

온라인 선거규제의 쟁점과 한계: 공정성과 참여 가치 사이의 균열을 중심으로

조희정*

이 글은 소셜미디어와 관련한 제도 평가의 차원에서, 유권자의 자유로운 미디어 활용을 제한하는 규제로서 「공직선거법」이 가지는 한계를 분석한다. 이 글은 1996년부터 시작된 온라인 선거규제의 역사를 2012년 선거법 개정까지 정리하여, 선거규제의 원칙 및 인터넷 언론, 인터넷선거보도심의위원회, 인터넷 실명제, 도화 금지 등의 쟁점이 드러내고 있는 규제의 경직성에 대해 평가한다.

2011년 12월 한정위헌 결정 이전까지 진행된 주요 규제 쟁점과 형성과정을 주제, 기간, 내용, 방법 규제에 내재되어 있는 압도적인 공정성 확보담론의 편중성을 중심으로 평가하면서, 공정성 확보는 「공직선거법」의 목적을 충실히 구현하고 있지만, 한편으로는 자유로운 의사표현과 참여가 이루어질 수 있도록 선거문화를 독려하기 보다는 제한하는 효과가 나타났음을 비판한다.

또한 이제까지 규제 강화에서 보다 전향적인 반전으로 나타난 2011년의 한정위헌 판결과 가장 최근인 2012년 2월 29일에 이루어진 「공직선거법」 개정 내용이 담고 있는 공과를 평가한다.

이러한 현실의 한계와 법 적용의 문제가 특히 제한하고 있는 부분을 분석함으로써 과거에 비해 온라인 선거운동의 허용범위는 넓어졌음에도 불구하고 뉴미디어의 발전으로 인해 개정된 법이 현실을 개선하는 것보다는 과거와 똑같은 쟁점의 반복에 직면할 수 있으므로, 향후 제도 개선에서는 공정성과 참여원칙이 포괄적으로 반영될 필요가 있다고 주장한다.

주제어 : 공직선거법, 선거법, 선거규제, 소셜미디어, 온라인 선거규제

* 국회입법조사처.

1. 문제제기

이 글은 미디어 발전에 따라 나타난 온라인 선거규제 쟁점의 변화 내용을 정리하고, 최근 이루어진 헌법재판소의 한정위헌 결정과 중앙선거관리위원회(이하 선관위)의 온라인 선거운동 허용이라는 규제완화에도 불구하고 여전히 남아 있는 온라인 선거규제의 과제를 지적함으로써, 미완의 제도로서 「공직선거법」이 지니는 한계를 적시하고, 온라인 선거규제의 민주주의적 함의에 대해 평가한다.

특히 과거의 선거법에서 경로의존적으로 제시하고 있는 선거공정성 확보라는 목적이 소셜미디어(social media)의 발전과 더불어 제기된 강한 의제로서 참여 확대라는 과제와 균열을 일으키고 있음에 주목하여 향후 온라인 선거규제에서는 공정성과 함께 참여라는 의제를 함께 포함하는 것으로 목적 전환(transformation)이 이루어져야 함을 강조한다.

TV토론에 이어 PC통신 시기부터 이루어진 기술을 중심으로 한 선거와 온라인 선거규제를 역사적인 관점에서 분석하면, 규제에 대한 찬반 논쟁 이면에 규제의 정치를 구성하는 구조가 드러난다. 규제 정치 구조의 핵심은 과거의 선거부정과 금권선거의 폐단을 방지하기 위한 정당성의 확보를 가장 큰 준거로 제시하고 있다. 그러나 ‘컴퓨터 통신을 이용한 선거운동’ 규정(1997년), 인터넷 범죄전담수사반, ‘정보통신망 이용 선거운동’ 규정(2004년), UCC 규제(2007년), 트위터 규제(2010년), 이후에 이루어지는 소셜미디어 전반에 대한 규제 그리고 헌법재판소의 한정위헌판결(2011년 말)과 최근의 법 개정(2012년)에서 보듯이 1997-2011년까지 최근 15년 동안에는 표현의 자유와 탈규제 등의 참여 확대가 공정성의 확보 가치와 대당구조를 구성하고 있다.

이는 단순히 선거공간에 존재하는 다양한 행위자 의지의 정치가 균열을 생산할 수도 있다는 것만을 의미하는 것이 아니라 「공직선거법」

을 둘러싼 구조의 능력, 즉 구조의 정치가 한계가 있음을 드러내는 것이다. 특히, 선관위가 2003년부터 2012년까지 온라인에 대한 개정 의견을 여섯 차례¹⁾나 제시했음에도 불구하고 입법 주체인 국회에서 번번이 다른 법에 밀려 법 개정이 이루어지지 않았거나 개정안의 통과 시에도 비공개회의를 거치는 등의 과정은 제도적으로 참여 가치를 수세적으로 허용하고 있다는 비판을 면할 수 없다는 것을 의미한다.

더구나 인터넷 사용자 3천 7백만 명, 스마트폰 사용자 2천만 명이 넘어가는 현실에서 누구나 정보를 생산·습득·유통할 수 있는 자유로운 온라인 구조의 특성상 공정성 만큼 참여라는 가치는 중요성을 가지게 되었다. 누구나 정보를 쉽게 생산할 수 있고, 얻을 수 있으며, 자유롭게 정보를 유통시킬 수 있기 때문에 공정성 확보보다는 자유로운 참여에 대한 요구가 높아질 수 밖에 없는 것이다. 따라서, 참여를 소극적으로 견제하는 제도의 수세적인 반응이 반복될 경우, 전폭적인 탈규제는 요원한 것이 되고, 그 과정에서 뉴미디어의 새로운 기술적 특성이나 특수 상황을 먼저 활용한 개인은 피해자로 남게 되어 사회전반의 표현의 자유 가치는 하락하게 되어 있는 것이다.

이제까지 온라인 선거규제에 대한 논의는 지속적으로 법 개정의 필요성을 주장하고 법의 폐단을 지적해왔지만 한편으로는 정작, 제도 자체를 관통하는 역사적 맥락과 구조적 특징, 무엇보다 규제의 한계가 나타날 수 밖에 없는 원인에 대한 분석적 논의는 부족했다. 그렇기 때문에 현실적으로 전체적인 제도 수정의 원칙과 가치 제시에는 못미치고 인터넷 언론사, 실명제, 매체별 규제의 한계 등과 같은 부분적인 쟁점만 지적하는 것에 그치고 말았다. 부분적인 쟁점의 가치도 중요하지만 왜 가치의 충돌이 일어나고, 새로운 규제의 가치들은 어떻게 구성

1) 2003년, 2005년, 2006년, 2008년, 2011년, 2012년에 제출함

되어야 하는가에 대한 논의는 부족했다고 평가할 수 있다. 따라서, 이 글은 좀 더 종합적인 관점에서 참여와 공정성 원칙을 포괄하고, 특히 2012년의 「공직선거법」 개정을 계기로 온라인 선거규제의 탈규제화를 이루기 위해 참여가치의 중요성을 강조하고자 한다.

이를 위해 2012년 이전의 온라인 선거규제의 쟁점과 원칙을 정리하여 평가하고, 주요 단속과 판결에서 나타난 공정성 가치의 압도적 강조 현황을 분석한다. 또한 그 이면에서 진행되고 있는 시민사회의 참여요구가 참여의 가치로 공고화되는 과정을 분석하여 2012년에 이루어진 법 개정이 전면적으로 온라인 선거운동을 허용하게 되는 과정을 정리한다. 그러나 이러한 전면적 허용에도 불구하고 남아 있는 뉴미디어 선거규제의 과제를 제시함으로써 향후 온라인 선거규제의 가치는 공정성과 참여를 둘 다 균등하게 수용할 수 밖에 없음을 강조한다.

먼저 제2장에서는 기존 이론과 개정전 「공직선거법」에서의 쟁점과 한계에 대한 연구로서, 선거규제의 원칙 및 인터넷 언론, 인터넷선거보도심의위원회, 인터넷 실명제, 도화 금지 등의 쟁점이 드러내고 있는 규제의 경직성에 대해 평가한다. 또한 2011년 12월 한정위헌 결정 이전까지 진행된 주요 규제 쟁점과 형성과정을 주체, 기간, 내용, 방법, 규제에 내재되어 있는 압도적인 공정성 확보담론의 편중성을 중심으로 평가한다. 이러한 공정성 확보는 「공직선거법」의 목적을 충실히 구현하고 있지만, 한편으로는 자유로운 의사표현과 참여가 이루어질 수 있도록 선거문화를 독려하기 보다는 제한하는 효과로 나타났음을 비판한다.

제3장에서는 이제까지 규제 강화에서 보다 전향적인 반전으로 나타난 2011년의 한정위헌 판결과 가장 최근인 2012년 2월 29일에 이루어진 「공직선거법」 개정 내용이 담고 있는 공과를 평가한다. 이 장에서는 이러한 현실의 한계와 법 적용의 문제가 특히 제한하고 있는 부분을

분석함으로써 과거에 비해 온라인 선거운동의 허용범위는 넓어졌음에도 불구하고 뉴미디어의 발전으로 인해 개정된 법이 현실을 개선하는 것보다는 과거와 똑같은 쟁점의 반복에 직면할 수 있으므로, 향후 제도 개선에서는 공정성과 참여원칙이 포괄적으로 반영될 필요가 있다고 주장한다.

제4장에서는 공정성과 참여 원칙간의 갈등을 앞서 제시한 공정성 외에 참여 원칙의 확대를 주장하는 이론적 논거로서, 일반적인 인터넷 규제와 선거규제 층위의 차별화 필요성을 제안하고, 현행 온라인 선거규제의 원칙인 원칙적 금지-예외적 허용의 원칙이 원칙적 허용-예외적 금지로 전환되어야 할 필요성을 강조한다. 또한 시민사회에서 제시하는 참여의 당위성을 수용하여 온라인 선거규제의 경우 일반적인 인터넷 규제에 비해 참여가치의 수용이 더욱 중요하다는 것을 강조한다.

마지막 결론에서는, 일상이 아닌 특정 국면의 선거정치의 중요성을 강조하고, 연구내용에서 제시한 공정성과 참여확대라는 핵심 가치가 선거정치발전을 위해서는 필수불가결한 요소임을 강조하며 글을 맺는다.

