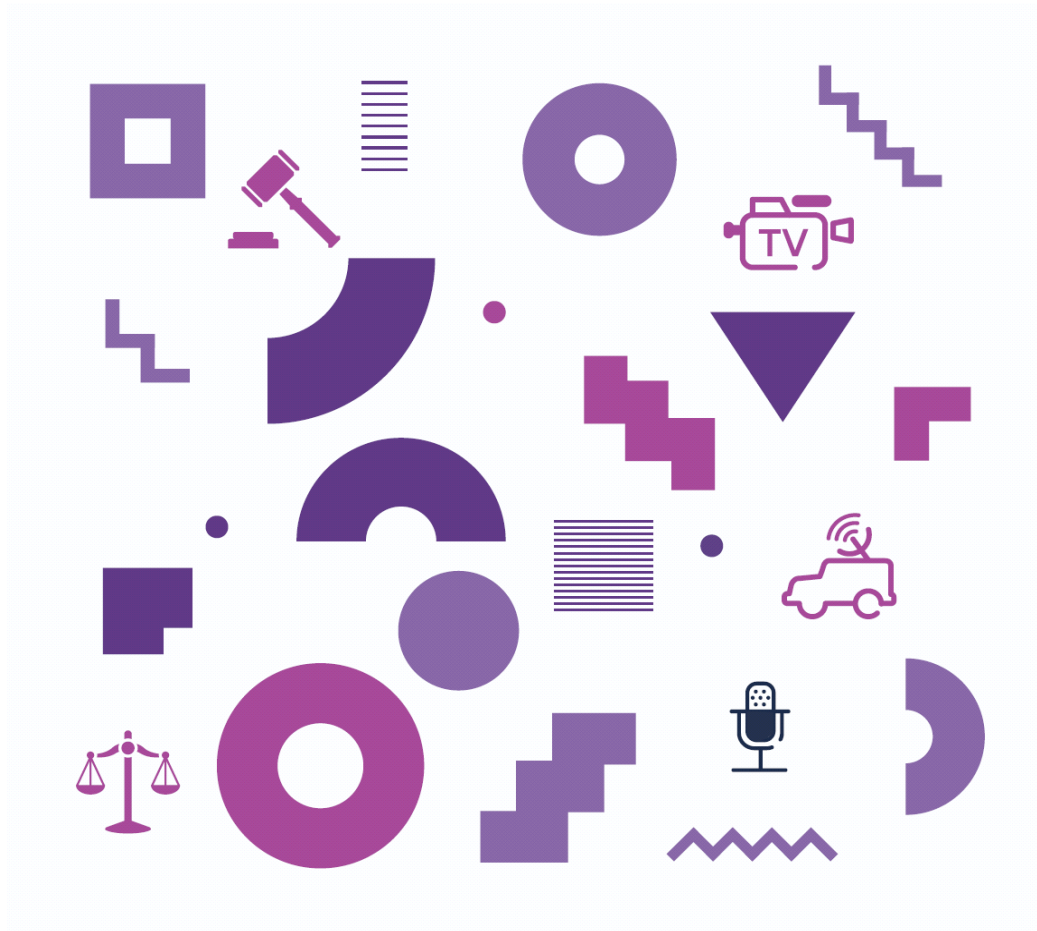


선거와 언론보도, 해외 각국의 쟁점과 대응 방향



2021년도 해외언론법제연구보고서

선거와 언론보도, 해외 각국의 쟁점과 대응 방향



언론중재위원회
Press Arbitration Commission

2021년도 해외언론법제연구보고서

<제5호>

- 미국의 거짓 정보 문제와 대응 방안 1
안서우(미국 미시간주립대학교(Michigan State University) 커뮤니케이션학과 박사과정)
- 영국의 선거 보도 및 소셜 미디어 규제 현황 39
황수영(영국 브리스톨대학교 공공정책 석사)
- 독일의 선거 관련 허위조작정보 규제에 관한 논의 69
정다은(독일 레겐스부르크 대학교(Universität Regensburg) 법학 박사과정)
- 프랑스의 선거 관련 허위정보의 생산과 유통에 관한 대응 방안
: 법률적 규제를 중심으로 101
최지선(서강대학교 미디어융합연구소 책임연구원)
- 정책 보도가 실종된 일본 선거 보도의 과제 137
곽선영(시즈오카대학 전임강사)

I. 도입부

미국은 거짓 정보와 전쟁 중이다. 2016년 미국 대통령 선거 당시 사회관계망서비스 상에 대통령 후보들을 비방하는 소위 ‘가짜 뉴스’가 대량으로 유포되었다. 특히 러시아 정부와 긴밀하게 연계된 기관들이 미국 선거에 개입하고 사회적 분열을 일으킬 목적으로 대량의 거짓 정보를 만들어 온라인에 퍼뜨렸다. 2017년 미국 상원 법사위원회는 러시아의 선거 개입과 관련해 구글, 페이스북, 트위터 등 주요 인터넷 기업들을 불러 청문회를 실시하기도 했다(Shaban, Timberg & Dwoskin, 2017). 청문회에서 페이스북은 약 1억 2,600만 명의 페이스북 이용자들이 러시아 기관에서 만들어진 거짓 정보에 노출되었다고 밝혔다. 트위터는 청문회에서 2,752개의 계정들이 러시아에 의해 관리되었으며 선거 기간 동안 3만 6천개의 소위 ‘봇(bot)’이라고 불리는 유령 계정들이 1억 4천만 개의 게시글을 작성했다고 답변했다. 구글도 유튜브에 러시아와 관련된 43시간 분량의 1,108개의 비디오를 발견했다고 밝혔다. 청문회를 개최한 린지 그라함(Lindsey Graham) 상원 의원은 거짓 정보를 이용한 러시아의 선거 개입을 ‘21세기의 국가 안보에 대한 위협’이라며 우려를 나타냈다. 최근에는 코로나 바이러스 백신과 관련된 거짓 정보가 온라인에 급속하게 퍼지고 있다(Islam et al., 2021). 빌 게이츠가 투자한 백신이 인간의 DNA를 조작한다는 거짓 정보가 대표적이다(Black & Schoolov, 2021). 거짓 정보에 노출된 사람들이 백신 접종을 꺼리면서 코로나 종식에 어려움을 겪고 있다.

더 나아가 전문가들조차 진짜인지 거짓인지 구분하기 어려운 정교한 형태의 거짓 정보들이 쏟아지면서 거짓 정보와의 전쟁을 더욱 어렵게 만들고 있다. 마치 유력 언론사에서 발행된 것처럼 정교하게 만들어진 가짜 뉴스부터 상대방의 얼굴을 다른 사람의 얼굴과 합성해 조작된 영상이나 이미지를 만드는 ‘딥페이크(deep fake)’ 기술까지 등장

* 미국 미시간주립대학교(Michigan State University) 커뮤니케이션학과 박사과정, ahnsuhwo@msu.edu

했다. 미국 유권자들을 대상으로 실시한 여론조사에서 응답자의 59퍼센트가 진짜 정보와 거짓 정보를 구분할 수 없다고 답한 이유이다(Neely, 2020). 이에 미국에서는 거짓 정보에 어떻게 효과적으로 대응할 수 있는지 활발한 논의가 일어나고 있다.

이 글에서는 미국의 사례를 중심으로 거짓 정보를 둘러싼 문제들과 이에 대응하기 위한 법적, 자율적 규제 방안들을 살펴본다. 먼저 거짓 정보의 개념을 정의하고 이와 유사한 개념들을 정리한다. 두 번째로 거짓 정보는 어떤 문제를 일으킬 수 있는지 살펴본다. 세 번째로 미국에서는 다양한 주체들이 거짓 정보에 어떻게 대응하고 있는지 살펴본다. 먼저 거짓 정보와 관련된 미국의 법적 규제들과 법원의 판결들을 살펴본다. 또한 페이스북과 구글 등 인터넷서비스사업자들 온라인에서 퍼지는 거짓 정보에 어떻게 대응하고 있는지 살펴본다. 더 나아가 사실검증 서비스를 제공하는 미국의 비영리 기관들의 역할을 알아본다. 또한 거짓 정보가 만들어지고 유포되는 것을 규제하는 방안들이 갖는 한계점을 지적하고 대안으로 이용자들 스스로 정보의 진실 여부를 구분할 수 있도록 하는 미디어 문해력(literacy) 교육에 대해 살펴본다. 마지막으로 거짓 정보를 막기 위한 미국의 대응 방안들이 한국의 거짓 정보 대응 논의에 주는 함의를 살펴본다.

II. 거짓 정보의 개념

거짓 정보(misinformation)에 대해 본격적으로 논의하기 전에 거짓 정보란 무엇인가 개념을 정리할 필요가 있다. 또한 소문(rumor), 음모론(conspiracy theory), 가짜 뉴스(fake news), 허위 정보(disinformation) 등 거짓 정보와 유사하지만 의미는 조금씩 다른 용어들을 구분할 필요가 있다. 거짓 정보는 과거에는 정확하고 옳은 정보로 간주되었지만 차후에 거짓으로 판명된 정보를 의미한다(Lewandowsky et al., 2012). 이용 가능한 최상의 과학적 정보 혹은 전문가들의 합의를 바탕으로 거짓 혹은 진실 여부를 판단할 수 있다(Nyhan & Reifler, 2010; Vraga & Bode, 2020).

거짓 정보는 소문 및 음모론과 구분된다. 소문은 빠르게 전파되지만 아직 검증되지 않은 정보를 의미한다. 음모론은 영향력을 갖고 있는 사람들이 고의적으로 어떤 사건을 일으켰다고 주장하는 것이 주 설명 방식이다(Flynn et al., 2015). 소문과 음모론은 거

짓 정보와 달리 아직 과학적 정보나 전문가들에 의해 사실인지 여부가 확인되지 않았다. 따라서 소문이나 음모론은 나중에 거짓으로 밝혀질 수도 있고 반대로 사실로 드러날 수도 있다(Flynn et al., 2015). 즉, 소문과 음모론이 거짓으로 밝혀지면 비로소 거짓 정보가 된다.

두 번째로 거짓 정보와 가짜 뉴스를 구분할 필요가 있다. 가짜 뉴스라는 용어는 일상적으로 많이 사용되지만 아직 용어의 의미가 확립되지는 않았다(House of Commons of the United Kingdom, 2018). 몇몇 학자들은 가짜 뉴스를 뉴스 기사 형식을 갖춘 거짓 정보로 정의한다(Allcott & Gentzko, 2017). 언론사에서 발행된 기사가 아니지만 제호, 기자의 이름, 언론사 마크 등 기사의 형식을 모방해 마치 특정 언론사에서 발행한 것처럼 보이는 거짓 정보를 가짜 뉴스로 지칭하자고 주장한다. 하지만 오늘날 가짜 뉴스라고 불리는 많은 정보들이 항상 뉴스라는 형식을 갖는 것은 아니다. 따라서 정보의 형식을 기준으로 가짜 뉴스를 정의하는 것은 한계가 있다. 또한 몇몇 사람들은 단지 자신의 정치적 선호와 부합하지 않는다는 이유로 거짓 정보가 없음에도 특정 언론사들이 제작한 기사를 ‘가짜 뉴스’로 공격하기도 한다(Klein & Wueller, 2017). 대표적으로 트럼프 전 미국 대통령은 진보 성향의 언론사들이 가짜 뉴스를 만들어낸다고 수차례 비난했다(House of Commons of the United Kingdom, 2018). 가짜 뉴스라는 의미가 불명확하게 사용되고 있다는 것이다.

이러한 이유로 가짜 뉴스 대신 ‘허위 정보’ 혹은 ‘허위조작정보’라는 개념이 많이 쓰이고 있다. 2018년 영국 하원의 ‘디지털, 문화, 미디어, 스포츠 위원회(The Digital, Culture, Media and Sport Committee)’에서 발간한 보고서 “허위 정보와 ‘가짜뉴스’(Disinformation and ‘fake news’)”에서도 가짜뉴스(fake news) 대신 허위정보(disinformation)라는 용어를 사용할 것을 제안했다(House of Commons of the United Kingdom, 2018).

허위 정보는 거짓 정보가 누군가를 고의적으로 속이기 위해 만들어졌는가에 초점을 둔다(Cook et al., 2015; House of Commons of the United Kingdom, 2018). 거짓 정보가 항상 누군가를 속이려는 의도로 만들어진 것은 아니라는 점에서 허위 정보와 구분된다(Cook et al., 2015). 의도치 않게 자료를 오해하거나 편견으로 인해 거짓 정보가 만들어질 수도 있기 때문이다. 언론사의 기자들은 취재과정에서 의도치 않게 잘

못된 정보를 보도할 수도 있다. 또한 풍자나 패러디는 누군가를 우스꽝스럽게 묘사하면서 잘못된 정보를 보여주기도 하지만, 수용자를 속이기 위한 의도로 제작된 것은 아니다. 따라서 허위 정보는 거짓 정보의 하위 개념으로 볼 수 있다. 하지만 어떤 정보를 허위정보라고 부르기 위해서는 정보 생산자가 의도적으로 잘못된 정보를 생산한 것인지 입증할 필요가 있다. 영상을 합성해 조작된 영상을 만드는 것처럼 고의성이 명백히 드러나는 경우, 쉽게 허위정보라고 부를 수 있다. 하지만 많은 경우 거짓 정보가 누군가를 기만하기 위해 의도적으로 만들어졌는지, 단순한 실수나 오해 혹은 정보의 부족에서 비롯된 것인지 밝히기 어려운 경우가 많다. 따라서 이 글에서는 가짜뉴스 혹은 허위 정보 대신 더 넓은 범위를 포괄하는 거짓 정보라는 용어를 사용한다.

거짓 정보와 유사한 개념들을 구분하는 것은 학문적 엄밀함뿐 아니라 거짓 정보를 어떻게 규제할지 논의하는데 있어서도 매우 중요하다. 거짓 정보의 정의와 범위를 명확하게 규정하지 못한 상태에서 거짓 정보를 규제할 방안을 논의하는 것은 매우 어렵기 때문이다. 단순히 사실과 다른 정보를 말했다는 이유로 표현물을 규제할 경우 실질적으로 아무런 해악이 없는 거짓 정보도 처벌하게 되는 과잉 규제의 문제가 발생하기 때문이다(Emanuelson, 2018). 예를 들어 정부를 비판하기 위한 목적으로 만들어진 풍자물을 단순히 과장되고 거짓된 정보가 있다는 이유로 처벌하면 시민들의 자유로운 의사소통을 방해하여 민주주의 발전에 해가 될 수 있다. 또한 소문과 음모론은 악의적으로 상대의 명예를 훼손하기 위해 만들어지기도 하지만 숨겨진 진실을 밝히는 도구로도 사용될 수도 있다. 특히 탐사보도의 경우 완벽하게 사실관계가 확인되지 않은 채 보도되는 경우가 많은데, 탐사보도에 일부 잘못된 내용이 있다는 이유로 처벌을 한다면 언론의 감시 기능이 크게 위축될 것이다. 이처럼 거짓 정보를 정의하는 것은 어려운 작업이며 어떤 형태의 거짓 정보를 규제할 것인가도 매우 민감한 문제이다. 규제의 대상이 되는 거짓 정보의 범위를 넓힐 경우 민주주의의 핵심 가치인 표현의 자유가 억압될 수 있기 때문이다. 따라서 규제의 대상이 되는 거짓 정보의 범위를 설정하는 것은 매우 신중할 필요가 있으며 충분한 학문적, 사회적 논의가 뒷받침되어야 한다.

III. 거짓 정보와 관련된 문제들

민주주의는 공론장에서 다양한 의견을 갖는 시민들이 자유롭게 의사소통을 할 수 있을 때 잘 기능한다(Sunstein, 2002). 이 때 소통은 구성원들 사이에 어떤 것이 진실이고 거짓인지 합의가 되어있을 때 원활하게 이루어질 수 있다. 더 나아가 사실에 대한 합의는 사회적 문제 해결의 기초가 된다(Hameleers & Van der Meer, 2019). 사회 구성원들이 무엇이 진실이고 거짓인지 합의를 하지 못할 경우 정책 결정이나 문제 해결을 위한 논의를 시작하는 것이 불가능하기 때문이다. 따라서 많은 사람들이 잘못된 정보를 믿는 것은 민주주의에 위협이 된다(Hameleers & Van der Meer, 2019; Lewandowsky et al., 2012).

정치성향에 따른 진보와 보수의 양극화가 심한 미국에서 민주당과 공화당 지지자들은 서로 다른 사실을 믿는 경향이 크다(Bartels, 2002). 몇몇 공화당 지지자들은 버락 오바마 전 대통령이 미국에서 태어나지 않았다는 거짓 정보를 믿고(Cacciatore et al., 2014; Garrett et al., 2016), 일부 민주당 지지자들은 2016년 미국 대통령 선거 당시 러시아가 개표기를 조작했다고 믿는다(Frankovic, 2018). 민주당 지지자들은 기후변화를 큰 문제로 인식하고 기후변화를 막기 위한 여러 정책들을 지지하지만 공화당 지지자들은 기후변화에 소극적으로 대응한다(Pew Research Center, 2015). 일부 공화당 지지자들은 현재 기후변화가 일어나고 있다는 과학적 사실조차 부정한다(Pew Research Center, 2015). 사회 구성원들이 기후변화에 대한 사실조차 합의를 하지 못했기 때문에 기후변화 해결을 위한 논의는 지지부진하다.

거짓 정보를 접해 잘못된 믿음이 형성되면 이를 수정하는 것은 매우 어렵다. 거짓 정보를 믿는 사람들은 아무런 지식도 없는 사람과 달리 스스로 정확한 지식을 갖고 있다는 확신을 갖는 경향이 강하기 때문이다(Pasek et al., 2015). 단순히 지식이 부족한 상태라면 이들에게 새로운 지식을 제공함으로써 합리적인 의사결정을 하도록 유도할 수 있다. 하지만 이미 잘못된 지식을 옳다고 믿는 사람들의 태도를 바꾸는 것은 어렵다. 거짓 정보에 장기간 노출된 사람들은 거짓 정보를 뒷받침하는 근거를 계속 찾으면서 기존에 갖고 있던 잘못된 믿음을 강화하기 때문이다(Bode & Vraga, 2015). 만약 새로운 정보가 기존에 믿고 있던 거짓 정보와 상반되는 경우 새로운 정보를 거부하고

잘못된 믿음을 지속하는 경향이 크다(Nyhan & Reifler, 2010; Garrett & Stroud, 2014; Bode & Vraga, 2015).

특히 거짓 정보에 대한 믿음이 자신의 정치적 성향과 연결될 때 잘못된 믿음을 바꾸는 것은 어렵다. 사람들은 자신의 정치 성향에 부합하는 정보는 쉽게 받아들이지만 정치 성향에 반대되는 정보는 쉽게 받아들이지 못하기 때문이다(Stroud, 2017). 실제로 사람들은 정치적으로 반대되는 정보에 노출될 때 인지적으로 불편함을 느끼고(Festinger, 1957) 정보를 처리하는 속도도 훨씬 떨어진다(Taber & Lodge, 2006). 이러한 이유로 사람들은 자신의 정치적 성향에 부합하는 거짓 정보에는 쉽게 현혹되지만, 자신의 정치 성향과 반대되는 진실된 정보는 쉽게 받아들이지 못한다는 것이다(Bartels, 2002; Nyhan & Reifler, 2010; Garrett et al., 2016). 간단히 말하면 공화당 지지자들은 공화당에 유리한 거짓 정보를 잘 믿고 민주당 지지자들은 민주당에 유리한 거짓 정보를 더 진실에 가깝다고 생각한다는 것이다(Garrett & Bond, 2021).

심지어 거짓 정보를 믿는 사람들에게 옳은 정보를 제공하는 것이 오히려 거짓 정보를 더 강하게 믿도록 하는 역효과를 일으키기도 한다. 거짓 정보를 진실이라고 굳게 믿는 사람들은 진실을 말해주는 정보를 회피하려고 한다. 더 나아가 진실을 말해주는 정보를 반박하고, 정보의 신뢰성에 의문을 제기하고, 정보원의 속성을 공격함으로써 기존에 갖고 있던 잘못된 믿음을 강화하려고 한다. 나이한과 라이플러(Nyhan & Reifler, 2010)의 거짓 정보에 대한 역효과 연구가 대표적이다. 2003년 공화당 소속 조지 부시 대통령은 이라크가 대량살상무기를 갖고 있어 미국에 위협이 된다는 이유로 이라크 전쟁을 개시했다. 대량살상무기가 발견되지 않아 이 주장은 결국 거짓으로 판명되었지만 몇몇 공화당 지지자들은 여전히 이라크가 대량살상무기를 갖고 있다는 거짓 정보를 믿고 있다. 나이한과 라이플러는 공화당 지지성향이 강한 사람들에게 ‘이라크가 대량살상무기를 갖고 있다는 것’은 거짓 정보임을 알려주었다. 놀랍게도 공화당 강경 지지자들은 이라크가 대량살상무기를 갖고 있다는 것이 거짓 정보라는 것을 알게 된 후 진실을 믿기 보다는 거짓 정보를 더 강하게 믿게 되었다. 옳은 정보가 거짓 정보에 대한 믿음을 강화하는 역효과를 일으킨 것이다. 이는 앞서 설명한 것처럼 공화당 지지 성향 사람들이 자신들의 정치 성향에 반대되는 정보를 쉽게 받아들이지 못한 채 소위 ‘진짜 정보’에 강한 거부감을 나타냈기 때문인 것으로 보인다.

이처럼 거짓 정보를 믿는 사람들은 잘못된 믿음을 쉽게 바꾸려고 하지 않는다. 설불리 잘못된 믿음을 고치려 하면 역효과가 일어날 수도 있다. 특히 진실이라고 믿고 있는 거짓 정보가 자신의 정치 성향에 부합할 경우 잘못된 믿음을 고치는 것은 더욱 어렵다. 정치적으로 진보와 보수로 양극화된 미국 정치 지형을 고려했을 때, 유권자들이 자신의 정치성향에 부합하는 거짓 정보를 믿게 되면 시민들 간의 자유로운 의사소통에 큰 방해가 되며 민주주의에 위협이 될 수 있다.

이러한 이유로 미국에서는 거짓 정보에 어떻게 효과적으로 대응할 수 있을지 다양한 논의가 나타나고 있다. 다음 장에서는 거짓 정보에 대한 법적 규제와 판결들을 시작으로 인터넷서비스사업자, 사실검증 서비스 등이 어떻게 거짓 정보에 대응하고 있는지 살펴본다.

IV. 거짓 정보에 대한 법적 규제와 법원의 판결

미국에서는 단순히 거짓된 정보를 이야기했다는 이유만으로 법적인 처벌을 하지는 않는다(Emanuelson, 2018). 이는 표현의 자유를 제한하는 입법을 금지한 수정헌법 제1조의 원칙에 따른 것이다. 미국의 수정헌법 제1조에 따르면 미국 의회는 언론의 자유를 막거나 출판의 자유를 침해하는 어떠한 법도 제정할 수 없다.

표현의 자유는 ‘사상의 자유시장(Marketplace of ideas)’이라는 이론에 근거한다(김종현, 2019). 시장에서 상인들은 물건을 팔기 위해 경쟁을 한다. 이 과정에서 자연스레 좋은 물건은 사람들의 선택을 받고 품질이 낮은 물건은 소비자의 선택을 받지 못해 시장에서 도태된다. 이는 사상의 시장에서도 마찬가지이다. 공론장에는 다양한 사상들이 존재하며 사상들이 사람들의 관심을 얻기 위해 서로 경쟁한다. 이 과정에서 좋은 사상은 많은 사람들의 선택을 받고 나쁜 사상은 자연스럽게 도태된다. 이 때 시민들의 자유로운 의사소통은 사상의 시장이 원활하게 작동하기 위한 핵심 요소이다. 시민들이 공론장에 모여 어떤 사상들이 좋은가 탐구하고 토론을 할수록 사상에 대해 더 잘 알게 되고 잘못된 생각도 교정할 수 있기 때문이다. 그만큼 좋은 사상을 선택할 가능성이 높아진다. 반면 시민들의 의사표현을 제약하는 것은 사람들이 좋은 사상을 선택하는 것을 방

해해 민주주의에 해가 될 수 있다. 따라서 정부는 시민들의 자유로운 의사소통에 관여해서는 안 된다는 것이 사상의 자유시장 이론이 주장하는 것이다. 사상의 자유시장 이론은 1919년 홈즈 연방대법원(United States Supreme Court) 대법관이 에이브럼스(Abrams) 대 미국 정부(United States)에 대한 사건에서 처음 인용한 이후 미국의 여러 판결에서 언급될 정도로 수정헌법 제1조에 대한 논리를 구성하는 핵심적인 이론이 되었다(김종현, 2019).

그러나 모든 표현이 표현의 자유 원칙에 따라 보호를 받는 것은 아니다. 1919년 연방대법원의 쉥크(Schenk) 대 미국 정부(United States)에 대한 판결문은 사상의 자유시장을 인용하면서도 표현의 자유에 대한 아무리 강력한 보호막도 극장 안에서 거짓말로 ‘불이야’ 하고 소리쳐 혼란을 일으킨 사람을 보호하지는 않는다고 말했다. 기본적으로 표현의 자유 원칙을 존중하지만 특정한 조건이 충족될 경우 거짓 정보에 법적인 규제를 가할 수 있다는 것이다. 특히 연방대법원은 정치적 표현물이 아닌 상업적 표현물에 대해서는 수정헌법 제1조의 부분적 보호만을 받는다고 판단해 좀 더 엄격한 규제를 한다(윤성옥, 2018). 이처럼 미국 연방대법원은 다수의 판례들을 통해 어떤 경우에 표현의 자유가 보호되고 규제될 수 있는지 여러 원칙들을 확립해왔다. 아래에서는 불법적인 선동을 하는 표현물과 명예훼손의 여지가 있는 표현물에 대한 미국 연방대법원의 판례들을 살펴봄으로써 미국 법원이 거짓 정보에 어떤 원칙으로 접근하고 있는지 살펴본다.

먼저 선동의 경우, 미국에서는 특정 표현이 ‘명백하고 현존하는 위험(clear and present danger)’이 있으며 ‘즉각적으로(immediate) 무법적인(lawless)’ 행동을 일으킬 수 있을 때 법적인 규제의 대상이 된다. 먼저 ‘명백하고 현존하는 위험’은 연방대법원의 1919년 쉥크(Schenck) 대 미국 정부(United States)에 대한 판결에서 언급된 원칙이다. 1919년 제1차 세계대전 당시 쉥크는 징집 대상자들에게 징집 거부를 촉구하는 편지를 발송했다. 쉥크는 고의로 징병을 방해하여 방첩법(Espionage Act)을 위반했다는 이유로 기소를 당했다. 이 사건에 대해 홈즈(Holmes) 미국 연방대법원 대법관은 판결문에서 해당 우편물이 전쟁이라는 특수한 상황을 고려했을 때 정부가 방지해야 할 실질적인 해악을 가져올 것이 합리적인 의심없이 명백하다고 했다. 또한 그러한 위험이 발생하는 것이 시간적으로 근접하다는 것, 즉 현존한다고 판시해 쉥크의 유죄를 인정했다. 이 판결은 표현의 자유는 무조건적으로 허용되는 것이 아니며 표현이 실질적 해악, 명백성, 현존

성이 있을 때 규제될 수 있다는 것을 의미한다. 비록 연방대법원은 쟁크 대 미국 정부 사건에 대해 유죄를 인정했지만 ‘명백하고 현존하는 위험’이 있는 표현만 규제의 대상이 될 수 있다는 원칙을 제시했다. 즉, 표현물이 단순히 거짓 정보를 담고 있거나 선동적인 내용을 포함한다는 이유로 처벌할 수는 없다는 것이다. 이러한 이유로 연방대법원의 쟁크 대 미국 정부에 대한 판결은 표현의 자유 보호에 큰 역할을 한 것으로 인정받는다(임지봉, 2007a).

그러나, 명백하고 현존하는 위험의 원칙은 표현물이 야기하는 실질적인 해악보다는 정보 생산자의 의도에 초점을 둔 연방대법원의 판결들에 의해 다소 후퇴하기도 했다(임지봉, 2007b). 1919년 연방대법원의 에이브럼스(Abrams) 대 미국 정부(United States)의 판결이 대표적이다. 에이브럼스는 미국의 전쟁 수행을 방해하기 위해 뉴욕시의 노동자들에게 전쟁 물자를 생산하지 말라는 반전 성향의 전단지를 배포했다. 명백하고 현존하는 위험의 원칙에 따르면, 단순히 전단지를 뿌린 것은 실질적인 해악을 끼쳤다고 보기는 어렵다. 하지만 연방대법원의 다수 의견은 에이브럼스가 사회적 혼란을 일으키려는 의도가 있었다는 데 주목해 유죄 판결을 내렸다. 연방대법원은 전단지가 전쟁을 방해해 혼란을 일으키려는 의도로 배포되었고 해악을 발생시킬 위험스러운 경향(bad tendency)이 존재한다고 보았다(임지봉, 2007b). 즉, 어떤 표현이 위법한 행위를 선동할 개연성이 명백하지 않아도 위법한 행위를 일으킬 의도가 있었고 해악이 일어날 경향성이 있다면 법적 규제의 대상이 된다는 것이다. 명백하고 현존하는 위험의 원칙과 비교했을 때 위험 경향의 원칙 하에서는 표현의 자유의 보호 범위가 축소된다(임지봉, 2007b).

그러나, 위험 경향 원칙은 이후 연방대법원의 판결에서 사라졌고 명백하고 현존하는 위험의 원칙이 다시 등장했다(임지봉, 2007c). 더 나아가 1969년 연방대법원의 브란덴버그(Brandenburg) 대 오하이오주(Ohio) 사건에 대한 판결은 ‘즉각적이고 무법적인 행동’이라는 원칙을 추가함으로써 명백하고 현존하는 위험이라는 표현의 규제 조건을 더욱 엄격하게 제한했다. 브란덴버그 대 오하이오주 사건은 백인우월주의 단체인 ‘쿠 클럭스 클랜(Ku Klux Klan, KKK)’의 대표 브란덴버그가 오하이오주 해밀턴 카운티에서 열리는 KKK의 집회에 방송사 기자들을 초청한 것에서 시작한다. 브란덴버그는 집회 연설에서 쿠 클럭스 클랜은 보복을 목적으로 하는 단체는 아니지만 대통령, 의회 및 연방대법원이 백인들을 탄압한다면 보복을 할 것이라고 했다. 연방대법원은 브란덴

버그의 발언이 폭력을 옹호했다는 이유로 유죄판결을 내린 오하이오주 법원의 판결을 인정하지 않았다. 연방대법원은 특정 표현이 사람들로 하여금 즉각적으로 불법적 행위를 하도록 선동했고, 그러한 불법적인 사태가 실제로 발생할 수 있는 개연성이 있을 때 해당 표현물을 처벌할 수 있다고 판시했다. 연방대법원은 단순히 폭력을 옹호하는 것은 표현의 자유의 보호 범위에 있으며 이는 폭력을 조장해 위협을 일으키는 것과 구분된다고 보았다. 연방대법원은 브란텐버그의 발언이 추상적으로 폭력을 옹호했을 뿐, 폭력적 행위를 조장해 누군가에게 위협을 가한 것은 아니기 때문에 처벌의 대상이 될 수 없다고 했다. 브란텐버그 대 오하이오주 사건에 대한 연방대법원의 판결은 단순한 선동과 실질적 위험을 구분함으로써 ‘명백하고 현존하는 위험’이 적용될 수 있는 기준을 엄격하게 제한했다(임지봉, 2007c). 이는 법적으로 처벌의 대상이 되는 표현의 범위를 축소하는 것으로 표현을 자유를 크게 향상시킨 판결로 평가받는다(박아란, 2019). 이 판결을 거짓 정보를 담은 표현물에 적용해서 해석하면 특정 표현이 단순히 거짓이고 폭력을 옹호한다는 이유만으로는 규제의 대상이 될 수 없다는 것을 의미한다(Emanuelson, 2018).

두 번째로 명예훼손(defamation)의 경우, 미국에서는 거짓 정보로 인해 개인이나 집단의 명성이 실추되었다면 소송을 통해 손해배상을 받을 수 있다(김종현, 2019). 그러나 단순히 명예가 훼손되었다고 해서 손해배상을 받을 수 있는 것은 아니다. 미국에서 공인에 대한 명예훼손은 정보의 게시자가 해당 진술이 거짓임을 알았거나 거짓임을 무분별하게 무시한 경우, 즉 정보 게시자가 ‘현실적 악의(actual malice)’를 가졌다고 입증된 경우에만 배상책임이 있다(Klein & Wueller, 2017). 또한 미국의 명예훼손 소송은 원고의 대중적 인지도에 따라 기준이 달라진다(Klein & Wueller, 2017). 공인에 대한 명예훼손은 정보 게시자의 현실적 악의를 입증해야 하지만, 사적인 인물에 대해서는 현실적 악의를 입증할 필요는 없으며 오직 명예 훼손을 야기한 진술이 과실로 게시되었다는 것만 입증하면 된다(Klein & Wueller, 2017). 이 때 과실이란 합리적 근거 없이 어떤 주장을 진실로 믿었거나 진실을 확인하기 위해 합리적인 주의를 기울이지 않았다는 것이다(김서기, 2009). 이처럼 명예훼손을 당했다고 주장한 사람이 공인인 경우, 거짓 정보를 게시한 사람이 진실을 알면서도 무시했다는 것을 증명해야 하기 때문에 더 엄격한 기준에서 명예훼손이 적용된다. 단, 사적인 인물이지만 문제된 내용이 공적인 관심사에 대한 것이라면 현실적 악의의 원칙이 적용될 수 있다(김서기, 2009; 강정민, 2020).

명예훼손에서 현실적 악의는 미국 연방대법원이 1964년 뉴욕타임즈(New York Times) 대 설리반(Sullivan) 사건에 대한 판결에서 마련한 법 원칙이다. 1960년 미국의 흑인민권운동자들은 뉴욕타임즈에 의견 광고를 실었다. 광고는 앨라배마주에서 발생한 여러 흑인 탄압 사건들을 열거한 뒤 흑인학생운동에 대한 지원과 당시 위증죄로 재판이 진행 중인 흑인 운동가 마틴 루터 킹을 위한 모금을 호소하는 내용이었다. 이에 앨라배마주 몽고메리 경찰서장이던 설리번은 뉴욕타임즈의 광고가 독자들을 오도할 수 있는 거짓 정보가 포함되어 있어 경찰인 자신의 명예를 훼손했다며 소송을 냈다. 앨라배마주 법원은 명예훼손을 인정해 뉴욕타임즈가 설리번에게 손해를 배상해야 된다고 판결했다. 하지만 1964년 연방대법원은 원고 설리번이 뉴욕타임즈 광고의 허위성과 현실적 악의를 입증해야 하지 않는 한 명예훼손에 대한 손해배상을 청구할 수 없다며 뉴욕타임즈의 손을 들어주었다. 연방대법원은 오류가 있는 표현도 보호의 대상이 된다고, 언론에 ‘숨 쉴 공간(breathing space)’이 있어야 한다고 보았다. 또한 연방대법원은 현실적 악의는 뉴욕타임즈가 아닌 원고인 공직자가 입증해야 하며, 명예훼손은 원고가 언론사의 현실적 악의를 입증할 경우에만 배상을 받을 수 있다고 판결했다(강정민, 2020). 뉴욕타임즈 대 설리번 판결은 표현의 자유를 크게 신장한 판결로 평가되고 있으며, 한국의 언론 관련 판결에도 영향을 미쳤다(박아란, 2019). 2003년 대법원은 공직자를 상대로 한 비판적 보도가 ‘악의적이거나 심히 경솔한 공격’이 아니라면 명예훼손 책임이 면책될 수 있다고 했고, 2015년 서울고등법원 판결문은 언론의 자유를 이야기하면서 뉴욕타임즈 대 설리번 판결을 직접 언급하기도 했다.

이처럼 현실적 악의를 입증하기 위해서는 명예훼손을 당했다고 주장하는 원고가 정보의 게시자인 피고가 해당 내용이 거짓임을 알았거나 거짓인가 여부를 무모하게 무시하고 표현을 했다는 것을 입증해야 한다. 따라서 현실적 악의를 입증하기 위해서는 먼저 특정 진술이 거짓인지 여부를 판단해야 한다(김서기, 2009). 정보 게시자가 거짓이 아닌 진실을 말했다면 현실적 악의의 전제부터 성립하지 않기 때문이다. 그렇다면 특정 진술을 어디까지 진실이고 거짓으로 볼 수 있는가에 대해서 짚어보고자 한다.

미국 연방대법원의 1991년 메이슨(Masson) 대 잡지사 뉴요커(The New Yorker)의 판결은 기사가 취재 대상자의 말을 인용할 때 어느 정도까지 진실로 볼 수 있는가에 대한 기준을 다루고 있다. 사건에서 뉴요커 기자 자넷 말콤(Janet Malcom)은 제프리 메

이슨(Jeffery Masson)과 인터뷰를 한 후 기사를 썼다. 메이슨은 기자가 자신의 말을 잘못 인용해 기사를 냈다며 명예훼손 소송을 했다. 연방대법원은 먼저 메이슨을 공인이라고 판단해 명예훼손이 성립되기 위해서는 기자의 현실적 악의를 입증해야 한다고 보았다. 그 다음으로 현실적 악의를 입증하기 위해서는 기자가 메이슨의 말을 거짓으로 인용했는지 먼저 판단할 필요가 있다고 보았다. 연방대법원은 작가와 기자들은 취재 대상자가 한 말을 인용할 때 문법적이고 문맥적인 오류를 고려해 어느 정도 편집을 하는 것을 불가피하다고 인정했다. 그러나 연방대법원은 기자가 취재 대상자가 실제 한 말을 유연하게 해석해서 인용문을 과도하게 수정하는 것까지 허락하지는 않았다. 이는 기자들이 취재 대상자가 실제 한 말을 왜곡할 수 있기 때문이다. 따라서 연방대법원은 보통 수준의 정보 수용자의 시각에서 볼 때 취재 대상자가 한 말과 작가나 기자가 수정한 인용문이 전달하는 의미가 크게 다르다면 인용문이 거짓이라고 판단했다. 연방대법원은 메이슨 대 뉴욕커 사건에서 기자가 인용한 6개의 인용문 중 5개가 실제로 메이슨이 한 말과 매우 다르기 때문에 기사가 거짓이며 명예훼손의 가능성이 있다고 판결했다. 메이슨 대 뉴욕커 사건에 대한 연방대법원의 판결은 현실적 악의를 입증하기 전 기자의 내용을 어디까지 진실 혹은 거짓으로 볼 수 있는가에 대한 기준을 마련한 것으로 알려져 있다(김서기, 2009).

비교적 최근에 나타난 연방대법원 판결에서도 단순히 거짓말을 한 것 자체는 표현의 자유의 보호범위에 포함될 수 있다는 흐름이 나타난다. 2012년 미국 연방대법원의 알바레즈(Alvarez) 대 미국 정부(United States) 사건에 대한 판결이 대표적이다. 알바레즈는 자신이 해병대 출신으로 미국 정부로부터 무공훈장을 받았다고 거짓말을 했다. 당시 미국은 참전용사들의 명예를 보호하기 위해 ‘빼앗긴 무훈법(Stolen Valor Act)’을 제정하고 국가로부터 무공훈장을 받았다고 거짓말을 하는 사람을 처벌하도록 했기 때문에 알바레즈는 이를 위반하여 소송을 당했다. 그러나 연방대법원은 빼앗긴 무훈법에 위헌 판결을 내리고 알바레즈에게 무죄를 선고했다. 연방대법원은 알바레즈가 단지 거짓말을 했다는 이유만으로 처벌하는 것은 수정헌법 제1조에 위반된다고 보았다. 더 나아가 연방대법원은 빼앗긴 무훈법이 때와 장소에 대한 고려 없이 집에서 나누는 대화까지도 처벌할 수 있어 규제의 범위가 지나치게 광범위하다며 위헌 판결을 내렸다. 이는 거짓 정보를 표현의 자유의 보호 범위에서 제외해 처벌할 때는 현실적인 악의 여부, 명예훼손을 당한 사람이 공인인지 여부 등 앞서 언급한 여러 조건들이 성립해야 한다는

것을 의미한다. 즉, 연방대법원의 판결은 단순히 거짓말을 했다는 이유만으로는 처벌할 수 없다는 기존 원칙들을 다시 확인한 것이다.

비슷한 맥락에서 미국 법원은 풍자나 패러디물에 나타난 거짓 정보에 대해서도 제한적인 경우에만 명예훼손 책임을 인정하고 있다. 2004년 텍사스주 대법원의 뉴타임즈(New Times Inc.) 대 이삭스(Issacks) 사건에 대한 판결이 대표적이다(Klein & Wueller, 2017). 1999년 텍사스주의 한 고등학생은 학생과 교사의 총격 사건에 대한 이야기를 작성하여 학교에 과제로 제출했다. 당시 청소년 법원 판사였던 달린 위튼(Darlene Whitten)은 과제를 제출한 학생이 테러 위협을 했다고 판단해 학생을 소년원에 10일 동안 구금할 것을 판결했다. 델리스옵저버는 청소년 법원의 판결을 비판하면서 풍자적인 기사를 썼다. “광기를 멈춰라(Stop the madness)”라는 제목을 단 기사는 6살 된 소년이 자신의 보고서에 테러 위협이 담긴 내용을 작성했다는 이유로 체포되어 족쇄가 채워진 채 구금된 모습을 담고 있었다. 판사 위튼과 검사 브루스 이삭스(Bruce Issacks)는 델리스옵저버의 소유주 중 하나인 뉴타임즈를 명예훼손으로 고소했다. 텍사스주 대법원은 비록 델리스옵저버가 기사를 풍자로 명시하지는 않았지만 합리적인 독자라면 기사가 묘사한 사건이 실제 일어난 사건이라고 생각하지 않을 것이라고 판단했다(Reporters Committee for Freedom of the Press, 2004). 따라서 델리스옵저버의 기사는 위튼과 이삭스의 명예를 훼손하지 않았다고 판결했다. 또한 텍사스주 대법원은 독자들이 풍자에서 나온 거짓 정보가 원고 혹은 원고가 참여한 사건에 대한 사실을 묘사한다고 잘못 이해할 가능성이 있을 경우에만 풍자로 인해 명예훼손을 당했다고 주장할 수 있다고 판결했다(Klein & Wueller, 2017). 이는 풍자와 패러디가 거짓 정보를 통해 수용자를 기만하려는 의도가 있는 거짓 정보와 구분된다는 것을 의미한다(조재현, 2020).

이처럼 미국은 게시되거나 유포된 정보가 단순히 거짓이라는 이유로 정보의 생산자나 전파자를 처벌하지 않는다. 대신 거짓 정보가 어떤 의도를 갖고 만들어졌으며 누구를 대상으로 한 것인가를 종합적으로 판단하여 매우 제한적인 경우에만 법적 책임을 묻는다. 하지만 가짜뉴스는 대부분 익명으로 작성되기 때문에 실제로 거짓 정보에 대해 명예훼손의 책임을 묻는 것은 매우 제한적으로 일어난다(김종현, 2019).

미디어 관련 규정에서도 제한적인 경우에 한해 거짓 정보를 규제할 수 있는 조항을 명시하고 있다(이향선, 2009). 1992년 미국 연방커뮤니케이션위원회(Federal Communications

Commission, FCC)는 1) 특정 정보가 거짓임을 인지했고, 2) 해당 거짓 정보를 방송했을 때 상당한 공익의 침해가 발생할 수 있다는 것이 예측이 가능했고, 3) 방송 결과 실제로 공익의 침해가 발생했을 때 이를 처벌할 수 있도록 했다. 이 때 ‘공익의 침해(public harm)’는 즉시 발생해야 하며, 일반 대중의 건강, 안전 혹은 재산에 직접적이고 실제적인 피해를 입히거나 법 집행 기관이나 기타 공중 보건과 안전을 위한 기관의 업무수행의 업무를 방해하는 행위를 의미한다. 또한, 방송 면허를 소지한 기관이 상당히 높은 확실성을 갖고 공익의 침해가 발생할 것이라고 예상할 수 있을 때 공익의 침해가 예측 가능하다고 했다. 이러한 규제는 언뜻 보면 표현의 자유 원칙에 반하는 것처럼 보인다. 하지만 방송사는 정부로부터 ‘주파수’라는 희소성이 있는 자원을 사용할 수 있도록 허가를 받았기 때문에 이러한 규제가 가능한 것이었다(김종현, 2019; 강정민, 2020). 또한 주파수라는 공공의 자원을 사용함에도 매우 제한적인 경우에 한해 거짓 정보에 대해 처벌을 한다는 것을 의미한다. 이는 미국이 거짓 정보를 규제하는데 있어 얼마나 신중한 태도를 보이고 있는지 잘 보여준다(이향선, 2009).

이처럼 미국에서는 수정헌법 제1조의 원칙에 따라 거짓 정보를 규제하는 것에 매우 신중한 태도를 보이고 있다. 하지만 최근 미국 사회에서 거짓 정보가 사회적으로 큰 문제가 되면서 거짓 정보를 좀 더 강하게 규제해야 한다는 목소리가 나오고 있다. 캘리포니아주는 2019년 정치인을 대상으로 영상, 음성, 이미지를 의도적으로 조작한 소위 ‘딥페이크(Deep fake)’를 만들고 유포하는 행위 및 당사자의 동의 없이 딥페이크 기술로 얼굴을 합성한 포르노물을 유포하는 행위를 처벌하는 법안을 통과시켰다(Paul, 2019). 또한 캘리포니아 주는 주민들이 자신의 이미지가 성적인 목적으로 사용될 경우 소송을 할 수 있도록 한 법안도 통과시켰다(Paul, 2019). 이 법은 거짓 정보의 내용에 대한 처벌을 담고 있지만, 이는 기존의 판결문에서 강조한 의도적으로 거짓 정보를 만들거나 진실을 무시하는 행위인 현실적 악의 원칙과 크게 다르지 않은 것으로 보인다. 따라서 미국에서는 가짜 뉴스를 둘러싼 사회적 논란은 거세지고 있지만 법적 규제를 통해 거짓 정보의 생산자를 처벌하려는 실질적인 움직임은 나타나지 않는다고 볼 수 있다. 현실적 악의가 없다면 소통의 과정에서 발생하는 오류나 거짓 정보를 규제하는 것보다 표현의 자유를 더 중요하게 생각하기 때문이다.

따라서 미국에서는 거짓 정보에 대해 법적으로 규제하기 보다는 인터넷서비스사업자 및 사실검증 서비스 같은 비영리기관의 자율적인 규제가 주로 이루어지고 있다. 다음

장에서는 커뮤니케이션품위법(Communications Decency Act) 제230조와 관련된 법적 논의들을 살펴보고 인터넷서비스사업자들이 거짓 정보에 어떻게 대응하고 있는지 살펴본다.

V. 인터넷서비스사업자들의 거짓 정보 대응

미국에서 표현의 자유를 중시하는 경향은 페이스북과 트위터 등 인터넷서비스사업자와 관계된 법에도 잘 반영되어 있다. 인터넷서비스사업자들에게 자사 웹사이트에서 게시 및 유포되는 거짓 정보에 대한 면책 특권을 제공한 커뮤니케이션품위법(Communications Decency Act)이 대표적이다. 커뮤니케이션품위법 제230조는 90년대 인터넷 산업이 발달하기 시작하면서 인터넷서비스사업자들이 자사의 웹사이트에 올라온 게시물에 대해 어디까지 책임을 져야할 지 논의하는 과정에서 나타났다. 법 제정 이전 미국 법원은 온라인 게시판 운영자가 게시물에 대해 강한 관리 및 감독 권한을 갖는 경우 온라인 운영자를 정보의 발행인(publisher)으로 간주했다. 따라서 온라인에 올라온 불법 게시물을 감독하고 관리한 운영자는 불법 게시물에 대한 법적 책임을 갖게 되었다. 반면, 미국 법원은 불법 게시물을 방치한 온라인 운영자에 대해서는 법적 책임을 묻지 않았다. 온라인 운영자가 불법 게시물에 아무런 관여를 하지 않았기 때문에 법원은 해당 온라인 운영자를 정보의 발행인이 아닌 정보의 전달자(conduits)로만 인식했기 때문이다. 미국법에서 편집권을 갖는 정보의 발행자는 정보의 작성자와 함께 법적 책임을 지지만 단순히 정보를 전달만 한 사람은 법적 책임을 갖지 않는다(박아란, 2020). 즉, 불법 게시물을 관리 및 감독하여 건전한 인터넷 환경을 만드는 데 기여한 인터넷서비스사업자는 정보의 발행자로 간주되어 불법 게시물에 대한 법적 책임을 져야 하고, 불법 게시물을 그대로 방치한 인터넷사업자는 정보의 전달자로서 면책을 받는 모순적 상황이 발생한 것이다(박아란, 2020).

이에 미국 의회는 1996년 인터넷서비스사업자들이 법적 책임에 대한 부담 없이 온라인상의 불법 게시물에 적극적으로 관여할 수 있도록 한 커뮤니케이션품위법을 제정했다. 커뮤니케이션품위법 제230조 c항 1호에 따르면, 양방향컴퓨터서비스 제공자(interactive computer service provider)는 제3자가 제공한 어떠한 정보에 대해 정보의 발행자

(publisher) 혹은 발원자(speaker)로 취급되지 않는다. 따라서 인터넷서비스사업자들은 자사 웹사이트에 게시되거나 유포된 거짓 정보에 대해 법적 책임을 지지 않는다(김종현, 2019). 인터넷에 게시된 거짓 정보에 대해 손해배상을 청구할 때도 인터넷서비스사업자가 아닌 거짓 정보를 게시한 이용자에게 청구를 해야 한다(김종현, 2019). 또한 커뮤니케이션품위법 제230조 c항 2호는 양방향컴퓨터 서비스 제공자가 자사 웹사이트에 올라온 정보에 문제가 있다고 판단할 경우 접속을 제한하거나, 차단하거나, 접속제한을 위한 기술적 수단을 제공할 수 있다. 소위 '선한 사마리아인(Good Samaritan)법'으로 불리는 커뮤니케이션품위법 제230조 c항 2호는 인터넷서비스사업자들이 자사의 웹사이트를 자율적으로 정화할 수 있도록 한 권한을 부여한 것이다. 인터넷사업자들이 법적 책임에 대한 부담 없이 자체적인 규약을 통해 불법 정보를 감시 및 삭제할 수 있도록 독려하기 위해 제정된 것이었다(이향선, 2009).

1997년 연방대법원의 제란(Zeran) 대 아메리칸 온라인(American Online Inc.) 사건에 대한 판결은 커뮤니케이션품위법 제230조의 면책권을 확장한 판결이다(이향선, 2018). 당시 익명의 사람이 아메리칸 온라인의 게시판에 티셔츠를 판매한다는 글을 올렸다. 티셔츠는 1995년 발생한 미국 오클라호마주 연방정부 건물 폭탄 테러사건과 관련된 자극적인 내용을 담고 있었으며, 해당 게시물에 따르면 제란에게 전화하여 티셔츠를 구입할 수 있다고 했다. 제란은 수많은 사람들로부터 협박과 비난을 받았다. 이에 제란은 인터넷서비스사업자인 아메리칸 온라인에 게시글을 삭제할 것을 요구했다. 하지만 다음날 익명의 온라인 이용자가 다시 광고를 올리면서 4일 동안 광고가 게시되었다. 이에 제란은 아메리칸 온라인이 자사 게시판에 불법 정보가 올라온 것을 알고서도 적극적인 조치를 취하지 않았으며 아메리칸 온라인을 고소했다. 제란은 아메리칸 온라인이 광고를 직접 올린 발행인은 아니지만 게시물의 배포자(distributor)로서 책임을 져야 한다고 주장했다. 제4 연방순회항소법원(United States Court of Appeals for the Fourth Circuit)은 아메리칸 온라인이 자사 플랫폼에서 불법 정보가 유통되고 있다는 것을 알고 있었고 이를 삭제하지 않았다는 것을 인정했다. 하지만 연방항소법원은 커뮤니케이션품위법 제230조에 따라 인터넷서비스사업자인 아메리칸 온라인은 발행인으로서뿐만 아니라 배포자로서의 법적 책임에서도 면책된다고 판결했다. 인터넷서비스사업자가 직접 거짓 정보를 제작하지 않는 한 면책 특권이 적용될 수 있다는 것이다. 제란 대 아메리칸 온라인의 판결 이후 미국 법원은 인터넷서비스사업자들은 자사 웹사이트

이트에서 발생하는 명예훼손, 프라이버시 침해, 스팸 필터링 등 여러 불법 행위에 대해서도 법적 책임이 없다고 판결했다(박아란, 2020). 그러나, 저작권 침해에 대해서는 예외적으로 디지털밀레니엄 저작권법(Digital Millennium Copyright Act)에 따라 인터넷서비스사업자에게도 책임을 부여했다(방송통신심의위원회, 2018).

이러한 이유로 인터넷서비스사업자들은 커뮤니케이션품위법 제230조를 방패로 삼고 비교적 최근까지 이용자들이 온라인에서 거짓 정보를 게시하고 유포하는데 큰 제한을 두지 않았다(Emanuelson, 2018). 페이스북 창업자 마크 주커버그(Mark Zuckerberg)는 페이스북이 기술 기업이지 미디어 기업은 아니라고 언급함으로써 온라인에서 게시 및 유포되는 정보에 대한 책임을 회피하려고 했다(황용석·권오성, 2017). 구글 법무 및 정보보안 책임자인 리처드 살가도(Richard Salgado)도 이러한 맥락에서 2017년 미국 상원에서 열린 러시아 선거 개입 관련 청문회에서 자신들은 신문사가 아닌 정보를 공유하는 플랫폼일 뿐이라고 답했다(Shaban et al., 2017).

그러나 정보통신 기술의 발달로 인터넷 사용자들이 많아지고 온라인에서 각종 거짓 정보가 생성되고 전파되면서 인터넷서비스사업자들도 거짓 정보에 책임을 져야 한다는 논의가 발의되기 시작했다. 인터넷상에 올라온 글들은 언론사에서 생산된 뉴스와 달리 사실 관계를 확인하는 전문적인 취재와 편집 과정을 거쳐 생산되는 게이트키퍼(gate keeping)를 거치지 않는다. 그만큼 온라인상에서는 거짓 정보가 아무런 제재없이 손쉽게 만들어진다. 또한 온라인상의 정보는 전파력이 강한 특성을 가지고 있다(Timberg et al., 2020). 일단 거짓 정보가 만들어지면 이를 검증하고 반박하기도 전에 빠르게 전파된다는 것이다. 이와 관련해 신과 동료들(Shin et al., 2017)은 트위터상에서 정치와 관련된 거짓 정보가 확산되는 양상을 분석했다. 연구자들은 거짓 정보를 퍼뜨리는 이용자들은 온라인상에서 서로 밀접하게 연결된 군집을 형성해 특정 정치인에게 불리한 거짓 정보를 유포하고 있음을 발견했다. 반면 거짓 정보를 반박하는 사람들은 거짓 정보를 퍼뜨리는 사람들만큼 밀접한 군집을 형성하지 못했다. 즉, 거짓 정보는 조직적으로 움직이는 몇몇 이용자들에 의해 온라인상에서 빠르게 유포되지만 반박 정보는 거짓 정보가 전파되는 속도를 따라가지 못한다는 것이다.

특히, 2016년 대통령 선거 당시 인터넷을 통해 수많은 거짓 정보가 생성 및 전파되면서 사회적으로 큰 문제가 되었다. 구글에서는 거짓 정보가 검색어 검색 결과 최상단

에 노출되기도 했다. 대통령 선거 직후 구글 검색창에서 최종 선거 결과와 관련된 내용을 검색했을 때 공화당 도널드 트럼프 후보가 민주당 힐러리 클린턴 후보를 상대로 선거인단 투표와 일반 국민 투표에서 모두 승리했다는 내용의 가짜 뉴스가 제일 먼저 등장한 것이다(Bump, 2016). 해당 뉴스를 클릭하면 가짜 뉴스 사이트로 연결되었다(Bump, 2016). 실제 투표 결과, 일반 국민 투표에서는 클린턴 후보가 승리했기 때문에 이는 가짜 뉴스로 판명되었다.

