

한국의 인터넷 선거운동과 법적 규제

김 용 철 (전남대학교 정치외교학과 교수)

| 요약 |

우리 사회에 인터넷이 도입된 지 10여년의 지났다. 그간 인터넷은 정치과정의 여러 부문에서 활용되어 왔으며, 그에 따라 사이버정치의 밝은 면과 어두운 면을 함께 경험하고 있다. 문제는 사이버정치가 현실공간의 정치와 독립적으로 존재하는 현상이 결코 아니라는 것이다. 그것은 오프라인의 정치와 긴밀하게 얽혀 있다. 즉 온라인 정치는 현실정치의 연장 이면서, 동시에 현실정치의 원천적 쟁점으로 작동하고 있다. 결국 정보 사회로의 진입은 우리에게 새로운 형태의 정치적 쟁점을 창출하고 있으며, 동시에 그 해소책을 요구하고 있다.

본 연구는, 인터넷이 선거운동에 있어서 빼놓을 수 없는 주요 수단으로 등장함에 따라, 인터넷 선거운동이 우리에게 부과하고 있는 새로운 정치적 쟁점을 검토한다. 즉 인터넷 선거운동이 초래하고 있는 문제점과 그에 대한 대응으로 등장하고 있는 법적 규제 내용과 문제점을 분석한다. 구체적으로, 인터넷 선거운동의 최대의 쟁점은 게시판의 운영방식에 있다. 익명성은 민주주의의 질적 향상이라는 긍정적인 측면을 지니고 있지만, 동시에 허위사실의 유포 및 근거 없는 비방이라는 부정적인 현상을 낳고 있다. 또한 정보격차(digital divide)는 층간 정치정보의 불평등한 접근 현상을 낳아, 정치적 소외 현상을 초래하고 있다. 나아가 인터넷 선거운동을 규제하려는 국가의 정책적 노력은 시민사회의 저항을 초래하고 있다. 본 연구는 민주주의의 질적 향상이라는 관점에서 온라인공간

에 대한 국가의 규제는 최소화되어야 하며, 대신 그 규제는 시민사회 주도적인 공동체적 자율규제가 모색되어야 함을 제시한다.

I. 서론

우리는 정보사회로의 진입이라는 일대 변혁을 경험하고 있다. 변화의 이면에는 인터넷으로 통칭되는 새로운 정보통신기술의 등장과 확산이 자리하고 있다. 신속성과 동시성으로 상징되는 ‘인터넷 시간’(Internet time)은 이미 우리 일상에 깊숙이 침투해 있으며, 자발성과 익명성으로 대변되는 사이버공간이 우리 삶의 일부분이 되고 있다. 이메일, 전자상거래, 사이버강의, 인터넷신문, 전자카페 등 사이버공간에서 활동이 우리 일상의 한 단면을 구성하면서, 산업사회의 질서는 정보사회라는 새로운 질서로의 대체를 요구받고 있다. 그 과정은 그간 우리가 경험하지 못했던 새로운 쟁점들을 등장시키고 있으며, 사회적 긴장관계와 소외현상을 유발하고 있다.

정치영역 역시 예외가 아니다. 정보사회로의 진입은 이른바 ‘사이버정치’(cyberpolitics)라는 새로운 정치현상을 낳고 있다. 사이버정치란 ‘인터넷 공간에서의,’ ‘인터넷을 이용한,’ 그리고 ‘인터넷에 기인한’ 정치현상을 포괄한다.¹⁾ 즉 사이버정치는 공간적, 수단적, 매개체적 특

1) 사이버정치는 대체로 세 범주로 유형화된다. 첫째, 인트라넷 정치(intranet politics)이다. 이는 가상공간상에 존재하는 집단 및 공동체들 내부에서 발생하는 정치현상을 뜻한다. 사이버공동체의 출현과 소멸, 공동체의 규칙형성과 의사결정, 구성원의 가

징이라는 점에서 기존의 오프라인 정치현상이 갖는 속성과 구분되며, 따라서 사이버정치의 일상화는 정치과정에 상당한 변화를 초래할 것으로 예상되어 왔다.

