

언론중재

ISSN 2005-2952

2024 Spring Vol.170

04

FOCUS ON MEDIA

디지털 시대 선거보도와 규제

62

AI 시대의 미디어 이야기

생성 인공지능과 저널리즘

72

Journalism & Ethics

우리는 잠입 취재를
'최후의 수단'으로 생각하고 있나



언론중재

2024 Spring Vol.170

인쇄

2024년 3월 27일

발행

2024년 3월 30일

등록

1981년 10월 14일

등록번호

서울중바 00002

발행인

이석형

편집인

김윤정

발행

언론중재위원회(www.pac.or.kr)

서울 중구 세종대로 124 프레스센터빌딩 11층

전화

02-397-3044

디자인·인쇄

문화공감

편집위원

이민규 중앙대학교 미디어커뮤니케이션학부 교수

구본권 한겨레신문 사람과디지털연구소장

장윤미 법무법인 메타 변호사

표시영 강원대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수

FOCUS ON MEDIA

디지털 시대 선거보도와 규제

- | | |
|-------------------------------------|----|
| 1. 디지털 시대 선거보도
규제 법제의 쟁점과 진단 | 04 |
| 이승선 충남대 언론정보학과 교수 | |
| 2. 디지털 환경 속 선거보도
심의 개선을 위한 입법 과제 | 18 |
| 표시영 강원대 미디어커뮤니케이션학과 교수 | |
| 3. 동영상 플랫폼의
선거보도 콘텐츠 규제 방안 | 32 |
| 김익현 지디넷코리아 미디어연구소장 | |

* 본지는 잡지윤리실천강령을 준수합니다.

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

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

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

사건 속 법률

한 유명 배우의 인격에 가해진
'알 권리'라는 이름의 폭력

류신환 법무법인 지향 변호사

46

Journalism & Ethics

우리는 잠입 취재를
'최후의 수단'으로 생각하고 있나

위은지 동아일보 DX본부 전략팀 기자

72

주목할 만한 해외언론법제

프랑스, '국가적 의제' 중요성
돌보이는 선거 여론조사 규제

박태순 성균관대 초빙교수, 파리대학 정치학 박사

54

해외통신원

유명인의 사생활 보호와
언론의 자유의 충돌 ①

권용덕 독일 쾰른대 법학 박사과정

78

AI 시대의 미디어 이야기

생성 인공지능과 저널리즘

구본권 한겨레신문 사람과디지털연구소장

62

칼럼 언론법학자의 시선

우연히 일어나기를 바라는 사건 ①

염규호 미국 오리건대 조나단 마셜
수정헌법 제조 석좌교수

90



01

디지털 시대 선거보도 규제 법제의 쟁점과 진단

: 헌법재판소 관련 결정의 취지를 중심으로

이승선 충남대 언론정보학과 교수



1. 선거보도의 의의와 주요 규제 장치

대한민국은 민주공화국이다. 대한민국헌법 제1조 제1항에 명토 박았다. 국민이 주권자라는 것인데, 제1항의 선언만으로 모자랐는지 제2항에서 거듭 확인하고 있다. “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다”. 정작 국민은 자기가 이 나라의 주인이라는 것을 실감하기 쉽지 않다. 선거시기에 ‘주권자 국민’ 구호가 휘날리면 그나마 대접받는 기분에 잠길 수 있다. 또 정당에 가입하지 않았더라도 일부 국민들은 특정 정당의 공직후보자 선정과정에 참여하기도 한다. 따라서 현실적으로, 공직선거는 국민이 자기 주권을 행사하도록 유권자에게 주어진 ‘거의 유일한’ 기회라고 할 수 있다.

대의민주주의를 원칙으로 하는 민주정치에서 선거는 국민의 참여가 필수적이다.¹⁾ 선거는 통치기관을 구성하고 그에 정당성을 부여하는 한편, 국민 스스로 정치적 의사형성 과정에 참여하여 국민주권과 대의민주주의를 실현하는 핵심적 수단이다.²⁾ 선거는 국민을 정치적으로 통합하는 중요한 방식인데, 선거 결과는 여론의 실체인 국민의 의사가 표명된 것이므로 민주주의 국가에서 여론의 중요성은 특별한 의미를 갖는다.³⁾ ‘선거와 여론’에 대해 짚어볼 점들이 몇 가지 있다.

첫째, 자아실현은 물론 민주주의의 유지·발전을 위해 표현의 자유를 확실히 보장해야 한다. 더욱이 정치적 표현의 자유는 민주주의 유지·발전의 요체라는 점에서 더 강하게 보호되어야 한다. 선거시기에 정치적 표현 자유의 중요성과 그 보장은 더 말할 나위 없다. 헌법재판소에 따르면, 정치적 표현의 자유는 피치자가 스스로 지배기구에 참가한다고 하는 자치정체(自治政體)의 이념을 근간으로 하며, 정치적 표현의 자유가 억압당하는 경우 국민주권과 민주주의 정치원리는 공허한 메아리에 지나지 않는다.⁴⁾ 선거와 관련해 국민이 정당이나 후보자에 대한 지지·반대 의사를 포함, 선거 정책이나 후보자 행적 등에 대해 다양한 견해를 표시하는 것은 정치적 표현의 한 유형이며, 국민주권 행사의 일환이자 민주사회를 구성하고 움직이게 하는 중요한 요소다.⁵⁾

둘째, 언론기관이 감당하는 선거보도의 중요성이다. 언론기관은 국민이 정

1) 헌재 2011.12.29. 2007헌마001 등

2) 헌재 1994.7.29. 93헌가4등; 헌재 2011.12.29. 2007헌마001등; 헌재 2014.4.24. 2011헌바7등; 헌재 2022.7.21. 2018헌바164

3) 헌재 2019.11.28. 2016헌마90

4) 헌재 2004.3.25. 2001헌마710; 헌재 2011.12.29. 2007헌마001등; 헌재 2022.7.21. 2018헌바164

5) 헌재 2022.7.21. 2018헌바164

치적 의사를 형성하는 데 필요한 정보를 제공하고, 공적인 담론을 제시함으로써 여론의 형성에 결정적인 영향을 미친다. 국민은 언론의 선거보도를 통해 중요한 선거쟁점이나 후보자의 정책, 정치이념 등을 파악해 선거권을 행사한다. 따라서 언론기관 선거보도의 자유는 민주주의를 유지·발전시키기 위한 토대가 되므로 최대한 보장되어야 한다.⁶⁾

셋째, 선거의 공정성 확보, 특히 언론기관의 선거보도 공정성 확보는 매우 중요하다. 언론기관의 정치적·사회적 영향력이 강력하므로 언론의 선거보도가 공정성과 객관성을 상실할 경우 여론의 심각한 왜곡이 발생할 수 있다. 따라서 언론기관이나 언론인의 부당한 선거개입을 차단하되, 필요하고도 적절한 선거보도를 통해 충분한 정보가 유권자들에게 제공될 수 있어야 한다.

위와 같은 고려사항에 대한 법적 대응은 대부분 현행 「공직선거법」 체계 내에 구비돼 있지만, 명예훼손법이나 언론중재법 등을 통해 이뤄지기도 한다. 몇 가지 유형으로 대별해 볼 수 있다. 첫째, 언론기관의 공정보도 의무와 심의기구에 의한 선거보도 규율이다. 현행 「공직선거법」은 언론기관의 공정보도 의무를 규정하고 있고, 여러 조문을 통해 선거보도의 공정성을 심의해 사후에 교정하는 장치를 두고 있다. 선거방송심의위원회, 선거기사심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회의 설치·운영이 그러한 예에 속한다. 둘째, 공정한 선거를 위해 언론기관·언론인의 행위를 제한하는 장치다. 「공직선거법」은 언론기관 종사자들의 선거와 관련한 금품·향응, 기타 이익의 수혜를 금지하고, 후보자 등의 연설을 불공평하게 중계하거나 토론회 등을 무단으로 편집해 중계방송하지 못하도록 했다. 탈법적인 광고, 통상적인 방법 외의 배부 등도 금지된다. 셋째, 언론으로 하여금 허위논평·보도, 객관적 자료 제시 없이 선거 결과를 예측하지 못하도록 금지하고 위반하면 방송·신문 등 부정이용죄로 처벌하고 있다. 허위사실공표죄나 후보자비방죄로 처벌될 수도 있다. 넷째, 선거시기에 이뤄진 언론보도라고 하더라도 통상의 절차에 따라 언론중재법상 조정신청이나 명예훼손법을 적용해 민형사상 대응을 할 수 있다. 언론중재 조정절차가 비교적 간이하고 신속한 데다 명예훼손에 따른 형사상 처벌은 최고 7년 이하의 징역형까지 선고될 수 있기 때문이다.

그 외 다양한 규제 장치가 더 마련돼 있다. 대부분 기존 개별 선거법에 있던 내용들이 1994년 제정된 「공직선거 및 선거부정방지법」, 일명 통합선거법

6) 헌재 1995.7.21. 92헌마177등; 헌재 2019.11.28. 2016헌마90

에 반영됐고 현행 「공직선거법」에 계수되었다. 선거보도와 관련한 주요 규제 체계는 사반세기 이전에 구축되었다. 선거보도 심의 시스템은 1997년(선거방송심의위원회), 2000년(선거기사심의위원회), 2004년(인터넷선거보도심의위원회) 도입돼 큰 변화 없이 유지되고 있다. 설치·운영 기간, 운영 주체, 관할하는 대상 언론과 콘텐츠의 범위, 제재의 방법, 수위도 제각각이다.

이 글은 선거보도와 관련한 규제 법제의 쟁점을 살펴보는 데 목적이 있다. 헌법재판소는 인터넷선거보도심의를 있어서 ‘인터넷언론’ 정의 규정의 위헌성이나 심의규정 운영 등 법률적 근거에 대한 위헌성을 부정한 바 있고,⁷⁾ 「공직선거법」의 허위사실공표죄나 후보자비방죄 등의 위헌성에 대해서도 이를 부인했다.⁹⁾ 한편, 선거보도심의제도의 쟁점이나 운영상 문제점, 개선방향에 대한 논의도 상당히 축적돼 있다.¹⁰⁾ 그럼에도 현 시점에서 심의제도의 틀을 넘어선 선거보도 규제 법제에 대한 고찰은 여전히 필요해 보인다. 선거보도 환경의 변화와 몇 가지 규제 쟁점이 뚜렷해 보이기 때문이다.

2. 선거보도 규제를 둘러싼 환경 변화와 헌법재판소 결정의 함의

선거운동이나 일반적인 선거관련 표현이 아니라 ‘선거보도’에 대한 규제는 ‘언론’을 통해 생산·유통된 정보를 대상으로 한다. 선거보도 규제의 틀은 두 가지를 축으로 한다. 하나는 3개의 심의기구를 중심으로 언론의 공정한 선거보도를 유도하는 선거보도 심의규제이고, 다른 하나는 허위사실공표나 허위논평, 허위보도, 후보자 비방 등 ‘허위나 비방 표현’을 형사 처벌하는 제재다.

이러한 선거보도 규제의 틀은 오래전에 구축되었다. 언론의 공정보도의무를 축으로 한 선거보도심의 시스템은 1992년 「대통령선거법」에 단초가 마련되고,¹¹⁾ 1994년 「공직선거 및 선거부정방지법」 제정 때 제8조로 규정됐다. 이

7) 헌재 2019.11.28. 2016헌마90

8) 헌재 2023.7.20. 2022헌바299; 2017.7.27. 2015헌바219; 2010.3.25. 2009헌바121; 2009.9.24. 2008헌바168; 2009.3.26. 2007헌바72

9) 헌재 2013.7.25. 2012헌바112; 헌재 2013.6.27. 2011헌바75

10) 이률테면 권은정 외 (2021). 인터넷선거보도 심의기준 개정방안 연구. 한국언론법학회·인터넷선거보도심의위원회 주최 (인터넷선거보도 심의제도 개선방안 세미나); 김재영·이승선 (2016). 공정성을 중심으로 한 20대 총선 인터넷 선거보도 심의 평가와 제도 개선. <언론과 법>, 제15권 3호, pp.31-62.; 안영규 (2020). 선거보도심의제도 운영의 실제와 입법·정책적 제언. <언론중재>, 2020년 봄호(통권 154호), pp.40-59.; 이동훈·반현 (2012). 국내 선거보도 심의제도의 쟁점과 개선 방향. <언론과 법>, 제11권 2호, pp.71-105.; 이승선 (2012). 선거보도 심의제도의 현황 및 개선방향. <언론중재>, 2012년 여름호(통권 123호), pp.30-45.; 최승민·이호규 (2023). 매체별로 분리된 선거보도 심의기구의 제도적 개선 방안 연구. <언론과 법>, 제22권 2호, pp.155-208; 최진호·이재진 (2016). 선거보도 심의 및 심의기구에 대한 제도적 개선방안 연구. <언론과법>, 제15권 제2호, pp.1-35.

11) 1992.11.11. 법률 제4495호로 개정, 시행된 「대통령선거법」은 제4조의2(언론기관의 공정보도 의무)를 신설해 “방송·신문·잡지 기타 간행물을 경영·편집·취재·집필·보도하는 자가 선거에 관해 보도·논평을 하는 때는 표현의 자유를 남용해 선거의 공정을 해치면 안 된다”는 내용을 규정했다.

후 1997년부터 2004년 사이에 선거방송심의위원회, 선거기사심의위원회, 선거보도에 대한 반론보도청구, 인터넷선거보도심의위원회, 인터넷언론사의 정정보도 등 규정이 속속 마련됐다.

선거관련 허위나 비방 표현을 형사처벌하는 규제는 그보다 역사가 더 오래 되었다. 허위사실공표죄는 1952. 7. 18. 법률 제247호로 제정·시행된 「대통령·부통령선거법」에 도입되었다. 동법 제88조는 신문이나 잡지, 연설 등 방법을 불문하고 당선되거나 당선되게 하거나, 당선되지 못하게 할 목적으로 후보자의 신분·직업·경력에 관해 허위의 사실을 공표하거나 공표하게 한 자를 6월 이하의 징역, 혹은 50만 원 이하의 벌금으로 처벌했다. 현행 「공직선거법」 제250조의 ‘허위사실공표죄’와 큰 차이가 없다. 현행 규정이 2005년 당내 경선에 이 조항을 확대 적용하고 2023년 12월 28일 딥페이크영상상에 의한 허위사실공표죄를 처벌하는 규정을 도입한 것이 1952년 규정과 달라진 내용이라고 보아도 무방하다. 즉 선거보도에 대한 규제의 틀은 멀게는 1950년대와 비교해도, 가깝게 2000년대 초반과 비교할 때 큰 변화가 없다. 그러나 선거보도를 둘러싼 규제의 환경은 대단히 크게 바뀌었다. 미디어 이용 행태 변화와 정치적 표현의 자유에 대한 헌법재판소의 인식 변화를 보자.

첫째, 매체 환경 변화에 따라 시민들의 언론기관 이용 행태가 바뀌었다. 이는 매체별 광고비 집행의 변화로 이어진다. 1991년 한국의 총광고비는 2조 3천 297억 원이었다. 신문은 43.7%, 텔레비전은 27.7%를 차지하는 등 4대 매체 광고비는 전체 광고비의 82.0%였다. 2021년 한국의 총광고비 규모는 13조 9천 889억 원이었다. 신문은 10.1%, 지상파 텔레비전은 9.8% 등 4대 매체 광고비는 3조 2천억여 원으로 전체 광고비의 23.2%이다. 30년 만에 4대 매체 광고비 비중은 82%에서 23.2%로 떨어졌다. 반면 1997년 0.7%에 불과하던 온라인 광고비는 2021년 이미 전체 광고비의 53.7%를 차지했다. 전체 ‘광고비 추이’에서 해당 매체의 광고비 규모나 점유율이 줄어든 것은 해당 매체를 접촉, 소비하는 이용자들의 ‘시간’이 줄어들었다는 것, 동시에 해당 매체의 영향력이 그만큼 줄어들었다는 것을 의미한다. 또 등록된 언론사의 숫자가 줄어들지 않고 오히려 대폭 증가한 한국적 상황을 감안하면 언론 매체간의 내부 경쟁은 훨씬 더 격화되었다는 것을 알 수 있다. 이는 저널리즘 품질의 하락을 의심케 하는 근거다.¹²⁾ 실제 2021년 서울시장 보궐선거와 관련한 조

12) 이승선 (2023). 1인 미디어 범람 속 레거시 미디어의 책무. <한국방송기자클럽 세미나 발표논문>.

사에서, 유권자의 절반 정도는 언론의 선거보도를 신뢰하지 않았다고 응답했다. 선거보도가 후보 선택에 도움을 주지 못했다는 응답은 59%, 선거보도가 오히려 사회 갈등을 유발했다는 응답도 61%였다.¹³⁾

한국언론진흥재단의 언론수용자 조사에 따르면, 1993년 87.8%였던 종이신문 이용률은 2023년 10.2%에 불과했다. 라디오나 잡지 이용률도 대폭 하락했다. 반면 온라인 이용률은 2011년 67.5%에서 2023년 90.5%로 증가했다. 4대 매체와 온라인을 통한 뉴스 이용률의 변화도 유사한 경향을 보였다. 뉴스나 시사정보를 이용한 경로로 텔레비전(44.5%)과 인터넷포털·검색엔진(37.9%)이 주로 활용된 반면 종이신문(2.0%)을 비롯한 다른 전통 매체의 존재감은 미미했다.¹⁴⁾ 연령별 차이가 커서 특히 20~30대 이용자들은 텔레비전을 비롯한 다른 매체보다 주로 온라인을 통해 뉴스나 시사정보를 획득하는 것으로 나타났다. 온라인 동영상 플랫폼 이용률의 경우 2018년 33.6%에서 2023년 72.2%로 늘어났는데, 유튜브(YouTube) 이용률은 71.9%였다. 두 번째로 높은 비중을 차지한 네이버NOW의 경우 6.5%에 불과했다. 이용자 대상 플랫폼별 이용률의 99.6%를 유튜브가 차지한 셈인데, 온라인 동영상 플랫폼별 이용자의 뉴스 이용률 역시 유튜브가 98.8%를 점유하고 있었다.¹⁵⁾ 와이즈앱에 따르면 2024년 1월 한국인의 유튜브 앱(App) 이용은 평균 40시간으로 역대 최고치를 기록했다. 2019년 1월 1인당 평균 21시간에서 5년 사이에 90% 증가한 것으로 조사됐다.¹⁶⁾

둘째, 최근 헌법재판소는 선거운동의 자유와 정치적 표현의 자유를 확대하는 결정을 여러 차례 선고하고 있다. 이를테면, 현재는 2022년과 2023년에 집중적으로 시설물설치 등의 금지를 규정한 「공직선거법」 제90조 제1항 중 그 밖의 광고물, 현수막, 표시물 등과 관련해 헌법불합치 결정을 선고했다. 또 탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등을 금지한 제93조 제1항 중 회환, 인쇄물 살포, 벽보, 광고, 문서·도화의 첩부·게시 등에 대해서도 헌

13) 김위근 (2021). 선거보도 및 선거여론조사 보도에 대한 시민 인식. 〈Media Issue〉, 제7권 2호, 서울: 한국언론진흥재단

14) 김위근에 따르면 2021년 서울시장 보궐선거의 경우 선거관련 뉴스 및 정보 획득 경로로 '텔레비전'을 이용했다는 응답은 70.6%, '포털뉴스' 69.3%인 반면 '종이신문'은 13.6%, '라디오'는 9.8%였다. 김위근 (2021). 앞의 글 참조.

15) 한국언론진흥재단 (2023). 〈2023 언론수용자 조사〉.

16) 와이즈앱 자료(<https://www.wiseapp.co.kr/insight/detail/512?>, 검색일 2024.3.13.). 한편 정원엽에 따르면 2019년 8월 기준 50대 이상의 유튜브 사용시간은 1,206분으로 30~40대보다 더 길었다. 이는 이들 연령층에게 유튜브는 선거정보의 대안으로 작용할 수 있다는 점을 시사한다(정원엽 (2020). 유튜브 선거 운동과 21대 총선 콘텐츠 양상. 〈언론중재〉, 2020년 봄호(통권 154호), p.7).

법불합치 위헌 결정했다. 이들 결정에서 헌법재판소는 선거의 공정성을 추구하는 궁극적인 목적은 민주정치의 발전에 기여하고자 함을 분명히 했다. 선거 공정성은 그 자체가 헌법적 목표가 아니고 국민의 정치적 의사를 정확하게 반영하는 선거를 실현하기 위한 수단적 가치라고 보았다. 선거 공정성은 정치적 표현의 자유에 대한 전면적이고 포괄적인 제한을 정당화하는 공익이라고 볼 수 없고, 정치적 표현의 자유를 보장하는 전제조건이 되는 것도 아니라고 판시했다. 선거의 공정성을 이유로 선거에서 표현의 자유가 과도하게 제한되면 안 된다는 것이다.¹⁷⁾

현재는 집회의 금지는 공공의 안녕질서에 대한 직접적인 위협이 명백하게 존재하는 경우에 한해 허용될 수 있다며, 「공직선거법」 제103조 제3항의 집회금지 규정에 대해 위헌을 선고했다. 해당 규정이 선거의 평온과 공정을 심각한 위협으로부터 방지하기 위한 부득이하고 필수적인 수단이 아니라는 것이다. 더불어 이와 달리 헌법에 위반되지 않는다고 판단한 현재 2001.12.20. 2000헌바96등 결정을 변경했다.¹⁸⁾

〈표 1〉 2011년 이후 공직선거법상 선거보도 관련 헌법재판소 주요 결정

선고일	사건	심판대상	결정	주요내용	비고
2023.7.20.	2022헌바299	허위사실공표죄	합헌	명확성원칙○, 과잉금지원칙×	허위사실 (8:0)
2023.6.29.	2023헌가12	제93조제1항중	헌법불합치	화환 (과잉금지원칙×)	재판관 전원
2023.3.23.	2023헌가4	제93조제1항중	헌법불합치	인쇄물 살포 (과잉금지원칙×)	재판관 전원
2022.11.24.	2021헌바301	제90조제1항중	헌법불합치	그밖의 광고물 게시	위헌확인 결정
2022.7.21.	2017헌가100등	제90조제1항중	헌법불합치	현수막, 그밖의 광고물 설치, 게시	선례 변경 재판관 전원
		제90조제1항중	헌법불합치	그밖의 표시물 착용	
		제93조제1항중	헌법불합치	벽보 게시, 인쇄물 배부·게시	
		제91조제1항	합헌	확성장치사용 금지	
2022.7.21.	2017헌가1,3등	제90조제1항	헌법불합치	그밖의 광고물 설치, 진열, 게시	기존 결정 변경 재판관 전원
		제90조제1항	헌법불합치	그밖의 표시물 착용	

17) 현재 2023.6.29. 2023헌가12; 현재 2023.3.23. 2023헌가4; 현재 2022.11.24. 2021헌바301; 현재 2022.7.21. 2017헌가100등; 현재 2022.7.21. 2017헌가1,3등; 현재 2022.7.21. 2017헌가4; 현재 2022.7.21. 2018헌바357, 2021헌가7 등 참조

18) 현재 2022.7.21. 2018헌바357; 현재 2022.7.21. 2018헌바64

2022.7.21.	2017헌가4	제225조제1항중	헌법불합치	어깨띠,모자,웃 등 소품	재판관 전원
2022.7.21.	2018헌바357 2021헌가7	제103조제3항중	위헌	그밖의 집회나 모임을 개최	6:3
		제90조제1항중	헌법불합치	현수막, 그밖의 광고물 게시	재판관 전원
		제93조제1항중	헌법불합치	광고, 문서·도화 첨부·게시	재판관 전원
		제91조제1항	합헌	확성장치사용 금지	재판관 전원
2022.7.21.	2018헌바164	제103조제3항중	위헌	그밖의 집회나 모임을 개최	6:3 (선례 변경)
2022.3.31.	2019헌바509	제250조제1항등	합헌	후보자가 되고자 하는 자	재판관 전원
2022.2.24.	2018헌바146	제59조,254조2항	위헌	개별적으로 대면하여 말로 하는 선거운동	7:2 (선례 변경)
2021.1.28.	2018헌마456등	제82조의6 제1항등	위헌	인터넷언론홈피 게시판 실명확인 기술조치	6:3
2019.12.27.	2018헌마730	제79조제3항등	헌법불합치	자동차부착 확성장치 과소보호금지원칙 위반	7:2
2019.11.28.	2016헌마90	제8조의5제6항등	위헌	선거일 전 90일부터, 후보자칼럼,저술게재금지	6:3
2018.4.26.	2017헌가2	제93조제1항중	합헌	문서·도화, 인쇄물 배부·살포 (선례변경×)	4:5 (위헌 다수)
2017.7.27.	2015헌바219	제250조제1항중	합헌	경력	재판관 전원
2016.9.29.	2016헌마287	제93조제1항중	위헌	배우자가 지정한 1인 명함교부	7:2 (평등권침해)
2016.6.30.	2013헌가1	제60조제1항중	위헌 ¹⁹⁾	대통령령으로 정한 언론인의 선거운동금지	7:2
2015.7.30.	2013헌가8	제8조의3 제3항중	위헌	사과문 게재와 위반시 형사처벌	8:1
2013.11.28.	2011헌마267	제60조의3 제2항중	위헌	배우자가 지정한 1인 명함교부, 지지호소	7:2
2011.12.29.	2007헌마 1001등	제93조제1항등	한정위헌 ²⁰⁾	기타 이와 유사한 것에 인터넷 포함	6:2

19) 제청법원의 위헌법률심판제청 이유에 따르면, 심판대상법률조항은 과잉금지원칙에 위반돼 언론인인 청구인들의 선거운동의 자유를 침해하고, 합리적 이유 없는 차별로서 평등원칙에 위반되며, 현대사회에서 '언론'과 '언론인'의 범위와 한계가 모호해졌으므로 금지조항의 예측가능성이 없어 최형법정주의의 명확성원칙 및 포괄위임금지원칙에 위반된다. 헌법재판소는 이 결정에서, 명확성원칙과 포괄위임금지원칙을 병렬적으로 판단할 필요 없이 금지조항이 포괄위임금지원칙에 위반되는지 여부 심사를 통해 위헌성을 판단하기로 쟁점을 정리하고, 언론인과 공무원, 공직기관 구성원은 차별취급을 논할 비교집단이 되지 못한다는 이유로 평등원칙 위반 여부는 별도로 판단하지 않기로 했다. 이 결정에서 법정의견은 금지조항이 구체적으로 언론인의 범위를 정하지 않고 포괄적으로 대통령령에 입법을 위임해 포괄위임금지원칙을 위반했다고 판단했다. 또 언론인의 범위가 지나치게 광범위하고 폐해를 시정하기 위한 조항들이 충분히 규정돼 있다는 점에서 침해의 최소성원칙에 위반되고, 법익의 균형성도 충족하지 못한다고 판단했다(헌재 2016.6.30. 2013헌가1).

20) 이 결정에서 이강국·김종대·민형기·목영준·송두환·이정미 재판관 등 6인은 위헌의견을, 이동흙·박한철 2인의 재판관은 반대의견을 냈다.

선거보도 관련 ‘인터넷’ 규제에 대한 헌법재판소의 위헌 결정은 각별한 의미를 갖는다. 2011년 12월 헌재는 「공직선거법」 제93조 제1항의 ‘기타 이와 유사한 것에 인터넷을 포함’하는 것에 대해 ‘한정위헌’을 선고했다. 헌재는 심판 대상 법률조항 중 ‘기타 이와 유사한 것’에 ‘정보통신망을 이용해 인터넷 홈페이지 또는 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등 정보를 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법’이 포함되는 것으로 해석하고 이를 금지하고 처벌하는 것은 과잉금지원칙에 위배돼 청구인들의 선거운동의 자유 내지 정치적 표현의 자유를 침해한다고 판단했다. 또 종전에 이와 다르게 판단한 헌재 2009.7.30. 2007헌마718 결정을 변경했다.

2019년 11월 헌재는 인터넷언론사에 대해 선거일 전 90일부터 선거일까지 후보자 명의의 칼럼이나 저술을 게재하는 보도를 제한하는 규정에 대해서도 위헌을 선고했다. 이 결정에서 헌재는 인터넷 언론의 특성과 영향력을 고려할 때 인터넷 언론에 대해서는 자율성을 최대한 보장하고 언론의 자유에 대한 제한을 최소화 하는 것이 바람직하며, 변화의 특성을 감안해 규제 수단 또한 헌법의 틀 안에서 새롭고 다채롭게 강구해야 한다고 판시했다.²¹⁾ 이는 ‘질서 위주의 사고’로 인터넷신문을 지나치게 규제할 경우 언론의 자유 발전에 큰 장애를 초래할 수 있다고 판시한 2016년 10월 헌재 결정의 취지와 같다. 해당 결정에서 헌재는 인터넷신문의 인력 고용 조항 등에 대해 위헌을 선고했다.

헌법재판소는 2021년 1월 인터넷언론사 게시판의 ‘실명확인제’에 대해 위헌을 선고했다. 헌재는 인터넷을 이용한 선거범죄에 대해서는 명예훼손죄나 후보자비방죄 등 여러 가지 사후적 제재 수단이 존재한다며, 정치적 의사표현

21) 청구인은 제20대 국회의원선거 출마를 위해 예비후보자로 등록했다. 인터넷선거보도심의위는 인터넷언론사 00에 게재된 청구인 명의 칼럼이 「공직선거법」 제8조와 ‘인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙’ 제2조의2 제1항을 위반했다며 ‘공정보도 협조요청’을 했다. 청구인은 칼럼게재를 중단하고 「공직선거법」 제8조의6 제6항 및 ‘인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정’ 제8조 제2항이 청구인의 표현의 자유를 침해한다며 헌법소원심판을 청구했다. 「공직선거법」 조항은 기본권제한에 관한 사항을 인터넷선거보도심의위에 포괄적으로 위임해 헌법 제37조 제2항의 한계를 넘어 표현의 자유를 침해하고 포괄위임금지원칙에도 위배되며, 시기 제한조항은 선거와 직접 관련이 없거나 선거에 영향을 미치는 내용이 없는 기고문 게재까지 제한하는 등 과잉금지원칙에 위배돼 표현의 자유를 침해한다고 주장했다. 헌법재판소는 이 결정에서 쟁점을 ‘시기제한조항’이 법률유보원칙과 과잉금지원칙에 반해 청구인의 표현의 자유를 침해하는지 여부라고 정리했다. 그리고 기본권 제한에 관한 법률유보원칙은 ‘법률에 근거한 규율’을 요청하는 것이므로, 그 형식이 반드시 법률일 필요는 없으나 법률상의 근거는 있어야 하며, 모법의 위임범위를 벗어난 하위 법령은 법률의 근거가 없는 것으로 법률유보원칙에 위반된다고 판시했다. 다만 심판대상 조항의 경우 법률유보원칙에 반하지 않는다고 판단했다(밀줄 연구자).

22) 헌재 2016.10.27. 2015헌마206등



이 가장 중요하고 핵심적인 선거운동 기간 중에 구체적인 위협에 기초한 것이 아니라 추상적인 가능성에 의거해 모든 익명 표현을 사전적·포괄적으로 규제하는 것은 행정편의와 단속편의를 우선한 것이라고 판단했다. 인터넷 이용자의 표현의 자유나 개인정보자기결정권을 제약하지 않고도 허위정보로 인한 여론 왜곡을 방지해 선거의 공정성을 확보하는 새로운 수단을 도입할 수도 있다며, 심판대상 조항은 과잉금지원칙에 반하여 이용자의 익명표현의 자유, 개인정보자기결정권 그리고 인터넷언론사의 언론의 자유를 침해한다고 판단했다.²³⁾

한편 현재는 2015년 7월 선거기사심의위원회로 하여금 불공정한 선거보도에 대해 '사과문 게재' 제재조치를 결정하고 이를 이행하지 않을 때 형사처벌하는 「공직선거법」 제8조의3 제3항 등에 대해 위헌이라고 선고했다. 이 결정에서 현재는 선거에서 국민들의 주권 행사가 올바르게 되기 위해서는 선거 후보자에 관한 바른 정보가 충분히 제공되어야 하고, 따라서 선거에 관한 언론사의 활동도 충분히 보장되어야 한다고 판시했다. 그리고 비록 언론사의 보도가 '공정하지 못하다'라는 결론에 이르더라도, 언론사 스스로 인정하거나

²³⁾ 이 결정과 관련한 선례로 현재는 2010.2.25.선고 2008헌마324등 결정에서 「공직선거법」상 인터넷게시판 실명 확인제가 명확성원칙, 사전검열금지원칙, 과잉금지원칙에 위배되지 않아 익명표현의 자유, 언론의 자유 등을 침해하지 않는다고 결정했다. 또 2015.7.30. 2012헌마734 등 결정에서 같은 규정이 명확성원칙, 익명표현의 자유 등 기본권을 침해하지 않는다고 판단했다. 한편 현재는 2012.8.23.선고 2010헌마47등 결정에서, 정보통신망법상 인터넷게시판 본인확인제에 대해 과잉금지원칙을 위배해 인터넷게시판 이용자의 표현의 자유, 개인정보자기결정권 및 인터넷게시판을 운영하는 ISP의 언론의 자유를 침해한다고 판단했다.

