

# 인터넷을 통한 선거 관련 의사 표현의 자유와 한계

이 화 행

동명대학교 신문방송학과 교수

- 중앙대학교 문리과대학 졸업
- 독일 보훔(Ruhr-Univ. Bochum)대학교  
언문학 석·박사
- 인터넷선거보도심의위원회 심의위원,  
한국언론학회 이사, 한국방송학회 이사
- (사)언론인권센터 정책위원, (사)한국  
여성의전화연합 미디어운동본부 자문  
교수, 부산일보 뉴미디어연구소 자문교수
- 논문 및 저서 : 『동영상 UCC와 선거  
보도 심의』, 『대선에서 UCC활용의  
문제점과 역할』 외 다수

## 1. 들어가는 말

2007년 말과 2008년 초에 각각 실시된 제17대 대선과 제18대 총선은 보수진영에 의한 10년 만의 정권교체의 실현으로 막을 내렸다. 이번 양대 선거를 앞두고 그 영향력 면에서 관심을 모았던 것이 인터넷 미디어였다. 그 이유는 제16대 대선과 제17대 총선에서 인터넷이 선거의 결과에 커다란 영향을 미쳤던 것으로 분석되었기 때문이다. 특히 제16대 대선에서 예상치를 뒤엎은 민주당 후보의 승리에는 인터넷을 적극적으로 활용한 노사모의 바람이 크게 작용한 것으로 알려져 노무현 대통령을 인터넷 대통령이라고 명명할 정도였다.<sup>1)</sup>

제17대 대선을 앞둔 2007년 초 인터넷과 관련하여 정치권계의 관심은 2006년에 실시된 미국 중간선거에서 커다란 영향을 미친 것으로 알려진 동영상 UCC에 쏠렸다. 과연 사용자가 직접 제작한 동영상 UCC가 국내 선거전에 어떤 영향을 미칠 것인가에 대한

문제는 이를 선거 운동에 활용하고자 하는 각 정당은 물론 이를 관리하는 선거관리위원회에게도 커다란 관심을 불러 일으켰다. 이에 각 예비 후보 진영에서는 동영상 UCC를 활용한 선거전략 수립에 부심하면서 자체 제작한 동영상 UCC를 정당의 홈페이지나 후보의 개인 블로그 사이트에 올리기 시작하였다. 한편 선거관리위원회는 UCC가 선거 운동 과정과 선거 결과에 미칠 파장에 대비하여 선거관련 UCC 운용기준을 서둘러 발표하기에 이르렀다.

제17대 대선과 제18대 총선에서 인터넷 미디어를 둘러싸고 발생한 또 하나의 쟁점은 인터넷 실명제의 문제였다. 인터넷 실명제가 처음 도입되게 된 시점은 2004년 제17대 총선이었으나, 당시에 인터넷 실명제 도입을 포함한 선거법의 개정이 총선을 불과 1개월여 앞둔 시점에 이뤄지면서 기술적 조치를 위한 시간부족을 이유로 실질적인 적용이 유보되었다. 따라서 제17대 대선과 제18대 총선은 인터넷 실명제가 적용되는 첫 선거들로서 인터넷 실명제 적용의 적절성

1) "노무현 대통령 당선자의 취임과 더불어 지구상에서 가장 발전된 온라인 민주주의 국가임을 주장할 수 있게 됐다고 영국 일간지 가디언이 24일 보도했다"("세계 최초 인터넷 대통령 취임" 가디언, 한겨레신문, 2003년 2월 24일자).

이번 17대 대선과 18대 총선에서는  
동영상 UCC, 인터넷 실명제, 포털 등의  
인터넷 관련 논의들이 관심 끌어

여부 및 실효성에 대한 찬반양론이 대립하는 양상을 보였다.

이 밖에도 제17대 대선과 제18대 총선에서 인터넷을 둘러싸고 관심을 불러일으킨 이슈는 언론으로서의 포털의 영향력 및 포털의 책임에 대한 논의였다. 포털은 제16대 대선과 제17대 총선 당시만 하여도 미디어로서의 영향력이 미미한 존재였으나, 그 사이 뉴스의 재매개를 통해 뉴스 유통 시장 점유율을 일거에 높이면서 인터넷 뉴스 유통을 장악하는 거대 미디어 권력으로 성장하였다. 포털 초기화면의 뉴스박스가 제공하는 뉴스가 그 도달률과 의제 선점에 미치는 영향력 면에서 높게 가치평가 됨으로서, 결과적으로 포털 자체적인 게이트키퍼 과정과 편집권 행사에 있어서의 공정성에 의문을 제기하는 우려의 목소리가 컸다.

본고에서는 제17대 대선과 제18대 총선이라는 양대 선거를 치르는 과정에서 인터넷 미디어를 둘러싸고 쟁점이 되었던 문제들 중에서 표현의 자유의 보호와 제한이라는 논란과 연관된 이슈에 대하여 논의하고자 한다. 구체적으로 먼저 공직선거법상의 인터넷 실명제 규정을 헌법에 보장된 표현의 자유라는 관점에서 어떻게 받아들여야 할 것이며, 문제점은 무엇인지 그리고 그에 대한 개선 방안은 무엇인지 등에 대하여 논의한다. 다음으로는 이번 양대 선거를 앞두고 부각된 UCC에 대한 선관위의 운용기준과 규제가 가져다준 문제점은 없었는지 그리고 문제점이 있었다면 무엇이며 앞으로의 선거를 고려한 개선 방안은 무엇인지에 대하여 논하고자 한다. 이러한 논의를 위해서 본 논문은 먼저 표현의 자유에 대한 개념적 논의를 전개할 뿐만 아니라, 선거와 미디어의 관계라는 측면에서 참여매체로서의 인터넷에 대하

여 서술할 것이다. 특히 정치 참여 매체로서의 인터넷의 특성을 살펴봄으로써 인터넷이 가지는 장점을 가장 잘 살려내는 선거법의 개선방향을 모색해 보고자 한다.

