



선거 관련 가짜뉴스의 문제점과 법정책적 과제

가짜뉴스는 선거와 민주주의를 왜곡하지만 그 대응책 또한 민주주의를 위협할 가능성이 병존한다. 법과 제도의 발전속도는 기술의 발전속도도, 정보의 전달속도도 따라잡을 수 없고, 기술로 민주주의를 이뤄낼 수는 없다는 점은 명확하다. 우리가 선거 관련 가짜뉴스 규제방안을 고민할 때 놓치지 말아야 할 지점이다.



조현욱
국회의원 보좌관
hyuncho69@gmail.com

I. 들어가며

2016년 미국 대선의 최대 이슈는 ‘가짜뉴스(fake news)’였다. 러시아 정보당국이 당시 트럼프 공화당 후보의 당선을 돕기 위해 조직적으로 허위 정보를 유포했다는 논란은 선거 이후까지 이어졌다. 당시 페이스북, 트위터 등을 중심으로 ‘클린턴이 ISIS와 주고받은 이메일이 공개됐다’, ‘미 연방수사국은 이메일 사건으로 힐러리를 기소할 예정이다’는 뉴스는 결과적으로 힐러리 클린턴 민주당 후보에게 악영향을 주었다. 많은 선거 전문가들은 SNS 플랫폼을 타고 급속도로 퍼졌던 가짜뉴스들이 힐러리 패인의 중요한 요소 중 하나였다고 분석했다.¹⁾

선거와 관련한 가짜뉴스 문제는 우리나라도 예외가 아니었다. 2017년 5월 19대 대선 당시 중앙선거관리위원회가 적발한 가짜 뉴스는 4월 25일 기준 3만 1,004건이었다. 이 수치는 18대 대선기간 중 적발한 전체 건수 7,201건의 4.3배에 달했다. 당시 가짜뉴스는 문재인 후보와 안철수 후보에 집중됐다. 구체적으로 문 후보와 관련해 ‘세월호의 자문변호사’, ‘인민군 상좌 출신 반공포로 아들’, ‘금피 200t, 비자금 20조원 보유’ 등의 뉴스가, 안 후보의 경우 ‘대선후보 중 유일한 일제 부역자 자손’, ‘안랩코코넛이 선관위에 투표지분류기 공급’, ‘딸 원정출산, 미국 시민권자’라는 가짜뉴스가 집중 유포됐다.²⁾ 반기문 전 유엔사무총장은 대통령 선거 출마 포기 이유 중 하나로 ‘가짜뉴스’를 언급했다.³⁾

2018년 6·13지방선거에서도 상대 후보에 대한 비방과 허위사실을 담은 가짜뉴스가 광범위하게 유포됐다. 중앙선거관리위원회에 따르면 각종 인터넷 사이트와 SNS, 유튜브, 카카오톡 같은 모바일 메신저 등 온라인상 허위사실 공표는 3,383건^{6월 3일 기준}으로 2014년 6·4지방선거 당시 허위사실 공표^{939건의} 3.6배에 달했다.⁴⁾ 지난 지방선거가 상대적으로 조용하게 치러진 선거라고 봤을 때 다음 달 있을 21대 총선은 정당, 진영간 대결이 뜨거워질 것으로 예상된다. 사상 최악의 ‘가짜뉴스’ 유포가 우려되는 상황이다.

선거 관련 가짜뉴스는 국민들의 합리적인 판단을

방해해 민주적 의견형성을 왜곡한다. 당사자의 경우 회복할 수 없는 부정적 이미지를 남는다는 점에서 폐해가 심각하다. 가짜뉴스가 팽배할 경우 선거는 정책 대결보다 자극적인 가짜뉴스에 대한 진실공방으로 흐르게 된다. 가짜뉴스 확산에 대한 우려와 적극적인 대응에 대한 논의가 증가하는 이유이다. 이하에서는 선거 관련 가짜뉴스의 특징, 법적 규제에 대해 분석하고, 쟁점과 바람직한 대응방안에 대해 논의해 보고자 한다.

