

I. 들어가는 말

2021년 9월 26일 개최된 제20대 연방의회선거(Bundestagswahl)를 앞두고 독일에서는 선거와 관련된 각종 허위조작정보(Desinformation)¹⁾로 인해 큰 사회적 논란이 일었다. 특히 이번 연방의회선거에서는 지난 16년간 독일 연방정부(Bundesregierung)를 이끌었던 앙겔라 메르켈(Angela Merkel)이 총리직에서 물러날 것을 선언한 가운데 코로나 팬데믹 대응, 기후변화 대처 등 중대한 현안들을 쟁점으로 정당 간에 치열한 경쟁이 이루어져 선거 결과에 어느 때보다 더 큰 이목이 집중되었다. 선거 판세의 여론조사 결과가 자주 바뀔 정도로 새로운 대연정 구성과 후임 총리 선출 결과에 대한 예측이 쉽지 않은 가운데 독일의 정치 지형은 현재 새로운 변화의 과정에 놓여있다. 이렇게 중대한 시기에 더욱 깊이 있는 사회적 논의 과정이 필요함은 당연할 것이다. 그러나 코로나 팬데믹의 장기화로 인해 정치적 갈등과 사회적 불안이 지속된 상황에서 특히 페이스북, 트위터, 유튜브와 같은 소셜 네트워크를 통해 선거와 관련된 각종 허위조작정보가 빠르게 확산하면서 오히려 이번 선거는 혼란한 과정을 거치고 있다. 온라인상에서 퍼지고 있는 이러한 허위조작정보들은 선거 시스템 및 방식과 특정 정당 및 입후보자에 관련된 내용뿐만 아니라 정치·사회 이슈에 관련된 내용 등을 폭넓게 포함하고 있어 선거

* 독일 레겐스부르크 대학교(Universität Regensburg) 법학 박사과정, gnade.chong@gmail.com

1) 최근 독일 정부와 언론은 일상에서 널리 쓰이고 있는 ‘가짜 뉴스(Fake News)’라는 용어와 구분하여 커뮤니케이션학(Kommunikationswissenschaft)에서 쓰이는 ‘허위조작정보’라는 용어를 공식적으로 사용하는 추세이다. 가짜 뉴스와 허위조작정보 모두 법률에 의해 정의된 법적 개념은 아니지만, 일반적으로 가짜 뉴스는 인터넷과 소셜 네트워크를 통한 확산을 목적으로 하여 고의로 생산된 뉴스 형식을 갖춘 허위 보도를 뜻하며, 허위조작정보는 이러한 형식적 측면을 넘어 허위적 내용을 가진 수많은 외형(Erscheinungsform)을 총체적으로 포괄하는 상위개념으로 대중에 영향을 미치거나 기만하려는 고의성을 가지고 확산된 것으로 허위성 또는 오도성이 증명·인정된 각종 형태의 정보들을 아우르는 말이다(Deutscher Bundestag, 2021). 이에 따라 허위조작정보에는 사실 정보의 고의적 탈맥락화(Dekontextualisierung), 고의적인 오보, 조작된 광고, 호도적인 유사저널리즘(Pseudojournalismus), 프로파간다(Propaganda) 등 다양한 유형들이 포함될 수 있다(Möller, Hameleers & Ferreau, 2020). 이 글에서는 더욱 다양하고 복잡한 유형들을 포괄하는 ‘허위조작정보’라는 용어를 사용하기로 한다.

과정 전반과 유권자들의 선거 행태, 나아가 선거 결과에도 영향을 미칠 소지가 다분하다. 이는 결국 민주주의의 훼손을 의미하기 때문에 허위조작정보에 대한 언론 및 소셜 네트워크 사업자의 자율규제(Selbstregulierung) 방식을 넘어 정부 개입에 따른 다양한 입법적 조치가 필요하다는 인식 또한 한편에서 커지고 있다. 이와 관련해 2017년 독일 정부는 이미 주목할 만한 대응을 한 바 있다. 바로 독일 제19대 연방의회선거 시기에 극우 포퓰리즘 정당인 ‘독일을 위한 대안(Alternative für Deutschland, AfD - 이하 ‘대안당’)의 부상과 함께 소셜 네트워크를 통해 대규모로 확산되었던 허위조작정보들의 심각성을 인식하고²⁾ 이에 대한 규제를 위해 ‘소셜 네트워크에서의 법 집행 개선을 위한 법률(Gesetz zur Verbesserung der Rechtsdurchsetzung in sozialen Netzwerken, Netzwerkdurchsetzungsgesetz - 이하 ‘네트워크집행법’)을 제정한 것이다. 네트워크 집행법은 소셜 네트워크 사업자에게 위법한 내용의 게시물을 삭제할 의무를 부여한 법으로, 정확히 말하자면 모욕, 비방 등 형법(Strafgesetzbuch, StGB)상 위법한 내용의 게시물과 혐오표현을 규제 대상으로 하고 있으나, 이러한 위법의 범주에 포함되는 허위조작정보 또한 네트워크집행법에 따라 포괄적으로 규제될 수 있다. 이 법이 연방의회선거를 3개월여 앞둔 2017년 6월에 의회를 통과했다는 사실에 주목하면 독일 정부가 특히 선거에 영향을 미칠 수 있는 위법 게시물 및 허위조작정보의 심각성에 대해 상당한 문제의식을 가지고 있었다는 것을 알 수 있다. 다른 한편에서 언론과 학계, 시민사회를 통해 네트워크집행법이 독일 기본법(Grundgesetz) 제5조 제1항3)의 ‘표현의 자유(Meinungsfreiheit)’를 과도하게 침해하여 위헌의 소지가 있다는 거센 비판이 제기되었음에도 당시 독일 연방정부의 법 제정 의지는 확고했으며, 지난 2021년 6월 이 법은 더욱 강화된 규제 내용으로 개정되었다. 이렇게 새로운 네트워크집행법의 시행과 함께

2) 2013년 창당된 대안당은 극우주의(Rechtsextremismus) 성향의 정당으로, 창당 후 1년 만인 2014년 유럽의회 진출에 성공했을 뿐만 아니라 2017년 연방의회선거에서는 정당 비례득표율 12.6%로 독일 정치권의 제3당으로 급부상하였다. 대안당이 이러한 성과를 거둘 수 있었던 것은 독일에서 2015년부터 본격적으로 추진된 난민 포용정책에 있었다. 대안당은 집권당의 난민 포용정책에 대한 반발로 극우 포퓰리즘을 전략적으로 강화하였고 엄격한 난민정책, 반이슬람(Anti-Islam)을 당의 핵심 기조로 내세우며 이를 2017년 연방의회선거를 위한 공약으로까지 제시하였다. 선거기간 동안 대안당의 당원 및 관련 조직들을 통해 난민, 무슬림, 이주민에 대한 각종 혐오발언과 허위조작정보가 광범위하게 퍼져 사회적 논란이 일었는데, 이러한 극우주의 정당의 연방의회 진출 성공은 당시 독일 정치권과 사회에 큰 충격을 안겨 주었다.

3) “모든 사람은 말이나 글, 그림으로 자유롭게 자신의 의사를 표현하고 전파할 권리 및 일반적으로 접근할 수 있는 정보원으로부터 방해받지 않고 정보를 얻을 권리를 갖는다. 출판의 자유와 방송 및 영상을 통한 보도의 자유가 보장된다. 검열은 금지된다.”

독일은 또 한 번의 중요한 연방의회선거를 앞두고 있다. 그러나 개인의 표현의 자유 보장과 검열 금지를 주장하는 의견과 온전한 민주적 의사형성 과정을 수호하기 위해 허위조작정보에 대한 엄격한 입법적 규제가 필요하다고 주장하는 의견이 여전히 대립하는 가운데 허위조작정보를 둘러싼 사회적 논란은 계속되고 있다. 이에 이 글은 선거 관련 허위조작정보의 문제를 해결하기 위한 독일의 다양한 논의를 연구하는 것을 목적으로 하여, 먼저 허위조작정보 유포 현황을 파악하는 것으로 연구를 시작하고자 한다. 이를 위해 제20대 연방의회선거 사례를 중심으로 특히 온라인상에서 확산되고 있는 허위조작정보들의 내용을 구체적으로 제시하고, 이에 대한 독일 국민들의 인식 수준을 파악한 최근 설문조사 결과를 소개한다. 다음으로 현재 독일에서 이루어지고 있는 선거 관련 허위조작정보에 대한 규제 방식을 언론 및 소셜 네트워크의 자율규제와 다양한 법적 규제의 방식으로 나누어 분석해본다. 마지막으로 최근 새롭게 제시되고 있는 규제 방안들에 대한 논의를 다룬다.

II. 선거 관련 허위조작정보의 현황

1. 제20대 연방의회선거 사례

(1) 선거 시스템 및 방식 관련 허위조작정보

독일 연방선거관리위원회(Bundeswahlleiter)는 허위조작정보가 위원회 사무의 범위 또는 선거절차 일반에 관련되는 한에서 허위조작정보를 발견하고 이를 바로잡을 수 있는 권한을 가지고 있는데, 최근 위원회 홈페이지를 통해 소셜 네트워크상에서 광범위하게 퍼지고 있는 연방의회선거 시스템 및 방식과 관련된 허위조작정보들을 소개하고 다음과 같이 이를 바로잡는 내용을 게시하였다.

〈표 1〉 선거 시스템 및 방식과 관련한 허위조작정보의 내용과 이에 대한 정정

허위조작정보의 내용	연방선거관리위원회의 정정 내용
우편투표(Briefwahl)는 쉽게 조작 가능하며 믿을 수 없다.	우편투표의 악용을 막기 위해 입법자는 이미 법률을 통해 다양한 방안들을 마련하였다(서약서 확인, 주소지 확인 통지, 위임장 제시의 경우에만 우편투표서류 교부 등). 규정을 위반할 경우 일부 처벌이 가능하다.
선거감독은 투표소 안에서 이뤄지는 현장투표에서만 가능하며, 따라서 무감독으로 이루어지는 우편투표 집계는 조작될 수 있다.	우편투표 결과의 조사는 공개적으로 이루어진다. 누구나 선거감독인으로서 우편투표 결과 조사 과정에 참석할 권리를 가진다(연방의회선거법 시행령 제54조에 연계한 제75조 제8항).
투표함은 믿을 수 없다. 봉인을 훼손하지 않고도 투표함 뒷면을 통해 쉽게 투표함을 열 수 있다.	투표용지의 회수를 위해서는 반드시 비밀투표를 보장할 수 있는 투표함이 사용되어야 하는데(연방의회선거법 시행령 제33조 제1항), 이를 위해 기본적으로 투표함은 봉쇄 가능해야 한다. 그러나 투표함이 추가로 봉인 처리되어야 한다는 규정은 존재하지 않는다.
생애 처음으로 투표에 참여하는 사람들은 투표 시 투표용지에 자신의 이름을 기재할 경우 상금(상품) 행사에 응모할 수 있다.	연방의회선거에서 그러한 행사 참여 기회는 주어지지 않는다. 투표용지에 선거권자에 관련된 정보를 작성할 경우, 비밀투표 위반으로 무효 처리된다(연방의회선거법 시행령 제39조 제1항 제1문 제5호).
투표용지 오른쪽 위 끝부분이 없거나 구멍이 뚫려 있다면 그 투표용지는 선별되어 무효 처리된다.	연방의회선거의 모든 투표용지는 오른쪽 윗부분에 구멍이 있거나 잘려져 있다(연방의회선거법 시행령 제45조 제2항). 이는 시각장애인들에게 도움을 주기 위함이다.