즉, 이 글에서의 연구방법은 선거규제의 제도변화의 형성과정을 정리하고 그 가운데 나타난 쟁점을 분석하는 것이다. 특히 규제 원칙으로서의 공정성에 대비되는 참여의 확장이라는 측면에 주목하여 공정성의 압도 이면에서 참여위축이 이루어짐에 주목한다. 이러한 분석을 위한 연구자료로는 온라인 선거규제에 관련된 2002년부터 발표된 연구논문과 규제 혹은 표현의 자유와 관련된 연구성과를 활용하였으며, 선거시기마다 발표된 선관위의 관련 정책자료, 헌법재판소의 판결, 시민사회와 언론의 보도자료 및 주요 인터넷 통계를 활용하였다.

2. 온라인 선거규제의 형성과정과 기존 논의

1) 국내 온라인 선거규제와 공직선거법

1994년에 제정된 「공직선거법」은 기본적으로 후보자의 재산정도에 따른 경제적 차별금지와 비방금지를 원칙으로 하며, 법리적으로 위반 혐의는 ‘당선 또는 낙선의 목적 의사’와 ‘능동적·계획적 행위’라는 두 가지 요건을 갖추었다고 판단했을 경우에 적용된다. 그러나 지나친 사전 규제와 효용성이 떨어지는 사후 처벌 강화로 인해 선거 때마다 「공직선거법」의 관련 조항에 대한 개정 요구가 높게 나타났으며, 특히 「공직선거법」제93조의 내용이 논란의 핵심으로 부각되었다.²⁾

또한 2010년 트위터를 비롯한 SNS(Social Network Service) 보급의 폭발적 증가를 계기로, 2010년 2월 12일, 선관위는 트위터 규제방안을 발표하였다. 이와 관련하여 「공직선거법」제93조에 규정한 ‘그 밖에 이와 유사한 것’에 트위터와 같은 SNS가 해당되는가라는 논쟁이 제기되었다. 2011년 두 차례의 재보선에서 SNS에 대한 규제가 더욱 강화되면서 「공직선거법」개정요구는 여전히 지속되었다. 또한 같은 맥락에서 2009년 10월, 국가인권위원회는 선관위의 ‘UCC물 운용기준의 판단 기준이 명확하지 않아 자의적 집행 가능성이 크다’고 지적하고 개선을 권고하였다. 이와 같은 온라인 선거규제의 쟁점으로는 상시적인 선거 운동 허용, 표현의 자유 보장, 비방 기준의 철폐 등을 들 수 있다.³⁾

외국의 경우, 인터넷 규제는 자율규제의 효율성 강화방안을 고민하

2) 2007년, 제93조 위반을 근거로 삭제를 요청한 게시물이 7만 6천여 건에 이르렀고, 2008년 18대 총선에서는 해당 조항의 개정 요구가 더욱 높아졌지만, 개정이 이루어지지 않았다.

3) 2011년 10·26 재보선까지 나타난 온라인 선거규제 쟁점에 대해서는 김유향·조희정 (2011. 10. 28) 참조.

고 있는 반면 우리나라의 경우는 제도규제모델을 채택하고 있다는 차이가 있다(황용석 외 2009 : 103). 자율규제 혹은 레이어(layer)마다 차등화된 수평적 규제는 제도규제가 야기하는 경직성과 혼란을 협력적인 거버넌스(governance)에 의해 해소할 수 있는 효율적인 대안으로 고려되는 바, 기존의 제도규제 모델의 한계를 규제 주체, 시기, 범위, 내용과 방법 그리고 목적의 문제라는 다각적인 관점에서 평가하여 자율규제와 수평적 규제의 가능성에 대해 고려해볼 필요가 있다.

2) 기존연구에서의 쟁점

기존 연구는 중요 온라인 선거규제의 변화가 나타날 때마다 즉각적인 제도의 한계에 대한 비판을 제기하였다. 이들 비판의 구체적인 대상은 인터넷 언론, 인터넷 선거보도 심의위원회, 인터넷 실명제, SNS 규제가 주를 이루고 있다.⁴⁾ 그러나 언제나 새로운 규제안이 등장할 때마다 ‘누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있지만, 단 폐해방지에 주력할 필요가 있다’는 단서조항이 제시됨으로써 규제 강화라는 측면이 자유로운 선거운동이나 의사소통을 확대하는 원칙보다 우선 적용되고 자유로운 선거참여라는 원칙을 압도하는 것으로 나타났다.

(1) 규제목적

온라인 선거규제의 가장 강력한 기준이 되는 「공직선거법」의 경우 선거운동의 주체, 기간, 방법을 제한하는 이유는 선거운동에 금권·관권·폭력 부정을 방지하고, 과잉 선거운동으로 인한 불필요한 사회적 비용을 최소화하며, 후보자간의 실질적인 기회균등을 보장하기 위해 서이다(이동훈·류정호 2009 : 174). 이 가운데 온라인 규제의 효율성

⁴⁾ 2004년까지의 대표적인 쟁점에 대한 찬반입장의 상세한 내용에 대해서는 김종갑(2004), 김혜경(2005) 참조.

과 실효성을 가로막는 결정적인 이유는 법 개정의 주체로서 국회의원들이 선거법 개정을 소극적으로 이해하고 있으며, 법 시행의 주체로서 선관위가 과거 우리나라 선거에서 가장 큰 문제였던 ‘부정선거 방지’라는 제도 수립의 원칙을 고수하고 있기 때문이다.⁵⁾

또한, 대표적인 규제기관으로서 검찰과 중앙선거관리위원회의 규제 불일치 또한 문제이다. 2012년 3월 18일, 검찰은 19대 총선에서 18대 총선 대비 선거사범이 2배 이상 급증하였기 때문에 선거사범수사에 집중할 계획이라고 발표하였다.⁶⁾ 특히, ‘말’을 중심으로 한 흑색선전 사범이 급증할 것이라고 전망하였는데, 그 근거로는 불법선거운동의 중심이 ‘돈’에서 ‘말’로 이동하고 있으며, 2012년 「공직선거법」개정을 통해 인터넷사전선거운동이 허용됨에 따라 늘어날 것이라고 보았다.⁷⁾ 이미 「공직선거법」93조에 대한 위헌판결이 이루어진 후인 2012년 2월 15일에도 동법 251조 후보자 비방죄에 대한 적용을 통해 트위터에 후보자 비판글을 게시한 사용자가 소환되는 (93조 이외의 다른 조항에 대한 적용이 더욱 엄격해지는) 풍선효과가 나타나기도 하였다.

허위사실 유포와 후보자 비방에 대한 강력한 단속원칙은 필요하겠지만, 검찰의 규제강화와 선관위의 규제완화 사이에서 상이한 법 해석이 배치될 가능성의 문제가 발생할 수 있다. 아울러, 규제의 부당함에 대한 헌법소원을 판결한 현재 결정의 경우 정치적 표현의 자유보다는

5) 입법부보다 선관위는 상대적으로 탈규제에 대한 노력을 해왔는데, 최근 10년 동안 논란의 핵심이 된 공직선거법 제93조에 대해서는 비방, 흑색선전을 방지할 수 있는 대안이 없기 때문에 조문 자체를 폐기하기 어려우며 부분적으로 ‘이와 유사한 것’이라는 항목을 삭제할 경우 조항의 앞부분에 대한 수정이 불가피하다는 견해를 지속적으로 제시해왔다.

6) 이에 앞서 2012년 1월 17일 발표한 「주요 선거사범 처리기준」에서는 유인물이나 문자메시지로 허위사실이나 후보자 비방글을 500부 이상 유포하거나 인터넷으로 30회 이상 게시하면 구속수사하며, 당락에 치명적인 영향을 미쳤다면 단 1회 글을 올렸어도 구속수사하여 흑색선전을 강력히 단속하겠다고 밝혔다.

7) 다만, 불법선전사범은 「공직선거법」개정으로 인터넷 선거운동 규제가 완화되어 예전 선거 때와 큰 차이가 없을 것이라고 전망하였다.

선거의 공정성에 더 무게를 둔 결정이 절대 다수라는 의견도 제시될 수 있다. 특히 정교한 입장은 생략된 채, 위법성 판단기준을 느슨하게 적용하고 있다는 점도 문제인 것이다(김경호 2008 : 43).

선거규제의 목적은 일방적이고 관성적인 더 강한 규제가 아니라 규제의 해소로 변화되어도 좋은 것이 민주주의 사회의 진정한 모습이라고 볼 수 있다. 따라서 선관위는 규제기관으로서의 위상에서 기본적인 원칙을 관리하는 절차적 민주주의 원칙 준수기관으로서의 위상 변화를 추구해야 하며, 국회는 대표의 위기를 현실적으로 받아들이고 대표의 정당성이 여론에 의해 현저하게 실추될 수 있는 상황을 방지하고 적극적으로 진솔한 정보제공을 하기 위해 노력하는 전환이 필요하다. 또한 기관간 규제의 불일치보다는 기관간 협력에 의한 규제목적의 확보함으로써 사회적 동의를 구하는 절차도 마련하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

(2) 규제 대상으로서 인터넷 언론의 개념과 범위

2002년 제16대 대선에서 실질적으로 인터넷 선거운동의 중요성이 부각된 이후, 2003년 7월 20일, 선관위는 당시의 「공직선거 및 선거부정 방지법」에 대한 개정의견을 제시하였고, 이에 바탕하여 2004년과 2005년에 이루어진 「공직선거법」개정에서는 인터넷 언론에 대한 심의와 선거운동기간동안 인터넷 실명제 적용이 발표되었다.

