

# 언론중재

ISSN 2005-2952

2020 Spring Vol.154

04

## Focus On Media

유튜브 선거와 심의,  
그리고 표현의 자유

68

## 디지털 시대의 미디어 이야기

실시간 검색어 서비스, 무엇을 남겼나

110

## Journalism & Ethics

제작 완성도와 언론윤리를  
저울로 단다면



## 언론중재

2020 Spring Vol.154

### 인쇄

2020년 3월 27일

### 발행

2020년 3월 30일

### 등록

1981년 10월 14일

### 등록번호

서울중바 00002

### 발행인

이석형

### 편집인

권오근

### 발행

언론중재위원회(www.pac.or.kr)

서울 중구 세종대로 124 프레스센터빌딩 15층

### 전화

02-397-3044

### 디자인·인쇄

문화공감

### 편집위원

김한별 JTBC 뉴스제작1팀 부장대우

박아란 한국언론진흥재단 선임연구위원

심우민 경인교대 사회과교육과 교수

안형준 MBC 통합뉴스룸 뉴스투데이에디터

장윤미 법무법인 원앤원 변호사

\* 본지는 집지윤리실천강령을 준수합니다.

\* 이 책에 게재된 원고의 내용은 언론중재위원회의 견해와 다를 수 있습니다.

\* 이 책은 「방송통신위원회 방송통신발전기금」을 지원받아 제작한 것입니다.

\* 저작권법에 따라 본지에 수록된 글의 무단 복제와  
전제 및 상업적 이용을 금합니다.

## FOCUS ON MEDIA

유튜브 선거와 심의, 그리고 표현의 자유

### 1. 유튜브 선거 운동과 21대 총선 콘텐츠 양상 04

정원엽 중앙일보 산업부 기자

### 2. 선거보도에서의 표현의 자유 24

— 공직후보자 언론활동에 관한  
최근 위헌결정례를 포함하여

손형섭 경성대 법정대학 교수

### 3. 선거보도심의제도 운영의 실제와 입법·정책적 제언 40

안명규 중앙선관위 인터넷선거보도심의위원회 심의팀장

## 칼럼

### 미디어와 국적 60

서경주 중재위원(서울제8중재부)

## 디지털 시대의 미디어 이야기

실시간 검색어 서비스,  
무엇을 남겼나  
금준경 미디어오늘 기자

68

## 사건 속 법률

청와대 홍보수석의 보도 개입  
유죄 판결과 방송법상 편성권의 의미  
정연우 세명대 광고홍보학과 교수

80

## 판례토크

기사제목을 별도의 기사로 보아  
명예훼손 성립을 인정할 수 있을까?  
- 서울중앙지방법원 2019. 11. 7. 선고  
2018나47501 판결  
장윤미 법무법인 원앤원 변호사

92

## 주목할 만한 해외언론법제

프랑스의 언론사 저작권접권법을  
둘러싼 논란  
진민정 한국언론진흥재단 선임연구위원

98

## Journalism & Ethics

제작 완성도와 언론윤리를  
저울로 단다면  
심석태 세명대 저널리즘스쿨대학원 교수

110

## 해외통신원

거짓 정보의 개념,  
원인 및 대응 방안  
- 미국의 사례를 중심으로  
안서우 미국 미시간주립대 커뮤니케이션학 박사 과정

116



# 01

## 유튜브 선거 운동과 21대 총선 콘텐츠 양상

정원엽 중앙일보 산업부 기자





총선이 다가왔다. 총선을 앞둔 정치 후보들은 예기치 못한 ‘코로나19’ 바이러스로 총선 준비에 어려움을 겪고 있다. 버스 정류장, 전통 시장 등 유권자를 만나는 대면접촉이 불가능하다. 팔꿈치 인사, 마스크 유세, 방역 봉사 등 다양한 방법을 동원하고 있지만 한계가 있다. 코로나19로 언택트(Untact) 경제가 주목 받은 것처럼 총선에서도 유권자가 후보자를 제대로 접하지 않고 투표하는 언택트 보팅(Untact voting)의 가능성이 높아졌다.

유튜브를 시작하면 꼭 듣는 말이 있다. “콘텐츠가 좋은 건 당연한 거고, 차별화 포인트가 있어야 한다”는 말이다. 차별화 포인트는 ‘캐릭터’, ‘기획’, ‘편집’, ‘셀럽 동원’ 등 다양하다. 선거도 마찬가지다. 후보가 훌륭해야 선택받는 건 당연하고, 그 후보를 어떻게 알릴지 다양한 전략이 필요하다. 한국사회가 코로나19 극복에 집중하는 동안, 총선 후보들은 어떻게 자신을 알릴지 고민에 빠졌다. 유튜브로 자꾸 눈길이 가는 이유다.

## 1. 주요 선거 채널의 변화와 유튜브의 부상

### 가 홈페이지 > 블로그 > 팟캐스트 > 트위터 > 카페트·종편 > 유튜브

선거에 키(Key)가 되는 미디어는 계속 변해왔다. 2000년대 초반엔 후보자 개인 홈페이지로 선거 운동을 벌였고, 2005년부터는 네이버 블로그를 통한 홍보가 주류였다. 서울시장 재보궐 선거가 있었던 2011년에는 ‘나는 꼼수다(나꼼수)’를 앞세운 팟캐스트가 확대됐다. 당시 나꼼수는 보수여당 후보 나경원씨를 저격하며 선거판도에 큰 영향을 줬다.

2012년 총·대선에선 투표인증 열풍 속에 트위터가 대세로 떠올랐고, 2016년 총선과 2017년 대선에선 ‘카페트(카카오톡, 페이스북, 트위터)와 인스타그램이

주목을 받았다.<sup>1)</sup> 조기 대선이었던 2017년 대선에선 박근혜 대통령 탄핵에 큰 역할을 했던 종합편성채널(중편)도 주요 역할을 했다. 그리고 이번 21대 총선의 키-미디어로 떠오른 건 ‘유튜브’다.

## 나 압도적 인기 ‘유튜브’ 뉴스도 집어 삼키다

어플리케이션 분석업체 와이즈앱에 따르면 지난해 12월 기준 유튜브 사용자는 3,370만 명, 월간 사용시간은 489억 분에 달한다.<sup>2)</sup> 동영상 앱끼리 비교했을 때, 사용자 수는 2위인 ‘틱톡’의 10배, 사용시간은 2위인 넷플릭스의 37.6배다. 전체 앱으로 범위를 넓혀도 유튜브 사용자 수는 카카오톡(3,656만 명)에 이은 2위다. 네이버(2,958만 명)보다 사용자가 많다.

시계를 조금만 뒤로 돌려보자. 4년 전 총선을 앞둔 2016년 3월 한국인의 유튜브 총사용 시간은 79억 분<sup>3)</sup>이었다. 4년 사이 6배 이상 사용 시간이 증가한 거다. 유튜브는 사용시간 기준으로 2016년 9월 네이버를, 2017년 8월 카카오톡을 앞질렀다. 단기간에 핵심 미디어로 발돋움한 것이다.

유튜브의 성장은 국민들의 영상 소비 패턴을 바꿨다. 스마트폰으로 언제 어디서든 영상이 소비된다. 뉴스 영역도 마찬가지다. 신속·정확 같은 가치보다 필요한 시간에 원하는 내용을 소비하는 형태로 변하고 있다. 이택광 경희대 글로벌 커뮤니케이션학부 교수는 “지상파가 몰락하고 유튜브로 대표되는 인터넷 언론들이 부상하는 것은 거스를 수 없는 대세”라며 “뉴스 유통구조가 온라인·모바일 중심으로 바뀌었다”고 했다.<sup>4)</sup>

지난해 8월 발표된 이상우 연세대 정보대학원 교수의 연구도 이런 경향을 입증한다. 유튜브 이용자들이 정치정보를 얻기 위해 유튜브의 개인 뉴스 채널을 이용하는 시간은 35.9분, 지상파(36.9분)와 거의 같다. YTN 같은 보도전문채널(19.1분)에 비해서는 2배 가까이 길다.<sup>5)</sup>

\*편집자 주 : 이 글은 3월 25일 기준으로 편집되었으며 유튜브 채널명, 후보자 개인의 상황 등 일부 사실들은 이후 선거 상황에 따라 바뀔 가능성도 있음을 밝혀둔다.

- 1) 조희정 (2018). 제7회 지방선거의 온라인 홍보활동 효과 평가 : 정보제공과 소통방식을 중심으로. 한국정치학회 보고서(전국동시지방선거 외부평가: 선거제도, 과정, 관리, 지역별 분석)
- 2) 와이즈앱 (2019, 12). 전국 안드로이드 스마트폰 사용자 4만 명 표본 조사.
- 3) 와이즈앱 (2016, 3). 전국 안드로이드 스마트폰 사용자 4만 명 표본 조사.
- 4) 조해수·유지만 (2018, 9, 21). [미디어 권력이동] 유튜브 1인 미디어, 보수 중·노년층 흡수 급성장. <시사저널>, 1510호. URL: <http://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=177733>
- 5) 이상우 (2019, 8). <유튜브: 뉴스와 허위정보>. 한국방송학회·한국심리학회 세미나 ‘유튜브와 정치편향성’. 서울: 한국프레스센터.

## 2. 유튜브 내 정치 유튜버 현황

### 가 보수 우위의 시작, 3년 전 '박근혜 탄핵'

유튜브에서 '정치'가 본격적으로 소비되기 시작한 것은 2017년 박근혜 전 대통령의 탄핵 국면부터다. 당시 박 전 대통령은 '최순실 게이트'로 지탄을 받던 상황. 그는 독점 심경 인터뷰를 유튜브 채널 '정규재TV'<sup>6)</sup>와 했다. 2012년 유튜브 방송을 처음 시작한 정규재TV는 몇 년 간 구독자가 수십 명에 불과했지만 박 전 대통령 인터뷰와 탄핵 국면을 거치며 구독자 20만 명을 넘었다. 펜앤드마이크TV로 이름을 바꾼 지금은 구독자수 66만 명이다.

2015년 시작된 유튜브 채널 '신의한수도 탄핵국면을 거치며 구독자가 20만을 넘었고, 현재는 120만 명으로 보수의 중심 채널이 됐다. 시사저널은 "탄핵을 반대하는 오프라인의 '태극기 집회'와 온라인 보수 방송이 자연스럽게 연계되면서 단기간에 구독자 수를 늘릴 수 있었다"고 분석했다.<sup>7)</sup> 실제로 태극기 집회 참석자들은 "언론이 진실을 말하지 않는다"며 유튜브를 찾았고, 자발적으로 보수 유튜브 방송 링크를 공유·전파했다. 이른바 실버보수의 유튜브 입문이다.

와이즈앱에 따르면 지난해 8월 기준, 50대 이상 세대의 유튜브 사용시간은 1,206분으로 30대(1,105분), 40대(847분) 보다 길다.<sup>8)</sup> 이들은 기존 유튜브의 주요 코드인 '재미'나 '흥미'보다, 정치적 효능감을 중시한다. 정규재TV 구독자 중 한 명은 "TV에는 나오지 않는 진짜 정보가 여기에 다 담겼다. 최근 방송이나 라디오가 전부 좌편향돼서 볼 게 없었는데, 유튜브가 있어 얼마나 다행인지 모른다"고 했다.<sup>9)</sup> 50대 이상에게 대안미디어로 기능하는 유튜브의 모습이다.

반면 진보 세력은 팟캐스트, 트위터 등 뉴미디어에서 보수에 앞서 있었지만 유튜브에선 뒤처졌다. 유튜브를 엔터테인먼트의 영역이라 판단했던 거다. 하지만 유튜브가 주류 매체로 부상하고 영향력이 확대되자 보수의 독점을 막기 위해 유튜브 진출을 서둘렀다.

'사람사는세상 노무현재단' 유시민 이사장이 만든 '알릴레오' 방송이 대표적이다. 유 이사장은 지난해 1월 "흑세무민 보도가 넘쳐난다"며 가짜뉴스와의 전쟁을 선포하고 알릴레오를 시작했다. 알릴레오는 티저 영상 공개만으로 12만 명

6) 2017년 1월 25일, 당시 정규재씨는 한국경제신문의 주필로 1시간 10분 동안 청와대에서 단독인터뷰를 진행했다. 해당 영상은 239만 회 누적조회수 기록했다. URL: <https://youtu.be/UHFsgj29oKU>

7) 앞의 조해수·유지만 (2018, 9, 21).

8) 와이즈앱 (2019, 8). 전국 안드로이드 스마트폰 사용자 4만 명 표본 조사.

9) 이유진 (2018, 8, 27), 'YouTube' 너, 딱 우리 스타일이야 5060·7080세대, 유튜브에 폭 빠진다. <경향신문>. URL: [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?art\\_id=201808072046005#csidx09a6fe92d8c69de9c67cf161b5fc0ac](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201808072046005#csidx09a6fe92d8c69de9c67cf161b5fc0ac)



의 구독자를 얻었고, 10만 명 규모의 ‘사람사는세상 노무현재단’ 채널은 현재 구독자 112만 명 채널로 급성장했다. 스타 진보 채널의 등장으로 보수채널 일색이던 유튜브에 진보진영이 균형을 찾는 구도가 새롭게 형성 중이다.

가장 큰 채널만 놓고 보면 신의한수(121만 명) vs 알릴레오(112만 명), 진성호 방송(87만 9,000명) vs 판지방송국(75만 3,000명) 등 보수와 진보가 비등한 구도로 보인다. 하지만 보수 채널은 2~3년 이상 운영되며 구독자의 구독습관이 탄탄하고 콘텐츠 생산량도 많다. 실제로 정치, 시사 유튜브 채널 상위 10개(구독자 기준) 중 8개는 보수 채널이다.

보수 측은 팬앤드마이크(정규재TV, 66만 명), 신인균 국방TV(65만 명), 김태우TV(60만 명), 가로세로연구소(55만 명), 고성국TV(53만 명) 등 구독자 50만 내외 채널만 10개가 넘는다. 반면 진보채널의 경우 상위에 주로 인터넷 언론이 자리하고 있다. ‘2020년 총선 유튜브 대전, 예정된 보수 승리’<sup>10)</sup>, ‘총선 승리 위해 유튜브 전쟁 나서자! 좌파 채널 구독운동’<sup>11)</sup> 등의 기사가 나오는 이유다.

10) 정용인 (2019, 12, 15). 2020년 총선 유튜브대전, 예정된 보수승리. <경향신문>. URL: [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201912150909001&code=910100](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201912150909001&code=910100)

11) 조유미 (2019, 10, 22). 친문들 “총선 승리 위해 유튜브 전쟁 나서자”… 좌파 채널 구독운동. <조선일보>. URL: [http://news.chosun.com/site/data/html\\_dir/2019/10/22/2019102200090.html](http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2019/10/22/2019102200090.html)

〈표1〉 보수·진보 주요 유튜브 채널 현황(2020년 3월 8일 기준, 구독자 순)

채널명	운영주체	구독자 (명)	동영상숫자 (개)	성격	분류
신의한수	민초커뮤니케이션	1,210,000	5,368	보수	정치유튜버
진성호방송	진성호	879,000	2,968	보수	정치평론가
펜앤드마이크TV	펜앤드마이크 (정규재)	666,000	7,299	보수	인터넷언론
신인균의 국방TV	자주국방네트워크 신인균 대표	659,000	718	보수	국방전문가
김태우TV	스튜디오 얼웨이즈	603,000	238	보수	전 검찰수사관, 미래통합당 서울 강서 을 후보
가로세로연구소	김세의 전 MBC 기자, 강용석 변호사	558,000	1,048	보수	민간 싱크탱크
고성국TV	고성국	534,000	3,021	보수	정치평론가
공병호TV	공병호연구소	512,000	2,277	보수	미래통합당 공천관리위원장
배승희 변호사	배승희 변호사	491,000	613	보수	변호사, 종편 패널
황장수의 뉴스브리핑	황장수 미래경영연구소	476,000	8,283	보수	시사평론가
누계		6,588,000	31,833		

채널명	운영주체	구독자	동영상숫자	성격	분류
사람사는세상노무현재단	노무현재단	1,120,000	583	진보	재단법인
딴지방송국	딴지일보	753,000	479	진보	인터넷언론
팩트TV	FT미디어주식회사	506,000	15,507	진보	인터넷언론
서울의소리	백은종	462,000	2,969	진보	인터넷언론
시사타파TV	이종원	380,000	2,854	진보	정치유튜버
김용민TV	김용민	362,000	3,992	진보	시사평론가
언론 알아야 바꾼다	언론 알아야 바꾼다	345,000	673	진보	정치유튜버
고발뉴스TV	이상호 기자	286,000	2,603	진보	인터넷언론
새날	팟캐스트 새가날아듣다	252,000	1,644	진보	정치팟캐스트
미디어몽구	미디어몽구	233,000	862	진보	인터넷언론
누계		4,699,000	32,166		

출처: 직접 조사

### 나 정치인 유튜버, 현실 증량감과 유튜브 증량감 차이

현역 정치인 채널 중 최다 구독자를 보유한 곳은 미래통합당 홍준표 전 대표가 운영하는 'TV홍카콜라'다. 3월 5일 현재 36만 5,000명이 구독하고 있다.

2018년 12월 첫 방송을 시작한 홍카콜라는 ‘알릴레오’와 합동 방송 콘텐츠를 진행<sup>12)</sup>해 누적조회 222만 회를 기록하는 등 ‘대화와 토론이 되는 보수’라는 이미지로 인기를 누리고 있다. 홍 전 대표는 인기 유튜버의 속성을 많이 갖췄다. ▷분명한 캐릭터 ▷솔직 과감한 발언 ▷인생 스토리 ▷개방성 ▷셀레브리티 활용 등이다.

그는 2월 23일 자신의 유튜브 채널을 통해 ‘고향 출마’ 논란과 경산 양산을 예비후보 등록 배경을 설명했다. 해당 영상은 10만 회 이상 조회됐다. 3일엔 인생스토리를 담은 “제겐 꿈이 있습니다”를 내보내며 본격적으로 유튜브 선거 활동을 시작했다.

### 1) 보수의 스타 - 이언주, 김문수, 전희경

유튜브에선 상대 진영과 선명한 각을 세우는 정치인이 주목 받는다. 보수 정치인으로는 미래통합당 이언주 의원의 ‘이언주TV’(32만 8,000명), 자유공화당 김문수 전 경기도지사의 ‘김문수TV’(26만 9,000명), 미래통합당 전희경 의원이 운영하는 ‘전희경과 자유의 힘’(16만 1,000명)이 주목받는 유튜브 채널이다.

부산 남구를 공천이 확정된 이언주 의원은 여당의 실정을 비판하며 호응을 얻고 있다. 이언주TV에 최근 게시된 영상은 ‘중국이 대한민국 여론을 조작한다면?’(3월 3일), ‘정신나간 문정부! 중국보다 국내 취약층에나 지원해라!’(3월 1일) 등 정부 비판에 초점을 두고 있다.

김문수 의원은 ‘두시엔 김문수’, ‘김문수 일요라이브’ 등 이슈 정리 프로그램을 선보이고 있다. 최근엔 부정선거 가능성을 제기하며 ‘전자개표 안된다’(3월 4일) 같은 영상을 내보냈고, ‘전광훈 목사 만나러 종로경찰서 가다’(3월 3일) 등 보수 세력 결집을 노린 콘텐츠도 제작하고 있다. 3월 1일~5일 사이에 20개 이상의 콘텐츠를 업로드하며 유튜브 총선에 박차를 가하고 있다.

인천 미추홀 갑에 공천된 미래통합당 전희경 의원은 대변인이라는 직책을 살려 ‘대변인 논평’이나 행사나 포럼 발언 편집본을 중심으로 유튜브를 운영하고 있다. 이언주·전희경 의원은 적극적인 정부 비판으로 보수 지지층에서 ‘사이다 자매’라는 평을 받고 있다.<sup>13)</sup>

12) [홍카레오 1부] 무삭제토론대전. URL: <https://youtu.be/Q0yFf7K-Hc>

13) 김연정 (2019, 1, 13). 유튜브에 빠진 여의도...보수 강세 속 홍보 열전 <연합뉴스>. URL: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190112046952001?input=1195m>

〈그림1〉 보수진영 정치인들의 주요 유튜브 채널



2) 진보의 스타 - 손혜원, 박주민, 정청래

여권에서도 보수진영 비판에 앞장선 의원이 인기가 많다. 손혜원 의원(3월 5일 현재 무소속)의 ‘손혜원TV’는 구독자 21만 7,000명으로 여권 의원들 중 가장 규모가 크다. 브랜드 전문가로 전공을 살린 브랜드 이야기 영상이나 ‘여야의 공천 관전 포인트는?’(3월 3일)처럼 정치 논객형의 콘텐츠를 제작한다. 최근엔 “진보도 비례정당 창당을 검토해야 한다”는 발언을 유튜브를 통해 언급해 논란이 되기도 했다. 의원들 중 유튜브를 통한 라이브 채팅에 가장 적극적이다. 손 의원은 정봉주 전 의원과 손잡고 열린민주당을 창당해 총선에 뛰어 들 예정이다. 창당 및 전당대회도 유튜브 ‘손혜원TV’로 생중계된다.

더불어민주당 박주민 의원의 ‘박주민TV’(17만 1,000명)도 인기가 높다. 박 의원은 ‘180도 달라진 조선일보의 태도’(2019년 4월 11일) 같은 시사 이슈부터 법의 법안을 소개하는 ‘법안 읽어주는 남자’ 등을 운영하고 있다. 최근엔 ‘공천면접을 보고 왔습니다’(2월 17일) 같은 브이로그(Vlog)성 콘텐츠도 제작한다. 박 의원은 당 유튜브 채널에서 ‘랩’ 실력을 선보이고, 개그프로그램 ‘달인’을 패러디하는 등 친근한 이미지를 갖춰 유튜브에서도 지지자가 많다.

정청래 전 더불어민주당 의원의 '정청래TV떴다'도 13만 1,000명의 구독자를 보유하고 있다. 이번 총선에서 서울 마포 을에 공천된 정 전 의원은 방송 출연 경험 등이 많아 유튜브의 생리를 잘 이해한다는 평가다. '조국, 구속영장 왜 부당한가?'(2019년 12월 16일) 같은 뜨거운 이슈부터 '총선 사진 촬영 현장 비하인드'(1월 6일), '흑두부 먹방'(2월 1일)처럼 유권자와 소통하는 모습까지 폭넓게 영상을 제작하며 총선을 준비하고 있다.

〈그림2〉 진보진영 정치인들의 주요 유튜브 채널



### 3) 빅샷, 종로 대신 '유튜브'에서 총돌...

'정치1번지' 종로에 출마하는 이낙연 전 총리도 유튜브에 뛰어들었다. 2월 23일 개설한 '이낙연TV'는 하루 만에 1만 명이 넘는 구독자를 모았다. 3월 5일 현재 구독자는 2만 8,000명이다. 지역구 내 대학로 소극장의 상황이나 약국의 마스크 수급 현장을 살펴보는 영상 등이 올라와 있다. 최근엔 실시간 소통방송 '응답하라 이낙연' 등을 통해 유권자들과 질의 응답시간을 확대하는 영상 시리즈를 시작했다. 더불어민주당 공동상임위원장이기도 한 그는 본인의 유튜브 외에도 대중인지도가 낮은 후보들의 유튜브에 출연하며 지지를 요청하고 있다.

이 전 총리와 맞붙을 황교안 미래통합당 대표의 경우 기존 ‘2020황교안TV’를 ‘황교안오피셜’로 바꾸고 유튜브 활동을 본격화했다. 황 대표의 주요한 활동이나 발언을 담은 ‘오늘의 황교안’, 국민들의 응원영상 제보로 만드는 ‘황소프로젝트-릴레이 영상응원’, 코로나19 방역봉사 영상 등 총선 맞춤형 콘텐츠로 접점을 늘려가고 있다. 구독자 수는 약 5만 2,000명이다.

〈그림3〉 이낙연 후보와 황교안 후보의 유튜브 채널



#### 4) 일부 총선 후보는 유튜브 스타, 대다수는 존재감 無

국회에서 ‘중량감’이 있는 정치인도 유튜브에선 초보일 수 있고, 초선 정치인도 유튜브에선 빅샷일 수 있다. 서울 강서구에서 미래통합당 후보로 단수 공천된 김태우 전 검찰 수사관은 ‘유재수 의혹’ 폭로 등 청와대와 날을 세우며 유튜브에서 60만 명이 넘는 구독자(김태우TV)를 보유하고, 미래통합당 대전 서구를 예비후보인 전옥현 전 국정원 1차장도 ‘안보정론TV’로 28만 7,000명의 구독자를 가졌다.

하지만 대다수 정치인은 총선에서 유튜브를 적극 활용하기엔 구독자 수가 적다. 지난 10월 기준 현역 국회의원 297명 중 243명이 유튜브 계정을 운영하고 있지만 구독자 1만 명이 넘는 정치인은 20명이 안 된다.<sup>14)</sup> 뒤늦게 유튜브에 뛰어들은 정치인들은 유튜브의 ‘부익부 빈익빈’을 몸소 체험하고 있다.

14) 홍창빈 (2019, 11, 20). 총선 앞둔 정치권 ‘유튜브’ 바람...인기채널, 특성 분석해보니?. <헤드라인제주>. URL: <http://www.headlinejeju.co.kr/news/articleView.html?idxno=402054>

### 3. 총선과 유튜브... 정당 중심 유튜브 본격화, 시사평론 채널의 지원 사격

원내대표까지 역임한 나경원 미래통합당 의원도 ‘나경원과 대한민국’이라는 유튜브 채널을 운영하며 600개 이상의 영상을 올렸다. 하지만 구독자는 아직 6,600명 수준. 조회 수도 1,000회 미만의 영상이 많다. 정치 신인의 경우는 더 하다. 유튜브에서 ‘예비 후보’를 검색해 보면 구독자수 수십~수백 명 수준의 채널이 즐비하다.

총선은 지방선거다. 출마 지역의 유권자가 중요하다. 반면 유튜브는 영상이 특정 유권자에게 도달하게 할 수 없다. ‘마이크로타게팅 광고’를 통해 특정한 연령, 성별, 지역 등을 설정할 수 있지만, 국내 선거법상 후보자의 유튜브 광고 집행은 금지되어 있다.<sup>15)</sup>

송경재 경희대 공공거버넌스 연구소 교수는 “만약 선거가 대선이라면 충분히 유튜브 대선이 될 수 있겠지만 총선은 성격이 다르다”고 강조했다. 그는 유튜브가 이번 총선에 큰 영향을 주진 못할 것이라고 전망했다.<sup>16)</sup>

이런 전망에도 불구하고 유튜브는 여전히 총선의 중요 변수로 꼽힌다. 정당은 비례대표를 위해서 전국 단위의 지지가 필요하고, 개별 정치인도 코로나19로 유권자 대면접촉이 쉽지 않은 상황이라서다. 문재인 대통령도 지난 1월 민주당 원내대표단 오찬에서 “유튜브가 홍보방법으로 중요하게 떠오른 만큼 아이디어를 잘 세워 달라”고 강조했다.

#### 가 우선은 정당 중심으로

유튜브 총선 준비는 정당이 중심이다. 지역구 후보 확정이 늦어지고 있고, 유튜브에서 존재감을 가진 정치인 유튜버가 적기 때문이다. 단기간에 구독자를 확보할 수 있는 일부 정치인을 제외하곤 유튜브를 시작해 봐야 효과가 낮다. 하지만 주요 정당은 최근 2~3년간 유튜브를 운영해 본 경험이 있다.

15) 유튜브는 지난해 11월 선거기간 동안 정치마이크로타게팅 광고를 금지하기로 결정했다. 국내는 1월부터 적용 중이다.

16) 앞의 정용인 (2019, 12, 15).

(표2) 주요 정당 유튜브 채널 현황(2020년 3월 8일 기준, 구독자 순)

채널명	운영주체	구독자 (명)	동영상상자 (개)	성격	분류
오른소리	미래통합당	179,000	4,775	보수	정당
쌈	더불어민주당	106,000	479	진보	정당
정의당TV	정의당	8,820	955	진보	정당
대리만족TV	민생당	7,600	1,615	보수	정당
다시, 안철수	국민의당	비공개	63	중도	정당
알리미황희두	황희두 전 프로그래머	196,000	687	진보	더불어민주당 총선거획단 위원
의사소통TV	민주연구원	48,100	40	진보	싱크탱크

### 1) 미래통합당의 '오른소리'

'미래통합당'은 공식 유튜브를 발 빠르게 시작했다. 2012년 2월 새누리당 시절 '누리TV'를 개설했다. 이후 '오른소리'로 정식명칭을 바꾸며 현재 구독자는 17만 9,000명까지 늘었다. 미래통합당은 총선을 맞아 '쉬운 공약' 시리즈, '2020대 전환' 시리즈, 황교안 대표의 정치 활동을 담은 '현장톡'을 내놨다.

기존 정치 유튜브에서 보기 힘든 새로운 기획도 선보이고 있다. 2월 13일 시작한 '오~해피데이'는 청년 부대변인들이 스튜디오에서 예능 형식으로 진행하는 실시간 스트리밍 영상이다. 당 청년부대변인들이 실시간 채팅에 참여한 독자들에게 퀴즈를 내고, 토크 주제와 어울릴 음식을 준비해 보여주는 등 유튜브 예능의 방식을 차용했다.

주목할 점은 오른소리에 121만 독자를 보유한 유튜브채널 '신의 한수'가 영상 협조를 하고 있다는 점이다. 신의 한수는 3월 2일부터 아침 뉴스쇼 '미래'를 선보이고 있다. '미래'에는 현역의원, 선거 예비후보들이 출연해 총선 분위기를 띄우고 있다. 김찬형 홍보본부장은 "우파 유튜버들이 조만간 자체적으로 협회를 결성할 것 같다"며 "적극적으로 협력을 해나갈 예정"이라고 했다.<sup>17)</sup> 총선이 다가올수록 영향력이 큰 보수 유튜버들이 오른소리를 지원할 가능성이 높다는 말이다.

17) 박종진·김상준·유효승 (2020, 1, 1). 첫 '유튜브 총선'...안방주인 보수에 도전장 내미는 진보. <머니투데이>. URL: <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2019122314597640430>

## 2) 더불어민주당의 ‘쏟’

여당인 더불어민주당의 공식채널 ‘쏟’은 2018년 10월 29일 개설됐다. 개설은 늦었지만 구독자는 가파르게 올라 10만 6,000명을 기록하고 있다. 총선과 관련 해선 ‘총선공약’ 카테고리를 통해 지금까지 8개의 총선 공약 영상을 올렸다. 박주민 의원을 출연시킨 ‘여기가 주도피어! 청년&신혼 주택 10만호 공급!’ 같은 영상이 대표적이다. 인재영입도 총선을 겨냥한 콘텐츠다. 지금까지 20명의 인재영입 대상을 유튜브에 올렸다.

더불어민주당은 프로그래머 출신의 황희두, 교수 출신의 강선우 총선기획단 위원을 앞세워 유튜브 표심을 공략하고 있다. 두 위원이 준비한 콘텐츠는 2030을 겨냥한 ‘주말에 뭐했니?’로 지난해 12월 23일 첫 방송이 나갔다. 스튜디오에서 실시간 채팅으로 대화를 이끌어 가는 토크쇼다. 황 위원은 개인채널 ‘알리미 황희두’(구독자 19만 6,000명)를 통해서도 총선을 지원한다. 주로 민주당의 약한 고리인 20대와 남성을 겨냥한 콘텐츠가 많다.

씽크탱크 민주연구원도 지난해 11월부터 ‘의사소통TV’를 통해 총선 지원에 나섰다. ‘대한민국, 어디가 아프신가요?’라는 컨셉으로 현직 의사<sup>18)</sup>들이 진행한다. 총선 험지출마 예정인 의원 응원부터 김부겸·이재명·박원순 등 차기 대권 주자들을 출연시키며 3개월 만에 구독자 4만 8,000명을 넘어섰다.

## 3) 정의당 ‘정의당TV’

정의당TV는 구독자가 8,800명 수준이다. 숫자는 적지만 심상정 대표를 중심으로 적극적으로 유튜브를 활용하고 있다. 정치예능 ‘순삭토크쇼’, 인터뷰 콘텐츠 ‘당신을 만나러 갑니다’, ‘채벽을 달린다’ 같은 콘텐츠는 인기 유튜브 문법을 차용했다. 심 대표의 공식 유튜브는 구독자가 2만 800명으로 정의당 공식채널보다 크다. 주력 콘텐츠인 ‘심금라이브’는 총선을 겨냥해 지난해 11월부터 시작된 콘텐츠다. 정의당은 2월 5일부터 뉴스채널 ‘뉴스 정말’을 새로 개설해 총선 특집 뉴스를 업로드하고 있다.

## 4) 민생당 ‘대리만족TV’

지난달 24일 바른미래당, 대안신당, 민주평화당은 합당을 선언하고 27일 당명을 ‘민생당’으로 바꿨다. 현재 민생당은 유튜브에 ‘대리만족TV’라는 채널을 운

18) 진행자는 주용 이화여대 서울병원 교수와 김현지 내과전문의임.

영하고 있다. 구독자는 7,600여 명으로 국회 교섭단체의 공식채널치고는 구독자가 적다. 아직 총선과 관련된 콘텐츠는 눈에 띄지 않는다.

### 5) 국민의당 '다시, 안철수'

총선에서 지역구 공천을 포기한 국민의당은 공식 유튜브가 없다. 대신 안철수 당대표의 개인 유튜브(다시, 안철수)가 주력 창구다. 구독자 수는 비공개다. 총선을 겨냥한 '안철수의 정책 브리핑', '악플 읽어주는 철수' 등이 눈에 띈다. 정책브리핑은 안 대표가 당의 주요 총선 공약을 설명하는 영상이다. 악플 읽어주는 철수는 JTBC가 선보였던 '악플의 밤'처럼 안 대표와 관련된 여러 댓글에 대해 해명하는 짧은 예능형 콘텐츠다.

〈그림4〉 주요 정당의 유튜브 채널



## 나 '점잖은 건 너희가 해, 총대는 우리가 멘다'

주요 정치시사 유튜버들은 총선을 맞아 본격적인 정당 연대에 나섰다. 정치 시사 채널 중 최다 구독자(121만 명)를 보유한 '신의한수'는 미래통합당과 손잡고 '오른소리' 채널 내 콘텐츠를 제작한다. 위험 수위의 의혹제기나 정치적 공격을 도맡아하고, 예비후보를 띄워주며 총선을 지원한다.

총선 90일 전<sup>19)</sup>인 1월 16일부터 3월 5일까지 50일간 신의한수가 올린 영상은 350개. 하루 평균 7개다. 이 시기 구독자는 4만 명이 넘게 늘었다. 영상은 주로 코로나19 정국에서 문재인 정부를 비난하는 내용이다. '태영호 전옥현 안보전선 구축한다!!!'(3월 2일), '황교안, 유튜브로 이낙연 잡는다!!!'(3월 5일) 등 총선 후보자를 직접 언급하며 지원하는 영상도 눈에 띈다.

여당 후보에 대한 의혹제기 콘텐츠도 많다. '이낙연, 이만희 문자 의혹에 화들짝!!'(3월 3일), '이낙연 아들 막말 때문에 총선 폭망!!'(3월 3일) 등 3일 하루에만 이낙연 후보 의혹 제기 영상이 3건 올라왔다. 깊이 있는 분석보다는, 의혹제기 수준에 그치는 경우가 많다. 신의한수는 추천 채널로 '황교안오피셜'과 미래통합당 '오른소리'를 설정해 두고 있다.

'진성호 방송'도 지난 1월 초 76만 명이었던 구독자가 최근 87만 9,000명까지 늘었다. 1월 16일부터 3월 5일까지 올린 콘텐츠는 460개다. 주로 정권 심판론을 앞세운 비판영상이 주력으로 '대통령 외면하고 가계로 들어가 버린 남대문상인'(2월 12일)은 조회 수 100만을 넘었다. 대부분 '충격', '폭로', '박살', '철퇴', '전율' 등을 제목에 내세우지만 실제 내용은 각종 언론에서 언급된 내용을 부풀리거나 의혹을 제기하는 형태다. 진성호 방송은 추천 채널로 '황교안오피셜'과 '오세훈' 채널을 올려뒀다.

반면 진보 채널인 '사람사는세상노무현재단'(112만 명 구독)의 경우 유시민 이사장의 '알릴레오'에 총선 후보를 출연시키는 형태로 간접지원하고 있다. 더불어민주당 서울 구로을 후보로 공천된 윤건영 전 청와대 국정기획상황실장을 출연시켜 '내가 국회의원이 될 상인가'(2월 28일) 영상을 제작하는 식이다. 해당 영상은 조회 수 50만 회를 기록했다. 경남 양산을에 출마하는 김두관 의원도 2월 21일 방송에 출연해 조회 수 50만 회를 넘었다. 조회수 50만 회면 토론방송 등 방송출연보다도 효과가 크다.

19) 공직선거법상 예비 후보자 등록 마감일.

알릴레오는 이해찬 대표를 초대해 ‘공수처법 통과 비하인드’(1월 4일)를 제작했고, 정태호 전 청와대 일자리 수석을 불러 정부의 ‘일자리 성적표, 당신의 점수는?’(1월 13일) 영상을 만드는 등 현 정부의 성과 홍보에도 집중하고 있다. 보수진영의 정권비판 프레임에 대항하는 방법이다. 콘텐츠 숫자는 보수 유튜브에 비해 적다. 1월 15일부터 3월 5일까지 영상은 49개가 나와 하루 1건 미만이었다.<sup>20)</sup> 구독자는 약 2만 명이 늘었다.

구독자 75만 3,000명의 ‘단지방송국’은 일반 유튜브 채널과 달리 2시간 이상 짜리 긴 콘텐츠를 내보낸다. 김어준, 주진우 등 과거 ‘나꼼수’ 멤버들이 주축으로 보수에 대한 직설적인 저격을 마다치 않는다. 최근 총선 국면에선 후보자나 영입인재를 불러 출연시키는 형태로 여당을 지원하고 있다.

더불어민주당 대선 중구 예비후보인 황운하 전 청장을 불러 ‘황운하 청장이 들려주는 고래 이야기’(2019년 12월 24일) 방송을 했고, 서울 광진구에 출마한 고민정 전 청와대 대변인(1월 31일)도 방송에 나왔다. 특히 지난 2월 21일 100회 특집방송에는 이낙연 전 총리와 박원순 서울시장, 유시민 노무현재단 이사장이 한꺼번에 출연해 조회 수 153만 회를 기록하기도 했다. 더불어민주당 영입인재 1,2호였던 최혜영, 원종건 씨(1월 10일)를 시작으로 다수의 영입인재도 방송에 나와 얼굴을 알렸다. 단지방송국도 역시 1월 초 대비 구독자가 4만 명 이상 늘었다.

#### 4. 유튜브 콘텐츠의 순기능과 역기능

유튜브의 대표적 순기능은 ‘깜깜이 선거’ 가능성을 낮춰준다는 점이다. 기존 언론의 경우 격전지나 중량감 있는 후보를 조명하기에, 지역 유권자 입장에서 지역 언론이나 ‘선거 공보물’을 제외하면 후보자를 제대로 알 기회가 없다.

반면 유튜브는 진입장벽이 낮아 후보자의 주요 정책이나 의견, 후보자의 일상 등을 손쉽게 확인할 수 있다. 후보자 입장에서 남녀노소 친숙한 플랫폼을 통해 공간 제약 없이 유권자를 만날 기회가 생긴다. 쌍방향 소통도 장점이다. 유튜브는 댓글이나 실시간 채팅을 통해서 의견을 주고받을 수 있어 유권자의 다양한 의견을 청취하는 통로가 된다.

