

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

EAI 워킹페이퍼

## 허위조작정보에 대한 대응: 국제적 규제 추세와 한국의 대응 방안

이숙종(EAI; 성균관대)

# 허위조작정보에 대한 대응: 국제적 규제 추세와 한국의 대응 방안

이숙종

EAI 시니어펠로우; 성균관대 특임교수



## 1. 들어가는 말

가짜뉴스(fake news)라는 용어는 권력자가 자신을 비판하는 반대자들이 ‘가짜뉴스’를 퍼뜨린다고 공격하는 사례가 늘어나면서 국제사회에서는 더 이상 쓰지 않는다. 대신에 허위조작정보(disinformation)라는 용어를 사용한다. 허위조작정보의 사전적 의미는 “의도적으로 또한 자주 은밀하게 퍼뜨리는 허위 정보(메리엄 웹스터 사전)”이다. 과장된 표현이나 단순 실수로 인한 허위 정보와는 구별한다. 혐오스피치(hate speech)나 조롱하는 표현도 표현의 자유 범주에 두고 허위조작정보로 간주하지 않는 것이 통례이다. 허위조작정보는 가짜 사진이나 동영상 또는 근거 없는 주장을 통해 정보를 왜곡시키거나 날조할 ‘의도’가 존재하기 때문에 단순 오보(misinformation)와 구별한다. 유네스코(United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization: UNESCO)는 허위조작정보를 개인, 사회집단, 조직 또는 어느 나라에 해를 끼치고자 하는 의도로 만들어진 허위정보라고 표현한다(UNESCO 2018). 유럽연합(European Union)은 허위조작정보를 “속이거나 경제적 또는 정치적 이득을 위해 거짓되거나 호도하는 내용이며, 이는 공공에 해를 야기할 수도 있다”라고 정의한다(European Commission). 모두 속이려는 ‘의도’와 ‘해악’이라는 단어를 넣어 기존의 단순 오보와 구별하는 것이다. 그런데 그 의도라는 것이 가려내기 어려운 만큼 허위조작정보와 오보 두가지 용어를 구별하지 않고 사용하는 경우도 많다. 가짜뉴스는 ‘뉴스’로 제한하기 때문에 허위조작정보의 일부에 불과하다. 그러나, 한국에서는 아직 가짜뉴스라는 용어가 법제화 움직임이나 시사적으로도 널리 통용되어 있어 여기서 두 용어를 문맥에 따라 모두 사용하기로 한다.

허위조작정보는 권위주의 국가에서는 주로 정치적 반대의 정통성을 훼손하려는 목적으로 또는 인종적 종교적 소수집단에 대한 ‘배척의 정치’를 위한 도구로 사용된다. 이러한 차원에서, ‘온라인상에서의 자유(online freedom)’ 또는 ‘인터넷 프리덤(internet freedom)’이라는 용어는 디지털 권위주의로부터 민주주의를 보호하려는 의미로 주로 쓰여지고 있다. 프리덤하우스(Freedom House)는 온라인 프리덤이 지난 13년간 계속 하락하고 있는데, 권위주의 정부들이 기존의 방식대로 특정 소셜 미디어 앱이나 인터넷 서비스를 차단하는 데에서 나아가 생성형 인공지능(Generative Artificial Intelligence)을 활용해 허위조작정보를 유포시키거나 검열을 강화하고 있다고 보고한다. 47개 권위주의 정부들이 AI를 활용해 문장, 소리, 이미지 등을 꾸며 여론을 조작하거나 호도하고 있으며, 21개 국가에서 디지털 플랫폼에 머신러닝(machine learning) 탑재를 의무화하거나 장려해 정치적 반대나 소수파 목소리를 차단하고 있다는 것이다(Funk, Shahbaz, and Vesteinsson 2023).

허위조작정보는 민주주의 국가에서도 광범위하게 일어난다. 이 경우는 정부가 허위조작정보의 원천이기 보다는 정치적으로 양극화된 사회가 주 원천이다. 민주주의 사회에서 중시하는 개인의 표현의 자유를 심분 활용한 1인 유튜버나 소셜 미디어 사용자들이 신념이나 돈을 목적으로 허위조작정보를 만들거나 유포시키는 형태이다. 이러한 형태의 허위조작정보는 정치적으로 양극화되어 있는 사회에서 유행한다. 심지어는 과학적이어야 할 기후변화나 전염병과 같은 정보도 정치적 이념에 의해 진위를 달리 해석하게 되었다. 소셜 미디어 사용자들은 자기가 옳다는 신념 하에 확증편향적으로 정보를 취하거나 공유하면서 허위조작정보의 확산을 돕는다. 이와는 구별되는 심리상태로는 특정 정보가 허위 내지는 과장되었다고 인지함에도 불구하고 적대적 양당정치가 구조화되어 있을 때 자기가 지지하는 정당을 도우려는 동기로 인해 허위조작정보를 확산시키기도 한다(Peterson and Iyengar 2021). 정확한 심리적 상태가 어떻든 간에 여론과 네트워크가 양극화되어 있을 때 허위조작정보는 시너지를 내면서 확산되는 경향을 보인다고 한다(Törnberg 2018). 즉, 에코챔버(Echo Chamber) 현상(메아리방 효과)은 동질적인 작은 네트워크에만 한정되는 것이 아니라 이런 네트워크들과 약한 연결을 가지고 있는 같은 편의 네트워크들로 확산되는 매체적 성질을 갖게 되는 것이다.

허위조작정보 연구들은 개인과 사회구조 모두에서 영향요인들을 찾는다. 특정 이슈에 대한 태도를 넘어 정치적 관심이 많거나 소셜 미디어를 자주 사용하는 사람들이 허위조작정보도 더 유포시키는 것으로 조사된다(Morosoli et al. 2022). 개인보다 사회적 영향을 찾으려는 연구는 극단적 이데올로기가 존재해 민주주의 회복력(resilience)을 해치는 구조적 요인들에 주목한다. 예를 들어,

전통적 미디어보다는 소셜 미디어나 대안 미디어에 의존하는 사회, 또는 포퓰리스트(populist) 정당이 있는 사회는 허위조작정보의 확산을 돕는다는 것이다(Humprecht et al. 2023).

한편, 해외에서 여론조작을 위한 개입은 민주주의 사회에서 더 일어난다. 권위주의 국가들과는 달리 이들 사회는 정보의 흐름에 대한 개방성을 취하기 때문에 해외로부터 유입되는 정보라고 차단하지 않기 때문이다. 그러나 2020년 미 대선에 러시아로부터의 선거개입이 드러나게 되면서 미국은 외국으로부터의 허위조작정보 유입을 국가안보 차원에서 접근하기 시작했다. 허위조작정보는 우크라이나 전쟁의 사례처럼 전 세계인을 대상으로 여론전에 활용되기도 한다. 그러다 보니 서구의 개방사회들은 러시아나 중국과 같은 권위주의 강국으로부터의 정보 유포를 안보정책 차원에서 대응하려 하고 있다.

허위조작정보는 특히 선거가 있을 때 횡행하는 경향이 있다. 올 해에는 83개국에서 선거가 있어 세계 인구의 절반이 투표를 하게 되는 유례가 없는 정치의 해라고 뉴욕타임즈는 전한다(Hsu et al. 2024/1/9). 이를 우려해 작년부터 Meta, YouTube, X 등에서 선거 관련 허위정보 유포 방지를 위한 보호 조치를 강화하기 시작했다고는 한다. UNESCO는 선거에서 허위조작정보의 피해를 우려해 2023년 9월에 올 해 선거가 있는 16개국(한국은 포함되어 있지 않음) 8천명의 유권자를 대상으로 조사를 한 바 있다. 이에 따르면 선진국에서는 정보를 TV와 소셜미디어에 의존하는 비율이 55%와 37%이지만 인간개발지수(Human Development Index, HDI) 점수가 낮은 저개발국가에서는 그 비율이 37% 대 68%로 소셜미디어 의존 비율이 높다고 한다. 그러나 허위조작정보가 악영향을 미칠 것이라고 생각하는 비율은 발전 정도와 상관없이 조사된 대부분의 국가에서 높았다. 특히 85%의 응답자들이 올 해 선거에서 허위조작정보가 선거에 미칠 영향에 대해 우려를 표명했다고 한다(UNESCO 2023). 한국인도 허위조작정보의 문제점을 심각하게 보고 있는 것은 마찬가지로 나타난다. 동아시아연구원의 2024년도 1월 조사에 의하면 한국인의 81.4%가 가짜뉴스의 심각성에 대해 동의하고, 60%가 본인도 가짜뉴스에 속을 가능성이 높다고 생각하고 있었다.