이에 대해 많은 연구자들은 무엇을 인터넷 언론으로 정의할 것인가에 대해 회의적인 관점을 제시하였다. 2005년 「신문법」을 통해 인터넷 언론이 규정되었지만, 법으로 확정되기 이전인 2003-2004년까지 인터넷 언론을 규제한다고 하면서도 그것이 무엇인가에 대한 명확한 정의나 사회적 합의는 존재하지 않았다.⁸⁾ 특히 여전히 오프라인 입장에

⁸⁾ 더불어 인터넷 언론의 유형에 대해서는 1996-2002년까지 다양한 판례가 존재한다(강

서 정의를 내리려는 경향이 강하다거나, 인터넷 언론의 범주가 과잉포섭되거나 또는 과소로 포섭될 수 있는 재량의 여지가 크게 되어 법 적용의 의도가 왜곡될 수 있다는 우려가 제시되었다(강경근 2003 : 137 ; 김종갑 2004 : 9 ; 김혜경 2005 : 205-207 ; 박인수 2010 ; 성낙인 2002 ; 손형섭 2010 ; 이효성 2002 ; 이화행 2008).

온라인 선거규제의 본격화가 이루어진 2004년부터, 인터넷 언론의 개념과 범위에 대한 비판이 제기된 것은 매우 상징적이다. 즉, 국내 온라인 선거규제의 첫 의제가 규제 대상을 무엇으로 정의할 것인가라는 ‘규정’의 아젠다에서 시작했다는 것은 선거의 공정성 확보에 치중하고 있는 선거규제가 선거과열이나 부정선거 사건 때문에 온라인 선거규제를 시작한 것은 아니라는 것을 의미하기 때문이다.

무엇인가를 분명히 규정할 수 없는 입장에서 온라인 선거규제의 역사가 시작되어 왔으며, 그 경로는 뉴미디어가 계속 발전하고 있는 현재까지도 이어지고 있다. 즉, 구체적으로 나타난 폐단과 부정을 시정하는 차원이 아니라 미리 ‘나타날지도 모르는’ 문제에 대해 선형적으로 예시함으로써 공정성 확보의 문제가 아닌 구체적이지 않은 부정적 폐단에 대한 매우 포괄적인 규제의 입장을 취하게 되어 법 적용의 현실적 근원이 매우 설득력을 얻기 힘들다는 것이다. 더구나 기술의 확대에 의해 다양한 서비스, 콘텐츠, 형식의 융합(convergence)이 이루어지는 상황에서 새로운 기술을 「공직선거법」에서 가장 먼저 정의하여 제시해야 한다는 부담까지 떠안게 된 것이다.

(3) 제도적 규제 장치로서 인터넷선거보도심의위원회

선관위 산하에는 인터넷선거보도심의위원회와 중앙선거방송토론위

미은 2005 : 59-20).

원회가 있다. 이 가운데 인터넷의 중요성이 증대됨에 따라 2004년에 인터넷선거보도심의위원회가 설치되었으며, 2006년부터는 포털을 인터넷언론의 범주에 포함시키고, 800여 개에 달하는 인터넷 언론사들의 선거법 위반 여부를 감시하였다.⁹⁾

이러한 심의위원회의 위상과 활동에 대해서도 비판적인 의견이 많이 제기되었는데, 근본적으로 선거와 관련된 언론의 정치커뮤니케이션 역할에 대한 불신을 상징적으로 보여주는 것이며, 언론이 선거에 영향을 미치는 방식은 일반적으로 선거시기에 언론이 부각시키는 중요의제와 그 의제를 틀짓기하는 방향이지, 선거와 직접적으로 연관된 순수 선거보도의 영향은 상대적으로 적을 수 있어 심의제도의 실용성이 의심스럽다는 내용이 대표적이다(안명규 2008 : 1).

또한 심의의 자의성도 문제로 제기되었다. 심의에 있어 공정한 선거보도란 ‘선거과정에서 경쟁하는 정당과 후보자들을 보도하고 논평함에 있어 어느 한 쪽으로 치우치지 않고 정확하고 객관적이며 공평하고 균형있게 보도하는 것이고, 양적인 측면에서는 형평성이 지켜져야 하며, 질적인 측면에서는 불편부당성이 확보되어야 한다’는 수준에서 해석되기 때문에, 실제 심의에서는 당연히 심의 당사자인 개인적 견해에 따라 많은 차이를 보일 수 밖에 없다는 것이다(안명규 2008 : 10).

아울러, 중복 위원회가 많기 때문에 법 질서의 통일성을 위해서라도 통합하거나 재고할 필요가 있다거나 보도방법에 따라 각종 위원회를 구성하는 것보다는 통합위원회를 선관위 산하에 구성하는 것이 선거관리의 체계성과 효율성을 꾀하기 위해 좋다는 의견이 제시되었다(강경근 2003 : 144 ; 김상겸 2010 : 101 ; 이화행 2008).¹⁰⁾

⁹⁾ 2006년의 「공직선거법」은 인터넷 언론을 최초로 정의하고 직접적으로 규제한 최초의 법규로 평가된다.

¹⁰⁾ 선관위는 2006년 개정 의견에서 선관위의 인터넷선거보도심의위원회, 방송위의 선거방송심의위원회(1997년), 언론중재위의 선거기사심의위원회(2000년)를 통합한 선거

단지 인터넷선거보도심의위원회뿐만 아니라 일반적으로 정부 기구 가운데 위원회의 법적인 위상과 역할에 대해서는 방송통신위원회의 법적 지위에 대한 논란 등이 대표적인데, 2004년 당시만 하더라도 선거보도와 관련된 많은 위원회가 중복적으로 존재하고 있었기 때문에 앞서 제시한 인터넷언론의 규정 혼란과 맞물려 규제 대상의 불명료함과 중첩성이 위원회의 역할 까지 제한하게 되는 갈등이 부각된 것이다. 즉, 공정선거의 구현을 위한 선거질서의 확립이 강조되기 보다는 새로운 매체를 규제하기 위한 대상으로 규정하려는 노력과 규제를 할 수 있는 기관을 설립하는 것에 치중했다는 비판을 면하기 어려운 상황이 지속되었다.

(4) 표현의 자유 제한과 인터넷 실명제

2004년 「공직선거법」은 이른바 인터넷 실명제가 법문에 최초로 도입된 규정이다.¹¹⁾ 그러나 현재의 소셜 댓글 실명제 적용 문제에 이르기까지, 인터넷 실명제의 효과나 적용에 대한 많은 비판이 제시되었다. 특히, 강제적 인터넷 실명제가 표현의 자유를 제한할 수 있는 법의 타당성 문제, 매체의 특성상 국내외 사용자를 균등하게 실명 확인 범위에 포함시킬 수 있는가라는 보편성의 문제, 의사표현의 자유 및 정치에 있어서 언론의 자유를 제한하는 문제, 현실세계에서 정치문제에 관한 의사표현의 자유와 온라인에 대한 규제간의 관계를 명료히 해야 하는 부분, 강제적인 인터넷 실명제를 위반한 인터넷 언론사에 대한 제재가 타당한가의 문제, 해당 회사의 실명제 장치 처리로 인한 기술적·재정적 부담이라는 현실적 문제, 선거관련 불법행위와 인터넷 언론

보도심의위원회를 선관위 산하에 설치할 것을 제안하였다.

¹¹⁾ 이에 앞서 2003년 2월, 한나라당 이상배 정책위 의장은 인터넷 실명 도입방침을 발표하였고, 2003년 8월, 선관위는 상위 50개 인터넷 언론사에 대한 실명 확인을 의무화한다고 발표하였다.

사의 책임범위를 어느정도까지 할 것인가 등이 논란의 대상이 되었다(김혜경 2005 : 205, 218 ; 박인수 2010 ; 배우리 2009 : 24 ; 조소영 2008 ; 황성기 2008). 아울러, 본인인증시스템의 강제적 구축을 통한 의사표현의 통제가 기본목적으로 설정되어 있다는 점에서 자율적 방식이 아닌 강제적 규제의 한계에 대한 비판이 제기되었다(이화행 2008).

이와 같은 문제는 2012년의 「공직선거법」 개정 이후에도 지속적으로 제기되었다. 2012년 3월 5일, 선관위는 각 인터넷 뉴스운영 언론사에 선거기간중 「공직선거법」 제82조6항에 근거하여 인터넷실명제 운영을 위한 기술적 조치 실시를 요청하였다.¹²⁾ 특히 SNS를 통한 로그인을 실명인증이 아닌 것으로 판단하고, 다른 방법으로 실명인증을 하거나 선거운동기간인 3월 29일부터 4월 10일까지 소셜 댓글 서비스를 폐쇄해야 한다는 방침을 제시했다.

소셜 댓글은 SNS 계정으로 로그인하여 댓글을 올릴 수 있으며, 자신의 SNS에도 그대로 올라가기 때문에 확산력을 높이고, 스팸 댓글을 줄이는 효과가 있다.¹³⁾ 그러나 제19대 총선에 처음 적용되는 소셜 댓글에 대한 인터넷 실명제 실시 요구는 페이스북의 ‘좋아요’ 버튼이나 트위터 리트윗(RT)에는 적용되지 않지만, 페이스북의 담벼락 메시지나 트위터에서의 트윗 작성에는 적용되는 등 적용의 형평성에도 문제가 있다.¹⁴⁾ 또한 현행법에 의한 적용이라 하더라도, 인터넷 실명제가 재검토 수순을 밟고 있고 SNS를 이용한 선거운동 규제가 완화되는 추세에 역행하는 것으로 비판받을 수 있다.

이미 2012년 4월 초부터 경향신문, 미디어오늘, 블로터닷컴, 한겨레

¹²⁾ 인터넷 실명제는 2004년 「공직선거법」 제20차 개정에서 처음 도입되었으며, 선거기간 중으로 개정된 것은 2005년 제21차 일부 개정에서이다.

¹³⁾ “소셜 댓글 서비스를 일시 중단합니다.” 『경향신문』. 2012년 4월 2일자.

¹⁴⁾ 선관위는 이에 대해 국회에 선거기간 실명제 폐지를 건의하였지만 받아들여지지 않는 상황이라고 답변했다(『미디어오늘』, 2012년 3월 15일자).

등이 선거운동기간동안 소셜 댓글 서비스를 중단한다고 발표하였으며 심지어 1,000만 원 이하의 과태료를 지불하겠다는 움직임마저 진행되고 있다. 특히, 온라인 선거운동이 제약없이 자유로워졌는데도, 인터넷에 선거관련 의견을 올릴 때는 실명 인증을 받도록 강요하는 것은 표현의 자유를 억압하는 것이라는 비판이 제기되었다.

