

언론중재

ISSN 2005-2952

2024 Summer Vol.171

04 FOCUS ON MEDIA

제22대 국회 개원,
미디어 입법 이슈와 과제

52 주목할 만한 해외언론법제

「유럽미디어자유법」의 이해와 함의

64 AI 시대의 미디어 이야기

“그래서 인공지능(AI)을
어디에 사용해야 할까요?”



언론중재

2024 Summer Vol.171

인쇄

2024년 6월 27일

발행

2024년 6월 30일

등록

1981년 10월 14일

등록번호

서울중.바 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

표시영 강원대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수

FOCUS ON MEDIA

제22대 국회 개원, 미디어 입법 이슈와 과제

1. 미디어 생태계를 위한
거버넌스 방향 04
이민규 중앙대 미디어커뮤니케이션학부 교수
2. '통합미디어법'의 입법 방향에
대한 제언 16
이영주 서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 교수
3. 포털 뉴스서비스 법제화에 대한
쟁점과 방향 32
김위근 퍼블리시 최고연구책임자, 언론학박사

* 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

미디어 자살유발 콘텐츠, 언론의 현주소는?

안현덕 서울경제신문 법조전문기자

44

Journalism & Ethics

‘버닝썬 사건’ 다룬 1시간 다큐가 주목받은 이유

위은지 동아일보 DX본부 전략팀 기자

80

주목할 만한 해외언론법제

「유럽미디어자유법」의 이해와 함의: 초연결시대, 다시 언론의 독립성을 위하여

박찬경 경북대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수

52

해외통신원

소셜미디어 플랫폼의 편집재량권과 「수정헌법 제1조」

노명훈 미국 살베 레지나 대학교 범죄학과 교수

86

AI 시대의 미디어 이야기

“그래서 인공지능(AI)을 어디에 사용해야 할까요?”

송해엽 국립군산대학교 미디어문화학부 교수

64

칼럼 언론법학자의 시선

우연히 일어나기를 바라는 사건: 한 ‘우발적인’ 미디어법학자의 회고 ②

염규호 미국 오리건대 조나단 마셜
수정헌법 제1조 석좌교수

96

판례토크

방송 ‘자막 논란’ 사건의 1심 판결에 대하여

장윤미 법무법인 메타 변호사

74



01

미디어 생태계를 위한 거버넌스 방향

이민규 중앙대 미디어커뮤니케이션학부 교수



시작하며

2024년 5월 30일 제22대 국회가 개원하며 한국 정치에서 새로운 거버넌스의 실험이 시작될 전망이다. 인공지능(AI)의 일상화와 넷플릭스(Netflix)와 같은 글로벌 OTT(Over-The-Top)의 확산으로 인해 한국의 미디어 환경은 급변하고 있다. 이러한 기술 변화 속에서 여소야대 정치 구도가 앞으로 4년간의 의정 활동에 어떤 변화를 가져올지 미디어 거버넌스 차원에서 살펴볼 필요성이 제기된다.

한국사회의 미디어는 단순한 기술적 영향을 넘어 사회 전반에 걸쳐 큰 파급력을 행사해왔다. 케이블TV, 위성방송, IPTV와 같은 다채널TV, 포털 뉴스 서비스, 소셜미디어(social media), OTT, 유튜브(YouTube)와 같은 뉴미디어 기술은 새로운 소통 가능성을 확대하는 동시에 정치적, 문화적 혼선을 초래하기도 한다(윤석민, 2011). 이는 한국사회에서 미디어가 얼마나 강력한 사회적 영향력을 지니고 있는지를 구체적으로 보여주고 있는 사례이다.

이러한 상황에서 제22대 국회 과학기술정보방송통신위원회(이하 '과방위')의 원구성은 그 어느 때보다 주목을 받고 있다. 언론계 출신 의원들이 주축이 된 위원회에서는 여야 간 극단적 진영 논리에 따른 미디어 관련 법안의 발의와 이에 대한 과잉 정치화 현상이 발생할 것으로 예상된다. 이는 미디어 정책의 방향성과 관련된 여야의 근본적인 갈등이 종종 국회의 정상적인 입법 활동에 차질을 초래할 수 있음을 암시한다.

여러 미디어 관련 법안이 제21대 국회에 이어 제22대 국회에서도 핵심 쟁점으로 논의될 전망이다. 정부는 '동일 서비스-동일 규제' 원칙하에 올 하반기 '통합미디어법안'을 국회에 발의할 계획이다. 더불어민주당을 포함한 야당은 징벌적 손해배상제도 도입을 골자로 한 언론중재법 개정안 발의와 공영방송 지배구조를 개선하는 '방송 3법' 재발의도 추진하고 있다. 이와 동시에 방송통신위원회와 방송통신심의위원회 등 미디어 규제 기구의 개편을 위한 입법도 추진될 전망이다.

새로운 기술과 변화하는 미디어 생태계에 부합하는 적절한 규제와 정책을 마련하는 데 있어서 입법부의 역할이 요구되는 가운데, 과방위의 입법 발의는 향후 미디어 정책 방향을 결정하는 중요한 역할을 담당할 것으로 예상된다. 미디어 관련 다양한 입법 발의는 미디어 관련 법안이 단순한 입법 활동을 넘어 국가적 차원의 소통 정책과 직결될 수 있음을 시사한다.

본 글에서는 융합미디어 시대를 맞이하여 미디어 생태계의 선순환을 위한

미디어 거버넌스의 흐름과 최근 국내외 동향을 점검하고 향후 미디어 콘텐츠 선순환 생태계 조성을 위한 입법 전망에 대해 살펴보고자 한다.

거버넌스의 개념과 특징

통치행위나 방식을 의미하는 ‘거버넌스(governance)’는 ‘정부(government)’와 구분되는 의미로, 통치과정에서 다양한 행위자들이 포함되는 뜻으로 사용되고 있다(김석준 외, 2002). 이러한 맥락에서 거버넌스는 한마디로 해당 사업자 등 이해관계자들이 포함된 ‘협치(協治)’, ‘공치(共治)’, ‘치리(治理)’ 등으로 설명하고 있으나 보다 체계적으로 설명하기 위해서 구(舊)거버넌스(old governance)와 신(新)거버넌스(new governance)로 구분하여 살펴볼 수 있다(한승준, 2007). [표 1]에서 보는 바와 같이 구거버넌스는 국정운영이나 사회문제 해결에 있어 전통적인 정부(government) 중심적인 계층화된 방식으로 정부가 주도하는 사회적 조정양식에 따른다. 구거버넌스에서 합리적인 행위자 역할로서 국가는 ‘방향잡기(steering)’ 역할을 수행하는데, 여기서 정부는 ‘노젓기(rowing)’ 역할을, 구거버넌스는 ‘방향잡기(steering)’ 역할을 각각 담당한다(김석준 외, 2000). 반면 신거버넌스는 국가의 조정능력에만 의존하지 않고, 사회 자체적으로 정책을 형성하고 문제를 해결할 수 있는 통치능력이 자생적으로 있다고 가정하고 ‘함께 방향잡는(co-steering)’ 역할을 담당한다. 국가와 사회의 관계는 사회중심(society-centered)으로 재정립되고 사회 문제해결에 있어 다양한 사회주체가 함께 참여하는 ‘공동의 거버넌스(shared governance)’ 혹은 ‘복합조직적 거버넌스(heterarchic governance)’ 형태를 가지게 된다(이명석, 2006).

윤석민(2020)은 ‘거버넌스’를 정의 하면서 정부가 주도하는 통치와 관리를 의미하는 ‘거버먼트(government)’와는 달리 공공 정책과정을 개방함으로써

[표 1] 신·구 거버넌스의 특징

구거버넌스(신거버넌스 이전의 국정관리)	신거버넌스
<ul style="list-style-type: none"> • 국가중심(state-centered) • 정부(government) • 계층제 • 조정하기(steering) 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회중심(society-centered) • 공동(shared)/복합조직적(heterarchic) 거버넌스 • 네트워크식 국정관리체계 • 함께 방향잡기(co-steering) • 자발적 동의에 의한 체계(system of willing consent) • 수평적인 상호의존적 관계

출처: 한승준(2007), p.102

공적 영역과 사적 영역, 정부와 시민사회의 공조와 권한부여를 통해 새로운 시너지를 추구하는 협력적인 지배구조를 거버넌스로 정의하고 있다. 이처럼 거버넌스는 정책 결정과정에서 관련 기업을 포함한 다양한 이해당사자 간 상호작용을 통한 정책 결정과 집행 과정을 아우르는 시스템이라고 볼 수 있다.

미디어 거버넌스의 필요성

미디어 환경의 급격한 디지털화와 글로벌화로 인해 미디어 시스템 내에서 이해관계의 대립으로 얽혀있는 ‘사악한 문제(wicked problem)’가 연속적으로 발생하고 있다(Rittel & Webber, 1973). 한국 사회는 산업화와 민주화를 거쳐 성숙한 시민민주주의 사회로 진입하면서 민주적이고 다원적인 여론 형성의 토대가 되는 건강하고 공정한 미디어 시스템의 확립을 사회적으로 필요로 하고 있다.

미디어 분야는 공공의 재산이라는 공익적 측면과 산업적 측면, 기술적 측면 그리고 정치적 측면 등이 혼재되어 있는 복잡한 속성을 가지고 있다. 이 같은 다차원적 이해관계가 대립되어 있는 환경에서 문제를 원만하게 해결하고 정책방안을 수립하기 위해서는 미디어 네트워크 거버넌스 형성이 중요하다(이준웅, 2021).

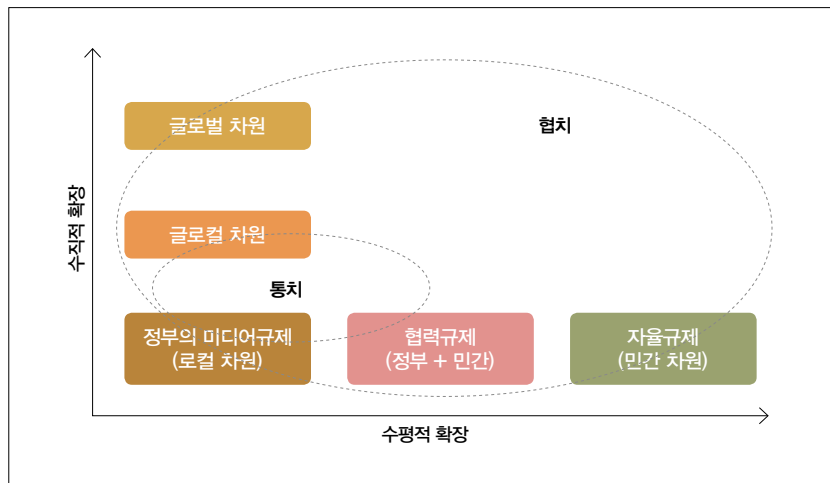
AI의 비약적인 발전과 넷플릭스와 같은 글로벌 OTT 기업의 국내 콘텐츠 시장 지배로 한국의 미디어 시스템은 내적 외적으로 능동적 변화를 요구받고 있다. 이러한 미디어 생태계의 변화에 발맞추어 개별 미디어를 넘어 다양한 신규 미디어를 포용하는 미디어 시스템의 중요성이 부각되고 있다.



미디어를 규율하는 정부기구인 문화체육관광부, 방송통신위원회, 과학기술정보통신부, 공정거래위원회와 같은 공적 기구의 관여를 넘어서는 사회적 협치를 모색하는 노력이 필요하다. 이러한 접근은 다양한 이해관계자의 참여와 협력을 통해 복잡한 문제를 해결하고, 건강하고 공정한 미디어 생태계를 조성하는 데 필수적이다.

이와 관련해서 퍼피스(Puppis, 2010)는 미디어 거버넌스를 [그림 1]과 같이 2차원으로 구분하여 개념화 하였다. 퍼피스는 수직적 확장 차원으로 지역을 기반으로 한 국가와 지역, 글로벌의 특성을 융합한 글로컬(global)과 글로벌(global) 차원으로 구분하였다. 수평적 확장 차원으로는 정부의 법적 규제인 '통치' 차원과 정부와 민간의 협력규제 그리고 순수 민간 차원의 자율규제로 구분하는 한편, 수직적이고 수평적 차원의 확대를 '거버넌스'로 설명하였다. 이처럼 미디어 거버넌스는 행정부, 입법부, 사업자 간의 사회적 조정과정이라고 할 수 있다. 행정기구와 시민사회와 같이 행위자들과의 협치에 초점을 맞추고 있다.

[그림 1] 미디어정책의 수평적·수직적 확장



출처: Puppis (2010)

미디어 정책
거버넌스와
‘유연하고
포괄적인’ 접근

미디어 기술의 발전과 서비스의 확대로 인해 미디어 산업과 시장은 점점 커지고 있다. 이러한 변화는 미디어 정책 거버넌스에 지속적인 혼선을 초래하고 있다. 그 주요 요인은 다음과 같다.

첫째, 기술 발전이다. 인공지능, 빅데이터(big data), 가상현실 등 새로운 기술의 도입은 미디어 콘텐츠 제작과 소비 방식을 변화시키고 있다. 이는 기존 규제 체계가 이러한 변화를 충분히 반영하지 못하게 한다.

둘째, 서비스의 다양화이다. OTT 서비스, 소셜미디어 플랫폼, 디지털 뉴스 등 다양한 미디어 서비스가 등장하면서 기존의 미디어 규제 범위를 넘어서고 있다. 이러한 서비스들에는 레거시(legacy) 방송이나 언론 규제와는 다른 방식의 접근이 요구된다.

셋째, 시장 확대 현상이다. 글로벌화된 미디어 시장에서는 다양한 국가의 법과 규제가 교차하면서 혼선을 빚고 있다. 각국의 미디어 정책이 상이하기 때문에 글로벌 기업들은 이를 조정하는 데 어려움을 경험하고 있다.

넷째, 미디어 정책 거버넌스의 복잡성이 있다. 미디어 정책은 집행하는 정부는 물론 기업, 소비자, 시민 단체 등 다양한 이해관계자들이 얽혀 있는 복잡한 거버넌스를 필요로 한다. 이러한 복잡성은 정책 집행과 조정에 어려움을 준다.

다섯째, 사회의 빠른 변화이다. 미디어 환경은 매우 빠르게 변화하고 있다. 규제 기관이 이러한 변화를 신속하게 따라가기 어려워 새로운 문제들이 계속 발생하고 있다.

이러한 요인들로 인해 미디어 정책 거버넌스는 혼선을 겪고 있으며, 이를 해결하기 위해서는 보다 유연하고 포괄적인 접근이 요구된다. 그러나 국내 미디어 거버넌스 구조는 미디어 산업의 효율적인 진흥을 도모하기에는 구조적 한계가 존재해 미디어 콘텐츠 산업 진흥을 위한 거버넌스 개편 방안을 모색해야 하는 상황이다. 구체적으로 새로운 거버넌스의 기본 방향은 기술 발전을 고려한 새로운 규제 프레임워크의 도입과 글로벌 스탠다드에 부응하는 거버넌스 정책 수립, 나아가 해당 사업자를 포함한 다양한 이해관계자 간의 협력 강화 등을 핵심 요소로 고려해야 한다.

한국 미디어 정책결정과정의 특성

한국의 미디어 정책결정은 정부주도로 이루어져왔다(강형철, 2011). 정인숙(1992)은 미디어 정책과정이 대통령을 중심으로 정부가 주도적으로 의제를 설정하는 ‘동원형’과, 집행과정이 짧은 시간에 이루어지는 ‘속결형’이라고 요약정리 하였다. 이러한 정책의 장점은 효율적으로 집행할 수 있다는 장점이 있지만 동시에 절차적 정당성을 무시하며 기본권 침해도 발생

할 수 있다는 단점도 동시에 가지고 있다.

[표 2] 1987이후 미디어관련 행정기구의 변화

시기	정부기구	민간기구
노태우 정부	공보처, 체신부, 방송위원회	-
김영삼 정부	공보처, 정보통신부, 방송위원회	-
김대중 정부	정보통신부, 문화관광부	통합방송위원회
노무현 정부	정보통신부, 문화관광부	통합방송위원회
이명박 정부	방송통신위원회	방송통신심의위원회
박근혜 정부	방송통신위원회, 미래창조과학부	방송통신심의위원회
문재인 정부	방송통신위원회, 과학기술정보통신부	방송통신심의위원회

출처: 윤석민 (2020), p.718

한국의 미디어 정책결정 과정에 있어서 역사적으로 주요 행위자는 [표 2]에 서와 같이 공식적인 행위자와 비공식적 행위자로 구분할 수 있다. 행정부, 입 법부, 사법부, 대통령실 등이 공식적 행위자에 속한다. 이러한 미디어 거버넌 스 구조로 인해 효율적인 산업 진흥이 어려운 상황이다. 이에 현재의 문제를 극복할 수 있는 미디어 거버넌스 개편의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 역사적으로 미디어 관련 행정기구의 부처 간 업무 중첩이 발생하고 있으며, 어떠한 형태로 미디어 거버넌스가 개편된다고 할지라도 부처 간 역할에 조정 이 필요할 수 있어 조직 개편 뿐 아니라 이에 대한 고민이 필요한 시점이다.

비공식적 행위자로는 관련 산업계, 노동조합, 시민사회와 전문가 집단이 있다. 이들은 비록 공식적 권한은 없지만 자유롭게 정책결정에 참여하여 영향 력을 행사한다. 이러한 주체들 간에 진행되는 미디어 정책결정 과정을 분석해 보면 합리적 정책토론이 아니라 진영논리에 매몰된 이해집단 형성, 밀실주의 거래, 여론전, 물리적 행사와 같이 합리적 정책토론과는 다소 거리가 있는 과 잉 정치화 양태를 보여주었다.

이처럼 한국의 미디어 정책 결정은 과잉 정치화 현상이 발생함에 따라 오작 동하거나 심지어 작동불능 상태에 빠져드는 모습을 보여 왔다. 이 같은 역사 적 맥락에서 향후 전개될 미디어 정책과 관련한 거버넌스의 핵심은 미디어 정 책결정 과정에 있어서 오작동을 방지하는 한편, 이러한 과정이 한국사회 미디 어 시스템 발전에 기여하는 방향으로 합리적이고 효율적으로 작동할 수 있도 록 하는 정책 결정 과정의 기본 원칙 준수 여부에 달려있다고 볼 수 있다.

규제 프레임워크의 현대화

디지털화와 글로벌화가 가속화되면서 한국의 미디어 환경이 급격히 변화하고 있다. 이러한 변화는 현재 미디어 규제 시스템이 새로운 환경에 부합하지 않음을 보여주고 있다. 과기정통부, 방통위, 문광부, 공정위 등 4개 부처로 미디어 관련 정책이 분산되어 있어 효율적인 진흥 정책 마련이 어려운 상황이다. 확산되고 있는 OTT와 급변하는 플랫폼 정책에 기민한 대응이 이뤄져야 하는 상황 속에서 이와 같이 분산되어 있는 미디어 구조는 효율적이고 유연한 대응을 어렵게 하는 근본적인 구조적 제약으로 작용하고 있다. 미디어 거버넌스가 분산되어 있어 부처 간 업무의 중첩 현상이 발생하고, 이에 따라 미디어 사업자들은 중복 규제에 고충을 호소하고 있다. OTT 활성화, 디지털 전환과 같은 변화가 일어나고 있으나 통합법 체계 마련 등이 미비하여 미디어 환경 변화에 부합하는 법체계 마련과 대응 방안 마련이 효율적으로 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 궁극적으로 한국의 미디어 정책 시스템은 위기를 심화시키는 요인이 된다는 평가를 받아왔다. 디지털 전환에 따른 미디어 정책이 시장변동에 기민하게 부응하지 못하는 정책 지체현상이 발생하고 있다.

[표 3] 미디어 관련 행정기관 주요 업무

부처	주요업무
방송통신위원회	지상파/중편 인허가, 방송편성/다양성, 방송광고, 방송/통신 사후규제, 인터넷/플랫폼 정책, 외주제작, 이용자보호/단말기 유통조사, 디지털 유해 정보
문화체육관광부	문화산업정책, 광고 진흥, 영상물 심의, 한류 지원, 저작권 관리, 게임, 독립제작사 지원, 출판
과학기술정보통신부	유료방송/홈쇼핑 인허가, 통신 인허가, 전파 관리, 디지털 미디어 진흥, 인공지능, 데이터 정책
공정거래위원회	유료방송 M&A, 방송/통신 사후규제, 플랫폼 정책, OTT M&A

출처: 노창희(2022)

특히, OTT 서비스와 전통적인 레저시 방송 간의 규제 불균형에 대한 논의가 핵심 쟁점으로 부각되고 있다. 현재 OTT 서비스는 거의 규제를 받지 않고 있으나, 기존 방송은 재허가, 콘텐츠 규제, 각종 의무 전송, 요금 규제 등 다양한 규제를 받고 있다. 동일한 서비스를 제공함에도 불구하고 다른 규제를 적용하는 것을 해결하는 방안에 대한 새로운 미디어 거버넌스가 요구되고 있다. 즉, 기존 방송과 OTT 간의 불공정성을 해소하고, 동일한 서비스에 동일한 원칙을 적용하는 '동일 서비스-동일 규제' 원칙하에 가칭 '통합미디어법' 논의가 제22대 국회에서 논의될 전망이다. 이를 통해 OTT 규제는 현재보다 강화되

고 상대적으로 규제가 강했던 지상파 등 기존 방송의 경우 현실에 맞추어 규제가 완화될 전망이다.

먼저, 20년 넘게 TV와 라디오 등 전통 미디어에 초점을 맞춰 시행되어 온 「방송법」을 개정하여 디지털화와 글로벌화로 변화된 미디어 환경을 반영하는 규제 프레임워크를 마련하는 작업이 필요하다. 이 개정 작업은 법적 사각지대에 놓여 있던 OTT 서비스를 제도권 안으로 포섭하려는 중요한 시도이다. 현행 「방송법」은 전통 미디어인 TV와 라디오에 초점을 맞추어 제정되었으며, 급격한 디지털화와 글로벌화로 인해 변화된 현대 미디어 환경을 충분히 반영하지 못하고 있다. 이로 인해, 새로운 미디어 형태인 OTT 서비스는 법적 사각지대에 놓여 규제를 받지 않고 있으며, 이는 기존 미디어와의 공정한 경쟁을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 급변하는 미디어 환경을 반영하여 규제 프레임워크를 현대화할 필요가 있다. 이는 새로운 기술과 서비스의 등장에 대응하고, 미디어 산업의 지속 가능한 발전을 지원하기 위함이다.

또한, OTT 서비스와 전통 미디어 간의 규제 불균형을 해소하여 공정한 경쟁 환경을 조성해야 할 필요성이 제기되고 있다. 이를 통해 모든 미디어 서비스 제공자가 동등한 조건에서 경쟁할 수 있도록 지원한다.

다양한 미디어 플랫폼에서 제공되는 콘텐츠의 품질과 안전성을 확보하여 소비자를 보호하고, 공공의 이익을 증진시킬 필요도 있다. 개정안의 주요 쟁점은 TV, 라디오 등 전통 미디어와 OTT 서비스를 모두 포함하는 거시적인 미디어 규제 체계를 마련하는 데 있다. 이를 통해 모든 미디어 서비스가 동일한 규제 아래 운영될 수 있도록 기틀을 마련하는 것이 목적이다. 또한 법적 사각지대에 있던 OTT 서비스를 제도권 안으로 포섭하여 기존 미디어와 동일한 규제를 적용하려는 목적을 갖는다. 이는 OTT 서비스의 책임성과 투명성을 강화하는 데 기여할 것으로 예상된다. 특히 AI와 같이 빠르게 변화하는 디지털 기술과 글로벌 미디어 환경에 유연하게 대응할 수 있는 규제 방안을 마련하는 데 그 주요 목적이 있다. 이는 향후 지속적인 법 개정과 규제 개선을 통해 이루어질 것으로 예상된다.

수직에서 '수평적' 거버넌스로

기존의 미디어 거버넌스 시스템은 신문, 방송, 통신과 같은 사업자별 분류에 기반을 둔 수직적 체계를 유지하고 있었다. 그러나 급격한 미디어 간 융합으로 기존 체계를 적용하는 방법이 시대에 맞지 않는 현실이 되고 있는데 미디어 전체를 하나로 포용하는 시스템으로서 수평적 거버넌스 체계

에 대한 논의가 등장하였다. 이는 디지털화에 따라 모든 디지털 미디어 영역을 뉴미디어 생태계 영역으로 통합하여 ‘전송’과 ‘콘텐츠’ 계층으로 수평적으로 구분하는 방식이다. 수평적 거버넌스 모델은 미국에서 레이어(layer) 모델로부터 시작되었다(김대호, 2020). 레이어 모델은 정보통신 시스템의 분석에서 비롯된 기술적인 개념으로 점차 규제 시스템으로 그 적용을 확대하였다. 레이어 모델에서 정보통신망의 각 레이어의 기능이 서로 다르고, 규제의 출발은 이 레이어에서 시작된다고 보았다. 이와 관련해서 대표적인 이론인 랜돌프(Randolf) 등의 4단계 레이어를 살펴보면 아래에서부터 물리적 계층(physical layer), 논리 계층(logical layer), 애플리케이션 계층(application layer), 그리고 콘텐츠 계층(contents layer)으로 이루어졌다(Randolf, 2005). 이와 같은 수평적 거버넌스 원칙을 적용하게 되면 동일한 기능을 수행하는 레이어에 대해 동일한 규제 원칙을 적용할 수 있게 되어 규제 내용을 일반화하기가 용이하다. 수평적 규제 시스템에서는 특정 기술이나 서비스에 구분을 두지 않기 때문에 시장 왜곡이나 편향된 정책 결정의 리스크를 줄일 수 있다. 이러한 이유로 수평적 규제시스템은 신규 융합 서비스에 대해서도 바로 규제를 적용할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

미디어 생태계 선순환을 위한 거버넌스

향후 미디어 거버넌스 추진방향은 개별 매체가 아닌 전체 미디어 시스템 차원에서 접근해야 한다. 지상파 방송부터 OTT까지 일관성 있는 큰 그림을 그리고 종합적으로 접근해야 한다. 기존의 거버넌트 중심 통제 및 규제 모형에서 벗어나 자율성을 기본 원칙으로 삼고, 꼭 필요한 경우에만 공적 개입이 이루어지는 방향으로 정책을 수립해야 한다. 크게 3가지 원칙하에 새로운 미디어 거버넌스 방향이 추진되어야 한다.

첫째, 모든 미디어에 적용될 수 있는 통합적 차원에서 미디어 규제 관련 거버넌스가 추진되어야 한다. TV, 라디오 등 전통 미디어와 OTT 서비스를 모두 포함하는 포괄적인 규제 체계를 마련한다. 이를 통해 모든 미디어 서비스가 동일한 규제 아래 운영될 수 있도록 한다. 미디어 관련 부처를 일원화하여 미디어 산업을 진흥하고 사업자에 대한 불필요한 규제를 최소화하는 방향으로 추진해야 한다.

둘째, 변화하는 미디어 환경에 유연하게 대응하는 방향을 모색해야 한다. 법적 사각지대에 있던 OTT 서비스를 제도권 안으로 포섭하여 기존 미디어와 동일한 규제를 적용해야 한다. 이는 OTT 서비스의 책임성과 투명성을 강화

하는 데 기여할 것으로 예상된다. 이를 통해 AI와 같은 디지털 대전환 등 변화하는 미디어 환경에 효율적으로 대응할 수 있는 미디어 거버넌스 체계를 수립할 수 있다.

마지막으로 규제가 아닌 진흥과 복지에 초점을 맞추어 미디어 거버넌스 개편이 진행되어야 한다. 미디어를 언론으로 등치시키는 접근을 지양하고 미디어 시장에 대해서는 자율성을 존중하며, 최소 개입을 원칙으로 미디어 산업 진흥을 위한 거버넌스로 개편해야 한다. 만약 규제해야 할 경우에는 그 절차와 정당성을 밝혀야 한다. 아울러 이용자 복지를 극대화할 수 있는 거버넌스 개편을 통해 미디어의 사회적 가치를 재정립해야 한다. 이러한 과정을 통해 종래 방송통신 융합시대에 미디어 영역별로 정책기구를 두는 정부 조직구조상의 퇴행을 방지하면서 주요 미디어 정책 현안의 속성에 탄력적으로 부합하는 미디어 정책 거버넌스를 모색하는 방안이 필요하다.

[표 4] 새로운 미디어 거버넌스 시스템 구축 원칙

거버넌스 개편 원칙	세부 내용
미디어 관련 부처 일원화	미디어 관련 부처를 일원화하여 미디어 산업을 진흥하고 사업자에 대한 불필요한 규제를 최소화
미디어 산업 진흥	미디어를 언론으로 등치시키는 접근을 지양하고 미디어 시장에 대해서는 최소 개입을 원칙으로 미디어 산업 진흥을 위한 거버넌스 개편 필요
콘텐츠 산업 진흥을 위한 거버넌스 개편	방송영상콘텐츠 규제 진흥정책 일원화를 통해 대한민국의 핵심적 성장동력인 콘텐츠 산업 육성 필요
변화하는 미디어 환경에 유연하게 대응	OTT 활성화, 디지털 대전환 등 변화하는 미디어 환경에 효율적으로 대응할 수 있는 미디어 거버넌스 체계 개편 필요
이용자 복지 증진	이용자 복지를 극대화할 수 있는 거버넌스 개편을 통해 미디어의 사회적 가치 재정립


출처: 노창희(2022)

마치며

통칭 '4차 산업혁명'으로 일컬어지는 미디어 기술의 발전은 역사적, 정치적, 사회구조적 맥락 속에서 전개되는 다양한 현상들이다. OTT와 AI 같은 미디어 기술의 발전은 자동적으로 사회 문제를 해결해 주는 수단이 아니라 역으로 이전에 경험하지 못했던, 보다 고도화 되고 세밀한 사회적 차원의 규율을 요구하는 새로운 문제들을 양산하게 된다. 급변하는 미디어 환경과 다양한 이해관계의 대립 속에서 미디어 거버넌스는 문제 해결과 정책 수립의 중요한 도구로 작용할 것으로 예상된다.

전체적으로 국내 미디어 산업에서 가장 큰 경쟁력을 가지고 있는 분야로 콘

텐츠 산업을 들 수 있다. 진흥의 관점에서 유연성 있는 미디어 거버넌스 체계를 갖추고 이를 기반으로 한 콘텐츠 산업의 흐름을 가져가는 미디어 거버넌스 논의를 하는 것이 바람직한 방향이다. 건전한 미디어 생태계 확립을 위해서 사회통합 등의 규범적 목표를 설정하고 다원적 대표성을 구현할 수 있는 미디어 시스템 개념에 기반한 거버넌스 논의를 다차원적으로 진행해야 한다.

이와 관련, 제22대 국회에서 논의되는 안건은 과거 법안의 재발의가 아니라 새로운 패러다임을 주도하는 법안이 되어야 할 것이다. 합의제에 기반한 정치적 독립성, 다원적 민주주의, 공정성을 고려한 미디어 거버넌스 정책을 수립해나가야 한다. 이는 공적 기구뿐만 아니라 시민사회, 관련 산업계, 학계 등 다양한 주체들이 협력하여 복잡한 미디어 환경에서의 도전에 대응하고, 지속 가능한 미디어 생태계를 구축하는 데 중요한 역할을 할 것이다. 한국 사회는 민주적이고 다원적인 여론 형성을 위한 건강하고 공정한 미디어 시스템을 확립하기 위해 이러한 거버넌스 모델을 적극 도입하고 활용해야 한다. 

참고 문헌

강형철 (2011). 한국 방송정책의 결정과정과 특징. <방송통신연구>, 제75호, pp.28-57.
 김대호 (2020). <한국의 미디어 거버넌스>, 서울: 커뮤니케이션북스.
 김석준 외 (2000). <뉴 거버넌스 연구>, 서울: 대영문화사.
 김석준 외 (2002). <거버넌스의 이해>, 서울: 대영문화사.
 노창희 (2022). 방송 콘텐츠 산업 진흥을 위한 미디어 거버넌스 개편 방안. <한국방송학회 주최 특별 세미나 '미디어 거버넌스 개편 방안'>.
 윤석민 (2011). <한국사회 소통의 위기와 미디어>, 파주: 나남.
 윤석민 (2020). <미디어 거버넌스: 미디어 규범성의 정립과 실천>, 파주: 나남.
 이명석 (2006). 거버넌스 이론의 모색: 민주행정이론의 재조명. <국정관리연구>, 제1권 제1호, pp.36-63.
 이준웅 (2021). 변화하는 시대의 매체 공공성 규제체제. <한국방송학회 '변화하는 미디어 환경에서의 바람직한 정책방향 모색'>.
 정인숙 (1992). 방송정책에 대한 시론적 연구. <한국방송학보>, 제3호, pp.43-84.
 한승준 (2007). 신거버넌스 논의의 이론적 실제적 한계에 관한 연구. <한국행정학보>, 제41권 제3호, pp.95-116.
 Puppis, M. (2010). Media governance: A new concept for the analysis of media policy and regulation. <Communication, Culture & Critique>, Vol. 3, pp.134-149.
 Randolf, et al. (2005). Digital Age Communications Act(DACA): Proposal of the Regulatory Framework Working Group (Release 1.0), The Progress and Freedom Foundation.
 Rittel, H.W.J. & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. <Policy Sciences>, Vol. 4, pp.155-1694.

02

‘통합미디어법’의 입법 방향에 대한 제언

이영주 서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 교수



1. 들어가며

국내 방송 산업은 수년 전부터 성장이 정체되고 있다. 2023년 하반기 기준 유료방송 가입자 수는 3천631만 106명으로 2023년 상반기 대비 3만 7천389명의 가입자가 감소했다. 2015년 유료방송 가입자 수 조사 이후 가입자 수가 감소한 첫 기록이다.¹⁾ 케이블TV와 위성TV 가입자 수의 감소폭이 큰데, 이탈한 가입자가 IPTV로 모두 옮겨가지 않은 것으로 추정할 수 있다. 이른바 ‘코드 커팅’(Code cutting)이 시작된 것으로 보인다.

방송통신위원회에서 발표한 <2023 방송매체 이용행태조사>에 따르면 국내 시장에서의 온라인 동영상 서비스(Over-The-Top, OTT) 이용률은 2022년 72%에서 2023년 77%로 증가하였다. 이는 전 연령대 평균 수치인데, 20대 97.8%, 10대 97.6%임을 고려하면 앞으로 OTT의 시청은 더욱 높아질 것으로 예상된다. 그중 넷플릭스(Netflix)의 점유율은 2023년 기준으로 38% 수준이며 앞으로 증가 추세가 이어질 것으로 전망된다. ‘무빙’(Moving), ‘더 글로리’(The Glory), ‘소년시대’와 같이 화제성이 높은 콘텐츠도 대부분 OTT 오리지널 작품들이다.

