

언론중재

ISSN 2005-2952

2024 Winter Vol.173

04

FOCUS ON MEDIA

2024 미디어법제 리뷰와 전망

54

주목할 만한 해외언론법제

EU 소셜미디어 중재기관 설립의
함의와 전망

62

AI 시대의 미디어 이야기

AI기본법안과 '제3의 길':
진흥과 규제 사이



언론중재

2024 Winter Vol.173

인쇄

2024년 12월 27일

발행

2024년 12월 30일

등록

1981년 10월 14일

등록번호

서울중바 00002

발행인

김성수

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

도진수 청백 공동법률사무소·언론중재위원

FOCUS ON MEDIA

2024 미디어법제 리뷰와 전망

1. 미디어 플랫폼이 언론자유
법리에 던지는 도전과 과제 04
이인호 중앙대학교 법학전문대학원 교수
2. 「미디어자유법」과 「디지털서비스법」
: 유럽의 미디어 질서 재편 20
최진응 국회입법조사처 입법조사관
3. 미디어의 새로운 규범적
가치와 규제 혁신 32
노창희 디지털산업정책연구소장·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
전재 및 상업적 이용을 금합니다.

사건 속 법률

'딥페이크' 관련 법적 책임과 실무상의 주요 쟁점

박상오 법무법인(유한) 바른 변호사

46

Journalism & Ethics

쏟아지는 불확실한 정보에 언론이 맞서는 법

위은지 동아일보 DX본부 전략팀 기자

78

주목할 만한 해외언론법제

EU 소셜미디어 중재기관 설립의 합의와 전망

김현귀 한국해양대학교 해사법학부 교수

54

해외통신원

2024년 美 대선과 소셜미디어

노명훈 미국 살베 레지나 대학교 범죄학과 교수

84

AI 시대의 미디어 이야기

시기본법안과 '제3의 길': 진흥과 규제 사이

강지원 김·장 법률사무소 외국변호사(미국 뉴욕주)

62

칼럼 언론법학자의 시선

한 헌법학자의 언론법 탐구 여적(餘滴)

성낙인 前 서울대학교 총장

90

판례토크

〈제국의 위안부〉 재판, '학문적 표현'과 '명예훼손'

김주연 법무법인 시화 변호사

72



01

미디어 플랫폼이 언론자유 법리에 던지는 도전과 과제

이인호 중앙대학교 법학전문대학원 교수



문제의 제기

오늘날 소셜미디어 플랫폼(포털, SNS, 유튜브 등)은 사기업이 형성한 것이지만, 이를 통해 수많은 이용자들(개인과 기업)이 자신의 생각과 의견을 생성해서 교환하고 뉴스 정보를 소통하며 필요한 정보를 얻는 거대한 공론장(公論場)으로 기능하고 있다. 과거 초기 인쇄시대 활판인쇄와 값싼 종이의 보급으로 언론자유(freedom of speech)가 꽃필 수 있는 커뮤니케이션 환경이 만들어졌던 것처럼, 또 한 번 언론자유가 만개(滿開)할 수 있는 새로운 미디어 환경이 펼쳐지고 있다.

그러나 빛이 있으면 그림자가 있는 법이다. 소셜미디어 플랫폼에서 성폭력 물 혹은 성착취물을 비롯한 불법 콘텐츠는 물론이고 국가사회에 해악의 위험을 지닌 거짓정보(misinformation)나 혐오표현이 난무하여 언론자유 가치를 훼손하고 있다.

여기서 불법 혹은 해악의 정보 또는 콘텐츠를 누가 어떤 방식으로 해소할 것인가, 자칫 그 방식은 언론자유를 침해하는 것은 아닌가 하는 헌법적 쟁점이 제기되고 있다. 구체적으로, 국가(정부)는 사기업 운영자에게 그의 플랫폼에서 유통되는 콘텐츠를 특정한 방식으로 관리하라고 강제할 수 있는가? 미디어 플랫폼을 운영하는 사기업은 이용자의 언론자유를 보호해야 할 의무가 있는가? 미디어 플랫폼에서 유통되는 이용자의 표현행위에 대해 플랫폼 운영자는 책임을 져야 하는가 아니면 면책되어야 하는가? 플랫폼 운영자는 자신의 관점에서 배제하고자 하는 콘텐츠에 대해 삭제 혹은 계정의 차단이나 폐쇄 등의 조치를 취할 수 있는 이른바 콘텐츠 관리권(content moderation right)을 가지는가?

이 쟁점들은 법리적으로 서로 얽혀서 연결되어 있다. 그러나 한국에서는 이 쟁점들을 풀 수 있는 언론자유 법리가 깔끔하게 정리되지 못한 상태로 있다. 오히려 정보통신망법의 규제가 법리의 형성과 정리를 더욱 어렵게 만든다. 현재 정보통신망법은 미디어 플랫폼에서 불법정보의 유통을 금지하고, 방송통신위원회는 운영자에게 불법정보의 삭제 혹은 차단을 명령한다(제44조의7). 또 이용자는 플랫폼에서 다른 이용자의 콘텐츠로 인해 권리 침해를 받았다고 주장하여 운영자에게 삭제 혹은 임시조치를 요구할 수 있고, 운영자는 필요한 조치를 취해야 할 의무를 진다(제44조의2). 그리하여 한국에서는 정부가 미디어 플랫폼 운영자에게 특정한 방식으로 콘텐츠 관리(content moderation)를 하라고 명령하는 것이 자연스러운 일이다. 헌법재판소도 「헌법의 언론자유조항(제21조) 위반이 아니라고 결정하였다.

그런데 한국의 이런 규범 현실을 유사한 언론자유조항(First Amendment)을 가진 미국과 비교하면 두 국가 사이에는 상당히 큰 격차가 있다. 아래에서는 미국 연방대법원의 관련 판결을 분석하여 미디어 플랫폼에 적용되는 언론 자유의 법리가 미국에서는 어떻게 전개되고 있는지를 살펴보고자 한다. 다만, 그에 앞서 살펴야 하는 언론자유 법리가 하나 있다. 사기업으로서 미디어 플랫폼 운영자는 국민의 언론의 자유를 보장하는 「헌법」의 구속을 받는가 하는 문제이다. 다시 말해서, 미디어 플랫폼 운영자는 이용자의 언론의 자유를 보장해 주어야 하는 의무를 지는가 하는 것이다. 먼저 이 논점을 해명하고, 미연방대법원의 판결을 분석하기로 한다.

미디어 플랫폼을 운영하는 사기업은 헌법의 구속을 받는가

우리 「헌법」 제21조는 언론·출판의 자유를 보장하고 있다. “모든 국민은 언론·출판의 자유...를 가진다.”라고 규정한다. 여기서 언론(言論)의 자유(freedom of speech)는 한 마디로 개인의 ‘말할 자유’를 뜻한다. 국민이면 누구든지 자신의 생각과 의견을 자유롭게 형성하고 또 그것을 타인에게 전달할 자유를 가지며, 국가(정부)는 이를 존중해야 하고 정당한 근거 없이 함부로 제한해서는 안 된다. 생각과 의견을 전달하는 매개체는 무엇이든 상관이 없다. 그림이든 영상이든 인터넷이든 온라인이든 ‘말할 자유’가 보장된다. 그리고 출판(出版)의 자유(freedom of press)는 대중미디어를 발행할 자유이다. 신문, 방송, 도서, 정기간행물을 발행할 자유이다. 흔히 말하는 ‘언론기관’의 말할 자유이다. 양자의 보호내용은 동일하지 않다.

미국의 「연방헌법」도 증보 제1조(the First Amendment)¹⁾에서 ‘언론·출판의 자유’를 보장한다. “연방의회는 언론의 자유(the freedom of speech) 또는 출판의 자유(the freedom of the press)를 침해하는 법률을 제정하여서는 아니 된다.”라고 규정한다. 헌법적 보장의 방식이 우리와 다르지만, 보호되는 대상은 동일하다.

여기서 한 가지 유의해야 할 점이 있다. 한국이든 미국이든 헌법이 보호하는 자유와 권리(기본권)는 개인 혹은 언론기관이 갖는 권리지만, 다른 개인에게 주장할 수 있는 권리가 아니라는 점이다. 전적으로 국가기관 혹은 정부(광의)에

¹⁾ 흔히 우리나라에서 「수정헌법 제1조」라고 번역하나, 정확한 언어사용은 아니다. 바로잡아 고친다는 의미의 ‘수정(修正)’이 아니라, 원래의 헌법에 추가하여 증보(增補)된 것이다. 1787년 헌법제정회의에서 성립된 「연방헌법」(Original Constitution)은 연방의회·대통령·사법부의 권한을 규정한 국가조직에 관한 것이고, 1791년에 10개의 자유권 조항(Bill of Rights; 권리장전)이 추가되었다. 그래서 「연방헌법 제1조」와 「연방헌법 증보 제1조」는 전혀 다른 조항이다.



대해 주장하는 권리라는 것이다. 이러한 기본권의 성격을 흔히 '주관적 공권(公權)'이라고 표현한다. 다른 개인에게 주장하는 '사권(私權)'이 아니라는 뜻이다.

오늘날 사기업이 운영하는 미디어 플랫폼은 사기업이 형성한 표현의 광장이다. 만일 정부가 형성한 표현의 광장(미디어 플랫폼)이 있다면, 그리하여 그 운영자인 정부가 특정 내용의 표현을 배제하거나 불이익을 가한다면, 그 광장을 이용하는 개인은 국민으로서 헌법이 보장하는 언론의 자유를 주장해서 문제의 부당한 조치를 다룰 수 있고 사법부의 판단에 따라 금지시킬 수 있다.

여기서 한 가지 쟁점이 제기된다. 그렇다면 사기업이 운영하는 미디어 플랫폼에서 이용자는 언론의 자유(말할 권리)를 운영자에 대해 주장할 수 없는가? 또 운영자는 이용자의 언론의 자유를 보장해 줄 의무는 없는가? 원칙적으로 대답은 '없다'이다. 헌법상의 기본권인 언론의 자유는 국가에 대해 주장하는 권리지 개인 혹은 사인(私人)에게 주장할 수 있는 권리가 아니기 때문이다. 그리고 운영자인 사기업은 다른 사인의 기본권을 존중해야 할 의무를 지지 않는다. 만일 사기업이 다른 사람의 기본권을 존중해야 할 의무를 부담한다면, 그것은 사인 간에 적용되는 '사적자치(私的自治)의 원리'가 부정되는 결과를 낳는다. 각 개인(기업 포함)은 자율적으로 자기 결정에 따라 생활을 형성해 나가도록 보장하는 것이 자유민주적 기본질서의 핵심 원리이기 때문이다.

이상의 법리를 기본 전제로 이해해야만, 사기업이 운영하는 미디어 플랫폼에서 언론자유 법리가 어떻게 전개되는지를 이해할 수 있고 또 여러 쟁점을 어떻게 풀어나가야 할 것인지를 분석할 수 있다.

미디어 플랫폼의 콘텐츠 관리권

소셜미디어 회사는 사기업이기 때문에, 미연방대법원의 선례에 따르면, 소셜미디어 회사는 자신의 플랫폼에서 어떤 표현이 허용될 것인지 여부를 결정할 수 있는 권능, 즉 콘텐츠 관리권(content moderation right)을 가진다.

미연방대법원은 2019년의 판결에서, “연방헌법의 언론자유조항은 오직 국가기관에 의한 언론 침해만(only governmental abridgment of speech)을 금지한다. 이 조항은 사인(私人)에 의한 언론 침해(private abridgment of speech)를 금지하지 않는다.”라고 분명히 밝혔다.²⁾ 현재까지 이 법리는 유효하다. 그러니까 「연방헌법」의 언론자유조항(First Amendment)은 소셜미디어 기업을 구속하지 않는다. 그러므로 소셜미디어 플랫폼 이용자는 플랫폼의 이용약관과 관련 정책을 잘 살펴야 한다.

오히려 소셜미디어 회사는 표현의 공론장을 개설한 자로서 언론의 자유의 주체로서 헌법상 정부의 침해로부터 보호를 받는다. 미연방대법원은 2017년의 한 판결에서 오늘날 소셜미디어(social media)가 사상과 의견의 자유로운 교환(the free exchange of ideas)을 위한 민주적 공론장(democratic forum)으로서 중요한 기능을 수행한다는 점을 인정하였다. 그러면서 연방대법원은, 등록된 성범죄자가 소셜미디어 사용을 못하도록 금지하는 주(North Carolina) 법률이 언론의 자유(freedom of speech)를 보호하는 「연방헌법 증보 제1조」(First Amendment)를 위반하여 위헌이라고 판단하였다.³⁾

미디어 플랫폼에 대한 바이든 행정부의 콘텐츠 관리 요청 사건

2024년 6월 26일 미연방대법원은 Murthy v. Missouri 사건⁴⁾에서 「연방헌법」의 언론자유조항(First Amendment), 연방정부, 그리고 소셜미디어가 관련된 쟁점을 다루었다. 이 사건에서 쟁점은, 사기업인 소셜미디어 회사(페이스북(Facebook), 유튜브(YouTube), X 등)가 갖는 콘텐츠 관리권에 영향을 미치려는 연방정부의 시도가 언론자유조항을 위반하여 플랫폼 이용자들의 언론의 자유를 침해했는가 하는 것이었다. 또한 이 사건에서는 적법요건의 쟁점이 있었는데, 이용자인 원고가 연방법원에 소송을 제기할 헌법상의 자격요건, 즉 원고적격(standing)을 갖기 위해 요구되는 이른바 ‘정부의 행위로 인해 실질적인 피해’를 입었는지 여부가 또 다른 쟁점이었다. 결론적으로, 연방

2) Manhattan Community Access Corp. v. Halleck, 587 U.S. ____ (2019).

3) Packingham v. North Carolina, 582 U.S. 98 (2017).

4) Murthy v. Missouri, 603 U.S. ____ (2024).

대법원은 원고(플랫폼 이용자들)가 연방정부 행위를 금지시켜 달라는 소송을 제기할 원고적격이 없다고 판단하였다.

가. 사건의 전개 과정과 쟁점

이 사건이 제기된 배경은 이러하다. 이 사건의 원고들(전염병 예방의사, 뉴스사이트, 인권운동가 등)은 피고들(연방정부 기관과 공무원들이 2020년 대통령 선거, COVID-19의 기원, 마스크 및 백신의 효능, 선거의 공정성과 같은 주제에 대해 보수적 성향의 발언을 겨냥하여 검열(censorship)을 시행했다고 주장했다. 원고들은, 피고들이 공적 발언을 통해 그리고 「통신품위법」(Communications Decency Act) 제230조(플랫폼 면책조항)를 개정하여 규제를 하겠다는 위협을 통해 소셜미디어 플랫폼이 콘텐츠를 억압하도록 유도했으며, 이로 인해 원고들의 헌법상의 언론자유의 권리가 침해되었다고 주장하였다.

이 주장에 대해 연방지방법원은 원고들의 손을 들어주면서, 연방정부가 소셜미디어 회사들과 미팅을 하거나 회사들의 콘텐츠 관리 정책에 영향을 미치려고 시도하는 것을 금지하는 임시적 금지명령(preliminary injunction)을 내렸다. 제5연방항소법원도 동일하게 인정하였다. 연방정부는 즉시 연방대법원에 긴급 효력정지(emergency stay)를 구하는 신청을 했고, 연방대법원은 이 신청을 받아들였다. 즉 연방정부가 소셜미디어 회사들과 접촉하는 것을 일단 허용한 것이다. 그리고 연방대법원은 상고신청을 허가하여 심리에 들어갔다.

이 사건에서 연방대법원이 판단해야 할 구체적인 헌법 쟁점은 헌법의 구속을 받는 국가행위(state action)가 과연 있었는가, 그래서 플랫폼 이용자의 언론자유를 침해했는가 하는 것이었다. 「연방헌법」의 언론자유조항은 ‘국가행위’가 있는 경우에만 적용이 되고 따라서 사기업에는 일반적으로 적용되지 않기 때문이다.⁵⁾ 만일 국가행위가 없는 상태에서 사기업인 플랫폼 회사가 이용자의 콘텐츠를 관리한 것이라면, 이용자의 언론자유가 침해될 여지가 없다. 여기서 연방정부가 사기업인 소셜미디어 회사들에게 거짓정보(misinformation)의 확산을 막는 조치를 취하도록 요청(request)했고, 그 요청으로 인해 소셜미디어가 취한 콘텐츠 관리 결정이 ‘국가행위’로 전환되어야만 비로소 그에 대

5) 미국에서는 이것을 ‘국가행위의 법리(State Action Doctrine)’라고 부른다. 한국에서도 다르지 않다.



한 헌법적 평가(언론자유 침해 판단)를 할 수 있는 것이다.

이 논점과 관련해서 연방항소법원은 연방공무원들이 플랫폼의 결정 과정에 관여를 했기 때문에 소셜미디어 회사의 콘텐츠 관리 결정은 국가행위로 의제된다고 판단했고, 이에 기초해서 연방공무원들에 대한 연방지방법원의 임시적 금지명령을 승인했다. 이 판단에 대해 연방정부는 세 가지 점에서 반박

을 했다. 첫째, 언론자유조항 하에서 연방정부는 일반대중에게 정보를 제공하고 또 자신의 정책을 옹호하고 방어할 수 있는 권리가 있는데, 연방항소법원의 판단은 이 기본원칙과 충돌한다. 둘째, 임시적 금지명령은 연방공무원들이 국가안보와 공중보건에 관한 문제에 대응하는 능력을 전혀 없이 제약한다. 셋째, 행정부가 사기업과 커뮤니케이션을 하는 것을 사법부가 감독하는 꼴이 되는데 이는 권력분립 원칙에 위배된다. 이에 추가하여 연방정부는 원고들이 원고적격(standing)을 갖추지 못했다고 공격하였다.

나. 연방대법원의 판단 요지

연방대법원은 6 대 3의 의견으로 소셜미디어 이용자들은 '실질적 피해'를 입증하지 못해 금지명령을 구할 원고적격이 없다고 판단하였다. 법정의견(6인 다수의견)이 제시한 주된 이유는 두 가지였다.

첫째, 원고(이용자들)는 자신들이 과거에 소셜미디어에서 표현을 억제당한 것과 피고(연방공무원들)의 요청 행위 사이에 명백한 인과관계(a clear causal link)가 있음을 입증하지 못했다. 즉, 원고들은 플랫폼의 독자적인 콘

텐츠 관리 정책 때문이 아니라 연방정부의 압력 때문에 자신들의 콘텐츠가 억제되었다는 점을 입증하지 못했다는 것이다.

둘째, 원고(이용자들)는 피고(연방공무원들)의 행위로 인해서 장래의 피해가 발생할 것이라는 실질적 위험을 입증하지 못했다. 즉, 소를 제기하는 시점에는, 이미 COVID-19와 선거 관련 허위정보에 관해 소셜미디어 플랫폼에 대한 연방정부의 요청이 현저히 줄어들었다는 것이다. 정부의 압력이 계속되고 있다는 증거가 없는 이상, 장래의 콘텐츠 관리 결정이 자체 결정이 아니라 피고(연방공무원들)의 행위로 인한 것이라는 주장은 추측에 지나지 않는다는 것이다.

이에 반해 3인의 반대의견(dissenting opinion)은 연방공무원들이 지속적으로 끈질기게 페이스북에 대해 거짓정보를 차단하도록 압박했다는 점을 기록으로 알 수 있다고 주장하였다. 또한 반대의견은 원고적격의 결여를 이유로 각하하는 것은 향후의 정부공무원으로 하여금 “사람들이 말하고, 듣고, 생각하는 것을 통제하려는 시도”를 허용하는 것이라고 반박하였다.

**미디어 플랫폼의
콘텐츠 관리권
제한 법률에 대한
위헌성 판결**

2024년 7월 1일 미연방대법원은 ‘소셜미디어 플랫폼 검열 제한 사건’(Moody v. NetChoice)⁶⁾에서 「통신품위법」 제230조에 따라 보호를 받는 미디어 플랫폼의 콘텐츠 관리권(contents moderation)을 옹호하는 판단을 내렸다. 이 판결은 Moody 사건과 Paxton 사건이 병합된 것인데, 이들 사건은 각각 플로리다 주와 텍사스 주에서 제정한 두 개의 주 법률에 대해 ‘전부 위헌’(facial challenge)을 다툰 사건이다. 이들 주 법률은 미디어 플랫폼이 갖는 콘텐츠 관리권을 제한하는 내용을 담고 있었다. 연방대법원은 9인 모두 하급심 판결을 파기환송했는데, 원고의 ‘전부 위헌’ 주장을 심리함에 있어서 필요한 법률의 적용범위에 관한 분석을 충분히 수행하지 않았다는 이유로 사건을 하급심으로 돌려보내 재검토하도록 결정하였다. 그러나 이 판결에서 6인의 법정의견은 하급심에게 지침이 되는 언론자유와 관련한 중요한 법리를 제시하고 있다.

6) Moody v. NetChoice, LLC 및 NetChoice, LLC v. Paxton, 603 U.S. 707 (2024).

가. 사건의 배경

1996년에 제정된 연방법률인 「통신품위법」 제230조(Section 230)는 인터넷과 소셜미디어 플랫폼의 발전과 성공에 필수적인 제도적 요소로 간주되는 두 가지 중요한 조항을 담고 있다. 하나는 ‘면책조항’이고, 다른 하나는 이른바 ‘착한 사마리아인(Good Samaritan) 조항’이다.

면책조항은 소셜미디어 플랫폼과 같은 상호작용서비스 제공자에게 이용자가 게시한 콘텐츠에 대해 법적 책임을 일부 면제해 주는 조항이다. 그리고 착한 사마리아인 조항은 플랫폼의 콘텐츠 관리권을 허용하는 조항이다. 즉, 플랫폼이 볼 때 “음란하거나(obscene), 외설적이거나(lewd), 선정적이거나(lascivious), 더럽거나(filthy), 지나치게 폭력적이거나(excessively violent), 남을 괴롭히거나(harassing), 그밖에 반감을 일으키는(objectionable) 콘텐츠를, 그것이 헌법의 보호를 받는지 여부와 상관없이” 관리권(moderation)을 행사할 수 있도록 허용하는 조항이다. 헌법상의 비보호표현뿐만 아니라 보호표현도 콘텐츠 관리의 대상이 되도록 한 것이다.

2020년 선거를 앞두고, 소셜미디어 플랫폼에서는 선거 조작(election fraud) 주장과 COVID-19와 관련한 거짓 정보(misinformation)가 급격히 증가했다. 이에 유튜브, 트위터, 페이스북과 같은 서비스는 이러한 이용자 생성 게시물을 ‘거짓 정보’(misinformation)로 태그를 붙이거나 아예 삭제하는 방식으로 콘텐츠 관리 조치를 취하였다. 일부 조치 대상이 된 콘텐츠는 공화당원, 특히 당시 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령에 의해 게시된 것이었다. 그래서 공화당은 통신품위법 제230조 때문에 소셜미디어 콘텐츠에 대해 정치적 동기에 의한 억압이 허용되고 있다고 믿었다. 이런 논란 속에서 플로리다 주와 텍사스 주는 소셜미디어 플랫폼의 콘텐츠 관리권을 제한하는 법률을 제정했다.

나. 콘텐츠 관리권 제한 법률의 내용

주의 두 법률은 규율의 대상 기업과 제한 행위에 있어서 차이가 있지만, 기본적으로 소셜미디어 플랫폼의 콘텐츠 관리권, 즉 다양한 제3자의 메시지나 비디오 및 기타 이용자들이 게시하고자 하는 콘텐츠를 걸러내고 우선순위를 매기며 라벨을 붙일 수 있는 권능을 제한하는 점에서 동일하다.

텍사스 주 법률은 이와 관련하여 세 가지 규율을 담고 있다. 첫째, 이용자가 게시한 콘텐츠를 플랫폼이 자신의 견해(viewpoint)에 따라 “검열(censoring)”하는 것(콘텐츠를 삭제하거나 숨기는 모든 메커니즘으로 정의함)을 금지하고, 둘째, 이메일서비스 제공자가 이메일 전송을 방해하지 못하도록 하며(다만, 그 내용이 음란하거나 불법적인 경우 또는 악성코드가 담긴 경우에는 제외함), 셋째 플랫폼이 콘텐츠 관리 정책(content moderation policy) 및 투명성 보고서를 상세히 공개하도록 요구했다.

또한 두 법률은 플랫폼이 이용자의 게시물을 삭제하거나 변경하고자 할 때 이용자에게 그 이유를 설명하도록 요구하는 개별적 설명조항(individualized explanation provision)을 포함하고 있다.

다. 연방 하급심의 엇갈린 판단

법률이 제정되자, 페이스북과 유튜브가 회원으로 있는 협회(NetChoice)는 두 법률이 연방헌법의 언론자유조항을 전면적으로 위반한다고 주장하면서 법률의 전부 무효를 구하는 위헌 소송(facial First Amendment challenge)을 각 주에서 제기하였다. 각 주를 관할하는 연방지방법원은 둘 다 법률의 집행을 일시 정지하는 임시적 금지명령(preliminary injunction)을 내렸다. 플로리다 주 관할 연방지방법원은 “사적(私的) 발언자들 간의 의견 교환을 정부가 조율하는 것(balancing the exchange of ideas among private speakers)은 정당한 정부 이익(legitimate governmental interest)이 아니다.”라고 판시했다.

연방제11항소법원(Eleventh Circuit)은 플로리다 주의 법률에 대한 임시적 금지명령을 승인하였다. 제11항소법원은 ‘편집 재량’(editorial discretion)을 보호하는 연방대법원의 선례를 원용하면서 주의 콘텐츠 관리권 제한이 연방헌법의 언론자유조항(First Amendment)을 위반했다고 판단하였다.

그런데 이와 달리 연방제5항소법원(Fifth Circuit)은 텍사스 주 법률에 대한 임시적 금지명령을 파기하였다. 제5항소법원은 플랫폼이 행하는 콘텐츠 관리 조치(censorship)는 헌법의 보호를 받는 “말(speech)이 아니다”라고 보고 언론자유조항 위반 문제가 없다고 보았다. 나아가, 설령 콘텐츠 관리 조치가 표현적 행위(expressive activity)라고 하더라도, 주(州)는 “견해의 다양성을 보호”하기 위해 콘텐츠 관리 행위를 규제할 수 있다고 판단하였다. 같은 헌법

쟁점에 대해 두 연방항소법원의 판단이 갈린 것이다.

라. 연방대법원 법정의견의 판단 요지

(1) 연방대법원은 두 연방항소법원의 판결을 모두 파기 환송했는데, 그 이유는 인터넷 미디어 플랫폼을 규제하는 두 법률에 대한 전부 위헌 주장(facial First Amendment challenge)에 대해 적절한 분석을 제대로 하지 않았다는 것이다.

우선, 연방대법원은 원고가 전부 위헌 주장을 한 것에 대해 주목했다. 그동안 연방대법원의 선례에 의하면, 언론자유조항 위반과 관련해서 전부 위헌 소송(facial challenge)이 승소하기 위해서는 원고는 “법률의 적용을 받는 대부분의 사안이 위헌”임을 입증해야 한다. 그런데 이 사건에서 지금까지 연방항소법원들은 이 쟁점에 주의를 기울이지 않았다는 것이다. 그저 연방항소법원들은 법률이 페이스북의 뉴스피드와 유튜브 홈페이지에 어떻게 적용되는지에만 초점을 맞추었다고 질책하였다. 이는 ‘전부 위헌’을 주장하는 본 사건에서 법률의 적용 범위를 완전히 검토하지 못한 것이라고 평가하였다.

(2) 그러나 여기에 그치지 않고, 연방대법원은 법률의 콘텐츠 관리 조항(content-moderation provisions)이 연방헌법의 언론자유조항의 관점에서 어떻게 이해되어야 하는지를 추가적으로 설명하였다. 연방대법원은 특히 제5항소법원이 내린 판단[‘콘텐츠 관리 행위는 헌법의 보호를 받는 말(speech)이 아니다’]은 언론자유조항의 선례와 원칙을 심각하게 잘못 이해한 결과라고 평가하였다. 그러면서 플랫폼 사업자의 콘텐츠 관리 조치와 관련한 언론자유법의 법리를 아래와 같이 설명하였다.

그동안 우리 연방대법원이 반복해서 판시해 온 법리는 이러하다. 즉, 다른 사람의 의견을 위한 공론장(forum)을 제공해 주도록 정부가 강제하는 것은, 만일 그 규제 대상자가 자기 자신의 표현행위를 하고 있고 그래서 다른 사람의 의견으로 인해 자신의 표현행위가 변경되거나 방해 받는다면, 헌법이 보호하는 언론의 자유를 제한하는(implicate) 것이 된다.

그 첫 번째 선례로, 1974년의 ‘신문 반론권 사건’⁷⁾에서 연방대법원은 선거 이후

7) Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo, 418 U.S. 241 (1974).



보자에게 반론권(right to reply)을 주도록 요구하는 플로리다 주 법률을 위헌이라고 판단하였다. 신문의 비판적 기사에 대해 선거 입후보자가 반론권을 행사할 수 있게 하라고 민간 신문사에 요구하는 것은 그 신문사의 “편집권 행사”를 방해하는 것이다. 주정부는 “신문의 내용” 및 “기사 선택권”에 관한 신문사의 결정을 바꿀 수 없다. 왜냐하면 그것은 편집의 선택이라는 “중요한 과정”을 정부의 규제로 대체하는 것이기 때문이다.

두 번째 선례는 1986년의 ‘전기회사 뉴스레터 사건’⁸⁾이다. 이 사건에서는 사기업인 전기회사가 자신의 고객들에게 보내는 요금청구서에 첨부하는 뉴스레터가 문제되었다. 한 시민단체가 뉴스레터의 내용이 정치적 표현에 해당한다고 문제삼아 이의를 제기했고, 주 전기위원회는 뉴스레터에 시민단체의 반박글을 실어주어야 한다고 결정했다. 그러나 연방대법원은 전기위원회의 결정을 위헌이라고 판단했다. 연방대법원은, “보다 다양한 견해를 대중에게 제공한다”는 주정부의 이익은 사기업인 전기회사를 강제하여 “그가 동의하지 않는 표현을 싣고 그래서 그 자신의 메시지를 변경하라”는 주의 요구를 정당화하지는 못한다고 판시하였다.

세 번째 선례는 1995년의 ‘보스톤 시가행진 사건’⁹⁾이다. 이 사건에서 연방대법원은, 매사추세츠 주가 시가행진을 조직하는 민간단체를 강제하여 그 단체가 동의하지 않는 메시지를 주장하는 동성애 단체를 시가행진에 참여시키라고 요

8) Pacific Gas & Elec. Co. v. Public Util. Comm'n of Cal., 475 U. S. 1 (1986).

9) Hurley v. Irish-American Gay, Lesbian and Bisexual Group of Boston, Inc., 515 U. S. 557 (1995).