앞서 UNESCO 보고서에 의하면 16개국 시민들은 허위조작정보나 혐오스피치에 대해 정부(89%)나 소셜 미디어 플랫폼 기업(91%)이 선거기간에 강력히 대응해야 한다고 답하고 있었다. 그러나 허위조작정보를 규제하기란 쉽지 않다. 이러한 정보를 만드는 사람이나 퍼트리는 소셜미디어 사용자를 가려내기는 어렵다. 그렇다 보니 허위조작정보를 유포시키는 데 결정적 역할을 하는 소셜 미디어 플랫폼 기업에 대한 책임강화가 가장 빈번하게 쓰여지는 처방이다. 또는, 인터넷 사용자가 알아서 허위조작정보를 가려내도록 미디어 문해력(media literacy) 시민교육에 힘을 쏟는 경우도 많다. 나아가 지나치게 규제 쪽에 치우치게 되면 디지털

소통방식이 가져오는 유익한 정보의 공유나 민주화를 위한 연대에 오히려 해가 될 수도 있어 규제 신중론도 만만치 않다. 허위조작정보를 차단하려는 목적의 정당성과 허위조작정보 규정 및 규제효과 등에 대한 실증기반 측정방식 연구를 강화하자고 하거나, 보다 넓은 정보 생태계(information ecosystem) 차원에서 연구해야 한다는 의견들이 여기에 해당한다(Wanless and Shapiro 2022; Green et al. 2023).

이러한 허위조작정보에 대한 대응의 필요와 과도한 규제가 가져올 폐해에 균형을 찾는 일이 중요해졌다. 우리나라에서 어떤 규제 방향이 바람직할 지 생각해 보기 위해 먼저 최근 국제적 규제 추세를 살펴보기로 한다.

## 2. 해외 규제 움직임

2020년도 국제전기통신연합(International Telecommunication Union: ITU)과 유네스코 브로드밴드위원회 보고서는 디지털 허위조작정보 라이프사이클(life cycle)을 선동자(Instigators), 대행자(Agents), 메시지(Messages), 중개자(Intermediaries), 대상 및 해석자(Targets/Interpreters) (IAMIT)로 보고, 이에 대한 11개 대응을 다음 4가지로 분류했다: 1) 허위조작정보를 규명하려는 대응(모니터링과 팩트체크(monitoring and fact-checking), 조사), 2) 생산자와 유포자에 대한 대응(입법적·정책적 대응, 국내적·국제적 반 오보(counter-disinformation) 캠페인, 선거 대응(electoral-specific responses)), 3) 생산과 유포 메커니즘에 대한 대응(큐레이션 대응(curatorial responses), 기술적 알고리즘 대응, 탈금전화 대응), 4) 오보 캠페인의 타깃 청중에 대한 대응(윤리적·규범적 대응, 교육적 대응, 역능화 및 신빙성 레블링(empowerment and credibility labelling) 대응)(Broadband Commission 2020).

이상의 구분이 행위자 중심으로 한 대응체계라면 정세훈은 대응 방식에 주안점을 두어 법적 규제, 자율규제, 팩트체크, 리터러시(literacy) 교육으로 나누고 이들의 범위 및 주체와 장단점을 다음과 같이 비교하고 있다(정세훈 2017).

〈표1〉 허위조작정보에 대응 방안별 비교

	법적 규제	자율 규제	팩트 체크	리터러시(literacy) 교육
범위	일반적 (전체뉴스)	일반적 (전체 뉴스)	구체적 (특정 뉴스)	일반적
주체	정부	인터넷 서비스 사업자	언론사, 공공기관	정부, 공공기관, 교육기관, 언론사
대응 시기	사후적	사후적	사후적	사전적
장점	강제적 실효성 높음	효율성 높음	비교적 용이	논란의 여지가 적음
단점	논란의 여지	기술 구현 비용	객관성 기술 구현 비용	많은 시간과 비용

미국과 유럽은 이러한 범주의 대응 가운데서도 허위조작정보 생산자와 유포 메커니즘에 대한 법적, 정책적 대응을 보다 본격적으로 하기 시작했다. 디지털 허위조작정보가 정치적 양극화를 조장하고, 팬데믹 대처를 방해하며, 러시아를 비롯한 해외 영향에 의한 선거개입 및 안보위협을 증가시키고 있다는 문제점을 공유하기 때문이다. 그러나 유럽이 표현의 자유권과 허위조작정보의 규제라는 두가지 문제의 균형을 꾀하는 법제화와 정책 마련에 힘을 쏟는 반면에, 미국은 외국으로부터의 허위조작정보 조기대응을 위해 행정부 내 메커니즘 구축에 초점을 주고 있는 차이를 보인다.

## 2.1 유럽연합의 대응

유럽연합은 디지털서비스법(Digital Services Act: DSA)과 디지털시장법(Digital Market Act: DMA)을 2022년 10월 제정했다. 전자는 온라인상의 기본권과 표현의 자유를 보호하고, 후자는 유럽 단일시장에서 디지털 혁신, 성장, 경쟁력을 강화하려는 목적이다. 2024년 2월까지 회원국들은 회원국들 간의 정책 조율을 위해 각국이 디지털서비스 조정자(Digital Services Coordinator)를 지명하게 되어 있다(European Commission).

EU의 DSA는 온라인 상에서의 불법적이고 위해한 활동 및 오보의 확산을 방지하려는 목적에서 제정되었다. 동 법은 사용자의 안전, 기본적 인권의 보호, 공정하고 개방적인 플랫폼 환경을 만드려는 것이다. DSA의 규제 대상이 되는 대상은 온라인 중개자와 플랫폼으로 시장, 사회 네트워크, 콘텐츠 공유

플랫폼, 앱스토어 등을 포함한다. 사용자, 플랫폼, 정부당국 간의 역할을 재정립하려는 접근방식을 취하고 있는데 그 중심에는 시민을 두고 있다(European Commission). EU 집행부는 법의 취지를 각 이해당사자 집단별로 설명하고 있다. 시민들에게는 기본적 권리를 더 잘 보호하고, 통제권과 선택권을 부여하며, 특히 불법적 콘텐츠 노출을 줄여 온라인 상에서 어린이를 강력히 보호하고자 한다. 디지털 서비스 제공자에게는 법적 명확성과 EU 전역에 적용되는 동일한 규칙을 제공하고 스타트업이나 중소기업들의 스케일 업을 쉽게 만들어 주기 위함이다. 디지털 서비스를 사용하는 비즈니스 업체도 플랫폼을 통한 EU 전역에 시장 접근을 돕고, 불법적 콘텐츠 제공자에 맞설 수 있는 동등한 장을 마련해 주기 위함이다. 사회 전반에는 시스템 플랫폼에 대한 민주적 통제와 감시를 가능하게 하고, 조작이나 오보와 같은 시스템 리스크를 줄일 수 있다고 말하고 있다.

DSA는 규제 대상을 온라인 에코시스템 내의 역할, 규모, 영향력에 따라 네 가지로 구분하여 다른 수준의 규제를 적용하고 있다. 첫째는 EU 4억5천만 인구의 10% 이상 즉, 4천5백만 유럽인을 한달 평균의 사용자 숫자로 갖고 있는 ‘대규모 온라인 플랫폼과 검색엔진(Very large online platforms, VLOPs)’과 ‘대규모 온라인 검색엔진(Very large search engines, VLOSEs)’이다. 둘째는 판매자와 소비자를 연결해 주는 온라인 시장, 앱스토어, 협동조합적 경제 플랫폼, 사회적 미디어 플랫폼 등과 같은 ‘온라인 플랫폼(online platforms)’이다. 셋째는 클라우드와 웹 호스팅 서비스를 제공하는 ‘호스팅 서비스(hosting services)’이다. 넷째는 인터넷 접근과 도메인 이름 등록을 해주는 네트워크 인프라를 제공하는 ‘중개적 서비스(intermediary services)’이다.