* 출처: <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2021/fakten-fakenews.html>

연방선거관리위원회가 이러한 정정 내용을 게시한 것은 최근 몇몇 주의회선거(Landtagswahl)를 통해 유권자들로 하여금 선거의 적법성에 대해 의심하게 만드는 조직적인 ‘허위조작정보 유포활동(Desinformationskampagne)’이 확인되었기 때문이다. 최근 발간된 한 사례조사 연구에 따르면, 2021년 6월 작센-안할트(Sachsen-Anhalt) 지역의 주의회 선거가 끝난 후 단 하루 만에 약 260만 명의 트위터 이용자들이 ‘#Wahlbetrug(#선거사기)’라는 해시태그가 달린 게시물에 노출되었으며, 이러한 허위 조작정보 유포활동을 벌인 것은 대안당의 지지자들과 음모론(Verschwörungstheorie)의 추종자들인 것으로 파악되었다(Mathelemuse & Smirnova, 2021). 연구는 기성 언론과 정치 시스템 및 민주적 절차 전반에 대해 불신하고 있는 이들의 조직적 활동이 제20대 연방의회선거에서도 반복될 수 있다고 예상하면서 이러한 허위조작정보에 대해 관찰 조직이 미리 대비해야 한다고 강조했다.

(2) 특정 정당 및 입후보자 관련 허위조작정보

연방의회 진출을 위한 정당 간 경쟁이 심화하면서 특정 정당 및 입후보자에 관련된 허위조작정보 또한 확산되고 있다. 특히 메르켈 총리의 후임에 관한 관심이 지대한 가운데 각 당의 총리 후보 지명자들과 관련된 허위조작정보들이 문제되고 있다. 먼저, 지난 7월 독일 서부의 홍수 피해를 위해 한 자선단체가 모금한 660만 유로의 금액이 현 집권당 ‘기독교민주연합(Christlich Demokratische Union Deutschlands, CDU - 이하 ‘기민당’)의 총리 후보 ‘아르민 라셰트(Armin Laschet)’의 선거자금으로 쓰이고 있다는 내용의 허위조작정보가 페이스북 및 텔레그램 메시지를 통해 확산되면서 논란이 일었다(Gensing, 2021, Juli 28). 이 자선단체의 후원자가 라셰트의 부인이라는 사실만으로 후원금 부정 사용이라는 허위조작정보를 생산한 것인데, 대규모 홍수 피해의 충격과 정부 재난 관리시스템 실행의 실패를 기회로 크베어텐커(Querdenker) 등 다양한 음모론자 집단들이 정부 불신에 확신을 더하면서 소셜 네트워크를 통해 빠르게 허위조작정보를 확산시킨 사례였다.

다음으로 이번 연방의회선거의 핵심 쟁점으로 기후변화 문제가 떠오르면서 ‘연합 90/녹색당(Bündnis 90/Die Grünen, Grüne - 이하 ‘녹색당’)에 대한 지지율이 약 20% 안팎에 달할 정도로 큰 폭으로 상승한 가운데⁴⁾, 특히 녹색당의 총리 후보로 지명된 당 대표 ‘아날레나 베어복(Annalena Baerbock)’을 대상으로 한 수많은 허위조작정보가 확산되고 있다. 베어복이 총리 후보로 지명되자마자 한 나체사진 속의 여성이 베어복이라고 주장하는 게시물들이 페이스북, 트위터뿐만 아니라 왓츠앱 메신저 등을 통해 빠르게 퍼져 나갔다(Klimpel, 2021, Mai 1). 이후 이 여성은 베어복이 아닌 것으로 밝혀졌으나 해당 사진은 현재에도 여전히 유포되고 있다. 허위조작정보를 통해 그녀의 정치적 신용을 떨어뜨리기 위한 시도는 이번만이 아닌데, 학력 위조에 관한 가짜 정보가 유포되어 베어복이 직접 대학 졸업증명서를 공개하는 일까지 있었다(Hackenbruch, 2021, Mai 11). 또한 베어복이 “애완동물은 많은 이산화탄소를 유발하기 때문에 애완동물은 금지되어야 한다”라고 말했다는 내용의 게시물이 페이스북을 통해 퍼져나가기도 했다(Röttger, 2021, April 22). 베어복 개인뿐만 아니라 녹색당의 선거 공약과 관

4) 2017년 제19대 연방의회선거에서 녹색당은 정당 비례득표율 8.9%를 얻어 전체 연방의회 의석수 709석 중 67석을 차지하는 데에 그쳤다.

련해서도 허위조작정보가 생산되고 있는데 “국민들이 자신의 자동차를 사적으로 연간 12회만 사용할 수 있게 된다고 한다”라는 내용의 글에 베어북의 사진을 첨부하여 자동차 사용 제한이 녹색당의 정책인 것으로 오해하게 만드는 게시물이 페이스북에 업로드 되었고, 이는 이후 음모론 추종 집단인 큐어넌(Quanon)의 텔레그램 채팅방을 통해서도 확산되었다(Thust, 2021, Mai 21). 또한 기민당 소속의 한 지역구 의원 출마자가 ‘녹색당은 최대한 많은 이민자를 수용하고자 이민장려정책을 추진하기 원한다’라는 허위 내용의 글을 트위터에 올린 사례도 있었다(Gensing, 2021, August 10). 이렇듯 이번 연방의회선거에서 특히 녹색당과 관련된 허위조작정보가 넘쳐나고 있는데 이는 행정 경험이 없으면서도 차기 총리로 거론되고 있는 진보 정당의 젊은 여성 대표에 대한 반감과 더불어 녹색당의 급부상을 견제하기 위해 극우 정당 지지자들이 이념적으로 매우 강하게 결속한 데에 원인이 있다고 분석된다. 녹색당의 성장을 저지하려는 정치적 동기에 의해 고의로 허위조작정보가 이용되고 있는 것이다.

2. 허위조작정보에 대한 국민 인식

독일 국민들이 소셜 미디어에서의 허위조작정보에 대해 어떠한 인식을 가지고 있는지를 파악하기 위해 ‘디지털 환경에서의 민주주의 수호’를 위해 조직된 운동단체 ‘리셋(Reset)’과 설문조사 전문기관인 ‘폴리틱스 전략 연구(pollytix strategic research)’가 최근 의미 있는 조사 결과를 발표하여 언론과 유권자들의 많은 주목을 끌었다(Sängerlaub & Schulz, 2021). 단체는 유권자 3,009명을 대상으로 2021년 6월 21일에서 29일에 걸쳐 설문조사를 진행하였는데 그 결과를 허위조작정보 전반에 대한 인식과 선거 관련 허위조작정보에 대한 인식으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

(1) 허위조작정보 전반에 대한 인식

온라인에서의 허위조작정보 전반에 대하여 응답자의 46%가 매우 중대한 문제, 39%가 중대한 문제라고 답해 전체 85%가 독일 사회 내에서 허위조작정보가 심각한 문제임을 인식하고 있었다. 또한 거의 10명 중 9명이 소셜 미디어에서 이미 허위조작정보를 발견한 경험이 있는 것으로 조사되었는데, 그 중 13%는 매우 빈번하게, 50%는 빈번하게 허위조작정보를 발견한다고 답했다. 응답자의 74%가 스스로 허위조작정보를

식별할 수 있는 능력이 있다고 답했으나 허위조작정보에의 대응과 관련하여 소셜 미디어 플랫폼과 정치권이 허위조작정보에 소홀히 대응하고 있다고 답한 응답자가 각각 74%에 달해, 정치권과 소셜 미디어 플랫폼 모두가 더 강한 대응책을 마련해야 한다는 인식이 높다는 것을 확인할 수 있었다.

(2) 선거 관련 허위조작정보에 대한 인식

선거와 관련된 허위조작정보와 관련해서는 선거운동 중 너무 많은 허위조작정보가 유포되는 것에 대해 우려를 표한 응답자가 59%에 달했는데, 이를 정당 지지성향별로 살펴보면, 대안당 지지자들의 경우 70%의 응답자가, 좌파당(Die Linke) 지지자들의 경우 65%가 허위조작정보에 대해 우려한다고 답해 허위조작정보에 대한 불안도가 다른 정당 지지자들보다 더 높은 것으로 확인되었다. 다음으로 언론이 정당의 선거 공약들과 입후보자들에 관련된 정보를 정확하게 제공하지 않는 것에 대해 우려한다고 답한 응답자는 51%에 달했는데, 이를 정당 지지성향별로 살펴보면, 마찬가지로 응답자 중 가장 큰 우려를 표한 그룹은 대안당 지지자들로, 78%가 언론의 부정확한 정보 제공을 우려한다고 답해 다른 정당 지지자들보다 언론 불신이 월등히 큰 것으로 파악되었다.

선거기간 동안 확산되고 있는 특정 정치·사회적 이슈와 관련한 허위조작정보들과 관련해서는 응답자 중 약 2명 중 1명이 기후변화를 부정하는 게시물을 본 적이 있다고 답했고, 코로나바이러스 감염증 백신 접종을 만류하는 게시물을 본 사람은 65%에 달하는 것으로 조사되었다. ‘녹색당이 운전을 금지하려 한다’, ‘무슬림들이 샤리아(Scharia) 법을 가지고 독일에 신국을 건설하려 한다’, ‘우편선거는 특히 조작되기 쉽다’, ‘크테어탱커 음모론자들은 언론에 잘못 소개되고 있다’와 같은 구체적인 허위조작정보들에 대하여 각각 28%, 23%, 22%, 22%의 응답자가 이를 완전히 믿는다고 답했다. 또한 부분적으로 믿는다고 응답한 비율도 각각 18%, 21%, 22%, 25%로 낮지 않은 수준에 달하는 것으로 나타났다. 그리고 무엇보다도 대안당의 지지자들이 이러한 허위조작정보를 가장 많이 믿는 것으로 나타났는데, 상기한 허위조작정보 각각에 대하여 대안당 지지자의 53%, 51%, 52%, 59%가 완전히 믿는다고 답했다. 한편, 공영 미디어에서의 정치 관련 보도들에 대하여 전체 응답자 중 65%가 신뢰한다고 밝힌 반면, 소셜 미디어에서의 정치 관련 게시물들에 대해서는 38%만이 신뢰한다고 밝혀 양 매체 간 신뢰도 차이가 큰 것으로 나타났다.

3. 소결

독일에서 선거 관련 허위조작정보의 문제는 살페본 바와 같이 소셜 네트워크상에서 특히 그 심각성이 확인되고 있다. 과거 일부 황색언론이 경제적 이득을 취하고자 편파 보도를 하거나 허위조작정보를 이용하던 차원의 문제를 넘어서 현재의 허위조작정보는 정보의 생산과 유포가 더욱 쉽고 그 확산 속도마저 빠른 소셜 네트워크상에서의 문제로 발전하고 있는 것이다. 이러한 변화는 코로나 팬데믹의 장기화로 인한 경제 및 사회 불안정에 기해 다양한 음모론 그룹과 극우 정당의 지지자들이 기존 정치권과 언론에 더 큰 불신을 갖고 소셜 네트워크를 활용해 조직적으로 허위조작정보 유포활동을 벌이는 데에 가장 큰 이유가 있는 것으로 분석해 볼 수 있다. 또한 진보 정당의 급부상에 따른 정치 지형의 변화도 이들의 활동을 더욱 격화시키는 것으로 보인다. 결국 독일에서 선거 관련 허위조작정보의 문제는 정치 이념 및 사상의 대립에서 비롯되고 있다고 할 수 있다. 여기서 주목할 것은 최근 한 연구에 따르면 선거 관련 허위조작정보의 확산이 더 이상 소셜 네트워크상에서의 문제만은 아니라는 점이다(Hammer, Matlach, Gerster & Baaken, 2021).