구하는 것은 연방헌법의 언론자유조항을 위반하는 것이라고 판단하였다. 즉, 동성애 단체의 참여를 명령하는 것은 “시가행진이 표현하고자 하는 내용을 변경”하는 것으로서 동성애 단체의 메시지를 배제할 것인지에 관한 결정은 시가행진을 조직하는 자만의 몫이라고 판시했다.

연방대법원은 이들 선례로부터 다음의 세 가지 일반 원칙을 도출해내고 있다.

첫째, 다른 사람의 말(speech)을 선별하고 편집해서 자신의 표현물로 재생산하는 기본권 주체가 자신이 배제하고자 하는 메시지를 수용하라고 정부로부터 강요받는 경우, 연방헌법 언론자유조항(First Amendment)은 그를 보호한다. 둘째, 설령 그 편집자가 통상 다른 사람의 말을 대부분 수용하고 극히 일부만 배제한다고 해서 이 원칙이 달라지지 않는다. 편집자가 가장 선호하지 않는 아주 소수의 메시지만을 배제하는 것만으로도 충분하다. 셋째, 정부는 사상의 경쟁 시장(the marketplace of ideas)에 균형을 더 잘 맞추려고 하는 이익을 주장하는 것만으로 자신이 원하는 바를 강요할 수 없다. 그동안의 선례 속에서 우리 연방대법원은, 정부가 민간의 발언자(a private speaker)를 강제하여 그가 배제하고자 하는 견해를 억지로 드러내게 해서 표현의 공간을 재구성하려는 시도를 금지해 왔다.

(3) 이러한 일반 원칙을 제시한 다음, 연방대법원은 주 법률의 플랫폼 규제에 대한 헌법적 평가를 구체적으로 내렸다. 연방대법원은 “계속 발전해 가는 기술에 헌법을 적용하는 데에 어떤 어려움이 있더라도, 헌법의 언론자유조항이 갖는 기본원칙에는 변함이 없다.”라고 강조하였다. 그러면서 연방대법원은 위 제시한 헌법원칙에 비추어 볼 때, 텍사스 주 법률을 집행하는 것이 어렵다고 보면서, 플랫폼이 행하는 콘텐츠 관리 조치가 연방헌법이 보호하는 말(speech)에 해당한다는 점을 다음과 같이 밝히고 있다.

페이스북 뉴스피드와 유튜브 홈 화면은 사용자의 관심사와 과거 활동, 플랫폼의 선호도 등을 바탕으로 알고리즘을 통해 콘텐츠를 우선순위로 선정하여 개인화된 스트림을 제공한다. 이 과정에서 커뮤니티 기준(Facebook’s Community Standards)과 커뮤니티 가이드라인(YouTube’s Community Guidelines)에 따라 신뢰도가 높은 콘텐츠를 선호하거나 허위 정보를 억제하

는 방식으로 콘텐츠를 관리한다. 또한, 특정 주제나 메시지(예: 음란물, 혐오 발언, 거짓 정보)가 포함된 게시물을 삭제하거나 추가 정보를 제공하는 라벨을 부착하여 콘텐츠 노출을 통제한다. 이를 통해 플랫폼은 사용자에게 표시될 콘텐츠를 적극적으로 통제하고 있다.

이처럼 소셜미디어 플랫폼은 “다양한 목소리”(multifarious voices)를 조합해서 독특한 표현적 특성을 지닌 자신의 피드(feed)를 구성해 낸다. 그리고 어떤 메시지가 적절한지 선택하는 과정은 그러한 피드가 특수한 표현적 특성(particular expressive quality)을 갖게 하는데, 이는 헌법이 보호하는 “편집권”(editorial control)을 행사하는 것이 된다.

그런데 텍사스 주 법률은 플랫폼이 특정 관점(viewpoint)에 기반한 이용자의 표현을 검열(censor)하지 못하도록 제한한다. 이에 따라 플랫폼은 메인 피드에서 부적절하다고 판단한 게시물을 관점에 따라 강등, 라벨 부착, 삭제 등의 조치를 할 수 없게 된다. 이러한 제한은 플랫폼이 전달하는 관점의 선택에 중대한 변경을 초래한다. 이는 플랫폼의 표현에 대한 선택을 겨냥해서 플랫폼이 반대하는 콘텐츠를 피드에 강제로 나타나게 만든다.

(4) 연방대법원은 플랫폼이 이용자가 게시한 표현물을 대부분 그대로 전달한다는 사실은 언론자유조항의 기본원칙의 적용에 있어서 차이를 만들지 않는다고 말했다. ‘보스톤 시가행진 사건’에서 판시한 대로, 시가행진을 조직하는 단체가 ‘관대한’(lenient) 참가자 정책을 가지고 있다고 해서 자신이 해롭거나 불쾌하다고 여기는 메시지를 거부할 권리를 ‘포기’(forfeit)한 것은 아니다. 이 법리는 본 사건에서도 플랫폼에 그대로 적용된다는 것이다.

(5) 마지막으로, 연방대법원은 텍사스 주정부가 플랫폼 규제를 통해 달성하고자 하는 주의 이익은 그 규제를 정당화하지 못한다는 점을 분명히 하였다. 비례심사에서 목적의 정당성 자체가 없다는 것이다.

연방대법원은 텍사스 주가 주장하는 목적은 플랫폼이 특정 관점에 치우치지 않도록 다양한 관점을 균형 있게 보여주려 하는 것이라고 지적하면서, 그러나 정부는 민간의 개인이나 단체(private actor)의 말(speech)에 간섭하여 자신이 생각하는 이념적 균형(ideological balance)을 추구할 수는 없다고 분명하게 말했다. 연방대법원은 이렇게 설명했다: “주정부가 어떤 표현의 공간에서 일반대중이 다양한 관점에 접하기를 원하는 것은 정당한 일이다. 그렇지만 언론자유조항이 그 목적을 달성하는 방법은, 민간의 행위자(private actors)

가 원하는 대로 말하지 못하게 하고 특정 관점을 다른 관점보다 우선시하지 못하게 하는 방식이 아니라, 정부가 공적인 토론을 특정 방향으로 몰아가지 못하게 막는 방식이어야 한다.” 그러니까, 정부는 말의 시장(the speech market)에서 균형을 재조정한다는 이유로 말(speech)을 금지할 수는 없다는 것이다. 결국 연방대법원은, 텍사스 주가 그러한 목적을 추구하는 것은 연방헌법의 언론자유조항과 양립할 수 없다고 결론을 맺었다.

시사점

세계를 장악하는 미디어 플랫폼 기업(Meta, X, Snap, Pinterest, Reddit, YouTube, Netflix, Amazon, Spotify, LinkedIn 등)이 미국에 집중되어 있는 것은 여러 요인이 있겠지만 그 기저에는 위에서 살핀 언론자유 법리와 원칙이 자리하고 있기 때문이라고 말한다면 무리한 주장일까? 오늘날 한국의 영화가 세계에서 경쟁력을 갖게 된 것은 1996년에 헌법재판소가 영화검열 제도에 대해 위헌 결정을 내린 것이 계기가 되었다고 말한다. 틀린 말은 아닐 것이다.


미디어 플랫폼 관련해서 미연방대법원이 형성하고 있는 언론자유 법리와 기본원칙을 정리해 본다. 장차 한국에서의 법리 형성과 정비에 참고가 될 수 있을 것으로 보인다.

첫째, 사기업으로서 미디어 플랫폼 운영자는 자신의 플랫폼에서 어떤 표현이 허용될 것인지 여부를 결정할 수 있는 콘텐츠 관리권(content moderation right)을 가진다. 둘째, 연방헌법의 언론자유조항은 미디어 플랫폼 기업을 구속하지 않는다. 정부만이 구속을 받을 뿐이다. 셋째, 오히려 미디어 플랫폼 회사는 표현의 공론장을 개설한 자로서 언론의 자유의 주체로서 헌법상 정부의 침해로부터 보호를 받는다.

넷째, 다른 사람의 의견을 위한 공론장을 제공해 주도록 정부가 강제하는 것은, 만일 그 규제 대상자가 자기 자신의 표현행위를 하고 있고 그래서 다른 사람의 의견으로 인해 자신의 표현행위가 변경되거나 방해를 받는다면, 헌법이 보호하는 언론의 자유를 제한하는 것이 된다.

다섯째, 다른 사람의 말(speech)을 선별하고 편집해서 자신의 표현물로 재생산하는 미디어 플랫폼 운영자의 경우 그 자신이 배제하고자 하는 메시지를 수용하라고 정부로부터 강요받는다면, 연방헌법의 언론자유조항은 그를 보호한다. 설령 운영자가 통상 다른 사람의 말을 대부분 수용하고 극히 일부만 배제한다고 해서 이 원칙이 달라지지 않는다.

여섯째, 정부는 사상의 경쟁시장에 균형을 더 잘 맞추려고 하는 이익을 주장하는 것만으로 자신이 원하는 바를 강요할 수 없다. 정부가 민간의 발언자를 강제하여 그가 배제하고자 하는 견해를 억지로 드러내게 해서 표현의 공간을 재구성하려는 시도는 허용되지 않는다.

일곱째, 정부가 어떤 표현의 공간에서 일반대중이 다양한 관점에 접하기를 원하는 것은 정당한 일이다. 그렇지만 언론자유조항이 그 목적을 달성하는 방법은, 민간의 행위자가 원하는 대로 말하지 못하게 하고 특정 관점을 다른 관점보다 우선시하지 못하게 하는 방식이 아니라, 정부가 공적인 토론을 특정 방향으로 몰아가지 못하게 막는 방식이어야 한다. 요컨대, 정부는 말의 시장(the speech market)에서 균형을 재조정한다는 이유로 말(speech)을 금지할 수는 없다. 

02

「미디어자유법」과 「디지털서비스법」 : 유럽의 미디어 질서 재편

최진웅 국회입법조사처 입법조사관



들어가며

디지털 환경에서 정보 유통을 매개하는 인터넷서비스의 역할과 영향력이 강화되면서, 유럽연합(EU)은 2022년에 온라인상 불법·유해 정보 유통에 대응하여 인터넷사업자의 법적 책임을 강화하는 내용의 「디지털서비스법」(Digital Services Act)을 제정하였다. 이후 2024년에 EU는 「미디어자유법」(Media Freedom Act)을 제정하였는데, 동법은 인터넷사업자에 대해 규제하는 「디지털서비스법」을 보완하면서, 「디지털서비스법」이 충분히 다루지 않는 미디어 자유, 미디어 다원주의 및 독립성을 보장하는 다양한 규정을 담고 있다.¹⁾ 특히 「미디어자유법」은 모든 미디어를 포괄하는 최초의 EU 법률로서, 민주주의를 위한 언론의 자유 및 다원주의의 중요성을 강조하면서도 언론과 이용자 사이에 매우 중요한 매개역할을 담당하는 초대형 온라인플랫폼의 책무도 함께 다루고 있는 특징이 있다.²⁾

이 글에서는 미디어 자유, 미디어 다원주의 및 온라인플랫폼의 공적 책임과 관련하여 EU의 「미디어자유법」과 「디지털서비스법」의 주요 내용과 그 배경을 정리해보고, 「미디어자유법」과 「디지털서비스법」이 EU 역내의 미디어시장 재편과 관련하여 어떠한 제도적 시사점을 갖고 있는지를 살펴보고자 한다.

「미디어자유법」의 배경과 주요 내용

「미디어자유법」은 미디어서비스의 독립성과 다원주의를 보호하기 위해 EU 역내의 미디어서비스시장에 대한 공통 규칙을 마련하는 것을 목적으로 하고 있다[제1조]. 이러한 「미디어자유법」의 입법 배경에는 전통적인 언론에 대한 위협 즉 회원국 내의 정권 차원의 언론장악 시도, 언론인에 대한 기술적·물리적 위협, 언론사의 경제적 여건 악화, 거대 온라인플랫폼의 언론에 대한 영향력 강화 등으로부터 언론을 보호하기 위한 것으로 해석된다.³⁾ 이처럼 「미디어자유법」은 언론의 독립성과 다원주의 보장을 위협하는 요인을 배제하기 위한 역내 공통 규제를 마련함으로써 독립된 언론사가 국경을 넘어 자유롭게 활동할 수 있는 역내 미디어시장을 구축하려는 시도로 볼 수 있다.

「미디어자유법」상 미디어서비스(media service)란 미디어서비스제공자가 편

1) The European Media Freedom Act (EMFA) – Regulation (EU) 2024/1083. URL: <https://www.media-freedom-act.com/>

2) Nenadić, I. & Brogi, E. (2024, 8. 28). The Game of Boards: The role of authorities in concerting the Digital Services Act and the Media Freedom Act for protecting media freedom. (media laws). URL: <https://www.medialaws.eu/the-game-of-boards-the-role-of-authorities-in-concerting-the-digital-services-act-and-the-media-freedom-act-for-protecting-media-freedom/>

3) 박찬경 (2024). 유럽미디어자유법의 이해와 함의: 초연결시대, 다시 언론의 독립성을 위하여. <언론중재>, 여름호 (통권171호), pp.52-63.

집권을 갖고 있는 프로그램 또는 언론간행물을 공중에 정보제공·오락·교육 용으로 제공하는 것이 주요 목적인 서비스를 의미하며, 미디어서비스제공자(media service provider)도 개인 또는 법인의 전문적 활동 목적으로 미디어 서비스를 제공하면서 콘텐츠 선택 및 이를 배치하는데 있어 편집권을 갖는 자로 명시하고 있다[제2조]. 이러한 규정에 따르면 「미디어자유법」은 게이트키퍼(gate keeping)에 기반한 전통적인 언론 및 언론사가 주된 보호 대상이 되며, 인터넷상 일반 이용자가 제작한 콘텐츠나 이들 콘텐츠를 편집권 없이 노출시키는 소셜미디어 플랫폼 및 온라인동영상서비스는 명시적인 보호대상에 포함되지는 않는다.

「미디어자유법」은 전통적 형태의 언론에 대한 정부의 영향력을 배제하기 위한 규정을 마련해놓고 있다. 동법 제4조에서는 미디어서비스제공자의 편집상 자유와 독립성 보장을 위해 정부 당국은 편집권에 영향을 행사해서는 안되며, 정부는 언론보도의 출처와 내밀의 의사소통을 효과적으로 보호해야 하므로, 다음과 같은 조치를 원칙적으로 해서는 안된다. 즉 언론보도의 출처와 내밀의 의사소통을 확인할 수 있는 정보의 공개 강요, 언론보도의 출처나 내밀한 의사소통을 확인하기 위한 목적의 미디어서비스제공자나 편집자의 구금·제재·조사, 미디어서비스제공자나 편집자 등을 대상으로 한 침입적인 감시소프트웨어 운용은 금지된다.

「미디어자유법」은 공공서비스 미디어제공자의 독립성을 보호하는 규정도 두고 있는데, 동법상 공공서비스 미디어제공자(public service media provider)란 국내법상 공공서비스 송신을 위임받고 그 수행을 위해 정부차원의 공공자금을 지원받는 미디어서비스제공자로 규정하고 있다. 유럽에서 공영방송의 독립성 문제는 지속적으로 제기되어 왔는데, 동유럽에서는 정부의 압력에 의한 공영방송의 위기 문제가 있다면, 서유럽에서는 극단주의 정치세력의 위협의 문제가 있어왔다.⁴⁾ 이러한 현실적 문제에 대응하기 위해 동법 제5조에서는 공공서비스의 독립성, 중립성을 보장하기 위한 정부의 다양한 의무 규정을 두고 있다. 즉 정부는 공공서비스 미디어제공자가 편집 및 기능적으로 독립되고 다양한 정보와 의견을 독자에게 중립적인 방식으로 제공되도록 보장해야 하며, 공공서비스 미디어제공자의 사장 또는 이사회 위원의 임명·해임 절차가 공공

4) 신동윤 (2021. 4. 11). 정권 나팔수 되거나 "좌파"라 공격받거나...유럽 공영방송 수난시대. <헤럴드경제>. URL: <https://mbiz.heraldcorp.com/article/2593866>



서비스제공자의 독립성 보장 차원에서 마련되도록 해야 한다. 나아가 정부는 공공서비스 미디어제공자를 위한 자금이 조달되는 절차가 사전에 투명하고 객관적인 기준에 따라 마련되도록 보장해야 하고, 이상의 공공서비스 미디어제공자의 보호조치의 집행을 모니터링하기 위해 정부는 독립적인 기관을 지정해야 한다.

「미디어자유법」은 자본으로부터 언론의 독립성을 보장하기 위해 미디어서비스제공자의 의무도 규정하고 있다. 언론의 독립성은 비단 국가 권력으로부터의 독립성 뿐만 아니라, 소유주와 재원과 같은 자본으로부터의 독립성 차원에서 바라보아야 한다. 즉 언론이 소유주나 광고 등 재원으로부터 영향을 받고 있다면 이러한 자본에 대한 비판적 언론 보도가 어려울 수 있기 때문이다. 동법에서는 미디어서비스의 이용자는 누가 미디어를 소유하고 실제 영향을 행사하는지를 알 수 있다면, 잠재적인 이해의 충돌사항을 인식할 수 있고, 이러한 투명성 보장 조치는 편집권의 독립성에 관여하는 일체의 행위에 대한 위협성을 제한할 수 있는 효과적인 도구가 된다고 밝히고 있다.⁵⁾ 이를 위한 구체적인 규정[제6조]을 보면, 미디어서비스제공자는 직간접적인 소유자의 이름, 매년 정부광고에서 받은 공공자금액, 제3국의 공적기관으로부터 받은 광고수익을 공개해야 하며, 뉴스와 시사정보를 제공하는 미디어서비스제공자는 편집적 결정의 독립성을 보장하기 위해 적절한 조치, 예를 들면 뉴스와 시사정보

5) 「미디어자유법」 전문 32.

에 영향을 미칠 수 있는 이해충돌을 공개해야 한다[제6조].

특히 「미디어자유법」은 기성언론 외에 언론보도를 대개하는 초대형 온라인 플랫폼에 대한 책임 규정을 두고 있다. 과거 미디어 환경에서는 언론사가 콘텐츠의 생산자와 유통자 기능을 함께 수행해왔지만, 현재의 디지털 환경 하에서는 뉴스 수요자가 주로 구글, 페이스북 등 글로벌온라인플랫폼을 통해 언론사의 뉴스를 접하고 있다. 특히 언론사의 주요 재원이 광고라는 점에서 온라인 플랫폼의 트래픽 유입은 언론사의 재정 안정 측면에서도 큰 영향력을 행사하고 있다.

동법상 초대형 온라인플랫폼(very large online platform)제공자란 「디지털서비스법」을 준용하여, EU 역내에서 월평균활성화이용자수가 4,500만명 이상인 온라인플랫폼으로 이사회가 지정한 사업자를 의미하는데, 동법 제18조에서는 초대형 온라인플랫폼제공자에 대한 구체적인 의무를 열거하고 있다. 우선, 이용약관에 부합하지 않는다는 이유로 미디어서비스제공자에 의해 제공된 콘텐츠를 중단하거나 콘텐츠의 가시성(visibility)을 제한하는 결정을 할 때에는 결정 이전에 다음의 조치를 해야 한다. 첫째, 콘텐츠를 중단시키거나 제한하는 결정의 이유를 미디어서비스제공자에게 통지해야 한다. 둘째, 미디어서비스제공자가 상기 결정 이유를 수령한 24시간 내에 또는 시급한 경우에는 답변하기에 충분한 더 짧은 시간 내에 의견진술할 기회를 제공해야 한다. 다만 이상의 의무는 「디지털서비스법」상 온라인상 미성년자 보호조치·플랫폼상의 구조적 위험에 대한 평가 및 완화조치, 「시청각미디어서비스지침」상 미성년자 보호조치 및 폭력·협오 선동 등으로부터 대중보호조치, EU법상 불법정보와 관련된 조치에는 적용되지 않는다. 셋째, 미디어서비스제공자가 제기한 불만사항의 신속한 처리를 위한 기술 및 관리적 조치를 해야 한다. 넷째, 초대형 온라인플랫폼제공자가 정당한 이유 없이 반복적으로 미디어서비스제공자가 제공한 콘텐츠에 대한 중단 및 가시성 제한 조치를 할 경우 미디어서비스제공자는 초대형 온라인플랫폼제공자에게 대화를 요청할 수 있고, 초대형 온라인플랫폼제공자는 정당하지 못한 중단 및 가시성 제한 조치의 폐기, 향후 방지 대책에 관한 우호적인 해결책을 찾기 위해 의미있고 효과적인 대화를 해야 한다. 다섯째, 초대형 온라인플랫폼제공자는 매년 ① 이용약관 위반 이유로 미디어서비스제공자가 제공한 콘텐츠를 제한하거나 중단한 건수 ② 미디어서비스제공자가 제공한 콘텐츠를 제한하거나 정지한 근거 ③ 미디어서비스제공자와 대화한 건수 등에 대한 상세한 정보를 공개해야 한다.



「미디어자유법」은 주로 언론사의 권리와 의무, 국가의 책무 등을 규율하고 있지만, 이용자의 시청권 보장을 위한 권리에 대해서도 관련 규정을 두고 있다. 동법 제20조에서는 이용자는 자신의 흥미나 선호에 따른 맞춤형 서비스를 제공받기 위해 미디어서비스의 접근과 이용에 대한 용이한 제어수단을 가질 권리가 보장되며, 이를 위해 관련 기기와 인터페이스의 제조자, 개발자, 수입자는 이용자가 자유롭게 용이하게 어떤 때라도 맞춤형 제어를 할 수 있도록 보장하고 있다.

「미디어자유법」은 미디어 시장의 측정과 절차에 대한 의무 규정을 두고 있다. 미디어 시장의 집중도는 미디어 사업자의 소유 및 진입 규제 등에 있어 중요한 기준이 되고, 미디어서비스제공자의 규모의 경제에 미치는 영향도 크다. 하지만, 미디어시장집중도는 미디어 다원주의 관점에서 EU 역내에서 상이한 방식으로 측정되고 있는데 이러한 측정방식의 다양성과 회원국간 조정의 부족은 국경을 넘어 운영하려는 미디어사업자에게 법적 불확실성과 규제적, 행정적, 경제적 부담이 되고 있다.⁶⁾ 따라서 동법에서는 정부는 미디어 다원주의와 편집권 독립성에 중대한 영향을 미칠 수 있는 미디어 시장의 집중도를 평가하는 구체적인 절차규정을 국내법에 마련해야 하며, EU집행위원회가 열거된 미디어시장집중도에 대한 평가를 위한 공통 기준에 따라 가이드라인을 제정하도록 하고 있다[제22조].

6) 「미디어자유법」 전문 62-63

언론의 독립성과 다원주의를 유지하기 위해서는 언론사의 안정적인 재원구조 마련이 필수적이다. 이에 「미디어자유법」은 미디어서비스제공자에게 투명하고 공정한 경제적 자원이 배정되도록 시청률측정 및 정부로부터 받은 자금의 투명성을 보장하는 규정을 두고 있다. 미디어의 주요 수익원인 상업적 광고에 있어 시청률은 우선적인 판단기준이 된다는 점에서 시청률 측정의 투명성과 객관성 보장이 필요하다. 이를 위해 동법 제24조에서는 시청률측정시스템 제공자에게 법적 의무를 부여하고 있다. 첫째, 시청률측정시스템제공자는 시청률측정시스템과 동 시스템에 사용된 방법론이 투명성, 공정성, 포괄성, 비례성, 비차별성, 비교 및 검증가능성 원칙에 따라 이루어지도록 해야 한다. 둘째, 시청률측정시스템제공자는 미디어서비스제공자 및 광고주 등에게 정확하고, 상세하고, 이해하기 쉽고, 최신의 시청률측정 방법론에 대한 정보를 제공해야 하며, 측정 시스템의 방법과 그것이 적용되는 방식에 대해 1년에 한번 독립적인 감사를 받도록 규정하고 있다.

또한 언론사의 주요 수익원로서는 상업적 광고 외에도 정부로부터 받은 공적자금이 있다. 정부광고 및 정부계약에서 받은 공적자금은 미디어서비스제공자와 온라인플랫폼제공자의 경제적 지속가능성에 기여하는 주요 수익원이지만, 다른 한편 이들 사업자에 대한 부적절한 정부 영향력 행사나 이해관계에 취약하게 하는 등 미디어서비스제공자의 자유와 권리를 손상시킬 수 있는 문제가 있다.⁷⁾ 이에 동법 제25조에서는 정부의 공적자금의 투명성을 강화하는 규정을 두고 있다. 우선 미디어서비스제공자나 온라인플랫폼제공자에 대한 정부광고 등 공공기관의 직간접적인 공적자금이나 기타 이익부여 등은 사전에 마련된 투명하고 객관적인 기준에 근거해야 하며, 특히 정부광고는 다양한 미디어서비스제공자에게 배정되도록 해야 한다. 공공기관은 정부 광고에 대한 공공지출에 대한 정보를 매년 공개해야 하며, 정부 기관은 미디어서비스제공자와 온라인플랫폼제공자를 대상으로 한 정부광고지출의 배정을 감독하고 그 결과를 매년 보고하도록 하고 있다.

「디지털서비스법」의 배경과 주요 내용

과거 EU에서 온라인 콘텐츠 유통에 대한 규제는 사업자의 자율규제에 맡기고 있었으나, 온라인중개서비스를 통해 유통되는 다양한 범죄정보의 유통, 그리고 허위정보, 혐오표현, 사이버폭력정보, 청소년유해정보 등의 문제가 심각

7) 「미디어자유법」 전문 72



해집에 따라 온라인플랫폼 등 중개서비스제공자에 대한 법적 책임을 강화하는 내용의 「디지털서비스법」이 제정되었다. 「디지털서비스법」은 인터넷사업자의 법적 의무를 강화하는 것이지만, 불법·유해 콘텐츠임을 판단하고, 이에 대한 삭제 및 차단 등의 필요한 조치는 종국적으로 온라인중개서비스가 재량에 맡기고 있다는 점에서 사업자의 자율적 영역도 함께 보장하고 있다.

「디지털서비스법」의 핵심은 중개서비스제공자에게 상당한 주의의무(due diligence obligation)를 부과하는 것에 있는데, 주의의무는 중개서비스의 유형에 따라 순차적으로 강화되며, 초국적 온라인플랫폼 및 검색엔진 제공자의 경우 가장 높은 수준의 주의의무를 이행해야 한다.

우선 모든 중개서비스제공자는 공정한 이용약관 마련 및 투명성 보고서 작성 의무가 있다. 중개서비스제공자는 서비스 이용과 관련되어 부과하는 제한 조치, 즉 알고리즘에 의한 조치 및 인적 개입 등에 의한 콘텐츠 조정(content moderation) 등에 대한 정보를 이용약관에 명시해야 하며, 이러한 중개서비스제공자의 제한조치는 표현의 자유, 미디어의 자유와 다원주의 등을 포함한 당사자의 권리와 합법적 이익을 고려해야 한다[제14조]. 또한 모든 중개서비스제공자는 적어도 연1회 콘텐츠 조정에 대한 투명성보고서를 작성하고 공개해야 하며, 동 보고서에 다음의 내용을 포함시켜야 한다[제15조]. 첫째, 정부 당국으로부터 받은 불법정보에 대한 행정명령의 건수 및 행정명령에 대해 조치한 후 당국에 통지한 시간 둘째, 중개서비스제공자 중 호스팅서비스제공자의 경우 불법정보에 대한 신고, 처리 건수 및 시간 셋째, 중개서비스제공자 중 온

라인플랫폼제공자의 경우 불만제기시스템을 통해 받은 이의제기 건수 및 근거, 이의제기에 따라 취소된 조치 건수 및 조치에 걸린 시간이다.

다음으로 호스팅서비스제공자(providers of hosting services)는 추가적으로 불법정보의 유통을 이용자가 신고할 수 있는 시스템 구축 및 신고받은 정보에 대해 중립적이고 객관적으로 신속한 조치 의무가 있다[제16조]. 나아가 호스팅서비스제공자는 불법정보 또는 이용약관 위반으로 정보의 가시성을 제한하는 조치 즉 정보 삭제·차단, 금전적 제한, 계정 정지 및 차단을 할 경우 당사자에게 명확한 근거를 제시해야 한다[제17조].

온라인플랫폼제공자(providers of online platforms)은 추가적으로 사업자의 조치에 대해 이의제기를 할 수 있는 시스템을 구축할 의무가 있다. 동법 제20조에서는 온라인플랫폼제공자는 신고접수 된 내용을 포함하여 불법정보 또는 이용약관 위반을 이유로 정보 삭제·차단, 이용자계정 정지, 금전적 제재 등의 조치에 대해 당사자가 이의 제기할 수 있는 불만제기시스템(complaint-handling system)을 제공해야 하고, 조치한 내용이 근거가 없거나, 조치대상이 된 정보가 불법적이지 않거나 이용약관에 부합하는 경우 기존 결정을 변경하도록 하고 있다. 이와 관련하여 「디지털서비스법」에서는 반복적으로 불법정보를 제공하거나 근거없는 신고나 불만을 제기함으로써 온라인 플랫폼을 오용하는 것은 관련 당사자의 신뢰를 해치고 권리와 정당한 이익을 침해하는 것으로서 판단하여,⁸⁾ 신고시스템 및 불만제기시스템을 통해 근거가 없는 신고나 불만을 반복적으로 제기한 자에 대해서도 서비스 제공을 정지하도록 하고 있다[제23조].

마지막으로 초대형 온라인플랫폼 및 검색엔진제공자(Providers of such very large online platforms and of very large online search engines)는 온라인중개서비스, 호스팅서비스, 온라인플랫폼제공자의 주의 의무를 외에 추가적인 의무를 이행해야 한다. 동법상 초대형 온라인플랫폼과 검색엔진이란 EU 역내 월평균 활성화이용자수가 4,500만명 이상인 지정된 사업자로서 이들 사업자는 자체적으로 서비스 내의 콘텐츠 유통의 위험 요소를 평가하고 [제34조], 이러한 위험을 완화하고[제35조] 그 조치에 대해 외부의 감사[제37조] 및 투명성 보고서 작성[제42조] 의무가 있다. 먼저 초대형 온라인플랫폼과 검색엔진제공자는 적어도 연 1회 구조적 위험(systemic risks)을 확인·분석·평가해야 하는데, 구조적 위험이란 ① 불법정보 유통, ② 인간의 존엄성, 사생

8) 「디지털서비스법」 전문 63



활·가족생활, 미디어 자유와 다원주의를 포함한 표현 및 정보의 자유, 차별금지, 아동의 권리, 소비자보호 등 기본권에 미치는 부정적 영향 ③ 시민 담론과 선거과정, 공공안전에 대한 부정적 영향 ③ 젠더기반폭력, 공중보건·미성년자 보호, 개인의 신체·정신적 건강 대한 중대한 부정적 영향을 의미한다. 특히 초대형 온라인플랫폼과 검색엔진제공자는 상기 위험평가를 수행시 서비스 내의 추천 및 관련 알고리즘 시스템, 이용약관, 콘텐츠조정시스템, 광고제공시스템 등이 구조적 위험에 영향을 미치는지를 살펴야 한다.

