

# 언론중재

ISSN 2005-2952

2019 Summer Vol.151

04

## Focus On Media

해외IT사업자의 성장세와  
본격화된 역외규제 논쟁

52

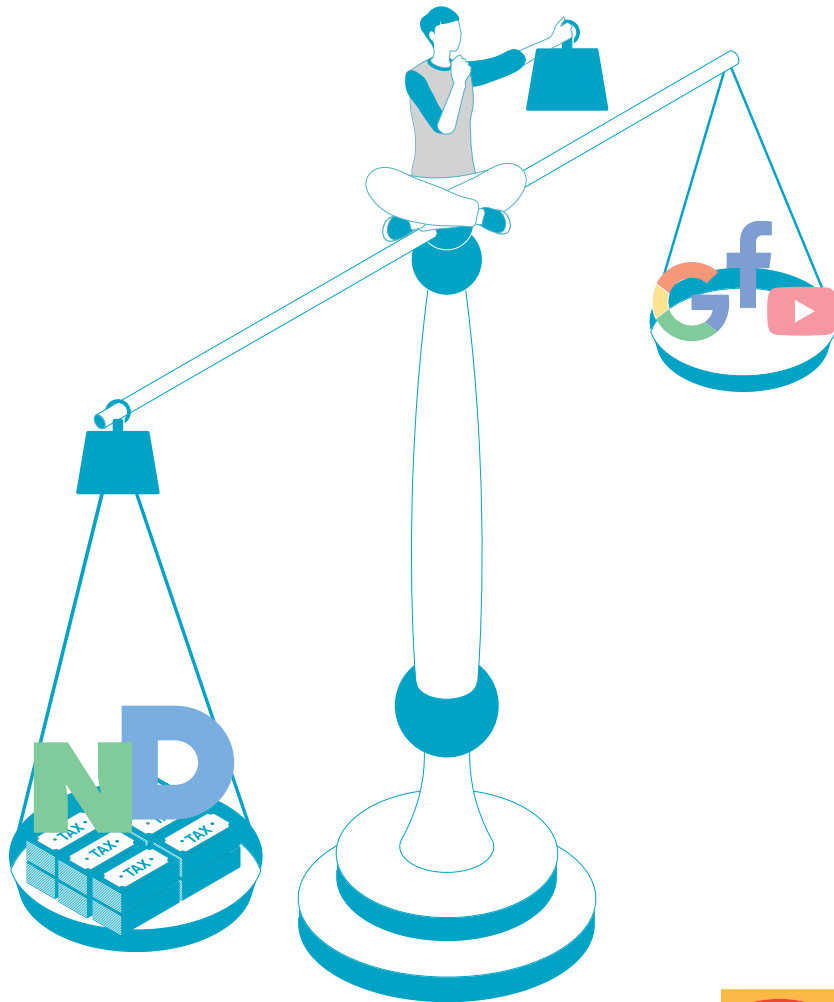
## 디지털 시대의 미디어 이야기

네이버 개편,  
뉴스에 대한 '책임' 회피 아닌가

68

## 주목할 만한 해외언론법제

英 온라인 피해 백서  
(The Online Harms White Paper)의  
주요 내용과 시사점



## 언론중재

2019 Summer Vol.151

### 인쇄

2019년 6월 26일

### 발행

2019년 6월 30일

### 등록

1981년 10월 14일

### 등록번호

서울중.바 00002

### 발행인

이석형

### 편집인

권오근

### 발행

언론중재위원회(www.pac.or.kr)

서울 중구 세종대로 124 프레스센터빌딩 15층

### 전화

02-397-3114

### 디자인·인쇄

문화공감

### 편집위원

김현귀 헌법재판연구원 책임연구원

심우민 경인교대 사회과교육과 교수

윤성옥 경기대 미디어영상학과 교수

정철운 미디어오늘 정치사회부장

\* 본지는 잡지윤리실천강령을 준수합니다.

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

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

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

## FOCUS ON MEDIA

### 해외IT사업자의 성장세와 본격화된 역외규제 논쟁

#### 1. 글로벌 인터넷사업자의 국내시장 경쟁 및 서비스 현황 04

- 박규태 순천향대 글로벌문화산업학과 교수

#### 2. 인터넷과 세계 시민: 국내외 사업자 간 역차별 쟁점과 국내 이용자의 대응 20

- 이상기 부경대 신문방송학과 교수

#### 3. 한국 역외규제의 특수성과 역차별 해소 방안 34

- 최진웅 국회입법조사처 조사관

## 칼럼

#### 표현의 자유에 대한 검열금지 46

- 김학성 언론중재위원·강원대 법학전문대학원 교수

## 디지털 시대의 미디어 이야기

#### 네이버 개편, 뉴스에 대한 '책임' 회피 아닌가 52

- 금준경 미디어오늘 기자

## 사건 속 법률

#### 강화된 불법 음란물 차단 정책: 인터넷 사전 검열인가, 62

디지털 성범죄 방지책인가

- 김승주 고려대학교 정보보호대학원 교수

## 주목할 만한 해외언론법제

英 온라인 피해 백서  
(The Online Harms White Paper)의  
주요 내용과 시사점  
- 이연옥 영국 소아스(SOAS) 런던대학교 박사

68

## 특별기고

명예훼손범죄 양형기준의 주요 내용  
- 혐오 또는 증오감에 의한 범행  
가중처벌을 중심으로  
- 홍성수 숙명여대 법학부 교수

90

## 판례토크

수사적 과장(修辭的誇張)과 명예훼손 책임:  
'종북(從北)'이란 표현이 명예훼손에  
해당하는가?  
- 대법원 2019. 4. 3. 선고 2016다278166 판결  
- 한위수 법무법인 태평양 대표변호사

76

## Journalism & Ethics

한국 언론의 익명취재원 사용관행:  
독자 신뢰보다 취재원 프라이버시?  
- 이재경 이화여대 커뮤니케이션·미디어학부 교수

94

## 2019년도 해외언론피해구제기구 교류협력 보고서

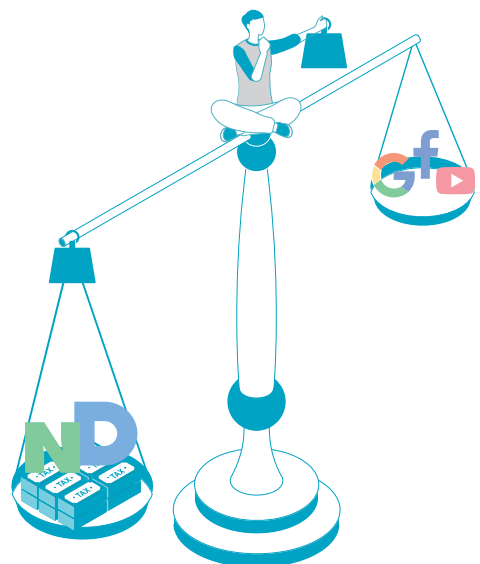
미국의 언론 현황과 피해구제제도  
- 최영훈 전북사무소장, 한병훈 조사2팀 대리

80

## 해외통신원

유럽연합의 허위정보 대응 실행지침  
- 유럽의회 선거를 위한 페이스북, 구글,  
트위터의 행동강령 및 보고서를 중심으로  
- 심나리 독일 레겐스부르크대학 박사과정

98



# 01

## 글로벌 인터넷사업자의 국내시장 경쟁 및 서비스 현황

곽규태 순천향대 글로벌문화산업학과 교수



## 플랫폼 경쟁과 글로벌 인터넷사업자

인터넷 포털(internet portal, 이하 포털), 소셜 네트워크 서비스(social network service, 이하 SNS), 모바일 인스턴트 메신저(mobile instant messenger, 이하 메신저)와 인터넷 동영상 제공서비스(over-the-top, 이하 OTT)와 같이 날이 갈수록 진화하는 인터넷 플랫폼의 등장은 이전 시기 경험해보지 못한 다양한 미디어와 콘텐츠를 이용할 수 있는 경험을 제공한다. 이들 플랫폼은 스마트 디바이스와 인터넷 기술의 발달에 힘입어 서비스 영역을 모바일로 확장하며 시공간 제약 없는 콘텐츠 이용 환경을 만들고 다양한 미디어가 제공하는 '콘텐츠 모음'을 제공하며 개인 취향에 근거한 큐레이션(curation) 서비스를 제공해 준다. 동시에 이용자 측면에서는 원한다면 누구나 콘텐츠 생산자가 될 수 있고, 개인의 선호와 취향에 따라 언제 어디서나 콘텐츠를 이용하고, 자신의 의견 표출도 매우 자유로워졌다. 바야흐로 옴니 프레젠스(omni-presence)의 구현이 가능한 세상이 열린 것이다.

인포그래픽 전문 사이트인 <비주얼 캐피털리스트(visual capitalist)>는 인터넷 상에서 1분 동안 일어나는 일들을 분석한 통계 자료를 공개한 바 있다(고영태, 2019, 04, 11). 이에 따르면 <그림 1>과 같이 인터넷 공간에서 가장 빈번히 발생하는 미디어 이용 활동은 이메일(1분당 1억 8,800만 건)과 메신저 서비스 이용, 유튜브를 통한 동영상 시청, 구글 검색 등의 순으로 나타났는데, 이러한 결과는 인터넷 공간에서 시장지배력이 높은 포털과 SNS, OTT 등의 플랫폼이 얼마나 많은 영향력을 행사하는지를 가늠하게 해준다.

<그림 1> 인터넷 상에서 1분 동안 발생하는 미디어 이용 (2019년 기준)



출처: 고영태(2019, 04, 11) 재인용.

본래 플랫폼(platform)은 '무언가를 타고 내리는 정거장 혹은 승차장'의 의미에서 출발해, '무대 혹은 강단', '반복 작업의 주 공간 및 구조물', '특정 장치나 시스템 등에서 이를 구성하는 기초가 되는 틀이나 골격', '정치·사회·문화적 합의나 규칙' 등을 지칭하는 용어로 맥락에 따라 활용되어 왔다(네이버 지식백과). 다양한 개념 정의를 종합해 플랫폼의 속성을 이해해 보면, 플랫폼은 '공통의 활용 요소를 바탕으로 본연의 역할도 수행하지만, 보완적인 파생 제품이나 서비스를 개발·제조할 수 있는 기반'이며, 결과적으로 '공급자와 수요자 등 복수 그룹이 참여해 각 그룹이 얻고자 하는 가치를 공정한 거래를 통해 교환할 수 있도록 구축된 환경', 즉 '시장(market place)'으로 귀결된다.

이중 가상의 공간에서 다양한 거래 환경을 제공하는 인터넷 플랫폼은 무엇보다 양면시장(two-side market)의 특성에 기반해 효과적으로 소비자들을 모으고, 이들에게 자신들의 서비스나 상품의 노출이 필요한 사업자들을 모아 다양한 거래를 촉진한다. 알려진 바와 같이 인터넷 공간에서의 플랫폼은 레버리지(leverage) 효과가 있어 제품개발과 생산 공정에서 비용절감 효과가 뛰어나며(최병삼, 2012), 네트워크 효과(network effect)를 발휘해 수요자와 공급자를 효과적으로 집결하게 한다. 이로 인해 인터넷 플랫폼은 '상위 미디어(hyper media)' 혹은 '메타 미디어(meta media)'로 기능하며 전통적인 미디어시장 전반에 대대적인 변화를 일으켜, 가능한 모든 자원을 인터넷 공간으로 집결시키고 있다. 이와 함께 인터넷 플랫폼은 멀티 플랫폼으로 진화하는 특성을 보인다(이상우, 2019). 이미 형성된 플랫폼 상의 고객기반과 이미 구축한 소비자 정보를 활용해 새로운 플랫폼을 만들고, 그 위에 또 다른 플랫폼을 계속해서 확장해가는 방식이다. 예컨대 인터넷 플랫폼 사업자들은 레거시(legacy) 미디어사업자들이 누려온 시장지위를 빠르게 흡수하는 것 외에도 광고, 커머스, 금융 등 인터넷 공간에서 가능한 모든 영역으로의 확장을 지속적으로 시도하고 있다. 약간 과장하자면 인터넷 플랫폼을 중심으로 오프라인의 주요산업이 재편되고 있다고 해도 과언이 아닐 것이며, 때문에 플랫폼 주권을 확보하지 못할 경우 국가의 경제시스템이 타국에 종속되거나 혼란에 빠질 위험도도 매우 높아졌다고 볼 수 있다. 따라서 인터넷 플랫폼에 대한 논의는 단순히 미디어산업에 국한해 관련 사업자들의 유불리를 판단하는 소극적 관점을 넘어, 향후 국민경제에 미칠 영향력까지를 종합적으로 고려할 필요가 있는 매우 중요한 사안인 것이다.

한편 수익 성장세가 정체된 국내 미디어시장에서는 글로벌 플랫폼 사업자의 시장지배력 확대로 경쟁과 갈등 양상이 지속적으로 치열해지고 있다. 예컨대 텔레비전 미디어를 기반으로 하는 지상파방송, 종합편성 및 보도채널, 유료방송플랫폼과 같은 레거시 사업자들 입장에서는 인터넷과 모바일에 최적화된 유튜브(YouTube), 넷플릭스(Netflix) 등과 같은 OTT<sup>1)</sup>의 빠른

1) 인터넷 망의 접속을 통해 영상콘텐츠의 시청을 돕는 제반 커뮤니케이션, 애플리케이션, 동영상 서비스(Mnakri, 2015)



성장이 큰 도전과 위협일 수밖에 없다. 콘텐츠를 비선형(non-linear)으로 시청하는 이용자가 지속적으로 늘어나고 있고, 특히 모바일을 통한 동영상콘텐츠 이용량이 상승하고 있어 레거시 사업자들은 자연스레 미디어영향력이나 광고수익 확보에 있어 어려움을 겪을 수밖에 없는 상황이다.

신문사업자의 경우도 마찬가지다. 신문의 경우 인터넷 플랫폼의 등장으로 방송사업자보다 더 빠르게 과거의 영향력을 잃어가고 있다. 인터넷 포털, OTT, SNS와 메신저 등의 소셜미디어를 통한 뉴스 이용이 증가하며 종이신문의 구독이나 언론사닷컴의 직접 방문은 갈수록 줄어들고, 다양한 소수 '인터넷 언론사의 등장으로 뉴스 생산 및 유통의 경쟁 강도가 이전보다 높아졌다. 결국 신문 독자(이용자)의 감소는 구독료와 광고 수익의 하락으로 이어지고 있고, 신문사의 경영은 악화일로를 걷고 있는 상황이다. 때문에 수익 성장세가 정체된 미디어시장에서의 경쟁 강화는 결국 사업자 간 갈등 상황으로 치닫는 형국이다.

사실 이에 대해 미디어사업자 간 혹은 플랫폼사업자와의 시장경쟁 격화 자체를 문제삼을 필요는 없어 보인다. 고품질의 콘텐츠와 혁신적인 인터넷 서비스의 출시로 고객 편의와 수요에 부응하려는 사업자들의 끊임없는 노력과 이를 위한 경쟁여건 조성은 소비자 효용 및 관련 산업 발달에 오히려 긍정적인 측면도 많기 때문이다. 하지만 최근 지속적으로 논의되는 바와 같이, 이들 사업자의 경쟁 조건이 동일하지 않아 특정 사업자에게 유불리한 영향을 미치는 시장 환경이 조성되어 있는 것이라면 이는 정말 간과해서는 안 될 문제다. 미디어서비스의 혁신과 소비자 효용, 국내 미디어산업 경쟁력의 배양 측면에서 도움이 되지 않기 때문이다. 더불어 다양한 여론 형성 및 미디어기업의 사회적 책임이행에 있어서도 부정적인 동인을 제공할 소지가 커진다. 따라서 인터넷 공간에서 플랫폼 사업자로 야기되는 제반 이슈를

검토함에 있어 불공정하고 비대칭적 환경이 공정한 경쟁을 제한하는지, 사업자들의 의도와 행위가 윤리적인지 등에 대한 고찰과 조망은 매우 중요한 의의가 있다.

이러한 관점에서 보면, 국내 시장의 경우 무엇보다 미디어와 플랫폼사업자를 둘러싼 비대칭적인 제반 규제환경의 개선이 시급해 보인다. 예컨대 유료방송사업자들의 경우 독과점적 시장지위를 부여받는 대신, 시장진입 허가, 서비스하는 콘텐츠의 내용, 사업자의 지배구조, 광고의 활용, 방송권역 등에 있어 방송법 등을 통해 다양한 정부 부처로부터 높은 수준의 규제를 받고 있다. 미디어서비스의 공공성 강화와 과도한 영리추구 활동 억제가 정책적 목표다. 반면 SNS와 OTT 같은 인터넷사업자들의 경우, 이들은 주파수와 전파 등 공적자원의 특혜 없이 인터넷 공간에서 혁신적 서비스를 무기로 경쟁시장에서 성장해 왔다. 사업자의 법적지위도 '방송사업자'가 아닌 '부가통신사업자(전기통신사업법)'이고, 다양한 영역에서 방송사업자에 비해 상대적으로 정부 규제를 받는 수준이 약하거나 미미한 현실이다. 때문에 유사한 서비스를 제공하는 이들 사업자 간의 규제 형평성에 대한 사회적 관심이 지속적으로 증가하고 있고, 합리적인 해법 마련을 위한 논의가 이어지고 있는 상황이다.

그러나 이와는 별개로 글로벌 사업자와 국내 사업자 간의 비대칭적 규제에 대한 논의는 특별한 진전이 없어 보인다. 현재 국내에서 영향력을 행사하는 인터넷 플랫폼 다수가 구글, 유튜브, 페이스북, 인스타그램 등과 같은 글로벌 사업자인데, 사실상 이들의 '공정경쟁' 노력과 '미디어 공공성' 강화 노력을 확인하고 규제할 수단은 매우 취약하다. 예컨대 이들 사업자들이 한국에서 얼마를 벌고 있고, 서비스의 안정적 제공을 위해 어떠한 노력을 하며, 이윤의 일부를 어떻게 국내에 환원하는지, 건전한 인터넷 환경조성을 위해 무슨 노력을 하는지 등에 대해 사실상 정확히 알기가 어렵다. 이들은 국내 시장에서 매출액 공개와 외감 의무가 없는 유한회사(limited liability company)로 설립되어 있어, 이들 기업의 운영과 매출액 등 재무에 대한 정보를 확인하는 것은 불가능하다. 따라서 이들에게 부과되는 법인세 등의 과세가 적절한지, 사회적 책임이행 노력을 성실하게 준수하는지 등에 대해 판단할 준거는 사실상 없는 셈이다.

혁신적인 서비스와 기술력을 가진 글로벌 사업자가 국내 시장에 진출하고 경쟁하는 것 자체가 문제일 수는 없다. 다만 이들이 우리 영토에서 공정한 경쟁과 사회적 책무를 이행하고 있는지에 대한 진정성 있는 평가는 필요하다. 이에 본고는 우리 국민들에게 많은 영향력을 가지고 있는 알파벳 계열사(구글과 유튜브), 페이스북을 중심으로 글로벌 사업자들의 국내 시장 진출과 서비스현황, 경쟁상황 등을 전반적으로 살펴보려 한다. 이러한 현황 점검은 이들 사업자의 공정경쟁 및 사회적 책무 강화방안 수립에 대한 기초적 정보를 제공할 수 있을 것이다.

## 글로벌 사업자의 국내시장 진출 및 서비스 현황

### 1) 국내시장 진출 현황

구글과 유튜브를 보유한 알파벳과 페이스북 등 주요 글로벌 사업자의 국내 진출현황을 살펴보자. <표 1>에서 보는 바와 같이 2004년 3월 구글코리아가 한국에 법인을 설립한 이래, 페이스북 등 여타 사업자는 2010년 이후 본격적으로 국내에 진출한 것으로 확인된다. 공통적으로 이들 사업자는 비교적 적은 자본금으로 작은 조직의 설립에 용이하고, 주식회사와 합명회사의 장점을 절충한 유한회사로 국내에 진출했다.

<표 1> 글로벌 인터넷사업자의 국내법인 개요 (2019년 6월 기준)

기업명	구글코리아 (Google Korea Limited)	구글페이먼트코리아 (Google Payment Korea Limited)	구글클라우드코리아 (Google Cloud Korea LLC)	페이스북코리아 (Facebook Korea Limited)
설립일(등기)	2004. 03. 15	2010. 11. 23	2018. 02. 05	2010. 10. 12
주소지	서울 강남구 테헤란로152(22층)		서울 강남구 테헤란로152(20층)	서울 강남구 테헤란로142
사업자번호	120-86-65164	220-88-09374	103-86-01049	120-87-60695
법인 번호	110114-0047545	110114-0096055	110114-0217817	110114-0094801
법인 형태	유한회사			
기업 형태	중소기업(일반)			
자본금	1억 6,500만 원	93억 1,500만 원	3억 원	1억 원
대표 이사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 낸시메이블워커</li> <li>- 국적: 일본</li> <li>- 취임: 2017.06.01</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 키스패트릭엔라이트</li> <li>- 국적: 미국</li> <li>- 취임: 2018.08.01</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 스티븐이바노프카라</li> <li>이바노프</li> <li>- 국적: 미국</li> <li>- 취임: 2018.08.01</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 데미안여관야오</li> <li>- 국적: 싱가포르</li> <li>- 취임: 2017.02.01</li> </ul>
종업원수 <sup>1)</sup>	200명~400명 미만 (294명)	1명~20명 미만	미공개	70명~100명 미만 (80명)
주요상품 (등기)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 온라인 광고상품 및 서비스</li> <li>• 다이렉트 마케팅 상품 및 서비스의 판매와 마케팅 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 온라인 전자지급 결제대행업 및 기타 온라인지불 업무</li> <li>• 신용카드 결제관련 서비스 및 고객의 대금지급 결제/수금</li> <li>• 온라인 광고의 판매 및 홍보, 제품과 서비스에 대한 DM</li> <li>• 선불지급수단 관리 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 클라우드 컴퓨팅 서비스 및 관련 데이터 처리, 데이터 저장 및 컴퓨터 프로그래밍 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인터넷 SNS 사이트 운영 및 관련 서비스 마케팅, 홍보 운영</li> <li>• 전자상거래 방식의 제품 또는 서비스의 마케팅 및 판매 등</li> </ul>

출처: 인터넷등기소 <법인 등기부> 열람(2019. 06. 15.), 한국신용평가정보 <KISLINE>, NICE평가정보 <KISReport>

1) 괄호 안의 숫자는 국민연고 자료로 크레딧잡이 추산한 내용. 장형태(2018.08. 21)의 기사를 재인용



법인등기부를 확인한 결과 이들의 사업장은 모두 서울 강남 테헤란로에 위치해 있고, 자본금 규모는 구글페이먼트코리아(90억 원 이상)를 제외하면 대체로 1억~3억 원 규모였으며, 대표이사를 포함한 등기이사 전원 모두 외국인으로 확인된다. 특징적으로 사업장에 고용된 직원의 숫자(구글코리아 294명, 구글페이먼트코리아 20명 미만, 페이스북코리아 80명 수준, 2018년 기준)가 이들 사업자의 명성과 시장 영향력에 비해 다소 적은 규모다(국내 신용정보 평가기관과 조선일보 기사의 추정). 일례로 구글코리아는 국내보다 적은 매출규모를 기록하는 영국(2017년 상반기 기준 1조 8,600억 원)에서 3,280명, 인도(2016년 기준 9,500억 원)에서는 1,800명의 직원을 채용한 것으로 알려져 있다(장형태, 2018. 08. 21).

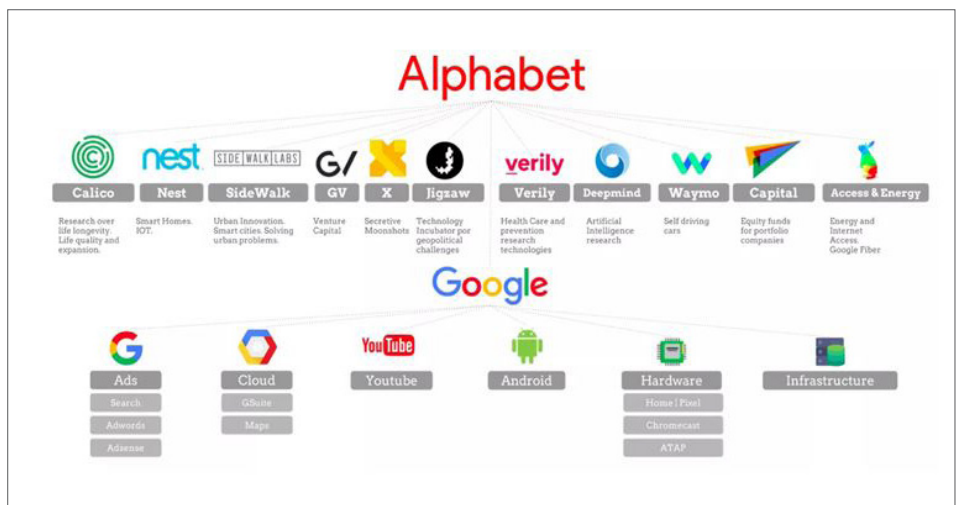
한편 이들은 유한회사라서 외감을 받지 않고, 재무정보를 공개할 의무가 없기에 이들 법인에 대한 정확한 경영정보는 어디서도 확인이 어려운 상황이다. 즉, 현 상황에서 이들 법인이 한국에서 어떠한 업무와 역할을 수행하는지는 정확히 알 수 없다. 구글의 경우 한국에서 포털과 유튜브를 통해 인터넷 광고와 구글플레이 매출 등으로 수조 원을 벌고 있고, 페이스북 역시 광고 수입 등으로 2,000억 원 이상의 매출을 올리는 것으로 알려져 있으나, 사실 이에 대한 객관적 실증과 또 국내에서 벌어들이는 매출이 국내 실적으로 잡혀 과세가 제대로 이루어지고 있는지에 대한 검증은 불가하다. 예컨대 지난 2018년 국정감사에서 이 문제가 도마 위에 오른 바가 있다. “구글의 한국 매출”, “구글 서비스 이용 시 신용카드 결제를 처리하는 국가”, “캐시서버 보유대수” 등의 질문에 국감에 증인으로 출석한 존 리<sup>2)</sup> 구글코리아 사장은 일관되게 모르거나 영업비밀이라 밝힐 수 없다는 입장을 보였고, 데미안 여관야오 페이스북 코리아 사장의 경우도 “광고매출”과 “세금 납부액”에 대해 구체적으로 밝힐 수 없다는 입장을 표명한 바 있다.

2) 법인 등기 상 대표이사는 구글코리아의 경우 '낸시메이블워커(1980년생 일본 국적), 구글페이먼트코리아는 '키스패트릭엔라이트'(1974년생 미국 국적).

## 2) 사업 포트폴리오 및 서비스 현황

이어서 이들 사업자의 서비스 현황을 살펴보자. 우선 <그림 2>처럼, 구글 계열은 2015년 8월 지주회사 알파벳(Alphabet)의 산하에 구글을 자회사로 편성하며, 기존 인터넷 플랫폼과 관련한 제반 서비스들을 구글 산하의 자회사로 편입시켰다.

<그림 2> 알파벳(Alphabet)의 기업 지배구조 및 사업부문



출처: 고영태(2019, 04, 11) 재인용.

OTT 서비스인 유튜브와 구글 검색을 비롯해 광고, 클라우드, 안드로이드, 구글맵, 크롬, 메일, 하드웨어와 인프라 설비가 알파벳의 자회사인 구글 산하에 놓인 것이다. 알파벳은 이외에도 수많은 자회사를 거느리고 있다. 2001년 이후 200여 건이 넘는 인수합병을 진행해 온 이들은 관련/비관련 다각화로 흡수한 역량 중 상용화가 가능한 사업들을 별도의 자회사로 분리하였다. 이를 통해 바이오(Calico), 스마트홈(Nest), 도시 인프라(Side Walk), 벤처투자(GV & Capital), 헬스케어(Verily), 인터넷기술과 에너지(Access & Energy), 인공지능(Deepmind), 무인자동차(Waymo), 신기술개발(X-lab), 쇼핑, 클라우드, 위성 등의 신규 서비스 육성을 위해 노력하고 있는 것으로 확인된다.

〈그림 3〉 페이스북(Facebook)의 성장경로 및 인수기업



출처: Quora(2017. 10. 04.).

페이스북 계열은 상대적으로 페이스북, 인스타그램, 왓츠앱, 메신저 서비스 등 자사의 웹 서비스에 주력하는 것으로 확인된다. 〈그림 3〉과 같이 페이스북은 알파벳 계열에 비해 관련 다각화를 강화하며 서비스를 확대하는 것으로 확인된다(Quora, 2017. 10. 04.). 이들도 모바일광고 플랫폼(Rel8tion), 사진공유(Divvyshot & Instagram), 얼굴이미지 분석(Faca.com & FacioMetrics), SNS(FriendFeed), 광고기술과 VR(Onavo, Atlas & Oculus), 모바일 메신저(WhatsApp), 비디오채팅(MSQRD), 3D프린팅, 음향, 금융, 쇼핑 등 모바일과 광고, 커머스, 동영상 기술에서의 역량 확보를 위해 지속적인 인수합병을 시행해오고 있다.

### 3) 뉴스 서비스 현황

한편 이들 사업자는 뉴스 서비스도 제공하고 있다. 네이버와 다음이 메인 페이지에 뉴스를 서비스하는 것처럼 이들도 우선순위를 결정해, 중요 뉴스를 골라 노출하고, 기사를 배열한다. 기본적으로 인터넷 공간에서의 뉴스는 대부분의 이용자가 소비하는 콘텐츠로 이용자 트래픽과 해당 서비스의 체류시간을 늘려 플랫폼 사업자의 광고 매출 증진에 큰 영향을 미치는 중요 콘텐츠다. 때문에 이들에게도 뉴스 콘텐츠는 중요한 경쟁 원천이며, 〈표 2〉에서와 같이 2015년 이후에는 인링크 형태의 뉴스 큐레이션 서비스와 뉴스 이용의 사용자경험(UX)과 로딩 속도를 높이는 플랫폼 에디팅 기능을 더욱 강화하는 추세다. 특히 우리나라

는 뉴스 이용 경로에 있어 여타의 국가에 비해 검색 포털과 뉴스 수집 사이트/앱에 대한 의존비율이 높은 편이다. <디지털뉴스리포트 2018>에 따르면, 우리나라는 뉴스이용 경로에 있어 간접 접근 비율이 94%에 달하고, 2018년 기준 뉴스 이용을 위해 유튜브(31%), 카카오톡(31%), 페이스북(25%)을 주로 활용하는 것으로 나타난다(김선호·김위근, 2018).

<표 2> 글로벌 인터넷사업자의 국내 뉴스서비스 개요

사업자	구글	유튜브	페이스북	인스타그램
서비스 현황	<ul style="list-style-type: none"> <li>구글뉴스 (舊구글뉴스스탠드)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>유튜브 뉴스채널</li> <li>코리아뉴스와이어</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인스턴트 아티클</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인스타그램 뉴스</li> </ul>
서비스 개요/특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>헤드라인 코너 신설</li> <li>구글 앱 검색창 하단</li> <li>뉴스 서비스 강화</li> <li>AMP서비스</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국내외 언론사 뉴스 채널 운영</li> <li>시민저널리즘 채널 활성화 지원</li> <li>보도자료 서비스</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>뉴스피드 포맷</li> <li>콘텐츠 퍼블리싱 (언론사 고유느낌)</li> <li>인터랙티브, 동영상 요소 강화</li> </ul>	서울 강남구 테헤란로142
뉴스선택 기준	자체 뉴스배열 원칙 (오세욱, 2016)	언론사 게시 혹은 시민기자 게시	뉴스피드 스토리	이용빈도(라이크,뷰)
독자적인 포맷제공	유	유	유	유
이용자데이터 마이닝 유무	○	○	○	○
뉴스배열 원칙	알고리즘	시청 수 기반	알고리즘	알고리즘

출처: 권장원 외(2016); 양승찬 외(2018)의 내용을 토대로 업데이트

구글(포털)은 ‘모바일 검색 앱’과 ‘모바일 검색 웹’, ‘구글뉴스(舊뉴스스탠드)’ 서비스 등 다양한 방식으로 뉴스를 배열해 서비스하는 것으로 확인된다. ‘모바일 검색 앱’의 경우 이용자가 설정에서 ‘피드를 ON’으로 변경할 경우 검색창 밑에 구글이 배열하는 기사가 노출되는 방식이며, ‘모바일 검색 앱’에서의 뉴스 서비스는 이용자가 메뉴에서 ‘뉴스를 선택할 경우 ‘구글뉴스(news.google.co.kr)’ 서비스로 이동하는 방식이다. ‘구글뉴스’는 선택재업을 실행하면 구글이 배열하는 기사가 보이며, 앱 하단의 ‘라이브러리’나 ‘탐색’ 메뉴를 선택할 경우 등록된 언론사나 구글이 분류한 카테고리별 뉴스도 확인 가능하다.

이어서 구글 계열의 유튜브 역시 ‘유튜브 뉴스를 운영하며 다양한 뉴스 채널을 운영 중

이다. 언론사들의 뉴스 채널을 구독하는 형태로, 스포츠 뉴스와 연예 뉴스 등 총 8개의 섹션에서 언론사가 선정한 비디오 뉴스를 게시하고 있다. 2019년 6월 15일 기준, 국내에서 3,400만 명의 구독자를 보유한 것으로 확인된다. 이와 함께 유튜브는 보도자료 배포와 각종 사건의 '목적' 영상을 게시할 수 있는 채널인 '뉴스와이어' 서비스를 제공 중이며, 이 과정에서 시민기자 제작 영상의 메타데이터를 추적해 원본 여부와 영상 콘텐츠의 팩트 검증을 담당한다.

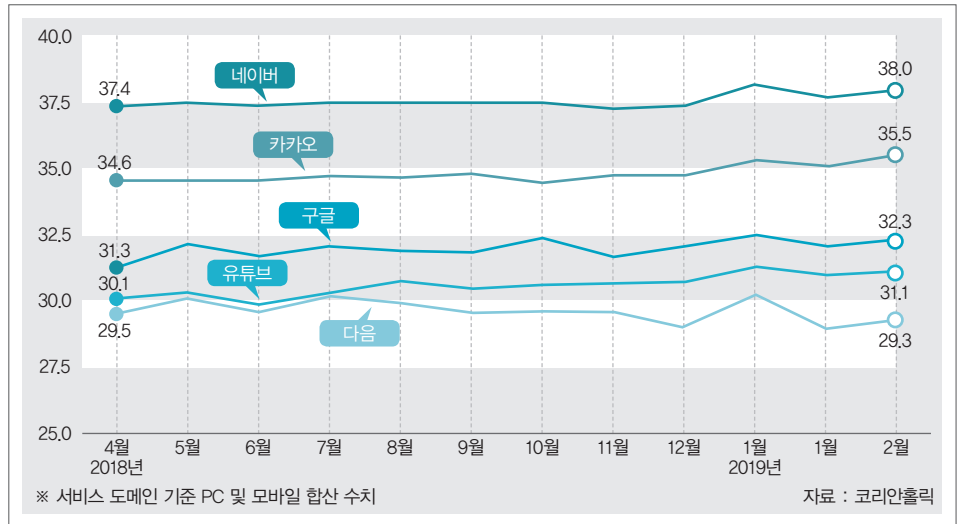
다음으로 페이스북은 언론사 웹사이트로 연결하는 참조 트래픽(referral traffic)이 매우 높은 SNS 플랫폼으로, 국내의 경우도 대다수 언론사가 페이스북을 통해 뉴스를 유통하고 있다. 2014년 독자적인 뉴스 앱인 'Paper'를 선보였으나 아웃링크 방식의 접목에서 실패를 맞본 이후, '인스턴트 아티클'을 출시해 페이스북 플랫폼 내에서 빠르게 호스팅 되고 혁신적인 뉴스 소비 경험을 제공하는 뉴스피드 서비스를 제공하고 있다. 특히 이 과정에서 인스턴트 아티클에 어떤 뉴스 콘텐츠를 배치할지에 관해서는 언론사에 전적인 선택권을 위임하고 있으며, 페이스북 뉴스피드 상의 배치는 다른 콘텐츠와 동일하게 알고리즘을 통해 결정하고 있다. 이 밖에 언론사 웹사이트 기사의 HTML, RAS를 분석해서 인스턴트 아티클 내 기사들에 언론사의 룩앤드 필(look & feel)을 적용할 수 있도록 폰트, 레이아웃, 포맷 등 조정하는 기능을 제공한다.

한편 이들 글로벌 사업자들은 전재료에 기반한 국내 인터넷 뉴스 시장에서, 전재료보다는 광고수익을 배분하는 형태로 사업모델을 운영하고 있으며, 모바일 환경에 최적화된 콘텐츠 소비 경험을 제공하기 위해 플랫폼의 자체 포맷을 제공하며, 개인화 서비스를 제공하기 위해 플랫폼의 자체 에디터가 서비스 큐레이션에 개입하는 것으로 나타난다(양승찬 외, 2018). 예컨대 구글은 2018년 5월 뉴스 서비스를 개편하며 '헤드라인' 코너를 신설해 운영 중이다. 구글이 사회적으로 중요한 뉴스를 골라 노출 우선순위를 결정하고 배열하는 것이다. 그러나 사실 이들 사업자는 국내에서 인터넷뉴스사업자로 등록한 바가 없고, 기사 배열 원칙과 기사배열책임자를 공개한 바도 없다. 이 때문에 인터넷 뉴스시장에서도 글로벌 사업자를 방치하는 규제환경에 대한 문제제기가 일고 있는 상황이다.

## 글로벌 사업자의 국내 시장 경쟁상황

포털 서비스와 OTT, SNS, 모바일 메신저를 통해 국내에 진출한 글로벌 플랫폼 사업자들의 시장지배력은 날이 갈수록 높아지고 있는 것으로 나타나며, 국내 사업자와의 경쟁상황도 지속적으로 치열해지는 것으로 확인된다. 다수의 통계자료가 이러한 논거를 뒷받침한다.

〈그림 4〉 국내 주요 인터넷 서비스 순방문자수(UV)



출처: 김동훈(2019. 06. 05).

