

소셜 미디어 관련 온라인 선거 공론장 규제체계 비교연구

이동훈* · 류정호** · 정수영***

본 논문은 소셜 미디어 중심의 인터넷 선거 공론장의 정치적 영향력을 긍정적으로 활성화하는 방안으로서 제도적 개선에 초점을 두고 이를 위한 방향성을 모색하는 데 목적을 두었다. 구체적으로는 현재의 선거 커뮤니케이션이 후보자 및 주류 미디어 중심으로 구조화됨으로써 실질적으로는 중심이 되어야 할 유권자가 소외된 상황이라는 문제의식에서 출발했다. 이를 위해 선거 공론장의 활성화를 위한 이론적 개념으로서 논쟁성과 개방성 측면에서 접근했으며, 우리나라를 포함해 영국, 미국, 일본 등 주요 국가의 소셜 미디어 관련 온라인 선거 공론장 규제법률에 대한 사례분석과 국내 관련 선거법률의 개정방향에 대한 전문가 심층설문조사를 실시했다. 결과를 보면, 사례분석에서는 국가들을 자유지향형, 제한적 자유지향형, 질서지향형 모델로 나눌 수 있었으며, 자유지향형에는 미국과 영국, 제한적 자유지향형에는 우리나라, 질서지향형 모델에는 일본이 해당됐다. 해외 사례분석을 토대로 국내 선거법 제59조, 제93조, 제82조의4, 제251조 등 소셜 미디어 관련 선거 공론장의 규제법률 개선방향을 묻는 심층설문을 실시했다. 결과에서는 선거법에서 소셜 미디어 선거 공론장의 활성화에 제한요인으로 지적되는 조항들에 대한 적극적인 개정의견이 많았다. 관련 전문기들은 모두 개정의 필요성과 소셜 미디어 등 온라인 선거 공론장의 변화를 수용하는 방향으로 개정할 것에 대해 동의했다. 구체적으로는 온라인 선거 공론장에서 선거운동기간 제한이 폐지되어야 하며, 소셜 미디어 등 대안적 선거 커뮤니케이션 채널이 다양해진 상황에서 지나친 후보자 보호주의적 관점의 법조항도 개선될 필요가 있다고 답했다. 선거법 제82조의4, 제251조 등의 후보자 보호 관련 조항들은 과거 조직 선거 및 매스 미디어 선거 패러다임에서는 적합했으나 선거 커뮤니케이션 채널이 다양화, 수평화, 분산화된 현 시점에서는 적합하지 않은 부분이 있다. 따라서 부작용이 최소화하는 방향에서 현행 선거 커뮤니케이션 환경의 변화를 수용하는 방향으로 조정될 필요가 있다.

주제어: 선거 공론장, 소셜 미디어, 정치 커뮤니케이션

1. 서론

현재 온라인 개인미디어는 급속한 확산에 힘입어 다양한 사회 분야에서 가능성에 대한 기대를 현실화하고 있다. 2008년 11월 인도 뭄바이 폭탄테러, 2009년 이란 민주화집회와 티벳 민주화시위, 2010년 아이티 대지진 등의 국제 이슈에서는 트위터, 페이스북 등의 소셜 미디어가 정보 확산 채널로 큰 역할을 했다. 지난해 12월부터 북아프리카 지역 이슬람국가들에서는 시민들의 민주화 요구 목소리를 응집시키는 기폭제 역할을 한 것으로도 주목받았다. 이른바 소셜 미디어 혁명으로 불리는 튀니지, 이집트의 민주화 혁명은 트위터, 페이스북 등의 영향력이 컸던 것으로 평가됐다. 특히 2011년 초까지만 해도 튀니지, 이집트의 민주화과정은 ‘페이스북 혁명’, ‘트위터 혁명’으로 표현될 정도로 관심을 끌었다. 이 때문에 학계에서는 소셜 미디어가 정치행동의 집단화 방식을 근본적으로 바꾼 것으로 평가됐다. 페이스북과 트위터 등의 소셜 미디어 공간에서 이루어진 정보의 수집과 확산이 온라인 공간의 정치적

* 배재대학교 미디어정보사회학과 조교수

** 인터넷선거보도심의위원회 연구원

*** 성균관대학교 신문방송학과 BK연구교수

목소리를 현실 정치세력으로 조직화하는 데 촉매 역할을 했다는 것이다. 반면, 약한 연결(weak tie) 중심의 소셜 미디어가 전통적 사회적 변혁을 이끌었던 강한 연결(strong tie) 중심의 집단행위를 대체하지 못한다는 주장도 제기됐다. 새로운 정치 커뮤니케이션 채널의 역할은 인정하지만 필요충분 조건은 아니라는 것이다.¹⁾ 유사한 논쟁이 국내에서도 나타났다. 2010년 6·2 지방선거의 결과를 두고 시작됐던 선거 공론장에 대한 소셜 미디어의 영향력은 한 해를 돌아 2011년 4·27 재보궐선거에서 그 정점을 찍었다. 트위터를 통한 투표현장 인증샷 트윗에서부터 투표동력 메시지에 이르기까지 소셜 미디어를 이용한 선거 캠페인 효과는 여느 선거 때 보다 컸다는 것이 많은 언론의 지적이며, 이는 여당 중진위원회의 우려에서도 재연됐다.

지금까지 소셜 미디어의 영향력에 대한 이해와 논란에서 간과된 점이 두 가지 있다. 그것은 우선 정치 커뮤니케이션 현장 특히 선거 공론장에서 소셜 미디어의 실질적 영향력에 대한 논의의 방향이다. 정도 차이는 있으나 학계에서도 영향력에 동의하는 상황임을 감안할 때 선거 공론장에서 대안적 소통채널로 기능하는 소셜 미디어의 가능성을 어떻게 긍정적인 방향으로 활성화할 수 있을 것인가에 대한 논의로 전환되어야 할 시점이다. 튀니지, 이집트의 민주화 운동을 트위터나 페이스북 혁명으로 볼 수 있는가와 달리 선거 공론장에서 소셜 미디어의 영향력이 입증되고 있어서 국내의 제반여건에 비춰 영향력을 검증하는 논의에 집중하는 것은 실천적 실익이 없을 수 있다.²⁾ 소셜 미디어는 신뢰도 낮은 정보의 폐해, 속의가 결여된 피상적 의견 교류 등의 문제점에도 불구하고 새로운 선거 공론장으로서 시민적 역량을 강화하는 긍정적인 기능도 있음을 무시할 수 없기 때문이다. 소셜 미디어를 이용하여 정치권과 시민사회가 직접 소통하는 경우 포퓰리즘 선거가 나타날 수 있어서 일정 수준의 규제가 가해져야 한다는 일각의 주장에도 타당성이 없는 것은 아니지만 시민사회의 정치 커뮤니케이션 역량을 질적으로 강화하는 공론장적 기능을 한다는 점에서 현행 규제 패러다임의 전환이 필요한 시점이라고 할 수 있다. 기존 미디어의 매개적 한계를 넘어서 인터넷의 대안적 공론장이 가진 민주주의적 가능성에 주목할 필요가 있기 때문이다(Dahlgren, 2005; Papacharissi, 2002; Norris, 2007/2007). 그러나 현행 선거캠페인 규제법률이 매스미디어를 토대로 한 매개형 선거 공론장을 가정한다는 점에서 온라인 개인미디어 중심의 인터넷 커뮤니케이션 환경에는 적합하지 않다(이동훈·류정호, 2009).

본 연구는 이러한 문제의식을 토대로 소셜 미디어 중심의 온라인 선거 공론장의 활성화를 위한 조건으로서 선거캠페인 규제법률의 문제점과 개선방향을 고찰하는 데 초점을 둔다. 구체적으로는 현재 우리 사회의 선거 커뮤니케이션 환경의 변화를 종합적으로 고려하여, 다원주의적 선거 커뮤니케이션과 공론장의 기능 보장을 위해 미국, 영국, 일본 등 소셜 미디어 관련 해외 각국의 규제시스템을 비교하고 이를 토대로 국내의 선거캠페인 관련 소셜 미디어의 규제체계를 어떻게 개선할 것인가를 고찰하고자 한다. 이를 위해 첫째, 우리나라의 소셜 미디어에 대한 선거 캠페인 규제법률을 미국, 영국, 일본 등과 사례분석을 통해 비교하고자 한다. 소셜 미디어 공간의 선거 관련 정치 커뮤니케이션 행위에 대해 적용되고 있는 공직선거법 상의 조항들과 관련하여 해외 각국에서는 유사 현상에 대해

1) The New Yorker(2010. 10.4). "Small Change" by M. Gladwell.

2) 지난 2010년 6·2 지방선거에서 중앙선거관리위원회가 트위터를 포함한 마이크로블로그 계정에 대한 감시와 규제를 서둘러 시작한 것도 선거캠페인에서 개인미디어의 영향력에 대한 반증이다. 당시 중앙선거관리위원회에 따르면 트위터 계정을 통해 선거일 180일 전의 특정 후보 지지글을 올리는 행위는 공직선거법 93조의 "누구든지 선거일 180일 전부터 정당 또는 후보자를 지지·추천하거나 반대하는 내용이 포함된 문서·그림이나 녹음·녹화테이프, 기타 이와 유사한 것을 배부 또는 게시할 수 없도록 금지"하는 조항을 위반하는 것으로 간주했다.

어떻게 처리되고 있는가를 살펴보고자 한다. 둘째, 사례분석 결과를 토대로 현행 선거캠페인 규제법률의 실질적 개선방향을 도출하는 데 목적을 두고 있다.

2. 소셜 미디어 중심의 다원주의적 온라인 선거 공론장과 선거 운동 규제법률

1) 정치사회적 환경 변화에 따른 선거 공론장의 역할과 한계

이론적으로 선거는 다원화, 복잡화된 사회구조에서 유권자인 국민의 의사를 정치과정에 투여할 수 있는 효율적인 정치시스템으로 평가된다. 동시에 선거는 유권자의 선호를 재규합하는 정치 이벤트로 전략하면서 효율성과 정당성에 대한 의문이 끊임없이 제기되고 있는 것 또한 사실이다(염정민, 2005, 39쪽; 임혁백, 2009). 이렇게 대의민주주의제도의 핵심인 선거가 정치적 의사를 규합하는 시스템으로서 효율성과 정당성에 대해 비판을 받는 데는 몇 가지 이유가 있다.

첫째, 선거의 역할이 정치사회 구조의 변화를 따르지 못하는 데 있다. 선거는 유권자의 선호를 계량적으로 규합하여 의사를 확인하는 선출 이벤트에서 공적 토론의 활성화를 통해 정치사회적 이슈에 대한 다양한 의견을 확인, 조율하는 제도화된 공론장으로의 역할 확대가 요구된다. 선거는 유권자 개인의 집합적 선호를 찾아내어 특수의사를 확인하는 절차가 아니라 시민으로서 유권자가 추구하는 공공선인 일반의사(*general will*)를 밝혀내는 과정이기 때문이다(임혁백, 2009, 32쪽).

둘째, 선거의 공론장적 역할이 부실한 원인은 제도적 한계에서 찾을 수 있다. 현행 선거제도는 선거가 공정하고 균등한 정치적 경쟁의 장으로서 기능하도록 하는 데는 효과적일 수 있으나 실질적으로 제도화된 공적 토론의 장으로서의 역할에 대해서는 문제가 지적되고 있다(염정민, 2005, 40쪽). 국내 선거제도가 2004년 미디어선거법으로 불리는 현 선거법제로 개정되면서 비효율적인 조직선거 중심의 기존 제도가 개선된 반면, 선거의 초점이 후보자의 정치적 기회 균등과 공정한 경쟁에 초점을 둬으로써 상대적으로 유권자를 선거 공론장에서 소외시키는 결과를 낳았다.

셋째, 선거 공론장이 활성화되는 데는 제도적 한계뿐만 아니라 유권자의 문제점도 지적된다. 숙의적 소통을 전제로 한 선거 공론장의 의견교류는 선거의 정당성을 높이고 결과를 공공선의 수준으로 높이는 데 기반이 된다(Dahlgren, 2002; Button & Mattson, 1999). 여기서 문제는 선거 공론장에서 숙의적 소통이 가능한가이다. 특히 하버마스가 공론장의 전제조건으로 상정한 이상적 공중이 정치사회적 실체로 존재하는가에 대해 회의적인 의견이 제기되는 것도 공론장의 한계로 작용한다(Fraser, 1992; Schudson, 1997). 이는 선거의 속성상 포폴리즘적이고 분파적인 선거 공론장이 지배적일 수밖에 없는 현 상황이 인터넷에서 더 개선될 수 있는가에 대한 고민으로 연결된다(Coleman et al., 2008; Gerhards & Schäfer, 2010).

