

I. 첫머리에

2018년 3월, '캠브리지 애널리티카(Cambridge Analytica) 스캔들'은 영국은 물론 전 세계를 들썩이게 했다. 이 사건은 영국의 데이터 기반 정치 컨설팅 업체인 캠브리지 애널리티카가 페이스북 사용자 데이터를 활용해 2016년 영국 EU 탈퇴 국민투표 선거에서 EU 탈퇴 옹호 단체 쪽에 유리하도록 여론을 움직였다는 의혹을 받은 사건이다(The New York Times, 2018; The Guardian, 2018). 이는 특정 유권자 집단을 겨냥해 만든 광고와 선거 정보를 지속적으로 소셜 미디어에 노출해 투표 결정에 영향을 미칠 수 있다는 가능성을 보여준 사건으로, 디지털 시대에 소셜 미디어의 영향력이 선거와 민주주의 시스템에까지 뻗고 있음을 깨닫게 했다.

2018년을 기점으로 영국에서는 소셜 미디어를 비롯한 디지털 미디어 규제를 놓고 논의가 한창 진행 중이다. 현행 선거법이 디지털 미디어 환경을 반영하지 못한다는 비판이 꾸준히 제기되면서 영국 정부와 의회는 소셜 미디어 규제를 포함해 지금 시대에 맞는 새로운 규제 방안을 마련하기 위해 노력 중이다(House of the Common of the United Kingdom, 2019; The Electoral Commission, 2020).

본 글 제2장에서는 소셜 미디어 규제를 논하기 전에 영국에서 신문과 방송 같은 전통 매체를 어떻게 규제하고 있는지 살펴본다. 자율 규제를 표방하는 영국에서 신문과 방송 보도를 각각 규제하는 언론표준기구(Independent Press Standards Organisation, 이하 IPSO)와 Office of Communications(이하 Ofcom)를 중심으로 두 기관이 선거 보도를 어떻게 규제하는지 설명할 예정이다(UK Parliament, 2018). 또, 영국에는 총선 외에도 스코틀랜드 분리 독립, 유럽연합(EU) 탈퇴 국민투표처럼 정치적 견해가 갈려 찬성과 반대를 다투는 선거가 많았기 때문에 주요 선거에서 어떤 언론 보도 중재 사례

* 영국 브리스톨대학교 공공정책 석사, surisuri0@gmail.com

가 있었는지 살펴본다.

제3장에서는 영국 선거 캠페인에서 소셜 미디어 활용 현황, 현행 선거법의 한계를 짚어본다. 또, 선거 캠페인에서 허위 정보 유통의 경각심을 높인 캠프리지 애널리티카 스캔들을 중심으로 영국의 소셜 미디어 규제 방향을 살펴볼 예정이다.

II. 영국의 선거 보도 규제

1. 인쇄 매체 선거 보도 규제

자율 규제를 표방하는 영국에서 언론 규제 기관은 크게 두 군데로 나뉜다. 신문과 같은 전통적 인쇄 매체는 IPSO가 규제하고, 방송 매체는 Ofcom의 규제를 받는다(UK Parliament, 2018). 자율 규제를 받는 인쇄 매체의 선거 보도 규제를 살펴보기 위해서는 IPSO에 대해 알아야 한다. 2014년 9월 8일 출범한 IPSO는 영국의 언론 분쟁 중재 처리기관으로, 신문과 잡지 등 전통적 인쇄 매체와 온라인 매체를 주로 규제하는 기관이다. IPSO가 2020년 발간한 '2019 연간 보고서'에 따르면 2019년 기준으로 IPSO에 가입한 회원사는 인쇄 매체 1,500여 곳, 온라인 매체 1,110여 곳이다. 자발적 계약이지만 회원으로 가입하면 법적 구속력이 생기며, IPSO의 규칙을 따라야 한다. IPSO 회원사 등록은 언론사의 자발적 가입을 통해 이뤄지고, 5년 단위로 갱신된다. IPSO는 보고서에서 “2019년 IPSO의 회원사 중 규모가 작은 언론사 두 곳을 제외하고 모든 언론사가 계약 5년을 추가로 연장했다”고 밝혔다(IPSO, 2020). IPSO의 주요 회원사로는 영국에서 인지도가 높은 더 타임스, 더 선, 데일리 메일, 데일리 텔레그래프, 미러, 더 익스프레스 등이 포함돼 있다(IPSO, 2015).

IPSO가 별도로 회원 언론사의 선거 보도 규정을 마련한 것은 아니다. 대신, IPSO가 회원사를 규제하는 주요 잣대인 언론인 실천 강령(Editors' Code of Practice)에 선거 보도 규제 내용이 포함돼 있다고 보는 것이 옳다. IPSO는 2019년 영국의 총선을 앞두고 IPSO 공식 블로그에 올린 질의응답 형식의 '선거 보도(Election Reporting)'에서 “IPSO의 규제를 받는 언론사는 언론인 실천 강령을 반드시 따라야 한다. 언론사는 자신이 옳다고 생각하는 것을 보도할 수 있는 편집의 자유가 있지만 보도를 할 때 반드시

이 강령을 따라야 한다”고 설명했다.¹⁾ 언론인 실천 강령은 별도 조항인 공익(The Public Interest)을 포함해 총 17개 조항으로 구성돼 있다. 이 중에서 선거 보도와 밀접한 관련이 있는 조항은 제1조 정확성(Accuracy)이다. 2021년 1월부터 시행된 최신 개정판인 언론인 실천 강령 제1조의 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 1〉 IPSO 언론인 실천 강령 제1조

- i. 언론은 기사 내용에 포함되지 않는 제목(headline)을 포함해 정보 또는 이미지를 호도하거나 왜곡, 부정확한 보도를 하지 않도록 신중해야 한다.
- ii. 상당한 부정확성, 오해의 소지가 있는 발언, 정보의 왜곡은 잘 보이는 곳에 공지해 바로 잡아야 하고, 필요하다면 사과문을 게재해야 한다. IPSO의 중재가 개입했을 경우 (사과문 등) 수정한 정보를 게재할 위치를 IPSO가 결정한다.
- iii. 언론은 상당한 부정확성에 대해 반론할 적절한 기회를 가진다.
- iv. 언론은 편집과 선거 홍보(campaign)를 자유롭게 할 수 있지만, 논평과 추측, 사실을 명확하게 구분해야 한다.
- v. 언론은 명예훼손 소송을 제기한 당사자와 합의가 됐거나 합의된 내용을 별도로 보도한 경우가 아니라면, 명예훼손 소송 결과를 공정하고 정확하게 보도해야 한다.

언론인 실천 강령 제1조 제4항에서 알 수 있듯이 영국은 언론이 특정 정당과 정치적 견해를 지지하는 보도를 하는 것이 허용된 나라다. 또한, IPSO의 주요 회원사가 신문 사임을 고려했을 때 영국 주요 신문사들의 정치적 논조를 이해하는 것이 중요하다. 영국 언론이 지지하는 정당과 정치적 견해를 분석한 Cushion 등 5명의 연구에 따르면 (Cushion, Kilby, Tomas, Morani & Sambrook, 2015), “영국에서 판매 부수가 높은 주요 신문들은 대부분 보수당(Conservative Party)과 긴축 정책, 감세, 강력한 이민 정책과 같은 우파 정책을 지지한다”고 주장했다. 이 분석에 따르면 IPSO의 회원사인 더 타임스, 데일리 메일, 데일리 텔레그래프는 보수당을 지지하며, IPSO 미가입사인 더 가디언은 노동당(Labour Party)을 지지한다. 그렇기 때문에, IPSO는 언론 보도 중재 요청이 들어왔을 때 보수당을 지지하는 회원 언론사가 제1조 제4항의 내용을 준수하며 선거를 보도하는지 규제하는 것이 주요 역할 중 하나라고 할 수 있겠다.

제1조 제1항도 선거 보도 규제와 직접 관련이 있다. 선거 캠페인 과정에서 특정 후보에게 불리한 부정확한 정보가 언론을 통해 보도되고, 유권자에게 전달돼 선거 결과에

1) IPSO Blog: Election reporting, IPSO.

<https://www.ipso.co.uk/news-press-releases/blog/ipso-blog-election-reporting/>

영향을 미친 경우에는 후보자와 유권자가 돌이킬 수 없는 피해를 보게 된다. 언론인 실천 강령은 특정 후보자 또는 정당에 유리한 보도를 제재하는 편파(bias) 보도에 대한 별도 규정을 포함하지 않기 때문에 선거 보도를 할 때 언론이 사실을 왜곡하거나 부정확한 정보를 전달할 때 규제 대상이 된다.