II. 가짜뉴스 특징과 문제점

중앙선거관리위원회는 ‘가짜뉴스’를 겉으로 보기에는 기사의 형식을 갖추고 있으나 조작된 내용과 허위사실로 포장하여 인터넷에 게시, 유포되는 콘텐츠로 정의하고 있다. 2010년대 이후 SNS가 급속도로 확산되면서 검증되지 않은 뉴스나 악의적으로 왜곡된 정보가 만연하면서 본격적으로 사용되기 시작한 용어다.

가짜뉴스의 특징은 다음과 같다.

인터넷 생태계의 변화는 과거 오프라인 형식으로 제작된 것과 비교할 수 없을 정도로 많은 뉴스를 생산해 내고 있다. 뉴스 소비자들은 인터넷상 다양한 플랫폼을 통해 기존 언론이 제공하지 않았던 다양한 콘텐츠를 손쉽게 접하고, 많은 가짜뉴스도 함께 소비하고 있다.

여기에 더해 유튜브·페이스북·구글 등은 이용자 반응에 기반한 ‘광고수익’을 배경으로 가짜뉴스 유통의 장이 되었다. 대부분 가짜뉴스가 자극적이고 재미가 있다 보니

1) 2016년 11월 미국 온라인 매체 <버즈피드>가 분석한 자료에 따르면, 대선 3개월간 주목도가 높았던 가짜뉴스 20개의 페이스북 내 공유, 좋아요, 댓글 수는 총 871만건으로 CNN, 뉴욕타임즈, 워싱턴포스트 등 주요 언론의 호응도가 높았던 기사 20개의 736만건보다 많았다(2016년 미국 대선 당시 가짜뉴스 관련 버즈피드(Buzzfeed) 분석에 대해 자세한 내용은 오세욱·정세훈·박아란, “가짜뉴스 현황과 문제점”, 한국언론진흥재단, 연구서 2017-06, 김유환 “미 대선 시기 가짜뉴스(Fake News) 관련 논란과 의미”, 이슈와 논점 제1242호, 국회입법조사처, 2016.12.28, 참조).

2) 정호식 기자, “[단독] 19대 대선 가짜뉴스 3만건…‘오유’ ‘일베’ 댓글→밴드·페북·트위터 SNS 이동” 중앙일보, 2017.4.27.

3) “저의 순수한 애국심과 포부는 인격 살해에 가까운 음해, 각종 가짜 뉴스로 인해서 정치교체 명분은 실종되면서 오히려 저 개인과 가족, 그리고 제가 10년을 봉직했던 유엔의 명예에 큰 상처만 남기게 됨으로써 결국은 국민들에게 큰 누를 끼치게 되었습니다”(반기문, 대통령선거 불출마 선언 중에서 (2017. 2. 1.)).

4) 황성호 기자, “지방선거 ‘가짜뉴스’… 4년전의 4배 난무”, 동아일보, 2018.6.7.

소비자들은 큰 고민과 비판 없이 뉴스를 클릭한다. 뉴스의 홍수 속에서 소비자들은 보다 새롭고, 자극적이고, 자신의 성향에 맞는 콘텐츠를 선택적으로 소비한다. 가짜뉴스 제작자들은 이용자들의 콘텐츠 소비패턴을 맞춰 거기에 맞는 자료를 노출해 주고 더 많은 트랙픽을 이끌어 낸다.

이러한 뉴스는 다른 콘텐츠와 재조합되거나 소비자의 참여 방식에 더해 전혀 새로운 내용으로 만들어진다. 이렇게 모듈화 되어 있는 디지털 생태계에서 너무 많은 정보가 유통되다 보니 내용의 진위 여부를 판단할 시간이 없다. 그리고 정보가 재가공되는 과정에서 원자료나 작성 주체에 대한 확인이 더 어렵게 된다. 가짜뉴스가 확산되기에 최적화된 디지털 환경에서 유통되는 콘텐츠 모두를 점검할 수 있는 시스템은 부재하며, 또 불가능하다.

