

한국의 웹 캠페인 규제와 <선거법> 개정의 정치적 해석

송 경 재*

요약 본 연구는 인터넷을 기반으로 하는 웹 캠페인이 전 세계적으로 확산되고 있으나, 인터넷 강국 한국에서는 <선거법> 규제로 인한 제약이 있다는 점에 주목해서 그 문제점과 해결 방안을 분석하고자 했다. 연구 결과, 첫째, <선거법> 제93조 제1항은 헌법재판소의 한정위헌 결정으로 상시적 웹 캠페인이 가능한데, 제59조와 제254조(선거운동기간위반죄)는 이와 달라 개정이 필요하다. 둘째, ISP에 대한 삭제 등 조치요청은 <선거법>과 <정보통신망법> 조항들을 같이 개정해야 한다. <선거법> 제82조의4 제3항과 <정보통신망법>의 게시물 삭제 또는 취급거부 등의 조치를 ISP에게 요청할 경우, 이중 처벌의 가능성도 있어 개정이 필요하다. 셋째, <선거법> 제82조의6(인터넷언론사 게시판·대화방 등의 실명확인)은 2015년 7월 헌법재판소가 합헌이라 결정했지만 장기적으로 정치적 표현의 자유를 제한할 소지가 강해 보완 입법이 필요하다. 마지막으로, 연구는 <선거법> 개정이 왜 어려운지를 2가지 정치적 맥락에서 재해석하고 웹 캠페인 활성화를 위한 <선거법> 개정방식으로 정치인뿐 아니라 다수의 전문가와 시민사회 등이 참여하는 ‘<선거법>개정 다층 거버넌스’를 제안한다.

주제어: 웹 캠페인, 규제, 공직선거법, 헌법재판소, 선거법의 정치적 맥락

A Study on Web Campaign Regulations in Korea and Political Interpretations of Election Law Reform

Song Kyong Jae

Abstract This study observes the fact that there exist restrictions due to the election-law-based regulations on web campaigns in Korea although web campaigns are widely spreading around the globe, and aims to analyze this aspect from the political context. As a result of the research, first, this study found out that Article 93, Clause 1 of the <Election Law> makes it possible to do permanent web campaigns on the strength of the Constitutional Court's decision of limited unconstitutionality, whereas Article 59 and 254 of the same Law(Election Campaign Offence) differ from the above Article 93, Clause 1; thus, it is necessary to revise the relevant law. Second, as for the request for taking measures for the depletion of ISP, etc., it is necessary to reform the provisions of the <Election Law> and <Information Network Act> together. These provisions are excessive regulations of the <Election Law> on ISP, also having the possibility of dual punishment. Third, there is also the need to amend Clause 6 of Article 82 (Real Name Confirmation of the Message Board, and chat room of Internet Media) of the <Election Law> from a long term perspective. It is because this Clause also has much room for restrictions of the freedom of expression in the long term despite the Constitutional Court's decision of its constitutionality in July, 2015. Lastly, this study is to reinterpret why it is difficult to revise the <Election Law> from the two sorts of political contexts and to propose the ‘<Election Law> Reform Multiple Governance’ as the <Election Law> revision method for web campaign revitalization.

Keywords: Web Campaign, Regulation, Election Law, Constitutional Court, Political Interpretations of Election Law Reform.

2015년 6월 26일 접수, 2015년 7월 1일 심사, 2015년 8월 6일 게재확정

* 경희대학교 조교수, 인류사회재건연구원(skjsky@gmail.com)

** 이 논문은 2014년 한국행정연구원의 의뢰를 받아 수행한 「중앙선거관리위원회의 공직선거제도 관리실태 분석 및 개선방안」의 내용 중 연구자가 작성한 부분을 전면 수정하여 작성한 것이다. 논문의 완성도를 높여주신 심사위원들께 감사드립니다.

I. 서론

21세기 정보통신기술(Information and Communication Technologies; 이하 ICT)의 발달은 전통적인 오프라인 기반의 사회관계를 재구성하여 새로운 네트워크 사회를 만들었다. 초기 '네트워크(Network)'란 용어는 방송통신장비의 연결이란 의미로 사용되었으나 사회과학에 네트워크 개념이 도입되면서 '노드들의 연결체의 총합'으로 정의된다(Castells, 2001). 특히 최근에 등장한 무선 스마트 기기와 SNS(Social Networking Sites or Social Network Services)를 기반으로 하는 소셜 미디어(Social Media)는 전통적인 사회관계인 1차 집단과 2차 집단의 구분을 모호하게 하여 1.5차 집단의 약한 연계의 공동체를 형성할 수 있게 해주었다(김상배, 2014).

이러한 스마트 네트워크 사회의 진입은 사회 전반에 일대 혁신을 가져왔다. 사회의 가장 기본적인 행위자인 시민이 네트워크에 익숙한 세대로 육성되고 있으며, 관계망 역시 새롭게 구성되고 있다. 스마트 기기와 SNS로 연계된 시민들과 태어날 때부터 네트워크화된 세대의 등장은 사회과학계에서도 뜨거운 연구주제이다. 학계에서도 1980년대 X세대를 넘어 디지털기술에 익숙한 디지털 네이티브(Digital Native)의 등장은 정치, 경제, 문화, 미디어 등의 다양한 연구주제로 확대되고 있다. 미국의 탭스콧(Tapscott, 2009)에 따르면 네트워크를 기반으로 성장한 세대가 등장함으로써 미국 사회의 급격한 사회관계가 변화되고 있음에 주목한 바 있다(송경재, 2014).

여러 현상 중에서 최근 많은 주목을 받고 있는 것은 이른바 '네트워크를 기반으로 한 인터넷 정치' 영역일 것이다. 그 중에서도 역시 선거 국면에서의 ICT 활용은 새로운 쌍방향적인 웹 캠페인을 가능하게 한다는 점에서 각광을 받고 있다. 아마 인터넷의 정치적 효과가 가장 뚜렷하고 활발하게 나타나는 영

역은 웹 캠페인(Web Campaign)일 것이다(Williams, et al., 2006; Chadwick, 2006). 네트워크 사회에서 ICT를 활용한 웹 캠페인은 한국에서 지난 2002년 노사모 열풍(강원택, 2008)과 이후 2008년과 2012년 미국 대선에서 오바마 캠프의 성공적 사용으로 전 세계적인 주목을 받았다(Delany, 2008; 금혜성, 2012: 153-154). 이러한 이유 때문에 인터넷 정치와 관련되어 많은 연구가 활발하다. 특히 클루버 등(Kluver, et al., 2007: 8-9)은 국제 비교연구에서 인터넷을 활용한 웹 캠페인의 다양한 정치효과에 주목했다. 미국은 웹 캠페인을 통해 전통적인 미디어와는 다른 쌍방향적인 소통으로 선거정보의 유통을 활성화해 선거 관심도를 제고하는 효과가 있었다. 핀란드 역시 웹 캠페인은 선거 관심도를 제고하여 특히 젊은 세대의 투표율 향상에 기여하고 있다는 분석결과가 도출되었다. 한국은 정치과정에서 웹 캠페인이 전통적인 지지집단의 조직화와 동원 효과가 있음이 확인되었다.

이러한 분석과 함께 무엇보다 인터넷과 SNS를 이용한 웹 캠페인이 전 세계적인 주목을 받았던 것은 미국의 2008년과 2012년 대선에서의 오바마 캠프이다. 오바마 캠프에서는 처음부터 출마의 변을 SNS를 통해서 공개했으며 주요한 지지층을 결집하고 동원하는 과정으로 모두 SNS를 활용했다. 기존의 정당조직이나 정치 지지집단의 활동도 오바마 캠프의 허브사이트(Hub Site)라고 할 수 있는 <마이바락오바마닷컴; 마이보(My.BarackObama.com)>를 통해서 진행되었다. 트위터를 이용해서 실시간 개표현황을 중계하고, 투표 참여자의 지지메시지와 인증샷이 공개되었다(금혜성, 2014: 153-154).