선거 당시 ‘봇(bot)’이라고 불리는 컴퓨터를 통해 대량 생산된 유령 계정들이 사회관계망서비스 상에서 거짓 정보를 대량으로 생산 및 유포하기도 했다. 이들은 미국 선거에 개입해 여론을 조작하려는 의도를 가진 것으로 알려졌다. 대표적으로 러시아 정부와 긴밀하게 연계된 인터넷 연구원(Internet Research Agency)은 선거 기간 동안 470개의 페이스북 계정을 통해 8만 건 이상의 게시물을 올렸다(Rowland, 2020). 특히 러시아와 연계된 기관들은 인종, 경찰권 남용, 종교 등 사회적으로 민감한 주제에 대한 거짓 정보를 만들고 퍼뜨리면서 미국 유권자들이 이념적으로 진보와 보수로 분열되도록 조장한 것으로 드러났다(Kang, Fandos & Isaac, 2017). 이와 관련해 2017년 미국 상원 정보보호위원회(U.S. Senate Select Committee on Intelligence)에서는 인터넷서비스사업자들을 대상으로 한 청문회가 열렸다. 청문회에서는 2016년 선거 당시 러시아와 연계된 기관들이 미국인들에게 도달할 목적으로 제작해 사회관계망서비스 상에서 퍼뜨린 정치 광고물이 공개되었다(Kang et al., 2017). 러시아와 연계된 기관들은 이민자를 받아들이는데 부정적인 태도를 보이는 사람들에게 도달할 목표로 ‘국경을 지키자(Secure borders)’와 같은 계정을 보여주었고, 기독교를 믿는 유권자들을 목표하는 계정은 기독교 세력과 악마가 서로 레슬링을 하는 삽화를 보여주면서 “사탄 왈: 내가 이기면 클린턴이 이기는 것이다” 같은 문구를 쓰기도 했다(Shane, 2017). 러시아와 연계된 기관들은 자극적인 정치적 선전물을 배포하면서 정치 성향이 다른 미국 유권자들이 서로에게 부정적인 태도를 갖도록 조장한 것이다.

정치적 목적 외에 상업적 목적으로 거짓 정보가 만들어져 온라인에서 유포되기도 했다. 온라인상에서 이용자들이 선호하는 게시물에는 여러 광고가 함께 실린다. 이용자들이 특정 게시물을 많이 클릭하고 오래 시청할수록 게시물에 따라오는 광고도 많이 시청하게 된다. 따라서 이용자들의 주목을 많이 받는 게시물에는 높은 광고 수익이 따른다.

다. 이러한 원리를 이용해 거짓 정보 제작자들은 자극적인 내용을 담은 소위 ‘가짜 뉴스’를 제작해 사회관계망서비스 상에 대량으로 유포했다. 이들이 만든 가짜 뉴스는 이용자들의 시선을 끌었고, 그 결과 막대한 광고 수익을 얻을 수 있었다. 이와 관련해 2016년 대통령 선거 당시 마케도니아의 소도시 벨레스(Veles)에서는 100개가 넘는 가짜 뉴스 사이트가 발견되기도 했다(Soares, 2016). 벨레스의 가짜 뉴스 제작자들은 주로 공화당 대통령 후보인 도널드 트럼프에게 유리한 가짜 뉴스를 생산해 온라인에 대량으로 퍼뜨렸다. 이들은 주로 구글의 애드센스(AdSense)를 통해 광고 수익을 얻었다. 애드센스는 구글에서 돈을 주고 광고를 하려고 하는 사람과 돈을 받고 광고를 게재하는 사람들을 연결시켜주는 서비스이다. 마케도니아의 가짜 뉴스 생산자들도 사람들이 가짜 뉴스를 한 번 클릭할 때마다 수익이 들어온다고 했다(Soares, 2016). 사이트 운영자 중 한 명은 CNN과의 인터뷰에서 가짜 뉴스를 통해 하루 최대 2,500달러의 광고 수입을 얻었다고 답했다(Soares, 2016). 벨레스의 또 다른 가짜 뉴스 제작자들은 BBC와의 인터뷰에서 가짜 뉴스 생성 과정을 소개하기도 했는데 이들은 미국의 극우 성향 사이트에서 기사를 가져와 자극적인 거짓 정보를 추가하고 읽기 쉽게 기사를 수정했다(Oxenham, 2019). 특히 사회관계망서비스 상에 기사가 쉽게 공유될 수 있는 형태로 기사를 만들어 이용자들의 주목을 끌고 광고 수익을 얻고자 했다(Oxenham, 2019). 쇠퇴한 도시인 벨레스에 거주하는 이들은 단순히 돈을 벌기 위해 거짓 정보를 만들었다고 답했다(Soares, 2016).

거짓 정보로 인해 여론이 왜곡되고 사회가 큰 혼란을 겪는 와중에 인터넷서비스사업자들이 거짓 정보를 통해 막대한 광고 수입을 올렸다는 것이 알려지면서 사회적 지탄을 받기도 했다. 거짓 정보로 인한 사회적 문제에는 방관하면서 이익만 챙겼다는 것이다. 페이스북은 2017년 9월 미국 의회 조사관에게 2016년 대통령 선거기간 동안 미국 유권자들을 대상으로 가짜 뉴스를 유포했던 러시아 소속 기관들에게 10만 달러 상당의 광고를 팔았다고 답했다(Soares, 2016). 구글도 미국 상원에서 열린 청문회에서 거짓 정보와 관련해 4,700달러의 광고가 집행되었다고 밝혔다(Shaban et al., 2017). 심지어 페이스북에서는 미국 선거에 대한 광고가 러시아 화폐인 루블화로 결제되기도 했다. 만약 페이스북이 조금만 더 주의를 기울였다면 러시아가 미국의 선거에 개입하고 있다는 것을 알아챌 수 있었을 것이다. 이러한 일련의 사건들로 미국의 인터넷 이용자들도 사회관계망서비스에 올라온 정보에 대해 낮은 신뢰를 갖기 시작했다(Neely, 2020).

이에 인터넷서비스사업자들도 거짓 정보에 대응하기 위해 다양한 규제 방안을 도입하기 시작했다(Emanuelson, 2018). 먼저 인터넷서비스사업자들은 거짓 정보를 통해 광고수익을 얻는 것을 규제하고 있다. 페이스북은 거짓으로 판명된 정보가 뉴스피드에 덜 노출되도록 하고 있다. 또한 반복적으로 거짓 정보가 올라오는 페이지는 노출 빈도가 감소되거나 광고 및 수익에 제약을 받고 뉴스 페이지에 등록할 수 없도록 하고 있다(Facebook, n.d.). 더 나아가 페이스북은 인공지능을 이용한 기계학습(machine-learning) 기술을 통해 거짓 정보를 찾아내려는 방안도 제시했다(Shaban, 2018). 사회관계망서비스에는 매일 수많은 게시물과 동영상이 올라오기 때문에 모든 정보를 사람이 보고 진실성을 판단하는 것은 어렵다. 이에 페이스북은 이미 인간에 의해 확인된 거짓 정보를 기계가 학습한 후 이와 유사한 거짓 정보를 찾아낼 수 있을 것이라고 밝혔다(Shaban, 2018). 거짓 정보가 한번 생성되면 복제를 거치며 무한히 재생산되고 확산되는 특징이 있는데, 기계학습을 통해 거짓으로 판명된 정보와 유사한 거짓 정보를 자동으로 발견해 차단하겠다는 것이다.

구글도 거짓 정보를 생성하고 유포한 사이트들을 자사의 광고 서비스인 애드센스에 서 제외하겠다고 발표했다(Google, n.d.). 구체적으로 이용자들을 오도하는 게시물(misleading representation)을 신뢰할 수 없으며 유해한 주장(Unreliable and harmful claims), 허위로 기존 홈페이지와 유사한 사이트를 만들어 개인 정보를 빼앗는 피싱 사이트처럼 이용자를 기만하는 각종 관행들(deceptive practices) 및 조작된 게시물(manipulated media)에 대해 광고 서비스를 제공하지 않겠다고 하였다(Google, n.d.). 유튜브도 이용자를 기만할 수 있는 내용을 담은 게시물에 대한 규제를 하고 있다(YouTube, n.d.). 트위터는 2017년 러시아 기관과 연계된 사이트인 ‘러시아투데이(Russia Today)’와 ‘스푸트니크(Sputnik)’가 자사의 플랫폼에 광고를 하지 못하도록 했다(Dwoskin, 2017). 이 사이트들은 2016년 미국 대통령 선거에 개입한 것으로 알려졌다.

인터넷서비스사업자들은 거짓임이 의심되거나 거짓 정보로 판명된 게시물에 경고 문구를 붙이거나 게시물 자체를 삭제하기도 한다. 페이스북은 이용자가 거짓 정보로 판명된 게시글을 공유하려고 할 때는 경고 문구를 보여준다. 허위 정보를 많이 공유하는 계정은 노출이 감소하거나 홍보가 차단될 수 있다(Facebook, n.d.). 만약 사실 여부 논쟁 게시물에는 ‘논쟁 중(Disputed)’이라는 경고 문구를 붙인다. 논쟁 중인 게시글은 뉴스 피드에서 노출 순위가 낮아져 이용자들이 쉽게 볼 수 없게 된다. 실제로 페이스북은

2020년 5월 트럼프 대통령이 미국 대통령 선거에서 우편 투표가 조작될 수 있다는 글을 페이스북에 게시하자 트럼프 대통령의 주장이 거짓일 수 있으며 우편 투표는 신뢰할 만하다는 문구를 트럼프 대통령의 게시물 아래 보여주기도 했다(Paul, 2020). 최근 페이스북은 “아스트라제네카 백신이 사람을 침팬지로 만든다”, “화이자 백신은 다른 백신보다 사망률이 높다” 등 코로나 백신에 대한 거짓 정보를 전파하는 계정들을 폐쇄하기도 했다(Alba, 2021). 이들 계정들은 인도, 라틴아메리카, 미국 시민들을 대상으로 거짓 정보를 전파했는데 계정 운영자들이 러시아 정부와 연계되었다는 의혹을 받는다(Alba, 2021).

이외에도 인터넷서비스사업자들은 사실검증 서비스를 제공하는 외부 기관들과 협력해 온라인에서 거짓 정보가 확산되는 것을 막기 위해 노력하고 있다. 미국에서 높은 공신력을 갖고 있는 사실검증 서비스 기관인 ‘폴리티팩트(POLITIFACT)’는 페이스북 및 틱톡과 협력해 온라인 게시물이 거짓 정보를 담고 있는지 판단하고 있다(POLITIFACT, n.d.). 페이스북과 틱톡에 사실이 부정확하거나 오해의 여지가 있는 게시물이 올라오면 폴리티팩트의 사실 관계를 검증하는 전문가들이 게시물에 나타난 주장의 사실 여부를 검토한다. 또 다른 사실검증 서비스인 ‘팩트체크닷오알지(Factcheck.org)’도 2016년 이후 페이스북과 협력관계를 맺고 페이스북에 게시물의 사실 여부를 판단하고 있다. 전통적인 텍스트 형식의 거짓 정보에 더해 이미지나 동영상 형식의 거짓 정보도 많이 생산되고 있는데 이러한 거짓 정보들은 이용자로 하여금 정보의 진실성을 판단하는 것을 더욱 어렵게 하고 있다(Shaban, 2018). 이에 페이스북은 이미지의 진실성 여부를 판단하기 위해 훈련된 외부 전문가들과 협력하겠다고 발표하기도 했다(Shaban, 2018).

이러한 노력에도 인터넷서비스사업자들은 거짓 정보에 대해 적극적으로 나서지 않는다는 비판을 받고 있다. 2016년 선거 당시 온라인 상에서 떠도는 거짓 정보로 사회적 혼란을 겪었지만 2년 후인 2018년 중간선거를 앞둔 시점에서도 문제가 크게 해결되지 않았다는 것이다(Applebaum, 2018). 2020년 8월에는 미국 민주당 소속 낸시 펠로시(Nancy Pelosi) 하원 의장이 술에 취한 것처럼 보이도록 조작된 영상이 페이스북에 유포되었다. 조희수가 수백만 건에 이를 동안 페이스북은 영상을 삭제하지 않았고 ‘일부 거짓정보’라는 경고 문구만 달았을 뿐이다.

이에 미국에서는 인터넷서비스사업자들이 거짓 정보에 적극적으로 대응할 수 있도록 법적 규제를 강화해야 한다는 논의가 나오고 있다. 2016년 선거에서 러시아 정부와 연

제된 기관이 사회관계망서비스 광고를 이용해 선거에 개입한 것과 관련해 미국 상원은 ‘정직한 광고법(Honest Ads Act)’을 발의했다. 이 법안은 개인이나 집단이 페이스북이나 트위터 같이 월간 5천만 건 이상의 광고 시청자를 갖는 디지털 플랫폼에 500달러 이상의 정치 광고를 내보낼 경우, 광고 조회수, 목표가 되는 광고 시청자에 대한 설명, 광고 구매자에 대한 정보 등을 공개할 것을 의무화한 법안이다. 하지만 인터넷서비스사업자들은 이 법안에 거부감을 보이고 있다(Shaban et al., 2017).

더 나아가 인터넷서비스사업자들이 갖는 면책 특권인 커뮤니케이션품위법 제230조를 개정함으로써 인터넷서비스사업자들이 자사의 플랫폼에서 생성 및 유포되는 거짓 정보에 대한 책임을 져야 한다는 목소리도 나오고 있다(Smith & Alstyne, 2020). 1996년 제정된 커뮤니케이션품위법 제230조가 정보통신 기술이 급격하게 발달하고 인터넷 사용자들이 늘어난 오늘날의 인터넷 환경을 반영하지 못한다는 것이다. 또한 본래 입법 취지와는 전혀 다른 방향으로 커뮤니케이션품위법 제230조가 적용되고 있다는 것도 법 개정의 주된 이유이다(박아란, 2020). 앞서 언급한바 커뮤니케이션 제230조의 면책 조항들은 인터넷서비스사업자들이 법적인 책임을 져야 할 위험 없이 자율적으로 온라인상의 불법 정보를 삭제할 수 있도록 독려하기 위해 제정된 것이었다. 하지만 제란 대 아메리칸 온라인 판결에서 나타난 것처럼 커뮤니케이션품위법 제230조는 인터넷 서비스사업자들이 자사 웹사이트에 올라온 불법 정보를 그대로 방치해도 아무런 법적 책임을 지지 않도록 한 상황을 만들었다(박아란, 2020). 불법 정보를 제거하라고 만든 법이 불법 정보를 방치해도 면책을 받는 법으로 바뀐 것이다.

이에 미국에서는 커뮤니케이션품위법 제230조 개정과 관련한 다양한 논의들이 이루어지고 있다. 대표적으로 시트론과 위티스(Citron & Wittes, 2017)는 ‘다른 사람에게 심각한 피해를 주는 것으로 알려진 불법적인 서비스 사용을 해결하기 위해 합당한 조치를 취하는’ 양방향서비스 제공자나 이용자들에게 면책 특권을 부여할 것을 주장했다. 이는 인터넷서비스사업자들이 거짓 정보를 포함한 유해한 게시물에 대해 적극적인 조치를 취하지 않으면 법적 책임을 져야 한다는 것을 의미한다. 더 나아가 조 바이든 미국 대통령은 대통령 후보 시절 뉴욕타임스와의 인터뷰에서 커뮤니케이션품위법 제230조를 즉시 폐기해야 한다고 주장하기도 했다(New York Times, 2020). 규제의 당사자인 인터넷 기업들도 면책 특권 축소에 찬성하는 모습을 보이고 있다. 페이스북 창업

자 마크 주커버그는 커뮤니케이션품위법 개정을 통해 인터넷 기업들도 어떻게 자사 플랫폼에 올라온 유해한 게시물들을 정리할 수 있는지 명확한 기준을 얻게 될 것이라며 법 개정에 찬성하는 입장을 밝혔다(Guynn, 2021). 이에 바이든 행정부는 사회관계망 서비스에 게시된 혐오 표현이나 거짓 정보에 문제를 제기하면서 법 개정을 추진하고 있다. 실제로 2018년 3월 미국 상원은 커뮤니케이션품위법 제230조를 개정해 온라인을 통해 성매매가 이루어진 경우 사법당국 혹은 피해자가 인터넷서비스사업자를 기소 혹은 소송할 수 있도록 했다. 비록 매우 제한적인 상황에서만 면책 특권의 예외가 허용된 것이지만, 인터넷서비스사업자들에 대한 법적 책임이 강화되었다는 점에서 의미가 있다.

물론 커뮤니케이션품위법 개정을 반대하는 목소리도 매우 크다. 커뮤니케이션품위법에 따라 인터넷사업자들은 법적 규제와 각종 소송의 위험에서 벗어날 수 있었고, 그 결과 미국의 인터넷서비스산업이 크게 발전할 수 있었기 때문이다. 만약 커뮤니케이션품위법이 개정되고 인터넷서비스사업자들이 이용자들이 자사 웹사이트에 올린 불법적인 게시물에 대해 법적 책임을 갖게 되면 인터넷서비스사업자들이 부담을 갖게 된다(Kosseff, 2019). 그 결과 인터넷서비스사업자들은 이용자들이 자유롭게 인터넷에 글을 쓰는 것을 제약하게 될 것이고 이는 사람들이 온라인에서 자유롭게 소통하는 것을 방해한다는 것이다(Kosseff, 2019). 이러한 이유로 미국의 수많은 학자들과 기관들이 모여 커뮤니케이션품위법 개정에 반대하는 목소리를 내기도 했다(Academics and Civil Society Organizations, 2019).

정리하면 인터넷서비스사업자들은 그동안 커뮤니케이션품위법 제230조에 근거해 자사의 웹사이트에 올라온 불법 정보에 대해 법적 책임을 질 필요가 없었다. 하지만 법이 제정된 의도와는 달리 인터넷서비스사업자들은 자사의 웹사이트에 올라온 불법 정보들을 방치하면서 사회적인 문제가 발생하게 되었다. 이에 인터넷사업자들은 자율적으로 불법 정보를 제거하기 위해 노력하고 있지만 아직 미흡한 편이다. 커뮤니케이션품위법 제230조를 개정하거나 아예 폐지하자는 논의까지 나오고 있지만, 법 개정이 인터넷 산업에 악영향을 미치고 온라인 이용자들의 표현의 자유를 위축시킬 수 있다는 우려가 있어 쉽지는 않을 것으로 보인다.

VI. 비영리 사실검증 서비스 기관의 거짓 정보 대응

선행 연구들은 거짓 정보를 제시하고 이를 반박하는 수정 정보를 제시하는 것은 거짓 정보로 인한 잘못된 믿음을 바로잡고 정확한 믿음을 갖도록 하는데 큰 효과가 있다는 것을 보여준다(Ahn et al., 2021; Carnahan et al., 2021). 거짓 정보 수정의 효과는 오랜 시간이 지난 후에도 유지된다. 카나한과 동료들(Carnahan et al., 2021)은 실험 참여자들에게 거짓 정보를 보여준 뒤 이에 반박하는 수정 정보를 제시했다. 실험 참여자들은 4주가 지난 후에도 거짓 정보를 믿지 않았다. 특히 반복적으로 수정 정보를 제시한 경우 참여자들은 더 정확한 믿음을 갖게 된 것으로 나타났다. 물론 앞서 소개한 나이한과 라이플러(Nyhan & Reifler)의 연구에서 나타나듯 강한 정파성을 가진 사람들은 자신이 믿었던 정보가 거짓이라는 주장에 반감을 가질 수도 있다. 따라서 수정 정보를 제공할 때는 매우 세심한 전략이 필요하다(Carnahan et al., 2018).

미국의 다양한 비영리기관들이 제공하는 사실검증 서비스, 혹은 팩트체크(Fact-check) 서비스는 수정 정보를 제시하는 것이 사람들이 정확한 믿음을 갖도록 해준다는 선행 연구들의 결과에 기반한다. 사실검증 서비스는 사회적 논란이 되는 정보에 대한 사실 관계를 판별한다. 만약 정보가 거짓으로 밝혀지면 전문가의 의견과 과학적 사실에 근거해 해당 거짓 정보가 잘못되었다는 수정 정보를 제공한다. 정치적으로 논란이 되는 정보뿐 아니라 코로나 백신에 대한 정보처럼 과학적인 분야도 다룬다.

사실검증의 필요성이 본격적으로 논의된 시기는 1988년 미국 대통령 선거였다(마동훈·오택섭·김선혁, 2013). 당시 대통령 후보들은 흑색선전을 통해 상대 후보를 비난했고 많은 언론사들은 사실검증 없이 후보들의 정치 광고와 발언을 그대로 보도했다. 사실검증에 소홀했던 언론사들은 많은 비판을 받았고 사실검증의 필요성이 제기되었다. 1992년 미국 대통령 선거를 앞두고 CNN의 기자였던 브룩스 잭슨(Brooks Jackson)은 최초로 정치인들의 발언을 검증하는 서비스를 제공했다. CNN은 이를 발전시켜 ‘애드워치(Adwatch)’라는 사실검증 서비스를 제공했다. 이후 ‘팩트체크닷오알지(Factcheck.org)’, ‘폴리티팩트(POLITIFACT)’, ‘팩트체커(Fact Checker)’ 등 사실검증 서비스를 전문적으로 제공하는 독립적인 비영리기관들이 나타났다.

첫번째로 팩트체크닷오알지는 미국 펜실베이니아 대학교 아넨버그 공공정책 센터(Annenberg Public Policy Center of the University of Pennsylvania)에서 만든 사실검증 서비

스이다(Factcheck.org, n.d). 팩트체크닷오알지는 2004년 미국 대통령 선거를 앞두고 정치 광고와 정치인들의 발언을 검증하기 위해 설립되었다. 특정 언론사로부터 독립되어 체계적으로 만들어진 최초의 사실검증 서비스로 평가된다. 팩트체크닷오알지는 페이스북 같은 인터넷서비스사업자 및 텔레비전, 라디오 방송사들과 협약을 맺고 사실검증 서비스를 제공하고 있다(Factcheck.org, 2019).

두번째로 폴리티팩트는 2007년 미국 플로리다주 지역 신문인 템파베이타임즈(Tempa Bay Times)에 의해 설립된 사실검증 서비스이다(POLITIFACT, n.d.). 2018년 이후에는 저널리즘 관련 비영리 기관인 포인터 연구소(Poynter Institute)에 의해 운영되고 있다. 폴리티팩트는 진실측정기(Truth-O-Meter)를 통해 특정 정보가 얼마나 진실에 가까운지 ‘진실(True)’, ‘대부분 진실(Mostly true)’, ‘절반만 진실(Half true)’, ‘대부분 거짓(Mostly false)’, ‘거짓(False)’, ‘완전한 거짓(Pants on fire)’ 6단계로 구분해서 보여준다. ‘진실’은 특정 정보가 완전히 정확하며 생략된 내용도 없다는 것, ‘대부분 진실’은 정확하기는 하지만 명확한 설명이나 추가적인 정보가 필요하다는 것, ‘절반의 진실’은 진술이 부분적으로는 정확하지만 중요한 내용을 생략하거나 맥락에서 벗어나 있다는 것을 의미한다. ‘대부분 거짓’은 진술문이 진실의 요소를 담고 있기는 하지만 전혀 다른 인상을 줄 수 있는 중요한 정보를 무시했다는 것, ‘거짓’은 진술문이 정확하지 않다는 것, ‘완전한 거짓’은 진술문이 정확하지도 않으며 말도 안 되는 주장을 하고 있다는 것을 의미한다. 이처럼 폴리티팩트는 진술문 자체의 정확성만 보는 것이 아닌 진술문과 관련된 맥락도 포괄적으로 살펴본다. 폴리티팩트는 이름과 달리 정치인의 발언뿐 아니라 트위터, 페이스북, 인스타그램 등 온라인에서 유포되는 정보에 대해서도 사실검증을 하고 그 결과를 제시하고 있다.

마지막으로 팩트체커는 워싱턴포스트(The Washington Post)에서 운영하는 것으로 2008년 미국 대통령 선거를 앞두고 2007년 설립되었다(Kessler, 2017). 글렌 케슬러(Glenn Kessler)라는 워싱턴포스트 기자가 책임을 맡고 몇몇 기자들과 함께 정치인들의 발언이나 정책에 대한 사실검증을 실시한다. 팩트체커에서는 독자들의 역할이 중요하다(Kessler, 2017). 독자들이 특정 주장에 대한 사실검증이 필요하다고 제안을 하면 팩트체커의 기자들이 사실검증을 실시하기 때문이다. 검증되는 발언의 절반 정도는 독자들이 사실확인이 필요하다고 제안한 것들이다(Kessler, 2017). 또한 팩트체커는 발

언을 검증한 뒤 ‘피노키오 테스트(Pinocchio Test)’를 통해 특정 발언이 얼마나 진실에 가까운지 보여준다(Kessler, 2017). ‘피노키오 하나’는 생략과 과장이 있지만 완전한 거짓은 아닌 발언이다. ‘피노키오 둘’은 상당한 생략과 과장이 있으며 사실 관계에 오류가 있을 수 있는 발언이다. ‘피노키오 셋’은 상당한 사실적 오류 혹은 모순이 포함된 발언이다. 공식적인 자료에 의해 거짓으로 판명된 발언뿐만 아니라 맥락에서 벗어나 오해를 불러일으킬 수 있는 발언도 ‘피노키오 셋’에 포함된다. ‘피노키오 넷’은 완전한 거짓말이다. 이외에도 정확한 사실은 ‘제페토 체크마크(The Geppetto Checkmark)’, 이전의 입장과 반대된 진술은 ‘뒤집힌 피노키오(An Upside-Down Pinocchio)’, 사안이 복잡하거나 양측 모두 합당한 주장을 해 사실 여부에 대한 판단을 내리기 어려운 경우에는 ‘판단 보류(Verdict Pending)’라고 표시한다. ‘피노키오 셋’ 혹은 ‘피노키오 넷’으로 판명되었고 20번 이상 반복적으로 언급된 발언은 ‘밑바닥이 없는 피노키오(Bottomless Pinocchio)’로 분류한다.

VII. 미디어 문해력 교육을 통한 거짓 정보 대응

미국에서는 거짓 정보에 대응하기 위해 법적인 접근뿐 아니라 인터넷서비스사업자들의 자율적 규제 및 비영리기관의 노력들이 함께 이루어지고 있다. 하지만 표현의 자유를 명시한 수정헌법 제1조에 따라 거짓 정보를 법적으로 규제하는 것은 매우 어렵다. 대신 미국에서는 거짓 정보에 대한 대응은 주로 인터넷서비스사업자, 언론사, 사실검증 서비스를 제공하는 비영리기관의 자율적 규제에 의존하고 있다.

그러나 거짓 정보에 대한 법적 혹은 자율적 규제는 이미 생산된 정보에 대해 사실 여부를 판단하는 사후적 대응 방안이라는 점에서 한계를 갖는다(오세욱·정세훈·박아란, 2017). 특히 정보통신 기술의 발달로 수많은 거짓 정보가 매일 생산되고 있으며 이미 만들어진 거짓 정보는 사실 검증을 할 새도 없이 온라인으로 빠르게 확산된다. 따라서 모든 정보에 대해 사실 여부를 판단하는 것은 사실상 불가능하다. 또한 특정 정보가 거짓으로 밝혀졌다고 해서 모든 사람들이 진실을 믿는 것은 아니며, 거짓 정보를 믿었던 사람들은 사후에 그것이 거짓말임을 알게 되더라도 거짓 정보로 비방을 받았던 대상에게 여전히 부정적 감정을 갖는다(Thorson, 2016). 소위 ‘아니 땀 굴뚝에 연기가 나겠

는가'라는 생각을 갖게 된다는 것이다.

따라서 이미 생산된 거짓 정보를 규제하는 것만큼 정보 이용자들이 스스로 정보의 정확성을 판단해 거짓 정보에 현혹되지 않는 것도 중요하다. 이러한 맥락에서 정보 이용자들이 거짓 정보에 대한 감별력을 기를 수 있도록 하는 미디어 문해력(Literacy) 교육이 대두되고 있다(오세욱 등, 2017). 미디어 문해력 교육은 미디어가 제공한 정보를 이해하는 것뿐만 아니라 정보를 비판적으로 이해하고 더 나아가 정보를 창조할 수 있는 능력을 의미한다.

미국의 각 주에서는 미디어 문해력 교육을 정규 교육 과정에 포함해 학생들이 거짓 정보를 구분할 수 있도록 하고 있다. 대표적으로 2021년 일리노이주는 모든 고등학교 교과과정에 뉴스 문해력 교육을 의무적으로 포함한 법안을 통과시켰다(Medlin, 2021). 이에 따라 일리노이주 고등학교들은 2022년 가을학기부터 뉴스 문해력 교육을 실시한다. 학생들은 다양한 뉴스 기사를 읽으며 정보의 출처는 신뢰할 만한 것인지, 뉴스가 누구에게 도달할 목적으로 만들어졌는지, 의견과 사실은 어떻게 구분되는지 등을 분석한다(Illinois General Assembly, n.d.). 또한 학생들은 블로그를 작성하거나 비디오를 만드는 등 메시지를 작성하는 것을 연습함으로써 미디어 메시지가 어떻게 독자들에게 전달되는지 학습하게 된다.

일반 시민을 대상으로 하는 미디어 문해력 교육도 실시되고 있다(오세욱 등, 2017). 예를 들어 사실검증 서비스 기관인 팩트체크닷오알지는 '가짜 뉴스 가려내는 법(How to spot fake news)'을 독자들에게 소개했다(Kiely & Robertson, 2016). 이들은 뉴스를 볼 때 뉴스의 출처를 신뢰할 수 있는지, 뉴스의 헤드라인이 뉴스 보도하는 사건의 전체적인 모습을 잘 보여주고 있는지, 뉴스를 작성한 기사는 신뢰할 수 있는지, 뉴스에서 근거로 인용한 정보가 기자의 주장을 잘 뒷받침하고 있는지 혹은 기자가 사건과 전혀 관련이 없는 정보와 자신의 주장을 억지로 연결하고 있는 것은 아닌지, 기자가 과거의 사건을 인용해서 현재 일어난 사건을 왜곡해서 해석하고 있지는 않는지, 기자가 풍자적인 어조로 각색한 내용을 진짜라고 착각한 것은 아닌지, 뉴스를 읽는 본인 스스로 편견을 갖고 있지는 않은지 등을 고려해야 한다고 이야기한다. 또한 확실하지 않을 때는 전문가와 상의할 것을 권유하고 있다. 국제도서관협회는 팩트체크닷오알지의 '가짜 뉴스 가려내는 법'을 누구나 읽기 쉬운 포스터로 만들었다(International Federation

of Library Associations and Institutions, 2017). 포스터는 한국어를 포함한 42개의 언어로 번역되어 전 세계에 배포되었다.

두 번째로 다양한 정치적 관점을 접하는 것도 거짓 정보에 대한 잘못된 믿음을 줄이는 미디어 문해력 교육의 하나로 볼 수 있다. 한국의 언론사들처럼 미국의 언론사들도 보수와 진보 성향으로 양극화 되어있다. 보수 성향으로 알려진 폭스(Fox)와 이에 대응하는 CNN이 대표적이다. 이러한 언론사들은 자신들이 지지하는 정치 세력은 긍정적으로 묘사하는 반면, 반대 세력은 부정적으로 묘사한다. 따라서 자신의 정파성에 부합하는 뉴스를 지속적으로 시청하는 사람들은 자신이 선호하는 정치 세력을 더 긍정적으로, 선호하지 않는 정치 집단은 더 부정적으로 인식하게 된다. 더 나아가 정파성이 강한 언론사의 뉴스를 시청하는 사람들은 자신의 정치 성향에 부합하는 거짓 정보에 쉽게 현혹되는 경향이 있다. 실제로 2012년과 2016년 미국 대통령 선거 당시 폭스 뉴스 같은 보수 성향 미디어를 시청한 공화당 지지자들은 공화당에 유리한 거짓 정보를 잘 믿는 경향을 보였다(Garrett, Long & Jeong, 2019).

특히 언론사 간 경쟁이 치열해지면서 일부 언론사들은 차별화 전략으로 강한 정파성을 내세우기도 한다. 이념적으로 진보 혹은 보수 성향이 강한 시청자들에게 호소함으로써 안정적인 시청자층을 확보하려는 일종의 틈새시장 전략을 취하는 것이다(Hamilton, 2004; Morris, 2007). 대표적으로 폭스 뉴스는 기성 언론사들이 진보적으로 치우쳐 있다며 불만을 갖고 있던 공화당 지지자들을 공략했고 큰 성공을 했다(Morris, 2007). 그 결과 언론사들의 정파적 양극화는 심해지고 있으며(Mullainathan & Schleifer, 2005) 기존 정치 성향에 부합하는 정보만 선택적으로 소비하려는 시청자들의 태도도 강해지고 있다. 최근 인터넷서비스사업자들은 자동화된 뉴스 추천 시스템을 통해 이용자들의 선호에 부합하는 뉴스를 제공하고 있는데 이러한 추천 시스템은 유권자들의 정파적 선택적 노출을 강화한다는 비판을 받고 있다(Praiser, 2011).

미국에서는 시민들의 정파적 뉴스 선택을 완화하려는 여러 시도들이 있는데 ‘올사이즈닷컴(AllSides.com)’이라는 웹사이트도 이러한 노력 중 하나이다. 올사이즈닷컴은 자체적으로 언론사들은 진보, 중도, 보수 성향으로 분류하고 이들이 정치적으로 논란이 되는 주제에 대해 보도하고 있는지 비교하고 분석한다. 이를 통해 시민들에게 하나의 사건에 대해 다양한 관점을 갖도록 한다. 이처럼 정치적으로 다양한 관점을 접하는 것

은 거짓 정보에 대한 믿음을 줄이는데 직접적인 효과가 있는 것은 아니다. 하지만 미디어 이용자들이 하여금 균형 잡힌 시각을 갖도록 만들고 궁극적으로는 거짓 정보에 쉽게 현혹되지 않게 도와준다.

VIII. 결론 및 제언

미국에서 거짓 정보의 생성과 전파를 막기 위한 다양한 논의들이 나타나고 있다. 먼저 법적인 측면에서 미국은 표현의 자유를 제한하는 입법을 금지한 수정헌법 제1조에 따라 법을 통해 거짓 정보의 생산과 유포를 규제하는 것에 대단히 신중한 태도를 보이고 있다. 법적으로 거짓 정보를 규제하기 위해서는 특정 표현물이 선동적인 내용을 담고 있는 경우, 해당 표현물이 즉각적으로 불법적 행위를 일으킬 수 있어야 하며 표현물로 인해 명예훼손을 당했다고 주장하는 공인은 정보의 게시자가 현실적 악의를 갖고 있음을 입증해야 한다. 미디어 관련 규정도 매우 제한적인 상황에서만 거짓 정보를 규제하고 있다. 이는 법을 통해 거짓 정보를 규제하는 것이 자칫하면 시민들의 자유로운 의사소통을 억압해 민주주의에 해가 될 수 있음을 우려하기 때문이다.

따라서 미국에서는 법을 통해 거짓 정보를 규제하기 보다는 인터넷서비스사업자, 사실검증 서비스 기관, 학교 등 다양한 주체들이 자율적으로 나서서 거짓 정보에 대응하기 위한 방안들을 마련하고 있다. 인터넷서비스사업자들은 거짓 정보를 유포하는 계정의 노출 빈도를 줄여 광고 수익에 제한을 두고 있으며 외부 전문가들과 협력해 거짓 정보를 빠르게 찾아내고 있다. 사실검증 서비스를 제공하는 비영리기관들은 사회적으로 논란이 되는 주제들에 대한 사실관계를 판별해 올바른 정보를 제공하고 있다. 더 나아가 이용자들이 스스로 진실과 거짓을 구분할 수 있도록 하는 미디어 문해력 교육도 활발히 일어나고 있다.

한국에서도 거짓 정보가 사회적으로 큰 문제로 떠오르고 있다. 이에 거짓 정보를 규제하기 위한 다양한 법안들이 국회에 제출되었다. 하지만 미국의 사례에서 볼 수 있는 것처럼 거짓 정보를 법적으로 규제하는 것은 매우 신중하게 접근할 필요가 있다. 물론 1919년 미국 연방대법원이 썬크 대 미국 정부에 대한 판결문에서 언급한 것처럼 표현의

자유가 극장에서 불이 났다고 거짓말을 한 사람까지 보호하는 것은 아니다. 하지만 법에 의존해 거짓 정보를 과도하게 규제할 경우 표현의 자유를 억압할 위험이 있다. 이러한 이유로 미국에서는 100년이 넘는 기간 동안 충분한 논의를 통해 표현의 자유가 훼손되지 않는 범위 내에서 제한적으로만 거짓 정보를 규제하는 여러 법 원칙들을 확립해왔다.

더 나아가 거짓 정보에 대응하기 위한 여러 자율 규제 방안에도 주목할 필요가 있다. 미국 연방대법원은 2012년 빼앗긴 무훈법에 대한 위헌 판결에서 미국 사회는 정부의 보호나 개입 없이도 진실을 보호할 수 있다고 말했다. 그러면서 진실을 밝히기 위해 반드시 수갑(handcuff)이나 배지(badge for its vindication)가 필요한 것은 아니라고 강조했다. 인터넷서비스사업자들의 자율 규제 방안, 비영리기관의 전문적인 사실검증 서비스, 미디어 문해력 교육 등은 시민들의 자율적인 노력을 통해 거짓 정보에 대응할 수 있다는 것을 잘 보여준다. 한국에서도 서울대학교 언론정보연구소에서 운영하는 ‘SNU팩트체크’가 자율 규제의 가능성을 보여주었다. 한국에서도 미국의 사례들을 참고하여 법적인 규제에 의존하기 보다는 다양한 자율 규제 방안들에 초점을 두고 거짓 정보에 대한 대응 방안을 마련할 필요가 있다.

- 김중현 (2019). 가짜뉴스의 규제에 관한 비교법적 연구: 미국의 논의를 중심으로. <서울대 학교 法學> 60(3), 61-102.
- 김서기 (2009). 명예훼손에 관한 미국의 현실적 악의 법리 및 실질적 진실 법리 고찰. <비교사법> 1(4), 201-231.
- 박아란 (2019). 가짜뉴스와 온라인 허위정보(disinformation) 규제에 대한 비판적 검토. <언론정보연구> 56(2), 113-155.
- 박아란 (2020). 디지털 인격권 침해와 인터넷서비스사업자의 책임에 대한 비교법 연구. <한국언론학보> 64(3), 5-46.
- 오세욱·정세훈·박아란 (2017). 가짜 뉴스 현황과 문제점. 한국언론진흥재단.
- 윤성옥 (2018). 가짜뉴스의 개념과 범위에 관한 논의. <언론과법> 17(1), 51-84.
- 이향선 (2009). 인터넷상의 표현규제에 관한 비교법적 고찰. <언론과법> 8(1), 171-203.
- 이향선 (2018). 가짜뉴스 대응 개선을 위한 정책 방안 연구. 방송통신심위원회.
- 임지봉 (2007a). [미국헌법판례열람] 명백·현존하는 위험 원칙의 탄생. <법률신문> URL: <https://m.lawtimes.co.kr/Content/Opinion?serial=32808>
- 임지봉 (2007b). [미국헌법판례열람] 명백·현존하는 위험 원칙의 후퇴. <법률신문> URL: <https://m.lawtimes.co.kr/Content/Opinion?serial=33306>
- 임지봉 (2007c). [미국헌법판례열람] 명백·현존하는 위험 원칙의 현대화. <법률신문> URL: <https://m.lawtimes.co.kr/Content/Opinion?serial=35627>
- 조재현 (2020). 가짜뉴스와 공직선거법상 규제에 관한 고찰. <공법학연구> 21(1), 57-83.
- 황용석·권오성 (2017). 가짜뉴스의 개념화와 규제수단에 관한 연구. <언론과법> 16(1), 53-101.
- Abrams v. United States*, 250 U.S. 616 (1919)
- Ahn, S., Bergan, D. E., Carnahan, D., Barry, R., & Ulusoy, E. (2021). Out-Party Cues and Factual Beliefs in an Era of Negative Partisanship. *Journal of Political Marketing*, 1-20.
- Academics and Civil Society Organizations. (2019). Liability for User-Generated Content Online // Principles for Lawmakers. Retrieved from <https://digitalcommons.law.scu.edu/historical/1987>
- Alba, D. (2021). Tracking Viral Misinformation. *The New York Times*. Retrieved from

- <https://www.nytimes.com/live/2020/2020-election-misinformation-distortions>
- Allcott, H., & Gentzkow, M. (2017). Social media and fake news in the 2016 election. *Journal of economic perspectives*, 31(2), 211-36.
- AllSides.com (n.d.). Retrieved from <https://www.allsides.com/unbiased-balanced-news>
- Applebaum, A. (2018). We have learned a lot about online disinformation — and we are doing nothing. *The Washington Post*. Retrieved from <https://www.washingtonpost.com/news/global-opinions/wp/2018/11/02/we-have-learned-a-lot-about-online-disinformation-and-we-are-doing-nothing/>
- Black, E., & Schoolov, K. (2021). Why the Covid vaccines can't contain a tracking microchip or make you magnetic. *CNBC*. Retrieved from <https://www.cnbc.com/video/2021/10/01/why-theres-no-5g-tracking-microchip-in-the-covid-vaccine.html>
- Bartels, L. M. (2002). Beyond the running tally: Partisan bias in political perceptions. *Political behavior*, 24(2), 117-150.
- 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.
- Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444 (1969)
- Bump, P. (2016) Google's top news link for 'final election results' goes to a fake news site with false numbers. *The Washington Post*. Retrieved from <https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2016/11/14/googles-top-news-link-for-final-election-results-goes-to-a-fake-news-site-with-false-numbers/>
- Carnahan, D., Hao, Q., Jiang, X., & Lee, H. (2018). Feeling fine about being wrong: The influence of self-affirmation on the effectiveness of corrective information. *Human Communication Research*, 44(3), 274-298.
- Carnahan, D., Bergan, D. E., & Lee, S. (2021). Do corrective effects last? Results from a longitudinal experiment on beliefs toward immigration in the US. *Political Behavior*, 43(3), 1227-1246.
- Citron, D. K., & Wittes, B. (2017). The internet will not break: Denying bad samaritans sec. 230 immunity. *Fordham Law Review*, 86, 401-423.
- Dwoskin, E. (2017). Twitter bans Russian government-owned news sites RT and Sputnik from buying ads. *The Washington Post*. Retrieved from

- <https://www.washingtonpost.com/news/the-switch/wp/2017/10/26/twitter-bans-russian-government-news-sites-rt-and-sputnik-from-buying-ads/>
- Emanuelson, E. (2018). Fake left, fake right: Promoting an informed public in the era of alternative facts. *Administrative Law Review*, 70(1), 209-232.
- Factcheck.org. (n.d.). Retrieved from <https://www.factcheck.org/>
- Factcheck.org. (2020). FactCheck.org Partners with Hearst TV. Retrieved from <https://www.factcheck.org/2019/11/factcheck-org-partners-with-hearst-tv/>
- Facebook. (n.d.). Facebook Newsfeed Guideline. Retrieved from <https://www.facebook.com/business/help/538391223253327?id=208060977200861>
- Festinger, L. (1962). *A theory of cognitive dissonance (Vol. 2)*. Stanford university press.
- 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.
- Frankovic, K. (2018). Russia's impact on the election seen through partisan eyes. Retrieved from <https://today.yougov.com/topics/politics/articles-reports/2018/03/09/russias-impact-election-seen-through-partisan-eyes>
- 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.
- Garrett, R. K., Long, J. A., & Jeong, M. S. (2019). From partisan media to misperception: Affective polarization as mediator. *Journal of Communication*, 69(5), 490-512.
- Garrett, R. K., & Bond, R. M. (2021). Conservatives' susceptibility to political misperceptions. *Science Advances*, 7(23), eabf1234.
- Google. (n.d.). Google Publisher Policies. Retrieved from <https://support.google.com/adsense/answer/9335564?hl=en>
- Guynn, J. (2021). Donald Trump and Joe Biden vs. Facebook and Twitter: Why Section 230 could get repealed in 2021. *USA Today*. Retrieved from <https://www.usatoday.com/story/tech/2021/01/04/trump-biden-pelosi-section-230-repeal-facebook-twitter-google/4132529001/>

- Hameleers, M., & van der Meer, T. G. (2020). Misinformation and polarization in a high-choice media environment: How effective are political fact-checkers?. *Communication Research*, 47(2), 227-250.
- Hamilton, J. (2004). *All the news that's fit to sell: How the market transforms information into news*. Princeton University Press.
- House of Commons of the United Kingdom. (2018). Disinformation and 'fake news': Interim Report Contents. *Digital, Culture, Media and Sport Committee*. Retrieved from <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcumeds/363/36302.htm>
- Illinois General Assembly. (n.d.). Retrieved from <https://www.ilga.gov/legislation/fulltext.asp?DocName=&SessionId=110&GA=102&DocTypeId=HB&DocNum=234&GAID=16&LegID=128188&SpecSess=&Session=>
- International Federation of Library Associations and Institutions. (2017). How to Spot Fake News - IFLA in the post-truth society. Retrieved from <https://www.ifla.org/news/how-to-spot-fake-news-ifla-in-the-post-truth-society/>
- Islam, M. S., Kamal, A. H. M., Kabir, A., Southern, D. L., Khan, S. H., Hasan, S. M., ... & Seale, H. (2021). COVID-19 vaccine rumors and conspiracy theories: The need for cognitive inoculation against misinformation to improve vaccine adherence. *PloS one*, 16(5), e0251605.
- Kang, C., Fandos, N., & Isaac, M. (2017) Russia-Financed Ad Linked Clinton and Satan. *The New York Times*. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2017/11/01/us/politics/facebook-google-twitter-russian-interference-hearings.html>
- Kessler, G. (2017) About The Fact Checker. *The Washington Post*. Retrieved from <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/01/07/about-fact-checker/>
- Kiely, E. & Robertson, L. (2016) Hoe to Spot Fake News. Retrieved from <https://www.factcheck.org/2016/11/how-to-spot-fake-news/>
- Klein, D. & Wueller, J. (2017). Fake News: A Legal Perspective. *Journal of Internet Law*, 20(10). <https://money.cnn.com/interactive/media/the-macedonia-story/>
- Kosseff, J. (2019). First Amendment Protection for Online Platforms. *Computer Law & Security Review*, 35(5), 1-16.
- 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.
- Masson v. New Yorker Magazine*, 501 U.S. 496 (1991)
- Medlin, P. (2021). Illinois Is The First State To Have High Schools Teach News Literacy. *NPR*. Retrieved from <https://www.npr.org/2021/08/12/1026993142/illinois-is-the-first-state-to-have-high-schools-teach-news-literacy>
- Morris, J. S. (2007). Slanted objectivity? Perceived media bias, cable news exposure, and political attitudes. *Social Science Quarterly*, 88(3), 707-728.
- Mullainathan, S., & Shleifer, A. (2005). The market for news. *American Economic Review*, 95(4), 1031-1053.
- New Times, Inc. v. Isaacks*, 146 S.W.3d 144 (Tex. 2004)
- New York Times Co. v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964)
- New York Times (2020). Joe Biden, Former vice president of the United States. Retrieved from <https://www.nytimes.com/interactive/2020/01/17/opinion/joe-biden-nytimes-interview.html>
- Nyhan, B., & Reifler, J. (2010). When corrections fail: The persistence of political misperceptions. *Political Behavior*, 32(2), 303-330.
- Neely, B. (2020). 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>.
- Oxenham, S. (2019). 'I was a Macedonian fake news writer'. *BBC*. Retrieved from <https://www.bbc.com/future/article/20190528-i-was-a-macedonian-fake-news-writer>
- Pariser, E. (2011). *The filter bubble: How the new personalized web is changing what we read and how we think*. Penguin.
- 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.
- Paul, K. (2019). California makes 'deepfake' videos illegal, but law may be hard to enforce. Retrieved from <https://www.theguardian.com/us-news/2019/oct/07/california-makes-deepfake-videos-illegal-but-law-may-be-hard-to-enforce>

- Paul, K. (2020). Here are all the steps social media made to combat misinformation. Will it be enough?, *The Guardian*, Retrieved from <https://www.theguardian.com/technology/2020/oct/29/here-are-all-the-steps-social-media-made-to-combat-misinformation-will-it-be-enough>
- Pew Research Center (2015). Americans, Politics and Science Issues. Chapter 2: Climate Change and Energy Issues. Retrieved from <https://www.pewresearch.org/science/2015/07/01/chapter-2-climate-change-and-energy-issues/>
- POLITIFACT. (n.d.). Retrieved from <https://www.politifact.com/>
- Reporters Committee for Freedom of the Press. (2004). Texas high court finds satire not libelous. Retrieved from <https://www.rcfp.org/texas-high-court-finds-satire-not-libelous/>
- Rowland, D. (2020). 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/>
- Shaban, H., Timberg, C., & Dowskin, E. (2017). Facebook, Google and Twitter testified on Capitol Hill. Here's what they said. *The Washington Post*. Retrieved from https://www.washingtonpost.com/news/the-switch/wp/2017/10/31/facebook-google-and-twitter-are-set-to-testify-on-capitol-hill-heres-what-to-expect/?hpid=hp_hp-more-top-stories-2_no-name%3Ahomepage%2Fstory
- Shaban, H. (2018). Facebook expands its fact-checking tools but says its work 'will never be finished'. *The Washington Post*. Retrieved from <https://www.washingtonpost.com/news/the-switch/wp/2018/06/21/facebook-expands-its-fact-checking-tools-but-says-its-work-will-never-be-finished/>
- Shane. S. (2017) These Are the Ads Russia Bought on Facebook in 2016. *The New York Times*. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2017/11/01/us/politics/russia-2016-election-facebook.html>
- Schenck v. United States*, 249 U.S. 47 (1919)
- 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.
- Smith, M. & Alstyne, M. V. (2020). It's Time to Update Section 230. Harvard

- Business Review. Retrieved from <https://hbr.org/2021/08/its-time-to-update-section-230>
- Soares, I (2017). The fake news machine: Inside a town gearing up for 2020. *CNN*. <https://money.cnn.com/interactive/media/the-macedonia-story/>
- Stroud, N. J. (2017). Selective exposure theories. *The Oxford handbook of political communication*. Oxford University Press.
- Taber, C. S., & Lodge, M. (2006). Motivated skepticism in the evaluation of political beliefs. *American Journal of Political Science*, 50(3), 755-769.
- Thorson, E. (2016). Belief echoes: The persistent effects of corrected misinformation. *Political Communication*, 33(3), 460-480.
- United States v. Alvarez*, 567 U.S. 709 (2012)
- Vraga, E. K., & Bode, L. (2020). Defining misinformation and understanding its bounded nature: Using expertise and evidence for describing misinformation. *Political Communication*, 37(1), 136-144.
- YouTube. (n.d.). Retrieved from <https://youtube.googleblog.com/2019/01/continuing-our-work-to-improve.html>.
- Zeran v. America Online, Inc.*, 129 F.3d 327 (4th Cir. 1997)

I. 첫머리에

2018년 3월, '캠브리지 애널리티카(Cambridge Analytica) 스캔들'은 영국은 물론 전 세계를 들썩이게 했다. 이 사건은 영국의 데이터 기반 정치 컨설팅 업체인 캠브리지 애널리티카가 페이스북 사용자 데이터를 활용해 2016년 영국 EU 탈퇴 국민투표 선거에서 EU 탈퇴 옹호 단체 쪽에 유리하도록 여론을 움직였다는 의혹을 받은 사건이다(The New York Times, 2018; The Guardian, 2018). 이는 특정 유권자 집단을 겨냥해 만든 광고와 선거 정보를 지속적으로 소셜 미디어에 노출해 투표 결정에 영향을 미칠 수 있다는 가능성을 보여준 사건으로, 디지털 시대에 소셜 미디어의 영향력이 선거와 민주주의 시스템에까지 뻗고 있음을 깨닫게 했다.

2018년을 기점으로 영국에서는 소셜 미디어를 비롯한 디지털 미디어 규제를 놓고 논의가 한창 진행 중이다. 현행 선거법이 디지털 미디어 환경을 반영하지 못한다는 비판이 꾸준히 제기되면서 영국 정부와 의회는 소셜 미디어 규제를 포함해 지금 시대에 맞는 새로운 규제 방안을 마련하기 위해 노력 중이다(House of the Common of the United Kingdom, 2019; The Electoral Commission, 2020).

본 글 제2장에서는 소셜 미디어 규제를 논하기 전에 영국에서 신문과 방송 같은 전통 매체를 어떻게 규제하고 있는지 살펴본다. 자율 규제를 표방하는 영국에서 신문과 방송 보도를 각각 규제하는 언론표준기구(Independent Press Standards Organisation, 이하 IPSO)와 Office of Communications(이하 Ofcom)를 중심으로 두 기관이 선거 보도를 어떻게 규제하는지 설명할 예정이다(UK Parliament, 2018). 또, 영국에는 총선 외에도 스코틀랜드 분리 독립, 유럽연합(EU) 탈퇴 국민투표처럼 정치적 견해가 갈려 찬성과 반대를 다투는 선거가 많았기 때문에 주요 선거에서 어떤 언론 보도 중재 사례

* 영국 브리스톨대학교 공공정책 석사, surisuri0@gmail.com

가 있었는지 살펴본다.

제3장에서는 영국 선거 캠페인에서 소셜 미디어 활용 현황, 현행 선거법의 한계를 짚어본다. 또, 선거 캠페인에서 허위 정보 유통의 경각심을 높인 캠프리지 애널리티카 스캔들을 중심으로 영국의 소셜 미디어 규제 방향을 살펴볼 예정이다.

II. 영국의 선거 보도 규제

1. 인쇄 매체 선거 보도 규제

자율 규제를 표방하는 영국에서 언론 규제 기관은 크게 두 군데로 나뉜다. 신문과 같은 전통적 인쇄 매체는 IPSO가 규제하고, 방송 매체는 Ofcom의 규제를 받는다(UK Parliament, 2018). 자율 규제를 받는 인쇄 매체의 선거 보도 규제를 살펴보기 위해서는 IPSO에 대해 알아야 한다. 2014년 9월 8일 출범한 IPSO는 영국의 언론 분쟁 중재 처리기관으로, 신문과 잡지 등 전통적 인쇄 매체와 온라인 매체를 주로 규제하는 기관이다. IPSO가 2020년 발간한 '2019 연간 보고서'에 따르면 2019년 기준으로 IPSO에 가입한 회원사는 인쇄 매체 1,500여 곳, 온라인 매체 1,110여 곳이다. 자발적 계약이지만 회원으로 가입하면 법적 구속력이 생기며, IPSO의 규칙을 따라야 한다. IPSO 회원사 등록은 언론사의 자발적 가입을 통해 이뤄지고, 5년 단위로 갱신된다. IPSO는 보고서에서 “2019년 IPSO의 회원사 중 규모가 작은 언론사 두 곳을 제외하고 모든 언론사가 계약 5년을 추가로 연장했다”고 밝혔다(IPSO, 2020). IPSO의 주요 회원사로는 영국에서 인지도가 높은 더 타임스, 더 선, 데일리 메일, 데일리 텔레그래프, 미러, 더 익스프레스 등이 포함돼 있다(IPSO, 2015).

