

언론 중재

| Focus on Media |

포털과 공공성의 불편한 동거

| 언론중재법 시행 10주년 기념 세미나 |

디지털 시대,
언론중재제도의 새로운 패러다임 모색

| 디지털 시대의 미디어 이야기 |

소셜 미디어 뉴스, 포털로 진화하나



인쇄 2015년 9월 26일
발행 2015년 9월 30일
등록 1981년 10월 14일
등록번호 서울중,바00002
발행인 박용상
편집인 권우동
발행 언론중재위원회
서울 중구 세종대로 124
(프레스센터빌딩 15층)
전화 02-397-3114
FAX 02-397-3049
www.pac.or.kr
디자인 · 인쇄 비주얼트렌드 02-517-5450

편집위원

심석태 SBS 뉴미디어부장 / 서강대학교 법학전문대학원 겸임교수
지성우 언론중재위원회 중재위원 / 성균관대학교 법학전문대학원 교수
최진순 한국경제신문 기자 / 건국대학교 언론홍보대학원 겸임교수
황용석 건국대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수

* 본지는 잡지윤리실천강령을 준수합니다.

* 이 책에 게재된 원고의 내용은 우리 위원회의 견해와 다를 수 있습니다.

* 이 책은 방송통신위원회 방송통신발전기금을 지원받아 제작한 것입니다.

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

언론 중재

Autumn 2015

CONTENTS

Focus on Media

06 포털과 공공성의 불편한 동거

- 이슈진단: 뉴스제휴평가위원회 도입과 '유사언론' 논란 _임영호
- 포털 공공성의 의미와 포털 규제 논의의 근거 _허진성
- 포털의 뉴스정책과 공공성 제고방안 _김성해

언론중재법 시행 10주년 기념 세미나

40 디지털 시대, 언론중재제도의 새로운 패러다임 모색 _양경승

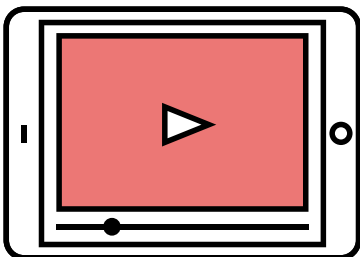
칼럼

66 "그 사람 이름을 왜 알려고 하니?"... 실명보도와 익명보도 _심석태

사건 속 법률

70 후보자검증 의혹제기의 법적 한계

- 서울시 교육감에 대한 유죄판결로 보는 허위사실공표죄 _조소영





판례토크

- 82** 범죄 보도와 인권의 문제를 다시 생각한다
- 헌법재판소 2012헌마652 결정을 중심으로 _표성수

Movie with Legal Mind

- 86** 잘못된 역사에 대한 심판, <우먼 인 골드>와 <더 리더> _김주연

디지털 시대의 미디어 이야기

- 92** 소셜 미디어 뉴스, 포털로 진화하나 _이성규

해외통신원 기고

- 102** 일본의 헤이트 스피치 금지 입법 추진과 표현의 자유 _이진석

주목할 만한 해외언론법제

- 110** '검색결과목록 링크삭제청구권'으로서의 잊힐 권리의 적용 기준에 관한 해외동향 _김민정
-

임영호

부산대학교 신문방송학과 교수

이슈진단

뉴스제휴평가위원회 도입과 ‘유사언론’ 논란

지난 5월 28일 국내 포털의 양대 산맥인 네이버와 다음카카오는 ‘공개형 뉴스제휴평가위원회’라는 독립기구를 출범시켜 포털의 공적 책임성을 구현하는 한 방편으로 삼겠다는 구상을 전격적으로 발표했다. 제안에 따르면, 이 기구는 양대 포털사가 뉴스·검색 제휴 협약을 맺을 언론사의 자격을 심사, 판단하는 역할을 맡는 것으로 되어 있다. 양사는 해당 위원회 구성을 외부에 전적으로 일임할 뿐 아니라, 올해 안으로 출범시켜 운영에 들어가겠다는 구체적인 일정도 공개했다.

양사의 이번 결정은 뉴스서비스의 신뢰성과 품질 문제 관리 권한을 뉴스 제공 당사자인 언론계에 일임해 포털 운영에서 투명성과 공정성을 확보하겠다는 취지로 해석할 수 있다. 두 회사가 밝힌 바에 따르면 평가위원회의 1차적 목적은 그동안 포털 중심의 인터넷 뉴스 공간에서 고질적인 문제로 지적받던 ‘유사언론’(사이비 언론)과 이른바 기사 ‘어뷰징’ 근절에 있다. 언론사라는 지위를 악용해 광고를 강요하는 행위, 동일한 내용의 기사를 반복적으로 올려 클릭수를 늘리는 꼼수성 관행을 바로잡겠다는 것이다. 이를 위해 제휴평가위는 신규 뉴스 제휴 대상사에 대한 심사를 진행하고, 기존 제휴사의 계약해지 여부를 판단하며, 어뷰징과 사이비 언론 행위 등에 대한 기준을 마련하는 업무를 담당하게 되어 있다. 이 제안에 따라 제휴평가위원회 준비위원회가 구성되어 현재 한국언론학회 회장인 심재철 고려대 교수를 위원장으로 선출하고 본격적으로 위원회 출범을 위한 준비 작업을 시작한 것으로 알려졌다. 하지만 여러 유관기관들이 여전히 유보나 관망의 태도를 취한 가운데, 양사의 제안은 언론계 안팎에서 뜨거운 논란을 유발했고, 위원회의 미래에 대해서도 다양한 예측과 전망이 쏟아지고 있는 상태이다.

위원회 설립을 둘러싸고 벌어진 논란에는 크게 보면 서로 관련되어 있으나 성격이 다른 두 가지 부류의 내용이 뒤섞여 있어, 이 둘을 구분해서 살펴볼 필요가 있다. 하나는 현재 국내 뉴스 시장을 장악하고 있는 포털에 대한 불만을 배경으로 짚은 것으로 저널리즘의 품질과 존재양식에 대한 문제 제기이다. 다른 하나는 이러한 문제에 대응해 주요 포털사가 제안한 제휴평가위원회의 제도적 정당성과 실행 가능성에 대한 공감, 비판, 회의론 등 다양한 반응을 들 수 있다. 현재 위원회안을 둘러싸고 전개되는 논의들의 배경을 파악하기 위해서는 이 두 가지 문제를 함께 살펴볼 필요가 있다. 이 글은 제휴평가위원회 도입취지와 배경, 이 기구 도입이 포털 뉴스시장에 미치게 될 파급효과를 검토해 본다. 그리고 앞으로 평가위원회 구성과 운영에서의 쟁점, 운영 방향 등도 짚어보고자 한다.

제안의 배경

뉴스제휴평가위 제안은 왜, 어떤 맥락에서 나왔을까? 지난 10여 년간 포털은 국내 뉴스 이용 시장에서 강자로 급부상하면서, 사실상 주된 저널리즘 매체의 기능을 수행해 왔다. 한 조사에 의하면, 인터넷 뉴스 이용자 중 무려 88%가 포털을 통해 인터넷 뉴스를 접하고 있다(『동향과 전망』, 77호, 2014년 8월). 하지만 포털은 언론사로서의 기능과 막대한 영향력을 행사하면서도 이에 따른 책임은 지지 않고 있다는 인식이 널리 퍼져 있다. 바로 이러한 포털 특유의 구조 때문에 포털이 사이버 언론과 어뷰징 등의 나쁜 관행이 판치는 온상이 되었다는 비판이 힘을 얻고 있다.



현재 포털 중심의 뉴스 유통 구조에 대해서는 (기존사나 신생사를 불문하고) 언론사, 광고주, 소비자들이 모두 불만을 표출하고 있다. 포털은 언론의 기능을 하지만 언론사가 아니라 수많은 언론사와 광고주, 이용자에 의해 구성되는 동시에 이들을 매개해주는 복합적인 생태계에 가깝다. 그런데 한국의 포털 세계에서는 포털만 홀로 호황을 누리는 가운데, 정보 제공자인 언론사나 광고주, 이용자 등 구성원 어느 쪽도 만족하지 못하는 악순환이 계속되고 있다.

현재 포털 중심의 뉴스 유통 구조에 대해서는 (기존사나 신생사를 불문하고) 언론사, 광고주, 소비자들이 모두 불만을 표출하고 있다. 포털은 언론의 기능을 하지만 언론사가 아니라 수많은 언론사와 광고주, 이용자에 의해 구성되는 동시에 이들을 매개해주는 복합적인 생태계에 가깝다. 그런데 한국의 포털 세계에서는 포털만 홀로 호황을 누리는 가운데, 정보 제공자인 언론사나 광고주, 이용자 등 구성원 어느 쪽도 만족하지 못하는 악순환이 계속되고 있다.

포털이라는 편리한 플랫폼을 통해 뉴스 이용량은 증가했지만, 매체에 대한 신뢰도는 계속 하락해 소비자는 만족하지 못하고 있다. 반대로 정보 제공자인 언론사는 포털을 통해 치열하게 경쟁을 벌이고 있지만, 이 시장 경쟁이 수익과 기사 품질의 선순환 효과로 이어지지 않는 일종의 ‘시장 실패’ 현상이 나타나고 있다.

2015년 7월 한국언론학회 토론회에서 서울대 이준웅 교수는 포털이라는 ‘인터넷 뉴스 생태계’의 문제점을 진단하면서, 개럿 하딘이란 학자의 용어를 빌어 ‘공유지의 비극(the tragedy of the commons)’이라 불렀다. 포털이라는 공유자원을 이용하는 구성원들이 각자 사익만을 추구해 자원을 남용하면서 ‘혼잡효과’나 ‘남용’ 등의 부작용이 두드러지게 나타나고 있으며, 그 결과 혐오스런 언론 행위들이 누적되어 일반 이용자의 경험이 황폐화하고 있다는 것이다.

포털에서는 뉴스 매체의 브랜드가 아니라 개별 기사의 ‘트래픽’이 생명이다. 한국의 포털 구조에서는 네이버와 다음카카오의 지배력이 절대적이기 때문에 양대 포털에서 트래픽을 최대한 늘려야만 언론사는 살아남을 수 있다. 트래픽 지상주의는 인터넷 공간의 기본 특성이기도 하지만, 특히 실시간 검색 순위를 공개하는 현재의 포털 영업 관행 때문에 더 강화되었다. 이러한 경쟁 방식은 개별 언론사, 나아가 한국 뉴스 생태계 전체의 작동 모델을 철저한 포털 의존적 구조로 바꿔놓았다.

우선 기존 언론사이건 신생사이건 간에 포털에서는 수많은 경쟁자들과 사활을 건 싸움을 벌여야 한다. 특히 인터넷은 진입장벽이 낮기 때문에, 수많은 언론사가 우후죽순처럼 생겨났다. 2014년 말 현재, 문화체육관광부에 등록된 인터넷신문은 무려 5,950개사에 달하며, 이는 등록 정기간행물 중 33.8%를 차지한다. 물론 인터넷신문 중에서 포털과 기사 제공 계약을 맺고 있는 회사는 일부에 불과하다. 2015년 5월 현재 네이버에 기사를 제공하는 회사는 500개사, 다음카카오는 800개 정도이다. 네이버의 경우 기사 검색 제휴사는 436개사, 기사 공급 제휴사는 124개사, 뉴스스탠드 제휴사는 150개사에 불과하다.

이처럼 한정된 기사 검색 시장을 차지하기 위해 언론사들은 치열한 경쟁을 벌이는데 이 와중에 진지한 저널리즘은 실종되고 선정적인 기사, 흥미 위주의 연성기사만 급증했다. 온라인 트래픽을 늘리기 위해 인터넷 검색의 속성을 악용한 일종의 꼼수도 만연하게 된다. 대표적인 관행이 ‘어부징’인데, 거의 똑같은 기사를 반복해서 올려 검색에 잡히도록 하는 것이다. 이처럼 기사 어부징이 만연한 데에는 양대 포털이 실시간 검색어 순위 시스템을 운영하고 있다는 점이 대표적인 원인으로 지목된다.

다른 한 가지 문제점은 광고시장이 점차 고갈되면서 비정상적인 광고 유치 관행이 확산됐다는 점이다. 기획기사 등을 표방하면서 사실상 반강제로 광고를 유치하는 관행이

대표적인 병폐 현상으로 꼽힌다. 이는 광고주에게 광고효과와 무관하게 사실상 준조세로 지출되는 부담이 증가한다는 뜻으로, 제휴평가위원회안이 나오는 과정에서도 광고주들은 바로 이 부분을 ‘유사 언론’의 전형적인 부작용으로 지목하였다.

2015년 6월 한국광고주협회의 ‘유사 언론 실태 조사’에 의하면 기업 홍보업무 담당자의 90.9%가 유사 언론 행위의 문제점을 심각한 수준으로 인식했다. 조사대상자의 87.0%는 최근 1년 사이에 실제로 유사 언론 행위로 피해를 입었다고 답변했다. 광고주들이 사이버 언론에 ‘올며 겨자먹기’ 식으로 지출한 광고비는 전체 예산의 10.2%라는 주장도 있다. 실제로 광고주협회는 제휴평가위원회 출범안에 대해 가장 강력한 지지의견을 낸 단체 중의 하나이다.

그런데 제휴평가위 출범을 둘러싼 논란을 살펴보면, 포털 생태계에서 발생하는 병폐 현상을 ‘유사 언론’ 문제로 규정하고 있는 부분에 주목할 필요가 있다. 이는 과거 종이신문 시절에 언론의 병리 현상을 ‘사이비 언론사’ 문제로 규정하던 것을 연상시킨다. 현재 포털이 안고 있는 문제점을 유사 언론이라는 틀 안에서 파악하면, 포털 생태계에서 주요한 행위자인 언론사들을 자연스레 정상 대 비정상, 진짜 언론과 사이버 언론이라는 이분법에 비추어 구분하게 된다. 일부 파렴치한 사이버 언론사들이 현재 뉴스 환경의 광범위한 병폐를 초래한 주범이라는 것이다.

하지만 이러한 이분법적 구도로는 현재 포털이 안고 있는 복잡한 문제점을 파악하기 어렵다. 포털의 난맥상으로 지목되는 문제점들은 언론사의 종류와 무관하게 광범위하게 퍼져있기 때문이다. 포털 뉴스 환경에서 비정상적인 행태라고 지탄받는 관행들은 일부 몰지각한 사이버 언론사의 전유물이라기 보다는 오히려 메이저 언론사들이 공공연하게 주도해온 악습이다. 기사 어부징이라든지, 기획기사를 빙자한 반강제적 광고 유치 협의에 있어서는 메이저 언론사들 역시 자유롭지 못하다. 유사 언론 논란은 어떤 면에서는 포털 뉴스 환경에서의 병리적 문제점들에 대한 책임을 일부에 전가하는 속죄양 만들기의 성격이 매우 강하다.

따라서 이번 포털 양사의 구상에 대해 군소 언론사들은 강한 불만을 쏟아냈다. 한국인터넷기자협회에서는 ‘사이비 언론’의 정형에 인터넷 언론이 부당하게 주범으로 몰리고 있다고 비판했다. 이들의 주장에 따르면 광고 수주를 둘러싼 사이버 언론 행위 범주에는 기성언론과 방송, 지역신문, 인터넷신문 등이 모두 망라되어 있다. 실제로 최근 어느 유력 언론사가 프로그램과 광고를 사실상 맞바꾸기한 혐의로 방송통신위원회에서 조사를 받고 있다는데, 이에 대해 추혜선 언론개혁시민연대 정책위원장은 사이버 언론 퇴출 행위 기준으로 보면 퇴출 대상 1호가 되는 셈이라며 유사 언론이라는 틀 자체가 어불성설이라고 일축했다.

또한 포털과 제휴한 언론사 중 기사 어부징을 가장 많이 하는 곳은 ‘인터넷팀’을 조직적으로 운용할 만한 인력을 갖춘 유력 언론사들이 대다수라는 자료도 나와있다. 방송학회의 한 조사에 의하면 큰 매체일수록 어부징이 심했다. 근데 실제로 제재를 가한 언론사는 아시아투데이나 민중의소리 등 군소 회사 뿐이었다는 것이다(엄호동 파이낸셜뉴스 부국장). 이러한 지적들은 그동안 광범위한 비리들을 묵인, 방조해온 포털의 책임 유기에 대한 비난으로 이어지고 있다.

제휴평가위 구상은 정당성이 있는가?

포털 양사가 제안한 제휴평가위원회 구상은 오랫동안 포털에 가해진 비판에 대해 포털 자체의 대응방안으로 나왔다. 포털이 한국 사회에서 누리고 있는 시장 지배력과 영향력에 비해 사회적 책임을 제대로 지지 않는다는 비판에 대한 해답 제시인 셈이다. 그렇다면 제휴평가위원회는 과연 포털이라는 매체 환경에 적합한 모델이며, 포털이 지향해야 할 자유-책임 이념을 구현하는 데 기여할 수 있을까?

현재로서는 포털 양사의 구상에 대한 언론계 안팎의 반응이 우호적이지만은 않다. 이 구상이 지향하는 이념적 방향에 대해서도 온갖 형태의 의문이 제기되고 있다. 개별 기업이 수행해야 할 업무를 외부인에게 위임하는 형태를 띠고 있어, 책임 회피에 가깝다는 비난도 나오고 있다. 특히 깜짝 발표에 가까울 정도로 사전 의견수렴 절차를 생략한 채 갑작스럽게 제도 도입 방안을 발표하고 단기간에 시행하겠다고 발표하는 바람에 갖가지 추측과 정치적 배후설을 조장하기도 했다.

발표 자체가 전격적일 뿐 아니라 구체성이 결여되어 있다는 점에서 “합리적인 연결성이 낮고 어딘가 정치적”(한국경제 최진순)이라는 의심을 받을 만하다는 것이다. 실제로 동아일보 황호택 논설주간은 인터넷신문 데일리안 주간 출신인 민병호 청와대 비서관의 막후 작업의 산물로서 이 안이 나왔으며 구체적인 정치적 배후설을 제기했다.¹⁾ 2013년 모범납세로 표창까지 받은 카카오가 최근 세무조사를 받았던 사건도 이처럼 포털에 대한 정치적 통제를 시도한 것이 아니냐는 정치적 해석에 힘을 실어주었다.

포털의 독립기구 제안에 대해 이처럼 추측이 무성한 데는 포털이 순수한 민간기업이라는 점도 한몫을 한다. 포털 양사는 어디까지나 자사 이익에 따른 의사결정권을 지닌 민간 기업에 불과한데, 공적 규제 모델을 적용하려는 시도 자체가 어울리지 않는다는 것이다. 언론 이념의 측면에서 볼 때, 제휴평가위 구상은 언론 매체로서 포털의 자유와

1) 『동아일보』, 2015. 6. 10. A30면, 황호택, “김영란법 대신 허문도법”



책임을 조화시키려는 한 방안으로 제시되었다. 특히 현재 안(安)에서 여러 언론 관련 이익단체 대표 외에 언론진흥재단 같은 공공기관이나 학계 대표를 참여시켜 합의를 통해 결정을 내리도록 하는 형태라든지, 외부 사회단체 참여의 여지를 남겨둔 점은 얼핏 보기에 공영방송의 책임 구현 모델을 연상시키기도 한다. 즉 기구 자체가 순수한 민간 기업인데도 불구하고 의사결정 과정이 일종의 공적 거버넌스 성격을 띠는 것처럼 비춰진다는 것이다.

더구나 제휴평가위원회 구성안을 둘러싸고 전개된 외부의 논의들은 포털 자체에 대한 공적 성격 강화의 희망사항들이 강력하게 투영되고 있어, 위원회의 공적 기구화에 대한 압력으로 작용하고 있다. 이러한 논의들을 살펴보면 이 기구가 실제로 감당하기 어려운 온갖 이상론들을 담고 있다.

하지만 포털이라는 비교적 새로운 매체에 대해 어떤 ‘공적 책임’ 모델을 적용하는 게 타당한가? 전통적으로 매체에 적용되어온 방안으로는 신문이나 방송 모델이 대표적이다. 신문 모델에서는 시장에서 개별 행위자인 언론사가 외부 규제없이 자율적으로 경쟁하는 가운데 발생하는 일종의 외부효과로서 의견의 다양성이라는 공익적 가치 실현을 기대한다. 개별 언론사에는 최소한의 법적 제재 외에는 시장 정화 기능에 맡겨 자율적으로 책임을 구현하도록 한다. 반면에 방송 모델에서는 특정 언론사의 시장 진출을 일종의 특권 부여로 보기 때문에, 진입과 시장 행위에 대해 공적인 규제를 가해 공공성과 책임성을 실현하도록 한다. 그렇다면 포털에는 이 중 어떤 모델을 적용해야 하는가? 해외 사례를 보거나 인터넷의 기술적 속성을 감안하면 신문 모델이 더 개연성이 높아 보인다.

양대 포털이 제안한 구상은 신문 모델을 근간으로 하면서도 말하자면 방송 모델의 공공적 규제 방식을 가미한 것처럼 보인다. 제휴평가위원회 구성안에서 독립성과 투명성을 강조한 부분이라든지, 여기에 대해 기구가 감당할 권한이나 기능의 범위를 훨씬 넘어서는 다양한 요구들이 쏟아지고 있는 것을 보더라도, 포털 양사의 현재 구상이 훨씬 더 강화된 공적 모델의 성격을 띠기를 희망하는 사회적 압력이 작용하는 것 같다.

예컨대, “포털뉴스의 공정성과 독립성이 담보되어야 한다”(한국인터넷기자협회), “평가위 ‘뉴스생태계 현안’ 전반 다뤄야”(한국신문협회보), “단순한 제휴뉴스 선정위원회가 아니라 포털 전반의 문제를 다루는 위원회 거버넌스를 만들어야 한다…다양한 단계로부터 의견을 수렴해 이용자 권익 신장을 위한 거시적인 조치를 고민해야 한다”(송정재 경희대 교수), “이 기회에 우리 언론의 포털 플랫폼과의 관계설정, 새로운 비즈니스 모델 구축, 저널리즘 회복 등에 관한 전반적인 논의가 함께 이루어졌으면 한다”(손재권 매일경제 기자)는 등의 주장은 이러한 희망사항들을 담고 있다.

하지만 문제는 이러한 주장에 담긴 공적 가치들을 현재의 포털 구조나 제휴평가위원회의 틀 안에서 수용할 수 있는가 하는 점이다. 이는 이 위원회의 기본적인 성격이나 역할과 관련된 근본적인 질문이라 할 수 있다.

앞으로 다소 변동은 있을 수 있지만, 현재 구상하는 제휴평가위원회는 기본적으로 관련 이해당사자의 협의체 성격을 띤다. 무엇보다도 제휴위가 담당하게 될 일차적 기능이 포털이라는 개인 기업과 개별 정보 제공자 사이의 ‘사적 계약’ 여부를 판단, 결정하는 일이기 때문이다. 기업 당사자 간의 사적 계약 행위와 차이가 있다면, 이 역할이 위원회 형식으로 구성된 외부 기구에 위임되었다는 점뿐이다.

실제로 제휴위의 준비기관인 예비준비위원회 구성을 보면 신문협회, 온라인신문협회, 인터넷신문협회, 케이블TV방송협회, 방송협회 등 대부분 정보 제휴의 거래 당사자들로 이루어져 있다. 위원회의 업무가 당사자 간의 이해관계 조정을 근간으로 한다는 점, 나름대로 전문성이 필요하다는 점을 감안하면 이러한 구성은 기술적으로 불가피한 측면이 있다. 하지만 사적 협약 체결 기능을 외부의 공적 기관에 위탁하는 모양새는 아무리 보아도 어색하기 짝이 없다.

아마 독립 위원회 구상은 민간 기업의 사익 추구하고 공공성의 책임이라는 상반된 가치를 고려한 교육책이 아닌가 싶다. 그러다 보니 “자신의 서비스 수준을 끌어올리고 이용자 관계 증진을 모색하는 부분에 전적으로 남의 손을 빌리는 기구를 두는”(한국경제 최진순) 희한한 모양새가 만들어진 것이다. 공공적 성격의 외부 기구를 통해 뉴스 제휴 체제의 정상화를 도모하겠다는 발상은 진취적으로 보인다. 그렇지만 반대로 생각하면 기본적으로 민간 사업자의 사적 거래 업무를 위임받은 기구에 실효성 있는 공적 기구의

역할을 요구하는 것은 서로 상충되는 주문으로 실효성을 거두기 쉽지 않다.

그렇다면 일부에서 주장하는 것처럼 이해당사자 개념을 확장해, 언론사주 외에 언론 종사자 단체(한국기자협회, 한국인터넷기자협회 등), 이용자 단체, 시민단체 등을 참여시켜 공적 대표성을 강화하면 어떻게 될 것인가? 실제로 “언론사 관여를 최소한으로 제한하고 정치적으로 객관적인 인사들이 참여토록 해야 한다”(최진봉 성공회대 교수)는 주장도 나오고 있다. 이처럼 확장된 대표기구에서 어떤 사안을 둘러싸고 기존 언론사의 이해관계와 충돌할 때 어떻게 합의를 도출할 수 있을까?

제휴평가위원회는 법적 장치에 의해 의무화, 제도화한 것도 아니고, 민간 기업인 포털이 용인할 수 있는 한도 내에서만 위임받은 자율성과 독립성을 누릴 것이다. 따라서 심각한 갈등 상황이 발생하면 합의 자체가 불가능해지거나 일부 이익단체의 탈퇴 등으로 위원회 제도 자체가 붕괴하는 상황이 생길 수도 있다. 민간 기구인 포털의 위원회에 방송과 같은 공적 거버넌스 모델이나 가치를 적용해 공공성을 강화하기가 말처럼 쉽지 않은 이유는 바로 여기에 있다. 이처럼 기구 정체성의 이념적 불투명성을 감안할 때 앞으로 제휴평가위원회가 출범해서 제 기능을 하기까지에는 수많은 갈등으로 점철된 험난한 경로가 예상된다.

제휴평가위원회 운영의 실질적 쟁점들

논의를 좀 더 미시적인 수준으로 좁혀서 제휴평가위원회의 실제 운영이라는 문제를 거론해보자. 해당 기구 설립안에 대해 논란은 많지만, 대체로 기구 출범을 일단 긍정적으로 보고 좀 더 지켜보자는 의견이 대세인 듯하다. 그렇다면 앞으로 기구가 구성되고 활동을 시작할 경우 어떠한 실질적인 쟁점들을 고려해야 하고, 어떤 난점에 부닥치게 될 것인가? 어떻게 보면 아마 이러한 미시적 문제들이 제휴평가위원회의 성패를 가를 시금석 역할을 할 가능성도 없지 않다.

단기적으로 볼 때 위원회 출범 자체가 실험적 성격을 띠기 때문에, 기구에 주어지는 역할은 제한적일 가능성이 크다. 하지만 기구가 이 역할을 성공적으로 수행하고, 실효성 있게 기능한다면 새로운 형태로 기능이 확장될 가능성도 배제할 수는 없다. 그렇다면 어떻게 위원회가 역할을 원만하게 수행할 수 있도록 할 것인지가 관건이다.

첫째, 앞서 언급한 것처럼 위원회를 구성하는 단체의 직능 대표성 못지않게, 위원 선출방식도 중요한 사안이다. 각 단체의 핵심 간부들을 당연직으로 직접 참여시켜 실질적 권한을 갖고 이해관계를 조정하는 방식을 채택할 것인지, 아니면 단체의 추천을 받되 정파성이나 이해관계에서 다소 자유로운 명망가들을 위촉해 대외적 명분을 강화할 것

인지도 진지하게 고려해야 할 사항이다. 특히 이해 당사자들의 참여에 대해서는 언론계 안팎으로 불신이 만연해있는데, 이를 어떻게 완화할 것인지도 고민거리이다. 벌써부터 위원회의 미래에 대해 이해 당사자인 언론사 간의 파워 게임이나 나눠먹기식이 될지도 모른다는지, 기존 언론사들이 신규사들의 시장 진입을 막고 기득권 지키기에 치중해 오하려 여론 다양성을 해칠 것이라는 비관적 전망도 나오고 있다.

둘째, 의사결정 방식도 위원회의 성패를 가늠할 핵심 요인이다. 언론계 단체 등 이익단체 위주로 구성하든, 기자단체나 이용자 대표, 사회단체까지 망라해 대표성을 확대하든 간에 위원회 의사결정 방식에서는 대개 다수결이 일반적이다. 그렇게 되면 다수를 접하는 언론사 대표들이 실질적 의사결정을 좌우할 우려가 있다. 실제로 방송통신위원회나 방송통신심의위원회에서도 형식적으로는 정파적 다양성을 확보했지만, 실제로는 다수 여당이 전횡하는 문제점을 드러냈다. 제휴평가위원회에서도 비슷한 문제가 재연된다면 자칫 갈등을 격화시키거나 기구 기능 자체가 무력화할 우려도 있다.

셋째, 위원회의 의사결정이 실효성을 갖도록 하는 방안도 해결해야 할 과제다. 그동안 네이버와 다음카카오 양사는 자체적으로 뉴스제휴위원회를 두고 제휴 대상 언론사들을 심사해왔다. 그런데 이 과정에서 불만과 부작용이 적지 않게 발생하자 전 과정을 관련 업계 당사자 간의 자율 판단에 넘겨버린 것이다. 과거 자체 위원회에서는 참여 위원들을 익명으로 운영했음에도 불구하고 복잡한 이해관계가 얽히고 반발이 예상되는 사안에 대해서는 소신 있는 결정을 내리기 쉽지 않았다. 그런데 새 제도에서는 각 직능단체의 대표 자격으로 참여하고 이름이 외부에 공개되는 위원들이 의사결정을 내려야 하는데, 제대로 결정이 이루어질 수 있을까 하는 의문은 당연히 제기될 수 있다. 가장 우려되는 최악의 시나리오는 바로 위원회가 아무런 일도 못하고, 성과도 내지 못하게 될 가능성이 있다.

넷째로는 부당한 언론 행위를 가려내거나 평가 기준을 만드는 과정에서 평가 단위를 어떻게 설정할 것인지도 중요한 문제다. 지금까지 나온 안에 의하면, 개별 언론사의 행위에 대한 평가를 통해서 부적격 언론사를 가려내는 일이 위원회의 주 기능이 될 가능성이 크다. 이렇게 되면 결국 평가가 언론사 단위로 이루어지게 된다. 유사 언론 행위가 실제로는 메이저, 군소 언론을 막론하고 폭넓게 이루어지고 있다는 점을 감안하면, 이는 자칫 언론사의 파워에 따른 자의적 판단으로 이어질 가능성이 있다.

그래서 유사 언론 여부는 언론사가 아니라 기사 단위로 판단해서 퇴출 여부 결정이 이루어져야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다. 문제는 이 대안에는 실시간으로 쏟아지는 엄청난 양의 기사에 대한 검토와 판단이 필요해, 기술적으로 가능할까 하는 현실론적 주장도 있다. 결국 개별 기사에 대한 검토가 아니라 기계적인 알고리즘에 근거할 수밖에

에 없기 때문이다. 그래서 절충안으로 포털 제휴 언론사의 기사를 평가한 후 종합적 등급을 매겨, 리그제로 운영하자는 주장도 나왔다(서울대 이준웅 교수). 말하자면 기구 구성의 큰 틀 못지 않게 운영의 묘도 중요하다는 것이다.

가능성과 전망

시야를 넓혀 앞으로 뉴스 생태계라는 큰 틀 안에서 볼 때, 제휴평가위원회의 가능성이나 잠재력을 어떻게 평가할 수 있을까? 단기적으로 볼 때 위원회의 역할은 퇴출 결정 등 제한적이고 네거티브한 측면에 국한될 가능성이 크다고 본다. 위원회에 부여된 역할이나 기구 구성, 의사결정 구조 등을 감안할 때 현재로선 그러한 소극적 전망이 더 현실성 있어 보인다.

부당광고, 어뷰징 등 포털의 고질적 문제점 해결에 있어서 원인은 그대로 둔 채 결과에 대해서만 제재를 가하는 대중요법에 불과하다든지, 단기처방일 뿐 근본 대책은 될 수 없다는 비판적 전망도 쉽게 사그라들 것 같지 않다. 무엇보다 현재의 진행 양상을 보면 위원회는 구상 자체가 상황에 대한 소극적이고 임기응변적 대응책으로 나왔기에 포털이 수행해야 할 골치 아픈 역할을 대신 떠맡은 모양새를 벗어나지 못하고 있다. 또한 기구 구성 자체에만 매달렸지, 장기적으로 추구하려는 가치나 비전, 저널리즘의 미래에 대한 고민도 없어 보여 운영방향 설정에도 혼선이 예상된다.

하지만 이러한 모든 한계를 감안하더라도 포털의 시장 지배력이 워낙 큰 한국적 특수성을 감안할 때 제한적이거나 공공성 강화 방안을 모색하는 움직임이 나온 것만으로도 긍정적으로 평가할 만하다. 포털이란 뉴스 유통 구조 자체도 이전에 우리가 경험해보지 못한 새로운 저널리즘 현상이다. 이 뉴스 생태계가 구현할 가치나 거버넌스, 혹은 시장 모델, 제도적 운영 모델 등에 이르기까지 앞으로 모두 새로 만들어야 할 부분이다. 더구나 한국이 온라인 세계에서 세계 최강자라는 사실은 참고할 만한 교과서 구실을 할 해외 경험과 사례도 부족하다는 뜻이다. 그 결과나 효과가 어떻게 나오든 간에, 이번에 제안된 뉴스제휴평가위원회 설립안은 적어도 미래의 뉴스 생태계에 관한 새로운 청사진을 마련하는 데 유용한 실험의 장이 될 것으로 전망된다. ▣

허진성

대전대학교 법학과 교수

포털 공공성의 의미와 포털 규제 논의의 근거

1. 들어가는 말

포털이 우리 일상에서 큰 비중을 차지하는 존재로 자리 잡게 된 지도 벌써 적지 않은 세월이 흘렀다. 포털은 지난 십여 년에 걸친 인터넷 산업의 성장과 발전 과정에서 큰 비중을 차지해왔다. 언론 분야에서도 대부분의 주요 언론사가 포털을 통해 뉴스를 제공하게 되었고, 많은 이용자들이 포털이 모아서 제공하는 뉴스 서비스를 통해 뉴스를 이용하게 되는 등 포털이 중대한 위상을 차지하게 되었다. 우리 사회에 매우 중요하고 큰 존재가 되어버린 포털은 그 비중과 힘에 상응하여, 그 위상과 평가에 있어서도 공·부정의 많은 논의가 있어왔다.

언론 분야에서 주로 논의된 문제는 많은 언론사가 포털에 뉴스를 공급하고, 또 많은 이용자들이 포털을 통해 제공되는 뉴스를 이용하는 상황에서 포털이 정보의 유통에 관해 너무나 큰 통제력을 보유하고 있었다는 점에서 출발한다. 포털이 자유롭고 개방적인 의사소통 구조와 헌법상 표현의 자유 보장에 저해요소가 될 수 있다는 우려가 제기된 것이다. 이러한 우려는 포털이 뉴스를 선별하고 배치하는 과정에서 공정성과 중립성을 지키지 못하고 편향성을 보인다는 비판과 포털로 인한 뉴스 유통구조의 왜곡과 연결된 것으로 기사 어뷰징 및 사이버 언론의 문제 등을 논점으로 한다.

이러한 문제의식에 입각해서 포털이 그 공공성에 상응하는 책임을 다하여야 한다는 사회적 요구와 함께, 공정성을 확보하고 여러 부정적 효과들에 대처하기 위한 규제가 마련되어야 한다는 논의가 지속적으로 이루어졌다. 포털은 새롭게 등장한 매체인 인터넷을 기반으로 한 서비스이다. 따라서 공공성을 이유로 한 포털의 규제 논의는 전통적

인 언론매체인 신문과 방송에 대한 논의를 전제로 하는 것이 자연스러우며 특히, 공공성의 측면에서는 방송의 경우와 비교하여 같고 다른 점에 대해 검토할 필요가 있다. 이 글에서는 포털의 공공성을 이유로 한 규제 논거의 정당성 여부에 대해 분석하고, 포털과 관련한 문제에 대해 효과적으로 대처하기 위한 적실한 법제적 대응을 인도할 근본적 지침을 파악하고자 한다.

II. 방송 규제의 근거와 여건의 변화

전통적으로 방송이 신문과 같은 인쇄매체에 비해 더 강한 공적 규제를 받아야 하는 이유로 거론되어 온 것은 주파수 자원의 희소성과 침투성, 그리고 영향력 등을 들 수 있다. 변화의 속도가 매우 빠른 오늘날과 비교하면, 방송의 등장은 당시의 매체환경에서 가히 혁명적인 사태였을 것이다. 그리고 방송과 전통적인 매체의 기능 및 효과가 대비되면서, 공익을 위한 방송의 규제 필요성이 강하게 요청되었을 것임은 상상하기 어렵지 않다.

지난 몇십 년 사이에 개인용 컴퓨터와 인터넷이 널리 보급되었고, 최근에는 모바일 기기의 활용도 점차 일상화되어 그 활용 영역이 더욱 넓어지고 있다. 이른바 방송·통신 융합의 시대가 도래하여, 불과 20여 년 전만 해도 생각하기 힘들었던 많은 변화가 일어나고 있는 요즘이다. 방송이라는 이름하에 그 서비스의 양태는 계속 변화·발전하고 있고 앞으로도 현재로서는 예측하기 힘든 혁신과 진보를 경험하게 될 소지가 크다.

사람 사이의 정보교류와 의사소통을 가능하게 해주는 기술은 상당한 수준의 발전을 이루고 있지만, 대단히 혁신적인 변화도 결국에는 그 때까지의 현실적 조건을 배경으로 이루어지는 것이다. 때문에 새로운 상황에 대한 이해도 일단 종래의 지식에 의존하게 마련이다. 방송의 경우, '방송'이라는 이름은 그대로이지만 많은 조건이 달라지고 있다. 기술의 진보로 인해 종래 방송에 대한 공적 규제를 정당화했던 물리적 조건을 달리 이해할 수 있는 여지가 생겼고, 방송국에서 송신되는 방송을 일방적으로 수용해야 했던 상황과 달리 이제는 개개인이 정보의 발신자로서 정보 네트워크에 주체적으로 참여할 수 있는 가능성도 열리고 있다. 영향력이라는 것을 몇 가지 기준에 입각해 계량적으로 평가할 수 있다 하더라도, 실제에 상응하는 영향력을 사실 그대로 파악하기란 쉽지 않은 일이다. 하지만 현실적으로 국민들이 뉴스를 접하는 방식의 변화는 더 이상 전통적인 매체구도에만 입각해서는 설명할 수 없는 성질의 것이 되었다.

그 중에서도 방송 콘텐츠가 종래의 물리적 제약을 벗어나 유통될 수 있는 경로가 확대되었다는 점, 그리고 뉴스 이용자들이 일방적인 정보의 수용자가 아니라 발신자 내지

는 이를 적극적으로 활용한 새로운 가치의 창출자로서 등장할 수 있는 환경이 조성되어 가고 있다는 점은 방송의 공공성에 대한 근거를 새롭게 이해하는 데 있어 중요한 요소라고 본다.

헌법상 보장되는 언론·출판의 자유는 자유권적 성격과 함께, 자유로운 여론 형성을 통한 민주정치의 실현이라는 점에서 제도적 보장의 성격도 보유한다.¹⁾ 방송은 특히 주파수 자원의 한정과 침투성이라는 물리적·기술적 제약 내지 속성에 의거하여 이러한 헌법규정의 취지에 입각해 상대적으로 강한 공적 규제가 가능했다. 그런데 이러한 공공성의 근거가 그러한 이해를 가능하게 했던 현실 조건의 변화로 인해 새롭게 파악될 가능성이 열리고 있다. 물론 변화는 현실을 끊어내면서 이루어진다고보다는 과거 위에 축적되는 양상으로 일어나기 때문에 전통적인 신문과 방송이 어느 날 없어진다고는 종래의 위상을 갑작스레 상실하는 일이 일어나지는 않을 것이다. 그러나 한동안 견고했던 종래의 매체구도는 기술발전 속에서 길게 늘어지는 스펙트럼을 보이며 상당한 변화를 겪게 될 것이 자명하고, 이는 현재 일어나고 있는 일이기도 하다.

Ⅲ. 포털 규제의 논거에 대한 검토

포털의 경우, 처음부터 인터넷 서비스라는 측면에서, 방송의 공공성의 근거가 된 자원의 한정성이라든가 정보수용의 일방성이라든가 하는 문제와는 거리가 있었다. 과거 방송 이용자들은 채널을 돌리는 것 말고는 달리 자신의 의사를 반영할 여지가 없었기 때문에 일방적으로 송출되는 방송을 수동적으로 수신하기만 해야 했다. 그러나 인터넷 이용자의 경우, 자신의 결정에 의해 정보를 선택하고 이용하는 주체적인 활동양태를 보인다. 물론 이 또한 제시되는 정보와 서비스에 의해 규정되는 일종의 틀 안에서 가능한 것이다. 이러한 측면에서 사이버 공간에서의 주체적인 정보활동의 가능성에 대해 갖은 논의가 가능하고 또 필요하지만, 그것이 종래 방송의 경우와 동일하지 않다는 점을 인식할 필요가 있다.

영향력의 측면에서 보면, 인터넷은 뉴스 이용의 주된 경로 중 하나로, 젊은층일수록 인터넷 사용의 비중이 크며, 그 중에서도 포털이 상당 부분을 차지하고 있다.²⁾ 포털이 방송과 같이 서비스를 제공하기 위한 자원이 물리적으로 한정된 성격의 것이었다면, 이

1) 권영설, 2006, 『헌법이론과 헌법담론』, 법문사, 784쪽.

2) 한국언론진흥재단, 2014, "2014 언론수용자 의식조사"(http://www.kpt.or.kr/board/K/detail.do?sessionId=69B142F38AD11D4189D11E26C0F978EA?bannerYn=Y&num=7098) 참조



를 공적으로 규제해야 할 필요성에 대한 동의를 끌어내는 것은 상대적으로 어렵지 않았을 것이다. 그러나 그렇지 않은 것이 현실이고, 방송의 공공성과 비경합 만한 포털의 공공성 논의의 근거는 포털의 상당한 영향력 때문이라고 볼 수 있다. 그러나 이것은 강력한 규제의 근거가 원천적으로 물리적 제약에 기인하는 방송의 경우와는 그 성격이 다르다고 할 것이다.

따라서, 포털의 영향력은 방송에 대한 규제를 정당화했던 근거들과는 다른, 포털의 고유한 특성에서 찾는 것이 더 적절하지 않을까 한다. 포털은 여러 가지 서비스를 제공하고 있지만, 그 중에서도 포털과 다른 웹사이트를 구별하게 하는 주요한 서비스는 검색기능이라고 할 수 있다. 실제로 우리가 흔히 이용하는 이른바 종합형 포털들은 검색, 이메일, 커뮤니티, 생활정보, 블로그 등 각종 서비스를 망라하여 제공하고 있는 경우가 많다. 이러한 제반 서비스가 서로 연결성을 가지면서 상승효과를 내게 되는데 그 중심에 검색서비스가 있다. 검색서비스는 정보의 바다에서 이용자가 원하는 정보를 얼마나 효과적으로 제시해 줄 수 있느냐에 성패가 달려있으며, 이러한 과정에서 고객맞춤형 서비스의 제공이나 빅데이터 활용 등 연관 분야에서 상당한 발전가능성이 예상된다. 네트워크의 연결이 촘촘해지고, 정보의 유통이 자유롭고 신속해질수록 정보 활용의 중심이 되는 허브가 부상하게 마련이다. 이러한 차원에서 포털은 상당히 유리하고 중요한 위치를 차지하게 될 가능성이 크다. 지난 십수 년간 인터넷 활용이 확대되는 과정에서 포털이 상당한 비중을 차지하게 된 데에는 여러 가지 요인이 있을 수 있겠지만, 이러한 포털의 속성도 그 이유 중 하나라고 할 수 있겠다.

포털의 이러한 속성과 기능은 정보의 바다와 이용자를 연결시켜주는 ‘관문’이라는 이름에서 그 함의를 관찰할 수 있다. 이용자가 관문을 통해 바다로 뻗어나가 자유롭게 항해하게 되는 것이 아니라, 관문을 통해 바다를 이해하거나 관문에서 형성된 작은 바다를 통해 세상을 경험하게 될 수도 있는 것이다. 용감하고 진취적인 모험가는 너무나도 넓은 정보의 바다를 무한한 가능성의 지평으로 활용할 수 있겠지만, 보통 사람들은 바다에서 가능성을 찾기보다 편리하게 접근하고 이용할 수 있는 서비스를 필요로 한다. 포털은 이러한 수요에 적극적으로 적응해왔다. 포털이 수많은 정보를 나름의 방식으로 정돈하여 이용자들에게 제공하게 된 점은, 과거 방송의 의사소통 구조가 일방적이고 폐쇄적이기 때문에 공적 규제의 필요성을 인정하게 된 상황과 연결 지어 생각해 볼 수 있다. 개인의 인격발현과 민주적인 여론형성은 언론·출판의 자유를 보장함으로써 가능해지는데, 이를 위해서는 의사소통의 구조가 개방적이고 분권적이어야 한다. 그런데 방송은 속성상 이러한 측면에서 부족한 점이 있었기에, 공공의 이익을 위해 상대적으로 강한 규제를 받게 된 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 포털의 성격이나 조건은 방송과 다른 점이 많다. 하지만 포털이 개방적이고 분권적인 인터넷 환경에서 이루어지는 이용자들의 정보활동을 상황에 따라 상당히 폐쇄적인 것으로 만들 여지가 있다. 더구나 포털이 뉴스 이용의 주된 공간으로 부상한 상황에서는 더욱 그러하다고 본다.

이러한 지점에서 포털이 어떻게 정보를 제시할 것인지의 문제는 공공성 논의와 깊게 연결된다. 개별 언론사로부터 뉴스를 공급받은 포털이 나름의 기준으로 뉴스를 게시하면, 이용자들은 포털을 통해 뉴스의 경중을 헤아리게 되고, 같은 사안에 대한 다양한 입장의 기사 중에서도 포털에 의해 선별된 것들을 이용하게 된다. 따라서 논의의 핵심은 정보 유통의 관문이 되어야 할 포털이 주요 언론사 대부분의 뉴스를 선별, 배치하고, 이용자들의 상당수가 그러한 포털을 통해 뉴스를 접하게 됨으로써, 개인의 자유로운 의사표현과 개방적인 정보교류를 통한 민주적인 여론 형성 과정이 포털이라는 강력한 통제자의 영향력 아래에 놓이게 되지 않을까 하는 것이다. 이러한 우려는 포털에 대한 여러 규제 시도를 불러온 원인이 되어왔다.

포털이 차지하는 비중과 영향력을 고려하면 이러한 시도는 일견 적실성이 있는 것으로 쉽게 받아들일 수 있을 것 같다. 그러나 추가적인 속고의 필요성이 없는 것은 아니다. 여기서 우선 착안해야 할 점은 매체로서 인터넷이 가진 고유한 특성이다. 인터넷은 이른바 “표현촉진적인 매체”로서, 앞서 설명한 공중파 방송과 달리 “오히려 진입장벽이 낮고, 표현의 쌍방향성이 보장되며 그 이용에 적극적이고 계획적인 행동이 필요하다는

특성³⁾을 지닌다. 때문에 이러한 매체의 특성을 감안하지 않고 직접적인 필요에 부응하기 위한 손쉬운 수단으로서의 규제조치에 의존할 경우, 결과적으로 표현의 자유를 보장하는 데 우호적이지 않은 상황을 초래할 수도 있다. 따라서 포털이 방송과 같은 중요한 존재이기 때문에, 모종의 규제를 가하는 것이 필요하고 정당하다고 단정하는 것은 적절하지 않을 수 있다.

그리고 다른 한편으로, 인터넷이라는 매체의 속성상 지속적인 기술발전과 서비스 혁신으로 새로운 이용환경이 계속해서 창출되는 상황도 함께 고려해야 한다. 네트워크가 발달할수록 강력한 허브가 새롭게 등장하는 현상이 지속적으로 발생하고 있지만, 그것이 반드시 현재 우리가 경험하고 있는 포털과 같은 형태인 것은 아니다. 예를 들면, 잘 알려진 페이스북(Facebook)이 뉴스 서비스 분야에서 상당히 비중 있는 존재로 등장하는 현상이 관측되고 있는데,⁴⁾ 모바일 기기와 소셜 미디어를 통한 뉴스 이용의 증가는 앞으로도 언론계에 새로운 허브의 등장을 가능하게 할 수 있다. 이러한 상황의 가변성과 전망을 함께 고려할 때, 문제점에 대한 대처 방안으로 개별 사안을 일일이 따라가며 직접적인 규제를 가하는 방식보다는, 인터넷이라는 매체의 속성을 감안해 허브로 수렴되는 정보의 이용양상을 가능한 개방적이고 분권적인 방향으로 유도하는 시각을 바탕으로 유연하게 대처하는 방식이 더 합리적이고 적절할 것으로 본다.