한편, ICT를 활용한 웹 캠페인이 세간의 주목을 받고 있지만 그 반대로 이를 규제하려는 역작용도 나타나고 있다. 웹 캠페인의 장점도 있지만 그 이면의 문제점도 같이 제기되고 있는 것이다. 호주는 강력한 스팸메일(Spam Mail) 규제로 웹 캠페인이 제한적이다(Aquila, 2007: 165). 일본도 전통적으로 웹 캠페

인이 허용되지 않는 몇 안 되는 국가 중의 하나였다. 2013년 이전에는 <공직선거법> 제142조 및 제143조에서 '문서, 도화'의 범주에 인터넷 홈페이지를 지정하여 웹 캠페인을 규제했다가, 2013년 4월 <공직선거법>이 개정되면서 일부 완화되었다. 하지만 여전히 일반인이 지지정당을 웹상에서 게시할 수 없는 제약은 두고 있다.

한편 한국에서도 이와 비슷한 움직임이 있다. 영국의 가디언지(The Guardian)가 2002년 폭발적인 시민들의 자발적인 참여를 통해 정치자금 모금과 지원봉사, 선거 지원활동을 직시하면서 World's first internet president logs on(세계 최초의 인터넷 대통령 로그온 하다)라며 한국의 역동적인 웹 캠페인을 찬양하기도 했다(The Guardian, 2003/02/22). 그렇지만 그 이후 웹 캠페인은 현저히 위축되었다. 2007년 대통령 선거 당시 UCC 웹 캠페인이 선거결과를 좌우할 것이라는 선부른 전망이 있었으나 제한적인 사용에 그쳤고 2008년 국회의원 선거, 2010년 지방선거에서도 웹 캠페인은 주목받지 못하였다(장우영, 2010: 25-32; 윤성이 외, 2010에서 재인용). 다만 2012년 서울시장 재보선과 대선에서 소셜 미디어 등의 SNS가 웹 캠페인 도구로 주목을 받았다. 하지만 큰 틀에서 웹 캠페인은 강력한 규제를 받았다.

가장 큰 이유는 2004년 <공직선거법(이하 선거법)> 개정에서 제93조 제1항을 신설하여 인터넷 공간에서의 정치활동을 제약했기 때문이다. 알려져 있듯이 제93조 제1항은 선거운동기간의 제한과 선거일 180일부터 선거에 영향을 미치는 모든 웹 캠페인을 못하게 한 규정이다. 이에 많은 시민사회와 학계로부터 지나친 정치 표현의 자유 규제라는 비판을 받아왔다. 이후 2011년 헌법재판소(이하 헌재)에 의해 한정위헌(2007헌마1001, 선고일 2011년 12월 29일) 결정이 내려졌다. 헌재의 판결에 의해서 1년 365일 동안 SNS를 위시로 한 온라인 기반의 선거운동이 가능하게 되었다. 실제 이 판결이후에 치러진 서울시장 재보선과 2012년의 대선에서는 투표 인증샷

운동이나, 지지정당 표시 등으로 일반인들도 SNS를 이용한 웹 캠페인이 활성화되었다.

자유로운 웹 캠페인에 관한 현재의 전향적인 결정에도 불구하고 한국의 <선거법> 상의 웹 캠페인 규제는 아직도 남아 있다. 이 연구가 주목한 것은 바로 <선거법>의 웹 캠페인 규제와 관련하여 남아있는 문제점에 대해 분석하고자 하는 것이다. 무엇보다 현재에 의한 <선거법> 규제조항이 계속 완화되고 있지만 아직도 독소조항이 남아 있다. 실제 <선거법> 제93조 제1항의 한정위헌에도 불구하고 여전히 웹 캠페인은 제약을 당하고 있다. 이에 본 연구에서는 한국의 <선거법>과 인터넷 관련법들의 웹 캠페인 제약요인들을 선거운동기간, 정보통신서비스제공자(ISP)에 대한 삭제 등 조치요청, 한시적 인터넷 실명제의 적용 등 3가지 차원에서 살펴볼 것이다. 그리고 이를 해결하기 위한 방안으로 정치적인 접근을 통한 대안을 제시하고자 한다. 지난 <선거법>의 인터넷 규제 연구가 지나치게 당위론적이고 문제점 지적에만 머물러 있어 구체적인 문제해결적인 연구가 많지 않은 것이 사실이다. 이에 본 이 연구에서는 <선거법>의 웹 캠페인 규제의 문제점과 함께 이를 해결하기 위한 방안으로 <선거법>의 특수성을 파악하고 이를 개정하기 위한 거버넌스 기제를 제시하도록 한다. 연구를 위한 방법론은 문헌연구와 국내외 관련 연구를 바탕으로 한 질적 분석방법론을 적용한다.

논문의 구성은 다음과 같다. II장은 웹 캠페인의 등장과 그 규제에 관한 이론적인 논의를 분석하고, III장은 한국 <선거법>에서 인터넷 관련 조항의 역사를 개괄하고 인터넷 관련법들의 웹 캠페인 규제조항을 분석한다. IV장에서는 웹 캠페인 규제조항에 대한 개선 방안과 향후 웹 캠페인 관련 <선거법> 개정방향에 관하여 다루며 마지막 V장은 연구의 요약과 함의를 제시할 것이다.

II. 웹 캠페인 규제를 둘러싼 이론적 논의

최근 인터넷 환경이 무선 스마트(Smart)화되면서 보다 많은 시민과 유권자들에게 소구할 수 있는 방식으로 웹 캠페인이 전 세계적으로 주목을 받고 있다. 인터넷 관련 규제가 거의 존재하지 않은 미국에서는 이미 1990년대부터 웹 캠페인이 활성화 되었으며, 영국과 한국, 프랑스 등지에서 주요 선거에서 활용되었다(김용철 외, 2005; 강원택, 2008; 장우영, 2010; 윤성이 외, 2010). 그동안 주요 민주주의 국가 중에서 가장 웹 캠페인 규제가 강하다고 평가받던 일본도 2013년 <선거법>을 개정하여 참의원 선거부터 웹 캠페인의 제약을 풀었다(연합뉴스, 2013/04/19).

외형적으로 웹 캠페인은 더 이상 되돌릴 수 있는 큰 흐름이 되었고 남아 있는 문제는 웹 캠페인을 얼마나 잘 이용하는가의 문제인 것처럼 보인다. 하지만 현실적으로나, 이론적으로 아직 웹 캠페인을 가로막는 규제와 관련한 논쟁이 존재하고 있다. 이는 인터넷의 역사를 거슬러 가도 인터넷 표현의 자유를 보장하려는 기술 자유주의자들의 입장과 공동체적인 질서를 유지하려는 규제주의자들의 입장으로 구분된다.

초기 인터넷에서의 규제를 반대하는 논의는 1996년 2월 8일 「사이버스페이스 독립선언문」(A Cyberspace Independence Declaration)을 작성한 존 페리 발로우(John Perry Barlow, 1996)가 가장 대표적이다. 그는 인터넷이 오프라인 현실공간과 다르며 독립적인 작동원리를 가지고 잘 운영될 수 있다는 주장을 펴려한다. 그는 정보인권과 개인정보, 정보의 공유를 기치로 국가와 시장의 통제를 반대한다. 하지만 이에 대항하여 인터넷도 오프라인 공간을 근거로 하고 있기 때문에 적절한 규제가 필요하다는 입장도 존재한다. 실제 국가와 시장은 끊임없이 인터넷을 통제하려 했다. 골드스미스와 우는 「Who Controls the Internet?」(2006)라는 저서에서 이미 각국의 국가

들은 인터넷을 규제하려는 시도를 하고 있으며 이는 기업 역시 마찬가지라고 주장한다. 이처럼 초기 인터넷을 둘러싼 표현의 자유와 정보공유의 가치를 강조하며 합리적인 조율을 주장하는 입장(Benkler 2006; Leadbeater, 2008; Lessig, 2009)과 개인 정보 및 프라이버시 보호, 저작권의 확립 등의 사회적 안정과 통제를 강조하는 규제론자(Solove, 2008; Goldsmith, et al., 2006)의 입장은 첨예하게 대립하였다.