(5) 도화 및 문서의 배포 금지와 SNS 규제

SNS 규제의 법적 근거는 『공직선거법』 제93조의 도화 및 문서의 배포 금지 조항에 의거한다. 선거운동 과정에서 문서 및 도화의 배포를 금지하는 것은 이를 허용할 경우 저서의 무료 배포 등 선거비용을 급증시킬 우려가 있고, 후보자간 자금동원능력의 차이 때문에 형평성을 훼손할 수 있기 때문이다. 그러나 홈페이지를 통한 도화 및 문서의 게시나 이메일을 통해 이를 보내는 행위는 사실상 규제의 어려움이 있다(김종갑 2004 : 12). 따라서 2012년 현재에는 이메일이나 카카오톡과 같은 비용이 들지 않는 문자에 대해서는 허용하되, 비용이 수반되는 휴대폰 문자에 대해서는 규제하는 정도의 상황이다.

그럼에도 불구하고, ‘기타 이와 유사한 것’에 포함시켜 규제한 2007년 1월 19일 UCC 규제¹⁵⁾나 사전선거운동 금지에 기반한 2010년 2월 ‘트위터로 선거일에 할 수 없는 행위’ 발표와 같이 규제 강화가 이루어지면서 이에 대한 반론들이 제시되어 왔다. 특히 규제가 강화될수록 위반행위가 증가하고, 관련 입법규제 내용의 강화뿐만 아니라 관련기관들의 동시 규제 경향이 강화되는 양상으로 인해 기술환경 변화와 이에 대한 제도적 수용이라는 통합의 과정이 아니라 불복종과 위반

15) 현재는 2007헌마718사건에 대해 UCC는 선거법 93조 1항의 ‘기타 유사한 것’ 부분에 해당되며, 이 조항은 명확성 원칙이나 과잉금지원칙에 위배되지 않으므로 선거운동의 자유를 침해하지 않는다는 취지의 판결을 하였다. 그러나 이는 위헌에 요구되는 정족수 6명을 채우지 못한 결정이라는 논란이 제기되었다.

증가라는 상충의 과정이 전개되고 있다는 비판이 주를 이루고 있다(정연정 2011 : 125-126).

아울러, 국가기관에서도 트위터 규제에 대한 비판이 제기되었는데, 2009년 7월, 헌재는 헌법소원에서 위헌 5인, 합헌 3인으로 제93조 제1항의 ‘기타 유사한 것’ 부분은 명확성 원칙과 과잉금지 원칙에 위배되며, 헌법 제37조 제2항에 반하여 선거운동의 자유를 제한하므로 헌법에 위배된다는 위헌 의견을 제시하였다. 이어 10월, 국가인권위원회도 선관위의 ‘UCC물 운용기준의 판단기준이 명확하지 않아 자의적 집행 가능성이 크다’고 지적하고 개선을 권고하였다.

이와 같은 문제는 규제 대상의 불명료함이라는 문제로 이어진다. 규제 대상의 문제는 인터넷이라는 매체의 특성을 규정하는 문제와 관련이 있다. 사실상 서구에서 인터넷 규제의 준거가 되는 미국의 ACLU vs. Reno 판결(1997년)에서는 인터넷을 네트워크의 네트워크, 탈중앙적·전지구적·국제적인 시스템으로 규정하여 컴퓨터와 네트워크만으로 기술적으로 규정되는 것이 아닌 정보교환을 위한 커뮤니케이션이라는 것과 물리적·지리적 개념이 아닌 가상공간의 특성을 강조했다(황성기 1998 : 92). 그러나 정보 교환의 방식도 이미 이 판결 이후 매우 다양화되기 때문에 이 시기에 정의한 이메일, 리스트서브(listserves), 유즈넷(USENET), 채팅, 텔넷(telnet), 고퍼(gopher), 검색 등의 방식보다 현재는 훨씬 더 다양한 서비스가 제공되고 있으며, 무엇보다 원활한 정보교환과 대화 속에서 이제는 수신자와 발신자 혹은 공급자와 수용자의 구분이 매우 어려워지고 있다.

하나의 사례로서 2010년 3월, 블로거이자 트위터 사용자인 도아(ID : doax, 김재근)는 트위터의 연결서비스인 트윗폴(tweetpoll)을 사용하여 서울시장과 경기도지사에 대한 트위터 사용자들의 의견을 조사하였다.¹⁶⁾ 그러나 이와 같은 단순 서베이에 대해 3월 26일 선관위는 멘

선(mention)을 송신하여 의견조사 게시물을 자진삭제할 것과 경찰 출두를 명령하였다. 이후 도아는 불구속되었고 그에 대한 법적 논란은 계속되고 있는데, 이것이 경찰의 트위터 선거법 위반 첫 사례로 명시되는 사건이다.¹⁷⁾

2012년 「공직선거법」 개정에서는 여론조사 결과 공표와 관련한 규정들이 더욱 엄격한 방향으로 변화되었다. 제96조(허위논평·보도 등 금지) 규정에 여론조사의 왜곡보도에 대한 조항이 추가되었으며(동법 제1항), 제108조(여론조사의 결과공표금지 등)상의 여론조사 주체, 요건 및 절차 등이 강화되었다. 이와 더불어, 이상과 같은 여론조사 결과 공표 등의 요건을 준수하지 않은 경우 벌칙이 강화되었다(동법 제256조 제1항 및 제2항). 이 개정에서는 여론조사의 주체 문제와 관련하여 적용대상에 관한 법문을 ‘누구든지’로 규정하여, 모든 여론조사 형태의 표현을 규제하고 있다는 문제점이 제기되고 있다(특히 동법 제108조 제4항). 이에 의하면 기존의 언론사뿐만 아니라, SNS 등 새로운 매체들을 통한 인기투표, 설문조사 및 모의투표 등이 모두 문제시 될 수 있다. 즉 규율 대상을 상당히 포괄적으로 규정하여 공식적이지 않은 여론조사 일체를 전면적으로 제한하는 것으로, 이에 대한 과잉금지 여부가 문제시 될 수 있다.

보통 여론조사 제한의 근거¹⁸⁾는 사표방지 심리로 인해 여론지지도가 높은 후보쪽으로 이동하는 밴드웨건효과(Bandwagon Effect)나 이와 반대로 동정심이 발동하여 열세에 있는 후보자에게 투표를 하게 만드는 열세자 효과(Underdog Effect)가 나타나 여론의 왜곡이 발생하여 선

¹⁶⁾ 도아의 표현에 의하면 이는 여론조사라기 보다는 단순히 야권후보로 나올 가능성이 있는 사람가운데 지지하는 사람을 묻는 설문에 불과하다(doax. 2010. 3. 24).

¹⁷⁾ 도아가 실시한 서베이는 표본의 크기를 제시할 수 없는 단순 서베이었지만 현재의 공직선거법에서는 그러한 사항을 적시하고 있지 않다.

¹⁸⁾ 김경호(2008 : 35)

거의 공정성을 저해할 수 있다는 근거가 제시되지만, SNS를 통한 여론조사의 경우 일반적으로 정치적 의사소통의 수단으로 활용되고 있고, 조사 결과가 언론사 등의 여론조사와 동등하게 객관적이라고 신뢰하는 경우가 거의 없다는 점을 고려할 때, 사실상 전면적으로 제한하는 것은 문제라는 지적이 제기되고 있다. 또한 국내 SNS 관련 업체에는 법 적용이 가능하지만, 해외에 서버를 두고 있는 국외 사업자들의 경우 이에 대한 규제가 사실상 불가능하다는 점에서 법 적용의 형평성 문제가 제기될 수 있다.

규제대상에 관련된 문제는 네트워크로서의 소셜미디어가 규제가 불가능하다는 것에만 한정되지는 않는다. 국내 서비스에 대한 규제와 해외 서비스에 대한 탈규제의 비대칭성(차등)의 문제도 규제대상의 한계에 속한다. 가입시에 개인정보를 요구하지 않는 해외 서비스의 특성상 국내 트위터 사용자 수 자체도 정확하게 파악할 수 없는 상황에서 국내 거주자에게만 적용되는 법의 잣대를 적용하기는 불가능하기 때문이다.

또한 온라인 선거운동이 자유롭게 허용된 2012년 현재에도 유튜브, 모바일 메신저, 페이스북 광고, QR코드 등 다양한 융합 서비스가 많이 등장하였고, 이와 같은 서비스가 선거에서 활용될 경우, 융합 서비스 일수록 규제는 불가능해질 가능성이 매우 높다는 것을 고려해본다면 선거규제의 대상과 범위는 온라인에서는 더욱 어려운 문제로 부각될 수 있다.

3. 한정위헌 결정과 선거법 개정의 한계

제3장에서는 현재의 탈규제의 결정적 분기점을 제시한 사건으로서

2011년 말에 이루어진 한정위헌의 논리를 좀 더 상세히 분석함으로써 기존 온라인 선거규제에서의 한계와 쟁점을 해소하는 원칙을 제시했음을 정리한다.

1) 한정위헌 결정과 선거법 개정

(1) 한정위헌¹⁹⁾결정과 무죄판결

2011년 12월 29일, 헌법재판소(이하 현재)는 「공직선거법」 제93조 제1항에 대해 제기된 4건의 헌법소원심판사건에서 재판관 6(한정위헌) 대 2(합헌)로 한정위헌 결정을 내렸다.²⁰⁾ 이 결정은 온라인 공간에서 정치적 표현의 자유를 보장하고 사실상 SNS 선거운동에 대한 규제를 철폐한 것과 다름없다는 점에서 향후 정치참여 및 선거문화 활성화에 영향을 미칠 것으로 평가되고 있다.

현재 결정에서는 ‘그 밖에 이와 유사한 것’에 ‘정보통신망을 이용하여 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등 정보를 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법’이 포함되는 것으로 해석하면, 기본권 제한에 있어 과잉금지원칙에 위배되어 위헌이 된다는 결정을 내렸다. 이러한 결정 내용은 그간 취해온 현재의 입장을 전향적으로 바꾼 것이다.