먼저 이들 서비스에 대한 순방문자 수(UV, unique visitor, PC/모바일 합산)를 확인한 결과, 〈그림 4〉에서 보는 바와 같이 2019년 2월 기준 순방문자 수는 구글이 3,230만 명, 유튜브가 3,110만 명으로 나타나, 동 기간에 이미 다음(2,930만 명)을 앞질렀고, 네이버(3,800만 명), 카카오(3,230만 명)와 비교해도 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

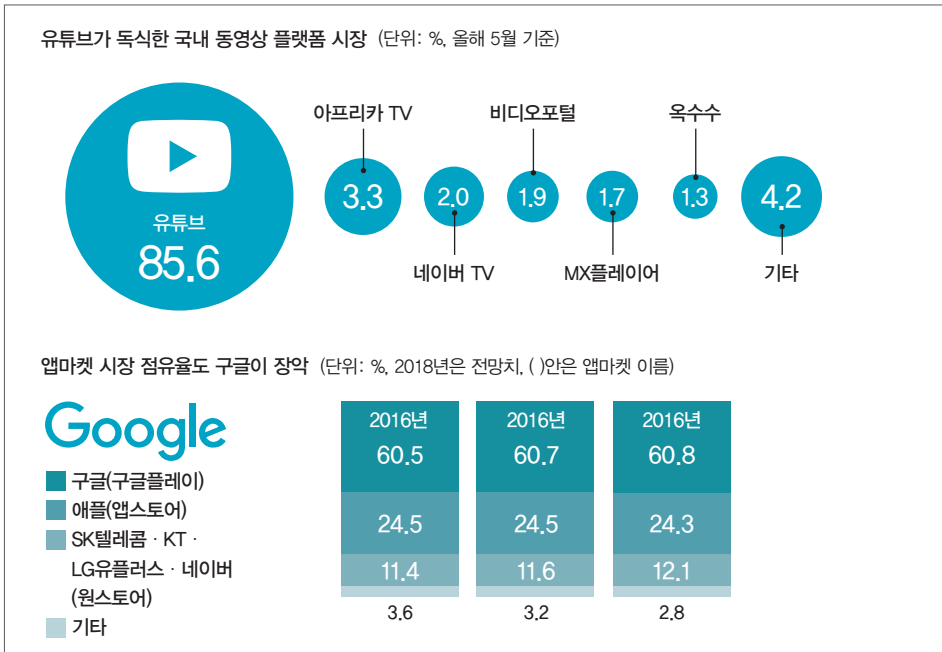
〈표 3〉 국내 주요 인터넷 서비스의 접속환경별 이용점유율(7개년)

구분		2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
구글 (+유튜브)	PC	3.1	3.6	4.3	6.1	7.8	11.7	11.6
	모바일앱	12.4	12.4	17.7	25.9	34.1	45.3	52.0
네이버	PC	51.6	57.5	60.6	63.1	62.5	59.5	59.8
	모바일앱	54.8	54.3	47.4	41.7	38.5	32.0	30.4
페이스북	PC	2.6	1.3	1.1	1.4	1.4	1.0	0.6
	모바일앱	16.7	3.6	4.3	6.1	7.8	11.7	11.6
다음	PC	32.1	30.1	26.7	23.7	23.2	22.2	22.6
	모바일앱	11.4	9.8	8.1	7.6	8.7	7.5	7.2
네이트	PC	8.4	6.6	5.8	4.1	3.5	3.3	3.2
	모바일앱	4.7	2.7	2.1	2.8	2.4	1.8	1.7

출처: 정보통신정책연구원(2018). 34-38p의 내용을 재구성(자료: 닐슨코리아클릭, 매년 10월 기준)

인터넷 점유율 부문에서는 오히려 글로벌 사업자가 우세하다. <표 3>은 최근 7개년 간의 월평균 PC(체류시간 기준)와 모바일앱(이용시간 기준)을 통한 인터넷 이용시간을 주요 미디어별로 확인한 결과다. PC부문은 네이버(59.8%)와 다음(22.6%)의 인터넷 점유율이 구글/유튜브(11.6%)와 페이스북(0.6%)을 훨씬 앞서는 것으로 나타났지만, 모바일앱의 경우 이용시간에 있어 구글의 점유율이 1위였고(52.0%), 페이스북의 점유율(8.8%)도 다음(7.2%)을 앞질렀음을 알 수 있다. 참고로 모바일앱을 통한 인터넷 이용점유율(2018년 기준 75.8%)이 PC나 모바일웹을 통한 인터넷 점유율(2018년 기준 24.1%)의 약 3배 이상인데, 국내 사업자의 경우 지속적으로 모바일앱 점유율이 하락하고 있는 형국이다(정보통신정책연구원, 2018, 39p).

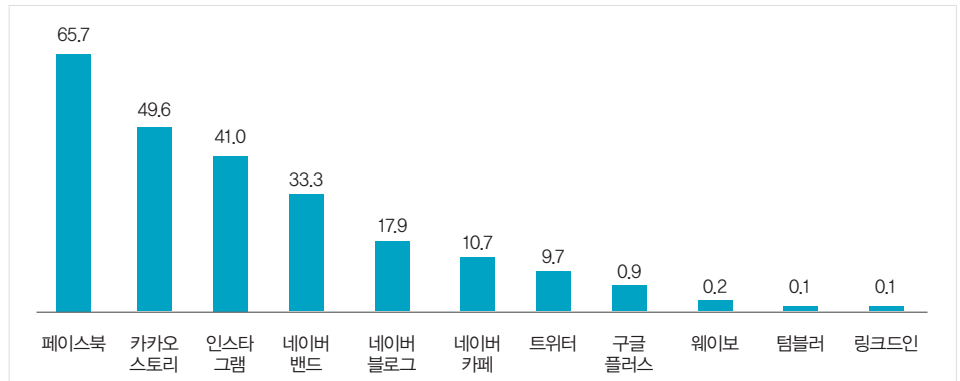
<그림 5> 구글의 국내 시장 점유율



출처: 한국무선인터넷산업협회, 김경진(2018, 10, 22)의 기사에서 재인용

무엇보다 국내 OTT 플랫폼 시장과 앱마켓 시장에서의 점유율은 글로벌 사업자들의 확인한 우세 국면이 극명하게 드러난다. <그림 5>에서 보는 바와 같이, 와이즈앱에 따르면 2018년 5월 기준 유튜브가 국내 동영상 시장의 85.6%를, 구글플레이는 디지털 음원과 모바일게임의 주된 거래창구인 국내 앱마켓 시장의 61% 정도를 점유함을 알 수 있다. 국내 미디어콘텐츠산업에 미치는 구글의 영향력과 지배력을 여실히 보여주는 결과다.

〈그림 6〉 주이용 SNS 현황(2018년 기준)



출처: 과기정통부, 한국인터넷진흥원(2019), 2018 인터넷이용실태조사, 152p

끝으로 국내 미디어시장의 SNS 부문에서는 페이스북과 인스타그램의 영향력이 막강한 것으로 확인된다. 〈그림 6〉에서 보는 바와 같이 만6세 이상의 이용자를 대상으로 시행된 〈2018 인터넷 이용실태조사〉에 따르면, 우리 국민들의 주이용 SNS는 ‘페이스북’(65.7%), ‘카카오스토리’(49.6%), ‘인스타그램’(41.0%)의 순으로 나타나, 글로벌 사업자의 영향력이 SNS 시장에서도 상당한 수준임을 알 수 있다.

결과적으로 경쟁시장에서의 지배력은 고스란히 광고시장의 매출점유율에 직결되고 있다. 디지털마케팅 전문회사 메조미디어가 발표한 〈2018년 상반기 업종별 디지털 광고비 분석 리포트〉에 따를 경우, 〈표 4〉과 같이 2018년도 국내 인터넷동영상 광고시장에서 유튜브(40.7%)와 페이스북(32.4%)의 시장점유율은 무려 73%에 달하는 것으로 나타났다. 모바일 인터넷 접속, OTT서비스, SNS 등에서 우위를 점한 글로벌 사업자의 국내시장 영향력이 어떠한 수준인지를 가늠하게 하는 대목이다.

〈표 4〉 2018 상반기 인터넷 동영상 광고시장 매출순위(단위: 억 원)

2018 상반기							
매체명		금액	비중	매체명		금액	비중
1	유튜브	1,169	40.7%	6	POOQ	49	1.7%
2	페이스북	930	32.4%	7	동아닷컴	43	1.5%
3	네이버	249	8.7%	8	TV조선	38	1.3%
4	다음	164	5.7%	9	매일경제	36	1.3%
5	SBS	51	1.8%	10	채널A	35	1.2%

출처: 메조미디어(2018).

한편 앞서 언급한 대로, 이들 기업의 국내시장 매출액과 국내시장 거래내역 및 일체의 경영현황에 대한 확인과 검증은 불가능한 상황이다. 이에 대해 이들 기업은 이중과세를 방지하는 국가 간 조세협약에 근거해 법인세가 상대적으로 유리한 국가로 한국 매출을 이동시킨다는 의혹을 지속적으로 받고 있다. 예컨대 논란의 중심에 있는 구글코리아의 경우 구글플레이, 유튜브, 포털 검색 등 구글의 각종 서비스에 대한 한국 내 마케팅을 대행하지만, 정작 한국에서의 매출은 구글코리아가 아니라 법인세율이 낮은 다른 해외 법인에서 잡히도록 하는 것으로 알려져 있다(이상우, 2018). 이와 관련해 이들 사업자의 매출액을 추정하는 다양한 논의들이 이어지고 있다. 예컨대 와이즈앱은 구글플레이의 2018년도 매출액을 3조 3,300억 원, 한국모바일산업연합회는 2017년도 구글플레이의 매출(거래액)을 4조 8,810억 원으로 추산한 바 있다. 여기에 유튜브를 통한 광고수익 4,000억 원 이상이 합산될 경우, 구글코리아의 매출액은 최소 5조 원 이상일 것이라는 것이 업계의 상황이다(김경진, 2018. 10. 22.). 이와 관련해 2018년 한국미디어경영학회 특별세미나에서 논의된 구글코리아 매출규모 추정 결과는 흥미롭다(이태희, 2018). 발제자인 국민대 이태희 교수는 구글코리아의 매출을 추정함에 있어, 가입자로부터 발생한 수익에 대한 추정과 인터넷트래픽 기반의 기존 산정방식 외에, 구글 자회사와 알파벳 자회사 간의 거래로부터 매출규모를 확인하는 방식을 추가로 고려했다. 이를 위해 구글코리아의 주 수익원을 광고수익과 로열티 수익으로 구분한 후, 광고수익에 대해서는 AppAnnie의 자료를 활용하고, 로열티 등 기타수입에 대해서는 10-K리पोर्ट를 활용해 거래금액을 산출한 후 이를 최대치와 최소치로 나누어 매출액을 추정했다.

〈표 5〉 구글코리아 매출액 추정결과


구글코리아 매출액추정 결과	2015년	2016년	2017년
aggressive estimate	2,609조원	2,815조원	4,927조원
conservative estimate	1,777조원	2,058조원	3,210조원

출처: 이태희(2018).

그 결과 〈표 5〉에서 보는 바와 같이, 2017년 기준 구글코리아의 한국 매출액 규모는 최소 3조 2,100억 원에서 최대 4조 9,270억 원에 이르는 것으로 나타났다. 흥미로운 사실은 최소 추정 금액인 3조 2,100억 원이 국내 1위 사업자인 네이버의 매출규모보다 높다는 점이다. 그럼에도 2017년 법인세 납부에 있어 네이버는 4,231억 원을 납부했고, 구글코리아는 고작 200억 원 미만을 납부한 것으로 알려져 있다(이상우, 2018). 조세 불평등 이슈와 더불어 국내 기업에 대한 역차별 논란을 이해할 수 있는 대목이다.

## 나가며

살펴본 바와 같이 글로벌 인터넷사업자가 국내 미디어시장, 나아가 우리 경제에 미치는 영향력은 상당한 수준으로 확인된다. 더불어 이들 사업자가 제공하는 혁신적인 서비스는 우리의 일상을 편리하게 해주고 많은 이용자들에게 효용과 혜택을 주고 있다. 그럼에도 불구하고 이들은 기본적으로 영리추구와 동시에 사회적 책임을 다해야 하는 기업이며, 특히 국민의 정서와 여론, 문화 등에 민감한 영향을 미치는 미디어사업자임을 상기할 필요가 있다. 따라서 국내 사업자에게 적용되는 수준의 규제와 미디어로서의 책무 부여는 이들에게도 필요하다.

이를 위해 국내 사업자와 글로벌 사업자에게 상이하게 적용되는 비대칭적인 규제 요소를 지속적으로 점검하고, 공정한 시장경쟁을 방해하는 요인에 대한 검토, 글로벌 사업자들의 사회적 책무 이행 여부에 대한 점검을 이어갈 필요가 있다. 무엇보다 우리 영토에서 국외 사업자가 창출한 수익에 대해 정확히 과세할 수 있고 초과이익의 일부를 국내 이용자 편의 증진, 콘텐츠 품질 강화, 저작권과 개인정보 보호 등에 재투자할 수 있는 환경을 조성해 갈 필요가 있다. 열거한 사항들은 동일한 서비스를 제공하는 국내 미디어사업자라면 누구나 인지하고 있는 지극히 상식적 수준의 책임이다. 

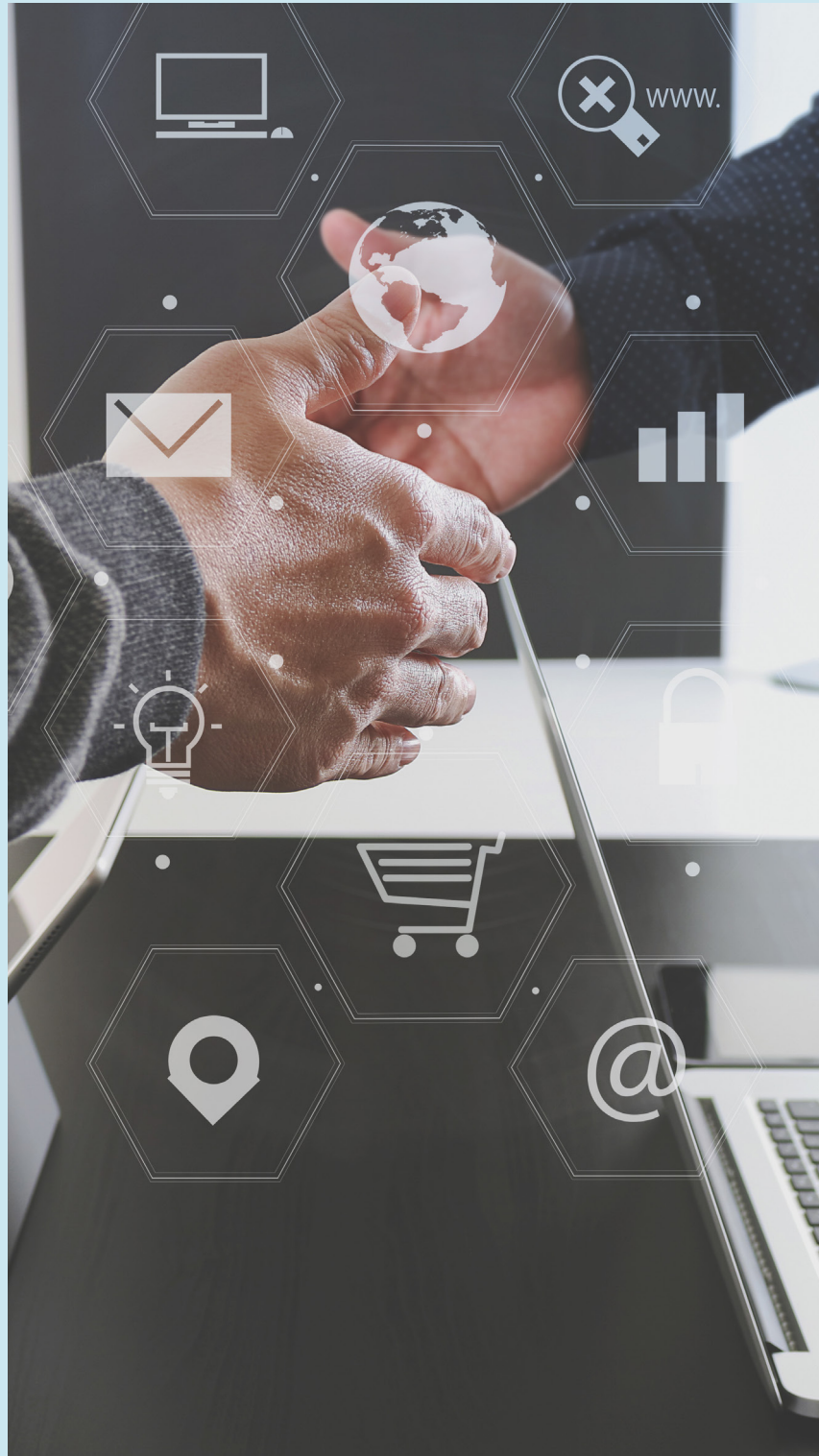
### 참고문헌

- 1) 고영태 (2019, 04, 11). 인터넷의 1분·유튜브 450만 뷰, 구글 380만 검색. <KBS>. URL: <http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4178237&ref=A>.
- 2) 과학기술정보통신부·한국인터넷진흥원 (2019). 2018 인터넷이용실태조사.
- 3) 권창원·이범준·조성겸 (2016). 해외 포털 사업자의 뉴스서비스 실태분석. <한국언론진흥재단>. 2016-05.
- 4) 김경진 (2018, 10, 22). 불법 동영상 방치, 막대한 광고 수익 ... 구글의 독점 횡포. <중앙일보>. URL: <https://news.joins.com/article/23053458>
- 5) 김동훈 (2019, 06, 05). 스무살 네이버...어디로 가나. <비즈니스위치>. URL: <http://news.bizwatch.co.kr/article/mobile/2019/06/05/0018/naver>
- 6) 김선호·김위근 (2018). 2018 디지털뉴스리포트: 한국. 한국언론진흥재단.
- 7) 나이스평가정보 <KIS report>. URL: <https://www.kisreport.com>
- 8) 대법원 인터넷등기소(열람일: 2019.06.15.). <http://www.iros.go.kr>
- 9) 메조미디어 (2018). 2018 상반기 업종별 디지털 광고비 분석 리포트.
- 10) 양승찬·류민호·곽규태·김익현 (2018). 포털과 언론사 간 조인트벤처 성과와 과제. 한국언론진흥재단. 2018-08.
- 11) 오세욱 (2016). 저널리즘과 알고리즘의 융합에 대한 탐색적 연구. <사이버커뮤니케이션학보>, 33(3), 51-101.
- 12) 이상우 (2018). 국내 ICT시장은 구글의 클라우드인가. 이봉규 외 (편), <대한민국 ICT의 미래, 어떻게 준비할 것인가 ICT 전문가 12인이 묻고 답하다>. 한올아카데미.
- 13) 이태희 (2018). 외국계 유한회사의 세원잠식 이슈: 구글 등 글로벌 IT기업들의 사례를 중심으로. 한국미디어경영학회 특별세미나 발제자료.
- 14) 장형태 (2018.08.21.). 구글·애플코리아, 2조~3조 벌면서 고용은 수백명뿐. 조선비즈.  
URL: [http://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2018/08/21/2018082100244.html](http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2018/08/21/2018082100244.html)
- 15) 정보통신정책연구원 (2018). 4차 산업혁명 시대의 인터넷 산업 패러다임 변화와 정책 프레임워크 연구. 방송통신정책연구 2018-0-00373.
- 16) 최병삼 (2012). 가치창출 톨 플랫폼, 다원화혁명 이끈다. DBR, 103, 68~75.
- 17) 한국신용평가정보 <KISLINE>. <https://www.kisline.com>
- 18) Investopia (2019.06.03). Top 4 Companies Owned by Google. URL: <https://www.investopedia.com/investing/companies-owned-by-google>
- 19) Minakri, M. (2015). "Over-The-Top" Services: Enablers of Growth & Impacts on Economies. <ITU>.
- 20) Quora (2017, 10, 04). What are the current projects (Infosys, Wipro, TCS, Facebook, Google, etc.) software companies are working on?.

# 02

## 인터넷과 세계 시민: 국내외 사업자 간 역차별 쟁점과 국내 이용자의 대응

이상기 부경대 신문방송학과 교수



‘역차별(reverse discrimination)’이란 사회적 차별을 없애기 위해 만든 우대조치가 기존의 기득권 집단에게 형평성 논란을 일으키는 경우를 지칭한다. 예컨대 소수 인종을 우대하기 위한 ‘Affirmative Action(적극적 우대조치)’으로 미국의 흑인 및 아시아계 소수 인종들은 대학 입학에서 적잖은 혜택을 누려왔다. 1970년대부터 미국의 대학들은 12~15% 수준의 소수 인종 비율을 꾸준히 유지하고 있다. 그런데 이런 조치가 없었다면 명문대에 진학할 수 있었을 것이란 억한 심정으로 백인 중산층 일부가 여러 번에 걸쳐 해당 조치에 대한 위헌소송을 제기했다. 이들이 부당함의 근거로 제시한 것이 ‘역차별’이었고, 대학 입학정원의 할당보다 사회적 약자를 위한 광범위한 사회제도 개선이 필요하다는 논리를 내세웠다. 그럼에도 불구하고 미 연방 대법원은 적극적 우대조치의 합헌 결정을 계속 유지하고 있다. 사회제도의 개선이란 불확실하고 요원할 뿐만 아니라, 교육기회를 통한 소수 인종의 성공 가능성이 훨씬 현실적이란 판단에서다. 한국에서도 농어촌특별전형(대입), 공무원 및 공공기관의 지역인재할당, 양성평등채용목표제, 최저임금에서 외국인 우대 등과 관련하여 역차별 논란이 일고 있다.

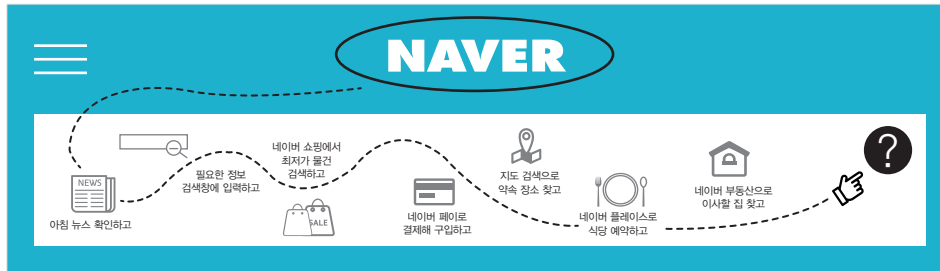
이와 같이 어떤 특정 집단(주로 사회적 약자나 소수자 집단)의 이익을 우선 보장해주려고 온정적인 제도를 마련했을 때, 그 제도로 말미암아 본의 아니게 피해를 보는 집단(기득권자들이거나 다수인 집단)이 직면하는 상태를 설명하는 것이 역차별이다. 그런데 최근 국내 ICT 기업들이 공공연히 해외 기업과의 역차별을 이야기하고 있고, 국회 및 정부 부처에서도 이런 역차별을 해소하겠다는 입장을 밝히고 있다. 역차별을 문자 그대로 해석한다면 이게 도대체 무슨 상황인지 혼란스럽기 그지없다. 국내 시장에 진입한 해외의 ICT 기업들이 약자도 아닐뿐더러, 국내 ICT 기업들이 입고 있는 피해라는 것도 모호하기 때문이다. 자칫 ‘규제의 포획설’(Stigler, 1971)처럼 국내 규제 기관이 해당 기업의 이익을 대변해주는 것은 아닌지 의심스러울 정도다. 더 나아가 세계화 시대에 국수주의에 빠져드는 것은 아닌지도 염려스럽다.

따라서 국내 ICT 기업의 역차별은 다음과 같은 질문에 답을 구함으로써 논란을 잠재울 수 있을 것이다. 첫째, 국내 ICT 기업들이 국내 시장에서 누리고 있었던 기득권이 있었는가? 만약 있었다면 그 권리는 정당했는가? 둘째, 최근의 인터넷 관련 규제가 무엇이었기에 외국 기업에는 유리하고, 국내 기업에게는 불리하다는 것인가? 셋째, 국내의 인터넷 관련 규제도 세계 표준(국제 규범)에 맞추어야 하는가? 아니면 국내 상황의 특수성에 초점을 맞추어야 하는가? 이런 질문의 답을 모색하면서 국내외 사업자 간 역차별 쟁점을 보다 구체화시키고, 나아가 국내 이용자들의 대응 방안을 살펴보고자 한다.

## 1. 국내 포털의 독점화: 규제할 것인가? 경쟁 환경을 조성할 것인가?

한국의 인터넷(모바일) 환경을 ‘네이버 가두리’로 묘사하는 이들이 많다. 우리의 일상생활이 네이버의 테두리 내에서 이루어지고 있는 현실을 빗댄 것이다. 그도 그럴 것이 아침마다 네이버를 통해 뉴스를 읽고, 필요한 정보가 있으면 네이버 검색창을 이용한다. 물건을 사고자 하면 검색 광고(네이버의 ‘파워 링크’)로 다양한 물건을 찾아보고, 가격 비교(‘네이버 쇼핑’)를 한 후에 ‘네이버페이’로 결제한다. 네이버의 커뮤니티인 ‘밴드’ 활동의 오프라인 모임 장소를 ‘네이버 지도’로 검색하고, ‘네이버 플레이스’로 식당 예약도 가능하다. 집을 사고팔거나 이사를 할 때도 ‘네이버 부동산’ 혹은 ‘네이버 카페’가 유용한 정보를 제공한다. 네이버가 서비스를 하고 있는 각 영역마다 국내 경쟁 업체가 없는 것은 아니다. 그렇지만 네이버는 대부분의 영역에서 압도적인 점유율을 기록하고 있다.

〈그림 1〉 네이버 가두리 속 일상



출처: 경향비즈 임아영 기자 (2018, 5, 25).

플랫폼 혹은 디지털 경제는 이용자 정보의 부익부빈익빈이 극대화되는 외부효과의 시장이다. 이용자들이 많이 모이고, 이들에 대한 다양한 정보를 확보할 수 있는 기업일수록 그 정보를 밀친 삼아 다양한 부가서비스 사업을 펼칠 수 있다. 나아가 그러한 부가서비스를 거의 무료로 제공하는 것도 가능하다. 광고 수익이 든든히 받쳐줄 수 있기 때문이다. 세계적인 플랫폼 기업인 구글, 아마존, 페이스북이 급성장한 배경에도 이러한 메커니즘이 작동한다. 구글(네이버), 아마존(네이버 쇼핑), 페이스북(밴드)과 같은 서비스를 동시에 제공하는 네이버가 있다는 것이 마뜩하지 않은가?

유럽을 보노라면 네이버 혹은 카카오가 있다는 것이 다행스럽기도 하다. 유럽은 전통적으로 제조업에서 강세를 보였다. 패션, 화장품, 자동차, 중기계, 크루즈선(조선/선박) 등은 여전히 유럽 각국이 세계를 선도한다. 그렇지만 이들은 디지털 경제에서 다소 뒤처졌다.

핀란드의 노키아만 하더라도 휴대폰의 강자였지만 스마트폰을 등한시하다 결국 시장에서 사라졌다. 유럽의 대부분 나라들은 검색 수단으로 구글을 사용한다. 구글은 거의 90%가 넘는 시장 점유율을 보이고 있다. 유럽연합(EU)은 이러한 상황의 심각성을 깨닫고 2015년에 하나의 디지털 시장(Digital Single Market)을 구축하기로 작정했다. 각 나라마다 상이한 온라인, 시청각정보 관련 법규를 통일함으로써 유럽연합 내의 전자상거래를 활성화하고, 저작권을 보호하며, 개인적인 데이터의 자유롭고 안전한 흐름을 허용함으로써 유럽의 독자적인 디지털 경제를 구축하겠다는 의지의 표명이었다. 그 결실의 하나가 2018년 5월 25일부터 발효된 GDPR(General Data Protection Regulation)이다. 상대적으로 프라이버시 보호에 엄격했던 유럽은 이 규제안으로 미국의 서부 해안가 기업들이 주도하고 있는 디지털 시장에서의 주도권 일부를 빼앗아왔다. 미국 기업의 온라인 서비스 중 상당 부분이 유럽의 프라이버시(개인정보) 보호 규정에 미치지 못했기 때문이다. 동시에 유럽 각국이 소위 ‘구글세’ 등을 징수할 수 있는 실질적인 힘을 가지게 된 것도 유럽 시장을 단일화했기에 가능한 일이다. 즉, 미국의 플랫폼 기업이 유럽의 개별 국가는 시장에서 포기할 수 있어도 유럽 전체를 포기하기란 쉽지 않기 때문이다.<sup>1)</sup>

디지털 경제의 핵심은 이용자의 각종 정보다. 디지털 경제의 다른 이름이 ‘데이터 경제’인 것도 이 때문이다. 국내 5,000만 명의 이용자 정보만으로 세계 시장에 명함을 내밀긴 어렵다. 유럽과 같은 한·중·일 3국의 디지털 단일 시장을 우리가 먼저 제안한 것도 국내 시장의 협소함을 스스로 인정한 셈이다. 결국 우리나라는 어떤 형태로든 해외 시장에 진출하지 않을 수 없다. 현재로서 가장 합리적인 전략이 유럽연합의 기준에 맞춰, 유럽의 디지털 경제에서 배제되지 않는 것이다. 이 경우 유럽의 대미 압박 수단에 편승할 수 있는 것도 이점의 하나다.

그런데 최근 국내에서 제기되고 있는 ICT기업의 역차별 논란 중 하나인 ‘구글세’ 관련 문제는 지역적인 주제에 초점을 맞추고 있는 느낌이다. 예컨대 네이버는 “글로벌 광고시장은 구글, 페이스북이 동영상 광고를 중심으로 주도하면서 독점적 지배력을 확대하고 있다. 그러나 (글로벌 사업자들은) 매출, 영업이익 등을 별도로 공개하지 않기 때문에 정확한 광고 시장 측정이 어렵다. 공정한 경쟁 논의는 정확한 시장 획정에서 출발해야 한다”는 입장을 내놓았다. 한국인터넷기업협회 최성진 전 사무총장은 “글로벌 기업들이 인터넷 생태계 환경에 참여하면서도 조세 의무 등을 지지 않는 부분에 대해서는 우리 정부가 적극 노력해야 한다”고 말했다.<sup>2)</sup>

1) 세계 시장에서 급부상한 중국 역시 구글(vs 바이두), 페이스북(vs 텐센트/위챗), 아마존(vs 알리바바)에 필적할 만한 자국 기업을 보유하고 있다. 그런데 중국은 국내의 정치적인 이유 등으로 미국의 플랫폼 기업들을 잘 받아들이지 않고, 자신들의 기업을 세계 시장에 적극 내보낼 의지도 없다. 14억 명의 인구를 가진 내수 시장이 뒷받침하고 있기 때문이다.  
 2) 백봉삼 (2017, 5, 31). 인터넷 산업의 역차별 구조\_투명한 매출 공개로 정당한 세금 내야. <지디넷>.

네이버가 일본 및 동남아 시장에서 선풍적인 인기를 끌고 있는 라인(LINE)에 대해서 매출, 영업이익을 정확히 공개하고 있는지 잘 모르겠다. 만약 그렇다면 이상과 같은 주장은 설득력이 있는 것이며, 세계 시장에서도 당연한 목소리를 즐기게 낼 필요가 있다. 그렇지만 해외 시장에서는 글로벌 사업자처럼 행세하면서, 국내 시장에서만 글로벌 사업자들의 행태를 비난하는 것이라면 겉과 속이 다른 이중적 행태라 비난 받아 마땅하다.

정책자의 입장에서는 네이버의 국내 시장 지배력<sup>3)</sup>을 눈감아주면서 세계 시장에서 경쟁력을 유지하도록 도울 것인지, 해외의 글로벌 사업자들이 국내 시장을 더 잠식하더라도 네이버와 경쟁구도를 형성하도록 내버려둘 것인지 정책적 판단을 내려야 한다. 이는 자동차 산업과 유사한 모습이라 할 수 있다. 국내의 자동차 산업은 현대기아차로 독점화되었고, 나머지 대우·삼성·쌍용 등은 해외자본에 넘어갔다. 벤츠나 BMW와 같은 독일 차들은 물론 일본 차들이 직수입되면서 매년 시장을 잠식하고 있다. 현대기아차를 애용하는 소비자나 네이버를 선호하는 이용자나 비슷한 양가감정(ambivalence)을 느끼고 있지 않을까? 100% 만족스럽지 않지만 갈아타기는 부담스럽고 귀찮은.

그렇지만 일반적인 재화와 달리 인터넷은 해외 서비스를 추가로 이용한다고 해서 비용이 더 드는 것이 아니다. 소비의 외부효과(다수의 이용자)만 보장된다면 '사이버 망명'과 같은 일도 종종 벌어진다. 예컨대 박근혜 정부 당시 사이버 검열 논란 등으로 카카오 이용자들이 독일에 서버를 둔 메신저 텔레그램으로 대거 이동했다. 그 여파가 얼마나 컸던지 다음카카오는 국가기관의 요청이 있을 경우 대화 내용을 3~7일 단위로 수사기관에 제공했던 사실을 인정하면서, 향후 검찰의 감청영장에 절대 불응하겠다고 공식 사과했다. 하지만 감청 거부 1년 만에 '적법한 수사기관 요청에는 따르되, 수사 대상이 아닌 사람의 정보는 비공개 처리해 제공하겠다'는 절충안을 발표함으로써 신뢰를 잃었다.

비슷한 시기 애플은 테러범의 아이폰에 담긴 정보를 볼 수 있도록 FBI의 수사에 협조하라는 법원의 명령을 거부했다. 팀 쿡(Tim Cook)은 "FBI 요구를 수용하는 것은 고객의 개인정보를 침해하는 위험한 선택이 될 수 있다"며 신념을 굽히지 않았다. 그렇다고 애플의 스토리가 해피 엔딩으로 끝난 것은 아니다. FBI가 애플의 도움 없이 아이폰의 보안을 뚫었기 때문이다. 게다가 2018년 2월, 중국 당국이 '사이버정보보안법(2017년 개정)'을 근거로 중국내 애플 고객들의 아이클라우드(iCloud) 계정을 중국 국영 서버로 이전하라는 요구에 군말 없이 응했다. 미국의 FBI와 법원 결정에도 '개인정보 보호'를 내세워 강력히 저항했던 것과 달리, 중국 시장을 잃지 않기 위해 고객정보를 제공하는 데 너무 쉽게 굴복해버린 애플의 이중성은 당연히 구설에 올랐다.

3) 네이버가 시장 지배력을 키우는 과정에서 행했던 시장행위 중 일부(경쟁기업의 핵심 인력만 빼고 해당기업을 고사시키는 행위)는 지탄의 대상이었다. 아마존도 미국 전자상거래 시장을 지배하는 과정에서 이와 비슷한 비난을 많이 받았지만 기업 전체를 인수한 것이 우리와 다르다(Khan, 2016).

## 2. 인터넷 상생발전 협의회-국내외 역차별 해소를 위한 제도개선 방안 마련?

방송통신위원회는 지난해 '인터넷 상생발전협의회'를 구성·운영했다. 이 협의회는 소비자·시민단체 5명, 통신·미디어·법률·경제 등 분야별 전문가 18명, 국내외 기업인 12명, 연구기관 9명, 정부인사 4명 등 총 48명으로 구성된 자문기구로서 국내외 사업자 역차별 해소와 인터넷 생태계 발전을 위한 정책방안 마련을 목표로 했다. 협의회가 10개월의 활동 끝에 제안한 주요 내용은 ▲국내외 역차별 해소를 위한 관할권 및 집행력 확보 등 제도개선 ▲통신사업 사후 규제체계 개편 ▲망 중립성 및 망 이용료 관련 정책방안 ▲스타트업 기업에 대한 상생협력 방안 등이었다(방송통신위원회, 2018. 12. 26. 보도자료).

인터넷 상생발전협의회의 성과에 대해 이효성 방송통신위원장은 “이해당사자 간 입장을 공유하고 갈등을 조율하는 등 숙의형 민주주의를 실현하기 위한 공론화 기구로서의 역할을

〈표 1〉 국내외 사업자 역차별 해소 및 규제 개편 방안

구분	세부 의제	주요 내용
해외사업자 관할권·집행력 강화	역외적용 명문화	• 국외에서 이루어진 행위라도 국내 시장 또는 이용자에게 영향을 미치는 경우 국내법 적용(전기통신사업법 개정 '19. 6. 시행)
	국내대리인제 도입	• 해외 사업자에게 국내대리인을 지정, 법률상 규정들을 대리하여 적용받도록 의무 부과(정보통신망법 개정 '19. 3. 시행)
	임시중지제 도입	• 시정명령 불이행, 이용자 피해 확산 우려시 서비스의 전부 또는 일부 일시 중지 명령
	허가·신고 주체와 사업주체 불일치 해소	• 해외 사업자는 본사가 직접 신고하도록 하여 관할권 명확화 ※ 부가통신사업 신고제 폐지·완화, 부가통신사업 신고의무 위반에 대한 형사처벌 규정을 행정적 제재로 전환 검토
	국제 공조체계 구축	• 법적 근거 마련 및 공조체계 구축 필요성 공감
통신사업 규제체계 개편	인터넷 시장 현황 파악	• 부가통신시장 실태조사 및 자료제출, 통계보고 의무를 부과하고, 방통위에도 자료제출 ※ 부가통신사업자 실태조사, 자료제출 의무부과 (전기통신사업법 개정, '21. 1. 시행)
	인터넷 시장 사후 규제체계 개편	• 인터넷 생태계 발전에 맞춰 기간통신-부가통신간, 부가통신간의 불공정행위 등 사후규제체계 개편 필요성에 공감 ※ O2O 등에서 부가통신사업자의 비통신사업자에 대한 불공정 행위 규제, OS 규제대상 명확화, 제조사 규제 대상 포함 등

〈표 2〉 망 중립성, 망 이용료 정책 및 상생협력 방안

구분	세부 의제	주요 내용
망중립성 및 제로레이팅 정책	망 중립성	5G 망중립성 원칙에 대해 ① 현행체계(가이드 라인) 유지, ② 현행체계보다 규제강화, ③ 규제완화 방안으로 견해 나뉨
	제로레이팅	① 불공정행위 시 사후규제 ② 동등조건 의무화, 자사 서비스 제로레이팅 금지 등 조건 부과 방안으로 견해 나뉨
망이용료 정책	실태파악	망 이용료 차별 여부를 판단하기 위한 자료 수집 선행 필요
	CP의 불공정행위	CP의 통신사에 대한 불공정행위 법적 규제근거 마련
	가이드라인 마련	공정한 망 이용료 협상과 이용자 피해 방지를 위하여 협상의 원칙 및 절차를 규정한 가이드라인 제정
상생협력	자율적 상생방안 등	스타트업 기업에 대한 망 이용료 인하, 스타트업 전용 요금제 신설 등 방안 제시

잘 수행하였다”고 의미를 부여했다. 역외적용 규정, 국내대리인제, 인터넷 시장현황 파악을 위한 실태조사 및 자료제출 의무 등은 법 개정(국회통과)까지 완료한 상태다. 사회적 합의를 이룬 사안에 대해 왈가왈부하는 것은 ‘뒷북’에 불과할 것이다. 그렇다고 인터넷 상생발전협의회가 ‘역차별 해소’를 위한 결정적인 모책을 내놓았느냐고 묻는다면, 답은 ‘글썸을시다’이다. 궁극적으로 ‘역차별 해소’는 둘 중의 하나일 수밖에 없다. 우리의 규제를 국제수준에 맞출 것인지, 아니면 해외 기업이 우리의 규제 체제를 따르도록 할 것인지. 아무리 생각해봐도 전자(前者)로 갈 수밖에 없을 것 같은데, 그게 그리 쉽지 않다.

결국 인터넷 상생발전협의회에 참여한 전문가들은 ‘망 중립성’과 ‘제로레이팅’ 등에서 둘 혹은 셋으로 의견이 나뉘었고, 어떤 합의점도 찾지 못했다. 서로의 입장 차이만 확인했다. 또한 ‘국제 공조체계의 필요성을 공감한다고 했을 뿐 어떠한 법적 근거도 마련하지 못했다. 해외 사업자에게 가장 강력한 규제방안이라 할 수 있는 ‘임시중지’ 명령조차 ‘불법적인 정보·서비스만 선별적으로 집행할 수 있도록 하는 등 발동요건을 강화하고 적용대상을 제한해야 한다’는 의견에 기세가 한풀 꺾였다. 게다가 ‘법’이 있어야 ‘불법’적인 정보와 서비스를 판단할 수 있다는 점에서 자칫 유명무실한 규제방안으로 전락할 수도 있다.

### 3. 영국의 <온라인 유해성 백서><sup>4)</sup>와 시사점

과연 ‘불법적인 정보’란 무엇일까? ‘불법정보’는 국내의 실정법에 위배되는 정보로서, ‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률’ 제44조의 7에 해당한다(〈표 3〉 참조). 그런데 우리나라의 많은 법률 조항이 그러하듯 여기에서도 형식적으로나 절차적으로 명료한 법조문을 찾기 힘들다. 예컨대 ‘음란’, ‘허위의 사실’, ‘공포심/불안감’, ‘정당한 사유’, ‘사행행위’, ‘개인정보’, ‘국가기밀’ 등을 상세히 설명하지 않았다. 또한 청소년 유해 매체물처럼 ‘유해한(harmful) 것’과 ‘불법(illegal)’의 구분도 모호하다. 물론 각 조항과 관련한 판례를 찾아보면 그 의미가 보다 명료해질 것이다. 또 이런 작업을 수행하라고 법률가들이 존재하는 것이기도 하다.