## 2. 선거와 표현의 자유

표현의 자유는 전통적으로 사상 또는 의견의 자유로운 표명과 그것을 전파할 자유를 의미하는데, 이는 오늘날 민주국가에서 인간의 존엄성과 가치를 유지하고 국민주권을 실현하는 데 있어서 필수적인 요소이다. 민주정치에 있어서 정치활동은 사상과 의견의 자유로운 표현을 통해 이루어지므로 표현의 자유가 보장되지 않는 나라는 진정한 민주국가라 하기 어렵다. 민주주의는 다양한 사상과 의견의 자유로운 교환과 표현을 통해 성립된다고 할 수 있기 때문이다(남효순·정상조, 2005).

사상이나 의견을 외부에 표현하는 자유를 일컫는 표현의 자유는 개인적 표현의 자유인 언론·출판의 자유와 집단적 표현의 자유인 집회·결사의 자유를 총칭하는 개념이다. 우리의 헌법 제21조 제1항은 “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다”고 규정하여 표현의 자유를 보장하고 있는데, 이 표현의 자유는 전통적으로 사상이나 의견을 외부에 표현하는 자유로서 구두나 인쇄물뿐 아니라 회화, 사진, 영화, 음악, 레코드, 연극, 라디오, TV 등 사상·의견을 발표하는 수단을 보장하고 있으며, 표현의 매개체에 대한 제한은 없다(권형돈, 2006). 헌법재판소는 “표현의 자유는 전통적으로 사상 또는 의견의 자유로운 표명과 그것을 전파할 자유를 의미하

는 것으로서 개인이 인간으로서 존엄과 가치를 유지하고 행복을 추구하며 국민주권을 실현하는데 필수 불가결한 것으로 오늘날 민주국가에서 국민이 갖는 가장 중요한 기본권의 하나로 인식되고 있는 것”(헌재 1992. 2. 25. 89헌가104)이라고 하여 표현의 자유의 의의와 중요성에 대하여 강조하고 있다. 현재는 또한 헌법 제21조 제2항의 표현행위에 대한 허가나 검열 금지 원칙을 통하여 표현의 자유의 중요성을 드러내고 있다. 검열금지 원칙이 표현의 자유를 가능하는 중대한 척도가 됨을 분명히 하고 있다.

표현의 자유가 하나의 이념으로 인식된 것은 개인주의와 자유주의가 바탕이 된 17세기 이후부터라고 할 수 있는데, 1776년 미국의 독립선언은 신에 의해 부여된 인간의 권리의 하나로서 표현의 자유를 제시했으며, 1791년의 수정헌법 제1조에서 종교, 언론, 출판의 자유를 제한할 수 있는 법률을 제정해서는 안 된다고 규정함으로써 표현의 자유에 대한 광범위한 보장을 헌법적 권리로 인정하였다. 표현을 금지하는 모든 법률의 제정이 절대적으로 금지되는 것은 아니나, 표현의 자유가 자율적인 개인의 자아실현을 위해 가장 중요하게 취급되고 보장되어야 하는 기본권으로 보호받고 있는 것이다(송경재, 2005; 권형돈, 2006). 표현의 자유 보장의 사상적 토대는 ‘사상의 자유 시장 이론’이라고 할 수 있는데, 흄즈 대법관은 이를 “진리발견을 위한 최선의 방법은 사상의 시장에서의 자유로운 경쟁을 통해 어떤 사상이 최선으로 받아들여지게 하는 것이다”라고 표현한 바 있다. 따라서 표현의 자유를 제한하는 행위에 대해 연방대법원은 엄격한 심사기준을 적용하고 있는 바, 표현행위를 규제하는 법률은 명확하여야 하며, 표현의 자유를 사후적으로 제약할 경우에는 명백하고 현존하는 위협이 있어야 함을 분명히 밝히고 있다(권형돈, 2006).

독일에서는 기본법 제5조 제1항을 통해 표현의 자유를 보장하고 있는데, 의사표현의 자유, 정보의 자유, 출판의 자유, 방송과 영화에 의한 보도의 자유를 포함하고 있다. 제1항 3문의 검열금지 조항은 이상의 기본권을 강화한다. 이 독일의 기본법 제5조 제1항은 자유로운 의사형성의 진행을 가능하게 하는 것과 자유롭고 다양한 커뮤니케이션 과정을 배려하는데에 목표를 두고 있다(권형돈, 2006).

대의 민주주의 국가에서 주권자인 국민의 의사를 수렴하고 반영하는 가장 핵심적인 장치가 선거이다. 민주주의 원리의 바른 실현을 위해서는 선거에 참여하는 국민들의 합리적인 선택과 판단 그리고 민주적이며 공정한 절차가 요구된다. 또한 대의 민주주의 원리의 올바른 실현을 위해서는 선거와 관련한 의사표현의 자유가 최대한 보장되어야 한다(이승선, 2007). 선거 관련 의사 표현의 자유는 자유선거의 원칙에 따라 선거의 전 과정에 요구되는 선거권자의 의사형성의 자유와 의사실현의 자유를 말하며 구체적으로 투표의 자유, 입후보의 자유, 나아가 선거 운동의 자유를 의미한다. 현재는 “선거 운동의 자유는 널리 선거과정에서 자유로이 의사를 표현할 자유의 일환이므로 표현의 자유의 한 태양이기도 하며 정치적 표현의 자유는 선거과정에서의 선거 운동을 통해 국민이 정치적 의견을 자유로이 발표·교환함으로써 비로소 그 기능을 다하게 되며, 따라서 선거 운동의 자유는 헌법에 정한 언론·출판의 자유 및 집회·결사의 자유보장 규정에 의한 보호를 받는다”고 판시하고 있다[헌재 2001. 8. 30. 99헌바92, 2000헌바39, 2000헌마167·168·199·205·280(병합), 이승선, 2007 재인용].