앞서 살페본 몇몇 사례에서 확인된 바와 같이 선거 관련 허위조작정보는 페이스북, 트위터 등의 기성 소셜 네트워크뿐만 아니라 텔레그램 메신저 등 이른바 ‘대안 플랫폼(alternative Plattform)’으로 확산되고 있다. 이는 대규모 소셜 네트워크 서비스 제공자에게만 적용되는 네트워크집행법의 시행으로 인해 페이스북, 트위터, 유튜브 등에서의 허위조작정보 유포활동이 법적 규제 대상에 포함되었기 때문이다.⁵⁾ 대안 플랫폼으로 확장되고 있는 이러한 허위조작정보들에 의해 유권자들의 의사가 실제로 왜곡될 수 있는지 그 영향력은 아직 불분명하다고 할 수 있다. 최근 전문가들을 대상으로 진행된 설문조사 연구에서 허위조작정보가 이번 연방의회선거에 미칠 실제적 영향에 관해 물었을 때 전문가들의 의견은 하나로 모이지 않았다(Stegers, 2021).⁶⁾ 그러나 전문가들의 약 35%는 중대한 영향, 약 24%는 보통 수준의 영향이 있을 것이라고 답하여 과

5) 대형 소셜 네트워크에서의 규제를 피하기 위해 페이스북 등에 텔레그램 메신저, 소규모 소셜 네트워크, 비디오 호스팅 플랫폼 등 대안 플랫폼으로 유인하는 링크만을 올리는 방식으로 허위조작정보 유포활동이 이루어지고 있음이 밝혀졌다.

6) 학계, 언론, 정치권 분야의 54명 전문가 중 19명의 전문가는 허위조작정보가 연방의회선거에 큰 영향을 미칠 것이라고 본 반면, 13명은 보통 수준 또는 2017년 연방의회선거와 비슷한 수준의 영향, 13명은 적은 영향을 미칠 것이라고 평가하였다. 나머지 19명은 평가할 수 없다고 응답하였다.

반이 허위조작정보의 영향력을 인정한 점은 주목할 만하다. 이러한 전문가들의 평가와 앞서 살펴본 허위조작정보에 대한 독일 국민들의 인식을 종합적으로 평가했을 때, 더욱 광범위해지고 있는 허위조작정보 유포활동에 대해 깊이 있는 규제책 논의가 시급해 보인다.

III. 선거 관련 허위조작정보에 대한 대응

1. 개관

선거 관련 허위조작정보에 대한 대응은 그 대응 주체에 따라 다양한 방식으로 이루어질 수 있다. 크게 나누어 보자면, 시장의 자정적 노력으로 언론과 소셜 네트워크 서비스 제공자가 주체가 되는 자율규제 방식과 함께 선거 관련 허위조작정보가 민주적 선거 과정에 미치는 해악을 막아야 할 특별한 공익적 필요에 따라 관할 기관들이 관련 법률에 근거해 예방적(präventiv) 또는 제재적(repressiv) 성격의 규제 권한을 행사하여 대응하는 방식이 존재한다. 후자의 법적 규제 방식과 관련하여 우선 독일에는 통합적이고 체계적인 규제를 위해 허위조작정보 일반의 생산과 유포를 금지하거나 처벌하는 ‘일반 법률(generelles Gesetz)’은 존재하지 않는다. 선거기간 동안 유포되는 허위조작정보의 해악이 일상 시보다 더 크고 선거 결과 또한 돌이킬 수 없다는 점에 착안하면 프랑스의 ‘정보조작 대처법’⁷⁾처럼 선거기간을 특정하여 선거에 영향을 미치려는 목적의 허위조작정보만을 규제 대상으로 하는 일반 법률의 제정 방식 또한 고려해볼 수 있지만, 현재 독일은 그러한 규제 방식을 택하고 있지 않다. 독일에서 허위조작정보는 미디어법, 네트워크집행법, 형법 등 개별 법률상의 규정들에 따라 규제되며 선거 관련 허위조작정보 또한 이러한 규정들에 따라 포괄적으로 규제되고 있다. 자율규제 및 법적 수단을 통한 대응에는 규제의 적절성 및 실효성에 대한 문제, 기본권 침해의 문제 등 다양한 쟁점들이 존재한다. 아래에서 각각의 대응 방식과 관련해 그 내용과 쟁점들을 살펴 보도록 한다.

7) 정보조작 대처에 관한 2018년 12월 22일 법률 제2018-1202호(LOI n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information).

2. 자율규제

(1) 언론의 자율규제

독일에서 신문, 잡지 등 언론을 통해 확산된 선거 관련 허위조작정보에 대한 대응은 독일 언론계가 자발적으로 조직한 ‘독일 언론평의회(Deutscher Presserat)’를 통하여 이루어질 수 있다. 독일 언론평의회는 언론 보도에 대한 이의신청을 받아 내부에 설치된 이의신청처리위원회(Beschwerdeausschuss)를 통해 심의하는 언론 자율규제기구로, 선거와 관련된 허위조작정보의 보도로 인해 이의신청이 접수된 경우도 심의 대상이 될 수 있다. 인쇄 매체뿐만 아니라 온라인 매체의 보도를 통해 확산된 허위조작정보 또한 이러한 이의신청처리의 대상에 포함되며, 그 심의는 언론평의회가 직접 제정한 언론윤리강령(Pressekodex, 2019)을 기준으로 이루어진다. 제1조의 진실 보도의무, 제2조의 보도 시 주의의무(Sorgfaltspflicht), 제3조의 오보에 대한 정정의무(Richtigstellungspflicht) 등 언론윤리강령상의 언론 보도 원칙들을 어겼다고 판단될 경우 언론평의회는 ‘주의(Hinweis)’, ‘견책(Missbilligung)’, ‘비공개 경고(nicht-öffentliche Rüge)’, ‘공개 경고(öffentliche Rüge)’의 제재를 할 수 있으며, 허위조작정보가 문제된 보도의 경우에는 특히 제2조의 주의의무 위반으로 인해 경고가 이루어질 수 있다(Möller et al., 2020). 공개 경고를 받은 발행기관과 온라인 매체는 언론윤리강령 제16조에 따라 경고 조치를 받았다는 사실을 독자들에게 알리고 해당 사안이 어떤 언론보도 원칙을 위반하였는지에 대해 공개하여 보도에 대한 교정(Korrektur) 조치를 취해야 한다.

이번 독일 연방의회선거 시기에 특정 정당 및 입후보자 등을 주제로 한 언론 보도들과 관련해 허위조작정보의 문제가 불거져 독일 언론평의회가 제재를 내린 사례는 아직까지 없는 것으로 파악된다. 다른 선거의 사례를 살펴보자면, 2020년 튀링겐(Thüringen) 지역 주의회선거의 총리(Ministerpräsident) 선출과 관련하여 독일의 유명 황색언론인 ‘빌트(Bild)’지가 보도한 내용에 대해 공개 경고가 내려진 바 있다. 빌트지는 대안당의 지원을 받아 총리로 선출된 ‘자유민주당(Freie Demokratische Partei, FDP - 이하 ‘자민당’)'의 ‘토마스 켐메리히(Thomas Kemmerich)’가 여론의 비난 끝에 사퇴하여 재선거가 치러져야 하는 시점에서 당시 튀링겐주 총리이자 재선거 후보자였던 좌파당의 ‘보도 라멜로브(Bodo Ramelow)’에 대한 온라인 기사를 작성하여 독일 언론평의회로부터 공개 경고를 받았다(Ramelow ließ sich mit AfD-Stimme wählen, 2020).

언론평의회는 빌트지가 “자사가 입수한 정보에 따르면 2014년 주의회선거에서 라멜로브 또한 대안당의 지원 덕분에 겨우 당선될 수 있었다”라는 상당히 오도적인 표현의 기사를 작성하여 독자들에게 라멜로브가 당선을 위해 의도적으로 대안당의 지지를 이용했다는 인상을 남겼고, 이는 언론윤리강령 제2조의 주의의무 위반이라고 판단하였다. 다만, 독일 언론평의회를 중심으로 이루어지는 이러한 언론 자율규제는 기본적으로 언론윤리강령의 언론보도 원칙과 경고공개(Rügenveröffentlichung)를 따르겠다는 동의로 ‘자기의무서약서(Selbstverpflichtungserklärung)’를 제출한 언론사들을 대상으로 시행될 뿐이다. 독일 대부분의 언론 매체가 언론평의회 회원으로 등록되어 있다고는 하지만 언론평의회 이의신청처리 심의 결과에 법적 구속력이 부여되는 것도 아니고 경고공개를 실행하지 않는 언론사에 제재를 할 수 있는 권한도 없어서 자율규제의 실효성에 의문과 비판이 제기되기도 한다(Schmidt, 2018).

(2) 소셜 네트워크의 자율규제

1) 유럽연합 허위조작정보 대응에 관한 행동규약에 따른 규제

소셜 네트워크 사업자의 자율규제 방식은 유럽연합 차원의 대응에서 이루어질 수 있다. 2018년 유럽연합 위원회는 ‘유럽연합의 허위조작정보 대응에 관한 행동규약(EU Code of Practice on Disinformation - 이하 ‘허위조작정보 대응 규약’)'을 마련하여 온라인 플랫폼 및 소셜 네트워크 사업자 등에게 자율규제 시 따라야 할 지침들을 제시하였는데(European Commission, 2018), 당시 구글, 트위터, 페이스북 등의 기업들이 이러한 자율규제 방식을 따르기로 서명하였다. 규약은 소셜 네트워크 사업자들이 행해야 할 5가지의 핵심 책무를 제시하고 있는데 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 허위조작정보를 유포시키는 계정과 웹사이트의 광고 수익을 중단하기 위해 광고 게재를 정밀히 검토해야 한다.

둘째, 정치 광고 및 이슈 기반 광고의 투명성을 확보해야 한다.

셋째, 서비스 온전성을 위해 가짜 계정과 봇(Bot) 관련 문제를 해결해야 한다.

넷째, 이용자에게 허위조작정보 신고를 용이하게 하는 등 이용자 지원을 강화해야 한다.

다섯째, 팩트체크 및 허위조작정보 관련 연구 활동을 위해 필요한 자료에 프라이버시를 준수하여 접근할 수 있도록 조치를 마련하고 관련 자료를 연구기관의 독립적 조사를 위해 제공하는 등 허위조작정보 관련 연구에 협조해야 한다.