형성하지 않은 윤리적·도덕적 판단의 표시를 강제하는 것은 언론사의 인격권을 침해하는 것이라고 판단했다. 언론에 대한 신뢰가 무엇보다 중요한 언론사에 대해 그 사회적 신용이나 명예를 저하시키고 인격의 자유로운 발현을 저해한다고 보았다.²⁴⁾

선거 관련 정치적 표현의 자유, 선거보도의 자유를 확장한 이러한 결정과 달리, 헌법재판소는 「공직선거법」 제251조의 후보자비방죄, 제250조의 허위사실공표죄에 대해 합헌이라는 태도를 유지해 왔다. ‘후보자비방죄’의 경우 1994년 이전 개별 선거법에서는 ‘후보자에 대한 비방’만을 규제해 왔으나 1994년 통합 선거법을 제정하면서 ‘후보자’ 외에 ‘후보자가 되고자 하는 자’에 대한 비방행위까지 처벌하도록 규정되어 현재에 이르고 있다. 2013년 6월 현재의 5인 재판관은 ‘후보자가 되고자 하는 자’에 예비후보자등록을 마친 자외의 사람을 포함하는 것은 과잉금지원칙에 위반된다는 의견을 제시했으나 위헌 정족수 6인에 미치지 못했다.²⁵⁾

‘허위사실공표죄’의 경우에도 ‘후보자가 되고자 하는 자’, ‘방송으로 허위의 사실을 공표한 자’, ‘경력’ 등 심판대상 조항에 대한 위헌소송이 몇 차례 제기되었으나 현재는 이 규정이 명확성의 원칙이나 과잉금지원칙에 위반되지 않는다고 판단해 왔다. 현재에 따르면 공표된 사실의 내용 전체의 취지를 살펴 중요한 부분이 객관적 사실과 합치되면 세부적으로 진실과 약간의 차이가 있거나, 다소 과장되더라도 허위의 사실이라고 볼 수 없다.^{26) 27)} 허위사실 적시 명예훼손죄에 대한 형사처벌 조항에 대해 현재는 2021년 2월, 2021년 3월에 잇따라 합헌을 선고한 바 있다. 허위사실 표현에 의한 명예훼손은 심각한 인격권 침해 뿐만 아니라, 여론의 형성을 왜곡해 공론의 장에 대한 신뢰를 붕괴시키고, 반론과 토론을 통한 자정작용을 사실상 어렵게 만들 수 있다고 보았다. 헌법재판소는 민주주의 사회의 자유로운 여론 형성을 위한 공론의 장이 제 기능을 다할 수 있도록 허위사실 적시 명예훼손을 형사처벌할 필

24) 현재 2015.7.30. 2013헌가8

25) 현재 2013.6.27. 2011헌바75. 이 결정에서 4명의 재판관은 ‘후보자가 되고자 하는 자’ 부분까지도 정치적 표현의 자유를 다소 제한하긴 하지만 심판대상 조항은 명확성원칙이나 과잉금지원칙에 위배되지 않는다고 판단했다.

26) 현재 2023.7.30. 2022헌바299; 현재 2022.3.31. 2019헌바509; 현재 2021.2.25. 2018헌바223; 현재 2017.7.27. 2015헌바219; 현재 2010.3.25. 2009헌바21; 현재 2009.9.24. 2008헌바168; 현재 2009.3.26. 2007헌바72; 현재 2000.11.30. 99헌바95

27) 대법원에 따르면 ‘허위의 사실’이란 진실에 부합하지 않은 사항으로서 유권자로 하여금 후보자에 대해 정확한 판단을 그르치게 할 수 있을 정도로 구체성을 가진 사실을 의미하고, 단순한 가치판단이나 평가를 내용으로 하는 의견표현에 불과한 경우에는 이에 해당하지 않는다(대법원 2018.9.28. 2018도10447판결).

요가 있다고 판단했다. 허위의 사실임을 인식하고서 타인의 명예를 훼손하는 것은 개인의 인격 가치 실현이나 자기 정체 이념의 실현이라는 사회적 가치 달성에 기여한다는 점을 수긍하지 않았다. 사안에 따라 공적 인물이나 공적 사안에 대한 명예훼손 책임을 면책하고 있다는 점도 합헌 결정의 근거로 제시했다.²⁸⁾

3. 선거보도 규제 쟁점의 해소 방향

선거보도 심의기구의 통합 운영이나 상설화를 제안하고, 선거보도 심의 규정을 명확성의 원칙에 부응하게 정비해야 한다고 지적하거나, 심의기구 간의 일관적이지 못한 심의 제재나 동일한 선거보도에 대해 중복적인 심의 제재가 이뤄지고 있다고 지적하는 것은 새삼스럽지 않다. 이 글에서도 비중있게 다루지 않았다. 이미 상당한 정도의 학술적, 실무적 논의가 진행됐고, 쟁점 해소의 방향이나 절차도 분명하게 제시돼 있기 때문이다.

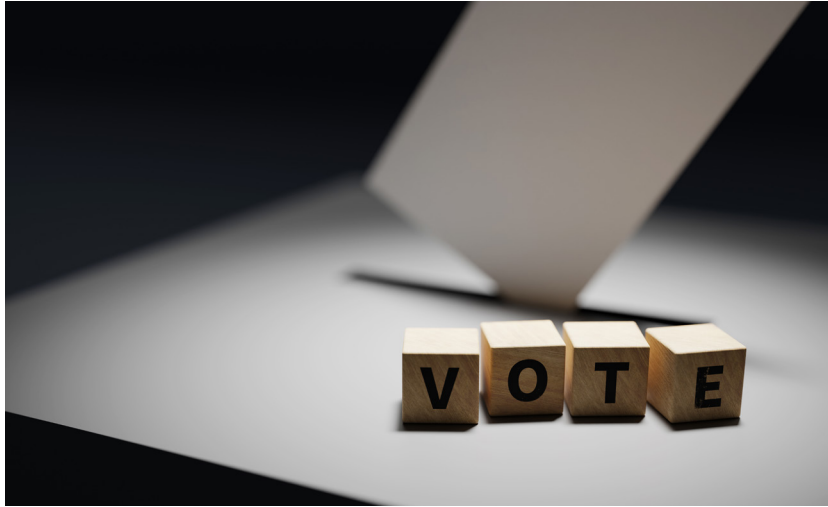
이를테면 이승선은 2012년 선거보도 심의와 관련한 논의에서, 지나치게 광범하고 모호한 공정성을 내세워 선거관련 보도의 활성화를 억제하고 위축시키는 규정을 제거해야 한다고 주장했다. 특히 일반 보도기사는 물론 사설과 논평, 광고, 그 밖의 선거와 관련한 내용으로 선거보도의 범위가 확장될 수 있는 규정을 문제 삼았다. 더불어 사과문 게재와 같은 제재조치의 위헌성, 정정보도의 청구를 심의위원회가 단심 절차에 의해 처리하고 그 게재를 명령하는 것의 문제를 지적하고, 절차적 정당성이나 직무처리의 효율성, 전문성 등을 감안할 때 선거관련 심의기구, 반론보도청구의 처리를 통합해서 운영하는 것이 합리적이라고 제안했다.²⁹⁾ 김춘식도 뉴스의 생산, 유통, 이용 등 저널리즘 생태계의 특성을 고려해 분리된 심의기구를 통합해서 운영하는 것이 바람직하고, 더불어 전문성을 갖춘 평가인력을 충원해야 한다고 제안했다.³⁰⁾ 정민영도 구체적 사안에 대한 심의위별 판단이 상이할 경우 선거보도심의의 신뢰성을 확보하기 어렵다며, 세 기구의 통합 논의를 진행할 필요가 있다고 지적했다.³¹⁾ 안명규는 인터넷선거보도심의위원회처럼 선거방송심의위, 선거기사심의위도 상설화하는 것이 필요하되, 동시에 심의기구의 통합 문제와

28) 헌재 2021.2.25. 2016헌바84; 헌재 2021.3.25. 2015헌바438등

29) 이승선 (2012). 앞의 글

30) 김춘식 (2021). 선거 저널리즘, 공정보도업무와 뉴스 편향. <언론중재>, 2021년 겨울호(통권 161호), pp.4-15.

31) 정민영 (2020). 제21대 국회의원 선거보도와 표현의 자유에 관한 고찰. <언론중재>, 2020년 여름호(통권 162호), pp.52-57.



함께 검토해야 한다는 의견을 제시했다.³²⁾ 최승민·이호규 역시 심의기구 상설화와 심의기구 통합 그리고 디지털 미디어 플랫폼 시대에 부응한 선거보도 심의제도의 전면적인 개편을 역설했다.³³⁾


위에서 본 것처럼 디지털 선거보도 환경이 심화되지 않은 상황에서도, 분리된 세 심의기구를 통합해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되었다. 저널리즘이나 언론광고 시장이 디지털로 재편된 작금에 선거보도 심의기구의 상설화와 통합 운영은 더욱 불가피해 보인다. 심의규정의 정비와 일관성 있는 적용, 중복심의 문제나 선거보도 사각의 해소와 같은 문제 해결을 위해서도 그러하다.

이러한 맥락에서 유튜브를 통해 생산·유통되는 선거정보도 지혜롭게 다뤄야 한다. 현재 유튜브에 대한 선거보도 심의는 사각지대다. 언론사 홈페이지에 연동돼 있는 유튜브 채널의 경우 인터넷선거보도심의위원회가 심의에 개입하고 있으나, 연동이 안 된 언론사 유튜브 채널을 비롯해 대부분의 선거관련 유튜브 채널에 대한 심의는 제대로 진행되지 못하고 있다. 언론중재위원회는 평소 언론사의 유튜브 채널에 대해 언론중재위원회의 업무 범위 내에서 다루고 있지만, 선거보도의 심의는 예외다. 정원업에 따르면, 선관위는 유튜브를 따로 심의하지 않고 특정 영상에 대한 고발이나 제보가 접수된 후 비로소 심의 절차에 들어간다. 문제는 단속하더라도 처벌 대상은 유튜브가 아

32) 안명규 (2020). 앞의 글

33) 최승민·이호규 (2023). 앞의 논문

닌 영상 제작자인데, 해외 사업자인 유튜브에 대해 선관위가 직접 콘텐츠 삭제 지시를 할 수 없고 ‘협조 요청’을 해야 한다며, 선관위 등의 유튜브 관리는 영상이 유통된 후 사후적으로 취해지는 조치로 선제적인 대응이 불가능하다고 지적한다.³⁴⁾ 심영섭 역시 유튜브나 SNS에서 전달하는, 혹은 자칭 취재를 통한 탐사보도에 대해 명확하게 관할권을 가진 선거관련 심의위원회는 없고, 「공직선거법」에 따른 유권해석을 통해 인터넷선거보도심의위원회가 유튜브를 비롯한 온라인 공간의 선거관련 내용심의를 담당하지만, 명확한 근거법령에 따른 심의라고 볼 수 없다고 진단했다.³⁵⁾ 하승태는 더 나아가 디지털 기반의 신생 뉴스 서비스에 「공직선거법」과 선거보도 심의제도는 아예 적합하지 않다고 지적했다. 이에 따라 신생 뉴스 서비스가 생산하는 선거 콘텐츠의 공정성 확보와 규제가 필요한지에 대한 논의가 필요하다고 제안했다.³⁶⁾

헌법재판소가 선거운동을 제한하던 여러 규정을 위헌이라고 판단하고 정치적 표현의 자유를 확대하는 것은 바람직하다. 헌재가 선거의 공정성을 명분삼아 선거시기 정치적 표현을 억제하려는 시도가 타당하지 않다고 지적한 것도 옳바르다. 선거보도를 규제하는 법제의 정비 방향은 헌법재판소의 그와 같은 판시를 존중해 이뤄져야 한다. 한편, 비록 헌법재판소가 「공직선거법」상 후보자비방죄와 허위사실공표죄에 대해 위헌선언을 하지 않았으나 여전히 ‘후보자가 되고자 하는 자’ 부분이나 ‘비방’, ‘허위’ 등과 관련한 명확성원칙, 해당 규정의 과잉금지원칙의 문제는 지속적으로 풀어야 할 과제다. 더불어 선거방송토론회와 같은 정보 생산 통로를 확대해 정치 신인이나 소수 정당의 후보자들에게도 문호를 더 활짝 열어줄 필요가 있다. 현행 선거보도 규제의 문제를 해소하는 방안의 하나라고 생각한다. 선거시기의 정치적 표현의 자유를 보장하는 것이 중요한 것은 물론이거니와 평상시 언론의 자유, 정치적 표현의 자유를 억압하려는 어떠한 시도도 민주주의를 위해 결코 이롭지 못하다는 평범한 진리를 확인하는 것은 더욱 더 중요하다. 그래야 일상과 선거시기의 선거보도가 제 기능을 다할 수 있을 것이다. 

34) 정원엽 (2020). 앞의 글

35) 심영섭 (2021). 미디어 플랫폼 진화에 따른 새로운 선거 관련 정보유통과 무질서. <언론중재>, 2021년 겨울호(통권 161호), pp.28-43.

36) 하승태 (2015). 신생 뉴스 플랫폼과 선거보도 공정성의 딜레마. <언론중재>, 2015년 겨울호(통권 137호), pp.28-35.

02

디지털 환경 속 선거보도 심의 개선을 위한 입법 과제

표시영 강원대 미디어커뮤니케이션학과 교수



1. 온라인상 정치적 표현의 자유에 대한 논의

온라인상 정치적 표현의 자유에 대한 판례 흐름을 살펴보면 2000년대 중반을 기점으로 인터넷을 공론장이 실현되는 ‘참여적 공간’으로 해석함으로써 온라인에서 허용되는 표현의 자유 범주를 다소 좁게 해석해왔던 기존 판례와는 다른 방향성을 관찰할 수 있다.¹⁾ 헌법재판소(이하 ‘헌재’)는 2011년 12월 29일 선고된 2007헌마1001 결정에서 인터넷 공간이 정치적 표현의 자유를 신장시키는 중요한 공간임을 강조하고 있다. 위 결정에서 헌재는 “인터넷은 누구나 손쉽게 접근 가능한 매체이고, 이를 이용하는 비용이 거의 발생하지 아니하거나 또는 적어도 상대적으로 매우 저렴하여 선거운동비용을 획기적으로 낮출 수 있는 정치공간으로 평가받고 있고, 오히려 매체의 특성 자체가 ‘기회의 균형성·투명성·저비용성의 제고’라는 「공직선거법」의 목적에 부합”한다고 설명한다.

온라인 공간에 대한 인식 변화는 한시적 실명제 폐지 결정에서도 분명하게 나타난다. 2005년 8월 「공직선거법」에 도입된 한시적 실명제는 2010년 2월 25일 7대2로, 2015년 7월 30일 5대4로 합헌 결정이 내려졌는데, 2021년 1월 28일에 이르러 6대3으로 위헌 결정이 내려짐으로써 그동안의 결정과는 다른 결론을 내렸다.²⁾ 위 결정에서 극명하게 대비가 되었던 부분은 바로 ‘선거 기간 중 인터넷 공간’에 대한 헌재의 해석이었다. 합헌 결정에서 헌재는 인터넷 특성상 정보 왜곡이 쉽고, 왜곡된 정보의 유포가 광범위하고 빠르기 때문에 짧은 선거기간 동안 이를 회복하는 것은 불가능에 가까워, 현행 사후적 구제수단만으로는 정당 및 후보자에 대한 권리구제가 힘들다고 보았다. 반면 위헌 결정에서는 선거기간이 정치적 의사표현을 자유롭게 할 수 있는 핵심적 기간으로 이 시기 익명표현의 제한은 ‘추상적 가능성’이 아닌 ‘구체적 위협’에 기초해야 한다고 판단했다.

하지만 한시적 실명제 폐지에 대한 헌재 결정은 ‘이용자가 생산하는 선거 정보’에 한정하여 표현의 자유를 논하고 있다는 점에서, 이 기준이 인터넷언론사가 생산하는 보도에도 그대로 적용된다고 볼 수는 없다. 이와 관련하여 헌재는 언론인의 지위를 ‘공익성’과 ‘사회적 책임성’에 근거하여 일반인과는 다

1) 이승선·김정호·권은정·표시영 (2021). <인터넷선거보도 심의기준 개정방안 연구>. 경기: 중앙선거관리위원회.

2) 2010. 2. 25. 선고 2008헌마324 결정, 2015. 7. 30 선고 2012헌마734 결정, 2021. 1. 28 선고 2018헌마456 결정

르게 표현의 자유 제한을 정당화하고 있다.³⁾ 나아가 최근 대법원은 일부 판결에서 ‘당선되거나 되게 할 목적’ 또는 ‘당선되지 못하게 할 목적’으로 명백히 허위의 사실을 유포한 행위에 대하여 ‘허위사실공표죄’가 성립됨을 인정하고 있는데,⁴⁾ 이를 통해 선거 기간 중 정치적 표현의 자유는 점차 확대되어가면서도 편향된 보도 및 허위보도와 같은 불공정한 선거보도에 대해서는 엄격한 태도를 보이고 있음을 알 수 있다.⁵⁾

최근의 선거보도는 미디어 기술의 발달과 함께 더욱 복잡해지는 추세다. 선거운동 개진과 선거 정보 습득 창구가 온라인으로 점차 이동하면서 매체 간 융합이 가속화되고, 그 경계가 불분명해지고 있다. 정치적 표현의 자유는 확장되었지만 동시에 언론사의 불공정한 선거보도에 대한 규제 필요성은 강하게 요구된다는 점에서, 선거방송·기사·보도를 심의하는 위원회의 역할은 더욱 중요해지고 있다.

2. 우리나라 선거보도 심의제도 현황

「공직선거법」 제8조는 언론 기관이 선거관련 보도를 할 경우 공정하게 해야 한다는 ‘공정보도 의무’를 규정하고 있다. 그리고 이러한 공정보도를 심의하기 위한 심의기구가 설치되었는데, 가장 먼저 도입된 것은 1997년에 설치된 선거방송심의위원회다(제8조의2). 다음으로 2000년 선거기사심의위원회가 설치되었으며(제8조의3), 인터넷선거보도심의위원회가 2004년에 설치됨으로써(제8조의5) 지금의 3분할 체제가 완성되었다.

‘선거보도의 공정성 유지’라는 동일한 목적을 가진 세 선거보도심의위의 가장 분명한 차이는 심의 대상과 설치 및 운영기관이 다르다는 점이다. 방송통신심의위원회에 설치된 선거방송심의위는 선거방송과 기타 선거에 관련한 내용이 포함된 프로그램의 방송을, 언론중재위원회에서 관할하는 선거기사심의위는 신문·잡지 등 정기간행물과 뉴스통신을, 중앙선거관리위원회에서 담당하는 인터넷선거보도심의위는 인터넷언론사가 운영하는 인터넷 홈페이지에 게재된 선거보도를 대상으로 한다. 이외에도 심의 기준, 설치 기간, 심의위 구성(추천 단체, 인원수, 임기 등), 제재 조치 등에 있어 심의기구

3) “언론이 공직선거에 미치는 영향력과 언론인이 가져야 할 고도의 공익성과 사회적 책임성에 근거하여 언론인의 선거 개입 내지 편향된 영향력 행사를 금지하여, 궁극적으로 선거의 공정성·형평성을 확보하기 위한 것으로 목적의 정당성을 인정할 수 있다. 그리고 일정 범위의 언론인에 대하여 일괄적으로 선거운동을 금지하는 것은 위와 같은 목적 달성에 적합한 수단이다.” (2016. 6. 30. 선고 2013헌가1 결정)

4) 대법원 2020. 4. 10. 선고 2020도3378 판결, 대법원 2021. 3. 25. 선고 2021도1134 판결

5) 이승선·김정호·권은정·표시영 (2021), 앞의 논문

별 차이가 나타나는데, 이는 설립 당시의 상황과 매체별 차이가 반영된 것으로 보인다.

중요한 것은 미디어 환경이 지속해서 변화하기 때문에 선거보도심의제도 역시 실효성을 갖추기 위해서는 그에 맞춘 변화가 필요하다는 것이다. 더군다나 앞으로의 선거보도는 다양한 매체를 통해 더욱 복잡하게 전개될 가능성이 높다. 그렇다면 지금의 디지털 환경 속 선거보도심의제도의 실효성을 높이기 위한 입법 과제는 무엇일까. 본고에서는 ‘인터넷선거보도심의위원회’를 주축으로, 크게 ① 심의 기준에 대한 개선, ② 구성 및 운영에 대한 개선, ③ 기구 통합에 대한 논의를 중심으로 입법적 개선 방안을 논의해보고자 한다.

3. 인터넷선거보도 심의제도 개선을 위한 입법 과제

1) 심의 기준에 대한 개선

○ 공정성·형평성, 객관성·사실보도

선거보도심의의 함에 있어 가장 중요한 원칙은 ‘공정성’이라고 할 수 있다. 그러나 공정성에 대한 합의된 정의는 없으며, 학자마다 그리고 사례마다 공정성은 달리 규정된다. 인터넷선거보도심의위의 경우 인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙 제2조의2에서 공정한 선거보도에 대하여 규정하고 있는데, 이에 따르면 공정성에는 형평성, 객관성, 사실과 의견의 구분 등이 포함된다고 해석할 수 있다. 세 선거보도심의위의 심의 기준은 큰 틀에서는 유사하나 세부적으로는 각 매체별 특성을 반영하여 합리적인 구분을 두고 있었는데,⁶⁾ 매체간 융합이 적극 나타나고 있는 디지털 환경에서 심의기준에 대한 통일 필요성이 제기됨에 따라,⁷⁾ 지난 2023년 11월 10일 관련 규정에 대한 개정 작업이 이뤄진 것을 알 수 있다.

가장 두드러진 변화는 바로 제호의 변경이다. 인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정 제3조의 공정성이 ‘공정성 및 형평성’으로, 동 규정 제4조 객관성이 ‘객관성 및 사실보도’로 개정되어 선거기사심의위의 심의 기준과 동일하게 바뀌었다. 또한 제3조 제1호에 ‘특정 정당이나 후보자(후보자가 되려는 사

6) 안명규 (2020). 선거보도심의제도 운영의 실제와 입법·정책적 제언. <언론중재>, 2020년 봄호(통권154호), pp.40-59.

7) 이승선·김정호·권은정·표시영 (2021). 앞의 논문

람을 포함한다. 이하 같다)를 일방적이고 의도적으로 지지하거나 반대하는 보도를 추가함으로써 정치적 중립성 조항을 보완한 부분도 눈에 띈다.

다만 제3조에서 형평성이 제호로 추가되었음에도 불구하고, 형평성과 관련된 세부 조항은 보완되지 않았다. 따라서 인터넷선거보도심의위와 구조가 유사한 선거기사심의위 규정 중 형평성에 대한 조항인 선거기사 심의기준 제4조 제2항의 '1. 합리적 근거 없이 정당 또는 후보자 간 선거기사의 양적, 질적 균형을 유지하지 못한 경우' 그리고 '2. 선거와 관련하여 정당 또는 후보자, 기타 이해당사자에게 균등한 기회를 제공하지 않은 경우' 등을 추가하는 것을 고려해볼 수 있겠다. 만약 이중에서 제2호가 추가된다면 현재 인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정 제3조 제6호(선거에 관한 대담·토론을 중계 또는 보도함에 있어 각 참여자간 논의가 균형을 이루지 못한 보도)는 제2호가 포괄할 수 있기에 삭제되어도 무방할 것으로 보인다. 또한 인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정 제3조 제3호(특정 정당이나 후보자를 감정 또는 편견이 개입된 표현을 사용하여 지지하거나 반대하는 보도)도 현재 제1호가 신설되었기 때문에 삭제 가능하다. 동 규정 제7호에서는 '칼럼이나 기고 등'을 포함하고 있는데, 이는 개인 의견이라는 점에서 정치적 표현의 자유에 속하므로 삭제가 고려된다.

제4조도 마찬가지로 사실보도가 제호로 추가되었으나 세부 규정은 바뀐 것이 없다. 현재 허위보도에 대한 규제 필요성이 요구되는 상황이며, 사실과



의견의 구분이 허위사실공표죄를 판단함에 있어 핵심 쟁점인을 감안하면 '사실과 의견의 구분'에 대한 세부 조항이 추가되는 것을 논의해볼 수 있다.

○ 여론조사보도

2024년 3월 기준 인터넷선거보도심의위의 위반유형별 조치내역을 보면 여론조사 관련 위반 건수가 37.5%로 가장 많다. 이는 공정성 위반 사례보다 높은 수치이며 시사하는 바가 크다고 할 것이다. 여론조사 관련 위반은 잘못된 여론조사를 보도하거나, 충분한 정보를 배제한 채 여론조사를 보도하거나, 제한된 시기에 여론조사를 보도하는 경우 등이 해당될 터인데, 이와 관련하여 인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정 제5조가 보다 구체적으로 보완되어야 한다. 「공직선거법」 제108조 제6항은 “누구든지 선거에 관한 여론조사의 결과를 공표 또는 보도하는 때에는 선거여론조사기준으로 정한 사항을 함께 공표 또는 보도하여야 한다”고 규정되어 있는바, 해당 규정을 참고하여 보다 정확한 정보가 제시될 필요가 있다.

중앙선거여론조사심의위원회가 있음에도 선거보도심의위에서 여론조사 관련 사항을 심의하는 것에 대해 ‘과잉제한’이라는 견해가 있을 수 있다. 하지만 현재 가장 많은 제재 건수가 여론조사 위반이며, 여론조사가 선거기간 내 미치는 파급력을 고려한다면 이에 대한 심의 권한 축소는 다소 어려워 보인다. 다만 중앙선거여론조사심의위원회에서 심의하는 요건과 비교하여 과한 요건을 부과하는 것은 지양되어야 할 것이다. 현재 선거여론조사기준 제18조 제1항은 ‘조사의뢰자, 선거여론조사기관, 조사지역, 조사일시, 조사대상, 조사방법, 표본의 크기, 피조사자 선정방법, 응답률, 표본오차, 질문내용, 권고 무선 응답비율’을 함께 공표하도록 규정하고 있으며, 공표 또는 보도된 여론조사를 인용함에 있어서도 ‘조사의뢰자, 선거여론조사기관, 조사일시, 조사방법, 그 밖에 중앙선거여론조사심의위원회에서 규정한 사항’을 함께 공표 및 보도해야 한다고 규정하고 있어, 구체화함에 있어 해당 부분을 참조할 수 있다.

한편 「공직선거법」 제108조 제1항은 “누구든지 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없다”고 규정하고 있는데, 해당 법조항의 실효성 문제가 제기될 수 있다. 온라인을 통한 정보 유통이 자유로운 지금, 여론조사와 유사한 내용의 보도들이 게재되

고, 또 판세를 분석한 각종 정보들이 온라인에 무분별하게 유통되고 있기 때문이다. 더군다나 자유민주주의체제를 가진 국가의 경우 이러한 시기 제한은 점차 줄어들거나 삭제되는 추세다.⁸⁾ 이와 관련하여 프랑스 대법원(Cour de cassation)은 특정 기간 동안 여론조사 공표를 금지하는 것은 유럽인권협약 제10조(표현의 자유)를 침해한다고 판단했고, 이에 따라 2002년 2월 19일 관련 법을 개정하여 여론조사 공표 금지 기간을 선거일 전 6일에서 전날 0시로 축소한 바 있다.⁹⁾ 나아가 공표 금지에 대한 국민 여론 역시 점차 공표하는 방향으로 변화하고 있으므로,¹⁰⁾ 해당 규정의 삭제 혹은 수정 필요성이 제기된다.

2) 구성 및 운영에 대한 개선

○ 심의대상

「공직선거법」 제8조의5 제1항은 ‘인터넷언론사의 ‘인터넷홈페이지’에 게재된 ‘선거보도’의 공정성을 유지하기 위하여 인터넷선거보도심의위원회를 설치 및 운영해야 한다고 규정하고 있으며, 인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙 제2조에서는 이러한 ‘인터넷언론사의 범위를 구체화하고 있다. 이에 따르면 심의 대상이 되는 인터넷언론사는 온라인으로 전용 뉴스를 생산하기 시작한 ‘독립형 인터넷언론사’, 인쇄 신문의 기사를 주요 콘텐츠로 제공하는 ‘중속형 인터넷언론사’, 기존 신문과 방송의 콘텐츠를 재편집하여 매개하는 ‘포털 사이트’ 그리고 ‘그 밖의 인터넷언론사로 구분할 수 있는데, 여기서 개념 및 범위의 모호성으로 인한 심의대상 중복 문제와 심의대상 획정의 어려움이 발생한다.

먼저 중속형 인터넷언론사와 포털 사이트가 인터넷언론사에 포함될 경우 심의 대상 중복 문제는 필연적으로 발생할 수밖에 없다. 중속형 인터넷언론사의 경우 인쇄신문에 게재된 기사가 그대로 올라갈 가능성이 높기 때문에, 동일한 내용을 복수의 심의위(선거기사심의위와 인터넷선거보도심의위)에서

8) 조준형 (2020 4. 9). [팩트체크] '6일간의 잠잠이' 여론조사 공개금지, 외국은 어떨까? <연합뉴스>. URL: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200408169300502>

9) 전학선 (2014). <프랑스의 선거 여론조사 법제>. 세종: 한국법제연구원.

10) 권혁남 (2018). <미디어와 정치 캠페인>. 서울: 커뮤니케이션북스.

검토하게 된다. 또한 포털 사이트 역시 기존에 보도된 내용을 재편집하여 매개한다는 점에서 중복 가능성이 높다. 중복 심의가 독립적인 심의과정에서 발생하게 될 오류를 잡아줄 수 있다는 긍정적인 면도 있지만,¹¹⁾ 향후 매체 융합이 가속화되어 중복 심의 건수가 증가한다면 문제가 발생할 소지가 높다. 즉 심의 기구들마다 그 결과를 달리할 때 이는 심의위 전반의 신뢰성 하락으로 이어질 수 있고, 심의 결과에 대한 예측 가능성이 현저히 떨어져 정당·후보자·일반 시민들에게 혼란을 야기할 수 있다는 점도 간과되어서는 안 된다.

동 규칙 제2조 4호에서 ‘그 밖의 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷 홈페이지가 심의 대상에 포함되어 있는데, 과연 유사한 언론 기능을 어떻게 합리적으로 해석할 수 있을지가 의문인바, 그 기준이 부재하여 심의 대상이 지나치게 확장될 가능성이 존재한다. 특히 인터넷은 가변적인 특성을 가져 그 안의 인터넷언론사 역시 변화를 지속하고 있기에 심의 대상에 대한 판단은 더욱 어렵다. 다만 운영하는 주체가 누구인지, 그리고 일반 시민에게 미치는 영향력이 어느 정도인지 등이 판단 기준으로 일용 고려될 수 있을 것이다.¹²⁾ 인터넷선거보보심의회는 2013년 팟캐스트 <나꼼수>가 언론매체인지 여부를 판단함에 있어 여론형성력을 가지기에 사실상 언론매체라고 볼 수 있으나, 이를 청취하기 위해서는 관련 어플리케이션을 다운 받아야하는 등 적극적 행위가 수반되므로 불특정 다수를 대상으로 하는 매스미디어라고 보기 어렵다고 판단한 바 있다.¹³⁾ 이에 축적된 사례와 다양한 연구결과를 바탕으로 한 세부 기분이 정립될 필요가 있다.

○ 심의위 구성

현재 인터넷선거보도심 의위의 구성은 「공직선거법」 제8조의5 제2항에서 “국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천하는 각 1인과 방송통신심의위원회, 언론중재위원회, 학계, 법조계, 인터넷 언론단체 및 시민단체 등이 추천하는 자를 포함하여 중앙선거관리위원회가 위촉하는 11인 이내의 위원으로 구성” 한다고 규정하고 있다. 심의위에서 선거보도에 대한 공정성 심사를 주도하기

11) 이승선·김정호·권은정·표시영 (2021). 앞의 논문

12) 표시영·이영희·최경미 (2023). 미디어 플랫폼 다변화 시대 반론권 제도에 관한 해외법제연구. <해외언론법제연구보고서> 제7호. 서울: 언론중재위원회.

13) 이용성 (2019). 공정한 선거보도 심의를 위한 심의기구 운영 방안. <언론중재위원회 정책토론회 발제문>.