¹⁹⁾ 한정위헌(限定違憲)은 현재가 내리는 (단순합헌이나 위헌이 아닌) 변형 결정 가운데 하나로, 법률이나 법률 조항의 전부, 혹은 일부에 대해 특정 방향으로 해석할 경우 위헌임을 선언하는 결정이다. 법 조문은 그대로 둔 채 법 해석 기준을 제시함으로써 법률의 적용범위에 관한 현재의 견해를 밝히는 것이다. 따라서 법률 자체의 효력은 없어지지 않지만, 법에 대한 여러 해석이 가능할 때 특정한 방향으로 해석을 하지 못하게 함으로써 위헌적 여지를 없애기 위한 결정이다. 2011년 12월 29일 한정위헌 판결의 상세한 의미에 대해서는 조희정·심우민(2012. 1. 4) 참조

²⁰⁾ 사건번호 2007헌마1001

[표 1] 주요 사안에 대한 현재의 판결

해당사안	정족수 (합헌/ 위헌)	법정의견
문자메시지 (헌재 2009.05.28, 2007헌바24)	4:5	‘기타 이와 유사한 것’은 선거에 영향을 미치게하기 위하여 정당 또는 후보자를 지지, 추천하거나 반대하는 내용을 포함할 수 있는 가독성 내지 가청성을 가진 공직선거법 제93조 제1항에 열거된 매체와 유사한 매체, 관념이나 의사전달의 기능을 가진 매체나 수단을 의미하는 것을 의미
UCC (헌재 2009.07.30, 2007헌마718)	3:5	상동
SNS (헌재 2011.12.29, 2007헌마1001)	2:6	‘기타 이와 유사한 것(그 밖에 이와 유사한 것)’에 ‘정보통신망을 이용하여 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등 정보를 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법’이 포함되는 것으로 해석하여 이를 금지하고 처벌하는 것은 과잉금지원칙에 위배하여 청구인들의 선거운동의 자유 내지 정치적 표현의 자유를 침해

* 자료 : 조희정·심우민(2012. 1. 4)

현재의 결정 이후 온라인 선거규제의 역사에 한 획을 그을 수 있는 중요한 무죄판결이 내려졌다. 2012년 3월 16일, 서울고법 형사6부는 「공직선거법」 제254조 제2항 위반 혐의로 기소된 송모씨(트위터 아이디 ‘2MB18noma’)에게 벌금 100만 원을 선고한 1심을 깨고 무죄를 선고했다.²¹⁾ 이 판결은 2011년 12월 29일, 헌법재판소의 「공직선거법」 제93조 제1항에 대한 한정위헌 판결이 동법 제254조 2항 위반에도 반영된 첫 판결이다. 또한 지속적으로 논란의 대상이 된 제93조를 근거로 SNS를 규제할 수 없다는 결정을 내림으로써, 향후 SNS를 통한 선거문화 활성화의 계기를 마련하였다.

²¹⁾ 2011년 5월 10일부터 11일까지 송모씨는 트위터 아이디로 “한나라당 낙선운동 대상자 명단” 총 19명과 관련글을 트위터에 게시하였다. 이는 「공직선거법」 제254조 제2항의 ‘선거운동기간 전의 선거운동’에 해당되어 1심(2011년 10월 14일)에서 100만 원의 벌금을 선고받았다. 그 외에 무죄판결의 상세한 의미에 대해서는 조희정·심우민(2012. 3. 26) 참조.

이 결정을 계기로 SNS 및 자유로운 정치적 표현의 중요성에 대한 공론화의 계기가 이루어졌다. 아울러 이 판결은 한정위헌판결에 이어 선거에 관한 의견 개진과 표현의 자유 증진에 긍정적으로 기여할 수 있으며, 재심 청구되어 있는 관련 사건에 대한 판결에도 영향을 미칠 것이다.²²⁾

(2) 선거법 개정²³⁾

한정위헌결정에 이어 가장 최근 이루어진 제도적 변화로서, 2012년 2월 29일 「공직선거법」 개정을 들 수 있다. 그 가운데 온라인 선거규제와 관련된 주요 내용들을 정리하면 다음의 [표 2]와 같다.

[표 2] 「공직선거법」의 개정내용

* 2012년 2월 29일

개정조항	규정목표	개정 및 신설내용
제58조 (정의 등) 제1항 제5호 신설	투표 당일 투표독려 가능	특정 정당 또는 후보자(후보자가 되려는 사람 포함)에 대한 지지·추천 또는 반대 내용 없이 투표 참여를 권유하는 행위는 선거운동으로 보지 않음
제59조 (선거운동기간) 제2호 신설, 제3호 개정	온라인 선거운동기 간확대	선거일이 아닌 때에 문자메시지 전송, 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등의 게시하는 방법으로 선거운동을 하는 경우 선거운동의 기간제한을 받지 않음
제82조4 (정보통신망을 이용한 선거운동) 제3항 개정	위법정보에 대한 후보자의 통제권 강화	선거법에 위반에 해당하는 게시물에 대하여 각급선거관리위원회뿐만 아니라, 후보자도 홈페이지 관리·운영자 또는 정보통신서비스제공자에게 게시물의 삭제 등을 요구할 수 있음
제111조 (의정활동 보고) 제1항 개정	의정활동 보고방법추 가	국회의원·지방의원이 의정활동보고를 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 게시하는 것뿐만 아니라, 전자우편·문자메시지로 전송 가능

22) 웹사이트에 대통령 입후보자를 비방하는 글을 올린 혐의로 기소되어 벌금형은 받은 김기백씨는 위헌 결정 직후 최초로, 법원에 재심을 청구했다. 또한 유권자 자유네트 워크는 2007년 대선때 인터넷에 선거운동관련 댓글과 동영상을 올려 벌금형이 확정된 정보씨 사건 등 두 건에 대해 서울 고법에 재심을 청구하였다.

23) 선거법 개정안의 세부 쟁점에 대해서는 조희정·심우민(2012. 3. 26) 참조.

개정조항	규정목표	개정 및 신설내용
제230조 (매수 및 이해유도죄) 제1항 제5호 신설	소위 선거알바 규제	대가를 받거나 대가를 받기로 약속하고, 선거에 영향을 미치기 위하여 문자나 동영상 등을 온라인에 올린 경우 5년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처함
제272조의3 (통신관련 선거범죄의 조사) 제3항 신설	선거관리위 원회의 조사권한 강화	각급 선거관리위원회의 직원이 홈페이지에 글을 게시하거나 전자우편을 전송한 사람의 인적사항, 그리고 문자메시지를 전송한 사람의 인적사항 및 전송통수 등의 열람이나 제출을 요청하는 경우, (고등)법원의 승인을 요하지 않음

그러나 이와 같은 개정에도 불구하고, 사회 일각에서는 우려의 목소리가 존재한다.

첫째, 동법 제58조는 특정 후보자에 대한 지지·추천 또는 반대 내용 없이 투표 참여를 권유하는 행위는 선거운동으로 보지 않는다는 내용이 신설되었다. 신설 조항에 따르면, 당선 또는 낙선의 목적의지를 가지는 행위와 단순 투표참여 권유행위의 구분이 이루어져야한다. 그러나 유권자 입장에서는 이러한 구분이 모호한 경우가 많아 투표 독려 및 권유 자체가 제한될 수 있다.

둘째, 온라인의 경우, 선거운동 기간제한이 완화되었지만, 선거 당일의 경우는 이러한 선거운동이 제한되도록 규정되었다. 당초 선거 당일 선거운동의 규제는 주로 오프라인에서의 과열 및 선거 방해를 방지하고자 하는 목적에서 였다. 따라서 온라인에도 이러한 규정이 적용될 수 있는지 여부가 문제시 된다. 온라인에서의 정치적 의사표현은 상시적·일상적으로 이루어지는 속성을 가지고 있는 것이어서, 선거 당일의 온라인 선거운동의 제한이 규제의 실효성을 가질 수 있는지에 대해 의문이 제기될 수 있다.

셋째, 개정 「공직선거법」에 의하면, 동법 위반 게시물에 대하여 각급 선관위뿐만 아니라 후보자도 홈페이지 관리·운영자 또는 정보통신

서비스제공자에게 게시물의 삭제 등을 요구할 수 있다. 이 규정은 후보자 측면에서는 상당히 유용한 규정이라고 할 수 있지만, 유권자 입장에서는 표현 위축효과를 야기할 수 있다. 또한 비교적 단기간인 선거운동기간 중에 국가 및 공공기관이 아닌 개인 후보자에 의한 삭제 등의 요청이 빈번해 질 경우, 이로 인하여 유권자가 알아야 될 후보자 관련 정보가 선거 당일까지 차단되는 등 악용의 여지가 있다.

넷째, 각급 선관위가 홈페이지에 글을 게시하거나 전자우편을 전송한 사람의 인적사항, 그리고 문자메시지를 전송한 사람의 인적사항 및 전송통수 등의 열람이나 제출을 요청하는 경우에는 (고등)법원의 승인을 요하지 않도록 규정하여 선관위의 권한을 강화하고 있다. 물론 선거관리 업무의 실효성을 높이기 위한 규정이라고 평가할 수 있지만, 반면에 선관위의 조사권한 강화는 정치적 표현의 자유에 대한 간접적이지만 중대한 제한이 될 여지가 있음을 유의할 필요가 있다.

4. 온라인 선거규제의 원칙 전환

앞서 제시한 온라인 선거규제에 대한 다섯 가지의 주요 쟁점 외에도 정치패러디 규제, 연령 규제, 기간 제한 등의 문제도 쟁점으로 제기되었으며, 특히 -이 글의 주장과 같은 맥락에서- 선거법이 선거운동의 공정성에만 초점을 맞추다보니 선거운동 자체를 형해화시킬 우려가 있고, 결과적으로는 국민의 선거권 행사에 과도한 제약이 된다거나, 온라인 선거규제는 오프라인의 대의제 단점을 보완하고 개선하기 위한 참여민주주의의 대안을 고려하는 방향으로 이루어져야 한다는 의견이 제시되었다(김상겸 2010 : 100 ; 김종갑 2004 : 1).