이러한 지침들은 선거 관련 허위조작정보에의 대응에도 유의미한 것으로 보인다. 특히 정치 광고 및 이슈 기반 광고의 투명성 확보 지침을 통해 허위조작정보가 포함된 선거광고와 정치적 및 사회적 이슈와 관련된 광고들이 규제될 수 있을 것이고, 허위조작정보의 신고 또한 쉬워지면 선거기간 동안 확산되는 허위조작정보에 빠른 대응이 가능해질 것이다. 그러나 규약은 제재조치를 갖춘 법적 구속력이 있는 계약이 아니란 점에서 근본적인 한계를 가지고 있다. 또한 온라인 플랫폼들이 반드시 지켜야 할 의무들을 구체적으로 명시하지 않고 달성해야 할 공동의 목표를 수치화하지 않아 규정이 모호하다는 비판을 받고 있다(Löber & Roßnagel, 2019). 결국 소셜 네트워크 기업의 자기 의무화(Selbstverpflichtung)와 자율규제에 구조적으로 큰 재량권이 인정될 수밖에 없어 규약을 통해서도 선거 관련 허위조작정보를 비롯한 허위조작정보 일반에 대해 확실한 규제가 보장되기 어려운 상태라고 할 수 있다. 현재로서는 이러한 행동규약에는 허위조작정보에의 대응을 위해 트위터, 페이스북, 구글과 같은 대기업의 공동 참여를 끌어냈다는 상징적인 의미만 부여되고 있을 뿐이다(Jaursch, 2019). 그러나 다양한 비판이 제기됨에 따라 규약의 내용을 강화하는 방향으로 개정이 추진 중이어서(European Commission, 2021) 앞으로도 규약을 통한 자율규제 논의는 계속될 것으로 보인다.

2) 소셜 네트워크 약관에 따른 규제

소셜 네트워크 사업자들은 자체적인 약관 규정을 마련하여 허위조작정보 일반과 그 외 허용되지 못하는 게시물 내용에 대해 자율규제를 시행할 수 있다. 이러한 소셜 네트워크의 자율규제와 관련해 2015년 독일 ‘연방법무소비자보호부(Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz - 이하 ‘연방법무부’)'는 소셜 네트워크 사업자들이 포함된 태스크 포스팀을 구성하여 이들이 더욱 적극적인 자율규제에 참여하도록 이끈 바 있다. 당시 소셜 네트워크 사업자들은 이용자들이 쉽게 위법한 게시물들을 신고할 수 있도록 시스템을 구축하고, 별도의 전문부서를 설치하여 신고된 내용이 독일 형법에 따라 위법한지에 대해 24시간 이내에 검토한 뒤 만약 위법한 게시물로 판단될

경우 이를 즉시 삭제해야 한다는 내용의 자율규제를 시행하기로 동의하였다(Deutscher Bundestag, 2017). 그러나 너무 저조한 삭제 건수가 보고되면서 이러한 자율규제 방식으로는 위법의 범위에 포함되는 혐오표현 및 허위조작정보에 충분히 대응할 수 없다는 비판이 다수 제기되었다.⁸⁾ 이에 정부는 소셜 네트워크 사업자의 자율규제를 감시하고 법적으로 규제하는 내용의 네트워크집행법 제정을 추진하였는데,⁹⁾ 소셜 네트워크의 허위조작정보에의 대응에 있어서 이러한 네트워크집행법에 따른 자율규제는 약관에 따른 자율규제에 뒤따른다. 즉 소셜 네트워크 사업자는 허위조작정보 게시물에 대한 신고가 들어오면 일차적으로 약관 규정을 위반하는지를 판단하여 위반 시 이를 삭제하고, 약관 위반이 확인되지 않으면 이차적으로 네트워크집행법에 따라 독일 형법상 위법한 게시물인지를 판단하게 된다(Löber et al. 2020).

페이스북의 경우를 예로 설명하면, 페이스북은 상세한 내용의 ‘커뮤니티규정(Gemeinschaftsstandards)’을 마련하고 이를 ‘폭력과 범죄 행위(Gewalt und kriminelles Verhalten)’, ‘안전(Sicherheit)’, ‘불쾌한 내용(Anstößige Inhalte)’, ‘진실성과 신뢰성(Integrität und Authentizität)’ 등의 카테고리로 나누어 각 카테고리의 세부항목을 통해 페이스북에서 허용될 수 없는 게시물 내용을 제시하고 있다(Facebook, 2021). 여기서 진실성과 신뢰성 카테고리는 가짜 계정과 허위 게시물, 사진과 비디오 등을 포함한 언론 조작 행위 등을 대상으로 하고 있으며 이러한 게시물은 노출 및 유포가 제한되거나 삭제될 수 있다. 최근 페이스북은 언론을 통해 이번 연방의회선거를 위해 200명으로 이루어진 전문가팀을 구성하였고, 민주적 의사형성 과정을 해칠 수 있는 허위조작정보들, 예를 들어 선거 불참을 유도하기 위해 유포되고 있는 선거절차 관련 허위조작정보들을 커뮤니티규정에 따라 삭제하고 있다고 밝혔다(Moraht, 2021, Juli 23). 또한 오도적 허위조작정보는 삭제되지 않는 대신 경고 통지를 보내는 방식으로 대응한다고 밝혔는데, 페이스북은 이러한 작업을 위해 독립적 팩트체크 기관인 ‘코렉티브(CORRECTIV)’와 협력하고 있다. 코렉티브는 페이스북에 신고된 게시물들을 대상으로 팩트체크를 진행한 후 그 결과에 대해 개별 기사를 작성하는데 이 기사를 페이스북상의 허위조작정보

8) 2017년 1월과 2월의 삭제 건수를 모니터링한 결과에 따르면, 유튜브는 신고된 건수의 90%를 삭제했지만, 페이스북은 39%, 트위터는 1%만을 삭제한 것으로 나타났다(Deutscher Bundestag, 2017).

9) 소셜 네트워크 사업자의 자율규제에 대한 네트워크집행법상 규제는 후술하는 ‘3. 법적 규제 - (2) 네트워크 집행법’ 부분에서 다룬다.

게시물에 연계하여 게시물이 허위임을 공개적으로 표시할 수 있다. 다만 소셜 네트워크 약관에 따른 이러한 자율규제는 네트워크 이용자와의 관계에서 법적 분쟁을 일으키기도 하는데, 페이스북 커뮤니티규정에 따라 혐오표현 게시물이 삭제된 한 사례에서 페이스북 이용자는 기본법 제5조 제1항의 표현의 자유 침해를 주장하였고, 소셜 네트워크 사업자는 기본법 제12조 제1항¹⁰⁾의 직업수행의 자유를 주장하여 기본권 충돌이 문제되었다. 이에 대해 최근 독일 연방대법원(Bundesgerichtshof)은 ‘실제적 조화의 원칙(Grundsatz der praktischen Konkordanz)’에 따라 양 기본권의 조화로운 실현을 검토해 볼 때, 기본적으로 소셜 네트워크 사업자에게 형법상의 규정을 넘어서는 내용으로 커뮤니티규정을 자유롭게 작성할 권리가 인정된다고 판단하였다(2021). 그러나 재판부는 사업자는 이용자와의 관계에서 계정 삭제에 대해 사전 통보해야 할 의무를 지며, 게시물 삭제에 대해서는 적어도 사후통보해야 할 의무가 있다고 판시하면서, 이러한 의무를 다하지 않은 페이스북 측에 삭제된 혐오표현의 내용을 다시 게시하라고 결정하였다. 동 판례는 재판부가 소셜 네트워크 사업자에게 약관 작성에 대한 재량을 부여하고 게시물 및 계정 삭제의 권리를 명시적으로 인정함으로써 소셜 네트워크 사업자의 자율규제를 제한하지 않았다는 점에 의의가 있다. 이러한 결정에 따라 소셜 네트워크 사업자는 허위조작정보와 관련해서도 계속해서 자체적으로 정한 약관을 기준으로 대응할 수 있게 되었다. 선거와 관련된 허위조작정보에 대해서도 형법상의 위법 여부와 상관없이 사업자가 정한 기준들에 따라 자율규제가 가능한 상황이라고 할 수 있다.

3. 법적 규제

허위조작정보 일반 또는 선거와 관련된 특정 허위조작정보를 규제하는 일반 법률을 갖추고 있지 않은 독일에서 선거 관련 허위조작정보에 대한 대응은 관련 법률들의 개별 규정을 통해 이루어질 수 있다. 먼저 방송과 텔레미디어(Telemedien)를 규율하는 ‘독일의 미디어규율 현대화를 위한 주간협약(Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland, Medienstaatsvertrag - 이하 ‘미디어주간협약’) 및 소셜 네트워크의 위법 게시물 삭제를 의무화하고 있는 네트워크집행법상의 규정들

10) “모든 독일인은 직업, 직장 및 직업훈련장을 자유로이 선택할 권리를 갖는다. 직업행사는 법률에 의하여 또는 법률에 근거하여 규제될 수 있다.”

을 통해 허위조작정보의 유포와 확산이 통제될 수 있다. 또한 자유민주적 법치질서를 훼손하는 조직 및 단체를 규율하기 위하여 ‘헌법수호 사무에 있어 연방과 주들의 협력과 연방헌법수호청에 관한 법률(Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesverfassungsschutzgesetz, BVerfSchG - 이하 ‘연방헌법수호청법’)'이 존재하는데 미디어법 분야에 속하는 것은 아니지만 동법에 따라 허위조작정보를 조직적으로 확산시키는 헌법적대적 단체가 통제됨으로써 선거 관련 허위조작정보에 대한 간접적 대응이 이루어질 수 있다. 이미 유포된 선거 관련 허위조작정보와 관련해서는 선거법상에 허위사실 공표죄의 규정을 마련하여 제재하는 방식이 있겠지만, 독일에서는 연방선거법(Bundeswahlgesetz) 등의 선거법상에 그러한 특별 규정은 마련되어 있지 않다. 그러나 미디어법상의 관련 규정들을 통해 반론보도청구권(Gegendarstellungsanspruch) 등 다양한 법적 대응이 이루어질 수 있으며 허위조작정보의 생산 및 유포 행위가 형법상 위법행위의 구성요건을 충족시킬 때는 형사처벌을 통한 직접 제재 또한 가할 수 있다.

(1) 미디어주간협약

독일의 16개 연방주가 체결한 미디어주간협약은 변화하는 디지털 미디어 환경 속에서 방송, 텔레미디어 등 다양한 미디어 매체를 통합적으로 규율하는 데 필요한 기본원칙들을 규정한 것으로 이전에 존재하던 ‘방송과 텔레미디어를 위한 주간협약(Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien, Rundfunkstaatsvertrag)’을 대체하면서 2020년 11월 발효되었다. 미디어주간협약에 따르면, 방송은 ‘선형의 정보서비스 및 커뮤니케이션 서비스’로 ‘대중 일반의 동시적 수신을 위해 언론형식으로 편집된(journalistisch-redaktionell) 영상 또는 음향 제작물을 송신계획에 따라 텔레커뮤니케이션의 방법으로 실행하고 확산시키는 것’으로 정의되며(제2조 제1항), 텔레미디어는 ‘전자적 정보서비스 및 커뮤니케이션 서비스’로 정의되는데, 협약은 이러한 개념의 방송과 텔레미디어뿐만 아니라 ‘미디어중개자(Medienintermediär)’, ‘미디어플랫폼(Medienplattform)’, ‘유사방송 텔레미디어(rundfunkähnliche Telemedien)’, ‘비디오 공유 서비스(Video-Sharing-Dienste)’ 등 다양한 매체들 또한 규제 대상에 포함시켜 정기적으로 방송하는 특정 유튜브 채널, 비정기적으로 업로드되는 특정 유튜브 채널, 트위터 및 페

이스북과 같은 소셜 네트워크, 구글과 같은 검색 엔진, 유튜브와 같은 비디오 서비스를 총망라하여 규제하고 있다. 이러한 미디어주간협약은 허위조작정보에의 대응에 유의미할 수 있는 특정 매체의 의무, 권한 및 사무들을 규정하고 있는데, 특히 언론형식으로 편집된 텔레미디어 서비스와 구글, 유튜브, 트위터 및 페이스북 등이 속하는 미디어중개자를 대상으로 새로운 규제 시스템과 원칙을 마련하였다는 점에 주목할 필요가 있다.