그러나 유튜브에서 생산 및 전파되는 가짜뉴스 및 비방 콘텐츠는 큰 숙제다. 유튜브에선 채널의 인기가 수익과 직결되기에 자극적 콘텐츠가 증가하는 경향을 보인다. 정치 콘텐츠도 처음엔 점잖다가도 조금씩 발언의 수위가 높아지고

20) 알릴레오의 경우 주 2회 제작된다. 하지만 업로드 되는 영상클립은 예고편, 하이라이트 등이 있어 개수가 늘어났음.

허위·비방까지 나가는 경우가 있다. 특히 보수 정치 채널의 경우 ‘충격’, ‘공포’, ‘전율’ 등 어부지(낚시)콘텐츠에 쓰이는 제목과 썸네일을 많이 활용한다. 실제 내용 또한 인신공격, 사실과 추측의 경계가 모호한 발언 등 위험 수위를 넘나든다. 이에 대해 박태순 전 민언련 정책위원은 “유튜브 정치 콘텐츠 채널들은 더욱 많은 구독자 수 확보를 위해 경쟁적으로 더 선정적이고 공격적인 콘텐츠를 생산한다”고 지적했다.<sup>21)</sup>

최근엔 딥페이크(Deepfake) 문제도 유튜브에서 제기된다. 인공지능 등을 활용한 가짜 합성 영상이 대표적이다. 실제로 지난해 미국에선 낸시 펠로시 하원 의장의 발언을 조작한 영상이 급속도로 퍼지기도 했다.<sup>22)</sup> 기술이 발전하며 점차 정교한 거짓영상이 만들어지고 이는 직접적으로 선거에 영향을 미칠 위험이 있다.

유튜브의 추천 알고리즘도 부정적인 영향을 줄 수 있다. ‘좋아요’에 기반한 추천 알고리즘은 보수적인 독자에겐 보수 콘텐츠만 추천하고 진보적인 독자에겐 진보 콘텐츠만 추천한다. 최홍규 EBS 미래교육연구소 연구위원은 “유튜브 이용량이 증가하고 추천 시스템에 지속해서 노출되면 자신의 의견과 유사하므로 편파적이라고 생각하지 않게 된다”<sup>23)</sup>고 지적했다. 자신의 태도와 일치하는 정보가 선호되고 ‘진실’이라고 믿게 되는 확증편향에 갇힐 수 있다는 거다.

## 5. 총선거간 문제가 된 유튜브 사례

코로나19로 인해 총선에 대한 관심이 낮아진 사회적 주목을 받은 유튜브의 문제 사례는 적다. 이낙연 전 총리가 유튜브 채널 ‘신의한수’를 검찰 고발한 것 정도가 눈에 띈다. 이 전 총리는 신의한수가 지난달 10일 올린 ‘황교안, 이낙연 지지율 뺏았다’라는 동영상에 불법 여론조사를 전달했다며 검찰에 고발했다. 더불어민주당 공동 상임선대위원장인 이 전 총리가 보수 최대 유튜브 채널을 고발했다는 점에서, 향후 보수 진영에서 ‘선을 넘는 콘텐츠’가 나올 시 언제든 대응하겠다는 경고를 던진 것으로 해석할 수 있다.

후보자의 신분이 문제가 된 경우는 있었다. 지난해 12월 황운하 전 청장이 현직 공무원 신분으로 북콘서트를 열고 유튜브(서울의소리, 구독자 46만 1,000명)로 중개해 사전선거운동을 했다는 고발이 있었다. 또 원희룡 제주도지사의 경우 지난해 12월 자신의 유튜브 채널 ‘원더풀TV’(구독자 6,950명)를 통

21) 박태순 (2019, 5, 12). 정치 상업주의 온상 유튜브, 속의민주주의의 위기. <미디어오늘>. URL: <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?dxno=148307>

22) 지난해 5월 낸시 펠로시 의장이 행사에서 발언하는 3분짜리 영상이 편집되어 술에 취해 횡설수설하는 모습으로 페이스북에 유포된 사건임.

23) 한국방송학회·한국심리학회 세미나 (2019, 8). <유튜브와 정치편향성>. 서울: 한국프레스센터.



해 관내 업체가 생산한 제주 영양식 세트를 판매한 것이 문제가 됐다. 지방자치단체장이 홍보성 영상에 출연하는 것이 선거법 위반소지가 있어서다.

유튜브 외곽에서는 새로운 유형의 논란이 있었다. ‘팩트체커’ 앱 논란<sup>24)</sup>이다. 1월 중순 구글 앱마켓에 등록된 이 앱은 사용자가 가짜뉴스라고 생각하는 정치·시사 분야 영상을 한꺼번에 유튜브 측에 신고할 수 있는 앱이다. 주로 보수 유튜버들의 콘텐츠를 일괄 ‘신고’하는 데 사용됐다.

미래통합당 심재철 대표는 “이 앱을 누가, 어떻게 만들어 사용하고 있는지 파악해 선거법 위반 여부를 확인해야 한다”고 했다. 하지만 선관위 문의 결과 “신고가 들어온 바가 없고, 매크로 프로그램에 관한 내용은 선관위가 아니라 형법이 판단할 부분”이라며 위반 여부를 따지기 힘들다고 했다. 앱 개발자가 앱을 자진 삭제하며 논란은 사그라졌다. 하지만 보수진영의 유튜브 콘텐츠를 원천 차단하려는 시도는 현재 유튜브 내 치열한 진보·보수의 세력싸움을 명백히 보여줬다.

24) 정원업 (2020, 2, 20). ‘유튜브 전쟁’ 신무기, 보수 유튜버 일괄신고 앱 논란. <중앙일보>. URL: <https://news.joins.com/article/23710683>



## 6. 유튜브의 총선 대응... 또 다른 ‘알고리즘’


구글코리아는 지난해 12월 뉴스 파트너사를 불러 총선기간 유튜브 활용법에 대한 워크숍을 열었다. 이 자리에서 구글은 허위 정보 등 총선기간 겪을 수 있는 문제점에 대한 선제 대응법을 내놨다.

주목할 내용은 2가지다. 우선 ‘정보패널’. 잘못된 정보가 있을 확률이 높은 상시 검색 주제에 대해서는 믿을 만한 콘텐츠를 상단에 게시하는 방식이다. 예를 들어 ‘아폴로11호’의 달 착륙의 경우 각종 음모론 영상 대신 신뢰할 만한 영상을 최상단에 정보패널로 노출시킨다. 총선에선 유명 정치인과 신천지 연루설 같은 음모론 대신 언론사의 ‘팩트체크’를 정보패널로 상단에 보여주는 식으로 적용된다.

‘Remove’, ‘Raise’, ‘Reward’, ‘Reduce’ 4R 정책도 적극 활용한다. ‘Remove’는 유튜브의 커뮤니티정책 가이드에 위배되는 콘텐츠는 삭제한다는 의미다. ‘Raise’는 정보 검색 시 신뢰할 만한 정보를 우선 노출시키는 내용이다. ‘Reward’는 적절한 콘텐츠는 수익창출이 가능하다는 것이고, 마지막 ‘Reduce’는 당장 삭제는 하지 않지만 누군가를 음해하고 있는 것으로 판단되면 노출빈도를 줄인다는 내용이다.

대부분 기존에 알려진 내용이지만 ‘Reduce’ 정책은 미국 대선을 앞두고 유튜브가 새롭게 준비한 정책이다. 사법당국이나 선거관리기관의 판단에 앞서 유튜브가 자발적으로 콘텐츠를 선제 관리하는 거다. 유튜브는 미국에서 이미 해당 내용을 6개월 이상 테스트했고, 문제 영상의 트래픽이 70% 이상 줄어드

는 것을 확인했다. 유튜브 측은 “한국은 총선을 앞두고 거짓정보에 대한 우려의 목소리가 높기에, 위험수위에 있는 콘텐츠는 점진적으로 추천 시스템에서 잘 노출되지 않게 플랫폼을 개선한다”고 설명했다. 이는 유튜브가 허위 콘텐츠를 관리하기 위해, 다시 유튜브 알고리즘에 기댄다는 점에서 여전히 우려가 남는다. 하지만 총선 기간 유튜브에서 보수와 진보의 상호비방 등이 과열될 경우 유튜브 알고리즘이 사전 필터 역할을 해줄 수는 있다.

사실 선거관리위원회는 유튜브를 따로 심의하지 않는다. 주로 특정 영상에 대한 고발 혹은 제보가 접수된 후 심의 절차에 들어간다. 만약 영상 내 발언의 내용이 허위사실의 공표나 비방에 이른다고 판단될 경우<sup>25)</sup> 사이버선거범죄로 보고 단속할 수는 있다. 하지만 이 경우에도 단속 처벌 대상은 유튜브가 아닌 영상 제작자다. 유튜브는 해외사업자로 선관위가 직접 콘텐츠 삭제 지시를 할 수 없으며 협조 요청을 해야 한다. 선관위 등의 유튜브 관리는 영상이 퍼질 대로 퍼진 후 사후적으로 취해지는 조치이기 때문에 선제적인 대응이 불가능하다는 점에서 여전히 한계점이 남는다. 

25) 선거법 제110조, 제250조, 제251조에 위배될 경우

# 02

## 선거보도에서의 표현의 자유

— 공직후보자 언론활동에 관한  
최근 위헌결정례를 포함하여

손형섭 경성대 법정대학 교수



출처: 헌법재판소 안내 책자

## 1. 후보자의 언론 활동에 대한 규제와 자유

공직선거법은 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하는 법으로(동법 제1조), 언론보도의 공정성 확보를 위한 선거 보도 심의기구를 제도화하여 선거기사심의위원회, 선거방송심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회가 심의 기능을 수행하고 있다.<sup>1)</sup> 인터넷선거보도심의위원회는 공직선거법에 따라 설치되어 정당 및 후보자의 선거보도에 의한 피해를 구제하고 인터넷언론의 공정한 선거보도를 유도하는 역할을 하고 있다.<sup>2)</sup> 2004년 3월 12일 창설된 인터넷선거보도심의위원회는 제17대 국회의원 선거를 시작으로 지금까지 16년 동안 활동해 왔다.<sup>3)</sup>

2019년 11월 28일 헌법재판소는 인터넷언론사에 대해 공직선거 후보자 명의의 칼럼 게재를 제한하는 구 '인터넷 선거보도 심의기준 등에 관한 규정' 제8조 제2항<sup>4)</sup>이 재판관 6대3의 결정으로 헌법에 위반된다고 결정했다. 현재는 해당 조항은 선거일 전 90일부터 선거일까지 개별 선거보도(칼럼)가 불공정하지 구체적으로 판단하지도 않은 채 일률적으로 불공정한 보도라고 간주, 선거 공정성을 해치지 않는 보도까지 광범위하게 제한할 수 있다고 지적했다. 그리고 이러한 표현의 자유 제한으로 인해 달성되는 공익 수준은 그리 높지 않다고 평가했다.

그동안은 이 규정에 따라 선거일 전 90일부터 선거일까지 공직선거후보자 명의의 칼럼 게재가 원칙적으로 불가능했는데, 현재 결정으로 인터넷언론에 게재되는 후보자 명의의 칼럼은 구체적인 판단을 거쳐 허용하게 되었다. 이 위헌결정은 선거와 표현의 자유에 관한 헌법재판소의 입장을 보여주는 사례이다. 다수의견과 소수의견 그리고 보충의견까지 제시된 사건으로 헌법재판소 재판관들 사이에서도 견해가 갈렸다. 인용의견 6인, 반대의견 3인으로 양측 모두 타당성이 있는 논거가 있었고, 선거규제에 있어서 이론적인 면과 현실적인 측면을 어느 정도로 고려할 것인지에 따라 의견이 달라졌다고 볼 수 있다.<sup>5)</sup>

1) 이화행 (2015). 선거보도 심의기구의 역할에 대한 탐색적 연구: 인터넷선거보도심의위원회를 중심으로. <지역과 커뮤니케이션>, 19(3), 170.

2) 앞의 이화행 (2015), 175.

3) 인터넷선거보도심의위원회 (<http://www.iendc.go.kr/introduction/introduction02.php>)

4) 헌법재판소에서 위헌으로 결정한 대상 규정(인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정 제8조 제2항)은 "인터넷언론사는 선거일 전 90일부터 선거일까지 후보자 명의의 칼럼, 논평, 기고문, 저술 등을 게재하여서는 아니 된다."는 것이다. 그런데 이 규정(제8조 제2항)은 2017. 12. 8. 개정된 것으로 개정 전에는 "인터넷언론사는 선거일 전 90일부터 선거일까지 후보자명의로의 칼럼이나 저술을 게재하는 보도를 하여서는 아니 된다. 다만, 선거일 전 180일 전부터 계속 연재하였고 후보자의 명의로 드러나지 않는 저술의 경우에는 그러하지 아니하다."라고 규정되어있었다. 현재에서 위헌으로 결정한 대상 부분은 개정 전 제8조 제2항 본문과 개정 후 제8조 제2항으로서 개정 전 제8조 제2항 본문에 관하여는 구 '인터넷 선거보도 심의기준 등에 관한 규정'이라고 표시했고 개정 후 제8조 제2항은 '인터넷 선거보도 심의기준 등에 관한 규정'이라고 표시했다. 그런데 현재 결정 이후인 2019. 12. 30. 해당 규정 제8조 제2항은 "인터넷언론사는 선거일 전 90일부터 선거일까지 특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 후보자 명의의 칼럼, 논평, 기고문, 저술 등을 게재하여서는 아니 된다."라고 다시 개정되었다. 그러므로 현재는 2017. 12. 8. 개정된 제8조 제2항 역시 구(舊) 규정이 되었으므로 구 '인터넷 선거보도 심의기준 등에 관한 규정'이라고 표기한다.

5) 전학선 (2019, 12, 30). 공직선거에서 인터넷언론을 이용한 표현의 자유 확대. <법률신문>. URL: <https://m.lawtimes.co.kr/Content/Opinion?serial=158447>

이 글에서 필자는 해당 위헌 결정례 및 관련 판례 분석을 통해 '선거와 표현의 자유'에 관한 의미를 다시 생각해보고자 한다. 구체적으로는 인터넷선거보도심의기준규정 위헌 결정의 내용과 주요 판단기준, 법정의견과 소수의견의 주요 내용, 선거 관련 표현의 자유에 대한 규제가 일반 표현의 자유와 달리 접근되어야 하는 이유 등을 검토한다. 또한 이 사건에 나타난 선거 공정성과 표현의 자유의 충돌에 대한 헌법재판소의 입장을 비판적으로 해석하고 의견을 제시하고자 한다.

## 2. 선거에 임박한 후보자 칼럼 등에 대한 규제

### 가 사건 개요

인터넷언론사 <허핑턴포스트 코리아>는 저명인사인 하승수 변호사에게 블로그를 개설하게 하여 기사를 생산하고 있었는데, 하 변호사는 녹색당의 공동운영위원장으로, 해당 블로그 활동을 하다가 2016년 1월 11일 제20대 국회의원선거에 출마하기 위해 모 선거구에 예비후보로 등록했다. 인터넷선거보도심의위원회는 하 변호사 명의의 2016년 1월 20일자 및 29일자 칼럼이 선거일 전 90일부터 제한하고 있는 후보자 명의의 칼럼을 게재한 것에 해당해 공직선거법 제8조의5(인터넷선거보도심의위원회)<sup>6)</sup>와 구 '인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정' 제8조 제2항<sup>7)</sup>을 위반하였다는 이유로 청구인에게 공정보도 협조요청을 했다. 인터넷선거보도심의위원회가 하 변호사의 2016년 4·13 총선 출마를 이유로, <허핑턴포스트 코리아> 측에 칼럼 게재를 중단하도록 통보했기 때문에, 결국 하 변호사는 칼럼 연재를 중단했다. 이후 청구인인 하 변호사는 위와 같은 인터넷언론사에 후보자 명의의 칼럼 등을 제한한 공직선거법 제8조의5 제6항 및 구 '인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정' 제8조 제2항이 청구인의 표현의 자유를 침해한다고 주장하며, 2016년 2월 2일 이 사건 헌법소원을 낸 것이다.<sup>8)</sup>

2019년 11월 28일 현재는 구 '인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정'<sup>9)</sup> 제8조 제2항 본문(2017년 개정 이전 규정) 및 구 '인터넷선거보도 심의기준 등에

6) 공직선거법(2004. 3. 12. 법률 제7189호로 개정된 것) 제8조의5(인터넷선거보도심의위원회) ⑥ 인터넷선거보도심의위원회는 인터넷 선거보도의 정치적 중립성·형평성·객관성 및 권리구제 기타 선거보도의 공정을 보장하기 위하여 필요한 사항을 정하여 이를 공표하여야 한다.

7) 구 '인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정'(2017. 12. 8. 인터넷선거보도심의위원회 훈령 제10호로 개정된 것) 제8조(시기에 따른 특별제한) ② 인터넷언론사는 선거일 전 90일부터 선거일까지 후보자 명의의 칼럼, 논평, 기고문, 저술 등을 게재하여서는 아니 된다.

8) 녹색당 홈페이지 입장문 (2019. 11. 28). [논평] 녹색당이 제기한 헌법소원에 대한 현재의 위헌결정을 환영한다.

9) 2011. 12. 23. 인터넷선거보도심의위원회 훈령 제9호로 제정되고, 2017. 12. 8. 인터넷선거보도심의위원회 훈령 제10호로 개정되기 전의 것.



관한 규정<sup>10)</sup> 제8조 제2항(2017년 개정 규정)이 후보자 명의의 칼럼, 논평, 기고문, 저술 등의 게재를 제한하는 것이 헌법에 위반된다고 결정했다.

심판의 대상이 된 인터넷선거보도심의위원회 훈령인 심의 기준은 “인터넷언론사는 선거일 전 90일부터 후보자 명의의 칼럼이나 저술을 게재하는 보도를 해서는 안 된다”고 규정하고 있었다. 현재는 “공직선거에 언론기관이 미치는 영향력이 크기 때문에 선거보도에 대한 규율이 필요하다는 점을 인정하면서도 관련 제도가 선거보도의 자유를 폭넓게 보장하면서 선거보도의 공정성도 보장하는 방식으로 조화를 이루도록 형성되어 있는 점을 중요하게 고려한 결정”이라고 설명했다.<sup>11)</sup>

## 나 다수의견

이 사건 시기제한조항으로 인하여 청구인이 인터넷언론사에 청구인 명의의 칼럼 등을 게재하는 데 제한을 받게 되었으므로, 이 조항은 청구인의 표현의 자유를 제한한다. 따라서 이 사건의 쟁점은 이 사건 시기제한조항이 법률유보원칙과 과잉금지원칙에 반하여 청구인의 표현의 자유를 침해하는지 여부이다. 다음은 결정문에 나타난 다수의견을 요약한 것이다.

10) 2017. 12. 8. 인터넷선거보도심의위원회 훈령 제10호로 개정된 것.

11) 박수연 (2019. 11. 28). 선거 前 90일간 후보자 인터넷언론사 칼럼 게재 금지는 위헌. <법률신문>. URL: <https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=157635>



### 1) 법률유보원칙 위반 여부

공직선거법 조항은 “인터넷선거보도심의위원회는 인터넷 선거보도의 정치적 중립성·형평성·객관성 및 권리구제, 기타 선거보도의 공정을 보장하기 위하여 필요한 사항을 정하여 이를 공표하여야 한다”라고 규정하여 이 사건 심의위원회가 인터넷 선거보도의 공정을 보장하기 위하여 필요한 사항에 대해 직접 정하도록 위임하고 있다. 또한 공직선거법 제8조의5 제9항은 “인터넷선거보도심의위원회의 구성·운영, 위원 및 상임위원의 대우, 사무국의 조직·직무범위, 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다”고 규정하고 있고, 이에 따라 이 사건 심의위원회 규칙 제17조는 “선거보도의 심의는 관련 법규 및 심의위원회가 정하는 심의기준 등에 따른다”고 규정하고 있다. 따라서 이 사건 시기제한조항은 위와 같은 공직선거법과 이 사건 심의위원회 규칙 조항의 위임에 따라 제정된 것으로서 법률에 근거를 두고 있다. 공직선거법은 선거일 전 90일을 기준으로 다양한 규제를 부과하고 있다. 그러므로 이 사건 시기제한조항은 법률유보원칙에 반하여 청구인의 표현의 자유를 침해하지 않는다.

## 2) 과잉금지원칙 위반 여부

공직선거법은 언론기관이 선거에 부당한 영향을 미치는 것을 방지하기 위하여 다양한 행위를 금지하고 이를 위반하는 경우 처벌하는 규정을 두고 있으며, 언론기관이 해당 매체나 그 영향력을 이용하여 선거운동에 나서거나 선거에 개입하는 행위를 할 경우 그 행위 태양에 따라 다수의 규정에 따라 처벌될 수 있다. 나아가 인터넷언론사가 불공정한 선거보도를 한다면 결국 독자로부터 외면받아 퇴출당할 수밖에 없다. 인터넷의 특성상 독자들은 수동적으로 인터넷 선거보도를 받아들이는 데 그치지 않고 적극적으로 기사를 선택하여 읽고 판단하며 반응하고, 매체 자체의 잘못된 보도에 대한 반론과 토론·교정이 이루어질 수 있다.<sup>12)</sup> 따라서 이 사건 시기제한조항에 따라 표현의 자유를 제한하는 방법을 사용하지 않더라도 다른 법적 규제 등을 통해 입법목적을 충분히 달성할 수 있다. 그러므로 이 사건 시기제한조항은 침해의 최소성원칙에 반한다.<sup>13)</sup>

이 사건 심의위원회가 제20대 국회의원선거에 관한 인터넷 선거보도에 대해 조치를 명한 사례 중 약 30%가 이 사건 시기제한조항 위반을 이유로 한 것으로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 그러므로 이 사건 시기제한조항으로 인해 발생하는 기본권제한이 이 사건 시기제한조항이 달성하고자 하는 공익보다 더 크다고 할 것이므로, 이 사건 시기제한조항은 법익의 균형성원칙에도 반한다.<sup>14)</sup>

### 다 반대의견<sup>15)</sup>

선거에 관한 국민의 여론이 구체적으로 형성되고 투표권 행사가 이루어지는 매우 민감한 시기인 선거일 전 90일부터 선거일까지의 기간 동안에는 인터넷언론에 후보자 명의의 칼럼이나 저술 등의 게재를 일률적으로 금지하여야 할 필요성이 있다. 특히 선거일에 임박할수록 이러한 불공정한 영향력은 커질 수밖에 없는데, 이를 막을 수 없다는 점에서 과연 법정외견에서 제시하는 기준으로 인터넷 선거보도의 공정성이 확보될 수 있을지 의문이다.<sup>16)</sup>

12) 헌재 2016. 10. 27. 2015헌마1206 등.

13) 헌재 2019. 11. 28. 2016헌마90, 공보 제278호, 1321 [위헌각하], 1329면.

14) 헌재 2019. 11. 28. 2016헌마90, 공보 제278호, 1321 [위헌각하], 1329면.

15) 재판관 이선애, 재판관 이종석, 재판관 이영진의 반대의견.

16) 헌재 2019. 11. 28. 2016헌마90, 공보 제278호, 1321 [위헌각하], 1331면.



인터넷 환경에서는 특정 성향의 인터넷언론사에서 특정 후보자의 칼럼이나 저술 등만을 게재하는 경우 그로 인하여 나타나는 후보자 간의 기회 불균등 문제를 다른 매체를 통한 게재만으로 과연 해결할 수 있는지도 의문이고, 선거를 앞둔 길지 않은 기간 내에 반론이나 토론 등과 같은 자율적인 방법에 의한 교정이 가능한지에 대해서도 의문이다.

특정 정당이나 후보자의 정견·주장·공약 등을 일방적으로 지지 또는 반대하거나 계속적·반복적으로 게재하는 보도, 특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 칼럼·기고 등의 반복적 보도, 선거와 관련하여 인터뷰하거나 인용함에 있어서 유권자 등의 상반된 견해나 반응을 균형 있게 다루지 않은 보도 등과 같이 이 사건 심의기준 규정에서 불공정한 보도를 규제하는 조항이 과연 후보자가 직접 작성한 칼럼이나 저술 등의 게재를 규율할 수 있는지도 의문이다. 더 나아가 위에서 본 바와 같이 후보자 명의의 칼럼이나 저술 등이 선거와 관련이 없는 것이라도 인터넷언론사를 통하여 게재된다면 불균등한 후보자 노출로 인하여 인터넷 선거보도의 불공정한 영향력의 문제를 발생시킬 수 있는데, 법정의견이 제시하고 있는 공직선거법 규정과 이 사건 심의기준 규정만으로 인터넷 선거보도에 있어서 공정성을 확보할 수 있는지에 대해서도 깊은 의문을 가지지 않을 수 없다.

“침해의 최소화”에 관해서도 이 사건 시기제한조항은 ‘인터넷언론사에 후보자 명의의 칼럼이나 저술 등을 게재하는 것을 금지하고 있을 뿐이다. 인터넷언론사가 아닌 다른 인터넷 공간, 즉, 후보자 개인이 개설한 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 칼럼이나 저술 등을 게시하는 것은 금지되지 않는

다(공직선거법 제59조). 기간의 측면에서 보더라도 ‘선거일 전 90일부터 선거일까지의 기간 동안만 금지하고 있을 뿐이다. 선거에 관한 국민의 여론이 구체적으로 형성되고 국민의 투표권 행사가 이루어지는 매우 민감한 시기에 인터넷선거보도의 공정성을 확보하기 위해서는 인터넷언론에 후보자 명의의 칼럼과 저술 등의 게재를 일률적으로 금지하는 외에 동일한 수준으로 입법목적 달성을 할 수 있는 다른 대안을 상정하기 어렵다.

“법익의 균형성”에 대해서도, 이 사건 시기제한조항으로 인하여 후보자가 받는 제약은 선거에 민감한 영향을 줄 수 있는 일정한 기간 동안 인터넷언론사를 통하여 자신의 칼럼이나 저술 등을 게재하지 못하는 것일 뿐, 인터넷언론사가 아닌 후보자 개인의 인터넷 홈페이지 등에서는 얼마든지 시기의 제한 없이 자신의 칼럼이나 저술 등을 게재할 수 있으므로, 이 사건 시기제한조항이 달성하고자 하는 공익에 비하여 제한되는 사익이 더 크다고 보기 어렵다. 따라서 법익의 균형성 원칙에도 위배되지 않는다.

## 라) 판결의 의미와 해설

### 1) 최근 선거 관련 위헌 결정

최근 헌법재판소는 일련의 선거 관련 위헌 결정을 내린 바 있다. 헌법재판소는 2019년 12월 ‘광역자치단체장’ 선거의 예비후보자를 후원회지정권자에서 제외하고 있는 정치자금법 제6조 제6호 부분이 청구인들의 평등권을 침해한다는 이유로 정치자금법 제6조를 헌법불합치결정하였다.<sup>17)</sup>

같은 날 공직선거법(2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정된 것) 제79조 제3항 제2호 중 ‘시·도지사 선거’ 부분, 같은 항 제3호 및 공직선거법 제216조 제1항에 대해서는 청구인의 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 침해한다는 이유로 잠정적용 헌법불합치결정하였다. 선거운동을 위한 확장장치를 허용할 공익적 필요성이 인정된다고 하더라도 평온한 생활환경이 보장되어야 할 주거 지역에서 사용시간과 사용지역에 따른 수인한도 내에서 확장장치의 최고출력 내지 소음 규제기준에 관한 규정을 두어야 한다는 것이다. 그럼에도 불구하고 관련 규정을 두지 않은 것은, 국민이 건강하고 쾌적하게 생활할 수 있도록 양호한 주거환경을 위하여 노력하여야 할 국가의 의무를 부과한 헌법 제35조 제

17) 해당 규정은 2021년 12월 31일을 시한으로 잠정적용되도록 했다. 헌재 2019. 12. 27. 2018헌마301 등, 공보 제279호, 227 [헌법불합치].



3항에 비추어, 적절하고 효율적인 최소한의 보호조치를 취하지 않아 국가의 기본권 보호의무를 과소하게 이행한 것이라 판단했다.<sup>18)</sup>

2019년 5월에는, 자기 또는 특정인을 새마을금고의 임원으로 당선되게 하거나 당선되지 못하게 할 목적으로 정관으로 정하는 기간 중에 회원을 호별로 방문하는 행위 등을 한 자를 처벌하는, 새마을금고법 제85조 제3항 중 제22조 제2항 제5호에 관한 부분이 죄형법정주의에 위배된다고 위헌결정을 했다.<sup>19)</sup>

2018년 4월, 총장후보자에 지원하려는 사람에게 지원서 접수 시 1,000만 원의 기탁금을 납부하도록 하고, 기탁금 납입 영수증을 제출하도록 한 '전북대학교 총장임용후보자 선정에 관한 규정' 제15조 제1항 제9호 및 같은 조 제3항이 청구인의 공무담임권을 침해한다고 판단하여, 이 사건 기탁금조항에 관한 부분은 헌법에 위반된다는 이유로 위헌결정을 했다.<sup>20)</sup>

2018년 2월, 한국철도공사 상근직원의 지위와 권한에 비추어볼 때, 특정 개인이나 정당을 위한 선거운동을 한다고 하여 그로 인한 부작용과 폐해가 일반 사기업 직원의 경우보다 크다고 보기 어려우므로, 직급이나 직무의 성격에 대한 검토 없이 일률적으로 모든 상근직원에게 선거운동을 전면적으로 금지하고 이를 위반한 경우 처벌하는 것은 선거운동의 자유를 지나치게 제한하는 것이라는 이유로 위헌결정했다.<sup>21)</sup>

18) 헌재 2019. 12. 27. 2018헌마730, 공보 제279호, 237 [한법불합치].

19) 헌재 2019. 5. 30. 2018헌가12, 판례집 31-1, 594 [위헌].

20) 헌재 2018. 4. 26. 2014헌마274, 판례집 30-1상, 647 [위헌각하].

21) 헌재 2018. 2. 22. 2015헌바24, 판례집 30-1상, 216 [위헌].

2018년 1월, 지역구 국회의원선거 예비후보자의 기탁금 반환 사유로 예비후보자가 당의 공천심사에서 탈락하고 후보자등록을 하지 않았을 경우를 규정하지 않은 공직선거법 제57조 제1항 제1호 다목 중 지역구 국회의원선거와 관련된 부분이 청구인의 재산권을 침해한다는 이유로 헌법불합치결정을 했다.<sup>22)</sup>

이상과 같이 최근 내려진 일련의 결정을 보면, 헌법재판소는 선거의 자유와 의사표현의 자유 보호 및 공정성 확보를 위한 균형점을 찾기 위해 노력하고 있음을 알 수 있다.

## 2) 선거의 자유와 규제

우리나라는 헌법 제21조 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유에 따라 정치적 표현의 자유를 보장<sup>23)</sup>하며, 평등의 원칙에 의거하여 부당한 차별로부터 보호를 받을 수 있다.<sup>24)</sup> 또 헌법 제116조 제1항은 “선거운동에 대한 균등한 기회 보장”을 규정하고, 동조 제2항에서 “선거에 관한 경비는 법률이 정하는 경우를 제외하고는 정당 또는 후보자에게 부담시킬 수 없다”는 선거공영제를 규정하고 있다.<sup>25)</sup>

민주국가에서 여론의 중요성은 특별한 의미를 가진다.<sup>26)</sup> 국민은 선거보도를 통해 중요한 선거쟁점이나 후보자의 정책, 정치이념 등을 파악하여 선거권을 행사하게 된다. 따라서 선거보도의 자유는 민주주의를 유지·발전시키기 위한 토대가 되므로 최대한 보장되어야 한다.<sup>27)</sup> 입법자는 어떠한 선거보도를 불공정하다고 볼 것인지에 대해 공직선거법에 자세히 규정하기보다는, 각 선거보도심 의위원회로 하여금 세부적인 기준을 정하여 공표하도록 함으로써<sup>28)</sup>, 선거보도의 자유를 폭넓게 보장하면서 선거보도의 공정성을 중립적인 위치에서 심의하여 교정하도록 하였다.<sup>29)</sup> 이러한 규정을 따라 각 심의위원회는 선거보도에 대한 심의 결과 선거보도의 내용이 공정하지 않다고 인정되는 때에는 당해 인터넷언론사에 대하여 해당 선거보도의 내용에 관한 정정보도문의 게재, 경고문 게재, 경고, 주의 등 필요한 조치를 취하도록 명하여야 한다.<sup>30)</sup>

22) 해당 규정은 2019년 6월 30일을 시한으로 잠정적용되도록 했다. 헌재 2018. 1. 25. 2016헌마541, 판례집 30-1상, 173 [헌법불합치].

23) 미국은 수정헌법 제1조에서 이를 보장한다.

24) 손형섭 (2010), 인터넷 선거운동의 자유화에 관한 법적 연구—Condorcet의 배심정리를 적용하여 —, <세계헌법연구>, 제16권 제3호.

25) 손형섭 (2016), 선거표현의 자유와 공정성 확보를 위한 다층적 법적 대응 연구, <언론과 법>, 제15권 제2호.

26) 헌재 1995. 7. 21. 92헌마77등 참조.

27) 헌재 1995. 7. 21. 92헌마77등 참조.

28) 공직선거법 제8조의2 제4항, 제8조의3 제6항, 제8조의5 제6항

29) 헌재 2019. 11. 28. 2016헌마90, 공보 제278호, 1321 [위헌각하], 1324면.

30) 공직선거법 제8조의6 제1항, 이 사건 심의위원회 규칙 제20조 제1항.

선거와 다수결 민주주의의 상관관계에 대한 이론 중 필자가 국내에 소개한 이론으로 “Condorcet의 배심정리”가 있는데 이에 따르면 “올바른 선택을 할 수 있는 개연성 혹은 능력을 50% 이상 가진 투표자 집단이 다수가 될수록 그 집단의 판단이 올바른 선택이 될 개연성이 높아진다.” 즉, 선거운동은 ①투표를 통한 다수의 의사가 올바른 판단이 되기 위해서, 유권자에게 올바른 판단을 할 수 있는 충분한 정보를 제공하여 유권자의 올바른 선택을 할 수 있는 능력을 50% 이상으로 높이고, ②올바른 판단을 할 수 있는 유권자의 더 많은 다수가 선거에 참가하여 투표하도록 기여해야 다수결 민주주의가 정답을 찾는 절차가 될 수 있다는 것이다.<sup>31)</sup> 따라서 다음에서는 이 사건의 법률유보원칙 위반과 과잉금지원칙 위반에 대한 판단을 이러한 관점에 따라 다시 검토해본다.

### 3) 훈령에 의한 표현의 자유 제한

먼저, 국민의 기본권은 헌법 제37조 제2항에 의하여 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 이를 제한할 수 있다. 여기서 기본권 제한에 관한 법률유보원칙은 ‘법률에 근거한 규율’을 요청하는 것이므로, 그 형식이 반드시 법률일 필요는 없다고 하더라도 법률상의 근거는 있어야 한다. 따라서 모법의 위임범위를 벗어난 하위법령은 법률의 근거가 없는 것으로 법률유보원칙에 위반된다.<sup>32)</sup>

다수의견에서도 “이 사건 공선법조항과 관련 규정은 이 사건 심의기준 규정에 규정될 내용에 대해 다소 포괄적으로 위임하고 있다.”고 인정하고 있다. 이 사건 관련 규정은 규칙<sup>33)</sup>도 아니며 ‘인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정’<sup>34)</sup>으로 훈령에 해당하는 규정이다. 이 판결에서는 법률유보의 원칙에 위배되지 않는다는 결정을 내렸지만, 후보자명의 칼럼 등의 선거일 전 90일부터의 제한은 명백한 표현행위의 제한인데 이를 공직선거법에 직접 규정하지 않고 인터넷선거보도 심의기준 규정에 규정하는 것은 분명 문제가 있다고 생각한다.<sup>35)</sup>

31) Bernard Grofman and Scott L. Feld, “Rousseau’s General Will: A Condorcetian Perspective,” *American Political Science Review*, Vol. 82, No. 2 (Jun., 1988), pp.567–576.

32) 현재 2016. 4. 28. 2012헌마630 참조.

33) 인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙(2016.1.15. 중앙선거관리위원회규칙 제444호로 일부개정된 것).

34) 2017. 12. 8. 인터넷선거보도심의위원회 훈령 제10호로 개정된 것.

35) 해당 훈령 규정은 2019. 12. 30.의 개정으로 예외규정 없이 “인터넷언론사는 선거일 전 90일부터 선거일까지 특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 후보자 명의의 칼럼, 논평, 기고문, 저술 등을 게재하여서는 아니 된다”고 개정되었다.



청구인도 “이 사건 공선법 조항은 국민의 기본권 제한에 관한 사항을 인터넷 선거보도심의위원회에 포괄적으로 위임하여 헌법 제37조 제2항의 한계를 넘어 표현의 자유를 침해하고 포괄위임금지원칙에도 위배된다”고 주장했다. 이 훈령 규정이 청구인의 표현의 자유를 직접 침해함을 주장한 것이며, 헌법 제75조의 “구체적으로 범위를 정하여”라는 취지에 따라 구체적인 제한을 둔 것이라고 보기 어렵다는 것이다. 공직선거법 제8조의 공정보도 의무는 “구체적인 제한을 둔 것”이 아닌, 일반적이고 추상적인 것이고 훈령에서 선거일 전 90일부터 후보자명의 칼럼 등의 보도를 금지한 것이 구체적이다. 여기서 그동안 헌법재판소가 세운 ‘예측가능성’의 유무라는 기준에 비추어 볼 때, 공직선거법 제8조의 규정만으로 칼럼 등 금지를 위임했다고 보기 어려운 것이다.

물론, 다수의견은 “공직선거법은 다음과 같이 선거일 전 90일을 기준으로 다양한 규제를 부과하고 있다. 입후보하려는 공무원 등은 선거일 전 90일까지 그 직을 그만두어야 한다(공직선거법 제53조 제1항). 누구든지 선거일 전 90일부터 선거일까지 정당 또는 후보자의 명의를 나타내는 저술 등을 공직선거법이 허용하는 방법 외로 광고할 수 없고, 후보자는 방송 등의 광고에 출연할 수 없다(공직선거법 제93조 제2항). 누구든지 선거일 전 90일부터 선거일까지 후보자와 관련 있는 저서의 출판기념회를 개최할 수 없다(공직선거법 제103조 제5항). 국회의원 또는 지방의회의원은 선거일 전 90일부터 선거일까지 인터넷홈페이지 등에 게시하는 등의 방법을 제외하고 의정활동을 보고할 수 없다(공직선거법 제111조 제1항). 정당이 선거일 전 90일부터 당원집회를 개최하는 때에

는 관할 선거관리위원회에 신고한 후 공개된 장소에서 개최하여야 한다(공직선거법 제141조 제2항).”라고 하며 “선거일 전 90일을 기준으로 규제를 부과하는 것은 입법자가 위 기간이 선거에 임박하여 선거의 공정성을 담보하기 위하여 일정한 규제가 필요한 기간이라고 판단하였기 때문”이라고 보고 있다. 그런데 이 사건 훈령에 있는 선거일 전 90일 칼럼 등 금지 규정이 공직선거법에 있는 규제와 동일한 수준의 규제라고 할 수는 없다. 공직선거법에서 선거일 전 90일을 기준으로 다양한 규제를 부과하고 있다고 하지만 문제가 된 칼럼 게재 금지는 아니기에, 이러한 훈령에 의한 새로운 규제가 모법에 근거할 수 있다고 보기는 어렵다. 기본권을 실질적으로 제한하는 훈령 규정과 관련해 법률 위임의 근거와 그 한계에 대하여 엄격하게 판단하지 않고 이를 너무 쉽게 인정한 문제점이 있다고 본다.