이렇듯 기존 논의는 주로 규제의 타당성 여부와 규제 내용의 적절

성에 대한 논의로 진행되어 왔다. 그러나 중요한 것은 규제에 대한 찬반이나 규제의 한계에 대한 지엽적 논의에 그치는 것이 아니라 온라인 선거규제 그 자체에 대한 관점을 재평가하고 원칙을 전환하는 것에서 출발할 필요가 있다. 특히 선거자금규제를 통한 간접적 규제만을 명확히 하고, 그 외의 다른 부분에 대해서는 선거법이 아닌 현행 관련법으로 규제하며, 오히려 정치적 표현의 자유라는 원칙을 강조하고 있는 외국 사례²⁴⁾를 참조한다면, 온라인 선거규제에 있어서 무엇보다 중요한 것은 변화된 사회의 가치를 반영하는 원칙 수립, 나아가 자유 선거의 본질을 고수하는 것에 있다고 할 수 있을 것이다.

1) 자유로운 선거운동과 참여

국내 선거에서 정보통신기술의 활용은 1997년 15대 대선을 앞두고 1996년부터 사이버대선후보토론회 및 온라인을 통한 네티즌 의견조사, PC통신에서의 정치토론폰방 개설 등이 실시되면서 등장하였다.²⁵⁾ 이후 2000년 16대 총선에서 최초의 인터넷 불법선거운동 단속, 2007년 17대선에서의 ‘UCC 관련 적용 규정 안내²⁶⁾’가 발표되면서, 빠르게 진화하는 정보통신기술과 시민의 참여욕구에 비해 규제가 지나치게 엄격하다는 비판이 제기되어 왔다. 이와 같은 국내의 온라인 선거운동은 시작부터 인터넷 선거운동이 본격화되기 직전까지의 도입기(1997-2001년), 인터넷 선거운동의 정점을 찍는 전개기(2002-2009년), 소셜미디어의

²⁴⁾ 주요 국가의 규제원칙과 사례에 대해서는 김일동 외(2010), 김종갑(2004), 손형섭(2010), 송봉섭 외(2010), 이상현(2011), 이종수 외(2010), 장우영(2010), 정연정(2011) 참조.

²⁵⁾ 일반인이 온라인 규제 때문에 선거사범이 되기 시작한 것도 1996년 부터이다.

²⁶⁾ 관련 조항에 의하면 미성년자는 선거관련 UCC를 생산할 수 없고, 유권자라 하더라도 공식 홈페이지 외에는 영상을 올리지 못하며, 선거운동기간 동안만 후보자 관련 영상을 올릴 수 있다.

활용으로 다양화되는 심화기(2010-2012년 현재)를 거쳐 현재에는 소셜 미디어와 모바일(mobile) 등을 활용한 다양한 선거운동방식의 전개가 이루어지고 있다.

〔표 3〕 주요 선거시기의 대표적인 뉴미디어 활용 사례와 쟁점

구분		대표 사례	쟁점
도입기	15대 대선(1997년)	PC통신 정치토론방, 사이버대선후보토론회	-규제 시작 (1996년 선거사범 : 18건)
	16대 총선(2000년)	홈페이지, 낙천낙선운동, 이메일	-홈페이지 내용 규제 -이메일 선거운동 해석 문제 -최초의 인터넷 불법 선거운동 단속
전개기	16대 대선(2002년)	온라인 커뮤니티(노사모, 진보/보수) 인터넷 언론, SMS	-인터넷토론회에 대한 규제 -SMS 규제 쟁점
	17대 총선(2004년)	패러디, 어록, 투표부대	-인터넷 보도심의위원회 신설 -사이버선거부정감시단 설치 -무차별 이메일 전송 금지 -게시판 실명제 실시 -인터넷언론 및 포털 규제 -패러디 규제 (네티즌 1,170명 입건, 1996년에 비해 65배)
	17대 대선(2007년)	팬클럽, 블로그, 미니홈피, UCC, 정치광고	-UCC 규제
심화기	지방선거(2010년)	트위터를 통한 투표참여 독려, 트위터 여론조사, 애플리케이션, 투표인증샷(27,000건)	-트위터 규제
	재보궐선거(2011년)	SNS, 유튜브, 투표인증샷놀이, 투표소 속보	-규제 완화 -규제 강화
	19대 총선(2012년)	트위터 빅데이터 여론동향, SNS 여론조사, 모바일 선거운동	-규제완화 -온라인 선거운동 전면 허용 -소셜댓글 실명제 적용 -SNS 여론조사 제한

도입기에서의 정치토론, 홈페이지 선거운동, 낙천낙선운동 등의 선거운동방법은 전개기에서 커뮤니티, 언론, 패러디, 팬클럽과 같은 다양한 문화적 방법의 동원으로 이어졌다. 특히 SNS의 이용이 극적으로 확대되는 2009년 후반부터는 트위터를 통한 다양한 의견교환과 정보 공유, 여론조사, 투표 독려 등의 방법이 창의적인 개인의 네트워크에 의해 확장되고, 투표인증샷과 같은 정치의 문화적 소비 현상도 활성화됨으로써 기존의 매스미디어에서 수용할 수 없는 속보성과 확산성이 더욱 극대화되는 양상이 나타났다. 그러나 빠르게 진화하는 기술환경과 정치문화에 비해 온라인 선거규제는 지나친 사전 규제와 효용성이 떨어지는 사후 처벌의 강화로 인해 매 선거 때마다 『공직선거법』의 관련 조항에 대한 개정 요구가 높게 나타났다. 특히 2004년 법 개정을 중심으로 온라인 규제 강화가 이루어져 2007년 UCC 규제와 2010년의 트위터 규제로까지 이어지는 현상이 발생하였다.

2) 선거규제의 차별화와 원칙 전환의 필요성

원론적인 입장에서 인터넷 선거규제에 대해서는 상반된 두 가지 입장이 제기된다. 첫째, 규제 반대의 입장으로서, 인터넷 선거운동은 저비용으로 진행되기 때문에 규제가 불필요하며, 매체의 특성상 신속한 의견표현, 반론계재 및 의견토론이 가능하다는 자유주의적 입장이다. 둘째, 규제 찬성의 입장에서 인터넷 선거운동의 허위, 비방, 왜곡을 통한 선거왜곡의 가능성과 극단적인 폭로성 기사에 의한 공정한 선거를 해칠 수 있다는 입장이 그것이다(손형섭 2010 : 117).

그러나 합치되기 어려운 서로의 상이한 입장 차이에 의한 온라인 선거규제의 찬반 여부보다 더 중요한 것은 온라인 선거규제는 인터넷 일반에 대한 규제와 다른 특수성을 가지기 때문에 온라인 선거규제를

차별화해야 하고 특히 자유로운 정치정보 제공과 의견교환을 위해 인터넷 일반 규제보다 상대적으로 탈규제 할 필요가 있다는 의견이 그것이다(윤성이 외 2010). 즉, 규제의 타당성과 규제 내용에 대한 논의 이전에 규제의 원인과 원칙을 분명히 할 필요가 있다는 것이다.

이와 같은 입장의 단초를 제공한 것은 벤클러(Yochai Benkler 2006)이다.²⁷⁾ 인터넷 규제의 내용은 규제 맥락에 따라 달리 적용되어야 한다는 벤클러의 주장은 자유로운 네트워크 공론장의 중요성을 강조하고, 규제는 미시적 동기와 거시적 사회조직이라는 두 가지 차원에서 인간행위에 영향을 미치기 때문에 규제효과 역시 물질적·사회적·문화적 맥락에 따라 다르게 나타난다는 것을 전제로 한다. 따라서 기존 인터넷 공간의 단일화와 단순화를 가정한 규제연구는 과도한 일반화의 오류가 발생할 수 있다고 비판하고,²⁸⁾ 인터넷 규제의 불필요함을 성급히 주장하기 보다는 규제 적용 대상에 따른 차별화된 정책이 필요하며, 온라인 선거규제의 경우는 가장 정치정보가 활발하게 토론되고 이야기되는 기간이기 때문에 탄력적으로 적용되어야 한다는 입장으로 귀결된다.

이와 같은 입장을 중심으로 제한적 본인확인제와 임시조치라는 인터넷 일반 규제와 선거법 제932조 1항과 트위터 선거규제라는 온라인 선거규제를 구분하여 국내 사용자의 의식조사를 한 윤성이 외(2010)의 연구결과에 의하면, 국내 사용자들은 일상적 글쓰기 공간으로서의 인터넷이 갖는 문제점을 인식하면서 규제의 필요성에는 공감하지만 인터넷을 이용한 선거운동을 규제하는 것에 대해서는 다수가 반대하는 것으로 나타났다. 즉, 제한적 본인확인제와 임시조치에 대해서는 필요

27) 온라인 선거규제의 상이성에 대해서는 윤성이 외(2010) 참조.

28) 국가주의, 부정적 영향을 주목하는 규제 찬성론자와 자유주의와 공동체주의에 기반한 규제 반대론자의 갈등 내용에 대해서는 Castells(2001), John Perry Barlow(1996), Goldsmith·Tim Wu(2006), Lessig(2009), Rheingold(2002), Solove(2008) 참조.

하다는 입장이 더 많았던 반면 선거법 제93조 1항에 의한 정치적 의사 표현 제한과 트위터 선거규제에 대해서는 반대 의견이 더 많았다. 또한 보수·노년·소극적 사용자·(인터넷이 아닌) 일반 미디어를 통해 정치정보를 얻는 집단일 수록 규제를 찬성하는 것으로 나타났다.

인터넷 일반 규제와 선거규제의 차별성을 강조한 조사는 윤성이 외(2010)의 조사에 한 번에 그치지만 이와 같은 사용자의 규제에 대한 의견 조사는 사실 선관위에서 지속적으로 이루어질 필요가 있는 조사이다. 뿐만 아니라 벤클러가 제시한 차등적 규제의 필요성이라는 이론적 전제와 의식조사 결과에서 보듯이 선거규제의 경우에는 우리 사회 일반에서 이루어지는 기술규제보다 훨씬 더 신중하게 원칙을 고려해야 할 필요가 있다는 것을 제시한다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다.

이에 더하여 박수진 외(2012)는 온라인 선거규제의 원칙적 금지-예외적 허용의 문제를 지적한다. 현행 「공직선거법」에서 추구하는 원칙적 금지-예외적 허용 방식의 금지 조항은 1958년 1월 25일 제정된 일본의 민의원 선거법에서 도입된 것으로서, 실제로 현행 법 또한 현재의 일본 선거법에서 제시하는 규제 중심의 원칙에 경로의존성이 경도되어 있다고 할 수 있다.