1) 언론형식으로 편집된 텔레미디어에 대한 감독

미디어주간협약 제19조 제1항은 “완전히 또는 부분적으로 사진 또는 문서 형태의 인쇄물이 정기적으로 제작되는, 언론형식으로 편집된 텔레미디어 서비스”(제1문)와 “영업상 정기적으로 보도 또는 정치적 정보를 제공하는 언론형식으로 편집된 텔레미디어”(제2문)에 대하여 공인된 저널리즘 원칙, 예를 들어 언론윤리강령상의 규정을 준수할 것을 의무화하고 있다. 따라서 이에 해당하는 인터넷 언론보도 사이트, 특정 인터넷 블로그 등은 저널리즘 원칙의 준수 하에 보도의 유포 전 그 내용과 출처, 사실 여부를 주의 깊게 검토해야 한다(제3문). 이러한 주의의무의 준수를 보장하기 위해 미디어주간협약은 특히 제19조 제1항 제2문이 규정하고 있는 정기적 보도와 정치적 정보를 제공하는 온라인 언론을 대상으로 새로운 감독체계(Aufsichtsarchitektur)를 마련하였는데, 이는 구체적으로 3단계로 이루어진다(제19조 제3항 제1문 및 제109조 제1항 제4문). 먼저 해당 텔레미디어는 독일 언론평의회의 회원이 되어 자율규제에 대한 감독을 받거나(제1단계), 독일 언론평의회의 회원이 아닐 경우에는 관할 주미디어청(Landesmedienanstalt)에 의해 공인된 다른 자율규제 기관을 통해 감독을 받을 수 있다(제2단계). 마지막으로 이러한 자율규제 방식들을 택하지 않을 경우에는 관할 주미디어청을 통해 직접 감독을 받아야만 하는데(제3단계), 이에 따라 자율규제 기관에 의하든 관할 주미디어청에 의하든 반드시 감독을 받아야만 하는 체계가 마련되었다. 이렇게 저널리즘 원칙 준수를 의무화하고 특히 정기적 보도와 정치적 정보를 제공하는 온라인 사이트 등을 대상으로 감독체계를 강화했다는 것은 인터넷상에서 정치와 관련된 허위조작정보의 유포를 사전에 차단하기 위한 시도로 보인다. 이는 선거 관련 허위조작정보의 차단 또한 유도할 수 있다는 점에서 의미가 크다고 할 수 있다. 그러나 이러한 감독체계와 관련하여 비판 또한 제기되고 있는데, 특히 정보 이용자의 입장에서 보았을 때 어떤 기관이 감독하고 있는

지 확인하기 쉽지 않다는 점과 허위조작정보의 생산 및 유포 등과 관련하여 자율규제 감독기관의 제재가 있었을 때 이에 대한 공개를 의무화하는 법률 규정을 마련하지 않았다는 점을 지적하며 새로운 감독체계가 허위조작정보에의 대응에 실효성이 있을지 의문을 제기하는 의견이 있다(Ferreau, 2021).

2) 방송 및 텔레미디어 속 광고 규제

방송 등 기존 언론 매체는 광고와 관련하여 이전의 방송주간협약에 의해서도 일정한 규제를 받고 있었는데, 앞서 설명한 미디어주간협약 제2조 제1항의 방송 개념은 이전의 방송주간협약보다 확장된 것으로 언론형식으로 편집된 제작물이 이미 세워놓은 송신계획에 따라 전파되는 한 모두 방송에 포함된다. 따라서 유튜브 채널 등의 스트리밍 또한 방송으로 인정되는데,¹¹⁾ 이 경우 광고와 관련해서도 방송과 동일한 규제를 받게 된다. 즉 인간 존엄을 존중하고 각종 차별 발언을 금지하며 시청자를 오도해서는 안 되는(미디어주간협약 제8조 제1항) 등 광고의 내용이 규제되며, 광고 표시 또한 명확히 식별 가능해야 하고(미디어주간협약 제8조 제3항 제1문), 특히 정치적, 세계관적 또는 종교적 광고는 허용되지 않는다(미디어주간협약 제8조 제9항 제1문). 이러한 광고 규제는 허위조작정보에 해당하는 조작 광고가 스트리밍 채널을 통해 확산되는 것을 막아 정보의 투명성을 보장할 수 있다. 특히 선거에 영향을 미칠 수 있는 정치적 광고가 스트리밍 채널에서는 허용되지 않는다는 점에 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

한편, 텔레미디어상의 광고와 관련하여 미디어주간협약 제22조는 “광고는 분명하게 광고인 것으로 식별 가능해야 하고 광고 외의 내용과 명백히 분리되어야”(제1문) 하며, “정치적, 세계관적 또는 종교적인 광고에 있어서 광고자와 광고 스폰서가 적절한 방식으로 명백히 표시되어야 한다”(제3문)라고 규정하고 있는데, 여기서 특히 선거에 영향을 미칠 수 있는 정치적 광고와 관련하여 광고 표시의무를 명시한 점은 선거 시기 조작된 광고들을 차단하기 위한 대응책이 될 수 있다.

11) 방송 개념에 포함되는 스트리밍 서비스 등은 미디어주간협약 제52조 제1항 제1문에 따라 방송프로그램을 전송하기 위한 허가를 받아야 한다. 다만, 협약 제54조 제1항 제1문에 따라 개인적, 공적 의사형성에 있어 의미가 적은 경우, 6개월 동안 동시 이용자 수 평균이 2만 명 이하였을 경우에는 허가를 받지 않아도 된다.

3) 미디어중개자의 콘텐츠규제의 한계

미디어주간협약 제2조 제1항에 따르면 미디어중개자는 “언론형식으로 편집된 제삼자의 제작물을 모으고, 선별하여 대중 일반이 접근할 수 있게 제시하는 텔레미디어”(제16호)를 뜻하는데 이에 따라 검색엔진, 소셜 네트워크, 어플리케이션 포털 등이 미디어중개자에 포함된다. 이들에게는 협약 제93조의 ‘투명성(Transparenz)’ 조항에 따라 의견의 다양성을 보장해야 할 의무가 부여되는데, 바로 콘텐츠의 허용 및 유지를 결정하는 기준과 콘텐츠의 축적, 선별, 제시에 대한 기준 및 그 가중치를 공개해야 하는 것이다. 또한, 제94조의 ‘차별금지(Diskriminierungsverbot)’ 조항에 따르면 특히 언론형식으로 편집된 콘텐츠에 대한 차별이 금지되는데, 상기한 제93조의 투명성 조항에 따라 공개된 기준들이 객관적 이유 없이 체계적으로(systematisch) 위반되는 경우에는 콘텐츠에 대한 차별이 이뤄졌다고 판단한다.

원칙적으로 미디어 중개서비스 제공자는 제93조상의 기준들을 작성함에 있어 재량권을 가지며, 각종 허위조작정보에 대응함에 있어서도 자체적인 조치를 결정할 수 있다. 그러나 서비스 제공자가 허위조작정보에 대해 노출 제한, 삭제 등의 제재를 고려하고 있다면, 제재 대상과 제재 수단의 내용 등을 구체적으로 작성하여 반드시 공개할 수밖에 없다. 제94조의 차별금지와 관련해서 문제가 될 수 있기 때문이다. 언론형식으로 편집된 특정 내용의 게시물들이 서비스 제공자의 기준에 따라 제한되어 계속해서 덜 노출될 경우 그리고 이에 따라 다른 내용의 게시물들이 상대적으로 더 많이 노출될 경우, 이는 차별에 해당할 수 있어 서비스 제공자는 제93조가 요구하는 기준들을 작성함에 있어 제재와 관련된 사항을 반드시 공개해야 하는 의무를 갖게 된다. 즉 미디어 중개서비스 제공자는 허위조작정보에의 대응과 관련해 선제적인 추상-일반적(abstrakt-generell) 결정을 내린 후 이를 공개해야만 하는 것이다(Ferreau, 2021). 그리고 주미디어청은 서비스 제공자의 콘텐츠규제 방식에 대해 투명성의 원칙과 차별금지 원칙의 측면에서 검토할 수 있는 권한을 가지는데, 이에 대한 판단기준은 주미디어청이 구체적으로 작성한 공동 지침이다(제96조). 이러한 구조에 따른다면 선거 관련 허위조작정보와 관련해서도 투명성과 차별금지 원칙의 고려하에 그 제재 기준에 대한 구체적 사항이 작성·공개되어야 하며, 이러한 기준에 근거해 이용자가 게시물 작성에 미리 유의할 수 있다는 점에서 선거 관련 허위조작정보의 생산과 유포가 방지되는 효과 또한 기대해볼 수 있을 것이다.

(2) 네트워크집행법

1) 내용

네트워크집행법은 앞서 살펴본 바와 같이 소셜 네트워크 서비스 제공자의 자율규제를 규제하기 위해 2017년 6월 제정된 법으로 형법상 위법한 내용의 게시물과 관련해 페이스북, 유튜브, 트위터 등의 소셜 네트워크 서비스 제공자에게 삭제의무를 부여하고 있는 법이다. 2021년 6월, 이 법은 더욱 강화된 규제 내용으로 개정되었는데 네트워크집행법의 주요 내용은 다음과 같다.

먼저, 이용자 수가 2백만 명 이상인 대규모의 소셜 네트워크 서비스 제공자들에게는 위법한 게시물에 대해 제기된 이의신청을 처리하고(제3조) 그 결과를 보고해야 할 의무가 부여된다(제2조). 여기서 위법한 게시물이란 독일 형법상의 범죄구성요건을 충족하고 위법성이 조각되지 않는 경우를 뜻하며(제1조 제3항), 구체적으로 형법 제86조의 위헌조직 선전물 반포, 제86a조의 위헌조직표시 사용, 제89a조의 중대한 국가위해적 폭력행위의 예비, 제91조의 중대한 국가위해적 폭력행위의 지시, 제100a조의 간첩목적의 위조, 제111조의 공연한 범죄선동, 제126조의 범죄위협에 의한 공공평온교란, 제129조의 범죄단체조직, 제129a조의 테러단체조직, 제129b조의 외국에서의 범죄단체와 테러단체, 제130조의 국민선동, 제131조의 폭력물 반포, 제140조의 범죄의 대가 지급 및 찬양, 제166조의 신앙, 종교단체, 세계관 단체에 대한 모욕, 제184b조의 아동 음란물의 반포, 취득 및 소유, 제185조의 모욕, 제186조의 비방, 제187조의 중상, 제201a조의 사진 촬영을 통한 가장 개인적인 생활영역과 인격권의 침해, 제241조의 협박, 제269조의 증거가치 있는 정보의 조작 행위가 그러한 위법에 해당한다.