이상의 논의를 종합해 보면, 선거 공론장의 활성화를 위해 주목할 것은 선거의 핵심 주체인 후보자와 유권자 간의 관계이다. 대의민주주의를 “표를 위한 지도자들의 경쟁”(the competition of leaders for voters)이라고 표현한 것처럼 후보자는 유권자를 당선을 위한 설득의 대상으로 간주한다. 이 때문에 후보자와 유권자의 수평적 커뮤니케이션 관계를 통한 선거 공론장의 민주화는 현실적으로 이루어지기

힘들다(Mackie, 2009, p.129). 선거 이후에도 정치인의 주요 목적이 이슈 관련 여론 경쟁지형에서 우위를 점하는 것이기 때문에 시민과의 수평적, 양방향 커뮤니케이션 보다는 일방향 커뮤니케이션이 유리하면 이를 채택하려 할 것이다. 따라서 이상의 문제점을 고려할 때, 오늘날 빈번하게 거론되는 선거제도를 통한 대의민주주의제 위기를 해결하는 출발점은 선거 자체에서 이루어져야 한다. 모든 문제점을 일시에 해결하는 방안은 아니어도 적극적으로 고려해야 할 방안 중의 하나가 선거 공론장의 활성화이다. 선거 공론장이 대의민주주의제도의 효율성과 정당성을 확보하는 방안으로 가능한 이유는 토의민주주의 또는 숙의민주주의로 대변되는 대의민주주의제의 보완에 대한 논의의 핵심에 공론장의 정상화 또는 활성화가 자리한다는 점이다. 특히 풀뿌리 공론장의 구축은 정치적 예비 위임자로서 후보자와 시민으로서 유권자 간의 커뮤니케이션을 회복케 함으로써 선거 공론장의 활성화를 가능하게 한다.

2) 소셜 미디어 선거 공론장의 활성화 조건 : 숙의성과 논쟁성의 결합

오늘날 공론장에서 의사소통적 합리성에 기반한 담론규범이 실천되는 데는 현실적으로 어려움이 뒤따른다. 하버마스의 의사소통적 합리성 자체가 이상적 소통상황을 전제로 하고 있는데다가 현실 공간의 이성적 토론과 논변이 이해관계 앞에서 제한을 받기 때문이다(Sinekopova, 2006; 정호근, 2001). 누구나 참여할 수 있도록 개방성이 보장되고 균등한 발언 기회가 제공되어도 이해관계의 조율과 합의가 이뤄지지 않는 한 공론장의 숙의적 토론은 사실상 불가능하다고도 할 수 있다. 현대 민주주의에서 숙의적 소통의 필요성에 대부분의 학자들이 공감하면서도 실현 가능성을 두고 긍정론자와 부정론자가 갈리는 지점도 바로 여기이다(Gastil, 2008; Bohman, 2003a; 2003b). 이해관계를 떠나서는 이질적인 개인 선호 간의 수렴적 조율이 가능하나 현실적으로 공론장의 필요성이 강조되는 곳이 이해관계의 대립이 첨예한 이슈라는 사실은 이러한 상황을 역설적으로 보여준다. 매스미디어에 의해 매개된 주류 공론장은 여론을 계량화하거나 이해관계집단을 중심으로 분할함으로써 공론장의 이질성을 더욱 심화시킨다(Bohman, 2003b). 규범과 뉴스생산체계를 통해 제도화, 조직화함으로써 스스로 공론장의 조율자 보다는 관찰자적 입장으로 전환한 주류 미디어는 대신 상업적 이해관계를 도입함으로써 공론장의 또 다른 이해관계자로 변질된 것이다. 한편, 주류 공론장의 분과성과 폐쇄성은 온라인 공론장이 대안적 공론장의 기대에도 불구하고 분과성, 폐쇄성, 포퓰리즘 등으로 인해 비판받는 데서도 나타난다(김종길, 2005; Coleman, et al., 2008; Norris, 2007). 온라인 공론장에 대한 비판은 온라인 포럼, 커뮤니티 등 다양한 포맷의 토론 공간 전반에 걸쳐 제기되어왔으며, 이는 블로그 등의 개인미디어로 이어졌고 트위터, 페이스북 등의 소셜 미디어에 대한 불신과 우려의 원인이 되고 있다. 문제는 커뮤니케이션 기술의 변화에 거부를 표현하는 일부 보수적 비판을 제외하고는 이러한 우려 섞인 지적이 대중적으로 설득력 있다는 점이다. 디지털화된 커뮤니케이션 수단에 의해 형성된 사이버 공중(cyber public)이 기존 오프라인 공간의 공중의 한계를 벗어나 근본적으로 변화된 커뮤니케이션 양태를 보이는가에서부터 관용성과 신뢰성의 여부 등에 이르기까지 다양한 지적이 타당성이 있는 것 또한 사실이다.³⁾ 따라서 커뮤니케이션 현장에서 공론장 모델을 통해 사회의 여론구조를 보다 이해하는 방법은 숙의성을 현실

3) 무국경성(transnationality), 네트워크 지향적인 커뮤니케이션 등 사이버 공중의 속성이 기존 오프라인 공중의 속성과 근본적으로 다른 점도 분명 존재한다. 그러나 사이버 공중과 오프라인 공중의 속성 차이는 신뢰성을 확보할 수 있게 해주는가의 문제와는 다를 수 있다.

화하는 것이다. 특히 갈수록 첨예한 이해관계가 대립하고 분과적, 폐쇄적 커뮤니케이션 양태를 보이는 선거 공론장에서 이상적 소통규범만을 강조할 것이 아니라 현실적인 접근을 함으로써 점진적인 개선을 하는 것이 효과적일 수 있다. 이 지점에서 주목할 것이 논쟁적 공론장(agonistic public sphere) 모델이다. 논쟁적 공론장은 합의와 조율을 강조하는 숙의적 소통규범 보다 논쟁과 논변 자체에 초점을 두고 다원주의적으로 접근한다(Papacharissi, 2009).

이상적 선거 공론장에 대한 대안 시각으로서 논쟁적 선거 공론장은 현대 민주주의에서 유권자 선호 집약모델로서 선거의 의미를 재해석 또는 확대하는 데서 출발한다. 논쟁적 민주주의(agonistic democracy)를 토대로 한 논쟁적 선거 공론장은 선거가 유권자의 공공선 또는 일반의지를 수렴하는 절차가 아니라 엘리트 중심의 유권자 설득경쟁 이벤트로 변질된 현실을 비판한다(상탈 무폐·곽준혁, 2009, 138쪽; Papacharissi, 2009, p.233).⁴⁾ 선거 담론의 논쟁성은 엘리트 중심의 경쟁구도를 벗어나 다원화된 이해관계가 상호 확인과 인정을 강조한다.⁵⁾ 따라서 논쟁성의 개념을 제한적으로 선거 공론장에 적용한다면 첫째, 커뮤니케이션 현장의 이해관계 대립과 커뮤니케이션 욕구의 충족을 위해 갈등적 의견의 표출과 대립을 제한하지 않는 것으로 정리할 수 있다. 이는 질서와 규범 중심으로 선거 공론장에 접근해온 종전의 관점과는 다르다. 갈등과 대립은 현대 정치사회의 특성 상 필연적이며, 선거에서는 특히 그러하다. 현 정부 들어 선거 때 마다 불거져 나온 국책이슈 관련 갈등은 타협과 조율 보다는 경쟁과 대립이 선거 공론장의 커뮤니케이션 특성임을 보여준다. 둘째, 다소 급진적이고 극단적인 논쟁성(또 적대성)의 개념을 선거 공론장에 적용한다면 우리 사회의 커뮤니케이션 현실을 고려할 때, 의도한 목적 대비 효과 보다는 단기적으로 치러야할 비용이 더 클 수도 있다. 그런 점에서 논쟁성을 인정하되 숙의성을 통해 보완하는 노력이 요구된다. 파파차리시는 별도의 제도적 노력 보다는 온라인 공론장의 진화적 성격이 이를 자연스럽게 보완할 수 있음을 지적했다. 예를 들면, 온라인 공간의 효능감 높은 커뮤니케이션 표현구도와⁶⁾ 직접 표현에 기반한 참여주의적 정치행위들, 다원주의적 논변 등의 속성이 온라인 공론장의 자기 조율능력을 향상시킬 수 있음을 지적했다(Papacharissi, 2009, pp.236~240). 셋째, 논쟁적 대립과 갈등이 선거 공론장의 필연적인 성향임을 감안한다면, 이를 생산적으로 수용하는 방법은 커뮤니케이션의 외연을 확장하는 것이다. 파파차리시가 ‘가상 공론장 2.0’(virtual sphere 2.0)이라는 말로 상징적으로 표현한 현재의 온라인 공론장의 진화된 모습이 숙의성을 보장한다고 보기는 어렵다. 온라인 공론장의 커뮤니케이션 행태가 오프라인 공간의 그것과 큰 차이가 있는 것은 사실이지만 신뢰성을 확보할 수 있는가의 문제는 별개이기 때문이다. 온라인 공론장의 가능성이 점차 현실화되어가고는 있지만 아직도 당초의 기대와는 거리가 먼 것이 사실이다. 따라서 현실적으로 온라인 공론장, 특히 선거 공론장의 논쟁성을 긍정적으로 전환할 수 있는 방법은 커뮤니케이션 규모를 확장하는 것이다. 구체적으로는 선거 공론장의 커뮤니케이션 채널을 확장하여 최대한의 목소리들이 교류될 수 있도록 하는 것이다. 이것은 다음 장에서 설명할 제도적

4) 진보적 정치학자인 상탈 무폐의 논쟁적 민주주의(agonistic democracy)는 쟁투적 민주주의로도 해석되는데, 자유주의 요소를 다원주의적 관점에서 진보적으로 수용하여 재구성한 것으로 평가된다(김상현, 2008). 본 연구에서 상탈의 논쟁적 민주주의를 구성하는 갈등 지향적인 담론구조를 선거 공론장 차원에서 숙의성을 보완하는 개념으로 수용하고자 한다.

5) 무폐의 다원주의는 일반적으로 사회적 합의와 통합을 기반의 민주적 다원성 보다는 좀 더 급진적이다. 이러한 민주주의적 급진성에 대해 또 다른 이상성을 넣는다는 지적도 있다(김상현, 2008).

6) 파파차리시는 이를 시민적 자기취면(civic narcissism)이라고 표현했다(Papacharissi, 2009, p.236).

개방성이 필요한 근거이기도 하다.

3) 소셜 미디어 선거 공론장의 활성화 조건 : 제도적 개방성

주류 미디어 중심으로 후보자가 공급자 역할을 수행하는 현재의 선거 커뮤니케이션은 선거 공론장 내 의제구조를 후보자 중심으로 고착화해왔다. 후보자가 일방적으로 유권자를 설득하는 커뮤니케이션 구조로 되어 있기 때문에 선거 공론장이 형성되어도 그 역할은 유명무실한 셈이다. 따라서 선거 공론장이 다원주의 측면에서 제 역할을 하려면 참여 및 소통구조가 개방성을 중심으로 재구성되어야 한다(이동훈·류정호, 2009, 163쪽). 이는 구체적으로 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 주류 미디어와 후보자 중심의 선거 커뮤니케이션에 적극적인 유권자 참여가 가능하도록 참여구조가 제도적으로 개방되어야 한다. 인터넷은 시민적 무관심과 불신 등 정치 냉소주의에 직면해 위기에 놓인 대의민주주의 제도를 개선할 수 있는 대안적 커뮤니케이션 채널로 평가된다(Gimmler, 2001, p.30; Papacharissi, 2002, pp.9~11). 그러나 선거와 관련해 형성되는 공론장 내 커뮤니케이션 구도와 관련해서는 후보자가 유권자와 접촉하는 데 있어 저비용-고효율의 새로운 커뮤니케이션 채널을 마련하는 데 초점을 두고 있다. 즉 선거 공론장에 대한 유권자의 참여를 활성화하기 보다는 후보자의 커뮤니케이션 기회를 보장하고 촉진하는 데 중점을 둔다. 따라서 인터넷도 후보자의 유권자 설득을 위해 활용 가능한 새로운 커뮤니케이션 채널로 간주된다. 국내외의 많은 연구들이 후보자의 인터넷 홈페이지 비교분석 또는 정당의 인터넷 선거캠페인 활용행태에 초점을 두고 있는 것도 이러한 흐름을 보여준다(김용철, 2004; 고선규, 2003; 장우영, 2008; Gibson et al, 2003). 그러나 선거 공론장의 활성화는 제도적 여건과 더불어 유권자의 실질적 참여가 병행되어야 활성화될 수 있다(Howard, 2005, pp.154~155). 선거 공론장의 커뮤니케이션이 후보자 중심의 설득 커뮤니케이션이 아니라 유권자와 후보자 또는 후보자 간, 유권자 간의 다자간 교류구조로 이루어져야 선거 공론장에서 다원주의적 교류가 가능해진다.

둘째, 후보자와 유권자, 양자를 매개하는 언론 등의 매개집단 간의 선거 커뮤니케이션이 상호 개방적이어야 한다. 즉 상호작용적 소통구조가 형성되어야 한다. 선거 공론장 내 유권자 중심의 수평적 커뮤니케이션의 기반이 마련된다고 해서 실질적으로 풀뿌리 수준의 지역 공론장이 활성화될 것인가에 대해서는 여전히 의문이 제기될 수 있다. 커뮤니케이션 기술이 사회 내 공공 커뮤니케이션 지형을 변화시키는 구조적 요인임에는 틀림이 없으나 여기에는 몇 가지 전제 조건이 뒤따르기 때문이다. 인터넷을 포함한 새로운 커뮤니케이션 기술이 근본적인 수준의 정치사회적 변화를 일으키려면 보편적 확산 외에도 몇 가지 요인들이 병렬적으로 이루어져야 한다. 이용자의 활용문화를 포함해 제도적 여건 등이 뒷받침되지 않으면 커뮤니케이션 기술의 보편적 확산이 일시적 변화를 일으킬 수는 있으나 정치사회 측면의 구조적 변화로 연결되기는 어렵다. 풀뿌리 수준의 지역 선거 공론장의 외형은 마련되어도 실질적인 참여적 커뮤니케이션이 이루어지지 않는다면 여전히 후보자 중심의 일방향적 공론장이 될 수밖에 없다. 대의민주주의 제도의 핵심 축으로서 선거가 정치사회 환경의 변화를 반영하여 질적으로 발전하기 위해서는 무엇보다 선거과정 전반에 정치사회적 환경의 변화가 투영될 수 있어야 하며, 이는 상호작용적 토론을 통해 가능하다.

