

I. 서론

이 글에서는 디지털 단일시장의 흐름과 함께 유럽연합의 미디어 및 언론법제 동향을 주요 쟁점들을 중심으로 살펴본다. 이와 더불어, 유럽연합 회원국인 네덜란드에서는 관련 쟁점들을 어떻게 받아들이는지 각 주제별로 사례를 통해 알아보기로 한다.

최근 유럽연합은 디지털 단일시장을 구축하려는 움직임으로 미디어 및 언론에 관한 법적 조치들을 마련해 나가고 있다. 특히 새로운 유럽연합 저작권 지침안의 통과를 바로 눈앞에 둔 시점에서, 지침안의 통과는 유럽연합뿐 아니라 글로벌 시대에 전 세계 국가에 큰 파장을 줄 것으로 예상되고 있다. 또한 한국과 마찬가지로 유럽연합에서도 온라인상의 허위정보와 혐오표현의 확산이 큰 문제로 인식되고 있다.

이러한 문제점에 대응하기 위해 유럽연합에서는 구속력 있는 지침(Directive)부터 거대 IT기업의 자율규제 방안까지 다양한 해결책들을 제시하고 있다. 그러나 일련의 제도적인 조치들은 언론의 자유 및 표현의 자유에 대한 과도한 침해라는 우려의 목소리도 제기되고 있다. 유럽연합이 제시한 관련 법제들과 이에 대한 거대 IT기업, 언론인 및 이해당사자들의 의견을 검토하는 것은 국내에서 발생하는 유사한 문제들에 대처 방향을 제시하여 제도적인 입안에 도움이 될 수 있을 것으로 보인다.

이 글에서는 주로 유럽연합에서 발간한 보고서, 각종 규정 및 법률들을 살펴보았으며, 유럽에서 최근 논란이 되고 있는 언론 분야 쟁점들을 찾아보기 위해 다양한 뉴스 기사들을 참고했다.

* 고려대학교 법학연구원 연구원, gayeon2014@gmail.com

II. 유럽연합의 디지털 단일시장(EU Digital Single Market)

1. 유럽 단일시장(European Single Market)

유럽연합에서 현재 적극적으로 추진하고 있는 디지털 단일시장에 대해 알아보기 전에, 유럽연합에서의 ‘단일시장’이 어떤 의미를 갖는지 알아볼 필요가 있다. 유럽연합의 오랜 역사에서 가장 핵심적인 시장 정책은 단일시장(single market)이다. ‘단일시장(single market)’이란 하나의 영토로서 사람, 물건의 자유이동(free movement of persons, goods, services, and capital)에 대한 국경이나 규제 장벽이 없는 유럽연합을 가리킨다(Craig&Brurca, 2015). 단일시장은 유럽연합의 시초인 유럽경제공동체(European Economic Community)가 창건되었을 때부터 지금까지 유럽연합이 추구하는 가장 중요한 가치로 여겨지고 있다. 따라서 유럽연합 내의 자유이동을 보장하기 위해서는 다방면의 장벽을 없애고 유럽 정책의 통합이 요구되며, 각 유럽연합 회원국이 이를 적극적으로 받아들이고 시행하는 것이 중요하게 여겨진다.

2. 디지털 단일시장(Digital Single Market)

단일시장의 개념은 온라인 시장으로 넘어와 디지털 단일시장에 대한 필요성이 제기되기 시작했다. 2010년 당시 유럽연합 집행위원장이었던 호세 마누엘 바로소(Jose Manuel Barroso)의 요청에 따라 전 유럽집행위원인 마리오 몬티(Mario Monti)는 ‘단일시장을 위한 새로운 전략’이라는 보고서를 제출하였다(Monti, 2010). 이 보고서에서는 디지털 단일시장 도입의 필요성이 강조되었다. 마리오 몬티는 보고서에서 유럽연합 내의 강력하고 완전한 단일시장이 필요하며, 이에 대한 연장선상으로 디지털 단일시장을 구축할 것을 제안하였다. 특히 유럽은 새로운 기술 발전에 있어 미국보다 그 속도가 느리기 때문에 유럽의 디지털 산업시장을 성장시키려면 수많은 장애물들을 제거해야 한다고 하였다. 이와 함께 온라인 디지털 콘텐츠에 관한 새로운 유럽연합 저작권법 및 그 운영지침에 관한 규정들이 필요하며, 온라인 시장의 법적 체계를 세우는 것이 필요하다고 보고하였다.

디지털 단일시장(Digital Single market)이란 유럽연합의 역내시장(internal market)

의 중요 가치인 사람, 서비스, 자본의 자유이동(free movement of persons, services, and capital)이 온라인 활동에서도 보장되는 것을 가리키며, 이는 국경과 장소에 관계 없이, 개인과 사업체가 공정한 경쟁과 높은 수준의 소비자 개인정보 보호 환경 속에서 균일한 접근과 참여가 보장됨을 말한다.¹⁾ 디지털 단일시장 전략(The Digital Single Market Strategy)은 2015년 5월 6일에 수립되었는데, 이러한 전략에 맞춰 유럽연합 집행위원회에서 발의한 법안들에 대해 현재 유럽의회와 이사회의 활발한 논의가 이뤄지고 있다. 유럽연합 집행위원회는 디지털 단일시장은 새로운 신생기업을 위한 기회를 창출할 수 있으며, 현존하는 기업들도 5억 명이 넘는 인구가 참여하는 시장에 접근할 수 있다고 보았다. 또한 디지털 단일시장의 완성은 유럽경제에 연간 약 1,000억 유로의 기여를 할 수 있고, 직업창출 및 공공서비스의 변화를 만들어낼 수 있다며 디지털 단일시장의 경제적 파급력을 긍정적으로 보았다.

디지털 단일시장은 세 개의 기둥(The Pillars)을 바탕으로 만들어지는데 이는 1) 접근성, 2) 환경, 3) 경제와 사회이며, 이 세 개의 기둥은 디지털 단일시장의 정책을 세우는 큰 틀이 된다. 먼저 첫 번째 기둥인 ‘접근성(access)’은 소비자와 사업자가 유럽 내의 디지털 상품과 서비스에 더 좋은 접근성을 갖게 하는 것이다. 두 번째 기둥인 ‘환경(Environment)’은 디지털 네트워크와 혁신적인 서비스가 번창할 수 있도록 적절한 조건과 수준을 만들어내는 것이다. 세 번째 기둥은 ‘경제와 사회(Economy&Society)’이며, 이는 디지털 경제의 잠재적 성장을 최대화하는 것이다.

실제로 유럽연합 내에서 이러한 디지털 단일시장의 추구로 만들어진 몇 개의 성과들이 있다. 먼저 유럽연합은 로밍 요금을 단계적으로 축소하였으며, 마침내 2017년 6월 15일부로 유럽연합 및 유럽경제구역 회원국가 내의 모바일 로밍요금 제도의 전면 폐지를 이끌어 내었다.²⁾ 이로써 유럽연합이 추구하는 자유이동(freedom of movement)이 디지털 단일시장 내에서 이뤄지게 된 것이다. 이에 따라, 본국에서 다른 유럽지역에 갈 때에도 추가적인 요금이 발생하지 않게 되자 유럽연합 및 유럽경제구역 회원국가 내의 전화 빈도가 약 2.5배 증가하기도 하였다.³⁾

1) European Commission (2018, 8, 24). Shaping the Digital Single Market. Retrieved from <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/shaping-digital-single-market>

2) Regulation 2017/920 of the European Parliament and of the Council 17 May 2017 amending Regulation (EU) No531/2012 as regards rules for wholesale roaming markets.

디지털 단일시장의 또 다른 성과로는 ‘유럽연합 개인정보보호규정(EU General Data Protection Regulation, 이하 GDPR)’을 꼽을 수 있다.⁴⁾ 2018년 5월부터 유럽연합 개인정보보호규정이 발효되면서 개인정보의 보호와 사생활침해에 관한 유럽연합의 단일한 규정이 생겼다. 이는 ‘유럽연합 운영에 관한 조약(Treaty of the Functioning of the European Union)’ 제288조에 따라 유럽연합법의 한 종류인 규정(Regulation)의 형태로, 국내에 적용할 때 그 형태와 방식을 당국이 선택하는 지침(Directive)과는 달리 규칙 그 자체로 모든 회원국에 직접 적용되기 때문에 더 구속력이 큰 법적 성격을 띤다. 유럽연합 개인정보보호규정이 발효됨에 따라, 유럽연합뿐만 아니라 IT기업 및 온라인 시장에 관여하는 많은 기업들이 크게 영향을 받아 즉각적으로 대응을 하는 모습을 보이면서, 디지털 시장이 전 세계로 연결되어 있음이 확인되었다.

3. 디지털 단일시장과 표현의 자유

유럽연합은 디지털 단일시장 정책에 있어 미디어의 자유와 다원성 보장을 위한 정책을 마련하고 있다.⁵⁾ 특히 유럽의 미디어 환경에서 미디어의 투명성, 자유, 다양성은 매우 중요하게 여겨지고 있다. 따라서 유럽집행위원회는 이를 위한 미디어의 자유와 다원성을 존중하기 위해 여러 규정과 연구를 마련하고 있다. 이러한 규정의 가장 기초적인 권리는 표현의 자유이며 이러한 표현의 자유는 오로지 자유롭고 다원적인 미디어 환경이 조성될 때 비로소 구현될 수 있기 때문에 미디어 환경에 관한 정책의 중요성이 강조된다.

유럽연합이 추구하는 표현의 자유는 ‘유럽연합 기본권헌장(Charter of Fundamental Rights of The European Union)’ 제11조에 명시되어 있다. 해당 조항은 표현 및 정

3) European Commission (2018, 7, 27). Enjoy your new digital rights across Europe during summer holidays. Retrieved from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4681_en.pdf

4) Regulation(EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation).

5) European Commission (2018, 6, 8). Media Freedom and Pluralism. Retrieved from <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/media-freedom-and-pluralism>

보의 자유를 규정하고 있다. 즉 모든 사람은 표현의 자유를 갖고 있으며, 이 권리는 견해의 자유와 당국의 간섭을 받지 않고 국경과 관계없이 정보와 견해를 주고받을 자유를 포함한다. 동조 제2항에서는 언론매체의 자유와 그 다원성은 존중된다고 규정하고 있다.⁶⁾ 제11조에 대한 유럽 기본권헌장 주석에서, 제11조가 ‘인권 및 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약(European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 이하 유럽인권협약)’ 제10조에 부합한다고 언급하고 있듯이(Oster, 2015), 유럽인권협약의 제10조 또한 표현의 자유를 규정하고 있다.⁷⁾

먼저 유럽인권협약 제10조 제1항에서는, 유럽연합 기본권헌장과 마찬가지로 모든 사람의 표현의 자유에 대한 권리를 규정하고 있으며, 이러한 권리는 의견을 가질 자유와 당국의 간섭을 받지 않고 국경에 관계없이 정보 및 사상을 주고받는 자유를 포함한다. 다만 해당 조항이 방송·텔레비전 또는 영화 사업자에 대한 국가의 허가 제도를 부정하는 것은 아니라며 그 한계 또한 명시하고 있다. 더 나아가 유럽인권협약 제10조 제2항에서는 전항에서 규정한 표현의 자유가 제한될 수 있음을 보여준다. 제2항은 앞서 언급한 자유의 행사에는 의무와 책임이 따르므로 법률에 의해 규정되고, 국가안보, 영토의 일체성이나 공공의 안전, 무질서 및 범죄의 방지, 보건과 도덕의 보호, 타인의 명예나 권리의 보호, 비밀리에 얻은 정보의 공개 방지, 또는 사법부의 권위와 공정성의 유지를

6) Charter of Fundamental Rights of the European Union
Article 11 (Freedom of expression and information)

1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers.
2. The freedom and pluralism of the media shall be respected.