때문에 위 요건 중 정당이 추천하는 자를 심의위원으로 두는 것이 적절한가에 대한 논란이 있을 수 있다. 이와 관련하여서는 크게 두 가지 견해로 나뉜다. 여기에는 먼저 정당추천 위원은 자신과 이해관계가 있는 정당의 편에 설 확률이 높는데, 현재 의결정족수가 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수가 찬성하면 되기에, 심의과정에 있어 공정성과 객관성을 확보할 수 없다는 의견과,¹⁴⁾ 교섭단체를 구성하는 정당 모두가 위원을 추천하고, 그 비율이 11인 내에서 차지하는 정도가 적으며, 심의가 되는 쟁점 특성상 정당 추천 위원들이 편향적으로 심의를 할 여지가 적은 구조이기 때문에 정당추천 위원을 포함하는 것이 맞다는 의견¹⁵⁾이 공존한다. 여기서 가장 대립되는 부분은 바로 '정당추천 위원의 공정한 심사 가능 여부'인데, 이와 관련하여서는 다소 회의적이다. 하지만 통상 우리나라의 경우 그동안 교섭단체를 구성하는 정당 수가 소수였고, 심의 쟁점이 정당 및 후보자와 관련된 건이 대부분이기 때문에 정당 추천인을 아예 배제하는 것은 현실적으로 힘들다.

따라서 정당 추천인 외 심의위원에 대한 (정치적) 중립성을 유지할 수 있는 조항을 보완하는 것이 보다 중요해질 것으로 보인다. 이와 관련하여 현재 인터넷선거보도심의위에만 있는 방송통신심의위원회와 언론중재위원회가 추천하는 인사를 심의위원으로 포함하는 규정의 삭제가 고려될 수 있다. 한편 인터넷선거보도심의위의 경우 위원의 해임 사유에 대해 정당에 가입하거나 정치에 관여한 때, 금고 이상의 형의 선고를 받은 때, 직무수행에 있어서 공정성이나 중립성을 현저히 저해한 때, 정당추천위원으로서 그 추천정당이 국회에 교섭단체를 구성할 수 없게 된 때 등으로 두고 있어, 다소 포괄적이라 할 수 있다. 특히 '직무수행에 있어서 공정성이나 중립성을 현저히 저해한 때'라는 사유에 대해서는 좀더 구체화가 필요한데, 인터넷신문윤리위원회의 <자율심의 운영규정> 제5조 제3호 중 '단 언론계에 종사한 경력을 가진 자는 언론계에서 퇴사 또는 퇴직 후 1년 이상 경과하여야 한다'는 내용을 참고할 수 있으며, 이를 선거보도심의에 적용해보면 '특정 정당에 가입한 자는 탈당 후 1년 이상 경과하여야 한다'는 규정이 추가될 수 있겠다. 이와 더불어 선거보도심의는 (인터넷) 언론사를 대상으로 한다. 그런 측면에서 심의 대상이 되는 언론사 관계자 혹은 언론사 추천인 역시 공정한 심사가 어려울 수 있다.

14) 이승선·김정호·권은정·표시영 (2021). 앞의 논문

15) 안명규 (2020). 앞의 글

지금은 정당 가입이나 정치 활동에 대한 제한만 있어 이러한 조건이 충족된 채 특정 언론사와 이해관계가 있는 자가 심의위원으로 위촉될 가능성이 있으므로 이에 대한 논의가 필요하다.

○ 제재 조치

인터넷선거보도심의위는 제재조치 기준에 대한 통일성이 갖춰질 필요가 있다는 지적사항을 반영하여, 2023년 2월 24일 인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙 제20조를 개정하여 구체적인 제재 조치를 별표를 통해 제시하였다. 제재 조치는 정정보도문 게재, 반론보도문 게재, 경고문 게재, 경고, 주의조치알림문 게재, 주의, 공정보도 준수촉구로 기존 제재 조치에서 ‘반론보도문 게재’와 ‘주의조치알림문 게재’가 추가되고, 기존 공정보도 협조요청의 명칭이 ‘공정보도 준수촉구’로 다소 강성 있게 변화한 것이 특징이다. 이로써 선거기사심의위원회와 제재 기준이 유사해져 심의제도에 대한 정합성이 향상되었다고 평가할 수 있다. 다만 이와는 별개로 제재 조치에 대한 실효성은, 지속적으로 증가하는 심의 건수를 통해 유추해봤을 때 여전히 낮은 것으로 보인다. 이와 관련하여 언론사가 제재 조치를 받을 경우 이를 누구나 알 수 있는 방식으로 표시하는 안이나, 반복적으로 어겼을 경우 지금보다 더 엄중하고 실질적으로 제재할 수 있는 방안 등이 필요하다.

한편 인터넷선거보도심의위의 제재 조치 중 하나인 반론보도문과 정정보도문 게재는 이를 지체 없이 이행하지 않을 시 「공직선거법」 제256조 제2항 제4호에 의해, ‘2년 이하의 징역 또는 1천 500만 원 이하의 벌금형’에 처하게 된다. 일반적인 보도에서의 반론권의 경우 이행하지 않았을 시 처벌 규정이 따로 없다는 점에서, 이는 과잉금지원칙에 위배될 수 있다는 주장이 제기될 수 있다.¹⁶⁾ 물론 선거와 관련된 보도라는 특수성이 있기는 하나, 제재 조치의 판단 주체가 법원이 아닌 인터넷선거보도심의위라는 점, 선거보도의 불공정성을 판단하는 주요 기준인 공정성이 상대적으로 불명확하다는 점,¹⁷⁾ 특히 정정보도의 경우 이미 보도된 것이 잘못되었음을 공표해야 하는 부담이 크다는 점 등에서 제재 조치를 이행하지 않을 시 징역 또는 벌금형에 처하는

16) 이승선·김정호·권은정·표시영 (2021). 앞의 논문

17) 손지원 (2022). 선거보도 심의제도의 문제점과 합헌적 개선 방안. <언론중재위원회 ‘진단, 2022 선거보도’ 토론문>. URL: <https://www.opennet.or.kr/22399>

것은, 해당 규정이 선거보도 심의제도의 실효성을 증진시킬 수는 있겠지만, 언론의 자유를 과도하게 위축시킬 가능성이 존재하므로 개선이 필요하다.¹⁸⁾

○ 상시적 운영

현재 세 심의기구 중 인터넷선거보도심의위원 상시적으로 운영되며 나머지 두 곳은 선거기간 동안 한시적으로 운영된다. 선거기간이 아님에도 불구하고 인터넷선거보도심의위를 상시적으로 운영하는 것이 언론사의 자유를 지나치게 제약하는 것이라는 비판이 있을 수 있지만, 상시적 운영은 다음과 같은 이유에서 단점보다는 장점이 많다고 판단된다.

먼저 인터넷이라는 공간이 가지는 특수성으로 말미암아 선거와 관련된 보도가 선거 기간과 상관없이 등장할 수 있고, 이러한 보도가 선거 기간에 보도된 다른 여러 정보들과 연계되어 이용자들에게 제공될 수 있다. 나아가 다양한 인터넷 플랫폼을 통해 선거 정보가 유통되는 지금 한시적 운영이 선거의 공정성을 담보할 수 있는 효율성을 가진다고 보기도 어렵다.

다음으로 선거보도심의가 필요한 선거 일정이 모두 다르기에 한시적으로 운영할 경우 비효율성이 증가되어 전문성과 안정성을 모두 확보하기 힘들다.¹⁹⁾ 「공직선거법」 제60조의2에 따르면, 5년마다 치러지는 대선의 예비후보자 등록일은 선거일 전 240일이지만, 4년 주기의 총선과 지선은 각각 120일과 90일 전으로 차이가 있다. 또한 결원 보충을 위해 1년마다 치러지는 재보선까지 고려해보자면 한시적이 아닌 상시적으로 운영되는 것이 바람직하다. 무엇보다 선거보도처럼 신속하고 신속한 판단을 요하는 영역은 경험의 축적에서 오는 전문성이 중요하여 일정 기간 이상 위원회가 유지되는 것이 필요하다. 인터넷선거보도심의위의 경우 다른 위원회와 달리 위원 임기를 3년으

18) 현재는 언론중재법 제26조 제6항의 반론보도 소에 관하여 민사집행법상 가처분절차에 따른다는 규정 중, 정정보도 청구 부분은 위원이라고 결정하 바 있는데(헌법재판소 2006. 6. 29. 선고 2005헌마65, 2005헌마314, 2005헌마555, 2005헌마807, 2006헌가3 결정), 이와 관련하여 ① 가처분절차에 따라 소명만으로 인용될 수 있게 하는 것은 정정보도청구 소송에서 승패 핵심이라 할 수 있는 사실의 입증을 지나치게 간소화하여, 공정한 재판을 받을 권리를 침해하고 언론사의 방어권을 심각하게 제약한다는 점, ② 정정보도청구를 인용한 판결은 그 즉시 집행력이 생기며 그에 대한 불복은 항소밖에 없다는 점, ③ 다른 반론보도청구와는 달리, 언론사 보도가 진실이 아님을 소송절차에서 확정하고 언론사 이름으로 정정보도문을 게재하는 것이기 때문에 공신력 확보와 명예 손상 차원에서 언론사에 대한 부담이 크다는 점 등을 근거로 언론의 자유가 합리적 이유 없이 지나치게 제한이 된다고 보고 있다. 김재협 (2007). 정정보도에 관한 헌법재판소 결정의 의미와 파장. <언론중재> 2007년 가을호(통권 105호), pp.78-97.

19) 안명규 (2020). 앞의 글

로 두고 있는데, 이는 상시적으로 운영되기 때문에 가능한 것이다.

마지막으로 온라인 환경에서는 상대적으로 많은 양의 보도가 발생하고, 또 이에 비례하여 허위정보 역시 급증하고 있기에, 한시적 운영으로는 선거 보도의 공정성을 유지하고자 하는 위원회의 설립 목적을 효과적으로 달성할 수 없다는 점도 유념할 필요가 있다. 인터넷선거보도심의위가 존재하고 있음에도 불구하고 여전히 불공정한 선거보도가 줄어들고 있지 않다는 것은 오히려 위원회의 업무가 단순 심의에서 나아가 건강한 선거 정보가 유통될 수 있는 환경 구축을 위한 다양한 활동으로 확장되어야 할 필요성을 제기하며,²⁰⁾ 이는 상시적으로 운영될 때 비로소 달성될 수 있다. 다만 인터넷선거보도심의위의 상시적 운영이 지금보다 더 정당성을 갖추기 위해서는 다른 두 위원회의 '상설화'도 고려해볼 필요가 있다. 동일한 선거 정보를 담고 있음에도 방송, 기사, 보도라는 매체 차이가 있다는 이유로 운영 기간에 차별화를 두는 것은 매체 융합이 발생하고 있는 지금의 디지털 환경에서는 적절치 않을 수 있기 때문이다.

○ 자체 모니터링

선거 운동이 온라인으로 이동하고 매체 융합에 따른 방송·신문·인터넷의 상호 연계 사례가 증가하면서 정당 혹은 후보자에 의한 '이의신청'이 계속 증가하고 있기는 하나, 역대 심의유형별 위반내역을 살펴보면 여전히 자체심의 비중이 '2,822'건으로 '613'건인 이의신청을 훨씬 웃돌고 있는 것을 알 수 있다(2024년 3월 기준). 물론 선거철 온라인에서는 더 많은 양의 보도가 쏟아져 나와 당사자 확인이 미처 이뤄지지 않은 불공정 보도가 많을 것이고, 이의신청의 경우 위반 없음이 237건인데 반해 자체심의에서는 3건으로 현저히 적다는 것은 자체심에서 불공정 보도를 더 효과적으로 식별함을 의미하는 것일 수 있다. 그러나 공정성에 대한 정의가 사회적으로 확립되지 않았고, 특히 인터넷선거보도심의위의 경우 상시적으로 운영됨을 감안하면 이는 인터넷 언론사에 대한 지나친 감시가 되어 온라인에 적용되어야 할 '최소 규제 원칙'이 지켜지지 않았다는 비판도 가능하다. 더욱이 인터넷신문에 대한 자

20) 여기에는 인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙 제3조(직무) 제항에서 규정하고 있는 '5. 인터넷 선거보도의 공정한 심의를 위한 연구활동', '6. 인터넷 선거보도의 공정성 보장을 위한 교육·안내 및 지원', '7. 그 밖에 심의위원회 활동의 홍보 등이 해당될 수 있다.

율규제기구인 인터넷신문윤리위원회에서 꾸준히 제기되어 온 모니터링에 대한 인력 부족 문제가 여기에도 적용될 수 있는바,²¹⁾ 인력과 재원을 무한정 확대할 수 없기에 자체심의는 가급적 위원회보다는 각 정당 차원에서 진행하고, 위원회는 정당 및 후보자로부터 들어온 이의신청에 집중하는 것이 심의 전반의 효율성을 증진시킬 수 있으며, 나아가 언론 자유를 과도하게 제약한다는 비판에서도 한층 자유로울 수 있다.

또 고려될 수 있는 대안은 26개의 언론사 및 시민단체가 결성하여 선거 기간 동안 신문, 방송, 보도전문채널, 지역신문, 지역방송, 포털, 언론사 SNS, 유튜브(YouTube) 등을 자체 모니터링하는 ‘대선미디어감시연대’와의 연계이다. 위 조직은 시민단체와 언론사가 직접 참여한다는 측면에서 국민의 선거 감시기능과 자율규제로서의 성격이 강하다고 할 수 있다. 각 심의위의 심의 대상인 방송, 기사, 보도에 한정하여 ‘대선미디어감시연대’의 자체 모니터링 결과를 반영하고, 그 외 심의 대상이 아닌 언론사 SNS나 유튜브 등의 경우 자료 공유를 통해 선거 기간 동안의 미디어 환경 변화를 가늠하는 데 활용할 수 있을 뿐만 아니라 장치 관련 연구활동이나 교육에 대한 기초 자료로 사용 가능하다는 측면에서 긍정적인 시너지 효과가 날 것이다.

3) 기구 통합에 대한 논의

디지털 미디어 환경에서는 매체 간 분리가 무의미하다. 방송이나 신문에서 이미 보도된 내용이 인터넷언론사 홈페이지에 그대로 게재되는 경우도 많고, 유사한 내용의 보도들이 매체를 구분하지 않고 확장된다. 따라서 지금과 같이 매체별로 구분된 3분할 체제는 미디어 환경 변화를 유용하게 수용하지 못한 채 비효율과 비경제성을 초래할 수 있다.²²⁾ 제20대 및 제21대 국회의원 선거보도에 대한 심의기준 위반 사례를 검토한 최승민과 이호규(2023)의 연구²³⁾는 동일한 보도를 두 개의 심의위가 중복 제재한 사례가 115건이며, 동일한

21) 인터넷신문윤리위원회의 경우 인터넷언론사들이 자발적으로 심의 규정 위반을 신고할 가능성이 없어 위원회 내부의 자체 모니터링 업무가 필수적이지만, 인터넷선거보도심의위원회에서 이의신청 당사자는 정당과 후보자로, 불공정 보도가 선거 당락에 직접적인 영향을 미칠 수 있다는 점에서 당사자 스스로 이를 적극 살필 가능성이 높아, 상대적으로 자체 심의에 대한 필요성이 낮다고 할 수 있다.


22) 최진호·이재진 (2016). 선거보도 심의 및 심의기구에 대한 제도적 개선방안 연구. <언론과 법>, 제15권 제2호, pp.1-35.

23) 최승민·이호규 (2023). 매체별로 분리된 선거보도 심의기구의 제도적 개선 방안 연구. <언론과 법>, 제22권 제2호, pp.155-208.

사안임에도 심의위별 제재 결과가 다른 것을 확인함으로써 3분할 체제에 대한 문제점을 실증적으로 입증하였다. 특히 공정성 위반 유형과 공정성에 대한 속성에 있어 기구별 차이가 나타났는데, 선거방송이 '특정 정당'을 부각했다면 선거기사와 인터넷선거보도는 '특정 후보자'를 부각했으며, 선거방송에서 공정성에 대한 판단이 '실질적 균형성'이었다면, 선거기사와 인터넷선거보도에서는 공정성은 '유불리한 영향을 미칠 우려'가 있는 경우로 이해했다.

미디어 융합이 가속화되어 매체 간 구분이 점차 불분명해지고 있는 지금, 3분할 체제로 나뉜 선거보도심의위의 통합 논의는 어찌보면 자연스러운 흐름이라고 할 수 있다. 이와 관련하여 김선량(2023)은²⁴⁾ 세 선거보도심의위가 매체는 서로 다를지라도 선거의 공정성 확보라는 동일한 목표 아래 같은 「공직선거법」에 의해 설립되었고, 큰 틀에서 공정성·형평성, 객관성, 정치적 중립성이라는 원칙 하에 보도를 심의하고 있으며, 매체별 차이는 이를 반영한 차등적 심의기준 정립으로 해결 가능하다는 점에서 통합 가능성을 긍정적으로 보고 있다.

한편 통합의 현실적인 문제는 바로 어느 기구를 중심으로 통합할 것인가라고 할 수 있다. 이와 관련하여서는 방송, 기사, 보도 심의를 각각 관할하는 방송통신심의위원회, 언론중재위원회, 중앙선거관리위원회가 중심이 된 통합안들이 검토될 수 있다. 이중 방송통신심의위원회의 경우 정치적 중립성에 대한 우려를 내포하지만, 언론중재위원회와 중앙선거관리위원회의 경우 정치적 중립성과 전문성에 기반한 제도적 안정성 차원에서 긍정적 효과가 기대된다.²⁵⁾

디지털 환경에서 매체별로 분리된 채 운영되어 온 선거보도심의제도는 이처럼 법체계상, 구성 및 운영상의 문제점을 내포하고 있다. 하지만 이는 '선거보도'라는 콘텐츠를 중심으로 한 심의위의 통합적 운영을 통해 상당부분 해결 가능할 것으로 보인다.²⁶⁾ 앞으로 통합에서 한 걸음 더 나아가 자율규제의 특성이 강화된 선거보도심의제도 역시 기대해본다. 

24) 김선량 (2023). 선거보도 심의제도 개선방안에 관한 소고(小考)-기구 통합 문제 및 심의기준 통합 가능성을 중심으로-. <공법연구>, 제52집 제2호, pp.305-333.

25) 이화형 (2015). 선거보도 심의기구의 역할에 대한 탐색적 연구: 인터넷선거보도심의위원회를 중심으로. <언론학연구>, 제19권 제3호, pp.169-190.

26) 안명규·김성영 (2022). 선거보도 심의제도 관련 「공직선거법」 체계에 관한 비판적 고찰. <미디어와 인권>, 제8권 제2호, pp.1-43.

03

동영상 플랫폼의 선거보도 콘텐츠 규제 방안

김익현 지디넷코리아 미디어연구소장



1. 들어가며

미국 뉴햄프셔(New Hampshire) 주(州) 프라이머리(primary election, 예비선거)를 앞둔 지난 1월 말 유권자들에게 조 바이든(Joe Biden) 대통령의 전화가 걸려왔다. ‘경선 불참’을 권유하는 로보콜(자동응답 전화)이었다. 물론 ‘진짜’ 바이든의 전화는 아니었다. 인공지능(AI) 기술을 이용해 바이든 대통령의 음성을 정교하게 조작한 ‘딥페이크(deepfake)’였다. 이 사건은 선거를 앞둔 민감한 시기에 최첨단 AI 기술을 활용해 여론 조작을 시도했다는 점에서 많은 사람들에게 큰 충격을 안겨줬다.

‘딥러닝(deep learning)’과 가짜(fake)의 합성어인 ‘딥페이크’는 AI를 활용한 합성 기술을 의미한다. 뉴햄프셔 프라이머리에서 등장한 것은 음성 파일이었지만 딥페이크가 더 많이 활용되는 것은 영상과 이미지다. 최근 미국에선 조 바이든 대통령이 트랜스젠더 혐오발언을 하는 딥페이크 영상이 등장했으며, 국내에서도 윤석열 대통령 고백 영상을 가장한 딥페이크 때문에 한바탕 논란이 벌어졌다. 전 세계 76개국에 대통령 선거나 총선에 예정돼 있는 ‘슈퍼 선거의 해’를 맞아 각국들이 딥페이크를 비롯한 허위조작 영상을 효과적으로 규제하기 위해 다양한 노력을 하고 있다. 허위 영상이 여론을 왜곡하고 민주주의를 오염시키는 것을 두고 볼 수만은 없기 때문이다. 한국에서도 22대 국회의원 선거를 앞두고 중앙선거관리위원회가 ‘딥페이크 영상’을 이용하는 선거운동을 전면 금지시켰다. 딥페이크 같은 허위조작 영상은 주로 대형 동영상 플랫폼을 통해 유포되기 때문에 관련 법규 역시 플랫폼 사업자 규제에 초점이 맞춰져 있다. 더 정확하게는, 플랫폼 사업자들이 자신들의 플랫폼에서 유통되는 허위영상에 대해 어디까지 책임을 질 것이냐는 것이 핵심 논쟁거리다.

이 글에서는 선거 국면을 맞아 각국의 관심사로 떠오르고 있는 허위조작 영상 규제 및 심의현황과 함께 대형 온라인 동영상 플랫폼들의 자율 규제 움직임에 대해 살펴본다. 각국 정부나 입법기관의 규제 동향과 함께 동영상 유포의 핵심 채널인 플랫폼 사업자들의 허위조작 영상 심의 대책에 대해서도 함께 살펴본다.

2. 플랫폼에 강력한 책임 요구하는 유럽

전 세계 인터넷 산업을 주도하고 있는 미국이 플랫폼에 대해 느슨한 규제 정책을 유지해 온 반면, 유럽연합(EU)은 강력한 책임을 요구하고 있다. 미국이 플랫폼에 강력한 책임을 묻지 않는 것은 초기부터 자국 기업들이 인터넷 시장을 주도했던 것과 관련이 있다. 1990년대 후반 인터넷 혁명을 주도하면서 새로운 산업 육성을 위해 규제보다는 진흥 쪽에 좀 더 무게를 뒀던 전통

이 지금까지 이어지고 있는 것이다. 반면 전통적으로 나치를 비롯한 극우 혐오 발언에 대해 민감한 역사적 배경을 갖고 있는 EU는 플랫폼들에게 좀 더 적극적인 책임을 요구하고 있다. EU 인터넷 시장을 미국 기업들이 장악하고 있는 점도 강력한 규제와 관련이 있다.

1) EU <디지털서비스법>의 강력한 플랫폼 규제

EU의 플랫폼 규제 정책을 대표하는 것은 <디지털서비스법>(Digital Services Act, DSA)이다. 2023년 8월부터 본격 적용되고 있는 DSA는 개인의 권리가 보호되는, 안전하고 예측 가능하며 신뢰할 수 있는 온라인 환경을 확보한다는 입법 목적을 갖고 있다. 오프라인 공간에서 불법인 행위는 온라인에서도 통용되지 않는다는 것이 DSA의 기본 출발점이다. 특히 DSA는 온라인 플랫폼을 통해 허위정보나 혐오발언들이 무차별 확대 재생산되는 것을 막는 데 초점을 맞추고 있다. 이런 입법 목적을 달성하기 위해 플랫폼 사업자들은 인종차별을 조장하는 글이나 허위 조작 정보에 대해선 좀 더 강력한 관리 및 법적 책임을 지도록 했다. 위반할 경우엔 전 세계 매출의 6%까지 벌금을 부과할 수 있도록 하는 등 처벌 규정도 강력하다.

DSA의 핵심은 크게 세 가지로 요약할 수 있다.¹⁾

① 불법 콘텐츠 삭제

불법 콘텐츠를 적극적으로 찾아야 할 의무는 없지만, 사법 기관이나 행정 당국으로부터 조치를 명령 받으면 즉각 시행해야 한다. 이를 위해 이용자들이 불법 콘텐츠를 수월하게 신고할 수 있도록 해야 한다. 하지만 어떤 것이 '불법 정보'에 해당되는지는 구체적으로 규정하지 않았다. 이 부분은 개별 국가의 법체계에 따라 적용하도록 했다.

② 투명성 강화

분쟁 관련 정보나 콘텐츠 추천 알고리즘을 투명하게 공개해야 한다. 특히 대규모 플랫폼사업자는 추천 시스템의 주요 변수와 이용자가 조작할 수 있

¹⁾ 김현수·전성호 (2020). 유럽연합 디지털서비스법안(Digital Service Acts)의 주요 내용 및 시사점. <KISDI Premium Report>, 충북: 정보통신정책연구원.

는 방법을 약관에 명기하도록 했다. 또 매년 1회 콘텐츠 정책, 절차, 조치, 수단 등을 담은 보고서를 의무적으로 발간해야 한다.

③ 비례성 원칙 적용

규모가 큰 플랫폼 사업자일수록 더 큰 책임을 부여했다. 특히 월간 활성 이용자 4,500만 명 이상인 대규모 플랫폼 사업자는 리스크 평가·완화·외부 감사, 규정준수 책임자 지정, 연구자에 대한 데이터 접근 권한 제공 의무를 지도록 했다.

DSA는 시민들의 안전을 위협할 수 있는 범죄와 관련되었다고 의심할 만한 정보를 정부에게 알리거나(제21조), 불법정보가 아니더라도 정보 왜곡, 혐오, 차별이 될 수 있는 정보에 대해 대형 플랫폼들이 스스로의 판단 하에 조치(제27조)를 취하도록 하는 등 강력한 책임성을 부여하고 있다.²⁾ 따라서 DSA는 그 동안의 여러 법률들과는 다른 차원의 플랫폼 책임성을 요구한다는 점에서는 새로운 전범이 될 가능성이 많다. 하지만 개인 사업자인 플랫폼에게 과도한 권한을 부여한다는 비판도 만만치 않다.

DSA가 추천 알고리즘을 투명하게 공개하도록 한 것은 대형 온라인 플랫폼의 ‘필터버블(filter bubble)’ 차단을 겨냥한 것이다. 필터버블이란 정보 제공자가 알고리즘을 기반으로 이용자 맞춤형 정보를 제공함으로써 이용자들이 필터링 된 정보만을 접하게 되는 현상을 의미한다. ‘보고 싶은 것만 보여 주는’ 필터버블은 민주적 토론의 결림돌인 ‘확증편향’으로 이어질 가능성이 많다. 실제로 유튜브(YouTube)나 페이스북(Facebook) 같은 대형 플랫폼들은 비슷한 생각을 가진 사람들의 소통을 극단적으로 강화함으로써 오히려 진영 대립을 더 강화시키고 있다는 비판을 받고 있다. DSA는 유튜브나 인스타그램 이용자들이 추천 알고리즘 대신 ‘최신 게시물’이 최상단에 노출되도록 하는 표출 방식을 선택할 수 있도록 했다.

EU는 좀 더 효율적인 알고리즘 규제를 위해 2023년 4월 알고리즘투명성 센터(European Centre for Algorithmic Transparency, ECTA)를 발족했다. ECTA는 AI를 활용한 추천 시스템이나 각종 검색결과에 인증, 젠더

2) 박찬경 (2022). 유럽연합 디지털서비스법(Digital Service Acts): 규제나 자율이나를 넘어서. <언론중재>, 2022년 가을호(통권 164호), pp.62-73.

편견을 드러내지 않는지 감시하고 평가하는 역할을 하게 된다. 특히 ECTA는 알고리즘 감시를 위해 컴퓨터, 데이터 과학자 뿐 아니라 사회과학, 인지 과학 분야 전문 연구자들까지 채용해 ‘다학제적인 접근(multi-disciplinary approach)’을 하고 있다.

2) 독일의 〈네트워크집행법〉

EU가 DSA를 제정하기 오래전부터 독일은 〈네트워크집행법〉(Netzwerkdurchsetzungsgesetz, NetzDG)을 통해 플랫폼 사업자들을 규제해 왔다. 2017년 9월 발효된 〈네트워크집행법〉은 독일 내 이용자 200만 명이상이 플랫폼이 규제 대상이다. 규제 대상 사업자들은 자신들의 플랫폼에 올라온 위법 게시물을 24시간 이내 삭제해야 한다. 또 6개월에 한번씩 〈네트워크집행법〉 시행 결과를 담은 ‘투명성보고서’를 독일어로 발행해야 한다.

〈네트워크집행법〉은 발효된 지 3년이 채 안 된 2020년 6월에는 개정안이 의결되면서 이용자 보호 규정이 좀 더 강화됐다. 개정안에서는 특히 이용자 권리 강화 부문이 많이 보강됐다. 이에 따라 신고 게시물이 삭제 대상인지 여부에 대한 이의신청 절차를 도입하도록 했다. 또 이용자들이 위법 게시물에 대한 소송 절차를 좀 더 수월하게 진행할 수 있도록 독일 내에 소송대리인을 두도록 했으며, 이용자와 플랫폼 사업자 간의 분쟁을 조율할 수 있는 중립적인 민간중재기구를 의무적으로 두도록 했다.³⁾

독일 내 극우 발언이나 혐오 표현 등에 대한 규제에 초점을 맞춘 〈네트워크집행법〉은 DSA의 기반이 됐다는 평가를 받고 있다. 특히 개정안을 통해 이용자들의 신고 및 이의신청 절차를 명확하게 한 부분이나, 소송대리인제 도입을 통해 글로벌 사업자를 상대로 한 문제 제기를 좀 더 수월하게 할 수 있는 점은 이용자 보호 측면에서 진일보한 것으로 평가되고 있다.

하지만 이 법은 국가 기구가 아니라 사적 기업에게 콘텐츠에 대한 검열을 상당 부분 위임함으로써 사적 규제를 행사하도록 했다는 비판이 적지 않게 제기됐다. 특히 플랫폼 사업자들이 벌금을 피하려는 동기에서 법적으로 허

3) 이유진 (2020). 독일 네트워크 법집행법 개정안 발의: SNS 사업자 책임은 더 강화하고, 이용자 보호는 더 철저히. 〈언론중재〉. 2020년 여름호(통권 155호), pp.106-117.



용될 가능성이 있는 콘텐츠까지 삭제함으로써 부적절한 사적 검열로 이어질 수 있다는 주장도 제기되고 있다. 이런 비판에 대해선 플랫폼 사업자들이 제 3자가 올린 콘텐츠에 대한 관리 책임을 좀 더 강하게 가지도록 해, 공익적 관점에서 허용 가능한 자율 규제를 할 수도 있을 것이란 반론도 만만치 않다.⁴⁾

3) 프랑스의 <정보조작대처법>

프랑스의 <정보조작대처법>(LOI n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information)은 2017년 대통령 선거 당시 과도한 허위정보 난립이 문제가 되자 보완 차원에서 마련한 법이다. 마크롱 정부는 출범과 동시에 선거기간 동안 허위정보 확산을 막기 위해 관련 내용을 즉각 삭제하도록 하는 것을 골자로 하는 법안을 발의했다. 이후 몇 차례 수정 작업 끝에 2018년 11월 20일 <정보조작대처법>이 공식 발효됐다.

이 법은 대통령 선거 기간 인터넷으로 허위 정보가 대량 유통되면서 정상

4) 황용석 (2023. 12. 21). 온라인 혐오표현 규제는 왜 어려운가? <KISO Journal>, 서울: 한국인터넷자율정책기구. URL: <https://journal.kiso.or.kr/?p=12464>

적인 민의 수렴 절차가 심각하게 훼손됐다는 문제의식에서 출발했다. 선거 기간 동안 인터넷을 통해 허위정보 공세를 펼칠 경우 형법 같은 기존 법률만으로는 신속하게 대처하기 힘든 점을 보완하기 위해 ‘가처분 조항’ 등을 마련했다. 따라서 정보조작대처법은 신속한 대처가 필요한 선거 기간 동안 허위정보 유포를 막는 데 초점을 맞추고 있는 법이란 점에서 EU의 DSA나 독일의 <네트워크집행법>과는 입법 목표가 조금 다른 편이다.

국내에서 ‘가짜뉴스 대처법’으로 소개된 <정보조작대처법>은 선거 운동 기간과 선거 운동 이외 기간에 허위정보 공세에 대처하기 위한 규정을 담고 있다. 일단 이 법은 국가적 차원의 선거일 이전 3개월 동안 선거에 불법적인 영향을 미칠 목적으로 허위정보를 의도적으로 대량 배포하는 행위를 중단시키기 위해 민사 가처분 제도를 도입했다.

<정보조작대처법>은 선거일 3개월 전부터 선거일까지 정부기관, 후보자, 정당, 시민단체 등이 인터넷을 통해 유포되는 가짜뉴스에 대한 단독 판사의 개입을 요구할 수 있다고 규정하고 있다. 단독 판사는 4가지 조건을 충족할 경우에 유포 금지 가처분 명령을 내릴 수 있다.