IV. 공공성 개념과 포털 규율의 성격

공공성이라는 개념 자체는 간단하게 접근하면, 그것이 너무나도 중요하고 우리 모두에게 영향을 미치는 문제이기 때문에 특별한 관심과 조치가 필요하다고 보이는 특성을 지칭한다고 할 수 있다. 그리고 많은 경우, 공공성을 확보하기 위한 방안으로 정부의 개입이나 그와 유사한 방식의 처방이 따르게 마련이다. 이러한 개념은 그 존재 자체를 부정할 수는 없지만, 개념의 구체적인 내용을 적극적으로 확정짓는 것 또한 용이한 일이 아니다. 만약 모두에게 똑같이 적용되는 사회의 구성 및 운영에 관한 근본 원리를 바탕으로 그 원리가 구현된 제도 내지 질서를 지키는 차원의 문제라면, 비교적 쉽게 내용을 파악하고 사회 구성원들의 동의를 끌어낼 가능성이 있을 것이다.

그러나 구체적인 문제에 대한 처방으로서 정책적 대안을 수립하고 추진하는 일에 관

3) 헌법재판소(2002. 6. 27.) 99헌마480 결정

4) 『The Atlantic』, 2015. 3. 24. Meyer, R., "Facebook as a Press Baron", <http://www.theatlantic.com/technology/archive/2015/03/facebook-as-a-press-baron/388559/>(검색일: 2015. 8. 31.)

한 문제는 다르다. 사안과 관련된 이해의 다양한 측면을 파악하고 그 성격과 경중을 헤아려 어떠한 방안이 주어진 여건 하에서 가장 바람직한 결과를 가져올 것인지 신중하게 판단해야 한다. 그런데 문제는 현실적인 상황을 파악하기 위한 실증적 차원의 자료 수집 자체가 현실을 구성하는 무수한 요인 속에서 일정한 기준에 따른 선별과 평가의 과정을 거쳐 이루어진다는 점에 있다. 뿐만 아니라 이를 토대로 다시 문제의 실상을 파악하고 분석하며 해결책에 도달하는 과정 또한 헤아릴 수도 없는 제반 요소에 대한 선별과 평가의 절차를 의식적·무의식적으로 밟게 된다. 이러한 사실에 대한 인식, 분석과 그에 대한 규범적 평가는 무수한 요소들을 추상화함으로써 구성된 자료이거나, 일정한 가치판단에 입각해 이루어지는 결과로서, 언제든지 다른 측면이나 관점에서의 새로운 논의나 판단의 여지가 있다고 할 수 있다.

포털의 공공성과 이에 대한 규제 논의도 그 배경의 분석과 처방은 복합적이고 다면적인 측면을 동시에 포함하고 있다. 사실상 결정적 요인이라고 할 수 있는 개별기업의 영업적 측면, IT산업의 발전을 기대하는 정책적 차원, 정치적인 이해관계를 반영한 각종 시비, 불법적 사안에 대한 구체적인 분석 등 다양한 분야의 총체가 문제의 실상이라고 할 수 있을 것이다. 현실적으로 공공성은 포털이 보유한 속성 중 일정한 규제 시도의 근거가 되는 일면을 일컫는 것이라고 이해할 수 있다.

아마도 공공성의 기반이 되는 근거도 존재할 것이고, 주어진 문제에 대한 가장 적절한 정책적 처방도 일정한 범위 안에서 고안 가능한 형태로 우리의 발견을 기다리고 있을 것이다. 그러나 공공성의 내용은 일반적인 차원에서는 그 실상을 확정적으로 규정하기 어렵고, 구체적인 문제의 속성과 내용을 전제로 접근할 때 비로소 그 정체를 어느 정도 파악할 가능성이 있다고 할 것이다. 더구나 표현추진적 매체로서의 인터넷의 속성과 인터넷 서비스로서 포털이 지닌 성격을 고려할 때, 공공성을 기반으로 한 정책의 모색은 표현의 자유 보장이라는 근본 취지를 염두에 두고 섬세하게 접근하는 것이 적절할 것으로 보인다.

포털은 상당한 영향력을 지닌 매체로 평가되고 있고, 특히 뉴스 이용과 관련해서는 단순한 정보 유통자가 아닌 나름의 기준에 입각한 선별·배치를 통해 일정한 통제적 기능을 행사하는 것으로 볼 수 있다.⁵⁾ 그렇다면 포털의 규제에 있어, 정보의 개방적이고 분권적인 유통을 가능하게 함으로써 국민의 자유로운 의사표현과 민주적 여론형성을

5) 서울고법 (2008. 1. 16.) 2006나92006 판결에서는 “네이버가 언론사들로부터 전송받는 기사들을 정치·사회·연예 등 분야별로 분류하고, 그 나름의 해석작업을 통해 속보성·화제성·정보성 등의 기준에 따라 기사를 취사선택하여 분야별 주요뉴스란에 배치하며, 언론사들로부터 전송받은 특정 사안과 관련한 다수의 기사를 포괄적으로 표현할 필요가 있거나 위 주요뉴스란의 공간적 제약으로 긴 제목을 축약할 필요가 있는 경우에는 기사의 제목을 변경하여 붙이기도 하는 점 등에 비추어, 네이버는 편집 기능 또한 수행하고 있는 것으로 볼 수 있다”고 판시한 바 있다.

보장한다는, 헌법적 차원의 규범적 요청에 부응하기 위한 고려가 필요하다고 할 수 있겠다. 그러나 표현촉진적 매체인 인터넷의 속성과 인터넷 서비스의 가변적 성격 및 시장상황을 고려하면, 포털에 직접적이고 강력한 규제를 가하는 것은 효과적이지 않을 수 있다. 이는 포털이 방송과 원천적으로 다른 조건을 가진 매체라는 점에서 그러하다. 포털이 공공성을 지닌다는 것은 정보의 유통이 이루어지는 관문을 지키는 자로서 이를 통제할 수 있는 위치에 있다는 점에 기인하는 바가 크다. 때문에 공공성에 기반한 규제 논의도 이러한 포털의 위치에 따른 부정적인 결과를 방지하는 데 취지를 두는 것이 온당하므로, 구체적인 방안은 이러한 규제의 목적을 달성하는 데 필요한 방식으로 구성되어야 할 것이다.

포털의 공공성을 전제로, 포털의 뉴스서비스에 대한 공정성과 중립성 논의는 줄곧 있어왔다. 포털이 언론사와 뉴스를 선택한 다음 일정하게 배치해 이용자들에게 제시하는 형태의 서비스를 제공하는 이상, 그 내용의 편향성에 대한 논의는 제기될 수밖에 없다. 이에 대해 더 나은 대안으로 종종 거론되는 구글의 경우, 사람의 추가적인 조작을 거치지 않은 검색 알고리즘에 의한 방식에 의해 검색 결과를 제시하는 것으로 알려져 있다. 일정한 전산상의 규칙에 입각하여 결과를 도출하는 것이, 항목이나 사안별 이용자의 수요를 예측하고 감안해서 검색 결과를 작성, 제시하는 것보다는 분명히 덜 자의적이라고 할 수 있을 것이다. 하지만 아무리 기계적인 방식에 입각한다고 하더라도 검색어와 관련된 정보의 가치와 비중에 대한 판단은 모종의 기준에 따를 수밖에 없는 것이므로, 여전히 그 기준의 적절성에 대한 논의는 있을 수밖에 없다. 다만 이 경우, 미리 정해진 일정한 규칙과 결정에 영향을 미치는 요소들이 무엇인지 확인할 수 있는 여지가 크기 때문에 자의적인 판단이나 편향된 기준에 대한 우려가 줄어들게 되고, 결과적으로 긍정적인 평가를 받게 되는 측면이 있는 것으로 보인다.

이와 관련하여, 국내 포털사들은 구글의 검색서비스 제공방식이 전통적으로 규모가 큰 언론사에 우호적인 결과를 초래하는 데 반해, 상대적으로 규모가 작은 언론사의 기사도 가치가 있다고 판단되는 경우 이를 주요 기사로 배치하여 소개하는 자신들의 방식이 언론의 다양성을 보장하는 데 기여한다고 주장한다.⁶⁾ 이는 그 자체로서는 선한 의지이자 훌륭한 태도라고 할 수 있지만, 공정성과 중립성이라는 측면에서는 만족스러운 설명이 되지 못한다.⁷⁾ 애초에 문제는 포털이 뉴스 이용의 중심이 되면서 강력한 통제적 권한을 행사하게 되었고, 이로 인해 개방적이고 분권적인 의사소통 구조를 폐색하고 결

6) 김영재, 2013. 9. 5. “포털 뉴스의 공정과 상생을 위한 간담회 토론문”, 여의도연구소, 6-7쪽.

7) 이상 포털 뉴스 서비스의 공정성과 중립성에 대한 논의는 허진성, 2013, “온라인 뉴스 유통 서비스의 헌법적 쟁점과 규율방안”, 『언론과 법』 제12권 제2호(한국언론법학회), 50-51쪽 참조.

과적으로는 표현의 자유 보장에 우호적이지 않은 환경을 조성하게 될지 모른다는 우려에서 기인한다. 이를 고려한다면 포털이 통제적 권한을 좋은 방향으로 잘 행사하겠다는 설명은 아름답지만 충분치 못한 대답이라고 할 것이다.

따라서 이러한 공정성과 중립성에 대한 논의는 막연히 명분을 내세워 서로 다른 입장을 일방적으로 제시하는 폐단을 방지하기 위해, 그 개념을 구성하는 구체적인 요소를 확인하고 이를 실질적으로 확보하는 방향으로 진행할 필요가 있다. 우선 자유롭고 개방적인 공간인 인터넷에 대해서는 외부에서 가해지는 일방적이고 획일적인 규제보다는 자율규제가 적절할 것으로 보인다. 따라서 포털에 대한 법제의 구상은 이러한 측면을 고려해야 할 것이다. 구체적인 방안의 내용은 문제의 현실적 여건이나 상황에 따라 다양한 모습으로 도출될 수 있을 것이다. 중요한 것은 이러한 방안을 통해 추구하는 목표에 도달하는 과정이 가능하면 자율적이고 개방적으로 이루어지도록 하는 것이고, 그것이 인터넷의 긍정적 속성에 부합하는 적절한 처방이 될 것이다. 자율적이라는 것은 외부의 강압적인 지시가 아닌, 이해당사자들의 자발적인 논의와 합의에 따른 대처를 의미하는 것이다. 따라서 문제에 대한 해결 과정이 정당성을 부여받으려면 그 절차와 내용이 개방적이어야 한다. 객관적이고 투명하게 지침을 규정, 운영하고 그 지침과 절차에 따라 개방적이고 자율적인 규제가 이루어진다면 포털은 신뢰와 인정을 받게 되고, 더 나은 개선 및 발전 가능성 또한 기대할 수 있게 될 것이다.

V. 나오는 말

지난 5월 네이버와 다음카카오는 (가칭) 공개형 뉴스제휴평가위원회 구성을 위한 준비위원회 구성을 제안하면서 뉴스제휴평가를 언론계의 자율적 결정에 맡기고자 한다는 의사를 피력했다.⁸⁾ 이 제도를 통해 기사 어뷰징과 사이버 언론 문제에 대응할 수 있을 것이라는 전망인데, 이와 같은 제안에 대해 긍·부정의 논의가 진행되고 있다. 사실 애초에 포털이 정보의 관문 역할에만 충실했다면, 오늘날과 같은 양상으로 포털이 언론 분야의 중요한 위치에 오르는 일도 없었을 것이고, 언론사들이 기사를 포털에 노출시키기 위해 부정적 행위를 일삼지 않았을지도 모른다. 그러나 현실적으로 포털은 인터넷 뉴스 이용의 중심으로 부상하게 되었고, 이로 인해 발생하는 여러 가지 부정적 현상에 대해 책임 있는 답변을 내놓아야 하는 처지가 되었다.

8) 네이버 공식블로그, 2015. 5. 28. "네이버-다음카카오, 공개형 뉴스제휴 평가위원회에 관해 말씀 드립니다", http://naver_diary.blog.me/220371663916(검색일: 2015. 8. 25.)

인터넷이 새로운 자유의 공간이 될 것이라는 일부 낙관주의자들의 이상은 곧 현실과 큰 괴리가 있는 것으로 나타나고 말았지만, 여전히 기술적 조건을 활용해 자유의 가능성을 최대한 확보해 나갈 여지는 있다고 할 것이다. 그러한 측면에서 광대한 정보의 바다는 원칙적으로 이용자들에게 최대한 열려 있는 것이 바람직하다. 어떠한 분야의 정보, 특히 뉴스와 같은 중요한 정보가 특정 공간에 집중, 소비됨으로써 이러한 공간에 노출되는지 여부가 언론사의 사활에 결정적 영향을 미치는 상황은, 바다로 나아가는 관문이 닫히고 강력한 통제자가 관리하는 좁은 수역에서 보이는 정경만을 맞볼 수 있는 사정에 비견할 수 있다. 그러나 실제 바다라는 공간이 축소된 것은 아니므로, 다른 관리자가 등장해 또 다른 수역을 새롭게 보여줄 여지는 얼마든지 있다. 나아가서는 이용자들이 각자의 바다를 향해하며 자유롭게 개방적으로 교류하는 상황도 상정해 볼 수 있다.

따라서 국가에 기대하는 역할은 개별적인 불법행위에 대해서는 상응하는 조치를 하되, 법의 틀 안에서 시장상황에 대처하며 성장해온 기업의 활동양태 자체에 대해 직접적으로 규제를 가하기보다 근본적인 시각에서 필요한 조건이 형성되도록 하는 것이다. 즉, 기업 간 자유롭고 공정한 경쟁이 가능한 환경을 조성하는 한편, 언론 분야에서의 공공성과 같이 특별한 문제가 발생할 경우, 객관성과 투명성을 바탕으로, 자율적이고 개방적인 절차에 의한 합리적 논의를 통해, 실질적 대안을 도출할 수 있도록 하는 것이 문제에 대처하는 근본적인 원칙으로서 긴요할 것이다. ➤

김성해

대구대학교 신문방송학과 교수

포털의 뉴스정책과 공공성 제고방안

년제로(Nonzero) : 인류 역사의 숨은 논리

1959년 김춘수는 『꽃의 소묘』라는 시집을 출간한다. 시집에는 “우리들은 모두 무엇이 되고 싶다. 너는 나에게 나는 너에게 잊혀지지 않는 하나의 의미가 되고 싶다”고 했던 ‘꽃’이라는 시가 실려 있다. 시인이 말했던 ‘의미’를 위한 몸부림이 무엇인지 모르지만 주변을 돌아보면 모두 뭔가를 갈망한다. 목적도 다양하다. 좀 더 많은 돈을 위해, 명예를 위해, 권력을 위해, 인정받기 위해, 또 사랑하고 사랑받기 위해 분주하다. 그러나 인류라는 종족이 긴 세월동안 힘겹게 노력한 성과에 대한 평가는 쉽지 않다. 인간은 누구나 보고 싶은 것을 보고, 듣고 싶은 것을 듣는다는 점을 감안할 때 각자 상황에 따라 그 답은 달라질 수밖에 없다. <사이언스(Science)> 기자로 일했던 로버트 라이트(Robert Write)는 『년제로』란 책을 그 답으로 제시했다.

적자생존이나 계급투쟁, 혹은 약육강식과 같은 표현은 축구나 야구 경기에서 보듯 양쪽 모두 이기는 결과는 없다는 제로섬의 관점이다. 가령, 패권국가인 미국은 석유를 위해 약소국인 리비아와 이라크를 침공할 수 있지만 그 반대는 성립하지 않는다. 계급의 이해관계는 본질적으로 충돌한다는 인식하에 노동조합이 결성되고 정치적 투쟁이 정당화 된다. 『년제로』는 이 시각에 도전한다. 인류 역사에 숨겨진 논리를 통해 게임의 참가자 모두가 승자가 되는 포지티브 썸(Positive Sum)이 가능하다고 말한다. 지리상 발견, 지식의 성장과 교통, 커뮤니케이션의 발달이 전체적으로 봤을 때는 손해가

아닌 이익이었다는 주장이다. 인류라는 종족은 죽음과 멸망과 퇴보라는 네거티브 섬(Negative Sum)을 넘어 생명과 번영, 진보라는 보다 나은 미래를 창조해 왔다는 신념이다.

포털뉴스라는 게임 : 출생의 비밀

포털뉴스는 역사적 산물이다. 로마의 악타 디우르나(Acta diurna)는 광장에 세워진 ‘돌벽뉴스’였다. 금속활자와 종이라는 수단을 통해 비로소 ‘신문뉴스’의 시대가 열렸고, 종이신문은 19세기 이후 최근까지 전성기를 누렸다. 전신, TV와 라디오 역시 뉴스를 전달하기 위한 수단으로 활용되었다. 전신을 통해 로이터, AP와 같은 통신사가 등장했고, TV와 영화 등을 통해 영상뉴스가 출현했다. 일부를 위한 기호품 정도에 불과하던 뉴스는 1980년대 CNN의 출범을 계기로 ‘일상의 풍경’으로 자리를 잡았다. 이후 뉴스는 인터넷과 스마트미디어를 통해 생필품으로 성장했다.

최근 주목받고 있는 포털뉴스는 한국적인 너무나 한국적인 산물이다. 미국, 프랑스, 일본 등에서는 포털뉴스를 주목하지 않는다. 한국의 포털을 통한 뉴스 소비, 포털에 대한 높은 신뢰와 영향력은 특이하다. 2015년 5월 기준으로 모바일 검색 시장에서 <네이버>, <구글>과 <다음>이 차지하는 비중은 각각 73%, 14.5%와 12.3%다. 한국언론진흥재단의 2014년 보고서에 따르면 포털을 통해 뉴스를 접하는 비중은 무려 89%에 달한다. 지난 2012년 <시사IN>이 방송기자 및 PD, 작가를 대상으로 가장 영향력 있는 매체를 질문했을 때 <네이버>는 <조선일보>보다 높은 3위였다. <다음> 역시 6위로, <한겨레>는 물론 <SBS>와 <YTN>을 앞섰다. 이와 같은 포털뉴스의 약진이 가능했던 요인으로는 한국의 집단문화, 권력구조 및 언론환경 등을 꼽을 수 있다.

한국은 단 한 번도 세계를 경영해 본 경험이 없다. 역사의 뒀안길로 사라진 명(明)나라를 대신해 작은 중국(小中華)이 되고자 했고, 지금은 큰 나라를 섬기는 사대주의가 팽배하다. 그러면서도 국가의 정식 명칭으로는 ‘위대하다’는 의미의 대(大)를 붙여 ‘대한민국’을 사용한다. 권위에 복종하고 질서를 중시하는 유교사회의 전통이 강하게 남아있고, 개인보다는 집단을 중시하며, 마치 가족과 같은 국가를 형성한다. 한 집안의 가장에 해당하는 대통령은 모든 권력의 정점에 있으면서 구성원의 행동은 물론 의식과 무의식에까지 개입한다. 통일성을 위해 다양성을 포기하고, 분산보다는 집중을 선호하며, 고립에 대한 공포로 인해 자유로부터 기꺼이 도피하고자 하는 정서도 강하다. 대규모로 밀집되어 있는 아파트 단지, 대형 유통마트, 냄비근성 등은 이러한 집단 문화가 표출된 것으로 포털뉴스도 그 중의 하나다.

한국에서 고립에 따른 비용은 엄청나다. 포털뉴스는 국가 공동체의 주요 현안, 집단 행사, 유행, 게임과 지식을 효과적으로 공유함으로써 이 문제를 해결해 준다. 획일성과 통일성이 강조되는 분위기에서 포털은 주류에 편승할 수 있는 유용한 수단이다. 포털을 통해 전달된 뉴스를 단순히 아는 것만으로, 지배적 관점을 결눈질하는 것만으로, 파편화된 정보를 인지하는 것만으로 큰 문제가 없다. 절대 다수가 참여하는 일상의 광장인 포털에서 직접 접하거나 검색을 통해 확인할 수 있는 것이 아니라면 관심을 둘 이유도 없다. 고도로 집중된 한국사회의 권력구조와 일방통행식 작동방식도 포털뉴스에 집중되는 현상과 관련이 깊다.

뉴스를 소비하는 가장 큰 목적 중의 하나는 주변 환경의 변화를 이해하고 적절한 대응책을 마련하는 데 있다. 정치, 경제, 사회, 문화와 국제 등 뉴스의 구분은 이를 반영한 것으로, 뉴스란 결정적 이해관계와 이에 영향을 미치는 새로운 소식을 대중이 쉽게 이해하고 관심을 가질 수 있도록 가공한 공적지식(Public Knowledge)으로 정의할 수 있다. 뉴스의 이러한 속성을 감안할 때 권력이 분산되어 있다면 당연히 뉴스의 주제도, 관점도, 대상도 다양해야 한다. 이 경우, 24시간 엄청난 양의 뉴스를 쏟아내는 포털도 제대로 소화할 수 없다. 반대로 권력이 집중되어 있을 경우, 뉴스를 통해 감시해야 할 대상과 영역은 제한되며 다양성은 중요하지 않게 된다.

한국에서 권력은 TK 지역, 재벌로 알려진 대기업, 기독교와 서울대 등의 특수집단에 집중되어 있다. 지자체의 단체장과 국회의원의 선출을 비롯해 지역 예산의 분배와 문화 활동 등 상당 부분이 중앙에서 결정된다. 포털을 통해 쉽게 접할 수 없는 지역뉴스나 권력 주변부에 대한 뉴스 대신 대통령의 동정, 주요 정부 부처의 활동 및 유력 정치인을 좇는 것으로 충분하다. 자신의 권리를 지키기 위해 양질의 뉴스를 지속적으로 소비해야 하는 상황도 아니다. 알랭 드 보통의 『뉴스의 시대』 중 “민주정치의 진정한 적은 무작위의, 쓸모없는, 짧은 뉴스들의 홍수다. 그것은 점차 사람들이 이슈에 대한 본질을 파고들고 싶지 않게 한다”는 말에 잘 들어맞는다.

한국 특유의 언론 상황도 포털중심의 뉴스 비즈니스 성장에 한 몫을 했다. 포털은 뉴스를 직접 생산하지도 편집하지도 않는다. 방문객 및 체류 시간을 늘리기 위해 뉴스를 활용하고 있지만 모든 뉴스에 사용료를 지불할 수 있는 형편도 아니다. 국내 모든 신문사와 방송국 및 통신사 등이 공동으로 뉴스 제공을 거부한다면 포털뉴스는 지탱할 수 없다. 프랑스와 일본의 포털은 그래서 무료신문에서 쉽게 구할 수 있는 싸구려 뉴스를 제공하거나 ‘검색’ 기능에만 집중한다. 한국 포털은 이들과 달리 뉴스를 공짜 또는 험값

에 공급해 주는 많은 언론사들을 활용할 수 있다.¹⁾ 2013년 말 기준으로 문화체육관광부에 등록된 정기간행물은 모두 1만 6,042종으로 그 중에서 일간지는 363개, 주간지는 3,138개, 월간지는 4,696개다. 그 밖에 15개의 통신사, 4,916개의 인터넷신문과 종편 및 지상파 방송이 있다. 국내 포털은 이들 중 상당수로부터 뉴스를 제공받고 있으며 나머지와는 검색 제휴를 맺고 있다. 게다가 국내 언론이 제공하는 뉴스의 대부분은 큰 차별성이 없으며 소비자들은 뉴스 사용료를 지불하는 데 익숙하지 않다. 포털뉴스에 직접 등장하거나 검색을 통해 노출되지 않는 경우 최소한의 방문객 확보와 생존도 어려운 영세한 언론사도 상당하다.

게임의 손익계산서 : 바보, 문제는 이해관계야!

한국에서 포털뉴스는 게임이다. 프로야구나 프로축구처럼 인위적으로 만든 것은 아니지만 주축 측이 있고, 게임의 규칙, 참가자, 관객 및 이를 통한 공통의 이해관계가 있다. 물론 게임을 잘못 운영하거나 내부 갈등이 조율되지 않으면 침체기를 거쳐 소멸될 수도 있다. 페이스북이나 트위터 등을 통해 급속히 확산되고 있는 SNS뉴스는 이미 강력한 경쟁자다. 그럼에도 당분간은 이 게임이 지속될 뿐만 아니라 공동체의 다양한 지점에 영향을 미칠 것은 확실해 보인다. 먼저, 독과점 형태로 게임을 주도하면서 뉴스를 통해 상당한 이익을 실현하고 있는 주요 포털이 이 게임을 그만둘 이유는 없다. 일정 규모의 방문객과 체류 시간을 통해 확보할 수 있는 손익분기점만 넘지 않는다면 뉴스에 대한 사용료도 얼마든지 지불할 용의가 있다.²⁾ 포털뉴스에 대한 신뢰와 품질이 높아지고 이를 통해 더 많은 트래픽을 얻을 수 있다면 편집권의 포기는 물론 공정성을 높이기 위한 외부 자문기구도 마다할 이유가 없다. <연합뉴스>, <조선일보>와 <중앙일보> 등 뉴스 콘텐츠 주요 제휴업체의 입장도 크게 다르지 않다.

국내 주요 언론사들이 포털에 넘기는 뉴스는 재활용품이다. 자사 신문과 닷컴 등에서 이미 활용한 것이기에 재가공을 위한 추가 비용이 없다. 물론 이들 입장에서는 포털이 처음 등장했을 때 너무 헐값에 뉴스를 넘긴 게 아닌가라는 억울함이 있다. 그러나 뉴스를 제외한 게임, 토론방과 검색창 등 다른 부가서비스에서는 포털의 경쟁상대가 될 수

1) 2004년 7월 <일간스포츠>, <스포츠서울>, <스포츠조선>, <스포츠투데이>와 <굿데이> 등 5개 신문사는 <네이버>와 <다음>에 대한 뉴스콘텐츠 공급을 중단하고 KT가 만든 '파란'과 독점 계약을 맺었다. 그러나 그 빈자리는 <OSEN>, <스타뉴스>, <마이데일리> 및 <조이뉴스> 등으로 금방 채워졌다.

2) 네이버, 다음, 네이트 등 국내 3대 포털이 언론사에 지급하는 콘텐츠 전재료는 연간 300억원 규모에 달하는 것으로 알려졌다. 그 중 네이버는 <연합뉴스>에만 30억원 이상, 전체 언론사에 150억 가까이를 지급하고 있다.

있는 상황에서 대안 포털을 통해 그들만의 게임을 새로 만드는 것은 성공하기 어려웠다.³⁾ <네이버>의 뉴스스탠드 실험에서 확인된 것처럼 국내 언론사들의 브랜드 파워 역시 별로 대단하지 않았다. 포털뉴스를 통해 트래픽과 영향력이 급증한 후발주자들은 더 말할 것도 없다.

2015년 현재 <네이버>와 콘텐츠 제휴 협상을 맺고 있는 인터넷언론사로는 <노컷뉴스>, <데일리안>, <미디어오늘>, <오마이뉴스>와 <프레시안> 등이 있다. 극히 일부를 대상으로 특화된 뉴스를 서비스하는 <기자협회보>, <참세상>, <여성신문>, <코리아헤럴드> 등의 전문지도 제휴 매체로 등록돼 있다. 자사의 콘텐츠가 포털에 직접 노출되지는 않지만 검색을 통해 상당한 규모의 방문객을 얻고 있는 인터넷언론사의 숫자는 훨씬 더 많다.⁴⁾ 대형할인매장이나 홈쇼핑채널에 물건을 납품할 수 있는 것만으로도 대박으로 생각하는 영세한 중소기업체들처럼 이들은 포털이라는 매장에 참여한 것만으로도 감사하다. 임대료도 내지 않는다. 한번 방문으로 필요한 것을 모두 해결할 수 있는 뉴스 소비자 입장에서 이 게임은 남는 장사다.

국내 언론의 정파성은 유명하다. 동일한 사안이라도 진보지와 보수지의 뉴스는 전혀 다르다. 언론사 간 차별성도 별로 없다. 광고시장은 정체되었지만 매체 간 경쟁은 더욱 치열해지면서 뉴스콘텐츠에 투자할 비용은 지속적으로 줄었다. 그 결과, “악화로 인해 양화의 설 자리가 없어진다”는 그레섬의 법칙(Gresham's law)처럼 언론계 전반에 बे끼기, 몰래 사용하기, 재활용하기 등의 부작용이 발생하고 있다. 이런 상황에서 포털은 개별 점포를 일일이 방문해 물건을 비교해야 하는 수고를 덜어준다. 특정 물건을 터무니 없이 비싸게 사거나 사기를 당할 염려도 없다. 자신의 정치적 성향이나 가치관에 맞지 않는 뉴스에 억지로 노출될 필요도 없고 관심 있는 주제만 모아서 볼 수도 있다. 그러나 게임의 규모가 확대되고 파급효과가 커지면서, 저널리즘의 후퇴, 포털의 권력화, 시장 왜곡과 뉴스품질 악화 및 공공복리와 인격권 침해 등의 부작용이 불거졌다.

▶ **부작용 1**
저널리즘의 후퇴

한국 저널리즘의 후퇴는 포털뉴스가 급성장하는 시기와 맞물려 진행된 현상이다. 과거 종이신문과 방송 등이 맡았던 정보제공, 환경감시, 사회적 약자 및 집단정체성의 보호

3) 2007년 <조선일보>, <동아일보> 등 10여개 언론사는 공동 기사 아카이브에 해당하는 <뉴스뱅크>를 설립한 바 있다.
4) 2015년 현재 기준으로 <다음>은 약 100개 언론사와 매체 계약을 맺고 있으며, 검색 제휴업체는 약 550개 정도다. <다음>은 뉴스에서 발생하는 수익 중 운영에 필요한 경비를 제외한 대부분을 사용료로 돌려주는 모델을 채택하고 있다.

등 언론이 담당했던 상당 부분의 책임이 포털로 넘어왔다. 과연 포털은 건강한 민주주의 운영에 필요한 정보를 제때 적당한 방법으로 제공하고 있는가? 포털뉴스를 보는 것만으로 중요한 환경의 변화를 제대로 인지하고 이에 대한 대응책을 마련할 수 있을까? 포털뉴스는 우리 사회가 지향해야 할 올바른 가치와 규범 및 세계관을 제대로 전달하고 있을까? 이는 뉴스를 직접 생산하지 않지만 뉴스 유통을 주도하는 포털이 직면한 질문이다. 보다 많은 트래픽을 유도하고 체류 시간을 늘리기 위한 연예와 스포츠 등의 연성 뉴스로 인해 정작 필요한 뉴스를 제대로 접할 수 없다는 문제의식이다. 소비자가 원하는 뉴스만이 아니라 시민으로서 당연히 알아야 할 뉴스를 전달하지 않고 있다는 비판과도 맞닿아 있다. 포털이 유통 과정에서 ‘독과점’ 권력을 누리는 것도 문제다.

▶ 부작용 2 포털의 권력화

과거 방송을 할 수 있는 채널이 제한적일 때 지상파는 막강한 유통권력이었다. 아무리 좋은 드라마나 다큐멘터리를 만들어도 편성표에 들어가지 못하면 시청자를 만날 수 없었다. 이제 뉴스 매체 중 어떤 것을 선택하고, 어떤 뉴스를 먼저 더 많이 노출시킬지, 또 검색을 했을 때 어떤 결과가 나오도록 할 것인가에 대한 결정권은 포털에 있다. 막강한 정치력을 행사하는 극소수 언론사를 제외한 많은 언론사들의 경우, 포털에 뉴스 사용료 인상이나 편집원칙의 공개 등을 감히 요구할 수 없다. 포털에 비판적이거나 정책에 맞지 않는 언론사는 구조적으로 차별을 받았지만 억울함을 풀 수 있는 방법은 없었다. 통제받지 않는 문고리 권력으로서 자신과 그 연합세력에 유리한 아젠다는 키우고 불리한 것은 축소할 수 있다는 점도 우려 대상이었다. 뉴스 시장의 자정능력 훼손도 비판받기 시작했다.

▶ 부작용 3 시장의 왜곡과 뉴스품질 악화

국내 언론은 1987년의 6·29 선언 이전까지 제한된 경쟁관계에 있었다. 1980년 이래 신문은 1도 1사의 특혜를 누리고 있었으며 방송사 또한 새로운 경쟁자가 없었다. 그러나 언론의 등록이 자유화 된 이후 경쟁은 치열해졌다. 1996년 5월에 <중앙일보>와 부산 <국제신문>의 판촉사원들 사이의 집단 충돌과 그해 7월 15일 <조선일보> 지국장이 피살되는 사건은 경쟁이 얼마나 심각했는가를 잘 보여주는 사례들이다. 신문사 간 영토 확장 경쟁은 2000년대 이후에도 지속되었고 2005년 ‘폭넓은 매체 선택권의 보장’을 목표로 하는 ‘신문유통원’의 설립으로 이어졌다. 뉴스를 생산할 능력이 없는 인터넷 언론사들이 범람하게 된 것도 포털이 감수해야 할 비판이었다.

국내에서 언론은 망하지 않는다. 설립 후 1년 정도만 버티면 어떻게든 살아갈 길이 생긴다. 포털 검색을 통해 자사의 뉴스가 나오기만 하면 협찬기사나 온라인 광고를 통해 생존할 수 있다. 극심한 경쟁 속에서 자연도태 되었을 많은 인터넷언론사들이 포털이 열어준 혜택을 입었다. 가능한 많은 뉴스콘텐츠를 확보하고자 하는 포털의 입장과 자신들이 못 가진 유통망을 활용함으로써 기사 노출의 기회를 얻고자 했던 언론사들의 이해관계가 일치했다. 검색에서 보다 유리한 결과를 얻기 위한 베끼기와 어뷰징 등의 반칙과 꼼수는 불가피했다. 그리고 그 결과는 뉴스 품질의 전반적인 하락으로 이어졌다. 연예와 스포츠 등 많은 사람들이 찾는 가볍고 자극적인 뉴스가 늘어났다. 많은 비용과 인력이 투입된 뉴스는 금방 복제되었고 그에 대한 대중의 관심과 호감은 수익으로 연결되지 못했다. 제대로 된 뉴스를 원하는 진지한 소비자들 또한 걸만 현란하고 알맹이는 부족한 이런 종류의 뉴스에 포위되었다. 고급 힛집에 가서 정작 맛있는 회가 나오기도 전에 이런 저런 음식으로 배를 채워버리는 상황과 유사했다. 이와 같은 뉴스의 편식은 성숙한 시민의식과 건전한 여론 형성을 가로막는다.

▶ **부작용 4**
공공복리와 인격권 침해

공공복리와 개인의 권리는 불편한 관계다. 자칫 하나가 강조되면 다른 하나가 희생된다. 왕정시대나 권위주의 정부의 경우 전자를 강조하고 자유주의 정부에서는 후자를 더 강조한다. 그러나 남들과 더불어 살아가야 할 사회에서 무조건 개인의 권리만 앞세울 수는 없다. 이런 이유에서 대한민국 헌법 제37조 2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있다”라는 내용이 있다. 헌법 제23조 2항의 “재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다”는 규정 역시 동일한 맥락이다.

인격권은 인간으로서 품격을 누리면서 살아갈 수 있는 본질적인 권리를 뜻한다. 다른 사람으로부터 부당하게 명예를 훼손당하지 않을 권리, 자신의 의지와 달리 신체나 얼굴이 남에게 알려지지 않을 권리, 자신의 이름이 함부로 사용되지 않을 권리 등이 모두 여기에 속한다. 인격권은 헌법에도 명시되어 있다. 먼저 제10조에는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”는 내용이 있다. “모든 국민은 사생활의 비밀과 자유 및 통신의 비밀을 침해받지 아니한다”(제17조 및 제18조)는 규정과 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다”(제34조) 등도 헌법에 있다. 그러나 지극히 한국적인 현상의 하나인 포털뉴스는 이런 문제에 효과적으로 대처하지 못했다.

포털이라는 광장에는 누구나 참여할 수 있다. 다른 사람을 불안에 떨게 하고, 금융시장을 교란시키며 또 특정한 집단에 대한 혐오를 부추기는 뉴스라고 할지라도 사전에 검열할 수 없다. <구글>과 <야후>의 경우, 명백한 허위사실이거나 혐오 발언 등이 적발될 경우 해당 콘텐츠를 게재한 측에 책임을 묻는다. 그러나 국민 대다수가 실시간으로 뉴스를 접하고 막대한 파급효과가 예상되는 한국의 특수성을 전혀 무시할 수는 없다. 과연 포털뉴스라는 게임을 지속하면서 부작용을 해소할 수 있는 방법은 없는 것일까? 문제를 풀어야 한다면 누가 주체가 되며 그 비용은 어떻게 분담할 것인가?

주최 측의 대응 : 자율과 강제의 시소게임

농구는 누구나 즐기는 게임이지만 키가 큰 사람이 상대적으로 유리하다. 키가 비슷할 경우에는 큰 문제가 되지 않지만 백인과 아시아인이 게임을 할 경우에는 문제가 생긴다. 농구협회는 이 문제를 3점슛을 통해 해결했다. 신장에 따른 구조적 차별을 제거함으로써 더 많은 사람이 게임에 참여할 수 있는 동기를 제공했다. 게임을 지속하기 위해서는 무엇이 필요한지를 잘 보여준다.



한국에서 포털뉴스는 게임이다. 주최 측에 해당하는 주요 포털사를 비롯해 상대적으로 고액의 전채료를 받는 <연합뉴스> 및 주요 신문사와 방송, 또 스포츠, 연예, IT, 경제 등 특화된 뉴스를 전문적으로 생산하는 매체, 그리고 비교적 영세한 인터넷언론사 그룹이 있다. 포털을 즐겨 찾는 관객도 꾸준히 늘고 있다. 포털뉴스의 부작용에도 불구하고 이를 통해 정치·경제·문화적 이익을 실현하는 사람도 상당하다. 일부의 부작용에도 불구하고 이 게임을 그만두고 싶어 하거나 다른 게임을 적극 모색할 동기가 별로 없다. 게임의 최대 수혜자로 볼 수 있는 주요 포털 역시 부작용을 줄이기 위한 노력을 꾸준히 해 왔다. 포털의 자율규제 노력은 다음의 <표 1>로 정리할 수 있다.

〈표 1〉 포털의 자율규제 현황

핵심 내용	명칭 (포털사)	시기
외부자문단을 통한 공정성 제고	열린이용자위원회 (다음)	2006. 10
	미디어책임위원회 (네이트)	2006. 7
	뉴스편집자문위원회 (네이버)	2014. 5
편집 원칙 (가이드라인) 공개	편집원칙공개 (다음)	2005. 3
	편집가이드 (네이트)	2006. 7
	기사배열 공동자율 규약 발표 (포털 공동)	2012. 2
편집권 및 트래픽 이양	뉴스아웃링크(네이버 & 다음)	2006 & 2007
	뉴스 · UCC 검색 입점 (다음)	2007. 4
	뉴스캐스트 & 뉴스스탠드 (네이버)	2009 & 2013
	제휴평가위원회 (네이버)	2008. 6
어뷰징 방지	어뷰징방지가이드라인 (네이버)	2007. 3
	빨간벨서비스 (다음)	2007. 3
	뉴스모니터링 (네이버)	2007. 5
	뉴스 클러스터링 (다음 & 네이버)	2010 & 2014
책임성 제고	뉴스콘텐츠저작권자협의회 (7개 포털)	2007. 9
	KISO (인터넷자율정책기구)	2009. 3
소통 강화 및 정치공세 대응	공개형뉴스제휴평가위원회 (네이버 & 다음)	2015. 5
	오피셜 댓글 (네이버 & 다음)	2015. 6

국내 양대 포털 <네이버>와 <다음>이 뉴스에 진출한 것은 각각 2000년 5월과 2003년 3월이었다. 2005년 이후 포털뉴스가 주목받기 시작하면서 이들은 ‘편집과 기사배열’ 등이 편향되어 있다는 비판에 직면했다. 특정한 집단이나 정치적 성향에 맞도록 뉴스를 편집하고, 트래픽을 늘리기 위해 자극적 제목으로 바꾸고, 사회적 약자를 의도적으로 배제한다는 등의 지적이었다. 내부에서 채용한 기자와 프리랜서를 통해 직접 뉴스를 생산하기도 했던 <다음>은 ‘편집원칙’을 공개하는 것으로 대응했다. 당시 밝힌 원칙에는 “이롭고 바른 정보의 제공, 정치적 중립, 개인의 인격과 명예 및 초상권의 보호 및 쌍방향 서비스” 등이 담겨 있었다. <네이트>를 운영하는 SK커뮤니케이션즈 역시 주요 면에서 연예 및 스포츠 기사를 제한하고, 임의로 기사의 제목을 바꾸지 않으며, 공인의 사생활을 보호하고, 인터넷 선거보도의 심의 규정을 준수하겠다는 내용의 ‘편집가이드’를 발표했다.

종이신문의 편집과 방송의 편성은 중요한 의미를 갖는다. 제대로 된 편집교육을 받은 전문 인력도 없는 포털의 자의적인 편집에 대한 우려는 불가피했다. 언론사가 제공하는 뉴스를 포털이 임의로 편집한다는 것도 논란거리였다. 결국, 포털은 윤리적 문제나

포맷에 맞추는 경우를 제외하고 편집권한을 모두 해당 언론사로 넘겼다. 방문객의 체류 시간을 늘려 광고수익을 독점한다는 비판을 받았던 트래픽 또한 포기했다. <네이버>의 '뉴스캐스트'와 '뉴스스탠드'는 그 대표적인 사례였다. 2009년 도입된 '뉴스캐스트'는 해당 언론사들이 자사 뉴스를 직접 편집해 트래픽을 가져가고 이용자들은 자신이 보고 싶은 언론사와 관심 뉴스만 볼 수 있도록 한 조치였다. 방문객의 관심이라는 희소자원을 둘러싼 언론사 간 경쟁이 뒤따랐으며 매체의 브랜드는 잊혀졌다.

곧 '정확하고 신속한' 뉴스를 대신해 '선정적이고 자극적'인 연예뉴스가 급증했고 인기뉴스를 적당히 베끼거나 제목과 내용이 전혀 다른 낚시기사가 유행했다. 해당 뉴스를 누가 제공했고 얼마나 신뢰할 수 있고 또 사실관계가 정확한지 등은 문제되지 않았다. 뉴스시장을 주도했던 주류 언론의 경우 사이비 인터넷언론사와 1:1로 경쟁하는 상황을 견딜 수 없었다. 2013년 네이버는 신문 가판대에서 특정한 신문을 선택하는 것과 유사한 '뉴스스탠드'를 통해 이 문제를 해결하고자 했다. 네이버 초기 화면에서 자신이 선택한 언론사만을 지정하고, 해당 언론사가 직접 편집한 뉴스창을 보도록 한 방식이었다. 네이버 초기 화면에서 직접 노출되던 뉴스 제목은 사라지고 그 자리를 브랜드 파워를 가진 언론사들이 대신했다. 과잉경쟁으로 인해 양질의 뉴스를 접할 수 있는 기회가 줄어들고 있다는 비판에 대해서도 동일한 주제나 시간대가 유사한 뉴스는 하나의 묶음으로 묶는 '클러스터링' 방식 등으로 적극 대응했다. 음란성이 짙거나, 명예훼손의 우려가 있거나 또는 모방범죄 등을 조장할 수 있는 뉴스를 걸러내기 위한 모니터링 제도 역시 속속 도입되었다. 긴급구조센터나 금융기관의 24시간 서비스제도와 유사한 것으로 포털뉴스의 신속성과 영향력을 감안한 조치였다. 또한 포털은 외부 자문위원으로 구성된 미디어책임위원회, 열린이용자위원회, 뉴스편집자문위원회 등을 통해 포털의 권력화와 편파성 비판에 대응했다.

SK커뮤니케이션즈는 2007년 7월 학계, 법조계, 시민단체, 네티즌 등 외부인사로 구성된 '미디어책임위원회'를 발족했다. 위원회의 첫 작품은 '뉴스편집 가이드'와 '편집규약'으로 사회적 책임과 편집과정의 투명성을 높이는 것을 목표로 내세웠다. 같은 날 <다음>에서도 뉴스서비스 운영에 참여하고, 조언과 비판을 해줄 수 있는 '열린사용자위원회'를 모집한다고 발표했다. 위원회의 역할은 뉴스편집 서비스에 대한 조언과 비판 및 개선사항을 논의하고 이를 블로그를 통해 공유하는 것으로 학계, 시민단체와 미디어종사자 7명과 누리꾼 지원자 6명이 함께 참여했다. 뉴스캐스트와 뉴스스탠드 등의 실험을 통해 공정성 시비에서 벗어나려 했던 <네이버> 역시 2014년 외부의 전문가들로 구성된 '편집자문위원회'를 만들었다. 네이버 뉴스의 공정성을 강화하기 위한 "기사편집, 배열, 검색결과 노출방식 등에 대한 검토와 모니터링, 의견제시 등의 자문과 검증 활

동”이 목적이었다. 그밖에 포털은 인터넷자율정책기구(KISO)와 같은 집단적 대응에도 적극 나섰다.

2009년 3월, 네이버, 다음, SK커뮤니케이션즈, KTH, 야후코리아 등 국내 7대 포털 사들은 회비로 운영되는 KISO를 설립했다. 신문협회, 방송협회 등과 유사한 이익단체로 “업계의 자율적 노력을 통해 인터넷의 자유와 책임 사이의 균형을 찾는 것”이 목표였다. 당시 발표된 강령에는 “표현의 자유 옹호, 이용자 책임 제고, 이용자 보호, 공익의 수호, 독립적이고 공정한 운영, 사회적 책무 기반 및 소통과 협력의 지향” 등이 포함되어 있었다. 2012년 KISO는 “인터넷뉴스기사배열에 관한 공동자율 규약”을 발표한 바 있으며 『KISO 저널』 등을 통해 ‘포털투명성보고서’에 대한 해석과 관련 정책 등에 관한 담론을 적극 생산하고 있다. <네이버>와 <다음>은 2015년 5월에 제안된 “공개형뉴스제 휴평가위원회”와 “공식댓글” 허용 등을 제안한 상태로 이를 통해 공정성 시비를 차단하는 한편, 정치적 압력에도 공동으로 대응하고자 했다.⁵⁾ 위의 <표 1>에서 보듯 포털의 뉴스정책은 상당부분 자율적으로 이루어졌다. 그러나 학계와 정치권의 문제제기 및 관련 법률의 개정과 같은 외부 개입도 중요한 변수다. 다음의 <표 2>는 이를 정리한 자료다.

<표 2> 단계별 외부개입 현황

단계별 구분	주요 내용	시기
이슈 부각 단계	“포털로의 뉴스집중, 어떻게 볼 것인가” (언론광장 월례포럼)	2005. 3
	“포털 저널리즘, 그 실체와 전망” (언론중재위원회 세미나)	2005. 11
	“포털뉴스 무엇이 문제인가” (새누리당, 여의도연구소)	2006. 9
	“포털뉴스의 이용행태와 사회갈등 담론” (한국방송학회 세미나)	2007. 4
법제화 단계	정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 (정보통신망법)	2008. 7
	신문 등의 진흥에 관한 법률 (신문법)	2009. 7
	언론중재 및 피해구제에 관한 법률 (언론중재법)	2009. 8
정치 쟁점화 단계	정보통신망법 개정안 (임시조치 의무화 및 이의제기권 신설)	2014. 12
	언론중재법 개정안 (기사배열에 대한 시정권고)	2015. 2
	정보통신심의규정 개정안 (직권 삭제 권한)	2015. 7
이슈 재점화 단계	“인터넷 뉴스생태계의 현안과 개선방향” (언론학회 세미나)	2015. 7
	“포털뉴스 빅데이터 분석 보고서” (새누리당, 여의도연구소)	2015. 9
	“포털 뉴스 서비스의 평가와 대안” (한국방송학회 & 언론정보학회)	2015. 9

영화 ‘스파이더맨’에서 주인공 파커의 삼촌으로 벤 파커(Ben Parker)란 인물이 나

5) 공식댓글은 정부, 기업 및 언론사 등이 특정한 기사에 대해 직접 댓글을 달도록 허용하는 제도다. 공공복리와 인격권 침해 보다 신속하게 방지한다는 점에서는 긍정적이지만 권력 집단에 대한 건강한 비판이 제약될 수 있다는 우려가 있다.

온다. 미국 건국의 아버지 ‘벤자민 프랭클린’(Benjamin Franklin)을 모델로 한 인물로 “권력에는 항상 책임이 따른다”(Great power comes with great responsibility)란 말을 했다. 언론사가 아닌 포털에 학계와 정치권이 주목하지 않을 수 없었던 배경도 이와 무관하지 않았다. 2005년 이후 포털은 뉴스 소비의 핵심 창구로 부상했다.