셋째, 선거 공론장의 참여구조와 소통구조 모두 새로운 커뮤니케이션 기술 수용에 개방적이어야 한다. 이는 선거 공론장의 기술적 개방성으로도 표현할 수 있다. 대규모의 공론장 내 참여구조와

소통구조는 매개 역할을 하는 커뮤니케이션 채널의 영향을 크게 받는다. 기존 공론장이 상업화된 매스미디어에 의해 정상적 기능을 하지 못한다고 비판받는 것도 이를 반영한다(Habermas, 1991/2001, 280~281쪽). 언론이 선거 지형에서 정치세력화하여 또 다른 이해관계 집단으로 선거보도를 하는 경우 공론장이 왜곡될 수밖에 없고 이는 국내외에서 역사적으로 목격된 사실이기도 하다. 따라서 다원주의화된 공론장에서는 다층적 공론장 간의 경쟁이 자연적이며, 이 때문에 특정 이해관계에 의해 매몰된 공론장이 발생할 수 있음을 의미한다. 따라서 진화하는 커뮤니케이션 미디어에 개방적이어서야지만 이해관계에 매몰되지 않은 대안적 채널을 공론장에 수용할 수 있게 된다. 즉 보다 다원적이고 다층적인 공론장의 형성을 수월하게 할 수 있다. 이는 풀뿌리 공론장의 형성을 가능하게 하며, 주류 미디어를 우회하여 소규모 풀뿌리 공론장들 간의 직접 소통 역시 가능하게 할 수 있다. 이런 관점에서 보면, 최근 국내외에서 정치사회적으로 큰 주목을 받고 있는 트위터, 페이스북 등의 소셜 미디어는 미시적 공론장들 간의 풀뿌리 소통 역할을 한다는 점에서 선거 공론장으로서 큰 가능성을 가진다. 이미 미국, 영국 등 정치선진국에서는 트위터를 활용한 선거 캠페인이 큰 반응을 불러일으킨 것으로 평가된다(조희정, 2010).

4) 선거 공론장으로서 소셜 미디어를 수용하기 위한 선거 캠페인 규제법률의 조건

선거 공론장의 형성과 활성화를 위해서는 공론장이 다양한 형태의 커뮤니케이션 채널에 개방적이어야 한다. 지난 2004년 미디어선거법으로 불리는 현 공직선거법이 선거 공론장을 매스미디어에 개방한 이후 공론장은 주류 미디어가 주도해왔다. 그런데 문제는 미디어가 유권자에 보다 적극적으로 개방된 소통구조를 보장하지 않았다는 점이다. 이것은 크게 두 가지 방향에서 구체적인 현상으로 드러났다. 첫째, 매스미디어가 정치이념지향적인 입장을 지향해옴에 따라 점차 선거 뉴스의 중립성이 약화되어왔다는 점이다. 국내 대부분의 신문사, 방송사 등 언론사들은 정도의 차이는 있지만 대부분 일정한 정치적 입장을 토대로 선거보도를 해온 것이 사실이다. 매스미디어에 의해 매개된 선거 공론장은 유권자의 목소리 보다는 정치적 이해관계를 따른 후보자와 정당의 목소리를 더 반영할 수밖에 없다. 당연히 이 과정에서 선거 공론장은 후보자와 매스미디어가 주도하게 된다. 둘째, 이 때문에 선거 공론장이 정치 이슈를 중심으로 형성되어 소위 “바람”이라고 부르는 정치적 “이벤트”로 전락했다. 미디어선거법 이전 대규모 거리유세에서 이루어졌던 “바람의 정치”현장에서 매스미디어 공간으로 옮겨갔을 뿐 선거의 내용 자체는 정책 담론과 정치 담론이 사라진 과거의 피상적 선거에서 큰 질적 발전을 보여주지 못했다. 결국 후보자 및 매스미디어 중심의 선거 공론장에서 유권자는 정치적 소외자가 될 수밖에 없었다. 이러한 한계를 보완하는 데 중요한 가능성을 가진 것이 새롭게 등장해온 커뮤니케이션 기술이며, 특히 트위터 등의 소셜 미디어이다.⁷⁾ 온라인 개인미디어의 진화된 형태인 소셜 미디어는 이미 국내외에서 정치사회적 영향력으로 큰 주목을 받고 있으며, 미국과 영국 등지에서는 선거 커뮤니케이션 채널로 활성화된 상태이다. 예를 들어, 2008년 미국의 오바마 대통령의 풀뿌리 커뮤니케이션형 캠페인전략, 2010년 영국 총선의 트위터 등 소셜 미디어 활용 등은 큰 정치적 효과를 거둔 것으로 평가된다(조희정, 2010).

7) 소셜 미디어는 온라인 개인미디어의 연결성과 실시간 소통성이 극대화된 커뮤니케이션 서비스를 말하는데, 현재는 마이크로 블로그와 연결형 개인 홈페이지 등으로 구분할 수 있다.

이렇듯 온라인 개인미디어로서 소셜 미디어는 이미 유권자의 집단적 의사표현의 채널로서 선거 공론장에서도 큰 영향력을 행사하고 있다(Crawford, 2009, pp.526~527). 그러나 소셜 미디어가 선거 공론장에서 커뮤니케이션 채널로 활성화되기 위해서는 몇 가지 법률적 조건이 전제되어야 한다. 이것들은 구체적으로 다음과 같다. 첫째, 소셜 미디어의 공론장적 성격을 고려한 제도적 수용이 전제되어야 한다. 지난해 6·2지방선거를 거쳐 올해 4·27재보궐선거에 이르기까지 공식적으로 선거법은 여전히 소셜 미디어 공론장에 대해 폐쇄적인 구조를 유지하고 있다.⁸⁾ 공식적으로 선거법 제254조와 제93조 등을 통해 트위터 등의 소셜 미디어는 단속의 대상에 해당된다. 최근 2011년 3월 중앙선거관리위원회는 정보통신망을 활용한 선거운동을 상시 허용하는 방안을 발표한 바 있어 실제로 법제화될지 여부에 대한 관심이 높아지고 있다.

둘째, 소셜 미디어 공론장에 대해 논쟁적 관점에서 접근하는 것이 필요하다. 최근 인터넷 공론장의 성격을 논쟁적 공론장의 관점에서 접근하려는 시도가 늘고 있다. 인터넷 기반 정치 커뮤니케이션이 하버마스가 말한 이상적 커뮤니케이션 합리성이 구현되기에는 분파적, 감정적, 동원적인 성격 때문에 어려움이 많기 때문이다(Papacharissi, 2002; Norris, 2007). 공론장을 주도하는 언론과 오피니언 리더 중심의 엘리트 주류 커뮤니케이션 채널에서 배제되어 있는 일반 시민들이 여론의 주체임을 감안한다면 속의적 접근에는 한계가 있을 수밖에 없다. 논쟁적 공론장은 바로 이 지점에서 시작된다. 인터넷 공론장의 커뮤니케이션 현실을 반영한 것이 속의성 보다는 논쟁성을 강조한 공론장 모델이다. 특히 선거 공론장은 다양한 정치적 이해관계가 충돌하고 조율되기 때문에 속의적이기 보다는 갈등적이다. 그래서 논쟁적 공론장에서는 담론 공간의 확장과 논변의 활성화가 중요한 요건이 된다(Dahlberg, 2007). 소셜 미디어 공론장 역시 풀뿌리 네트워크에 기반하기 때문에 그 안에서 이루어지는 커뮤니케이션 역시 생활공간 지향적이다. 이는 이성적, 합리적인 커뮤니케이션을 토대로 이루어지는 속의적 공론장과는 일정한 거리를 보인다(이동훈, 2010).

3. 연구문제 및 연구방법

본 연구는 현행 선거제도가 사회적 변화의 흐름을 반영하여 선거 공론장을 활성화하는 데 초점을 두고 변화할 필요가 있다는 전제를 바탕으로 한다. 선거 공론장의 활성화를 위해서는 무엇보다 선거 커뮤니케이션 현장의 변화를 반영할 수 있어야 하며, 특히 트위터 등 소셜 미디어 공론장의 제도적 수용을 위한 변화가 필요하다. 이를 위해서는 선거 공론장에 대한 접근 관점이 논쟁성과 속의성의 절충적 관점, 제도적 개방성 등의 조건이 선결되어야 함을 이론적으로 강조했다. 본 연구는 이상의 이론적 검토를 거쳐 실질적으로 한국, 미국, 영국, 일본 등 해외 주요 국가들의 선거 공론장의 제도적 특성을 비교분석하는 데 일차적으로 초점을 두었다. 구체적으로 선거법제의 기본 가치, 소셜 미디어를 포함한 인터넷 미디어 관련 규제 내용, 이를 둘러싼 쟁점과 논란 사례 등을 중심으로 한국, 미국, 영국, 일본 등의 선거 공론장 관련 법제를 비교했다.

8) 특히 2010년 6·2지방선거에서 중앙선거관리위원회는 트위터 등 소셜 미디어를 이용한 선거운동을 일부 제한함으로써 큰 논란을 일으켰고 실제 당시 불법선거운동 혐의로 기소된 사람 가운데 일부는 1심에서 벌금형을 받기도 했다(동아일보, 2010.10.20자 분쟁의 씨앗이 된 소통의 트위터 참조).

연구문제 ① 한국, 미국, 영국, 일본 등의 소셜 미디어 등 온라인 선거 공론장 관련 법제는 논쟁성과 개방성 측면에서 어떠한 차이를 보이는가?

연구문제 ①의 결과를 토대로 연구문제 ②에서는 이론적 검토를 통해 살펴본 소셜 미디어 중심 선거 공론장의 활성화를 위해 필요한 제도적 개선방향은 무엇인가를 구체적으로 살펴보고자 한다.

연구문제 ② 국내 소셜 미디어 선거 공론장의 활성화를 위해 필요한 개선점은 무엇이며, 구체적으로 어떠한 방향으로 개선되어야 하는가?

한편, 본 연구는 연구문제 ①의 고찰을 위해 문헌조사를 실시했으며, 연구문제 ②를 위해서는 전문가 심층설문조사를 실시했다. 소셜 미디어 관련 법제 현황과 개선방향에 대해 구체적이고 심층적인 응답자료를 얻기 위해 학계, 언론계, 규제기관, 포털 등에서 관련 업무나 연구를 수행해 온 전문가를 대상으로 심층설문조사를 실시했다. 조사는 2011년 6월 25일부터 27일 사이에 실시됐다. 심층설문에 응답한 전문가는 다음과 같다.

<표 1> 심층설문 응답자 리스트

분야	현직	직위
언론계	인터넷신문 기자	대기자
학계	신문방송학과 교수	부교수
	언론유관기관	연구위원
규제기관	선거규제기구	서기관
포털	인터넷자율정책기구	사무차장

4. 연구결과

1) 연구문제 ① : 주요 국가의 소셜 미디어 중심 선거 공론장 관련 선거법률 현황

(1) 미국

미국의 경우 선거운동의 자유란 자유롭게 자신의 정치적 견해를 표현할 수 있는 자유를 의미하는 것으로 온라인 미디어를 통한 정치적 표현 역시 수정헌법 제1조의 보호를 받는다. 연방대법원은 생각의 전달과 의사표현에 이용되는 모든 매체들은 각 매체의 특성이 가져오는 법적인 문제점이 다를 수 있음을 인정했지만, 아직까지는 인터넷을 이용하여 정치적 의사표현을 하는 행위들에 대해서 미국 연방대법원은 기존의 수정헌법 제1조와 다른 방식의 적용을 하지는 않고 있다. 다시 말해, 미국의 사법부는 인터넷상에서의 정치적 표현이라고 해서 일반적인 정치표현 보다 더 많은 보호나 더 적은 보호를 받는 것은 아니라는 입장을 고수하고 있다(중앙선거관리위원회, 2004; 권영준, 2005). 이러한 맥락에서 현행 미국의 연방선거운동법에는 선거운동의 방법에 대한 제한은 전혀 없다. 따라서 인터넷

선거운동에 대한 규제도 전혀 없다고 할 것이다. 다만 인터넷 선거운동도 여타의 선거운동과 마찬가지로 선거비용의 규제를 통하여 간접적으로 규제된다⁹⁾. 예컨대 연방선거운동법 제441조의d는 인터넷을 이용하여 선거운동정보를 전달하고 그 비용을 지급한 때는 연방선거운동법에 정한 의무를 수행해야 한다고만 규정하고 있을 뿐이다(강석구·조병인·추형관, 2007). 즉, 미디어를 이용한 불법선거운동을 막기 위하여 선거자금의 흐름을 추적하여 투명성을 높이는 것이 가장 효율적이며 이것이 헌법적 가치를 보장하는 연방선거법의 정신이라는 점이다.