특히 정치인에 대한 팬덤문화가 분명한 우리 사회에는 선거시기 가짜뉴스가 폭증하고 그 내용의 상당부분은 네거티브에 집중된다. 단순한 사실 전달이나 긍정적인 요소보다 자극적인 네거티브는 상대 진영과 인물을 깎아내리고 지지층을 결집하는 도구로 사용된다. 선거 관련 가짜뉴스는 단순히 팩트 전달을 방해하는 것 외에도 사실을 왜곡하고 대의민주주의의 가치를 위협한다는 점에서 그 폐해가 더 심각하다.

가짜뉴스를 제작게사유포하는 행위에 대해 법적, 행정적 조치를 할 수는 있다. 언론을 통한 허위사실로 피해를 입은 경우 정정보도 청구, 반론보도 청구, 시정권고 등을 할 수 있고,⁵⁾ 가짜뉴스를 유포한 자들에게는 법적 책임을 물을 수도 있다. 가짜뉴스는 팩트체크 등을 통해 사후에라도 사실 확인을 할 수 있지만 선거 결과를 바꾸는 것은 불가능하다. 선거 승패의 요인을 가짜뉴스만으로 단정할 수 없기 때문이다. 버즈피드의 분석에 따르면 지난 미국 대선기간 중 페이스북에서 높은

조회수를 기록한 가짜뉴스 20개 중 17개는 ‘명백하게 친트럼프Pro-Trump 또는 반클린턴Anti-Clinton’에 대한 것이었다. 가짜뉴스는 힐러리의 패배의 중요한 요인으로 작용했지만 선거결과를 뒤집을 순 없다.

III. 선거 관련 가짜뉴스에 대한 법적 규제

1. 해외 사례

세계 여러 나라도 ‘가짜뉴스’ 유통과 확산을 저지하기 위해 다양한 대응책 마련을 고심 중이다. 크게 보아 플랫폼사업자에 대한 강력한 행정적, 법적 의무를 부과하는 것에서부터 민간사업자에 의한 자율규제, 민간영역의 팩트체크 등의 방식이 있다.

독일, 프랑스 등은 허위 및 조작정보를 규제하는 법률을 시행하고 있다. 독일의 「소셜네트워크 상의 법집행 개선에 관한 법률NetzDG」은 소셜네트워크에서의 불법 내용물에 대해 소셜플랫폼 사업자의 모니터링 및 삭제의무를 부과하고 있다. 프랑스의 「정보조작과의 투쟁에 관한 법」은 선거기간 동안 허위정보의 삭제와 소셜미디어사업자의 의무, 그리고 프랑스 시청각최고위원회의 해외 허위정보 유포 방송사 차단 권한 등을 명시했다.⁶⁾ 미국 캘리포니아주는 고등학교에서 진짜뉴스와 가짜뉴스를 구별하는 방법을 가르치게 하는 법안을 하원에 제출했다.

한편 해외 각 국가는 연구기관, 언론사, 플랫폼 사업자들이 별도로 또는 연합해 팩트체크를 하고 있다.⁷⁾ 대표적으로 프랑스 인구 3분의 1 이상의 이용자를 보유하고 있는 페이스북은 구글과 함께 가짜뉴스를 판별할 수 있는 ‘크로스체크’Crosscheck를 가동 중이다. 페이스북과 구글은 “크로스체크를 통해 AFP, BFM 뉴스채널, 엘익스프레스L'Express, 르몽드Le Monde 등 8개의 프랑스 언론사와 협력해 가짜뉴스가 페이스북이나 구글에 무분별하게 게재되는 위험을 최소한대로 줄일 것”이라고 밝혔다.⁸⁾

5) 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제14조, 제16조, 제32조

6) 김유향, 「허위정보 해외법제 현황-독일·프랑스·싱가포르 법률의 주요내용 및 시사점」, 국회입법조사처, 외국입법 동향과 분석 제20호, 2019.12.25.