- ① 해당 정보 내지 뉴스가 명백히 허위일 것
- ② 인위적일 것
- ③ 대량으로 유포될 것
- ④ 선거의 진정성에 영향을 미칠 수 있는 부정확하거나 허위 사실의 주장 내지 비판일 것

유포 금지 조건 못지않게 중요한 것은 신속 처리 규정이다. <정보조작대처법>은, 가짜뉴스에 대해 제소가 접수될 경우 단독 판사는 48시간 이내에 판결하도록 했다. 또 단독 판사의 결정에 대해 항소할 경우 항소법원도 48시간 이내에 선고해야만 한다. 선거라는 특수 상황을 감안해 신속한 처리에 초점을 맞추고 있는 셈이다. <정보조작대처법>은 선거기간 허위정보 유포 방지를 위해 플랫폼 사업자들에게도 몇 가지 의무를 부여하고 있다.

5) 이정년 (2021), 인터넷 가짜뉴스의 규율을 위한 형사입법모델 연구: 프랑스의 입법례를 분석하여, <서강법률논총>, 제10권 제1호, pp.129-152.
6) 이정년, 앞의 논문.

- ① 신고 체계 마련: 누구든지 가짜뉴스를 신고할 수 있도록 접근 가능하고 쉽게 인식할 수 있도록 할 것
- ② 알고리즘 투명성 확보: 이용자들이 정보(콘텐츠)에 대해 비판적인 판단을 내릴 수 있도록 할 것
- ③ 계정 탐지 시스템 구축: 플랫폼 상에서 방대한 양의 정보(콘텐츠)를 유포하는 계정 탐지할 수 있도록 할 것

〈정보조작대처법〉은 선거라는 특수한 상황을 감안해 판사들이 유포금지 가처분 명령 같은 비상조치를 발령할 수 있도록 한 것이 특징이다. 하지만 대다수 정보는 48시간 이내에 위법 여부를 판단하기 쉽지 않을 가능성이 많다. 그러다보니 〈정보조작대처법〉은 처음 발의될 당시부터 ‘표현의 자유’를 침해할 우려가 있다는 비판이 제기됐다. 실제로 프랑스는 2019년 유럽 선거와 2022년 대통령 선거 등 두 차례 선거에 〈정보조작대처법〉을 적용했지만 이렇다 할 효력을 발휘하지 못했다.

3. 미국의 느슨한 플랫폼 규제

미국은 거대 플랫폼 사업자들에 대해선 최소한의 관리자 역할만을 요구해 왔다. 이런 정책 기조는 인터넷 초창기부터 지금까지 20년 가까이 계속 유지돼 왔다. 이런 정책적 기조의 근간이 된 것이 ‘선한 사마리아인’ 면책 조항으로 불리는 〈통신품위법〉(Communications Decency Act, CDA) 230조다. 미국 뿐 아니라 세계 인터넷 발전의 원동력이 됐다는 평가를 받고 있는 이 조항은 최근 들어선 ‘가짜뉴스 현상’의 주범 중 하나라는 지적과 함께 강한 비판에 직면해 있다.

1) 플랫폼 정책의 기초가 된 〈통신품위법〉 230조

인터넷 초창기 미국의 최대 고민은 ‘음란물’이었다. 인터넷상에서 무차별 유포되는 음란물 공세로부터 미성년자들을 보호하는 것이 중요한 정책적 과제였다. 그런 문제의식을 담은 것이 1996년 제정된 〈통신품위법〉이었다.

목적부터 예사롭지 않았던 이 법은 과잉 규제 때문에 일부 조항이 위헌 판결을 받는 등 논란이 끊이지 않았다. 하지만 나중에 추가된 230조 때문에 초기 인터넷 발전을 이끈 중요한 법으로 꼽힌다. 〈통신품위법〉 230조는 “선



한 의도를 갖고 콘텐츠 중재 작업을 하는 플랫폼 사업자에 대해선 발행자에 준하는 의무를 부과하지 않아야 한다”는 내용을 담고 있다.

미국이 초기부터 플랫폼 사업자들에게 최소한의 관리자 의무만 부여했던 것은 크게 두 가지 이유 때문이다. 무엇보다 당시 인터넷은 막 떠오르기 시작한 신흥 산업이었다. 뉴미디어로 막 각광받기 시작한 인터넷 비즈니스를 제대로 키워내기 위해선 규제보다는 진흥이 훨씬 효과적이라는 판단에 따른 조치였다. 당시 미국이 전 세계 인터넷 산업을 주도적으로 이끌고 있었다는 점도 이런 정책 기조를 만들어낸 중요한 요인으로 꼽힌다. 이런 정책적 기조 덕분에 야후를 비롯한 초기 인터넷 사업자들이 빠른 속도로 세계 인터넷 시장을 주도할 수 있었다.

하지만 최근 몇 년 사이에 미국에서도 플랫폼 규제에 대한 입장이 조금씩 달라지고 있다. 페이스북, 유튜브 같은 대형 플랫폼에 허위정보가 넘쳐나면서 사회문제로 떠오르고 있기 때문이다. 이런 상황에서 2021년 1월 발생한 의사당 난입 사건은 미국의 플랫폼 규제 정책에 중요한 전기가 됐다. 페이스북, X(당시 트위터), 유튜브를 비롯한 소셜 플랫폼을 통한 허위조작 정보 유통이 ‘대선 불복 난동’의 원인 중 하나로 꼽힌 때문이다. 이런 상황에서 페이스북이 안전보다는 자사 이익을 우선하는 알고리즘을 유지하고 있다는 내부 고발까지 터져 나오면서 ‘플랫폼 책임성’ 공방이 뜨겁게 달아오르고 있다. 규제보다는 진흥에 초점을 맞췄던 정책 기조가 흔들리면서, 플랫폼 사업자들

에게도 강력한 책임을 부여해야 한다는 주장이 힘을 얻기 시작했다.

플랫폼 규제 강화에는 공감하지만 그 이유는 조금 다르다. 공화당 쪽은 소셜 플랫폼들이 보수 의견을 지나치게 제재하고 있다고 주장하고 있다. 따라서 <통신품위법> 230조가 플랫폼 사업자들에게 부여한 면책 특권을 없애야 한다는 입장이다. 반면 민주당은 <통신품위법> 230조가 보장한 면책 특권 때문에 소셜 플랫폼들이 허위정보에 좀 더 책임있게 대처하지 않고 있다고 비판하고 있다.

2) <통신품위법> 230조 개정 움직임

최근 몇 년 사이에 미국 의회는 <통신품위법> 230조 개정을 위해 많은 노력을 해왔다. 상하원에 발의된 법안도 꽤 많이 있다. 대표적인 것이 미국 상원에서 추진하고 있는 <세이프테크법>(SAFE TECH Act)이다. 마크 워너(Mark Warner), 매지 히로노(Mazie Hirono), 에이미 클로버샤(Amy Klobuchar) 등 민주당 상원 의원 세 명이 추진하고 있는 <세이프테크법>은 “양방향 컴퓨터 서비스 제공자나 이용자는 다른 정보 콘텐츠 제공자가 제공한 어떠한 정보의 발행자나 발화자로 간주해서는 안 된다”는 <통신품위법> 230조 규정 중 ‘정보(Information)’란 단어를 ‘진술(Speech)’로 바꿨다.⁷⁾ 이렇게 함으로써 잘못된 정보에 대해서는 일정 부분 책임을 부여하겠다는 것이다.

최근엔 <아동성착취물방지법>(Stop CSAM Act)과 <온라인아동안전법>(Kids Online Safety Act·KOSA)이 미국 전역의 큰 관심을 끌고 있다. 미국 연방 상원은 지난 1월 말 이 법 제정을 위한 청문회에 메타(Meta), 스냅챗(Snapchat), 틱톡(TikTok), X 등의 최고경영자(CEO)들을 불러 플랫폼 책임성 문제를 따지기도 했다.

이 법들이 통과될 경우 페이스북, 유튜브 등 플랫폼 사업자들에게 아동 성착취물 등 콘텐츠 관리 책임을 물을 수 있게 된다. <통신품위법> 230조의 보호를 받던 플랫폼 사업자들의 방어막이 균열되는 셈이다. KOSA는 상원에서 60명 이상 의원의 지지를 받고 있어 통과 가능성이 상당히 높은 편이다.⁸⁾

7) 김익현 (2021). 힘 실리는 '빅테크 견제법' 면책 특권 줄이고 규제는 대폭 강화. <신문과방송> 12월호. 서울: 한국언론진흥재단

8) Feiner, L. (2024, 2, 16). Kids Online Safety Act gains enough supporters to pass the Senate, <The Verge>. URL: <https://www.theverge.com/2024/2/15/24073878/kids-online-safety-act-new-senate-support>

4. 거대 플랫폼 사업자들의 두 가지 상반된 움직임

거대 플랫폼에서 유통되는 선거 조작 영상을 가려내는 작업은 생각처럼 간단하지 않다. 특히 신속한 판단이 요구되는 선거 관련 영상은 난이도가 더 높다. 플랫폼 사업자에 대해 단순 중개자 이상의 책임을 요구하지 않고 있는 미국 뿐 아니라 강경 입장을 보이고 있는 EU도 마찬가지다. 프랑스 <정보조작대처법> 사례에서 볼 수 있는 것처럼 자칫하면 민주주의의 핵심 가치인 표현의 자유와 충돌할 우려가 있기 때문이다.

따라서 올해 같은 ‘슈퍼 선거의 해’엔 허위조작 영상 퇴치를 각국 정부의 규제 정책에만 의존할 수는 없는 상황이다. 거대 플랫폼 사업자의 자율규제가 중요한 역할을 할 수밖에 없다. 이 문제와 관련해 거대 플랫폼 사업자들은 두 가지 상반된 행보를 보이고 있어 눈길을 끈다.

1) 20개 빅테크의 자율규제 선언

마이크로소프트(Microsoft), 메타, 구글 등 20개 빅테크 기업들이 유권자를 속이는 AI 거짓 정보와의 전쟁을 선포했다. 이들은 지난 2월 독일에서 열린 뮌헨안보회의(Munich Security Conference)에서 AI 기술을 활용해 선거에 영향을 끼치는 행위에 공동 대응하겠다고 선언했다.⁹⁾

협약에 참여한 기업들은 초거대 AI 모델의 위험성을 산정하고, 자신들의 플랫폼에서 유포되는 각종 허위정보를 탐지하는 등의 대책을 마련하기로 했다. 또 자신들의 플랫폼에서 허위정보를 탐지해 ‘꼬리표’를 붙이는 등의 방법을 동원하기로 했다. 허위정보 퇴치 모범 사례는 협약에 참여한 다른 기업들과 적극 공유하기로 했다. 한 마디로 AI를 활용한 선거 허위정보로 신뢰를 무너뜨리는 행위에 함께 대응하겠다고 선언한 셈이다.

이들이 특히 초점을 맞춘 것은 ‘딥페이크’를 비롯한 허위 조작 영상이다. 20개 빅테크 기업들이 ‘딥페이크와의 전쟁’에 관심이 쏠리는 것은 2024년이 ‘슈퍼 선거의 해’이기 때문이다. 올해는 전 세계 76개국에서 대통령 선거나 총선이 치러질 예정이다. 사실상 전 세계 인구의 절반 이상이 선거를 경험할 것으로 예상된다. 그러다보니 그 어느 때보다 ‘딥페이크’ 영상이 여론을 왜곡하고 민주주의를 오염시킬지 모른다는 우려가 커지고 있다. ‘뮌헨안보회의’에 참

9) O'Brien, M & Swenson, A. (2024, 1. 17). Tech companies sign accord to combat AI-generated election trickery. (AP). URL: <https://apnews.com/article/ai-generated-election-deepfakes-munich-accord-meta-google-microsoft-tiktok-x-c40924ffc68c94fac74fa994c520fc06>

석한 20개 빅테크 기업들의 협약 역시 이런 문제의식에서 나온 것이다.

이런 노력에도 불구하고 빅테크들의 자율규제 조치가 AI 기술을 이용한 허위 콘텐츠, 특히 강력한 파괴력을 자랑하는 허위 동영상을 제어하는 역할을 제대로 해낼 수 있을지 의문이다. 합의 내용이 모호할 뿐 아니라 구속력이 없기 때문이다. 그러다보니 빅테크들의 공동 행보가 의미는 있지만, 선거를 겨냥한 교묘한 조작 영상을 제대로 걸러낼 수 있을 지에 대해서는 진한 의문 부호가 붙어 있다.

2) 빅테크들의 콘텐츠 관리 인력 축소

플랫폼 사업자들은 겉으로는 대형 선거를 앞두고 허위정보 추방을 위해 만반의 준비를 하고 있다. 선거에 악영향을 끼치는 허위 조작 영상 추방을 위해 협력하는 것을 골자로 하는 협약을 발표하는 등 대책 마련에 적극 나서고 있는 것처럼 보인다. 하지만 실제 움직임은 그런 외부적인 선언과는 조금 다르다. 지난해부터 콘텐츠 심의 관련 인력을 감축하는 등 대외적으로 내세운 명분과는 상반된 행보를 보이고 있다. 게다가 콘텐츠 관리 정책도 일관성이 없는 것으로 나타났다.¹⁰⁾

그 중 대표적인 것이 세계 최대 동영상 유통 플랫폼인 유튜브다. 유튜브는 미국 대통령 선거를 1년 5개월가량 남겨 놓은 2023년 6월 ‘선거 허위정보’ 처리 관련 전략을 공개했다. 2020년 대통령 선거 관련 허위정보를 더 이상 삭제 처리하지 않겠다는 것이 달라진 콘텐츠 전략의 핵심이었다. 유튜브는 2020년 미국 대선 당시 엄격하게 적용했던 제재 정책이 허위정보를 추방하는 데 이렇다 할 기여를 하지 못하면서, 오히려 자유로운 토론을 저해하는 부작용만 가져왔다고 평가했다.

이런 판단에 따라 ‘공개적인 정치적 논쟁(open political debate)’을 진작하기 위해 콘텐츠 모더레이션(Content-Moderation) 정책을 수정하게 됐다고 설명했다. 콘텐츠 삭제 조치가 일부 허위정보를 제어하는 효과를 보긴 했지만, 오히려 폭력이나 기타 실제 세계에 피해를 입힐 위험을 의미 있을 정도로 줄여주지는 못하면서 정치적 발언을 억제하는 의도치 않은 결과로 이어졌다

10) YouTube Team (2023, 6. 2). An update on our approach to US election misinformation. (YouTube official blog). URL: <https://blog.youtube/inside-youtube/us-election-misinformation-update-2023/>

는 것이다.

콘텐츠 관리 정책을 느슨하게 바꾼 것은 유튜브 뿐만이 아니다. 2022년 일론 머스크(Elon Musk)로 주인이 바뀐 트위터 역시 콘텐츠 관리 인력을 대폭 감축했다. 팩트체크 전문기관인 폴리팩트(PolitiFact)에 따르면 트위터는 2022년 11월 신뢰 및 안전팀 인원 15%를 감축했으며, 이듬해 1월에도 추가로 허위정보 모니터링 업무를 담당하는 콘텐츠 모데레이션(content moderation) 직원 수십 명을 해고했다.¹¹⁾

메타는 플랫폼 내에서 유포되는 허위정보를 가려내기 위해 폴리팩트를 비롯한 11개 팩트체크 전문 기관들과 협력하고 있다. 허위정보로 판명될 경우 노출을 제한하는 등의 조치를 적용하고 있다. 다만 이 기준은 현재 활동 중인 정치인들에게는 적용하지 않는다. 하지만 메타 역시 허위정보를 가려내는 콘텐츠 관리 업무를 대폭 축소했다. 2013년 초 200명가량의 콘텐츠 모데레이터를 해고했을 뿐 아니라, 6개월가량 준비했던 팩트체크 관련 도구 개발 프로젝트도 중단시켜버렸다.¹²⁾

유튜브, 메타, 트위터 같은 거대 플랫폼 사업자들은 최근 선거가 있을 때마다 허위정보 유통의 주범으로 엄청난 비난을 받았다. 이런 상황에서 ‘슈퍼 선거의 해’를 앞두고 콘텐츠 관리 역량을 대폭 축소하는 것은 ‘정치 사회적 고려’ 보다는 ‘경제적 계산’이 강하게 작용한 때문이란 게 대체적인 분석이다. 허위정보는 사실을 전달하는 콘텐츠보다 유튜브 같은 동영상 플랫폼에서 훨씬 빠른 속도로 전파되는 경향이 있기 때문이다. 허위 콘텐츠를 적극적으로 관리하지 않는 것이 수익 측면에선 훨씬 이득이 된다는 것이다. 그러다보니 선거 관련 허위정보를 더 이상 삭제하지 않겠다는 유튜브의 결정에 대해선 ‘민주주의를 위협하는 행보’라는 비판까지 제기되고 있다.¹³⁾

11) Wenn, S.(2023. 7. 7). How Meta, Tiktok, Twitter and YouTube plan to address 2024 election misinformation. (Poynter). URL: <https://www.poynter.org/fact-checking/2023/how-meta-tiktok-twitter-and-youtube-plan-to-address-2024-election-misinformation/>

12) Field, H. (2023. 5. 26). Tech layoffs ravage the teams that fight online misinformation and hate speech. (CBNC). URL: https://www.cnn.com/2023/05/26/tech-companies-are-laying-off-their-ethics-and-safety-teams-.html?utm_content=Main&utm_medium=Social&utm_source=Twitter

13) Wenn, S.(2023. 7. 7). op. cit.

5. 나가며

페이스북, 유튜브 등 소셜 플랫폼은 한때 참여 민주주의의 토대로 많은 각광을 받았다. 그런 역할은 지금도 변함이 없다. 하지만 전 세계적으로 정파적 대립이 극심해지면서 소셜 플랫폼의 부작용이 커지고 있다. 특히 올해처럼 전 세계적으로 대형 선거가 예정돼 있을 때면 허위정보와 혐오발언 공세가 더 거셀 것으로 우려된다. 4월 총선이 예정돼 있는 우리나라도 벌써부터 유튜브 같은 플랫폼에 다양한 정치 콘텐츠들이 올라오고 있다.

이 글에서는 선거 관련 허위 영상을 가려내려는 각국의 정책과 함께 유튜브를 비롯한 대형 플랫폼 사업자들의 자율규제 동향을 간단하게 살펴봤다. 그동안 플랫폼에 대해 느슨한 규제를 적용했던 미국은 최근 들어 <통신품위법> 230조 개정을 추진하면서 그 동안의 기조가 바뀔 조짐을 보이고 있다. 반면 지난해부터 <디지털서비스법>을 적용하고 있는 EU에선 유튜브, 페이스북 같은 대형 플랫폼들에게 강력한 관리 책임을 부여하고 있다. 하지만 강력한 책임을 요구하는 쪽이나, 느슨한 규제를 적용하고 있는 쪽이나, 짧은 선거기간 동안 치고 빠지는 각종 허위 콘텐츠를 효과적으로 제어할 수 있을지는 여전히 미지수다.

그렇기 때문에 플랫폼사업자들의 적극적인 행보가 중요한 상황이다. 전 세계 20개 빅테크 기업들이 플랫폼 내 허위정보 자율규제에 나서겠다고 선언한 부분이 관심을 끄는 것은 이런 배경 때문이다. 실제로 이들은 ‘딥페이크’ 같은 정교한 조작 영상을 제대로 가려내기 위해 긴밀하게 협력하겠다고 약속했다. 거대 플랫폼 사업자들이 한 목소리를 낸 점은 의미가 있지만, 거창한 약속이 제대로 지켜질지는 의문이다. 자율 규제와 표현의 자유의 경계선을 명쾌하게 규정하는 것이 생각처럼 쉽지는 않기 때문이다. 게다가 협약에 동참한 대다수 플랫폼 사업자들이 내부적으로는 콘텐츠 모더레이션 관련 인력과 투자를 대폭 감축하고 있다는 점도 이들의 약속에 깊은 신뢰를 보내기 힘들게 만든다. 🗣️



한 유명 배우의 인격에 가해진 '알 권리'라는 이름의 폭력

류신환 법무법인 지향 변호사

한 배우의 죽음

얼마 전 배우 이선균 씨가 스스로 세상을 떠났다. 그의 죽음은 많은 사람들에게 '강요된 죽음이 아닐까?'라는 절망과 참담함을 안겼다. 고(故) 이선균 씨는 마약 투약이라는 범죄 혐의로 경찰의 수사를 받는 중이었다. 정식 수사가 개시되기도 전에 [단독] 톱스타 L씨, 마약 혐의로 내사 중¹⁾이라는 기사가 먼저 떴다. 대중들의 관심이 집중됐다. 당시는 강서구청장 보궐선거에서 여당이 큰 표차로 패한 날로부터 1주일 뒤로, 그 선거 결과로 인하여 정부 비난 여론이 거세지는 상황이었다.²⁾ 그로부터 또 수일 뒤에 유명 가수인 지드래곤이 마약 투약 혐의로 입건되었다는 인천경찰청발 보도³⁾가 이어졌다.⁴⁾

윤석열 대통령과 한동훈 전 법무부장관이 '마약과의 전쟁'을 선포하고 여러 조치들을 취해가는 와중에, 연속적으로 유명인들에 대한 마약 혐의가 언론에 의해 불거졌다.

- 1) 백성진·김셋별 (2023. 10. 19). [단독] 톱스타 L씨, 마약 혐의로 내사 중. <경기신문>. URL: <https://www.kgnews.co.kr/mobile/article.html?no=767181>
- 2) 박수찬 (2023. 10. 12). 민심의 경고...與, 강서구청장 선거 17%p 차로 완패. <조선일보>. URL: <https://www.chosun.com/politics/assembly/2023/10/12/2WUJ6V7QY35D5PNZZYQBFVCLHM/>
- 3) 고(故) 이선균 씨 수사를 진행한 곳도 인천경찰청이었다.
- 4) 홍현기 (2023. 10. 25). 이선균 이어 지드래곤도 마약 혐의 입건... 파장 확산(종합 2보). <연합뉴스>. URL: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20231025147351065> 지드래곤에 대한 검사 결과 마약 투약 혐의가 밝혀지지 않자, 2023년 12월 19일 인천경찰청은 지드래곤을 '혐의 없음'으로 불송치 결정했다.

사실은 이선균 씨는 피해자이기도 했다. 이선균 씨는 협박을 받고 3억 5천만 원 정도의 돈을 갈취당한 뒤 상대방을 공갈 혐의로 고소해 놓은 상태였다. 최초의 언론 보도는 위 피해사실에 대한 언급 없이 이선균 씨가 마약 혐의로 내사를 받고 있다는 지점만을 주목했다. 2023년 10월 28일 경찰에 출석하면서 이선균 씨는 ‘가족에 미안하고, 모든 분께 진심으로 사과한다’는 심경을 밝혔다. 그런데 소변을 이용한 간이 시약검사와 모발 및 겨드랑이 체모에 대한 국립과학수사연구원의 1, 2차 정밀 감정에서 ‘음성’ 판정이 나왔다. 이선균 씨 본인은 마약 투약 사실을 자백한 사실이 없었으므로 사안은 진실게임 국면으로 진행되었다.

경찰은 이선균 씨와 함께 마약을 투약한 것으로 의심받는 유흥업소 실장의 진술을 통해 혐의사실을 뒷받침하려고 애썼다. 2차 정밀 감정에서 ‘음성’ 판정 결과가 나온 직후인 2023년 11월 24일 <KBS>는 메인 뉴스인 <뉴스9>에서 이선균 씨와 유흥업소 실장의 통화 내용을 단독 보도하면서, 이선균 씨의 실제 음성을 여과 없이 방송했다.⁵⁾ <KBS>는 혐의와 무관한 사적 대화까지 보도했고 이후 여러 언론이 이 사적 대화를 부각해 추가 보도했다. 경찰은 모두 3차례 이선균 씨를 공개 소환했는데, 2023년 12월 23일 세 번째 공개 소환 때는 이선균 씨가 비공개 소환을 요청했으나 경찰은 이를 거부했다.⁶⁾

2023년 12월 26일 유튜브채널 <가로세로연구소>는 <KBS>가 일부만 발췌 보도한 이선균 씨와 유흥업소 실장 통화 녹음 내용 전체를 당사자들의 음성 그대로 유튜브에 공개했다. 2023년 12월 27일 오전 이선균 씨는 차량 내에서 숨진 채 발견됐다. <KBS>는 2024년 1월 12일 메인뉴스 ‘문화인들 “이선균 수사 적법했나?”...언론 자성도 촉구’ 리포트에서 ‘KBS의 해당 음성 녹음 보도 시점은 고인이 사망하기 한 달여 전으로 이를 사망 배경과 연결하는 것은 무리’라고 밝혔다.⁷⁾

누가 이 사실을 언론에 알렸나

한 가지 풀리지 않는 의문이 남는다. 언론은 어떻게 경찰의 이선균에 대한 내사 사실을 알게 되었을까. ‘공갈’ 피해를 호소하며 형사고소장을 낼 때 이선균 본인 또는 그의 변호사가 보도자료를 내거나 그 사실을 언론에 흘렸을 리 만무하다. 결국 마약 투약 혐의를 의심한 경찰이 이선균 씨의 피의사실을 언론에 알린 것으로 추정된다. <KBS>나 <가로세로연구소>는 고(故) 이

5) 윤아림 (2023. 11. 24). [단독] 유흥업소 실장 “5차례 투약” 진술...이선균 측 “허위 주장”. <KBS 9시 뉴스>. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=CXOWUe1r-ik>

6) 김성훈 (2023. 12. 28). 3번이나 카메라 앞 사과한 이선균...규칙 깨고 비공개 요청 거부한 경찰. <헤럴드경제>. URL: https://naver.is/n/?news=016_0002244661

7) 정철은 (2024. 1. 13). KBS “유흥업소 실장 통화 보도, 이선균 사망과 연결은 무리”. <미디어오늘>. URL: <https://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=315142>

선군 씨와 유흥업소 실장 사이의 사적 대화가 포함된 녹음 파일을 어떻게 입수했을까. 누가 어떤 목적으로 <KBS>와 <가로세로연구소>에 전달했을까.

수사기관은 시민의 알 권리를 불법적인 피의사실 공표의 ‘명분’으로 활용한다. 형법 제126조⁸⁾가 엄연히 수사기관의 피의사실 공표를 처벌하고 있음에도 말이다. 형법과 형사소송법을 집행하는 수사기관은 이미 사문화된 형법 조항으로부터 위하력을 느끼지 않는다.⁹⁾ 때로는 경찰이나 검찰이 가지고 있는 수사 정보가 정치권의 ‘국면전환용’ 소재로 활용되기도 한다. 유명인의 곤궁한 상황이 때로 여론의 흐름을 뒤바꾸고 정치권력의 향방을 결정할 무기가 되기도 하는 것이다. 그러나 수사기관과 그 지휘권자는 피의사실 공표라는 불법적인 유혹에서 벗어나지 못한다.



이번 일을 계기로 형법의 피의사실 공표죄를 개정하여 실효화해야 한다는 목소리가 커지고 있다.¹⁰⁾ 형법 제126조를 개정해서 공표가 예외적으로 허용되는 경우를 명시함으로써 법률 적용의 실효성을 높이고, 법원의 통제방안(피의사실공표 금지명령제도 등)을 도입하며, 위법하게 피의사실을 보도한 언론사에 대한 징벌적 손해배상책임을 도입하자는 제안들이 있었다.¹¹⁾ 이러한 무성한 논의 와중에서도 피의사실 공표의 의혹 대상인 경찰은 오히려 경찰의 피의사실 공표와

8) 형법 제126조(피의사실공표) : 검찰, 경찰 그 밖에 범죄수사에 관한 직무를 수행하는 자 또는 이를 감독하거나 보조하는 자가 그 직무를 수행하면서 알게 된 피의사실을 공소제기 전에 공표한 경우에는 3년 이하의 징역 또는 5년 이하의 자격정지에 처한다.

9) 1995년 이후 최근까지 피의사실공표죄로 기소된 사례가 거의 없다고 한다.

10) 국회의원 박주민, 김승원, 민병덕 (2024. 1. 30). 고(故) 이선군 수사 정보 유출 재발 방지를 위한 피의사실공표죄 개정 입법토론회 자료집.

11) 백민 (2024. 1. 30). 고(故) 이선군 사건 재발방지를 위한 피의사실공표죄의 개정 방향. 위 입법토론회 자료집, pp.1-31.

부실 수사를 비판한 언론사 ‘디스패치’를 압수수색했다. 디스패치는 경찰이 2023년 10월 18일 (최초 보도 하루 전날)에 작성한 ‘연예인·유형업소 종사자 등 마약류 투약 사건 수사진행 보고서’를 인용·지적하여 부실수사를 비판했는데, 위 보고서의 유출 경위를 확인한다는 게 경찰이 내세운 압수수색의 이유였다.¹²⁾ 경찰이 자신의 피의사실 공포를 비판하는 언론을 압수수색하는 마당에 과연 책임 있게 이 사건에 관한 스스로의 죄책을 물으려고 할까.

범죄 혐의와 관련한 내밀한 사생활 vs. 범죄 피해와 관련한 내밀한 사생활

이번 일과 관련한 많은 언론 보도들은 모두 시민들의 ‘알 권리’ 또는 ‘알고 싶은 욕구’를 그 출발점으로 하고 있다. 시민들의 알 권리와 그에 조응하는 언론 보도는 어느 범위까지를 정당한 것으로 보아야 할까. 이와 관련해서 우리 법원은 일반인에 대한 경우보다 공인이나 공적 인물에 대한 알 권리를 조금 더 넓게 인정하고 있다. 고(故) 이선균 씨와 같은 연예인이나 스포츠 스타들 역시 ‘공적 인물’의 범위에 포함시켜 판단하면서, ‘공적 인물’의 경우에는 사생활에 관한 것이라도 공중의 정당한 관심의 대상이 되는 경우가 있다고 판단한다. 다만 아래 표의 판결요지에서처럼 극히 내밀한 영역에 관한 사항은 정당한 관심의 대상이 아니라고 본다.¹³⁾

원고 A는 일반인들에게 널리 알려진 유명 연예인으로서 상당한 인기를 누리고 있는 ‘스타’라고 할 것이므로, 이른바 ‘공적 인물’이라고 볼 것인데, 공적 인물에 대하여는 보통 사람들이라면 사생활에 관한 사항에 해당하는 것이라도 공중의 정당한 관심의 대상이 되는 경우가 있을 수 있다. 물론 그 공적 인물의 활동이나 그 평가와 무관한 극히 내밀한 영역에 관한 사항이나 일반에 노출되어서는 안될 사적인 비밀에 관한 사항 등은 일부 사람의 호기심 위주의 관심사가 될 수는 있을지언정 공중의 정당한 관심사라고 볼 수는 없다.

우리 법원은 특히 공적 인물의 사생활 중에서도 성생활에 관한 부분에 대해서는 아래 판결요지처럼 ‘절대적인 보호’의 대상이 된다는 점을 분명히 하고 있다.¹⁴⁾

12) 이재진 (2024. 1. 23). ‘고(故) 이선균 사건 경찰·언론 비판’ 디스패치 압수수색. <미디어오늘>. URL: <https://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?dxno=315367>

13) 서울중앙지방법원 2001. 12. 19. 선고 2001가합8399 판결.

14) 서울중앙지방법원 2012. 6. 13. 선고 2012가합4911 판결.

국민들의 정보욕구 또는 알 권리를 충족시키기 위하여 정치인이나 유명 연예인과 같은 공인에 있어서는 그 정보가 일반 사인에 비하여 폭넓게 공개되어야 하는 것이나, 공적인 인사에게도 포기할 수 없는 사생활 영역이 존재하는 것인바, 가족관계와 같은 영역에 있어서는 공인의 경우 일정한 경우에 공개가 가능하나 남녀간의 성적 교섭과 같은 인간자유의 최종적이고 불가침한 영역은 절대적으로 보호되는 것으로서 침해되는 영역이 외계 내지 공공으로부터 거리가 멀어질 수록 피침해이익의 보호가 두터워진다고 할 것이다.

그런데 내밀한 사생활에 관한 것이라도 그게 범죄 혐의와 관련된 것이라면 어떨까. 개별 사건에서 그 구체적인 정황과 조건에 따라 법원은 판단을 달리하겠지만, 공적 인물의 범죄 혐의를 밝히기 위한 것으로서 불가피하게 관련되어 있는 내용이라면 그것이 내밀한 사생활에 관한 것이라도 정당한 보도의 대상이 되는 경우도 있을 것이다. 이번 <KBS>의 보도에서 문제된 부분은 고(故) 이선균 씨와 유흥업소 실장 사이의 특별한 관계를 암시하는 듯한 대화 내용이었다. 위 보도가 성관계에 관한 내용을 직접 표현한 정도는 아니었다는 이유로 그 보도를 정당화 할 수 있을까. 그렇지 않다고 생각한다. 고(故) 이선균 씨는 부인과 자녀들이 있고, 위 보도 내용을 가족들이 접한다면 본인과 가족들에게 큰 고통이 되리라는 것은 상식적으로 쉽게 예상 가능하다. 또한 보도의 대상이 된 이선균 씨와 유흥업소 실장과의 '사적 관계'는 마약 투약이라는 범죄 행위와 법률적, 구성요건적으로 불가결하게 관련된 것으로 보기도 어렵다.