그러나 티빙(TVING), 웨이브(Waave), 왓챠(Watcha) 등 국내 구독형 OTT 사업자는 점점 적자폭이 커지고 있다. 2023년 넷플릭스는 한국 시장에서 매출 8,233억 원, 영업이익 121억 원을 기록했다. 반면 티빙은 1,420억 원, 웨이브는 791억 원의 적자를 냈다.²⁾

OTT가 유료방송을 전면 대체한 것은 아니지만 본격적으로 OTT 사업자가 미디어 생태계에서 주요한 플레이어로 역할을 수행하고 있어 새로운 통합 미디어법 제정이 시급하다. 최근 정부에서도 민간 경쟁을 통해 공정하게 경쟁할 수 있는 미디어 환경을 조성하고, 산업을 성장시키기 위해 자율규제 및 최소 규제 원칙으로 규제 체계를 전환할 것임을 밝힌 바 있다.³⁾ 업계 또한 미디어 산업의 발전을 위해 유료방송 관련 규제를 완화하고 OTT를 포함하는 통합 미디어사업법 제정 방안을 적극적으로 제안하고 있다.⁴⁾

이러한 배경에서 본고에서는 방송의 공익성과 공공성에 기반한 규율체계

1) 과학기술정보통신부 (2024. 5. 16). '23년 하반기 유료방송 가입자 수 3,631만. 보도자료.

2) 성유진 (2024. 4. 15). 토종 OTT 3총사 적자 행진...넷플릭스는 나홀로 흑자. <조선일보>. URL: https://www.chosun.com/economy/tech_it/2024/04/15/VGSU3PQBG5CZTLQD6DRBRDKBKI/

3) 전선형 (2024. 6. 10). “글로벌 OTT 동일 규제 필요해”...커지는 법제정 목소리. <이데일리>. URL: <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03030726635739792&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>

4) 박소희 (2023. 9. 13). 법 사각지대에 놓인 OTT 포함한 통합 미디어사업법 제정돼야. <아이뉴스>. URL: <https://www.inews24.com/view/1632670>

를 지닌 「방송법」을 혁신적으로 개선하여 글로벌 시장을 서비스 기반으로 하며 산업성이 큰 OTT를 포괄할 수 있는 통합미디어법 제정과 관련된 입법 방향을 제언하고자 한다. 이를 위해 현행 방송 규제 체계의 개편이 왜 필요한지 그 문제점을 먼저 살펴보고, 다음으로 그동안 많은 검토 대상이 되고 있는 유럽연합(EU)의 「시청각미디어서비스지침」(Audiovisual Media Service Directive)의 주요 내용과 시사점을 알아본 다음, 마지막으로 통합미디어법 제정을 위한 정부의 추진 방향을 검토하면서 향후 통합미디어법의 입법 방향을 제언하고자 한다.

2. 현행 방송규제 체계의 문제점

먼저 OTT가 부상하는 현 미디어 환경에서 현행 방송 규제 체계에 어떤 문제점이 있는지 살펴보고자 한다. 현 방송 규제 체계의 문제점은 크게 ▲ 경직된 수직적 규제 체계로 인한 신유형 서비스 적용의 어려움 ▲ 공·민영 방송 서비스에 대한 동일한 규제 수준 ▲ 규제 실효성이 약화된 수많은 방송규제의 유지 ▲ 이용자 보호 체계의 미비 등을 들 수 있다.

1) 수직적 규제체계로 인한 신유형 서비스 적용의 어려움

현 「방송법」에서는 방송을 “방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것”으로 정의하고 있다. 그러나 이 방송의 개념은 지상파방송을 기준으로 이루어진 것이며, 새로운 유형의 방송이 등장할 때마다 방송의 정의를 추가하는 방식으로 법 개정이 이루어졌다.⁵⁾ 그 결과 「방송법」상 방송은 텔레비전 방송, 라디오방송, 데이터방송, 이동멀티미디어방송 등 4가지 유형으로 나열되고 있으며(제2조 1항), 방송사업 역시 지상파방송사업, 종합유선방송사업, 위성방송사업, 그리고 방송채널사용사업(법2조 2항)만으로 제한되어 있다.

이러한 「방송법」 체계에서는 기존의 방송 유형에 해당하지 않은 새로운 미디어 서비스가 등장할 경우 규율할 수가 없다. 유료방송 서비스도 케이블TV와 위성방송에 이어 인터넷멀티미디어서비스방송으로 확대되었지만 「방송법」에 포함되지 못하고 별도의 법으로 규율되고 있다.

5) 이종관 (2023). 방송영상 산업 발전을 위한 통합미디어법제 제정 방향 및 바람직한 미디어혁신위원회의 역할. 〈방송문화〉, 제424호, pp.7-26.

현재 온라인 동영상 서비스는 「전기통신사업법」상 부가통신역무에 해당된다. 이 때문에 정부 규제로부터 자유롭게 서비스와 요금이 책정되어 가입자를 확보하고 있다는 장점이 있다. 그러나 온라인을 통해 방송프로그램 뿐만 아니라 기타 다양한 영상 콘텐츠가 소비되고, 콘텐츠 제작에 필요한 주요 자원과 주요 수입원인 광고 자원이 OTT로 집중되고 있음에도 불구하고 OTT 서비스의 특성에 맞는 규제가 설계되지 못하고 있다.

2) 공·민영 방송 서비스에 대한 동일한 규제 수준

민영 지상파방송이 도입될 당시 공영방송과 동일한 규제의 틀로 다루면서 공영방송과 유사한 수준으로 공적 책무의 이행 의무가 주어졌다.⁶⁾ 뿐만 아니라 유료방송사업자도 「방송법」의 규율을 받으면서 법적 성격이 다른 방송사업자임에도 불구하고 공공성 수행에 대한 기대 수준이 유사하다. 특히 유료방송 채널사용사업자(Program Provider, PP)인 종합편성채널, 보도채널, 홈쇼핑 전문 채널은 주파수를 할당받지 않음에도 불구하고 사회적 영향력에 대한 우려로 인해 재승인 심사를 받으면서 지상파방송과 유사한 수준으로 규제를 받고 있다.

이처럼 공영과 민영 방송이 서로 구분되지 못하면서 유료방송사업자에 대해서도 엄격한 구조 규제와 행위 규제가 시행됨으로써 국내 방송사업자들은 방송산업의 위기를 타개할 수 있는 전략을 모색함에 있어 선택의 폭이 제한적이다.

먼저 공영방송은 공적 책무의 수행에 필요한 공적 재원을 온전히 지원받지 못함으로써 공공성과 공익성에 대한 사회적 요구를 충족시키지 못하고 있다. 현재의 방송 규제 체계에서는 충분한 공적 재원을 기반으로 공영방송이 사회적 가치를 실현할 수 있는 장치가 마련되어 있지 않다. 특히 헌법재판소가 수신료 분리 징수의 근거가 되는 「방송법」 시행령 제43조 2항⁷⁾에 대한 KBS의 헌법소원 심판 청구를 기각하면서⁸⁾ 공영방송의 재원이 현격히 감소될 것으로 전망된다.

6) 박종수 (2023). 민영방송 재허가 조건에서의 소유·경영 분리의 합의와 법적 한계: 부당결부금지원칙의 적용을 중심으로. <공법연구>, 52(2), pp.37-74.

7) 「방송법」 시행령 제43조(수신료의 납부 통지) ② 지정받은 자가 수신료를 징수하는 때에는 지정받은 자의 고유업무와 관련된 고지행위와 결합하여 이를 행하여서는 안된다.

8) 이영섭 (2024. 5. 30). KBS 수신료, 전기요금 분리징수 시행령 합헌. <연합뉴스>. URL: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20240530136500004>

한편, 민영 지상파방송은 고품질의 콘텐츠 제작을 통해 방송의 공적 책임을 수행함과 동시에 경쟁력을 높여 수익을 거두고 이를 다시 콘텐츠 제작에 재투자하는 선순환 구조를 형성하여 글로벌 시장으로의 진출을 견인해야 한다.⁹⁾ 그러나 강력한 진입규제와 소유규제의 적용을 받으면서 민간 미디어 영역의 자율성에 제약을 받고 있으며, 동시에 방송광고가 디지털광고로 급격히 옮겨감으로써 기대 수익이 낮아져 고비용의 드라마 제작을 기피하고 비용 효율성이 높은 프로그램을 제작하는 전략으로 대응하고 있다.¹⁰⁾ 이는 유료방송 PP인 종합편성채널도 크게 다르지 않다. 종합편성채널은 방송산업 발전과 여론 및 콘텐츠 다양성 제고라는 목적으로 도입되었지만, 점점 축소되고 있는 국내 방송 시장 규모, 그리고 중층적 구조 규제 및 행위 규제로 인해 비용 효율성을 추구하면서 제한된 장르의 프로그램을 제작하고 있다.

3) 규제 실효성이 약화된 수많은 방송규제의 유지

현재 「방송법」은 규제 실효성이 약화된 규제가 많지만 공익성·공공성을 목적으로 한 규제가 많아 이해 당사자들의 민원을 해소하기 어렵고 또 여러 규제가 서로 얽혀 있어 쉽게 개선하지 못하고 있다.

그러나 유료방송 시장의 정체가 이어지면서 유료방송 산업을 활성화하고자 많은 구조 규제를 개선하기 위해 정부와 해당 분야 전문가들의 노력이 이어지고 있다. 최근 정부가 발표한 <미디어·콘텐츠 산업융합 발전 방안>에서는 대규모 민간 투자를 유입하고 글로벌 스탠더드에 맞추는 일환으로 유료방송 재허가·재승인 제도를 폐지하고 지상파방송과 종편·보도채널의 허가·승인 유효기간을 5년에서 7년으로 확대한다는 안이 포함되어 있다.¹¹⁾ 또한 방송 시장에 대한 투자를 활성화하기 위해 방송시장 발전을 저해하고 있는 대기업 지분 제한을 완화하고자 대기업 기준을 자산총액 10조원에서 GDP의 일정 비율과 연동하고, 일간신문·뉴스통신의 케이블, 위성, IPTV에 대한 지분 제한을 폐지하며, 외국인의 일반 PP·홈쇼핑 지분 폐지 등 일부 소유 규제도

9) 허욱·이영주 (2022). 지상파 민영방송의 소유규제 완화가 방송시장에 미치는 영향에 대한 고찰. <한국방송학보>, 36(2), pp.116-152.

10) 이영주 (2023). 국내 미디어환경 변화를 고려한 지상파 민영방송 소유규정규제의 현실화 방안. <방송문화>, pp.77-87.

11) 구자윤 (2024). 1조원대 'K콘텐츠 펀드' 조성...유료방송 재허가제 폐지. <파이낸셜뉴스>. URL: <https://www.fnnews.com/news/202403131823002519>

[표 1] 미디어 규제 유형별 내용 및 관련 법규

유형		주요 내용	규정
구조규제	진입규제	허가, 재허가, 승인, 재승인	「방송법」 제9조, 제17조, 「IPTV법」 제 11조
	소유규제	지상파, 종합편성, 보도채널에 대한 대기업, 일간신문/뉴스통신, 그리고 외국인 지분 제한	「방송법」 제8조
행태규제	행위규제	이용약관 신고 및 이용요금 승인 의무	「방송법」 제 77조, 「IPTV법」 제 15조
		채널의 구성과 운용 규제 국내 방송프로그램의 편성 의무 순수외주제작 방송프로그램의 편성 의무	「방송법」 제 70조, 제 71조, 제 72조
		광고규제	「방송법」 제 73조
		금지행위규제	「방송법」 제 85조의 2, 「IPTV법」 제 17조
	상태규제	방송프로그램에 대한 내용 규제	방송심의규정
		시장점유율 규제	「방송법」 제 8조, 「IPTV법」 제 13조
	경쟁상황평가제도	「방송법」 제 35조의 5, 「IPTV법」 제 12조	

출처: 필자 구성

완화하는 내용이 포함되어 있다.

하지만 개선이 시급히 필요한 요금규제, 편성규제, 광고규제와 같은 행위 규제에 대해서는 규제 완화 조치가 이루어지지 못하고 있다. 유료방송의 이용약관이 신고제로 전환되었지만, 최소채널상품 및 유료방송과 기간통신역무를 제공하는 서비스를 묶어서 판매하는 상품은 승인을 받아야 한다(「방송법」 제77조 4항).¹²⁾ 시장행위에 의한 피해가 나타나는 경우 그 행위를 규제해야 하고,¹³⁾ 시장에 미치는 영향력을 고려해 설계되어야 하는데 현재의 요금규제는 시장 영향력과 관계없이 모든 유료방송 사업자를 규제 대상으로 하고 있다. 방송

12) ④ 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 이용요금의 경우에는 해당 이용약관에 대하여 과학기술정보통신부장관의 승인을 받아야 하며, 승인을 받은 이용약관을 변경하려는 경우에도 또한 같다.
1. 이용약관에서 정하는 최소채널상품(방송사업자·중계유선방송사업자 및 음악유선방송사업자가 제공하는 여러 개의 채널단위로 대가를 받는 유료방송 상품 중 가장 낮은 요금의 상품을 말한다. 이하 같다)의 요금
2. 방송사업자·중계유선방송사업자 및 음악유선방송사업자가 유료방송과 「전기통신사업법」 제2조제11호에 따른 기간통신역무를 제공하는 서비스를 묶어서 판매하는 상품의 요금

13) 홍대식·김정현·채정화·김유례 (2019). <OTT 산업의 급성장에 따른 방송매체산업의 경쟁 상황연구>. 주요산업 시장분석 시리즈 2019-1. 세종: 공정거래위원회



시장경쟁상황평가에서는 OTT 서비스의 경쟁 압박이 높다는 분석이 지속적으로 제기되고, 실제 이용자 이익을 저해하는 부당한 요금 책정이 이루어질 가능성이 적은 상황이다. 그럼에도 시장지배력 보유 여부와 무관하게 모든 유료 방송 사업자를 규제 대상으로 하고 결합상품에 대해 승인제를 유지하는 것은 사업자의 자율성을 제약하고 다양한 상품 출현을 저해하는 효과를 발생시킬 우려가 크다.¹⁴⁾ 이용약관 승인제가 유지되는 동안 유료방송사업자들이 콘텐츠 산업에 대한 재투자와 서비스 개발을 소홀히 하여 경쟁력이 약화되고 OTT 진입에 효과적으로 대응하지 못한 측면이 있음을 고려해야 한다.

또한 편성규제는 규제 실효성이 가장 크지 않은 방송규제 중의 하나로 평가되고 있다. 과도한 의무송출 채널 수로 인해 유료방송사업자의 채널 편성권이 제한되고 있으며 콘텐츠 투자를 하지 않는 공공채널을 의무송출 대상으로 한다는 비판이 지속적으로 제기되고 있다. 이 외에 비실시간 시청이 급증하고 국내 제작 프로그램이 주로 편성되는 상황에서 국내 제작 프로그램 편성 규정, 순수 외주제작 프로그램 편성, 1개국 수입물 규제 등 규제 실효성이 크지 않는 편성규제가 그대로 남아 있다.

광고규제는 방송사의 수익을 제한하는 목적으로 설계된 규제로서 형식적, 내용적 차원에서 촘촘하게 규제가 설계되어 있다. 정부가 방송광고 유형을 7

¹⁴⁾ 김정현·홍대식 (2020). 유료방송시장 경쟁규제의 주요 쟁점 및 개선 방안. <언론과 법>, 19권 2호, pp.163-196.

개에서 3개(프로그램 내/외/기타 광고)로 단순화하며 프로그램 편성시간 당 광고 시간 총량 제한 및 광고 제한 품목을 완화하기로 발표한 바 있다. 하지만 이 완화책만으로 방송광고 수익을 개선할 수 있는 실질적인 효과가 얼마나 있을지 회의적이다. OTT가 본격적으로 광고 요금제를 도입하고 있는 시점에서 시급히 규제 완화가 필요한 영역이다.

마지막으로 「방송법」과 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」(IPTV법)의 금지행위 규정은 입법 당시의 경쟁 상황을 토대로 하여 설계되었기 때문에 현재의 변화된 상황에 대응하지 못하는 한계가 있다. 특히 방송프로그램 제공자로서의 지상파 방송사업자 및 PP와 유료방송사업자 간의 콘텐츠 거래관계에서 발생하는 경쟁 제한적 행위에 대해 기존 금지행위 규정으로는 대응하지 못하는 한계가 있다.¹⁵⁾

4) 이용자 보호 체계의 미비

현재의 「방송법」은 무료 지상파방송을 시청하는 시청자의 권익을 보호하고 시청자 이익을 증진하는 목적으로 설계된 바, 온라인 동영상 서비스 이용자를 보호할 수 있는 체계가 미흡하다. 유료방송 이용자들이 방송과 통신서비스를 같이 이용하는 결합상품 이용자가 많아지면서 기간통신사업자들이 구축한 이용자 보호 시스템을 활용하여 유료방송 이용자의 민원을 해결하는 등 유료방송 서비스의 이용자 보호 체계가 안정적으로 구축되었다.

하지만 온라인 동영상 서비스의 경우 이용자 보호 체계가 미비하고, 가입 및 해지 단계에서 이용자의 이익이 저해되는 사례가 많아지고 있는데 규제 당국인 방송통신위원회를 통해 구제할 수 있는 방안이 많지 않다.¹⁶⁾

다음에서는 신유형 서비스를 포섭하는 시청각미디어서비스(Audiovisual Media Services) 개념을 도입하고 이를 포함한 규제 프레임워크를 제시한 유럽의 「시청각미디어서비스지침」(Audiovisual Media Services Directive, 이하 'AVMDS')의 주요 내용과 캐나다 OTT 서비스 규제 동향에 대해 살펴보고자 한다.

3. 해외 OTT 서비스 규제 동향

¹⁵⁾ 김정현·홍대식 (2020). 앞의 글

¹⁶⁾ 19대 국회에서 제출한 「방송법」 일부개정법률안에 사업의 폐업 및 휴업 신고 시 이용자 보호절차를 강화해야 한다는 조항이 포함되었지만 폐기되었고, 20대 국회에서 제안한 개정안에는 OTT 이용자의 이익을 보호하는 내용이 많지 않다.

먼저 유럽연합(EU)에서는 2010년 제정한 AVMSD를 2018년 개정하면서 시청각미디어서비스를 전통적인 텔레비전, 주문형 비디오, 동영상 공유 플랫폼(Video Sharing Platforms, VSP)을 포괄하는 개념으로 확장했다.¹⁷⁾ AVMSD는 전송방식과 관계없이 실시간 미디어 서비스에 대해 동일한 수준으로 규제가 필요하다는 인식을 토대로 하며,¹⁸⁾ OTT 서비스의 형태나 성격이 방송과 큰 차이가 없다고 인식하고 정책 방향을 전환한 것이라 볼 수 있다.¹⁹⁾

AVMSD가 지향하는 정책 목적은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫째, 유럽 내 시청각미디어 서비스의 단일 시장을 형성하여 시장의 투명성과 예측 가능성을 보장하는 동시에 진입장벽을 낮추는 경제적 목적이 있다. 둘째, 정보의 자유, 의견의 다양성과 미디어 다원주의 보장, 유럽 시청각미디어서비스의 제작과 유통, 중소 독립 제작사 보호, 소비자(특히 미성년자) 보호, 시각·청각 장애인 보호와 미디어 교육 증진 등과 같은 공익적 목적이다.²⁰⁾

이를 위해 AVMSD 제13조에 근거하여 VOD 사업자는 제공 프로그램 목록 중 30% 이상을 유럽 제작물로 의무 제공해야 하며,²¹⁾ 또한 제14조에 VOD 사업자의 제작 투자 의무를 규정하면서 방송사 수준의 편성규제를 시행하고 있다. 이는 미국 OTT 서비스의 콘텐츠 점유율이 높아지면서 유럽 내 방송콘텐츠 산업을 보호하기 위한 것이라 할 수 있다.²²⁾ 뿐만 아니라 OTT 사업자에게 세금, 발전기금, 망 사용료 등 재정적 부담을 부과하는 대책을 마련하였다.²³⁾

한편 프랑스는 자국 문화 보호와 증진을 위한 문화정책의 일환으로 선형 방송 서비스에 대한 프랑스산 시청각 작품의 제작 투자 의무를 지우고 있는데, 투자 의무 수준이 유럽 내에서 가장 높다. 비선형 서비스 사업자에게도 선형 서비스 사업자와 거의 동일한 수준의 참여를 요구하는데, 서비스 범주 유형에 따라 매출액이 1천만 유로 이상인 사업자에게 유럽 작품 제작에 매출

17) Directives, Directive(EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 Nov. 2018

18) 김여라 (2018). 인터넷동영상서비스(OTT)의 「방송법」 편입 관련 법제 동향 및 주요 쟁점. <KISO 저널>, 33권, pp.16~21.

19) 권형돈 (2019). 헌법상 방송 개념과 OTT 서비스의 「방송법」적 규제의 정당성. <언론과 법>, 18(1), pp.1~36.

20) 김광재 (2020). EU 2018 시청각미디어서비스 지침 개정의 의미와 주요 내용. <미디어이슈&트렌드>, Vol.28, pp.84~95.

21) 김현경 (2022). 글로벌 OTT 규제 동향 및 시사점 : 캐나다 온라인 스트리밍법(The Online Streaming Act)을 중심으로. <KISO 저널>, 52권, 30~34

22) KCA (2018). 유럽연합의 시청각 미디어 서비스 지침 개정과 콘텐츠 쿼터제가 갖는 함의. <트렌드 리포트>, July, URL: <https://welcon.kocca.kr/ko/info/trend/1933073>

23) 김여라 (2018). 앞의 글



의 12%~26%까지 투자를 의무화하고 있다.²⁴⁾ 또한 20개 이상의 영화/영상 작품을 서비스하는 사업자는 카탈로그(catalogue)에 항상 60% 이상의 유럽 제작물, 40% 이상의 프랑스어 표현 제작물을 보유하여야 하며, 홈페이지에도 상당한 비율로 유럽 작품과 프랑스어 작품을 개시하여야 한다.²⁵⁾ 내용 규제 측면에서도 온라인 동영상 서비스에 대해 소수자 보호, 인격 보전, 문화적 다양성 측면에서 방송사업자와 유사한 규제를 하고 있다. 2021년 7월 1일 시행된 새로운 법령(décret)에 따라 넷플릭스는 부가세(20%) 납부, 프랑스 매출의 5.15% 세금 납부, 유럽작품에 대한 제작 투자(연매출의 25%) 등의 의무 사항을 준수해야 한다.²⁶⁾

회원국이 아닌 영국의 오프콤(Ofcom)은 혐오 발언, 선정적 내용, 청소년에 대한 부적절한 표현, 광고에 대해 일반 인터넷 사업자에 비해 엄격한 규제를 하고 있으며, 비실시간 서비스도 텔레비전과 유사한 서비스로 인식한다.

2018년 개정 이후 유럽 회원국의 2/3 정도가 AVMSD를 자국 법에 반영하였으나 스페인, 이탈리아 등 9개 회원국은 국내법으로 반영하지 못한 상태이다. 자국 유럽 내 각국의 미디어 환경이 다른 데다,²⁷⁾ 시청각미디어서비스 개

24) 김광재 (2020). 앞의 글

25) 송영주 (2017). 유럽연합 회원국의 시청각미디어서비스 지침 이행 사례를 통해 본 신유형 방송 서비스 규제의 한계. <미디어경제와 문화>, 155권 3호, pp.47-85.

26) 김현경 (2022). 앞의 글

27) 송영주 (2017). 앞의 글

념이 모호하고, 신규 서비스에 대한 규제가 실행 가능성이 크지 않으며, 개별 국가의 법체계, 정부 조직 구조, 이해 당사자들의 규모 등 요인이 복합적으로 작용하여 국내 법 도입이 지연되는 것으로 볼 수 있다.²⁸⁾

이후 유럽연합집행위원회(EC)는 프로그램의 원산지 규정과 VSP에 대한 판별 기준을 담은 가이드라인을 2020년 7월 발표했다. 이 가이드라인에는 VSP와 유럽 작품의 의무 범위에 대한 해석, 그리고 소셜 미디어 및 온라인 플랫폼에 대한 책무를 명확히 규정하는 내용이 포함되어 있다. 인스타그램(Instagram)과 같이 동영상을 공유하는 기능이 있지만 소셜네트워크서비스(SNS)가 주된 속성인 서비스를 VSP로 보아야 할지 경계가 모호하다는 우려가 있어 (1) 시청각 콘텐츠와 서비스의 주요 경제 활동 간의 관계 (2) 서비스에서 사용 가능한 시청각 콘텐츠의 양적 및 질적 관련성 (3) 시청각 콘텐츠의 수익 창출 가능성 (4) 시청각 콘텐츠의 가시성 또는 매력을 향상하기 위한 도구의 가용성 등을 고려하여 VSP를 분류하도록 권고했다. 원산지 규정과 관련해서는 단편보다 에피소드(episode)가 많은 시리즈물을 유럽산 저작물로 채우는 것을 방지하기 위해 전체 시리즈가 아닌 개별 시즌을 하나의 타이틀로 간주한다고 설명하고 있다.²⁹⁾

또한 AVMSD는 회원국의 규제 당국에게 유럽 콘텐츠에 대한 재정 기여 의무를 부과할 수 있도록 하였는데, 가이드라인에서 다른 회원국에 설립된 VOD(Video-On-Demand) 사업자에 대해서 회원국이 자국 내에서 발생하는 매출이나 이익에 대해 세금이나 기금 또는 그에 상응하는 투자 의무를 부여할 수 있다고 설명하고 있다. 다만 다른 회원국에 설립된 VOD 제공자에게 재정적 기여 의무를 적용할 때는 국내 사업자와의 비차별 원칙을 존중해야 한다는 전제 조건을 달았다.

AVMSD를 법률에 담은 국가들도 규제 당국의 제재 수단 확보와 권한 확대를 위해 추가적인 법률 제정 및 정부 조직 개편을 진행하고 있다. 특히 프랑스의 경우 시청각최고위원회(CSA)와 인터넷 상의 권리보호 및 배포를 위한 고등기관을 합병할 예정인데 이 새로운 기관은 시청각 및 디지털 콘텐츠의 전 분야에 걸쳐 권한을 행사할 것으로 보인다.³⁰⁾

28) 천혜선 (2022). 미디어산업 지형 전환에 따른 규제 프레임워크 개편 : 유럽 AVMSD의 입법현황과 후속 조치의 의미. <Media Issue & Trend>, KCA, Vol. 48, pp.14-25.

29) 천혜선 (2022). 앞의 글

30) 천혜선 (2022). 앞의 글

또한 미국과 인접한 캐나다는 2023년 「온라인 스트리밍법」(Online Streaming Act)을 제정하여 온라인 스트리밍 서비스를 방송법 규제 대상으로 포함시켰으며, 캐나다 라디오텔레비전통신위원회(CRTC)가 규제 및 감독 권한을 갖게 되었다. 주요 내용은 EU의 AVMSD와 유사한 내용이 포함되었다. 넷플릭스(Netflix), 아마존 프라임(Amazon Prime), 디즈니+(Disney+), 유튜브(YouTube)와 같은 기금에 일정 금액을 납부하여 캐나다 콘텐츠 제작을 지원해야 하며, 해당 플랫폼에서 일정량의 캐나다 콘텐츠를 제공해야 하고, 검색 용이성을 향상시켜 적극 홍보해야 한다. 또한 기업 재무, 광고 수익, 프로그램 지출액 등의 자료를 CRTC가 요구하면 제출해야 한다.³¹⁾ 캐나다의 「온라인 스트리밍법」은 구독형 VOD(SVOD), 광고 기반 VOD(AVOD)를 구분하지 않고 모든 스트리밍 플랫폼을 대상으로 하고 있다.

4. 통합미디어법의 입법 과제 및 정책 방향

그동안 국내에서 이루어진 방송 규제체계는 1998년 방송개혁위원회를 통한 ‘통합방송법’ 제정과, 2006년 총리실 산하로 방송통신융합추진위원회를 설치하여 융합 추세에 대한 대응 및 ‘인터넷멀티미디어방송사업법’ 제정 방안의 도출 성과 이후 현재까지 개편이 이루어지지 못하고 있다. 2008년 이후 16년의 시간이 지난 현재 국내외 방송시장의 구조가 현격히 달라지면서 방송법제 및 규제체계에 대한 개편 논의는 적지 않게 이루어져왔지만 실질적인 성과를 거두지 못하고 있다.³²⁾ 향후 통합미디어법의 입법 과정에서 다음과 같은 쟁점이 심도 깊게 다루어질 필요가 있을 것이다.

1) 서비스 분류

새로운 미디어를 규제의 틀 안으로 포섭하기 위해서는 서비스 분류체계와 시청각미디어 서비스에 적용 가능하고 실효성이 있는 규제에 대한 논의가 필요하다.³³⁾ 온라인 동영상 서비스를 기존의 방송 규제체계에 포함시키는 것은 적당하지 않지만 지금처럼 부가통신역무의 영역에 남겨두기에는 미디어산업

31) 김형희 (2023). 캐나다 OTT 서비스 규제 동향 : 온라인 스트리밍법의 주요 내용을 중심으로. <KISDI Perspectives>, July No.1, pp.1-7.

32) 이종관 (2023). 방송영상 산업 발전을 위한 통합미디어법제 제정 방향 및 바람직한 미디어혁신위원회의 역할. <방송문화>, pp.7-26.

33) 천혜선 (2022). 앞의 글



에서 차지하는 중요성이나 영향력이 커지고 있는 것이 사실이다.³⁴⁾

미디어서비스를 분류하기 위해 우선적으로 정책 목적(경쟁 활성화, 공익성, 이용자 보호 등)을 설정하고 서비스의 제공 방식, 사업자의 규모, 그리고 서비스의 영향력에 따라 규제 수준을 차등화 하는 방안을 고려할 수 있다.³⁵⁾

하지만 OTT 플랫폼의 서비스 제공 방식에 따라 분류하는 것은 간단하지 않다. 수많은 OTT들에 실시간 콘텐츠 편성 여부, 오리지널 콘텐츠 자체 제작 비율이나 편성 권한의 차이가 있다. 하지만 이를 기준으로 서비스를 분류하고 규제를 차등화 하는 것은 바람직하지 않다. 실시간 콘텐츠 편성이나 오리지널 콘텐츠 제작, 그리고 편성 권한의 보유 여부는 언제든지 기업의 전략에 따라 변동가능하기 때문이다.

최근 글로벌 OTT는 광고 요금제를 도입하면서 실시간 광고 유치를 위해 스포츠 중계권을 확보하여 제공하기 시작했으며, 실제 가입자 확보 및 광고주 유치에 성공하고 있다. 또한 국내외 OTT는 다른 OTT와 차별화하기 위해 오리지널 콘텐츠 제작 경쟁을 하였지만 과도한 콘텐츠 수급 비용으로 인해 오리지널 콘텐츠 제작을 줄이고 라이선싱권(Licensing) 구입비율을 늘리고 있다. 유튜브는 대다수 이용자들이 콘텐츠를 무료로 시청하는 대신 광고를 보고 있지만, 프리미엄(premium) 서비스에 가입해 유료로 이용하는 가입자가 증가

34) 선지원 (2022), 인터넷 동영상 서비스 규제를 둘러싼 법적 쟁점. <언론과 법>, 21(1), pp.39-71.

35) 이부하 (2021), OTT 서비스 등 새로운 미디어서비스에 대한 입법정책. <법과 정책연구>, 21(3), pp.3-27.

해 하이브리드 비즈니스 모델(Biz Model)을 운영하고 있다. 이에 제공 콘텐츠의 특성이나 실시간 편성 여부에 따른 서비스의 분류는 기존 방송 규제체계를 따른 방식과 유사한 결과를 초래할 것으로 예상된다.

또한 사업자의 규모나 영향력을 기준으로 하여 시장 영향력이 큰 사업자를 사전에 지정하여 규제 수준을 차등화 하는 것은 사후 규제를 중심으로 규제 패러다임을 전환하는 것과 부합하지 않으며 서비스 혁신을 가로막고, 소비자 이익에 저해하는 결과를 초래할 수 있어 신중한 검토가 필요하다.

2) 규제 수준

OTT와 기존 방송사업간 규제 수준의 균형을 맞추기 위해서는 정부 규제 수준을 최소한으로 하고 업계 자율규제 체계를 구축해야 할 것이다.

개방형 인터넷망을 사용하여 제공하는 OTT서비스(실시간, VOD, VSP)는 부가통신서비스에 해당하여 가장 낮은 수준의 규제를 적용받는다. 즉, OTT 서비스에는 신고에 의한 진입, 내용심의(청소년유해정보, 불법정보), 광고규제(거짓·과장의 표시·광고, 기만적인 표시·광고, 부당하게 비교하는 표시·광고, 비방적인 표시·광고), 금지행위, 이용자보호 등의 규제가 적용된다. 반면, 소유/겸영규제, 광고시간, 요금규제, 편성규제, 제작물규제, 장애인지원, 자료 제출, 재난방송 등은 적용되지 않는다.

‘통합미디어법’에서는 기존 방송사업과 OTT 모두 사전규제 및 행위규제를 최소화해야 한다. 단지 어떤 비즈니스 모델로 운영하는지 현황 파악을 할 수 있는 정도로, 신고제로 진입규제를 설정하는 것이 바람직하다. EU의 「시청각 미디어서비스지침」과 캐나다 「온라인 스트리밍법」에서 지향하는 정책 목표를 알 수 있는 부분은 진입규제 및 소유규제와 같은 구조적 규제를 하지 않는다는 점이다.

대신 미디어 다원주의와 자국의 콘텐츠 제작과 유통을 위해 일정 기금을 납부하게 한다. 관할권이 다르더라도 해당 국가에서 서비스를 제공하여 매출이 발생하면 기금을 납부하게 하며, 사회문화적 차원에서 중소 독립 제작사 보호, 소비자 보호(특히 청소년과 사회적 약자의 이익 보호), 장애인 보호, 차별 금지, 미디어 교육 증진과 같은 공공성·공익성을 강조한다. 즉 유료방송사업자 뿐만 아니라 OTT 사업자도 독립 제작사가 만든 콘텐츠를 부분적으로 제공하게 하고, 시청각 장애인들의 콘텐츠 접근성을 높일 수 있는 장치를 마



련해야 함을 의미한다.