둘째, 이용자가 위법한 게시물을 쉽게 신고할 수 있도록 서비스 제공자는 쉽게 인지할 수 있고, 직접 접근이 가능하고, 상시로 이용할 수 있는 절차를 마련해야 한다(제3조 제1항 제2문). 게시물에 대한 신고가 들어온 경우 서비스 제공자는 즉시 이러한 게시물이 삭제되어야 할지 또는 게시물에 대한 접근이 차단되어야 할지에 대해 검토해야 하는데(제3조 제2항 제1문 제1호), 이때 위법이 확실한 게시물에 대해서는 24시간 이내에 삭제 또는 접근을 차단해야 한다(제3조 제2항 제1문 제2호). 다만 사실 주장의 허위성이나 다른 객관적 정황에 따라 위법성에 관한 판단이 달라질 수 있는 예외의 경우에는 7일의 기한 이후에 게시물에 대한 접근을 차단할 수 있다(제3조 제2항 제1문 제3

호). 이러한 절차와 관련하여 서비스 제공자는 ‘공인된 규제된 자율규제기관(anerkannte Einrichtung der regulierten Selbstregulierung)’에 위법한 게시물에 관한 판단을 위임할 수 있다(제3조 제2항 제2문).

셋째, 최근 개정에 따라 제3b조가 추가되어 새로운 항의절차(Gegenvorstellungsverfahren)가 도입되었는데, 위법한 내용의 게시물과 관련하여 이미 내려진 결정에 대해 2주 안에 다시 이의를 제기할 수 있는 절차로 이용자를 위해 쉬운 항의 절차를 마련할 것을 의무화하고 있다(제3b조 제1항 제2문과 제3문).

넷째, 서비스 제공자는 독일 국내의 송달대리인(Zustellungsbevollmächtigter)을 지정하여 이에 대해 플랫폼에 명시하고 위법 게시물과 관련하여 독일 법원에서 범칙금 절차 등의 소송 절차가 진행될 때 관련 서류들을 송달대리인이 받을 수 있도록 조치해야 한다(제3e조 제1항 제1문과 제2문).

다섯째, 서비스 제공자는 위법한 게시물에 대해 1년간 100건 이상의 이의신청을 받은 경우에 이의신청의 처리 및 결과와 관련해서 보고서를 작성해야 하는데, 반년마다 독일어로 작성하고, 이를 연방관보(Bundesanzeiger) 및 플랫폼 홈페이지에도 공개해야 한다(제2조 제1항 제1문). 보고서에 반드시 작성되어야 할 사항들과 관련하여 개정된 네트워크집행법은 몇 가지 사항을 추가하였고(제2조 제2항), 특히 새롭게 도입된 항의절차와 관련된 통계, 즉 제기된 전체 항의 수와 함께 재결정에 따라 다시 복구된 게시물에 대하여 통계 자료를 제시해야 한다.

여섯째, 소셜 네트워크 서비스 제공자가 고의 또는 과실로 제2조에 따른 보고서작성 의무를 위반하거나, 제3조에 따른 이의신청처리절차에서의 의무들을 위반할 경우(제4조 제1항) 이는 질서위반행위에 해당하여 최대 500만 유로까지의 과태료가 부과될 수 있다(제4조 제2항). 서비스 제공자의 의무 준수를 감독하는 관할 기관은 연방법무부이다(제4조 제4항).

2) 평가

네트워크집행법은 제정 당시 상당한 비판을 받았다. 특히 소셜 네트워크 사업자의 작업의 자유를 침해하는 동시에(Gersdorf, 2017) 이용자의 표현의 자유를 침해한다는

측면에서 많은 비판이 쏟아졌고, 범칙금에 대한 부담으로 과잉차단(Overblocking)의 문제가 야기될 수 있다는 우려 또한 존재하였다(Löber et al., 2019). 그러나 독일 정부는 이용자의 권리 강화, 재심 절차의 도입 등 위법한 게시물과 관련된 신고 절차를 명확히 하고 활성화하기 위해 오히려 더욱 강화된 규제 내용으로 개정을 시도하였다. 혐오표현, 허위조작정보의 확산 문제가 소셜 네트워크상에서 가장 심각함을 고려했을 때, 소셜 네트워크 사업자의 자율규제 과정에 개입해서라도 위법행위예의 빠른 대응을 이끌어내야 한다는 독일 정부의 강한 의지가 재차 확인되는 지점이다. 실제 독일 연방 법무부는 2019년 페이스북을 상대로 200만 유로의 범칙금을 부과하기도 하였다(Brodbeck & Hofmann, 2019).

이러한 정부 규제의 합헌성에 대한 논란은 한편에 여전히 존재하지만, 적어도 네트워크집행법이 시행된 4년 동안 우려했던 오버블록킹의 문제는 야기되지 않고 있다(Deutscher Bundestag, 2020). 이는 네트워크집행법이 형법상 위법한 내용의 게시물에 규제 대상을 한정하고 있어 혐오표현이든 허위조작정보이든 그 내용이 상기한 위법 행위들의 구성요건을 충족시킬 때 비로소 소셜 네트워크 서비스 제공자에게 삭제 의무가 부여되기 때문이다. 이와 관련해 학계에서는 네트워크집행법은 혐오표현을 주된 규제 대상으로 하며 허위조작정보에의 대응에서는 그 적용 가능성과 효과가 낮다는 의견들이 제시되고 있다(Holznagel, 2018). 허위조작정보가 삭제되어야 하는 경우는 주로 형법 제100a조의 간첩 목적의 위조, 제126조의 범죄위협에 의한 공공평온교란, 제130조의 국민선동, 제186조의 비방, 제187조의 중상의 범죄구성요건이 충족되는 경우에 한정된다는 것이다. 그러나 비방과 중상의 범죄구성요건에 해당할 정도로 인격권을 침해하는 허위주장들이 절대 드물지 않게 생산·유포되고 있다는 점을 고려하면, 네트워크집행법은 허위조작정보에 대응해 인격권 보호에 기여할 수 있다(Löber et al., 2020). 또한 특히 정치, 선거와 관련해서는 일부 주민에 대한 증오심을 선동하거나 나치를 선전하는 등 국민선동에 해당하는 내용의 허위조작정보가 문제될 수 있는데, 네트워크집행법을 통해 이에 대한 적절한 대응을 기대해볼 수 있을 것이다.

(3) 미디어법

독일 각 연방주의 미디어법은 개인이나 단체의 반론보도청구권을 보장하고 있는데 예를

들어 방송을 통해 사실이 아닌 허위조작정보가 확산되어 관련 당사자가 이에 대한 정정을 신청할 때에 원칙적으로 방송사는 이를 받아들일 의무가 있다. 각 연방주의 미디어법마다 이러한 반론보도청구권의 보장과 정정요구 절차에 관한 사항을 따로 규정하고 있으나 그 내용은 거의 동일하다. ‘노트라인-베스트팔렌 주미디어법(Landesmediengesetz Nordrhein-Westfalen, LMG NRW)’ 제44조에 규정된 내용을 설명하자면, 반론보도 청구는 늦어도 방송 후 2달 안에 이루어져야 하는데(제3항 제3문) 정정의 범위가 부적당하거나, 정정보도에 대해 해당 당사자가 정당한 이익을 가지고 있지 않은 경우에는 방송사의 정정 의무가 없다(제2항). 또한 동법 제118조에 따르면 주의의무 위반과 같은 미디어법 위반의 사실이 파악되었을 경우, 주미디어청이 이에 대해 이의제기(Beanstandung), 금지(Untersagung)와 같은 조치를 내려야 하는데(제1항), 일반 대중의 의사형성 과정을 보호하기 위해 미디어법 위반으로 이의제기를 받은 사실과 관련해 그 공개 여부 또한 결정할 수 있다(제3항). 이처럼 단순 오정보나 허위조작정보 보도로 인한 피해는 미디어법상의 절차를 통해 보호받을 수 있으며 선거 관련 허위조작정보로 인한 개인 또는 단체의 피해 구제 및 대중 일반의 의사형성 과정 보호 또한 이와 같은 방식으로 이루어질 수 있다.

(4) 연방헌법수호청법

‘헌법수호 사무에 있어 연방과 주들의 협력과 연방헌법수호청에 관한 법률(Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz, Bundesverfassungsschutzgesetz - 이하 ‘연방헌법수호청법’)¹²⁾ 제3조 제1항 제1호는 연방헌법수호청(Bundesamt für Verfassungsschutz)과 16개의 주헌법수호청이 “자유민주적 기본질서에 반하는 시도들에 대한 정보들, 특히 물질·인적 관련 정보들과 소식들 및 문서들을 수집하고 평가”하는 사무를 담당한다고 규정하여 헌법수호청에 공식적인 감시활동의 권한을 부여하고 있다. 이때 동법 제4조 제1항 제1문 c목에 따라 자유민주적 기본질서에 반하는 시도란 “헌법 원칙들을 제거하거나 그 효력을 상실시키기 위한 목적을 가진 인적결합체의 내부에서 또는 그러한 인적결합체를 위하여 정치적

12) Bundesverfassungsschutzgesetz vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954, 2970), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 5. Juli 2021 (BGBl. I S. 2274) geändert worden ist.

으로 정해진 목표 및 목적이 있는 행동방식”을 뜻한다.¹³⁾ 또한 동법 제4조 제1항 제3 문은 이러한 감시활동을 수행하기 위한 조건으로 ‘실제적 단서들의 존재(Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte)’를 요구하고 있는데, 이와 관련해 동법 제16조 제1항에 따라 연방헌법수호청은 “충분히 중대한 실제적 단서가 존재하는 한, 자유민주적 기본질서에 반하는 시도들과 활동들에 대하여 공표한다”. 이러한 사무와 권한에 따라 연방헌법수호청은 현재 대안당을 그리고 대안당의 청년조직인 ‘독일을 위한 청년 대안당(Junge Alternative für Deutschland)’과 또 다른 부분 조직인 ‘플뤼겔(Flügel)’을 모두 ‘혐의사례(Verdachtsfall)’로 공표하고 감시하는 중이다(Bundesamt für Verfassungsschutz, o. D.). 대안당의 두 조직이 혐의사례로 분류된 것은 난민, 이주민들에 대한 혐오표현과 함께 이들에 대한 각종 허위조작정보를 확산시키고 나치를 부정하는 허위 정보를 올리는 등 조직적인 헌법적대적 활동을 하고 있기 때문이다. 이들 단체의 조직적 활동이 연방헌법수호청의 공식적 감시하에 놓이게 됨으로써 이들의 허위조작정보 유포 활동 또한 감시되고 있다. 선거 시기 헌법적대적 단체들에 대한 헌법수호청의 이러한 역할은 선거 관련 허위조작정보의 확산을 통제하는 데에 간접적 대응이 될 수 있다.

(5) 형법

허위조작정보의 유포는 독일 형법상 처벌 대상이 될 수 있는데, 허위조작정보의 내용에 따라 다양한 범죄가 성립될 수 있다. 빈번히 문제가 되는 허위조작정보의 예에 따라 살펴보면, 먼저 타인의 명예를 훼손하는 내용의 허위조작정보에 대해서는 제186조의 비방죄¹⁴⁾와 제187조¹⁵⁾의 중상죄가 성립할 수 있다. 중상은 유포자가 허위성을 확실히

13) 이어 동법 제4조 제2항에는 다음과 같은 구체적 헌법 원칙들이 열거되어 있다.