7) 김여라, “허위조작정보에 대한 팩트체크 (fact check)의 현황 및 과제”, 이슈와 논점 제1660호, 국회입법조사처, 2020.2.18. 참조

8) 조성은 기자, “‘가짜뉴스가 선거에 영향’...가짜뉴스 근절법은?”, 머니투데이 2017. 2.14.

2. 우리나라의 가짜뉴스 대응

우리 중앙선거관리위원회는 각종 선거에 앞서 ‘가짜뉴스 신고센터’를 꾸리고 검찰, 경찰, 포털사이트, SNS 전문가 등과 협력해 가짜뉴스 확산방지 활동을 한다. 각 정당들도 별도의 기구를 꾸려 가짜뉴스 유포행위에 대해 형사고발조치 등 여러 활동을 펼친다.

선거 관련 가짜뉴스에 대해 우리 「공직선거법」은 허위사실 공표죄와 후보자비방죄를 규정하고 있다. 즉 특정 후보자가 당선되도록 하기 위해 후보자 등에 대한 허위 사실을 공표하거나 해당 자료를 소지할 경우 5년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 했다. 낙선 목적의 경우 7년 이하의 징역 또는 500만 원 이상 3천만 원 이하의 벌금으로 형이 가중된다^{제250조}. 선거운동의 자유는 최대한 보장되어야 하지만 선거의 공정성을 보장하기 위해 선거인의 공정한 판단에 영향을 미치는 허위사실 공표행위까지 허용될 수 없다는 취지이다.⁹⁾ 나아가 특정 후보자와 관련한 사실을 적시해 후보자 등을 비방한 경우 해당 사실이 공익에 관한 경우인 경우를 제외하고 3년 이하의 징역 또는 500만 원 이하의 벌금에 처하도록 했다^{제251조}. 그 내용이 타인의 명예를 훼손하는 경우에는 「형법」^{제307조제2항}과 「정보통신망법」^{제70조제2항} 등으로도 처벌이 가능하다.

이처럼 허위사실을 유포하거나 타인의 명예를 훼손하는 경우 각종 법령으로 규제하고 있지만 가짜뉴스 관련 누가 책임을 져야하는지, 어디까지 책임을 물을 수 있는지에 대한 명확한 규정은 없다. 따라서 허위사실을 진실인 정보로 오인하게 만드는 가짜정보의 경우 타인의 명예를 훼손하거나 타인에게 왜곡된 사실을 전달하는 문제를 유발한다는 점에서 규제의 필요성이 꾸준히 제기되고 있다. 특히 국회에서는 가짜뉴스에 대해 「언론중재법」, 「정보통신망법」, 「공직선거법」 등 기존 법체계에 담는 시도가 있다.¹⁰⁾ 나아가 별도의 제정법을 통해 가짜뉴스 개념을 정의의 하고 이를 삭제하지 않는 많은 정보통신 서비스 사업자를 처벌하는 시도도 있다.

먼저 더불어민주당 박광온 의원은 가짜정보의 유통을 방지하기 위하여 플랫폼 사업자, SNS 사업자가

가짜뉴스 콘텐츠를 삭제 및 차단하도록 하는 내용의 법안을 대표발의했다^{「가짜정보 유통 방지에 관한 법률안」, 2018.}

4. 5. 의안번호 2012927.¹¹⁾ 자극적인 내용의 허위조작정보가 유튜브·페이스북·구글 등을 통해 광고수익을 얻고 있다는 점에서 플랫폼 사업자, SNS 사업자에 대한 공적 규제가 필요하다는 입장이다. 나아가 미래통합당 강효상 의원은 가짜뉴스대책위원회를 설치해 가짜뉴스 유통 방지 기본계획을 수립하는 등 가짜뉴스 유통방지 정책을 종합적·체계적으로 수립하고 가짜뉴스 유통을 방지하는 내용의 법안을 대표발의했다^{「가짜뉴스대책위원회의 구성 및 운영에 관한 법률안」, 2018-05-09, 의안번호 2013495.}