무엇보다도 요금을 지불하고 이용하는 SVOD 서비스에 대해 가입, 이용, 해지 단계에서 이용자 이익을 저해하지 않도록 충분히 정보를 제공하고, 피해가 발생했을 때 이를 즉각적으로 해결하고 보상할 수 있는 시스템을 갖추도록 해야 하는데, 해외 OTT 사업자에 대한 규제 실효성을 가질 수 있어야 한다.

하지만 OTT에 대한 사후규제 수준이나 내용규제는 OTT의 영향력과 미디어 수용 환경을 고려하여 신중하게 설계하고³⁶⁾ 기본적으로 업계 자율규제를 도입할 필요가 있다.


3) 기존 방송 서비스의 공·민영 체계 구분

OTT 플랫폼의 콘텐츠 경쟁력은 빠른 속도로 상승하고 있으며 서비스 혁신 속도와 새로운 비즈니스 모델의 개발도 매우 빠르게 진행되고 있다. 기존 방송사업자의 경우, 무엇보다 공영방송과 민영방송을 구분하고 이들에 대한 규제 체계를 차별화할 필요가 있다.

먼저 공영방송에게 공적 재원을 충분히 지원하여 방송의 공공성 및 공익성을 수행하게 하며, 공영방송을 별도로 규율하는 입법을 통해 방송의 공적 책

36) 김태오 (2023). 디지털시대의 방송과 규제법: 방송 진입규제의 정당성을 중심으로. <경제규제와 법>, 16(2), pp.107-132.

임 및 독립성을 확보하는 안을 적극적으로 검토해야 할 것이다.

대신 민영방송과 유료방송 사업자들에게 부여되는 공적 책무를 완화해주고 경쟁력 확보와 이용자 후생을 증대할 수 있도록 규제 패러다임을 변화시킬 필요가 있다.³⁷⁾ 기업으로서 이윤을 추구하고 투자를 적극적으로 실현하면서 방송의 책임을 다할 수 있는 규제 체계의 변화가 필요하다. 더 나아가 종편, 보도, 홈쇼핑 PP의 승인제를 완화할 필요가 있다. 방송콘텐츠의 제작과 유통 방식이 근본적으로 바뀐 상황에서 보도기능이 여론에 미치는 영향력에 대한 우려 때문에 승인제를 유지하는 것은 더 이상 정당성이 크지 않다. 보도의 객관성과 공정성에 대한 우려는 사후 심의 규제를 통해, 그리고 TV 홈쇼핑을 통한 전자상거래로 인해 소비자 피해가 우려된다면 인적·물적 조직의 구성을 요건으로 추가하는 방식을 통해 개선할 수 있을 것이다.³⁸⁾ 

37) 박중수 (2023), 앞의 글

38) 김태오 (2023), 앞의 글

03

포털 뉴스서비스 법제화에 대한 쟁점과 방향

김위근 퍼블리시 최고연구책임자, 언론학박사



1. 포털 뉴스 서비스의 개요

우리 뉴스생태계의 핵심 특징은 소위 포털사이트(portal site)¹⁾의 영향력이 막강하다는 것이다. 포털사이트는 뉴스 생산, 유통, 소비라는 일련의 과정에서 뉴스 유통을 장악함으로써 언론 권력을 획득했다. 포털사이트에서 뉴스서비스는 트래픽을 발생시키고 유지하는 주요 수단이다. 이는 수많은 언론사가 뉴스를 공급하고 있기에 가능하다. 포털사이트의 서비스 중 뉴스콘텐츠를 한 곳에 모아 놓은 포털 뉴스서비스²⁾는 뉴스 네트워크 허브로 작동한다. 포털 뉴스서비스에 게재된 뉴스콘텐츠를 포털 뉴스(portal news)로 부를 수 있다(김위근·황용석, 2020, pp.1-2).

우리나라 포털 뉴스서비스 역사의 출발은 1998년 미국계 기업인 야후코리아(Yahoo! KOREA)가 언론사로부터 뉴스를 공급받아 메인페이지에 뉴스 박스를 배치한 때로 거슬러 올라간다. 하지만 당시 뉴스서비스는 주요 서비스가 아니었고, 이를 통한 뉴스 소비 역시 많지 않았다. 따라서 포털 뉴스서비스는 2000년 네이버(Naver)가 제휴 언론사의 뉴스를 시간대에 따라 보여주는 ‘네이버 뉴스’ 서비스와 뉴스에 대한 통합 검색 서비스를 제공하면서부터 본격적으로 시작된 것으로 보는 것이 더 합당하다. 2014년 10월 카카오(Kakao)와 합병한 다음(Daum)은 2003년 ‘미디어다음’을 출범시키면서 뉴스서비스를 제공하기 시작했다. 2005년 이후부터는 포털 뉴스서비스의 이용자 규모가 언론사닷컴들이나 인터넷언론사들을 압도했다.

이후 지금까지 약 20년 동안 포털 뉴스서비스는 우리 뉴스생태계를 장악해 왔다. 이는 여러 통계에서 확인할 수 있다. 한국언론진흥재단의 <2023 언론수용자 조사>에 따르면, 매체별 뉴스 이용에서 포털(69.6%)은 텔레비전(76.2%)과 함께 압도적인 비율을 보였다(그림 1).³⁾

특히 20대(포털 81.9%, 텔레비전 44.6%)와 30대(포털 88.0%, 텔레비전 62.4%)의 포털을 통한 뉴스 이용은 텔레비전을 크게 상회하는 것으로 나타났다(표 1). 한편 포털 뉴스 이용자 중 ‘네이버’ 이용률은 92.1%에 달했다. 그리고 ‘다음’은 23.1%, ‘구글(Google)’은 14.3%다(한국언론진흥재단, 2023a,

1) 포털사이트는 ‘인터넷 이용자의 편익을 위해 한 인터넷 공간에 콘텐츠와 서비스를 집적시킬 뿐만 아니라 미디어와 플랫폼을 연결시킨 통합 웹사이트’로 정의할 수 있다(김위근·황용석, 2020, p.1).

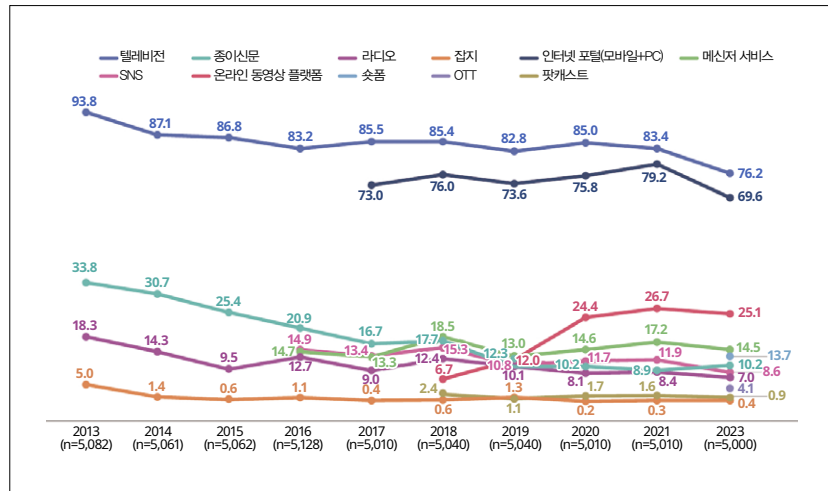
2) 우리나라는 포털 뉴스서비스라는 용어가 일반화돼 있지만, 국제적으로 널리 쓰이지는 않는다. 이 같은 서비스는 뉴스·콘텐츠 애그리게이터(news or contents aggregator), 디지털정보매개자(digitalintermediary), 또는 양면시장 이론에 기반을 둔 뉴스 플랫폼(news platform) 등 다양한 용어로 불려 왔다(이재진·황용석·박경신, 2015).

3) 2021년 포털을 통한 뉴스 이용률이 79.2%였던 것을 감안하면, 2년 사이에 이용률은 크게 감소했다고 할 수 있다. 이는 OTT나 숏폼(short form) 등 최근 새롭게 등장한 매체의 영향으로 보인다.

p.101). 최근 부침이 있다고는 하지만 여전히 우리나라 뉴스생태계에서 포털 뉴스서비스의 위상은 절대적이다.⁴⁾

[그림 1] 매체별 뉴스 이용률 추이(2013~2023년)

(단위: %)



주: 질문 문항은 “지난 1주일 동안 ○○를 통해 뉴스/사자정보를 이용하셨습니다?”임
출처: 한국언론진흥재단, 2023a, p.18

[표 1] 매체별 연령대에 따른 뉴스 이용률

(단위: %)

	사례수	텔레비전	종이신문	라디오	잡지	인터넷 포털(모바일+PC)		매신저 서비스	SNS	온라인 동영상 플랫폼	숏폼	OTT 서비스	팟캐스트	
						모바일	PC							
전체	(5,000)	76.2	10.2	7.0	0.4	69.6	68.6	13.9	14.5	8.6	25.1	13.7	4.1	0.9
20대	(789)	44.6	3.0	2.3	0.4	81.9	81.2	23.3	21.2	16.0	30.8	20.5	6.7	1.4
30대	(772)	62.4	8.0	5.2	0.6	88.0	86.7	22.5	23.8	17.8	34.5	22.1	8.9	2.4
40대	(905)	82.4	8.8	10.1	0.5	80.7	79.5	17.7	18.2	8.4	29.0	17.8	4.4	1.0
50대	(973)	86.0	13.6	8.9	0.5	73.8	72.7	10.0	11.2	4.9	26.7	12.2	3.2	0.4
60대이상	(1,560)	89.1	13.7	7.3	0.3	45.4	44.3	5.1	6.3	2.6	14.3	4.6	0.9	0.3

주: 질문 문항은 “지난 1주일 동안 ○○를 통해 뉴스/사자정보를 이용하셨습니다?”임
출처: 한국언론진흥재단, 2023a, p.20

4) 참고로, 2022년 언론산업 매출액은 약 10조 7,138억 원으로 추정됐다. 여기에서 종이신문은 약 3조 6,703억 원, 주간신문은 약 5,260억 원, 방송은 약 5조 8,877억 원, 뉴스통신은 약 3,238억 원, 인터넷신문은 약 8,319억 원이었다(한국언론진흥재단, 2023b, p.107). 2022년 네이버의 연간 매출액은 약 8조 2,201억 원, 카카오는 약 7조 1,071억 원으로 두 기업의 매출액 합은 약 15조 3,272억 원이었다. 이는 같은 해 언론사 전체 매출액보다 43.1%나 많은 수치다. 뉴스서비스를 운영하는 포털 기업들에 비해 언론산업 규모가 훨씬 작음을 알 수 있다. 2023년 네이버의 연간 매출액은 약 9조 6,706억 원, 카카오는 약 8조 1,060억 원으로 이들의 합은 약 17조 7,766억 원이다. 최근 몇 년 동안 언론산업 전체 매출액이 연간 10조 원 정도였던 것을 감안하면, 2024년에는 네이버 한 기업의 매출액이 언론산업 전체보다 거의 같거나 많을 것으로 전망된다.

2. 관련 법 규정의 미비

우리나라는 2005년부터 포털 뉴스서비스를 법으로 규정한다. 이는 포털 뉴스서비스의 영향력을 명백히 방증하는 것이다. 「신문 등의 진흥에 관한 법률」(이하 '신문법') 제2조(정의) 제5호의 '인터넷뉴스서비스'에 포털 뉴스서비스가 속한다. 여기에서 인터넷뉴스서비스란 「신문, 인터넷신문, 「뉴스통신진흥에 관한 법률」에 따른 뉴스통신, 「방송법」에 따른 방송 및 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」에 따른 잡지 등의 기사를 인터넷을 통하여 계속적으로 제공하거나 매개하는 전자간행물」을 말한다. 다만, 동법 동조 제2호의 인터넷신문 및 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조 제1호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것⁵⁾은 제외하고 있다.

동법 동조 제6호는 인터넷신문서비스사업자를 “제5호에 따른 전자간행물을 경영하는 자”로 규정하고 있다. 동법 제10조(인터넷뉴스서비스사업자의 준수사항)에 따르면, 인터넷뉴스서비스사업자는 “기사배열의 기본방침이 독자의 이익에 충실하도록 노력하여야 하며, 그 기본방침과 기사배열의 책임자를 대통령령으로 정하는 바에 따라 공개”해야 할 의무(제1항), “독자적으로 생산하지 아니한 기사의 제목·내용 등을 수정하려는 경우 해당 기사를 공급한 자의 동의를 받아야” 할 의무(제2항), “제공 또는 매개하는 기사와 독자가 생산한 의견 등을 혼동되지 아니하도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 구분하여 표시하여야” 할 의무(제3항), “제공 또는 매개하는 기사의 제목·내용 등의 변경이 발생하여 이를 재전송받은 경우 인터넷뉴스서비스사업자의 인터넷홈페이지에 재전송받은 기사로 즉시 대체하여야” 할 의무(제4항)가 있다.

따라서 포털 뉴스서비스는 이 규정의 규제를 받는다. 즉 인터넷신문 등은 생산자로서 언론의 범주로 규율하고, 매개자 역할을 하는 인터넷뉴스서비스를 이로부터 분리해 별도의 규제를 하고 있는 것으로 볼 수 있다(이재진·황용석·박경신, 2015). 이처럼 우리나라 신문법은 인터넷에서 뉴스 유통을 전문으로 하는 포털 뉴스서비스를 뉴스 매개 전문 미디어로 인정한다. 법에 의한 규정은 규제의 가능성을 항상 내포한다. 인터넷뉴스서비스인 포털 뉴스서비스도 마찬가지다. 하지만 법 규정에 의해 '언론의 자유와 같은 뉴스미디어로서의 권리 역시 보장받는다. 따라서 포털 뉴스서비스는 뉴스미디어로서 특히 뉴스 유통과 관련된 사회적 책무를 다해야 하는 막중한 의무를 가지게

5) 「신문 등의 진흥에 관한 법률 시행령」 제3조(인터넷뉴스서비스 제외 대상) 법 제2조 제5호 단서에서 “대통령령으로 정하는 것”이란 「전기통신사업법」에 따른 부가통신사업자가 아닌 자가 인터넷을 통하여 언론의 기사를 계속적으로 제공하거나 매개(媒介)하는 전자간행물을 말한다.

되는 것이다(김위근, 2014, p.9). 이 점이 포털 뉴스서비스의 뉴스 유통 관련 내부 정책이 중요한 이유다.

「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」(이하 ‘언론중재법’)에서도 포털 뉴스서비스 사업자는 ‘인터넷뉴스서비스사업자’로 분류돼 규제받고 있다. 동법 제2조(정의) 제1호에서 ‘언론’을 “방송, 신문, 잡지 등 정기간행물, 뉴스통신 및 인터넷신문”으로 규정한다. 제18호에서는 “언론의 기사를 인터넷을 통하여 계속적으로 제공하거나 매개하는 전자간행물”로 ‘인터넷뉴스서비스’를 정의한다. 이처럼 언론중재법은 기본적으로 생산자인 ‘언론’과 배포자 또는 매개자로서 ‘인터넷뉴스서비스’를 구분해 정의하고 있다. 포털 뉴스서비스 사업자는 인터넷뉴스서비스사업자로서 언론중재법의 적용을 받고 법상 각 제도의 당사자가 되며,⁶⁾ 특칙으로 기사 제공 언론사에게 이를 알려줄 의무 등을 부담한다.⁷⁾

정치 관계법인 「공직선거법」 제8조의5(인터넷선거정보도심의위원회) 제1항에서 ‘인터넷언론사’는 “제2조(정의)제4호에 따른 인터넷신문사업자 그 밖에 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파할 목적으로 취재·편집·집필한 기사를 인터넷을 통하여 보도·제공하거나 매개하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자와 이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자”로 규정하고 있다. 따라서 매개자인 포털 뉴스서비스도 「공직선거법」에서 언론으로서 규제받는다.

이와 같이 포털 뉴스서비스에 대한 각종 법 규정에도 불구하고, 포털 뉴스서비스의 현실이 제대로 반영되고 있다고 보기 어렵다. 사회 현상이 나타난 후 일정 시간이 지난 다음 만들어지는 것이 법제도다. 2005년 당시 포털

6) 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제14조(정정보도 청구의 요건) ① 사실적 주장에 관한 언론보도등이 진실하지 아니함으로 인하여 피해를 입은 자(이하 “피해자”라 한다)는 해당 언론보도등이 있음을 안 날부터 3개월 이내에 언론사, 인터넷뉴스서비스사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송사업자(이하 “언론사등”이라 한다)에게 그 언론보도등의 내용에 관한 정정보도를 청구할 수 있다. 다만, 해당 언론보도등이 있는 후 6개월이 지났을 때에는 그러하지 아니하다. ② 제1항의 청구에는 언론사등의 고의·과실이나 위법성을 필요로 하지 아니한다. ③ 국가·지방자치단체, 기관 또는 단체의 장은 해당 업무에 대하여 그 기관 또는 단체를 대표하여 정정보도를 청구할 수 있다. ④ 「민사소송법」상 당사자능력이 없는 기관 또는 단체라도 하나의 생활단위를 구성하고 보도 내용과 직접적인 이해관계가 있을 때에는 그 대표자가 정정보도를 청구할 수 있다.

7) 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제17조의2(인터넷뉴스서비스에 대한 특칙) ① 인터넷뉴스서비스사업자는 제14조 제1항에 따른 정정보도 청구, 제16조 제1항에 따른 반론보도 청구 또는 제17조 제1항에 따른 추후보도 청구(이하 “정정보도청구등”이라 한다)를 받은 경우 지체 없이 해당 기사에 관하여 정정보도청구등이 있음을 알리는 표시를 하고 해당 기사를 제공한 언론사등(이하 “기사제공언론사”라 한다)에 그 청구 내용을 통보하여야 한다. ② 제1항에 따라 정정보도청구등이 있음을 통보받은 경우에는 기사제공언론사도 같은 내용의 청구를 받은 것으로 본다. ③ 기사제공언론사가 제15조 제2항(제16조 제3항 및 제17조 제3항)에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따라 청구에 대하여 그 청구의 수용 여부를 청구인에게 통지하는 경우에는 해당 기사를 매개한 인터넷뉴스서비스사업자에게도 통지하여야 한다.

뉴스서비스와 약 20년이 지난 지금의 포털 뉴스서비스는 사회적 영향력에서 큰 차이가 있다. 뉴스를 제공하는 언론사도 크게 늘었다. 또한 투입되는 기술이 다르며, 내용과 형식도 다르다. 소셜미디어(social media), 동영상서비스 등으로 외연을 확장하고 있는 포털사이트의 움직임에 감안하면, 현재 인터넷뉴스서비스에 대한 법 규정은 장차 현실의 극히 일부만을 설명할 가능성이 높다. 따라서 뉴스 플랫폼으로 진화하고 있는 포털 뉴스서비스에 대한 새로운 법 규정과 구역 획정이 절실하다.⁸⁾ 여기에는 국내법 적용을 위한 해외 포털 뉴스서비스에 대한 명확한 규정도 포함되어야 한다.

3. 법제·정책 및 자율규제의 쟁점

정의, 범위 등 규정의 현실성이 확보되지 않은 상황에서 논의되는 포털 뉴스서비스에 대한 법·정책은 매우 혼란스러울 수밖에 없다. 포털 뉴스서비스에 대한 자율규제 영역도 마찬가지다. 지난 20년 동안 물론 오해도 있었지만, 포털 뉴스서비스의 불공정성, 편향성 등에 대한 비판과 우려는 끊임없었다. 이러한 비판과 우려 중에는 근거가 있는 것도 적지 않았다. 포털 뉴스서비스에 대해 지적되는 여러 문제를 해결하기 위해 법·정책 및 자율규제 방안이 제시되기도 했다([표 2]). 하지만 포털 뉴스서비스의 현실은 여전히 많은 개선이 요구된다.

포털 뉴스서비스에 기반을 둔 우리 뉴스생태계는 언론사, 플랫폼, 이용자, 제도 차원에서 구조적 문제가 심화되고 있는 상황이라고 할 수 있다. 언론사 차원의 문제는 언론사의 포털 의존과 종속 심화, 포털과 언론사 간 불공정 거래, 뉴스콘텐츠의 대가 산정 등이, 플랫폼 차원은 포털 알고리즘의 불투명성, 아웃링크(outlink) 도입과 의무화, 뉴스 이용자 데이터 공유 등이 대표적이다. 이용자 차원의 문제는 뉴스 소비의 양극화, 저널리즘의 질적 저하 등이, 제도 차원은 포털 뉴스서비스의 법적 지위, 뉴스제휴평가위원회의 문제, 지역 언론사 제휴의 문제 등이 지적된다(유승현, 2023, pp.51-52). 이러한 문제는 어느 하나 해결되지 않고 계속 논란을 일으키며 누적되고 있다.

입법부와 행정부는 포털 뉴스서비스의 변화에 대응하고 논란을 해소하기 위해 수많은 법제도와 정책을 개발하고 발의했다([표 2] 참조). 이러한 법제

8) 등록된 인터넷뉴스서비스는 2020년 299개, 2021년 307개, 2022년 289개, 2023년 300개, 2024년 298개로, 2020년대를 들어 300개 안팎을 유지하고 있다(문화체육관광부 정기간행물 등록관리시스템). 이 데이터를 보면 일반적으로 생각하는 소위 포털 뉴스서비스 이외에 훨씬 더 많은 것이 인터넷뉴스서비스로 등록돼 있다는 것을 알 수 있다. 이렇게 되면 포털 뉴스서비스에 대한 법 적용과 집행에 혼란이 있을 수밖에 없다. 입법 취지에 맞는 법 정비도 필요하다.



도 및 정책이 포털 뉴스서비스의 품질을 개선하는 데 어느 정도 도움이 된 것은 사실이다. 하지만 첨단 미디어 기술 발전에 의한 포털 뉴스서비스 변화를 법제도 및 정책이 따라가기는 역부족이다. 특히 최근 디지털 대전환(digital transformation)에 따라 적극적으로 도입이 시작되고 있는 인공지능(AI), 클라우드(cloud), 블록체인(blockchain) 등 소위 웹(web) 3.0 기술은 기존 행정 및 규제 패러다임을 완전히 바꿔놓을 것이다. 이는 행정 및 규제의 명확성, 정확성, 효율성을 근본적으로 고민하게 만든다. 최근 발의됐던 댓글 매크로(macro) 방지 법안, 악성 댓글 규제 법안, 알고리즘(algorithm)의 편향·불투명성에 대한 법안, 허위조작정보 규제 법안 등 포털 뉴스서비스 관련 법 개정안의 단기간 실현이 쉽지 않은 이유다.

포털 뉴스서비스에 대한 자율규제 방안도 여럿 제안됐으며 현재 운영되고 있다(표 2 참조). 대표적인 것으로 2023년부터 운영되지 않고 있는, 2015년 10월 출범한 ‘네이버·카카오 뉴스제휴평가위원회’(이하 ‘뉴스제휴평가위원회’)가 있다. 뉴스제휴평가위원회는 언론매체의 포털 뉴스서비스 입점 및 퇴출과 관련한 본격적인 공개형 자율규제기구라는 의미를 갖는다. 어부징(abusing) 문제의 해결 등 긍정적 효과도 분명히 있었다. 하지만 뉴스제휴평가위원회는 네이버와 카카오의 제안을 언론사업자 단체 등이 수용해 구성됐지만, 기본적 협약 등 법적 근거가 없었다. 그리고 뉴스제휴평가위원회는 제휴 대상의 적절성에 대해서만 심의를 하고 있어 역할이 제한적이었다. 포털 뉴스서비

스의 개선에 포털 사업자들이 제휴 계약을 통해 확보한 뉴스콘텐츠를 서비스하는 방식은 사기업의 영업 행위에 해당하지만, 사회적으로 미치는 영향이 크고 논쟁 대상이 될 수밖에 없었다.

[표 2] 포털 뉴스서비스의 법·정책 및 자율규제 변천

시기	법·정책	자율규제
제1기 (2000~2008년)	<ul style="list-style-type: none"> 정부, 「공직선거법」과 신문법 통해 인터넷뉴스서비스 개념 규정(2003) 	<ul style="list-style-type: none"> 네이트, 미디어책무위원회 구성(2005) 다음, 열린이용자위원회 구성(2005) 네이버, 이용자위원회 구성(2006) 네이버, 어뷰징 방지 가이드라인 발표(2007)
제2기 (2009~2015년)	<ul style="list-style-type: none"> 신문법에서 포털 뉴스서비스의 기사 배열 원칙 공개, 포털의 임의적 기사 제목 및 내용 수정 금지 추가(2009) 언론중재법에서 포털 뉴스를 언론 중재 대상으로 포함(2011) 검색원칙 공개, 불공정행위 금지, 검색과 광고 구분 의무 등을 담은 포털 가이드라인 발표(2011) 미래창조과학부, 인터넷 검색 서비스 발전을 위한 권고안 제시(2013) 공정거래위원회 동의를결에 의한 '인터넷 검색 서비스 산업 모범 거래 기준' 제시(2014) 	<ul style="list-style-type: none"> 한국인터넷자율정책기구(KISO) 출범(2009) 한국인터넷자율정책기구·한국인터넷기업협회, 인터넷 뉴스서비스 사업자의 기사 배열에 관한 자율 규약 제정(2012) 인터넷신문윤리위원회 출범(2012) 다음, 어뷰징 3차례 적발될 경우 퇴출시키는 3진 아웃제 도입(2014) 네이버·카카오 뉴스제휴평가위원회 출범(2015)
제3기 (2016년 이후)	<ul style="list-style-type: none"> 드루킹 사건으로 인해 포털 규제 관련 법안 다수 발의(2018) 악성 댓글로 인한 연예인 및 스포츠인 자살로 뉴스 댓글에 대한 규제 발의(2019) 포털 뉴스 알고리즘 공개를 명시한 신문법 개정안 발의(2019) 허위조작정보 기반 가짜뉴스 방지 발의(2020) 인터넷뉴스진흥위원회 설치를 위한 신문법 개정안 발의(2023) 	<ul style="list-style-type: none"> 네이버, 작성자가 삭제한 댓글 이력 공개(2016) 네이버, 삭제한 댓글에 대해 그 수와 시간을 공개하는 댓글 통계 기능 추가(2017) 네이버, AI 기술 활용 악성 댓글 필터링하는 클린봇 기능 추가(2019) 네이버, 연예뉴스 댓글 폐지(2020) 네이버·카카오 실시간 검색어 폐지(2020) 인터넷신문자율공시기구 창립(2021) 다음, 뉴스 댓글을 24시간 한정 실시간 채팅 방식으로 개편(2023)

주: 제1시기는 포털 뉴스서비스가 시작된 2000년부터 2008년까지, 제2기는 네이버 뉴스캐스트가 시작된 2009년부터 2015년까지, 제3기는 카카오 미디어앱 서비스가 시작된 2016년 이후임
출처: 김위근(2023), p.36, 재구성 및 추가

뉴스제휴평가위원회의 자격과 운영에 대한 문제가 지적되기도 했다. 참여 기관·단체 중 일부는 언론과 관련성이 떨어지고, 뉴스제휴평가위원회 활동에 대한 관심도가 낮은 경우도 있었다. 뉴스제휴평가위원회가 규정한 평가 기준에 실제로는 평가할 수 없는 항목, 평가가 필요 없는 항목 등이 있었다. 기사 건수(기사량) 기준은 불필요한 기사 양산을 유도했고, 자체 기사에 대한 기준도 명확하지 못했다. 언론윤리 강령에 대한 준수를 서약·공표하는 것만으로 언론윤리 실천을 평가하는 것은 부적절했다. 정성평가의 경우 전문성이 없으면 평가하기 어려운 항목이 적지 않았다. 정성평가 비중이 높았지



만, 이를 평가하는 심의위원의 전문성이 확보되는지는 항상 의문이었다. 뉴스검색 입점 심사가 후발 사업자에게 가혹한 결과를 가져온다는 비판이 지속적으로 제기됐다. 뉴스검색 제휴 심사는 언론의 다양성을 저하시키는 결과를 낳는다는 비판도 있었다(김위근, 2023, pp.41-42).

이러한 한계와 문제로 인해 뉴스제휴평가위원회를 법제화하자는 움직임이 있었다.⁹⁾

하지만 현재 방송통신위원회(2024, p.11)는 ‘뉴스제휴평가기구’에 최소한의 공적 책임을 부여하기 위한 제도 개선에 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 포털 사업자별로 뉴스제휴평가기구를 구성하고, 평가기준, 평가결과 등 운영 내역을 공개하며, 심사 탈락 언론매체에 대한 재평가 기회를 제공하는 등의 정책 방향을 마련했다. 이를 바탕으로 네이버와 카카오는 새로운 뉴스제휴평가기구를 만들기 위한 절차에 돌입했다.

뉴스제휴평가위원회와 함께 대표적 포털 뉴스서비스 자율규제기구로 언급되는 것은 ‘네이버 뉴스 알고리즘 검토위원회’다. 네이버 뉴스 알고리즘 검

⁹⁾ 뉴스제휴평가위원회 등에 대한 규제 논의가 업계 자율보다 강행적 법제화 논의에 맞출 경우, 자유로운 언론시장에 정부가 개입한다는 비판이 제기될 수 있다. 이러한 비판이 제기되지 않도록 포털 뉴스서비스의 문제점을 해결하기 위한 정책 목적과 방향을 분명히 할 필요가 있다. 포털은 기본적으로 콘텐츠를 유통하는 온라인 플랫폼으로서, 포털 사업자는 언론사 뉴스를 투명하고 중립적으로 유통함으로써 여론의 다양성과 국민의 알 권리를 보장해야 하는 사회적 책무가 있다는 것이다. 포털 사업자의 책임 강화를 위해 우선 포털 사업자의 자구적인 정책 결과를 유도하고, 이러한 자정 작용이 미흡할 경우 정부 차원에서 법제화 논의를 하는 방향으로 검토해볼 필요가 있다(국회입법조사처, 2023, p.100).

토위원회는 모두 두 차례(1차 2018년 5월부터 11월까지, 2차 2021년 8월부터 2022년 1월까지) 운영됐다. 여기에서는 뉴스 검색 서비스 알고리즘, 인공지능 뉴스 추천 서비스 등을 검증했다. 네이버가 외부 전문가에게 자체 알고리즘 검증을 맡겼다는 점에서 의의가 적지 않았지만, 내용이나 형식에서는 논란이 있었다. 우선 검토 데이터의 한계가 분명했다. 네이버 측이 제공한 데이터와 응답한 답변만을 분석할 수밖에 없는 것이 현실이었다. 검토 결과를 뉴스서비스에 어떻게 반영했고 그 효과는 어떠한지를 구체적이고 공개적으로 확인할 수 있는 시스템도 보이지 않았다(김위근, 2023, p.44).

이에 방송통신위원회(2024, p.11)는 포털 뉴스서비스의 알고리즘 투명성 확보를 정책 방향으로 설정했다. 맞춤형 추천서비스의 필터버블(filter bubble) 현상을 개선해 다양성을 확보하고 균형적 여론 형성을 도모할 수 있는 제도를 마련하겠다는 것이다. 이를 위해 포털, OTT 등 인공지능 기반 서비스 사업자의 자율준칙을 시행하고, '알고리즘투명성위원회'의 구성, 운영 내역을 공개하는 것 등을 추진한다. 이에 대해서도 역시 네이버, 카카오 등 포털 뉴스서비스 사업자가 논의를 시작한 것으로 알려졌다.

4. 포털 뉴스서비스 법제화의 방향

포털 뉴스서비스의 한계를 정확히 아는 것은 개선 방향을 마련하기 위한 출발점이다. 그동안 지적된 한계를 정리해 보고 각각에 대해 개선 방안을 정리해 보면 다음과 같다. 먼저, 현행 포털 뉴스서비스에 대한 법체계를 정리할 필요가 있다. 포털 뉴스서비스는 신문법, 언론중재법, 「공직선거법」 등에서 법적 지위를 확인할 수 있다. 관련 법이 많아 서로 다른 부처에서 규제가 가능하지만, 규제 근거가 부족하다. 정확한 정의, 범위 등 법 규정이 미비해 법제도와 정책을 실행하는 데 한계를 가진다. 따라서 포털 뉴스서비스에 대한 명확한 법 규정이 무엇보다 우선돼야 한다. 포털 뉴스서비스 사업자에게 부여하는 공적 책무의 근거도 부족하기는 마찬가지다. 언론 관계법에서 법적 지위를 가지고 있지만, 일반적으로 언론의 자유를 누리는 언론사와 동일하게 포털 뉴스서비스에게 공적 책무를 요구할 수 있는가에 대해서는 논란이 있다. 뉴스 알고리즘 공개, 뉴스 아웃링크 등을 의무화한다면, 민간 기업의 영업권을 침해하는 과잉 규제라는 의견이 있다. 이는 포털의 공적 책무 요구와 관련된 것이다. 공적 책무에 대한 요구를 법적으로 명확히 할 수 있어야지만, 영업권 침해 문제가 해결될 수 있다.

다음으로, 뉴스제휴평가위원회의 법정 기구화 또는 인터넷뉴스진흥위원회

설치 등은 포털 뉴스서비스 운영의 정부 개입과 정치권의 영향력 등의 우려가 있을 수 있다. 하지만 현실적으로는 네이버·카카오 뉴스제휴평가위원회, 네이버 뉴스 알고리즘 검토위원회 등과 같이 포털 뉴스서비스 사업자가 직접 운영하는 자율규제기구의 위상, 역할, 실효성, 폐쇄성 등에 대한 부정적 평가가 적지 않다. 이와 관련해서는 국회입법조사처(2023, p.100)의 의견처럼, 매우 신중하게 접근할 필요가 있다. 포털 뉴스서비스는 신문법에 의해 뉴스 매개자라는 지위를 부여받는다. 영향력을 제외하고 뉴스생태계 구조로만 보면, 포털 뉴스서비스는 뉴스콘텐츠 매개자에 불과하다. 뉴스콘텐츠를 생산하고 제공하는 것은 언론사다. 언론사와 포털 사업자는 계약으로 인해 포털 뉴스서비스가 운영된다. 따라서 포털 뉴스서비스 관련 법제화는 언론의 자유 혹은 자유로운 언론시장에 정부나 정치권이 개입하려 한다는 오해를 불러일으킬 수 있다. 절차적으로는 기존 문제를 개선한 자율규제기구를 새롭게 만들어 일정 기간 동안 운영한 후, 그 결과를 면밀히 분석해 실효성이 입증되지 않는다면 사회적 합의를 통해 법제화를 시도할 수 있을 것이다.