규제의 핵심은 VLOPs와 VLOSEs이다. 유럽연합 집행부는 2023년 2월 17일까지 온라인 플랫폼 업체들에게 사용자 숫자를 제출하게 했으며 (이들 업체들은 6개월마다 사용자 숫자를 갱신해 보고해야 한다), 이를 바탕으로 17개 업체를 VLOPs와 VLOSEs로 4월에 지정한 바 있다. 이들의 사용자 숫자가 1년 동안 기준치인 한달 평균 4천5백만보다 적어지면 해당 업체는 지정에서 빠지게 된다. 이들이 업체 주요 사무처가 있는 역내 국가가 2024년 2월 17일부터 조정자 역할을 맡게 되어 있다. 예를 들어 한달 평균 1억4백만명 유럽인들이 사용하는 온라인 플랫폼 AliExpress의 경우, Alibaba Netherlands가 운영하기 때문에 네덜란드 정부가 조정자 역할을 하게 된다. 한달 평균 3억6천4백만 유럽인이, 4억1천7백만 유럽인이 각각 사용하는 Google Search와 YouTube는 Google Ireland Ltd.가 운영하기 때문에 아일랜드 정부가 조정자 역할을 하는 식이다(European Commission).

VLOPs 및 VLOSEs로 지정된 업체는 4개월 이내로 다음 사항들을 준수해야 한다. 이들은 첫째, 당국과 사용자들에게 연락처를 제공하고, 불법행위가 있을 시 보도해야 하며, 사용자 친화적



여건을 제공하고, 선전이나 추천 시스템 또는 콘텐츠 조정 결정에 관해 투명해야 한다. 둘째, 지정된 업체들은 사회적 영향력을 고려하여 자신들의 서비스에 관련된 시스템 리스크를 규명하고 분석하고 평가해야 한다. 특히 불법적 콘텐츠; 표현의 자유와 언론자유, 다원주의, 차별, 소비자 보호, 아동의 권리 등과 같은 기본권; 공공의 안전과 선거과정; 성별 기반 폭력(gender-based violence), 공중 보건, 미성년자 보호, 정신적 신체적 웰빙 등의 리스크에 주의를 기울여야 한다. 셋째, 업체의 리스크가 규명되어 유럽연합 집행부에 감독을 위해 보고되면 이들 업체들은 이러한 리스크들을 줄이기 위한 조치들을 취해야 한다. 구체적으로는 디자인을 변경하거나 서비스 기능이나 추천 방식을 변경하는 것이다. 이들 업체들은 시스템 리스크를 보다 잘 규명할 수 있도록 보다 많은 자원을 투입해 플랫폼을 내부적으로 강화할 수 있다. 넷째, VLOPs나 VLOSEs로 규정된 업체들은 확실하게 리스크를 규명하고 저감시키기 위한 내부통제기능을 확립한다; 최소 일년에 한번 이상 독립적 회계감독을 실시한다; 그들의 데이터를 유럽연합 집행부와 당국들과 공유해 DSA를 준수하는지 감독하고 평가할 수 있도록 해야 한다; 시스템 리스크를 감지하고 규명해 이해할 수 있도록 연구자들로 하여금 플랫폼 데이터에 접근할 수 있도록 해야 한다; 사용자 프로필에 기초하지 않은 추천 시스템을 대안으로 제공해야 한다; 축적된 선전물을 공개해야 한다. 이러한 의무를 지키지 않을 시 2024년 2월 17일부터 전 세계에서 얻은 수익의 6%까지를 벌금으로 내야 한다.

주의할 점은 DSA는 불법적 콘텐츠만을 대상으로 하며, 온라인 협박, 괴롭히기, 불법적이지만 해악적 콘텐츠인가라는 시비를 피하고 자유로운 온라인 스피치를 제한하지 않기 위함이다. 해악적이지만 불법은 아닌 정보들에 대해서는 대신에 플랫폼 기업들의 투명성과 책임성을 강화해 콘텐츠를 걸러내도록 하는 간접적 대응 방식을 취하고 있다. Calabrese는 영국 의회가 심의 중인 온라인 안전 법(Online Safety Bill) 제정이 표현의 자유를 해칠 수 있어 협상에 난항을 보이고 있는 것은 엄격한 법 제정이 매우 어려움을 보여준다고 말한다. 우려했듯이 헝가리 같은 권위주의 국가가 허위조작정보 유포에 대해 형사 처벌로 5년까지 투옥시킬 수 있는 법을 만들어 정부를 비판하는 목소리를 잠재우려 하고 있어 형사처벌과 같은 방향으로 규제 강화는 오히려 민주주의 역행을 도울 수 있다는 우려가 큰 것이다. DSA 제정으로 역내 국가들이 협력해 대규모 플랫폼 기업들의 책무성을 강화하는 데에는 효과가 있을 것으로 보인다. 또한, EU 회원국들은 국내법으로 허위조작정보에 대응하고 있다. 프랑스나 독일은 선거 관련 허위조작정보나 혐오스피치에 대한 규제를 수년 전에



마련해 놓고 있고, 오스트리아, 불가리아, 리투아니아, 몰타, 루마니아, 스페인 등 다른 유럽 국가들도 허위조작정보에 대응하는 규제들을 도입하고 있는 중이다.

## 2.2 미국의 대응

미국의 경우는 포괄적 법안 마련보다는 행정부 안에 허위조작정보에 대응하기 위한 메커니즘 구축에 더 집중한 것으로 보인다. 2016년 미 대선에 러시아 개입하면서 감시 감독 체제 정비 쪽으로 법과 제도가 정비되기 시작하였다. 미 의회는 초당적으로 ‘외국으로부터의 프로파간다와 허위조작정보 대응 법(Countering Foreign Propaganda and Disinformation Act)’을 2017년 제정해 국무부 안에 글로벌 관여 센터(Global Engagement Center, GEC)를 설치하게 되었다. 2017년 가을에는 FBI가 ‘외국 영향력 대응팀(Foreign Influence Taskforce)’을, 2018년에는 국토안보부(Department of Homeland Security)가 ‘외국의 영향력과 침투 대응팀(Countering Foreign Influence and Interference Taskforce)’과 이를 다루는 부(Foreign Influence and Interference Bureau)를 만들었고, 2022년에는 ‘허위조작정보 보드(Disinformation Board)’도 추가했다고 한다. 또한 국방부도 영향과 인식 관리 오피스(Influence and Perception Management Office)’를 신설했다. 우후죽순격으로 여러 부처에 유사한 조직들이 신설되자 상호 조정과 단합된 전략을 세우라는 목소리가 커지고 있자 미국 정보기관을 통솔하는 최고 정보기관인 국가정보장실(Office of the Director of National Intelligence, ODNI) 안에 ‘외국으로부터의 해악적 영향 대응 센터(Foreign Malign Influence Center, FMIC)’가 2022년 9월 신설되었다. FMIC는 미국 선거를 대상으로 한 허위조작정보만이 아니라 미국내 여론을 대상으로 하는 허위조작정보에 대응하고 있다. 이곳은 러시아, 이란 등으로부터의 허위조작정보에 대응하는 국무부 내 GEC를 정보기관 차원에서 지원한다(Klippenstein 2023/5/5).<sup>1</sup>

미 국무부 GEC의 활동은 러시아의 허위조작정보에 초점을 두고 있다(U.S. Department of State). 예를 들어 GEC 특별보고서인 브라질에서 크레믈린의 허위조작정보에 대한 보고서에 의하면, 크레믈린이 정보를 조작하고 반민주적인 권위주의 이데올로기를 유포하기 위해 공개적이거나 비공개적인 네트워크들을 활용하고 있다고 한다. 예를 들어 Syncretic Disinformation Network

<sup>1</sup> FMIC를 신설하는 법을 만들 때 국무부의 GEC와 기능이 중복된다는 문제 제기가 있었다고 함. FMIC의 모토는 Exposing deception in defense of liberty이다.