특히 이 사건에서 고(故) 이선균 씨는 공갈 피해자의 지위에 있기도 하다. 범죄 피해자의 사생활은 범죄 가해자의 입장에 놓인 공적 인물의 사생활보다는 훨씬 더 강하게 보호해야 한다. 언론이나 대중이 이 사건에서 고(故) 이선균 씨를 강하게 보호해야 할 피해자로 인식하지 못하는 이유는 무엇일까. 대중들에게는 고(故) 이선균 씨가 피해자로서 당한 공갈 범죄는 '이선균 씨가 마약을 투약함으로써 자초한 것'이라는 인식이 깔려 있었던 것일까. 그 인식과 더불어 '블루'와 같은 자극적인 소재에 대한 호기심만이 크게 발동한 것이 아닐까. 하지만 이선균 씨가 실제 마약을 투약했는지 여부에 관한 진실은 아직 드러나지 않았다. '자기가 잘못된 거잖아'라는 인식은 언론이 만든 오해에서 비롯한 편견일 수 있고, 그 깨질 것 같지 않은 대중의 편견이 피해자인 이선균 씨를 더욱 절망하게 했을 수 있다. 우리 법원은 어린 성폭력 피해자의 피해 원인을 보도하면서 부모가 술을 많이 마시거나 게임에 몰두한 사정이 성폭력 범죄에 일정 정도 원인을 제공했다는 취지로 보도한 사건에서, 아래 요지에서처럼 범죄 경위를 설명하기 위하여 불가피하게 보도할 사정으로 볼 수 없으므로 불법행위로 인한 손해배상 책임을 부담한다고 판단한 바 있다.¹⁵⁾

그와 같은 사실이 이 사건 범죄 발생의 직접적인 원인이 되었다거나 이 사건 범죄의 경위를 설명하기 위하여 불가피하게 드러날 수밖에 없는 성질의 사실에 해당한다고 보기 어렵다. 언론보도로 말미암아 발생하는 피해자와 그 가족에 대한 2차 피해를 방지하기 위하여는 범죄의 원인 또는 경위와는 무관한 피해자나 그 가족의 인적사항 등에 관한 보도를 지향하여야 할 것이고, 범죄 피해자의 신원과 사생활 비밀의 공개 금지는 현행법¹⁶⁾에 규정된 바이기도 하다.

배우가 호소한 초상권 그리고 동의 없이 침해된 음성권

「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제5조 제1항은 “언론, 인터넷뉴스서비스 및 인터넷 멀티미디어 방송(이하 ‘언론등’이라 한다)은 타인의 생명, 자유, 신체, 건강, 명예, 사생활의 비밀과 자유, 초상, 성명, 음성, 대화, 저작물 및 사적 문서, 그 밖의 인격적 가치 등에 관한 권리(이하 ‘인격권’이라 한다)를 침해하여서는 아니 되며, 언론등이 타인의 인격권을 침해한 경우에는 이 법에서 정한 절차에 따라 그 피해를 신속하게 구제하여야 한다”라고 규정하고 있다. 여기서 초상, 음성, 성명, 사생활의 비밀과 자유 등은 각각 별개의 인격적 가치로서 보호된다고 보아야

15) 서울중앙지방법원 2014. 3. 19. 선고 2013가합50317 판결.

16) 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제24조 피해자의 신원과 사생활 비밀 누설 금지 조항을 말한다.

한다.¹⁷⁾

앞서도 언급했지만 이선균 씨는 경찰의 3차 소환 전 비공개 소환을 요청했으나 경찰은 이를 거부했다. 이후 경찰은 '일부 방송 기자들이 공개 소환을 해야 한다는 입장을 밝혔다'고 말했다는 건데,¹⁸⁾ 오히려 경찰청 훈령은 아래 보는 바와 같이 경찰관서의 장에게 출석 과정을 촬영하는 것을 원칙적으로 금지하도록 하고, 사건관계인 노출 방지를 위한 조치를 취할 의무를 부여하고 있다. 경찰이 이선균 씨를 포토라인에 세우도록 방치하거나 또는 언론에 조력한 행위는 어떤 이유로도 정당화하기 어려워 보인다.

경찰수사사건 등의 공보에 관한 규칙[경찰청 훈령 제998호]

제16조(수사과정의 촬영 등 금지) 경찰관서의 장은 출석, 조사, 압수·수색, 체포, 구속 등의 수사 과정을 언론이나 그 밖의 사람들이 촬영·녹화·중계방송하도록 허용해서는 안 된다. 다만, 불가피하게 위 수사과정이 촬영·녹화·중계방송되는 경우에는 사건관계인 노출 또는 수사상 차질이 발생하지 않도록 대비하고, 안전을 확보하기 위한 조치를 해야 한다.

고(故) 이선균 씨를 특히 그의 목소리 때문에 좋아하는 팬들이 많았다. 오랫동안 영화 속 그의 목소리를 따라 희로애락을 경험했던 관객들이었다. 하지만 아무리 좋다고 해도, 본인이 원하지 않을 때는 그의 목소리를 함부로 들을 수 없는 법이다. 우리 법원도 '음성권'에 관하여 '사람은 누구나 자신의 음성이 함부로 녹음되거나 재생, 방송, 복제, 배포되지 않을 권리를 가지는데, 이러한 음성권은 헌법 제10조 제1문에 의하여 헌법적으로도 보장되고 있는 권리이므로, 음성권에 대한 부당한 침해는 불법행위를 구성한다'라고 했다.¹⁹⁾ 음성의 동의 없는 음성의 배포가 정당한 목적 또는 이익이 있고 그 목적에 부합하는 범위에서 상당한 방법으로 방송된 경우에는 위법성이 조각될 텐데, <KBS>가 이선균 씨와 유홍엽소 실장 사이의 사적 관계를 드러내는 부분을 발췌한 뒤 실제 음성을 내보낸 것은 정당한 이익이 있다고 보기 어렵다. 특히 방송에서 이선균 씨의 실제 음성을 그대로 사용한 것은 그의 이미지와 음성을 이용해 도리어 그를 공격한 것으로서 매우 악의적이었다. 그런데도 <KBS>는 지금까지 공식적인 사과 한번 하지 않았다. 유튜브채널 <가로세로연구소>가 녹취 파일 전체를 이선균 씨의 음성 그대로 공개한 것도 마찬가지다. 바로 다음날 이선균 씨가 세상을 떠났으니 더욱 가슴이 아픈 일이다. 유족들이 별도의 법적 조치를 취할지는 모르겠으나 부디 이와 같은 일이 반복되지 않기를 바랄 뿐이다.

17) 문건영 (2020. 10. 28). 언론에 의한 초상권 침해 판단 기준의 구체화에 관한 연구. <법조>, 제69권 제5호(통권 제743호), p.211.

18) 김성훈, 위의 글 참조.

19) 서울중앙지방법원 2019. 7. 10. 선고 2018나68478 판결.

그의 죽음과 맞바꾼 알 권리

고(故) 이선균 씨는 유명 배우로서 많은 이들의 관심과 사랑을 받았지만, 또 같은 이유로 과도한 언론 보도의 대상이 되었다. 대다수 언론에게 자극적인 제목과 내용으로 대중의 관심과 클릭을 유도하는 것은 경제적 생존 전략이 되었고, 때로 대중은 그 치열한 클릭 전쟁의 포로가 된다. 그 사이 우리가 함께 지켜내야 할 개인의 인격적 가치는 치명적인 상처를 입을 때가 많다. 이선균 배우. 그는 목숨을 잃었다. 시민들은 알 권리로써 만족을 얻었는가. 도대체 가해자는 누구인가. 🏛️



프랑스, ‘국가적 의제’ 중요성 돋보이는 선거 여론조사 규제

박태순 성균관대 초빙교수, 파리대학 정치학 박사

프랑스의 공론조사 및 선거여론조사의 제도화는 1977년 7월 19일 「여론조사의 배포 및 공표에 관한 법」(이하 ‘여론조사법’이라 한다)¹⁾에 기원한다. 이 법 제1조는 ‘표본 설문지를 통해서 대중의 행동, 태도, 기대 및 의견을 주어진 날짜에 양적인 결과를 도출하기 위해 계량적 조사를 하는 것’으로 여론조사를 정의하고 있다. 제6조는 여론조사위원회(La Commission des sondages)를 설립하도록 규정했다. 이 법은 2002년 2월 19일 개정되어²⁾ 여론조사위원회 위원들의 위상을 강화하였으며, 이후 2017년 1월 20일 개정법³⁾은 이 위원회가 공권력을 가진 독립적 행정규제기구임을 명시함으로써 외부의 영향을 받지 않고 활동할 수 있는 법적 근거를 마련해 주었다. 또한 선거 여론조사와 관련한 다양한 규정을 명시하여 선거여론조사의 현대적 모델이 된 것으로 평가된다. 이처럼 프랑스의 공론조사 및 선거여론조사는 1977년 이후 수차례에 걸쳐 시대변화에 맞게 법을 개정하고 제도화 하면서 오늘에 이르고 있다.

1) Loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion

2) Loi n° 2002-214 du 19 février 2002 modifiant la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion

3) Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes

국가 최고위급 인사들로 구성된 여론조사위원회

여론조사법 제6조는, 여론조사위원회(이하 '위원회')가 최고행정법원에 해당하는 국사원(Conseil d'Etat), 최고법원인 파기원(Cour de cassation) 그리고 감사원(Cour des comptes)의 구성원으로서 국무회의의 포고(décret en conseil des ministres)에 의해 동수 및 홀수로 구성되도록 규정하였으며, 이후 2002년 2월, 3명의 전문가를 추가로 위원으로 선임하도록 했다. 이어 2017년 1월 20일 한 차례 더 개정을 거치면서, 국사원 2명, 파기원 2명, 감사원 2명, 대통령 추천 1명, 상원의장 추천 1명, 하원의장 추천 1명 등 총 9명으로 구성되기에 이르렀다. 위원의 임기는 6년으로 재임할 수 없도록 했으며, 외부 간섭 없이 임기가 보장된다. 위원장은 위원회에서 호선하며, 위원회의 운영에 있어 의견이 동수로 나눌 경우 위원장의 의견으로 결정한다. 한편, 위원회의 위원인 하원의원이나 상원의원의 경우, 의원의 임기 종료에 따라 위원의 임기도 종료한다. 위원은 임기만료 8일 전까지 후임자가 위촉되어야 하고, 사망 혹은 사임의 경우 60일 이내 그 후임자를 선임해야 한다.

독립행정규제기관으로서의 위원회의 법적 실체는 1978년 1월 25일 포고(Décret n°78-79)에 따라서 법무부 장관의 인장에 의해 명증 된다.⁴⁾ 위원의 자격 및 의무사항은 다음과 같다.

- ① 위원이나 실무자들은 언론사, 여론조사기관, 방송사 등의 임원, 자문위원, 관리자, 경영자, 실무책임자 등의 직책을 겸할 수 없다
- ② 위원이나 실무자들은 언론사, 여론조사기관 및 방송사 등 해당 기관의 주식을 10% 이상 소유할 수 없다
- ③ 위원이나 실무자는 직무를 수행하는 동안 알게 된 정보를 제3자에게 공개해서는 안 된다
- ④ 위원으로 임명되기 이전 3년 동안 동법 제1조가 규정한 여론조사를 수행하는 언론이나 기관으로부터 어떤 성격의 보수라도 받았거나 받아온 사람은 위원이 될 수 없다
- ⑤ 위원의 임기가 만료된 이후 3년 동안 여론조사를 수행하는 언론이나 기관으로부터 어떤 성격의 보수도 받을 수 없다
- ⑥ 위원의 대리인으로 임명된 인사는 동일한 조건에 따라 기존 위원을 대체할 수 있다

한편, 2023년 12월 28일 관보에 공표된 위원 명단은 다음과 같다.⁵⁾ 장 제레민크(Jean

4) Décret n°78-79 du 25 janvier 1978 pris pour l'application de la loi n° 77-808 du 19 juillet 1977 relative à la publication et à la diffusion de certains sondages d'opinion

5) Composition de la commission des sondages (liste publiée par le J.O. 28 décembre 2023)

Gaeremynck) 국사원 명예의장, 로렌스 프랑쉬치니(Laurence Francescini) 국사원 위원, 잉그리드 앙리쉬(Ingrid Andrich) 파기원 위원, 까트린 꾸콜 부차르(Catherine Courcol-Bouchard) 파기원 제1명예 자문변호사, 장 뻐에르 바이르(Jean-Pierre Bayle) 감사원 명예의장, 뿔 앙리 라비에(Paul-Henri Ravier) 감사원 명예고문위원, 막 크리스틴(Marc Christine) 대통령 추천 위원, 필립 따시(Philippe Tassi) 상원의장 추천 위원, 이브 콜무(Yves Colmou) 하원의장 추천 위원 등이다.

이러한 위원 구성을 보면 국가 최고위급의 인사가 위원으로 활동하고 있음을 볼 수 있는데, 이는 프랑스에서 공공 여론조사, 특히 선거여론조사가 얼마나 중요한 국가적 의제인지를 가늠케 한다. 또한, 임기 전후 3년 동안 어떠한 형태로든 여론조사 관련 기관과 업무 및 경제적 관계를 금지한 것은 위원 활동의 공정성과 투명성을 얼마나 중요하게 생각하고 있는지를 보여준다.

여론조사위원회의 주요 활동

위원회의 활동과 관련된 주요 내용은 다음과 같다. 먼저, 선거를 예측하는 여론조사의 객관성과 신뢰성을 보장하기 위해 위원회는 여론조사, 배포 및 공표 등에 관한 규칙을 연구하고 방안을 제시한다. 또, 선거 여론조사의 객관성과 신뢰성을 보장하기 위한 위원회의 제안사항들을 법무부장관에게 전달한다.

둘째, 여론조사법이 규정하고 있는 사항에 따라, 여론조사기관이 조사결과를 배포 또는 공표하기 이전에 위원회의 사무처에 제출한 여론조사 관련 사항들을 확인하고 만일, 제출하지 않았을 경우, 위원회는 관련된 사항들에 대한 정보를 제출하도록 여론조사기관에 요구할 수 있다.

셋째, 위원회는 여론조사의 배포 및 공표 이후 5일 이내에 등기우편 방식으로 사무처에 도착한 여론조사기관의 여론조사결과 접수확인서 및 자료를 접수한다. 접수확인서에는 여론조사 주관 기관명, 여론조사의 목적 등이 명시되어야 한다.

넷째, 위원회는 언론사나 여론조사기관들이 여론조사를 하여 배포하거나 공표하는 모든 활동이 규칙과 법률에 따라 진행되었는지를 조사할 수 있다.

다섯째, 문제가 발견된 여론조사에 관한 위원회의 심사결정에 대해 해당 언론사나 여론조사기관은 5일 안에 국사원(Conseil d'Etat)에 항소할 수 있다.⁶⁾

여섯째, 위 사항들이 누벨 칼레도니(Nouvelle-Calédonie), 프랑스령 폴리네시아(Polynésie française), 생 마르탱(Saint-Martin) 등 프랑스령 지역에도 적용된다.⁷⁾

6) 국사원(Conseil d'Etat)은 총리의 정책 자문기관인 동시에 행정소송의 최고 상급 법원의 역할을 수행한다.

7) Décret n° 2008-484 du 22 mai 2008 relatif à la procédure devant la Cour de cassation



여론조사위원회는 법규를 위반한 여론조사 및 그 결과, 혹은 도출된 결과를 변조하여 배포 및 공표한 기관에 대해 수정하여 다시 배포, 공표하도록 명령할 수 있으며, 이 경우 여론조사의 목적, 조사방법, 표본구성, 질문구성 조건, 응답률, 응답자들의 인구학적 특성 등 여론조사과정에 대한 제반사항을 밝혀야 한다. 또한, 경우에 따라서 문제가 된 여론조사결과를 배포했던 것과 동일한 방식으로 독자들에게 지체 없이 수정된 여론조사를 배포하거나 바로 다음호의 발행물을 동일한 공간, 동일한 문자 내용으로 배포해야 한다.

위원회는 홈페이지에 공표한 여론조사를 공지한다. 이때, 다음과 같은 경우에는 위원회의 홈페이지에 공지하지 않는다. 먼저, 위원회에 사전신고절차를 진행하지 않았거나 위원회 전문가들의 감수를 통해 발표를 승인받지 못한 여론조사, 또 결함이 있는 방법 혹은 여론조사기관의 내적 자체 점검시스템이 없어 문제를 교정하고 그 증거를 제출할 능력이 없는 기관의 여론조사결과 등이다. 위원회는 여론조사기관이나 언론이 심각하게 법규를 위반하거나 위원회의 의견을 반영하기를 거부하는 경우 검찰에 기소할 수 있다. 그러나 이와 같은 위원회의 개입은 우선적으로 사법적 차원보다는 윤리적 권위에 따라 작동한다. 또한, 위원회에는 여론조사를 수행하는 기관이 제출하는 자료들 중 기업비밀과 관련한 정보들을 다룸에 있어서도 충분한 재량권이 주어지는데 이는 위원회의 윤리적 권위에 대한 신뢰가 작동하고 있기 때문인 것으로 볼 수 있다.



선거 여론조사에 대한 엄격한 감시

국민들의 투표 의향을 예측하는 선거 여론조사 외에 각 정당들이 후보를 선출함에 있어서 당내 경선이 점점 더 중요해짐에 따라서 당원 뿐 아니라 일반 국민들을 상대로 한 언론의 여론조사 발표에 대해 위원회는 매우 엄격한 감시에 나서고 있다. 이에 따라 여론조사를 실시하거나 조사결과를 배포, 공표, 발간하는 언론과 여론조사기관은 다음과 같은 사항을 준수해야 한다.⁸⁾

먼저, 언론은 ① 설문조사를 수행하는 기관의 이름 ② 설문조사 수행기관과 다를 경우 여론조사를 발주한 기관의 이름 및 구체적 실체 ③ 설문표본의 수 ④ 설문수행 날짜 및 기간 ⑤ 설문주제와 관련한 전체 설문문항 ⑥ 오차범위 ⑦ 필요한 경우 불안정한 방법에 대한 사유를 오차범위 설명에 첨부 ⑧ 설문조사와 관련한 응답자의 권리 등을 명시해야 한다.

또, 여론조사기관은 여론조사를 배포하거나 공표하기에 앞서 다음의 사항들을 위원회에 제출해야 하는데, ① 위에 언급한 여론조사의 배포 및 공표를 위한 명시 사항 ② 여론조사의 목적 ③ 설문조사 대상 선정방법, 표본 추출방식 및 구성 ④ 설문 수행여건 ⑤ 전체 여론조사에서의 무응답률 및 각각의 질문에 대한 무응답률 ⑥ 응답자들의 경우 설문에 대한 만족도와 그 이유 ⑦ 여론조사 결과자료를 가공할 필요가 있을 경우 그 기준에 관한 사항 등이다.

여론조사기관은 설문조사 시 응답자들이 답변하지 않을 권리가 있음을 알려야하며, 모든 시민은 여론조사기관이 위원회의 통제를 받기 위해 관련된 사항들을 위원회에 보고한다는 점을

8) Loi n° 2016-508 du 25 avril 2016 de modernisation de diverses règles applicables aux élections, 2016년 5월 22일, 1977년 여론조사법 조항을 수정하여 언론 및 여론조사기관의 의무 사항들을 규정했다.

알 수 있도록 고지해야 한다. 언론사나 여론조사기관은 여론조사가 부적절하다고 판단되는 경우 이를 배포하거나 공표하지 않을 수 있다. 단, 여론조사 결과를 게시하지 않을 자유를 여론 왜곡을 위한 도구로 사용해서는 안 된다. 여론조사의 신뢰성을 저해하거나, 의도한 방향으로 결과를 도출 또는 생략하는 행위는 위원회의 규제를 받으며 이러한 규제에 대해 여론조사기관이나 언론사에게 반환권이 주어진다.

특히, 다음의 사항을 위반한 여론조사 기관이나 언론에 대해서는 75,000유로의 벌금이 부과된다.

- 첫째, 여론조사법 제1항이 규정한 여론조사의 정의에 부합하지 않는데도, 직·간접적인 방식으로 선거의 논쟁과 관련된 주제에 대해 조사하기 위해서 ‘여론조사’라는 명칭을 쓸 경우
- 둘째, 현행법과 규칙을 위반한 여론조사를 하고 그러한 여론조사를 실시하도록 강요하거나 여론조사 결과를 배포 및 공표되도록 방치한 경우
- 셋째, 위원회가 지적한 여론조사의 문제점에 대해 수정된 내용을 게시 또는 배포하지 않거나 이전의 여론조사와 동일한 조건(동일한 지면, 동일한 공간)에서 배포하지 않은 경우
- 넷째, 여론조사에 대해 검증임무를 수행하는 위원회의 활동을 방해한 경우

한편, 프랑스는 여론조사의 중요한 요소인 패널 구성과 관련해서는 지속적인 검증이 강조되고 있으며, 특히 동일한 IP(Internet Protocol) 사용 및 로봇이 사람을 대신하지 않도록 통제하고 있다. 패널 구성은 패널의 규모, 샘플의 대표성 등을 고려하여 패널 샘플을 다섯 배에서 열 배 정도로 다양하게 모집하여 조사의 품질이 보장되도록 하고 있다. 패널 모집 방식은 ① 전화조사 말미에 제안하는 무작위 모집 ② 특정 기관을 연상시키지 않는 인터넷사이트, 특히 소셜네트워크서비스(SNS) 통해 제공되는 사이트를 통한 패널 모집 ③ 웹사이트나 앱(App)을 통한 광고인 ‘디스플레이(display)’ 캠페인 전개 ④ 포털사이트를 통한 모집 ⑤ 청년, 노년 및 노동자 등 특정 계층을 대상으로 한 인터넷업체와의 계약을 통한 모집 ⑥ 이메일(e-mail) 캠페인을 통한 모집 ⑦ 후원 등의 방식 등을 통해 패널을 모집할 수 있다. 패널 모집 관련, 몇몇 무가지(無價紙)들이 온라인상에서의 불투명한 패널들을 상대로 유사 투표행위를 하는 문제들이 나타나는 과정에서 인구사회학적 표본을 대상으로 하지 않는 온라인 참여자들을 상대로 한 무작위 여론조사는 여론조사법이 규정한 요건에 해당하지 않아 위원회는 여론조사 결과에 대해 매우 신중하게 해석하고 수용하도록 경고했었다.⁹⁾

9) Commission des sondages (2023), Rapport d'activité 2022: Élection présidentielle et élections législatives.

2022년 대선 당시 여론조사위원회, “오차범위 의미 충분히 설명해야”

2022년 대선 당시의 여론조사 현황을 보면 총 467회의 여론조사가 실시됐다. 그중 선거 전 100일 간 약 300여 건의 여론조사가 이루어져 일일 3건 정도 배포되거나 공표된 것으로 나타났다. 당시 여론조사의 대부분은 ‘레 제코(Les Échos)’나 ‘첼린지(Challenges)’와 같은 경제신문이 주관을 했고, 일반 언론들은 여론조사에 대해 경제지보다 적은 관심을 보인 시기였다. 이는 무엇보다 코로나 위기와 우크라이나 전쟁이 시작되면서 선거에 대한 국민들의 관심이 상대적으로 적었고, 이런 상황에 따라 선거운동도 매우 부진했기 때문인 것으로 풀이된다.

앞서 2021년 3월 제정된 <공화국 대통령 선거에 관한 다양한 측정과 관련한 법>¹⁰⁾은 2022년 대통령 선거에 있어서 여론조사 주체기관이 조사결과의 배포 및 공표¹¹⁾시 여론조사법의 규정을 준수하여 오차범위, 조사방법 등에 대해 책임감을 갖고 시민에게 알리도록 하고 있으며, 위원회는 선거기간동안 이를 엄격하게 감시하도록 했다.

특히 당시 라디오나 텔레비전 방송에서 선거 관련 논평을 하면서 여론조사결과 도표를 사용할 때 무작위 표본추출에 따른 오차범위와 여론조사의 한계를 제대로 나타내지 않고 있어 위원회가 이를 엄격하게 규제했다. 당시 위원회가, 무작위 표본추출 방식에 따른 전체 오차범위는 모든 투표 의향과 관련한 하나의 수치로 볼 수 없고 오히려 각 후보들에 대한 투표 의향과 관련한 비율(%)이 중요한 요소로 작용하므로 각 후보에 대한 투표의향을 언급할 때마다 그에 해당하는 오차범위를 백분율로 나타내야 한다는 점을 여론조사기관들에게 고지했다.

프랑스 대통령선거는 1차 투표에서 과반이 넘는 후보가 안 나올 경우 2차 투표를 하게 되는데, 2017년까지는 1차 투표 결과가 나오기 전까지 2차 투표를 예측하는 여론조사는 금지되어 있었다. 그러나 이후, 위원회는 다음과 같은 권고사항을 엄격히 적용하면서 여론조사를 허용했는데, 2차 투표와 관련해 예측조사를 하려면 1차 투표에서 1등과 2등 후보에 대한 예측 조사만 가능하도록 했다.¹²⁾ 아울러 위원회의 권고에 따라 2022년 대선 당시 1차 투표와 관련한 여론조사의 표본은 인구사회학 및 직업 변수로 할당해서 성별(남/여), 나이(18-14세/25-34세/35-49세/50-64세/65세 이상), 직업(농업/상업·수공업·기업운영자/전문직/사무원/노동자/은퇴·실업자), 지역(파리/동부/북동부/남동부/남부), 인구밀집도(농촌/2천 명~2만 명 미만/2만 명~10만


10) LOI organique n° 2021-335 du 29 mars 2021 portant diverses mesures relatives à l'élection du Président de la République

11) 여론조사 공표와 관련하여, 보통선거 및 국민투표의 경우, 투표 전날과 투표 당일에는 어떤 방식의 여론조사도 배포 및 공표 될 수 없으며 논평 또한 할 수 없도록 하고 있다. 이는 대통령선거, 하원선거, 유럽의회 선거에 걸쳐 적용되며, 국민투표의 경우 투표 전일, 토요일 0시부터 전국적으로 발효되고, 프랑스 본토의 마지막 투표를 마치고 투표소가 폐쇄되면 해제된다. 재·보궐선거의 경우, 이러한 금지사항은 해당 선거에만 직·간접적으로 적용되며 해당 선거의 마지막 투표소가 폐쇄될 때까지 유효하다. 위원회가 마지막 여론조사 공표시간을 공지한다.

12) Laure Salvaing, Guillaume Caline, Eddy Vautrin-Dumaine(2024), Les Français et les élections européennes A quatre mois du scrutin, quel potentiel pour les forces politiques, Février 2024.

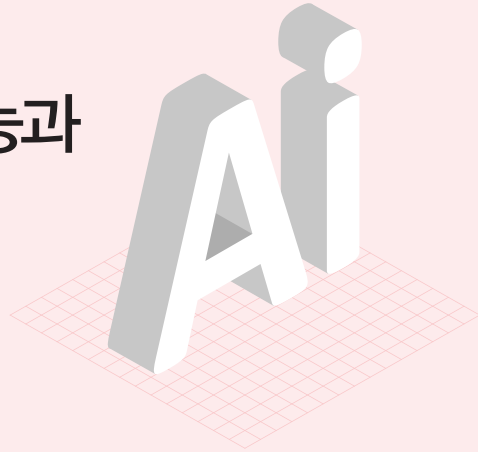
명 미만/10만 명 이상/파리)를 중심으로 이루어졌다.

한편, 2022년 대선 당시 여론조사의 전개를 보면, 우선 러시아의 우크라이나 침공 이후 에마뉘엘 마크롱(Emmanuel Jean-Michel Frédéric Macron) 대통령을 제외한 4명의 주요 후보들이 친러 성향을 드러내면서 러시아를 제재하는 마크롱 후보가 압도적인 지지를 받고 있었지만, 2022년 3월 중순 드러난 마크롱의 ‘맥킨지 게이트’¹³⁾와 경제 및 에너지 문제로 인해 지지율 격차가 1차 투표 기준으로 마크롱 28% vs. 극우정당 국민전선(Front National)의 마린 르펜(Marine Le Pen) 19%를 나타내 예상보다 격차가 줄어든 상황이었다. 특히 결선 투표 기준으로 보면 14%p까지 좁혀졌었다. 이후 4월 7일 여론조사에서는 결선 투표에서 마린 르펜 50.5%, 마크롱 49.5%로 마린 르펜(Marine Le Pen)이 앞서는 것으로 나타나기도 했다. 이어진 4월 10일 1차 결선 투표와 함께 프랑스 TV 방송인 <TF1>(Télévision française 1)이 실시한 결선 투표의 여론조사 결과는 마크롱이 51.0%, 마린 르펜이 49.0%를 나타냈고 여론조사기관 입소스(Ipsos)의 조사 결과는 마크롱 54%, 마린 르펜 46%를 나타냈다. 그러나 실제 투표 결과는 마크롱 58.54%, 마린 르펜 41.46%로 나타나 마크롱의 압승이었다.

프랑스는 여론조사위원회에 선거 여론조사와 관련하여 매우 광대한 권한을 부여하고 있다. 고위급 인사들이 위원으로 활동하고 있고 여론조사기관이 제출하는 자료들 중 기업비밀과 관련한 정보들에 대한 재량권도 주어진다. 특히, 위원의 임기 전후 3년 동안 어떠한 형태로든 여론조사 관련 기관과 업무 및 경제적 관계를 금지해 위원회 활동의 공정성과 투명성을 강조함으로써 선거여론조사를 얼마나 중요하게 여기는지 보여준다. 물론 국민여론 조사 및 표현에 대해 과도하게 규제하고 언론의 자유를 제한하고 있는 것 아니냐는 시각도 있다. 그러나 프랑스는 국민의 대표자를 뽑는 국가적 행사라는 측면에서 사안의 중대성을 고려할 때, 정확성, 투명성, 안정성, 불편부당성에 걸맞는 여론조사를 위해 견고한 공적 규제가 필요하다는 점에서 프랑스의 사례는 시사점을 주고 있다. 

13) 당시 마크롱 정부는 코로나 정국과 디지털 혁신 등의 정책 문제로 맥킨지(McKinsey), 액센츄어(Accenture), BCG 등과 24억 유로의 컨설팅 계약을 맺었다. 의회조사위원회는 마크롱 임기동안 컨설팅 비용이 2배 이상 증가했을 뿐만 아니라 2021년에 비해 비용이 45% 이상 과도하게 증가했는데 이 과정에서 맥킨지에 특혜가 있었다는 검찰고발 사건이 발생했었다.

생성 인공지능과 저널리즘



구본권 한겨레신문 사람과디지털연구소장



생성 인공지능 기술의 등장으로 저널리즘에도 전에 없던 변화가 일어나고 있다. 생성 인공지능(Generative AI)은 거대 언어모델(Large Language Model, LLM)을 학습하고 뛰어난 언어능력을 습득해 사람 수준의 글쓰기, 그림 그리기, 번역하기 등의 지적이고 창의적인 업무를 단숨에 수행할 수 있다. 미국의 인공지능 연구조직 오픈AI(OpenAI)가 2022년 11월 30일 공개한 대화형 생성 인공지능 ‘챗GPT(ChatGPT)’는 공개 두 달 만에 사용자 1억 명을 넘어서 역사상 가장 빠르게 보급된 기술로 불리며 다양한 영역에서 경이와 충격을 가져왔다. 챗GPT는 모든 질문에 대해 바로 답변을 내놓고 전문가 수준의 깔끔한 문장을 생성하는 수준에 머무르지 않았다. 텍스트를 입력하면 순식간에 정교한 이미지를 만들어주는 이미지 생성도구인 스테이블 디퓨전(Stable Diffusion), 미드저니(Midjourney), 오



픈AI의 달리(DALL·E), 구글(Google)의 제미니(Gemini) 등의 출현은 생성 인공지능의 충격을 더욱 확대했다. 2024년 3월엔 생생하고 자연스러운 동영상을 만들어내는 오픈AI의 동영상 생성도구인 '소라(Sora)'가 공개돼, 영상 제작업계에 일 자리 불안이 확산됐다.

신문, 방송, 인터넷, 모바일, 소셜미디어 등 저널리즘과 미디어는 항상 기술에 기 반해 왔으며 적극적으로 신기술을 수용하며 새로운 기술적 환경에 적응하고 변화 해왔다. 오늘날 언론사와 언론인들은 생성 인공지능 기술의 등장에 놀라고 우려하 면서도 적응과 도입을 위해 적극적으로 나서고 있다. 생성 인공지능으로 인해 생겨 난 새로운 현상과 부작용에 대한 대응도 다양한 차원에서 진행되고 있다.

