

보 도 자 료

선거운동기간 중 인터넷게시판 실명확인 사건

[2018헌마456, 2020헌마406(병합) 공직선거법 제82조의6 제1항 등
위헌확인, 2018헌가16(병합) 구 공직선거법 제82조의6 제1항 등 위헌제청]

[선 고]

헌법재판소는 2021년 1월 28일 재판관 6:3의 의견으로, 인터넷언론사는 선거운동기간 중 당해 홈페이지 게시판 등에 정당·후보자에 대한 지지·반대 등의 정보를 게시하는 경우 실명을 확인받는 기술적 조치를 해야 하고, 행정안전부장관 및 신용정보업자는 실명인증자료를 관리하고 중앙선거관리위원회가 요구하는 경우 지체 없이 그 자료를 제출해야 하며, 실명확인을 위한 기술적 조치를 하지 아니하거나 실명인증의 표시가 없는 정보를 삭제하지 않는 경우 과태료를 부과하도록 정한 공직선거법 조항은 모두 헌법에 위반되며, 일부 청구인들의 심판청구는 부적법하다는 결정을 선고하였다. 이에는 재판관 3인의 반대의견이 있다. [위헌, 각하]



2021. 1. 28.

헌법재판소 공보관실

□ 사건개요

○ 2018헌가16 사건

제청신청인은 인터넷신문을 운영하는 법인으로, 제20대 국회의원선거 선거운동기간인 2016. 3. 31.부터 2016. 4. 12.까지, 그리고 제19대 대통령선거 선거운동기간인 2017. 4. 17.부터 2017. 5. 8.까지 당해 인터넷홈페이지의 게시판 등에 정당·후보자에 대한 지지·반대의 정보를 게시할 수 있도록 하면서도 행정자치부장관 또는 신용정보업자가 제공하는 실명인증방법으로 실명을 확인받도록 하는 기술적 조치를 하지 않았다는 이유로 과태료를 부과 받았다. 제청신청인은 이에 대하여 이의신청을 하여 그 재판 계속 중 위 과태료부과의 근거조항인 구 공직선거법 제82조의6 제1항, 구 공직선거법 제261조 제3항 제3호, 공직선거법 제261조 제3항 제4호에 대하여 위헌법률심판제청신청을 하였고, 제청법원은 2018. 8. 8. 위 제청신청을 받아들여 위헌법률심판제청을 하였다.

○ 2018헌마456 사건

청구인 황◆◆는 2018. 6. 13. 실시된 제7회 전국동시지방선거의 유권자로서, 인터넷언론사는 선거운동기간 중 당해 홈페이지 게시판 등에 정당·후보자에 대한 지지·반대 등의 정보를 게시하는 경우 실명을 확인받는 기술적 조치를 하도록 하고, 인터넷언론사는 당해 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 “실명인증”의 표시가 없는 정당이나 후보자에 대한 지지·반대의 정보가 게시된 경우에는 지체 없이 이를 삭제하여야 하며, 정당·후보자 및 각급선거관리위원회가 위 정보를 삭제하도록 요구한 경우에는 지체 없이 이에 따라야 한다고 규정한 구 공직선거법 제82조의6 제1항, 공직선거법 제82조의6 제6항, 제7항이 청구인의 기본권을 침해한다고 주장하며 헌법소원심판을 청구하였다.

○ 2020헌마406 사건

청구인 주식회사 □□은 인터넷신문 ‘★★’을 운영하는 법인이고, 청구인 추△△은 2020. 4. 15. 실시된 제21대 국회의원선거의 유권자이다.

청구인들은 위 구 공직선거법 제82조의6 제1항, 공직선거법 제82조의6 제6항, 제7항과 아울러, 행정안전부장관 및 개인신용정보업자로 하여금 실명인증자료를 관리하고 중앙선거관리위원회가 그 자료의 제출을 요구하는 경우에는 이에 따르도록 규정한 구 공직선거법 제82조의6 제3항, 인터넷언론사로 하여금 같은 조 제1항에 따른 정보등이 게시된 경우 홈페이지 게시판 등에 “실명인증”

표시가 나타나도록 하는 기술적 조치를 취하도록 규정한 공직선거법 제82조의 6 제4항, 그리고 인터넷언론사에 대한 과태료 부과에 근거조항인 공직선거법 제261조 제3항 제4호, 공직선거법 제261조 제6항 제3호가 청구인들의 기본권을 침해한다고 주장하며 헌법소원심판을 청구하였다.

□ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 ① 구 공직선거법(2014. 11. 19. 법률 제12844호로 개정되고, 2017. 7. 26. 법률 제14839호로 개정되기 전의 것) 제82조의6 제1항, 구 공직선거법(2017. 7. 26. 법률 제14839호로 개정되고, 2020. 2. 4. 법률 제16957호로 개정되기 전의 것) 제82조의6 제1항, 공직선거법(2020. 2. 4. 법률 제16957호로 개정된 것) 제82조의6 제1항, 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정된 것) 제82조의6 제4항, 제6항, 제7항(이하 ‘실명확인 조항’이라 한다), ② 구 공직선거법(2017. 7. 26. 법률 제14839호로 개정되고, 2020. 2. 4. 법률 제16957호로 개정되기 전의 것) 제82조의6 제3항, 공직선거법(2020. 2. 4. 법률 제16957호로 개정된 것) 제82조의6 제3항(이하 ‘실명인 증자료 관리조항’이라 한다), ③ 구 공직선거법(2015. 8. 13. 법률 제13497호로 개정되고, 2017. 2. 8. 법률 제14556호로 개정되기 전의 것) 제261조 제3항 제3호, 공직선거법(2017. 2. 8. 법률 제14556호로 개정된 것) 제261조 제3항 제4호, 공직선거법(2014. 2. 13. 법률 제12393호로 개정된 것) 제261조 제6항 제3호(이하 ‘과태료 조항’이라 한다)가 헌법에 위반되고 청구인들의 기본권을 침해하는지 여부이다.

□ 결정주문

1. 구 공직선거법(2014. 11. 19. 법률 제12844호로 개정되고, 2017. 7. 26. 법률 제14839호로 개정되기 전의 것) 제82조의6 제1항, 구 공직선거법(2017. 7. 26. 법률 제14839호로 개정되고, 2020. 2. 4. 법률 제16957호로 개정되기 전의 것) 제82조의6 제1항, 공직선거법(2020. 2. 4. 법률 제16957호로 개정된 것) 제82조의6 제1항, 구 공직선거법(2017. 7. 26. 법률 제14839호로 개정되고, 2020. 2. 4. 법률 제16957호로 개정되기 전의 것) 제82조의6 제3항, 공직

선거법(2020. 2. 4. 법률 제16957호로 개정된 것) 제82조의6 제3항, 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정된 것) 제82조의6 제4항, 제6항, 제7항, 구 공직선거법(2015. 8. 13. 법률 제13497호로 개정되고, 2017. 2. 8. 법률 제14556호로 개정되기 전의 것) 제261조 제3항 제3호, 공직선거법(2017. 2. 8. 법률 제14556호로 개정된 것) 제261조 제3항 제4호, 공직선거법(2014. 2. 13. 법률 제12393호로 개정된 것) 제261조 제6항 제3호는 모두 헌법에 위반된다.

2. 청구인 주식회사 □□, 청구인 추△△의 나머지 심판청구를 각 각하한다.

□ 이유의 요지

● 2020헌마406 사건의 적법요건에 대한 판단

○ 청구인 주식회사 □□의 심판청구 중 실명인증자료 관리조항에 대한 심판청구는, 위 조항이 인터넷 언론사를 수범자로 규율하는 것이 아닐 뿐만 아니라, 실명인증자료의 수집·보관과 관련된 기본권인 개인정보자기결정권의 측면에서도 기본권침해의 자기관련성을 인정할 수 없어 부적법하다.

○ 청구인 추△△의 심판청구 중 과태료 조항에 대한 심판청구는, 위 조항이 인터넷언론사 게시관 등 이용자인 청구인 추△△에게 직접 적용되지 않고, 법령 인터넷언론사에 대한 과태료 부과로 인하여 게시관 등 이용자가 불편을 겪는다고 하더라도 이는 간접적이고 사실적인 불이익에 불과하므로, 기본권 침해의 자기관련성을 인정할 수 없어 부적법하다.