(SDN)에 속해 있는 브라질의 New Resistance 운동<sup>2</sup> 과 Fort Russ News (FRN) 및 Center for Syncretic Studies (CSS)는 브라질 내에서 자생적으로 만들어진 조직처럼 보이도록 하지만 러시아의 선전 요원들에 의해 성장하고 있다고 한다. 이들 조직들은 러시아 철학자인 Aleksandr Dugin의 신나치 이데올로기를 유포시켜 극우와 극좌 세력을 규합해 민주주의를 불안정하게 만들고 러시아의 우크라이나 침략을 돕는 전사들을 보내려 한다는 것이다(U.S. Department of State 2023). 뉴욕타임즈는 GEC가 크레믈린의 허위조작정보가 사회로 퍼지기 이전에 방지하려고 노력하는데 일단 거짓 이야기가 확산되면 이를 대처하기가 훨씬 어렵기 때문이라고 말한다(Myers 2023/10/16).

이상의 미국의 대응을 보면 허위조작정보가 외국 특히 러시아 정부와 이와 연결된 세계 도처 네트워크를 대상으로 하고 있음을 알 수 있다. 즉, 국내 여론보다는 국가안보 차원에서 대응하는 것이며, 그러다 보니 특정 국가로부터 유입되는 정보 수집과 감시 및 제어 활동을 위해 유관 부처에 실행조직들을 만들고 있음을 알 수 있다. 우리나라도 외국으로부터 허위조작정보가 유입되고 있다는 인식이 커지고 있고 북한과 대치하고 있는 상황인 만큼 미국식 대응 체계를 안보차원에서 살펴볼 필요가 있다.

### 3. 허위조작정보에 대한 한국의 대응 과정

#### 3.1 최근 대응 움직임

가짜뉴스 등 허위사실 표현 행위에 대하여는 법률에 의하여 여러 제한이 가해지게 되는데 대표적인 비형사적 규제로는 언론중재법상의 규제, 민사상 손해배상이 있다. 또한, 형사적 처벌로는 명예훼손죄, 공직선거법상 허위사실공표죄가 있다. 이렇게 흩어져 있는 법적 제재로는 대응하기 어렵다는 이유로 2018년에는 후술할 가짜뉴스 관련한 두개의 법 제정 시도도 있었다. 최근에는 대통령과 유명 정치인이나 공직자를 대상으로 한 가짜뉴스의 피해가 심해지자 기존의 형사처벌 규정으로는 처벌되지 않던 허위사실 표현을 규제하려는 움직임이 일기 시작했다.

인터넷 언론과 기존 신문사의 인터넷 기사는 지금까지 언론중재법의 적용을 받아왔다. 방송통신위원회(이하 방통위)에 이동관 위원장이 취임하면서 방통위는 허위정보를 유포한 매체에

<sup>2</sup> 신저항운동은 남미, 유럽, 북미에서 활동하는 신나치 조직으로 러시아의 허위조작정보 및 프로퍼갠더 에코시스템에 깊게 관여되어 있다고 보고하고 있다.

‘원스트라이크 아웃’ 조치를 하는 방안을 입법 추진하겠다고 밝혔다. 방통위는 통신심의 대상을 확대해 사상 처음으로 인터넷신문의 허위정보 심의를 공식화하고 관련 법규 개정에도 나서겠다고 했다. 방통위는 2023년 9월 초에 가짜뉴스 근절 전담팀을 가동하고, 18일 ‘가짜뉴스 근절 추진방안’을 발표하였다. 변화의 요지는 방송통신심의위원회(이하 방심위) 및 국내외 포털·플랫폼 사업자(네이버, 카카오, 구글, 메타)와 함께 가짜뉴스 대응 민관협의체를 출범시켜 방심위와 사업자 간 자율규제 기반의 패스트트랙을 구축하기로 한 것이다. 가짜뉴스 신속심의를 위한 패스트트랙이 작동하는 절차는 다음과 같다. 먼저, 방심위는 홈페이지(www.kocsc.or.kr) 상에 ‘가짜뉴스 신고’ 전용배너를 운영(9.21~)하여 가짜뉴스 발생 사례를 접수한다. 방심위는 접수한 사례 중 신속심의 여부를 판단하고(위원장 또는 재적위원 3분의 1이 찬성하면 신속심의 안건으로 지정), 필요한 경우 사업자에게 서면 등으로 자율규제 협조를 요청한다. 요청받은 사업자는 그 내용을 검토한 후, 해당 콘텐츠에 대해 ‘방심위에서 가짜뉴스 신속심의 중입니다’라는 표시를 하거나 삭제나 차단 등의 조치를 취한다.

이러한 규제 움직임에 대해 막상 방심위 직원들은 센터 운영에 반대해 왔는데 언론의 자유를 침해하거나 이중 규제 우려가 있다는 것이 주 이유이다. 야당과 비판적 언론들도 언론자유를 침해한다면서 비판하고 나섰다. 결국 방심위는 신속심의회와 일반심의 분류로 일처리가 지연된다는 비판을 수용해 지난 해 말을 기점으로 센터를 종료하고, 모든 민원에 대해 상시 신속심의를 한다는 원칙 하에 방심위 전체로 업무를 나눠 유지하기로 했다(강한들 2023/12/21). 이상의 대응은 기본적으로 자율규제 방식이며 아직 새로운 법적 규제의 움직임은 없는 상태이다.

### 3.2 20대 국회에서 가짜뉴스 관련 법 제정 움직임

제20대 국회(2016년 5월 - 2020년 5월)에서 논의된 허위조작정보 관련 법안은 43개에 달했다고 한다. 제정안으로는 「가짜뉴스대책위원회의 구성 및 운영에 관한 법률안」, 「가짜뉴스 유통 방지에 관한 법률안」, 「미디어교육 활성화에 관한 법률안」 3건이 있고, 나머지는 모두 개정 법률안들이었다. ‘딥페이크’ 관련 「성폭력 범죄의 처벌 등에 관한 특례법」과 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 개정안만이 의결되었다고 한다(김여라 2020). 그런데 가짜뉴스 전체를 대상으로 하는 여야 의원들이 각각 발의한 주요 두개 법안은 국회 임기 만료로 폐기되었다.

국회 임기 만료로 폐기되었지만 여야가 주도했던 2개 제정안을 살펴볼 필요가 있다. 2018년 4월 5일, 박광온 의원 등 여당 더불어민주당 의원 29인은 ‘가짜정보 유통 방지에 관한 법률’을 발의했고, 곧

이어 5월 9일에는 자유한국당의 강효상 의원 등 야당 의원 15인이 ‘가짜뉴스대책위원회의의 구성 및 운영에 관한 법률’을 발의했다.

‘가짜뉴스 유통 방지에 관한 법률’은 웹사이트 이용자의 가짜정보 유통을 금지하고, 웹사이트 운영자에게 가짜정보가 유통되지 않게 할 의무를 갖게 하는 법률안이다. 동 법안은 가짜뉴스를 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제2조제12호에 따라 언론사가 정정보도 등으로 사실이 아니라고 인정한 정보; 2) 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제7조에 따라 언론중재위원회에서 사실이 아니라고 결정한 정보; 3) 법원의 판결 등으로 사실이 아니라고 판단된 정보; 4) 중앙선거관리위원회가 허위사실 공표, 지역·성별 비하 및 모욕으로 삭제 요청한 정보로 규정하였다. 즉, 가짜뉴스로 규정되는 정보는 기존 법률안들에 의해 불법으로 간주되는 허위조작정보인 것이다.