낙관론자들은 인터넷의 등장과 확산이 참여적 정치과정을 유인해 낼 것으로 본다. 인터넷의 정보제공 능력, 쌍방향적 커뮤니케이션 방식, 시공간적 제약의 최소화는 시민들의 정치정보 획득 기회와 능력을 현저히 향상시킬 수 있으며, 정치적 쟁점을 둘러싼 심의적 대화와 토론을 촉진시킬 수 있으며, 일반 시민들의 정책결정에의 직접적 참여를 가능하게 한다. 이러한 변화는 기존 대의민주주의의 취약점들을 보완해 줄 것이며, 이는 궁극적으로 민주주의의 질적 향상을 가져올 것으로 기대하였다.²⁾

입과 탈퇴를 둘러싼 정치적 갈등과 흥정이 그것이다. 둘째, 가상공간에서의 저작권, 프라이버시, 표현의 자유 등과 같은 공적 이슈와 관련하여 국가나 국제사회가 채택·집행하는 규제현상(politics that affects the net)이다. 인터넷은 새로운 대중적 커뮤니케이션 매체이자, 경제활동의 중요한 수단으로 등장하고 있다. 따라서 국가와 국제사회의 인터넷 정책은 매우 중요한 정치적 영역이 되고 있다. 셋째, 인터넷의 정치적 활용(political use of the net)이다. 이는 시민사회, 정치사회, 국가 등 모든 행위자들이 자신들의 정치적 목적을 성취하기 위해 인터넷을 정치과정에 적절히 활용하는 영역이다. 인터넷의 정치적 활용은 관련행위자들의 이해관계에게 직접적으로 영향을 미치며, 이는 다시 행위자들을 갈등과 타협의 장으로 이끈다. Michael Margolis and David Resnick, *Politics As Usual: The Cyberspace Revolution* (London: Sage, 2000), pp. 8-21.

- 2) Lawrence K. Grossman, *The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age* (New York: Viking, 1996); Anthony Corrado and Charles Firestone, eds., *Elections in Cyberspace: Towards a New Era in American Politics* (Washington D.C.: Aspen Institute, 1996); Everett M. Rogers, *Communication Technology: The New Media in Society* (New York: Free Press, 1986); W. Rash, *Politics on the Nets: Wiring the Political Process* (New York: W. H. Freeman, 1997); Dick Morris, *Vote.com*, (Los Angeles: Renaissance Books, 1999).

이에 비해, 일부 연구자들은 정보화시대의 정치가 기존 산업화시대의 정치와 크게 다르지 않다는 연속론을 제기하고 있다.³⁾ 나아가 인터넷의 일상화가 정치참여의 확대를 가져오기 보다는 기존의 정치참여자들의 참여만을 공고화하는 현상을 초래할 것이며,⁴⁾ 쌍방향 대화 및 심의적 토론을 촉진하기 보다는 정파적 논쟁과 대립만을 증폭시켜 정치적 협오감과 양극화를 심화시킬 것으로 본다.⁵⁾

우리 사회에 인터넷이 도입된 지 10여년의 지났다. 그간 인터넷은 상당한 영역에 거쳐 정치과정에 활용되고 있으며, 따라서 우리는 사이버 정치의 밝은 면과 더불어 어두운 면을 함께 경험하고 있다. 문제는 사이버정치가 현실공간의 정치와 독립적으로 존재하는 현상이 결코 아니라는 것이다. 그것은 오프라인의 정치와 긴밀하게 얽혀 있다. 즉 온라인 정치는 현실정치의 연장이면서, 동시에 현실정치의 원천적 쟁점으로 작동하고 있다. 결국 정보사회로의 진입은 우리에게 새로운 형태의 정치적 쟁점을 창출하고 있으며, 동시에 그 해소책을 요구하고 있다.

본 연구는, 인터넷이 선거운동에 있어서 빼놓을 수 없는 주요 수단으로 등장함에 따라, 인터넷 선거운동이 우리에게 부과하고 있는 새로운

3) Michael Margolis and David Resnick, *Politics As Usual: The Cyberspace Revolution* (London: Sage, 2000); Bruce Bimber, "Information and Political Engagement in America: The Search for Effects of Information Technology at the Individual Level," *Political Research Quarterly*, Vol. 54, No. 1 (March 2001), pp. 53-67.

4) Elaine Kamarack and Joseph Nay, Jr., *democracy.com? Governance in a Networked World* (Lanham, MD: Rowan & Littlefield, 1999); Pippa Norris, *Virtuous Circle: Political Communication in Post Industrial Democracies* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).

5) 윤영철, "온라인 게시판 토론과 속의민주주의: 총선연대사이트의 게시판 분석," 『한국방송학보』, 제14권, 2호 (2000), pp. 109-150.

정치적 쟁점을 검토하고자 한다. 즉 인터넷 선거운동이 초래하고 있는 문제점과 그에 대한 대응으로 등장하고 있는 법적 규제 내용과 문제점을 분석하고자 한다. 구체적으로, 인터넷의 기술적 특성에 내재된 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 살펴보고, 이러한 특성들이 실제 선거운동에서 어떠한 모습으로 등장하고 있는지 검토할 것이다. 그리고 인터넷 선거운동에서 발생하는 부정적 모습에 대처하는 선거당국의 규제 양상을 살펴보고, 이러한 규제들이 과연 민주주의의 질적 향상이라는 관점에서 바람직한 해결책이 될 수 있는가에 대해 논의하고자 한다.