포털을 언론사로 생각하는 사람도 많았고, 포털에 대한 신뢰도 역시 높았으며, 포털이 주요 현안(agenda) 및 여론의 방향을 결정했다. 포털뉴스라는 게임이 성장하면서 이해관계자도 늘었고 이 게임의 성공적인 운영과 발전은 국가공동체 차원에서도 중요한 과제였다. 공공복리를 현저하게 훼손하거나 인격권 등의 문제로 게임을 더 이상 계속할 수 없는 상황은 결코 바람직하지 않았다. 물론 문제를 제기한 측의 의도가 항상 순수하지는 않았다. 위의 <표 2>에서 보듯 새누리당을 중심으로 한 일부 보수세력은 처음부터 ‘개방성, 참여, 담론의 자유경쟁 및 시장의 자정 작용’을 특징으로 하는 포털뉴스에 대한 반감이 강했다. 포털뉴스로 인해 의제설정엔 물론 여론에 대한 영향력을 상실한 보수언론 역시 우호적인 입장은 아니었다. 이명박 정권이 들어선 2008년 이후 법제화 작업이 본격적으로 진행되었다는 것 역시 우연으로만 보기 어려운 측면이 있다.

2008년 방송통신위원회가 주도했던 “인터넷 정보보호 대책”은 외부규제의 시작으로 문제가 되는 정보에 대한 포털의 책임을 분명히 했다. 댓글 모니터링을 의무화 했으며 “정보통신망에 유통되는 정보가 사생활 침해 또는 명예훼손 등 타인의 권리를 침해한다고 인정되면 임의로 임시조치를 할 수 있다”(정보통신망법, 44조3항)고 규정했다. 2009년 7월에 공포된 “신문 등의 진흥에 관한 법률” 또한 포털의 법적지위와 책임에 대한 중요한 변화를 가져왔다. 포털은 이제 ‘인터넷뉴스서비스’ 사업자로 분류되었고, “기사배열의 기본방침과 기사배열의 책임자를 공개”하고 “독자적으로 생산하지 아니한 기사의 제목·내용 등을 수정하려는 경우 해당 기사를 공급한 자의 동의를 받아야” 했다(제10조 1항 및 2항). 또한, 포털은 2009년 2월부터 시행된 「언론중재 및 피해구제에 관한 법률」에 의해 “정정보도, 반론보도, 손해배상 등을 청구하는 조정 및 중재신청의 대상”이 되었다. 포털에 대한 규제는 잠깐 소강상태를 거친 후 지난해부터 다시 화두로 등장했다. 주요 쟁점은 포털의 기사배열에 대해서 언론중재위가 시정권고를 할 수 있는지, 인터넷 게시물에 명예훼손으로 판단될 경우 당사자 신청 없이 직권으로 삭제할 수 있는지, 또 정보통신망법의 임시조치가 ‘해야 한다’는 의무조항으로 바뀌어야 하는지 등이다. 외형적으로 공공복리와 개인의 권리가 충돌하는 것으로 보일 수 있지만 법 개정 작업을 추진하는 쪽이 새누리당을 비롯한 보수진영이라는 점에서 정치적 의도에 대한 의구심도 지속되고 있다. 실제 2015년 9월 새누리당의 ‘여의도연구소’는 “포털뉴스 빅데이터 분석 보고서”를 발표했지만 내용의 신빙성과 의도를 둘러싼 논란이 뜨겁다.

원원게임(Win-win Game) : 공존과 번영의 원칙

『년제로』의 결론은 증명된 바 없다. 포털뉴스도 다르지 않다. 주최 측을 비롯해 주류 언론사, 인터넷 매체 및 정치권과 학계, 뉴스 소비자 등이 어떤 게임을 원하는가에 따라 ‘원원’이 될 수도 있고 모두 패자가 될 수도 있다. 포털이 비록 주최 측이긴 하지만 저널리즘의 후퇴, 자정능력의 침해, 뉴스 품질의 악화와 공공복리의 침해와 같은 문제의 장본인은 아니다. 가령, 정치권은 정말 순수한 의도에서 포털의 공정성을 문제 삼는지, 뉴스품질의 지속적인 하락에 대한 책임은 오히려 생산자인 언론사에 있는 것은 아닌지, 또한 포털에 대한 과도한 간섭으로 관객의 외면을 받을 가능성은 없는지 등을 물어보아야 한다. 그래서 포털뉴스의 공과를 냉정하게 평가하지 못한 상태에서의 원원전략을 고민해 본다.

결자해지(結者解之). 매듭을 묶은 사람이 풀어야 한다는 말이다. 목마른 사람이 우물을 판다는 말도 있다. 포털뉴스의 최대 수혜자로 포털에 대한 책임을 거듭 강조하는 이유다. 앞서 살펴본 것처럼 포털은 나름 자율규제를 위해 많은 노력을 해 왔다. 그러나 외부자문위원회만 하더라도 자칫 공정성과 투명성에 대한 비판을 희석시키려는 ‘쇼’에 불과하다는 비판이 있다. 외부 전문가 몇몇이 몇 달에 한번씩 짧은 시간 회의를 하는 것만으로 또 ‘편집규약’과 같은 문서를 하나 작성해 두는 것으로 공정성에 대한 비판이 사라질 수는 없다. 게임의 승패를 결정하는 것은 특정한 목적을 가진 정치권이 아닌 다수의 이용자라는 점도 기억할 필요가 있다. 그러나 품격 높은 뉴스, 신뢰받는 뉴스, 보다 평등하고 자유롭고 행복한 삶에 도움이 되는 뉴스를 확보하고 이를 제대로 유통시키려는 노력은 부족하다. 대형유통마트나 홈쇼핑채널에서 보듯 양질의 물건과 서비스를 저렴한 가격으로 제공하는 것은 선택이 아닌 필요충분조건이다. 따라서 저널리즘의 복원이라는 프로젝트를 주도하고 게임 참여자들의 적극적인 동참을 이끌어내는 노력이 필요하다. 예를 들어, <다음>이 실시했던 뉴스펀딩 프로젝트를 확대하고 <뉴스타파>와 같은 비영리언론사를 지원하는 것도 한 방법이다.

뉴스 사용료를 받고 있는 언론사들도 할 일이 있다. 냉정하게 봤을 때 지금 포털이 지불하는 사용료는 투자를 위한 목적으로 사용되어야 한다. 향후 구글과 야후처럼 콘텐츠 제휴를 전면 중단하고 검색 서비스만 하는 상황도 생각해야 한다. 기존의 뉴스를 단순히 재활용하는 수준을 넘어 고객이 믿고 찾을 수 있는 뉴스를 제공하지 않으면 생존 자체가 위협을 받을 수 있다. 대형유통망의 영업전략에서 보듯이 포털은 ‘더 좋은 뉴스를 더 좋은 가격’에 제공할 수 있다면 누구나 환영한다. 그것이 반드시 언론사일 필요도 없고, 국적이 한국이 아니어도, 언론사 소속 기자가 아니어도 상관없다. 높은 윤리의식과 전문지식으로 무장해 국민이 반드시 알아야 할 공적인 이슈를 발굴하고, 단순한 사실

이상의 풍부한 가공지식을 전달할 때 브랜드 파워는 강화된다. 포털의 주요 뉴스 공급원이 보다 양질의 뉴스를 지속적으로 제공할 때 포지티브 섀도 가능해진다. 인터넷 언론사들 역시 기여할 바가 많다.

구찌, 샤넬 등은 잘 알려진 명품이다. 굳이 백화점이나 대형마트에 점포를 내거나 요란한 광고를 하지도 않는다. 거점 지역에 독자적인 점포를 내고 특정한 품목에 집중한다. 그래도 고객은 찾아오고 기꺼이 고가의 물건을 구입한다. 포털뉴스에도 이 전략은 통한다. 좋은 뉴스를 갖고 있으면 반드시 소비자를 만날 수 있다. 남들이 모두 하는 연예, 스포츠, 사건 뉴스가 아닌 자신만의 색깔과 정체성을 보여줄 있는 뉴스에 집중하면 충분한 보상이 이루어지는 시대다. 이 게임의 직접적인 참가자는 아니지만 정치권, 학계 및 정책결정자들이 도울 부분도 있다.

포털뉴스는 지극히 한국적인 현상이다. 장점은 살리고 부작용은 줄여나갈 때 공동체 차원에서 얻을 수 있는 것도 많다. 먼저 정치권과 법률가들은 포털을 통제하려는 시도를 포기해야 한다. 열린 무대, 참여하는 광장, 자율을 통해 스스로 정화하는 포털의 본질을 인정해야 한다. 원칙은 세우되 지나친 간섭은 피해야 한다. 뿔을 바로 잡으려다 소를 죽이는 교각살우(矯角殺牛)의 어리석음을 특히 경계할 필요가 있다. 학자들 또한 통신사, 신문사, 또는 방송사와 같은 특정 집단을 위해서가 아니라 ‘저널리즘의 복원’이라는 보다 거시적인 관점에서 작업해야 한다. 최근 문제가 된 종편이나 4대강 사업 등의 이슈에서 보듯 지식인이 자칫 곡학아세(曲學阿世)하는 ‘고용된 지식인’으로 전락할 위험이 있다. 게임의 참가자들이 근시안으로 인해 보지 못하는 문제를 지적하고, 타협점을 모색하며, 궁극적으로 공동체를 위한 청사진을 제공하는 등 학자다움을 회복할 필요가 있다.

끝으로 뉴스 소비자도 자신에게 주어진 몫을 다해야 한다. 아무리 좋은 뉴스를 만들어도 찾지 않으면 무의미하다. 포털의 첫 화면에 보여지는 많은 뉴스 가운데 좋은 뉴스를 분별하고, 비판적으로 뉴스를 읽으며, 댓글 등을 통해 뉴스에 참여할 때 이 게임은 더 좋아질 수 있다. 반칙을 하거나 편법을 쓰는 선수를 감시하고, 규칙을 지키며 최선을 다하는 선수를 칭찬하는 것과 같은 노력도 중요하다. 당장의 편의를 위해 쓰레기를 길에 함부로 버리면, 누군가가 그 쓰레기를 치우지 않으면 안 되는 것처럼 규제의 빌미를 제공하지 말아야 한다. 환경보호를 위해 누가 시키지 않아도 오염 물질을 신고하는 것처럼 포털뉴스를 훼손하는 일에 대한 경계도 당연하다. ➤

디지털 시대, 언론중재제도의 새로운 패러다임 모색

양경승

사법연수원 교수, 부장판사

언론중재위원회는 언론중재법 시행 10주년을 맞아, 지난 2015년 8월 20, 21일 '디지털 시대, 언론중재제도의 새로운 패러다임 모색'이라는 주제로 정기세미나를 개최하였습니다. 이번 세미나는 언론중재법 시행 10년의 성과를 돌아보고, 디지털미디어 환경에서 언론중재제도가 당면한 과제와 개선방안을 모색하고자 마련되었습니다. 세미나에서 발표된 양경승 사법연수원 교수의 발제문을 이번 호에 수록합니다. 그 밖에 지정 및 종합 토론문 등이 포함된 종합보고서는 위원회 홈페이지(www.pac.or.kr) 정보 자료실 내 각종자료 코너에서 보실 수 있습니다.

- 편집자 주

1. 언론환경의 변화와 법제도 변화의 필요성

사회적 동물인 인간에게 자신의 생각이나 감정, 자신이 알고 있는 사실이나 정보를 외부에 표현하는 행위는 매우 중요한 인격적 활동이자 사회적 활동이다. 표현행위를 직업적으로 영위하는 저널리스트는 물론 모든 사회 구성원에게 의사소통과 정보교류는 인격의 완성과 공동체적 사회생활의 유지, 민주국가의 운영에 필수 불가결하다. 그런 이유로 우리 헌법은 언론·출판의 자유와 통신의 비밀 및 그 자유를 포함한 표현행위 일반에 대하여 이를 기본적인 권으로 확인·보호하고 있다.

전통적으로 이런 표현행위나 언론활동은 사회·경제의 구조와 정보전달 기술의 제약으로 인해 직업적 언론인이나 언론기관인 매스 미디어에 의해 영위되어 왔고, 그로 인한 법익의 침해 역시 비교적 소규모로서 사실관계의 왜곡이나 과장, 부정확에 집중되었다. 이에 따라 그 피해의 구제수단 역시 금전적 회복수단인 손해배상과 사실관계를 바로잡는 원상회복조치로서 정정보도와 반론보도라는 장치가 수용되었다.

언론중재위원회가 발족한 1981년 이후 지난 30여 년에 걸쳐 우리의 언론책임법 영역에 새로운 구제수단인 정정보도청구권과 반론보도청구권 및 추후보도청구권이 도입되고 재판 외 분쟁해결수단(ADR)으로서 언론중재위원회의 조정·중재가 실현되었다. 이는 산업화의 완성, 민주화와 인권신장, 이에 발맞춘 매스 미디어와 정보 유통량의 현저한 증가 등 변화하는 언론 환경에 대응하기 위한 적절한 조치로서, 이를 통해 우리의 언론책임법과 언론윤리가 괄목할 만한 발전과 성장을 이룩하였다고 평가할 수 있다.

그러나 1990년대 후반부터 밀어닥친 정보화의 물결과 함께 인터넷과 정보통신 기술의 혁명적 변화, 이른바 디지털 시대, 스마트 시대의 도래에 따라 우리 사회와 언론환경은 이전과는 또 다른 급격한 변화에 직면하게 되었다. 정보전달 수단인 매체가 기하급수적으로 증가하면서 그에 따라 정보 유통량도 급팽창하였고, 과거의 일회적·일방향적 정보의 유통이 상시적·쌍방향적 유통으로 정보 유통의 양상이 변하였다. 이러한 기술적 변화는 언제, 어디서든 누구나 정보를 쉽게 접할 수 있게 해주는 유비쿼터스 시대를 실현한 한편, 복제, 퍼나르기, 링크, 실시간 채팅, 다면적 대화공간에의 참여와 관심 있는 정보에 대한 댓글의 게재 등을 통해 저렴한 비용과 간편한 방법으로 정보를 신속하고 광범위하게 확대·전파할 수 있게 해주었다.

이러한 디지털 시대의 도래는 인간의 삶에 스마트 기술의 편익을 선용하기도 하지만, 반대로 명예훼손, 모욕, 욕설, 비방, 사생활이나 비밀의 부당한 노출이나 침해, 음란물의 무제한적 파급, 스마트폰 중독이나 인터넷 중독 등 개인적 법익이나 사회적 법익의 침해가 기하급수적으로 증가하는 부작용을 야기하였다. 이로 인한 피해는 피해 당사자의 자살, 사회로부터의 격리와 단절, 인격파괴 등은 물론 사회윤리나 성도덕의 문란, 청소년의 건전한 성장 저해 등 과거에는 상상할 수도 없었던 심각한 양상으로 확대일로에 있다.

이 같은 언론환경과 정보통신 기술의 변화에 대응하여 개인적·사회적 법익은 물론 국가적 법익을 보호·구제하여, 표현행위와 정보의 유통·교류가 개인의 인격적 성장과 건전하고 안전한 사회의 구현이라는 본연의 목적과 기능을 다하도록 다각도의 법적·제도적 장치를 모색하는 것이야말로 작금 우리 사회가 당면한 시급한 과제라 하지 않을 수 없다. 표현의 자유는 곧 표현할 자유로서 검열이나 사전금지는 원칙적으로 허용될 수 없지만, 표현행위가 이루어진 후의 제한과 사회적 책임은 면제될 수 없다. 표현의 자유가 행복추구권과 인간의 존엄권 및 인격권의 한 부분으로서 인정되는 것이라면, 명예, 신용, 프라이버시 등의 법익 또한 인격권의 한 부분을 이루며, 피해자의 인격권과 재산권 역시 헌법적으로 보호되어야 할 기본권이므로 표현의 자유와 인격권 등 다른 법익의 조화로운 절충과 보호가 모색되어야 한다(대법원 1988. 10. 11. 선고 85다카29 판결, 2013. 3. 28. 선고 2010다60950 판결, 헌법재판소 1991. 9. 16. 선고 89헌마165 결정, 1995. 12. 28. 선고 95헌바3 결정, 1996. 6. 13. 선고 94헌바20 결정 등 참조).

법은 인간관계를 규율하는 행동지침이자 판단규범이므로, 사회구조와 삶의 환경 변화로 인간관계가 변모함에 따라 법도 변화하여야 한다. 그러므로 분쟁의 해결이나 피해의 구제 기능이 전통적으로 손해배상과 형사벌, 그리고 사법부의 권한과 책임에 맡겨져 왔던 것에도 변화가 초래될 수밖에 없다. 행정권이나 준사법적 행정기관 및 ADR 절차에 의한 분쟁 해결과 피해구제 기능의 확대는 20세기 후반 이후 복지사회·국가화의 전개와 함께 일어난 전세계적 현상이라고 할 수 있는 바, 우리에게도 언론활동이나 표현행위와 관련한 분쟁의 해결이나 피해구제에 있어 언론중재법의 보완을 통한 새로운 구제수단과 절차의 개발과 언론중재위원회의 역할 변화가 절실히 요청된다고 하겠다.

이러한 견지에서 우리나라 언론책임법의 중심을 이루는 언론중재법 시행 10년을 맞아 그 성과를 간략히 돌아보고, 변화하는 언론환경과 정보화의 전개에 따른 현 언론중재제도의 문제점을 진단한 후 몇 가지 개선책을 제시하고자 한다.

II. 언론중재법 시행 10년의 성과

1. 언론중재법의 제정, 시행의 경과

- (1) 현행 ‘언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률(언론중재법)’은 2005. 1. 27.에 공포되어 그 해 7. 28.부터 시행되어 현재에 이르고 있다. 올해로 시행 10년을 맞은 셈이다. 이 법은 한 차례의 헌법심사를 통해 2009. 2. 26.에 일부 규정이 개정된 것을 제외하고는 실질적 변화 없이 오늘에 이르고 있다.
- (2) 언론중재법은 언론보도로 인한 법익 침해를 구제하기 위한 법으로서, 1980. 12. 31.에 공포·시행된 언론기본법에 연원을 두고 있다. 언론기본법에 의하여 새로운 구제수단으로서 불법행위책임과 절연된 반론보도청구권이 도입되고 ADR 기구로서 1981. 3. 31. 언론중재위원회가 발족하였다. 1987. 11. 언론기본법에 대체하여 정기간행물법과 방송법이 제정되었는데 제도의 큰 틀이 그대로 유지되었고, 1995. 12. 위 두 법률의 개정을 통해 실질적으로는 반론보도청구권을 의미했던 ‘정정보도청구권’이라는 용어가 ‘반론보도청구권’으로 수정되고 언론중재위원회에 직권조정결정 권한이 부여되었다. 한편 1997. 11. 공직선거법에도 선거보도에 관한 반론보도청구권이 도입되었다.
- (3) 정기간행물법과 방송법 및 그 뒤 제정된 뉴스통신진흥법 등의 피해구제 장치는 동일· 유사한 내용을 매체별로 분산하여 규정하고 있었던 데에다, 그 구제수단이 전통적 구제수단인 손해배상청구권 외에 반론보도청구권 하나뿐이었고 그 구제절차 역시 조정뿐이어서, 증가하는 매체와 정보량에 비해 신속하고 충실한 피해의 구제를 담보할 수 없는 한계를 안고 있었다. 이에 따라 보다 실효성 있는 종합적·유기적 피해구제 장치가 마련되어야 한다

는 의논이 모아진 결과 언론중재위원회를 중심으로 1998. 4. 언론중재법의 골간이 성안되었고, 이를 바탕으로 위와 같이 2005. 1. 피해구제에 관한 통합법으로서 언론중재법이 탄생하게 되었다.

2. 언론중재법의 주요 내용

- (1) 언론중재법은 피해구제수단으로서 종래의 손해배상청구권과 반론보도청구권 및 추후보도청구권 외에, 종래 민법 제764조에 바탕한 정정보도청구권은 불법행위를 전제로 한 한계를 안고 있었고, 반론보도청구권은 피해자 본인 명의로 인한 반박적 보도에 그쳐 진실하지 못한 정보로 인한 피해의 원상회복을 충분히 실현할 수 없었던 한계를 지양하기 위해 새로운 정정보도청구권을 도입하였다. 이 역시 반론보도청구권과 같이 민법상의 불법행위책임과는 전혀 요건을 달리하는 것으로서, 가해자의 고의·과실이나 위법성을 요하지 아니한다.

또한 언론중재법은 인격권의 내용을 구체화하는 규정을 두어 이를 실정법상의 권리로 명문화하였고, 그 침해에 대한 구제수단으로서 학설·판례상 인정되어 왔던 침해의 방지·예방과 침해물의 폐기를 청구할 수 있는 권리를 신설하였으며, 인격권 침해에 대한 위법성 조각사유 내지 정당화 사유를 규정하여 표현의 자유와 인격권 보호를 조화·절충하고 있다.

언론중재법이 새로 도입한 고충처리인(옴부즈맨) 제도 역시, 언론사로 하여금 자율적 수단에 의하여 피해의 예방과 구제를 확보하도록 함으로써 언론의 자유와 책임을 조화시키려는 노력의 일환이라고 할 수 있다.

- (2) 언론중재법은 피해구제 절차로서 법원의 소송에 앞서 언론중재위원회의 ADR을 인정하고 있으며, 그 수단으로 종래의 조정 외에 고유 의미의, 즉 중재법상의 중재절차를 신설하였다. 그러나 언론중재위원회의 조정은 종래와 달리 임의적 전치절차로 변경하였다. 또한 언론중재법은 정정보도, 반론보도, 추후보도의 청구 외에 손해배상의 청구에 관한 분쟁도 조정, 중재의 대상으로 확대하였으며, 직권조정결정에 대한 이의 제기 시 자동적으로 소의 제기가 있는 것으로 하여 피해자의 편리와 구제절차의 신속을 도모하였다. 언론중재위원회가 언론보도에 의한 국가적·사회적 법익이나 개인적 법익 침해사항을 심의하여 필요한 경우 해당 언론사에 시정을 권고하는 기능은 종래와 같다.

한편 언론중재법은 법원의 소송절차에 관하여, 정정보도청구 등의 소의 병합과 소송중 청구의 변경을 용이하게 하고, 반론보도청구와 추후보도청구의 소송에 관하여도 변론을 열어 판결에 의해 재판을 하도록 하면서도 가치분절차에 의하도록 함으로써 입증 부담의 완화와 절차의 신속을 도모하였다.

- (3) 언론중재법은 인터넷언론의 발달에 주목하여 인터넷신문을 그 적용 대상 매체로 편입하였으며, 2009. 2.의 개정을 통해 인터넷뉴스서비스와 인터넷 멀티미디어 방송에까지 이를 확대하였다.

3. 언론중재법 시행의 성과

- (1) 언론기본법의 시행과 언론중재위원회의 발족 이후 지난 30여 년 동안 우리나라 언론법, 특히 언론책임법의 영역에서는 혁명적 변화가 일어났다. 경제성장과 민주화의 진전, 다양한 언론매체의 등장, 정보 유통량과 보도량의 팽창 등으로 그에 따른 법익 침해와 피해도 기하급수적으로 증가하였는데, 새로운 구제수단과 전담기구의 마련으로 이에 적절히 대처할 수 있었다.
- (2) 현재 언론보도로 인한 피해는 언론중재위원회와 법원이 주축이 되어 구제하고 있고, 보조적으로 인터넷 공간이나 통신으로 인한 피해구제의 일부는 방송통신위원회(방송통신심의위원회)가 맡고 있는데, 지난 30여 년간 우리의 언론환경은 양적 팽창 못지않게 다양한 법리와 관례의 연구·발전 등 질적인 성장 역시 현저하였다. 특히 언론책임의 법리와 언론윤리의 조사·연구 및 조정·중재를 통한 언론중재위원회의 기여는 더욱 주목된다.
- (3) 1981년 언론중재위원회의 발족 당시 연간 44건이던 구제신청 건수는 1990년대 들어 100건대를 넘어 500~600건대에 달하였고, 언론중재법이 시행된 이후 더욱 증가하여 2006년에는 1,000건을 상회하였으며, 2010년 이후 현재까지는 연간 2,000건대를 유지하고 있다. 언론중재법이 조정절차를 임의적 전치절차로 변경하였음에도 언론중재위원회의 역할에는 큰 영향이 없었으며, 현재 언론중재위원회의 조정을 거치지 않고 법원에 제소되는 사건의 비율은 연간 전체 언론 관련 소송사건의 80% 내외로 확인되고 있다.¹⁾

한편, 어떤 형태로든 구제신청인이 언론중재절차를 통해 만족을 얻는 신청효율이 초창기에는 30%대였으나 그 뒤 지속적으로 증가하여 근래에는 평균 70%대의 높은 비율을 보이고 있다. 언론중재법으로 제도가 신설된 중재 건수도 2006년의 7건에서 근래에는 연간 50건에서 100여 건에 이르고 있으며, 그 동안 처리된 전체 중재사건 중 기각과 취하의 합계 비율이 1.7%에 불과할 만큼 구제효율이 매우 높다. 직권조정결정에 대한 동의율을 보면, 2008년 이래 최근 7년 동안 동의율이 60%대이며, 조정불성립결정 사건의 비율은 전체 신청사건의 10% 내외에 불과하다.

1) 그중에서도 손해배상청구 사건의 비율이 높게 나타났다. 언론중재위원회, 『2014년도 언론관련 판결 분석보고서』 36쪽 참조.

2013년의 경우 전체 조정신청 사건(2,433건)의 대상 매체별 비중을 보면,²⁾ 인터넷신문, 일반신문, 인터넷뉴스서비스, 일반방송, 주간신문, 뉴스통신, 종편방송, 유선방송의 순으로 높은 비율을 보였는 바, 앞으로 인터넷매체의 비중이 계속 증가할 것으로 예상된다.

III. 현행 언론중재제도의 문제점 및 개선 과제

1. 인터넷매체에 대한 규율 미흡

(1) 언론중재법에 의해 구제 대상이 되는 이른바 ‘언론보도’는 업(業)으로서 계속적으로 이루어지는 보도활동, 즉 우리가 전통적으로 ‘언론’으로 이해하여 왔던 프로페셔널 저널리즘(Professional Journalism)이다. 이러한 언론활동은 어느 정도의 전문성과 일정 규모의 조직성을 갖춘 직업적 언론인과 언론기관(매스 미디어)에 의해 이루어진다. 즉, 언론중재법이 적용되어 그 특별한 구제수단인 정정·반론·추후보도청구권을 행사하고, 이 같은 정정보도청구권 등의 행사나 손해배상청구권의 행사에 따른 분쟁이 발생한 경우 언론중재법상의 조정, 중재를 받을 수 있는 대상은 그 침해적 정보가 이 같은 매스 미디어에 의해 직접 전파되거나 다른 매체의 매개에 의해 전파된 것으로 제한되며, 그 정보는 자연히 보도활동의 결과에 의한 것이 된다.

이는 언론중재법의 법문 여러 곳에서 쉽게 발견할 수 있다. 즉, ① “이 법은 언론사 등의 언론보도 또는 그 매개로 인하여 침해되는 명예 또는 권리나 그 밖의 법익에 관한 다툼이 있는 경우 이를 조정하고 중재하는 등의 실효성 있는 구제제도를 확립함으로써 언론의 자유와 공적 책임을 조화함을 목적으로 한다.”(제1조), ② “‘언론’이란 방송, 신문·잡지 등 정기간행물, 뉴스통신 및 인터넷신문을 말한다.”(제2조 제1호), ③ “언론·인터넷뉴스서비스 및 인터넷 멀티미디어 방송(‘언론등’)은 타인의 생명·자유…그 밖의 인격적 가치 등에 관한 권리(‘인격권’)를 침해하여서는 아니 되며, 언론등이 타인의 인격권을 침해한 경우에는 이 법에서 정한 절차에 따라 피해를 신속하게 구제하여야 한다.”(제5조 제1항), ④ “언론등의 보도 또는 매개(‘언론보도등’)로 인한 분쟁의 조정·중재 및 침해사항을 심의하기 위하여 언론중재위원회를 둔다.”(제7조 제1항), ⑤ “사실적 주장에 관한 언론보도등이 진실하지 아니함으로 인하여 피해를 입은 자는…언론사, 인터넷뉴스서비스사업자 및 인터넷멀티미디어 방송사업자(‘언론사등’)에게 그 언론보도 등의 내용에 관한 정정보도를 청구할 수 있다”(제14조 제1항 본문), ⑥ “이 법에 따른 정정보도청구등

2) 2014년의 경우 세월호 사고로 인한 특정 종교 관련자의 신청이 쇠도하여 조정신청 건수가 무려 19,048건에 이르렀으며, 2015년 상반기에도 벌써 3,584건이 접수될 만큼 증가세가 현저하다. 참고로 방송통신심의위원회의 2014년 통신 관련 심의건수는 140,421건, 그 소속 명예훼손분쟁조정부의 조정신청 건수는 68건이다.

과 관련하여 분쟁이 있는 경우 피해자 또는 언론사등은 중재위원회에 조정을 신청할 수 있다. 피해자는 언론보도등에 의한 피해의 배상에 대하여...중재위원회에 조정을 신청할 수 있다.”(제18조 제1, 2항)고 규정하고 있는 바, 이 법의 중심적 적용 대상은 ‘언론’, ‘언론사’, ‘언론보도’임을 알 수 있다.

- (2) 결과적으로 언론중재법의 입법취지 내지 기본적 관심은 표현행위로 인한 피해의 구제에 있고, 그 표현행위에 따른 피해는 보도활동을 기본으로 하는 전통적인 언론과 보도기관인 매스 미디어에 의해 발생하며, 그에 대한 구제수단으로는 손해배상 외에 정정과 반론, 추후보도가 실효적이라고 판단하고 있음을 알 수 있다. 언론중재법 제정 당시 신문, 방송 등의 전통적 언론매체 외에 인터넷신문이 추가되었으나 이 역시 그 전파수단이 인터넷이라는 점 외에는 그 기능과 역할, 운영주체 등이 종이신문과 전혀 다를 바 없으며, 그런 이유로 이는 “신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률(신문법)”에서 규율하고 있다.

현행 헌법과 언론기본법이 제정된 1980년대에는 아직 인터넷이 대중화되기 전으로서, 매스 미디어의 직업적 보도활동 내지는 그 주체인 언론기관이 표현행위의 중심적 지위를 차지하였고, 그와 연관지어 ‘언론’의 의미나 ‘언론의 자유’를 이해하는 것이 지극히 당연하였다. 또 언론중재법이 제정·시행된 2005년 초만 해도, 인터넷이나 인터넷방송이 그 모습을 드러내기는 하였지만 불특정 다수인에 대한 정보의 편면적 제공이라는 특성의 기존 언론과 달리, 그것에 의도적으로 접근하려는 사람에 대해서만 선택적으로 정보의 제공이 이루어짐으로써 신문, 방송, 정기간행물 등의 전통적 언론매체와 구별되는 통신적 성격이 강했기 때문에, 과거의 언론기본법이나 정기간행물법 등과 마찬가지로 언론중재법도 전통적 언론매체인 매스 미디어를 적용 대상의 중심으로 포착하였으며, 추가된 인터넷신문 역시 그 아류로 이해되었던 것이다.³⁾

2000년대 이후 세계적 조류에 따라 인터넷 기술과 통신환경이 혁명적으로 변화하면서 통신을 기반으로 하는 인터넷이 기존의 언론매체와 결합하거나 그 영역을 잠식해 들어가기 시작하였는데,⁴⁾ 이에 따라 언론중재법은 2009. 2.의 개정을 통해 인터넷뉴스서비스와 인터넷 멀티미디어 방송을 그 적용 대상에 편입하기에 이르렀다. 그러나 이 같은 적용 대상의 확대에도 불구하고 여전히 언론중재법의 중심적 적용 대상은 기본적으로 시사적 뉴스의 보도활동을 중심역할로 하는 전통적 언론매체이며, 인터넷뉴스서비스와 인터넷 멀티미디어 방송 역시 그러한 보도활동을 하거나 다른 언론매체의 보도를 매개하는 작용을

3) 신문법은 인터넷신문을 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치와 통신망을 이용하여 정치·경제·사회·문화 등에 관한 보도·논평 및 여론·정보 등을 전파하기 위하여 간행하는 전자간행물로서 독자적 기사 생산과 지속적인 발행 등 대통령령으로 정하는 기준을 충족하는 것이라고 정의한다(신문법 제2조 제2호).

4) 전통적 언론매체보다 인터넷신문이나 인터넷뉴스서비스, 인터넷 멀티미디어 방송 등의 준 매스 미디어에 의해 뉴스를 취척하는 인구가 이미 다수가 되었으며, 계속 그 비중이 증가함에 반비례하여 전통적 언론매체의 영역은 계속 축소되고 있다.

하는 매체로서 준 매스 미디어에 해당한다고 할 수 있다.⁵⁾

- (3) 그러나 기술의 변화·발전으로 신문, 방송 등의 전통적 언론기관은 물론 준 매스 미디어의 역할을 하는 인터넷뉴스서비스와 인터넷 멀티미디어 방송 외에도 1인 인터넷방송 등 언론중재법상의 매체가 아니면서 인터넷과 전기통신망을 이용해 시사적 정보를 전파·보도하는 매체나 인터넷 공간이 계속 증가하고 있고, 이들에 의한 법익의 침해는 폭발적으로 증가하고 있다.⁶⁾

그럼에도 언론중재법은 전통적 보도매체와 그 일부 매개적 매체만을 적용 대상으로 제한함으로써, 그 대상 매체가 아닌 인터넷홈페이지나 블로그, 게시판, 토론방, 대화방, SNS 공간, 방송⁷⁾을 통해 유통되는 댓글 및 복제·전파물 등의 침해적 정보에 대하여는 언론중재법상의 구제를 할 수 없는 한계를 안고 있다. 물론 언론중재법이 적용되지 않는 인터넷 공간상의 침해적 정보에 대하여는 정보통신망법에 의하여 구제받을 수 있을 것이나 그 구체적 구제수단과 절차가 상이한 부조화를 피할 수 없고,⁸⁾ 또 침해적 정보가 언론중재법의 적용 대상인 매체와 적용 대상이 아닌 매체에 동시에 유통·전파된 경우 동일한 피해에 대하여 상이한 법이 적용되는 혼란과 피해자가 각각의 구제절차를 따로 밟아야 하는 불편을 피할 수 없게 된다.

따라서 이미 정보의 유통·전달에 있어 그 중심축이 신문, 방송 등의 전통적 매체에서

5) 인터넷뉴스서비스는 언론(신문, 인터넷신문, 뉴스통신, 방송, 잡지 등)의 기사를 인터넷을 통하여 계속적으로 제공하거나 매개하는 전자행위로서 인터넷신문과 인터넷 멀티미디어 방송, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것을 제외한 것을 말하며(언론중재법 제2조 제18호, 신문법 제2조 제5호), 인터넷 멀티미디어 방송은 광대역통합정보통신망이나 전기통신선설비를 이용하여 양방향성을 가진 인터넷 프로토콜 방식으로 일정한 서비스 품질이 보장되는 가운데 텔레비전 수상기 등을 통하여 이용자에게 실시간 방송프로그램을 포함하여 데이터·영상·음성·음향 및 전자상거래 등의 콘텐츠를 복합적으로 제공하는 방송을 말한다(언론중재법 제2조 제20호, 인터넷 멀티미디어 방송사업법 제2조). 이에 따라 2009. 2.에 개정된 언론중재법 제2조 등은 그 적용 대상을 종래의 "언론사 등의 언론보도로 인하여 침해되는 법익 ..."에서 "언론사 등의 언론보도 또는 그 매개로 인하여 침해되는 법익 ..."으로 확장하였다.

6) 특히 인터넷 보급률이 높은 우리나라의 경우 컴퓨터나 스마트폰을 이용한 인터넷 공간에의 접속과 그로부터의 정보 취득 비중이 매우 높다. 구글의 최근 '컨슈머 바로미터' 자료에 의하면, 우리나라는 온라인에 매일 접속하는 인구 비율이 세계 1위인 97%이고, 검색 엔진을 사용하여 정보를 찾는 인구 비율 역시 세계 1위인 88%인 것으로 나타났다. 또 한국언론진흥재단의 조사에 의하면, 20~30대 청년층의 뉴스 이용시간에서 인터넷은 이미 TV를 앞지른 것으로 나타났다. 이는 영미에서도 동일한 현상으로서, 미국의 경우 이미 2013년에 전체 뉴스 이용자 중 인터넷에 의한 뉴스 취득이 TV를 앞질렀으며 영국에서도 최근 양자의 비중이 역전되고 있다.

한편 2014년 한 해 전국 법원에 제기된 언론보도 피해구제소송 284건 중 46.1%가 인터넷매체였다. 경찰청과 방송통신심의위원회 자료에 의하면, 인터넷상의 불법·유해정보 신고 건수가 2004년 8만2,000여 건에서 2007년에는 19만여 건으로 증가하였고, 명예훼손 범죄행위 역시 같은 기간 3,600여 건에서 1만여 건으로 증가하였다.

7) 일정한 인력과 시설 규모를 갖추고 계속적으로 방송을 하는 경우에도 공동체라디오방송이나 중계유선방송, 음악유선방송, 전광판방송, 개인 인터넷방송(아프리카TV 등)은 언론중재법의 적용 대상에서 제외된다(언론중재법 제2조 제3호, 방송법 제2조 제3, 4, 7, 10호 참조). 최근 대법원은, 인터넷 주식정보 방송의 회원으로 가입하여 그 방송사가 제공한 주식정보를 토대로 주식투자를 해온 피해자가 방송사의 근거 없는 정보를 믿고 주식을 샀다가 손해를 입은 사안에 대하여, 그 방송사가 유사투자자문업자로서 자본시장법상의 고객 보호의무를 지지 않는 경우라도 민법에 따른 불법행위책임을 면할 수 없다고 판시하였는 바(2015. 6. 24. 선고 2013다13849 판결), 이러한 피해 역시 현재는 언론중재법의 적용 대상이 아니다.

8) 이 같이 폭발적으로 증가하고 있는 인터넷 공간상의 법익 침해에 대한 구제가 정보통신망법과 방송통신심의위원회에 의하여 충분히 구제될 수 있을지도 확실하기 어렵다고 하겠다. 인터넷 공간 등 통신에 대한 방송통신심의위원회의 심의와 조정은 통신심의소위원회(위원 5인)와 명예훼손분쟁조정부(위원 5인)가 각각 담당하고 있는데, 그 대상 건수에 비해 조직 규모가 너무 작아 사무국 중심의 운영으로 흐름을 우려가 있고 충실한 심의·조정을 담보하기도 어렵다고 하겠다.

인터넷 매체로 변하였고 법익 침해 역시 그 공간에서 절대적으로 많이 발생하는 만큼, 보도활동 중심의 전통적 언론매체에 초점을 맞춘 언론중재법을 개정하여 그 적용 범위를 대폭 확대할 필요가 있다.

2. 시사보도와 사실적 주장 이외의 표현행위로 인한 피해구제의 결여

- (1) 앞서 본 바와 같이 언론중재법은 인격적 법익의 침해가 주로 언론의 보도활동에 의해 야기되는 것에 주목하여 동법의 적용 대상을 언론의 사실적 보도에 집중시키고 있다. 즉, 정정보도청구권이나 반론보도청구권, 추후보도청구권은 모두 사실적 주장의 보도를 전제로 하며(언론중재법 제14, 16, 17조 각 제1항), 이에 관한 조정과 중재 역시 위 정정보도청구권 등의 행사에 관한 분쟁은 물론 손해배상청구에 관한 분쟁 모두 사실적 주장의 보도를 전제로 한다(언론중재법 제18조 제1, 2항, 제24조 제1항).

보도는 교양, 연예, 오락, 드라마, 게임, 스포츠 등에 대비되는 개념의 언론활동으로서, 새로운 것에 관한 정보, 즉 뉴스를 유통·전파하는 것을 의미한다. 이때 새로운 정보(뉴스)는 객관적으로 사람들에게 아직까지 널리 알려지지 않았던 사실을 말하므로 보도는 결국 기본적으로 사실관계에 관한 내용일 수밖에 없으며, 그에 대한 논평이나 해설, 가십 등과 같은 가치판단적 또는 의견표명적 기사 역시 이 같은 사실관계를 전제로 한다.⁹⁾

이로 인해 보도활동이 아닌 교양, 연예, 취미, 오락, 스포츠, 선교, 상품판매 등의 표현행위 영역에서 발생하는 법익 침해, 사실관계에 관한 주장이 담기지 않은 사생활 노출이나 비밀누설, 저작권침해 등의 표현행위에 의한 법익 침해에 대하여는 언론중재법상의 구제가 이루어지기 어렵다.¹⁰⁾

- (2) 이러한 언론중재법의 기본 취지는, 전통적으로 명예와 신용을 인격적 법익의 가장 중심적인 것으로 파악하여, 인격권의 실정법적 권리화 이전부터 손해배상과 함께 명예훼손 경우의 특칙으로서 명예회복에 적당한 처분을 민사상 구제수단으로서 인정하고(민법 제764조), 형사적으로는 모욕과 함께 명예와 신용의 훼손을 범죄행위로서 처벌하는 것(형법 제309조 내지 제313조)과 궤를 같이한다고 할 수 있다. 그리고 이러한 법적 사고를 토대로 하면, 명예와 신용의 훼손은 주로 사실관계를 바탕으로 하는 보도활동에 의해 발생

9) 언론중재법은 ① “언론보도란 언론의 사실적 주장에 관한 보도를 말한다.”(제2조 제15호), ② “‘사실적 주장’이란 증거에 의하여 그 존재 여부를 판단할 수 있는 사실관계에 관한 주장을 말한다.”(제2조 제14호)고 규정하고 있고(그러나 ‘보도’의 의미에 관하여는 정의규정을 두지 않고 있다.), 방송법도 같은 견지에서 ① “‘종합편성’이라 함은 보도·교양·오락 등 다양한 방송분야 상호간에 조화를 이루도록 방송프로그램을 편성하는 것을 말한다.”(제2조 제18호), ② “‘보도’라 함은 국내외 정치·경제·사회·문화 등의 전반에 관하여 시사적인 취재보도·논평·해설 등의 방송프로그램을 편성하는 것을 말한다.”(제2조 제24호)고 규정하고 있다.

10) 물론 교양, 연예, 스포츠 등 ‘보도’ 부문 외의 표현행위라도 사실적 주장의 표현행위에 대해서는 언론중재법상의 정정보도청구 등 손해배상청구권을 행사하고 그에 따른 조정이나 중재를 신청할 수 있다고 해석되나, 언론중재법이 동법의 적용 대상을 ‘언론보도’라고 하고 있어 해석상 논란의 여지가 있다.

할 수밖에 없고,¹¹⁾ 그 보도활동은 대부분 직업적 언론활동의 주체인 매스 미디어에 의해 이루어지게 되므로 앞서 본 바와 같이 신문, 방송, 통신, 정기간행물 등 전통적 언론매체의 사실적 보도가 언론중재법상 피해구제의 중심 대상이 되는 것은 당연하다.

- (3) 그러나 보도활동 이외의 표현행위에 의해서도 인격적 법익이나 재산적 법익 등이 침해될 수 있으며, 사실적 주장에 의하지 않은 표현행위에 의한 법익 침해도 사실적 주장에 의한 그것 못지않게 발생한다. 사실관계를 적시하지 않고 하는 모욕(욕설, 비방)이나 사생활 영역의 부당한 공개, 법익 주체의 동의 없는 음성·얼굴·신체·비밀 등의 부당한 노출, 표절행위, 법익 주체의 동의나 그와의 약속을 벗어난 사적 정보의 부당한 이용, 협박이나 공갈, 기타 해악을 가할 것을 내용으로 하는 정보나 음란정보, 성적 희롱에 해당하는 정보 등에 의해서도 법익이 침해될 수 있기 때문이다.

실제로 근래 욕설 댓글이나 해악을 가할 것을 내용으로 하는 정보나 음란정보, 성적 희롱에 해당하는 정보 등을 계속적으로 상대방에게 보내 타인에게 피해를 입히는 형태의 법익 침해행위가 갈수록 증가하고 있고 심각한 사회문제가 되고 있다. 이런 형태의 법익 침해에 대한 구제는 전통적 구제수단인 손해배상이나 정정보도 등에 의하여서는 불가능하거나 완전하지 않으며 당해 정보의 삭제나 제거, 접근차단 등의 다른 방법에 의하여야 한다.

3. 불법적 댓글 등에 대한 정정보도, 반론보도, 손해배상 이외의 피해구제수단 결여

- (1) 앞서 본 바와 같이 민법과 언론중재법에 의한 피해구제수단은 불법행위책임을 전제로 하는 손해배상청구권 외에는 정정보도청구권과 반론보도청구권 및 반론보도청구권의 일종인 추후보도청구권이 중심을 이루고 있다. 이는 과거 명예훼손 등 인격적 법익의 침해가 대부분 언론의 사실적 보도에 의해 초래되었던 사정을 고려한 것이라는 점도 앞서 본 바와 같다.
- (2) 그러나 이러한 구제수단만으로는 법익 침해를 완전하게 구제할 수 없는 한계가 있다. 욕설, 비방 등의 모욕행위나 사생활, 음성, 얼굴, 신체, 비밀 등의 부당한 노출이나 공개, 협박·공갈 등의 범죄적 정보, 음란정보나 성적 희롱에 해당하는 정보 등 사실적 주장을 전제로 하지 않는 정보에 의한 침해행위는 물론, 사실적 주장에 관한 정보라도 그것이 객관적 진실에 부합하는 경우에는 정정이나 반론 자체가 사실상 불가능하여 이에 의해서는 사회적으로 존속가치가 없는 침해적 정보로부터 야기되는 피해의 구제를 기대할 수 없다. 또, 손해배상은 정신적·경제적 회복만을 담보하고, 민법 제764조의 ‘명예회복에 적당한 처분’ 역시 이미 침해된 명예의 회복만을 목적으로 하므로 계속되는 침해상태의 제

11) 명예훼손죄와 신용훼손죄는 공연히 진실한 사실이나 허위의 사실을 적시하여 타인에 대한 일반 사람들의 사회적 평판이나 그 지불 능력 또는 지불의사에 대한 사회적 신뢰를 떨어뜨림으로써 그의 인격적 가치를 해하는 것을 구성요건으로 하는 점에서, 사실을 적시하지 않는 방법으로 인격적 가치를 해하는 것을 구성요건으로 하는 모욕죄와 구별된다.

거나 장래의 침해에 대한 예방책이 될 수 없다.

- (3) 특히 신문, 방송, 정기간행물 등의 전통적 언론보도에 의한 침해는 1회적으로 발생하고 그 보도의 결과가 독자나 시청자의 기억 속에 존재함으로써 시간이 지날수록 그 피해가 소멸하거나 감소하는 성질을 띠는 데 반해, 댓글 등 인터넷 공간에서의 침해행위는 그 침해상태가 존속하여 언제 어느 때나 이를 재생하거나 새롭게 접촉하는 것이 가능하며, 다른 공간으로의 전파·파생이 쉬워 그 침해상태를 근본적으로 제거·차단하지 않고서는 원상회복이 불가능한 성질을 띤다. 그러나 손해배상이나 정정·반론보도 및 '명예회복에 적당한 처분'으로써는 그 제거·차단이 불가능하며, 불법행위책임을 전제로 해서는 위법성이 없는 침해에 대해서는 구제할 수 없으므로, 당해 정보의 삭제나 제거, 그 표현물의 폐기, 접근차단이나 검색차단 등의 다른 구제수단이 필요하다.
- (4) 물론 언론중재법은 인격권에 대한 침해의 구제수단으로서 앞서 본 바와 같이, “언론등의 고의 또는 과실로 인한 위법행위로 인하여 재산상 손해를 입거나 인격권 침해 또는 그 밖의 정신적 고통을 받은 자는 그 손해에 대한 배상을 언론사등에 청구할 수 있다.”고 전제하고(제30조 제1항), 제30조 제1항에 따른 피해자는 인격권을 침해하는 언론사등에게 침해의 정지와 침해의 예방 및 침해행위에 제공되거나 침해행위에 의하여 만들어진 물건의 폐기나 명예회복에 적당한 처분 등 필요한 조치를 청구할 수 있는 권리를 부여하고 있다(제30조 제3, 4항, 제31조).

그러나 해당 정보의 삭제나 제거, 접근차단 등을 구할 권리 등도 허용되는지 법문상 명확하지 않고,¹²⁾ 무엇보다 이는 위 법규의 문리적 해석상 불법행위책임을 전제로 하고 있어 가해자에게 고의 또는 과실이 없거나 위법성이 없는 경우에는 구제될 수 없는 한계를 안고 있다. 또, 언론중재법 제18조나 제24조의 해석상 이러한 권리의 구제에 관하여도 조정·중재를 할 수 있는지 여부도 불분명하다.¹³⁾

한편, 정보통신망법 등에서도 인터넷 공간상의 침해정보의 취급 거부나 정지, 기사의 삭제 또는 접속차단 등의 구제수단을 마련하고 있지만(정보통신망법 제44조의7, 방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률 제21조, 동법시행령 제8조 제2항), 이는 방송통신심의위원회의 권한으로 되어 있어 언론중재법에 의한 구제절차에는 적용할 수 없는 한계가 있다.