해당 훈령이 위임범위 내에서 심사 기준을 정했다고는 하지만, 법과 규칙을 뛰어 넘어 헌법이 보장하는 표현의 자유를 제한하고 있다. 거듭 말하지만, 칼럼 금지 규정은 직접 공직선거법의 위임을 받은 것이 아니다. 단지 심사기준을 정하면서 새로운 제한을 규정하는 방식은 헌법이 요구하는 법률유보의 원칙의 범위 내에 있지 아니하다. 따라서 필자는 헌법재판소가 공직선거법처럼 국민의 기본권과 관련성이 높은 법률에서 훈령에 의해 기본권을 제한하는 근거를 두는 규정의 문제점에 대해 경종을 울리며 법률유보원칙 금지로 위헌을 결정하는 것이 보다 타당했다고 평가한다.

#### 4) 내용규제와 내용중립규제

이 사건의 시기제한조항이 규제하는 입장에서는 명백한 규제 기준이 되어 편리한 점이 없지 않다. 그런데 “이 사건 시기제한조항이 선거보도의 공정성 여부를 구체적으로 판단하지 않고 일률적으로 제한하는 것은, 선거보도의 자유를 폭넓게 보장하는 대신 인터넷 선거보도 심의 제도를 통해 선거보도의 공정성을 심의하여 사후적으로 교정하는 공직선거법의 규율체계에도 부합하지 않는다.”라는 법정의견에 따라 결국 선거보도의 공정성을 개별 선거보도 내용에 근거하여 규제하는 문제점을 발생시킨다. 즉, 보도의 구체적인 내용을 가지고 위법성 여부를 판단해야 하는 문제가 남는 것이다.

이러한 우리 헌법재판소의 입장은 미국과 일본의 내용규제와 내용중립규제에 대한 이해와 다소 다른 것으로 보인다. 미국은 표현의 자유를 미국연방헌법 수정1조에 규정하고 있고 그 핵심은 정부가 언론을 그 내용에 기하여 규제

할 수 없다는 것이다.<sup>36)</sup> 미국연방법원에서는 표현의 내용에 근거한(content-based) 규제는 무효로 추정된다. 따라서 표현의 내용에 근거한 규제는 보다 엄격한 심사기준 즉, ①정말 어쩔 수 없는(compelling) 정부의 규제목적이 존재하는가, ②규제가 당해 목적의 필요최소한도의 달성 수단으로 엄밀하게 설정되어 있는가(narrowly tailored)를 정부 측에서 입증하도록 요구하는 것이다.<sup>37)</sup>

내용 중립적(content-neutral) 규제는 중간심사기준(intermediate scrutiny)만 충족시키면 된다.<sup>38)</sup> 내용중립규제는 표현의 내용과는 관계없이 표현의 시간, 장소, 방법에 관한 심사 기준을 적용한다는 점에서 내용규제와 구별된다. 이는 경제적 자유의 규제입법에 일반적으로 적용되는 “합리적 기준”보다는 엄격하지만 내용규제보다는 엄격하지 않은 중간심사기준이다.<sup>39)</sup> 중간심사기준인 ‘오브라이언(O’Brien) 테스트’에 의하면, ①정부의 규제가 중요한 정부의 이익을 촉진하고 있고, ②표현의 자유에 대한 부수적 제약이 당해 정부 이익의 촉진에 필요한 한도를 넘지 않는 것을 정부 측이 입증할 필요가 있다.<sup>40)41)</sup> 오브라이언 테스트의 ②에는 당해 규제가 목적 달성을 위하여 보다 덜 제한적(the least restrictive)인 수단이 아닌 한 위헌이라는 엄격한 해석을 적용할 여지가 있지만, 미국 연방법원은 보다 덜 제한적인 수단에 의하면 당해 규제는 정보이익이 효과적으로 실현할 수 없다는 것을 입증하면 위헌이 아니라는 보다 유연한 적용을 하고 있다.<sup>42)</sup>

언론을 규제하는 법률이 그 언론이 전달하고자 하는 메시지에 관계없이 모든 언론에 적용된다면 그 법률은 내용중립적이다. 그리고 만일 정부가 불가피하게 내용에 근거한 제한을 선택해야 하는 상황에서는 정부의 관점이 중립적이어야 한다.<sup>43)</sup> 내용규제를 보다 엄격하게 심사하는 이유는 해당 규제가 사상의 자유시장을 왜곡할 가능성이 크기 때문이다.

재판관 이은혜는 보충의견에서 “선거보도의 공정성” 여부를 판단하여 규제하여야 하고, 단지 특정 후보자 명의의 칼럼 등에 해당하는지 여부로 규제할 것은 아니다”라고 했다. 즉, 이 사건 시기제한조항은 선거보도의 공정성 여부를

36) Chemerinsky, Erwin, *Constitutional Law – Principles and Policies*, Aspen, 2002, at 902.

37) 長谷部恭男, 『憲法第4版』, 新世社 (2014), 205면.

38) Erwin Chemerinsky, *op.cit.*, at 902.

39) 長谷部恭男, 前掲書, 206면.

40) *United States v. O'Brien*, 391 U.S. 367 (1968).

41) 長谷部恭男, 前掲書, 206면.

42) 長谷部恭男, 前掲書, 206면.

43) Erwin Chemerinsky, *op.cit.*, at 910. *Board of Regents of the University of Wisconsin System v. Southworth*, 529 U.S. 217 (2000).



구체적으로 판단하거나 인터넷언론의 특성을 고려하지 않고 청구인의 표현의 자유를 일률적으로 광범위하게 제한하기 때문에 침해의 최소성 원칙에 반한다는 것이다. 이는 이 사건 시기제한조항의 표현의 자유 제한 효과가 크다고 판단했다는 것을 의미한다. 이 결정으로, 앞으로는 관련 규제를 하게 될 때에는 구체적으로 선거에 부정적인 영향을 주는지에 대한 판단이 필요하고, 인터넷선거 보도심의위원회와 중앙선거관리위원회는 이에 대한 이의신청 등에 대비한 적극적인 입증책임을 요한다. 이러한 규제가 없어져서 후보자의 표현의 자유는 더욱 신장되었다. 다만 이것으로 유권자의 알 권리와 후보자에 대한 올바른 판단이 더욱 가능하게 되었는지, 그리고 시기제한기간 동안의 칼럼 등의 게재 자유가 유권자의 선거 참여를 더욱 독려하게 될 것인지도 함부로 판단하기 어렵다. 이러한 사항들을 종합해 볼 때 이 결정은 해당 기관에게 “공정한 관점”으로 이 사건 시기의 칼럼 등에 대해 검토·판단·입증해야 할 과제를 남겼다.


### 3. 맺으며

헌법재판소는 공직선거에 언론기관이 미치는 영향력으로 인해 선거보도에 대한 일정한 규율이 필요하다는 점을 인정하면서도, 표현의 매체에 따른 특수성 및 규제의 실질적 효과 등을 함께 고려하여 선거과정에서 표현의 자유에 대한 제한이 필요최소한의 범위에서 이루어져야 함을 강조했다. 특히 인터넷선거보도 심의제도는 헌법 제21조 제2항의 취지에 따라 특정보도를 사전적으로 금지하는 것이 아니라 인터넷언론사로 하여금 공정한 선거보도가 이루어지도록 자

발적으로 심의기준을 준수하고 사후적으로 교정하도록 운용되어야 하는데, 이와 같은 규율체계를 벗어난 전면적인 게재금지표현의 자유뿐만 아니라 언론의 자유, 국민의 알 권리에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 지적하였다.<sup>44)</sup> 후보자가 일반적으로 칼럼을 계속 낼 수 있는 위치에 있다는 것은 다른 후보자에 비하여 유리한 이점을 가진다는 점은 인정할 수 있다. 유권자에게 필요한 정보를 제공하여 후보자에 대하여 정확한 판단기회를 제공한다는 점에서 볼 때 해당 후보자에 대해서는 더 많은 것을 알게 되지만 다른 경쟁 후보자에 대해서는 알 기회를 상대적으로 잠탈당할 우려도 없지 않다.

필자는 이 결정을 분석하면서, 이 사건의 훈령조항이 법률유보원칙을 위배했다는 점에서 위헌결정을 내리고, 이후 입법자가 공직선거법상 칼럼 등의 게재 금지를 선거기간으로 한정하는 입법을 하는 방법이 좋지 않은가 하는 생각을 해보았다. 법정의견도 “이와 같이 선거일 전 90일을 기준으로 규제를 부과하는 것은 입법자가 위 기간이 선거에 임박하여 선거의 공정성을 담보하기 위하여 일정한 규제가 필요한 기간이라고 판단하였기 때문이다”라고 그 규제의 필요성은 인정했다.

이 결정에서 훈령에 의한 시기제한 규제이지만 이 규제가 선거에서 표현의 자유를 제한하지 않으면 후보자 간의 기회불균형 문제를 발생시킬 것인지, 이러한 불공정한 영향력을 시기제한 없이 막을 수 있다고 보는지에 따라 소수의 견과 법정의견의 판단이 달라졌다. 어떠한 판단이 타당한지는 앞으로 공직선거법을 운용하는 과정에서 입증될 것이다.

이미 헌법재판소가 이 사건 훈령규정을 과잉금지원칙 위반으로 위헌 결정한 이상, 앞으로 인터넷선거보도심의위원회는 선거 관련 인터넷보도에 대하여 우선 그 보도 내용을 검토하여 그 공정성에 대한 “내용에 의한 규제”를 해야 하는 상황이 되었고, 앞으로 심의위원회는 “중립적인 관점”에서 칼럼 등의 내용을 검토하여 판단해야 하는 과제를 수행해야만 한다. 

44) 손인혁 (2020, 1, 16). [2019년 분야별 중요판례분석] 1. 헌법. <법률신문>. URL: <https://m.lawtimes.co.kr/Content/Article?serial=158766>

# 03

## 선거보도심의제도 운영의 실제와 입법·정책적 제언<sup>1)</sup>

안명규 중앙선거관리위원회 심의팀장



## 1. 들어가며 : 선거보도심의 제도의 특성

「공직선거법」(이하 선거법)은 제8조(언론기관의 공정보도의무)에 규정된 선거보도의 공정성 유지를 위해 매체별로(방송·신문·인터넷) 유관기구에 선거보도심의위원회를 설치하도록 하고 있다. 선거보도 관련 심의기구 중 가장 먼저 도입된 선거방송심의위원회는 1997년 개정된 선거법에 따라 당시 방송위원회에 설치되었다. 이는 1995년 지역민영방송의 도입과 종합유선방송 개시 등 방송시장의 확대에 따라 방송이 선거에 미칠 부정적 영향을 막고자 하는 취지였다(이승선, 2012, p.31). 선거방송심의위 사례는 이후 신문의 선거기사 공정성 유지를 위한 선거기사심의위원회(제8조의3, 2000년 개정, 언론중재위원회에 설치)와 인터넷언론의 선거보도 공정성 유지를 위한 인터넷선거보도심의위원회(제8조의5, 2004년 개정, 중앙선관위에 설치)로 이어지며, 매체별 선거보도심의기구 3분할 체제가 만들어졌다. 매체별로 선거보도 공정성 심의기구를 두도록 한 선거법의 일관된 개정은 언론이 선거에 미치는 영향 확대 및 선거와 관련한 언론의 역할에 대한 불신이 반영된 제도이다. 선거보도가 선거과정에서 후보자의 당선 여부에 결정적 영향을 미칠 수 있고, 정당·후보자의 피해는 일반보도와 달리 신속히 구제돼야 한다는 측면에서 심의기구의 제도적 타당성이 부여된 것이다.

매체별 선거보도심의기구의 목표는 공히 선거와 관계된 보도의 공정성 유지이지만, 실제 심의업무의 방향은 약간 차이가 있다. 선거방송심의위가 선거와 관련한 방송콘텐츠 전반<sup>2)</sup>을 심의대상으로 하는 반면, 선거기사·인터넷선거보도심의위는 주로 기사(보도)에 초점을 맞추고 있다. 선거방송심의위는 방송법 제100조에 따른 조치<sup>3)</sup>를 결정할 수 있는 반면, 선거기사·인터넷선거보도심의위는 정정보도 등 필요한 조치<sup>4)</sup>를 결정할 수 있다. 심의 대상이 되는 텍스트의 형식과 종류 그리고 조치 방법의 차이는 선거보도 공정성에 대한 해석과 적용에 영향을 미치며, 나아가 심의제도 운영 특성에도 영향을 준다. 지나친 단순화일 수 있겠지만, 선거방송 심의가 방송의 영향력을 근거로, 정당·후보자의 방송 노출과 관련한 균형성 및 공정성 유지에 초점을 두고 있다면, 선거기사·인터넷선거보도심의위는 보도의 객관성 등과 관련한 저널리즘의 규범적 측면

1) 이 글은 필자 개인의 견해로 중앙선관위나 인터넷선거보도심의위원회의 공식 입장과는 관련 없음을 밝혀둔다.

2) 선거방송심의위원회는 보도 프로그램뿐만 아니라 시사, 교양, 오락 등 선거와 관련한 모든 방송 콘텐츠에 대해 심의한다.

3) 1. 해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 정정·수정 또는 중지 2. 방송편성책임자·해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 관계자에 대한 징계 3. 주의 또는 경고 4. 권고 조치를 할 수 있다.

4) 선거기사심의위의 조치는 1. 정정보도문, 반론보도문 2. 경고 결정문 게재 3. 주의사실 게재 4. 경고, 주의 또는 권고가 있으며, 인터넷선거보도심의위의 조치도 대동소이하다.



의 심의에 초점을 두고 있다. 이러한 차이에 의해 선거방송심의위의 경우 방송사를 규율한다는, 그리고 선거기사·인터넷선거보도심의위의 경우 주로 정당·후보자의 피해를 구제한다는 제도적 측면이 부각될 수 있다.

몇몇 국가들이 호기심 어린 시각으로 이러한 우리나라의 선거보도심의제도를 바라보고는 있지만,<sup>5)</sup> 선거법에 따른 선거보도 공정성 심의제도는 전 세계에서 유례를 찾기 힘들다. 심의기구들은 선거보도에 대한 사후적 심의와 통상 권고, 주의, 경고와 같은 행정조치를 통해 언론사에 공정보도 의무를 각성 혹은 유지토록 하는 역할을 하고는 있지만, 본질적으로 헌법상 보장된 언론의 자유를 규제하는 기관이다. 그러므로 선거법에 따라 선거보도심의기구들이 설치된 이래로 선거보도심의제도가 언론의 자유와 양립할 수 있는가에 대한 논의가 있었다. 대표적인 것이 언론에 대해 공정보도 의무를 규정하고 심의기구들을 통해 공정성 차원의 규제를 하는 것이 헌법상 보장되는 언론의 자유를 침해하고 있다는 주장이다. 문재완(2006)은 선거방송심의제도가 선거의 공정성 및 선거방송의 공정성 확보에 과도하게 경도되어 있고 선거방송심의위가 모든 선거방송을 심의하는 방식은 비효율성, 태생적 불공정성, 언론자유 제한 등 구조적 문제를 야기한다는 점을 우려한다. 또한, 선거와 관련된 언론보도를 심의하기 위해서는 관련 매체를 담당·관리하는 기관에 설치하는 것이 선거법의 태

5) 대표적으로 일본은 최근 가짜뉴스 문제 등과 관련하여 중앙선관위로 선거법상 선거보도심의제도에 관한 문의를 많이 한다.

도인데, 인터넷언론사의 보도에 대해서는 그 심의를 중앙선관위 안에 설치하는 것이 동일한 선거법 내에서도 입법의 일관성이 없을 뿐만 아니라, 공권력에 의한 언론자유의 침해문제를 야기할 수 있다는 점도 지적된다(박선영, 2004). 그 밖에도 지속적으로 제도 자체의 문제점이나 언론 자유의 위축효과에 대한 우려가 있었으나, 선거보도심의제도는 선거방송심의위의 설치 이래로 20년이 넘게 유지되었다. 다양한 비판에도 불구하고 심의 기구들이 선거제도의 일환으로 자리 잡은 것은 선거보도심의제도의 고유한 특성과 관련이 있다.

선거에 출마한 후보자들이 가장 어려움을 겪는 불공정보도의 유형은 후보자와 관련한 허위 혹은 왜곡·과장·비방성 보도이다. 명백히 허위사실이거나 비방 보도라고 판단되면 후보자는 먼저 선거법 제96조(허위 논평·보도의 금지)<sup>6)</sup>, 제250조(허위사실 공표죄)<sup>7)</sup>, 제251조(후보자 비방죄)<sup>8)</sup> 등과 관련하여 언론사 대표 혹은 해당 기자를 수사기관에 고발할 수 있다.<sup>9)</sup> 이 방법은 강력한 것으로 보이나, 선거가 다 끝난 이후에나 결정이 이루어지므로 당장 해당 보도가 선거의 당락에 미칠 영향을 우려하는 후보자에게는 실효성이 떨어진다. 게다가 언론사가 보도를 통해 특정 후보자를 당·낙선시킬 목적을 가지고 명백히 허위·비방보도를 하는 경우는 드물고 입증하기도 쉽지 않아, 해당 조항이 언론사 보도에 직접 적용되는 사례도 극히 드물다. 이에 반해 선거보도심의제도는 애매모호한 왜곡·과장보도 등에 대해 신속한 심의·조치를 하는 것에 초점을 둔다. 선거법 제8조의2 제6항<sup>10)</sup> 등은 불공정보도에 대한 후보자의 시정요구<sup>11)</sup>에 각 심의기구가 ‘지체 없이’ 심의·결정하도록 규정하고 있다. 각 심의위원회마다 약간의 차이는 있지만 신속한 처리를 통한 후보자의 피해구제라는 목표는 공유된다. 피해구

6) 제96조(허위논평·보도 등 금지) ① 누구든지 선거에 관한 여론조사결과를 왜곡하여 공표 또는 보도할 수 없다. ② 방송·신문·통신·잡지, 그 밖의 간행물을 경영·관리하는 자 또는 편집·취재·집필·보도하는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 없다. 1. 특정 후보자를 당선되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 선거에 관하여 허위의 사실을 보도하거나 사실을 왜곡하여 보도 또는 논평을 하는 행위 2. 여론조사결과 등과 같은 객관적 자료를 제시하지 아니하고 선거결과를 예측하는 보도를 하는 행위

7) 제250조(허위사실공표죄) ① 당선되거나 되게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에게 유리하도록 후보자, 후보자의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매의 출생지·가족관계·신분·직업·경력등·재산·행위·소속단체, 특정한 또는 특정단체로부터의 지지여부 등에 관하여 허위의 사실(학력을 게재하는 경우 제64조제1항의 규정에 의한 방법으로 게재하지 아니한 경우를 포함한다)을 공표하거나 공표하게 한 자와 허위의 사실을 게재한 선전문서를 배포할 목적으로 소지한 자는 5년 이하의 징역 또는 3천만 원이하의 벌금에 처한다.

8) 제251조(후보자비방죄) 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 공연히 사실을 적시하여 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다), 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매를 비방한 자는 3년 이하의 징역 또는 500만 원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 진실한 사실로서 공공의 이익에 관한 때에는 처벌하지 아니한다.

9) 관할 선관위에 수사의뢰를 하는 경우도 많은데 언론사 보도는 명백히 선거법의 관련 조항을 위반한 경우를 제외하고는 대부분 심의기구로 이첩된다.

10) 공직선거법 제8조의2 ⑥후보자 및 후보자가 되려는 사람은 제1항에 따라 선거방송심의위원회가 설치된 때부터 선거방송의 내용이 불공정하다고 인정되는 경우에는 선거방송심의위원회에 그 시정을 요구할 수 있고, 선거방송심의위원회는 지체 없이 이를 심의·의결하여야 한다.

11) 인터넷선거보도심의위원회의 경우 ‘이의신청’으로 규정되어 있다.(선거법 제8조의2제2항)



제는 사실이 잘못된 경우에는 정정보도, 후보자의 입장 전개가 필요하다고 인정되면 반론보도, 그리고 기타 적절한 행정조치를 통해 이루어진다. 이 과정은 반드시 언론사의 소명을 받아서 이루어지는데, 언론사의 보도가 문제없다면 기각 결정이 이루어진다. 이러한 측면에서 선거보도심의제도는 선거에 나선 후보자가 언론보도에 의해 피해를 입는 경우 선거기간 내에 실효적으로 대응하기 위한 유일한 제도이다.

각 심의위원회의 심의방향도 자체 모니터링을 통한 불공정보도 심의·조치에서 정당·후보자들의 시정요구에 따른 심의·조치로 변화하고 있는 추세다.<sup>12)</sup> 예를 들어, 인터넷선거보도심의위는 설립 초기인 2004년 제17대 국회의원선거에서 후보자의 이의신청에 따른 조치건수가 6건에 불과하였으나, 2008년 제18대 국선에서는 11건, 2012년 제19대 국선에서는 15건으로 늘어나더니 2016년 제20대 국선에서는 72건으로 대폭 증가했다.<sup>13)</sup> 후보자의 이의신청이 지속적으로 증가하는 이유는 선거에서 SNS 매체 활용이 확산되는 것과 밀접한 관련이 있다. 인터넷언론사의 경우 특정 후보자에 대한 검증을 넘어서서 흑색선전에 이르거나 홍보성 선거보도를 만들고, 후보자 등은 SNS를 통해 이를 확산·유

12) 3개 선거보도심의기구 모두 자체 모니터링을 통해 선거보도의 공정여부를 심의할 수 있다. 다만 자체 심의 건은 그 숫자는 많지만 매우 정형화된 유형들이 대부분이라 할 수 있다. 예를 들어, 정당이나 후보자 간 현저한 양적 형평성, 질적 공정성, 특정기간 내 방송 출연 금지와 같이 심의의 명확성이 높은 안건들이 대부분이다.

13) 이의신청에 따른 조치 건수는 각하, 기각 및 언론사와 협의에 의한 정정, 수정 등을 제외한 숫자이다.

포하는 경우가 늘어나고 있다. 또한 매체 간 융합에 따라 방송, 신문, 인터넷의 불공정 선거보도가 상호 연계되면서 선거운동에 악용되는 사례도 늘어나고 있다. 과거 각 심의위원회가 자체적으로 모니터링해서 발견하기 힘들었던 불공정 보도에 대해 후보자들의 인지와 시정요구가 늘어났다. 따라서 선거보도심의위의 심의 방향이 모니터링을 통한 일방적 규제에서 시정요구와 관련된 갈등 조정 역할로 변화하고 있는 것은 당연한 결과이다. 최근 선거보도 심의제도와 관련한 선거법의 개정안들은 이러한 추세를 반영하는 것으로 보인다. 이 글에서는 각 심의위원회의 심의기준의 현황과 문제점, 그리고 제20대 국회에서 발의된 관련 선거법 개정안을 토대로 선거보도심의제도의 운영과 개선방안, 심의기구 상설화 문제 등에 대해 살펴본다.

〈사진〉 선거방송심의위원회, 선거기사심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회, 중앙선거여론조사심의위원회 등 선거보도 관련 4개 기구가 합동 회의를 진행 중이다.



## 2. 선거보도(방송) 심의기준의 현황과 개선방안

보도의 공정성은 매우 추상적이고 규정하기 힘든 개념이다. 공정성을 바라보는 연구자들의 시각에 따라 측정척도도 달라져 보편적으로 명확하게 공유되는 체계도 없다. 통상 공정 보도는 “편들지 않는 보도”이고, “편향 보도란 편드는 보도”(이민용 등, 2004, p.23)와 같이 간단히 정의되거나, “한쪽에 치우치지 않을 뿐 아니라 틀에 박힌 설명이나 입증되지 않은 주장을 피하고 열린 마음으로 임하는 것”(김옥조, 2001, p.201), “치우침이 없는 올바른 보도로 단순사실보도보다 사건에 대한 해설과 사안의 본질을 밝혀냄으로써 유권자가 합리적인 선택을 할 수 있도록 정보를 제공하는 것”(이효성, 2002) 등처럼 보다 복잡하게

정의되기도 한다. 학술적 정의도 다양하거나와 보도의 공정성이 법적인 판단이 가능한 개념인가에 관한 논란도 여전하다. 그러나 어찌되었건 선거법 제8조의2 제4항은 “선거방송심의위원회는 선거방송의 정치적 중립성·형평성·객관성 등 선거방송의 공정을 보장하기 위하여 필요한 사항을 정하여 이를 공표하여야 한다”고 규정하고 있다. 이에 따라 3개 심의위원회는 공히 심의규정을 만들어 공표하고 있다.

〈표1〉 선거방송·선거기사·인터넷선거보도심의위 심의규정 요약

	선거방송 심의기준	선거기사 심의기준	인터넷선거보도 심의기준
공정성 형평성	<b>제5조(공정성), 제6조(형평성)</b> • 프로그램 배열과 내용 구성의 불균형 • 정당·후보자에 대한 실질적 형평에 위배되는 불균형	<b>제4조(공정성), 제5조(형평성)</b> • 정당·후보자의 정견/공약/주장 등에 대한 일방적 지지 • 감정·편견이 개입된 표현(지지/반대) • 편집·배열의 확대/과장/누락/축소/왜곡 • 칼럼·대담·토론 보도의 불균형	<b>제3조(공정성)</b> • 정당·후보자의 정견/공약/주장 등에 대한 계속적·반복적·일방적 지지 • 감정·편견이 개입된 표현(지지/반대) • 특정 보도의 지속 배치 • 매체의 특성을 이용한 부각 • 칼럼·대담·토론 보도의 불균형
객관성	<b>제8조(객관성), 제12조(사실보도), 제16조(사실과 의견의 구별)</b> • 선거와 관련된 관점과 견해의 불균형 • 중요한 사실의 과장·부각·축소·은폐 • 선거결과의 예단 • 감정 또는 편견이 개입된 표현 • 의견과 사실의 분리	<b>제6조(객관성 및 사실보도)</b> • 중요한 사실의 과장·부각·축소·은폐 • 허위사실 및 비방 • 객관적 근거 없는 결과 예단 • 보도제목의 과장 및 왜곡 • 의견과 사실의 분리	<b>제4조(객관성)</b> • 중요한 사실의 과장·부각·축소·은폐 • 허위사실 및 비방 • 객관적 근거 없는 결과 예단 • 보도제목의 과장 및 왜곡
정치적 중립성	<b>제4조(정치적 중립성)</b> • 특정 정당·후보자의 주장 등에 대한 지지 및 옹호	<b>제7조(정치적 중립성)</b> • 특정 정당·후보자의 이념이나 공약에 대한 근거 없는 비난·비방	
기타	• 여론조사보도(오차범위/전제여건 오류/내용 누락) • 음향, 화면구성, 조영 등의 불균형 • 특집기획/사정보/연예오락프로그램 등에서의 후보자 및 정당 내용의 질적/양적 불균형 • 정당·후보자에 대한 협찬이나 선거입박기간의 선거운동효과를 주는 광고	• 여론조사보도(오차범위/전제여건 오류) • 인터뷰, 인용, 사진 등의 질적/양적 불균형 • 선거입박기간의 후보자 명의의 칼럼 등 게재 • 후보자의 선거운동효과를 주는 광고 게재	• 여론조사보도(오차범위/전제여건 오류) • 인터뷰, 인용, 사진, 동영상 등의 질적/양적 불균형 • 선거입박기간의 결과에 영향을 미칠 수 있는 후보자 명의의 칼럼 등 게재 • 선거결과에 영향을 줄 수 있는 광고 게재

3개 심의위의 심의기준은 선거보도의 양적·질적인 형평, 균형과 연관된 공정성, 허위·왜곡·과장 등과 연관된 객관성, 그리고 정치적 중립성을 기본틀로 하고, 보도 종류별 특성을 감안하여 세분화하고 있는 구조이다. 전체적으로 볼 때 3개 심의위의 심의기준은 유사하나 세부사항에서 매체별 특성이 반영되어 있다. 예를 들어, 인터넷선거보도심의규정 중 “특정 정당 후보자에 대해 정당한 사유 없이 인터넷매체의 특성을 이용하여 부각하는 보도”를 불공정 보도로 규정하고 있는 식이다.

선거보도 심의기준들은 선거법 제8조(언론기관의 공정보도 의무)를 유지하기 위해 각 위원회에서 독자적으로 만든 규정이지만, 미디어와 관련된 일부 선거법 조항들과 밀접한 연관을 가진다. 각 심의위원회는 보다 정교한 기준을 만들기 위해 선거법의 관련 조문들을 차용·유추하여 심의기준에 적용시키는 방법을 택하고 있다. 예를 들어 선거법 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화 등의 배부금지) 제2항<sup>14)</sup>은 선거일 전 90일부터 후보자의 명의를 나타내는 저술·사진 등을 위법한 방법으로 광고하거나, 후보자의 방송·신문·잡지 기타의 광고 출연을 막고 있다. 이 조항은 특정 후보자가 다양한 매체를 통해 직·간접적으로 부당하게 홍보되는 것을 막기 위한 것인데, 각 심의위원회의 일부 심의기준에 중요한 단서로 작용한다. 선거방송심의위의 「선거방송 심의에 관한 특별 규정」 제21조(후보자의 출연 방송제한 등)는 선거일 전 90일부터 선거일까지 선거법에 의한 방송 및 보도·토론 방송을 제외한 프로그램에 후보자를 출연시킬 수 없도록 하고 있다<sup>15)</sup>. 또한 선거기사심의위의 「선거기사 심의기준 등에 관한 규정」 제11조(특집 기획기사·칼럼 기고 등)은 선거일 전 90일부터 후보자 명의의 칼럼 등을 게재할 수 없도록 규정<sup>16)</sup>하고 있다. 이러한 각 심의위원회의 심의 기준들은 선거법 제93조 제2항으로부터 파생된 규정들이라 할 수 있다.

선거여론조사 보도와 관련한 심의기준들도 관련 선거법 조항에 근거하여 만들어진 경우가 대부분이다. 관련 조항을 유추하는 수준을 넘어서서 선거법보다 더욱 까다롭게 만들어진 심의기준도 있다. 선거여론조사 보도 시 함께 보도하여야 할 요건을 규정한 선거법 제108조(여론조사의 결과공표금지 등) 제6항<sup>17)</sup>과 선거방송 심의에 관한 특별규정 제18조 제2항<sup>18)</sup>은 거의 유사하다. 그런데 해당 선거법의 운용주체라 할 수 있는 선거여론조사심의위<sup>19)</sup>에서 요구하는 방송 시 제시해야 하는 공표요건보다 선거방송심의위원회의 공표요건이 보다 까다롭게 규정되어 있다. 예를 들어, 선거여론조사심의위가 언론사의 여론조사 인용보도

14) “누구든지 선거일 전 90일 부터 선거일까지는 정당, 후보자의 명의를 나타내는 저술·연예·연극·영화·사진 그 밖에 물품을 이 법에 규정되지 아니한 방법으로 광고할 수 없으며, 후보자는 방송·신문·잡지 기타의 광고에 출연할 수 없다.”

15) 이 규정은 과거 엄격하게 적용되었으나, 최근에는 시사프로그램 등에 후보자 출연을 허용하면서 완화되고 있는 추세다.

16) 인터넷선거보도심의위의 경우 동일한 조항이 있었으나, 위원결정이 내러지며 그 내용이 변경되었다.

17) ⑥ 누구든지 선거에 관한 여론조사의 결과를 공표 또는 보도하는 때에는 선거여론조사기준으로 정한 사항을 함께 공표 또는 보도하여야 하며(이후 생략)

18) ② 방송은 여론조사의 결과를 보도할 경우에는 조사기관, 의뢰기관, 조사대상, 조사기간, 조사방법, 오차한계 등을 시청자가 명확하게 인식할 수 있도록 자막 또는 음성으로 밝혀야 한다.

19) 선거여론조사심의위원회는 선거법 제8조의8(선거여론조사심의위원회)에 따라 선거에 관한 여론조사의 객관성·신뢰성을 확보하기 위하여 중앙선거관리위원회와 시·도선거관리위원회에 설치·운영하며, 선거여론조사의 공표·보도와 관련된 선거법 규정을 운용한다.

시 함께 보도하여야할 공표요건으로 조사의뢰자, 선거여론조사기관, 조사일시 등을 규정하고 있는 반면, 선거방송심의위의 심의규정은 이보다 5가지를 더 많게 요구하고 있다. 방송의 특수성을 감안하여 만들어진 심의규정으로 볼 수 있지만, 언론에 대해 과잉제한을 하고 있다는 주장도 있다.

〈표2〉 선거여론조사 인용보도 시 공표요건 비교

선거여론조사심의위원회	선거방송심의위원회
1. 조사의뢰자	1. 조사의뢰자
2. 선거여론조사기관	2. 조사기관·단체명
3. 조사일시	3. 조사대상
4. 그 밖의 사항은 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지 참조	4. 조사일시
	5. 조사방법
	6. 표본오차
	7. 질문내용
	8. 응답률
	9. 그 밖의 사항은 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지 참조

무엇보다도 애초에 선거여론조사의 공표·보도에 관한 선거법 규정을 관리하는 선거여론조사심의위가 설치된 마당에 선거방송심의위가 여론조사 공표기준을 통해 방송을 규제하는 것이 타당한지에 대해 의문이 제기된다.<sup>20)</sup> 과거에 선거기사·선거방송심의위가 여론조사와 관련된 선거법 제108조를 직접 적용하여 조치문 등에 명시했던 적이 있었는데, 엄밀한 의미에서 명백한 월권에 해당한다. 윤성옥(2008)은 선거방송 심의규정이 언론에 대한 과잉제한금지원칙, 명확성의 원칙 등에 위배되는 위헌적 요소가 있음을 지적하고 있는데, 각 선거보도심의기구는 귀담아 들을 필요가 있다. 심의규정과 그 적용이 지닌 몇몇 문제점에도 불구하고, 각 심의위가 심의기준을 보다 구체화, 명료화하려는 작업을 지속하고 있다는 점은 다행이다. 선거기사·인터넷선거보도심의위는 과거 “언론사는 선거에 관한 사항을 보도할 때에는 공정하게 하여야 한다”는 식의 추상적 심의기준에서 “특정 정당이나 후보자의 정견·주장·공약 등을 일방적으로 지지·반대하는 기사”와 같이 구체화·명료화하는 작업을 진행해 왔다. 선거보도 공정성을 심의하는 잣대가 되는 심의기준은 심의제도 운영의 근간이다. 각 위원회가 심의기준을 구체화시키고 명료하게 하려는 노력은 매체의 변화에 발맞춰 끊임없이 이루어져야 할 것이다.

20) 선거기사·인터넷선거보도심의위는 2015년 선거여론조사심의위 설치를 전후로 선거법에 직접 관련 조항을 두고 있는 선거여론조사의 대표성 확보나 공표·보도 등과 관련된 심의기준을 삭제하고, 선거여론조사의 해석과 관련된 부분만 남겨두었다.



### 3. 심의위원의 구성과 운영 관련

제20대 국회에서 발의되었던 선거보도심의제도와 관련된 선거법 개정안은 6~7건 정도 되는데, 이 중 4건이 심의기구의 위원 구성과 관련된 것이었다. 이 중 1건은 심의위원의 정당추천과, 나머지 3건은 위원의 결격 및 제척 등과 관련된 법안이었다. 심의기구의 위원 구성과 관련된 쟁점 사항 등을 살펴보면 다음과 같다.

#### ① 위원 정수에 관한 문제

선거 관련 보도의 공정성을 심의하는 위원회의 특성상 위원을 어떤 방식으로 구성하는가에 관한 문제는 중요하다. 3개 심의위원회 모두 교섭단체를 구성한 정당과 중앙선거관리위원회, 법조계, 언론인 단체, 시민단체의 추천을 기본으로 하고 있고 매체별로 방송사, 언론학계 등의 추천을 받아 위원회를 구성한다.

〈표3〉 3개 선거보도심의위원회 위원구성

구분	선거방송심의위원회	선거기사심의위원회	인터넷선거보도심의위원회
위원정수	9명 이내	9명 이내	11인 이내
위원추천	<ul style="list-style-type: none"> <li>국회교섭단체구성정당</li> <li>중앙선거관리위원회</li> <li>방송사, 학계, 대한변협, 언론인단체, 시민단체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국회교섭단체구성정당</li> <li>중앙선거관리위원회</li> <li>언론학계, 대한변협, 언론인단체, 시민단체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국회교섭단체구성정당</li> <li>방송통신심의위원회, 언론중재위원회, 학계, 법조계, 인터넷언론단체, 시민단체</li> <li>중앙선거관리위원회</li> </ul>

각 심의기구별 위원 정수는 차이가 있는데 인터넷선거보도심의위의 위원정수가 11인 이내인 반면 선거방송·선거기사심의위는 9명 이내로 하고 있다. 인터넷선거보도심의위가 가장 나중에 만들어졌다는 점과 상설기구라는 점이 반영된 것으로 보인다. 그러나 심의위원이 비상근이고 심의활동이 주로 선거일을 기준으로 6개월 전후에 집중적으로 이루어진다는 점을 감안하면 심의위원의 수가 많을수록 합리적 의사결정이 이루어질 가능성이 높다. 특히, 선거방송·선거기사심의위의 의결정족수가 재적위원 3분의 2 이상의 출석과 과반수의 찬성으로 의결되는 점을 감안하면, 소수 심의위원의 결정에 의해 심의안건이 의결될 수 있다. 이 경우 공정한 심의와 결정의 대표성을 의심받을 수 있다. 선거보도의 공정 여부에 대한 심의는 다양한 의견을 수렴하여 합의에 이르는 과정을 중시해야한다는 점을 고려할 때, 인터넷선거보도심의위와 같이 위원정수를 늘려 11인 이내로 하도록 선거법을 개정하는 것이 바람직하다.