제1조 제1항을 위반한 대표적인 사례가 2015년 더 타임스의 노동당 조세 정책 보도다.²⁾ 2015년 6월 IPSO는 보수당 성향의 신문인 더 타임스가 2015년 5월 7일 실시된 총선을 앞둔 시점인 2015년 4월 24일 보도한 “노동당, 가족들에게 1,000파운드 세금 물린다(Labour's £1,000 tax on families)” 제목의 기사가 부정확한 정보로 강령 제1조 제1항을 위반했다는 결정을 내렸다.

노동당 성향의 경제학자 조나단 포츠는 “에드 밀반드가 소득이 있는 모든 가정(every working family)은 1,000파운드가 넘는 추가 세금을 부담하게 할 것”이라는 기사의 첫 문장이 부정확하다며 IPSO에 중재를 요청했다. 에드 밀반드는 2015년 영국 총선을 이끈 노동당 대표다. 먼저, 포츠는 노동당이 제안한 조세 정책안은 일반 근로자 가정이 아닌 회사와 부유층에게 먼저 세금과 추가부담금을 먼저 올리는 내용을 담고 있어 소득이 있는 모든 일반 가정에 부과되는 세금이 균등하게 증가하는 일이 발생하지 않는다면 더 타임스의 기사가 잘못됐다고 주장했다. 이와 함께, 소득이 있는 가정이 1,000파운드 세금 부담을 안을 것이라고 한 계산법이 잘못돼 사실을 왜곡한다고 지적했다. 포츠의 주장에 따르면, 더 타임스 기사에서는 ‘소득이 있는 모든 가정’의 세금 부담이 는다고 했으나, 노동당의 조세 정책안을 적용할 수 있는 가구는 15세~64세 사이의 생산 가능 인구 중 ‘소득이 있는 가구(working households)’로 그 범위가 줄어든다고 지적했다. 포츠는 “성인 한 명 이상 경제 활동을 하는 영국의 가구에 대입하면, 가구당 600파운드 정도”라고 주장했다(IPSO, 2015).

더 타임스는 기사가 정확하지 않음을 인정했다. 당시 노동당은 국가 재정(Exchequer)을 120억 파운드 추가할 계획이었다. 더 타임스는 영국 국가통계청(Office for National Statistics)이 정의한 ‘소득이 있는 가정’이라는 개념을 사용해 노동당의 재정 정책 때문에 각 가정이 얼마나 세금을 더 내야 하는지 독자들이 이해하기 쉽도록 해석했다고

2) 03125-15 *Portes v The Times*, IPSO.

<https://www.ipso.co.uk/rulings-and-resolution-statements/ruling/?id=03125-15>

해명했다. 또한 더 타임스는 “후회스러운 실수를 했고, 통계를 잘못 해석해 기사를 작성한 기자는 편집국장의 주의를 받았다”고 했다. 후속 조치로 총선을 4일 앞둔 5월 2일, 신문 1면에 기사 내용을 바로잡는 시정 광고를 냈고, 온라인 기사 내용을 수정했다(IPSO, 2015). 언론사가 IPSO 중재 결정을 받아들여 신문 1면에 기사 오보를 인정하는 정정보도 광고를 낸 것은 2014년 IPSO 출범 이후 처음 있는 일이다(The Guardian, 2015).

[그림 1] 문제가 된 2015년 4월 24일 더 타임스(The Times) 1면



출처: 더 타임스(The Times), 2015

[그림 2] 2015년 5월 2일 더 타임스(The Times) 1면에 실린 정정보도



출처: 더 타임스(The Times), 2015

조세 정책은 국가를 불문하고 선거에서 아주 민감한 사안이지만 비전문가가 쉽게 이해하기 어려운 정책이다. 위에 언급된 중재 사례를 이해하려면 당시 영국 총선 분위기와 정치적 맥락을 살펴야 한다. 2015년 총선은 보수당이 2007~2008년 발생한 영국의 금융 위기가 토니 블레어, 고든 브라운 전 총리가 이끌었던 노동당 집권 시절의 과도한 지출 정책이 누적된 탓이라고 공세를 퍼붓던 때였다. 노동당은 뒤늦게 주요 선거 공약에 국가 적자를 매년 줄이겠다는 정책을 포함해 늦장 대처로 지적을 받던 시기였다(Blumler & Esser, 2018). 2011년 총선에서 보수당에 정권을 내줬던 노동당이 정권 교체를 위해 싸운 선거이기도 하다(BBC, 2010). 노동당에 여러모로 불리한 상황에서 더 타임스가 선거를 2주 앞둔 시점에 노동당 조세 정책 때문에 일반 가정의 세금 부담이 늘어난다는 부정확한 기사를 보도하자, 노동당 성향의 경제학자가 나서서 조목조목 반박하며 중재 요청을 한 것이다. 2015년 총선은 보수당이 승리했다.

2. 영국의 선거 당일 보도 규제

영국에서 신문사와 방송, 온라인 언론에 모두 해당하는 선거 당일 보도 규정이 있다. 한국에서는 선거 당일날 투표소에서 기자가 유권자 인터뷰를 하고 선거 결과를 예상하는 것이 선거 취재 관례이며 법적으로도 문제가 없지만, 영국에서는 이러한 취재 활동과 보도가 불법이다. 국민투표법 1983(Representation of the People Act 1983) 66A ‘출구조사 공개 금지(Prohibition on publication of exit polls)’ 조항에 따르면, 언론사는 물론 공무원, 일반 시민 등 누구라도 선거 당일에 출구조사 내용을 공개

해서는 안 된다. 66A의 자세한 내용을 보면 다음과 같다.

〈표 2〉 출구조사 공개 금지(Prohibition on publication of exit polls)

- (1) 이 조항이 적용되는 선거의 경우 누구도 투표가 종료되기 전에 다음 내용을 공표할 수 없다.
 - (a) 유권자의 투표 방식, 투표와 관련된 모든 진술(또는 합리적으로 추론할 수 있는 내용 포함)
 - (b) 선거 결과에 대한 모든 예측
- (2) 이 조항은 잉글랜드와 웨일스에서 열리는 의회 선거(parliamentary election)와 지방 선거(local government election)에 적용된다.
- (3) 해당 법을 어긴 사람은 단계 5에 해당하는(최대 5천 파운드 벌금형) 벌금이나 최대 6개월 금고형에 처할 수 있다.
- (4) 앞서 언급된 '예측(forecast)'이란 추측을 포함한다. '공표(publish)'는 형식과 수단을 불문하고, 일반 대중 또는 일부 사람들이 공표된 내용을 알게 되는 것을 뜻한다. 또한, 선거 결과에 대한 언급이란 선거 결과 전체 또는 특정 후보자 및 후보자와 관련된 모든 정보를 포함한다.

해당 법을 구체적으로 적용하면, 언론사는 선거 당일 출구조사, 선거 캠페인, 여론조사 결과, 정치적 진술 또는 선거에 영향을 미칠 수 있는 후보자와 관련된 정보 등 내용이 포함된 보도를 선거가 시작되는 오전 8시부터 끝나는 오후 10시까지 해서는 안 된다.

영국에서 선거 당일 출구조사 결과 공개를 법으로 금지한 것은 2000년이 되어서이다. 그 전에는 방송사를 비롯한 언론사가 선거 당일에도 출구조사 결과를 공개할 수 있었으나 2000년 3월 국민투표법 1983을 개정해 출구조사 금지 조항을 추가했다. 언론학자들은 관련법 개정이 1992년 총선에서 여론조사 기관의 출구조사가 선거 결과를 완전히 빗나가 문제가 된 것과 관련이 있다고 본다(Bale, 2002; Wilks-Heeg & Andersen, 2021). 각종 여론조사 기관의 출구조사 결과는 당시 노동당 대표였던 닐 킨노크가 근소한 차이로 승리하거나 보수당과 노동당이 접전을 벌이는 것으로 나왔으나, 선거 다음날 투표함을 열어보니 보수당이 승리하는 정반대의 결과가 나왔다(The Times, 2015; Reuters, 2015). 651개 의석 중 보수당은 336석, 노동당은 271석을 차지해 보수당이 65석이나 앞서면서 큰 차이로 승리를 거둔 것이다.³⁾

2000년 영국 정치권에서는 일부 의원들이 선거 결과를 예측하는 데 완전히 실패한 1992년 총선 출구조사를 비판하며, 최소한 선거 당일이라도 출구조사 결과를 보도해서 안 된다는 목소리가 힘을 얻었다. 2000년 1월 20일 국민대표법 개정을 위한 토론 내

3) General Election Results, 9 April 1992, UK Parliament.
<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-information-office/m13.pdf>

용이 담긴 영국 하원 의회 의사록(House of Commons' Hansard)에는 선거 당일 출구조사 결과 공개 반대를 원하는 의원들의 주장이 담겨 있다.⁴⁾ 보수당 소속 나이절 에번스 의원의 발언을 요약하면 다음과 같다.