- (5) 침해적 정보의 삭제나 제거, 그 표현물의 폐기, 접근차단이나 검색차단 등의 구제수단을

12) 법문상의 '침해의 정지와 침해의 예방 및 침해행위에 제공되거나 침해행위에 의하여 만들어진 물건의 폐기나 명예회복에 적당한 처분을 구할 권리'는 불법행위책임으로부터 독립한 삭제나 접근차단 등을 구할 권리를 규정한 것이라기보다는 종래 인정되어 왔던 사법판단에 의한 사전금지로서의 보도·배포·방송 금지 가처분 등을 명문화한 것으로 이해된다.

13) 언론중재위원회에서도 이런 사정을 고려하여 그 통계자료의 분류·작성 시 구제의 유형을 ① 정정보도, ② 반론보도, ③ 추후보도, ④ 손해배상의 네 가지 유형으로 분류하고 있고, 기사의 삭제나 접근차단 등 위 유형에 속하지 않는 구제의 조정이나 중재를 신청할 경우 위 유형 중 어느 하나와 같이 신청하도록 권유하고 있다.

마련할 때는 이와 더불어 작금 세계적으로 논의의 대상이 되고 있는 이른바 ‘잊혀질 권리’에 대한 배려와 공적 인물이나 공공기관, 공적 관심사에 관한 정보에 대하여 정치적 권리나 표현의 자유의 차원에서 특별한 검토가 필요하다.

이런 점에서, 정보통신망법 등에서 정보통신서비스 제공자나 방송통신심의위원회의 삭제, 접근차단 등의 조치에 대하여 상대방인 표현행위를 한 자 등을 위한 이의신청이나 재심청구 등 당해 절차 내에서의 신속한 구제절차를 마련하지 않고 민사소송이나 행정쟁송 일반의 구제절차에 맡기거나 사후적 이의제기만을 허용하고 있는 것은 적절치 않다고 생각된다.¹⁴⁾

4. 매체별 분리 대응에 따른 일회적·유기적 분쟁 해결의 곤란

(1) 언론중재법의 적용 대상이 되는 언론매체와 그 적용 대상이 되지 못하는 매체에 동일·유사한 내용의 침해적 정보가 유통·전파되더라도 현행 제도 아래에서는 일회적·유기적 피해구제나 분쟁의 해결이 불가능하다. 그 적용 법령이 다르고 담당기관이 다르기 때문이다.

동일·유사한 내용의 정보가 아닌 경우에도 그 매체가 다를 경우 그 근거법이 언론중재법과 민법, 전기통신사업법, 정보통신망법, 방송법, 방송통신위원회설치·운영법 등으로 각각 다르게 적용될 수밖에 없는 바, 이에 따라 구제수단과 절차가 다르게 되어 통일적인 피해구제를 기하기 어렵다. 물론 이에 따른 불편이나 구제의 미흡은 각각의 매체가 가진 다른 성질, 규모나 파급효과 등 여러 사정을 고려한 입법정책의 소산이므로 어느 정도는 감수할 수밖에 없을 것이나, 개선점을 최대한 모색하여야 할 필요가 있다.

(2) 언론중재법은 과거 정기간행물법, 방송법, 뉴스통신진흥법 등 매체별로 개별 법령에 분산되어 있던 피해구제 장치를 하나로 통합하였다. 이로써 그 적용 대상 매체에 대해서는 통일적인 구제수단과 구제절차의 활용이 가능하게 되어 분쟁의 일회적·유기적 해결과 피해구제의 신속·편리를 도모할 수 있게 되었다.

그러나 언론중재법의 적용 대상이 되는 언론매체가 보도·취급한 기사가 댓글이나 피나르기, 링크 등의 다양한 수단에 의하여 여러 매체 등 정보 저장장치에 전파·저장되어 그로 인해 침해가 계속·확대되는 것이 현실이다. 그럼에도 현행 언론중재 등 피해구제 제도에 의하면 원칙적으로 피해의 구제요청은 각 매체(언론사 등)별로 이루어져야 하므로, 어떤 정보가 여러 매체를 통해 유통·전파된 경우 그 중 일부 매체에 대해서만 구제요청이 있어 그에 따른 화해·조정·판결 등이 이루어졌더라도 구제요청이 이루어지지 않은 다른 매체

14) 주지하는 바와 같이 일반 행정쟁송절차는 그 절차가 복잡하고 상당한 비용과 시일이 소요되므로 표현행위자가 이런 부담을 무릅쓰고 쟁송으로 다투는 경우를 거의 기대하기 어렵다. 근래 인터넷 공간에서 어떤 상품이나 기업, 단체 등에 대한 부정적 의견의 기사가 자취를 감추고 있다는 사회 일각의 우려(한겨레신문 2015. 7. 15.자 16면 참조)는 경청할 만한 가치가 있다고 하겠다.

의 정보는 구제 대상에서 제외되어 방치된다. 또 피해자가 이에 대한 피해구제를 희망할 경우에도, 위와 같이 전달 매체가 다름에 따라 근거 법령이 달라져 구제수단과 구제절차 역시 다르게 됨으로써 언론중재위원회가 관여하지 못하거나 그 구제 결과가 상이하게 되고, 그 매체별로 피해자가 일일이 따로따로 구제를 신청하여야 하는 불편과 손해가 불가피하다.

물론 이러한 점에 주목하여 언론중재법은, 인터넷뉴스서비스사업자가 피해자로부터 정정보도청구 등을 받은 경우 해당 기사를 제공한 언론사등에 그 청구 내용을 통보하여야 하고, 그 통보가 있으면 당해 기사를 제공한 언론사도 피해자의 구제청구를 받은 것으로 간주되며, 그 언론사등은 피해자의 청구에 대한 수용 여부의 결과를 인터넷뉴스서비스사업자에게도 통지하도록 규정하고 있다(제17조의2). 그러나 기사를 제공한 언론사가 구제조치를 취한 경우 인터넷뉴스서비스사업자도 동일한 구제조치를 하도록 의무지우는 규정이 없고, 언론중재위원회에 대한 조정·중재신청이나 법원의 제소에 관하여는 관련 규정이 없어 피해자가 일일이 개별적으로 해당 매체를 특정하여 구제를 신청하여야 하는 불편이 따른다.

그러므로 관련 분쟁이나 피해가 원스톱서비스에 의해 하나의 구제절차를 통해 일회적·유기적으로 해결될 수 있도록 할 필요가 있다.

- (3) 이와 더불어 원 정보에 대하여 이미 정정이나 반론 등의 구제조치가 이루어진 경우, 그로부터 파생된 동일·유사한 정보에 대하여는 특별한 판단이나 조정 등을 거칠 필요가 없이 신속하고 간단한 절차만으로 구제가 이루어져야 할 것인 바, 언론중재법이나 정보통신망법 등에는 이에 관한 고려가 없으므로 이 역시 개선이 필요하다.
- (4) 한편 공직선거법상의 선거보도에 대하여는 기본적으로 언론중재법의 적용 대상인 매체를 대상으로 정정보도와 반론보도를 구제수단으로 마련하고 있으면서도,¹⁵⁾ 공직선거법은 이를 과거와 같이 방송, 신문 등의 정기간행물, 인터넷언론의 세 가지 유형으로 나누어 그 구제기관과 구제절차를 달리하고 있어 시간과 절차의 불필요한 중복으로 피해구제에 큰 불편과 장애를 야기하고 있는 바, 이 역시 시급히 개선되어야 할 것이다.¹⁶⁾

5. 임시삭제, 취급중지, 접근차단 등 임시적 구제장치의 결여

- (1) 어떤 보도나 표현행위가 있을 때 그것이 법익을 침해하는지 여부를 판단하거나, 일견 법익을 침해하는 것으로 인정되는 때라도 피해자와 상대방인 표현행위자의 대립하는 법익의

15) 사과문의 게재는 헌법재판소가 이미 위헌선언을 한 바 있음에도(헌법재판소 1991. 4. 1. 선고 89헌마60 결정) 공직선거법은 정정보도와 반론제도 외에 사과문의 게재를 구제수단으로 규정하였는 바(제8조의3 제3항), 헌법재판소는 이에 대해서도 위헌선언을 하였다(헌법재판소 2015. 7. 30. 선고 2013헌가8 결정).

16) 인터넷신문의 경우 대부분 오프라인 신문사가 발행하는 등으로 그 경영 형태와 보도내용이 오프라인 신문과 별다른 차이가 없음에도 공직선거법상 선거기사심의위원회 소관이 아닌 인터넷선거보도심의위원회의 소관으로 되어 있는 것은 더욱 불합리하다. 선거보도의 심의와 관련한 문제점은 이승선, "선거보도 심의제도의 현황 및 개선방향", 『언론중재』 32권 2호(2012)를 참조.

비교형량을 하거나, 피해자와 상대방 사이에 화해, 조정, 중재, 판결 등이 이루어지기까지는 상당한 시일이 소요된다. 때로는 당해 기사의 게시자 등 표현행위자를 파악하고 그를 구제절차에 출석시키는 것이 불가능하거나 거기에 상당한 시일이 소요될 수도 있다.

- (2) 그러나 표현행위의 내용이나 그 피해자의 연령, 성별, 심리상태, 주변환경 등 여러 가지 사정에 비추어, 즉시 그 정보나 표현물에 대한 임시삭제나 취급중지, 접근차단 등 침해의 계속이나 확대·전파의 차단에 필요한 조치를 하지 않으면 피해자에게 감내하기 어렵거나 장차 회복할 수 없는 손해를 초래할 수 있는 경우가 많이 있다.

따라서 이런 경우에 대비하여 임시적 구제수단이 필요한 바, 현재 이에 관하여는 두 가지 방법이 인정된다. 첫째는, 피해자가 정보통신서비스 제공자에게 그 정보의 삭제 등을 요구한 경우에 권리의 침해 여부를 판단하기 어렵거나 이해당사자 간에 다툼이 예상되는 때에 정보통신서비스 제공자가 30일 이내의 기간을 정하여 해당 정보에 대한 접근을 임시적으로 차단하는 방법이다(정보통신망법 제44조의2). 둘째는, 민사집행법상의 가치분절차에 의해 피해자가 법원에 임시삭제나 접근차단 등의 가치분을 신청해 법원의 결정에 의해 이를 집행하는 것이다.

전자는 정보통신서비스 제공자의 임의적 판단에 전적으로 맡겨져 있어 피해구제에 완벽을 기하기 어렵다는 한계가 있고,¹⁷⁾ 후자는 그 절차가 복잡하고 상당한 시일과 비용이 소요된다는 점이 한계이다.

- (3) 위와 같은 한계를 고려한다면 구제기관인 언론중재위원회나 방송통신(심의)위원회가 이 같은 임시적 구제를 할 수 있어야 할 것이다. 그러나 언론중재법은 언론보도로 인한 피해의 구제와 관련하여 분쟁 사건이 조정절차나 중재절차에 계속 중인 경우의 임시적 피해구제 장치를 마련하고 있지 않다. 침해적 정보가 일회적 전파에 그치고 계속해서 일반에 노출되지 않는 신문, 방송 등 전통적 매체의 경우에는 그러한 필요성이 크지 않으나, 침해적 정보가 계속 일반에 노출되는 인터넷매체의 경우에는 그 침해상태의 계속성, 반복성, 확대·전파 가능성 등에 비추어 이를 인정할 필요성이 매우 크다.
- (4) 언론중재위원회나 방송통신(심의)위원회는 기본적으로 행정기관이면서 동시에 준사법적 기능을 수행하는 합의회 행정관청이다. 그러므로 행정기관의 처분에 의하여 표현행위에 대한 간여가 헌법상 허용될 수 있는지가 문제되는 바, 그것이 법률에 근거하여 이루어진다면 헌법 제37조 제2항의 요건을 충족하는지 여부가 중요하다.

17) 최근에는 포털 등 정보통신서비스 제공자의 삭제의무 해태에 따른 손해배상책임을 인정하는 판례(대법원 2001. 9. 7. 선고 2001다36801 판결, 2003. 6. 27. 선고 2002다72194 판결, 2009. 4. 16. 선고 2008다53812 판결 등)와 임시적 접근차단 등 구제조치를 취한 경우 손해배상책임을 감면하는 정보통신망법 제44조의2 제6항의 영향으로, 피해자의 이익만 있으면 너무 쉽게 접근차단조치를 취하고 30일 내에 상대방의 이의제기가 없으면 영구삭제하고 있어 표현의 자유와 공적 관심사에 대한 여론 형성에 부정적 파급효과를 미치는 부작용을 일으키고 있다.

즉, 그 제한·간섭이 국가의 안전보장이나 질서유지 또는 공공복리에 관한 것이고, 표현행위의 자유에 대한 본질적인 내용의 침해가 아니며 침해의 최소성과 비례성, 충돌하는 법익 상호간의 균형이 확보되어야만 한다. 또, 그것이 국민의 재판받을 권리를 침해해서는 안 되고, 사인간의 분쟁 해결은 기본적으로 사법권에 속한다는 국가기관 상호간의 권한 배분의 원리에도 반하지 않아야 할 것이다.¹⁸⁾

이에 관하여 상론할 수는 없지만, 필자의 생각으로는 법률에 의하여 언론중재위원회 등의 행정처분에 의한 표현행위의 사후적 제한을 허용하는 것은 헌법 원리에 반하지 않는다고 판단된다. 몇 가지 근거를 들자면, ① 우선 표현행위 등 언론의 자유는 신성불가침의 권리가 아니라 이 역시 다른 법익의 보호를 위해 제한될 수 있는 것으로서, 특히 검열의 성질을 띤 사전금지가 아닌 사후적 제한은 헌법 스스로 허용하고 있고(헌법 제21조 제4항), ② 사전금지의 경우에도 행정권의 자의적 검열이 아닌 독립규제위원회나 사법권에 의한 (준)사법적 절차에 의한 금지, 제한이 허용되고 있으며, ③ 정치적 관심사에 대한 의견표명 등 정당한 표현행위를 제한하는 것이 아니라 선거에 관한 불공정·부진실한 정보 또는 타인을 비방하거나 명예를 훼손하는 등으로 타인의 정당한 법익을 침해하는 불법적 정보에 대한 사후적 제한은 법익의 균형상 허용되어야 하며, ④ 언론중재위원회나 방송통신위원회 및 그 부속기구인 선거기사심의위원회 등은 합의제 관청으로서, 그 구성원이 행정부나 행정관청의 단독적 의사에 의해 임명·총원되는 것이 아니라 언론사 등이나 정당 등 다양한 이해집단의 추천에 의해 총원되고, 정당의 구성원이거나 현직 언론 종사자 등은 배제되며, 그 업무 처리에 행정권력의 지시나 간섭을 받지 않는 등으로 정치적·업무적 독립성이 보장되고 있고, ⑤ 사법심사의 전심절차로서 행정기관에 의한 행정심판이 헌법상 허용되고 있으며(제107조 제3항),¹⁹⁾ 일반적인 행정처분과 마찬가지로 언론중재위원회 등의 처분에 대하여도 행정심판이나 행정소송을 통해 구제될 수 있어 국민

18) 이미 관계 법률은 언론중재위원회와 방송통신위원회에게 일정 부분 이를 허용하고 있다. 언론중재위원회의 경우, 공직선거법에 의한 선거기사심의위원회가 직권으로 기사 내용이 불공정하다고 판단하여 정보도문 등의 게재를 명하거나 피해자의 반론보도청구에 대하여 언론사와의 협의가 이루어지지 않은 때에 선거기사심의위원회가 피해자의 청구를 인용하여 반론보도문의 게재를 명하는 것이다. 이 명령을 지체 없이 이행하지 않을 경우 2년 이하의 징역이나 400만 원 이하의 벌금에 처한다(공직선거법 제8조의3 제3항, 제8조의4 제3항, 제256조 제2항 제3호). 방송통신위원회의 경우, 공직선거법에 의한 선거방송심의위원회가 직권 또는 피해자의 시정요구에 의해 정정, 수정, 중지 등의 시정조치를 명하는 것이며, 그 불이행에 대하여도 위와 같은 형사제재가 따른다(공직선거법 제8조의2 제5, 6항, 제256조 제2항 제3호, 방송법 제100조 제1항). 또 방송통신심의위원회는, 선거방송 이외의 방송 내용이 공정성이나 공공성을 위반한 경우, 정보통신망에 게시된 정보가 타인을 비방할 목적으로 진실한 사실이나 허위의 사실을 적시하여 그 명예를 훼손하는 등의 경우 직권으로 이를 심사하여 정보통신서비스 제공자에게 취급의 거부나 정지, 삭제 또는 접속차단, 이용자에 대한 이용정지나 이용해지 조치를 요구할 수 있으며, 이를 이행하지 않을 경우 2년 이하의 징역이나 1,000만 원 이하의 벌금에 처한다(정보통신망법 제44조의7, 제73조).

19) 물론 순수한 의미의 행정심판은 당사자의 한쪽이 행정청인 행정법상의 법률관계에 관한 분쟁을 행정기관이 심사하는 것을 의미하나, 현대 복지국가의 경우 행정기관이 사인 간의 분쟁이나 사법적(私法的) 법률관계에 관여하여 피해구제나 심판기능을 행사하는 경우가 늘어나고 있는 바, 이것도 넓은 의미의 행정심판에 속한다고 볼 수 있다.

의 재판받을 권리가 침해되거나 사법심사가 전면적으로 배제되는 것은 아니라는 점 등을 들 수 있다. 그렇다면 언론중재위원회 등의 조정·중재 절차에 계속되어 있는 사건에 관하여 임시적 삭제나 접근차단 등의 임시적 구제조치를 언론중재위원회 등이 하는 데에는 큰 문제가 없다고 할 것이다.²⁰⁾

IV. 언론중재제도의 개선 방향

1. 인터넷매체에 대한 언론중재법의 적용 대상 확대

(1) 오늘날 인터넷 공간을 통한 정보의 유통·전파가 신문, 방송 등 기존 언론매체의 그것을 능가하고 있고, 인터넷 공간은 전통적 언론매체와 달리 기사(정보)의 제공·작성자와 그것의 전달·유포자인 매체(platform)가 분리됨으로써, 정보의 작성·전파 과정에서 자기 규제나 자기통제를 통한 법익 침해의 예방을 기대하기 어렵고 사후 책임 추궁에 있어서도 양자의 법적 책임이 모호하여 일원적인 책임귀속을 달성하기 어려운 문제점을 안고 있는 것이 현실이다.²¹⁾ 이와 같이 누구나 언제 어디서든 값싸게 정보를 작성·전파할 수 있고, 그에 따라 정보 유통량이 기하급수적으로 증가하는 반면 책임 추궁과 피해구제는 곤란한 현실상 인터넷 공간에서 유통·전파되는 침해적 정보로 인한 피해의 구제범위를 확대할

20) 다만, 앞서 본 바와 같이 포털 등 정보통신서비스 제공자의 과도한 삭제나 임시적 접근차단, 영구삭제의 부작용을 방지하기 위해서는 이들의 임의적 삭제 등을 금하고 언론중재위원회 등 공적 기관의 판단에 이를 맡기는 것이 바람직하며, 선거기사심의위원회 등의 행정기관에 의한 정정보도문의 게재 명령이나 방송프로그램의 정정, 수정 명령 등은 언론사 등 표현행위자의 권리를 사법심사에 의하지 않고 과도하게 침해함으로써 법익의 균형성이나 제한의 비례성 등에 비추어 문제가 있으므로(종래 정정보도청구의 소에 대하여도 명령이 아닌 소명에 의하는 가처분절차에 의하여 재판하도록 한 언론중재법에 대하여 헌법재판소가 2006. 6. 29. 선고 2005헌마165 결정으로 “언론중재법상의 정정보도청구소송은 통상의 가처분과는 달리 그 자체가 본안소송이다. 이러한 정정보도청구의 소에서, 승패의 관건인 ‘사실적 주장에 관한 언론보도가 진실하지 아니함’이라는 사실의 입증에 대하여, 통상의 본안절차에서 반드시 요구하고 있는 증명을 배제하고 그 대신 간이한 소명으로 이를 대체하는 것인데 이것은 소송을 당한 언론사의 방어권을 심각하게 제약하므로 공정한 재판을 받을 권리를 침해한다. 정정보도청구를 가처분절차에 따라 소명만으로 인용할 수 있게 하는 것은 나아가 언론의 자유를 매우 위축시킨다. 진실에 부합하지 않을 개연성이 있다는 소명만으로 정정보도 책임을 지게 되므로 언론사로서는 사후의 분쟁에 대비하여 진실임을 확인할 수 있는 증거를 수집·확보하지 못하는 한, 사실주장에 관한 보도를 주저하게 될 것이다. 이러한 언론의 위축효과는 중요한 사회적 관심사에 대한 신속한 보도를 자제하는 결과를 초래하고 그로 인한 피해는 민주주의의 기초인 자유언론의 공적 기능이 저하된다는 것이다. 이와 같이 피해자의 보호만을 우선하여 언론의 자유를 합리적인 이유 없이 지나치게 제한하는 것은 위헌이다.”라고 판시하였다.), 기사의 삭제나 접근차단 등의 소극적·간접적 제한을 초과하여 적극적·직접적 제한인 정정보도까지 명하는 현행 공직선거법 규정은 개정되어야 할 것이다.

21) 정보통신서비스 제공자 등 전달매체의 침해적 정보 제거의무와 그 해태에 따른 손해배상책임에 관하여 대법원 2009. 4. 16. 선고 2008다53812 판결은 “명예훼손적 게시물에 게시된 목적, 내용, 게시 기간과 방법, 그로 인한 피해의 정도, 게시자와 피해자의 관계, 반론 또는 삭제 요구의 유무 등 게시에 관련한 쌍방의 대응태도 등에 비추어, 인터넷 종합 정보제공 사업자가 제공하는 인터넷 게시 공간에 게시된 명예훼손적 게시물의 불법성이 명백하고, 위 사업자가 위와 같은 게시물로 인하여 명예를 훼손당한 피해자로부터 구체적·개별적인 게시물의 삭제 및 차단 요구를 받은 경우는 물론, 피해자로부터 직접적인 요구를 받지 않은 경우와 하더라도 그 게시물이 게시된 사정을 구체적으로 인식하고 있었거나 그 게시물의 존재를 인식할 수 있었음이 외관상 명백히 드러나며, 또한 기술적, 경제적으로 그 게시물에 대한 관리·통제가 가능한 경우에는, 위 사업자에게 그 게시물을 삭제하고 향후 같은 인터넷 게시공간에 유사한 내용의 게시물이 게시되지 않도록 차단할 주의의무가 있고, 그 게시물 삭제 등의 처리를 위하여 필요한 상당한 기간이 지나도록 그 처리를 하지 아니함으로써 타인에게 손해가 발생한 경우에는 부작위에 의한 불법행위책임이 성립한다.”고 하여 그 기준을 명확히 설정하였다.

필요성은 누구나 공감할 것이다.

인터넷 공간에 대한 법적 규제를 할 때는 각각의 공간이 갖는 특성을 고려하여야 한다. 인터넷 공간을 유형적으로 크게 나뉘보면, ① 전자우편(e-mail)이나 문자메시지, 메신저(카카오톡, 틱톡, 구글토크, 네이버, 라인 등), 채팅방 등의 일대일 또는 일대다(一對多) 커뮤니케이션 공간, ② 포털로 대표되는 인터넷서비스 제공자(Internet Service Provider, ISP) 또는 정보통신서비스 제공자가 제공하는 뉴스서비스 공간이나 기사댓글판과 같은 게시판(bulletin board) 또는 토론방, 카페, 블로그 등의 공개광장(public forum), ③ 인터넷신문이나 인터넷방송과 같은 이른바 전자언론, ④ 자신에 관한 정보를 제공하고 제한된 범위에서 정보를 수령하는 학교, 기업, 관공서, 개인 등이 운영하는 인터넷홈페이지나 SNS(페이스북, 카카오톡스토리, 트위터, 싸이월드 등)로 크게 나눌 수 있다.

- (2) 언론중재법에 의한 특별한 구제수단인 정정보도와 반론보도는 그 대상 정보가 사실관계를 전제로 한 보도활동의 결과로서 널리 불특정 다수인에 대한 전파 가능성과 공개성을 갖는 것을 전제로 하고 있고, 언론중재법상의 구제절차인 조정·중재는 준사법적 절차로서 거기에도 상당한 시일과 사회적 비용이 소요된다.

이렇듯 종래의 언론중재제도는 보도활동을 주로 하는 매스 미디어를 중심으로 하고 그 매개기능을 하는 정보통신서비스 제공자 등의 전달매체를 보조적으로 흡수하여, 그 공간에서 발생하는 제한된 범위의 법익 침해에 대한 구제장치로서 기능해 오고 있다. 이에 따라 보도활동을 하거나 이를 매개하는 기능을 주된 기능으로 하지 않는 매체는 이 제도 바깥에 존재할 수밖에 없는데, 특히 기사의 작성·게시자와 전달매체인 플랫폼의 기능이 분리된 인터넷 공간에서 유통·전파되는 정보의 많은 부분이 언론중재법의 적용을 받지 않게 된다.

위와 같이 인터넷 공간에 대한 법적 규제의 확대가 필요하기는 하지만 그렇다고 하여 인터넷 공간에서 유통되는 모든 정보에 대하여 언론중재법을 적용하는 것은 가능하지도 않고 또 그럴 필요도 없을 것이다. 그 모두에 대하여 이를 적용할 경우 조정·중재라는 준사법적 절차에 의하여 피해를 구제하는 언론중재제도의 특성상 업무량이 폭증하여 보다 중요한 사건을 제때에 처리하기 어렵게 될 것이고, 방송통신(심의)위원회와의 업무 경계도 모호해질 우려가 있기 때문이다.

그러므로 언론중재법의 적용 대상인 인터넷 공간을 확대하고자 할 때는 그 공간의 접근성, 공개성, 저장된 정보의 계속성과 확대·전파 가능성을 기준으로 고려하여야 할 것이다. 이런 시각에서 볼 때 인터넷 공간에 대한 적용 확대의 1차적 기준은 그 인터넷 공간이 신문, 방송, 정기간행물 등 전통적 언론매체나 그에 준하는 인터넷신문, 인터넷뉴스서비스, 인터넷 멀티미디어 방송과 같이 계속적으로 보도활동 또는 그 매개활동을 통해 여론

의 형성·전파 기능을 하는 것이거나, 그 인터넷 공간에 유통·전파된 침해적 정보가 위와 같은 전통적 언론매체로부터 전래·파생된 것이 되어야 할 것이다. 그 이상으로 확대 적용하는 것은 적절치 않다고 할 것이다.

- (3) 따라서 ①과 같이 일대일 또는 제한된 범위에서 특정 다수인 상호간에 이루어지는 통신기능적 공간에 대해서는 말할 것도 없고, ④와 같이 제한된 범위에서 특정 또는 불특정 다수인에 대하여도 정보교류를 허용하는 공간에 대해서는 원칙적으로 언론중재법을 확대 적용할 필요가 없다고 할 것이다. 이러한 공간은 기본적으로 자신의 신변이나 개인적 또는 그 운영 주체의 업무와 관련한 제한된 정보만을 교류·유통하는 것을 목적으로 하므로 불특정 다수인에 대한 정보의 전파와 교류를 통한 여론의 형성이라는 언론 기능을 하기보다는 통신 기능을 하며, 그에 따라 법익 침해도 거의 일어나지 않고 그 침해의 규모나 파급력도 매우 제한적이기 때문이다.

그러나 인터넷방송 등과 같이, 이미 언론중재법의 적용 대상인 인터넷신문과 인터넷뉴스서비스, 인터넷 멀티미디어 방송을 제외한 ②와 ③의 인터넷 공간은 이들 인터넷매체와 유사한 기능을 하고 있으므로 언론중재법을 확대 적용함이 타당하다.

이때 그 방법으로는 추상적 기준만을 제시하는 방법과 대통령령이나 언론중재위원회규칙 등을 통해 구체적·개별적으로 지정하는 방법이 있다. 공직선거법은 ‘인터넷언론사’라는 개념으로 “인터넷신문, 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파할 목적으로 취재·편집·집필한 기사를 인터넷을 통하여 보도·제공하거나 매개하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자와 이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자”를 포괄하여 그 법의 적용 대상으로 삼고 있는 바(제8조의5 제1항), 이는 언론중재법상의 인터넷 공간(인터넷신문과 인터넷뉴스서비스, 인터넷 멀티미디어 방송)보다 넓은 것으로서²²⁾ 전자의 방법에 속한다고 할 수 있다. 언론중재법의 적용 대상을 확대하는 경우에도 이러한 방법을 취하는 것이 좋을 것으로 생각된다.²³⁾

- (4) 한편, 위와 같이 언론중재법을 확대 적용할 위 ②와 ③의 인터넷 공간 외의 공간에도 침해

22) 근래 인터넷을 통한 뉴스 취득 비중이 폭발적으로 증가하고 있는 추세에 발맞추어 기존 언론사들도 자체 인터넷매체를 통하거나 외부 인터넷매체를 통한 뉴스 공급 비중을 높여 가고 있는 현실상 보도활동 중심의 전통적 언론기능을 종래와 같이 오프라인매체에만 기대하는 것은 불가능하게 되었다. 최근 영국 BBC 방송의 경우 비용 절감 등을 이유로 뉴스채널을 온라인으로 전환하는 것을 고려하고 있고, 국내에서도 거의 모든 방송사가 인터넷을 통해 자체 방송프로그램을 전파하고 있을 뿐만 아니라 기존의 아프리카TV 외에 MBC(마이 리틀 텔레비전), 네이버(네이버 브이) 등이 개인 인터넷방송을 경쟁적으로 추진하고 있으며, 아프리카TV 역시 가수 윤종신과 합작으로 개인 인터넷방송 창작자 발굴에 적극 나서고 있다. 그러나 이들 개인 인터넷방송은 인터넷 멀티미디어 방송사업법의 적용 대상이 아니어서 언론중재법 역시 적용되지 않는다. 따라서 향후 이들에 대하여도 언론중재법을 확대 적용하기 위해서는 이와 같이 포괄적인 규정을 두는 것이 좋다고 생각된다.

23) 공직선거법은 이와 같이 추상적 기준을 제시하는 방법을 채택하고 있으나, 중앙선거관리위원회의 부속기구인 인터넷선거보도심의위원회는 「인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙」 제2조, 「인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정」 제10조(심의 대상 인터넷언론사의 결정 등)에 따라 심의 대상 인터넷언론사를 내부적으로 지정하고 있는 바, 이런 방식을 취하면 그 적용 범위가 대내외적으로 명확해져서 좋을 것이라고 생각된다.

적 정보가 매우 많고, 그것이 언론중재법의 적용 대상 매체로부터 유통·전파된 것인 때는 그에 대해서까지 일회적·유기적 구제를 하기 위해서는 그러한 인터넷 공간에 대해서도 언론중재법을 확대 적용할 필요가 있으므로, 예외적으로 그러한 조건을 충족하는 경우 다른 인터넷 공간에 대해서도 언론중재법을 확대 적용하여야 한다. 검색기술 등 정보통신 기술의 발달로 이러한 정보 역시 별다른 장애나 큰 노력 없이 대중이 쉽게 접근할 수 있고, 이를 차단하지 않을 경우 이미 이루어진 구조조치가 무의미하게 될 우려가 크기 때문이다.

그러므로 위와 같이 확대 적용할 인터넷 공간을 포함하여 언론중재법의 적용 대상인 언론매체에 유통·전파된 정보와 동일하거나 이를 원천으로 하여 변경·가공하거나 이를 전제로 그에 대해 댓글이나 기타 의견을 달게 하는 등으로 언론중재법의 적용 대상인 언론매체의 정보가 다른 인터넷 공간에 전파·유통되어 그 정보가 당해 인터넷 공간에 존속하는 경우 이에 대해서도 언론중재법을 확대 적용하여야 할 것이다.

- (5) 한편, 인터넷서비스 제공자나 정보통신서비스 제공자가 제공하는 게시판과 같이 위 ②에 해당하는 인터넷 공간 중 기사댓글란의 경우, 표현행위의 주체인 댓글 작성자가 따로 있음에도 그 전달 매체인 포털 등 인터넷서비스 제공자에게 언론중재법을 확대 적용할 수 있는지가 문제될 수 있다. 그러나 기사댓글이 존재하는 인터넷 공간은 앞서 언급한 언론중재법의 확대 적용 기준인 그 공간의 접근성이나 공개성, 저장된 정보의 계속성과 확대·전파 가능성이 높을 뿐만 아니라 위법한 침해적 댓글의 피해가 사회적으로 큰 문제를 야기해왔고, 대법원 판례나 학설상 포털 등 인터넷서비스 제공자는 스스로 작성한 기사가 아니라도 자신이 통제·관리하는 인터넷 공간에 유통·존속하는 침해적 정보를 제거할 의무를 부담하는 법리를 고려할 때 이에 대하여 언론중재법을 확대 적용할 필요가 있으며 법리상 아무런 문제가 없다.²⁴⁾

물론 침해적 댓글에 대해서는 방송통신(심의)위원회를 통해서도 구제받을 수 있지만, 피해자의 입장에서는 침해적 언론보도에 대해서는 언론중재위원회를 통해서 구제신청을 할 수 있으면서도 그 언론보도에 수반되는 댓글에 의한 피해구제는 방송통신(심의)위원회에 별도로 구제신청을 할 수밖에 없으므로, 구제기관 및 구제청구절차의 상이함과 복잡함에

24) 주지하는 바와 같이 유럽인권재판소(European Court of Human Rights)는 2013. 10. 10. Delfi AS v. Estonia 사건에서, 댓글 시스템을 운영하여 독자의 댓글 게시를 허용한 정보통신서비스 제공자(포털인 원고 Delfi AS는 그 인터넷 공간에서 타인에 의해 명예훼손적 진술이 공표되는 것을 방지할 기술적인 조치, 즉 수작업을 취할 수 있으므로, 그 댓글에 의해 피해를 입은 자에게 손해를 배상할 책임이 있다고 판시한 에스토니아 법원 판결은 정당하다고 판결하였다.

한편, 댓글과 관련해 우리 대법원은 “인터넷 종합정보 제공사업자는 인터넷 게시공간이라는 위험원을 창출·관리하면서 그로 인한 경제적 이익을 얻고 있고 위 게시공간 안에서 발생한 위험에 효과적으로 대처할 수 있으므로, 위와 같은 위험으로 인하여 피해가 발생하지 않도록 상황에 따라 적절한 관리를 하여야 할 주의의무가 있다고 보는 것이 합리적이고 공평 및 정의의 관념에 부합한다.”고 판시하였다(2009. 4. 16. 선고 2008다53812 판결).

또한 대법원은, 간접적이고 우회적인 표현을 사용한 댓글이라도 그 전제사실이 허위사실이면 댓글 게시자는 명예훼손으로 처벌될 수 있다고 판시한 바 있다(2008. 7. 15. 선고 2008도2422 판결).

다른 불편을 느낄 수밖에 없다 할 것이다.

따라서 위법한 댓글에 대한 구제신청에 대해서도 침해적 언론보도와 함께 언론중재위원회가 관할할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 다만 침해적 댓글에 관한 구제신청은 원칙적으로 해당 댓글이 게시된 인터넷 공간의 관리자를 상대방으로 해야 할 것이며, 댓글 게시자의 이의신청권이 보장되어야 할 것이다.

2. 사실적 주장의 보도 이외의 표현행위에 의한 피해의 구제

- (1) 현재의 언론중재법에 의하면 사실적 주장에 관한 언론보도만이 법 적용 대상이므로, 사실적 주장을 내용으로 하지 않는 욕설, 비방, 모욕, 사생활침해, 음성·얼굴·신체·비밀 등의 부당한 노출 등 다른 형태의 법익 침해에 대해서는 언론중재법이 적용되지 않고 민법이나 형법, 정보통신망법 등만이 적용된다.²⁵⁾ 따라서 그 구제수단도 손해배상이나 형사처벌이 주가 되고, 예외적으로 인격적 법익의 침해에 대해서는 계속 중인 침해행위의 중지나 장래 예방조치를 법원에 청구할 수 있을 뿐이다.

그리고 언론중재위원회의 조정·중재는 이와 같은 언론보도로 인한 분쟁으로서 정정보도나 반론보도·추후보도의 청구 또는 손해배상청구에 관한 것을 전제로 하므로(제18조 제1, 2항), 위와 같은 침해에 대해서는 조정·중재를 할 수 없는 한계가 있다.

- (2) 이러한 한계와 문제점은 앞서 본 바와 같이 언론중재법에 의한 언론중재제도가 근본적으로 전통적 언론매체의 보도활동을 그 중심적 규제 대상으로 포착하고 있는 때문이다. 그러나 사실적 주장, 즉 보도활동 이외의 수단에 의한 법익 침해 역시 얼마든지 가능하고, 인터넷 공간에서는 그러한 형태의 법익 침해가 대다수를 차지한다. 그러므로 언론중재법의 적용 대상인 표현행위를 사실적 주장의 보도에서 인격적 법익이나 재산적 법익을 침해하는 모든 형태의 표현행위로 확대할 필요가 있다.²⁶⁾

또한 정정보도나 반론보도·추후보도청구권은 사실적 주장 이외의 표현행위에 대한 구제수단으로서 무용하므로, 다음에 보는 바와 같이 손해배상청구권 외에 해당 정보의 삭제, 접근차단, 검색차단 등의 다른 구제수단이 강구되어야 한다.

25) 그러나 정보통신망법에서도 피해자의 정보통신서비스 제공자에 대한 삭제청구권 또는 반박내용 게재청구권에 대하여는 사생활침해 등 사실적 주장 이외의 방법에 의한 법익 침해에 대하여도 적용된다(제44조의2 제1항). 방송통신심의위원회의 직권 심의에 의한 취급거부, 정지 등은 그 침해적 정보가 타인을 비방할 목적으로 공공연하게 사실이나 거짓의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보에 해당하여야 한다(제44조의7 제1항 제2호). 한편, 방송통신심의위원회 명예훼손분쟁조정부의 조정 대상은 사실적시를 전제로 한 명예훼손 외에 사생활 침해 등 타인의 권리침해 정보 모두를 대상으로 하나(제44조의10), 명예훼손분쟁조정부는 명예훼손 이외의 법익 침해에 대한 조정신청의 경우 조정 대상으로 적절하지 않은 것으로 보아 피해자에게 직권 심의를 신청하도록 권유하고 있다. 이에 따라 2014년 한 해 동안 명예훼손분쟁조정부가 접수한 사건은 68건에 그치고 있다.

26) 그렇다고 하여 사실적 주장의 보도가 무의미해지는 것은 아니다. 정정보도나 반론보도, 추후보도와 같은 구제수단은 사실적 주장의 보도에 대한 구제수단이기 때문이다.

3. 정정·반론·추후보도, 손해배상 외의 구제수단 확대

(1) 언론중재법상의 정정보도나 반론보도, 추후보도청구권은 불법행위를 전제로 하지 않아 유용한 피해구제수단이기는 하나 그 대상이 사실적 주장의 보도에 국한된다는 한계가 있다. 반면에 손해배상청구권은 모든 형태의 법익 침해에 대한 구제수단이기는 하지만, 불법행위책임을 전제로 하고 금전 배상에 의한 손해의 전보를 목적으로 하므로, 원상회복이나 현재 계속 중인 침해의 중지, 장애를 향한 침해의 예방 대책으로는 미흡한 한계가 있다. 또한 사실적 주장의 보도라도 신문, 방송, 정기간행물 등의 전통적 언론매체가 아닌 인터넷 공간상의 정보는 일회적 유통·전파에 그치지 않고 계속적으로 그 정보가 인터넷 공간에 존속하여 확대·전파된다는 점에서 정정보도 등이나 손해배상만으로 그 피해를 완전하게 구제하기 곤란한 사정이 있다.

(2) 그러므로 새로운 피해구제수단으로서 침해적 정보의 삭제청구권과 접근차단청구권을 언론중재법에 신설할 필요가 있고, 나아가서는 그 침해적 정보에 대한 근본적인 접근차단의 방법으로서 검색사업자에 대한 검색차단청구권²⁷⁾도 신설할 필요가 있다. 이러한 권리의 법적 근거에 대하여는 다양한 학설이 제기되고 있으나, 인격권 자체가 갖고 있는 절대성에서 그 근거를 찾을 수 있으며, 헌법적으로는 제10조의 인간의 존엄성과 행복추구권이 내포하고 있는 인격권, 제21조 제4항의 타인 법익 침해의 금지와 구제청구권에서 찾을 수 있다.

즉, 인격권은 물권과 마찬가지로 그 권리 주체가 온전하게 배타적으로 이를 지배·관리할 권리로서, 타인의 부당한 침해가 있는 경우 그 방해를 배제하고 장애에 대한 예방을 청구할 권능을 내포하고 있으며, 이러한 청구권은 그 성질상 침해가 현존하는 한 언제라도 행사할 수 있고 소멸시효에 걸리지 않는다. 언론중재법은 피해자에게 인격권을 침해하는 언론사등에 대한 침해의 정지나 침해의 예방, 침해행위에 제공되거나 침해행위에 의하여 만들어진 물건의 폐기나 그 밖에 필요한 조치를 청구할 권리를 인정하며(제30조 제3, 4항), 정보통신망법도 피해자에게 직접 이러한 권리를 부여하는 한편(제44조의2) 방송통신위원회로 하여금 방송통신심의위원회의 심의를 거쳐 정보통신서비스 제공자에게 그 침해적 정보의 취급거부나 정지, 제한을 명할 수 있도록 하고 있다(제44조의7).

한편 대법원도 “헌법 제9조 후단에서 ‘모든 국민은…행복을 추구할 권리를 가진다.’라고 하여 생명권, 인격권 등을 보장하고 있어, 어떤 개인이 국가 권력이나 공권력 또는 타인에 의하여 부당히 인격권이 침해된 경우 그 침해행위의 배제와 손해배상을 청구하여 그 권리를 구제받을 수 있도록 하고 있다.”(1988. 10. 11. 선고 85다카29 판결), “사람이 갖는 명예에 관한 권리는 일종의 인격권으로 볼 수 있는 것으로서, 그 성질상 일단 침해된 후에

27) 인터넷 검색장치를 통한 그 관련 정보에의 접근차단을 청구할 권리를 의미한다.

는 금전배상이나 명예 회복에 필요한 처분 등의 구제수단만으로는 그 피해의 완전한 회복이 어렵고 손해 전보의 실효성을 기대하기 어려우므로, 이와 같은 인격권의 침해에 대하여는 사전 예방적 구제수단으로 침해행위의 정지·방지 등의 금지청구권이 인정될 수 있다.”(1996. 4. 12. 선고 93다40614, 40621 판결, 1997. 10. 24. 선고 96다17851 판결), “명예는 생명, 신체와 함께 매우 중대한 보호법익이고 인격권으로서의 명예권은 물권의 경우와 마찬가지로 배타성을 가지는 권리라고 할 것이므로, 사람의 품성, 덕행, 명성, 신용 등의 인격적 가치에 관하여 사회로부터 받는 객관적인 평가인 명예를 위법하게 침해당한 자는 손해배상(민법 제751조) 또는 명예회복을 위한 처분(민법 제764조)을 구할 수 있는 이외에 인격권으로서 명예권에 기초하여 가해자에 대하여 현재 이루어지고 있는 침해행위를 배제하거나 장래에 생길 침해를 예방하기 위하여 침해행위의 금지를 구할 수도 있다.”(2005. 1. 17.자 2003마1477 결정, 2013. 3. 28. 선고 2010다60950 판결)고 하여 이를 확인하고 있다.

(3) 따라서 이러한 삭제청구권 등은 따로 개별 법령에 그 근거규정을 두지 않더라도 헌법과 조리상 가능한 것이기는 하지만,²⁸⁾ 법이 갖는 국민에 대한 수범규범 내지 행위규범으로서의 역할 등을 고려하여 언론중재법에 이를 명시하는 규정을 두는 것이 좋을 것이다.

언론중재법 제30조 제3, 4항의 규정 및 이와 관련하여, 이러한 청구권의 성립요건으로서 불법행위책임과 마찬가지로 행위자의 고의·과실과 위법성을 요하는지가 문제되는 바, 물권적 청구권과 같이 배타적 권리를 온전하게 유지하기 위한 청구권은 물권이나 인격권 등 그 권리 자체가 갖는 고유한 권능이므로 불법행위책임을 전제로 할 이유가 없다. 대법원 역시 “인격권 침해를 이유로 한 방해배제청구권으로서 기사삭제청구의 당부를 판단함에 있어서는 그 표현내용이 진실이 아니거나 공공의 이해에 관한 사항이 아닌 기사로 인해 현재 원고의 명예가 중대하고 현저하게 침해받고 있는 상태에 있는지 여부를 언론의 자유와 인격권이라는 두 가치를 비교·형량하면서 판단하면 되는 것이고, 피고가 그 기사가 진실이라고 믿은 데 상당한 이유가 있었다는 등의 사정은 형사상 명예훼손죄나 민사상 손해배상책임을 부정하는 사유는 될지언정 기사 삭제를 구하는 방해배제청구권을 지지하는 사유로는 될 수 없다.”고 하여(2013. 3. 28. 선고 2010다60950 판결) 같은 견해를 취하고 있다.

따라서 언론중재법 제3장 제4절 소송에 관한 규정 중 ‘손해의 배상’이라는 조문에 이를 규정하면서 불법행위책임을 전제로 하고 있는 언론중재법 제30조 제3, 4항은 개정을 요한다. 그 방법으로는, ① 이를 침해에 대한 구제 규정인 제3장 제1절로 위치를 옮기고, ② 손해배상으로부터 독립하여 침해의 정지·예방청구권으로서 구체적인 권리로 인정하며, ③ 불법행위에 따른 권리와는 별개의 권리로서 행위자의 고의·과실이나 위법성이 필요

28) 언론중재법의 미흡한 규정에도 불구하고 언론중재위원회에서는 현재 삭제청구나 접근차단 등의 조치를 취할 것을 내용으로 하는 조정이 이루어지고 있다(2015서울조정2920, 2921; 2015서울조정3038, 3039 등 참조).

하지 않고 소멸시효나 제척기간의 적용이 없음을 명정하는 것이 좋겠다.

- (4) 다만, 위와 같이 삭제청구권이나 접근차단청구권 등의 행사에 가해자의 고의·과실이나 위법성은 필요하지 않으며, 당해 기사나 정보가 공공의 이익에 관한 것으로서 진실한 것이거나, 진실하다고 믿는 데에 상당한 이유가 있어 위법성이 없더라도 그 권리의 행사에 장애가 되지 않으나,²⁹⁾ 이를 무제한적으로 인정할 경우 정부나 국가기관, 공적 인물 또는 공적 관심사에 대한 비판이나 의견의 표현까지 제한하여 국민의 정치적 자유를 과도하게 제한하고 민주사회의 원리에 반할 수 있으므로 그에 대한 고려가 필요하다.³⁰⁾

따라서 그 정보가 정부나 국가기관, 공적 인물 기타 공적 관심사에 관한 사항으로서 그 정보의 유지·존속이 공익이나 상대방의 법익과 비교하여 우월하거나 동등하다고 판단되는 경우에는 삭제나 접근차단 등을 허용하지 않되, 이에 대한 피해자의 의견 표명의 권리를 부여하는 방법으로 양자의 법익을 조화, 절충하는 것으로 그 기준을 설정함이 타당하다고 생각된다.³¹⁾

29) 언론중재법 제5조 제2항 제호의 사유인 피해자의 동의 역시 침해행위에 대한 위법성 조각사유가 되나, 그러한 동의하에 보도·유통된 정보라도 피해자는 삭제나 접근차단 등을 요구할 수 있다고 할 것이다. 인격권의 성질상 이러한 동의는 언제든지 철회, 취소할 수 있기 때문이다(개인정보 보호법 제36조 내지 제38조 참조).

30) 이와 관련해서는 작금 많은 논의가 이루어지고 있는 이른바 '잊혀질 권리'의 측면에서도 함께 검토되어야 할 것이다. '잊혀질 권리'는 그 권리의 내용이 아직 명확하게 성문화된 것은 아니나, 통상 정보주체의 자기결정권(개인정보 열람청구권, 개인정보 정정청구권, 개인정보 삭제청구권)의 한 내용으로서, 자신에 관한 정보를 그 정보의 보유자에게 삭제해줄 것을 청구할 권리로 이해되며, 그 정보가 침해적인지 아닌지나 정보의 보유자가 이를 합법적으로 보유하고 있는지 아닌지 여부를 불문한다. '잊혀질 권리'와 관련해서는 그 권리행사의 요건 및 허용 기준이 가장 문제로 되며, 특히 개인적 권리와 표현의 자유 내지 공익의 조화를 어떻게 실현할 것인가가 어려운 과제로 떠오른다. 이 부문에서 선제적 조치를 취하고 있는 것으로 평가되는 EU의 경우에도 1995년에 제정된 데이터 보호 지침(Data Protection Directive)을 개정하기 위한 노력 끝에 2010. 4. 그 개정안(General Data Protection Regulation)이 도출되고 이를 권고적 지침(directive)이 아닌 회원국에 대하여 법규적 구속력이 있는 규정(regulation)으로 입법화하기 위한 작업이 진행 중에 있다(집행위원회의 입법제안을 유럽의회가 2014. 3. 12. 승인하여 향후 각료 이사회의 동의만 얻으면 발효될 예정이다).