그리고 기술 발전에 따라 미디어 환경이 급변하고 있는 현실에서 현재 언론 관련 법의 실효성을 냉정하게 평가해야 한다. 새로운 미디어 기술이 적용되면서 새로운 언론 현상이 매 순간 나타나고 있는 지금, 언론 관련 법으로 규정하지 못하는 영역이 하루가 다르게 발생하고 있다. 이제 언론사 홈페이지나 포털 뉴스서비스뿐만 아니라, 유튜브(YouTube), 카카오톡(KakaoTalk), 페이스북(Facebook), 인스타그램(Instagram) 등에서도 뉴스를 쉽게 확인하고 전달할 수 있다. 이들 서비스 혹은 미디어가 실질적으로 언론매체의 역할을 수행하고 있음에도 현행 법체계에서는 이들을 언론매체로 규정할 수 없다. 언론 관련 법이 새로운 미디어 기술의 출현을 따라가지 못하는 현실이다. 모든 뉴스 관련 미디어 및 플랫폼이 통합되고 융합되는 현실에서 신문법, 「방송법」, 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」 등 미디어 중심의 기존 법들은 효용성을 점점 잃어가고 있다. 이에 뉴스미디어 중심에서 뉴스콘텐츠 중심으로의 언론법 전환을 고민해 봐야 할 시점이다(김위근, 2023, p.47).

마지막으로, 구글 등 해외 플랫폼 서비스 또는 사업자에 대한 법 적용이 가능해야 한다. 현재 신문법에 의하면 이들을 인터넷뉴스서비스나 인터넷뉴스서비스사업자로 등록시킬 방법이 없다. 하지만 해외 플랫폼 서비스를 통한 뉴스 이용은 매년 크게 늘어나고 있는 것이 현실이다. 이러한 법의 맹점으로 인해 국내 포털 뉴스서비스의 경쟁력은 점차 낮아질 수밖에 없으며, 우리나라

라 뉴스생태계가 오염될 가능성이 얼마든지 있다는 의견이 많다. 미디어 기술 발전을 충분히 이해한 후 해외 플랫폼 서비스 또는 사업자를 우리 언론산업에 편입시킬 수 있는 방안을 마련해야 한다. 그래야만 국내 포털 뉴스서비스 사업자의 역차별 이슈를 해결할 수 있다. 🌐

참고 문헌

- 국회입법조사처 (2023). <2023 국정감사 이슈 분석 IX: 과학기술정보방송통신위원회, 환경노동위원회>. 서울: 국회입법조사처.
- 김위근 (2014). 포털 뉴스서비스와 온라인 저널리즘의 지형: 뉴스 유통의 구조 변동 혹은 권력 변화. <한국언론정보학보>, 66호, pp.5-27.
- 김위근 (2023). 포털 뉴스서비스의 현황과 과제. <국회 정책 토론회: 포털뉴스와 언론의 자유> 발제집, pp.22-48.
- 김위근 · 황용석 (2020). <한국 언론과 포털 뉴스서비스>. 서울: 한국언론진흥재단.
- 방송통신위원회 (2024). 2024년 주요업무 추진계획: 신뢰받고 혁신하는 글로벌 미디어 강국
- 유승현 (2023). '언론사 공동 뉴스 포털'의 도입 필요성과 파급 효과. <국회 정책 토론회: 포털뉴스와 언론의 자유> 발제집, pp.49-63.
- 이재진 · 황용석 · 박경신 (2015). <새로운 뉴스환경에서 포털의 영향력에 관한 국내외 전문가 인식조사>(여론집중도위원회 2015-04 보고서). 서울: 한국언론진흥재단.
- 한국언론진흥재단 (2023a). <2023 언론수용자 조사>. 서울: 한국언론진흥재단.
- 한국언론진흥재단 (2023b). <2023 한국언론연감>. 서울: 한국언론진흥재단.
- 문화체육관광부 정기간행물 등록관리시스템. [online] <https://pds.mcst.go.kr/>
「공직선거법」
「신문 등의 진흥에 관한 법률 시행령」
「신문 등의 진흥에 관한 법률」
「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」

미디어 자살유발 콘텐츠, 언론의 현주소는?

안현덕 서울경제신문 법조전문기자

세상 떠난 이에게 남겨진 댓글...“유서에 나 적지 말아라”

시작은 한 통의 제보였다. 취재 과정에서 확인한 고소장에는 A양이 스스로 생을 마감하는 과정에 성명불상의 인물이 관여한 정황이 고소란히 담겨있었다. 고소장에 따르면, A양은 지난해 5월께 자택 인근에서 심정지 상태로 발견됐다. 검안서상 사인은 B가스 흡입에 따른 산소결핍질식사였다. A양의 아버지가 예의주시한 건 ‘○○’ 아이디를 쓰는 성인으로 추정되는 인물이었다. A양 아버지는 해당 인물이 A양이 자살을 시도할 것을 충분히 인지하고도 방치했다고 주장했다. 근거로는 아이디 ○○으로 C갤러리에 남긴 글·댓글을 제시했다. 아이디 ○○은 C갤러리에 ‘갈거면 가기 전에 댓글을 남겨주셈’, ‘유서에 나 적지 말아라’와 같은 글이나 댓글을 남겼다. A양이 사망한 당일에도 ‘진짜 죽은거냐’, ‘넌 살음?’이라는 댓글을 달았다. 특히 ‘죽기 전에 죽는 방법에 대해 토의했다’거나 ‘자살 방법 내가 알려줬는데 진짜 사라질 줄은 몰랐다’는 식의 댓글도 남겼다.

경찰 수사 과정에서 C갤러리에 ○○ 아이디로 글을 남긴 인물은 D씨로 밝혀졌다. 그는 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」(이하 자살예방법) 위반 혐의로 불구속 기소됐다. 자살예방법 제19조(자살유발정보예방체계의 구축)에는 “누구든지 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 정보통신망을 통해 자살 유발 정보를 유통해서는 안 된다”고 명시하고 있다. 또 이를 위반한 경우 2년 이하의 징역 또는 2000만원 이하의 벌금에

처한다는 내용도 담고 있다.

의정부지법 고양지원 김주완 판사는 지난 4월 D씨에게 징역 10월에 집행유예 2년을 선고했다. 이는 A양이 자살로 생을 마감한 지 1년 가까이가 지난 때였다. “D씨가 B가스로 자살할 수 있다는 취지로 올린 글을 A양이 보고 스스로 목숨을 끊는 불행한 사건이 발생했다. 각종 댓글을 종합할 때 D씨가 A양과 구체적인 자살 방법을 이야기했던 것으로 보인다”는 게 법원의 판단이었다. 재판부는 B가스 구매처를 알고 있었다는 점에서 온라인을 이용, A양과 자살에 관해 이야기를 나누었음이 분명하다고 강조했다. A양 사망에 D씨 책임이 결코 가볍지 않다는 취지다. 하지만 법원은 두 사람이 개인적 친분을 가지고 있었다고 여길 만한 자료가 없고, A양이 실제 자살할 것으로 확신할 만한 정보를 D씨가 가지고 있었는지 불명확하다고 봤다. 근거로는 D씨가 A양 추정 자살 시점 이후 실제 스스로 목숨을 끊었는지 확인하려는 듯한 댓글을 폈었다. D씨가 자살을 의도했다거나 스스로 목숨을 끊을 것으로 예상치 못해 해당 행위가 자살 방조에 이른다고 볼 수 없다는 것이다. 범행 당시 D씨가 만 20세가 되지 않았고, 조울증을 앓았던 점도 고려했다. 현재 사건은 항소심이 진행 중이다.

1심 결과가 나왔지만, 뒷맛이 썼다. 특히 “피의자를 체포해 처벌하는 것도 중요하지만, 온라인상에서 이뤄지는 자살방조를 확산시키지 말아야 한다”는 A양 아버지 말이 계속 귓가를 맴돌았다. 그는 “C갤러리에선 미성년자와 성인 구분 없이 질 낮은 수준의 소통이 이뤄지는 등 청소년 보호 기능이 전혀 없다”며 “(갤러리의) 구조 자체가 제2의, 제3의 ‘우울증 관련 갤러리’를 만들게 좋게 돼 있다”고 지적했다. 일벌백계도 중요하지만, 온라인상에서 빠르게 퍼지고 있는 자살방조라는 이상 행태를 반드시 근절해 나가야 한다는 취지였다.

Q1. 죄책감은 느낄까?

A양 아버지 말을 곱씹다 보니, 사건을 둘러싼 의문이 들었다. 우선 느낀 의문점은 재판부가 죄가 있다고 판단한 데 대해 실제 D씨가 죄책감을 느끼지였다. 검찰 송치 이후 그가 A양 유족에 대해 직접 사죄가 아닌 디시인사이드 C갤러리에 ‘검사님과 피해자의 가족, 주변인들께 깊은 사과 말씀을 드린다’는 글을 올렸기 때문이다.

D씨는 본인이 ‘그동안 자살 충동을 느껴왔고, (자살 방법) 등 위법 정보도 충동적으로 공유하게 됐다’고 밝혔다. 또 ‘피해자 가족 등에게 사과하고 싶다’는 뜻을 함께 밝히기는 했으나, 전문가들은 그가 이른바 ‘공개 반성문’을 온라인상에 올렸다는 점에서 진심으로 죄책감을 느끼지는 않을 것이라고 지적했다. 본인에 대한 비난 가능성을 낮추고, 죄책감을 희석시키기 위한 행위일 뿐, 실제 피해자 가족에 대한 사과라고 보기 어렵다는 것이다.

자살예방법 위반에 대한 최근 법원 판례는 머릿속 물음표 수를 더 늘게 했다. 부산지법 서부

지원 형사1부(이진재 부장판사)는 지난해 9월 자살방조 미수·자살예방법 위반 혐의로 기소된 20대 E씨에 대해 징역 10개월에 집행유예 2년을 선고했다. 그는 2023년 12월 24일 부산에 있는 본인 자택에서 인터넷을 통해 알게 된 사람들과 함께 극단적 선택을 시도했다가 미수에 그친 혐의 등으로 기소됐다. 당시 E씨를 포함한 3명은 스스로 목숨을 끊으려 했다. 그러나 이들 가운데 1명이 가족에게 연락해 경찰에 신고함으로써 미수에 그쳤다. 같은 해 12월 31일에도 E씨는 소셜네트워크서비스(SNS)에 극단적 선택을 유발하는 글을 올렸다. 또 본인 게시글을 보고 연락한 2명과 함께 극단적 선택에 관한 대화를 나눴다.

법원에서 징역형의 집행유예가 선고된 F씨의 경우 자살을 사기에 이용한 사례였다. F씨는 2019년 9월 트위터(현 X)에 ‘살이 힘드신 분들께 도움을 드리고 있다. 고통이 없는 약이며 해외에서 파는 약이다. 직접 공수 후 제작했다. 연락달라’는 내용의 글을 올렸다. F씨가 제시한 가격은 50만원. 피해자인 G씨가 한 달 뒤인 같은 해 10월 텔레그램(Telegram)으로 연락하자, F씨는 ‘구성물은 모두 직접 공수해 제작했다. 물로 희석해 마시면 고통 없이 3분 내 잠들고, 15분이면 끝난다’고 안내했다. 하지만, 이는 모두 거짓이었다. 수사 결과 F씨는 실제로 해당 약물을 갖고 있지도 않았고, 애초 만들 능력이거나 판매 의사도 없었다. G씨는 50만원을 보냈지만, 결국 택배는 오지 않았다. 서울동부지법 형사4단독 박준만 부장판사는 2020년 9월 자살예방법 위반과 사기 혐의로 기소된 F씨에 대해 징역 1년, 집행유예 1년을 선고했다. 한 사람의 경우 한 차례 스스로 목숨을 끊으려다 실패했으나, 재차 자살 글을 올렸다. 또 다른 이들과 자살에 대해 이야기도 했다. 다른 이는 스스로 목숨을 끊으려는 사람에게 마지막까지 사기를 쳤다. ‘인간의 본성은 악하다(성악설)’는 한 검사 출신 변호사의 말이 머리 속을 맴돌았다. ‘어찌 보면 남의 생명을 가지고 한 유희인데, 그들에게 죄책감이 있을까, 진실로 인간은 악한 존재였는가?’

Q2. 자살 방조·자살예방법 위반 경계는?

유사한 행위로 처벌을 받았지만, D·E·F씨의 혐의는 조금 달랐다. 이들 모두에게 자살예방법 위반 혐의가 적용됐다. 그러나 E씨의 경우 자살방조 미수 혐의가 추가됐다. 자살예방법 위반은 말 그대로 인터넷상에 자살 유발 정보를 올리면 안 되고, 어길 경우 처벌한다는 것이다. 반면 자살 방조는 타인이 스스로 목숨을 끊도록 부추기거나 또는 돕는 행위를 뜻한다. 「형법」 제252조(촉탁, 승낙에 의한 살인 등)에는 사람을 교사하거나 방조해 자살하게 한 자를 처벌한다고 명시하고 있다. 자살을 유발할 수 있는 정보를 올리거나, 방조해 타인이 스스로 목숨을 끊게 하는 데 대해 처벌한다는 점에서 두 법적 조항은 유사한 점이 있다. 하지만 각각 2년 이하 징역(자살예방법 위반)과 1년 이상 10년 이하 징역(자살 방조) 등으로 죄의 무게는 달랐다. “연락하거나 관여하는 등 자살에 이르게 하는 과정에 직접적 영향을 미쳤는지 여부가 죄질을 결



정한다”는 게 한 검사 출신 변호사의 설명이다. 그는 “자살 방조의 경우, 관여 정도를 따져봐야 해 더 엄격히 본다”고 덧붙였다. 즉 인터넷상에 자살 유발 정보를 올리는 게 아닌 직접 통화하는 등의 연관성이 있어야 자살 방조 혐의를 적용해 법의 심판대에 올린다는 얘기다.

문제는 스스로 목숨을 끊는 것을 방지하기 위한 현재 법률 조항들이 시대의 변화에 따라가고 있는지다. 우리나라는 IT 발달로 인해 ‘남녀노소 누구나·어디서·언제든’ 인터넷을 접속할 환경이 조성돼 있다. 특히 10~20대에게는 SNS 등 인터넷 공간이 더 익숙하다. 사람 사이 소통하는 창구가 만나거나 대화하지 않아도 가능한 세상인데, 여전히 현행법이나 재판부의 판단은 직접적 접촉에 얽매어 있는 듯하다. 자살예방법·「형법」 조항을 두고 ‘인터넷에서 자살 유발 정보를 유통하고, 메시지를 주고받는 게 직접적인 관여가 아닐까’하는 의문이 법조계 일각에서 제기되는 이유다. 보건복지부가 지난해 자살 시도 후 병원(응급실 기반 자살 시도자 사후 관리 사업 참여 85개 의료기관)을 찾은 3만 665명을 분석한 결과 19~29세가 9,008명(29.4%)으로 가장 많았다. 18세 이하는 4,280명(14.0%)을 기록, 2위를 차지했다. 10·20대 젊은 층이 자살을 시도한 사람 가운데 절반 가까이에 이르고 있는 셈이다. 이어 40~49세(4,117명·13.4%)와 50~59세(3,603명·11.7%), 60~69세(2,469명·8.1%) 순이었다. 자살 시도 동기로는 정신적 문제와 대인 관계 문제가 각각 33.2%, 17.0%를 기록해 1·2위를 나타냈다. 이어 말다툼, 싸움 등 야단 맞음(7.9%)과 경제적 문제(6.6%)가 뒤를 이었다.

IT 기술의 발달로 소통 공간이 온라인으로 바뀌고, 10·20대 자살 시도 비중도 해마다 높게

나타나고 있지만 유무죄를 따지는 기준은 물론 관련 법률 조항에는 4~5년 동안 변화가 일지 않고 있다. 자살 방조 혐의가 적시된 「형법」 제252조가 제정된 건 지난 1953년 9월 18일로 거슬러 올라간다. 이후 2020년 12월 8일 ‘사람을 교사 또는 방조하여’가 ‘사람을 교사하거나 방조하여’로 단 한 차례 바뀌었다. ‘자살 유해 정보를 차단한다’는 취지의 자살예방법 제19조의 경우 2011년 3월 30일이다. 당시 법률에는 ‘국가 및 지방자치단체가 자살 유해 정보가 유통되는 것을 차단하고, 이를 조기에 발견해 신속히 대응하기 위한 자살 유해 정보 예방 체계를 구축·운영해야 한다’고 명시했다. 자살 유발 정보는 △자살 동반자 모집 △자살에 대한 구체적인 방법 제시 △자살을 실행하거나 유도하는 사진 또는 동영상 △독극물 판매 등으로 제시했다. 이후 8년 만인 2019년 1월 15일 ‘누구든지 정보통신망을 통해 자살 유발 정보를 유통해선 안 된다’는 현 내용으로 개정됐다. 벌칙 조항도 개정과 함께 신설돼 위반 시 ‘2년 이하 징역 또는 2,000만원 이하’라는 처벌 수위가 유지되고 있다.

현행 법률이 다소 모호하다는 시각도 적지 않다. 방조죄는 물론 자살 유발 정보를 유통해서는 안 된다는 조항까지 연관·관여에 대한 잣대가 불분명하다는 이유에서다. 게다가 자살 방조죄, 자살예방법 위반 등에 대해 죄의 무게를 결정할 수 있는 양형기준도 존재하지 않는다. 죄의 유무는 물론 실효성 있는 처벌을 위해서는 양형 기준 마련, 조항의 구체화 등이 필요하지만, 국회나 양형위원회의 실질적 움직임은 찾아보기 어렵다. 실제로 21대 국회에서 자살예방법 개정안 17건이 발의됐지만, 국회 문턱을 넘은 건 단 3건에 불과하다. 이들 개정안에는 처벌 수위를 징역 3년 또는 3,000만원 이하 벌금으로 강화하는 내용도 포함돼 있었지만, 국회 본회의 통과에 실패하면서 완료된 21대 국회와 운명을 같이 하게 됐다. 우리나라가 경제협력개발기구(OECD) 국가 가운데 자살률 1위라는 오명을 벗기 위해서는 법률 개정, 처벌 강화 등 스스로 생을 마감하는 좋지 않은 환경 자체를 없애야 하지만, 현실은 그렇지 못한 셈이다. 통계청이 지난달 발간한 ‘한국의 안전보고서 2023’에 따르면 2022년 우리나라 자살률은 10만 명당 25.2명으로 2021년(26.0명)과 비교해 0.8명 감소하기는 했다. 하지만 여전히 OECD 국가 중에는 압도적 1위다. OECD 평균이 10.7명으로 우리나라가 2배 이상 높다. 2위인 리투아니아와도 5.6명이 나 차이가 났다.

그나마 자살예방법 위반 사건이 크게 늘지 않는 건 ‘위안거리’다. 대검찰청에 따르면 올 들어 4월까지 자살예방법 위반으로 처분된 사건은 총 4건이다. 지난 2022년 9건에 이어 지난해 8건을 기록하는 등 다소 줄고 있다. 하지만 스스로 목숨을 끊는 사례가 인터넷 환경에 익숙한 10·20대 젊은 층에서 집중적으로 발생하고 있는 탓에 언제든 자살예방법 위반 범죄가 다시 급증할 수 있다는 불안감이 적지 않다. 지난해 자살방조 등 각종 범죄의 온상으로 지목된 ‘우울증 관련 커뮤니티’는 별다른 변화 없이 여전히 운영 중이다. 연일 각자 아이디 뒤에 숨은 짧은 글들이 각자의 사연을 담아 올라오고 있었다. A양 아버지가 지적한 연령 제한 없이 누구나 글

을 쓰고 읽을 수 있었다. 달라진 건 ‘청소년 모방 범죄 예방을 위한 유해 영상 유포 차단 안내’라는 공지 글이 올라와 있다는 점뿐이었다. 해당 글에는 ‘방송통신위원회로부터 청소년 모방 범죄 예방을 위한 유해 영상 유포 차단 협조 요청이 왔다. 게시물로 인해 모방 행위가 조장되거나 피해가 발생할 수 있으므로, 이용자들은 사고 관련 영상을 비롯해 피해자 및 관련자에 대한 정보 게시글이 유포되지 않도록 유념해 주기 바란다’는 내용이 담겨 있었다. C갤러리에도 ‘현행법에 저촉되는 게시글은 차단할 수 있다’는 취지의 공지가 추가돼 있었다. 차단이라는 문구를 앞세우고 있었지만, 강제성을 의미하는 단어는 어디에도 존재하지 않았다. 단 몇 줄짜리 유의할 점이 글로 올라와 있을 뿐, 글을 쓰거나 보는 데 대해서는 남녀노소 자율에 맡긴 셈이다.

Q3. 자살 보도·노출…조장일까, 외면일까

전문가들은 스스로 삶을 마감하게 하는 국내의 좋지 않은 환경이 우선 바뀌어야 한다고 지적한다. 온라인이라는 공간에 자살 유발 정보를 올리는 게 누군가 죽음에 이르게 하는 데 직·간접적으로 영향을 줄 수 있는 하나의 방조 행위이자 ‘악행’으로 인식돼야 한다는 것이다. 여기에 언론·방송 등 미디어가 자살 보도나 극중 묘사에 유의하는 등 변화해야 한다는 목소리도 적지 않다. 보건복지부 ‘2023 자살 실태 조사’에서 비춰진 언론 등 미디어의 현 주소가 그리 아름답지 않은 탓이다. ‘2023 자살 실태 조사’에서 응답자 2명 가운데 1명(52.0%)은 ‘자살 보도가 자살을 생각하는 사람의 자살 시도를 부추기는 데 영향을 준다고’ 답했다(영향 없음 40.8%, 모르겠음 7.2%). 특히 언론이 표출하는 자살 기사에 부정적이라는 응답은 81.3%에 달했다(긍정적 응답 9.1%). 이는 드라마 등 미디어에서 묘사하는 자살도 마찬가지였다. 55.5%에 해당하는 응답자는 각종 미디어에서 직접적인 자살 장면이나 자살을 암시하는 장면이 자살을 생각하는 사람의 자살 시도를 부추기는 영향이 있다고 밝혔다(영향 없음 37.0%, 모르겠음 7.0%). 드라마나 영화 등 영상물에서 직접적인 자살이나 자살을 암시하는 장면이 표현되는 데 대해선 4.1%만 긍정적이라고 밝혔다. 부정적이라고 답한 이는 10명 가운데 9명(89.0%)에 가까웠다. 이는 지금까지 보여온 언론·미디어의 ‘민낯’일 수 있다. 또 자칫 자살 방조는 물론 자살예방법 위반 행위를 조장하거나, 외면한 것일 수도 있다. 나아가서는 이들 불법적 행태를 자극해 ‘암수범죄(공식 통계로 잡히지 않는 숨겨진 범죄)’만 늘게 하는 좋지 못한 결과만 도출하게 했을 수도 있다. 전문가들이 ‘극단적 선택’이라는 용어 사용부터 시작해 자살을 바라보는 언론·미디어의 생각이 180도 달라져야 한다는 비판을 제기하는 것도 이 때문이다. ‘공정’이라는 단어를 앞세우면서도, 이른바 ‘클릭 수를 높이고’, ‘시청률을 확보한다’는 사유로 국내 자살 문제를 외면했거나 조장했을 수 있다는 것이다.


각종 뉴스·콘텐츠가 소비되는 곳이 온라인·모바일 공간으로 이동하면서 제목은 물론 내용

까지도 차츰 자극적으로 변화하고 있는 점도 언론·미디어가 반성해야 할 대목으로 지목된다. 무분별한 단독 경쟁에 뉴스 클릭 수를 늘리기 위한 ‘낚시 제목’까지 맞물리면서, 자살 등 말초 신경을 자극할 만한 기사를 작성하는 과정에서 「자살보도 윤리강령」(이하 ‘윤리강령’) 준수에 소홀한 게 아니냐는 지적이다. 윤리강령에서는 사회적으로 중요한 인물일 경우를 제외하고는 자살을 비롯해 주변 상황 보도를 자제해야 한다고 명시한다. 죽음의 방식이 개인의 사적 영역에 속하는 만큼 존중해야 한다는 취지다. 자살이 정당한 보도 대상이기는 하나, 청소년 등 공중에 미치는 영향을 고려, 예민성·책임감을 가져야 한다는 내용도 담고 있다. 아울러 기사 작성 때 △자살 영웅시·미화·삶의 문제 해결의 유용한 방법으로 묘사 △자살 동기에 대한 단편·단정적 판단 △흥미 유발·특종 경쟁 수단으로 다루기 △자살자와 유족 사생활 침해 등을 하지 말라고 권고하고 있다. 또 △자살률 최근 경향 △치료·상담 발전 양상 △치료·상담으로 자살 위기에서 벗어난 사람들의 사례 △자살하지 않고도 절망에서 일어난 사람들의 사례 △자살 징후 소개 △자살 위기에 처한 다른 사람을 도울 수 있는 방법 등은 기사 작성 때 꼭 반영해야 하는 내용으로 명시하고 있지만, 실제 지켜지고 있는지는 언론인 모두가 곱씹어 봐야 할 대목이다. 언론·미디어에 묻고 싶다. 기사를 쓰거나, 고치는(테스크) 이들이 모두 이들 문제에 자유로울 수 있냐고.

기자 초년 시절, ‘기사는 선택이다’, ‘급하게 쓰다 보면, 잘못된 판단을 할 수 있다’고 배웠다. 기자 개개인이 하나의 언론 기관으로 정확히 판단해야 한다는 의미였다. 하지만 그동안 제대로



된 기사 판단을 했는지는 스스로 반성해 볼 부분이다. 그동안 자살 등 관련 기사 작성에 신경을 쓴다고 했으나 스스로 제대로 이행했는지는 여전히 물음표로 남는다. '단독 기사를 쓰고 싶다'거나 '다른 부서가 쓸 내용인데', '바쁘니까, 그냥 쓰자'라는 식으로 얼렁뚱땅 넘어간 경험이 있는 탓이다.

10여 년 전 대학 후배와 나눴던 기억이 불현듯 생각난 것도 이 때문이다. 당시 후배 동생의 장례식에 갔다. 동생이 자살로 세상을 떠나 슬픔에 잠겨 있던 그는 “기자들이 흑역 기사로 쓰지도 않겠지만, 자살에 대해 다른 접근을 했으면 한다”고 말했다. ‘○○○이 숨진 채 발견됐다’는 식의 유명 인사에 대한 흥미 유발성 기사가 아닌 ‘가족 등 남겨진 이들에 대해 취재해 봐야 한다’는 얘기였다. 후배는 “동생 죽음으로 정신적으로 힘들다”는 말까지 했지만, 당시 사회부가 아닌 다른 부서에 있다는 생각에 쉽게 지나쳤다. 자살 문제에 대한 기고를 쓰고 있는 지금도 반성해 본다. 



「유럽미디어자유법」의 이해와 함의: 초연결시대, 다시 언론의 독립성을 위하여

박찬경 경북대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수

1. 개요 및 도입배경

독립적 언론의 보호를 목적으로 설계된 「유럽미디어자유법」(European Media Freedom Act, 이하 ‘EMFA’)이 발효를 목전에 두고 있다. EMFA는 지난 2022년 이미 발효된 「디지털서비스법」(Digital Services Act, 이하 ‘DSA’)¹⁾ 및 「디지털시장법」(Digital Markets Act, 이하 ‘DMA’)²⁾과 함께 논의되기 시작하였으며, 오랜 검토 끝에 2024년 3월 13일 유럽의회(European Parliament), 26일에는 유럽연합(EU)의 상원 역할을 하는 이사회(The Council of the European Union)를 통과하였다. EMFA의 입법을 한국의 상황에 비유해 보자면 일종의 언론관계법 제정 또는 개혁에 해당한다고 볼 수 있으나, 최근 EU가 통과시킨 여러 정보 기술 관련 입법들에 비해 일견 특별한 점이 없어 보이기도 하고, 그 때문인지 국내의 반응도 비교적 차분하게 느껴진다.

그러나 반대로 생각해보면, 2018년 「일반개인정보보호법」(General Data Protection

1) Regulation(EU) 2022/2065

2) Regulation(EU) 2022/1925

Regulation, GDPR)³⁾ 제정으로부터 이어져 오는 일련의 법 개정 흐름의 끝에 넓게는 미디어 서비스, 좁게는 언론 보호에 관한 법이 놓였다는 것은 의미심장해 보이기도 한다. 홀츠-바샤(Holtz-Bacha, 2024)가 지적하는 바와 같이, 한동안 EU는 급속한 기술 환경 변화에 직면한 미디어 산업 정책과 관련하여 수평규제를 통한 다양한 미디어 사업자들의 효율적인 경쟁을 강조해왔으며, 디지털 단일 시장(Digital Single Market for Europe)이라는 정책 목표와는 다소 상충된다고 볼 수 있는 각국 수준의 공영방송 역할의 약화를 추구하기도 했다. 그러한 시장 중심적 흐름의 주된 동력원이라고 할 만한 정보 기술의 발전이 생성형 인공지능(Generative AI)의 등장으로 그 극에 달한 것처럼 보이는 지금 왜 하필 EU는 ‘미디어 독립성’이라는 다소 전통적인 가치를 보호하기 위한 입법을 시도한 것일까?

EMFA는 공식적으로 2010년 제정된 기존 「시청각미디어지침」(Audiovisual Media Services Directive, 이하 ‘AVMSD’)⁴⁾을 대체하는 목적을 갖는다. 기존의 AVMSD는 다종의 미디어 간 수평규제와 디지털 단일 시장(digital single market)의 원활한 작동을 위한 시청각 미디어 사업자들의 의무, 소비자 보호 등을 목적으로 하고 있었다는 점에서, 효율적 시장 경쟁의 제도적 여건 마련과 그 결과로 발생할 수 있는 부작용으로부터 개인 소비자를 보호하려는 목적을 취하고 있다. 이렇게 미디어 산업에서의 경쟁과 소비자로서의 개인 사이의 관계를 정책의 대상으로 취하는 시각은 거대 플랫폼의 힘을 규제하여 시민의 권리를 보호하려는 목적으로 도입된 DSA 역시 크게 다르지 않다. 반면 EMFA는 새로운 정보기술환경에서 유럽 시민의 기본권 보호라는 목적을 공유하면서도, 전문적인 언론의 독립과 지속가능성을 통해서만 그러한 시민들의 권리가 보장될 수 있다는 관점을 갖는다는 점에서 이전의 입법들과 구분된다고 할 수 있다.

다소 전통적인 이러한 관점의 복권은 언론에 대한 위협이 동시대 유럽에도 상존하며, 오히려 이러한 위협들로부터 독립적이고 안정적인 언론을 지켜내는 것이 여전히 민주주의의 건강한 작동을 위해 얼마나 핵심적인지를 재확인함으로써 가능했던 것으로 보인다. 대표적으로 유럽 일부 국가에서 발생한 극우 포퓰리즘 정권의 언론 장악 시도, 언론인 개인에 대한 물리적, (스파이웨어 등을 이용한) 기술적 위협, 그리고 러시아와 같은 역외 국가들로부터 비롯한 허위 정보의 확산, 그에 대응해야 할 미디어 기업들의 산업적 지속가능성 약화 등이 그러한 재확인의 결정적인 계기였을 것이다. 또한, 거대 온라인 플랫폼, 추천 알고리즘, 수용자 측정 등의 기술적 수단 고도화가 그러한 위협들로부터 언론을 보호하는 것을 더욱 어렵게 한다는 점은 두말할 나위가 없다.

EMFA는 이러한 위협들의 복잡성으로부터 미디어의 독립을 보호하기 위해 정보의 투명성,

3) Regulation(EU) 2016/679

4) Directive 2010/13/EU

구조화된 대화(structured dialogue), 플랫폼과 미디어 서비스 제공자 간의 신속한 분쟁 조정 절차, 이와 같은 문제들을 감독, 조율하기 위한 독립 규제 기구의 확대 개편 등 다양한 대책을 제시하고 있다. EMFA가 다시금 상기시키고 있는 언론에 대한 위협과 미디어 독립성의 필요는 한국의 정치-산업 맥락에서도 대단히 유효한 만큼, 이 글에서는 EMFA가 제시하는 대책들을 검토하면서, 한국의 미디어 정책 논의에 어떠한 시사점을 가질 것인지를 논의해 보고자 한다.

2. 주요골자

EMFA는 넓게는 미디어 서비스 사업, 좁게는 저널리즘의 원활한 작동에 대해 가해지고 있는 국가, 기술, 자본으로부터의 위협을 민주주의의 위기라고 보고, ‘직종으로서의’ 미디어 서비스의 경제적 지속가능성과 권력의 감시견으로서 언론이 누려야 할 편집상의 독립성(editorial independence)을 보호하기 위한 다양한 조항들을 포함하고 있다.

(1) EMFA의 입법목적

앞서 지적한 바와 같이, EMFA는 유럽 역내 미디어 서비스 산업에 가해지고 있는 다양한 위협들에 대한 인식으로부터 출발한다. 입법 이유를 설명한 EMFA의 전문(recital)은 시민들에게 다양한 관점과 신뢰할만한 정보를 제공하여 공공의 감시견으로서의 역할을 수행하며, 그를 통해 건강한 여론 형성에 기여하는 사적 영역으로서 ‘미디어 서비스의 민주주의에서의 역할을 강조하는 것으로 시작하여, 미디어의 그러한 역할이 다양한 위협에 직면해 있다는 진단으로부터 입법 목적을 도출한다. 구체적으로 전문 4조는 미디어 서비스가 의존하는 거대 플랫폼의 성장, 여전히 이질적인 유럽 역내의 조건들로 인한 자유로운 정보 흐름의 방해, 그리고 국내외로부터 비롯한 허위정보의 조직적 유포를 그러한 위협들의 예로 제시하고 있다.

조문들과 78조에 달하는 긴 전문을 뜯어보면, EMFA가 보호하고자 하는 미디어 서비스의 범위와 그에 대한 위기로 인식하고 있는 바가 상당히 광범위하다는 것을 알 수 있다. 먼저, 입법 목적에서 미디어 서비스의 공공적 감시견으로서의 역할이나 시민사회의 건강한 여론형성이라는 전통적 저널리즘의 기능을 강조하고 있는 것이 사실이나, 동시에 미디어 서비스를 저널리즘에 한정하고 있다기보다는 ‘책임 있는 편집 절차’ 하에서 일반 대중에게 프로그램, 출판 등을 제공하는 모든 서비스 제공업으로 보고 있으며, 단순히 정보 전달뿐만 아니라, 교육, 오락 제공 목적을 가지는 모든 서비스를 포함하는 것으로 규정한다(2조 1항). 또한 보호의 대상이 되는 미디어 서비스의 형식 역시 전통적 뉴스뿐만 아니라, 다큐멘터리, 잡지, 토크쇼 등을 포괄하는 것으로 본다(전문 14조).