7) European Convention for the protection of Human Rights and Fundamental Freedoms
Article 10 (Freedom of expression)

1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.
2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.

위하여 민주사회에서 필요한 형식, 조건, 제약에 따르거나 처벌을 받을 수 있다며 표현의 자유에 대한 제한을 명시하였다.

유럽연합 집행위원회는 미디어의 자유와 다양성을 위한 방향으로 디지털 단일시장을 만들어나가기 위해 입법 작업을 추진 중이라고 밝혔다.⁸⁾ 특히 저작권에 관한 규제체제를 확실하게 함으로써 언론인들을 보호할 수 있다고 보았다. 거대 온라인 플랫폼 회사들의 경우 저작권 규제에는 매우 부정적인 반응을 보였지만, 온라인 허위정보 및 불법 혐오표현의 확산을 막기 위한 유럽연합의 정책에는 함께하겠다고 하였다. 이하에서는 디지털 단일시장을 구축하기 위한 입법으로 최근 논란 중인 저작권 지침안과 허위정보에 관한 유럽연합의 정책을 살펴보고, 더 나아가 형법상의 통합을 추구한 혐오표현에 관한 규제를 알아보기로 한다.

III. 유럽연합의 디지털 단일시장 속 저작권법

1. EU 저작권 지침안(EU Copyright Directive)

현재 유럽연합과 거대 글로벌 기업 사이에서 가장 뜨거운 이슈는 유럽연합의 혁신적인 저작권 지침안이다. 2016년 6월, 유럽연합 집행위원회는 ‘디지털 단일시장에서의 저작권 지침안(Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on Copyright in the Digital Single Market, 이하 저작권 지침안)’을 발의하였다.⁹⁾ 이후 해당 지침안은 유럽의회에 의해 지난 2018년 7월에 부결된 바 있다. 그러나 두 달 뒤인 9월 12일, 마침내 유럽의회에서 438표의 찬성과 226표의 반대, 그리고 39표의 무효표로 저작권 지침안의 수정안이 승인되었다. 해당 지침안은 2019년 1월에 있을 유럽회회의 마지막 투표만을 남겨두고 있다. 마지막 투표 전까지 유럽의회와 유럽이사회, 유럽연합 집행위원회의 3자간의 협의인 ‘Trilogue’가 진행 중인 상태이다. 마지막 투표에서 최종적으로 저작권 지침안이 통과될 경우, ‘유럽연합 운영에 관한 조

8) European Commission (2018, 8, 7). Supporting media and digital culture. Retrieved from <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/supporting-media-and-digital-culture>

9) Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on Copyright in the Digital Single Market, 2016/0280, COM(2016) 593 final (2016).

약(Treaty of The Functioning of the European Union)’ 제288조에 따라, 각 유럽연합 회원국은 해당 지침(directive)을 국내에 시행하며, 그 형태와 방식은 회원국이 선택한다.

2. EU 저작권 지침안: 제11조 및 제13조

저작권 지침안에서 가장 논쟁적인 조항은 지침안 제11조의 일명 ‘링크세’(link tax)와 제13조의 ‘업로드 필터(upload filter)’이다. 제11조는 구글과 같은 회사가 저작물을 온라인 플랫폼에 공유할 경우, 창작자가 유료 라이선스를 요구하게 함으로써 실질적으로 창작자가 비용을 받을 수 있는 방법을 제공한다. 예를 들어, 라디오 방송에서 음악 재생 시 저작자에게 저작물 사용에 대한 비용을 지불하듯이, 구글과 같은 회사가 뉴스 저작물을 자사플랫폼으로 끌어와 사용한 것에 대한 비용을 지불하는 것이다.¹⁰⁾ 제13조의 경우, 유튜브와 페이스북 같은 플랫폼 서비스 회사들이 라이선스와 저작권을 침해하는 콘텐츠를 막도록 한다. 이러한 규제는 플랫폼 서비스에서 미리 사전에 저작권을 침해하는 콘텐츠를 차단하는 ‘업로드 필터(upload filter)’를 사용하도록 하는 것이다.

그러나 해당 저작권 지침안에 대한 비판의 목소리가 커지고 있다. 특히 제11조의 경우, 기사 공유를 하는 구글 뉴스와 같은 플랫폼에 ‘링크세’를 부과하는 시도는 이미 스페인과 독일 등 여러 나라에서 있었지만 실패하였으며, 이러한 시스템은 오히려 저작권에 반대하는 세력에 의해 잘못 사용될 수 있다는 것이다. 예를 들어 스페인에서는 2014년에 구글 뉴스와 같은 플랫폼 서비스에 한토막(snippet)의 뉴스 소식을 포함한 모든 언론 출판이 노출될 경우, 플랫폼 회사에게 사용료를 지불하게 하는 새로운 법률이 제정되었다.¹¹⁾ 그러나 구글은 구글 뉴스 서비스로 그 어떤 수익을 창출하고 있지 않는다는 이유로, 법이 시행되기 전에 스페인에서의 구글 뉴스 서비스를 종료하였다.¹²⁾

10) Politico (2017, 2, 15). Plan to make Google pay for news hits rocks. Retrieved from <https://www.politico.eu/article/plan-to-make-google-pay-for-news-hits-rocks-copyright-reform-european-commission/>

11) BOE (2014, 11, 5). Boletín Oficial Del Estado. Retrieved from <https://www.boe.es/boe/dias/2014/11/05/pdfs/BOE-A-2014-11404.pdf>

12) Google Europe Blog (2014, 12, 11). An update on Google News in Spain. Retrieved from <https://europe.googleblog.com/2014/12/an-update-on-google-news-in-spain.html>

제13조 또한 업로드 필터가 말 그대로 감시와 검열을 가능하게 할 수 있다는 비판을 받는다. 저작권 지침안이 유럽의회를 통과하자 2018년 10월 22일, 유튜브 최고경영자 수잔 보이스키(Susan Wojcicki)는 유튜브 크리에이터들에게 유럽연합이 통과시키려는 새로운 저작권법에 대한 저항을 촉구하기도 하였다.¹³⁾ 특히 문제시되는 제13조 조항을 언급하며, 전 세계인들 및 크리에이터의 일상과 소통에 영향을 줄 것이라고 경고하였다. 유튜브의 경우 현재 저작물의 저작권자가 삭제를 요구하면 이에 응하는 형식으로 관리하고 있지만, 유럽연합 저작권 지침안이 통과된다면 삭제 요구 이전에 업로드 필터를 통해 저작권을 침해하는 콘텐츠를 차단해야 한다. 따라서 다른 지역에서 게시한 동영상 콘텐츠를 유럽연합 지역에서는 볼 수 없게 되는 일이 발생할 수 있다. 또한 제13조에 대해 비판적인 입장에서는 업로드 필터로 밈(meme)과 같은 패러디 콘텐츠를 자동으로 걸러낸다면 플랫폼 서비스 회사에서 과잉 규제를 할 수 있게 되어 표현의 자유를 침해할 수 있다고 주장하였다.

거대 미디어 플랫폼 기업의 주장과는 상반되게, 해당 저작권 지침안은 유럽연합의 수많은 작가와 예술인들로부터 지지를 받았다. 그동안 구글, 페이스북과 같은 거대 IT기업이 저작권을 침해하며 콘텐츠를 무단으로 가져와 혜택을 누렸던 행위를 막을 수 있는 중요한 지침이라는 것이다. 최근 유럽의회가 저작권 지침안을 승인한 것에 대해 유럽 및 국제 저널리스트 연방(The European and International Federations of Journalists, 이하 EFJ-IFJ)은 환영을 표하며 해당 투표결과는 저널리스트의 생계 및 민주사회에서 보도의 독립성을 지키는 것에 매우 중요하다고 밝혔다.¹⁴⁾ 특히 EFJ-IFJ는 저작권 지침안 제11조를 환영하며, 그동안 거대 IT기업에게 침해받았던 언론인과 작가들의 권리를 보장할 수 있는 큰 발전이라고 하였다. 또한 언론인들은 자신들의 저작물의 사용에 대해 반드시 통보받아야 하며, 저작물에 대한 정당한 보상을 요구할 수 있어야 한다고 주장했다.

13) Youtube Creator Blog (2018, 10, 22). A Final Update on Our Priorities for 2018. Retrieved from <https://youtube-creators.googleblog.com/2018/10/a-final-update-on-our-priorities-for.html>

14) European Federation of Journalists (2018, 9, 12). European Parliament approves new Copyright Directive. Retrieved from <https://europeanjournalists.org/blog/2018/09/12/european-union-european-parliament-approves-new-copyright-directive/>

3. EU 저작권법 관련 네덜란드 사례: ‘GeenStijl’ 사건

온라인 환경에서 저작권법의 적용에 관해서는 이미 유럽연합 회원국 법원에서 선결적 판단(preliminary ruling)을 요청하며 유럽사법재판소(Court of Justice of the European Union)에 많은 사건들이 제기된 바 있다. 최근에는 전자물, 링크의 사용, 스트리밍 등에 대한 법적 제한을 어디까지로 보아야 할지에 대한 판단을 요구하는 목소리가 커지고 있다(Sobczak, Skrzypczak, & Kakareko, 2017). 특히 새로운 저작권 지침안의 통과를 눈앞에 둔 시점에서 저작권법과 관련한 종전의 유럽사법재판소의 판결에 주목할 필요가 있다. 이와 관련하여 미디어 환경에 대한 판례로는 네덜란드의 ‘GeenStijl’ 사건이 있다.¹⁵⁾ 본 판결에서는 디지털 환경 속에서 하이퍼링크의 실용적 작동에 대한 문제를 다루었으며, 쟁점이 되었던 저작권과 관련한 지침은 2001년에 제정된 ‘정보사회에서 특정 영역의 저작권 및 관련한 권리의 조화에 관한 지침(Directive on the Harmonisation of Certain Aspects of Copyright and Related Rights in the Information Society)’이었다.¹⁶⁾

네덜란드의 온라인 뉴스서비스 매체인 ‘GeenStijl’은 ‘GS Media’라는 미디어회사에 의해 운영되고 있다. 웹사이트에 기재된 정보에 따르면 ‘GeenStijl’은 ‘뉴스, 스캔들 폭로 및 탐사 저널리즘’¹⁷⁾을 다루며, 네덜란드에서 가장 많이 방문하는 10개의 뉴스 사이트 중 하나이다.¹⁸⁾ 본 사건에서 ‘GeenStijl’은 네덜란드 TV쇼의 진행자인 브릿 데커(Britt Dekker)가 플레이보이 잡지활동 중 촬영한 사진을 여러 번 하이퍼링크를 통해 게시하였고, 하이퍼링크를 클릭하면 해당 사진을 다운로드 받을 수 있게 했다. 그러나 하이퍼링크와 연결된 사진들은 온라인에 불법적으로 게시된 것이었다. 따라서 플레이보이 잡지의 출판사인 ‘Sanoma’를 비롯한 사진의 권리자들은 ‘GeenStijl’을 운영하는 ‘GS Media’에 하이퍼링크를 지워달라고 요구하였다. 이러한 요구에도 불구하고, ‘GS

15) CJEU Judgment in C-160/15 *GS Media BV v Sanoma Media Netherlands BV, Playboy Enterprises International Inc., Britt Geertruda Dekker* (2016).