그러나 예를 들어 인터넷 실명제로 인해 문제가 발생하는 것은 트위터와 페이스북에서 차이가 나타나는 것처럼 규제방법으로서 인터넷 실명제는 사회의 자유로운 표현을 위축시킨다는 것에 주목할 필요가 있다. 또한 법조항의 전체 279개 가운데 32개의 조항이 금지라는 것도 유념할 필요가 있다. 허용이나 정의(definition) 관련 조항보다는 금지조항이 적은 편이지만 실제로 못하는 일의 비중이 많다는 것에 주목해야 하는 것이다(박수진 외 2012 : 27).

문제는 국민들이 공포를 느끼지 않으면서 표현을 할 수 있는 사회

가 되어야 한다는 것이 중요하다.²⁹⁾ 특히 선거에서 선거의 승패만큼 중요한 것은 국민이 주권을 제대로 행사했는가 하는 것인데 앞서 제시한 시민사회에서의 자유로운 미디어 활용 현상이 결국 헌법상에 명시되어 있는 국민의 기본권을 제한하는 측면에 대한 제도적 고려는 너무나 낙후되어 있다는 것이 그동안의 온라인 선거규제에 대한 비판에서 제기한 본질인 것이다.

5. 선거참여 활성화와 민주주의의 발전

헌법상으로 선거의 핵심은 선거비용의 균등성 확보에 있으며, 선거 운동에 대한 과도한 제한은 자유선거의 본질을 훼손할 수 있다. 선거법은 국민이 바른 판단을 할 수 있도록 충분한 정보와 숙고의 시간 등의 기회를 제공하도록 하는 것이어야 한다. 이러한 선거법의 지향점을 염두에 두고 선거운동에 관한 법적 고찰을 할 때, 선거의 본질인 자유로운 선택권을 방해하는 제한을 정당화해서는 안된다(손형섭 2010 : 126).

온라인 선거규제의 차별적 탈규제와 더불어 이 글에서 강조하는 참여원칙의 확장에 대해서는 선스타인(Sunstein)의 논의를 참조할 수 있다. 선스타인은 표현의 자유도 결코 절대적인 아니라는 입장을 취하지만, 문제는 표현을 규제할 것인가 아닌가가 아니라, 어떻게 규제하여 민주주의적 자기통제를 포함하여 표현의 자유 시스템과 연관된 가치를 높일 것인가라는 중요한 지적을 제시하였다. 인터넷에서 집단의사

²⁹⁾ 실명제를 채택하지 않아서 인터넷 공론장에서 문제가 발생한다는 주장은 트위터에서는 적용가능한 이유가 될지 몰라도 실제 실명으로 자유로운 표현이 이루어지는 페이스북에서는 적용하기 어려운 이유가 된다(윤영민 2012).

의 분극화 등을 통해 사회적 합의가 깨어지는 것을 막기 위해서는 인터넷을 원칙없이 규제하거나 필터링해서는 안된다는 것이다.

따라서 인터넷에서도 정부의 개입은 다양성의 확보를 중심으로 해야 하고, 다양성의 확보를 넘어서 오히려 다양성을 위축시켜서는 안되기 때문에 국가는 매체에 대하여 간접적인 형식적 규제의 방법을 취해야 하는 큰 틀을 유지해야 한다고 보았다(손형섭 2010 : 139). 더구나 정치문화는 계속 변화하는 과정이므로 정기적인 인식조사 등을 보완한 객관적 규제 논거의 제시라던가 좀 더 신중한 사회적 합의의 확보가 필요하다.

민주주의의 조건으로서 표현의 자유 및 참여 증진과 선거문화 발전을 위해 가장 중요한 제도는 「공직선거법」이다. 아울러 현재의 한정위헌판결, 「공직선거법」개정, 방송통신위원회의 인터넷 실명제 재검토 방침 등은 선거문화 발전에 기여할 수 있는 제도적 방안들이다. 그러나 「공직선거법」의 적용 과정에서 법 해석의 상이함과 인터넷 공간의 특징을 이해하지 못한데서 야기되는 문제들이 발생하고, 선의의 피해자도 발생한다는 우려가 여러 차례 제시되었다. 따라서, 온라인을 통해 증대되는 유권자들의 선거에 대한 관심을 억제하지 않으면서, 선거기간 중 야기될 수 있는 불법·불공정 행위를 줄이는 방향을 고민할 필요가 있다(조희정·심우민 2012. 3. 26)

선거는 민주주의의 꽃이라는 미사여구에 앞서, 선거는 단지 투표만으로 이루어지는 것이 아니라 후보자나 시민간의 정치적 의사소통이 이루어지는 선거운동까지 포함한다는 과정 중심의 관점을 회복할 필요가 있다. 또한 단지 양적인 의미에서 뉴미디어를 많이 사용하기 때문에 표현의 자유를 더욱 확보해야 한다는 의미뿐만 아니라 오프라인 공간보다 훨씬 자유로운 상태에서 많은 사람들의 의사소통이 풍성해지고 있다는 사실적인 관점을 중요하게 생각해야 한다. 사람들이 온라

인 공간을 자유롭게 이용하는 것은 온라인 공간만의 특성이라기 보다는 오프라인 현실의 많은 미디어의 의제여과(gatekeeping)와 표현공간의 제한을 우회하는 공간으로서 온라인을 찾기 때문에 벌어지는 현상이다. 즉, 오프라인의 표현의 제한과 온라인의 자유의 확장이 서로 맞물려 있는 것이지 온라인 만의 독특한 특성이라고 평가하기 어려운 부분이 존재하는 것이다. 아울러, 규제 때문에 피해를 받는 소수를 구제하기 위한 법적 측면만이 중요한 것이 아니라, 규제를 발표하고 규제를 장애물로 느낌으로서 훼손되는 민주적 가치의 소중함을 보호해야 한다.

과정으로서의 선거, 현실정치와 맞물려 있는 온라인 공간, 민주적 가치와 제도적 가치의 공존이라는 선거의 다양한 측면을 제고한다면, 이제는 역사속의 강력한 제도적 원칙의 경로였던 부정선거의 폐해 방지라는 수세적인 관성에서 벗어날 필요가 있다. 규제할 대상이 계속 변화하고, 규제 방법이 지극히 제한적이며, 규제의 폐해가 많이 발생한다면 가장 중요한 것은 규제를 왜 해야 하는가에 대한 사회적 합의를 도출하는데 있다는 것을 유념해야 한다. 이것이 15년간 국내의 온라인 선거규제에서 반복되어 제기되는 비판의 핵심이다. 따라서, 향후 온라인 선거운동의 자율화가 특정 선거 국면이나 정치적 당락에 의해 다시 왜곡되고 다시 훼손되는 상황이 반복되지 않기 위해서는 공정성의 확보만큼 자유로운 참여원칙을 동시에 강조하고, 국민의 동의와 합의를 수렴하기 위해 노력하는 유연한 규제방식의 전환이 요구된다.

(2012년 4월 4일 접수, 5월 2일 심사완료, 5월 10일 게재확정)

참고문헌

- Barlow, John Perry. 1996. 2. 8. “A Declaration of the Independence of Cyberspace.”
- Benkler, Yochai, 2006. *The Wealth of Networks : How Social Production Transforms Markets and Freedom*. Yale University Press.
- Castells, Manuel. 2001. *The Internet Galaxy : Reflections on the Internet, Business, and Society*. Oxford University Press.
- Goldsmith, Jack·Wu, Tim. 2006. *Who Controlsthe Internet? : Illusion of a Borderless World*. Oxford University Press. New York 송연석 역. 2006. 『사이버 세계를 조종하는 인터넷 권력전쟁』. 서울 : NEWRUN.
- Rheingold, Howard. 2002. *Smart Mobs : The Next Social Revolution*. Golden bough. 이윤경 역. 2003. 『참여군중 : 휴대폰과 인터넷으로 무장한 새로운 군중』. 서울 : 황금가지.
- Solove, Daniel J. 2007. *The Future of Reputation : Gossip, Rumor and Privacy on the Internet*. Yale University Press. 이승훈 역. 2008. 『인터넷 세상과 평판의 미래』. 서울 : 비즈니스맵.
- 강경근. 2003. “인터넷언론과 선거.” 『헌법학연구』제9권 제3호. 119-148.
- 강미은. 2005. “인터넷을 통한 정치커뮤니케이션 과정 활성화에 관한 연구.” 『정책연구』여름호. 37-87.
- 강석구·조병인·추형관. 2007. 『인터넷 불법선거운동의 합리적 규제방안』. 서울 : 형사정책연구원.
- 김경호. 2008. “정치표현의 자유와 선거운동 규제에 대한 헌법재판소 결정 연구.” 『언론과학연구』제8권 2호. 5-50.
- 김상겸. 2010. “정보사회에 상응하는 선거법의 발전 방향에 관한 연구.” 『선거연구』1호. 85-115.
- 김용철. 2005. “한국의 인터넷 선거운동과 법적 규제.” 『국제평화』제2권 제2호. 232-267.
- 김유향·조희정. 2011. 5. 4. “4·26 재보선과 SNS 참여의 의미.” 『이슈와 논점』

제230호.