“a) 선거 및 투표에서 그리고 입법, 행정, 사법의 특별한 기관을 통해 국가권력을 행사할 수 있는 국민의 권리와 보통, 직접, 자유, 평등 및 비밀선거에서 의회를 선택할 수 있는 국민의 권리
b) 입법의 헌법질서에서의 구속과 행정 및 사법의 법률과 법에의 구속
c) 의회 야당의 구성과 활동의 권리
d) 의회에 대한 정부의 해산 가능성과 책임
e) 법원의 독립
f) 모든 독재와 전제정치의 배제
g) 기본법에 구체화된 인권들”

14) “타인에 대한 관계에서 타인을 경멸하거나 세평을 저하시키기에 적합한 사실을 주장하거나 유포한 자는, 이러한 사실이 증명할 수 있는 진실이 아닌 경우에 1년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처하고, 그 행위가 공연히 또는 문서의 유포를 통해(제11조 제3항) 이루어진 경우에는 2년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처한다.”

알고서도 허위 사실을 주장하는 경우인 반면, 비방은 허위인지 모르고 허위 사실을 주장하는 경우에 해당한다. 따라서 비방죄는 의심치 않고 허위조작정보를 사실로 믿어버리고 이에 관한 내용을 소셜 네트워크상에 공유한 때에도 인정될 수 있다(Löber et al., 2020). 이어 제188조¹⁶⁾는 정치인에 대한 비방과 중상을 규정한 가중처벌 조항인데, 선거 시기 정치인과 관련해 비방과 중상에 해당하는 많은 허위조작정보가 유포된다는 것을 고려하면 이에 대응한 강한 제재라는 측면에서 큰 의미가 있는 규정이라고 할 수 있다. 그러나 규정의 삭제 논의가 있을 정도로 이 규정은 현실에서는 큰 의미를 갖지 못하고 있다. 정치적 논쟁이 최대한 자유롭게 보장되어야 함을 선언한 연방헌법재판소의 판례에 비춰볼 때 정치인은 자신에게 가해지는 비방과 중상에 관대해야 할 의무를 가지는데, 이러한 정치적 현실에 이 규정은 전혀 부합하지 않는다는 것이다(Regge & Pegel, 2021). 따라서 선거기간 정치인과 관련해 비방과 중상에 해당하는 허위조작정보가 확산되더라도 실제 이 규정의 적용을 통해 처벌하기란 어려운 상황이라고 할 수 있다.

다음으로 국민의 평온을 교란시키는 방법으로 특정 국가, 민족, 종교집단, 인종에 대한 허위조작정보를 유포시키면서 이들에 대한 증오심을 불리일으키거나 폭력적·자의적 조치를 요구하는 경우 제130조의 국민선동죄에 해당할 수 있으며 이는 3개월 이상 5년 이하의 자유형에 처할 수 있다(제1항). 또한 나치 시대의 행위를 부인하거나 별일 아닌 것으로 무시하는 발언을 할 경우(제3항), 나치의 폭력적 지배를 찬양하고 정당화하는 허위조작정보를 유포시킬 때에도(제4항) 국민선동죄가 성립할 수 있다. 선거 시기에 정치적 논쟁이 가열되는 과정에서 사상과 이념의 대립에 의해 이와 같은 허위조작정보가 대규모로 확산될 수 있으나, 다만 이에 대해 국민선동죄가 인정되려면 허위조작정보가 질적, 양적인 측면 모두에서 국민의 평온을 교란시키기에 충분한 정도여야 한다(Löber et al., 2020).

15) “타인에 대한 관계에서 보다 나은 지식에 반하여 타인을 경멸하거나 세평을 저하시키거나 타인의 신용을 해하기에 적합한 허위의 사실을 주장하거나 유포한 자는 2년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처하고, 그 행위가 공연히, 집회에서 또는 문서의 유포를 통해(제11조 제3항) 이루어진 경우에는 5년 이하의 자유형 또는 벌금형에 처한다.”

16) “제1항: 정치인에 대하여 공연히, 집회에서 또는 문서의 유포를 통해(제11조 제3항) 공적 생활에서 피해자의 지위와 관련한 동기로 피해자를 모욕(제185조)하고, 그 행위가 피해자의 공적 활동을 현저히 저해할 수 있는 경우에는 3개월 이상 5년 이하의 자유형에 처한다. 제2항: 같은 요건하에서 비방은(제186조) 3개월 이상 5년 이하, 중상(제187조)은 6개월 이상 5년 이하의 자유형에 처한다.”

IV. 새로운 규제 방안에 대한 논의

네트워크집행법의 제·개정과 미디어주간협약의 제정 등 독일은 허위조작정보의 유포를 막기 위하여 이미 많은 입법적 대응을 시도하였다. 신설된 미디어주간협약과 개정된 네트워크집행법의 시행이 오래되지 않았기 때문에 현재에는 이러한 입법적 대응과 관련해 개별 규정의 분석과 평가, 보완점에 관한 논의들이 주를 이루고 있다. 그러나 네트워크집행법과 미디어주간협약에 집중되어 있는 이러한 논의들을 넘어서 허위조작정보 대응에 효과적일 수 있는 또 다른 법규정을 마련해야 한다는 의견도 일부에서 제시되고 있다. 이 중 선거 관련 허위조작정보와 관련된 의견들을 제시하면 다음과 같다.

먼저 현행 형법 규정의 보충에 대한 의견이다. 현행 형법에는 특정 개인이든 특정 그룹이든 피해자가 확정되어야 처벌 가능한 규정들만 존재하는데, 현재 많은 허위조작정보 관련 사례들이 특정할 수 없는 개인과 보호 그룹에 대한 허위사실을 유포함으로써 처벌에서 벗어나고 있기 때문에 이러한 사례들 또한 처벌될 수 있도록 현행 형법을 보완하자는 의견이다(Mafi-Gudarzi, 2017). 예를 들자면 공공의 평온과 공공의 법적 안정성을 해치는 허위조작정보 유포를 처벌할 수 있도록 형법 제130조 국민선동죄에 새로운 제3항의 규정을 추가하거나, 특히 선거 관련 허위조작정보를 처벌하기 위해서 유권자의 의사에 영향을 미칠 수 있는 허위조작정보를 구성요건으로 한 추가적 규정을 마련하자는 것이다. 그러나 이러한 의견에 대해서 공적 토론과 민주적 논쟁을 보호하기 위해서라도 형사처벌이라는 제재의 도입은 항상 최후의 수단이 되어야 한다는 반론 또한 제기되고 있다(Löber et al., 2020).

다음으로 정당의 정정의무에 대한 규정을 마련하자는 주장이 제기되고 있다(Fickentscher, 2021). 이는 특정 정당이 유권자의 의사에 영향을 미치기 위해 선거 기간 동안 허위조작정보를 고의로 유포하는 경우에 해당 정당에 직접 이를 정정해야 할 법적 의무를 부여하자는 의견이다. 국민은 기본법 제21조 제1항에 따라 “국민의 정치적 의사형성에 참여”하는 정당과 함께 상호작용함으로써 의사를 형성하기 때문에 정당에는 그 특별한 기능에 부합하는 특별한 의무가 부여될 수 있고 이러한 관점에서 허위조작정보에 대한 정정의무 또한 인정될 수 있다는 것이다. 다만 허위조작정보의 정정은 허위조작정보가 유포된 매체에서 직접 이루어져야 하기 때문에 방송, 소셜 네트워크 등 각 매체와 관련된 개별 법률상에 따로 규정이 마련되어야 한다. 예를 들어 소셜 네트워크

크상에서 정당이 고의적으로 허위조작정보를 이용했을 경우, 그 정정의무에 대한 규정은 네트워크집행법상에 마련될 수 있다.

V. 나가는 말

독일에서 선거 관련 허위조작정보는 허위조작정보 일반에 대한 대응책을 통해 포괄적으로 규제되고 있으며, 이러한 규제는 살페본 바와 같이 언론과 소셜 네트워크의 자율규제 방식과 미디어주간협약, 네트워크집행법 등을 통한 법적 규제 방식으로 나뉘어 시행되고 있다. 많은 비판이 제기되었음에도 자율규제에 의한 대응만으로는 역부족이라는 판단하에 독일 정부는 네트워크집행법의 제정을 빠르게 추진하였고, 이후 미디어주간협약의 신설을 통해 기존의 방송과 텔레미디어뿐만 아니라 디지털 환경에서 새롭게 나타나는 각종 매체까지 규제의 대상으로 포함시킴으로써 다양한 매체에서의 허위조작정보에 대응할 수 있는 방안 또한 어느 정도 마련하였다. 이러한 측면에서 독일의 허위조작정보에 대한 대응 방향은 자율규제를 활성화시키는 동시에 입법을 통해 자율규제에 대한 규제를 강화하는 것이라고 할 수 있다. 다만 이러한 규제 강화는 규제 대상의 확대와 관련 감독기관의 사무 및 권한 확대라는 형태로 이루어질 뿐, 다양하고 강력한 처벌 및 제재를 핵심으로 한 자율규제의 ‘강제’에 해당하지는 않는다. 앞서 언급한 바 있는 최근 독일의 전문가 설문조사에서 다양한 허위조작정보 대응책들과 관련해 그 중요도에 대해 묻는 질문이 있었는데, 전문가들은 소셜 네트워크 플랫폼, 교육기관, 언론을 통한 대응책에는 매우 긍정적인 반면 입법을 통한 대응책에는 상대적으로 부정적이었다. 소셜 네트워크 사업자를 통한 대응이 필요하거나 매우 필요하다고 답한 전문가들은 94%에 달했고, 교육기관을 통한 대응에 대해서는 90%가, 언론을 통한 대응에 대해서는 84%가 필요하거나 매우 필요하다고 답했으나, 입법을 통한 대응에 대해서는 46%의 전문가만이 필요하거나 매우 필요하다고 답했다(Sängerlaub et al., 2021). 표현의 자유와 직업의 자유 등 기본권을 제한하는 측면이 있는 법적 규제와 이를 위한 국가의 개입보다는 시장, 언론, 교육계의 자발적 노력이 우선적으로 중요하다는 뜻으로 파악된다. 사회 각 분야의 노력을 통해 허위조작정보의 생산을 억제하고 그 유포를 방지하려는 문화가 먼저 형성되어야 한다는 것이다. 그러나 허위조작정보의 심각성, 특히

선거 관련 허위조작정보들이 민주주의에 미치는 심각한 폐해를 고려했을 때, 제재를 통해 자율규제를 ‘강제’하는 형태가 아닌 한, 자율규제를 규제하는 입법적 대응 또한 반드시 병행될 필요가 있어 보인다. 이러한 수준의 입법적 대응은 표현의 자유 보장과 허위조작정보의 폐해 사이에서 어느 정도 균형적인 선택이 될 수 있다. 많은 우려와 비판이 제기되었던 4년 전과 달리 현재 독일에서 네트워크집행법의 시행이 비교적 원활하게 이루어지고 있는 점을 고려하면 자율규제를 활성화시키는 동시에 자율규제에 대한 감독 체계 또한 강화시키는 것이 허위조작정보에 대한 효과적인 법적 대응의 첫걸음이 될 수 있다고 생각한다.