16) European Parliament and Council Directive 2001/29/EC of 22 May 2001, on the harmonisation of certain aspects of copyright and related rights in the information society, OJ L 167 (2001).

17) “news, scandalous revelations and investigative journalism with lighthearted items and wacky nonsense”

18) Geenstijl. Retrieved from <https://www.geenstijl.nl/>

Media’는 하이퍼링크 지우기를 거절하였으며 결국 소송으로 이어지게 되었다. 제1심은 네덜란드 암스테르담 법원에서 진행되었으며, 청구인의 요구가 대부분 받아들여졌다. 그러나 제2심 법원은 제1심 법원에서의 판결을 뒤집었고, 결국 청구인들의 항소로 네덜란드 대법원(Hoge Raad der Nederlanden)으로 사건이 넘어가게 되었다. 대법원은 해당 사안에서 적용되는 유럽연합법의 저작권법 중 하나인 ‘정보사회에서 저작권 및 관련한 권리의 특정 영역에서의 조화에 관한 지침’에 따라 하이퍼링크의 사용이 저작권을 침해하는지에 대한 선결적 판단(preliminary ruling)을 유럽사법재판소에 요청하였다. 해당 지침에 따르면, 공중에 노출되는 모든 전달 활동은 저작권자에 의해 승인되어야 한다. 그러나 네덜란드 대법원은 인터넷은 권리자의 동의 없이 게시되는 것들로 넘쳐나고 있으며, 따라서 웹사이트 운영자가 권리자의 동의여부를 확인하기가 항상 쉽지 않다는 점을 언급하였다.

유럽사법재판소는 선결적 판단을 다루면서 저작자의 동의 없이 저작물이 게시된 웹사이트로 접속하는 하이퍼링크의 게시가 어떤 상황에서 가능한지, 그리고 이것이 해당 지침 제3조 제1항19)에서 말하는 ‘공중전달(Communication to the public)’에 해당할 수 있는지에 대한 판단에 중점을 두었다.²⁰⁾ 유럽사법재판소는 해당 지침조항에 따라 회원국은 저작자에게 저작물의 모든 ‘공중전달’을 허락 또는 금지할 수 있는 배타적 권리를 제공해야 한다고 보았다. 이와 동시에 해당 지침은 저작권자의 권리와 사용자의 정보 및 공익에 관한 표현의 자유와 같은 다른 권리들 사이의 공정한 균형을 유지하는 것을 추구한다고 하였다.

따라서 유럽사법재판소는 지난 판례들을 언급하면서, 자유롭게 접속 가능한 웹사이트로 연결되는 하이퍼링크를 게시하는 것은 ‘공중전달’이 아닌 경우 저작권자의 동의 없이 가능하다고 보았다. 이와 더불어, 유럽사법재판소는 ‘공중전달’의 개념이 성립되기 위한 세 가지 기준을 제시하였다. 첫 번째 기준은 개입의 고의적인 성질로, 이는 행

19) Article 3 (Right of communication to the public of works and right of making available to the public other subject-matter), Directive 2001/29

1. Member States shall provide authors with the exclusive right to authorise or prohibit any communications to the public of their works, by wire or wireless means, including the making available to the public of their works in such a way that members of the public may access them from a place and at a time individually chosen by them.

20) Court of Justice of the European Union (2016, 9, 8). Press release No 92/16. Retrieved from <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-09/cp160092en.pdf>

위의 결과에 대해 알고 있는 상태에서 다른 사용자에게 저작물에 접근하게 하는 전달행위를 말한다. 두 번째로 ‘공중’의 개념은 확인가능하지 않은 많은 수의 잠재적 시청자를 말한다. 세 번째 기준으로는 그 ‘공중전달’이 사적이익을 추구하는 성질을 가지고 있는 경우이다.²¹⁾ 위 세 가지 요건이 성립하면 ‘공중전달’로 간주된다. 즉, 해당 사건에서는 하이퍼링크가 사적이익의 추구 없이 게시되었는지, 게시자가 저작물이 다른 웹사이트에 불법적으로 게시된 것을 몰랐거나 합리적으로 알 수 없는 상황이었는지의 여부가 중요하게 판단되었다. 반대로 말하자면, 하이퍼링크가 사적이익의 추구로 게시된 경우에는 저작물이 불법적으로 게시된 것을 알았다는 사실이 반드시 간주되어야 ‘공중전달’이 성립된다. 위와 같은 조건이 충족될 경우에는 하이퍼링크의 게시가 해당 지침 제3조 제1항에서 말하는 ‘공중전달’에 해당하며, 따라서 하이퍼링크 속 저작물 저작자의 동의가 필요하다.

본 사건에서는 ‘GeenStijl’를 운영하는 ‘GS Media’가 사적이익 추구를 위하여 사진을 다운받을 수 있는 하이퍼링크를 제공하였으며, 저작권자인 ‘Sanoma’는 해당 사진이 인터넷에 게시되는 것을 허락하지 않았다. 하지만 네덜란드 대법원에 따르면, ‘GS Media’는 하이퍼링크에 연결된 웹사이트에 사진이 불법적으로 공개되어 있었음을 인지하고 있었다. 결국 ‘GS Media’가 불법적인 공개임을 완전히 알고 있는 상태에서 하이퍼링크를 게시하였다는 가정은 반박할 수 없었다. 이러한 유럽사법재판소의 선결적 판단에 따라, ‘GS Media’가 하이퍼링크를 게시하는 행위는 해당 지침의 ‘공중전달’에 해당되었다.

그러나 ‘GS Media’ 사건에 관한 유럽사법재판소의 판단에 우려가 제기되었다. 방대한 디지털 환경에서 저작물이 합법적으로 게시되었는지에 대한 개별적인 확인은 사실상 불가능하다는 것이다. 또한 하이퍼링크가 저작자의 의도에 맞게 전해지는 것인지 결정하는 방식에 대한 우려가 제기되었다. 이는 다양한 방법으로 뉴스 기사를 작성하고 외부 출처들을 표시하는 언론인들이 직면할 수 있는 문제이기도 하기 때문이다. 최근 유럽의회를 통과한 저작권 지침안에서는 언론출판의 범위에서 ‘공중전달’에 해당하지 않은 하이퍼링크의 경우 저작권 지침의 보호를 받지 않는다고 명시하였지만²²⁾, ‘공중전

21) CJEU Judgment in C-466/12, *Nils Svensson and Others v Retriever Sverige AB* (2014).

22) Proposal for a Directive 2016/0280

“This protection does not extend to acts of hyperlinking which do not constitute

달'의 확인이 불분명한 상황에서 혼란이 가중될 수 있다. 따라서 이러한 저작권에 관한 문제들은 언론 및 표현의 자유라는 기본권과 부딪칠 수 있으므로 앞으로도 유럽의 디지털 단일시장의 흐름 속에서 입법·사법적으로 계속 논의될 것으로 보인다.

IV. 유럽연합과 온라인 허위정보(Disinformation)

1. 유럽연합의 온라인 허위정보 대응 현황

유럽연합 집행위원회는 허위정보의 제공은 오랫동안 지속된 현상이며, 특히 온라인 플랫폼의 등장으로 이를 통해 잘못된 정보가 더 넓게 생산되며 전파되고 있다고 인식하였다.²³⁾ 따라서 유럽연합에서는 이미 예전부터 이러한 허위정보에 대한 대응방안을 구성하기 위해 전략팀을 구성하였다. 이는 'East StratCom Task Force(이하 '대책위원회'라고 한다)'이며, 유럽이사회(European Council)의 요청에 따라 설립되었다. 2015년 3월 유럽 동쪽 지역, 특히 러시아에서 계속해서 발생하는 허위정보 캠페인에 대응하기 위해 유럽대외행동국(European External Action Service)의 유럽연합 외교문제·안보정책 고위대표(High Representative of the European Union for Foreign Affairs)인 모게리니(Federica Mogherini)의 지휘 하에 조직되었으며, 14명의 러시아어 구사 및 소통 전문가들로 구성되었다.

대책위원회에서는 허위정보에 대한 인식을 제고하기 위해 'EUvsDisinfo'라는 웹사이트에 매주 허위정보에 관련한 논평을 발표하고 있다. 예를 들어 2018년 11월 8일에 발표한 논평을 살펴보면, 러시아의 주요 미디어에서 나토(NATO)와 서구를 적으로 왜곡하여 묘사한 것에 대해 허위정보라고 규정했으며, 이에 대한 팩트체크를 통해 이는 사실이 아님을 주장하였다.²⁴⁾

communication to the public".

23) European Commission (2018, 10, 16). Factsheet on Tackling online disinformation. Retrieved from <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/factsheet-tackling-online-disinformation>

24) EUvsDisinfo (2018, 11, 8). "Funeral Teams for NATO Soldiers"-a Week of Disinformation Scare-Mongering, Exaggeration and Mockery. Retrieved from <https://euvsdisinfo.eu/funeral-teams-for-nato-soldiers-a-week-of-disinformation-scare-mongering-exaggeration-and-mockery/>

2015년 10월에는 허위정보를 검토하는 데 있어 인터넷 정보공간에서 친러정부 성향의 프로-크렘린(pro-kremlin) 내용이 포함된 메시지를 왜곡된 관점이나 해석을 통해 전달하는 주요 정보를 찾아내었으며, 4,400개의 허위정보가 매일 여러 언어로 퍼져나간 점을 발견하였다. 이후 2017년 11월부터 2018년 2월까지, 집행위원회는 허위정보에 관한 디지털 미디어 시장의 동향을 파악하고, 허위정보에 대항하는 새로운 조치를 마련하기 위한 공공자문(public consultation)을 진행하였다.²⁵⁾ 공공자문을 통해 시민과 법인들로부터 약 삼천여 개의 응답을 받았는데, 이 중 85%의 유럽 시민은 허위정보가 자국에서 문제가 되고 있다고 인식하였다. 또한 68%의 유럽 시민은 적어도 일주일에 한 번은 이러한 허위정보에 노출된다고 응답하였다.