위 개정안에 의하면, 정보주체는 자신의 개인정보(personal data)가 그 수집이나 처리 목적에 비추어 더 이상 필요가 없게 된 경우, 정보주체가 정보처리에 대한 동의를 철회하거나 그 동의한 보유기간이 만료하고 더 이상 이를 처리할 근거가 없게 된 경우, 정보주체가 정보처리를 거부하는 경우 등의 사유가 있는 경우 그 정보의 처리자에게 자신의 개인정보를 삭제하고 이를 타에 전파하지 말도록 요구할 권리가 있다(제17조 제1항). 그러나 정보의 처리자는 표현의 자유를 보장하기 위한 일정한 사유가 있는 경우, 공중보건상 공공의 이익을 위하여 필요한 경우, 역사적·통계적·과학적 연구 목적을 위하여 필요한 경우 등 일정한 사유가 있는 때는 이를 거부할 수 있다(제17조 제3항).

다만, 위 EU의 개정안(General Data Protection Regulation)은 개인의 인격적 동일성에 관한 개인정보(성명, 식별번호, 주소, 인터넷 아이디 등)의 보호를 위한 것이지 그 정보주체에 관하여 과거에 발생한 일을 자유거나 언론의 자유를 제한하기 위한 것에 근본목적에 있는 것은 아니라는 점이다(위 Regulation 제4조 제1항 참조. 위와 같은 개인정보 외에 언론의 보도내용에 대하여 '잊혀질 권리'를 입법화한 나라는 아직까지 없는 것으로 안다). 이런 점에서 이는 우리나라의 개인정보 보호법 등과 그 기본 목적이 같다고 할 수 있다. 개인정보 보호법은 정보주체에 열람청구권(제35조), 정정 및 삭제청구권(제36조)을 인정하고, 그에 따른 분쟁 조정기구로서 개인정보분쟁조정위원회를 두고 있으며(제40조 이하), 정보통신망법에서도 유사한 규정을 두고 있다(제30, 31조 등).

31) 위 대법원 2010다60950 판결에서도 대법원은, 인격권 침해를 이유로 한 방해배제청구권으로서 기사삭제청구의 당부를 판단함에 있어 그 표현내용이 진실이 아니거나 공공의 이해에 관한 사항이 아닌 기사로 인해 현재 원고의 명예가 중대하고 현저하게 침해받고 있는 상태에 있는지 여부를 언론의 자유와 인격권이라는 두 가치를 비교·형량하여야 한다고 판시함으로써 기사(정보) 내용의 진실성과 공공의 이해를 고려기준으로 제시하였으며, 대법원 2005. 1. 17.자 2003마4477 결정은 피해자에게 중대하고 현저하게 회복하기 어려운 손해를 입힐 우려가 있는지 여부를 그 기준으로 제시하였다.

한편 위 대법원 2010다60950 판결은 "공적 인물에 대한 명예훼손적인 표현의 위법성을 판단할 때에는 일반인의 경우와는 심사 기준을 달리하여 더 완화된 기준을 적용하여야 하며, 허위 기사로 자신의 명예를 훼손당하였다고 주장하며 기사삭제를 청구하는 피해자는 그 기사가 진실하지 아니하다는 데에 대한 증명책임을 부담한다."고 판시하였다.

(5) 한편 기사의 삭제청구권 등 이들 권리의 행사와 관련하여 기사의 작성자나 게시자의 정당한 권리가 구제절차에서도 보호되어야 한다. 즉 그 구제절차에서 기사의 작성자 등 정당한 이해관계를 갖는 자는 그 기사나 정보가 유지·존속되어야 할 이유나 필요성을 주장할 기회를 부여 받아야 한다. 피해자와 당해 기사·정보의 전파매체인 정보통신서비스 제공자 사이에 합의가 이루어지거나 합의가 이루어지지 않아 언론중재위원회의 조정·중재 절차나 법원의 소송절차에 이행되는 경우, 어느 경우이나 그들의 정당한 권리는 표현의 자유 차원에서 적절한 방법으로 보호되어야 한다. 그러므로 정보통신서비스 제공자 등 기사의 유통·전파자가 피해자의 삭제청구 등을 받은 때는 기사의 작성자 등에게 적당한 방법으로 이를 통지하여 그의 견해를 표명하게 하고, 그의 명시적 반대가 있는 때에는 피해자와 정보통신서비스 제공자 양자의 합의나 정보통신서비스 제공자의 임의적 판단만으로 이를 삭제하거나 차단할 수 없도록 하여야 하며,³²⁾ 조정·중재 절차나 소송절차에서도 그에게 당해 절차에 참여하여 의견을 진술할 기회를 부여하여야 한다.³³⁾

현재 공직선거법이나 정보통신망법에서는 기사의 삭제나 방송중지, 접근차단 등의 구제수단을 인정하면서도 정보의 작성자나 게시자 등 표현행위 당사자의 이익을 보호하기 위한 장치가 결여되어 있거나 미흡하다.³⁴⁾ 그러므로 이들 법령의 관련 규정도 개정이 필요하다.

(6) 다음으로, 명예나 신용, 초상권, 프라이버시 등의 인격적 법익 외에 재산적 법익의 침해에 대해서도 이러한 삭제청구권 등을 인정할 것인지 문제되는 바, 재산권에도 인격권과 같은 배타성이 있을 뿐만 아니라 그 역시 부당한 침해로부터 보호받을 법익이라는 점에서는 인격권과 다를 바 없으므로, 인격적 법익의 침해뿐만 아니라 재산적 법익의 침해에 대해서도 이를 인정하되,³⁵⁾ 구체적 개별 사건에서는 위와 같이 법익의 비교·형량을 통해 그 인정 범위를 제한하는 것이 타당하다고 생각된다.

32) 이로 인해 피해구제가 지연되는 것을 방지하기 위한 장치로서 그 경우 피해자로 하여금 조정이나 중재를 신청할 수 있도록 하는 것이 좋을 것이다.

33) 조정·중재 절차나 소송절차에서는 그의 주장을 고려하여 피해자의 청구권 행사가 정당한지 여부를 판단하게 될 것이다.

34) 공직선거법에는 아예 이에 관한 아무런 규정이 없고, 정보통신망법에서는 정보통신서비스 제공자에게 사후 통보의무만을 부과하고 있으며(제44조의2 제1, 2항), 방송통신심의위원회가 직권으로 심의를 하고 구제조치를 취한 경우에도 사후의 이의제기만을 허용하고 있다(방송통신심의위원회규칙 '정보통신에 관한 심의규정' 제16조).

35) 특허법(제126조), 실용신안법(제30조), 저작권법(제123조) 등은 재산권의 성질을 갖는 특허권 등의 침해에 대해서 침해의 정지, 예방을 청구할 수 있는 권리를 부여하고 있다.

4. 일회적·유기적 피해구제절차의 마련

- (1) 정보통신 기술의 발전으로 오늘날은 어떤 정보가 하나의 매체만을 통해 유통·전파되는 경우는 드물고 다수의 매체를 통해 동시적·계속적으로 확대·전파되는 것이 현실이다. 게다가 인터넷기술의 발달로 인해 피해자로서는 어느 매체나 인터넷 공간에 관련 정보가 유통·존재하는지를 확인하는 것조차 어려워 그 상대방을 일일이 지정하기도 쉽지 않다.
- (2) 언론중재법은 앞서 본 바와 같이 인터넷뉴스서비스사업자로 하여금 그 인터넷 공간에 유통·전파된 정보(기사)의 원천 정보(기사)를 제공한 언론사 등에 대해서도 피해자의 정정청구 등이 제기된 사실과 그에 대한 수용 여부의 결과를 통지하도록 하고 있으나, 이를 이행하지 않은 경우나 그 반대의 경우의 법적 효과, 언론중재위원회에 대한 조정·중재신청에 있어서의 고려가 없다.
- (3) 그러므로 언론중재법의 적용을 받는 모든 언론사나 정보제공자, 정보의 보도·매개자로 하여금 피해자의 구제청구를 받은 경우 자신이 그 정보를 제공한 자 및 자신이 알고 있는 그 정보의 유통·보관처를 피해자에게 고지할 의무를 부과하고, 그 의무 불이행에 대하여 다액의 과태료벌을 가할 필요가 있다. 이는 앞서 본 바와 같이 언론중재법의 적용을 확대하고, 법 적용 대상 언론매체에 유통·전파된 정보와 동일하거나 이를 원천으로 하여 변경·가공한 정보에 대하여도 법 적용을 확대하고자 하는 취지에도 부합한다.
 정보통신망법은 피해자의 청구가 있는 경우 방송통신심의위원회 명예훼손분쟁조정부가 이를 심리하여 정보통신서비스 이용자의 성명, 주소 등 인적 사항을 공개할 수 있도록 하고 있으나(제44조의6), 이는 그 이용자인 정보의 작성자나 게시자 등에 대한 민·형사상의 소를 제기하기 위한 것으로서 정보의 유통·보관처 고지의무와는 차원이 다른 것이다.
- (4) 또 언론중재위원회에 조정이나 중재를 신청하는 경우, 그 정보의 유통·보관처를 일일이 거시하지 않더라도 피해자가 그 전부에 대한 구제를 신청하는 의사를 표시한 경우 자동적으로 그 전부에 대한 조정·중재신청이 있는 것으로 간주하는 규정을 신설할 필요가 있다. 이렇게 하면 조정·중재 절차 진행 중에 새로 밝혀진 관련 정보의 유통·보관처에 대하여도 제척기간 도과의 불이익 없이 절차를 병합 심리하여 일거에 분쟁을 해결함으로써 비용과 시간을 절약할 수 있게 될 것이다.

5. 언론중재위원회의 ADR 기능 강화

- (1) 2005년 언론중재법이 시행되면서 언론보도로 인한 분쟁의 소송에 관하여 필요적 조정전치주의가 폐지되고 임의적 조정전치주의로 변하였다. 아마도 이는 보다 신속한 구제를 도

모하기 위한 입법정책적 배려로 보이나, 언론중재위원회를 통한 실질적인 분쟁 해결률이 70%를 상회하는 저간의 사정을 고려하면 이는 국가·사회적으로 별 이익이 없는 조치라고 생각된다.

현재 사법수요의 폭발적 증가로 법원에 접수되는 사건이 나날이 증가하고 있고, 이에 따라 대법원이 정책법원으로서의 제 기능을 하지 못하여 '상고법원'의 설치 법안이 국회에 제출되고 이에 대한 찬반 여론이 비등할 정도로 우리 사회의 분쟁 해결 제도는 상당한 문제점을 안고 있는 바, 그 근본적 원인 중의 하나는 ADR의 저조한 활용 때문이라고 할 수 있다.

그런 면에서 사법절차에 의한 분쟁 해결에 따른 비용과 시간의 부담, 분쟁 규모의 확대 및 분쟁 후의 부작용 등 여러 사정을 고려할 때, 언론보도나 정보의 유통·전파에 따른 분쟁을 1차적으로 언론중재위원회의 조정·중재라는 ADR 절차를 통해 해결하는 것은 국가·사회적으로 큰 이익이다. 변호사를 선임할 능력이 없는 피해자는 스스로 소장을 작성하거나 피해구제신청서를 작성하기 어려우며, 인터넷매체의 폭발적 증가로 인해 관련 정보가 어디에 누구의 지배, 관장하에 있는지조차 파악하기 어려운 사정을 감안하면, 언론 관련 분쟁의 전문 해결기관인 언론중재위원회의 도움을 받을 필요는 더욱 커진다고 할 수 있다.

따라서 기존의 정정보도청구권 등이나 손해배상청구권의 구제수단 외에 신설할 기사의 삭제청구권, 접근차단청구권 등과 관련해서도 필요적 조정전치주의를 도입하여야 한다.

- (2) 한편, 언론중재위원회에 분쟁의 조정·중재를 신청하여 그 절차가 계속 중인 경우 임시적 구제조치가 필요한 때는 언론중재위원회가 직권 또는 피해자의 신청에 의해 임시적으로 당해 기사의 게시 중지, 삭제, 접근차단 등의 처분을 명할 수 있는 권한을 부여할 필요가 있다. 이러한 정도의 사후적 구제는 언론중재위원회가 기본적으로 행정기관이라는 점을 감안할 때에도 법리상 문제가 없음을 앞서 본 바와 같다.

그리고 그 실효성 확보를 위해 불이행에 대한 제재와 함께 상대방에 대한 의견진술 기회의 부여와 이의신청절차도 반드시 마련되어야 한다.

- (3) 법원의 판결이나 화해, 조정 등 이에 준하는 재판에 의하여 이미 분쟁이 해결되었거나 언론중재위원회의 조정·중재 또는 직권조정결정에 의하여 해결된 분쟁의 대상인 정보와 동일하거나 유사한 정보, 그 정보로부터 파생·변형·가공된 정보에 대한 구제절차는 다른 침해적 정보의 구제절차와는 달리 취급되어야 한다.

따라서 이러한 정보에 대한 구제청구가 있는 경우 언론중재위원회는 조정·중재 절차의 개시 전이라도 직권 또는 피해자의 신청에 의해 곧바로 직권조정결정을 할 수 있도록 하여 신속한 피해구제를 도모할 필요가 있다. ─

“그 사람 이름을 왜 알려고 하니?”... 실명보도와 익명보도

심석태

SBS 뉴미디어부장
서강대학교 법학전문대학원 겸임교수

- ① 30대 중반의 여성이 현직 장관인 A씨를 상대로 자신이 딸이라며 친자확인 소송을 내 1심에서 승소한 것으로 17일 확인됐다.
- ② A장관의 의원 시절 보좌관이었던 B씨가 지난달 27일 동덕여대 교수로 채용되는 과정에서 학교 측이 임용 규정을 바꾸는 등 석연찮은 구석이 있다는 지적이다.
- ③ 부하 여군을 성추행한 혐의로 1심에서 징역 6개월을 선고받은 전 육군 17사단장 송모 소장이 항소심에서도 실형을 선고받았다.
- ④ 군인권센터는 지난달 27일 성폭력 대책 마련을 위한 육군 주요지휘관회의에서 1군 사령관 장모 대장이 “여군들도 싫으면 명확하게 의사표시를 하지 왜 안 하느냐”라는 발언을 했다고 주장했습니다.

기사 ①과 ②는 모두 당시 현직인 장관에 대한 것이고, ③과 ④는 현직 군 고위 관계자에 대한 것이다. ①보도가 나오자 조선일보는 칼럼에서 “공직자에게도 보호받아야 할 사생활이 있다”고 해당 기사를 비판했다. 그런데 재미있는 것은 조선일보가 이 칼럼에서 장관은 ‘A씨’로 표현하면서 여성은 ‘미국 시민권자인 진모 씨(35)’라고 성과 나이, 국적까지 밝힌 것이다. ②는 현직 의원 출신 장관 얘기다. 대학에 강력한 영향력을 갖고 있는 교육부 장관인데, 대학이 그의 전직 보좌관을 임용 규정까지 바꿔 전임 교수로

채용했다는 것이다(물론 KBS와 같이 장관의 실명을 밝히고 보도한 곳도 있긴 했다).

기사들이 장관의 이름을 밝히지 않은 이유는 뭘까. 이들의 장관 내정 소식에서부터 각종 동정 기사들 역시 실명으로 썼을 것이다. 하지만 우리 언론은 뭔가 부정적인 기사를 쓸 때는 실명 사용을 주저한다. 그러다보니 이만의 환경부장관과 황우여 장관 겸 부총리는 줄지에 ‘A장관’이 됐다. 시시콜콜한 동정 기사들을 생각해보면 이들이 주요한 관심 인물이 아니어서 A장관이라고 부른 건 분명히 아니다.

③과 ④기사에서는 현직 군 고위 관계자들에 대한 익명보도가 눈에 띈다. 물론 위의 장관들 사례와는 달리 육군 17사단장이나 1군 사령관이 일반 시청자나 독자가 관심을 가질 만한 인물이 아니어서 그냥 ‘모’ 씨로 썼다고 할 수도 있다. 정말 그럴까. 그렇다면 굳이 몇 사단장인지, 몇 군 사령관인지는 왜 썼을까.

국내 언론은 남북 대치 상황을 보도할 때, 기자들에게도 생소한 북한 군 고위 관계자들의 이름과 직책을 깨알같이 밝혀 쓴다. 북한 당 중앙군사위 회의를 보도하면서 “황병서 군 총정치국장, 박영식 인민무력부장, 리영길 총참모장, 김영철 정찰총국장, 윤영식 총참모부 포병국장, 포병사령관을 지낸 박정천 부총참모장, 김춘삼 중장 등 군 수뇌부와 김원홍 국가안전보위부장, 최부일 인민보안부장 등 공안 기관장들이 대거 참석했다”고 쓰는 식이다.¹⁾ 우리 군 관계자들에 대해서도 평소에는 멀쩡히 이름 밝히고 취임 소식까지도 보도하다가 뭔가 부정적 내용일 때면 이름을 슬그머니 흐리는 것이다.

사례를 들려면 끝이 없다. 몇 년 전, 한 프로야구 선수가 횡단보도를 건너던 행인을 치어 숨지게 한 뒤 달아났다가 붙잡혔다. 당시 언론은 구단을 명시한 채 ‘투수 최모(27) 씨’라고 보도했다. 스포츠 스타들에 대

해서는 신인 드래프트 과정부터 연애 이야기까지 온갖 이야기를 실명을 밝히고 쓴다. 그렇게 관심거리이던 사람이 범죄에 연루되면 약속이라도 한 듯 언론은 이름을 적당히 흐린다.

이런 일이 벌어지는 이유로 대법원이 선언한 ‘익명보도 원칙’을 든다. 대법원이 1998년, 범죄 자체를 보도하기 위해 반드시 범인이나 범죄 혐의자의 신원을 명시할 필요가 있는 것은 아니며, 범인이나 범죄 혐의자에 관한 보도가 반드시 범죄 자체에 관한 보도와 같은 공공성을 가진다고 볼 수도 없다고 선언한 것 말이다.²⁾ 이 판결의 대상이 된 사건은 이혼 소송 중인 남편을 청부 폭행하려는 혐의로 구속됐던 여성이 결국은 남편의 무고에 따른 피해자로 드러난 것이었다. 언론은 최초 수사 결과 발표를 바탕으로 이 여성에 대해 단정적이고 선정적인 보도를 쏟아냈다가 뒤서리를 맞았다. 범죄 보도에 관한



북한 당 중앙군사위 회의에 참석한 고위관계자의 실명과 직책을 상세히 밝힌 보도

(출처: 조선일보 2015. 8. 22자 A2면)

1) 『조선일보』, 2015. 8. 22, A2면. 이용수, “재등장한 리영길·김영철, 포격 주도한듯... '砲' 전문가도 이례적 참석:北 黨군사위 비상확대회의”
 2) 대법원(1998. 7. 14.) 96다H7257 판결

것이기는 하지만 전반적인 실명보도의 기준을 제시한 판결로 받아들여진다.

2009년 들어 대법원은 실명보도를 해도 되는 경우를 더 구체화했다.³⁾ 범죄의 내용이나 양상, 범죄 발생의 배경이나 사회적 영향력, 피의자의 직업이나 지위 등 공적 인물로서의 성격 등을 고려해 실명보도가 가능하다고 밝힌 것이다. 사회적으로 고도의 해악성을 가진 중대한 범죄에 관한 것이거나 사안의 중대성은 떨어지더라도 정치·사회·문화적 측면 등에서 비범성을 갖는 경우, 공적 인물의 업무 연관성 등으로 인해 공공의 중요성을 갖는 경우 등을 실명보도 대상으로 들었다.

실제로 어떤 경우 실명을 써도 될지는 재판을 통해 '종합적 판단'을 받아봐야 되겠지만 이 판결로 실명보도 허용 범위가 넓어지긴 했다. 하지만 몇 가지 문제는 여전하다. 먼저 여전히 익명보도를 원칙으로 하고 실명을 써도 되는지를 법원이 판단하는 이 방식은 기본적으로 실명보도를 우선으로 하는 저널리즘의 일반 원칙과 충돌한다. 특히 피의자를 가명이나 이니셜 등으로 흐려서 쓰는 것만으로도 그냥 실명을 쓴 경우보다 언론사의 주의의무가 경감된다고 한 것은 혹 시라도 시비가 걸릴 만한 것은 모조리 적당히 이름을 흐려 쓰는 분위기를 더 조장한다. 범죄 혐의자에 대해 확정되지 않은 사항을 사실인 것처럼 보도해 돌이킬 수 없는 피해를 주는 것을 막자는 당초 취지와는 달리 언론사는 이름을 흐려

쓰는 것만으로 보도에 따르는 위험 부담을 줄일 수 있게 됐다. 언론자유를 확장한 것처럼 보이지만 애초 익명보도 원칙을 들고 나온 이유가 애매하게 된 것이다.

또 하나, 범죄 혐의가 포착돼 국가 공권력이 발동되는 상황은 어떤 의미에서도 그 비밀 보장이 필요한 내밀한 사생활의 영역은 아니다. 역사적으로도 이런 공권력 작용은 언론의 관심사에 앞서 가장 중요한 사회적 관심사이기도 했다. 무죄추정 원칙은 수사와 재판 과정에서 공권력이 함부로 시민의 권리를 침해하는 것을 막기 위해 만들어진 것이지만 언론과 사회적 관심으로부터 시민을 보호하기 위해 만들어진 게 아니다. 이를 언론과 사회에 대입하면, 확정되지 않은 혐의를 사실로 단정하지 말라는 정도가 적정할 것이다. 언론에 대한 신뢰가 땅에 떨어진 상태에서 이런 이야기를 들어줄 분위기가 아니어서 딱한 노릇이지만.

익명보도 원칙을 보도 대상의 인권 보호를 위한 불가피한 장치라고 인정하더라도 위에서 예로 든 기사들이 그에 부합하는 것이라고 보기는 어렵다. 익명보도 원칙을 선언한 대법원 판결은 공인이 아닌 일반인들의 범죄를 보도할 때에 해당한다. 그런데 위 기사들의 대상은 하나 같이 고위 공직자들로 공인이다. 대법원은 2009년 판결은 물론 1998년 판결에서도 공인에 대한, 그것도 업무에 관련된 사건에서는 그가 누구인지 보도하는 것에도 공공성이 있다고 봤다. 그런데 정작 언론은 공인에 대해서도 익명보도를

3) 대법원(2009. 9. 10.) 2007다71 판결

남발하고 있다. 이러니 습관성 실명보도 기피증을 의심하게 되는 것이다.

가명이나 이니셜을 쓰는 정도의 익명보도는 인터넷 검색이 보편화된 지금, 애초의 인권보호 목적에서 보면 무용지물일 가능성이 크다. 주변 인사들만이 아니라 누구든 인터넷 검색이라는 약간의 수고만으로도 그가 누구인지 다 알 수 있기 때문이다. ‘송모 소장’은 물론 ‘A모 소장’이라고 한 기사도 있었는데 ‘17사단장’으로만 검색하면 취임식 기사까지 나온다. ‘장모 대장’이라고 쓴 1군 사령관은 더 말할 것도 없다. ‘최모’씨로 소개된 그 투수도 마찬가지. 해당 지역 프로야구 구단은 하나밖에 없고, 그 구단에 최씨 성을 가진 27살 투수는 한 명뿐이다. 이 정도면 포털 연관검색어로 나란히 뜬다. 이런 익명화로 얻을 수 있는 게 별로 없다는 말이다.

기준이 제대로 서지 못하니 어떤 경우 실명을 공개해야 하는지, 또 실명보도를 하는 이유는 무엇이고 익명 처리를 하는 목적은 무엇인지 온통 혼란스럽다. 범죄 보도만이 아니라 모든 비판적 보도에서 다 그렇다. 전국이 메르스 공포에 빠졌을 때 언론은 제법 오랫동안 환자 발생 병원을 ‘A병원, B병원’으로 표시하고 지역조차 공개하지 않았다. 시청자, 독자들의 공개 요구에도 이런 익명 처리를 계속했다. 정부가 혼란이 생길 수 있다며 비공개를 요청했기 때문이다. 감염병 보도 준칙도 근거로 들었지만 병원명을 공개하지 말라는 일반적 기준은 없었다.

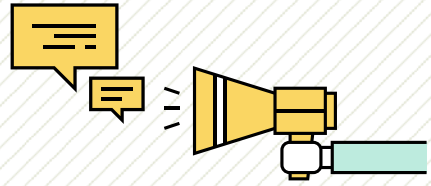
그런데 이런 정보의 비공개가 병원 내 감염

사태를 낳는 등 메르스 확산에 기여한 것으로 나타나면서 정부가 뒤늦게 전면 공개로 선회하자 상당수 언론은 정부의 그동안의 비공개 방침에 비판을 퍼부었다. 실명보도 여부에 대한 판단을 정부에 떠넘기고, 그것이 문제라도 책임을 질 생각조차 않은 것이다. 깊게 뿌리박힌 실명보도 기피증이, 정말 실명보도가 필요한 대목에서조차 언론을 머뭇거리게 만들고 있는 셈이다. 이러다간 정말 사람들이 실명보도가 필요한 이유조차 잊어버리게 될지도 모를 일이다.

홍약범 실명보도를 둘러싼 토론회에서의 일이다. 한 인권 변호사는 “그 사람 이름을 꼭 알아야겠느냐”, “그게 도대체 왜 궁금하냐”고 실명 공개론자를 공박했다. 하지만 언론보도는 ‘열린 사회’에서 시민들이 자연스럽게 갖는 사회적 관심의 반영이다. 기자들이 아무리 숨겨도 관련자의 실명이 금방 포털 연관검색어로 뜨는 현상을 생각해보라. 우리가 오래된 무덤에서 자살한 기록들까지 찾아내 당시 시대상을 파악하는 데서도 알 수 있듯이 언론보도는 그 자체로 오늘에 대한 역사적 기록이기도 하다. 특히 성급하고 단정적인 보도로 비판적 보도의 대상이 된 사람들에게 너무 큰 피해를 주지 말자는 선한 의도가 사회 전체에 익명의 장막을 치고, 진짜 공적 관심과 감시의 대상이 되고 기록으로 남겨야 할 일들조차 그 속에 숨는 일이 계속되어서는 곤란하다. 많은 사람들이 잊어가고 있는 실명보도의 중요성을 되돌아보고, 익명화가 필요한 이유와 범위에 대한 성찰이 필요한 이유다. ─

후보자검증 의혹제기의 법적 한계*

- 서울시 교육감에 대한 유죄판결로 보는 허위사실공표죄



조소영
부산대학교
법학전문대학원 교수

1. 서울시 교육감 사건과 허위사실공표죄

1. 사건 내용

2014년 5월 24일, 뉴스타파 최경영 기자는 자신의 트위터에 고승덕 전 서울시 교육감 후보의 미국 영주권 보유 의혹에 관한 글을 게시했고,¹⁾ 이를 본 조희연 교육감 측은 25일 오전 11시경 기자회견을 통해 “고승덕 후보가 미국 영주권자라는 제보가 있고, 만약 이 제보가 사실이라면 고승덕 후보는 교육감 후보가 될 자격이 없다 ... 그러므로 고 후보는 자신의 미국 영주권 보유 문제 등에 대해 사실대로 밝히라”는 의혹 제기를 하였다. 이에 고승덕 전 후보는 같은 날 오후 3시경 인터넷에 본인이 미국 영주권을 보유하지 않았음을 밝혔고, 최경영 기자는 27일에 다시 자신의 트위터에 정정 및 사과의 내용을 게시했다.²⁾ 하지만, 조희연 교육감 측은 고 전 후보의 해명 이후에도 26일과 27일

* 편집자 주 : 이 글은 조희연 교육감의 공직선거법 위반에 대한 1심 판결 결과를 중심으로 작성되었다. 필자가 이 글을 보내온 이후인 2015. 9. 4. 항소심 재판부는 조희연 교육감에 대해 상대 후보의 낙선을 목적으로 허위사실을 공표한 혐의가 일부 인정되나, 공직 적격을 검증하기 위한 의도로 악의적인 흑색선전이 아니어서 비난 가능성이 낮다는 등의 이유로 벌금형(250만원)의 대한 선고를 유예했다. 이에 대해 검찰이 상고하여 대법원에 계류중이다.

1) "서울시 교육감 후보로 나선 고승덕 후보는 자녀들을 어디서 공부시키셨나요? 한국에서 공부를 시키지 않으셨으면 왜 그러신건가요? 본인 역시 미국 영주권을 갖고 계시지요? 정말 한국의 교육을 걱정하십니까? 걱정할만큼 잘 알고 계십니까? 궁금합니다."

2) "고 후보 자신의 영주권 소지 의혹 부분은 고 후보의 서류제출로 해소된 듯 합니다. 제가 의혹을 제기한 부분의 근거는 있습니다만 말할 필요가 없게 됐구요. 고 후보께 사과드립니다"

계속해서 고 전 후보의 영주권 보유 의혹에 대한 내용을 선거캠프 홈페이지 및 각 기자들의 이메일로 게시·발송하고, 라디오방송 인터뷰 등에서도 고 전 후보에 대한 공격을 이어나갔다.

고 전 후보는 즉각 허위사실공표 혐의로 조 교육감을 선관위에 고발하였고, 선관위는 조 교육감 측에 주의 경고 조치를 내렸다. 한편, 보수단체들 또한 조 교육감을 검찰에 고발하였고, 검찰은 조 교육감을 「지방교육자치에 관한 법률」 위반으로 기소했다. 조희연 교육감의 신청에 의해 국민참여재판으로 진행된 1심 재판에서 2015년 4월 23일 조희연 교육감은 당선무효형에 해당³⁾ 하는 벌금 500만원을 선고받았다. 1심 선고결과를 두고 조희연 교육감과 검찰은 각각 항소하였는데, 8월 7일에 진행된 항소심 결심 공판에서 검찰 측은 “반복적이고 의도적인 범행인 데다가 사과나 반성도 하고 있지 않아 범행에 상응하는 형이 필요하다”며 벌금 700만원을 구형했으며, 2015년 9월 4일 항소심 선고를 앞두고 있다.

조희연 교육감에 대한 재판결과를 주목하는 이유는 그 선고결과에 따라 서울시 교육청은 세 번째로 직선제 교육감이 중도하차하는 아픈 공백 상태를 맞이하게 될 뿐만 아니라 다시 재선을 치러야 하는 혼란스러운 상황을 감수해야 하며,⁴⁾ 조 교육감 개인으로서는 33억여원에 이르는 선거보전비용을 모두 반납해야 하는 처지에 놓이기 때문이다.

2. 허위사실공표죄란 무엇인가

이 사건에서 조희연 교육감에게 직접 적용되는 법률 규정은 「지방교육자치에 관한 법률(이하 ‘교육자치법’)」 제49조 제1항인데, 동 조항은 교육감선거에 관해 교육자치법에 규정된 것을 제외하고는 공직선거법을 준용하도록 하고 있다. 이에 따라 교육감 선거와 관련된 규율은 교육자치법에 특별한 규정이 존재하지 않는 한 공직선거법을 따른다.

허위사실공표죄의 처벌 규정은 공직선거법 제250조 제1항과 제2항이다.

3) 공직선거법 제264조(당선인의 선거범죄로 인한 당선무효) 당선인이 당해 선거에 있어 이 법에 규정된 죄 또는 「정처자금법」 제49조의 죄를 범함으로써 인하여 징역 또는 100만원이상의 벌금형의 선고를 받은 때에는 그 당선은 무효로 한다.

4) 실제로 이러한 혼란을 이유로 교육감 직선제 폐지에 관한 논의가 적잖게 진행되고 있으며(「뉴스앤뉴스」, 2015. 4. 27. 삼언기, “새누리, 교육감 직선제 폐지 본격 추진”, <http://viewsnnews.com/article?q=120514> 기사 참조), 2015. 5. 28. 새누리당 윤재옥 의원이 대표 발의한 「지방교육자치에 관한 법률」 일부개정법률안의 중심내용은 교육감 직선제를 폐지하고 시도지사가 시도의회 동의 받아 임명하도록 하는 것이었다(국회 의안정보시스템, http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_S1P5X0E5B2R8R1X0J3B2Z3R8P8Y9L5 참조).

제1항이 “특정 후보자의 당선을 위하여 그 후보자에 관한” 허위사실을 공표하는 행위를 처벌하는 것에 비하여, 제2항은 “경쟁 후보자의 낙선을 위하여 그 후보자에 관한” 허위사실을 공표하는 행위를 처벌하는 것으로서 두 조항은 구성요건이나 행위의 목적이 다르다. 두 조항의 보호법익은 모두 ‘공정한 선거’이지만, 경쟁 후보자의 낙선을 위해 그 후보자에 관한 허위사실을 공표하는 행위는 상대방에 대한 중상모략, 인신공격 등으로 선거의 공정성을 심히 해치고, 상대방의 사회적 평가를 훼손시킬 수 있다는 점에서 죄질이 다르다고 보아 제1항에 비해 상대적으로 높은 법정형을 규정한 것으로 해석된다.⁵⁾

서울시 교육감 사건에 적용된 공직선거법 제250조 제2항은 ‘당선되지 못하게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 후보자에게 불리하도록 후보자, 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매에 관하여 허위의 사실을 공표하거나 공표하게 한 자와 허위의 사실을 게재한 선전문서를 배포할 목적으로 소지한 자는 7년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다⁶⁾’는 내용이다. 즉, 공직선거법 제250조 제2항을 적용하려면 ① 후보자의 낙선을 목적으로 해야 하며, ② 공표는 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법에 의한 것이어야 하고, ③ 후보자에게 불리하도록 후보자, 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매에 관한 허위의 사실을 공표하거나 공표하게 한 자에 해당하여야 한다. 행위자가 이 구성요건에 해당하여 낙선목적의 허위사실공표죄 처벌규정이 적용될 경우, 당선 또는 낙선의 목적으로 공연히 사실을 적시하여 후보자 등을 비방한 경우에 처벌되는 후보자 비방죄⁷⁾의 경우와는 달리, 공직선거법 조문상 위법성 조각사유도 명시되어 있지 않다.

상대 후보에 대한 의혹 제기나 비방은 선거제도를 통치기관의 구성 원리로 채택한 국가들의 선거 과정에서 흔히 볼 수 있는 현상임에 틀림없다. 언론에 의해 혹은 상대 후보자나 정당에 의해 후보자의 도덕성과 공직 수행 능력을 검증하기 위한 방법으로 행해져 왔기 때문이다. 선거 기간 동안의 의혹 제기는 상대 후보에게 부정적 이미지를 덧씌워 경쟁력을 약화시킴으로써 선거 국면을 자신에게 유리한 방향으로 끌고 가려는 의도를 내포하고 있다는 점을 부인할 수 없다. 또, 비록 검증을 위한 의혹제기라 할지라도 선거 결과에 중대한 영향

5) 헌법재판소(2009. 9. 24.) 2008헌바168 결정, 판례집 21-2상, 617, 626.

6) 「공직선거법」, 제250조 제2항, 2015.

7) 「공직선거법」, 제251조, 2015.

을 미칠 수밖에 없으며 짧은 선거기간 동안 제기되는 의혹에 대해 일일이 증명하는 것 또한 쉽지 않다. 때문에 후보자 검증을 위한 의혹 제기를 규제해야 할 필요성을 인정하게 되는 측면이 있다.⁸⁾

반면에 민주사회에서 유권자가 주권행사의 방법으로서 자신의 선거권을 제대로 행사하기 위해서는, 후보자의 공직적격 여부를 판단할 수 있는 검증이 필요하다. 후보자 자질을 검증하는 중요한 방법 중 하나가 후보자에 대한 의혹제기라는 점에서 이를 법적으로 어느 정도까지 허용할 수 있을 것인지 검토하는 것은 유권자의 정치적 표현의 자유와 알 권리, 그리고 선거의 공정성 확보라는 면에서 대단히 중요한 문제이다.

II. 판례에서의 허위사실공표죄에 대한 해석

1. 대법원 판례(정봉주 사건)⁹⁾

이 사건은 2007년 제17대 대통령선거 당시 한나라당 이명박 후보자가 BBK 주가조작 및 횡령 사건에 연루되었다는 정봉주 의원(당시 대통합민주신당 '이명박 주가조작 의혹사건 진실규명' 대책단장)의 일련의 발언이 공직선거법상 허위사실공표죄를 구성하는 것임을 확인하고 징역 1년을 선고한 원심을 확정 한 사건이다. 허위사실공표죄에 대한 대법원의 반복된 해석 내용을 정리하기 위해, 대법원이 허위사실공표죄의 구성요건에 관한 상고이유를 판단한 내용 중 주요 쟁점이 되었던 부분을 살펴보기로 한다.

(1) '사실'과 '의견'의 구분에 관한 법리

대법원은 허위사실공표죄에서 말하는 '사실'이란 선거인으로 하여금 후보자에 대한 정확한 판단을 그르치게 할 수 있을 정도로 구체성을 가진 것이면 충분하다고 보았다. 또한, '사실의 공표'란 가치판단이나 평가를 내용으로 하는 '의견 표현'에 대치되는 개념으로서, 시간·공간적으로 구체적인 과거 또는 현재의 사실관계에 관한 보고 내지 진술을 의미하며, 그 표현 내용이 증거에 의한 증명 가능한 것을 말한다고 하였다. 또한 어떤 표현이 '사실 적시'인지 아니면

8) 김경호, 2013. "후보자 검증을 위한 의혹제기와 후보자 비방죄의 위법성조각 판단기준에 관한 연구", 『언론과학 연구』 제13권 3호, 7쪽.

9) 대법원 (2011.12.22.) 2008도11847 판결. 실제로 이 판결의 중요내용을 살펴보아야 하는 이유는 서울시 교육감 사건의 제1심 법원의 판시내용도 이와 다르지 않기 때문이다.

‘의견이나 추상적 판단의 표현’인지 여부는 선거의 공정성 보장이라는 입법 취지를 염두에 두고 그러한 표현을 둘러싼 모든 사정, 즉 언어의 통상적 의미와 용법, 표현 전체의 내용, 문제된 말이 사용된 문맥, 표현의 경위·전달방법·상대방, 표현 내용에 대한 증명가능성, 표현자와 후보자의 신분 등을 고려하여 종합적으로 결정한다. 더 나아가 의견이나 평가일지라도 그것이 진실에 반하는 사실에 기초하여 행해지거나 의견이나 평가임을 빙자해 간접적·우회적인 표현 방법으로 허위사실을 암시하는 경우에도 이 죄가 성립된다고 보았다.

(2) 적격검증을 위한 의혹 제기의 허용 범위와 ‘허위의 증명’ 등에 관한 법리

대법원은 민주주의 정치제도 아래 가장 기초적인 기본권인 언론의 자유를 선거 과정에서도 충분히 보장해야 한다고 전제하고 있다. 선거 과정에서 후보자의 공직담당 적격을 검증하는 것은 필요하면서도 중요한 일이므로 이러한 적격 검증을 위한 언론의 자유도 보장되어야 한다는 것이다. 이를 위해, 후보자에게 위법이나 부도덕함을 의심하게 하는 사정이 있는 경우에는 이에 대한 문제 제기를 허용해야 하며, 공적 판단이 내려지기 전이라고 해서 그에 대한 의혹 제기가 쉽게 봉쇄되어서는 안된다고 실시하였다.

그러나 한편, 대법원은 근거가 박약한 의혹 제기를 광범위하게 허용할 경우의 문제점도 지적하고 있다. 비록 나중에 의혹이 사실무근으로 밝혀지더라도 잠시나마 후보자의 명예가 훼손됨은 물론 임박한 선거에서 유권자들의 선택을 오도하는 중대한 결과가 야기될 수 있는데, 이는 오히려 공익에 현저히 반하는 결과가 되므로 후보자의 비리 등에 관한 의혹 제기는 비록 그것이 공직 적격 여부의 검증을 위한 것이라 하더라도 무제한 허용될 수는 없다는 것이다. 다만 그러한 의혹이 진실인 것으로 믿을 만한 상당한 이유가 있는 경우에만 한해 허용되어야 하며, 그러한 상당한 이유가 있는 경우에는 비록 사후에 그 의혹이 진실이 아닌 것으로 밝혀지더라도 표현의 자유 보장을 위하여 이를 별할 수 없다고 보았다.

그리고 허위의 입증에 관해 대법원은 허위사실공표죄에 있어 의혹을 받을 일을 한 사실이 없다고 주장하는 사람에 대해 의혹을 받을 사실이 존재한다고 적극적으로 주장하는 자는 그러한 사실의 존재를 수궁할 만한 소명자료를 제시할 부담을 지고, 검사는 제시된 그 자료의 신빙성을 탄핵하는 방법으로 허위성을 증명할 수 있다고 하였다. 이때 제시해야 할 소명자료는 단순히 소문을 제시하는 것만으로는 부족하고 적어도 허위성에 관해 검사가 현실적으로 증명 활동을 할 수 있을 정도의 구체성을 갖추어야 하며, 이러한 소명자료의 제시가



없거나 제시된 소명자료의 신빙성이 탄핵된 때에는 허위사실 공표의 책임을 져야 한다고 함으로써 입증책임을 전환하는 해석을 한 바 있다.

(3) '허위의 인식', '당선되지 못하게 할 목적' 등에 관한 법리

대법원은 행위자의 허위 인식 여부와 관련하여, 범죄의 고의는 확정적 고의뿐만 아니라 결과 발생에 대한 인식이 있고 그를 용인하는 의사인 이른바 미필적 고의도 포함하는 것이어서 허위사실공표죄 역시 미필적 고의에 의해서도 성립된다고 보았다. 그리고 피고인이 적시한 구체적 사실이 진실한지를 확인하는 일이 사회통념상 시간적·물리적으로 가능하였다고 인정됨에도 그러한 확인의 노력을 하지 않은 채 당선되지 못하게 할 목적을 가지고 그 사실의 적시에 적극적으로 나아갔다면 미필적 고의가 인정된다고 하였다. 또한, 피고인이 공표된 사실이 허위라는 점을 인식하였는지 여부, 즉 주관적 인식의 유무는 그 성질상 외부에서 이를 알거나 증명하기 어려운 이상 공표 사실의 내용과 구체성, 소명자료의 존재 및 내용, 피고인이 밝히는 사실의 출처 및 인지경위 등을 토대로 피고인의 학력, 경력, 사회적 지위, 공표 경위, 시점 및 그로 말미암아 객관적으로 예상되는 파급효과 등 제반 사정을 모두 종합하여 규범적으로 이를 판단할 수밖에 없고, 어떠한 소문을 듣고 그 진실성에 강한 의문을 품고서도 감히 공표한 경우에는 적어도 미필적 고의가 인정될 수 있다고 하였다.

한편 허위사실공표죄에서의 '당선되지 못하게 할 목적'은 허위사실의 공표로서 후보자가 당선되지 못하게 한다는 인식만 있으면 충분하며, '당선되지 못하게 할 목적'에 대해 적극적 의욕이나 확정적 인식을 요하지 않고, 미필적 인식이 있으면 족하다고 판시하였다. 그리고 그 목적의 존재 유무도 피고인의 사회

적 지위, 피고인과 후보자 또는 경쟁 후보자와의 인적 관계, 공표행위의 동기 및 경위와 수단·방법, 행위의 내용과 태양, 그러한 공표행위가 행해진 상대방의 성격과 범위, 행위 당시의 사회상황 등 여러 사정을 종합하여 사회통념에 비추어 합리적으로 판단해야 한다고 하였다.

2. 헌법재판소 결정례(공직선거법 제250조 제2항의 합헌성)¹⁰⁾

헌법재판소는 제18대 국회의원 선거의 지역구 당선자였으나 공직선거법 제250조 제2항 등의 위반으로 기소된 후 벌금 300만 원이 확정되어 당선무효가 되었던 청구인이 제기한 헌법소원심판사건에서 공직선거법 제250조 제2항의 합헌성 여부를 판단했다. 다만 이 사건은 동 조항의 규정내용 전체에 대한 합헌성 여부를 심사한 것이 아니라 벌금형의 하한을 지나치게 높게 규정하여 유죄가 인정될 경우 벌금 500만 원 이상에 처해져 당선까지 무효가 되고, 벌금형 확정 후 5년간 선거권 및 피선거권이 제한되는 등의 결과가 형벌과 책임의 비례원칙에 위배되는 과잉입법이며 법관의 양형결정권을 침해하는 것이라는 청구인의 주장에 대해서만 판단하였기 때문에 입법목적 등에 대해서만 제한적으로 검토하는데 그쳤다.

(1) 헌법재판소는 선거과정에서 검증되지 않은 허위사실을 공표하는 행위에 대해 효과적인 제재를 가하지 않는다면 향후 그런 행위가 근절되기 어려울 뿐만 아니라 추후에 그 의혹이 사실무근으로 밝혀지더라도 후보자의 명예가 실질적으로 훼손됨은 물론 유권자들의 선택을 오도할 수 있는 중대한 문제가 야기되어 공익에 현저히 반하는 결과가 되므로 이를 방지하는 것이 공직선거법 제250조 제2항의 입법목적이라고 보았다. 이와 같은 해당 조항의 입법 목적을 바탕으로 허위사실 유포로 인해 상대 후보자가 입게 될 정신적인 고통과 범죄 동기에 대한 높은 비난가능성, 허위사실 유포 행위를 근절하기 위한 형사 정책적 고려 등을 종합해 볼 때, 법정형이 행위자의 귀책사유에 비해 지나치게 가혹하고 무거운 형벌이라고 볼 수 없다고 판시하였다.

(2) 한편, 헌법재판소는 이 조항이 벌금형의 하한을 500만 원으로 하여 공소 사실이 유죄로 인정될 경우 일반적으로 당선무효가 되도록 한 것에 대해서

10) 헌법재판소(2009. 9. 24.) 2008헌바168 결정, 판례집 21-2상, 617쪽

는, 입법자가 이 위반행위에 대하여 범죄가 이루어진 정황과 비난가능성의 정도를 높게 평가하고 국회의원이 국민의 대표자로서 입법 작용을 담당하는 중요한 기능을 수행하는 것을 감안하여, 특단의 사정이 없는 한 불법적인 수단을 사용해 당선된 자의 당선을 무효로 하는 입법적 결단을 내린 것으로 보았다. 뿐만 아니라 궁극적으로는 불법 선거운동을 자행하여 얻은 이익을 박탈함으로써 공정한 선거의 확립이나 향후 허위사실 유포행위 자제라는 일반 예방적 효과도 기대할 수 있다고 하였다. 또한, 이 조항은 주관적 요건으로서 '당선되지 못하게 할 목적'을 요구하고 있고 '선거운동'의 일환으로 행해진 경우만을 처벌 대상으로 하며 그 처벌대상의 죄질이 무겁다는 점에서 책임원칙을 벗어난 과중한 것이라 볼 수도 없다고 하였다.

(3) 또한 이 조항에 해당하는 경우라도 여러 가지 법률상 감경사유나 작량감경사유가 경합되는 때에는 법관은 100만 원 미만의 벌금형을 선고하거나 양형의 조건을 참작하여 형의 선고를 유예할 수도 있으므로 법관의 양형결정권이나 판단권 또는 법관에 의한 재판을 받을 권리가 침해되지 않는다고 판단하였다. 결과적으로 법을 위반한 피고인에게도 당선무효에 해당하는 형의 선고를 피할 수 있는 길이 있다고 할 것이어서 비례의 원칙을 벗어난 것이 아니라고 보았다.

(4) 그리고 헌법재판소는 이 법률조항이 선거의 공정성 보장이라는 중대한 공익을 도모하기 위한 것이고 허위사실을 유포해 형사 처벌을 받은 국회의원에 계속 그 직무를 수행하게 하는 것은 공직과 공정한 선거에 대한 국민의 신뢰를 저해하고 원활한 공무수행에 지장을 줄 것이므로, 사익에 대한 과잉적 제한도 아니라고 판단하였다.

Ⅲ. 낙선 목적 허위사실공표죄 적용에 대한 쟁점의 검토

1. 문제의 소재

선거는 국민의 주권 행사라는 의미를 갖는다. 대의 민주주의 하에서 선거는 국민이 통치기관을 결정·구성하는 방법이고 선출된 대표자에게 민주적 정당성을 부여함으로써 국민주권주의 원리를 실현하는 핵심적인 역할을 하고

있는 바,¹¹⁾ 이러한 선거의 의미가 제대로 실현되기 위해서는 선거인의 선거과정에서의 참여행위는 원칙적으로 자유롭게 행해질 수 있도록 최대한 보장되어야 한다.¹²⁾ 또한 국민이 올바른 선거권 행사를 할 수 있도록 정당의 정책과 후보자의 적합성 여부를 알 수 있어야 하며, 그 때문에 선거에 관한 표현행위나 언론보도는 널리 허용되어야 한다.¹³⁾ 그러나 한편, 선거에서 국민의 진정한 의사를 제대로 반영하기 위해서는 선거의 공정성이 보장되어야 함은 물론이다. 이처럼 선거제도를 채택하고 있는 민주국가에서는 선거의 자유와 공정이라는 두 가지 이념의 실현이 중요과제로 부각되고 있으며, 양자의 병행적 실현을 위해 상호 보완적인 기능을 인정하거나 조화로운 제도 구현을 위해 노력하고 있음을 볼 수 있다.