IPSO가 별도로 회원 언론사의 선거 보도 규정을 마련한 것은 아니다. 대신, IPSO가 회원사를 규제하는 주요 잣대인 언론인 실천 강령(Editors' Code of Practice)에 선거 보도 규제 내용이 포함돼 있다고 보는 것이 옳다. IPSO는 2019년 영국의 총선을 앞두고 IPSO 공식 블로그에 올린 질의응답 형식의 '선거 보도(Election Reporting)'에서 “IPSO의 규제를 받는 언론사는 언론인 실천 강령을 반드시 따라야 한다. 언론사는 자신이 옳다고 생각하는 것을 보도할 수 있는 편집의 자유가 있지만 보도를 할 때 반드시

이 강령을 따라야 한다”고 설명했다.¹⁾ 언론인 실천 강령은 별도 조항인 공익(The Public Interest)을 포함해 총 17개 조항으로 구성돼 있다. 이 중에서 선거 보도와 밀접한 관련이 있는 조항은 제1조 정확성(Accuracy)이다. 2021년 1월부터 시행된 최신 개정판인 언론인 실천 강령 제1조의 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 1〉 IPSO 언론인 실천 강령 제1조

- i. 언론은 기사 내용에 포함되지 않는 제목(headline)을 포함해 정보 또는 이미지를 호도하거나 왜곡, 부정확한 보도를 하지 않도록 신중해야 한다.
- ii. 상당한 부정확성, 오해의 소지가 있는 발언, 정보의 왜곡은 잘 보이는 곳에 공지해 바로 잡아야 하고, 필요하다면 사과문을 게재해야 한다. IPSO의 중재가 개입됐을 경우 (사과문 등) 수정한 정보를 게재할 위치를 IPSO가 결정한다.
- iii. 언론은 상당한 부정확성에 대해 반론할 적절한 기회를 가진다.
- iv. 언론은 편집과 선거 홍보(campaign)를 자유롭게 할 수 있지만, 논평과 추측, 사실을 명확하게 구분해야 한다.
- v. 언론은 명예훼손 소송을 제기한 당사자와 합의가 됐거나 합의된 내용을 별도로 보도한 경우가 아니라면, 명예훼손 소송 결과를 공정하고 정확하게 보도해야 한다.

언론인 실천 강령 제1조 제4항에서 알 수 있듯이 영국은 언론이 특정 정당과 정치적 견해를 지지하는 보도를 하는 것이 허용된 나라다. 또한, IPSO의 주요 회원사가 신문 사임을 고려했을 때 영국 주요 신문사들의 정치적 논조를 이해하는 것이 중요하다. 영국 언론이 지지하는 정당과 정치적 견해를 분석한 Cushion 등 5명의 연구에 따르면 (Cushion, Kilby, Tomas, Morani & Sambrook, 2015), “영국에서 판매 부수가 높은 주요 신문들은 대부분 보수당(Conservative Party)과 긴축 정책, 감세, 강력한 이민 정책과 같은 우파 정책을 지지한다”고 주장했다. 이 분석에 따르면 IPSO의 회원사인 더 타임스, 데일리 메일, 데일리 텔레그래프는 보수당을 지지하며, IPSO 미가입사인 더 가디언은 노동당(Labour Party)을 지지한다. 그렇기 때문에, IPSO는 언론 보도 중재 요청이 들어왔을 때 보수당을 지지하는 회원 언론사가 제1조 제4항의 내용을 준수하며 선거를 보도하는지 규제하는 것이 주요 역할 중 하나라고 할 수 있겠다.

제1조 제1항도 선거 보도 규제와 직접 관련이 있다. 선거 캠페인 과정에서 특정 후보에게 불리한 부정확한 정보가 언론을 통해 보도되고, 유권자에게 전달돼 선거 결과에

1) IPSO Blog: Election reporting, IPSO.

<https://www.ipso.co.uk/news-press-releases/blog/ipso-blog-election-reporting/>

영향을 미친 경우에는 후보자와 유권자가 돌이킬 수 없는 피해를 보게 된다. 언론인 실천 강령은 특정 후보자 또는 정당에 유리한 보도를 제재하는 편파(bias) 보도에 대한 별도 규정을 포함하지 않기 때문에 선거 보도를 할 때 언론이 사실을 왜곡하거나 부정확한 정보를 전달할 때 규제 대상이 된다.

제1조 제1항을 위반한 대표적인 사례가 2015년 더 타임스의 노동당 조세 정책 보도다.²⁾ 2015년 6월 IPSO는 보수당 성향의 신문인 더 타임스가 2015년 5월 7일 실시된 총선을 앞둔 시점인 2015년 4월 24일 보도한 “노동당, 가족들에게 1,000파운드 세금 물린다(Labour's £1,000 tax on families)” 제목의 기사가 부정확한 정보로 강령 제1조 제1항을 위반했다는 결정을 내렸다.

노동당 성향의 경제학자 조나단 포츠는 “에드 밀반드가 소득이 있는 모든 가정(every working family)은 1,000파운드가 넘는 추가 세금을 부담하게 할 것”이라는 기사의 첫 문장이 부정확하다며 IPSO에 중재를 요청했다. 에드 밀반드는 2015년 영국 총선을 이끈 노동당 대표다. 먼저, 포츠는 노동당이 제안한 조세 정책안은 일반 근로자 가정이 아닌 회사와 부유층에게 먼저 세금과 추가부담금을 먼저 올리는 내용을 담고 있어 소득이 있는 모든 일반 가정에 부과되는 세금이 균등하게 증가하는 일이 발생하지 않는다면 더 타임스의 기사가 잘못됐다고 주장했다. 이와 함께, 소득이 있는 가정이 1,000파운드 세금 부담을 안을 것이라고 한 계산법이 잘못돼 사실을 왜곡한다고 지적했다. 포츠의 주장에 따르면, 더 타임스 기사에서는 ‘소득이 있는 모든 가정’의 세금 부담이 는다고 했으나, 노동당의 조세 정책안을 적용할 수 있는 가구는 15세~64세 사이의 생산 가능 인구 중 ‘소득이 있는 가구(working households)’로 그 범위가 줄어든다고 지적했다. 포츠는 “성인 한 명 이상 경제 활동을 하는 영국의 가구에 대입하면, 가구당 600파운드 정도”라고 주장했다(IPSO, 2015).

더 타임스는 기사가 정확하지 않음을 인정했다. 당시 노동당은 국가 재정(Exchequer)을 120억 파운드 추가할 계획이었다. 더 타임스는 영국 국가통계청(Office for National Statistics)이 정의한 ‘소득이 있는 가정’이라는 개념을 사용해 노동당의 재정 정책 때문에 각 가정이 얼마나 세금을 더 내야 하는지 독자들이 이해하기 쉽도록 해석했다고

2) 03125-15 *Portes v The Times*, IPSO.

<https://www.ipso.co.uk/rulings-and-resolution-statements/ruling/?id=03125-15>

해명했다. 또한 더 타임스는 “후회스러운 실수를 했고, 통계를 잘못 해석해 기사를 작성한 기자는 편집국장의 주의를 받았다”고 했다. 후속 조치로 총선을 4일 앞둔 5월 2일, 신문 1면에 기사 내용을 바로잡는 시정 광고를 냈고, 온라인 기사 내용을 수정했다(IPSO, 2015). 언론사가 IPSO 중재 결정을 받아들여 신문 1면에 기사 오보를 인정하는 정정보도 광고를 낸 것은 2014년 IPSO 출범 이후 처음 있는 일이다(The Guardian, 2015).

[그림 1] 문제가 된 2015년 4월 24일 더 타임스(The Times) 1면



출처: 더 타임스(The Times), 2015

[그림 2] 2015년 5월 2일 더 타임스(The Times) 1면에 실린 정정보도



출처: 더 타임스(The Times), 2015

조세 정책은 국가를 불문하고 선거에서 아주 민감한 사안이지만 비전문가가 쉽게 이해하기 어려운 정책이다. 위에 언급된 중재 사례를 이해하려면 당시 영국 총선 분위기와 정치적 맥락을 살펴야 한다. 2015년 총선은 보수당이 2007~2008년 발생한 영국의 금융 위기가 토니 블레어, 고든 브라운 전 총리가 이끌었던 노동당 집권 시절의 과도한 지출 정책이 누적된 탓이라고 공세를 퍼붓던 때였다. 노동당은 뒤늦게 주요 선거 공약에 국가 적자를 매년 줄이겠다는 정책을 포함해 늦장 대처로 지적을 받던 시기였다(Blumler & Esser, 2018). 2011년 총선에서 보수당에 정권을 내줬던 노동당이 정권 교체를 위해 싸운 선거이기도 하다(BBC, 2010). 노동당에 여러모로 불리한 상황에서 더 타임스가 선거를 2주 앞둔 시점에 노동당 조세 정책 때문에 일반 가정의 세금 부담이 늘어난다는 부정확한 기사를 보도하자, 노동당 성향의 경제학자가 나서서 조목조목 반박하며 중재 요청을 한 것이다. 2015년 총선은 보수당이 승리했다.

2. 영국의 선거 당일 보도 규제

영국에서 신문사와 방송, 온라인 언론에 모두 해당하는 선거 당일 보도 규정이 있다. 한국에서는 선거 당일날 투표소에서 기자가 유권자 인터뷰를 하고 선거 결과를 예상하는 것이 선거 취재 관례이며 법적으로도 문제가 없지만, 영국에서는 이러한 취재 활동과 보도가 불법이다. 국민투표법 1983(Representation of the People Act 1983) 66A ‘출구조사 공개 금지(Prohibition on publication of exit polls)’ 조항에 따르면, 언론사는 물론 공무원, 일반 시민 등 누구라도 선거 당일에 출구조사 내용을 공개

해서는 안 된다. 66A의 자세한 내용을 보면 다음과 같다.

〈표 2〉 출구조사 공개 금지(Prohibition on publication of exit polls)

- (1) 이 조항이 적용되는 선거의 경우 누구도 투표가 종료되기 전에 다음 내용을 공표할 수 없다.
 - (a) 유권자의 투표 방식, 투표와 관련된 모든 진술(또는 합리적으로 추론할 수 있는 내용 포함)
 - (b) 선거 결과에 대한 모든 예측
- (2) 이 조항은 잉글랜드와 웨일스에서 열리는 의회 선거(parliamentary election)와 지방 선거(local government election)에 적용된다.
- (3) 해당 법을 어긴 사람은 단계 5에 해당하는(최대 5천 파운드 벌금형) 벌금이나 최대 6개월 금고형에 처할 수 있다.
- (4) 앞서 언급된 '예측(forecast)'이란 추측을 포함한다. '공표(publish)'는 형식과 수단을 불문하고, 일반 대중 또는 일부 사람들이 공표된 내용을 알게 되는 것을 뜻한다. 또한, 선거 결과에 대한 언급이란 선거 결과 전체 또는 특정 후보자 및 후보자와 관련된 모든 정보를 포함한다.

해당 법을 구체적으로 적용하면, 언론사는 선거 당일 출구조사, 선거 캠페인, 여론조사 결과, 정치적 진술 또는 선거에 영향을 미칠 수 있는 후보자와 관련된 정보 등 내용이 포함된 보도를 선거가 시작되는 오전 8시부터 끝나는 오후 10시까지 해서는 안 된다.

영국에서 선거 당일 출구조사 결과 공개를 법으로 금지한 것은 2000년이 되어서이다. 그 전에는 방송사를 비롯한 언론사가 선거 당일에도 출구조사 결과를 공개할 수 있었으나 2000년 3월 국민투표법 1983을 개정해 출구조사 금지 조항을 추가했다. 언론학자들은 관련법 개정이 1992년 총선에서 여론조사 기관의 출구조사가 선거 결과를 완전히 빗나가 문제가 된 것과 관련이 있다고 본다(Bale, 2002; Wilks-Heeg & Andersen, 2021). 각종 여론조사 기관의 출구조사 결과는 당시 노동당 대표였던 닐 킨노크가 근소한 차이로 승리하거나 보수당과 노동당이 접전을 벌이는 것으로 나왔으나, 선거 다음날 투표함을 열어보니 보수당이 승리하는 정반대의 결과가 나왔다(The Times, 2015; Reuters, 2015). 651개 의석 중 보수당은 336석, 노동당은 271석을 차지해 보수당이 65석이나 앞서면서 큰 차이로 승리를 거둔 것이다.³⁾

2000년 영국 정치권에서는 일부 의원들이 선거 결과를 예측하는 데 완전히 실패한 1992년 총선 출구조사를 비판하며, 최소한 선거 당일이라도 출구조사 결과를 보도해서 안 된다는 목소리가 힘을 얻었다. 2000년 1월 20일 국민대표법 개정을 위한 토론 내

3) General Election Results, 9 April 1992, UK Parliament.
<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-information-office/m13.pdf>

용이 담긴 영국 하원 의회 의사록(House of Commons' Hansard)에는 선거 당일 출구조사 결과 공개 반대를 원하는 의원들의 주장이 담겨 있다.⁴⁾ 보수당 소속 나이절 에번스 의원의 발언을 요약하면 다음과 같다.

“1992년 총선 출구조사는 완전히 잘못됐다. 출구조사는 투표장에서 유권자의 마음을 혼돈다. 어떤 유권자는 (출구조사) 추세를 따를 것이고, 어떤 사람은 투표에 참여하는 것조차 꺼릴지도 모른다. (중략) 일부 국가에선 선거 며칠 전부터 여론조사를 공개하는 것이 금지돼 있다. 우리는 최소한 선거 당일이라도 (언론이) 출구조사 결과를 공개하지 못하도록 해야 한다.”

즉, 1992년 부정확한 총선 출구조사 사건을 계기로 선거 당일 출구조사 보도 금지가 정치권에서 공론화됐고, 관련 법 개정으로 이어진 것이다.

3. 방송 매체 선거 보도 규제

자율 규제를 받는 인쇄 매체와 달리 영국의 방송사는 2003년 12월 출범한 Ofcom의 규제를 받는다. 방송 매체 규제 내용은 커뮤니케이션법 2003(Communications Act 2003)에 명시돼 있으며, 해당 법에는 정부가 허가한 규제 기관인 Ofcom의 역할, 조직의 구조, 규제 내용 등이 포함돼 있다. 영국 공영방송 BBC는 별도 규제 기관인 BBC Trust의 규제를 받았으나, 2017년 4월부터 Ofcom이 BBC 보도 규제를 넘겨받았다(Cushion & Lewis, 2017; BBC Trust).

IPSO에 언론인 실천 강령(Editors' Code of Practice)이 있다면, Ofcom에는 방송 규정(The Ofcom Broadcasting Code)이 있다. 방송 규정은 총 10개 부문으로 이뤄져 있으나, 해당 글에서는 선거 보도와 직접 관련이 있는 '제5조 정당한 공정성과 정당한 정확성(Section five: Due impartiality and due accuracy)'과 '제6조 선거와 국민투표(Elections and referendums)'를 중점적으로 분석하도록 한다.

4) Pilot Schemes, volume 342: debated on Thursday 20 January 2000, House of Commons' Hansard, UK Parliament. <https://hansard.parliament.uk/commons/2000-01-20/debates/f9dbbae7-169f-4bc1-877b-64491b2bcdcf/PilotSchemes>

(1) 제5조 정당한 공정성

먼저 제5조의 구체적인 내용을 살펴보기 전에 Ofcom이 정당한 공정성을 어떻게 정의하는지 주목해야 한다. Ofcom은 2017년 3월 발간한 ‘제5조 가이드라인: 정당한 공정성과 정당한 정확성, 견해와 의견의 과도한 중요성(Guidance Notes Section Five: Due Impartiality and Due Accuracy and Undue Prominence of Views and Opinions)’에서 정당한 공정성을 이렇게 정의한다.⁵⁾

“‘공정성(impartiality)’ 그 자체는 한쪽을 다른 쪽보다 우대하지 않는 것을 의미한다. 정당함(due)이란 프로그램의 주제 또는 성격에 적절함을 뜻한다. 즉, ‘정당한 공정성’이란 방송에서 모든 의견에 똑같은 시간을 부여해 다루는 것이라기보다 모든 견해와 주장을 정당하게 잘 대변하는 것을 뜻한다.”

영국을 대표하는 방송사인 BBC도 자체 보도 규정(Editorial Guidelines)에서 “정당한 공정성은 단순히 상반되는 의견에 균형을 잡는다는 것 이상의 의미를 갖고 있다. 균등하다(equally)는 것은 모든 사안에 완벽한 중립이나 객관성을 요구하는 것이 아니다”고 설명한다.⁶⁾ 예를 들어, 선거에서 양쪽 의견이 첨예하게 대립하는 사안이 있으면 뉴스 프로그램에서 각 의견에 기계적으로 똑같은 시간을 분배하는 것보다 방송사가 의도적으로 한쪽 편을 들지 않고 양쪽 의견을 적절히 잘 대변하는지가 더 중요하다고 할 수 있겠다. 이 규정이 실제 언론 보도 중재에서 어떻게 적용되는지 이후 구체적인 사례를 통해 살펴보도록 한다.

Ofcom 방송 규정 제5조 정당한 공정성과 정당한 정확성에는 총 13조항이 있다. 아래 <표 3>은 선거 보도와 밀접한 관련이 있는 조항만 따로 뽑은 것이다.

5) Guidance Notes Section Five: Due Impartiality and Due Accuracy and Undue Prominence of Views and Opinions, Ofcom. https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0033/99177/broadcast-code-guidance-section-5-march-2017.pdf

6) Section 4: Impartiality Introduction, BBC. <https://www.bbc.co.uk/editorialguidelines/guidelines/impartiality>

〈표 3〉 Ofcom 방송 규정 제5조 주요 내용

제5조 제3항	방송 보도를 하며 정당한 이유가 있는 예외적인 경우를 제외하고, 어떤 뉴스 프로그램이든지 정치인을 앵커나 인터뷰 진행자, 기자로 출연시켜서는 안 된다. 이럴 경우(정치인이 방송을 진행할 경우), 시청자에게 앵커나 인터뷰 진행자의 정치적 성향을 분명히 밝혀야 한다.
제5조 제9항	프로그램 진행자와 기자, 개인적 견해(personal view)를 전달하는 출연자, 방송사의 공인된(authored) 프로그램, 토론 프로그램의 의장은 정치적 또는 산업적 논쟁 및 현 공공 정책과 관련된 사안(matters of political or industrial controversy or matters relating to current public policy)에 대해 자신의 의견을 표현할 수 있다. 하지만, 대안적 관점이 해당 프로그램을 통해서 적절하게 표현되어야 한다. * 정치적×산업적 논쟁 및 현 공공 정책과 관련된 사안이란? 정치적×산업적 논쟁이란 정치인과 산업, 언론이 관심을 두고 토론하고 있는 사안을 말한다. 현 공공정책과 관련된 사안은 지방 정부 또는 중앙 정부, 관련 공공기관, 비정부 기구에서 이미 만들었거나, 정책을 개발하기 위해 논의 중인 상황을 뜻한다.
제5조 제12항	정치적×산업적 논쟁 및 현 공공 정책과 관련된 주요 사안을 논의할 때, 프로그램은 주요 의견을 적절하고 폭넓게 보도해야 하고, 시의적절하면서 비중 있게 다뤄야 한다. 의견과 사실관계가 잘못 표현해서는 안 된다.
제5조 제13항	모든 프로그램 방송 진행자는 정치적×산업적 논쟁 및 현 공공 정책과 관련된 주요 사안과 관련, 특정 인물이나 단체를 대변하는 의견에 과도한 비중을 뒤흔는 안 된다. * 견해와 의견의 과도한 중요성(undue prominence)이란? 과도한 중요성이란 정치적×산업적 논쟁 및 현 공공 정책과 관련된 주요 사안을 보도의 비중이 상당히 불균형한 경우를 일컫는다.

출처: Ofcom Guidance Notes Section Five: Due Impartiality and Due Accuracy and Undue Prominence of Views and Opinions, 2017.

제5조 제3항은 극히 예외적인 경우를 제외하고 정치인이 방송 프로그램 진행자로 출연하는 것을 금지하고 있다. Ofcom은 “정치인(politicians)이 뉴스 프로그램에 방송 진행자로 출연할 경우 정당한 공정성 원칙의 관점에서 문제가 될 수 있다”고 주장했다. 여기서 정치인이란 선출직인 의회 의원(MP), 지방의회 의원(councillor), 또는 선거 후보자나 이후 선거에 출마할 가능성이 있는 예비 후보자, 정당인이나 활동가를 모두 포함한다(Ofcom, 2017).

뉴스 프로그램에 정치인이 앵커로 출연해 Ofcom의 시정 요구를 받은 사례는 2006년 3월 런던의 라디오 방송 London Greek Radio가 있다. 2006년 3월 이 라디오 방송의 뉴스 프로그램에 임기가 끝나가는 런던 지역의 구의회 의원 A씨가 뉴스 진행자로 출연했는데, Ofcom은 London Greek Radio가 제5조 제3항을 명백하게 위반했다고 봤다. Ofcom은 남은 임기와 상관없이 A씨가 현직 의원이라는 점, 2006년 5월 4일 열리는 지방선거에 A씨가 후보로 출마할 것이라는 점을 주요 위반 사유로 들었다. 해당

라디오 방송사는 “A씨는 뉴스 프로그램에서 인터뷰를 진행하지 않았고, 그가 후보로 출마하는 지방선거와 관련 뉴스 원고는 읽도록 훈련받았다”고 항변했지만, Ofcom은 방송사의 반박을 받아들이지 않았다.⁷⁾

이와 함께, 제5조 제9항과 제5조 제12항, 제5조 제13항은 선거처럼 대중의 관심이 쏠린 사안을 다룰 때 방송사가 어떻게 공정성을 지켜야 하는지 설명하고 있다. <표 3>에 언급된 ‘주요 정치적·산업적 논쟁 및 현 공공 정책과 관련된 사안’이란 총선, 지방선거, 국민투표 등 선거에서 쟁점이 되는 정책과 사안을 포함한다. 예를 들어, 영국의 EU 탈퇴 국민투표처럼 찬반으로 두 의견이 갈라질 경우 언론이 어떻게 공정성을 지키는지에 규정들을 잣대로 규제한다고 해석할 수 있다.

(2) 제6조 선거와 국민투표

제6조는 영국에서 열리는 선거와 국민투표를 보도할 때 방송사가 지켜야 할 구체적인 규정을 담고 있다. 여기서 선거란 영국 의회 총선, 의회 재보궐 선거, 지방선거, 자치 경찰위원장 선거(Police and Crime Commissioner election), 스코틀랜드 웨일스 의회 선거, 북아일랜드, 런던 의회 선거를 포함한다. 국민투표란 영국 의회나 스코틀랜드 의회에서 주도하는 전국 또는 지역 단위의 국민투표를 뜻하며, 지자체 단위의 주민 투표는 포함하지 않는다.

총 12조항 중 제6조 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.⁸⁾

- 제6조 제1항: 앞서 제5조에 언급된 것처럼, 주요 정치적·산업적 논쟁 및 현 공공 정책과 관련된 사안을 보도할 때의 규정이 선거와 국민투표 보도를 할 때도 적용된다.
- 제6조 제2항: 선거 기간에 무소속 후보자나 각 정당에 적절한 비중(due weight)을 두고 보도해야 한다. 적절한 정도를 결정하는 기준으로 과거 선거에

7) London Greek Radio 뉴스 프로그램에 대한 Ofcom의 중재 결정 전문은 6쪽에서 볼 수 있다.
https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0031/46687/issue_65.pdf

8) Guidance Notes Section Six: Elections and Referendums (2017). Ofcom.
https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0034/99178/broadcast-code-guidance-section-6-march-2017.pdf

서의 지지도나 여론 조사 결과와 같은 현 지지도를 참고할 수 있다.

- 제6조 제3항: 국민투표 기간에 지정된 조직에 적절한 비중을 두고 보도해야 한다. 또한, 중요한 견해와 시각을 가진 후보자에게 적절한 수준의 비중을 두고 보도해야 한다.
- 제6조 제4항: 국민투표나 선거에 대한 분석 및 토론은 투표가 시작되면 멈춰야 한다(여기서 투표의 시작이란 투표소가 문을 여는 시간을 뜻함. 우편 투표는 포함되지 않음).
- 제6조 제5항: 방송 진행자는 선거 당일, 투표가 완전히 끝날 때까지 여론조사 결과를 공표해서 안 된다.
- 제6조 제6항: 영국 선거의 입후보자, 국민투표와 연관이 있는 정치인은 선거 기간에는 뉴스 프로그램을 포함해 어떤 방송 프로그램의 진행자가 되어서는 안 된다.
- 제6조 제7항: 선거 기간 전에는 정치와 무관한 방송에 선거 입후보자나 국민투표와 연관이 있는 정치인이 출연할 수 있으나, 선거 기간에 뉴스 프로그램에는 출연할 수 없다.
- 제6조 제8항: 정당한 공정성은 선거구 보도와 관련 토론에서 엄격하게 지켜져야 한다.
- 제6조 제9항: 특정 선거구에 관련된 뉴스를 보도하면서 한 후보자가 출연한다면, 언론은 무소속 후보자를 포함해 과거 선거 지지도, (여론조사 결과 등) 현재 지지도 등을 고려해 그 지역구에 있는 후보자 모두가 출연할 기회를 제공해야 한다. 하지만, 한 후보자가 취재를 거부하거나 뉴스 제작에 참여할 수 없다면, 해당 뉴스 아이টে를 제작할 수 없다.
- 제6조 제10항: 후보자 공천이 끝난 뒤 특정 선거구 보도를 할 때 모든 후보자의 전체 이름, 그들이 대표하는 정당 등 출마 정보 목록을 제공해야 하고, 무소속 후보자의 경우 무소속이라고 알려야 한다.
- 제6조 제11항: 선거가 시작된 뒤 한 후보자가 방송 프로그램에 출연할 경우, 해당 후보자는 다른 경쟁 후보자들이 비슷한 (인터뷰나 토론 등) 기회를

갖지 않는 한 자신이 출마한 선거구와 직접 연관된 사안에 대해서 토론할 기회를 (단독으로) 얻어서는 안 된다.

- 제6조 제12항: 만약 선거의 범위가 스코틀랜드나 웨일스, 북아일랜드, 런던 의회처럼 선거구의 범위가 큰 선거를 보도할 경우, 제6조 제8항부터 제6조 제12항의 규칙이 적용된다. 이럴 경우, 방송사는 해당 선거구에 후보자를 낸 모든 정당에 음성 또는 영상을 통해 방송에 출연할 수 있는 기회를 줘야 하지만, (한 선거구에 여러 명이 선출되는 경우) 개별 후보자 모두가 등장할 필요는 없다. 하지만, 정당에 소속되지 않는 무소속 후보자는 반드시 포함돼야 한다.

앞서 제5조에서 살펴봤듯이 제6조에서 강조하고 있는 것도 보도의 공정성이다. 제6조 제2항에는 선거 기간 후보자나 각 정당에 적절한 비중을 두고 보도하는 기준으로 과거 선거의 지지도 또는 현재를 기준으로 한 여론조사 지지도 등을 구체적으로 언급한다.

Ofcom의 규제를 받긴 하지만, 영국 대표 언론사인 BBC는 주요 선거 기간이 되면 보도 규정(editorial guidelines)을 따로 만든다. 최근 10년간 영국에서 치른 선거 중 국제적 관심을 가장 많이 받았던 선거는 2016년 6월 23일 EU 탈퇴 국민투표다. 당시 BBC는 2016년 4월 15일부터 2016년 6월 23일까지 EU 국민 투표 선거 기간인 10주간 적용하는 EU 탈퇴 국민투표 보도 규정을 발표했다(BBC, 2016). BBC 역시 Ofcom 처럼 보도 규정에 정당한 공정성을 포함했는데, BBC의 규정은 Ofcom보다 조금 더 구체적이다. 여기서 주목해야 할 개념이 ‘폭넓은 균형(broad balance)’이다. EU 탈퇴 국민투표 보도 규정에서 BBC는 “정당한 공정성이란 단순히 수학 공식이나 타이머처럼 적용할 수 있는 것이 아니다. 양자택일해야 하는 국민투표의 경우 양쪽 의견 사이에서 적절한 균형을 잡는 것이 (정당한 공정성의) 목적”이라고 설명한다. 이어 BBC는 “다른 선거와 달리 국민투표는 두 개의 상반되는 의견만 대치하는 굉장히 드문 싸움이기 때문에 선거 캠페인 기간, 폭넓은 균형을 찾는 것이 정당한 공정성의 원칙을 지키는 것”이라고 해석했다(BBC, 2016).

일부 언론학자들은 영국 주요 방송사들의 EU 탈퇴 국민투표 선거 보도 과정을 분석한 결과, 보도 규정에 명시된 폭넓은 균형은 이론으로만 존재한다고 비판했다. 정책 검증이나 심층 토론보다 정당 간 다툼, 각 선거 캠프의 전략, 캠페인 진행 과정, 주요 정

당과 정치인의 주장과 그에 대한 반박 등 피상적인 정보만 보도했다고 꼬집었다. Ofcom과 BBC 보도 규정에는 넓은 의미의 공정성이 명시돼 있지만, 실제 현장에서 선거 뉴스를 제작할 때는 좁은 의미의 공정성인 기계적 균형을 맞추는 쉽게 만든 뉴스가 주를 이룬다는 뜻이다.

Cushion과 Lewis가 2017년 발표한 논문 ‘공정성과 통계적 보복, 균형 유지: 2016년 EU 탈퇴 국민투표 캠페인’에서 영국 방송 뉴스 보도에서 공식 국민투표 캠페인 기간인 10주 동안 영국 방송사 BBC, ITV, 스카이 뉴스, 채널4, 채널5의 주요 뉴스 프로그램의 선거 보도를 분석했다. 이 논문은 “EU 탈퇴 국민투표를 다룬 방송 뉴스 571건을 분석한 결과, 뉴스 10건 중 4건이 국민투표 캠페인 전개 상황, 정당간 다툼, 선거 캠프 전략 등 국민투표 ‘과정’에 대한 뉴스 또는 유권자가 어느 쪽에 투표할 것인지 분석하는 여론에 대한 뉴스였다”며 방송사의 깊이 없는 선거 보도를 비판했다. 영국 언론인들도 EU 탈퇴 국민투표 이후 선거 보도에서 공정성을 어떻게 해석해야 하는지 의문점을 던졌다. BBC Radio 4의 간판 뉴스 프로그램 ‘Today’ 진행자인 언론인 저스틴 웹은 “EU 탈퇴 국민투표 선거 기간 동안 발견한 명확한 메시지는 시청자들이 ‘진짜 정보’에 굶주려 있다는 것이다. 사람들은 갑론을박하는 것 이상의 뉴스를 원한다”고 꼬집었다(The Guardian, 2016).

4. 선거 보도 관련 언론 중재 사례

(1) 더 타임스(The Times)의 스코틀랜드 독립 여론조사 보도

선거 기간이 되면 영국 언론에서 여론조사를 인용한 뉴스를 많이 보도한다(Cushion & Lewis, 2017). 특히, 상반된 두 가지 주장이 대립하는 국민투표의 경우 선거 결과를 예측하는 여론조사 보도에 양측 진영이 민감하게 반응할 수밖에 없다. 2021년 IPSO는 여론조사를 해석하는 보도를 할 때 ‘대다수(majority)’를 폭넓게 해석하는 취지의 결정을 내렸다. 전체의 50%를 넘을 때만 대다수라고 표현할 수 있는 것이 아니라 더 많은 수(the greater number of)도 대다수로 폭넓게 해석할 수 있다는 언론사의 주장을 받아들인 것이다.⁹⁾

9) 28913-20 Garrity v The Times (2021). IPSO.

<https://www.ipso.co.uk/rulings-and-resolution-statements/ruling/?id=28913-20>

더 타임스는 2020년 11월 6일, 여론조사 결과를 분석해 ‘18세 이상 대다수(majority) 스코틀랜드인들이 독립에 찬성한다’는 내용의 기사를 게재했다. 하지만 기사 보도 다음 날, 존 개리티라는 남성은 이 기사가 정확하지 않다고 IPSO에 중재를 요청했다. 이 기사가 보도된 때는 2020년 9월 스코틀랜드 정부가 2014년에 이어 두 번째 국민투표를 실시할 계획이라는 입장을 밝히면서 영국에서 스코틀랜드 독립에 대한 관심이 다시 증폭되던 시기였다(BBC, 2000). 더 타임스가 기사에 인용한 여론조사에서 따르면, 전체 응답자 중 독립에 찬성한 사람은 47%, 독립 반대자는 40%, 13%는 ‘모르겠다’라고 응답했다. 더 타임스는 모르겠다고 답한 응답자를 제외한 뒤 54% 응답자가 독립에 찬성해 대다수가 독립을 원한다고 해석했지만, 개리티는 “모르겠다고 응답한 사람을 포함할 경우 전체의 50%가 안 되는 47%만 독립에 찬성하기 때문에 대다수가 찬성한다는 기사는 잘못된 것”이라며 IPSO의 언론인 실천 강령 제1조를 위반했다고 주장했다.

하지만 더 타임스는 “중재 요청자는 대다수의 의미를 좁게 해석했지만, 대다수를 넓게 해석하면 ‘더 많은 수’를 뜻한다”면서 “해당 기사에서 인용한 여론조사 이전에 실시된 11개 여론조사에서는 전체 응답자의 50%가 넘는 사람들이 스코틀랜드 독립에 찬성한다고 응답했다”는 기사 작성 당시의 맥락을 설명했다. 또한, “여론조사 기관과 언론은 여론조사 내용을 명확하게 전달하기 위해 ‘모르겠다’고 답한 응답자를 제외한다”면서 독자의 혼란을 막기 위해 모르겠다는 응답자를 뺀다는 내용을 기사에 분명히 포함했다고 반박했다.

이에 대해 IPSO 중재위원회는 “대다수의 응답자가 스코틀랜드 독립을 옹호한다는 기사 내용은 사실을 왜곡하지 않았다. 대다수는 단순히 더 많은 숫자를 의미할 수도 있기 때문”이라면서 더 타임스의 손을 들어줬다. 다만, IPSO는 여론조사 결과를 독자가 이해하기 쉽도록 보도할 때 더 타임스처럼 ‘모르겠다’라는 응답자를 제외할 경우, 기사에서 명확하게 밝혀야 한다는 점을 강조했다.

[그림 3] 2020년 11월 6일 더 타임스가 보도한 스코틀랜드 독립 여론조사 관련 기사

Twelfth poll in a row shows majority back independence



The poll put the SNP on course to win a majority at the Scottish elections in six months
ANDY BUCHANAN/AFP/GETTY IMAGES

A majority of Scottish adults have said that they would vote Yes in a referendum on independence for the twelfth consecutive poll.

출처: 더 타임즈(The Times) 홈페이지, 2020

(2) ITV의 EU 탈퇴 국민투표 보도, 정당한 공정성 지켰나?

EU 탈퇴 국민투표 보도와 관련된 언론 중재 사례 중 앞서 언급된 Ofcom 방송 규정 제5조 정당한 공정성이 적용된 사례가 있다. Ofcom은 선거 보도에서 양쪽 주장에 똑같은 방송 시간을 할애하는 것처럼 기계적 균형이 중요한 것이 아니며, 두 가지 주장이 다투는 국민선거 보도에서 어떤 주장을 먼저 다룰지 결정하는 것 역시 언론사의 고유 권한이라는 결정을 내렸다.¹⁰⁾

2016년 6월 23일 국민 투표를 앞두고 영국의 EU 탈퇴를 찬성하는 단체 ‘Vote Leave’는 약 두 달간 영국 방송사 ITV의 뉴스 프로그램 3개(ITV Evening News Bulletins,

10) Decision of the Election Committee on a due impartiality and due weight complaint brought by Vote Leave Limited in relation to ITV's coverage of the EU Referendum. (2016). Ofcom. https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0022/64840/decision-election-eu-referendum.pdf

the News at Ten, Peston on Sunday)를 모니터링했다. 그 결과, Vote Leave는 ITV가 EU 탈퇴를 반대하는 쪽에 더 우호적으로 보도해 정당한 공정성 원칙을 지키지 않았으며 2016년 6월 10일, Ofcom 선거위원회(Ofcom's Election Committee)에 중재를 요청했다. Vote Leave에 따르면, ITV가 선거를 앞둔 두 달간 뉴스 프로그램에서 탈퇴 반대쪽 의견을 다룰 땐 총 51분 14초를 할애했지만, 탈퇴 찬성 의견을 담은 뉴스는 39분 29초간 방송됐다. Vote Leave 측은 “다른 선거와 달리 국민투표는 두 가지 주장만 대립하는 선거이기 때문에 뉴스 보도에서 각각 똑같은 시간을 배분하는 것이 가능하다”라면서 “탈퇴 반대 의견을 다루는 뉴스 시간이 더 많아 공정하지 않다”고 주장했다. 이와 함께, ITV가 뉴스를 편성할 때 탈퇴 반대 뉴스를 먼저 다룬 것도 편파 방송의 근거로 삼았다. 이들은 탈퇴 반대쪽의 주장에 탈퇴 찬성 쪽이 반박하는 형식으로 뉴스가 제작돼 Vote Leave 측 목소리가 제대로 담기지 않았다고 비판했다.

[그림 4] 2015년 EU 탈퇴를 찬성하는 캠페인에 참여한 시민의 모습



출처: 파이낸셜 타임즈(Financial Times), 2016¹¹⁾

11) <https://www.ft.com/content/13ec834c-2f99-11e8-b5bf-23cb17fd1498>

하지만 Ofcom은 Vote Leave 측의 주장을 받아들이지 않았다. Ofcom 위원회는 “국민투표 뉴스 보도 시 양쪽 의견에 똑같은 시간을 할애해야 한다는 규정은 Ofcom 보도 규정 어디에도 없다”면서, Vote Leave 측의 주장대로 할 경우 언론의 표현의 자유를 침해하는 것이라고 지적했다. 또한, 양쪽 입장이 대립하는 선거에서 어떤 주장을 먼저 다룰지 결정하는 것은 언론사의 편집권이라는 점을 강조했다. 즉, 선거 보도에서 기계적 균형에 초점을 맞추기보다 뉴스의 맥락과 질적인 요소를 고려해 정당한 공정성이 잘 지켜졌는지 논해야 한다고 해석한 것이다.

III. 영국의 디지털 미디어 규제 현황

영국에서는 현 선거법이 디지털 미디어 환경을 반영하지 못한다는 비판이 꾸준히 제기돼왔다. 디지털 시대에 선거 캠페인은 주로 페이스북, 인스타그램 같은 소셜 미디어에서 이뤄지지만, 영국의 선거 규제는 전통 매체 중심이어서 법의 허점을 이용해 왜곡된 선거 정보가 유통될 우려가 커졌다(The Electoral Commission, 2020).

지난 2018년 3월, 영국을 비롯해 전 세계를 들썩하게 하는 사건이 발생했는데, 바로 ‘캠브리지 애널리티카(Cambridge Analytica) 스캔들’이다. 이는 영국의 데이터 분석 업체인 캠브리지 애널리티카가 페이스북의 사용자 데이터를 이용해 2016년 영국 EU 탈퇴 국민투표 선거와 도널드 트럼프 전 미국 대통령이 당선된 2016년 미국 대통령 선거에 영향을 미쳤다는 의혹을 받은 사건이다(The New York Times, 2018).

2020년 10월, 영국의 데이터 보호 규제 기관인 Information Commissioner’s Office(이하 ICO)가 3년에 걸친 조사 끝에 캠브리지 애널리티카가 “불법으로 페이스북 이용자 정보를 획득해 선거에 정치적 영향을 미친 증거가 없다”고 사건을 종결했지만, 이 스캔들은 또 다른 숙제를 남겼다(Information Commissioner’s Office, 2020). 소셜 미디어 정보를 통해 사용자 개인 정보를 수집하고, 이를 바탕으로 정치적 메시지를 만들어서 여론을 움직일 수 있다는 우려가 커지면서 영국에서는 표현의 자유를 보호하면서 동시에 어떻게 소셜 미디어를 규제할지를 놓고 논쟁이 계속되고 있다.

1. 영국 정당, 전통 매체 건너뛰고 디지털 캠페인에 초점

영국의 소셜 미디어 규제와 관련 법을 살펴보기 전에 선거 홍보에서 디지털 매체가 차지하는 비중을 먼저 살펴보도록 한다. 미디어 환경의 변화로 영국 정당과 선거 후보자들은 신문이나 방송 등 전통적 매체보다 디지털 미디어를 활용한 홍보에 예산과 에너지를 쏟아붓고 있다. 특히, 2019년 총선을 기점으로 영국에서는 신문과 방송이 선거 홍보 캠페인 주요 매체의 자리를 소셜 미디어에 내줬다는 분석이 나온다(Dommett & Bakir, 2020; Electoral Reform Society, 2019).

영국 총선에서 디지털 광고 활용과 현행 선거법의 괴리를 분석한 Dommett와 Bakir (2020)의 연구에 따르면, 2017년 총선에서 영국 정당이 디지털 미디어 활용 선거 홍보에 사용한 비용은 430만 파운드(한국 돈 약 69억 1,000만원)로 추정되며, 2019년 총선에는 구글과 페이스북에만 900만 파운드(144억 8,000만원)를 썼다. 각 정당은 선거기간이 되면 온라인 홍보를 강화하는 데 핵심 역량을 집중한다. 그 예로, 자유민주당(Liberal Democrats)은 2019년 총선에서 ‘온라인 챔피언(Online Champions)’이라는 선거 홍보 요원을 모집해 온라인 콘텐츠만 담당하는 팀을 꾸렸다(Liberal Democrats, 2019). Dommett와 Bakir(2018; 209쪽)은 보수당이 승리한 2017년 총선에 대해 “보수당의 총선 승리에 페이스북 선거 홍보가 영향을 미쳤음을 부인할 수 없다. 노동당 역시 선거 홍보요원들이 전통 미디어를 건너뛰고 온라인에서 노동당의 핵심 정책과 메시지를 전달하도록 전략을 바꿨다”고 디지털 선거 캠페인의 승리라고 분석했다.

2. 현행 선거법의 한계

소셜 미디어가 선거 정보가 유통되는 주요 매체로 활용되고 있지만, 영국의 현재 선거법은 바뀐 미디어 환경을 따라가지 못하고 있다. 영국 선거법과 디지털 매체 규제에 대해 제기되는 문제점은 크게 세 가지다.

첫째, 국민투표법 1983 제110조에 따라 선거 홍보물을 발간할 때는 자료를 만든 사람의 이름, 후보자와의 관계 등 구체적인 정보를 포함해야 하는데 이 규정은 인쇄 매체에만 적용된다. 즉, 신문 광고나 인쇄 매체의 선거 홍보물은 법의 규제를 받지만, 소셜 미디어에서 선거 홍보를 목적으로 유통되는 디지털 콘텐츠는 규제 대상에서 제외된다

(Representation of the People Act 1983). 영국에서는 이와 같은 선거 홍보물을 임프린트(imprint)라고 한다. 그렇기 때문에, 소셜 미디어에서 공유되는 온라인 광고 및 선거 홍보물은 누가 어떤 목적으로 만들었는지 정보를 제공하지 않아 유권자를 헛갈리게 할 우려가 있다. 영국 선거위원회(The Electoral Commission)는 “임프린트 관련 조항이 인쇄 매체에만 해당되고 디지털 매체에는 적용되지 않아 제한된 정보만 유권자에게 전달된다”라며 디지털 시대에 맞는 선거법 개정이 필요하다고 주장했다(The Electoral Commission, 2020).

둘째, 선거 비용 지출 내역을 보고할 때 온라인 광고 및 홍보 지출 내역 공개가 의무 사항이 아니라는 점도 현행 선거법의 허점으로 지적된다. 국민투표법 1983 제75조에 따르면, 정당이나 후보자는 선거 비용을 보전받기 위해 선거위원회에 선거 홍보 및 광고 비용을 제출할 의무가 있다(Representation of the People Act 1983). 하지만 해당 법에는 포괄적으로 ‘광고(advertisements)’라고만 되어 있어 정당이나 후보자가 어떤 매체에 얼마나 썼는지 세부 내역을 제공할 필요가 없다. 두루뭉술한 법 규정 때문에 정당이나 후보자가 자발적으로 디지털 선거 홍보비용을 공개하는데 의존해야 하는 셈이다. 선거 비용을 세금으로 보전하는 점을 고려하면 선거 홍보비용 지출 정보에 대한 투명성을 강화할 필요가 있다.

영국의 선거 제도 개혁을 위해 활동하는 민간단체인 선거 개혁 소사이어티(Electoral Reform Society)는 “2017년 총선에서 정당과 후보자가 우리에게 공개한 자료에 따르면, 전체 선거 홍보 예산의 42%가 온라인 홍보에 사용됐다. 2015년에 비하면 23%나 증가한 수치”라며 온라인 선거 광고 비율이 대폭 증가했다고 밝혔다. 이와 함께 선거 개혁 소사이어티는 “관련 법을 구체적으로 개정해 정당과 후보자들이 어떤 매체에 얼마나 비용을 썼는지 공개하도록 해야 한다. 그래야 디지털 선거 캠페인 규모를 추산할 수 있을 것”이라고 제안했다(Electoral Reform Society, 2019).

셋째, 페이스북과 트위터, 구글 등 영국 선거에 영향을 미치는 IT 기업이 미국 기업인 것도 선거 규제를 더 어렵게 하는 요인이다. 해당 기업들은 유권자 정보를 분석해 선거에 직간접적으로 영향을 미치지만, 이들을 규제할 마땅할 법과 규정이 없다. 현재는 영국 정부가 기업들의 사회적 책임을 강조하며 자발적인 정보 제공에 의존하고 있다. 2019년 총선에서 페이스북과 구글, 사진과 동영상 공유 모바일 메신저인 스냅챗(Snapchat)

은 선거 광고 라이브러리를 만들어 정치적 메시지가 담긴 광고에 대한 정보를 별도로 제공했다. 이와 함께, 선거 및 정치 광고에는 누가 광고 비용을 냈는지 표시하는 ‘Paid for by’ 고지문이 들어가 소셜 미디어 이용자가 광고의 의도를 분별할 수 있게 했다. 하지만, 이 고지문이 항상 유용한 정보를 제공하는 것은 아니다. 선거 캠페인 광고를 승인한 단체 또는 사람의 이름이 들어가지 않고 캠페인 슬로건처럼 모호한 정보가 포함되어 누가 광고를 만들었는지 알 수 없는 경우도 발생한다(The Electoral Commission, 2020). 또한, 언제까지 소셜 미디어 기업의 자발적 참여에만 의존할 수 없기 때문에 장기적인 관점에서 소셜 미디어 기업을 직접 규제할 수 있는 법안을 만들어야 한다는 지적이 나온다(Electoral Reform Society, 2019).

3. 캠브리지 애널리티카 스캔들

영국 선거에 미친 소셜 미디어의 영향력을 논하기 위해선 캠브리지 애널리티카 스캔들을 언급하지 않을 수 없다. 이 스캔들은 영국의 데이터 기반 정치 컨설팅 업체인 캠브리지 애널리티카가 페이스북 이용자 데이터를 이용해 2016년 영국 EU 탈퇴 국민투표에 영향을 미쳤다는 의혹을 받은 사건을 말한다. 이 사실은 캠브리지 애널리티카에 근무했던 내부 고발자 크리스토퍼 와일리가 미국과 영국 언론에 제보하면서 사건의 실체가 세상에 알려졌다(The New York Times, 2018).

이 스캔들을 이해하기 위해선 캠브리지 애널리티카가 어떤 방식으로 페이스북 정보를 이용해 선거 광고에 활용했는지 알아야 한다. 캠브리지 애널리티카 알렉산더 닉스 최고경영자(CEO)는 캠브리지 애널리티카는 월가를 대표하는 유명 헤지펀드 억만장자 창업자 로버트 머서의 투자를 받아 2014년 회사를 설립했다. 로버트 머서는 2016년 미국 대선에서 도널드 트럼프 전 미국 대통령을 후원한 인물이다. 캠브리지 애널리티카는 ‘This is Your Digital Life’라는 페이스북용 애플리케이션(앱)을 개발했는데, 이 앱을 통해 사용자들의 사는 곳, 나이, 생일, 페이스북에서 ‘좋아요’를 누른 게시물 등 개인 정보를 수집했다. 이 앱은 단순히 앱 사용자의 개인 정보만 수집하는 것이 아니라 앱 사용자의 페이스북 친구 정보까지 접근할 수 있어 어마어마한 양의 개인 정보를 모은 것으로 알려졌다. 내부 고발자 크리스토퍼 와일리는 2018년 3월, 영국 언론 더 가디언과의 인터뷰에서 “캠브리지 애널리티카는 페이스북 데이터를 바탕으로 선거 광고를 거

냥할 특정 유권자층을 파악한다. 핵심 목표 대상을 파악한 뒤 여론에 영향을 미칠 정치 메시지를 만든다”고 폭로했다. 그는 또 “광고의 정확한 목표 대상이 있기 때문에 해당 유권자들이 어떤 정치 메시지에 민감하게 반응하고, 어떻게 이 광고를 소비하고, 얼마나 광고에 노출돼야 행동과 생각에 변화가 생기는지 데이터를 기반으로 계산한다”고 선거 광고가 만들어지는 과정을 설명했다(The Guardian, 2019).

[그림 5] 캠브리지 애널리티카 스캔들을 언론에 처음 알린 내부 고발자 크리스토퍼 와일리



출처: 알자지라(Aljazeera), 2018¹²⁾

이 사건에서 법적 쟁점은 캠브리지 애널리티카가 페이스북 이용자 정보를 불법으로 수집했느냐였다. 캠브리지 애널리티카 측은 “페이스북 이용자 정보 수집은 합법적인 활동일 뿐만 아니라 정치 광고와 상업 광고를 다루는 온라인 마케팅 업계에서는 관행적으로 이뤄지는 일”이라면서 억울함을 호소했다(The Washington Post, 2018).

2018년 10월, ICO는 캠브리지 애널리티카 스캔들과 관련해 개인정보 보호법 위반 혐의로 페이스북에 5만 파운드(8억원 가량) 벌금을 부과했다. 5만 파운드는 ICO가 당시 법 규정에 따라 최대한 부과할 수 있는 벌금으로 사안의 심각성을 보여준다. ICO의 조사 결과에 따르면, 페이스북은 ‘This is Your Digital Life’ 같은 페이스북 연동 앱 개발사가 사용자에게 충분한 정보를 제공하지 않은 채 앱을 다운로드하기만 하면 앱 사용자의 페이스북 친구 정보까지 모두 넘기는 데 동의하도록 내버려 뒀던 이용자의 개인

12) <https://www.aljazeera.com/news/2018/3/28/cambridge-analytica-and-facebook-the-scandal-so-far>

정보 보호에 소홀히 한 혐의를 받았다. 이용자 정보 관리 소홀로 캠브리지 애널리티카 스캔들이 터지는 빌미를 제공한 데 대해 세계 최대 소셜 미디어 기업인 페이스북의 책임을 물은 것이다(Information Commissioner's Office, 2018).

2020년 10월, ICO는 3년에 걸친 조사 끝에 캠브리지 애널리티카가 페이스북 이용자 정보를 불법 수집해 EU 탈퇴 선거에 영향을 행사했다는 혐의에 대해 불법성을 발견하지 못했다고 밝혔다. 영국의 데이터 보호 규제 기관인 ICO는 2018년부터 의혹을 조사하기 위해 42개 컴퓨터와 31개 서버, 30만 개가 넘는 서류를 검토했다. 엘리자베스 던함 ICO 위원장은 2020년 10월 영국 하원(House of Commons) 디지털 문화 미디어 체육 특별 위원회(Digital, Culture Media and Sport Select Committee)에 제출한 보고서에서 “캠브리지 애널리티카에 대한 의혹은 과장된 것으로 보인다. 해당 기업은 일반적으로 사용 가능한 기술을 사용하여 업계의 관행을 따른 것”이라며 캠브리지 애널리티카가 법을 어긴 증거를 찾지 못했다고 했다. 하지만, ICO는 이 스캔들을 통해 디지털 시대에 민주주의의 구조적 취약함이 드러났으며 우려를 나타냈다(Information Commissioner's Office, 2020). 비록 캠브리지 애널리티카는 법의 처벌을 받지 않았지만, 이 스캔들은 소셜 미디어 데이터를 이용해 특정 유권자 집단을 겨냥한 정치적 메시지를 만들고, 최악의 경우 왜곡된 정보나 가짜 뉴스로 여론을 조작해 민주주의가 위협받을 수 있음을 시사했다.

4. 영국 의회, 페이스북 규제에 초점

캠브리지 애널리티카 스캔들이 터지자 2018년 영국 의회는 사안의 심각성을 인지하고 하원에 디지털 문화 미디어 체육 특별 위원회(이하 디지털 특별 위원회)를 꾸렸다. 소셜 미디어상의 허위 정보(disinformation)와 가짜 뉴스(fake news)의 확산을 막고, 이러한 정보가 선거에서 유권자의 정치적 선택에 영향을 미치는 것을 최소화하는 대책을 논하기 위해서였다. 디지털 특별 위원회는 2019년 2월, 1년 6개월에 걸친 조사 끝에 ‘허위 조작 정보와 가짜 뉴스: 최종 보고서(Disinformation and ‘fake news’: Final Report)’를 발간했다(House of the Common of the United Kingdom, 2019).

디지털 특별 위원회가 일반적으로 혼용해서 사용하는 가짜 뉴스와 허위 정보를 구분했다는 점을 주목할 필요가 있다. 가짜 뉴스에는 허위 정보뿐 아니라 독자들이 좋아하

거나 동의하지 않는 정보라는 의미도 포함돼 있어 일관성 있는 정의를 내리기가 어렵다. 그래서 디지털 특별 위원회는 소셜 미디어 규제를 논의할 때 가짜 뉴스 대신 허위 정보(misinformation)와 조작된 정보(disinformation)라는 용어를 사용할 것을 제안했다. 즉, 명확한 법적 지침을 마련하기 위해선 일관성 있게 사용할 용어를 선택해야 한다는 것이다. 영국 정부는 허위 조작 정보를 다음과 같이 정의하고 있다.

“조작된 정보는 사람들을 속이고 오도할 목적으로 교묘하게 속인 정보를 생성해 공유하는 것을 말한다. 허위 정보는 부주의로 잘못된 정보를 유포하는 것을 뜻한다.”¹³⁾

디지털 특별 위원회가 보고서를 통해 공개한 소셜 미디어 규제 방법은 크게 세 가지다. 첫째, 언론과 별도로 페이스북, 구글 같이 소셜 미디어를 소유한 IT 기업만 규제하는 새로운 카테고리를 만들어 이들의 법적 책임을 강화하는 방안이다. 이러한 의회의 제안은 디지털 시대에 허위 정보를 생산하고 확산하는 데 큰 역할을 소셜 미디어 기업이 스스로를 언론이 아니라 단순한 '온라인 플랫폼'이라고 지칭하면서 책임을 회피하는 일을 막겠다는 것이다.

영국 의회의 규제 칼날은 페이스북을 겨냥한 것으로 보인다. 페이스북이 디지털 특별 위원회의 요구를 받고 제출한 EU 탈퇴 국민투표 선거 기간 노출한 광고를 보면 허위 정보가 넘쳐난다. 선거 광고 상당수가 EU 탈퇴 찬성을 옹호하는 내용으로 이민자가 유입돼 영국 젊은이의 일자리가 위협받을 수 있다고 암시하거나 'EU가 북극곰 보호를 방해한다'는 등 사실관계가 확인되지 않는 정보를 담고 있어 문제가 됐다(Electoral Reform Society, 2019; BBC, 2018). 또한, 마크 저크버그 페이스북 최고경영자는 영국 의회의 청문회 참석 요구는 물론 회의 참석 초대를 모두 거절하며 입법기관의 조사에 비협조적인 모습을 보였다. 디지털 특별 위원회가 보고서에서 페이스북을 '디지털 갱패(digital gansters)'라며 “페이스북 같은 기업들이 온라인에서 법 위에 군림하도록 허용해선 안 된다”고 강한 어조로 비판한 것도 이러한 사실과 무관하지 않다.