이 법안의 주무 공공기관은 방통위로 동 위원회는 가짜정보의 내용을 공고하고 유통방지를 위한 기본계획을 수립해야 한다고 적시하고 있다. 웹사이트 이용자는 가짜정보 등 타인의 권리를 침해하는 정보를 인터넷에 유통하면 안되며, 가짜정보의 유통 등으로 타인에게 손해를 입히면 그 피해자에게 손해배상할 책임이 있으며, 가짜정보 등 타인의 권리를 침해하는 정보를 생산한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다. 한편, 웹사이트 운영자는 가짜정보가 인터넷에 유통되지 않도록 해야 하며, 가짜정보에 대한 이용자의 삭제 요청을 처리하기 위한 절차를 마련해야 하며, 가짜정보의 유통을 막는 조치를 하지 않으면 과징금을 부과한다 한다고 적시한다. 이용자가 웹사이트 운영자의 가짜정보 삭제 요청 처리결과에 이의를 신청하면, 방송통신위원회가 이를 판단하며, 웹사이트 운영자는 그 웹사이트에서 ‘가짜정보’의 유통 방지에 관한 보고서를 방송통신위원회에 제출해야 한다. 이 법안은 불법적인 가짜뉴스를 유통한 개인에게 징역이나 벌금을 부과하고, 웹사이트 운영자가 가짜정보 유통을 막는 조치를 하지 않으면 과징금을 부과하는 형벌이 있는 규제법이다. 웹사이트 운영자로만 적시하고 있어 대규모 플랫폼 기업과 중소기업 웹사이트를 차별하지 않는 포괄적 형태를 취하고 있다.

한편, ‘가짜뉴스대책위원회의의 구성 및 운영에 관한 법률’은 법률의 목적을 가짜뉴스대책위원회를 구성·운영하기 위한 기본적인 사항을 정함으로써 가짜뉴스의 유통을 방지하여 가짜뉴스로 인하여 침해되는 명예, 권리 또는 그 밖의 법익을 보호하는 것이라고 1조에서 명시한다. 동법은 “가짜뉴스”란 정치적 또는 경제적 이익을 위하여 신문·인터넷, 신문·방송 또는 정보통신망에서 생산된 거짓이나 왜곡된 내용의 정보로서 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」

제2조제15호에 따른 언론보도 또는 언론보도로 오인하게 하는 내용의 정보를 말한다고 명시하고 있어 민주당이 발의한 법률안보다 가짜뉴스의 범위가 제한적이다.

법안의 핵심은 가짜뉴스의 유통을 방지하기 위한 정책을 종합적·체계적으로 추진하는 국무총리 소속 ‘가짜뉴스대책위원회’를 신설하는 것이다. 위원회는 위원장 1명을 포함하여 30명 내외의 위원으로 구성될 것인데 위원들은 과학기술정보통신부장관, 문화체육관광부장관, 방송통신위원회 위원장, 언론중재위원회 위원장, 방송통신심의위원회 위원장 등의 정부측 인사들과 대한변호사협회, 한국신문협회, 한국기자협회 등 12개 민간단체들이 추천한 인사로 구성된다.

가짜뉴스 대책의 주관기관은 둘로 나뉘어지는데, 신문·인터넷 신문·인터넷 뉴스서비스에서의 가짜뉴스와 관련된 유통방지정책은 문화체육부장관이, 정보통신망과 방송에서의 가짜뉴스와 관련된 유통 방지 정책은 방송통신위원회 위원장으로 지정하고 있다. 이들 주관기관은 3년마다 소관 분야의 가짜뉴스 유통 방지 정책에 관한 분야별 계획을 수립하여 가짜뉴스대책위원회에 제출하여야 한다. 그러면 동 위원회는 제출된 분야별 계획을 종합하여 가짜뉴스 대책 기본계획을 수립 확정한다는 구조이다. 가짜정보유통방지법은 가짜정보의 삭제요청, 가짜정보 삭제 등 처리결과에 대한 이의신청, 손해배상, 과징금 등을 정하고 있는 반면에 가짜뉴스대책위원회법은 행정조직법으로 위원회형 제도를 취하면서 횡적협력체제와 민간의 참여를 포함하고 있다.

이 두개 법안 외에도 20대 국회에서는 가짜뉴스에 대응하기 위해 정보통신망법 개정안들이 제출되었다. 자유한국당은 2018년 7월에도 당론으로 정보통신망법 개정안(김성태 의원이 대표발의하고 당 소속 의원 109명이 참여)에서 포털 등 서비스 제공자는 가짜뉴스의 유통 여부를 지속 모니터링하도록 의무화하고, 가짜뉴스를 유통하면 7년 이하의 징역, 모니터링을 하지 않으면 5년 이하의 징역 등에 처하도록 벌칙도 신설했다. 민주당은 21대 국회인 2021년에 가짜뉴스 피해 구제법이라면서 언론중재법 개정안을 추진한 바 있다. 언론이 고의나 중대과실로 허위·조작 보도를 하면 피해액의 최대 5배까지 징벌적 손해배상을 할 수 있도록 하는 게 핵심이다. 국민의힘 측은 “정권을 향한 언론의 건전한 비판에 재갈을 물리는 행위”라는 취지로 비판한 바 있다.

지금까지 허위조작정보에 대응하려는 법 제정이나 개정은 모두 논란의 대상이 되면서 성공하지 못했다. 여당이 발의한 법안을 야당이 정치적 목적이 있다며 또는 표현의 자유를 침해한다는 이유로 반대했다. 정권이 바뀌면 논리를 뒤바꾸어 상대 당이 발의한 법안에 반대했다. 한편, 시민사회단체들은 어느 당이 주도하던 대체로 규제 움직임을 비판하면서 반대해 왔다.



### 3.3 법 제정의 문제점

이상의 흐름을 보면, 가짜뉴스에 관한 새로운 법 제정이 다음과 같은 이유로 어렵다는 사실이다. 첫째, 허위조작정보에 대한 대응은 정치적으로 프레임되어 정치적 합의에 이르지 못한다는 점이다. 정치권에서는 여권이 낸 법안을 통상 야권이 정치적 목적이 있다면서 반대하고, 정권이 바뀌면 입장을 변경해 야권이 이전의 여권 논리를 동일하게 주장하면서 반대해 왔다. 이러한 파당적 접근은 정치적 합의를 어렵게 하여 가짜뉴스 대응 법 제정을 좌초시켜 온 것이다. 한편, 시민사회단체들은 일반적으로 가짜뉴스의 피해가 있지만 이를 규제하는 데 있어서는 과잉 규제가 빚어올 수 있는 표현의 자유 및 언론 자유의 자유권을 들어 반대하는 입장에 선다.

둘째, 법적 차원에서의 논란도 허위조작정보에 대응하기 위한 법 제정을 어렵게 만든다. 형사적 규제는 자칫 과도한 규제로 이어질 경우 헌법상 보장된 언론·출판의 자유를 침해할 위험이 있다. 허위사실 적시 명예훼손죄 역시 일부 구성요건요소인 ‘비방의 목적’이 명확하지 않고, 공직선거법상 허위사실공표죄는 지나치게 높은 법정형 하한 규정으로 인해 사실상 당선무효가 강제되어 과잉금지원칙에 위배되는 문제점이 있다. 이점에서 최승필은 현행 형사처벌 규정과 새롭게 추진되는 법안 모두 언론·출판의 자유를 최대한 보장하면서도 국민의 인격권 보호, 사회질서 유지, 국가안보 보호 등의 여러 헌법상 가치를 보호할 수 있는 방향으로 개선되어야 할 것이라고 주장한다(최승필 2020).

셋째, 허위조작정보에 대응하기 위한 새로운 법이 만들어진다고 해도 법 집행수단 측면에서 실효성 확보가 쉽지 않다는 것도 사실이다. 공공기관이 허위조작정보를 생산하고 유포시키는 소셜 미디어 사용자를 추적하기에는 기술력이나 여타 자원이 부족하다. 그래서 정부들은 플랫폼 기업들에게 허위조작정보를 거르는 책임을 강화하는 민관협력이나 유도행정을 선호해 온 것이다.

그러나 2024년 1월 동아시아연구원 서베이에 의하면 37.2%의 응답자가 소셜미디어 또는 기타 온라인 플랫폼에서 선거나 국내 정치 관련해 외국에서 유포한 것으로 의심되는 가짜뉴스나 허위정보를 접한 경험이 있다고 답하고 있어 해외로부터 유입되는 허위조작정보가 남의 나라 이야기가 아닌 상태에 이르게 된 것으로 보인다. 그렇다면 허위조작정보에 대한 여론은 어떠한지 살펴보기로 한다.