하지만 공정선거의 요청은 자유선거를 실현하기 위한 수단적 성격을 갖는 것¹⁴⁾이라고 할 것이므로, 선거의 본질인 선거권자의 자유로운 선택권을 제한하거나 방해하는 장치를 정당화하는 근거가 될 수는 없다. 특히 자유선거의 핵심은 정치적 표현의 자유를 최대한 보장하여 후보자의 공직적격성을 판단할 수 있는 충분한 기회가 보장되는데 있는 것이므로, 이를 위축시키는 과잉적 제한은 자유선거의 본질을 침해할 수 있다.¹⁵⁾ 때문에 자유로운 선거권의 행사를 제한할 수 있는 정치적 표현의 자유에 대한 규제는 매우 엄격한 요건 하에서 필요최소한에 그쳐야 함은 당연한 헌법적 요청이다.¹⁶⁾

그런데 후보자 검증을 위한 의혹제기는 헌법이 보장하는 정치적 표현의 자유에 해당된다. 그리고 이러한 의혹제기를 통해서 유권자들은 후보자의 공직수행 적격 여부를 판단할 수 있다. 그러므로 대법원과 조희연 교육감 사건의 제1심 법원의 판시¹⁷⁾에서도 인정하고 있는 바와 같이, 공직선거에 있어서 후보자의 공직담당 적격을 검증하는 것은 필요하고도 중요한 일이기 때문에 그 적격검증을 위한 표현의 자유는 보장되어야 하는 것이 원칙인 것이다. 하지만 동시에 선거기간 동안의 상대후보에 대한 의혹제기는 의혹제기 그 자체의 여러 가

11) 헌법재판소 (2008. 1. 17.) 2007헌마700 결정, 판례집 20-1상, 139, 142쪽

12) 헌법재판소 (1994. 7. 29.) 93헌가4등 결정, 판례집 4-2, 15, 28쪽

13) 박용상, 2013, 『언론의 자유』(박영사), 875쪽

14) 조소영, 2007, “공직선거법상 인터넷 관련 규제에 대한 헌법적 검토”, 『세계헌법연구』 제13권 제1호, 46-47쪽

15) 김중철, 2012, “공직선거법 제250조 제2항과 관련된 대법원 판결에 대한 헌법적 검토”, 『법학연구(연세대 법학연구원), 제22권 제1호, 9-10쪽

16) 헌법재판소 (1995. 5. 25.) 91헌마67 결정, 판례집 7-1, 722, 738쪽

17) 서울중앙지법 (2015. 4. 23) 2014고합1415 판결

지 법적·사회적 파장으로 인해 무한정 허용될 수 없다는 것도 인정해야 한다. 또한 선거기간 동안 정치적 표현의 자유의 보장범위와 정도에 있어서도 그 주체가 일반국민인가 언론사인가 상대후보자인가에 따라 달리 판단될 수 있는 것이라는 점¹⁸⁾도 고려되어야 한다. 따라서 서울시 교육감 사건에서의 유죄판단과 관련된 주요쟁점은 ‘유죄여부를 확정할 법적 이유가 엄격한 요건으로 해석되었는가’와 유죄로 인정되는 경우일지라도 ‘그 선고형량이 직선제 교육감의 민주적 정당성의 의미와 공적 업무의 본질을 제대로 평가하여 판단한 것으로 볼 수 있는가’의 문제라고 하겠다.

2. 요건 해석을 위한 법리적용의 엄격성에 대한 검토¹⁹⁾

- 허위의 인식에 있어서 미필적 고의 인정론의 문제점

앞서 살펴본 바와 같이 대법원은 공직선거법 제250조 제2항의 허위사실공표죄는 행위자의 고의의 내용으로서 공표된 사실이 허위라는 점의 인식이 필요 한데, 이러한 주관적 인식의 유무는 그 성질상 외부에서 이를 알거나 증명하기 어려운 이상 제반사정²⁰⁾을 모두 종합하여 규범적으로 판단할 수밖에 없기 때문에 어떠한 소문을 듣고 그 진실성에 강한 의문을 품고서도 감히 공표한 경우 또는 피고인이 적시한 구체적 사실이 진실한지를 확인하는 일이 시간적, 물리적으로 사회통념상 가능하였다고 인정됨에도 그러한 확인의 노력을 하지 않은 채 그 사실의 적시에 적극적으로 나아간 경우에는 미필적 고의를 인정할 수 있다고 보았다. 1심 재판부는 이러한 대법원의 법리를 구체적 사정에 적용하였다. 즉 조희연 교육감이 고 전 후보자의 미국영주권 보유 여부에 대해 진실한지를 확인하는 일이 사회통념상 시간적, 물리적으로 가능한 것이었음에도 불구하고 조 교육감이 그러한 확인의 노력을 하지 않은 채 그 사실의 적시에 적극적으로 나아간 이상 미필적 고의를 인정할 수 있다고 판단한 것이다.

하지만 범죄 성립 여부를 인정함에 있어서 고의의 범주에 미필적 고의를 포함하는 것은 예외적인 것이어야 하며, 그러한 예외를 인정할 때에는 신중해

18) 박용상(2013), 876-877쪽

19) 낙선목적 허위사실공표죄 성립을 인정하기 위한 요건의 해석과 관련해서는 그동안 입증책임의 완화 또는 전환의 문제점, 낙선 목적에 대한 미필적 고의 인정의 문제 등이 쟁점사항으로 논의되어 왔지만, 이 사건의 제1심 재판부는 적어도 판결문을 통해서도 정봉주 의원 사건의 대법원 판결문 보다 상술하고 있지는 않으므로 필자가 가장 쟁점적인 사항으로 판단한 부분에 대해서만 검토해 보고자 한다.

20) 공표사실의 내용과 구체성, 소명자료의 존재 및 내용, 피고인이 밝히는 사실의 출처 및 인지경위 등을 토대로 피고인의 학력, 경력, 사회적 지위, 공표경위, 시점 및 그로 말미암아 객관적으로 예상되는 파급효과 등

야 할 필요가 있다. 특히 사실에 대한 인식과 관련하여 확인노력 의무를 부과 할 때 관련 범죄의 성격, 확인노력 의무의 대상이 되는 사실의 성격, 표현행위 시점, 표현행위의 상대방의 법적 지위나 상태 등을 종합적으로 고려해야만 한다.²¹⁾ 따라서 낙선목적의 허위사실공표죄의 경우 정치적 표현행위가 최대한 보장되어야 하는 선거과정의 범죄라는 점, 해당 사실의 공표를 통해 결과적으로 누가 이익을 얻게 되는 것인가는 궁극적으로 유권자의 합리적인 판단에 의한다는 점 등을 고려하면 확정적 인식이 아닌 미필적 인식을 범죄성립의 근거로 인정한 것은, 정치적 표현의 자유 보장이 문제가 된 경우라면 그 범죄성립 요건에 대한 판단이 더 엄격한 법리에 따라 제한적으로 행해져야 한다는 헌법적 가치에 합치되지 못한다고 할 수 있다.

미국 연방대법원이 네거티브 선거운동을 규제하는 경우라 할지라도 반드시 표현행위자의 현실적 악의(Actual Malice)를 ‘분명하고 확신을 주는 증거(Clear and Convincing Evidence)’에 의해 증명하도록 하는 것²²⁾이나, 정치인의 비판발언에 대한 민사책임과 관련된 민사판결에서 판시²³⁾된 바 있는 ‘악의적이거나 현저히 상당성을 잃은 공격이 아닌 한 쉽게 제한될 수 없다’는 판단 기준²⁴⁾은 이 사건에서도 고려되었어야만 하는 내용들이었다.

3. 선고형 결정에 대한 검토

낙선목적 허위사실공표죄는 위법성이 조각되는 경우를 인정하지 않으며, 당선목적 허위사실공표죄의 경우보다 상대적으로 중한 법정형을 규정하고 있다. 조 교육감에 대한 1심 판결에서 재판부는 당선무효가 되는 벌금 500만원을 선고형으로 결정함에 있어서 ① 허위사실이 후보자평가에 관한 선거구민의 매우 중요한 판단사항에 관계되는 경우이고 ② 선거일에 임박한 경우였으며 ③ 공표방법도 기자회견이나 기자들의 이메일, 라디오 인터뷰 등 상대방이 다수이거나 전파성이 매우 높은 방법을 선택하였다는 점을 가중요소로 판단하였고, ① 피고인이 형사처벌을 받은 전력이 없고 ② 피고인의 범행이 상대방 후보의 지지율에 나쁜 영향을 준 것은 인정되나 이로 인해 고 전 후보가 낙선했다고 보기는 어려우며 ③ 범행동기에 있어서 교육감 후보자의 영주권 보

21) 김중철(2012), 21-22쪽

22) 한인유권자센터, "미국의 선거운동방법 실태조사", 『중앙선거관리위원회 위탁연구』, 2011, 11쪽

23) 서울고등법원 (2011. 4. 26.) 2010나68581 판결

24) 조국, 2012, "일부 허위가 포함된 공적 인물 비판의 법적 책임", 『서울대학교 법학』 제53권 제3호, 199쪽

유 여부는 공적 사항으로서 청문절차를 거치지 않은 선출직의 경우 선거과정에서 적격검증을 해야한다는 생각에서 비롯되었다는 것을 정상참작하였다.²⁵⁾

그러나 선거과정에서의 정치적 표현행위를 형사적으로 처벌하는 입법례가 드물고, 선출직의 경우에 악의성이 확실하지 않은 후보자 검증을 위한 의혹제기를 처벌함으로써 보호되는 공정선거의 이익은 이를 허용하거나 당선에 영향을 미치지 않는 조정적 형량선고를 함으로써 보호되는 유권자의 자유선거의 이익보다 결코 클 수 없다. 헌법재판소도 이 처벌조항의 책임과의 비례성 여부를 판단하면서 여러 가지 법률상 감경사유나 작량감경 사유가 경합되는 때에는 법관이 100만 원 미만의 벌금형을 선고하거나 양형의 조건을 참작하여 형의 선고를 유예할 수도 있으므로 결과적으로 법을 위반한 피고인에게도 당선무효에 해당하는 형의 선고를 피할 수 있는 길이 있다고 할 것이어서 비례성을 벗어난 것이 아니라고 보았던 것²⁶⁾임을 상기할 필요가 있다. 결국 선거과정 중 후보자 검증을 위한 의혹제기의 표현행위들을 형사법적으로 처벌하는 현행 규정들이 외국의 입법례처럼 민사상의 책임 구조로 변화하지 않는 한, 현행 법제하에서 선출직 공무원 후보자의 적격검증을 위한 의혹제기, 이와 관련된 정치적 표현의 자유의 침해를 최소화하는 한편 직선제 구조에서 유권자의 선택의 결과를 지켜주는 것은 담당 재판부의 선고형량 결정 권한에 의지할 수밖에 없다.

직선제에서 당선자를 결정하는 것은 유권자이고 허위사실의 공표를 통해 결과적으로 누가 이익을 얻게 되는 것인가는 궁극적으로 유권자의 합리적인 판단에 따른다고 할 것이므로, 재판부가 반드시 양형에 참작해야 하는 것은 유권자가 선택한 결과와 그 결과에 따른 당선자가 수행해야 하는 공적 업무와 기능의 중요성이다. 대의제의 헌법 원리에서 볼 때 선출직 공직자의 창설적 권원자인 유권자들만이 당선자에 대한 심판권을 가진다고 할 것이므로, 다음 선거에서 유권자의 심판의 기회는 보장되어야 하기 때문이다. 따라서 조 교육감의 공표행위의 유죄판단을 둘러싼 법리적 논쟁은 차치하고라도, 그 선고형량의 결정에 있어서는 조 교육감 자신에 관한 사유를 넘어서 서울시교육청의 수장으로서 공적 업무의 파행적 혼란과 그를 당선시킨 유권자들의 심판의 기회 보장이라는 공익도 반드시 참작되어야 하는 것이 헌법적 기준에 합치될 수 있는 것은 아닐까 생각해 보게 된다. ─

25) 서울중앙지법(2015. 4. 23) 2014고합1415 판결

26) 헌법재판소(2009. 9. 24.) 2008헌바168 결정, 판례집 21-2상, 617쪽

범죄 보도와 인권의 문제를 다시 생각한다

- 헌법재판소 2012헌마652 결정을 중심으로

표성수

변호사
국민대학교 법과대학 교수

필자가 범죄 보도로 인한 명예훼손의 문제를 직접 다루면서 범죄 혐의자의 인적 사항 공개 문제에 처음 접근한 것은 약 30년 전의 일이다.

언론사의 보도 중 범죄의 발생과 진행 과정은 어느 나라를 막론하고 매우 중요하게 취급되거나 언론의 경쟁적, 선정적 보도 행태로 인해 해당 당사자의 인권이 침해되는 경우가 적지 않았다. 오래 전부터 세계 각국은 이러한 우려를 반영해 범죄보도를 적절히 통제하고 인권을 보장하기 위한 노력 등을 계속해 왔다. 언론 윤리 연



구의 세계적 석학으로 불리는 끌로드 장 베르트랑(Claude-Jean Bertrand, 1934-2007)교수가 일찍이 언론평의회(press council), 뉴스 옴부즈맨(news ombudsman) 제도 등을 통한 개선을 강조한 후 영국, 독일 등 유럽 각국에서 이를 적극 활용하였으며, 영국의 경우 PCC(Press Complaints Commission), BBC의 불만처리위원회(Programmes Complaints Commission) 등 범죄 보도와 관련된 인권 침해 문제를 직접 다루는 기관들이 등장하였다.¹⁾ 일본의 경우만 하더라도 이미 1970년대에 변호사협회, 시민단체들이 인권과 보도의 문제를 다루었고, 1980년대에는 「미디어와 인권을 생각하는 모임」(メディアと人権を考ずる会)이 전국 규모로 발족되어 이 문제를 심층적으로 논의하였으며,²⁾ NHK, 마이니치신문(毎日新聞) 등 주요 언론들도 지나친 범죄 보도를 줄이고 무죄 추정의 원칙에 기초해 사건 보도에서 해당 혐의자의 인권 침해를 자율적으로 규제하는 움직임을 보여 왔다.³⁾

언론과 명예 등 인격권 침해의 문제는 매우 중요하면서도 가치 지향에 따라 법리적 조화의 결론을 달리하는 미묘한 문제이기도 하다. 세계가 주목한 1964년의 뉴욕타임스(New York Times) 사건⁴⁾을 계기로 표현의 자유와 인격권이라는 헌법상의 문제가 법조계와 학계에 큰 반향을 불러일으킨 것은 주지하는 바와 같다. 우리도 다소 늦은 감은 있지만 1980년대 후반부터 지난 30년간, 언론 보도와 관련된 헌법상의 원칙과 기준에 관해 법원과 학계가 고심에 찬 많은 해석론을 내놓으면서 두 가지의 중요한 가치, 즉 국민의 알 권리를 중핵으로 하는 표현의 자유와 해당 당사자 개

인의 인격권의 조화를 기하기 위한 노력을 계속해 왔다. 범죄 보도와 관련해서 보면, 우리의 경우 일본 형법 제230조의2 제2항에서와 같은 공소제기 전 범죄 행위가 공공성을 지닌 사안이라는 규정은 없으나, 범죄의 발생 사실은 공동체의 구성원들에게 알려져야 할 공적인 사항이라는 점을 대체적으로 수긍하면서도, 혐의자를 특정할 수 있는 구체적 내용이나 그 사람에 관한 주변 사항들은 해당 당사자가 소위 공적인 인물(public figures)에 해당하는 등의 특별한 경우가 아니면 공적인 사항으로 볼 수 없다는 논리가 대세를 이룬다.⁵⁾

이제 다시 헌법재판소의 2012헌마652 결정을 통하여 오늘날의 문제 상황을 정리해 본다.

우선 우리의 범죄 보도 실태를 보면 수많은 언론사에서 쏟아져 나오는 기사 중에 범죄 보도가 그 양이나 질에서 단연 다른 부문의 보도를 압도한다. 더구나 근래 보도 매체의 수가 엄청나게 늘어나고 보도의 기법이 진화하면서, 범죄와 관련된 보도도 단순한 사실 전달의 수준을 넘어 많은 패널들이 등장하는 가운데 심층적으로 해당 당사자의 주변 상황이 파헤쳐지고, 범죄의 심리학적 동기 등이 전문가와의 인터뷰를 통해 분석되는 등

1) 김옥조, 2004, 「미디어 윤리」(커뮤니케이션북스), 48-51쪽.
 2) 薙野慎二 외, 1988, 『犯罪報道の現在』(日本評論社), 317쪽.
 3) 服部孝章, “無罪推定の社会化での報道機関の役割”, 『犯罪報道と人権』(現代書館) 163-168쪽.
 4) 미국, 연방대법원(1964. 3. 9.) 376 U.S. 254(1964), New York Times vs. Sullivan 사건.
 5) 표성수, 1997, 「언론과 명예훼손」(육법사) 355쪽. 관련 판례는 대법원(1998. 7. 14.) 96다17257 판결, 대법원(2007. 7. 12.) 2006다65620 판결, 일본의 경우 최고재판소(1981. 4. 14) 民集 35,3,620 등 참조.

보도의 내용 또한 함께 진화하고 다양해졌다. 더구나 각종 자극적인 영상을 통해 실시간으로 전달되는 텔레비전, 인터넷 매체의 범죄 보도는 종래의 인쇄 매체와는 비교할 수 없을 정도로 대중에게 전달되는 감정적 호소력과 파급력이 크다.

이러한 환경 속에서 우리는 언론의 범죄 보도에서 헌법상 무죄추정의 원칙이 지켜지고 있는지를 주목하는 한편, 이 원칙이 수시로 훼손되고 있는 상황을 우려한다. 유죄의 확정 판결이 있기까지 혐의자는 무죄로 추정되며 이는 사법절차와 기타 언론 등의 취재 절차에서도 반드시 지켜져야 할 헌법상의 중요한 원칙이다. 따라서 범죄가 발생했다라도 범죄를 저지른 사람에 관한 신상 자료는 예외적인 상황이 아닌 한 노출되어서는 안 되나, 실제 보도의 과정에서 일반인이 범죄의 혐의자로 지목되고 그 신상에 관한 자료가 공개됨으로 인해 헌법의 원칙이 훼손되는 경우가 없지 않다. 이로 인해 해당 인물이 입게 될 피해는 매우 심각하다. 헌법재판소가 지적한 바와 같이 신상이 공개됨으로 인해 혐의자에게는 범죄인이라는 추정과 사회 윤리적 비난가능성까지 덧씌워지는 소위 낙인효과가 발생하고,⁶⁾ 이는 본인뿐 아니라 그 가족에까지 파급되는 등 피해를 확산시키며, 설령 당사자가 나중에 무죄 판결을 받는다고 해도 이러한 낙인효과를 흔적 없이 지우는 것은 거의 불가능하다.⁷⁾

다른 보도와 달리 언론의 범죄 보도는 대체적으로 두 중요한 기관의 정보 수집과 검증 과정을 거쳐 최종 정보 수령자인 국민들에게 전달된다. 처음 이 문제를 접함으로써 인권 보호에 주의를 기울여야 할 기관은 범죄 정보를 수집한 경찰, 검찰

등의 수사기관이고, 다음으로는 수사기관으로부터 정보와 자료를 넘겨받은 후 기사화해 이를 매체를 통하여 전달하는 언론사이다. 헌법재판소 결정의 피청구인인 경찰관계자는 언론사들로 하여금 공적인 인물이라고 볼 수 없는 해당 혐의자의 얼굴이 가려지지 않은 상태에서 촬영하도록 허용하였고, 이에 헌법재판소는 청구인의 인격권을 침해한 것으로 판단하였다. 이후 피청구인은 해당 언론사에 혐의자의 얼굴이 노출되지 않도록 요청함으로써 일부 언론사는 이를 모자이크 처리하여 방송한 것으로 현재는 사실관계를 적시하고 있다.

결과적으로 해당인의 얼굴 영상은 희미하게 처리되어 보도된 것으로 여겨지나 우리는 그 결과보다 다른 기관의 인권침해를 감시하여야 할 수사기관 스스로의 부적절한 행태를 우려하고 이를 지적하고자 한다. 수사기관의 범죄 수사에 관한 언론 브리핑이나 자료 배포는 더러 해당인의 인격권을 침해하고 헌법상의 무죄추정원칙을 훼손하는 경우가 없지 않았다. 일반인이 관심을 가져야 할 중요한 사안이 아님에도 불구하고, 수사 과정과 함께 주변 사항 등을 자세히 브리핑하거나 해당 당사자에 대해서도 단정적인 표현을 사용하는 것이 그러한 예이다. 본 사안에서의 두 가지 쟁점 중 헌법재판소는 혐의자의 얼굴을 전혀 가리지 않은 상태에서 언론 촬영을 허가한 부분만의 인격권 침해를 인정하는데 그쳤을 뿐, 「피의사실공표죄」에

6) 박용상, 2008, 『명예훼손법』 (현암사), 705쪽 이하에서는 혐의자에게 가해지는 이러한 부정적 효과를 '망신효과', '법에 의하지 아니한 사형(私刑)'이라는 용어로 설명하고 있다.

7) 헌법재판소(2014. 3. 27.) 2012헌마652 결정

관해서는 2011년 재정신청의 대상이 된 만큼 보충성을 결여하였다는 논지로 청구인의 주장을 배척하였다.⁸⁾ 법리상 수궁할 수 있으나 수없이 행해지는 기소 전 범죄 사실의 발표에도 불구하고 「피의사실공표죄」로 기소되거나 처벌된 사례는 전무할 정도로 사문화되어 있어 그 실효성이 의심되는 만큼,⁹⁾ 앞으로 이 부분에 대해서도 충분한 개선 논의가 있어야 할 것으로 생각된다.

여기에서 범죄보도와 인권의 문제와 관련하여, 향후 우리가 관심을 기울여야 할 일들을 다시 생각해 본다.

여러 가지 대책이 시행되고 있으나, 여전히 미흡하다고 여겨지는 범죄보도로 인한 인권침해의 관행을 개선하기 위해서는 다방면의 노력이 필요하다고 여겨진다. 근본적으로는 언론사, 관계기관, 학계가 한 자리에 모여 언론의 과도한 범죄 보도의 열기를 식히는 문제를 진지하게 논의할 필요가 있다고 판단된다. 특히 현재와 같이 보도 측면에서는 특종 경쟁, 사업 측면에서는 생존 경쟁이 수많은 언론사 간에 치열하게 전개되는 상황 속에서 언론사는 자칫 심층보도라는 명목으로 지나친 신원노출이나 단정적인 표현, 범죄와 무관한 주변 상황을 파헤치는 식의 시청자 끌기의 유혹을 떨치기 어렵고 이로 인하여 해당 당사자의 인권이 침해되는 사례가 적지 않은 만큼 이에 대한 대책을 마련할 필요 또한 절실하다.

한편 이번 사안에서 드러난 바와 같이 경찰이나 검찰 등 수사기관에서의 피의사실공표나 인적 사항의 공개와 같은 헌법상의 무죄추정원칙을 위반하는 행태에 대해서도 충분히 경종을 울리고 재발

방지에 힘을 모아야 한다. 물론 검찰이나 경찰도 이러한 점을 고려하여 보도와 인적 사항 공개에 관한 여러 가지 기준들을 제정하여 시행해왔고 실무상으로도 많은 개선이 이루어져 왔으나,¹⁰⁾ 실제 수사 현장과 언론에 대한 자료 제공의 과정에서는 사건 수사 결과의 홍보에 집착한 나머지 이러한 규정들이 제대로 지켜지지 않는 경우도 적지 않은 것으로 보인다. 따라서 위 현재의 결정은 이를 확인하고 인권의 최후 보루 기관으로서의 역할을 다한 것이라는 긍정적인 평가를 받기에 족하다.

무죄추정원칙을 비롯한 모든 헌법 규정과 그 원칙은 주권의 원천이요, 헌법 제정권자인 국민들의 의사를 반영한 것이며, 모든 권력의 주체인 국민들은 헌법과 관련 법규 수호의 의무를 국가기관에 위임하였다. 범죄보도와 관련해 언론기관 등이 이를 어기지 않도록 감시할 임무를 위임받은 국가기관이 그 임무를 다하기는커녕 스스로 인권을 침해하는 행위를 하거나 이를 방임할 경우 인권을 침해당한 국민들은 언제까지나 이를 인내하지만은 않을 것이다. 경우에 따라 이들 기관에 위임한 권한을 축소하거나 회수하려 할지도 모른다. 관계 국가기관과 그 종사자들은 이 점을 깊이 자성하여야 한다. ─

8) 같은 취지, 헌법재판소(2011. 9. 29.) 2010헌바66 결정

9) 『헤럴드 경제』, 2014. 10. 13. 김재현, “『피의사실공표죄』는 사문화된 죄? 198건 고소·고발중 기소 0건”, <http://biz.heraldcorp.com/view.php?ud=20141013000032>(검색일: 2015. 8. 28.)에 의하면, 2009년부터 2014년 6월까지 피의사실공표죄로 입건된 사건은 198건이었으나 기소된 사건은 전무하다.

10) 예컨대, 경찰청에서 시행 중인 「인권보호를 위한 경찰관 직무규칙」(2008. 1. 15. 경찰청 훈령 제531호)을 들 수 있다.



잘못된 역사에 대한 심판, 〈우먼 인 골드〉와 〈더 리더〉

김주연
변호사
언론중재위원회 직원

제2차 세계대전 중 지구의 한쪽에서는 유대인을 대상으로 한 무차별적이고 잔혹한 홀로코스트가, 또 다른 한쪽에서는 조선의 10대 소녀들에 대한 일본군의 집단적인 성 착취가 있었다. 국제 사회는 이러한 과거가 반복되지 않도록 불행한 역사 위로 정교한 법령과 조약, 유기적인 국제 공조, 적절한 교육 등과 같은 후천적인 노력들을 쌓기 시작했다. 더불어 과거 행적에 대한 재판도 이어졌다. 영화 〈우먼 인 골드〉와 〈더 리더〉는 제2차 세계대전 중 나치의 가해행위와 그 상흔들이 법정 등에서 심판받고 회복되는 이야기들을 담고 있다. 아직까지 일본의 제대로 된 사과도 받지 못한 우리 입장에서 이 영화들은 부러웠다가 한편으로 씁쓸했다가 감동적이었다가 두 주먹을 불끈 쥐게 한다.

문화재 환수, 〈우먼 인 골드〉

〈우먼 인 골드〉는 제2차 세계대전 당시 나치에게 빼앗긴 클림트의 작품, 아델레 블로흐-바우어 초상화(이하 '아델레 초상화')를 후일 아델레의 조카인 마리아가 되찾아오는 실화를 담은 영화이다. 스크린에는 평화로웠던 20세기 초반과 잔혹한 나치 시대, 그리고 잘못된 과거를 바로잡으려는 현재의 시간들이 담겨 있다.

전쟁 전 마리아의 가문은 오스트리아의 교양 있는 부호로 클림트의 후원자였다. 마리아의 숙모 아델레는 클림트의 작품 모델이 되기도 했다. 하지만 나치의 지배가 시작되면서 유대인이던 마리아의 가족에게 불행이 드리운다. 출국을 금지 당했고 나치 군에 의해 하루 종일 감시당했으며 집에 있던 예술품들도 모조리 압수됐다. 그러던 중 마리아는 부모님을 남겨두고 밀출국한다. 시간이 흘러 80대가 된 마리아는 아델레 초상화를 나치에게 빼앗긴 것을 우연히 알게 되고, 유대인 작곡가 쇤베르크의 손자 랜디에게 사건을 의뢰한다.

마리아와 랜디는 처음에는 오스트리아에 마련된 예술품 환수위원회를 통해 아델레 초상화를 되찾으려 한다. 하지만 오스트리아는 자국의 모나리자라고 불리는 이 그림을 내어줄 생각이 없었다. 이에 그들은 오스트리아 법원에 소송을 제기하는 것도 고려해보았지만 오스트리아 법원은 그림의 재산 가치에 비례해 공탁금을 요구했기 때문에 마리아 측이 부담하기에 너무 큰 비용이 들었다. 그러나 그들은 포기하지 않고 미국 법원에 오스트리아 정부를 상대로 소송을 제기한다. 이 법정에서는 미국 법원이 오스트리아가 점유 중인 아델레 초상화의 반환을 청구하는 문제에 대해 판단할 권한을 갖는지가 중요한 쟁점 중의 하나였다. 랜디는 아델레 초상화가 실린 오스트리아 박물관 발행의 미술 서적이 미국의 서점에서 판매되고 있는 사실을 근거로 미국 법원도 관할권이 있다고 주장한다. 외국 주권의 존중을 위하여 외국 정부를 상대로 한 소송은 허용치 않는 것이 원칙이나, 외국 정부가 미국에서 영리행위를 하는 등의 사정이 있는 경우에는 예외적으로 소송을 인정하기 때문이다. 마리아 측의 주장은 미국 대법원에서 최종적으로 받아들여져 그들은 오스트리아 정부를 상대로 소송을 진행할 수 있게 되었다. 하지만 소송을 고의로 지연시킬 것이 분명한 오스트리아 정부를 상대로 그들은 계속해서 소송을 이어나갈 경제적인 여유가 없었고 이미 고령인 마리아의 나이도 부담이었다. 그리하여 마지막 방법으로 마리아 측은 오스트리아 법원에서 중재를 받기로 한다.

마리아가 아델레 초상화를 되찾아야겠다고 결심한 지 8년 만에 드디어 초상화를 반환하라는 중재 결정이 내려진다. 아델레 초상화의 소유권을 두고 꽤나 복잡한 공방이 있었고, 영화는 양 측의 주장을 대체로 잘 보여주었지만 중재법원의 실제 결정 근거에 대해서는 잘 보여주지 않았다. 하나씩 설명해보면, 오스트리아 정부는 이 그림은 아델레의 유언에 따라 오스트리아에 기증되었다고 주장했고, 아델레의 유언장에 따르면 이는 사실로 드러났다. 이에 대해 마리아 측은 애초에 아델레 초상화의 대금을 지불한 자는 아델레의 남편 페르디난트로서 이 그림의 소유주는 아델레가 아니라 페르디난트이고 페르디난트의 유언에 따르면 이 그림은 그의 상속인들에게 귀속되는데, 현재 오스트리아가 불법적으로 점유하고 있다고 반박했다. 이러한 주장들에 대해 오스트리아 중재 법원은 아델레 초상화는 아델레가 아니라 페르디난트 소유가 맞지만 1948년에 페르디난트의 상속인의 대리인이 아델레 초상화를 오스트리아에 기증했다고 봤다. 그렇지만 1998년 오스트리아가 제정한 문화재반환법에 따르면 오스트리아는 1945년 이후에 금전적 보상 없이 자신의 소유로 귀속시킨 예술품은 원소유자나 법정 상속인에게 양도한다고 정하였으므로, 위법에 의거해 아델레 초상화를 반환해야 한다고 최종 결정했다.¹⁾

1) 중앙대학교산학협력단, 2011, "문화재 반환 분쟁해결 국제사례 연구", 문화재청발간자료, 79-96쪽.

〈우먼 인 골드〉에서 마리아와 랜디는 조용하고 끈기 있게 법의 힘을 빌려 마침내 원하는 바를 이루어 낸다. 그들은 화내거나 울부짖기보다 조곤조곤히, 흥분을 가리얏히고 방법을 찾고 탐색한다. 이런 측면에서 이 영화는 불행한 역사에 대응하는 자세에 대해 생각해보게 한다. 과거에 대한 걱정적인 감정은 행동의 시발이 될지는 몰라도 지속적인 행동과 타방의 납득을 이루기엔 부족하다. 이때 필요한 것은 날카롭고 견고한 지적 자질이다. 아델레 초상화를 찾아오기 위해 오스트리아의 법과 증거 사실들을 샅샅이 뒤지는 마리아와 랜디의 모습은 차분하고 이성적이다.



아델레 초상화를 되찾게 되어 기뻐하는 마리아와 랜디
(출처: 네이버영화[movie.naver.com])

특히나 문화재 환수 문제는 여러 국가의 이해관계가 얽혀 있는 경우가 많아 더욱 조심해서 다룰 필요가 있다. 〈우먼 인 골드〉에서 미국 정부는 미국인인 마리아가 승소한다면 클림트의 대표작을 가져올 수 있는 기회가 생김에도 불구하고 미국 법원이 이 문제를 판단하는 것을 반대하는데, 이 판결이 프랑스나 일본에 대한 미국의 입장으로 비춰져 외교적인 문제가 불거질 것을 우려했기 때문이다. 이것이 영화적 허구인지는 모

르겠으나 국가 간의 문화재 환수를 두고 이러한 계산은 충분히 있을 법한 일이다. 또한 과거에 약탈한 문화재를 다수 보유하고 있는 문화 선진국과 대형 박물관들은 문화재는 전 인류의 소유이므로 최대한 많은 사람들이 문화재를 향유하는 환경을 만들어야 한다고 주장하면서 문화재 환수 요청에 반대하기도 한다.

이와 같이 문화재 환수를 둘러싼 국가 간 이해관계의 대립을 조율하기 위해 헤이그 협약, 유네스코 협약, 유니드رو와 협약 같은 국제 규범들이 마련되었다. 하지만 집행이 강제되지 못한다거나 가입국이 적은 한계 등²⁾으로 실제 문화재 환수를 다루는 재판에서는 대부분 각국의 개별법이 판단기준이 되어 왔다. 구체적으로, 우리나라 법은 원칙적으로 국내 문화재의 수출과 해외 반출을 제한하고, 다만 국외 전시 등 국제적 문화교류를 목적으로만 반출할 수 있도록 하고 있다(문화재보호법 제39조 제1항). 또한 일정 범위의 문화재에 대해서는 선의취득도 금지하고 있다(동법 제87조 제5항). 이는 매수인이 매도인을 주인으로 오인(이러한 오인에 과실도 없어야 한다)하고 물건을 사면 매수인을 새로운 소유자로 보호하는 민법 규

2) 헤이그 협약은 전시 상황에서의 문화재 보호를 주로 규율하고 있어 현재 적용되기에는 무리가 있으며 우리나라는 가입하고 있지도 않다. 다음으로 유네스코 협약은 이 협약을 위반한 문화재의 반·출입 등을 불법으로 규정하기는 하지만 협약 이후의 반·출입만 대상으로 두어 식민지 시대의 반·출입은 대상이 아니라는 점, 자기집행적 성격이 결여됐다는 점 등의 한계가 있다. 마지막으로 유니드رو와 협약은 점유자의 도난 문화재의 반환 의무를 규정하는 등 자기집행적 효력을 갖추어 발전된 모습을 보였으나, 여전히 이 협약도 협약 이전의 위반 사항에 대해서는 소급하지 않는다고 규정하고 있으며 34개국만이 가입한 상태이다(관련된 양 당국이 모두 이 협약에 가입하여 있을 때만 이 협약의 적용을 받는다). 우리나라도 불소급규정 등의 이유로 유니드رو와 협약에 가입하지 않았다.

정을 문화재에는 적용하지 않겠다는 것이다. 원래의 소유자를 더 보호하고 문화재의 불법 거래도 막겠다는 취지이다. 그런데 이러한 선의취득 여부에 대해서는 국가마다 규정이 달라서, 이탈리아나 스위스에서 문화재의 선의취득이 인정되고 있다.

이와 같은 입법의 차이 때문에 문화재 환수 소송에서 어떤 국가의 법을 재판 기준으로 할지를 정하는 준거법 지정의 문제는 상당히 재미있는 주제이다. 우리나라는 목적물이 소재하는 국가의 법을 준거법으로 한다(국제사법 제19조). 이 소재지법주의는 명확한 기준을 제시한다는 장점이 있긴 하지만, 문화재의 충실한 보호에는 미흡하다는 단점이 있다. 이를테면 소재지법주의는 어떤 사람이 한국에서 문화재를 훔쳐서 이탈리아로 건너가 이를 거래하고 제3자에게 선의취득 시키는 경우에 우리나라의 원래 소유자가 문화재를 되찾을 수 없게 된다는 점에서 그 취약점이 극명하게 드러난다. 그리하여 최근에는 문화재에 관한 권리의 분쟁에서는 문화재 제작자의 국적, 문화재가 만들어진 장소, 문화재의 발굴 장소, 문화재의 역사적 관련성 등에 더 얽은 문화재의 기원국 법을 준거법으로 삼아야 한다는 견해³⁾가 유력하다.

우리나라의 많은 문화재들은 일제시대, 한국전쟁 등을 거치면서 약탈 또는 도난당해 현재 약 160,342점이 20개국에 흩어져 있다.⁴⁾ 마리아에게 아델레 초상화는 단순히 그림이 아니다. 가장 단란했던 가족들과의 시간을 떠올리게 하는 즐거운 추억이고, 어쩔 수 없이 떠나와야 했던 부모님을 생각하게 하는 애달픈 기억이다. 더불어 세계 각국에 흩어져 있는 우리의 문화재도 누군가에게는 이와 같은 추억이고 기억일 것이며, 더 넓게는 우리 민족의 얼이자 역사이고 결국엔 우리 후손의 정체성을 깊고 단단하게 해줄 유산이 될 것이다. 이것이 우리나라에도 <우먼 인 골드>와 같은 일이 간절한 이유이다.

가해자에 대한 심판, <더 리더>

<더 리더>는 씻을 수 없는 죄를 저지른 비극적인 여인에 대한 이야기이다. 이 영화는 나치의 지배로 인해 생긴 잘못된 과거를 심판한다는 점에서 <우먼 인 골드>와 그 궤를 같이 한다. 하지만 <우먼 인 골드>가 피해자가 주인공인 민사 사건을 그리는 데 반해, <더 리더>는 가해자를 주인공으로 한 형사 사건을 다루고 있다는 점에서 차이가 있다.

영화 <더 리더>는 버스 검표원인 30대의 한나와 고등학생인 10대 후반의 마이클이 사랑에 빠지는 이야기로 출발한다. 그런데 갑자기 한나가 사라진다. 몇 년 후 법대생이 된 마이클은 나치범의 형사재판을 참관하러 갔다가 한나가 유대인 수용소의 경비원으로 일하며 유대인을 죽음에 이르게 한 죄목으로 피고인석에 있는 것을 본다. 마이클은 죄의식 없이 당시를 진술하는 한나에게 절망하다 그녀의 비밀을 알게 된다. 한나는 무기징역을 선고받는다. 몇 십 년이 지나 가석방이 내려지는 한나, 하지만 그녀는 석방을 앞두고 자살한다.

마이클이 알게 된 한나의 비밀은 그녀가 문맹이라는 사실이었다. 이는 나치 사회의 틀에 갇힌 한나를

3) 송호영, 2009, "문화재반환사건에 있어서 민법 및 국제사법상 몇 가지 쟁점", 『국제사법연구』, 314쪽.

4) 우리문화재찾기운동본부, [http://www.gbcs.or.kr/new/page.php?mnu_uid=759&vcmd=0101&\(검색일 : 2015. 8. 31.\)](http://www.gbcs.or.kr/new/page.php?mnu_uid=759&vcmd=0101&(검색일 : 2015. 8. 31.))

설명하는 중대한 상징이다. 그녀에게는 가족도, 친구도 없었고, 여기에 문맹이라는 악조건까지 더해져 그녀가 바깥 세계로 나갈 수 있는 출구는 막혀 있었다. 그리하여 그녀는 주어진 일을 근면하게 하는 것 이외의 다른 것들에 대해서는 앞이 보이지 않는 것과 같았다. 이는 그녀의 법정 진술에서 극대화되어 표현된다. 그녀는 자신이 감시하는 수백 명의 유대인이 수감돼 있던 교회에 불이 났는데도 교회 문을 열어주지 않아 교회에 갇힌 수백 명의 유대인을 죽음으로 몰고 간 사실을 추궁하는 판사에게 “나는 직업이 경비원이다. 그 문을 열어주면 질서가 엉망이 될 것이 뻔한데 경비원인 내가 어떻게 그 문을 열어줄 수 있는가. 판사님이라면 그러겠는가.”라고 반문한다. 또한 수용자 중 일부를 차출하여 독가스실로 보내는 일을 정기적으로 한 이유에 대하여 “새로운 사람들이 계속 들어오는데 수용소는 좁아서 그 인원을 다 수용할 수 없으므로 거기 있는 사람 중 누군가는 반드시 나가야 했다. 이를 관리하는 것이 나의 임무였다.”라고 답변한다. 그녀는 그저 자기 일만 열심히 할 뿐, 그것이 가지고 올 엄청난 비극적인 파장에 대해서는 굳이 알려고 하지 않았다.

이러한 한나라는 인물에 대한 이해는 아돌프 아이히만이라는 실존 인물에 대한 분석을 통해서도 가능하다. 그는 나치에 가입해 처음에는 유대인을 독일과 오스트리아에서 쫓아내는 일을 맡았다가 여기서 두각을 나타내어 이후 유대인에 대한 대규모 학살이 자행될 때는 유럽에 흩어져 있는 유대인을 특별열차를 이용해 아우슈비츠 등의 수용소로 효율적으로 이동시키는 임무에 배치됐다. 이렇게 수용소에 도착한 많은 유대인들은 독가스로 살해됐다. 아이히만은 종전 후 재판에서 “상관들의 명백한 지시 없이는 어떠한 일도 하지 않았습시다. 내가 마지막으로 맡은 임무는 열차 시간표를 관리하는 것이었습니다.”라고 말했다.⁵⁾ 그는 교수형을 선고받았다.

독일의 유대계 정치학자이자 작가인 아렌트는 조직에 매몰돼 근면하게 악을 실천한 아이히만의 행위를 ‘악의 평범성’이라고 표현했는데, 그에 따르면 아이히만은 군인이자 공무원으로 조직에서 하리는 대로 자신의 업무에 최선을 다했을 뿐이며 체화된 규범 이외의 것을 보거나 상상하는 능력이 결여된 인물이었다. 다시 말해 그는 자기가 무슨 짓을 하고 있는지 깨닫지 못한 것이다.⁶⁾ 아렌트가 말한 이러한 ‘악의 평범성’은 <더 리더>의 한나에게 그대로 나타난다.

이와 같은 한나를 마이클은 용서하지 않았다. 그의 양심과 지성이 한 여인에 대한 평생의 순정을 앞선 것이다. 마이클은 한나가 그녀의 전 동료들의 거짓 진술로 그녀가 하지 않은 일까지 뒤집어쓴 재판을 바로 잡아줄 수도 있었지만 그러지 않았고,⁷⁾ 가석방을 앞둔 한나와의 면회에서도 그녀에게 과거의 과오를 계속 각인시키며 그녀가 내미는 손을 잡아주지 않았다. 한나가 전범세대, 마이클이 전후세대를 상징한다면, 이 영화는 전범세대와의 연을 끊을 수는 없지만 그들의 잘못을 부끄러워하고 이에 대해 죄의식을

5) 상관의 지시 없이는 어떠한 일도 하지 않았다고 주장하는 아이히만. 상관의 위법한 명령에 따른 행위는 형사적인 책임에서 자유로울 수 있을까. 이는 상부의 명령에 절대적으로 복종한 한나에게 적용되는 문제이기도 하다. 결론적으로 상부의 명령이 경미한 법 위반 정도가 아니라 인간의 존엄성을 해치는 명백한 형법상 범죄에 해당한다면 이에 복종한 자는 유죄이다. 우리나라 판례도 특정 대선 후보를 허위 비방하는 책자 배포나 고문 자행에 대해 실형 상부의 명령이 있었다고 해도 유죄라고 보았다.

6) L. 레너드 케스터 · 사이먼 정, 2014, 『세계를 발칵 뒤집은 판결 31』 (현암사), 421쪽.

7) 한나와 같이 일했던 경비원들은 그녀가 총 책임자였고, 그 근거로서 화재 사고의 보고서 작성을 그녀가 했다고 주장한다. 이는 사실이 아니었지만, 그녀는 재판부가 필적 감정을 요청하자 자신이 총 책임자였다고 거짓으로 인정한다. 결국 그녀의 동료들이 4년 형을, 그녀는 무기징역을 선고 받는다.

느끼는 전후세대를 비춘다고 할 수도 있을 것이다. 또한 한나 스스로도 자살함으로써 자신을 단죄했다. 그녀는 교도소에서 글을 깨우쳤는데, 이는 자신이 저지른 행동의 의미를 비로소 독해할 수 있게 됐음을 뜻했다. 그녀는 화재에서 유일하게 살아남은 유대인 여자에게 자신이 모은 돈을 남기고, 자신이 읽은 책들로 발을 디딜 발판을 만들어 목을 뗐다. 탈(脫) 문맹은 그녀에겐 독이 든 성배이기도 했던 셈이다.

끝내 자살을 택한 한나를 보며 가슴이 먹먹했다. 그녀도 나치라는 극한의 악당에게 아무

생각 없이 이용당한 어리석고 불쌍하고 연약한 인간일 뿐이라는 생각도 들었다. 그러다가 문득 가해자에 대해서 이렇게 복잡한 생각을 품게 하는 영화를 가진 서구 사회가 부럽다는 생각이 들었다. 이 영화의 탄생은 과거사에 대한 독일 사회의 진심 어린 반성과 사과가 선행됐기에 비로소 가능한 것이었다. 반성도, 사과도, 부끄러운 감정도 없는 가해자에게 이러한 다면적인 시선은 원천적으로 봉쇄될 수밖에 없다. 현재로서는 우리나라에서 절대로 <더 리더>와 같은 영화가 나올 수 없는 이유이다.

독일과 일본은 제2차 세계대전 후의 전범 재판에서부터 이미 다른 길을 걸었다. 독일의 뉘른베르크 전범 재판에는 자살한 히틀러를 제외하고 나치 정권의 서열 2위였던 헤르만 괴링을 비롯한 실질적인 나치의 거물급 책임자들이 포함되었고 나치당, SS친위대 등이 불법단체로 규정되는 등 잘못된 역사에 대한 실질적인 심판이 이루어졌다. 이에 반해 일본의 전범 재판은 전쟁의 수장인 히로히토 천황이 빠지는 등 초라하기 이를 데 없었는데, 이는 천황에 대한 일본인의 충성심을 전후의 일본 통제에 이용하려 한 미국의 입장과 천황만큼은 지키고자 한 일본의 입장이 맞아떨어졌기 때문이었다. 호지부지 지나간 그때의 심판으로 인하여 일본 지도부는 지금도 야스쿠니 신사를 당당하게 참배하며, 위안부에 대해서는 침묵한다.

하지만 그래도 다행인 것은 근래 우리 사법부가 이런 상황을 개선하려는 적극적인 움직임을 보인다는 점이다. 대법원은 일본 기업인 미쓰비시 중공업 등에 끌려가 강제노역에 투입된 원고들이 일본 기업에 대해 손해배상을 청구하였으나 이를 기각한 고등법원 판결을 파기환송하였고, 이후 환송후심에서 원고들의 손해배상청구가 받아들여졌다.⁸⁾ 헌법재판소는 우리 정부가 위안부 피해자의 일본 정부에 대한 배상청구권 문제를 해결하려고 노력하지 않는 것이 위안부 피해자의 기본권을 침해하는 것이라고 결정했다. 과거를 바로 잡으려는 우리의 노력이 부디 성과로 이어져 잘못된 역사로 힘들었던 여러 사람들의 마음을 다독여 주기를, 또한 그리하여 위안부 할머니들도 좀 더 편안한 마음으로 여생을 보내실 수 있기를 진심으로 바란다. ☞



영화 <더 리더> 포스터
(출처: 다음 영화[movie.daum.net])

8) 대법원의 파기환송으로 고등법원에서 손해배상판결이 나왔지만, 일본 기업의 불복으로 다시 재상고심이 진행 중이다.

소셜 미디어 뉴스, 포털로 진화하나

이성규
블로터 기자, 미디어랩장

저널리즘의 역사에서 2015년은 어떻게 기록될까. 뜬금없는 질문처럼 들릴지 모르겠지만, 2015년이 뉴스 산업에 유난스런 한 해인 것만큼은 분명해 보인다. 페이스북이 5월 13일 ‘인스턴트 아티클(Instant Articles)’이라는 뉴스 서비스를 시작했고, 10대들의 메신저 앱인 스냅챗(Snapchat)이 ‘디스커버리(Discovery)’라는 뉴스 플랫폼을 선보였다. 이에 뒤질세라 애플이 뉴스 큐레이션을 내놓겠노라 공표했고 트위터도 ‘프로젝트 라이트닝(Project Lightning)’이라는 이름으로 기자 채용을 개시했다.

구글은 또 어떤가. 구글 뉴스랩을 출범시켜 저널리즘 콘텐츠를 강화했고 디지털 뉴스 이니셔티브라는 프로그램도 소개했다. MS마저도 뉴스를 요약해 음성으로 읽어주는 모바일 앱을 개발한 것으로 확인됐다.