이러한 학계의 대립은 웹 캠페인을 둘러싼 정치적 의제에서도 그대로 나타난다. 웹 캠페인의 가능성을 강조한 이들은 주로 규제반대론의 입장을, 웹 캠페인의 문제점을 지적한 이들은 규제찬성론의 입장이다.

먼저, 규제찬성론은 인터넷 등 ICT의 정치 커뮤니케이션 효과가 긍정적이며 적은 거래비용(Low Transaction Costs)으로 큰 효과를 거둘 수 있지만 자칫 이로 인한 피해가 등장할 수 있다고 주장한다. 특히 SNS와 같은 네트워크 기반의 웹 캠페인은 자신이 의도하지 않은 개인정보가 유출되기도 하고 SNS상에서 정치인을 친구로 등록하면 그 사람의 정치적 성향을 모두 파악할 수 있는 등의 문제가 있다. 민주 국가에서 이러한 정치적 행위가 문제될 것이 없지만 자칫 자신이 지지하는 후보나 정당만을 강조할 경우, 타 후보자에 대한 허위 정치정보와 유언비어의 확산 경로로 활용될 수 있다. 실제 2007년 파키스탄 부토 전총리의 테러사건이 이후 그녀의 아들이 정치적 후계자로 부각되었으나 그에 관한 허위 개인정보가 유포되어 정치적 혼란을 준 사건이 있었다(Fraser, et al., 2009). 가상의 SNS 계정을 누군가가 만들어 이를 악용한 것이다.¹⁾

규제찬성론자들은 인터넷이 네트워크 연계성과 확산성을 특징으로 하기 때문에 잘못된 정치정보가 확

1) 당시 프랑스의 AFP통신 미국의 LA타임즈 등 세계적인 언론사들과 통신사들도 이 SNS 계정의 잘못된 정보를 보도하고 정정 보도를 내기도 했다. 보다 자세한 내용은 프레이저와 두타(Fraser, et al., 2009)의 책 51-53쪽을 참조하기 바란다.

산될 경우 수습하기 힘든 측면이 있음을 강조한다. 때문에 웹 캠페인의 규제가 불가피하다고 주장한다. 특히 잘못된 정치정보가 확산되면 웹 캠페인은 오히려 흑색선전의 도구가 될 수 있다고 경고한다. 아울러 과도한 표현의 자유가 오히려 프라이버시 침해, 명예훼손 등 시민권의 또 다른 측면을 훼손할 가능성도 있다(Solove, 2009; Goldsmith, et al., 2006).

다음으로 규제반대론자들은 웹 캠페인의 장점을 논의한다. 괴릭(Görig, 2012: 190-192)은 선거 이후의 방치된 웹 페이지와 소셜 미디어 채널에 대한 비판도 있지만 결과적으로 2008년 미국 대선에서의 오바마의 웹 캠페인이 18~29세 젊은이들의 상호작용과 토론 공간의 마련을 통한 정치참여 확대가 승리의 한 원인이라고 분석한다. 정치에 관심이 없었던 세대가 자신들과 부합하는 커뮤니케이션 도구와 결합하면서 웹 캠페인의 효과는 더욱 커진 것이다. 따라서 규제가 시민참여를 저해하기 때문에 자유로운 정치정보의 공간으로 두어야 한다는 입장이다. 채드윅(Chadwick, 2006) 역시 이미 정보사회에서 ICT의 활용이 우리가 피한다고 해서 피할 수 있는 것이 아니라면 오히려 이것을 정치적으로 잘 활용하는 것이 필요하다고 주장한다. 따라서 규제반대론자들은 과도한 규제가 결국 시민참여를 제한하고 장기적으로 정치적 관심의 저하를 만들 것으로 주장하고 있다. 정치적으로 합리적인 선택을 하기 위해 많은 사람들이 사용하는 미디어인 웹을 활용한 캠페인에 제약이 있어서는 안 된다고 주장한다(김용철 외, 2005).

하지만 이상의 두 가지 입장은 각각의 장점이 있지만 근본적으로 웹 캠페인 규제에 관한 찬성과 반대는 이분법적인 구분에 다름 아니다. 이에 대하여 지트레인(Zittrain, 2006)은 웹 캠페인이나 인터넷의 정치적 활용에 대해 지칭하지는 않았지만 성급하게 낙관과 비판을 구분하는 것은 이르다는 시각을 제시하기도 했다. 실제 앞의 두 주장과 같이 웹 캠페인이 가지고 있는 장점과 단점을 극대화하여 단순히 규제를

해야 한다, 하지 말아야 한다는 방식의 논의는 과학적이지 못하다. 이로 인해 웹 캠페인의 효과만을 보고 실제 중요한 정치주체인 유권자(또는 시민)들의 입장에서 규제를 파악하지 못한다는 단점을 가지고 있다. 때문에 웹 캠페인의 규제에 관한 논의는 법리적인 논쟁도 존재하지만 정치적인 관점에서 바라볼 필요가 있다. 무엇보다 웹 캠페인 공급자(정당, 후보자)의 효과는 분명하지만, 소비자인 유권자와 시민 입장에서는 웹 캠페인을 통해서 얻을 수 있는 것은 무엇인가를 제시하는 것이 중요하다.

그런 맥락에서 본다면 유권자와 시민차원에서의 웹 캠페인은 정치정보를 제공받고 현명한 정치적 선택을 위한 것이라 할 수 있다(Chadwick, 2006). 분석의 틀이 단순하게 규제찬성과 반대라는 도식적이며 이항독립적인 구분에서 벗어나 과연 유권자들이 얼마나 정치정보를 잘 수용하고 있으며 이에 반응하여 정치행위를 할 수 있는가를 살펴보는 것이 중요하다. 그럴 경우 규제가 필요한 영역이 있고 규제가 필요하지 않는 영역이 존재할 것이다. 벤클러(Benkler, 2006: 386-387)는 인터넷 규제효과의 결정론적 시각을 비판한다. 벤클러는 인터넷 규제가 제도적 생태계의 속성을 지니는데, 이는 맥락 의존적이며, 복잡한 인과성을 보이고, 반응 내재적이고, 경로 의존적 과정을 밟는다고 보았다. 그는 법과 제도가 적용되는 여러 조건과 작동 기제, 행위자, 대상자 등의 층위(Layer)가 각각 다르기 때문에 규제대상과 범위를 규정하는 것이 필요하다고 강조했다(윤성이 외, 2010에서 재인용).

이에 본 연구에서는 한국 웹 캠페인의 효과를 중심으로 한 규제반대와 찬성의 기존 논의와는 달리 실제 선거 시기에 정치행위의 주체인 유권자가 필요한 정치정보와 정치운동을 제약하는 <선거법> 규정은 무엇이고, 이것이 왜 과도한 규제인지를 먼저 파악하고자 한다. 그런 맥락에서 웹 캠페인은 현명한 정치선택을 하기 위해 보다 강화할 필요가 있다. 일반적 인터넷 공간이 정보과다의 문제를 안고 있는 반면 선거

에 있어서는 후보에 관한 정보부족의 문제가 심각한 상황이다. 특히 한국은 미국과 달리 선거마다 차이는 있지만 국회의원 선거는 선거운동기간을 14일로 대통령선거는 23일로 규정하고 있다. 따라서 제한된 기간 안에 한정된 정보를 바탕으로 국민의 대표자를 선출할 수밖에 없다면, 정치정보의 소통은 강화하고 자유로운 정치토론이 보장되는 방향으로 웹 캠페인 규제 논의를 바꾸어야 할 것이다. 즉 윤성이 외(2010)가 제안한 바와 같이 선거기간 동안 정치정보를 많이 소비유통하여 합리적인 후보자선택을 해야 하는 상황에서의 규제 내용은 달라야 한다.