이승선(2007)은 표현의 자유가 선거과정에 있어서 핵심적인 권리이고 표현의 자유의 보장이 자유선거 원칙을 실현하는 토대라는 점을 강조하면서, 미디어 선거 시대의 표현의 자유의 문제에 있어서 다음의

현대 사회에서 선거를 둘러싼 표현의 자유 보호는  
미디어의 표현의 자유를 최대한 보장하려는  
노력에서 비롯돼

몇 가지 쟁점에 대한 심도 있는 논의의 필요성을 주장하고 있다. 첫째, 선거와 관련된 표현의 자유와 미디어의 공정성 문제, 둘째, 선거의 공정성을 위해 표현의 자유, 특히 미디어의 표현 자유를 제한할 수 있는가의 문제, 셋째, 현행 선거관련 법제가 미디어 환경의 변화를 충분히 수용하고 있는가 하는 문제이다.

현대 사회가 '미디어 정치시대'라고 불릴 만큼 현대 사회에서 미디어의 영향력은 정치·경제·사회 등 모든 생활 영역에 두루 미치고 있으며, 이에 따라 민주주의 체제에서 표현의 자유는 미디어의 활동과 긴밀한 관계 속에서 이해되어야 한다. 국가의 선거 관련 미디어 정책의 방향도 국민에게 다양하고 공정한 정치 정보를 편리하게 얻을 수 있도록 하는 데 맞춰져야 한다(이승선, 2007). 따라서 현대 사회에서 선거를 둘러싼 표현의 자유의 보호는 미디어의 표현의 자유를 최대한 보장하려는 노력에서 비롯된다고 해도 지나친 표현은 아닐 것이다.

미디어 선거의 특성을 강조하고 있는 우리나라의 현행 선거 법제는 선거의 공정성을 명분으로 선거 운동을 규제하는 여러 가지 조항들을 포함하고 있다. 이러한 규제의 유형으로는 사전 선거 운동을 규제하는 유형, 허용을 하지만 기준을 정해서 제한하는 유형 그리고 원칙적으로 금지하고 제한하는 유형으로 분류할 수 있다.

현행 선거법의 선거 운동 규제가 공정성이라는 규범적 틀에 지나치게 집착한다는 비판을 받고 있기도 한데, 이는 공정성을 위한 법제가 국민의 의사 표현을 지나치게 제한함으로써 오히려 여론형성을 저해하는 것이 아니냐는 주장과 함께 선거 법제의 위헌성에 대한 의문이 제기되기도 한다(정만희, 2007; 이승선, 2007, 재인용). 현행 선거법이 선거의 공정성을

지나치게 강조한 나머지 헌법적 의미의 '참여' 보다는 '관리'를 중시하고 있으며, 역사적 경험에 근거한 후진적인 선거풍토의 현실적 상황에 과도하게 집착하여 선거의 민주적 기능을 경시하고 있다는 지적이다(문재완, 2006; 이승선, 2007, 재인용). 현재는 선거 운동과 관련한 표현방식을 금지·제한하고 있는 규정들에 대해 목적의 정당성, 침해의 최소성, 수단의 적절성, 법익의 균형성 등을 갖추었으므로 과잉금지의 원칙에 위반하지 않으며, 결과적으로 표현의 자유나 언론의 자유를 침해하지 않는다고 판단해왔다. 그러나 현재의 이런 소극적 태도를 비판하는 입장에서는 국민의 능동적인 선거 참여를 방해하고, 선거 운동에 참여하는 많은 유권자를 선거사범으로 내몰게 되어 선거 주체인 국민의 정치적 무관심을 초래하는 결과를 낳고 있다고 주장하고 있다(정만희, 2007).

### 3. 정치 참여 매체로서의 인터넷

표현의 자유가 개인적 표현의 자유인 언론·출판의 자유와 집단적 표현의 자유인 집회·결사의 자유를 총칭하는 개념이라는 것은 앞서 언급하였다. 20세기 들어 산업화를 거치면서 등장한 다양한 미디어는 대의제 민주주의 체제 하에서 시민의 정치 참여를 촉진하는 기능을 수행하기 시작하였다. 시민 정치 참여의 기회가 확대되었고 알 권리의 확대와 여론형성의 중요성이 강조되면서, 언론의 자유의 의미 역시 국가에 대한 소극적이고 방어적 성격에서 능동적인 여론형성의 자유 개념으로 발전하기 시작했다(문상현, 2004). 정치발전을 위한 미디어의 역할이 대두되게 된 것이다. 그러나 대의제 민주주의의 한계를 보완할

것으로 기대되었던 미디어가 자본주의 사회에서 또 하나의 거대 권력으로 성장하면서, 자유민주주의를 발전시키기보다는 이윤추구 및 선전도구로 변질되어 갔다는 지적이다(McQuail, 2000). 대의제 민주주의 정치제도에서 변질되어 가는 시민과 미디어의 언론자유를 활성화하고 시민의 자율적인 정치참여를 통한 참여 민주주의를 확립하고자 하는 시도 중의 하나가 하버마스에 의해 제기된 공론장의 개념이라고 할 수 있다. 그러나 대의제 정치제도에서 미디어가 공적 토론의 장으로서 제 기능을 하지 못함으로써 공론장으로서의 미디어의 역할이 재구성되어야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 이런 맥락에서 표현 촉진적이고 참여 촉진적 매체로서의 인터넷의 등장은 공론장의 복원 가능성에 대한 기대를 불러 모은다고 하겠다.

인터넷이 주도하는 정보사회의 민주주의 모습을 다양한 인종적, 사회적 주체들이 각자의 개성을 가지고 참여하는 '모자이크 민주주의'로 설명한 토플러는 정보화 시대의 세 가지 정치원리를 제시한 바 있다. 첫째, 소수 세력(minority power)의 원리로서 다수파가 아니라 소수자들의 역할이 강화되어야 한다는 것이다. 둘째, 준(準) 직접 민주주의(semidirect democracy)의 원리로서 대표자들에 의한 의존에서 탈피하여 스스로 대표자가 되는 방향으로 전환해야 한다는 것이다. 셋째, 결정권의 분산(decision division)을 통한 엘리트층 확대의 원리로서 새로운 기술이 결정권의 분산을 요구하고 있으니 이에 발맞추어 결정권의 분산을 통한 엘리트의 확충이 필요하다는 것이다(Toffler, 1995; 윤성이, 2001, 재인용).