공공자문을 통해 유럽 내의 허위정보에 관한 심각성을 확인한 후, 2018년 4월에는 유럽연합 집행위원회에서 온라인 허위정보에 대응하기 위한 실천계획을 발표하였다. 그리고 가장 최근인 2018년 9월에는 기존 실천계획안에서 더 구체적인 허위정보에 관한 실천강령(Code of Practice)을 발표하였다. 이러한 유럽집행위원회의 빠른 조치는 2019년 봄에 있을 유럽연합 선거에 대비하여, 해당 실천강령에 따라 각국에서 허위정보에 대응하기 위해 이뤄진 것으로 볼 수 있다.

한편 미디어 영역에서의 자유 및 다원성과 마찬가지로, 양질의 저널리즘을 옹호하는 것은 신뢰할 만한 정보로 허위정보의 확산을 상쇄시키는 데 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 이러한 맥락으로, 유럽연합 집행위원회가 최근 유럽연합의 저작권 규정을 현대화하기 위해 제안한 저작권법 지침안은 저작자의 온라인 권리를 새롭게 부여하면서 높은 수준의 저널리즘을 보호하고, 이를 통해 디지털 환경의 변화에 적응할 수 있는 발판을 마련하기 위함이었다.

25) European Commission (2018, 3, 12). Summary report of the public consultation on fake news and online disinformation. Retrieved from <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/summary-report-public-consultation-fake-news-and-online-disinformation>

2. 허위정보에 관한 다차원적 접근 보고서(A multi-dimensional approach to disinformation)

유럽연합 집행위원회는 디지털 단일시장의 추진에 속도를 내며, 온라인상의 허위정보(disinformation), 혹은 가짜뉴스(fake news)라고 불리는 현상의 심각성을 인지하고, 계속해서 이에 대한 대응을 구상하며 다양한 방법을 제시하고 있다. 이에 따라, 2017년 말부터 허위정보 대응에 관한 정책을 구상하기 위해 전문가 단체인 High Level Experts Group(HLEG)을 조직하였다. 해당 단체는 관련 학계, 시민사회, 언론 및 온라인 플랫폼 종사자 등으로 구성되어 있으며, 소셜미디어 및 온라인 매체에서 허위정보의 확산과 관련한 이슈와 사회 및 정치적 파장을 해결하기 위한 방안을 조언하는 역할을 한다. 따라서 HLEG는 조직된 지 몇 달 만인 2018년 3월, 유럽연합의 기본원칙을 준수하는 적절한 대응을 고려한 ‘허위정보에 관한 다차원적 접근(A multi-dimensional approach to disinformation)’ 보고서를 공개하였다(European Commission, 2018).

구체적인 내용에 앞서 해당 보고서에서는 ‘가짜뉴스(fake news)’라는 용어의 사용을 공개적으로 피하고 있다. 이러한 이유에는 먼저 ‘가짜뉴스’라는 용어가 허위정보의 복잡한 문제들을 파악하는 데 적절하지 않다는 것이다. 허위정보의 범위에는 완전한 ‘가짜’는 아니지만 사실과 함께 날조된 정보들도 포함되며, ‘뉴스’의 형태뿐만 아닌 비디오, 가짜 네트워크 사용자, 꾸며낸 시민운동(astroturfing) 등 다양한 형태의 문제들이 관여하고 있기 때문이다.

‘가짜뉴스’라는 용어의 사용이 적절하지 않은 두 번째 이유는 해당 용어에 오해의 소지가 있기 때문이다. 이는 몇몇 정치인들과 지지자들에 의해서 선택된 단어이며, 정보의 유통을 방해하고 독립적인 뉴스매체를 침해하는 무기가 될 수 있다. 따라서 해당 보고서에서 정의하는 ‘허위정보’란 모든 형태의 잘못된, 부정확한 혹은 오해의 소지가 있는 정보를 포함하며 이러한 정보는 고의적으로 공익을 해치거나 이익을 위해서 고안·제안·촉진된 것을 말한다. 물론 유럽연합법이나 국내법의 규제를 받는 명예훼손, 혐오 표현, 폭력에 대한 조장과 같은 불법적인 온라인 콘텐츠의 창작이나 유포는 허위정보에 관한 이슈에 해당하지 않는다. 마찬가지로 풍자와 패러디와 같은 고의적이지만 오해의 소지가 없는 사실의 왜곡 또한 이에 해당하지 않는다.

더불어 보고서는 유럽연합 집행위원회에게 간단한 해결방안을 피하라고 조언하였다. 따라서 공적이든 사적이든 그 어떠한 형태의 검열은 명확하게 피해야 하며, 가장 시급한 문제해결을 위한 단기적인 대응과 허위정보에 대한 사회적 회복력을 증가시키기 위한 장기적인 대응이 필요하다고 조언하였다. 그리고 이러한 대응에 대해 지속적인 평가가 이루어지고, 동시에 증거 기반의 대처가 개발되는 토대가 마련되어야 한다고 보았다.

보고서에서 소개된 이런 다차원적 접근 방식은 5개의 기둥(Pillars)을 중심으로 고안되었다. 첫 번째 기둥은 온라인 뉴스의 투명성을 향상시키는 것으로, 온라인 유통을 가능하게 하는 시스템에 대해 적절하고 사생활을 보호하는 데이터를 공유함을 포함한다. 두 번째 기둥은 미디어와 정보 리터러시(literacy)를 촉진시키는 것으로, 사용자가 디지털 미디어 환경에서 활동하고 허위정보에 대응하는 것을 돕는 것이다. 세 번째 기둥은 사용자와 언론인이 허위정보에 맞서고, 빠르게 발전하는 정보기술에 긍정적인 참여 기반을 조성할 수 있도록 그들에게 권한을 부여하는 장치를 개발하는 것이다. 네 번째 기둥은 유럽연합 뉴스미디어 생태계의 다양성과 지속가능성을 보호하는 것이다. 마지막 다섯 번째 기둥은 유럽에서의 허위정보 영향력에 관한 지속적인 연구를 추진하는 것이며, 이는 다양한 행위자에 의한 방안을 평가하고 필요한 조치를 지속적으로 조정하기 위함이다.

이 5개 기둥의 원칙은 HLEG의 보고서가 제출된 이후 유럽연합 집행위원회가 2018년 4월에 제시한 실천계획에서도 언급되었으며, 특히 허위정보에 관한 실천강령의 발전 방향에 이와 같은 원칙이 반영되었다.

3. 허위정보에 대응하기 위한 실천계획(Tackling online disinformation: a European Approach)

HLEG의 보고서가 발간된 이후, 2018년 4월 26일 유럽연합 집행위원회는 보고서의 내용을 반영하며 허위정보에 대응할 수 있는 실천계획 및 규제방안을 내놓았다.²⁶⁾ 실

26) Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions, Tackling online disinformation: a European Approach, COM/2018/236 final (2018).

천계획의 내용을 살펴보면, 먼저 소셜미디어 뉴스의 영향력이 매우 큰 점을 강조하였다. 서문에서는 유럽연합 내의 온라인 뉴스 사용자의 57%가 소셜미디어 뉴스제공 웹사이트 및 검색엔진을 통해 주로 뉴스를 읽으며, 만 18세에서 24세 사이에 있는 사용자 3분의 1은 소셜미디어가 가장 주요한 뉴스 출처라고 밝힌 통계를 제시하였다. 그러면서 소셜미디어, 비디오 공유 서비스 및 검색엔진을 제공하는 온라인 플랫폼은 온라인 허위정보의 확산과 유출의 주요한 역할을 한다고 밝혔다. 이와 관련하여 최근 발생한 페이스북/캠브리지 아날리티카 폭로 사태를 언급하며, 플랫폼 서비스가 승인되지 않은 개인정보의 사용으로부터 사용자를 충분히 보호하고 있는지에 대한 의구심을 드러내었다.

실천계획에서는 ‘허위정보에 관한 다차원적 접근 보고서’의 주장과 마찬가지로, 허위정보에 대항하는 단 하나의 해결방안은 있을 수 없다고 보았다. 대신 허위정보에 대항하는 행동 목표를 네 가지로 설명하였다. 첫째로 정보의 출처 및 해당 정보가 어떻게 생산되고, 지원되고, 파생되고, 무엇을 향하는지에 대한 투명성을 증진시키는 것을 목표로 한다. 이를 통해 여론조작의 시도를 밝혀낼 수 있다. 둘째로 시민들이 비판적 사고를 토대로 판단할 수 있도록, 높은 수준의 저널리즘과 미디어 리터러시(literacy) 그리고 정보생산자와 배포자의 관계를 균형 맞추기 위한 지원을 통해 정보의 다양성을 촉진시키는 것을 목표로 한다. 셋째로 정보의 추적가능성 및 영향력 있는 정보 제공자의 입증 능력을 향상시킴으로써 정보의 신뢰성을 조성하는 것을 목표로 한다. 넷째로 포괄적인 방안을 만드는 것을 목표로 하며, 효과적이고 장기적인 해결방안에는 공공기관, 온라인 플랫폼 회사, 언론인, 미디어 집단 등 다양한 이해당사자들의 참여가 필요하다.

실천계획에서는 실천 분야를 크게 5가지로 구분했다. 허위정보에 대응하기 위해서는 1) 더 투명하고 신뢰할만하고 책임 있는 온라인 생태계를 만드는 것, 2) 2019년 유럽의회 선거에 대비하여 안전하고 회복 가능한 선거 과정을 갖는 것, 3) 교육 및 미디어 리터러시(literacy)를 함양하는 것, 4) 민주사회의 중요한 요소로서 높은 수준의 저널리즘을 지원하는 것, 5) 전략적인 소통을 통해 내부 및 외부의 허위정보 위협에 맞서는 것이다.

4. 허위정보에 대응하기 위한 실천강령(EU Code of Practice on Disinformation)

실천계획을 내놓은 지 얼마 지나지 않아 2018년 9월 26일, 유럽연합 집행위원회가 온라인 허위정보에 대응하기 위한 실천강령(EU Code of Practice on Disinformation)을 발표하였다.²⁷⁾ 실천강령에서는 온라인 플랫폼의 허위정보 확산을 막기 위한 자율규제 방안을 소개하였다. 강령에서는 앞서 살펴본 보고서 및 실천계획을 바탕으로, 정치적 선전의 투명성부터 가짜 계정의 폐쇄 및 악의적인 허위정보 유포에 대한 금지까지 다양한 공약을 다루었다. 실천강령에서 제안하는 주요 내용에는 1) 허위정보를 퍼트리는 회사의 광고수익에 지장을 주는 것, 2) 가짜 계정과 온라인 봇에 대항하는 것, 3) 정치광고를 보다 투명하게 만드는 것, 4) 사용자가 허위정보를 더 쉽게 신고할 수 있도록 하는 것, 5) 온라인상의 허위정보 확산을 모니터링하기 위해 더 나은 체계를 제공하는 것 등이 있다.