이 글에서는 생성 인공지능이 저널리즘 영역에 가져온 변화와 그에 대한 대응, 법적·윤리적 쟁점, 새롭게 직면하게 된 과제 등에 대해서 살펴보고자 한다.

1. 디지털 권리장전: '디지털 혁신과 디지털 공동번영사회'

2009년 미국 <LA타임스>(The L.A. Times)는 지진을 감지하면 자동으로 기사 를 작성하는 퀘이크봇(QuakeBot)을 개발해 실제 보도에 투입했다. 이후 로봇저널 리즘이 스포츠·날씨·금융시장·주식시황 보도에 확대 적용된 것처럼 생성 인공지능도 언론계에 확산되고 있다.

최신 기술은 미디어 발달과 변화를 가져왔지만, 미디어 환경에 끼치는 생성 인공 지능의 영향과 의미는 지금까지의 기술들과 상당한 차이점이 있다.

무엇보다 생성형 AI는 '범용 기술'이라는 점이 다르다. 뉴스 취재와 제작·편집·유통 등 저널리즘 고유의 업무에 두루 활용될 수 있을 뿐 아니라, 기술·경영관리 부문에 걸쳐 폭넓게 사용된다는 게 범용 기술의 특징이다. 기존의 로봇저널리즘, 데이터저널리즘, 컴퓨터저널리즘 등이 프로그램 코딩이나 데이터 처리능력을 갖춘 소수 전문가들의 영역이었던 것에 비해 생성 인공지능은 언론계 일반의 범용 도구 로 쓰일 수 있다. 챗GPT 사례에서 보듯, 별도의 명령어나 조작법이 필요하지 않고 일상언어로 대화하듯 사용할 수 있기 때문이다.

한국언론진흥재단이 2023년 11월 펴낸 <대규모 언어모델과 저널리즘>(오세욱·송해엽) 보고서는 뉴스 제작 때 생성형 인공지능과 대규모 언어모델을 적용할 수 있는 범위를 분류했다. △ 접근 및 관찰(문서 데이터 탐색, 영상자료 요약) △ 뉴

스 작성(취재자료 정리, 문법 및 스타일 교정, 보도 초안 작성, 자동화된 기사 생성) △ 편집(분량 편집, 요약, 지정된 포맷으로 기사 변경, 제목과 리드문 작성) △조정 및 관리(기사내 팩트와 데이터베이스 비교 분석) 등이다. 취재, 자료 정리, 기사 작성, 팩트체크, 교열, 제목 달기, 편집에 이르기까지 뉴스 제작 일련의 과정을 망라한다.

실제로 국내외 언론사들은 생성 인공지능을 실무에 활용하기 위한 다양한 시도를 진행하고 있다. 한국신문협회가 2024년 1월 소속사 23곳에 '생성형 AI 기술 도입 현황'을 설문조사한 결과, 19곳(82.6%)은 생성형 AI를 활용하고 있거나 도입할 계획이라고 밝혔다.¹⁾ △검토중(39.1%) △도입 위한 파일럿 프로젝트 운영중(26.1%) △실제 업무 활용중(17.4%)으로 응답했고, "도입할 계획 없다"는 답변은 17.4%에 그쳤다.

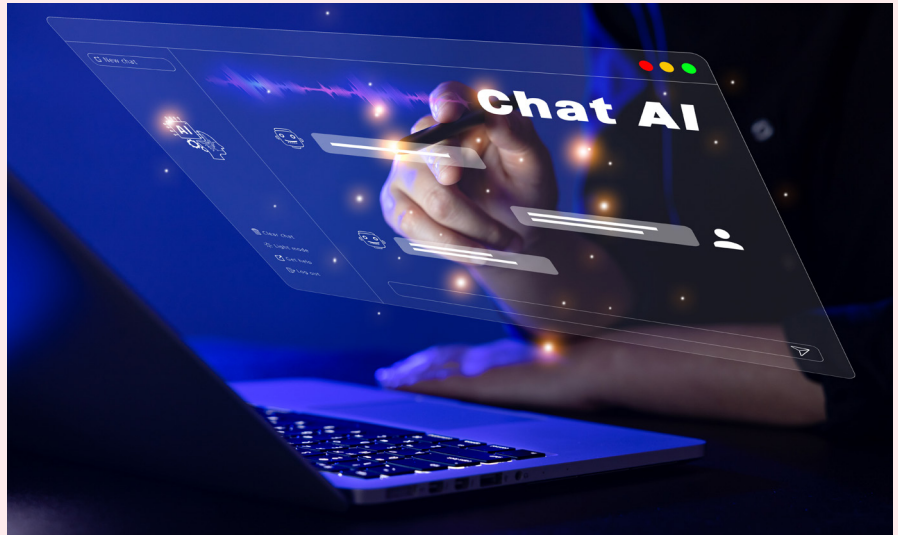
〈조선일보〉는 지분 투자 회사인 '미디어DX'와 공동개발한 생성형 AI 프로그램을 취재, 보도에 활용하고 있다. 〈조선일보〉는 2023년 12월 21일부터 보도자료나 외신을 기사화하는 데 이 프로그램을 적용하고 있다. 이를 활용한 기사에는 이를 활용한 사람 기자의 바이라인이 첨부되고, 해당 기사 끄트머리에 "조선일보와 미디어DX가 공동 개발한 생성형 AI의 도움을 받아 작성한 기사입니다"라고 표시한다. 2024년 3월 11일 현재 〈조선일보〉 홈페이지에서 '미디어DX'로 작성한 기사를 검색하면 274건의 기사목록이 제공된다. 주로 부동산, 경제 관련 뉴스가 많다.

〈동아일보〉는 2023년 12월 경제뉴스에 특화된 생성형 AI 챗봇 '에스크비즈'(AskBiz)를 개발했다. 동아일보 미래전략연구소와 빅스터가 공동 개발한 챗봇 에스크비즈는 '동아비즈니스리뷰(DBR)'와 '하버드비즈니스리뷰(HBR)코리아' 같은 〈동아일보〉 경제·경영 전문 콘텐츠, 〈박영사〉의 경제·경영학 교재 11종을 학습해 이용자별로 맞춤형 정보를 대화 형태로 제공하는 챗봇이다. 〈이데일리〉는 생성형 AI를 활용한 '슈퍼데스크' 서비스를 마련해, 보도자료를 기사로 생성하거나 영상 콘텐츠 제작에 활용하는 방안을 검토하고 있다.

한국언론진흥재단이 2023년 12월 펴낸 〈2023 한국의 언론인〉에 따르면, 직무 수행 시 생성 인공지능을 활용하고 있다고 답한 기자는 54.3%다. 국내 언론인들이 가장 많이 활용하는 인공지능 도구는 네이버 클로바(34.3%), 챗GPT(30.7%), 구글 바드(13.3%) 순이었다. 용도로는 '녹취·번역·교정 활용'(43.9%)이 가장 많았

1) 박서연 (2024. 2.26). 신문협회 회원사 23개 중 19곳 "생성형 AI 활용 중이거나 도입 계획". 〈미디어오늘〉. URL: <https://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=316165>

고, '자료 수집 및 분류'(24.5%), '기사에 사용되는 텍스트·이미지 생성'(20.2%) 순으로 나타났다.



국외에서도 다양한 시도가 진행 중이다.

인공지능 개발 기업은 머신러닝용 뉴스 데이터와 콘텐츠 확보에 적극 나서고 있다. 오픈AI는 2023년 7월 세계 최대 뉴스통신사 <AP통신>과 뉴스 라이선스계약을 맺고 1985년부터 <AP통신>이 작성한 기사 아카이브에 접근해 인공지능의 학습과 답변에 활용할 수 있는 길을 열었다. 오픈AI는 2023년 12월 독일의 다국적 미디어그룹 <악셀 슈프링어>(Axel Springer)와 파트너십을 추가하고, 콘텐츠 활용 계약을 맺었다. <악셀 슈프링어>의 콘텐츠를 활용한 답변에는 출처가 표시된다. <악셀 슈프링어>는 '폴리티코(Politico)', '비즈니스 인사이더(Business Insider)', '빌트(BILD)', '디벨트(Die Welt)' 등을 소유한 거대 미디어그룹이다.

일부 언론사는 생성 인공지능을 취재보도에 다양하게 활용하고 있다. 미국 로스앤젤레스의 방송사 <채널1>(Channel 1)은 2024년 초 인공지능 앵커가 뉴스를 진행하는 글로벌 뉴스채널을 출범시키겠다고 발표했다. <채널1>은 22분 분량의 시연 동영상을 공개했는데, 앵커의 아바타와 음성, 스크립트 모두 인공지능이 만들었다고 밝혔다. 인공지능 앵커를 통해 개인, 지역, 관심사에 맞춤형 뉴스를 제공해, 미국 최초로 전국 규모의 신디케이트 뉴스 방송 네트워크가 되는 것을 목표로 하고 있다.

2024년 1월 <블룸버그>(Bloomberg)는 금융사들에 보급된 전용 단말기에서 인공지능을 이용해 기업 실적발표 자료 등 핵심정보를 요약해주는 서비스를 시작했다. 기업 재무제표, 자본구조, 고용계획, 신제품과 공급망 문제 등 주요 정보를 요약해 보여준다. <뉴욕타임스>(The New York Times)도 2024년 초 뉴스룸에 생성 인공지능 활용을 담당할 전담팀을 만들기 위한 전문인력 채용 공고를 내고 본격 준비에 나섰다.

기술기업과 대학 연구진도 생성 인공지능을 저널리즘에 적용하기 위한 작업에 뛰어들었다. 마이크로소프트(Microsoft)는 뉴욕시립대와 협력해 'AI 저널리즘랩'을 개설하고 새로운 교육프로그램을 시작한다. 생성 인공지능과 관련된 윤리부터 업무나 뉴스룸에 통합하는 방법 등을 다룰 예정이다.

2. 언론사들의 인공지능 봇 차단



언론사의 기사 데이터베이스와 아카이브는 빅테크 기업들이 경쟁하고 있는 거대 언어모델의 기계학습과 서비스 품질을 높여줄 핵심요소로 선호되고 있지만, 저작권 문제를 놓고 언론사와 인공지능 기업 간에는 첨예한 갈등이 생겨나고 있다.

미국의 스타트업 오리지널리티AI(Originality.AI)가 2024년 1월 조사한 바에 따르면, 미국내 44개 주요 뉴스 사이트 중 88%는 인공지능 챗봇의 크롤링을 금지하고 있다. 대표적으로 <뉴욕타임스>, <워싱턴포스트>(The Washington Post), <월스트리트저널>(The Wall Street Journal) 등이 있으며, 영국의 <가디언>(The Guardian) 등도 이를 금지하고 있다

2023년 12월엔 〈뉴욕타임스〉는 “뉴욕타임스가 발행한 수백만 개 기사가 자동화된 챗봇을 훈련하는 데 동의없이 활용됐다”며 오픈AI와 마이크로소프트를 뉴욕 주(州) 법원에 고소한 사실이 알려졌다. 〈뉴욕타임스〉는 연간 수익 달러를 들여 고용한 언론인들이 만들어낸 기사 저작물을 오픈AI와 마이크로소프트가 사전 허가나 보상 없이 무단 사용해 손해를 끼쳤다고 주장했다.



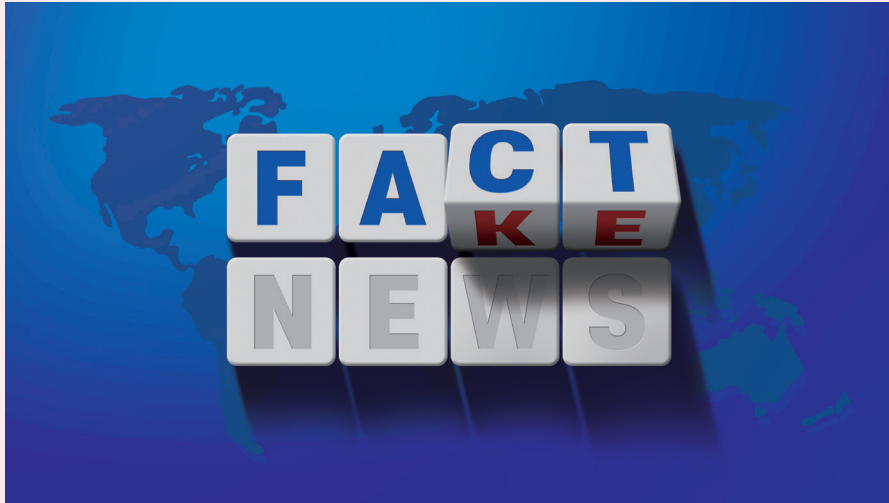
국내 언론계도 인공지능 기업들을 상대로 저작권을 요구하기 시작했다. 한국신문협회는 2023년 12월 네이버가 인공지능 학습에 뉴스 콘텐츠를 동의없이 활용하는 것은 부당하다며 공정거래위원회에 의견서를 제출했다. 신문협회는 “네이버가 인공지능 거대 언어모델인 하이퍼클로버X의 학습을 위해 뉴스 콘텐츠를 사용하는 것이 언론사의 사전 동의를 받지 않은 저작권 침해에 해당한다”고 주장했다. 비슷한 시기 한국방송협회는 네이버, 카카오, 구글코리아, 한국마이크로소프트 등의 기업을 대상으로 “회원사 콘텐츠를 인공지능 학습에 이용할 경우 보상 협의가 필요하다”는 내용의 문서를 보냈다.

모든 언론사가 자신의 기사를 인공지능이 접근해 학습하고 훈련하는 것에 반대하는 것은 아니다. 검색에 기사가 주요하게 노출되면 해당 언론의 영향력이 커지는 것처럼, 인공지능의 기사 학습을 의도적으로 허용하는 쪽도 있다. 〈폭스뉴스〉(Fox News), 〈데일리 콜러〉(The Daily Caller) 등 미국의 보수 미디어들은 인공지능 챗봇의 크롤링을 허용하고 있다. 정보기술지 〈와이어드〉(Wired)는 보수매체들이 인공지능 챗봇의 크롤링을 허용하는 것에 대해 인공지능 챗봇이 보수우파적 편향성을 갖도록 유도하기 위해 의도적으로 인공지능 챗봇 크롤링을 방치하고 있다고 분석했다.

3. 각 언론사의 AI 사용 가이드라인

인공지능이 뉴스를 작성하게 되면서 전례 없던 문제도 생겨났다.

미국의 정보기술 매체 <씨넷>(Cnet)은 2023년 11월부터 생성형 AI가 작성하고 인간 편집자가 수정한 기사를 온라인에 게재하기 시작했다. 주로 금융정보 기사들이었다. 미국 정보기술 언론 <퓨처리즘>(Futurism)은 2024년 1월 인공지능을 사용해 작성한 씨넷의 기사들에서 잘못된 정보가 발견됐다고 보도했다. 씨넷은 당시 까지 인공지능을 활용해서 총 77개의 기사를 작성했는데, 그중 절반이 넘는 41개 기사에서 오류와 표절이 발견됐다. 씨넷은 기사 작성에 인공지능이 활용됐다는 사실을 명시적으로 밝히지도 않았다. '씨넷 머니(Cnet Money)'로 돼 있는 기사 작성자 이름을 클릭할 때야 비로소 “이 기사는 AI 엔진의 도움을 받았다”는 내용이 떴다. 작성자 이름을 클릭하지 않으면 독자들은 인공지능이 쓴 기사라는 걸 알 길이 없었다. 문제가 불거지자 씨넷은 사과하고, 이후 인공지능을 이용한 기사 작성을 중단했다. 아일랜드의 일간지 <아이리시타임스>(The Irish Times)는 2023년 5월 독자 기고를 게재했으나, 인공지능이 만든 가공의 인물이 작성한 허위 기사라는 의혹이 제기돼 기고를 삭제하고 사과하는 소동을 빚었다.



인공지능 저널리즘의 부작용 속에 인공지능을 취재보도에서 활용할 때 필요한 가이드라인도 속속 만들어지는 중이다.

<와이어드>는 2023년 생성 인공지능이 기사를 작성했다는 것이 기사의 핵심인

경우를 제외하고는 인공지능이 작성한 기사는 게시하지 않는다는 원칙을 밝혔다. 다만 기자들이 제목과 인터뷰 질문지를 구상하거나 기사가 잘 읽히게 편집하는 과정에서 생성형 인공지능을 활용할 수 있다. <AP통신>도 2023년 8월 인공지능 사용 지침을 공표했다. “현실을 그릇되게 묘사하거나 의심스러운 인공지능 생성 이미지를 사용하지 않을 것이다. 다만, 인공지능 생성 이미지가 기사의 주제일 경우는 사진 설명에 명확히 밝히는 형태로 사용할 수 있다”는 내용이다.

국제언론단체인 국경없는기자회(Reporters Sans Frontières, RSF)는 2023년 11월 인공지능 저널리즘 가이드라인인 ‘인공지능과 저널리즘에 관한 파리헌장(Paris Charter on AI and Journalism)’을 공표했다. 10개항으로 이뤄진 헌장은 구체적인 기준을 아래와 같이 명시했다.

1. 언론과 언론인의 기술 사용 방식은 언론 윤리를 따라야 한다
2. 언론은 사람의 판단을 우선한다
3. 언론의 인공지능 시스템은 사전에 독립적인 평가를 거쳐야 한다
4. 언론은 보도하는 모든 콘텐츠에 대한 책임을 진다
5. 언론은 인공지능 시스템 기술을 사용할 때 투명성을 지켜야 한다
6. 언론은 콘텐츠 출처를 밝히고, 출처를 찾을 수 있도록 해야 한다
7. 언론은 진실된 콘텐츠와 조합된 콘텐츠를 명확히 구분해야 한다
8. 인공지능 기반의 콘텐츠 개인화와 추천서비스는 다양성과 진실성을 유지해야 한다
9. 언론인, 언론사, 언론활동을 지원하는 단체는 인공지능 거버넌스에 참여해야 한다
10. 언론은 인공지능 단체와 협력할 때 윤리적·경제적 기반을 지켜야 한다

국내 인터넷신문들의 자율규제 기구인 인터넷신문윤리위원회도 2023년 12월 ‘인터넷신문의 AI 활용 언론윤리 가이드라인’을 발표했다. 인터넷신문윤리위원회는 윤리적 기준 없이 인공지능이 만들어내는 콘텐츠의 영향력과 파급력이 커지는 상황에서 인공지능으로 인한 허위정보와 위협요인에 대한 자율적 제어장치 마련이 시급하다고 가이드라인 제정, 발표의 배경을 밝혔다. 가이드라인은 인공지능이 생성한 기사 및 광고에 대해 5가지 기본 원칙을 제시했다. 정확성, 객관성, 공정성, 투명성, 책임성의 원칙이다. 인공지능 기술을 기사 작성과 배포를 위해 보조수단으로 활용할 수 있지만 인공지능을 활용했다는 사실을 눈에 띄도록 명확하게 표시하고 기사 책임자의 성명을 명시하도록 했다.

4. 새롭게 던져진 과제

생성 인공지능이 저널리즘에 끼치는 영향과 그에 대한 언론계 안팎의 대응을 살펴해보았다. 생성 인공지능 환경에서 저널리즘의 가치를 지켜내기 위한 노력이 언론 내부와 외부에서 기술적, 법적, 윤리적 측면에서 이뤄지고 있지만, 빠른 기술 변화로 인해 그 무엇도 잠정적일 수밖에 없다. 인공지능 분야에서 끊임없이 등장하는 첨단 기술과 서비스는 저널리즘에서 언론인과 이용자 모두 계속 새로운 기준과 방법으로 업데이트를 해야 한다는 것을 의미한다. 현재 환경에 통용될 가이드라인을 만들고 윤리기준을 제정해도 계속 '새로고침' 해야 하는 상황이다. 기술은 끝없이 효율화를 지향하고 그러한 기술에 기반한 미디어와 저널리즘은 기술에 의존적일 수밖에 없다.

생성 인공지능 시대에 저널리즘이 가치와 영역을 지켜내기 위해서는 신기술의 활용방법과 윤리적 가이드라인을 포함한 다각적 시도와 모색이 필요하지만, 좀더 근본적 차원에서의 고민이 요구된다. '생성 인공지능 환경에서 저널리즘의 본질과 가치는 어떠한 변화를 겪게 되는가'라는 문제다.

생성 인공지능의 주요한 특징은 챗GPT의 '환각(Hallucination)' 부작용에서 드러났듯, 순식간에 감쪽같은 허구를 만들어낸다는 점이다. 더욱이 챗GPT는 남녀노소 누구나 쉽게 다룰 수 있는 보편적이면서 범용적인 도구다. 지금까지는 주로 소설가나 시나리오 작가, 예술가 그리고 사기꾼이 픽션과 창작물, 거짓을 만들어왔지만 생성 인공지능 도구는 그러한 창작의 능력을 누구나 간편하게 수행할 수 있게 해주는 도구다.

어떤 기술은 미디어가 수행해온 기능의 효율성을 높이는 도구의 의미를 넘어선다. 미디어의 생산과 이용 구조를 근본적으로 바꿔, 전혀 새로운 미디어 지형을 만들어낸다. 인터넷과 소셜미디어의 등장이 대표적이다. 소셜미디어 플랫폼과 유튜브 등 1인 저널리스트, 콘텐츠 공급자의 등장으로 인해 신문과 방송 등 전통 매스미디어의 역할과 영향력은 사라지거나 달라지게 되었다. 인터넷과 소셜미디어, 모바일 기술이 미디어와 저널리즘에 끼친 영향처럼 생성 인공지능은 미디어 환경에 구조적이고 거대한 변화를 가져올 기술이다.



저널리즘은 기본적으로 진실을 추구하는 활동이다. 대부분 사건이 발생한 뒤에 다양한 방법을 통해 조각난 팩트를 취재하고 조합해 진실을 가장 잘 보여주는 글과 이미지를 구성해 전달하는 활동이다. 저널리스트와 언론사의 역할은 기본적으로 사실을 신중하게 수집하고 다뤄 진실을 재구성하는 일이었다. 그런데, 생성 인공지능이 취재보도 전 과정에 효율성 도구라는 명분으로 채택되고 확산되기 시작하면서, 지금까지의 저널리즘 관행과 의미를 근본에서부터 뒤흔들 가능성이 있다. '생성 인공지능'이라는 단어가 드러내듯, 인공지능이 지시만 있으면 무엇이든 감쪽같이 '생성'하는 기능을 갖춘 환경이다. 언론인들이 사실을 취재하고 확인해 매스미디어를 통해 보도하는 게 주업무였던 기존 저널리즘에 생성 인공지능의 등장은 거대한 충격이다. 누구나 생성 인공지능을 이용해 사실처럼 보이는 이미지와 문장을 만들어내어, 소셜미디어 플랫폼을 통해 널리 유포할 수 있게 된 환경이 되었기 때문이다. 지금까지의 저널리즘 윤리와 법제, 그리고 이용자들의 태도는 이런 환경을 대비하기는커녕 상상조차 할 수 없었다. 인터넷과 소셜미디어가 저널리즘 환경에 끼친 거대한 영향을 참고해, 새로운 생성 인공지능 환경에 대한 사회적 차원의 논의와 고려를 시작해야 하는 시점이다. 🌐

우리는 잠입 취재를 ‘최후의 수단’으로 생각하고 있나

위은지 동아일보 DX본부 전략팀 기자

김건희 여사의 디올백 논란이 연일 헤드라인을 장식했다. 2022년 9월 김 여사가 최재영 목사로부터 300만 원 상당의 디올 파우치를 선물 받는 내용이 담긴 몰래카메라(이하 ‘몰카’) 영상이 지난해 말 유튜브 채널 〈서울의소리〉에 공개되면서다.

영상 내용 자체에 대한 논란도 컸지만, 〈서울의소리〉 측이 몰카와 디올백을 제공했다는 것이 알려지면서 이러한 취재 방식이 윤리적으로 문제가 없느냐를 두고도 논쟁이 벌어졌다. 상대방 범죄를 저지르게끔 함정을 파두고 지켜보는 것은 취재가 아닌 함정에 불과하다는 주장이 다수다. 언론은 관찰자이지, 사건의 행위자가 아니라는 것이다. 촬영본을 1년이나 묵히고 충선을 앞두고서야 공개한 것도 의도가 있어 보인다는 지적이 많다. 다만 일각에서는 보도 가치가 있는 주제이기 때문에 불가피하게 비윤리적인 취재 방식을 동원할 수도 있다는 주장도 나온다.

결과가 의미 있다면 어떠한 취재 방식도 정당화할 수 있을까? 해외의 잠입 취재 사례 2건을 통해 질문에 대한 답을 찾아보고자 한다.

1. 잠입 취재는 '최후의 수단'

잠입 취재, 또는 함정 취재는 기자가 본인의 신분을 숨기고 취재하는 것을 의미한다. 기자 신분으로 접근할 수 없는 현장을 취재해야 할 때 활용된다. 잠입 취재 중 정보를 모으기 위해 몰카로 찍거나 몰래 녹음하기도 한다. 기자는 취재할 때 본인의 소속과 본인이 기자라는 사실을 밝히는 것이 원칙이다. 잠입 취재는 그 원칙을 깨는 행위이기 때문에 그 자체로 논란이 될 수밖에 없다. 기자협회·언론사 윤리강령에서는 잠입 취재가 '최후의 수단'이어야 한다는 점을 늘 강조한다.

미국 라디오TV디지털뉴스협회(Radio Television Digital News Association, RTDNA)는 '몰래카메라 가이드라인'을 제공하고 있는데, 아래 6가지 기준을 모두 충족할 때만 속임수나 몰카 사용을 정당화할 수 있다고 썼다.¹⁾

- 습득된 정보가 매우 중요한 경우. 예를 들어 상위 레벨에서의 큰 시스템 실패를 드러내거나, 개인에게 심각한 해가 갈 수 있는 것을 방지하는 등 공익과 관련해 중요한 정보여야 한다
- (속임수를 사용해 습득한 정보와) 똑같은 정보를 얻기 위해 사용할 수 있는 모든 대안(취재 방법)을 이미 써버린 경우
- (속임수를 이용해) 취재한 기자들이 속임수의 성격과, 속임수를 사용한 이유를 기꺼이 밝히고자 할 때
- 취재 행위를 한 기자와 소속 언론사가 기사의 내용을 완전하게 취재하기 위해 시간과 자금을 투자하고, 뛰어난 장인 정신을 통해 우수성을 발휘할 때
- 잠입 취재 행위로 인한 피해보다 취재를 통해 밝혀진 정보로 인한 피해 방지가 더 클 때
- 기자들이 윤리적, 법적 문제에 대해 의미 있고 협력적이며 심사숙고하는 의사 결정 과정을 거쳤을 때

반면, 아래의 이유로는 속임수나 몰카 활용 행위를 정당화할 수 없다고 했다.

- 상을 받기 위해
- 경쟁에서 이기기 위해
- 시간과 자원을 덜 들여 기사를 쓰기 위해
- 다른 사람들이 이미 그렇게 했기 때문에
- 기사의 주제가 비윤리적인 경우

1) Radio Television Digital News Association (n.d.). <Guidelines for Hidden Cameras>. URL: <https://www.rtdna.org/hidden-cameras>

RTDNA의 가이드라인에 따르면 잠입 취재를 통해 얻은 정보가 공익에 부합한다는 사실만으로는 행위를 정당화하기에 부족하다. 정상적인 취재 방법을 모두 동원했음에도 그 정보를 얻을 수 없는 상황이어야 한다. 또한 사건의 실제적 진실을 파악하겠다는 의지와, 그 의지를 실현하기 위한 자원의 투자가 있어야 한다. 잠입 취재가 불가피한지 내부에서 치열한 논의가 선행되어야 하며, 독자들에게 그러한 방법을 선택한 이유를 정확히 밝혀야 한다. 잠입 취재로 피해를 볼 상대방의 상황 역시 고려 대상이다. 잠입 취재는 그만큼 신중하게 사용되어야 하는 방식이다.

2. 2달러 배상금의 의미

미국에서 잠입 취재로 가장 치열한 취재 윤리 논쟁을 불러일으킨 사건은 1992년 미국 <ABC> 방송 '프라임타임 라이브(PrimeTime Live)'에서 방영한 '푸드 라이온(Food Lion)' 관련 보도다. <ABC>는 기자 두 명을 미국의 슈퍼마켓 체인인 '푸드 라이온'에 위장 취업시켰고, 기자들은 그 안에서 벌어지는 비위생적인 음식 재포장 관행을 몰래 촬영했다. 영상에는 직원들이 유통기한이 지난 쇠고기를 새 쇠고기와 섞어 유통기한을 바꾸고, 오래된 치킨에 바비큐 소스를 발라 냄새를 숨겨 판매하는 등의 모습이 담겼다. 보도가 나간 뒤 일주일 만에 푸드 라이온의 시가총액 13억 달러가 증발했다.

푸드 라이온은 <ABC>를 상대로 소송을 냈다. 방송 내용의 옳고 그름에 대한 것이 아닌, <ABC> 측의 취재 방식에 문제를 제기했다. 위장 취업한 기자들이 이력서를 허위로 작성한 점, 푸드 라이온에 취업했음에도 회사에 대한 충성 의무를 다하지 않은 점, 매장에 불법 침입한 점 등을 문제 삼았다.

1심 배심원단은 <ABC>가 550만 달러를 배상하라고 판결했고 1심 판사는 손해배상액을 31만 5000달러로 삭감해 판결했다. 그러나 2심은 푸드 라이온이 <ABC>의 취재 방식에 대해 소송을 건 행위가 “미국 수정헌법 제1조를 우회한 것”이라며 <ABC>의 손을 들어줬다.²⁾ 그러면서 <ABC>가 푸드 라이온에 2달러를 지급하라고 판결했다. 1달러는 매장 불법 침입, 1달러는 직원의 충성 의무 위반에 대한 배상금이다. 잠입 취재 행위의 위법성을 따지는 것보다 헌법적 가치인 언론의 자유를 수호하는 것이 더 우위에 있음을 확인한 판결이다.

하지만 2심은 왜 소액이지만 배상금을 명했을까. 2심은 언론의 자유를 보장하는 것이 중요하지만, 그렇다고 언론이 마냥 초법적 존재가 될 수는 없다는 점을 지적한다. 판결문³⁾은 “(<ABC> 직원들이 저지른) 불법 행위들은 (모두에게 적용되는 법에 따른 것이기 때문에) 언론만을 겨냥

2) 미국 수정헌법 제1조는 '표현의 자유'를 보장한다.

3) Food Lion Incorporated v. Capital Cities ABC Inc., 194 F.3d 505 (4th Cir. 1999).

하거나, 예외로 두지 않는다. 이러한 법률을 언론에 적용하는 것이 취재에 ‘부수적인 영향’을 미칠 것이라고 생각하지 않는다”며 “우리는 언론이 일반적인 불법 행위에 의존하지 않고도 중요한 업무를 효과적으로 수행할 수 있다고 확신한다”고 썼다.

사법부의 판단과 취재 방식의 윤리성은 또 다른 문제이기도 하다. 당시 저널리즘 싱크탱크인 포인터 언론연구소(Poynter Institute)에서 윤리 문제를 연구한 밥 스틸(Bob Steele) 교수는 이렇게 지적했다.⁴⁾ “〈ABC〉가 광범위한 잠입 취재와 속임수를 사용한 이유로 공공 건강에 대한 위협을 이유로 들었다면, 비상벨을 울리는 데 그렇게 오래 걸린 이유는 무엇인가? 왜 그들은 잠입 취재를 한 뒤 6개월을 기다린 뒤 보도했는가?”

3. 기자는 참여자가 아닌 관찰자여야



2019년 호주에서는 중동 대표 매체 알자지라(Al Jazeera)의 잠입 취재 다큐 ‘대량 학살을 판매하는 방법’이 이슈의 중심에 섰다.⁵⁾ 다큐에는 호주 극우 정당 ‘원 네이션(One Nation)’ 당직자들이 미국 내 최대 총기 옹호 단체인 전미총기협회(National Rifle Association, NRA) 고위 관계자와 만나 호주의 총기 규제를 완화하기 위해 자문을 받는 모습이 담겼다. 당직자들이 NRA로부터 2000만 달러의 정치 자금 기부를 받으면 당 의석을 얻는 데 도움이 될 것이라고

4) Steele, B. (1997, 4). ABC and Food Lion: The ethics questions. <RTNDA Communicator>, pp56. URL: <https://web.archive.org/web/20150717123938/http://www.poynter.org/uncategorized/2125/abc-and-food-lion-the-ethics-questions/>

5) Al Jazeera Investigations (2019, 3, 28). How to sell a massacre Part 1. <Al Jazeera> URL: <https://www.aljazeera.com/news/2019/3/28/how-to-sell-a-massacre-part-1>

언급하는 장면도 포함됐다. 로저 뮐러(Rodger Muller) 알자지라 기자가 3년간 잠입 취재하며 몰래 촬영한 결과물이었다.