II. 인터넷과 선거운동

1. 인터넷 선거운동의 명암

인터넷 선거운동은 기존의 선거커뮤니케이션과는 확연히 다른 특성을 지니고 있다. 이러한 상이한 특성은 기본적으로 인터넷이 갖는 기술적 속성에서 비롯된다. 인터넷의 독특한 기술적 속성은 새로운 유형의 선거운동을 만들어 내고 있다.

어떠한 유형의 선거커뮤니케이션 수단을 활용하느냐에 따라 선거운동의 양상은 크게 달라진다(표 1 참조). 먼저, 면대면 접촉(face-to-face contact)은 가장 오래된 선거운동 커뮤니케이션 수단이다. 이 경우, 후보자와 유권자의 직접적인 접촉을 통한 지지 호소 및 설득이 선거운동의 주요 전략으로 채택된다. 그리고 정당조직과 조직원들의 동

〈표 1〉 커뮤니케이션 수단과 선거운동의 유형

| 비교항목 \ 수단 | 면대면 접촉 | 매스미디어 | 인터넷 |
|-----------|------------------------|-------------------------|-----------------------|
| 커뮤니케이션 특징 | 쌍방향이나 시공간적 제약을 받음 | 일방향이거나 공간적 제약이 비교적 덜함 | 쌍방향이며 시공간적 제약이 비교적 없음 |
| 선거운동전략 | 인간적 접촉을 통한 지지 호소 및 설득 | 인지도의 향상, 이미지 구축 및 쟁점 부각 | 구체적 메시지 섬세한 타기팅 |
| 선거운동내용 | 대중집회 호별 방문 정당 미팅 | 방송/TV 토론 정치광고 및 선전 | 정보제공 쌍방향대화 상호작용 |
| 선거운동수준 | 지역수준 | 전국수준 | 지역/전국수준 |
| 선거운동비용 | 매우 높음 | 높음 | 낮음 |

원을 통한 대중집회·유권자 방문·길거리 유세·정당 미팅 등이 선거활동의 주축을 이룬다. 이러한 형태의 선거운동의 커뮤니케이션은 기본적으로 쌍방향이며, 그 결과 후보자와 유권자간의 정서적 교감을 최대화할 수 있다는 강점을 지닌다. 그러나 면대면 접촉을 통한 선거활동은 공간적 그리고 시간적 제약을 크게 받기 때문에, 지역 수준의 선거운동에 주로 활용되며 선거운동에 소요되는 시간적·인간적 비용이 매우 높다. 또한 건전한 선거운동 문화가 정착되지 않는 한, 선거운동 과정에서 부정 및 불법 선거활동이 발생할 가능성이 상대적으로 높다는 단점을 지닌다.

이와는 달리, 미디어 선거전은 라디오·신문·TV 등과 같은 대중매체를 커뮤니케이션 수단으로 활용하는 선거운동이다. 대중매체를 이용하기 때문에, 선거커뮤니케이션은 라디오 연설·TV토론·정치광고 등

과 같이 간접적 혹은 일방향적 형태를 띠며, 이러한 활동은 주로 전국적 수준에서 중앙당의 치밀한 선거전략을 바탕으로 행해진다.⁶⁾ 그리고 간접적·일방향적 커뮤니케이션을 바탕으로 하기 때문에, 미디어 선거전략의 초점은 선거공약 및 정책이슈에 대한 구체적 메시지의 전달보다는 후보자의 인지도 향상, 이미지 구축, 쟁점의 부각에 모아진다.⁷⁾ 즉 매스미디어를 이용한 정치광고 및 선전은 고비용이 요구되는 까닭에, 후보자는 유권자들에게 자신의 정치적 입장에 대해 심도 있는 정보제공보다는 정치광고를 통한 간결성과 요점, 반복과 압축을 통한 상징조작에 의존하는 경향이 강하다.⁸⁾ 다른 한편으로, 대중매체를 이용한 선거운동은 유권자와의 접촉을 최소화함으로써, 면대면 접촉에 의존한 선거활동 과정에서 발생할 수 있는 탈법 및 불법을 근본적으로 차단시키는 이점을 지닌다. 그러나 주민과의 정서적 교감을 나눌 수 없으며, 후보자간의 이미지 경쟁이 중요시되어 상대적으로 정책지향의 선거운동이 경시될 수 있는 단점을 지닌다.