이에 대해 거대 IT기업들(페이스북, 구글, 트위터, 모질라)은 허위정보에 관한 실천강령을 준수하겠다고 자발적으로 동의하였다.²⁸⁾ 세계 최초로 주요 기업이 허위정보에 대응하기 위해 자발적으로 자율규제 방안에 동의한 것이다.²⁹⁾ 물론 IT기업에서 실천강령에 쉽게 동의하는 것에 의문이 들 수 있다. 하지만 실천강령의 내용을 잘 살펴보면, 풍자, 패러디, 보도실수와 함께 오도하는 광고(misleading advertising) 또한 허위정보 개념의 범위에서 명시적으로 제외된 것을 확인할 수 있다.³⁰⁾ 이러한 이유로 거대 IT기업들은 해당 실천강령이 광고수익에 특별한 영향을 끼치지 않을 것으로 판단하여 동의한 것으로 보인다.

따라서 해당 IT기업들은 1년에 한 번씩 실천강령 준수에 대한 평가를 받으며, 필요한 경우 앞으로의 관련 계획에 대한 논의를 하게 된다. 실천강령에 동의함에 따라 해당 기

27) European Commission (2018, 9, 26). Code of Practice on Disinformation. Retrieved from <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>

28) European Commission (2018, 10, 16). Roadmaps to implement the Code of Practice on disinformation. Retrieved from <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/roadmaps-implement-code-practice-disinformation>

29) European Commission (2018, 9, 26). Code of Practice on Disinformation. Retrieved from <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>

30) "The notion of 'Disinformation' does not include misleading advertising..."

업들은 집행위원회의 요청 시 적합한 정보를 준비해야 하며, 집행위원회의 질문과 회의 요청에 응하여야 하고, 평가와 리포트에 대해 논의해야 하며, 이와 같은 회의가 있을 때마다 집행위원회를 참석시켜야 한다.

그러나 거대 IT기업들이 실천강령에 대해 협조적인 태도를 보인 것에 반해, 미디어 및 시민사회 대표들로 구성된 포럼모임(multistakeholder forum on disinformation)은 비판의 목소리를 내었다. 참고로 해당 포럼과 유럽연합 집행위원회는 실천강령이 발표되기 전인 5월에 함께 모여 회의를 가진 바 있다.³¹⁾ 이들은 고안된 실천강령에 그 어떠한 공통적인 접근방안, 의미 있는 약속, 측정 가능한 목표, 강제적 이행 및 시행과정에서의 모니터링 방안이 없다고 보았다. 언론인들은 최근 알고리즘으로 사용자에게 전달되는 콘텐츠를 조종하는 행위는 이미 이뤄지고 있으며, 온라인 플랫폼 회사들이 허위정보를 가려내는 알고리즘에 있어 더욱 투명해야 한다고 주의를 표한 것이다. 그리고 유럽연합 집행위원회가 지난 4월에 내놓았던 실천계획에 있던 목표들에 실천강령이 저촉되는지 여부를 평가하는 과정이 있었는지 의문을 제기하였다.³²⁾

5. 허위정보에 관한 네덜란드 사례: 또 다른 ‘GeenStijl’ 사건

허위정보에 대항하기 위한 유럽연합의 이러한 움직임들은 언론인들에게 많은 질타를 받았다. 이에 대하여 앞서 언급한 ‘East Stratcom 대책위원회’의 활동에 대해서도 우려의 목소리가 제기되었다. 이들의 활동이 기본권으로 보호받는 표현의 자유 및 정당한 법의 절차원칙을 침해할 수 있다고 본 것이다. 이와 관련하여 앞서 언급한 미디어 웹사이트인 ‘GeenStijl’ 외 다른 네덜란드 언론사들이 함께 제기한 허위정보 사건에 대해 설명하려 한다.

2017년 12월, ‘EUvsDisinfo’ 웹사이트의 데이터베이스에 우크라이나와 관련한 몇

31) European Commission (2018, 7, 11). Meeting of the Multistakeholder Forum on Disinformation. Retrieved from <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/meeting-multistakeholder-forum-disinformation>

32) Euractiv (2018, 9, 26). The Sounding Board of the Forum on Disinformation issues their unanimous final opinion on the so-called code of practice. Retrieved from <https://www.euractiv.com/wp-content/uploads/sites/2/2018/09/Joint-Press-Statement-Sounding-Board-Issues-Opinion-on-Code-of-Practice-EMBARGO.pdf>

개의 네덜란드 뉴스 기사가 허위정보로 소개되었다. 해당 언론사는 앞서 저작권 사례에서 살펴보았던 'GeenStijl'를 포함하여 'De Gelderlander'와 'ThePostOnline'이었다. 언론사들은 자신들이 허위정보 데이터베이스에 기재된 사실에 대해 항의하였고, 웹사이트는 언론사와 관련된 정보를 데이터베이스에서 삭제하였다. 그럼에도 불구하고 해당 언론사들은 'EUvsDisinfo'를 운영하는 유럽대외행동국이 오히려 허위정보를 배포하였다며 암스테르담법원에 소송을 제기하였고, 데이터베이스에 자신의 회사 이름이 올라간 날마다 2만 유로의 비용을 산정하여 청구하였다. 이후 해당 언론사들은 상호 심의를 거친 뒤 유럽연합이 공개적으로 실수를 인정했기 때문에 더 이상 법적절차를 밟지 않겠다고 소송을 철회하였다.³³⁾ 하지만 2018년 3월 네덜란드 의회는 국민청원을 받아들여 'EUvsDisinfo' 웹사이트의 폐쇄를 요청하였으며, 네덜란드 내무부 장관인 카사 올롱그렌(Kajsa Ollongren)에게 유럽연합에 대한 로비를 하도록 압박하였다.³⁴⁾ 그러나 네덜란드 정부의 반응은 미온적이었으며, 'EUvsDisinfo' 웹사이트는 지금도 운영 중이다.³⁵⁾

이 사건으로 인해 유럽 언론에서는 어떻게 허위정보에 대항할 것인지에 대한 논의가 활발히 이루어졌다. 유럽연합의 대표 언론인 'Euobserver'의 사설은 언론의 자유에는 비판적인 견제가 함께 따라가야 한다고 주장했다(Nijeboer, 2018). 이에 따르면 견제는 자유 언론, 전문가, NGO 및 비정부 미디어 단체로부터 이루어져야 하며, 오히려 미디어가 정부를 견제하는 역할을 해야 한다. 또한 위 사설은 유럽연합 의회(European Parliament) 의원인 예페 코포드(Jeppe Kofod)가 'EUvsDisinfo'가 찾은 3,500건의 허위정보를 예로 들며 내년엔 있을 유럽의회 선거에 대한 러시아의 영향력을 우려한 것에 대해 3,500건의 허위정보에 비해 유럽과 미국의 약 130조 개에 달하는 웹페이지 수는 비교할 수 없을 만큼 많으며, 그에 비하면 허위정보의 비율은 거의 0%에 불과하다고 지적했다. 그러면서 대중에게 허위정보에 대한 두려움을 주는 것은 유럽의 민주주의에 오히

33) NOS (2018, 3, 13). Media trekken kort geding tegen EU om nepnieuws in. Retrieved from <https://nos.nl/artikel/2222185-media-trekken-kort-geding-tegen-eu-om-nepnieuws-in.html>

34) Hoax-alert (2018, 3, 6). Breaking: Dutch Parliament Approves Motion Calling to Disband EUvsDisinfo. Retrieved from <https://hoax-alert.leadstories.com/3469003-dutch-parliament-approves-motion-calling-to-disband-euvsdisinfo.html>

35) Euromaidanpress (2018, 3, 15). Why are the Dutch demanding to shut down the EU's only anti-propaganda service? Retrieved from <http://euromaidanpress.com/2018/03/15/why-are-the-dutch-demanding-to-shut-down-europes-only-anti-propaganda-service/>

려 해를 끼치는 전형적인 음모론에 가깝다는 비판을 제기했다.

사건의 연장선상으로 2018년 3월에는 유럽 옴부즈만(European Ombudsman) 제도를 통해 'EUvsDisinfo' 웹사이트에 대한 민원이 제기된 바 있다(Alemanno, Fischer-Zernin, & Morrow, 2018). 유럽 옴부즈만이란 유럽연합 운영에 관한 조약(Treaty of The Functioning of the European Union) 제228조에 의거하여, 유럽연합 회원국의 시민이 유럽연합 사법재판소가 심사하고 있는 사항을 제외하고 연합기관, 기구 또는 기타 부서의 잘못된 활동에 관해 민원을 제기하여 접수하는 제도이다. 민원인은 해당 웹사이트에서 발간한 허위정보에 관한 논평이 표현의 자유를 억압한다고 주장하였고, 허위정보를 판별하는 팩트체크 방법론에 의문을 제기하였다. 이러한 민원에 대해 유럽대외행동국은 팩트체크는 '임시변통적(ad-hoc)' 방법으로 이뤄진다는 다소 추상적인 답변을 내놓았다. 그러나 이러한 의문이 제기된 가장 큰 이유는 허위정보에 대한 논평이 자칫하면 언론인에게 선불리 허위정보 제공자라는 꼬리표를 붙일 수 있기 때문이다. 그리고 언론인에게 꼬리표를 붙이는 행위는 유럽인권재판소가 세운 언론의 자유 기본원칙에 반하는 행위이며, 유럽연합 기본권헌장의 제11조 제1항 및 유럽인권협약 제10조에서 보호하는 표현의 자유를 침해하는 것으로 간주될 수 있다. 또한 유럽대외행동국이 밝힌 허위정보 논평의 '임시변통적' 방법론에 대한 설명은 유럽연합 기본권헌장 제41조에서 보장하는 '바른 행정을 요구할 권리(Right to good administration)'를 침해할 수 있다고 비판받았다.

V. 유럽연합과 불법 혐오표현(Hate Speech)

1. 인종차별주의와 외국인혐오주의의 특정 형태 및 표현에 형법으로 대항하기 위한 결정(Framework Decision on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law)

불법 혐오표현이란 인종, 피부색, 종교, 혈통·민족·소수민족 출신을 근거로 정의된 집단의 구성원 혹은 개인을 향한 공개적인 폭력 혹은 혐오를 조장하는 모든 행위를 말한다. 이와 같은 혐오표현은 2008년 11월에 유럽 이사회(the Council)가 채택한 '인

종차별주의와 외국인혐오주의의 특정 형태 및 표현에 형법으로 대항하기 위한 결정 (Framework Decision on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law)'에서 정의되었다.³⁶⁾ 해당 결정은 유럽연합에서 심각한 특정 인종차별주의 및 외국인 혐오주의의 징후에 대해 효과적이고, 비례적이며 강제적인 형사처벌을 내릴 수 있도록 보장하는 것이 그 목적이다. 또한 유럽연합 내의 사법 협력을 고양하는 것을 목적으로 한다.