13) <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcomeds/1630/1630.pdf>

[그림 6] 페이스북이 특정 유권자를 겨냥해 노출한 광고들



출처: BBC, 2018¹⁴⁾

둘째, 디지털 특별 위원회는 언론사처럼 반드시 따라야 하는 윤리 강령(Code of Ethics)을 만들어 독립 규제 기관을 통해 소셜 미디어 기업을 규제하는 방식을 제안했다. IPSO나 Ofcom이 신문사와 방송사의 보도를 규제하는 것처럼 소셜 미디어 규제 전문 기관을 설립해 소셜 미디어에 유통되는 콘텐츠를 감시하고, 윤리 강령을 어길 경우 처벌하는 방법을 고려할 수 있다.

셋째, 영국에서 활동하는 IT 기업에 부과하는 세금과 법률이나 규정 위반 시 내는 벌금을 높이는 대안도 등장했다. 2018년 영국 재무부는 2020년 4월부터 IT 기업이 영국에서 이익을 낼 때 전체 수익의 2%에 디지털 서비스세(digital services tax)를 부과하기로 했다(UK Government, 2020). 또한, 디지털 특별 위원회는 추가 예산을 투입해 서라도 데이터 보호 규제 기관인 ICO의 역할을 강화해 소셜 미디어 기업 규제를 더 엄격하게 해야 한다고 주장했다(House of the Common of the United Kingdom, 2019).

IV. 끝머리에

본 글은 가장 먼저 자율 규제를 표방하는 영국에서 IPSO와 Ofcom이 신문과 방송 같은 전통 매체의 선거 보도를 어떻게 규제하는지 살펴보았다. 미디어 환경의 변화로 정보가 유통되는 주요 채널이 신문과 방송에서 페이스북, 트위터 등 소셜 미디어로 옮겨갔다. 하지만 영국의 현행 선거법은 여전히 전통 미디어 위주로 규제하고 있어 법과

14) <https://www.bbc.com/news/uk-politics-44966969>

현실 사이에 여전히 큰 괴리가 있음을 여러 사례를 통해 알게 되었다.

영국의 선거 기간 소셜 미디어 규제 방향을 요약하면 허위 조작 정보 확산을 막기 위한 ‘강력한 통제’다. 영국 의회는 페이스북을 비롯해 소셜 미디어를 운영하는 IT 기업의 법적 책임 강화, 소셜 미디어 콘텐츠를 규제하는 별도의 독립 기관 설립, 규정 위반 시 소셜 미디어 기업의 처벌 강화 등을 포함한 대책을 내놨다. 정확한 법과 규정이 없어 법 위에 군림했던 소셜 미디어 기업에게 경고 메시지를 보낸 셈이다.

지금껏 영국은 법적 규제 없이 소셜 미디어 기업의 사회적 책임에만 의존해왔다. 캠브리지 애널리티카 스캔들을 계기로 특정 유권자를 겨냥한 허위 조작 정보가 선거에서 유권자의 투표 결정에 영향을 미치고, 결국 민주주의를 위협할 수 있다는 우려가 커지자 영국 정부와 의회도 규제의 칼날을 갈고 있다. 하지만 여전히 영국에서 소셜 미디어 규제와 관련 법 마련은 아직도 논의 단계에 머무르고 있다. 디지털 미디어 환경은 빠르게 변하고 있으며, 선거에서 소셜 미디어의 영향력은 점점 더 커질 것이다. 앞으로 영국 당국이 캠브리지 애널리티카 스캔들과 비슷한 사건이 다시 터지지 않도록 변화하는 디지털 미디어 환경에 맞는 법을 만들어 어떻게 소셜 미디어를 규제할지 지켜봐야 할 것이다.

- Bale, T. (2002). Restricting the broadcast and publication of pre-election and exit polls: some selected examples. *Journal of Representative Democracy*, 39(1), 15-22.
- BBC (2010). Election 2010. Retrieved from <http://news.bbc.co.uk/2/shared/eleEction2010/results/>
- BBC (2016). Referendum Campaign on the UK's membership of the European Union. Retrieved from <http://downloads.bbc.co.uk/guidelines/editorialguidelines/pdfs/Appendix-8.pdf>
- BBC (2020. 9. 1). Plans for independence vote to be published in draft bill. *BBC*. Retrieved from <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-53987594>
- BBC Trust (2017). BBC Trust. Retrieved from <https://www.bbc.co.uk/bbctrust/>
- Blumler, J. and Esser, F. (2018). Mediatization as a combination of push and pull forces: Examples during the 2015 UK general election campaign. *Journalism: Theory, Practice & Criticism*, 20(7), 1-18.
- Cushion, S., Kilby, Allaina., Thomas, R., Morani, Marina. and Sambrook, R. (2018). Newspapers, Impartiality and Television News. *Journalism Studies*, 19(2), 162-18. Retrieved from <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1461670X.2016.1171163?needAccess=true>
- Cushion, S. and Lewis, J. (2017). Impartiality, statistical tit-for-tats and the construction of balance: UK television news reporting of the 2016 EU referendum campaign. *European Journal of Communication*, 32(3), 208-223. Retrieved from <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0267323117695736>
- Information Commissioner's Office (2020. 10. 2). RE: ICO investigation into use of personal information and political influence. Retrieved from https://ico.org.uk/media/action-weve-taken/2618383/20201002_ico-o-ed-l-rtl-0181_to-julian-knight-mp.pdf
- Information Commissioner's Office (2018. 10. 25). ICO issues maximum £500,000 fine to Facebook for failing to protect users' personal information. Retrieved

- from <https://ico.org.uk/facebook-fine-20181025>
- IPSO (2021). Editors' Code of Practice. Retrieved from <https://www.ipso.co.uk/editors-code-of-practice/>
- IPSO (2017. 5. 5). IPSO Blog: Election reporting FAQs. Retrieved from <https://www.ipso.co.uk/news-press-releases/blog/ipso-blog-election-reporting-faqs/>
- IPSO (2015). Annual Report 2015. Retrieved from <https://www.ipso.co.uk/media/1300/ipso-ar.pdf>
- IPSO (2019). Annual Report 2019. Retrieved from https://www.ipso.co.uk/media/1968/ar_2019_.pdf
- IPSO (2020). Annual Report 2020. Retrieved from https://www.ipso.co.uk/media/2115/ar20_webversion.pdf
- Liberal Democrats (2019). We're recruiting for Online Champions!. Retrieved from <https://www.libdems.org.uk/online-champions-2019>
- Ofcom (2020). The Ofcom Broadcasting Code (with the Cross-promotion Code and the On Demand Programme Service Rules). Retrieved from <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/broadcast-codes/broadcast-code>
- Andy Bruce (2015. 5. 8). From 1992 ... Why the UK pollsters got it wrong. *Reuters*. Retrieved from <https://www.reuters.com/article/idUS133385831320150508>
- The Guardian (2018. 3. 20). What is the Cambridge Analytica scandal?. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=Q91nvbJSmS4&t=10s>
- John Plunkett (2016. 7. 5). Media should rethink coverage in wake of Brexit vote, says Justin Webb. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/tv-and-radio/2016/jul/05/media-should-rethink-coverage-in-wake-of-brexit-vote-says-justin-webb>
- Jasper Jackson (2015. 6. 19). Times is first paper forced by Ipsos to highlight correction on front page. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/media/2015/jun/19/times-is-first-paper-forced-by-ipso-to-highlight-correction-on-front-page>
- Nicholas Confessore (2018. 4. 4). Cambridge Analytica and Facebook: The scandal. *The New York Times*. Retrieved from <https://www.nytimes.com/>

- 2018/04/04/us/politics/cambridge-analytica-scandal-fallout.html
- Sam Lister (2005. 5. 6). Way out predictions don't always give right answer. *The Times*. Retrieved from <https://www.thetimes.co.uk/article/way-out-predictions-dont-always-give-right-answer-lnhs8bhgfl>
- UK Government (2020. 3. 11). Digital Services Tax. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/introduction-of-the-digital-services-tax/digital-services-tax>
- UK Government (2021). May 2017 elections: guidance on conduct. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/election-guidance-for-civil-servants/may-2017-guidance-on-elections#general-principles>
- UK Parliament (2018). The politics of polling. Retrieved from <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldppdm/106/10608.htm>
- UK Parliament (1983). Representation of the People Act 1983. Retrieved from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/contents>
- UK Parliament (2003). Communications Act 2003. Retrieved from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>
- UK Parliament (2019. 2. 14). Disinformation and 'fake news': Final Report Eighth Report of Session 201719. Retrieved from <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcumeds/1791/1791.pdf>
- Wilks-Heeg, S. and Andersen, P. (2021). The Only (Other) Poll That Matters? Exit Polls and Election Night Forecasts in BBC General Election Results Broadcasts, 19552017. *Political Studies*, 66(2), 434-454.

I. 들어가는 말

2021년 9월 26일 개최된 제20대 연방의회선거(Bundestagswahl)를 앞두고 독일에서는 선거와 관련된 각종 허위조작정보(Desinformation)¹⁾로 인해 큰 사회적 논란이 일었다. 특히 이번 연방의회선거에서는 지난 16년간 독일 연방정부(Bundesregierung)를 이끌었던 앙겔라 메르켈(Angela Merkel)이 총리직에서 물러날 것을 선언한 가운데 코로나 팬데믹 대응, 기후변화 대처 등 중대한 현안들을 쟁점으로 정당 간에 치열한 경쟁이 이루어져 선거 결과에 어느 때보다 더 큰 이목이 집중되었다. 선거 판세의 여론조사 결과가 자주 바뀔 정도로 새로운 대연정 구성과 후임 총리 선출 결과에 대한 예측이 쉽지 않은 가운데 독일의 정치 지형은 현재 새로운 변화의 과정에 놓여있다. 이렇게 중대한 시기에 더욱 깊이 있는 사회적 논의 과정이 필요함은 당연할 것이다. 그러나 코로나 팬데믹의 장기화로 인해 정치적 갈등과 사회적 불안이 지속된 상황에서 특히 페이스북, 트위터, 유튜브와 같은 소셜 네트워크를 통해 선거와 관련된 각종 허위조작정보가 빠르게 확산하면서 오히려 이번 선거는 혼란한 과정을 거치고 있다. 온라인상에서 퍼지고 있는 이러한 허위조작정보들은 선거 시스템 및 방식과 특정 정당 및 입후보자에 관련된 내용뿐만 아니라 정치·사회 이슈에 관련된 내용 등을 폭넓게 포함하고 있어 선거

* 독일 레겐스부르크 대학교(Universität Regensburg) 법학 박사과정, gnade.chong@gmail.com

1) 최근 독일 정부와 언론은 일상에서 널리 쓰이고 있는 ‘가짜 뉴스(Fake News)’라는 용어와 구분하여 커뮤니케이션학(Kommunikationswissenschaft)에서 쓰이는 ‘허위조작정보’라는 용어를 공식적으로 사용하는 추세이다. 가짜 뉴스와 허위조작정보 모두 법률에 의해 정의된 법적 개념은 아니지만, 일반적으로 가짜 뉴스는 인터넷과 소셜 네트워크를 통한 확산을 목적으로 하여 고의로 생산된 뉴스 형식을 갖춘 허위 보도를 뜻하며, 허위조작정보는 이러한 형식적 측면을 넘어 허위적 내용을 가진 수많은 외형(Erscheinungsform)을 총체적으로 포괄하는 상위개념으로 대중에 영향을 미치거나 기만하려는 고의성을 가지고 확산된 것으로 허위성 또는 오도성이 증명·인정된 각종 형태의 정보들을 아우르는 말이다(Deutscher Bundestag, 2021). 이에 따라 허위조작정보에는 사실 정보의 고의적 탈맥락화(Dekontextualisierung), 고의적인 오보, 조작된 광고, 호도적인 유사저널리즘(Pseudojournalismus), 프로파간다(Propaganda) 등 다양한 유형들이 포함될 수 있다(Möller, Hameleers & Ferreau, 2020). 이 글에서는 더욱 다양하고 복잡한 유형들을 포괄하는 ‘허위조작정보’라는 용어를 사용하기로 한다.

과정 전반과 유권자들의 선거 행태, 나아가 선거 결과에도 영향을 미칠 소지가 다분하다. 이는 결국 민주주의의 훼손을 의미하기 때문에 허위조작정보에 대한 언론 및 소셜 네트워크 사업자의 자율규제(Selbstregulierung) 방식을 넘어 정부 개입에 따른 다양한 입법적 조치가 필요하다는 인식 또한 한편에서 커지고 있다. 이와 관련해 2017년 독일 정부는 이미 주목할 만한 대응을 한 바 있다. 바로 독일 제19대 연방의회선거 시기에 극우 포퓰리즘 정당인 ‘독일을 위한 대안(Alternative für Deutschland, AfD - 이하 ‘대안당’)의 부상과 함께 소셜 네트워크를 통해 대규모로 확산되었던 허위조작정보들의 심각성을 인식하고²⁾ 이에 대한 규제를 위해 ‘소셜 네트워크에서의 법 집행 개선을 위한 법률(Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken, Netzwerkdurchsetzungsgesetz - 이하 ‘네트워크집행법’)을 제정한 것이다. 네트워크 집행법은 소셜 네트워크 사업자에게 위법한 내용의 게시물을 삭제할 의무를 부여한 법으로, 정확히 말하자면 모욕, 비방 등 형법(Strafgesetzbuch, StGB)상 위법한 내용의 게시물과 혐오표현을 규제 대상으로 하고 있으나, 이러한 위법의 범주에 포함되는 허위조작정보 또한 네트워크집행법에 따라 포괄적으로 규제될 수 있다. 이 법이 연방의회선거를 3개월여 앞둔 2017년 6월에 의회를 통과했다는 사실에 주목하면 독일 정부가 특히 선거에 영향을 미칠 수 있는 위법 게시물 및 허위조작정보의 심각성에 대해 상당한 문제의식을 가지고 있었다는 것을 알 수 있다. 다른 한편에서 언론과 학계, 시민사회를 통해 네트워크집행법이 독일 기본법(Grundgesetz) 제5조 제1항3)의 ‘표현의 자유(Meinungsfreiheit)’를 과도하게 침해하여 위헌의 소지가 있다는 거센 비판이 제기되었음에도 당시 독일 연방정부의 법 제정 의지는 확고했으며, 지난 2021년 6월 이 법은 더욱 강화된 규제 내용으로 개정되었다. 이렇게 새로운 네트워크집행법의 시행과 함께

2) 2013년 창당된 대안당은 극우주의(Rechtsextremismus) 성향의 정당으로, 창당 후 1년 만인 2014년 유럽의회 진출에 성공했을 뿐만 아니라 2017년 연방의회선거에서는 정당 비례득표율 12.6%로 독일 정치권의 제3당으로 급부상하였다. 대안당이 이러한 성과를 거둘 수 있었던 것은 독일에서 2015년부터 본격적으로 추진된 난민 포용정책에 있었다. 대안당은 집권당의 난민 포용정책에 대한 반발로 극우 포퓰리즘을 전략적으로 강화하였고 엄격한 난민정책, 반이슬람(Anti-Islam)을 당의 핵심 기조로 내세우며 이를 2017년 연방의회선거를 위한 공약으로까지 제시하였다. 선거기간 동안 대안당의 당원 및 관련 조직들을 통해 난민, 무슬림, 이주민에 대한 각종 혐오발언과 허위조작정보가 광범위하게 퍼져 사회적 논란이 일었는데, 이러한 극우주의 정당의 연방의회 진출 성공은 당시 독일 정치권과 사회에 큰 충격을 안겨 주었다.

3) “모든 사람은 말이나 글, 그림으로 자유롭게 자신의 의사를 표현하고 전파할 권리 및 일반적으로 접근할 수 있는 정보원으로부터 방해받지 않고 정보를 얻을 권리를 갖는다. 출판의 자유와 방송 및 영상을 통한 보도의 자유가 보장된다. 검열은 금지된다.”

독일은 또 한 번의 중요한 연방의회선거를 앞두고 있다. 그러나 개인의 표현의 자유 보장과 검열 금지를 주장하는 의견과 온전한 민주적 의사형성 과정을 수호하기 위해 허위조작정보에 대한 엄격한 입법적 규제가 필요하다고 주장하는 의견이 여전히 대립하는 가운데 허위조작정보를 둘러싼 사회적 논란은 계속되고 있다. 이에 이 글은 선거 관련 허위조작정보의 문제를 해결하기 위한 독일의 다양한 논의를 연구하는 것을 목적으로 하여, 먼저 허위조작정보 유포 현황을 파악하는 것으로 연구를 시작하고자 한다. 이를 위해 제20대 연방의회선거 사례를 중심으로 특히 온라인상에서 확산되고 있는 허위조작정보들의 내용을 구체적으로 제시하고, 이에 대한 독일 국민들의 인식 수준을 파악한 최근 설문조사 결과를 소개한다. 다음으로 현재 독일에서 이루어지고 있는 선거 관련 허위조작정보에 대한 규제 방식을 언론 및 소셜 네트워크의 자율규제와 다양한 법적 규제의 방식으로 나누어 분석해본다. 마지막으로 최근 새롭게 제시되고 있는 규제 방안들에 대한 논의를 다룬다.

II. 선거 관련 허위조작정보의 현황

1. 제20대 연방의회선거 사례

(1) 선거 시스템 및 방식 관련 허위조작정보

독일 연방선거관리위원회(Bundeswahlleiter)는 허위조작정보가 위원회 사무의 범위 또는 선거절차 일반에 관련되는 한에서 허위조작정보를 발견하고 이를 바로잡을 수 있는 권한을 가지고 있는데, 최근 위원회 홈페이지를 통해 소셜 네트워크상에서 광범위하게 퍼지고 있는 연방의회선거 시스템 및 방식과 관련된 허위조작정보들을 소개하고 다음과 같이 이를 바로잡는 내용을 게시하였다.

〈표 1〉 선거 시스템 및 방식과 관련한 허위조작정보의 내용과 이에 대한 정정

허위조작정보의 내용	연방선거관리위원회의 정정 내용
우편투표(Briefwahl)는 쉽게 조작 가능하며 믿을 수 없다.	우편투표의 악용을 막기 위해 입법자는 이미 법률을 통해 다양한 방안들을 마련하였다(서약서 확인, 주소지 확인 통지, 위임장 제시의 경우에만 우편투표서류 교부 등). 규정을 위반할 경우 일부 처벌이 가능하다.
선거감독은 투표소 안에서 이뤄지는 현장투표에서만 가능하며, 따라서 무감독으로 이루어지는 우편투표 집계는 조작될 수 있다.	우편투표 결과의 조사는 공개적으로 이루어진다. 누구나 선거감독인으로서 우편투표 결과 조사 과정에 참석할 권리를 가진다(연방의회선거법 시행령 제54조에 연계한 제75조 제8항).
투표함은 믿을 수 없다. 봉인을 훼손하지 않고도 투표함 뒷면을 통해 쉽게 투표함을 열 수 있다.	투표용지의 회수를 위해서는 반드시 비밀투표를 보장할 수 있는 투표함이 사용되어야 하는데(연방의회선거법 시행령 제33조 제1항), 이를 위해 기본적으로 투표함은 봉쇄 가능해야 한다. 그러나 투표함이 추가로 봉인 처리되어야 한다는 규정은 존재하지 않는다.
생애 처음으로 투표에 참여하는 사람들은 투표 시 투표용지에 자신의 이름을 기재할 경우 상금(상품) 행사에 응모할 수 있다.	연방의회선거에서 그러한 행사 참여 기회는 주어지지 않는다. 투표용지에 선거권자에 관련된 정보를 작성할 경우, 비밀투표 위반으로 무효 처리된다(연방의회선거법 시행령 제39조 제1항 제1문 제5호).
투표용지 오른쪽 위 끝부분이 없거나 구멍이 뚫려 있다면 그 투표용지는 선별되어 무효 처리된다.	연방의회선거의 모든 투표용지는 오른쪽 윗부분에 구멍이 있거나 잘려져 있다(연방의회선거법 시행령 제45조 제2항). 이는 시각장애인들에게 도움을 주기 위함이다.

* 출처: <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2021/fakten-fakenews.html>

연방선거관리위원회가 이러한 정정 내용을 게시한 것은 최근 몇몇 주의회선거(Landtagswahl)를 통해 유권자들로 하여금 선거의 적법성에 대해 의심하게 만드는 조직적인 ‘허위조작정보 유포활동(Desinformationskampagne)’이 확인되었기 때문이다. 최근 발간된 한 사례조사 연구에 따르면, 2021년 6월 작센-안할트(Sachsen-Anhalt) 지역의 주의회 선거가 끝난 후 단 하루 만에 약 260만 명의 트위터 이용자들이 ‘#Wahlbetrug(#선거사기)’라는 해시태그가 달린 게시물에 노출되었으며, 이러한 허위 조작정보 유포활동을 벌인 것은 대안당의 지지자들과 음모론(Verschwörungstheorie)의 추종자들인 것으로 파악되었다(Mathelemuse & Smirnova, 2021). 연구는 기성 언론과 정치 시스템 및 민주적 절차 전반에 대해 불신하고 있는 이들의 조직적 활동이 제20대 연방의회선거에서도 반복될 수 있다고 예상하면서 이러한 허위조작정보에 대해 관찰 조직이 미리 대비해야 한다고 강조했다.

(2) 특정 정당 및 입후보자 관련 허위조작정보

연방의회 진출을 위한 정당 간 경쟁이 심화하면서 특정 정당 및 입후보자에 관련된 허위조작정보 또한 확산되고 있다. 특히 메르켈 총리의 후임에 관한 관심이 지대한 가운데 각 당의 총리 후보 지명자들과 관련된 허위조작정보들이 문제되고 있다. 먼저, 지난 7월 독일 서부의 홍수 피해를 위해 한 자선단체가 모금한 660만 유로의 금액이 현 집권당 ‘기독교민주연합(Christlich Demokratische Union Deutschlands, CDU - 이하 ‘기민당’)의 총리 후보 ‘아르민 라셰트(Armin Laschet)’의 선거자금으로 쓰이고 있다는 내용의 허위조작정보가 페이스북 및 텔레그램 메시지를 통해 확산되면서 논란이 일었다(Gensing, 2021, Juli 28). 이 자선단체의 후원자가 라셰트의 부인이라는 사실만으로 후원금 부정 사용이라는 허위조작정보를 생산한 것인데, 대규모 홍수 피해의 충격과 정부 재난 관리시스템 실행의 실패를 기회로 크베어텐커(Querdenker) 등 다양한 음모론자 집단들이 정부 불신에 확신을 더하면서 소셜 네트워크를 통해 빠르게 허위조작정보를 확산시킨 사례였다.

다음으로 이번 연방의회선거의 핵심 쟁점으로 기후변화 문제가 떠오르면서 ‘연합 90/녹색당(Bündnis 90/Die Grünen, Grüne - 이하 ‘녹색당’)에 대한 지지율이 약 20% 안팎에 달할 정도로 큰 폭으로 상승한 가운데⁴⁾, 특히 녹색당의 총리 후보로 지명된 당 대표 ‘아날레나 베어복(Annalena Baerbock)’을 대상으로 한 수많은 허위조작정보가 확산되고 있다. 베어복이 총리 후보로 지명되자마자 한 나체사진 속의 여성이 베어복이라고 주장하는 게시물들이 페이스북, 트위터뿐만 아니라 왓츠앱 메신저 등을 통해 빠르게 퍼져 나갔다(Klimpel, 2021, Mai 1). 이후 이 여성은 베어복이 아닌 것으로 밝혀졌으나 해당 사진은 현재에도 여전히 유포되고 있다. 허위조작정보를 통해 그녀의 정치적 신용을 떨어뜨리기 위한 시도는 이뿐만이 아닌데, 학력 위조에 관한 가짜 정보가 유포되어 베어복이 직접 대학 졸업증명서를 공개하는 일까지 있었다(Hackenbruch, 2021, Mai 11). 또한 베어복이 “애완동물은 많은 이산화탄소를 유발하기 때문에 애완동물은 금지되어야 한다”라고 말했다는 내용의 게시물이 페이스북을 통해 퍼져나가기도 했다(Röttger, 2021, April 22). 베어복 개인뿐만 아니라 녹색당의 선거 공약과 관

4) 2017년 제19대 연방의회선거에서 녹색당은 정당 비례득표율 8.9%를 얻어 전체 연방의회 의석수 709석 중 67석을 차지하는 데에 그쳤다.

련해서도 허위조작정보가 생산되고 있는데 “국민들이 자신의 자동차를 사적으로 연간 12회만 사용할 수 있게 된다고 한다”라는 내용의 글에 베어북의 사진을 첨부하여 자동차 사용 제한이 녹색당의 정책인 것으로 오해하게 만드는 게시물이 페이스북에 업로드 되었고, 이는 이후 음모론 추종 집단인 큐어넌(Quanon)의 텔레그램 채팅방을 통해서도 확산되었다(Thust, 2021, Mai 21). 또한 기민당 소속의 한 지역구 의원 출마자가 ‘녹색당은 최대한 많은 이민자를 수용하고자 이민장려정책을 추진하기 원한다’라는 허위 내용의 글을 트위터에 올린 사례도 있었다(Gensing, 2021, August 10). 이렇듯 이번 연방의회선거에서 특히 녹색당과 관련된 허위조작정보가 넘쳐나고 있는데 이는 행정 경험이 없으면서도 차기 총리로 거론되고 있는 진보 정당의 젊은 여성 대표에 대한 반감과 더불어 녹색당의 급부상을 견제하기 위해 극우 정당 지지자들이 이념적으로 매우 강하게 결속한 데에 원인이 있다고 분석된다. 녹색당의 성장을 저지하려는 정치적 동기에 의해 고의로 허위조작정보가 이용되고 있는 것이다.

2. 허위조작정보에 대한 국민 인식

독일 국민들이 소셜 미디어에서의 허위조작정보에 대해 어떠한 인식을 가지고 있는지를 파악하기 위해 ‘디지털 환경에서의 민주주의 수호’를 위해 조직된 운동단체 ‘리셋(Reset)’과 설문조사 전문기관인 ‘폴리틱스 전략 연구(pollytix strategic research)’가 최근 의미 있는 조사 결과를 발표하여 언론과 유권자들의 많은 주목을 끌었다(Sängerlaub & Schulz, 2021). 단체는 유권자 3,009명을 대상으로 2021년 6월 21일에서 29일에 걸쳐 설문조사를 진행하였는데 그 결과를 허위조작정보 전반에 대한 인식과 선거 관련 허위조작정보에 대한 인식으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

(1) 허위조작정보 전반에 대한 인식

온라인에서의 허위조작정보 전반에 대하여 응답자의 46%가 매우 중대한 문제, 39%가 중대한 문제라고 답해 전체 85%가 독일 사회 내에서 허위조작정보가 심각한 문제임을 인식하고 있었다. 또한 거의 10명 중 9명이 소셜 미디어에서 이미 허위조작정보를 발견한 경험이 있는 것으로 조사되었는데, 그 중 13%는 매우 빈번하게, 50%는 빈번하게 허위조작정보를 발견한다고 답했다. 응답자의 74%가 스스로 허위조작정보를

식별할 수 있는 능력이 있다고 답했으나 허위조작정보에의 대응과 관련하여 소셜 미디어 플랫폼과 정치권이 허위조작정보에 소홀히 대응하고 있다고 답한 응답자가 각각 74%에 달해, 정치권과 소셜 미디어 플랫폼 모두가 더 강한 대응책을 마련해야 한다는 인식이 높다는 것을 확인할 수 있었다.

(2) 선거 관련 허위조작정보에 대한 인식

선거와 관련된 허위조작정보와 관련해서는 선거운동 중 너무 많은 허위조작정보가 유포되는 것에 대해 우려를 표한 응답자가 59%에 달했는데, 이를 정당 지지성향별로 살펴보면, 대안당 지지자들의 경우 70%의 응답자가, 좌파당(Die Linke) 지지자들의 경우 65%가 허위조작정보에 대해 우려한다고 답해 허위조작정보에 대한 불안도가 다른 정당 지지자들보다 더 높은 것으로 확인되었다. 다음으로 언론이 정당의 선거 공약들과 입후보자들에 관련된 정보를 정확하게 제공하지 않는 것에 대해 우려한다고 답한 응답자는 51%에 달했는데, 이를 정당 지지성향별로 살펴보면, 마찬가지로 응답자 중 가장 큰 우려를 표한 그룹은 대안당 지지자들로, 78%가 언론의 부정확한 정보 제공을 우려한다고 답해 다른 정당 지지자들보다 언론 불신이 월등히 큰 것으로 파악되었다.

선거기간 동안 확산되고 있는 특정 정치·사회적 이슈와 관련한 허위조작정보들과 관련해서는 응답자 중 약 2명 중 1명이 기후변화를 부정하는 게시물을 본 적이 있다고 답했고, 코로나바이러스 감염증 백신 접종을 만류하는 게시물을 본 사람은 65%에 달하는 것으로 조사되었다. ‘녹색당이 운전을 금지하려 한다’, ‘무슬림들이 샤리아(Scharia) 법을 가지고 독일에 신국을 건설하려 한다’, ‘우편선거는 특히 조작되기 쉽다’, ‘크테어탱커 음모론자들은 언론에 잘못 소개되고 있다’와 같은 구체적인 허위조작정보들에 대하여 각각 28%, 23%, 22%, 22%의 응답자가 이를 완전히 믿는다고 답했다. 또한 부분적으로 믿는다고 응답한 비율도 각각 18%, 21%, 22%, 25%로 낮지 않은 수준에 달하는 것으로 나타났다. 그리고 무엇보다도 대안당의 지지자들이 이러한 허위조작정보를 가장 많이 믿는 것으로 나타났는데, 상기한 허위조작정보 각각에 대하여 대안당 지지자의 53%, 51%, 52%, 59%가 완전히 믿는다고 답했다. 한편, 공영 미디어에서의 정치 관련 보도들에 대하여 전체 응답자 중 65%가 신뢰한다고 밝힌 반면, 소셜 미디어에서의 정치 관련 게시물들에 대해서는 38%만이 신뢰한다고 밝혀 양 매체 간 신뢰도 차이가 큰 것으로 나타났다.

3. 소결

독일에서 선거 관련 허위조작정보의 문제는 살페본 바와 같이 소셜 네트워크상에서 특히 그 심각성이 확인되고 있다. 과거 일부 황색언론이 경제적 이득을 취하고자 편파 보도를 하거나 허위조작정보를 이용하던 차원의 문제를 넘어서 현재의 허위조작정보는 정보의 생산과 유포가 더욱 쉽고 그 확산 속도마저 빠른 소셜 네트워크상에서의 문제로 발전하고 있는 것이다. 이러한 변화는 코로나 팬데믹의 장기화로 인한 경제 및 사회 불안정에 기해 다양한 음모론 그룹과 극우 정당의 지지자들이 기존 정치권과 언론에 더 큰 불신을 갖고 소셜 네트워크를 활용해 조직적으로 허위조작정보 유포활동을 벌이는 데에 가장 큰 이유가 있는 것으로 분석해 볼 수 있다. 또한 진보 정당의 급부상에 따른 정치 지형의 변화도 이들의 활동을 더욱 격화시키는 것으로 보인다. 결국 독일에서 선거 관련 허위조작정보의 문제는 정치 이념 및 사상의 대립에서 비롯되고 있다고 할 수 있다. 여기서 주목할 것은 최근 한 연구에 따르면 선거 관련 허위조작정보의 확산이 더 이상 소셜 네트워크상에서의 문제만은 아니라는 점이다(Hammer, Matlach, Gerster & Baaken, 2021).

앞서 살페본 몇몇 사례에서 확인된 바와 같이 선거 관련 허위조작정보는 페이스북, 트위터 등의 기성 소셜 네트워크뿐만 아니라 텔레그램 메신저 등 이른바 ‘대안 플랫폼(alternative Plattform)’으로 확산되고 있다. 이는 대규모 소셜 네트워크 서비스 제공자에게만 적용되는 네트워크집행법의 시행으로 인해 페이스북, 트위터, 유튜브 등에서의 허위조작정보 유포활동이 법적 규제 대상에 포함되었기 때문이다.⁵⁾ 대안 플랫폼으로 확장되고 있는 이러한 허위조작정보들에 의해 유권자들의 의사가 실제로 왜곡될 수 있는지 그 영향력은 아직 불분명하다고 할 수 있다. 최근 전문가들을 대상으로 진행된 설문조사 연구에서 허위조작정보가 이번 연방의회선거에 미칠 실제적 영향에 관해 물었을 때 전문가들의 의견은 하나로 모이지 않았다(Stegers, 2021).⁶⁾ 그러나 전문가들의 약 35%는 중대한 영향, 약 24%는 보통 수준의 영향이 있을 것이라고 답하여 과

5) 대형 소셜 네트워크에서의 규제를 피하기 위해 페이스북 등에 텔레그램 메신저, 소규모 소셜 네트워크, 비디오 호스팅 플랫폼 등 대안 플랫폼으로 유인하는 링크만을 올리는 방식으로 허위조작정보 유포활동이 이루어지고 있음이 밝혀졌다.

6) 학계, 언론, 정치권 분야의 54명 전문가 중 19명의 전문가는 허위조작정보가 연방의회선거에 큰 영향을 미칠 것이라고 본 반면, 13명은 보통 수준 또는 2017년 연방의회선거와 비슷한 수준의 영향, 13명은 적은 영향을 미칠 것이라고 평가하였다. 나머지 19명은 평가할 수 없다고 응답하였다.

반이 허위조작정보의 영향력을 인정한 점은 주목할 만하다. 이러한 전문가들의 평가와 앞서 살펴본 허위조작정보에 대한 독일 국민들의 인식을 종합적으로 평가했을 때, 더욱 광범위해지고 있는 허위조작정보 유포활동에 대해 깊이 있는 규제책 논의가 시급해 보인다.

III. 선거 관련 허위조작정보에 대한 대응

1. 개관

선거 관련 허위조작정보에 대한 대응은 그 대응 주체에 따라 다양한 방식으로 이루어질 수 있다. 크게 나누어 보자면, 시장의 자정적 노력으로 언론과 소셜 네트워크 서비스 제공자가 주체가 되는 자율규제 방식과 함께 선거 관련 허위조작정보가 민주적 선거 과정에 미치는 해악을 막아야 할 특별한 공익적 필요에 따라 관할 기관들이 관련 법률에 근거해 예방적(präventiv) 또는 제재적(repressiv) 성격의 규제 권한을 행사하여 대응하는 방식이 존재한다. 후자의 법적 규제 방식과 관련하여 우선 독일에는 통합적이고 체계적인 규제를 위해 허위조작정보 일반의 생산과 유포를 금지하거나 처벌하는 ‘일반 법률(generelles Gesetz)’은 존재하지 않는다. 선거기간 동안 유포되는 허위조작정보의 해악이 일상 시보다 더 크고 선거 결과 또한 돌이킬 수 없다는 점에 착안하면 프랑스의 ‘정보조작 대처법’⁷⁾처럼 선거기간을 특정하여 선거에 영향을 미치려는 목적의 허위조작정보만을 규제 대상으로 하는 일반 법률의 제정 방식 또한 고려해볼 수 있지만, 현재 독일은 그러한 규제 방식을 택하고 있지 않다. 독일에서 허위조작정보는 미디어법, 네트워크집행법, 형법 등 개별 법률상의 규정들에 따라 규제되며 선거 관련 허위조작정보 또한 이러한 규정들에 따라 포괄적으로 규제되고 있다. 자율규제 및 법적 수단을 통한 대응에는 규제의 적절성 및 실효성에 대한 문제, 기본권 침해의 문제 등 다양한 쟁점들이 존재한다. 아래에서 각각의 대응 방식과 관련해 그 내용과 쟁점들을 살펴 보도록 한다.

7) 정보조작 대처에 관한 2018년 12월 22일 법률 제2018-1202호(LOI n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information).

2. 자율규제

(1) 언론의 자율규제

독일에서 신문, 잡지 등 언론을 통해 확산된 선거 관련 허위조작정보에 대한 대응은 독일 언론계가 자발적으로 조직한 ‘독일 언론평의회(Deutscher Presserat)’를 통하여 이루어질 수 있다. 독일 언론평의회는 언론 보도에 대한 이의신청을 받아 내부에 설치된 이의신청처리위원회(Beschwerdeausschuss)를 통해 심의하는 언론 자율규제기구로, 선거와 관련된 허위조작정보의 보도로 인해 이의신청이 접수된 경우도 심의 대상이 될 수 있다. 인쇄 매체뿐만 아니라 온라인 매체의 보도를 통해 확산된 허위조작정보 또한 이러한 이의신청처리의 대상에 포함되며, 그 심의는 언론평의회가 직접 제정한 언론윤리강령(Pressekodex, 2019)을 기준으로 이루어진다. 제1조의 진실 보도의무, 제2조의 보도 시 주의의무(Sorgfaltspflicht), 제3조의 오보에 대한 정정의무(Richtigstellungspflicht) 등 언론윤리강령상의 언론 보도 원칙들을 어겼다고 판단될 경우 언론평의회는 ‘주의(Hinweis)’, ‘견책(Missbilligung)’, ‘비공개 경고(nicht-öffentliche Rüge)’, ‘공개 경고(öffentliche Rüge)’의 제재를 할 수 있으며, 허위조작정보가 문제된 보도의 경우에는 특히 제2조의 주의의무 위반으로 인해 경고가 이루어질 수 있다(Möller et al., 2020). 공개 경고를 받은 발행기관과 온라인 매체는 언론윤리강령 제16조에 따라 경고 조치를 받았다는 사실을 독자들에게 알리고 해당 사안이 어떤 언론보도 원칙을 위반하였는지에 대해 공개하여 보도에 대한 교정(Korrektur) 조치를 취해야 한다.

이번 독일 연방의회선거 시기에 특정 정당 및 입후보자 등을 주제로 한 언론 보도들과 관련해 허위조작정보의 문제가 불거져 독일 언론평의회가 제재를 내린 사례는 아직까지 없는 것으로 파악된다. 다른 선거의 사례를 살펴보자면, 2020년 튀링겐(Thüringen) 지역 주의회선거의 총리(Ministerpräsident) 선출과 관련하여 독일의 유명 황색언론인 ‘빌트(Bild)’지가 보도한 내용에 대해 공개 경고가 내려진 바 있다. 빌트지는 대안당의 지원을 받아 총리로 선출된 ‘자유민주당(Freie Demokratische Partei, FDP - 이하 ‘자민당’)'의 ‘토마스 켐메리히(Thomas Kemmerich)’가 여론의 비난 끝에 사퇴하여 재선거가 치러져야 하는 시점에서 당시 튀링겐주 총리이자 재선거 후보자였던 좌파당의 ‘보도 라멜로브(Bodo Ramelow)’에 대한 온라인 기사를 작성하여 독일 언론평의회로부터 공개 경고를 받았다(Ramelow ließ sich mit AfD-Stimme wählen, 2020).

언론평의회는 빌트지가 “자사가 입수한 정보에 따르면 2014년 주의회선거에서 라멜로브 또한 대안당의 지원 덕분에 겨우 당선될 수 있었다”라는 상당히 오도적인 표현의 기사를 작성하여 독자들에게 라멜로브가 당선을 위해 의도적으로 대안당의 지지를 이용했다는 인상을 남겼고, 이는 언론윤리강령 제2조의 주의의무 위반이라고 판단하였다. 다만, 독일 언론평의회를 중심으로 이루어지는 이러한 언론 자율규제는 기본적으로 언론윤리강령의 언론보도 원칙과 경고공개(Rügenveröffentlichung)를 따르겠다는 동의로 ‘자기의무서약서(Selbstverpflichtungserklärung)’를 제출한 언론사들을 대상으로 시행될 뿐이다. 독일 대부분의 언론 매체가 언론평의회 회원으로 등록되어 있다고는 하지만 언론평의회 이의신청처리 심의 결과에 법적 구속력이 부여되는 것도 아니고 경고공개를 실행하지 않는 언론사에 제재를 할 수 있는 권한도 없어서 자율규제의 실효성에 의문과 비판이 제기되기도 한다(Schmidt, 2018).

(2) 소셜 네트워크의 자율규제

1) 유럽연합 허위조작정보 대응에 관한 행동규약에 따른 규제

소셜 네트워크 사업자의 자율규제 방식은 유럽연합 차원의 대응에서 이루어질 수 있다. 2018년 유럽연합 위원회는 ‘유럽연합의 허위조작정보 대응에 관한 행동규약(EU Code of Practice on Disinformation - 이하 ‘허위조작정보 대응 규약’)'을 마련하여 온라인 플랫폼 및 소셜 네트워크 사업자 등에게 자율규제 시 따라야 할 지침들을 제시하였는데(European Commission, 2018), 당시 구글, 트위터, 페이스북 등의 기업들이 이러한 자율규제 방식을 따르기로 서명하였다. 규약은 소셜 네트워크 사업자들이 행해야 할 5가지의 핵심 책무를 제시하고 있는데 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 허위조작정보를 유포시키는 계정과 웹사이트의 광고 수익을 중단하기 위해 광고 게재를 정밀히 검토해야 한다.

둘째, 정치 광고 및 이슈 기반 광고의 투명성을 확보해야 한다.

셋째, 서비스 온전성을 위해 가짜 계정과 봇(Bot) 관련 문제를 해결해야 한다.

넷째, 이용자에게 허위조작정보 신고를 용이하게 하는 등 이용자 지원을 강화해야 한다.

다섯째, 팩트체크 및 허위조작정보 관련 연구 활동을 위해 필요한 자료에 프라이버시를 준수하여 접근할 수 있도록 조치를 마련하고 관련 자료를 연구기관의 독립적 조사를 위해 제공하는 등 허위조작정보 관련 연구에 협조해야 한다.

이러한 지침들은 선거 관련 허위조작정보에의 대응에도 유의미한 것으로 보인다. 특히 정치 광고 및 이슈 기반 광고의 투명성 확보 지침을 통해 허위조작정보가 포함된 선거광고와 정치적 및 사회적 이슈와 관련된 광고들이 규제될 수 있을 것이고, 허위조작정보의 신고 또한 쉬워지면 선거기간 동안 확산되는 허위조작정보에 빠른 대응이 가능해질 것이다. 그러나 규약은 제재조치를 갖춘 법적 구속력이 있는 계약이 아니란 점에서 근본적인 한계를 가지고 있다. 또한 온라인 플랫폼들이 반드시 지켜야 할 의무들을 구체적으로 명시하지 않고 달성해야 할 공동의 목표를 수치화하지 않아 규정이 모호하다는 비판을 받고 있다(Löber & Roßnagel, 2019). 결국 소셜 네트워크 기업의 자기 의무화(Selbstverpflichtung)와 자율규제에 구조적으로 큰 재량권이 인정될 수밖에 없어 규약을 통해서 선거 관련 허위조작정보를 비롯한 허위조작정보 일반에 대해 확실한 규제가 보장되기 어려운 상태라고 할 수 있다. 현재로서는 이러한 행동규약에는 허위조작정보에의 대응을 위해 트위터, 페이스북, 구글과 같은 대기업의 공동 참여를 끌어냈다는 상징적인 의미만 부여되고 있을 뿐이다(Jaursch, 2019). 그러나 다양한 비판이 제기됨에 따라 규약의 내용을 강화하는 방향으로 개정이 추진 중이어서(European Commission, 2021) 앞으로도 규약을 통한 자율규제 논의는 계속될 것으로 보인다.

2) 소셜 네트워크 약관에 따른 규제

소셜 네트워크 사업자들은 자체적인 약관 규정을 마련하여 허위조작정보 일반과 그 외 허용되지 못하는 게시물 내용에 대해 자율규제를 시행할 수 있다. 이러한 소셜 네트워크의 자율규제와 관련해 2015년 독일 ‘연방법무소비자보호부(Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz - 이하 ‘연방법무부’)'는 소셜 네트워크 사업자들이 포함된 태스크 포스팀을 구성하여 이들이 더욱 적극적인 자율규제에 참여하도록 이끈 바 있다. 당시 소셜 네트워크 사업자들은 이용자들이 쉽게 위법한 게시물들을 신고할 수 있도록 시스템을 구축하고, 별도의 전문부서를 설치하여 신고된 내용이 독일 형법에 따라 위법한지에 대해 24시간 이내에 검토한 뒤 만약 위법한 게시물로 판단될

경우 이를 즉시 삭제해야 한다는 내용의 자율규제를 시행하기로 동의하였다(Deutscher Bundestag, 2017). 그러나 너무 저조한 삭제 건수가 보고되면서 이러한 자율규제 방식으로는 위법의 범위에 포함되는 혐오표현 및 허위조작정보에 충분히 대응할 수 없다는 비판이 다수 제기되었다.⁸⁾ 이에 정부는 소셜 네트워크 사업자의 자율규제를 감시하고 법적으로 규제하는 내용의 네트워크집행법 제정을 추진하였는데,⁹⁾ 소셜 네트워크의 허위조작정보에의 대응에 있어서 이러한 네트워크집행법에 따른 자율규제는 약관에 따른 자율규제에 뒤따른다. 즉 소셜 네트워크 사업자는 허위조작정보 게시물에 대한 신고가 들어오면 일차적으로 약관 규정을 위반하는지를 판단하여 위반 시 이를 삭제하고, 약관 위반이 확인되지 않으면 이차적으로 네트워크집행법에 따라 독일 형법상 위법한 게시물인지를 판단하게 된다(Löber et al. 2020).

페이스북의 경우를 예로 설명하면, 페이스북은 상세한 내용의 ‘커뮤니티규정(Gemeinschaftsstandards)’을 마련하고 이를 ‘폭력과 범죄 행위(Gewalt und kriminelles Verhalten)’, ‘안전(Sicherheit)’, ‘불쾌한 내용(Anstößige Inhalte)’, ‘진실성과 신뢰성(Integrität und Authentizität)’ 등의 카테고리로 나누어 각 카테고리의 세부항목을 통해 페이스북에서 허용될 수 없는 게시물 내용을 제시하고 있다(Facebook, 2021). 여기서 진실성과 신뢰성 카테고리는 가짜 계정과 허위 게시물, 사진과 비디오 등을 포함한 언론 조작 행위 등을 대상으로 하고 있으며 이러한 게시물은 노출 및 유포가 제한되거나 삭제될 수 있다. 최근 페이스북은 언론을 통해 이번 연방의회선거를 위해 200명으로 이루어진 전문가팀을 구성하였고, 민주적 의사형성 과정을 해칠 수 있는 허위조작정보들, 예를 들어 선거 불참을 유도하기 위해 유포되고 있는 선거절차 관련 허위조작정보들을 커뮤니티규정에 따라 삭제하고 있다고 밝혔다(Moraht, 2021, Juli 23). 또한 오도적 허위조작정보는 삭제되지 않는 대신 경고 통지를 보내는 방식으로 대응한다고 밝혔는데, 페이스북은 이러한 작업을 위해 독립적 팩트체크 기관인 ‘코렉티브(CORRECTIV)’와 협력하고 있다. 코렉티브는 페이스북에 신고된 게시물들을 대상으로 팩트체크를 진행한 후 그 결과에 대해 개별 기사를 작성하는데 이 기사를 페이스북상의 허위조작정보

8) 2017년 1월과 2월의 삭제 건수를 모니터링한 결과에 따르면, 유튜브는 신고된 건수의 90%를 삭제했지만, 페이스북은 39%, 트위터는 1%만을 삭제한 것으로 나타났다(Deutscher Bundestag, 2017).

9) 소셜 네트워크 사업자의 자율규제에 대한 네트워크집행법상 규제는 후술하는 ‘3. 법적 규제 - (2) 네트워크 집행법’ 부분에서 다룬다.

게시물에 연계하여 게시물이 허위임을 공개적으로 표시할 수 있다. 다만 소셜 네트워크 약관에 따른 이러한 자율규제는 네트워크 이용자와의 관계에서 법적 분쟁을 일으키기도 하는데, 페이스북 커뮤니티규정에 따라 혐오표현 게시물이 삭제된 한 사례에서 페이스북 이용자는 기본법 제5조 제1항의 표현의 자유 침해를 주장하였고, 소셜 네트워크 사업자는 기본법 제12조 제1항¹⁰⁾의 직업수행의 자유를 주장하여 기본권 충돌이 문제되었다. 이에 대해 최근 독일 연방대법원(Bundesgerichtshof)은 ‘실제적 조화의 원칙(Grundsatz der praktischen Konkordanz)’에 따라 양 기본권의 조화로운 실현을 검토해 볼 때, 기본적으로 소셜 네트워크 사업자에게 형법상의 규정을 넘어서는 내용으로 커뮤니티규정을 자유롭게 작성할 권리가 인정된다고 판단하였다(2021). 그러나 재판부는 사업자는 이용자와의 관계에서 계정 삭제에 대해 사전 통보해야 할 의무를 지며, 게시물 삭제에 대해서는 적어도 사후통보해야 할 의무가 있다고 판시하면서, 이러한 의무를 다하지 않은 페이스북 측에 삭제된 혐오표현의 내용을 다시 게시하라고 결정하였다. 동 판례는 재판부가 소셜 네트워크 사업자에게 약관 작성에 대한 재량을 부여하고 게시물 및 계정 삭제의 권리를 명시적으로 인정함으로써 소셜 네트워크 사업자의 자율규제를 제한하지 않았다는 점에 의의가 있다. 이러한 결정에 따라 소셜 네트워크 사업자는 허위조작정보와 관련해서도 계속해서 자체적으로 정한 약관을 기준으로 대응할 수 있게 되었다. 선거와 관련된 허위조작정보에 대해서도 형법상의 위법 여부와 상관없이 사업자가 정한 기준들에 따라 자율규제가 가능한 상황이라고 할 수 있다.

3. 법적 규제

허위조작정보 일반 또는 선거와 관련된 특정 허위조작정보를 규제하는 일반 법률을 갖추고 있지 않은 독일에서 선거 관련 허위조작정보에 대한 대응은 관련 법률들의 개별 규정을 통해 이루어질 수 있다. 먼저 방송과 텔레미디어(Telemedien)를 규율하는 ‘독일의 미디어규율 현대화를 위한 주간협약(Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, Medienstaatsvertrag - 이하 ‘미디어주간협약’) 및 소셜 네트워크의 위법 게시물 삭제를 의무화하고 있는 네트워크집행법상의 규정들

10) “모든 독일인은 직업, 직장 및 직업훈련장을 자유로이 선택할 권리를 갖는다. 직업행사는 법률에 의하여 또는 법률에 근거하여 규제될 수 있다.”

을 통해 허위조작정보의 유포와 확산이 통제될 수 있다. 또한 자유민주적 법치질서를 훼손하는 조직 및 단체를 규율하기 위하여 ‘헌법수호 사무에 있어 연방과 주들의 협력과 연방헌법수호청에 관한 법률(Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesverfassungsschutzgesetz, BVerfSchG - 이하 ‘연방헌법수호청법’)'이 존재하는데 미디어법 분야에 속하는 것은 아니지만 동법에 따라 허위조작정보를 조직적으로 확산시키는 헌법적대적 단체가 통제됨으로써 선거 관련 허위조작정보에 대한 간접적 대응이 이루어질 수 있다. 이미 유포된 선거 관련 허위조작정보와 관련해서는 선거법상에 허위사실 공표죄의 규정을 마련하여 제재하는 방식이 있겠지만, 독일에서는 연방선거법(Bundeswahlgesetz) 등의 선거법상에 그러한 특별 규정은 마련되어 있지 않다. 그러나 미디어법상의 관련 규정들을 통해 반론보도청구권(Gegendarstellungsanspruch) 등 다양한 법적 대응이 이루어질 수 있으며 허위조작정보의 생산 및 유포 행위가 형법상 위법행위의 구성요건을 충족시킬 때는 형사처벌을 통한 직접 제재 또한 가할 수 있다.

(1) 미디어주간협약

독일의 16개 연방주가 체결한 미디어주간협약은 변화하는 디지털 미디어 환경 속에서 방송, 텔레미디어 등 다양한 미디어 매체를 통합적으로 규율하는 데 필요한 기본원칙들을 규정한 것으로 이전에 존재하던 ‘방송과 텔레미디어를 위한 주간협약(Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien, Rundfunkstaatsvertrag)’을 대체하면서 2020년 11월 발효되었다. 미디어주간협약에 따르면, 방송은 ‘선형의 정보서비스 및 커뮤니케이션 서비스’로 ‘대중 일반의 동시적 수신을 위해 언론형식으로 편집된(journalistisch-redaktionell) 영상 또는 음향 제작물을 송신계획에 따라 텔레커뮤니케이션의 방법으로 실행하고 확산시키는 것’으로 정의되며(제2조 제1항), 텔레미디어는 ‘전자적 정보서비스 및 커뮤니케이션 서비스’로 정의되는데, 협약은 이러한 개념의 방송과 텔레미디어뿐만 아니라 ‘미디어중개자(Medienintermediär)’, ‘미디어플랫폼(Medienplattform)’, ‘유사방송 텔레미디어(rundfunkähnliche Telemedien)’, ‘비디오 공유 서비스(Video-Sharing-Dienste)’ 등 다양한 매체들 또한 규제 대상에 포함시켜 정기적으로 방송하는 특정 유튜브 채널, 비정기적으로 업로드되는 특정 유튜브 채널, 트위터 및 페

이스북과 같은 소셜 네트워크, 구글과 같은 검색 엔진, 유튜브와 같은 비디오 서비스를 총망라하여 규제하고 있다. 이러한 미디어주간협약은 허위조작정보에의 대응에 유의미할 수 있는 특정 매체의 의무, 권한 및 사무들을 규정하고 있는데, 특히 언론형식으로 편집된 텔레미디어 서비스와 구글, 유튜브, 트위터 및 페이스북 등이 속하는 미디어중개자를 대상으로 새로운 규제 시스템과 원칙을 마련하였다는 점에 주목할 필요가 있다.

1) 언론형식으로 편집된 텔레미디어에 대한 감독

미디어주간협약 제19조 제1항은 “완전히 또는 부분적으로 사진 또는 문서 형태의 인쇄물이 정기적으로 제작되는, 언론형식으로 편집된 텔레미디어 서비스”(제1문)와 “영업상 정기적으로 보도 또는 정치적 정보를 제공하는 언론형식으로 편집된 텔레미디어”(제2문)에 대하여 공인된 저널리즘 원칙, 예를 들어 언론윤리강령상의 규정을 준수할 것을 의무화하고 있다. 따라서 이에 해당하는 인터넷 언론보도 사이트, 특정 인터넷 블로그 등은 저널리즘 원칙의 준수 하에 보도의 유포 전 그 내용과 출처, 사실 여부를 주의 깊게 검토해야 한다(제3문). 이러한 주의의무의 준수를 보장하기 위해 미디어주간협약은 특히 제19조 제1항 제2문이 규정하고 있는 정기적 보도와 정치적 정보를 제공하는 온라인 언론을 대상으로 새로운 감독체계(Aufsichtsarchitektur)를 마련하였는데, 이는 구체적으로 3단계로 이루어진다(제19조 제3항 제1문 및 제109조 제1항 제4문). 먼저 해당 텔레미디어는 독일 언론평의회의 회원이 되어 자율규제에 대한 감독을 받거나(제1단계), 독일 언론평의회의 회원이 아닐 경우에는 관할 주미디어청(Landesmedienanstalt)에 의해 공인된 다른 자율규제 기관을 통해 감독을 받을 수 있다(제2단계). 마지막으로 이러한 자율규제 방식들을 택하지 않을 경우에는 관할 주미디어청을 통해 직접 감독을 받아야만 하는데(제3단계), 이에 따라 자율규제 기관에 의하든 관할 주미디어청에 의하든 반드시 감독을 받아야만 하는 체계가 마련되었다. 이렇게 저널리즘 원칙 준수를 의무화하고 특히 정기적 보도와 정치적 정보를 제공하는 온라인 사이트 등을 대상으로 감독체계를 강화했다는 것은 인터넷상에서 정치와 관련된 허위조작정보의 유포를 사전에 차단하기 위한 시도로 보인다. 이는 선거 관련 허위조작정보의 차단 또한 유도할 수 있다는 점에서 의미가 크다고 할 수 있다. 그러나 이러한 감독체계와 관련하여 비판 또한 제기되고 있는데, 특히 정보 이용자의 입장에서 보았을 때 어떤 기관이 감독하고 있는

지 확인하기 쉽지 않다는 점과 허위조작정보의 생산 및 유포 등과 관련하여 자율규제 감독기관의 제재가 있었을 때 이에 대한 공개를 의무화하는 법률 규정을 마련하지 않았다는 점을 지적하며 새로운 감독체계가 허위조작정보에의 대응에 실효성이 있을지 의문을 제기하는 의견이 있다(Ferreau, 2021).