〈표 3〉 정보통신망법에 의한 불법정보의 구분과 내용

구분	주요 내용
제1호 (음란)	음란한 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 배포·판매·임대하거나 공연히 전시하는 내용의 정보
제2호 (명예훼손)	사람을 비방할 목적으로 공연히 사실 또는 허위의 사실을 적시하여 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보
제3호 (사이버스토킹)	공포심이나 불안감을 유발하는 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 반복적으로 상대방에게 도달하게 하는 내용의 정보
제4호 (해킹, 바이러스의 유포)	정당한 사유없이 정보통신시스템, 데이터 또는 프로그램 등을 훼손·멸실·변경·위조하거나 그 운용을 방해하는 내용의 정보
제5호 (청소년유해매체물 표시의무 위반)	청소년보호법에 의한 청소년유해매체물로서 상대방의 연령 확인, 표시의무 등 법령에 의한 의무를 이행하지 아니하고 영리를 목적으로 제공하는 내용의 정보
제6호 (도박 등 사행행위)	법령에 의하여 금지되는 사행행위에 해당하는 내용의 정보
제6호2호 (개인정보 거래)	법령 또는 개인정보 보호에 관한 법령을 위반하여 개인정보를 거래하는 내용의 정보
제7호 (국가기밀 누설)	법령에 의하여 분류된 비밀 등 국가기밀을 누설하는 내용의 정보
제8호 (국가보안법 위반)	국가보안법에서 금지하는 행위를 수행하는 내용의 정보
제9호 (범죄관련 정보)	범죄를 목적으로 하거나 교사 또는 방조하는 내용의 정보

4) 참고 URL: <https://www.gov.uk/government/consultations/online-harms-white-paper>.



그런데 때마침 지난 4월, 영국에서 <온라인 유해성>에 대한 백서(white paper)가 발간되어 많은 점에서 도움을 얻을 수 있게 되었다. 우리의 '임시중지'보다 훨씬 다양하고 강력하게 플랫폼 기업에게 벌금이나 과태료 등을 물릴 수 있는 '강제조치(powers to take effective enforcement)' 방안은 사실상 영국이 처음 제시했다. 싱가포르, 오스트레일리아, 독일 등이 비슷한 규제를 도입했지만 '명백한 불법'(테러 활동, 아동 성착취와 학대, 폭력 선동, 중요 발언, 마약·총기 등의 불법 거래)에 한정된 것이었다. 하지만 영국은 '명백한 불법'을 넘어 '(논란의 여지가 있는) 해로운 것도 보다 적극적으로 규제 모델의 틀 안에 담아내고자 했다(<표 4> 참조).<sup>5)</sup> 다만 의회에 참고자료로 제출하기 위한 목적으로 작성되었기에 여기에 담긴 내용이 모두 법률이나 규제 조항으로 인용될지는 좀 더 지켜봐야 할 것이다.

5) 백서를 완성할 즈음 발생한 뉴질랜드 크라이스트처치 총기사건이 끼친 여파도 컸다(백서의 서문에도 이 사건을 언급했다). 범인인 브렌튼 테런트(Brenton Tarrant)는 카메라가 부착된 헬멧을 쓰고 테러 현장을 '페이스북'으로 17분간 생중계했다. 뉴질랜드 경찰의 요청에 의해 해당 영상은 수 분만에 삭제되었지만, 이 영상을 다운로드한 사람들에 의해 다양한 업로드가 시도되었다. 범행 후 24시간 동안 페이스북은 150만 건의 복사본을 삭제했다고 한다. 심지어 페이스북이 필터링으로 해당 영상을 자동 삭제하자, 영상을 재생중인 모니터를 촬영해 업로드한 경우도 있다고 한다. '유튜브'에서도 해당 영상이 삼시간에 유포되면서 아예 2019년 3월 17일부터 검색필터 기능을 일시 중지하는 극약처방을 내려야만 했다고 한다. 대량살인범은 범행 직전에 '8chan'의 정치 게시판과 '트위터'에 선언문을 게재했는데, 백인 우월주의·이민자에 대한 반감·이슬람 혐오 등 대안 우파(극우)의 이념 성향을 드러냈으며, 범행 도구의 다양한 '인터넷 밈'들도 그의 성향을 뒷받침했다(나무위키\_뉴질랜드 이슬람 사원 테러).

〈표4〉 온라인 유해성(online harm)의 범위

명확한 유해성	덜 명확한 유해성	합법적 콘텐츠이지만 청소년에게 유해한 노출
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 아동 성착취와 학대</li> <li>• 테러리스트의 콘텐츠와 활동</li> <li>• 조직화된 이민 범죄</li> <li>• 현대 노예</li> <li>• 극단적인 포르노</li> <li>• 복수(revenge) 포르노</li> <li>• 희롱 및 사이버스토킹</li> <li>• 자살 조장 및 협조</li> <li>• 폭력 선동</li> <li>• 마약과 무기 등 불법 제품/서비스 판매</li> <li>• 불법적으로 업로드 한 콘텐츠</li> <li>• 18세 이하의 음란한 이미지의 섹스팅(sexting)-18세 미만 어린이와 청소년의 음란한 성적 이미지를 생성, 소지, 복사, 배포</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사이버 왕따 및 트롤 (악플러/키보드 워리어)</li> <li>• 극단주의자의 콘텐츠와 활동</li> <li>• 강압적인 행동</li> <li>• 협박</li> <li>• 허위조작정보(disinformation) <sup>6)</sup></li> <li>• 폭력적인 콘텐츠</li> <li>• 자해에 대한 옹호</li> <li>• 여성 생식기 절단(FGM) 조장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 포르노에 접속하는 어린이</li> <li>• 부적절한 자료에 접속하는 어린이(과도한 몰입: 소셜 미디어를 사용하는 13세 이하, 데이팅&lt;남녀교제&gt; 앱을 사용하는 18세 이하)</li> </ul>

※영국 정부 (2019). <온라인 유해성 백서>. 31쪽.

한편, 백서의 내용은 유럽 전역에 적용 가능한 보편성을 추구한다고 밝혔으며, 궁극적으로 인터넷 환경이 보다 자유롭고, 개방적이며, 안전하기를 바란다고 했다. 또한 ‘표현의 자유’나 ‘개인정보 보호’와 같은 개인적 권익과 함께 ‘디지털 시장의 경쟁 촉진’이라는 사회경제적 이익을 위해 거대 플랫폼 기업의 책무(responsibility)와 의무(duty)를 부과하겠다는 것이지, 이들의 업무를 방해할 의도는 전혀 없다고 밝혔다. 또한 규제의 대상이 되는 인터넷 기업들은, 이용자들이 서로 콘텐츠를 올리고 공유하는 플랫폼 기업은 물론 메시징 서비스, 파일 공유 사이트, 클라우드 스토리지 서비스 등도 대상이 될 수 있고, 규모가 큰 기업뿐만 아니라 작은 기업이나 온라인 포럼 등을 운영하는 비영리 조직, 시민단체도 대상이 될 수 있음을 명시했다. 그렇지만 프라이버시 보호를 위해 사적인(private) 통신 채널은 규제의 대상이 되지 않을 것이라고 했다.

이제껏 글로벌 플랫폼 기업들은 혐오발언, 허위조작정보(disinformation, 가짜뉴스), 테러

6) 유럽연합은 2017년부터 페이크뉴스(fake news)와 허위조작정보(disinformation)를 구별하고, 허위조작정보에 특화된 규제체계를 갖추기 위한 논의를 본격화 했다. 2018년 9월 26일에 마련된 <허위조작정보에 관한 실행규약(code of practice on disinformation)>의 핵심은 온라인 서비스 사업자들의 자율적 개선을 요구한 것이다(이정년, 2019). 덧붙여 정치적 목적의 개인정보 수집을 제한하고(유럽연합), 가짜뉴스의 식제를 의무화하여 위반 시 벌금을 부과하거나(독일, 프랑스), 가짜뉴스 대응 전담조직을 마련(영국, 이탈리아)하는 등의 추가조치가 병행 중인 상황이다. 그런데 전문가들은 가짜뉴스를 완전히 해소하는 대책은 사실상 없다고 본다. 또한 정부의 직접 규제는 ‘언론/표현의 자유’ 침해 논란도 뒤따라 결국 플랫폼 사업자의 자발적인 서비스 개선을 이끌어내는 것이 근본적인 대책이라는 데 입을 모은다. 나이가 수용자 스스로 허위조작정보를 걸러낼 수 있는 역량을 키워야 한다(이상기·손나리, 2018).

중계 등 민주주의를 위협하거나 폭력을 유발하는 내용에 대해 자신들이 직접 개입한 바가 없기 때문에 도의적 책임은 있지만 법적 책임은 없다고 항변해왔다. 그렇기에 백서에서는 이용자 보호의무(duty of care)를 먼저 부과하고, 그에 따른 기업들의 실행규약(code of practice)을 구체적으로 명시했다. 여기에는 플랫폼 기업 스스로 해로운 콘텐츠의 링크를 제거하거나 웹사이트를 차단하는 것도 포함된다. 또 유해한 콘텐츠 신고가 접수되면 조직(기업이나 민간단체)에서 이에 대응하기 위해 어떤 조치를 취했는지 보고해야 한다. 같은 맥락에서 각 조직들은 접근이 쉽고, 실효성이 있는 '소비자 불만 창구'를 두어야 한다. 플랫폼 기업은 알고리즘 선별 등에 대한 정보를 제출해야 하며, 실행규약 이외의 다른 방법(기술적 대안)으로 동일한 효과를 얻기 위한다면 그 방법이 실행규약과 비슷하거나 더 낫다는 것을 입증해야 한다. 이러한 실행규약을 위반할 시에는 과징금 부과, 해당 링크 삭제와 같은 강제적 조치를 취할 수 있도록 했다. 이렇게 강력한 집행력을 행사할 수 있는 규제기관에 대해서는 별도의 기구를 만들 것인지, 기존의 기구를 활용할 것인지 좀 더 여론을 수렴한 후에 결정하겠다고 밝혔다.

백서에서는 반복적으로, 규제 기구에 의한 강제보다 기업 스스로가 유해한 환경을 지속적으로 개선해가는 책무와 기업문화를 조성하기를 바란다고 했다. 덧붙여 영국 정부는 12주간의 여론 수렴 과정에서 다음과 같은 사안에 대해 보다 다양한 의견을 제안 받았다고 했다. 첫째, 규제를 받는 온라인 기업에 대한 사안이다. ①기업의 투명성, 신뢰성, 책무성 문화를 어떻게 더 강화시킬 수 있을까? ②구체적이고 명확하게 입증된 상황일지라도 (규제를 위반한) 해당 기업은 규제자에게 '이의 제기(super complaints)'를 할 수 있는가?<sup>7)</sup> ③백서의 제안들이 온라인 플랫폼과 그 서비스에 대해 효과적이고 균형 잡힌 적절한 기준을 갖추었는가? ④(규제의 대상이 아닌) 사적인 통신에 대한 정의(definition)를 더 개발하고자 한다면 어떤 기준을 고려해야만 하는가? ⑤사적 영역으로 보호해야 할 (방송) 채널이나 포럼에는 어떤 것이 있나? ⑥스타트업이나 중소기업이 규제를 준수할 수 있도록 도움이 될 만한 조언이나 지원책이 있는가? ⑦2003년의 통신법(Communication Act)처럼, 규제기관의 결정에 대해 해당 기업이 항소할 수 있는 법적 메커니즘이 유지되어야 하는가?

둘째, 정부와 의회의 역할이다. 영국은 의원내각제인 만큼 정부와 의회의 구분이 다소 모호할 수도 있다. ①유해한 내용이나 활동의 특정 부분, 보호의무 위반에 대해 염려하는 이용자들을 위해 정부는 무엇을 더 고려해야 하는가? ②영국의 각종 조직들(기업, 비영리단체, 포럼 등)이 '혁신과 '기술적으로 무해한 상태'를 지속하는 데 있어 기회와 장애는 무엇인가? 정부는 기회를 살리고, 장애를 해소하기 위해 어떤 역할을 해야 하는가? ③규제 모델에 입

7) 영국에서는 이의 제기를 지정된 시민단체 혹은 소비자단체에서만 할 수 있음.

각하여 영국의 각 조직들이 해롭지 않은 생산물을 만들기 위해 필요한 실질적인 지침은 무엇인가? ④정부는 시민들이 그들 스스로는 물론 그 자녀들도 안전한 온라인 환경을 관리할 수 있도록 무엇을 더 도울 수 있는가? ⑤의회는 실행규약의 개발을 포함하여, 규제 (행정)기관의 업무를 면밀히 조사할 때 어떤 역할을 해야 할 것인가?

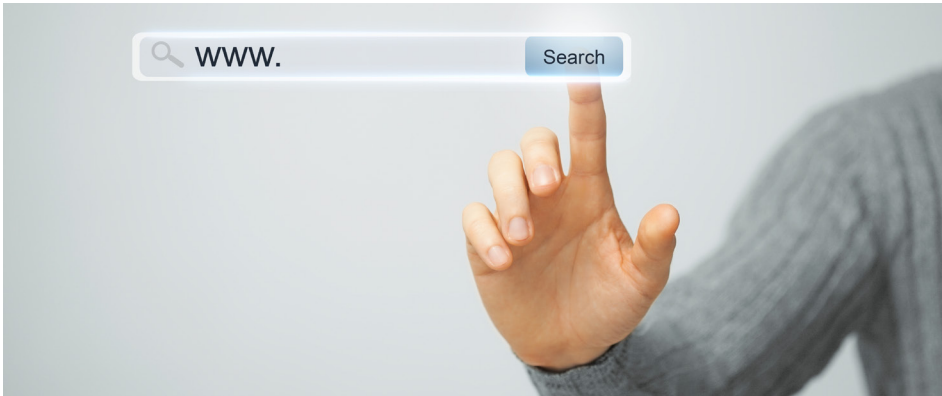
셋째, 규제기관의 역할에 대한 고려다. ①규제기관이 명확하고도 적절한 방식으로 운영되기 위해 취할 수 있는 추가적인 조치는 무엇인가? ②규제기관은 새롭게 만들어야 할까, 기존의 기구를 활용해도 될까? 만약 기존의 기구를 활용한다면 그 기구는 어디가 되어야 할까? ③규제기관은 비용 중립(cost neutral: 자원과 운영비용의 균형)이어야 한다. 자원은 어디에서 마련할 것이며, 그 근거는 무엇인가? ④규제기관이 기업의 활동을 막거나, ISP를 차단하거나, 최고 관리자에게 책임을 묻는 권한을 가져도 되는가? 만약, 이보다 더 큰 권한이 필요하다면 그것은 무엇인가? ⑤규제기관은 영국 및 유럽경제권(EEA) 밖의 기업에게 영국 혹은 유럽경제권내에 지정 대리인(nominated representative)을 두도록 요구할 권한이 있는가? ⑥규제기관은 디지털 미디어 교육 및 유해성 인식을 돕기 위해 어떤 역할을 해야 하는가?

백서에는 영국을 인터넷에서 가장 안전한 나라이자, 디지털 비즈니스 측면에서도 창업과 혁신 성장이 가능한 나라로 만들겠다는 비전이 담겼다. 그런데 두 마리의 토끼를 좇으면 둘 다 놓치기 쉽다고 했다. 최악의 경우 규제기관의 권한은 남용되고, 제대로 된 혁신은 움츠러드는 조합으로 귀결될 수도 있다(이봉현, 2019, 36쪽).

#### 4. 열린사회와 세계 시민 : 온라인 세계에서 시민 행동 요령

시장과 정부, 탈규제와 규제, 자유와 평등 등은 상보적인(trade off) 관계다. 한쪽의 힘이 비대해지면 반드시 부작용이 생기고, 그 반대쪽의 반발력이 강해진다. 이 둘의 관계는 서로 힘의 균형을 적절히 유지하는 것이 바람직하다. 어떤 의미에서 이런 작용/반작용의 균형 과정이 무한히 반복되면서 사회는 조금씩 발전한다. 마치 태양계가 멈추어 있는 것처럼 보이지만 특정 방향으로 함께 나아가고 있는 것처럼.<sup>8)</sup> 지구 인구의 반을 각각 차지하고 있는 남녀 간의 차별과 역차별의 역사도 이런 균형을 요구하는 힘이 작동하는 것이 아닌가 싶다. 역사를 아주 길게 본다면 인류 사회는 ‘모계-부계-모계’로 순환하는 것처럼 보인다. 요즘 한국의 20대 남성들은 공정성 이슈에 가장 민감하다고 한다. 다시 말해 여권 신장에 따른 피해의식이 가장 큰 집단이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 여성들은 ‘우리 천장’을 언급하며, 남성이

8) 빅뱅(Big Bang)이론에 의하면 우주는 137억 년 전의 대폭발 이후 계속 팽창하고 있다고 한다. 그렇다면 태양계를 포함한 은하계도 중심부로부터 점점 멀어지고 있는 것으로 이해할 수 있다.



지배하는 가부장적 사회 질서가 여전히 공고하다고 주장한다. 이와 같이 차별과 역차별도 상대방의 입장에서 바라보는 관점이 필요하다. 국내외 사업자들의 역차별 논란도 자국 중심으로만 바라보면 위험하다는 뜻이다.

본 원고의 핵심 개념인 차별/역차별도 어느 편에 서느냐에 따라 입장이 다를 수 있음을 누누이 강조했다. 인터넷기업 역차별 관련 토론회에서 구글 관계자의 말은 많은 것을 함축하고 있다. “구글은 한국의 법률을 준수한다.”(김지영·서진욱 기자, 2018, 9, 19). 어떤 기업이라도 특정 국가에 진출하고자 하면 그 나라의 법을 준수할 수밖에 없다. 거대 기업일수록 법률팀의 규모 또한 엄청나다. 해당 국가의 법률이 아무리 ‘갈라파고스의 법’처럼 보일지라도 그 국가에 진출하는 것이 이득이라면 그 나라의 법을 준수한다. 앞서의 애플 사례가 대표적이다. 그렇지만 해당 국가에서 더 이상 사업적인 이득을 얻을 수 없다고 판단하면 단호하게 떠날 것이다. 우리가 당장 눈앞의 이익만을 염두에 두고 차별/역차별을 논할 수 없다는 것이다.

한국의 워드프로세서인 ‘한글’은 ‘MS워드’의 공세를 이긴 세계 유일의 프로그램이다. 이제껏 불편 없이 잘 사용해왔고 늘 애용하고 있다. 그런데 외국인 유학생들이 늘고 있는데, 이들 중 어느 누구도 ‘한글’을 사용하지 않는 사실을 새삼 발견했다. 간혹 문서 편집을 도울 일도 있는데 영 불편하다. 이 예를 든 이유를 오해하지 말기 바란다. ‘한글’이 세계 시장을 장악할 수도 있었을 텐데 아쉬워서 하는 말이다. 그리고 보면 싸이월드가 그랬고, 프리챌도 그랬다. 국내 기업의 역차별은 달리 말해, 국내 기업을 보호하겠다는 논리다. 그렇게 해서 세계를 호령하는 기업을 몇이나 키웠나 모르겠다. 역차별이라는 말이 나올 때마다 우리의 규제가 세계 수준에 맞는지를 먼저 살폈으면 한다. 해외 기업더러 우리의 법을 준수하라<sup>9)</sup>고 요구하기

9) 앞서 말한 바대로 잘 준수하고 있을 것이다. 오히려 국내 인터넷 기업들이 우리나라의 규제를 피해 해외로 본사나 서버를 옮기는 게 더 큰 문제가 아닐까?

전에, 우리의 규제 족쇄를 풀어서 우리 기업들이 세계 시장에서 훨훨 날도록 돕는 것이 더 바람직하다. 이것이 우리의 정부와 국회가 감당해야 할 사명이다.

그렇다면 인터넷 이용자들은 정부와 국회만 믿고 있으면 그만일까? 물론이나마나한 질문이자 모두가 이 질문에 대한 답을 알고 있을 터이다. 정답은 교육이다. 영국의 백서는 점점 더 온라인 미디어 리터러시, 곧 교육의 힘이 중요하다는 것을 강조했다. 우리나라는 예로부터 지도자 운이 별로 없었다. 심지어 임진왜란 때 국왕은 나라를 버리려 했고, 백성들은 의병을 일으켜 나라를 지켰다. 그 의병이 그냥 일어났겠는가? 전국 각지에 교육받은 선비들이 숨어 있었기 때문에 가능했다. 그 선비들도 구한말에는 세계정세에 눈이 어두워 쇠국으로 일관하다 나라를 잃었다. “역사를 잊은 민족에게는 미래가 없다.” 이 말도 영국의 윈스턴 처칠(Winston Churchill)이 했다는 설이 있다. 본고는 이래저래 영국에 빛을 많이 졌다. 🇬🇧

**참고문헌**

- 1) 방송통신위원회 (2019). 2018년 인터넷 상생발전 협의회 결과보고서.
- 2) 이봉현 (2019). 영국 <온라인 유해 콘텐츠 백서> 발표: 온라인 공간의 중요·모욕·막달, 플랫폼이 책임져라. 한국언론진흥재단<신문과 방송>. 6월호(582호), 31-36.
- 3) 이상기·손나리 (2018). 페이스북 뉴스(Fake News)에 대한 수용자들의 비판적 대응은 가능한가? <인문사회과학연구>. 19(1), 519-542.
- 4) 이정님 (2019). 온라인 허위정보의 규제를 위한 접근법: 허위정보의 의미와 본질, 규제 방향을 중심으로. <과학기술법연구>. 25(2), 69-103.
- 5) HM Government (April, 2019). Online Harms White Paper.
- 6) Khan, L. M. (2016). Amazon's antitrust paradox. Yale law journal, 126(3), 710-805.
- 7) Macdonald, H. (2017). Truth: How the many sides to every story shape our reality. 이지연 옮김(2018). <만들어진 진실>. 흐름출판.
- 8) McIntyre, L. (2018). Post-Truth. 김재경 옮김(2019). <포스트트루스>. 두리반.
- 9) Rosling, H. (2018). Factfulness. 이창신 옮김(2019). <팩트풀니스>. 김영사.
- 10) Shermer, M. (2015). The moral arc. 김명주 옮김(2018). <도덕의 궤적>. 바다출판사.
- 11) Stigler, G. J. (1971). The theory of economic regulation, Bell journal of economics and management science, 2(1), 3-21.



## I. 들어가며

국경의 장벽 없이 재화와 용역을 자유롭게 제공하고 이용할 수 있는 인터넷 환경을 고려할 때 글로벌인터넷서비스의 역내 시장 진입에 따른 규제의 문제는 전 세계적인 관심사이다. 특히 역내 시장에서 자국 플랫폼 서비스의 경쟁력이 낮고, 구글, 페이스북, 넷플릭스 등 글로벌인터넷서비스가 역내 시장에서 시장지배적 지위에 있는 유럽의 경우에 EU 공동 차원에서 반독점 규제, 조세 규제, 불법저작물 규제, 불법·유해 콘텐츠 규제 등 다양한 영역에서 적극적인 역외 규제의 시도가 있었다. 우리나라의 경우 국내 플랫폼의 시장 경쟁력이 아직은 유지되고 있다는 점에서 유럽과는 정책 환경이 다소 차이가 있으나, 지속적으로 글로벌인터넷서비스의 국내 시장 진입이 가속화되고 있고, 이에 따른 시장 점유율을 높여가고 있다는 점에서 국내 법적 규제의 사각지대에 있는 역외 인터넷 사업자에 대한 규제의 목소리가 계속 제기되어 왔다.

본 글에서는 역외 규제에 적극적인 EU의 사례를 개괄한 후, 역외 규제 및 국내 인터넷사업자에 대한 역사별 완화를 위한 국내 대응 현황, 국내 입법 및 정책적 대응의 한계, 마지막으로 국내 환경 및 국제 환경에 맞는 합리적인 역외 규제 방안에 대해 논의해보고자 한다.

## II. 인터넷 역외 규제의 해외 사례: EU를 중심으로

구글, 페이스북, 넷플릭스 등 미국 국적의 글로벌인터넷서비스의 전 세계적 시장 점유율은 높지만, 특히 유럽 역내에서 시장 점유율이 높아 이들 인터넷사업자에 대하여 EU는 다양한 역외 규제를 하고 있다. 구체적으로 유럽에서 역내 시장 점유율이 높은 구글, 유튜브, 넷플릭스, 페이스북 등 인터넷플랫폼서비스를 대상으로 반독점 규제, 개인정보 규제, 콘텐츠 규제, 저작권 규제, 조세 규제, 망이용료 지불 등 다양한 영역의 역외 규제를 추진하고 있는데, 이를 개괄하면 다음과 같다.

첫째, 구글은 검색서비스, 모바일 운영체제(OS), 온라인 광고 영역 등에서 시장지배적 지위에 있고, 이러한 지위를 남용했다는 이유로 EU 차원에서 적극적인 반독점 규제가 이루어지고 있다. 구체적으로 EU는 구글의 안드로이드 모바일 운영체제의 시장지배적 지위 남용과 검색시장의 시장지배력을 이용하여 자사 쇼핑서비스에 대해 특혜를 제공했다는 이유로 각각 과징금을 부과한 바 있으며, 최근 2019년 3월에는 온라인광고시장의 지배력을 이용하여 구글이 불공정거래행위를 했다는 이유로 과징금을 부과한 바 있다.<sup>1)</sup>

1) Jake Kanter and Isobel Asher Hamilton (2019), Google fined \$1.7 billion over a 3rd breach of EU antitrust rules in 3 years. (businessinsider), URL: [shorturl.at/puAFI](https://www.businessinsider.com/google-fined-17-billion-2019-3)

둘째, EU는 2018년 5월부터 「EU 개인정보보호 일반 규정」(GDPR)을 발효하여 글로벌인터넷사업자에 대한 개인정보 관리 책임을 강화하고 있다. GDPR은 EU에 고정사업장이 없는 역외 사업자라도 EU 내의 정보 주체에 서비스를 제공할 경우 강제 적용 대상이 포함되는데, 최근 프랑스에서는 동 법률 위반으로 구글에 대해 5,000만 유로(한화 약 653억 원)의 과징금을 부과한 사례가 있다.<sup>2)</sup>

셋째, EU는 콘텐츠 제작 및 불법콘텐츠에 대하여 역외 규제를 강화하는 입법 조치를 한 바 있다. 먼저, 2018년 「시청각미디어서비스지침」(AMSD)을 개정하여 넷플릭스와 같은 온라인동영상서비스사업자의 경우 역내에 서비스를 제공할 경우 EU 회원국에서 제작된 콘텐츠를 적어도 30% 상영하도록 의무화(쿼터제)하도록 했다. 또한 인터넷 불법 콘텐츠에 대한 플랫폼 사업자의 책임을 강화하기 위해 온라인상 인증주어나 외국인 혐오 표현 규제를 위한 협약을 2008년 제정하고 동 협약을 구체화하기 위한 행동기준을 제정하고 시행하였는데, 동 기준에서는 IT 기업이 혐오발언을 24시간 내에 삭제하도록 관련 신고 절차 구축 및 이용자에 대한 교육 규정을 두고 있다.<sup>3)</sup>

넷째, EU는 새로운 저작권 지침(Directive of the European Parliament and of the Council on copyright in the Digital Single Market)을 통해 인터넷 플랫폼서비스의 저작권 보호 의무를 강화하였다. 구체적으로 역내 언론사의 인터넷 뉴스를 이용할 경우 저작권료를 지불해야 하며, 불법저작물을 사전적으로 인지할 수 있는 기술적 조치를 하도록 의무화하고 있다.

다섯째, EU는 글로벌인터넷기업에 대한 법인세 과세를 위해 디지털세(Digital Service tax)를 도입하고자 했으나, 실제 도입은 이루어지지 못했다. 즉 EU는 2018년 온라인광고 또는 온라인판매 플랫폼 서비스에 대해 매출액의 3%에 과세하는 안을 마련하였으나, 회원국 일부의 반대로 2019년 3월에 부결되었고, 다만 OECD와 G20 수준에서 논의되는 역외 인터넷 기업에 대한 과세 논의에 참여할 뜻을 밝힌 바 있다.<sup>4)</sup>

마지막으로 유럽에서 개별국가 차원의 해외 인터넷사업자의 망사용료 지불 사례가 존재한다. 2013년에 구글은 프랑스의 국영 통신 그룹인 오랑지(orange)와 모바일 트래픽 유발과 관련된 망이용료 지불에 합의한 바 있는데, 이러한 합의 배경에는 구글이 조세 회피, 반독점 위반 등으로 EU의 조사를 받고 있는 상황에서 프랑스 정부의 망사용료 부과 정책 등으로 구글이 프랑스 통신사업자의 요구를 수용한 바 있다.<sup>5)</sup>

2) 엄호식 (2019). EU 개인정보보호법 GDPR 시행 1년, 제재 기업은 어디?. <보안뉴스>. URL: <https://www.boannews.com/media/view.asp?idx=80253&kind=>

3) 이정남 (2016). 2016년 유럽연합의 불법 온라인 혐오발언에 대응하기 위한 행동기준이 지니는 법적 의미와 쟁점 검토. <법과 사회>, 53호.

4) Julie Martin (2019). EU finance ministers drop proposal for digital tax. <MNE Tax>. URL: [shorturl.at/yzCGI](http://shorturl.at/yzCGI)

5) 한국방송통신정책연구원 (2013). Google의 프랑스 통신사 망 사용료 지불 사례를 통해 살펴본 망중립성 논쟁의 현주소. <동향과 전망: 방송·통신·전파>, 제59호.



### III. 인터넷 역외 규제에 대한 국내 대응

#### (1) 국내 역외 규제 사례 및 최근 입법화 내용

##### 가. 역외 규제 사례

국내에서 인터넷 역외 규제의 대응은 주로 해외 사이트에 유통되는 불법 콘텐츠 중심으로 이루어져 왔다. 국내법에 위반되는 불법 콘텐츠에 대해서는 방송통신심의위원회가 사이트 접속 차단 조치를 통해 국내 이용자의 접근을 막아왔으며, 국내 이용자가 많은 구글, 페이스북, 트위터 등 주요 역외 서비스에 대해서는 사이트 차단 대신에 사업자의 자율적인 삭제를 요구하고 있다. 경쟁법적 규제 차원에서 과거 공정거래위원회는 다국적 IT기업에 대해 시장지배적 지위를 인정하여 관련 불법 행위에 대해 과징금을 부과한 선례는 있으나, 역외 인터넷서비스에 대해서 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 근거하여 규제한 사례는 찾기 어렵다.<sup>6)</sup> 다만, 방송통신위원회가 2018년 페이스북의 접속경로 임의 변경을 「전기통신사업법」상 금지행위에 해당하는 이용자 이익저해행위로 보아 과징금 3억 9,600만 원을 부과하기로 결정한 사례가 있다.<sup>7)</sup> 조세 관련에서는 역외 인터넷 사업자의 경우 관련법 개정을 통해 부가가치세 적용 대상에 포함하고 있으나, 사업자 소득인 법인세 부과는 이루어지지 않고 있다. 역외 인터넷 사업자의 망이용료 부과와 관련해서는 방송통신위원회는 망이용 불공정행위를 명시하는 법률 개정과 공정한 망이용 계약을 위한 가이드라인을 마련할 계획에

6) 최진웅 (2017). 국내 인터넷 규제의 역외 적용 한계와 개선과제. (NARS 현안보고서). 서울: 국회입법조사처.

7) 방송통신위원회 (2018. 03. 21). (보도자료) 방통위, 페이스북의 접속 경로 임의변경으로 인한 이용자 이익저해 행위 제재. URL: [shorturl.at/mnPX3](http://shorturl.at/mnPX3)



있으며,<sup>8)</sup> 최근에는 경제정의실천시민연합이 이동통신 3사의 망이용료의 차별적 적용행위를 공정거래위원회에 신고한 사례가 있다.<sup>9)</sup>

#### 나. 입법화된 내용

제20대 국회에서 역외 인터넷 규제와 관련하여 국내 대리인 제도, 부가가치세 납부, 국내 외 국제 인터넷 유한회사에 대한 공시 제도와 관련된 입법이 완료되었는데 이를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 역외 인터넷사업자가 국내 대리인을 지정하도록 하였다. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에 따르면 개인정보 보호책임 및 관련된 정부의 자료 제출 요구를 담당하기 위해 일정 규모 이상의 역외 사업자는 국내 대리인을 지정하도록 하고 있다. 둘째, 역외 인터넷사업자도 부가가치세 납부 대상으로 하고 있다. 「부가가치세법」에 따르면 해외 인터넷사업자의 경우 인터넷을 통해 게임, 동영상, 광고, 클라우드컴퓨팅서비스를 국내에 제공하는 경우 간편사업자등록을 통해 부가가치세를 신고 및 납부해야 한다. 셋째, 역외 사업자가 국내에 설립한 유한회사에 대한 회계감독을 강화하였다. 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」에 따르면 일정 기준의 유한회사의 경우 재무제표를 작성하여 외부감사의 대상에 포함하도록 하고 있다. 넷째, 국내 부가통신시장에 대한 실태조사의 법적 근거를 마련하였다. 「전기통신사업법」에 따르면 과학기술정보통신부장관은 부가통신시장의 실태조사를 할 수 있고, 이에 대한 필요한 자료 제출에 대해 사업자는 정당한 사유가 없다면 이를 이행해야 한다.

8) 방송통신위원회 (2019). 업무계획. URL: [shorturl.at/Inzl2](http://shorturl.at/Inzl2)

9) 김현아 (2019). 공정위까지 간 망 사용료 역차별, 구글도 돈 내게 될까. <이데일리>. URL: [shorturl.at/jlRX2](http://shorturl.at/jlRX2)

## (2) 역외 규제 관련 제20대 국회 입법안 동향

현재 역외 인터넷사업자를 규제하기 위해 제20대 국회에서 발의되어 계류 중인 법률 개정안을 소개하면 다음과 같다.

첫째, 해외 인터넷사업자에 대하여 국내 대리인 제도를 확대하는 입법안이다. 박선숙 의원안(「전기통신사업법」 개정안, 2019.4.8.)은 일정 기준의 역외 인터넷사업자의 경우 국내 이용자 보호와 관련된 업무 수행 및 정부의 자료 제출 요구를 담당할 국내 대리인을 지정하도록 하였으며, 김성태 의원안(「전기통신사업법」 개정안, 2018.2.21.)은 국내 이용자에게 부가통신 서비스를 제공하는 자는 동법 준수를 위하여 모든 사항을 처리하는 ‘국내 대리인’을 지정하도록 의무화하고 있다.

둘째, 해외 포털서비스에 대한 규제를 강화하는 입법안이다. 김경진 의원안(「전기통신사업법」 개정안, 2018.2.9.)은 포털에 대한 법적 정의 규정 및 관련 의무 조항을 신설하면서, 동법은 국내 시장 혹은 이용자에게 영향을 주는 해외 사업자에게도 적용됨을 명문화하였다. 김성태 의원안(「전기통신사업법」 개정안, 2018.7.30.)은 포털을 특수유형의 부가통신사업자로 규정하고, 특수유형의 부가통신사업자도 경쟁상황평가의 대상 및 영업보고서 제출 의무 대상자로 하면서, 동법은 국내 시장 혹은 이용자에게 영향을 주는 해외 사업자에게도 적용됨을 명문화하였다.

셋째, 역외 부가통신사업자의 서비스 품질 유지 의무 및 망사용과 관련된 부당행위를 금지하는 입법안이다. 김경진 의원안(「전기통신사업법」 개정안, 2018.9.12.)은 트래픽양 등에서 일정 기준 이상의 부가통신사업자는 전기통신서비스 품질 유지를 위한 기술적 조치를 취해야하며, 동법은 국내 시장에 영향을 미치는 국외 서비스에게도 적용됨을 명문화하였다. 유민봉 의원안(「전기통신사업법」 개정안, 2019.3.18.)은 일정 규모 이상의 부가통신서비스는 원활한 서비스 제공을 위해 망용량 확보 등 서비스 품질 유지를 위한 조치를 취해야하며, 전기통신사업자가 망 이용 및 입차에 대한 부당 행위를 금지하고 있다.

넷째, 역외 사업자의 경우 서버를 국내에 설치하도록 의무화하는 입법안이다. 변재일 의원안(「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 개정안, 2018.10.29.)은 일정 기준 이상의 정보통신서비스제공자는 국내에 서버 설치 등과 같은 기술적 조치를 이행하도록 의무화하고 있다.

다섯째, 역외 인터넷서비스에 대한 임시중지제도의 도입이다. 변재일 의원안(「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 개정안, 2018.2.14.)은 정보통신서비스제공자가 개인정보 관련 의무사항을 이행하지 않고, 이에 대한 시정명령을 이행하지 않을 경우 방송통신위원회는 해당 인터넷 서비스의 일시 중지를 명할 수 있도록 규정하고 있다.

## IV. 국내 역외 규제의 한계

### (1) 법적 규제의 비대칭성 및 일국 대응 차원의 역외 규제 한계

불법 저작물, 반독점 규제와 같이 해외의 경우에도 보편적으로 법률로 규제하는 영역의 경우, 유사한 국내 법률의 역외 규제에 대해서는 해외 사업자의 반발이 적을 수 있다. 하지만 해외의 법적 규제보다 국내 법적 규제가 높은 경우에는 역외 사업자가 해외법을 근거로 국내 법의 적용에 순응하지 않게 되는 문제가 있다. 대표적으로 국내 불법 콘텐츠 규제의 경우 국내 규제 수준이 해외보다 높다는 점에서 국내법을 그대로 적용하기에는 어려운 점이 많다. 예를 들어 국내 불법 정보의 경우 법률상 그 범위가 음란, 명예훼손, 도박 등 현행법 위반 정보 모두를 불법 정보로 명시하고 이에 대한 행정기관의 삭제 및 차단을 명시하고 있다. 하지만 미국의 경우 인터넷상 유통이 금지되는 불법 정보의 범위가 국내보다 좁고, 이에 대한 규제도 행정 기관이 아닌 민간의 자율 규제에 맡겨져 있다. 따라서 이러한 법적 규제의 비대칭성으로 인해 페이스북, 유튜브 등 국내 이용자가 많은 미국 국적의 인터넷 서비스에 대해서는 방송통신심의위원회도 역외 사업자의 자율 규제 협력을 통해 이 문제를 해결하고 있다.

나아가 글로벌인터넷서비스에 대한 일국의 대응은 구조적인 어려움이 있다. EU의 경우 다양한 영역에서 역외 인터넷사업자에 대하여 규제를 강화하는 조치를 하고 있는데, 이는 EU 회원국의 공동 대응이란 점에서 국내와 차별적이다. 즉 글로벌인터넷사업자의 관점에서 EU 시장의 규모와 규제 비순응에 따른 역외 사업자의 비용을 고려할 때, EU 차원의 공동 규제 노력에 대한 규제 순응성은 커지게 된다. 물론 우리도 EU의 사례와 같이 주변 국가와 공동으로 협력하여 해외 사업자를 압박할 필요성은 있지만,<sup>10)</sup> 우리의 경우 지역 내 국가 간 공동 대응을 위한 제도적 기반 및 공감대가 구축되어 있지 않은 현실을 고려하면,<sup>11)</sup> 역내 국가와 공동으로 다자주의적으로 대응하는 데에는 한계가 있다고 볼 수 있다.