초대형 온라인플랫폼 및 검색엔진은 상기 구조적 위험에 대한 위험완화조치(이용약관의 조정, 신고절차 개선 및 정보 삭제·차단 등의 콘텐츠조정절차 조정, 추천시스템을 비롯한 알고리즘 시스템 조정, 광고시스템 조정 등)를 해야 하지만, 이러한 조치가 표현의 자유와 같은 기본권에 미치는 영향도 함께 고려해야 한다. 초대형 온라인플랫폼과 검색엔진은 자신의 비용으로 적어도 연 1회 동법상 의무 이행에 대한 독립적인 감사를 실시해야 하고, 위험평가 결과, 위험완화조치 등의 구체적 내용을 투명성보고서를 통해 외부에 공개해야 한다.

「디지털서비스법」에서는 사업자에 대한 법적 책임 의무 부과와 함께 강한 제재 규정을 마련하고 있다. 동법상 의무를 이행하지 않는 자에 대해서는 회원국은 전년도 전세계 매출액의 6%에 해당하는 벌금을 부과할 수 있고[제52조], 초대형 온라인플랫폼 및 검색엔진의 경우에는 EU집행위원회가 직접 전년도 전세계 매출액의 최대 6%까지 벌금을 부과할 수 있다[제74조].

나오며

EU의 「미디어자유법」과 「디지털서비스법」은 회원국의 재량에 의한 전환입법이 가능하도록 하는 형태가 아닌 법률이라는 형식으로 이루어져, 개별적인 내용과 관련해서는 개별 회원국과의 마찰을 우려하는 목소리도 있다.⁹⁾ 하지만 EU는 「미디어자유법」과 「디지털서비스법」 제정은 방송, 신문 등 레거시 미디어뿐만 아니라 인터넷 미디어에 대해서도 상호 보완을 통해 전체적인 역내의 미디어의 공공성을 강화하는 방향에서 역내 미디어 시장을 구축하고자 하는 시도라는 점에서 제도적 의미가 있다. 즉 「미디어자유법」 제정을 통해 전통적인 언론의 자유와 독립, 그리고 다원주의를 보장하는 규정을 마련함으로써 다양한 언론사가 EU 역내에서 국경을 넘어 독립적이고 자유로운 활동을 하면서 그 경제적 규모를 확대할 수 있도록 하고 있다. 또한 「디지털서비스법」에서는 온라인콘텐츠를 매개하는 인터넷사업자에게 온라인상 시민의 안전에 위협이 되는 인터넷상의 불법·유해정보로부터 시민을 보호하면서, 동시에 시민의 표현 및 정보의 자유를 보장하도록 다양한 의무를 부과하고 있다.

특히 주목할 만한 점은 EU의 「미디어자유법」과 「디지털서비스법」이 미디어의 경제적 지속가능성, 시민상호간 토론 형성, 저널리즘의 품질 및 미디어의 민주적 역할 등에 큰 영향력을 행사하는 초대형 온라인플랫폼이 미디어의 자유를 어떻게 보장해야 하고, 동 플랫폼에서 유통되는 미디어 콘텐츠를 어떻게 다루어야 하는지에 대해 명시적으로 규정한다는 점에서 중요한 제도적 진전으로 평가될 수 있다.¹⁰⁾ 즉 「디지털서비스법」에서는 초대형 온라인플랫폼이 미디어의 자유와 다원주의를 보장하기 위한 표현 및 정보의 자유에 대한 위협평가와 그 결과에 기반하여 위협을 완화하는 조치를 하도록 규정하고 있다. 그리고 「미디어자유법」은 최초로 미디어콘텐츠가 초국적온라인플랫폼의 콘텐츠와는 다르다는 것으로 확립하면서, 미디어의 자유와 다원주의는 빅테크기업의 콘텐츠조정조치에 대한 특별한 대우가 필요로 한다는 점을 밝히고 있다.¹¹⁾

대의 민주주의의 발전을 위해서 시민은 다양한 정보를 이용할 수 있어야 하며, 이러한 차원에서 기성 언론 및 인터넷 일반의 표현의 자유를 보장하는 제

9) 이재호 (2023). 유럽 미디어자유법안의 제안과 그 의미. 《문화예술과 법》, 제3권 제1호, pp.91-114.

10) Nenadić, I. (2024, 10. 18). Policy in Practice: The interplay of the Digital Services Act and the European Media Freedom Act. (EUI). URL: <https://cmpf.eui.eu/digital-services-act-and-european-media-freedom-act/>

11) Nenadić, I. & Brogi, E. (2024, 8. 28). 앞의 글

도가 필요하다. 이와 함께 디지털 환경에서 가짜뉴스나 혐오표현 등 사회적 갈등을 야기하거나 시민의 합리적인 선택을 제약하는 정보에 대한 규율도 필요하다. 이러한 차원에서 EU의 「미디어자유법」과 「디지털서비스법」은 언론의 자유와 독립성, 언론사 및 온라인플랫폼의 공적 책임을 강화하는 의미있는 제도적인 진척으로 평가할 수 있다. 🌐

03

미디어의 새로운 규범적 가치와 규제 혁신

노창희 디지털산업정책연구소장·언론학박사



공공성은 넓은 개념인가?

「인공지능 발전과 신뢰기반 조성 등에 관한 기본법안(이하 'AI 기본법')이 2024년 11월 26일 국회 과학기술정보방송통신위원회 전체회의에서 통과됐다. 이해관계자에 따라 AI기본법 통과를 바라보는 시각은 상이하다. 인공지능 규제와 관련된 접근 방식 자체가 다양하게 나타나고 있다. 진흥 중심의 관점에서 접근하는 시각에서는 생성형 AI 환경에 대응하기 위해 산업 진흥에 집중해야 한다고 주장한다. 반면, 글로벌 빅테크(big tech)들의 국내 영향력이 높아지고 있다는 점을 고려해서 유럽식 규제를 도입해야 한다는 주장도 있다.

산업 전체가 디지털 플랫폼, 인공지능 중심으로 재편되고 있는 상황에서 새로운 플랫폼과 기술에 대한 접근 시각이 다양하게 나타나고 관점의 경합이 발생하는 것은 자연스럽다. 이에 대해 '전환에 따른 가치의 재설정'과 '제도의 설계' 측면에서 접근할 수 있다. 국내의 경우 신문, 방송 등 레거시 미디어 관련 제도의 개편은 늦어지고 있는 가운데 인공지능 관련 입법은 이와 비교할 때 상대적으로 빠르게 진행되고 있는 것으로 보인다. 새로운 기술적 환경에 대응하여 이와 관련된 입법 등 준비를 서두르는 것은 환영할 만한 일이지만 기술이 가지고 있는 특성과 파급력에 대한 면밀한 검토가 충분히 이뤄졌는지 되돌아볼 필요도 있다. 그리고 혹여 이와 같은 검토가 충분하지 않은 상황이라면 속도를 조절하는 것도 고려해 볼 필요가 있다.

디지털 대전환, 생성형 AI 환경에서 레거시 미디어(legacy media)들이 지속 생존할 동력을 마련하기 녹록지 않아 보이는 것이 사실이다. 하지만 아무리 비가역적인 흐름이라고는 해도 레거시 미디어들이 자연스럽게 힘을 잃어가도록 방지할 수는 없다. 대한민국은 자국에서 생산된 콘텐츠를 선호하는 국민이 압도적으로 높은 국가다. <넷플릭스(Netflix)>가 국내에 정착한 과정은 이를 잘 보여주는 방증이다. <넷플릭스>는 대한민국에서 콘텐츠를 제작 혹은 공급하여 국내 시장에서 연착륙하는 데 성공했고, 오히려 대한민국 콘텐츠를 글로벌 시장에서 경쟁하는 자원으로 적극 활용하고 있다. 하지만 방송광고 감소, 유료방송 가입자수 감소 등 레거시 미디어 산업의 쇠락은 징후를 넘어서서 현실화되고 있는 실정이다. 언론산업 관련 매출액은 소폭이나마 증가하고 있지만 산업이 가지고 있는 구조적 한계를 극복할 수 있는 대안 마련은 여전히 이뤄지지 않고 있는 것으로 보인다. 또한, 아무리 정보환경이 디지털화 위주로 전환되고 있다고 하더라도 언론이 가지고 있는 공적인 역할과 공론장 역할은 반드시 필요하다. 이용자들이 생산하는 정보의 대부분은 여전히 언론 보도와 관련되어 있다. 국내 언론에 대한 여러 가지 비판과 혐의에도 불구하고

고 '좋은 언론에 대한 고민'(고문정, 2024)이 필요한 이유는 언론이 생산한 뉴스가 여전히 이용자 입장에서 중요한 정보원이기 때문이다.

본고에서는 레거시 미디어를 대표해 왔던 두 축인 저널리즘 영역과 방송산업 영역이 처해 있는 상황을 포괄적으로 진단해 보고 여전히 레거시 미디어 산업이 존립할 이유가 있는지 그렇다면 정책 측면에서 어떠한 변화가 필요한지에 대해 살펴보고자 한다. 신문과 방송을 막론하고 레거시 미디어에게 요구되어 왔던 규범적 가치는 '공공성'이다. 여기서는 공공성을 그간 레거시 미디어에게 요구해 왔던 포괄적인 공적 가치로 규정하고 공공성, 공익성 등 세부적인 개념의 차이에 대해 논하지는 않을 것이다. 전환의 관점에서 규제 혁신 방향을 모색하는 이 글에서 중요한 것은 그동안 레거시 미디어에게 기대했던 공공성은 어떤 종류의 것이었고, 어떠한 방향으로 재설정해야 하느냐이지, 세부적인 개념의 차이를 다루는 일은 아니라고 판단했기 때문이다.

반 켈렌버그와 맥퀘일(van Cuilenburg & McQuail, 2003)은 미디어의 공적 가치를 대표하는 공익성을 정치적 차원의 복지, 사회적 차원의 복지, 경제적 차원 복지로 삼분화하여 제시한 바 있다. 여기에는 공익성을 구현해야 하는 핵심적인 이유인 민주주의의 구현, 표현의 자유, 이용자에게 보장해줘야 하는 사회적 문화적 복지, 산업 발전을 위한 핵심적 가치인 혁신, 고용, 이윤 창출 등의 가치가 종합적으로 포함되어 있다. 이렇듯 이미 미디어가 구현해야 할 공적인 가치는 21세기를 전후로 이미 순수하게 공적인 성격만 가지고 있지는 않았다.

공공성은 여전히 낡은 개념이 아니다. 시대적 환경에 맞게 새롭게 해석되어야 할 개념이다. 이와 마찬가지로 레거시 미디어도 낡은 시대의 유물로 취급될 것이 아니라 자신들이 수행해야 하는 가치와 역할을 다시 모색해야 한다. 이에 부합하는 정책 가치 수립과 규제 혁신도 필요하다. 경제 위기가 지속되



고 있고 국내·외에서 사회적 혼란이 가중되고 있어 레거시 미디어 역할 재정립을 위한 실천적인 방안 마련의 필요성은 더욱 높아지고 있다.

과거에 공공성 관련 논의가 미디어이기 때문에 공공성을 지녀야 하며, 그렇기 때문에 규제와 감독의 대상이 되어야 한다는 구도 중심으로 이뤄졌다면, 이제는 시대적 변화에 부합하는 공공성을 모색하는 방향으로 이뤄져야 한다. 또한, 레거시 미디어의 책임이 미디어이기 때문에 주어졌다면 이제는 지속 생존하기 위해 구현해야 할 공공성은 무엇인지에 대해 물어야 할 때가 되었다.

미디어의 새로운 규범적 가치 모색 필요성과 규제 혁신 방향

1) 레거시 미디어의 한계와 ‘탈’ 한계 전략

앞서 언급한 것처럼 레거시 미디어들은 위기를 맞이했다. 레거시 미디어들의 위기는 단순히 산업적인 차원에서만 논의할 수 있는 문제가 아니다. 레거시 미디어들이 구현해야 할 공공성은 언제나 중요하게 여겨져 왔고, 여전히 중요한 가치로 논의되고 있다. 또한, 미디어의 영향력은 산업적 가치와도 연동되어 있는 부분이다.

저널리즘의 본산이라고 할 수 있는 신문은 이미 21세기 초부터 위기라고 규정되어 왔다. 대한민국에서 인터넷의 보편화는 매체 지형 측면에서 전통 신문 산업의 쇠락이라는 양상으로 나타났다. 단순히 종이신문을 보지 않는 방향으로 산업의 지형이 변화한 것이 아니라 신문사들이 자체적인 플랫폼을 통해 뉴스 소비 접점을 구축하는데 실패하면서 포털 중심으로 뉴스 유통이 이뤄지는 양상이 나타났다.

이 때문에 ‘탈포털’은 신문사들이 극복해야 과제가 되었고 ‘우라카이 매체’(이재원, 2023), ‘어뷰징’(유경한, 2021; 조영신, 2015) 등의 문제는 저널리즘의 품질 자체를 저하시키는 원인으로 작용했다. 물론, 이 모든 것을 포털의 책임으로 돌리기는 어렵다. 기술적 환경의 변화가 무조건 도태로 이어지는 법은 없기 때문이다. 국내 저널리즘 분야가 위기를 맞이한 근본적인 원인은 변별적인 고유한 가치 창출의 실패라고 보는 관점이 존재한다(이준웅, 2010). 이와 같은 일련의 과정을 거치면서 낮아진 언론의 신뢰는 언론이 정보 습득을 위한 필수 매체가 아니라는 인식을 팽배하게 만들었다(고문정, 2024).

포털 중심의 뉴스 소비 환경은 저널리즘 위기 중 하나의 문제이지 문제의

전부는 아니다. 하지만 중요한 것은 저널리즘의 위기와 무관하게 언론은 앞으로 계속 존재하며, 존재해야 한다는 것이다. 앞에서도 언급한 것처럼 그렇기 때문에 좋은 언론 환경을 구축해야 하는 것은 여전히 사회적으로 중요한 의제가 될 수밖에 없다.

저널리즘 영역과 더불어 방송을 포함한 영상산업은 국내 레거시 미디어 지형을 이루는 주축이다. 영상산업 영역은 저널리즘 영역과 달리 21세기 이후 새로운 도약의 계기를 마련했다. ‘한류’는 대한민국의 국격 향상과 수출 증대 등에 기여하면서 어느 정부가 들어서건 대한민국의 주요한 국정과제로 ‘미디어 산업 진흥’이 포함되게 되었다. 글로벌 사업자가 국내에 진입하면서 국내 레거시 영상 미디어들의 입지가 줄어든 것은 사실이지만 <넷플릭스>를 통해 국내 콘텐츠가 글로벌 시장에 유통되고 유튜브(YouTube)를 통해 K-POP이 전세계에 유통되면서 국내 문화산업 전체의 위상이 높아진 것은 부인할 수 없는 사실이다. 국내 영상산업과 글로벌 사업자는 긴장 관계를 맺고 있는 부분이 있지만 협력을 통해 시너지를 창출한 부분도 있다는 것이다.

하지만 2010년대 중반부터 국내 레거시 영상산업은 위기의 징후를 보이기 시작했다. ‘한류’를 선도했던 지상파 방송은 방송채널사용사업자의 성장과 디지털 영역에서의 동영상 소비 증가로 주요한 매출원이었던 광고가 급감했다. 아울러, 언론사로서의 신뢰도와 영향력도 떨어지게 된다. 여기에는 지상파 보도가 정파적이라는 인식, 종편 등 다른 방송 사업자의 영향력 증대 그리고 인터넷 중심 뉴스 소비가 영향을 미쳤다. 언론에 대한 전체적인 신뢰도는 종합적으로 떨어지고 있지만 그중에서도 지상파의 낙폭이 가장 커 보이는 이유는 보도 매체로서 지상파의 영향력이 그만큼 컸기 때문이다.

종합유선방송사업자(SO)인 케이블TV로부터 시작된 유료방송 플랫폼의 위기는 이제 IPTV에게도 나타날 조짐이 보이고 있다. IPTV가 등장하면서 위기에 내몰린 케이블TV SO 사업자들은 2010년대 중반을 전후로 매각을 통해 시장에서 이탈하려는 움직임을 보이기 시작했다. 이는 전반적인 유료방송 시장의 구조 개편으로 나타나게 된다. 2020년을 전후로 하여 유료방송은 IPTV 위주로 재편되었다. 하지만 코로나를 기점으로 하여 급속하게 이뤄진 영상 시장의 디지털 대전환은 IPTV의 성장률 둔화에 영향을 주게 된다. 국내 유료방송의 경우 2023년 최초로 가입자수가 감소하고 VOD 매출이 급속하게 감소하는 등 이제 위기는 징후가 아니라 현실이 되었다.

대한민국 저널리즘 관련 논의에서 빠지지 않고 등장하는 것이 포털의 역할이다. 뉴스 소비 환경이 인터넷 중심으로 재편되면서 대한민국 뉴스 유통의 중심 플랫폼은 포털이 되었고, 신문사들은 자체 플랫폼을 통한 뉴스 제공을 할 수 있는 동력을 확보하지 못했다. 저널리즘 영역에서 언론의 혁신 방안으로 모색되어 온 것이 이른바 ‘탈포털’ 전략이다. 저널리즘 영역에서는 여전히 포털을 통한 뉴스 소비가 가장 많지만 포털을 벗어나 뉴스를 제공하는 이른바 ‘탈’ 포털의 흐름이 나타나고 있다(오세욱·정영주, 2023). 신문사가 탈포털 하기 위해서는 포털에 기사를 제공하지 않거나 생산하는 뉴스를 선별해서 제공하는 방안 그리고 근본적인 타개책으로 유료화 모델 등을 고민해 볼 수 있다(최진순, 2022). 실제로 국내 언론사 중 일부는 인터넷을 통해 유료로 뉴스 제공하는 것을 고민하고 있는 것으로 알려져 있다. 꼭 유료화 모델이 아니더라도 국내 언론사들이 탈포털 전략을 고민해야 하는 이유 중 하나는 포털을 통한 뉴스 소비 역시 한계를 맞이하고 있기 때문이다. 아직은 포털을 통한 뉴스 소비가 압도적으로 높지만 포털을 통한 뉴스 소비는 갈수록 줄어들고 있다. 디지털 영역에서 국내 포털의 영향력이 줄어들고 있고, 젊은 세대를 중심으로 유튜브, 인스타그램(instagram) 등 SNS 위주로 정보를 소비하는 경향이 강화되고 있기 때문이다.

이러한 상황 속에서 국내 언론사들은 새로운 디지털 환경에 대응하고자 노력하고 있다. <중앙일보>는 데이터 분석을 강화하고 있고, <동아일보>와 <한국경제>는 인공지능 활용을 강화하고 있다. <경향신문>과 <한국일보>도 IT 인프라를 강화하고 있다(최진순, 2024). 아직 눈에 띄는 성과를 찾기는 어려운 실정이지만 국내 언론사들이 어려운 상황 속에도 디지털 대전환 환경에 대응하고자 노력하는 것은 환영할 만한 일이고, 뒤에서 언급하겠지만 이와 관련된 정책적 지원도 이뤄질 필요가 있다.

국내 레거시 방송미디어 사업자들도 지금의 한계를 넘어설 수 있는 계기 마련이 절실한 상황이다. <MBC>, <SBS>와 같은 지상파 사업자들은 스튜디오를 설립하여 반전의 모멘텀을 모색하고 있다. 지상파의 스튜디오화는 단순히 제작 부문 분리에 그치는 것이 아니라 OTT 등 디지털 유통, 사업 다각화 등 다양한 포석과 연계되어 있는 것이라고 볼 수 있다(이성민, 2024. 8. 1). 지상파들은 유튜브도 적극적으로 활용하고 있다. 레거시 방송 미디어 중 혁신의 행보가 가장 돋보이는 것은 <CJ ENM>이다. <CJ ENM>은 지속적으로 콘텐츠에 적극적인 투자를 해 왔을 뿐 아니라 OTT 플랫폼 <티빙(TVING)>에 적

극적으로 투자해서 〈넷플릭스〉를 제외하고 국내에서 서비스하고 있는 OTT 중 〈넷플릭스〉 다음으로 높은 점유율을 차지하고 있다. 특히, 올해 KBO 중계가 좋은 반응을 얻어내면서 월간활성이용자(MAU) 800만을 돌파하기도 했다. 〈CJ ENM〉은 방송채널, 영화, 음악, 공연 등 기존 포트폴리오에 경쟁력 있는 OTT 플랫폼을 확보하면서 디지털 대전환 환경에 대응할 수 있는 기반을 만들어 가고 있다. 유료방송 플랫폼 사업자들의 경우도 인공지능 서비스에 투자하고 데이터 활용 방안을 모색하는 등 현재의 어려움을 타개하기 위한 노력을 지속하고 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 국내 레거시 미디어 사업자들은 위기에 직면해 있고 이 위기에서 벗어나고자 노력하고 있다. 물론, 레거시 미디어가 맞이한 위기는 자초한 측면이 상당하다. 하지만 레거시 미디어는 여전히 기대받는 역할이 있다. 언론은 좋은 뉴스를 생산하여 양질의 정보환경을 구축하는데 기여해야 하고 레거시 영상사업자들은 자국 콘텐츠를 유독 좋아하는 국내 이용자들의 눈높이에 부합하는 콘텐츠를 제작하고 유통해야 한다. 사업자들의 위기 돌파는 사업자들 자신이 해야 하는 것이지만 이를 위한 정책적 고민도 필요하다. 레거시 미디어의 역할이 필요하다면 이를 위해 정부도 해야 할 일이 있다는 것이다. 이를 위해서는 현재의 환경에 부합하는 정책 가치와 규제 혁신 방향을 모색해야 한다.

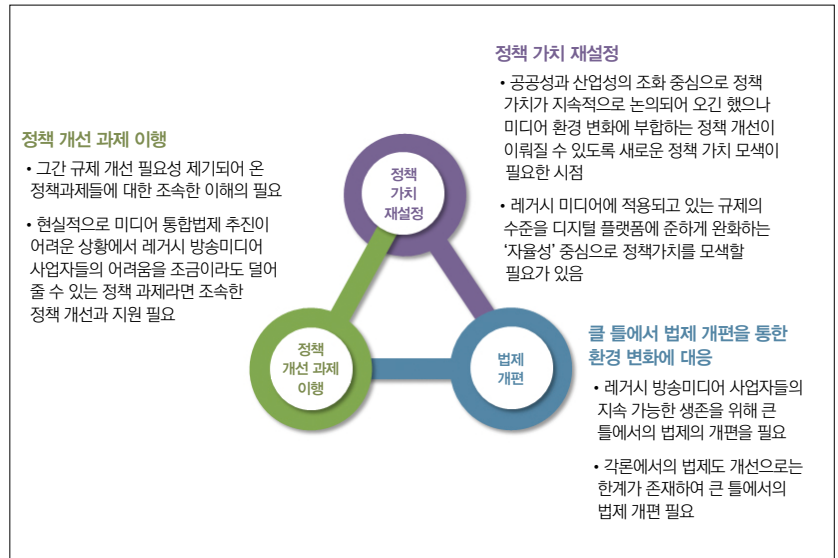
2) 새로운 규범적 가치 모색과 규제 혁신 방향

저널리즘 분야와 영상 미디어 중심으로 레거시 미디어 사업자들의 어려움과 이 어려움을 타개하기 위한 대응 방향을 살펴보았다. 정책적인 측면에서 우선적으로 필요한 것은 정책 가치를 재설정하는 것이다. 미디어 분야 정책 가치에 대해서는 학술적인 차원에서나 부처 차원에서나 논의가 이뤄지지 않았던 것은 아니다. 다만, 정책 가치 논의가 실천적으로 현재 직면한 어려움을 극복할 수 있는 차원까지 실질적인 정책 개선으로까지 이어지지 못한 것이 문제다.

아래의 ‘미디어 규제 개혁 방향’은 레거시 방송 중심으로 규제 개혁 방향에 대해 도식화해 본 것이다. ‘정책 가치 재설정’, ‘정책 개선 과제 이행’, ‘법제 개편’ 세 차원으로 구성되어 있는데, 현재는 각기 다른 세 차원에 놓여 있는 과제에 대해 함께 고민하는 것이 필요한 때이다. 정책 가치 재설정이 필요한 이

유는 공공성을 비롯하여 기존의 정책 가치들이 현재의 맥락에 맞게 다시 고안되어야 하며, 그간 레거시 영역에서 정책 가치 중 중심적인 논의 대상이 되어 오지 못한 ‘자율성’에 대해 깊이 있게 고민하고 그를 적용할 수 있는 방안이 마련될 필요가 있다.

〈그림 1〉 미디어 규제 개혁 방향



출처: 노창희(2024) 기반으로 일부 수정

저널리즘 영역은 본질적으로 표현의 자유에 입각한 분야다. 표현의 자유라는 본원적인 가치는 지켜져야 한다. 하지만 고질적인 문제와 새롭게 대두한 문제를 고치기 위한 정책적 접근은 필요하다. 규제를 도입하자는 것이 아니라 자율규제를 정교화하고 뉴스 품질을 높이기 위한 지원을 강화하자는 것이다. ‘어뷰징’ 등 포털에서 발생하는 문제점을 극복하기 위해 도입된 것이 ‘뉴스제휴평가위원회’라는 자율규제다. 뉴스제휴평가위원회에 대해서는 전재료, 광고 수익 등 공정한 대가 배분의 문제, 알고리즘, 인공지능 등 뉴스 추천의 문제, 입점심사 및 퇴출 등 언론사 입장에서 논쟁적인 이슈들이 제기되어 왔다. 반면, 뉴스 어뷰징과 광고형 기사가 감소한 것 등은 성과로 평가받아 왔다. 뉴스제휴평가위원회는 여러 가지 논란들을 양산해 내며 2023년 5월 네이버와 카카오는 뉴스제휴평가위원회 운영을 잠정적으로 중단하기도 했다. 카카오가 최근 뉴스제휴심사를 재개하면서 네이버의 움직임에 관심이 모아지고 있는 상황이다(박서연·금준경, 2024, 12. 4).



그간 정부에서 추진하기로 한 정책 개선 과제에 대한 이행 점검도 필요하다. 방송 분야의 경우 고질적인 문제로 지적되어 온 것이 지상파 중심으로 적용되어 온 법체계의 지속과 낡은 규제의 문제다(홍대식, 2020). 국내 콘텐츠 사업자들은 여전히 경직된 광고 형식 규제와 심의를 적용받고 있고, 다양한 편성 규제도 적용받고 있다. 국내 유료방송 사업자들은 인·허가와 관련된 규제뿐 아니라 상품 구성, 채널 편성, 요금제 등 다양한 규제를 적용받고 있는 실정이다. 관련 부처에서는 규제 개선에 대한 의지를 수차례 밝힌 바 있으나 규제 개선은 아직 미흡한 실정이다. 범부처 합동으로 진행된 미디어·콘텐츠산업발전위원회(2024년 3월 13일)에서는 레거시 방송 미디어에 대한 ‘인·허가제 개선’, ‘소유겸영규제 완화’, ‘콘텐츠 제작 및 편성 자율성 확대’, ‘광고규제 완화’ 등을 정책 과제로 제안한 바 있다. 미디어·콘텐츠산업발전위원회에서 논의된 내용을 포함하여 그간 미디어 관련 부처에서 제안된 정책의 이행과정을 점검하고 아직 개선 되지 못한 과제는 조속히 개선할 필요가 있다.

인공지능 정책에 대한 논의로 이 글을 열었는데 방송 분야를 중심으로 미디어 분야의 경우 큰 틀에서 법제도적 정비가 추진되지 못하고 있다. 물론, 각 부처별로 개선안을 고민하고 있고 다양한 논의가 이뤄진 바 있다. 하지만 아직은 시대적 변화에 맞는 레거시 미디어 분야 법·제도의 재편은 언제 이뤄질지 예측이 난망한 상황이다. 실질적으로 법안 통과가 어려운 상황이라도 이에

대한 다각적인 준비가 필요하다. 현실적인 적용이 어렵다고 해서 준비하지 않는다면 기회가 찾아왔을 때 실기할 수 있기 때문이다.

‘정책 가치 재설정’, ‘정책 개선 과제 이행’, ‘법제 개편’ 등에 대한 준비가 동시에 이뤄져야 하는 이유는 현재의 미디어 환경에 부합하는 정책 가치 재설정이 이루어져야 합리적인 규제 개선이 가능하기 때문이다. 하지만 이미 환경 변화에 부합하는 정책 리모델링에 실패하고 있는 상황에서 현재 겪고 있는 어려움을 조금이라도 극복할 수 있는 현안에 대한 고민이 시급하므로 그간 논의되어 왔던 정책 과제들에 대한 개선도 동시에 이뤄져야 한다. 아울러, 앞서 언급했던 것처럼 큰 틀에서의 법제 개편은 준비 없이는 불가능하므로 이 또한 동시에 이뤄질 필요가 있다.

제언

본고에서는 큰 틀에서 레거시 미디어가 처해 있는 위기와 이를 극복할 수 있는 정책 개선 방향에 대해 살펴보았다. 마지막으로 몇 가지 제언으로 글을 마무리하고자 한다. 저널리즘 영역이나 영상산업 영역이나 제도적으로 인터넷 환경에 제대로 대응하지 못한 부분이 국내 레거시 미디어 산업이 어려움을 겪고 있는 원인이 되고 있다. 여기서 말하는 제도란 단순히 정부 차원에서 마련하는 법·제도를 포함한 광범위한 차원에서 업계의 관행까지도 포괄한다. 법·제도만 문제가 아니라 생태계 내의 역학 관계를 형성하는 데 영향을 준 다양한 주체들도 모두 문제가 노정되어 온 것에 대한 책임에서 자유롭기 어렵다는 것이다.

국내는 미디어 산업과 전반적인 정책적 프레임 간 간극이 유독 큰 국가다. 산업의 발달에 비해 정책적 대응이 뒤처져 있는 국가라는 것이다. 산업의 규모 면에서도 그러하지만 미디어 산업이 가지고 있는 위상에 비해서는 더욱 그렇다. 하지만 인터넷 영역의 대두에 대한 대응 실패는 국내만 겪고 있는 문제가 아니다. 나폴리(Napoli, 2023)는 미국에서 미디어 정책에 대해 전통적인 논의의 구도에서 탈피하지 못한 상황에서 인터넷, 플랫폼 관련 정책이 망중립성, 데이터, 디지털 격차 등을 중심으로 논의되고 있는 것이 문제라고 지적하고 있다. 전통적인 정책 틀이 환경의 변화에 부합하게 논의되고 있지 못한 실정에서 화두로 대두되고 있는 분야에 집중하여 정책논의가 이뤄지고 있다는 것이 문제라는 지적이다. 국내는 인터넷 환경에 부합하는 제도적 기반이 취약한 상황에서 인공지능이라는 새로운 화두가 등장하면서 전체적인 논의 구도를 다시 고민해야 하는 상황에 직면했다. 앞서도 언급했던 것처럼 인공지능



환경에 대한 법·제도적 필요성은 높지만 아직 해결되지 않은 레거시 미디어 산업의 지속가능한 생존을 위한 제도적 고민도 병행되어야 한다.