● 본안판단

1. 명확성 원칙 위배 여부

○ 실명확인 조항의 “인터넷언론사” 부분 및 정당·후보자에 대한 “지지·반대” 부분이 불명확하여 명확성원칙에 위배되는지가 문제된다.

○ 선례에서 판단한 바와 같이, 공직선거법 및 관련 법령이 구체적으로 ‘인터넷언론사’의 범위를 정하고 있고, 중앙선거관리위원회가 설치·운영하는 인터넷선거보도심의위원회가 심의대상인 인터넷언론사를 결정하여 공개하는 점, 심판대상조항

의 입법목적 등을 종합하면 ‘인터넷언론사’는 불명확하다고 볼 수 없으며, 특정 인터넷언론사가 자신이 실명확인 조항에 따른 실명확인 조치의무를 지는지 여부에 관하여 확신이 없는 상태에 빠지는 경우는 없다고 할 것이다.

또한 ‘지지·반대’의 사전적 의미와 “선거운동”의 정의규정과 그에 대한 헌법재판소의 해석, 심판대상조항의 입법목적, 공직선거법 관련 조항의 규율내용을 종합하면, 건전한 상식과 통상적인 법 감정을 가진 사람이면 자신의 글이 정당·후보자에 대한 ‘지지·반대’의 정보를 게시하는 행위인지 충분히 알 수 있으므로 명확성 원칙에 반하지 않는다(헌재 2010. 2. 25. 2008헌마324등; 헌재 2015. 7. 30. 2012헌마734등 참조).

2. 과잉금지원칙 위배 여부

○ 쟁점

심판대상조항은 표현의 자유 중 게시판 등의 이용자가 자신의 신원을 누구에게도 밝히지 않은 채 익명으로 자신의 사상이나 견해를 표명하고 전파할 익명표현의 자유를 제한한다. 동시에 이로 말미암아 게시판 등 이용자의 자유로운 의사표현을 바탕으로 여론을 형성·전파하려는 인터넷언론사의 언론의 자유 역시 제한되는 결과가 발생하며, 실명인증자료가 수집·관리된다는 점에서 게시판 등 이용자의 개인정보자기결정권도 제한된다. 그러므로 심판대상조항이 과잉금지원칙에 반하여 게시판 등 이용자의 익명표현의 자유와 인터넷언론사의 언론의 자유, 그리고 게시판 등 이용자의 개인정보자기결정권을 침해하는지 여부가 문제된다.

○ 목적의 정당성 및 수단의 적합성

심판대상조항의 입법목적은 정당이나 후보자에 대한 인신공격과 흑색선전으로 인한 사회경제적 손실과 부작용을 방지하고 선거의 공정성을 확보하기 위한 것이고, 익명표현이 허용될 경우 발생할 수 있는 부정적 효과를 막기 위하여 그 규제 필요성을 인정할 수는 있다.

○ 침해의 최소성

1) 심판대상조항과 같이 인터넷홈페이지의 게시판 등에서 이루어지는 정치적 익명표현을 규제할 경우 정치적 보복의 우려 때문에 일반 국민은 자기 검열 아래 비판적 표현을 자제하게 되고, 설령 그러한 우려를 극복하고 익명으로 비판적 표현을 한 경우에도 심판대상조항에 따른 실명확인을 거치지 않았다는 이유만으로

그 표현이 삭제될 수 있다. 이는 인터넷이 형성한 ‘사상의 자유시장’에서의 다양한 의견 교환을 억제하는 것이고, 이로써 국민의 의사표현 자체가 위축될 수 있으며, 민주주의의 근간을 이루는 자유로운 여론 형성이 방해될 수 있다.

선거운동기간 중 정치적 익명표현의 부정적 효과는 익명성 외에도 해당 익명표현의 내용과 함께 정치적 표현행위를 규제하는 관련 제도, 정치적·사회적 상황의 여러 조건들이 아울러 작용하여 발생하므로, 모든 익명표현을 사전적·포괄적으로 규율하는 것은 표현의 자유보다 행정편의와 단속편의를 우선함으로써 익명표현의 자유와 개인정보자기결정권 등을 지나치게 제한한다.