IV. 가짜뉴스에 대한 규제와 쟁점

1. 가짜뉴스 법적 규제의 한계

하지만 가짜뉴스를 규제하기 위한 법적 조치들이 실질적 효과를 거둘지 의문이다. 형사처벌 대상이 되는 가짜뉴스 개념의 불명확성, 민간사업자에게 삭제 의무를 부여하고 위반 시 처벌하는 것이 합리적인지, 현실적으로 모든 가짜뉴스를 구별해 낼 수 있는지가 문제된다. 진실과 사실은 존재하지만 정치적 성향에 따라 그 사실에 둘러싸인 상황과 평가는 다양하다. 여기에 자기 진영에 더 유리한 약간의 요소가 더해질 경우 사실의 왜곡이 발생한다. 즉 사실 그 자체보다 평가기준이 다른 우리 자신들의 문제가 남는다. 이런 점에서 가짜뉴스에 대한 법적 규제보다 근본적인 고민이 이어져야 한다.

나아가 플랫폼 사업자, SNS 사업자에게 가짜뉴스 콘텐츠를 삭제하도록 하고 위반 시 제재하겠다는 규정이 현실적으로 작동 가능한지 의문이다. 온라인상 유통되는

9) 대법원 1999. 6. 25. 선고 98도3927 판결, 헌법재판소 1999. 9. 16. 선고 99헌바5 전원재판부 결정, 헌법재판소 2000. 11. 30. 선고 99헌바95 전원재판부 결정 등 참조

10) 장제원, 「공직선거법 일부개정법률안」(의안번호 2005983), 김관영, 「정보통신망법 일부개정법률안」(의안번호 2006708), 김성태, 「정보통신망법 일부개정법률안」(의안번호 2014625) 등

11) 독일의 「소셜네트워크에서의 법 시행 개선을 위한 법률」은 온라인 콘텐츠 플랫폼 사업자가 혐오 표현을 담은 게시물이나 영상을 신속히 삭제하지 않으면 최대 5000만유로(약 648억원)를 부과하도록 하고 있다.



수많은 가짜뉴스를 확인하고 통제할 책임을 이들에게만 부여하는 것이 타당한가? 무엇보다 국내 기반 플랫폼은 몰라도 외국 기반 플랫폼에 대해 효과적인 규제와 협조를 이끌어 낼 수 있는지 의문이다. 네이버, 다음 등 포털과 카카오톡 같은 메신저, 페이스북 등을 통한 뉴스공유는 필터링 하는데 큰 차이가 있다는 점도 고려해야 한다.

2. 가짜뉴스 규제와 표현의 자유

중앙선거관리위원회는 “가짜뉴스 제작과 유포는 표현의 자유가 아닌, 범죄행위입니다”라고 했지만 가짜뉴스 규제는 표현의 자유 침해 지적이 나올 수밖에 없다.¹²⁾¹³⁾ 대법원은 “민주주의 국가에서는 여론의 자유로운 형성과 전달에 의하여 다수의견을 집약시켜 민주적 정치질서를 생성·유지시켜 나가야 하므로 표현의 자유, 특히 공적 관심사에 대한 표현의 자유는 중요한 헌법상 권리로서 최대한 보장되어야 한다.¹⁴⁾”고 판시하고 있다. 가짜뉴스의 폐해를 이유로 국가에 의한 공적 규제가 필요하더라도 표현의 자유라는 민주주의 가치를 훼손할 수 있다는 점은 반드시 고민이 필요한 지점이다.

또한 선거시기 후보자에 대한 검증은 유권자의 정당한 권리이며 반드시 필요하다. 공직 후보자의 비리 등에 관한 의혹제기가 상당한 이유가 있는 경우에는 비록 사후에 그 의혹이 진실이 아닌 것으로 밝혀지더라도 표현의 자유 보장을 위하여 이를 벌할 수 없다.¹⁵⁾ 가짜뉴스에 대한 과도한 공적 규제는 온·오프라인 콘텐츠에 대한 검열로 인식되거나 언론의 자유를 침해한다는 지적이 제기될 수 있다. 민주주의하에서 언론의 자유는 가장 기초적인 기본권이고 그것은 선거과정에서도 충분히 보장되어야 한다. 공직선거에 있어서 후보자의 공직담당 적격을 검증하는 것은 필요하고도 중요한 일이므로 그 적격검증을 위한 언론의 자유도 보장되어야 한다 후보자에게 위법이나 부도덕함을 의심하게 하는 사정이