아울러 웹 캠페인 규제를 해결하기 위한 방식도 새로운 접근이 필요하다. 특히 한국적 맥락에서의 <선거법> 개정 과정은 이해당사자(Stakeholder)인 정치인들이 전적으로 개정과정에 관여했다. 그 결과 자신들이 뛰는 운동장에 자신들이 법칙을 만드는 탐다운 방식의 <선거법> 개정과정이 계속되었다. 이 문제점은 오래전의 선거구 획정과 관련하여 특정 정당이나 특정인에 유리하도록 선거구를 정하는 게리맨더링(Gerrymandering)의 폐해를 지적하지 않더라도 이미 많은 논란이 되었다. 특히 한국의 <선거법> 개정과정이 입법부가 주도하는 방식으로 진행되었다는 점에서 이에 대한 근본적인 문제제기도 필요하다. 이에 대해 렌윅(Renwick, 2010) 역시 선거개혁의 중요한 부분으로 여러 모형을 제시하고 있지만 보다 다양한 접근이 요구된다고 피력한 바 있다. 본 연구도 이러한 관점에서 웹 캠페인의 활성화라는 공급적인 관점보다는 현명한 정치적 선택을 위한 유권자 입장이라는 소비적 관점에서 현 단계 <선거법>의 문제점이 무엇인지를 규명하고자 한다.

Ⅲ. 한국의 <선거법>과 웹 캠페인 규제

1. 한국의 <선거법>과 웹 캠페인

먼저, 한국의 웹 캠페인 관련 <선거법>은 많은 선행 연구자들이 조사 분석을 진행한 바가 있다. 웹 캠페인

폐인 법제에 관한 연구는 비단 법학만이 아니라 정치학과 행정학, 사회학, 언론학 등에서도 광범위하게 다루어지고 있으며 각 전공 영역별로 웹 캠페인 관련 법제에 대한 평가가 이루어졌다. 하지만 한국의 경우 법제도적인 정비도 웹 캠페인 분야에서는 비교적 다른 나라에 비해 빨리 정비되고 있는 추세이다. 기술 발전에 따른 <선거법>의 문제점을 반영해서 웹 캠페인 규정은 선거시기마다 개선되었고, 일부 문제가 있는 조항들은 헌재에 의해서 위헌판결이 계속되고 있다. 그럼에도 불구하고 웹 캠페인 법제는 여전히 다양한 문제점을 내포하고 있다.

1994년 제정된 <공직선거 및 선거부정방지법(이하 구 선거법)>은 선거운동의 자유를 합법적으로 보장함에 따라 중요한 의미를 가지고 있다. 물론 강석구 등(2007)과 장우영(2010)이 비판하고 있듯이 <구 선거법>은 선거운동 규제에 관한 규정들이 답습되어 있었기 때문에 근본 목적이라고 할 수 있는 시민들의 선거운동 자유는 일정한 제약을 가질 수밖에 없었다. 그럼에도 불구하고 선거운동의 자유를 목적으로 하는 <구 선거법>은 이후 법 개정에 있어서 중요한 근거가 되었다는 점에서는 의미를 가지고 있었다.

이후 웹 캠페인 관련 법제도적인 정비는 중대한 고비를 맞이하게 된다. 가장 중요한 이유가 웹 캠페인 관련 조항에 대해 법제도적인 정비가 되지 않은 때문에 현실의 선거운동을 진행하는 정당과 후보자들의 혼란을 가중시켰기 때문이다. 당시 웹 캠페인은 일종의 법적 공백상태였다. 그러나 2002년 6월 27일 시민단체들이 국가에 의한 인터넷 검열의 주범으로 지목해 온 <전기통신사업법> 제53조와 동법 시행령 제16조가 현재로부터 위헌 판결을 받았다. 이 법은 그동안 불온통신 조항이 삽입되어 있어서 온라인에서의 자유로운 정치적 표현의 자유를 제한하고 있다는 비판을 받고 있었다. 아울러 선거 국면이나 정치적인 관심이 고조되는 시기 정부당국에 의해 온라인 정치 활동을 탄압하는 근거로도 사용되었다는 점에서 시민사회의 반발은 계속되었다. 현재는 <전기통신사업

법>의 위헌 판결과 함께 인터넷을 참여촉진적인 매체로 규정함에 따라 인터넷 온라인 공간에서의 자유로운 표현의 자유를 제한해서는 안 된다고 판시했다. 이러한 시대적인 조건이 맞물리면서 제정된 것이 2004년의 <선거법>이다.

2004년 <선거법>은 당시 한국 정치문화의 가장 큰 문제라고 할 수 있는 선거제도와 문화를 개선하기 위한 것으로 입법취지가 “돈은 묶고, 입은 풀다.” 라는 문장으로 요약될 정도로 다양한 선거운동의 자유를 확대했다. 한편, 국내 선거에서 ICT의 활용은 1997년에 실시된 15대 대선에서 사이버 대선 후보 토론회 및 온라인을 통한 네티즌 의견조사가 실시되면서 등장하였다. 그러나 당시 <선거법>의 웹 캠페인 규정은 대부분 기본적으로 인터넷의 장점을 살리기도 하는 문제점을 단속하고 규제하는 방식의 접근이 주를 이루었다. 2000년 16대 총선에서 최초로 웹 캠페인을 인정하고 일부 불법선거운동을 단속하기 시작하였고, 몇 차례의 선거를 거치면서 보완되었다. 그러던 것이 2004년에 웹 캠페인이 잘못되건 잘되건 간에 <선거법>내에 정비되었다.

이후 2007년 17대 대선 당시 선거관리위원회(이하 선관위)가 발표한 ‘UCC 관련 적용 규정 안내’라는 규제원칙에 대해서 시민단체와 학계에서는 빠르게 진화하는 ICT와 시민참여 욕구에 비해 지나친 사전규제와 효용성이 떨어지는 사후처벌 강화 등의 문제점이 지적되면서 법률 개정 논의가 증폭되었다(조소영, 2012). 이에 <선거법>은 온라인 환경에 부합하기 위한 여러 차례 개정을 거듭하여 2014년 5월 14일 일부개정을 거쳐 현 <선거법>으로 발전했다.

현행 <선거법>의 목적은 제1조에 명시된 바와 같이 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적 절차를 통해 공정하게 행하여지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함을 목적으로 하고 있다. 2004년 <선거법>은 웹 캠페인에 관한 여러 규정을 두고 있었다. 하지만 ICT이 발전함에 따라 각 조항들은 사문화되거나 시대적 조류에 떨

어지고 일부 조항은 헌법적인 가치를 훼손한다는 우려로 인해 현재에 의해 위헌판결을 받았다.

가장 대표적인 것이 제93조 제1항의 한정위헌(2007헌마1001, 선고일 2011년 12월 29일)으로, 이 현재 판결에 의해서 1년 365일 동안 SNS를 위시로 한 모든 웹 캠페인이 가능하게 되었다. 이 조항은 선거운동기간의 제한과 180일이라는 기간 이외에 선거에 영향을 미치는 모든 웹 캠페인을 하지 못한다는 것으로 시민사회와 학계로부터 계속 비판받았던 조항이기도 하다. 이는 선거운동 기간에 상관없이 자유로운 정치적 의사소통이 가능하고 후보자와 유권자, 그리고 정당과 시민들 간의 자유로운 정치정보를 공유할 수 있는 법적 근거를 마련해 주었다는 점에서 의미가 있다. 판결 이후 SNS를 위시한 온라인 선거운동은 실제 총선이나 지방선거 등에 출마하는 후보들이 모두 홈페이지를 비롯해 SNS, 블로그, 미니홈피 등을 개설해 유권자와의 소통을 강화하고 있다. 따라서 현재의 결정은 한국에서 본격적으로 온라인 선거운동이 시작된 결정이었다고 해도 과언이 아니다. 제93조 제1항과 현재의 판결문 요지는 다음과 같다.

한정위헌 제93조 제1항의 ‘그 밖에 이와 유사한 것’에, ‘정보통신망을 이용하여 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판대화방 등에 글이나 동영상 등 정보를 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법’이 포함되는 것으로 해석하는 한 헌법에 위반된다(2007헌마1001).