이 같은 토플러가 제시하는 정치원리는 정보화 시대의 중심에 있는 인터넷이 가진 민주적 참여 매체로서의 가능성을 충분히 고려한 결과라고 평가할 수 있다. 인터넷 미디어는 상호작용성, 하이퍼텍스

트성, 멀티미디어성, 동시성/비동시성, 개방성 등 기존의 미디어와 차별화되는 많은 새로운 기술적 특성을 가지고 있다. 상호작용성은 신문이나 방송과 같은 전통적인 대중매체의 일방향적 커뮤니케이션 양식과 구분되는 쌍방향적 커뮤니케이션 양식의 구현을 의미한다. 기존의 미디어가 불특정 다수에 대한 일방적인 전달 방식에 머물렀던 반면에 인터넷은 뉴스원과 뉴스제작자, 뉴스제공자와 수용자 그리고 수용자들 사이의 커뮤니케이션을 가능하게 하는 커뮤니케이션 구조를 기본으로 한다. 지극히 제한적일 수밖에 없었던 피드백의 기회가 댓글쓰기나 자유게시판 글쓰기 및 토론방 등을 통해 거의 무한대로 주어진다. 피드백의 기회의 확장뿐만 아니라 더 나아가서 인터넷의 상호작용성은 이용자에 의한 기사쓰기, 즉 이용자에 의한 뉴스의 생산까지를 가능하게 하면서 인터넷이 참여적 매체로서 공론장을 복원하고 속의 민주주의를 촉진하는 기능을 수행할 수 있다.

인터넷의 다른 특성인 하이퍼텍스트성은 텍스트의 비선형성과 다중심성이라는 두 가지 특징을 일컫는다. 다양한 루트의 선별적 기사읽기가 가능하게 되는데, 이는 뉴스나 메시지 생산자에 의한 이용자 통제가 어려워져서, 결과적으로 생산자와 소비자 간의 권력관계에 변화를 일으키는 요인이 된다. 멀티미디어성은 텍스트, 음성, 영상 정보의 콘텐츠를 복합적으로 제공할 수 있는 인터넷의 기술적 특성이다. 이를 기반으로 인터넷은 기존의 신문이나 방송 등의 제한적으로 밖에 구현하지 못했던 다양한 복합적 콘텐츠를 무제한적으로 전달할 수 있게 되었다. 특히 인터넷의 멀티미디어성은 압축 및 전송 기술의 급속한 발달과 함께 복합미디어로서의 인터넷의 활용성을 높여주는 특성이 되고 있다.

동시성과 비동시성은 시간과 공간의 구속성에서

웹 2.0 패러다임은 인터넷을  
자기표출의 장이자 정치 참여 매체로  
자리매김하게 하는 기반

자유로워지는 인터넷의 기술적 특성을 의미한다. 동시성에 의한 실시간 커뮤니케이션이 가능하여 먼 대면 커뮤니케이션 양식이 구현될 수 있을 뿐만 아니라, 비동시성은 시간적 여유에 의한 심층적 커뮤니케이션까지도 가능하게 한다.

인터넷의 개방성은 인터넷 초기부터 표방되어온 대표적인 인터넷의 정신이라고 할 수 있는데 구조적인 제약이 없이 모든 시민에게 열린 공론장의 형성을 가능하게 한다. 특히 익명성을 기반으로 참여자들 간의 불평등한 권력관계가 파괴되고 수평적인 커뮤니케이션이 가능하여 민감한 정치적 이슈나 사회문제에 대한 자유롭고 통제되지 않은 의견의 개진과 토론이 참여자들 사이에서 활성화 될 수 있다. 하지만 비방과 명예훼손, 허위 사실의 유포 등의 문제를 야기하는 익명성의 문제는 인터넷에 대한 규제의 논리를 뒷받침하는 요인이 되고 있다.

이상과 같은 인터넷의 기술적 특성은 인터넷이 전통적인 미디어들과는 달리 공론장으로 기능하며 속의 민주주의를 구현하는 정치 참여 매체로서의 우월적 지위를 가진다는 주장을 뒷받침해주는 요인이다. 더군다나 공유와 개방으로 표현되는 인터넷의 새로운 패러다임인 웹2.0은 인터넷이 타 미디어와 달리 태생적으로 가지는 기술적 우월성에 기반한 특성의 진화된 형태이다. 플랫폼으로서 웹을 지향하는 웹2.0은 인터넷을 단순히 읽고 보는 미디어에서 데스크톱 애플리케이션처럼 다양하고 편리하게 활용하는 미디어로 바꾸었다. 참여의 편의성, 정보의 공개성, 교류의 개방성 등이 현실화되는 웹2.0 패러다임은 인터넷을 명실상부한 자기표출의 장이자 정치 참여 매체로 자리매김하게 하는 기반이라고 할 수 있다.

4. 공직선거법상의 표현의 자유 관련  
인터넷 규제

표현의 자유의 의미는 현실 공간에서보다 어쩌면 사이버 공간에서 더 중요한 의미를 가진다. 사이버 공간에서는 표현의 행위가 현실 공간에서보다 시공간적으로 더 자유로우며 이를 통해 자유로운 사상의 시장형성의 가능성도 현실 공간에서보다 더 크기 때문이다(최우정, 2007).