“1992년 총선 출구조사는 완전히 잘못됐다. 출구조사는 투표장에서 유권자의 마음을 혼돈다. 어떤 유권자는 (출구조사) 추세를 따를 것이고, 어떤 사람은 투표에 참여하는 것조차 꺼릴지도 모른다. (중략) 일부 국가에선 선거 며칠 전부터 여론조사를 공개하는 것이 금지돼 있다. 우리는 최소한 선거 당일이라도 (언론이) 출구조사 결과를 공개하지 못하도록 해야 한다.”

즉, 1992년 부정확한 총선 출구조사 사건을 계기로 선거 당일 출구조사 보도 금지가 정치권에서 공론화됐고, 관련 법 개정으로 이어진 것이다.

3. 방송 매체 선거 보도 규제

자율 규제를 받는 인쇄 매체와 달리 영국의 방송사는 2003년 12월 출범한 Ofcom의 규제를 받는다. 방송 매체 규제 내용은 커뮤니케이션법 2003(Communications Act 2003)에 명시돼 있으며, 해당 법에는 정부가 허가한 규제 기관인 Ofcom의 역할, 조직의 구조, 규제 내용 등이 포함돼 있다. 영국 공영방송 BBC는 별도 규제 기관인 BBC Trust의 규제를 받았으나, 2017년 4월부터 Ofcom이 BBC 보도 규제를 넘겨받았다(Cushion & Lewis, 2017; BBC Trust).

IPSO에 언론인 실천 강령(Editors' Code of Practice)이 있다면, Ofcom에는 방송 규정(The Ofcom Broadcasting Code)이 있다. 방송 규정은 총 10개 부문으로 이뤄져 있으나, 해당 글에서는 선거 보도와 직접 관련이 있는 '제5조 정당한 공정성과 정당한 정확성(Section five: Due impartiality and due accuracy)'과 '제6조 선거와 국민투표(Elections and referendums)'를 중점적으로 분석하도록 한다.

4) Pilot Schemes, volume 342: debated on Thursday 20 January 2000, House of Commons' Hansard, UK Parliament. <https://hansard.parliament.uk/commons/2000-01-20/debates/f9dbbae7-169f-4bc1-877b-64491b2bcdcf/PilotSchemes>

(1) 제5조 정당한 공정성

먼저 제5조의 구체적인 내용을 살펴보기 전에 Ofcom이 정당한 공정성을 어떻게 정의하는지 주목해야 한다. Ofcom은 2017년 3월 발간한 ‘제5조 가이드라인: 정당한 공정성과 정당한 정확성, 견해와 의견의 과도한 중요성(Guidance Notes Section Five: Due Impartiality and Due Accuracy and Undue Prominence of Views and Opinions)’에서 정당한 공정성을 이렇게 정의한다.⁵⁾

“‘공정성(impartiality)’ 그 자체는 한쪽을 다른 쪽보다 우대하지 않는 것을 의미한다. 정당함(due)이란 프로그램의 주제 또는 성격에 적절함을 뜻한다. 즉, ‘정당한 공정성’이란 방송에서 모든 의견에 똑같은 시간을 부여해 다루는 것이라기보다 모든 견해와 주장을 정당하게 잘 대변하는 것을 뜻한다.”

영국을 대표하는 방송사인 BBC도 자체 보도 규정(Editorial Guidelines)에서 “정당한 공정성은 단순히 상반되는 의견에 균형을 잡는다는 것 이상의 의미를 갖고 있다. 균등하다(equally)는 것은 모든 사안에 완벽한 중립이나 객관성을 요구하는 것이 아니다”고 설명한다.⁶⁾ 예를 들어, 선거에서 양쪽 의견이 첨예하게 대립하는 사안이 있으면 뉴스 프로그램에서 각 의견에 기계적으로 똑같은 시간을 분배하는 것보다 방송사가 의도적으로 한쪽 편을 들지 않고 양쪽 의견을 적절히 잘 대변하는지가 더 중요하다고 할 수 있겠다. 이 규정이 실제 언론 보도 중재에서 어떻게 적용되는지 이후 구체적인 사례를 통해 살펴보도록 한다.

Ofcom 방송 규정 제5조 정당한 공정성과 정당한 정확성에는 총 13조항이 있다. 아래 <표 3>은 선거 보도와 밀접한 관련이 있는 조항만 따로 뽑은 것이다.

5) Guidance Notes Section Five: Due Impartiality and Due Accuracy and Undue Prominence of Views and Opinions, Ofcom. https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0033/99177/broadcast-code-guidance-section-5-march-2017.pdf

6) Section 4: Impartiality Introduction, BBC. <https://www.bbc.co.uk/editorialguidelines/guidelines/impartiality>

〈표 3〉 Ofcom 방송 규정 제5조 주요 내용

제5조 제3항	방송 보도를 하며 정당한 이유가 있는 예외적인 경우를 제외하고, 어떤 뉴스 프로그램이든지 정치인을 앵커나 인터뷰 진행자, 기자로 출연시켜서는 안 된다. 이럴 경우(정치인이 방송을 진행할 경우), 시청자에게 앵커나 인터뷰 진행자의 정치적 성향을 분명히 밝혀야 한다.
제5조 제9항	프로그램 진행자와 기자, 개인적 견해(personal view)를 전달하는 출연자, 방송사의 공인된(authored) 프로그램, 토론 프로그램의 의장은 정치적 또는 산업적 논쟁 및 현 공공 정책과 관련된 사안(matters of political or industrial controversy or matters relating to current public policy)에 대해 자신의 의견을 표현할 수 있다. 하지만, 대안적 관점이 해당 프로그램을 통해서 적절하게 표현되어야 한다. * 정치적·산업적 논쟁 및 현 공공 정책과 관련된 사안이란? 정치적·산업적 논쟁이란 정치인과 산업, 언론이 관심을 두고 토론하고 있는 사안을 말한다. 현 공공정책과 관련된 사안은 지방 정부 또는 중앙 정부, 관련 공공기관, 비정부 기구에서 이미 만들었거나, 정책을 개발하기 위해 논의 중인 상황을 뜻한다.
제5조 제12항	정치적·산업적 논쟁 및 현 공공 정책과 관련된 주요 사안을 논의할 때, 프로그램은 주요 의견을 적절하고 폭넓게 보도해야 하고, 시의적절하면서 비중 있게 다뤄야 한다. 의견과 사실관계가 잘못 표현해서는 안 된다.
제5조 제13항	모든 프로그램 방송 진행자는 정치적·산업적 논쟁 및 현 공공 정책과 관련된 주요 사안과 관련, 특정 인물이나 단체를 대변하는 의견에 과도한 비중을 뒤퍼는 안 된다. * 견해와 의견의 과도한 중요성(undue prominence)이란? 과도한 중요성이란 정치적·산업적 논쟁 및 현 공공 정책과 관련된 주요 사안을 보도의 비중이 상당히 불균형한 경우를 일컫는다.

출처: Ofcom Guidance Notes Section Five: Due Impartiality and Due Accuracy and Undue Prominence of Views and Opinions, 2017.

제5조 제3항은 극히 예외적인 경우를 제외하고 정치인이 방송 프로그램 진행자로 출연하는 것을 금지하고 있다. Ofcom은 “정치인(politicians)이 뉴스 프로그램에 방송 진행자로 출연할 경우 정당한 공정성 원칙의 관점에서 문제가 될 수 있다”고 주장했다. 여기서 정치인이란 선출직인 의회 의원(MP), 지방의회 의원(councillor), 또는 선거 후보자나 이후 선거에 출마할 가능성이 있는 예비 후보자, 정당인이나 활동가를 모두 포함한다(Ofcom, 2017).

뉴스 프로그램에 정치인이 앵커로 출연해 Ofcom의 시정 요구를 받은 사례는 2006년 3월 런던의 라디오 방송 London Greek Radio가 있다. 2006년 3월 이 라디오 방송의 뉴스 프로그램에 임기가 끝나가는 런던 지역의 구의회 의원 A씨가 뉴스 진행자로 출연했는데, Ofcom은 London Greek Radio가 제5조 제3항을 명백하게 위반했다고 봤다. Ofcom은 남은 임기와 상관없이 A씨가 현직 의원이라는 점, 2006년 5월 4일 열리는 지방선거에 A씨가 후보로 출마할 것이라는 점을 주요 위반 사유로 들었다. 해당

라디오 방송사는 “A씨는 뉴스 프로그램에서 인터뷰를 진행하지 않았고, 그가 후보로 출마하는 지방선거와 관련 뉴스 원고는 읽도록 훈련받았다”고 항변했지만, Ofcom은 방송사의 반박을 받아들이지 않았다.⁷⁾

이와 함께, 제5조 제9항과 제5조 제12항, 제5조 제13항은 선거처럼 대중의 관심이 쏠린 사안을 다룰 때 방송사가 어떻게 공정성을 지켜야 하는지 설명하고 있다. <표 3>에 언급된 ‘주요 정치적·산업적 논쟁 및 현 공공 정책과 관련된 사안’이란 총선, 지방선거, 국민투표 등 선거에서 쟁점이 되는 정책과 사안을 포함한다. 예를 들어, 영국의 EU 탈퇴 국민투표처럼 찬반으로 두 의견이 갈라질 경우 언론이 어떻게 공정성을 지키는지에 규정들을 잣대로 규제한다고 해석할 수 있다.