## 2 심의위원 위·해촉 등의 문제

제20대 국회에서 더불어민주당 김성수 의원은 심의위원회 위원의 결격사유를 규정하고, 상호 간 겸직을 금지함으로써, 선거와 관련된 언론보도 및 방송 등에 대한 심의의 공정성을 제고하고자 선거법 개정안(2017. 8)을 발의했다. 심의위원 위촉의 결격 사유를 정당의 당원인 경우만으로 한정하고 있고, 그 외 결격사유는 따로 규정하고 있지 않아 위원 자질과 공정성 등과 관련해 문제가 발생할 수 있다는 것이다. 선거법 제8조의3 제2항은 “선거방송심의위원회의 위원은 정당에 가입할 수 없다”고 규정하고 있고, 선거기사·인터넷선거보도심의위도 이 규정을 준용하고 있다. 인터넷선거보도심의위는 관련 규칙에 심의위원 위촉 시 비당원확인서 제출을 규정하고 있으며, 선거기사·선거방송심의위는 추천단체의 대표성, 전문성, 결격사유 유무를 확인하여 심의위원을 위촉하도록 하고 있다.<sup>21)</sup>

선거방송심의위는 심의위원의 해촉과 관련한 별도 규정을 두고 있지는 않으나, 심의위원이 정당에 가입한 경우나 정당이 교섭단체 구성을 하지 못하는 경우 당연 해촉된다. 선거기사심의위는 이에 더해 국가공무원법 제33조에 해당할 경우도 해촉 사유로 규정하고 있다. 인터넷선거보도심의위는 해촉 사유로

21) 「선거기사심의위원회 규칙」 제4조(심의위원의 추천 및 위촉) 제3항, 제4항, 「선거방송심의위원회 구성 및 운영에 관한 규칙」 제3조(설치 등) 제3항, 제4항

〈표4〉 3개 선거보도심의위원회의 위원 위·해촉 규정

구분	선거방송심의위원회	선거기사심의위원회	인터넷선거보도심의위원회
위촉사항	추천단체의 대표성, 전문성, 결격사유 유무 확인	본인승낙서, 추천단체의 대표성과 전문성 감안, 결격사유 유무 등 확인	본인승낙 및 비당원확인서 제출
해촉사유	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정당에 가입한 때</li> <li>• 국회 교섭단체 구성하지 못한 때</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정당에 가입한 때</li> <li>• 국가공무원법 제33조 해당 시</li> <li>• 국회 교섭단체 구성하지 못한 때</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정당에 가입하거나 정치에 관여한 때</li> <li>• 직무수행에 공정성·중립성 현저히 저해 시</li> <li>• 금고 이상의 형을 선고 받은 때</li> <li>• 국회 교섭단체 구성하지 못한 때</li> <li>• 국가공무원법 제33조, 제74조제1항 해당 시</li> </ul>

‘정치에 관여한 때’와 ‘직무 수행에 공정성·중립성을 현저히 저해 시’ 등을 규정하고 있다.<sup>22)</sup> 이 규정은 모호하기는 하지만, 실제적 실효성을 갖기도 한다. 인터넷선거보도 심의위원 중 해당 규정을 준수하기 위해, 특정 정당 당원에 가입하지는 않았지만 창당에 관여한 위원이 스스로 사퇴한 사례도 있다. 선거보도심의제도에서 심의위원의 정치적 중립성은 필수적이므로 선거방송·선거기사심의 위도 인터넷선거보도심의위의 해당 규정을 참조할 필요가 있다. 그러나 선거보도 심의위원 위촉의 성격상 언론사와 직접적으로 이해관계가 있는 사람이 추천될 가능성이 있고, 특정 위원이 심의위원회 간 견적을 하면서 심의에 과도한 영향력을 끼칠 수 있다. 따라서 김성수 의원이 제시한 관련 선거법 개정안은 설득력이 있어 보인다. 다만, 선거방송·선거기사 심의기구의 설치 주체라 할 언론중재위원회, 방송통신심의위원회가 이미 개별법에서 위원의 결격사유를 규정하는 법안을 가지고 있어, 이를 준용하거나 각 위원회의 규칙에 수정하여 반영하는 정도로도 충분하거나 오히려 효율적일 수 있다고 판단된다.

〈표5〉 언론중재법·방송통신심의의 법률상 위원 결격사유

구분	언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률	방송통신심의의 설치 및 운영 법률
결격사유	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가공무원법 제2조 및 지방공무원법 제2조에 따른 공무원(법관, 교육공무원 제외)</li> <li>• 정당법에 따른 정당의 당원</li> <li>• 공직선거법에 따라 실시되는 선거에 후보자로 등록한 사람</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가공무원법 제2조 또는 지방공무원법 제2조에 따른 국가공무원 또는 지방공무원(법관, 교육공무원 제외)</li> <li>• 정당법 제22조에 따른 당원</li> <li>• 방송·통신 관련 사업에 종사하거나 위원 임명 전 3년 이내에 종사하였던 사람</li> </ul>
해임사유	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 언론사에 소속된 현직 언론인</li> <li>• 국가공무원법 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공직선거법 제2조에 따른 선거에 의하여 취임하는 공직에서 퇴직한 날부터 3년 미경과한 사람</li> <li>• 대통령직 인수에 관한 법률 제6에 따른 대통령직인수위원회 신분에서 3년 미경과한 사람</li> <li>• 국가공무원법 제33조에 해당하는 사람</li> </ul>

22) 「인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙」제8조(위원의 해임사유)

한편, 자유한국당 민경욱 의원은 각 위원회가 심의 안전에 대하여 공정한 심의를 기대하기 어려운 사유가 있는 위원을 해당 심의·의결에서 제척할 수 있는 근거 규정을 만드는 선거법 개정안(2017. 4. 25.)을 발의했다. 심의 안전과 관련 있는 특정 단체 출신이 위원회 위원으로 직접 심의에 관여하는 경우가 발생해 심의의 불공정성이 우려됨으로, 각 위원이 본인과 직접 관련이 있는 사안에 관해서는 심의에서 배제될 수 있는 제척 사유를 규정하고자 하는 것이다. 심의위원 중 언론계나 특정 시민단체 출신이 위촉되는 경우가 많고, 심의안전과 이해관계에 있는 경우도 발생할 수 있어 위원 제척과 관련된 법안의 필요성은 인정된다. 다만, 이 경우도 선거법을 개정하기보다는 각 심의위원회의 위원회 구성 및 운영 규칙의 개정을 통해 관련 사항을 개선하는 것이 효율적이라고 생각된다.

### 3 정당추천 위원의 배제 문제

선거보도심의기구(선거보도심)는 위원회 구성과 관련하여 3개 심의위 모두 교섭단체를 구성한 정당으로부터 위원 추천을 받는다. 보도의 공정성에 관해 심의하는 기구의 위원 구성에 정당 추천 위원이 필수적으로 포함되어, 각 정당이 자당의 유·불리에 따라 심의할 수 있다는 우려가 제기된다(이진로, 2019). 그러나 심의의 공정성에 대한 우려 때문에 정당추천 위원들을 무조건 배제해야 한다는 주장은 선거보도심의제도의 특수한 성격을 간과하고 있는 것으로 보인다.

우리나라는 1962년 3·15 부정선거의 불행한 경험을 되풀이하지 않기 위해 제5차 헌법 개정을 통해 선거관리위원회를 헌법기관화 시켰다. 선거관리위원회가 만들어진 이후 선거관리의 주요 방향은 선거의 공정성 확보와 선거부정을 방지하는 것이었다. 현행 「공직선거법」이 2004년까지 「공직선거 및 선거부정방지법」으로 유지되었던 점만 보더라도 공정한 선거관리와 선거 부정을 막고자 하는 데 선거법의 주요 취지가 있음을 알 수 있다. 선거법은 선거절차의 투명성과 공정성을 확보하기 위하여 선거의 핵심 당사자인 정당의 참여와 감시를 의무화 하도록 하고 있다. 중앙선관위를 비롯하여 266개 시·도(17개) 및 구·시·군(249개) 선관위 및 각종 산하 위원회<sup>23)</sup>에 정당 추천 위원을 위촉하도록 하고 있으며, 선거법에 따라 설치되는 3개 선거보도심의기구도 다르지 않다.

23) 예를 들어 선거법에 따라 설치되는 '선거방송토론위원회', '선거여론조사심의위원회'도 교섭단체를 구성한 정당의 위원 추천을 의무화하고 있다.



또한 선거보도심의기구에서 정당추천 위원의 배제와 관련된 주장은 그 특성이 일반적인 방송콘텐츠를 심의하는 방송통신심의위원회 같은 심의기구와의 비교에서 생기는 오해로부터 비롯된 것으로 추측된다. 방송 내용의 공공성과 공정성 보장과 정보통신에서의 건전한 문화 창달을 목적으로 설치된 방송통신심의위원회는 정당추천 위원들의 수가 많아 정치적·정파적 공정성에 대한 심의로 경도될 수 있다는 우려가 있다. 그러나 선거보도심의제도에서 정당추천 위원이 차지하는 비율은 상대적으로 매우 작다. 게다가 선거보도심의제도의 실제적 역할은 선거라는 특수한 상황 속에서 언론사의 불공정보도에 의한 정당·후보자의 피해를 신속하게 구제하는 데 있다. 선거보도와 관련된 대부분의 주요 심의는 정당·후보자의 불공정보도에 대한 시정요구를 통해서 이루어지는데, 그 성격상 후보자에 대한 허위·왜곡보도, 과장·편파보도 여부 등이 심의의 주요 쟁점이 된다. 이러한 선거보도심의제도의 특성은 정당추천 위원들이 합리성을 결여한 채 정파적 이익을 대변하는 편향적 심의를 할 여지가 적은 구조이다. 게다가 특정 정당만 위원을 추천하는 것이 아니고 교섭단체를 구성한 정당 모두가 위원을 추천한다. 그 수도 여타 다양한 분야에서 추천된 위원 수에 비해 현저히 작다. 이러한 점들을 종합적으로 고려해보면, 선거보도심의제도에 교섭단체를 구성한 정당추천 위원을 포함하는 것은 단점보다는 장점이 많다.



오히려 제20대 국회에서는 정당추천 위원의 수를 늘리려는 선거법 개정안이 발의되기도 했다. 추혜선(정의당) 의원은 교섭단체를 구성하지 못한 정당에 대한 언론보도의 공정성을 담보하기 위한 목적으로 국회에 5명 이상의 소속 의원이 있는 정당에게도 위원 추천 권한을 부여하는 선거법 개정안(2017. 6. 7)을 발의하기도 했다. 선거방송토론위원회 초청 대상은 되지만 교섭단체를 구성하지 못한 정당은 언론보도 등의 주요한 대상임에도 위원 추천 권한이 없어, 해당 정당의 후보와 관련된 편파적인 선거방송 및 기사에 적절히 대응하기 어렵다는 것이다. 이 안과 관련하여서는 소수정당의 위원을 추천하여 거대정당에 편향되어 운영되는 것을 방지하려는 취지로 이해되나, 정당추천 위원 비중을 늘리면 시민단체 및 학계 등에 비해 정당 측의 의견이 과다 대표될 수 있다는 반대 의견이 설득력 있다고 판단된다.

#### 4. 선거기사·선거방송심의위의 상설화

현행 선거법은 3개 선거보도심의기구 중 인터넷선거보도심의위는 상설로, 선거방송·선거기사심의위는 한시적으로 운영하도록 규정하고 있다. 선거방송·선거기사심의위는 예비후보자등록신청개시일 전일부터 선거일 후 30일까지 방송통신심의위·언론중재위에 각각 설치하여 운영된다. 이러한 차이는 해당 심의위원회와 관련된 입법 당시의 상황과 관련이 있는 것으로 추측된다. 1997년 선거법 개정에 의해 도입된 선거방송심의위의 경우 당시 방송위원회에서 방송의 공정성에 대해 상시적으로 심의를 하고 있었다. 따라서 선거 시기에만 특별히 집



중해서 불공정 선거보도를 신속히 심의·처리하고자 하는 선거방송심의위의 입법목적상 굳이 상설화된 기구로 만들 필요성이 없었을 것이다. 선거기사심의위의 경우도 유사하다. 설치 당시 이미 언론에 의한, 특히 신문에 의한 피해구제를 목적으로 하는 언론중재위원회가 있었으므로, 선거방송심의위의 선례에 따라 선거기사심의위를 한시적 기구로 설치하도록 하였을 것이다. 다만 2004년 만들어진 인터넷선거보도심의위는 당시 매체법 어디에도 인터넷언론사가 따로 규정되어있지 않았고, 그 범위조차도 명확하지 않았다.<sup>24)</sup> 따라서 인터넷 선거보도에 대한 개념조차 모호한 상황에서 사이버 선거범죄와 연관된 문제를 함께 풀어가야 할 필요가 있어, 중앙선관위에 상설기구로 설치하도록 규정된 것으로 추측된다.

제20대 국회에서 더불어민주당 김민기 의원은 선거기사·선거방송심의위의 상설화와 관련된 선거법 개정안(2019. 5. 31)을 발의했다. 개정안의 주요 취지는 선거방송심의위 및 선거기사심의위를 상설로 설치·운영함으로써 불공정한 방송, 기사에 대한 심의가 상시 이루어질 수 있도록 하는 것과 시정요구 주체에 정당을 포함시키는 것이었다. 현재 선거법은 인터넷선거보도심의위가 이의신청 주체로 후보자(입후보 예정자 포함)뿐만 아니라 정당을 포함하고 있는 반면, 선

24) 2004년 도입된 선거법상 인터넷언론사의 정의는 “정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파할 목적으로 취재·편집·집필한 기사를 인터넷을 통하여 보도·제공하거나 매개하는 인터넷 홈페이지와 이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷 홈페이지”였으며, 이는 최초의 인터넷언론사에 대한 법적 정의였다.



거기사·선거방송심의위는 후보자만 시정요구를 할 수 있도록 규정하고 있다. 최근 각 정당은 선거 시기 미디어대응팀을 운영하면서 선거에 미치는 미디어의 영향에 대해 조직적인 접근을 하고 있다. 불공정선거보도 중 정당과 직접 관련된 부분이 많이 나타나기 때문이다. 또한 비례대표국회의원 선거에서 정당에 대한 투표가 실시되고 심지어 지역구 후보자를 내지 않고 선거에 참여하는 정당이 등장하는 상황이다. 정당이 선거의 직접적 이해관계자라는 점을 고려할 때 해당 개정안은 타당한 입법으로 보인다. 선거기사·선거방송심의위에 정당을 시정요구 주체로 포함하는 입법은 반드시 필요하다.

선거방송·선거기사심의위의 상설화 필요성은 이 기구들의 설치가 한시적이기 때문에 발생하는 문제들로 인해 제기된다. 대선의 경우 예비후보 등록일이 선거일 전 240일, 국선의 경우는 120일, 지방선거의 경우는 선거기간 개시일 전 90일로 규정되어 있다. 따라서 이 기구들의 설치는 길게는 9개월에서 짧게는 5개월 정도로 들쭉날쭉하다. 게다가 통상 1년에 한 번씩 치러야 하는 재·보궐선거(선거일 전 60일부터 선거일 후 30일까지)에도 위원회를 설치해야 하기 때문에 비효율적인 구조인 것은 틀림없다. 두 위원회를 한시적으로 빈번하게 설치해야 하는 이러한 구조는 위원회 간 심의위원 중복위촉, 심의 경험의 단절로 인한 전문성과 안정성 결여, 위원의 사명감 부재 등 다양한 문제를 야기한다. 그러므로 선거방송·선거기사심의위의 상설화는 심의제도에서 필수적이라 할 전문성과 안정성을 확보하기 위해 필요하다.

다만 선거방송·선거기사심의위의 상설화는 매체별 선거보도심의기구의 통합이라는 또 다른 문제와 함께 검토될 필요가 있다. 매체별 심의기구 3분할 체제와 관련하여 각 심의기구가 해당 매체에서 보도한 내용에만 집중하기 때문에 매체 특성을 반영하여 심의하기에는 용이하지만, 언론 및 선거 커뮤니케이션 환경 변화를 효율적으로 수용하지 못해 비효율과 비경제성을 초래할 수밖에 없다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔다(최진호·이재진, 2016, p.10). 또한 방송·신문 등에 보도된 기사 등 대부분이 인터넷언론사 홈페이지를 통해서도 보도됨으로 동일 기사에 대한 이중심의와 조치 문제가 발생할 수 있어 지나친 규제라는 비판이 있어왔다. 동일 기사에 대해 상이한 조치가 내려질 수 있어 위원회의 공신력이 저해될 수 있다는 지적도 마찬가지다. 심의기구 통합과 관련된 주장은 매체 간의 융합현상이 가속화되고 있다는 점을 고려하면 '매체별 심의'가 아닌 '선거보도'라는 콘텐츠에 초점을 맞춰 심의제도가 운영될 필요가 있다는 것이다.<sup>25)</sup> 이러한 주장을 고려한다면 먼저 선거기사·선거방송심의위를 상설화하고 차후에 심의기구를 통합하는 방안과 상설화 전 3개 심의위원회를 통합하는 방안 등에 대해서도 함께 검토할 필요가 있다.

## 5. 나가며 : 매체 변화에 따른 심의기구의 대응

'돈은 막고, 입은 풀다'는 선거관리의 대원칙이 만들어진지 오래이지만, 미디어가 선거에 미치는 부정적 영향을 막고자하는 「공직선거법」의 태도는 여전하다. 그러나 허위보도·논평 금지, 허위사실 공표, 비방, 탈법방법에 의한 문서·도화 등의 게시 등 미디어와 관련된 선거법 규제조항들은 사실상 언론보도에 직접 적용되기 힘들다. 그리고 선거와 관련하여서도 언론의 자유는 보장돼야 한다. 다만, 선거에 참여한 정당·후보자에게 미디어는 갈수록 중요한 선거운동의 방편이다. 언론의 선거보도는 선거의 당락에 직접적인 영향을 미치고 있으며, 설령 그렇지 않다 하더라도 후보자들은 그렇게 느낀다. 대부분이 정파성을 띠고 있다고 해도 과언이 아닌 우리 언론이 선거를 매개하고 안내하는 역할을 넘어 선거에 직접 참여하는 경우가 종종 발생한다. 불행히도 공공의 이익을 위한 합리적인 참여의 범위를 넘어서 선거의 공정성을 명확히 해치기도 한다. 그러나 이 경우에도 선거법의 관련 규정은 무력하거나 실효적이지 못해 선거에 참여한 정당·후보자는 억울함을 호소한다. 언론에 공정한 선거보도를 요구하는 선언

25) 3개 심의위 통합관련 논의는 최진호·이재진 (2016). 선거보도심의 및 심의기구에 대한 제도적 개선방안 연구. <언론과 법>, 15-2, pp.11-12. 및 이용성 (2019). 공정선거보도 심의를 위한 심의기구 운용방안(언론중재위 정책토론회), pp. 38-41. 참조.



적 규정에 불과했던 선거법 제8조(언론기관의 공정보도 의무)는 이러한 배경 속에서 매체별 선거보도심의기구를 탄생시켰다. 선거보도심의제도는 선거와 관련한 언론의 부당함을 최소한의 규제를 통해 지적하는 제도이다.

선거보도심의제도는 1997년 선거방송심의기구가 만들어지고 2004년 이후 매체별 3분할 체제로 운영되었다. 그간 각 심의기구들은 선거에 나선 정당과 후보자들의 직접적인 피해를 구제하는 역할을 강화하고, 모호하고 추상적인 심의기준을 구체화해왔다. 그러나 매체별 선거보도심의기구에게는 풀어야 할 과제들이 산적해 있다. 매체의 융합, 보도와 보도가 아닌 영역의 구분, SNS 매체와 저널리즘의 혼재 그리고 미디어 중심의 선거운동 방식의 변화 등 심의제도의 운영과 관련한 다양한 문제에 대해 보다 적극적으로 대처해야 한다. 🌐

참고 문헌

- 1) 김옥조 (2001). <미디어 윤리>. 서울: 중앙 M&B.
- 2) 이승선 (2012). 선거보도 심의제도의 현황 및 개선방향. <언론중재>, 통권123호.
- 3) 이용성 (2019, 12). <공정선거보도 심의를 위한 심의기구 운용방안>. 언론중재위원회 정책토론회 '허위조작정보와 선거보도'.
- 4) 이진로 (2019, 9). <선거방송보도 심의제도 및 규제 개선 방안>. 언론공정성실현모임 연속토론회(3차) '지역선거방송 심의 및 제도개선방안'.
- 5) 이효성 (2002). 인터넷의 정치적 활용을 위하여. <한국언론학보>, 제46권 제2호.
- 6) 윤성욱 (2008). 국내선거방송심의규정의 위헌성에 관한 연구. <한국방송학보>, 제22권 제5호, pp.170-209.
- 7) 문재완 (2006). 선거방송과 관련된 법적제도적 문제점 연구. <방송문화연구> 제18권 제2호, pp.65-93.
- 8) 박선영 (2004). <정치관계법과 인터넷매체>. 세미나 '인터넷언론과 법적쟁점'.
- 9) 이민웅 등 (2004). <대통령 탄핵관련 TV방송 내용분석>. 한국언론학회 연구보고서.
- 10) 최진호·이재진 (2016). 선거보도 심의 및 심의기구에 대한 제도적 개선방안 연구. <언론과 법>, 제15권 제2호.



## 미디어와 국적

서경주 중재위원(서울제8중재부)

구성원들에게 가치나 윤리규범을 강제할 수 있는 최상의 공동체는? 대부분이 국가라고 답할 것이다. 유럽연합이라는 국가연합체가 있지만 각자 주권을 가진 개별국가의 느슨한 연합체라는 점에서 국가를 대체하는 데는 한계가 있다. 인류공동체 혹은 지구공동체 역시 하나의 이상일 뿐, 공동선을 추구하고 유지하는 데 있어 현실적 강제력은 최종적으로 국가를 통해 행사된다.

진실을 추구하는 과정에서 국가, 그리고 국가가 강제하는 가치와 윤리규범, 제도와 절차는 과연 유용하고 유리한 수단으로 작용하는가? 그렇지 않다면, 뉴스미디어도 지리적으로 어느 국가에 주소를 둔 특정 공간을 지배하는 가치규범과 제도를 인정하고 따라야 하는가? 바하마나 케이먼 군도와 같이 국가가 조세권을 행사하지 않는 택스-헤이븐이 있듯이 오로지 편견 없는 진실과 인류 전체의 공동선을 위해 기사를 쓰고 영상을 만들 수 있는 미디어-헤이븐은 없을까?

21세기에 들어 지배적인 미디어가 된 인터넷이라는 가상공간에서 지리적 공간개념은 무의미해졌으며 국가의 권력이 개입할 수 있는 수단과 범위도 제한적이게 되었다. 계속 입법을 하고 있지만 인터넷 매체들은 이 담장의 허술한 곳을 뛰어넘어 다른 영역으로 넘어간다. 최근 SNS나 이를 기반으로 하는 공유경제와 e커머스를 둘러싼 우리 사회의 논란은 이런 현실을 여실히 보여주고 있다. 하지만 대부분의 뉴스미디어들은 여전히 국민국가라는 테두리 안에 적을 두고 있다. 예를 들어 한국에 있는 미디어는 어쩔 수 없이 한국이라는 국적을 지니며 한국의 윤리규범과 가치, 역사,

한국인의 정서, 국가정체성 등에 묶여 있다. 한국어로 언어로 사용하는 매체들의 경우는 말할 것도 없다. 뉴스 매체가 특정 시공간에서 이뤄지는 구독이라는 구체적 행위에 존재기반을 두고 있는 한, 그 매체가 속한 커뮤니티 내 다수 수용자들이 믿고 따르는 가치와 규범으로부터 자유로울 수는 없다. 이런 상황은 언제까지 지속될 것인가. 아무도 예측할 수 없지만 우리는 이미 국적이 없는 미디어를 경험해오고 있다. 오래전 공해상에서 라디오를 송출한 해적 방송 이야기는 아니다.



## 무국적 혹은 탈국적 미디어

익명의 취재원들이나 고발자로부터 자료를 받아 금기와 성역 없이 폭로성 기사를 게재하는 다큐먼트 아카이브 위키리크스는 아이슬란드에서 시작되었다는 것만 알려졌을 뿐 소재지조차 모호하다. 우편물 수취 주소는 오스트레일리아 멜번 대학의 사서함으로 되어 있고 취재기자들을 위해 국가번호가 44(영국)인 전화번호를 하나 공개하고 있을 뿐이다. 나머지 연락처는 모두 이메일 주소이다. 어디에서 어떤 사람들이 모여서 일을 하고 있는지도 베일에 가려져 있다. 모여서 일을 하는 것인지 아니면 여기저기 흩어져 원격 클라우드 방식으로 일을 하는지도 알 수 없다. 공개된 이메일 주소는 모두 '.ORG'로 끝나 IP를 추적하지 않는 한 소재를 확인할 수 없지만 스스로 여러 나라에 흩어져 있다고 밝히고 있다.

창립자인 줄리안 어샌지는 호주 국적이지만 국적과는 거의 무관하게 전 세계를 무대로 활동해왔다. 오히려 자국인 호주에서는 환영받지 못하고 범죄자 취급을 받았다. 어샌지가 시사주간 타임의 “올해의 인물”과 프랑스 르 몽드지의 “독자가 뽑은 올해의 인물”로 선정되던 2010년 당시 줄리아 길라드 호주 수상은 어샌지의 활동을 불법이라고 규정했다. 어샌지는 미국의 아프가니스탄 전쟁 관련 기록, 이라크 전쟁 관련 기록, 관타나모 수용소에 수감된 테러혐의자들에 대한 잔혹행위에 대한 기록 등을 잇달아 공개하면서 뉴스의 초점이 되었다.

어샌지와 위키리크스는 반미, 반이스라엘, 친러시아 경향을 보이고 있으며 제보된 자료들을 자의적으로 선별·편집하여 진실을 왜곡하고 대중들을 오도하고 있다는 일각의 비판에도 불구하고, 그 동안 국익의 프레임을 벗어날 수 없었던 기존 뉴스미디어들과는 달리 자유와 인권, 정의 같은 인류 보편적인 가치와 공동선을 위해 기여했다는 평가를 받아왔다. 실제로 어샌지는 2008년 영



# WikiLeaks

국의 경제주간지 이코노미스트가 수여하는 뉴미디어상을 수상한 것을 시작으로 언론 분야에서 수많은 권위 있는 상을 수상하였으며 여러 차례 노벨평화상 후보에 오르기도 했다.

위키리크스는 시작부터 국적을 표방하지 않았다. 군이 비유하자면 카리브해의 해적 같은 존재다. 해적이 금품과 인질을 노린다면 위키리크스가 목표로 삼는 것은 기존 언론들이 접근하지 못하거나 접근하지 않는 강대국의 비밀, 거대기업의 비밀이다. 위키리크스가 어떤 특정 국가에 적을 두고 있었다면 기존 미디어들이 이런저런 이유로 묵인해온 금기와 성역을 깨뜨릴 수 없었을 것이다. 설립자인 어샌지의 범죄혐의와 일탈로 빛이 바래긴 했지만, 위키리크스가 보여준 무국적 혹은 탈국적 미디어로서의 장점은 여전히 유효하다.

요즘 우리나라에서 가장 영향력 있는 미디어의 하나로 급부상한 유튜브 역시 아예 영상물을 차단하는 것 말고는 한 국가가 통제할 수 있는 수단이 별로 없다. 그만큼 유튜브는 특정 국가의 이해관계나 이데올로기로부터 자유롭다. 물론 소유는 구글의 지주회사인 알파벳이고 운영주체는 미국 캘리포니아 산브루노에 주소를 두고 있는 기업이지만 유튜브에 정보를 올리고 그것을 소비하는 수용자들은 그 사실을 전혀 모르거나 의식하지 않는다. 미국의 국가 이익이 여기에 투입할 여지도 별로 없다. 뉴스를 실어 나르는 트위터나 페이스북, 인스타그램 같은 매체들 역시 초국적을 넘어 탈국적으로 진화하고 있다.

대부분의 미디어들이 국익이라는 가치를 존중하고 옹호하지만 나의 소비가 다른 사람에게 소득이 되고 나의 내핍이 다른 사람의 손실로 이어지는 이치를 생각한다면 한 나라의 국익이 반드시 소속된 구성원들, 즉 국민들의 이익이나 인류보편적인 공동선으로 이어지지는 않는다. 더욱이 미디어의 영역에서, 국가라는 존재가 표현의 자유와 다양한 관점의 수용을 통해 객관적 진실에 접근하려는 소망을 좌절시키는 휘방꾼 노릇을 하는 경우는 차고 넘친다. 국적이 선명한 매체들은 무국적 혹은 탈국적 미디어들에 비해 정보를 전달하는 데 훨씬 더 많은 간섭과 방해를 받는다. 최근에 벌어진 WSJ의 칼럼 제목을 둘러싼 중국과 미국의 힘겨루기는 그런 점에서 시사하는 바가 적지 않다.

## 화근이 된 제목

중국에서 코로나바이러스가 기승을 부리던 지난 2월 3일, WSJ 오피니언 면에 유명 인문학 대학인 바드 칼리지의 석좌교수 월터 러셀 미드 교수가 칼럼을 기고하였고 여기에 편집진은 중국은 “아시아의 진짜 환자(the real sick man of Asia)”라는 제목을 붙였다. 그러나 저자가 기고한 원문 어디에도 그런 표현은 나오지 않는다. 편집자들이 원문의 내용을 집약하여 자극적인 제목을 붙인 것이다.<sup>1)</sup>

칼럼의 요지는 우한시와 중앙정부가 신종 코로나바이러스 위기상황에 대응하는 방식에 대해 우려를 나타내며 중국이라는 거대국가(Chinese juggernaut)가 미숙하고 경직된 거버넌스로 인해 정치·경제적으로 국제사회의 불확실성을 높이고 있다는 것이었다. 온건보수성향의 논객답게 관점은 균형을 잃지 않고 언사는 점잖았다. 필자의 눈으로 볼 때 중국정부가 발끈할 대목이 없었다. 그런데 제목이 문제가 되었다.

뉴스미디어에서 온라인구독이 차지하는 비중이 커지면서 제목은 훨씬 자극적이고 선동적인 경향을 보이고 있다. 제목이 이른바 클릭베이트, 즉 온라인 조회수를 늘리기 위한 미끼로 쓰이는 것이다. 자극적인 제목을 붙여서라도 구독자를 늘리려는 안타까운 몸부림은 영국 가디언의 편집국장인 캐서린 비너의 말처럼 “정확성과 진실성을 희생물로 삼고 있다.” 퀄리티 페이퍼의 전통을 자랑하는 WSJ에서조차 호주 출신 미디어재벌인 루퍼트 머독의 뉴스코퍼레이션에 인수된 이후 이런 일은 드물지 않다. 참고로 필자가 속한 언론중재위원회 서울8중재부에도 내용에 비해 훨씬 자극적인 제목의 정정을 요구해온 신청이 여러 건 있었다.

1) 정치적 정당성이 중요한 문제가 되고 차별적 용어 사용이 금지시되는 상황에서 'sick person'이 아니라 'sick man'이라는 표현을 사용한 데는 역사적 배경이 있다. 국가가 환자라는 이 은유적 수사는 유럽이 크림전쟁으로 치닫던 1853년 러시아제국의 차르 니콜라스 1세가 제국의 남진을 가로막던 오스만 터키를 '환자(sick man)'라고 표현한데서 기인한다. 영국 수상을 지낸 존 러셀이 니콜라스 1세의 말을 인용하면서 유명해졌고 이후 하나의 클리셰가 되었다. 이후 오스트리아-헝가리 제국, 1차 대전 이후에는 프랑스, 이탈리아, 독일 등이 환자로 불렸고 19세기 말 기울어가는 중국 역시 아시아의 환자라는 오명을 얻었다.



“중국이 환자”라는 제목은 코로나바이러스가 파죽지세로 확산되는 상황에서 중국 당국이나 중국인들을 자극하기에 충분했다. 특히 아편전쟁 이전, 강희·옹정·건륭 치세의 청나라 전성기를 모델로 삼아 일대일로의 중국몽을 펼치는 중국의 시진핑으로서는 19세기 후반 기울어가던 중국에 대한 아픈 기억을 되살리는 용어였다.

## 반응과 보복

중국은 즉각적으로 반응했지만 WSJ의 대응은 소극적이었다. 급기야 중국정부는 WSJ의 베이징 주재 기자 3명(부지국장 조슈 킨, 차오 덩, 필립 웬)의 체류 자격을 박탈했다. 경향 중국 외교부 대변인은 WSJ에 대해 “사태의 심각성을 인식하고 공개적이고 공식적인 사과, 철저한 조사, 책임자를 문책할 것”을 요구했다. 아울러 “유감스럽게도 WSJ이 지금까지 한 일이라고는 책임을 전가하고 회피하는 것뿐이었다. 중국 인민들은 ‘인종 차별적인 언사(racially discriminatory languages)’를 사용하고 중국을 악의적으로 비방하고 공격하는 매체를 환영하지 않는다”고 덧붙였다.

세 명의 외신기자들을 한꺼번에 추방한 것은 아주 이례적인 일이었다. 발행인 윌리엄 루이스는 WSJ은 뉴스와 오피니언은 전혀 별개로 추방된 기자들은 이 칼럼과는 아무런 관계가 없다면서 “하지만 중국국민들에게 혼란과 염려를 야기한 것은 유감”이라고 말했다. 편집국장인 맷 머레이는 “오직 진실을 위해 불편부당하고 두려움없이 중국 관련 기사를 계속 쓰겠다”고 입장을 밝혔다.

피상적으로 보면 사태는 단순하다. 비상 시기에 WSJ이 중국을 자극하는 칼럼 제목을 달았고 중국은 이에 대한 항의와 응징으로 베이징 주재 특파원 세 명을 추방한 것이 사건의 전말이다. 그러나 깊이 들여다보면 이야기는 간단치 않다. 중국이 특파원 추방을 발표하기 하루 전 미국 국무부는 워싱턴에 주재하는 신화통신, CGTN, Radio China, China Daily, 인민일보 등 다섯 개 언론사 지국을 해외공관에 해당하는 국가기관으로 지정하고 소속 인원과 자산을 공개 등록하라고 명령했다. 이번 베이징 주재 WSJ 특파원의 추방이 이러한 미국무부 조치에 대한 치고받기 식 대응이라는 주장의 근거이다. 중국은 이번 특파원 추방을 통해 ‘미국 언론도 국익을 추구하는 정부에 의해 조종되고 있다’는 간접적인 메시지를 국민에게 전하는 것과 아울러 국민 관심사를 코로나바이러스에 대한 중국 정부의 미숙하고 허술한 초기대응에서 미국이 중국에 갖는 인종적 편견이라는 휘발성 높은 주제로 돌리려고 했다. 칼럼의 어디에도 인종적인 표현이 없음에도 경황 대변인은 “인종 차별적 언사”라는 표현을 썼다.

## 충돌과 순치(馴致)

이번 특파원 추방사건은 이례적으로 WSJ 내부충돌을 가져왔다. WSJ은 뉴스와 오피니언의 편집 시스템을 따로 나누어 독립적으로 운영하고 있다. 오피니언 지면을 담당하는 기자와 논설위원들 그리고 외부기고가들은 편집국의 뉴스보도에 개입하거나 간섭할 수 없으며 편집국의 기자들과 게이트키퍼들 역시 논설위원이나 외부기고자들의 사설이나 칼럼에 관여할 수 없다.

중국 정부가 세 명의 특파원을 추방한다고 발표한 다음날, 베이징 특파원을 비롯해 편집국에 근무하는 취재기자들이 연명으로 경영진에 서한을 보내 간부들과 오피니언 부서를 비난하고 나섰다. 이 서한에는 모두 53명의 기자들이 서명했다. 이 서한에서 기자들은 제목이 ‘경멸적(derogatory)’이라고 규정하고 제목을 수정하고 독자, 필자, 동료기자들 그리고 이 제목으로 마음의 상처를 입은 사람들에게 사과할 것을 요구했다. 아울러 이번 사태를 잘 처리하는 것이 중국에 주재하는 기자들의 미래에 중요하다고 말했다.

1980년에 개설된 WSJ의 베이징 지국에서는 특파원을 포함해서 직원 약 40명이 일하고 있다. 이들에게 중국 정부의 압박은 현실적이고 절박한 문제이다. 개인적으로는 가족 부양과 일자리의 문제이기도 하다. 그러나 중국당국의 요구를 받아들여 제목을 수정한다면 그 다음에는 어떤 일이 벌어질까? 중국 정부는 특파원의 주재 허가를 서방의 미디어에 영향력을 행사하는 중요한 수



단으로 삼아왔다. 중국이 세계 2위의 경제 군사대국으로 성장하면서 중국은 외국 뉴스 매체들에게 중요한 뉴스 취재원이자 시장이 되었다. 한마디로 말해 정치·경제·문화를 망라하여 중국을 취재하지 않고는 글로벌 시장에서 제대로 된 매체 대접을 받기가 어렵다. 중국에 관한 뉴스 가치가 나날이 커지면서 베이징과 상하이에는 수많은 외신기자들이 주재하며 취재경쟁을 벌이고 있다. 역설적으로 중국정부가 외국 뉴스 미디어에 행사하는 영향력은 중국 경제의 성장과 비례해 강화되었다. 중국의 뉴스 가치가 커지면서 외신들의 중국 내 취재 경쟁이 치열해지자 취재하려면 지킬 것은 지키라는 중국당국의 요구가 먹혀들고 있으며 중국 내 언론 환경은 악화되고 있다.

3월 2일 중국외신기자클럽은 2019년 한 해 동안 외신기자들의 취재보도 환경을 심층 조사하여 언론자유보고서를 발표했다. 제목이 이렇다. “통제, 제지, 삭제: 추방위협 받는 중국에서의 보도 (Control, Halt, Delete: Reporting in China under threat of expulsion)”. 이 보고서에 따르면 조사대상 25개국 출신 114명의 외신기자 클럽 회원들 가운데 중국의 언론 상황이 개선되고 있다고 응답한 사람은 2년 연속 단 한 명도 없었다. 응답자의 82%가 취재보도 활동 중에 간섭, 훼방 혹은 폭행을 당했다고 응답했다. 70%는 인터뷰를 약속했던 취재원이 중국정부의 압력으로 취재를 거부하는 일을 겪었다고 응답했다. 그리고 43%는 자신들의 취재활동이 온라인과 오프라인에서 감사를 당하고 있어서 취재에 영향을 받고 있다고 응답했다.(그리고 보면 2017년 문재인 대통령의 중국방문을 수행 취재하던 우리 기자가 중국 경호원에 폭행을 당한 것은 중국으로서는 대수롭지 않은 일일 수도 있겠다.)

베이징 당국의 압력에 순응하면 그 다음에 어떤 일이 일어날지는 알 수 없지만 중국정부는 일단 자신들의 뉴스 가치를 무기로 외신들을 순치(馴致)하는 데 성공했다고 생각할 수도 있다. 길들여진 저널리스트가 할 수 있는 일은 부르는 대로 받아 적으며 중국이 알려 달라고 요구하는 것만 알리는 것이다.

## 탈국적에서 탈인격 미디어로

다시 처음으로 돌아가보자. 뉴스 미디어의 국적 문제로 이야기를 시작했는데 위키리스크 같은 무국적 매체를 넘어서 실체를 알 수 없는 무명의 뉴스들이 등장하고 있다. 이름을 숨기는 것이 아니라 이름이 없는 뉴스다. 그렇다고 해서 가짜뉴스도 아니다. 저널리스트가 아니라 기계가 기사를 쓰니 이름이 있을 수 없다. 데이터를 입력하면 실시간으로 텍스트 형태의 내러티브로 변환하는 알고리즘은 2006년부터 상용화되었다.

경제전문 뉴스 매체인 블룸버그는 자체적으로 개발한 알고리즘인 사이보그로 하루 수십 건의 금융 관련 기사를 써낸다. 포브스에서는 버티라는 이름의 AI가 기자들에게 초고를 전송하면 기자들과 편집자들은 그 초고를 다듬어 기사를 완성한다. 워싱턴 포스트는 2016년 브라질 올림픽 보도에 헬리오그래프라는 기사작성 알고리즘을 도입하였다. 이후 1년 동안 헬리오그래프는 850건의 기사를 썼다. 그 밖에도 많은 언론사가 간단한 사건사고 기사와 기업의 영업실적이나 금융시장 동향 그리고 스포츠 경기결과를 알고리즘에 맡겨 기사를 작성하고 있다.