또한, EMFA가 보호하는 ‘미디어 서비스 제공자’는 미디어 서비스를 제공하며, 콘텐츠를 선택하고, 그 조직 방식을 결정하는 편집 책임을 갖는 전문적 행위를 하는 사인과 법인을 모두 포함한다(2조 2항). 전문 9조는 사용자 생성 콘텐츠(User Generated Content, UGC)를 제외하고 있으나, 프리랜서들을 포함하여, 광범위한 전문적 미디어 행위자를 보호 대상으로 포함해야 한다고 강조하고 있으며, 전문 19조와 20조에서는 직접적으로 보도 행위를 수행하는 기자와 편집자를 넘어서, 그들과 사적/공적인 관계를 맺는 가족, 취재원, 언론사의 기술직, 보안 담당자 등 역시 보호의 대상이 되어야 한다고 공언하고 있다. 이는 보도 행위를 좁게 해석하여 법망을 벗어나는 방식으로 언론에 개입하려 하는 시도들이 상존하며, 이로부터 미디어 서비스를 보호하는 것 역시 미디어가 제 역할을 하는 데 중요한 바탕임을 인정하는 것이라 할 수 있다.

미디어 서비스에 대한 위협 역시 광범위하게 해석하고 있는데, 특히 역내외 국가들로부터의 위협과 기술-시장으로부터의 위협을 모두 강조하고 있다. 먼저 권위주의/포퓰리즘 국가 권력의 언론사, 개인 저널리스트에 대한 개입을 다시 주목해야 할 위협으로 지적하고 있다. EMFA 도입 논의의 직접적 배경이 되기도 한 2011년 헝가리의 미디어법 제정 이후, 유럽 역내에서는 더 이상 큰 문제가 아니라고 여겨졌던 언론사의 소유와 인사에 대한 개입뿐만 아니라, 신체적 위협, 스파이웨어 등을 이용한 감시와 같은 직접 개입이 다시금 위협으로 부상했을 뿐만 아니라 (Holtz-Bacha, 2024), 정부의 언론에 대한 지원금, 공영방송에 대한 개입, 정부 광고의 불균등하고 불투명한 분배를 매개로 정부의 언론에 대한 통제가 여전히 현재 진행형의 문제라는 점



이 EMFA 추진 과정에서 지속적으로 지적되었다(전문 13조; Laaninen, 2024). 또한 러시아로부터의 허위정보 유포, 해킹 시도 등을 염두에 둔 역외로부터의 위협 역시 언급되고 있다. 따라서 EMFA는 이러한 역내외 국가 권력의 위협으로부터 미디어를 보호하기 위한 대책들을 제시하고 있다.

또한, EMFA는 기술과 시장으로부터의 위협을 동시에 주목한다. EMFA 전문에서 가장 먼저 언급하고 있는 온라인 플랫폼을 통한 정보 시장의 집중뿐만 아니라(전문4조), 기업 소유 관계(전문32조), 시장 집중(전문64조)과 같은 시장 구조의 변화, 광고를 매개로 한 미디어 시장의 자원 분배의 하부구조 역할을 하는 수용자 측정(audience measurement) 도구들의 불투명성까지도 문제적 환경으로 지적되고 있다(전문69조).

EMFA는 이렇게 광범위하게 인식된 위협으로부터 미디어 서비스 공급자의 편집권 독립을 보호하고, '이를 매개로' 시민들의 정보 다양성에 대한 권리, 더 나아가 문화, 종교, 언어의 다양성에 대한 권리와 같은 유럽 시민들의 '기본권(fundamental right)'을 수호하기 위한 수단으로 위치지어진다(전문 8조). 이렇게 미디어 서비스의 보호를 통해 확보하고자 하는 기본권들은 「유럽연합기본권헌장」(Charter of Fundamental Rights of the European Union) 11조와 22조에 규정된 것으로, EMFA는 미디어 서비스의 편집권 독립이라는 조직/제도의 권리에 대한 보호가 유럽을 정의하는 근본적 가치의 보호라는 법 목적성을 내세우고 있는 것이다.

(2) 미디어 보호 수단

EMFA는 앞서 언급한 입법목적을 달성하기 위해 다음과 같은 규제/정책 수단들을 도입한다. 미디어 서비스 제공자의 권리 보호에 대한 조항들을, 각 국가 권력 및 역외의 정치적 개입으로부터의 보호와 자본으로부터의 보호 조항들로 구분해 볼 수 있다. 먼저 미디어 서비스 제공자들의 효과적인 편집의 자유와 독립을 국가 권력으로부터 보호하기 위한 조항들은 주로 4조에 집중되어 있다. 특히 취재원이나 취재상 기밀을 노출하도록 강제할 수 없으며, 물질, 인적, 기술적 수단(소프트웨어)을 통한 구금, 감시 등을 금지하며(3항), 만약(범죄 등의 이유로) 부득이한 경우에도 이와 같은 조치들이 독립적인 각국 미디어 규제 기구에 의해 주기적으로 감사받도록 되어있다(6항).

또한, 미디어 서비스 제공자에 대한 국가 기금이나 기관 광고(state advertising)에 대한 규제는 25조에 포함되어 있다. EMFA는 국가 기금이나 광고가 미디어 산업의 유지에 도움이 되기도 한다는 것을 인정하나 국내외에서 관찰되듯이 국가가 언론사에 영향력을 미치기 위한 수단으로 사용되기도 한다는 점 역시 경고한다(전문 72조). 따라서 EMFA 25조1항은 이러한 국가 지원금과 국가 광고의 배분이 투명하고, 객관적이며, 비례적이고, 비차별적인 기준을 따라야



하며, 그러한 기준을 사전에 이용자 친화적인 형태로 전자적으로 공시하도록 하고 있다. 또한 정부 측은 집행내역을 매년 공시하여야 하며, 규제기관 역시 이에 대한 모니터링과 감사 결과를 온라인으로 제공하여야 한다.

해외 개입(“foreign information manipulation and interference”)에 대한 보호 조항은 별도의 조항으로 제시되어 있다기보다는 19조의 DSA에서 정의된 바의 ‘초대형 온라인 플랫폼 (Very Large Online Platform, VLOP)’, 미디어 서비스 제공자, 시민사회 간의 구조화된 대화(structured dialogue)에 대한 조항, EU 집행위원회(행정부)의 상시적 모니터링 행위를 다루는 26조에서 다루고 있다.

반면, 자본으로부터 미디어 서비스 제공자를 보호하기 위한 조항은 미디어 서비스 제공자의 ‘의무’ 형태로 제시되어 있다. 6조는 사기업과 국가가 미디어 서비스 제공자에 대해 가지고 있는 소유권에 대해 투명하게 공개하도록 요구하고 있으며, 특히 2항에서는 미디어 소유 관계에 대한 국가별 데이터베이스를 구축할 것을 요구하고 있다. 미디어 소유 관계에 대한 인식이 성숙한 공론의 형성, 더 나아가 적극적인 민주주의에 대한 참여의 전제임을 전문 32조에서 밝히고 있다.

22조와 23조에서는 시장 집중(market concentration) 문제를 다루는데, “미디어 다양성과 편집 독립성에 영향을 줄 수 있는 미디어 시장 집중”에 대한 평가를 가능케 하는 국가별 입법을 촉구하고 있다(1항). 이러한 시장 집중 평가는 경쟁법 또는 독과점 방지 규제를 위해 일반적으로 수행되는 경쟁상황평가와는 구분되는 것으로 제시되고 있으며, 평가의 일정을 사전에 밝

해야 한다는 조항으로 보아 정기적인 평가를 요구하는 것은 아닌 것으로 보인다. 이러한 집중도 평가에는 시장 집중의 여론 형성에 대한 영향, 미디어 다양성, 그리고 온라인 환경 등 언론과 직접 연관되지 않은 영역에 대한 평가, 기업의 지속 가능성이 포함되어야 한다는 것으로 보아(2항), 단순히 매출이나 시청 점유율 평가가 아닌 더욱 광범위한 지표와 해석을 요구하고 있는 것으로 보인다. 그러나 구체적으로 어떠한 항목을 평가해야 하는지에 대해서 명시하지는 않고 있다. 단, 시장 집중 평가의 과정과 절차에 대해 EMFA에 의해 신설될 유럽 미디어 서비스 위원회(The European Board for Media Services, 이하 'EBMS')가 의견, 협의의 형태로 개입할 수 있도록 하였다(23조).

EMFA 미디어 서비스 제공자들이 의존하고 있는 기술-자본으로부터의 보호 역시 포함하고 있는데, 입법 논의 과정에서 가장 큰 논쟁의 대상이 되었던 VLOP와의 분쟁 조정에 관한 내용이 18조에 포함되어 있다. DSA가 규정하는 바에 따라 VLOP로 지정된 플랫폼 사업자(2조10항)는, 콘텐츠를 제공하는 업체들이 스스로를 미디어 서비스 제공자로 VLOP에게 신고(declare)하고, 스스로에 대한 중요 정보를 공개할 수 있도록 하는 자동화된 기능을 제공해야 한다(박찬경, 2022). 이렇게 신고가 이루어지면, VLOP는 미디어 자율 규제 협회나 규제기관을 통해 확인을 해야 한다(본문 18조1항과 전문 51조). 4항에는 VLOP가 등록된 미디어 서비스 제공자의 정보 공급을 중지시키려 할 때, 중지 사실과 그 이유를 사전에 고지해야 하며, 해당 결정에 대해 이의를 제기할 수 있는 기회를 제공해야 한다고 명시하고 있다. 만약 충분한 이유 없이 이러한 상황이 반복되면, VLOP는 협의절차에 응해야 하며, EBMS는 이에 대한 의견 개진 및 개입의 권한을 갖고(6/7항), 이와 관련된 결정사항들을 매년 공개해야 한다(8항). 더 나아가 19조는 EBMS가 VLOP와 미디어 서비스 제공자 대표, 시민사회 대표들과의 정기적인 '구조적 대화(structured dialogue)'를 조직하도록 하여 18조에 명시된 VLOP의 의무의 시행에 대해 협의하고 절차를 개선할 수 있도록 하였다.

미디어 서비스에 영향을 미칠 수 있는 또 다른 기술-자본으로 수용자 측정(audience measurement) 서비스 제공자들을 제어하기 위한 조항들이 24조에 포함되어 있다. 1항에서 해당 서비스가 투명성, 공평성, 포괄성, 비례성, 비차별성, 비교가능성, 검증가능성을 만족할 것을 요구하고 있으며, 2항은 이에 대해 매년 독립된 감사를 받도록 명시하고 있다. 이와 같은 규제의 대상이 되는 수용자 측정 서비스는 미디어 서비스 기업뿐 아니라, 뉴스 접근을 제공하는 플랫폼, 광고 대행사들에게 제공되는 것들을 광범위하게 포괄한다(전문 12조).

그 외에도 개별 국가의 권한 강화를 의미할 수 있음에도 공영방송(Public Service Media)들의 독립성을 보호하기 위한 조치들은 5조에, 입법 이유에 대해서는 전문 28조부터 31조에 걸쳐 설명되어 있다. 뉴스 추천 알고리즘 등과 같이 미디어 서비스 제공자들이 정보를 소비자에게 제공하는 방식을 개별 소비자들이 개인화, 변경할 수 있는 권한을 보장하기 위한 조항들은

20조에 규정되어 있다.

위의 규제 사항들을 관리, 감독하고 여러 이해 당사자들과 협조를 수행하는 전 유럽적 기구인 EBMS의 신설과 그 독립성, 운영방식과 권한에 대해서는 8조에서 13조에 규정되어 있다. EBMS는 기존 AVSMD 관련 규제 기구인 ‘유럽 시청각미디어 서비스를 위한 규제기구(European Regulators Group for Audiovisual Media Services, ERGA)’를 대체하며, 각 국가의 규제기구에서 파견된 1명이 동등한 투표권을 가지고, 2/3의 동의로 의결한다. EBMS의 위원들 중에서 의장과 부의장을 선별하며, EU의 행정부 역할을 하는 집행위원회(European Commission)에서 대표를 파견하나, 이들은 투표권을 갖지 않는다(10조).

(3) EMFA에 관한 논쟁점들

EMFA에 담긴 규제 사항들에 대해서는 입법 과정에서부터 다양한 비판이 제기되어왔다. 그 중 가장 근본적인 것은 EMFA에 의한 보호의 대상이 되는 ‘미디어 서비스’ 또는 ‘미디어 서비스 제공자’의 대상이 무엇이 되어야 하는가에 관한 논쟁이다. EMFA는 2조2항에서 미디어 서비스 제공자를 “전문적으로 미디어 서비스를 제공하고, 미디어 서비스로 제공할 내용을 선택하며 그것이 조직되는 방식을 결정하는 편집권(editorial responsibility)을 가진 자연인 또는 법인”으로 규정하고 있으며(강조는 저자에 의한 것), 1항에서는 미디어 서비스를 「EU기능조약」(Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU) 56조, 57조에서 규정한 바대로의 ‘서비스’의 정의를 따라 공공적 성격의 정보를 제공하는 ‘경제적 활동을 하는 행위자로 규정하고 있다. 이러한 정의는 EMFA 전문 7조에도 서술되어 있다. 세이프, 파타이, 반 드루넨(Seipp, Fathaigh, van Drunen, 2023)은 이러한 정의를 ‘서비스 기반 정의’라고 규정하면서, 기존의 AVMSD이 취하고 있는 것과 유사한 이러한 정의가 유럽 단일시장의 작동을 위한 AVMSD의 입법목적에 비해 더 넓은 권리, 즉 시민들의 기본권으로서의 정보 다양성을 보호하고자 하는 목적을 갖는 EMFA에도 여전히 유효한지에 대한 의문을 제기하고 있다. 더 나아가 이들은 새로운 정보 생태계 속에서 갈수록 중요한 역할을 맡고 있는 독립 언론인, 블로거, 비영리 뉴스 웹사이트, 비정부기구(NGO) 등과 같이 전통적 저널리즘의 경계 밖에서 활동하는 다양한 행위자들을 EMFA가 효과적으로 보호할 수 있는지 면밀히 검토해야 하며, 현재의 ‘서비스 기반 정의’가 「유럽인권조약」(European Convention of Human Rights, ECHR), 「유럽연합기본권헌장」(EU Charter of Fundamental Rights, CFR)에서 규정하고, 유럽인권재판소(European Court of Human Rights, ECtHR), 유럽사법재판소(Court of Justice of the European Union, CJEU)의 판례법들이 보호하고자 하는 표현의 자유와 부합하는 정의인지 다시 검토해 보아야 한다고 주장하고 있다. 반면, 서두에서 언급한 바와 같이 권력을 감시할 수 있는 경제



적, 기술적 힘을 갖는 조직으로서의 저널리즘을 보호하고자 하는 EMFA의 입법 목적과 매우 광범위한 보호 대상을 설정하는 접근 사이에는 충돌이 존재한다는 반(反)비판 역시 생각해볼 수 있다.

미디어 서비스의 정의보다 더 많은 논쟁을 일으켰던 주제는 온라인 플랫폼과의 관계를 규정한 18조에 대한 것이다.⁵⁾

미디어 서비스 제공자들은 DSA에서 규정하는 VLOP로부터 앞서 서술한 여러 권리를 보장 받는데, 해당 권리를 갖는 미디어 서비스들은 VLOP에 대한 자발적인 신고절차를 통해 규정된다. 이렇게 ‘허가’보다는 ‘신고’에 기반한 인정 절차는 가능한 광범위한 미디어 서비스 제공자를 플랫폼의 힘으로부터 보호하기 위한 목적인데, 이에 따라 지나치게 많은 행위자들이 미디어 서비스 제공자로 인정될 가능성이 존재한다. 극단적인 경우, 악의적으로 허위 정보를 확산시키는 ‘유사 언론들’ 역시 이들이 VLOP에게 미디어 서비스로 신고된 이상, 즉각적인 대응이 어려워질 수 있다. EMFA의 입법 목적 중 하나가 이러한 외부의 위협으로부터 미디어 서비스 생태계를 보호하기 위한 것이었다는 것을 고려한다면, 신고 절차는 입법목적과 다소 충돌되는 것이 아닌가 하는 질문을 던져볼 수 있다. 또한, EMFA가 VLOP에게 요구하는 절차는 DSA가 요구하는 유해 정보를 즉시 서비스 중단할 의무와 충돌할 가능성도 있다.

5) 관련 문헌들 대부분에서는 ‘17조로 지칭되고 있으나, 승인 전 개정 과정에서 18조로 바뀌었다.

더 근본적으로 세이프, 파타이, 반 드루넨(Seipp, Fathaigh, van Drunen, 2023)은 어떠한 미디어가 플랫폼을 통한 대중들에 대한 특권적 접근(privileged access) 권한을 가져야 하는가에 대한 규범적 판단은 결국 피할 수 없다고 주장한다. 예컨대, 18조1항에 명시되어 있는 VLOP의 확인 절차, 19조에 규정되어 있는 구조화된 대화의 참여자 결정을 생각해 보면, 어떤 시점에서는 ‘미디어 서비스라고 부를 만한’ 행위자를 어떻게 결정할 것인가에 대한 가치 판단을 피하기는 어려울 것이다. 그 때문에 탐비니(Tambini, 2023)는 미디어를 보호하기 위해 미디어를 정의할 필요성이 미디어에 대한 더욱 강력한 통제로 이어지는 ‘미디어 특권의 역설(media privilege paradox)’로 이어질 수 있는 위험성을 제기하기도 하였고, 게르글리와 게르글리(Gergely&Gergely, 2024)는 그 연장선에서 결국에는 누가 미디어인지를 결정하는 권한이 결국 VLOP의 재량으로 귀속되어 그들의 권력이 더욱 강해지는 결과를 낳게 될 것이라는 점을 우려하기도 하였다.

3. 시사점

EMFA가 다루고 있는 조직으로서의 언론과 이들에 대한 정치, 외부 기술과의 관계는 한국에서도 많은 정책 논의, 심지어 ‘언론개혁’ 논의로 이어지고 있다. 플랫폼과의 관계, 수용자 측정, 소유/시장 집중, 공영방송, 정부 광고 등의 문제들은 모두 한국에서도 논란의 대상이 되었던 문제들이며, 빠른 기술혁신과 정치 양극화의 심화를 겪으면서 더욱 첨예한 문제가 되었다는 것은 주지의 사실이다. 이러한 시점에서 그 어느 곳보다 다양한 정치적 관점을 포괄해야 하는 과제를 안고 있는 EU가 시민의 기본권 보호의 차원에서 언론 독립성을 지키기 위한 법안에 합의했다는 것은 한국의 정책 논의에도 시사하는 점이 크다. 따라서 마지막으로 한국의 법안 및 정책 관련 논의 구도에 시사점을 가질 것으로 보이는 몇 가지 특징들을 짚어보고자 한다.

EMFA가 제시하는 정책수단들 중 가장 두드러지는 특징은 미디어 서비스의 독립성을 보호하기 위한 방법으로 투명성을 강조하고 있다는 것이다. EMFA는 기업소유 구조, 시장 집중, 국가 펀드 및 광고, VLOP의 미디어 서비스에 대한 제재 조치 등의 다양한 문제점과 관련하여 상시적인 모니터링, 온라인으로 누구나 쉽게 접근 가능한 형태의 정보 공개, 데이터베이스 구축을 대책으로 내세우고 있다. 이러한 해법은 수용자들이 미디어가 공급하는 정보를 통해 민주주의의 원활한 작동에 기여할 수 있는 시민이 될 수 있기 위해서는 단지 정보의 내용만을 이해하는 것이 아니라, 해당 정보가 어떠한 맥락 속에서 생산되었는지를 이해할 수 있어야 한다는 믿음으로부터 비롯한다(전문 32조).

이러한 시각을 받아들인다면, 한국의 미디어/언론 산업과 관련된 정보 공개 정도는 아쉬운 점이 있다. 사실 미디어 산업에 관한 정보 수집은 상당한 정도로 이루어지고 있다. 예컨대 방송

통신위원회의 <방송산업 실태조사>가 매년 출간되고, 공공데이터 포털⁶⁾을 통해 소유, 인적 정보 등이 보고되고 있다. 반면, 한국언론진흥재단은 인쇄 미디어 산업에 대한 실태를 조사하여, <신문산업 실태조사>, <잡지산업 실태조사>, <한국언론연감> 형태로 공개하고 있으나, 이들이 국가통계임에도 불구하고 정치적 민감성을 이유로 많은 정보가 대분류 수준에서만 공개되어 개별 언론사 정보를 확인할 수 없도록 하고 있으며, 이는 과거 신문 발행 부수 공개의 사실상 실패, 열독률 조사 결과 공개에 대한 진통들과 같은 맥락에서 반복되고 있는 문제이다. EMFA가 전제하는 바대로 언론의 미디어 신뢰성 확립에 있어 언론사 정보의 투명성이 중요한 요건이라면, 가장 위기에 내몰려 있는 인쇄 미디어 산업이 투명성을 거부하고 있는 것은 아쉬운 점이라 할 수 있다.

미디어에 대한 국가 재정 지원과 국가 광고는 국가가 미디어를 포섭할 수 있는 매커니즘이 될 수 있다는 점에서 그에 대한 정보 공개가 부실한 현실은 더욱 큰 문제이다. 2018년에 제정된 「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률」은 정부광고 분배 결정 절차를 규정해두었으나, 14조의 국회 보고 의무를 제외하고는 투명성에 대한 소송에서 제도가 존재하지 않는다. 이와 관련하여 언론노조가 한국언론진흥재단을 상대로 한 행정 소송에 노조가 2021년 승소하여 2021년까지의 정부광고 집행내역이 공개되었으나⁷⁾, 그 이후의 데이터가 공개되고 있지는 않다. 언론인 개인의 취재, 재교육 활동에 직접적으로 영향을 미치는 언론진흥기금의 집행 내역의 불투명성 역시 심각하여, 지역신문발전기금과 달리⁸⁾ 별도의 공개가 이루어지지 않고 있다. 국가가 언론을 직접 지원한다는 것이 권력 견제라는 언론의 역할을 염두에 두었을 때 결코 당연하게 받아들일 수 있는 것은 아니다. 그 위험성에도 불구하고 만약 미디어에 대한 국가의 지원이 민주주의 작동을 위해 불가피한 것이라면(EMFA 전문 72조), 투명성을 통해 부작용을 다스리려는 노력 역시 반드시 수반되어야 할 것이다.


EMFA가 투명성과 함께 해법으로 내세우고 있는 또 다른 수단은 ‘구조화된 대화’이다. 구조화된 대화는 1992년부터 유럽집행위원회(European Commission)가 범유럽적 정책 디자인 과정에서부터 이해당사자들과 시민사회의 광범위한 의견을 청취하고 이를 반영하는 노력을 취함으로써 정책의 정당성을 확보하려는 과정으로 각종 EU 법안에 정책 수단으로 등장하고 있다(Greenwood, 2019). 앞서 설명한 바와 같이 EMFA는 19조에서 플랫폼과 미디어 서비스 간의 제재-분쟁에 대한 해법으로 구조화된 대화를 도입하고 있다. 최근 한국에서는 자율규제 기구인 포털제휴평가위원회와 관련된 논란이 있었는데, 방송통신위원회가 이를 법제화할 계획을

6) URL: <https://www.data.go.kr/>

7) URL: <https://www.goad.or.kr/>

8) URL: <https://www.cln.or.kr/cln/bbs/i-68/list.do>

보고하여 논란이 된 바 있다.⁹⁾ 법제화 그 자체는 고려해볼 수 있으나, 이를 관리 감독하는 신설 EBMS가 유럽 각 회원국으로부터 파견된 위원으로 구성되어 있어, EBMS가 관할하는 구조화된 대화가 정권의 성향을 강하게 반영하는 거버넌스 구조를 가지고 있는 방송통신위원회가 주도하는 포털제휴평가위원회와 유사한 방향으로 운영될 수 있을 것인지에 대해서는 의심의 여지가 있다. 또한, EMFA 뿐만 아니라 다른 EU 법안들에 포함된 구조화된 대화는 시민사회의 참여를 필수적인 구성 요소로 하고 있음을 참조할 필요가 있다.

마지막으로, EMFA가 상업 미디어 위주의 정책 흐름에서 공영방송의 미디어 다양성에 대한 중요성을 강조하는 방향으로 전환했다는 점 역시 주목할만하다. 그런데, 이러한 입법은 ‘국가로부터 공영방송의 독립성’을 지키는 것이 핵심이라는 점(전문 30조)을 기억해야 한다. 즉, EMFA의 조항들은 국가를 언론 독립의 위협의 일부로 인식하지, 국가를 개혁의 주체로 바라보고 있지 않다. EMFA가 지지하고자 하는 정신은 무엇보다 시민의 기본권 보장을 위한 수단으로서 미디어의 독립이라는 것을 명심하고, 이를 반대로 국가에 의한 미디어의 개혁으로 해석하여 국내의 논의를 왜곡하는 우를 범하지 않도록 주의해야 할 것이다. 

9) URL: <https://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=305566>

참고 문헌

- 박찬경 (2022). 유럽연합 디지털서비스법(Digital Services Act): 규제나, 자율이나를 넘어서. <언론중재>, 2022년 가을호(통권 164호) pp.62-73.
- Gergely, G. & Gergely, L. F. (2024). Could European Media Freedom Act solve the problems of traditional media's content in the online sphere? <정보화정책> 31권 1호, 72-82.
- Greenwood, J. (2019). Interest representation in the EU: an open and structured dialogue?. Lobbying in the European Union: Strategies, dynamics and trends, 21-31.
- Holtz-Bacha, C. (2024). Freedom of the media, pluralism, and transparency. European media policy on new paths? European Journal of Communication, 39(1), 37-55.
- Laaninen, T. (2024 February). European Media Freedom Act. Briefing-EU Legislation in Progress. EPRS | European Parliamentary Research Service PE 739.202 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/739202/EPRS_BRI\(2022\)739202_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/739202/EPRS_BRI(2022)739202_EN.pdf)
- Seipp, T., Fathaigh, R. Ó., & van Drunen, M. (2023). Defining the media in Europe: pitfalls of the proposed European Media Freedom Act. Journal of Media Law, 15(1), 39-51.
- Tambini, D. (2023, May 9) The EU is taking practical measures to protect media freedom. No we need theory. Centre for Media Pluralism and Media Freedom. <https://cmpf.eui.eu/the-eu-is-taking-practical-measures-to-protect-media-freedom-now-we-need-theory/>

“그래서 인공지능(AI)을 어디에 사용해야 할까요?”

송해엽 국립군산대학교 미디어문화학부 교수



챗지피티(ChatGPT)는 오픈에이아이(OpenAI)에서 개발한 대화형 인공지능 모델로, 다양한 주제에 대해 자연스러운 대화를 나누거나 질문에 대한 답변을 제공한다. 모델은 대규모 데이터 세트를 학습하여 사람처럼 글을 이해하고 생성하는 능력을 갖추고 있다고 한다. 그렇지만 전 세계 10억 명의 지식 근로자 중 단 10%만이 챗지피티를 정기적으로 사용하고 있다. 서비스를 이용해 본 사람은 별로 유용하지 않은 것 같다고 불평하기도 한다. “적절한 활용 사례가 떠오르지 않는다”라거나 “너무 뻔뻔하다고 할 정도로 자신 있게 틀린다”라고 비판한다.



인공지능 모델을 옹호하는 열성적인 팬은 “유용하지 않다고 말하는 사람이 사용법을 제대로 이해하지 못했을 뿐”이라고 말한다. 물론 이는 어느 정도는 사실일 수 있다. 실제 생성형 인공지능(Generative AI)에 관한 이야기 중 많은 부분은 우리가 아직 어떤 방식으로 이러한 도구를 활용해야 하는지 적절한 답을 찾지 못했기 때문이다. 예를 들면, 대화형 인공지능 모델과 이야기할 때 실제 오답이 없이 좋은 답변을 원하는 질문이 있지만, 한 치의 오차도 없이 정확하게 답해야 하는 문제도 있다. 따라서 실제 사용 사례에서 나쁜 결과를 얻었다면, 이용자가 잘못된 질문을 했을 수도 있다.

우리는 검색화면에 “어디로 휴가를 가야 할까?”라고 질문하거나 쇼핑몰에서 “휴가에 챙겨가야 하는 물건이 뭐지?”라고 질문하지 않는다. 좋은 결과를 얻을 수 없는 이유는 좋은 질문이 아니었기 때문이다. 이러한 질문을 하는 경우 사이트는 명확히 검색 결과가 없다는 답변을 돌려주지만, 대규모 언어 모델(Large Language Model, LLM) 기반의 생성형 인공지능은 다르다. 모델은 관용적으로 사용하는 자연어를 만들어내는 데 능숙하므로 실제 결과와 상관이 없거나 절반 정도의 정확도만 달성하더라도 매우 그럴듯해 보이는 효과를 가져온다. 환각(Hallucination)이라고 말하는 현상도 우리가 적절한 생성형 인공지능 활용 방법을 아직 찾지 못했기 때문일 수 있다.

다수의 조직이 아직 생성형 인공지능 활용법을 고민 중이라는 사실은 여러 곳에서 발견할 수 있다. 지난해 <뉴욕타임스>(The New York Times)는 채용 공고를 통해 인공지능을 활용하려는 뉴스룸의 노력을 이끌 선임 편집자를 모색했다. 세부 직무 설명을 보면 “기술에 접근하는 방식에 대한 비전을 구체화”하는 임무를 수행해야 하며, 새로운 기술을 시제품화(Prototyping)하고 실험을 진행하는 저널리스트와 기술자팀을 관리해야 한다. 즉, 적절한 활용 방식을 함께 고민하고, 비전을 설정하며, 기존 업무에 새로운 기술을 통합시키는 역할이 필요함을 이야기하고 있다.

이처럼 실제 조직에서 생성형 인공지능 활용은 초기 단계지만 논란은 여전히 뜨겁다. 생성형 인공지능 모델을 만드는 기업은 시장에서 투자를 받고 고객을 유치하기 위해 적절하지 않은 사례를 대중에게 전달한다. 예를 들면, 생성형 인공지능에 “여름 휴가 계획 만들어줘”와 같은 요청을 하면 인공지능이 계획에서부터 숙소와 식당 예약까지 한 번에 해결해주는 모습을 보여주는 것이다. 이러한 방식은 적절

한 인공지능 활용 방식이 되기 어렵고 작동할 수 없는 사례이지만 과장된 인공지능의 미래를 퍼뜨리는 역할을 한다.

언론도 이러한 흐름에 편승해 있다. 인공지능 기술 관련해서 흔히 발견되는 기사 제목은 인공지능이 대체할 직업 순위에 관한 것이다. 초기 기술이 등장했을 때는 인공지능이 할 수 없는 창조적인 일을 하는 직업이 미래에 유망하다고 이야기했다. 하지만 인공지능이 그림을 그리고, 작곡하고, 소설을 쓰는 상황에서 오히려 과거의 예측이 전혀 달랐다는 사실을 확인할 수 있었다. 일부 조사에서는 기자의 업무도 인공지능에 대체될 가능성이 크다고 말하기도 했다. 직업 분야에서 변화가 발생할 것은 당연하다. 그렇지만 지금 이야기하는 방식으로 특정 직업이 완전히 사라지기 보다는 업무수행 방식을 개선하면서 고용 시장 전반의 영향을 미치게 될 가능성이 크다.

한 가지 사례로 컴퓨터 프로그래밍 분야의 일하는 방식은 생성형 인공지능 이후에 빠르게 변화하고 있다. 현장에서 모든 개발자를 대체한다기보다는 개발자 한 팀이 하던 일을 경력을 가진 소수의 개발자가 처리하는 방식으로 업무가 이루어지는 경향이 있다. 다른 분야에서도 비슷한 방식의 변화가 발생할 가능성이 있으나, 아직 어떤 미래가 올 것인지 확신하기는 쉽지 않다.

생성형 인공지능으로 할 수 있는 일

생성형 인공지능을 어떻게 활용할 수 있을지는 아이디어 수준에서 다양한 방안이 있지만, 실제 조직 내부에서 활용할 수 있는 설득력 있는 사례는 상대적으로 부족하다. 온라인에서 다양한 사람들이 텍스트 요약, 마케팅 문구 생성, 외국어 번역 관련 활용 방안을 이야기하지만, 피상적인 수준에 그치고 있다. 지난 3월 〈하버드 비즈니스 리뷰〉(Harvard Business Review)의 기사는 온라인 사이트 분석을 통해 사람들이 실제 사용하고 있는 구체적인 사례를 분석하여 제시했다(Zao-Sanders, 2024). 분석한 100개의 활용 사례를 6개의 큰 범주로 나누면 다음과 같다.

사례를 유형화했을 때 가장 많은 것은 기술 지원 및 문제 해결(23%)이며, 콘텐츠 제작 및 편집(22%), 개인 또는 전문가 지원(17%), 학습 및 교육(15%), 창의성 및 오락(13%), 연구 분석 및 의사 결정(10%) 순으로 나타난다. 이러한 분류는 기술이 업무뿐만 아니라 여가생활이나 창의적인 일에도 활용될 수 있으며, 이는 개인과 조직 모두에 적용 가능하다는 사실을 보여준다. 온라인에 공유되는 일반인의 사례를



살펴보면, 매우 평범한 일을 더 빠르고 즐겁게 해결하고 있음을 확인할 수 있다.

가장 대표적인 사례는 아이디어 생성이었다. 온라인에서 수집된 아이디어 생성에 관해서는 “팀원과 함께하듯 브레인스토밍을 할 수 있고, 장래성 없는 아이디어에 매달리지 않게 도와주며, 결과를 요약해 나중에 참조하기 쉽다”라고 한다. 이는 널리 알려진 생성형 인공지능 활용 사례 중 하나이다. 하지만, 생성형 인공지능에 기대하는 것이 완성된 결과물이라고 생각하는 사람들에게는 최종 결과물이 아닌 최종 결과물의 완성을 지원하는 부분 자동화의 사례로 받아들일 수 있을 것이다. 아이디어 생성에 관한 활용 예시는 인공지능이 생성한 결과를 확인하고 승인하는 사람이 항상 함께 있다는 점을 보여준다.

생성형 인공지능의 파급력에 관해 생각해 볼 수 있는 또 다른 사례는 법률 문서 검토에 관한 것이다. 해당 사례에 관한 예문은 “길고 지나치게 복잡한 서비스형 소프트웨어(Software as a Service) 계약에 관한 서비스 수준 계약서를 제공한 후 더 간단하고 이해하기 쉽도록 다시 작성해 달라고 요청했습니다. 중요한 SLA(Service Level Agreement) 용어는 그대로 유지하면서 언어를 70%까지 압축했습니다”라고 적혀 있다. 이러한 사례는 고가의 전문 서비스에 접근할 수 있는 사람이 획기적으로 늘어나게 될 것이라는 점을 보여준다. 변호사를 선임하지 않고도 법률 문서를 이해하고 작성할 수 있으며, 코딩이나 의학에 관한 내용도 전문성이 가지고 있던 장벽이 낮아질 수 있음을 말한다.