그러나 현재의 제93조 제1항의 한정위헌에도 불구하고, 여전히 많은 조항들은 규제 실효성 확보차원에서 기존의 규정들을 그대로 존치하고 있는 상황이다. 사실 <선거법> 제93조 제1항의 한정위헌 판결은 정치권에 많은 <선거법> 개정 논의의 시작을 알리는 것이라 할 수 있다. 그렇지만 아직 규제의 실효성 차원에서 그리고 정당간의 합의의 부재로 인해 <선거법> 조항간의 충돌이 나타나고 있다. 이러한 상황은 학자

들이 스마트 기기나 SNS 기반 웹 캠페인 기술이 등장하면, 이를 활용하기 보다는 먼저 이에 역행하는 각종 <선거법> 규제를 만들었다는 비판을 받고 있다 (이준복, 2012: 342-343; 임성근 외, 2014에서 재인용).

2. <선거법> 규정 중에서 웹 캠페인 규제의 문제점

여러 변화에도 불구하고 아직도 <선거법>과 인터넷 관련법은 웹 캠페인의 최소한도의 보장을 제약하는 조항이 남아 있다. 대표적인 것이, 선거운동 기간, 정보통신서비스제공자(ISP)에 대한 삭제 등 조치요청, 한시적 인터넷 실명제 등이다.²⁾

1) 온라인 선거운동 기간

현재 가장 쟁점이 되고 있는 것 중의 하나는 선거운동기간이다. 이미 <선거법> 제93조 제1항의 한정위헌으로 인해 상시적인 웹 캠페인이 가능한데 제59조와 제254조(선거운동기간위반죄)는 이 결정과 상충되는 조항들이다. 특히 <선거법> 제254조 제2항은 웹 캠페인을 제한할 수 있다는 비판도 있다. 이는 법이 일관성을 가지지 못함으로 인해 선거운동원과 유권자들에게 혼란을 초래할 가능성이 있다는 점이 문제시 되고 있다(이준복, 2012: 347; 심우민, 2012: 268).

<선거법> 제59조(선거운동기간)에서 선거운동은 선거기간 개시일부터 선거일 전일까지에 한하여 할 수 있는데 예외 조항이 있다. 그것은 제1항의 예비후보자로 등록한 경우와 제2항 선거일이 아닌 때에 문자(문자 외의 음성·화상·동영상 등은 제외한다) 메시지를 전송하는 방법으로 선거운동은 후보자와 예비후보자만 할 수 있고 횟수는 5회(후보자의 경우 예비후보자로서 전송한 횟수를 포함한다) 이내여야 한다. 그리고 제3항은 선거일이 아닌 때에 인터넷 홈페이지

또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등을 게시하거나 전자우편을 전송하는 선거운동을 하는 경우, 전자우편 전송대행업체에 위탁하여 전송할 수 있는 사람은 후보자와 예비후보자에 한한다고 규정하고 있다. 이 조항들은 이미 제93조 제1항의 위헌판결로 인해 누구나 자유롭게 정당이나 후보자의 지지와 반대를 표현할 수 있는데, 후보자나 예비후보자만 이메일이나 문자를 사용할 수 있다고 규정한 것이다. 따라서 이법은 의미가 없는 조항이라 할 수 있다.

또 이를 위반했을 때의 처벌규정 또한 자연스럽게 의미가 없다. <선거법> 제254조(선거운동기간위반죄)중의 제2항은 선거운동기간 전에 웹 캠페인을 하는 경우 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처한다고 정했다. 역시 근거가 되는 <선거법> 제59조가 현재의 위헌판결에 의하여 법조항 간 충돌이 있기 때문에 이 조항 역시 적용하기에는 무리가 있다. SNS를 이용한 정당과 후보자 지지가 가능한데 이메일이나 게시판에 글을 게시했다고 다시 처벌하는 규정이 남아 있는 것은 모순이라고 할 수 있다.

2) 정보통신서비스제공자(ISP)에 대한 삭제 등 조치요청

다음으로 가장 많은 논란을 빚고 있는 것은 <선거법> 제82조의4 제3항이다. 이 조항은 선관위뿐만 아니라, 후보자에게도 관련 게시물 삭제 또는 취급거부 등의 조치를 정보통신서비스제공자(Internet Service Provider; 이하 ISP)에게 요청할 수 있도록 규정하고 있다. 이 조항은 단순히 <선거법>만의 처벌조항이 아니라 관련 타법의 조항을 연결하여 웹 캠페인을 규제하고 있다는 비판을 받고 있다.

<선거법> 제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동)의 제2항은 정보통신망을 이용하여 (예비)후보자, 그의 배우자 또는 직계 존·비속이나 형제자매에 관하여 허위의 사실을 유포하거나 공연히 사실을 적시

2) 이상의 3가지 웹 캠페인 규제 이외에도 대량 전자우편 발송, 선거기간, 인터넷을 이용한 청소년의 선거운동 규제의 실효성 등 여러 문제조항이 있지만 웹 캠페인 규제의 핵심적으로 논란이 되고 있는 3가지 조항을 중심으로 문제점을 살펴본다.

하여 비방하여서는 안 되지만 진실한 사실로서 공공의 이익에 관한 때에는 책임을 면할 수 있게 해 두었다. 이 조항 자체에는 별 다른 문제가 없는 것처럼 보인다. 하지만 제3항은 법의 규정에 위반되는 정보가 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 게시되거나, 정보통신망을 통하여 전송되는 사실을 발견한 때에는 당해 정보가 게시된 인터넷 홈페이지를 관리·운영하는 자에게 해당 정보의 삭제를 요청할 수 있다. 그리고 더욱 큰 문제는 <정보통신망법>에 따라 ISP가 후보자의 요청에 따르지 않으면 선관위가 나서서 삭제를 요청할 수도 있다(임성근 외, 2014).

요컨대, 선관위나 후보자의 요청을 받게 되는 인터넷 홈페이지 관리운영자나 ISP로서는 과태료나 제재를 받게 되기 때문에 <정보통신망법>에 의해 정보삭제라는 임시조치를 할 수 밖에 없는 것이다(김중서, 2012: 16). <정보통신망법>에 관련된 조항은 제44조의 2(정보의 삭제요청 등)와 제44조의3(임의의 임시조치)에 명시되어 있는데 정보로 사생활 침해나 명예훼손 등 타인의 권리가 침해된 경우 <선거법>의 규정이 ISP에게 책임을 전가할 수 있는 우려가 존재한다(김유향 외, 2012b: 14-16). 아울러 이 조항의 <헌법> 제21조에서 보장하고 있는 표현의 자유와도 상충될 우려가 있다. <정보통신망법>은 ISP가 사생활 침해나 명예훼손 등이 발생할 때, 삭제와 임시조치를 요구하게 되는데, ISP가 법률적 근거 없이 임의로 게시물을 삭제해 자칫 선거운동 기간 정치적 표현의 자유를 제한할 우려도 존재한다.

3) 한시적 인터넷실명제 규정

마지막으로 살펴볼 <선거법> 상에서 웹 캠페인을 제한하고 있는 것은 제82조의6(인터넷언론사 게시판·대화방 등의 실명확인)이다. 현행 <선거법>은 선거운동 기간 중 한시적으로 인터넷 실명제(제한적 본인 확인제)를 규정하고 있으며 의무대상으로 '인터넷 언론사'를 규정하고 있다. 그런데 아이러니한 것

은 2012년 8월 23일 현재는 상시적 인터넷 실명제 규정을 위헌이라고 결정했다. 현재의 결정에서는 악성댓글이나 이로 인한 문제점을 억제하기 위해 실명제가 도입되었지만 실효성도 미비하고 무엇보다 표현의 자유가 민주주의의 근간이며 헌법적 가치로 인정해야 한다고 판시하고 있다. 또한 판결문에서는 인터넷 규제에 있어서 실정법상의 규제는 물론, 네트워크의 연결 속성을 고려해야 할 것을 강조한다. 즉 인터넷을 규제하기 위해서는 국내외 이용자와 사업자들 간의 규제 형평성 문제를 반드시 고려해야 하고, 다원적인 가치표현을 존중하여 입법을 통한 국가 주도의 규제보다는 민간 주도의 자율규제 활성화의 필요성을 제시하고 있다(김유향 외, 2012a: 3-4; 심우민, 2012: 345-347). 이 결정을 <선거법> 제82조의 6과 비교한다면, 인터넷실명제가 선거운동 시기에만 적용이 되어야 하다는 것인데, 사실 이미 제93조 제1항에 의해 상시적인 온라인 선거운동이 가능해진 시점에서 선거운동기간이란 한정은 모순이 존재한다.