국내로 눈을 돌려보면, 다음카카오가 카카오톡 채널이라는 브랜드를 내놓으며 메신저앱 내에서 뉴스 콘텐츠 제공을 본격화했다. 네이버는 네이버포스트를 통해 뉴스 사업자와 제휴폭을 넓혀가고 있다. 불과 9개월이라는 짧은 시간 안에 인터넷 플랫폼 사업자들이 뉴스 관련 서비스를 한꺼번에 고구마 줄기 캐듯 내놓은 경우는 이례적이다. 연거푸 쏟아지는 뉴스 관련 새 소식에 현기증이 날 정도다.

인스턴트 아티클이 등장하기까지

우선 뉴스 생태계에 큰 충격을 던져준 페이스북 사례부터 짚어보자. 페이스북이 뉴스를 호시탐탐 엿본 흔적은 2014년부터 감지된다. 그 시발은 페이스북이 2014년 2월 내놓은 페이퍼(Paper)앱¹⁾이다. 페이퍼앱은 최고의 뉴스 구독

1) 페이퍼앱 소개 페이지 <https://www.facebook.com/paper>

앱이라는 찬사를 받으며 전 세계 미디어 비평지의 집중 조명을 받았다. 미려한 디자인, 끊임 없는 경험, 맞춤형 추천 등 뉴스를 소비하는 데 있어 혁신적인 경험을 제공하겠노라 표방했지만 페이퍼앱은 곧 사용자들의 뇌리에서 자취를 감췄다. 몇 번의 업데이트가 진행되긴 했지만 재차 주목을 받지는 못했다. 뉴스를 독립적인 모바일 애플리케이션으로 유통하려던 페이스북의 구상은 물거품이 되는 듯 보였다.

그러나 페이퍼는 끝이 아니었다. 오히려 시작이었다. 뉴스 콘텐츠를 페이스북에 담아 사용자들에게 전달하려는 야심은 1년여 만에 ‘인스턴트 아티클(Instant Article)’이라는 이름으로 화려하게 부활했다. 페이퍼 개발에 참여했던 핵심 멤버들이 인스턴트 아티클 프로젝트에 다시 관여했다. 명분은 “언론사들의 뉴스 사이트가 너무 느려서”였다. 실제 비교 영상까지 선 보였다. 페이스북에서 아웃링크(outlink)로 언론사의 뉴스를 읽기 위해서는 무려 8초나 소요 되는데 반해, 인스턴트 아티클은 불과 1~2초면 가능했다. 마크 주커버그는 지난 7월 1일 자신의 페이스북 계정에서 진행한 Q&A에서 인스턴트 아티클을 고민하게 된 배경을 다음과 같이 설명했다.²⁾

“뉴스가 페이스북에 있는 다른 모든 것들처럼 빨라질 때, 사람들은 자연스럽게 뉴스를 더 많이 읽게 되겠죠. 이는 세상에 관한 정보를 더 많이 알 수 있도록 도울 것이고, 뉴스 생태계에도 도움이 되겠죠.”

인스턴트 아티클 이후 페이스북은 뉴스 관련 서비스 라인업에 또 한 가지를 추가했다. 속보 서비스다. 비즈니스 인사이더 8월 11일자 보도³⁾에 따르면 페이스북은 속보만을 제공하는 독립적인 모바일 애플리케이션을 현재 테스트 중인 것으로 확인됐다. 뉴스 전체를 집어삼키기 위한 일종의 뉴스 블랙홀 전략이 가동되고 있는 것처럼 비쳐질 정도다.

기존 뉴스와 무엇이 달라졌나

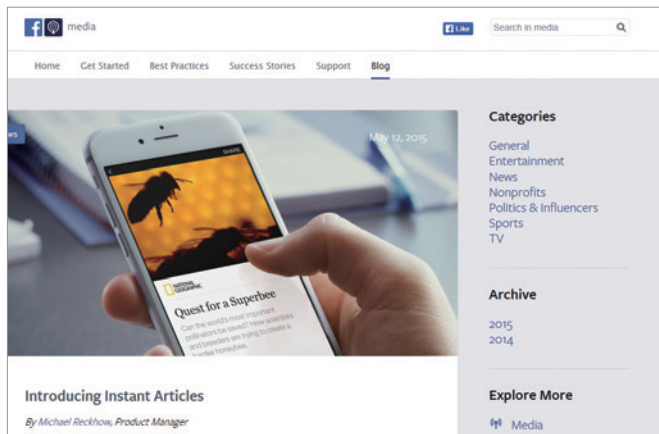
인스턴트 아티클은 뉴스 소비자의 사용자 경험을 획기적으로 개선했다는 점에서 기존 뉴스 서비스와 차별적이다. 우선 그들의 설명대로 뉴스를 로딩하는 속도가 개선됐다. 뉴스가 화면에 펼쳐지길 기다리다 다른 서비스와 콘텐츠로 옮겨가는 이탈률을 감소시켰다. 이를 위해 기존의 아웃링크(outlink) 방식을 네이버식 인링크(inlink) 방식으로 전환했다. 인스턴트 아티

2) <https://www.facebook.com/zuck/posts/10102213601037571?pnref=story> 참조

3) 『Businessinsider』, 2015. 8. 11. Alyson Shontell, “Facebook is working on a Twitter-like app that lets publishers send mobile breaking news alerts to the masses”, <http://www.businessinsider.com/facebook-mobile-notification-breaking-news-app-2015-8>(검색일:2015. 8. 11.)

클을 클릭하면 더 이상 언론사 사이트로 이동하지 않는다. 언론사는 페이스북을 통해 유입된 막대한 양의 트래픽을 잃어버릴 처지에 놓였다.

글로벌 전문 통계업체 파슬리가 지난 7월 발표한 자료⁴⁾에 따르면 400개 미디어 사이트의 페이스북 트래픽 의존도는 40%에 육박한 것으로 나타났다. 구글은 30% 중반에 그쳤다. 수년 간 1위 유입 경로 자리를 잃지 않았던 구글 검색이 마침내 페이스북에 권좌를 내어주게 된 것이다. 그 의미를 차치하고 인스턴트 아티클이 확산된다면 언론사로 내보냈던 트래픽을 페이스북이 서서히 되찾아올 수 있게 된다. 자연스럽게 언론사의 트래픽은 감소세로 돌아설 수 있다는 의미기도 하다.



페이스북 인스턴트 아티클 소개 화면 (출처:<http://media.fb.com/2015/05/12/instantarticles/>)

대신 페이스북은 언론사에 당근을 쥐어줬다. 그 첫 번째는 뉴스 콘텐츠 포맷의 혁신이다. 쉽게 설명하면 언론사가 페이스북 인스턴트 아티클에 글을 제공하면 뉴욕타임스의 ‘스노우폴(Snowfall)’과 같은 실감형 스토리텔링을 손쉽게 독자들에게 선사할 수 있다. 페이스북이 보유한 탁월한 콘텐츠 렌더링 기술이 결합되기 때문이다. 페이스북은 ‘푸시 팝 프레스’(Push Pop Press)라는 스타트업을 인수하면서 그들이 보유하고 있던 대부분의 사용자경험(UX) 설계 노하우를 페이지에 적용했고 다시 인스턴트 아티클에도 포함시켰다. 음성 캡션, 이미지나 지도의 줌 인 줌 아웃, 슬라이드형 이미지 스크롤링 등 웬만한 언론사들이 흉내내기조차 쉽지 않은 기술들은 애플 아이폰 디자인 설계에 참여한 푸시 팝 창업자들에게서 비롯된 것들이다.⁵⁾

4) Parsely, 2015. 8. 26. "Facebook Dominates Referral Traffic: A Coverage Overview", <http://blog.parsely.com/post/2296/facebook-dominates-referral-traffic-a-coverage-overview/>(검색일:2015. 8. 26.)

5) 『블로터』, 2015. 5. 19. 이성규, "실때에서 싹튼 서비스, 페이스북 '인스턴트 아티클'", <http://www.bloter.net/archives/228285>(검색일:2015. 8. 24.)

광고 수익의 공유도 빠트릴 수 없는 유혹이다. 페이스북은 인스턴트 아티클로 발생하는 광고 수익의 70%를 언론사에 제공하겠다고 발표했다. 언론사가 직접 광고를 영업할 경우 100% 돌려준다는 메시지도 덧붙였다. 뿐만 아니라 인스턴트 아티클을 네이티브 광고의 창고로 활용할 수 있는 여지도 열어줬다. 국내 상황에 비유해본다면, 네이버에 네이티브 광고를 전송하더라도 이를 인정하고 수익은 100% 언론사에 돌려주겠다는 것이다. 여기에 더해 각종 뉴스 소비 데이터를 언론사에 제공함으로써 이를 합산 발표할 수 있도록 돕겠다고도 했다.

국내 포털 뉴스 서비스와의 차이

인스턴트 아티클은 동일한 인링크 방식인 네이버 뉴스와도 차이를 보인다. 네이버 뉴스는 언론사의 뉴스 제공과 정보 제공료가 교환되는 일종의 신디케이션 서비스다. 네이버는 뉴스 수급을 위해 상당한 비용을 언론사에 지불하고 있다. 반면 인스턴트 아티클은 플랫폼만을 제공하며 광고 수익을 공유할 뿐이다. 페이스북으로선 직접적인 정보 수급 비용이 발생하지 않는다. 카카오톡 채널도 인스턴트 아티클과 유사한 방식으로 운영되고 있다.

매력적인 사용자 경험 디자인은 인스턴트 아티클의 두드러진 차별성이다. 네이버 뉴스의 경우 모바일에서도 텍스트 위주의 단순 콘텐츠 포맷만 지원한다. 언론사가 다채로운 멀티미디어로 뉴스를 구성하더라도 네이버 뉴스에선 앙상한 텍스트와 이미지로만 보일 뿐이다. 멀티미디어로 구성하기 위해 삽입된 코드에서 보안상의 문제나 음란성 정보 링크가 발견될 수 있다는 우려에서도. 하지만 인스턴트 아티클은 언론사의 이미지조차도 더 파격적인 형태로 꾸며준다. 고해상도의 이미지에 음성 캡션을 탑재할 수도 있다. 동영상이나 사진 슬라이드도 잡지와 같은 자연스러운 형태로 보여준다. 언론사로선 큰 공력을 들이지 않고도 혁신적인 뉴스 포맷 실험을 진행할 수 있다. 그만큼 독자에게 새로운 사용자 경험을 전달할 수 있는 기회를 갖게 되는 것이다. 이 특성은 카카오톡 채널에서도 찾아보기 힘든 매력적인 요소다.

SNS 뉴스 진출 전략의 맥락 읽기

페이스북이 인스턴트 아티클을 내놓은 표면적인 이유는 뉴스 소비를 방해하는 느린 로딩 속도다. 하지만 이를 곧이곧대로 믿는 이는 소수에 불과하다. 조금 더 거시적인 관점으로 바라보면 페이스북이 세상의 모든 콘텐츠 유형을 흡인하려는 전략과 맞닥뜨리게 된다. 뉴스의 소비 경험 개선은 레토릭일 뿐이라는 이야기다.

소위 '콘텐츠 블랙홀 전략'은 자연스럽게 사용자와 광고 시장의 제어 전략으로 이어진다. 모바일에서 일어나는 플랫폼 전쟁은 24시간이라는 한정된 사용자의 콘텐츠 소비 시간을 최대한

장악하는데 있다. 아침에 눈을 떠 잠드는 시간까지 어떤 인터넷 서비스가 가장 우위에 설 수 있는가는 생존을 가르는 핵심 요인이다. 이미 알려져 있다시피 스마트폰에 설치된 앱 가운데 사용자가 적극적으로 사용하는 앱은 단지 5~6개에 불과하다는 것이 정설이다. 다시 말해 사용자가 일상 속에서 자주 사용하는 상위 5~6개의 앱에 포함되지 못하면 사실상 죽은 서비스나 다름없다는 얘기다. 모바일 시대가 개화되는 시점부터 수많은 언론들이 자체 모바일 애플리케이션을 제작했지만 두드러진 성과를 거둔 사례는 손에 꼽힐 정도다. 사용자의 콘텐츠 소비 시간을 장악할 수 있는 소수의 플랫폼만이 수익의 기회를 만날 수 있다고 해도 과언은 아니다.

페이스북은 사용자의 24시간을 통제하기 위해 전방위적인 콘텐츠 흡인 전략을 구사해왔다. 뉴스는 그 전략 가운데 하나의 카테고리일 뿐이다. 잠시 페이스북의 동영상 전략으로 눈을 돌려보자. 페이스북은 동영상 플랫폼 영역에선 후발 주자 가운데 후발 주자였다. 유튜브의 압도적인 우위 구도에 밀려있었지만 채 1년도 안돼 이를 뒤집었다. 모바일 공간에서 사용자들이 동영상에 주목하고 소비 시간을 늘려간다는 신호를 감지한 뒤에 벌어진 결과다. 최근에는 미디어업이라는 블로그 플랫폼을 시작으로 장문 스토리가 콘텐츠 체류 시간을 높여나가자 페이스북은 기존의 '노트' 기능을 업그레이드하는 후속 대응에 나서기도 했다. 페이스북이 뉴스에 투자하는 전략도 이러한 맥락에서 해석될 필요가 있다. 물론 페이스북의 콘텐츠 블랙홀 전략은 페이스북이 곧 인터넷이 되겠다는 더 큰 열망과 맞물려 있기도 하다.⁶⁾

플랫폼 사업자의 뉴스 진출의 사회적 함의

해외에서는 페이스북, 국내에선 카카오톡으로 대변되는 소셜 미디어와 언론사간의 유통 격전을 한 꺼풀 파헤치고 보면 뉴스 소비 그리고 광고 제어권을 장악하기 위한 경쟁으로 해석할 수 있다. 뉴스 혹은 콘텐츠 소비를 통제할 수 있어야 광고 시장을 제어할 수 있는 권력을 얻어낼 수 있다. 인쇄매체는 라디오와 방송의 등장으로 서서히 콘텐츠 소비 제어권을 상실해왔고 방송 또한 인터넷의 등장으로 제어권을 빼앗기고 있는 중이다. 전언했다시피 소비의 제어권은 광고 시장의 통제권과 직결되는 문제다.

『컨트롤 레볼루션』의 저자 제임스 베니거(Beniger, 1986-2009)는 정보사회의 제어권에서 정보 프로세싱과 양방향 커뮤니케이션이 빼놓을 수 없는 요소라고 강조했다. 콘텐츠의 과잉생산 시대가 도래하면서 정보 프로세싱은 새로운 가치를 만들어내는 데 필수적인 요인이 됐다. 단, 정보 프로세싱은 기술 의존적이다. 데이터와 알고리즘으로 구성된 소프트웨어가 이 과정에 개입한다. 페이스북은 앞서 언급했듯 언론사가 보유하지 못한 콘텐츠 렌더링 기술과

6) 이와 관련한 더 자세한 내용은 필자의 기사를 참고하길 바란다. 『블로터』, 2015. 3. 31. "짐이 곧 인터넷...드러나는 페이스북의 야심", <http://www.bloter.net/archives/224223>

더불어 각종 데이터를 기반으로 대량 맞춤형 전달 기반을 구축했다. 데이터 과학이라는 언론사보다 몇 배 효율적인 정보 프로세싱 기술을 갖추고 뉴스 소비자들에게 접근한다. 누가 언제 어떤 뉴스를 어떤 방식으로 소비하고 어떤 뉴스를 선호하는지 실시간으로 분석한다.

양방향 커뮤니케이션도 마찬가지다. 베니거는 제어의 결과를 파악하기 위해서는 제어의 대상에서 제어의 주체로 정보가 되먹임되는 반대 방향의 흐름, 즉 피드백도 있어야 한다고 강조했다. 피드백을 수용하고 분석하는 데 있어 페이스북과 카카오톡은 언론사에 비해 월등한 수준의 기술적 토대를 갖추고 있다. 페이스북은 사용자 개개인의 콘텐츠 소비창이라 할 수 있는 뉴스피드를 ‘엣지 랭크’(Edge Rank)라는 알고리즘의 통제 속에서 운영한다. 자주 눈길을 주지 않고 ‘좋아요’ 등 관여행위의 정도가 낮으면 뉴스피드에 나타나지 않도록 제어하는데 이는 전적으로 정량화된 사용자의 피드백 데이터에 기반한다.

최근 개설된 카카오톡의 채널은 ‘루빅스(RUBICS, Realtime User Behavior-based Interactive Content recommender System)’라는 사용자 반응형 알고리즘이 적용됐다. 루빅스는 개별 사용자의 뉴스 소비 패턴을 분석한 뒤 유사 성향을 지닌 사용자들을 그룹핑한다.⁷⁾ 유사 집단에게 그들이 관심가질 만한 뉴스를 추천해주는 시스템이다. 머신 러닝(Machine Learning) 기술은 이들의 소비 성향이 변화하더라도 지속적으로 알고리즘이 학습하도록 돕는다. 피드백 시스템이 이 알고리즘에 통합되었다는 의미이기도 하다. 이 두 사례는 베니거가 언급했던 정보사회의 제어권을 취하는 데 필요한 핵심적인 요소, 즉 정보 프로세싱과 양방향 커뮤니케이션 역량을 소셜 미디어 플랫폼들이 장악했다는 사실을 대변한다.

1930년대 인쇄매체가 산업혁명 이후 소비와 광고 시장 제어권의 절정기를 점유했던 시기, 신문은 소비자들의 피드백을 시스템에 통합하는 데까지 나아가지 못했다. 1914년 설립된 신문의 유료부수 집계 기관인 언론감시연합(AAM)은 인쇄산업의 외곽 지대에 독립적으로 존재했다. 하지만 지금 페이스북 등은 언론감시연합이 집계하는 ABC 데이터 그 이상까지 정밀한 수준으로 수집하고 통제한다. 베니거는 대중매체는 잠재적 소비자에서 광고주로 정보가 되먹임되는 수단과 연동되어야 비로소 완전한 제어를 실현할 수 있다고 했다(Beniger, 1986/2009, pp. 52~53). 생산, 유통, 소비에 이르는 전 과정에서 페이스북은 압도적인 위상으로 베니거가 말한 ‘완전한 제어’를 달성하고 있는 셈이다.

결과는 광고 시장의 점유율로 드러나고 있다. 이마케터 자료에 따르면, 2014년 페이스북의 글로벌 모바일 광고 시장 점유율은 18.4%로 전년 대비 1.8% 증가했다. 구글은 46.6%로 여전히 1위 자리를 지키고 있지만 2013년에 비해 6% 이상 낮아졌다. 물론 광고를 핵심 수익 모델로 삼고 있는 언론사들은 이들과 비교조차 불가능할 정도로 점유율이 미미한 편이다.

관심은 뉴스 산업을 둘러싼 포괄적인 제어권의 향배로 모아지기 마련이다. 선부른 판단

7) 다음카카오 블로그, 2015. 6. 23. “내 입맛에 딱 맞는 뉴스를 보여주는 루빅스(RUBICS)” <http://blog.daumkakao.co.kr/372> 참조

Net Mobile Internet Ad Revenue Share Worldwide, by Company, 2013 & 2014
% of total and billions

	2013	2014
Google	46.6%	40.5%
Facebook	16.6%	18.4%
Alibaba	1.6%	6.2%
Baidu	2.6%	5.1%
Twitter	2.3%	2.6%
Yahoo	0.0%	1.8%
Pandora	1.9%	1.4%
YP	2.0%	1.3%
Millennial Media	0.6%	0.3%
Yelp	0.3%	0.3%
Amazon	0.1%	0.2%
Other	25.0%	21.9%
Total mobile internet ad revenues (billions)	\$18.94	\$40.20

Note: net ad revenues after companies pay traffic acquisition costs (TAC) to partner sites; includes display (banners and other, rich media and video) and search; ad spending on tablets is included; excludes SMS, MMS and P2P messaging-based advertising; numbers may not add up to 100% due to rounding
Source: company reports; eMarketer, Dec 2014

182540 www.eMarketer.com

2013-2014 세계 모바일 광고 시장 점유율 조사 결과
(출처 : 이마케터, www.emarketer.com)

일 수 있겠지만 잃어버린 제어권은 빠른 시간 안에 되찾기는 어려울 듯 보인다. 신문이 방송과 같은 당대의 뉴미디어 출현으로 제어권의 쇠퇴기를 맞았던 역사적 사례에 견주어보더라도 다시 인쇄매체의 영화를 불러오길 기대하는 건 무리다. 앞서 언급했던 정보사회 제어권의 요체는 정보 프로세싱과 양방향 커뮤니케이션 통제력의 확보다. 이 측면에서 언론사는 이미 페이스북과 같은 소셜미디어 플랫폼에 비해 기술적 열위에 놓였고 그 격차도 점차 더 큰 폭으로 벌어지고 있다.

콜럼비아 저널리즘 스쿨 토우

센터의 에밀리 벨 교수는 2015년을 “소셜미디어 기업이 퍼블리셔가 된 시점”이라고 규정했다. 그리곤 이렇게 부연했다.

“언론사는 200년 역사상 처음으로 뉴스를 제작하고 유통하는 제어권을 잃어버릴 상황을 맞이하고 있다. 외부 플랫폼을 끌어안으면서도 언론사 플랫폼의 독립성을 유지할 수 있어야 한다.”⁸⁾

대량 맞춤형 시대의 도래

제어권 재환수 그리고 언론사 플랫폼의 독립성 유지가 어려운 또 한 가지 이유는 모바일화로 본격화하고 있는 대량 맞춤형 시대에 대한 대응력의 부재다. 조셉 파인은 자신의 저서 『대량 맞춤』에서 “정보 혁명은 효율적인 커뮤니케이션을 차단하는 정보 과잉을 만들어냈다”면서 “정보 기업가들은 유익한 의사결정을 위해 관련 정보와 비관련 정보를 분리할 수 있도록 돕고 있다”고 적었다(Joseph Pine, 1992, p.177). 대량 맞춤 시대가 다가오고 있음을 예견한 언급이었다.

미디어 영역에서 대량 맞춤 시대의 도래는 데이터 과학을 불러냈다. 데이터 과학은 다수

8) 『Newsrewired』, 2015.7.16., “Emily Bell : news groups should harness tech in the service of ‘good’ journalism”, <https://www.newsrewired.com/2015/07/16/how-news-groups-should-harness-tech-in-the-service-of-good-journalism/>(검색일: 2015. 8. 25.)

대중을 향한 정밀한 타겟팅 전략을 구사할 수 있도록 돕는 필수 도구다. 불가능으로 여겨졌던 독자 한 명 한 명의 선호 측정이 데이터 과학의 힘을 빌려 가능하게 됐다. ‘대량 맞춤’의 시대에 미디어가 생존할 수 있는 해법을 데이터 과학이 제시해준 것이다.

하지만 언론사들은 여전히 매스미디어라는 고전적 위상에 집착했다. ‘원 소스 멀티 유즈’라는 철 지난 플랫폼에 몰두하면서 모바일로 초래된 파편화된 독자들의 다양한 이해와 요구를 콘텐츠로 구현해내지 못하고 있다. 이 틈새를 페이스북과 같은 소셜미디어 플랫폼이 꿰차고 들어온 것이다. 페이스북의 뉴스피드와 카카오톡 채널은 사용자들의 정보 욕구를 적절한 추천 알고리즘을 통해 대량 맞춤형 서비스로 제공하고 있다.

모바일 뉴스 포털 진화 가능성

페이스북을 위시한 소셜미디어가 포털 형태로 진화할 가능성은 더 이상 부인하기 어렵다. 사용자의 24시간을 통제하기 위한 최상의 전략은 사용자들이 소비하는 모든 콘텐츠를 단일 플랫폼 내에서 제공하는 것이다. 그것이 뉴스가 됐든 동영상이 됐든, 블로그가 됐든, 음악이 됐든, 시기의 문제일 뿐이다. 페이스북은 2012년 음악 듣기 버튼을 추가하며 잠시 음악 시장에도 문을 두드린 바 있다. 지금은 애플 등에 밀려 주춤하지만 어떤 방식으로든 재개를 모색할 가능성도 있다.

저명한 사회학자 다니엘 벨은 1973년 자신의 저서 『탈산업사회의 도래』에서 정보사회의 미래를 다음과 같이 전망한 바 있다.

“조직된 복잡성은 후기 산업사회의 지적, 사회적 골칫거리다. 거대 시스템은 상호작용적 변수가 무수히 많이 뒤엉켜있기 때문에 제대로 관리하여 주어진 목적으로 이루기가 매우 어렵다. 이에 대한 해법이 바로 ‘지적 기술’로 그 핵심은 직관적 판단을 일련의 알고리즘으로 대체하는 데 있다. 알고리즘은 흔히 자동기계, 컴퓨터 프로그램, 통계학적 또는 수학적 공식에 의거한 일련의 지침으로 구현된다.” (Bell, 1976/2006)

다니엘 벨이 언급한 ‘지적 기술’은 2004년 탄생한 페이스북엔 익숙할 뿐 아니라 체화돼있다. 하지만 정작 탈산업사회의 도래를 예견했던 수십년 전통의 언론사들은 준비가 미숙했다. 과연 언론사가 이 기술을 갖추고 다시 비약할 수 있을지는 장담하기 쉽지 않다. 뉴욕타임스와 같은 세계 유력 매체 일부만이 투자를 진행하고 있을 뿐이다.

반면 버즈피드와 같은 신생 미디어는 지적 기술을 기초로 콘텐츠의 생산을 컨트롤하고 있다. ‘파운드’(Pound)라는 데이터 분석 및 예측 소프트웨어로 소비자들의 선호를 파악하고 내다본다. 버즈피드의 발행인 다오 누옌은 “우리는 인기 있는 콘텐츠를 프로모션하지 않는다.

인기가 있을 것으로 예측되는 콘텐츠를 프로모션한다”고 하지 않았던가. 페이스북 인스턴트 아티클에의 입점도 그들은 오히려 우려보다는 기회로 삼고 있다. 버즈피드의 전략이 조명을 받는 이유는 트래픽을 가져오는 방식에서 트래픽을 밖으로 내보내고도 비즈니스를 향유할 수 있는 지식 기술의 토대를 마련했기 때문이다. 그들이 말하는 버티컬 통합 전략에서 네트워크 통합 전략으로의 전환이다. 네트워크 통합은 자사 콘텐츠가 소비되는 플랫폼 경로에 구매 받지 않고도 비즈니스를 영위할 수 있는 전략이다. 광고 시장을 제어하기 위한 접근 방식으로 자사 콘텐츠가 누구에게 어떤 형태로 어느 정도 규모로 전달됐는지 타 플랫폼으로부터 직접 수집하거나 획득해낸다. 이를 통해 광고주에 대한 통제권을 유지하고, 소비를 제어한다.

기실 플랫폼이 뉴스를 매개하는 방식이 주류가 되면 저널리즘에 부정적인 결과를 낳을 개연성이 있다. 예를 들면, 뉴스 콘텐츠의 가치를 시장의 판단에 전적으로 내맡기는 방식이 정당화된다. 페이스북과 카카오톡 채널은 자신들의 알고리즘에 따라 뉴스 가치를 판단하고 의미를 부여하는 구조다. 뉴스 생산자가 부여한 가치는 플랫폼을 거치면서 시장의 가치로 대체된다(Siopera, 2014). 저널리즘을 두고 생산자와 소비자 사이에 형성됐던 긴장감은 해체되고 시장의 선호만이 뉴스 소비의 중심에 남는다. 이것이 저널리즘의 미래를 위해 바람직하지는 생각해볼 만한 대목이다.

국내 언론사에 주는 시사점

페이스북 인스턴트 아티클이 국내로 진출할지는 미지수다. 카카오톡 채널 또한 성공 가능성이 높을지 단정하기 쉽지 않다. 다만 한 가지 사실은 명징하다. 뉴스를 매개로 소비자와 광고 시장의 제어권을 쟁취하기 위한 소셜미디어 플랫폼들의 노력은 중단되지 않을 것이라는 전망이다. 정보사회의 속성을 깊이 이해하고 있는 이 주체들은 강력한 네트워크 파워와 기술력을 앞세워 영향력을 확장해나갈 것이라는 건 두 말할 나위가 없다. 페이스북이 페이퍼업의 실패를 교훈 삼아 인스턴트 아티클을 제시했고, 다음카카오는 카카오톡의 실패를 거울삼아 카카오톡 채널 서비스를 만들어냈다. 그것이 또 한 번의 실패 과정을 겪더라도 뉴스의 제어권 장악으로 발생할 이익을 쉽게 포기하지는 않을 것으로 보인다.

언론사는 딜레마에 빠질 수밖에 없다. 이미 온라인에서 언론사 브랜드의 존재감은 희미해지고 있다. 인스턴트 아티클에 결합하는 순간 페이스북에 뉴스를 공급하는 콘텐츠 프로바이더(CP)로 위상이 추락한다. 생산 유통 소비를 장악했던 신문의 위상은 그저 추억거리에 불과해진다. 에밀리 벨의 지적처럼 자사 플랫폼의 독립적 경쟁력을 유지하지 못한다면 단순 콘텐츠 사업자로 전락할 위기를 맞게 된다. 역으로 이들 플랫폼에 뉴스를 제공하지 않는다면 독자와의 접점을 유지함으로써 창출할 수 있는 적지 않은 광고 수익을 포기해야 할지도 모른다. 이는 생존과 직결되는 문제다.

무엇보다 자사 플랫폼의 자생력을 증대시킬 수 있는 링크의 흡인력이 떨어지고 있다는 점은 더 큰 문제다. 바라바시는 네트워크의 속성을 언급하면서 적익부(fit-get-rich)의 원리를 언급한 바 있다(Barabasi, 2002/2002). 적합성이 네트워크의 부를 만들어낸다는 맥락에서다. 일부는 이 원리를 네트워크의 승자독식을 초래하는 근원으로 설명한다. 여기서 적합도란 다른 웹페이지보다 더 많은 링크를 연결시키는 매력의 정도다. 현재 언론사들은 소셜미디어 플랫폼에 비해 적합도 측면에서 취약점을 지니고 있다. 특히 국내 언론사의 경우 수많은 협오광고를 부착하며 링크의 연결 매력을 감쇄시키고 있다 못해 링크의 단절을 유도한다. 결과적으로 플랫폼 자생력은 하락하게 될 것이고 이는 다시 네이버나 다음카카오로의 네트워크 집중을 초래할 것이다. 당분간 포털 플랫폼이 경쟁 우위가 지속될 가능성이 더 높은 이유다.

다시 말하지만 언론사가 소셜미디어 플랫폼의 제어권을 뒤집을 확률은 당분간 높지 않다. 현재의 문제가 아니라 10~20년간 누적돼온 대응 방식의 소홀함에서 비롯된 결과다. 어쩌면 페이스북과 다음카카오의 제어력 노쇠화를 기다리며 절치부심, 다음 시대를 준비하는 것이 현명할지도 모른다.

종합적인 맥락에서 언론사가 페이스북 인스턴트 아티클과 국내 포털 플랫폼에 콘텐츠를 제공하는 것은 생존을 위한 불가피한 선택이다. 오히려 버즈피드의 네트워크 통합 전략처럼, 데이터와 콘텐츠 공급을 교환하면서 자신의 콘텐츠와 네트워크 파워를 크로스 플랫폼의 관점에서 성장시키는 것이 현실적이다. 플랫폼에 구애받지 않으면서도 콘텐츠와 관계 네트워크를 무기로 빠르게 성장하고 있는 MCN 사례도 참고해볼 필요가 있다. 무엇보다 소셜미디어 플랫폼 사업자들과 대등한 협상력을 가질 수 있도록 정보 프로세싱의 혁신을 차근차근 이뤄내는 것부터 시작해야 한다. 상생은 구걸하는 것이 아니라 협상을 통해 쟁취하는 것임을 언론사는 잊어서는 안된다. ➤

참고 문헌

- Barabasi and Albert-Laszlo, 2002. *Linked : The New Science of network* ; 강병남 · 김기훈 역, 2002, 『링크 : 21세기를 지배하는 네트워크의 과학』 (동아시아).
- Beniger and James., 1986, *The Control Revolution*. Harvard University Press.; 윤원화 역, 2009, 『컨트롤 레볼루션 : 현대 자본주의의 또 다른 기원』 (현실문화).
- Bell and Daniel., 1976, *The Coming of Post-Industrial Society*. Basic Books.; 김원동 · 박형신 역, 2006, 『탈산업사회의 도래』 (아카넷).
- Pine and Joseph., 1992, *Mass Customization : The New Frontier in Business Competition*. *Harvard Business Review Press*.
- Siapera and Eugenia., 2013, "Platform Informmediation and Journalism," *Culture Machine*, Vol.14.

일본의 헤이트 스피치 금지 입법 추진과 표현의 자유

이진석

전 동아일보 기자
일본 와세다대학교 국제커뮤니케이션학 석사과정

재일(在日) 한국인을 겨냥한 일본 우익단체들의 증오 발언, 헤이트 스피치(hate speech)를 바라보는 한국인의 시선에는 분노와 의아함이 교차한다. 입에 담기 힘든 인종차별적 폭언이 대낮 도심 한복판에서 쏟아져도 별 다른 제재 없이 이를 방관하는 일본 사회의 모습은 쉽게 이해하기 힘든 현상이다. 헤이트 스피치가 사회적 문제로 대두되면서 최근 일본에서는 표현의 자유를 어디까지 허용해야 하는지를 두고 격론이 벌어지고 있다.

일본 국회는 올 8월부터 야당이 재일(在日) 외국인에 대한 차별을 금지하기 위해 제출한 ‘인종차별 철폐시책 추진법안(人種差別撤廢施策推進法案)¹⁾’의 심의에 들어갔다. 2020년 도쿄올림픽 개최를 앞두고 헤이트 스피치에 대한 국제사회의 우려를 불식시켜야 한다는 여론이 조성되면서부터다. 표현의 자유를 제한하는 법적 배경에 대해 일본 사회는 그 필요성을 인식하면서도 좀처럼 타결점을 찾지 못하고 있다. 본고에서는 전후 일본의 표현의

자유 발전 양상과 헤이트 스피치와의 인과관계, 이에 대한 규제 방법으로서 입법 절차에 들어간 인종차별 금지 법안의 개요와 법적 쟁점 및 실효성을 살펴보고자 한다.

헤이트 스피치는 표현의 자유인가

2009년 12월 재일특권을 허용하지 않는 시민의 모임(이하 ‘재특회’)이 교토(京都) 제1조선 초급학교 앞에서 벌인 인종차별 시위를 시작으로 재일 한국인을 대상으로 한 헤이트 스피치가 지난 수년간 일본 전국 각지에서 행해졌다. 이들이 도심을 자유로이 활보할 수 있었던 까닭은 일본 헌법이 보장하는 광범위한 표현의 자유에 있었다. 일본 사회의 우경화 우려를 낳고 있는 헤이트 스피치는 역설적이게도 전후 일본 민주주의의 발전 과정에서 태동한 무제한적 표현의 자유가 낳은 이단아라 할 수 있다.

제2차 세계대전 종전 후 일본에 주둔하던 연합국 최고사령부(GHQ)는 당시 ‘대일본제국헌법(일

1) 정식 명칭은 ‘인종 등을 이유로 한 차별의 철폐를 위한 시책 추진에 관한 법률안(人種等を理由とする差別の撤廢のための施策の推進に関する法律案)’.

명 메이지헌법’ 개정 과정에서 이전까지 사문화되어있던 집회·결사 및 표현의 자유 보장을 적극적으로 요구했다. 천황 주권의 대일본제국 헌법을 민주주의적으로 해석하는 ‘다이쇼 데모크라시(大正デモクラシー)’에서 한 발 더 나아가 천부인권 사상을 도입한 것이다. 사상의 획일화와 천황제가 군국주의를 다시 부추길 가능성을 우려한 미군정은 정치와 종교적 자유에 대한 제한을 철폐할 각서(일명 ‘자유’의 지령)를 일본 정부에 교부했다. 일본 황실과 정부에 대한 토론을 포함한 사상과 집회, 언론의 자유를 보장함으로써 전후 일본에 민주주의를 확산시키려 한 것이다.



일본 도쿄 도심에서 벌어지고 있는 재특회의 시위 모습. 2020년 도쿄올림픽 개최를 앞둔 일본 사회에서는 헤이트 스피치를 법적으로 규제해야 한다는 목소리가 높아지고 있다.
(출처 : <http://joshuayu.tistory.com/468>)

관련 법 조항의 구체적인 변화를 살펴보자. 대일본제국헌법 제29조는 ‘일본 신민은 법률의 범위 안에서 언론, 저작, 출판, 집회 및 결사의 자유를 지닌다’고 규정하고 있다. 이는 법적 근거가 있

으면 인권을 제한할 수 있다는 법률 유보의 원칙(Vorbehalt des Gesetzes)에 의해 제약되는 권리였다. GHQ 초안에 의해 개정된 일본국 헌법 제21조²⁾에서는 ‘법률의 범위’라는 문구가 삭제되었을 뿐만 아니라 검열을 금지하고 통신의 비밀을 보장하는 조항이 더해졌다. 대일본제국헌법이 지녔던 표현의 자유의 한계를 모두 해제한 셈이다.

전후 고도 경제성장에 들어선 일본은 국제사회에서 민주주의 국가로서의 신용을 회복해야 한다는 과제를 갖고 있었다. 이를 위해서는 전쟁을 금지하고 인권을 보장하는 평화헌법의 수호의지를 적극적으로 내보여야 했다. 전후 일본사회의 발전은 관료가 설계를 주도하는 관료주의(bureaucracy)였음에도 언론과 출판, 예술 등 민간영역에서는 검열이나 사전 심의의 제한에서 상대적으로 자유를 향유할 수 있었다. 다시 말해 정치적 보수성과 문화적 진보성이 혼재된 셈이었다. 최근 일본 사회의 우경화 조짐과 더불어 표현의 자유에 대한 논란이 벌어지고 있는 까닭은 이러한 모순적 구조에서 그 이유를 짐작해 볼 수 있다.

2011년부터 지난해 상반기까지 도쿄 주일 한국대사관 및 신오쿠보 한인 거리 등지에서 벌어진 혐한 시위는 349건³⁾에 달했다. 이에 대한 직접적인 제재는 전무한 상황이다. 재특회의 혐한 시위에 대한 처벌은 판결문에 인종차별철폐 국제조약 위반이 언급되긴 하였으나, 결과적으로는 ‘위력에 의한 업무방해죄’와 형법상 모욕죄로 배상 명령⁴⁾을 받았을 뿐이다.

2) 일본국헌법 제21조 제1항 집회, 결사 및 언론, 출판 기타 일체의 표현의 자유는 보장된다. 제2항 이는 검열의 대상이 되어서는 안 되며 통신의 비밀이 침해되어서는 안 된다.

3) 새정치민주연합 심재권 의원실 자료

4) 일본, 교토지방법판소(2013. 10. 7.) 2010.(7) 제2655호 「가두선전금지등청구사건」 판결 전문은 http://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/675/083675_hanrei.pdf

인종차별 금지 입법 놓고 여야 진통

헤이트 스피치가 사회적인 문제로 대두되면서 일본의 지식인과 시민들 사이에서는 이를 법적으로 규제해야 한다는 목소리가 나오고 있다. 2020년 도쿄올림픽 개최를 앞두고 있는 일본 정부도 유엔 인종차별 철폐위원회의 인종차별 대처 권고 등 점차 확산되는 국제사회의 우려의 시선에 압박감을 느끼고 있다.

일본 민주당과 사회민주당이 올 5월 참의원에 제출한 인종차별 철폐시책 추진법안은 이 같은 사회 분위기를 반영하고 있다. 민주당 오가와 토시오(小川敏夫) 참의원 의원(인종차별철폐 기본법을 요구하는 의원연맹 회장)은 법안 개요에 대해 “(1965년 유엔에서 채택된) 인종차별철폐조약을 기본으로 삼은 법안으로, 인종차별의 행위 중 하나로서 헤이트 스피치를 금지하는 내용을 담았다”고 설명했다. 아리타 요시후(有田芳生) 민주당 참의원은 “중요 연설을 방지하면 국제적으로 일본이 인권을 경시하고 있다는 낙인이 찍히게 될 것”이라고 했다. 한국계인 백진훈(白眞勳) 민주당 참의원은 “곧 올림픽이 열리는 국가에서 여전히 인종차별 시위가 벌어지는 것은 부끄러운 일”로 “이를 멈추기 위한 법률이 필요하다”고 했다.⁵⁾

일본의 인종차별 철폐시책 추진법안은 1965년 12월 21일 유엔 총회에서 채택되어 1969년 1월 4일 발효된, ‘모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제조약(Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)’⁶⁾을 모태로 삼고 있다.

조약 전문은 식민주의와 이로 인해 파생되는 인종차별을 비난하는 내용을 담고 있다. 이 조약에서 말하는 인종차별이란 “인종, 피부색, 가문 또는 민족이나 종족의 기원을 둔 어떠한 구별, 배척, 제한 내지는 우선권”을 말한다. “정치, 경제, 사회, 문화 또는 기타 어떠한 공공생활의 분야에서든 평등하게 인권과 기본적 자유의 인정, 향유 또는 행사를 무효화시키거나 침해하는 목적 또는 효과를 가지고 있는 경우”를 인종차별 행위로 규정하고 있다.

유엔의 인종차별 철폐조약에 가입한 국가는 전세계 173개국으로 한국은 1978년, 일본은 다소 늦은 1995년에 가입했다. 다만 일본은 이 조약을 제한적으로 받아들이고 있으며 일부 조항에 대해서는 유보 입장을 취하고 있다. 예컨대 제4조 “인종차별주의 또는 혐오를 기반으로 하는 모든 사상의 유포”와 “인종차별의 선동”에 대해 처벌 입법 조치를 의무화하는 조항의 경우, “이는 다양한 상황에서 다양한 형태의 행위를 포함한 매우 넓은 개념”으로 “형벌로 규제하는 것은 헌법이 보장하는 집회, 결사, 표현의 자유 등을 부당하게 제약할 수 있으므로 매우 신중하게 검토해야 한다”⁷⁾는 게 일본 정부의 입장이다. 조약 가입에 따른 법적 구속력 또한 “이 조약상의 의무는 일본국헌법을 비롯한 현행 국내 법제에서 이미 담보되어 있다”고 선을 긋고 있다.

유엔 인종차별 철폐조약 제4조에 대한 일본의 유보적인 입장은 표현의 자유와 관련이 있다. 일본 정부는 해당 조항이 “정당한 언론을 부당하게 위축시킬 수 있으며, 이 같은 개념을 처벌 법규의 구성요

5) 일본 민주당 홈페이지, 2015. 5. 22. ‘인종 차별 철폐 시책 추진 법안을 참의원에 제출’(https://www.dpj.or.jp/article/106750)

6) 전문은 유엔인권최고대표사무소 홈페이지(http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx) 참조

7) 일본 외무성 홈페이지 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinshu/top.html

건으로 이용할 경우 처벌의 대상이 되는 행위와 그렇지 않은 행위의 경계가 명확하지 않으며 죄형법정주의 위배 여부 또한 신중하게 검토해야 한다”는 이유로 유보 입장을 취하고 있다고 밝혔다. 일본에서는 명예훼손과 모욕 등 구체적인 법의 침해에 해당하는 표현에 한해 표현의 자유가 제한되고 있지만, 해당 조약에 따라 차별 입법 의무를 이행할 경우 헌법상의 문제를 초래할 수 있다는 것이다. 해당 조항은 일본 외에도 미국과 스위스가 유보, 영국과 프랑스 역시 소극적인 입장을 취하고 있다.

다시 일본 국회에서 심의 중인 인종차별 철폐법안을 살펴보자. 총칙 제1조에 서술된 법안의 기본 취지는 “인종 등을 이유로 한 차별의 철폐가 중요한 과제임을 감안하여 일본국헌법 및 모든 형태의 관련 국제협약 이념에 따라 인종차별 금지 등의 기본 원칙을 정하는 것과 동시에, 차별의 방지에 관한 국가 및 지방공공단체의 책무 등 기본이 되는 사항을 정하는 것”이다. 대략적인 법안의 골자는 1) 특정 사람에게 인종이나 민족을 이유로 한 차별적 취급과 언동을 해서는 안 됨 2) 인종 등의 공통 속성을 가진 불특정자에게 현저하게 불안과 불편을 줄 목적으로 공공연하게 차별적 언동을 해서는 안 됨 3) 국가 및 지방 자치 단체는 차별 방지 시책을 수립 4) 정부 시책에 대해 국회에 매년 보고 5) 국가는 차별 실태에 대한 공개 조사를 실시 6) 지식인으로 구성된 ‘인종 등 차별방지 정책 심의회’를 내각부에 설립하는 내용을 담았다.⁸⁾

이 법안은 인종차별에 대한 실질적인 처벌을 규

정하지 않는 이념적 법률이다. 따라서 실질적으로 헤이트 스피치를 규제하는 효과를 얻기 위해서는 입법 이후 법 조항의 해석과 실제 적용이 전제되어야 한다. 일본 헌법학자들은 헤이트 스피치의 법적 규제에 신중한 입장을 보이고 있다. 규제의 대상이 모호하다는 점에서도. 표현의 자유를 보장하는 관점에 있어서도 법리를 문제삼는 의견이 나온다. 일본 국회에서는 큰 틀에서 법안의 기본적인 취지에 동감하는 목소리가 높아지고 있지만, 신중론 또한 만만치 않다. 실효성에 대한 의구심 역시 해소되지 않은 상태다. 특히 표현의 자유에 대한 정부의 규제 권한이 늘어나면 언론 통제에 악용될 가능성이 있다는 의견도 나온다.

8월에 열린 해당 법안의 참의원 심의에서는 야당의 입법 제안으로서는 드물게도 여야 양측에서 일치된 의견이 나왔다. “헤이트 스피치는 허용되지 않는다”는 대전제에 동의한 것이다. 다만 공명당은 해당 법안의 대안으로 인종차별 전반에 대한 규제가 아닌 중요연설 방지 이념법을 낸다는 방침을 내세웠다. 법안 입법에 앞서 일본 사회에서 인종차별의 구체적인 실태 조사가 선행되어야 한다는 의견도 나왔다. 이 점에 대해서는 법안을 발의한 민주당도 비슷한 인식을 갖고 있다. 야구라 가즈오(矢倉克夫) 민주당 의원은 마이니치신문(毎日新聞)과의 인터뷰에서 “헤이트 스피치의 정의와 입법의 근거, 영향을 치밀하게 고려할 필요가 있다”고 밝혔다.⁹⁾

일본 국회가 헤이트 스피치의 문제성을 공유하면서도 쉽사리 의결에 나서지 못하는 이유는 법안

8) 법안 전문은 <https://www.dpj.or.jp/download/21050.pdf>

9) 『毎日新聞』, 2015. 8. 24. “Listening : <人種差別撤廃法案> 公明、対案提出へ 自民は方針検討中”, <http://mainichi.jp/journalism/listening/news/20150824org00m010004000c.html>(검색일: 2015. 9. 1.)

과 표현의 자유 사이의 균형 문제 때문이다. 유신당은 “법안이 금지하는 차별의 정의에는 구체성이 결여되어 있다”면서 “추상적인 범위가 확대될 우려가 있다”고 지적했다. 일본공산당도 “자의적인 해석 확대로 규정이 남용될 가능성을 없애려면 금지행위의 명확한 정의가 필요하다”는 입장이다.

결정적으로 입법의 향방을 손에 쥐고 있는 자민당은 협의에 나서면서도 이렇다 할 대응 방침을 내놓지 않는 미온적인 상태다. 아베 신조(安倍晋三) 일본 총리는 올 2월 헤이트 스피치를 비판하는 취지의 발언을 한 바 있지만 규제에 대해서는 “개별적인 사안을 검토해야 하며 하나로 통틀어 말하는 것은 곤란하다”고 말했다. 내각부에 심의회를 두고 조사나 권고 권한을 부여하는 조항에 대해 공명당은 “어떤 표현이 위법에 해당하는지에 대한 판단을 권력 쪽에 맡기는 것은 위험하다”면서 반대를 표명했다.



올 5월 인종차별 철폐법안을 참의원에 제출한 일본 야당 의원들. 법안은 여야간 격론 끝에 올해 회기 내 처리가 불투명한 상태다.
(출처 : 일본 민주당 홈페이지 <http://www.dpj.or.jp/article/106750>)

결국 해당 법안은 올해 일본 정기국회를 통과하지 못할 것이라는 전망이 나오고 있다. 아사히신문(朝日新聞)은 자민·공명이 인종차별 철폐법안에

대한 표결을 9월 27일까지인 정기국회 회기 중 실시하지 않을 방침을 굳혔다고 보도했다. 표현의 자유와 인종차별적 발언에 대한 규제를 어떻게 양립시킬 것인가를 두고 이견을 좁히지 못한 탓이다.

찬반 맞서는 일본 법조계

인종차별 철폐법안에 대해서는 일본 법조계에서도 찬반양론이 엇갈리고 있다. 해당 법안은 처벌 규정을 따로 두지 않는 이념 법이지만, 표현의 자유의 우월적 지위와의 충돌 여부가 논란의 핵심이다.