뮐러 기자는 취재 후기를 통해 본인이 이 프로젝트에 참여하게 된 계기와 진행 과정 등을 공개했다. 취재 후기에 따르면 그는 2015년 알자지라 탐사보도 유닛의 피터 찰리(Peter Charlie) 총괄 프로듀서로부터 ‘호주에 총기 옹호 단체를 만들어 NRA에 잠입 취재해보자’는 제안을 승낙해 프로젝트에 참여하게 됐다.⁶⁾ 그는 ‘호주 총기 권리(Gun Rights Australia)’라는 가짜 총기 옹호 단체를 설립하고 미국 NRA 컨벤션 등에 참석하며 총기 옹호 업계에서 인맥을 구축해 갔다. 3년 후, 총괄 프로듀서는 그에게 ‘월 네이션이 NRA와 연결 고리가 있는지 알아봐달라’고 했다. 뮐러는 당 대표 비서실장이었던 제임스 애쉬비(James Ashby)를 만나 본인이 NRA와 연결 고리가 있다고 이야기했고, 이에 애쉬비는 미국에서 NRA를 만나보고 싶다고 답했다. 기자는 미국 워싱턴 D.C.에서 월 네이션 측과 NRA의 만남을 주선한 뒤 이를 몰카로 촬영했다.

김건희 여사 디올 백 관련 보도처럼 기자가 적극적으로 함정을 판 것은 아니나 기자의 개입으로 인해 문제가 된 만남이 이뤄졌다. 기사의 내용이 공공의 이익에 부합한다는 점에는 이견이 없어 보인다. 호주는 1996년 총기 난사 사건으로 35명이 숨진 이후 총기 규제를 대폭 강화했다. 게다가 당시 호주는 해외로부터 정치 자금을 기부 받는 것을 금지하는 법안이 통과된 지 몇 달 지나지 않은 시점이었다.

이 사건은 어떻게 볼 수 있을까. 뉴욕타임스 뉴스레터에서 이 기사의 취재 윤리 문제를 다뤘다.⁷⁾ 뉴욕타임스(The New York Times) 기자가 인터뷰한 저널리즘 전공 교수들은 해당 보도로 인해 밝혀진 사실이 공공의 이익에 부합한다는 데 동의하면서도, 몰카를 사용한 점과 기자가 직접 상황에 관여한 점 등이 우려스럽다고 지적했다.

멜버른대(University of Melbourne) 저널리즘 발전센터 학장인 앤드류 도드(Andrew Dodd) 교수는 알자지라가 취재 방법을 투명히 공개했기 때문에 잠입 취재를 정당화할 수 있는 부분이 있다고 봤다. 그는 “시청자들은 (알자지라의) 속임수에 대해 완전히 인지하고 있다. 그렇기 때문에 본인들이 시청한 내용에 대해 현명한 결정을 내릴 수 있다”고 뉴욕타임스에 말했다. 알자지라 기자 출신의 피터 그레스트(Peter Greste) 당시 퀸즐랜드대(University of Queensland) 교수는 “기자들은 참여자가 아닌 관찰자가 되어야 한다. 이번 경우처럼 기자들이 이야기의 일부가 되는 것은 부적절하다”고 지적했다.


6) Muller, R. (2019. 3. 25). I went undercover to expose the US, Australia gun lobby. (Al Jazeera). URL: <https://www.aljazeera.com/features/2019/3/25/i-went-undercover-to-expose-the-us-australia-gun-lobby>

7) Kwai, I. (2019. 3. 28). Deception for Investigative Journalism: Right or Wrong?. (The New York Times). URL: <https://www.nytimes.com/2019/03/28/world/australia/al-jazeera-one-nation-nra.html>

4. 잠입 취재를 남용하진 않았는지 돌아볼 때

잠입 취재를 통해 공익에 부합하는 결과물을 내놓더라도 취재 윤리가 지켜졌느냐에 대한 질문은 따라올 수밖에 없다. 혹자는 잠입 취재의 결과물이 가져오는 파급력이 크기 때문에 이런 비판은 감수해야 하는 것 아니냐고 얘기할 수 있다. 취재 대상이 된 쪽에서 보도 내용을 부정하기 위해 수단을 문제 삼는 경우도 있을 것이다. 문제는 잠입 취재가 남용될 때 독자의 신뢰를 잃을 수 있다는 점이다. 당시 케네디스쿨 교수였던 마빈 칼(Marvin Kalb)은 푸드 라이온 사건과 관련해 워싱턴포스트(The Washington Post) 기고문에서 이렇게 지적했다.⁸⁾

“윤리적 기준이 모든 곳에서 무너지고 있다. ... 모두가 올바른 규칙을 따르지 않고 있다. 기자들도 마찬가지지만, 그들은 뉴스를 취재할 때만 그렇고 그것을 보도할 때는 그렇지 않다고 주장한다. 대부분 사람이 인식하거나 이해하지 못하는 차이점이다. 만약 기자들이 취재할 때 남을 속이면, 많은 사람은 기자들이 기사를 보도할 때도 속임수를 쓴다고 느낄 수 있다.”

우리나라 언론이 과연 잠입 취재를 최후의 수단으로 여겨왔는지 돌아켜봐야 할 시점이다. 포털 사이트에 ‘잠입 취재기’를 검색하면 수많은 기사가 나온다. 의미 있는 기사들도 많다. 다만 짧은 시간에 취재를 빠르게 하기 위해, 혹은 치열한 기사 경쟁에서 돋보이기 위해 잠입 취재를 선택한 경우도 없지 않다. 그런 기사들은 독자들로부터 ‘인권 침해’라는 비판을 피하기 어렵다. 매일 뉴스를 생산하는 것만으로도 벅차기 때문에 방법론에 대한 고민은 사치로 여겨질 때가 많다는 걸 안다. 그럼에도 이번 사건을 계기로 언론사 내부에서 잠입 취재에 대한 토론이 이뤄졌으면 좋겠다. 디올백 논란에 대한 정치권의 논쟁만을 읊기거나 ‘우리는 저런 식으로는 안한다’고 선만 긁고 끝나지 않았으면 하는 바람이다. 

8) Kalb, M. (1997. 3. 23). PRACTICING DECEPTION IN THE PURSUIT OF TRUTH. (The Washington Post). URL: <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1997/03/24/practicing-deception-in-the-pursuit-of-truth/59a7abcc-af36-4a65-af9d-80e61a9c5f95/>

유명인의 사생활 보호와 언론의 자유의 충돌 ①

캐롤라인(Caroline von Monaco III) 판결(BVerfGE 120, 180 ff.)의 사실관계 및 당사자들의 주장

권용덕 독일 쾰른대 법학 박사과정

I. 들어가며

최근 연예인들의 열애 소식 등을 둘러싸고 언론이 유명인의 사적인 일상생활을 보도할 수 있는 언론자유가 일반적 인격권을 침해하는지 여부에 대한 논의가 이어지고 있다. 이에, 대표적인 사례인 독일 캐롤라인 판결을 중심으로 민주주의 사회에서 언론이 수행하는 필수적 역할과 법원 판결의 흐름을 고찰해보고자 한다. 연방헌법재판소(Bundesverfassungsgericht)의 캐롤라인 판결에서는 세 당사자(캐롤라인 공주, 언론사 'E GmbH & Co. KG'의 대표이사 및 언론사 'K GmbH & Cie'의 대표이사)의 각기 다른 헌법소원에 대해 판단하였다. 민사법원은 사실관계로부터 양 당사자의 보호 이익을 크게 개인의 이익¹⁾과 대중의 정보 이익²⁾으로 나누어 판단하였으며, 해당 법원이 두 법익의 균형을 맞추는 데 중요한 기준으로 세 가지를 제시하였다.

1) 유럽인권협약(Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK) 제8조 제1항 및 독일 기본법(Grundgesetz) 제2조 제1항과 제3조 제1항에 따른 사생활의 보호 및 인격권에 근거한 개인의 이익
2) 유럽인권협약 제10조 제1항 및 기본법 제5조에 따른 언론 및 정보의 자유에 근거한 대중의 정보 이익

즉, 보도된 사진이 현대사 영역의 사진(「미술저작권법」 제23조 제1항 제1호³⁾)인지, 보도의 내용이 공공의 관심사에 해당하는지 그리고 보도가 대중의 여론 형성에 기여하는지가 위의 기준에 해당한다. 이번 글에서는 언론사가 캐롤라인 공주와 남편의 사적인 활동이 찍힌 사진을 잡지에 게재한 데 대해 캐롤라인 공주가 두 언론사를 상대로 민사 소송 및 헌법소원을 제기한 일련의 과정⁴⁾을 살펴본다.⁵⁾

II. 언론사 'E'에 대한 캐롤라인 공주의 제소

1. 사실관계

캐롤라인 공주(Caroline Louise Marguerite Grimaldi)는 모나코의 고(故) 라이니어 국왕(Fürsten Rainier von Monaco)의 딸이며, 독일 하노버 왕가(王家)의 에른스트 아우구스트 왕자(Prinz Ernst August von Hannover)와 결혼하였다. 그녀는 본인과 남편의 공식 행사와 관련이 없는 사생활 및 일상 생활에 대한 사진 보도를 중심으로 최초로 소송을 제기하였다.

주요 보도 내용

언론사 'E'는 주간지 <거울 속의 여인>(Frau im Spiegel)을 발행한다. 이 잡지는 2002년 2월 20일자 02/9호에서 '레이니어 국왕-집에 혼자 있지 않다'라는 제목 하에 '캐롤라인 공주의 아버지이자 모나코의 국왕이 병에 걸려 몇 주 동안 공개 행사에 나타나지 않았다'면서 이렇게 보도했다. "이 나라에는 큰 우려가 있다. 자녀들-알버트 왕자는 현재 솔트 레이크 시티에서 열리는 올림픽에 출전 중, 캐롤라인 공주는 하노버의 에른스트 아우구스트 왕자와 휴가 중, 그리고 스테파니 공주-은 번갈아 가며 그들의 아버지를 돌보고 있다. 그는 몸이 좋지 않아 혼자 있어서는 안 되고, 자녀들의 보살핌이 필요하다." 이 보도에는 캐롤라인 공주가 스위스 겨울 스포츠 휴양지인 생모리츠(St. Moritz)의 한 거리에서 남편과 함께 있는 사진이 게재되어 있었다.

이 잡지는 2003년 2월 20일자 03/9호에서 '생모리츠 왕실의 겨울 눈 즐기기'라는 제목으로 캐롤라인 공주 및 다른 유럽 귀족 가문의 유명 인사들이 생모리츠에 있는 리조트에 머물렀다고 보도했다. 이 보도에서도 캐롤라인 공주와 그녀의 남편이 그곳의 거리에서 찍힌 사진이 침

3) Gesetz betreffend das Urheberrecht an Werken der bildenden Kunst und der Photographie

4) Vgl. BVerfGE 120, 180, 182-195. 이 글의 II. 및 III. 참고; BVerfGE 120, 180 ff. URL: <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv120180.html#Opinion> (최종방문: 2024. 2. 28).

5) 이번 글에서는 사실관계와 당사자들이 주장하는 바와 당사자들이 제기한 헌법소원에 대한 연방헌법재판소의 판결 내용을 중심으로 소개하고, 다음 글에서 이와 관련된 사생활 보호와 언론의 자유의 법익 균형을 위한 연방헌법재판소의 주요 기준에 대해 분석한다.

부되어 있었다. 또한 이 사진 아래에는 캐롤라인 공주와 남편이 ‘태양과 눈’을 즐기고 있다고 설명되어 있었다. 2004년 3월 11일자 12/04호에서는 ‘캐롤라인 공주-모나코의 모든 사람들이 그녀를 기다린다’라는 제목으로 한동안 공개석상에 모습을 드러내지 않았던 캐롤라인 공주가 모나코에서 열린 로젠발(Rosenball) 파티 행사에 모습을 드러낼 것이라고 보도했다. 이 보도에는 캐롤라인 공주가 지난 몇 년 동안 이 행사에 참석한 모습이 담겨 있었지만 캐롤라인은 이를 문제 삼지 않았고, 그녀가 남편과 함께 체어리프트(Chairlift)에 탑승한 모습이 담겨있는 사진에 대해 문제를 제기하였다. 이 사진에는 “체어리프트에서의 아늑한 대화”라는 설명이 달렸다. 이 기사는 사진이 촬영된 취르스(Zürs)에서 캐롤라인 공주가 남편과 함께 머무르고 있다고 보도했다. 당시 그녀는 남편의 생일을 축하하기 위해 생모리츠에 머무르는 중이었다. 이에 캐롤라인 공주는 해당 언론사 ‘E’를 상대로 앞선 사진 보도에 대한 금지명령을 청구했다.

2. 지방법원, 캐롤라인 공주의 손을 들어준다

함부르크 지방법원 (Landgericht Hamburg)은 해당 언론사에게 문제의 사진을 다시 게재하는 것을 금지하는 명령을 했다. 정보에 대한 대중의 이익과 보도에 반대되는 이익 사이의 비교형량은 캐롤라인 공주에게 유리하게 작용했다. 2004년 6월 24일 유럽인권재판소(Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, EGMR) 판결에서, 일반연방법에 준하는 「유럽인권협약」(Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK) 제8조 제1항의 규정에 따라, 원고(캐롤라인 공주)는 원칙적으로 대중의 호기심과 오락 욕구를 충족시키기 위한 자신의 사생활이 묘사된 사진의 유포에 대하여 보호를 청구할 수 있다고 해당 조항을 해석한 바 있다. 또한 연방헌법재판소 제2원은 2004년 10월 14일 판결⁶⁾에서 관련 법률 조항에 해석을 위한 여지를 남겨두고 헌법적 요건과 충돌하지 않는 한, 전문법원에 차등적인 판례주의에 의해 형성된 독일 하위 법률 체계에 법원의 관련 판례를 통합하는 임무를 부여한 바 있다.

지방법원 판결

함부르크 지방법원의 판결 이유를 살펴보면 다음과 같다.⁷⁾

「유럽인권협약」 제8조 제1항에서 요구하는 사생활 보호에 관한 법원의 판례는 독일 헌법에 해당하는 「기본법」(Grundgesetz) 제2조 제1항과 함께 제1조 제1항 및 미술저작권법 제23조 제

6) BVerfGE 111, 307.

7) 여기에서는 판결의 주요 내용을 원문 그대로 소개하며 관련 분석은 다음 글에서 다룬다.

2항과 유럽인권협약 제8조 제1항에 비추어볼 때, 불확정적 법적 개념을 특징으로 하는 일반적 인격권 규정을 구조에 맞게 조정할 수 있다. 연방헌법재판소가 1999년 12월 15일 판결⁸⁾에서 헌법상 보장된 사생활 보호를 좁게 해석한 것은 사실이나 연방헌법재판소가 이와 관련하여 준수해야 할 헌법적 요건에 대한 입장을 취한 경우라고 하더라도, 사법상 불법행위의 구성요소로서 헌법상 보장된 인격권의 한계를 개별 사건에서 판단하는 것은 전문법원의 몫이다. 캐롤라인 공주는 「미술저작권법」 제23조 제2항에 따라 자신의 사생활 보호에 대한 정당한 이익을 주장할 수 있다. 「기본법」 제5조 제1항 및 「유럽인권협약」 제10조 제1항에서 보장하는 언론의 자유와 정보의 자유는 캐롤라인 공주의 이러한 이익보다 중요하지 않다.

이는 언론이 모든 공공의 관심사에 대한 정보와 의견을 전달함으로써 민주 사회에서 필수적인 임무를 수행하고, 이러한 목적을 위해 사진의 유포도 허용된다는 점을 고려할 때도 마찬가지이다. 캐롤라인 공주의 아버지의 병환과 모나코에서 열리는 행사 참석에 대한 보도는 넓은 의미에서 동시대적 사건에 해당한다. 캐롤라인 공주가 아버지의 병환 중에 휴가를 떠났다는 보도는 공적 생활에 전혀 중요하지 않은 두 사람 간의 관계를 보여준다. 그럼에도 불구하고 이 보도는 「미술저작권법」 제23조 제2항⁹⁾에 따라 캐롤라인 공주의 사생활 보호에 대한 정당하고 최우선적인 이익에 반하는 것이다. 유럽인권재판소의 판례에 따르면, 길거리를 걷는 것과 같은 일상적인 활동 중에 유명인의 모습이 담긴 사진을 촬영하는 것 역시 근본적으로 중대한 인격권 침해에 해당한다고 본다. 그러나 해당 보도에서는 이 인격권 침해를 정당화할 수 있는 공공의 정당한 이익에 대한 정보가 충분하지 않다. 캐롤라인 공주의 남편은 어떠한 정치적 기능도 수행하지 않았으며, 그녀는 모나코 국왕의 딸이라는 신분을 통해 세계 정치에서 영향력이 크지 않은 국가수반과 연관되었을 뿐이다. 만약 라이니어 국왕의 병환이 캐롤라인 공주의 시각적 묘사를 유포하기에 충분하다고 판결한다면, 이는 사진 기자들의 지속적인 괴롭힘으로부터 유명인을 효과적으로 보호하라는 법원의 판결에 더 이상 부합하지 않을 것이다. 이는 해당 언론사의 보도 가능성에 대한 과도한 제한에 해당하지 않는다. 해당 언론사는 이 사건 보도로 인해 독자들의 단순한 호기심 충족을 넘어서는 어떤 이익이 충족되었다는 점을 입증하지 못했다.

캐롤라인 공주가 모나코에서 열린 행사에 참석할 예정이라는 보도와 관련하여 첨부된 사진(남편과 함께 체어리프트를 타고 있는 모습)을 게시한 행위도 허용되지 않는다. 그녀가 해당 행

8) BVerfGE 101, 361.

9) 「미술저작권법」 제23조 제1항 제1호: 제22조에 따른 동의 없이 이하에 해당하는 것을 배포하거나 게재할 수 있다. 1. 현대사 영역의 사진, 제2항: 단, 이 권한(당사자의 동의 없이 사진을 배포하거나 게재할 수 있는 권한)은 묘사된 사람 또는, 이 사람이 사망한 경우, 그 친족의 정당한 이익을 침해하는 배포 또는 게재하는 것에는 적용되지 않는다(§ 23 Abs. 2 KUG: (1) Ohne die nach § 22 erforderliche Einwilligung dürfen verbreitet und zur Schau gestellt werden: 1. Bildnisse aus dem Bereiche der Zeitgeschichte; (2) Die Befugnis erstreckt sich jedoch nicht auf eine Verbreitung und Schaustellung, durch die ein berechtigtes Interesse des Abgebildeten oder, falls dieser verstorben ist, seiner Angehörigen verletzt wird).

사에 참석한 것이 현대사의 한 사건일 수는 있으나, 첨부된 사진은 해당 보도의 주제와 동떨어진 다른 사건에 관한 것이었다.

3. 고등지방법원, 언론사의 손을 들어주다

언론사 ‘E’는 이러한 지방법원의 결정에 항소하였다. 이에 함부르크 고등지방법원(Oberlandesgericht Hamburg)은 지방법원의 결정을 뒤집어 캐롤라인 공주의 보도금지명령 요청을 기각하였다. 연방헌법재판소의 판례에 따르면, 유럽인권협약 제8조 제1항에서 요구하는 사생활 보호는 기본법 제5조 제1항 제2문에 따른 기본권 보호에 우선하지 않는다. 연방헌법재판소법(Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, BVerfGG¹⁰) 제31조 제1항에 따라 고등지방법원은 1999년 12월 15일 연방헌법재판소 제1원 판결의 기본적 고려사항을 우선 고려했다.¹¹⁾

4. 연방대법원, ‘캐롤라인 공주 일부 승소’

연방대법원(Bundesgerichtshof) 상고심 판결에서 캐롤라인 공주의 상고를 기각함으로써¹²⁾, 아버지의 병환에 대한 보도에 첨부된 사진의 게재에 대한 캐롤라인 공주의 소송을 기각한 고등지방법원의 판결을 인정했다. 그러나 연방대법원은 첨부된 사진 중 나머지 두 장의 사진에 대해 고등지방법원의 판결을 뒤집어 해당 언론사의 항소를 기각함으로써 지방법원이 내린 보도 금지 조치를 원상 회복시켰다.

연방대법원 판결

연방대법원 판결의 이유를 살펴보면 다음과 같다.¹³⁾

「미술저작권법」 제23조 제1항 제1호에 언급된 현대사 영역에 대한 사진의 게재 여부는 또한 캐롤라인 공주와 같이 대중에게 알려진 인물의 사진이 특정 지역 외에서 유포되는 경우, 「유럽인권협약」 제8조 제1항 및 「기본법」 제2조 제1항과 함께 제1조 제1항에 의해 보장되는 개인의 이

10) 연방헌법재판소법 제31조 제1항: 연방헌법재판소의 결정은 연방정부와 연방주의 헌법기관은 물론 모든 법원 및 당국에 구속력을 갖는다(§ 31 Abs. 1: Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts binden die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden).

11) Vgl. BVerfGE 101, 361.

12) Vgl. BGHZ 171, 275.

13) 여기에서는 판결의 주요 내용을 원문 그대로 소개하며 관련 분석은 다음 글에서 다룬다.

익과 유럽인권협약 제10조 제1항 및 기본법 제5조가 보장하는 대중의 정보 이익을 비교하여 결정하여야 한다. 언론이 저널리즘 기준에 따라 무엇이 공공의 관심사인지를 법적 한도 내에서 결정할 수 있는 충분한 활동의 여지를 남기려면 현대사의 개념은 일반적인 사회적 관심사를 모두 포함하는 방식으로 대중의 관심사에 의해 정의되어야 한다. 대중의 관심사에는 재미있는 기사도 포함되고, 여론 형성도 그 안에서 이루어진다. 그러나 언론은 이 경우에도 관련 당사자의 사생활 보호를 고려해야 한다.

보도의 정보 가치는 법익의 균형을 맞추는 데 있어 매우 중요하다. 대중을 위한 정보 가치가 클수록 관련 당사자의 사생활 보호 이익은 정보 이익에 비해 상대적으로 중요성이 떨어진다. 반대로 일반 대중에 대한 정보 가치가 낮을수록 당사자의 인격권 보호가 더 중요해진다. 독자의 관심이 일반적인 오락에 있다면, 일반 대중에 대한 정보 가치는 일반적으로 사생활 보호보다 비중이 낮으며 보호할 가치가 없다. 이러한 원칙은 유명인에 대해 보도할 때도 적용되어야 한다. 이 경우에도 보도가 단순한 호기심 충족을 넘어 사실에 입각한 내용으로 여론 형성에 기여하는지 여부를 고려해야 한다. 그러나 보도 당사자의 인지도가 정보 가치를 평가하는 데 중요하게 작용할 가능성을 배제할 수 없다. 언론의 여론 형성 기능을 위해서는 무엇이 정보 가치가 있는지에 대한 폭넓은 이해가 필요하다.

이러한 원칙에 따른 법익의 균형은 「기본법」 제5조 제1항에 따른 기본권 보호와 유럽인권재판소의 판례에서 도출된 요건을 고려하여 판단한다. 항소법원의 의견과는 달리, 1999년 12월 15일 연방헌법재판소 제1원 판결¹⁴⁾이 연방헌법재판소법 제31조 제1항에 따른 각 기관들에 미치는 구속력에 의해 법익의 균형을 배제하는 것도 아니다. 연방헌법재판소가 1995년 12월 19일 판결¹⁵⁾에서 연방대법원이 원치 않는 녹취에 대한 사생활 보호를 인정한 것은 사실이나, 이는 명백히 인식 가능한 공간적 격리(Abgeschiedenheit)를 무시한 경우에만 사생활 보호를 인정했다. 그러나 이는 당시 연방대법원의 판결과 비교하여 법익의 균형을 따질 때 대중을 위한 정보 가치의 부족을 더 크게 고려하는 것을 배제하지 않는다.

정보 가치를 판단할 때, 보도에 수반된 사진에 대한 설명이 어떠한 내용을 다루고 있는지를 간과해서는 안 된다. 해당 언론사는 생모리츠에 다수의 유명인들이 참석했다고 보도하면서 캐롤라인 공주의 겨울 휴가 중 남편과 함께 찍은 사진도 게재했다는 점에서, 해당 사안에 충분한 정보 가치를 인정할 수 없다. 유명인이라고 해도 휴가는 근본적으로 보호되어야 하는 사생활의 핵심 영역이다. 따라서 언론의 자유와 개인의 권리(인격권, 사생활 보호)를 균형 있게 고려할 때, 「미술저작권법」 제23조 제1항 제1호¹⁶⁾의 요건은 충족되지 않았다. 캐롤라인 공주는 사진의

14) Vgl. BVerfGE 101, 361.

15) Vgl. BGHZ 131, 332.

16) 앞의 각주 5) 참고.

유포로 인한 사생활 침해와 그로 인한 일반적 인격권의 침해를 감수할 필요가 없다. 해당 조항에 따른 정당한 이익의 침해 가능성은 더 이상 적용되지 않는다.

휴일에 남편과 함께 스키복을 입고 체어리프트를 타는 모습이 담긴 다른 사진에 대해서도 법익의 균형을 판단함에 있어 캐롤라인 공주에게 유리하게 작용되었다. 다가오는 로젠발 파티 행사에 대한 보도가 일반적인 관심사, 즉 현대사의 사건을 다루었다는 것은 사실이나, 문제의 사진이 사용된 보도에서 일반적인 관심사가 있다고 볼 수 없다. 이 보도의 내용은 캐롤라인 공주가 현재 취르스(Zürs)에 머물고 있으나 남편의 생일을 축하하기 위해 생모리츠로 여행했다는 것과 관련이 있고, 따라서 이는 부부의 사적인 영역에 관한 것이며 오로지 흥미를 유발하는 것이다.

해당 언론사가 캐롤라인 공주의 부친의 병환에 대한 추가 보도에서, 그녀가 남편과 함께 생모리츠의 한 거리에 있는 사진을 게재했다. 이 사진은 그녀가 유명인이라 해도 원칙적으로 보호되어야 하는 사생활의 핵심 영역에 해당한다. 그러나 당시 모나코 국왕의 병환 중 가족들의 행동을 다룬 보도가 일반 대중의 관심을 끌면서 논쟁의 중심에 서게 되었다. 이 역사적 사건은 적절하게 기술되었고 사진으로 기록되었다. 해당 보도에서 편집된 기사가 우수한지 여부는 법익의 균형을 평가함에 있어 중요하지 않다. 캐롤라인 공주의 사진에서 독립적인 법익 침해의 효과를 도출할 수 없다. 또한 해당 촬영이 비밀을 악용한 것이거나 특별한 기술적 수단을 사용하여 이루어졌다는 점도 명백하지 않다.

5. 언론사와 캐롤라인 공주의 헌법소원 제기

1) 함부르크 지방법원 및 연방대법원 판결에 대한 언론사의 헌법소원(1BvR 1602/07)

언론사는 함부르크 지방법원과 연방대법원의 판결이 「기본법」 제5조 제1항 제2문에서 보장하는 언론의 자유에 대한 기본권을 침해한 것이라면서, 캐롤라인 공주의 사진 배포가 금지된 것에 대해 다시 이의를 제기했다. 연방대법원은 유명인의 사생활 및 일상 생활에 대한 흥미 위주의 보도가 언론의 자유의 보호 대상임을 문언상으로는 인정했지만 실질적으로는 허용되지 않는다고 판단했다. 이러한 사건에서 정보에 대한 언론의 이익이 촬영된 인물의 이익을 어떻게 넘어서 수 있는지 분명치 않다. 이는 1999년 12월 15일의 연방헌법재판소 판결¹⁷⁾에서 강조한 유명인의 본보기 및 대조 기능뿐만 아니라 특정 인물을 표현함으로써 대중의 관심을 끌어야 하는 언론의 요구를 무시한 것이다. 또한 연방대법원은 1999년 12월 15일 연방헌법재판소 제1원 판

17) Vgl. BVerfGE 101, 361.



결의 기본적 고려사항에 대한 연방헌법재판소법 제31조 제1항에 따른 의무를 무시한 것이다. 이 판결에서 연방헌법재판소는 개인이 많은 사람들이 있는 공개된 장소에 있는 한, 보호할 가치가 있는 사적 영역의 존재를 인정하지 않는다. 그러나 연방대법원이 판단 기준으로 강조한 언론을 위한 정보 이익은 촬영된 인물의 사생활이 전혀 침해되지 않은 경우에만 보호될 수 있다.

2) 함부르크 고등지방법원과 연방대법원 판결에 대한 캐롤라인 공주의 헌법소원(1 BvR 1626/07)

캐롤라인 공주는 아버지의 병환에 대한 보도에 휴가 사진의 게재를 허용한 고등지방법원과 연방대법원의 판결에 대해 기본법 제2조 제1항과 함께 제1조 제1항에 의해 보장된 자신의 인격권을 침해했다고 주장했다.

2004년 10월 14일 연방헌법재판소 제2원 판결에 명시된 바와 같이 전문법원은 법을 적용할 때 유럽인권재판소의 관련 판례에 따라 「유럽인권협약」 제8조 제1항이 보장하는 사생활 보호를 고려해야 한다. 유럽인권재판소는 2004년 6월 24일 판결에서 이익 형량의 판단 기준으로 보도의 정보 가치를 최우선적으로 고려했다. 연방대법원은 캐롤라인 공주의 사생활과 일상 생활이 담긴 사진의 유포가 아버지의 병환을 보도하는 경우에 허용된다고 판단한다면, 이러한 이익 형량을 판단하는 기준은 제한적인 의미를 상실하게 된다. 해당 보도는 아버지의 병환이 국가 원

수로서 정치적 기능을 수행하는 데 있어 미칠 수 있는 영향에 대해서 전혀 언급하지 않았다. 캐롤라인 공주가 아버지를 간병하는 몇 달 동안 형제들과 번갈아 가며 휴가를 다녀온 것은 비난받을 만한 일이 아니었다. 연방대법원 판례에 명시된 충분한 정보 가치의 존재에 대한 사소한 요건으로 인해, 유럽인권재판소 판례에서 요구하는 캐롤라인 공주의 사생활 보호, 특히 사진 기자들의 지속적인 괴롭힘과 스토킹으로부터의 보호는 보장되지 못했다. 또한, 연방대법원이 허용한 사진의 내용을 통해 캐롤라인 공주가 사진에 찍히는 순간 자신이 감시당하고 있지 않다고 믿었고, 따라서 망원렌즈를 사용하는 등의 스파이 행위를 통해 사진을 입수했다는 사실을 충분히 추정할 수 있다.

III. 언론사 'K'에 대한 캐롤라인 공주의 제소

1. 사실관계

언론사 'K'는 주간지 <7일>(7 Tage)을 발행한다. 2002년 3월 20일자 13/02호에서 “캐롤라인 공주의 침대에서 자는 것-이룰 수 없는 꿈이 아니다! 캐롤라인 공주와 에른스트 아우구스트가 꿈에 그리던 별장을 임대하다”라는 제목 하에 캐롤라인 공주의 남편이 케냐에 별장을 소유하고 있으며, 부부가 부재중일 때 관심 있는 사람들에게 이 별장을 임대하고 있다고 보도했다. 기사 헤드라인에는 “부유하고 유명한 사람들도 검소하다. 많은 사람들이 자신의 별장을 유료로 게스트에게 빌려줍니다”라는 부제가 강조되었다.

이 보도의 본문에는 캐롤라인 공주 외에도 할리우드 스타, 귀족 가문의 일원 등 몇몇 개인이 실명으로 언급되어 있었다. 구체적으로 해당 보도에서 이들은 “경제적인 사고방식이 발달”하였고, 자신이 직접 사용하지 않을 때에는 성(城)이나 집을 임대한다고 언급되었다. 관심 있는 사람들은 하루 1,000 달러에 휴가용 별장을 빌릴 수 있다. 이 보도는 휴가용 별장의 가구와 임대 조건에 대한 자세한 정보를 담고 있었고, 임대료에 직원 인건비가 포함되어 있다는 사실도 적시했다. 이 보도에는 “휴가 기분으로 남편과 함께한 캐롤라인”이라는 제목 아래 휴가용 별장과 그 주변을 찍은 여러 장의 사진과 함께 캐롤라인 공주가 남편 옆에서 휴가를 보내는 모습이 담긴 사진이 게재되었다.