이러한 측면에서 볼 때, 허위조작정보와 관련해 우리나라에서 논의되었던 대응책들, 예를 들어 선거기간 동안의 인터넷 실명제, 언론사에 대한 징벌적 손해배상제처럼 인터넷 이용자 일반과 허위 사실 유포 언론에 대한 직접 규제 또는 강력한 처벌을 의도하고 있는 제도들은 독일의 규제 방향과는 다르다고 평가할 수 있다. 선거기간 동안의 인터넷 실명제에 대해서는 헌법재판소(2021)가 인터넷 언론사의 언론의 자유와 이용자의 익명표현의 자유 및 개인정보에 대한 자기결정권을 과도하게 제한한다고 판단하여 이미 위헌을 선언하였지만, 가짜뉴스 유포의 예방과 처벌을 위해 언론사를 대상으로 징벌적 손해배상제도를 도입하려는 언론중재법 개정안은 그 위헌성 여부와 관련해 현재 한국 사회에서 상당한 논란을 야기하고 있다. 그간 다수의 허위조작정보 사례들에서 확인되었던 허위조작정보 유포 언론들의 무책임성과 비양심적인 언론 문화, 무엇보다 당사자들의 심각한 피해 수준을 고려하면 징벌적 손해배상제의 도입을 통해서라도 피해자 구제를 강화하려는 입법적 선의에 충분히 동의를 표할 만하다. 독일 사회에서 허위조작정보 규제의 방향이 자율규제의 활성화와 자율규제에 대한 규제를 강화하는 방향으로 추진되고 있고, 앞서 이것이 바람직하다고 분석하였지만 두 사회의 언론 문화 차이를 고려하지 않은 채 그저 제재적 조치라는 단순한 이유로 징벌적 손해배상제를 비판하는 태도 또한 옳지 않다고 생각한다. 그러나 현재의 심각한 사회적 논란 상황을 살펴볼 때, 피해자 구제라는 입법적 의지에 원만한 사회적 합의를 이루어 내기 위해서는 무엇보다도 허위조작정보의 억제를 위한 방안이 과도한 기본권 제한에 해당하는지 여부와 관련해 더욱 철저한 법적 검토가 선행되어야 할 필요가 있다고 본다. 강력한 제재적 수단인 만큼 법규정상의 구체적인 처벌 요건 및 수준과 관련하여 좀 더 엄격한 비례성 검사가 따라야 할 것이다. 꾸준한 논의 끝에 새롭게 도입된 미디어주간협약과 개정된 네

트위크집행법의 시행으로 독일 사회에서 규제된 자율규제에 대한 논의는 지금부터 더욱 활발하게 지속될 것으로 보인다. 이러한 논의가 허위조작정보의 확산, 특히 선거 관련 허위조작정보의 확산 방지에 어떤 영향을 미칠지는 조금 더 두고 보아야 하는 문제이지만, 언론중재법 개정안으로 인해 큰 논란이 일고 있는 한국의 상황에 앞으로도 많은 시사점을 제공할 수 있을 것이라 예상한다.

- 헌재 2021. 1. 28. 선고 2018헌마456, 2020헌마406, 2018헌가16 결정(병합).
- Brodbeck K. & Hofmann K. (2019. 2. Juli). Behörde verhängt Bußgeld - Zwei Millionen Euro Strafe für Facebook. *ZDF*. Retrieved from <https://www.zdf.de/nachrichten/heute/facebook-soll-zwei-millionen-euro-strafe-zahlen-wegen-verstoss-gegen-netzdg-100.html>
- Bundesamt für Verfassungsschutz (o. D.). *Fachinformation: Teilorganisationen der Partei "Alternative für Deutschland"*. Retrieved from <https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2019/fachinformation-zu-teilorganisationen-der-afd.html>
- Bundesgerichtshof (2021). ECLI:DE:BGH:2021:290721UIIIZR192.20.0. Retrieved from <https://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=47ce4f13cd0917d90e2df8d776db544a&nr=121561&pos=0&anz=1>
- Deutscher Bundestag (2017. 14. Juni). Drucksache, 18/12727. Retrieved from <https://dserver.bundestag.de/btd/18/127/1812727.pdf>
- Deutscher Bundestag (2020. 10. September). Drucksache, 19/22610. Retrieved from <https://dserver.bundestag.de/btd/19/226/1922610.pdf>
- Deutscher Bundestag (2021. 19. April). Drucksache, 19/28633. Retrieved from <https://dserver.bundestag.de/btd/19/286/1928633.pdf>
- Deutscher Presserat (2019). *Pressekodex*. Retrieved from <https://www.presserat.de/pressekodex.html>
- European Commission (2018). *Code of Practice on Disinformation*. Retrieved from: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/code-practice-disinformation>
- European Commission (2021). *European Commission Guidance on Strengthening the Code of Practice on Disinformation*. Retrieved from <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/guidance-strengthening-code-practice-disinformation>
- Facebook (2021). *Gemeinschaftsstandards*. Retrieved from <https://www.facebook.com/communitystandards/introduction>
- Ferreau, F. (2021). Desinformation als Herausforderung für die Medienregulierung.

- Zeitschrift für das gesamte Medienrecht (AfP)*, 2021(3), 204-210.
- Fickentscher, T. (2021). Die Gefährdung des Grundsatzes der freien Wahl durch fake news - Die Normierung einer Richtigstellungspflicht für politische Parteien, *Das Deutsche Verwaltungsblatt (DVBl.)*, 136(8), 490-496.
- Gensing P. (2021. 28. Juli). Zwischen Satire und Falschmeldung. *Tagesschau*. Retrieved from <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/laschet-355.html>
- Gensing P. (2021. 10. August). Schlacht der Schlagworte. *Tagesschau*. Retrieved from <https://www.tagesschau.de/inland/btw21/hashtags-wahlkampf-101.html>
- Gersdorf, H. (2017). Hate Speech in sozialen Netzwerken : Verfassungswidrigkeit des NetzDG-Entwurfs und grundrechtliche Einordnung der Anbieter sozialer Netzwerke. *Multimedia und Recht (MMR)*, 20(7), 439-446.
- Hackenbruch F. (2021. 12. Mai). Annalena Baerbock legt akademische Zeugnisse vor, *Tagesspiegel*. Retrieved from <https://www.tagesspiegel.de/politik/reaktion-auf-falschmeldungen-im-netz-annalena-baerbock-legt-akademische-zeugnisse-vor/27180342.html>
- Hammer, D., Matlach, P., Gerster, L. & Baaken, T. (2021). *Fluchtwege - Wie das Netzwerkdurchsetzungsgesetz auf etablierten sozialen Medien durch die Verlinkung zu alternativen Plattformen umgangen wird*. Institute for Strategic Dialogue. Retrieved from <https://www.isdglobal.org/isd-publications/fluchtwege-wie-das-netzwerkdurchsetzungsgesetz-auf-etablierten-sozialen-medien-durch-die-verlinkung-zu-alternativen-plattformen-umgangen-wird/>
- Holznagel, B. (2018). Phänomen „Fake News“ – Was ist zu tun? Ausmaß und Durchschlagskraft von Desinformationskampagnen. *Multimedia und Recht (MMR)*, 21(1), 18-21.
- Jaursch, J. (2019). *Regulatorische Reaktionen auf Desinformation*. Stiftung Neue Verantwortung. Retrieved from <https://www.stiftung-nv.de/de/publikation/regulatorische-reaktionen-auf-desinformation>
- Klimpel, L. (2021. 1. Mai). Wie Politikerinnen im Netz diskreditiert werden. *Tagesschau*. Retrieved from <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/geschlechtsspezifische-desinformation-101.html>
- Löber, L. & Roßnagel, A. (2019). Das Netzwerkdurchsetzungsgesetz in der Umsetzung. *Multimedia und Recht (MMR)*, 22(2), 71-76.

- Löber, L. & Roßnagel, A. (2020). Desinformation aus der Perspektive des Rechts. In Boris P. Paal (Hrsg.). *Desinformation aufdecken und bekämpfen*. Nomos. Retrieved from <https://doi.org/10.5771/9783748904816>
- Mafi-Gudarzi, N. (2019). Desinformation: Herausforderung für die wehrhafte Demokratie. *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)*, 52(3), 65-68.
- Mathelemuse, N. & Smirnova, J. (2021). *Desinformationskampagnen gegen die Wahl: Befunde aus Sachsen-Anhalt*, Institute for Strategic Dialogue. Retrieved from <https://www.isdglobal.org/isd-publications/desinformationskampagnen-gegen-die-wahl-befunde-aus-sachsen-anhalt/>
- Moraht F. (2021. 23. Juli). Maßnahmen gegen Desinformation: Wie Facebook, Twitter und Google sich für die Bundestagswahl rüsten, *Tagesspiegel*, Retrieved from <https://plus.tagesspiegel.de/wirtschaft/massnahmen-gegen-desinformation-wie-facebook-twitter-und-google-sich-fuer-die-bundestagswahl-ruesten-193835.html>
- Möller, J., Hameleers, M. & Ferreau, F. (2020). *Typen von Desinformation und Misinformation*, die medienanstalten. Retrieved from https://www.die-medienanstalten.de/publikationen/weitere-veroeffentlichungen/artikel?tx_news_pi1%5Bnews%5D=4859&cHash=97354e7f535acb7ffc8b058839960131
- Pegel, C. & Regge, P. (2021). In Joecks, W. & Miebach, K. (Hrsg.). *Münchener Kommentar zum StGB* (4. Aufl.). C.H. Beck München.
- Sängerlaub A. & Schulz L. (2021. 19. Juli). *Desinformation in Sozialen Medien*. Reset & pollytix strategic research. Retrieved from https://public.reset.tech/documents/21081_Reset_pollytix_Desinformation.pdf
- Schmidt, C. L. (2018). Die Selbstregulierung der Presse im Wandel - Der Deutsche Presserat, seine Kritiker und Lösungsmöglichkeiten, *Das Deutsche Verwaltungsblatt (DVBl.)*, 133(22), 1460-1468.
- Stegers, F. (2021). *Desinformation in Deutschland - Gefahren und mögliche Gegenmaßnahmen aus Sicht von Fachleuten*, Vodafone Stiftung Deutschland. Retrieved from https://www.vodafone-stiftung.de/wp-content/uploads/2021/07/Studie_Vodafone-Stiftung_Desinformation-Expertenbefragung.pdf
- Ramelow ließ sich mit AfD-Stimme wählen (2020). *Bild*. Retrieved from <https://www.bild.de/wa//ll/bild-de/unangemeldet-42925516.bild.html>

- Röttger T. (2021. 22. April). Hundeverbot? Angebliches Zitat von Annalena Baerbock ist ein Fake. *CORRECTIV*. Retrieved from <https://correctiv.org/faktencheck/2021/04/22/hundeverbot-angebliches-zitat-von-annalena-baerbock-ist-ein-fake/>
- Thust S. (2021. 21. Mai). Nein, die Grünen planen keine Begrenzung auf zwölf private Autofahrten im Jahr. *CORRECTIV*. Retrieved from <https://correctiv.org/faktencheck/2021/05/21/nein-die-gruenen-planen-keine-begrenzung-auf-zwoelf-private-autofahrten-im-jahr/>