#### 4. EAI 여론조사에 나타난 가짜뉴스 규제에 대한 여론

허위조작정보에 대응하기 위한 정책 설계에 참고가 될 수 있는 동아시아연구원의 2024년 1월 서베이에서 나타난 결과는 다음과 같다.

세계 여러 나라 사람과 마찬가지로 우리나라 사람들도 8할 정도가 허위조작정보가 심각하다고 보고 있고, 절반은 가짜뉴스를 직접 경험했다고 답했다. “최근 6개월 사이에 본인이 가짜라고 판단하는 뉴스를 직접 받거나 본 적이 있으십니까?”라고 물었는데, ‘있다’라는 답이 44.6%로 ‘없다’라는 55.4%보다 9% 정도 낮게 나왔다. 한국언론재단이 2021년에 실시한 『2021 소셜 미디어 이용자 조사』에 따르면 “귀하께서 이용하시는 소셜미디어에서 허위나 가짜로 판단되는 뉴스/시사 정보를 접하신 경험이 있으십니까?”라는 질문에 77.2%가 그렇다고 답한 바 있다. 동아시아연구원 조사결과가 언론재단 조사보다 수치가 많이 낮게 나온 이유가 “최근 6개월”이란 조건이 작동했기 때문인지는 의문이다. 가짜뉴스를 직접 받아 본 경험이 있는 경우, 68.0%가 “포털, 페이스북, 카카오 등 인터넷을 통해서”라고 답해, 가짜뉴스의 통로가 소셜 미디어라고 지목하는 것은 한국도 세계 여러 다른 나라와 마찬가지로였다. 가짜뉴스 유경험자가 허위나 가짜로 판단한 이유(복수응답)에 대해서는 내용이 알고 있던 사실이나 상식과 맞지 않아서(65.3%), 출처가 명확하지 않아서(43.2%), 제목이 너무 자극적이어서(36.5%), 게시자나 정보원을 신뢰할 수 없어서(35.7%), 다른 출처의 정보와 내용이 달라서(33.2%) 등이 높았고, 다른 이용자들의 반응이 부정적이어서(6.3%)라거나 조회수가 높아서(4.5%)와 같은 이유는 낮았다. 가짜뉴스를 접해도 소극적 대응이 적극적 대응보다 일반적이었다. 별다른 대응을 하지 않는다(48.2%), 가짜뉴스를 작성한 계정을 차단한다(32.5%), 사람들에게 가짜뉴스 여부를 알린다(25.3%), 가짜뉴스를 작성한 계정을 신고한다(16.8%)고 답했다. 무대응이나 계정 차단과 같은 소극적 대응이 가짜뉴스를 알리거나 신고하는 적극적 대응 두 배 정도 많은 셈이다.

그렇다면, 허위정보나 가짜뉴스 대응에 관한 여론은 어떠한가? 첫째, 허위조작정보를 처벌해야 한다는 의견이 언론자유를 고려해 신중하자는 의견보다 우세한 것으로 나타났고, 나이가 들수록 처벌 의견이 강했다. “문제가 있기는 하지만 가짜뉴스를 처벌하려다 언론의 자유가 위축될 수 있기 때문에 규제해서는 안 된다”는 의견에 동의하는 사람은 18.4%에 그치고 58.6%가 동의하지 않았다(23%는 보통이라며 이도 저도 아닌 의견을 보임). 즉, 규제해야 한다는 의견에 그렇지 않다는 의견보다 세배의 무게가 실리는 셈이다. 연령층별로는, 40대 이상의 장년층과 고령층에서 규제가

필요하다고 보는 반면에 2-30대는 필요성을 상대적으로 낮게 보고 있다(규제 필요 동의 비율이 18-29세 46.0%, 30대 48.2%, 50대 54.9%, 60대 69.8%, 70세 이상 72.4%).

〈표 2〉 언론의 자유가 위축될 수 있기 때문에 규제해서는 안된다

	동의하지 않는다	보통이다	동의한다	계
전체	58.6	23.0	18.4	100.0
<u>성별</u>				
남자	57.5	22.4	20.1	100.0
여자	59.7	23.6	16.8	100.0
<u>연령</u>				
18-29 세	46.0	36.8	17.2	100.0
30-39 세	48.2	30.6	21.2	100.0
40-49 세	60.7	21.1	18.2	100.0
50-59 세	54.9	20.5	24.6	100.0
60-69 세	69.8	17.1	13.1	100.0
70 세이상	72.4	12.6	15.0	100.0
<u>학력</u>				
고졸 이하	58.6	23.7	17.7	100.0
대졸 이상	58.6	22.7	18.7	100.0
<u>지지정당</u>				
더불어민주당	52.4	24.7	22.9	100.0
국민의힘	68.6	13.7	17.7	100.0
정의당	46.7	31.6	21.7	100.0

둘째, 이념지향성이 다른 유튜버, 정치인, 언론의 가짜뉴스에 책임 정도를 물었더니 정파성이 강하게 드러났고 세대별 차이도 어느 정도 있었다. 전체적으로 언론과 정치인보다는 유튜버들이 더 책임이 있다고 보고 있었다. 가짜뉴스에 책임을 ‘전혀 없다,’ ‘별로 없다,’ ‘보통이다,’ ‘다소 많다,’ ‘매우 많다’ 5개 스케일로 물었는데, 다소 많다고 매우 많다고 답한 비율의 합은 보수 유튜버(67.9%)와 진보 유튜버(65%)로 비슷했다. 그러나 연령별로 보면 보수 유튜버가 책임이 많다는 생각은 4-50대에서 좀 더 강하고, 진보 유튜버가 책임이 많다는 생각은 6-70대에서 좀 더 강했다.

그런데 민주당 지지자들의 81.4%가 보수 유튜버가 책임이 많다고 했는데 국민의힘 지지자들은 50.9%만이 그렇다고 봤다. 반대로, 진보 유튜버가 가짜뉴스에 책임이 많다고 본 비중은 거꾸로 국민의 힘 지지자는 82.2%로 압도적이거나 민주당 지지자는 46.1%만이 책임이 많다고 답했다.

여당 정치인과 야당 정치인의 경우, 책임이 많다고 답한 전체 비율은 각각 53.1%와 54.8%로 비슷했다. 그러나, 여당 정치인에 대해서는 18-29세와 70세 이상에서 책임 많다고 답한 비율이 다른 연령층보다 적었고, 야당 정치인에 대해서는 18-29세와 50대에서 비율이 떨어졌다. 역시 정당지지별로 정치인의 허위정보와 가짜뉴스에 대한 책임 인식이 극명하게 갈렸다. 여당 정치인이 책임이 많다는 비율은 민주당 지지자들에서는 69.6%, 그러나 국민의힘 지지자 가운데서는 32.6%만이 책임이 많다고 답했다. 야당 정치인의 책임에 대해서는 국민의힘 지지자의 73.3%가 그러나 민주당 지지자의 35.6%만이 책임이 많다고 답했다.

보수언론과 진보언론에 대해서는 56.4%와 55.4%가 책임이 많다고 답했는데 연령층별로 상당한 차이를 보였다. 보수언론에 대해서는 중장년층에서는 책임이 많다는 비율이 6할을 넘지만 60대는 51.8%와 70세 이상에서는 44.4%만이 책임이 많다고 답했다. 한편, 진보언론에 대해서는 60세 이상에서 67-68%가 책임이 많다고 답한 반면에 중장년층에서는 절반가량만이, 18-29세에서는 44.1%만이 책임이 많다고 답했다. 언론에 대해서도 이념적 정파성이 보인다. 보수언론이 책임이 많다는 데에 민주당 지지자의 74.6%가 책임이 많다고 답했으나 국민의힘 지지자에서는 34.8%만이 그렇게 보았다. 거꾸로 진보언론이 책임이 많다고 답한 비율은 국민의힘 지지자층에서는 77.9%에 달하나 민주당 지지자층의 경우는 35.3%에 불과했다.