한편, 미국 연방선거관리위원회는 인터넷의 영향력이 증대됨에 따라 온라인 정치광고는 규제의 대상으로 포함시킨 반면, 블로그의 언론활동(커뮤니케이션 활동)에 대해서는 미디어 면제조항을 적용¹⁰⁾하고 있다는 사실은 주목할 만하다. ‘미디어면제’라 함은, 정당이나 정치위원회 혹은 후보자가 소유하거나 통제하지 않는 방송국, 신문, 잡지, 또는 다른 정기간행물의 뉴스, 비평, 사설 등을 보도하는데 따른 비용은 기부나 지출에 포함시키지 않는다는 규정이다(U.S.C. §431(9)(B)(i)). 따라서 선거캠페인에 대한 규제를 비용규제로만 한정하고 있는 연방선거운동법에서 블로그에 미디어 면제조항을 적용한다는 의미는, 공적인 관심사(matters of public interest and concern)에 대하여 사상과 의견을 자유롭게 개진하는 중요성을 강조하는 수정헌법 제1조의 헌법적 가치의 계승이라는 것이다. 따라서 미국에서는 주체 및 시기와 관계없이 선거공론장에서 치열한 의견의 경합은 바람직하고 장려되어야 할 사항으로 인식되고 있다.

<표 2> 미국의 온라인 미디어 선거법 논의 주요내용

시기	주요 내용
선거운동과 인터넷에 관한 조사 고시 (1999년)	인터넷 상에서의 선거운동이 정치 기부금이나 비용에 포함되어야 하는 지 조사
‘인터넷 상에서의 정치활동에 대한 규정’ 발표 (2001년)	-개인의 정치적 웹사이트 사용 허용 -기업과 노동조합 특정 후보자 웹사이트 링크 허용 -자원봉사 성격의 인터넷활동은 선거비용에서 제외
미국선거개혁법 (2002년)	공공 커뮤니케이션의 범위에서 인터넷광고 제외
선거운동과 인터넷에 관한 조사 고시 (2005년)	Shays v. FEC 소송에 대한 콜롬비아 지방법원의 판결로 공공 커뮤니케이션 범위 재검토
인터넷광고 규제 (2006년)	인터넷 유료정치광고를 공공커뮤니케이션 포함시켜 규제 시작

9) 정치적 표현이라는 헌법적 가치를 고려할 때 기업이 막강한 경제력을 행사하고 있다는 이유만으로 이를 제한할 수 없다는 연방대법원의 Citizens United v. FEC 소송에 대한 2010년의 결정은 주목할 만하다. 모든 정치적 의사표현은 비용의 지출을 수반하기 때문에 연방선거운동법의 경비제한지출 제한은 정치집단의 행동을 규제하는 것이 아니라 실질적으로 정치집단의 의사표현을 제한하는 측면이 크다는 것이다. 따라서 정치적 의사표현의 제한은 곧 수정헌법 제1조의 표현의 자유를 침해하는 것이므로 해당 규정은 위헌이라는 인식을 갖고 있다(Citizens United v. Federal Election Commission, 588 U.S. 2010; 정영철, 2010 재인용).

10) 연방선거관리위원회의 포괄적인 미디어 면제조항의 적용에 대해 우려의 목소리가 없는 것은 아니다(Hayward, 2007). 팬데이-조린(Pandey-Jorin, 2008)에 따르면, 블로거에 대한 무차별적인 미디어 면제조항의 적용은 블로깅(blogging)을 통한 부패를 양산하고 연방선거법망을 교묘히 피해가는 방법이 되고 있다고 지적한다. 그러나 연방선거관리위원회는 아직까지 미디어 면제조항을 적용하는 블로그의 범위를 한정하고 있지 않다는 점은 시사하는 바가 크다.

(2) 영국

영국의 선거법제는 선거비용을 통한 공정선거의 실천에 가장 큰 초점을 둔다. 영국의 선거법인 “Political Parties, Elections and Referendums Act 2000”(이하 선거법)이 선거비용 관련 규제조항에 가장 많은 비중을 두고 있는 것도 이를 보여준다. 영국의 선거관리기관은 선거위원회(Electoral Commission)와 지방자치단체의 관리기구가 있는데, 선거위원회는 주로 선거비용 규제 및 선거입법자문의 역할을 하며, 실질적인 선거관리 지휘, 감독권한은 없다. 선거를 지휘, 감독하는 권한을 가진 선거관리관(Returning Officer)은 지방자치단체에서 담당한다. 이에 따라 전반적으로 영국의 선거법제는 선거 비용 중심의 최소한의 규제를 지향함으로써 선거 공론장의 시민사회 영역에 일임해두는 형태를 취한다. 인터넷 공간은 신문에 준하는 정치적 표현의 자유를 가진다. 별도의 법률적 규제조항을 둬으로써 그 테두리 안에서 활성화되는 것이 아니라 방임 형태를 취하는 것이다. 영국의 소셜 미디어 중심 인터넷 공론장 관련 규제의 특징은 다음과 같다. 첫째, 영국의 선거법에서는 선거운동방법에 대한 별도의 규정을 두고 있지 않기 때문에 인터넷 공론장 관련 별도의 규제조항은 마련되어 있지 않다. 선거운동은 “선거의 목적을 위해 정당에 의해 관리되는 운동”으로 선거법에 규정되어 있으며, 선거의 목적은 “정당의 이름으로 입후보한 후보자의 당선 또는 선거와 관련해 제출된 후보자 명부에 포함된 후보자들의 당선”을 의미한다.¹¹⁾ 선거운동 방법에 대해서는 별도의 규정이 없기 때문에 소셜 미디어, 인터넷, 온라인 등의 용어가 포함되어 있지 않다. 둘째, 우리나라의 정보통신망법의 임시조치에 해당하는 법률조항은 없다. 선거 캠페인과 관련해 발생한 인터넷 공간의 비방, 언어폭력적 표현에 대해서는 명예훼손법(Defamation Law) 또는 공공질서법(Public Order Law)의 적용을 받는다. 이는 영국이 인터넷 커뮤니케이션에 대해 원칙적으로 자율규제를 유지하고 있는 것과 관련있다. 인터넷 상의 음란물, 범죄교사, 인종차별 등 위법성이 명백한 표현에 대해서만 민간기구인 IWF(Internet Watch Foundation)와 규제당국인 OFCOM 등이 긴밀한 협력관계 하에 규제하며, 정치적 표현물에 대해서는 표현의 자유를 보장한다(황용석·이동훈·김준교, 2009). 셋째, 선거운동기간이 규정되어 있으나 사전선거운동에 대한 금지조항은 없다.¹²⁾ 다만 선거비용에 대한 엄격한 규제 때문에 선거운동기간 전에 미디어를 활용한 광고를 자제하는 편이다. 반면 인터넷을 활용한 선거운동은 가능하기 때문에 정당과 유권자들은 자유롭게 의사표현을 한다. 2010년 4월 실시된 총선거에서 정당과 후보자, 유권자들은 모두 주류 미디어는 물론 블로그, 페이스북, 트위터 등 다양한 소셜 미디어를 선거 캠페인에 활용한 것으로 평가된다. 이로 인해 2010년 총선거는 디지털 선거(digital election) 원년으로 평가되기도 한다.¹³⁾ 예를 들어, 후보자와 유권자들은 각 정당의 페이스북 페이지에서 논쟁을 통해 지지와 반대 의사를 교환하기도 했다.¹⁴⁾ 선거위원회의 경우는 페이스북, 트위터 등을 통해 유권자 등록 및 선거참여를 촉구하는 캠페인을 벌여 높은 호응을 얻기도 했다. 넷째, 2009년부터 본격화된 디지털 캠페인에 대한 정치사회적 관심은 소셜 미디어를 포함한 다양한 디지털 커뮤니케이션 기술을 어떻게 선거 캠페인에 구현하는가와 부작용을 최소화하는가에 초점을 두고 있다. 이러한 논의에 대해 대체로 규제 최소화의 방향을 유지하되 후보자와 유권자 가이드를 활성화하는 것으로 의견이 모아지고 있다(Williamson, A., Miller, L., & F. Fallon, 2010).

11) 중앙선거관리위원회(2009). 『각국의 선거제도 비교연구』 참조.

12) 영국의 선거운동 기간은 의회 해산일부터 17일 이내에 실시되는 투표일까지로 정해져 있다. 선거운동 기간에 공휴일은 제외되기 때문에 실제로는 3~4주 정도가 된다(중앙선거관리위원회, 2009).

13) Guardian(2010.5.3). 2010: The first social media election 참조.

14) BBC(2010.3.26). Research shows party leaders' 'social media reputation'.

(3) 일본

일본에서 인터넷 선거가 불가능한 이유는 제정된 지 60년이 지난 공직선거법 142조에서 규정하고 있는 ‘문서도화의 배포’에 인터넷웹사이트나 전자메일이 해당된다고 해석되고 있기 때문이다. 즉, 인터넷 선거운동 자체를 ‘금지’하고 있는 것이 아니라, 인터넷이 불특정 다수에게 전달되는 ‘문서도화의 배포’로 해석되어 왔기 때문이다(上ノ原 秀晃, 2010; 三輪和弘, 2006). 소셜 미디어 등 인터넷을 활용한 선거 캠페인 관련 법제를 구체적으로 보면 다음과 같다. 첫째, 선거기간 중에 선거운동의 일환으로 인터넷을 이용하는 경우이다.¹⁵⁾ 선거운동을 위해 인터넷 홈페이지를 개설하거나 선거운동 목적으로 불특정 다수에게 전자 메일을 송신하는 것은 ‘문서도화의 배포’에 대해 규정하고 있는 공직선거법 제142조에 의해 금지되고 있다. 문서도화(文書圖畫)란 ‘문자 혹은 이를 대신하는 부호 및 형상을 이용하여 물체 상에 영속적으로 기재된 의식의 표시’를 말한다. 공직선거법에서는 배포 및 게시가 가능한 문서도화를 엽서, 뼈라, 포스터, 팜플렛 등으로 제한하고 있으며, 인터넷 웹사이트나 전자메일은 컴퓨터 디스플레이상에 표시되는 문서도화로 해석하여 이용을 허용하지 않고 있다. 제142조에서 말하는 ‘배포’란 불특정 또는 다수를 대상으로 하는 것을 의미하며, 직접 전달하는 것은 물론 우편이나 신문 전단지 형태의 배포 방법도 여기에 포함된다. 불특정 다수가 이용할 수 있는 인터넷 홈페이지를 개설하거나 글을 게재하는 것, 전자 메일을 발신하는 것도 배포에 해당한다고 간주되어 금지하고 있다. 한편, 제143조에서는 선거운동에 사용할 수 있는 문서도화의 종류와 배포 방법, 수량 이외의 배포 또는 게시를 금지하고 있다. 제2항에서 애드벌룬, 네온사인 또는 전광판 표시, 슬라이드 및 기타 영사(映寫)의 게시 행위를 모두 금지하고 있는데, 컴퓨터 디스플레이에 홈페이지나 전자메일 표시는 영사 게시에 해당된다고 하여 금지하고 있다.

둘째, 선거기간 중에 (협의의) 정치활동을 실시하는 경우이다.¹⁶⁾ 공직선거법은 문서도화의 배포 또는 게시에 있어서, 금지를 면하는 행위를 제한하고 있다. 특정 후보자의 당선을 위해 그 후보자의 이름이 기재된 문서도화를 배포 또는 게시하는 것은 외견상 선거운동과는 관계가 없더라도, 문서도화 규제를 피하고자 하는 것으로 간주되어 금지한다(제146조 1항, 제201조의 13 제1항). 즉, ① 공직후보자의 이름 또는 심볼마크, ② 정당 기타 정치단체의 명칭, ③ 후보자를 추천/지지 혹은 반대하는 자의 이름을 표시하는 문서도화의 배포 및 게시를 금지하며, 인터넷 사이트나 메일도 해당하는 것으로 해석된다. 단, 선거운동 기간 이전에 작성된 인터넷 사이트에 대해서는 선거기간 중에 갱신하지 않는 한 허용된다. 따라서, 인터넷을 이용한 정보 발신이 제142조 제1항에 저촉되지 않는다고 해도 제146조에 의해 위법 행위에 해당할 가능성이 높기 때문에 선거기간 중에 후보자는 웹사이트 갱신이나 전자메일 전송을 지속하는 것이 일반적이다(小倉秀夫, 2005).

셋째, 선거기간 외의 선거운동의 일환으로 인터넷을 이용하는 경우이다.¹⁷⁾ 선거운동을 위한 인터넷 상의 문서도화 배포 및 게재는 선거운동기간뿐 아니라, 입후보자 등록 이전에도 사전선거운동으로 금지하고 있다(제129조). 따라서 선거운동을 위한 홈페이지 개설, 갱신 및 게시, 그리고 전자 메일 등은 선거운동 기간은 물론 그 이전에도 금지된다.

넷째, 선거보도 및 평론 게재의 자유와 인터넷 블로그 관련이다.¹⁸⁾ 공직선거법 제148조에서는

15) 문서도화의 배포(제142조 1항) 또는 게시(제143조 2항)

16) 금지를 면하는 행위

17) 사전선거운동 규제

허위 사항을 기재하거나 사실을 왜곡하는 등 표현의 자유를 남용하는 경우를 제외하고, 선거에 관한 보도 및 평론을 게재할 수 있도록 보도의 자유를 인정하고 있다.¹⁹⁾ 그러나 이는 일정 요건을 충족한 신문이나 잡지에 한정하고 있다. 블로그의 경우, 설령 매일 정기적으로 갱신한다고 해도, 유상으로 배포하는 것이 아니며, 제3종 우편물의 승인을 받은 것도 아니다. 따라서 공직선거법 제148조에서 말하는 ‘신문 또는 잡지’에 해당하지 않기 때문에 보도의 자유의 보호 범주에 포함되지 않는다.