2) 방송 및 텔레미디어 속 광고 규제

방송 등 기존 언론 매체는 광고와 관련하여 이전의 방송주간협약에 의해서도 일정한 규제를 받고 있었는데, 앞서 설명한 미디어주간협약 제2조 제1항의 방송 개념은 이전의 방송주간협약보다 확장된 것으로 언론형식으로 편집된 제작물이 이미 세워놓은 송신계획에 따라 전파되는 한 모두 방송에 포함된다. 따라서 유튜브 채널 등의 스트리밍 또한 방송으로 인정되는데,¹¹⁾ 이 경우 광고와 관련해서도 방송과 동일한 규제를 받게 된다. 즉 인간 존엄을 존중하고 각종 차별 발언을 금지하며 시청자를 오도해서는 안 되는(미디어주간협약 제8조 제1항) 등 광고의 내용이 규제되며, 광고 표시 또한 명확히 식별 가능해야 하고(미디어주간협약 제8조 제3항 제1문), 특히 정치적, 세계관적 또는 종교적 광고는 허용되지 않는다(미디어주간협약 제8조 제9항 제1문). 이러한 광고 규제는 허위조작정보에 해당하는 조작 광고가 스트리밍 채널을 통해 확산되는 것을 막아 정보의 투명성을 보장할 수 있다. 특히 선거에 영향을 미칠 수 있는 정치적 광고가 스트리밍 채널에서는 허용되지 않는다는 점에 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

한편, 텔레미디어상의 광고와 관련하여 미디어주간협약 제22조는 “광고는 분명하게 광고인 것으로 식별 가능해야 하고 광고 외의 내용과 명백히 분리되어야”(제1문) 하며, “정치적, 세계관적 또는 종교적인 광고에 있어서 광고자와 광고 스폰서가 적절한 방식으로 명백히 표시되어야 한다”(제3문)라고 규정하고 있는데, 여기서 특히 선거에 영향을 미칠 수 있는 정치적 광고와 관련하여 광고 표시의무를 명시한 점은 선거 시기 조작된 광고들을 차단하기 위한 대응책이 될 수 있다.

11) 방송 개념에 포함되는 스트리밍 서비스 등은 미디어주간협약 제52조 제1항 제1문에 따라 방송프로그램을 전송하기 위한 허가를 받아야 한다. 다만, 협약 제54조 제1항 제1문에 따라 개인적, 공적 의사형성에 있어 의미가 적은 경우, 6개월 동안 동시 이용자 수 평균이 2만 명 이하였을 경우에는 허가를 받지 않아도 된다.

3) 미디어중개자의 콘텐츠규제의 한계

미디어주간협약 제2조 제1항에 따르면 미디어중개자는 “언론형식으로 편집된 제삼자의 제작물을 모으고, 선별하여 대중 일반이 접근할 수 있게 제시하는 텔레미디어”(제16호)를 뜻하는데 이에 따라 검색엔진, 소셜 네트워크, 어플리케이션 포털 등이 미디어중개자에 포함된다. 이들에게는 협약 제93조의 ‘투명성(Transparenz)’ 조항에 따라 의견의 다양성을 보장해야 할 의무가 부여되는데, 바로 콘텐츠의 허용 및 유지를 결정하는 기준과 콘텐츠의 축적, 선별, 제시에 대한 기준 및 그 가중치를 공개해야 하는 것이다. 또한, 제94조의 ‘차별금지(Diskriminierungsverbot)’ 조항에 따르면 특히 언론형식으로 편집된 콘텐츠에 대한 차별이 금지되는데, 상기한 제93조의 투명성 조항에 따라 공개된 기준들이 객관적 이유 없이 체계적으로(systematisch) 위반되는 경우에는 콘텐츠에 대한 차별이 이뤄졌다고 판단한다.

원칙적으로 미디어 중개서비스 제공자는 제93조상의 기준들을 작성함에 있어 재량권을 가지며, 각종 허위조작정보에 대응함에 있어서도 자체적인 조치를 결정할 수 있다. 그러나 서비스 제공자가 허위조작정보에 대해 노출 제한, 삭제 등의 제재를 고려하고 있다면, 제재 대상과 제재 수단의 내용 등을 구체적으로 작성하여 반드시 공개할 수밖에 없다. 제94조의 차별금지와 관련해서 문제가 될 수 있기 때문이다. 언론형식으로 편집된 특정 내용의 게시물들이 서비스 제공자의 기준에 따라 제한되어 계속해서 덜 노출될 경우 그리고 이에 따라 다른 내용의 게시물들이 상대적으로 더 많이 노출될 경우, 이는 차별에 해당할 수 있어 서비스 제공자는 제93조가 요구하는 기준들을 작성함에 있어 제재와 관련된 사항을 반드시 공개해야 하는 의무를 갖게 된다. 즉 미디어 중개서비스 제공자는 허위조작정보에의 대응과 관련해 선제적인 추상-일반적(abstrakt-generell) 결정을 내린 후 이를 공개해야만 하는 것이다(Ferreau, 2021). 그리고 주미디어청은 서비스 제공자의 콘텐츠규제 방식에 대해 투명성의 원칙과 차별금지 원칙의 측면에서 검토할 수 있는 권한을 가지는데, 이에 대한 판단기준은 주미디어청이 구체적으로 작성한 공동 지침이다(제96조). 이러한 구조에 따른다면 선거 관련 허위조작정보와 관련해서도 투명성과 차별금지 원칙의 고려하에 그 제재 기준에 대한 구체적 사항이 작성·공개되어야 하며, 이러한 기준에 근거해 이용자가 게시물 작성에 미리 유의할 수 있다는 점에서 선거 관련 허위조작정보의 생산과 유포가 방지되는 효과 또한 기대해볼 수 있을 것이다.

(2) 네트워크집행법

1) 내용

네트워크집행법은 앞서 살펴본 바와 같이 소셜 네트워크 서비스 제공자의 자율규제를 규제하기 위해 2017년 6월 제정된 법으로 형법상 위법한 내용의 게시물과 관련해 페이스북, 유튜브, 트위터 등의 소셜 네트워크 서비스 제공자에게 삭제의무를 부여하고 있는 법이다. 2021년 6월, 이 법은 더욱 강화된 규제 내용으로 개정되었는데 네트워크 집행법의 주요 내용은 다음과 같다.

먼저, 이용자 수가 2백만 명 이상인 대규모의 소셜 네트워크 서비스 제공자들에게는 위법한 게시물에 대해 제기된 이의신청을 처리하고(제3조) 그 결과를 보고해야 할 의무가 부여된다(제2조). 여기서 위법한 게시물이란 독일 형법상의 범죄구성요건을 충족하고 위법성이 조각되지 않는 경우를 뜻하며(제1조 제3항), 구체적으로 형법 제86조의 위헌조직 선전물 반포, 제86a조의 위헌조직표시 사용, 제89a조의 중대한 국가위해적 폭력행위의 예비, 제91조의 중대한 국가위해적 폭력행위의 지시, 제100a조의 간첩목적의 위조, 제111조의 공연한 범죄선동, 제126조의 범죄위협에 의한 공공평온교란, 제129조의 범죄단체조직, 제129a조의 테러단체조직, 제129b조의 외국에서의 범죄단체와 테러단체, 제130조의 국민선동, 제131조의 폭력물 반포, 제140조의 범죄의 대가 지급 및 찬양, 제166조의 신앙, 종교단체, 세계관 단체에 대한 모욕, 제184b조의 아동 음란물의 반포, 취득 및 소유, 제185조의 모욕, 제186조의 비방, 제187조의 중상, 제201a조의 사진 촬영을 통한 가장 개인적인 생활영역과 인격권의 침해, 제241조의 협박, 제269조의 증거가치 있는 정보의 조작 행위가 그러한 위법에 해당한다.

둘째, 이용자가 위법한 게시물을 쉽게 신고할 수 있도록 서비스 제공자는 쉽게 인지할 수 있고, 직접 접근이 가능하고, 상시로 이용할 수 있는 절차를 마련해야 한다(제3조 제1항 제2문). 게시물에 대한 신고가 들어온 경우 서비스 제공자는 즉시 이러한 게시물이 삭제되어야 할지 또는 게시물에 대한 접근이 차단되어야 할지에 대해 검토해야 하는데(제3조 제2항 제1문 제1호), 이때 위법이 확실한 게시물에 대해서는 24시간 이내에 삭제 또는 접근을 차단해야 한다(제3조 제2항 제1문 제2호). 다만 사실 주장의 허위성이나 다른 객관적 정황에 따라 위법성에 관한 판단이 달라질 수 있는 예외의 경우에는 7일의 기한 이후에 게시물에 대한 접근을 차단할 수 있다(제3조 제2항 제1문 제3

호). 이러한 절차와 관련하여 서비스 제공자는 ‘공인된 규제된 자율규제기관(anerkannte Einrichtung der regulierten Selbstregulierung)’에 위법한 게시물에 관한 판단을 위임할 수 있다(제3조 제2항 제2문).

셋째, 최근 개정에 따라 제3b조가 추가되어 새로운 항의절차(Gegenvorstellungsverfahren)가 도입되었는데, 위법한 내용의 게시물과 관련하여 이미 내려진 결정에 대해 2주 안에 다시 이의를 제기할 수 있는 절차로 이용자를 위해 쉬운 항의 절차를 마련할 것을 의무화하고 있다(제3b조 제1항 제2문과 제3문).

넷째, 서비스 제공자는 독일 국내의 송달대리인(Zustellungsbevollmächtigter)을 지정하여 이에 대해 플랫폼에 명시하고 위법 게시물과 관련하여 독일 법원에서 범칙금 절차 등의 소송 절차가 진행될 때 관련 서류들을 송달대리인이 받을 수 있도록 조치해야 한다(제3e조 제1항 제1문과 제2문).

다섯째, 서비스 제공자는 위법한 게시물에 대해 1년간 100건 이상의 이의신청을 받은 경우에 이의신청의 처리 및 결과와 관련해서 보고서를 작성해야 하는데, 반년마다 독일어로 작성하고, 이를 연방관보(Bundesanzeiger) 및 플랫폼 홈페이지에도 공개해야 한다(제2조 제1항 제1문). 보고서에 반드시 작성되어야 할 사항들과 관련하여 개정된 네트워크집행법은 몇 가지 사항을 추가하였고(제2조 제2항), 특히 새롭게 도입된 항의절차와 관련된 통계, 즉 제기된 전체 항의 수와 함께 재결정에 따라 다시 복구된 게시물에 대하여 통계 자료를 제시해야 한다.

여섯째, 소셜 네트워크 서비스 제공자가 고의 또는 과실로 제2조에 따른 보고서작성 의무를 위반하거나, 제3조에 따른 이의신청처리절차에서의 의무들을 위반할 경우(제4조 제1항) 이는 질서위반행위에 해당하여 최대 500만 유로까지의 과태료가 부과될 수 있다(제4조 제2항). 서비스 제공자의 의무 준수를 감독하는 관할 기관은 연방법무부이다(제4조 제4항).

2) 평가

네트워크집행법은 제정 당시 상당한 비판을 받았다. 특히 소셜 네트워크 사업자의 작업의 자유를 침해하는 동시에(Gersdorf, 2017) 이용자의 표현의 자유를 침해한다는

측면에서 많은 비판이 쏟아졌고, 범칙금에 대한 부담으로 과잉차단(Overblocking)의 문제가 야기될 수 있다는 우려 또한 존재하였다(Löber et al., 2019). 그러나 독일 정부는 이용자의 권리 강화, 재심 절차의 도입 등 위법한 게시물과 관련된 신고 절차를 명확히 하고 활성화하기 위해 오히려 더욱 강화된 규제 내용으로 개정을 시도하였다. 혐오표현, 허위조작정보의 확산 문제가 소셜 네트워크상에서 가장 심각함을 고려했을 때, 소셜 네트워크 사업자의 자율규제 과정에 개입해서라도 위법행위예의 빠른 대응을 이끌어내야 한다는 독일 정부의 강한 의지가 재차 확인되는 지점이다. 실제 독일 연방 법무부는 2019년 페이스북을 상대로 200만 유로의 범칙금을 부과하기도 하였다(Brodbeck & Hofmann, 2019).

이러한 정부 규제의 합헌성에 대한 논란은 한편에 여전히 존재하지만, 적어도 네트워크집행법이 시행된 4년 동안 우려했던 오버블록킹의 문제는 야기되지 않고 있다(Deutscher Bundestag, 2020). 이는 네트워크집행법이 형법상 위법한 내용의 게시물에 규제 대상을 한정하고 있어 혐오표현이든 허위조작정보이든 그 내용이 상기한 위법 행위들의 구성요건을 충족시킬 때 비로소 소셜 네트워크 서비스 제공자에게 삭제 의무가 부여되기 때문이다. 이와 관련해 학계에서는 네트워크집행법은 혐오표현을 주된 규제 대상으로 하며 허위조작정보에의 대응에서는 그 적용 가능성과 효과가 낮다는 의견들이 제시되고 있다(Holznagel, 2018). 허위조작정보가 삭제되어야 하는 경우는 주로 형법 제100a조의 간첩 목적의 위조, 제126조의 범죄위협에 의한 공공평온교란, 제130조의 국민선동, 제186조의 비방, 제187조의 중상의 범죄구성요건이 충족되는 경우에 한정된다는 것이다. 그러나 비방과 중상의 범죄구성요건에 해당할 정도로 인격권을 침해하는 허위주장들이 절대 드물지 않게 생산·유포되고 있다는 점을 고려하면, 네트워크집행법은 허위조작정보에 대응해 인격권 보호에 기여할 수 있다(Löber et al., 2020). 또한 특히 정치, 선거와 관련해서는 일부 주민에 대한 증오심을 선동하거나 나치를 선전하는 등 국민선동에 해당하는 내용의 허위조작정보가 문제될 수 있는데, 네트워크집행법을 통해 이에 대한 적절한 대응을 기대해볼 수 있을 것이다.

(3) 미디어법

독일 각 연방주의 미디어법은 개인이나 단체의 반론보도청구권을 보장하고 있는데 예를

들어 방송을 통해 사실이 아닌 허위조작정보가 확산되어 관련 당사자가 이에 대한 정정을 신청할 때에 원칙적으로 방송사는 이를 받아들일 의무가 있다. 각 연방주의 미디어법마다 이러한 반론보도청구권의 보장과 정정요구 절차에 관한 사항을 따로 규정하고 있으나 그 내용은 거의 동일하다. ‘노트라인-베스트팔렌 주미디어법(Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen, LMG NRW)’ 제44조에 규정된 내용을 설명하자면, 반론보도 청구는 늦어도 방송 후 2달 안에 이루어져야 하는데(제3항 제3문) 정정의 범위가 부적당하거나, 정정보도에 대해 해당 당사자가 정당한 이익을 가지고 있지 않은 경우에는 방송사의 정정 의무가 없다(제2항). 또한 동법 제118조에 따르면 주의의무 위반과 같은 미디어법 위반의 사실이 파악되었을 경우, 주미디어청이 이에 대해 이의제기(Beanstandung), 금지(Untersagung)와 같은 조치를 내려야 하는데(제1항), 일반 대중의 의사형성 과정을 보호하기 위해 미디어법 위반으로 이의제기를 받은 사실과 관련해 그 공개 여부 또한 결정할 수 있다(제3항). 이처럼 단순 오정보나 허위조작정보 보도로 인한 피해는 미디어법상의 절차를 통해 보호받을 수 있으며 선거 관련 허위조작정보로 인한 개인 또는 단체의 피해 구제 및 대중 일반의 의사형성 과정 보호 또한 이와 같은 방식으로 이루어질 수 있다.

(4) 연방헌법수호청법

‘헌법수호 사무에 있어 연방과 주들의 협력과 연방헌법수호청에 관한 법률(Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesverfassungsschutzgesetz - 이하 ‘연방헌법수호청법’)¹²⁾ 제3조 제1항 제1호는 연방헌법수호청(Bundesamt für Verfassungsschutz)과 16개의 주헌법수호청이 “자유민주적 기본질서에 반하는 시도들에 대한 정보들, 특히 물질·인적 관련 정보들과 소식들 및 문서들을 수집하고 평가”하는 사무를 담당한다고 규정하여 헌법수호청에 공식적인 감시활동의 권한을 부여하고 있다. 이때 동법 제4조 제1항 제1문 c목에 따라 자유민주적 기본질서에 반하는 시도란 “헌법 원칙들을 제거하거나 그 효력을 상실시키기 위한 목적을 가진 인적결합체의 내부에서 또는 그러한 인적결합체를 위하여 정치적

12) Bundesverfassungsschutzgesetz vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954, 2970), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juli 2021 (BGBl. I S. 2274) geändert worden ist.

으로 정해진 목표 및 목적이 있는 행동방식”을 뜻한다.¹³⁾ 또한 동법 제4조 제1항 제3 문은 이러한 감시활동을 수행하기 위한 조건으로 ‘실제적 단서들의 존재(Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte)’를 요구하고 있는데, 이와 관련해 동법 제16조 제1항에 따라 연방헌법수호청은 “충분히 중대한 실제적 단서가 존재하는 한, 자유민주적 기본질서에 반하는 시도들과 활동들에 대하여 공표한다”. 이러한 사무와 권한에 따라 연방헌법수호청은 현재 대안당을 그리고 대안당의 청년조직인 ‘독일을 위한 청년 대안당(Junge Alternative für Deutschland)’과 또 다른 부분 조직인 ‘플뤼겔(Flügel)’을 모두 ‘혐의사례(Verdachtsfall)’로 공표하고 감시하는 중이다(Bundesamt für Verfassungsschutz, o. D.). 대안당의 두 조직이 혐의사례로 분류된 것은 난민, 이주민들에 대한 혐오표현과 함께 이들에 대한 각종 허위조작정보를 확산시키고 나치를 부정하는 허위 정보를 올리는 등 조직적인 헌법적대적 활동을 하고 있기 때문이다. 이들 단체의 조직적 활동이 연방헌법수호청의 공식적 감시하에 놓이게 됨으로써 이들의 허위조작정보 유포 활동 또한 감시되고 있다. 선거 시기 헌법적대적 단체들에 대한 헌법수호청의 이러한 역할은 선거 관련 허위조작정보의 확산을 통제하는 데에 간접적 대응이 될 수 있다.

(5) 형법

허위조작정보의 유포는 독일 형법상 처벌 대상이 될 수 있는데, 허위조작정보의 내용에 따라 다양한 범죄가 성립될 수 있다. 빈번히 문제가 되는 허위조작정보의 예에 따라 살펴보면, 먼저 타인의 명예를 훼손하는 내용의 허위조작정보에 대해서는 제186조의 비방죄¹⁴⁾와 제187조¹⁵⁾의 중상죄가 성립할 수 있다. 중상은 유포자가 허위성을 확실히

13) 이어 동법 제4조 제2항에는 다음과 같은 구체적 헌법 원칙들이 열거되어 있다.

“a) 선거 및 투표에서 그리고 입법, 행정, 사법의 특별한 기관을 통해 국가권력을 행사할 수 있는 국민의 권리와 보통, 직접, 자유, 평등 및 비밀선거에서 의회를 선택할 수 있는 국민의 권리
b) 입법의 헌법질서에서의 구속과 행정 및 사법의 법률과 법에의 구속
c) 의회 야당의 구성과 활동의 권리
d) 의회에 대한 정부의 해산 가능성과 책임
e) 법원의 독립
f) 모든 독재와 전제정치의 배제
g) 기본법에 구체화된 인권들”

14) “타인에 대한 관계에서 타인을 경멸하거나 세평을 저하시키기에 적합한 사실을 주장하거나 유포한 자는, 이러한 사실이 증명할 수 있는 진실이 아닌 경우에 1년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처하고, 그 행위가 공연히 또는 문서의 유포를 통해(제11조 제3항) 이루어진 경우에는 2년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처한다.”

알고서도 허위 사실을 주장하는 경우인 반면, 비방은 허위인지 모르고 허위 사실을 주장하는 경우에 해당한다. 따라서 비방죄는 의심치 않고 허위조작정보를 사실로 믿어버리고 이에 관한 내용을 소셜 네트워크상에 공유한 때에도 인정될 수 있다(Löber et al., 2020). 이어 제188조¹⁶⁾는 정치인에 대한 비방과 중상을 규정한 가중처벌 조항인데, 선거 시기 정치인과 관련해 비방과 중상에 해당하는 많은 허위조작정보가 유포된다는 것을 고려하면 이에 대응한 강한 제재라는 측면에서 큰 의미가 있는 규정이라고 할 수 있다. 그러나 규정의 삭제 논의가 있을 정도로 이 규정은 현실에서는 큰 의미를 갖지 못하고 있다. 정치적 논쟁이 최대한 자유롭게 보장되어야 함을 선언한 연방헌법재판소의 판례에 비춰볼 때 정치인은 자신에게 가해지는 비방과 중상에 관대해야 할 의무를 가지는데, 이러한 정치적 현실에 이 규정은 전혀 부합하지 않는다는 것이다(Regge & Pegel, 2021). 따라서 선거기간 정치인과 관련해 비방과 중상에 해당하는 허위조작정보가 확산되더라도 실제 이 규정의 적용을 통해 처벌하기란 어려운 상황이라고 할 수 있다.

다음으로 국민의 평온을 교란시키는 방법으로 특정 국가, 민족, 종교집단, 인종에 대한 허위조작정보를 유포시키면서 이들에 대한 증오심을 불리일으키거나 폭력적·자의적 조치를 요구하는 경우 제130조의 국민선동죄에 해당할 수 있으며 이는 3개월 이상 5년 이하의 자유형에 처할 수 있다(제1항). 또한 나치 시대의 행위를 부인하거나 별일 아닌 것으로 무시하는 발언을 할 경우(제3항), 나치의 폭력적 지배를 찬양하고 정당화하는 허위조작정보를 유포시킬 때에도(제4항) 국민선동죄가 성립할 수 있다. 선거 시기에 정치적 논쟁이 가열되는 과정에서 사상과 이념의 대립에 의해 이와 같은 허위조작정보가 대규모로 확산될 수 있으나, 다만 이에 대해 국민선동죄가 인정되려면 허위조작정보가 질적, 양적인 측면 모두에서 국민의 평온을 교란시키기에 충분한 정도여야 한다(Löber et al., 2020).

15) “타인에 대한 관계에서 보다 나은 지식에 반하여 타인을 경멸하거나 세평을 저하시키거나 타인의 신용을 해하기에 적합한 허위의 사실을 주장하거나 유포한 자는 2년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처하고, 그 행위가 공연히, 집회에서 또는 문서의 유포를 통해(제11조 제3항) 이루어진 경우에는 5년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처한다.”

16) “제1항: 정치인에 대하여 공연히, 집회에서 또는 문서의 유포를 통해(제11조 제3항) 공적 생활에서 피해자의 지위와 관련한 동기로 피해자를 모욕(제185조)하고, 그 행위가 피해자의 공적 활동을 현저히 저해할 수 있는 경우에는 3개월 이상 5년 이하의 자유형에 처한다. 제2항: 같은 요건하에서 비방은(제186조) 3개월 이상 5년 이하, 중상(제187조)은 6개월 이상 5년 이하의 자유형에 처한다.”

IV. 새로운 규제 방안에 대한 논의

네트워크집행법의 제·개정과 미디어주간협약의 제정 등 독일은 허위조작정보의 유포를 막기 위하여 이미 많은 입법적 대응을 시도하였다. 신설된 미디어주간협약과 개정된 네트워크집행법의 시행이 오래되지 않았기 때문에 현재에는 이러한 입법적 대응과 관련해 개별 규정의 분석과 평가, 보완점에 관한 논의들이 주를 이루고 있다. 그러나 네트워크집행법과 미디어주간협약에 집중되어 있는 이러한 논의들을 넘어서 허위조작정보 대응에 효과적일 수 있는 또 다른 법규정을 마련해야 한다는 의견도 일부에서 제시되고 있다. 이 중 선거 관련 허위조작정보와 관련된 의견들을 제시하면 다음과 같다.

먼저 현행 형법 규정의 보충에 대한 의견이다. 현행 형법에는 특정 개인이든 특정 그룹이든 피해자가 확정되어야 처벌 가능한 규정들만 존재하는데, 현재 많은 허위조작정보 관련 사례들이 특정할 수 없는 개인과 보호 그룹에 대한 허위사실을 유포함으로써 처벌에서 벗어나고 있기 때문에 이러한 사례들 또한 처벌될 수 있도록 현행 형법을 보완하자는 의견이다(Mafi-Gudarzi, 2017). 예를 들자면 공공의 평온과 공공의 법적 안정성을 해치는 허위조작정보 유포를 처벌할 수 있도록 형법 제130조 국민선동죄에 새로운 제3항의 규정을 추가하거나, 특히 선거 관련 허위조작정보를 처벌하기 위해서 유권자의 의사에 영향을 미칠 수 있는 허위조작정보를 구성요건으로 한 추가적 규정을 마련하자는 것이다. 그러나 이러한 의견에 대해서 공적 토론과 민주적 논쟁을 보호하기 위해서라도 형사처벌이라는 제재의 도입은 항상 최후의 수단이 되어야 한다는 반론 또한 제기되고 있다(Löber et al., 2020).

다음으로 정당의 정정의무에 대한 규정을 마련하자는 주장이 제기되고 있다(Fickentscher, 2021). 이는 특정 정당이 유권자의 의사에 영향을 미치기 위해 선거 기간 동안 허위조작정보를 고의로 유포하는 경우에 해당 정당에 직접 이를 정정해야 할 법적 의무를 부여하자는 의견이다. 국민은 기본법 제21조 제1항에 따라 “국민의 정치적 의사형성에 참여”하는 정당과 함께 상호작용함으로써 의사를 형성하기 때문에 정당에는 그 특별한 기능에 부합하는 특별한 의무가 부여될 수 있고 이러한 관점에서 허위조작정보에 대한 정정의무 또한 인정될 수 있다는 것이다. 다만 허위조작정보의 정정은 허위조작정보가 유포된 매체에서 직접 이루어져야 하기 때문에 방송, 소셜 네트워크 등 각 매체와 관련된 개별 법률상에 따로 규정이 마련되어야 한다. 예를 들어 소셜 네트워크

크상에서 정당이 고의적으로 허위조작정보를 이용했을 경우, 그 정정의무에 대한 규정은 네트워크집행법상에 마련될 수 있다.

V. 나가는 말

독일에서 선거 관련 허위조작정보는 허위조작정보 일반에 대한 대응책을 통해 포괄적으로 규제되고 있으며, 이러한 규제는 살페본 바와 같이 언론과 소셜 네트워크의 자율규제 방식과 미디어주간협약, 네트워크집행법 등을 통한 법적 규제 방식으로 나뉘어 시행되고 있다. 많은 비판이 제기되었음에도 자율규제에 의한 대응만으로는 역부족이라는 판단하에 독일 정부는 네트워크집행법의 제정을 빠르게 추진하였고, 이후 미디어주간협약의 신설을 통해 기존의 방송과 텔레미디어뿐만 아니라 디지털 환경에서 새롭게 나타나는 각종 매체까지 규제의 대상으로 포함시킴으로써 다양한 매체에서의 허위조작정보에 대응할 수 있는 방안 또한 어느 정도 마련하였다. 이러한 측면에서 독일의 허위조작정보에 대한 대응 방향은 자율규제를 활성화시키는 동시에 입법을 통해 자율규제에 대한 규제를 강화하는 것이라고 할 수 있다. 다만 이러한 규제 강화는 규제 대상의 확대와 관련 감독기관의 사무 및 권한 확대라는 형태로 이루어질 뿐, 다양하고 강력한 처벌 및 제재를 핵심으로 한 자율규제의 ‘강제’에 해당하지는 않는다. 앞서 언급한 바 있는 최근 독일의 전문가 설문조사에서 다양한 허위조작정보 대응책들과 관련해 그 중요도에 대해 묻는 질문이 있었는데, 전문가들은 소셜 네트워크 플랫폼, 교육기관, 언론을 통한 대응책에는 매우 긍정적인 반면 입법을 통한 대응책에는 상대적으로 부정적이었다. 소셜 네트워크 사업자를 통한 대응이 필요하거나 매우 필요하다고 답한 전문가들은 94%에 달했고, 교육기관을 통한 대응에 대해서는 90%가, 언론을 통한 대응에 대해서는 84%가 필요하거나 매우 필요하다고 답했으나, 입법을 통한 대응에 대해서는 46%의 전문가만이 필요하거나 매우 필요하다고 답했다(Sängerlaub et al., 2021). 표현의 자유와 직업의 자유 등 기본권을 제한하는 측면이 있는 법적 규제와 이를 위한 국가의 개입보다는 시장, 언론, 교육계의 자발적 노력이 우선적으로 중요하다는 뜻으로 파악된다. 사회 각 분야의 노력을 통해 허위조작정보의 생산을 억제하고 그 유포를 방지하려는 문화가 먼저 형성되어야 한다는 것이다. 그러나 허위조작정보의 심각성, 특히

선거 관련 허위조작정보들이 민주주의에 미치는 심각한 폐해를 고려했을 때, 제재를 통해 자율규제를 ‘강제’하는 형태가 아닌 한, 자율규제를 규제하는 입법적 대응 또한 반드시 병행될 필요가 있어 보인다. 이러한 수준의 입법적 대응은 표현의 자유 보장과 허위조작정보의 폐해 사이에서 어느 정도 균형적인 선택이 될 수 있다. 많은 우려와 비판이 제기되었던 4년 전과 달리 현재 독일에서 네트워크집행법의 시행이 비교적 원활하게 이루어지고 있는 점을 고려하면 자율규제를 활성화시키는 동시에 자율규제에 대한 감독 체계 또한 강화시키는 것이 허위조작정보에 대한 효과적인 법적 대응의 첫걸음이 될 수 있다고 생각한다.

이러한 측면에서 볼 때, 허위조작정보와 관련해 우리나라에서 논의되었던 대응책들, 예를 들어 선거기간 동안의 인터넷 실명제, 언론사에 대한 징벌적 손해배상제처럼 인터넷 이용자 일반과 허위 사실 유포 언론에 대한 직접 규제 또는 강력한 처벌을 의도하고 있는 제도들은 독일의 규제 방향과는 다르다고 평가할 수 있다. 선거기간 동안의 인터넷 실명제에 대해서는 헌법재판소(2021)가 인터넷 언론사의 언론의 자유와 이용자의 익명표현의 자유 및 개인정보에 대한 자기결정권을 과도하게 제한한다고 판단하여 이미 위헌을 선언하였지만, 가짜뉴스 유포의 예방과 처벌을 위해 언론사를 대상으로 징벌적 손해배상제도를 도입하려는 언론중재법 개정안은 그 위헌성 여부와 관련해 현재 한국 사회에서 상당한 논란을 야기하고 있다. 그간 다수의 허위조작정보 사례들에서 확인되었던 허위조작정보 유포 언론들의 무책임성과 비양심적인 언론 문화, 무엇보다 당사자들의 심각한 피해 수준을 고려하면 징벌적 손해배상제의 도입을 통해서라도 피해자 구제를 강화하려는 입법적 선의에 충분히 동의를 표할 만하다. 독일 사회에서 허위조작정보 규제의 방향이 자율규제의 활성화와 자율규제에 대한 규제를 강화하는 방향으로 추진되고 있고, 앞서 이것이 바람직하다고 분석하였지만 두 사회의 언론 문화 차이를 고려하지 않은 채 그저 제재적 조치라는 단순한 이유로 징벌적 손해배상제를 비판하는 태도 또한 옳지 않다고 생각한다. 그러나 현재의 심각한 사회적 논란 상황을 살펴볼 때, 피해자 구제라는 입법적 의지에 원만한 사회적 합의를 이루어 내기 위해서는 무엇보다도 허위조작정보의 억제를 위한 방안이 과도한 기본권 제한에 해당하는지 여부와 관련해 더욱 철저한 법적 검토가 선행되어야 할 필요가 있다고 본다. 강력한 제재적 수단인 만큼 법규정상의 구체적인 처벌 요건 및 수준과 관련하여 좀 더 엄격한 비례성 검사가 따라야 할 것이다. 꾸준한 논의 끝에 새롭게 도입된 미디어주간협약과 개정된 네

트위크집행법의 시행으로 독일 사회에서 규제된 자율규제에 대한 논의는 지금부터 더욱 활발하게 지속될 것으로 보인다. 이러한 논의가 허위조작정보의 확산, 특히 선거 관련 허위조작정보의 확산 방지에 어떤 영향을 미칠지는 조금 더 두고 보아야 하는 문제이지만, 언론중재법 개정안으로 인해 큰 논란이 일고 있는 한국의 상황에 앞으로도 많은 시사점을 제공할 수 있을 것이라 예상한다.

- 헌재 2021. 1. 28. 선고 2018헌마456, 2020헌마406, 2018헌가16 결정(병합).
- Brodbeck K. & Hofmann K. (2019. 2. Juli). Behörde verhängt Bußgeld - Zwei Millionen Euro Strafe für Facebook. *ZDF*. Retrieved from <https://www.zdf.de/nachrichten/heute/facebook-soll-zwei-millionen-euro-strafe-zahlen-wegen-verstoss-gegen-netzdg-100.html>
- Bundesamt für Verfassungsschutz (o. D.). *Fachinformation: Teilorganisationen der Partei "Alternative für Deutschland"*. Retrieved from <https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2019/fachinformation-zu-teilorganisationen-der-afd.html>
- Bundesgerichtshof (2021). ECLI:DE:BGH:2021:290721UIIIZR192.20.0. Retrieved from <https://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=47ce4f13cd0917d90e2df8d776db544a&nr=121561&pos=0&anz=1>
- Deutscher Bundestag (2017. 14. Juni). Drucksache, 18/12727. Retrieved from <https://dserver.bundestag.de/btd/18/127/1812727.pdf>
- Deutscher Bundestag (2020. 10. September). Drucksache, 19/22610. Retrieved from <https://dserver.bundestag.de/btd/19/226/1922610.pdf>
- Deutscher Bundestag (2021. 19. April). Drucksache, 19/28633. Retrieved from <https://dserver.bundestag.de/btd/19/286/1928633.pdf>
- Deutscher Presserat (2019). *Pressekodex*. Retrieved from <https://www.presserat.de/pressekodex.html>
- European Commission (2018). *Code of Practice on Disinformation*. Retrieved from: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>
- European Commission (2021). *European Commission Guidance on Strengthening the Code of Practice on Disinformation*. Retrieved from <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/guidance-strengthening-code-practice-disinformation>
- Facebook (2021). *Gemeinschaftsstandards*. Retrieved from <https://www.facebook.com/communitystandards/introduction>
- Ferreau, F. (2021). Desinformation als Herausforderung für die Medienregulierung.

- Zeitschrift für das gesamte Medienrecht (AfP)*, 2021(3), 204-210.
- Fickentscher, T. (2021). Die Gefährdung des Grundsatzes der freien Wahl durch fake news - Die Normierung einer Richtigstellungspflicht für politische Parteien, *Das Deutsche Verwaltungsblatt (DVBl.)*, 136(8), 490-496.
- Gensing P. (2021. 28. Juli). Zwischen Satire und Falschmeldung. *Tagesschau*. Retrieved from <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/laschet-355.html>
- Gensing P. (2021. 10. August). Schlacht der Schlagworte. *Tagesschau*. Retrieved from <https://www.tagesschau.de/inland/btw21/hashtags-wahlkampf-101.html>
- Gersdorf, H. (2017). Hate Speech in sozialen Netzwerken : Verfassungswidrigkeit des NetzDG-Entwurfs und grundrechtliche Einordnung der Anbieter sozialer Netzwerke. *Multimedia und Recht (MMR)*, 20(7), 439-446.
- Hackenbruch F. (2021. 12. Mai). Annalena Baerbock legt akademische Zeugnisse vor, *Tagesspiegel*. Retrieved from <https://www.tagesspiegel.de/politik/reaktion-auf-falschmeldungen-im-netz-annalena-baerbock-legt-akademische-zeugnisse-vor/27180342.html>
- Hammer, D., Matlach, P., Gerster, L. & Baaken, T. (2021). *Fluchtwege - Wie das Netzwerkdurchsetzungsgesetz auf etablierten sozialen Medien durch die Verlinkung zu alternativen Plattformen umgangen wird*. Institute for Strategic Dialogue. Retrieved from <https://www.isdglobal.org/isd-publications/fluchtwege-wie-das-netzwerkdurchsetzungsgesetz-auf-etablierten-sozialen-medien-durch-die-verlinkung-zu-alternativen-plattformen-umgangen-wird/>
- Holznagel, B. (2018). Phänomen „Fake News“ – Was ist zu tun? Ausmaß und Durchschlagskraft von Desinformationskampagnen. *Multimedia und Recht (MMR)*, 21(1), 18-21.
- Jaursch, J. (2019). *Regulatorische Reaktionen auf Desinformation*. Stiftung Neue Verantwortung. Retrieved from <https://www.stiftung-nv.de/de/publikation/regulatorische-reaktionen-auf-desinformation>
- Klimpel, L. (2021. 1. Mai). Wie Politikerinnen im Netz diskreditiert werden. *Tagesschau*. Retrieved from <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/geschlechtsspezifische-desinformation-101.html>
- Löber, L. & Roßnagel, A. (2019). Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz in der Umsetzung. *Multimedia und Recht (MMR)*, 22(2), 71-76.

- Löber, L. & Roßnagel, A. (2020). Desinformation aus der Perspektive des Rechts. In Boris P. Paal (Hrsg.). *Desinformation aufdecken und bekämpfen*. Nomos. Retrieved from <https://doi.org/10.5771/9783748904816>
- Mafi-Gudarzi, N. (2019). Desinformation: Herausforderung für die wehrhafte Demokratie. *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)*, 52(3), 65-68.
- Mathelemuse, N. & Smirnova, J. (2021). *Desinformationskampagnen gegen die Wahl: Befunde aus Sachsen-Anhalt*, Institute for Strategic Dialogue. Retrieved from <https://www.isdglobal.org/isd-publications/desinformationskampagnen-gegen-die-wahl-befunde-aus-sachsen-anhalt/>
- Moraht F. (2021. 23. Juli). Maßnahmen gegen Desinformation: Wie Facebook, Twitter und Google sich für die Bundestagswahl rüsten, *Tagesspiegel*, Retrieved from <https://plus.tagesspiegel.de/wirtschaft/massnahmen-gegen-desinformation-wie-facebook-twitter-und-google-sich-fuer-die-bundestagswahl-ruesten-193835.html>
- Möller, J., Hameleers, M. & Ferreau, F. (2020). *Typen von Desinformation und Misinformation*, die medienanstalten. Retrieved from https://www.die-medienanstalten.de/publikationen/weitere-veroeffentlichungen/artikel?tx_news_pi1%5Bnews%5D=4859&cHash=97354e7f535acb7ffc8b058839960131
- Pegel, C. & Regge, P. (2021). In Joecks, W. & Miebach, K. (Hrsg.). *Münchener Kommentar zum StGB* (4. Aufl.). C.H. Beck München.
- Sängerlaub A. & Schulz L. (2021. 19. Juli). *Desinformation in Sozialen Medien*. Reset & pollytix strategic research. Retrieved from https://public.reset.tech/documents/21081_Reset_pollytix_Desinformation.pdf
- Schmidt, C. L. (2018). Die Selbstregulierung der Presse im Wandel - Der Deutsche Presserat, seine Kritiker und Lösungsmöglichkeiten, *Das Deutsche Verwaltungsblatt (DVBl.)*, 133(22), 1460-1468.
- Stegers, F. (2021). *Desinformation in Deutschland - Gefahren und mögliche Gegenmaßnahmen aus Sicht von Fachleuten*, Vodafone Stiftung Deutschland. Retrieved from https://www.vodafone-stiftung.de/wp-content/uploads/2021/07/Studie_Vodafone-Stiftung_Desinformation-Expertenbefragung.pdf
- Ramelow ließ sich mit AfD-Stimme wählen (2020). *Bild*. Retrieved from <https://www.bild.de/wa//ll/bild-de/unangemeldet-42925516.bild.html>

- Röttger T. (2021. 22. April). Hundeverbot? Angebliches Zitat von Annalena Baerbock ist ein Fake. *CORRECTIV*. Retrieved from <https://correctiv.org/faktencheck/2021/04/22/hundeverbot-angebliches-zitat-von-annalena-baerbock-ist-ein-fake/>
- Thust S. (2021. 21. Mai). Nein, die Grünen planen keine Begrenzung auf zwölf private Autofahrten im Jahr. *CORRECTIV*. Retrieved from <https://correctiv.org/faktencheck/2021/05/21/nein-die-gruenen-planen-keine-begrenzung-auf-zwoelf-private-autofahrten-im-jahr/>

프랑스의 선거 관련 허위정보의 생산과 유통에 관한 대응 방안: 법률적 규제를 중심으로

최지선*

I. 문제제기

오늘날 페이스북(Facebook), 트위터(Twitter), 인스타그램(Instagram)으로 대변되는 사회관계망서비스(Social Network Service, SNS), 유튜브(Youtube)와 같은 동영상 공유 플랫폼 등 다양한 디지털 미디어 플랫폼을 통해 수많은 정보가 생산, 유통되고 있다. 다양한 주체가 자유롭게 정보를 생산할 수 있고 그러한 정보가 큰 장벽 없이 유통된다는 점에서 과거 매스미디어 중심의 일방향적이고 봉건적인 형태의 정보 생산 및 유통 방식과 비교할 때 정보의 민주화 시대라고 볼 수 있다. 하지만 이와 동시에 확인되지 않은 부정확하고 왜곡된 정보들이 수없이 생산되고 유통된다는 점이 문제가 되고 있다. 민주주의를 위한 여론 형성에는 물론, 대의민주주의에서 민의를 대표할 수 있는 대표자를 선출하는 선거 기간 중 올바른 의사결정을 위해서 무엇보다도 정확한 정보가 필요하다. 이러한 점에서, 선거 기간 허위정보(disinformation)의 생산과 유통을 규제하는 것은 오늘날 전 세계 모든 민주주의 국가들에게 있어 매우 중차대한 문제라 할 수 있다.

이와 같은 시대적 맥락 속에서 프랑스는 디지털 미디어 플랫폼을 통한 허위정보의 생산과 유통에 대해 앞장서서 대응 방안을 모색한 국가 중 하나다. 프랑스는 1881년 언론의 자유에 관한 법률을 일찌감치 마련한 언론법제 선진국으로서 정보의 생산과 유통, 정보와 관련하여 파생되는 문제에 관해 오랜 기간 고민과 논의를 해 온 나라다. 그리고 2017년 대통령 선거 시기부터 허위정보로 인해 몸살을 겪은 경험을 바탕으로 2018년 정보조작 근절에 관한 법률을 제정하여 허위정보에 대한 규제를 법제화하였다.

* 서강대학교 미디어융합연구소 책임연구원, sophiajsc@gmail.com

이 연구에서는 프랑스가 허위정보 생산과 유통, 정보조작 근절을 위한 대응 방안으로서 마련한 2018년 정보 조작 근절에 관한 법률을 중심으로 법적 규제 내용과 법제도를 마련하는 과정 및 논의를 살펴봄으로써 우리에게 도움이 될 만한 시사점을 도출하고자 한다.

II. 프랑스의 허위정보에 관한 법적 규제 현황

프랑스에서 2018년 허위정보¹⁾ 규제와 관련한 새로운 법이 채택되기 이전까지 허위정보의 생산과 유통에 관한 법률 조항은 1881년 언론의 자유에 관한 법률(La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse)과 선거법(Code électoral)에서 찾아볼 수 있다. 직접적으로 허위정보를 다루는 조항은 전자의 제27조, 후자의 제97조가 가장 대표적이다. 이 밖에도 1881년 법의 명예훼손이나 모욕죄를 다룬 조항이나, 형법의 일부 조항에서도 직·간접적으로 허위정보 생산과 유통에 따른 결과를 처벌할 수 있는 내용을 찾아볼 수 있다. 앞에 언급된 언론의 자유에 관한 법률이나 선거법은 각각 1881년, 1964년 제정된 오래된 법률 조항으로서 오늘날 디지털 미디어가 발전하고 나날이 진실된 정보와 거짓된 정보의 구분이 어려워지는 환경 속에서 허위정보의 생산과 유통을 규제하기에 부족하게 되었다.²⁾ 그리하여 새롭게 도입된 법률이 바로 2018년 정보조작 근절에 관한 법

1) 프랑스에서 ‘허위정보’를 지칭하는 표현은 다양하게 사용된다. ‘가짜뉴스’로서 ‘fake news’라는 영어 표현이 그대로 사용되기도 하고, 이를 프랑스어로 번역한 형태인 ‘fausses nouvelles’도 빈번하게 사용된다. 이는 우리나라를 비롯해 여러 나라와 마찬가지로 허위정보를 지칭하기 위해 ‘가짜뉴스(fake news)’라는 표현이 초기부터 사용된 까닭에 있다. 오히려 ‘고의적으로 개인, 사회단체, 조직, 국가를 해치기 위한 목적으로 만들어지는 거짓된 정보’(Unesco, n.d.)라는 의미로 사용되는 ‘허위정보(désinformation)’라는 표현의 사용은 찾아보기 어렵다. 이 연구보고서에서 참조한 프랑스의 허위정보 규제와 관련한 여러 법률 조항들도 ‘désinformation’이 아니라 ‘nouvelles fausses’, ‘fausses nouvelles’, ‘fausse(s) information(s)’ 등을 사용한다. 법률 조항에서 ‘désinformation’을 사용하지 않는 이유는 ‘désinformation’, ‘malinformation’, ‘mésinformation’ 등의 유사한 표현들이 프랑스어에 많이 있기 때문에 모호함이나 오해가 더 크게 발생할 수 있다는 점으로 여겨진다. 그 대신 ‘fausses nouvelles’, ‘fausse(s) information(s)’의 표현을 통해 거짓된 정보와 소식이라고 표현하고 여기에 고의성, 조작, 해를 끼치는 목적 등의 수식어를 활용해 오늘날 합의된 의미로서 ‘허위정보(désinformation)’로 한정짓고 있다. 이러한 점에서 ‘허위정보(désinformation)’에 초점을 맞추고 있는 이 보고서에서는 ‘허위정보’라는 표현을 중심으로 사용하되, 법률 혹은 헌법위원회 공식 문서 등을 인용, 참조하는 경우 원문에 충실하기 위해 ‘fausse(s) information(s)’, ‘fausses nouvelles’를 ‘거짓 정보’, ‘가짜 정보’라고 번역 표기할 것임을 밝혀둔다.

2) 1881년 언론의 자유에 관한 법 제27조는 1994년, 2000년, 2002년 세 차례 수정되었는데, 허위정보 유포와 그에 대한 처벌에 관한 근본적인 부분을 수정한 것이 아니라, 징역형을 폐지하거나 화폐단위가 프랑스에서 유로로 바뀌는 과정에서 벌금 금액을 수정하는 내용이었다는 점에서 1881년 제정 당시 원칙이 유효하다고 할 수 있다. 선거법 제97조 역시 1977년, 1989년, 2002년 수정되는 과정에서 언론의 자유

를(La loi du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information)이다.

1. 1881년 언론의 자유에 관한 법률

(La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse)

프랑스는 언론에 관한 법률을 오래 전부터 제정한 나라 중 하나다. 제2공화국 시기인 1849년 언론을 다루는 최초의 법으로 언론법(loi sur la presse du 27 juillet 1849)이 제정되었다. 그 뒤를 이어 1881년 제정된 언론의 자유에 관한 법률이 그 동안 수십 차례 개정되면서 약 140여 년 간 언론과 관련된 원칙으로서 그 역할을 해왔다. 1881년 법은 우리에게 ‘인권선언’으로 알려진 ‘1789년 인간과 시민의 권리 선언’((Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789)의 제11조 언론의 자유에 관한 조항을 기본으로 하고 있으며, 왕정과 혁명 정부, 공화정 등 혼란의 시기를 거치는 과정에서 정부가 언론을 통제하려 했던 시도에 대응하여 언론의 자유를 보장하기 위해 마련된 법이다. 때로는 명예훼손, 모욕죄, 정정보도청구권, 반론권 등의 내용이 부각되면서 어찌 보면 ‘언론의 자유’를 제한하는 것 같아 보이는 이 법률은 언론 활동과 그 책임의 경계를 명료히 함으로써 방종이나 남용이 아닌 진정한 ‘언론의 자유’를 보장하는 목적으로 제정되었다.

허위정보를 규제하는 법률의 역사도 전술한 언론법의 역사와 맥을 같이 한다. 지금은 존재하지 않지만 1849년 제정된 언론법 제4조에서 “악의적으로 생산, 재생산되는 거짓 뉴스에 대해 처벌”을 하는 규정을 둔 바 있으며, 이를 이어받은 1881년 제정된 언론의 자유에 관한 법률 제27조에서는 다음과 같이 허위정보의 생산과 유포를 금지하는 내용을 명시하고 있다.

“악의적으로 공공의 평화를 해치거나 해칠 우려가 있는 거짓 뉴스, 조작, 위조된 내용, 제3자가 거짓으로 주장하는 뉴스를 어떤 방법으로든 출판, 배포 또는 복제하는 경우, 45,000유로의 벌금이 부과된다.

에 관한 법과 유사하게 처벌의 수위와 화폐 단위를 조정하는 수정만 이루어졌다는 점에서 역시 1964년 법 제정 당시의 원칙을 고수하고 있다.

악의적으로 군의 규율이나 사기를 흔들거나 국가의 전투 수행을 방해할 우려가 있는 경우 동일한 사실에 대해 135,000유로의 벌금이 부과된다.” (La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse Article 27, 1881)

이 법률을 실제 기소, 처벌에 적용하기 위해서는 허위정보의 배포와 관련하여 중요한 범죄 요건을 필요로 한다. 첫째, 허위정보를 출판, 게재하여야 한다. 즉, 그것이 종이 형태이든, 동영상 형태이든, 인터넷 매체를 통한 방식이든 다양한 방식으로 배포, 게재 된 것이 물리적으로 존재해야 한다. 둘째, 허위정보는 정확하고 정황적인 사실(un fait précis et circonstancié)에 기반해 그 거짓과 허위, 오류, 부정확성이 입증되어야 한다. 셋째, 공공의 평화, 즉 공공의 안녕과 질서를 해치거나 해칠 수 있음을 입증해야 한다. 사적인 주체나 그 이익을 해치는 것은 해당되지 않음을 뜻한다. 넷째, 고의성을 입증해야 한다. 판례에 따르면 고의성은 해당 허위정보가 공개될 경우 그것이 혼란을 야기할 가능성을 사전에 인지하고 있는지의 여부로 판단할 수 있다. 가령, 사건을 과도하게 부풀리고자 하는 의도를 가지고 과장하여 보도하는 경우 허위정보로 처벌을 한 판례가 있다(Bem, 2019).

정보의 허위성은 물론 고의성 혹은 악의성까지 입증되어야 한다는 점에서 이 법이 적용되고 처벌을 받은 사례를 찾기는 쉽지 않다. 이 법률이 적용된 대부분의 경우는 언론사의 추측성 과장 보도였다. 예를 들어 1963년 11월 알제리 전쟁과 관련하여 마라케쉬(Marrakech)의 기지가 폭격을 위한 전투기의 출발 기지 역할을 했다는 당시 프랑스 옵제르바퇴르(France Observateur)의 기사에 대해 당시 재판부는 확실하지 않은 정보로 인해 프랑스와 모로코의 관계에 해를 끼칠 수 있고, 공중의 안녕을 해할 수 있다며 이 법률을 적용시켜 유죄로 판결하였다. 또, 2000년 12월 낭테르 법원은 파리 외곽의 청년들과 경찰의 대치에 관한 사건과 그 보도에 관해, 언론사가 실재하지 않는 장면을 만들어 보도하여 파리 외곽 지역에서 경찰을 쫓는 증오에 찬 청년들의 존재를 독자로 하여금 믿도록 하였다고 유죄 판결을 한 바 있다(Pierrat, 2019). 그간의 판례를 통해 이 법 조항은 ‘언론사’의 허위보도에 적용되는 법이며, 최근의 인터넷, 디지털 미디어를 통해 생산, 유통되는 허위정보에 적용하기에는 한계가 있음을 알 수 있다. 오늘날의 허위정보 생산과 유통은 그 생산자 개인을 식별하기도 어렵고, 빠르게 대량 유포된다는 점에서 유통에 관련된 모두를 처벌하기도 어렵다. 다시 말해, 1881년 언론의 자

유에 관한 법률은 사실상 언론사 혹은 언론인이 언론의 자유를 남용하여 악의적으로 허위보도를 한 경우에 대해서만 실질적으로 규제 조항의 역할을 할 수 있고 개인들에 의해 생산되고 온라인 플랫폼을 통해 대량으로 유포되는 허위정보에 적용시키기에는 한계가 있는 것이다.

허위정보가 때로는 개인의 명예훼손을 침해하거나 개인에게 모욕감을 발생시킬 수 있다는 점에서 명예훼손을 다루는 법률 조항 역시 허위정보가 파생한 결과에 대해 적용될 수 있으며, 간접적으로 허위정보를 규제하는 기능을 할 수 있다. 1881년 언론의 자유에 관한 법률에서는 아래와 같이 명예훼손(제29조~제32조, 제35조)³⁾을 다루고 있다. 일각에서는 이러한 이유로 허위정보를 다루는 새로운 법률이 불필요하다고 주장하기도 한다.

“어떤 사실에 대하여 개인 혹은 법인을 비난함으로써 그의 명예나 평판을 침해하는 모든 주장과 비난은 명예훼손에 해당한다. 이러한 주장 혹은 비난을 직접 공개하거나 인용의 형태로 공개하는 것은 그것이 확실하지 않은 형태로 이루어진다 하더라도, 또는 당사자의 이름을 명시적으로 거론하지 않더라도, 관련 담화, 선전, 헐박, 글, 인쇄물, 벽보, 게시물에 의해 그 당사자에 대한 추론이 가능할 경우에 처벌 가능하다.

비난을 함축하지 않은 모욕적인 모든 표현, 의심하는 언어, 욕설은 중상이다.” (La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse Article 29, 1881)

그러나 특정 개인과 관련된 허위정보는 명예훼손으로 이어질 수 있으나, 모든 허위정보가 항상 개인과 관련된 것은 아니라면, 허위정보의 해악이 반드시 명예훼손이나 모욕으로 이어지는 것이 아닐 수 있으므로 명예훼손에 관한 법률 조항으로 허위정보로 인해 발생하는 문제를 해결할 수 있는 것도 아니라 하겠다.

3) 제29조는 명예훼손의 정의와 범죄요건을 제시하고 있고, 제35조는 명예훼손의 진실성을 다룬다. 제30조는 법원, 군대, 행정기관에 대한 명예훼손, 제31조는 대통령 정부, 상·하원의원, 공무원 등에 대한 명예훼손, 제32조는 사인과 사적 단체 등에 대한 명예훼손을 다룬다. 각각의 대상에 따라 그 처벌의 내용이 차이가 난다.