(2) 제6조 선거와 국민투표

제6조는 영국에서 열리는 선거와 국민투표를 보도할 때 방송사가 지켜야 할 구체적인 규정을 담고 있다. 여기서 선거란 영국 의회 총선, 의회 재보궐 선거, 지방선거, 자치 경찰위원장 선거(Police and Crime Commissioner election), 스코틀랜드 웨일스 의회 선거, 북아일랜드, 런던 의회 선거를 포함한다. 국민투표란 영국 의회나 스코틀랜드 의회에서 주도하는 전국 또는 지역 단위의 국민투표를 뜻하며, 지자체 단위의 주민 투표는 포함하지 않는다.

총 12조항 중 제6조 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.⁸⁾

- 제6조 제1항: 앞서 제5조에 언급된 것처럼, 주요 정치적·산업적 논쟁 및 현 공공 정책과 관련된 사안을 보도할 때의 규정이 선거와 국민투표 보도를 할 때도 적용된다.
- 제6조 제2항: 선거 기간에 무소속 후보자나 각 정당에 적절한 비중(due weight)을 두고 보도해야 한다. 적절한 정도를 결정하는 기준으로 과거 선거에

7) London Greek Radio 뉴스 프로그램에 대한 Ofcom의 중재 결정 전문은 6쪽에서 볼 수 있다.
https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0031/46687/issue_65.pdf

8) Guidance Notes Section Six: Elections and Referendums (2017). Ofcom.
https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0034/99178/broadcast-code-guidance-section-6-march-2017.pdf

서의 지지도나 여론 조사 결과와 같은 현 지지도를 참고할 수 있다.

- 제6조 제3항: 국민투표 기간에 지정된 조직에 적절한 비중을 두고 보도해야 한다. 또한, 중요한 견해와 시각을 가진 후보자에게 적절한 수준의 비중을 두고 보도해야 한다.
- 제6조 제4항: 국민투표나 선거에 대한 분석 및 토론은 투표가 시작되면 멈춰야 한다(여기서 투표의 시작이란 투표소가 문을 여는 시간을 뜻함. 우편 투표는 포함되지 않음).
- 제6조 제5항: 방송 진행자는 선거 당일, 투표가 완전히 끝날 때까지 여론조사 결과를 공표해서 안 된다.
- 제6조 제6항: 영국 선거의 입후보자, 국민투표와 연관이 있는 정치인은 선거 기간에는 뉴스 프로그램을 포함해 어떤 방송 프로그램의 진행자가 되어서는 안 된다.
- 제6조 제7항: 선거 기간 전에는 정치와 무관한 방송에 선거 입후보자나 국민투표와 연관이 있는 정치인이 출연할 수 있으나, 선거 기간에 뉴스 프로그램에는 출연할 수 없다.
- 제6조 제8항: 정당한 공정성은 선거구 보도와 관련 토론에서 엄격하게 지켜져야 한다.
- 제6조 제9항: 특정 선거구에 관련된 뉴스를 보도하면서 한 후보자가 출연한다면, 언론은 무소속 후보자를 포함해 과거 선거 지지도, (여론조사 결과 등) 현재 지지도 등을 고려해 그 지역구에 있는 후보자 모두가 출연할 기회를 제공해야 한다. 하지만, 한 후보자가 취재를 거부하거나 뉴스 제작에 참여할 수 없다면, 해당 뉴스 아이টে를 제작할 수 없다.
- 제6조 제10항: 후보자 공천이 끝난 뒤 특정 선거구 보도를 할 때 모든 후보자의 전체 이름, 그들이 대표하는 정당 등 출마 정보 목록을 제공해야 하고, 무소속 후보자의 경우 무소속이라고 알려야 한다.
- 제6조 제11항: 선거가 시작된 뒤 한 후보자가 방송 프로그램에 출연할 경우, 해당 후보자는 다른 경쟁 후보자들이 비슷한 (인터뷰나 토론 등) 기회를

갖지 않는 한 자신이 출마한 선거구와 직접 연관된 사안에 대해서 토론할 기회를 (단독으로) 얻어서는 안 된다.

- 제6조 제12항: 만약 선거의 범위가 스코틀랜드나 웨일스, 북아일랜드, 런던 의회처럼 선거구의 범위가 큰 선거를 보도할 경우, 제6조 제8항부터 제6조 제12항의 규칙이 적용된다. 이럴 경우, 방송사는 해당 선거구에 후보자를 낸 모든 정당에 음성 또는 영상을 통해 방송에 출연할 수 있는 기회를 줘야 하지만, (한 선거구에 여러 명이 선출되는 경우) 개별 후보자 모두가 등장할 필요는 없다. 하지만, 정당에 소속되지 않는 무소속 후보자는 반드시 포함돼야 한다.

앞서 제5조에서 살펴봤듯이 제6조에서 강조하고 있는 것도 보도의 공정성이다. 제6조 제2항에는 선거 기간 후보자나 각 정당에 적절한 비중을 두고 보도하는 기준으로 과거 선거의 지지도 또는 현재를 기준으로 한 여론조사 지지도 등을 구체적으로 언급한다.

Ofcom의 규제를 받긴 하지만, 영국 대표 언론사인 BBC는 주요 선거 기간이 되면 보도 규정(editorial guidelines)을 따로 만든다. 최근 10년간 영국에서 치른 선거 중 국제적 관심을 가장 많이 받았던 선거는 2016년 6월 23일 EU 탈퇴 국민투표다. 당시 BBC는 2016년 4월 15일부터 2016년 6월 23일까지 EU 국민 투표 선거 기간인 10주간 적용하는 EU 탈퇴 국민투표 보도 규정을 발표했다(BBC, 2016). BBC 역시 Ofcom처럼 보도 규정에 정당한 공정성을 포함했는데, BBC의 규정은 Ofcom보다 조금 더 구체적이다. 여기서 주목해야 할 개념이 ‘폭넓은 균형(broad balance)’이다. EU 탈퇴 국민투표 보도 규정에서 BBC는 “정당한 공정성이란 단순히 수학 공식이나 타이머처럼 적용할 수 있는 것이 아니다. 양자택일해야 하는 국민투표의 경우 양쪽 의견 사이에서 적절한 균형을 잡는 것이 (정당한 공정성의) 목적”이라고 설명한다. 이어 BBC는 “다른 선거와 달리 국민투표는 두 개의 상반되는 의견만 대치하는 굉장히 드문 싸움이기 때문에 선거 캠페인 기간, 폭넓은 균형을 찾는 것이 정당한 공정성의 원칙을 지키는 것”이라고 해석했다(BBC, 2016).

일부 언론학자들은 영국 주요 방송사들의 EU 탈퇴 국민투표 선거 보도 과정을 분석한 결과, 보도 규정에 명시된 폭넓은 균형은 이론으로만 존재한다고 비판했다. 정책 검증이나 심층 토론보다 정당 간 다툼, 각 선거 캠프의 전략, 캠페인 진행 과정, 주요 정

당과 정치인의 주장과 그에 대한 반박 등 피상적인 정보만 보도했다고 꼬집었다. Ofcom과 BBC 보도 규정에는 넓은 의미의 공정성이 명시돼 있지만, 실제 현장에서 선거 뉴스를 제작할 때는 좁은 의미의 공정성인 기계적 균형을 맞추는 쉽게 만든 뉴스가 주를 이룬다는 뜻이다.

Cushion과 Lewis가 2017년 발표한 논문 ‘공정성과 통계적 보복, 균형 유지: 2016년 EU 탈퇴 국민투표 캠페인’에서 영국 방송 뉴스 보도에서 공식 국민투표 캠페인 기간인 10주 동안 영국 방송사 BBC, ITV, 스카이 뉴스, 채널4, 채널5의 주요 뉴스 프로그램의 선거 보도를 분석했다. 이 논문은 “EU 탈퇴 국민투표를 다룬 방송 뉴스 571건을 분석한 결과, 뉴스 10건 중 4건이 국민투표 캠페인 전개 상황, 정당간 다툼, 선거 캠프 전략 등 국민투표 ‘과정’에 대한 뉴스 또는 유권자가 어느 쪽에 투표할 것인지 분석하는 여론에 대한 뉴스였다”며 방송사의 깊이 없는 선거 보도를 비판했다. 영국 언론인들도 EU 탈퇴 국민투표 이후 선거 보도에서 공정성을 어떻게 해석해야 하는지 의문점을 던졌다. BBC Radio 4의 간판 뉴스 프로그램 ‘Today’ 진행자인 언론인 저스틴 웹은 “EU 탈퇴 국민투표 선거 기간 동안 발견한 명확한 메시지는 시청자들이 ‘진짜 정보’에 굶주려 있다는 것이다. 사람들은 갑론을박하는 것 이상의 뉴스를 원한다”고 꼬집었다(The Guardian, 2016).