이제는 알고리즘이 진짜 뉴스뿐만 아니라 가짜 뉴스도 지어낼 수 있는 시대가 되었다. 국적 없는 매체와 인격 없는 저널리스트들에 이끌려 우리는 진실에 다가가고 있는 것일까 아니면 진실로부터 점점 멀어지고 있는 것일까? 🤖

# 실시간 검색어 서비스, 무엇을 남겼나

김준경 미디어오늘 기자



‘진용진레전드르가겠습니다. 최근 포털 사이트 네이버에 뜬 ‘실시간 급상승 검색어’다. 이 구절은 궁금증을 해결하는 영상을 주로 올리는 유튜버 진용진의 실험으로 탄생했다. 실험 주제는 “포털 실시간 검색어 1위를 차지하려면 몇명이 검색해야 할까”였다. 진용진은 유튜브 콘텐츠를 통해 “몇 명이 검색해야 실검 1위를 하는지 알아보기 위해 여러분의 힘이 필요하다”고 밝힌 뒤 “지금 당장 띄어쓰기 없이 ‘진용진레전드르가겠습니다’를 검색해 달라. 검색하면 몇 분이 검색했는지 제가 알 수 있다”고 말했다.

실험 결과 진용진은 네이버 실시간 검색어 13위, 9위, 2위에 이어 1위까지 올랐다. 진용진은 해당 키워드와 같은 내용을 담은 자신의 블로그를 만들어 블로그 방문자수를 집계하는 방식으로 검색량을 측정했다. 실시간 검색어 2위에 오른 시점에 진용



진 블로그 방문자수는 4만 6,000명을 기록했다. 진용진에 따르면 키워드 검색량 사이트 분석 결과 해당 키워드 검색량은 2위 기준일 때 대략 5만 명, 1위일 때는 6만 명을 넘어섰다. 시간, 요일, 이슈 등 상황에 따라 차이가 있겠으나 새로운 키워드로 5만~6만 정도의 검색이 있으면 실시간 검색어 1위를 만들 수 있다는 게 결론이다.

진용진의 실험에 대한 반응을 보면 사람들의 인식이 드러난다. 인위적으로 실시간 검색어를 만들 수 있다는 감탄, 네이버의 실시간 검색어 서비스 운영 자체가 '주작'(조작을 뜻하는 인터넷 용어)이라는 의심, 그리고 "검색해보니까 사칭들이 진용진님이 올린 거랑 똑같이 네이버 블로그에 올려서 어그로 끌더라고요..." 등 결과값에 따른 어뷰징에 대한 비판이 제기됐다.

## 01

### ● 16년 동안 끊이지 않은 실검 논란

3명 중 2명. 한국언론진흥재단이 2018년 실시한 설문조사에서 응답자의 69.5%가 포털을 이용할 때 '실시간 검색어'를 확인한다고 밝혔다. 국내 포털의 영향력이 압도적인 현실을 고려하면 다수의 국민이 실시간 검색어 이용자라고 해도 과언이 아니다.

'실시간 검색어'는 일정 시간 동안 급상승한 비율이 높은 검색어를 보여주는 서비스로 갑자기 주목 받은 키워드를 우선적으로 노출하는 방식이다. 네이버 실시간 검색어의 정식 명칭은 '실시간 급상승 검색어', 다음의 경우 '실시간 이슈 검색어'인데 통상 '실시간 검색어' 또는 '실검'이라 부른다.

네이버와 다음은 2005년 실시간 검색어를 도입했다. 네이버는 '인기검색어', '네티즌 검색어' 등을 하루 단위로 집계해 제공해왔는데 이 서비스를 업그레이드해 '실시간 검색어'를 만들었다. 당시 NHN(현 네이버) 측은 "네티즌들이 가장 많이 찾고 있는 검색어를 순위별로 보여줌으로써 최신 시사 정보 및 화제를 실시간으로 접할 수 있게 됐다"고 설명했다. 다음(카카오) 측은 "재난이나 속보 등 빠르게 알아야 할 필요가 있는 이슈를 공유하고, 다른 이용자의 관심과 사회 현상을 자연스럽게 보여주기 위한 서비스"라고 밝혔다.

즉, 포털의 실시간 검색어는 사람들에게 필요한 정보, 최신 트렌드를 실시간으로 보여주기 위해 도입한 정보 제공 서비스라고 요약할 수 있다. 이용자 편익뿐 아니라 포털에도 이익이 컸기에 경쟁적으로 도입했고 장기간 유지한 것으로 보인다. 포털 입장에서 '실시간 검색어' 서비스를 포털 첫 화면에 배치하면서 이용자에게 적극적인 검



색을 유도하고 결과적으로 체류시간을 늘릴 수 있다. 포털 사업자에게 체류시간을 늘린다는 건 곧 광고 노출에 따른 수익 규모를 키우는 의미가 있다.

실시간 검색어는 도입 후 16년 동안 논란이 끊이지 않았다. 실시간 검색어의 영향력이 커지면서 순위에 올랐다는 사실은 곧 과거 신문 1면 기사, 방송 톱 리포트 이상의 의제를 설정하는 효과가 있었기 때문이다. 유형별로 나눠보면 ‘명예훼손성 실시간 검색어’, ‘마케팅 실시간 검색어’, ‘운동형 실시간 검색어’가 주로 도마 위에 올랐다.

명예훼손성 실시간 검색어 문제는 포털이 인터넷상의 루머 전파의 촉진제 역할을 하게 된다는 비판으로 이어진다. 2006년 1월 포털의 실시간 검색어에 ‘남희석 이혼’이라는 키워드가 올랐다. 그러나 근거 없는 소문이었다. 이 외에도 ‘변정수 사망설’, ‘설경구 이혼설’, ‘김태희 재벌2세 결혼설’ 등과 관련한 키워드들이 실시간 검색어 도입 초창기 논란이 됐다. 현재는 명예훼손성 실시간 검색어에 대한 신고 접수 및 제외 조치 정책이 마련되면서 이전에 비해 심각하지는 않은 상황이지만 여전히 논란의 소지가 있다.

마케팅 측면의 실시간 검색어는 점점 교묘하게 진화하고 있다. 특정 제품이나 기업의 홍보를 위해 실시간 검색어를 도구로 이용하는 경우가 많다. 2007년 5월 ‘바나나에 넘어간 태희’라는 키워드가 네이버 실시간 검색어 1위에 올랐다. 당시 LG전자가 휴대폰 신제품을 광고하면서 “바나나에 넘어간 태희를 쳐보세요”라는 광고 문구를 내세워 마케팅을 한 결과였다. 최근에는 ‘퀴즈 연계 광고 실시간 검색어’가 쏟아지고 있다. 실시간 검색어를 통해 자사 제품을 홍보하려는 기업이 앱 서비스와 제휴를 맺고 이용자들이 실시간 참여할 수 있는 초성 퀴즈 등 퀴즈를 만들어 검색을 유도한 다음 검색 결과를 광고 페이지로 연결하는 방식이다.

앞서 설명한 방식이 이용자의 직접 검색을 유도하는 마케팅이라면 ‘바이럴마케팅’ 영역에서는 기계적인 방법으로 인위적인 실시간 검색어 띄우기가 이뤄지기도 한다. 바이럴마케팅은 돈을 지불하고 온라인상의 홍보 대상이 적극적으로 노출되게 하는 전략이다. 음원 차트 순위 띄우기, 소셜미디어 유명 계정에 광고성 콘텐츠 추천수 늘리기 등의 방식으로 이뤄진다. 일부 업체는 포털 실시간 검색어에 대한 바이럴마케팅도 적극적으로 하고 있다. 복수의 PC에 원격제어 프로그램을 깔아 특정 키워드를 동시에 검색하게 하는 방식이다.

이 경우 ‘실시간 검색어’ 그 자체를 만드는 것만이 목적은 아니다. 주로 검색 결과에 빅데이터 기반으로 뜨게 되는 ‘연관 검색어’, ‘자동완성 검색어’를 만들기 위해 이뤄진다. ‘대부업체’를 검색하면 특정 대부업체 이름이 더 잘 노출되게 하는 방식으로 작업하고 해당 업체로부터 비용을 받는 식이다. 최근에는 전국의 컴퓨터 21만 대에 악성 코드 프로그램을 몰래 깔아 좀비PC로 만들어 이 같은 작업을 한 사례가 적발됐다.

온 국민이 실시간 검색어에 눈길을 보내고 적극적으로 검색하자 온라인 저널리즘이 실시간 검색어에 ‘종속’되기 시작했다. 실시간 검색어에 뜬 키워드에 사람들의 주목이 쏠리면서 언론사들이 경쟁적으로 실시간 검색어 키워드가 들어간 기사를 써 트래픽에 따른 광고 수익을 얻으려 했기 때문이다. 그 결과 기사 내용보다는 ‘속도’가 중요해졌고, 이 가운데서도 눈에 띄는 기사가 선택을 받게 됐기에 ‘선정성’, ‘자극성’ 문제가 커졌다. 이처럼 언론사들이 경쟁하는 과정에서 ‘어부징’이라 부르는 기사가 탄생했다. 실시간 검색어 키워드를 제목, 기사 리드 등을 통해 넣고 ‘네티즌 반응’을 조작해 해당 키워드를 반복적으로 언급하고 대동소이한 기사를 쏟아내는 건 일종의 공식이 됐다. 이 과정에서 내용 측면에서 사실과 다른 보도나 특정인에 대한 명예훼손성 기사가 쏟아졌다. 포털 결과 값에 주요하게 뜨는 블로그에서도 비슷한 방식의 대응이 이어졌다.

2014년 미디어오늘 보도로 공개된 한 종합일간지 닷컴사의 ‘어부징 매뉴얼’은 언론사가 어떻게 실시간 검색어를 통해 기사를 쓰는지 이면을 드러낸다. 매뉴얼은 “기사 작성+출고까지 합해 1개당 평균 10분을 넘지 않아야 효과적인 대응을 할 수 있음”이라며 타사 기사를 참고해 실시간 검색어에 맞춰 빠르게 대응할 것을 주문한다. 저널리즘의 ‘기본’인 취재나 사실확인에 대한 지시는 찾아볼 수 없다. 또한 “네이버와 다음 실검을 크로스체크한 다음 이를 섞어 기사를 낼 것”, “김희애 눈물(네이버)+김희애 폭풍오열(다음)→김희애 폭풍오열 눈물” 식으로 언론사별로 실시간 검색어 이슈에 더 잘 노출되기 위한 전략만이 강조됐다.



‘운동형 실시간 검색어’ 형태는 여론조작 논란으로 이어졌다. 2007년 황우석 당시 서울대 교수의 줄기세포 연구 관련 의혹이 불거졌던 때 그의 지지자들은 ‘황우석의 진실’ 등 실시간 검색어를 만들고 검색 결과에 일방적으로 황우석 교수를 옹호하는 내용이 뜨도록 하는 운동을 벌였다. 연예인 팬클럽에서 연예인 생일을 축하하는 식의 ‘실시간 검색어’ 만들기는 이전부터 있었지만 정치사회 쟁점에 대한 실시간 검색어라는 점에서 결이 달랐다.

포털이 실시간 검색어를 임의로 올리거나 삭제하는 방식으로 조작한다는 논란이 불거진 것도 이 문제와 맞닿아 있다. 이명박 정부 초 미국산 소고기 수입반대 촛불집회 당시 집회 참가자들은 ‘이명박 탄핵’ 등 실시간 검색어가 제대로 반영되지 않는다며 포털이 정치적으로 민감한 실시간 검색어를 조작하고 있다고 의심했다.

2012년 실시간 검색어에 뜬 ‘안철수 립살롱’ 키워드는 정치인이 직접적으로 문제제기를 한 계기가 됐다. 당시 안철수 서울대 교수가 대선 주자로 부상하는 가운데 이 같은 실시간 검색어가 올라와 논란이 됐다. 네이버는 어떠한 개입도 없었다며 해명했고 실시간 검색어 공개 검증을 받으며 논란을 해소하려 했다.

포털은 정말 실시간 검색어를 ‘조작’하고 있을까. 기업의 바이럴마케팅 사례가 확인되긴 했으나 어디까지나 포털 시스템의 맹점을 활용한 외부의 작업일 뿐 포털 주도의

‘조작’ 행위는 아니다. 포털이 실시간 검색어를 있는 그대로 보여주지 않는다는 지적은 타당하지만 그것을 곧 조작으로 규정할만한 근거는 나오지 않았다. 그동안 포털이 밝혀온 입장을 정리하면 조작 논란이 불거진 키워드일 경우 실제 실시간 검색어에 오를 정도의 유입이 없었거나, 키워드가 급락하면서 이뤄진 자연스러운 순위 변동 과정에 의심을 가졌거나, 이의제기를 하는 등에 의해 조치된 실시간 검색어였다.

‘이의제기 등에 의해 조치된 실시간 검색어’는 매일 같이 나오고 있다. 포털은 한국 인터넷자율정책기구(KISO) 가이드라인에 맞지 않는 실시간 검색어는 제외 조치하고 있다. 네이버는 ‘개인정보 노출’, ‘명예훼손’, ‘불법·범죄’, ‘상업적·의도적 악용’, ‘서비스 품질 저해’, ‘성인·음란성’ 등의 문제가 있는 것으로 분류된 단어들은 랭킹에서 제외하고 있다. 다음은 관련 데이터를 공개하지 않는 반면 네이버는 외부 전문가들로 구성된 검증위원회를 통해 관련 내역의 적절성을 검증받고 있다는 점에서 차이가 있다. 검증위는 실시간 검색어, 자동완성 검색어, 연관 검색어 등에 대한 분기별 보고서를 낸다. 보고서를 보면 전반적으로 조치가 문제 없다고 판단하면서도 객관적 사실만을 언급한 검색어를 명예훼손성 키워드로 판단해 삭제한 사례나 공인에 대한 비판에 과도하게 대응하는 점 등을 지적한다.

네티즌들은 집단지성형 사전 서비스인 ‘나무위키’에서 실시간 검색어 조작 논란을 제기하며 연합뉴스 기사 <네이버·다음 실시간 검색어 ‘정부요청시 삭제’ 조항 확인>을 근거로 활용했다. 이 기사는 ‘법령이나 행정·사법기관의 요청이 있는 경우’ 실시간 검색어 삭제를 하도록 KISO(한국인터넷자율정책기구) 규정이 마련돼 있다고 지적했다. 그러나 기사에도 언급돼 있지만 포털은 규정이 실제 적용되지는 않았다는 입장이다. 네이버 외부 검증 결과를 봐도 적용한 사례는 없었다.

## 02

### ● ‘운동형 실검’ 규제 논의와 쟁점

“여론조작의 실제 피해자는 이용자일텐데 이 법안은 정치인들이 피해자인 것을 막기 위해 만든 것으로 보인다.”

이상우 연세대 교수가 지난 1월 ‘매크로 금지법에 대한 진단과 논의’ 세미나에서 한 지적이다. 국회에서 잠정 합의안까지 나온 실시간 검색어 조작 방지 법안은 실시간 검색어를 둘러싼 여러 문제 가운데서도 정치인에게 피해를 준 ‘운동형 실시간 검색어’ 논란과 관련이 있다.

직접적인 계기는 지난해 조국 전 법무부 장관 임명 과정에서 벌어진 여야 지지자들의 실시간 검색어 만들기 전쟁이다. 조국 후보자를 지지하는 네티즌들은 ‘조국 힘내세요’라는 실시간 검색어를 조직적으로 만들었다. 반대로 조국 후보자 사퇴를 요구하는 야권 성향 네티즌들은 ‘조국 사퇴하세요’를 실시간 검색어에 올리며 맞불을 놓았다. 여권 지지자들은 당시 자유한국당(현 미래통합당) 나경원 원내대표와 황교안 대표의 자녀 관련 의혹을 실시간 검색어에 올려 의제를 전환하는 일종의 ‘물타기’성 대응에 나서기도 했다.

조국 당시 후보자 관련 실시간 검색어가 나경원, 황교안 등 자유한국당 지도부를 겨냥하자 자유한국당은 이 문제를 적극 쟁점화했다. 지난해 9월 자유한국당 지도부가 네이버에 항의방문해 대책을 마련하라고 촉구했다.

이날 나경원 원내대표는 한성숙 대표 등 네이버 경영진을 만난 자리에서 “실시간 검색어 조작은 민주주의의 가장 중요한 원칙을 훼손한다”고 비판했다. 네이버 측은 조국 관련 실시간 검색어가 올라온 과정에서 업무방해 소지가 있는 매크로를 이용한 사례는 발견되지 않았고 이용자의 자발적 실시간 검색어는 규제할 수 없다고 밝혔으나 한국당은 ‘자발적 실시간 검색어도 조작’이라고 규정했다.

지난해 10월 국회 과학기술정보방송통신위원회 국정감사에서 2라운드가 이어졌다. 박성중 의원은 “특정 세력의 조작 없이는 ‘조국 힘내세요’ 같은 문장이 실시간 검색어에 오르기 어렵다”고 했고 김성태 의원(비례대표)은 “과학기술정보통신부가 강 건너 불구경해서는 안 된다”며 정부가 나서야 한다고 강조했다. 이 자리에서 한성숙 네이버 대표는 “정치적인 이슈를 말씀하셔서 그렇지, 마케팅이나 팬클럽 등 카테고리 별로 자주 나타나는 현상”이라고 항변했다.

운동 성격의 실시간 검색어 만들기를 여론조작으로 규정하는 ‘전제’에는 반론이 만만치 않다. 관련한 포털 차원의 규제 논의는 이미 었어진 적 있다. 2014년 포털이 실시간 검색어 제외 기준에 ‘지사·사회성 집단행동 결과’를 포함했으나 KISO는 “순위 올리기를 시도한 검색어에 노출 제외기준을 적용하면 여론 환기 등의 목적을 띤 운동에 부정적 영향을 미칠 수 있다”고 판단한 바 있다. 지난해 국정감사에서 김종훈 민주당 의원은 이러한 운동을 여론조작이 아닌 새로운 시위 문화로 이해해야 한다는 입장을 내기도 했다.

문제제기는 ‘실검조작 방지법’ 입법 논의로 이어지고 있다. 지난해 말 자유한국당은 당 차원에서 실시간 검색어 규제법안을 적극 추진했다. 처음에는 ‘조국 힘내세요’와 같은 여론에 영향을 미치는 ‘자발적 실검’ 전반을 규제하는 방안까지도 언급했으나 여야 논의 과정에서 오남용 소지를 비교적 줄인 잠정 합의안을 만들었다. 자유한



국당이 강력하게 요구해 만든 법안이긴 하지만 과방위 법안심사소위원회 회의록을 보면 민주당, 바른미래당 소속 의원들도 규제의 큰 틀에서는 공감하고 있었다.

잠정 합의안은 ▲이용자가 부당한 목적으로 매크로를 이용, 서비스를 조작해서는 아니 되고 ▲누구든지 이를 어길 시 3년 이하 징역 또는 3,000만 원 이하 벌금에 처하도록 하고 ▲사업자는 서비스가 이용자들로부터 조작되지 않도록 기술적, 관리적 조치를 취해야 한다 등이 골자다.

잠정 합의안이 공개되자 비판이 이어졌다. 핵심은 모호한 기준으로 사업자에게 과도한 요구를 하고, 표현의 자유를 침해한다는 것이다. 시민단체 오픈넷은 논평을 내고 “부당한 목적, ‘서비스 조작’이라는 모호한 개념을 법안에 담아 판단자의 자의적인 기준에 따라 남용될 위험이 크고 이는 헌법상 명확성 원칙에 위반되는 위헌적인 법안”이라고 지적했다. 인터넷기업협회도 성명을 내고 “부정한 목적이라는 행위자의 의사에 대한 판단을 사법기관도 아닌 서비스 제공자에게 전가하는 것”이라고 지적하며 “이는 결국 감시 의무를 부과하는 것이어서 광범위한 표현의 자유에 대한 억압을 가져올 것”이라고 우려했다.

중복 규제 문제도 있다. 송경재 경희대학교 공공거버넌스연구소 연구교수는 3월 미디어스 기고를 통해 “과도한 댓걸이나 실검은 명예훼손이나 업무방해죄 등 현행법으로 처벌할 수 있는데 왜 또 다른 규제를 만드는가도 논란거리가 되고 있다”며 “이미 형법에는 매크로 조작이나 명예훼손과 관련한 법적인 규제를 모두 하고 있다. 이것을 인터넷 포털사이트에 적용하여 더욱 강화된 규제를 하겠다는 것은 오히려 법안을 제출한 정치권과 정당의 정치적 의도를 의심케 할 수밖에 없다”고 비판했다.

심우민 경인교대 사회과교육과 교수는 한국인터넷자율정책기구가 발행하는 KISO 저널 기고글을 통해 “입법정책적으로 국가적, 입법적 규제가 필요한 사안인지에 대해 우선적으로 검토가 필요하다”고 했다. 그는 “현재 상황에서 제시된 논거들만으로는 실금점 유인행위는 실제 오프라인 집회 등을 통한 집단적 의사표시의 수단으로 볼 수 있으며, 실금점 자체가 단순한 정보제공 서비스에 해당하기 때문에 이를 규제하는 논의는 다소 성급한 것으로 평가할 수밖에 없다”고 지적했다.

이 외에도 사업자들을 중심으로 해외 사업자와의 역차별 가능성이 문제로 지적되기도 한다. 근본적으로 인터넷은 1인 1계정을 강제할 수 없는 공간이고, 매크로 기술은 사람의 행동을 자동화하는 기술로 그 자체로 불법이라고 볼 수 없음에도 1인 1표제와 같은 오프라인의 기준을 무리하게 강제하려 한다는 비판도 있다.

### 03

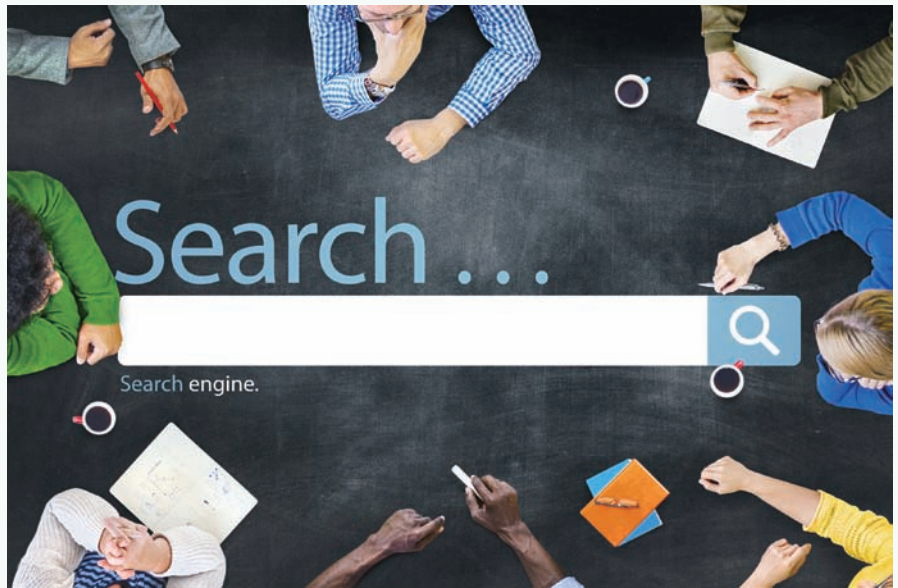
#### ● 이 결론을 어떻게 볼 것인가

정작 실금조작방지 법안은 본회의에 오르지 못하고 있다. 국회 논의가 지지부진해져 계류된 상태이고, 20대 국회가 막바지인 점을 감안하면 폐기될 가능성도 있다. 그러나 이 법안은 통과되지 않았음에도 성공을 거뒀다. 정치권에서 압박한 끝에 포털이 스스로 실시간 검색어 서비스에 손을 댄기 때문이다.

포털 다음은 지난 2월 20일 실시간 검색어 서비스를 폐지했다. 현재 포털 다음 모바일과 PC 첫 화면에서 늘 한 자리를 차지하고 있었던 실시간 검색어를 더 이상 찾아볼 수 없다. 카카오는 재난, 속보 등 빠르게 알아야 할 필요가 있는 이슈를 공유하고, 다른 이용자의 관심과 사회현상을 자연스럽게 보여주며 본래 실시간 검색어의 취지와 순기능을 살리는 새로운 서비스를 준비할 예정이라고 밝혔다.

네이버는 인공지능 기술을 적용해 사용자에게 따라 각기 다른 실시간 검색어 순위를 보여주는 ‘리요(RIYO)’ 시스템을 적용해 영향력을 분산했다. RIYO는 ‘Rank It Yourself(직접 순위를 정하세요)’의 줄임말로 인공지능이 검색량이 급상승한 검색어와 개인이 설정한 주제 간의 연관성을 분석해 실시간 검색어 차트를 보여주는 방식이다. 실시간 검색어가 특정 이슈에 과도한 집중을 만드는 데서 폐단이 있는 만큼 개인 맞춤형으로 집중도를 줄이는 대책을 마련한 것이다.

이어 네이버는 선거운동 기간 동안 실시간 검색어 서비스를 중단하겠다고 발표하기도 했다. 선거 이후 네이버 역시 카카오와 마찬가지로 실시간 검색어를 폐지하거나



또 다른 개편안을 내놓을 가능성도 배제할 수 없다. 말도 많고 탈도 많았던 실시간 검색어의 '끝'이 보이고 있다.

이번 논란에서 가장 우려스러운 대목은 정치권 주도의 일방적 논의가 지배적이었던 사실이다. 실시간 검색어가 술한 논란을 야기해온 건 사실이지만 이 문제에 대한 논의를 이용자, 사업자, 학계의 '공론장'을 통해 진행하지 못했다. 이해관계에 따라 움직여온 정치권 주도의 압박이 이어진 가운데 나온 사업자의 대책은 자발적이지 않았고, 따라서 적절하지도 않았다.

실시간 검색어가 미치는 영향이 어느 정도인지 파악이 되지 않았다는 점에서도 규제 논의와 폐지 결정은 선부른 측면이 있다. 이는 드루킹 사태로 불거진 댓글 논란 때와 비슷한 양상인데 사람들이 '댓글'과 '실시간 검색어'를 자신의 판단에 영향을 미치는 여론이라고 보는지, 아니면 특정인들이 의도를 갖고 '작업'한 결과물이기에 신뢰를 하지 않는지 분명하지 않은 상황에서 그 영향력을 최대치로 판단해 규제부터 논의했다.


이대호 성균관대 인터랙션사이언스학과 교수는 2018년 '포털 IN or OUT' 토론회에서 "처음 SNS가 나왔을 때, 좋은 곳에 여행 가는 사진을 보며 '나 말고 모두 저렇게 사네'라고 생각했지만 지금은 이들이 행복을 가장한다는 사실을 안다. 댓글도 마찬가지"라고 지적했다. 많이 본다고 해서 영향을 많이 받는 건 아니다. 그의 지적은 실시간 검색어를 둘러싼 논쟁에도 유효하다.




규제 도입이나 사업자가 폐지를 결정하기에 앞서 실시간 검색어에 대한 면밀한 이해가 필요했다. 2019년 한국언론진흥재단 조사 결과 ‘실시간 검색어’ 폐지에 찬성 47.4%, 반대 38.6%로 찬성 의견이 반대 의견보다 많았다. 반면 지난해 KISO가 공개한 인식조사에서는 이용자의 63.7%가 실시간 검색어 서비스가 ‘계속돼야 한다’고 봤다. 질문의 의도성 등을 따져야 하겠으나 아직까지는 실검에 대한 여론을 명확히 규정하기는 힘든 상황이다. 심층적인 조사와 연구가 뒤따를 필요가 있다.

논의 과정에서 “실시간 검색어는 폐단만 갖고 있을까”라는 질문을 던질 필요도 있다. 실시간 검색어가 기성 미디어가 아닌 시민 주도 의제 설정을 가능하게 하고, 사회적으로 필요한 정보를 제공해주고, 이슈의 흐름을 보여준다는 점 등 그간의 긍정적인 역할도 무시할 수 없다. 이상우 연세대 교수가 2019년 10월 8일부터 11일까지 설문조사 기관에 의뢰해 실시한 조사에 따르면 실시간 검색어 서비스에 대해 5점 척도 평균 3.08점으로 비교적 만족한다는 응답이 많았다. 응답자들은 긍정적인 면으로 ‘적시성’(최신 정보 제공), ‘유용성’(정보를 빠르고 쉽게 탐색), ‘즐거움’(검색 과정의 즐거움), ‘신뢰성’(믿을 만한 정보의 제공) 등을 꼽았다.

정치권의 독단도 문제지만 사업자가 정치적 논란을 피하기 위해 서비스를 중단하는 행위 역시 비판에서 자유롭기 힘들다. 그동안 포털이 실시간 검색어 논란과 관련해 적절하게 대응해온 것만은 아니라는 점에서도 비판의 소지가 있다. 일례로 네이버

가 검증위원회를 거쳐 실시간 검색어 내역을 공개 평가받는 것과 달리 다음은 공개 검증을 받지 않았다. 네이버의 공개 검증 역시 한계가 있었다. 네이버는 검증보고서를 KISO 사이트에 올려놓는 것 외에 네이버 사이트에 공개하거나 보도자료를 통해 언론에 알리지 않았다. 정치권에서 불거진 논란과 별개로 실시간 검색어 문제를 두고 포털이 이용자와 적극 소통에 나섰는지는 곱씹어볼 필요가 있다. 



# 청와대 홍보수석의 보도개입 유죄 판결과 방송법상 편성권의 의미

정연우 세명대 광고홍보학과 교수

## 1. 그릇된 관행에 대한 엄정한 법적 심판

2020년 1월 16일 대법원은 KBS의 보도와 편성에 개입해 방송법을 위반했다는 이유로 세월호 참사 당시 이정현 청와대 홍보수석에 대해 벌금 1,000만 원 형을 확정했다. 2018년 12월 서울중앙지방법원은 1심 재판에서 “국가권력을 비롯하여 특정 권력이 방송 편성과 보도 내용에 개입한다면 민주주의에 중대한 위해가 발생하게 된다”며 “관행이란 이름으로 행사되어왔던 정치권력의 언론 간섭이 더 이상 허용되어서는 안 된다는 선언”이라는 의미를 본 선고에 부여하며 이 전 수석에게 징역 1년 및 집행유예 2년을 선고했다. 2019년 10월 2심 재판부는 “실제 방송편성에 영향이 없었던 것으로 보이고, 해경이 구조작업에 전념토록 하거나 사실과 다른 보도의 시정을 위한 동기가며 공보활동의 범위라고 생각하여 범행에 대한 인식이 부족해 보인다”며 1심의 징역형에서 벌금 1,000만 원으로 감형했다.

이 전 수석은 2014년 4월 KBS가 세월호 참사와 관련하여 해경을 비판하는 보도를 하자 김시곤 당시 KBS 보도국장에게 전화를 걸어 해경 비판 보도를 중단하거나 바꾸어줄 것을 요구해 방

송편성에 간섭한 혐의로 전국언론노동조합이 검찰에 고발해 재판에 넘겨졌다. 이 전 수석이 KBS의 세월호 보도에 대해 정부에게 불리한 뉴스를 빼달라거나 심지어는 다시 만들어달라고 요구하여 “누구든지 방송 편성에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭도 할 수 없다”는 방송법 제4조 제2항을 위반했다는 것이다. 재판부는 이 조항은 방송 자유의 핵심적 요소인 방송편성의 자유와 독립을 보장하기 위하여 방송 사업자 외부에 있는 자가 방송편성에 관한 자유롭고 독립적인 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 행위 일체를 금지하는 취지라고 해석했다. 이번 판결은 1987년 방송법이 제정된 이후 ‘방송편성에 간섭함으로써 방송편성의 자유와 독립을 침해했다’는 이유로 내려진 첫 유죄 확정판결이다.

## 2. 판결의 핵심 쟁점

### 가. 공보업무의 범위

재판부는 공보업무 활동으로서 브리핑을 하거나 보도자료 또는 해명자료를 내는 등 공식적이고 정상적인 방법이 있었다고 판단했다. 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률을 통해 방송보도 내용에 관하여 정정, 반론보도 등을 신청할 수 있는 제도가 있음을 적시하였다. 그러므로 직접 전화로 방송 내용의 변경을 요구한 행위는 정당한 수단이나 방법의 상당성, 보호법익과 침해이익의 법익 균형성, 긴급성, 보충성의 요건을 갖추기 어렵다는 것이다. 항소심 재판부는 방송이 이루어진 후에 사실과 다르다고 지적하거나 그 내용에 대한 비평 또는 의견 표명을 하는 것은 방송편성에 관한 간섭에 해당하는 것으로 볼 수 없지만 향후 이루어질 방송에 대하여 비판과 보도를 자제할 것을 요구하거나 특정 방송 내용을 교체하거나 수정할 것을 요구하는 행위는 간섭행위라고 보았다. 방송된 것은 이미 돌이킬 수 없기 때문에 간섭을 할 수가 없다는 의미이다.

### 나. 편성권 행사의 주체

이 전 수석 측은 보도국장은 방송편성책임자가 아니므로 그에게 전화한 것은 방송편성에 대한 개입이라고 볼 수 없다고 주장했다. 재판부는 형식적으로 편성책임자는 편성본부장이지만 보도국장은 보도물을 선정하고 그 내용을 구체화하는 뉴스편성에 관한 직접적인 결정권이 있으므로 편성권을 행사하는 주체로 해석했다. 따라서 그에 대한 전화 압력은 편성에 관한 개입이라는 것이다. 그런 의미에서 보면 보도국장뿐만 아니라 기자에게 전화를 걸어서 보도내용의 변경을 요구하는 행위도 편성 관여라고 해석할 수 있다. 취재 아이템의 선정, 구체적인 보도내용의 취재와 보도물의 구성을 결정하는 사람이기 때문이다. 편성권을 행사하는 주체는 방송편성책임자에 한정되

는 것이 아니라 방송편성에 관계된 방송사업자 및 그 소속원을 모두 포함한다고 보아야 한다는 것이다. 서울남부지방법원은 2014년 1월 정영하 전 전국언론노동조합 MBC 본부장을 비롯한 노조원 44명이 MBC를 상대로 낸 해고무효확인소송에서 “일반 기업과 달리 방송사 등 언론매체의 경우 민주적 기본질서 유지와 발전에 필수적인 표현의 자유와 국민의 알 권리 보장, 올바른 여론 형성을 위해 방송의 객관성과 공정성을 유지할 의무가 있다”면서 “공정방송은 방송사 노사 모두의 의무”라고 밝혔다. 서울고등법원도 2015년 5월 7일 판결에서 “방송 자유의 주체이자 공정방송의 의무자가 사측에만 존재하는 것이 아닌 노사 양측이 그 대상”임을 분명히 했다. 재판부는 “방송의 자유 및 공정방송의무는 방송사업자인 MBC뿐 아니라 방송편성책임자 및 방송의 취재·제작, 편성 등의 업무에 직접적으로 관여하는 방송사업 종사자들인 MBC의 구성원들에 대해서도 함께 부여된 것이라고 할 것”이라며 “노사 양측은 모두 방송의 자유의 주체이자 공정방송이라는 규범의 의무자라는 지위를 함께 향유한다”고 판시했다. 이러한 판결로 보면 방송 편성에의 간섭은 편성책임자에게만 해당하는 것이라고 볼 수 없다.

#### 다. 홍보수석의 지위

재판부는 이 전 수석이 실질적으로 방송편성에 간섭할 수 있는 자인가를 위반행위의 판단기준으로 보았다. 간섭할 의도가 있었다 하더라도 편성의 독립을 침해할 수 있는 수단이 없다면 그의 범죄는 구성될 수 없기 때문이다. 그가 보좌하는 대통령은 KBS 사장의 임면권자이고 사장은 보도국장에 대한 인사권을 가지고 있으므로 보도국장의 판단에 영향을 미칠만한 지위에 있었다는 것이 재판부의 판단이다. 한편 그가 지위를 이용하려는 의도가 있었는지 여부는 범죄 성립에 영향이 없다고 보았다. 보도국장이 이를 어떻게 인지할 가능성이 있는지를 추정하여 범죄구성을 판단한 것이다. 보도국장은 홍보수석이 자신의 인사에 영향을 미칠 위치에 있다고 인지했을 가능성이 높으므로 편성에 대한 간섭이라고 보았다. 이 사건이 공영방송이 아니라 민영방송이거나 사적으로 소유 운영되는 신문사에서 발생한 것이라면 범죄에 대한 판단이 달라졌을 수도 있다는 의미로 해석될 여지도 있다. 제도적으로 홍보수석은 민영방송의 인사권에 개입할 개연성이 상대적으로 적다고 보기 때문이다. 민영방송은 공영방송과는 달리 다원성이 강조된 시장경쟁을 추구하고 있을 뿐만 아니라 민주적 기본질서의 유지와 형성에 직접적으로 관련된 보도와 시사 기능이 있어서 민주적 공론장 형성이라는 방송의 기본책무는 다르지 않다 하더라도 공영방송사와는 의사결정체계와 운영방식이 다르다. 아울러 여론형성과 직접적인 관련이 없는 오락, 교양, 스포츠 등의 분야에 관한 프로그램을 주로 편성하는 전문채널 방송사업자도 공영방송과 기본적인 역할에서 차이가 있다. 그러나 정도의 차이는 있지만 방송은 허가제도 또는 승인제도를 유지하고 있으므로 권력의 영향에서 자유롭다고 하기 어렵다. 방송 독립성을 제도적으로 보장한다고는 하지만 현실에서



방송통신위원회는 위원장을 대통령이 임명하는 합의제 행정기구이기 때문이다. 방송은 허가제도 또는 승인제도를 유지하고 채널의 수도 엄격히 제한하고 있으므로 정치권력으로부터 압력을 받을 가능성이 상존한다.

## 라. 편성에의 영향

재판부는 실제로 방송편성에 영향이 없었으므로 처벌할 수 없다는 이 전 수석 측의 주장을 받아들이지 않았다. 재판부는 범죄의 성격을 침해범이 아니라 법익을 위태롭게 하는 행위인 위험범이며 추상적 위험범으로 규정했다. 위험범은 범죄성립시기가 법익이 침해되기 이전 단계인 위험단계로 전치화(Vorverlagerung)된다는 점에서 침해범과 다르다. 구체적 위험범의 경우 행위자를 처벌하려면 법관은 개별사례에서 보호법익에 대한 위험이 발생했다는 것을 증명해야 하는 반면에 추상적 위험범의 경우에는 보호법익에 대한 행위의 위험성을 입법자가 이미 판단을 한 것으로 해석하여 법관은 오로지 행위자의 행위가 입법자가 만든 구성요건에 해당하는지에 대해서만 판단한다. 위험의 발생을 입증할 필요가 없이 입법자가 지정한 정황만 고려한다는 것이다. 위험범은 법익이 침해될 위험성이 있을 때 처벌된다는 점에서 공통적이지만, 구체적 위험범은 실제로 위험이 발생할 것을 요구하고 있으나, 추상적 위험범은 이러한 위험이 발생하지 않더라도 성립에 지장이 없다. 추상적 위험은 법익침해의 위험성이고 위험성이 위법성의 내용인 만큼 구성요건에 해당

하면 위법성이 추정된다는 것이다. 재판부는 “방송의 독립성 및 공정성이 가지는 중대성과 이것이 무너졌을 경우 이 사회에 미치는 강한 부정적 파급력을 고려했다”고 이유를 밝혔다. 법원은 방송법 제4조 제2항이 방송편성에 개입하려는 시도 자체를 원천적으로 차단하기 위한 조항이라고 해석했다. 어떤 행위가 실제로 위험을 일으키지 않더라도 위험이 발생할 수 있는 추상적인 가능성만으로도 범죄가 성립한다는 것이다. 객관적으로 영향을 미치려는 간섭만으로도 범죄가 구성되므로 그 결과가 발생하지도 않았더라도 처벌하는 것이다. 방송법 위반죄는 방송편성의 자유와 독립을 보호법익으로 하는 범죄로서 방송편성에 관한 자유롭고 독립적인 의사결정에 영향을 미치는 일체의 행위를 처벌하는 추상적 위험범이므로 방송편성에 영향을 미치는 행위가 발생하면 바로 기수(既遂)가 된다고 보았다. 홍보수석이 전화를 걸어 방송편성에 개입하는 행위가 실질적으로 편성에 대한 간섭이 된다는 구체적인 사례를 입증해야 하는 구체적 위험과는 다르다는 것이다. 사회 일반인의 입장에서 이런 행위가 편성에 대한 개입을 초래할 것이라는 것을 이미 방송법 입법자가 판단을 하였으므로 재판부는 이러한 행위가 있었는지만 판단하면 된다는 것이다. 따라서 편성에 실제로 영향이 있었는지 여부는 범죄를 판단하는 데 고려할 필요가 없게 된다는 논리다.