2. 선거법, 형법 등 기타 관련 법령

1881년 언론의 자유에 관한 법률 이외에도 허위정보와 관련된 법 조항을 선거법(Code électoral), 형법(Code pénal), 디지털 경제에서의 신뢰를 위한 2004년 6월 21일 법률(Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique)에서 찾을 수 있다. 먼저, 선거법 제L97조(Code électoral Article L97, 1964)는 “거짓 뉴스, 중상모략 또는 기타 사기 책략을 통해 투표에 혼란을 가져오거나, 방향을 바꾸거나, 한 명 이상의 유권자로 하여금 기권을 결정하게 하는 경우 1년의 징역 및 15,000유로의 벌금에 처한다”라고 명시하며 허위정보를 처벌하는 내용을 다루고 있다. 그러나 실제로 이 법이 적용된 사례는 찾아보기 어려울 정도로 드물다(최지선, 2018). 그 이유는 허위정보가 선거에 영향을 미쳤다는 증명을 해야 하는데, 투표 결과가 큰 차이가 없는 경우 실제로 입증하기 어렵기 때문이다.

형법 제322-14조(Code pénal Article 322-14, 1994)에서도 “사람들에 대해 파괴, 손상 또는 위협의 악화를 믿게 할 목적으로 거짓 정보를 공표, 전달하려고 하거나 그렇게 하였다면 2년의 징역형과 30,000유로의 벌금으로 처벌된다. 재해가 발생하고 응급구조의 불필요한 개입을 유발할 수 있다고 믿도록 하는 거짓 정보를 공표, 전달하는 경우에도 동일한 처벌을 받는다”라고 허위정보에 대한 규제를 하고 있다. 다만, 이 조항은 사람에 대한 파괴, 손상, 악화 등을 믿도록 하는 허위정보나 재해나 응급구조의 개입이 필요하다는 인상을 주는 허위정보로 허위정보의 범위를 제한하고 있다. 이와 함께 형법 제411-10조(Code pénal Article 411-10, 1994)는 “외국 세력, 외국 기업, 단체 또는 외국의 통제 하에 있는 외국 세력이 그들의 이익을 위해 국가의 근본적인 이익을 해치거나 실수를 유인할 수 있는 거짓 정보를 제공하면 7년의 징역형과 10만 유로의 벌금으로 처벌된다”고 명시하고 있다. 이 조항은 허위정보 제공의 주체가 외국의 세력으로 한정되어 있다.

이 밖에도 온라인 플랫폼과 관련된 법률로서 디지털 경제에서의 신뢰를 위한 2004년 6월 21일 법률 제6조 I-8항(Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique Article 6 I-8, 2004)에서는 사법 당국이 약식 절차 또는 요청에 따라 온라인 커뮤니케이션 서비스의 콘텐츠로 인해 발생하는 피해를 방지하거나 중단하기 위한 모든 조치를 명령할 수 있음을 명시하고 있다. 그러나, 이 조항

은 엄밀히 ‘허위정보’보다는 일반적인 범위를 모두 아우르는 조항이며 명료성이 떨어지는 조항이다.

3. 2018년 정보조작 근절에 관한 법률

위와 같이 프랑스의 법률 시스템에는 언론의 자유에 관한 법률, 선거법, 형법 등에서 직·간접적으로 허위정보를 다루는 조항들이 있다. 그러나 각각의 조항들은 그 자체로 제한적이거나, 현실적으로 범죄 입증 가능성의 어려움 등을 이유로 사문화(死文化)되어 오늘날 소셜미디어를 포함한 디지털 미디어를 통해 빠르게 확산되는 허위정보를 막아 내기에는 역부족인 상황이었다. 그 사이 프랑스 사회는 2016년 미국 대선, 영국의 브렉시트 국민투표, 2017년 프랑스 대선 등 민주주의에서의 의사 결정 과정에서 ‘거짓된 뉴스(fake news)’의 대대적인 생산과 유포, 그리고 그에 따른 문제들을 목도하였고, 허위정보의 위험성에 대한 우려는 2018년 정보 조작 근절에 관한 법률(La loi du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information)의 제정으로 이어졌다.

(1) 법률의 내용

2018년 정보 조작 근절에 관한 법률은 크게 다음 다섯 가지로 구성되어 있다. 첫째, 선거법 개정을 위한 조항, 둘째, 방송법 수정을 위한 조항, 셋째, 온라인 플랫폼 사업자에게 부과되는 의무 사항을 다루는 조항, 넷째, 미디어 교육에 관해 교육법을 개정하는 조항, 다섯째, 해외영토에서 법률이 적용되는 방식에 관한 조항이다. 새로운 법률이 그 자체로서 규제의 내용을 담고 있는 것이 아니라 기존의 법률을 개정하는 내용을 담고 있는데, 이는 프랑스의 법률 개정이 기존의 관련 법률을 수정, 보완하는 법률을 제정하는 방식으로 이루어지기 때문이다. 따라서 정보 조작 근절에 관한 법률 역시 그 자체로 새로운 내용을 담은 법률이 만들어지는 방식이 아니라, 관련된 기존의 법률(선거법, 방송법, 교육법 등)에 일부 문구나 내용을 추가, 삭제하는 조항으로 구성된 것이다. 2018년 정보 조작 근절에 관한 법률의 구체적인 내용은 다음과 같다.⁴⁾

4) 해당 법률 내용과 관련해 이 연구보고서 마지막에 〈부록〉으로 연구자가 번역한 번역본을 제공함

첫째, 선거법 개정을 통해 대통령 선거, 지방선거, 국민투표, 유럽의회 선거가 치러지는 달의 1일을 기준으로 3개월 전부터 선거일까지 소비법 제L111-7조에서 정의하는 온라인 플랫폼 사업자들로 하여금 공익과 관련된 정보나 토론과 관련해 투명성의 의무를 부과하고 있다. 온라인 플랫폼 사업자들은 공익적 정보 혹은 토론에 관련된 정보를 게재하는 경우 광고를 하는 개인 또는 법인의 신원, 상호, 회사 소재지, 사업 목표 등에 관한 정보를 사용자들에게 제공해야 한다. 광고비가 100유로를 넘어선 경우 광고비도 공개해야 한다. 만일 이를 위반할 시, 온라인 플랫폼 사업자는 징역 1년과 75,000유로의 벌금형을 받게 된다. 또, 선거기간 동안 온라인 플랫폼에 게재된 정보가 허위정보로 의심되는 경우 이해관계자들이 이를 제소할 수 있으며, 허위정보의 유포 금지 여부와 같은 조치에 대해 판사는 48시간 이내에 판결을 내리게 된다.

둘째, ‘방송법’이라 불리는 커뮤니케이션 자유에 관한 1986년 9월 30일 법(Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication) 개정을 통해 시청각최고위원회(CSA)가 라디오, 텔레비전 방송의 허위정보 생산과 유포를 감시할 수 있도록 권한을 부여하였다. 시청각최고위원회(CSA)는 선거의 진정성을 해칠 수 있는 허위정보가 유포된다고 판단되면 방송 중단을 명령할 수 있다. 특히, 프랑스 내에서 방송을 허가받은 외국의 방송 사업자에게도 같은 명령을 내릴 수 있다.

셋째, 선거법에 적용되는 온라인 플랫폼 사업자들에게 부과되는 의무 사항을 추가하고 있다. 이는 선거 이외의 기간에도 온라인 플랫폼 사업자들에게 요구되는 협조의 의무라고 할 수 있다. 온라인 플랫폼 사업자들은 선거의 진정성을 해치는 허위정보를 이용자들이 쉽게 신고할 수 있는 장치를 마련해야 하고, 알고리즘을 투명하게 공개하며, 언론사와 방송사의 콘텐츠를 홍보하고, 허위정보를 대량 유포하는 계정을 삭제해야 한다. 또, 콘텐츠의 성격, 출처, 유포 방법에 대한 정보를 제공해야 하고, 미디어와 정보 교육을 추가적으로 하도록 명시하고 있다. 또, 이러한 활동 내용을 담은 선언문을 매년 작성하여 시청각최고위원회(CSA)에 제출해야 한다.

넷째, 교육법 개정을 통해 미디어 교육에서 정보에 대해 비판적으로 분별하고 정보의 신뢰성을 확인할 수 있도록 하는 내용을 강화하도록 하고 있다.

다섯째, 프랑스 본토와 세부적인 법, 제도의 적용이 조금씩 다르게 적용되는 프랑스 해외영토에 대한 법 조항 수정을 다루고 있다.

(2) 법률의 적용

법률이 적용되기 위해서는 구체적인 조건이나 기준이 필요하다. 일반적으로 이러한 조건이나 기준은 시행령을 통해 구체화된다. 2018년 정보 조작 근절에 관한 법률의 적용을 위한 조건은 2019년 1월 30일 시행령(Décret n° 2019-53 du 30/01/2019 publié au JO du 31/01/2019 désignant le tribunal de grande instance et la cour d'appel compétents pour connaître des actions fondées sur l'article L. 163-2 du code électoral)과 2019년 4월 10일 시행령(Décret n° 2019-297 du 10 avril 2019 relatif aux obligations d'information des opérateurs de plateforme en ligne assurant la promotion de contenus d'information se rattachant à un débat d'intérêt général)을 통해 결정되었다. 2018년 정보 조작 근절에 관한 법에는 선거기간 동안 프랑스 영토에서 일정 정도의 접속 수를 넘어서며 공익과 관련된 토론과 연관된 정보를 게재하는 온라인 플랫폼에 적용된다고 명시되어 있는데, 2019년 4월 10일 시행령에 따라 '일정 정도의 접속 수'를 월 방문자 수 5백만 명 이상, 광고비 100유로 이상(세금 제외)이라는 조건을 충족하는 온라인 플랫폼으로 규정하고 있다. 아울러, 2019년 1월 30일 시행령에 따라 허위정보 제소에 관한 재판을 담당하는 법원을 파리 법원(Le tribunal de grande instance de Paris)으로 지정하여 담당하도록 하였다.

한편, 2018년 정보 조작 근절에 관한 법에서 가장 쟁점이 되는 부분은 선거법 개정 조항 제L.163-2조가 적용되는 선거기간 중 온라인 플랫폼에 게시된 허위정보에 대한 제소와 판결로써 정보의 게시가 중단되는 부분이다. 이 조항이 적용되어 기소되고 처벌의 대상이 되기 위해서는 다음의 조건이 필요하다. 첫째, 허위정보가 공개적으로 게시되어야 한다. 둘째, 인위적이고 대량으로 배포되어야 한다. 셋째, 허위정보가 공공의 질서와 선거의 진정성을 해칠 가능성이 있어야 한다. 이는 1881년 언론의 자유에 관한 법률의 '허위정보' 정의를 따르고 있다(Gouvernement.fr, 2021).

III. 2018년 정보 조작 근절에 관한 법률 제정 당시 관련 쟁점 및 논의

1. 허위정보 및 정보 조작 근절 대응 방안의 필요

프랑스의 허위정보 및 정보 조작 근절에 대한 대응은 법률로 제정되기 이전부터 논의가 되어왔다. 특히, 2017년 4월 대선을 앞두고 허위정보에 대한 대응의 필요성이 절실히 요청되었는데, 이는 프랑스 대선에 앞서 치러진 미국 대선 및 영국의 브렉시트 투표에서 허위정보의 폐해가 드러났기 때문이다. 당시 미 대선에서 힐러리 클린턴 후보에 관련된 여러 가짜 뉴스, 교황의 특정 후보 지지에 관한 허위정보 등이 진실된 뉴스에 비해 더 많이 소셜미디어를 통해 유통되었다는 사실이 전해지면서 이러한 허위정보가 프랑스 대선, 민주주의를 훼손할 수 있다는 우려가 커졌기 때문이다. 이에 허위정보의 주된 유통 경로로 지목된 페이스북과 구글은 프랑스의 유수 언론사들 - 일간지인 르 몽드(Le Monde), 리베라시옹(Libération), 렉스프레스(L'Express), 뱅미뉘뜨(20 Minutes), 통신사 아에프페(AFP), 뉴스 전문채널인 베에프엠-떼베(BFM-TV), 프랑스 공영방송사 프랑스 텔레비지옹(France Télévisions), 프랑스 해외방송법인 프랑스 미디어 몽드(France Médias Monde) - 과 함께 온라인 상에서 유통되는 정보에 대해 팩트체크(fact-check)를 하는 시스템을 만들었다(최지선, 2017).

허위정보에 대한 온라인 플랫폼의 자율적인 대응 방안으로 팩트체크 시스템을 도입하였음에도 불구하고, 여전히 허위정보의 범람을 막는 것이 어려워지자 2018년 1월 마크롱 대통령은 선거기간 동안 인터넷을 통해 유포되는 허위정보를 통제할 수 있는 법안 채택을 소망한다는 의사를 피력하였다. 마크롱 대통령은 2017년 대선에서 바하마에 비밀 계좌가 있다는 허위정보로 시달리기도 하였다. 당시 프랑스뿐만 아니라 독일, 영국, 유럽연합 차원에서도 허위정보를 제재할 수 있는 법안 도입 수준의 강력한 대처가 필요하다는 분위기가 조성되어 있었다(최지선, 2017). 이에 2018년 3월 리샤르 페랑(Richard Ferrand) 의원을 대표 발의자로 하원에 초안이 제출되었고, 이후 상원의회에서 법안 수정을 요청하며 반려하는 등 논의를 거듭한 끝에 2018년 말 정보 조작 근절에 관한 법률이 통과되었다.

대선을 치르면서 허위정보에 대한 규제의 필요성이 강하게 요청되었음에도 불구하고, 관련 법률이 거의 2년 정도의 시간이 흐르고 나서야 제정될 수 있었던 것은 허위정

보를 규제하는 주체, 방식을 결정하는 어려움은 물론, 이러한 규제가 표현의 자유라는 헌법적 권리를 제한할 수 있다는 반대 의견도 만만치 않았기 때문이다. 실제로 해당 법률안이 발의된 이후 2018년 상원은 두 차례나 법안을 부결시켰다. 최종적으로 여당인 전진하는 공화국(LREM) 주도로 법안 통과를 이끌어내었지만 여전히 정치권은 물론 다양한 이해관계자들은 이 법안에 대해 우려의 시각을 보내왔다. 또, 일부 상원의원들은 프랑스가 2018년 당시 유일하게 허위정보를 규제하는 내용을 법제화하는 나라라는 것에 대해 부담을 가지고 있었던 것으로 보인다. 이들은 허위정보에 대한 강제적인 규제 조항을 만드는 상황이 프랑스를 ‘리더’로 만들기보다는 ‘고립’시킬 것으로 생각했고 국내법 차원에 앞서 유럽연합 차원에서 접근하는 것이 필요하다는 입장이었다(Rees, 2018. 11. 7). 2018년 정보 조작 근절에 관한 법이 양원을 통과한 후, 공표 전인 2018년 11월 헌법위원회(Conseil Constitutionnel)에 회부⁵⁾되었는데, 당시 일부 하원의원과 상원의원은 이 과정에서 정보 조작 근절에 관한 법률이 표현의 자유 침해로 주요 근거로 헌법에 위배되는 부분이 있음을 제기하였다. 헌법위원회에서 최종적으로 이에 대해 합헌이라는 결정을 내림으로써 정보 조작 근절법이 발효되었다.

2. 법률 제정 과정 중 쟁점⁶⁾

(1) 특정한 개념 정의의 부정확성 문제

2018년 정보 조작 근절에 관한 법과 관련해 가장 중요하게 제기된 문제 중 하나는 ‘허위정보’의 개념과 적용 범위에 관한 문제였다. ‘허위정보’라는 개념이 명확하지 않아 과도하거나 광범위하게 적용되는 경우 표현과 의사소통의 자유를 침해할 수 있기 때문이다. ‘정보’, ‘허위정보’에 관한 개념의 모호성뿐만 아니라, ‘국가의 근본적 이익’, ‘공공질서 수호’ 등 법률에 포함된 여러 개념들이 부정확하고 모호하다는 지적을 받았다.

헌법위원회에 법률의 문제점을 지적한 상·하원의원들은 우선적으로 두 가지 차원에서 ‘허위정보’와 관련한 개념 정의의 모호성을 지적했다. 첫째, 허위성 판별에 앞서 문제가

5) 프랑스의 헌법 제61조에 따라 조직법(Les lois organiques)은 공표 전, 헌법에 위배되지 않는지 여부를 헌법위원회에서 확인할 수 있도록 하고 있다. 이에 따라 조직법의 하나로 발의된 2018년 정보조작 근절에 관한 법 역시 공표 전인 2018년 11월 상원의원 60여명에 의해 헌법위원회에 회부되었다.

6) 헌법위원회에 제기된 상·하원의원들의 문제제기와 헌법위원회의 해석을 중심으로 살펴보았다. 입법을 담당하는 상·하원의원들과 법률가들이 전문가의 관점에서 논의한 쟁점이라는 점에서 의의가 있다.

될 수 있는 범위에 포함되는 ‘공익에 관한 토론과 연관된 정보’라는 개념이 명료하지 않고, 이로 인해 범죄 및 처벌의 합법성의 원칙⁷⁾이 무시된다는 것이다. 프랑스의 1789년 인권선언(Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789) 제8조, 헌법 제34조에 따르면 형법을 적용하기 위해서는 그 이전에 범죄와 처벌에 대해 법률로서 충분히 정확하고 명료하게 개념 정의가 이루어져야 한다. 법안을 반대하는 의원들은 이 개념이 부정확하고 광범위하게 적용될 수 있고, 이에 따라 온라인 플랫폼 운영자에게 부과되는 투명성 의무 역시 1789년 인권선언 제4조가 보장하는 비즈니스 수행의 자유에 대해 위헌적인 간섭이 될 수 있다는 지적도 덧붙였다. 그러나 헌법위원회는 정보조작 근절에 관한 법률이 선거기간이라는 특정한 기간을 명시하고 있고, 그에 따라 ‘공익에 관한 토론과 연관된 정보’ 역시 선거 운동과 관련이 있는 내용이어야 한다는 점에서 범죄 및 처벌의 합법성 원칙을 무시하지 않는다고 판단하였다. 또한, 선거기간이라는 제한적 기간에 국한되어 적용된다는 점에서 온라인 플랫폼 운영자의 사업의 자유 역시 침해하지 않는다고 보았다(Conseil Constitutionnel, 2018). 둘째, ‘허위정보’ 개념의 모호성이다. 이 법안을 반대했던 상·하원의원들은 패러디나 고의성이 없는 단순 오도 혹은 잘못된 의견이 허위정보로 판단될 수 있다고 주장하였다. 또, 방송의 경우 취재원을 보호하기 위해 출처를 밝힐 수 없는 정보나 실수, 추측까지 허위정보로 취급될 수 있다는 점에 대해 우려를 표명하였다(Conseil Constitutionnel, 2018). 실제로 의도성을 갖는 허위정보와 패러디나 잘못된 의견과 같이 고의성이 없는 정보를 구분하는 것은 쉽지 않다. 헌법위원회는 ‘객관적인 방법으로 입증 가능한 허위성’을 중요한 근거로 삼아 ‘허위정보’의 불명확성을 인정하지 않았다. 즉, 객관적인 방법으로 허위성을 입증할 수 있는 것만 대상으로 삼을 수 있기 때문에 의견, 패러디, 부분적으로 부정확한 정보, 단순 과장과 같은 정보는 허위정보로 여기지 않는다는 것이다. 여기에 덧붙여 인위적으로 혹은 자동화된 방식으로, 대량으로, 고의로 유포되어야 한다는 조건 또한 충족되어야 한다고 강조하였다(Conseil Constitutionnel, 2018). 의견이나 느낌, 생각이 아니라 사실관계에 대한 부정확성, 허위성만을 대상으로 한다는 것을 알 수 있다. 또한, 전술한 바와 같이 프랑스 정부는 ‘허위정보’의 기소와 처벌의 대상으로 적용될 수 있는 세 가지 조건 - 정보의 공개성, 정보 생산과 유포의 고의성/ 인위성/ 대량성, 선거의 진정성을 해칠 위험성 - 이 충족되어야 한다는 점을 강조하고 있으므로

7) 우리나라의 죄형법정주의와 유사한 원칙임

‘허위정보’의 개념이 엄격하다고 할 수 있다.

다음으로 여러 의원들은 2018년 정보 조작 근절에 관한 법 제6조의 ‘공공질서 수호’, ‘국가의 기본적 이익’ 등의 개념이 모호하다는 점도 지적하며 이 역시 범죄 및 처벌의 합법성 원칙을 훼손할 것이라고 주장하였다. 그러나 헌법위원회는 ‘공공질서 수호’, ‘국가의 기본적 이익’과 같은 개념은 입법 과정이나 판결과정에서 자주 사용되는 표현인 바, 부정확하다고 할 수 없다고 일축하였다(Conseil Constitutionnel, 2018). 이 밖에도 법안에 반대하였던 의원들은 선거의 진정성을 해칠 위험이라는 것에 대한 정의의 모호성, 규제 대상이 되는 정보의 조건의 모호성과 함께 판사가 허위정보의 유통을 금지시킬 목적으로 선언할 조치에 대해서도 명확히 정의되지 않았다고 지적하기도 하였다(Conseil Constitutionnel, 2018).

(2) 정보의 허위성 판별의 문제

정보의 허위성과 허위정보로서의 해당 정보가 선거에 미칠 영향력을 판별하여 최종적으로 해당 콘텐츠의 유통 여부를 결정하는 주체에 대한 문제 제기도 적지 않았다. 애초에 법안은 정보의 허위성 판별 주체를 판사와 법원으로 하고 있다. 이는 정부가 나서서 문제가 되는 콘텐츠의 허위성을 판별할 경우 정보와 사상을 검열하고, 표현의 자유를 억압한다는 비난에서 자유로울 수 없기 때문이다(최지선, 2018). 그 대신 판결을 통해 결정하자는 의미이다.

정부의 사상 검열이나 표현의 자유 억압이라는 비난은 피했으나 법안을 반대한 상원의원들, 헌법위원회에 합헌여부 확인을 요청한 의원들과 전문가들은 정보의 허위성, 해당 정보가 선거의 진정성을 해칠 위험 여부를 판사가 판단할 수 있는지 전문성 문제를 지적했다. 언론학자인 아르노 메르시에르(Arnaud Mercier)는 “이것은 저널리즘이라는 전문적 영역으로 판사의 능력을 발휘할 영역이 아니다”라고 말하였다(Carasco, 2018. 11. 22). 정부는 이러한 우려를 불식시키기 위해 전담 법원과 판사를 지명하여 판결하도록 함을 강조하고 있다(Gouvernement.fr, 2021). 전술한 바와 같이 법 적용을 위한 시행령을 통해 파리 법원을 전담 법원으로 하고 있다. 사실 1881년 언론의 자유에 관한 법률 제27조 역시 허위정보의 생산, 유포에 관해 판사의 판단에 따라 결정된다는 점에서 특별히 새로운 법과 관련해 판사의 전문성에 대한 문제제기는 반문할 수 있는 여지가 있다.

한편, 2018년 정보 조작 근절에 관한 법률을 통해 온라인 플랫폼에 게재된 정보와 별도로 시청각최고위원회(CSA) 역시 방송사의 방송 콘텐츠 혹은 방송사가 운영하는 다른 미디어에 게재되는 콘텐츠에 대해 허위정보를 판별하는 주체가 되었다며, 시청각최고위원회(CSA)가 자신의 권한 범위를 넘어서는 것에 관여하게 되어 과도하게 권력을 갖게 될 것이라는 우려의 목소리도 적지 않았다. 방송법을 수정하는 내용을 다루는 제5조~제10조까지의 내용은 기존에 방송 규제 기관인 시청각최고위원회(CSA)의 역할과 기능을 허위정보에 관한 내용까지 확장한 것으로 보이는 부분이 있다. 특히, 헌법위원회에 문제 제기를 한 의원들은 제5조, 제6조와 관련하여 라디오, 텔레비전 방송에 대해 충분한 절차적 보장 없이 사전 승인 제도를 만들었다는 점을 지적하였다. 즉, 승인을 거부하는 것, 방송 중지 결정 자체가 징계가 되고, 그러한 결정에 대해 조정 가능성도 없으며 유예되거나 항고할 수 없다는 점에서 방어권, 항소권, 형벌의 개별화 원칙이 무시되었다는 주장이다. 또, 외국 정부에 의해 통제되는 법인이나 외국 정부의 영향력 하에 있는 법인을 다른 법인과 다르게 취급하였다는 점이 법 앞에서의 평등 원칙을 무시하였다고 주장하였다(Conseil Constitutionnel, 2018). 이에 대해 헌법위원회는 시청각최고위원회(CSA)가 방송사의 승인을 거부하는 것은 행정 재판을 통해 이루어지고 방송 중단 결정 역시 행정 재판을 제기할 수 있는 담당자에게 고지가 이루어지므로 항소권이나 방어권을 무시한 것이 아니라고 판단하였다. 그러므로 승인 거부나 방송 중지가 징계의 성격을 갖는 제재를 구성하지 않는다고 보았다. 즉, 시청각최고위원회(CSA)가 결정하는 것이 최종 결과가 아니라 시청각최고위원회(CSA)는 허위정보를 유포한 라디오나 텔레비전 방송사에 대해 법원에 방송 승인 거부나 중단 결정을 위한 재판을 신청할 수 있게 되는 것이다. 또, 헌법위원회는 법 앞에서의 평등이라는 원칙이 입법자가 다른 상황에서 다른 방식으로 규제하는 것을 반대하거나 공익을 위해 평등을 훼손하는 것을 금지하지 않는다고 강조하였다. 따라서 외국의 세력에 의해 직, 간접적으로 통제되는 미디어 콘텐츠가 국가의 불안정성을 시도하는 특수한 중대함을 고려하였다는 점에서 합헌이라고 보았다(Conseil Constitutionnel, 2018)⁸⁾. 실제로 시청각최고위원회

8) 사실 헌법위원회의 합헌 결정과 무관하게 시청각최고위원회(CSA)의 권한 확대에 대한 우려는 이미 오래 전부터 제기된 문제 중 하나이다. 방송 미디어에 대한 규제 기관인 시청각최고위원회(CSA)의 감시와 규제 권한을 인터넷 영역까지 확대하는 것에 대해 수 년 전부터 논란이 되어왔다. 이미 십 여 년 전부터 방송과 통신의 경계가 불분명해진 상황에서 시청각최고위원회(CSA)의 역할이 강화되어야 한다는 주장이 있었고, 통신규제기관인 우편통신규제청(L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes. Arcep)과 시청각최고위원회(CSA)와의 통합이 자주 논의되었던 것도 같은 맥락에 있다. 최

(CSA)는 2020년 인터넷에서의 혐오 콘텐츠 근절을 위한 법(Loi du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet)과 최근 하원의회를 통과한 소위 ‘분리주의 대처 법’이라고 불리는 공화국 원칙 존중에 관한 법(Loi confortant le respect des principes de la République)에서 해당 법률을 위반한 온라인 플랫폼에 대해 경고, 또는 연 수익 4~6%의 벌금을 부과하는 등의 제재 조치를 취할 수 있는 것과 비교할 때, 2018년 정보 조작 근절에 관한 법률과 관련해 시청각최고위원회(CSA)가 징계 성격의 제재 권한을 갖고 있다고 보기는 어렵다.

정보의 허위성 판별, 정보의 영향력, 그리고 그에 대한 판단과 관련한 주체의 문제와 함께 한 축을 이룬 또 다른 비판은 허위정보에 대한 결정과 조치에 대한 판결이 48시간 이내에 이루어진다는 점이다. 법안에 반대해왔던 여러 사람들은 48시간이라는 시간이 정보의 허위성을 판별하고 아직 발생하지 않은 영향력까지 숙고하기에 너무 짧다는 입장이었다. 이는 공정하게 재판받을 권리와 피고인으로서의 방어권을 보장받지 못하게 한다는 주장이다. 이 법안을 반대했던 의원들은 제6조와 관련하여 시청각최고위원회(CSA)가 방송 중지를 결정한 것에 대해 방송사 관계자가 48시간 이내에 반대 의견을 제시해야 하는 것에 대해서도 방어권이 보장되지 않는 처사라고 비판하였다. 즉, 올바른 사법행정이라는 헌법적 가치의 목적과 권리 보장에 위배된다는 주장이다(Conseil Constitutionnel, 2018). 헌법위원회는 ‘48시간’이라는 시간에 대해 의원들이 위헌이라는 문제를 제기한 것은 아니므로 이에 대한 판단은 내리지 않았으나 제6조에 관해 실제 방어권 보장에 대한 위반은 아니므로 합헌이라는 결정을 내렸다(Conseil Constitutionnel, 2018).

(3) 언론과 표현의 자유 침해 우려에 관한 논의

대부분의 언론, 정보의 생산이나 유통과 관련된 법률이 그러하듯이 정보 조작 근절에 관한 법률 역시 언론 및 표현의 자유라는 기본권과의 충돌이라는 논란을 피할 수 없었다. 정치적인 이해관계가 작용하였다는 점을 고려하지 않을 수 없지만, 크리스티앙 자

근 시청각최고위원회(CSA)와 인터넷 상에서의 저작권 보호 기관인 아도피(Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet, Hadopi)와의 통합이 추진되고 있어 시청각최고위원회(CSA)의 권한 확대는 불가피한 것으로 보인다.

콥(Christian Jacob), 장-뤽 멜랑송(Jean-Luc Mélenchon), 마린 르 펜(Marine Le Pen)등 야당 정치인들은 이 법률이 “사상의 검열”, “정보 통제 시도”, “자유침해”라며 비판하였다(Jublin, 2019. 4. 6).

2018년 정보 조작 근절에 관한 법이 언론과 표현의 자유를 침해할 우려가 있다고 주장하는 근거는 앞서 제시된 문제들과 연결되어 있다. 우선, 일부 상·하원의원들은 판사가 48시간 안에 정보의 허위성과 아직 발생하지 않은 ‘선거의 진정성을 해칠 위험’을 판단하는 어려움, 재판 절차의 도구화의 위험성을 고려할 때, 이 법률이 표현의 자유를 해칠 수 있음을 지적하였다(Conseil Constitutionnel, 2018). 근본적으로 명료성이 떨어지는 법률의 존재 자체가 사람들을 자기검열하게 만든다는 것이다. 법안에 반대한 상·하원의원들은 정치적 논쟁이나 선거 운동에서 표현의 자유가 중요하다는 점을 고려할 때, 결과적으로 이 법률이 자기검열을 통해 투표에 미치는 영향이 불확실하거나, 대중에게 해를 입히려는 고의적 의도가 입증되지 않은 발언의 확산을 제한한다는 점에서 표현의 자유가 침해될 수 있다는 주장이다(Conseil Constitutionnel, 2018).

이러한 주장에 대해 헌법위원회는 표현의 자유라도 무제한으로 보장되는 것이 아니라는 원칙에 근거하여 2018년 정보 조작 근절에 관한 법률이 제한적 조건 하에 적용된다는 점에서 표현의 자유라는 헌법적 가치를 해치지 않는다고 판단하였다. 헌법위원회는 첫째, 이 법률이 선거기간에만 적용된다는 것이다. 표현의 자유는 민주주의를 위해서 선거기간에 특히 보장되어야 하는 매우 중요한 기본권 중 하나지만 동시에 이러한 표현의 자유가 공공의 질서나 다른 사람의 자유를 침해하지 않아야 한다는 것이다. 따라서, 보편적이고 공정한 비밀 투표라는 선거의 진정성의 원칙을 위해서 이 법률은 선거기간에 한정하여 온라인상에서 투표 행위를 오도하고 조작할 수 있는 정보가 대량으로 유포됨으로써 선거의 진정성을 침해할 수 있는 경우, 특정한 허위정보의 유포를 중단할 수 있도록 절차와 선거의 진정성의 원칙을 존중하고 선거와 관련된 토론을 보장할 수 있도록 균형을 맞추고 있다고 본 것이다. 둘째, 콘텐츠를 대량으로 쉽게 배포하고 변형할 수 있는 온라인 커뮤니케이션 서비스에 공개된 콘텐츠에 한정 짓고 있다는 점이다. 셋째, 선거의 진정성을 해칠 수 있는 성질의 부정확하고 오해할 수 있는 정보로 한정하고 있다는 점이다. 즉, 의견, 패러디, 부분적으로 부정확한 정보, 단순 과정과 같은 정보는 허위정보로 여기지 않고, 객관적인 방법으로 허위성을 입증할 수 있는 것, 고의

성을 가지고 인위적, 자동적, 대량으로 유포되는 경우에만 대상으로 삼는다는 것이다. 문제가 된 주장이나 비난은 명백히 부정확하거나 오해의 소지가 있는 경우에만 재판에 회부된다고 보았다. 넷째, 오히려 재판 절차에서 판사가 허위정보의 유포를 중단하기 위해 모든 적절하고 필요한 조치를 할 수 있도록 규정하는 것이 표현의 자유와 의사소통의 자유를 가장 적게 침해할 수 있도록 한다고 판단했다(Conseil Constitutionnel, 2018).

제5조와 관련해 시청각최고위원회(CSA)가 새롭게 갖는 권리와 관련하여 라디오, 텔레비전 방송에 대해 사전 행정 승인 제도를 만들었다는 점, ‘공공질서 수호’, ‘국가의 기본적 이익’과 같은 개념의 모호성으로 인해 표현과 의사소통의 자유를 침해한다는 주장에 대해서도 헌법위원회는 표현의 자유가 무한한 자유를 의미하는 것이 아니라 경제적 이유, 국가의 기본적 이익이나 공공질서, 헌법적 가치와 양립될 수 있는 수준에서 보장되는 자유라는 점에서 이 법이 헌법에 부합한다고 판단하였다. 시청각최고위원회(CSA)가 갖는 방송 정지에 관한 재판 요청 권한은 전국 단위 선거의 선거기간에 한정적으로 적용되고, 허위정보로 인해 시민들이 기만당하거나 투표권 행위 시 조작의 위험이 발생하는 것이 분명한 경우 이를 방지함으로써 선거의 진정성의 원칙을 존중한다는 차원에서 이루어진다는 점에서 표현과 의사소통의 자유를 침해하지 않는다고 보았다(Conseil Constitutionnel, 2018).

(4) 온라인 플랫폼 사업자에 대한 과도한 의무 부여

입법을 반대한 상·하원의원들은 해당 법률 제11조에서 명시하는 온라인 플랫폼 사업자에 대한 의무가 과도하다는 입장이었다. 즉, 온라인 플랫폼 운영자에게 플랫폼을 통해 유포된 정보의 허위성을 평가하는 작업을 담당하게 함으로써, 이들은 의무를 다하지 않았다는 비난을 받지 않기 위해 허위정보라는 개념을 광범위한 의미로 받아들일 위험이 있다고 지적하였다. 또한, 이것이 사업을 할 자유, 정보에 대한 권리, 법률의 접근성과 명료성, 사상과 의견의 다원성이라는 헌법적 가치의 목적을 무시하고 있다고 비판하였다. 이에 대해 헌법위원회는 선거의 진정성 원칙을 위해 적용되는 조항이며 허위정보의 부정확성 주장에 대해서도 앞에서 서술한 것과 같이 객관적 증명이 가능한 사실에 대해 여러 조건 하에 엄격히 적용한다는 점에서 인정하지 않았다. 정부 역시 허위정보를 규제하는 내용이 법으로 규정되지 않은 상황에서 오히려 플랫폼 사업자들이 자율규

제의 기준을 설명하지 않고 콘텐츠를 검열하는 것보다 법률로서 의무를 규정하는 것이 더욱 언론과 표현의 자유를 보호할 수 있는 법적 틀을 구성할 수 있다는 점을 강조하였다(Gouvernement.fr, 2021). 또, 다른 측면에서 보면 온라인 플랫폼 사업자에 대해 의무를 부여하지 않으면 허위정보를 게시하는 개인들에게 책임을 물어야 하는데 현실적으로 최초 게시자 혹은 정보 생산자를 분별하기도 어렵고, 유포의 범위를 정하는 것이 더 불분명할 수 있으며, 결국 언론과 표현의 자유 침해 논쟁에서 더 자유롭지 않은 것도 사실이다.

(5) 기타 논의

이 밖에도 일부 의원들은 이 법이 왓츠앱(WhatsApp)과 같은 개인 메신저 플랫폼에는 적용되지 않으므로 허위정보의 유포를 근절하는 데에 한계가 많은 법이라고 비판하였다. 왓츠앱은 브라질 대선에서 허위정보 유통 통로가 된 것으로 밝혀지기도 하였다(Rees, 2018. 11. 7). 우리나라에서도 선거기간 중 카카오톡 메신저와 같은 개인 메신저 앱을 통해 선거운동이 이루어지고, 선거나 후보자 관련 정보들이 대량으로 확산된 바 있다. 그 중에서 허위정보도 다수 유통되었던 것도 사실이다. 왓츠앱도 대량으로 허위정보가 유통되는 통로가 되어 문제가 되고 있음에도 불구하고 새로운 법이 이를 모두 포괄하지 못하고 있다는 것이다.

온라인 플랫폼 사업자들도 새로운 법에 대한 반발이 적지 않았다. 2019년 5월 유럽 의회 선거를 앞두고 트위터(Twitter)는 정보 조작 근절에 관한 법률을 준수할 능력이 없다며 내무부의 선거 독려 캠페인 ‘#네, 나는 투표합니다(#OuiJeVote)’에 참여하는 것을 거부하였다. 2018년 정보 조작 근절에 관한 법률에 따라 트위터 측은 트위터 사용자들에게 공익과 관련된 토론에 대한 여러 정보를 투명하게 이용자들에게 제공해야 할 의무가 있는데, 이는 온라인 플랫폼이 선거기간 동안 정치적 캠페인을 게시하는 조건에서 발생하는 의무다. 즉, 온라인 플랫폼이 정치적 캠페인, 관련 정보를 게시하면 정보 조작 근절에 관한 법률을 준수해야 하지만 만일 캠페인을 게시하지 않으면 그 의무가 적용되지 않는다. 트위터 측은 자사 게시물 조건 규정과 관련해 유럽의 일부 국가에 적용하는 정치적 메시지 게시 제한 항목에 프랑스를 포함시키며 캠페인 게시 거부가 가능하고 정당하다는 입장을 내세웠다. 이러한 트위터의 선거 독려 캠페인 게시 거부에

대해 프랑스 정부홍보실(le Service d'Information du Gouvernement)⁹⁾은 정당이나 후보자 선거 운동이 아닌 정부의 공공 커뮤니케이션의 성격이 큰 투표 독려 캠페인의 게시를 거부하는 것은 트위터 측이 2018년 법률에 대해 맞출 의향이 없다는 의사 표시라며 불쾌감을 드러냈다(Rees, 2019. 4. 3). 결과적으로 트위터는 며칠 뒤 결정을 번복하고 해당 투표 독려 캠페인을 게시할 수 있도록 허용하여 이 사건은 해프닝으로 마무리되었지만, 2018년 정보 조작 근절에 관한 법률과 관련해 온라인 플랫폼 사업자들이 어떠한 입장인지 알 수 있는 사건이었다.

IV. 2018년 정보 조작 근절에 관한 법률의 적용 사례

2018년 정보 조작 근절에 관한 법률이 통과한 후 가장 먼저 적용되었던 선거는 앞서 트위터의 선거 독려 캠페인 게시 거부 사건이 발생하였던 2019년 5월 말 치러진 유럽의회 선거였다. 이 시기에 유럽의회 의원인 마리-삐에르 비유(Marie-Pierre Vieu)와 삐에르 우줄리아스(Pierre Ouzoulias)는 2019년 5월 1일 내무부 장관인 크리스토프 카스타네르(Christophe Castaner)의 트위터 게시물에 대해 허위정보라며 제소를 하였는데, 허위정보 재판을 담당하는 파리 법원은 이를 기각하였다. 당시 내무부 장관의 트윗(tweet)은 “노란 조끼 시위 도중 피티에-살페트리에르 병원(Pitié-Salpêtrière)이 공격을 받았다. 간병인을 공격했고, 간병인을 보호하는 경찰도 다쳤다”는 내용이었다. 문제 제기를 한 두 의원은 이 트윗이 공포와 혼란을 야기하기 위해 폭력적인 분위기를 민도록 하여 유럽의회 선거 운동을 방해하는 것을 목표로 하였다고 주장했다. 그러나 담당 판사는 해당 트윗이 ‘공격’, ‘다치다’라는 용어를 사용해 다소 과장된 면이 있지만, 실제 시위대가 병원에 침입한 사실과 관련이 있다는 점에서 부정확하고 오해를 불러일으키는 허위정보 요건을 충족시키지 못한다고 판결하였다. 또한, 인위적이고 자동적이며 대량으로 고의를 가지고 유포한다는 조건도 충족시키지 못한다고 보았다. 결과적으로 판사는 “과장된 용어를 사용한 게시물이지만 여러 언론이나 인터넷 정보들이 실제 그러한 방식으로 전개되지 않았다고 지적했으므로 전체적인 사건과 관련된 논쟁을 흐리지 않았고, 조작 위험 없이 유권자들이 명확한 의견을 형성할 수 있다”고 기각의 이

9) 총리실 산하 기관으로 정부 홍보를 담당함

유를 설명했다. 판사는 기각과 함께 제소를 한 두 의원에게 재판비용을 지불할 것을 명령하였다(Tribunal de grand instance de Paris, 2019). 이 사례는 2018년 정보 조작 근절에 관한 법률에 근거하여 판사가 허위정보를 매우 엄격하게 판단하고 있으며, 패소한 원고 측에 재판비용을 부과함으로써 선부른 허위정보 제소가 이루어지지 않도록 경계하고 있음을 알 수 있다.

현재 선거기간 동안 허위정보 유포와 관련해 제소가 이루어진 사례는 상기 언급된 사례가 유일하다. 허위정보 재판을 전담하는 파리법원에서도 2018년 12월 정보 조작 근절에 관한 법률이 발효된 이후 치러진 유럽의회 선거에서 허위정보 관련 소송과 재판이 많이 밀려들 것을 대비하기도 하였는데, 실제 제소와 재판으로 이어지는 경우는 발생하지 않았다(Mounier, 2019). 프랑스에서 허위정보가 크게 문제시 된 것은 역시 2017년 대통령 선거였다. 2016년 미국 대선에 이어 이듬해 봄 프랑스 대선으로 이어지는 기간 동안 허위정보가 기승을 부렸고, 허위정보에 시달린 마크롱 대통령이 2018년 1월 정보 조작 근절에 관한 법률 도입의 필요성을 제기하였다는 점만 보아도 새로운 법이 제정되기 이전에 허위정보 문제가 크게 불거졌음을 알 수 있다. 2018년 12월 법이 발효된 이후 2019년 유럽의회 선거, 2020년 지방선거가 있었지만 법률의 존재, 허위정보의 문제와 인식에 대한 공론화, 페이스북(Facebook)과 같은 주요 소셜미디어에서 허위정보 생산과 유포에 대한 대책 마련 등에 힘입어 2017년 대선과 같은 혼란은 발생하지 않을 수 있었다. 또, 유럽의회 선거, 지방선거는 상대적으로 후보자 인물에 덜 주목한다는 점에서 전문가들은 2022년 대통령 선거가 실질적으로 해당 법률의 실효성을 가늠해볼 수 있는 시험대가 될 것으로 전망하고 있다.

허위정보의 제소, 허위정보로 적발되어 정보가 삭제되거나 유통이 중단되는 판결과 별개로 2018년 정보 조작 근절에 관한 법률 제11조는 매월 500만 명 이상의 접속자수를 기록하는 온라인 플랫폼 사업자에 대해 온라인 플랫폼의 의무사항 이행 여부를 시청각최고위원회(CSA)에 보고하도록 하고 있다. 이에 따라 데일리모션(Dailymotion), 페이스북(Facebook), 구글(Google), 야후(Yahoo), 마이크로소프트 Bing(MS Bing), 스냅챗(Snapchat), 트위터(Twitter), 유니파이(Unify), 버라이즌(Verizon), 웨비디아(Webedia), 위키페디아(Wikipédia), 유튜브(Youtube), 오페미낭(Aufeminin), 독티시모(Doctissimo), 인스타그램(Instagram), 링크딘(LinkedIn) 등 16개 온라인 플랫폼 사업자들이 이 조건에 해당되었다. 그러나 정보 조작 근절에 관한 법률에서 명시하는 자신들의 의무사항 이행

에 관한 2019년 선언문을 제출한 온라인 플랫폼 사업자들은 그 중 11개 기업뿐이었다(CSA, 2020).

선언문 제출에 앞서 시청각최고위원회(CSA)는 2018년 정보 조작 근절에 관한 법률을 바탕으로 2020년 4월 15일 온라인 플랫폼 운영자들을 위한 권고 사항(Recommandation n° 2019-03 du 15 mai 2019 du Conseil supérieur de l'audiovisuel aux opérateurs de plateforme en ligne dans le cadre du devoir de coopération en matière de lutte contre la diffusion de fausses informations)을 제공하였고, 2020년 4월 온라인 플랫폼 운영자들에게 선언문에 포함될 내용의 뼈대를 제시하고 허위정보 유통을 막기 위한 가이드라인을 제공하였다. 특히, 2020년 4월 경에는 페이스북, 트위터, 스냅챗, 위키백과, 구글 등과는 공청회를 통해 코로나19 상황에서 유통되는 콘텐츠에 대해 살펴보는 시간을 가졌다.

시청각최고위원회(CSA)는 온라인 플랫폼 사업자들로부터 제출받은 선언문을 평가한 보고서를 2020년 7월에 발표하였다. 위원회는 보고서를 통해 온라인 플랫폼들이 허위정보에 대응하기 위해 위원회가 제시한 가이드라인에 맞추어 전반적으로 적절한 조치를 취하였다고 평가하였다. 그러나 여전히 사업자들이 제공한 정보들이 충분하지 않고, 자세하지 않은 점, 각각의 사업자마다 정보의 제공 수준이 다르다는 점을 지적하며 앞으로 더욱 투명성과 효율성을 확대할 것을 요청하였다(CSA, 2020). 보고서에 따르면 모든 온라인 플랫폼 사업자들이 허위정보를 신고할 수 있는 장치를 마련하고 있다. 위원회는 신고 과정을 보다 간결하게 하고 이용자들이 신고 이후 처리 과정과 절차에 대해 알 수 있도록 할 필요가 있다고 권고하였다. 또, 신고가 접수된 사례와 처리한 사례 등을 수치화하여 제시할 수 있는 세부 정보가 부족하고, 정보의 알고리즘 처리, 암호화된 데이터에 대한 투명성이 부족하다고 지적하였다. 많은 경우 일반적으로 온라인 플랫폼 사이트에서 충분히 쉽게 찾을 수 있는 내용이 중심이 되고, 허위정보 전담 인력이나 자원과 같이 접근하기 어려운 기업 내부 정보는 보고되지 않는다는 지적이다(CSA, 2020).

지금까지 상황으로 볼 때, 2018년 법안에 반대하던 의원, 정치인, 전문가들이 우려하였던 문제 - 허위정보 개념의 부정확함으로 인한 해석의 남용과 표현의 자유 침해, 시청각최고위원회(CSA)의 과도한 권한 등 - 는 일어나지 않는 것으로 보인다. 오히려 사실과 조금이라도 연결이 되어 있고, 봇에 의해 자동적으로 유포되지 않으면 과장된 용

어를 사용하더라도 다른 조건을 충족시키지 않으므로 허위정보로 간주하지 않는 상황이라 할 수 있다. 또, 시청각최고위원회(CSA) 역시 의무이행에 관한 선언문을 제출하지 않거나 선언문의 내용이 부족하더라도 온라인 플랫폼 사업자에게 강제할 수 없다. 이러한 점에서 새로운 법률 역시 1881년 언론의 자유에 관한 법 제27조, 선거법 제97조와 같이 무의미한 법이라고 비판하는 사람들도 있다(Rees, 2019. 5. 22).

V. 결론

프랑스의 2018년 정보 조작 근절에 관한 법의 핵심이자 궁극적 목적은 민주주의가 훼손되지 않도록 법률을 통해 ‘민주주의의 꽃’이라고 하는 선거기간에 한정지어 신속하게 허위정보를 규제하는 것이라 할 수 있다. 민주주의 보호라는 목적으로 프랑스 사회는 온라인 플랫폼과 언론사 간의 협력을 통한 팩트체크라는 자정적 노력을 시도해보았음에도 한계를 느끼고, 표현의 자유라는 헌법적 가치 및 권리와 허위정보 규제라는 두 마리 토끼를 잡기 위해 최소한으로 ‘선거기간’으로 한정지어 찬반 논란을 거치며 어렵게 법률을 마련한 것이다. 우리나라에서도 허위정보의 생산과 유포와 관련해 다른 나라와 비슷한 문제들을 겪고 있다. 이에 일각에서는 법적 규제의 필요성을 제기하기도 한다. 그러나 프랑스의 정보 조작 근절에 관한 법률의 제정 과정을 살펴보면 쉽고 간단한 문제가 아님을 알 수 있다.

새로운 미디어 환경을 고려한 프랑스의 새로운 허위정보 규제 법률은 오랜 찬반 논쟁을 거쳐 입법이 이루어졌지만 여전히 아쉬운 점이 남아 있는 것도 사실이다. 특히, ‘허위정보’의 개념은 가장 자유롭지 못한 부분이다. 표현의 자유 침해 소지를 피하기 위해 여러 조건들을 제시하였지만 여전히 주관적인 판단이 가능한 것도 사실이다. 실제 판례에서도 보았듯이 ‘사실과 연관’된 ‘과장’된 표현을 어디까지 허용할지는 판사 개인의 몫인 것이다. 이러한 법적 개념의 모호성 문제와 함께 법의 강제성 역시 약하다는 점도 여전히 법의 유효성 문제의 근거가 된다. 온라인 플랫폼 사업자들에게 부과된 의무사항의 이행과 이행에 대한 선언문 제출과 관련해 시청각최고위원회(CSA)가 보고한 바와 같이, 선언문의 정보 수준이나 제출 여부 자체를 강제하지 못한다면, 정부가 주장하듯이 온라인 플랫폼의 모호하고 공개되지 않은 기준에 따른 자율규제보다 이 법적 규제가

얼마나 더 나은지 알기 어렵다. 그렇다면 결국 이 법률의 존재의 의미에 대해 회의자들 수밖에 없는 것이다.

프랑스의 2018년 정보 조작 근절에 관한 법률의 제정 과정을 살펴보면, 정보의 생산과 규제와 관련된 법률이라는 점에서 표현의 자유 침해 우려가 큰 것을 알 수 있다. 프랑스의 2018년 법률은 헌법위원회로부터 표현의 자유를 침해하지 않는다는 합헌 결정을 받았지만 여전히 해석의 여지가 있는 부분이 존재한다. 따라서 숙의과정과 사회적 합의를 통해 표현의 자유라는 기본권을 해치지 않으면서도 허위정보의 폐해를 막을 수 있는 법률안을 고민하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 프랑스의 2018년 법률은 표현의 자유 침해를 최소화하기 위해 고심한 법이다. 이 법률은 허위정보를 생산하고 유포한 ‘개인’을 겨냥한 법률이 아니다. 2018년 1월 마크롱 대통령이 허위정보를 규제하는 법률의 필요성을 제기할 당시, 프랑스 정부는 법률안에 개인에 대한 처벌을 포함시킬 예정이었으나 표현의 자유를 침해할 수 있다는 강한 반발에 부딪혔다(최지선, 2018). 그 결과 개인에 대한 처벌 부분은 생략하고, 선거기간 동안 허위정보의 생산과 유통이 이루어지는 ‘공간’으로서 온라인 플랫폼에 주목하며 온라인 플랫폼 기업들로 하여금 제대로 된 정보가 생산, 유통될 수 있는 환경을 조성하도록 하는 의무를 부여하며, 이를 정부 기관이 확인하는 방식으로 표현의 자유 침해를 최소화하도록 한 것이라 볼 수 있다. 즉, 허위정보를 생산하고 유포한 사람을 처벌하는 것이 아니라 허위정보의 생산과 유포 그 자체와 생산과 유포 환경에 주목하는 것을 알 수 있다. 우리나라에서도 온라인 허위정보의 생산과 유통을 규제할 수 있는 법률의 필요성이 제기될 때, 공직선거법 제250조 허위사실공표죄를 들어 불필요하다는 입장을 내세우기도 한다. 공직선거법 제250조가 “허위사실을 공표하거나 공표하게 한 자, 허위의 사실을 게재한 선전문서를 배포할 목적으로 소지한 자”에 대한 처벌을 명시한다는 점에서 개인의 처벌이 강조된다고 볼 때, 만일 새로운 허위정보 규제에 관한 법률이 제정된다면 표현의 자유 침해를 최소화하는 방법으로서 개인의 처벌보다는 허위정보의 생산과 유포에 주목하여 접근하는 것을 고려해볼 수 있을 것이다.

이와 연결하여 허위정보 규제 법률의 목적을 허위정보를 생산하거나 유포한 사람을 처벌하는 것에 중점을 두기보다는 법률을 통한 예방에 목적을 두고 법률 제정에 접근할 수 있다. 물론 모든 법률은 처벌과 예방의 목적을 모두 고려하고 있지만, 프랑스의 2018년 법 역시 내용을 훑어보면 ‘예방’에 초점이 맞춰져 있음을 알 수 있다. 온라인 플랫폼 기

업들에게 부과한 여러 의무사항을 보면 정보에 대한 ‘투명성’을 강조하고 있다. 이는 온라인 플랫폼 기업들이 감시를 하도록 유도하는 것이 아니라, 정보를 이용하는 사람들에게 그들이 접하는 정보에 관해 정보 생산자, 출처, 비용 등 명확한 내용을 제공하는 것에 초점이 맞춰져 있다고 볼 수 있다. 실제로 프랑스에서 2018년 12월 이후 2019년 유럽 의회 선거, 2020년 지방선거 등 두 번의 선거가 있었는데, 페이스북(Facebook)과 같은 소셜미디어 플랫폼은 선거기간을 앞두고 허위정보 생산과 유포를 막기 위한 대책을 마련하는 의지를 보여주었다(Bounemoura, 2020. 2. 1). 법률에서 미디어 교육을 강조하고 있다는 점도 ‘예방’의 목적이 뚜렷하다는 관점을 뒷받침한다. 앞서 언급한 바와 같이, 허위정보의 개념의 모호성으로 인한 법률 적용의 어려움, 여기에서 비롯되는 표현의 자유 침해 가능성 등의 문제가 남아 있고 법률의 실효성에 의문을 제기하는 사람들도 많다. 그러나 법률의 목적이 처벌만이 목적이 아니라 예방의 목적도 고려한다면 이 법률을 제정하는 과정에서 이루어진 공론화를 통해서 민주주의 사회에서 허위정보가 야기할 수 있는 문제들을 사람들이 인식할 수 있도록 하였다는 점, 온라인에서 유통되는 정보를 보다 비판적으로 판별하는 것이 필요하다는 인식을 심어 주었다는 점에서 의미를 찾을 수 있다.

한편 전술한 바와 같이, 프랑스의 2018년 정보 조작 근절에 관한 법률은 ‘선거기간’에 초점을 맞추고 규제를 하고 있다는 점에서 오늘날 일상적으로 발생하는 허위정보의 문제점까지는 통제하지 못하는 태생적 한계를 갖는다. 우리는 코로나19 감염병 위기와 함께 바이러스에 대한 부정확한 정보, 백신의 위험성이나 효능과 관련된 왜곡된 정보가 넘쳐나는 인포데믹(Infodemic)을 경험하고 있다. 사실 프랑스에서도 초반 법률안 제정 시기에 강한 반대에 부딪히며 급한 불을 끄기 위해 ‘선거기간’에 한정지어 규제를 하고 있기는 하지만 2020년 초 코로나19 감염병 발생 이후, 신종 바이러스와 백신접종, 치료약 개발 등을 둘러싼 허위정보들로 인한 문제점이 새롭게 인식되고 있는 추세다. 이러한 문제인식으로 2020년 4월 시청각최고위원회(CSA)는 페이스북, 트위터, 스냅챗, 위키백과, 구글 등 온라인 플랫폼 기업들과 코로나19 관련 콘텐츠 유통에 관한 공청회를 마련하기도 하였다. 이렇듯 일상에 스며들어 있는 허위정보 문제의 차단을 위한 해법 역시 함께 고민하는 것이 추가적으로 필요하다.