이 결정에서는 어떤 혐오발언 행위가 범죄로서 형사처벌 받을 수 있는지에 대한 법적 조항을 규정하였다. 불법 혐오표현은 1) 인종, 피부색, 종교, 혈통·민족·소수민족 출신을 근거로 정의된 집단의 구성원이나 개인을 향한 폭력 혹은 혐오를 공개적으로 조장하는 것이며, 2) 이러한 행위는 글, 사진 또는 다른 형태의 자료로서 공개적으로 보급 및 배포될 때 수행되며, 3) 국제형사재판소에 관한 로마규정 제6조, 제7조, 제8조 및 국제군사재판소 헌장 제6조에서 정의하는 인종학대, 인도주의에 반한 범죄 및 전쟁범죄를 공개적으로 묵인·부인하거나 심각하게 비하하는 행위이며, 이러한 행위는 해당 집단 및 집단 구성원에 대한 폭력이나 혐오를 불러일으킬 수 있는 방법으로 수행된다. 한편 해당 위법행위에 대한 위임을 유도·조력 및 조장하는 행위 또한 처벌받을 수 있다. 더 나아가 각 유럽연합 회원국이 이러한 위법행위를 처벌할 때에는 그 처벌이 효과적이고 비례적이어야 하며, 1년 이상의 징역에 처해야 한다고 하였다. 이에 따라 19개의 유럽연합 회원국은 유럽연합법의 보충성 및 비례성 원칙을 준수하여 해당 결정을 국내법으로 전환하였다.³⁷⁾

그러나 해당 결정의 초안이 만들어질 때부터 이미 여러 유럽연합 회원국으로부터 비판이 제기되었다. 각 회원국은 표현의 자유에 관한 서로 다른 법전통과 문화를 가지고 있는데 이를 형사적 법리로 조화시키려고 하는 것은 무리가 있다고 본 것이다(Kucs, 2013). 예를 들어, 본 결정에서 홀로코스트나 다른 국제범죄를 부인하는 표현을 조항에 삽입한 것에 대해 모든 유럽연합 회원국이 관련성이 있는 것은 아니라는 것이다.

36) European Union, Council Framework Decision 2008/913/JHA, on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, OJ L 328/55 (2008).

37) European Union (2018). Retrieved from EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=celex:32008F0913>

2. 불법 온라인 혐오표현에 대응하기 위한 행동강령(Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech Online)

유럽연합은 2016년 5월에는 2008년의 혐오표현 결정을 체계적으로 구체화하기 위해 주요 IT기업(페이스북, 트위터, 유튜브, 마이크로소프트 등)과 함께 ‘불법 온라인 혐오표현에 대응하기 위한 행동강령(Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech Online)’을 발표하였다.³⁸⁾ IT기업들은 유럽연합 저작권 지침안과 다르게, 혐오표현에 관한 규정에 대해서는 협조적인 반응을 보였다. 유럽연합 집행위원회와 유럽연합 회원국의 온라인 불법 혐오표현에 대항해야 할 책무에 함께하기로 한 것이다. 물론 IT기업들과 유럽연합 집행위원회는 표현의 자유를 보장하는 것의 필요성 또한 강조하였다. 온라인에서 불법 혐오표현이 확산되면 혐오표현에서 겨냥하는 개인이나 집단에 영감을 줄 뿐만 아니라, 온라인 플랫폼에서 자유, 관용 그리고 차별금지를 외치는 자들에게도 부정적인 영향을 줄 수 있기 때문이다. 행동강령이 발표되었을 당시, 브뤼셀 테러공격이 발생한 지 얼마 되지 않았기 때문에 혐오표현에 대한 경계가 더욱 컸다. 특히, 유럽연합 집행위원회는 여러 IT기업들과 함께 테러리스트의 선전에 대항하고, 온라인 혐오표현에 대항하는 행동강령을 더욱 보강하겠다는 성명을 내놓기도 하였다.

행동강령의 주요 내용에 따르면 IT기업들은 혐오표현의 금지를 표명하는 자체적인 가이드라인을 제시하고, 혐오표현을 검토하는 서비스에 있어 명확하고 효과적인 과정을 통해 해당 콘텐츠에 대한 접근을 막아야 한다. 혐오표현 삭제요청을 받을 시에는 기업 자체규정이나 국내법으로 받아들인 2008년의 혐오표현 결정의 규정에 어긋나는지 검토해야 한다. 중요한 점은, 혐오표현 콘텐츠에 대한 삭제를 검토하는 시간이다. 혐오표현이 등장하면 24시간 안에 검토해야 하고, 혐오표현으로 판명되면 콘텐츠를 삭제하거나 접근을 막아야 한다.

2016년 5월 이후 행동강령이 적용됨에 따라, 온라인 불법 혐오표현 감시에 참여하는 NGO 및 공공기관이 IT기업에 신고하는 과정이 계속되었다. 그리고 이러한 과정은 매년 모니터링 절차를 통해 발표되었다. 최근 유럽연합 집행위원회의 발표에 따르면,

38) European Commission (2016, 5, 31). Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech Online. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/code_of_conduct_on_countering_illegal_hate_speech_online_en.pdf

2018년 기준으로 신고접수를 받은 불법 혐오표현의 약 70%가 IT기업에 의해 삭제되었으며, 2016년 제1차 모니터링에서 28%, 그리고 2017년 제2차 모니터링에서 59%가 IT기업에 의해 삭제되었음을 보았을 때, 점점 증가되는 추세임을 알 수 있다.³⁹⁾ 또한 불법 혐오표현 신고 중 평균 81% 이상이 24시간 이내로 검토되었으며, 이는 2차 모니터링에서의 검토율보다 약 30% 증가한 수치이다. 따라서 유럽연합 집행위원회는 현재까지 행동강령의 규정들이 대부분 잘 지켜지고 있다고 평가하였고, 기존에 참여했던 IT기업 이외에 인스타그램과 구글플러스가 혐오표현 행동강령 준수에 참여하기로 했다고 발표하였다. 한편, 개선점으로는 사용자에게 혐오표현에 관한 정보나 피드백이 아직 부족하다고 평가하였으며, 온라인상의 혐오표현이 IT기업뿐 아니라 경찰이나 검찰에 신고 되었지만, 기소율은 매우 미진함을 지적하였다. 따라서 온라인과 오프라인에 관계없이 법규상 불법적인 혐오표현이라면 효과적인 기소가 이루어져야 한다고 보았다.

그러나 이러한 혐오표현에 관한 행동강령은 IT기업이 불법성에 대한 판단을 스스로 하게 만들기 때문에 표현의 자유를 침해할 수 있다. 더 나아가 IT기업의 자체적인 혐오표현 검토 시스템은 기업에게만 책임을 지울 수 있다. 예를 들어, 독일의 경우 새롭게 도입된 혐오표현 규정에 따라서 소셜미디어 회사가 불법적인 콘텐츠에 대한 신고를 접수한 뒤 24시간 내에 삭제하지 않으면 최대 5천만 유로의 벌금형에 처해질 수 있다.⁴⁰⁾ 따라서 IT기업에서 이러한 책임을 피하기 위해서 엄격하지 않은 기준으로 신고받은 콘텐츠를 빠른 시간 안에 삭제해나간다면, 이는 IT기업에 의한 '사후 검열'이 되고 이로 인해 온라인상 표현의 자유가 쉽게 침해될 수 있다는 비판이 있다.

3. 혐오표현에 관한 네덜란드 사례: 헤이르트 빌더르스 사건

네덜란드에서 혐오표현에 대한 법리적 해석이 본격적으로 논의가 시작된 시점은 2015년 네덜란드 우파 정치인 헤이르트 빌더르스(Geert Wilders)의 혐오발언 사건이

39) European Commission (2018, 1, 19). Countering illegal hate speech online - Commission initiative shows continued improvement, further platforms join. Retrieved from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-261_en.htm

40) Politico (2018, 1, 4). Free speech vs. Censorship in Germany. Retrieved from <https://www.politico.eu/article/germany-hate-speech-netzdg-facebook-youtube-google-twitter-free-speech/>

벌어지면서였다(Howard, 2017). 물론 앞서 살펴본 바와 같이 2008년에 유럽연합의 혐오표현에 관한 결정(Framework Decision 2008/913/JHA)이 있었지만, 네덜란드 형법의 경우 이미 혐오표현에 관한 규정이 있었고 해당 결정의 내용을 준수하고 있었기 때문에 아무런 개정이 필요하지 않았다(Colson & Field, 2016). 더 나아가, 네덜란드의 혐오표현에 대한 기소 및 선고는 사회구조적인 맥락에서 보았을 때 유럽연합에서 제시한 결정의 내용과는 달랐다. 네덜란드는 1930년부터 이미 부분적으로 혐오표현에 관한 형법 조항이 존재하였으며 몇 번의 개정 끝에 이성애·동성애 지향 및 장애를 이유로 한 혐오표현이 추가되었다. 또한 네덜란드 형법상 혐오표현 여부를 가릴 때에는 차별을 근거로 특정한 집단에 대한 명예훼손적인 발언을 했는지를 주로 살펴본다. 이에 대하여 네덜란드 형법의 혐오표현 규정과 네덜란드 법원의 해석 방법을 더 알아보기 위해 혐오표현의 가장 대표적인 사례라고 할 수 있는 헤이르트 빌더르스 사건을 통해 검토해 보고자 한다.

헤이르트 빌더르스(Geert Wilders)는 네덜란드 우파성향의 자유당인 PVV(Partij voor de Vrijheid)의 대표이다. 그는 네덜란드가 이슬람화된다는 정치적 발언을 자주 하였고 이슬람교에 강한 반대의 목소리를 내었다. 그의 입장에서 이슬람교는 서구문명을 해치려 하는 극단적이고 폭력적인 종교라는 것이다. 심지어 이슬람교 경전인 꾸란을 아돌프 히틀러의 책 ‘나의 투쟁(Mein Kampf)’에 비유하기도 하였다. 그러면서 네덜란드 국경에서 무슬림의 출입을 금지해야 한다는 주장을 해왔다.