4. 선거 보도 관련 언론 중재 사례

(1) 더 타임스(The Times)의 스코틀랜드 독립 여론조사 보도

선거 기간이 되면 영국 언론에서 여론조사를 인용한 뉴스를 많이 보도한다(Cushion & Lewis, 2017). 특히, 상반된 두 가지 주장이 대립하는 국민투표의 경우 선거 결과를 예측하는 여론조사 보도에 양측 진영이 민감하게 반응할 수밖에 없다. 2021년 IPSO는 여론조사를 해석하는 보도를 할 때 ‘대다수(majority)’를 폭넓게 해석하는 취지의 결정을 내렸다. 전체의 50%를 넘을 때만 대다수라고 표현할 수 있는 것이 아니라 더 많은 수(the greater number of)도 대다수로 폭넓게 해석할 수 있다는 언론사의 주장을 받아들인 것이다.⁹⁾

9) 28913-20 Garrity v The Times (2021). IPSO.

<https://www.ipso.co.uk/rulings-and-resolution-statements/ruling/?id=28913-20>

더 타임스는 2020년 11월 6일, 여론조사 결과를 분석해 ‘18세 이상 대다수(majority) 스코틀랜드인들이 독립에 찬성한다’는 내용의 기사를 게재했다. 하지만 기사 보도 다음 날, 존 개리티라는 남성은 이 기사가 정확하지 않다고 IPSO에 중재를 요청했다. 이 기사가 보도된 때는 2020년 9월 스코틀랜드 정부가 2014년에 이어 두 번째 국민투표를 실시할 계획이라는 입장을 밝히면서 영국에서 스코틀랜드 독립에 대한 관심이 다시 증폭되던 시기였다(BBC, 2000). 더 타임스가 기사에 인용한 여론조사에서 따르면, 전체 응답자 중 독립에 찬성한 사람은 47%, 독립 반대자는 40%, 13%는 ‘모르겠다’라고 응답했다. 더 타임스는 모르겠다고 답한 응답자를 제외한 뒤 54% 응답자가 독립에 찬성해 대다수가 독립을 원한다고 해석했지만, 개리티는 “모르겠다고 응답한 사람을 포함할 경우 전체의 50%가 안 되는 47%만 독립에 찬성하기 때문에 대다수가 찬성한다는 기사는 잘못된 것”이라며 IPSO의 언론인 실천 강령 제1조를 위반했다고 주장했다.

하지만 더 타임스는 “중재 요청자는 대다수의 의미를 좁게 해석했지만, 대다수를 넓게 해석하면 ‘더 많은 수’를 뜻한다”면서 “해당 기사에서 인용한 여론조사 이전에 실시된 11개 여론조사에서는 전체 응답자의 50%가 넘는 사람들이 스코틀랜드 독립에 찬성한다고 응답했다”는 기사 작성 당시의 맥락을 설명했다. 또한, “여론조사 기관과 언론은 여론조사 내용을 명확하게 전달하기 위해 ‘모르겠다’고 답한 응답자를 제외한다”면서 독자의 혼란을 막기 위해 모르겠다는 응답자를 뺀다는 내용을 기사에 분명히 포함했다고 반박했다.

이에 대해 IPSO 중재위원회는 “대다수의 응답자가 스코틀랜드 독립을 옹호한다는 기사 내용은 사실을 왜곡하지 않았다. 대다수는 단순히 더 많은 숫자를 의미할 수도 있기 때문”이라면서 더 타임스의 손을 들어줬다. 다만, IPSO는 여론조사 결과를 독자가 이해하기 쉽도록 보도할 때 더 타임스처럼 ‘모르겠다’라는 응답자를 제외할 경우, 기사에서 명확하게 밝혀야 한다는 점을 강조했다.

[그림 3] 2020년 11월 6일 더 타임스가 보도한 스코틀랜드 독립 여론조사 관련 기사

Twelfth poll in a row shows majority back independence



The poll put the SNP on course to win a majority at the Scottish elections in six months
ANDY BUCHANAN/AFP/GETTY IMAGES

A majority of Scottish adults have said that they would vote Yes in a referendum on independence for the twelfth consecutive poll.

출처: 더 타임즈(The Times) 홈페이지, 2020

(2) ITV의 EU 탈퇴 국민투표 보도, 정당한 공정성 지켰나?

EU 탈퇴 국민투표 보도와 관련된 언론 중재 사례 중 앞서 언급된 Ofcom 방송 규정 제5조 정당한 공정성이 적용된 사례가 있다. Ofcom은 선거 보도에서 양쪽 주장에 똑같은 방송 시간을 할애하는 것처럼 기계적 균형이 중요한 것이 아니며, 두 가지 주장이 다투는 국민선거 보도에서 어떤 주장을 먼저 다룰지 결정하는 것 역시 언론사의 고유 권한이라는 결정을 내렸다.¹⁰⁾

2016년 6월 23일 국민 투표를 앞두고 영국의 EU 탈퇴를 찬성하는 단체 ‘Vote Leave’는 약 두 달간 영국 방송사 ITV의 뉴스 프로그램 3개(ITV Evening News Bulletins,

10) Decision of the Election Committee on a due impartiality and due weight complaint brought by Vote Leave Limited in relation to ITV's coverage of the EU Referendum. (2016). Ofcom. https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0022/64840/decision-election-eu-referendum.pdf

the News at Ten, Peston on Sunday)를 모니터링했다. 그 결과, Vote Leave는 ITV가 EU 탈퇴를 반대하는 쪽에 더 우호적으로 보도해 정당한 공정성 원칙을 지키지 않았으며 2016년 6월 10일, Ofcom 선거위원회(Ofcom's Election Committee)에 중재를 요청했다. Vote Leave에 따르면, ITV가 선거를 앞둔 두 달간 뉴스 프로그램에서 탈퇴 반대쪽 의견을 다룰 땐 총 51분 14초를 할애했지만, 탈퇴 찬성 의견을 담은 뉴스는 39분 29초간 방송됐다. Vote Leave 측은 “다른 선거와 달리 국민투표는 두 가지 주장만 대립하는 선거이기 때문에 뉴스 보도에서 각각 똑같은 시간을 배분하는 것이 가능하다”라면서 “탈퇴 반대 의견을 다루는 뉴스 시간이 더 많아 공정하지 않다”고 주장했다. 이와 함께, ITV가 뉴스를 편성할 때 탈퇴 반대 뉴스를 먼저 다룬 것도 편파 방송의 근거로 삼았다. 이들은 탈퇴 반대쪽의 주장에 탈퇴 찬성 쪽이 반박하는 형식으로 뉴스가 제작돼 Vote Leave 측 목소리가 제대로 담기지 않았다고 비판했다.

[그림 4] 2015년 EU 탈퇴를 찬성하는 캠페인에 참여한 시민의 모습



출처: 파이낸셜 타임즈(Financial Times), 2016¹¹⁾

11) <https://www.ft.com/content/13ec834c-2f99-11e8-b5bf-23cb17fd1498>

하지만 Ofcom은 Vote Leave 측의 주장을 받아들이지 않았다. Ofcom 위원회는 “국민투표 뉴스 보도 시 양쪽 의견에 똑같은 시간을 할애해야 한다는 규정은 Ofcom 보도 규정 어디에도 없다”면서, Vote Leave 측의 주장대로 할 경우 언론의 표현의 자유를 침해하는 것이라고 지적했다. 또한, 양쪽 입장이 대립하는 선거에서 어떤 주장을 먼저 다룰지 결정하는 것은 언론사의 편집권이라는 점을 강조했다. 즉, 선거 보도에서 기계적 균형에 초점을 맞추기보다 뉴스의 맥락과 질적인 요소를 고려해 정당한 공정성이 잘 지켜졌는지 논해야 한다고 해석한 것이다.

III. 영국의 디지털 미디어 규제 현황

영국에서는 현 선거법이 디지털 미디어 환경을 반영하지 못한다는 비판이 꾸준히 제기돼왔다. 디지털 시대에 선거 캠페인은 주로 페이스북, 인스타그램 같은 소셜 미디어에서 이뤄지지만, 영국의 선거 규제는 전통 매체 중심이어서 법의 허점을 이용해 왜곡된 선거 정보가 유통될 우려가 커졌다(The Electoral Commission, 2020).