정보의 생산과 유통의 통로와 방식은 나날이 발전하고 있지만 이에 대한 규제 해법은 찾기 어려운 현실이다. 그럼에도 보다 나은 사회를 위해 모두가 머리를 맞대고 실마리를 찾을 수 있도록 하는 것이 필요한 시점이다.

국내외 문헌자료

- 최지선 (2017). 프랑스 언론, ‘가짜뉴스’ 막기 위해 적극 노력. <신문과 방송> No.555. 108-111.
- 최지선 (2018). 문화부, ‘가짜 뉴스 근절법’ 추진 중. <신문과 방송> No.567. 102-105.
- Bem, A. (2019). La répression des fausses nouvelles ou fake news par la loi sur la liberté de la presse. Retrieve from <https://www.legavox.fr/blog/maitre-anthony-bem/repression-fausses-nouvelles-fake-news-24479.htm>
- Bounemoura, H. (2020. 2. 1). Municipales 2020 : Fake news, faux comptes, ingérence étrangère... Comment Facebook se mobilise pour les élections. *20minutes.fr*. Retrieve from <https://www.20minutes.fr/high-tech/2706367-20200201-municipales-2020-fake-news-faux-comptes-ingerence-etrangere-comment-facebook-mobilise-elections>
- Carasco, A. (2018. 11. 22). Les députés adoptent les textes controversés contre la 《manipulation de l’information. *La Croix*. Retrieve from <https://www.la-croix.com/Economie/Medias/deputes-adoptent-textes-controverses-contre-manipulation-linformation-2018-11-21-1200984518>
- Conseil Constitutionnel (2018). Décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018. Retrieve from <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2018/2018773DC.htm>
- CSA (2020). Lutte contre la diffusion de fausses informations sur les plateformes en ligne: bilan de l’application et de l’effectivité des mesures mises en oeuvre par les opérateurs en 2019. Les collections CSA.
- Gouvernement.fr (2021. 6. 15). Contre la manipulation de l’information. Retrieve from <https://www.gouvernement.fr/action/contre-la-manipulation-de-l-information>
- Jublin, Mattieu (2019. 4. 6). "FAKE NEWS !" (1/5) - Loi contre la "manipulation de l’information" : un combat perdu d’avance ? *LCI.fr*. Retrieve from <https://www.lci.fr/population/fake-news-1-5-loi-contre-la-manipulation-de-l-information-un-combat-perdu-d-avance-2117268.html>
- Le Monde avec AFP (2021. 6. 2). La France va créer une agence nationale de

- lutte contre les manipulations de l'information. *Le Monde*. Retrieve from https://www.lemonde.fr/pixels/article/2021/06/02/la-france-va-creer-un-e-agence-nationale-de-lutte-contre-les-manipulations-de-l-information_6082561_4408996.html
- Mounier, J.L. (2019. 6. 19). Inefficace ou mal comprise, la loi contre les “fake news” toujours en question. *France24.com*. Retrieve from <https://www.france24.com/fr/20190619-france-loi-fake-news-efficacite-promulgation-lrem-macron-fausses-nouvelles-csa>
- Pierrat, E. (2019). Lutte contre les « Fake News » : Genèse, Objet, Critiques et Droit comparé. Retrieve from <https://www.revuedesjuristesdesciencespo.com/index.php/2019/12/26/lutte-contre-les-fake-news-genese-objet-critiques-et-droit-compare/>
- Rees, M. (2018. 11. 7). Le Sénat rejette encore la proposition de loi contre les «fake news». *Next Inpact*. Retrieve from <https://www.nextinpact.com/news/107108-le-senat-rejette-encore-proposition-loi-contre-les-fake-news.htm>
- Rees, M. (2019. 4. 3). Loi Fake News : Twitter refuse les campagnes politiques en France, dont celle du gouvernement. *Next Inpact*. Retrieve from <https://www.nextinpact.com/article/29291/107758-loi-fake-news-twitter-refuse-campagnes-politiques-en-france-dont-celle-gouvernement>
- Rees, M. (2019. 5. 22). « Attaque » de la Pitié : la fake news de Castaner échappe à la loi contre les fausses informations. *Next Inpact*. Retrieve from <https://www.nextinpact.com/article/29415/107897-attaque-pitie-fake-news-castaner-echappe-a-loi-contre-fausses-informations>
- Tribunal de grand instance de Paris (2019. 5. 17). Jugement rendu le mai 2019. N° RG 19/53935 – N°Portalis 352J-W-B7D-CPY60
- Unesco(n.d.) Le journalisme, « les fausses nouvelles » (fake news) et désinformation : un manuel pour l'enseignement et la formation du journalisme. Retrieve from <https://fr.unesco.org/fightfakenews>

법령

Code électoral (1964).

Code pénal (1994).

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (1789).

Décret n° 2019-53 du 30/01/2019 publié au JO du 31/01/2019 désignant le tribunal de grande instance et la cour d'appel compétents pour connaître des actions fondées sur l'article L. 163-2 du code électoral (2019).

Décret n° 2019-297 du 10 avril 2019 relatif aux obligations d'information des opérateurs de plateforme en ligne assurant la promotion de contenus d'information se rattachant à un débat d'intérêt général (2019).

Loi sur la presse du 27 juillet 1849 (1849).

Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse (1881).

Loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique (2004).

Loi du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information (2018).

〈부록〉

정보 조작 근절에 관한 2018년 12월 22일 법 n° 2018-1202

제1호 선거법 개정을 위한 조항

제1조

I. - 선거법의 제1권을 다음과 같이 수정한다:

1° 제L. 111조 이후에 제L. 112조를 다음과 같이 규정하여 재정립한다:

« 제L. 112조 - 제L. 163-1의 조항을 위반하는 모든 경우 1년 징역과 75,000유로의 벌금을 선고한다.

형법 제121-2조에 명시된 조건에 따라 앞줄에 정의된 위반에 대해 형사법 상으로 책임이 있는 법인은 동법 제131-38조에 의해 명시된 방법에 따른 벌금, 제 131-39조 2°항과 9°항에 명시된 형벌에 처해진다. 이 조항의 2°에 언급된 금지사항은 최대 5년간 행해지며 직무 수행 중 또는 범법행위가 저질러졌을 때의 직업 활동에 대해 이루어진다. »

2° 제2호의 6장 초반에 다음 두 조항 제L. 163-1조와 제L. 163-2조를 삽입한다 :

제L. 163-1조 - 총선이 있는 달의 1일을 기준으로 3개월 전부터 선거 당일까지 프랑스 영토에서 일정 접속수를 넘어서는 활동을 하는 사업자들을 포함하여 소비법 제L. 111-7조에서 의미하는 온라인 플랫폼 사업자들은 선거기간 동안 시민들에게 명확히 정보를 전달한다는 공익과 선거의 진정성의 관점에서 다음을 준수한다 :

1° 사용자들에게 해당 플랫폼에 공익적 토론에 관련된 정보 콘텐츠를 게재하는 대신 댓가를 지불하는 개인의 신원 혹은 상호, 회사 소재지, 법인의 목적에 대해 올바르고, 명확하고, 투명한 정보를 제공하고, 필요한 경우에 그 계정에 대한 정보를 제공한다. ;

2° 공익적 토론과 관련된 정보 콘텐츠 게재의 일환으로 개인 정보를 사용하는 것에 대해 사용자들에게 올바르고, 명확하고, 투명한 정보를 제공한다 ;

3° 규정된 금액 기준을 넘어서는 정보콘텐츠 게재 대신 받은 댓가의 금액을 공개한다.

이 정보들은 전자 통로로, 공개된 형식으로, 이 조항의 첫째 줄에 명시된 기간 동안 매일 규칙적으로 업데이트 되어 공중에게 공개된 기록으로 수집된다.

이 조항의 적용 방법은 시행령으로 명시된다.

« 제L. 163-2 조 - I. - 총선이 치러지는 달의 1일을 기준으로 3개월 전부터 선거 당일까지, 앞으로 다가올 선거의 진정성을 해칠 성격의 거짓된 정보가 인위적으로 온라인 커뮤니케이션 서비스를 통해 고의적, 인위적으로, 자동화된 방식으로 대량 유포되는 경우, 검찰이나 모든 후보자, 모든 정당 또는 정치 단체, 모든 관계자의 요청에 따라 담당 판사는 초래된 피해에 대한

보상과는 별도로, 디지털 경제에서의 신뢰를 위한 2004년 6월 21일 법 n° 2004-575 제6조의 1항 두 번째에서 명시된 모든 사람들에게 또는 그러한 사람이 없는 경우 같은 조항 1항의 첫 번째에서 명시된 모든 사람들에게, 이 유포를 멈추게 하기 위한 적합하고 필요한 모든 조치를 내릴 수 있다.

II. - 담당 판사는 제소부터 48시간 이내에 의견을 공표한다.

상고의 경우, 법원은 제소부터 48시간 이내에 의견을 공표한다.

III. - 이 조항에 근거한 조치들은 시행령에 의해 결정된 법원과 항소법원에 전속 배정된다. »

제2조

I. - 선거법 제2권의 4호 5장의 초반에 다음과 같이 제L. 306를 작성하여 재정립한다. :

« 제L. 306.조 - 제L. 163-1조와 제L. 163-2조의 조항을 적용할 수 있다. »

II. - 선거법 제L. 327에 « L. 113 » 대신 « L. 112 »로 대체한다.

제3조

유럽의회 의원 선출에 관한 1977년 7월 7일 법 n° 77-729의 제 장 초반에 제14-2조를 다음과 같이 작성하여 추가한다. :

« 제14-2조 - 선거법의제 L. 163-1조와 제L. 163-2조의 조항은 유럽의회 의원 선출에 적용할 수 있다. »

제4조

선거법 제L. 558-46조 1항에, 1° bis항을 작성하여 추가한다 :

« 제L. 163-1조와 L. 163-2조 1° bis항 ».

제2호

커뮤니케이션 자유에 관한 1986년 9월 30일 법 수정을 위한 조항

제5조

커뮤니케이션 자유에 관한 1986년 9월 30일 법 n° 86-1067의 제33-1조 1항에 다음 두 줄을 작성하여 보완한다. :

« 만약 라디오 또는 텔레비전 방송이 인간의 존엄성, 타인의 자유와 재산, 표현과 생각과 의견의 다원성, 어린이와 청소년에 대한 보호, 공공질서 유지, 국가 안보, 제도의 적법한 기능을 포

함한 국가의 근본적인 이익을 심각하게 해칠 수 있는 위험을 포함하면 시청각최고위원회는 협약 체결을 시도하는 요구를 반력할 수 있다. 위원회는 앞서 언급한 방송이 현행법을 어길 때에도 똑같이 할 수 있다.

« 상법 제233-3조의 의미로 외국의 정부에 의해 통제되거나 외국 정부의 영향력 하에 있는 법인에 의해 협약의 체결이 요청되는 경우, 시청각최고위원회는 요청을 검토하기 위해 요청자, 요청자의 자회사, 요청자 혹은 요청자의 자회사를 통제하는 법인이 편집하는 다른 전자 커뮤니케이션 서비스의 콘텐츠를 살펴볼 수 있다. »

제6조

동법 제33-1조 이후에 제 33-1-1조를 다음과 같이 작성하여 추가한다. :

« 제33-1-1조 - 대통령 선거, 하원의원 및 상원의원 선거, 유럽의회 대표 선거, 국민투표가 있는 달의 1일을 기준으로 3개월 전부터 선거 당일까지의 기간 동안 상법 제L.233-3조의 의미에서 외국 정부에 의해 통제되거나 외국 정부의 영향 하에 있는 법인과 체결된 협약을 목적으로 하는 서비스가 다가올 선거의 진정성을 침해하는 성격의 거짓 정보를 고의로 유포하는 경우 시청각최고위원회는 이 문제를 경고하거나 멈추도록 전자 커뮤니케이션의 모든 방법을 통해 투표 행위가 끝날 때까지 방송 중단을 명령할 수 있다. ».

사실이 이 조항에 예고된 절차의 개시를 증명하였다고 평가되면, 위원회는 문제가 된 사람들에게 기소를 고지한다. 이 사람들은 고지부터 48시간 이내에 그들의 견해를 발표할 수 있다. 이 내용은 공중과 행정간 관계에 관한 법 제L. 121-2조 1항과 2항에서 예고된 경우에 적용될 수 없다.

« 이 조항에서 예고된 절차에 따른 위원회의 결정은 관련자들과 프랑스에서 서비스 방송을 책임지고 중단 조치를 수행하는 것을 보장하는 배급자 위성 사업자에게 고지된다. »

제7 bis

앞서 언급된 1986년 9월 30일 법 n° 86-1067 제42-1조의 1항에 다음을 작성한다 :

« 1° 서비스, 특정한 프로그램 항목, 프로그램의 일부분, 광고 시퀀스의 편집, 배급, 방송에 대한 중단은 최대 1개월로 한다 ; ».

제8조

동법 제42-5조 이후에, 제42-6조를 다음과 같이 작성하여 재정립한다. :

« 제42-6. - 시청각최고위원회는, 협약을 목표로 하는 방송 서비스가 거짓된 뉴스를 유포함으로써 제도의 적법한 기능을 포함하여 국가의 근본적인 이익을 침해하는 경우, 최종 경고 이후에 상법 제L. 233-3조의 의미로 외국 정부에 의해 통제되거나 외국 정부의 영향력 하에 있는 법인과 제33-1조를 적용하여 체결한 협약에 대해 일방적인 해지 처벌을 공표할 수 있다. 이

요소들만으로 결정을 내릴 수는 없지만, 이러한 침해를 평가하기 위해 위원회는 특히 협약을 체결한 회사, 회사의 자회사, 회사나 그 자회사를 통제하는 법인이 편집하는 전자커뮤니케이션의 다른 서비스의 콘텐츠를 검토할 수 있다. »

제9조

동법 제42-7조의 첫째 줄과 둘째 줄 첫 번째 문단에서 « 42-4조, » 다음에 « 42-6조 »를 추가한다.

제10조

동법 제42-10조는 다음과 같이 수정한다 :

1° 첫 번째 줄의 두 번째 문단에서 « 위성 » 단어 이후에 « 또는 서비스 배급자에 의해 »라는 단어들을 추가한다 ;

2° 첫 번째 줄 이후에 다음과 같은 줄을 작성하여 추가한다 :

« 이 서비스가 특히 거짓된 뉴스를 유포함으로써 제도의 적법한 기능을 포함하여 국가의 근본적인 이익을 침해하는 경우, 이 요청은 특히 위성 네트워크 사업자 또는 상법 제L. 233-3조의 의미로 외국 정부에 의해 통제되거나 외국 정부의 영향력 하에 있으며 프랑스 관할과 관계된 시청각커뮤니케이션 서비스 배급자에 의한 유포나 배급을 멈추도록 하기 위한 목적이 될 수 있다. 이 침해를 판단하기 위해 판사는 필요한 경우 협약을 체결한 회사와 자회사, 회사와 자회사를 통제하는 법인이 편집하는 전자커뮤니케이션 서비스의 다른 콘텐츠를 검토할 수 있다. »

II. - 행정법 제L. 553-1조를 다음과 같이 수정한다 :

1° 첫째 줄에서 « 재생된 이 다음 »을 삭제한다 ;

2° 뒤의 세 줄을 삭제한다.

제3호

허위정보 유포 근절에 관한 온라인 플랫폼 사업자의 협조 의무

제11조

I. - 선거법 제L. 163-1조의 첫째 줄에 명시된 온라인 플랫폼 사업자들은 공공질서를 교란하거나 커뮤니케이션 자유에 관한 1986년 9월 30일 법 n° 86-1067 제33-1-1조의 첫째 줄에서 명시한 선거의 진정성을 해칠 수 있는 허위정보의 유포를 근절하기 위해 조치를 시행한다. 사업자들은 사용자들로 하여금 그러한 정보에 대해 특히, 정보가 제 3자를 대신하여 홍보된

콘텐츠에서 야기되었을 때, 신고할 수 있도록 쉽게 접근할 수 있는 가시적인 장치들을 마련한다.
또한, 다음에 대한 추가 조치들을 시행한다 :

- 1° 알고리즘의 투명성 ;
- 2° 언론사와 방송사에서 나온 콘텐츠를 홍보 ;
- 3° 허위정보를 대량으로 유포하는 계정 근절 ;
- 4° 사용자에게 공익적 토론에 관한 정보 콘텐츠를 게재하는 대신 댓가를 지불한 개인의 신원 또는 법인의 상호, 소재지, 목적에 대한 정보 제공;
- 5° 콘텐츠의 성격, 출처, 유포 방법에 대해 사용자에게 정보 제공 ;
- 6° 미디어와 정보 교육.

이 조치들과 방법들은 공개한다. 각각의 사업자들은 매년 시청각최고위원회에 시행한 조치들의 방법을 명시한 선언문을 제출한다.

II. - 이 조항은 프랑스령 폴리네시아, 왈리스 섬, 후투나 섬, 뉴칼레도니아, 프랑스령 남부와 남극지역에서도 적용된다.

제12조

앞서 언급된 1986년 9월 30일 법 n° 86-1067 제17-1조 이후에 제17-2조를 다음과 같이 작성하여 추가한다 :

« 제17-2조. - 시청각최고위원회는 공공질서를 어지럽히거나 이 법률의 제33-1-1조의 첫째 줄에 명시된 선거의 진정성을 해칠 수 있는 거짓 정보의 유포 근절에 기여한다.

필요한 경우, 선거법 제L. 163-1조의 첫째 줄에 명시된 온라인 플랫폼 사업자들에게 이러한 정보의 유포 예방을 개선하기 위한 권고사항을 전달한다.

위원회는 온라인 플랫폼 사업자들이 정보의 조작 근절에 관한 2018년 12월 22일 법 n° 2018-1202 제11조에서 명시된 조치를 취하는 의무를 따르도록 보장한다.

위원회는 적용과 효과에 대해 정기적인 평가서를 발표한다. 이러한 목적으로 위원회는 이 법의 제19조에서 규정한 조건에 따라 사업자들로부터 평가 보고서 작성을 위해 필요한 모든 정보를 수집한다. »

제13조

선거법 제L. 163-1조의 첫째 줄에 명시된 플랫폼 사업자들은 이 호(titre)와 디지털 경제에서의 신뢰를 위한 2004년 6월 21일 법 n° 2004-575의 제6조 1항 7의 세 번째 줄에서 예고된 내용의 적용을 위해 프랑스 영토에서 교섭상대 역할을 할 법적 대리인을 지정한다.

제14조

선거법 제L. 163-1조의 첫째 줄에 명시된 플랫폼 사업자들은 공익적 토론에 관련된 정보 콘텐츠의 추천, 분류, 기준제시의 알고리즘을 사용하여 운영에 대해 집계된 총체적 통계를 공개한다.

각각의 콘텐츠에 대해 다음을 언급한다 :

- 1° 추천, 분류, 기준제시 알고리즘에 의존하지 않고 직접 액세스한 부분 ;
- 2° 필요한 경우 플랫폼 내부의 검색 엔진 알고리즘이나 콘텐츠에 접근하는 데에 관여한 플랫폼의 추천, 분류, 기준제시 알고리즘에 귀속되는 간접적 액세스에 대한 부분.

이 통계들은 모든 사람들이 접근가능하도록 자유롭고 공개된 형식으로 온라인으로 공개한다.

제15조

선거법 제L. 163-1조의 첫째 줄에 명시된 플랫폼 사업자들, 통신사 규제에 관한 1945년 11월 2일 명령 n° 45-2646에서 의미하는 통신사들, 언론의 법률적 제도 개혁에 관한 1986년 8월 1일 법 n° 86-897에서 의미하는 언론사 및 온라인 언론사, 커뮤니케이션 자유에 관한 1986년 9월 30일 법 n° 86-1067에서 의미하는 시청각커뮤니케이션 방송사, 소비법에서 의미하는 광고주, 언론인 대표 조직, 허위정보 유포 근절에 기여할 수 있는 모든 다른 조직들은 허위정보 유포 근절에 관한 협력 계약을 체결할 수 있다.

제4호

미디어와 정보 교육에 관한 조항

제16조

교육법 제L. 312-15조를 다음과 같이 수정한다 :

- 1° 첫째 줄 첫째 단락은 « , 인터넷 사용과 온라인 커뮤니케이션 서비스 사용을 포함하여 »로 보완한다.
- 2° 마지막 두 번째 줄의 둘째 단락에서 « 방법들 » 뒤에 « 정보의 신뢰성을 확인하는 »을 추가한다.

제17조

교육법 제L. 332-5조는 « 이용 가능한 정보에 대한 비판적 분석에 관한 교육을 포함하는 » 표현으로 보완한다. .

제18조

교육법 제L. 721-2조의 마지막 두 번째 줄은 다음과 같이 수정한다. :

- 1° 첫째 단락에서 « 문화 » 뒤에 « , 미디어와 정보 교육에 대한 »을 추가한다 ;
- 2° 둘째 단락에서 « 차별 » 뒤에 « , 정보의 조작에 »를 추가한다.

제19조

1986년 9월 30일 법 n° 86-1067의 제28조에서 3°항을 다음과 같이 작성하여 재정립한다. :
« 3° 미디어와 정보에 관한 교육에 기여하는 적절한 조치들 ».

제5호

해외영토에 관한 조항

제20조

I. - 선거법을 다음과 같이 수정한다 :

1° 제L. 388조의 첫 줄에서 « 정치생활에서의 신뢰를 위한 2017년 9월 15일 법 loi n° 2017-1339 » 대신 « 정보 조작 근절에 관한 2018년 12월 22일 법 n° 2018-1202 »으로 대체한다;

2° 제L. 395조에서 « 선거에서 후보자 제출 절차에 관한 2018년 1월 31일 법 loi n° 2018-51 » 대신에 « 정보 조작 근절에 관한 2018년 12월 22일 법 n° 2018-1202 »으로 대체한다 ;

3° 제L. 439조에서 « 선거에서 후보자 제출 절차에 관한 2018년 1월 31일 법 loi n° 2018-51 » 대신 « 정보 조작 근절에 관한 2018년 12월 22일 법 n° 2018-1202 »으로 대체한다.

II. - 선거법 제L. 558-46조의 1° bis의 내용들은 뉴칼레도니아, 프랑스령 폴리네시아, 왈리스와 후투나 섬에서 적용된다.

III. - 교육법은 다음과 같이 수정한다. :

1° 제L. 371-1조는 다음과 같이 작성하여 보완한다. :

« 제L. 312-15조와 L. 332-5조는 정보 조작 근절에 관한 2018년 12월 22일 법 n° 2018-1202에 근거하여 적용될 수 있다. » ;

2° 제L. 771-1조, L. 773-1조와 제L. 774-1조는 다음과 같이 작성하여 보완한다. :

« 제L. 721-2조는 정보 조작 근절에 관한 2018년 12월 22일 법 n° 2018-1202에 근거하여 적용될 수 있다. »

IV. - 유럽의회 의원 선출에 관한 1977년 7월 7일 법 n° 77-729의 제26조 첫째 줄 마지막에서 « 작성 » 단어 뒤에 « 정보 조작 근절에 관한 2018년 12월 22일 법 n° 2018-1202에 기인한 »으로 작성한다.

V. - 커뮤니케이션 자유에 관한 1986년 9월 30일 법 n° 86-1067의 제108조에서 « 해외영토의 실질적 평등과 사회와 경제에 관한 기타 조항들에 관한 2017년 2월 28일 편성법 n° 2017-256 » 대신 « 정보 조작 근절에 관한 2018년 12월 22일 법 n° 2018-1202 »으로 대체한다.

VI. - 이 법의 제13, 14, 15조는 프랑스령 폴리네시아 왈리스와 후투나 섬, 뉴칼레도니아, 프랑스령 남부와 남극지역에서 적용될 수 있다.

이 법은 국가의 법으로 시행될 것이다.

I. 들어가며

2017년 11월, 일본의 포털사이트 Yahoo! JAPAN의 뉴스사이트에서는 일본에서 근무하는 해외특파원들의 시각에서 본 일본의 선거와 정치, 그리고 보도에 대한 특집 기사를 마련했다(大谷英代·笹島康仁, 2017). 이 특집기사에서 일본해외특파원협회의 기자들은 자민당의 장기집권과 일본의 독특한 선거 분위기를 언급하면서, 유권자가 정책을 알기 쉽게 해설하는 보도가 부족하고, 언론조차도 정치인의 이미지를 사용하는 이미지 선거 등의 문제점을 지적했다. 한편으로는 다들 선거에 관심이 없는 것 같아 불가사의하다는 의견도 있었다. 실제로 일본에서 주요 선거의 투표율은 2000년대 들어 사상 최저 투표율을 여러차례 경신했고 방송사의 선거 보도 시간도 줄어드는 경향을 보이고 있다. 2013년 7월의 국회 참의원(상원) 선거 때부터 인터넷 선거운동이 허용되면서 유권자의 관심을 촉진할 수 있다는 기대감도 컸지만 인터넷 선거운동이 허용된 이후 투표율은 오히려 직전 선거보다 하락하는 등 인터넷 선거운동이 직접적으로 투표율이나 표심으로 이어지기에는 한계가 있었다는 지적도 나온다.

일본의 낮은 투표율의 이유로는 일본 국민 자체가 정치에 관심이 없다는 점이 자주 언급되지만, 일본의 선거 제도와 선거 보도를 둘러싼 여러 제약도 국민의 관심도를 떨어뜨리는 데 일조한다고 할 수 있다. 미즈시마(水島宏明, 2014a)는 2014년 중의원(하원) 총선거 이후 게재한 〈선거 뉴스는 왜 지루한가〉라는 기고에서 ‘공평중립, 공정’을 지나치게 요구함에 따라 편향보도라는 비판이 방송사를 향하는 경우가 많은 데다, 집권 여당이 공평 중립을 요구하는 요망서를 방송 각사에 보낸 것을 계기로는 더더욱, 안전하고 무난한 보도를 지향하고 있는 것이 일본 선거 보도의 문제점이라고 지적한다. 그리고, 정책에 대한 논의가 없고 후보자 선택에 실질적인 도움이 될 수 있는 정보를 제

* 시즈오카대학 전임강사, syd.kwak@gmail.com

공하지 못하게 되는 일본 선거 보도의 현 상황은 선거의 공정성에 대해 양적으로 집착하는 사회적인 분위기에 상당 부분 기인한다고 할 수 있다.

이 글에서는 일본 방송사의 선거 보도와 관련된 논쟁을 중심으로, 일본의 선거 보도가 직면해 온 문제점과 그 배경에 대해 논하고자 한다. 일본에서 선거보도의 문제점을 다루는 논문이나 기사, 특집의 대부분은 방송매체의 보도에 집중돼 있으며, 신문매체에 대한 최근의 논의는 찾기 어렵다. 일본신문협회 홈페이지에 게재된 과거의 선거보도 관련 성명은 6건이며, 표현의 자유와 관련된 성명은 1993년의 선거예측보도 관련 성명이 마지막이다. 반면, 방송의 경우 NHK와 민방 각사로 구성된 BPO의 의견서에서 최근의 선거에 이르기까지 다루고 있으며, 이러한 의견서가 신문기사화 되는 경우도 잦다. 이러한 배경에서, 본 글에서는 우선 일본의 선거 제도와 관련 규정을 짚어보고, 일본의 방송윤리 프로그램향상기구(BPO)가 2017년에 발표한 의견서에서 제시한 선거보도의 공정성과 언론의 역할에 대한 논의를 중심으로 일본 선거보도의 문제점과 과제에 대해 살펴보겠다.

〈표 1〉 2000년 이후 국회의원 선거 투표율 (총무성, 2019a)¹⁾

구분	시기(년)	투표율(%)	비고
중의원(하원)	2000	62.49	
	2003	59.86	
	2005	67.51	
	2009	69.28	민주당으로 정권교체
	2012	59.32	자민당 정권탈환
	2014	52.66	인터넷 선거운동 허용
	2017	53.68	
참의원(상원)	2001	56.44	
	2004	56.57	
	2007	58.64	
	2010	57.92	
	2013	52.61	인터넷 선거운동 허용
	2016	54.70	
	2019	48.80	

1) 지방선거의 투표율은 몇 년째 50% 미만을 기록 중이다. 격전지로 관심을 모았던 도쿄도지사선거의 경우 2016 선거에서 NHK개표방송 시청율이 20.0%, 민방 TV도쿄의 선거특별방송 시청률이 9.6%로 이례적으로 높은 수준이었는데 이 당시의 투표율도 59.73%로 60%를 넘지 못했다. 코로나시국 아래 지난해 치러진 선거에서는 55.00% 였다(朝日新聞, 2016. 8. 2.; 도쿄도선거관리위원회 홈페이지).

II. 일본의 선거제도와 선거보도

1. 선거의 종류

일본 총무성 홈페이지에 따르면 일본에서 선거는 크게 2가지 분류로 나뉜다. 첫 번째는 선출하는 공직에 따른 분류로, 국회의원과 도도부현(광역지자체)지사, 도도부현의회 의원, 시구정촌(기초지자체)의 장, 시구정촌 의회 의원 등 선출하는 대상에 따른 분류이다. 또 두 번째는 선거 사유에 따른 분류로, 임기만료에 따른 분류, 의회의 해산 또는 의원의 결원 등 선거가 실시되는 이유에 따른 분류이다. 총무성 홈페이지가 소개하고 있는 주요 선거의 특징은 다음과 같다.

(1) 중의원의원 총선거

일본에서 총선거란 국회의 하원에 해당하는 중의원의원을 선출하는 선거를 가리킨다. 소선거구(지역구)선거와 비례대표선거로 구성되며, 4년인 의원임기 만료, 혹은 중의원 해산에 따라 실시된다. 단, 제2차 세계대전 이후 중의원 임기 만료에 따라 총선거가 실시된 경우는 1976년의 제34회 선거뿐으로, 이외의 모든 총선은 중의원 해산으로 인해 실시됐다.²⁾ 가장 최근 실시된 총선은 2017년 10월에 실시된 제48회 선거이며, 2021년의 제49회 총선은 의원 임기 만료 기한을 지났지만 자민당 총재선거 등으로 인해 중의원 해산 형태로 실시된다. 중의원선거 정원은 총 465명이며, 이 중 289명은 소선거구에서, 176명은 비례대표에서 선출된다.

(2) 참의원의원 통상선거

상원에 해당하는 참의원의 의원 임기는 6년이며, 3년에 한 번씩 참의원 의석의 절반을 대상으로 선거를 실시한다. 참의원에는 해산이 없기 때문에, 의원 임기 만료에 따른 선거만 실시되며, 정원 248석, 이 중 100석이 비례대표, 148석은 선거구(지역구)에서 선출된다. 선거구선거의 경우, 각 도도부현별로 복수 인원을 선출하는 중대선거구제를 채택하고 있다.³⁾

2) 중의원 홈페이지, <중의원의원총선거일람표> 참조. <https://www.shugiin.go.jp>

3) 단, 돗토리현과 시마네현, 그리고 도쿠시마현과 고치현은 선거구 통합을 통해 두 현에서 2석을 선출한다.

(3) 지방선거

1) 일반선거

도도부현(광역지자체)과 시구정촌(기초지자체)의 의회 의원 전원을 선출하는 선거로, 국회 중의원 선거와 마찬가지로 4년의 임기 만료시 혹은 의회 해산으로 선거가 실시된다.

2) 지방공공단체 장의 선출

도도부현 지사와 시구정촌 장 등 지자체 장을 선출하는 선거로, 4년의 임기만료시 혹은 주민의 직접청구에 따른 해직, 불신임결의에 따른 실직, 사망, 퇴직, 피선거권 상실 등의 경우에 실시된다.

3) 설치선거

지방공공단체가 신설됐을 경우, 그 의회 의원과 장을 선출하는 선거이다.

이외에 특별한 선거로는 재선거, 보결(보궐)선거, 증원선거가 있다.

2. 한국과 구별되는 일본 공직선거와 선거보도의 특징

(1) 수시로 실시되는 선거

일본에서는 임기만료를 기준으로 정기적으로 선거가 실시되는 경우는 참의원통상선거가 유일하고, 이외의 선거에서는 의회의 해산 등으로 인해 비정기적으로 선거가 실시되는 경우가 많다. 공영방송 NHK홈페이지의 선거 특설 페이지인 〈선거Web〉에서는 전국 공직선거의 결과와 일정을 게시하고 있는데, 이에 따르면 2021년에 실시되는 주목할 선거만 33개에 해당하고, 월별 선거 일정을 보면 거의 매주 일요일⁴⁾에 전국 여러 곳에서 의회 선거나 시장 선거 등의 투표가 치러진다.

지방선거의 경우, 4년에 1번 전국적으로 같은 날 실시되는 ‘통일지방선거’가 있지만, 모든 지자체의 선거가 통일지방선거일에 실시되는 것은 아니다. 임기 중 사임 등의 사

4) 일본에서는 일요일 오전 7시부터 오후 8시까지 투표가 진행된다.

유로 선거를 실시할 경우, 남은 임기를 보장하는 것이 아니라 전체 임기가 보장되므로, 이와 같은 경우 통일지방선거와 별도로 선거가 실시된다. 예를 들어, 가장 최근의 통일 지방선거는 2019년 4월에 실시됐지만, 도쿄도지사 선거의 경우 2016년 마스조에 전 지사의 사임으로 도지사선거가 실시됐고, 이때 당선된 고이케 유리코 지사의 4년 임기가 만료된 2020년 7월에 선거가 실시됐다. 총무성의 2019년 보도자료(2019b)에 따르면, 49개 도도부현 중 23.4%에 해당하는 11개 도도부현만이 통일지방선거일에 지사 선거를 실시했으며, 전국의 모든 광역 및 기초지자체 장과 국회의원 선거 중에서 27.27%만이 통일지방선거일에 선거 실시가 예정됐었다.

(2) 자필식 투표

일본에서 대부분의 투표는 자신이 지지하는 후보 혹은 비례대표선거의 경우 정당의 이름을 유권자가 자필로 기입하는 자필식투표 방식을 채택하고 있다.⁵⁾ 따라서, 선거와 관련한 정보프로그램 혹은 예능프로그램에서는 후보자의 이름을 잘못 기입하거나 일부만 기입했을 경우, 투표로 인정되는 사례와 그렇지 않은 사례에 대해 소개하거나, 이를 맞추는 퀴즈 형식도 종종 등장한다.

(3) 참의원 비례선거의 ‘비구속명부식’ 채택

일본의 참의원 비례선거의 경우, ‘비구속명부식’을 채택하고 있기 때문에 후보자 개인에게 투표하는 것이 가능하다. 정당명에 투표하고 이미 정해진 비례순위에 따라 당선자가 결정되는 구속명부식과 달리 비구속명부식에서 유권자는 정당에 투표하는 것과 정당이 제출한 명부에 등재된 후보자 개인에게 투표하는 것 중 하나를 선택할 수 있다. 정당명과 후보자명의 총 득표수로 정당별 의석이 할당되면 정당 내에서 개인 득표가 많은 후보자 순으로 당선자가 결정된다(放送倫理・番組向上機構, 2010). 이처럼 비례대표 선거에서도 지지하는 후보에게 표를 넣을 수 있기 때문에, 이로 인해 선거보도에서 윤리 위반으로 이어지거나, 윤리 위반이라는 의혹을 받는 사례가 발생하기도 한다. 수많은 비례대표 중에서 소수의 후보만을 선정해 소개할 경우 자칫 편향된 보도, 언론의 선

5) 단, 지방선거의 경우 지역의 조례에 따라 사전에 후보자 명단을 인쇄한 투표용지에 ○표시를 하는 기호식 투표를 채택하기도 한다(총무성 홈페이지).

거운동으로 보일 수도 있기 때문이다.

(4) 정보방송에서의 선거보도

뉴스 등 보도프로그램과 함께, 일본의 선거 보도에서 상당한 지분을 담당하고 있는 것이 ‘와이드쇼’라고도 불리는 정보방송이다. 밤시간대에 방송되는 각사의 메인 뉴스가 1시간 정도의 길이로 캐스터와 취재영상, 언론인 혹은 전문가 코멘테이터의 해설로 구성되는 데 반해, 정보방송은 2시간 이상 계속되며, 방송사 소속 아나운서 뿐 아니라 각계 전문가, 연예인 등 다양한 출연자가 스튜디오에 패널로 등장해 방송에서 소개되는 뉴스나 취재 아이템에 대해 토론하기도 한다. 다루는 주제도 다양해, 뉴스 뿐 아니라 연예정보, 맛집 소개 등 생활정보에 이르기까지 폭넓은 분야에서 취재한 내용이 방송되며, 최신 뉴스에 대해서는 뉴스프로그램보다 더 오랜 시간을 들여 내용을 심층적으로 분석하고 전문가의 해설과 패널 토론이 이뤄진다. 이러한 정보방송은 NHK와 TV도쿄를 제외한 공중파 민방에서는 오전 8시부터 오후 7시까지의 시간대 중 대부분을 차지한다. 특히, 한때 드라마 재방송이나 한류드라마 등으로 채워졌던 오후 2시부터 7시까지의 시간대는 상대적으로 저렴한 제작비로 괜찮은 시청률을 올릴 수 있다는 점에서 점점 정보방송으로 대체됐고, 기존 정보방송도 방송시간이 늘어나는 추세이다.

방송사에 따라서는 이러한 정보방송이 방송사 간판 보도프로그램의 위치를 차지하기도 한다. 예를 들어 후지TV의 경우, 간판 보도프로그램 위치를 가지고 있는 것은 밤 11시 40분에 방송되는 뉴스가 아니라 오후 4시대부터 7시까지 방송되는 정보방송이다. 정보방송의 이러한 위치는 일본 TV에서 보도프로그램과 정보프로그램, 나아가서는 예능과의 구분이 점점 모호해지는 추세를 반영하고 있는 것이기도 하다.

(5) 공직선거법과 표현의 자유

일본의 공직선거법은 선거운동에 관해 명시한 제13장에서 신문과 잡지, 방송 등 언론의 이용과 관련해 규정하고 있으며,⁶⁾ 제148장에서는 신문과 잡지에 대해, 제151조

6) 언론 관련 조항인 제148조에서 제152조까지의 내용은 다음과 같다.

제148조 신문, 잡지의 보도 및 평론 등의 자유

제148조 2 신문, 잡지의 불법이용 등의 제한

3에서는 다음과 같이 표현의 자유를 보장하고 있다(e-Gov法令情報).

제148조 (신문, 잡지의 보도 및 평론 등의 자유) 이 법률에서 규정하는 선거운동 제한에 관한 규정은 신문 혹은 잡지가 선거에 관해 보도 혹은 평론을 게재하는 자유를 막아서는 안 된다. 단, 허위 사항을 기재하거나 사실을 왜곡해 기재하는 등 표현의 자유를 남용해 선거의 공정성을 해쳐서는 안 된다.

제151조 3 (선거방송의 프로그램 편집의 자유) 이 법률에서 규정하는 선거운동의 제한에 관한 규정은, 일본방송협회 혹은 기간방송사업자가 행하는 선거에 관련한 보도 혹은 평론에 대해 방송법 규정에 따라 방송선거를 편집할 자유를 막아서는 안 된다. 다만, 허위 사항을 방송하거나 사실을 왜곡해 방송하는 등 표현의 자유를 남용해 선거의 공정성을 해쳐서는 안 된다.

그런데, 일본에서는 선거보도와 관련해 보도의 공정성이라는 개념과 표현의 자유가 충돌하는 사례가 종종 일어난다. 일본신문협회는 1966년 <공직선거법 제148조에 관한 일본신문협회 편집위원회의 통일의견>에서 신문에 대해 선거의 공정성을 확보한다는 취지에서 적극성이 결여된 보도, 평론을 해 왔다는 비판이 있었다면서, “표현의 자유를 남용해 선거의 공정성을 해쳐서는 안 된다”는 규정이 언론기관이 선거의 공정성을 해쳤다고 주장하는 후보자 측의 법적 근거로 이용됐다고 지적한 바 있다. 또, 동 협회는 1992년과 1993년에 선거 예측조사를 제한하려는 정치권의 움직임과 관련해, 이러한 움직임이 보도기관의 취재보도의 자유를 큰 폭으로 제약하고, 근본적으로는 유권자에게 충분한 정보를 제공하는 것을 저해한다는 입장문을 발표했었다.

선거의 공정성과 보도의 자유 사이의 갈등은 오늘날에도 특히 방송매체를 중심으로 계속되고 있다. 2017년, 방송윤리 프로그램향상기구(BPO)가 발표한 방송윤리검증위원회

제149조	신문광고
제150조	정견방송
제150조 2	정견방송의 품위유지
제151조	경력방송
제151조 2	정견방송 및 경력방송을 중지할 경우
제151조 3	선거방송 프로그램 편집의 자유
제151조 5	선거운동방송의 제한
제152조	인사를 목적으로 한 유료광고의 금지

결정문의 내용과 실제 선거 보도의 데이터 분석을 보면, 선거보도에서 양적, 형식적인 공평성을 요구하는 분위기로 인해, 특히 선거운동기간(이하 선거기간) 중의 언론 보도, 특히 정책을 토론하고 평가하는 보도가 상당히 위축돼 있는 것으로 나타나기 때문이다.

III. BPO 방송윤리검증위원회 결정문을 통해 본 공직선거법과 표현의 자유

방송윤리 프로그램향상기구(BPO)는 NHK와 민간방송사가 2003년에 설립한 제3자 기구로, 2021년 4월 현재 공영방송NHK와 일본민간방송연맹(민방련), 205개 민방련 회원사가 가입돼 있다. 방송윤리검증위원회, 방송인권위원회, 청소년위원회 등 3개 위원회로 구성되며, 이들 3개의 독립된 위원회가 방송윤리와 인권 문제를 검증하고, 방송국을 대상으로 권고나 견해, 의견 등을 발표한다(BPO홈페이지). 구체적으로는, 방송윤리에 저촉되는 것으로 의심되는 내용에 대한 제보를 받고, 해당 방송사의 입장을 듣는 등 심의과정을 거쳐 방송윤리 위반에 해당하는지 판단하고, 이러한 판단을 내린 이유와 향후 재발방지 등을 위한 제언이 담긴 위원회 결정문 등을 발표한다. 다만, 위원회는 방송사에 대해 권고, 견해, 의견을 통지할 수 있을 뿐, 방송사에 명령, 지시 등 강제력을 가지는 의무를 부과할 수는 없다. 또한, 정부나 방송을 관할하는 정부부처인 총무성과도 무관하다.

선거보도와 관련해서는 BPO 홈페이지의 ‘자주 있는 질문(FAQ)’에 관련 주요 결정문과 함께 선거보도에 있어서의 윤리적인 쟁점을 소개하고 있는데, 선거 관련 결정문 중 눈에 띄는 것이 2017년 발표된 방송윤리검증위원회 결정문(이하 결정문)이다. 선거보도에 대한 이전 사례의 결정문이 구체적인 사례에 대한 윤리 위반 여부의 판단에 주목했던 것과 달리, 이 결정문에서는 선거방송의 공평/공정성에 대해 관련 법 조항을 들어 구체적으로 논의하고, 이를 바탕으로 2016년에 실시된 선거에서 문제가 제기된 사안에 대해 윤리 위반으로 볼 수 없다는 입장을 냈다. 그리고, 이를 바탕으로 선거보도에서 요구되는 ‘공평/공정성’의 의미와 언론의 역할에 대한 위원회의 견해를 내놓았다(放送倫理・番組向上機構, 2017).

1. 선거와 방송의 관계

결정문 서두에서 위원회는 2016년에는 선거 연령이 18세로 하향됐고, 선거구 통합 이후 처음으로 참의원선거와 중의원 보궐선거, 전국적으로 주목을 모은 지방선거가 있었다고 의의를 정리하고, 이들 선거와 관련한 방송에 대해 활자매체로부터 활발한 비평이 있었으며, BPO에도 시청자로부터 많은 의견이 접수됐다고 밝혔다. 접수된 의견 중에는 유권자의 선택의 기준이 될 수 있는 쟁점이나 정보가 충분히 전달되지 않았다거나, 방송량은 늘었지만 후보자의 캐릭터나 정치 사이의 대립이라는 화제에 치우쳐, 정책 분석 등 필요한 정보가 부족했다는 지적과 함께, “방송의 대부분이 일부 입후보자를 중심으로 한 것으로, 그 밖의 후보자와의 공평이 결여됐다”는 등의 지적이 있었다고 한다. 선거와 관련된 TV방송 내용에 대한 비판에 대해, 위원회는 다음과 같이 의문을 제기했다.

선거에 관한 TV프로그램에 대해서는 후보자를 포함한 출연자의 선택, 영상과 주장의 발췌, 각 후보자를 다루는 시간의 길이, 사회자의 질문, 앵커와 코멘테이터 등과 관련해 종종 “공평하지 않다”, “정치적으로 중립이 아니다”는 비판이 생긴다. 때로는 “방송법의 프로그램편집준칙과 공직선거법 위반이므로 시정이 필요하다”고 까지들은 적이 있다.

그러나, 방송법과 공직선거법은 선거에 관한 프로그램 제작을 ‘공평’이나 ‘중립’이라는 개념으로 규제해 그 위반을 단속하려 하는 것일까. (1-2쪽)

결정문은 이어 관련 법률을 검토하면서 ① 프로그램 편집준칙은 ‘윤리규범’이다 ② 방송국에는 ‘선거에 관한 보도와 편집의 자유’가 있다 ③ 선거에 관한 보도와 평론에 요구되는 것은 ‘양적인 공평함’이 아니더라는 세 가지 입장을 밝혔다. 위원회의 세 가지 입장을 간략히 소개한다.

(1) 프로그램 편집준칙은 윤리규범

위원회는 2015년의 의견서에서 “정치적으로 공평할 것”이라는 방송법 조항(프로그램 편성준칙)은 “정부가 방송내용에 대해 간섭할 근거가 된다는 법규범이 아니라 어디까지

나 방송사업자가 자율적으로 프로그램 내용을 편집할 때 있어야 하는 기준, 즉 ‘윤리규범’이라고 지적한 바 있다. 여기서 ‘윤리규범’이란 정부가 구체적인 방송 내용이 준칙에 위반한다고 판단해 이를 바로잡기 위한 행정지도나 처분을 하거나 제재하는 근거가 되는 것은 안 된다는 것이다. 2015년 의견서에서 제시한 바와 마찬가지로 이러한 규정이 방송 내용을 제한하는 법규범이라면, 이는 표현 내용을 이유로 하는 규정이 되며, 너무나 광범위하고 막연한 규정으로 표현의 자유를 제한할 수 있다. 막연한 규정에 근거해 정부가 프로그램 내용에 개입하게 되면 방송 현장은 위축되고, 정부의 행정지도나 처분을 우려해 자유로운 프로그램을 자제하게 된다. 위축되고 외부의 눈치를 보면서 표현을 자제하고 스스로 제한하는 영향(위축효과)을 야기하는 법은 그 자체가 헌법에 보장된 표현의 자유의 보장에 반하기 때문에 무효라는 것이 민주주의 국가에서 공통적인 헌법의 해석이며, 따라서 프로그램 편성준칙이 헌법에 위배되지 않으려면 정부 규제의 근거여서는 안 되고 자율적으로 당사자가 지켜야 하는 윤리규범일 수밖에 없다는 것이 위원회의 입장이다.

(2) 선거에 대한 보도와 평론의 자유

공직선거법은 “중의원, 참의원 및 지방공공단체 의회 의원 및 장을 선출하는 선거제도를 확립하고 그 선거가 선거인이 자유롭게 표명하는 의사에 의해 공명하고 적정하게 이뤄지는 것을 확보하고 민주정치의 건전한 발전을 기하는 것을 목적”(제1조)으로 한다. 그리고, 이 목적을 달성하기 위해 다양한 제한을 규정하고 있는데, 이 중 방송을 직접 언급한 것은 ① 정견방송 ② 경력방송 ③ 허위 방송 금지 ④ 선거운동방송 제한 규정이며, ⑤ 인기투표의 경과 또는 결과의 공표는 방송을 포함해 그 누구에게도 금지돼 있다. 그밖에 선거운동방송의 금지 종류로서 방송에도 적용되는 ⑥ 선거기간 중 이외의 선거운동, 즉 사전선거운동의 금지, ⑦ 공직선거법이 정하는 이외의 선거연설회 금지가 규정돼 있다. 또한, 정견방송과 경력방송을 제외한 ③부터 ⑦까지는 형사처벌 대상이다.

위원회 결정문은 이러한 세세한 제약을 보면 선거 방송은 귀찮고 어려운 것이라고 생각할 수도 있겠지만 방송과 관련된 중요한 두 가지 규정을 보면 그렇지 않다고 제시하고 있다. 공직선거법 제151조의 이 규정은 ① 방송국은 사실에 근거해 선거에 관한 보도와 평론을 하는 프로그램을 방송법 규정에 따라 편집할 자유가 있다는 점과 ② 방송

국을 포함하여 누구든 정견 방송, 경력 방송과 선거운동용 확성기 사용 이외에는 선거 운동을 위한 방송을 하거나 방송을 하게 해서는 안 된다는 규정이다.

즉, 공직선거법은 방송국은 선거운동을 해서는 안 되지만, 허위 사실을 방송하거나 사실을 왜곡하는 등 표현의 자유를 남용하고, 그 결과 선거의 공정성을 해치는 결과가 되지 않는 이상, 선거에 관한 보도와 평론을 자유롭게 할 수 있다고 규정하고 있다는 것이다. 또한, 이러한 자유가 보장되는 이상, 그 결과 어떤 후보자나 정당에게 유리하거나 불리한 영향이 나타나는 것은 그 자체가 당연한 것이며, 정치적 공평을 해하는 것은 아니다. 또, 후보자가 출연하는 방송에서도 후보자 자신에게 투표를 당부하는 연설을 허용하고 사회자도 이를 제지하지 않는 방송이 아닌 이상 선거운동 방송에는 해당하지 않고, 선거에 관한 보도와 평론의 자유의 범위 내에 있다고 봐야 한다고 위원회는 지적했다.

(3) 선거 보도와 평론에 요구되는 공정성

위원회에 따르면, 방송국의 선거에 관한 보도와 평론은 방송법에 따른 것이어야 하며, 방송법 제4조에서는 윤리규범으로서 “정치적으로 공평할 것”과 “의견이 대립하는 문제에 대해서는 가능한 한 많은 각도에서 논점을 명확히 할 것”이라는 편집준칙을 정하고 있다. 또, 제5조에서는 각 방송국이 자율적으로 각 방송국의 ‘방송프로그램 편집 기준’을 정하도록 의무화하고, 이를 엄수할 것을 요구하고 있다.

따라서 각 방송사는 이에 따라 각 프로그램 편집 기준을 정해 공개하고 있는데, 공영 방송 NHK의 경우 〈NHK국내방송기준〉에서 “정치상의 제문제는 공정하게 다룬다”고 규정하고 있으며, 〈방송 가이드라인〉에서는 “선거 관련 뉴스와 프로그램 방송, 선거결과 속보 등은 정확한 취재와 공정한 판단에 의해 자주적으로 실시하며, 공직선거법의 취지에 따라 선거의 공정성을 훼손하지 않아야 한다”고 규정하고 있다. 또, 민방 각사가 가입돼 있는 민방련의 〈일본민간방송연맹 방송기준〉에서는 “정치에 관해서는 공정한 입장을 지키고 일당일파에 치우치지 않도록 주의한다”고 규정하고, 각 방송사는 자사가 책정한 기준에 민방련의 방송기준에 따르는 내용의 운용규정을 만들거나 정치적 공평성과 선거에 관한 독자적인 기준을 마련하는 등 대응하고 있다(放送倫理・番組向上機構, 2017 재인용).

방송법과 각 방송사의 방송기준에서 말하고 있는 정치적 공평성의 의미에 대해, 위원회에서는 1983년의 도쿄도지사 선거 관련 판결을 예로 설명하고 있다. 당시 도지사선거에는 각 정당이 추천하는 보수계와 진보계 후보 2명과 그밖에 10명 등 모두 12명이 출마했다. 방송사는 정견방송과 경력방송에 대해서는 전원에게 평등한 방송시간과 회수를 할당했지만, 선거 관련 프로그램에서는 유력 후보 2명에 대해서만 보도했다. 이와 관련해, 득표수에서 5위였던 후보가 방송국이 고의로 자신을 다루지 않고 유력 후보 2명만 다룬 것은 위법이라고 소송을 제기했다. 그러나, 이에 대해 재판부는 “선거에 관한 보도와 평론에 대해서는 표현의 자유를 남용해 선거의 공정을 해치지 않는 한 방송법 규정에 따라 방송을 편집할 자유가 보장돼 있다”며 “선거에 관한 보도나 평론이 일반 시청자에게 선거전에 대한 정보를 제공하는 것인 이상, 일반시청자의 관심 동향에 따라 내용이 편집되는 것은 당연하며, 어쩔 수 없는 것”이라고 판단했다.

위원회 결정문에서는 공직선거법에 따라 방송국의 편집의 자유가 원칙적으로 인정되지 않는 정견방송과 경력방송의 예를 들며 이는 후보자의 부담을 줄이고 재산 여부에 상관없이 입후보와 선거 운동의 기회를 가질 수 있도록 국가가 비용을 부담하는 제도 중 하나로, 형식적으로 같은 취급을 함으로써 입후보자가 평등해지기 때문이라고 소개했다. 한편, 선거에 관한 보도와 평론에 양적 공평성(형식적 공평성)이 요구된다면 방송국에 편집의 자유는 없어지게 된다고 지적한다. 따라서, 선거에 관한 보도와 평론에 있어서 편집의 자유가 보장되는 이상, 요구되는 ‘공평성’이란 양적(형식적) 공평성이 아니라 필연적으로 질적(실질적) 공평성이 된다. 즉, 선거에 대한 보도와 평론에서는 정책의 내용, 문제점, 후보자의 자질에 대한 의문 등 유권자의 선택에 필요한 정보를 전달하기 위해 어떤 정당, 어떤 후보자에 대해서든 취재로 알게 된 사실을 편향 없이 보도하고 명확한 논거에 기반해 평론하는 자세가 선거 보도에서 요구된다는 것이 위원회의 입장이다. 따라서, 국민의 판단 자료가 되는 중요한 사실을 알면서도 특정 후보자나 정당에 관해서는 불리해질 것 같은 사실을 보도하지 않거나, 정책상의 문제점을 언급하지 않거나, 오히려 특정 후보자와 정당에 관해서만 과도하게 보도하는 자세는 공평하다고 하기 어렵다. 이것이 질적(실질적) 공평성의 의미이며, 방송 결과 정당과 후보자의 인상이 같아져야 한다거나, 방송 중 질문이 모든 정당과 후보자에게 똑같아야 하는 것은 아니라는 것이다.

또한, 선거 보도와 평론 방송에 요구되는 ‘정치적으로 공정할 것’이라는 프로그램 편집 준칙의 내실은 윤리규범이기 때문에 정부가 아니라 각 방송사가 자체적으로 책정해, 사회에서 검증되고, 방송사가 자율적으로 수정하는 구체적인 기준에 따라 자율적으로 판단하는 것이다. 사회의 평가에 전될 수 있는 기준을 스스로 결정하고 이에 따른 방송을 하는 것은 때때로 비판의 대상이 된 권력으로부터 반발을 사기도 하는 어려운 작업이지만, 이 역시 방송에 종사하는 사람이 받아들여야 하는 직책이라는 점을 재확인해야 한다고, 선거보도에 있어서의 언론의 역할과 사명을 위원회 결정문에서는 강조했다.

2. 2016년 선거보도의 윤리 문제에 대한 판단

이와 같이 선거의 공평성에 대한 입장을 밝힌 뒤, 위원회는 문제가 있는 것으로 접수된 사례를 검토해, 각각의 사례가 선거방송의 공정성에 저촉된다고 보기 어렵고 따라서 윤리위반에 해당하지 않는 이유를 조목조목 짚었다.