이 외에도 생성형 인공지능이 잘 할 법한 몇 가지 활용 예시도 함께 제시하고 있

다. 우선, 특징 검색에 관한 사례는 “할머니가 주시던 과자가 있었는데 마트를 찾아봤지만 발견하기 어려워 챗지피티에게 도움을 청했다”라고 언급되어 있다. 이는 일반적인 검색에서는 발견하기 어렵지만, 생성형 인공지능 모델에서 더 적합한 방식의 검색이 있을 수 있음을 말해준다. 간단한 설명 사례도 있다. “비(非) 엔지니어에게 개념을 설명할 때 초등학생 수준으로 작성해달라고 하면 많은 사람과 소통하는 데 적합하다”라고 설명되어 있다. 쉽게 설명하는 건 쉬운 일이 아니지만, 같은 이야기도 조금 더 깔끔하고 이해가 쉽게 작성해 줄 수 있음을 말한다. 샘플 데이터 생성도 하나의 사례이다. “만약 가짜 이름이나 고객명이 필요하다면 챗지피티는 매우 잘 해낼 수 있다”는 것이다.

실생활에서 다양한 사람들이 활용하는 예시의 목록을 살펴보면, 어떤 것을 언론사에서 업무에 활용할 수 있을지 생각해볼 수 있다. 개인적 차원에서 생각보다 많은 사람이 사용해 본 경험이 있지만, 조직은 보안, 정확성, 공정성과 같은 문제를 우려하며 제한적이고 점진적으로 도입을 고려하고 있다. 해외 언론은 생성형 인공지능 활용 지침을 만들고 있으며, 국내에서도 생성형 인공지능을 콘텐츠관리시스템(CMS)에 통합하여 활용하는 사례를 발견할 수 있다.

언론의 활용 사례

생성형 인공지능 활용에 관해 해외 언론사는 편집 지침과 가치를 준수해야 하며, AI 사용의 투명성과 책임성을 유지하고, 정확성, 공정성, 개인정보 보호를 준수해야 한다고 밝히고 있다. 예를 들면, <BBC>의 경우 뉴스 콘텐츠 직접 제작에 생성형 인공지능 사용을 금지하지만, 예외적으로 그래픽 제작에 사용할 수 있다고 명시하고 있다(Guidance: The use of Artificial Intelligence, n.d.). <뉴욕타임스>의 경우, 생성형 인공지능은 저널리스트들이 진실을 밝혀내고 더 많은 사람들이 세상을 이해하도록 도울 수 있다고 말한다. 그러나 인공지능은 항상 저널리스트가 관리하고 책임을 져야 하며, 투명성과 윤리 기준을 준수해야 한다고 강조한다(The New York Times Company, 2024).

이러한 내용을 살펴보면, 언론사가 인공지능의 활용 자체를 막지는 않지만, 사실적 이미지가 아닌 시각 자료가 필요한 경우, 기사 요약문, 기사 제목 및 소셜 미디어 소개글, 기획 단계에서 아이디어 발굴에 활용할 수 있다고 정의하고 있다. 예외적으로 <와이어드>(Wired)는 인공지능이 생성한 이미지가 창작자의 작품을 모방함으로써 그들의 생계를 위협할 수 있으므로, 인공지능 기업이 창작자에게 적절

한 보상 방안을 마련하기 전까지는 인공지능 생성 이미지도 사용하지 않을 것이라고 밝혔다(Nast, 2023).

국내에서는 <한국일보>가 생성형 인공지능 활용 지침을 발표한 바 있다. 생성형 인공지능은 아이디어 추출, 정보 검색과 같은 기획과 자료 조사, 문장이나 이미지 생성, 제목 추출, 요약, 번역과 같은 뉴스 제작에 활용할 수 있다고 명시했다. 그 외에도 기사 분류, 연관 기사 검색, 오타자 체크가 가능하도록 했다. 반면, 생성형 인공지능을 활용한 사실 확인, 검토, 수정 관여 없이 AI를 활용한 보도를 금지했다(금준경, 2024). 해외 언론사의 활용 사례보다 폭넓은 범위의 활용 사례를 구체적으로 제시하며 많은 부분을 허용하고 있다는 점이 눈에 띈다.

실제 국내 언론의 활용은 원칙을 강조하는 해외 언론의 사례보다 적극적이다. <조선일보>는 생성형 인공지능을 활용해 간단한 보도자료를 데스크 전 단계까지 완성해주는 기술을 적용했다. 보도자료를 입력하면 생성형 인공지능이 기사를 작성해주고, 이런 과정을 통해 만들어진 기사 하단에는 “<조선일보>와 <미디어DX>가 공동 개발한 생성형 AI의 도움을 받아 작성한 기사”라고 표기된다(박서연·금준경, 2024). 아직 사내 CMS에 통합되지는 않아 시험적으로 활용하고 있는 것으로 보이지만 보도자료 작성에 활용하는 것은 조금 더 적극적인 활용 형태라고 볼 수 있다.

<한국일보>는 챗지피티를 기반으로 자체 개발한 생성형 인공지능 서비스 ‘하이’를 자체 CMS에 추가하고, 이미지 생성, 기사 요약, 제목 추천, 키워드 자동 추출에 활용할 수 있도록 했다(박서연, 2024). <이데일리>도 ‘슈퍼 데스크’라고 불리는 서비스를 통해 생성형 인공지능을 활용해 보도자료를 넣으면 기사를 생성하거나, 영상 콘텐츠 제작에 도움을 줄 수 있는 기능을 도입하는 방안을 검토 중이라고 밝혔다. <한국경제>는 별도 사이트가 아닌 자사 CMS에 인공지능 기능을 대폭 확충해 기자들의 편의성과 활용도를 극대화하는 방안을 고려 중이다. 독자를 대상으로 하는 기능을 도입하는 언론사도 있다. <동아일보>의 ‘경제뉴스 AI챗봇’은 동아일보 경제·경영 전문 콘텐츠를 학습시키고 독자에게 맞춤형 정보를 대화 형태로 전달한다(박서연·금준경, 2024).

이처럼 언론사 조직 차원에서 생성형 인공지능을 활용하는 다양한 방안에 관해 고민 중이지만, 인공지능이 기사 작성이라는 기자 업무에 침투했을 때 발생할 수 있는 부작용에 관한 우려는 끊이지 않는다. <조선일보>의 보도자료 작성 시스템을 두고, 타 언론사 기자는 “보도자료를 어떻게 차별화해서 쓰느냐, 추가 취재해서 가공해 양질의 콘텐츠를 만들어내는 게 더 중요할 수도 있다”고 말하며 비판적인 입장을 드러내기도 했다(박서연·금준경, 2024). 이와 같은 논란이 계속되는 이유는

인공지능을 활용해 가짜 기자 프로필을 만들고 광고 콘텐츠를 기사형태로 제공하는 사례가 발견되었기 때문이다.

〈애드본 커머스〉(AdVon Commerce)라는 회사는 가짜 작가 바이라인(Byline)과 인공지능 생성 프로필 사진을 사용해 제품 리뷰 기사를 만들었고, 〈스포츠 일러스트레이티드〉(Sports Illustrated)와 같은 유명 스포츠 잡지에 이러한 기사를 게시했다. 잡지의 발행인은 이러한 가짜 기사와 인공지능 사용이 드러난 후, 〈애드본 커머스〉와 관계를 끊고 관련 콘텐츠를 삭제했다(Dupré, 2024). 하지만 다른 일부 언론사에는 여전히 〈애드본 커머스〉가 제작한 콘텐츠가 게재되어 있어 저널리즘의 신뢰성과 윤리를 훼손하고 있다. 저널리즘은 신뢰를 기반으로 하는 산업이지만 〈애드본 커머스〉의 사례는 어떤 기자가 실제 사람인지, 해당 기자가 작성한 기사에 인공지능이 사용되었는지에 대한 질문까지 이어져 모든 것을 신뢰하기 어렵게 만들 수 있다.

더욱 어려워지는 기자의 역할

해외의 인공지능 실험은 대부분 실패로 마무리되었다. 예를 들면, 〈씨넷〉(CNET)은 개인 금융에 관한 수십 개의 인공지능 생성 기사를 게시했다가 오류와 표절로 가득 차있다는 사실이 드러나 비난을 받았다. 〈가넷〉(Gannett)은 인공지능으로 작성된 무의미한 스포츠 요약 기사 게시를 중단해야 했다. 〈버즈피드〉(BuzzFeed)는



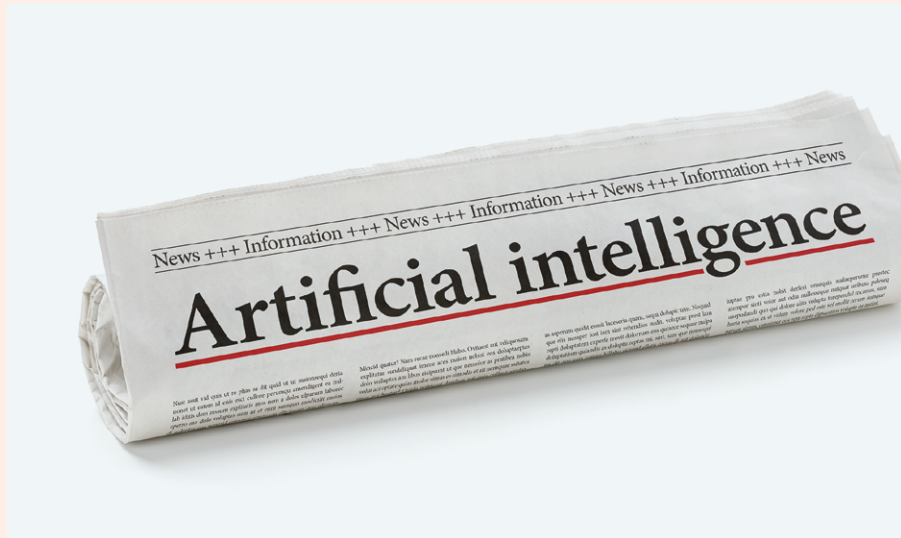
이 기술을 사용하여 같은 문구를 지겹도록 반복하는 여행안내를 삭제했다.

언론사 조직 내부에서 생성형 인공지능을 적절하게 활용한다면, 기자의 업무 부담을 낮춰주고 어려운 저널리즘 근무 환경을 개선할 수 있을 것이다. 실제로 조직 차원이 아닌 개인 수준에서, 개별 기자는 생성형 인공지능을 적극적으로 활용하고 있다. 개별 기자는 취재 과정에서 음성을 텍스트로 바꿔주는 ‘네이버 클로바’와 같은 인공지능 서비스를 활용한다. 다만 통화 음질이 떨어지는 경우 인식률이 낮은 사례가 있어 중요한 이야기는 직접 확인하는 식으로 한다고 밝혔다. 외국어 취재가 많은 기자는 영어 녹취나 번역 서비스를 활용하고, 영어 이메일(E-Mail)을 작성할 때 문법이나 맞춤법 오류를 검사하는 용도로 쓰기도 한다(박서연·김준경, 2024).

이처럼 기자의 업무를 더욱 편리하게 만들어주는 인공지능이지만 기자의 업무를 줄여주는 만큼 다른 부분에서 기자가 신경 써야 하는 일이 많아졌다고도 볼 수 있다. 예를 들면, 미국의 한 학교 교사가 인종 차별적 발언을 하는 상사의 가짜 오디오를 만들기 위해 생성 AI 도구를 사용한 혐의로 기소되었다(Li, 2024). 앞으로는 이런 일이 훨씬 더 많아질 것이고, 사람들이 유죄를 입증할 수 있는 녹음이 조작되었다고 주장하기가 매우 쉬워질 것이다. 따라서 기자의 부수적인 업무가 줄어드는 만큼 사실 여부를 판단하기 위해 더 큰 노력을 기울여야 하는 상황이 될 수 있다.

생성형 인공지능의 도입은 기자의 업무를 혁신적으로 변화시키고 있다. AI는 기자들이 더 효율적으로 일할 수 있게 도와주지만, 이와 동시에 기자에게 새로운 책임을 부여하기도 한다. 인공지능이 만든 콘텐츠가 늘어남에 따라, 기자는 단순한 정보 전달자가 아닌, 정보의 사실 여부를 판단하는 진실 검증자의 역할을 더 강조해야 한다. 다른 분야와 마찬가지로 저널리즘에서도 기자의 역할이 인공지능으로 대체되는 것은 아닌지에 대한 두려움이 널리 퍼져있다. 실제 개발자의 업무가 소수 경력자에게 더욱 집중되거나 금융 분야에서 애널리스트가 대체되는 이야기는 저널리즘 종사자에게도 두려움을 불러일으킨다.

새로운 기술에 관해 회의적인 사람은 신기한 기술이지만 적절하게 활용될 수 있는 방안이 불분명하다고 이야기하는 반면, 이를 옹호하는 사람은 인공지능을 효과적으로 사용하는 5%의 사람들이 나머지 사람들을 먹여 살리게 될 것이라고 주장하기도 한다. 언론사 조직 내부만을 살펴본다면, 생성형 인공지능 기술의 활용은 기자 업무를 줄여주고, 기사 생산 과정에서 집중해야 하는 부분을 기사 작성에서 사실 검증과 주제 선정 쪽으로 바꾸어놓을 것으로 보인다. 하지만, 인공지



능이 저널리즘에 가져올 더 큰 변화는 사회적 환경 변화와 연결되어 있다. 저널리즘은 사회에서 고립되어 작동하는 것이 아니기 때문에 더 정보를 전달하고 사람들을 연결하는 방식에서 더 큰 사회적 책임이 따르게 될 가능성이 크다. 또한, 언론이 수익을 만들어내는 방식이 변화함에 따라 고용의 불안정성이 증가하게 될 수도 있다.

현재 저널리즘 분야의 기자 일자리는 감소하는 추세를 보인다. 남아 있는 기자 일자리도 낮은 직업 안정성, 낮은 급여, 증가하는 업무량, 새로운 기술 요구, 낮은 사기와 같은 다양한 요인으로 인해 제약받고 있다. 일반 대중은 이전까지 비판하던 기업으로 이직하는 언론인을 소명감이 없다고 비난하지만, 현재 저널리즘의 어려움으로 인한 인력 유출을 개별 언론인의 책임만으로 보기는 어렵다. 생성형 인공지능은 이러한 흐름을 촉진하며 저널리즘이 담당하던 사회적 역할을 약화할 수 있다. 기술이 발전함에 따라 변화할 저널리즘의 미래는 여전히 불확실하지만, 기자들이 진실을 밝히고 사회에 중요한 정보를 전달하는 역할은 그 어느 때보다도 중요해질 것이다. 🌐

참고 문헌

- 금준경 (2024). 한국일보 국내언론 최초 AI활용 준칙 제정. <미디어오늘>. URL: <https://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=317238&page=2&total=177>
- 박서연 (2024). 한국일보, 콘텐츠제작시스템에 그림 그려주는 인공지능 심었다. <미디어오늘>. URL: <https://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=317711>
- 박서연·금준경 (2024). 한국 언론, 생성형 AI 활용… 보도자료 넣고 기사 주문 시작. <미디어오늘>. URL: <https://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=314854&page=4&total=177>
- Dupré, M. H. (2024). Meet AdVon, the AI-Powered Content Monster Infecting the Media Industry. <Futurism>. URL: <https://futurism.com/advon-ai-content>
- Guidance: The use of Artificial Intelligence. (n.d.). <BBC>. URL: <https://www.bbc.co.uk/editorialguidelines/guidance/use-of-artificial-intelligence>
- Li, D. K. (2024). Teacher arrested, accused of using AI to falsely paint boss as racist and antisemitic. <NBC News>. URL: <https://www.nbcnews.com/news/us-news/teacher-arrested-ai-generated-racist-rant-maryland-school-principal-rcna149345>
- Nast, C. (2023). How WIRED will use generative AI tools. <WIRED>. URL: <https://www.wired.com/about/generative-ai-policy/>
- The New York Times Company. (2024). Principles for using generative A.I. in The Times’s newsroom. <The New York Times Company>. URL: <https://www.nytc.com/press/principles-for-using-generative-ai-in-the-times-newsroom/>
- Zao-Sanders, M. (2024). How people are really using GenAI. <Harvard Business Review>. URL: <https://hbr.org/2024/03/how-people-are-really-using-genai>

방송 '자막 논란' 사건의 1심 판결에 대하여

– 서울서부지방법원 2022가합37946 정정보도 청구

장윤미 법무법인 메타 변호사

1. 사건의 개요

윤석열 대통령은 2022년 9월 미국을 순방하던 중 뉴욕 현지 시각으로 2022년 9월 21일 오후 4시경 글로벌펀드 제7차 재정공약회의에 참석하였다. 윤 대통령은 위 회의에서 '대한민국이 글로벌 보건 시스템 강화를 위해 앞으로 총 1억 달러를 기여할 것'이라고 하였고, 이후 조 바이든(Joe Biden) 미국 대통령은 '대한민국이 상당한 증액을 해줬다. 미국은 의회 파트너들과 함께 글로벌펀드에 60억 달러를 더 기여할 것'이라고 연설하였다. 한미 두 정상은 회의 종료 직후 48초 정도 환담을 나누고 헤어졌다.

이후 윤석열 대통령은 박진 외교부 장관 등과 함께 행사장을 빠져나왔는데 이때 한 발언이 풀(pool) 기자단을 구성해 취재 중이던 국내 언론사 카메라에 담겼다. 해당 영상은 국내의 각 언론사로 송출되었는데, 위 영상에서 윤석열 대통령이 욕설과 비속어를 하였다는 논란이 불거졌다. 영상을 확인한 <MBC>는 2022년 9월 22일 오전 10시 7분경 국내 언론사 중 최초로 자사 유튜브 채널에 "이 XX들이 승인 안 해주면 바이든은 쪽팔려서 어떡하나"라는 제목을 붙여 논란의 영상을 게재하고, 영상에 "국회에서 이 새끼(이하 'XX'라 칭함)들이 승인 안 해주면 바이든은 쪽팔려서 어떡하나?"라고 자막을 달았다. <MBC>는 같은 날 <정오 뉴스>와 <뉴스데스크>에

서 해당 영상을 보도하며 영상 자막에 ‘미국’을 추가하여 “(미국) 국회에서 이 XX들이 승인 안 해주면 바이든은 쪽팔려서 어떡하냐”라고 기재해 보도하였다(이하 ‘이 사건 보도’라 칭함).

이에 외교부는 2022년 12월 <MBC>를 상대로 “사실 확인 결과, ① 윤석열 대통령이 ‘미국’이라고 발언한 사실이 없고, ② ‘바이든은’이라고 발언한 사실도 없음이 밝혀져 이를 바로 잡습니다”라는 내용의 정정보도문을 <뉴스데스크>에서 낭독하라며 정정보도 청구소송을 제기하였다. 이 사건에서 쟁점은 ▲ 대통령의 발언과 관련하여 외교부를 보도의 피해자, 즉 소송의 당사자로 볼 수 있는지 여부 ▲ 구체적인 발언 내용이 불분명한 상황에서 해당 영상에 ‘바이든’이라는 자막을 단 것이 ‘허위사실을 적시한 것’에 해당해 정정보도의 대상이 되는지 여부였다.

II. 대상 판결에 대한 검토 – 서울서부지방법원 2022가합37946 정정보도 청구 사건

가. 해당 사건 보도의 피해자

1) 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제14조 제1항은 “사실적 주장에 관한 언론보도 등이 진실하지 아니함으로 인하여 피해를 입은 자는 해당 언론보도 등이 있음을 안 날부터 3개월 이내에 언론사, 인터넷뉴스서비스사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송사업자에게 그 언론보도 등의 내용에 관한 정정보도를 청구할 수 있다”고 규정하고 있다. 즉, 정정보도 청구소송의 원고는 ‘언론보도로 인하여 피해를 입은 자’이어야 한다. 이 사건 보도에서 윤석열 대통령에게 당사자 지위가 있다는 점은 이론의 여지가 없어 보이는데, 외교부가 소송을 제기하자 소송의 당사자 지위가 외부에게 있는지가 쟁점이 되었다.

<MBC>는 이 사건 보도가 윤석열 대통령이 공식 외교석상에서 부적절한 언어를 사용한 사실에 관한 것이므로, 외교부는 보도와 개별적 관련성이 없고 보도에서 외교부가 직접 언급되지도 않아 원고가 될 수 없다고 주장하였다. <MBC>는 위 주장의 근거로 판례를 제시하였는데, 판례는 언론중재법 제14조 제1항의 ‘피해자’를 “그 보도 내용에서 지명되거나 그 보도 내용과 개별적인 연관성이 있음이 명백히 인정되는 자”(대법원 2011. 9. 2. 선고 2009다52649 전원합의체 판결)라고 판시하여, 정정보도 청구의 당사자를 구체적, 개별적 피해자로 한정하고 있다.

2) 하지만 법원은 외교부에게도 정정보도를 청구할 법적 근거가 있다고 판단하였다. 언론중재법은 “국가·지방자치단체, 기관 또는 단체의 장은 해당 업무에 대하여 그 기관 또는 단체를 대표하여 정정보도를 청구할 수 있다”고 규정하고 있는데(제14조 제3항), 법원은 이 사건 보도가 ‘외교부의 업무에 관한 보도’에 해당하므로 외교부에게도 당사자 지위가 인정된다고 판단한 것이다.

법원은 구체적으로, ▲ 문제가 된 발언은 윤석열 대통령이 글로벌펀드 제7차 재정공약회의를 마친 후 행사장을 빠져나가는 과정에서 나온 것이며 위 회의는 외교부의 소관 업무라는 점 ▲ <MBC>가 이 사건 보도에서 ‘대통령의 발언으로 국내는 물론 해외에서까지 논란이 되고 있으며 야당에서는 이를 국가참사이자 막말 사고 외교로 외교, 안보라인 교체를 요구하고 있다’라고 보도해 이 사건 보도에서 대통령의 발언이 외교문제로까지 번질 수 있음을 시사한 점 ▲ 이후 국회에서 박진 외교부 장관의 해임건의안을 발의하였는데 제안이유 중 하나로 막말 외교에 대하여 주무 장관이 책임을 져야 한다는 점이 거론된 사정 등을 근거로 이 사건 보도와 관련, 외교부에는 정정보도를 청구할 소의 이익이 있다고 판단하였다.

이와 같이 법원은 외교부에게 당사자 지위가 있다고 판단한 후 ‘바이든’이라고 기재한 자막의 허위 여부에 대한 판단으로 나아갔다. 그리고 결론적으로 이 사건 보도는 정정보도의 대상이 된다고 판단하였다.

나. 방송 자막내용이 정정보도의 대상이 되는지 여부

1) 허위 여부의 입증책임

가) 언론중재법상 정정보도의 대상이 되는 기사는 ‘진실하지 않아야’ 하는데(제14조 제1항), 허위인지 아닌지 여부에 대한 입증책임은 보통 보도로 인해 피해를 본 피해자가 부담한다. 문 제제기를 한 원고가 입증책임을 부담하는 것이 민사법의 원칙이기도 하고, 언론보도에 있어 언론사는 특히 적대적 사실관계를 취재할 경우 실제적 진실에 접근하기 어려운데 반하여, 취재대상이 된 당사자는 보도 내용의 직접적인 체험자이거나 진실에 접근하기 용이한 지위에 있기 때문에 그러하다.

그러나 이번 판결에서 법원은 이 사건 보도의 허위 여부에 대한 입증책임은 원고인 외교부가 아닌 <MBC>에게 있다고 판단하였다. 법원은 PD수첩의 광우병 보도와 관련한 판례를 언급하며, 정정보도 청구 소송에서 보도 내용이 허위가 아님을 밝히는 입증책임이 언론사에 배분된 전례가 있다고 판시하였다. 대법원은 과거 PD수첩 판결에서 “언론보도에 의하여 주장된 사실 관계가 과학분야에 관한 사실이고 그 과학적 사실이 현재의 과학수준으로 그 진실여부가 완전히 밝혀지지 않은 단계에서 과학적 사실의 진실성을 법원이 판단을 하여야 할 경우 (중략) ‘언론사가’ 그 사실적 주장의 근거로 삼은 자료를 포함하여 소송과정에서 현출된 모든 과학적 증거의 신뢰성을 조사하고 그 증명력을 음미하거나 이를 탄핵하는 방법으로 그 과학적 사실의 진실 여부를 판단할 수 있다”고 판시한바 있다(대법원 2011. 9. 2. 선고 2009다52649 전원합의체 판결).

즉, 법원이 인용한 PD수첩 판례는 과학분야에 대한 보도가 정정보도의 대상이 된 사안에서, 재판 당시의 과학수준으로 진실을 알기 어려울 때 언론사가 보도 내용을 어떤 경위로 진실로 믿게 되었는지, 그 부분에 대한 입증책임은 언론사에게 일부 전가한 것으로 볼 수 있다. 해당 판례를 대통령의 음성과 관련된 이 사건 보도와 동일한 차원으로 보고 적용하는 것이 합당한지는 의문이다.

나) 이어 법원은 '사람의 음성은 같은 시간과 공간을 공유하지 않으면 그 의미를 정확하게 전달하기 어렵고, 휘발성이 매우 강하기 때문에 발언자 스스로도 자신이 사용한 단어가 정확히 무엇인지 토씨 하나 틀리지 않고 기억하기 어려운 특징이 있고, 발언자의 해명은 개인의 주관 이 개입될 여지가 있기 때문에 기술적 분석을 통하여 특정 단어가 언급되었는지 여부를 확인 하는 것이 객관적 방법'이라며, '기술적 분석을 통해서도 카메라 영상에 담긴 발언에서 특정 단어가 언급되었는지 여부가 명확히 밝혀지지 않는 경우까지 정정보도 청구자에게 특정 단어가 언급되었다는 보도 내용은 진실하지 않다는 점에 대하여 적극적으로 증명할 것을 요구한다면 이는 사회통념상 해내기 어려운 증명을 요구하는 것과 같다'고 판시하였다.

결론적으로, 법원은 특정 단어가 언급되었는지 여부가 불분명한 상황임에도 언론사가 특정 단어가 언급되었다고 보도하였다면 언론사가 보도의 근거 자료를 소송과정 중 제출해야 하고, 그 자료의 증명력을 살피거나 탄핵하는 방법으로 특정 단어의 언급 여부를 판단하는 것이 사회정의와 형평의 이념에 부합하는 증명책임의 배분 원칙이라고 판단하였다. 이같은 판단 위에서 법원은 대통령이 '바이든'이라고 언급하였다고 보기 어렵고, 입증책임을 부담한 <MBC>가 '바이든'이라고 자막을 달게 된 판단의 근거로 제시한 자료들은 정당하지 않다고 판단하였다.

2) 법원의 구체적 판단근거

가) 법원은 소송 과정에서 윤석열 대통령의 해당 발언에 대한 음성 감정을 진행하였는데 감정 결과는, ① 국회에서, ② 이 XX들이, ③ 승인 안해 *(일부 판독불가), ④ 판독불가, ⑤ 쪽 팔려서, ⑥ 어떡하나였다. 즉, 이 사건 보도의 가장 핵심 쟁점인 '바이든'이라는 언급을 윤석열 대통령이 실제로 하였는지 여부는 감정을 통하여 판독 불가로 나왔다. 법원은 이와 같이 대통령의 구체적인 발언 내용이 객관적으로 확인되지 않았다고 지적한 뒤 윤 대통령 발언 당시의 상황에 근거할 때 '바이든'이라는 언급은 없었다고 결론 내렸다. 그 근거는 다음과 같았다.

▲ 윤석열 대통령이 재정공약회의에서 3년 간 1억 달러 기여를 언급하고, 미 대통령과 행사장에서 48초 간 대화를 나눈 후 행사장을 나오는 과정에서 해당 발언이 나왔는데, 1억 달러 기여를 위해서는 우리 국회의 동의를 필수적인 상황이었다. 하지만 여소야대의 국면에서 야당이 동의해 주지 않을 경우 대한민국에 대한 신뢰가 하락할 수 있기 때문에 윤 대통령이 대한민국

국회를 상대로 해당 발언을 하였다고 보는 것이 자연스럽다. ▲ 바이든 대통령도 6억 달러를 기여하겠다고 연설하였으므로 윤 대통령이 미국 의회가 승인을 해주지 않을 경우에 대해 발언했을 가능성도 있다. 하지만 윤석열 대통령이 해당 발언에서 ‘의회’가 아닌 ‘국회’라고 언급했고, 미국 의회를 지칭하면서 ‘국회’라고 잘못 말하였다고 볼 합리적인 사정이 보이지 않으므로 대한민국 국회를 언급한 것으로 보인다. ▲ 박진 장관은 2022년 9월 30일 기자들과 가진 일문일답에서 ‘제가 대통령 옆에 지나가면서 이해한 취지는 우리가 발표를 했는데 제대로 국회에서 통과되지 않으면 창피한 것 아니냐 이런 의미로 받아들였습니다’라고 밝혔다.

법원은 이러한 사정들을 종합하였을 때 윤석열 대통령이 미국 의회와 바이든을 향하여 욕설과 비속어를 사용하였다고 볼 수 없다고 판단하였다.

나) 이와 같이 법원은 ‘바이든’이라는 대통령의 발언은 없었다고 본 뒤, <MBC>가 ‘바이든’이라고 자막을 단 것이 정당한가에 대한 판단으로 나아갔다. 결론적으로, 법원은 <MBC>가 대통령의 발언에 ‘바이든’이 들어갔다고 판단한 근거로 제출한 자료들은 신뢰할 수 없거나 사실인정의 근거로 삼기에 부족하다고 판단하였다.

구체적으로 법원은 ▲ <MBC>는 풀 기자단 내에서 윤석열 대통령이 말한 내용이 이 사건 보도의 내용과 같다는데 의견이 모아졌다고 하나, 이는 오히려 당시 풀 기자단 내에서도 발언이 구체적으로 무엇인지에 대한 이견이 있었다는 것을 뜻한다고 보았다. ▲ 또한 <MBC>는 이 사건 보도 당시 자체개발한 음성인식서비스를 사용하고 있었는데 이 사건 보도 전 위 서비스를 이용하여 발언을 검증하였다고 볼 사정이 없고, 오히려 이 사건 보도 이후 <MBC> 제3노조에 서 위 서비스로 음성 검증을 한 결과, 비속어 논란이 있는 구간은 인식하지 못하였다고 지적하였다. ▲ 이 밖에도 <MBC>는 대통령실에 윤 대통령의 해당 발언에 대한 확인을 요청하자 대통령실이 보도를 하지 말라고만 요청하였을 뿐 구체적 해명을 하지 않았기 때문에 이 사건 보도를 허위로 단정할 수 없다고 주장하였는데, 법원은 대통령실의 대응이 그러했어도 대통령실이 해당 발언에 대해 적극적으로 시인한 것은 아니라고 지적하였다. ▲ 나아가, 당시 ‘바이든’이라고 보도한 언론사가 148개에 달하기는 하지만, <MBC>의 첫 보도에 다른 언론사들이 아무런 영향을 받지 않았다고 단정하기 어렵다고 보았다.

결론적으로 법원은 ‘바이든’이라고 자막을 단 <MBC>의 판단에는 근거가 부족하고, 타당하지 않아 이 사건 보도는 정정되어야 하고, <MBC>가 <뉴스데스크> 첫 머리에 외교부가 요구한 정정보도문을 낭독하여야 한다고 판단하였다.


Ⅲ. 대상 판결에 대한 검토

가. 외교부가 이 사건 보도의 피해자인지 여부

언론보도로 인한 피해의 적극적인 구제를 위해서는 언론중재법에 규정된 ‘피해자’의 범위를 넓게 보는 것이 필요하다. 하지만 그 기준은 합리적이어야 한다. 법원은 이 사건 보도가 외교부의 업무에 관한 보도에 해당한다고 판단하였지만 외교부가 정정보도의 대상으로 삼은 것은 정확히는 ‘대통령의 발언’이었다. 외교부가 원한 정정보도문의 내용은 대통령이 당시 ‘미국’, ‘바이든’이라는 언급을 하지 않았다는 것이었다. 이 사건 보도에 외교 참사가 불거질 우려가 있다는 내용이 포함되어 있기는 하나, 대통령의 발언에 따른 외교 후폭풍을 보도한 것에 불과하다. 결론적으로 이 사건 보도가 ‘외교부의 업무’에 관한 것은 아니었다고 생각한다. 해당 보도의 피해자가 실제로는 대통령인데, 피해자의 범위를 관련 정부부처로까지 확대하게 되면, 국가지도자에 대한 보도와 관련한 대응을 정부부처에 떠넘기는 결과가 될 수 있다고 생각한다.

나. 불명확한 사실이 정정보도의 대상이 되는지 여부

민사소송에서 입증책임의 문제는 상당히 중요하다. 입증책임을 부담하는 측에서 그 책임을 다하지 못하면 패소하기 때문이다. 그리고 통상 그 책임을 부담하는 것은 원고이다. 원고의 정보접근성이나 전문성이 피고에 비해 현저히 떨어지는 의료소송 등에 있어서만 예외적으로 원고의 입증책임이 완화된다.

그렇기 때문에 법원이 광우병 보도 관련 판례를 인용하며, 입증책임이 <MBC>에 있다고 판단한 것은 논란의 여지가 크고, 항소심에서 반복될 가능성이 열려 있다고 판단된다. 윤석열 대통령의 음성에 대한 보도와 과학적으로 규명하기 어려운 광우병에 대한 보도를 동렬에서 볼 수 있을지 의문이다. 통상의 정정보도 청구소송에서와 같이 원고(외교부)에게 입증책임이 있다고 보았다면, 윤 대통령의 발언이 ‘바이든’인지 ‘날리면’인지 여부를 구체적으로 알기 어렵기 때문에 외교부의 청구는 기각되었을 것이다. <MBC>가 항소해 현재 항소심이 계류 중인 만큼 향후 법원의 판단이 주목된다. 