2. 지방법원, '캐롤라인 공주의 승소'

2005년 6월 24일의 판결에 따라 함부르크 지방법원은 이 사진의 재게재를 금지했다. 지방법원의 법적 고려 사항은 원칙적으로 헌법소원 1 BvR 1602/07 및 1 BvR 1626/07에 이미 명시된,

앞선 함부르크 지방법원의 판결과 일치한다. 지방법원은 여기서 문제된 사진에 대해 다음과 같이 판단했다. 즉, 캐롤라인 공주의 남편이 휴가용 별장의 집주인 역할을 했다는 사실은 현대사적 사건으로 볼 수 있으나, 유럽인권재판소의 판례에 따르면 사생활 보호와 언론 및 정보의 자유를 비교할 때, 해당 사진의 공개가 일반적인 관심사에 대한 논쟁에 기여했는지도 중요하게 고려했다는 것이다. 따라서 캐롤라인 공주의 남편이 케냐에 있는 자신의 부동산을 부유한 휴가객들에게 임대했다는 사실은 크게 중요치 않고, 캐롤라인 공주는 세계 정치적으로 중요성이 크지 않은 국가의 원수와 밀접한 관계에 있을 뿐이며, 그녀의 남편 역시 어떤 공적 기능을 수행하지 않는다고 판단했다. 해당 언론사의 대표이사는 정보 내용이 사적인 활동을 하는 유명인의 묘사로 국한된 사진을 게재함으로써 독자들의 단순한 관음증적 욕구 충족을 넘어서는 정보에 대한 요구가 충족되었음을 입증하지 못했다고 판단하기도 했다.

3. 고등지방법원, ‘언론사 대표이사의 승소’

해당 언론사의 항소에 대해 함부르크 고등지방법원은 2006년 1월 31일 판결¹⁸⁾을 통해 지방법원의 결정을 뒤집어 캐롤라인 공주의 해당 사진의 보도금지명령 요청을 기각했다. 이 판결의 근거는 헌법소원절차(1 BvR 1626/07)에서 캐롤라인 공주가 제기한 동일 법원의 항소심 판결에 이미 명시되어 있는 바와 같다.

4. 연방대법원, ‘캐롤라인 공주의 사진 게재 금지를 확정’

연방대법원은 2007년 3월 6일 판결(VI ZR 52/06)¹⁹⁾에서 항소심 판결을 뒤집어 해당 언론사의 항고를 기각하여 지방법원(1심)의 보도 금지 결정을 확정했다. 연방대법원은 같은 날 헌법소원 절차(1 BvR 1602/07 및 1 BvR 1626/07)에서 이의가 제기된 상고심 판결(VI ZR 51/06)에 이미 명시된 사항들을 바탕으로 판결을 내렸다. 이 사건에서는 해당 상고심 판결에서 제시된 원칙을 종합적으로 고려한 결과, 해당 언론사가 주장하는 정보 이익은 캐롤라인 공주의 사생활 보호 이익보다 중요하지 않다는 결론에 도달했다. 관대한 기준을 적용하더라도, 해당 별장과 임대에 대한 보도는 유럽인권재판소 판례에 따른 일반적인 관심사에 관한 것이 아니고, 역사적 사건에 관한 것도 아니다. 또한 논란이 된 사진이 일반적인 관심사에 대한 여론 형성에 기여하거나 역사적 사건에 대한 정보를 제공하지도 않는다.

18) Oberlandesgericht Hamburg Urt. v. 31.01.2006, 7 U 82/05, in: AfP 2006, 180 ff. Abrufbar in: <https://www.schweizer.eu/aktuelles/urteile/8944-olg-hamburg-berufungsurteil-vom-31-januar-2006-7-u-82-05> (4.3.2024).

19) Vgl. EuGRZ 2007, 503 ff.

5. 언론사의 헌법소원(1 BvR 1606/07) 제기

언론사 'K'는 함부르크 지방법원의 결정과 연방대법원의 상고심 판결이 「기본법」 제5조 제1항 제2문에서 보장하는 언론의 자유를 침해한다고 주장했다. 연방헌법재판소의 판례에 따르면, 캐롤라인 공주의 모습이 포함된 흥미 위주의 언론 보도에 첨부된 사진은 「기본법」 제5조 제1항 제2문에 따른 기본권의 보호 대상이다. 무엇이 공공의 이익에 부합하는 것인지는 전적으로 언론의 기준에 따라 결정할 문제이다. 법원은 이익 형량의 과정에서 보도의 정보 가치에 대한 평가를 언론사의 자체 평가로 대체하는 것을 원칙적으로 금지하고 있다. 「기본법」 제5조 제1항이 보장하는 여론 형성은 폭넓게 이해되어야 하며, 정치 생활의 영역에 국한되어서는 안 된다. 정치 영역 밖의 유명인에 대한 보도도 여론 형성에 기여하고, 독자들이 해당 인물에 대한 개인적인 삶의 태도를 지향할 수 있게 하는 데 영향을 미치기 때문이다. 연방대법원은 사진 보도의 정보 가치를 첨부된 문자 보도의 내용과 비교하여 판단해서는 안 된다. 법원의 견해에 따라 첨부된 문자 보도가 충분한 정보 가치가 있는지를 판단하여 개인의 사진 유포를 허용할지 여부를 가리는 것은 「기본법」 제5조 제1항 제2문에서 보장하고 있는 언론의 자유에 부합하지 않기 때문이다. 언론이 해당 출판물의 정보 가치를 확인한 경우, 법원은 이를 근거로 삼아야 한다.

캐롤라인 공주의 인격권 보호를 위해 해당 기본권의 침해를 정당화할 수 없다. 연방헌법재판소 판례에 따르면, 주거지를 벗어난 곳의 공간적 사생활 보호는 지역적 단절의 조건으로 제한되고, 캐롤라인 공주의 모습에는 의심의 여지없이 이 조건이 결여되어 있다. 그럼에도 불구하고 문제가 된 판결들이 유럽인권재판소의 판례에 따라 「유럽인권협약」 제10조 제1항이 보장하는 정보의 자유의 범위를 좁게 해석하여 이 기본권의 보호 범위를 제한적으로 해석한 것은 「기본법」 제5조 제1항 제2문을 위반한 것이다. 「유럽인권협약」은 일반 연방법으로서 「기본법」 제1조 제3항에 따라 국내 법원의 유일한 판단 기준으로서 기본권이 정한 틀 안에서 법원이 해석해야 한다.

IV. 나오며

캐롤라인 공주는 자신의 사생활의 모습이 담긴 사진(생모리츠에서 휴가 중 찍힌 사진)이 보도됨에 따라 「기본법」 제2조 제1항과 함께 제1조 제1항에 따른 인격권이 침해되었다고 주장하며, 언론사 'E'에 해당 사진의 보도 금지를 요구하였다. 또, 언론사 'K'가 캐롤라인 공주의 남편이 케냐에 소유한 별장을 임대한다는 사실을, 그녀가 남편과 함께 해당 별장에 머무르며 휴가를 보내는 사진과 함께 보도한 데 대해 해당 사진에 대한 보도금지를 요구하였다.

공통적으로 제기되는 문제점은 유명인으로서 캐롤라인 공주의 개인적 이익, 즉 사생활 및 인

격권의 보호와 대중의 정보 이익, 즉 언론 및 정보의 자유가 서로 충돌할 수밖에 없는 딜레마에 있다. 이에 민사법원은 해당 보호 법익을 균형 있게 조정하기 위해 세 가지 기준(현대사 영역의 사진, 공공의 관심사, 여론 형성에 기여)을 제시하였다. 문제가 된 보도가 이 기준을 충족한다면, 해당 보도는 정보의 가치가 있다고 평가될 것이다. 따라서 이 경우에 정보의 이익이 개인의 이익보다 크다고 할 수 있다. 즉, 사생활 보호의 이익보다 언론 및 정보의 자유에 관한 보호 이익이 더욱 크다고 할 수 있다.

다만, 법익 균형을 위해 법원이 제시한 세 가지 기준은 추상적이기 때문에 구체화될 필요가 있다. 보도된 유명인의 사진이 현대사 영역에 해당하는지 여부를 누가 판단할 수 있을지, 해당 사진과 함께 게재된 보도가 공공의 관심사에 해당하는지 또는 이와 같은 보도가 여론 형성에 기여하는지 여부를 언론사가, 아니면 법원이 판단할 수 있는지 논의가 필요할 것이다. 아울러, 언론사는 일차적으로 오락성을 지향할 수밖에 없다고 본다면, 보도가 오락적 내용이라는 이유로 정보 이익을 부정할 수 있는가에 대한 논의도 필요해 보인다. 🍵

우연히 일어나기를 바라는 사건 ①

한 ‘우발적인’ 미디어법 학자의 회고

염규호 미국 오리건대 조나단 마셜 수정헌법 제1조 석좌교수

인생은 미리 계획된 것보다 우발적인 경우가 더 많다. 적어도 나에게는 그렇다. 종종 나 스스로 ‘우발적인’ 교수라고 말하는 이유도 부분적으로는 그렇게 설명된다.

“자유와 기회의 땅”인 미국에서 공부할 계획을 세웠던 1970년대 후반, 언론법학자는 말할 것도 없고 미국에서 가르치고 연구하는 일은 상상했던 것과는 전혀 달랐다. 그로부터 20여 년이 지난 1991년 당시 나는 “수정헌법 제1조에 대한 연구는 1983년 대학원생으로서 첫 연구 발표를 한 이래 일종의 학문적 정점이었다”라고 쓴 바 있다. 이 말은 2024년 오늘에도 여전히 유효하다.

이 글은 언론법이란 무엇이고 어떻게 연구하는지에 대한 일반적인 글이 아니라 미국에서 한국 태생의 언론법학자로서 살아온 나의 일인칭 이야기다. 몇 년 전 박아란 교수(고려대)가 ‘언론법학자의 생애와 사상’이라는 책에서 나에 대해 글을 쓴 적이 있다.¹⁾

그것은 내 삶과 어느 정도 관련이 있지만, 이 글은 박 교수의 훌륭한 글에서 내용을 가져오지는 않았다. 여기에서는 지난 40년간의 언론법 연구와 관련된 전문적인 내용뿐만 아니라 개인적인 일화를 다루고자 한다.

* 필자가 집필한 영문 칼럼을 번역한 글로, 2회에 걸쳐 게재되며 영어 원문을 첨부하였음.

1) 박아란 (2021). 미디어법의 세계화에 기여한 염규호 수정헌법 제1조 석좌교수. <언론법학자의 생애와 사상>, 고양: 정독.

미국에서의 학자의 삶을 뒷받침하는 역동적인 듀엣

고인이 된 아내 이복임과 서던일리노이 대학교(Southern Illinois University—Carbondale, SIUC)의 스승이었던 해리 W. 스톤사이퍼(Harry W. Stonecipher) 교수는 오늘의 내가 있기까지 많은 도움을 준 사람들이다. 이복임은 40여 년 가까이 생(生)의 동반자로서, 스톤사이퍼 교수는 언론법 분야의 처음이자 마지막 해외 유학생 제자로서 나에게 기회를 주신 분들이다. 나는 이 두 분께 깊은 빛을 지고 있다.

1978년 한국에서 학부 3학년 재학 시절 나는 아직 미국에 가고 싶은 10대 시절의 꿈이 언제 현실이 될지, 무엇을 공부해야 할지 알 수 없었다. 당시 캠퍼스의 연인이었던 이복임이 내게 저널리즘 공부를 추천했다. 내가 타임(TIME) 등 영문 뉴스 주간지를 즐겨 읽는 것을 본 그녀는 저널리즘이 성격과 기질에 맞을 것이라고 직감했던 것 같다.

서던일리노이 대학교(SIUC) 저널리즘 스쿨 지원서에 “저널리즘을 전공한 후 한국으로 돌아와 언론인이 되고 싶다”고 적었다. 당시 석사과정 지원서에는 ‘언론법’이라는 단어가 전혀 들어 있지 않았지만 ‘언론의 자유’에 대해 언급했다는 점이 중요하다. 돌이켜 생각해보면, 그것은 장기적인 학문적 목표에 대한 신중한 선언이라기보다는 1970년대 고국의 언론자유에 대한 진정한 열망이 표현된 것이었다.

언론학이나 법학적 배경 지식이 전혀 없던 나는 SIUC 입학에 성공했지만 강의실 안팎에서 허둥대면서 의문이 들기도 했다. “한번 부딪쳐볼 기회조차 있을까?”

우연히도 석사과정 첫해에 저명한 언론법학자인 스톤사이퍼 교수가 가르치는 ‘저널리즘법’을 수강하게 되었다. 기대와 달리 이 과목 첫 시험을 망쳤을 때, 스톤사이퍼 교수는 개인 면담을 위해 나를 연구실로 불러 “당신이 이 과정을 통과할 수 있을지 의문이다. 그래도 원한다면 준비를 더 잘해서 다시 오라”고 단호하게 말했다. 결국 나는 낙제점을 피하기 위해 수업을 일단 그만두었다. 그리고 나서 그가 추천해준 언론법 관련 서적과 학술지 논문 등을 열심히 읽은 뒤에 그의 수업에 다시 들어갔다. 스톤사이퍼 교수는 그런 나를 보고 “학생에게 지난 학기 무슨 일이 있었던거죠?”라며 웃으며 물었다. 그 사이에 나는 놀라울만큼 급성장해있던 것이다. 그렇게 나는 미국 언론법에 폭 빠져들었다. 미국에서의 인생이 결정되는 순간이다.

대학원 과정: 두 대륙에 걸친 법률 연구

석사과정에서 나는 스톤사이퍼 교수의 ‘법률 및 정부 연구’를 수강했다. 이 수업이 향후 연구에 끼친 지속적인 영향은 헤아릴 수 없을 만큼 큰 것이었다. 수업의 학기말 리포트(term paper) 주제를 ‘면책적 구성 원칙’(Innocent Construction Rule, ICR)로 잡았다. 이후 일리노

이주의 독특한 사실적시 명예훼손법에 매료되어 석사논문 주제로 선택했다. 주말에도 연구실과 자택에서 논문을 직접 점검해주신 스톤사이퍼 교수의 도움은 인생을 바꿔놓았다.

이런 일도 있었다. 논문 관련 문헌을 검토하던 나는 저널리즘과 법학도들을 위한 교과서인 ‘매스커뮤니케이션법, 판례와 논평(1979년 3판)’에서 무해적인 해석 원칙에 대한 논의를 접하고 도널드 길모어(Donald Gillmor) 미네소타대 교수와 공저자인 제롬 배런(Jerome Barron) 조지 워싱턴 로스쿨 교수의 뉴욕 판례에서 이 원칙과 관련된 의문이 생기는 부분을 지적했다. 스톤사이퍼 교수는 먼저 내게 한 번 더 주의 깊게 살펴보라고 한 후 길모어 교수에게 직접 문의해보라고 권유했다. 저명한 언론법학자인 길모어 교수는 즉시 답장을 보내왔고, 인용된 뉴욕 판례가 개념적으로는 해당 원칙과 관련이 있지만 직접적으로 문제가 되는 건 아니라고 인정했다. 그 책은 4판 개정에서 뉴욕 판례 부분이 삭제됐다.

박사학위 과정을 밟은 지 얼마 지나지 않아 스톤사이퍼 교수는 “당신은 미국법에 대해 논문을 썼으니 박사논문은 한국법을 다루면 어떻겠습니까?”라고 제안했다. 그는 자신이 한국법에 대한 지식이 부족하다고 고백하면서도 “한국에 언론의 자유에 대한 연구가 많이 있는지 모르겠다”고 덧붙였다.

1983년 봄, 스톤사이퍼 교수의 ‘언론 자유와 검열’ 수업 과정에서 나는 한국에 관한 팀페이퍼를 준비했고 같은해 여름 연구를 위해 아내와 함께 서울로 날아갔다. 독자적인 연구를 위해 한국 언론법에 관한 30페이지 분량의 논문을 작성했고, 대법원 도서관, 국회 도서관, 서울대, 연세대, 서강대 등 대학 도서관에서 3개월 간 자료 조사를 마친 끝에 270페이지가 넘는 팀페이퍼를 완성해 스톤사이퍼 교수에게 보냈다.

연구 주제 설정, ‘설득력 있게 독창적으로’

학생인 나는 교수들로부터 연구 주제에 대한 자극을 받았다. 특히 스톤사이퍼 교수의 수업을 들을 때는 더욱 그랬다. 면책적 구성 원칙과 관련된 주제는 석사논문으로, ‘People v. Crosswell’ 사건 관련 주제는 학술지 논문으로, 그리고 한국의 언론자유는 박사논문 주제로 정했는데, 모두 스톤사이퍼 교수로부터 받은 주제들이었다.

학자로서의 나는 1980년대 중반부터 직접 선택한 주제로 집필해왔다. 두 번의 예외는 있었는데, 서울에서 열린 한국법률가 대회에 발표자로 초청되었을 때 ‘한국에서의 표현의 자유’라는 주제로, 그리고 조지 워싱턴 학술지(Law Review)의 심포지움에 ‘반론권과 언론자유, 국제법 및 비교법적 관점에서’라는 주제로 참여했을 때였다.

언론법 연구 주제를 선정할 때, 나는 스스로에게 보통 두 가지 질문을 던진다.

- ① 나는 이 주제에 정말 흥미가 있는가
- ② 내가 이 주제를 다루는 첫 번째 연구자인가

이 질문에 긍정적으로 답하면 연구에 몰입한다. 사회과학인용색인(Social Sciences Citation Index, SSCI) 저널이나 법률 저널 등 어디에 투고하여 출판할지는 중요한 질문이 아니었다. 1993년 발표한 논문 ‘해외법원에서의 미국 언론 제소: 미국 명예훼손법 우회하기’가 그러한 경우다. 한동안 나는 미국 언론이 해외에서 소송을 당하는 것에 대해 고민하고 있었다. 1991년 말, 우연히 앤서니 루이스(Anthony Lewis) 뉴욕타임스(The New York Times) 칼럼니스트가 런던에서 뉴욕의 한 언론을 상대로 진행 중인 명예훼손 소송에 관한 기사를 읽게 되었는데, 그 기사는 내가 미국 언론이 직면한 세계적인 혼란의 상황을 연구하도록 이끌었다고 해도 과언이 아니다. 이 과정에서 나온 나의 논문이 바로, 미국 언론이 해외에서 소송을 당하는 이유와 방법, 그리고 그 결과에 대해 최초로 체계적으로 분석한 글이다.

1995년 발표한 ‘명예훼손법에서의 언론소송: 법률적 사법적 프레임워크’(공저자: 더글라스 A. 앤더슨 Douglas A. Anderson) 역시 그러한 사례다. 논문에서 나는 “지금까지 언론소송의 법률적 사법적 지위에 대한 분석이 거의 이루어지지 않았다. 특히 자주 인용되는 명예훼손법 관련 논문에서 그러하다”고 적을 만큼 당시만해도 미국 언론법 분야에서 이 중요한 이슈를 연구한 사람은 거의 없었다.

밖에서 안을, 그리고 세계를 들여다보기

국제법 및 비교법적 언론법 연구에 대한 초기 관심은 다소 개인적인 것이었다. 나는 외국 태생의 학자로서, 외부인으로서 안을 들여다보고 있었다.²⁾ 스톤사이퍼 교수가 한국의 언론 자유를 박사학위논문 주제로 추천했을 때, 나의 지적 호기심은 일깨워졌다. 그것은 언론법에 대해 세계적인 차원에서 접근하게 된 직접적인 계기가 되었다. 16세기 영국의 미티오르 센수스(mitior seunsus)-문자 그대로 ‘관대한 의식(意識)(milder sense)-라는 학설이 미국 ‘면책적 구성 원칙(ICR)의 기원이라는 사실을 알게 되면서 “아하”하는 깨달음의 순간이 찾아왔다. 영국 명예훼손법의 미티오르 센수스에 관한 석사학위논문의 거의 30페이지에 달하는 분량은 내 논문에서 배태된 3개의 학술지 논문 중 하나로 발전했다.

글로벌 관점에서 언론법을 연구하면서 나는 개념적, 이론적으로 그리고 실제 적용에서도 미국 중심의 시각에서 벗어나고자 했다. 가장 보람 있는 일은 인권변호사들이 ‘세계인권선언과

2) Silber, Norman I. (2023). Outside In: The Oral History of Guido Calabresi. Oxford University Press.

‘시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약’에 따른 표현의 자유를 옹호하는 데 내가 발표한 연구가 활용되었다는 점이다. 영국, 캐나다, 호주, 남아프리카공화국 등의 대법원에서도 나의 언론법 연구를 인용했다. 남아공 대법원은 법정 내 촬영에 관한 판결에서 2012년 논문을 광범위하게 활용했다. “법적 견해에 자신의 연구가 인용되는 것은 자신의 아이디어가 완전히 쓸모 없는 것이 아니라는 짜릿한 증명이다”라고 했던 에릭 포스너(Eric Posner) 시카고대 로스쿨 교수의 말에 나는 동의한다.

나의 글로벌 지향적인 연구가 전적으로 학술지 논문 작성에만 초점을 맞춘 것은 아니다. 가령, 나는 2020년 ‘커뮤니케이션법에 대한 국제법적, 비교법적 관점’이라는 주제로 진행된 <커뮤니케이션 법과 정책>(Communication Law and Policy) 특별호의 객원 편집위원으로 활동한 바 있다. 다양한 학술컨퍼런스에 적극적으로 참여한 것도 간접적이지만 연구주제를 확장할 수 있는 또 다른 방법이다. 가령, 2024년 열리는 미국저널리즘 및 매스커뮤니케이션교육협회(Association for Education in Journalism and Mass Communication) 컨퍼런스에서 나는 수정헌법 제1조의 획기적인 사건인 ‘설리반 판결’(New York Times v. Sullivan)의 60주년을 기념하는 패널을 조직했다. 여기에서 이 패널들의 국제법적 비교법적 발표가 있을 것이다.

가장 기억에 생생한 것은 2002년 서울에서 열린 국제언론학회(International Communication Association) 컨벤션의 ‘언론에 대한 반론권과 접근권’ 세션이다. 내가 조직한 이 세션 패널에는 앞서 언급한 ‘매스커뮤니케이션법, 판례와 논평의 공저자이자 새로운 수정헌법 제1조의 권리로서의 언론에 대한 접근권에 관한 저명한 전문가인 제롬 배런 교수가 참여했다. 이 세션은 스탠딩으로 진행되었다(계속) 📖

AN ACCIDENT WAITING TO HAPPEN... FORTUITOUSLY: AN “ACCIDENTAL” MEDIA LAW SCHOLAR’S RETROSPECTIVE

Kyu Ho Youm

Jonathan Marshall First Amendment Chair School of Journalism and Communication University of Oregon

Life tends to be more adventitious than preplanned. At least, this is true for me, which explains in part why I often say, “I’m an accidental college professor.” Teaching and researching in the United States—let alone being a media law scholar—was not what I had ever envisioned in the late 1970s, when I was planning to study in America, the “land of freedom and opportunity.”

Slightly more than 20 years later—in 1991, however, I wrote, “Doing research on First Amendment law has been a kind of ‘academic high’ for me since my first research presentation in 1983 as a graduate student.” This statement is still very much true for me in 2024.

This essay is my first-person story about my life as a Korean-born media law scholar in the United States—not my usual writing about what media law is and how to research it. A few years ago, Professor Ahran Park (Korea University) wrote about me for a book chapter (see “First Amendment Endowed Prof. Kyu Ho Youm, Who Has Contributed to Media Law Globalization,” *Eonronbeophakjoui Saengaewa Sasang [Media Law Scholars’ Lives and Thoughts]* (2022)). Although that chapter touches on my life to some degree, this is not a cut-and-paste job from Park’s excellent work as this piece is chock-full of not only professional but also personal happenings relating to my media law research of forty years.

The Dynamic Duo Behind My Scholarly Journey in America

Bokim Lee, my late wife, and Harry W. Stonecipher, my late mentor at Southern Illinois University-Carbondale (SIUC), deserve credit for what I am today. As an actively engaged journalism and law scholar, I owe them a deep for taking a chance on me—in Bokim’s case, as a life partner of nearly 40 years and in Stonecipher’s case, as his first and last international student in media law.

As a junior in college in Korea in 1978, I was unsure about what to study if and when my quixotic teenager dream of going to America would become reality. Bokim, then my campus sweetheart, recommended journalism. My consuming hobby of reading TIME and other English news magazines obviously led her to think intuitively that journalism would fit my personality and temperament.

In my application for the Southern Illinois University-Carbondale (SIUC) Journalism School, I stated: “I’d like to major in journalism and then return home to Korea as an aspiring journalist.” Not one single word about “media law” appears in my statement of goals as an MA applicant. Significantly, however, I did mention freedom of the press. This was, in hindsight, not so much a carefully considered declaration of my long-term academic agenda as an expression of my genuine aspiration for a freer press in my native country of the 1970s.

Although I succeeded in being admitted to SIUC, as a student with no journalism or law background, I was literally floundering in and outside the classroom, and I would muse, “Shall I have a fighting chance?”

By happenstance, in my first year as an MA student, I took “Law of Journalism,” which Stonecipher, a renowned media law scholar, taught. When I failed the first exam beyond hope, Stonecipher called me into his office for a private conference. “I doubt you’ll survive the course,” he admonished matter-of-factly. “If you want, you may come back better prepared.”

I lost little time in dropping the media law course (to avoid a failing grade). However, after single-mindedly devouring the media law books, journal articles, etc., that Stonecipher had recommended, I retook his media law class. And then I thrived—beyond measure. “Mr. Youm,” Stonecipher asked with a smile, “what happened last semester?”

I got hooked on U.S. media law. It was the life-defining moment for me in America.

Graduate Work: Spanning Law on Two Continents

During my MA studies, I took “Legal and Governmental Research” from Stonecipher. The course’s enduring impact on my scholarly research has been immeasurable. For my term paper for the legal research course, I chose the “innocent construction rule” (ICR) as the topic. The unique Illinois common-law libel defense fascinated me so much that it became my master’s thesis project.

Stonecipher’s hands-on supervision of my thesis—both in his office and in his home, even on weekends—was life-changing for me. One memorable episode: While reviewing the relevant literature, I ran into a discussion of innocent construction in

Mass Communication Law: Cases and Comment (3d ed. 1979), a major media law text for journalism and law students, I pointed out what I considered to be a questionable passage in the ICR discussion of a New York case by Professor Donald Gillmor (University of Minnesota) and his coauthor Professor Jerome Barron (George Washington Law School). After pushing me to take one more careful look, Stonecipher agreed with me about the problematic ICR paragraph and nudged me to directly query Gillmor. Gillmor, an eminent media law scholar, replied promptly, acknowledging that although the New York case cited was conceptually related to innocent construction, it was not directly on point. (Gillmor and Barron deleted their reference to the New York case when revising their book for its fourth edition.)

Not long after I began my PhD studies, Stonecipher said, “You wrote about American law for your thesis. You might research Korean law for your dissertation.” While confessing his limited knowledge of Korean law, he continued, “Not sure if there’s much research on freedom of the press in South Korea.”

In the spring of 1983, for Stonecipher’s “Press Freedom and Censorship” class, I prepared a term paper on Korea. Then, in the summer of 1983, I, along with my wife, traveled to Seoul for research: for my independent study, I was assigned to complete a Korean press law paper of thirty pages. I managed to finish and mail to Stonecipher a term paper of 270-plus pages after three months of researching at the Supreme Court Library, the National Assembly Library, and three university libraries (Seoul National, Yonsei, and Sogang).

Compelling and Unique: Setting the Agenda for Research

As a student, I borrowed topical suggestions from my professors. This was true, particularly when I was in Stonecipher’s classes. Some of the research topics from Stonecipher included the innocent construction rule for my MA thesis, *People v. Croswell* (N.Y. Sup. Ct. 1804) for a Journalism Monographs article, and press freedom in Korea for my PhD dissertation.

Since I began my academic career in the mid-1980s, though, I’ve written about topics of my own choosing. The only exceptions have been when I was invited to speak at a theme-specific conference (e.g., “Freedom of Expression in Korea: Measuring Up to International Law?” at the Korean Jurists Conference in Seoul) or to participate in a law journal’s symposium (e.g., “The Right of Reply and Freedom of the Press: An International and Comparative Perspective,” *George Washington Law Review*).

When deciding on media law research topics, I usually ask myself two questions:

- (1) Am I really excited about the topic?
- (2) Am I among the first to delve into the topic?

If I answer these questions affirmatively, I go all in on my research. Where to publish—in a Social Sciences Citation Index (SSCI) journal or in a law journal?—has rarely been a consequential question for me.

A case in point is my article of 1993, “Suing American Media in Foreign Courts: Doing an End Run Around U.S. Libel Law.” For a while, I had been mulling over U.S. media being litigated abroad. In late 1991, I fortuitously read New York Times columnist Anthony Lewis’s article on an ongoing libel case in London against a New York newspaper. It’s hardly an overstatement to say that the Lewis piece galvanized me into researching the globally disturbing development confronting U.S. media. My article was the first systematic analysis of why and how American media were being sued offshore and with what consequences.

Another example is my 1995 article, “Media Countersuits in Libel Law: A Statutory and Judicial Framework” (coauthored by Douglas A. Anderson). At that time, few had researched this important issue in American media law. “Thus far,” I wrote in the article, “the statutory and judicial status of media countersuits has rarely been analyzed. This is especially the case with oft-cited treatises on libel law.”

Outside, Looking In—and Looking Globally

My initial interest in international and comparative media law was rather personal. As a foreign-born scholar, I was looking in as the outsider (see Norman L. Silber, *Outside In: The Oral History of Guido Calabresi* (2023)). And my intellectual curiosity was piqued when Stonecipher recommended Korean press freedom as my possible dissertation topic.

The singular, direct impetus for my approach to media law globally stemmed from my thesis research. My “aha” moment came when I discovered that the English doctrine of “mitior sensus” (literally, “milder sense”) of the sixteenth century was the origin of the American innocent construction rule. Nearly thirty pages of my MA thesis on mitior sensus in UK libel law evolved into one of three law journal articles spawned by my thesis.

In researching media law with a global outlook, I’ve tried to outgrow my U.S.-centric vision conceptually and theoretically, and also as a matter of practical application. Most gratifying to me is that my published research has been used by human rights lawyers in defending freedom of expression under the Universal Declaration of Human Rights and

the International Covenant on Civil and Political Rights. Furthermore, the supreme courts in England, Canada, Australia, South Africa, etc., have cited my media law research. The South African Supreme Court has extensively relied on my law review article of 2012 in ruling on cameras in the courtroom. I agree with Professor Eric Posner (University of Chicago Law School): “Citation of one’s work in judicial opinions . . . is thrilling validation that one’s ideas are not completely useless.”

My global-oriented research has not focused entirely on authoring articles for academic journals. In 2020, for example, I served as a guest editor for a special issue of *Communication Law and Policy*, titled “International and Comparative Perspectives on Communication Law.” Active involvement in various scholarly conferences has been another way for me to expand my research agenda, albeit indirectly. For the regional and national Association for Education in Journalism and Mass Communication (AEJMC) conferences in 2024, for example, I’ve organized panels on the sixtieth anniversary of *New York Times v. Sullivan*, the landmark First Amendment case of the U.S. Supreme Court. Those panels, not surprisingly, feature international and comparative presentations.

Most vivid in my memory is the “Right of Reply and Access to the Media” panel for an International Communication Association (ICA) convention in Seoul in 2002. I organized and moderated the panel, whose invited speakers included Barron, coauthor of the aforementioned *Mass Communication Law: Cases and Comment* and the preeminent expert on access to the press as a new First Amendment right. The panel session was a standing-room-only event at the ICA convention.



'선거는 민주주의의 꽃'이라는 오래된 슬로건이
현실 검증 받는 계절이 다가왔습니다.
더 많은 자유와 더 많은 민주주의의 꽃을
활짝 피우기 위해서는 '제 4부'인 언론의 역할이 중요합니다.
언론중재 보호에서는 이 시대 언론의 선거보도와 규제의 맥락을 짚어보았습니다.
쟁점과 과제를 통해 제도의 흐름을 확인해보시기 바랍니다.

언론중재위원회 등재학술지

미디어와 인격권

제10권 제1호 발간



언론중재위원회는 표현의 자유와 인격권에 대한
심도있는 학술적 논의를 위해 <미디어와 인격권>을 발간하고 있습니다.
<미디어와 인격권>은 한국연구재단 등재학술지이며 연 3회 발간(4월, 8월, 12월) 하고 있습니다.
연구자들의 많은 관심과 참여 바랍니다.

기획논문
주제

미디어 내용 규제와 표현의 자유



연구논문
주제

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



응모자격

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



발간일

2024년 4월 15일 발간 예정



* 기타 자세한 사항은 언론중재위원회 홈페이지(www.pac.or.kr)를 참고하시거나 연구팀(02-397-3042)으로 문의바랍니다.
* 학술지 <미디어와 인격권>은 언론중재위원회 홈페이지(www.pac.or.kr)에서 보실 수 있습니다.