〈표3〉 다음 사람들이 가짜뉴스, 혹은 허위정보의 생산과 유포에 얼마나 많은 책임이 있다고  
생각하십니까? (지지정당 별 %)

	전혀 없다와 별로 없다의 합	보통이다	다소 많다와 매우 많다의 합	계
<u>보수 유튜버</u>	<u>8.3</u>	<u>23.8</u>	<u>67.9</u>	<u>100.0</u>
더불어민주당	4.4	14.2	<b>81.4</b>	100.0
국민의힘	17.3	31.8	50.9	100.0
정의당	4.3	23.6	72.2	100.0
<u>진보 유튜버</u>	<u>9.6</u>	<u>25.4</u>	<u>65.0</u>	<u>100.0</u>
더불어민주당	17.7	36.2	46.1	100.0
국민의힘	5.4	12.4	<b>82.2</b>	100.0
정의당	10.3	34.1	55.7	100.0
<u>여당 정치인</u>	<u>11.1</u>	<u>35.9</u>	<u>53.1</u>	<u>100.0</u>
더불어민주당	6.9	23.5	<b>69.6</b>	100.0
국민의힘	21.8	45.6	32.6	100.0
정의당	7.7	35.5	56.8	100.0
<u>야당 정치인</u>	<u>9.3</u>	<u>36.0</u>	<u>54.8</u>	<u>100.0</u>
더불어민주당	18.0	46.4	35.6	100.0
국민의힘	6.3	20.5	<b>73.3</b>	100.0
정의당	4.6	47.3	48.2	100.0
<u>보수 언론</u>	<u>10.8</u>	<u>32.7</u>	<u>56.4</u>	<u>100.0</u>
더불어민주당	4.8	20.6	<b>74.6</b>	100.0
국민의힘	23.5	41.7	34.8	100.0
정의당	4.2	29.3	66.5	100.0
<u>진보 언론</u>	<u>10.9</u>	<u>33.7</u>	<u>55.4</u>	<u>100.0</u>
더불어민주당	19.9	44.8	35.3	100.0
국민의힘	5.6	16.5	<b>77.9</b>	100.0
정의당	13.3	37.1	49.6	100.0

셋째, 가짜뉴스에 대응에 책임을 져야 할 주체에 대해서는 처음 허위정보를 만들어낸  
사람이나 단체 즉, 생산자 책임론이 40.7%로 가장 강하게 나타났다. 그 다음으로는 허위정보를  
정치적으로 이용하는 정치인(29.8%), 허위정보를 거르지 않고 유포하는 플랫폼(15.6%), 허위정보인

줄 알면서 유포하는 개인(8.8%)으로 나타났고, 정부가 대응의 책임을 져야 한다는 의견은 3.4%에 불과했다. 생산자나 정치인이 대응 책임이 있다는 견해는 남자보다 여자가 더 강했고, 생산자 책임에 대해서는 대졸이상 학력자가 고졸이하 보다 다소 더 강했다. 플랫폼 대응 책임에 대해서는 정의당 지지자들이 26.9%로 높게 찬성하는 편이고, 더불어민주당 지지자는 국민의 힘 지지자보다 약 6% 가량 높게 지지했다. 정치인이 대응 책임이 있다는 견해에는 18-29세 젊은층과 70세 이상 고령층 사이에 23.4%와 37.3%로 약 14%나 차이를 보였다.

〈표 4〉 허위정보, 가짜뉴스에 대응하기 위해 누가 더 책임을 져야 한다고 생각하십니까?

전체 1,247	처음 허위정보를 만들어낸 사람이나 단체	허위정보를 정치적으로 이용하는 정치인	허위정보를 거르지 않고 유포하는 페이스북, 트위터, 유튜브 같은 플랫폼	허위정보인 줄 알면서도 유포하는 개인	정부	기타	계
전체	40.7	29.8	15.6	8.8	3.4	1.7	100.0
성별							
여자	43.9	30.7	13.1	7.2	3.9	1.2	100.0
남자	37.4	28.9	18.1	10.3	2.9	2.3	100.0
연령							
18-29 세	40.7	23.4	13.8	12.5	5.0	4.7	100.0
30-39 세	43.6	26.5	15.2	8.9	2.7	3.1	100.0
40-49 세	38.5	28.0	15.0	11.1	5.0	2.4	100.0
50-59 세	39.1	32.0	17.2	8.3	2.9	0.4	100.0
60-69 세	43.0	31.9	17.2	5.2	2.8	0.0	100.0
70 세이상	39.6	37.3	15.0	6.4	1.7	0.0	100.0
학력							
고졸이하	36.3	32.3	17.3	9.6	2.6	1.9	100.0
대졸이상	42.2	28.9	15.0	8.5	3.6	1.7	100.0
지지정당별							
더불어민주당	42.1	26.8	18.0	8.7	3.4	1.0	100.0
국민의 힘	38.9	40.1	12.3	7.9	0.5	0.4	100.0
정의당	39.4	26.9	26.9	6.8	0.0	0.0	100.0
기타정당	48.1	22.2	22.2	13.0	2.0	0.0	100.0
없음/모름	40.2	24.2	24.2	9.6	7.2	4.6	100.0

넷째, 가짜뉴스나 허위정보에 대응 조치로는 허위정보 유포자 플랫폼 퇴출이 가장 높은 79.7%의 동의를 얻었고, 이어 소셜 미디어 기업의 책임 강화(76.4%)와 허위정보 공유자 처벌(72.6%)가 그 다음으로 동의 비율이 높았다. 허위정보를 모니터링하는 감독기관 창설에 동의하는 비율은 64.8%에 그쳐 대응 책임이 정부보다는 이용자 개인과 플랫폼 기업에 더 있다는

앞의 조사결과와 맥을 같이 했다. 대응 조치에 대한 답은 지지정당별로는 별 차이는 안보이는 대신에 연령층별로 차이를 보였다. 플랫폼 퇴출은 18-19세에서 가장 낮은 66.1%가 찬성하나 연령대가 올라갈수록 동의 비율이 늘어나 70세 이상에서는 90.2%가 찬성했다. 소셜미디어 기업의 책임 강화도 18-29세 59.2%에서 연령대가 높아질수록 동의 비율이 높아져 70세 이상에서는 89.5%가 찬성한다. 행위 처벌에 대해서도 18-29세에서 동의 비율이 60.4%이지만 점차 올라가 70세 이상에서는 84.5%가 찬성한다. 감독기관의 창설의 경우는 18-29세의 52.5%가 찬성하면서 나이가 들수록 동의 비율이 40대에서 약간 잦아졌다 다시 올라가 70세 이상에서는 81.6%가 찬성한다. 감독기관의 창설은 지지정당별로 좀 차이를 보여 민주당 지지자의 61.4%가 찬성함에 비하여 국민의힘 지지자는 75.2%가 찬성하고 있다.

〈표5〉 가짜뉴스나 허위정보에 대응하기 위해서 다음과 같은 조치가 필요하다는 데 동의하십니까?

	동의하지 않는다	보통이다	동의한다	계
허위정보를 퍼트리는 행위자를 플랫폼에서 퇴출	5.0	15.3	79.7	100.0
이용자들이 공유하는 콘텐츠에 대한 소셜미디어 기업의 책임 강화	5.9	17.7	76.4	100.0
소셜미디어 상에서 허위정보를 공유하는 행위를 처벌	6.0	21.4	72.6	100.0
허위정보를 모니터링하는 감독기관 창설	11.0	24.2	64.8	100.0

## 5. 허위조작정보 대응에 대한 제언

허위조작정보가 주로 소셜 미디어를 통해 유포되기 때문에 소셜 미디어에 대한 신뢰도 상당히 떨어졌다. 그러나 불신 여론을 강력한 소셜 미디어 규제로 잃어서는 안된다. 인터넷과 소셜 미디어가 권위주의에 대항하는 공간이 되기도 하고, 다양한 정보와 의견을 나눌 수 있는 공론의 장 역할도 하기 때문이다. 이러한 양면성을 어떻게 인식하고 있는지 퓨 리서치(Pew Research)가 19개 선진경제국에서 2022년도에



조사해 봤다. 소셜 미디어가 자국 민주주의에 좋다는 답은 57%로, 나쁘다는 답 35%보다 많았다. 미국, 네덜란드, 프랑스, 호주에서 나쁘다는 답이 좋다는 응답보다 많았고 다른 모든 나라에서 자국 민주주의 순기능적이라는 의견이 우세했다. 한국에서는 소셜 미디어가 한국 민주주의에 좋다는 답이 66%로 나쁘다는 32%의 두배가 되었다(Wike et al. 2022).