공직선거법에 의한 미디어의 규제는 상당부분 표현의 자유의 제한과 직결된다. 따라서 선거법에서의 미디어 관련 규제는 신중하게 다뤄져야할 뿐만 아니라 매체의 특성을 고려하여, 매체에 따라 규제에 대한 법적 원리가 달라야 한다. 황성기는 이를 '매체특성론적 접근방법(a medium specific analysis)' 이라고 하는데, 즉 매체의 구조적 특성에 따라서 표현의 자유에 대한 제한의 문제를 다루어야 한다는 접근방법이다. 그에 따르면 표현의 자유나 언론매체에 관한 법적 원리나 헌법상의 원리를 해석함에 있어서 매체의 특성을 감안해야 하며, 더 나아가서 이런 매체의 특성에 따라서 기존의 원리들을 재구성해야하고 정책과 법 규제를 정비해야 한다는 주장이다(황승흠·황성기, 2003). 신문이 불특정 다수에 대한 일방향적 메시지 전달이라는 특성을 가지며, 텔레비전이 전통적으로 주파수의 희소성의 이유로 소수의 제공자에 의한 독점적 성격의 강력한 영향력을 특성으로 가지는 반면에, 인터넷은 양방향적 커뮤니케이션 양식을 구현하고, 다수의 제공자에 의한 복합 경쟁적 특성을 가진다. 이와 같은 신문·텔레비전과 인터넷의 서로 다른 매체적 특성은 선거법과 같은 법 규제에 있어서 충분히 고려되고 반영되어야 하는 것이다.

나아가 인터넷 공간에 현실 공간과 동일한 법 규제가 적용될 것인가의 문제도 사이버 공간의 특수성과 과약을 전제로 해야 한다. 물리적인 제약을 가진 현실 공간에서의 정치적인 표현의 행위가 사이버 공간에서는 제약 없이 이뤄질 수 있다. 퍼 나르기와 같은 행위를 통한 인터넷의 신속한 전파력은 사이버 공간의 메시지를 표현자의 의사와는 달리 더 광범위하게 전파한다. 또한 인터넷 공간에서의 익명성은 현실 공간보다 훨씬 심한 정도의 명예훼손적 표현, 허위사실 및 왜곡된 정보의 전파를 유발시킬 수 있다. 물론 이러한 부정적인 요인으로 인하여 인터넷에 대하여 현실 공간과 동일하거나 유사한 국가 규제의 필요성이 제기되기도 한다. 사이버 공간이 현실 공간과 연계성을 가지고 있을 뿐만 아니라 현실 공간에 영향을 미치는 이상 어느 정도의 현실 공간의 법체계의 직접 적용이나 변형적용이 필요하다고 할 수 있기 때문이다(최우정, 2007). 하지만 매체특성론적 접근방법에 따라 사이버 공간에서의 법적 규제가 인터넷, 즉 사이버 공간이 가지고 있는 특성을 고려하여 이뤄져야 함은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 이와 관련하여 현재는 “오늘날 가장 거대하고, 주요한 표현매체의 하나로 자리를 굳힌 인터넷상의 표현에 대하여 질서위주의 사고만으로 규제하려고 할 경우 표현의 자유의 발전에 큰 장애를 초래할 수 있다. 표현매체에 관한 기술의 발달은 표현의 자유의 장을 넓히고 질적 변화를 야기하고 있으므로 계속 변화하는 이 분야에서 규제의 수단 또한 헌법의 틀 내에서 다채롭고 새롭게 강구되어야 할 것”(헌재 결정 2002. 6. 27, 99헌마480, 판례집 제14권 1집, 632면)이라고 인터넷의 법제도에 대한 기본적인 입장을 밝힌 바 있다.

그럼에도 불구하고 현행 공직선거법상의 인터넷 관련 규정들은 선거의 공정성과 부정선거행위의 방지

라는 원칙에 매몰되어 인터넷의 매체적 특성을 간과하여, 사이버 공간에서의 표현권의 증대를 오히려 지나치게 제한하는 문제점이 있다는 지적이다(조소영, 2007). 조소영은 현행 공직선거법상의 인터넷 관련 규정에 대한 헌법적 검토에서 다음의 두 가지 문제점을 지적하고 있다.

첫째, 헌법 원리상으로 선거의 공정성 확보와 자유 보장 중에서 당연히 선거의 자유가 우위에 놓여져야 함에도 불구하고 현행 공직선거법은 후보자들의 공정성 확보장치에 무게의 중심을 두고 있다는 비판이다. 선거의 공정성 확보가 중요하지 않다는 의미가 아니라 선거의 공정성 확보의 궁극적인 당위성이 선거의 자유 실현에 있기 때문이라는 논리이다. 공직선거법에 규정된 제도와 장치들은 선거의 공정성 확보의 면보다 선거의 자유의 본질적인 부분을 침해하는 면이 있는가를 헌법적으로 가장 주목해야 한다는 것이다. 둘째, 표현의 자유는 적극적 자유의 실현에 있어서 필수적인 요소이며, 국가의 개입은 국민들이 최대한의 선택의 가능성과 이슈에 관련된 모든 정보를 가지고 지적이고 자유롭게 투표할 수 있게 하기 위한 것이기 때문에 표현의 자유에 대한 국가의 개입은 사회적 차원의 사고의 과정을 훼손하는 것으로부터의 보호를 뜻하는 것으로 해석되어야 한다는 주장이다. 정보국가 영역에서의 국가의 역할수행은 윤곽형성과 베이스구축 수준에서 상대적으로 소극적인 성격으로 수행되어야 하기 때문이다(조소영, 2007).

현행 공직선거법에서 시민의 선거 참여와 표현의 자유를 위축시키는 가장 큰 요인으로 지목되면서 논란의 중심에 있는 것이 공직선거법 제82조의 6항 ‘인터넷 언론사 게시판·대화방 등의 실명확인’ 조항, 즉 일명 ‘인터넷 실명제’의 문제이다. 동법 제82조의 6항의 1은 “인터넷 언론사는 선거 운동기간 중 당해 인터넷 홈페이지의 게시판·대화방 등에 정당·후보자에 대한 지지·반대의 글을 게시할 수 있도록 하

인터넷 공간에 현실 공간과 동일한  
법 규제를 적용할 것인가의 문제는  
사이버 공간의 특수성 파악을 전제로 해야

는 경우에는 행정자치부 장관이 제공하는 실명인증 방법으로 실명을 확인받도록 하는 기술적 조치를 하여야 한다”라고 명시하고 있다. 이 법안의 대상이 되는 인터넷 언론사들은 선거에 관한 의견을 게시하고자 하는 이용자에 대해서 성명과 주민등록번호의 입력에 의한 실명확인절차를 거쳐야 한다. 이 기술적 조치를 취하지 않을 경우 1천만 원 이하의 과태료를 물게 된다.