저널리즘 영역의 경우 현실적으로 필요한 고민은 언론사와 포털이 상호 간에 상생할 수 있는 환경을 조성하는 것이다. 상생을 기반으로 정책 가치를 고민하고 이를 기반으로 언론사와 포털 간의 관계를 정립할 필요가 있다는 것이다. 뉴스제휴평가위원회 등 수년간 대안에 대한 논의가 지속되어 왔지만 탈포털 전략과 함께 고민이 이뤄져야 하는 지점은 언론과 포털 간의 바람직한 관계 설정이다(이종관, 2021). 탈포털에 관한 고민은 반드시 이뤄져야 하지만 국내 저널리즘 생태계가 처해 있는 현실을 고려할 때 포털과의 바람직한 관계 설정은 반드시 필요하다. 또한, 언론사와 포털이 겪고 있는 수익 배분의 문제, 인공지능 기반 알고리즘 문제 등은 다른 플랫폼과의 관계 설정에 있어서도 해결해 나가야 할 문제이므로 포털과의 상호호혜적인 관계 설정은 언론사가 디지털 환경에 대응해 나가는 데 있어 도움이 될 것이다. 포털의 영향력이 줄어들면 언론사는 다른 플랫폼을 통해서 뉴스를 유통시키는 비중이 늘어나게 되고, 이 경우 포털과의 경험이 전례로 작용하게 되므로 이를 위해서라도 포털과의 상생적 협력이 중요하다는 것이다.

비규제 영역에 가까운 저널리즘 영역에서 필요한 것은 앞서 언급했던 것처럼 자율규제의 정교화와 더불어 이용자 보호 방안이다. 허위조작정보, 딥페이크(deepfake) 등 이용자가 현재 노출되어 있는 정보환경은 편리하기도 하지


만 위험하기도 하다. 선행되어야 할 것은 리터러시 등 이용자의 이용 능력을 향상 시킬 수 있는 노력이다. 이용자 보호를 위한 제도적 정비는 반드시 필요하고 현재도 딥페이크에 대한 대응을 중심으로 여러 가지 방안이 모색되고 있지만 인터넷, 인공지능 기반 환경에서는 결국 이용자의 역량이 가장 중요하기 때문이다. 인터넷 영역은 본질적으로 사전규제 등 강한 규제적 장치를 적용하는 것이 가능하지도 바람직하지도 않다. 우선적으로 이용자의 역량을 강화하기 위한 정책적 지원을 강화할 필요가 있다.

특히, 중요한 것은 인공지능 등 새로운 기술적 기반에 의해 발생하는 이용자 피해에 대해 이용자에게 정확한 정보를 접근하기 쉽게 제공하는 것이다. 현재 제도적 대응이 이뤄지고 있으며 「형법」, 「정보통신망법」, 「공직선거법」, 「민법」 등 현재 마련되어 있는 법령으로도 대응이 가능하다(노창희, 2024b). 추가적인 제도적 보완이 필요 없다는 것이 아니라 이용자에게 현재의 상황을 명확히 알리는 것이 중요하다는 것이다. 기술적 진화는 이용자의 편의를 높여주는 한편, 서비스가 제공되는 과정을 이용자가 이해하기는 더욱 어려워지며, 이 때문에 정부 차원에서 이용자에게 적합한 정보를 편리하게 이용할 수 있는 환경을 조성해 주는 것이 중요하다. 디지털 대전환이라는 커다란 흐름 속에 놓여 있는 이용자는 너무 많은 정보가 쏟아지는 정보환경 속에 살고 있고 이와 같은 환경에서는 도움이 되는 신호보다는 소음이 압도적으로 많을 수밖에 없다. 이러한 환경에서 중요한 것은 소음 속에서 신호를 읽어내는 분석력이다(Silver, 2020/2021). 이와 같은 능력 함양을 위한 지원이 필요하다.

원론적인 차원의 얘기지만 저널리즘 영역에서 가장 중요한 것은 저널리즘의 품질을 높이는 것이다. 고문정(2024)은 좋은 언론을 구성하는 세 가지 차원으로 ‘저널리즘의 가치를 의미하는 품질’, ‘사회적 가치를 의미하는 주목’, ‘상업적 가치를 의미하는 경제적 성과’ 이렇게 세 가지를 꼽고 있다. 포털 입장에서 저널리즘 품질 향상이 중요하며, 다른 디지털 매체보다 포털을 통해 뉴스를 소비할 때 이용자들이 신뢰감을 느낄 수 있도록 노력해야 한다. 이를 위해서도 언론과의 상생적 협력이 중요하다.

인공지능 기반 환경에서 언론사의 디지털 인프라 구축 지원 필요성은 갈수록 높아지고 있다. 다만, 지원할 수 있는 예산에는 한계가 존재하기 때문에 디지털 인프라 구축과 활용에 대한 의지가 있는 언론사에 국한해서 지원하는 것에 대한 고민이 필요하다.

레거시 방송 사업자에 대해서는 무엇보다 ‘자율성’을 높여주는 것이 절실하다. 앞서서도 언급했지만 국내 레거시 방송 사업자들은 다양한 규제로 인해 규제 형평성 측면에서 인터넷 사업자들에 비해 과도한 규제를 받고 있다. 방송사업자들의 자율성을 높일 수 있는 규제 개선이 조속히 이뤄져야 한다.

현재까지의 상황은 미디어 산업을 둘러싼 이해관계자인 사업자, 정부 그리고 학계에 이르기까지 규제 혁신이 필요하다는 분명한 신호에 대한 실천적인 대안을 제시하는 데 성공하지 못했다고 할 수 있다. 레거시 미디어가 맞이한 위기는 앞으로 더욱 심화될 가능성이 높다. 레거시 미디어의 영향력이 축소되는 것은 자연스러운 일일 수 있지만 레거시 미디어가 자신이 해야 할 역할을 제대로 하지 못한 채 도태되는 것은 사회적으로 엄청난 부담으로 작용할 가능성이 높다. 레거시 미디어가 새로운 환경에서 자신의 역할을 할 수 있는 가치의 모색과 혁신 그리고 그를 위한 제도적 정비가 절실히 필요한 시기다. 

참고 문헌

- 고문정 (2024). 가치 있고 경쟁력 있는 저널리즘을 구현하기 위한 조건의 탐색: 품질, 주목, 경제적 성과의 선순환적 추구. 〈서울대학교 일반대학원 박사학위 논문〉.
- 김하영 · 윤석민 (2023). 뉴스제휴평가위원회는 포털 뉴스 다양성에 어떤 영향을 미쳤는가?: 사회적 소수자 · 약자 뉴스를 중심으로. 〈정보통신정책연구〉, 30권 1호, pp.89-134.
- 노창희 (2024a). 방송 규제 개혁을 위한 정책 가치 모색과 개선 방향. 〈2024년 한국언론학회 가을철 정기학술대회 한국방송협회 특별 세션〉.
- 노창희 (2024b). 딥페이크기술 어떻게 바라봐야 하는가? 〈시청자 권익보호 동향 리포트〉, 3호, pp.1-7.
- 미디어 · 콘텐츠산업융합발전위원회 (2024. 3. 13). 〈미디어 · 콘텐츠 산업융합 발전방안(안)〉.
- 박서연 · 금준경 (2024. 12. 4). 1년 7개월 만에 포털 언론제휴 문 연다. 〈미디어오늘〉. URL: <https://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=322697>
- 심영섭 (2024). 뉴스유통 생태계의 현안과 쟁점. 〈디지털산업정책연구소 주최 '포털뉴스 서비스의 신뢰성과 공정성 확보' 세미나 발제문〉.
- 오세욱 · 정영주 (2023). 〈탈 포털 및 인공지능 시대 지역언론 현황과 지원 방안〉. 서울: 한국언론진흥재단.
- 유경한 (2021). '뉴스제휴평가위원회의 5년간의 공과' 세미나: 어뷰징 감시 · 자율 규제 등 성과 생색내기 제재 · 제한적 권한은 극복 과제. 〈신문과 방송〉, 605호, pp.82-88.
- 이성민 (2024. 8. 1). '후발주자' 지상파 스튜디오 성패, 예능 경쟁력에 달렸다. 〈PD저널〉. URL: <https://www.pdjournal.com/news/articleView.html?idxno=80316>
- 이종관 (2021). 언론 · 포털 상생 환경을 위한 포털의 알고리즘 정책방향. 〈관훈저널〉, 63권 3호, pp.52-61.
- 이재원 (2023). 알고리즘 주도 포털 사이트 뉴스 생산 기자의 저널리즘 실천: 게이트키퍼에서 게이트워칭으로. 〈언론과 사회〉, 31권 4호, pp.48-89.
- 이준웅 (2010). 언론 체계와 신문의 가치 창출: 이른바 '신문 위기'에 대한 대안의 모색. 〈한국언론학보〉, 54권 4호, pp.253-275.
- 조영신 (2015). 포털과 저널리즘: 뉴스 어뷰징, 실검장사의 문제, 백약이 무효 어뷰징 '좋은 언론 키우기가 해법'. 〈신문과 방송〉, 537호, pp.16-20.
- 최진순 (2022). 언론은 어떻게 대응해야 하나_디지털 리더 등장 · 신뢰 및 제품 경쟁 나서야 '탈포털' 시작. 〈신문과 방송〉, 615호, pp.19-23.
- 최진순 (2024). 한국 언론의 혁신사(史)_포털 뉴스 흔들리고, 독자 떠나지만 혁신 시점2 준비해야. 〈신문과 방송〉, 638호, pp.13-16.
- 홍대식 (2020). 인공지능 기술과 유료방송 미디어 규제에 대한 도전. 〈언론정보연구〉, 57권 3호, pp.81-121.
- Napoli, P. M. (2023). What is media policy? The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 707(1), pp.29-45.
- Silver, N. (2020). The signal and the noise. 이경식 옮김 (2021). 〈신호와 소음〉. 서울: 더퀘스트.
- van Cuijlenburg, J., & McQuail, D. (2003). Media policy paradigm shifts: Towards a new communications policy paradigm. European Journal of Communication, 18(2), pp.181-207.



‘딥페이크’ 관련 법적 책임과 실무상의 주요 쟁점

박상오 법무법인(유한) 바른 변호사

‘딥페이크’란 무엇인가?

2024년 10월 16일부터 ‘딥페이크(deepfake)’ 음란물에 대한 처벌을 강화하는 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 ‘성폭력처벌법’)이 시행되었다. 다만, 성폭력처벌법에서 ‘딥페이크’라는 용어를 특정하여 사용하고 있는 것은 아니고, 법에서는 ‘허위 영상물 등’이라는 표현을 사용하고 있으며 그 대상이 되는 범위도 훨씬 더 넓다. 물론 성폭력처벌법의 위와 같은 개정에 가장 큰 영향을 미친 것은 ‘딥페이크’ 영상에 따른 폐해였다.

딥페이크는 ‘딥 러닝(deep learning)’과 ‘가짜(fake)’의 혼성어로 인공 지능 또는 머신 러닝(machine learning)을 기반으로 하는 인간에 대한 이미지 합성 기술을 말한다. 이러한 딥페이크는 영화 등의 촬영이 끝난 상태에서 주연 배우가 물의를 일으킨 경우 화면상의 배우 교체를 위하여 사용되거나, 다시는 볼 수 없을 것이라 생각하던 인물(사망한 배우, 가수 등)을 다시 영상 속에 구현하는 데에 사용될 수도 있고, 유머나 패러디 등에 사용되거나 버추얼 인플루언서(virtual influencer)의 등장을 가능하게 하는 등 긍정적으로 활용될 수 있는 부분도 있다. 그러나 딥페이크는 선거 등의 과정에서 가짜뉴스 제작을 위하여 활용되거나(경쟁자가 막말을 하는 영상의 제작 등) 사기 및 보이스피싱에 사용될 수도 있고(가족 등의 얼굴을 이용한 영상 통화 등), 특히 연예인 등의 얼굴이나 목소리를 활용한 음란물 등의 제작까지도 가능하게 만들어서 심각한 사회적 문제를 야기하였다.

과거에도 영상이나 이미지의 합성이 범죄에 이용되는 경우는 있었지만, 딥페이크의 경우에는 인공지능 기술 등이 활용되어 훨씬 정교하고 빠르게 또한 대량으로 가짜 영상, 이미지를 생성 및 편집할 수 있다는 점이 문제된다. 합성이나 조작의 대상 역시 과거에는 이미지 수준이었다면 현재는 영상의 화면적 요소뿐만 아니라 음성 등까지도 실제 특징인이 말하는 것처럼 얼마든지 조작·편집이 가능하게 되었다. 딥페이크의 이러한 특성이 소셜네트워크서비스(SNS)의 발달과 초고속 인터넷망의 폭넓은 보급 등에 힘을 얻으면서 현재는 단 하나의 영상만으로도 매우 크고 회복할 수 없는 피해를 입힐 수 있는 커다란 위협이 되고 있다.

딥페이크와 관련된 법적 규제 – 공직선거법

먼저 우리나라의 법률 중 딥페이크라는 용어를 명시적으로 사용하고 있는 것은 현재 「공직선거법」뿐이다. 동법 제82조의8 제1항은 “누구든지 선거일 전 90일부터 선거일까지 선거운동을 위하여 인공지능 기술 등을 이용하여 만든 실제와 구분하기 어려운 가상의 음향, 이미지 또는 영상 등(이하 ‘딥페이크 영상 등’)을 제작·편집·유포·상영 또는 게시하는 행위를 하여서는 아니 된다”라고 규정하고 있다. 위 조항은 「공직선거법」이 2023. 12. 28. 법률 19855호로 일부 개정될 때 신설되었다. 앞서 본 딥페이크를 이용한 여러 범죄 중에서도 가짜뉴스 등이 선거에 영향을 미치는 경우에는 투표 과정에서 민주적 정당성을 왜곡할 수 있을 뿐만 아니라 민주주의의 그 자체를 위협할 수도 있기 때문에 이를 금지하는 규정이 만들어지게 되었다. 위 조항에 따라 선거운동 기간 중에 딥페이크 영상 등을 선거운동 목적으로 사용하는 것은 금지된다. 이를 위반하는 경우에는 부정선거운동죄에 해당하여 7년 이하의 징역 또는 1천만 원 이상 5천만 원 이하의 벌금으로 처벌받게 된다(「공직선거법」 제255조 제5항).

또한 「공직선거법」 제82조의8 제2항은 “누구든지 제1항의 기간이 아닌 때에 선거운동을 위하여 딥페이크 영상 등을 제작·편집·유포·상영 또는 게시하는 경우에는 해당 정보가 인공지능 기술 등을 이용하여 만든 가상의 정보라는 사실을 명확하게 인식할 수 있도록 ‘중앙선거관리위원회규칙’으로 정하는 바에 따라 해당 사항을 딥페이크 영상 등에 표시하여야 한다”라고 규정함으로써, 선거운동 기간 중이 아니라고 하더라도 선거운동을 목적으로 하는 경우에는 딥페이크 영상 등에 일정한 표시를 하도록 규제하고 있다. 이러한 표시의무를 준수하지 않는 경우에는 「공직선거법」에 따라 1천만 원 이하의 과태료가 부과된다(「공직선거법」 제261조 제3항 제4호). 표시의 내용은 그 대상이 음향인지 영상인지, 이미지인지에 따라 조금씩 달라지지만, 기본적으로는 ‘실체가 아닌 인공지능 기술 등을 이용하여 만든 가상의 정보’임을 표시하도록 하고 있다(「공직선거관리규칙」 별표 1의3).

위 내용을 정리해 보면, 우리나라는 선거운동 목적으로 활용되는 딥페이크 영상 등을 규제하

되 ① 선거운동 기간 중에는 전면적으로 금지하고, ② 선거운동 기간이 아닐 때에는 원칙적으로는 허용하면서도 딥페이크 영상 등이라는 점을 표시하도록 하는 일정한 제한을 두고 있음이 확인된다.

딥페이크와 관련된 법적 규제 – 성폭력처벌법

우리나라는 딥페이크와 관련된 여러 범죄 중에서도 특히 성범죄의 경우에는 피해자에게 회복할 수 없는 피해가 발생하게 된다는 점 등을 고려하여 2020년 3월 24일 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」(이하 ‘성폭력처벌법’)을 일부 개정하면서 딥페이크 음란물의 반포 등을 처벌하는 제14조의2(허위 영상물 등의 반포 등)를 신설하였다. 당시의 개정 이유는 위 조항의 신설에 관하여 “특정 인물의 신체 등을 대상으로 한 영상물 등을 성적 욕망 또는 수치심을 유발할 수 있는 형태로 편집하는 딥페이크 등으로 인한 피해가 증가하고 있는데, 현행 규정으로는 이를 처벌하기 어렵거나 처벌이 미약하여 이에 대한 별도의 처벌 규정을 마련할 필요성이 증가하고 있기 때문”이라고 밝히고 있다.

당시 신설된 성폭력처벌법 제14조의2는, ① 반포 등을 할 목적으로 사람의 얼굴·신체 또는 음성을 대상으로 한 촬영물·영상물 또는 음성물을 영상물 등의 대상자(=피해자, 일반적으로 딥페이크 음란물에 사용된 얼굴, 신체 또는 음성의 실제 주인을 말한다. 이하 ‘대상자’)의 의사에 반하여 성적 욕망 또는 수치심을 유발할 수 있는 형태로 편집·합성 또는 가공한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처하도록 하였고(=딥페이크 음란물 제작자에 대한 처벌), ② 이러한 허위 영상물 또는 복제물을 반포 등을 한 자 또는 편집 등을 할 당시에는 영상물 등의 대상자의 의사에 반하지 않은 경우에도 사후에 그 편집물 등 또는 복제물을 영상물 등의 대상자의 의사에 반하여 반포 등을 한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처하도록 하였다(=딥페이크 음란물 반포자에 대한 처벌). ③ 또한 영리를 목적으로 영상물 등의 대상자의 의사에 반하여 정보통신망을 이용하여 위 반포 등의 죄(위 ②에 해당하는 죄)를 범한 자는 7년 이하의 징역으로 가중처벌하도록 하였다(=영리목적 정보통신망에 의한 반포 등의 가중처벌).

최근 시행된 성폭력처벌법 제14조의2는 위와 같은 딥페이크 음란물에 대한 처벌을 더욱 강화하였다. 우선, 위 ①의 딥페이크 음란물 제작자에 대한 처벌과 관련하여 과거에는 ‘반포 등을 할 목적이 인정되는 경우에만 처벌하도록 하였는데, 개정법에서는 ‘반포 등을 할 목적이 없는 경우에도 동일하게 처벌하도록 하였다. 그에 따라 딥페이크 음란물을 대상자의 의사에 반하여 제작(편집·합성 또는 가공)한 자는 어떠한 목적으로 제작하였는지와 무관하게 처벌받게 되었다. 딥페이크 음란물 제작자에 대한 처벌도 강화되어 기존의 ‘5년 이하의 징역 또는 5천만 원



이하의 벌금'에서 '7년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금'으로 상향되었다. 또한 위 ②의 딥페이크 음란물 반포자에 대한 처벌도 강화되어 마찬가지로 기존의 '5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금'에서 '7년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금'으로 상향되었다. 위 ③의 영리를 목적으로 대상자의 의사에 반하여 정보통신망을 이용하여 반포 등을 한 자의 경우에도 '7년 이하의 징역'으로 가중처벌하던 것을 '3년 이상의 유기징역'에 처하도록 개정되었다.

특히, 개정 성폭력처벌법은 위 ① 또는 ②에 해당하는 딥페이크 음란물을 소지·구입·저장 또는 시청한 자 즉, 소위 '단순 이용자'의 경우에도 처벌 규정을 신설하여 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 하였다. 그리고 개정 성폭력처벌법은 상습죄를 신설하여 위 ① 내지 ③의 죄를 상습으로 범하는 경우에는 법정형의 2분의 1까지 가중처벌할 수 있도록 하였다.

딥페이크와 관련된 법적 규제 - 기타 규제 등

딥페이크 영상 등을 악용하는 행위에 대해서는 그 구체적인 침해행위의 태양, 침해하는 권리 등에 따라 다른 법령에 의한 규제도 이루어질 수 있다. '딥페이크 영상 등'이라는 '수단'에 관한 규제가 존재하지 않는 경우에도 이를 이용한 결과 특정한 법익 침해가 발생하는 경우에는 그 법익 침해라는 '결과'에 따라 발생하는 법적 책임을 부담하여야 하기 때문이다.

딥페이크 영상 등의 악용은 수많은 경우의 수가 가능하므로 이를 모두 살펴보는 것은 현실적으로 어렵겠지만, 먼저 딥페이크 영상 등은 타인의 얼굴, 신체 등을 합성의 대상으로 삼고 있으므로 '초상권'이라는 인격권의 침해를 구성할 수 있다. 사람은 누구나 자신의 얼굴 기타 사회통념상 특정인임을 식별할 수 있는 신체적 특징에 관하여 합부로 촬영 또는 그림묘사되거나 공표되지 아니하며 영리적으로 이용당하지 않을 권리인 초상권을 갖기 때문이다. 이러한 초상권 침해에 대해서는 민사적으로 불법행위에 따른 손해배상청구(민법 제750조)가 가능하다.

또한 딥페이크 영상 등은 주로 연예인 등 유명인의 얼굴 등을 합성의 대상으로 삼는데, 최근 개정된 「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」(이하 '부정경쟁방지법') 제2조 제1호 (타)목은 '국내에 널리 인식되고 경제적 가치를 가지는 타인의 성명, 초상, 음성, 서명 등 그 타인을 식별할 수 있는 표지를 공정한 상거래 관행이나 경쟁질서에 반하는 방법으로 자신의 영업을 위하여 무단으로 사용함으로써 타인의 경제적 이익을 침해하는 행위'를 부정경쟁행위로 삼고 있으므로(위 조항은 이른바 '퍼블리시티권'을 금지 규정의 형태로 입법한 것으로 평가받고 있다), 딥페이크 영상 등은 위와 같은 부정경쟁행위로서 금지청구(같은 법 제4조)나 손해배상청구(같은 법 제5조)의 대상 등이 될 수 있다. 모델의 동의 없는 딥페이크 광고 영상 제작이나 배우의 동의 없는 딥페이크 이용 콘텐츠 등이 위와 같은 부정경쟁행위에 해당하게 될 것이다.

이외에 딥페이크 영상 등을 사기 등의 전형적인 범죄행위에 사용하는 경우에는 해당 범죄에 따른 처벌을 받게 된다. 대표적인 사례로는 딥페이크 영상 등을 활용한 보이스피싱, 로맨스 스캠(romance scam) 등의 범죄를 들 수 있다. 실제로 올해 10월 말 중국의 한 부모가 제주도를 여행 중인 딸이 손발이 묶인 채 울고 있는 모습이 담긴 영상을 전송받아 한국 경찰에 신고한 사건이 있었는데, 해당 영상은 딥페이크 기술을 이용한 영상이었다고 확인되었다. 앞으로 딥페이크 기술이 더욱 발전한다면 누구나 영상통화 등을 통해 피해자의 가족과 실시간으로 자연스럽게 대화하면서 보이스피싱 등을 시도하는 것도 가능해지는 만큼 딥페이크 영상 등에 따른 재산 피해의 확대가 매우 우려되는 상황이다.

딥페이크 영상 등은 전세계적인 문제

딥페이크 영상 등의 악용에 따른 문제는 비단 우리나라에만 한정된 이야기는 아니다. 최근의 미국 대선에서도 딥페이크 기술을 활용한 지지자들의 선거운동이 논란이 되었고, 영국 기반의 글로벌 기업인 '에이럽(Arup)'이 딥페이크 기술로 만들어진 회사 고위 임원의 영상에 속아 약 2,500만 달러를 송금한 사실이 뒤늦게 알려지면서 큰 화제가 되기도 하였다. 특히, 딥페이크 음란물은 세계적으로 유명인뿐만 아니라 일반인들까지 대상으로 하는 심각한 성범죄가 되어 각

국의 골칫거리가 되고 있다. 실제로 우리나라에서도 올해 8월 대학가 등에서 재학생 등을 대상으로 하는 딥페이크 음란물 제작 등이 발각되어 사회적으로 큰 충격을 주었다.

세계 각국은 위와 같은 이유에서 딥페이크에 대한 각종 규제에 나서고 있다. 미국의 경우 연방법 차원의 규제는 확인되지 않지만, 개별 주별로 살펴보면 선거운동 과정에서 딥페이크 영상 등을 사용하는 것에 대하여 일정한 제한을 두는 경우(텍사스, 캘리포니아)나 악의적으로 딥페이크 음란물을 배포하는 등의 행위를 형사적으로 처벌하는 경우(뉴욕, 버지니아) 등이 확인된다. 또한 바이든 행정부에서 2023년 10월 「안전한 AI 개발 및 이용에 관한 행정명령(Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence)」을 발표한 것 등을 보면, 미국에서도 앞으로 인공지능 기술 및 딥페이크 기술 이용에 대한 더욱 구체적인 가이드라인(guideline)이 제시될 것으로 전망된다.

유럽연합(EU)의 경우에는 세계 최초로 「인공지능법(Artificial Intelligence Act)」을 제정하여 인공지능 기술과 관련된 제반 문제에 적극적으로 대응하고 있는데, 인공지능 시스템의 공급자(provider, 시스템 개발자)와 사용자(deployer, 시스템 사용자) 모두에게 투명성 의무(Transparency Obligation)를 부과하고 있다. 구체적으로는, 개발자에게는 콘텐츠가 인위적으로 생성되거나 조작되었음을 판독할 수 있는 형식으로 표시하여 이를 기계적으로 식별(또는 감지) 가능하도록 할 의무를 부과하고 있고, 이용자에게도 영리 목적으로 콘텐츠를 유통하는 경우 등에 콘텐츠가 인위적으로 생성 또는 조작되었음을 공개(표시)할 의무를 부과하고 있다. 또한 유럽연합은 「디지털 서비스법(Digital Service Act)」역시 제정하였는데, 해당 법률에서는 일정 규모 이상의 플랫폼에 대한 딥페이크 영상 등의 표시 의무를 부과하고, 딥페이크 영상 등과 같은 불법 콘텐츠에 대한 신고, 플랫폼의 삭제·차단 등의 조치에 대해서도 구체적으로 규정하고 있다.

중국의 경우에도 사이버행정부에서 2023년 1월부터 딥페이크 기술을 이용한 서비스 제공 및 이용에 관하여 규정한 「인터넷 정보 서비스의 심층합성 관리 규정(互联网信息服务深度合成管理规定)」을 시행하고 있다. 위 규정에서는 누구든지 딥페이크 서비스를 이용하여 법령상 제작·복제·배포 등이 금지된 정보의 제작과 법령상 금지된 활동에 종사해서는 안 된다고 규정하고 있고, 딥페이크 기술을 이용한 서비스 제공자에 대해서는 정보보안 및 개인정보 보호, 투명성 확보, 이용자 고충 처리 및 불법정보 처리 등의 의무를 부과하고 있다.

위 국가들 외에도 영국은 「성범죄법(Sexual Offences Act)」을 통하여 동의 없는 딥페이크 음란물을 제작·유포하거나 그 유포를 협박하는 행위를 형사처벌하고 있고, 호주는 올해부터 「개정 형법(Criminal Code Amendment)」을 통하여 딥페이크 음란물을 온라인으로 유포하는 행위 등을 형사처벌하고 있다.

한편, 딥페이크 영상 등에 대해서는 플랫폼 차원의 대응도 이루어지고 있다. 대표적인 동영상

플랫폼 사이트인 유튜브(YouTube)를 운영 중인 구글(Google)은 딥페이크 영상 등을 탐지할 수 있는 인공지능 기반 도구를 개발하는 중이라고 밝혔고(2023년 12월), 인공지능 기술을 이용하여 음란하거나 과도한 노출이 포함되도록 변경하거나 생성할 수 있는 서비스의 광고를 금지한다는 정책을 발표하기도 하였다(2024년 5월). 또한 구글이 운영하는 유튜브는 올해 3월경부터 인공지능 기술을 통해 제작된 콘텐츠가 실재라는 오인을 일으킬 수 있는 경우에는 크리에이터(creator)가 인공지능 기술 사용 여부를 공개하도록 하는 정책을 시행하여 지속적인 위반 시에는 콘텐츠 삭제 등의 제재를 가하고 있다. 국내 플랫폼 사업자들도 올해 4월 네이버, 카카오, SK커뮤니케이션즈 등이 22대 국회의원 선거를 앞두고 선거 과정에서의 공정성과 신뢰성을 위하여 '악의적 선거 딥페이크 사용 방지를 위한 공동선언'을 채택하는 등 딥페이크 영상 등의 악용을 막기 위한 다양한 행동에 나서고 있다.

딥페이크에 우리는 어떻게 대응할 것인가

딥페이크 영상 등에 대해서는 본질적으로 '가짜(fake)'라는 점에서 신중한 접근이 불가피하다. 그러나 고인(故人)이 된 배우나 가수를 등장시킨 영화, 죽은 자녀를 다시 볼 수 있게 하는 딥페이크 영상 등을 통해 확인되는 것처럼, 딥페이크 기술은 그 사용 방법 등에 따라서는 긍정적인 효과를 창출할 수 있는 가능성 역시 매우 높다. 또한 인공지능 기술이 미래의 핵심 산업임을 부정할 수 없는 현재 시점에서 딥페이크 관련 기술의 발전이 기술과 산업의 혁신적인 발전으로 이어질 가능성도 무시할 수 없다. 세계 각국이 원천적으로 딥페이크 영상 등을 금지하기 보다는 일정한 제한을 두는 방향을 취한 것 역시 이러한 이유에서라고 말할 수 있다.