지난 2018년 3월, 영국을 비롯해 전 세계를 들쭉하게 하는 사건이 발생했는데, 바로 ‘캠브리지 애널리티카(Cambridge Analytica) 스캔들’이다. 이는 영국의 데이터 분석 업체인 캠브리지 애널리티카가 페이스북의 사용자 데이터를 이용해 2016년 영국 EU 탈퇴 국민투표 선거와 도널드 트럼프 전 미국 대통령이 당선된 2016년 미국 대통령 선거에 영향을 미쳤다는 의혹을 받은 사건이다(The New York Times, 2018).

2020년 10월, 영국의 데이터 보호 규제 기관인 Information Commissioner’s Office(이하 ICO)가 3년에 걸친 조사 끝에 캠브리지 애널리티카가 “불법으로 페이스북 이용자 정보를 획득해 선거에 정치적 영향을 미친 증거가 없다”고 사건을 종결했지만, 이 스캔들은 또 다른 숙제를 남겼다(Information Commissioner’s Office, 2020). 소셜 미디어 정보를 통해 사용자 개인 정보를 수집하고, 이를 바탕으로 정치적 메시지를 만들어서 여론을 움직일 수 있다는 우려가 커지면서 영국에서는 표현의 자유를 보호하면서 동시에 어떻게 소셜 미디어를 규제할지를 놓고 논쟁이 계속되고 있다.

1. 영국 정당, 전통 매체 건너뛰고 디지털 캠페인에 초점

영국의 소셜 미디어 규제와 관련 법을 살펴보기 전에 선거 홍보에서 디지털 매체가 차지하는 비중을 먼저 살펴보도록 한다. 미디어 환경의 변화로 영국 정당과 선거 후보자들은 신문이나 방송 등 전통적 매체보다 디지털 미디어를 활용한 홍보에 예산과 에너지를 쏟아붓고 있다. 특히, 2019년 총선을 기점으로 영국에서는 신문과 방송이 선거 홍보 캠페인 주요 매체의 자리를 소셜 미디어에 내줬다는 분석이 나온다(Dommett & Bakir, 2020; Electoral Reform Society, 2019).

영국 총선에서 디지털 광고 활용과 현행 선거법의 괴리를 분석한 Dommett와 Bakir (2020)의 연구에 따르면, 2017년 총선에서 영국 정당이 디지털 미디어 활용 선거 홍보에 사용한 비용은 430만 파운드(한국 돈 약 69억 1,000만원)로 추정되며, 2019년 총선에는 구글과 페이스북에만 900만 파운드(144억 8,000만원)를 썼다. 각 정당은 선거 기간이 되면 온라인 홍보를 강화하는 데 핵심 역량을 집중한다. 그 예로, 자유민주당(Liberal Democrats)은 2019년 총선에서 ‘온라인 챔피언(Online Champions)’이라는 선거 홍보 요원을 모집해 온라인 콘텐츠만 담당하는 팀을 꾸렸다(Liberal Democrats, 2019). Dommett와 Bakir(2018; 209쪽)은 보수당이 승리한 2017년 총선에 대해 “보수당의 총선 승리에 페이스북 선거 홍보가 영향을 미쳤음을 부인할 수 없다. 노동당 역시 선거 홍보요원들이 전통 미디어를 건너뛰고 온라인에서 노동당의 핵심 정책과 메시지를 전달하도록 전략을 바꿨다”고 디지털 선거 캠페인의 승리라고 분석했다.

2. 현행 선거법의 한계

소셜 미디어가 선거 정보가 유통되는 주요 매체로 활용되고 있지만, 영국의 현재 선거법은 바뀐 미디어 환경을 따라가지 못하고 있다. 영국 선거법과 디지털 매체 규제에 대해 제기되는 문제점은 크게 세 가지다.

첫째, 국민투표법 1983 제110조에 따라 선거 홍보물을 발간할 때는 자료를 만든 사람의 이름, 후보자와의 관계 등 구체적인 정보를 포함해야 하는데 이 규정은 인쇄 매체에만 적용된다. 즉, 신문 광고나 인쇄 매체의 선거 홍보물은 법의 규제를 받지만, 소셜 미디어에서 선거 홍보를 목적으로 유통되는 디지털 콘텐츠는 규제 대상에서 제외된다

(Representation of the People Act 1983). 영국에서는 이와 같은 선거 홍보물을 임프린트(imprint)라고 한다. 그렇기 때문에, 소셜 미디어에서 공유되는 온라인 광고 및 선거 홍보물은 누가 어떤 목적으로 만들었는지 정보를 제공하지 않아 유권자를 헛갈리게 할 우려가 있다. 영국 선거위원회(The Electoral Commission)는 “임프린트 관련 조항이 인쇄 매체에만 해당되고 디지털 매체에는 적용되지 않아 제한된 정보만 유권자에게 전달된다”라며 디지털 시대에 맞는 선거법 개정이 필요하다고 주장했다(The Electoral Commission, 2020).

둘째, 선거 비용 지출 내역을 보고할 때 온라인 광고 및 홍보 지출 내역 공개가 의무 사항이 아니라는 점도 현행 선거법의 허점으로 지적된다. 국민투표법 1983 제75조에 따르면, 정당이나 후보자는 선거 비용을 보전받기 위해 선거위원회에 선거 홍보 및 광고 비용을 제출할 의무가 있다(Representation of the People Act 1983). 하지만 해당 법에는 포괄적으로 ‘광고(advertisements)’라고만 되어 있어 정당이나 후보자가 어떤 매체에 얼마나 썼는지 세부 내역을 제공할 필요가 없다. 두루뭉술한 법 규정 때문에 정당이나 후보자가 자발적으로 디지털 선거 홍보비용을 공개하는데 의존해야 하는 셈이다. 선거 비용을 세금으로 보전하는 점을 고려하면 선거 홍보비용 지출 정보에 대한 투명성을 강화할 필요가 있다.

영국의 선거 제도 개혁을 위해 활동하는 민간단체인 선거 개혁 소사이어티(Electoral Reform Society)는 “2017년 총선에서 정당과 후보자가 우리에게 공개한 자료에 따르면, 전체 선거 홍보 예산의 42%가 온라인 홍보에 사용됐다. 2015년에 비하면 23%나 증가한 수치”라며 온라인 선거 광고 비율이 대폭 증가했다고 밝혔다. 이와 함께 선거 개혁 소사이어티는 “관련 법을 구체적으로 개정해 정당과 후보자들이 어떤 매체에 얼마나 비용을 썼는지 공개하도록 해야 한다. 그래야 디지털 선거 캠페인 규모를 추산할 수 있을 것”이라고 제안했다(Electoral Reform Society, 2019).

셋째, 페이스북과 트위터, 구글 등 영국 선거에 영향을 미치는 IT 기업이 미국 기업인 것도 선거 규제를 더 어렵게 하는 요인이다. 해당 기업들은 유권자 정보를 분석해 선거에 직간접적으로 영향을 미치지만, 이들을 규제할 마땅할 법과 규정이 없다. 현재는 영국 정부가 기업들의 사회적 책임을 강조하며 자발적인 정보 제공에 의존하고 있다. 2019년 총선에서 페이스북과 구글, 사진과 동영상 공유 모바일 메신저인 스냅챗(Snapchat)

은 선거 광고 라이브러리를 만들어 정치적 메시지가 담긴 광고에 대한 정보를 별도로 제공했다. 이와 함께, 선거 및 정치 광고에는 누가 광고 비용을 냈는지 표시하는 ‘Paid for by’ 고지문이 들어가 소셜 미디어 이용자가 광고의 의도를 분별할 수 있게 했다. 하지만, 이 고지문이 항상 유용한 정보를 제공하는 것은 아니다. 선거 캠페인 광고를 승인한 단체 또는 사람의 이름이 들어가지 않고 캠페인 슬로건처럼 모호한 정보가 포함되어 누가 광고를 만들었는지 알 수 없는 경우도 발생한다(The Electoral Commission, 2020). 또한, 언제까지 소셜 미디어 기업의 자발적 참여에만 의존할 수 없기 때문에 장기적인 관점에서 소셜 미디어 기업을 직접 규제할 수 있는 법안을 만들어야 한다는 지적이 나온다(Electoral Reform Society, 2019).

3. 캠브리지 애널리티카 스캔들

영국 선거에 미친 소셜 미디어의 영향력을 논하기 위해선 캠브리지 애널리티카 스캔들을 언급하지 않을 수 없다. 이 스캔들은 영국의 데이터 기반 정치 컨설팅 업체인 캠브리지 애널리티카가 페이스북 이용자 데이터를 이용해 2016년 영국 EU 탈퇴 국민투표에 영향을 미쳤다는 의혹을 받은 사건을 말한다. 이 사실은 캠브리지 애널리티카에 근무했던 내부 고발자 크리스토퍼 와일리가 미국과 영국 언론에 제보하면서 사건의 실체가 세상에 알려졌다(The New York Times, 2018).

