 비상계엄 이후 극우 기독단체들이 성장하면서 여성, 장애인, 성소수자 등에 대한 혐오발언이 더 큰 목소리를 내고 있음.

정책제안 차별금지법 제정

공공기관이든 민간기관이든 사회적 소수자에 대한 차별을 할 수 없도록 예방 및 피해 구제를 할 수 있도록 포괄적 차별금지법을 제정해야 함.

21대에서 발의된 법안에 따라도 간접·직접 차별의 개념을 두고 있고 “괴롭힘” 개념에 멸시, 모욕, 위협 등 부정적 관념의 표시 또는 선동 등의 혐오적 표현을 하는 행위가 포함돼 있음. 상업·공공시설 공급·이용에서의 차별금지 규정이 있음. 당시 제출된 법안에 모두 정부의 차별금지 계획을 5년마다 수립하도록 돼있어 소수자 혐오표현이나 검열 등의 제한에 대해 대처할 수 있는 구제 및 예방 수단이 될 수 있음.

- 우리는 헌법 21조를 수호하는 표현의 자유 대통령을 원한다! -

광장의 명령이다!

“민주주의의 위기는 윤석열의 ‘친위 쿠데타’로 이어졌지만, 민주주의의 회복과 평등사회의 열망으로 거리를 가득 채운 응원봉의 빛은 ‘대통령 파면’이라는 결과를 만들었다. 민주주의의 회복이라는 당면한 요구를 받아들여야 할 차기 정부는 표현의 자유를 보장하고 확장하기 위한 변화를 적극적으로 추진해야 한다.”