상대에 대한 조직적 비방과 흑색선전 등 불법적인 선거 상황을 경험할 때 정치적 표현의 자유에 대한 보장만을 요구할 수는 없을 것이다. 이런 맥락에서 조소영(2007)은 실명을 통한 본인확인 주체가 누구인가에 따라 인터넷 실명제의 수용여부는 달리 받아들여 질 수 있다고 설명한다. 즉 정당이나 후보자·예비후보자 등이 게시판이나 대화방을 이용하는 경우에 실명을 사용하는 것은 그들의 정치적 책임과 공적인 역할을 감안할 때 수용될 수 있지만, 일반인에 대한 실명의 강제는 인권침해의 혐의를 가질 수 있다는 점이다. 처벌을 각오한 자들의 의도적인 난장의 조장은 정치적 표현의 자유를 보장받아야 하는 일반인들의 자유로운 표현행위를 위축되게 하는 위험성이 존재하기 때문이다. 익명성의 권리는 절대적인 권리가 아니며, 중대한 반증이나 예외의 필요가 있지 않는 한 인정되어야 하는 우선적인 조건부 권리라는 점에서 익명 표현의 자유를 인정하는 범위와 정도는 원칙적으로 그 형량의 상대가치로 등장하는 다른 이익들의 중대성과의 저울질에 의하여 결정될 수 있는 공공정책의 영역이라 할 수 있다. 그러나 익명성의 헌법적 의미에서 볼 때 인터넷 실명제의 강제적 이행이 실명제를 통한 사전 검열 의지인지, 아니면 단순히 사후 법적 책임을 묻기 위한 제도인지

에 대한 진지한 검토가 필요하다. 인터넷 실명제는 최후적인 방법론이 되어야 하며, 강제조치 보다는 우회적인 방법론이 모색되어야 할 것이다.

한편 황용석(2007)은 인터넷 게시판 실명제에 대한 비판적 연구를 통해 인터넷 실명제 법안이 가지는 문제점에 대한 다음의 네 가지 근거를 제시하고 있다. 첫째, 인터넷 실명제가 전제로 하는 사이버 공간에서의 익명성과 일탈행위와의 높은 상관관계가 분명하게 드러나지 않는다는 점이다. 둘째, 인터넷 실명제가 추구하는 정책적 효과와 정책도구의 개념적 불일치를 지적한다. 인터넷 실명제가 의도하는 추적 가능한 가명성이 이미 대부분의 인터넷 사업자들에게 의해서 실행되고 있다는 이유이다. 셋째, 익명적 커뮤니케이션이 헌법이 보장하는 표현의 자유에 해당하기 때문이라는 주장이다. 넷째, 사이버 공간에서 익명성의 결정권한은 공간을 운영하는 공동체나 개인에게 있으므로, 국가에 의한 강제적 시행은 입법원칙으로서의 법의 보충성 개념과 개인정보 자기결정권을 위배한다는 것이다.

제17대 대선과 제18대 총선에서 시행된 인터넷 실명제가 네티즌의 사이버 공간의 정치 참여에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 실증적 연구는 아직까지 수행되지 않았다. 따라서 인터넷 실명제가 인터넷을 통한 정치참여에 실제로 부정적으로 작용했는지에 대한 과학적 근거는 없다. 하지만 대선을 앞둔 2007년 11월 일부 인터넷 언론사와 시민단체들은 ‘인터넷 선거 실명제 폐지 공동대책위원회’를 결성하여 인터넷 실명제 거부를 조직화하고, 인터넷 언론사들은 실명시스템을 도입하지 않고 게시판을 현행대로 유지하거나 사이트를 폐쇄하는 방법 등을 택해 집단행동에 들어가겠다고 발표했다(미디어오늘, 2007. 11. 21).

또한 총선을 앞둔 2008년 3월에는 '언론 사유화 저지 및 미디어 공공성 확대를 위한 사회행동' (약칭 미디어행동)과 '인터넷 선거 실명제 폐지 공동대책위원회' 등 인터넷 언론, 언론단체, 인권단체가 인터넷 실명제 반대 기자회견을 개최하기도 하였다. 이들에 따르면 인터넷 실명제가 도입된 후 인터넷 공간이 서서히 위축되어 활발한 정치 토론이 자취를 감추었다는 것이다. 독자의 참여비중이 높은 인터넷 언론에 있어 실명제는 독자와의 소통을 크게 저해할 뿐만 아니라, 언론기관의 의견수렴, 취재, 보도의 기능을 본질적으로 위축시키며 결과적으로 인터넷을 통한 여론의 영향력을 감소시키는 결과를 낳는다는 주장이다(미디어행동 보도자료, 2007. 3. 25).

인터넷에서의 선거 관련 의사표현과 관련하여 논란을 불러일으킨 또 다른 이슈가 UCC이다. UCC에 대한 관심이 대선을 앞둔 정치권에서 대두되기 시작한 것은, 2006년 실시된 미국의 중간선거 과정에서 동영상 UCC가 후보들의 당락에 부분적으로 결정적인 영향을 미친 것으로 알려지면서부터이다.<sup>2)</sup> 웹2.0으로 상징되는 새로운 웹 미디어 패러다임의 등장 배경에는 초고속통신 기술의 발전, 디지털카메라 등 개인 창작 미디어의 보급, 손쉬운 저작 소프트웨어의 보급, 개인형 미디어 블로그의 확대 및 소위 SNS(Social Network Service)의 확산 등이 자리하고 있다. 웹2.0 환경의 근간인 통합 플랫폼 기능은 그야말로 개방을 통한 네티즌의 손쉬운 참여와 공유를 촉진한다. 제도권 언론을 비롯하여 다양한 커뮤니티 그리고 개인에 이르기까지 다면적 커뮤니케이션 구조를 가진 인터넷에서 복사와 재전송을 통한 정보의 확산이 가속화되고, 사적 정보와 공적 정보가 구분 없이 혼재하는 양상을 보이게 되면서 개인 미디어로서의 UCC는 사