우리나라 역시 딥페이크 영상 등을 원천적으로 금지할 것이 아니라면, 결국 관리와 통제에 그 초점을 맞출 수밖에 없다. 이를 위해서는 ① 딥페이크 음란물 등 관리와 통제의 범위를 벗어나는 딥페이크 기술의 악용에 대해서는 적극적으로 규제 및 처벌이 이루어져야 하고, ② 딥페이크 영상 등의 유통이 주로 이루어지는 플랫폼 사업자 등에게는 불법 정보의 차단과 피해자 보호를 위한 조치 등에 관한 일정한 의무 부과가 이루어져야 한다. 물론 플랫폼 사업자 등의 투명하고 자발적인 조치도 동반되어야 한다. ③ 딥페이크 영상 등의 악용에 따른 피해를 최소화하기 위하여 피해 발생 시 신속하고 확실하게 삭제나 정정 보도 등이 이루어질 수 있도록 관련 법령 및 제도 등을 추가적으로 정비할 필요도 있다. ④ 인공지능 전반을 다루는 기본법 등의 제정을 통하여 딥페이크 영상 등의 생성·편집 단계에서부터 기술적으로 감지 가능한 표시가 이루어지도록 의무화하고, 딥페이크 영상 등을 제공하는 경우에는 딥페이크 기술의 적용 여부 등을 포함하여 관련 정보를 공개 및 표시하도록 할 필요도 있다.

딥페이크 기술 역시 우리 인류에게 주어진 '도구(tool)'의 하나에 불과하다. 이 도구를 어떻

계 사용하느냐에 따라 인류는 새로운 도약을 이룰 수도 있고, 인류가 새로운 위협에 지속적으로 시달릴 수도 있다. 그리고 위 도구가 바람직하게 사용되기 위해서는 입법뿐만 아니라 행정, 사법, 플랫폼 사업자 등의 기업 그리고 개개인의 이용자까지 사회의 모든 측면에서 적극적으로 책임 있는 대응이 필요하다. 현재까지는 딥페이크에 대해서 부정적인 이미지가 더 강한 상황이지만, 부디 미래에는 모두의 노력으로 딥페이크가 긍정적인 이미지를 가질 수 있기를 희망해 본다. 🌐

EU 소셜미디어 중재기관 설립의 합의와 전망

김현귀 한국해양대학교 해사법학부 교수

1. 들어가며

소셜미디어(social media)의 영향력이 커지면서, 그동안 테러, 혐오표현, 가짜뉴스, 디지털 성범죄, 마약 유통 등 여러 이슈와 관련하여 소셜미디어에게 책임 있는 행동을 요구하는 목소리가 강해지고 있다. 급기야 2024년 8월 텔레그램의 창업자인 파벨 듀로프(Pavel Durov)가 프랑스 당국에 의하여 텔레그램(Telegram)을 통해 유통되는 온갖 불법콘텐츠(illegal content) 유통에 관한 수사에 텔레그램이 협조하지 않는다는 이유 등으로 체포되었고 기소되기까지 하였다.¹⁾ 이런 추세 속에서 소셜미디어는 적극적으로 자율규제라는 이름으로 자신의 서비스를 통해 호스팅 되는 정보에 개입하기 시작하였다. 유튜브(Youtube), 페이스북(Facebook), 틱톡(Tiktok) 같은 소셜미디어에 올린 이용자의 콘텐츠가 타인의 권리를 침해하거나 불법성을 가졌다는 이유로 차단, 비활성화, 이용 중단 등의 조치를 받는 경우가 빈번하게 일어나고 있다. 두

¹⁾ 정익길 (2024. 8. 29). 프랑스, 텔레그램 CEO 듀로프 공식 수사...12개 혐의. <조선일보>. URL: https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/1155945.html 한편, 기사에 따르면 "듀로프 최고경영자가 받고 있는 혐의는 △온라인 불법 거래 공모 △당국의 정당한 협조 요구에 대한 거부 △미성년자 성착취물 소지 공모 △미성년자 성착취물 조직적 제작 및 배포 공모 △마약 물질의 취득, 운반, 소지, 판매 공모 △데이터 처리 시스템에 대한 손상 및 접근을 위해 만들어진 도구 등의 판매 및 배포 공모 △조직적 사기 범죄 공모 △범죄단체 조직 △돈세탁 △공식 인증 없는 암호화 서비스 제공 △사전 신고 없는 암호화 도구 제공 △암호화 도구 수입 12가지"이다.

로프가 체포되고 며칠 뒤 페이스북과 인스타그램(Instagram)을 운영하는 메타(meta)의 대표 마크 주커버그(Mark Zuckerberg)는 미국 하원에 편지를 보내 과거 소셜미디어 트위터(tweeter, 지금의 'X')에 올라온 온라인 콘텐츠들을 바이든 정부의 요청으로 코로나19 등과 관련된 포스트를 검열하고 차단했었다고 고백하기도 하였다.²⁾ 즉, 소셜미디어에 의하여 이용자들의 콘텐츠가 매우 빈번하게 차단되고 검열되고 있다는 말이다.

2. 유럽이의제기센터(Appeals Center Europe)의 설립

한편 유럽에서는 소셜미디어의 이런 차단 조치 등에 대해 이용자들이 이의를 제기하고 권리를 구제받을 수 있는 유럽이의제기센터(Appeals Center Europe, 이하 'ACE')가 2024년 9월 26일 아일랜드의 미디어위원회(Coimisiún na Meán)에서 인증을 받아 설립되었다. ACE는 지난 2022년 유럽연합(EU)에서 제정되어 2024년 2월부터 전 회원국에 적용되기 시작한 「디지털 서비스법」(Digital Services Act, 이하 'DSA')에 의하여 설립된 전문적이고 독립적인 '법정 외 분쟁 해결(out of court distribute settlement)' 기관이다(DSA 제21조 제1항). ACE가 아일랜드 정부에 의하여 인증된 이유는 아무래도 유럽연합뿐 아니라 전세계에서 널리 사용되는 소셜미디어인 유튜브, 페이스북, 틱톡 등이 유럽의 법률대리인을 아일랜드 더블린에 두고 있기 때문일 것이다. 그러니까 아일랜드 미디어위원회는 유튜브, 페이스북, 틱톡의 디지털 서비스 조정자(Digital Services Coordinator)에 해당한다(DSA 제3조 제n호; 제13조).

DSA는 유럽연합 내에서 유튜브, 페이스북, 틱톡 같은 소셜미디어의 매개자 책임을 인정하고 있다. 물론 DSA는 온라인 플랫폼 및 온라인 검색엔진(online platform and online search engine, 이하 '온라인 플랫폼등') 등에 대하여 일반적인 모니터링 의무를 부과하지 않는다(DSA 제8조). 그러나 호스팅(hosting) 서비스를 제공하는 경우,³⁾ 다음의 면책 요건을 갖춘 경우가 아니면 불법콘텐츠(illegal contents)에 대한 매개자 책임을 인정한다(DSA 제6조 제1항). 소셜미디어는 호스팅 서비스를 제공하므로 그들의 책임은 여기에 해당한다.

- (a) 불법 행위 또는 불법콘텐츠에 대한 실제 지식이 없으며, 손해 배상 청구와 관련하여 불법 행위 또는 불법콘텐츠가 명백한 사실이나 상황을 알지 못한 경우, 또는
- (b) 그러한 지식이나 인식을 얻는 즉시 불법콘텐츠를 제거하거나 불법콘텐츠에 대한 액세스를 비활성화하기 위해 신속하게 조치를 취한 경우

2) ABC News (2024. 8. 29). Unpacking Mark Zuckerberg's letter to Congress about Biden and Facebook. <ABC News>. URL: <https://abcnews.go.com/Technology/unpacking-mark-zuckerbergs-letter-congress-biden-facebook/story?id=113212652>

3) 호스팅(hosting)이란 서비스 이용자가 제공한 정보를 저장하고 그것으로 구성된 정보 사회 서비스가 제공되는 경우를 말한다. DSA 제6조 제1항 참조.



특히 DSA는 초대형(very large) 온라인 플랫폼등의 책임과 의무를 강화하였다. 초대형 온라인 플랫폼등이란 유럽연합에서 전체 이용자가 4,500만 명이 넘는 서비스로서 유럽디지털서비스위원회(Europe Digital Service Commission)가 지정한 온라인 플랫폼등을 말한다(DSA 제33조 제1항). 여기서 4,500만 명이라는 수는 전체 유럽연합 인구의 10%에 해당하는 숫자로서 역시 위 위원회에서 조사하여 정하는 수이다. DSA제3장 제6절(제33조~제43조)에 따르면, 초대형 온라인 플랫폼등은 위험성 평가, 위험 완화조치 마련, 위기 대응 매커니즘, 독립적인 감사와 추천 시스템 및 온라인 광고 투명성, 투명성 보고 및 데이터 제공 의무, 준법 감시인 등의 특별한 의무를 자신의 비용으로 부담하여야 한다.⁴⁾

3. DSA의 법정 외 분쟁 해결 기관으로서 ACE

DSA는 소셜미디어 등 호스팅 서비스를 제공하는 온라인 플랫폼등이 매개자 책임을 면하기 위하여 삭제 및 차단, 이용정지 등의 조치를 한 경우나 불법콘텐츠에 대해 이와 같은 조치를 해달라고 고지(notice)하였음에도 이를 유지하기로 한 경우에 서비스 이용자는 ‘법정 외 분쟁 해결’ 절차를 통하여 이의제기할 수 있다(DSA 제21조). 온라인 플랫폼등이 서비스 이용자에게

⁴⁾ DSA의 자세한 내용은 박찬경 (2022). 유럽연합 디지털서비스법(Digital Services Act) : “규제나, 자율이나를 넘어서”. <언론중재>. 가을호(통권164호), pp.62-73.

‘내부 불만처리 시스템’을 통한 이의제기 절차(DSA 제20조)를 제공하는 것과 별개이다. 온라인 플랫폼등은 법정 외 분쟁 해결에 대해서도 서비스 이용자에게 통지하고 절차가 개시되면 적극 협조할 의무가 있다. 다만, DSA 제21조에서 정하고 있는 법정 외 분쟁 해결 절차는 기본적으로 직원 수 50명 미만에 연 매출 일천만 유로(€) 이하의 기업에는 적용되지 않는다(DSA 제19조 제1항; Rec. 2003/361/EC 제2조 제2호 내지 제3호).

ACE는 초대형 온라인 플랫폼 중에서 유튜브, 페이스북, 틱톡 세 개의 소셜미디어를 상대로 차단(Take down) 또는 유지(Keep up)의 조치에 이의제기할 때 이용된다. 유럽연합 회원국에 거주하는 이용자라면 누구나 저렴한 비용으로 ACE를 이용할 수 있다. ACE는 동영상, 사진, 텍스트, 댓글 등 개별 콘텐츠에 대한 온라인 플랫폼등의 자율적인 내용 조정 결정(content moderation decision), 즉 내용규제에 대해서만 이의제기를 받고 있다.⁵⁾ 범죄 및 불법 행위 등 온라인 플랫폼의 자율규제로 처리할 수 없는 문제는 이의제기 대상이 아니다. ACE를 통해 이의제기 접수 가능한 사안과 불가능한 사안은 다음과 같다.

ACE 접수가능

허위정보, 자살 및 자해, 따돌림 및 괴롭힘, 혐오 표현, 위험한 활동 및 도전, 폭력적이고 노골적인 콘텐츠, 폭력 및 선동, 위험한 조직 및 개인, 성인물, 음란물, 음란언어 및 음란서비스, 규제되는 상품 및 서비스, 아동·청소년 보호, 내용규제의 예외⁶⁾

ACE 접수불가

스팸, 계정 무결성, 사이버 보안, 사칭행위, 위·변조, 사기, 외부 링크, 유료 콘텐츠, 인신매매 및 성 착취, 아동·청소년이용음란물(CSEM), 개인정보보호 위반, 지적재산권 문제, 계정 및 기능별 정책, 사용자 요청에 관한 이의제기⁷⁾

유튜브, 페이스북, 틱톡에서 내린 내용규제에 대해 법정 외 분쟁 해결을 위하여 이의를 제기하고자 하는 서비스 이용자는 수수료로 5유로(€)만 내면 90일 이내에 길면 180일 이내에 차단 혹은 유지 조치의 정당성 여부에 관하여 전문적이고 독립적인 판단을 받을 수 있다(DSA 제21조 제4항). 그러나 ACE는 재판상 화해와 같이 분쟁에 관하여 구속력 있는 합의를 부과할 권한

5) 이와 관련 ACE 홈페이지 참조. URL: <https://www.appealscentre.eu>
 6) Misinformation, Suicide & Self Harm, Bullying & Harassment, Hate Speech, Dangerous Activities & Challenges, Violent & Graphic Content, Violence & Incitement, Dangerous Orgs & Individuals, Adult Nudity, Sexual Content, Language & Services, Regulated Goods & Services, Minor Safety, Content Policy Exceptions.
 7) Spam, Account Integrity, Cybersecurity, Inauthentic Behaviour, Scams, Fraud, External Links, Paid Content, Human & Sexual Exploitation, Child Sexually Explicit Material(CSEM), Privacy Violations, Intellectual Property, Account & Feature Specific Policies, User Requests.

은 없다(DSA 제21조 제2항). 따라서 ACE가 온라인 플랫폼등의 조치 및 유지에 대하여 내린 결정은 법적인 구속력은 없다.

4. DSA의 법정 외 분쟁 해결 절차와 국내 제도의 비교

가. 정보통신망법상 불법정보와 DSA의 불법콘텐츠

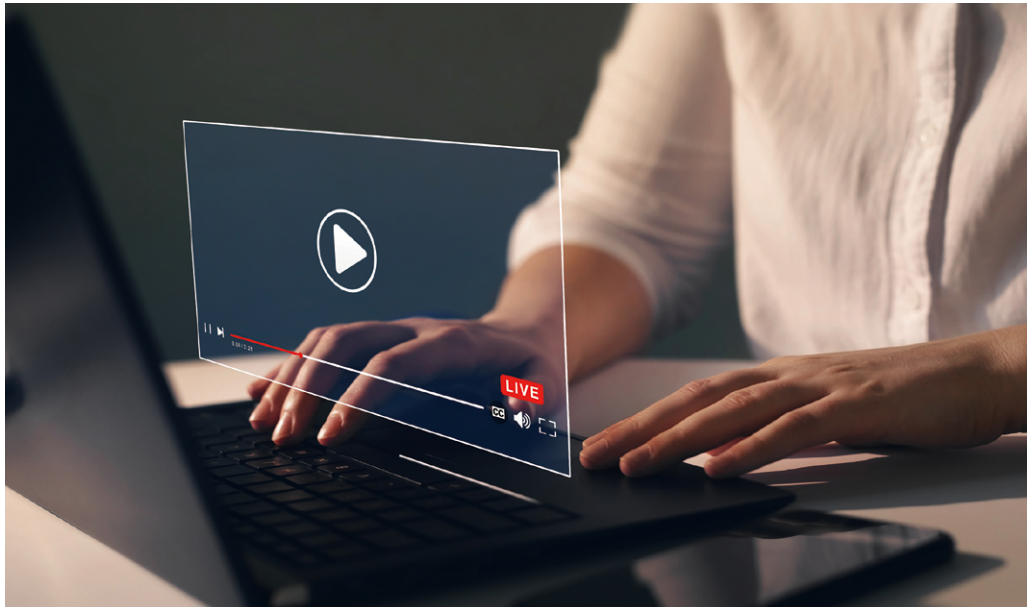
비교법적으로 보면, DSA는 인터넷 규제에 관한 우리의 제도와 비교할 수 있는 부분이 많다. 우선 DSA는 각 회원국의 법률로 정해질 수 있는 포괄적인 개념으로 불법콘텐츠를 정의하고(DSA 제3조 제h호), 그에 대한 온라인 플랫폼등의 책임과 의무를 규정한다. 이런 측면에서 DSA는 우리의 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률」(이하 ‘정보통신망법’)과 비슷하다. 정보통신망법도 명예훼손 및 사생활 침해로부터 인터넷 이용자 보호를 위하여 또는 기타 공익을 위하여 포괄적으로 불법정보에 대한 유통을 금지한다(정보통신망법 제44조의7). 그리고 정보통신서비스 제공자단체의 가이드라인에 따라 자율규제를 시행할 수 있도록 한다(정보통신망법 제44조의4).

특히 정보통신망법은 명예훼손 및 사생활 침해와 관련된 불법정보의 경우, 사업자가 그 불법성에 대해 고지를 받은 경우, 최대 30일간 신속하게 차단 등의 조치를 하는 소위 ‘임시조치’를 하면 매개자 책임에서 면책할 수 있게 했다(정보통신망법 제44조의2). 이를 고지 및 제거 체제(Notice & Take down)라고 한다.⁸⁾ 그리고 인터넷의 내용규제에서 더 나아가 명예훼손 등의 소송으로 나아갈 경우, 방송통신심의위원회의 명예훼손 분쟁조정부를 통하여 소송을 지원하기 위하여 이용자의 개인정보 등을 제공하도록 한다(정보통신망법 제44조의6; 제44조의10).

나. 대체적 분쟁 해결제도로써 언론중재제도와 법정 외 분쟁 해결의 차이

한편 DSA는 더 나아가 온라인 플랫폼등의 내용규제에 관하여 이용자 보호 차원에서 대체적 분쟁 해결제도(이하 ‘ADR’)를 도입했다. 온라인 플랫폼등이 조치를 두고 서로 대립하는 경우, 민사소송 이외에 법정 외 분쟁 해결 제도를 통하여 분쟁을 해결할 수 있도록 하는 것이다. 이는 정보통신망법의 임시조치제도보다 더 진일보한 모습이라고 할 수 있다. 거대 기업인 온라인

8) 정보통신망법상 임시조치에 대한 헌법재판소 합헌 결정(헌재 2012. 5. 31. 2010헌마88 결정)이 내려진 전후로 정보통신망법상 임시조치에 대해 연구하였는데, 그 당시 임의적 임시조치에 대한 최소한의 적법절차에 대해 고민하였으나 답을 찾지는 못하였다(김현귀 (2014). 정보통신망법상 임시조치제도와 표현의 자유. <법과 사회> 제46호, pp.297-326). 오늘날 DSA의 법정 외 분쟁 해결제도가 그 답이 될 수도 있겠다는 생각이 든다.



플랫폼등에 대해 상대적으로 약자인 개인의 권리구제수단으로서 민사소송 등의 재판은 비용도 많이 들고 시간도 오래 걸린다. 반면 중재나 조정을 통한 대체적 분쟁 해결 절차는 이용자에게 비용과 시간 측면에서 훨씬 편리한 권리구제 기회를 제공한다.

DSA의 법정 외 분쟁 해결 제도는 ADR이라는 점에서 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」(이하 ‘언론중재법’)상 언론중재제도와 유사하다. 그러나 인터넷 플랫폼 사업자는 정보를 중계하고 호스팅하는 매개자이지, 자신의 논조를 가지고 보도하는 언론사가 아니다. 언론중재제도에서 언론사와 피해자의 양 당사자는 명예훼손이나 사생활 침해 등의 피해에 있어서 직접 당사자들이다. 그러므로 이들의 다툼에 대한 중재와 조정에 의한 합의는 민사소송을 대체할 수 있는 절차이어야 한다. 언론중재법에 따른 조정에 의한 합의는 재판상 화해와 같은 효력을 가지고(언론중재법 제23조), 중재결정은 확정판결과 동일한 효력이 있다(언론중재법 제25조).

그러나 DSA의 법정 외 분쟁 해결에서 상정하는 분쟁의 당사자는 불법콘텐츠로 인한 “가해자 대 피해자”가 아니다. 매개자인 온라인 플랫폼등의 불법콘텐츠에 대한 차단 또는 유지 조치에 대한 다툼이므로, 당사자는 “서비스 이용자 대 온라인 플랫폼등”이다. 여기서 서비스 이용자는 온라인 플랫폼등과 소셜미디어에 콘텐츠를 게시했다가 차단 등의 조치를 당한 이용자나 게시물에 대해 불법성을 지적하고 조치를 요구했다가 거부당한 이용자를 모두 포함한다. 이는 마치 온라인 플랫폼등의 조치 및 유지 결정의 취소 등을 구하는 항고소송과 유사한 형태이다. 즉, 온라인 플랫폼등은 행정기관이나 행정청과 같고, 이용자들은 이의제기나 행정심판 등의 행정쟁송을 제기하는 것과 유사하다. 이는 소송 전에 신속하게 권리를 구제받기 위한 전심절차일

뿐이니, 불법콘텐츠를 둘러싼 민사소송이나 여타 소송에 영향을 줄 수도 있는 법적인 구속력이 있어야 할 이유는 없다.

다. 온라인 플랫폼등의 내용규제는 공적인 행위인가? 사적인 행위인가?

물론 온라인 플랫폼등은 행정기관도 공무수탁사인도 아니다. 온라인 플랫폼등은 자신들의 매개자 책임을 면책받기 위하여, 즉 자신들의 사적인 이익을 지키기 위하여 온라인 콘텐츠에 대한 내용규제를 자율적으로 하는 것이다. DSA에서 초대형 온라인 플랫폼등에게 여러 책임과 의무를 부과하고 있지만, 그것은 대기업 또는 시장지배적 사업자에 대해 그에 상응하는 사회적 책임을 부과하여 그들의 권리를 제한하는 것이지 자율규제를 통하여 불법콘텐츠를 단속하는 공무를 위탁하는 그런 것은 아니다.

그러나 온라인 플랫폼등의 자율규제 정책에 따라 이용자들의 콘텐츠를 차단 혹은 유지하는 등의 판단 앞에서 온라인 플랫폼과 이용자 사이의 관계는 실질적으로 대등할 수 없다. 소셜미디어가 만든 온라인 플랫폼에서 그들은 질서를 유지하는 관리자와 그 결정에 복종하기로 약속한 이용자의 상하관계에 있다. 마치 사회계약을 맺고 국가와 국민이 지배 및 피지배 관계를 맺은 공법관계와 유사하다. 그래서 그런지 DSA는 유럽연합의 서비스 이용자를 보호하기 위하여 미국과 중국의 소셜미디어인 초대형 온라인 플랫폼등에게 많은 책임과 의무를 부과한다.

5. DSA 법정 외 분쟁 해결 절차의 함의와 전망

온라인 플랫폼등의 자율규제는 공법적으로 매우 관심을 가지고 봐야 할 주제이다. 온라인 플랫폼등은 행정청은 아니지만 그들의 이용 차단 등의 조치는 소위 '사적 검열'이 될 수 있다. 2024년 8월 저커버그가 고백했듯이 이용 차단 등의 조치를 요구하는 고지(Notice)의 주체는 개인 피해자보다는 정부나 대기업, 혹은 유력 정치인과 같이 여론에 민감한 자들일 가능성이 크다. 이는 온라인 플랫폼등이 여론조작의 수족(手足)이 되는 결과로 이어질 수 있다. 이런 위험성을 가리켜 '사적 검열'이라고 한다.⁹⁾ 사적 검열로 인한 여론조작을 방지해야 한다는 의미에서 온라인 플랫폼등의 내용규제를 자율규제에만 맡겨둘 수는 없다. 이를 위해서 온라인 플랫폼의 조치를 마치 행정청의 처분과 유사하게 인식해 볼 필요가 있다. 그렇게 보면 이에 대한 불복수단을 보장하는 것은 사적 검열을 제지할 수 있는 유용하고도 필요한 절차라고 할 수 있다.

⁹⁾ 사적 검열에 대한 국내의 대표적 연구는 황성기 (2022), 사적 검열에 관한 헌법학적 연구. <세계헌법연구> 제17권 제3호, pp.163-191. 한편, 최근의 연구로는 노현숙 (2022), 사적 미디어로서의 유튜브 플랫폼에 의한 콘텐츠 삭제에 관한 논의. <미디어와 인권권> 제8권 제1호, pp.49-91.를 참조

DSA 이전에는 온라인 플랫폼등의 내용규제에 대해 서비스 이용자가 대응할 수 있는 법적 수단은 민사소송뿐이었다. 그러나 DSA는 법정 외 분쟁 해결 기관인 ACE를 통하여 서비스 이용자들이 온라인 플랫폼등의 불법콘텐츠에 관련한 조치에 대해 불복할 기회를 제공한다. 이것은 어쩌면 온라인 플랫폼등은 사적 검열의 압박에서 벗어날 기회를 그리고 서비스 이용자에게는 사적 검열의 부조리를 폭로할 적법하고 효과적인 절차를 제공할 수 있다고 본다. ACE의 앞으로의 활동이 민주주의와 표현의 자유 확대하는 좋은 쪽으로 발전하기를 희망해 본다. 🌐

AI 기본법안과 ‘제3의 길’: 진흥과 규제 사이*

강지원 김·장 법률사무소 외국변호사(미국 뉴욕주)



I. 서론

우리나라에서 인공지능(AI)이 처음 폭발적인 대중적 관심의 대상이 되었던 것은 2016년 3월 알파고와 이세돌의 딥마인드 챌린지 매치일 것이다. 무한에 가까운 경우의 수를 계산해야 하는 바둑에 있어서 아직 인공지능이 인간을 넘어서기엔 시기상조일 것으로 생각되었으나, 결과는 예상 밖으로 알파고가 압도적인 승리를

* 본고의 작성과정에서 많은 도움을 주신 김·장 법률사무소의 한기웅 변호사님께 감사드립니다.



거두며 인공지능의 놀라운 발전 속도에 많은 관심이 모아졌다. 그러나 바둑과 같이 제한된 규칙 내에서 작동하는 분야 외에 인공지능이 본격적으로 일상의 많은 분야에 활용될 수 있을지에 대해서는 여전히 불확실해 보였다.

그런데 2022년 말 챗GPT(ChatGPT)가 세상에 공개되면서, 이제는 인공지능이 일상을 바꿔놓을 정도의 파급력을 갖게 될 것인지 여부 자체보다는 그 속도와 방향에 관심이 집중되고 있다. 소위 대규모 언어 모델(Large Language Model, LLM)이 급속도로 발전하면서 언어를 활용한 인간의 많은 일들이 인공지능에 대체될 수 있게 되었고, 사회 각 분야에서 인공지능이 불러올 변화에 대한 장밋빛 전망이 쏟아졌다. 2024년 하반기 국내에서는 딥페이크 영상을 활용한 성범죄에 대한 각종 피해사례가 밝혀지며, 인공지능이 앞으로 우리사회에 제기할 위협에 대한 경각심도 한층 높아졌다.

이처럼 최근 인공지능이 인간 사회에 미치는 영향의 양면적 효과를 피부로 체감하게 되면서, 한편으로는 인공지능산업의 진흥과 발전을 지원하고, 또 다른 한편으로는 인공지능 이용자들을 보호하기 위하여 인공지능 시대의 기본 법제로서 인공지능(AI)기본법을 제정해야 한다는 목소리가 높아졌다. 이미 유럽은 2020년 유럽연합(EU)집행위원회가 <인공지능 백서(White Paper on Artificial Intelligence)>를 발간한 이래로 다양한 논의를 거쳐 2024년 8월 2일 「EU AI법(EU AI Act)」이 최종 발효되었다. 해당 법은 허용되지 않는 위험 AI(Unacceptable Risk AI), 고위험 AI(High-risk AI), 제한된 위험 AI(Limited risk AI), 최소위험 AI(Minimal risk AI) 등을 구분하여 차등적으로 규제하는 소위 위험기반 접근 방식(risk-based approach)을 취하고 있는데, 현재 세계 유일의 포괄적인 인공지능 규율 법제로서 세계 각국의 관련 입법 과정에서 가장 많이 참고하는 선례가 되고 있다.

다만 이런 위험기반 접근 방식에 관한 비판 역시도 제기되고 있는 것이 사실이다. 특히 미국을 중심으로 EU의 규제체계가 지나치게 경직적이며, 산업별로 맥락에 맞는 규제를 유연하게 적용하는 방식이 필요하다는 의견이 제기되고 있다. 혹자는 미국이 소위 빅테크 기업들을 앞세워 인공지능 산업에서 우위를 점하고 있는 상황으로 인해 미국과 유럽 모두 각자의 이해관계에 맞는 방식을 내세우고 있다고 평가한다.

우리나라도 AI기본법 마련에 속도를 높이고 있어 조속한 시기에 제정안 통과가

접촉되고 있다. 다만 산업계에서는 지나친 규제에 의한 인공지능 산업 발전의 저해를 우려하고, 시민사회에서는 이용자 보호에 미흡한 점들을 지적하며 각기 다른 관점에서 균형 있는 법안 마련을 위한 다양한 의견들을 개진하고 있다. 이런 상황 속에서, 제21-22대 국회의 AI기본법 제정 논의를 돌아보고, 현재 국회 소관 상임위원회를 통과한 인공지능기본법 제정안의 내용을 살펴보고자 한다.

II. 기존의 AI기본법 입법 논의 동향 및 경과(제21-22대 국회를 중심으로)

1) 입법 경과

지난 제21대 국회에서는 인공지능 관련 법률안이 총 9개 발의되었다. 관련 법률을 소관하는 과학기술정보방송통신위원회(이하 '과방위')에서는 2022년까지 발의된 7개 법률안을 병합하여 심사한 후, 이를 정리하여 과방위 위원장 명의로 대안을 제시하기로 하였으나, 비공개로 수정·보완 중인 상태에서 21대 국회의 임기만료로 최종 폐기되었다.

이후 제22대 국회가 개원한지 약 반년 밖에 경과하지 않은 현재(2024년 12월 9일 기준) 발의된 AI기본법 관련 법안은 총 20개로, 여·야 모두 AI기본법 마련의 필요성에 공감하는 모양새다. 국회는 신속히 AI기본법을 제정하는 것을 목표로 속도를 내고 있는데, 2024년 9월 24일 AI기본법 제정을 위한 국회 공청회를 개최하여 시민사회 등의 목소리를 청취하였으며, 여·야당 대표 간 회동에서 AI기본법의 조속한 추진에 합의하였다고 알려졌다. 이에 따라 발의된 19개의 법안(1개 법안은 법안심사소위 통과 후 발의)을 병합한 「인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법안」(이하 'AI기본법안')이 국회 과방위 제2소위(정보통신방송법안심사소위원회) 심사를 통과하였으며, 2024년 11월 26일 과방위 전체회의에서 의결되어 현재 법제사법위원회 심사와 본회의 의결만을 앞두고 있다.

2) 논의 과정에서 주목된 법안

위 20개 의원안 모두 각자의 특색이 있으나, 논의에서 주목해 볼 수 있는 법안으로는 정점식 의원안, 권철승 의원안, 최민희 의원안을 꼽을 수 있다. 정점식 의원안은 22대 국회 개원 후 2번째로 발의된 AI기본법안으로, 여당인 국민의힘이 당론 발의하였다는 점에서 가장 중요한 법안으로 여겨진다. 앞서 언급한 2024년

11월 21일 국회 과방위 제2소위 심사 당시 과학기술정보통신부(이하 ‘과기부’)가 기존에 발의된 법안들을 통합하여 마련한 병합안을 중심으로 심사가 이루어졌는데, 해당 병합안은 정점식 의원안을 기초로 공청회 논의 내용 및 타 법안 내용 일부를 수용하여 만들어졌다. 후술하는 바와 같이 정점식 의원안의 기본적인 체계와 핵심 내용은 국회 과방위를 통과한 AI기본법안에 상당 부분 반영되었는데, 한 가지 중요한 차이점은 제재 규정의 유무라고 할 수 있다. 정점식 의원안은 고위험 인공지능 등에 대해 여러 준수의무를 부과하면서도 그 의무 위반에 대하여 행정제재나 형사처벌 규정이 없어 실효성에 의문을 제기하는 견해가 제기되었는데, 병합안이 법안심사소위를 통과하는 과정에서 제재 규정이 추가되었다.