문제가 된 첫 번째 사안은 선거기간 중 돗토리현의 지역방송국이 저녁 지역뉴스에서 방송한 참의원선거 특집 중 <참의원 ‘돗토리의석’의 향방은...>이다. 당시 공직선거법에서 돗토리현과 이웃한 시마네현이 하나의 선거구로 통합됐고, 이는 비례후보도 영향을 받는다는 시점에서 돗토리현, 시마네현과 연이 있는 비례후보 4명을 소개하고 돗토리시장 출신의 후보자를 당이 돗토리현 분 의석으로 위치짓고 선거운동을 전개하는 모습을 소개했다. 이어, 비례대표 투표 시 정당명이 아니라 후보자이름으로 투표하도록⁷⁾ 당부하는 의미의 해설을 했고, 다른 후보도 비슷한 선거운동을 하고 있다고 간단히 전했다. 이에 대해, 2010년 참의원 선거 시 문제가 됐던 나가노현 지역방송의 비례선거 보도와 같은 사례가 아닌가 하는 의견이 접수된 것이다. 당시 위원회는 비례선거는 전국을 대상으로 함에도 불구하고, 나가노현의 지역방송은 나가노현을 하나의 선거구처럼 설정했다고 보고 “방송국이 독단으로 비례대표선출제도가 설정하는 선거구와 다른 구역을 설정하고, 제한된 후보자만 방송에서 다루는 것은 선거의 공평/공정성을 해치고 선고제도 자체를 왜곡할 수 있다”며 윤리 위반이 있었다고 결정내린 바 있다.

7) 앞서 소개한 바와 같이, 일본의 참의원 비례선거의 경우, ‘비구속명부식’을 채택하고 있기 때문에 후보자 개인에게 투표하는 것이 가능하다.

그러나, 이번 돛토리현 사례의 경우 방송제작진이 비례대표제도에 대한 정확한 이해를 바탕으로 비례대표선거의 투표방법과 당선자 선정 과정 등에 대해 올바른 정보를 시청자에게 전달했다고 위원회는 평가했다. 또한, ‘돛토리의식’과 관련해서도 유력 정당이 비례대표 후보가 통합되기 전 선거구의 대표이기도 한 것처럼 의도적으로 선거운동을 하고 있다는 사실을 보도한 것이고 선거구 통합에 따른 특수한 선거운동을 다룬다는 보도의 의미도 있다고 보았다. 또, 일련의 특집을 통해 다른 정당의 선거운동도 소개했고, 13회에 걸친 시리즈 중에서는 비례대표제도를 해설하고, 모든 정당의 비례대표후보를 문자로 소개한 회도 있었다고 한다.

이러한 점을 고려해, 위원회는 시리즈 전체를 시청했을 때, 이 특집은 실질적으로 선거의 공평/공정을 해치고 선거제도를 왜곡하는 결과를 가져왔다고까지는 할 수 없어 방송윤리위반에 해당하지 않는다고 판단했다. 다만, 비례대표제도는 후보자 개인을 선택하는 지역구선거와는 달리 정당 또는 정당이 작성한 명부에 등재된 후보자에게 투표하는 구조이며, 유권자들이 정당의 정책을 중심으로 선택하는 것이 기대되고 있고, 득표에 따라 소수당에도 의석이 배분돼 사표가 줄어든다는 등 제도의 의미를 설명하고, 특별한 선거운동을 전개하는 후보 없이 각 당의 주요 정책과 입후보자 이름을 표시하는 등으로 연출했다면 더 좋았을 것이라고 제언했다.

두 번째로 문제시된 사안은 미디어를 중심으로 후보자의 캐릭터와 정치가들 사이의 대립에 화제가 집중대는 소위 ‘극장형 선거’의 양상을 띠었던 도쿄도지사 선거였다. 21명의 후보가 난립했고 보도프로그램 뿐 아니라 정보방송, 심지어 예능방송까지 선거전을 다루면서 후보자를 소개하기에 바빴지만, 이러한 방송의 대부분은 21명 후보 중 3명 혹은 6명을 주요 후보로 다뤘기 때문에, 특정 후보자만을 클로즈업하는 것은 선거방송의 공평원칙에 반하는 기울어진 보도가 아니었냐는 지적이 시청자 뿐 아니라 후보자로부터도 접수됐다고 한다.

위원회는 공시일부터 투표일 전날까지 도쿄지역 방송사가 저녁시간에 방송한 주요 보도 프로그램과 정보방송을 중심으로 실제 방송을 시청하고, 각 방송사에 후보자의 선거운동 및 정책 소개와 관련해 다르게 취급했는지 여부와 그랬을 경우의 기준에 대해 보고하도록 요청했다. 그 결과, 자율적으로 작성된 기준에 따라 방송 편집의 자유의 범위 내에서 후보자에 따라 다르게 다루었다는 답변을 각 방송사로부터 받았다. 각 방송

사는 방송 시간에 제약이 있기 때문에 유권자의 관심이 높은 후보자의 정책과 정치적 자질에 관한 방송을 하는 것이 의의가 있다고 판단해 일부 후보자를 중점적으로 다루는 방송을 제작했다는 것이다. 또, 어느 후보를 중점적으로 다룰 것인지는 정당의 지지, 추천 여부, 후보의 지명도, 최근의 의원 경험과 행정 경험, 과거의 선거 실적, 각종 여론조사 결과 등, 각자 내부적인 기준에 따라 결정했다. 또, 모든 방송사가 선거 기간 중에는 그 밖의 후보에 대해서도 방송 중 자막으로라도 이름을 소개해 입후보 사실을 전달하고자 했다.

위원회에 따르면, 본래 선거 관련 보도와 평론의 목적은 유권자가 누구에게, 투표할 것인지, 어느 정당에 투표할 것인지 결정하는 판단 자료를 제공하기 위해, 후보와 정당의 정책, 정치가로서의 자질, 선거운동 상황 등의 정보를 전하는 것이다. 이러한 목적에 비추어 본다면 다수의 후보자 중에서 유력해 보이는 후보나 주목해야 할 정책을 내건 후보 등 일부 후보를 중점적으로 다루는 방송을 편집해 방송하는 것은 방송윤리로서 요구되는 정치적 공정성이 결여됐다고 봐서는 안 된다는 것이 위원회의 입장이다. 중요한 것은 방송사가 여러 후보 중에서 특정 후보를 중점적으로 다룰 경우, 각 방송사가 각각 정한 합리적 기준에 기초해 프로그램을 제작, 방송하는 것이라는 견해다. 이러한 관점에서, 위원회는 각 방송사가 도지사선거 보도에서 일부 후보를 중심으로 보도한 것은 각 방송국이 합리적인 기준과 구체적인 선거정세 분석에 기초해 시청자에게 전달해야 한다고 판단해 정보를 취사선택한 것으로 방송국의 자율적 규범인 NHK의 〈방송 가이드라인〉의 선거 관련 규정이나 민방련의 〈방송기준〉 규정에도 저촉되지 않으며 방송윤리위반은 아니라고 판단했다.

도지사 선거와 관련해서는 공시 직전 혹은 선거 기간 중에 3명의 후보를 출연시켜 정책을 듣는 방송도 있었는데, 이런 방송을 선거기간 중에 방송하는 것은 공직선거법에서 금지하는 선거운동방송에 해당하는 것이 아니냐는 우려도 있었다고 한다. 그러나, 이에 대해서도 공직선거법에서 금지된 것은 특정 후보의 당선을 목적으로 그 후보에 대한 투표를 촉구하는 선거운동에 해당하는 방송이며, 방송사가 기획하고 유권자의 관심이 높은 정책과 정치인으로서의 자질을 묻는 정확한 질문을 후보에게 던지는 방송은 선거운동이 될 수 없다고 위원회는 밝혔다. 특정 후보가 자신에게 투표를 요구하는 발언을 계속하는 것을 사회자가 의도적으로 방치하는 등 방송의 불법적 이용으로 간주되는

프로그램이 아닌 이상, 한 명의 후보자가 출연해 논하는 프로그램도 선거 보도와 평론의 자유의 범위 내에 있다는 것이다.

세 번째로 언급된 사례는 선거 공시 전 혹은 선거기간 중 의도하지 않게 후보자가 방송에 노출되거나 후보가 과거에 출연했던 프로그램이 재방송된 사례였다.⁸⁾ 이들 사례에 대해, 위원회는 과거 결정⁹⁾에 비추어, 방송 현장 스태프가 선거와 방송의 관계에 대한 관심을 높이고, 선거의 공평/공정성의 의미를 생각해 감각을 예민하게 하고 있었는지 심히 의문이라고 지적했다. 그러나 한편으로는, 시청자에게 주는 인상의 정도는 방송의 시기가 선거기간 중인지 여부, 노출 시간의 길이, 방송의 특성상 후보자에 대한 투표를 유도하도록 영향이 나타나고 있는지 등에 따라 다르다고 밝히고, 이러한 관점에서 검토하면 이들 방송 모두 다른 후보자와의 사이에 실질적으로는 공평/공정성이 저해될 우려가 있다고 할 정도라고는 할 수 없으며, 따라서 방송윤리 위반이라고까지 할 수 없다고 판단했다. 다만, 문제가 된 사례의 경우, 선거 관련 보도나 평론을 할 의도는 전혀 없는 상태에서 선거의 공평/공정성의 관점에서 원래대로라면 신중하게 확인해야 하는 사항을 확인하지 않은 부주의로 인해 전파를 타게 된 사례라고 지적하고, 방송국이 스스로 정한 기준을 준수하지 못하는 방송법에 규정된 방송의 자율이 침해돼, 방송의 자유에 대한 위협이 될 수도 있으므로, 그렇게 되지 않도록 충분한 자각이 필요하다고 당부했다.

8) 구체적으로는, 공시 전 정보방송에서 출마예정자와 정당 대표의 포스터가 1분간 노출된 사례, 선거운동기간 중 예능 방송에서 후보자가 20초 언급된 사례, 후보자가 4분 50초간 출연한 드라마가 위성방송에서 재방송된 사례, 뉴스 중 도지사선거 후보자가 연설하는 영상에 같은 날 투표가 치러지는 도의회의원 보궐선거 후보가 5초 노출된 사례가 언급됐다.

9) 2010년의 위원회 결정에서, 선거 공시 후 특정 후보에 대한 퀴즈를 출제한 예능프로그램과 후보가 출연한 여행방송에 대해서는 신중히 확인해야 할 사항을 확인하지 않은 부주의는 있었지만, 방송윤리위반 여부 판단은 후보자가 프로그램에 출연했는지 형식적인 관점의 검토만으로는 충분하지 않고, 시청자, 유권자에게 어느 정도의 인상을 주는지를 고려해, 다른 후보자와의 사이에 공평/공정성이 침해될 우려가 있는지를 실질적인 관점과 함께 판단해야 한다며 방송윤리 위반이 아니라고 보았다.

또, 2013년의 지바현 지사 선거 기간 중 선거에 출마 중인 현직 지사의 영상이 예능프로그램에 사용된 사안에 대해서는 노출 시간이 10초 정도로 짧았고, 재발방지책도 철저히 했기 때문에 심의 대상으로 삼지는 않았다. 하지만, 위원장 코멘트를 통해, 선거의 공평/공정성을 지키는 데 대한 의식이 저하돼 있다고 의심하기에 충분한 상황이라고 지적하고, 선거의 공평/공정성을 지키기 위해 필요한 체크 체제가 제대로 구축돼 있는지 재점검할 것을 요청했다.

한편, 2013년의 결정문에서는 참의원 선거 투표일에 비례대표 후보의 수첩 활용 방법을 상당히 장시간에 걸쳐 소개한 정보방송에 대해 시청자에게 주는 인상의 정도가 다른 후보자와의 사이에 공평/공정성이 침해될 우려가 있는 수준에 달했다며 윤리 위반으로 판단한 바 있다.

3. 선거 보도와 언론의 역할에 관한 제언

구체적인 사례를 검토하고 개선점은 있을지언정 윤리위반에 해당하지는 않는다고 판단한 데 이어, 위원회는 선거 관련 방송이 공정하지 않다거나 중립이 아니며, 선거법 위반이라는 지탄이 적지 않고, 이로 인해 방송 제작 현장에서는 출연하는 정치가와 후보의 발언회수를 세거나, 스톱워치로 발언 시간을 관리하고, 질문 주제도 획일화해 사회자의 질문 내용과 비판 정도도 균등해지도록 신경을 소모한다는 얘기도 들려온다고 지적한 뒤, 요구되는 것은 이러한 양적인, 형식적 공평성이 아니라고 단언한다. 방송사는 정치와 선거에 대해 어떤 주제를 어떤 각도에서 다루고 누구를 출연시키는가 하는 질적, 실질적 공평성을 고려한 뒤 방송사가 자유롭게 결정할 수 있다고 다시 한 번 강조한 뒤, 이러한 방송편집의 자유가 헌법에 보장된 표현의 자유의 핵심이며 선거기간 중이라고 해서 이러한 점이 달라지지는 않는다고 지적했다.

선거와 관련해 사실 보도와 이를 논의하고 비판하는 평론이 자유롭다면 그 성질상 특정 후보자에게 유리하거나 불리하게 영향을 줄 수도 있고, 이러한 결과는 피하기 어렵다는 것이 위원회의 입장이다. 정책을 검증하고 논평하면, 특정 정당의 정책을 비판하고, 역으로 특정 정당의 정책을 긍정적으로 평가하는 결과가 나올 수도 있다는 것이다. 예를 들어 선거 기간 중의 정책이나 공약의 전제가 되고 있는 통계나 법령에 대한 오류를 지적하면, 해당 정당과 후보에 대한 지지가 하락할지도 모른다. 후보나 정당 간부가 출연한 방송에서 정책에 대해 유권자가 궁금해할 것 같은 질문을 사회자가 던졌을 때, 출연한 정치인이 충분한 준비로 문제점을 이해하고 있다면 인상도 좋아지고 노출시간이 늘어날 수도 있고, 반대로 제대로 준비하지 않고 횡설수설하는 후보에 대해서는 인상이 나빠질 수도 있다. 그러나, 이러한 결과는 선거 관련 보도와 평론의 자유가 보장되는 이상 당연히 생기는 결과로, 이러한 방송에 대해 정치적으로 공정하지 않다는 비판이 있다면 이는 선거 관련 방송 편집의 자유에 대한 이해가 결여된 것이라고 볼 수밖에 없다고 위원회는 강조한다. 또, 선거 보도에서의 기계적인 평등에 신경을 곤두세우는 언론의 모습에 대해서도 다음과 같이 비판했다.

선거 관련 보도와 평론을 하는 방송에 요구되는 것은 출연자 수나 그 면면, 발언횟수나 노출시간의 기계적, 형식적 평등이 아니며, 아울러 유권자에게 주어지는 후보자

의 인상의 좋고 나쁨의 균등도 아니다. 이러한 기계적, 형식적 평등을 추구해 유권자에게 주는 인상까지 균일하게 하려는 것은 오히려 선거에 관한 보도와 평론에 보장된 편집의 자유를 방송국 자신이 왜곡하고 포기하는 것이라 마찬가지로 해야 할 것이다. (12-13쪽)

이러한 비판에 이어, 위원회는 민주주의를 일본에 뿌리내리고 기능하게 하기 위해서는 조직적, 지속적으로 정보를 수집해 이를 분석하는 시각을 널리 국민에게 제시하는 언론의 역할이 필수불가결하다고 강조했다. 선거 보도에 있어서 방송사는 정확한 정보를 왜곡 없이 편집해 방송하고, 이 사실을 바탕으로 한 평론도 시청자, 유권자의 정치선택에서 중요하다고 생각되는 점을 빼놓지 말고 다뤄 유권자에게 다양한 입장에서 다양한 시각을 제시하도록 유의해야 한다는 것이다. 또한, 정당이나 정치단체, 후보의 정책은 선거 기간 중이라도 문제점을 적확하게 지적해 국민에게 제시하는 것이 요구된다고 지적한다. 경제, 복지, 교육 등 국내 정책, 외교 정책, 헌법 개정¹⁰⁾에 대한 방침 등 선거가 실시되는 배경인 중요쟁점에 대해 유권자가 판단해야 할 쟁점이 어떤 것인지 명확히 하고, 후보와 정당에게 불리한 쟁점이 의도적으로 모호해지지 않도록 하는 것도 중요하다는 것이다. 이러한 관점에서, 선거기간 중에 각 정당과 후보의 주장의 차이와 그 평가를 부각시키는 도전적인 방송이 눈에 띄지 않은 것은 유감이라 하지 않을 수 없다고, 선거에 관한 방송보도에 대한 아쉬운 점을 밝혔다.

IV. 양적 공평성에 기댄 언론 길들이기 : 자민당 요망서

BPO가 선거보도의 윤리적 보도에 대해 원론적이라고 할 수 있는 선거보도 관련법률과 규정을 하나하나 짚어가며 선거보도의 공평/공정성이란 양적 공평이 아닌 질적 공평이라는 점을 밝히고 정책을 분석하고 논의해야 하는 선거보도의 역할을 강조한 것은 2014년 중의원 선거 당시 집권여당이었던 자민당이 선거보도의 공정성을 요구하는 요망서를 민방 각사에 보냈고, 이 당시의 선거 보도가 상당히 위축됐다는 평가와 무관하

10) 특히, 현재 집권 여당이 헌법 개정을 추진하고 있기 때문에, 개헌 국민투표를 염두에 두고 보도의 역할에 대한 우려가 많은 상황이다.

지 않다고 할 수 있다. 즉, 선거 보도의 공평함에 대한 양적, 기계적인 이해는 집권세력의 언론통제 시도와 정권의 눈치를 보는 언론의 소극적, 보수적인 보도로 이어졌기 때문이다.

이러한 가운데, 2015년, 언론전문지 <저널리즘>에서는 <선거보도는 어떻게 변해야 하나>라는 제목의 특집을 구성하고, 일본 선거보도의 문제점과 전망에 대해 각각도로 제시했다. 이 특집에서 소다 가즈히로(想田和弘, 2015)는 실제 선거운동 현장을 밀착해 다큐멘터리 <선거>와 <선거2>를 제작한 경험을 바탕으로 일본의 선거에서는 정책에 대한 논의가 결여돼 있고, 이는 선거 보도에서도 마찬가지이며, 선거 보도에서 정책에 대한 논의가 이뤄지지 않는 상황은 점점 심각해지고 있다고 지적했다. 그 사례로, 선거 다큐멘터리 1편이 공개됐던 2007년에 비해 2편이 공개된 2013년에는 방송을 통한 홍보에도 어려움을 겪었다는 본인의 경험을 들었다. 2007년의 경우, 다큐멘터리 소개를 통해 선거 분위기를 끌어올리고 선거에 관련된 논의로도 이어졌지만, 2013년에는 선거가 가까워지는 시기라 미묘하다며 작품 소개에 난색을 표하는 경우가 많았고, 그 근거로는 예외없이 ‘정치적인 공평’을 의무화한 방송법이 등장했다는 것이다. 방송법에 저촉되는 것을 우려해 방송 현장이 상당히 위축돼 있고 홍보를 위해 출연한 방송에서도 정당 이름 등은 전혀 언급하지 않는 조건 등을 걸었다고 하는데, 이에 대해 감독은 원래대로라면 선거가 가까워질수록 구체적인 정당명과 정책을 들면서 크게 논의해야 하는데, 이래서는 본말전도라 생각했다고 한다.

이처럼 방송이 정권의 심기를 거르지 않도록 소극적인 보도를 하는 데 더욱 박차를 가한 것으로 지적되는 것이 2014년 중의원선거를 앞두고 집권여당 자민당이 각 민간 방송사에 보낸 ‘요망서’다. <선거시기에 있어 보도의 공평중립 및 공정 확보에 대한 요망>이라는 제목의 이 문서는 당시 자민당 필두간사장과 보도국장 연명으로 선거에 관한 구체적인 요망을 다음과 같이 명시했다.

- 출연자의 발언횟수 및 시간 등에 대해서는 공평을 기해 줄 것
- 게스트 출연자 등의 선정에 대해 공평중립, 공정을 기해 줄 것
- 주제에 대해 특정 입장에서 특정정당 출연자에 대한 의견 집중 등이 없도록 공평중립, 공정을 기해 줄 것
- 가두인터뷰, 자료영상 등이 일방적인 의견에 치우치거나 특정 정치적 입장이

강조되는 일이 없도록 공평중립 공정을 기해 줄 것(想田和弘, 2015에서 재인용)

집권여당이 방송사를 상대로 이러한 요구를 한 사실이 알려지자, 보도에 대한 개입이라는 비판도 있었지만, 실제 2014년 중의원선거 당시의 보도에 대한 분석에서는 이와 같은 자민당 측의 요망이 상당 부분 영향을 미쳤던 것으로 나타났다. TV 프로그램 내용 분석 전문 기업인 엠메이터의 분석에 따르면, 중의원이 해산한 11월 21일부터 27일까지¹¹⁾ NHK와 5대 민방의 뉴스와 정보방송, 예능방송에서 선거 관련 방송을 한 시간은 합계 26시간 16분으로, 74시간 14분이었던 2012년 선거 때의 3분의 1 수준으로 감소했고, 2005년(90시간), 2009년(50시간) 선거에 비해서도 크게 줄어든 것으로 나타났다. 내용면에서도 정책의 설명이나 토론의 장으로서 기능해온 정보방송의 방송분량이 줄어들었다. 아사히신문 보도에 따르면, 2012년 선거 당시에는 아침시간대에 방송되는 민방의 정보방송에서 생활에 밀접한 정책과제를 점검하는 기획이나 선거구 르포를 방송했었지만, 2014년 선거에서는 이러한 기획이 거의 없었다. 이러한 방송시간 극감에 대해 민방 관계자 취재에서는 시청률을 확보하기 어려웠다는 점을 이유로 들기도 했지만, 출연자의 선정이나 시민 인터뷰 등 세세한 사례를 들어 ‘공평’을 요구한 자민당의 요망서가 영향을 미쳤다는 지적도 있었다. 한 민방 간부는 뉴스 등 보도방송이 위축되지는 않았지만 정보방송은 신중해지는 부분이 있었다고 밝히기도 했다(朝日新聞, 2014. 12. 10).

이와 같은 요망서가 나온 것은 당시 총선거의 원인이 된 중의원 해산 직전, TBS의 밤 뉴스에서 선거의 쟁점인 아베정권의 경제정책, 아베노믹스에 대한 거리의 시민 인터뷰를 소개했는데, 이에 대한 부정적인 의견이 대다수였던 데 대해 정부, 자민당 간부가 역정을 냈기 때문이라고 알려졌다. 이러한 배경과 관련해 야마구치 지로(山口二郎, 2015)는 공평한 보도란 사실을 객관적으로 전달하는 보도이며, 아베 정권의 정책에 비판적인 시민이 다수라는 현실이 존재한다면 그것을 전하는 것이 공평한 보도일 것이라며, 거리의 부정적인 입장을 겸허하게 받아들이지 못하고 화를 냈다는 자민당의 태도를 비판했다. 또한, 이러한 자민당의 요청에 대해 각 방송사는 보도의 자유에 대한 개입이

11) 아사히신문 보도 (2016. 8. 2.)에 따르면 일반적으로 선거공시 이후에는 규제가 더 엄격해지기 때문에, 중의원 해산으로 인해 총선거가 실시될 경우 해산 전후로 보도가 집중되는 경향이 있다고 한다.

라고 항의¹²⁾하지도 않았으며, 이는 자민당의 개입을 정치문제화한다면 더 추가적인 간섭과 취재거부 등 공격을 받을 것을 우려했을 것이라고 언급했다. 결국, 언론이 권력과 의 분쟁을 두려워한 나머지, 당시 특정비밀보호법이나 집단적자위권, 원전 문제 등 논의의 대상이 돼야 할 쟁점을 쟁점화하지 않겠다는 자민당의 선거 전략에 결과적으로 동조해 버린 셈이며, 2차대전 이후 최저 투표율이라는 결과는 미디어의 패배이기도 하다고 야마구치는 지적했다.

V. 방송시간‘만’ 늘어난 2017년 총선거

선거 방송에서의 보도의 자유에 대해 구체적으로 분석하고 선거 관련보도에서의 언론의 역할에 대해 제언한 BPO의 결정문이 발표된 이후 치러진 2017년 총선거의 경우, 이전의 선거에 비해 TV에서의 선거관련 보도 시간이 대폭 늘어난 것으로 나타났다. 엠데이터의 분석에 따르면, 중의원 해산 이후 1주일간 뉴스, 정보방송, 예능방송 등을 분석한 결과 선거관련 총 방송시간은 105시간 8분으로, 직전 14년 선거의 26시간 15분의 4배에 달했다. 민주당이 정권교체를 이뤄낸 09년 선거(49시간 34분), 고이즈미 극장이라 불리며 화제를 모았던 05년의 89시간 42분도 넘어선 수치였다(川本, 2017). 선거 고시일로부터 투표일까지의 방송시간도 84시간 43분으로, 12년 총선거의 61시간 45분, 14년 12월의 38시간 21분에 비해 급증했으며, 그 중 정보방송, 와이드쇼계의 방송시간은 전체의 절반 이상인 43여 시간으로, 14년 총선보다 10배 늘어난 수치였다(毎日新聞, 2017. 10. 24., 水島, 2018).

그러나, 이와 같이 늘어난 방송시간이 정보의 질적인 향상을 가져온 것은 아니었다. 방송전문지 <GALAC>의 2018년 선거 보도 특집에서, 미즈시마 히로아키(水島宏明, 2018)는 공시일부터 투표일까지 평일에 방송된 주요 뉴스프로그램과 정보방송의 내용을 분류해, 14년 중의원선거, 16년 참의원선거와 비교 분석한 결과, 다양한 문제 현장을 취재해 정책에 대해 생각해 보는 유형의 보도가 큰폭으로 줄어들었다는 점을 밝혀냈

12) 그뿐 아니라, 요망서가 전달됐다는 사안에 대한 보도 역시 소극적이었다. 가네히라 시게노리(金平茂紀, 2014)에 따르면, 이 문서에 관한 내용이 공중파 방송에서 언급된 것은 단 3번 뿐으로, 2번은 출연자의 코멘트, 나머지 1번은 일본기자클럽 당수토론회 중계 중 아베 총리의 답변에서 등장했다.

다. 보도 유형 중에 가장 많았던 것은 ‘주목 선거구’ 유형의 보도였는데, ‘여자들의 싸움’이라거나 ‘불륜 스캔들에서 무소속 출마’, ‘소란스러운 후보의 대결’ 등 후보자 개인에게 초점을 맞춘 극적 요소가 있고 흥미본위인 유형들이었다. 2017년 총선에서 정보방송을 중심으로 방송분량이 크게 늘어난 것은, 고이케 유리코 도쿄도지사가 신당을 창당해 국회의원 선거에 도전하면서 ‘코이케 극장’이라 불릴 정도로 인물본위의 자극적인 요소가 많았던 선거였기 때문이고, 늘어난 방송시간이 깊이 있는 보도로 이어지지 못했던 것이다. 미즈시마(2018)는 자민당 요망서의 영향으로 시민의 거리 인터뷰도 크게 줄었던 2014년 선거에 비해, 2017년 선거의 경우 거리 인터뷰가 평소처럼 인용되는 등 형식상으로는 크게 자제하는 것 같지는 않았지만, 내용적으로는 여전히 자민당 요망서의 영향이 남아 있었다고 보았다. 그 근거로 제시한 것이 공시일 이후로 푹 떨어진 정보방송에서의 선거 관련 보도량이다. 선거 공시 전후 12일간의 보도량을 각각 비교한 결과, TBS계열의 정보방송 <고고스마> 이외에는 고시일 이후로 보도량이 크게 줄어든 것으로 나타났기 때문이다.

이러한 경향과 관련해, 같은 특집에서 우지이에 나쓰히코(氏家夏彦, 2018)는 BPO가 17년 보고서에서 형식적인 공평성이 아닌, 취재로 얻은 사실을 편향없이 보도하고 명확한 논거에 기초해 평론하는 실질적 공평성을 요구하는 의견서를 낸 이후 처음 치러지는 선거로 그 영향이 주목됐지만, 방송시간을 본다면 그 효과가 가장 반영된 것이 <고고스마>였다고 지적했다. <고고스마>의 선거 보도에 대해서는 미즈시마(2018) 역시, 공시일 전후 보도량의 변화가 적었을 뿐 아니라, 뉴스프로그램에서는 정보를 전하는 데 그쳤을 선거정세 조사에서도 원인에 관해 대담한 해설을 제시하고, 스튜디오 토론에 정치 저널리스트도 참가하는 등의 새로운 시도에 대해 긍정적으로 평가했다. 그러나, 한편으로, 이와 같이 선거 보도에 경도됐던 TBS를 향해, 집권 자민당은 광고출고라는 형태로 어떤 메시지를 전하고 있다고 지적했다. 압도적인 광고량을 자랑하는 자민당의 선거광고가 TBS의 경우 직전 선거에 비해 크게 줄어들었다는 것이다. 투표 2주 전까지는 정당 선거에 제한이 없기 때문에, 이 시기가 민방 각사에는 광고 수입을 크게 올릴 수 있는 시기인데, 거대 여당이 여차하면 매체를 선별하고 뜻에 따르지 않는 방송사를 고사시킬 가능성도 있다는, 협박 메시지로 받아들이는 관계자가 적지 않다고 한다. 거대 여당 자민당은 여러 가지 형태로 여전히 방송사의 선거 보도에 영향을 미치고 있는 셈이다.

VI. 정세분석과 예측 중심 보도의 폐단

기계적인 공평/공정성이 선거보도에 요구되고, 이로 인해 실제 선거보도가 윤리위반이 아닌가 하는 의혹을 받고 이에 대해 BPO가 윤리위반에 해당하지 않는다는 견해를 제시하는 경우도 있지만, 정보방송 등의 보도가 선거에 영향을 미칠 우려가 있다며 윤리 위반에 해당한다는 평가를 받는 경우도 있다. 최근 사례로는 2020년 참의원 선거 당시 홋카이도 지역방송국의 정보방송이 선거 공시일 직전에 특정 후보를 집중 소개하는 내용을 방송해 윤리 위반 판단을 받았다. 이 프로그램에서는 당시 참의원선거 1개월 이상 전부터 투표일 다음날까지 2개월여에 걸쳐 28회의 선거 특집을 방송했는데, 문제가 된 방송은 공시 전날 비례대표에 입후보를 표명한 홋카이도 출신 정치가의 선거전을 밀착 취재한 6분간의 특집이었다. 본방송 후, 시청자로부터 “다른 전국비례대표 후보자는 전혀 다루지 않았는데, 공평중립 방송이라 할 수 있는가. 공시 전이라지만 전날”이라는 의견이 접수됐고, BPO가 방송사 측에 이러한 입장을 전달했다. 그 결과, 기획의도가 어떤 것이었든, 공시일 전날, 그것도 특정 후보만을 다룬 것은 사전선거운동으로 받아들여져도 어쩔 수 없으며, 공평/공정성에 대한 배려가 현저히 결여돼 있었다고 결론 내렸다. 해당 방송사에서는 선거 이틀 전 비례대표 구조를 설명하는 기획을 방송하고, 선거방송 매뉴얼 책정, 선거방송 어드바이저 신설 등 재발방지책을 강구했다(放送倫理・番組向上機構, 2020).

이러한 문제점이 발생한 원인에 대해, BPO에서는 방송기준 이해의 불충분, 선거보도의 주의사항이 제대로 전달되지 않고 있는 현실, 업무과다로 인해 여유가 없던 제작환경을 들었다. 일본 민간방송연맹의 방송기준에서는 “선거사전운동이 의심되는 것은 다루지 않는다”고 밝히고 있으며, 방송기준 해설서를 통해 입후보예정자의 경우 선거 고시가 가까운 시기에는 프로그램, 광고를 불문하고 기용에는 신중할 것, 고시 이후는 물론 적어도 고시 1개월 전부터는 기용하지 않는 것이 바람직하다는 점, 이전이라도 사전운동일 수 있을 경우는 출연을 취소하는 것이 바람직하다는 점 등을 밝히고 있다. 그러나, 이 방송의 경우, 원래는 선거 고시일 이후에 방송될 예정이었던 것을, 고시일 이후에 방송하는 것은 좋지 않다는 베테랑 기자의 지적이 있고서야 방송일자를 당긴 것으로 알려졌다. 또한 담당데스크 등도 고시일 이전이라면 비교적 자유롭게 선거보도가 가능하다거나, 규정에 관한 해설서의 내용도 스튜디오에 출연하는 출연자에 대한 내용인 것

으로 잘못 이해하고 있었던 것이다.

또한, 이번에 문제가 된 사안은 다른 지역에서 예전에도 같은 사례가 있었음에도 불구하고, 이러한 내용을 포함한 주의사항을 사내에서 공유하는 기회가 없었다는 점도 지적됐다. 담당 데스크 등이 처음으로 선거담당을 맡게 됐으나 전임자가 이미 보도국을 떠나 커뮤니케이션이 원활하지 않았고, 보도국의 다른 기자들도 지역방송국에서 비례대표 선거 보도는 어렵거나 불가능하다는 인식을 예정부터 갖고 있었지만 제작회의에서 방송 1주일 전의 데스크 회의에서도 이러한 점은 지적되지 않았다. 이러한 상황에서 예전에 문제가 됐던 동일 사안에 대한 BPO의 의견서에 대해서도 모르고 있었고, BPO의 연락 이후에 의견서를 보고서야 문제가 있다는 점을 깨달을 정도였으니, 사전에 방송의 문제점에 대해 충분히 검토하지 못했던 것은 필연적인 귀결이라고 BPO는 평가했다.

아울러, 선거담당 데스크 등 제작인력의 과중한 업무로 프로그램 내용에 대한 충분한 관리가 이루어지지 못했다는 점도 지적됐다. 선거담당 데스크는 선거 정세에 대한 조사 결과를 도쿄의 계열방송사에 전달할 필요가 있었고, 개표방송 중계장소와 출연진, 지역방송국의 방송시간 등 계열방송사와 연락조정업무에 전념해야 한다는 압력이 있었다. 따라서, 본인이 라인업을 결정한 선거특집도 첫회에만 취재를 담당했을 뿐 방송을 앞둔 7월에 들어서는 담당 데스크와 기자에게 맡겨놓을 수밖에 없었다고 한다. 또, 보도부장도 개표방송에서 보다 빨리 당선확실 판정을 내보내는 것이 가장 중요한 업무여서, 당선확실 판단에 신경을 쓰고 있어, 기자들이 보고하는 정세 관련 정보에 주의를 기울이고 있었다. 또, 중견기자들은 여러 업무를 함께 맡고 있는데다 후배 기자의 원고 체크에 쫓겨 취재경험을 쌓을 수가 없고, 후배 기자에게 지식을 전달해줄 수 없는 상황에 대한 지적도 있었다. 개표방송에서의 예측이 중시되는 선거보도 현장과 과중한 업무로 인해 공시 직전의 입후보자 관련 방송에 대해 상대적으로 충분한 주의가 기울여지지 않았던 것이다.

이 사례에서도 등장한 선거보도의 두드러진 경향 중 하나가 결과예측에만 집중하는 정세 분석 중심 보도이다. 다카하시 시게루(高橋茂, 2017)는 아사히신문 디지털 〈론좌(論座)〉 기고에서 이러한 언론의 선거정세보도가 선거에 대한 유권자의 흥미를 떨어뜨리는 요인이 될 수 있으므로 재고할 필요가 있다고 지적했다. 다카하시에 따르면, 일반적으로 공시일 전후와 투표일 1주일 전에 대규모 선거정세 조사를 실시하고 그 결과를

대대적으로 보도하는데,¹³⁾ 실제로 2017년 중의원 선거에서는 고시 이틀 후에 각 조간에서 ‘자민당 단독과반’, ‘자민당 300석 넘을 듯’과 같은 제목으로 조사결과를 보도했고, 이러한 보도는 공시된 지 얼마 되지 않은 상황임에도 선거는 이미 끝난 것 같은 인상을 주게 된다.

이러한 정세 보도는 선거에 관한 정보가 유권자의 투표 행동에 영향을 미치는 ‘어나운스 효과’가 있다는 점에서 문제라고 다카하시는 지적했다. 예를 들어, 여당과 야당이 경합이라는 정보를 유권자가 알게 되면, 지지하는 쪽에 투표하겠다는 동기부여가 될 수도 있고, 여당 압승이라는 정보가 보도되면 여당을 지지하지 않는 유권자는 자신의 한표가 영향을 미치지 못할 거라 생각해 투표소에 가지 않을 가능성이 있다는 것이다.

물론, 선거정세 조사에 대한 아나운스 효과에 대해서는 다양한 입장이 존재한다. 2014년 중의원 선거의 경우 각 언론사는 자민당이 300석 이상을 획득할 것이라고 예상했지만 실제 결과는 290석에 그쳤는데, 그 원인에 대해 산케이신문은 열세로 예상된 후보에게 투표하는 언더독효과가 작용했다고 추측했고, 선거에 따라서는 우세인 후보에게 투표하는 밴드왜건효과와 언더독효과가 서로 상쇄된다거나, 역으로 밴드왜건 효과가 강하게 나타나는 등, 경향이 일정하게 나타나지는 않는다(谷口将紀, 2014). 다카하시(2017) 역시 언론의 조사담당자를 인용해, 이기는 쪽에 편승하려는 사람과 약자를 동정하는 사람이 있기 때문에 어느 정당이 유리하다는 보도가 있어도 서로 상쇄되기 때문에 아나운스 효과는 없다는 견해를 소개한다. 하지만 최근에는 언론의 정세조사가 보도되면 그 정세를 강화하는 방향으로 유권자가 움직이는 경향이 있다는 의견이 있다는 언론 조사관계자를 인용하며, 사전에 ‘자민당 압승’이라는 결과가 보도되면 다른 당을 지지하는 사람은 관심을 잃고 기권하게 되며, 따라서 정세보도의 아나운스 효과로 인해 투표율을 떨어뜨리는 하나의 요인이 되고 있다고 다카하시는 지적했다. 결국 보다 빨리 정확하게 선거 정세를 예측하는 데 초점을 맞추는 방송 제작은 선거와 관련된 다른 뉴

13) 일본에서는 선거 공시 이후의 선거운동기간 중에도 좌석수 예측 등 선거 판세를 분석해 보도하는 것이 가능하다. 물론, 일본의 공직선거법 제138조 3항 ‘인기투표 공표 금지’ 항목에서는 “선거에 관해 공직에 오를 사람을 예상하는 인기투표 경과 혹은 결과를 공표해서는 안 된다”며 여론조사 결과의 공표를 제한하고 있다. 하지만, 공직선거법 제148조 ‘신문, 잡지 보도 및 평론 등의 자유’ 항목에서는 다음과 같이 특례로서 보도를 용인하고, 또한, 방송에 관해서도 제151조 3항 ‘선거방송의 편집의 자유’ 항목을 통해 방송 보도를 용인하고 있다. 따라서, 언론은 ‘인기투표’가 아닌 형태로 정세조사를 실시하는 것이 가능하다.

스 제작에 소홀해질 수 있는 결과를 낳는 한편, 선거에 대한 대중의 관심과 투표율 저하로도 이어질 수 있다는 문제가 지적되고 있는 것이다.

VII. 인터넷 선거운동과 페이크뉴스 시대의 선거보도

한편으로, 2013년 공직선거법 개정으로 인터넷을 통한 선거운동이 가능해지면서, 비방증상이나 페이크뉴스와 같은 새로운 형태의 문제점들이 나타나기 시작했고, 이러한 상황에서 언론에 추가적인 역할이 요구, 기대되게 됐다. 한편으로는, 공평/공정을 중시하는 일본 선거보도의 특성상 팩트체크와 같은 적극적인 대처는 기대하기 어렵지 않다는 의견도 있었지만, 최근의 선거를 중심으로 언론사 주도의 팩트체크 움직임이 확산되고 있다.

일본에서 인터넷을 통한 선거운동이 가능해진 것은 2013년 참의원 선거부터로, 공직선거법 개정¹⁴⁾에 따라, 유권자는 홈페이지, 블로그, SNS, 동영상 사이트를 포함한 웹사이트 등을 이용한 선거운동을 할 수 있게 됐다. 단, 전자메일을 이용한 선거운동은 후보자와 정당 등에게만 허용되고, 일반 유권자에게는 여전히 금지된다.¹⁴⁾ <NHK선거WEB>에서 소개하고 있는 구체적인 예를 살펴보면 선거 고시일 이후의 선거기간 중에도 후보자의 가두연설에 관한 SNS 게시물에 좋아요를 누르거나 공유할 수 있고, 특정 후보에 투표를 독려하는 글을 게시하는 것도 가능하다. 후보자의 가두연설을 촬영한 동영상을 보다 널리 알리기 위해 동영상 사이트에 업로드하는 것도 허용된다. 단, 인터넷상의 자료를 인쇄해서 배포하거나 특정 후보에게 투표할 것을 독려하는 이메일을 보내는 것은 일반 유권자에게는 허용되지 않는 선거 운동이다. 인터넷 선거 운동이 허용된 이후 이를 적극적으로 활용한 일본공산당이 2013년 참의원선거와 2014년 중의원 총선거 등 각종 선거에서 약진하는 모습을 보여줬고, 신생 정당인 레이와신젠구미가 SNS를 최대한 활용한 선거전략에 힘입어 비례대표로 국회에 입성하기도 했다. 2020년 도쿄도 지사 선거에서의 인터넷 선거운동 양상을 다룬 NHK News Up(田隈祐紀·國仲真一郎, 2020) 기사에서는 “인터넷은 어디까지나 보완”이라는 선거캠프 관계자의 말을 전하면서도 각 후보자가 트렌드진입을 목표로 하거나, 해시태그 확산을 중심으로 선거

14) 총무성 홈페이지, <인터넷 선거운동 해금에 관한 정보>

운동을 전개하는 모습, 코로나 시국 하에서 치러진 선거만큼 인터넷 화상회의를 통해 유권자와 만나는 모습 등 선거운동에 인터넷을 적극적으로 활용하는 모습을 소개했다. 니코니코 동화 등 유명 인터넷 동영상 플랫폼에서 주요 정당의 유명 정치인이 인터넷 방송을 통해 이미지 제고를 꾀하는 모습은 매우 흔한 광경이 됐다. 코로나 시국으로 인해 대규모 대인 유세가 자유롭지 못할 것도 예상되는 만큼 조만간 실시될 선거에서 인터넷 선거운동의 영향력이 더욱 커질 것도 예상된다.

인터넷을 통한 선거 관련 자료의 공유와 확산이 활발해지면서 새로이 문제로 등장하고 있는 것이 후보자 및 정책과 관련해 사실과 다른 내용이 급속하게 확산되는 페이크 뉴스 문제이다. 다양한 분야에 걸쳐 가짜 정보의 실태와 그 대안에 대해 논하는 NHK의 교양 프로그램 〈페이크 버스터즈〉는 2020년 12월 18일 방송에서 〈선거와 페이크〉란 제목으로 선거 관련 가짜 정보가 확산되는 실태를 다뤘다. 방송에서는 실제 유권자의 경험담을 통해 2018년 실시된 오키나와현 지사 선거의 페이크 뉴스 실태를 조명했다. 당시 오키나와현 지사 선거는 미군기지 이전 문제를 둘러싸고 반대파와 찬성파가 첨예하게 대립하던 선거였다. 대학생이던 이 유권자는 시간이 나는 대로 선거와 관련한 정보를 모아 보던 중 A후보의 공약 수가 B후보에 비해 터무니없이 적다는 트위터 게시물을 접했고, 이 내용을 지인들에게 알리고 SNS로 확산시키는 동시에, 이를 계기로 A후보에 대한 부정적인 정보를 찾아다녔다고 한다. 그러나, 투표 사흘 전, 인터넷 상의 허위 정보를 검증한 신문 기사를 접하고 충격을 받았다는 것이다. 이후 SNS의 정보만 믿을 것이 아니라 다양한 매체의 기사를 접하고 비교하면서 판단 자료로 삼아 투표 후보를 결정했다는 사례를 통해, 인터넷 상의 정보에 속지 않고 허위정보를 가려내기 위한 이용자 측면의 방안 등을 제시했다.

한편으로, 당시의 오키나와현 지사 선거는 페이크뉴스가 범람하는 최근의 선거에서 언론에 요구되는 역할을 제시한 사례로서 의의를 갖기도 한다. 쓰다 다이ске(津田大介, 2018)는 아사히신문 기고에서, 오키나와현 지사 선거에서 특징적인 현상은 허위정보에 기반한 네거티브 캠페인이 늘어났다는 점과 팩트체크의 유용성이었다고 밝혔다. 인터넷 선거운동이 2014년 이후 오키나와의 선거전에 미친 영향에 대해 쓰다는 다음과 같이 정리한다.

2013년의 참의원선거에서 ‘인터넷 선거’가 해금된 이후, 소셜미디어 상에서 선거 기간 중에 특정 후보를 응원하는 것이나 라이벌 후보에 대한 낙선운동을 하는 것도 가능해졌다. 유권자는 언제든지 후보자의 거리연설을 동영상으로 볼 수 있게 되는 등, 후보자의 판단자료를 늘린다는 의미에서 커다란 변화였지만, 유언비어나 오해를 불러일으킬 수 있는 정보를 바탕으로 라이벌 후보를 공격하는 현상도 자주 보인다. 특히, 2014년 이후 오키나와에서 실시된 선거전은 페이스북뉴스의 타겟이 되는 경우가 많아, 이번 선거전에서도 많은 유언비어가 횡행했고, 국회의원이 이를 적극적으로 확산시키는 현상도 나타났다(津田大介, 2018).

이러한 현상에 적극적으로 대처했던 것이, 비영리법인 팩트체크 이니셔티브(Factcheck Initiative Japan, FIJ)의 주도로 오키나와현의 2개 지역 신문사와 인터넷 언론사 등 6개 매체가 참가한 <팩트체크 프로젝트>였다. FIJ는 일본에서 팩트체크를 추진, 보급하기 위한 목적으로 2017년 설립됐으며, 파트너 언론사(미디어 파트너)의 팩트체크 활동을 지원하고 있다(FIJ홈페이지). 2018년 오키나와현 지사 선거의 팩트체크에 이어, 2019년 참의원 선거의 팩트체크에서는 인터넷 상의 허위정보 뿐 아니라 정당의 정견방송에서도 오해를 불러일으킬 수 있거나 부정확한 정보가 전달됐다는 점을 밝혀내기도 했다. 이 선거에서는 일본 내에서 팩트체크에 대한 높아진 관심을 반영하듯, FIJ의 파트너 언론사 이외에 전국지 등 주류 언론도 팩트체크 기사를 게재했다(楊井人文, 2019). 현재는 마이니치신문, 아사히신문, 산케이신문 오사카 사회부 등 전국지도 FIJ의 미디어 파트너로 활동하고 있으며, 선거 관련 팩트체크 뿐만 아니라 다양한 분야의 팩트체크를 실시하고 있다. 특히 홈페이지 내에 코로나19 특설사이트를 마련해 관련 정보를 모아 제공하고 있기도 하다. 한편으로, 2018년 오키나와현 지사 선거 이후 FIJ가 주최한 심포지엄에서, 야나이 사무국장은 일본의 선거 보도와 관련해 되풀이되는 주제인 ‘선거의 공정성’을 언급하며, 선거 중의 팩트체크 보도는 선거의 공정성을 중시하는 일본 국내 매체에서는 일반화되지 않은 실정이라고 지적한 바 있다(渡辺, 2018). 코로나 시국을 계기로 인터넷, SNS의 정보의 진위여부를 확인하는 팩트체크에 대한 관심이 높아지고 있는 것은 사실이나, 이러한 관심이 곧 다가올 총선거로 어떻게 이어질지도 주목할 부분이라 하겠다. 10월 31일에 실시되는 중의원총선거를 앞두고, FIJ는 총선거 팩트체크 특집 페이지를 마련하고, 기시다 수상을 비롯한 정치인들의 발언과 SNS상의 게시물의

진위 여부를 확인, 게시하고 있다.

VIII. 마치며 : 자민당 요망서의 그들은 어디까지?

2010년 이후 방송을 중심으로 일본의 선거 관련 보도의 쟁점을 살펴보면, 먼저 선거 보도에 대한 양적, 형식적인 공평/공정성에 지나친 주의를 기울인 나머지 유권자가 한 표를 행사하기 위한 판단의 자료가 될 수 있는 정책에 대한 해설이나 분석 보도가 충분히 이루어지지 않고 있다는 점을 들 수 있다. 특히 이러한 경향이 2013년 총선거 당시 집권여당 자민당이 방송사에 보낸 요망서의 영향으로 더욱 심화되고 있으며, 양적 공평성보다 질적 공평성을 추구하는 BPO의 의견이 발표된 이후에도 그다지 개선되는 방향은 보이지 않고 있다는 점은 앞으로의 선거에서도 지켜봐야 할 문제라고 할 수 있다.

정책에 대한 분석과 해설이 사라진 선거 보도에서 눈에 띄는 경향은 ‘극장형 선거’라 불리는 정치인 개개인의 캐릭터와 대립관계 등 선거전의 드라마에 초점을 맞추는 보도와, 선거 구도를 스포츠 중계처럼 보도하는 등 예능방송의 요소를 한껏 넣은 보도 스타일과 선거개표방송 등, 시청률을 노린 자극적이고 흥미본위의 보도였다. 뉴스와 정보방송, 정보방송과 예능의 경계가 점점 모호해져 가는 일본 방송의 특성상 선거 보도 역시 예능과 비슷한 감각으로 소비되는 경향이 점점 심화돼 가는 것이다.

또한, 전통적으로 선거 정세 조사와 결과 예측에 중점을 두다 보니 지역방송 등에서 충분한 조사와 검토를 거치지 않은 채 윤리 위반 가능성이 있는 방송이 그대로 전파를 타기도 했다. 한편으로는 이처럼 방송사가 사활을 걸고 총력전을 벌이는 정세 분석 보도가 선거 분위기를 해하고 유권자의 투표 의욕에 영향을 미칠 수 있다는 비판도 존재한다.

회가 거듭될수록 투표율이 낮아지고 있는 상황에서 인터넷을 통한 선거운동의 허용은 선거에 대한 유권자의 관심과 참여를 높일 수 있다는 점에서 기대를 모으고 있지만, 한편으로는 진위가 확인되지 않은 페이크뉴스와 네거티브 캠페인의 범람과 같은 문제를 야기하기도 했다. 이러한 가운데 적극적인 팩트체크로 유권자에게 정확한 판단자료를 제공한다는 언론의 새로운 역할 역시 주목을 받고 있기도 하다.

10월에 실시되는 중의원총선거는 언론의 선거 보도 자제로 이어졌다는 비판을 받는 자민당의 요망서 이후 세 번째 맞는 총선거이며, 선거 보도의 공정성에 대한 BPO의 의견이 발표된 이후 두 번째, 일본에서 언론에 의한 본격적인 팩트체크가 시작된 이후 처음 치르는 총선거가 된다. 언론의 공정성, 중립보도를 근거로 언론에 압력을 가하고 선거 보도를 위축시켰다는 평가를 받는 자민당의 요망서가 이번 선거에서도 그 영향력을 발휘할지, 팩트체크라는 새로운 역할을 부여받은 언론이 그동안의 자숙에서 깨어나 국민의 선택을 위한 적극적인 보도로 언론의 사명을 다할지, 코로나 시국 하에서 치러지는 총선거가 여러모로 주목된다.

- 高橋茂 (2017). メディアの選挙情勢調査は再考のとき?. 〈論座〉 URL: <https://webronza.asahi.com>.
- 谷口将紀 (2015). なぜ議席予測は外れたのか. 『相場観』と『アナウンスメント効果』の検証. 〈Journalism〉 299호, 68-75.
- 金平茂紀 (2015). テレビの選挙報道はどこへ行くのか. 〈論座〉 URL: <https://webronza.asahi.com>
- 大谷英代・笹島康仁 (2017). 選挙と政治とその報道—外国人記者が見た不思議. 〈Yahoo! Japan ニュース〉. URL: <http://news.yahoo.co.jp/feature/809>.
- 津田大介 (2018). 沖縄選挙のデマ、阻んだ報道. 〈朝日新聞〉, 15면.
- 毎日新聞 (2017, 10, 24.). 衆議院:『劇場型選挙』TV放送倍増・情報系番組10倍に『公平中立』で萎縮の前回比, 3면.
- 放送倫理・番組向上機構 (2017). 2016年選挙をめぐるテレビ放送についての意見. URL: <https://www.bpo.gr.jp/?p=8941>.
- 放送倫理・番組向上機構 (2020). 北海道放送『今日ドキッ!』参議銀比例代表選挙の報道に関する意見. URL: <https://www.bpo.gr.jp/?p=10320>
- 渡辺豪 (2018, 12, 3.). SNSが有権者を洗脳 選挙はネット発フェイクニュースが勝敗を決める. 〈アエラ〉: 84면
- 山口二郎 (2015). 権力を忖度する姿勢で報道の自由が後退 政党の方向感覚を問う選挙報道が必要. 〈Journalism〉 299호, 30-35.
- 想田和弘 (2015). ニッポンの選挙には『議論』が不在 放送法を理由に腰が引けた選挙報道. 〈Journalism〉 299호, 6-13.
- 水島宏明 (2014a). 選挙ニュースはなぜつまらない? - 水島宏明氏に聞く. 〈THE PAGE〉 URL: <https://news.yahoo.co.jp/original/>
- 水島宏明 (2014b). 自民党の要望書でテレビの現場はますます『無難』に. 〈THE PAGE〉 URL: <https://news.yahoo.co.jp/original/>
- 水島宏明 (2018). 『小池劇場』の影で選挙報道は何か変わったのか!? 〈GALAC〉 584호, 13-16.
- 氏家夏彦 (2018). メタデータから読む総選挙・情報戦略が勝負の明暗を分けた. 〈GALAC〉 584호, 17-21
- 楊井人文 (2019). 参議院投票前にファックとチェックを『チェック』しよう. URL: <https://fij.info/archives/2821>
- 田隈祐紀・國仲真一郎 (2020). オンライン選挙は『新しい方式』になったのか. NHK生活応報ブログ에서 재인용 URL: <https://www.nhk.or.jp/seikatsu-blog/news/450096.html>

朝日新聞 (2016, 8, 2.). TV・ネット分析、世論探る『情報参謀』置き戦略練った自民. 2면.
朝日新聞 (2014, 12, 10.). 衆議院テレビ放送激減 視聴率見込めず・「公平」要請で慎重. 1면.
朝日新聞 (2017, 10, 14.). 関心↑テレビ選挙放送、前回の4倍 衆議選. 10면.
総務省 (2019a). 国政選挙の投票率の推移について. URL: https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/sonota/ritu/index.html
総務省 (2019b). 平成21年統一地方選挙執行予定団体に関する調(平成31年3月10日現在).
URL: https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei15_02000216.html

웹사이트

방송윤리 프로그램향상기구 <http://bpo.gr.jp>
일본신문협회 <https://www.pressnet.or.jp>
중의원 <https://www.shugiin.go.jp>
총무성 <https://www.soumu.go.jp>
e-Gov법령검색 <https://elaws.e-gov.go.jp>
Factcheck Initiative Japan <http://fij.info>
NHK선거WEB <https://www.nhk.or.jp/senkyo>

2021년도 해외언론법제연구보고서

선거와 언론보도, 해외 각국의 쟁점과 대응 방향

PRESS ARBITRATION COMMISSION

ISSN 2635-8522

해외언론법제연구보고서 제5호

2021년 10월 31일 발행

편집 · 발행 : 언론중재위원회
02)397-3042~5
www.pac.or.kr

인 쇄 : (주)계문사

-
- 이 책은 「방송통신위원회 방송통신발전기금」을 지원받아 제작한 것입니다.
 - 저작권법에 따라 이 책에 수록된 글의 무단 복제와 전재 및 상업적 이용을 금합니다.

2021년도
해외언론법제연구보고서



언론중재위원회
Press Arbitration Commission