‘버닝썬 사건’ 다룬 1시간 다큐가 주목받은 이유

위은지 동아일보 DX본부 전략팀 기자

5년 전 ‘버닝썬 사건’을 재조명한 다큐멘터리가 최근 공개돼 화제가 됐다. 5월 19일 <BBC뉴스 코리아> 유튜브(YouTube) 채널에 업로드된 <버닝썬: K팝 스타들의 비밀 대화방을 폭로한 여성들의 이야기> 영상은 열흘 만에 조회수 850만 회를 기록했다. 댓글도 3만 5000여 개가 달렸다.¹⁾

시청자들은 버닝썬 사건의 핵심인 가수 정준영, 승리, 최종훈 등의 형량이 범죄의 잔혹성에 비해 가볍다며 분노했다. 국내 언론에서 이 이슈를 제대로 다루지 않았다는 아쉬움도 드러냈다. “이 사건을 BBC에서 다룰 때까지 한국 언론들은 무엇을 했느냐”는 일갈이나, “해외 언론을 보는 게 진짜 세상을 아는 방법”이라며 한국 언론에 대한 불신을 드러내는 댓글을 쉽게 찾아볼

¹⁾ BBC News 코리아 (2024. 5. 19). 버닝썬: K팝 스타들의 비밀 대화방을 폭로한 여성들의 이야기. <BBC News 코리아>. URL: <https://youtu.be/J1FNN34HCsQ?si=XsuSesDkK1O62DHF>

수 있었다. 한 시청자는 이렇게 지적했다. “그 당시에 한국 언론이 너무 정신없이 보도해서 오히려 버닝썬의 핵심 문제가 무엇인지 헷갈리게 만들고 그로 인해 쳐다도 보기 싫게 만들었는데 이 다크로 타임라인을 정확하게 알고 맥락을 짚을 수 있게 됐네요.”

당시 버닝썬 사건과 관련한 수많은 기사가 있었지만²⁾ 정작 사건의 본질을 이해하는 데 도움을 준 기사는 없었으며 오히려 피로감만 안겼다는 것이다. 이 뼈아픈 지적은 안타깝게도 버닝썬 사건 관련 보도에만 한정되지 않는 것 같다.

BBC 다크는 버닝썬 사건의 본질이 젠더 폭력에 있다는 점, 사건 후 5년이 지났지만, 변한 것이 별로 없다는 점을 명확하게 짚는다. 영상은 “국내외로 유명세를 떨치던 K팝 스타들의 실체를 드러내기 위해 자신들의 개인적 희생을 불사한 여성들의 이야기”³⁾에 초점을 두고 전개된다. 이른바 ‘정준영 단독방’ 대화를 입수해 보도한 여기자와 클럽 버닝썬에서 강간 피해를 당한 여성, 승리 일당과 경찰 간의 유착 관계를 취재하는 데 도움을 줬던 가수 고(故) 구하라에 대한 이야기가 담겼다.

다큐에는 승리, 정준영 등이 여성들을 착취해왔음을 암시하는 미공개 영상이나 구하라가 이른바 ‘경찰총장’의 정체를 밝히는 데 도움을 줬다는 사실 등의 단독 팩트들도 담겨있다. 하지만 다크는 그 팩트를 앞세워 영상 클릭을 유도하지 않는다. 버닝썬 사건의 본질을 드러내기 위한 증거로 제시할 뿐이다.

버닝썬 사건의 수사는 끝났고 사건의 핵심 인물들은 이미 출소했다. 그러나 클럽 버닝썬에서 강간을 당했던 피해자의 상처는 5년이 지난 지금도 아물지 않았고, 강남 클럽에선 여전히 물뽕(GHB) 마약을 악용한 성범죄가 일어나고 있다는 점을 다크는 지적한다.

국내 언론들이 수많은 버닝썬 사건 기사를 썼지만 여성 혐오의 맥락에서 사건을 짚은 기사를 찾아보기는 어려웠다. 보통 연예인이 등장하는 사건은 주로 선정적인 방향으로 다뤄지기 때문일 것이다. 대부분의 기사는 연예인이 얼마나 심각한 일탈을 벌였는지에 초점을 둘 뿐 더 깊이 들어가지 않는다. 사건이 수사 단계로 넘어가면 경찰이나 검찰이 어떤 증거를 찾아내고 누구를 소환했는지 중계하기에 바쁘다.

숏폼(short form) 전성시대에 약 1시간 길이의 다크가 이렇게 뜨거운 반응을 얻었다는 사실에 주목할 필요가 있다. 뉴스 소비자들이 사건의 이면을 드러내 주는 분석·해설 기사에 목말라한다는 방증일 수 있기 때문이다.

2) 한국언론진흥재단 뉴스 빅데이터 분석시스템 '빅카인즈(BigKinds)'에서 '버닝썬'을 키워드로 기사를 검색한 결과 2019년 한 해 동안 1만8458건의 기사가 보도된 것으로 확인된다.

3) BBC News 코리아 (2024). 앞의 영상

사건의 맥락을 보여주는 기사가 부족하다

특정 사건이 발생하게 된 원인, 맥락 등을 함께 담은 분석·해설 기사는 발생 사건 자체를 전달하는 데 초점을 맞춘 기사보다 더 좋은 기사로 평가받는다. 국내 언론도 분석·해설 기사를 쓰기 위해 큰 노력을 한다. 그러나 사건 전달에 초점이 맞춰진 스트레이트성 기사의 양이 상대적으로 많다 보니 뉴스 소비자들이 해설성 기사를 발견하기 쉽지 않은 것이 현실이다.

‘좋은저널리즘연구회’가 2016년 발간된 국내 주요 일간지 10곳과 해외 주요 언론사 3곳의 1면 기사 유형을 분석한 결과 국내 일간지의 스트레이트 기사 비중은 84.0%에 달했다. 맥락을 설명하는 분석·해설 기사의 비중은 10.1%에 불과했다. 반면 <뉴욕 타임스>(The New York Times)의 경우 스트레이트 기사 비중이 20.8%, 분석·해설 기사 비중이 59.7%였다.⁴⁾ ‘좋은저널리즘연구회’는 “기자 입장에서는 사안을 통합적으로 다룰 필요 없이 자신의 출입처에 관련된 내용만 쓰기 때문에 제작의 편리성과 효율성이 높다. 그러나 독자 입장에서는 관련 기사를 다 읽지 않는 한 해당 이슈를 종합적으로 판단할 수 없다”고 지적했다.⁵⁾

해설성 기사를 쓰기 위해서는 기자가 다양한 관점을 가진 취재원을 만나야 하고, 기사도 충분히 길게 써야 한다. 기자 본인도 해당 이슈와 관련한 폭넓은 배경지식을 갖추고 있어야 한다. 고품질의 기사가 생산되려면 기자들에게 충분한 시간이 주어져야 한다. 하지만 요즘 기자들에게 그런 여유를 주는 언론사는 많지 않은 것이 현실이다. 기자들은 짧은 시간 내에 많은 기사를 생산하도록 요구받는다.

이번 BBC 다큐 내용도 많은 국내 언론이 받아썼다. 다큐가 공개된 다음 날인 5월 20일 ‘버닝썬’ 관련 기사 68건이 송고됐다.⁶⁾

BBC라는 해외 언론에서 버닝썬 사건을 재조명했다거나, 가수 구하라가 승리 일당과 경찰의 유착을 증명하는 데 도움을 줬다는 내용을 전달하기만 하는 기사가 대부분이었다.

페이지뷰(page view)가 곧 언론사의 수익이기 때문에, 많은 언론사가 기사의 질보다는 양으로 승부를 보는 전략을 택하고 있다. 그 결과 내용이 부실한 기사가 양산되고 있다. 기사에 등장하는 취재원 수가 줄어들게 되고, 기사에는 단편적인 시각밖에 담기지 않는다. 특정 취재원의 말을 그대로 옮겨 쓰는 ‘받아쓰기 기사’, 취재도 하지 않고 다른 매체의 기사에서 표현만 조금 수정한, 이른바 ‘우라까이 기사’가 흔해졌다. 뉴스 소비자의 입장에선 깊이가 없는 대동소이한 기사들밖에 보이지 않는다. 피로감을 느낄 수밖에 없다.

4) 이나연 (2018). 좋은저널리즘연구회 《기사의 품질: 한국 일간지와 해외 유력지 비교 연구》, ‘고품질 기사 NYT는 100건 중 55건, 한국은 7건. <신문과 방송>. 서울: 한국언론진흥재단. pp.96-101.

5) 이나연 (2018). 앞의 글

6) 빅키인즈에서 2024년 5월 20일 보도된 국내 언론 기사 중 ‘버닝썬’을 키워드로 검색한 결과 확인된 기사 개수다.

‘정경사’ 외엔 큰 관심 없는 언론

버닝썬 사건이 사회적 맥락에서 조명되지 못했던 또 다른 이유는 무엇일까. 연예인이 등장하는 대중문화 기사를 선정적인 가십거리나 가벼운 읽을거리 정도로만 여기는 전통적인 인식에서 언론이 벗어나지 못했기 때문이다.

국내 주요 언론은 정치, 경제, 사회 등 이른바 ‘정경사’ 이슈 위주로 취재하고 기사를 쓴다. K팝(K-pop), K드라마(K-drama) 등 K컬처(K-culture)가 우리나라의 대표 수출품이 됐지만 정경사 분야를 취재하듯 이 분야를 들여다보는 기자는 많지 않다. 대중문화 분야에서 이슈가 불거졌을 때 큰 그림을 해설해 주는 기사는 드물고, 선정적인 디테일에 집착하는 기사만 넘쳐나는 이유다.

최근 이를 단적으로 보여준 사례가 있다. 하이브(HYBE)로부터 ‘경영권 탈취 의혹’을 받았던 민희진 어도어(ADOR) 대표의 첫 번째 기자회견이다. 이름은 기자회견이었지만 민 대표의 원맨쇼에 가까웠다. 모자를 푹 눌러쓰고 나온 민 대표는 비속어를 써가며 약 2시간 동안 본인의 억울함을 호소했다.

온라인에선 곧바로 민 대표의 정제되지 않은 발언들이 화제가 됐다. 일부 언론도 이러한 분위기에 편승해 사건의 본질과는 관계없는 민 대표의 자극적인 발언들을 모아 보도했다. 기자회견 당시 썼던 파란색 캡 모자와 초록색 줄무늬 티셔츠가 품절됐다며 민 대표의 ‘스타성’, ‘화제성’에 주목하는 기사도 있었다.

이런 기사를 읽은 뉴스 소비자들이 무엇을 새롭게 알게 됐을까. 냉정히 말하면 아무 의미도



언지 못했을 것이다. 오히려 대중들이 사건의 본질이 아닌 자극적인 디테일만 보도록 유도했다. 그것이 민 대표가 파격적인 기자회견을 통해 의도했던 부분이었는지 모른다.

언론은 중계자가 아니라 해설자가 돼야 했다. 콘텐츠 기획자인 민 대표가 이런 기자회견을 기획한 이유는 무엇인지, 민 대표와 하이브의 갈등 국면에서 이 기자회견이 어떤 의미를 가지는지 등을 짚었어야 했다. 큰 숲을 보여주려는 기사도 분명히 있었다. 하지만 자극적인 내용에 주목하는 수많은 기사에 파묻혀 뉴스 소비자들의 눈에 띄지 않았을 확률이 높다.

자극적인 내용에만 주목하는 선정적인 보도는 뉴스 소비자들에게 피로감을 불러오는 것 이상의 문제를 낳기도 한다. 지난해 말 세상을 떠난 배우 고(故) 이선균의 마약 투약 의혹과 관련한 일부 보도들이 그 사례다. 지난해 11월 한 공영방송은 메인뉴스에서 이선균과 유흥업소 실장의 통화 내용을 보도했고, 그 과정에서 혐의와는 관계가 없어 보이는 사생활을 불필요하게 들춰냈다. 이런 보도는 사건의 본질을 잊히게 할 뿐 아니라 당사자의 명예를 훼손한다.

대중문화 이슈는 정치나 기업 관련 이슈보다 덜 중요하기 때문에 가십거리로만 소화돼도 괜찮은 것일까. 적어도 BBC 다큐에 뜨거운 반응을 보낸 뉴스 소비자들은 이에 동의하지 않는 것 같다. BBC 다큐에 출연한 강경운 SBS연예뉴스 기자 역시 이렇게 말한다. “이곳(연예계)에서 일어나는 일이 우리 사회의 축소판 같았거든요. 돈, 권력, 그리고 여성, 섹스. 이 분야에서 일을 하면 할수록 우리 사회의 어떤 밑바닥, 본모습을 보게 되는 것 같아서...”⁷⁾

그동안 대중문화 이슈가 가십거리로 소비된 이유는, 언론이 적절한 해석과 맥락을 제공하려고 노력하지 않았기 때문일 수 있다.

깊이 있는 기사로 떠나가는 뉴스 소비자를 붙잡아야

세상은 빠르게 변화하고, 사람들의 관심사도 과거에 비해 다양해졌다. 사람들이 뉴스를 통해 얻고 싶어 하는 정보도 변해왔다. 신문을 통해서만 뉴스를 전할 수 있었던 시절에는 한정된 지면 안에 그날 발생한 사건을 꼭꼭 눌러 담는 게 중요했다. 지금은 기사가 아니더라도 소셜네트워크서비스(SNS) 등을 통해 세상에 어떤 일이 일어나고 있는지 쉽고 빠르게 접할 수 있게 됐다. 과거엔 논란에 휩싸인 유명인들이 기자회견을 자청했지만, 지금은 굳이 기사를 통하지 않고 유튜브 영상 등을 통해 대중에게 본인의 입장을 직접 설명한다.


독자들에게 필요한 것은 ‘해설’이다. 사건에 대한 정보는 넘쳐나지만, 사건을 이해할 수 있는 정확한 맥락을 제공할 수 있는 곳은 언론뿐이다. 정치, 경제, 사회 분야에서는 그래도 분석·해

7) BBC News 코리아 (2024). 앞의 영상

설 기사가 적잖게 나오지만, 대중문화, 스포츠 등 대중들이 관심이 많은 분야에선 여전히 적다. 그 빈틈을 외신이 채워주고 있는 현실은 뼈아프다.

K팝 등 K컬처가 전 세계적으로 주목을 받으면서 과거에 비해 비중 있게 다뤄지고 있는 것은 맞다. 그러나 여전히 관점은 단편적이다. 구체적으로는 민족주의적 관점에서 K컬처 현상을 바라보는 경우가 많다. 한국 영화나 가수, 작가가 해외 우수 시상식에서 상을 받는 경우가 아니면 종합면에 문화 기사가 대서특필 되는 경우는 거의 없다. 우리 문화가 세계 시장에서 긍정적으로 평가받았다는 사실에서 자긍심을 느낄 수 있겠으나, 애국심이 K컬처 현상을 설명하는 전부 는 아닐 테다.

언론도 독자들이 깊이 있는 분석 기사를 원한다는 사실을 안다. 하지만 언론사의 수익성이 악화하면서 품을 들인 기사를 제작할 엄두를 내지 못한다. 결코 엄살이 아니다. 하지만 이럴수록 악순환의 고리는 강화되는 것도 사실이다. 깊이 없는 기사가 양산될수록 기존 뉴스 소비자 들은 뉴스와 언론사를 떠날 것이다. 뉴스 소비자가 떠나갈수록 언론사의 수익 구조를 개선할 방법을 찾는 건 더욱 어려워진다.

언론이 처한 환경은 절대 녹록지 않다. 모두가 디지털 전환에 박차를 가하고 있지만 앞길은 어둡기만 하다. 이럴 때일수록 정공법으로 승부하는 것이 정답일지도 모른다. 매체의 규모와 상관없이 뉴스 소비자들이 관심 있어 하는 분야에서 고품질의 기사를 생산해 내는 데 인력과 시간을 투자해야 한다. 100%를 투자할 수 없다면 5%라도 투자해야 한다. 뉴스 소비자들의 신뢰를 되찾기 위해서는 언론이 악순환의 고리를 직접 끊어내는 수밖에 없다. 

소셜미디어 플랫폼의 편집재량권과 「수정헌법 제1조」

노명훈 미국 살베 레지나 대학교 범죄학과 교수

I. 들어가며

최근 가짜뉴스와 혐오표현에 관련된 뉴스는 물론 관련 법안이나 사건사고 등 다양한 정치사회적 콘텐츠들은 소셜미디어(social media)를 통해 확산되는 경향을 보이고 있으며, 이는 한 국가에 국한된 문제가 아니어서 논란이 커진다. 무엇보다 소셜미디어에 게시된 정보가 진실인지 거짓인지 어떻게 분별해낼 수 있을까? 가령, 미국 상·하원 의원과 같은 주요 정치인들은 물론, 누구나 엑스(X·옛 트위터) 계정을 통해 사실이든 아니든 자신의 정치적 이념을 공유할 수 있는 디지털 환경이다. 이런 배경에서 소셜미디어 플랫폼에서 허용되는 정치콘텐츠와 허용되지 않는 정치콘텐츠 사이에 균형이 이루어져야 한다는 주장이 제기된다. 미국은 「수정헌법 제1조」에 따라 언론의 자유를 보호하는 동시에 소셜미디어 플랫폼의 권리도 동시에 보호한다. 다시 말해, 이용자들의 표현의 자유를 보장함과 동시에 플랫폼기업이 원하지 않는 콘텐츠를 조정하거나 심지어 삭제할 수도 있다.

그러나 최근 텍사스와 플로리다 주(州)의회는 모욕적이거나, 허위 또는 유해한 콘텐츠를 조정할 수 있는 소셜미디어 플랫폼의 권리를 근절하기 위해 「S.B. 7072」(플로리다) 법안과 「H.B.

20) (텍사스) 법안을 각각 통과시켰다. 이 두 법안과 관련한 미국의 제5 연방항소법원과 제11 연방항소법원은 상이한 판결을 내렸다. 이 글에서는 미국 「수정헌법 제1조」에 의해 부여된 표현의 자유 보호의 범위를 알아보고, 정부의 방침과 “일반통신사업자이론(Common carrier theory)”의 개념 내용을 살펴본다. 아울러 표현의 자유와 주정부의 규제에 관한 미국 대법원의 입장에 대해 간략히 소개한다.

II. 배경

1. 「수정헌법 제1조」

「수정헌법 제1조」는 정부가 개인의 표현의 자유를 제한하는 행위를 하는 것을 명시적으로 금지하고 있다.¹⁾ 특히나 「수정헌법 제1조」에서 가장 뜨겁게 논의되는 문제는 민간기업이 자신의 미디어플랫폼 내에서 표현을 규제하는 방법에 관한 것이다. 이는 부분적으로 「수정헌법 제1조」가 시민들이 개인사업에 참여할 때에 보호를 제공하는지 여부에 혼란이 있기 때문이다. 다시 말해, 「수정헌법 제1조」는 연방정부가 언론의 자유를 침해하는 것을 금지할 뿐이며, 이 권리는 일반적으로 「수정헌법 제14조」²⁾를 통하여 주정부 및 지방정부에 적용되도록 설계되었다.³⁾ 국민 개 개인의 표현의 자유에 관한 정부의 간섭에 대한 보호가 연방 및 주정부 차원으로 확장되는 반면, 표현의 자유를 규제, 제한 또는 검열을 원하는 민간기업에는 적용되지 않는다는 것이다.⁴⁾

2. 국가행위원칙

국가행위원칙(The State Action Doctrine)은 「수정헌법 제14조」와, 1883년 공공시설에서 인종차별을 금지하는 민권법(1875)에 대한 법원의 판결에서 유래되었다.⁵⁾ 여기서 법원은 「수정헌법 제14조」가 국가 차별에 대한 보호만 제공하기 때문에, 국가권력이 아닌 민간인의 차별적 행

1) “Congress shall make no law respecting an establishment of religion or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances.” U.S. Const. amend. I.

2) U.S. Const. amend. XIV, § 1.

3) Smith, E. & Zelman, J. (2021). The First Amendment: Where it is Implicated and Where it is Not. (FordHarrison). URL: <https://www.jdsupra.com/legalnews/the-first-amendment-where-it-is-implicated-and-where-it-is-not-3482126/> [<https://perma.cc/XQK6-3PHK>].

4) Keegin, Stafford W. (1967). The Fourteenth Amendment and the State Action Doctrine. (Washington & Lee Law Review). Vol.24, pp.133-135.

5) See The Civil Rights Cases, 109 U.S. 3, 11 (1883).

위 같은 경우에는 적용되지 않는다고 결론지었다.⁶⁾ 하지만 분명히 국가행위가 개개인에게 행하여지는 차별적 측면은 분명히 존재한다. 국가기관이나 공무원의 행위, 주법률, 규정 또는 규칙에 의해 개인의 주장이 박탈당하는 경우가 흔하게 존재하기 때문이다.

이 과정에서 1900년대 중반 대법원은 국가 또는 민간이 언제 문제해결에 개입하여야 하는지와 관련된 여러 이론들을 탐구하기 시작했다.⁷⁾ 특별히 법원은 제한된 상황에서 민간행위자가 국가행위자로 간주되도록 허용하는 규칙을 예외로 두었다.⁸⁾ 이러한 경우는 “공공행위”로 간주되고 예외로 허용되었다.⁹⁾ 정부가 수행한 특정 활동을 개인에게 위임함으로써 개인의 행위가 정부가 수행한 것, 즉 국가의 조치에 해당된다는 것인데, 대법원은 아직까지 목록화 하지는 않았지만, 정부의 주요기능과 관련된 행위, 예를 들어, 선거, 도시 운영 및 도시공원 관리 등이 이에 해당된다.¹⁰⁾ 그러나 종종 애매한 경우가 발생하기도 하는데, 간혹 소셜미디어 플랫폼이 국가정책을 수행하는 국가행위자라고 여겨질 때도 있는 반면, 법원은 통상적으로 플랫폼은 국가행위자가 아니며, 콘텐츠를 자유롭게 규제할 수 있다고 판결을 내려왔다.¹¹⁾

3. 뉴스매체로서의 소셜미디어

현대사회에서 소셜미디어의 문제는 불특정 다수의 사람들이 특정 사실을 알게 할 수 있다는 데 있다. 이는 민간 미디어 플랫폼이 국가행위자로 기능할 수 있다는 의미이기도 하다. 2018년 통계이긴 하지만, 미국인 10명중 7명은 소셜미디어를 사용하여 타인과 연결되어 뉴스콘텐츠를 다루고 정보를 공유한다고 답했다.¹²⁾ 소셜미디어의 사회적 기능은 이제 사교활동과 쇼핑, 뉴스 시청과 정치 관련 토론까지 미국 생활에서 많은 역할을 차지한다. 이런 가운데, 소셜미디어의 가장 강력한 영향력이 있는 이용자 중 한 명은 아마도 도널드 트럼프(Donald Trump) 전 대통령일 것이다. 트럼프는 대통령 재임기간 동안 트위터를 활용하여 공식 입장을 표명했고, 미국

6) Id. at 17–18. The Court held: Civil rights, such as are guaranteed by the Constitution against state aggression, cannot be impaired by the wrongful acts of individuals, unsupported by State authority in the shape of laws, customs, or judicial or executive proceedings. The wrongful act of an individual, unsupported by any such authority, is simply a private wrong, or a crime of that individual.

7) Hala Ayoub, The State Action Doctrine in State and Federal Courts, 11 Fla. St. U. L. Rev. 893, 894–95 (1984)

8) Shelley v. Kraemer, 334 U.S. 1 (1948).

9) Hala Ayoub, The State Action Doctrine in State and Federal Courts, 11 Fla. St. U. L. Rev. 893, 894–95 (1984)

10) See, e.g., Smith v. Allwright, 321 U.S. 649, 664–65 (1944), See, e.g., Marsh v. Alabama, 326 U.S. 501, 509 (1946), See, e.g., Evans v. Newton, 382 U.S. 296 (1966)

11) See Island Online, Inc. v. Network Sols. Inc., 119 F. Supp. 2d 289, 307 (E.D.N.Y. 2000); Estavillo v. Sony Comput. Ent. Am., No. C-09-03007 RMW, 2009 WL 3072887, at *1–2 (N.D. Cal. Sept. 22, 2009); Young v. Facebook, Inc., No. 5:10-cv-03579-JF/PVT, 2010 WL 4269304, at *2–3 (N.D. Cal. Oct. 25, 2010).

12) Hooker, Matthew. P. (2019). Censorship, Free Speech & Facebook: Applying the First Amendment to Social Media Platforms via the Public Function Exception. (Washington Journal of Law , Technology & Arts), Vol.15, pp.36–39.

국립문서보관소는 대통령기록법에 따라 그의 트윗을 보관하고 있다.¹³⁾

최근 페이스북(Facebook)과 트위터(Twitter)가 뉴스매체 형태로 이용되는 추세이며,¹⁴⁾ 주요 뉴스매체 만큼 많은 사람들에게 영향을 미치기도 한다. 점차 사회적 미디어로 진화하면서, 단순한 사회적 소통의 목적을 넘어, 이제 미국인들이 정치과정에 참여하고 최신 뉴스 헤드라인을 접할 수 있는 수단으로 기능한다는 사실을 고려하면, 소셜미디어 플랫폼은 민간행위자로 여겨지는 게 그다지 이상한 일이 아니다. 오늘날 플랫폼은 증오표현, 가짜뉴스, 괴롭힘 및 보복, 음란물과 같은 불쾌한 콘텐츠에서 자유롭지 않은데, 콘텐츠를 규제하는 데 도움이 되는 커뮤니티 지침을 마련하기도 한다. 예를 들어, 인스타그램(Instagram)은 자신의 커뮤니티가 “모든 사람을 위한 안전하고 개방된 환경을 조성”한다면서, 증오심 표현, 나체노출, 상대방에 대한 심각한 위협을 엄격히 금지한다고 명시한다.¹⁵⁾ X(옛 트위터)는 “폭력적이고 선정적인” 일부 형태의 행위를 허용하고 있지만 이 경우 이용자는 자신의 계정을 “민감한” 계정으로 표시해야 한다.¹⁶⁾

이와 관련, 2021년 1월 6일 미국 국회의사당 난입 사건 관련 트럼프 전 대통령에 대한 트위터의 디플랫폼화(deplatforming, 공개표현금지)로 주목을 받던 당시¹⁷⁾ 트럼프는 표현의 자유를 침해받았다며 캘리포니아 북부지역법원에 소송을 제기했지만,¹⁸⁾ 법원은 이를 기각했다. 이 사건의 핵심은 트위터가 트럼프의 계정을 차단했을 때 정부정책에 따른 국가행위자와 같은 형태의 행위를 했는지 여부였다. 하지만 법원은 표면적으로 「수정헌법 제1조」에 따른 피해가 발생하지 않았다는 점에서 트위터의 결정을 국가행위적 조치로 인정하지 않았다. 더욱이 법원은 특정 정치인이 “선호하는 것”을 트위터가 결정할 수 있는 능력을 갖고 있을 가능성이 거의 없다고 지적했다. 법원은 국가행위원칙이 트위터의 이런 행위원인과 관련이 있다는 사실에 설득력이 없음을 지적했다. 국가행위원칙의 불확실성과 소셜미디어 플랫폼에 의한 콘텐츠 규제/검열/삭제에 대한 적용 가능성을 고려하여 플랫폼의 간섭행위를 넘어서는 대체이론으로 전환을 시도한 것이 바로 “일반통신사업자이론”(Common carrier theory)이다.

13) See Lincoln Caplan, Should Facebook and Twitter be Regulated Under the First Amendment? Wired (Oct. 11, 2017, 7:88 AM), URL: <https://www.wired.com/story/should-facebook-and-twitterbe-regulated-under-the-rst-amendment/>; Presidential Records Act, 44 U.S.C. §§ 2201-2209.

14) Walker, M. & Matsu, Katerina E. (2021). News Consumption Across Social Media in 2021 3-4. (Pew Research, Center). URL: <https://www.pewresearch.org/journalism/2021/09/20/news-consumption-across-social-media-in-2021/>.

15) Frenkel, S., Isaac, M. & Conger, K. (2018, 10.29). On Instagram, 11,696 Examples of How Hate Thrives on Social Media. (The New York Times). URL: <https://www.nytimes.com/2018/10/29/technology/hate-on-social-media.html>.

16) Frenkel, S. (2018, 10. 11). Facebook Tackles Rising Threat: Americans Aping Russian Schemes to Deceive. (The New York Times). URL: <https://www.nytimes.com/2018/10/11/technology/fake-news-online-disinformation.html>.

17) Delkic, M. (2022, 5. 10). Trump's Banishment from Facebook and Twitter: A Timeline. (The New York Times). URL: <https://www.nytimes.com/2022/05/10/technology/trump-social-media-ban-timeline.html>.

18) Trump v. Twitter Inc., 602 F. Supp. 3d 1213, 1217 (N.D. Cal. 2022).

4. 「수정헌법 제1조」에 따른 일반통신사업자

미국 최대 철도기업인 <유니온 퍼시픽>(Union Pacific Railroad)이 2021년 미국 국회의사당 난입 행동에 참여하기 위해 워싱턴(Washington) D.C.로 향하는 극우단체 회원에게 서비스 제공을 거부했다고 가정해보자. 이것이 헌법적인 행동일까? 아마 그렇지 않을 것이다. 비록 <유니온 퍼시픽>이 국가기관이 아니기 때문에 「수정헌법 제1조」의 영향을 받지 않는다 할지라도, 이 회사는 일반통신(운송)사업자이다. 그러므로 이 회사는 그가 폭력적인 집회가 참가할 수 있는 잠재적 인물이라고 할지라도 그의 이동 서비스를 거부할 권한은 없다.¹⁹⁾ 유사한 예로, 전화회사와 우편서비스도 헌법적 구속력을 가진다. 미국 우체국서비스는 가령, 극단주의적 성향의 잡지 배포를 거부할 수 없으며, 통신기업 <AT&T>와 같은 회사는 급진적인 정치조직에 대한 서비스 제공을 거부할 수 없다. 역사적으로, 일반운송업체는 철도, 선박, 항공사 등 모든 사람에게 대중교통 서비스를 판매하는 회사인 경우가 많았다. 현 시대의 커뮤니케이션 교통 서비스를 제공한다고 할 수 있는 (운송)통신사업자의 경우, 개념이 확대되어 전화네트워크 같은 통신회사 및 통신업체는 정부와 깊은 관련이 있고 정부의 규제를 받는다.²⁰⁾ 하지만 개인이 정치적 상황을 어떻게 인식하고, 이해하고, 참여하는지와 관련된 프로세스에 정부기업이 영향을 미치는 것은 허용되지 않는다.²¹⁾ 이러한 ‘일반통신사업자’ 개념은 인기없는 극단주의 이데올로기를 소유한 사람들을 포함하여 모든 미국인을 보호하기 위한 것이다. 결과적으로 우체국이나 철도 서비스가 특정한 정치 성향의 지지를 거부함으로써 선거결과에 영향을 끼칠 수 없듯, 통신분야에서도 마찬가지로 현상에 주목한 것이 일반통신사업자이론의 배경이다.

5. 소셜미디어 플랫폼은 ‘일반통신사업자’인가?

하지만 여전히 소셜미디어 플랫폼이 “일반통신사업자로 간주될 수 있는지, 그리고 플랫폼이 특정 인물이나 콘텐츠를 차단할 수 있는지에 관한 질문에는 여전히 정답이 나오지 않는다.”²²⁾ 일반통신사업자 규제에 반대하는 사람들의 주장은 플랫폼 회사가 이용자가 어떠한 콘텐츠에

19) A “common carrier” refers to “[a] commercial enterprise that holds itself out to the public as offering to transport freight or passengers for a fee” and “is generally required by law to transport freight or passengers without refusal if the approved fare or charge is paid.” Common Carrier, Black’s Law Dictionary (11th ed. 2019).

20) Frankel, A., (2022.5. 31). Are Internet Companies ‘Common Carriers’ of Content? Courts Diverge on Key Question. (Reuters). URL: <https://www.reuters.com/legal/trans-actioanal/are-internet-companies-common-carriers-content-courts-diverge-key-question-2022-05-31/>.

21) Volokh, E. (2021). Treating Social Media Platforms Like Common Carriers? (Journal of Free Speech Law), Vol.1, pp.377-380.

22) Villasenor, J. (2022. 10. 27). Social Media Companies and Common Carrier Status: A Primer. (Brookings). URL: <https://www.brookings.edu/blog/techtank/2022/10/27/social-media-companiesand-common-carrier-status-a-primer/> [https://perma.cc/



접속할 수 있는지 「수정헌법 제1조」의 보호를 받는 민간기업이라는 점이다. 이들은 소셜미디어 플랫폼을 제한하는 것이 갖는 중요한 의미로 "해로운" 발언에 대한 금지를 든다. 이에 반해, 일반 통신업체 규제를 선호하는 사람들은 플랫폼이 이용자와 통신할 수 있게 함으로써 공공서비스를 제공한다고 주장하는 경우가 많다. 이들은 소셜미디어 플랫폼은 유선전화, 전화시스템, 네트워크와 같은 단지 의사소통의 연장일 뿐이며 모두 일반통신사업자로 분류된다고 주장한다. 또한 이들이 주장하는 건, 소셜미디어기업은 자신의 발언과 관련하여 「수정헌법 제1조」의 보호를 받을 수 있지만, 이용자의 말을 억제할 수 있는 무제한의 권리를 갖지는 않는다는 것이다. 이러한 이유로, 플랫폼은 표현의 자유가 있는 전화회사와 비슷하며 특정 문제에 대한 개인적인 견해는 있지만 이를 막을 수는 없다는 견해다.

6. 플로리다주(州) 「S.B. 7072」 법안

2021년 5월 플로리다 주지사 론 드산티스 (Ron DeSantis)는 ‘금진좌파’ 의제를 선호하면서 “보수적인” 플로리다 주민의 의견을 침묵시키려는 소셜미디어 플랫폼의 숨은 의도를 없애기 위해 「S.B. 7072」 법안에 서명하였다.²³⁾ 주지사는 이 법안이, 플로리다 주민들이 「수정헌법 제1조」의 보호를 받는 데 중요한 역할을 하기 때문에 소셜미디어 플랫폼이 일반통신사와 유사하게

²³⁾ NetChoice, LLC v. Att’y Gen., Fla., 34 F.4th 1196, 1203 (11th Cir. 2022).



대우받아야 한다는 점을 지적하면서, 각 플랫폼의 일관되지 않고 불공정한 행위로부터 주민을 보호하는 게 이 법안의 주요 목적이라고 밝혔다.²⁴⁾ 법안에 따르면, 소셜미디어 플랫폼은 등록된 모든 정치후보자의 콘텐츠가 플랫폼의 서비스 약관을 위반하더라도 콘텐츠를 게시해야 한다.