다음으로 권칠승 의원안(2024년 7월 4일 발의)의 경우 제22대 국회 개원 초창기에 발의된 법안 중 유일하게 금지된 인공지능을 규정하고, 사업자에 대한 벌칙 규정을 마련하는 등 가장 규제적인 성격을 띤 법안이라는 점에서 의미가 있다. 해당 법안은 “인간의 존엄과 가치, 인류의 평화와 안전에 대한 심각한 침해나 위협이 명백하다고 인정되어 개발과 이용이 금지된 인공지능”을 금지된 인공지능으로 규정하면서도 그 세부 기준 및 유형은 대통령령으로 정하게 하였으며, 아주 예외적인 경우를 제외하고는 해당 인공지능의 개발·이용을 전면 금지하였다. 이는 금지된 인공지능을 규정한 「EU AI법」의 영향을 받은 것으로 생각되는데, 현재 과방위를 통과한 AI기본법안에는 인공지능산업 발전의 잠재력을 저해하지 않아야 한다는 우려를 감안하여 금지된 인공지능 규정이 반영되지 않았다. 권칠승 의원안은 또한 인공지능사업자의 다양한 의무 위반에 대하여 형사처벌 규정을 두었는데, 강력한 형사처벌 규정으로 인해 인공지능산업의 발전이 위축될 것이라는 우려의 견해와 인공지능의 안전성·신뢰성 보장을 위해 법적 구속력이 필요하다는 의견이 존재했다.

마지막으로 최민희 의원안의 경우 상대적으로 최근에 발의되었는데(2024년 11월 14일), AI기본법안의 소관 상임위원회인 과방위원장이라는 점에서 많은 관심을 받았다. 최민희 의원안은 고위험 인공지능에 관하여 각종 규제를 부과하고 있는데, 제공자와 운영자를 구분하여 차별화된 의무를 부과하고 있는 점이 눈에 띈다. 후술하는 것처럼 과방위를 통과한 AI기본법안도 인공지능개발사업자와 이용사업자를 구분하여 정의하고 있는데, 법안에서는 개발·이용사업자 별로 의무를 구분하고 있지는 않으나, 향후 시행령 등을 통해 사업자의 유형에 따라 의무가 구분될 가능성이 있다. 최민희 의원안의 내용이 참고가 될 여지가 있다는 점에서 주목할 만하다.

Ⅲ. 국회 과방위를 통과한 인공지능기본법안의 주요 내용

1) 적용대상 및 산업 진흥 규정

AI기본법안의 적용대상 범위 설정은 ‘인공지능’의 개념을 어디까지로 볼 것인지, 그리고 인공지능 관련한 사업자의 범위를 어떻게 설정할 것인지와 관련된다. 적용 대상의 범위와 관련하여 주목할 부분은 본 법안의 성격이 진흥과 규제를 동시에 아우른다는 점이다. AI기본법안은 하나의 법안에서 진흥 및 지원규정의 적용대상은 가급적 넓게 확대하는 한편 과도한 규제로 인한 산업발전 저해 우려는 최소화하기 위해, ‘인공지능’과 ‘인공지능시스템’을 각각 별도로 정의하여 적용대상을 달리 하고 있다.

‘인공지능’은 “학습, 추론, 지각, 판단, 언어의 이해 등 인간이 가진 지적 능력을 전자적 방법으로 구현한 것”으로 다소 광범위하게 정의하여, 정부 지원의 대상인 ‘인공지능기술’ 및 ‘인공지능산업’과 관련된 사업자의 범위 역시 폭넓게 규정된다. 이에 반해, 규제의 대상이 되는 ‘인공지능시스템’은 「EU AI법」과 유사하게 “다양한 수준의 자율성과 적응성을 가지고 (...) 예측, 추천, 결정 등의 결과물을 추론”하는 것으로 정의하고 있는데, 이는 주로 머신러닝 기술 등을 채택한 인공지능을 대상으로 하여 ‘인공지능’에서 그 범위를 좁힌 것으로 볼 수 있다. 인공지능산업의 후발주자인 우리나라의 현실을 고려하여, 이용자 보호를 위해 반드시 필요한 규제



는 적용대상을 좁혀 법안에 담되 인공지능기술 개발과 확산을 위한 정부 지원의 적용대상은 넓어질 수 있도록 한 입법자의 취지로 여겨진다. 정부는 인공지능기술의 표준 마련, 인공지능산업의 “쌀”로 불리는 학습데이터의 수집·활용 지원, 인공지능 집적단지 지정, 데이터센터 구축의 활성화 등 인공지능산업 발전에 필요한 각 방면의 지원 근거를 본 법안을 통해 확보하게 되었다. 본 법안의 적용대상인 수범자의 경우, 기존의 정점식 의원안은 “인공지능사업자”라는 단일한 주체를 “인공지능과 관련된 사업을 하는 자”로 매우 포괄적으로 규정하여, 인공지능의 개발·유통·활용 등에 따른 수범자 별 다양한 역할과 책임을 구분하지 않고 있다는 비판이 제기된 바 있다. AI기본법안은 이를 보완하여 “인공지능사업자”의 하위 개념으로 “인공지능개발사업자”와 “인공지능이용사업자”를 구분하여 정의하고 있는 점이 특징이다. 다만, 인공지능개발사업자는 인공지능 모델 및 학습데이터 등에 관한 이해도와 통제 권한을 보유하고 있는 반면, 인공지능이용사업자는 다양한 산업군에서 그 이용 목적에 맞게 인공지능을 활용할 뿐 아니라 최종이용자와 접점에서 제품·서비스를 제공한다는 점에서 각자의 역할과 성격에 부합하는 의무 구분이 필요할 것이다. 법률에는 이러한 세부적인 구분이 크게 드러나지 않고 있는데, 향후 시행령과 고시를 통해 구체화될 내용으로 보인다.

2) 고영향 인공지능의 범위 및 준수 의무

한편, AI기본법안의 규제 내용 중 가장 적용범위가 넓고 향후 업계에 중요한 영향을 미칠 것으로 보이는 것은 고영향 인공지능 규제라고 할 수 있다. 법안은 “생명, 신체의 안전, 기본권에 중대한 영향을 미치거나 위험을 초래할 우려가 있는 인공지능 시스템”을 고영향 인공지능으로 정의하여, 기본권에 미치는 영향을 사전에 평가하고 그 개발·이용에 있어 안전성과 신뢰성을 확보할 수 있는 조치를 취하도록 하는 등, 이용자에게 미칠 위험을 사전·사후적으로 관리하도록 의무화하고 있다.

AI기본법안의 기초적인 틀을 제공한 정점식 의원안에서는 ‘고위험’ 인공지능이라는 용어를 사용했으나 법안심사소위에서 병합안이 마련되는 과정에서 ‘고영향’ 인공지능으로 변경되었는데, 이는 ‘위험’이라는 단어가 주는 부정적 의미를 피하고 산업에 미치는 중요성을 부각하는 보다 중립적인 용어를 채택하는 것이 바람직하다는 이해민 의원안의 입장이 반영된 것으로 알려진다. 자신이 개발·이용하는 인공지능시스템이 고영향에 해당되는지 여부는 과기부 장관이 제정하는 고시로 마

련되는 일정 기준을 참고하여 인공지능사업자가 자율적으로 판단하도록 하되, 고영향 해당 여부에 대한 확인을 과기부에 요청할 수 있도록 하고 있어 실무상 규제 불확실성 해소를 위해 과기부에 확인을 요청하는 사례가 많을 것으로 보인다.

고영향 인공지능의 유형은 에너지, 의료기기, 교통수단 등 생명·안전과 관련된 유형, 범죄 수사·체포, 채용, 학생평가 등 기본권과 연관된 유형 등으로, 법률에 열거된 유형 뿐 아니라 시행령을 통해 추가로 규정할 수 있도록 하고 있어 향후 고영향 인공지능의 범위가 확대될 것으로 예상된다. 고영향 인공지능을 이용한 제품 또는 서비스를 제공할 경우 이용자에게 반드시 그러한 사실을 사전에 알려야 할 뿐 아니라, 기본권에 미치는 영향을 사전에 평가하기 위해 노력해야 한다. 이 때 고영향 인공지능에 기반하여 운용된다는 사실에 대한 사전고지는 그 이행이 필수적인데 반해, 기본권에 미치는 영향평가 수행은 「EU AI법」과 달리 '노력'할 의무만 부과하고 있다는 점에서 차이점을 보인다. AI기본법안의 성격이 규제는 필요 최소한의 내용만 담고 산업의 진흥 및 기술 발전에 보다 역점을 두고 있음을 엿볼 수 있는 부분이다.

고영향 인공지능의 개발·이용사업자(인공지능사업자)는 그 안전성·신뢰성을 확보하기 위한 조치를 이행할 의무를 부담하는데, 「EU AI법」과 마찬가지로 본 법안의 핵심적인 규제사항이 될 것으로 보인다. 인공지능사업자는 위험관리방안의 수립, 사람의 관리·감독, 이용자 보호 방안의 수립, 안전성·신뢰성 확보조치 내용을 확인할 수 있는 문서의 작성·보관 등의 의무를 이행해야 한다. 이러한 조치는 학습데이터의 편향성에 따라 발생하는 인공지능 결과물의 특정 집단에 대한 사회적 차별 방지, 인공지능 결과물 도출의 불투명성에 따른 책임 소재의 파악 등을 개선하기 위해 요구되는 최소한의 관리조치라고 볼 수 있다.

안전성·신뢰성 확보조치 중 특히 주목할 내용은 인공지능이 도출하는 결과물에 대한 설명의무이다. 머신러닝(machine learning)과 같은 인공지능기술은 사람이 기준에 입력한 규칙에 따라 결과물을 산출하지 않고 스스로 목표 달성과 결과물 도출을 위한 최적의 규칙을 찾아내는 특성이 있기에, 그 결과물에 대한 설명가능성(explainability)을 기술적으로 가능한 범위 내에서 보장하는 것이 중요하다. 인공지능기본법안은 인공지능이 도출한 결과 뿐 아니라 도출과정에서 사용된 주요 기준 및 학습데이터에 대한 설명 방안 마련을 의무화하고, 그러한 설명을 요구할 수 있는 권리(설명요구권)까지 부여하고 있다.

3) 생성형 인공지능 등에 대한 별도의 규제

사람의 지시에 따라 글, 소리, 그림, 영상 등을 만들어내는 생성형 인공지능은 산업계와 문화·예술계 등 전방위적으로 그 응용이 확산되고 있기에, 「EU AI법」뿐 아니라 AI기본법안에서도 일정한 법적 의무를 담고 있다. 다만, 생성형 인공지능은 그 범용적 특성상 그 자체만으로 위험도가 높은 고영향으로 분류하기 어려운 속성이 있기에, 「EU AI법」에서도 고위험으로 분류하지는 않고 있으며, 기본법안 역시 유사한 접근을 취한다. 생성형 인공지능의 개발·이용사업자는 고영향 인공지능과 마찬가지로 제품 또는 서비스가 생성형 인공지능 기반으로 운영된다는 사실을 이용자에게 알려야 할 뿐 아니라, 그 결과물이 인공지능에 의해 생성되었다는 사실을 표시할 의무를 추가로 부담한다. 특히 최근 딥페이크로 인한 여러 사회적 폐해가 현실화됨에 따라, 실제와 구분하기 어려운 딥페이크 영상 등을 인공지능으로 만들어낼 경우 실제 이미지가 아닌 가상의 생성물임을 고지·표시하도록 하고 있다.

마지막으로, 학습에 사용된 누적 연산량이 일정 기준을 넘는 인공지능의 경우 별도의 영향평가나 고영향 여부 확인을 거치지 않고 위험을 식별·평가·완화하고 안전 사고를 모니터링·대응하기 위한 위험관리체계를 구축하도록 의무화하고 있는 점이 특징이다. 「EU AI법」에서는 이를 고영향 범용 AI(high-impact general purpose AI)로 구분하여 유사한 규제를 적용하고 있는데, AI기본법안은 ‘고위험’ 대신 ‘고영향’ 개념을 이미 적용하고 있어 구분을 위해 용어를 달리 하고 있는 것으로 보이는데, 규제 적용기준을 인공지능 성능의 주요 척도인 학습에 사용된 연산량으로 설정하고 위험관리 의무를 두고 있는 점은 대체로 유사하다. 적용기준인 학습에 사용된 연산량은 인공지능기술의 빠른 발전속도를 고려해 시장 변화에 탄력적으로 대처할 수 있도록 법률로 정하지 않고 시행령에 위임하고 있다. 이러한 고성능 인공지능은 각 분야에 활용됨에 따른 경제사회적인 파급효과가 상당할 수 있다는 점에서 위험관리 의무의 이행결과를 과기부에 별도로 제출하도록 하고 있다.

IV. 마치며

지난 제21대 국회부터 장기간 이어져 온 인공지능법 제정의 화두는, 인공지능산업과 기술의 발전을 위한 육성을 적극 지원하는 동시에, 안전하고 신뢰성 있는 인공지능의 이용을 보장하는 균형 있는 입법의 추구였다. 산업진흥에 좀 더 방점이

놓여 있던 것으로 보였던 초기의 법안은 입법 논의 과정에서 「EU AI법」의 제정과 딥페이크 등 인공지능 위협의 현실화 등을 반영하여 규제 내용이 점차 강화되는 방향으로 정리된 것으로 보인다.

다만 규제의 강도와 적정성을 판단할 수 있는 실질적인 내용은 대부분 시행령과 고시 등 하위 법령에 위임되어 있어, 현재는 다소 추상적인 수준의 준수 의무만 법률로 규정하고 있다고 할 수 있을 것이다. 현재 10개 유형만 명시된 고영향 인공지능의 범위가 시행령을 통해 얼마나 확대될 것인지, 위험관리의무 이행을 위해 필요한 기술적·관리적 조치의 내용과 범위가 어느 정도 수준일지, 그리고 합리적 수준의 설명가능성 보장은 어디까지 인정될 수 있을 것인지 등은 현 시점에서 쉽게 예측하기 어렵다.

한편, 안전성·신뢰성 보장에 관한 모든 사항을 정부가 규율하지 않고 일정 부분 민간의 자율규제 영역에 맡겨 놓은 점도 본 법안이 우리나라 현실을 적절히 반영하여 「EU AI법」과 차별화를 도모한 부분으로 보인다. 인공지능윤리위원회 등 조직 내 인공지능 개발·이용의 컨트롤 타워는 각 기업·기관의 상황에 맞게 자율적으로 운영 여부를 결정하면서도, 운영할 경우 그 구성·기능에 있어 최소한의 공통분모를 둘 수 있도록 한 점이 그 예이다. 안전성·신뢰성 검·인증 역시 「EU AI법」은 시장 출시 전 필수적인 법적 의무(적합성 평가)로 규정하고 있지만, AI기본법안에서는 민간 자율의 영역으로 두고 정부는 민간의 검·인증 활동이 원활히 작동할 수 있는 기반 조성에 주력하도록 하고 있는 점도 차이를 보인다.



결론적으로, AI기본법안은 EU, 미국과 차별화된 “제3의 길”, 진흥과 규제 간의 균형이라는 우리나라 인공지능산업의 현실을 반영한 내용으로 구성되어 있다는 점에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있을 것으로 보인다. 미국 빅테크 기업의 시장 잠식을 견제하기 위한 강도 높은 규제법 제정을 선택한 EU, 자국 빅테크 기업의 육성을 우선하면서 국가안보 차원의 규제 중심으로 범위를 설정하는 미국 등 각국이 자국의 인공지능산업을 명시적으로 우선하는 입법과 정책에 속도전을 내는 상황에서, 더 늦기 전에 AI기본법안의 필요성과 방향에 대한 사회적 합의가 도출된 것은 고무적인 일이다. 국회에서의 남은 입법과정, 그리고 규제의 핵심적인 내용이 담긴 하위법령 마련 과정에서도 산업계와 이용자, 그리고 전문가 집단 등의 다양한 의견이 적절히 조화된 결과물이 나올 수 있기를 기대한다. 🇰🇷

〈제국의 위안부〉 재판, ‘학문적 표현’과 ‘명예훼손’

김주연 법무법인 시화 변호사

2024년 4월 12일 박유하 세종대 교수(이하 ‘박교수’)는 저서 〈제국의 위안부〉 명예훼손 사건에서 최종적으로 무죄를 선고받았다. 2015년에 기소가 됐으니, 최종 무죄가 나기까지 거의 10년이란 세월이 걸린 셈이다. 〈제국의 위안부〉는 일본군 위안부 피해자에 대한 우리의 기존 상식과 반대되는 내용이어서 사회적 논란이 있었고, 1심에서는 무죄, 2심에서는 유죄, 대법원에서는 다시 무죄가 선고되는 등 공방도 치열했다. 노엄 촘스키(Noam Chomsky), 브루스 커밍스(Bruce Cumings), 홍세화 등 국내외 지식인이 박교수의 형사처벌에 반대하는 탄원서를 제출하기도 했다. 〈제국의 위안부〉는 어떤 내용이고, 법원에서의 쟁점은 무엇이였을까.

공소사실의 요지

조선인 일본군 위안부였던 피해자들은, 본인들의 의사에 반하여 일본군에 의해 위안부로 강제 동원되거나 강제연행되어 일본군의 감시 아래 전시상황의 중국, 동남아 등지에 설치된 위안소에 갇혀 최소한의 인간다운 생활도 보장받지 못한 채 하루에 수십 명의 군인들을 상대하며 성적 쾌락의 제공을 강요당한 ‘성노예’에 다름없었고, 해야 할 일의 내용이 무엇인지를 알면서 본인 또는 부모의 선택에 의하여 자발적으로 간 매춘부가 아니었다. 일본국과 일본군에 애국적 또는 자긍적

으로 협력하지 아니하였으며, 일본군은 위와 같이 설치된 위안소를 설치, 운영하고 위안부를 국외 송출하는 과정에 강제동원과 강제연행의 방법으로 광범위하게 개입하는 등의 행위를 하였다.

그럼에도 박교수는 ① 조선인 일본군 위안부는 본인 또는 부모의 선택에 의해 자발적으로 갔으므로 본질은 매춘이었고, ② 이들은 일본군의 협력자로서 동지적 관계에 있었으며, ③ 일본국(일본군)에 의한 위안부 강제동원 또는 강제연행은 없었다는 사실을 적시한 <제국의 위안부> 책을 출판, 배포하여, 공연히 피해자들의 명예를 훼손하였다.

검사는 <제국의 위안부>에 수록된 35개 표현에 대해 공소를 제기하였다.

소송의 경과

1심 무죄: 5개 표현 사실적시 인정했으나, 사회적 평가 침해라고 보기 어렵거나 피해자 특정 부인, 명예훼손 고의도 부정(서울동부지방법원 2017. 1. 25. 선 고 2015고합329 판결)

1심은 공소제기된 35개 표현에 대하여 5개는 사실의 적시에 해당하고 30개는 사실의 적시에 해당하지 않는다고 보았다. 그러나 사실의 적시에 해당하는 5개 표현도 아래와 같이 일부는 명예가 훼손되지 않고, 일부는 집단표시에 의한 것으로 피해자가 특정되었다고 볼 수 없고, 무엇보다 박교수에게 명예훼손의 고의가 없다고 보아, 무죄를 선고했다.

공소사실 관련 내용	사실의 적시라고 본 부분 (문장 앞뒤 생략한 부분 있음)	1심 법원 판단
일본국이 공식적인 정책을 통해 조선인 여성들을 유괴하거나 물리적으로 강제연행하여 일본군위안부로 만든 사실이 없다.	<ul style="list-style-type: none"> · '위안부'들을 '유괴'하고 '강제연행'한 것은 최소한 조선 땅에서는, 그리고 공적으로는 일본군이 아니었다. · 강제연행과 강제노동 자체를 국가와 군이 지시하지 않는 이상 · '강제연행'이라는 국가폭력이 조선인 위안부에 관해서 행해진 적은 없다 	일본군위안부 피해자들의 사회적 가치나 평가를 저하시키는 내용이 아님 : 피해자로서의 사회적 평가의 핵심은 자신의 의사에 반하여 위안부로서의 생활을 강요당하였다는 것이지, 강제연행 등의 주체가 일본국(일본군)인지 아니면 민간인 포주나 업자인지는 피해자의 사회적 가치나 평가에 영향을 미치는 것이 아니라는 점 고려
자발적인 의사에 따라 위안부가 된 사람이 있다.	<ul style="list-style-type: none"> · "그런 유 의 업무에 종사하던 여성이 스스로 희망해서 전쟁터로 위문하러 갔다"든가 "여성이 본인의 의사에 반해서 위안부를 하게 되는 경우는 없었다"(N)고 보는 견해는 '사실'로는 옳을 수도 있다. · '자발적으로 간 매춘부'라는 이미지를 우리가 부정해온 것 역시 그런 욕망, 기억과 무관하지 않다. 	명예훼손적 사실의 적시에는 해당하나, 집단의 명칭만을 표시한 것으로서 비난의 정도가 희석되어 고소인 개인의 사회적 평가에 영향을 미칠 정도에까지 이르지 않음. 조선인 일본군위안부 전체규모가 아무리 적게 잡아도 1만5,000여명이상이고 많게 보면 32만명에 달할 뿐더러, 무엇보다 박교수가 '10대 소녀시절 일본 군인에 의하여 직접 강제 연행되어 위안부가 된 사람의 모습'뿐만 아니라 그와 다른 모습의 위안부도 존재했다는 점을 알 필요가 있다'라고 주장하는 점을 감안하면, 일반독자들은 문제된 표현이 고소인들을 가리키는 것으로 인식하지 않고 그동안 위안부 피해를 입었다고 밝히지 못하여 세상에 드러나지 않았던 나머지 피해자들을 가리키는 내용으로 인식할 여지가 많음

마지막으로 1심은 <제국의 위안부>가 연구 결과의 발표에 해당하는 이상, 명예훼손 고의를 인정함에 매우 신중해야 하는바, 박교수에게 명예훼손의 고의가 없다고 보았다.

“학문의 자유에는 언론·출판의 방법으로 학문적 연구의 결과를 발표하는 자유가 포함되는 것이므로, 결국 연구 결과를 발표하는 행위는 표현의 자유의 보호대상이 되고 동시에 학문의 자유의 보호대상도 되어 다른 일반적인 언론·출판에 비하여 고도의 헌법상 보장을 받는다. 또한 학문의 연구는 기존의 사상과 가치에 대하여 의문을 제기하고 비판을 가함으로써 이를 개선하거나 새로운 것을 창출하려는 노력이므로, 그 연구의 자료가 사회에서 현재 받아들여지고 있는 기존의 사상 및 가치체계와 상반되거나 저촉된다 하더라도 용인되어야 한다(대법원 2007. 5. 31. 선고 2004도254 판결 등 참조). 따라서 명예훼손 여부가 문제 되는 표현이 학문적 연구 결과의 발표에 해당하는 경우에는, 이러한 이유에서도 그러한 표현에 대한 제한이 완화되고, 명예훼손의 고의를 인정함에 있어서 더욱 신중하여야 한다.”

1심이 박교수에게 명예훼손의 범의를 인정할 수 없다고 본 주요 근거는 아래와 같다.

첫째, 박교수는 위안부 문제가 20년 동안 해결이 되지 않고 있는 이유 중에 하나는 ‘위안부’가 결코 하나로 설명될 수 있는 존재가 아님에도 취사선택된 정보만으로 하나의 이미지와 기억만을 만들어 그로 인한 결과로 한일 양국의 혐오가 커졌기 때문이고, <제국의 위안부> 연구결과가 이러한 한일 관계에 도움이 되었으면 한다고 밝힌 바, 박교수의 저술 의도가 피해자들의 사회적 평가를 저하시키려는 데 있지 않다.

둘째, 조선인 일본군위안부 문제는 공공성, 사회성을 가지는 공적 관심사안이므로, 사적인 영역에 관한 사안과 달리, 활발한 공개 토론과 여론 형성을 위하여 폭넓은 표현의 자유를 보장하여 줄 필요가 있다.

셋째, <제국의 위안부>가 이미 알려진 기존의 사료와 선행연구결과를 토대로 우리 사회의 주류적 시각과 다른 입장을 담은 학술적 성격의 대중서로, 새로운 사료를 날조하거나 기존 사료 내용을 자체를 왜곡하는 방법으로 허위의 역사적 사실을 작출하려는 의도를 가졌다고 보이지 않는다. 피해자들에 대해서 이미 어느 정도 역사적 평가가 확립되어 가는 상황인바, 이 책이 기존의 사회적 평가에 유의미할 정도로 부정적인 영향을 미치기도 어렵다.

넷째, 이 책에 대해서 여러 비판이 있을 수 있으나, “이는 어디까지나 서로 다른 가치판단과 평가 사이의 당부를 따지는 문제로서, 그에 관한 판단은 형사소송절차에서 법원이 수행할 수 있는 능력과 권한의 범위를 벗어난다. 학문적 표현의 자유는 옳은 의견뿐 아니라 틀린 의견도 보호한다. 옳은 의견만 보호를 받는다면, 의견의 경쟁이란 존재할 수 없을 것이고, 그 경우 학술적 의견의 옳고 그름을 결정하는 주체는 결국 국가기관이 될 것이다. 피고인의 견해에 대한 당부의 판단은 학문의 장에서 전문가들이, 나아가 사회적 공론의 장에서 모든 시민이 서로 자유롭게 의견을 교환하여 상호 검증과 논박을 거치는 방식으로 이루어져야 하고 또 그렇게 함으로써 가장 잘 이루어질 수 있다. 실제로 피고인이 이 사건 책을 펴낸 이후 국내외 학계의 전문가들을 비롯한 많은 사람들이 위와 같은 여러 관점에서 피고인의 주장을 비판

하는 의견을 개진하였 (중략) 이를 보더라도 우리 사회의 공론의 장은 피고인이 이 사건 책에서 개진한 주장에 대해 합리적인 검증과 논박을 행함으로써 조선인 일본군위안부 문제에 대하여 역사적 진실을 밝히고 적정한 의견 접근에 도달할 수 있는 충분한 능력이 있다고 보인다.”

2심 1,000만원 선고: 허위사실적시 명예훼손 (서울고등법원 2017. 10. 27. 선고 2017노610판결)

검사가 항소하였고, 2심은 11개 표현에 대하여 허위사실 적시 명예훼손을 인정하고, 피해자 특정, 명예훼손 고의도 인정하여 벌금 1,000만원을 선고하였다.

먼저 2심은 유엔(UN)경제사회위원회 인권위원회 특별보고관 보고서, 유엔인권소위원회 특별보고관 보고서 등을 참조하면 당시 위안부가 본인의 의사에 반하여 모집된 사례가 많은 것이 분명한데, 그럼에도 불구하고 <제국의 위안부>에서 단정적으로 표현된 서술이 독자들에게 ‘대부분 또는 많은 조선인 위안부들이 자발적으로 위안부가 되어 경제적 대가를 받고 성매매를 하였고 애국적으로 일본군에 협력했다고 받아들여도록 서술되어 있으므로, 명예를 훼손하는 허위사실에 해당한다고 보았다.

또한 비록 조선인 일본군위안부가 수만 명에서 수십만 명까지 추산되기는 하나 집단 내에서 피해자가 특정되는지 여부는 반드시 집단의 크기만을 고려하여서는 안 되고, 공표의 대상이 광범위한 경우에도, 제3자가 보아 집단에 대한 명예훼손이 개별 구성원에게 되어진 것이라고 이해될 가능성이 큰 경우라면 개별 구성원에 대한 명예훼손이 된다고 보았다. 오늘날 위안부 문제의 중심에는 자신이 일본군 위안부였음을 밝히고 일본의 사죄와 배상을 요구하는 위안부 피해자들이 있고, 자신이 일본군 위안부임을 밝히지 않는 한 제3자는 이를 알 수 없고, 스스로 일본군 위안부였다고 나타내고 있는 사람에게만이 명예훼손 문제가 생길 뿐이므로, 이를 밝히지도 않는 사람까지 포함하여 명예훼손 성립을 논할 수 없다고 보았다. 따라서 피해자 특정이 된다고 보았다.

마지막으로 명예훼손의 고의와 관련하여, 허위사실 적시로 인한 명예훼손죄는 비방의 목적까지 요하지 않고, 허위 인식 여부는 성질상 외부에서 증명하기 어려우므로, 공표된 사실의 내용과 구체성, 소명자료의 존재 및 내용, 피고인이 밝히는 사실의 출처 및 인지 경위 등을 토대로 피고인의 학력, 경력, 사회적 지위, 공표 경위, 시점 및 그로 말미암아 예상되는 파급효과 등의 여러 객관적 사정을 고려하여 판단할 수밖에 없는데, 박교수는 오래 위안부 문제를 연구하여 왔고, 각종 자료들을 통하여 조선인 일본군위안부들이 자신들의 의사에 반하여 동원되었던 사실 등에 대해서 잘 알고 있었을 것임에도, 많은 조선인 위안부들이 자발적으로 위안부가 되어 경제적 대가를 받고 성매매를 한 것으로 독자들이 인식하게끔 단정적인 표현을 사용하였으므로, 박교수는 명예훼손 고의가 있었다고 보았다.

대법원 무죄 취지 파기환송 : 사실의 적시 부인 (대법원 2023. 10. 26. 선고 2017도18697 판결)

검사, 피고인이 모두 상고하였다.

대법원의 주요 판시는 아래와 같다.

“(중략) 학문적 표현의 자유는 학문의 자유의 근간을 이룬다. (중략) 헌법 제22조 제1항이 학문의 자유를 특별히 보호하는 취지에 비추어 보면, 학문적 표현의 자유에 대한 제한은 필요 최소한에 그쳐야 한다. 따라서 기본적 연구윤리를 위반하거나 해당 학문 분야에서 통상적으로 용인되는 범위를 심각하게 벗어나 학문적 과정이라고 보기 어려운 행위의 결과라거나, 논지나 맥락과 무관한 표현으로 타인의 권리를 침해하는 등의 특별한 사정이 없는 한 원칙적으로 학문적 연구를 위한 정당한 행위로 보는 것이 타당하다”

“학문 연구도 헌법질서 내에서 이루어질 때에 보호받을 수 있으므로, 인간의 존엄성 및 그로부터 도출되는 인격권에 대한 존중에 바탕을 두어야 한다. 따라서 연구자들은 연구 주제의 선택, 연구의 실행뿐만 아니라 연구 결과 발표에 이르기까지 타인의 명예를 보호하고, 개인의 자유와 자기결정권을 존중하며, 사생활의 비밀을 보호하는 것을 소홀히 하여서는 안 된다. 특히 사회적 약자나 소수자와 같이, 연구에 대한 의견을 표출하거나 연구 결과를 반박하는 데에 한계가 있는 개인이나 집단을 대상으로 연구를 하는 경우에는, 연구의 전 과정에 걸쳐 이들의 권리를 존중하여야 할 특별한 책임을 부담한다.”