그러나 현재는 2015년 7월 30일 결정에서는 선거기간동안 실명인증을 실시하는 <선거법>상 규제가 합헌이라는 결정을 내렸다. 결정문에서는 인터넷 언론사 게시판 등을 통해 흑색선전이나 허위사실이 유포될 경우 선거의 공정성 문제가 발생할 것을 우려한 것이라 판단했다. 이러한 결정에도 표현의 자유를 훼손할 우려가 있다는 학계의 의견도 있으며 당시 헌법재판관 4명이 위헌의견을 제시해 장기적으로 이 조항은 논란이 계속될 것으로 보인다. 따라서 <선거법>상의 실명인증은 보완 입법이 필요한 상황이다. 특히 해외에 서버를 두고 있는 소셜 미디어를 이용할 경우, 실명인증의 필요가 없다는 점에서 국내에만 한정적으로 적용된다는 논리적인 모순도 존재한다.

IV. 웹 캠페인 활성화와 <선거법> 개정 거버넌스의 필요성

이상에서 한국에서 웹 캠페인의 활성화를 규제하

는 <선거법>과 연관 법들의 주요 내용을 분석했다. 근본적으로 2004년에 개정된 <선거법>은 웹 캠페인을 지나치게 규제하는 속성을 가지고 있기 때문에 그동안 웹 캠페인은 제한적으로 묶여 있는 상황이었다. III장에서도 확인했듯이 <선거법>은 초기에 제93조 제1항과 같이 웹 캠페인을 근본적으로 제한하는 방향에서 점차 최근의 ICT환경에 부합되게 변화하고 있는 추세이다. 특히 2011년 현재의 위헌결정에 따라 웹 캠페인을 제한하는 규정들에서 벗어나 자유로운 선거운동을 실시할 수 있는 토대가 마련되었다. 그럼에도 불구하고 앞서 지적한 선거운동의 기간, 임시조치, 한시적인 실명제의 실시 등은 여전히 웹 캠페인을 제한하고 있다.

장우영(2010: 228)과 윤성이 등(2010)도 다루고 있지만 한국의 웹 캠페인 관련 <선거법> 규제는 <선거법>을 축으로 관련 법률들이 조밀하게 연계되어 구축되어 있다. 때문에 <선거법>을 비롯한 주요 관련 법률들은 줄곧 헌법소원이나 시민사회의 항의의 표적이 됨으로써 제도적 신뢰를 상실해 온 감이 있다. 그런 맥락에서 근본적인 웹 캠페인 환경과 한국적 정치적 상황을 고려한 <선거법>의 정비가 필요한 시기에 이르렀다.

이미 자유로운 웹 캠페인을 확대하자는 <선거법> 개정 여론도 높다. 선관위에서는 웹 캠페인을 전면적으로 허용하자는 <선거법> 개정안을 이미 2014년과 2015년에 제출한 바가 있다. 그러나 아직 국회에서 제대로 논의가 이루어지지 않고 있다. 이러한 과정은 <선거법>이 가지고 있는 법리적인 문제보다는 정치적인 논리가 작용하기 때문이다. 이 연구가 <선거법>의 정치적 해석이란 제목이 붙는 이유이기도 하다. 따라서 웹 캠페인을 더욱 확대하기 위해서는 법제도의 정비와 함께 우리는 <선거법>이 가지는 의미에 대한 정치적인 접근이 필요하다.

첫째, <선거법>이 가지는 정치적 영향력으로 인해 '여야 합의'의 원칙이 준수되고 있다는 점을 주목해야 한다. <선거법>은 1987년 <헌법>개정 이후 암묵

적으로 여야 간의 합의에 의해서 처리되고 있다. 특히 <국회선진화법>이 제정된 이후에 <선거법>은 더욱 여야 합의가 중요한 법안이 되었다. 때문에 <선거법>은 단순한 법이 아니라 정치적인 역학관계와 정당별 이해관계가 얽혀있는 법이 되었다. 실제 2014년 10월 30일 현재는 <선거법> 제25조 제2항에 의한 선거구 구역표가 헌법에 불합치 한다고 판결했다. 이에 2015년부터 선거구 획정과 관련한 <선거법>개정 논의가 진행되고 있다. 여야합의는 민주주의 국가에서 아주 중요한 정치적 덕목일 수 있다. 여야가 조정과 타협을 통해 합의안을 도출한다면 문제가 없을 것이다. 그런데 문제는 합의가 쉽지 않을 경우 오히려 여야 간의 협상과 거래로 바뀔 수 있다는 것이다.

웹 캠페인 조항 역시 마찬가지이다. 지난 몇 차례의 <선거법> 개정 과정에서도 학계와 법조계, 시민사회에서는 일부 규제조항은 위헌 가능성을 근거로 계속 웹 캠페인을 허용하라고 요구했다. 하지만 여야 간의 논의조차 되지 못하고 <선거법>에서 웹 캠페인 조항은 2011년까지 제93조 제1항에 의해서 제한되었다. 그리고 그 제한이 풀린 이후에도 다른 조항으로 인해 웹 캠페인은 제약받고 있다. 이는 과도한 규제임에도 정치적인 관점에서 해결하고 있다는 점에서 웹 캠페인을 활성화하기 위한 <선거법>개정이 어려운 상황이다. 이처럼 <선거법>은 여야합의의 전통을 가지고 있기 때문에 정치적인 관점에서 해결해야 한다. 한편, <선거법> 개정에 대한 외부 압력은 현재가 주도하고 있다. 선거일 180일 전부터 정치적이 의사표현을 제한한 제93조 제1항을 위시해 제25조 제2항의 선거구 획정 등은 모두 현재에서 위헌 또는 불합치 판정을 받았다. 이에 정치권은 뒤늦게 <선거법>을 개정하려는 움직임을 보이고 있는 형국이다.

둘째, 웹 캠페인을 전면 허용하기 위한 <선거법>개정이 어려운 이유는 정치 행위자인 정당과 국회의원 개인별로 호불호가 분명하다는 점도 작용한다. 이는 단지 웹 캠페인 효과의 유희리에 따른 저울질을 통해서 정당만이 아니라 입후보자 간에도 차이가 존

제한한다. 심지어는 가장 적극적으로 웹 캠페인을 허용하지고 주장하는 야당 내에서도 현직 국회의원과 정치신인 간의 입장차이가 존재한다. 물질 인적 자원이 부족한 야당 입장에서는 다수의 네트워크를 구축해 많은 사람들과 정치적 조직화와 동원이 가능한 기제인 웹 캠페인은 매력적이다. 특히 전통적으로 한국선거에서 나타나는 젊은 층의 투표참여가 야당에게 유리하다는 분석은 아직도 유효하다(강원택, 2008). 그렇지만 여당입장에서는 웹 캠페인 효과에 대한 검증이 없다면 굳이 도입할 의사가 없다. 때문에 웹 캠페인을 활성화하기 위한 <선거법> 개정엔 적극 나서지 않고 있다.

그리고 심지어는 웹 캠페인을 허용하지는 당론을 정한 경우에도 현직 국회의원과 정치신인 간에도 차이가 존재한다. 현실적으로 미디어에 노출되기 쉽고 쉽게 의정활동 보고 등을 통한 간접선거운동을 할 수 있는 현직 국회의원들은 웹 캠페인을 허용할 경우 정치신인과 동일선상에서 시작해야 하므로 현재보다 불리할 수도 있다. 그럴 경우 현직 국회의원 들은 굳이 <선거법>을 개정하기 보다는 '현상유지(maintenance of the status quo)' 하는 것이 선거에서 유리할 수 있다.