이버 공간을 통한 현실 질서를 무너뜨리는 촉매제로 작용할 가능성을 가진다. 정치 영역도 예외는 아니어서 정치적 이슈에 대한 여론형성 과정에도 많은 영향을 미칠 수밖에 없다. UCC의 확산은 제도화된 소수 권력에 의한 정보 및 의제의 소유와 독점이 일반 이용자들에게 분산되면서 기존의 하향식 패턴과 다른 정치여론을 형성할 가능성을 가진다. 이런 이유에서 UCC는 강력한 선거캠페인 도구로 활용될 가능성이 높으며 여론에 영향을 미칠 목적으로 선거과정에서 부정적으로 악용될 소지를 다분히 내포하고 있기도 하다.

이와 같은 새로운 정치여론 형성 패러다임으로서의 UCC 미디어의 등장과 미국에서의 경험은 선거매체로서의 UCC의 활용 가능성에 대한 기대뿐만 아니라 UCC가 선거과정에 초래할 수 있는 부정적인 파장에 대한 우려를 낳았다. 이에 선거관리위원회는 대선의 해인 2007년 1월에 공직선거법상의 '사전 선거 운동' 및 '후보자 비방죄' 등을 근거로 하는 '선거 UCC 운용기준'을 발표하였다. 이에 따르면 공직선거법 제58조부터 제60조와 제254조를 근거로 UCC의 내용이 선거에 대한 단순한 의견개진이나 의사표시를 넘어 선거 운동에 이르는 내용이라면 선거 운동 기간이 아닌 때에는 어느 누구도 인터넷에 올릴 수 없으며, 선거권이 없는 19세 유권자에 대한 선거 운동 제한에 따라 19세 미만은 UCC를 게재·배포할 수 없다. 그리고 UCC의 내용에 당선이나 낙선을 목적으로 후보자와 그 가족에 대하여 호의 또는 악의적인 허위사실이나, 비방하는 내용을 담아 게재하는 것은 동법 제250조와 제251조에 따라 기간에 관계없이 언제나 금지된다. 또 동법 제93조에 따라 선거일전 180일부터는 사실이거나 비방이 아니라도 정당의 명칭이나 후보자의 성명을 나타내어 선거에 영향을 미치는 제작물을 게재·배포할 수 없도록 하였다. 선관위

2) 미 중간선거 과정에서의 동영상 UCC 사례에 대해서는 이원태(2007)를 참조.

사이버 공간의 새로운 미디어나 현상들을  
경계하거나 배척하기 보다는 긍정적으로  
수용하려는 기초가 바람직 할 것

는 UCC 운용기준을 근거로 주요 인터넷 사이트에 게재된 대선주자들의 동영상 UCC의 삭제를 요청하였다.<sup>3)</sup> 선관위의 UCC 운용 기준과 그에 따른 후속 조치들에 대하여 “국가의 인터넷 감시통제”(유영주, 2007)라는 등의 과잉규제 논란이 뒤따랐다.

그럼에도 불구하고 일부에서는 확산력과 속도 측면에서 UCC가 가지는 과급력을 고려할 때 허위정보나 왜곡·조작된 정보의 악의적인 유포를 막을 방법이 마땅하지 않다는 사실에 주목할 필요가 있음을 주장한다. 후보자에 대한 명예훼손, 개인의 프라이버시 침해의 우려뿐만 아니라, 선거 막바지에 미확인 정보의 급속한 확산이 선거 결과에 미칠 영향을 우려하지 않을 수 없다는 것이다. 선거의 공정한 관리를 위한 헌법적 독립기관으로서의 선거관리위원회의 결정은 UCC라고 하는 새로운 선거 미디어의 등장으로 또 한 번 시험대에 오르고 있다.

## 5. 나가는 글

민주주의의 꽃이라고 하는 선거에 있어서 표현의 자유에 대한 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 그러나 선거 관리의 공정성을 보호하기 위하여 선거에 있어서의 표현의 자유에 대한 제한 또한 불가피하다. 분명한 것은 개별 국가의 사회·문화·정치적인 성숙도에 따라 선거를 둘러싼 표현의 자유의 보호와 규제의 정도가 다르게 나타난다는 사실이다. 이런 의미에서 한국에 있어서의 선거 관련

정치 표현의 자유와 책임에 대한 문제가 지속적인 논쟁 속에 있음은 지극히 당연한 일이라고 하겠다.

본고는 세계적으로 주목 받는 정보 인프라 환경과 인터넷 참여 문화를 가진 우리나라에서 선거와 관련한 표현의 자유의 보호와 규제 현황 및 수반되는 문제점에 대하여 논의하였다. 우리나라의 헌법은 기본권으로서 국민의 표현의 자유를 보장하고 있지만 공직선거법은 선거라는 특수 상황에 있어서 인터넷상에서의 표현의 자유를 제한하는 일련의 규정들을 포함하고 있다. 대표적인 것이 제한적 본인 확인제라고 불리는 인터넷 실명제 그리고 새로운 웹 패러다임과 함께 대두된 UCC에 대한 규제이다.