이 스캔들을 이해하기 위해선 캠브리지 애널리티카가 어떤 방식으로 페이스북 정보를 이용해 선거 광고에 활용했는지 알아야 한다. 캠브리지 애널리티카 알렉산더 닉스 최고경영자(CEO)는 캠브리지 애널리티카는 월가를 대표하는 유명 헤지펀드 억만장자 창업자 로버트 머서의 투자를 받아 2014년 회사를 설립했다. 로버트 머서는 2016년 미국 대선에서 도널드 트럼프 전 미국 대통령을 후원한 인물이다. 캠브리지 애널리티카는 ‘This is Your Digital Life’라는 페이스북용 애플리케이션(앱)을 개발했는데, 이 앱을 통해 사용자들의 사는 곳, 나이, 생일, 페이스북에서 ‘좋아요’를 누른 게시물 등 개인 정보를 수집했다. 이 앱은 단순히 앱 사용자의 개인 정보만 수집하는 것이 아니라 앱 사용자의 페이스북 친구 정보까지 접근할 수 있어 어마어마한 양의 개인 정보를 모은 것으로 알려졌다. 내부 고발자 크리스토퍼 와일리는 2018년 3월, 영국 언론 더 가디언과의 인터뷰에서 “캠브리지 애널리티카는 페이스북 데이터를 바탕으로 선거 광고를 거

냥할 특정 유권자층을 파악한다. 핵심 목표 대상을 파악한 뒤 여론에 영향을 미칠 정치 메시지를 만든다”고 폭로했다. 그는 또 “광고의 정확한 목표 대상이 있기 때문에 해당 유권자들이 어떤 정치 메시지에 민감하게 반응하고, 어떻게 이 광고를 소비하고, 얼마나 광고에 노출돼야 행동과 생각에 변화가 생기는지 데이터를 기반으로 계산한다”고 선거 광고가 만들어지는 과정을 설명했다(The Guardian, 2019).

[그림 5] 캠브리지 애널리티카 스캔들을 언론에 처음 알린 내부 고발자 크리스토퍼 와일리



출처: 알자지라(Aljazeera), 2018¹²⁾

이 사건에서 법적 쟁점은 캠브리지 애널리티카가 페이스북 이용자 정보를 불법으로 수집했느냐였다. 캠브리지 애널리티카 측은 “페이스북 이용자 정보 수집은 합법적인 활동일 뿐만 아니라 정치 광고와 상업 광고를 다루는 온라인 마케팅 업계에서는 관행적으로 이뤄지는 일”이라면서 억울함을 호소했다(The Washington Post, 2018).

2018년 10월, ICO는 캠브리지 애널리티카 스캔들과 관련해 개인정보 보호법 위반 혐의로 페이스북에 5만 파운드(8억원 가량) 벌금을 부과했다. 5만 파운드는 ICO가 당시 법 규정에 따라 최대한 부과할 수 있는 벌금으로 사안의 심각성을 보여준다. ICO의 조사 결과에 따르면, 페이스북은 ‘This is Your Digital Life’ 같은 페이스북 연동 앱 개발사가 사용자에게 충분한 정보를 제공하지 않은 채 앱을 다운로드하기만 하면 앱 사용자의 페이스북 친구 정보까지 모두 넘기는 데 동의하도록 내버려 뒀던 이용자의 개인

12) <https://www.aljazeera.com/news/2018/3/28/cambridge-analytica-and-facebook-the-scandal-so-far>

정보 보호에 소홀히 한 혐의를 받았다. 이용자 정보 관리 소홀로 캠브리지 애널리티카 스캔들이 터지는 빌미를 제공한 데 대해 세계 최대 소셜 미디어 기업인 페이스북의 책임을 물은 것이다(Information Commissioner's Office, 2018).

2020년 10월, ICO는 3년에 걸친 조사 끝에 캠브리지 애널리티카가 페이스북 이용자 정보를 불법 수집해 EU 탈퇴 선거에 영향을 행사했다는 혐의에 대해 불법성을 발견하지 못했다고 밝혔다. 영국의 데이터 보호 규제 기관인 ICO는 2018년부터 의혹을 조사하기 위해 42개 컴퓨터와 31개 서버, 30만 개가 넘는 서류를 검토했다. 엘리자베스 던합 ICO 위원장은 2020년 10월 영국 하원(House of Commons) 디지털 문화 미디어 체육 특별 위원회(Digital, Culture Media and Sport Select Committee)에 제출한 보고서에서 “캠브리지 애널리티카에 대한 의혹은 과장된 것으로 보인다. 해당 기업은 일반적으로 사용 가능한 기술을 사용하여 업계의 관행을 따른 것”이라며 캠브리지 애널리티카가 법을 어긴 증거를 찾지 못했다고 했다. 하지만, ICO는 이 스캔들을 통해 디지털 시대에 민주주의의 구조적 취약함이 드러났으며 우려를 나타냈다(Information Commissioner's Office, 2020). 비록 캠브리지 애널리티카는 법의 처벌을 받지 않았지만, 이 스캔들은 소셜 미디어 데이터를 이용해 특정 유권자 집단을 겨냥한 정치적 메시지를 만들고, 최악의 경우 왜곡된 정보나 가짜 뉴스로 여론을 조작해 민주주의가 위협받을 수 있음을 시사했다.

4. 영국 의회, 페이스북 규제에 초점

캠브리지 애널리티카 스캔들이 터지자 2018년 영국 의회는 사안의 심각성을 인지하고 하원에 디지털 문화 미디어 체육 특별 위원회(이하 디지털 특별 위원회)를 꾸렸다. 소셜 미디어상의 허위 정보(disinformation)와 가짜 뉴스(fake news)의 확산을 막고, 이러한 정보가 선거에서 유권자의 정치적 선택에 영향을 미치는 것을 최소화하는 대책을 논하기 위해서였다. 디지털 특별 위원회는 2019년 2월, 1년 6개월에 걸친 조사 끝에 ‘허위 조작 정보와 가짜 뉴스: 최종 보고서(Disinformation and ‘fake news’: Final Report)’를 발간했다(House of the Common of the United Kingdom, 2019).

디지털 특별 위원회가 일반적으로 혼용해서 사용하는 가짜 뉴스와 허위 정보를 구분했다는 점을 주목할 필요가 있다. 가짜 뉴스에는 허위 정보뿐 아니라 독자들이 좋아하

거나 동의하지 않는 정보라는 의미도 포함돼 있어 일관성 있는 정의를 내리기가 어렵다. 그래서 디지털 특별 위원회는 소셜 미디어 규제를 논의할 때 가짜 뉴스 대신 허위 정보(misinformation)와 조작된 정보(disinformation)라는 용어를 사용할 것을 제안했다. 즉, 명확한 법적 지침을 마련하기 위해선 일관성 있게 사용할 용어를 선택해야 한다는 것이다. 영국 정부는 허위 조작 정보를 다음과 같이 정의하고 있다.

“조작된 정보는 사람들을 속이고 오도할 목적으로 교묘하게 속인 정보를 생성해 공유하는 것을 말한다. 허위 정보는 부주의로 잘못된 정보를 유포하는 것을 뜻한다.”¹³⁾

디지털 특별 위원회가 보고서를 통해 공개한 소셜 미디어 규제 방법은 크게 세 가지다. 첫째, 언론과 별도로 페이스북, 구글 같이 소셜 미디어를 소유한 IT 기업만 규제하는 새로운 카테고리를 만들어 이들의 법적 책임을 강화하는 방안이다. 이러한 의회의 제안은 디지털 시대에 허위 정보를 생산하고 확산하는 데 큰 역할을 소셜 미디어 기업이 스스로를 언론이 아니라 단순한 '온라인 플랫폼'이라고 지칭하면서 책임을 회피하는 일을 막겠다는 것이다.

영국 의회의 규제 칼날은 페이스북을 겨냥한 것으로 보인다. 페이스북이 디지털 특별 위원회의 요구를 받고 제출한 EU 탈퇴 국민투표 선거 기간 노출한 광고를 보면 허위 정보가 넘쳐난다. 선거 광고 상당수가 EU 탈퇴 찬성을 옹호하는 내용으로 이민자가 유입돼 영국 젊은이의 일자리가 위협받을 수 있다고 암시하거나 'EU가 북극곰 보호를 방해한다'는 등 사실관계가 확인되지 않는 정보를 담고 있어 문제가 됐다(Electoral Reform Society, 2019; BBC, 2018). 또한, 마크 저크버그 페이스북 최고경영자는 영국 의회의 청문회 참석 요구는 물론 회의 참석 초대를 모두 거절하며 입법기관의 조사에 비협조적인 모습을 보였다. 디지털 특별 위원회가 보고서에서 페이스북을 '디지털 갱패(digital gansters)'라며 “페이스북 같은 기업들이 온라인에서 법 위에 군림하도록 허용해선 안 된다”고 강한 어조로 비판한 것도 이러한 사실과 무관하지 않다.