### (2) 부가통신서비스에 대한 역외 규제의 어려움

구글, 페이스북, 유튜브, 넷플릭스 등 국내에 진입한 역외 인터넷서비스는 부가통신서비스라는 특징을 공유하고 있다. 기본적으로 부가통신서비스에 대해서는 시장 획정을 통한 경쟁법적 규제에 어려움이 있었고, 고정사업장이 없이도 국내에 서비스를 제공할 수 있다는 점에서

10) 이향선 (2015). 해외 불법·유해정보 및 해외 인터넷서비스사업자 규제 개선 방안-법·제도적 측면. <해외 인터넷 서비스 사업자 실효적 규제방안 연구>. 서울: 방송통신위원회.

11) 앞의 최진응 (2017)

부가통신서비스에 대한 역외 규제에 어려움이 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저, EU와 같이 역외 인터넷사업자에 대한 반독점 규제를 위해서는 우선 거래시장을 확정하는 것이 필요하지만, 부가통신서비스시장의 경우 거래 시장을 확정하기 어려운 문제가 있다. 예를 들어 포털의 경우에는 검색, 뉴스, 동영상, 쇼핑 등 다양한 영역에서 서비스를 제공하고 있어 이들 분야 전체를 거래시장으로 확정하여 규제하는 데 어려움이 있다. 아울러 부가통신서비스 각각에 대해 거래 시장을 확정하여 이를 규제하는 방안도 있으나, 최근 법률 개정이 이루어지기 이전까지는 부가통신서비스 시장에 대한 경쟁 상황 파악도 이루어지지 못했다.

또한 해외 부가통신서비스의 경우 국내에 제공하는 주요 서비스는 국내에 서버를 두지 않고도 제공할 수 있다는 점, 국내에 설치하는 유한회사(예: 구글코리아)는 본사의 직접적인 서비스를 담당하는 업무를 하고 있지 않아, 본사의 서비스에 대해 국내법으로 직접적인 책임을 묻기 어렵다는 점에서 역외 규제의 어려움이 발생한다.

### (3) 역외 규제로 인한 국내 사업자에 대한 역차별 문제

역외 규제를 위해 새로운 국내 입법이 시행될 경우 오히려 국내 사업자에 대한 역차별을 강화할 수 있는 문제가 있다. 예를 들어 EU의 저작권 지침을 수용하여 국내에서도 포털 검색 뉴스에 대한 언론사의 저작권을 인정하는 경우 다음과 같은 문제가 발생할 수 있다. 먼저, 동 규제는 언론사의 저작권을 확대한다는 측면은 있으나, 유료 저작권료의 부담으로 포털 검색 뉴스의 양이 줄어들고, 이에 따라 디지털시대의 다양한 정보에 대한 이용자의 알 권리를 축소하는 단점도 있다. 아울러 인터넷 언론사의 측면에서도, 현 온라인신문유통이 주로



국내 포털을 통해 이루어지고 있는 현실을 고려할 때, 포털이 검색 뉴스의 제공을 거부할 경우 뉴스매체의 트래픽 저하 및 광고 축소 등의 문제도 발생할 수 있다.

나아가 국회에 발의된 입법안을 보면 포털사업자에 대한 사업자 의무를 강화, 부가통신사업자에 대한 서비스의 품질을 유지하기 위한 기술적 조치, 정보통신서비스 제공자에 대한 임시중지명령을 명시하여 국내외 사업자 모두에게 적용하는 등의 내용을 포함하고 있으나, 이들 규제의 경우 직접적인 규제 대상이 국내 사업자가 될 수 있어 오히려 국내 사업자에 대한 역차별 문제를 심화할 수 있는 우려도 있다.

#### (4) 국제 조약과의 충돌성 문제

국내에서 역외 인터넷서비스의 서버 구축 의무화, 국내 대리인 제도 확대 및 자국산 콘텐츠 이용 의무화, 법인세 부과 등은 국제 조약과의 충돌 문제로 인해 입법 관할권을 확보하기 어려운 한계가 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 「한미자유무역협정」 제12.5조에서는 어떤 당사국도 상대 국가에 자국 영역에서 대표사무소 또는 기업, 거주자이어야 함을 요구할 수 없도록 규정하고 있는데, 이 조항에 따르면 국내 입법으로 국내법 준수를 위한 대리인 제도를 운영하거나, 역외 사업자가 서버를 국내에 설치하도록 의무화하는 것은 해석 여하에 따라 동 협정과 합치되지 않을 수도 있는 문제가 있다.<sup>12)</sup>

둘째, 「한미자유무역협정」 제11.8조에 따르면 당사국이 자국 영역 내의 투자 기업에 대해 일정 비율의 국내 재료 사용, 자국산 상품의 구매 등을 강제하는 것을 금지하고 있어, 원칙적으로 자국산 콘텐츠의 이용을 강제하는 것을 금지하고 있다. 하지만 동 협정 부속서 규정은 VOD와 같은 디지털 비디오의 경우, 국내 디지털 비디오 콘텐츠에 대한 이용 및 접근이 용이하지 않는 경우 위 조항의 적용을 받지 않고 자율적인 정책이 가능하다. 하지만 국내 OTT 시장의 경우에는, 해외 인터넷서비스의 시장 점유율이 높지 않고, 국산 콘텐츠에 대한 접근도 크게 제한받지 않는 점을 고려하며, EU와 같은 콘텐츠 쿼터제 도입이 동 협정과 합치하지 않을 수도 있다.<sup>13)</sup>

마지막으로 「한미조세조약」 제8조에 따르면 국내에 고정사업장이 존재하지 않는 경우 타방 계약국이 조세를 부과하지 못하도록 규정하고 있고, 인터넷 서비스의 제공의 경우 서버의 위치를 고정사업장으로 보기 때문에 동 조약에 따르면 국내에 서버가 없는 미국 국적의 인터넷 사업자에 대해서는 법인세를 과세하기 어려운 문제가 있다.<sup>14)</sup> 양국간 조세 조약

12) 최진웅 (2018). 글로벌 온라인동영상서비스의 국내 시장 진입에 따른 쟁점과 과제. 〈NARS 현안분석〉, 제43호, 서울: 국회입법조사처.

13) 앞의 최진웅 (2018).

14) 앞의 최진웅 (2017).

을 바꾸기 위해서는 국제적인 조세 제도가 마련되어야 하고, 이를 통해 법인세 과세의 기준을 물리적인 고정 시설이 아닌 실질적으로 경제활동이 이루어지는 것으로 바꾸어야 하지만, 다국적 기업의 조세 회피를 막기 위한 OECD의 BEPS 프로젝트에서도 이러한 고정사업장의 개념을 근본적으로 바꾸지는 못했다.<sup>15)</sup>

## V. 대응방안

### (1) 글로벌 기준에 맞는 인터넷 규제 개혁

새로운 기술 혁신에 따른 시장의 변화는 국가의 규제 집행을 어렵게 만드는 구조적 요인이 된다. 2000년대 인터넷 기술의 발전에 따른 글로벌 인터넷 시장의 변화도 이러한 관점에서 파악할 필요가 있다. 플랫폼에 기반한 글로벌인터넷사업자의 경우에 사업장을 현지에 두지 않고도 서비스를 제공할 수 있다는 점에서 현지국의 직접적인 법적 규제로부터 비교적 자유롭다는 특징이 있다. 이러한 점을 고려하면 국제 기준에 비해 높은 국내 법적 규제는 역외 인터넷서비스의 규제 순응도를 낮추면서 오히려 직접적인 규제 대상인 국내 인터넷사업자의 경쟁력을 약화하는 역설적인 결과를 가져올 수 있다.

결국에 현행법상 국내의 법적 규제 수준이 높은 경우, 효율적인 역외 규제가 어렵고 오히려 부작용이 있다면, 현행법을 개선하여 국내 규제와 해외 규제의 균형을 맞추는 것이 필요하다. 대표적으로 국내 불법·유해 콘텐츠 규제, 온라인 게임 규제(강제적·임의적 셋다운제), 인터넷플랫폼에 대한 사전적 법적 규제 등은 해외와 비교할 때 높은 수준의 규제로서 역외 규제에 어려움이 있다는 점에서 규제 타당성을 검토하여 필요한 경우 규제를 합리적으로 개선할 필요가 있다.<sup>16)</sup>

### (2) 역외 규제 입법 시 역차별 심화에 대한 신중한 검토

현행 인터넷사업자에 대한 법적 규제를 강화하면서, 동시에 이러한 높은 수준의 법적 규제를 역외 사업자에게도 적용하는 입법안의 경우 오히려 국내 사업자에 대한 역차별을 심화시킬 수 있다는 점에서 신중한 검토가 필요하다. 즉 역외 인터넷사업자에 대한 실질적인 행정 집행 및 사업적 제재가 쉽지 않은 환경에서 현행 규제보다 강한 수준의 법적 규제의 대상이

<sup>15)</sup> 이찬근·김성혁 (2016), Double Irish Dutch Sandwich(DIDS)를 통한 BEPS 프로젝트 고찰, <조세학술논집>, 제32집, 제3호.

<sup>16)</sup> 앞의 최진웅 (2017).

현실적으로는 국내 사업자에게 한정될 경우, 동일한 위법 행위에 대해 상이한 처벌이라는 점에서 국내 사업자에 대한 역차별을 강화하는 문제가 발생할 수 있다. 나아가 역외 사업자에 대한 실효적 규제를 할 수 있더라도 해외 서비스의 시장 점유율이 미미하고 국내 서비스의 시장 점유율이 높은 경우에는 역외 규제의 신설이 도리어 국내의 경쟁력있는 사업자에게 부정적 영향을 미칠 수 있다.

따라서 이러한 점을 고려하면, 현행법보다 높은 수준의 법적 규제를 별도로 신설하여 국내 및 역외 사업자에게 부과하는 방식의 입법안보다는 규제의 사각에 있는 역외 인터넷사업자를 주된 대상으로 하되 국내 사업자에 대한 역차별을 최소화하는 방식의 입법안을 설계하는 것이 필요하다.

### (3) 국제적 공조를 통한 역외 규제 집행력 확보


국제법과의 충돌 문제로 국내 입법 및 정책이 어려운 분야에 대해서는 국제적인 규제안이 마련된 후 국내적으로 입법화 단계를 밟는 절차가 필요하다. 특히 이러한 국제적 합의가 필요한 영역이 글로벌인터넷기업에 대한 조세 문제인데, 글로벌인터넷사업자에 대한 법인세 문제는 고정사업장에 대한 국제적 합의가 이루어지지 않아 국내법적 규제를 통해 국내 수익에 대한 법인세를 거두기 어려운 문제가 있다. 디지털 경제하에서 국내에서 얻은 수익에 비례한 법인세 부과는 정당한 원칙이지만, 현재의 국제적 조세 규정은 이에 부응하지 못하고 있다. EU에서도 소위 디지털세를 통해 역외 인터넷 사업자의 경우 매출에 따른 과세 원칙을 확립하고자 했지만, 성공하지 못했고, OECD의 BEPS에서도 디지털 경제에 맞는 조세 원칙을 확보하지 못했다. 따라서 향후 법인세 과세를 위한 고정사업장의 정의를 변경하려는 다자간 협정 체결에 우리 정부도 적극 참여하고, 이를 통해 국가 간 조세협정 및 국내법 개정을 통해 역외 인터넷사업자에 대한 과세 규정을 마련할 필요가 있다.<sup>17)</sup>

### (4) 국제적 추세에 부합하는 적극적인 역외 규제 대응

글로벌인터넷사업자에 대한 해외의 역외 규제 사례 및 이러한 규제에 대한 역외 사업자의 이행을 보면서, 해당 법적 규제의 필요성이 인정된다면, 국회 및 정부도 이를 수용하여 국내에 맞는 역외 규제를 적극적으로 실시할 필요가 있다. 비근한 예로 EU는 2015년부터 전자적 용역에 대해서도 소비자 과세라는 특례규칙을 적용하여 역외 사업자에게도 소비자 국가

<sup>17)</sup> 앞의 최진웅 (2017).

에 사업자등록을 한 후 부가가치세를 납부하도록 하였으며, 이러한 간이등록 신고납부제를 기초로 우리도 2015년부터 전자적 용역에 대한 역외 사업자를 대상으로 부가가치세 과세 제도를 시행 중에 있다.<sup>18)</sup>

또한 과거 방송통신위원회는 구글과 애플에 대해 위치정보 암호화 미조치, 구글의 이용자 동의 없는 개인정보 수집과 관련하여 행정 조치를 하고, 해외 사업자들은 이를 수용한 바 있는데, 이는 이러한 법적 규제가 여러 나라에서 이루어지고 있었다는 점에서 국제적 추세와 병행하는 국내 법규가 역외 규제의 성공적 관건임을 보여준다.<sup>19)</sup> 이와 관련해서 EU의 구글 등 역외인터넷사업자에 대한 강력한 반독점 규제는 우리에게 시사하는 바가 크다. 국내의 경우 OTT, 앱마켓 등의 일부 영역에서 역외 사업자의 시장점유율이 높다고 볼 수 있는데, 이러한 시장에서 나타나는 역외 사업자의 불공정거래행위에 대해서는 적극적인 대응을 검토해볼 수 있다. 또한 해외 인터넷기업에 대한 망이용료와 관련해서도, 정부는 국내 인터넷사업자의 차별적인 망이용료 부과 행위가 「전기통신사업법」 및 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」상 금지 행위에 해당하는지를 판단하여 해외 콘텐츠 사업자의 동등한 망이용료 지급을 적극 유도할 필요도 있을 것이다.<sup>20)</sup> 

**참고문헌**

- 1) 김현아 (2019). 공정위까지 간 망 사용료 역차별, 구글도 돈 내게 될까. <이데일리>. URL: [shorturl.at/IRX2](http://shorturl.at/IRX2)
- 2) 방송통신위원회 (2018, 03, 21). (보도자료) 방통위, 페이스북의 접속 경로 임의변경으로 인한 이용자 이익저해 행위 제재.
- 3) 방송통신위원회 (2019). 업무계획. URL: [shorturl.at/fnzl2](http://shorturl.at/fnzl2)
- 4) 엄호식 (2019). EU 개인정보보호법 GDPR 시행 1년, 제재 기업은 어디?. <보안뉴스>. URL: <https://www.boanews.com/media/view.asp?idx=80253&kind=>
- 5) 이정념 (2016). 2016년 유럽연합의 불법 온라인 혐오발언에 대응하기 위한 행동기준이 지니는 법적 의미와 쟁점 검토. <법과 사회>, 53호.
- 6) 이찬근·김성혁 (2016). Double Irish Dutch Sandwich(DIDS)를 통한 BEPS 프로젝트 고찰. <조세학술논집>, 제32집, 제3호.
- 7) 이향선 (2015). 해외 불법·유해정보 및 해외 인터넷서비스사업자 규제 개선 방안- 법·제도적 측면. <해외 인터넷 서비스 사업자 실효적 규제방안 연구>. 서울: 방송통신위원회.
- 8) 정유석 (2015). 국외 전자적용역에 대한 부가가치세 과세논의 발전과정과 최근 개정안 고찰. <경영사학>, 제30집, 제3호.
- 9) 최진웅 (2017). 국내 인터넷 규제의 역외 적용 한계와 개선과제. <NARS 현안보고서>. 서울: 국회입법조사처.
- 10) 최진웅 (2018). 글로벌 온라인동영상서비스의 국내 시장 진입에 따른 쟁점과 과제. <NARS 현안분석>, 제43호. 서울: 국회입법조사처.
- 11) 한국방송통신정책연구원 (2013). Google의 프랑스 통신사 망 사용료 지불 사례를 통해 살펴본 망중립성 논쟁의 현주소. <동향과 전망: 방송·통신·전파>, 제59호.
- 12) Jake Kanter and Isobel Asher Hamilton (2019). Google fined \$1.7 billion over a 3rd breach of EU antitrust rules in 3 years. <businessinsider>. URL: [shorturl.at/puAFI](http://shorturl.at/puAFI)
- 13) Julie Martin (2019). EU finance ministers drop proposal for digital tax. <MNE Tax>. URL: [shorturl.at/yzCGI](http://shorturl.at/yzCGI)

18) 정유석 (2015). 국외 전자적용역에 대한 부가가치세 과세논의 발전과정과 최근 개정안 고찰. <경영사학>, 제30집, 제3호.

19) 앞의 이향선 (2015).

20) 앞의 최진웅(2018).



# 표현의 자유에 대한 검열금지

김학성 언론중재위원·강원대 법학전문대학원 교수

## 표현의 자유와 검열제 폐지

인간이 동물과 여러 면에서 구별되지만 가장 뚜렷한 차이는 자신의 생각을 말하는 데 있다. 자신의 말을 하지 못한다면 더 이상 사회적 동물이라 할 수 없기 때문이다. J. S. Mill의 '사상의 자유 시장론'은 표현의 자유를 획기적으로 발전시키는 데 기여했지만, 표현의 자유를 쟁취하는 데에는 그에 상응하는 대가 이상의 희생이 지불되어야만 했다. 인쇄기술의 발달과 보급을 통한 정보의 유통과 전파가 국가권력과 교회의 권위를 위협하자, 종교 및 세속권력은 자신을 유지하기 위해 정보통제로 대응하였는데, 1535년의 영국의 검열법이 그것이다. 당시 영국은 행정부가 모든 출판에 대해 사전간섭을 행하였다. 검열은 전 유럽에 걸쳐 교회와 국가 모두에게 보편적 현상이 되었다. 그러다가 1695년 영국의 검열법 폐지로 언론·출판의 자유가 확립되었으며, 그 후 1776년 미국 Virginia 권리장전 제12조, 1789년 프랑스 인권선언 제11조, 1791년 미 연방수정헌법 제1조 등에서 언론·출판의 자유가 규정된 이래 오늘날 세계 모든 헌법이 이를 수용하고 있다. 우리나라는 헌법 제21조에서 언론출판의 자유를 보장하면서, 언론출판에 대한 허가나 검열을 금하고 있다.

## 검열금지에 관한 헌법재판소의 결정

헌법재판소는 1996년 ‘헌결 93헌가13결정’과 ‘헌결 91헌바10결정’의 병합사건에서 영화 상영 전에 공연윤리위원회의 사전심의를 거치도록 하고 이를 거치지 않고 상영한 경우 처벌하도록 한 구 영화법 제12조 등은 헌법이 불허하는 검열금지에 위반된다고 하여 위헌결정을 내렸다.

관련 병합사건의 내용을 보면, 먼저 93헌가13 사건은, 서울중앙지방법원이 제청신청인(피고인) ○에 대한 영화법위반 피고사건을 심리하던 중 제청신청인이 “영화법 제12조 등의 위헌 여부가 영화법위반 피고사건의 재판의 전제가 되고, 언론·출판에 대한 사전허가인 검열을 금지하고 있는 헌법 제21조 제2항에 위반될 소지가 있다”는 이유로 위헌법률심판제청을 한 사건이다. 91헌바10 사건은, 청구인들이 “오 꿈의 나라”라는 영화를 상영하기 전 공연윤리위원회의 심의를 받지 않아 영화법 제12조를 위반하였다는 공소사실로 기소됐고, 서울지방법원에서 항소심으로 사건 계속 중 영화법 제12조 등에 대하여 위헌제청신청을 하였으나 법원이 기각하자 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구한 사건이다.

심판의 대상이 된 영화법 제12조는 영화(그 예고편을 포함한다) 상영 전에 공연법에 의하여 설치된 공연윤리위원회의 심의를 받아야 하며, 심의를 필하지 아니한 영화는 이를 상영하지 못한다고 규정하고 있다. 동법 제13조는 공연윤리위원회는 심의에 있어서 ‘헌법의 기본질서에 위배되거나 국가의 권위를 손상할 우려가 있을 때, 공서양속을 해하거나 사회질서를 문란하게 할 우려가 있을 때, 국제 간의 우의를 훼손할 우려가 있을 때, 국민정신을 해이하게 할 우려가 있을 때에는 심의를 필한 것으로 결정하지 못하도록 하면서, 벌칙(제32조)을 두어, 심의를 받지 않고 영화를 상영하는 자를 2년 이하의 징역 또는 500만 원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다.

위 결정에서, 헌법재판소는 첫째, 영화도 의사표현의 한 수단이므로 영화의 제작 및 상영은 다른 의사표현수단과 마찬가지로 ‘언론·출판의 자유에 의한 보장’을 받으며 둘째, 헌법 제21조 제2항의 검열은 ‘행정권이 주체’가 되어 사상이나 의견 등이 발표되기 전에 예방적 조치로서 그 내용을 심사, 선별하여 발표를 사전에 억제하는 제도를 뜻하고 셋째, 헌법 제37조 제2항이 국민의 자유와 권리를 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있도록 규정하고 있다고 할지라도 언론·출판에 대하여는 검열을 수단으로 한 제한은 ‘법률로써도 허용되지 않고 넷째, 검열이란 그 ‘명칭이나 형식’에 구애됨이 없이 실질적으로 검열의 개념에 해당되는 모든 것을 그 대상으로 한다는 점을 밝혔다.

헌법재판소는 마지막으로, 검열을 행정기관이 아닌 ‘독립적인 위원회’에서 행한다고 하더라도 행정권이 주체가 되어 검열절차를 형성하고 검열기관의 구성에 지속적인 영향을 미칠 수 있는 경우라면 실질적으로 검열기관은 행정기관이라고 보아야 한다고 했다. 따라서 공연윤리위원회가 민간인으로 구성된 자율적인 기관이라고 할지라도 영화법에서 영화에 대한 사전허가제도를 채택하고, 공연법에 의하여 공연윤리위원회를 설치하도록 하여 행정권이 공연윤리위원회의 구성에 지속적인 영

향을 미칠 수 있게 했으므로 공연윤리위원회는 검열기관으로 볼 수밖에 없다고 했다. 결국 영화법 제12조 등은 공연윤리위원회가 영화의 상영에 앞서 그 내용을 심사하여 심의기준에 적합하지 않은 영화에 대하여는 상영을 금지할 수 있고, 심의를 받지 않고 영화를 상영할 경우에는 형사처벌까지 가능하도록 한 것이 그 핵심이므로 이는 헌법 제21조 제1항이 금지한 사전검열에 위배된다고 하여 위헌결정을 내렸다.

## 위 결정이후의 검열에 관한 헌법재판소 결정

위 결정이후, 헌법재판소는 영화, 음반, 비디오물에 대한 공연윤리위원회에 의한 사전심의를 사전검열에 해당하는 것으로 판단하여 각각 모두 위헌을 선언하였다(헌결 94헌가6(음반); 헌결 93헌가13(영화); 헌결 99헌가17(비디오)). 사전심의를 위헌으로 결정됨에 따라 영화진흥법은 상영등급부여 제도를 도입하면서, 등급부여를 위한 심의주체를 종전의 ‘공연윤리위원회’에서 ‘한국공연예술진흥협의회’로 변경하고, 그 후 심의주체를 다시 ‘영상물등급위원회’로 바꾸었는데, 헌법재판소는 ‘한국공연예술진흥협의회’에 의한 비디오물의 사전심의도 사전검열에 해당하며(헌결 99헌가17), ‘영상물등급위원회’도 검열기관에 해당한다고 하였다(헌결 2000헌가9).

또 헌법재판소는 방송위원회의 사전심의를 받지 않은 텔레비전 방송광고를 금지한 것은 사전검열금지에 위배된다고 하였다(헌결 2005헌마506). 방송위원회의 사전심의는 방송위원회로부터 위탁을 받은 한국광고자율심의기구가 하고 있는데, 이 기구는 민간이 주도가 되어 설립된 기구지만, 그 구성에 행정권이 개입하고 있고, 행정법상 공무수탁사인으로서 그 위탁받은 업무에 관하여 국가의 지휘·감독을 받고 있으며, 방송위원회는 텔레비전 방송광고의 심의기준이 되는 방송광고 심의규정을 제정·개정할 권한을 가지고 있고, 자율심의기구의 운영이나 사무실 유지비, 인건비 등을 지급하고 있으므로, 한국광고자율심의기구가 행하는 텔레비전 방송광고 사전심의는 행정기관에 의한 사전검열로서 헌법이 금지하는 사전검열에 해당 한다는 것이다. 동시에 헌법재판소는 민간 심의기구인 ‘의사협회’의 사전심의를 받지 않은 의료광고를 금지하고 이를 위반한 경우 처벌하는 것 역시 검열금지에 위배되어 위헌이라고 하였다(헌결 2015헌바75).

다만, 2018년 헌법재판소는 사전심의를 받은 내용과 다른 내용의 건강기능식품 기능성광고를 금지하고 이를 위반한 경우 처벌하는 ‘건강기능식품에 관한 법률’에 관해, 건강기능식품의 기능성 광고는 일종의 상업광고이지만, 헌법 제21조의 표현의 자유의 보호대상이 됨과 동시에 사전검열 금지 대상도 되며, 한국건강기능식품협회가 행하는 ‘건강기능식품 기능성광고 사전심의’는 헌법이 금지하는 사전검열에 해당하므로 헌법에 위반된다고 하여, 사전검열이 아니라고 했던 선례(헌결 2006헌바75)를 변경하였다(헌결 2016헌가8).



## 검열과 검열금지

헌법이 금지하는 검열이란, 허가받지 않은 사상이나 의견의 발표를 금지하는 것으로서, 행정권이 주체가 되어 사상이나 의견이 발표되기 전에 그 내용을 심사·선별하여 발표를 사전에 억제하는 것을 말한다. 검열이란, 첫째 사상이나 의견을 발표하기 전에 국가가 미리 그 내용을 심사 선별하여 발표를 저지하거나 제한하는 것을 말하므로, '이미 발표된 사상이나 의견'에 대해 사후적으로 국가가 간섭·통제·금지 등의 제한을 가하는 것은 검열에 해당하지 않는다. 예를 들어 법원이 상영 중인 영화에 대해 명예훼손이나 저작권침해를 이유로 한 가처분이나 음란이나 명예훼손 등 형벌규정의 위반으로 인한 압수조치는 가능하다.

둘째, 검열금지란 의사표현의 발표 여부가 오로지 행정권의 허가에 달려 있는 사전심사만을 금지한다. 예를 들어 사법부가 명예나 저작권침해를 이유로 내린 영화상영 전 영화상영금지의 가처분 조치는 사전검열금지에 위배되지 않는다.

셋째, 옥외광고물에 대한 통제, 영화의 등급심사, 교과서 검인정 등은 검열에 해당되지 않는다. '옥외광고물등관리법' 제3조는 일정한 지역·장소 및 물건에 광고물 또는 게시시설을 표시하거나 설치하는 경우에 광고물 등의 종류·모양·크기·색깔·표시 또는 설치의 방법 및 기간 등을 규제하고 있는데, 이는 광고물 등의 종류·모양·크기·색깔·표시 등을 규제하고 있을 뿐, 광고물 등의 내용을

심사·선별하여 광고물을 사전에 통제하려는 제도가 아니므로, 사전허가나 검열에 해당되지 않는다(헌결 96헌바2).


또 영화의 등급심사를 위한 사전심사 역시 검열에 해당하지 않는다(헌결 93헌가13). 영화의 상영 여부를 종국적으로 결정할 수 있도록 하는 것은 검열에 해당하지만, 영화의 상영으로 인한 실정법 위반의 가능성을 사전에 막고, 청소년 등에 대한 상영이 부적절 할 경우 이를 유통단계에서 효과적으로 관리할 수 있도록 12세 이상, 15세 이상 관람가 등의 등급을 매기기 위한 심사는 사전검열로 볼 수 없다.

또한 교과서 검인정제도는 연구결과인 교과서의 출판을 금지하는 것이 아니라 출판물을 교과서로 사용할 수 없도록 한 것이어서 검열로 볼 수 없다(헌결 89헌마88). 교과서 검인정제도란 여러 가지 도서 중 교육목적에 비추어 각급 학교의 교과서로서 적절하다고 검인정한 것만 교과용도서로 하려는 취지일 뿐 도서의 출판자체를 금지하는 것이 아니기 때문이다.



## 나가면서

현재 ‘영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률’(영화비디오법) 제29조는 모든 영화의 경우 상영 전까지 영상물등급위원회로부터 상영등급을 분류 받도록 하고 있으며, 영화의 상영등급은 전체 관람가, 12세 이상 관람가, 15세 이상 관람가, 청소년 관람불가로 되어 있고, 과도하게 선정적이

거나 폭력적인 경우에는 제한상영가로 등급을 매기도록 하고 있다. 이는 과거의 사전심의제도를 폐지하고 상영등급만 받게 하는 것이다. 상영등급의 분류를 받지 않은 영화의 상영은 허용되지 않는다. 이와 같이 사전심의제도가 사라지고, 등급분류제도가 자리매김하기까지는 검열금지의 헌법규정에 대한 헌법재판소의 일관되고 꾸준한 노력이 있었기에 가능했다. 그 결과 표현의 자유가 크게 신장된 것이다. 



## 네이버 개편, 뉴스에 대한 '책임' 회피 아닌가

김준경 미디어오늘 기자

“뉴스 편집을 버리고 공간과 기술만 제공하는 역할로 물러나 네이버 본연의 모습인 정보와 기술 플랫폼에서 새로운 답을 찾을 것이다.”

지난해 5월 한성숙 네이버 대표가 네이버 모바일 첫 화면에서 뉴스와 실시간 급상승 검색어를 빼겠다고 선언했다. 그는 “7개의 뉴스와 20개의 실시간 급상승검색어가 첫 화면에서 3,000만 명의 시선을 집중시키는 현상에서 고민이 시작됐다”며 이같이 밝혔다.

잇따른 기사배열 조작 논란에 ‘드루킹 댓글 논란’까지. 위기에 처한 네이버는 ‘개편’으로 돌파구를 찾았다. 네이버의 이번 모바일 개편은 지난해 말 베타테스트를 통해 윤곽이 잡혔고 4월 전면 시행했다. 네이버가 뉴스 서비스를 개편할 때마다 언론계를 뒤흔든다. 이번 개편 역시 여파가 크다. 그

러나 네이버가 추구하는 방향이 네이버가 처한 논란에 대한 제대로 된 해결 방안인지 의문스럽다는 지적이 많다.

### 네이버 개편, 내용은?

개편된 모바일 네이버의 가장 큰 특징은 첫 화면이다. 녹색 검색창 아래 기사들이 배열돼야 할 공간이 비었다. 첫 화면에서 손가락으로 화면을 왼쪽으로 튕기면 ‘뉴스’가 나오고 오른쪽으로 튕기면 다양한 콘텐츠 서비스가 나온다. 또한 ‘그린닷’이라는 버튼을 통해 다양한 기능을 이용할 수 있다.

뉴스를 배열하는 방식도 달라졌다. 화면을 한 번 넘기면 로그인한 이용자의 경우 구독 중인 언론사가 배열한 뉴스 리스트가 뜨고 한 번 더 넘기면 알

고리즘이 배열한 뉴스가 나온다. 기존에는 뉴스를 네이버 편집자와 알고리즘이 함께 배열하는 방식이었으나 현재는 100% 사람이 아닌 기계(알고리즘)가 편집하고 있다는 게 네이버의 설명이다.

첫 화면에 자리해 이용자의 검색 패턴을 좌우했던 실시간 급상승 검색어도 자리를 옮겼다. 그동안 실시간 검색어는 키워드에 맞춘 어부징 기사를 양산한 원인이라는 비판을 받았고 네이버가 이미 외부검증을 받고 있음에도 끊임없이 조작 논란이 벌어졌다. 지난해 5월 첫 발표 때만 해도 네이버는 실시간 검색어 기능을 없애는 방안까지 검토한다고 밝혔으나 실제 개편 때는 없애는 대신 '그린닷' 버튼을 클릭하면 볼 수 있도록 했다.

댓글 시스템도 변화했다. 기존에는 네이버 사이트 내에서 기사를 보는 인링크 기사의 댓글 정책을 네이버가 결정했으나 이제는 해당 언론사가 배열 방식을 최선순으로 할지 추천순으로 할지 정할 수 있고, 댓글을 원하지 않는다면 댓글창 자체를 폐쇄할 수도 있게 했다. 네이버 인링크 기사 댓글 창에는 '댓글 정책은 개별 언론사에서 정한다'는 문구도 띄웠다.

즉 첫 화면에서 뉴스를 빼고 뉴스 배열을 언론과 인공지능 알고리즘에 맡겼고 댓글 정책도 언론에 넘겼다. 오랜 기간 기사배열로 인한 '불공정' 논란의 중심에 선 네이버이기에 이번 개편의 포인트는 논란의 불씨를 제거하는 데 있었다.

이 같은 네이버의 뉴스 서비스 정책의 방향성은 어느 날 갑자기 튀어나온 게 아니다. 오랜 기간 이어진 일관된 흐름 속에서 이뤄진 결단이라고 봐야 한다. 네이버는 그동안 '뉴스에 대한 책임'을 꾸준히 줄여왔다.

초창기 네이버는 당시 대부분의 포털이 그랬듯 PC에서 뉴스를 직접 배열했다. 그러다 온갖 포털

사이트가 난립했던 포털판 '춘추전국시대'가 저물고 양대 서비스, 특히 네이버가 압도적인 영향력을 가진 플랫폼이 되면서 견제를 받기 시작한다. 이 시기 '네이버는 언론인가'라는 화두는 토론 프로그램의 단골 주제였다.

이때부터다. 네이버는 뉴스 직접 배열을 포기하고 언론에 편집권을 넘기기 시작했다. 2009년 '뉴스캐스트'가 신호탄이었다. '뉴스캐스트'는 네이버 PC 첫 화면에 뉴스 콘텐츠 제휴 매체 30여 곳이 기사를 직접 배열하되 이를 랜덤으로 보여주고 기사는 언론사 홈페이지로 바로 이동하는 아웃링크로 접속하는 방식이다. 네이버 첫 화면이 곧 개별 언론사 사이트로 향하는 관문이었고 기사를 클릭해 넘어오는 이용자들은 사이트 내에서 다른 기사도 읽었다. 트래픽이 곧 돈이 되는 온라인 뉴스 업체다. 당시 네이버 콘텐츠 제휴 매체인 주요 언론사들은 다시는 없을 호황을 누렸다.

이후 2013년 네이버는 언론의 반발 속에서 '뉴스스탠드' 체제로 개편하면서 첫 화면에서 뉴스는 자취를 감췄다. 뉴스스탠드는 이용자가 일일이 구독 매체를 정할 때만 구독 매체가 배열한 기사가 보이게 했다. 굳이 언론사를 구독해 보는 이용자는 많지 않았고 언론의 온라인 트래픽은 급감했다.

2015년 네이버는 카카오와 함께 포털 뉴스제휴 평가위원회를 발족했다. 언론사의 입점과 퇴출 심사를 언론단체, 시민단체 등으로 구성된 외부 독립 기구에 맡긴 것이다. 네이버는 뉴스 배열 외에도 입점과 관련한 로비에 시달렸고, 거대 언론의 눈치를 보느라 어부징 등 문제적 행위를 알고도 퇴출을 하지 못한다는 비판을 받아왔다.

이어 2017년 네이버는 알고리즘 뉴스 배열 확대, 언론사 모바일 구독 시스템 도입 계획을 발표했고,

이를 더 확대하려는 2018년 발표가 오늘날 개편으로 이어졌다.

## 알고리즘이 배열하면 문제없을까

네이버가 전면 도입한 인공지능 알고리즘은 'AiRS' (AI Recommender System, 에어스)다. 2018년 네이버는 스포츠 기사 배열 조작을 사과하며 그 대책으로 인공지능 알고리즘 추천 기술을 확대해 편집자가 배열하는 영역을 축소하겠다고 발표했다. 네이버는 기사 배열 불공정 논란이 제기될 때마다 '알고리즘 배열'을 대안으로 제시해왔다.

네이버의 말은 '사람이 아닌 알고리즘이 뉴스를 배열하면 중립적이고 공정할 것 같다'는 착각을 주지만 실상은 그렇지 않다. 기계적 편집으로 정치적 중립과 공정성을 담보할 수 있다는 건 환상이자 거짓말이다. 알고리즘은 어떤 요소에 어느 정도 '가중치'를 두느냐에 따라 판이한 결과를 만든다. 근본적으로 알고리즘 역시 사람이 만드는 것이라 '임의적인 개입'이 일어날 수밖에 없다. 네이버 알고리즘도 어떤 식으로든 사람이 개입하고 있으며 오히려 사람이 개입하지 않는 알고리즘이 더 위험하다는 지적도 있다.

미디어 분야의 알고리즘 배열은 세계적으로 우려를 낳고 있다. '필터버블' 현상이 대표적이다.

기존 네이버 첫 화면 기사가 불공정하다는 비판이 많지만 실제로는 특정 성향의 요구를 충족하는 내용보다는 논란의 여지가 없는 안정적인 기계적 중립 성향의 기사가 많았다. 이 같은 사실은 기계적

중립 기사가 많은 연합뉴스 중심 배열에서 드러난다. 한국언론진흥재단이 2016년 5월 한 달 동안 네이버 PC의 '이 시각 주요 뉴스 배열 이력'과 모바일 '메인뉴스 기사 배열 이력' 다음의 '배열 이력'을 분석한 결과 무려 29%가 연합뉴스 기사였다. 연합뉴스 기사는 네이버 PC에서 28.84%, 네이버 모바일에서는 24.67%의 점유율을 보였다.

필터버블은 알고리즘이 상업적 목적으로 설계됐고, '체류시간 증대'를 위해 작동하기에 발생한다.

<sup>1)</sup>네이버가 공식 블로그를 통해 공개한 내용에 따르면 네이버는 비슷한 관심사를 가진 사람들을 묶은 다음 '나와 비슷한 관심사'를 가진 사람들이 많이 본 뉴스를 먼저 선별하는 '협력필터링(CF)'에 기계가 최적화된 뉴스를 학습하는 '인공신경망기술(RNN)'을 기반으로 뉴스를 추천한다. 이용자 데이터는 누적 조회수·체류시간 등을 바탕으로 가중치를 둔다.

알고리즘의 성격이 다르긴 하지만 개인 맞춤형 알고리즘을 전면적으로 채택한 유튜브의 사례는 체류시간에 치중한 알고리즘의 위험성을 드러낸다. '월스트리트저널'의 분석에 따르면 유튜브는 추천 알고리즘으로 이용자들이 머무는 시간을 70% 이상 늘리고 있다. 이를 위해 성향에 맞는 영상을 내놓을 따지지 않고 적극 추천하고, 사람들이 관심을 갖는 음모론적인 내용도 자주 추천했다.<sup>2)</sup>

유튜브의 전 엔지니어인 기욤 샤스로(Guillaume Chaslot)는 '가디언'지에 이렇게 폭로했다. "체류 시간에만 집중된 유튜브 추천 시스템은 필터버블과 페이크 뉴스를 발생시킬 수밖에 없었다. 유튜브 동영상의 품질과 다양성 개선을 위한 알고리즘 수정

1) 네이버 (2017, 4, 12). 인공지능 기반 추천 시스템 AiRS를 소개합니다. <네이버>. URL: <https://cf1.kr/7uvp>

2) Jack Nicas (2018, 2, 7). How YouTube Drives People to the Internet's Darkest Corners. <WSJ>. URL: <https://cf1.kr/7uvq>



방안을 제시했지만 채택되지 않았다.”<sup>3)</sup>

알고리즘 도입에 대한 우려가 이어지자 네이버는 알고리즘 검토위원회를 만들어 지난해 11월 분석 결과를 발표했다. 요지는 네이버 뉴스 배열 알고리즘이 다양한 기사를 추천해 필터버블 우려가 없다는 것이다. 다만 도입 초기이기에 장기적인 분석이 뒤따라야 한다고도 했다. 그러나 이날 발표는 데이터를 공개하지 않았고, 기술적 배경을 모르는 이들이 이해하기 어려워 아쉬움을 샀다. 검토위원회 위원인 전문가들을 선임한 주체가 네이버이기 때문에 제대로 된 검증이 이뤄졌는지 의문을 갖는 시선도 있다.