2) 정치적 의사표현을 자유롭게 할 수 있는 핵심적 기간이라 볼 수 있는 선거운동기간 중 익명표현의 제한이 구체적 위협에 기초한 것이 아니라 심판대상조항으로 인하여 위법한 표현행위가 감소할 것이라는 추상적 가능성에 의존하고 있는 점, 심판대상조항의 적용대상인 “인터넷언론사”가 명확성원칙에 반하지는 않는다고 하더라도 그 범위가 광범위하다는 점까지 고려하면 심판대상조항으로 인하여 발생할 수 있는 기본권 제한의 정도는 결코 작다고 볼 수 없다.

3) 실명확인제가 표방하고 있는 선거의 공정성이라는 목적은 인터넷 이용자의 표현의 자유나 개인정보자기결정권을 제약하지 않는 다른 수단에 의해서도 충분히 달성할 수 있다.

공직선거법은 정보통신망을 이용한 선거운동 규제를 통하여 공직선거법에 위반되는 정보의 유통을 제한하고 있고(제82조의4 제3항, 제4항, 제256조 제3항 제1호 마목), ‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률’상 정보통신망을 통하여 일반에 공개된 정보로 인해 사생활 침해나 명예훼손 등의 침해를 받은 사람에게 인정되는 삭제요청 등의 수단이나 임시조치 등이 활용될 수도 있다(정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 제44조의2, 제44조의3). 인터넷 이용자의 표현의 자유나 개인정보자기결정권을 제약하지 않고도 허위 정보로 인한 여론 왜곡을 방지하여 선거의 공정성을 확보하는 새로운 수단을 도입할 수도 있다.

4) 인터넷을 이용한 선거범죄에 대하여는 명예훼손죄나 후보자비방죄 등 여러 사후적 제재수단이 이미 마련되어 있다. 현재 기술 수준에서도 인터넷 프로토콜(IP) 통신에 필요한 고유한 주소를 추적하는 등의 방법으로 사후적으로 게시물 표현자의 신원을 확인하는 방법이 불가능한 것도 아니다. 공직선거법에 규정된

수단을 통하여서도 선거범죄를 저지른 자 또는 정보통신망을 이용한 행위로서 공직선거법에 위반되는 행위를 한 사람의 인적사항을 특정하고, 궁극적으로 선거의 공정성을 충분히 확보할 수 있다.

5) 그러므로 심판대상조항은 침해의 최소성을 갖추지 못하였다.

○ 법익의 균형성

심판대상조항은 정치적 의사표현이 가장 긴요한 선거운동기간 중에 인터넷언론사 홈페이지 게시판 등 이용자로 하여금 실명확인을 하도록 강제함으로써 익명표현의 자유와 언론의 자유를 제한하고, 익명표현의 부정적 효과를 방지하기 위하여 모든 익명표현을 규제함으로써 대다수 국민의 개인정보자기결정권도 광범위하게 제한하고 있다는 점에서 이와 같은 불이익은 선거의 공정성 유지라는 공익보다 결코 과소평가될 수는 없다. 이처럼 심판대상조항은 법익의 균형성 또한 갖추지 못하였다.

● 결론

심판대상조항은 모두 헌법에 위반되고, 청구인 주식회사 □□, 청구인 추△△의 나머지 심판청구는 부적법하므로 이를 각 각하한다.

□ **반대의견(재판관 이선애, 재판관 이종석, 재판관 이영진) - 합헌**

- 심판대상조항은 선거에 관한 여론 형성에 미치는 영향력에 상응하여 선거의 공정성과 관련한 공적 책임을 부담하는 인터넷언론사가 홈페이지의 게시판 등을 운영함에 있어, 게시되는 정보 등을 통해 인신공격이나 흑색선전, 소수에 의한 여론 왜곡 등이 나타남으로써 선거의 평온과 공정성이 훼손되는 것을 방지하려는 것으로, 그 목적의 정당성이 인정된다.
- 실명확인 조치 등으로 선거운동기간 중 상대적으로 지명도가 높은 인터넷언론사 홈페이지의 게시판 등에 정보를 게시하고자 하는 이용자는, 신빙성이 낮거나 명예훼손죄, 후보자비방죄 등 사후적 제재의 대상이 될 수 있는 정보 등을 게시하거나, 특정 정당·후보자를 지지·반대하는 정보 등을 다양한 방법으로 대량 유포하여 여론을 유리하게 형성하려는 행동을 자제하게 될 수 있다. 이것은 무책임한 익명표현이 인터넷환경의 부정적인 측면 내지 현상과 결합하여 인신공격이나 흑색선전, 소수에 의한 여론 왜곡 등이 나타나는 것을 억제함으로써 선거의 공정성

을 확보하고자 하는 목적의 달성에 기여하므로, 수단의 적합성이 인정된다.