13) <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcomeds/1630/1630.pdf>

[그림 6] 페이스북이 특정 유권자를 겨냥해 노출한 광고들



출처: BBC, 2018¹⁴⁾

둘째, 디지털 특별 위원회는 언론사처럼 반드시 따라야 하는 윤리 강령(Code of Ethics)을 만들어 독립 규제 기관을 통해 소셜 미디어 기업을 규제하는 방식을 제안했다. IPSO나 Ofcom이 신문사와 방송사의 보도를 규제하는 것처럼 소셜 미디어 규제 전문 기관을 설립해 소셜 미디어에 유통되는 콘텐츠를 감시하고, 윤리 강령을 어길 경우 처벌하는 방법을 고려할 수 있다.

셋째, 영국에서 활동하는 IT 기업에 부과하는 세금과 법률이나 규정 위반 시 내는 벌금을 높이는 대안도 등장했다. 2018년 영국 재무부는 2020년 4월부터 IT 기업이 영국에서 이익을 낼 때 전체 수익의 2%에 디지털 서비스세(digital services tax)를 부과하기로 했다(UK Government, 2020). 또한, 디지털 특별 위원회는 추가 예산을 투입해 서라도 데이터 보호 규제 기관인 ICO의 역할을 강화해 소셜 미디어 기업 규제를 더 엄격하게 해야 한다고 주장했다(House of the Common of the United Kingdom, 2019).

IV. 끝머리에

본 글은 가장 먼저 자율 규제를 표방하는 영국에서 IPSO와 Ofcom이 신문과 방송 같은 전통 매체의 선거 보도를 어떻게 규제하는지 살펴보았다. 미디어 환경의 변화로 정보가 유통되는 주요 채널이 신문과 방송에서 페이스북, 트위터 등 소셜 미디어로 옮겨갔다. 하지만 영국의 현행 선거법은 여전히 전통 미디어 위주로 규제하고 있어 법과

14) <https://www.bbc.com/news/uk-politics-44966969>

현실 사이에 여전히 큰 괴리가 있음을 여러 사례를 통해 알게 되었다.

영국의 선거 기간 소셜 미디어 규제 방향을 요약하면 허위 조작 정보 확산을 막기 위한 ‘강력한 통제’다. 영국 의회는 페이스북을 비롯해 소셜 미디어를 운영하는 IT 기업의 법적 책임 강화, 소셜 미디어 콘텐츠를 규제하는 별도의 독립 기관 설립, 규정 위반 시 소셜 미디어 기업의 처벌 강화 등을 포함한 대책을 내놨다. 정확한 법과 규정이 없어 법 위에 군림했던 소셜 미디어 기업에게 경고 메시지를 보낸 셈이다.

지금껏 영국은 법적 규제 없이 소셜 미디어 기업의 사회적 책임에만 의존해왔다. 캠브리지 애널리티카 스캔들을 계기로 특정 유권자를 겨냥한 허위 조작 정보가 선거에서 유권자의 투표 결정에 영향을 미치고, 결국 민주주의를 위협할 수 있다는 우려가 커지자 영국 정부와 의회도 규제의 칼날을 갈고 있다. 하지만 여전히 영국에서 소셜 미디어 규제와 관련 법 마련은 아직도 논의 단계에 머무르고 있다. 디지털 미디어 환경은 빠르게 변하고 있으며, 선거에서 소셜 미디어의 영향력은 점점 더 커질 것이다. 앞으로 영국 당국이 캠브리지 애널리티카 스캔들과 비슷한 사건이 다시 터지지 않도록 변화하는 디지털 미디어 환경에 맞는 법을 만들어 어떻게 소셜 미디어를 규제할지 지켜봐야 할 것이다.

- Bale, T. (2002). Restricting the broadcast and publication of pre-election and exit polls: some selected examples. *Journal of Representative Democracy*, 39(1), 15-22.
- BBC (2010). Election 2010. Retrieved from <http://news.bbc.co.uk/2/shared/eleEction2010/results/>
- BBC (2016). Referendum Campaign on the UK's membership of the European Union. Retrieved from <http://downloads.bbc.co.uk/guidelines/editorialguidelines/pdfs/Appendix-8.pdf>
- BBC (2020. 9. 1). Plans for independence vote to be published in draft bill. *BBC*. Retrieved from <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-53987594>
- BBC Trust (2017). BBC Trust. Retrieved from <https://www.bbc.co.uk/bbctrust/>
- Blumler, J. and Esser, F. (2018). Mediatization as a combination of push and pull forces: Examples during the 2015 UK general election campaign. *Journalism: Theory, Practice & Criticism*, 20(7), 1-18.
- Cushion, S., Kilby, Allaina., Thomas, R., Morani, Marina. and Sambrook, R. (2018). Newspapers, Impartiality and Television News. *Journalism Studies*, 19(2), 162-18. Retrieved from <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1461670X.2016.1171163?needAccess=true>
- Cushion, S. and Lewis, J. (2017). Impartiality, statistical tit-for-tats and the construction of balance: UK television news reporting of the 2016 EU referendum campaign. *European Journal of Communication*, 32(3), 208-223. Retrieved from <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0267323117695736>
- Information Commissioner's Office (2020. 10. 2). RE: ICO investigation into use of personal information and political influence. Retrieved from https://ico.org.uk/media/action-weve-taken/2618383/20201002_ico-o-ed-l-rtl-0181_to-julian-knight-mp.pdf
- Information Commissioner's Office (2018. 10. 25). ICO issues maximum £500,000 fine to Facebook for failing to protect users' personal information. Retrieved

- from <https://ico.org.uk/facebook-fine-20181025>
- IPSO (2021). Editors' Code of Practice. Retrieved from <https://www.ipso.co.uk/editors-code-of-practice/>
- IPSO (2017. 5. 5). IPSO Blog: Election reporting FAQs. Retrieved from <https://www.ipso.co.uk/news-press-releases/blog/ipso-blog-election-reporting-faqs/>
- IPSO (2015). Annual Report 2015. Retrieved from <https://www.ipso.co.uk/media/1300/ipso-ar.pdf>
- IPSO (2019). Annual Report 2019. Retrieved from https://www.ipso.co.uk/media/1968/ar_2019_.pdf
- IPSO (2020). Annual Report 2020. Retrieved from https://www.ipso.co.uk/media/2115/ar20_webversion.pdf
- Liberal Democrats (2019). We're recruiting for Online Champions!. Retrieved from <https://www.libdems.org.uk/online-champions-2019>
- Ofcom (2020). The Ofcom Broadcasting Code (with the Cross-promotion Code and the On Demand Programme Service Rules). Retrieved from <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/broadcast-codes/broadcast-code>
- Andy Bruce (2015. 5. 8). From 1992 ... Why the UK pollsters got it wrong. *Reuters*. Retrieved from <https://www.reuters.com/article/idUS133385831320150508>
- The Guardian (2018. 3. 20). What is the Cambridge Analytica scandal?. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=Q91nvbJSmS4&t=10s>
- John Plunkett (2016. 7. 5). Media should rethink coverage in wake of Brexit vote, says Justin Webb. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/tv-and-radio/2016/jul/05/media-should-rethink-coverage-in-wake-of-brexit-vote-says-justin-webb>
- Jasper Jackson (2015. 6. 19). Times is first paper forced by Ipsos to highlight correction on front page. *The Guardian*. Retrieved from <https://www.theguardian.com/media/2015/jun/19/times-is-first-paper-forced-by-ipso-to-highlight-correction-on-front-page>
- Nicholas Confessore (2018. 4. 4). Cambridge Analytica and Facebook: The scandal. *The New York Times*. Retrieved from <https://www.nytimes.com/>

- 2018/04/04/us/politics/cambridge-analytica-scandal-fallout.html
- Sam Lister (2005. 5. 6). Way out predictions don't always give right answer. *The Times*. Retrieved from <https://www.thetimes.co.uk/article/way-out-predictions-dont-always-give-right-answer-lnhs8bhgfl>
- UK Government (2020. 3. 11). Digital Services Tax. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/introduction-of-the-digital-services-tax/digital-services-tax>
- UK Government (2021). May 2017 elections: guidance on conduct. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/election-guidance-for-civil-servants/may-2017-guidance-on-elections#general-principles>
- UK Parliament (2018). The politics of polling. Retrieved from <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/ldppdm/106/10608.htm>
- UK Parliament (1983). Representation of the People Act 1983. Retrieved from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/contents>
- UK Parliament (2003). Communications Act 2003. Retrieved from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>
- UK Parliament (2019. 2. 14). Disinformation and 'fake news': Final Report Eighth Report of Session 201719. Retrieved from <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcumeds/1791/1791.pdf>
- Wilks-Heeg, S. and Andersen, P. (2021). The Only (Other) Poll That Matters? Exit Polls and Election Night Forecasts in BBC General Election Results Broadcasts, 1955-2017. *Political Studies*, 66(2), 434-454.