세부적으로, 「S.B. 7072」는 ① 콘텐츠 조정 제한 ② 공개의무 ③ 이용자데이터 요구사항 등 세 가지 주요 범주로 나눌 수 있다.²⁵⁾ 콘텐츠 조정 제한과 관련하여 소셜미디어 플랫폼은 “의도적으로 공직후보자의 플랫폼을 삭제하는 것”을 금지하며, 또한 그의 플랫폼을 영구적으로 삭제하거나 금지하지 못한다. 또한 법안은 ‘검열’(censoring), ‘그림자 차단’(shadow banning), ‘공개표현금지’(deplatforming) 등과 같은 특정 형태의 콘텐츠 통제를 금지하는데, 온라인에 10만 단어 이상을 게시하거나 가입자 또는 월이용자 10만명, 100시간 게재, 연간 이용자수 최소 1억 명 이상인 플로리다에 위치한 언론미디어기업에 해당된다. 공개의무 조항에 따르면 소셜미디어 플랫폼에 ‘철저한 정보공개’를 포함하도록 요구하며, 검열 방법을 결정하기 위해 사용했거나 사용한 기준을 공개해야 한다. 또한 변경사항에 대해 이용자에게 알려야 하며, 변경된 내용은 규칙, 조건 및 관련 계약을 준수한 것이어야 한다. 아울러, 이용자데이터 요구사항에 따라 플랫폼 이용이 차단된 이용자의 경우, ‘이용자의 모든 정보, 콘텐츠, 자료 및 차단된 이용자가 통

24) S.B. 7072, 123d Reg. Sess. § 1(6) (Fla. 2021).

25) Lewis, S. C. (2022, 8. 15). Circuit Splits Over States' Rights to Regulate Social Media Platforms. (New York Law Journal). URL: <https://www.law.com/newyorklawjournal/2022/08/15/>

지를 받은 후 최소 60일 동안의 데이터를 공개금지할 수 있도록 해야 한다.²⁶⁾

법안이 통과되자 다양한 인터넷 소셜미디어기업을 대표하는 협회들이 플로리다 주정부를 상대로 하여, 소셜미디어 플랫폼이 언론 자유의 권리를 침해했다고 주장하며 소송을 제기했다. 법원은 플로리다 주법안의 내용이 소셜미디어 플랫폼이 향유하는 「수정헌법 제1조」의 표현의 자유를 침해한다고 판단하여 가처분 신청을 인용하였고, 이 과정에서 결국 플로리다 주정부는 제11 순회항소법원에 항소하기에 이른다.

7. 텍사스주(州) 「H.B. 20」 법안

그렉 에봇(Greg Abbott) 텍사스 주지사는 2021년 9월 9일 소셜미디어 플랫폼이 “이용자의 관점에 따라 이용자를 검열한다”와 같은 슬로건 속에서 행하는 검열 활동을 금지하는 법안을 20개 법안으로 나누어 발의하였다.²⁷⁾ 여러 측면에서 텍사스주의 「H.B. 20」 법안은 사실상 플로리다주의 「S.B. 7072」의 복제품이라고 할 수 있다. 이 법안은 소셜미디어 플랫폼이 ① 이용자 또는 다른 사람의 관점 ② 이용자의 표현에 나타난 관점 또는 ③ 이용자의 지리적 위치 등을 기반으로 이용자들의 표현 및 다른 사람의 표현을 받아들이는 그들의 능력을 검열하는 것을 불법으로 간주한다.²⁸⁾ 다만, 「S.B. 7072」와 달리, 미디어 플랫폼이 콘텐츠를 검열할 수 있도록 하는 두 가지 예외조항을 규정했는데, 특정 성적 콘텐츠 및 범죄행위를 직접적으로 선동하거나 개인을 대상으로 하는 특정 폭력 및 위협적인 콘텐츠에 대해서이다. 또한 텍사스 법안은 소셜미디어 플랫폼기업의 비즈니스와 관련된 정보나, 허용 가능한 이용정책 및 분기별 투명성 보고서와 같은 특정 정보를 공개하도록 요구한다.

2021년 12월 1일 「H.B. 20」 법안의 효력 발생을 앞두고, 「S.B. 7072」 법안 소송을 제기한 동일한 원고인 무역협회가 텍사스 서부지방법원에 위법성 소송을 제기했다. 텍사스 서부지방법원은 소셜미디어 플랫폼에 대해 다음과 같이 판결했다. 소셜미디어 플랫폼은 민간기업이지, 일반 통신사업자가 아니기 때문에, 플랫폼에서 유통되는 콘텐츠를 조정할 수 있는 「수정헌법 제1조」의 권리가 있다면서, 텍사스 주법안은 소셜미디어 플랫폼의 편집재량권을 침해한 것으로 판단했다. 텍사스 주법안이 플랫폼의 ‘콘텐츠 유포 방식’에 대한 검열 및 통제 방식으로 인해 「수정헌법 제1조」 위반이라는 것이었다. 결과적으로 법원은 원고의 주장을 받아들인 셈이다.

²⁶⁾ S.B. 7072, 123d Reg. Sess. § 4(1)(c) (Fla. 2021).

²⁷⁾ H.B. 20, 87th Leg., 2d Spec. Sess. (Tex. 2021)

²⁸⁾ See NetChoice, LLC v. Paxton, 573 F. Supp. 3d 1092 (W.D. Tex. 2021).




III. 연방대법원은 심리 중

2024년 3월 18일 언론의 자유와 관련된 두 사건 *Moody v. NetChoice* 및 *NetChoice v. Paxton*은 미국의 핵심기술 로비그룹인 NetChoice와 컴퓨터통신정보협회 (Computer and Communications Information Association)의 소송에서 비롯되었다. 플로리다와 텍사스, 이렇게 두 주법안이 발효 되면, 소셜미디어 플랫폼이 증오표현, 테러행위 및 어린이에게 해를 끼칠 수 있는 다양한 유형의 콘텐츠를 단속하는 것이 사실상 불가능할 것이라고 두 단체는 주장했다. 보수적 성향의 에이미 코니 배럿(Amy Coney Barret)과, 예상과 달리 진보성향을 보이는 케탄지 브라운 잭슨(Ketanji Brown Jackson) 판사는 소셜미디어 플랫폼이 다양한 역할을 하기 때문에 대법원이 올바른 판결을 내리기가 쉽지 않다고 밝힌 바 있다. 플랫폼은 주로 사용자가 작성한 게시물을 검열하고 이를 위해 광범위한 「수정헌법 제1조」의 보호를 받지만, 플랫폼의 편집재량권이 많이 필요하지 않은 개인 메시지와 같은 서비스도 제공하고 있기 때문이다. 다른 대법관들은 소셜미디어 플랫폼을 통제하려는 플로리다와 텍사스 주의 노력에 맞춰서 의견을 제시했다.

연방대법원의 가장 보수적인 법관인 새뮤얼 앨리토(Samuel Alito), 클래런스 토마스(Clarence Thomas), 닐 고서치(Neil Gorsuch) 대법관이 플랫폼의 행위에 대해 매우 회의적인 모습을 보였고, 소셜미디어 플랫폼이 콘텐츠 조정을 시도하는 것에 대해, 이는 자신에게 동조하지 않는 견해를 침묵시키거나 묵살하려는 노력에 해당한다고 밝혔다. 존 로버츠(John Roberts) 대법원장, 엘

레나 캐건(Elena Kagan), 브레트 캐바노우(Brett Kavanaugh) 등 서로 다른 이념적 성향을 지닌 대법관들은 소셜미디어 플랫폼이 이용자를 차단하거나 특정 콘텐츠를 금지하기로 한 결정이 전통적인 검열 개념과 유사한 것으로 보고 이를 반대했다. 「수정헌법 제1조」는 민간행위자가 아닌 정부의 검열을 막기 위해 고안된 것이라는 게 이들의 주장이었다.

한편, 애런 닐슨(Aaron Nielson) 텍사스주 법무장관은 콘텐츠 구성과 관련된 소셜미디어 플랫폼의 정책을 보호할 수 있을 만큼 「수정헌법 제1조」를 광범위하게 해석하는 것은 소비자보호법 및 차별금지법을 포함한 모든 종류의 법률을 뒤집을 가능성이 있다고 경고했다. 소송을 제기한 두 단체를 대표하는 변호사인 폴 클레멘트(Paul Clement)는 만약 법이 발효되면 대형 소셜미디어 플랫폼은 엄중한 선택에 직면하게 될 것이기에 정부가 일반적으로 그러하듯 모든 관점을 중립적으로 다루어야 한다고 경고했다. 이 과정에서 대법관들의 관심을 끌었던 논쟁 중 하나는 소셜미디어 플랫폼이 일반적으로 게시하는 콘텐츠를 기반으로 고객이나 메시지를 차별할 수 없는 일반통신사업자로 간주되어야 하는지 여부이다.

향후 플로리다와 텍사스 주법안에 관한 연방대법원 판결은 2024년 대통령선거는 물론 공중보건, 국가안보, 그리고 미국인들이 온라인에서 자신을 표현할 수 있는 자유의 정도에 대한 지대한 영향력을 행사하게 될 것으로 보인다. 연방대법원이 오는 11월 실시되는 미국 대통령선거 5개월 전인 2024년 6월 말경, 사건에 대한 판결을 내릴 것으로 예상되는 가운데 이에 대한 각계의 관심이 커지고 있다. 



우연히 일어나기를 바라는 사건: 한 ‘우발적인’ 미디어법학자의 회고 ②

염규호 미국 오리건대 조나단 마셜 수정헌법 제조 석좌교수

한국과 세계 사이 다리 놓기

한국 언론법 연구는 한국과 세계 사이에 다리를 놓는 일이라고 나는 늘 생각했다. 하지만 1980년대에 이 다리를 놓는 건 쉬운 일이 아니었다. 당시만 해도 이런 연구의 의미에 대한 인식이 적었기 때문에 나의 연구를 공유하는 것은 끝없는 도전의 연속이었다. 1980년대 미국에서 한국 언론법 분야의 유일한 연구자로서 겪었던 성장통을 소개하자면 이렇다. 교수직을 막 시작했던 젊은 시절, 커뮤니케이션 분야 세계 3대 학회 중 하나인 미국 저널리즘 및 매스컴 교육학회(The Association for Education in Journalism and Mass Communication, AEJMC)에 제출했던 나의 한국 언론법 논문이 게재거부 당하는 일이 있었다. AEJMC의 ‘법과 정책’ 연구분과장은 “한국 언론법에 관심을 갖는 AEJMC 회원은 거의 없을 것입니다”라는 내용의 서신을 보내왔다. (돌이켜보면 그것은 오만한 연구분과장의 권한남용이었다. 다른 논문 심사위원

* 이 글은 필자가 집필한 영문 칼럼의 번역본으로서 볼호에 이어 2부를 게재함. 1부의 내용 가운데 “학문적 정점”은 “학문적 회열”로, “한번 부딪쳐볼 기회조차 있을까?”는 “성공할 가능성이 있을까?”로 번역을 수정함. 또 “면책적 구성 원칙”은 “무해적 해석 원칙”, “직접적으로 문제가 되는 건 아니라고 인정했다”는 “직접적으로 다루지는 않았다고 인정했다”, “이 세션은 스탠딩으로 진행되었다”는 “이 세션은 만석이어서 입석 밖에 남지 않았다”로 각각 수정함. 염규호 (2024), 우연히 일어나기를 바라는 사건 ①, <언론중재>, 2024 봄호(통권170호), pp.90-99 참조.

3명이 나의 논문을 높이 평가하고 채택을 추천했다는 점에서 더욱 그렇다.)

하지만 최근에는 한국 언론법에 관한 논문을 학회에 발표하거나 학술지에 게재하는 일이 전 세계적으로 가능해졌다. 1990년대 이후 한국은 경제강국으로 부상했고, 무엇보다 민주주의가 번성하고 있다. 이는 한국 언론법의 세계적 의미를 높이는 데 도움이 되었다. 지난 20년 동안 한국 언론법은 다양한 책과 학술저널, 전문가 논평의 주제로서 그 수요가 점점 증가하고 있다. 실제로 2000년대 후반, 학술서 〈Media, Advertising & Entertainment Law Throughout the World〉의 편집자인 미국 변호사 앤드류 울머(Andrew Ulmer)는 자신의 책 프로젝트에 참여해 달라는 요청을 내게 보내왔다. 그는 한국이 미디어와 관련 법의 '주요국가'이며, 자신의 글로벌 언론법 책에서 한국을 빼놓을 수 없다고 했다.

2016년에는 언론중재위원회와 중앙대학교 법학전문대학원의 한국 언론법 연구자들과 함께 미국, 영국, 한국의 커뮤니케이션법 학자들을 초청해 각각 '언론법 포럼'과 '표현의 자유 포럼'을 개최하여 언론법 분야의 가교 역할을 했다. 한국 언론법의 세계화를 위한 나의 노력은 결코 한국의 언론과 언론 자유에만 국한되지 않았다. 2019년 3월에 열린 대한민국 헌법재판소에 관한 'I-CONnect 심포지엄'이 그 대표적인 사례다. 나는 이 심포지엄의 개최 가능성에 대해 I-CONnect 공동편집자인 리처드 알버트(Richard Albert) 교수(텍사스대학교 오스틴 캠퍼스)에 문의했는데, "훌륭한 아이디어라고 생각합니다"라는 답변을 받았다. 나와 I-CONnect의 중개자인 톰 긴즈버그(Tom Ginsberg) 교수(시카고 대학교 로스쿨)는 "귀하가 주도적으로 조직하고 충분한 퀄리티가 보장된다면-물론 그 부분에 대해서는 거의 의심하지 않지만-, (헌법재판소 심포지엄을) 기꺼이 진행할 것입니다"라면서 적극 동의의사를 밝혀왔다. 강일원 헌법재판관, 긴즈버그 교수, 원유민 당시 스탠퍼드대학 법학박사 후보생(현 서울대 법대 교수) 등 저명한 법 전문가 3명이 처음으로 열려 호평을 받은 대한민국 헌법재판소 심포지엄에 참여했다. 알버트 교수는 "한국에 대한 정보가 많지 않았는데, 여러분의 심포지엄은 우리에게 큰 선물입니다!"라고 말했다. 그 '큰 선물'에 대해선 언급할 필요가 있다. 그것은 내가 2018년에 감명 깊게 읽었던 원 교수의 탁월한 논문 때문에 나온 말이라고 보는데, 논문은 인권에 관한 현재 판결을 다룬 것으로 저명한 법학 저널에 게재되었다.

학자가 되려면 많은 분들의 도움이 필요하다

많은 법조인, 학자, 언론인들이 적극적으로 도와주지 않았다면 나의 한국 언론법 연구는 매우 어려운 작업이 되었을 것이다. 고(故) 팽원순 교수(한양대)와 박용상 전 언론중재위원회 위원장, 이 두 분이 떠오른다. 1983년 5월, 연구를 위해 서울에 도착하자마자 나는 예고도 없이 불쑥 팽 교수에게 전화를 걸어 내 소개를 했다. 하지만 팽 교수는 나를 집으로 초대해 '한국 언

론법 개론'에 대한 최고 수준의 강의를 무료(pro bono)로 해주었다! 또한 나는 1994년 서울에서 박용상 당시 서울고등법원부장판사를 방문한 이후 그의 국내외 언론법에 대한 해박한 지식과 많은 저술에 감탄해 마지않았다. 그는 지난 30년 동안 내게 가장 기꺼이 한국 언론법 자료를 제공해 준 사람 중 한 명이다. 접근하기 어려운 자료가 필요할 때마다 박 변호사는 수고를 마다하지 않고 찾아주었다.

사람들의 친절한 도움은 미국 및 국제 언론법 연구에서도 다르지 않았다. 그 중에서도 뉴욕 타임스(The New York Times)의 칼럼니스트 고(故) 앤서니 루이스(Anthony Lewis)는 주목할 만한 인물이다. 1991년 발표된 그의 칼럼은 내가 영향력 있는 법학 학술지에 외국 법원에서 미국의 언론에 대한 논문을 쓰도록 영감을 주었다. 그가 칼럼에서 설명했던 '박찬 대 인디아 어브로드 퍼블리케이션즈'(Bachchan v. India Abroad Publications) 사건에 관여했던 런던의 변호사들과 나를 연결해 준 것이 가장 기억에 남는다. 또, 영국의 저명한 인권 변호사인 마크 스티븐스(Mark Stephens)는 비교법적 관점에서 언론법에 대한 연구를 확장하는 데 큰 도움이 되었다. 몇 년 전, 그는 영국의 중요한 언론법 사건에 대한 미공개 자료들을 빌려주었다. 2019년 '중립 보도에 관한 나의 연구 논문에서 영국의 중립 보도와 미국의 명예훼손 사건인 '에드워즈 대 국립오두본협회'(Edwards v. National Audubon Society (2d Cir. 1977)) 사이의 직접적인 연관성을 입증하는 데 스티븐스의 유익한 자료들이 결정적인 역할을 했다.

언론법학자로서의 삶에는 행운의 순간이 여러 번 있었다. 2002~2003년에는 국제법상 취재원 보호에 관한 획기적인 사건을 연구하고 있었다. 이 사건은 옛 유고슬라비아 국제형사재판소(International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, ICTY)가 워싱턴포스트(Washington Post)의 중군기자였던 조나단 랜달(Jonathan Randal)에게 보낸 소환장에 관한 것이었다. 국제형사재판소의 권오곤 판사는 사건을 조사하는 데 ICTY 사무국장과 직원들이 도움을 줄 수 있도록 최선을 다해 도와주었다. 권오곤 판사가 ICTY 판사로 활동하지 않았다면 모든 관련 ICTY 문서에 접근할 수 없었을 것이다.

한국 언론법을 연구하면서 한국에 진출한 외국 언론에 대해서는 거의 다루지 않았다. 하지만 뉴스위크(Newsweek)가 이화여대 학생 3명에게 명예훼손과 사생활 침해로 소송을 당했을 때, CJ인터내셔널(구 동서법무법인)의 김찬진 창립대표변호사가 '권순정 대 뉴스위크 사건'(1995)의 모든 자료를 볼 수 있도록 도와주었다.

공동 연구, 많은 손이 모여야 일이 쉬워진다

연구자로서의 경력을 쌓아가던 초창기 몇 년을 제외하고는 연구와 글쓰기를 혼자서 해왔다. 스톤사이퍼 교수는 1985년부터 1992년까지 나와 함께 학술지 논문의 공동저자였다. 하지만 최

근 들어 나의 작업은 학계는 물론 학계 바깥의 저자들과의 협업으로 확대되었다. 내가 애리조나 주립대(ASU)에서 가르치는 동안 조셉 루소마노(Joseph Russomanno) 교수는 나와 함께 '중립적 보도'와 '금반언의 원칙' 등 다양한 주제에 관해 학회 발표문과 법학 학술지 논문을 여러 편 썼다. 2009년부터 박아란 교수(고려대)는 나와 함께 공동저자로서 한국의 정보공개법, '잊혀질 권리', 사법적 커뮤니케이션 등 다양한 주제의 연구를 해오고 있다.

2000년대 후반부터 〈Media, Advertising & Entertainment Law Throughout the World〉의 '한국' 챕터를 업데이트하고 개정하는 데 법무법인(유한) 태평양(Bae, Kim & Lee), 법무법인 디라이트(D'Light), 한국엔터테인먼트법학회(KELS)의 여러 한국 변호사들이 도움을 주었다. 시간과 품이 많이 들었던 점에서 그들의 이 공동작업은 봉사 활동과 다름 없었다. 이들에게 깊은 감사의 뜻을 표한다.

미국의 언론전문 변호사 브루스 존슨(Bruce E.H. Johnson)과 글로벌 정보자유(Freedom of Information, FOI) 분야 전문가인 토비 멘델(Toby Mendel)과 같은 학계가 아닌 공동 저자들도 주목할 만하다. 이들은 나와 공동으로 비교광고법 저널에 논문 한 편과 세계 정보의 자유에 대한 미국의 영향에 관한 책의 한 챕터를 각각 발표했다.

전통적 학술 출판의 틀에서 벗어나기

대학 교수 시절 초창기부터 가장 우선시했던 일 중 하나는 학술지 논문을 출간하고 학회 논문을 발표하는 것이었다. 하지만 교수 생활을 시작한 지 몇 년이 지난 후부터는 연구 중심의 저널리즘 및 법률 관련 논문을 발표하는 것을 넘어서는 모험을 시작했다. 오리건 대학교 편견 대응팀에 대해 일간지 〈The Oregonian〉에 기고한 것처럼 나는 주로 표현의 자유 관련 법적 문제에 관해서 신문 칼럼을 많이 썼다.

하지만 서평을 쓰는 것은 학자로서의 전문성 개발 측면에서 시간 낭비라는 소리를 종종 들었다. 또한 미국변호사협회가 발간하는 〈Communications Lawyer〉 같은 업계 잡지나 전문직 뉴스레터는 충분히 '학술적'이지 않으니 고려하지 말라는 말도 들었다. 하지만 나는 그러한 조언에 귀를 기울이지 않았고, 미국 명예훼손법의 '바이블'로 불리는 '명예훼손, 비방 및 관련 문제'(나중에 '색 판사의 명예훼손 해설: 명예훼손, 비방 및 관련 문제로 변경')를 포함해 100권이 넘는 책에 대한 리뷰 칼럼을 썼다. 여기에 더해 〈Communications Lawyer〉, 〈Grassroots〉, 〈Media Law Notes〉 등에 에세이, 논평, 서평 등을 게재하기도 했다.

2000년대 후반부터는 틈틈이 소셜미디어, 특히 X(옛 트위터)와 페이스북(Facebook)을 통해 언론법 연구에 기여하고 있다. 내가 올린 거의 모든 트윗은 미국과 해외의 언론의 자유와 언론에 관한 책, 학술논문, 뉴스기사, 블로그, 온라인 및 오프라인 리뷰 등과 관련된 것으로, 지금

까지 11,500개 이상의 트윗을 올렸다. 언론법에 초점을 맞춘 트윗은 2011년 <Forbes.com>의 주목을 받기도 했다.²⁾

글을 맺으며

나의 오랜 멘토인 프니나 라하브(Pnina Lahav) 교수(보스턴 대학교 로스쿨)는 31년 전 이런 내용의 이메일을 보내왔다. “자신이 선택한 나라와 모국 사이에 다리를 놓기 위해 부지런히 노력하는 당신과 같은 사람이 이 나라에 있다는 것은 매우 고무적인 일입니다.” 교수님의 이메일은 겸허하게 느껴졌는데, 특히 선구자적인 학문과 관대한 멘토링으로 인해 내가 그토록 존경하는 분이 보내주신 것을 생각하면 더욱 그렇게 느껴졌다.

언론법 교육과 연구 분야에서 살아온 인생 전반을 되돌아보면 나는 가장 운이 좋은 학자이자 선생인 것 같다. 학문적으로 무언가를 성취했기 때문이 아니라 지난 40여 년 동안 미국과 해외에서 수많은 동료학자, 멘토, 지지자들에게 축복을 받았기 때문이다. 그들은 아무런 대가를 바라지 않고, 베풀어 주었다. 더구나 그들은 기대했던 것보다 더 많은 것을 주었다. 가령, 1981년 언론법 과목 시험을 망친 수강생이었던 내게 스톤사이퍼(Stonecipher) 교수가 보여준 따끔하고 애정어린 조언은 대학원생으로 살아남을 수 있게 만든 게임 체인저(game changer)였다. 박사과정 학생이었던 내게 한국 언론법을 역발상으로 제안한 그의 조언은, 진화하는 한국 언론법을 통해 미국 언론법을 통찰력 있게 이해할 수 있는 많은 흥미로운 기회에 눈을 뜨게 해주었다. 그것은 역설적으로 미국 언론법을 들여다보는 ‘전환적 시각’이었다!

언론법 연구에 관심 있는 분들에게 어떤 경험적 지혜를 드릴 수 있을까? 솔직히 언론법 연구에 마법의 공식은 없다. 이에 대해서는, 전 예일대(Yale) 로스쿨 학장이자 현재 미국 연방 제2순회 항소법원 판사인 귀도 칼라브레시(Guido Calabresi)가 설득력 있게 설파한 “과거를 상상하고 미래를 기억하라”와 같은 기본적인 직관적인 조언이 가장 적절한 답변일 것이다. 다만 나로서는 이런 조언은 할 수 있겠다. “당연한 것에 안주하지 말고 자신과의 경쟁을 통해 더 나아지기 위해 도전하세요. 그리고 모든 기회를 포용하고 그 과정에서 도움을 준 사람들을 결코 당연시하지 말며 최고가 되기 위해 끊임없이 노력하세요.”

언론법 학자와 선생이 된 것은 결코 계획된 일이 아니었지만 일련의 사건들이 나를 여기까지 이끌었다. 모든 면에서 정말 행복한 우연이었다고 해도 과언이 아닐 만큼 흥미진진한 여정이었다. 🇺🇸

2) Ben Kerschberg (2011. 9. 14). “Eight Great Law & Technology Resources”. <Forbes.com>. URL: <https://www.forbes.com/sites/benkerschberg/2011/09/14/eight-great-law-technology-resources/?sh=2be9fd396737>

AN ACCIDENT WAITING TO HAPPEN . . . FORTUITOUSLY ②: AN “ACCIDENTAL” MEDIA LAW SCHOLAR’S RETROSPECTIVE

Kyu Ho Youm

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

Bridging the Gap

I have always considered my research of Korean media law as a way to build a bridge between Korea and the world. But bridge-building was not an easy task in the 1980s. Back then, it was a never-ending challenge for me to share my research due to perceptions about its relevance.

Here’s my growing-pains story as the minority of one in Korean media law in America of the 1980s: As a young professor, I had my Korean law paper curtly rejected for an AEJMC conference. The AEJMC Law and Policy Division research chair included in her perfunctory letter a terse longhand note: “Few AEJMC members would be interested in Korean law.” (In retrospect, this was the ultimate case of a hubristic research chair’s abuse of authority. Truly so, given that my research paper was highly rated by three other paper reviewers and recommended for acceptance.)

In recent years, however, presenting conference papers and publishing journal articles about Korean law have been more doable globally. Since the 1990s, Korea has emerged as an economic powerhouse and, more importantly, as a thriving democracy. This has helped improve the global relevance of Korean law. In the past twenty years, Korean media law has been increasingly in demand as a topic for books, book chapters, journal articles, and professional commentaries.

Indeed, in the late 2000s, U.S. attorney Andrew Ulmer, editor in chief of *Media, Advertising & Entertainment Law Throughout the World*, invited me to contribute to his book project. He noted that Korea was “a major country” in media and related law and that his global media law treatise could not afford to forgo Korea.

In 2016, bridge-building in media law led me to work with some of my Korean media law friends with the Press Arbitration Commission and Chung-Ang Law School in organizing a media law forum and a freedom of expression forum, respectively, by

inviting American, UK, and Korean communication law scholars.

By no means were my assiduous efforts to help globalize Korean law limited to free speech and press in Korea. A showcase was the I-CONnect symposium on the Constitutional Court of Korea (CCK) in March of 2019. To my inquiry about a possible CCK symposium, I-CONnect coeditor Richard Albert (University of Texas-Austin) responded, “I think it’s an excellent idea.” Professor Tom Ginsburg (University of Chicago Law School), my go-between for I-CONnect, seconded enthusiastically: “It sounds like we’d be willing to post [the CCK symposium], if you’d take the lead on organizing it and assuming sufficient quality (I have little doubt about that part).” Three distinguished law experts—CCK Justice Ilwon Kang, Ginsburg, and then Stanford JSD candidate Yoo Min Won (now a professor at Seoul National University School of Law)—participated in the well-received CCK symposium, the first of its kind. Albert commented, “We have not had a lot on Korea—so your symposium is [a] great gift to us!” The “great gift,” I should note, was in no small measure inspired by Won’s first-rate law journal article on CCK rulings on human rights, which I had read in 2018 with keen interest.

It Takes a Village to Be a Scholar

My Korean media law research would have been a herculean task had numerous jurists, scholars, and journalists not helped me with alacrity. In this connection, two people stand out: the late Professor Won-soon Paeng (Hanyang University) and former Chairman Yongsang Park of the Press Arbitration Commission in Korea.

No sooner had I arrived in Seoul for research in May of 1983 than I called Paeng and introduced myself. It was a cold call to him. But Paeng invited me to his home and gave me a first-class tutorial on “Korean Media Law 101”—pro bono!

Since I visited with Park in 1994 in Seoul, I have marveled at Park’s profound knowledge and prolific writing on Korean and foreign media law. He’s been one of my most willing Korean media law resources for the past thirty years. Whenever I needed often-inaccessible source materials, Park took the trouble to find them for me.

When it came to others’ kindhearted help, my American and international law research was no different. Among others worth noting is the late Anthony Lewis of the *New York Times*. His syndicated column in 1991 inspired me to write a high-impact law journal article on American media in foreign courts. Most memorable, Lewis put me in touch with the London lawyers in *Bachchan v. India Abroad Publications*, on which he had expounded in his column.

Mark Stephens, a prominent human rights lawyer in England, was invaluable to me in expanding my research on media law from a comparative perspective. Several years ago,

he loaned me the unpublished voluminous briefs in some of the significant UK media law cases. For my 2019 research paper on “neutral reportage,” Stephens’s informative briefs were crucial in establishing the direct connection of the UK neutral reportage to the American libel case *Edwards v. National Audubon Society* (2d Cir. 1977).

My life as a media law scholar has had more than a few moments of serendipity. In 2002-2003, I was researching a landmark case on journalistic source protection under international law. The case concerned the subpoena from the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia’ (ICTY) to Jonathan Randal, a former *Washington Post* war correspondent. The ICTY Korean judge, O-Gon Kwon, went out of his way to ensure that the ICTY registrar and her staff would assist me in researching the ICTY case. Had Kwon not been on ICTY as a judge, I could not have accessed all the relevant ICTY documents.

My Korean media law research rarely touched on foreign media in Korea. But when *Newsweek* was sued by three Ewha Woman’s University students in Seoul for defamation and an invasion of privacy, attorney Kim Chan-Jin, the managing partner of the CJ International Offices in Seoul, facilitated my access to all the materials on *Kwon Sun-jong v. Newsweek* (1995).

Collaborative Research: Many Hands Make Light Work

Except on a few occasions during the early years of my career, my research and writing had been solo. Stonecipher was my coauthor of journal articles in 1985-1992. More recently, though, my collaboration has expanded to academic and nonacademic authors.

While I taught at ASU, Professor Joseph Russomanno wrote several conference papers and law journal articles with me on a variety of topics, including “neutral reportage” and promissory estoppel.

Since 2009, Professor Ahran Park at Korea University has examined with me as her coauthor in examining freedom of information (FOI) law, “right to be forgotten,” and judicial communication in Korea, among other topics.

Several Korean lawyers from Bae Kim & Lee, D’Light, and the Korea Entertainment Law Society (KELS) in Seoul have helped me since the late 2000s in updating and revising the “Korea” chapter for *Media, Advertising, and Entertainment Law Throughout the World*. Their coauthorial work was a labor of love, given that it’s a time-consuming and labor-intensive commitment, and I am deeply grateful.

Also noteworthy are my nonacademic coauthors: US media lawyer Bruce E.H. Johnson and the global FOI expert Toby Mendel. Johnson and Mendel have published in

collaboration with me a comparative advertising law journal article and a book chapter on the US impact on global freedom of information, respectively.

Outside the Box of Traditional Academic Publication

One of my priorities since my early years of college teaching has been publishing journal articles and presenting conference papers. After a few years into my academic career, however, I ventured beyond publishing research-oriented journalism- and law-related articles.

I've published a number of newspaper columns, mostly on freedom of expression law issues, as I did for the *Oregonian* on the University of Oregon bias response team.

As often as not, however, I have been cautioned against publishing book reviews as a waste of time in terms of professional development. Also, I was told not to consider trade journals like the American Bar Association's *Communications Lawyer* or professional newsletters because they are not "scholarly" enough. But I didn't heed that advice. I have reviewed more than one hundred books, including *Libel, Slander, and Related Problems* (later changed to *Sack on Defamation: Libel, Slander, and Related Problems*), the "bible" of American defamation law. For good measure, I have published essays, commentaries, and book reviews in *Communications Lawyer*, *Grassroots*, *Media Law Notes*, etc.

Since the late 2000s, my avocational contribution to media law research has been through social media, especially X (formerly known as Twitter) and Facebook. Almost all of my tweets have related to books, journal articles, news stories, blogs, book reviews online and offline, etc., on freedom of speech and the press in the United States and abroad. To date, I have posted 11,500-plus tweets. My media law-focused tweeting was noted on Forbes.com in 2011 (Ben Kerschberg, "Eight Great Law & Technology Resources," Forbes.com, Sept. 14, 2011, <https://www.forbes.com/sites/benkerschberg/2011/09/14/eight-great-law-technology-resources/?sh=2be9fd396737>).

Concluding Words

My longtime mentor Pnina Lahav (Boston University School of Law) wrote to me thirty-one years ago: "It is very inspiring to have people like you in this country, diligently working on building bridges between their native and adopted countries." Lahav's email was humbling, especially considering that it was from someone whom I admire so much for her trailblazing scholarship and mentoring generosity.

In looking back on my overall good life in media law teaching and research, I feel I'm the luckiest scholar/teacher—not because I've accomplished something scholarly but

because I've been blessed with so many friends, mentors, and supporters in the United States and abroad for the past forty-plus years. They have given without asking anything in return.

And they have given more than they ever could have anticipated. For example, Stonecipher's tough-love advice for me as a failing media law student in 1981 was a game changer in my survival as a grad student. And his counterintuitive Korean-law suggestion for me as a PhD student opened my eyes to a lot of exciting opportunities to discerningly appreciate American media law through evolving Korean law. What a "reverse perspective" on U.S. media law!

What's the experiential wisdom for me to share with those interested in media law for research? Frankly, there's no magic formula for media law research. Basic, intuitive advice serves best, such as "Imagine the Past, Remember the Future," which was eloquently preached by Guido Calabresi, former Yale Law School dean and currently a judge for the U.S. Court of Appeals for the Second Circuit (<https://tinyurl.com/y7vmyev3>). Beyond that, don't settle for the obvious, and challenge yourself to do better by competing with yourself. Finally, relentlessly strive for excellence—embracing every opportunity and never taking for granted the people who have helped you along the way.

Becoming a media law teacher/scholar was certainly not planned, but a series of events led me to this point. It has been a scintillating journey, to say the least—on every level, a truly happy accident.



22대 국회가 개원하면서 지난 국회에서 미처 해결하지 못한 미디어 입법과제에 대한 언론계 안팎의 요구가 늘고 있습니다. 지상파와 케이블TV, IPTV, OTT 등 신·구 미디어를 아우르는 통합적인 규율체계에 대한 논의가 나옵니다. 포털 뉴스서비스 법제화 쟁점에도 신중한 접근이 필요해 보입니다. 무엇보다 미디어 '생태계' 조성을 위한 거버넌스 담론의 지향점은 어디일까요? 언론중재 여름호에서 관련 이슈와 맥락을 짚어보았습니다.

언론중재위원회 등재학술지

미디어와 인격권

제10권 제2호 발간 예정



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

디지털 심화 시대의 저널리즘과 인격권



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 8월 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.