## 마. 신문과의 평등성

이 전 수석 측은 항소 이유에서 신문편집에 간섭하는 행위를 처벌하지 않으면서 방송편성의 자유를 침해하는 행위를 처벌하는 것은 합리적인 이유 없이 차별하는 것이므로 평등의 원칙에 위배된다고 주장하였다. 항소심 재판부는 “일정한 논조와 경향의 추구가 보장되는 신문과 달리 방송은 중립성과 다양성의 원리에 기속되며 방송이 국가권력이나 사회세력으로부터 독립될 필요성은 다른 언론매체보다 더욱 크다. 그러므로 이 사건 법률조항이 방송편성에 간섭한 자를 신문편집에 간섭하는 자와 합리적인 근거 없이 차별하는 것으로 볼 수는 없다”고 판결하였다. 2003년 헌법재판소(2002헌바49)의 결정에서도 매체 간의 차별성은 인정된다. “방송의 자유는…그 실현과 행사를 위해 실제적, 조직적, 절차적 형성 및 구체화를 필요로 하는 객관적 규범질서의 영역이 존재하며, 더욱이 방송매체의 특수성을 고려하면 방송의 기능을 보장하기 위한 규율의 필요성은 신문 등 다른 언론매체보다 높다”고 결정한 데서도 확인된다. 자유주의적 시각에서는 언론의 자유를 개인적 주체 특히 발행인이 보유한 주관적 공권으로서 국가에 대해 행사하는 방어권이라는 점을 강조한다. 신문사는 경영자의 가치와 이념적 지향에 따라 운영되며, 그 경향은 보호되고 존중되어야 한다는 것이다. 다양한 논조와 경향을 가진 신문들이 시장에서 경쟁함으로써, 의견과 정보의 다양성이 보장되는 ‘외적 다원주의 원칙’을 통하여 사회적인 균형을 유지한다는 것이다.

신문은 설립과 발행이 상대적으로 자유로우므로 외적 다양성을 어느 정도 충족할 수 있지만 방송은 허가 및 등록제도로 시장 진입이 제한되므로 외적 다양성에 있어서는 구조적 한계를 가지고



있다. 그리하여 방송의 자유는 공동체의 객관적 질서 형성에 더 초점을 맞춘다. 공적 정보와 관점을 전달함으로써 사회적 토론에 의한 공론장의 형성을 통하여 민주적 체제가 유지 작동되도록 기여한다는 것이다. 방송의 자유를 보장하고 편성권을 독립함으로써 의견형성과 여론의 다양성을 실현한다. 방송법 등은 언론의 자유 및 민주적 기본질서의 유지·실현이라는 헌법적 가치이자 권리를 방송의 영역에서 실현하기 위한 것으로서 단순히 권리를 부여하는 것에 그치는 것이 아니라 공정한 방송을 실현할 의무를 부여했다. 방송의 공적 책임은 방송법 제1조(목적), 제5조(방송의 공적 책임)와 제6조(방송의 공정성과 공익성)에 규정되어 있다. 이에 따르면 민주적 객관 질서의 의견형성에 필요한 제도적 보장으로서의 언론자유에 더 큰 가치를 부여한다. 편성은 방송의 공적 기능을 수행하기 위한 수단으로서 의미를 가진다. 즉 민주주의 질서유지의 요체로서 공적 의사형성을 하도록 하는 표현물을 제작하고 편성·전달할 권리이다. 민주적 기본질서를 형성·유지하고 다양한 여론을 형성하며 사회적 토론을 이끄는 정보와 관점을 제공하기 위한 자유라는 측면인 것이다. 방송은 사회구성원이 공적 문제에 대하여 다양한 견해와 정보에 공정하게 노출되고 이를 토대로 토론하거나 의견을 형성한 뒤 이를 표출하며 집합적으로 수렴하여 여론을 형성하는 과정이 실현되도록 하는 기반으로 공적 책무가 주어졌다.

재판부의 입장은 발행인의 주관적 공권이 강조되는 신문 편집에 대한 간섭에 비하여 방송의 기본 책무인 민주적 기본질서에 대한 간섭이 더욱 엄중하므로 신문매체와 방송매체에 대한 간섭 행위에 대한 차별이 합리적 이유가 있다는 의미로 해석된다.

### 3. 실질적인 편성권 독립을 위한 과제

#### 가. 방송 편성권 침해 주체

현재 법원은 편성에 대한 간섭을 금지하는 ‘누구든지’를 외부의 개입으로 해석하고 있다. 검찰은 방송법이 방송사 외부의 보도 관여 행위를 처벌하도록 규정한다는 점에서 내부 관계자인 김환영 당시 KBS 사장에게는 방송법 관련 조항을 적용해 처벌하기 어렵다며 무혐의 처분을 했다.

하지만 편성권 침해는 내부에서도 발생할 수 있다. 특히 외부의 압력을 수행하는 통로로서 내부에서 간섭이 이루어질 수 있다. 외부의 압력이 경영진이나 보도국 간부에게 영향을 미치고 기자나 보도 담당자에게 전달될 가능성이 높기 때문이다. 나아가 편성권은 경영진의 독점적 권리가 아니라 구성원들이 공유하는 권리라는 해석이 있다. 그러한 해석에 따르면 내부에서도 편집권 침해가 일어날 수 있다. 방송법 제4조 제3항은 “방송사업자는 방송편성책임자의 자율적인 방송편성을 보장하여야 한다”고 규정하여 내부적인 편성 독립도 제도화되어 있다. 하지만 이를 침해할 경우에는 어떻게 처벌할 것인가에 대한 처벌규정이 없어서 선언적 조항에 지나지 않는다. 죄형법정주의에 따라 처벌하고자 하는 행위에 대한 형벌이 어떠한 것인지를 누구나 예견할 수 있어야 하지만, 방송법에서는 형사제재인 형벌의 종류와 정도를 규정하지 않고 있다. 따라서 내적인 편성권 독립은 여전히 법적으로 미흡한 상태로 남아있는 것이다.

#### 나. 광고주 등의 편성권 간섭

편성의 개입은 정치적인 권력에 의해 이루어지는 것만을 의미하는 것이 아니다. 광고주를 포함하여 다양한 외부세력에 의한 편성권 침해의 가능성은 상존한다. 또한 반드시 보도나 시사 프로그램에만 제한되지도 않는다. 프로그램 편성시간대의 변경이나 특정 프로그램의 특정 시간대 편성 요구 등도 포함될 수 있다. 이 전 수석의 방송 편성권 침해 사건에서 방송의 중요성을 판단하는 주된 논거는 보도와 관련된 것이다. 그러나 범죄의 정도를 판단하는 데 있어서는 장르에 따라 달라질 수 있지만 범죄의 성립에는 장르와 관련성이 별로 없다고 해석하는 것이 타당하다.

2015년 3월 미주 한인주간지 ‘선데이저널’이 MBN미디어랩의 영업일지를 입수해 보도하면서 MBN의 불법적인 광고영업행위가 드러났다. 방송통신위원회는 MBN과 MBN미디어랩을 상대로 조사를 벌였고 2015년 9월 16일 정당한 사유 없이 MBN의 방송프로그램 편성에 영향을 미친 MBN미디어랩에 대해 ‘방송광고판매대행 등에 관한 법률(미디어랩법)’에 따라 과징금 2억 4천만 원을 부과하기로 의결했다.



MBN미디어랩은 2014년 12월 내추럴엔도텍, 한국인삼공사 등과 MBN ‘다큐M 백수오 편’, ‘천기누설 아로니아 편’ 등에 대해 각 3회 분의 협찬 계약을 체결했다. 이후 이미 다른 프로그램이 방영되기로 확정된 MBN의 방송 편성에 영향력을 행사해 협찬 프로그램이 방영되도록 편성을 변경했다는 것이다. 상품의 흡쇼핑 광고 일정에 맞춰 MBN에서 해당 식품 관련 방송을 했으며, MBN의 방송 제작회의에 MBN미디어랩 실무팀장이 참석하기도 한 것으로 밝혀졌다. 동일한 시간대에 흡쇼핑방송에서 판매하여 홍보효과를 높이려는 연계 편성을 하려는 의도였다. 방통위의 처분은 방송광고판매대행자에 대해 미디어랩법 제15조 “정당한 사유 없이 방송사업자의 방송프로그램 기획, 제작, 편성 등에 영향을 미치는 행위”를 금지하고 제38조 “위반하는 경우 5억원이하의 과징금을 부과할 수 있다”는 규정에 따른 것이다. 미디어랩법 제41조에는 방송법과 동일하게 편성권 침해에 대해서는 2년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있지만 과징금 처분에 그쳤다. 내추럴엔도텍 등이 방송법 제4조 제2항에 규정되어 있는 편성권 간섭금지를 위반한 혐의가 있음에도 불구하고 방통위는 검찰에 고발을 하지 않고 사업자에 대한 조치에 머물렀다.

또한 방송통신위원회는 “MBN 보도프로그램 <경제포커스>가 한국전력 상호를 노출하고 자막을 고지하는 등 광고효과를 쫓고 <싱싱경제>에 농협에서 판매 중인 과일이나 해산물 등을 소품으로 이용하면서 지속적으로 노출하는 등 보도프로그램에서 금지된 간접광고를 내보낸 사실이 확인됐다”며 방송법 제 73조 방송광고 조항 위반으로 MBN에 대해 건당 500만 원, 총 1,000만 원의 과태료를 부과하기로 의결했다. 한전으로부터는 4,000만 원, 농협으로부터는 3,000만 원의 협

찬금을 받았지만 제재 사유에서 협찬금을 받고 편성을 변경하였다는 지적은 언급조차 되지 않았다. 협찬을 금지하는 법조항이 없다는 이유였다. 방송 편성의 자유와 독립을 규정한 방송법 제4조 제2항을 적용하면 협찬금을 제공하면서 보도내용에 개입한 한전과 농협에 대해서는 고발 등이 있어야 한다. 아울러 이러한 보도를 지시한 내부의 편성권 침해자에 대해서도 제재를 할 수 있어야 할 것이다.

현재 방송법에는 협찬고지에 관한 조항만 있을 뿐 협찬을 금지하는 조항은 없다는 방통위의 입장은 법조항에만 매달린 소극적 해석이라는 비판을 받았다. 헌법재판소는 2003년 “방송법 제74조 협찬고지의 허용범위를 합헌”으로 결정하였고 방송법 시행령은 이에 따라 시사·보도, 논평 또는 시사토론 프로그램에서는 협찬고지를 금지하고 있다. 헌법재판소는 “협찬고지의 허용범위를 규율하고 있는 것은 논리적으로 협찬의 허용범위를 동일하게 규율하고 있다”고 해석했다. 따라서 시사 프로그램에서의 협찬도 위법으로 해석하는 것이 타당하다는 것이다.

방송의 내용에 직접 개입하는 협찬으로 인한 편성권 침해도 심각하다. 에피소드를 새로 만들어 내거나 흐름과 즐거리를 협찬주의 요구에 맞게 변경하는 것은 흔히 일어난다. 특히 연계판매의 경우 편성에 협찬주 또는 홍보회사가 어떻게 개입했느냐 하는 구체적 근거를 확보하는 것이 관건이다.

제작진이 편성을 하고 이를 기반으로 협찬주에게 제안을 하는 형식은 적극적인 편성개입이라고 보기에는 무리가 있지만 일반적으로 서로 협의를 하므로 정황으로는 편성에 대한 개입이 이루어지만 어떻게 구체적인 증거를 확보하여 입증하느냐가 열쇠이다.

협찬제작은 협찬주와 제작사, 매체사의 직접 거래를 통해 프로그램 제작비용을 확보하고 그에 대한 반대급부로 상품·로고·에피소드를 노출하는 협찬고지를 한다. 협찬주에게 광고효과를 줄 수 없다고 규정하고 있지만 온갖 교묘한 수단을 동원하여 광고효과를 주면서 협찬을 최대한 이끌어 내려는 유혹을 피하기는 현실적으로 불가능하다.

현 방송법이 시사·보도 관련 프로그램에 대한 협찬제공 자체를 금지하지 않고 고지행위만을 금지하고 있는 것은 방송의 공공성과 공정성·객관성을 유지하려는 제도의 근본을 흔드는 것이다. 현행 제도의 가장 심각한 문제점은 ‘협찬’ 자체의 허용범위와 기준에 대해 아무런 규정이 마련되어 있지 않다는 것이다. 방송법 제2조 제22호에서 ‘협찬고지’만 정의하고 ‘협찬’에 대한 정의는 따로 두지 않았고, 제74조에서는 방송법 시행령에서 정하는 범위 안에서 ‘협찬고지’를 할 수 있게 하면서 ‘협찬고지’의 세부사항은 방통위 규칙으로 정하고 있다.

이에 따라 방송법 시행령과 방통위 규칙에서는 ‘협찬고지’를 할 수 있는 경우와 할 수 없는 경우를 정했지만 그 어디에도 ‘협찬’을 할 수 있는 경우와 할 수 없는 경우를 정해놓지 않았다. 오히려 고지만 하지 않으면 어떤 종류의 협찬을 받더라도 법적으로는 아무런 제재를 할 수 없다는 논리가 가능하고 실제 방통위는 이러한 논리에 따라 협찬에 대해서는 아무런 제재를 행사하지 않고 오로지 ‘고지’한 것에 대해서만 위반 여부를 따지고 있다는 것이다. 협찬이 당연히 금지되어야 할

시사·보도 프로그램에서는 협찬을 받았더라도 고지만 하지 않으면 제재를 할 수 없고, 협찬을 받았는지 알 수도 없다. 20대 국회에서 방송법에 협찬의 정의를 신설하고 협찬의 기준과 허용범위 등을 규정하는 방송법 개정안이 발의되기도 했다. 방송통신위원회도 협찬 관련 규정을 법에 신설하겠다고 했지만 법제화까지 이르지 못한 상태이다.



#### 다. 신문 편집권 독립 법제화


신문의 자유와 독립에 대한 침해에 대해서도 법적 제재를 해야 한다는 주장도 있다. 비록 경향성 보호가 인정된다고 하더라도 이는 논조와 정치적 지향성에 대해 인정한다는 것일 뿐, 보도내용과 편집에 대한 외부적인 간섭을 허용한다는 의미는 아니다. 편집에 대한 개입은 사실을 왜곡하거나 국민의 알 권리를 침해하여 민주적 공론장 형성을 방해하기 때문이다. 2005년 참여정부 당시 개혁입법으로 법제화된 신문법 제3조(편집의 자유와 독립) 제2항에는 “누구든지 신문 및 인터넷신문의 편집에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭을 할 수 없다”고 되어있었고 제39조(벌칙)에서 “2년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처한다”는 규정을 두었다. 2009년 7월 31일 법이 전면 개정되면서 특별한 이유 없이 슬그머니 삭제되었다. 2019년 이상호 의원은 이 조항을 되살리는 것을 포함한 신문법 개정안을 발의하기도 하였다.



실제로 신문의 편집권을 침해하는 사례는 드러난 것만 해도 빈번하다. 홍보회사의 주된 업무 가운데 하나가 언론보도 관리이다. 이들은 보도와 편집 내용에 대해 단순히 설명하거나 보도자료를 보내는 정도를 넘어서 광고나 협찬 등 다양한 방식의 거래로 편집 간섭을 하기도 한다. 뉴스 타파가 보도한 ‘박수환 문자’ 등에서 드러난 사례나 고용노동부 등이 홍보비를 지급하면서 유리한 보도를 이끌어내려 한 사례 등에서 보듯이 기사거래가 이루어지기도 한다. 2019년 3월 20일자 <미디어 오늘> 보도에 따르면 언론사가 홍보대행사와 지면에 실리는 기사를 마치 광고처럼 단가표를 정해 거래하고 있을 뿐만 아니라, 국민 성금으로 운영하는 사회복지 모금기관은 조선·중앙·동아일보 등과 직접 협찬기사 계약을 수년간 맺어왔다. 돈을 내고 기사를 만들어 보도하는 것이다. 경향신문에서는 2019년 11월 13일자로 보도될 예정이던 SPC그룹의 프랜차이즈 ‘파리바게트’ 관련 기사가 해당 기업의 협찬금을 대가로 삭제되는 일이 벌어져 사장과 광고국장, 편집국장이 동시에 사임을 하였다. 하지만 언론에 대한 신뢰를 손상하고 민주주의를 위협하는 이러한 행위들이 법적인 미비로 인하여 아무도 고발되지 않았다.

#### 4. 편성권 독립의 가치를 확인하며

방송의 자유는 방송편성 및 내용에 대한 독립성을 보장하는 것이 핵심이다. 이는 방송주체가 프로그램의 내용과 방송 계획, 제작 전 과정, 그리고 시간적 배열을 포함하여 독립적으로 결정하는

행위로 언론자유에서 보장하고자 하는 핵심 기본권이다. 방송편성권은 방송주체가 특정집단이나 세력으로부터 독립하고 외부의 간섭 없이 방송할 내용을 계획하고 취재하여 프로그램을 제작·편성·전송하는 자유이다. 국민의 민주적 의견형성이 현실적으로 구현되고 합리적 여론이 형성되기 위한 전제 조건이 된다. 따라서 정치 권력이나 소유주를 비롯한 자본 권력, 사회의 제 세력으로부터의 독립을 법적으로 보장한다. 이는 특정 세력이 방송 편성에 개입하여 여론을 조성해 국민 의사가 왜곡되고 민주주의의 근본을 훼손할 수 있는 위험을 막기 위한 것이다. 그럼에도 불구하고 국가권력을 포함하여 다양한 단위에서 편성(편집)권을 침해하려는 시도가 그치지 않는다. 속의 민주주의의 토대를 튼튼하게 하기 위해서는 법적 제도적 규정의 보완이 필요하고 법원은 사법적 판단을 통해 편성권 독립을 지켜야 할 책무가 있다. 

# 기사제목을 별도의 기사로 보아 명예훼손 성립을 인정할 수 있을까?

— 서울중앙지방법원 2019. 11. 7. 선고 2018나47501 판결

장윤미 법무법인 원앤원 변호사

## 1. 사건의 개요

탁현민 전 청와대 행정관은 2007년 9월경 『말할수록 자유로워지다—수상한 남녀들의 오만방자 폭로담』이라는 제목의 책을 출간했다. 탁 전 행정관 포함 2명의 남성과 2명의 여성이 자신의 성적 취향과 이성 관계 등을 주제로 7개월 동안 자유롭게 이야기를 나눈 후 그 내용을 대화집 형식으로 엮은 책이었다.

이 책은 출간 후 10년쯤 지난 2017년 5월경, 탁 전 행정관이 청와대 의전비서관실 선임행정관(2급)으로 발탁되면서 언론의 주목을 받게 된다. 이 책에 나온 탁 전 행정관의 대화내용이 그의 왜곡된 성(性)인식과 여성관을 그대로 보여준다는 비판이 이어지면서다. 특히 탁 전 행정관이 ‘고등학교 1학년 때 중학교 3학년 여학생과 첫 성관계를 가졌다’면서 언급한 내용이 문제가 됐다. 탁 전 행정관은 해당 부분에서 ‘상대 여학생은 친구들이 성관계 대상으로 공유했던 쿨한 여자였다’는 취지로 말했다.

위 책의 내용과 관련해 탁현민 전 행정관이 공직에 적합하지 않다는 비판여론이 계속됐고, 탁 전 행정관은 2017년 7월 14일 경향신문과의 인터뷰에서 논란에 대해 사과하면서 “(책에 언급된)

여중생에 대한 말은 전부 픽션이다”라고 말했다.<sup>1)</sup> 실제 탁 전 행정관은 이 책의 출판 당시 책의 에필로그에서 “대부분의 수다가 그러하듯 실컷 쏟아낸 말들 중에는 때로는 새빨간 거짓말도 있고, 다소 과장하거나 아예 숨긴 것들도 있다”고 적기도 했다.

탁 전 행정관을 둘러싼 논란이 이어지던 중 호주 시드니에 거주한다고 밝힌 한 여성은 2017년 7월 24일 자신의 페이스북에 전체공개로 “제가 바로 탁현민의 그 ‘여중생’입니다”라는 문장으로 시작하는 글을 게시하였다. 이 글은 이 여성이 유년 시절 겪었던 성폭력 경험을 언급하면서 상처를 떠올리게 한 탁현민 전 행정관을 비판하는 내용으로, 작성인이 책 『말할수록 자유로워지다』 속에 등장하는 그 ‘여중생’은 아니었다.

여성신문사는 위 글이 올라온 다음날인 7월 25일 이 여성에게 인터넷 신문에 게재를 허락받고 ▲ 이날 여성신문사 인터넷 홈페이지에 『[기고] 제가 바로 탁현민의 그 ‘여중생’입니다』라는 제목 하에 해당 글을 게시하였으며(이하 ‘이 사건 홈페이지 기사’), ▲ 여성신문사 트위터 계정에 위 인터넷 홈페이지 기사를 링크하면서 “제가 바로 탁현민의 그 ‘여중생’입니다. 너무나 아픈 상처라서 아무에게도 말하지 못했고, 제 스스로도 애써 잊고 살려 했지만...이렇게 털어놓아 봅니다.”라는 문구가 노출되도록 하였다(이하 ‘이 사건 트위터 기사’).

이에 탁현민 전 행정관은 2017년 7월말경 위 두 건의 기사가 자신의 명예를 훼손했다며 여성신문사를 상대로 3천만 원의 손해배상청구 소송을 제기하였다. 기고글의 ‘제목’이 마치 탁 전 행정관을 성폭행범인 것처럼 표현하고 있어 명예를 훼손했다는 주장이었다. 탁 전 행정관의 위 손해배상 청구에 대해 1심 법원은 1,000만 원을, 2심 법원은 1심의 절반인 500만 원을 각 인정하였고, 항소심 선고 이후 원·피고 양측 전부 상고하지 않음으로써 항소심 판결은 2019년 11월경 확정되었다.

## 2. 대상 판결 – 서울중앙지방법원 2017가단5147460, 2018나47501 각 판결

### 가. 쟁점

이 사건의 특징은 원고가 언론사의 자체 기사가 아닌 외부 기고글을 문제 삼으면서, 해당 기고글의 ‘내용’ 보다는 언론사가 붙인 ‘제목’을 명예훼손의 주요 근거로 삼았다는 데 있다. 통상 언론사를 상대로 한 명예훼손 소송에서는 해당 언론사의 소속 기자가 취재해 작성한 기사를 문제 삼고, 제목보다는 기사의 내용을 문제 삼는 경우가 일반적이라고 할 수 있다.

1) 김원진·유수빈 (2017, 7, 14). [단독] 탁현민 인터뷰 “주어진 역할을 제대로 수행하지 못했을 때가 물러날 때.” <경향신문>. URL: [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?art\\_id=201707131908001](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201707131908001)



탁 전 행정관이 여성신문사가 붙인 제목을 문제 삼으면서 펼친 주장의 요지는, 인터넷 언론의 특성상 독자 대부분이 기사의 제목을 보고 구체적인 내용을 보지 않는 경우가 대부분인 상황에서 “탁현민의 그 여중생”이라는 표현을 사용한 것은 단순히 압축적인 표현의 한계를 벗어난 악의적인 보도로 불법행위에 해당한다는 것이었다.

이에 따라 이 사건에서는 ▲ 여성신문사가 외부 기고글을 그대로 기사화하면서 제목을 게재한 행위를 명예훼손으로 인정할 것인지, ▲ 명예훼손에 해당하더라도 그 목적이 오로지 공공의 이익에 있고, 진실한 사실이라는 증거가 있어 위법성이 조각된다고 판단할 수 있는지 등이 쟁점이 되었다. 이에 대한 1, 2심의 판단은 엇갈렸다.

#### 나. 1심 판결의 요지 및 판단의 근거

1심은 여성신문사가 자신의 홈페이지 및 트위터에 기고글을 게시하며 붙인 『제가 바로 탁현민의 그 ‘여중생’입니다』라는 제목은 그 자체로 허위의 사실을 기재한 별개의 독립된 기사에 해당한다며 탁 전 행정관의 명예를 훼손하였다고 판단하였다.

판례는 기본적으로, 기사의 제목은 본문 내용을 간략하게 표시해 독자의 주의를 환기하는 수단이기 때문에, 기사의 명예훼손 여부를 판단할 때 제목과 본문을 포함한 기사 전체의 취지를 파악해야지, 제목만 따로 떼어 명예훼손 여부를 판단해서는 안된다는 입장이다. 다만 예외가 있는

데 제목이 본문의 내용으로부터 현저히 이탈하고 있어 그 자체로 별개의 독립된 기사로 보지 않을 수 없는 경우, 제목의 게재행위 자체만으로도 명예훼손이 될 수 있다고 판단하고 있다(대법원 1998. 10. 27. 선고 98다24624 판결, 대법원 2009. 1. 30. 선고 2006다60908 판결 참조).

1심은 위 판례를 참조하여 『제가 바로 탁현민의 그 ‘여중생’입니다』라는 제목은 본문 내용과 현저히 동떨어져 그 자체로 충분히 허위사실을 기재한 별개의 독립된 기사로 볼 수 있다고 판단하였다. 해당 기고글을 끝까지 읽어보면, 기고자가 자신이 중학생 때 성폭행 당한 경험을 언급하면서 탁 전 행정관에게 성범죄 피해자에게 상처가 될 수 있는 내용의 책을 펴낸 것에 대한 사과를 요구하는 내용인어서, 기고자가 책에서 언급된 여중생이 아니라는 점을 충분히 알 수 있는데도 이와 동떨어진 제목을 붙여 결과적으로 허위의 사실을 적시하였다는 것이다.

본문 기사 역시 “제가 바로 탁현민의 그 ‘여중생’입니다”라는 문장으로 시작하면서 일반 독자들이 주의를 갖고 끝까지 전체적인 내용을 보지 않으면 기고문의 기고자가 탁 전 행정관의 책에서 언급된 여중생이라는 인상을 받을 여지가 있다면서 제목과 본문이 허위사실을 적시하고 있다고 판시하였다.

또한 1심은 공공의 이익에 의한 위법성 조각사유에 해당하려면 그 사실이 진실한 사실이라는 증명이 있거나, 그 증명이 없을 경우 기자가 그것을 진실이라고 믿을 상당한 이유가 있어야 하는데 여성신문사로서는 탁 전 행정관의 책 속의 여중생이 기고자가 아니라는 사실을 충분히 알 수 있었기 때문에 위법성 조각사유에 해당되지 않는다고 판단하였다.

## 다. 2심 판결의 요지 및 판단의 근거

2심의 판단은 달랐다. 2심은 이 사건 홈페이지 기사와 트위터 기사에 대한 판단을 달리하였는데, 홈페이지 기사의 경우 제목과 본문기사 둘다 허위사실을 적시한 것으로 볼 수 없다고 판단하였다.

2심은 이 사건 홈페이지 기사와 관련해 『제가 바로 탁현민의 그 ‘여중생’입니다』라는 제목을 게재한 것은 언뜻 보기에 기사의 제목과 내용이 다소 동떨어진 것으로 보일 여지가 있다는 점은 인정하였다. 하지만 ▲ 기고자가 성범죄 피해 여성들과의 연대의식을 표현하는 기고문의 내용을 간략하게 단적으로 표현하기 위해 이러한 제목을 단 것으로 보이는 점, ▲ 기고자가 사용한 제목을 그대로 사용하면서 제목 앞 부분에 “[기고]”라고 덧붙인 점 등을 근거로, 제목과 본문의 내용이 전혀 별개라고까지 볼 수는 없다고 판단하였다. 1심과 달리 본문의 내용과 제목이 관련성이 있어 제목을 독립된 기사로까지 볼 수는 없다고 판단해 명예훼손의 성립을 인정하지 않은 것이다.

또한 2심은 이 사건 홈페이지 기사의 본문 내용과 관련해서도, ▲ 여성신문사가 외부 기고글임을 밝혔고, ▲ “내가 ○○○”라는 표현은 범죄 피해자 등 사이에서 연대의 의사로 통용되는 문구이며, ▲ 일반 독자들이 해당 기사를 보고 제목과 본문 내용이 일치하지 않아 오해의 소지가 있



다는 취지로 비판을 한 점에 비추어보면, 독자들이 위 홈페이지 기사의 기고자를 책 속의 여중생으로 받아들였다고까지 판단하기는 어렵다며, 위 기사가 허위의 사실을 적시하여 탁 전 행정관의 명예를 훼손한 경우에 해당하지 않는다고 판시하였다.

다만, 2심은 이 사건 트위터 기사에 대해서는 허위사실을 적시한 경우에 해당한다고 판단하였다. 140자 이내의 글자만 게시가 가능한 트위터의 특성상 여성신문사는 트위터 계정에 기사를 올리면서 기고글의 내용을 편집, 가공하였는데, 트위터 계정에 게시된 내용은 “제가 바로 탁현민의 그 ‘여중생’입니다. 너무나 아픈 상처라서 아무에게도 말하지 못하고, 제 스스로도 애써 잊고 살려 했지만...이렇게 털어놓아 봅니다.”라는 것이었다.

2심은 트위터의 글자 수 제약을 고려하더라도 여성신문사가 기고문 중 위와 같은 부분만 발췌, 인용한 것은 ‘탁 전 행정관이 책 속의 여중생과 실제로 성관계를 하였고, 트위터 기사에 등장한 기고자가 그 여중생이다’라는 허위의 사실을 암시한 것으로, 탁 전 행정관의 사회적 가치 내지 평가를 저하시키기에 충분하다고 보았다.

1심이 이 사건 홈페이지 기사와 트위터 기사 전부 허위사실을 기재해 탁 전 행정관의 명예를 훼손하였다고 판단한데 반하여, 2심은 트위터 기사만 허위사실을 적시하였다고 보아 1심이 인용한 손해배상금의 절반인 500만 원을 인정하였다.

### 3. 검토


여성신문사가 붙인 제목과 관련해 1심은 그 제목의 문언적, 객관적 의미에 더 주안점을 두었던 것으로 보인다. 기사본문을 읽어보면 기고자가 책 속의 여중생이 아니라는 사실을 충분히 알 수 있음에도 불구하고 『제가 바로 탁현민의 그 ‘여중생’입니다』라고 제목을 단 것은, 제목이 기사본문 내용을 제대로 반영하지 못한 것을 넘어 기고자를 그 여중생으로 오인하도록 허위사실을 기재한 경우에까지 해당한다고 본 것이다.

그러나 위 제목의 문구 자체의 의미보다 제목과 조응하는 이 기사의 전체적 맥락을 보면, 제목을 허위사실로까지 판단할 수 있을지 의문이다. 본문 내용을 일반적인 주의를 기울여 조금만 읽어 보아도 위 제목은 수사적 의미임을 비교적 쉽게 알 수 있기 때문이다. 이 기사를 읽고, 책에서 언급된 여중생과 기고자를 동일 인물로 오인한 독자가 얼마나 됐을지 의문이다. 오히려 당시 인터넷 상에서는 제목과 본문의 불일치를 지적하는 독자들이 많았던 것으로 기억한다.

또한 2심이 언급한 대로 ‘나는 ○○○이다’라는 문구는 범죄 피해자, 소수자 등에 대한 연대의 의미를 나타내는 선언적 의미의 구호이고, 위 제목은 이를 차용해 작성한 것으로 충분히 인정할 수 있어 보인다. 나아가 위 제목의 문구는 여성신문사가 가공한 것이 아니라 기고글의 첫 머리를 그대로 차용한 것이었다. 이러한 점에서 제목 자체를 허위사실로 적시한 1심 판단에는 선뜻 동의하기가 어렵다.

더구나 언론사가 자체적으로 작성한 기사가 아닌 외부 기고글을 그대로 게재하는 행위를 명예훼손에 해당한다고까지 인정하기 위해서는 더욱 신중할 필요가 있다고 판단된다. 기고글의 경우 언론사의 편집방향과 일치하지 않는다는 점을 독자로서도 쉽게 인지할 수 있는데 기고글을 허위로 단정지으며, 이를 그대로 게재한 언론사에게까지 명예훼손 책임을 묻게 되면 언론의 자유를 지나치게 제약하는 셈이 되기 때문이다.

물론 여성신문사가 제목을 붙이는 데 다소 경솔했던 잘못은 있다고 판단되지만 1심이 제목의 문언적 의미를 제한적으로 해석해 제목과 본문의 불일치를 지나치게 엄격하게 판단한 점은 아쉽다고 생각된다. 항소심에서 제목 자체의 선언적 의미 등 그 맥락을 살펴 1심 판결을 변경한 것은 타당하다고 판단된다.

또한 1, 2심 모두 이 사건 트위터 기사에 대해서는 허위사실 적시에 의한 명예훼손을 인정하였는데, 언론사들이 트위터 계정 등 SNS에 기사를 게시하는 일이 일반화된 상황에서 법원이 하나의 지침을 제시하였다고 보여진다. SNS상의 글자 수 제한을 감안하더라도 기사의 내용이 왜곡되도록 임의로 축약, 가공해서는 안된다는 기준은 앞으로 참조 선례가 될 것으로 보인다. 

# 프랑스의 언론사 저작인접권법을 둘러싼 논란

진민정 한국언론진흥재단 선임연구위원

2019년 7월 23일, 하원이 '뉴스통신사 및 언론출판사를 위한 저작인접권 신설을 위한 법안'을 81 대1로 채택하면서 프랑스는 최초로 유럽 저작권 지침을 국내법에 적용한 나라가 됐다. 지난한 논의 과정을 거쳐 통과된 이 법안은 2019년 3월 말 유럽의회에서 통과된 유럽 저작권 지침의 일부를 반영하고 있다. 그러나 아직까지도 구글을 위시한 거대 플랫폼들은 뉴스 사용료 지불에 미온적인 입장이다. 이 법의 실효성에 대한 의문이 지속적으로 제기되고 있는 이유다. 하여 이 글에서는 유럽 저작권 지침 및 프랑스 저작인접권의 주요 내용 및 비판, 구글의 대응, 이에 맞선 프랑스 언론의 연대 등 이 법을 둘러싼 주요 논란을 정리하고자 한다.

## 프랑스의 언론을 위한 저작인접권 도입 배경

프랑스는 구글을 비롯한 거대플랫폼들에 대한 반감이 상당히 큰 나라다. 'GAFA(구글, 애플, 페이스북, 아마존)'라 불리는 이들이 디지털 시장을 잠식하고 있기 때문이다. 프랑스 언론사들은 GAFA가 프랑스에서 온라인 광고 수익의 80%를 독식하고, 그 수익의 원천이 되는 뉴스콘텐츠를 무료로 이용하면서 이를 공급하는 언론사에는 재분배하지 않는다고 주장한다. 게다가 르몽드, 르피카르 등 소수의 몇몇 매체들을 제외하고 대다수 언론사들의 유료 독자 규모는 초라한 수준이

다. 디지털 플랫폼들이 뉴스기사의 일부 혹은 전문을 무료로 제공하는 시대에 굳이 값을 지불해 가면서 뉴스를 구독할 필요가 없는 것이다.

‘뉴스통신사 및 언론출판사를 위한 저작권인접권 신설을 위한 법안’<sup>1)</sup>을 발의한 사회당의 다비드 아술린 상원 의원에 따르면, “프랑스인 10명 중 1명만이 뉴스를 보기 위해 돈을 지불한다. 2016년 프랑스의 디지털 광고 시장의 수익은 35억 유로로 추정되는데 이중 24억 유로가 구글과 페이스북, 이 두 거대 플랫폼에게 돌아갔다. 언론사들의 몫은 프랑스 시장에서 뉴스 콘텐츠로 인해 발생한 총 수익의 13%도 안 되는 실정(Assouline, 2020,01,20)”이라고 한다. 사정이 이렇다보니 프랑스에서 GAFA는 디지털 시대 언론 재정위기의 주범으로 인식되고 있다. 그러나 무엇보다 큰 문제는 이것이 민주주의에 위협이 될 수 있다는 것이다.

이로 인해 구글처럼 뉴스 콘텐츠를 이용해 수익을 얻는 플랫폼들에게 뉴스 사용료를 받을 수 있도록 언론사에 대해서도 저작권인접권을 부여해야 한다는 주장이 오래 전부터 제기되었다. 그러나 독일이나 스페인의 사례에서 보듯, 개별 국가 차원에서 저작권인접권을 도입하는 조치는 효력을 발휘하기 힘들다는 인식이 크다보니 이러한 주장은 무력화되고 말았다. 그러다 유럽연합의 저작권 지침이 채택되면서 프랑스 역시 언론사를 위한 저작권인접권 신설 논의가 급물살을 타게 됐다. 유럽연합의 새로운 저작권 지침이 2019년 6월 7일부터 시행됨에 따라 회원국들은 2년 이내에 새로운 저작권 지침에 부합하게 국내법을 마련해야 하는 상황에 이르렀기 때문이다.

## 유럽 개정 저작권 지침 제5조의 주요 내용

2019년 4월 15일, 유럽연합 이사회는 마침내 ‘디지털 단일시장에서의 저작권에 관한 지침(Directive on Copyright in the Digital Single Market)’을 통과시켰다. 이 지침은 2016년 9월 14일 유럽연합 위원회가 그 원안을 발표한 이후 2019년 3월 26일에 유럽연합 의회의 승인을 거쳐 2년 6개월 만에 최종 결정된 것이다. 이처럼 긴 시간이 걸렸던 것은 이해당사자들 간의 갈등이 첨예하게 대립했기 때문이다.

먼저, 플랫폼 사업자들은 전례 없는 전방위적 로비활동을 통해 이 지침의 통과를 막으려고 했다. 이 지침이 이들의 경제적 이익뿐 아니라 유럽연합 외부 국가의 정책에까지 영향을 미칠 수 있기 때문이다(이원, 2019). 아울러 인터넷의 자유를 옹호하는 시민단체나 소비자 단체에서도 이 지침이 자유롭게 정보에 접근할 수 있는 사용자의 권리를 앗아가고, 인터넷 공간을 축소하고, 표현의 자유를 제한할 것이라고 주장했다. 또한 이로 인해 발생할 수 있는 정보 왜곡과 불균형 문제를 지적했다(Schon, 2019).

1) Proposition de loi tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse

반면, 찬성의 목소리도 만만치 않았다. 특히 유럽의 많은 언론사들, 사진작가나 예술가들이 그런 사례에 해당한다. 이들은 이 지침이 언론인이나 예술가에게는 생사가 달린 문제라며 이를 통해 거대 플랫폼에 게시되는 저작물을 통해 발생한 수익의 공정한 분배가 이루어져야 한다고 주장했다(Kervasdoué & Tellier, 2019,03,27).