사이버 공간은 현실 공간과는 다른 많은 특성들을 가진다. 사이버 공간의 익명성은 현실 공간에서 제한적이던 자기표현의 기회를 확장시켜주는 정치 참여 매체로서의 인터넷의 대표적인 특성이다. 그러나 정치적 의사 표현을 하는 데 있어서 익명성은 허위사실의 적시, 왜곡되거나 조작된 정보의 유포, 명예훼손, 프라이버시 침해 등 많은 부정적인 문제를 야기하는 원인이기도 하다. 추상적 개념인 익명성의 허용 내지 제재의 수위에 대한 선명한 사회적 합의를 도출하는 일은 쉽지 않아서 이 문제는 이익 집단 및 사회 구성 집합체 사이의 충돌과 갈등을 야기할 개연성이 높다고 할 수 있다. 선거 규제, 즉 표현의 자유의 제한은 효율성 위주의 일방적인 규제만이 능사가 아니며, 관련 사회 구성체들이 참여하는 심층적인 숙의를 반드시 필요로 한다. 이런 관점에서 현행 공직선거법상의 인터넷 실명제는 관련 사회 구성체와의

3) 하나의 예로 중앙선관위는 2007년 2월 14일 다음과 엠앤캐스트에 대해 ‘피아노 치는 근혜공주’, ‘명박이’, ‘민심체조’ 등 대선 예비후보 관련 동영상 게시물 14건의 삭제를 요청했다.

심도 있는 속의 과정을 통한 합의 도출보다는 선거관리의 효율성 극대화라는 규제 기조가 우선시되었다는 문제를 지적할 수 있다. 또한 인터넷 실명제는 새로운 매체 환경으로서의 사이버 공간이 가지는 특성에 대한 이해 부족으로 인터넷의 특성과 네티즌의 욕구를 반영하지 못하고 있다는 비판에서 자유로울 수 없다. 미디어 환경이 변화하는 만큼 선거 규제 정책 수립에 있어서도 매체 고유의 특성을 최대한 보장하는 매체특성론적 접근방법이 중요하게 고려되어야 한다. 인터넷의 대표적인 특성인 상호작용성을 최대한 보장할 수 있도록 댓글쓰기, 게시판 글쓰기, 토론방 등에서 현재보다 진전된 표현의 자유를 보장하는 방향으로 인터넷 실명제가 보완되어야 할 것이다.

UCC는 제작자가 비전문가라는 특성상 맥락성보다는 일회성, 이성보다는 감성, 규범보다는 일탈이 지배하는 경향을 보이기 때문에 선거에 있어서 부정적으로 사용될 위험성을 내포하고 있다. 그럼에도 불구하고 UCC가 인터넷이라는 공간속에서 하나의 미디어로 자리매김해가고 있는 현실을 마냥 부정하고 있을 수만은 없는 일이다. 따라서 하나의 새로운 미디어 진화의 산물로서의 UCC를 선거 참여 문화를 활성화하는 미디어로 재발견해내는 방향으로 선거 UCC 규제 기조를 전향적으로 바꿀 필요가 있다. 새로운 미디어로서의 UCC는 적극적인 정치 참여를 통한 시민의식을 제고할 수 있는 또 하나의 사이버 공간의 산물인 만큼 UCC가 갖는 역기능을 최소화하면서 개인의 정치적 표현의 자유라는 장점을 최대한 살리는 방향으로 규제수위가 재검토되어야 할 것이다. 사이버 공간은 새로운 정치 활동과 선거 참여 기회를 제공해왔으며, 결과적으로 민주주의의 발전에 기여해왔다는 점을 상기하면서 앞으로도 속속 등장할 수 있는 사이버 공간의 새로운 미디어나 현상들을 경계하거나 배척하기 보다는 긍정적으로 수용하

려는 기조가 바람직할 것이다. □

〈참고문헌〉

권형돈(2006). 인터넷에서 표현의 자유와 제한에 대한 비교고찰. 『중앙법학』, 제8집 제2호, pp. 7 ~ 34.

남효순·정상조(2005). 『인터넷과 법률II』, 서울: 법문사.

문상현(2004). '인터넷 언론 선거보도의 현황과 법적 쟁점'. 한국언론법학회·인터넷선거보도심의위원회 주최 세미나 자료집.

"선거 시기 인터넷 실명제 불복할 것". 미디어오늘, 2007년 11월 21일자.

' "세계 최초 인터넷 대통령 취임" 가디언'. 한겨레신문, 2003년 2월 24일자.

송경재(2005). 인터넷 정치 패러디와 표현의 자유: 표현의 자유와 규제의 사회적 동학을 중심으로. 『사회이론』, 가을/겨울호, pp. 7 ~ 38.

유영주(2007). 인터넷 실명제와 선거 담론 실증의 관계. 대선미디어연대 주최 '대선보도 연속토론회' 발제문. 12월 11일.

윤성이(2001). 인터넷의 정치적 영향력: 이상과 현실. 『사회이론』, 봄/여름, pp. 37 ~ 61.

이승선(2007). 선거와 표현의 자유. 『언론과 법』, 제6권 제2호, pp. 207 ~ 244.

이원태(2007). UCC와 미 중간선거: '유튜브' 정치 동영상을 중심으로. 한국학술연구원 제8차 코리아포럼 및 사이버커뮤니케이션학회 춘계 쟁점 세미나 <사이버 공간에서의 의사소통과 17대 대선의 쟁점들> 자료집. 3월 16일.

정만희(2007). 선거제도에 관한 헌법재판소 판례의 평가. 『공법학연구』, 제7권 제1호, pp. 149 ~ 194.

조소영(2007). 공직선거법상 인터넷 관련 규제에 대한 헌법적 검토. 『세계헌법연구』, 제13권 1호, pp. 41 ~ 64.

최우정(2007). 사이버 민주주의의 실현조건으로서 사이버 기본권의 모색. 『사이버커뮤니케이션학보』, 제23호, pp. 261 ~ 303.

황승흠·황성기(2003). 「인터넷은 자유공간인가? 사이버 공간의 규제와 표현의 자유」. 서울: 커뮤니케이션북스.

황용석(2007). 인터넷 게시판 실명제에 대한 비판적 연구. 익명적 표현의 권리를 중심으로. 『언론과 사회』, 제15권 2호, pp. 97 ~ 130.

"2008 국회의원 선거 시기 인터넷 실명제 반대 기자회견 개최" (2008. 3. 25). 미디어 행동 보도자료.

McQuilail, D.(2000). *McQuilail's Mass Communication Theory*. London: Sage.

Toffler, A., Toffler, H.(1995). *Creating a New Civilization: The Politics of the Third Wave*. Atlanta: Turner Publishing.