- 심판대상조항은 ‘선거운동기간 중’의 익명표현만을 제한한다. 선거운동기간에는 정치적 입장이 서로 다른 정당·후보자들이 당선이라는 구체적인 목표를 가지고 본격적으로 상호 경쟁하고, 각각의 정당·후보자를 지지·반대하는 유권자들 사이에 정치적 의사표현 또한 경쟁적으로 이루어지므로, 선거가 임박한 시점에는 자칫 경쟁의 과열로 흑색선전이나 여론 왜곡 시도 등이 나타날 수 있다. 이러한 상황적 특성이 허위 또는 왜곡된 정보의 광범위하고 급속한 확대·재생산 및 편향적인 정보 취득과 편견 강화 현상 등과 같은 인터넷환경의 부정적인 측면 내지 현상과 결합하면 선거의 공정성이 훼손될 위험이 크다.

선거운동기간은 국민의 정치적 의사표현이 최대한 보장되어야 할 기간임과 동시에 서로 다른 정치적 의견들 사이의 경쟁이 본격적으로 이루어지는 기간이므로, 선거의 공정성 확보가 더욱 절실한 기간이기도 하다. 인터넷을 이용한 선거운동은 다른 선거운동과 달리 선거운동기간과 상관없이 허용되고 있지만, 인터넷환경의 부정적인 측면 내지 현상이 선거운동기간의 상황적 특성과 결합할 경우 선거의 평온과 공정성을 훼손할 위험이 높아지는 것을 부인할 수 없고, 이러한 위험을 추상적이라고 단정하기도 어렵다.

- 심판대상조항은 개인 홈페이지나 후보자 또는 정당이 운영하는 홈페이지가 아닌, ‘인터넷언론사’의 홈페이지 게시판 등에서의 익명표현만을 제한한다. 정당이나 후보자 사이의 경쟁이 본격화되는 선거운동기간에는 선거에 관한 여론 형성에 영향력을 미치는 공중매체로서 인터넷언론사가 부담하는 선거의 공정성과 관련한 공적 책임도 커진다. ‘인터넷언론사’의 범위가 넓은 것은 설립과 운영의 진입장벽이 낮다는 점과 연관된 것이며, 개방성과 상호작용성을 가지는 인터넷 매체는 단지 정보의 유통을 매개하기만 하더라도 특정한 정치적 의사표현을 신속하고 광범위하게 전파할 수 있으므로, 인터넷 매체가 언론의 기능을 하고 있다면 그에 걸맞은 객관성과 중립성에 대한 신뢰를 유지할 책임이 있다고 할 것이다.
- 심판대상조항은 ‘정당·후보자에 대한 지지·반대’를 내용으로 하는 익명표현만을 제한한다. 이것은 선거의 결과에 직접적으로 연관되고, 선거운동기간 중 본격적으로 상호 경쟁하는 정치적 의사표현으로, 이에 관하여 허위 또는 왜곡된 정보가 지명도 있는 인터넷언론사 홈페이지의 게시판 등에 무책임하게 게시되는 경우, 해당 게시물이 인터넷 공간에서 광범위하고 급속하게 확대·재생산되고 여기에 편

향적인 정보 취득과 편견 강화 현상까지 결합되면, 토론 등을 통한 자율적 교정이 어려워져 선거의 공정성을 훼손할 위험이 있음을 부인할 수는 없다.