‘필터버블’ 논란과 별개로 알고리즘이 제시하는 기사의 퀄리티가 보장되지 않는다는 지적도 있다. 네이버 뉴스 알고리즘은 저널리즘 가치에 부합한 양질의

기사를 우선적으로 배열하고 있는가. 네이버 개편 후 알고리즘 기사 배열이 심층 기사보다는 스트레이트 기사를 빈번하게 노출하고, 같은 사안을 다룬 비슷비슷한 기사를 반복적으로 배열한 것으로 나타났다. 정치인의 욕설, 막말과 관련한 논란을 단순 전달하는 기사가 정치 분야 상위권을 차지하고, 최신 휴대폰 출시 소식을 전하는 홍보성 기사들이 IT/과학 분야의 ‘많이 본 뉴스’를 도배했다. 이는 알고리즘이 양질의 기획 기사가 갖는 가치를 파악하지 못하고 동일 키워드가 들어간 기사를 클러스터로 묶고 관심 뉴스로 추천하기 때문으로 보인다.<sup>4)</sup>

반면 똑같이 알고리즘 배열 편집을 하는 포털 다음에서는 이런 논란이 비교적 드문 배경도 살펴볼 필요가 있다. 다음은 하루 포털에 송고되는 기사

3) 권도연 (2018, 2, 6). 옛 유튜브 알고리즘 담당자가 밝힌 추천 시스템의 비밀. <블로터>. URL: <http://www.bloter.net/archives/301890>

4) 김달아 (2019, 5, 29). 네이버 뉴스 개편하고나니... 스트는 뜨고 기획은 지고. <기자협회보>. URL: <https://c11.kr/7uvs>

2만여 건 가운데 400여 건을 사람 편집자가 1차 선별한 다음 그 기사 풀을 바탕으로 루빅스 알고리즘(RUBICS, Real-time User Behavior-based Interactive Content Recommendation System)이 사람에 따라 다르게 배열한다.<sup>5)</sup> 물론, 카카오가 이 같은 방법을 택하면서 네이버와 마찬가지로 “사람 손을 안 탄다”고 주장하는 건 문제가 있지만 기본적으로 사람 편집자가 필요한 영역에서 질이 낮은 기사, 의미 없는 중복 기사를 숨아낼 수 있는 이점이 있다. 여전히 사람에 의한 가치 판단이 필요하다.

어떻게 해야 할까. 정치권은 물론 시민사회 일각에서도 기사 배열 알고리즘을 공개하라는 요구가 있다. 자유한국당 이은재 의원은 포털 기사 배열 알고리즘 공개를 의무화하는 ‘신문법 개정안’까지 발의했다. 그러나 알고리즘을 전면 공개하게 하는 건 민간 사업자의 영업비밀을 밝히려는 요구와 다르지 않다. 만일 알고리즘의 상세 내역을 공개할 경우 오히려 ‘알고리즘 우선노출을 위한 어뷰징 등에 악용될 소지가 있다는 점도 감안해야 한다.

절충점으로 ‘알고리즘을 어떻게 설명하고 견제를 하느냐’를 논의할 필요가 있다. 유럽연합(EU)에서 2018년 발효된 GDPR(General Data Protection Regulation, 개인정보보호규정)에는 알고리즘 투명성(algorithmic transparency)과 관련해 당사자가 자동화된 의사결정에 대해 ‘알고리즘에 대한 설명을 들을 권리’ 논의를 촉발시켰다. 포털 뉴스를 예로 들면 어떤 정보를 어떻게 수집해 어떤 이유로 내 앞에 이 뉴스가 도착했는지를 설명할 수 있어야 한다는 이야기다.

네이버의 경우 알고리즘 뉴스추천 원칙을 △다양한 정보를 신속하고 정확하게 전달 △균형 잡힌 정보 △사회적 공익 가치 존중 △이용자와 쌍방향 소통 구현 △개인 인격권 보호 등 다섯 가지 항목으로 제시한다. 표현이 추상적이어서 이용자 입장에서 알고리즘의 기본적 특성을 알기 힘들뿐더러 왜 특정 뉴스가 자신에게 배열되는지 제대로 알기 힘들다.

알고리즘에 공적 요소를 반영해 개선하는 방안도 있다. 대표적인 해외사례가 구글의 ‘더 트러스트 프로젝트(The Trust Project)’다. 구글이 신뢰도를 높일 수 있는 실행 방안의 기준을 제시하고 이를 제공하는 언론사의 뉴스를 알고리즘 검색 결과 상위에 노출하는 방식이다.<sup>6)</sup>

더 트러스트 프로젝트의 알고리즘 가중 기준은 △미션과 윤리강령을 언론사 웹사이트에 올린다 △저널리스트의 이력을 명시한다 △기사 작성에 도움이나 자료를 제공한 인터뷰이, 전문가, 사이트 링크, 원본을 어떻게 이용했는지에 대한 설명을 제공한다 △기사 내용의 명확한 출처를 밝힌다 △직접 찾아가서 취재하는 방식을 지향한다 등이다.

또한 카카오가 ‘열독률’ 지표를 개발해 랭킹 기사로 노출하면서 가치 있는 기사 우선 배열을 위한 노력을 하는 점도 참고할 만하다. 열독률은 기사 분량, 독자들이 기사를 읽으며 쓰는 시간 등을 바탕으로 기사 분야에 따른 차등을 두는 방식으로 집계한다.

5) 김준경 (2016, 11, 13). 최순실 게이트, 네이버와 다음 편집 차이를 보니. <미디어오늘>. URL: <https://cf1.kr/7uvu>

6) 오세욱 (2016). 뉴스 트러스트가 뭐냐고요?. URL: <http://dadoc.or.kr/2294>

## 가두리 양식 속 '언론 브랜드 강화' 가능한가

과거 신문은 과도한 경쟁을 하는 과정에서 자전기를 경품으로 내걸었던 적이 있다. 2019년 언론사들은 네이버 모바일 구독을 하면 이용자에게 경품을 주는 이벤트를 벌이고 있다. 네이버 첫 화면이 사라지고 주요 뉴스 화면을 언론사 구독 페이지로 넘기면서 언론사 입장에서는 많은 구독자를 확보하는 게 최대 과제가 됐기 때문이다.

네이버 개편 이후 조선일보와 동아일보, 중앙일보, 한국일보, 서울신문, 서울경제, 매일경제, 한국경제, 한국경제TV, 헤럴드경제, 이데일리, 아주경제, 머니투데이, 연합뉴스, 뉴스1, 뉴시스, TV조선, MBN, 노컷뉴스, YTN, 파이낸셜뉴스 등이 구독 캠페인을 벌였다. 주요 매체들은 대부분 포함됐다. 아이스 아메리카노부터 에어팟, 갤럭시 폴드 등 고가의 상품을 내건 곳도 적지 않다. 일부 언론사들은 일선 기자들에게 구독자를 확보할 것을 압박하

면서, 기자가 취재원들을 상대로 구독 권유를 하는 일도 비일비재했다.

네이버 모바일 구독 서비스는 '채널'이라고 하는데 처음 도입된 시기는 이번 모바일 개편보다 앞섰다. 언론사에게 네이버가 정당한 수익을 배분하지 않는다는 주장이 한국신문협회 주도로 이어지고 정치권에서도 압박이 잇따르자 2017년 네이버는 '플러스 프로그램'이라는 대응 방안을 내놓았다.

당시 네이버는 모바일 채널 서비스 도입 취지를 이렇게 설명했다. "네이버의 뉴스 서비스가 사용자의 후원과 피드백을 중심으로 언론사와 기자가 다양한 뉴스 생산과 유통을 실험할 수 있는 환경을 제공하기 위해서다." 한 마디로 언론의 브랜드 강화와 혁신을 돕겠다는 이야기다.

채널은 포털로부터 전제료를 받는 최고 등급 제휴인 콘텐츠 제휴(CP) 매체 가운데 신청 매체만 들어올 수 있게 했다. 이 서비스에 들어온 매체는 네이버 내에 채널을 개설한다. 네이버 내 매체 구독자 수, 기자 페이지 구독자 수, 기사 인링크 조회 수



등을 토대로 수익을 배분한다. 이 수익은 기사 전 재료와는 별개이며 총액은 100억으로 정해져 있다. 한정된 금액 안에서 언론사끼리 누가 더 많은 페이지를 접하느냐의 싸움으로 이어졌다.

네이버 채널은 초창기 일부 콘텐츠 제휴 매체가 참여하지 않았던 데다가 네이버 모바일 서비스에서 구독 자체를 부각하지 않으면서 큰 관심을 받지 못했다. 그러다 네이버 모바일 개편과 맞물려 네이버 채널을 전면에 내걸었고 이때부터 본격적인 경쟁이 시작됐다. 언론사별로 구독자 수 공개 여부를 정할 수 있는데 대다수 언론사가 이를 공개하지 않으면서 눈치를 살폈다. JTBC, 중앙일보, YTN, 한겨레 등 100만 구독자를 돌파한 매체들은 적극적으로 이를 홍보하기도 했다.

언론사별로 구독 화면에 기사를 6건씩 띄우게 되면서 어떤 기사를 여기에 배열할지 고민에 빠졌다. 단독이나 심층 기사 등을 배치하는 '가치 지향형' 배열보다는 클릭을 유발하는 자극적이고 선정적인 기사를 우선적으로 배열하는 매체가 적지 않다. 네이버 PC판 구독서비스인 '뉴스스탠드'에서 자극적이고 선정적인 기사 위주로 배열되는 경향이 강했기에 모바일에서도 같은 우려가 제기되는 상황이다.

근본적으로 구독 서비스가 취지에 맞게 언론에 도움이 될지 언론사 관계자들은 의문을 제기하고 있다. 한 언론사 온라인 담당자는 "우리 매체도 열심히 구독 전략을 짜서 네이버 구독자 100만 명을 달성했다. 그런데 정작 이 구독자들이 어떤 사람들이고, 이들이 어떻게 뉴스를 소비하는지 등을 분석하지는 않았다. 남들이 하나까, 가장 잘 보이는 지포니까 구독자 수 늘리기에만 주목한 거 같다"고

했다. 경쟁을 위한 경쟁을 유발했을 뿐 언론사가 얻은 데이터는 많지 않았다.

네이버 개편 과정에서 끊이지 않았던 아웃링크 논쟁도 들여다볼 필요가 있다. 드루킹 댓글조작을 계기로 신문사들은 진보, 보수 불문하고 '아웃링크'가 대책이라고 했다. 한국신문협회가 성명을 내며 이슈를 만들었고 당시 신문들은 진보, 보수를 불문하고 한국신문협회 입장과 대동소이한 사설을 썼다.<sup>7)</sup> "미국 구글이나 중국의 바이두처럼 네이버에 올라있는 기사를 클릭하면 해당 언론사 홈페이지로 연결되는 아웃링크 제도 도입을 서둘러야 한다."(경향신문 사설) "네이버와 달리 구글 등 해외 주요 포털은 뉴스를 클릭하면 개별 언론사 홈페이지로 넘어가는 아웃링크 방식을 쓰고 있다."(중앙일보 사설)

신문협회와 소속 회원사들은 뉴스 접속 방식을 아웃링크로 바꾸면 네이버라는 하나의 서비스에 댓글이 집중되지 않기에 드루킹 논란의 대책이 될 수 있다고 했다. 그러나 이같은 주장은 설득력이 떨어진다. 아웃링크로 네이버의 영향력을 줄일 수는 있으나 개별 기사 단위로 이뤄지는 댓글 조작을 막을 수는 없다. 댓글 관리 인력조차 없는 다수 언론이 네이버보다 매크로 댓글을 체계적으로 관리하기도 힘들다. 당시 언론은 '댓글 문제 개선을 위한 대안'을 찾는다고보다는 네이버가 코너에 몰리자 네이버의 유통 독점을 견제하고 언론의 이익을 키울 수 있는 숙원사업인 아웃링크 카드를 꺼낸 것으로 보인다.

그러나 네이버는 '합정'으로 응답했다. 지난해 5월 유봉석 네이버 리더는 서비스 개편 발표 기자회견

7) 금준경 (2018, 4, 28). 아웃링크가 대안? 언론이 네이버보다 잘할 수 있다. <미디어오늘>. URL: <https://c11.kr/7uwa>

때 “아웃링크를 원하는 매체가 있는지 설문을 했는데 1곳뿐이었다”고 발표했다. 이날 기자회견을 계기로 그 1곳마저 입장을 철회했다.

아웃링크를 원한다더니 정작 의사를 문자 잠잠해지다니. 언론이 이중적인 모습을 보인 것 같지만 언론이 원하는 아웃링크와 네이버가 원하는 아웃링크가 다르기에 ‘찬성표’를 찾아보기 힘들었다. 언론사는 지금처럼 포털이 뉴스 구입 대가인 전재료를 받고 자사 기사가 포털 뉴스 서비스에 배열되면서 기사를 클릭했을 때만 아웃링크로 이동되길 원했다. 과거 뉴스캐스트와 같은 서비스가 필요하다고 본 거다. 반면 네이버는 검색제휴 매체처럼 전재료도 지급하지 않고 배열도 없이 오로지 검색 결과에만 뜨는 아웃링크를 허용하겠다는 입장을 밝혔다.

네이버의 사실상 아웃링크 요구 거부와 모바일 채널 전면 도입, 두 가지 결정은 일맥상통한다. 네이버는 뉴스를 포기하려는 듯한 제스처를 취하고 있지만 정작 네이버 사이트 내에 뉴스 서비스를 가두는 ‘가두리 양식’은 포기하지 않겠다는 메시지다. 이는 네이버가 ‘뉴스 배열’로 인해 갖는 책임을 털고 싶은 것이지 ‘뉴스 그 자체’를 포기하려는 건 아니라는 의도가 드러나는 대목이다. 달리 말하면 네이버는 뉴스 서비스를 포기할 생각이 없다.

그 결과 언론의 네이버 하청업체화는 공고해지고 있다. 열심히 구독을 권유하고 그 대가를 받지만 어디까지나 남의 서비스 안에서 사업을 벌여야 한다. 인터넷 매체 환경에서 언론 구독 서비스 실험이 주목받고 있는데 해외 언론의 경우 직접 구독 서비스를 운영하는 데 반해 한국은 네이버가 구독 서비스까지 대행하는 독특한 상황이다. 결과적으로 혁신을 지체하게 할 우려도 있다.



## 네이버에 필요한 건 ‘책임’ 강화다

네이버의 역사는 ‘공정성’ 논란의 역사라고 할 수 있다. 네이버의 영향력이 막강해지면서 정치권 입장에선 가장 신경 쓰이는 존재가 됐다. 과거 권위주의 정부 시절 정치권이 언론을 길들이고 압박했다면 인터넷 환경을 맞은 정치권은 포털을 주기적으로 압박해왔다.

2006년 한나라당 여의도연구소는 ‘포털뉴스 무엇이 문제인가’ 보고서를 펴내고 “(포털이) 자의적 선정 및 편집으로 새로운 의제를 형성하면서 네티즘을 이끌고 있다”고 지적했다. 2007년에는 진성호 전 한나라당 의원이 자신이 직접 비판적인 기사를 막은 일화를 언급하며 “네이버는 평정되었는데, 다음은 폭탄이라 예의주시하고 있다”고 발언해 논란이 되기도 했다.

2012년 대선을 앞두고 새누리당은 김상헌 NHN(네이버) 대표와 최세훈 다음커뮤니케이션 대표를 문화체육관광방송통신위원회 국감 증인으로 채택했다. 이 자리에서 흥지만 새누리당 의원은 “여당 악재와 경제위기 기사를 함께 게재해 여당 불신



을 유도하고 여당 악재는 볼드체 표시하는 반면 야당의 불리한 기사는 게재하지 않고 있다”고 주장했다. 2013년 박대출 새누리당 의원은 “대형 포털이 뉴스 저작물을 자기 입맛대로 편집하는 관행을 바로잡겠다”면서 포털이 기사제목을 언론사 동의 없이 수정하지 못하도록 하는 법안을 발의했다.

지방선거를 앞둔 2016년 새누리당은 포털 뉴스의 편향성을 문제삼으며, 공직선거법 위반으로 중앙선거관리위원회에 네이버에 대한 조사를 의뢰했다. 새누리당 산하 여의도연구원이 네이버 모바일 첫 화면 뉴스 배열을 분석한 결과 야당에 유리한 기사가 여당에 유리한 기사보다 많다는 게 이유였다. 이 조사는 방법론이 부실하다는 사실이 드러나 논란이 됐다. 같은 해 새누리당은 ‘포털시장 정상화를 위한 태스크포스’를 만들어 포털의 시장 불공정 행위 단속을 명분으로 포털을 압박했다.

같은 시기 민주당 등 당시 야권은 포털이 이명박,

박근혜 정부 또는 재벌 기업에 비판적인 의혹 보도를 제대로 다루지 않거나 몰타기성 보도를 중점적으로 배열한다며 편향성 논란을 꾸준히 제기해왔다. 문재인 정부 들어 지난해 1월 추미애 민주당 대표는 가짜뉴스와 악성 댓글 문제를 지적하며 “네이버는 아무런 조치를 하고 있지 않다, 목인, 방조도 공범”이라고 했다. 20대 국회에서는 여야 불문하고 포털을 견제하는 법안을 쏟아내고 있다.

포털은 정치권의 압박에 취약할 수밖에 없는 구조다. 뉴스를 다루지만 언론은 아니다. 주된 사업 영역은 독과점 사업자 성격이 있고 온라인 분야에서 규제가 없는 신사업을 주로 벌이기에 구조적으로 정치권의 눈치를 살필 수밖에 없다. 좀처럼 세무조사를 받을 일 없는 언론과 달리 포털은 세무조사가 잦다는 사실이 우연이 아니라고 보는 주장도 있다.

앞으로도 마찬가지다. 포털은 계속 압박을 받을


것이다. 국정감사 때마다 여야가 성토하는 대상이 될 것이다. 이는 하루 3000만 명에 가까운 사람들이 이용하는 막강한 뉴스 서비스 사업자로서 피하기 힘든 숙명이다.

뉴스에 대한 책임을 줄여나가는 네이버의 개편은 네이버가 처한 문제의 본질과 동떨어져 있다. 네이버에 편집권을 내려놓으라는 주장이 쏟아지지만 네이버가 처한 위기는 편집권을 가져서 벌어진 게 아니다. 네이버 스스로 눈치를 보며 편집권을 활용하지 않고 이에 따른 책임도 지지 않아서 벌어진 문제다. 언론사의 자극적 기사를 거르지 못했고 배열 공정성 논란이 일 때마다 “우리도 언론으로서 편집 행위를 우리가 세운 원칙과 가치에 맞게 해왔다”고 강조하며 근거를 보여주는 대신 자신들은 중립적인 플랫폼이라며 발을 빼기 급급했다.

안전한 길을 택하는 게 사업자로서 합리적인 선택이겠으나 한국에서 매우 막강한 뉴스 서비스 사업자로서 네이버가 저야 할 책임은 더 나은 저널리즘 생태계를 만들기 위해 노력하는 일이다. 누가 어떻게 기사를 배열하든 양질의 기사를 추천하고, 양질의 기사를 쓰는 언론을 돋보이게 할 필요가 있다. 아웃링크가 해답은 아니겠으나 현재와 같은 구독 시스템 기반 가두리 양식형 뉴스 서비스가 언론에 큰 보탬이 되지 못하기에 언론 브랜드를 강화할 방안도 적극적으로 고민해야 한다. 물론, 언론 역시 함께 고민하고 노력해야 할 문제다.

<sup>8)</sup>“공정성이라는 것도 논쟁적 개념이라 완벽하게 공정성을 보장하는 알고리즘이라는 건 없다.”(황용석 건국대 미디어커뮤니케이션학과 교수) “포털

의 공정성 논란은 끊임없이 제기될 수밖에 없는데 기계적 균형을 취하기보다는 합리적이고 투명한 기준을 제시하고 그 기준을 무너뜨리는 불공정 행위를 규제하는 방식이 바람직하다.”(강정수 연세대 전문연구원).

2013년 미디어오늘 기사에 나오는 지적이다. 6년이 지났지만 네이버는 미디어 전문가들이 ‘지양’하라고 한 길로 가고 있다. 이후 몇 차례 새로운 개편이 이어졌음에도 여전히 이같은 지적이 유효하다. 

8) 이정환 (2013. 8. 23). 기계가 편집하는 포털 뉴스를 원하세요? <미디어오늘>. URL: <https://cf1.kr/7uw6>

# 강화된 불법 음란물 차단 정책: 인터넷 사전 검열인가, 디지털 성범죄 방지책인가

김승주 고려대학교 정보보호대학원 교수 \*

## 1. 서론

지난 2월 11일 방송통신위원회는 KT나 LGU+ 등과 같은 국내 인터넷서비스 제공 사업자(ISP: Internet Service Provider)를 통해 SNI(Server Name Indication)를 이용한 웹 사이트 차단 시스템을 가동했다. 차단 시스템은 방송통신심의위원회에서 차단을 결정한 도박, 포르노 등 '불법' 해외 사이트 895곳을 우선 대상으로 했다. 불법 사이트를 HTTPS로 우회 접근하는 것을 방지하기 위한 정부의 이번 정책은 거센 후폭풍을 불러왔으며, 급기야 국민청원으로 이어져 참여인원이 2월 21일 기준 25만 명을 넘어서기에 이르렀다.

불법 사이트 차단이야 이미 과거에서부터 계속해 왔던 것인데 왜 새삼스레 이런 논란을 야기했을까? 이렇게 된 원인으로 필자는 △정부의 소통 부족, △언론의 전문성 결여, 그리고 △공론화를 통한 합의 과정의 부재를 꼽고 싶다.

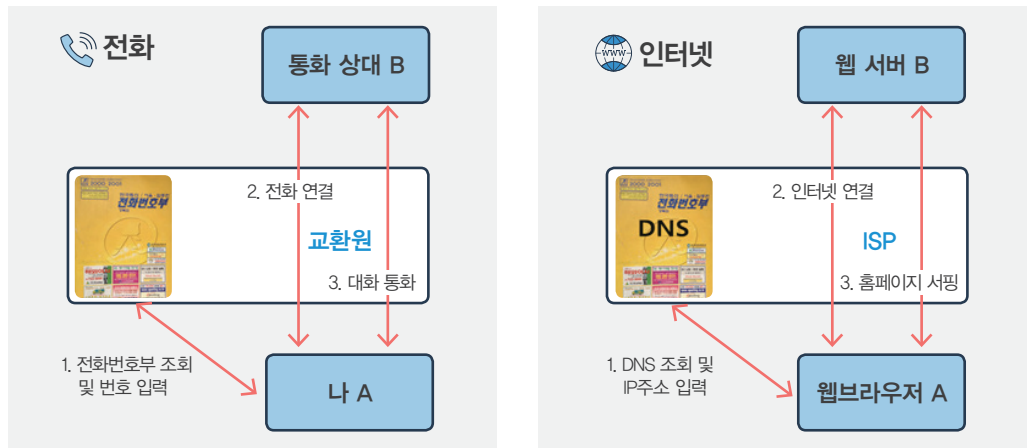
---

\* skim71@korea.ac.kr

## 2. 불법 사이트 차단 기술의 작동 원리

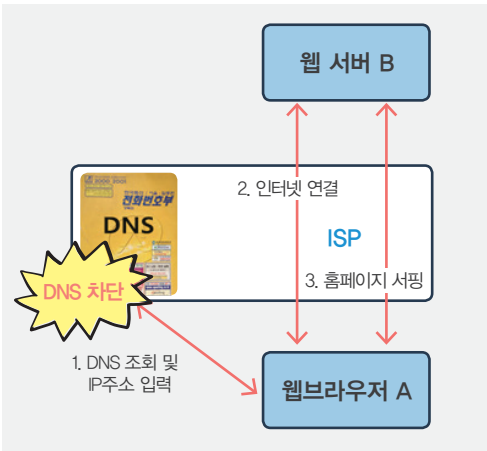
우리가 인터넷을 이용하는 과정은 전화를 하는 것과 매우 유사하다. 전화를 할 때 우리는 우선 전화번호부를 찾거나 114에 문의해 상대방의 전화번호를 알아낸 후, 해당 전화번호를 누르면 교환원이 상대방 번호로 연결해 주는 과정을 거치게 된다. 인터넷도 이와 유사해서 우리가 웹브라우저 창에 'www.korea.ac.kr'과 같은 도메인 네임(domain name)을 입력하면, 웹브라우저는 인터넷상에서 114와 같은 역할을 해주는 DNS(Domain Name Server)에 해당 도메인 네임의 주소(일명, IP 주소)를 문의하게 된다. DNS로부터 '163.152.100.100'와 같은 IP주소를 수신한 웹 브라우저는 다시 KT나 LGU+, SK브로드밴드 등과 같은 국내 인터넷서비스 제공 사업자에게 해당 주소로의 연결을 요청하게 되고, 그러면 요청을 받은 사업자는 고객이 원하는 IP주소를 가진 홈페이지로 연결해 준다.

<그림 1> 인터넷을 통해 홈페이지에 접속하는 과정



과거 우리 정부가 쓰던 방식은 'DNS 차단방식'으로, DNS에 주소를 문의할 때 해당 도메인 네임이 불법 사이트 목록에 등재된 것이라면 실제 IP주소가 아닌 엉뚱한 IP주소(예를 들면, warning.or.kr 사이트의 IP주소)를 알려주는 방식이다. 그러자 우리 네티즌들은 국내 인터넷서비스 제공 사업자들이 운영하는 조작된 DNS가 아닌 구글과 같은 해외 업체에서 제공하는 온전한 DNS를 이용해 정부의 차단을 우회하기 시작했다.

<그림 2> DNS 차단방식

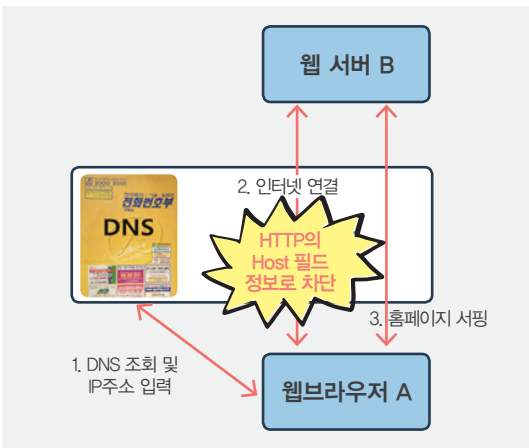


<그림 3> warning.or.kr 사이트



이래서 등장한 것이 'HTTP 차단방식'이다. 이는 DNS로부터 IP주소를 수신한 웹브라우저가 국내 인터넷서비스 제공 사업자에게 해당 주소로의 연결을 요청하는 순간, 이것이 불법 사이트 목록에 등재된 것일 경우 이를 차단하는 방식이다. 그러자 불법 사이트들은 HTTPS라는 암호화 접속을 이용해 차단을 무력화했다. HTTPS란 'HTTP Secure'의 줄임말로 이를 이용할 경우 사용자 웹브라우저와 홈페이지 사이의 모든 통신 내용이 암호화돼, 인터넷 서비스 제공 사업자는 사용자의 웹브라우저가 어느 주소로 연결되는지 알 수 없게 된다.<sup>1)</sup>

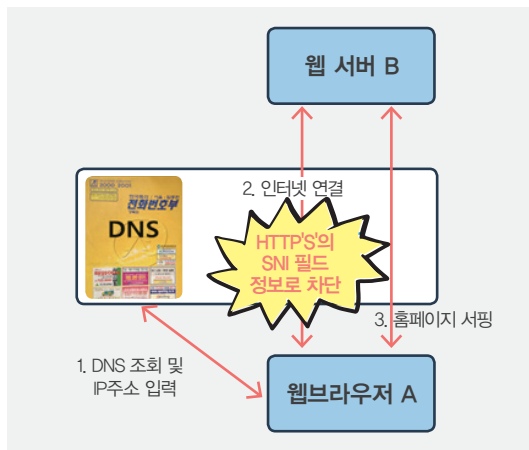
<그림 4> HTTP 차단방식



1) 웹브라우저 또는 운영체제의 작업표시줄 하단에 자물쇠 아이콘이 표시되면, 이는 현재 HTTPS 암호화 통신이 사용되고 있음을 나타낸다.

이러한 HTTPS를 이용한 우회방식을 막기 위해 등장한 것이 바로 이번에 논란이 된 ‘HTTPS 차단(또는 SNI 차단)방식이다. 사실 암호화 통신을 하겠다고 해서 곧바로 이를 개시할 수 있는 것은 아니다. 암호화 통신을 하려면 사전에 쌍방이 서로 어떤 암호방식을 쓸지 또 어떤 비밀번호를 이용할지 등을 결정해야 한다. 이를 환경설정이라고 하는데 HTTPS도 마찬가지다. HTTPS 암호화 통신을 하려면 사용자의 웹브라우저와 홈페이지는 앞에서 언급한 환경설정 과정을 거쳐야 하는데, 이때 SNI라는 영역에 접속하려는 홈페이지의 주소가 순간적으로 노출되는 약점이 있다. HTTPS 차단방식이란 바로 이 정보를 이용해 불법 사이트 접속을 차단시키는 것을 말한다.

<그림 5> HTTPS(또는 SNI) 차단방식



사실 과거의 DNS 차단 방식이건 지금 논란이 되고 있는 HTTPS 차단 방식이건 간에 인터넷 서비스 제공 사업자가 접속하려는 홈페이지의 주소를 보고 정부가 작성·배포한 목록과 비교해 차단한다는 점에서 기술적으로는 큰 차이가 없다. 혹자는 HTTPS 차단 방식을 중국 정부 등이 시행하고 있는 심층패킷분석(DPI: Deep Packet Inspection)에 비유하기도 하는데, 이는 인터넷회선을 통해 오가는 데이터의 내용 자체를 들여다보는 기술로 단순히 편지 봉투에 적힌 주소가 아닌 편지를 뜯어 그 내용물 자체를 읽고 검열한다는 점에서 HTTPS 차단 방식과는 상당한 차이가 있다.<sup>2)</sup>

2) 단층 패킷 분석 (Shallow Packet Inspection) : 1계층(물리계층)에서 4계층(전송계층, TCP/UDP)까지 분석하는 것으로서, 마치 편지 봉투에 적힌 주소를 보고 검열하는 것과 같음. DNS 차단방식, HTTP 차단방식, HTTPS(또는 SNI) 차단방식 등이 이에 해당함.  
 심층 패킷 분석 (Deep Packet Inspection) : 5계층(세션 계층)에서 7계층(응용계층)까지 분석하는 것을 말함. 따라서 DPI는 패킷의 내용까지 보게 되며, 마치 편지를 뜯어 그 내용물 자체를 읽고 검열하는 것과 같음.

### 3. 대규모 사회적 반발의 원인

이번 논란을 보면서 필자가 아쉬운 것은 국민의 눈높이에 맞는 정부의 소통이 너무나도 부족했다는 것이다. 아무리 과거에 해왔던 방식들과 유사하다 하더라도 이를 국민에게 이해시키고 공론화하는 과정을 거치지 못한 점, 결국에는 그로 인해 여러 기술적인 오해와 소모적인 논쟁까지도 과도하게 촉발시켰다는 점에서 우리 정부는 일차적인 비난을 면하기 어렵다.

또한 언론의 전문성 결여 및 공정한 공론화 장 마련의 실패 또한 되짚어볼 문제이다. 비록 정부의 설명이 부실했다고는 하나 언론은 여러 전문가들과의 인터뷰를 통해 정확한 해설 기사를 싣고 국민의 이해를 도울 의무가 있었다. 그러나 이번의 경우 초기 유튜브 등에서 떠도는 잘못된 기술 설명을 확인도 않고 그대로 전달해 대중의 오해를 증폭시킨 책임이 없지 않다.

더욱이 이번 HTTPS 차단 정책을 두고 인터넷의 개방성을 옹호하는 시민단체에서는 정부의 인터넷에 대한 간섭이 있어서는 안 될 일이라고 했지만, 반대로 여성인권단체에서는 리벤지 포르노(revenge porn) 등에 대한 정부의 더 적극적이고도 신속한 차단을 요구한 바 있다.<sup>3)</sup> 언론은 이러한 양쪽의 의견을 동등하게 전달하고 이에 대한 공론화가 이루어지도록 할 의무가 있었으나, 이번 경우에는 그렇지 못했다. 실제로 불과 일 년여 전만 하더라도 각종 언론들은 텬블러 등 외국의 인터넷 사이트를 통한 음란물 유포가 늘고 성범죄 모의 사례까지 발견되고 있다며, 표현의 자유로 포장된 범죄를 방지하지 말고 정부가 보다 적극적으로 나서줄 것을 질타했었다. 이에 당시 청와대 국민청원 게시판에는 텬블러를 규제하자는 청원이 올라와 수만 명이 동참하기도 했다.<sup>4)</sup>

〈그림 6〉 청와대 국민청원 게시판에 올라온 텬블러 규제 관련 청원



- 3) 대법원의 '성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법 위반(카메라 등 이용 촬영) 1심 판결 현황'에 따르면, 2012년부터 2017년까지 6년간 불법촬영 혐의로 재판을 받은 7446명 가운데 징역형을 받은 피고인은 647명(8.7%)에 불과함. 음란물 유포의 경우에는 더 처벌이 약한데, '정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 위반(음란물 유포) 1심 판결 현황'에 따르면 1680명 중 징역형은 30명(1.8%)에 불과했음.
- 4) 당시 '텀블러'로 검색한 규제 관련 국민청원만 한 페이지를 넘어갔으며, 청원인원만 무려 12만 명을 넘어서는 청원까지 있었다. 이에 방송통신심의위원회는 텬블러에 '불법 콘텐츠 대응에 대한 협력'을 요청했지만 텬블러 측은 '텀블러는 미국 법률에 의해 규제되는 미국 회사라며 '텀블러는 대한민국 법률의 적용을 받지 않는다'라며 이를 거부한 바 있다.

언론이 그때 그때의 상황에 따라 자신의 편집방향과 일치하는 인터뷰만을 신는 편향적 보도 행태는 국민들의 분별력을 떨어뜨려 현실에 대해 왜곡된 시각을 갖게 하고, 궁극적으로는 객관적인 공론화 과정을 방해한다는 점에서 절대로 있어서는 안 된다.

#### 4. 결론 및 우리의 과제

인터넷은 사익과 공익이 공존하는 공간이며, 하나의 정답을 내리기가 매우 어렵다. 미국의 국제인권단체 프리덤하우스(Freedom House)가 최근 발표한 “인터넷 자유 지수(Freedom on the Net) 2018” 보고서를 보면 한국은 인터넷 콘텐츠 제한(Limits on Content) 항목에서 35점 만점(낮을수록 자유도 높음)에 13점을 받았다. 중국(31점)이나 러시아(24점), 싱가포르(14점)보다는 낮지만 일본(8점)이나 미국(8점), 프랑스(6점), 독일(5점), 영국(6점) 등의 국가들보다는 높은 수준이다.

보고서에 따르면 영국은 아동음란물, 테러선동 등 불정정보를 관련법에 따라 인터넷서비스 제공 사업자에서 차단하고 있으며, 프랑스는 아동포르노, 테러선동물 등에 대한 차단 권한이 경찰청에 있고 정부는 불법 게시물의 게시자에게 삭제 요청을 하고난 후 24시간 뒤에는 인터넷서비스 제공 사업자로 하여금 해당 사이트를 차단하도록 할 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 형법상의 음란물 유포죄와 아동청소년의 성보호에 관한 법률에 따라 아동포르노뿐만이 아닌 포르노 산업 자체가 불법이고, 인터넷이나 스마트폰의 속도와 보급률이 다른 국가에 비해 월등하다는 점에서 단순히 인터넷 콘텐츠의 차단 정도만을 가지고 비교하는 것은 무리가 있다.

정부의 ‘온라인 개입에 대한 타당성 논란은 이미 전세계적인 이슈이다. 세계 최대 소셜미디어 페이스북의 창업자인 마크 저커버그(Mark Elliot Zuckerberg)는 지난 3월 30일(현지시간) 그동안의 입장을 바꿔 각국 정부가 인터넷 규제에서 “더욱 적극적인 역할”을 맡아야 한다고 주장했다. 저커버그는 이날 워싱턴포스트에 낸 “인터넷은 새로운 규칙을 필요로 한다(The Internet needs new rules. Let’s start in these four areas.)”는 제목의 칼럼에서 “나는 정부와 규제 당국의 더욱 적극적인 역할이 필요하다고 본다”고 밝히며, 새로운 인터넷 규제가 필요한 4대 분야로 ▲유해 콘텐츠(harmful content) ▲선거 보호(protecting elections) ▲프라이버시(privacy and data protection) ▲데이터 이동성(data portability) 등을 꼽았다. 현재 인터넷 상에는 저커버그의 주장에 대한 갑론을박이 이어지고 있다.

우리 또한 이번 일을 계기로 우리에게 맞는 올바른 인터넷 정책은 무엇인지 정부와 국민 모두가 함께 고민해 나가야 하겠다. 🇰🇷



# 영 온라인 피해 백서 (The Online Harms White Paper)의 주요 내용과 시사점

이연옥 영국 소아스(SOAS) 런던대학교 박사

영국은 주요 법안을 상정하기 전 쟁점을 짚어 보고 다각도의 견해를 구하는 백서(white paper)를 발행하는 관행이 있다. 이는 법안의 필요성과 대안을 고려하는 과정에서 사회적 논의의 물꼬를 트는 것이 목적인 녹색(green paper)의 다음 단계로서,<sup>1)</sup> 백서가 발행되었다는 것은 법안이 발의될 것은 기정사실이되 세부적인 내용을 공공의 의견에 따라 다듬는 과정이라고 이해할 수 있다. 최근 매스컴 보도 등을 통해 큰 관심을 끈 백서는 2019년 4월 8일 디지털·문화·미디어·스포츠부(Department for Digital, Culture, Media & Sports)가 내놓은 온라인 유해콘텐츠의 규제에 관한 것이다. 이후 7월 1일까지 약 석 달에 걸쳐 지정된 채널과 형식을 통해 누구나 의견을 접수할 수 있다. 본 글은 그 보고서의 주요 내용과 향후 발의될 법안이 영국은 물론 한국 등 다른 나라들에 시사하는 바를 살펴보는 것을 목적으로 한다.

1) 가령 이 주제와 관련하여 2017년 10월 인터넷 안전 전략(Internet Safety Strategy)이라는 녹서가 발행되었다. URL: <https://www.gov.uk/government/consultations/internet-safety-strategy-green-paper>

## 온라인 규제, 미국형 모델과 중국형 모델 사이

102페이지에 달하는 이 백서에서 영국 정부는 다음과 같은 네 가지 점을 강조하였다. 첫째로 온라인을 매개로 일어날 수 있는 피해의 규모와 심각성이 나날이 커지기 때문에 기존의 법률과 정책만으로는 일관되고 적절한 대응을 하는 데 한계가 있다는 것이다. 일례로 같은 TV 콘텐츠라 하더라도 본방송일 때와 다시보기 서비스를 통해 시청할 때, 넷플릭스나 아마존 프라임 등의 유료 스트리밍 서비스를 이용할 때, 그리고 유튜브 등을 통해 공유할 때 규제가 각기 다르게 적용됨을 들고 있다(p.35). 특히 유튜브의 경우 지금까지 규제의 사각지대에 가까웠다고 한다.

둘째, 테러 방지와 국가 안보 강화에 있어 온라인 미디어 관리가 갖는 중요성을 역설한다. 영국은 2017년 한 해 동안만 무려 다섯 번의 큰 테러 공격을 겪었는데, 그 다섯 번 모두 테러리스트들이 인터넷과 소셜 미디어 플랫폼들을 적극 이용했다는 사실에 주목하고 있다(p.14). 아울러 테러 단체들은 급진적 이슬람 세력부터 네오나치 추종자들에 이르기까지 이념적 지향점을 불문하고 모두 자신들의 메시지를 전파하고 조직을 키우기 위해 갈수록 온라인 미디어에 크게 의존한다고 알려져 있다.