개정된 유럽연합 지침은 이처럼 이제껏 보호받지 못했던 저작물 권리자의 권리를 강화하고, 플랫폼의 수익이 권리자에게 공평하게 분배되도록 함으로써 창작자에게 제대로 된 보상을 통해 더 나은 창작활동을 할 수 있도록 하는 것을 목표로 하고 있다.

유럽 저작권 지침 중 언론출판사의 저작권접권과 관련된 조항은 제15조 '온라인 이용과 관련한 언론출판물 보호'이다. 이 조항은 검색 엔진이나 소셜미디어와 같은 디지털 플랫폼이 뉴스 기사를 이용하는 경우, 언론출판사로 하여금 보상을 받을 수 있게 함으로써 뉴스 기사의 이용과 관련한 언론출판사의 권리를 규정하기 위해 새롭게 도입됐다. 제15조에 따르면 회원국은 자국 내에 설립된 언론 출판물 발행자에게 저작권 지침 제2조에 규정된 복제권(reproduction right) 및 제3조 2항에 규정된 유선 또는 무선으로 공중이 개인적으로 선택한 시간 및 장소에서 저작물에 접근하는 것을 승낙하거나 금지할 배타적인 권리를 인정해야 한다(이원, 2019).

플랫폼의 뉴스 이용으로 인해 발생한 수익의 배분에 대한 규정도 포함되어 있다. 제15조 5항에 따르면 언론출판물에 포함되어 있는 저작물의 저작자는 정보사회서비스 제공자의 언론출판물 이용으로 인해 발생한 수익에서 적절한 분배를 받아야 한다(박희영, 2019). 물론 예외적인 경우가 존재한다. 제15조 1항에 따르면, 뉴스 기사의 사적 혹은 비상업적 이용에 대해서는 언론출판사가 배타적인 권리를 주장할 수 없다. 하이퍼링크, 기사 중 단편적인 단어들 또는 매우 짧은 구절의 발췌 역시 적용되지 않는다. 아울러 제15조 4항은 언론의 저작권접권의 보호 기간을 뉴스콘텐츠가 발행된 이듬해 1월 1일부터 2년 후까지로 명시하고 있다.

## 프랑스 뉴스 저작권접권 신설 과정과 주요 내용

유럽 저작권 지침 개정과 별도로 프랑스에서는 오래 전부터 언론을 위한 저작권접권 도입을 시도해왔다. 이미 2012년 9월 프랑스 언론사들이 정부에 독일과 같은 디지털 뉴스에 대한 저작권접권법을 제정해줄 것을 요청한 바 있다. 이들은 구글의 하이퍼링크를 막을 수는 없지만 최소한 링크로 얻어진 수익을 동등하게 나눠가질 수 있도록 법안을 마련해줄 것을 요청했다. 이로 인해 같은 해 10월 오렐리 필리페티 문화부 장관은 구글과 같은 검색엔진에 뉴스 사용료를 부과하도록 저작권접권법과 같은 새로운 법안을 입법화할 것을 제안한 바 있다. 그리고 그 과정에서 구글이 온라인 콘텐츠 사용으로 부당이득을 취하는 것에 대한 사용료의 의미로 '구글세' 관련 논의가 활발하게 이루어지기도 했다. 즉, 언론 기사로 검색엔진들이 벌어들이는 광고 수익뿐만 아니라 클릭에



따라 발생하는 수익에 대해서도 과세할 수 있으며, 이를 위반하는 경우 30만 유로의 벌금을 부과하는 법안을 제안한 것이다. 그러나 이에 대해 구글이 뉴스 검색에서 프랑스 언론사의 기사를 제외할 수도 있다는 극단적인 반응을 보이자, 프랑스 정부는 구글세와 저작권접권 도입을 포기하고, 구글 기금을 조성해 언론사를 지원하는 방향으로 자세를 바꿨다(정용국 외, 2016).

또한 2018년에도 ‘온라인 언론출판사를 위한 저작권접권 신설에 관한 법안’<sup>2)</sup>이 민주운동당 의원인 파트릭 미놀라에 의해 하원에 제출된 바 있으나, 같은 해 5월 17일 폐기되었다. 당시 프랑스 하원은 그 이유를 이러한 저작권접권 신설은 불가피하나, 이에 관한 유럽연합 차원의 공동 의견이 표명된 바 없어 아직은 시기상조라 설명했다(Rees, 2018,05,14). 그러다 2019년 7월 사회당 다비드 아술린 상원 의원이 제출한 유사한 내용의 법안이 상대적으로 빠른 시일 안에 채택됐는데, 이는 이미 유럽 차원의 논의가 진전된 것과 연관성이 있어 보인다.

전술한 바와 같이, 프랑스는 저작권 지침 제15조의 이행을 위해 ‘뉴스통신사 및 언론출판사를 위한 저작권접권 신설을 위한 2019년 7월 24일 법(이하, 저작권접권법)’<sup>3)</sup>을 신설했다. 시행일은 공포 3개월 후, 즉 2019년 10월 24일이다. 신설된 저작권접권법은 언론출판사의 정의, 언론출판사를 위한 저작권접권의 범위 및 보호 기간, 저작권접권자의 권리 등을 규정하고 있다. 이를 위해 기존 지적재산권의 일부를 개정하고, 뉴스통신사와 언론출판사의 권리를 다른 챕터(제2권 8장)를 신설했다. 여기에는 새로운 조항(218-1조~218-5조)이 포함되었다.

2) Proposition de loi visant à créer un droit voisin au profit des éditeurs de services de presse en ligne

3) LOI n° 2019-775 du 24 juillet 2019 tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse



먼저, 저작권법 제122조는 ‘언론출판사(éditeur de presse)’를 ‘온라인 뉴스 출판 또는 서비스를 제공하는 자인인 또는 법인’으로 규정하고 있다. 뉴스 통신사 및 언론출판사가 촬영한 사진 및 비디오 역시 언론출판물로 간주되므로 동법에 포함된다.

저작권법 제1조는 기존 지적재산권법의 저작권법 관련 조항에 언론출판물을 포함시키고 있다.<sup>4)</sup> 또한 제2조는 저작권법의 예외를 규정하고 있다. 이에 따르면 유럽 지침과 같이 하이퍼링크, 단편적인 단어의 사용 또는 뉴스 기사의 매우 짧은 발췌는 이 저작권법의 효과에 영향을 줄 수 없다. 이 조항은 “매우 짧은 발췌”에 대해 뉴스 기사 전문을 읽는 것을 대체할 수 없는 정도를 의미한다고 규정하고 있다. 제3조는 저작권법 보호 기간에 관한 조항으로, 이에 따르면 언론출판사의 저작권은 유럽 저작권 지침과 동일하게 해당 뉴스 기사의 최초 발행일 후 1월 1일부터 2년 동안 인정된다.

프랑스의 저작권법은 유럽의 저작권지침을 거의 따르고 있으나 몇몇 부분을 수정했다. 일례로 프랑스 법률은 뉴스 사용료를 지불해야 하는 대상을 “온라인 공공 커뮤니케이션 서비스”라고 명시하고 있다. 즉, 검색 엔진, 소셜 네트워크 및 주요 플랫폼이 그 대상이다.

언론 출판물 사용료에 대한 설명도 추가되었다. 동법 제4조는 저작권 제218-4조를 삽입해 온라인 공공 커뮤니케이션 서비스가 언론출판물을 이용한 경우, 이에 대한 사용료 산정에는 “통신사 및 언론출판사의 인적, 물적 그리고 재정적 투자”뿐 아니라 “정치 및 일반 정보에 대한 기여”도 고려되어야 한다고 규정하고 있다.

4) 예를 들어, 제1조는 지적재산권법 제122-5조의 “실연, 음반, 비디오그램 또는 프로그램의 복제 및 공중송신”을 “실연, 음반, 비디오그램, 프로그램 또는 언론출판물의 복제 및 공중송신”으로 수정했다.

또한 동 조항에 의거, 온라인 공공 커뮤니케이션 서비스는 언론 출판물 발행자에게 해당 뉴스 기사를 이용함으로써 직접 및 간접적으로 얻은 수익 모두에 기반하여 산출한 사용료를 지급해야 한다. 아울러 뉴스 기사의 원저작자는 뉴스 기사의 이용으로 인한 수익을 회사 차원 또는 산업계 차원에서 저널리스트들과 언론사 사이에 체결된 계약에 따라 ‘적절하고 공정하게’ 분배받을 권한을 가진다. 만약 이 법의 공포일로부터 6개월 내에 당사자들이 수익 분배에 관한 합의에 이르지 못하는 경우에는 정부 대표, 언론사 대표, 기자 대표 등으로 위원회를 구성하여 협의하도록 한다. 제218-4조는 또한 언론출판사 및 뉴스통신사에게 온라인 공공 커뮤니케이션 서비스 제공자가 뉴스 기사의 이용과 관련된 모든 정보와 사용료에 대한 투명한 평가를 위해 요구되는 모든 자료를 제공해야 한다고 규정하고 있다. 이는 유럽 저작권지침 제19조를 따른 조항이기도 하다.<sup>5)</sup>

## 프랑스 저작권접권법에 대한 비판

그러나 새로운 저작권접권법에 대한 비판도 존재한다. 이 비판은 크게 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 이 법의 실효성에 대한 문제제기다. 언론을 위한 저작권접권법의 실효성은 독일이나 스페인 사례를 통해 알 수 있듯이 늘 논란의 대상이었다. 구글이나 페이스북이 언론사 뉴스를 노출시키지 않겠다고 결정해버리면 달리 방법이 없기 때문이다. 낭트대 법학교수 오드리 르브와는 유럽 지침과 마찬가지로 이 법의 그 어떤 조항도 언론출판사에 대한 구글의 보상 의무를 강제하지 않는다고 주장한다(Lebois, 2019). 그녀에 따르면 이 법은 실제로 하이퍼링크와 짧은 발췌에 대해 언론출판사의 배타적 권리에서 벗어날 수 있도록 했다. 특히 이 법률에는 검색 엔진에서 웹 사이트로 이동하면서 발생한 트래픽이 수익성이 있다고 여겨지는 경우, 무료 라이선스를 부여하고 저작권접권을 포기하는 것을 막을 수 있는 조항은 없다. 따라서 이 법률은 계약자유의 원칙을 우선시 하면서 언론 출판사들에게 구글이 보상할 의무를 부과하지 않는다는 것이다.

둘째, 언론의 저작권접권이 차별적으로 적용될 가능성에 대한 우려다. 사실, 프랑스의 소규모 언론사들은 이 법의 도입을 반대해왔다. 구글, 페이스북과 같은 거대 플랫폼과의 뉴스 사용료협상에서 자신들이 배제될 가능성이 크기 때문이다. 실제로 종합일간지, 지역일간지, 지역주간지 등이 주축이 되어 만든 프랑스의 종합신문사 연합(Alliance de la presse d'information générale, 이하 APIG)<sup>6)</sup>과 같은 대규모 언론단체나 대표적인 뉴스통신사인 AFP는 저작권접권 신설을 적극적으로 옹호해왔지만, 또 다른 그룹, 특히 미디어파트, 아레 쉬르 이마

5) 유럽 저작권 지침 제19조는 “회원국은 저작자 및 실연자가 최소한 1년에 한 번 저작물 등의 이용과 그로부터 발생한 수익에 대한 광범위한 정보를 제공받을 수 있게 보장해야 한다”고 규정하고 있다.

6) 거대 플랫폼을 상대로 언론사가 한 목소리를 낼 수 있도록 2018년 전국일간지 언론노조, 지역일간지 언론노조, 지역주간지 언론노조 등 세 개의 언론노조가 연합하여 만든 조직.



쥬 등 주요 온라인 유료매체가 참여하고 있는 온라인 독립 언론 노조(Syndicat de la Presse Indépendante d'Information en Ligne, SPIIL)는 이번 협상이 대규모 언론사에게 유리하게 될 것을 우려해 반대 의사를 표명했다. SPIIL은 또한 이러한 저작권접권으로 인해 구글에 대한 의존도가 더욱 높아질 것을 우려했다(SPIIL, 2019,10,01). 이 외에, 자본 사정이 열악한 소규모 언론사들 중에는 차라리 무료라도 구글 검색에 노출되는 편이 낫다는 입장도 존재한다.

셋째, 저작권접권 적용의 기준이 불확실하다는 비판이다. 대표적으로 '매우 짧은 발췌'의 개념을 어떻게 이해되어야 하는지에 대해서는 아직 논란이 분분하다. 법학자인 필립 무롱은 이 개념에 관한 프랑스 법률의 설명은 정량적인 것이 아니기 때문에 훨씬 위험할 수 있다고 주장한다(Mouron, 2019). 실제로, 뉴스기사 내용은 몇 개의 단어 또는 제목을 반복함으로써 쉽게 요약될 수 있어, 독자는 굳이 전문을 읽지 않더라도 내용 짐작이 가능하다. 무롱은 유럽 저작권 지침과 프랑스 저작권접권법의 동기 중 하나가 검색 엔진과 같은 온라인 커뮤니케이션 서비스에 의한 스톱스니펫 혹은 헤드라인의 사용으로 인해 독자가 뉴스를 구독하지 않고, 이로 인해 언론사가 희생하는 가치의 손실을 보상하는 것으로 구성되었기에 이 개념에 대한 프랑스 법의 규정은 더욱 문제가 된다고 우려한다.

## 저작인접권에 대한 구글의 대응

프랑스의 저작인접권법이 시행되기도 전에 구글은 뉴스사용료를 지불할 의사가 없음을 밝혔다. 2019년 9월 25일, 구글은 프랑스 사용자가 저작인접권법 시행일인 10월 24일부터는 검색 엔진과 구글뉴스에서 썸네일 사진과 기사의 앞 문장 일부가 함께 노출되는 방식을 버리고, 언론사가 명시적으로 요청하지 않는 한 기사제목과 링크(URL 주소)만 볼 수 있게 될 것이라고 발표했다 (Carasco, 2019,09,26).

구글뉴스의 부사장 리차드 킹그라스는 “우리는 기사발체물 이용에 대한 비용을 지불할 의사가 없다”면서 “우리는 아웃링크를 통해 언론사 사이트에서 기사를 보게 함으로써 이미 언론에 많은 가치를 부여하고 있다고 생각한다”고 주장했다. 보다 구체적으로 그는 구글이 뉴스사용료를 지불할 필요가 없다는 논리를 다음과 같은 주장을 통해 펼치고 있다.

- ① 구글은 뉴스 정보에 투자하고 있다: 구글 검색 시 유용한 정보가 담긴 웹 페이지가 수천, 때로는 수백만 개가 표시된다. 뉴스를 검색하는 경우, 제안된 검색 결과는 기존의 언론사 웹 사이트 혹은 새로운 인터넷 언론사, 지역 뉴스 사이트 또는 건강, 음식 혹은 패션을 전문으로 하는 소규모 언론사 사이트로 안내할 수 있다. 우리의 임무는 그것들을 정렬해 가장 관련성이 높은 정보를 제공하는 것이다.
- ② 언론에 콘텐츠 사용료를 지불하면 인터넷 사용자의 신뢰를 상실하는 결과를 가져올 수 있다: 우리는 인터넷에서 정보를 찾고 접근하는 방식을 변화시켰지만 인터넷 사용자의 신뢰를 유지하기 위해서는 상업적 계약이 아니라 관련성에 따라 검색 결과가 결정되어야 한다. 그렇기 때문에 우리는 검색엔진에 결과를 포함시키는 것에 대한 보상을 받지 않으며, 반대로 인터넷 사용자가 링크를 클릭할 때 게시자에게 비용을 지불하지 않는다.
- ③ 우리는 저널리즘을 웹상에 노출함으로써 지원한다 : 유럽만 해도 한 달간 구글을 통해 뉴스사이트로 이동하는 건수는 80억 건 이상이고, 클릭 수는 초당 3,000건 이상이다. 따라서 언론사는 새로운 잠재 고객을 유치하고 광고 및 구독을 통해 매출을 높일 수 있다. 그러나 언론 산업은 서구 사회 민주주의를 위해 필수적이기에 우리는 양질의 정보를 위한 언론의 지속 가능한 미래를 보장하기 위해 우리의 역할을 수행하기로 결정했다. 이를 위해 전 세계 언론 출판사 및 언론인의 가치를 창출하기 위해 미디어 부문과 긴밀히 협력하고 있다.

하지만 프랑스 정치권과 미디어업계에선 구글이 언론사에 사용료를 주지 않으려고 뉴스 노출 방식을 바꾸는 것은 부당하다는 비판이 일고 있다. 다비드 아술린 상원의원은 구글의 방침에 대해 “무책임한 전쟁 선언”이라면서 “공익과 미디어, 문화에 대한 존중을 보여줘야 할 인터넷계 거물에게 기대되는 윤리와 신뢰성에 정면으로 반하는 일이다. 구글은 막대한 수익을 전문적인 정보의 생산을 지원하는데 지불해야 한다”고 지적했다. 프랑크 리에스테르 문화부 장관은 즉각적으로 “구글의 선언은 받아들일 수 없으며, 유럽 다른 국가의 문화부 장관들과 공통의 해법을 찾을 것”이라 말했다(Piquard, 2019,09,25).

유럽 차원의 비판도 이어졌다. 유럽 신문발행인협회(ENPA)는 프랑스 언론에 지지를 보낸다면 서 “구글은 초법적인 존재가 아니다. 유럽 언론사들은 구글이 유럽 법률을 존중할 것을 요구한다. 그렇지 않으면, 자유롭고 독립적인 양질의 언론은 더 이상 유럽에서 찾을 수 없게 될 것이다”라고 구글의 태도 변화를 요구했다. 까를로 페로네 유럽 신문발행인협회 회장 또한 “그것은 도저히 인정할 수 없는 강제적인 결정으로 여타 다른 국가에서 경험했던 상황, 즉 언론이 미국 거대 플랫폼에게 무료로 콘텐츠를 제공하거나 혹은 검색 엔진에 의해 엄청난 보복을 당할 수밖에 없는 상황을 반복하는 행위다”라고 일갈했다(Carasco, 2019,09,26).

## 프랑스 언론, 공동으로 구글에 맞서

이러한 구글에 맞서 다비드 아술린은 구글의 결정을 확정적인 것으로 판단하지 말 것을 제안했다. 언론사와 협상에 들어가기 위해 구글이 취하는 야만적인 태도일 뿐이라는 것이다. 그는 기사의 제목과 링크만 제공하는 경우, 검색 엔진이 잃을 것이 많다고 주장했다. 그러므로 언론사들이 공통된 자세를 유지해야 하며 트래픽을 많이 발생시킬 수 있는 기사발체를 무료로 제공해서는 안 된다는 것이다. 그는 또한 “프랑스 법률의 정신을 우회하고 무시함으로써 구글은 유럽과 6억 명 이상의 인터넷 사용자에게 도전하고 있다. 우리는 유럽 수준에서 두려워하지 않을 힘, 싸워나갈 힘이 있다. 그리고 구글에게 시민의 의무-인터넷에서 양질의 정보에 접근하도록 하는 것-를 다 할 것을 요구할 수 있다”라며, “힘이 많다는 것은 그만큼 더 나은 세상을 만들어야 할 의무가 있다는 것이다”라고 덧붙였다(Carasco, 2019,09,26).

APIG는 이 결정을 편집자들을 분열시키려는 시도이며, 동시에 “규칙을 존중하지 않고 지배적 지위를 남용하려는 구글의 의지”를 보여주는 새로운 증거로 보았다. 305개의 전국 및 지역 종합신문사를 대표하는 이 조직은 “플랫폼 및 주요 디지털 행위자들과 실질적인 가치 공유를 실현하기 위해 모든 힘을 합쳐 연대적으로 대응하고, 가능한 모든 방안들을 강구할 것”이라고 밝혔다.

11월 15일부터 11월 22일까지 일주일 동안 구글에 대해 3건의 고발장이 접수됐다. APIG를 필두로 SEPM(Syndicat des éditeurs de la presse magazine, 시사매거진 출판사 노조), AFP



도 합류했다. 이 세 기관은 구글이 채택한 방식이 저작권접권을 우회하기 위한 것이라며 항의했다. 검색 엔진이 기사 발췌문의 무료 검색에 대해 언론사들에게 사용료 지불을 거부하게 되면 이로 인해 전체 기사가 평가 절하되면서 사이트 방문자가 줄게 되고, 이는 뉴스사이트의 생존을 위태롭게 만들 수 있다는 것이 이들의 주장이다. 그러므로 구글의 행동은 거대 플랫폼의 지위 남용에 해당한다는 것이다(Gangloff, 2019,11,22).

## 구글과 저작권접권, 새로운 국면?


이러한 프랑스 언론사들의 완강한 태도 덕분일까? 3월 초, 구글은 돌연 프랑스 언론사들에게 뉴스 콘텐츠 사용료를 지불하겠다는 입장을 밝히고 협상에 돌입했다. 이는 지금까지 검색 결과에 뉴스 콘텐츠를 게시하고 이를 통해 얻게 된 수익을 돌려주지 않고 독식한다고 비난을 받아온 거대 플랫폼에게는 태세전환에 해당한다. 구글뉴스 부사장인 리차드 킵라스는 보도자료에서 “우리는 사람들이 양질의 저널리즘을 찾도록 돕고 싶다. 좋은 정보를 접하는 것은 민주주의에 아주 중요하고 지속 가능한 미디어 세계를 지원하는 데에도 도움이 될 것”이라며 “이것은 우리에게 아주 중요한 문제다. 그래서 우리는 파트너와 논의해 언론사들과의 협력을 확대할 새로운 방안을 찾고 있다”고 밝혔다(AFP, 2020,02,17).



그러나 구글의 새로운 제안은 또다시 논란을 낳고 있다. 르몽드에 따르면 구글은 언론사별로 매년 10만~1백만 달러의 사용료 지불을 언급했다. 물론 협상은 이제 시작 단계이기에 어떤 결과를 도출할지 알 수 없다. 다만, 구글이 몇몇 특정 언론사들과의 계약을 통해 또 다시 저작권접권법을 우회하려는 게 아니냐는 우려의 목소리가 높다. 르피가로 그룹의 CEO인 마크 뢰으에는 구글의 제안에 대해, “이는 우리가 몇 년 동안 요구해 왔던 뉴스 콘텐츠 사용료 지불에 대한 구글의 첫 번째 제스처다. 그러나 그것은 집단적이지도, 투명하지도 않으며 따라서 명확히 차별적이다”라고 비판했다. 이번 구글의 제안은 오래 전부터 구글과의 협상이 소수 주요 언론 중심으로 이루어질 것이라는 우려를 현실화하고 있다는 것이다. 또한 르몽드 이사회 회장인 루이 드레뤼스는 “우리는 구글의 제안이 법적 테두리 안에서 이루어지기를 희망한다. 먼저, 종합정보를 제공하는 모든 언론사를 위한 단체 협약이 필요하다”고 말했다. 레제코-르파리지앵 그룹의 CEO로 APIG의 저작권접권 실무 그룹을 이끌고 있는 피에르 루에뜨는 “우리는 모든 종합정보를 다루는 신문사를 위한, 나아가 각 언론 브랜드별 독자층에 따라 분명히 차별화될 수 있는, 진정으로 보편적인 제안을 기다리고 있다”고 덧붙였다.<sup>7)</sup>

이에 따라 프랑스 경쟁위원회(Autorité de la concurrence)<sup>8)</sup>가 구글이 언론출판사와 협상을 통해 뉴스저작물 사용에 대한 ‘공정하고 균형 잡힌 제안’을 공식화하도록 보호 조치를 취할 것으로 예상된다. 프랑스 경쟁위원회는 구글이 언론사를 상대로 우월적 지위를 남용했다는 사실을 배

제할 수 없다는 입장이다. 구글이 최근 프랑스의 주요 매체와 뉴스사용료를 지불하겠다고 협상에 나섰다 하더라도, 협상의 대상에 들어가지 않은 언론사들이 상당수이기에 이는 뉴스에 대한 저작권접권법을 피하기 위한 꼼수로 여겨진다는 것이다(Chartier, 2020,03,03).

앞으로 구글이 어떤 방식으로 협상에 임하게 될지, 또한 언론사를 대상으로 ‘적절하고 공정한’ 뉴스 사용료의 분배가 이루어질지, 나아가 그것이 재정적 위기로부터 언론을 구원할 수 있을지는 미지수다. 그러나 최소한 프랑스의 사례는 과거와는 달리 어떤 방식으로든 디지털 거대 플랫폼의 뉴스사용료 지불이 실현될 것이라는 기대를 높이고 있다. 이는 이번 뉴스 저작권접권이 개별 국가가 아닌 유럽 차원에서 이루어지고 있고, 아울러 프랑스와 유럽의 언론사들이 서로 연대해 공동으로 대응하고 있기 때문이다. 

- 
- 7) 페이스북 또한 APIG와 협상 중이다. 페이스북은 2019년에 이미 유럽저작권 지침을 예측하고 뉴스 콘텐츠에 대한 보상을 제공함으로써 보다 집단적인 접근 방식을 취하고 있다고 주장한다. 이는 일부 언론사들이 환영하는 방식이기도 하다. 페이스북은 “우리는 미국에서 출시한 뉴스탭과 같은 유사한 방식으로 프랑스에서의 해법을 고민하고 있지만 구체적인 방법은 모든 언론사들과 함께 찾아야 한다”고 말했다.
- 8) 시장의 작동 방식을 연구하고 반경쟁 행위에 대응하기 위해 마련된 프랑스의 독립 행정기관.

# 제작 완성도와 언론윤리를 저울로 단다면

심석태 세명대 저널리즘스쿨대학원 교수

시청자나 독자들은 잘 이해하지 못할 것이다. 기자들이 일상적으로 어떤 압박과 스트레스 속에 살고 있는지 말이다. 남들은 알아낸 것을 나만 알아내지 못한 것은 아닐까 하는 압박감. 똑같은 것을 남들은 푹 떨어지게 작품으로 만들어낸 것을 나는 미미하게 둘둘 말아낸 것이 아닌가 하는 스트레스. 경력이 쌓여도 이런 본질적인 부담감을 극복하기는 어렵다. 현역을 떠난 지금도 느낌이 생생할 정도다. 시사적 사안을 다루는 PD들도 이런 점에서 마찬가지다. 전통적 의미에서 저널리스트로 분류되는 사람들의 속사정은 다 비슷한 셈이다.

시청자나 독자들이 더 이해하기 어려운 것은, 실상 이렇게 기자나 PD들을 압박과 스트레스에 내모는 것들이 한 발만 떨어져서 보면 별 게 아니라는 점이다. 현역을 떠났다고 이렇게 속 편하게 얘기하는 것이 아니다. 실제로 그들이 승부를 거는 것처럼 매달리는 것들은 아주 작은 팩트 한 조각, 화면 한 컷, 멘트 하나 등등이다. 기자나 PD들은 그것이 전체의 성패를 결정하는 것처럼, 심지어는 몇 프레임에도 집착하듯 매달리기도 한다.

생생한 인터뷰라면 더 말할 필요도 없다. 신문은 그래도 좀 낫지만 방송에서 인터뷰는 타협하기 어려운 항목이다. 나 또한 10초도 안 되는 인터뷰 하나를 위해 만나질 이상을 투자한 적도 있다. 지금은 그나마 전화 인터뷰가 자리를 잡아서 부담이 좀 줄었지만 제대로 된 얘기를 해줄 인터뷰이를 찾아서 직접 육성을 확보하는 일의 중요성은 전혀 줄지 않았다. 데스크도 마찬가지다. 원



가 좀 더 딱딱 떨어지는 멘트나 사례 찾아낸 것 없어? 인터뷰도 좀 넣고 그래야 아이템이 생생해지지 않아? 이렇게 맛있게 만들면 끝까지 살아남을 수 있겠어? 이런 말을 하지 않고 넘어간 날이 얼마나 될까.

이런 분들에게 그런 인터뷰나 사례 하나가 그렇게 중요하냐고 물어보면 아마도 당신을 이상한 사람처럼 쳐다볼 것이다. 프로페셔널의 세계에서 제작 완성도는 그냥 장식이 아니라 생존의 조건이라고 믿고 있는 사람들에게 그런 걸 묻는다는 것 자체가 당신이 언론 현장에 무지하다는 걸 보여주는 징표일 뿐이다. 물론 이런 치열함이 없다면 우리가 매일 만나는 뉴스나 지면은 얼마나 무미건조하고 단조로울까. 아니, 도대체 그 긴 뉴스 시간과 넓은 지면을 채우거나 할 수 있을까. 이런 노력을 통째로 무의미하다고 말하는 자가 있다면 그건 진짜 너무나 일이다.

그런데 정말 재미있는 현상이 하나 있다. 해당 보도나 프로그램에 대해 윤리적, 법적 문제가 제기되어 논란이 벌어지거나 언론조정·중재 신청 또는 소송이 제기된 뒤 당사자들을 만나보면 거의 모두가 후회를 한다는 것이다. 하필 그 컷을 왜 넣어가지고, 모자이크를 조금 더 강하게 해서 아예 못 알아보게 했어야 하는데, 굳이 그 사례나 내용은 언급 안 했어도 되는 건데, 등등.

만약 영화 <어바웃타임>에 나오는 주인공처럼 시간을 특정 시점으로 되돌리는 재주가 있어서 보도 전으로 되돌아갈 수 있다면 열에 아홉은 문제가 된 그 부분을 다르게 표현하거나 아예 털어냈을 것이라고 말한다. 달리 말하는 사람을 만나본 기억은 없다. 원래 보도 취지는 정당했지만 조



출처: MBC PD수첩

금만 더 주의를 했더라면 이런 상황은 피할 수 있었을 거라고 자책하는 경우도 종종 봤다. 법적, 윤리적 문제의 발생을 피할 수 있었다면 굳이 그렇게 하지 않을 이유가 없다는 얘기가.

좀 다르게 말해보자. 이 시점에 되돌아보면, 그렇게 중요하게 생각했던 바로 그 몇 프레임의 화면이나 멘트, 사례 같은 것이 만들어낼 제작 완성도의 차이는 중요하기는 했지만 결정적이지는 않았다. 대부분은 문제가 될 만한 부분을 수정하거나 아예 빼버리고도 같은 취지를 담아서 보도할 수 있었다. 그럼 애당초 그렇게 보도한 이유는 무엇이었을까? 당연히 윤리적, 법적 문제가 발생할 가능성이 의사결정 과정에 제대로 반영되지 않았기 때문이다.

현장 기자들로서는 쉽게 받아들이기 어렵겠지만, 조금은 허무할 수도 있는 얘기를 하나만 더 해보자. 편집회의에 모인 수뇌부가 어떤 기사를 다른 것으로 대체할 논의를 하는 그 순간에도 담당 기사는 관계자 멘트 한 마디를 받아내기 위해 길바닥을 헤매거나 전화기를 잡고 실랑이를 벌이고, 생생한 화면을 위해 모자이크를 어떻게 하면 조금이라도 적게 할 수 있을까 궁리하고, 자료 화면 한 컷이라도 더 찾으려 아카이브를 뒤진다. 막상 편집회의에서 다른 아이টে임을 채택하는 순간 지금까지의 모든 노력은 고무풍선 터지듯 한 순간에 사라진다. 어지간한 핵심 사안에 대한 기본적인 보도를 제외하고는 거칠게 말해 ‘보도를 안 해도 그만’인 것들일 수도 있다. 결국은 선택의 문제이기 때문이다. 하지만 담당기자나 데스크는 ‘지금 큐시트에 잡혀 있는 그 아이টে임을 더 잘 만들기 위해 모든 노력을 기울이지 않을 수 없다.’

문제는 이런 ‘더 잘 만들기 위한’ 노력이 종종 사고를 친다는 것이다. 조금 더 제작적 측면의 완성도를 높이기 위한 노력들이 종종 <콰이강의 다리>처럼 스스로를 무너뜨릴 수도 있는 폭약을 내장한 보도물을 만들게 한다는 얘기다. 누군가 스위치를 누르지 않는 한 우리는 모두 무사할 것이다. 그렇게 무사했던 기억이 누적되면서 잘못된 관행도 깊어진다. 누군가 스위치를 작동시키는 순간, 비로소 우리는 그 다리가 폭탄을 내장하고 있었다는 사실을 깨닫고 후회한다.

MBC <PD수첩>이 인터뷰이 조작 논란에 휩싸였다. 이런 일은 <PD수첩>이라는 프로그램이 얼마나 공익적 프로그램을 많이 만들었느냐는 것과는 다른 맥락에서 봐야 한다. ‘대한민국의 미친 집값 문제’를 생생하게 파헤치겠다는 의도에 문제가 있는 것도 아니다. 이 사건을 다시 언급하는 건 단지 이런 질문을 던져보기 위해서다. 이미 서울에 제법 비싼 아파트를 계약한 취재원을 무주택 세입자인 것처럼 인터뷰해서 내보내기로 했을 때, 이것이 드러날 경우 발생할 윤리적 비난 가능성에 대해 생각해 봤을까? 이 인터뷰이 때문에 조작 논란이 생기면 <PD수첩>이라는 브랜드에 어떤 부정적 영향을 미칠지 생각해 봤을까?

제작진의 해명을 보면 해당 취재원이 아직 등기를 하지 않았으므로 형식적으로 무주택자이긴 하지만 어쨌든 제법 비싼 아파트를 계약했다. 그것만으로도 집을 갖지 못한 사람의 답답한 심정을 설명하는 인터뷰이로 적절하지 않을 수 있다는 생각을 누군가는 했을 것이다. 거기서 멈춰야 했다. 하지만 제동 장치는 작동하지 않았다. 그 인터뷰이가 <PD수첩>과 인터뷰한 사실과 집을 산 얘기를 커뮤니티에 올리지만 않았어도 이번 일은 그냥 넘어갔을 가능성이 크다. 제작진이 계산에 넣지 못한 몇 가지 조건이 모두 충족되면서 스위치가 작동했고, 폭탄은 터졌다.

이런 문제가 제기되기 전과 후의 상황은 극적일 정도로 판이하다. 폭탄이 터지지 않았더라면 <PD수첩>은 훌륭한 문제의식에 완성도 높은 제작성까지 칭찬을 받았을 것이다. 하지만 결국 담당 PD는 감봉 징계를 받고 프로그램에서 하차했으며 CP와 본부장까지 징계를 받았다. 본부 차원의 사과문이 올라왔고, 프로그램 진행자도 사과를 했다. 이 사안은 방송통신심의위원회에서도 거론될 가능성이 높다. 제작진이 지금 방송 전으로 되돌아갈 수 있다면, 이 모든 후폭풍을 감수하고서라도 그 인터뷰를 사용했을까? 그러지는 않을 것이다. 물론 그냥 그 인터뷰를 사용하면서 모자이크 처리해서 누구인지 알아보지 못하게 하는 편법을 선택할 수도 있겠지만, <PD수첩>이 그러지는 않았을 것이라고 믿자.

이런 일이 <PD수첩>만의 문제도 아니다. 신제품이나 서비스 소개 리포트에서 마땅한 일반 소비자를 찾을 수 없다고 홍보팀 직원을 동원했다가 문제가 된 경우도 더러 있었다. 방송통신심의위에 안건으로 올라갈 줄 알았다면 그렇게 했을까? 적당한 일반 청년 인터뷰이(interviewee)를 섭외하기가 여의치 않자 직전까지 인턴 기자로 일하던 사람을 일반 청년으로 둔갑시켰던 신년 기획 리포트도 있었다. 덕분에 신년 벽두부터 메인 앵커는 허리 숙여 사과를 했다. 그것이 그 정도로 문제가 될 줄 알았다면 당연히 다른 인터뷰이를 찾거나, 딱 떨어지는 인터뷰 없이 보도하는 쪽을



선택했을 것이다. 심지어 고발성 시리즈 보도물의 여러 인터뷰를 기자가 자기 목소리로 직접 녹음한 뒤 다양하게 음성변조해 사용한 상상을 초월하는 사례도 있었는데, 따지고 보면 딱딱 맞는 인터뷰를 무조건 넣어야 한다는 강박에서 문제가 시작됐을 수도 있다.

신문의 경우도 마찬가지다. 광우병 논란 속에서도 미국산 쇠고기를 먹는 소비자를 찾지 못하자 동행한 인턴 기자와 함께 소비자로 변신했던 일간지 취재기자도 있었고, 몇 년 전에 찍은 태풍 사진을 송고해 1면에 실리게 한 사진 기자도 있었다. 모두 누군가 눈치 채고 문제제기하지 않았더라면 조용히 묻혔을 것이다. 모두가 조금이라도 더 지면을 잘 꾸며보겠다는 생각에서 출발해 '누가 알겠어'라는 근거 없는 만용이 초래한 일이다. 여기서 사례로 든 일들의 후과는 작지 않았다. 개인과 언론사 모두에게 말이다. 자신의 회사와 프로그램 신뢰도에 누를 끼쳤고, 개인적으로는 크고 작은 징계를 받았고, 아예 직장을 잃은 경우도 있었다.

언론인이 애초에 일을 배울 때 취재와 제작의 완성도에 대한 측면과 함께 윤리적, 법적 선을 넘었을 경우 치러야 할 비용에 대해 충분히 교육을 받는다면 이런 일이 지금처럼 자주 일어나지는 않을 것이다. '넘으면 안 되는 선'을 어떻게 그어야 하는지를 놓고 논란도 많지만, 그래도 앞에서 예로 든 사안들의 경우는 경계가 비교적 명확하다. 단지 문제가 될 가능성, 그리고 문제가 됐을 때 치러야 할 비용에 대해 언론인의 상상력이 미치지 못했을 뿐이다. 그런 고려가 반영되기 어려운 의사결정 방식에 익숙해져 있기 때문이다.

다시 이 글 첫머리에서 했던 얘기로 돌아가 본다. 이젠 타사가 딱딱 아귀가 맞는 인터뷰나 사례를 찾아내 완성도가 거의 예술인 리포트나 프로그램을 만들었더라도 쉽게 부러워하지 말아야 한다. 데스크도 '경쟁사는 저렇게 딱 부러지는 사례와 인터뷰를 넣어서 잘도 만들었는데 당신은 왜 이렇게 밋밋하게 만들었느냐'고 현장 기자나 PD를 함부로 나무라지 말아야 한다. 오히려 현장 기자나 PD가 딱 부러진 사례와 아귀가 착착 맞는 인터뷰를 갖고 오면 그냥 '저 친구 참 능력이 대단하네'라고 감탄하기에 앞서 어딘가 함정이 있을 수 있다는 상상을 해봐야 한다.

우리가 만드는 작품이 <콰이강의 다리>가 되지 않기 위해서는 지금부터라도 속도나 제작 완성도 같은 요소와 함께 법적, 윤리적 요소를 충분히 고려하는 계산법을 일상화하는 게 안전하다. 어느 중견 언론인이 잘 지적한 것처럼 이제 언론윤리는 사치품이 아니라 생존재로 취급해야 한다. 우리는 아직 누구도 문제가 터지기 이전으로 시간 여행을 할 능력을 갖고 있지 않기 때문이다. 🌱

# FAKE NEWS

## 거짓 정보의 개념, 원인 및 대응 방안 - 미국의 사례를 중심으로

안서우 미국 미시간주립대 커뮤니케이션학 박사과정

### 1. 거짓 정보는 왜 위험한가?

2016년 미국 대통령 선거의 최대 이슈는 거짓 정보(misinformation)였다. 특히 사회 연결망 서비스(Social Network Service)상에 출처가 분명하지 않은 상당수의 계정들이 대통령 후보들에 대한 거짓 정보를 게시하고 퍼트리면서 여론이 왜곡되는 문제가 나타났다. 계정들 중 상당수는 미국 외 지역에서 만들어진 것으로 밝혀졌는데 이들은 의도적으로 여론을 조작해 미국 선거에 개입하려 했다는 의심 받고 있다. 대표적으로 대선 기간 동안 러시아의 '인터넷 연구원(Internet Research Agency)'은 대량의 거짓 정보와 선전 자료들을 생산했다. 인터넷 연구원은 페이스북 계정 470개로 8만 개 이상의 게시물을 올렸는데 최소 2,900만 명에서 최대 1억 2,600만 명의 이용자들에게 노출된 것으로 추정된다(Rowland, 2020). 이에 페이스북, 구글, 트위터는 2018년 미국 중간 선거를 앞두고 이란 및 러시아와 연계된 것으로 의심되는 계정들을 폐쇄하기도 했다(Thomsen & Fabian, 2018).