빌더르스는 수많은 인터뷰와 온라인상의 미디어에서 이와 같은 주장을 자주 피력하였다. 2008년에 그가 만든 ‘Fitna’라는 단편영화에서도 이슬람에 대한 부정적인 입장을 표명하였다. 그의 발언에 대해 시민단체와 개인들이 네덜란드 검찰에 혐오발언을 문제 삼아 형사 고발하였다. 그러나 검찰에서는 해당 사안이 유죄까지 이끌어낼 정도는 아니라고 판단하고 기소하지 않았다. 이러한 표현이 단지 정치적 논쟁의 일부이고, 무슬림을 향해서가 아니라 이슬람교에 대한 표현이라고 여겼던 것이다. 그러나 이러한 검사의 불기소처분에 대해 청구인들이 항소법원에 다시 소를 제기하였다. 이에 대해 2009년 1월, 암스테르담 항소법원에서는 네덜란드 형법 제137c조⁴¹⁾를 근거로 빌더르

41) Artikel 137c

1. Hij die zich in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, opzettelijk beledigend uitlaat over een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of

스가 의도적으로 인종(비서구 이민자 및 모로칸) 또는 종교(무슬림)를 기반으로 특정 집단을 공격한 혐의, 그리고 형법 제137d조⁴²⁾를 근거로 그들 집단에 대해 혐오, 차별 혹은 폭력을 하게끔 조장한 혐의로 기소하도록 결정하였다.

〈혐오표현에 관한 네덜란드 형법 조항〉

형법 제137c

1. 공개적으로 말·글 또는 이미지를 통해 인종, 종교·신념, 이성·동성애 지향, 신체적·정신적·지적 장애를 이유로 의도적으로 해당 집단에 대해 모욕적인 공표를 하는 경우, 1년 이하의 징역 혹은 세 번째 유형⁴³⁾에 따른 벌금형에 처한다.

형법 제137d

1. 공개적으로 말·글 또는 이미지를 통해 인종, 종교·신념, 이성·동성애 지향, 신체적·정신적·지적 장애를 이유로 사람에게 대한 혐오 혹은 차별을 조장하거나, 사람 또는 물건에 대해 폭력을 조장할 경우, 1년 이하의 징역 혹은 세 번째 유형에 따른 벌금형에 처한다.

암스테르담 항소법원은 이와 같은 명령을 3가지의 주장으로 설명하였다. 첫 번째로 빌더르스의 표현의 범위는 매우 과격하며, 혐오에 대한 선동적 발언이 지속적으로 더 격렬해졌다. 이러한 표현은 무슬림의 존엄성을 해치기 때문에 모욕적인 데다 이슬람교의 상징인 쿠란을 모욕함으로써 무슬림 또한 모욕하였다고 보았다. 두 번째로 항소법원은 본 사건의 기소는 유럽인권재판소의 판단과 일치한다고 보았는데, 유럽인권재판소의 관련 재판에서 정치인은 혐오를 조장하지 않을 특별한 책임을 가진다고 했기 때문이

levensovertuiging, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

42) Artikel 137d

1. Hij die in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, aanzet tot haat tegen of discriminatie van mensen of gewelddadig optreden tegen persoon of goed van mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun geslacht, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

43) 네덜란드 형법 제24조 제4항에서 규정하고 있는 벌금의 유형 중 세 번째 유형을 말한다. 2018년 1월 기준으로 세 번째 유형의 벌금액은 8,300유로이다.

다. 세 번째로, 민주주의 사회의 공적 토의 과정에서 생기는 혐오 조장에 대한 정확한 경계가 필요하다고 판단했기 때문이다. 다만 법원에서는 네덜란드는 전통적으로 다양한 의견에 대한 관용을 바탕으로 하기 때문에 누군가는 무슬림 이민자들이 이러한 타인의 발언에 대해 이해할 수 있을 거라고 기대할 수 있다고 하였다. 따라서 이 사건이 네덜란드의 전통적 가치와 EU의 가치가 충돌한 것으로 보일 수 있다고 하였다.

마침내 2011년, 빌더르스는 혐오발언과 관련한 혐의로 기소되었다. 그러나 암스테르담 지방법원에서는 네덜란드에서 있었던 대법원 판례를 언급하며 빌더르스에 무죄를 선고하였다. 이전 판례에서 종교에 관한 혐오표현은 특정 종교를 믿는 종교인들을 모욕할 수는 있지만 종교집단 자체에 대한 혐오표현은 아니라는 것이다. 따라서 해당 표현은 강한 비판일 뿐이므로 네덜란드 형법 제137c조를 위반하지 않았다고 보았다. 또한 형법 제137d조에 대해서도 빌더르스의 발언은 해당 조항의 범위를 벗어난 표현이라고 보았다. 한편 유럽인권재판소의 판례에 관해서는, 정치인은 민주사회에서 다른 정당과 정부에 대한 비판을 할 수 있고 이러한 발언은 정치적 목적에서 비롯되었을 뿐 차별을 조장하지는 않았다고 하였다. 따라서 암스테르담 지방법원은 빌더르스의 모든 혐의에 대해 무죄를 선고하였다.

그러나 빌더르스에 대한 기소는 여기서 끝나지 않았다. 2014년 3월, 네덜란드 헤이그에서 지방선거가 끝난 뒤 PVV 지지자들과의 만남에서 한 발언이 문제가 된 것이다. 빌더르스는 지지자들에게 “당신이 사는 지역과 네덜란드에 더 많은 모로칸을 원하냐, 아니면 더 적은 모로칸을 원하냐?”고 물었고, 지지자들은 “적게, 적게, 적게”를 외쳤다. 이를 들은 빌더르스는 웃으면서 “우리가 그렇게 만들 것이다”라고 말하자 지지자들은 크게 환호하였다.⁴⁴⁾ 해당 발언 및 동영상은 뉴스와 소셜미디어를 통해 급속도로 퍼져나가자, 모로칸 단체를 포함한 약 6,500여 명의 청구인들이 검찰에 소를 제기하며 큰 파장이 일었다.

결국 검찰은 빌더르스를 특정 인종에 대한 명예훼손과 혐오 및 차별을 조장했다는 이유로 기소하였다. 검찰은 표현의 자유는 정치인에게 있어 발언을 하고 싶을 때 제약을 받는 감정으로부터 벗어나는 자유지만, 그것이 차별적인 발언일 경우에는 제한될 수 있

44) Youtube (2014, 3, 20). Dutch politician Wilders promises ‘fewer Moroccans’. Retrieved from https://www.youtube.com/watch?v=t_YEpoG5N8k

다고 보았다. 그리고 2016년 12월, 헤이그 지방법원은 빌더르스가 지방선거 이후 가진 모임에서 한 발언에 대해, 집단을 향한 명예훼손 및 차별 조장이라고 보고 유죄를 선고하였다. 특히 모임에서 빌더르스의 발언 이후 사람들의 환호는 이미 계획된 것이었으며, 당시 지지자들은 환호를 하라는 지시를 받았던 점이 강조되었다. 사건을 조사하면서, 발언에서의 ‘모로칸’을 ‘모로칸 범죄자’라고 지칭할지의 여부에 대한 회의 또한 있었던 것으로 밝혀졌다. 이는 당시의 발언이 텔레비전이나 라디오 뉴스 방송에서 주요보도로 사용되도록 하기 위함인 것이었다. 빌더르스의 발언은 네덜란드에 거주하는 전체 모로칸 집단을 겨냥한 것이었기 때문에 유죄선고에 영향을 준 것으로 판단된다. 더 나아가, 법원은 유럽인권협약의 제10조 표현의 자유에 관한 조항을 언급하며, 소수자 집단에 대한 차별적인 표현을 막는 행위는 동조 제2항에서 규정하는 민주사회에서 필요한 제한이라고 보았다. 그러나 빌더르스는 해당 사건에서 유죄판결을 받았음에도 불구하고, 처벌은 선고받지 않았다. 비록 검사가 피고인에게 5천 유로의 벌금을 구형했지만, 법원은 피고인이 받은 유죄선고 그 자체로 충분하다고 보았기 때문이다.⁴⁵⁾ 유죄선고 이후 빌더르스는 표현의 자유 침해를 이유로 법원에 항소하였으며, 2018년 5월 17일 헤이그 항소법원에서 다시 공판이 시작된 뒤로 현재까지 논쟁이 계속되고 있다.⁴⁶⁾

처음 네덜란드에 혐오표현에 관한 형법조항이 제정됐을 때만 해도 혐오표현이 실제로 기소로 이어질 가능성이 거의 없다고 여겨졌다(Noorloos, 2014). 그러나 80년대부터 90년대 사이, 네덜란드 정부가 차별에 강경한 태도를 보이면서 혐오표현 조항이 다뤄지기 시작하였다. 그리고 21세기에 와서는 디지털 시장의 확대와 함께 인터넷 미디어를 통한 혐오표현 확산이 더 쉽게 이뤄지면서 혐오표현에 대한 법적 판단의 문제가 야기되었다. 네덜란드의 빌더르스의 사례와 유럽연합의 온라인 혐오표현에 관한 정책을 보았을 때, 혐오표현에 대항하기 위한 제도적인 노력이 추진되고 있지만, 그로 인해 표현의 자유가 침해될 우려가 있다. 이에 혐오표현의 불법성에 대해 분명한 기준을 세우고 적극적인 형사적 조치로 이어가는 것은 아직까지 어려운 문제로 파악된다.

45) Politico (2016, 12, 9). Geert Wilders guilty of incitement. Retrieved from <https://www.politico.eu/article/geert-wilders-guilty-of-incitement-encouraging-discrimination-no-penalty/>

46) Politico (2018, 5, 17). Geert Wilders begins appeal of discrimination conviction. Retrieved from <https://www.politico.eu/article/geert-wilders-begins-appeal-of-discrimination-conviction-netherlands/>

VI. 결론

이 글에서는 언론 및 미디어에 관련한 유럽연합의 최근 법제 동향을 살펴보았다. 유럽연합의 중요한 가치인 단일시장이 디지털 단일시장으로 그 범위가 확장됨에 따라, 온라인 디지털 공간에 맞는 새로운 규정이 필요하게 되었다. 이와 동시에 유럽연합은 자유로운 미디어 환경의 구축이 미디어의 투명성, 다양성 그리고 표현의 자유를 보장할 수 있다고 보았다. 새로운 저작권 지침안은 논쟁 끝에 유럽의회를 통과하며 마지막 투표만이 남아있는 상황이며, 해당 지침안에서 문제시되는 제11조와 제13조에 대해서는 언론과 거대 IT기업들이 상반된 입장을 보여주고 있다. 저작권법에 대한 네덜란드 언론 ‘GeenStijl’ 사례는 복잡하고 방대한 온라인 공간에서 유럽연합 저작권법의 영향을 보여주었다. 유럽연합은 저작권법과 같은 법제들을 통해 디지털 환경의 수준을 높여 온라인 허위정보에 대항할 수 있다고 보았다. 또한 허위정보의 또 다른 표현인 ‘가짜뉴스’의 용어는 왜곡되어 사용될 수 있으므로 지양되어야 하며, 허위정보에 대항하는 간단한 해결책을 가지기는 어렵다고 보았다. 거대 IT기업들이 허위정보에 대한 실천강령에 준수하겠다고 동의한 것에 대해서는, 실천강령이 ‘오도하는 광고’를 허위정보 범위에서 제외시켜, 광고수익에 큰 영향을 끼치지 않을 것이라 판단한 것으로 추측하였다. 또 다른 네덜란드의 ‘GeenStijl’ 사례를 통해, 러시아발 허위정보를 견제하기 위한 유럽연합의 대항활동으로부터 언론의 자유를 침해받은 문제를 다뤘으며, 이는 2019년에 있을 유럽의회 투표에 대비하며 허위정보에 대한 지나친 우려일 수 있다는 입장을 살펴보았다.