셋째로 이 백서는 어린이와 청소년 보호라는 의제에 각별히 큰 비중을 할애하고 있는데, 아동 음란물과 같이 기존의 법만으로도 명백히 불법인 경우뿐만 아니라 또래 간의 사이버 불링(cyber bullying),<sup>2)</sup> 자해나 자살을 부추기는 콘텐츠에 노출되기 쉬운 환경까지 의제에 포괄적으로 접근한다. 아동음란물의 경우 실제 미성년자를 대상으로 저속한 이미지를 촬영한 것은 물론이고 합성 또는 작화를 통해 그렇게 보이도록 표현한 것 또한 해당하며, 사진 속 미성년 당사자가 소셜 미디어에 자발적으로 올렸다 하더라도 규제의 대상이 된다. 단 최근 한국에서 뜨거운 화제 중 하나인 '게임 중독'은 크게 언급되지 않았다.

넷째, 도덕적 당위성을 넘어 법과 정책의 재정비가 가져올 경제적 효과에 주목한다. 새로 상정될 법안은 국민 개개인을 온라인 피해로부터 보다 효과적으로 보호하는 것이 목적이지만 사회 전체적으로 디지털시대에 걸맞은 기술 혁신과 경제 성과를 끌어내는 것 또한 중요한 목적이라는 의미다. 이 두 마리 토끼는 자칫 현실적으로 동시에 잡기 어려워 보이고 그 결과 많은 국가들이 시행착오를 거쳐 가며 자신들만의 모델을 찾아가고 있다. 영국의 일간지 가디언은 백서가 발행되자마자 내놓은 논설에서 인터넷 규제에 있어 자유방임에 가까운 미국식 모델과 중앙 정부의 강한 검열과 사찰을 기반으로 하는 중국식 모델 양극단 사이의 절충점을 찾고자 하는 다양한 시도가 지난 5년간 세계 곳곳에서 관찰됐음을 지적하고 이번 백서도 그 일환으로 해석했다.<sup>3)</sup> 이러한 맥락에서 정부는 새 법안이 다른 나라들에게도 유용한 해법을 제시하여 영국이 '글로벌 리더'라는 입지를 굳히게 해줄 것이라는 포부를 드러냈다.

2) 김아미 (2019, 3, 11). 사이버 불링, 글과 영상으로 '저격'하는 아이들. <한겨레>. URL: <http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/885505.html>

3) The Guardian (2019, 4, 8). The Guardian view on online harms: white paper, grey areas. URL: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/apr/08/the-guardian-view-on-online-harms-white-paper-grey-areas>



## 온라인 폐해, 누구의 책임인가

위에 열거한 근거들을 바탕으로 이 백서는 향후 나아갈 방향을 다음과 같이 제시한다. 가장 눈에 띄는 계획은 이 모든 것을 총괄할 독립적 규제 기관을 둔다는 것이다. 기존의 기관에 그 역할을 확장해 부여할지 아예 새로운 기관을 탄생시킬지는 여론 수렴 기간이 끝난 후 결정하겠다고 되어 있다. 어느 쪽으로 결정이 되든 이 규제 기관은 디지털 기술과 문화의 전문가들로 구성될 것이고 국회의 감독을 받게 될 것이라고 가닥 잡혀 있다. 그리고 이 기관은 업계 실무규약(code of practice)을 마련, 이를 어기는 사업자들에게는 막중한 벌금을 물릴 수 있는 권한을 갖게 된다. 이용자 제작 콘텐츠의 중간 매개 역할을 하는 모든 서비스가 이 실무규약의 대상이 된다.

사실 이 백서에서 말하는 ‘온라인 폐해’란 테러리즘부터 아동음란물, ‘가짜뉴스’를 이용한 선거 교란, 불법약물 매매, 악플과 개인정보 해킹까지를 총망라하는 개념이다 보니 하나의 기관이 모두 맡아 감독한다는 것이 과연 최선인가에 대한 우려의 목소리도 높다. 이러한 우려를 예상한 듯 정부는 규제 기관은 연구와 증거에 기반한 판단에 따라 의제에 우선순위를 둘 것이고, 지나친 규제를 지양하며, 운영자금은 세금이 아닌 해당 사업자들에게 수수료를 부과하는 등의 방식으로 조달하게 될 것이라고 명시하였다.

새로운 규제 시스템 아래 정보통신서비스 제공자들은 지금보다 훨씬 큰 주의의무(duty of care)를 지게 된다. 이는 이용자들을 다양한 온라인 해악으로부터 보호하기 위해 사후수습 대책을 마련하는 데 그치지 않고 피해를 예방하는 노력이 요구됨을 의미한다. 아울러 이용자 안전이 제품이나 서비스의 디자인 단계부터 반영되어야 하며, 행여 문제 발생 시 이용자가 쉽게 불만을 제기하고 도움을

받을 수 있는 청구와 절차를 갖추고 있어야 한다. 사업자가 업계 실무규약을 어긴 경우에는 아예 서비스를 차단하거나 그 회사 고위 간부에게 법적 책임을 묻게 하는 방안도 고려 중이라고 한다(p.9).

이용자의 안전과 안녕이 디자인 단계부터 반영되어야 한다는 조건은 의미하는 바가 크다. 가령 인터넷 중독의 경우 이전에는 그 원인이나 해결책에 대한 논의가 개인의 선에서 이루어지는 경향이 있었다. 어떤 이가 중독에 빠지기 쉬운 성향을 가졌는가, 혹은 현실세계로부터 도피하고 싶을 만한 어려운 사정이 있는가 등에서 원인을 찾거나 인터넷 과의존자들을 대상으로 하는 기숙형 캠프에 참여함으로써 치료를 하는 것 등이 그 예이다. 그러나 요즘은 디지털 플랫폼들이 사용자들의 중독적 행동 양식을 부추기는 방향으로 디자인되어 있다는 사실(designed addiction)을 받아들이고 공공기관의 개입이 필요한가를 논한다(pp.26-27). 중독을 부추기도록 계산된 디자인이란 거창한 게 아니라 페이지를 넘기는 대신 하나의 화면에서 무한대로 스크롤해 내려가는 것이 가능하도록 하는 것, 팔로워 수나 내 포스트에 '좋아요' 버튼을 누른 사람의 수의 변화를 지속적으로 의식하도록 알려 주는 것, 자극적인 콘텐츠를 추천하도록 알고리즘을 짜는 것 등이 모두 해당한다.<sup>4)</sup>

기업들은 또한 낱알이 새로이 등장하고 발전하는 디지털 기술들을 기반으로 사회 문제의 솔루션 찾기에 앞장설 것이 요구된다. 이 백서는 BBC에서 어린이와 청소년을 위해 내놓은 앱 'Own It'을 좋은 예의 하나로 소개한다(pp.78-79). 이는 국내에서 몇 년 전 정부의 후원을 받아 배포되었다가 서비스가 종료된 스마트보안관 앱과는 접근방식에 있어 근본적인 차이점을 드러낸다.<sup>5)</sup> 부모가 자녀들의 폰 사용을 모니터링하는 것이 스마트보안관 앱의 목적이었다면 Own It은 교육적 콘텐츠를 통해 학생들의 디지털 리터러시를 강화하고 온라인상에서 맞닥뜨리게 되는 위협이나 고민에 대해 전문가 조언 및 상담서비스를 연결해주는 것이 주된 목적이다. 디지털 플랫폼에 갈수록 넘쳐나는 혐오표현(hate speech)을 인공지능을 활용하여 찾아내고 분석하는 프로젝트가 런던의 앨런튜링연구소에서 진행중인데 그 또한 기술 기반 솔루션의 또 다른 좋은 예이다.<sup>6)</sup>

백서에 적힌 위와 같은 요구들이 소셜 미디어 운영자들을 포함한 '정보매개자에게 모든 책임이 돌아야하게 된 것을 의미하는 것은 아니다. 그보다는, 규제만으로 피해를 막는 방식에 엄연한 한계가 있음을 인정하고, 교육을 통해 시민들의 디지털 역량을 키우고 보다 건강한 온라인 문화를 형성하는 장기적인 비전을 함께 제시했다는 데 의미가 있다. 디지털시대의 흐름에 맞는 리터러시 교육은 한국을 포함한 세계 많은 나라에서도 그 중요성이 강조되어 왔다. 영국은 (온라인 미디어 등장 훨씬 이전부터) 미디어 리터러시 교육에 미국과 더불어 선구적 역할을 한 나라로 알려져 있다. 이 백서 역시 해당 사안을 상당히 구체적으로 논의하고 공공의 피드백을 구한다.

4) Zeynep Tufekck (2018, 3, 10). YouTube, the Great Radicalizer. (The New York Times). URL: <https://www.nytimes.com/2018/03/10/opinion/sunday/youtube-politics-radical.html>

5) URL: <https://www.bbc.com/ownit>

6) URL: <https://www.turing.ac.uk/research/research-projects/hate-speech-measures-and-counter-measures>



그중에서도 특기할 만한 점은 첫째, 영국 학교과정에 ‘인간관계 교육(relationships education, 우리나라 학제로 중학교 이상부터는 relationships and sex education)’<sup>7)</sup>이 최근 필수과목으로 결정되었는데, 기존의 커리큘럼을 업데이트하면서 인터넷과 소셜 미디어를 이용하는 과정에서 마주칠 수 있는 위험요소에 대한 내용을 포함하여 심도깊게 다루도록 하였다(p.87). 이는 단순히 대인관계나 성과 관련된 내용에 한정하는 것이 아니라 정보의 비판적 수용, 온라인에서 나와 타인의 권리와 의무, 개인정보가 어떻게 수집되고 이용되는가 등을 포함한다. 이 과목뿐만 아니라 2014년에 개정된 컴퓨터 과목에서는 온라인 안전(e-safety)을 의무교육과정 전체에 걸쳐 다루고(p.88), 보건 교육 과목에서는 인터넷의 과도한 사용과 신체적, 정신적 건강의 상관관계를 다룬다. 정부공인 커리큘럼 외에도 허위정보가 손쉽게 제작, 유포되는 디지털 환경에서 어린이와 청소년들이 비판적으로 사고하고 양질의 정보를 취합할 수 있는 능력을 기르도록 돕는 ‘뉴스 리터러시’ 키우기 프로젝트가 지난 몇 년 사이에 여럿 나왔는데, 이 백서에도 몇 가지 사례가 소개되어 있다(pp.91-92).

리터러시 교육의 중요성은 어린 학생들에게 국한되는 것이 아니라 전 연령에게 해당함을 분명히 하고 있다는 점 역시 주목할 필요가 있다(p.85). 백서에 따로 인용되진 않았지만, 트럼프 대통령이 당선된 2016년 미국 선거에서 ‘가짜뉴스’를 공유하는 것은 디지털 네이티브 세대가 아니라 노년층의

7) GOV.UK (2018, 7, 19). Relationships (and sex) education and health education, URL: <https://www.gov.uk/government/news/relationships-education-relationships-and-sex-education-rse-and-health-education-faqs>

이용자에게 더 두드러졌다는 연구 결과가 발표되었다.<sup>8)</sup> 우리나라에서도 비슷한 내용의 보도가 여러 번 있었다.<sup>9)</sup>

## 온라인 폐해, 누가 정의할 것인가

좋은 취지에서 나왔다고는 하나, 백서가 발행되자 뉴스매체와 소셜 미디어상에서는 정부가 온라인 규제를 강화하기 위해 칼을 빼든 것이라는 부정적 해석이 지배적이었다. 영국은 온라인 환경이 자유로운 것으로 평가되지만 2016년 말 통과된 '수사권법(Investigatory Powers Act)' 등을 통해 테러 방지라는 명목 아래 국민 사찰을 합법화했다고 비난받아왔다.<sup>10)</sup>

이번 온라인 폐해 백서는 다음과 같은 부분에서 특히 비판을 받았다. 첫째, 폐해로 지적한 대부분의 경우 기존의 법률만 가지고도 불법에 해당하고, 개인정보와 프라이버시를 보호받을 권리, 소비자의 권리, 환자의 권리, 고용권, 평등권, 안전권 등 개개인의 권리는 오프라인이든 온라인이든 구별 없이 이미 법으로 보장된다는 것이다. 둘째, '가짜뉴스라든가 정치적, 종교적 급진화를 조장하는 프로파간다 등 유해한 콘텐츠가 퍼지는 것을 막는 것은 말처럼 그렇게 간단하지가 않다. 가령 '가짜뉴스만 하더라도 어떤 이익을 노리고 그런 콘텐츠를 제작하는 사람도 있지만 일단 만들어진 허위정보가 퍼져나가는 것은 훨씬 복잡하고 유기적인 과정이다. 그 과정에서 많은 수의 온라인 이용자들이 자신들이 퍼 나르기 한 콘텐츠에 숨어 있는 의도를 인식하지 못할 수도 있고, 인식했다 하더라도 그 것이 초래할 부정적 결과를 모두 예측할 수 있는 것이 아니다.

무엇보다 플랫폼 운영자에게 과한 책임을 부여한다는 비판의 목소리가 크다. 이는 '매개자에 불과하니 이용자 개개인이 올린 콘텐츠에 책임을 지게 하는 것은 부당하다는 미국의 법철학을 공유해서 라기보다는<sup>11)</sup> 어떤 콘텐츠가 유해하다든가 그 견해가 극단적이라든가 하는 것은 누가 어떻게 정의하냐에 따라 판단의 결과가 크게 달라질 수 있다는 현실적 어려움 때문이다. 운영자가 플랫폼에 올라오는 콘텐츠를 모두 모니터링하여 문제가 되는 콘텐츠를 일일이 걸러낸다는 것은 무리이고 이용자 신고 등을 통한 자체 정화 역시 현실성이 떨어진다. 유해한 콘텐츠에는 우연히 노출되는 경우만 있

8) Andy Guess, Jonathan Nagler, Joshua Tucker (2019, 1, 9). Who was most likely to share fake news in 2016? Seniors. <The Washington Post>. URL: <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2019/01/09/who-shared-fake-news-during-the-2016-election-campaign-youll-be-surprised/>

9) 정준호 (2018, 6, 15). 노년층, SNS 가짜뉴스 맹신... 정부·사회 향해 불신 폭발. <한국일보>. URL: <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201805311401039536>

10) 연합뉴스 (2016, 11, 30). 英 '엠티비 법' 의회 통과... 정보·수사당국 감시권한 확대. URL: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20161130005300085>

\* 영국 온라인 환경 전반에 대한 보다 자세한 내용은 미국 비정부 기구인 프리덤 하우스에서 1년에 한 번씩 내놓는 Freedom on the Net 리포트에서 확인할 수 있다. URL: <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2018/united-kingdom>

11) 정보매개자 보호에 관한 국제 논의에서 대한민국의 경우 비영리 사단법인 오픈넷이 특히 적극적으로 참여하고 있다. URL: <https://opennet.or.kr/8732>

는 것이 아니라 그 콘텐츠를 위해서 일부러 찾은 경우가 대부분이기 때문에 그런 경우에는 신고를 기대할 수 없기 때문이다.

아울러 앞에서도 언급되었지만 테러리즘, 소아성애물, 허위정보와 악플, 불법약물 매매, 개인정보 해킹 등 본질이 뚜렷이 다른 사안들을 모두 온라인 폐해라는 용어 아래 한 바구니에 담는 것이 얼마나 효과가 있을까에 대한 우려의 목소리도 높다.

## 온라인 규제, 국경 없는 고민들

백서이다보니 어떤 사안에 대한 단정적 결론보다는 피드백을 구하는 ‘열린 질문’들이 여럿 눈에 띈다.

우선 공적 영역과 사적 영역 사이의 경계가 허물어졌다는 점을 들 수 있다. 그 경계의 공간으로 대표적인 것이 메신저의 단톡방이다. 우리나라의 경우에도 지난 몇 년 사이에 단톡방이 불법 영상물 공유, 성희롱 및 피해자 협박, 루머의 확산 등 수많은 사회문제의 인큐베이터가 됨을 목격할 수 있었다. 이에 대해 이 백서에서는 공적 영역 대 사적 영역이라는 이분법적 구분을 넘어서서 스펙트럼 차원에서 접근하도록(differentiated approach) 사고의 전환을 제안한다(p.50).

둘째, 온라인 폐해에 대처하면서 국가 간 공조의 중요성이다. 온라인에서 일어나는 일들은 지리적 구애로부터 상대적으로 자유롭다는 점을 이용하여 해외에 서버를 둔다든가 하는 방법으로 지역 법망을 피하려는 시도가 늘고 있다. 끔찍한 예로서 아동보호법이 상대적으로 허술한 국가에서 아동 학대를 실시간 생중계(live streaming)하여 영국에 있는 소아성애자가 요금을 내고 그것을 시청하도



록 하다가 적발된 케이스가 백서에도 언급되었다(p.13). 국가 간의 협력은 서로 좋은 해법을 공유하는 계기도 마련해줄 것이다(pp.38-39).

마지막으로 사회적 약자를 혐오표현과 공격으로부터 보호하기 위해 공공기관이 개입하는 것은 시민 개개인의 표현의 자유를 침해할 수밖에 없는가의 문제이다. 공적 인물, 특히 여성 정치인과 여성 기자들은 지속적인 악플과 협박의 타깃이 되고, 특정 종교도들을 향한 온라인상의 혐오표현이 오프라인에서의 혐오범죄와 테러로 이어지는 경우가 눈에 띄게 늘고 있다.<sup>12)</sup> 이에 따라 본글 첫 장에 언급한 대로 나라마다 자유방임, 사전 검열, 사후 처벌 사이에 자국의 법과 문화적 맥락에 적합한 균형점을 찾기 위해 애쓰고 있다.

백서에 드러난 여러 질문들은 한국을 비롯한 다른 나라들도 모두 속 시원한 해결책을 찾지 못한 고민들이다. 특히 위에서 언급한 세 가지 사안과 관련해 우리나라에서도 더 많은 연구와 지원이 요구된다. 🌐

<sup>12)</sup> Jennifer Bell (2019, 3, 16). Were Facebook and Twitter partners in the Christchurch massacre?. <Arab News>. URL: <http://www.arabnews.com/node/1467281/media>



# 수사적 과장(修辭的誇張)과 명예훼손 책임: ‘종북(從北)’이란 표현이 명예훼손에 해당하는가?

— 대법원 2019. 4. 3. 선고 2016다278166 판결

한위수 법무법인 태평양 대표변호사

북한에 우호적인 입장을 취하는 정치인에 대하여 ‘종북세력’, ‘종북인사로 지칭하며 비판하는 글이 공표되는 사례가 많이 나타나고 있다. 이에 대하여 ‘종북’으로 지목된 정치인이 자신은 단순히 북한에 대하여 우호적이거나 유화적인 입장을 취할 뿐인데도 ‘북한을 무비판적으로 추종하는 입장’이라는 뜻의 ‘종북’으로 매도하는 것은 허위사실의 적시로서 명예훼손에 해당한다고 주장하며 정보보호나 손해배상을 구하는 소를 제기하기도 한다.

이러한 경우 ‘종북’으로 표현하는 것은 사실의 적시로서 명예훼손에 해당한다는 판결이 있기도 하였으나, 최근 대법원 2019. 4. 3. 선고 2016다278166 판결은, 성남시장 시절의 이재명 현 경기도지사를 ‘종북’으로 비난한 사안에 대하여, ‘종북’이란 표현은 의견이거나 ‘수사적 과장(修辭的誇張)’에 해당할 여지가 있다고 하여 명예훼손을 인정한 원심판결을 파기하였다.

이러한 판결들은 어디에 근거한 것이며, 수사적 과장이 명예훼손이 되지 아니하는 이유는 무엇인가?

먼저 ‘수사적 과장’에 대하여 본다. 수사학은 ‘사상이나 감정 따위를 효과적·미적으로 표현할 수 있도록 문장과 언어의 사용법을 연구하는 학문(표준국어대사전)’을 의미하며, 과장이란 ‘사실보다 지나치게 불러서 나타냄(표준국어대사전)’을 의미하므로, ‘수사적 과장(rhetorical hyperbole)’이란 결국

사상이나 감정 등을 효과적·미적으로 표현하기 위하여 사실보다 불려서 나타내는 표현'을 의미하며, 이는 일반적으로 진술자도 문자적 의미 그대로를 의도하는 것은 아니며 청취자도 문자적 의미 그대로 받아들이지 않는다는 점이 특징이다. 예컨대, 음주운전자를 '도로 위의 살인자들'이라고 지칭한 경우, 이는 전형적인 수사적 과장으로서 음주운전이 다른 사람의 목숨을 빼앗을 수 있을 정도로 위험한 행위를 강조하는 것이지, 문자적 의미 그대로 음주운전자가 모두 고의적인 살인자라거나 살인죄로 처벌받아야 한다고 주장하는 것은 아니다.

어떤 진술이 명예훼손에 해당하기 위해서는 먼저 의견의 표명이 아니라 사실의 적시이어야 하고, 어떤 진술(기사)이 가지는 의미는 일반 청취자(독자)가 그 진술(기사)을 접하는 통상의 방법을 전제로 그 진술(기사)의 전체적인 취지와 연관 아래에서 진술(기사)의 객관적 내용, 사용된 어휘의 통상적인 의미, 문구의 연결 방법 등을 종합적으로 고려하여 청취자(독자)들에게 주는 전체적인 인상을 판단 기준으로 삼아야 하고, 여기에서 당해 기사의 배경이 된 사회적 흐름 속에서 당해 표현이 가지는 의미를 함께 고려하여야 한다(대법원 2012. 11. 15. 선고 2011다86782 판결 참조).

이런 관점에서 보면 수사적 과장이 명예훼손이 되지 아니하는 이유는 두 가지로 정리될 수 있다.

먼저, 수사적 과장은 어떤 표현이 문자적으로는 명예훼손적 의미를 가지고 있더라도 문자적 의미 그대로 의도한 것이 아니고 그러한 의미로 받아들여지는 것도 아니라는 점이다.

그런 의미에서, 우리 대법원도 은행 불법대출사건과 관련하여 수사를 받고 있던 야당 국회의원이 그 수사는 야당 국회의원에 대한 탄압이라고 주장하는 상황에서 여당 간부가 '야당에 의한 정치공작 사건'이라고 지칭하며 전모를 밝히라고 주장한 데 대하여, "정당의 간부나 대변인으로서의 정치적 주장이나 정치적 논평에는 국민의 지지를 얻기 위하여 어느 정도의 단정적인 어법도 종종 사용되고, 이는 수사적인 과장표현으로서 용인될 수도 있으며, 국민들도 정당의 정치적 주장 등에 구체적인 사실의 적시가 수반되지 아니하면 비록 단정적인 어법으로 공격하는 경우에도 대부분 이를 정치공세로 치부할 뿐 그 주장을 그대로 객관적인 진실로 믿거나 받아들여지는 것은 것이 보통이므로, 정당의 정치적 주장이나 논평의 명예훼손과 관련한 위법성을 판단함에 있어서는 이러한 특수성이 충분히 고려되어야 할 것이다."고 판시한 바 있다(대법원 2007. 11. 30. 선고 2005다40907 판결 참조).

또한 미국에서도 원고 부동산개발업자 소유의 토지를 구입하고자 하는 시당국을 상대로 도시계획의 변경을 이끌어내기 위하여 강하게 압박한 행위를 '협박(blackmail)'으로 표현한 것은 수사적 과장으로서 명예훼손적 의미가 없다고 판시한 사례(Greenbelt Cooperative Publishing Association v. Bresler, 398 U.S. 6 (1970)) 및 라이벌 사업가를 '피해망상적(paranoid)' 또는 '정신분열적(schizophrenic)'이라고 표현한 것을 수사적 과장으로 본 사례(Fram v. Yellow Cab Co., 389 F.Supp. 1314 (W.D. Pa. 1974))가 있다.

둘째, 수사적 과장은 사실의 적시라기보다 의견의 표명에 해당하여 명예훼손이 될 수 없다는 것이다.

이러한 의미에서 우리 대법원은, 원고 노동조합의 투쟁과 운동방식 등을, “정권타도투쟁”, “북한조선노동당의 이익을 위한 노동당운동” 등으로 표현한 부분은, 모두 피고들의 주관적인 평가를 그에 비유한 수사적 과장표현으로서 의견에 해당하여 명예훼손에 해당하지 않는다고 판시한 바 있다(대법원 2002. 1. 22. 선고 2000다37524,37531 판결).

또한 대법원은, 술에 취해 쓰러져 정상적인 의사결정을 할 수 없었던 소외인이 경찰에 의하여 원고 정신병원에 인계된 후 보호자가 없다는 등의 이유로 4년 동안 입원 당했다는 방송보도에 대하여, “방송내용 가운데 ‘강제입원 내지 ‘강제수용’, ‘멀쩡한 사람도 재수가 없으면’, ‘영화 속의 울드보이’, ‘영터리’ 등 다소 단정적이거나 과장된 표현이 들어있기는 하나, 이는 소외인의 입장에서 보아 본인의 의사에 반하는 입원이었고 ... 장기간 강제입원이 필요할 정도의 정신질환이 있다고 보기에는 충분하지 않다는 점을 압축·강조하거나 수사적으로 표현한 것에 불과”하여 허위보도라고 할 수 없다고 판시한 바 있다(대법원 2007. 9. 6. 선고 2007다2275 판결).

나아가 미국에서도, 적법하게 낙태를 시술한 의사를 ‘살인자’라고 비난한 데 대하여 낙태가 살인에 해당한다는 피고들의 견해를 표명한 것으로 본 사례(Commonwealth v. Canter, 269 Mass. 359, 168 N.E. 790 (1929)), 지속적으로 통계를 오용하는 것으로 보이는 과학자를 ‘거짓말쟁이(liar)’라고 지칭한 것은 의견에 해당한다고 판시한 사례(Edwards v. National Audubon Society, 556 F.2d 113 (2d Cir. 1977))가 있다.

다시 ‘중북’ 표현으로 되돌아 가보자.

과거 우리 대법원은, KBS PD인 원고를 ‘주사파’로 지목한 부분을 기사 전체 취지 등에 비추어 사실의 적시로 보면서, “남북이 대치하고 있고 국가보안법이 시행되고 있는 우리나라의 현실에서 특정한 주사파로 지목될 경우 그는 반사회세력으로 몰리고 그에 대한 사회적 명성과 평판이 크게 손상될 것이므로 이로 인하여 명예가 훼손된다고 보아야 한다.”고 판시한 바 있다(대법원 2002. 12. 24. 선고 2000다14613 판결).

또한 배우 문성근을 ‘중북’이라고 지칭하며 비판한 글에 대하여, “중북(從北)이란 북한을 무비판적으로 추종하는 [자]”라는 의미로서 주사파란 표현과 마찬가지로 그로 인하여 원고의 명예가 훼손된다고 인정한 하급심 판결(1심: 서울남부지방법원 2015. 6. 11. 선고 2013.가합12076 판결, 항소심: 서울고등법원 2016. 4. 22. 선고 2015나19300 판결)이 있었다.

그런데 대법원 2018. 10. 30. 선고 2014다61654 전원합의체 판결은, 당시 통합진보당 대표를 ‘중북’ ‘주사파’로 표현한 기사가 문제가 된 사안에서, “중북이라는 말은 과거 북한을 무비판적으로 추종하는 태도를 뜻하는 것이었으나, 이후 주체사상을 신봉하고 대한민국의 정체성과 정통성을 부정하는 반국가, 반사회 세력이라는 의미부터 북한에 우호적인 태도를 보이는 사람들, 정부의 대북강경정책에 대하여 비판적인 견해를 보이는 사람들이라는 의미에 이르기까지 다양하게 사용되고 있고, 이 말은 대한민국과 북한이 대치하고 있는 상황에서 비롯된 것이므로 시대적, 정치적 상황에 따라 그 용

어 자체가 갖는 개념과 포함하는 범위도 변하고, 평균적 일반인뿐 아니라 그 표현의 대상이 된 사람이 이 말에 대하여 느끼는 감정 또는 감수성도 가변적일 수밖에 없으므로 그 의미를 객관적으로 확정하기 어려우므로, 단순히 '중복'이라는 용어를 사용하였다는 이유만으로 사실적이라고 볼 수는 없고, 경우에 따라서는 그 표현의 대상이 된 사람이 취한 정치적 행보나 태도를 비판하기 위한 수사학적 과장으로서 단순한 의견표명으로 볼 여지가 있다.”는 취지로 판시하였고 '주사파'라는 용어에 대하여도 마찬가지로 보아야 한다고 하였다(이에 대하여는 반대 취지의 대법관 5인의 소수의견이 있다).


위 판결에서처럼 특정한 용어가 시간의 흐름이나 사회적 상황에 따라 다른 의미를 가지게 되는 사례로는 '섹시하다'를 들 수 있다. 이 용어는 원래 '성적으로 매력이 있다'는 뜻으로(표준 국어대사전) 명예훼손적 의미가 다분하였으나, 최근 '뇌섹남'(뇌가 섹시한 남자의 준말)이라는 용어에서 보듯 성적 측면만이 아니라 다른 측면을 포함하여 '뛰어나고 매력이 있다'는 긍정적 의미가 더해져, 그 자체로 명예훼손적 의미가 있다고 단정하기 어렵게 되었다.

또한 어떤 용어의 의미가 불분명하여 명예훼손이 되기 어려운 유사한 사례로서, 미국에서 '파시스트(fascist)'나 '나치식의 반유태주의(Nazi-style anti-Semitism)'라는 용어는 그 의미가 하도 불명확하여 사실의 적시라고 보기 어렵다고 한다.

한편, 위 대법원 전원합의체 판결 이후에도 대법원은 앞서본 배우 문성근을 중복으로 지칭한 것을 명예훼손으로 인정한 원심판결에 대하여, 구체적인 이유는 설사하지 아니한 채 '상고이유 주장과 같이 명예훼손에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다'는 취지의 판결을 하기도 하였다(대법원 2018. 11. 29. 선고 2016다23489 판결).

그러나 대법원은 다시 이 사건 2019. 4. 3. 선고 2016다278166 판결에서, 위 전원합의체판결을 인용하면서, “피고의 이 사건 표현행위에 '중복'이라는 말이 포함되어 있더라도 이는 공인인 원고의 정치적 이념에 대한 의견표명이나 의혹제기에 불과하여 불법행위가 되지 않거나 위법하지 않다고 봄이 타당하다.”고 판시하였다.

위 판결은 공인 특히 고위공직자의 정치적 이념에 대한 논쟁에서 표현의 자유를 폭넓게 보장한다는 취지로 보아야 할 것이다. 이러한 판례의 흐름에 따르면, 앞으로 '중복'이나 '주사파'라는 표현으로 지칭하였다는 사실 자체만으로 명예훼손이 성립된다고 볼 수는 없을 것이다. 이는 위 대법원 전원합의체 판결의 다수의견이 밝힌 것처럼 '극우', '극좌', '보수우익'이란 표현으로 지칭하는 경우도 마찬가지일 것이다.

그러나 수사적 과장이라 하여 함부로 '중복'이라는 표현을 쓰는 것에는 주의할 필요가 있다. 어떤 표현이 문자적 의미 그대로 사용된 것인지 수사적인 과장으로 사용된 것인지의 구별이 명확한 것은 아니며, 상대방의 정치적 위상, 표현의 전체 취지나 맥락에 따라, 앞서 본 배우 문성근 사건에서처럼 '중복'이 원래의 의미 그대로의 사실을 적시하는 것으로 인정될 가능성을 배제할 수 없을 것이기 때문이다. 

# 미국의 언론 현황과 피해구제제도

최영훈 전북사무소장, 한병훈 조사2팀 대리



## 1. 들어가며

언론중재위원회 이석형 위원장과 수행을 맡은 최영훈 전북사무소장, 한병훈 조사2팀 대리(이하 '방문단')는 2019년 3월 10일부터 17일까지 미국의 언론사 및 유관기관을 방문해 언론 현황을 조사하고 언론피해구제 및 고충처리 제도에 관해 의견을 나눴다.

방문단은 먼저 미국 뉴욕의 미디어법률자원센터를 방문해 미국의 언론 현황과 언론 관련 분쟁의 최근 추세를 조사하고 가짜뉴스에 대한 대응에 관해 논의했다. 뉴욕타임스 방문에서는 언론사의 자율적 독자 고충 처리절차에 대해 조사하고 위원회의 언론조정·중재제도를 소개하는 시간을 가졌다. 워싱턴 D.C.로 이동한 방문단은 미국변호사협회를

방문해 분쟁해결분과 대표단과 간담을 가졌다. 이 자리에서는 미국의 조정·중재 등 대안적 분쟁해결(ADR) 분야의 현안을 살펴보고, 언론을 포함한 각종 분야의 분쟁 해결을 위한 양국의 ADR 활용 현황을 공유하는 기회를 가졌다.

## 2. 방문기관 소개 및 면담 내용

### 가. 미디어법률자원센터

(Media Law Resource Center, MLRC)

MLRC는 1980년에 수정헌법 제1조 하의 표현의 자유를 수호하고자 미국 언론사들에 의해 설립된 비영리 회원제 기관이다. MLRC는 300개가 넘는 회원사로 구성되어 있으며, 회원사는 주로 로펌, 언

론기관, 대학 등 학술단체 등이다. MLRC의 주된 역할은 언론 및 콘텐츠 법·정책 관련 자원을 제공하는 것인데, 구체적으로는 입법 등 규제 관련 동향 분석 및 소송 실무 가이드를 마련하고 언론법에 관한 각종 컨퍼런스를 주최하고 있다. 또한 MLRC에는 회원들을 위한 정보를 생산하는 위원회와 태스크포스가 있는데, 이들 위원회 등은 광고·상업적 표현, 고용법, 엔터테인먼트법, 윤리 등 분야로 세분된다.

다음은 Jeffrey P. Hermes 부센터장과의 면담 내용을 요약한 것이다. Hermes 부센터장(이하 부센터장)은 수정헌법 제1조 및 미디어, 지적 재산, 인터넷에 관한 법률자문과 연구, 교육 등을 담당하며, 하버드대 버크만 센터(Berkman Center)에서 디지털 미디어법 프로젝트의 책임자를 역임한 바 있다.

**이석형 위원장(이하 ‘위원장’):** 미국의 언론 관련 소송 현황은 어떠한가?

**부센터장:** MLRC가 최근 수집한 자료에 의하면 명예훼손으로 인한 소송 중 70% 가량이 대중 매체와 관련한 것으로 나타났으며, 이는 예전과 유사한 수준이다. 그러나 매체 유형별 분포에 있어서는 인터넷 기반 매체에 대한 소송 비중이 확연히 증가했다.

**위원장:** MLRC는 언론관계법 관련 조사·연구를 수행하고 판결 분석 등 다양한 자료를 발간하는데 이러한 역할에 대한 평가는 어떠한가?

**부센터장:** MLRC의 주요 기능은 언론사를 고객으로 둔 로펌이나 언론사에 소속한 사내 변호사, 언론의 자유와 책임을 연구하는 학자 등 다양한 현장에서 언론을 대표하는 법조인, 학자를 지원하는 것

이다. MLRC는 이들을 결속시키는 공동체로서 표현의 자유에 관한 연구를 촉진시키는 역할을 한다. MLRC의 업적이나 성과가 일반 대중에게 직접 노출되는 경우는 드물지만, 언론분야 법조계나 학계에서는 중요한 역할을 하고 있으며 상당한 호평을 받고 있다.

**위원장:** 언론 보도로 인한 명예훼손이 인정되는 경우 법원에서 결정되는 손해배상액의 평균은 어떤 수준인가?

**부센터장:** 미국에서는 명예훼손 소송 건수 자체가 적다. 2010년부터 2017년까지의 판결을 종합해보면 1심 평균 판결액은 약 770만 달러로 나타났다. 다만 여기에는 1억 4천만 달러의 배상을 판결한 단일 사례가 포함되어 있어 이를 제외하면 1심 평균 판결액은 약 240만 달러 정도이다. 한편, 1심 판결에 대한 언론사(피고) 측의 항소로 1심 판결이 전부 파기되거나 손해배상액의 감액을 이끌어내는 사례가 많은 것으로 나타났다. 1심 판결이 전부 파기된 경우를 제외하면 항소심의 손해배상 평균 판결액은 약 70만 달러로 조사됐다.

**위원장:** 언론 분쟁과 관련해 대안적 분쟁해결(Alternative Dispute Resolution, ‘ADR’) 제도가 활성화되어 있는가? 이에 대한 평가는 어떠한가?

**부센터장:** 일반적으로 ADR 제도는 활성화되어 있다. 보통 재판부는 소송 초기 단계에서 ADR을 통한 분쟁 해결이 적합한지를 판단한 후 이를 권하며, 다수의 사건들이 ADR 절차로 해결된다. 그러나 언론 분쟁을 전담하는 조정·중재 기구는 없으며, 언론 분쟁은 다른 분야에 비해 ADR을 통한 해결이 활성화되어 있지 않는데, 이는 언론사가 ADR

을 통한 문제 해결을 덜 선호하는 경향이 있기 때문으로 보인다. 그 이유는 미국법은 언론의 자유를 매우 강하게 보호하고 있음에 비추어 중재절차는 분쟁의 해결을 우선적 목표로 삼고 언론사의 양보나 절충 등을 강제할 것이라는 인식이 있기 때문이다. 이러한 관점에서 언론사는 법률적 논거를 통해서 스스로를 적극적으로 방어할 수 있는 법원 재판을 더 적절한 분쟁 해결 수단으로 판단하는 것 같다.

**위원장:** 인터넷의 등장으로 정보의 전파 속도가 빨라졌고, 이에 비례해 오보로 인한 피해의 규모도 커지고 있다. 인터넷 매체의 특성에 맞는 구제방안에 대한 논의가 있는가?

**부센터장:** 사적인 영상의 무단 공표 또는 영상 조작과 같이 인터넷에서 발생하는 특정 이슈와 관련된 독립된 법안이 제출된 바 있으나 실제 입법화된 경우는 없는 것으로 알고 있다. 보통법 체계에서는 피해자가 입은 손해의 성질이나 크기에 알맞게 배상액을 결정할 수 있는 재량의 폭이 넓기 때문에 인터넷 매체의 오보로 인한 피해 역시 그 배상액을 산정함에 있어 매체의 전파성과 같은 특수한 요소를 참작해 피해가 구제될 수 있도록 노력하고 있다.

**위원장:** 한국과 마찬가지로 미국에서도 가짜뉴스 문제가 대두된 것으로 알고 있는데, 이에 대한 대응은 어떻게 하고 있는가?

**부센터장:** 선거와 관련한 법적 대응책으로 정치 관련 자료의 출처를 명시하도록 하는 방안이 논의되고 있다. 이를 통해 해당 자료를 열람하는 사람은 누구든지 자료의 출처를 알 수 있도록 하여, 그 내용의 허위 가능성에 대해서도 판단할 수 있도록 하는 것이다. 가짜뉴스의 정의가 확립되지 않아 이에

대응하기 위한 법적 장치나 제도를 마련하기가 조심스러운 면도 있다. 뉴스의 출처가 불분명하면 가짜뉴스인지, 뉴스의 정보가 사실과 다르면 가짜뉴스인지, 뉴스에 동의하지 않는 사람이 있으면 가짜뉴스인지 등 그 개념이 불분명하기 때문이다. 하지만 법적 대응책이나 장치는 가짜뉴스를 제어하는 여러 수단 중 하나에 불과하다는 점을 유념할 필요가 있다. 실제로는 사회적·경제적 압력 등 여러 다른 요소가 가짜뉴스의 유통 주체에 영향을 미친다. 대표적으로 페이스북, 유튜브 또는 트위터와 같은 주요 온라인 플랫폼들이 허위 정보를 유통하는 계정을 삭제한 사례가 있다. 페이스북과 트위터는 허위 정보를 생산한 것으로 확인된 수천 개의 계정을 삭제했고, 유튜브도 마찬가지로 게시된 영상을 검토하여 일부 허위 정보와 관련된 영상이나 계정 전체를 삭제하기도 했다. 이러한 조치는 법적으로 강제된 것이 아님에도 막대한 사회적 압력과 (광고주들에 의한) 경제적 압력이 크게 작용해 이뤄진 것이다. 이러한 노력의 결과로 2018년 미국 중간 선거에서는 가짜뉴스가 상당폭 감소했다. 또한 워싱턴포스트나 뉴욕타임스, ABC, CBS 같은 다수의 대형 언론사들은 자체적으로 팩트체크 담당 부서를 두고 있다. 그뿐만 아니라 폴리팩트(PolitiFact)와 같이 언론보도나 정치인들의 발언을 검증하는 팩트체크 전문 기관들도 존재한다. 이러한 팩트체크 절차는 모두 자발적이기는 하나 상당히 강력하고 실효적으로 이루어지고 있다.