4년이 지난 지금 미국은 2020년 11월 대통령 선거를 앞두고 다시 한번 거짓 정보와 전쟁을 치르고 있다. 미국 공영 라디오 방송인 엔피알이 의뢰해 미국 유권자들을 대상으로 실시한 여론조사에 따르면 응답자의 35퍼센트는 선거에 가장 위협이 되는 첫 번째 요소로 거짓 정보를 선택했

다(Neely, 2020). 특히 디지털 기술의 발달로 거짓 정보의 형태가 정교화되면서 거짓 정보에 의한 여론 왜곡 우려가 커지고 있다. 유력 언론사가 생산한 것처럼 정교하게 만들어진 가짜 뉴스부터 최근에는 상대방의 얼굴을 다른 사람의 얼굴과 합성해 조작된 영상을 만드는 ‘딥페이크’ 기술까지 등장했다. 동일한 여론조사에서 응답자의 59퍼센트가 진짜 정보와 거짓 정보를 구분할 수 없다고 답한(Neely, 2020) 이유이기도 하다.

거짓 정보에 노출되면 사람들은 잘못된 믿음이나 오인(misperception)을 갖게 될 가능성이 높아진다. 더 나아가 거짓 정보를 믿는 사람들은 자신의 이익에 부합하지 않는 결정을 내릴 가능성이 높다(Lewandowsky et al., 2012). 미국에서 잘 알려진 거짓 정보 중 하나는 백신 접종이 자폐증을 유발한다는 것이다(Bode & Vraga, 2015). 이는 이미 수십 년 전 거짓으로 판별이 되었지만 여전히 많은 사람들이 거짓 정보를 믿어 백신 접종을 꺼리고 있다. 그 결과 백신과 자폐증의 연관성을 믿은 많은 사람들이 충분히 예방이 가능한 질병에 걸려 고통을 받고 있다(Lewandowsky et al., 2012). 더 나아가 거짓 정보에 대한 믿음은 사회 전체에도 부정적 영향을 미치는데, 백신과 자폐증의 연관성에 대한 잘못된 믿음의 결과 질병이 확산되어 사회적 비용이 발생하기도 한다(Lewandowsky et al., 2012).

정치적 맥락에서 거짓 정보는 민주주의에 위협이 된다(Lewandowsky et al., 2012; Hameleers & Van der Meer, 2019). 민주주의는 공론장에서 다양한 의견을 갖는 시민들이 자유롭게 소통을 할 수 있을 때 잘 작동한다(Sunstein, 2002). 이 때 의사소통은 어떤 것이 진실이고 거짓인지 합의가 되어있을 때 잘 이루어질 수 있다. 더 나아가 사실에 대한 합의는 정책 결정의 기초가 된다(Hameleers & Van der Meer, 2019). 하지만 시민들이 무엇이 진실이고 거짓인지 합의를 하지 못한 상태에서는 의사소통이 진전될 수 없다. 결국 민주주의의 핵심 기능인 대화를 통한 문제 해결이 불가능하게 되어 합리적 의사결정이 이루어질 수 없게 된다(Garrett et al., 2016).

미국에서 민주당과 공화당 지지자들은 자신의 정파적 성향에 따라 서로 다른 사실을 믿는다(Bartels, 2002). 많은 공화당 지지자들은 이라크 전쟁 전 사담 후세인이 대량살상무기를 숨겼다는 거짓 정보를 믿고(Nyhan & Reifler, 2010), 버락 오바마 전 대통령이 미국에서 태어나지 않았다는 거짓 정보를 믿는다(Cacciatore et al., 2014; Garrett et al., 2016). 반면 다수의 민주당 지지자들은 2016년 미국 대통령 선거 당시 러시아가 개표기를 조작했다고 믿는다(U.S. Senate Select Committee on Intelligence, n.d.). 정파성에 따른 서로 다른 믿음은 단순히 정치 영역에서만 그치지 않는다. 공화당 지지자들은 상당수 이민자들이 불법 체류자라는 거짓 정보에 동의하는 반면 민주당 지지자들은 동의하는 비율이 낮았다(Pew Research Center, 2018). 심지어 기후 변화에 대해서도 의견이 달라진다. 공화당 지지자들은 민주당 지지자들과 달리 기후 변화가 발생한다는 사실을 아예 믿지 않거나 기후 변화의 원인이 인간이 아닌 신의 뜻이라고 믿는다



(Pew Research Center, 2015). 이러한 거짓 정보에 대한 믿음은 민주적 문제 해결 방식에 큰 방해가 된다. 예를 들어 기후 변화 자체를 부정하거나 신의 뜻이라고 주장하는 사람들이 많다면 기후 변화 해결을 위한 논의는 불가능할 것이다.

따라서 거짓 정보를 믿는 것(misperception)은 아무런 지식을 갖고 있지 않은 상태인 무지(ignorance)보다 더 심각한 결과를 초래할 수 있다(Pasek et al., 2015). 무지는 태도 형성이나 행동의 근거가 되는 지식이 부족한 상태이다. 따라서 무지에 놓인 사람들은 태도 형성이나 행동의 근거가 되는 지식을 먼저 찾는 경향이 있다. 하지만 잘못된 믿음을 갖는 사람들은 스스로가 정확한 지식을 갖고 있다는 확신을 갖고 있다. 따라서 새로운 정보를 찾으려는 무지와 달리 기존에 갖고 있던 잘못된 정보를 바탕으로 태도를 형성하고 행동한다. 즉, 잘못된 믿음은 무지보다 불합리한 의사결정을 유도할 가능성이 높다.

한번 형성된 잘못된 믿음을 수정하는 것은 매우 어렵다. 거짓 정보에 장기간 노출된 사람들은 거짓 정보를 뒷받침하는 근거를 계속 얻으면서 자신의 믿음을 강화하기 때문이다(Bode & Vraga, 2015). 또한 새로운 정보가 기존에 믿고 있던 거짓 정보와 상반되는 경우 새로운 정보를 거부하고 거짓 정보를 계속 믿는 경향이 크다(Nyhan & Reifler, 2010; Garrett & Stroud, 2014; Bode & Vraga, 2015). 더 나아가 거짓 정보를 믿는 사람들에게 옳은 정보를 제공하는 것이 오히려 잘못된 믿음을 강화하는 역효과를 일으키기도 한다. Nyhan과 Reifler(2010)는 이라크가 대량살상무기를 갖고 있었다는 거짓 정보를 믿는 사람들 중 강한 보수 성향을 보이는 사람

들에게 이를 반박하는 옳은 정보를 보여주었다. 그 결과 이들은 옳은 정보를 받아들이는 대신 기존에 갖고 있던 거짓 정보를 더 강하게 믿게 되었다. 옳은 정보가 거짓 정보에 대한 믿음을 강화하는 역효과를 일으킨 것이다. 만약 자신이 신뢰하던 정보가 잘못되었다는 것을 알게 되더라도 특정 대상에 대한 부정적 태도는 지속되는 경향이 있다(Thorson, 2016).

정리하면 거짓 정보에 대한 믿음은 개인들로 하여금 불합리한 의사결정을 하도록 유도하며 사회적으로도 큰 비용을 지불하게 만든다. 특히 정치 영역에서 거짓 정보에 대한 믿음은 대화를 통한 문제 해결이라는 민주주의의 역할을 방해하고 여론을 왜곡한다는 점에서 큰 위협이 된다. 더욱이 한번 형성된 잘못된 믿음은 수정되기 어렵다. 거짓 정보가 미국 대통령 선거를 앞두고 주요 이슈가 된 이유이기도 하다.

## 2. 거짓 정보와 관련된 용어들

거짓 정보와 이에 대한 믿음을 설명하는 다양한 용어들이 있다. 주로 가짜 뉴스(fake news)라는 용어가 많이 사용되지만 소문(rumor), 허위 정보(disinformation)처럼 유사한 용어들도 존재한다. 따라서 거짓 정보에 대한 논의에 앞서 거짓 정보에 대한 개념을 명확히 정의하고 유사한 용어들을 구분할 필요가 있다.

먼저, 거짓 정보(misinformation)는 과거에는 정확하고 옳은 정보로 간주되었지만 차후에 거짓으로 판명된 정보를 의미한다(Lewandowsky et al., 2012). 어떤 정보가 옳은 정보인지 여부는 특정 정보가 이용 가능한 최상의 과학적 정보 혹은 전문가들의 합의에 부합하는가를 기준으로 판단한다(Nyhan & Reifler, 2010).

거짓 정보와 유사한 용어로는 소문(rumor), 음모론(conspiracy theory), 허위 정보(disinformation), 가짜 뉴스(fake news) 등이 있다. 첫째, 소문은 빠르게 전파되지만 아직 검증되지 않은 정보를 의미한다(Flynn et al., 2015). 둘째, 음모론은 영향력을 갖고 있는 어떤 사람들이 고의적으로 특정 사건을 일으켰다고 주장하는 설명 방법이다(Flynn et al., 2015). 소문과 음모론은 거짓 정보와 달리 아직 과학적 정보나 전문가들에 의해 사실인지 여부가 판단되지 않는 정보이다. 따라서 소문이나 음모론은 나중에 거짓으로 밝혀질 수도 있고 반대로 사실로 드러날 수도 있다(Flynn et al., 2015). 즉, 소문과 음모론은 차후에 거짓으로 밝혀질 경우에 비로소 거짓 정보가 된다. 셋째, 허위 정보는 의도적으로 만들어진 거짓 정보로 과학적 정보와 전문가들의 합의에 의해 잘못된 것으로 밝혀진 것을 의미한다(Cook et al., 2015). 거짓 정보는 과학적 정보와 전문가들의 합의에 모순되기는 하지만 반드시 고의성을 갖고 만들어진 것은 아니다(Cook et al., 2015). 의도치 않게 자료를 오해하거나 편견으로 인해 거짓 정보가 만들어질 수도 있기 때문이다. 따라서 허위 정보는 거짓 정보의 하위 개념으로 볼 수 있다. 마지막으로 가짜 뉴스는 뉴스

기사 형식을 갖춘 거짓 정보이다(Allcott & Gentzko, 2017; Lazer et al., 2018). 거짓 정보의 형태는 다양할 수 있다. 따라서 뉴스 형식을 갖는 거짓 정보인 가짜 뉴스는 거짓 정보의 하위 개념으로 볼 수 있다.

위의 논의에 기초했을 때 거짓 정보는 의도성에 관계없이 특정 시기에는 옳은 정보로 알려졌지만 이용 가능한 과학적 정보 혹은 전문가들의 합의에 의해 나중에 거짓으로 판명된 모든 형태의 정보를 의미한다. 더 나아가 거짓 정보에 대한 믿음이나 오인은 믿음에 대한 것으로(Nyhan & Reifler, 2010) 믿음은 어떤 사람이나 대상을 신뢰하는 마음의 상태를 의미한다(Merriam-Webster, 2011). 즉, 오인은 거짓 정보(misinformation)에 대해 신뢰하는 상태를 의미한다.

### 3. 양극화된 미디어 환경과 거짓 정보

거짓 정보를 믿는 원인에는 다양한 심리적, 사회적 요인들이 있다. 이 장에서는 정치적으로 양극화된 미국의 미디어 환경과 자신의 정치 성향에 부합하는 정보원을 선택하는 유권자들의 시청 행태가 어떻게 거짓 정보에 대한 믿음으로 이어지는지 설명한다.

한국의 언론사들처럼 미국의 언론사들도 보수와 진보 성향으로 양극화 되어있다. 보수 성향으로 알려진 폭스와 이에 대응하는 씨엔엔이 대표적이다. 이러한 정파적 언론사들은 자신들이 지지하는 정치 세력에 대해서는 긍정적으로 묘사하는 반면 반대 세력에 대해서는 부정적으로 묘사한다.

언론사들의 정치적 양극화는 시청자들의 편향된 뉴스 선택을 유도한다. 사람들은 자신의 정치 성향에 부합하는 정보를 더 선호하고 쉽게 받아들이기 때문이다(Stroud, 2017). 반면 자신의 정치 성향에 반대되는 정보를 선택할 때는 인지적으로 불편함을 느끼고(Festinger, 1957) 정보를 처리하는 속도도 훨씬 떨어진다(Taber & Lodge, 2006). 그 결과 정치적으로 편향된 뉴스를 지속적으로 시청하는 유권자들은 정파적으로 극단적인 태도를 갖게 될 수 있다. 예를 들어 공화당은 긍정적으로, 민주당은 부정적으로 묘사한 뉴스에 지속적으로 노출되면 공화당을 지지하는 태도가 더욱 강해지고 민주당에 대해서는 더욱 부정적인 태도를 갖게 된다(Morris, 2007).

특히 정보 통신 기술의 발달로 언론사들의 수가 증가하면서(Baum & Kernell, 1998; Webster, 2014) 언론사들의 정치적 양극화는 더욱 심해지고 있다(Mullainathan & Schleifer, 2007). 새로 등장한 언론사들은 기성 언론사들이 주목하지 않았던 시청자들을 공략한다(Hamilton, 2004). 특히 후발 언론사들은 정파성이 강한 시청자들의 주목을 얻기 위한 틈새 시장 전략을 취하기도 한다(Morris, 2007; Mullainathan & Schleifer, 2007). 폭스 뉴스의 등장이 대표적이다(Morris, 2007). 폭스 뉴스는 기존의 방송 뉴스들이 민주당에 편향되어 있다고 생각해 환멸을 느낀 공화당 지지자들을 공략했다. 폭스는 공화당 지지자들의 성향에 맞도록 보수 성향이 강한 뉴스를 생산했고 그 결과 많은 시청자들을 확보해 큰 성공을 얻을 수 있었다.



최근 언론사들과 인터넷 사업자들은 알고리즘을 통해 수용자들의 성향에 맞는 뉴스를 자동으로 추천해주는 시스템을 적극적으로 도입하고 있다. 이는 정파적 뉴스에 대한 선택적 노출을 더욱 강화해 시청자들을 편향적으로 만든다는 점에서 비판을 받고 있다(Praiser, 2011).

더 나아가 자신의 성향에 부합하는 정치 정보에만 지속적으로 노출될 경우 거짓 정보에 대해 강한 신뢰를 갖게 된다(Hameleers & Van der Meer, 2019). 즉, 보수 성향 뉴스를 주로 시청하는 유권자들은 보수 진영에 유리한 거짓 정보(예: 버락 오바마 전 대통령이 미국에서 태어나지 않았다는 것)를 믿고 진보 성향 뉴스를 주로 시청하는 유권자들은 진보 진영에 유리한 거짓 정보(예: 러시아가 2016년 미국 대선에 개입해 개표기를 조작했다는 것)를 믿는다는 것이다.

동기적 추론 이론(Theory of motivated reasoning)은 정파성이 어떻게 거짓 정보에 대한 믿음으로 이어지는지 설명하는 주요 이론 중 하나이다(Weeks, 2015; Flynn et al., 2017). 동기적 추론 이론에 따르면 개인들이 정보를 평가할 때는 정확성 목표(accuracy goal)와 방향성 목표(directional goal)라는 두 가지 목표를 갖는다. 정확성 목표는 주어진 정보를 최대한 합리적으로 처리하려는 목표인 반면 방향성 목표는 정보를 자신의 신념과 태도에 부합하는 방식으로 처리하려는 목표이다. 이론에 따르면 보수 혹은 진보 성향이 강한 사람들은 자신의 신념에 부합하지 않는 정보에 대해 불편함을 느끼기 때문에 주어진 정보를 자신의 태도와 부합하는 방향으로 처리한다. 즉, 정보를 있는 그대로 정확히 이해하기 보다는 내 입맛에 맞는 방향으로 이해한다는 것이다.



이 때 정확성 목표는 약화되고 방향성 목표는 강화된다. 그 결과 정보의 진실 여부와 상관없이 자신의 정치적 성향에 부합하는 거짓 정보에 쉽게 현혹된다(Bartels, 2002; Nyhan & Reifler, 2010; Garrett et al., 2016). 이들은 거짓 정보를 반박하는 증거를 인지하기는 하지만 여전히 부정확한 믿음을 지속하는 경향을 보인다(Garrett et al., 2016). 대표적으로 폭스는 기후 변화에 회의적인 태도를 보이는데 폭스 시청자들도 기후 변화에 대해 부정적인 태도를 보인다(Feldman et al., 2012). 또한 폭스 뉴스 시청자들은 이라크 전쟁으로 발생한 미군의 사상자 수를 과소 평가하는 것으로 나타났다(Morris, 2007).

최근에는 온라인 블로그와 사회 연결망 서비스가 거짓 정보를 생산하고 확산하는 주요 통로가 되고 있다. 언론사의 뉴스가 사실 관계를 확인하는 전문적인 취재와 편집 과정을 거쳐 생산되는 것과 달리 온라인 블로그와 사회 연결망 서비스의 글들은 게이트 키퍼링을 거치지 않은 채 생산되는 경향이 있다. 그만큼 언론사의 뉴스에 비해 거짓 정보가 쉽게 생성될 수 있다는 것이다.

더 나아가 온라인 상의 정보는 전파력이 강한(Viral) 특성을 가지고 있다(Timberg et al., 2020). 거짓 정보가 생성되면 이를 검증하고 반박하기도 전에 빠르게 퍼지는 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 한번 형성된 거짓 정보에 대한 믿음은 수정되기 어렵기 때문에 빠르게 확산되는 온라인상의 거짓 정보는 시민들을 오도해 여론을 왜곡할 수 있다는 문제가 있다. Shin 등(2017)은 트위터상에서 정치적 내용을 담은 거짓 정보를 퍼뜨리는 이용자들은 군집을 형성한다는 것을 발견

했다. 이들은 반대 진영에 있는 후보에게 불리한 정보를 선택적으로 공유해 퍼뜨린다. 반면, 거짓 정보를 반박하는 사람들은 군집을 형성하지 않는다. 그 결과 반박 정보가 퍼지는 속도가 거짓 정보를 퍼지는 속도를 따라가지 못하게 된다.

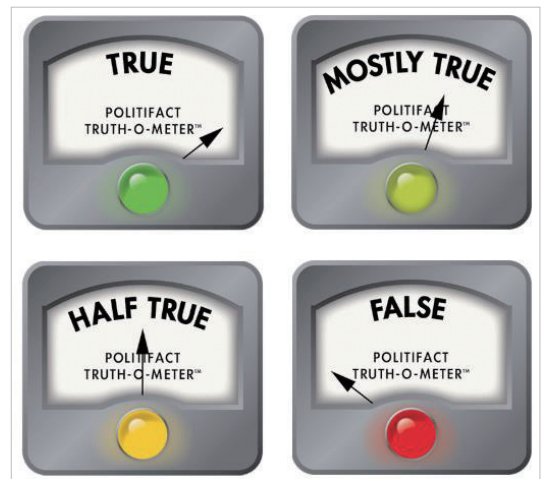
#### 4. 거짓 정보에 대한 대응 전략 - 미국의 사례를 중심으로

각국은 다양한 방식으로 거짓 정보에 대응하고 있다. 거짓 정보에 직접적인 규제를 두는 유럽 국가들과 달리 미국은 개별 기관들의 자율적인 규제에 초점을 두고 있다(방송통신심의위원회, 2018). 이는 표현의 자유를 제한하는 입법을 금지한 수정헌법 제1조의 원칙에 따라 거짓 정보 역시 예외적인 경우를 제외하면 표현의 자유가 보장되기 때문이다(방송통신심의위원회, 2018). 미국의 자율 규제는 크게 두 가지 방향으로 이루어지고 있다.

첫째, 사실 관계 확인(Factcheck) 서비스를 제공하는 비영리 기관들이 있다. 대표적으로 미국 플로리다주에 위치한 비영리 저널리즘 기관인 포인터 재단이 운영하는 '폴리티팩트' 및 펜실베이니아 대학교 아넨버그 공공정책 센터의 프로젝트인 '팩트체크닷오알지'가 있다. 특히 폴리티팩트는 진실측정기(Truth-O-Meter)를 통해 특정 정보가 얼마나 거짓 혹은 진실에 가까운지 분석하고 시각화해 보여주는 것으로 잘 알려져 있다(〈그림 1〉 참고). 이들은 사실 관계 확인 시스템을 구축해 사회적으로 논란이 되는 정보에 대해 참, 거짓을 판별하고 자체 홈페이지에 이를 게재한다. 정치적 이슈에 대한 검증뿐만 아니라 최근 문제가 되고 있는 코로나19에 대한 정보 등 다양한 분야를 다룬다. 위에서 언급한 두 기관만큼 공신력이 높지는 않지만 1994년 데이비드 미켈슨이 만든 '스놉스닷컴'이라는 사이트도 오랜 기간 동안 많은 미국인들이 이용해 온 사실 관계 확인 서비스로 잘 알려져 있다.

비영리기관들은 언론사 및 인터넷 사업 자들과 협력해 옳은 정보를 제공하고 거짓 정보의 확산을 막기 위한 노력을 하고 있다. 대표적으로 팩트체크닷오알지는 2020년 미국 대통령 선거 기간 동안 허스트사의 34개 텔레비전 및 2개의 라디오 방송국을 통해 39개 주에 거주하

〈그림 1〉 폴리티팩트의 진실측정기(Truth-O-Meter)



출처: <https://www.politifact.com/>

는 유권자들에게 사실 관계 확인 프로그램을 제공할 예정이다(Factcheck.org, 2020). 정치인들은 평판과 재선 가능성을 고려하기 때문에(Nyhan & Reifler, 2015) 정치인들의 발언을 언론에서 검증하면 거짓 정보의 생성과 확산을 막는 데 큰 역할을 할 것으로 기대된다. 실제로 미국의 주의 회 의원들을 대상으로 한 연구 결과, 확인이 되지 않은 의문스러운 정보를 언급할 경우 평판이 낮아질 수 있다는 경고 메일을 받은 의원들은 메일을 받지 않은 의원들보다 거짓 정보를 덜 이야기하는 것으로 나타났다(Nyhan & Reifler, 2015). 이외에도 폴리티팩트는 페이스북과 협력해 거짓 정보를 판별하는 역할을 하고 있다.

둘째, 인터넷 사업자들도 올해 11월 시행되는 미국 대통령 선거를 앞두고 적극적으로 거짓 정보 확산을 막기 위해 노력하고 있다. 2016년 미국 대통령 선거 이후 사회 연결망 서비스에 올라온 정보에 대한 유권자들의 신뢰도가 급격히 낮아졌기 때문이다. 실제로 2020년 1월 미국 공영 라디오 방송인 엔피알이 의뢰해 미국 유권자들을 대상으로 실시한 여론조사에 따르면 82퍼센트의 응답자들은 사회연결망 서비스에 게재된 정보가 거짓이라고 생각한다고 답변했다(Neely, 2020). 더 나아가 75퍼센트의 응답자들은 선거 개입을 차단하기 위해 페이스북, 트위터와 같은 사회 연결망 서비스 회사들이 내놓은 정책을 신뢰하지 않는다고 답변했다(Neely, 2020).

이에 대응하기 위해 페이스북은 2016년 이후 폴리티팩트, 로이터 팩트체크 등 각국의 사실 관계 확인 서비스를 제공하는 기관들(Fact-checkers)과 협력하여 거짓 정보를 판별하고 있다(Facebook, n.d.). 거짓 정보로 의심되는 게시글이 나타나면 사실 관계 확인 서비스 기관들은 게시글을 검토한 뒤 정확성을 평가한다. 거짓으로 판명된 정보는 노출이 감소한다. 반복적으로 거짓 정보가 올라오는 페이지는 노출이 감소되거나 광고 및 수익에 제약을 받고 뉴스 페이지에 등록할 수 없게 된다. 다른 이용자가 거짓 정보로 판명된 게시글을 공유하려고 할 때는 경고 문구를 보여 준다. 이러한 맥락에서 최근 페이스북은 트럼프 대통령의 재선 캠페인에서 제작한 광고들이 오인을 일으킬 수 있다고 판단해 광고를 삭제하기로 했으며(Collier, 2020), 최근 코로나19 관련 가짜 치료법을 설명한 글을 삭제하기도 했다(Timberg et al., 2020).

트위터는 최근 조작되었다고 판단되는 영상이나 이미지에 경고문구를 삽입하기로 했다(Juhasz, 2020). 조작 여부는 회사 내부 직원인 조정자(moderator)가 판단한다. 만일 공공의 안전에 심각한 위협을 초래한다고 판단되는 경우 게시글을 삭제할 수도 있다. 또한 조작된 것으로 판단되는 영상이나 이미지에 '좋아요(Like)'를 클릭하거나 '리트윗(Retweet)'을 한 이용자는 다른 사람들을 오도할 수 있는 자료를 공유할 것인지 묻는 경고 메시지를 받게 된다.

유튜브는 이용자를 오도할 수 있는 내용을 담고 있는 게시물 혹은 그러한 경계선상에 놓여있는 게시물(borderline content)에 대한 추천 횟수를 제한하는 정책을 시행하고 있다(YouTube, n.d.). 이와 관련해 최근 유튜브는 선거와 관련해 오인을 일으켜 심각한 위협을 일으킬 수 있는 내용물을 제거하겠다고 발표했다(Alba, 2020).



사회 연결망 서비스 사업자뿐만 아니라 전자 상거래 회사인 아마존도 거짓 정보 퇴치에 나서고 있다. 아마존은 최근 코로나19와 관련해 건강 효능에 대해 검증되지 않은 주장을 하는 1만 개의 상품들을 상품 목록에서 제외했으며 상품 판매자들에게 ‘코로나바이러스’ 혹은 ‘코로나19’를 검색 결과의 키워드로 넣지 말라고 공지했다(Timberg et al., 2020). 또한 아마존은 검색창에 ‘Coronavirus’를 검색할 경우 검색 결과 상단에 ‘코로나바이러스 예방조치들에 대해 알아보기’는 문구를 보여준다. 문구는 미국 질병통제예방센터(Center for Disease Control and Prevention, CDC)의 코로나19 관련 페이지로 연결된다(Timberg et al., 2020).

## 5. 결론 - 이용자 교육의 중요성

이처럼 미국에서는 다양한 방면에서 거짓 정보의 생성과 확산을 막기 위한 노력들이 이루어지고 있다. 하지만 이러한 대응이 곧 완벽한 해결책이 될 수는 없다. 거짓 정보는 한번 생성되면 사실 관계를 검증하기도 전에 빠르게 확산되기 때문이다. 특히 온라인상에서 거짓 정보는 실시간으로 생성되고 빠르게 전파된다. 이에 대응해 몇몇 기관들은 알고리즘을 활용한 자동화된 시스템을 구축해 실시간으로 생성되는 거짓 정보를 차단하려는 시도를 하고 있다. 하지만 자동화에 의존한 시스템만으로 날로 교묘해지는 거짓 정보의 전파를 막기에는 한계가 있다. 더 나아가 누가 특정 정보를 진실 혹은 거짓으로 판별하는지도 논란이 될 수 있다.



따라서 거짓 정보의 생성 및 전파를 최소화하는 다양한 전략들을 구사함과 동시에 정보 이용자 스스로 참과 거짓을 구분할 수 있는 능력을 키울 필요가 있다(Weninger, 2019). 이와 관련해 미국에서는 미디어 교육 강화를 통해 이용자들이 미디어에서 접하는 정보의 질을 스스로 판단할 수 있도록 하는 방안을 추진하고 있다. 워싱턴 주는 미디어 교육을 강화하는 법안을 통과시켰고 캘리포니아 주도 미디어 교육을 정규교과에 포함하는 방안을 추진하고 있다(정세훈, 2018).

한국에서도 거짓 정보가 사회적으로 큰 문제가 되면서 거짓 정보의 확산과 생성을 규제하기 위한 여러 노력들이 이루어지고 있다. 국회에서는 거짓 정보를 막기 위한 다양한 법안들이 발의되어 있다. 또한 서울대학교 언론정보연구소는 'SNU팩트체크'를 설립해 언론사들이 사실 관계를 검증한 내용을 게시할 수 있는 플랫폼을 제공하고 있다. 몇몇 언론사들은 사실 관계를 확인하는 별도 코너를 제공하기도 한다. 이러한 법적, 자율적 규제와 함께 정보 이용자들 스스로 거짓 정보를 구분할 수 있도록 미디어 교육도 증진될 필요가 있다(정세훈, 2018). 이러한 노력들이 합쳐질 때 거짓 정보로 인한 문제들이 해결될 수 있을 것이다. 🌱

## 참고 문헌

- 1) 정세훈 (2018). 가짜뉴스의 대응 방안 및 쟁점. <관훈저널>, 60(1), 76-82.
- 2) 방송통신심의위원회 (2018, 12). 제4장 가짜뉴스 대응의 국제적 추이: 유럽 방식 v. 미국 방식. <가짜뉴스 대응 개선을 위한 정책 방안 연구>.
- 3) Alba, D. (2020, 02, 04). YouTube Says It Will Ban Misleading Election-Related Content. *The New York Times*. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2020/02/03/technology/youtube-misinformation-election.html>.
- 4) Allcott, H., & Gentzkow, M. (2017). Social media and fake news in the 2016 election. *Journal of economic perspectives*, 31(2), 211-36.
- 5) Bartels, L. M. (2002). Beyond the running tally: Partisan bias in political perceptions. *Political behavior*, 24(2), 117-150.
- 6) Baum, M. A., & Kernell, S. (1999). Has cable ended the golden age of presidential television?. *American political science review*, 93(1), 99-114.
- 7) belief. 2011. In Merriam-Webster.com. Retrieved May 8, 2011. Retrieved from <https://www.merriam-webster.com/dictionary/belief>
- 8) Bode, L., & Vraga, E. K. (2015). In related news, that was wrong: The correction of misinformation through related stories functionality in social media. *Journal of Communication*, 65(4), 619-638.
- 9) Cacciatore, M. A., Yeo, S. K., Scheufele, D. A., Xenos, M. A., Choi, D. H., Brossard, D., ... & Corley, E. A. (2014). Misperceptions in polarized politics: The role of knowledge, religiosity, and media. *PS: Political Science & Politics*, 47(3), 654-661.
- 10) Collier, K. (2020, 03, 05). Facebook to remove misleading Trump 'census' ads. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/us-news/2020/mar/05/facebook-removes-misleading-trump-ads>.
- 11) Cook, J., Ecker, U., & Lewandowsky, S. (2015). Misinformation and how to correct it. *Emerging trends in the social and behavioral sciences: An interdisciplinary, searchable, and linkable resource*, 1-17.
- 12) Facebook (n.d.). Retrieved from <https://www.facebook.com/help/publisher/182222309230722>.
- 13) Factcheck.org. (2020). *FactCheck.org Partners with Hearst TV*. Retrieved from <https://www.factcheck.org/2019/11/factcheck-org-partners-with-hearst-tv/>.
- 14) Feldman, L., Maibach, E. W., Roser-Renouf, C., & Leiserowitz, A. (2012). Climate on cable: The nature and impact of global warming coverage on Fox News, CNN, and MSNBC. *The International Journal of Press/Politics*, 17(1), 3-31.
- 15) Festinger, L. (1962). *A theory of cognitive dissonance (Vol. 2)*. Stanford university press.
- 16) Flynn, D. J., Nyhan, B., & Reifler, J. (2017). The nature and origins of misperceptions: Understanding false and unsupported beliefs about politics. *Political Psychology*, 38, 127-150.
- 17) Garrett, R. K., & Stroud, N. J. (2014). Partisan paths to exposure diversity: Differences in pro- and counterattitudinal news consumption. *Journal of Communication*, 64(4), 680-701.
- 18) Garrett, R. K., Weeks, B. E., & Neo, R. L. (2016). Driving a wedge between evidence and beliefs: How online ideological news exposure promotes political misperceptions. *Journal of Computer-Mediated Communication*, 21(5), 331-348.
- 19) Hameleers, M., & van der Meer, T. G. (2019). Misinformation and polarization in a high-choice media environment: How effective are political fact-checkers?. *Communication Research*, 0093650218819671.
- 20) Hamilton, J. (2004). *All the news that's fit to sell: How the market transforms information into news*. Princeton University Press.

참고 문헌

- 21) Juhasz, A. (2020, 03, 04). Twitter Vows That As Disinformation Tactics Change, Its Policies Will Keep Pace. NRP. Retrieved from <https://www.npr.org/2020/03/04/811686225/twitter-vows-that-as-disinformation-tactics-change-its-policies-will-keep-pace>.
- 22) Morris, J. S. (2007). Slanted objectivity? Perceived media bias, cable news exposure, and political attitudes. *Social Science Quarterly*, 88(3), 707-728.
- 23) Mullainathan, S., & Shleifer, A. (2005). The market for news. *American Economic Review*, 95(4), 1031-1053.
- 24) Nyhan, B., & Reifler, J. (2010). When corrections fail: The persistence of political misperceptions. *Political Behavior*, 32(2), 303-330.
- 25) Nyhan, B., & Reifler, J. (2015). The effect of fact checking on elites: A field experiment on US state legislators. *American Journal of Political Science*, 59(3), 628-640.
- 26) Neely, B. (2020, 01, 21). NPR Poll: Majority Of Americans Believe Trump Encourages Election Interference. NRP. Retrieved from <https://www.npr.org/2020/01/21/797101409/npr-poll-majority-of-americans-believe-trump-encourages-election-interference>.
- 27) Lazer, D. M., Baum, M. A., Benkler, Y., Berinsky, A. J., Greenhill, K. M., Menczer, F., ... & Schudson, M. (2018). The science of fake news. *Science*, 359(6380), 1094-1096.
- 28) Lewandowsky, S., Ecker, U. K., Seifert, C. M., Schwarz, N., & Cook, J. (2012). Misinformation and its correction: Continued influence and successful debiasing. *Psychological Science in the Public Interest*, 13(3), 106-131.
- 29) Pasek, J., Sood, G., & Krosnick, J. A. (2015). Misinformed about the affordable care act? Leveraging certainty to assess the prevalence of misperceptions. *Journal of Communication*, 65(4), 660-673.
- 30) Pew Research Center (2018, 06, 28). *Shifting Public Views on Legal Immigration Into the U.S.*. Retrieved from <https://www.people-press.org/2018/06/28/shifting-public-views-on-legal-immigration-into-the-u-s/>.
- 31) Pew Research Center (2018, 06, 28). *Chapter 2: Climate Change and Energy Issues*. Retrieved from <https://www.pewresearch.org/science/2015/07/01/chapter-2-climate-change-and-energy-issues/>.
- 32) POLITIFACT, (n.d.). Retrieved from <https://www.politifact.com/>.
- 33) Pariser, E. (2011). *The filter bubble: How the new personalized web is changing what we read and how we think*. Penguin.
- 34) Rowland, D. (2020, 02, 24). What you need to know about the language of disinformation ahead of the 2020 election cycle. *USA TODAY*. Retrieved from <https://www.usatoday.com/in-depth/news/investigations/2020/02/24/disinformation-2020-presidential-election-heres-language/4726983002/>.
- 35) Shin, J., Jian, L., Driscoll, K., & Bar, F. (2017). Political rumoring on Twitter during the 2012 US presidential election: Rumor diffusion and correction. *new media & society*, 19(8), 1214-1235.
- 36) Snopes.com. (n.d.). Retrieved from <https://www.snopes.com/>.
- 37) Sunstein, C. R. (2002). The law of group polarization. *Journal of political philosophy*, 10(2), 175-195.
- 38) Stroud, N. J. (2017). Selective exposure theories. *The Oxford handbook of political communication*. Oxford University Press.
- 39) Taber, C. S., & Lodge, M. (2006). Motivated skepticism in the evaluation of political beliefs. *American journal of political science*, 50(3), 755-769.

## 참고 문헌

- 40) Timberg, C., Room, T. & Greene, J. (2020, 02, 28). Tech firms take a hard line against coronavirus myths. But what about other types of misinformation?. *The Washington Post*. Retrieved from <https://www.washingtonpost.com/technology/2020/02/28/facebook-twitter-amazon-misinformation-coronavirus/>.
- 41) Thomsen, J. & Fabian, J. (2018, 09, 12). Trump authorizes sanctions against foreign governments that interfere in US election. *The Hill*. Retrieved from <http://thehill.com/policy/cybersecurity/406290-trump-authorizes-sanctions-against-foreign-governments-that-interfere-in>.
- 42) Thorson, E. (2016). Belief echoes: The persistent effects of corrected misinformation. *Political Communication*, 33(3), 460-480.
- 43) U.S. Senate Select Committee on Intelligence. (n.d.). Retrieved from [https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/documents/Report\\_Volume1.pdf](https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/documents/Report_Volume1.pdf).
- 44) Webster, J. G. (2014). *The marketplace of attention: How audiences take shape in a digital age*. Mit Press.
- 45) Weeks, B. E. (2015). Emotions, partisanship, and misperceptions: How anger and anxiety moderate the effect of partisan bias on susceptibility to political misinformation. *Journal of communication*, 65(4), 699-719.
- 46) Weninger, T. (2019, 11, 15). Twitter's political ad policy is a small step in the fight against disinformation. *CNN*. Retrieved from <https://www.cnn.com/2019/11/15/perspectives/twitter-political-ad-policy>.
- 47) YouTube. (n.d.). Retrieved from <https://youtube.googleblog.com/2019/01/continuing-our-work-to-improve.html>.



제21대 국회의원 선거가 다가왔습니다.  
「언론중재」 2020년 봄호는 이번 선거 기간의  
유튜브 선거콘텐츠 양상을 발빠르게 정리하고,  
선거보도심의 및 표현의 자유와 관련한  
법적 논의를 담았습니다.



언론중재위원회 학술지

# 미디어와 인격권

## 제6권 제1호 논문 공모



언론중재위원회 학술지 <미디어와 인격권> 제6권 제1호에 수록할 연구논문을 다음과 같이 공모하오니, 관심 있는 연구자들의 많은 투고 바랍니다.

### 공모분야

#### <연구논문>

표현의 자유, 인격권, 언론윤리, 미디어법제 등 <미디어와 인격권>의 발행 목적에 부합하는 주제 전반 (언론법제 관련 판례평석 포함)

### 응모자격

1. 언론학 및 법학 관련 학회 회원
2. 관련분야의 전문가자격증 소지자 및 종사자로서 해당 분야 전문성이 인정되는 사람



### 제출마감

#### <연구논문>

논문 제출마감: 2020년 5월 13일(수)까지

\* 제출서류 및 양식 등은 언론중재위원회 홈페이지에서 확인



### 제출방법

이메일(journal@pac.or.kr)로 제출



\* 기타 자세한 사항은 언론중재위원회 홈페이지(www.pac.or.kr)를 참고하시거나 연구팀(02-397-3042)으로 문의바랍니다.

\* 학술지 <미디어와 인격권>은 한국연구재단 등재후보학술지이며, 올해 등재학술지 심사가 예정되어 있습니다.