헤이트 스피치의 법적 규제의 필요성에 대한 의견에는 주로 ‘명백하고 현존하는 위험(clearandpresentdanger)’의 범리가 검토된다. 미국 브란덴버그(Brandenburg) 판결에서 판시된 바와 같이, ‘임박한 무법적 행동(imminent lawless action)’을 선동하거나 그럴 우려가 있는 표현이 담기지 않는 이상, 언론의 자유를 사후 제한할 수 없다는 원칙¹⁰⁾이다. 헤이트 스피치의 법적 규제에 대해 신중론을 펼치고 있는 일본 헌법학자 아가사가 마사히로(赤坂正浩) 릿쿄대(立教大) 교수는 브란덴버그 원칙에 입각할 경우 선동적 표현의 자유와 소수자에 대한 차별, 배척, 증오, 모욕 등을 내용으로 하는 표현도 국가로부터 방해받지 않는 시민의 권리라는 관점에서는 ‘차별적 표현의 자유’에 해당한다고 본다. 특히 일본에서는 미디어의 과도한 자율규제가 표현의 자유에 대한 위축 효과(chilling effect)를 불러일으킬 수 있음을 주의해야 한다고 주장한다.¹¹⁾

10) 미국, 연방대법원, Brandenburg v. Ohio, 395 U.S. 444 (1969)

11) 赤坂正浩, 2011, 『憲法講義(人權)』(信山社)

헤이트 스피치의 법적 규제에 찬성하는 헌법학자들은 대항언론의 부재를 이유 중 하나로 꼽는다. 표현의 자유가 성립되기 위해서는 ‘언론에는 언론으로 대항한다’는 대항언론의 원칙에 따라 평등한 입장에서 반론이 가능해야 하는데, 차별 대상자들이 현실적으로 이를 성립시키기 어렵다는 지적이다. 예컨대 일본인인 인종차별주의자들이 일본 도심에서 ‘재일 한국인들은 돌아가라’고 외칠 때, 재일 한국인에게 대응해 ‘당신들이나 돌아가라’고 하더라도 대등한 입장에서 항변이 될 수 없다는 것이다.

신중론자들은 헤이트 스피치의 법적 규제가 가능케 되면 공권력이 표현의 자유에 개입할 여지가 생겨날 수 있음을 우려한다. 실제로 자민당은 지난해 헤이트 스피치 대책 프로젝트 회의에서 국회 주변에서 벌어지는 반대 시위도 규제 대상으로 검토해야 한다는 취지의 발언을 해 이 같은 우려를 확산시켰다.

‘헤이트 스피치란 무엇인가(ヘイトスピーチとは何か)’라는 저서를 쓴 모로오카 야스코(師岡康子) 변호사는 “정부 비판 시위와 집회를 헤이트 스피치와 동일 선상에 두는 것은 표현의 자유에 대한 몰이해”라고 비판했다. 모로오카 변호사는 표현의 자유 위축 우려에 대해서도 “과거 재특회의 교토 초급학교 시위 사건 판례 등을 바탕으로 인종차별에 해당하는 발언과 행위를 규정하는 상세한 지침을 만들면 위축효과를 억제할 수 있다”고 지적했다.

이를 위해 ‘명확성의 원칙’이 검토되고 있다. 차별적 표현이란 무엇인지를 명확히 제시해야 한다는 것이다. 이와 관련해 도쿄변호사회는 9월 8일

‘인종차별을 목적으로 하는 공공시설의 이용 허가 신청에 대해 적절한 조치를 취할 것을 요구하는 의견서’를 내고 구체적인 지침을 내놨다. 지방자치단체에서 헤이트 스피치를 위한 공공시설 이용 신청을 두고 고심하고 있다는 점에 착안해, ‘이용 신청서에 특정 민족에 대한 모욕적인 표현을 포함하는 등 차별적인 언동의 우려가 명백한 경우 지자체는 이용을 거부 할 수 있다’는 지침을 정리한 것이다. 일례로 2014년 4월 오사카에서 접수된 한 배타주의 단체의 공공시설 사용신청서를 보면 ‘조선인 자제들에게 학교 급식으로 배설물을 먹이는 모임’이 주최 단체로 되어 있는데, 이 경우 이용 거부 요건에 명백히 해당한다고 도쿄변호사회는 설명했다. 도쿄변호사회는 조만간 이 지침을 도쿄도내 지자체에 보내고 판단의 참고로 삼을 것을 요청할 계획이다. 이토 시게아키(伊藤茂昭) 도쿄변호사회 회장은 “표현의 자유는 중요하지만 헤이트 스피치는 간과할 수 없다”고 말했다.¹²⁾

언론 보도, 소셜미디어에도 영향 미칠까

헤이트 스피치의 법적 규제는 표현의 자유와 밀접한 연관이 있다. 따라서 인종차별 철폐법안이 입법화될 경우 향후 언론사의 보도 행태에도 직·간접적인 영향을 미치게 될 것으로 보인다.

이와 관련해 최근 주목할만한 사례를 소개한다. 일본 실시간 동영상 사이트인 니코니코동화(ニコニコ動画)는 올 5월 재특회의 유료 공식채널을 약관 위반으로 폐쇄했다. 지난해 12월 개설된 니코니코동

12) 도쿄변호사회 홈페이지 “地方公共団体に対して人種差別を目的とする公共施設の利用許可申請に対する適切な措置を講ずることを求める意見書”(http://www.toben.or.jp/message/ikensyo/post-412.html) 참조

회의 재특회 채널은 제일 한국인에 대한 원색적 비난과 인종차별 발언을 여과 없이 게재해 왔다. 이에 대해 우즈노미야 겐지(宇都宮健児) 전 일본 변호사 연합회 회장과 무라야마 도미이치(村山富市) 전 일본 총리 등이 설립한 ‘노리코에넷’(のりこえねっと)은 올 1월 니코니코동화의 운영업체인 드와고에 채널 폐쇄를 요청했다. 교도통신(共同通信)은 드와고 측이 ‘미풍 양속, 일반 상식에 반하는 행위’ 등 금지 규약 위반을 이유로 재특회 채널을 폐쇄했다고 보도했다. 헤이트 스피치의 법적 규제가 정착되면 이와 유사한 사례가 늘어날 것으로 보인다. 혐한(嫌韓) 미디어의 행보에도 제동이 걸리게 되는 것이다.

아울러 일본 언론에서 인종차별이라는 비판을 받았던 일부 보도 사례의 후속 대응을 살펴보자. 극우 성향의 일본 산케이신문(産経新聞)은 올해 2월 11일자 조간신문 7면에 작가 소노 아야코(曾野綾子)의 칼럼을 게재했다. 칼럼은 인종에 따라 거주지역을 분리한 남아프리카공화국의 ‘아파트헤이트(Apartheid·유색인종 격리정책)’를 일본에 도입하자는 취지를 담고 있다. 소노 아야코는 아베 총리의 교육정책 자문을 맡고 있다. 모하우 페코 주일 남아공 대사는 산케이신문에 보낸 항의문에서 “인종차별을 허용하지는 부끄러운 제안”이라고 비판했다. 산케이신문은 항의문 접수 사실을 보도하며 편집국장 명의로 “칼럼은 개인 의견이며 인종차별은 허용되어서는 안 된다”는 답변¹³⁾을 실었지만, 신문사의 공식 사과나 이를 강제할 법적 규제도 없었다.

요미우리신문(読売新聞) 계열의 스포츠 일간지 스포츠호치(スポーツ報知)는 8월 12일자 기사에서



올 5월 규약 위반으로 폐쇄된 일본 동영상사이트 '니코니코동화'의 재특회 채널 캡처.



일본 산케이신문(産経新聞) 2015년 2월 11일자에 게재된 작가 소노 아야코의 칼럼. 인종 별로 거주지역을 나누는 인종 격리정책 도입을 시사해 논란을 낳았다.

혼혈 고교 야구선수를 아프리카의 동물에 비유해 비판을 받았다. 나이지리아 출신 부친을 둔 관동제 일고등학교의 오코에 루이(オコエ瑠偉) 선수의 일본 전국 고교야구 선수권대회 활약을 “선수권대회의 사바나(savanna)화”, “굶주린 야수의 본능을 노출해 그라운드를 누볐다” 등의 표현을 사용하여 묘사했다. 논란이 확산되자 스포츠호치는 인터넷상에서 기사를 삭제하는 것으로 무마했다. 스포츠호치는 허핑턴포스트 일본판 등 여타 언론의 문기에 “비판을 진지하게 받아들인다”고 밝혔지만 공식적

13) 「산케이신문」, 2015. 2. 14. “曾野氏コラムで南ア駐日大使が本紙に抗議”, <http://www.sankei.com/life/news/150215/lif1502150017-n1.html>(검색일: 2015. 9. 1.)

인 조치는 취하지 않았다.¹⁴⁾

하시모토 도루(橋下徹) 오사카 시장이 자신의 출생배경을 보도한 언론사를 제소해 승소한 '주간 아사히(週刊朝日) 하시모토 도루 특집기사 문제'는 인종차별 논란을 빚은 언론 보도와 관련한 흔치 않은 판례다. 주간 아사히는 2012년 10월 26일호 수록 기사에서 하시모토 시장의 부친이 과거 일본의 신분제도 최하층이었던 부락주민(部落民) 출신임을 보도했다. 하시모토 시장은 "유전자에 의해 성격이 결정된다는 혈맥주의적 기사"라며 반발했다. 하시모토 시장이 제소한 손해배상 청구소송은 주간 아사히의 합의금 지불로 올해 2월 18일 오사카 지방 법원에서 화해가 성립됐다.

다만 이는 개인의 명예훼손에 따른 손해배상 청구라는 형태로, 재특회 사건과 마찬가지로 인종차별 문제에 대한 직접적 판결은 아니다. 주간 아사히의 출판사인 아사히신문출판의 모회사 아사히신문사는 제3자 기관인 '보도와 인권위원회' 견해에 따른 사과문을 게재했다. 보도와 인권위원회는 아사히신문사가 자사 보도에 대한 불만사항을 심리하기 위해 설치한, 외부 전문가들로 구성된 독립기관이다. 한국의 언론중재위원회와 같은 공공기관이 없고, 보도에 따른 분쟁을 언론사의 자율규제에 맡기는 일본 언론계의 특성이 반영된 실태다.

이밖에 일본 소수민족인 아이누(アイヌ)족들로 구성된 사단법인 홋카이도(北海道) 아이누 협회가 니혼TV의 쇼프로그램 '비트다케시의 웃음 울트라퀴즈(ビートたけしのお笑いウルトラクイズ)'에서 아이누족을 희화화 했다는 이유로 항의에 나서고,

오키나와 원주민들이 일부 언론사의 오키나와(沖縄) 관련 보도에 대해 차별적 보도 행태를 문제로 삼는 경우도 있지만 이를 해결할 수 있는 직접적인 법적 규제는 없는 실정이다. 인종차별 금지법안도 도입되면 이 같은 사안에 대해 어떤 법리 해석이 적용될지 귀추가 주목된다.

맺으며

일본 사회의 인종차별 철폐법안 입법을 둘러싼 논란은 국제사회로부터 주목받고 있다. 유엔 인종차별철폐위원회가 작년 8월 일본정부에 인종차별금지법 제정과 함께 헤이트 스피치를 규제할 것을 권고한 이래, 표현의 자유 위축 및 규제 남용에 대한 우려와 인종차별 대처의 필요성 등을 두고 벌어지는 논란이다.

국제사회에서는 인종차별에 대한 처벌이 표현의 자유에 위배되지 않는다는 의견이 대세이다. 경제협력개발기구(OECD) 34개국 중 30개국이 인종차별에 대한 형사 처벌안을 마련하고 있다. 프랑스 인권선언(Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen) 제4조는 자유를 '타인에게 해롭지 않은 모든 것을 행할 수 있음'이라 규정하고 있다. 일본 사회의 여론도 헤이트 스피치는 표현의 자유의 보호 범위 안에 포함할 수 없다는 공감대를 형성하고 있다. 정부에 헤이트 스피치의 규제를 권고하는 일본 지자체 의회의 결의도 잇따르고 있다. 이런 상황을 방임하는 일본 여당의 행보는 진정한 의미의 표현의 자유를 되보시키는 결과를 가져올 지도 모른다. ▣

14) 『허핑턴포스트 일본판』, 2015. 8. 14. "オコエ瑠偉選手を「野性味全開」本能むき出し」スポーツ報知の記事に批判", http://www.huffingtonpost.jp/2015/08/14/okoe-ru-hochi-report_n_7986326.html(검색일: 2015. 9. 1.)



‘검색결과목록 링크삭제청구권’으로서의 잊힐 권리의 적용 기준에 관한 해외동향

김민정

한국외국어대학교 미디어커뮤니케이션학부 교수

1. 들어가며 : 검색결과목록 링크삭제청구권으로서의 잊힐 권리

디지털 미디어 시대에 개인의 인격권, 특히 프라이버시 보호의 한 방편으로 빈번하게 언급되고 있는 것이 ‘잊힐 권리(the right to be forgotten)¹⁾이다. 잊힐 권리라는 용어는 빅토어 마이어 쇤베르거(Viktor Mayer-Schönberger)가 2009년에 발간한 책을 통해 대중화되었다. 잊힐 권리의 법적 성격이 구체화 된 것은 2014년 5월 유럽사법재판소의 구글스페인 대 곤잘레스 결정을 통해서인데, 이 결정에서 유럽사법재판소는 검색엔진 사업자인 구글이 유럽연합 개인정보보호지침에 규정된 개인정보의 처리, 통제자(controller)에 해당한다고 판시하며, 변호사 곤잘레스가 오래전에 겪었던 재정적 어려움에 관한 신문기사 링크를 구글 검색결과 목록에서 삭제할 것을 명하였다.²⁾ 즉, 2014년 5월 유럽사법재판소의 결정 이래로 잊힐 권리는 ‘검색결과목록 링크삭제청구권’(이하 ‘링크삭제청구권’)으로 발전되고 있다.

1) ‘The right to be forgotten’의 역어로 ‘잊혀질 권리’와 ‘잊힐 권리’가 혼용되어 사용되고 있는데, 국어 문법에 맞는 표현은 ‘잊힐 권리’라고 하므로 이 글에서는 ‘잊힐 권리’로 통일하여 지칭한다.

2) 유럽사법재판소, (2014. 5. 13.) Case C-131/12, Google v. AEPD & González(<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d0f130d5b6c0ef0cfc34664af65824af1275c09.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4OaNmNe0?text=&docid=152065&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=433471>)

현재 잊힐 권리는 유럽을 중심으로 인정되고 있지만, 링크삭제요청 판단의 첫 주체가 구글을 비롯한 글로벌 검색엔진사업자라는 점에서 잊힐 권리의 인정 범위 및 그 적용기준에 대한 논의는 유럽을 넘어 전 세계적 함의를 지닌다고 하겠다. 한국에서도 곤잘레스 판결 이후 잊힐 권리에 대한 관심이 더욱 높아진 상황이다. 다만, 한국에서는 잊힐 권리라는 용어가 링크삭제청구권을 넘어서 기사삭제청구권³⁾과 같은 다양하고 광범위한 권리를 포함하는 개념으로 사용되는 경향이 있어 혼란이 있을 수 있으므로, 이 글에서는 잊힐 권리를 링크삭제청구권으로 규정하고 이에 대한 논의에 한정하고자 한다.⁴⁾

곤잘레스 판결은 개인의 프라이버시 보호와 표현의 자유 보장이라는 충돌하는 두 가치 사이에서 적절한 균형점을 어떻게 찾을 것인가라는 어려운 숙제의 최신판이라 할 수 있다. 잊힐 권리의 인정은 사적 검열의 문을 열어 언론·출판의 자유를 침해할 우려가 있고, 힘 있는 쪽에서 자신들에게 불리한 공공적 성격의 기록들을 검색결과에서 삭제하도록 요구하여 공중의 자유로운 정보접근권을 제약할 위험성이 있다. 이러한 위험을 최소화하기 위해서는 링크삭제요청의 수용 여부를 판단할 구체적이고 세부적인 기준들을 정립하는 것이 매우 중요하다. 이에, 해외에서는 잊힐 권리 집행에 도움을 주기 위한 몇 가지 지침들이 제시되었다. 이 글에서는 해외 지침들에 제시된 링크삭제청구권 판단 기준들을 종합적으로 비교·검토하고자 한다. 또한, 곤잘레스 판결 이후 현재까지, 구글이 잊힐 권리를 어떻게 수용하고 있는지에 대해 알려져 있는 사례들을 간략히 검토한다. 이러한 검토를 통해, 국내 잊힐 권리 논의에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

2. 해외 지침 검토

(1) 배경 및 과정

유럽사법재판소는 곤잘레스 판결을 내리면서 잊힐 권리를 인정할 것인지를 결정하기 위해서는 개별 사안별로 이익형량이 필요하고, 이러한 이익형량에는 해당 정보의 성질—즉 해당 정보가 해당 개인의 사적인 생활에 관한 민감한 정보인지 그리고 해당 정보가 알려져야 할 공공의 이익이 있는지 등—과 해당 개인이 누구인지를 따져보아야 한다고 덧붙

3) 2015년 6월 30일에 열린 언론중재위원회 개최, '기사삭제청구권과 잊혀질 권리' 주제 토론회에서 발제를 맡은 주정민 교수는 이 제는 잊혀질 권리 차원에서 기사삭제청구권 도입을 논의해야 할 시점이라고 밝혔다.

4) 구글 잊힐 권리 자문위원회도 2015년 2월에 발표한 보고서에서, 곤잘레스 판결이 정확히는 검색결과목록에서의 삭제(delisting)에 관한 것이므로 자신들의 보고서 전반에 걸쳐 '잊힐 권리'라는 용어 대신 '목록에서의 삭제(delisting)'라는 용어를 사용하겠다고 밝히고 있다.



였다. 이러한 기준들이 보다 상세하게 설명된 것이 제29항 정보보호전문위원회(Article 29 Data Protection Working Party)가 2014년 11월 26일에 발표한 “유럽사법재판소의 구글 스페인 대 곤잘레스 결정의 집행에 관한 지침”이다.⁵⁾

한편 구글은 곤잘레스 판결 직후인 2014년 5월 29일부터 링크삭제요청을 공식적으로 접수하기 시작했는데, 이러한 요청을 처리함에 있어 개인의 잊힐 권리와 공중의 정보접근권을 조율하는데 사용할 기준점을 정립하기 위해 독립 자문위원회⁶⁾를 구성하였다. 구글 잊힐 권리 자문위원회(The Advisory Council to Google on the Right to be Forgotten, 이하 ‘구글 자문위원회’)는 유럽 7개 도시를 돌며 공청회를 개최하여 전문가들의 의견을 수렴하고 온라인을 통해 의견을 접수한 후 2015년 2월 6일에 보고서(report)를 내놓았는데, 이 보고서를 통해 링크삭제요청(delisting requests) 판단기준 4가지를 제시하였다.⁷⁾

야후 재팬은 2014년 10월에 일본 법원이 구글에게 검색결과링크를 삭제할 것을 명령하는 판결을 내리자⁸⁾, 그 직후인 2014년 11월에 ‘검색결과와 프라이버시에 관한 전문가 회의’를 설치하고 검색결과 페이지에 표시되는 정보를 삭제하는 문제들을 검토하기 시작했다. 총 3번에 걸친 전문가 회의의 결과를 바탕으로, 야후 재팬은 2015년 3월 30일에 ‘검색결과 삭제(비표시조치) 신청을 받았을 경우 야후의 대응방침에 관해서’라는 제목의 보고서를 공표하였다.⁹⁾

(2) 제시된 기준들 : 링크삭제청구권 판단 기준들

이러한 지침들에 언급된 기준들은 대동소이하다. 유럽 정보보호전문위원회의 13가지 기준들은 구글 자문위원회의 4가지 기준 및 그 세부 항목들로 수렴되며, 야후 재팬이 제시한 기준들은 유럽 정보보호전문위원회와 구글 자문위원회가 제시한 기준들의 축약으로 볼 수 있다.

5) 지침서 전문은 http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp225_en.pdf에서 볼 수 있다.

6) 이 자문위원회는 외부 전문가 8인이 자문위원으로 활동하고 구글 관계자 2명이 의장/주최자 역할을 수행하였는데, 위원회 구성원들은 공청회 참석을 위한 경비를 제외하고는 구글로부터 보수를 받지 않았다고 밝히고 있다.

7) 자문위원회의 활동에 관한 설명, 유럽 7개 도시에서 열렸던 공청회 자료, 자문위원회 보고서 전문은 웹사이트(<https://www.google.com/advisorycouncil/>)에서 찾아볼 수 있다.

8) 『AP』, 2014. 4. 1. Yuri Kageyama, “Japan Court Orders Google To Remove Search Results”, <http://news.yahoo.com/japan-court-orders-google-remove-search-results-100248499—finance.html>(검색일:2015.8.25.)

9) 해당 보고서는 다음의 페이지(<http://publicpolicy.yahoo.co.jp/2015/03/3016.html>) 중간에 연결된 링크를 통해 다운로드 받을 수 있다.

[공통기준1 정보주체의 속성]

모든 지침들에서 가장 먼저 언급되는 기준은 삭제를 요청한 정보주체의 속성에 관한 것이다. 우선, 정보주체가 공적 역할을 수행하는 공인(public figure)인지 아니면 공적 영역에서의 활동이 없는 사인(私人)인지를 판단해야 한다는 것이다. 정보 주체가 공적 영역에서 일정한 역할을 수행하고 있다면, 해당 정보주체에 관한 정보가 공중에게 알려지는 것이 공익을 위해 필요하므로, 링크삭제요청을 거부해야 할 이유가 상당하다는 것이다.

유럽정보보호전문위원회는 ‘공적인 영역에서 일정한 역할을 수행’하는 인물들의 예로 정치인, 고위 공직자, 기업인, 그리고 공적인 역할을 하는 것으로 간주되어 규제를 받는 전문직 종사자들을 나열하면서, ‘해당 개인에 대한 정보가 공중에게 알려질 경우 해당 개인이 부적절한 공적인 행위를 할 가능성이 낮아지는가를 따져볼 것’을 손쉬운 판별법으로 제시하였다. 야후 재팬 역시 공직자, 의원, 일정한 직위에 있는 공무원, 기업이나 단체의 대표 임원, 연예인에 관한 정보는 공익성이 높다는 점을 강조하고 있다.

구글 자문위원회는 유사한 입장을 취하면서도 정보주체의 유형을 3가지로 구분하여 설명하고 있다. 첫째 유형은 공인임이 확실한 사람들(clear roles in public life)로 정치인, 기업 CEO, 유명 연예인, 종교지도자, 스포츠 스타, 공연 예술가를 예로 들면서, 이들의 링크삭제(delisting) 요청은 정당한 것으로 받아들여질 가능성이 상대적으로 낮는데, 그 이유는 이들의 이름을 검색어로 하여 이들에 관한 정보에 접근할 공중의 이익이 중대하기 때문이라고 밝히고 있다. 둘째 유형은 아무런 공적인 역할을 하지 않는 사람들이고 이들의 경우에는 반대로 링크삭제요청이 정당한 요구로 받아들여질 가능성이 높다고 명시하였다. 셋째 유형은 제한적 형태로 혹은 특정 맥락에서만 공적 역할을 하는 (limited or context-specific role in public life) 사람들인데, 학교의 장 (school directors), 일부 공직자/공무원(some kinds of public employees), 자신의 의지와는 무관하게 공적 관심을 받게 된 사람, 자신의 직업 때문에 특정 커뮤니티에서 공적 역할을 수행하는 사람을 그 예로 들면서, 이들의 경우에는 해당 정보의 내용을 보고 결정해야 한다는 입장이다. 구글 자문위원회가 유럽이나 일본과 다르게 셋째 유형에 해당하는 개인들을 언급하고 있는 것은, 미국 법원이 명예훼손 소송에서 원고의 입증 책임의 경중을 판단할 때 사용하는 원고 유형 중 하나인 ‘제한적 형태의 공인 (limited-purpose public figure)’ 개념을 도입한 것으로 보인다. 이러한 개념을 바탕으로 링크삭제청구권에서도 정보주체의 유형뿐만 아니라 정보의 내용을 고려하도록 한 것으로 보이는데, 이 유형은 더욱 세분화 된 것이기는 하나 개인의 공적 역할 여부에 초점을 맞춘다는 기본 원칙에 있어서는 동일하다고 하겠다.

모든 지침들이 링크삭제요청자의 공적 역할 수행 여부에 덧붙여 제시하고 있는 기준



은 정보주체가 미성년자인지 성인인지 여부이다. 정보주체가 미성년자인 경우에는 성인인 경우보다 링크삭제 요청이 받아들여질 가능성이 높다고 밝히고 있다.

[공통기준2 정보의 성질]

유럽정보보호전문위원회 지침의 13가지 기준들 중 절반 정도는 정보의 성질에 관한 사항을 다루고 있는데, 가령 기준 6은 정보의 민감성(sensitivity)에 대한 질문으로 유럽개인정보보호지침(Directive 95/46)에서 규정하고 있는 민감 정보에 해당하는 개인의 건강, 성, 혹은 종교적 신념에 관한 정보일 경우에는 링크삭제요청이 받아들여질 가능성이 높아진다고 제시하고 있다. 유럽정보보호전문위원회는 정보의 성질에 관련되는 기준점들을 개별 항목으로 제시하고 있는 반면, 구글 자문위원회와 야후 재팬은 ‘개인의 프라이버시 보호가 우선시 되는 정보 유형들’과 ‘공익이 우선시 되는 정보 유형들’로 나누어 제시하고 있다.

이러한 제시 방식의 차이는 유럽정보보호전문위원회와 구글의 입장 차이를 어느 정도 드러내고 있는 것으로 보인다. 유럽정보보호전문위원회의 경우, 당해 정보가 ‘개인의 프라이버시 보호가 우선시 되는 정보 유형들’에 해당하는지를 판별하기 위한 질문들을 판단기준으로 나열하고 있는데 이 질문들에 부정적인 답을 하게 되는 경우, 즉 프라이버시 보호가 우선시 되는 정보 유형이 아닌 경우에는 공중의 정보접근권이 우선시 되는 정보라는 소극적 유추가 가능하다. 반면, 구글 자문위원회는 ‘개인의 프라이버시 보호가 우선시 되는 정보 유형들’에 추가하여 혹은 그와는 별개로 ‘공익이 우선시 되는 정보 유형들’을 나열하고 있어, 검색결과목록에서 링크를 삭제해 달라는 요청이 거부되어야 할 이유가 다분한 여러 정보 유형들을 적극적으로 제시하고 있다.

여기서는 <표>를 통해 구글 자문위원회가 제시한 정보의 성질에 따른 분류를 제시하고, 이러한 분류에 대해 유럽정보보호전문위원회와 야후 재팬에서 유사한 기준들을 언급하였는지 여부를 표시하였다. 한편, 유럽정보보호전문위원회 지침에만 언급되어 있는 정보의 성질에 관한 2가지 추가기준들이 있는데 첫째는 해당 정보가 혐오 표현(hate speech) 혹은 명예훼손 등에 해당하여 정보주체의 권리를 침해하는 불법 표현들인지의 여부이며, 둘째는 정보주체에 대해 불필요한 편견을 유발하는 표현들인지의 여부이다. 또한, 야후 재팬의 경우, 과거의 피해사실에 관한 정보 (즉, 범죄 피해자 혹은 왕따 피해자였던 사실에 관한 정보) 및 문과(출생 및 가족사항)에 관한 정보를 프라이버시 보호가 우선시 되는 정보유형들로 명시하고 있다는 점이 특이하다.

〈표〉 구글 잇힐 권리 자문위원회의 정보의 성질에 따른 분류

구글 자문위원회 분류 항목		유사항목 언급여부	
		유럽 지침	일본 지침
개인의 프라이버시 보호가 우선시 되는 정보 유형들			
1	개인의 은밀한(intimate) 혹은 성(sex) 생활에 관한 정보 (단, 공인은 예외일 수 있음)	언급	언급
2	개인 재정(financial) 정보: 은행계좌정보와 같은 구체적 정보 (단, 월급이나 재산 같은 일반적인 정보와, 특히 공인의 재산정보, 주식회사 주식보유현황 정보, 부패여부 조사관련 재산정보는 공익성이 높을 수 있음)		
3	개인 연락처 및 신상정보: 개인 전화번호, 주소, 정부가 발행한 신분증 번호, 암호, 신용카드번호 등		언급
4	유럽개인정보보호지침에 규정된 민감정보 (인종/민족, 정치, 종교적 성향, 노동조합가입여부, 건강, 성 생활 관련 정보; 단, 공인은 예외일 수 있음)	언급	일부 언급
5	미성년자 개인 정보	언급	언급
6	거짓 정보, 부정확한 정보, 혹은 개인에게 해악을 미칠 정보	언급	유사 언급
7	이미지나 비디오 형태이어서 프라이버시 침해의 위험성이 더 높은 정보		유사 언급 (성적 이미지 및 동영상)
공익이 우선시 되는 정보 유형들			
1	정치적 논의, 시민 참여, 혹은 통치에 관련된 정보		
2	종교 혹은 철학적 논의에 관련된 정보		
3	공중 건강과 소비자 보호에 관련된 정보		
4	범죄행위에 관련된 정보 (구체적인 법령이 있는 경우를 제외하고는 범죄의 경중, 범죄행위에서 정보주체의 역할, 최신 정보인지, 정보원이 어디인지, 정보주체가 가해자인지 피해자인지에 따라 달라짐. 인권을 침해한 범죄이거나 인류에 대한 범죄인 경우는 링크삭제요청을 받아들이지 말아야 함)	언급	언급 (‘징계처분등의 이력’을 추가언급)
5	일반 관심 주제에 대한 논쟁에 도움이 되는 정보 (일반 관심주제의 예로는 노동쟁의/산업분쟁(industrial disputes)과 사기행위)		
6	진실한 사실 정보 (factual and true)	언급	
7	역사적 기록에 필수적인 정보, 즉 역사적 인물이나 역사적 사건에 관한 정보		
8	과학적 조사나 예술적 표현에 필수적인 정보, 가령 정보주체가 예술적 패러디물에 이용된 경우		

[공통기준3 정보 공표의 맥락과 정보의 출처]

세 번째 공통기준은 유럽과 구글의 지침에서는 유사점을 도출해 낼 수 있지만, 야후 재팬의 보고서에는 명시적으로 언급되어 있지 않은 부분이다. 우선, 유럽정보보호전문위원회는 정보 공표에 대한 동의 여부 및 기존 동의 철회의 용이성을 개별 기준으로 제시하고 있다. 또한, 별개의 기준으로 언론 보도를 목적으로 공표된 정보인 경우 링크삭제요청을 받아들이기 가능성이 낮다고 설명하고 있고, 또 다른 기준 항목을 통해 법적 권한



이나 의무가 있는 주체가 공표한 정보인 경우에도 링크삭제 요청을 받아들여기가 힘들다고 밝히고 있다.

구글 자문위원회의 경우, 정보의 출처(source)와 공표(publication) 동기를 고려해야 한다고 하면서, 저널리즘 관행을 준수하는 언론사가 게시한 정보인 경우에는 해당 정보를 검색결과목록에서 삭제해 달라는 요청을 받아들일 근거가 낮다고 명시하고 있다. 또한, 정부가 공표한 문서, 알려진 블로거(blogger)나 신뢰도가 높고 평판이 좋은 개인 필자들이 공표한 정보, 그리고 정보주체 스스로가 소셜 네트워크에 올린 정보에 대해서도 검색결과목록 삭제요청이 받아들여질 가능성이 낮다고 밝히고 있다.

[공통기준4 시간의 흐름]

마지막 공통기준은 시간의 흐름인데, 이는 잊힐 권리가 일정 시간이 경과함에 따라 특정 정보가 더 이상 공중의 정당한 관심사가 아닐 수 있다는 문제의식에서 출발하고 있다는 점에서 보면 자연스러운 귀결이라 하겠다. 유럽정보보호전문위원회는 낡은 정보로 더 이상 현 상황에 맞지 않는 정보라면 검색결과 목록에서 삭제할 가능성이 높아진다고 적시하고 있고, 구글 자문위원회 역시 네 번째 기준으로 '시간'을 언급하면서 시간의 흐름을 고려해야 한다고 밝히고 있다.

하지만, 구글 자문위원회의 경우, 아무리 오랜 시간이 지나도 증대한 공중의 관심사에 해당 하는 것, 가령 인류에 대한 범죄에 관한 정보는 검색결과목록에서 삭제될 수 없다고 밝히고 있고, 과거의 정보라고 해도 지속적으로 공중의 관심 대상이 되는 경우—가령 과거에 성폭력범죄를 저지른 사람이 교사가 되려고 하는 경우나 공인이 공적인 역할을 담당하고 있었던 시기에 일어났던 일에 관한 정보인 경우—에는 링크삭제요청이 받아들여질 수 없다고 명시하고 있다. 구글 자문위원회가 이러한 예외사항들을 강조하고 있는 이유는 표현의 자유 혹은 공중의 정보접근권을 중요시하는 미국적 전통과 관련되어 있는 것으로 볼 수 있겠다.

야후 재팬은 '이미 장기간이 경과한' 과거의 경미한 범죄 경력이 기재되어 있는 경우는 프라이버시 침해에 해당한다고 밝히면서, 시간의 흐름을 범죄에 관한 정보를 판단하는데 추가적으로 고려해야 할 기준으로 제시하고 있다. 여기서 '장기간 경과'의 예로 쇼와시대(1926년-1983년)를 들고 있어, 최소 30년 이상의 시간이 지난 경우를 '장기간'의 기준으로 삼고 있는 것으로 보인다.

이상으로 유럽, 미국, 일본의 지침에 제시된 기준들을 살펴보았다. 언론·출판의 자유 관점에서 보면, 유럽과 미국의 지침이 언론 보도 목적으로 공표된 정보 혹은 저널리즘 관행을 준수하는 언론사가 게시한 정보, 신뢰받는 블로거나 개인 필자들이 공표한 정보의 경우에는 링크삭제청구권을 받아들여기 어렵다고 적시하고 있다는 점이 의미가

있다고 볼 수 있겠다. 또한, 정보주체의 속성과 정보자체의 성질에 있어서 공인인지의 여부 그리고 공적사안 혹은 일반 관심주제인지의 여부가 지속적인 판단의 기준이 되고 있다는 점에서, 공인에 대한 혹은 공적사안 관련 언론 보도에 대한 링크삭제청구는 받아들여지기가 매우 어렵다는 것을 유추할 수 있다. 그럼 이러한 기준들을 바탕으로 실제로 잊힐 권리, 즉 링크삭제청구권이 어떻게 집행되어 오고 있는지를 간략하게 살펴보기로 한다.

3. 해외 적용사례 검토

(1) 구글의 잊힐 권리 집행

구글은 자사가 잊힐 권리를 어떻게 집행해 오고 있는지 구글 투명성 보고서를 통해 밝히고 있다.¹⁰⁾ 가장 최근의 자료는 2015년 9월 4일에 업데이트된 자료인데, 이에 따르면 구글이 링크삭제요청을 공식적으로 접수하기 시작한



2014년 5월 29일부터 현재까지 접수된 요청의 숫자는 삭제요청건수(request)로 따지면 총 311,571건이고, 여러 개의 링크 삭제를 한 번에 요청하는 경우도 있으므로 삭제요청된 링크수(URL)는 총 1,102,592개라고 한다.

구글은 지금까지 삭제 요청된 링크들 중에서 41.5%의 링크들을 삭제했다고 밝히고 있다. 또한 이러한 링크삭제로 가장 영향을 많이 받은 10개 사이트를 언급하고 있는데, 1위는 페이스북, 2위는 프로파일엔진(profileengine.com)이다. 이 10개 사이트들 중에 언론사는 포함되어 있지 않으며, 모두 소셜네트워크서비스 혹은 인명/주소검색 서비스이다.

이러한 통계정보와 함께 구글 투명성 보고서는 구글이 그동안 처리했던 22가지 사례를 예로 제시하고 있다. 구글이 30만건이 넘는 링크삭제요청들 중에서 어떻게 22가지

10) <Google Transparency Report>, "European Privacy Requests for Search Removals", <https://www.google.com/transparencyreport/removals/europeprivacy/> (최종 업데이트일: 2015. 9. 4.).



사례들을 뽑아냈는지에 대해서는 아무런 설명이 없어서, 투명성 보고서에 소개된 22가지 사례들이 전체 경향을 대변하는 것으로 보기에는 무리가 있을 것이다. 하지만, 22가지의 사례들은 구글 자문위원회가 제시한 기준 및 예제에 해당하는 다양한 상황들을 보여주고 있다. 22가지 사례들 중 링크삭제요청이 받아들여진 경우는 10개인데 공적 역할이 없는 사인이 오래전에 일어났던 범죄의 피해자였던 경우나, 공적 역할이 없는 개인이 항소심에서 무죄 판결이 난 경우와 형의 집행이 완료된 경우, 개인의 주소가 보여진 경우, 미성년자인 경우 등이다.

반면 링크삭제요청이 받아들여지지 않은 11개의 사례들은 고위 공무원, 유명 기업인, 성직자들이 저지른 범죄 및 범죄 혐의에 관한 보도들, 혹은 공인이 아닐지라도 업무상 저지른 사기 및 금융 범죄에 대한 보도, 성범죄로 인한 해임에 관한 보도, 과거 성직자 시절에 있었던 성적 학대 혐의에 대한 보도 등이었다. 마지막 하나의 사례는 자신의 의료사고를 다룬 50여 개의 신문기사 링크를 삭제해 달라는 의사의 경우였는데, 해당 의사의 개인정보가 포함되어 있으나 관련 시술은 언급되지 않은 3개의 페이지 링크는 삭제되었고, 의료사고를 다룬 나머지 기사 링크들은 검색결과에 남아있다고 한다.

한편 구글은 위에 요약된 내용을 제외하고는 잊힐 권리 집행에 관한 구체적인 자료를 공개하지 않고 있어, 지난 5월에는 80여명의 학자들이 구글에 공개서한을 보내 잊힐 권리 집행 현황에 대해 더 많은 자료를 공개할 것을 요청하기도 하였다.¹¹⁾ 이런 가운데 지난 7월 영국의 가디언(Guardian)이 구글 투명성 보고서의 소스 코드에 숨겨져 있던 데이터를 발견하여, 2015년 3월까지의 구글의 잊힐 권리 집행 현황을 보여주는 추가 자료들을 공개하였다. 가디언이 공개한 자료에 따르면,¹²⁾ 전체 요청의 95.6퍼센트는 사인(private personal)들이 요구한 것이며, 이러한 요청들 중 48%가 받아들여져 링크들이 삭제되었다고 한다.

가디언의 보도에 따르면, 구글이 접수한 요청들의 대부분은 개인 정보(private or personal information)에 관한 것들이었다. 또한, 중범죄, 공인, 정치, 그리고 어린이 보호 관련 사안들에 대한 링크삭제요청은 매우 적은 비율을 차지했고 해당 요청이 받아들여진 비율도 상대적으로 낮아, 이들 4개의 유형에 해당하는 정보 중 링크가 실제로 삭제된 경우를 모두 합쳐도 전체 삭제 비율의 1% 미만이었다고 한다.

잊힐 권리를 지지하는 진영에서는 가디언이 공개한 이러한 자료들을 근거로 잊힐 권

11) 『Guardian』, 2015. 5. 14. Jemima Kiss, "Dear Google: Open Letter from 80 Academics on 'Right to Be Forgotten'", <http://www.theguardian.com/technology/2015/may/14/dear-google-open-letter-from-80-academics-on-right-to-be-forgotten>(검색일: 2015. 9. 1.)

12) 『Guardian』, 2015. 7. 14. Sylvia Trippmann & Julia Powles, "Google Accidentally Reveals Data On 'Right to Be Forgotten' Requests", <http://www.theguardian.com/technology/2015/jul/14/google-accidentally-reveals-right-to-be-forgotten-requests>(검색일: 2015. 9. 1.)

리가 언론의 자유를 과도하게 침해한다는 것은 기우였으며 실제 잊힐 권리 집행에 있어서 언론의 자유 문제는 심각하지 않다고 주장하고 있다. 하지만, 영국의 텔레그래프(Telegraph)와 BBC 등의 언론사들은 구글 검색결과 목록에서 삭제된 자사 기사목록을 제시하며, 언론 자유 침해 이슈를 지속적으로 제기하고 있다.¹³⁾

(2) 기타 잊힐 권리 집행 사례

한편, 유럽을 제외한 지역들에서 곤잘레스 판결 이후 잊힐 권리의 집행을 명령한 사례들이 몇가지 있다. 2015년 1월 멕시코 프라이버시보호당국은 구글 멕시코에게 멕시코의 잊힐 권리 법에 따라서 유명 사업가에 관한 신문기사 3건 링크들을 삭제할 것을 명령한 바 있고,¹⁴⁾ 브라질의 경우에는 곤잘레스 판결을 잘못 해석하여 링크삭제를 요청하는 것이 아니라 기사 내용 자체를 온라인에서 삭제해 줄 것을 요청하는 경우들이 다수 발생했는데 하급법원들이 이러한 요청들을 받아들이는 바람에 나중에 상급법원이 평결을 뒤집는 경우가 있었다고 한다.¹⁵⁾

일본에서는 2014년 10월 법원이 구글에 검색결과 링크를 삭제할 것을 명하는 판결을 내린 바 있다. 이 판결은, 무죄로 판명났음에도 불구하고 자신의 이름이 해당 범죄를 보도한 10년 전 기사에 언급되고 있으므로 링크를 삭제해 달라는 요청을 받아들인 것이다. 한편, 미국 캘리포니아주는 링크삭제청구권과는 다른 형태의 잊힐 권리를 2015년 1월 1일부터 인정하고 있다. 소위 ‘온라인삭제법’(Online Eraser Law)이라 불리는 이 법은 18세 미만의 미성년자가 자신이 게시한 온라인 게시물을 삭제해달라고 요청할 경우 온라인 사업자는 이 삭제 요청을 받아들여야 한다는 것을 골자로 하고 있다.¹⁶⁾

13) 『The Telegraph』, 2015. 9. 3. Rhiannon Williams, “Telegraph Stories Affected By EU ‘Right To Be Forgotten’”, <http://www.telegraph.co.uk/technology/google/11036257/Telegraph-stories-affected-by-EU-right-to-be-forgotten.html>(검색일: 2015. 9. 3.); 『BBC Blog』, 2015. 6. 25. Neil McIntosh, “List of BBC Web Pages Which Have Been Removed from Google’s Search Results”, <http://www.bbc.co.uk/blogs/internet/entries/1d765aa8-600b-4f32-b110-d02fbf7fd379>(검색일: 2015. 9. 3.)

14) 『Wall Street Journal』, 2015. 5. 27. Laurence Iliff, “Google Wages Free-Speech Fight in Mexico”. <http://www.wsj.com/articles/google-wages-free-speech-fight-in-mexico-1432723483>(검색일: 2015. 9. 2.)

15) Tais Gasparian, 2015. “Brazilian 2014 Court Decisions: Most Important Developments”, Justice for Free Expression 학회 발표문 (<https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/wp/wp-content/uploads/2015/04/Gasparian-FoE-Brazilian-2014-Court-Decisions.pdf?a2663e> 참조)

16) 『The Week』, 2015. 1. 2. Lydia A. Jones, “Will California’s Confusing New ‘Online Eraser’ Law for Minors Work?”, <http://theweek.com/articles/441431/californias-confusing-new-online-eraser-law-minors-work>(검색일: 2015. 9. 1.). 이 법은 제 3자가 게시한 내용에는 해당하지 않고 미성년자를 권리 수혜대상으로 한정하고 있음에도 불구하고, 법안 자체의 모호성으로 인해 위헌소지가 있다는 주장이 제기되고 있다.



4. 마치며

지금까지 2014년 5월 유럽사법재판소의 판결 이후 잊힐 권리 집행과 관련한 해외 지침들 및 실제 적용사례들을 검토해 보았다. 이러한 검토가 국내의 잊힐 권리 논의에 시사하는 바는 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 현재까지 해외에서 논의, 집행되고 있는 잊힐 권리는 링크삭제청구권으로서의 잊힐 권리이며, 이러한 링크의 삭제조차 모든 검색결과에 해당하는 것이 아니라 구글과 같이 개인정보의 처리자로 간주되는 외부 검색엔진사업자가 제공하는 검색결과에만 한정되고 있다. 링크의 삭제가 아닌 내용 자체의 삭제를 의미하는 ‘기사삭제청구권’과 같은 형태의 잊힐 권리의 도입이 논의되거나 적용되는 경우는 찾아볼 수 없었다.

둘째, 링크삭제청구권 집행 지침들 그리고 실제 집행 사례들에서 중요한 기준점이 된 것은 정보주체가 공적 역할을 수행하는지의 여부와 해당 정보에 접근할 공중의 이익이 있는지의 여부였다. 정보주체가 공인이거나 일정한 공적 역할을 수행하는 경우, 그리고 정보의 성질 상 공중의 정보접근권이 우선시 되는 경우에는 링크삭제청구요청이 받아들여질 가능성이 현저히 낮아졌다. 또한, 보도 목적으로 공표된 기사들과 신뢰도 높은 개인 필자들이 게시한 정보의 경우에도 링크삭제청구요청이 받아들여질 가능성이 낮아진다는 것도 확인할 수 있었다. 따라서, 국내에서 링크삭제청구권을 인정하게 된다면 공인과 공적사안에 관한 정보 및 언론보도에 대한 공중의 접근권이 최대한 보장될 수 있도록 명확한 기준점들을 마련하는 것이 필요할 것으로 사료된다.

마지막으로 링크삭제청구권의 실제 집행에 관해 가디언지가 보도한 통계자료에 따르면 구글이 2015년 3월까지 접수한 전체 요청의 95.6%가 언론기사가 아니라 개인정보들에 대한 링크삭제요청이었다는 사실은 잊힐 권리가 개인정보보호의 문제와 가깝다는 것을 보여주는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 관점에서 본다면, 국내에서도 개인정보보호법에 근거하여 인터넷상에서 무분별하게 유통되고 있는 개인정보에의 접근을 어떻게 차단할 것인지를 고민하는 것이 해외 잊힐 권리 집행이 노정하고 있는 실제 이슈와 부합하는 것으로 보인다. 특히, 현재 한국에서는 정보통신망법에 따라 사생활 침해의 여지가 있는 글에 대해 삭제 요청을 받을 경우 정보통신서비스제공자가 해당 정보를 삭제 혹은 임시조치 할 의무가 있으므로, 이러한 규제에 더해 추가적인 권리를 도입하는 것에 대해서는 신중을 기할 필요가 있다고 생각한다. ─

“공정한 언론”

선거기사심의위원회가 함께 합니다



언론중재위원회, 재보궐선거 선거기사심의위원회 운영

“2015년 하반기 재·보궐선거(선거일 : 2015년 10월 28일)
선거기사심의위원회는 2015년 8월 29일부터 11월 27일까지 운영됩니다.”



신문, 잡지, 뉴스통신의 **불공정선거기사에 대해 자체심의를** 합니다.



후보자(출마 예정자)는 **불공정선거기사에 대해 시정을 요구**할 수 있습니다.

▶ 자체심 및 시정요구의 조치내용 :
정정보도문, 경고결정문, 주의 사실의 게재 또는 경고, 주의, 권고 결정



후보자와 언론사의 **반론보도청구사건을 처리**합니다.

후보자(정당의 경우 중앙당)는 언론사에 반론보도문 게재를 청구할 수 있습니다.
당사자간 협의가 이루어지지 않을 경우, 후보자나 언론사는 선거기사심의위원회에 이를 회부할 수 있습니다. 선거기사심의위원회는 **48시간** 이내에 반론보도 게재여부를 결정합니다.

디지털 미디어 시대의 새로운 언론피해구제제도

- 언론중재법 개정안 쟁점과 해설 -

| 일 자 | 2015. 10. 13.(화) 14:30~16:30 | 장 소 | 국회의원회관 2층 제1세미나실



| 진행 순서 |

14:30~14:40 **축사 및 인사말**

- 축 사 : 신성범 (국회의원, 교육문화체육관광위원회 간사)
문재완 (한국언론법학회 회장)
- 인 사 말 : 박용상 (언론중재위원회 위원장)

14:40~15:30 **제1부 주제발표**

- 기조발표 : 디지털 시대, 언론중재법 과제와 전망
김수일 (서울중앙지법 부장판사 / 중재부장)
- 인터넷 상의 새로운 언론피해 양상
강현석 (언론중재위원회 조사팀장)
- 언론중재법 개정안 해설
양재규 (언론중재위원회 교육콘텐츠팀장, 변호사)

15:40~16:30 **제2부 토론**

- 사 회 : 이상원 (서울대 법과대학 교수 / 중재위원)
- 토 론 자 : 김은태 (네이버 법무실 부장)
윤영철 (연세대 언론홍보영상학부 교수)
이병선 (카카오 CR팀 이사)
조현욱 (법무법인 도움 대표변호사)
조형래 (조선일보 디지털뉴스본부 취재팀장)

관심있는 분들의 많은 참여 바랍니다.

※ 문의 : 언론중재위원회 기획팀 Tel 02)397-3023 E-mail hanhyeyeon@pac.or.kr