12) 2017년 3월 3일 표현의 자유에 관한 유엔 인권 특별보고관(the United Nations Special Rapporteur on Freedom of opinion and expression) 참조

13) 표현 내용의 ‘허위성’을 기준으로 한 규제는 헌법에 위반하여 표현의 자유를 침해할 위험이 높다(손지원, “가짜뉴스 규제법의 헌법적 분석 및 해의 동향” 언론중재, 2018년 겨울호 (Vol.149), 언론중재위원회).

14) 대법원 2018. 10. 30. 선고 2014다61654 전원합의체 판결

15) 대법원 2011. 12. 22. 선고 2008도11847 판결

있는 경우에는 이에 대한 문제 제기가 허용되어야 하며, 공적 판단이 내려지기 전이라 하여 그에 대한 의혹의 제기가 쉽게 봉쇄되어서는 안된다.¹⁶⁾

V. 나가며

인터넷의 발달로 수많은 (허위)정보가 인터넷을 통해 유포되고 있다. 인터넷상의 표현과 (허위)사실 유포, 이로 인한 피해는 선거와 연결 짓지 않더라도 많은 사회 문제를 야기하고 있다. 이에 대해 인터넷실명제, 사이버모욕죄 신설, 인터넷 포털에 대한 책임 부과 등 다양한 논의가 이뤄지고 있다.

특히 선거 관련 상대 진영, 후보에 대한 허위사실 공표가 유권자의 왜곡된 선택으로 이어지면 대의민주주의에 큰 위협이 될 수 있다. 허위사실 공표가 없었다면 선택했을 후보자 대신 다른 후보자를 선택하여 그 결과 당락이 바뀌었을 경우 선거의 중요한 의미를 훼손하게 된다. 하지만 인터넷상 이뤄지는 가짜뉴스 하나하나에 대해 법적 잣대를 대는 것에는 문제가 있다. 법적 규제만으로는 대량 유통되는 정보와 사실에 대한 진위 여부 확인 및 처벌이 불가능하며, 선거 관련 언론의 자유, 표현의 자유, 후보자에 대해 검증할 수 있는 권리가 침해될 수 있다.

결국 규제의 적절성과 실효성을 함께 고려해야 한다. 표현의 자유를 침해하지 않는 범위 내에서 가짜뉴스, 정보기술의 수준에 부합하는 방식에서 접근할 필요가 있다. 가짜뉴스에 대한 규제보다 신뢰할 수 있는 정보와 뉴스가 더 많이 유통되는 환경을 조성하기 위한 정책적 고심이 필요하다. 나아가 현재 논의되는 법적 규제, 자율규제, 인공지능 기술을 활용한 가짜뉴스 확인, 팩트체크¹⁷⁾ 확대 등을 함께 추진해야 할 것이다.



법과 제도의 발전속도는 기술의 발전속도도, 정보의 전달속도도 따라잡을 수 없고, 기술로 민주주의를 이뤄낼 수는 없다는 점은 명확하다. 선거와 민주주의를 위협하는 것은 기술이 아니다.

16) 대법원 2003. 2. 20. 선고 2001도6138 전원합의체 판결

17) 우리나라 방송통신위원회는 '2020년 업무 계획' 중 하나로 불법유해정보의 유통을 근절하고 팩트체크를 활성화하겠다고 발표했다(방송통신위원회, "방통위 위원장, JTBC '뉴스룸' 팩트체크의 국내 최초 IFCN(국제 팩트체크 네트워크) 인증 매우 뜻깊고, 향후 전문 팩트체크 기관 활성화에 노력해 나갈 것" 2020.1.30. 보도자료).