(단정적인 표현이 아닌 전문 또는 추측의 형태로 표현되었다라든가 표현 전체의 취지로 보아 사실 암시 방식으로 인정되는 경우에는 사실의 적시로 인정하여 왔다. 하지만) “학문적 표현의 자유를 실질적으로 보장하기 위해서는, 학문적 연구 결과 발표에 사용된 표현의 적절성은 형사 법정에서 가려지기보다 자유로운 공개토론이나 학계 내부의 동료평가 과정을 통하여 검증되는 것이 바람직하다. 그러므로 학문적 연구에 따른 의견 표현을 명예훼손죄에서 사실의 적시로 평가하는 데에는 신중할 필요가 있다. 역사학 또는 역사적 사실을 연구 대상으로 삼는 학문 영역에서의 ‘역사적 사실’과 같이, 그것이 분명한 윤곽과 형태를 지닌 고정적인 사실이 아니라 사후적 연구, 검토, 비판의 끊임없는 과정 속에서 재구성되는 사실인 경우에는 더욱 그러하다. 이러한 점에서 볼 때, 학문적 표현을 그 자체로 이해하지 않고, 표현에 숨겨진 배경이나 배후를 선불리 단정하는 방법으로 암시에 의한 사실 적시를 인정하는 것은 허용된다고 보기 어렵다.”

주요 판시에 따라 대법원은 2심에서 명예훼손으로 인정된 표현은 박교수의 학문적 주장 내지 의견의 표명일 뿐, 명예훼손죄로 처벌되는 사실의 적시로 볼 수는 없다고 판단했는데, 구체적인 논거는 아래와 같다.

첫째, <제국의 위안부>는 박교수의 학문적 표현물이고, 이 과정에서 기본적인 연구윤리를 위반했다거나, 연구자료를 위조, 변조했다거나, 피해자들의 자기결정권, 사생활 비밀의 자유, 존엄을 경시했다고 보이지 않는다.

둘째, <제국의 위안부> 전체적인 내용을 보면, 강제로 끌려가는 조선인 일본군위안부들을 양산


한 구조는 일본이라는 사실을 부정하는 것이 아니다. 다만 일본 이외에 다른 사회 구조적 문제(제국주의 사조, 전통적 가부장제 질서 등)도 있었으므로, 일본의 책임 부분에만 주목한다면 위안부 문제가 해결되지 않는다는 이 책의 주제 의식을 부각하는 과정에서 명예훼손이 문제된 표현이 나온 것이다.


셋째, 소규모 집단이나 비교적 균일한 특성을 갖고 있는 집단에 관한 과거의 구체적 사실의 표현은 비교적 증명이 용이할 뿐만 아니라, 표현으로 인한 인격권 침해의 효과가 피해자에게 그대로 미치게 되지만, 이를 넘어서는 범위의 집단에 관한 일반화되고 추상화된 표현은 시대상(時代相)을 정의하는 것과 같이 역사적 사실에 기반한 연구자 개인의 해석으로서 학문적 주장 내지 의견의 표명으로 볼 여지가 크다. 조선인 일본군 위안부는 집단의 크기 상 소규모도 아니고, 다양한 연행 경위나 피해 양상에 비추어 균일한 특성을 가지고 있는 집단도 아니다. 따라서 이 사건 표현은 조선인 일본군 위안부 전체에 대한 의견에 해당한다.

넷째, 학문적 표현에 사용된 용어의 개념에 관하여 다양한 입장이 존재할 수 있고, 어느 하나의 견해만이 옳다고 국가가 선언하는 것은 학문의 자유에 대한 부당한 침해이다. 이를테면 ‘공적 강제연행’ 개념에 대하여 검사는 일본의 공적 강제연행이 있었다고 주장하나, 박교수는 일부 군인의 일탈행위가 있었으니 공식계통을 통한 공적강제연행이 있었다고 볼 수 없다고 주장한다. 국가 차원에서 어느 정도 개입이 존재하여야 이를 ‘공적 강제 연행’으로 부를 수 있는지에 대해서 다양한 해석이 가능하므로, 이에 대한 서술 부분을 사실의 적시라 볼 수 없다.

다섯째, 학문적 표현, 특히 역사적 사실에 관한 학문적 표현을 그 자체로 이해하지 않고, 표현에 숨겨진 배경이나 배후에 주목하여 손쉽게 암시에 의한 사실을 적시한다고 평가할 수 없다.

“학문적 표현의 자유를 위해서 명예훼손 사실적시는 신중해야”

〈제국의 위안부〉 판결은 대법원이 학문적 표현의 자유를 실질적으로 보장하기 위해서 해당 표현의 적절성이 형사 법정에서보다는 자유로운 공개토론 등을 통해 검증이 되어야 한다고 보고, 이를 위해 명예훼손 사실 적시 인정을 신중하게 할 필요가 있다고 본 점에서 의미가 깊다. 이와 동시에 대법원은 학문 연구가 헌법질서 내에서 이루어질 때 보호받을 수 있다는 제한은 분명히 명시하였다. 〈제국의 위안부〉 사례는 학문의 자유와 명예훼손이 충돌하는 유사사안에서 유효한 기준이 될 수 있을 것으로 보인다. 



Wrong - Right ?

쏟아지는 불확실한 정보에 언론이 맞서는 법

위은지 동아일보 DX본부 전략팀 기자

윤석열 대통령이 비상계엄령을 선포한 12월 3일 밤. 가족, 친구 단체채팅방(단톡방)에 불안함이 가득했다. 온라인에 떠도는 불확실한 정보들이 공유됐다. 그중 하나는 사당역 인근으로 추정되는 장소를 달리고 있는 장갑차 사진이었다. 사진을 공유한 친구는 “이런 사진도 인터넷에 떠돌고 있다”고 덧붙였다.

현시점에 촬영된 건지, 혹은 과거 사진이거나 딥페이크(deepfake) 조작 사진인 건지 알 수 없었다. 사진의 진위를 다룬 기사도 찾을 수 없었다. 100% 신뢰할 순 없는 사진이라고 생각했지만, 허위 정보라고 단정 지을 근거도 부족했다. 실제로 계엄군이 여의도 국회에 진입하고 있기도 했다. 사진은 사실 여부를 떠나 필자의 불안한 마음을 키우기엔 충분했다.

다음 날 아침이 되어서야 장갑차 사진은 과거에 찍힌 것으로 추정된다는 기사들이 보도됐다. 비상계엄령이 해제되고, 온갖 괴담이 소셜미디어(social media)를 휩쓴 뒤였다. 예상치 못한 상황이 벌어졌을 때 정확한 사실 관계를 빠르게 확인해 보도한다는 것이 절대 쉽지 않

다는 걸 체감한 밤이었다.

생성형 인공지능(AI)의 발전으로 누구나 마음만 먹으면 허위 정보를 쉽게 만들어 소셜미디어로 빠르게 퍼뜨릴 수 있는 시대가 됐다. 허위 정보와의 전쟁을 치러야 하는 언론은 그 어느 때보다 불리한 상황에 놓여 있다.

허위 정보는 미국 대선에 어떤 영향을 미쳤나

지난 11월 치러진 미국 대선 정국에서도 언론은 다양한 허위 정보와의 전쟁을 벌였다. 과거 2016년, 2020년 미국 대선을 비춰볼 때 올해에도 유권자들의 판단을 흐릴 허위 및 조작 정보가 유통될 것이며, 특히 생성형 AI로 정교한 허위 정보가 생성될 것이라는 우려가 컸다.

실제로 선거 운동 기간 진영을 막론하고 상대측을 공격하는 허위 정보가 다수 유통됐다. 정치학자들이 주축이 되어 미국의 민주주의 상황을 모니터링하는 단체인 '브라이트 라인 워치(Bright Line Watch)'의 여론조사 결과에 따르면 민주당 지지 응답자의 37%는 '7월에 있었던 도널드 트럼프(Donald Trump) 대통령 당선인(당시 공화당 대선 후보) 암살 시도 사건은 연출된 것'이라는 허위 정보를 믿었다. 공화당 지지 응답자의 80%는 '민주당이 불법 이민자들을 받아들이고 투표권을 부여해 선거에서 승리하려 한다'는 허위 정보를 믿는다고 답했다.¹⁾

진영에 상관없이 수많은 허위 정보가 유통됐지만, 카멀라 해리스(Kamala Harris) 부통령(당시 민주당 대선 후보)에게 불리한 허위 정보가 더 많았다. 트럼프 당선인은 생성형 AI로 만든 허위 이미지를 소셜미디어에 올리며 적극적으로 활용했다. 해리스 부통령이 붉은 옷을 입고 시카고에서 열린 공산당 행사에서 연설하는 듯한 가짜 이미지가 대표적이다.²⁾ 미국 인기 가수 테일러 스위프트(Taylor Swift)와 그녀의 팬덤이 트럼프 당선인을 지지하는 것처럼 보이는 가짜 이미지를 올리기도 했다.³⁾

그나마 다행인 건 선거 운동 기간 유통된 가짜 이미지들은 실제와 매우 유사해 유권자를 혼란스럽게 만드는 종류였다기보다 정치적 '밈'(meme)에 가까웠다는 점이다. 존 위비(John Wihbey) 미국 노스이스턴대 저널리즘학과 부교수는 도이체벨레(Deutsche Welle) 기사에서 "많은 사람들이 선거를 집어삼킬 것이라고 두려워했던 종류의 딥페이크 콘텐츠는 나오지 않았다"며 "이런 콘텐츠는 기존의 서사를 강화하고 보수 우파에 연대와 에너지를 불어넣는 역할을

1) Bright Line Watch. (2024.10). Wave 22 Public and Expert Survey Report. (Bright Line Watch). URL: <https://brightlinewatch.org/america-confronts-the-state-of-its-politics-in-2024>

2) Donald J. Trump [@realDonaldTrump]. (2024.8). URL: <https://x.com/realDonaldTrump/status/1825138139502878806>

3) Robins-Early, N. (2024.8). Trump posts deepfakes of Swift, Harris and Musk in effort to shore up support. (The Guardian). URL: <https://www.theguardian.com/us-news/article/2024/aug/19/trump-ai-swift-harris-musk-deepfake-images>



했을 것”이라고 진단했다.⁴⁾

이러한 허위 정보가 대선 결과에 결정적인 영향을 미칠 수 있다는 우려가 컸지만 실제로는 그 정도의 영향력을 행사한 것 같진 않다. 커드 크뉘퍼(Curd Knüpfer) 남덴마크대 정치커뮤니케이션학과 부교수도 도이치벨레에 “전반적으로 비교적 정직한 선거운동이었다”며 “허위 정보가 결정적인 영향을 주진 않았다”고 평했다.⁵⁾

허위 정보를 퍼뜨리는 이들의 목적은 무엇인가

허위 정보가 대선 결과에 결정적인 영향을 주지 않았다고 해서 안심할 수는 없다. “종종 허위 정보를 퍼뜨리는 사람들은 그것이 사실인지를 중요하게 생각하지 않는다. 상대방을 망신 주는 방법으로 그것이 재밌거나 효과적이라고 생각할 뿐”이라고 분석했다.⁶⁾

이들은 사실과 거짓의 경계를 모호하게 만들고자 한다. 무엇이 사실인지 사람들이 헷갈리기 시작하면 거짓말을 한 사람이 이득을 본다. 이른바 ‘거짓말쟁이의 배당금(liar’s dividend)’이다.

4) Steffen, S. (2024.11). Fact check: Disinformation’s impact on the US election. <Deutsche Welle>. URL: <https://www.dw.com/en/fact-check-what-role-did-disinformation-play-in-the-us-election/a-70729575>

5) Steffen, S. (2024.11). 앞의 글.

6) Oremus, W. (2024.7). False rumors about Vance, Musk’s X show misinfo cuts both ways. <The Washington Post>. URL: <https://www.washingtonpost.com/technology/2024/07/26/jd-vance-couch-twitter-whitelist-fake>

거짓말쟁이 배당금이 늘어나면 사실을 보도하는 언론에 대한 대중의 신뢰도가 하락할 수밖에 없다.

그들의 의도는 허위 정보를 사람들이 믿게끔 하려는 것이 아니기 때문이다. <워싱턴포스트>(The Washington Post)는 미국 대선 정국 음모론을 분석한 기사에서 “미디어 환경이 붕괴하면서 친구와 가족이 가장 신뢰할 수 있는 지역 뉴스의 출처가 됐다”며 “이는 직설적이고, 익숙한 용어로 대중과 소통하는 소셜미디어 인플루언서들(Influencer)의 증가세와 들어맞는다”고 분석했다.⁷⁾ 국내에서 검증되지 않은 소식을 전하는 정치 유튜버(YouTuber)의 영향력이 커지는 것도 이와 무관하지 않을 것이다.

허위 정보를 퍼뜨리는 이들은 허위 정보가 어떤 식으로든 언급되길 원한다. ‘코끼리를 생각하지 말라’는 말을 듣는 순간 머릿속에 코끼리가 떠오르는 것과 같은 원리다. 실제로 러시아 정부 주도로 사칭 뉴스 사이트를 통해 허위 정보를 퍼뜨리는 ‘도플갱어’ 캠페인이 이를 통해 이득을 봤다. 최근 해당 캠페인 관련 내부 문건 내용이 보도되었는데, 이에 따르면 이 프로젝트에 대한 우려를 담은 서방 언론들의 보도가 캠페인에 큰 힘이 됐다고 한다.⁸⁾

언론에 불리한 허위 정보와의 전쟁

언론은 허위 정보를 검증하고 반박하는 데 큰 노력을 쏟아야 하는 상황이 됐다. 2022년 국제작가단체 ‘펜 아메리카(PEN America)’가 천여 명의 미국 언론인을 대상으로 한 설문조사에 따르면 응답자의 90% 이상이 허위 정보로 인해 기존의 저널리즘 관행을 하나 이상 바꿨다고 응답했다.⁹⁾ 예를 들어 ▲허위 정보를 적극적으로 반박하고 맥락을 제공하는데 더 많은 노력을 쏟고(응답자의 66%) ▲결정, 방법 및 출처에 대해 투명하게 밝히기 위해 의도적으로 노력(59%)하고 있다.

반면 ▲기사를 완성하기 위해 요구되는 팩트 체크 수준에 부담을 느낀다(26%)거나 ▲‘가짜 뉴스’ 반발에 대한 걱정으로 특정 기사 작성을 피한다(17%)는 언론인들도 있었다. ‘펜 아메리카’에서 저널리즘 프로그램을 이끄는 팀 리차드슨(Tim Richardson) 전 <워싱턴포스트> 에디터는 “거짓 주장을 반박하는 데 사용되는 1분은 지역 커뮤니티의 중요한 발전을 보도하는 데 쓰

7) Ellison, S. (2024.11). Conspiracy theories shaped the 2024 election. <The Washington Post>. URL: <https://www.washingtonpost.com/politics/2024/11/04/election-2024-conspiracy-theories>

8) Rid, T. (2024.9). “The Lies Russia Tells Itself”. <Foreign Affairs>. URL: <https://www.foreignaffairs.com/united-states/lies-russia-tells-itself>

9) Pen America. (2022.4). “Journalists and the Threat of Disinformation”. <Pen America>. URL: <https://pen.org/report/hard-news-journalists-and-the-threat-of-disinformation>

일 수 있었던 시간”이라고 지적했다.¹⁰⁾

확인한 사실을 어떤 방식으로 풀어쓰느냐도 중요해졌다. J. D. 밴스(James David Vance) 부통령 당선인과 관련한 <AP>통신의 팩트체크 보도를 반면교사로 삼을 만하다. 2024년 7월 소셜미디어 <X>에 한 익명의 사용자가 ‘밴스 후보가 본인의 책 ‘힐빌리의 노래’에서 소파와 성행위를 하려고 시도했다는 사실을 인정했다’는 취지의 농담 글을 올렸다. 터무니없는 주장이었지만 이 주장은 소셜미디어를 매개로 많은 사람들에게 퍼져나갔다.

<AP>통신이 팩트체크 기사를 보도했는데 기사 헤드라인이 더 큰 논란을 불러일으켰다. 기사 제목은 “밴스 후보는 소파와 성행위를 하지 않았다”였다. 온라인상에선 “어떻게 그 사실을 확인하는 것이 가능하느냐”며 <AP>통신 기사를 비꼬았다. 정확히는, ‘밴스 후보가 그런 내용을 책에 쓰지 않았다’고 보도했어야 했다. 논란이 일자 <AP>통신은 기사를 삭제했는데, 이것이 추가 논란을 일으켰다. 일부 이용자들은 “기사가 삭제됐다는 건 실제로 그런 행위가 있었다는 의미냐”고 반응하기도 했다.

신중하지 못한 팩트체크는 오히려 논란을 더 부추길 수 있음을 잘 보여주는 사례다. 그렇다고 언론이 허위 정보 검증에 소극적으로 접근하는 것 역시 바람직하진 않을 것이다. 언론에서도 허위 정보를 다루는 전략을 마련해야 할 것이다. 유명 언어학자 조지 레이코프(George Lakoff)가 제안한 ‘사실 샌드위치(Truth Sandwich)’ 방법이 하나의 방법이 될 수 있다. 레이코프는 ▲사실로 기사를 시작할 것 ▲기사 중간에 거짓말에 대해 간략히 설명할 것 ▲그 뒤 그 거짓말을 팩트 체크하고 사실을 반복할 것을 제안한다.¹¹⁾

‘우라카이’만 하는 기사는 사라져야 한다

“선동은 문장 한 줄로도 가능하지만, 그것을 반박하려면 수십 장의 문서와 증거가 필요하다. 그리고 그것을 반박하려고 할 때면 사람들은 이미 선동당해 있다.”¹²⁾

이 문장은 지금 언론이 처한 상황을 잘 보여준다. 허위 정보는 쉽게 만들어지지만, 그걸 검증하는 건 까다롭다. 언론이 허위 정보를 검증하는 동안 어딘가에선 또 다른 허위 정보들이 만들어지고 있다.

조회수 확보 등을 위해 온라인상에 떠도는 정보를 검증 없이 그대로 옮겨 쓰는 기자가 아직

10) Richardson, T. (2024.10). “Journalists can’t win the fight against fake news without citizens’ help”. 《The Hill》. URL: <https://thehill.com/opinion/technology/4934231-journalism-disinformation-threats>

11) Sullivan, M. (2018.6). “Instead of Trump’s propaganda, how about a nice ‘truth sandwich’?”. 《The Washington Post》. URL: https://www.washingtonpost.com/lifestyle/style/instead-of-trumps-propaganda-how-about-a-nice-truth-sandwich/2018/06/15/80df8c36-70af-11e8-bf86-a2351b5ece99_story.html

12) 독일 나치 정권 괴벨스(J. Goebbels)가 한 말로 잘못 알려져 있다.

도 적지 않다. 이들은 단순히 질 낮은 기사를 양산하는 것, 그 이상의 부정적인 결과를 불러일으킨다. 독자가 뉴스에 대한 신뢰를 잃도록 만드는 데 기여하는 셈이다. 다른 한편에서 확인된 사실을 독자들에게 전달하기 위해 노력하는 기자들의 힘을 빠지게 하는 처사다.

언론을 둘러싼 환경이 녹록지 않지만, 이럴 때일수록 언론 윤리에 충실한 보도를 해야 한다. 계란으로 바위 치기 같은 무력감이 들 수도 있다. 그럼에도 꼼꼼하게 검증하고 이를 신중하게 기사에 담아낼 때 거짓말쟁이가 얻는 이익은 줄어들 것이다. 🌐

2024년 美 대선과 소셜미디어

노명훈 미국 살베 레지나 대학교 범죄학과 교수



I. 들어가며

2024년 미국에서 치뤄진 대통령 선거는 전례없는 소셜미디어(social media)의 영향력을 확인한 선거였다. 틱톡(TikTok), X(옛 트위터(Twitter)), 레딧(Reddit), 인스타그램(Instagram) 및 페이스북(Facebook)과 같은 소셜미디어 플랫폼은 친구나 가족간의 단순한 의사소통의 도구가 아닌 지지자를 결정하는 정치적 토론까지 활발히 이루어지는 각 정당의 유용한 정치적 캠페인의 필수도구로 자리매김 하였다. 따라서 선거에 나서는 후보자들은 젊은 유권자들에게 미치는 영향력이 큰 소셜미디어에 더 많은 선거자금을 쓸 수 밖에 없는 상황이다. 이 글에서는 미국에서 정치 분야 소셜미디어가 어떻게 진화해왔는지와 관련하여 대선에 끼친 틱톡의 영향력을 살펴보고, 새로운 정치 활동가로 자리매김한 인플루언서(influencer)의 역할에 대해 간략히 살펴본다. 이어서 새로운 미디어의 최신 경향을 알아보고 그것이 직면한 도전과 논쟁에 대해 알아본다.

II. 정치 분야 소셜미디어의 진화

미국 선거에서 소셜미디어의 영향력은 2000년대 초반부터 꾸준히 커져왔고, 2008년 대선에서 버락 오바마(Barack Obama) 후보는 커뮤니티 조직과 유권자 참여를 위해 페이스북을 획기적으로 사용하였다. 2016년에는 정치 분야 소셜미디어의 역할이 더욱 복잡해진 구도를 보였다. 유권자들의 투표결정에 영향을 미치기 위해 소셜미디어 플랫폼에서 수집한 개인정보를 악용한 ‘케임브리지 애널리티카(Cambridge Analytica) 정보유출’ 스캔들은 미국민에게 윤리적 딜레마를 안겨줬다. 2020년 대통령선거에서는 페이스북과 트위터와 같은 플랫폼에서 양산되는 가짜뉴스와 양 정당의 분열을 증폭시키는 콘텐츠들로 많은 비판을 받았다. <Pew Research Center>¹⁾의 2021년 보고서에 따르면, 2020년 미국내 소셜미디어 사용자의 55% 이상이 소셜미디어에서 범람하는 정치계시물에 “지쳤다”고 밝힌 것으로 나타나기도 했다. 올해 2024년이 되자, 소셜미디어 환경이 다시 한번 바뀌게 되었는데, 기술과 소셜미디어 환경이 점점 더 발전되고 세분화 되면서 이용자들이 긴 형식의 콘텐츠에서 짧은 형식의 “쇼츠비디오”를 선호하는 방향으로 바뀌었다. 이런 가운데 틱톡이 정치적인 콘텐츠가 소비되고 배포되는 핵심 소셜미디어로 두각을 드러내게 된다. 페이스북 및 X와 같은 기존 소셜미디어 플랫폼과 달리 틱톡의 알고리즘은 사용자 행동을 기반으로 콘텐츠를 선별하는데, 이를 통해 정치적인 메시지가 다른 이용자들에게 입소문으로 확산되어 정치적인 뉴스를 적극적으로 찾지않는 이용자들에게까지 도달할 수 있게 되었다.

III. 2024년 미국 대선에 끼친 틱톡(TikTok)의 영향력

틱톡은 올해 미국 대통령 선거에서 중요한 정치활동의 소셜 미디어 플랫폼으로 부상했다. 특히 1억 5천만명에 달하는 적극 사용자수에서 알 수 있듯이 틱톡의 무한한 도달범위를 우리는 쉽게 무시할 수 없는 상황에 이르렀다. 따라서 대선후보들은 이 추세를 정확히 인식하게 되었고, MZ 세대와 밀레니얼(Millennials) 유권자 등과의 밀접한 네트워크와 연결을 위해 정당들은 적극적으로 소셜미디어를 사용하게 되었다. 2021년 <Pew Research Center>는 틱톡 사용자 중 거의 절반이 30세 이전에 틱톡 플랫폼에서 정기적으로 정치적인 내용을 접했다고 보고했다.

소셜미디어 플랫폼내에 정치관련 밈(meme), 쇼츠(shorts) 및 관련 챌린지에 대한 관심이 빠르게 증가했고 선거 참정권을 가진 플랫폼 사용자들의 여론에 강하게 영향을 끼쳤다. 올해 선

1) Pew Research Center (2021). <Confronting 2016 and 2020 Polling Limitations>

IV. 새로운 정치 활동가: 인플루언서

2024년 미국 대통령선거 이전에도 정치적 활동에 이미 소셜미디어 인플루언서들의 역할은 강력했다. 한때 대기업들의 브랜드 홍보를 위한 단순한 공간이었던 곳이 이제 정치적 활동을 위한 플랫폼으로 발전된 것이다. 지난 시기 전통적으로는 연예인들이 정치지형에 영향을 미쳤지만, 요즘은 그 연예인들이 소셜미디어 플랫폼을 활용하여 인플루언서들이 하는 방식을 따라함으로써 연예인과 인플루언서 역할 사이의 경계가 모호해지고 있다. 오늘날 연예인과 인플루언서 모두 자신의 개인 소셜미디어 플랫폼에서 유권자 등록을 촉진하고, 후보자들을 지지하고, 정치적 견해를 형성하는 역할을 하면서 각 정당 대선후보자들의 광고전략의 핵심요소로 자리잡았다.

〈Collective Voice〉²⁾의 조사를 보면, 소비자의 76%가 영향력있는 사람들로부터 선거 관련 콘텐츠를 수용하기 바라고, 45%의 소비자는 자신의 정치적인 견해와 일치하는 영향력있는 사람을 지지하는 것으로 나타난다. 요즘의 유권자들은 소셜미디어내 영향력있는 사람들의 정치적 메시지에 진정성과 신뢰를 더 느끼게 된다는 의미이다. 또한 〈Matter〉³⁾의 조사에 따르면, MZ 세대의 63%가 소셜미디어의 영향력 있는 사람들을 신뢰한다고 말한다. 이들은 소셜미디어 사용자들 사이에 전통적인 정치적 인물들 보다 더 신뢰할 수 있는 것으로 여겨지며 정치활동의 효과적인 도구로 간주된다. 주목할 만한 사례 가운데 하나는 바로 세계적인 가수 테일러 스위프트(Taylor Swift)가 정치적 이슈와 정치 후보자에 대해 소셜미디어를 활용하여 그녀의 팔로워들에게 선거과정에 참여할 것을 촉구한 일이었다. 특히 그녀의 진보적인 후보에 대한 공개 지지는 주로 MZ 세대와 밀레니얼 팬층의 공감을 얻었고, 정치적 의견 형성과정에서 그녀를 핵심인물로 만들었다. 스위프트가 해리스 후보를 공개 지지한 뒤 정치사이트인 〈vote.gov〉의 방문자는 한 주 동안 4십만 명 이상 증가했다. 스위프트는 틱톡의 인플루언서인 'Malynda'와 함께 민주당 전당대회에 참석하여 대통령 선거 투표에 대한 중요한 메시지를 발표하기도 했다. 비슷한 맥락에서 〈KamalaHQ〉와 같은 영향력 있는 소셜미디어 계정이 만들어져 유머와 바이럴(viral) 콘텐츠를 업로드하면서 복잡한 정치적 문제가 유권자들에게 좀 더 쉽고 친근하게 접근하는 것이 가능해졌다. 소셜미디어의 짧은 밈, 쇼츠 형식의 게시물이 정치적 논쟁에 관심이 없는 유권자들의 참여를 유도하는 데 효과적이라는 사실이 입증된 셈이다.

미국 대선을 전후로 주목할 만한 또 다른 사례는 정치적으로 영향력있는 콘텐츠의 증가이다.

2) Siu, A. (2024. 9. 9). How the elections are shaping influencer marketing, from brand strategies to social media spending. (DIGIDAY). URL: <https://digiday.com/media-buying/how-the-elections-are-shaping-influencer-marketing-from-brand-strategies-to-social-media-spending/>

3) Deyo, J. (2023. 2. 23). 81% of consumers embraced influencer marketing in the past year, study finds. (MARKETINGDIVE). URL: <https://www.marketingdive.com/news/influencer-marketing-success-matter-study-2023/643310/>

‘Yapybara’와 같은 제작자는 자신의 틱톡 플랫폼에 정치적으로 중요한 문제를 분석하고 자신의 팔로워가 사전선거 참여 및 특정 후보 지지를 이끌어 냈다. 특정 정치적 성향이 있든 없든, 그것과는 무관하게 이러한 영향력 있는 사람들의 소셜미디어 플랫폼은 자신의 특정 후보 지지와 사실에 기반한 토론을 통해 유권자를 교육하고 동원하기 위한 강력한 도구로 사용된다는 점이 증명된 셈이다.

V. 소셜미디어의 정치 캠페인과 쟁점

올해 미국 대선은 유료 소셜미디어가 정치 캠페인 전략의 필수구성요소가 되었다는 점을 확인한 선거이기도 했다. <eMarketer>에 따르면, 각 정당의 광고지출은 120억 달러를 초과할 것으로 전망됐으며, 상당 부분이 소셜미디어 디지털 광고에 할당되었다. 선거 후보자들은 점점 더 페이스북이나 TV와 같은 전통적인 플랫폼에서 더욱 새롭고 역동적인 틱톡, 인스타그램, 유튜브(YouTube) 등 플랫폼으로 자신들의 초점을 옮겼다. 해리스 후보의 민주당은 노동절(매년 9월 첫째주 월요일)에서 선거당일까지 기존 미디어 매체에 1억 7천만 달러, 디지털 광고에 2억 달러 등 총 3억 7천만 달러를 지출하였다. 한편, <뉴욕타임스>(The New York Times) 보도⁴⁾에 따르면, 지난 대선 당시 해리스 후보가 트럼프 후보와의 9월 대선 토론후에 페이스북과 인스타그램에 광고비용을 이전 선거 시기보다 20배 가량 증가시키기도 했다.