그러나 현행 공직선거법에 의한 인터넷 선거규제는 극히 제한적이라고 평가되기도 한다(上ノ原 秀晔, 2010). 정치인의 경우, 2007년 참의원 선거 당시 후보자의 78.8%, 2009년 중의원 선거 당시에는 86.6%의 후보자가 인터넷 웹사이트를 개설하여 운영한 것으로 조사되었다(岡本 哲和, 2010). 무엇보다, 공직선거법에서 규정하고 있는 선거기간을 제외하면 선거운동으로 간주되지 않는 한, 정당이나 후보자, 일반 유권자는 자유롭게 정치적 의견을 표명하거나, 일상적인 정치 활동을 자유롭게 행할 수 있다. 선거기간 중에도 인터넷 웹사이트나 과거의 블로그를 갱신하지 않는 한 일반 공개하여 열람하도록 할 수 있다(上ノ原 秀晔, 2010).

<표 3> 공직선거법에서의 인터넷/전자메일에 의한 선거운동, (협의의) 정치활동 규제

	인터넷 홈페이지		전자메일	
	공직후보자 또는 제3자	정당, 기타 정치단체	공직후보자 또는 제3자	정당, 기타 정치단체
평상시/투표일	사전선거운동 조항에 의해 금지(제129조)	사전선거운동 조항에 의해 금지(제129조)	사전선거운동 조항에 의해 금지(제129조)	사전선거운동 조항에 의해 금지(제129조)
선거운동기간	· 법정 외의 문서도화 배포에 해당하여 금지(제142조 제1항) · 게시에 해당하여 금지(제143조 제2항)	· 법정 외의 문서도화 배포에 해당하여 금지(제142조 제1항) · 게시에 해당하여 금지(제143조 제2항)	· 불특정다수에게 송신하는 것은 법정외의 문서도화 배포에 해당하여 금지(제142조 제1항) · 게시에 해당하는 행위도 금지(제143조 제2항)	· 불특정다수에게 송신하는 것은 법정외의 문서도화 배포에 해당하여 금지(제142조 제1항) · 게시에 해당하는 행위도 금지(제143조 제2항)
평상시/투표일	자유	자유	자유	자유
정치활동기간	후보자 이름을 표시하고 있는 홈페이지 개설하거나 개서(改書)하여 금지를 피하고자 하는 행위에 해당하는 경우 금지. 이미 후보자 이름이 표시되어 있는 경우, 갱신 금지(제146조 제1항)	홈페이지 개설, 개서(改書)하는 경우 후보자 이름 등의 표시 금지. 이미 후보자 이름 등이 표시되어 있는 경우 갱신 금지(제201조의13 제1항 제2호)	후보자 이름 등을 기재한 전자메일 송신이 금지를 피하고자 하는 해위에 해당하는 경우 금지. 게시의 경우도 금지(제146조 제1항)	후보자 이름 등을 기재한 전자메일을 당해 선거구 등의 불특정 사수에게 송신하는 것은 금지. 게시의 경우도 금지(제201조의13 제1항 제2호)

※ 출처: 三輪和弘(2006). 我が國のインターネット選挙運動, その規制と改革. 『國立國會図書館 ISSUE BRIEF』, No. 517, 4~5쪽의 표를 재구성.

18) 선거운동에 해당하지 않는 보도활동

19) 보도의 자유에 대한 배려에서 제148조 제1항에서는 ‘이 법률에서 정하는 선거운동 제한에 관한 규정(제138조의3 규정 제외)은 신문(이에 준하는 통신유형을 포함) 또는 잡지가 선거에 관해서 보도 및 논평을 게재할 자유를 방해하는 것은 아니다. 단, 허위 사항을 기재하거나 사실을 왜곡하여 기재하는 등 표현의 자유를 남용하여 선거의 공정성을 침해해서는 안된다.’고 규정하고 있다.

(4) 한국

공직선거법의 선거운동 규제관련 규정은 선거운동의 주체를 후보자, 선거운동원 등에 한정하는 것을 전제로 마련되었기 때문에 헌법상 후보자간 기회균등의 원칙에는 적합하지 모르나, 유권자의 선거운동자유의 원칙과 조화되기는 어려운 측면이 있다(강석구·조병인·추형관, 2007). 이러한 공직선거법의 규제구조는 우리사회의 민주주의의 성숙과 함께 가장 표현촉진적인 매체로 평가받고 있는 인터넷이 선거운동에 본격적으로 도입되면서 그 한계를 극명하게 드러내고 있다. 후보자를 규율하는 시기, 주체, 방법, 비용 규제를 유권자에게도 동일하게 적용함으로써 헌법이 보장하는 유권자의 선거운동의 자유와 참정권 그리고 표현의 자유는 항상 침해당할 위치에 놓일 수밖에 없게 되는 문제가 있다. 국내 선거법에 적용되는 온라인 개인미디어에 대한 법적 지위는 선거법 제93조 제1항에 대한 사법부의 판결문에 잘 나타나 있다. 헌법재판소는 일반유권자가 인터넷에 개설한 블로그, 카페, 미니홈피, 트위터 등은 해당 조항의 인쇄물이나 녹음·녹화 테이프와 함께 명시된 ‘그밖에 이와 유사한 것’에 해당된다고 판시했다. 그 이유에 대해, 해당 조항은 매체의 형식에 중점을 둔 것이 아니라 사람의 관념이나 의사를 시각이나 청각 또는 시청각에 호소하는 방법으로 다른 사람에게 전달하는 것에 중점을 둔 것이라는 것이다. 따라서 일반조항으로서의 ‘기타 이와 유사한 것’은 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 정당 또는 후보자를 지지, 추천하거나 반대하는 내용을 포함할 수 있는 가독성 내지 가청성을 가진 앞에 열거된 매체와 유사한 매체, 관념이나 의사전달의 기능을 가진 매체나 수단을 의미하는 것(헌재 2009. 5. 28. 2007헌바24)으로 온라인 개인미디어는 이에 해당 한다는 것이다. 또한 이 조항의 ‘게시’는 유형물을 현실적 공간에 내붙이는 행위뿐만 아니라 전자적 정보를 입력하여 여러 사람이 볼 수 있는 인터넷 홈페이지 등 온라인상의 공간에 공개하는 것을 포함하며, ‘배부’는 출판물이나 서류 등과 같이 문서 또는 이와 유사한 것을 불특정 다수에게 나누어주는 행위로서, 전자적 방식을 통한 정보의 전송과 같은 행위를 포함한다는 것이다. 그러므로 이용자가 상업적 의도없이 개인적으로 창작한 것으로서 글(텍스트)과 사진·음악(오디오)·동영상 등을 포괄하는 UCC의 ‘제작’에 그쳐 그 내용이 공개되지 아니한 때에는 이 조항의 ‘배부 등’에 해당되지 아니하나, ‘배포’한 때에는 그 행위 유형에 따라 ‘게시’ 또는 ‘배부’에 해당한다는 것이다. 결과적으로 온라인 개인미디어와 게시물은 현실세계의 인쇄물이나 녹음 및 녹화테이프 및 그 내용과 동일하게 기간, 주체, 방법 등에 대해 선거법에 의해 규제되는 매체로서의 법적 지위를 가진다고 볼 수 있다.

이와 같은 맥락에서, 온라인 개인 간의 소통매체로 각광받고 있는 소셜미디어(SNS)의 대표적인 트위터에 대해서 지난 제5회 지방선거를 앞두고 중앙선거관리위원회는 선거법 제93조 제1항의 규정을 적용하여 광고, 인사장, 벽보, 사진, 문서·도화, 인쇄물이나 녹음·녹화테이프와 동일한 수준에서 관념이나 의사전달의 기능을 가진 매체 혹은 수단으로 파악하여 규제했다(미디어오늘, 2010.2.18). 즉, 트위터는 인터넷 홈페이지와 이메일이 융합된 서비스이므로 기존 선거법의 규정이 그대로 적용된다는 것이다. 따라서 선거법은 트위터에 대해 정보통신망의 의한 선거운동의 하나로 인식하고, 선거운동기간 이전에 정당 또는 입후보예정자 등에 대한 지지·반대 등 선거운동 내용을 게시할 수 없으며, 예비후보자가 보낸 “선거운동정보”를 받은 예비후보자의 팔로어가 자신의 또 다른 팔로어에게 리트윗(RT)할 수 없으며, 선거일에는 정당 또는 후보자를 지지·반대하는 선거운동 내용을 게시하지 못하도록 규정했다(중앙선거관리위원회 e-선거정보, 2010.2.12). 이와 같은 법적 태도로 볼 때, 현행 선거법 하에서는 의견을 표현하는 어떠한 형태의 온라인 개인미디어라도 그 특성은 인정될 수 없으며, 후보자

의 인쇄물에 의한 선거운동의 과열현상을 우려하는 것과 동일한 맥락으로 파악되어져 결국 규제의 대상으로 인식될 수밖에 없다. 따라서 선거UCC(2007헌마718)와 선거법 제93조(2001헌바57병합)의 위헌 소송에 대한 헌법재판소의 판결 및 트위터에 대한 규제방식은 온라인 개인미디어가 가지는 생활공간을 중심에 둔 풀뿌리 공론장의 형성과 참여민주주의의 질적 성숙에 대한 정치적 잠재력(이동훈·류정호, 2009)에 대한 인식보다는 부작용을 최소화하기 위해 규제하는 데 초점이 맞추어져 있어 매체 특성을 인정한 기존의 매체들과의 차별화된 법적용이 고려되지 않고 있다.

(5) 주요 국가의 소셜 미디어 중심 온라인 선거 공론장 규제법률의 특징

국가별로 온라인 선거공론장에 대한 규제 원칙과 현황 그리고 특성을 검토해 본 결과 선거법의 규제틀, 후보자와 유권자의 커뮤니케이션 관계구조, 온라인 공론장의 논쟁성에 대한 인식, 인터넷 매체특성에 따른 규제차별성, 선거 맥락성 적용 등에서 차이가 나타났다. ‘선거법 규제틀’은 온라인 표현물에 대해 비용 규제만을 하는 경우와 온라인 표현물의 내용 및 방법에 대한 직접적인 규제를 하는 경우로 나누어졌다. 온라인 공간 내에서 ‘후보자와 유권자의 커뮤니케이션 관계구조’는 후보자와 유권자가 동등한 커뮤니케이션 지위를 갖는 수평적 구조와 후보자가 주체가 되고 유권자가 객체가 되는 수직적 구조, 그리고 온라인 공간에서의 소통구조를 사실상 유보하는 형태로 구분되었다. ‘온라인 공론장에 대한 논쟁성에 대한 인식’은 온라인 공간 내에서 각계각층의 다양한 의견이 상호 충돌하고 대립하는 현상을 선거과정의 일부분으로 당연시하는 경우와 사회적 비용으로 규제되어야 할 현상으로 파악하는 경우로 나누어졌다. ‘인터넷 매체특성에 대한 규제차별성’은 전파매체나 인쇄매체와 달리 인터넷의 고유한 특성을 인정하여 전파매체나 인쇄매체와 다른 법적용을 하는 경우와 매체적 특성을 인정하지 않고 동일한 맥락에서 규제하는 경우로 구분되었다. ‘선거 맥락성 적용’은 온라인 선거공론장의 규제를 일상적인 정치공론장과 차별 적용하지 않는 경우와 시기, 주체, 방법(내용) 등에 대한 제한으로 일상적인 정치공론장 보다 상대적으로 강한 규제(후보자 비방죄 등의 선거법 적용)를 적용하는 경우로 나누어졌다.