**위원장:** 언론의 자유와 표현의 자유를 규정한 수정헌법 제1조에도 불구하고 언론의 책임을 강화하는 입법 움직임은 없는가?

**부센터장:** 수정헌법 제1조가 절대적인 규정이라고



〈사진 1〉 미디어법률자원센터(MLRC) 방문  
(왼쪽부터) 최영훈 소장, Jeffrey P. Hermes 부센터장, 이석형 위원장, 한병훈 대리.

할 수는 없으므로 그와 관련한 입법을 전부 금지할 수는 없다. 예를 들어 명예훼손을 불법화하는 법안을 통과시키는 것도 가능하다. 또 협박, 위협, 외설 등 일정한 유형의 표현은 수정헌법 제1조에 따른 보호를 받지 못한다. 하지만 언론 기관의 이러한 유형의 표현으로 인해 문제가 발생한 경우는 매우 드물기 때문에 언론 기관이 생산하는 정보의 질에 대한 규제는 거의 없다고 할 수 있다.

그러나 언론 기관이 정부로부터 받는 다른 형태의 압력은 존재한다. 예를 들어 정치인이나 기타 선출직 공무원이 공개적으로 언론 보도의 공정성, 당위성에 대한 의견을 표명하기도 하는데 이는 비록 법에 의한 것은 아니지만 사회(대중)의 언론 기관에 대한 감시를 유도함으로써 명확한 압력으로 작용하게 된다.

그러나 오히려 언론의 자유나 표현의 자유를 위

한 추가적인 보호장치에 관한 입법이 이루어지기도 한다. 미국 내 많은 주에서 시행 중인 전략적 봉쇄 소송 규제법(Anti-SLAPP Law)을 예로 들 수 있다. 전략적 봉쇄소송 규제법은 표현의 자유를 제한하는 소송이 제기된 경우 원고 측이 소송을 진행할 이익이 있음을 사전에 입증하지 못하면 소송을 조기에 각하하도록 규정하고 있다.

전략적 봉쇄소송 규제의 목적은 재판 절차의 고통과 금전적 손해를 덜어주어 피고를 보호하려는 데 있다고 할 수 있다. 원고가 경제적 능력을 바탕으로 소송을 제기할 경우, 피고는 오랜 소송 기간과 변호사 선임비용 등 소송비용 부담으로 크게 위축될 수밖에 없기 때문이다.

그러나 이 법의 보호 대상에 언론기관을 포함시켜야 하는가에 대한 논쟁은 계속되고 있으며, 텍사스 주에서는 이 법에 의해 보호받는 대상의 범위를

축소하려는 시도가 있다. 미국에서 언론의 책임에 관한 논의는 위에서 보는 바와 같이 매우 조심스럽고 제한적이라고 말할 수 있다.

그리고 일반적 규제를 받지 않는 신문에 비해 방송은 방송 주파수 사용과 관련해 일정한 규제를 받고 있다. 방송사는 방송 주파수 사용을 관리하는 연방 기관으로부터 방송 주파수 사용 허가를 받아야 하기 때문이다.

## 나. 뉴욕타임스(New York Times, 'NYT')

NYT는 1851년 창간한 미국의 유력 일간지로 1971년 베트남 전쟁에 관한 국방부 비밀 문서인 '펜타곤 페이퍼' 보도를 통해 언론보도의 자유를 수호하고 신장시킨 사건으로 유명하다. 2014년에는 디지털 시대에 맞는 혁신의 필요성을 제시한 '혁신 보고서', 2017년에는 종합적인 발전 방향을 제시한 '2020 보고서(Journalism That Stands Apart)' 등을 내놓으며 급변하는 언론 환경에 성공적으로 적응하기 위한 지속적인 변화를 추구하고 있다. NYT에는 2018년 기준 약 1,550명의 기자가 소속되어 있고 이 중 200명이 넘는 기자가 세계 전역 31개 해외 지국에서 근무 중이다. 구독자는 4백만 명 이상 확보하고 있다.

면담에는 David McCraw 부사장 겸 법률고문 및 Michael Slackman 국제부문 편집국장이 함께 참여했다. McCraw 부사장(이하 부사장)은 지난 16년 동안 NYT에 재직하며 50건이 넘는 정보공개 관련 소송을 담당했으며, 뉴욕대 로스쿨 및 하버드대 로스쿨에 출강하고 있다. Slackman 편집국장(이하 편집국장)은 카이로 지국장, 베를린 지국장 등을 거쳐 국제부문 주필을 지냈으며, 2016년부터

국제부문 편집국장을 맡고 있다. 주요 면담 내용은 다음과 같다.

**위원장:** NYT는 기존의 옴부즈만 제도를 2017년 독자센터로 변경해 독자 불만 사항을 처리하고 있는 것으로 알고 있다. 그 의미는 무엇인가?

**편집국장:** 예전에는 신문사가 뉴스를 구성해 신문을 발행하는 데 그치는 일방적인 소통 구조였으나, 디지털 시대인 지금은 독자와 끊임없이 쌍방향으로 대화하고 연결되어 있어야 한다. 독자센터는 이러한 역할을 위해 설계되었고 단순히 불만을 처리할 뿐만 아니라 사소한 질문에 대해서도 지속적으로 독자와 의견을 주고받으며 독자의 관심과 기대에 부응함으로써 보도의 투명성을 높이는 데 기여한다.

**부사장:** 정정이나 해명 요청과 관련해서는 독자센터 이외에도 전담 편집인(Standards Editor)을 별도로 지정해 처리하도록 하고 있다.

**위원장:** 독자센터의 신뢰성은 어떻게 확보하는가?

**편집국장:** NYT 구성원의 사명과 책무는 독자의 이익과 필요를 충족시키는 것이고 구성원 모두가 이를 엄숙하게 받아들이고 있다. 독자센터는 보도국과 독자 사이의 중간자 역할을 하므로 독자의 신뢰가 있어야만 유효하며, 쉽지 않은 역할을 전문적으로 수행하고 있다.

**부사장:** 특히 요즘은 독자 등 모든 사람이 언론사의 기사나 보도를 매우 가깝게 주시하거나 지켜보고 있고, 진실하지 않거나 부당한 부분이 있으면 즉시 SNS 등을 통해 손쉽게 지적할 수 있는 환경이다. 이러한 환경에서 독자센터가 정직성이나 신뢰를 잃는다면 대중의 압력이 먼저 작용할 것이다.

**위원장:** 인터넷판의 기사를 수정하거나 삭제하는 사례가 있는가? 있다면 어떤 절차를 거쳐 진행되는가?

**편집국장:** 수정할 필요가 있는 경우 기사의 본문을 수정하고 본문 상단에 수정사항이 발생했음을 표시하며 본문 아래에 수정사항을 설명하는 주석을 덧붙인다.

**부사장:** 인터넷에 게재된 기사는 지면으로 보도된 기사를 반영해야 하며, 사실관계가 틀렸다면 수정을 하되 삭제를 하면 안 된다고 생각한다. 실제 삭제하는 사례도 없다. 미국 법원 또한 기사 삭제 명령은 표현의 자유를 보장하는 수정헌법 제1조에 반하여 이를 강제할 수 없는 대신에 그 구제 수단으로 손해배상을 활용한다.

덧붙여, 인터넷판의 발행 덕분에 많은 소송을 피할 수 있었는데, 이는 기사 수정의 효과가 매우 크게 작용했다고 생각한다. 예전에는 인쇄된 신문에 대해 정정보도를 게재할 경우 수일이 지난 뒤에 정정보도를 실을 수밖에 없었으나, 지금은 원 기사에 즉각적·지속적으로 반영하여 게재하고 있다. 즉, 원 기사를 접하는 독자는 수정사항을 함께 볼 수 있고 이에 대해 불만 제기자도 상당히 만족하는 편이어서 소송으로까지 발전하는 빈도가 줄었다고 판단한다.

**위원장:** 한국에서는 언론보도로 인한 명예훼손이나 초상권 침해, 사생활 침해 등을 이유로 한 소송이 증가하고 있다. 최근 NYT가 소송 당사자가 된 사건이 있다면 소개를 부탁한다.

**부사장:** 지난 10년간 명예훼손, 사생활 침해 등을 이유로 한 피소 사례는 20건이 있으며, 이 중 16건은 미국 내에서, 나머지 4건은 파키스탄과 러시아

에서 각 2건씩 제기되었다. 하루에 200여 건의 기사를 작성하는 것을 감안하면 상당히 적은 수치라고 평가하는데 이는 수정헌법 제1조에 의한 보호가 매우 강해 언론사를 상대로 승소하기가 매우 어려운 까닭도 있다. 미국 내 16건의 소송은 NYT가 전부 승소했거나 아직 계류 중이며, 최소 지난 60년 동안은 미국 내 소송에서 패한 적이 없다. 러시아에서 진행된 2건은 패소했으나 배상금 등은 지급하지 않고 기사의 잘못을 선고하는 데에 그쳤고, 파키스탄 내 2건은 아직 진행 중이다.

**위원장:** NYT가 ADR을 통해 언론 분쟁을 해결한 바 있는가?

**부사장:** 불만 제기자와 정정 조치를 하는 것에는 합의했으나 정정보도 문구에 대한 의견 불일치로 인해 조정을 통해 해결한 사례가 있다. 더불어 국외에서 조정을 통해 언론 분쟁을 해결한 사례도 있다. 수정헌법 제1조에 의한 방어 범리를 통해 NYT는 미국 내 명예훼손 분쟁에서 손해배상의 합의를 수용하기 어려운 반면, 불만 제기자는 일반적으로 금전 배상을 원하기 때문에 조정을 거치는 경우가 매우 드물다. 하지만 노동, 계약 등 다른 분야의 분쟁에서는 ADR을 통해 해결하는 경우가 종종 있다.

**위원장:** 최근 가짜뉴스 등으로 인해 언론의 책임을 강화해야 한다는 목소리가 있다. 이에 대한 입장은 어떠한가?

**편집국장:** 언론의 자유에는 막중한 책임이 따른다. 자유가 법적 보호를 받는 이유는 식견 있는 대중(Informed public) 없이는 민주주의가 있을 수 없고, 언론의 자유 없이는 식견을 가진 대중이 있을 수 없기 때문이다.



〈사진 2〉 뉴욕타임스(NYT) 방문  
 (왼쪽부터) 최영훈 소장, 이석형 위원장, David McCraw 부사장 겸 법률고문,  
 Michael Slackman 국제부문 편집국장, 한병훈 대리, 강석원 주뉴욕총영사관 문화홍보관.

인터넷과 디지털 미디어의 발달로 가짜뉴스의 유통이 용이해졌고, 이는 사회 전체의 문제로 발전했다. 그러나 언론 기관의 사명과 목표는 독자에게 올바른 정보를 제공하는 데 있다. 그러한 점에서 NYT의 브랜드 가치는 그 기사와 보도의 신뢰도에 바탕하고 있다고 할 수 있다.

개인적 견해로는 언론 기관에게도 당연히 가짜뉴스 등 잘못된 정보를 바로잡을 책무가 있지만 가짜뉴스의 정의를 내리거나 가짜뉴스로 분류할 권한이 어디에 있는지는 의문이어서 이에 대한 근본적 해답은 미디어를 주체적으로 해독하고 분별하는 능력(Media Literacy)을 키우는 것이라고 생각한다. 현재 많은 대학이 이를 위한 교육을 시행하고 있는 것도 이러한 필요를 인식했기 때문이라고 본다.

**부사장:** 참고로 가짜뉴스 또한 수정헌법 제1조의 보호 아래에 있을 수 있다는 점도 간과할 수 없다. 허위성만으로 수정헌법 제1조의 보호 범위를 벗어난다고 볼 수 없다는 판례도 있다.

**위원장:** NYT가 트럼프 대통령의 스피치의 가짜정보 여부 등에 대한 팩트체크 특별팀을 운영하고 있다는 말을 들었는데 사실인가, 사실이라면 어떻게 운영하고 있는가?

**부사장:** 트럼프 대통령의 스피치에 국한한 팩트체크 특별팀을 운영하고 있지는 않고, 대통령을 포함한 모든 고위 공직자의 스피치에 대한 팩트체크 절차를 운영하고 있다. 그 팩트체크는 고위 공직자 스피치의 공적 신뢰성과 영향력이 매우 크고 중요하다는 점에서 그 만큼 더욱 치밀하고 엄격하게 한다고 말할 수 있다.

**위원장:** 언론의 책임을 강화하는 입법을 주장하는 의견이 있는가?

**부사장:** 방송과 관련해서는 전파가 한정된 공공재로 여겨지기 때문에 공공의 이익에 부합하게 보도해야 하고 일정한 공정성 확보를 위한 기준을 충족해야 한다는 법규가 있다. 같은 법리를 신문에 적용

한 적이 있었으나 이에 대해 대법원은 수정헌법 제1조에 반한다고 판시했다. 이 외에 법제화를 위한 논의가 진행되고 있는 것은 종교나 인종 등에 대한 혐오표현에 관한 규제 정도로 알고 있다.

## 다. 미국변호사협회

(American Bar Association, 'ABA')

ABA는 1878년 뉴욕에서 설립된 자발적 전미 법조단체다. 법의 지배(Rule of Law)를 확립하고 법조인 지역의 독립성 및 전문성 향상을 도모하기 위해 교육훈련, 법조인 교류 기회 마련, 각종 기준 제정, 로스쿨 인증 등을 수행한다. 회원은 변호사, 판사, 교수 및 기타 법조계 종사자로 구성되어 있고, 회원수는 2018년에 41만 명을 넘어섰다. 본부는 일리노이주 시카고에 있으며, 워싱턴 D.C.에 별도 사무소를 두고 있다.

협회 내에는 전문 분야에 대한 보다 심도 있는 논의 및 연구를 위해 독점금지법, 노동법, 환경·에너지·자원, 조세 등 다양한 주제의 분과가 마련되어 있다. 이 중 분쟁해결분과는 1993년 설립되어 11,000명이 넘는 분과회원을 보유하고 있고, ADR에 관한 연구, 교육, 토론 등을 주관한다. 분과 내에는 회원이 자유로이 참여할 수 있는 19개의 위원회 및 태스크포스가 있는데 각 담당 분야는 조정, 중재, 윤리, 국제, 지적 재산권 등이 있다.

방문단은 Harrie Samaras 분과위원장 및 Linda W. Seely 분과장과 면담을 가졌으며, Samaras 분과위원장(이하 분과위원장)은 필라델피아주 소재 Harrie Samaras ADR 사무소에서 국내·국제 상사분쟁 등 다양한 분야의 조정·중재자로 활동하며 분쟁해결 관련 자문을 제공하고 있다. Seely 분과장

(이하 분과장)은 멤피스변호사협회 회장을 역임했으며, 테네시주 Memphis Area Legal Services에서 프로보노 프로젝트 책임자로 재직했고, 2016년부터 ABA 분쟁해결분과장을 맡고 있다. 다음은 면담 내용을 요약한 것이다.

**위원장:** 분쟁해결분과의 목표와 역할은 무엇인가?

**분과위원장:** 조정자와 같은 중립자가 분쟁의 쟁점을 윤리적으로 다루기 위한 일반적 기준을 정립하거나, 분쟁을 보다 효율적으로 해결하기 위한 기법을 개발하는 등 분쟁해결 직군의 전문성을 강화하는 것이다. 이를 위해 지속적인 법률 교육을 제공하고, 세미나를 개최하고 있으며, 관련 주제의 발간물을 정기적으로 배포하기도 한다.

**위원장:** 최근 분쟁해결분과에서 활발히 논의되는 주제는 무엇인가?

**분과장:** 먼저 온라인 분쟁해결을 꼽을 수 있다. 정해진 시간과 장소에 직접 출석해 처리해야 하는 기존 재판 절차의 한계를 극복하기 위한 분쟁해결 방법으로 국립주법정센터(National Center for State Courts) 및 퓨자선기금(Pew Charitable Trusts)과 함께 온라인 분쟁해결에 대한 독립적 기준을 마련하고자 계획 중이다.

**분과위원장:** 논란의 여지가 많은 주제이기도 하나 특정한 상황 하에서는 중재제도가 지나치게 조기에 개입되는 것을 방지해야 한다는 목소리가 법조계 내에서 점점 커지고 있다. 예를 들어 학자금 대출을 받거나 가족을 요양원에 보내기 위한 계약을 맺기 위해서는, 분쟁 발생 시 중재로 해결할 것을 계약서에 명시하도록 강제되는 경우가 있다. 이러한 관례가 적절하다는 의견도 있으나, 추후에 분쟁이

실제로 발생했을 때 계약의 당사자가 중재로 해결할지 여부를 스스로 결정할 수 있도록 선택의 기회를 부여해야 한다는 의견도 있다. 이 문제는 최근 일어난 미투 운동과 관련, 근로 계약 시 분쟁이 발생할 경우 근로자가 비밀 중재에 따르도록 하는 조항에 동의할 것을 요구받는 구조에서 사용자와 근로자 간의 평등성이 확보될 수 있을지에 대한 논의와 함께 주목받기 시작했다.

또 주의 깊게 살피는 주제 중 하나는 갈등예방이다. 분쟁에 이르기 전 갈등을 조기에 해결하는 것으로 분과 내에서 이를 전담하는 위원회도 있고 이를 주제로 태스크포스도 구성할 예정이다.

**위원장:** 최근 가장 주목받는 ADR 분야에는 어떤 것이 있는가?

**분과장:** 노동·고용 분야나 건설, 지적 재산권 등 상사 분야, 국제 분야의 조정·중재가 많은 주목을 받고 있다.

**위원장:** 미국은 소송 건수도 많지만, 조정·중재와 같이 ADR을 통해 분쟁을 해결하는 비율도 높은 것으로 알고 있다. 특히 언론 관련 분쟁은 어떤 절차를 통한 해결이 선호되는가?

**분과장:** 언론 관련 분쟁은 법원의 소송을 통해 해결하는 방법이 선호되는 것으로 보인다. 그 이유는 주로 손해의 배상을 구하는 사건에 관한 것이고 이에 따라 손해의 증명도 필요하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 대부분의 주 법원은 재판 기일 지정 전에 ADR을 통해 분쟁해결을 시도할 것을 요구하고 있으며, 거의 모든 연방 법원은 조정부를 별도로 두고 있다.

**분과위원장:** 특히 언론 관련 분쟁은 수정헌법 제1

조에 관한 것이므로 그 특성상 극소수의 사건만이 법원 소송절차에서 끝까지 진행될 것이다. 판결을 통해 선례를 남길 필요가 큰 사안인 경우에는 시간과 비용을 들여 끝까지 소송을 진행할 수도 있겠으나, 이를 제외하고는 조정·중재를 통해 해결하는 편이 양측 간 합의안을 스스로 조율할 수 있고, 조기에 분쟁을 해결함으로써 비용도 절감할 수 있기 때문이다.

연방지방법원의 민사사건 처리 통계를 보면 전체 사건의 2% 가량만이 재판을 통해 처리되고 사건의 98% 가량이 판결 전 조정 등을 통해 해결된다. 소송에서는 시간과 비용 소모가 계속해서 증가하고 사건에 관한 기록이 공적으로 남게 되므로 법정에서 시작했다 하더라도 ADR을 통한 해결을 선호하는 것으로 보인다.

**위원장:** 최근 미국 내에서 미디어와 관련해 법률적으로 화제가 된 사례가 있는가?

**분과장:** 최근 개인정보 침해에 대한 우려와 관련해 소셜미디어에 대한 의회 공청회가 있었다. 현재로서는 소셜미디어 회사로 하여금 자율적으로 개인정보를 보호하도록 하고 있는데 이 보호가 온전하지 못하고 또한 충분한 개선책을 마련하지 못하게 되면 정부가 직접 개입해 규제할 가능성도 있을 것으로 보인다.

### 3. 나가며

표현의 자유를 제한하는 법률의 제정을 금지하는 수정헌법 제1조의 영향으로 미국은 언론 관련 분쟁에 관한 인식부터 이를 해결하는 양태, 관련 법규 등 여러 면에서 우리나라와 다른 점을 발견할 수 있었다.



〈사진 3〉 미국변호사협회(ABA) 방문  
(왼쪽부터) 한병훈 대리, 최영훈 소장, Harrie Samaras 분과위원장, 이석형 위원장, Linda W. Seely 분과장.

그 중에서도 다른 분야와는 달리 언론 분쟁에서는 ADR이 크게 활성화되지 않은 점이 인상적이었는데, 조사한 바를 종합하면 이는 무엇보다도 ADR 차원에서 언론 분쟁 해결의 전문성을 기대하기 어렵고 확립된 조정·중재절차가 부재하기 때문인 것으로 분석된다. 강한 법률적 방어 기반에 기대고자 하는 언론사의 입장에서 이를 깊이 헤아릴 전문성 있는 조정·중재자를 찾기 어렵고, 분쟁 발생 이전에 이미 사전 계약 등을 통해 일정한 법률관계가 형성된 고용, 상사 등 다른 분야와 달리 사전에 법률관계 형성의 여지가 거의 없는 언론 분쟁의 당사자 간에는 분쟁 발생 시 조정·중재 개시의 합의, 조정·중재자 선정 등 여러 합의 단계를 거치기가 어렵기 때문이다.

이러한 관점에서 우리 언론중재위원회의 조정·

중재제도는 누구나 비용 없이 신청서의 제출만으로 절차를 이용할 수 있고, 언론 분쟁의 전문적 경험과 법률적 지식을 가진 중재위원들이 합의체를 구성해서 법률적 독립성을 가지고 분쟁해결을 도모한다는 점에서 방문기관 관계자들로부터 큰 관심과 호의적 반응을 불러 일으켰다.

어쨌든 이번 방문은 방문국의 언론과 언론법제 현황 조사뿐 아니라 우리 위원회의 조정·중재제도에 대한 객관적 평가를 체감할 수 있는 기회였다는 점에서 의의가 매우 컸다고 할 수 있다. 앞으로도 지속적인 해외교류와 협력을 통해 우리 위원회의 조정·중재제도의 내실을 한층 강화함과 동시에 세계적인 언론분쟁 해결 전문기관으로서의 모범과 표준으로 더욱 발전하기를 기대해 본다. 🌐

# 명예훼손범죄 양형기준의 주요 내용

— 혐오 또는 증오감에 의한 범행 가중처벌을 중심으로 —

홍성수 숙명여대 법학부 교수

지난 3월 대법원 양형위원회는 ‘명예훼손범죄 양형기준’을 마련하여 발표하였다. 정확하게는 ‘허위사실 적시 명예훼손죄’와 ‘모욕죄’의 양형기준이며, 시행일은 2019년 7월 1일이다. 그동안 양형을 예측하기 힘든 범죄로 꼽혔던 두 범죄에 대한 양형기준이 마련되었다는 것 자체가 의미가 있지만, 특히 혐오 또는 증오감에 의한 범행을 가중처벌하도록 한 점이 눈에 띈다. 아래에서는 이를 중심으로 몇 가지 쟁점과 과제를 살펴해보도록 하겠다.

양형기준은 법관이 선고형을 정할 때 참조할 수 있도록 공정하고 객관적인 기준을 제시하는 것이다. 강제력이 있는 것은 아니지만 양형기준을 지키지 않을 때는 판결문에 사유를 기재하도록 되어 있어, 실제로는 상당한 영향력을 가지고 있는 기준이라고 하겠다. 모든 범죄에 대해 다 양형기준이 있는 것은 아니고, 현재 살인, 절도, 사기, 뇌물, 성범죄, 횡령·배임 등 38개 주요 범죄에 대한 양형기준이 시행 중이며, 7월부터는 명예훼손범죄, 유사수신행위법위반범죄, 전자금융거래법위반범죄에 대한 양형기준이 새롭게 시행될 예정이다.

명예훼손죄와 모욕죄의 양형을 위해서는 특정한 발언이 얼마나 심하게 명예를 훼손하고 모욕감을 주었는지, 그리고 그로 인해 얼마나 심각한 사회적 해악을 발생시켰는지 등이 고려되어야 할 것이다. 그런데 이러한 요소를 객관적으로 평가하기 어렵기 때문에 주관적이고 자의적인 판단이 개입될 소지가 크다는 비판이 끊이지 않았다. 이번에 마련된 양형기준이 잘 시행된다면, 이러한 문제의 소지

를 최소화할 수 있을 것으로 기대된다.

허위사실 명예훼손죄에 대한 양형기준을 살펴보면, 감경 요소 중 특별양형인자로 범행가담에 특히 참작할 사유가 있는 경우, 참작할 만한 범행동기, 허위사실 적시의 정도가 경미한 경우, 미필적 고의, 전파가능성이 낮은 경우 등이 제시되었고, 행위자가 농아자이거나 심신미약(본인책임 없음)인 경우, 그리고 자수, 처벌불원(피해 회복을 위한 진지한 노력 포함)의 경우에도 형을 감경하도록 했다. 또한 일반양형인자로 소극적으로 가담했거나 전파가능성이 낮은 경우, 또는 심신미약(본인 책임 있음)이거나 진지하게 반성한 경우, 형사처벌 전력이 없는 경우에도 형을 감경하는 것으로 했다. 가중 요소 중 특별양형인자로 는 비난할 만한 범행동기, 피해자에게 심각한 피해를 야기한 경우, 범행수법이 매우 불량한 경우, 균형법상 상관에 대한 명예훼손의 경우, 피지휘자에 대한 교사, 동종누범 등을 제시했고, 일반양형인자로 는 이중 누범, 누범에 해당하지 않는 동종 실행 전과(집행 종료 후 10년 미만)가 제시되었다.<sup>1)</sup>

## 혐오 또는 증오감에 의한 범행 가중처벌

이 정도면 명예훼손죄 양형에서 고려되어야 할 사항이 포괄적으로 꼼꼼하게 제시된 것으로 평가할 수 있다. 실제로도 양형의 예측가능성을 높이는 데 상당한 기여를 할 수 있을 것으로 기대된다. 이 중 특별히 관심을 끄는 것은 바로 명예훼손죄와 모욕죄의 양형 가중 요소로 제시된 ‘비난할 만한 범행동기에 “피해자에 대한 보복·원한이나 혐오 또는 증오감에서 범행을 저지른 경우”가 포함된 것이다. 즉 혐오나 증오감에서 명예훼손죄와 모욕죄를 저지른 경우에는 가중된 형벌을 받게 된다는 얘기다.

이러한 양형기준은 해외 주요 국가들이 시행 중인 증오범죄법을 양형 차원에서 일부 도입한 것으로 볼 수 있다. 증오범죄(hate crime)란 ‘편견을 동기로 한 범죄(bias-motivate crime)를 말한다. 여기서 편견(bias, prejudice)란 특정한 집단에 대한 부정적이고 적대적인 인식을 뜻하며, 이때 특정한 집단에 대한 판단은 인종, 민족, 언어, 종교, 성적 지향, 성별, 장애 등 소위 ‘차별금지사유를 기준으로 한다. 예컨대 인종적인 편견을 이유로 특정한 인종 집단을 대상으로 범죄를 저지르거나, 여성에 대한 편견을 이유로 여성에게 범죄를 저지른 경우를 말하는 것이다. 이미 금지되어 있는 살인, 폭행, 협박, 방화 등의 기존 범죄를 저지르면서, 그 범죄가 편견에 의한 것일 때 증오범죄가 성립한다. 또한 특정 집단의 구성원을 직접 대상으로 삼을 때뿐만 아니라, 특정 집단을 위협하기 위해 그 집단의 상징적인 장소에 불을 지르거나 상징물을 파손하는 경우에도 증오범죄가 성립할 수 있다.

1) 모욕죄에 대한 양형기준은 조금 다른데, 자세한 것은 양형위원회 홈페이지(<http://sc.scourt.go.kr/>) 참조.

증오범죄법은 이러한 증오범죄에 대해 가중된 법정형을 적용하는 법이다. 범죄목록에 살인죄와 더불어 증오살인죄, 폭행죄와 함께 증오폭행죄가 추가되고, 일반 범죄에 보다 중하게 처벌하는 것이라고 할 수 있다. 그 외에도 증오범죄법에 증오범죄에 대한 통계를 내고 예방대책을 마련하도록 법제화하는 조항을 두는 경우도 있다. 이 경우 증오범죄법은 증오범죄에 대한 대책을 수립하는 법으로서 그 기능을 수행하게 된다.

## 증오범죄의 심각성

증오범죄를 심각한 범죄로 간주하는 이유는 증오범죄가 가지고 있는 특별한 해악 때문이다. 만약 누군가를 폭행했다면 당연히 처벌되어야 한다. 그런데 만약 이주노동자에 대한 부정적인 편견에 의해 이주노동자를 폭행했다면 그 죄질이 더 나쁘다고 할 수 있다. 실제로 이런 범죄가 발생하면 보통 이주노동자 집단 전체에 피해를 준다. 이주노동자들은 이 사건을 두고 자신들도 언젠지 같은 이유에서 폭행을 당할 수 있다는 불안에 떨게 된다. 또한 잠재적 가해자들로 하여금 증오범죄를 부추길 수도 있으며, 꼭 범죄가 아니더라도 이주노동자에 대한 각종 혐오표현이나 차별을 조장할 가능성도 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해 이주노동자에 대한 증오범죄를 특별히 가중처벌하여 경각심을 높이고 관련 대책을 수립하겠다는 것이 바로 증오범죄법의 취지인 것이다.

아직 한국에는 증오범죄법이 없지만, 두 차례에 걸쳐 관련 법안이 발의된 바가 있다. ‘특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안(이종걸의원 대표발의, 의안번호 8190, 발의연월일: 2013.11.29.)에서는 “출신 지역, 출신 국가, 인종, 사상 또는 정치적 의견 등을 이유로 한 개인적·사회적 편견에 의하여 생성된 혐오감을 표현하기 위한 목적”으로 한 살인, 상해, 폭행, 재물손괴, 명예훼손, 모욕 등의 범죄를 가중처벌하고 있고, ‘증오범죄 통계법안(이종걸의원 대표발의, 의안번호 4328, 발의연월일: 2016.12.12.)에서는 증오범죄를 “국가나 사회에 대한 불만, 성별·종교·인종 또는 사회적 소수자에 대한 편견 등을 이유로 한 개인적 증오를 표현하기 위한 목적으로 저지른 범죄”로 규정하면서 국가가 이러한 증오범죄 통계를 집계, 관리, 분석, 공표하도록 하고 있다

증오범죄에 대한 체계적인 대책을 마련하기 위해서는 당연히 법이 제정되어야 하겠지만, 이번에 마련된 양형기준처럼 양형에서 그 취지를 반영하는 것도 의미가 있는 일이다. 증오범죄법의 취지가 증오범죄의 형을 가중하는 것이라면 양형에서 반영하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다는 것이다. 이러한 양형기준은 소위 ‘혐오표현(hate speech)의 일부를 가중 처벌하는 것이라고도 할 수 있다. 현재 한국에는 혐오표현처벌법은 없지만, 혐오표현이 개인이나 특정된 집단에 대해서 발화될 경우에는 명예훼손이나 모욕죄가 될 수 있는데, 이번에 제정된 양형기준에 따르면 이러한 유형의 명예훼손·모욕에는 형이 가중되도록 하고 있기 때문이다. 최근 한 언론에서는 판결문에서 혐오, 증오, 편견 등의 용어가 등장한 경우를 찾아서 보도하면서, 이를 근거로 한국에도 증오범죄가 이미 발생한

적이 있다고 보도한 바 있다.<sup>2)</sup>

이들 판결문에는 대개 이러한 유형의 혐오범죄를 죄질이 좋지 못한 것으로 판단하면서 형을 가중하고 있다. 이미 법관들은 증오범죄를 특별히 죄질이 나쁘고 해악이 큰 범죄로 파악하고 있는 셈이다. 이번 양형기준은 이러한 판결 경향을 공식화한 것이라고 해석할 수도 있다.

## 증오범죄 대책을 위한 과제

하지만 여전히 보완될 점들이 있다. 양형기준의 문구는 ‘피해자에 대한 보복·원한이나 혐오 또는 증오감에서 범행을 저지른 경우이다. 이때 혐오나 증오감이 무엇을 뜻하는 것인지는 분명하지 않다. 일상용어로서의 혐오 또는 증오는 단순히 싫어하고 미워하는 것을 뜻하는 것이지만, 혐오표현이나 증오범죄와 관련하여 이야기될 때는 특정 집단에 대한 고정관념이나 부정적인 편견을 뜻하게 된다. ‘혐오·증오감’을 특정 집단에 대한 편견이라는 취지로 해석해야 증오범죄에 적용될 수 있을 텐데, 과연 법관들이 이 문구만 가지고 그러한 취지로 양형기준을 적용할지는 미지수다. 양형기준에 단순히 ‘혐오 또는 증오감’이라고만 규정할 것이 아니라, ‘특정 집단에 대한 편견에 따른 혐오 또는 증오감’과 같은 식으로 수식어를 넣었으면 하는 아쉬움이 남는다. 하지만 이미 한국사회에서 혐오나 증오라는 말이 단순한 개인 감정이 아니라, 사회구조적 요인에서 발생한 특정 집단에 대한 편견이라는 뜻으로 널리 쓰이고 있어, 실무에서도 그런 의미로 받아들여질 가능성은 충분히 있다고 생각된다.

여전히 양형기준으로 혐오표현이나 증오범죄에 대처한다는 것은 불완전할 수밖에 없다. 무엇보다 이번 양형기준은 명예훼손과 모욕죄에 관해서만 적용될 뿐이다. 다양한 형태의 혐오표현, 증오범죄에 대한 대책 수립은 여전히 남아있는 과제다. 또한 혐오표현금지법이나 증오범죄법을 제정하는 이유는 특정 범죄를 가중처벌하고자 하는 표면적인 이유도 있지만, 그보다는 혐오표현·증오범죄에 대한 경각심을 고취하고, 이에 대한 범국가적인 대책을 수립한다는 의미가 더 크다. 양형기준 정도로는 이러한 의미를 살리기는 쉽지 않다. 혐오표현과 증오범죄의 문제를 심각하게 생각한다면, 관련 법의 제정이 반드시 필요하다. 더 나아가 혐오에 기반한 여러 문제들, 즉, 사회에서의 편견 확산, 혐오표현, 차별행위, 증오범죄 등에 대한 종합적인 대책 수립이 필요하다.<sup>3)</sup> 이러한 문제들은 서로 얽혀 있어, 어느 한 부분의 문제에 대한 대책을 수립하는 것으로는 한계가 있기 때문이다. 이번에 명예훼손죄·모욕죄 양형기준에 혐오나 증오감이 가중요소로 포함된 것이 더 체계적인 혐오 대응 법·정책으로 나아갈 수 있기를 기대해 본다. 🌐

2) 지난 3년 동안 일반 형사사건에서 ‘혐오·증오·편견’ 등의 단어가 등장한 경우가 13건이었다고 한다. 이혜리 (2019, 5, 17). 한국에도 ‘혐오범죄’ 있다. <경향신문>. URL: [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=201905170600065&code=940100](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201905170600065&code=940100)

3) 혐오에 기반한 여러 법·정책에 대해서는 홍성수 (2019) 혐오에 어떻게 대응할 것인가?: 혐오에 관한 법과 정책. 충남대학교 법학연구소 <법학연구>, 30권, 2호, 191-228쪽, 참조.

# 한국 언론의 익명취재원 사용관행: 독자 신뢰보다 취재원 프라이버시?

이재경 이화여대 커뮤니케이션·미디어학부 교수

2017년은 미투(me too) 운동이 시작된 해였다. 미투의 거센 물결은 2017년 10월 5일 뉴욕타임스가 영화제작자 하비 와인스타인(Harvey Weinstein)의 성폭력 사례들을 보도하며 시작됐다. 뉴욕에서 시작된 이 물결은 태평양을 건너, 지난해에는 서울까지 밀려와 한국사회를 흔들었다. 현직 도지사가 낙마했고, 검찰간부도 과거 잘못을 책임져야 했다. 뉴욕키(the New Yorker) 잡지와 와인스타인 기사를 공동 보도해 세계적 반향을 불러일으키며 풀리처상까지 가져간 딘 베케이(Dean Baquet) 뉴욕타임스 편집인이 당시 상황을 설명하는 얘기를 유튜브를 통해 들을 기회가 있었다. 이 신문의 회사 변호사인 데이비드 매크로(David McCraw)가 쓴 책을 소개하는 2019년 4월 2일 타임스 토크(Times Talk) 대담에서였다.

## 와인스타인 기사의 실명 취재원 확보 노력

베케이 편집인은 이 보도가 성공한 결정적 요인은 유명 여배우인 취재원을 실명으로 실을 수 있었기 때문이라고 말했다. 이 배우는 애슐리 주드(Ashley Judd)였다. 베케이는 이 배우를 설득하기 전에 자신은 담당 기자들에게 기사를 빨리 출고하자고 주장했다고 한다. 그가 보기에 보도에 필요한 내용이 모두 확보됐었다는 것이다. 그러나 담당기자들은 안 된다고 저항하며, 모두가 알아볼 만

한 유명한 배우가 실명 보도에 동의해 줄 때까지 기다리기를 고집했었다. 그렇게 며칠 기다리는데, 하루는 담당기자가 눈물을 흘리며 편집인실로 들어와 애슐리 유드가 동의해 이제 기사를 낼 수 있다고 말했다는 상황을 설명했다. 결과는 엄청난 사회적, 세계적 반향이었다. 물꼬가 터지자, 다른 유명 여배우들도 실명 보도를 받아들였다. 베케이 편집인은 한 명의 실명 취재원이 기사 가치를 얼마나 올리는지 실감했다고 고백했다. 자신의 판단이 틀렸다면 취재기자들의 고집을 칭찬하기도 했다.

이러한 베케이 편집인 얘기를 들으며, 어쩔 수 없이 우리 언론의 현실을 생각했다. 우리 신문에서도 이처럼 취재원 한 사람을 실명으로 신기 위해 기자들이 눈물겨운 노력을 하고 있을까? 한국 편집국장 가운데도 현장 기자가 기다리기를 요구하면, 거의 완성된 기사를 출고하지 않고 며칠씩 기다려주는 사람이 있을까? 물론 한국 기자들도 기사의 품질을 높이기 위해 최선을 다한다. 최대한 좋은 취재원을 확보하려고 가능한 방법을 모두 동원한다. 에디터들 역시 수준 높은 뉴스를 제작하기 위해 가능한 자원을 모두 활용한다. 그러나 독자가, 시청자가 마주하는 한국 기사들의 모습은 최고수준의 품질과는 거리가 먼 게 부인하기 어려운 현실이다. 특히 취재의 투명성 문제는 심각한 수준이다.

## A씨가 너무 많은 한국 기사들

주요 매체가 생산한 기사를 읽으며 특히 올 들어 “A씨”라는 표현이 부쩍 많이 보이는 느낌을 받았다. 취재원을 A씨로 표현하는 방식은 “김모씨”, “청와대관계자”, “학계의 한 인사”, “문화계 관계자” 등 과거의 익명 취재원 표현방식과는 확연히 다른 익명성으로 다가왔다. 거의 완전한 익명화가 아닌가 생각됐다.