이번 대선에서도 잘못된 정보의 확산은 여전히 중요한 쟁점이었는데, 특히 틱톡과 같은 소셜미디어 플랫폼의 경우 더욱 논란이 됐다. 가령, 인공지능(artificial intelligence, AI)이 생성한 딥페이크(deepfake)와 사기성 콘텐츠를 유권자들이 식별하기가 점점 더 어려워졌다. 예를 들면, 앞서 2018년 당시 오바마 대통령이 거친 언어를 사용하여 트럼프를 비판하는 딥페이크 동영상의 소셜미디어에 퍼져나가 문제로 부각되면서, 딥페이크가 어떻게 허위정보를 쉽게 퍼뜨릴 수 있는지 유권자들이 인식하게 되는 계기가 되기도 했다. 이러한 문제가 불거지면서, 메타(meta) 및 X와 같은 소셜미디어 플랫폼은 선거기간 동안 자신의 플랫폼 게시물이 “급박한 신체적 피해”를 초래하는 경우 AI 도구를 활용하여 허위정보를 감시하고 삭제할 것이라고 발표했다. 틱톡과 같은 경쟁 플랫폼은 더욱 더 적극적인 접근방식을 취하고 있다. 틱톡은 미국 대선시기에 정확한 선거정보 제공, 후보자 홍보를 위한 센터 운용, 미디어 활용능력 배양 등의 정책을 수립했고, 잘못된 정보에 맞서 싸우는 동시에 정치적 활동을 위한 2단계 인증 보안조치도 구축했다. 사실 틱톡의 알고리즘은 이미 고도로 개인화 되어있고, 사용자가 반복적으로 유사한 콘텐츠가 제공되고 동일한 정치적 견해에 노출 될 수 밖에 없는 시스템으로 보아야 할 것이다. 유

4) Goldmacher, S. & Nehams, N. (2024, 9, 20). Harris, With an Online Avalanche, Outspends Trump by Tens of Millions. <The New York Times>. URL: <https://www.nytimes.com/2024/09/20/us/politics/kamala-harris-trump-campaign-spending.html>

튜브 또한 동일한 문제에 직면하고 있다. 플랫폼이 오히려 대중들의 인식을 일면적으로 제한하는 기능을 할 수 있는데, 유튜브의 경우 다양한 정치적 관점에 대한 노출을 제한하고 있다. 소셜미디어에서 영향력있는 사람 즉, 인플루언서의 책임성 또한 쟁점으로 떠오르고 있다. 그들은 정치적 목적 달성을 위한 강력한 지지자가 될 수 있지만, 그들의 정치 참여는 사실 위험에 노출되어 있다고 해도 과언이 아니다. 그들은 선거 후보자와 정치인을 지지하거나 반대함으로써 여론을 움직이는 원인을 제공하는 사람들이기 때문이다.

올해 미국 대통령 선거는 정치적 참여에 대한 소셜미디어의 진화하는 영향력을 보여준 가장 좋은 선거였다. 무엇보다 틱톡, 레딧 등 소셜미디어 플랫폼은 선거 후보자가 유권자와 소통하는 방식을 재정의한 것으로 보인다. 인플루언서라는 영향력있는 개인을 탄생시킨 플랫폼은 정치적 담론을 형성하는 핵심역할도 담당했다. 미국 선거과정에서 소셜미디어의 역할은 계속해서 성장하고 진화할 것이고, 선거결과뿐만 아니라 소셜미디어의 이용자들의 민주적 선거참여 구조 자체가 변화할 것으로 보인다. 🗳️



한 헌법학자의 언론법 탐구 여적(餘滴)

성낙인 前 서울대학교 총장

1. 프롤로그: 반론권과 언론중재위원회

필자는 지난 반세기 동안 법과대학에서 헌법학을 연구하고 강의하여 왔다. 헌법학은 기본권과 정치제도가 중심축을 이룬다. 기본권에서는 신체의 자유, 재산권과 더불어 표현의 자유가 핵심적인 축이다. 이에 필자는 언론·출판·집회·결사의 자유를 포괄하는 「헌법」 제21조의 표현의 자유 중에서 특히 언론의 자유와 관련하여 많은 관심을 가지고 학술활동을 하여 왔다. 두말할 필요도 없이 “언론의 자유는 민주주의의 생명선”으로 받아들인다. 그만큼 언론의 자유 없는 민주주의는 없다는 명제이다. 언론의 자유는 모든 사람들이 자유롭게 자신의 의사를 외부에 표현할 수 있는 자유를 의미한다. 그런데 사람들이 언론의 자유를 누릴 수 있게 하기 위하여서는 표현을 할 수 있는 정보를 가져야 한다. 정보가 없는 암흑사회 또는 정보가 왜곡되는 사회에서 참된 표현의 자유를 누릴 수 없다. “임금님 귀는 당나귀 귀”라는 설화가 이를 단적으로 적시한다. 그런 의미에서 언론의 자유는 곧잘 언론기관 즉 언론사의 보도의 자유로 인식되기도 한다. 「헌법」 제21조에서 보장하는 언론의 자유도 개인의 언론의 자유와 더불어 언론기관의 자유라는 두 가지 측면을 동시에 규정하고 있다.

언론의 자유도 중요하지만 언론의 자유의 남용에 대하여는 이에 대한 엄격한 제재가 불가피

하다. 이와 관련하여 사상의 자유시장론에 입각한 영미법계에서는 언론의 자유에 대한 제재보다는 잘못된 보도에 대하여 일종의 징벌적 손해배상으로 대응한다. 반면에 프랑스와 독일 등 대륙법계 국가에서는 언론의 사회적 책임이론에 따라 반론권 내지 반론보도청구권을 일찍이 시행하여왔다. 18세기말 절대군주가 지배하던 구시대(ancien régime)에는 언론의 자유가 보장되지 아니하였다. 그런데 구시대를 청산한 1789년 프랑스 혁명 이후에 자유주의 전성시대를 구가하면서 언론도 혁명 이전의 통제에서 벗어나게 되었다. 하지만 자유 과잉시대를 맞이하면서 언론의 지나치게 선정적인 보도 등으로 인한 부작용에 대한 대응책으로 언론보도에 대한 반론권을 법제화하기에 이르렀다. 프랑스에서는 혁명 이후 여러 차례 반론권 관련 법제가 제정된 이후 1881년 제정된 「언론 자유에 관한 법률」(Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse)을 통하여 오늘에 이르고 있다.¹⁾ 그 반론권제도가 독일에서는 연방 법률이 아니라 주 법률로 반론권제도를 도입하였다.

한국에서 반론권과 언론중재위원회의 탄생은 아주 뜻밖의 상황에서 비롯되었다. 1980년 5·18로 정권을 장악한 전두환 군부는 ‘언론 통·폐합’ 정책을 시행하여 국민적 원성을 샀다. 이어서 언론기본법을 제정하였는데 이 또한 대표적인 5공 악법으로 비난을 받아왔다.

하지만 언론기본법에는 오늘날 언론법제의 토대가 되는 좋은 내용도 있다. 그 당시 ‘알 권리’가 헌법적 가치를 갖는 기본권으로 도입되어야 한다는 주장이 제기되고 있던 터에 ‘알 권리’를 실정법에서 최초로 명기하였다. 또한 지금까지 논란의 소지를 가지 있는 취재원비권도 보장한다. 무엇보다도 반론보도청구권을 명시하고 있다. 비록 법률에서는 ‘정정보도청구권’이라고 표현되어 있지만, 학계뿐만 아니라 헌법재판소나 대법원 판례를 통하여 이는 반론보도청구권이라는 사실을 명백히 밝히고 있다. 정정보도청구권 제도 도입에 이론적 기반을 제공한 박용상 판사는 독일의 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg) 주 언론법 규범에 기초하였다고 한다.

반론보도청구권을 실질적으로 구현하기 위하여 언론중재위원회가 이 법에서 최초로 설립되어 오늘에 이르고 있다. 필자는 언론중재위원회 40년을 기념하는 컨퍼런스에서 회고와 더불어 발전방향에 관하여 주제발표를 한 바 있다.²⁾ 그런데 언론중재위원회 제도는 외국의 어느 나라에서도 찾아볼 수 없는 한국 특유의 제도이다. 필자는 일본 신문편집인협회의 초청 특별강연을 한국의 언론중재제도를 소개한 바 있다. 이에 일본 언론계에서는 언론중재를 정부주도로 할 수는 없지만, 언론계에서 자율적으로 시행하는 방안을 논의하기도 하였다. 그에 따라 우선 방송분야에서 방송중재제도를 도입하려 한 바 있다.³⁾ 이 과정에서 일본 독교(獨協)대학

1) 성낙인 (1999). 프랑스의 언론법제(1) : 정기간행물법제. <세계 언론법제 동향>, 통권 제5호. 서울: 한국언론재단. pp.1-39.

2) ‘언론조정중재제도 40년의 성과와 입법 과제’ 토론회(프레스센터 외신기자 클럽, 2021. 5. 27); 성낙인·김태열 (2021). 언론조정중재와 언론피해구제 - 40년의 변화와 성과. <세계헌법연구> 27권 3호, 세계헌법학회 한국학회, pp.1-36.

3) 성낙인 (1996. 2). 言論表現にとる國民の權利侵害に對する救濟制度. <日本 法律時報> vol. 68, no. 2, pp.74-78項.

헌법학자인 우자끼 교수는 필자의 안내로 방송위원회 부위원장이던 원우현 교수도 예방한 적이 있다.

언론기본법은 민주화 이후 악법으로 지목되어 폐지되었다. 하지만 그 후속 법률로 제정된 「정기간행물의 등록 등에 관한 법률」에서 반론권과 언론중재는 살아남게 되었다. 그 이후 「언론중재 및 피해구제에 관한 법률」을 새로 제정하여 현재에 이르고 있다. 그런데 이 법에서는 원래 반론보도청구권 중재에서 출발한 언론중재위원회에서 더 나아가 정정보도청구권까지 중재하고 있는데 이에 대하여는 매우 신중한 적용이 요망된다. 왜냐하면 언론중재의 지나친 확장은 자칫 언론자유에 대한 제한 내지 개입으로 오해를 살 소지가 있기 때문이다. 앞에서 언급한 대로 반론권제도를 도입한 프랑스나 독일에서는 언론중재위원회와 같은 제도 자체가 존재하지 아니한다. 더 나아가 정정보도청구권은 여전히 법원의 판단사항으로 남겨두고 있다. 그런 점에서 우리나라의 언론중재제도는 자유민주주의 국가에서도 매우 독특한 제도이다. 하지만 언론중재는 나름 한국적 상황에서 국민과 언론 사이에 충분한 공감대를 형성한 제도로 자리잡고 있다.

2. 언론중재에서 언론실무를 직접 체험

필자는 30여 년 전 두 차례에 걸쳐서 언론중재위원을 역임하면서 헌법학자로서 또는 언론법학자로서 〈언론중재〉에 다수의 논문을 발표하고, 때로 언론중재 연차 학술대회에서 주제발표도 하였다. 그 과정에서 단순히 상아탑에만 머물면서 언론의 자유를 강조하여왔던 이론가에서 더 나아가 언론실무를 직접 체험할 수 있었다.

특히 위원회는 현직 법관이 중재부장이고 언론인 출신뿐만 아니라 언론학자, 법학자, 법률가 등도 포함되어 있어서 서로 다른 시각에서 언론문제를 접하였던 분들이 한 자리에서 모여서 대화와 토론을 할 수 있는 소중한 기회였다. 그 과정에서 언론현장을 누비던 언론인들은 언론중재를 통해서 처음으로 언론법이론 뿐만 아니라 재판실무까지 접할 수 있는 소중한 장이라고 술회하기도 하였다. 필자도 많은 언론인들과 공론의 장을 가질 수 있었다. 특히 서울대 법대 선배이신 한동원 중재위원님, 한국일보 출신의 김해도 사무총장(부위원장) 같은 분들의 열정과 사랑이 지금도 뇌리에 남아있다.

법학자로서 필자는 특히 법적인 현안이 제기될 때마다 위원회로부터 원고 청탁을 받아 때로는 밤을 새우면서 논문을 쓰던 기억이 새롭다. 예컨대 헌법재판소가 사죄광고제도가 위헌이라는 결정을 함에 따라 갑자기 이에 대한 평석을 청탁받아 급히 원고를 완성하기도 하였다. 이는 민법상 불법행위로 인한 손해배상청구와 관련하여 일본과 한국에서는 금전적 손해배상보다는 오히려 사죄광고라는 독특한 제도를 운영하여왔는데, 법원의 판결문의 일부로 제시되면서 사실

상의 제도로 작동하여왔다. 그런데 「민법」 조문에는 없지만, 이론과 판례로 존재하여오던 사죄 광고제도에 대하여 「헌법」에서 보장된 인격의 존엄과 가치 및 그를 바탕으로 하는 인격권과 양심의 자유에 반하는 위헌이라는 결정을 내렸다.⁴⁾ 또한 설악산에서 개최된 위원회 연차 연수회에서 주제발표를 하고 밤새 위원들과 소주잔을 나누면서 언론현장의 실상과 언론이론에 대하여 토론하기도 하였다. 그간 필자가 언론중재위원회와 인연을 맺는 동안 위원회를 이끌어주신 김두현·박영식·조준희·권성·박용상·양인석·이석형 위원장님들을 비롯한 위원회 전·현직 임직원분들의 노고에도 경의를 표한다.

프랑스에서 법학을 공부한 경험에 따라 위원회의 요청으로 프랑스의 대표적인 언론법 저널인 <Legipresse>를 구매하는 절차를 직접 밟기도 하였다. 또한 매호가 위원회에 도착하면 판례 평석을 위하여 바로 필자에게 우송해 주었다. 필자는 수년에 걸쳐서 <Legipresse>에서 우리에게도 유용한 판례를 선별하여 번역과 더불어 평석을 붙여 언론중재에 소개하기도 하였다. 우리나라에 본격적으로 소개된 최초의 프랑스 언론판례라 할 수 있다.

<언론중재>에는 그간 언론학 및 언론법학지로서의 성격을 가지고 학자들의 논문이 게재되어왔다. 그런데 <미디어와 인격권>이라는 학술지를 독자적으로 간행하면서 <언론중재>는 사실상 학술지로서의 성격보다는 언론중재위원회의 일반전문지 성격으로 전환된 점에 대하여는 아쉬움을 가진다.

3. 정보공개법 등 언론관계법의 제정과정에 참여

1988년에 한국공법학회 회장이던 김철수 교수님의 권유로 우리나라에서 최초로 정보사회의 핵심 법률인 사생활보호법과 정보공개법 시안을 작성하였다. 1988년 헌법재판소가 을지로의 구 서울대 음대 자리에서 출범하면서 황우여 부장판사께서 헌법재판소 초대 연구부장으로 부임하였다(황 부장은 후일 한나라당 대표와 교육부총리를 역임한 바 있다). 이에 필자는 당시 한국공법학회 총괄간사로서 황 부장님과 더불어 김선욱 박사와 함께 퇴근 시간 후에 연구부장실에서 법안 작성 작업을 계속하였다. 황 부장은 독일과 미국에서 연구생활을 한 바 있고, 김 박사는 그때 독일에서 박사학위를 취득한 지 얼마 안 되는 신진 박사였다(김 박사는 후일 법제처장과 이화여대 총장을 역임한 바 있다). 필자는 프랑스에서 학위를 취득한 티라 세 사람은 미국, 독일, 프랑스의 사생활보호법과 정보공개법을 참조하여 한국적인 법안을 성안하기에 이르렀다. 그때 정보공개법 시안을 작성하면서 나름대로 프랑스의 정보공개법의 장점도 적극 반영하였다.

4) 헌재 1991.4.1. 89헌마160, 민법 제764조의 위헌여부에 관한 헌법소원(일부위헌); 성낙인 (1992). 명예훼손에 대한 사죄광고제도와 헌법재판소의 결정. <언론중재>, 봄호.

1994년 김영삼 정부가 들어서면서 정보공개법을 제정하겠다고 천명하였다. 이에 총무처(나중에 총무처는 행정안전부에 통합되었다) 능율국을 주무국으로 하여 정부 정보공개법 시안을 작성하는 업무를 맡게 되었다. 서울대 부총장을 역임한 행정법학자인 최송화 교수를 정부 정보공개법심의위원장으로 모시고 법학자와 행정학자 등도 두루 참여하여 법안을 성안하기에 이르렀다. 그 당시 법안 성안 과정에서 보여준 노력의 결과 후일 정부법률안 성안의 모범과정이라는 칭송을 받기도 하였다. 당시 김종양 주무국장은 후일 '정보공개법'이라는 저서를 통해서 그 과정을 자세히 설명하고 있다. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」의 내용 중 법제처와의 이견으로 프랑스식 정보공개위원회 제도가 도입되지 못한 점은 아쉬움으로 남는다. 필자는 프랑스 정보공개법과 같이 우리나라의 행정심판과는 별개의 정보공개위원회를 설치하자는 입장이었다. 왜냐하면 정부 행정심판은 국민의 위법·부당한 행위에 대한 권리구제에 제도의 존재의의가 있다면, 정보공개는 헌법상 보장된 국민의 알 권리의 실천적 구현에 그 존재의의가 있기 때문이다. 법안심의 위원회에서도 필자의 견해를 받아들여 정보공개위원회를 독자적으로 설치하는 안을 제시하였다. 필자는 그때 위원회 안을 세종문화회관에서 공청회 주제발표자로 나선 바 있다. 그런데 위원회 법안은 행정심판을 담당하던 법제처의 반대로 행정심판으로 넘어갔다. 법 시행 후 필자는 국무총리 행정심판위원회 산하의 초대 정보공개전문위원회 위원장을 맡았고, 정부 정보공개위원장도 두 차례에 걸쳐서 재임하면서 나름 보람을 가질 수 있었다. 특히 정보공개법은 아시아에서 최초로 제정된 법률이라 아시아 각국에서도 많은 관심을 가졌다. 이에 따라 인도네시아(자카르타)를 비롯하여 아테나워재단의 초청으로 싱가포르·베트남(다낭)에서 개최된 국제학술대회에서 한국의 정보공개법에 대하여 주제발표를 하였다. 일본은 우리보다 훨씬 먼저 정보공개법 초록을 만들었지만 정작 법률은 한국보다 늦게 제정하였다. 필자는 일본 변호사연합회와 아시히신문 초청으로 한국 정보공개법을 소개하기도 하였다.⁵⁾

또한 필자는 인터넷시대에 접어들면서 필수적인 법률들의 제정에 정부법안심의위원장으로 참여한 바 있다. 현재 시행중에 있는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(약칭 정보통신망법)은 원래 '전산망 보급확장과 이용촉진에 관한 법률'이 있었는데 이 법 또한 전 세계에서 그 예를 찾아볼 수 없는 법률이다. 그런데 시대변화에 순응하여 이 법을 폐지하고 이를 대체하는 법률의 제정 필요성이 제기되어 정보통신부에서 법안심의위원회를 마련하였다. 정보통신망법 또한 전 세계에서 그 예를 찾기 어려운 법이라 필자는 위원장으로서 법학자, 경제학자, 행정학자 등을 두루 위원으로 위촉하여 정보통신부와 정보통신정책연구원 관계자들의 협조로 법안을 성안하였다. 처음에는 '정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률'로 하였으나 당시 개인정보 주무부처인 총무처와의 합의가 이루어지지 아니하여 우선 '정보통신망 이용촉진

5) 성낙인 (2005). 韓國における情報公開法の 制定, 改正と運用. 獨協大學 (法學) 第4號, pp.32-48項.

등에 관한 법률'로 시행하다가 다시 총무처의 양해에 따라 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률'로 개칭하는 새 법률을 만들었다. 그 사이 정부의 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률'이 사적 부분까지 포괄하는 「개인정보 보호법'이 제정되면서 개인정보에 관련한 정보통신망법의 내용은 대폭 수정되었다. 그밖에도 정보통신부에서 「인터넷주소자원에 관한 법률'을 제정할 때에도 심의위원장을 맡은 바 있다.

4. 우리나라에서 최초로 <언론정보법>, <세계 언론판례 총람> 출간

대학에서의 강의, 언론중재위원회에서의 실무, 정부 법제정과정에서의 참여 등을 경험으로 하여 헌법학자로서 또는 언론법학자로서 발표한 논문들을 중심으로 1998년에 <언론정보법>(나남)을 출간하였다. 이는 한국에서 최초의 언론법 저서로 자부할 수 있다. 1천 페이지에 이르는 방대한 저서이지만 시장성이 빈약한 책을 흔쾌히 출간해준 조상호 나남 회장께도 감사드린다. 그간 언론정보학과에서는 '언론윤리법제론'이라는 제목으로 강의가 진행되어왔다. 그런 점에서 본격적인 언론법 교재가 사실상 부재한 상태였다. 이에 서울대학교 언론정보학과에서는 필자에게 언론법 강의를 요청하였지만, 당시에는 학교 보직 등으로 헌법 이외에 강의할 수 있는 입장이 되지 못하였다. 마침 정년퇴임하시고 시간의 여유를 가진 은사인 김철수 교수님께서 강의를 흔쾌히 담당해 주셨다.

1996년에는 또한 한국언론연구원으로부터 <세계 언론판례 총람> 간행을 부탁받았다.⁶⁾ 서울대에서 '언론의 공적 과업'이라는 주제로 박사학위를 취득한 언론법 연구의 대가이신 박용상 선배를 연구책임자로 하고 한위수 부장판사, 김재협 판사, 황도수 헌법연구관이 참여하며 한국에서 최초이자 가장 방대한 세계언론판례집을 출간하였다. 필자는 간사로서 실무적인 뒷받침도 총괄하였다. 특이한 점은 외국의 경우 원고와 피고가 판례명이지만, 한국에는 판례명이 없기 때문에 참여자들이 숙의하여 임의로 판례명을 작명하였다. 이를테면 언론법 판례에 관한 한 한국 최초의 작명가가 된 셈이다. 이 연구는 미국, 독일, 프랑스, 일본, 한국의 언론관련 판례를 총괄한 대단히 큰 작업이었다. 다시 한 번 이 자리에서 그때 판례 번역에 헌신해 주신 여러분에게 감사드린다. 이는 국내에서 최초의 가장 방대한 비교판례 작업이라고 자부한다.

6) 박용상·성낙인·한위수·김재협·황도수 (1998). <세계 언론판례 총람>. 서울: 한국언론연구원 [편]



5. 한국언론법학회 창립 참여

서울대 법대 선배이고 고려대 언론대학원장이신 원우현 교수님이 어느 날 필자에게 한국언론법학회를 창립하고자 하니 참여해 달라고 부탁하셨다. 원 교수님은 방송위원회 부위원장하실 때부터 잘 아는 사이이고, 특히 2000년 한국언론학회 회장 재임 당시에는 프레스센터에서 개최된 한국언론학회 학술대회에서 필자에게 언론법 관련 기초발제 기회를 주신 적도 있다.

그사이 법대 출신으로서 고려대 신문방송학과에서 언론법제론 강의를 하신 백 그라운드에 있으시기에 언론학회장 퇴임 이후에 언론법학회의 창립을 통한 활동을 기대하신 것 같다. 2002년 설립준비위원회 겸 창립이사로는 원 교수님을 비롯해서 한국외대에 계시는 김진홍 선배님, 건국대 유일상 교수님과 필자가 참여하였다. 원 교수님이 초대 회장으로 취임하시면서 언론법 관련 학회 활동을 본격적으로 추진하셨다. 원래 설립 시에는 언론학자와 법학자가 교대로 학회 회장을 맡기로 하였다. 다만, 2대 회장의 경우에는 동아일보 해직기자 출신으로 언론학자인 외대 김진홍 교수님을 모시고 3대 회장은 필자가 맡는 것으로 양해가 되었다. 그런데 필자는 갑자기 과분한 중책을 맡고 있는 상황이라 안타깝게도 언론법학회장을 맡지 못하여 개인적으로도 매우 유감스럽고 특히 원우현 회장님을 비롯한 회원님들에게도 송구스럽기 짝이 없다. 당시 필자는 서울대 법대 학장을 맡고 있을 뿐만 아니라 우리나라 공법학 분야에서 헌법학자와 행정법학자를 아우르는 가장 역사가 깊고 큰 학회인 한국공법학회장 차기회장으로서 곧 회장으로

취임할 예정이었기 때문이다. 그럼에도 원 회장께서 거액을 희사하여 제정한 한국언론법학회 철우언론법상의 심사위원장을 맡도록 배려해 주기도 하셨다.

창립 직후 언론법학회 임원들은 김성재 당시 문화관광체육부 장관을 예방한 적이 있다. 가형께서 문화공보부에 오래 재직하신 적이 있는지라 필자의 방문을 알고 가형을 모시던 분들이 반갑게 맞이한 기억이 새롭다. 직원들이 정보를 사전에 주었는지 김 장관은 대뜸 필자에게 “며칠 전 신문에 보도된 논문의 저자시군요”라고 친절하게 인사하였다. 필자는 그즈음 서울대 법학지에 “선거와 언론”이라는 논문을 게재한 적이 있기 때문이다. 또 다른 인연으로 현재 김대중도서관 이사장인 김 장관과는 지금도 가끔 만나서 회포를 푼다. 특히 지난 12월 16일 광주에서 개최된 제1회 김대중평화상 시상식에서 주제발표와 축사를 함께하여 오래만에 감회가 새롭다.

6. 9·11테러 및 인공지능 시대의 언론법 변화에 대응

언론법뿐만 아니라 법학의 큰 흐름은 시대변화와 따로 작동할 수는 없다. 근대 입헌국가에 이르는 과정에서 인류사회에 가장 큰 변화인 미국의 독립국가 건국(1787년), 프랑스의 시민혁명(1789년)을 통하여 인류의 자유와 권리를 보장하는 한 획이 그어졌다. 더 나아가 제1차 세계대전 이후 국가의 모습이 자유국가·소극국가·야경국가에서 적극국가·급부국가·사회국가·복지국가·사회복지국가로 바뀌면서 법제도 그 흐름의 변화를 초래하였다. 그런데 20세기 후반의 정보사회는 21세기 벽두에 일어난 미국의 9·11테러 이후 및 인공지능(AI, Artificial Intelligence)의 출현에 따라 법학도 근본적인 변화를 초래한다. 이는 이전의 법제나 법인식의 근본적인 변화를 초래한다.⁷⁾

이러하면 9·11 이전에는 개인정보보호를 명분으로 한국과 같이 태어나면서부터 주민등록번호를 부여받는 ‘백 넘버’ 사회와 손가락지문날인 제도는 야만적인 것으로 치부되었다. 1990년대 이후 당시 내무부에서는 전자주민등록증 제도를 도입하려 하였다. 필자도 이 작업에 참여하여 그 타당성을 인지하였다. 전자주민등록증에는 운전면허, 건강보험 등 간단한 사항을 수록하는데 불과함에도 불구하고 주민등록증 제도 자체를 부정하던 진보이론가들의 반대로 인하여 무산되었다. 최근에는 사실상 전자주민등록증이 제도화된다. 2024년 12월부터 주민등록증을 휴대전화에 착용하는 ‘모바일 주민등록증’이 도입된다.

그런데 9·11 이후의 법제는 이를 뛰어넘어 생체인식까지 일반적으로 합법화되고 있다. 특히 인공지능시대에 이르면서 딥페이크(deepfake)와 같은 새로운 법적 문제가 제기된다. 정보의 홍수 속에 ‘잊힐 권리’ 등 이전에 알지 못하고 인식하지도 못하던 새로운 법적 문제가 제기된다. 인

7) 성낙인 (2023). 사회변동과 입헌주의. <헌법학연구> 제29권 제4호, pp.1-57.



공지능 시대가 더 진전될수록 챗GPT(ChatGPT)와 같은 생성형 인공지능 시대를 맞이하고, 더 나아가 사람과 유사한 수준 또는 그 이상의 지능을 갖춘 인공지능인 ‘범용 AI(AGI)까지 출현하고 있다. 이는 인류사회 전반에 영향을 미치게 되고 특히 표현의 자유와 관련하여 심각한 도전이 전개된다. 유럽에서는 AI규제법을 제정하고 미국에서도 주 법률 제정이 논의되고 있다. 우리나라에서는 현재 13개의 AI규제법이 국회에서 심의 중에 있다.⁸⁾

7. 에필로그: ‘한국의 언론법학자’로 선정된 영광

한국언론법학회에서는 충남대 이승선 회장이 재임 중일 때 ‘한국의 언론법학자’ 시리즈 인터뷰를 진행하였다. 과분하게도 필자도 포함시켜 주어서 정동의 회의실에서 언론법학회 관계자들이 입회한 가운데 대담을 진행하였다. 또한 필자의 제자인 부산대 법학전문대학원의 허진성 교수가 “동당 성낙인 교수의 언론법 사상”을 집필하여 이를 언론법학회 학회지인 <언론과 법> 제 20권 제2호에 게재하였다. 전체 일곱 분(팽원순, 한병구, 김동철, 원우현, 박용상, 성낙인, 염규호)에 대한 내용은 이후 한국언론법학회에서 <언론법학자의 생애와 사상>으로 출간되었다.⁹⁾ 특

8) 성낙인 (2024. 11. 8). 기조연설 “AI 시대에 직면한 사회변동과 법적 과제” 제4회 4차산업혁명융합법학회 국제 학술포럼.

9) (사)한국언론법학회 (2021). <언론법학자의 생애와 사상>. 고양사: 정독

별히 큰 학문적 기여도 못하고 언론법학회에서도 별다른 활동을 하지 못한 필자에게는 과분한 칭송이어서 다시 한번 더 깊이 감사드린다.

돌이켜보면 여러 가지로 부족한 필자가 법학자로 살아오면서 너무나 과분한 역할과 평가를 받아왔다. 헌법학 특히 언론법 분야에서 송구스러울 정도로 예우를 받은 것 같다. 그간 필자의 언론법 연구를 이끌어주신 서울대 법대의 김철수·김동희·최송화 교수님, 고려대의 원우현 교수님, 한국외대의 김진홍 교수님, 박용상 전 언론중재위원장님, 일본 도쿄대학(獨協大学)의 우자끼 교수님 그리고 학문적 여정을 함께한 선배·동료의 각별한 지도와 배려에 감사드린다. 끝으로 필자의 헌법학교실에서 함께 한 후배·제자들에게도 법률가로서 또는 학자로서의 영광이 함께하기를 기도한다. ☸

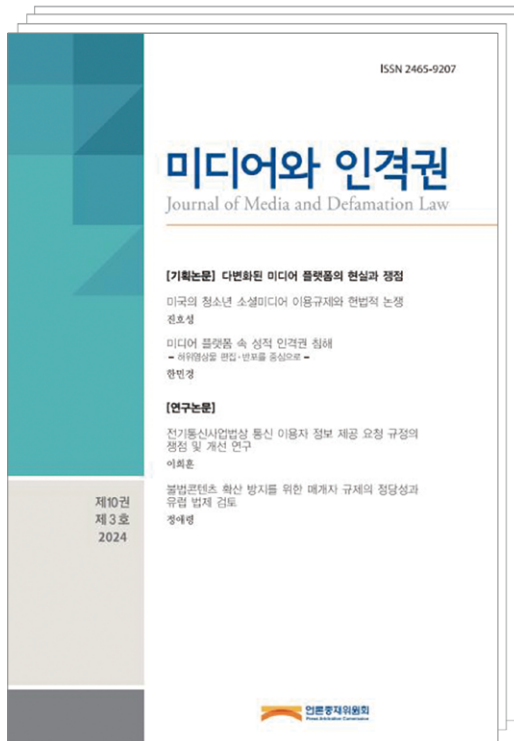
미디어와 인격권

제10권 제3호 발간

...

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

www.pac.or.kr



* 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.