<표 4> 온라인 선거공론장 규제모델별 특징

구분	선거법 규제틀	후보자와 유권자 커뮤니케이션 구조	온라인 공론장 논쟁성 평가	매체특성에 대한 인정	선거맥락성 적용	해당국가
자유지향형	비용규제	수평적	긍정	인정	비적용	미국 영국
제한적 자유지향형	기간, 주체, 방법 등 규제	수직 및 기간제한적 수평	제한적 긍정	부분적 인정	적용	한국
질서지향형	기간, 주체, 방법 등 규제	유보	유보	유보	적용	일본

※ 선거맥락성: 선거공론장과 일상적 정치공론장을 차별적으로 접근하는가를 의미

이와 같이 선거법의 규제틀, 후보자와 유권자의 커뮤니케이션 관계구조, 온라인 공론장의 논쟁성에 대한 인식, 인터넷 매체특성에 따른 규제차별성, 선거 맥락성 적용에 따라 온라인 선거공론장의 규제모델은 크게 ‘자유지향형’ ‘제한적 자유지향형’ ‘질서지향형’으로 나눌 수 있다. <표 3>에서와 같이, 미국과 영국에 해당하는 자유지향형 규제모델의 특징은 선거법의 규제틀이 비용규제이며, 후보자와

유권자가 선거공론장에서 상호 대등한 수평적 소통지위와 구조를 갖고 있다. 또한 기존의 전파 혹은 인쇄미디어에 비해 인터넷은 표현촉진적 매체로서의 특성을 인정하여 규제를 최소화하고 있으며 인터넷 공간에서 선거와 관련한 의견의 충돌에 대해서는 표현의 자유로서 규제의 대상이 아니다. 그리고 특정 후보자에 대한 반대의 의견을 게시하는 과정에서 허위사실이나 비방성 표현에 대해서는 선거법에 의한 규제가 아니라 민·형사의 법률에 적용을 받는다²⁰⁾. 한편, 한국의 현행 공직선거법의 규제모델로 볼 수 있는 ‘제한적 자유지향형’의 특징은 법적 규제의 틀이 시기, 주체, 방법(내용) 등에 대한 직접적인 규제를 가하고 있으며, 선거운동기간 이전에는 후보자 중심의 커뮤니케이션이며 선거운동기간에 이르러서야 수평적 소통구조를 형성한다. 또한 경제적 차이에 의한 후보자간의 선거운동의 불평등을 해소하기 위해 저비용의 인터넷 매체의 특성을 인정하여 예비후보자로 등록한 경우 선거운동기간 이전에도 온라인 공간에서 선거운동을 할 수 있게 하고 있으며, 유권자들로 후보자나 선거에 대한 단순한 의견의 표명은 제한하지 않고 있다. 그러나 후보자나 그의 배우자 혹은 직계 존비속에 대한 비방과 허위사실에 대해서는 공직선거법 상의 후보자 비방죄와 허위사실 공표죄를 적용하여 처벌하고 있으며 시기, 주체, 방법(내용)에 대해 선거법으로 제한함으로써 선거의 맥락성을 적용하고 있다. 마지막으로 일본에 해당하는 질서지향형 규제모델은 제한적 자유지향형과 마찬가지로 법적 규제의 틀이 시기, 주체, 방법(내용) 등에 따른 직접적인 제한을 두고 있으며, 선거기간 내에 온라인 공간을 후보자와 유권자가 정보와 의견을 교환하는 공간으로 인정하지는 않으나 실질적인 법적 제재는 거의 이루어지지 않고 있는 경우이다.

2) 연구문제 ② : 소셜 미디어 선거 공론장 관련 규제법률의 개선 방향

소셜 미디어와 관련한 현행 온라인 선거 공론장 규제체계에 대한 각계의 의견을 수렴하고 바람직한 개선방향을 모색하기 위해 심층설문조사를 실시했다. 심층설문조사의 주요 내용으로는 2012년 총선 및 대선에서의 소셜 미디어의 영향력에 대한 평가, 소셜 미디어가 유권자와 후보자간의 효과적인 커뮤니케이션 채널로 기능하기 위한 전제조건, 그리고 현행 선거법의 소셜 미디어 규제방식에 대한 평가 및 관련 선거법의 개선방향에 관한 것이었다. 답변을 보면 첫째, 내년의 양대 선거에서 소셜 미디어가 어느 정도 영향을 미칠 것으로 예상하는가에 대해서는 두 가지 견해로 나뉘었다. 대체로 소셜 미디어의 기술적 특성에 의해 선거에 대한 영향력이 클 것으로 예상했다.

장소에 구애받지 않는 소셜 미디어의 실시간 의사소통은 선거영역에서 정치적 의사표현과 정보공유에 있어 획기적이고 효과적이다. 특히 선거에 무관심한 젊은층의 적극적인 투표참여를 이끌어내는 계기가 될 수 있어 내년 선거에서는 각 정당·후보자마다 젊은층의 트렌드에 맞는 소셜 미디어를 이용한 선거운동방법을 경쟁적으로 개발·활용할 것으로 예상된다. 그리고 지역단위로 실시되는 국회의원선거보다는 전국단위의 대통령선거에서는 소셜 미디어 활용영역에서의 승자가 선거에서 승리할 가능성이 높을 것으로 생각한다. (선거규제기관 종사자)

소셜 미디어는 총선과 대선에서 갈수록 그 영향력이 커질 것으로 예상되며, 선거기간뿐만 아니라 그

20) 미국과 영국은 온라인 선거공론장에서의 비방, 폭력적 언어표현에 대해서 별도의 선거법을 적용하지 않고 명예훼손법, 공공질서법, 통신품위법 등을 적용한다.

이전 기간부터 활발한 의견교환이 이루어질 것으로 예상된다. 특히, 내년 총선과 대선은 재외국민 투표가 이루어지므로 재외국민의 소셜 미디어를 통한 선거관련 의견교환이 변수가 될 것으로 예상된다. (자율규제기구 종사자)

한편, 블로그와 UCC처럼 결국은 소셜 미디어의 파괴력이 제도적 규제의 넘지 못할 것이라는 평가도 있었다. 앞서 살펴본 주요 국가들의 사례처럼 인터넷 미디어에 대해 개방적이지 않기 때문에 소셜 미디어의 영향력이 제한적일 것이라는 응답이었다. 앞서 사례분석에서 살펴본 국가들 가운데 영국과 미국 등은 최근 수차례의 선거에서 소셜 미디어가 상당한 영향력을 발휘한 것으로 평가된 바 있다. 두 국가의 공통점은 소셜 미디어 선거 공론장에 자유방임적인 비규제적 제도를 취하고 있다. 이런 점에서 소셜 미디어 선거 공론장이 상대적으로 법률에 의해 규제받는 우리나라의 경우 선거에 대한 영향력이 높지 않다고 평가할 수 있다.²¹⁾

트위터나 페이스북 같은 소셜 미디어의 영향력은 엄청난 파괴력을 갖고 있다. 하지만 규제 때문에 큰 역할을 하지는 못할 것으로 생각한다. 지난 2007년 대선 당시 블로그 선거가 될 것이란 기대가 많았다. 하지만 실제로 뚜껑을 열어본 결과 블로그 공간은 잠잠했다. 유언비어 유포 같은 무서운 조항 때문에 대다수 블로거들이 의견 표현을 극도로 자제한 때문이다. 내년 총선과 대선에서도 이런 현상이 그대로 재연될 것으로 생각한다. 법이나 규제 기관이 소셜 미디어를 통한 여론 활성화 보다는 ‘여론 막기’ 쪽에 무게중심을 두고 정책을 집행해 나갈 것으로 예상되기 때문이다. (인터넷언론 종사자)

둘째, 선거공론장에서 소셜 미디어가 유권자와 후보자간 또는 유권자간의 정치 커뮤니케이션 채널로서 긍정적인 역할을 하는 데 필요한 전제조건에 대해서는 법적·제도적 규제완화와 소통되는 정보의 건전성 확보, 그리고 이용자 개인의 책임과 윤리의식이 강조되었다. 이론적 검토 부분에서 살펴본 바와 같이 소셜 미디어의 정치적 커뮤니케이션 역할에 대한 법률 규제 이외에도 논쟁적 소통이라 할지라도 이질적 의견 간의 상호 교류가 가능한 숙의성이 필요하다는 응답이었다.

유권자가 자신을 선거의 주체로 인식하고 보다 적극적으로 정치적 발언을 하고, 그러한 과정에서 자연스럽게 선거참여를 높이기 위해서는 경제적 부담없이 자유롭게 정치적 의사를 표현하고 정보를 공유할 수 있는 소셜 미디어에 대한 규제를 대폭 완화할 필요가 있다. 그러나 소셜미디어가 진실에 바탕하지 않은 거짓정보, 비관이나 비난을 넘어 악의적인 비방을 전파하는 수단으로 활용된다면 선거의 본질을 왜곡하는 결과가 초래될 수 있으므로 이에 대한 대응책이 마련되어야 한다. (선거규제기관 종사자)

소셜 미디어에 대한 인터넷 이용자의 인식과 이해증진이 중요하다. 사회적 커뮤니케이션 공간으로서 소셜 미디어 공간이 갖는 책임성과 공론공간으로서의 영향력을 인지해야 한다. (학계)

21) 다른 나라에서 높은 정치적 영향력이 나타났으니 우리나라에서도 그럴 것이라는 추정은 바람직하지 않으며, 그 반대의 경우도 마찬가지이다. 선거 공론장에 대한 소셜 미디어의 영향력 여부와 정도는 그 사회의 선거 환경과 정치사회적 배경 등 다양한 요인에 의해 달라질 수 있기 때문이다. 영국의 경우도 미국과 달리 과열되지 않은 선거 분위기가 지배적이어서 미국처럼 소셜 미디어의 영향력이 결정적 변수로까지 작용하지는 않는다.

셋째, 현행 선거법의 소셜 미디어 규제방식에 대한 평가에 있어서는 소셜 미디어의 매체적 특성에 대한 이해의 부족, 그리고 규제의 현실적 한계가 지적되었다. 특히 소셜 미디어의 기술적 진화를 법제가 반영하는 속도가 늦어짐에 따라 커뮤니케이션 현장과 제도 간의 격차가 더욱 벌어질 것이며, 이로 인한 제도적 갈등 심화에 대한 우려도 있었다. 결국 소셜 미디어가 정치 커뮤니케이션 채널로서 영향력을 긍정적으로 발휘하려면 풀뿌리 소통 채널로서 소셜 미디어에 대한 근본적인 이해를 토대로 한 접근이 필요하다는 것이다.

불법에 대한 개념이 불명확하며, 과잉금지를 위배할 우려가 있다. 특히, 선거운동 목적의 내용을 게시금지하는 것은 정치적 표현의 자유를 침해할 수 있으며, 생활 커뮤니케이션 도구로서 소셜미디어의 특성을 고려하고 있지 않다.(학계)

국내 사업자들이 해외 사업자에 대한 규제가 제대로 이루어지지 않는 상황에서 국내 서비스만을 규제하려고 하면 분명 역차별 문제가 제기될 것이다. 또, 이는 풍선효과로 이어져 해외 서비스로 이용자가 이동하는 현상이 나타날 수 있다. 최근 유튜브나 구글의 지도서비스, 애플의 앱스토어 게임서비스 사례에서도 볼 수 있듯이 그러한 규제는 몇 가지의 해외업체 정책변경만으로도 무력화 될 수 있다. (자율규제기구 종사자)

넷째, 소셜 미디어가 선거 공론장적 역할을 하는 데 제한 요인으로 작용해 온 선거법 조항에 대한 개정 방향을 묻는 질문에서는 관계자 모두 현행 법규의 문제점에 동의했다. 선거 공론장에서 소셜 미디어를 포함한 온라인 커뮤니케이션 규제조항으로 논란이 되어 온 선거법 제59조, 제93조, 제82조의 4, 제251조 등에 대한 의견과 향후 개정방향에 대해서는 기간 제한 폐지와 허위사실 유포 제한에 대해서는 전원 동의하였으며, 후보자 비방과 관련해서는 지나친 법적응에 대한 우려와 후보자 비방죄 폐지의 실효성이 크지 않다는 의견이 제시되었다. 우선 선거법 제59조 선거운동 기간제한 및 제93조 탈법방법에 의한 문서, 도화의 배부 및 게시금지 관련 조항에 대해서는 설문응답자 모두 온라인 선거 커뮤니케이션 현실을 반영하지 못한 조항이라는 데 동의했다. 특히 소셜 미디어 등 온라인 개인미디어 공간의 정치 커뮤니케이션은 오프라인 공간의 그것과 많은 차이를 보임에도 동일한 관점 또는 매스 미디어적 관점에서 규제를 가하는 방식에 개선이 필요하다고 지적했다. 특히 선거법 제59조의 선거운동기간 제한 조항은 소셜 미디어 등 온라인 선거 공론장의 상실화라는 관점에서 개정이 필요하다는 응답도 있었다. 선거규제기구 관계자 역시 이러한 응답을 했는데 이는 최근 중앙선거관리위원회가 공식적으로 선거법 제59조의 개정의사를 밝힌 것과 무관하지 않다고 볼 수 있다.

온라인 선거운동과 오프라인 선거운동은 분명히 다르다. 특히 소통이 생명인 소셜 미디어는 성격이 굉장히 다를 수밖에 없다. 그런 상황에서 “선거 운동 기간이 시작됐다, 그러니 지금부터 소통해라”라고 엄격하게 적용하게 되면 사실상 소통을 금지하는 것이나 다를 바 없다. (인터넷언론 종사자)

오프라인에서의 선거운동과 차별화되는 온라인 상에서의 선거운동에 대한 구체적인 개념화가 필요하다. 또한 선거운동 기간 이전에 선거운동원이 아닌 인터넷 이용자가 문서 및 도화를 배포·게시하는 것을 금지하는 것은 과잉규제라 볼 수 있다. (학계)

모든 선거운동 방법에 대해 (사전선거운동을) 포괄적으로 금지하는 것은 그 동안 우리 사회의 발전과 성숙된 시민의식 등을 고려할 때 표현의 자유를 지나치게 제한하는 것으로 시대에 뒤떨어진 규제다. 따라서

선거에서 역기능이 아닌 순기능으로 작용할 수 있는 일정한 방법, 예컨대 인터넷 선거운동, 소셜미디어 이용 선거운동, 전자우편이용 선거운동에 대해서는 그 기간제한을 폐지하여 언제든지 선거운동을 할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. (선거규제기관 종사자)

한편, 선거법 제82조의 4와 제251조 후보자 비방죄 등 온라인 선거 커뮤니케이션에서 후보자 보호와 관련된 조항들에 대해서는 조심스러운 개정 의견을 밝혔다. 소셜 미디어의 경우 연결성과 실시간성에 기반해 커뮤니케이션이 이뤄지기 때문에 선거 관련 정보의 공표의 대상범위와 확산속도가 매스 미디어에 준할 정도로 영향력이 크다. 이 때문에 부작용에 대한 최적화된 대응책 마련도 필요하다는 지적이었다. 후보자 비방죄와 관련해서는 학계와 규제기관 종사자의 의견이 각기 달랐다. 학계에서는 과도한 표현의 자유 침해가 우려된다는 취지에서 개정의견을 밝혔으며, 선거규제기관 종사자는 후보자 비방죄를 폐지하는 경우 실익이 크지 않다는 논지를 바탕으로 현행 조항의 유지가 적절하다고 답했다.