- 인터넷언론사 홈페이지의 게시판·대화방 등에 실명확인을 거쳐 정보 등이 게시되는 경우에도 게시판·대화방 등에는 게시자의 실명이나 성별, 나이 등과 같은 개인정보가 노출되는 것이 아니라 ‘실명인증’이라는 표시만 나타나므로, 인터넷 공간에서 즉각적인 비난과 인신공격 등이 유발될 수 있는 실명표현을 하게 하는 것은 아니라는 점에서는 정보 등을 게시한 자의 익명성이 보장된다. 또 정보 등 게시자의 실명인증자료는 선거과정을 객관적·중립적 입장에서 공정하게 관리할 책임이 있는 중앙선거관리위원회가 요구하는 경우에 제출될 수 있도록 별도로 관리되는 것이므로, 이를 전제로 하는 위축효과만 나타난다.

게시된 정보에 대한 삭제요청이나 임시조치 등 익명표현의 자유를 덜 제한하는 대안으로 제시되는 것들은 심판대상조항의 입법목적 달성에 동일한 정도로 기여하는 수단이라고 볼 수 없고, 다른 대안이 어렵지 않게 상정되지도 않는다.

- 현재의 기술 수준과 법제에 따라 공직선거법 위반 혐의가 있는 행위자의 신원을 확인할 수 있는 제도적 장치들은, ‘사후적 제재’를 전제로 하는 것으로 행위자에 대하여 어떤 사전적 안내를 전제로 하고 있지 않다. 심판대상조항은 인터넷언론사의 게시판 등에 자신의 개인정보를 밝히지 않고 표현할 수 있다는 의미의 ‘익명성’은 보장하고 있고, 다만 그러한 익명표현을 하고자 하는 사람으로 하여금 실명확인 과정을 통하여 상호 대립하는 정치적 의사표현이 치열하게 경쟁하고 있는 선거운동기간에 자칫 공직선거법 위반 행위를 할 위험이 있음을 인지할 수 있도록 하고 있는바, 이러한 정도의 예방적 조치를 행정편의에만 치우쳐 있다가 국민을 잠재적 범죄자로 취급하는 것으로 평가하는 것은 무리가 있다.

게시판 등 이용자의 개인정보자기결정권이 추가로 제한되는 것은, 정보 등의 게시행위에 공직선거법 위반의 혐의가 있는 경우 공정한 선거관리의 책임이 있는 중앙선거관리위원회가 게시자의 신원을 좀 더 용이하게 확인할 수 있도록 하는 정도이다. 게시자로 하여금 이를 인식하도록 함으로써 스스로 무책임한 표현을 자제할 수 있도록 하는 데에 따른 익명표현의 자유에 대한 제한이 선거의 공정성 확보를 위한 필요최소한의 것이라면, 그 수단으로서 불가분의 관계에 있는 개인정보자기결정권에 대한 제한을 완화할 수 있는 대안을 상정하기는 어렵다.

- 개방성과 상호작용성을 특징으로 하는 인터넷언론은 뉴스의 생산자와 소비자의

구분이 불분명하므로, 홈페이지 게시판 등의 이용자들이 제공하는 정보 및 이들의 자유로운 의사표현을 기반으로 하는 여론의 형성과 전파는 인터넷언론사의 언론 활동의 중요한 부분을 차지한다. 선거의 공정성과 관련한 인터넷언론의 공적 책임은 인터넷언론사 홈페이지의 게시판 등에 이용자가 자유롭게 게시하는 정보 등의 관리에 관해서도 존재하므로, 게시판 등 이용자의 익명표현의 자유에 대한 제한이 필요최소한도에 그치는 것이라면, 그에 수반되는 인터넷언론사의 언론의 자유에 대한 제한도 필요최소한의 정도를 넘어섰다고 보기 어렵다.

인터넷언론사가 실명확인 조치를 할 의무 및 실명인증의 표시가 없는 게시물을 삭제할 의무를 강제하는 과태료 조항의 내용도 과도하다고 단정하기 어렵다.

- 심판대상조항은 그 적용 대상과 기본권 제한의 정도에 있어서 침해의 최소성 원칙에 반하지 않고, 법익의 균형성 원칙에도 어긋나지 않는다. 따라서 과잉금지원칙에 반하지 않으므로, 인터넷언론사 홈페이지의 게시판 등 이용자의 익명표현의 자유와 개인정보자기결정권, 인터넷언론사의 언론의 자유를 침해한다고 볼 수 없다.