한국 언론의 신뢰도 저하가 심각하게 걱정됐다. 가뜰이나 독자의 이탈 속도가 가파른 데다, 가짜 뉴스가 넘쳐나는 환경에서 실존 여부를 전혀 짐작도 할 수 없는 취재원 밝히기 방식은 상황을 급격히 악화시킬 것이 분명해 보였다.

기자를 준비하는 학생들과 이 문제를 진단해 보기로 했다. 프런티어 저널리즘 스쿨에서 공부하는 다섯 명의 학생이 분석할 자료를 수집했다. 서울에서 발행하는 5개 일간지, 2개 경제지, 지상파와 종편방송사 6곳의 메인뉴스, 그리고 연합뉴스의 기사를 1주일치씩 모았다. 선진적 사례와 비교해 보기 위해 뉴욕타임스 기사도 1주일치를 모아 살펴봤다(스토리 오브 서울(www.storyofseoul.com) 기사, “A씨를 찾아서”, 2019년 5월 27일 게재). 분석 기간은 2019년 2월 11일부터 16일까지였다.

결과는 예상대로였다. 매체별로 적지 않은 A씨 기사가 발견됐다. 가장 많은 기사를 게재한 매체는 연합뉴스였다. 엿새 동안 무려 373건의 기사에 A씨가 등장했다. 하루에 60건 꼴이다. 신문들은 이보다는 적었다. 경향신문이 상대적으로 많아 23건, 동아일보 17건, 중앙일보 13건, 조선일보는 7건, 한겨레 4건 등으로 확인됐다. 조사대상 기간 동안 방송사는 JTBC 9건, 채널A 7건, MBC 4건,

KBS와 SBS는 3건씩 A씨가 취재원으로 등장하는 기사를 보도했다. 안타까운 점은 A씨가 취재원으로 등장하는 기사를 쓰지 않은 한국 매체는 없었다는 사실이다. 비교를 위해 수집한 뉴욕타임스의 기사들에서는 A씨 류의 기사는 한 개도 찾을 수가 없었다.

언제부터 이러한 종류의 취재원을 쓰기 시작했는지를 알아 보기 위해 한국언론진흥재단의 데이터베이스인 빅카인즈를 가지고 검색을 시도했다. 한국매체에 A씨가 등장하기 시작하는 시기는 1992년쯤으로 추정된다. 그러나 1990년대에는 그 수가 아주 적었다. 눈에 드러날 정도로 빈도가 늘어난 시기는 2010년쯤부터다. 2016년 정도 되니, A씨를 취재원으로 사용한 기사 수가 260개 정도 검색됐다.

아래 사례들은 실제 기사에서 A씨 형식의 취재원이 사용된 경우들이다.

“A씨는 지난 4월 10일 인구조사를 빙자하여 방문한 중앙교육사 방문판매원의 선전에 못 이겨 ‘곰돌이 천재교육’ 등 3종의 도서를 49만 4천 원에 24개월간 할부 구매키로 하고 국민카드로 결제했다.”

“재정 상태가 나쁜데도 협회는 전임회장 A씨(2018년 초까지 재직)에게 퇴임 직후 4억여 원의 성과급을 지급했다.”

기사 내용을 검토해보면, 취재원이 익명이어야 하는 이유를 발견하기 어렵다. 이름이 알려질 경우 신변에 불이익이 가해질 일이 있어 보이지 않는다. 두 번째 기사는 심지어 취재원도 아니다. 이렇게 완벽하게 익명성을 보장해야 하는 이유를 짐작하기 어렵다. 이러한 기사를 읽으며, 독자는 의심을 지우기 어렵다. 과연 A씨는 실제로 존재하는 인물인가? 기사를 취재한 기자는 A씨라는 사람을 만나 관련 사실을 확인했을까? 혹시 취재시간이 부족해 가공의 인물을 만들어 쓰지는 않았을까? <저널리즘의 기본원칙>을 쓴 빌 코바치와 로젠스틸(Bill Kovach and Tom Rosenstiel)은 디지털 시대에 독자 신뢰를 확보하는 가장 중요한 요건은 기사의 투명성(transparency)이라고 말했다. 그들이 강조하는 투명성의 핵심은 취재원과 취재 과정을 독자가 확인할 수 있게 보여주는 일이다. 취재원의 신분을 드러내면 안 되는 경우는 왜 그래야 하는지를 독자가 이해할 수 있게 설명하라는 게 그들의 주문이다. 코바치와 로젠스틸은 저널리즘과 가짜뉴스를 가르는 핵심 기준이 투명성임을 강조한다.

## 뉴욕타임스의 익명취재 기준

뉴욕타임스는 <윤리적 저널리즘>(Ethical Journalism)이라는 자사의 윤리규정집에 “익명성과 그 장치들(Anonymity and Its Devices)”이라는 항목을 제시한다. 이 규정은 첫 줄에 “익명취재원은 뉴스가치가 있는 정보를 다른 방법으로는 게재할 수 없는 경우에 한해 제한적으로 허용된다”고 강조한다. 평상적으로 사용하는 기사쓰기 방식은 아니라는 의미다. 뉴욕타임스는 또 기자는 익명 취재원을 사용해야 하는 경우 취재원에게 그러한 내용을 약속하기 전, 또는 취재를 시작하기 전에 담당

에디터와 이 문제를 반드시 협의해야 한다고 규정한다. 기자가 데스크 이해 없이 자의적으로 익명취재원을 사용하면 안 된다는 뜻이다. 또 에디터는 익명취재원에 관한 한 취재원에 관한 정보를 기자와 상세히 공유해야 한다는 의미이기도 하다.

익명의 취재원을 써야 하는 경우, 뉴욕타임스 윤리규정은 기자는 독자에게 해당 취재원은 어떠한 위치에 있는 사람인지, 그리고 그러한 사람이 어떠한 배경에서 뉴욕타임스 기자에게 기사에 게재하는 정보를 제공하기로 합의했는지를 최대한 자세하게 설명해야 한다고 요구한다. “취재원이 요구해서 익명으로 보도한다”는 방식의 상투적 표현은 사용하면 안 된다는 내용도 규정에 포함돼 있다. 또 한 명의 취재원을 여러 명으로 포장하는 행위도 뉴욕타임스 기자는 하면 안 된다고 분명히 경계한다.

뉴욕타임스 규정에는 한 가지 더 우리 기자들이 학습해야 할 내용이 있다. 익명의 취재원을 사용해서는 누군가를 공격하거나 비판하는 내용을 기사에 쓰지 못한다는 내용이다. 실제로 이 내용을 좋은 저널리즘연구회가 분석해 보니 한국의 10대 일간지 기사들 가운데는 기사 세 건에 한 차례 빈도로 부정적 직접인용구를 익명으로 사용하는 실태가 확인됐다(김경모 등, 2018, 141쪽). 그러나 뉴욕타임스의 경우는 조사한 72건의 기사 가운데 그러한 사례를 하나도 찾을 수가 없었다. 청와대 인사는 물론, 여당, 야당 정치인 할 것 없이 자신은 드러내지 않으면서 정적을 공격하는 행위에 일상적으로 언론이 이용당하는 한국의 현실을 다시 생각하게 하는 뉴욕타임스의 윤리 규정이다.

이번 학기에 학생들에게 보도자료 기사쓰기를 가르치다 경찰서 보도자료에서 피의자에 대한 표현으로 A씨, B씨란 표현이 일상적으로 사용되는 사실을 발견했다. 그리고 나서 불안해졌다. 일선 경찰들이 보도 자료에 사용하는 표현을 경찰취재 기자들이 기사에 그대로 옮겨 쓴 결과가 기사에 등장하는 A씨들은 아닐까? 그렇지는 않으리라 믿고 싶다.

A씨가 취재원으로 등장하는 기사가 사라지기를 희망한다. 익명취재원 기사가 모두 잘못됐다는 주장은 아니다. 단지 기자들이, 언론사들이 기사를 취재하고 완성하는 과정에 독자에 대한 예의, 관심을 구조화하기를 바랄 뿐이다. 기자들이 어려운 환경에서 일하고 있다는 사실을 잘 안다. 그래서 더 윤리적이기를 바란다. 그래야 독자의 신뢰가 다시 만들어지고, 저널리즘에 대한 존경이 가능해지기 때문이다. 그리고 이러한 바탕에서 기자일이 전문직으로 존중될 수 있기 때문이다. 🇰🇷

#### 참고문헌

- 1) 김경모 외 4인. (2018). <기사의 품질>. 서울: 이화여자대학교 출판문화원.
- 2) Bill Kovach and Tom Rosenstiel. (2014). The Elements of Journalism (3rd ed.) 이재경 (역) (2014). <저널리즘의 기본 원칙>. 서울: 한국언론진흥재단.
- 3) 스토리오브서울 미디어취재팀 (2019, 5, 27). A씨를 찾아서. <스토리오브서울>. URL: <http://www.storyofseoul.com/news/articleView.html?idxno=3333>

# 유럽연합의 허위정보 대응 실행지침

—유럽의회 선거를 위한 페이스북, 구글, 트위터의 행동강령 및  
보고서를 중심으로

심나리 독일 레겐스부르크대학 박사과정

## 1. 유럽연합의 허위정보 대응 실행지침의 배경

### 1) 허위정보 생산 및 확산을 방지하기 위한 유럽연합의 다양한 노력

유럽연합은 2015년부터 허위정보(Desinformation)의 생산 및 유포를 적극 반대하며, 아래와 같이 다양한 활동을 해 오고 있다.

- 2015년 3월 유럽이사회 결정<sup>1)</sup>에 따라 '이스트 스트랫컴 태스크포스(East StratCom Task Force)'가 출범했다. 이는 러시아 연방이 퍼뜨리는 허위정보에 대항하기 위해서였다. 태스크포스는 동부 인접국가의 일반적인 언론환경을 개선하고 언론자유를 촉진하며, 러시아 연방의 허위정보를 적발하기 위한 유럽연합의 역량을 강화하는 것을 중심 과제로 한다.<sup>2)</sup>
- 2016년 유럽연합 대외관계청의 '신종 위협(Hybrid Threat) 대응에 관한 공동 기본 틀(Gemeinsame Rahmen für die Abwehr hybrider Bedrohungen)<sup>3)</sup>이 채택됐다. 이어 2018년

1) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11-2015-INIT/de/pdf>

2) <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/2116/-questions-and-answers-about-the-east->

3) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1227\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1227_de.htm)

에는 ‘공동 커뮤니케이션을 통한 신중 위협에 대한 대응의 탄력성 및 역량 강화’가 채택됐다.<sup>4)</sup>

- 2018년 4월 유럽연합 집행위원회는 ‘인터넷상 허위정보에 대응하기 위한 유럽의 콘셉트와 자기규제수단’을 채택했다. 본 채택안의 내용으로는 허위정보에 대한 유럽연합의 행동강령, 팩트 체크를 위한 독립적인 네트워크 지원, 그리고 양질의 저널리즘을 촉진하기 위한 기구 설립 등이 있다.
- 2018년 10월 16일 페이스북·구글·트위터 등 온라인플랫폼 업계 및 광고업계가 위 행동강령에 서명했다.

## 2) 유럽연합 허위정보 대응 실행지침(Code of Practice against disinformation)

2018년 12월 5일 유럽연합 집행위원회는 유럽 및 역외에서 발생하는 허위정보 문제를 철저히 예방하기 위해 ‘허위정보 대응을 위한 유럽연합의 실행지침(이하 실행지침)<sup>5)</sup>’을 공개했다. 유럽연합 집행위원회와 상임위원회가 이와 같은 실행지침을 내놓은 이유는 2018년 6월<sup>6)</sup> 유럽 국가 및 정부지도자들의 (유럽연합의 민주적 체제를 보호하기 위한) 공식적인 요구가 있었고, 2019년 제9대 유럽의회 선거와 2020년까지 회원국에서 예정된 다수의 전국 의회 및 지방선거를 고려했기 때문이다. 본 실행지침에는 조기 경보시스템 구축, 온라인플랫폼 업계가 서명한 행동강령의 이행에 대한 면밀한 감시 등이 포함된다.

상임위원이자 집행위원회 부위원장인 페데리카 모게리니(Federica Mogherini)는 본 지침과 관련해 다음과 같이 말했다.

“건강한 민주주의는 공개적이고 자유롭고 공정한 공개토론을 필요로 한다. 이를 보호하는 것은 우리의 의무이며, 우리는 증오의 씨앗을 뿌리고 분열을 조장하며 민주주의에 대한 신뢰를 흔드는 허위정보의 유포를 허용해서는 안된다. 우리는 유럽연합 내부와 인접국가들에서 우리의 원칙을 성공시키고 우리 사회가 허위정보에 저항할 수 있도록 하기 위하여, 유럽연합으로서 이를 빈틈없이 다루기를 원하며 단호함을 보여주기 바란다. 이는 우리 시대의 가장 큰 도전 중 하나에 대한 유럽의 특별한 대응에 해당한다.”

디지털 단일 시장 위원회의 부회장인 안드루스 안시프(Andrus Ansip)도 다음과 같이 말했다.

“우리는 허위정보로부터 민주주의를 보호하기 위해, 적절히 행동하고 힘을 모아야 한다. 러시아가 이번 선거에서 중요한 역할을 수행하여, 선거와 국민투표에 개입하려는 시도가 있었다. 이러한 위협에 대처하기 위해 신속한 경보시스템을 통해 회원국과의 조정을 개선하고, 잘못된 정도를 탐지

4) [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-4123\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4123_de.htm)

5) [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/aktionsplan\\_gegen\\_desinformation.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/aktionsplan_gegen_desinformation.pdf)

6) <https://www.consilium.europa.eu/media/35938/28-euco-final-conclusions-de.pdf>

하기 위한 팀을 강화하며, 언론 및 연구에 대한 지원을 강화하고, 온라인플랫폼이 자신의 의무를 이행하도록 장려하는 것을 제안한다. 허위정보에 맞서 싸우기 위해 공통된 방책이 필요하다.”

실행지침은 유럽연합 사법·소비자·성평등 총국 담당 집행위원인 베라 요로바(Věra Jourová)와 유럽연합 보안 담당 집행위원인 줄리안 킹(Julian King), 그리고 디지털 경제와 사회 부문 집행위원인 마리아 가브리엘(Mariya Gabriel)이 긴밀히 협력해 작성했다. 이 지침은 유럽연합의 역량 및 회원국과 유럽연합(기구) 사이의 협력이 전적으로 발휘되는 아래의 네 가지 우선 분야에 집중하고 있다.

- 허위정보의 발견, 분석 및 통보: 전략적 커뮤니케이션을 위한 태스크포스, 신중 위협에 대한 분석기구 및 유럽연합 인접국가의 유럽연합 대표단은 적절한 자격을 갖춘 다수의 직원과 데이터분석도구를 활용해 허위정보 대처능력을 강화한다. 허위정보에 대처하고 허위정보의 부정적 영향에 대한 인식을 제고하는 ‘전략적 커뮤니케이션’을 위한 유럽연합 대외관계청의 예산은 2018년 190만 유로에서 2019년 500만 유로로 두 배 이상 확대되었다. 유럽연합 회원국은 자체적인 허위정보 대책을 강화함으로써 이러한 조치를 보완해야 한다.
- 허위정보에 대한 대응과 협력 강화: 유럽연합 기구 및 회원국은 허위정보에 대한 조기경보 및 즉시통보를 가능하게 하기 위하여 특별조기경보시스템을 구축한다. 더 나아가 유럽연합 기구와 회원국은 유럽연합의 가치와 정책에 관하여 능동적이고 객관적으로 소통하도록 노력한다.
- 허위정보를 막기 위한 민간영역의 활동 유도: 페이스북, 구글, 트위터 등의 온라인플랫폼 사업자는 행동강령에 명시된 의무를 신속하고 효과적으로 이행해야 하며, 이는 특히 2019년 유럽의회 선거와 관련해 긴급히 필요한 조치에 중점을 둔다. 특히 정치 및 이슈기반 광고를 투명하게 하고, 가상계정을 폐쇄하며, ‘봇(bot)’을 통한 메시지의 자동보급 같은 비(非)인간 상호 작용을 확인하기 위한 노력을 강화한다. 팩트체크 전문가 등과 협력하여 허위정보 예방 캠페인을 확산시키기 위해 팩트체크가 된 내용을 눈에 띄게 제작하고 유포하는 것 등이 이에 포함된다. ‘시청각미디어 서비스를 위한 유럽감독원 그룹(Grouppe europäischer Regulierungsstellen für audiovisuelle Mediendienste)’의 지원으로 유럽연합 집행위원회는 의무이행에 대해 긴밀하며 지속적인 모니터링을 보장한다.
- 사회적 인식 제고 및 사회신뢰 증대: 유럽연합 기구 및 회원국은 가짜뉴스에 대한 경각심을 주는 캠페인을 진행하고, 더 나아가 미디어 역량을 증진하기 위한 특별 프로그램을 시행한다. 독립적인 팩트체크 전문가로 구성된 전문팀들을 적극 지원한다.



### 3) 온라인플랫폼 사업자의 행동강령 및 보고의무

행동강령의 효과를 모니터링하는 것은, 유럽연합 집행위원회가 2018년 12월 제출한 허위정보에 대한 시행지침에 따르는 것이다. 페이스북, 구글 및 트위터는 앞서 2018년 10월 자발적으로 행동강령에 서명하고 이를 준수했다. 다섯 영역에 걸쳐 광범위한 의무를 정의하고 있는 규약에 따라 2018년 4월 집행위원회의 보고에서 서술된 다음 목표들이 달성되어야 한다.<sup>7)</sup>

- 허위정보가 포함된 계정 및 웹사이트에서의 광고수익을 금지하고 광고주에게 적절한 보안장비 및 정보를 제공함
- 정치광고의 투명성을 보장함
- 허위정보를 퍼뜨리는 가상계정을 폐쇄함
- 허위정보에 대한 판단을 돕는 수단이나 사실에 입각한 정보 등을 제공하고, 신뢰할 만한 출처가 명시된 '공익적 이슈'에 대해서는 다양한 견해를 쉽게 접할 수 있도록 함
- 2019년 1월부터 5월까지 유럽연합 집행위원회는 (선거의 무결성을 보호하기 위한) 규약으로부터 발생한 의무를 이행하기 위해 온라인플랫폼 사업자가 행한 조치의 월별 중간 검토를 시행함(광고 배치 심사[의무 1], 정치 및 이슈기반 광고의 투명성[의무 2 내지 4], 서비스의 무결성-가상계정 폐쇄 및 자동 봇의 표시[의무 5 및 6] 등)

7) <http://www.afp-medienrecht.de/54747.htm>

## II. 페이스북, 구글 및 트위터의 보고서

행동강령에 서명한 온라인플랫폼, 즉 페이스북·구글·트위터는 유럽 선거의 무결성을 지원하기 위한 전략을 도입하고 있다. 그 전략에는 광고 배치에 대한 심사 개선, 정치 및 이슈기반 광고의 투명성을 위한 조치, 그리고 온라인서비스에서의 불확실한 행동(이를테면 가상계정이나 봇을 통한 허위정보 생산 및 유포) 식별 및 제거 등을 포함한다.

### 1) 제1차 보고서

유럽연합 집행위원회는 페이스북·구글·트위터가 허위정보 방지를 위한 책임 차원에서 행동강령에 대한 자발적 준수의 경과(2019년 1월 기준)에 관한 보고서를 2019년 2월 28일에 발표했다.<sup>8)</sup>

#### ● 페이스북

검토대상	내용
광고 배치	페이스북은 지난 1월에 시행된 광고 배치 심사 결과의 내용을 제공하지 않았다.
투명성	페이스북은 유럽 전역의 정치 및 이슈 기반 광고 아카이브를 마련하겠다고 발표했으며, 이는 2019년 3월 제공될 예정이다.
가상계정 폐쇄 및 자동 봇의 표시	본 보고서는 유럽연합 회원국가에서 제3국의 개입에 관한 최신정보를 포함하고 있으나, 유럽연합에 대해 고의적이고 악의적인 행위를 한 이유로 폐쇄된 가상계정의 수치는 제공하지 않았다.

#### ● 구글

검토대상	내용
광고 배치	구글은 광고 배치를 심사하기 위해 지난 1월 내린 조치에 대한 데이터를 유럽연합 회원국에게 전달하였다. 그러나 제공된 데이터에서 매개변수가 충분히 구체적이지는 않았다. 허위정보나 다른 관행(오인케 하는 광고 등)을 방지하기 위한 조치가 어느 정도로 행해졌는지도 데이터에 나타나지는 않았다.
투명성	2019년 1월 29일 구글은 '선거 및 이슈기반 광고'에 대한 새로운 접근 전략을 발표했다. 광고주가 이러한 광고를 게재하는 즉시 정치 및 이슈기반 광고의 투명성에 관한 보고서 발표를 착수할 것이다.
가상계정 폐쇄 및 자동 봇의 표시	구글은 (1월 기준) 서비스의 무결성과 관련한 자신의 전략을 구체적으로 구현했다는 증거를 제공하지 않았다.

8) <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/first-results-eu-code-practice-against-disinformation>

● 트위터

검토대상	내용
광고 배치	트위터는 광고 배치 심사를 개선할 의무에 관한 어떠한 매개변수도 제출하지 않았다.
투명성	정치 및 이슈기반 광고의 투명성에 관해 트위터는 1월 발표와는 달리, 차기(2월) 보고서가 발표될 때까지 언급하지 않을 것이라고 했다.
가상계정 폐쇄 및 자동 봇의 표시	트위터는 제3국의 잠재적 위협에 관한 정보를 검색할 수 있는 공개 아카이브에 제3국에서 개설한 계정 5개에 대한 정보를 추가했으나, 계정의 활동 상황을 측정하기 위한 매개변수는 제공하지 않았다.

2) 제2차 보고서

2019년 3월 20일, 유럽연합 집행위원회에 의해 두 번째 보고서가 발표되었다.<sup>9)</sup>

- 페이스북 제1차 보고서에서는 우선순위가 정치 및 이슈기반 광고 라이브러리 및 라벨링 서비스의 개발이었다면, 제2차 보고에서는 선거 무결성 프로그램에 대한 추가조치가 이어졌다.
- 구글은 두 번째 보고서를 통하여, 허위정보 대응 실행지침의 의무를 이행하고 시행하기 위한 노력을 발표했다. 또한 구글은 검색, 뉴스, 유튜브 및 광고 등 구글이 시행하는 서비스 전반에 걸쳐 허위정보를 다루기 위한 노력뿐 아니라 이 문제를 해결하기 위해 다른 사람들과 어떻게 협력하고 있는지에 대해 자세히 설명하는 백서를 발행했다.
- 트위터의 제2차 보고서에 담긴 주요 내용은 다음과 같다.
  - (1) 유럽의회 선거에 대한 광고정책을 모든 유럽연합 회원국으로 확대하여 사용자의 투명성과 광고주를 위한 엄격한 지침을 강화함
  - (2) 유럽의회 선거에 사용되는 정치캠페인을 글로벌 광고 투명성 센터에서 볼 수 있으며, 여기에는 결제정보, 광고비용 등과 같은 세부정보가 표시됨
  - (3) 사용자가 트위터에서 개인정보의 노출을 보고하는 방법을 크게 개선하여 더 빠르고 정확한 조치가 취해지도록 함
  - (4) 유럽전역의 선거관리 팀을 구성하여, 유럽전역의 지역 동향을 적극적으로 모니터링하고 악의적인 행위 및 잠재적 위협을 파악하기 위해 내부 선거그룹을 구성함

제2차 보고서 검토 결과 유럽의회 선거를 앞두고 정치광고 정책에 있어서는 모든 플랫폼이 의미 있는 진전을 보였으나, 그 외의 영역에서는 플랫폼마다 다른 결과를 내고 있었다.

<sup>9)</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/second-monthly-intermediate-results-eu-code-practice-against-disinformation>

### 3) 제3차 보고서

유럽연합 집행위원회가 2019년 4월 23일 발표한 페이스북·구글·트위터의 제3차 보고서 내용은 다음과 같다.<sup>10)</sup>

- 페이스북은 허위정보와 싸우는 가장 효과적인 방법 중 하나를 허위정보 유포자에 대한 경제적 인센티브를 제거하는 것으로 판단하고 있고, 여러 방법을 동원해 허위정보의 유포를 줄이는 데 주력하고 있다. 또한 구글의 광고정책은 품질이 낮거나 해로운 콘텐츠, 허위정보, 거짓 콘텐츠가 포함된 광고나 시스템을 우회하는 광고를 허용하지 않고 있다. 그럼에도 2019년 3월 유럽연합은 60만 개가 넘는 광고가 이러한 문제가 있는 것으로 확인했다.
- 구글은 제3차 보고서를 통해 모든 유럽연합 회원국의 광고정책 시행 방식, 특정 정책 위반을 이유로 삭제한 유튜브 채널 수에 대한 정보를 제공했다. 구글은 2019년 3월 구글의 허위정보 정책을 위반한 10,234개의 유럽연합 기반 구글광고 계정을 발견했다.
- 트위터는 제3차 보고서에서 광고투명성센터(ATC)에 유럽연합을 포함하도록 확장하며 정치광고인증에 관한 프로세스를 업데이트했다. 한편 2019년 1월 1일부터 3월 31일까지의 기간 동안 스팸, 악의적인 자동화 및 가상계정의 숫자를 조사하고 이에 대한 정책을 업데이트했다.

유럽선거를 앞두고 정치광고의 투명성을 높이기 위한 페이스북, 구글, 트위터의 노력은 높이 평가되나, 구글과 트위터는 아직 정치광고의 검색 가능성과 완전한 투명성을 보장하기 위해 이슈기반 광고에 대한 정책을 진전시킨 바가 없다. 보고서를 제출한 구글·페이스북·트위터는 허위정보나 스팸을 배제하기 위해 광고를 자세히 조사할 수 있는 조치를 했으나, 제공된 정보의 품질은 플랫폼에 따라 달랐다. 또한 페이스북·구글·트위터는 제3차 보고서를 통해 서비스의 무결성을 보장하기 위한 진전을 보이고 있으며, 가상계정이나 온라인 봇에 진지하게 대응하고 있음을 보여줬다.

### 4) 제4차 보고서

유럽연합 집행위원회는 2019년 5월 17일 제4차 보고서를 발표했다.<sup>11)</sup>

- 구글은 유럽연합 회원국에 대한 분석을 포함해 유럽연합 내 광고 배치 심사를 개선하기 위한 추가조치에 관해 보고했다. 또한 구글 클라우드의 빅쿼리(BigQuery) 애플리케이션 프로그래밍 인터페이스를 사용해 사용자 정의된 쿼리를 시행할 수 있는 가능성을 포함해, 정치광고 및

10) <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/third-monthly-intermediate-results-eu-code-practice-against-disinformation>

11) <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/fourth-intermediate-results-eu-code-practice-against-disinformation>

검색 가능한 라이브러리에 대한 유럽연합 투명성 보고의 가용성에 주목했다. 구글은 이슈 기반 광고에 대한 투명성을 제공하려는 지속적인 노력에 관해 보고했으나, 유럽의회 선거 전에는 해결책이 없다고 발표했다. 스팸, 기만적 관행 및 신용사기, 위장에 관한 정책을 위반하여 상당수의 유튜브 채널이 삭제된 것에 대한 글로벌 데이터가 다시 제공되었다.

- 페이스북은 품질이 낮거나 오해의 소지가 있는, 또는 허위내용을 포함하거나 페이스북의 시스템을 우회하려고 시도하는 광고에 대해 내린 조치를 보고했다. 페이스북은 4월 중순 정치 및 이슈기반 광고정책을 시행하고, 페이스북 및 인스타그램에서 이를 준수하지 않은 광고를 삭제하기 시작했다. 제4차 보고서에는 또한 유럽연합의 모든 회원국과 그 언어를 다루는 전문가들을 투입해 더블린의 선거운영센터 개소식에 대한 정보를 제공했다. 페이스북은 러시아에서 시작해 우크라이나에 초점을 맞춘 비공식 행동네트워크에 대해 보고했으며, 이 네트워크가 유럽연합 회원국에 영향을 미쳤는지 여부에 대해서는 언급하지 않았다.
- 트위터는 허용되지 않는 비즈니스 관행 및 품질광고에 대한 정책을 준수하지 않아 거부된 광고를 보고했다. 정치캠페인 광고주에게 의무화된 인증절차가 완료되지 않아 게재되지 않은 광고에 대한 정보가 제공되었다. 트위터는 새로운 선거 무결성 정책을 발표하면서, 선거에 참여하는 방법에 관해 오해의 소지가 있는 정보와 같은 특정 유형의 조작행위와 내용을 금지했다. 트위터는 스팸 및 가상계정에 대한 조치에 대한 수치를 제공했지만, 이러한 조치에 대한 더 자세한 정보는 제공하지 않았다.

### III. 페이스북·구글·트위터의 보고서에 대한 평가

#### 1) 일반적인 평가

온라인플랫폼 사업자는 본인들이 자발적으로 서명한 행동강령의 이행 경과에 관해 더 많은 정보를 제공해야 한다. 온라인플랫폼 사업자는, 새로운 정책과 수단이 모든 유럽연합 회원국에서 적절한 시기에 시행됐음을 보여주기 위해 충분한 정보를 제공하지 않았다. 보고서는 이미 내려진 조치의 실제 결과에 대해 너무 적은 정보를 담고 있다.

또한 온라인플랫폼 사업자는, 유럽연합이 각 사업자들의 행동강령 이행 상황을 추적하고 객관적으로 측정할 수 있게 하는, 기준점을 산출하지 않았다. 1~4차 보고서가 제공하는 정보의 질은 플랫폼 사업자마다, 각 보고서에서 다루는 의무영역에 따라 다르다.

온라인플랫폼 사업자들이 허위정보 생산 및 유포 행위를 발견하고, 팩트체크가 이뤄진 콘텐츠를 보다 효과적으로 시각화하고 보급하기 위해 팩트체커 및 전문가와의 협력을 강화하는 것을 장려한다.

## 2) 유럽연합 집행위원회의 평가<sup>12)</sup>

유럽연합 집행위원회는 유럽선거를 앞두고 유럽연합의 허위정보 대응 실행지침에 대한 온라인 플랫폼 사업자들의 노력을 인정했다. 디지털 단일 시장 위원회의 부회장인 안드루스 안시프(Andrus Ansip)와 유럽연합 사법·소비자·성평등 총국 담당 집행위원 베라 요로바(Věra Jourová) 그리고 디지털 경제와 사회 부문 집행위원 마리아 가브리엘(Mariya Gabriel)은 공동성명에서 다음과 같이 말했다.

“우리는 (정치광고 등의) 투명성을 높이고 다가오는 선거의 무결성을 보호하겠다는 강령을 이행하는 데 있어 페이스북·구글·트위터가 지속적으로 발전하고 있다고 인식한다. 우리는 세 온라인 플랫폼이 허위정보의 조작을 포함해, 서비스에 대한 조작적 행위에 내린 강력한 조치를 환영한다. 또한 그들은 광고 배치 심사를 개선하기 위한 조치에 관한 데이터도 제공했다. 그러나 광고서비스를 포함하여 서비스의 무결성을 강화하기 위해서는 더 많은 노력이 필요하다. 온라인플랫폼에 의해 제공되는 데이터는 플랫폼의 정책이 실제로 유럽연합의 허위정보의 확산을 줄이는 데 어떻게 기여했는지에 대한 독립적이고 정확한 평가를 위해 필요한 상세 수준이 여전히 부족하다.”

## 3) 다음 단계

유럽연합의 허위정보 대응 실행지침에 따라 합의된 온라인플랫폼의 월별보고서는 유럽의회 선거가 끝날 때까지 지속된다. 마지막 보고서는 6월에 게시될 예정이다. 총 5차에 걸친 보고서를 토대로 유럽연합 집행위원회는, 2019년 5월 유럽의회 선거과정의 무결성이 보장됐는지 여부를 심사하게 된다.

6월의 유럽연합 정상회의는 허위정보 문제를 다시 다룰 것이며, 집행위원회의 평가는 이러한 논의에 도움이 될 것이다. 행동강령이 시행된 후 12개월이 경과하면 위원회는 2019년 말에 포괄적인 평가를 수행하게 된다. 그 결과가 만족스럽지 않은 경우, 집행위원회는 법적 성격의 규제조치를 포함한 추가조치를 제안할 수 있다.

## IV. 여론: 유럽연합 의회선거 결과

유럽연합의 허위정보 대응 실행지침이 실제 유럽연합 의회선거에 얼마나 영향을 미쳤는지는 수치화하기 어려우나, 이미 실시된 유럽의회 선거의 결과는 다음과 같다.

<sup>12)</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-19-2570\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-19-2570_en.htm)

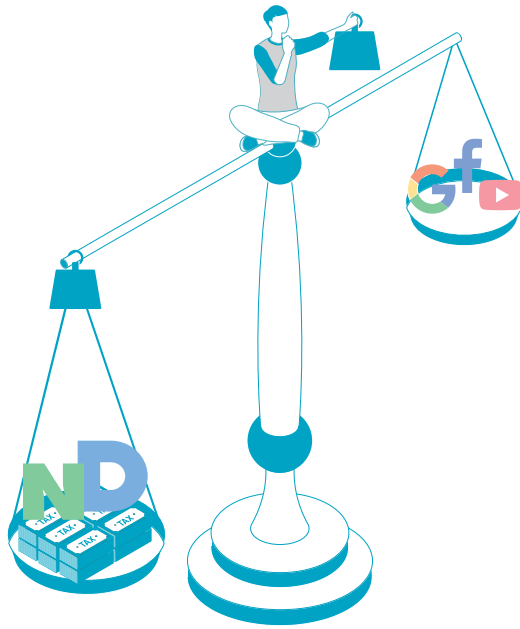
제9대 유럽의회 선거가 2019년 5월 23일부터 26일까지 4일간에 걸쳐, 28개 EU 회원국에서 실시되었다. 동 선거로 총 751명의 의원이 선출됐으며, 임기는 2024년까지다. 제8대 투표율이 43.09%였던 것에 비해, 제9대 유럽의회 선거의 투표율은 50.94%에 육박했다.

시민생활과 거리가 다소 먼 존재인 유럽의회 구성에 대한 유권자의 관심은 일반적으로 낮고, 따라서 강한 정치적 성향을 가진 유권자들만 적극적으로 투표에 참여하기 쉬워, 일반 선거에 비해 포퓰리스트가 의석을 획득하기 쉽다. 특히 동 조치를 시행하는 배경이 되었던, 포퓰리스트 정당들이 소셜미디어를 활용해 유럽연합에 대한 비판과 반(反)이민 정서를 선거에 악용할 것이라는 우려에 대한 경계 속에서, 친유럽연합 성향의 유권자들의 결집이 이루어지는 한편, 일부 국가에서는 국정 선거와 지방선거가 동시에 진행되어 투표율이 높았다. 이에 따라 전반적인 포퓰리스트의 약진은 어느 정도 억제되었다. 이번 유럽의회 선거의 의석 분포는 다음과 같다.

〈제9대 유럽의회 선거 의석 분포〉

성향	당명	성향
친EU	유럽국민그룹(EPP)	180석(-37석)
	사민그룹(S&D)	146석(-40석)
	자유·민주그룹(ALDE&R)	109석(+41석)
	녹색그룹·자유연맹(Greens/EFA)	69석(+17석)
반EU	유럽보수·개혁(ECR)	59석(+13석)
유럽통합회의파 (Eurosceptics)	유럽통합좌파·북부녹색좌파(GUE-NGL)	39석(-13석)
	유럽국가·자유(ENF)	58석(+21석)
	유럽자유·직접민주주의(EFDD)	54석(+13석)
기타		37석

이번 유럽의회 선거는 다양한 관점에서 해석할 수 있으나, 가장 큰 의미는 다음과 같다. 일단, 포퓰리스트 그룹 중 반EU성향의 포퓰리스트 그룹의 약진이 점차 강해지고 있다. 이번 제9대 유럽의회 선거에서는 분류 방법에 따라 차이는 있지만, 포퓰리스트 세력이 25~30% 가까운 의석을 획득한 것으로 분석된다. 한편 유럽의회를 중심으로 이끌던 기존 보수 정치그룹인 유럽국민그룹(EPP)과 사민그룹(S&D)의 의석 수가 326석에 그쳐 과반체제(376석)가 무너진 것으로 보인다. 그러나 EU의 통합 강화를 주장하는 중도 성향의 자유민주(ADLE&R)그룹이 109석, 그리고 녹색그룹·자유연맹(Greens/EFA)이 69석을 차지함으로써, 친EU성향 그룹이 과반이 넘는 안정적인 의석수를 확보했다. 이는 포퓰리스트 그룹의 약진에도 불구하고 EU차원의 정책의 일관성을 유지할 수 있는 발판을 마련하였다고 볼 수 있겠다. 🇪🇺



해외 IT 기업의 성장세 속에서  
역외규제론이 본격적으로 논의되고 있습니다.  
「언론중재」 여론호는 불법정보 유통에 대한 책임 문제 등  
국내외 IT 사업자 간 주요 역차별 쟁점 및  
해소방안에 대해 살펴봅니다.



언론중재위원회 학술지

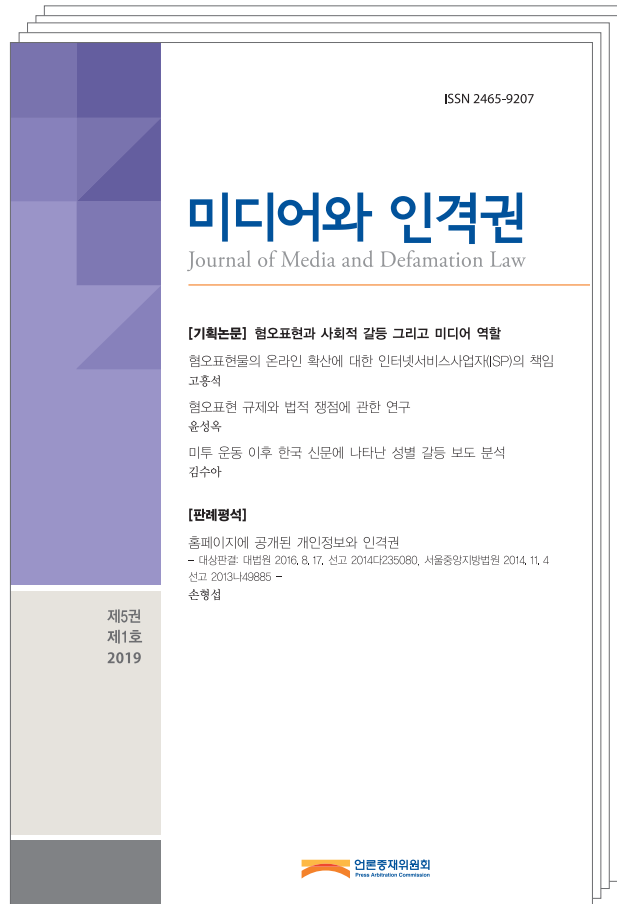
# 미디어와 인격권

## 제5권 제1호 발간



언론중재위원회는 표현의 자유와 인격권에 대한  
심도있는 학술적 논의를 위해 <미디어와 인격권>을 발간하고 있습니다.  
<미디어와 인격권>은 한국연구재단 등재후보학술지입니다. 연구자들의 많은 관심과 참여 바랍니다.

[www.pac.or.kr](http://www.pac.or.kr)



언론중재위원회

\* 학술지 <미디어와 인격권>은 언론중재위원회 홈페이지([www.pac.or.kr](http://www.pac.or.kr))에서 보실 수 있습니다.  
\* 문의 언론중재위원회 연구팀(02-397-3042)