허위 사실 유포는 조금 조심스럽다. 실제로 악용의 소지가 굉장히 많기 때문이다. 특히 소셜 미디어 성격상 한번 퍼지기 시작한 소문은 견잡을 수가 없다. 그렇다고 소셜 미디어 공간의 자정 능력에 그냥 맡겨둘 수도 없는 상황이다. 따라서 허위사실 유포 등에 대해선 엄정 대처할 필요가 있다. 당선 후에도 선거 운동 기간 중 허위사실 유포 등의 행위를 한 정황이 확실하더라도 경우엔 의당 그에 걸맞은 조치를 할 필요가 있다(인터넷 언론 종사자)

후보자는 공인으로서 법적 지위를 가짐으로 명예훼손과 같이 단순히 사실을 적시하는 것만으로도 비방 또는 명예훼손이 성립될 수 있는 것으로 규정하고 있는 점은 과도하게 표현의 자유를 침해하는 것이다. (학계)

선거법의 비방죄를 폐지한다고 하더라도 같은 행위양태를 구성요건으로 하는 형법상 명예훼손죄의 적용영역에는 여전히 포함된다는 점에서 비판, 비난과 비방을 구분하기 어려워 처벌가능성을 염두에 둔 의사표현을 할 수밖에 없는 상태는 그대로 유지된다. 따라서 선거법의 비방죄를 폐지하더라도 정치적 표현에 있어서 위축효과는 그대로 유지될 수밖에 없다는 점에서 폐지의 실익이 그리 크지 않다. 반면에 비방죄를 폐지하는 경우 선거의 공정성을 해칠 우려는 크다. 가령, A후보자가 B후보자를 비방한 경우 형법상 명예훼손죄를 적용하면 징역형 이상을 선고받아야 당선무효와 피선거권 제한이 가능한 반면에 선거법이 적용되면 100만원 이상의 벌금형만으로 당선무효와 피선거권 제한이 된다. 결론적으로 선거법의 후보자비방죄의 폐지는 긍정적 효과보다는 부정적 효과가 클 수밖에 없으므로 현행을 유지하는 것이 타당하다. (선거규제기관 종사자)

이상의 심층설문 결과를 종합해 볼 때, 소셜 미디어를 통한 온라인 선거공론장이 다원주의 측면에서 제 역할을 하기 위해서는 첫째, 소셜 미디어의 매체적 특성에 기반한 제도적 개방이 필수적이라는 것이다. 향후 선거에 있어 소셜 미디어의 강력한 영향력에 대해서는 전반적으로 동의하고 있다. 그러나 소셜 미디어에 대한 규제가 기존의 매체를 규제하는 방식에서 벗어나지 못할 경우, 소셜 미디어의 기술적 잠재성은 발현되지 못할 수도 있다는 것이다. 블로그와 UCC의 부정적 영향력에 대한 지나친 우려와 전통적 매체와 동일한 맥락에서의 법적 규제가 소셜 미디어에 재현될 경우 선거 공론장에서의 소셜 미디어의 혁신성은 기대하기 어렵다는 것이다. 둘째, 규제 대상으로서 소셜 미디어는 기존 매스미

디어와 다른 규제 구조를 가진다. 기존 매스미디어에 대한 선거법 상의 규제는 매스미디어를 대상으로 하여 후보자와 유권자가 규제 편익의 수혜자가 된다. 특히 유권자의 경우 매스미디어의 대개행위 규제로부터 표현의 자유를 직접적 훼손되는 양기 때문에 유권자의 선거 커뮤니케이션이 위축되지 않는다. 그러나 소셜 미디어를 규제하는 것은 유권자를 직접적으로 규제하기 때문에 선거의 양대 축인 후보자와 유권자에 대한 법률 상의 편익이 불균등하게 될뿐만 아니라 유권자의 표현의 자유가 직접적으로 위축되는 부작용을 낳을 수 있다. 이는 선거 공론장의 위축으로 직결될 수 있다. 심층설문에 대한 전문가들의 응답 역시 이러한 부분을 우려하고 있음을 알 수 있다. 셋째, 소셜 미디어를 통해서 소통되는 선거정보와 소통내용의 건전성 확보는 중요한 과제로 인식되고 있다. 선거와 관련하여 개선되고 변화된 주·객관적 상황과 조건에 고려할 때, 소셜 미디어를 통한 선거운동에 대해서는 기간제한을 폐지하는 것은 바람직하지만 진실하지 않은 사실과 공익을 목적으로 하지 않는 내용으로 후보자를 비방하거나 또는 허위의 사실을 유포하는 경우에는 처벌의 대상이 되어야 한다는 것에 공감대를 형성하고 있다. 즉, 선거공론장에서 소셜 미디어가 커뮤니케이션 채널로서 긍정적인 역할을 하기 위해서는 제도적 개방성과 함께 이용자 개인의 책임과 윤리의식이 중요한 요인으로 간주되고 있다는 것이다. 넷째, 선거라는 상황과 맥락이 결코 무시될 수는 없다는 것이다. 선거는 국가권력을 선출하는 국가 이벤트로써 선거일이라는 시간적 제한을 받는 특수 상황이다. 따라서 정보의 건전성이 평상시와 같이 일정기간 동안 공론장에서 여과되는 것을 상정하기는 어렵다. 그러므로 잘못된 정보를 바탕으로 국가권력을 선출하였을 때 나타나는 해악은 선거 후 시정하기 어렵고 엄청난 사회적 비용을 지불해야만 한다. 이와 같은 의미에서 후보자에 대한 허위사실 유포와 진실되지 못한 사실을 적시하여 비방하는 행위는 엄격히 규제되어야 한다는 데 인식을 같이 하고 있는 것으로 볼 수 있다.

5. 결 론

본 논문은 소셜 미디어 중심의 인터넷 선거 공론장의 정치적 영향력을 긍정적으로 활성화하는 방안으로서 제도적 개선에 초점을 두고 이를 위한 방향성을 모색하는 데 목적을 두었다. 구체적으로는 현재의 선거 커뮤니케이션이 후보자 및 주류 미디어 중심으로 구조화됨으로써 실질적으로는 중심이 되어야 할 유권자가 소외된 상황이라는 문제의식에서 출발했다. 이를 토대로 소셜 미디어 선거 공론장에 대해 우리나라를 포함해 미국, 영국, 일본 등 주요 국가의 관련 선거법률을 비교 분석하고 이를 토대로 국내 관련 선거법률의 개정 방향을 모색하고자 했다.

본 논문의 분석결과가 가진 함의는 다음과 같다. 첫째, 선거법제의 개선은 패러다임의 전환 차원에서 접근해야 한다. 향후 지속될 커뮤니케이션 환경의 변화는 어떠한 디지털 미디어를 기반으로 선거를 치를지 예측하기 힘들다. 그것이 선거 커뮤니케이션 양태를 본질적으로 변화시킬 것인지는 현 시점에서 판단하기 어렵지만 지금의 선거법제와의 간격이 더욱 커질 것이라는 점은 분명하다. 따라서 탈규제의 논리를 넘어 어떠한 방향으로 규제 최소화의 방향을 잡고 갈 것인가에 대한 방향성에 대한 논의가 필요하다. 다시 말해 선거법제가 지향하는 가치가 무엇인지에 대한 보완이 이뤄져야 한다. 이런 점에서 “누구를 뽑는가”와 더불어 “어떻게, 왜 뽑아야 하는가”에 대한 논의가 활성화될 수 있도록 선거 공론장의 활성화 측면으로 선거법제가 지향하는 가치가 확장될 필요가 있다. 그동안 선거 캠페인에

적용됐던 균등하고 공정한 선거라는 원칙이 다소 질서와 안정 위주의 선거 캠페인을 강조해왔기 때문에 이를 선거 커뮤니케이션 상의 표현의 자유 보장 방향으로 확대될 필요가 있음을 의미한다. 선거제도가 정치사회적 환경의 변화에 맞춰 국민의 자유로운 참여를 확대, 보장하는 방향으로 개선되어야 함을 생각할 때, 선거 공론장의 활성화는 그 의미가 더욱 크다고 할 수 있다.

둘째, 앞서 살펴본 것처럼 대부분의 국가들이 선거 캠페인이 정도의 차이는 있으나 디지털 커뮤니케이션 환경의 영향을 겪었거나 체험하고 있는 중이다. 이 과정에서 불거진 다양한 이슈들은 향후 디지털 커뮤니케이션 환경을 선거 캠페인에 어떻게 효과적으로 구현하는가에 초점을 두고 있다. 영국의 사례에서 보듯이 일부 부정적 현상에도 불구하고 법제의 기본 방향은 탈규제 또는 규제 최소화를 지향하되 커뮤니케이션 현장의 간극을 후보자 및 유권자 가이드를 통해 보완하려는 노력에 주목해야 한다.

셋째, 커뮤니케이션 장의 확대가 필요하다. 이론적 배경에서 살펴본 것처럼 논쟁성이 효과를 거두려면 제도와 내용 측면에서 개방적이어야 한다. 특히 선거 공론장에 대한 유권자 참여 시스템의 개선이 필요하다. 제도적 측면에서는 소셜 미디어 등 인터넷 미디어와 같은 현재의 새로운 커뮤니케이션 채널에 대해 수용성이 확대되어야 한다. 이것은 기술적 개방성을 의미하며, 향후 새롭게 등장할 포스트 소셜 미디어 등을 고려한다면 매우 필요하다. 아울러 표현 측면에서는 정보통신망법 상의 임시조치 등과 같이 선거 커뮤니케이션을 제한하는 데 남용될 소지가 있는 조항들을 보완하는 노력이 필요하다.

넷째, 선거법에서 소셜 미디어 선거 공론장의 활성화에 제한요인으로 지적되는 조항들에 대한 적극적인 개정이다. 본 연구에서 대표적인 사례로 꼽은 선거법 제59조, 제93조, 제82조의4, 제251조 등의 조항에 대해서 관련 전문가들이 모두 개정의 필요성과 소셜 미디어 등 온라인 선거 공론장의 변화를 수용하는 방향으로 개정할 것에 대해 동의했다. 일부 조항의 경우 개정에 신중한 접근을 지적하기도 했지만 대체로 온라인 선거 공론장에서 소셜 미디어 중심의 변화가 더욱 클 전망이기 때문에 관련 규제조항의 개정이 시급하다고 볼 수 있다. 특히 2010년 하반기부터 2012년으로 예정된 총선과 대선에 관련된 선거 정국이 본격적으로 형성된다는 점에서 관련 법조항의 개정이 필요하다. 다섯째, 구체적으로는 온라인 선거 공론장에서 선거운동기간 제한이 폐지되어야 하며, 소셜 미디어 등 대안적 선거 커뮤니케이션 채널이 다양해진 상황에서 지나친 후보자 보호주의적 관점의 법조항도 개선될 필요가 있다.²²⁾ 선거법 제82조의4, 제251조 등의 후보자 보호 관련 조항들은 과거 조직 선거 및 매스 미디어 선거 패러다임에서는 적합했으나 선거 커뮤니케이션 채널이 다양화, 수평화, 분산화된 현 시점에서는 적합하지 않은 부분이 있다. 따라서 개정의 부작용이 최소화하는 방향에서 현행 선거 커뮤니케이션 환경의 변화를 수용하는 방향으로 조정될 필요가 있다.

22) 현재 중앙선거관리위원회가 선거법 제59조 선거운동기간 제한 조항에 관련하여 온라인 선거 공론장에 한해 적용하지 않는 것으로 개정의견을 낸 바 있다. 그러나 본 개정의견이 현재 선거법 개정으로 구체화되지 않은 상황이며, 본 조항의 개정만으로 온라인 선거 공론장이 활성화될 수 있다고는 볼 수 없다. 위에서 언급한 바와 같이 후보자 보호주의적 조항들 역시 개정되지 않으면 기간을 풀되 입은 막는 결과로도 이어질 수 있기 때문이다.