허위조작정보에 적극적으로 대응하는 것은 마땅하나 표현의 자유와 민주주의의 개방성과 다양성을 훼손하는 일이 생기면 안된다. 허위조작정보는 기존 법률들이 불법으로 정한 정보에 국한하는 것이 바람직하며, 형사적 민사적 처벌 수준을 강화할 경우 사회적 교육을 선행시키는 것이 바람직하다. 기존 시스템 하에서도 온라인 상에서의 허위조작정보를 감독하기 위해 방통위나 유관 부처의 기능을 강화하는 것은 충분히 추진할 수 있다. 무엇보다도 미디어 독해력 교육을 강화해 허위조작정보를 인터넷 이용자들이 판단할 수 있게 도와야 한다. 플랫폼 기업들에 대해서는 이들이 허위조작정보를 유포하는 창구를 제공하고 있는 만큼 이러한 정보들을 거를 수 있도록 기술력을 강화하고 알고리즘의 투명성과 책임성을 기해야 한다. DSA의 사례처럼 책임을 명확히 하고 따르지 않을 경우 벌금을 부과하는 방법을 고려해야 한다. 허위조작정보와 관련되는 법을 개정이나 제정할 경우에는 허위조작정보에 대한 대응은 초당적으로 추진되어야 한다. 정파적으로 양극화되어 있는 한국의 정치 지형 아래에서 허위조작정보에 대한 대응이 효과를 보려면 정치적·사회적 합의가 매우 중요하다. 표현의 자유와 규제 사이의 균형을 잡아가면서 사회적 정치적으로 해악을 미치는 허위조작정보에 대응하려는 유럽 국가들의 사례를 주목해 볼 필요가 있다.

한편, 외국으로부터의 허위조작정보의 유입도 이제 남의 나라 이야기가 아닌 현실이 되어가고 있다. 특히 국가안보 및 사회 안전과 관련한 콘텐츠에는 적극적 대응이 필요하다. 또한, 국내 주요 선거 시기에 선거 진실성을 훼손하려 하거나 특정 후보나 정당을 도우려는 외국 기관 또는 그들의 국내 대행자로부터의 허위정보에 대해서도 적극적으로 대응할 필요가 있다. 한국 사회의 민주주의를 해치는 일이기 때문이다. 외국으로부터의 허위조작정보에 대응하는 방향은 아무래도 정보기관들을 활용하거나 신설하는 일일 것이다. 이 점에서는 미국 행정부의 대처가 선례가 될 수 있겠는데, 미국처럼 정보 수집과 감독 기관의 분산을 피하고 콘트롤타워가 한곳으로 집중되는 설계가 바람직해 보인다.

허위조작정보에 가장 효과적인 처방은 전통적 언론매체들이 신뢰를 회복하는 일이다. 철저하게 사실에 근거한 보도 윤리를 지키고 객관적인 뉴스를 제공할 때 시민들은 소셜 미디어를 정치적 사회적 뉴스의 원천으로 이용하지 않을 것이기 때문이다.

## 참고문헌

- 강한들. 2023. “방심위, 결국 가짜뉴스센터 종료...’신속심의’는 계속.” <경향신문> 12월 21일.
- 김여라. 2020. “제 20 대 국회의 허위조작정보 관련 입법 현황 및 쟁점” 『국회입법조사처』.
- 정세훈. 2017. “가짜뉴스의 정의 및 국내·외 대응현황.” <언론중재위원회 정책토론회> 발표. 12월 7일.
- 최승필. 2020. “가짜뉴스에 대한 규제법적 검토 - 언론관련법 및 정보통신망법상 규제를 중심으로.” 『공법학연구』 21,1: 115-147.
- 한국언론진흥재단. 2021. “2021 소셜미디어 이용자 조사.” 12월 31일.
- Broadband Commission. 2020. “Balancing Act: Countering Digital Disinformation While Respecting Freedom of Expression.” Working Group Report. September 22.
- European Commission. “Tackling online disinformation.” <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/online-disinformation>.
- \_\_\_\_\_. “The Digital Services Act package.” <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package>
- \_\_\_\_\_. “The Digital Services Act.” [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-services-act_en).
- \_\_\_\_\_. “Supervision of the designated very large online platforms and search engines under DSA.” <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/list-designated-vlops-and-slops>.
- \_\_\_\_\_. “DSA: Very large online platforms and search engines.” <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/dsa-vlops>.
- Funk, Allie, Adrian Shahbaz, and Kian Vesteinsson. 2023. “Freedom On the Net 2023: The Repressive Power of Artificial Intelligence.”
- Green, Yasmin et al. 2023. “Evidence-Based Misinformation Interventions: Challenges and Opportunities for Measurement and Collaboration.” Carnegie Endowment for International Peace. January 9.

- Humprecht, Edda et al. 2023. "The sharing of disinformation in cross-national comparison: analyzing patterns of resilience." *Information, Communication & Society* 26, 7: 1342-1362.
- Hsu, Tiffany et al. 2024. "Elections and Disinformation Are Colliding Like Never Before in 2024." *New York Times*. January 9.
- Klippenstein, Ken. 2023. "The Government Created a New Disinformation Office to Oversee All the Other Ones." *The Intercept*. May 5.
- Morosoli, Sophie et al. 2022. "Identifying the Drivers Behind the Dissemination of Online Misinformation: A Study on Political Attitudes and Individual Characteristics in the Context of Engaging With Misinformation on Social Media." *American Behavioral Scientist* 0,0. <https://doi.org/10.1177/00027642221118300>.
- Myers, Steven Lee. 2023. "U.S. Tries New Tack on Russian Disinformation: Pre-Emptying It." *New York Times*. Oct 26.
- Peterson, Erik and Shanto Iyengar. 2021. "Partisan Gaps in Political Information and Information-Seeking Behavior: Motivated Reasoning or Cheerleading?" *American Journal of Political Science* 65,1: 133-147.
- Törnberg, Petter. 2018. "Echo chambers and viral misinformation: Modeling fake news as complex contagion." *PLoS ONE* 13(9). <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0203958/>.
- U.S. Department of State. 2023. "Exporting Pro-Kremlin Disinformation: The Case of Nova Resistencia in Brazil." Global Engagement Center Special Report. October 19.
- \_\_\_\_\_. 2023. "Disarming Disinformation: Our Shared Responsibility." Global Engagement Center. October 20.
- UNESCO. 2018. "Journalism, 'Fake News' and Disinformation: A Handbook for Journalism Education and Training."
- UNESCO. 2023. "Survey on the impact of online disinformation and hate speech." September.
- Wanless, Alica and Jacob Shapiro. 2022. "A CERN Model for Studying the Information Environment." Carnegie Endowment for International Peace. November 17.
- Wike, Richard et al. 2022. "Social Media Seen as Mostly Good for Democracy Across Many Nations, But U.S. is a Major Outlier." Pew Research Center. December 6.

■ **저자:** 이숙중\_EAI 시니어펠로우. 성균관대 특임교수.

■ **담당 및 편집:** 박지수\_EAI 연구원

**문의:** 02-2277-1683 (ext. 208) jspark@eai.or.kr

본 대담록을 인용할 때에는 반드시 출처를 밝혀주시기 바랍니다.  
EAI는 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.  
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

발행일 2024년 2월 16일  
“허위조작정보에 대한 대응: 국제적 규제 추세와 한국의 대응 방안”  
979-11-6617-709-5 95340

재단법인 동아시아연구원  
03028 서울특별시 종로구 사직로7길 1  
Tel. 82 2 2277 1683 Fax 82 2 2277 1684

Email eai@eai.or.kr Website www.eai.or.kr