마지막으로 혐오표현에 대한 유럽연합의 결정이 형사적 사법협력을 이끌어내어 19개 회원국의 국내법으로 전환시킨 것을 확인하였다. 이후 불법 온라인 혐오표현에 대항하는 행동강령이 등장하고, 거대 IT기업들이 이에 협조하여 이행 중인 점을 알아보았다. 그러나 24시간 안에 혐오표현에 대한 신고를 검토하는 방침은 IT기업의 재량에 의존한 사후검열이 될 수 있으며, 결국 표현의 자유를 침해 받을 수 있다는 문제점이 제기될 수 있음을 알아보았다. 또한 온라인상 혐오표현에 대한 검찰의 기소율이 매우 낮음을 살펴보았다. 네덜란드의 경우 이미 오래전부터 혐오표현에 대한 형법조항이 존재하였으며, 유럽연합의 결정 내용과는 다소 다르게 차별을 근거로 집단에 대한 명예훼손이 주로 다뤄지고 있다는 점을 검토하였다. 이와 관련한 빌더스 사례를 통해 소수자 집단에 대한 차별적인 표현은 표현의 자유의 제약을 받을 수 있다고 보았다. 유럽연합과

네덜란드에서는 온라인상에서 혐오표현의 확산이 쉽고 빠르게 이뤄지면서 법적 판단의 문제가 자주 야기되지만, 불법성에 대한 기준이 아직 명확하지 않다는 공통점을 확인할 수 있었다.

유럽연합은 디지털 환경에서 발생하는 문제들에 대응하기 위해 법적 규제 및 자율규제 방안들을 고안해내고 있다. 우리나라 또한 온라인상 전 세계가 연결되어 있는 디지털 환경에서 유럽연합과 유사한 문제점들을 공유하고 있는 상황이다. 따라서 유럽연합의 규제방안들과 언론 및 이해당사자들의 의견을 검토하여, 국내의 관련 문제들에 대처하기 위한 방향을 제시하고 제도적인 입안에도 힘을 써야 할 것이다.

단행본

- Colson, R., & Field S. (2016). *EU Criminal Justice and the Challenges of Diversity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Craig, P., & Burca, G. (2015). *EU Law Texts, Cases and Materials* (6th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Oster, J. (2015). *Media Freedom as a Fundamental Right*. 한영학·이재진 (역) (2017). <미디어 자유는 기본권이다>. 서울: 커뮤니케이션북스.
- Sobczak, J., Skrzypczak, J., & Kakareko, K. (2017). *Media Law in the time of liquid modernity: Hot Topics in the European and Polish Media Law*. Berlin: Logos Verlag Berlin GmbH.

학술자료

- Alemanno, A., Brogi, J., & Fischer-Zernin, M., & Morrow, P. (2018). Is the EU disinformation review compliant with EU Law?: Complaint to the European Ombudsman about the EU anti-fake news initiative. *HEC Paris Research Paper, 2018*(1273).
- Howard, E. (2017). Freedom of Speech versus Freedom of Religion? The Case of Dutch Politician Geert Wilders. *Human Rights Law Review, 17*(2), 313-337.
- Kucs, A. (2013). The European Union's Framework Decision on the Use of Criminal Law to Combat Specific Types and Manifestations of Racism and Xenophobia and the Implementation of the Decision in the Latvian Law. *Juridiska zinātne, 5*.
- Noorloos, M. V. (2014). Politicisation of Hate Speech Bans in the Twenty-first-century Netherlands: Law in a Changing Context. *Journal of Ethnic and Migration Studies, 40*(2), 249-265.

유럽연합법 및 관련자료

Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions, Tackling online disinformation: a European Approach, COM/2018/236 final (2018).

Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, 2008 OJ C 115/47 (2008).

Council of Europe, European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, as amended by protocols Nos.11 and 14 (1950).

CJEU Judgment in C-160/15 *GS Media BV v Sanoma Media Netherlands BV, Playboy Enterprises International Inc., Britt Geertruda Dekker* (2016).

CJEU Judgment in C-466/12, *Nils Svensson and Others v Retriever Sverige AB* (2014).

European Commission (2018). A multi-dimensional approach to disinformation, Report of the independent high level group on fake news and online disinformation, Directorate-General for Communication Networks, Content and Technology. *Luxembourg: Publication Office of the European Union.*

European Parliament and Council Directive 2001/29/EC of 22 May 2001, on the harmonisation of certain aspects of copyright and related rights in the information society, OJ L 167 (2001).

European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union. 2010 OJ, C83/02 (2010).

European Union, Council Framework Decision 2008/913/JHA, on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law, OJ L 328/55 (2008).

Monti, M. (2010). A new strategy for the single market. Report to the president of the European Commission.

Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on Copyright in the Digital Single Market, 2016/0280, COM(2016) 593 final (2016).

Regulation(EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the

processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation). Regulation 2017/920 of the European Parliament and of the Council 17 May 2017 amending Regulation (EU) No531/2012 as regards rules for wholesale roaming markets.

온라인 자료

BOE (2014, 11, 5). Boletín Oficial del Estado. Retrieved from <https://www.boe.es/boe/dias/2014/11/05/pdfs/BOE-A-2014-11404.pdf>

Court of Justice of the European Union (2016, 9, 8). Press release No 92/16. Retrieved from <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-09/cp160092en.pdf>

Euractiv (2018, 9, 26). The Sounding Board of the Forum on Disinformation issues their unanimous final opinion on the so-called code of practice. Retrieved from <https://www.euractiv.com/wp-content/uploads/sites/2/2018/09/Joint-Press-Statement-Sounding-Board-Issues-Opinion-on-Code-of-Practice-EMBARGO.pdf>

Euromaidanpress (2018, 3, 15). Why are the Dutch demanding to shut down the EU's only anti-propaganda service? Retrieved from <http://euromaidanpress.com/2018/03/15/why-are-the-dutch-demanding-to-shut-down-europes-only-anti-propaganda-service/>

European Commission (2016, 5, 31). Code of Conduct on Countering Illegal Hate Speech Online. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/code_of_conduct_on_countering_illegal_hate_speech_online_en.pdf

European Commission (2018, 9, 26). Code of Practice on Disinformation. Retrieved from <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/code-practice-disinformation>

European Commission (2018, 1, 19). Countering illegal hate speech online- Commission initiative shows continued improvement, further platforms join. Retrieved from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-261_en.htm

European Commission (2018, 7, 27). Enjoy your new digital rights across Europe during summer holidays. Retrieved from [.http://europa.eu/rapid/press-](http://europa.eu/rapid/press-)

release_IP-18-4681_en.pdf

- European Commission (2018, 10, 16). Factsheet on Tackling online disinformation. Retrieved from <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/factsheet-tackling-online-disinformation>
- European Commission (2018, 6, 8). Media Freedom and Pluralism. Retrieved from <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/media-freedom-and-pluralism>
- European Commission (2018, 7, 11). Meeting of the Multistakeholder Forum on Disinformation, Retrieved from <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/meeting-multistakeholder-forum-disinformation>
- European Commission (2018, 10, 16). Roadmaps to implement the Code of Practice on disinformation. Retrieved from <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/roadmaps-implement-code-practice-disinformation>
- European Commission (2018, 8, 24). Shaping the digital Single Market. Retrieved from <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/shaping-digital-single-market>
- European Commission (2018, 3, 12). Summary report of the public consultation and on fake news and online disinformation. Retrieved from <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/summary-report-public-consultation-fake-news-and-online-disinformation>
- European Commission (2018, 8, 7). Supporting media and digital culture. Retrieved from <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/supporting-media-and-digital-culture>
- European Federation of Journalists (2018, 9, 12). European Parliament approves new Copyright Directive. Retrieved from <https://europeanjournalists.org/blog/2018/09/12/european-union-european-parliament-approves-new-copyright-directive/>
- European Union (2008). Retrieved from EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/NIM/?uri=celex:32008F0913>
- EUvsDisinfo (2018, 11, 8). “Funeral Teams for NATO Soldiers”-a Week of Disinformation Scare-Mongering, Exaggeration and Mockery. Retrieved from <https://euvsdisinfo.eu/funeral-teams-for-nato-soldiers-a-week-of->

- disinformation-scare-mongering-exaggeration-and-mockery/
Geenstijl. Retrieved from <https://www.geenstijl.nl/>
- Google Europe Blog (2014, 12, 11). An update on Google News in Spain. Retrieved from <https://europe.googleblog.com/2014/12/an-update-on-google-news-in-spain.html>
- Hoax-alert (2018, 3, 6). Breaking: Dutch Parliament Approves Motion Calling to Disband EUvsDisinfo. Retrieved from <https://hoax-alert.leadstories.com/3469003-dutch-parliament-approves-motion-calling-to-disband-euvsdinfo.html>
- Nijeboer, A. (2018, 3, 28). Why the EU must close EUvsDisinfo. *Euobserver*. Retrieved from <https://euobserver.com/opinion/141458>
- NOS (2018, 3, 13). Media trekken kort geding tegen EU om nepnieuws in. Retrieved from <https://nos.nl/artikel/2222185-media-trekken-kort-geding-tegen-eu-om-nepnieuws-in.html>
- Politico (2018, 1, 4). Free speech vs.Censorship in Germany. Retrieved from <https://www.politico.eu/article/germany-hate-speech-netzdg-facebook-youtube-google-twitter-free-speech/>
- Politico (2018, 5, 17). Geert Wilders begins appeal of discrimination conviction. Retrieved from <https://www.politico.eu/article/geert-wilders-begins-appeal-of-discrimination-conviction-netherlands/>
- Politico (2016, 12, 9). Geert Wilders guilty of incitement. Retrieved from <https://www.politico.eu/article/geert-wilders-guilty-of-incitement-encouraging-discrimination-no-penalty/>
- Politico (2017, 2, 15). Plan to make Google pay for news hits rocks. Retrieved from <https://www.politico.eu/article/plan-to-make-google-pay-for-news-hits-rocks-copyright-reform-european-commission/>
- Youtube (2014, 3, 20). Dutch politician Wilders promises 'fewer Moroccans'. Retrieved from https://www.youtube.com/watch?v=t_YEpoG5N8k
- Youtube Creator Blog (2018, 10, 22). A Final Update on Our Priorities for 2018. Retrieved from <https://youtube-creators.googleblog.com/2018/10/a-final-update-on-our-priorities-for.html>