Ⅰ 참고문헌

국내 문헌

- 강석구·조병인·추형관 (2007). 『인터넷 불법선거운동의 합리적 규제방안』. 한국형사정책연구원.
- 고선규 (2003). 일본 정당의 온라인화와 인터넷 선거운동. 『국제정치논총』, 43집 4호, 421~444.
- 권영준 (2005). 인터넷상 표현의 자유와 명예의 보호. 『저스티스』, 제91호, 5~25.
- 김상현 (2008). 상탈 무패의 탈근대성과 민주주의: 정치적인 것과 다원성을 중심으로 『정치정보연구』, 11권 2호, 31~52.
- 김용철 (2004). 한국과 미국 정당들의 인터넷 선거운동과 경쟁양상. 『한국정당학회보』, 3권 1호, 63~94.
- 김종길 (2005). 사이버공론장의 분화와 숙의민주주의의 조건. 『한국사회학』, 39권 2호, 34~68.
- 상탈 무패·곽준혁 (2009). 민주주의와 한국 사회. 『아세아연구』, 52권 3호, 129~280.
- 우지숙·이수범 (2005). 미국의 미디어 관련 선거법제와 정치광고. 한국정책지식센터.
- 이동훈 (2010). 인터넷 언론의 유권자 참여 플랫폼을 활용한 선거 공론장 관련 탐색적 사례연구. 『사회과학연구』, 21권 4호, 91~116.
- 이동훈·류정호 (2009). 인터넷 선거 캠페인 관련 개인미디어 규제법률의 문제점 연구: 공론장적 접근을 중심으로 『사이버커뮤니케이션학보』, 26권 3호, 159-200.
- 염정민 (2005). 풀뿌리 민주주의의 조건과 가능성. 『시민사회와 NGO』, 3권 2호, 37~67.
- 이수범 (2005). 영국의 미디어 관련 선거법제와 정치광고. 한국정책지식센터 온라인 자료.
- 임혁백 (2009). 대의제 민주주의는 무엇을 대의하는가? : 일반의사와 부분의사, 그리고 제도 디자인. 『한국정치학보』, 43집 4호, 27~49.
- 장우영 (2010). 선거와 인터넷 규제: 미국 정책과의 비교. 『한국정당학회보』, 9권 2호, 209~241.
- 장우영 (2008). 인터넷과 선거캠페인. 『인터넷과 선거캠페인』, 42집 2호, 171~201.
- 전자신문 미래기술연구센터 (2010). 인터넷서비스와 선거법 적용의 딜레마, 29~43.
- 정연정 (2002). 인터넷 선거운동의 쟁점과 전망. 『인터넷법연구』, 1호, 255~271.
- 정영철 (2010). 기업의 정치적 표현과 언론의 자유. 『언론과 법』, 9권 2호, 195~235.
- 정호근 (2001). 의사소통적 합리성과 권력 그리고 사회구성. 김재현 외 공저. 『하버마스의 사상: 주요 주제와 쟁점들』(123~146쪽), 서울: 나남.
- 조소영 (2008). 인터넷 선거운동 법제화의 현실검토와 헌법적 범주에서의 새로운 법제화를 위한 연구. 『공법학연구』, 9권 4호, 235~259.
- 조소영 (2005). 인터넷 선거운동(E-Campaigning)에 대한 헌법적 고찰. 『헌법학연구』, 11권 2호, 417~456.
- 조희정 (2010). 트위터와 전자민주주의: 트위터의 국내외 정치적 활용사례와 규제를 중심으로 한국지역정보학회 춘계학술대회.
- 조희정 (2009). 네트워크 사회의 선거운동 전략에 관한 연구: 2008년 미국 대통령선거를 중심으로 『국가전략』, 15권 2호, 89~122.
- _____ (2010). 소셜 네트워크 사회에서 정치참여와 선거규제의 규제. 한국정당학회 2010 춘계학술회의, 45~76.
- 중앙선거관리위원회 (2011). 정치관계법 개정 토론회 자료집.
- _____ (2010). 선거와 관련하여 트위터에 대하여 알려드립니다, < 선거정보
- _____ (2009). 『각 국의 선거제도 비교연구』.
- _____ (2004). 『각국의 선거관계 언론법제』.
- 황용석·이동훈·김준교 (2009). 미디어 책무성 관점에서의 인터넷 자율규제제도 비교연구. 『언론과 사회』, 17권 1호, 102~134.

국외 문헌

- Anstead, N., & Chadwick, A. (2008). Parties, Election Campaigning and the Internet. In Chadwick, A., & Howard, P. N., (Eds.). *Handbook of Internet Policies*. (pp.56~71). New York: Routledge.
- Bohman, J. (2003a). Deliberative Toleration. *Political Theory*, 31(6), 757~779.
- Bohman, J. (2003b). Reflective Public Deliberation: Democracy and the Limits of Pluralism. *Philosophy & Social Criticism*, 29(1), 85~105.
- Button, M. & Mattson, K. (1999). Deliberative Democracy in Practice: Challenges and Prospects for Civic Deliberation. *Polity*, 31, 609~637.
- Coleman, R., Libeber, P., Mendelson, A. L., & D. D Kurpius (2008). Public Life and the Internet: If You Build a Better Website, Will Citizens Become Engaged?. *New Media & Society*, 10(2), 179~201.
- Crawford, K. (2009). Following You: Disciplines of Listening in Social Media. *Continuum: Journal of Media & Cultural Studies*, 23, No.4, 525~535.
- Curran, J. 매스미디어와 민주주의: 재평가. in Curran, J., & Gurevicj, M. (1993), *Mass Media and Society*. 김지운 외 옮김 (1993). 『현대언론과 사회』. 서울: 나남.
- Dahlberg, L. (2007). The Internet and Discursive Exclusion: From Deliberative to Agonistic Public Sphere Theory. In Dahlberg, L. & Siapera, E. (Eds.). *Radical Democracy and the Internet: Interrogating Theory and Practice*. (pp.128~147). New York: Macmillan.
- Dahlgren, P. (2002). In Search of the Talkative Public: Media, Deliberative Democracy and Civic Culture. *The Public*, 9(3), 1~22.
- _____ (2005). The Internet, Public Sphere and Political Communication: Dispersion and Deliberation. *Political Communication*, 22(2), 147~162.
- Dalton, R. J. (2008). *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. CQ Press. 서유경 옮김 (2010). 『시민정치론 : 선진산업민주주의 국가의 여론과 정당』. 서울: 아르케.
- Faulks, K. (2000). *Citizenship*. Routledge. 이병천 · 이종두 · 이세형 (2009). 『시티즌십』. 서울: 아르케
- Fraser, N. (1992). Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Public Sphere, in Calhoun. C. (ed.). *Habermas and Public Sphere*. (pp.109~142). Cambridge, MA: MIT Press.
- Gastil, J. (2008). *Political Communication and Deliberation*. London: SAGE.
- Gibson, R. K., Margolis, M., Rensick, D., & S. J. Ward (2003). Election Campaigning on the WWW in the USA and UK. *Party Politics*, 9(1), 47~75.
- Gibson, R. K., Cantijoch, M., & S. Ward (2010). Citizen Participation in the e-campaign. In Hansard Society (Eds.) *The Internet and the 2010 Election Putting the Small 'p' Back in Politics?*. (pp.4~16). Hansard Society.
- Gimmler, A. (2001). Deliberative Democracy, the Public Sphere and the Internet. *Philosophy & Social Criticism*, 27(2), 21~39.
- Gerhands, J., & Schäfer, M. (2010). Is Internet a Better Public Sphere? Comparing Old and New Media in the USA and Germany. *New Media & Society*, 12(1), 143~160.
- Habermas, J. (1991). *The Structural Transformation of the Public Sphere (Hardcover)-An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Blackwell Pub. 한승완 (2001). 『공론장의 구조변동: 부르주아 사회의 한 범주에 관한 연구』. 서울: 나남.
- Howard, P. (2005). Deep Democracy, Thin Citizenship: The Impact of Digital Media in Political Campaign Strategy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 597, 153~170.
- Hayward, A. R. (2007). Regulation of Blog Campaign Advocacy on The Internet. George Mason University Law

- and Economics Research, 1~22.
- Mackie, G. (2009). Schumpeter's Leadership Democracy. *Political Theory*, 37(1), 128~153.
- Mouffe, C. (2007). Democracy as Agonistic Pluralism. In Ermarth, E. D. (eds.), *Rewriting Democracy: Cultural Politics in Postmodernity*. (pp.36~47). Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Mouffe, C. (1999). Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism?. *Social Research*. 66.
- Norris, P. (2007). *Digital Divide*, Cambridge: Cambridge Univ. Press. 이원태 외 옮김 (2007), 『디지털 시대의 민주주의: 정보 불평등과 시민 참여』. 서울: 후마니타스.
- Papacharissi, Z. (2009). The Virtual Sphere 2.0: The Internet, the Public Sphere, and Beyond. In Chadwick, A., & Howard, P. N., *Internet Politics*. (pp.230~245). New York: Routledge.
- Papacharissi, Z. (2002). The Virtual Sphere: the Internet as a Public Sphere. *New Media & Society*, 4(1), 9~27.
- Pandey-Jorin, N. (2008). Is everyone now a journalist? How the FEC's application of the media exemption to bloggers weakens FEC regulation. *Administrative Law Review*, 60.2(Spring 2008), 402~431.
- Schudson, M. (1997). Why Conversion is Not the Soul of Democracy. *Critical Studies in Mass communication*, 14(4), 1~13.
- Sinekopova, G. V. (2006). Building the Public Sphere: Bases and Biases. *Journal of Communication*. 56(3). 505~522.
- Whitaker, L. P. · Cantor, J. E. (2005). Campaign Finance Reform: Regulating Political Communications on the Internet. CRS Report for Congress.
- Williamson, A. (2010). *Digital Citizens and Democratic Participation: An Analysis of How Citizens Participate Online and Connect with MPs and Parliament*. Hansard Society.
- Williamson, A., Miller, L., & F. Fallon (2010). *Behind the Digital Campaign: An Exploration of Use, Impact and Regulation of Digital Campaigning*. Hansard Society Report.
- Zukin, C. et al. (2006). *A New Engagement? : Political Participation, Civic Life, and the Changing American Citizen*. New York: Oxford University Press.
- 上ノ原 秀晃 (2010). 情報社会システム研究会 2010年度第1回研究会 日本のインターネット選挙運動. 『情報通信学会誌』, No. 28(2), 95~98.
- 岡本 哲和 (2010). インターネット選挙の現状と今後の展望. 『月刊自治研』, No. 52, 10~14.
- 小倉秀夫 (2005). 特別寄稿「ブログと選挙-どこまで自由化すべきなのか?」上/下. 『ブログ選挙ポータル衆議院選挙2005』. <http://blog.goo.ne.jp/election2005/e/dcd962aa2a97085c95052ebf364723f6>
- 神田 敏晶 (2010). マスメディアからネットへ: ネット選挙運動. 『月刊ビジネスアスキー』, 34(2), 28~31.
- 高橋茂 (2003). インターネットでの選挙運動を標準化せよ. 『政策空間』, vol.5, 8-9.
- 特定候補と政党の書き込み 「シロ」の理由 ブログ市長が投げかけた波紋. 『産経新聞』 (2009.08.22). <http://sankei.jp.msn.com/politics/election/090822/elc0908221800006-n1.htm>
- 動画投稿サイトに政見放送、選管 「法に抵触の可能性」. 『読売新聞』(2007. 4. 1). <http://www.yomiuri.co.jp/election/local2007/news/20070401it02.htm?from=top>
- 何でダメなの? ネットを使った選挙運動. 『ITmedia News』(2005. 5. 9). <http://www.itmedia.co.jp/news/articles/0509/05/news013.html>
- ニコ動、衆院選期間中は政治家公式動画のコメント非表示に. 『ITmedia News』(2009. 8. 17). <http://www.itmedia.co.jp/news/articles/0908/17/news062.html>
- ネット選挙は日本でも実現するか、国会議員も交え議論. 『INTERNET Watch』(2009. 4. 28)
- ネットは「ピラ」か 進まぬ公選法改正の理由は… 『産経新聞』(2009. 8. 16). <http://sankei.jp.msn.com/politics/election/090816/elc0908161802005-n1.htm>

民主党がネット選挙解禁法案を提出方針 今夏の参院選から適用へ. 『産経新聞』(2010. 4. 15).

<http://sankei.jp.msn.com/politics/situation/100415/stt1004150125002-n1.htm>

三輪和弘 (2006). 我が国のインターネット選挙運動, その規制と改革. 『国立国会図書館 ISSUE BRIEF』, 517, 1~10.

ブログ市長、ついに事情聴取! 『投獄してみますか?』挑戦的な書き込み. 『産経新聞』(2009. 9. 21).

<http://sankei.jp.msn.com/life/trend/090921/trd0909211301008-n1.htm>

『公職選挙法』(1950年4月15日法律第百号, 最終改正 2007年6月15日法律第八六号)

民主党 (2006). 『インターネット選挙運動解禁法案』.

東京都選挙管理委員会 홈페이지-選挙Q & A. <http://www.senkyo.metro.tokyo.jp/qa/qa03.html>

嶋聰 (2008). ねじれ状況下の日本政治(完) ネット選挙解禁が民主主義を再生する. 『自由』, 50(2), 56~64.

Federal Election Commission, <http://www.fec.gov/pages/brochures/internetcomm.shtml>

(투고일자: 2011.6.30, 수정일자: 2011.7.29, 게재확정일자: 2011.8.3)

ABSTRACT

A Comparative Study on the Regulation System of Public Sphere in the Social Media Space During the Election Campaign

Dong-Hoon Lee* · Jung-Ho Ryu** · Soo-Young Jung***

This article tries to find out some regulatory facts to improve and vitalize roles of social media such as facebook, twitter, etc in the election campaign. For this goal, a theoretical approach is based on the agnostic and open aspects of the regulation system of election. Case study and in-depth interview were used as research methods in this article. The results are as follows. First, some differences are in the election regulatory system regarding the roles of social media in UK, US, Japan and Korea. The election public sphere systems of these countries categorized to the types of legal factors to control political communications in election public sphere; free-speech oriented system(UK, US), limited free-speech oriented system(Korea), normative-oriented system(Japan). Second, most respondents answered they agreed with some improvement ideas to reflect needs of netizen and academic who suggest to minimize regulatory burdens on social media in the political communication during the election campaign.

Keywords: Election Public Sphere, Social Media, Political Communication

* Assistant Professor, Department of Sociology and Media Information, Pai Chai University
** Researcher, Internet Election News Deliberation Commission
*** Research Professor, SungKyunkwan University