이러한 정치적 구조와 이해관계 속에서 웹 캠페인이 전면적으로 도입되기에는 근본적인 제약이 존재한다. 이에 대해 렌윅(Renwick, 2010)이 선거제도를 단순한 관점에서 보기보다는 권력내의 정치인들 간, 정치집단 간의 경합과정에서 결정된다는 주장에 주목할 필요가 있다. 그런 맥락에서 본다면 한국의 <선거법> 개정은 다른 법률과 달리 선거에 참여하는 이해당사자가 스스로 법칙을 만든다는 점에서 모순이 있다고 할 수 있다. 때문에 법조계와 학계, 시민단체에서는 이러한 <선거법>의 문제점을 직시하고 선관위에 일임하라는 주장도 설득력 있게 제시되고 있다.

<선거법>이 가지는 여야 합의적 전통, <선거법>의 이해당사자 간의 차이로 인해 웹 캠페인을 제한하고

있는 규정들의 <선거법> 규제 완화는 쉽지 않은 것이 사실이다. 앞서 분석에서도 확인했지만 현행 <선거법>의 웹 캠페인 제한규정은 이미 논리적으로나 법리적으로 문제가 있고 가장 중요하게 유권자가 자유로운 웹 캠페인을 제약한다는 문제를 가지고 있다. 그렇다면 과연 어떤 방법으로 웹 캠페인을 규제하는 <선거법> 개정을 이룰 수 있을 것인가가 우리 앞에 놓여 있다. 이 연구에서는 가장 현실적인 대안으로 '선거법' 개정 다층 거버넌스'의 구축을 제안하고자 한다.

앞서도 살펴본 바와 같이 <선거법> 개정은 단순한 법 재개정의 문제가 아니다 아주 복잡한 이해관계가 걸려 있는 정치적 사안이다(Renwick, 2010). 한국의 웹 캠페인을 규제하는 <선거법>은 그대로 둘 수 없는 심각한 법리적인 모순을 가지고 있다. 그럴 경우 단순히 <선거법>의 법리적 개정이 아닌 정치적 해결이 필요하다. 최근의 <선거법>이 주로 입법부가 주도하였고 이로 인해 <선거법>에 웹 캠페인의 규제조항이 양산되었음을 감안한다면 보다 폭 넓은 의견수렴과 시민의 참여를 확대하는 방식으로의 전환이 필요하다. 국가정책 집행사례를 통해서도 알 수 있듯이 우리사회에서는 더 이상 국가중심의 일방적 정책결정이 수용되지 않고 있다. 즉 <선거법> 개정과 같은 정치개혁적인 문제도 이해당사자들이 모두 참여하는 다양한 거버넌스적인 협의가 필요하다. 실제 거버넌스적인 선거개혁의 필요성은 한국만의 문제는 아니다. 렌윅(2010)은 입법부 주도의 선거개혁의 한계를 지적하고 유권자들의 적극적인 참여가 필요하다고 주장한 바가 있다. 기존의 관점에서 <선거법> 개정은 정치인과 유권자라는 이분법적인 논리에 근거했다.

그런 차원에서 입법부와 선관위가 주도하지만 전문가와 다수의 시민들이 참여가 보장되는 다층 거버넌스 방식의 입법과정도 적극 고려해야 한다. 세부적인 거버넌스 구조의 상(像)에 대해서는 후속 논의가

있어야 할 것이지만, 하위 거버넌스로서 입법부, 선관위, 학계, 유권자 시민단체, 법조계 추천 인사들을 중심으로 한 하위의 집행 거버넌스를 구축하고, 논의 결과를 바탕으로 최종 결정을 위한 상위의 다층 거버넌스 모델을 제시할 수 있다. 특히 본 연구에서 분석한 웹 캠페인의 활성화를 위한 <선거법>의 전향적인 개정을 위해서는 국회의원만이 아니라 선관위, 학계, 시민단체, ISP, 법조계 등의 많은 단위의 참여가 필요하고 때에 따라서는 장시간의 논의가 소요될 수도 있다. 따라서 하위 거버넌스를 통한 조율과 조정의 과정이 있어야 하고 그리고 상위에서는 현재와 같은 정치적 거버넌스로서 사회적 합의를 만들어내야 할 것이다.³⁾

V. 요약 및 결론

이 연구는 웹 캠페인이 전 세계적으로 활성화되고 있으나 한국에서는 규제로 인해 활용이 어렵다는 점에 주목해서, <선거법>을 중심으로 인터넷 관련법과의 연관성과 규제에 대해서 살펴보았다. <선거법> 연구는 다른 사회과학에서도 진행되고 있다. 특히 법학에서는 <헌법>과 <선거법> 그리고 현재의 결정 등을 둘러싼 법리적 논쟁과 관련된 다양한 연구 성과가 존재한다. 하지만 선행 연구가 주로 법리적 관점에서 접근하여, 헌법적인 가치인 표현의 자유(<헌법> 제 21조)에 배치되는지와 법 내부의 상충관계 분석에 치중하는 경향이 있다. 따라서 해법 역시 단순히 <선거법> 개정 필요성만을 제시하는 한계가 존재한다. 그리고 <선거법> 개정이 어려운 이유에 대한 설명은 부족한 것이 사실이다. 연구는 핵심적으로 현행 <선거법>에서 위헌 또는 정치적 표현의 자유를 제한하고 있는 조항을 중심으로 살펴보고, 웹 캠페인을 활성화

할 수 있는 <선거법> 개정이 왜 어려운지를 살펴보았다. 그리고 그 대안으로 입법부 주도형이 아닌 다층위의 형태를 가진 위원회 방식의 <선거법> 개정 거버넌스를 제안했다.

논의를 요약하면 우선, <선거법> 상에서 웹 캠페인을 규제하거나 다른 법률과 충돌하고 있는 3개 조항의 개정은 시급하다. 우리나라의 경우 법적으로 거의 매년 중요 선거가 예정되어 있고 재보궐 선거가 1년에 두 차례 치러지고 있다는 점을 감안하면 시급한 개정이 필요하다.

첫째, <선거법> 제93조 제1항은 현재의 한정위헌으로 웹 캠페인이 상시적으로 가능한데, <선거법> 제 59조와 제 254조(선거운동기간위반죄)는 선거운동기간 위반을 처벌하게 해 현재의 결정과 상충된다. 둘째, ISP에 대한 삭제 등 조치요청은 <선거법>과 <정보통신망법>의 조항들을 같이 개정해야 한다. <선거법> 제82조의4 제3항과 <정보통신망법>의 게시물 삭제 또는 취급거부 등의 조치가 문제가 된다. 후보자가 게시물에 대해 삭제 또는 취급의 거부·정지·제한을 ISP에게 요청하는 경우, ISP는 사실상 국가 행정 및 사법 권력이 판단해야 하는 사안을 직권으로 처리하는 위법성 문제도 있다. 그리고 이러한 직권결정의 과다로 인해 ISP의 영업수행의 자유 제한도 우려된다. 셋째, <선거법> 제82조의 6(인터넷언론사 게시물·대화방 등의 실명확인)은 현재가 2012년 8월 23일에는 한시적 인터넷 실명제 규정을 위헌이라고 결정하고도 2015년 7월 30일에는 선거기간에는 <선거법>상의 규제는 합헌이라는 결정을 내렸다. 장기적으로 이 조항들은 상호 배치될 소지가 강하다. 따라서 보완 입법이 필요한 상황이다. 특히 해외에 서버를 두고 영업하고 있는 소셜 미디어를 이용할 경우, 실명인증의 필요가 없다는 점에

3) 2015년 8월 현재 <선거법> 개정의 거버넌스는 이른바 국회 <정치개혁특별위원회>에서 전담하고 있다. 특위는 선거제도 개편, 선거구획정위원회, 선거운동, 재외선거를 비롯한 <선거법> 개정 방향 전반을 논의를 위한 논의를 진행하고 있다. 그 중에서도 가장 핵심은 선거구획정문제로 2014년 현재의 헌법불합치 결정 이후 2016년 총선을 앞둔 험겨루기 양상을 보이고 있다. 특위의 독립성은 어느 정도 보장되어 있지만 거버넌스의 핵심이랄 수 있는 특위원회의 경우 19명이 모두 현직 국회의원으로 구성되어 있다. 이는 <선거법> 개정 거버넌스라기 보다는 여당과 야당의 협의체 성격을 가지고 있다.

서 국내 사업자만 비대칭적으로 규제가 적용된다는 논리적인 모순도 존재한다.