- 김유향·조희정. 2011. 10. 28. “10·26 재보선에 나타난 SNS 문화와 선거제도의 과제.” 『이슈와 논점』제315호.
- 김일동 외. 2010. “영국 선거운동의 자유와 규제에 관한 연구.” 『선거연구』1호. 393-422.
- 김종갑. 2004. 4. 14. “개정선거법과 인터넷 선거운동.” 『입법정보』제128호.
- 김혜경. 2005. “공직선거법과 인터넷실명제.” 『형사정책연구』제16권 제4호. 203-229.
- 나정관. 2002. 『인터넷선거운동의 활성화를 위한 선거법 개정 방향』. 서울 : 새시대전략연구소.
- 민주언론시민연합. 2011. 10. 20. “애매하게 정해주는 SNS선거법, 조선, 동아에겐 이빠?” 보도자료.
- 박수진·박성철·노현웅·오승훈 저. 2012. 『리트윗의 자유를 허하라』. 서울 : 위즈덤하우스.
- 박인수. 2010. “인터넷 선거운동의 자유와 한계.” 『선거연구』1호. 33-54.
- 방석호. 2006. “사이버공간에서의 정치 패러디 허용 한계에 대한 법적 고찰.” 『인터넷법률』제35호. 1-19.
- 배우리. 2009. 『한국 인터넷 선거 캠페인의 특징 연구 : 선거법 개정 전후의 뉴스담론 분석을 중심으로』. 성균관대학교 신문방송학과 석사학위논문.
- 성낙인. 2002. “인터넷 매체 선거보도의 법적 문제.” 『한국기자협회 제18회 기자포럼 자료집』. 2-12.
- 손형섭. 2010. “인터넷 시대의 선거운동에 관한 법적 연구.” 『형사법의 신동향』 제28호. 108-147.
- 송봉섭 외. 2010. “미국의 선거운동의 자유와 규제에 관한 연구.” 『선거연구』1호. 423-454.
- 안명규. 2008. “17대 대선과 인터넷선거보도 심의제도.”
- 윤성이. 2007. “인터넷과 대통령선거.” 『사이버커뮤니케이션학보』22호. 119-121.
- 윤성이. 2008a. “17대 대선에 나타난 온라인 선거운동의 특성과 한계.” 『한국정

- 치학회보』제42집 제2호. 171-201.
- 윤성이. 2008b. “온라인 정치참여 연구의 동향과 쟁점 : 인터넷 선거 연구를 중심으로.” 『정보화정책』15권 3호. 3-20.
- 윤성이·송경재·민 희. 2010. “인터넷 선거 규제에 대한 네티즌 의식 : 누가, 왜 찬성하고 반대하는가.” 『한국정당학회보』제9권 제2호. 181-206.
- 이동훈·류정호. 2009. “인터넷 선거 캠페인 관련 개인 미디어 규제법률의 문제점 연구 : 공론장적 접근을 중심으로.” 『사이버커뮤니케이션학보』26권 3호. 159-198.
- 이상현. 2011. “소셜네트워크서비스 선거에 미치는 영향과 선거법상 규제 : 미국과 캐나다를 중심으로.” 『형사법의 신동향』제32호. 84-107.
- 이종수 외. 2010. “프랑스의 선거운동의 자유와 규제에 관한 연구.” 『선거연구』1호. 455-469.
- 이현우. 2000. “사이버선거 캠페인.” 『저널리즘비평』30권. 24-28.
- 이화행. 2008. “인터넷 환경 변화와 선거규제 쟁점.” 『선거관리』제54호. 172-187.
- 이효성. 2002. “인터넷의 정치적 활용을 위하여 : 인터넷 미디어의 법적 지위와 선거보도의 문제에 관한 일고찰.” 『한국언론학보』46-2호. 548-575.
- 임성규. 2007. “공직선거법과 선거UCC.” 『국회도서관보』제44권 제3호. 37-45.
- 임종훈. 2007. “인터넷 선거운동과 공직선거법 : 인터넷 선거운동의 상시 자유화에 대한 고찰을 중심으로.” 『홍익법학』제8권 제2호. 1-20.
- 임좌순. 2003. “인터넷과 선거법.” 『관훈저널』제44권 제1호. 251-260.
- 장우영. 2008. “인터넷과 선거캠페인 : 17대 대선 UCC 활용을 중심으로.” 『한국정치학회보』42집 2호. 171-201.
- 장우영. 2010. “선거와 인터넷 규제 : 미국 정책과의 비교.” 『한국정당학회보』제9권 2호. 209-241.
- 전자신문 미래기술연구센터. 2010. 『인터넷 서비스와 선거법 적용의 딜레마 : 트위터 등 소셜미디어 규제에 대한 전문가 조사와 해외 사례를 중심으로』.
- 정연정. 2002. “인터넷 선거운동의 쟁점과 전망.” 『인터넷법연구』1호. 255-272.
- 정연정. 2003. “선거에서 인터넷의 활용과 한계.” 『한국정당학회보』2권 1호.

303-336.

- 정연정. 2011. “사이버 선거의 발전과정과 규제개선방안.” 『한국지역정보화학회지』 제14권 제3호. 117-139.
- 정재황. 2003. “인터넷 선거운동의 법제에 대한 연구.” 『인터넷법률』 제16호. 5-28.
- 조소영. 2008. “인터넷 선거운동 법제화의 현실 검토와 헌법적 범주에서의 새로운 법제화를 위한 연구 : 인터넷 실명제 검토를 중심으로.” 『공법학연구』 제9권 제4호. 235-259.
- 조희정. 2010a. 『네트워크사회의 정치와 민주주의』. 서울 : 서강대학교출판부.
- 조희정. 2010b. “SNS를 통한 정치적 표현행위에 대한 규제의 개선방향.” 『언론중재』 115호. 30-44.
- 조희정. 2011. 2. 28. “SNS 확산의 의미와 쟁점 및 과제.” 『이슈와 논점』 제204호.
- 조희정 · 심우민. 2012. 1. 4. “SNS 정치참여와 『공직선거법』 한정위헌 결정의 의의.” 『이슈와 논점』 제352호.
- 조희정 · 심우민. 2012. 3. 26. “『공직선거법』 한정위헌판결의 영향과 온라인 선거규제의 과제.” 『이슈와 논점』 제415호.
- 중앙선거관리위원회. 2004. 『2004년 제17대 국회의원선거 인터넷선거보도 심의백서』.
- 중앙선거관리위원회. 2006. 『2006년 제4회 전국동시지방선거 인터넷선거보도 심의백서』.
- 중앙선거관리위원회. 2007. 『2007년 제17대 대통령선거 인터넷선거보도 심의백서』.
- 중앙선거관리위원회. 2008. 『2008년 제16대 국회의원선거 인터넷선거보도 심의백서』.
- 중앙선거관리위원회. 2010. 『2010년 제5회 전국동시지방선거 인터넷선거보도 심의백서』.
- 중앙선거관리위원회. 2010. 2. 12. “중앙선관위, 선거관련 트위터 이용 가능 범위 제시.” 보도자료.
- 중앙선거관리위원회. 2010. 3. 『공직선거법상 트위터에 대하여』.

- 채성혜. 2010. “2010년 7월 참의원 선거로 본 인터넷 선거운동의 과제.” 『신문과 방송』8월호. 120-123.
- 한국언론재단. 2003. 8. 21. 『선거법 개정과 인터넷 언론』토론회.
- 한국인터넷자율정책기구. 2009. 12. 『마이크로블로깅 이용행태분석 및 이용자 자율규제연구』. 한국인터넷진흥원.
- 한국형사정책연구원. 2011. 『새로운 유형의 인터넷 서비스와 매체 활용 양상 예측 및 비방·흑색 선전물에 대한 효과적인 규제 방안』. 중앙선거관리위원회.
- 한나라당디지털정당위원회. 2010. 3. 17. 『SNS와 선거법 어떻게 가야하나』. 토론회.
- 한상희. 2002. “정보사회에서의 선거와 민주주의 : 인터넷 선거운동에 대한 헌법적 고찰을 중심으로.” 『선거관리』제49호. 36-51.
- 황성기. 1998. “인터넷에서의 표현의 자유 : 내용적 규제의 정당성 문제를 중심으로.” 『사이버커뮤니케이션학보』3호. 85-138.
- 황용석. 2001. “인터넷 이용과 정치참여에 관한 탐색적 연구 : 제16대 총선 기간 동안 인터넷 정치 사이트 이용을 중심으로.” 『한국언론학보』45권 3호. 421-456.
- 황용석. 2004. “인터넷상의 선거보도, 현황과 전망.” 『언론중재』제24권 제2호.
- 황용석·이동훈·김준교. 2009. “미디어 책무성 관점에서의 인터넷 자율규제제도 비교연구.” 『언론과 사회』17권 1호. 102-134.

“누리꾼 192명 헌법소원, UCC 제약 선거법 위헌.” 『한겨레신문』. 2007년 9월 4일자.

“트위터, 그게 그렇게 두려운가?” 『오마이뉴스』. 2010년 2월 21일자.

“사람잡는 선거법! 이젠 헤어져야 할 때.” 『함께하는 시민행동』블로그 action.or.kr 2010년 8월 31일자.

“트위터에 후보 지지하면 불법? 재보선 혼란 불가피.” 『SBS』. 2011년 2월 20일자.

“선거날 ‘투표’ 트위터 글 5배 폭증.” 『중앙일보』. 2011년 4월 29일자.

“트위터로 댓글 달려면 실명인증해라?” 『미디어오늘』. 2012년 3월 15일자.

“소셜 댓글 서비스를 일시 중단합니다.” 『경향신문』. 2012년 4월 2일자.

Issues and Limitations of Online Electoral Regulation

Hee-Jung Cho

This article relating to social media in terms of institution evaluation, voters regulations that restrict the free use of media as a “The Public Official Election Act” to the limitations of the analysis. This article started from 1996 online election regulations to revise the history of the 2012 The Public Official Election Act amendments and regulations of the Internet media, Internet Election News Deliberation Committee, the Limited Identification, Art and the avoidance of the issue reveals the rigidity in the regulatory to assess.

Limited in December 2011 prior to a decision of unconstitutionality over the key regulatory issues and the process of forming the subject, duration, content, method restrictions inherent in the dominant discourse ensure fair evaluation of the Focus on the bias, while ensuring fairness of the “The Public Official Election Act” of the Although the purpose embodied the other hand, free expression and participation in the election to be made to encourage a culture have shown as the effect of limiting rather than to criticize.

In addition, stricter regulations than ever appeared in 2011, reversing a prospective limited and most recently declared unconstitutional on the 29th of February 2012 made “The Public Official Election Act” amendments contained in a ball, is evaluated.

Limitations of this reality and to limit application of the law, especially in the part of the problem than in the past by analyzing the allowable range of online campaigning, despite the wider development of the new

media reality due to the revised law, rather than to improve past and repetition of the same issues may be faced with future system improvements and participation in the process need to reflect the principle of comprehensive claims.

Key Words : The Public Official Election Act, Election Act, election regulation, social media, online election regulation