이상 웹 캠페인 규제 문제의 핵심에는 결국 <선거법>이 놓여 있다. 하지만 <선거법>은 기본적으로 여야 간의 정치적 합의를 필요로 하고, 특히 정치적 이해당사자들인 국회의원들이 <선거법>을 개정하기 때문에 정당별로, 개인별로 편차가 존재한다. 설령 웹 캠페인을 제약하는 <선거법> 규정을 철폐하려는 정당 내에서도 현직 국회의원과 정치신인에 따라서 이해관계가 다르게 나타난다. 따라서 <선거법> 개정은 단순한 문제가 아니고 다양한 이해관계자 간의 정치적인 논리로서 해법을 찾아야 한다. 그러나 장기적으로 웹 캠페인 규제조항들은 유권자들의 인터넷을 통한 정치적 선택과 선거참여를 제한하는 악영향을 미칠 수 있다. 따라서 웹 캠페인의 장점을 인지했다면 이를 잘 조절하고 활용할 수 있는 제도적인 방안과 단점을 최소화시킬 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

그런 맥락에서 국회의원들로만 구성된 입법부가 주도하는 <정치개혁특별위원회> 방식은 한계가 존재한다. 때문에 이를 보다 다수의 유권자 및 시민이 참여하는 거버넌스적인 체계로 구성하여 토론과 협의 과정의 시간이 걸리더라도 사회적 합의를 할 필요가 있다. 본 연구에서 제안한 <선거법> 개혁 다층 거버넌스는 다양한 이해를 반영하는 시민들과 집단이 참여한 하위 정책 거버넌스에서 걸리진 내용이 상위 거버넌스에서 합의하는 방식은 민주주의적 가치실현이라는 차원에서 의미가 있을 것이다.

요컨대, <선거법>은 단순히 법리적인 다툼의 산물이 아니다. 그 자체가 가지는 특성 때문에 복잡한 맥락을 가지고 있다. 따라서 실제 현제에 의해서 위헌이나 헌법불합치 결정 등이 내려진 사항에 대해서도 쉽게 개정되지 못하고 웹 캠페인을 규제하고 있다. 이러한 상황에서 해결책은 근시안적인 땀질식 처방보다는 장기적인 안목으로 <선거법> 개정을 위한 다양한 이해관계자의 요구를 반영하는 다층 거버넌스를 구성하여 미래지향적이며 웹 캠페인의 활성화를

위한 방향으로 재설계해야 할 것이다. 무엇보다 선거 시기는 유권자들의 입장에서는 가장 정치정보가 활발히 토론되고, 합리적인 선택을 할 수 있어야하기 때문이다. 그것이 민주주의의 뜻이라는 선거를 단순히 하나의 요식적 절차로 만들지 않고 진정한 정치적 공론과 합리적 선택의 장으로 만들 수 있을 것이다 (윤성이·송경재·민희, 2010: 181-208). 그리고 이는 단지 웹 캠페인에만 한정되는 것이 아닐 것이다. 선거구 획정이나, 재외국민투표 방식, 그리고 각종 <선거법>과 관련된 논의에서 반드시 지켜야 할 원칙이 되어야 할 것이다.

■ 참고문헌

- 강석구·조병인·추형관 (2007). 「인터넷 불법선거운동의 합리적 규제방안」. 서울: 한국형사정책연구원.
- 강원택 (2008). 「한국정치 웹 2.0에 접속하다」. 서울: 책세상.
- 괴릭, 카르스텐(Grig, Carsten), 박여명 옮김 (2012). 「SNS 쇼크」. 서울: 시그마북스.
- 김상배·황주성 외 (2014). 「소셜 미디어 시대를 읽다-인터넷 권력의 해부 2.0」. 파주: 한울.
- 김용철·윤성이 (2005). 「전자 민주주의」. 서울: 오름.
- 김유향·심우민 (2012a). 「인터넷 실명제 위원결정과 향후 과제」. 이슈와 논점 제524호.
- 김유향·심우민 (2012b). 「공직선거법 상의 SNS선거규제조항에 대한 입법영향분석」. 국회입법조사처 헌안보고서 제166호.
- 김중서 (2012). 「인터넷 선거운동의 주요 쟁점 검토」. 「헌법학연구」, 제18권 제2호: 1-50.
- 금혜성 (2014). 「소셜 미디어와 시민권력의 부상」. 김상배·황주성 외. 2014. 「소셜 미디어 시대를 읽다-인터넷 권력의 해부 2.0」. 파주: 한울.
- 레식, 로렌스 저. 김정오 역 (2009). 「코드 2.0」. 서울: 나남.
- 솔로브, 다니엘 지음. 이승훈 옮김 (2008). 「인터넷 세상과 평판의 미래」. 서울: 비즈니스 맵.
- 송경재 (2014). 「네트워크화된 소셜 시터즌과 사회적 자

- 본.” 「아태연구」, 21(4): 241-272.
- 심우민 (2012). “SNS 선거운동 규제의 입법정책결정론적 검토.” 「언론과 법」, 제11권 제2호: 245-277.
- 윤성이 · 송경재 · 민희 (2010). “인터넷 선거규제에 대한 네티즌 의식.” 「한국정당학회보」, 9(2): 181-208.
- 이준복 (2012). “전자민주주의와 SNS 정치참여의 상관관계에 대한 고찰.” 「정보법학」, 제16권 제3호: 331-367.
- 임성근 · 장우영 · 송경재 · 임정빈 (2014). 「중앙선거관리위원회의 공직선거제도 관리실태 분석 및 개선방안」. 서울: 한국행정연구원.
- 장우영 (2010). “국내의 온라인 선거규제 제도의 특징과 우리나라 온라인 선거규제의 과제.” 한국정당학회 2010 춘계학술회의 자료집: 25-44.
- 조소영 (2010). “인터넷 선거운동의 헌법적 쟁점에 관한 검토.” 헌법재판소 실무연구회 <http://law.court.go.kr/> (검색일: 2014.07.24).
- Aquilia, Pieter (2007). “Web-based citizen engagement in the 2004 Australian federal election.” Kluver, Randolph, Jankowski, Nicholas, Foot, Kirsten, and Schneider, Steven. (eds.). in *The Internet and National Election*. London and New York: Routledge, 165-177.
- Barlow, John Perry (1996). “Declaration of the Independence of Cyberspace.” <https://projects.eff.org/~barlow/Declaration-Final.html>(Retrieved on April 16, 2015).
- Benkler, Yochai (2006). *The Wealth of Networks*. London: Yale University Press.
- Castells, Manuel (2001). *The Internet Galaxy : Reflections on the Internet, Business, and Society*. Oxford University Press.
- Chadwick, Andrew (2006). *Internet Politics: States, Citizens, and New Communication Technologies*. New York & Oxford: Oxford University Press.
- Delany, Colin (2009). “Learning from Obama: Lessons for Online Communicators in 2009 and Beyond.” www.epolitics.com (Retrieved on April 26, 2015).
- Fraser, Matthew and Dutta, Soumitra (2009). *Throwing Sheep in the Boardroom: How Online Social Networking Will Transform Your Life, Work and World*. WILEY
- Goldsmith, Jack & Wu, Tim (2006). *Who Controls the Internet?: Illusion of a Borderless World*. New York: Oxford University Press.
- Kluver, Randolph, Jankowski, Nicholas, Foot, Kirsten, and Schneider, Steven (2007). *The Internet and National Elections: A Comparative Study of Web Campaigning*. London and New York: Routledge.
- Leadbeater, Charles. 이순희 옮김 (2008). 「집단지성이란 무엇인가」. 서울: 21세기북스.
- Renwick, Alan (2010). *The politics of electoral reform: changing the rules of democracy*. UK: Cambridge University Press.
- Tapscott, Don (2008). *Grown Up Digital: How the Net Generation Is Changing Your World*. McGraw-Hill.
- Williams, Andrew P. & Tedesco, John C. (2006). *The Internet Election: Perspectives on the Web in Campaign 2004*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Zittrain, Jonathan (2006). “The Generative Internet.” *Harvard Law Review* 119.