면대면 접촉 및 미디어를 이용한 선거전과는 달리, 인터넷 선거운동은 새로운 정보통신기술인 인터넷을 선거커뮤니케이션의 수단으로 채택하는 선거활동이다. 인터넷은 면대면 접촉 혹은 매스미디어와는 상이한 특성을 지니고 있다. 따라서 인터넷 선거운동은 기존의 선거운동과는 다른 양상을 띠 것으로 예측되고 있다.⁹⁾ 첫째, 인터넷은 많은 양의

6) William S. Bike, *Winning Political Campaigns: A Comprehensive Guide to Electoral Success*, (Juneau, Alaska: The Denali Press, 1998), pp. 5-9.

7) *Ibid.*, p. 6; 브라이언 맥내어(Brian McNair), 『정치커뮤니케이션의 이해』 (서울: 한울아카데미, 2001), pp. 161-162.

8) Dick Morris, *Vote.com*, chapter 7.

9) Richard Davis, *The Web of Politics: The Internet's Impact on the American*

정보를 빠른 속도로 유권자에게 전달할 수 있으며, 메시지를 오디오(audio)·비디오(video)·텍스트(text) 등 다양한 포맷으로 전달할 수 있다. 따라서 역동적인 방법을 효과적으로 구사할 경우, 인터넷 선거운동은 유권자의 이목을 효과적으로 이끌어 낼 수 있을 것으로 평가된다.

둘째, 수직적이며 일방적 정보의 흐름을 기본으로 하는 기존 대중매체와는 달리, 인터넷은 수평적이며 쌍방향적 정보의 흐름을 가능케 한다. 즉 후보자와 유권자들은, 단순한 정보의 제공자 혹은 소비자에서 벗어나, 정보의 소비자이자 생산자로서 상호작용 및 대화가 가능하다. 따라서 인터넷의 쌍방향 커뮤니케이션 기능을 적절히 활용할 경우, 면대면 접촉을 통한 커뮤니케이션 못지않게 후보자와 유권자들 사이의 활발한 정서적 교감을 나눌 수 있는 것으로 평가된다.

셋째, 인터넷은 협송(narrow-casting)이 가능하기 때문에, 섬세한 타기팅(targeting) 선거전을 전개할 수 있다. 즉 인터넷의 협송 기능을 활용함으로써, 후보자들은 유권자 전체를 대상으로 하는 기존의 평면적이고 반복적인 선거운동에서 벗어나, 상이한 성격과 특성을 지닌 유권자 집단들 각각에 대해서 그들의 주의와 관심을 이끌어 낼 수 있는 입체적이고 특색 있는 선거운동의 전개가 가능하게 된다.

넷째, 인터넷을 통한 메시지의 전달과 수신은 외부의 간섭 없이 자유롭게 행해질 수 있다. 즉 인터넷 홈페이지를 선거운동에 활용함으로써

Political System (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp. 96-109; Rachel Gibson and Stephen Ward, "A Proposed Methodology for Studying the Function and Effectiveness of Party and Candidate Web Sites," *Social Science Computer Review*, Vol.18, No.3 (Fall 2000), p. 302; Bruce Bimber and Richard Davis, *Campaigning Online: The Internet in U. S. Elections* (New York, New York: Oxford University Press, 2003), chapter 2.

후보자들은 기존의 대중매체를 우회하여 자신의 목소리를 직접 유권자에게 전달할 수 있다.

다섯째, 인터넷을 활용한 선거운동은 기존 대중매체에 비해 값이 저렴하고, 시간과 공간에 구애됨이 없이 하루 24시간 가동될 수 있다. 따라서 인터넷을 선거운동에 효과적으로 활용할 경우, 정당 및 후보자는 선거운동 비용을 현저히 줄일 수 있다.

요컨대, 효과적인 인터넷 선거운동은 면대면 접촉 및 매스미디어 선거운동이 갖는 단점들을 극복할 수 있으며, 동시에 이들이 지니는 장점들을 최대화할 수 있는 잠재력을 보유하고 있는 것으로 평가된다. 따라서 인터넷 선거전에서는 쌍방향 대화를 장려하고, 유권자의 소리에 귀를 기울이며, 그들의 의견을 정치적 행동으로 재빨리 전환시키는 능력을 보유한 후보자가 선거전의 우위를 차지할 것으로 예상된다. 동시에, 인터넷 선거운동은 궁극적으로 유권자와 후보자 간의 커뮤니케이션을 원활하게 촉진하고, 유권자의 선거에 대한 관심과 투표참여를 유인하여, 민주주의의 발전 및 활성화에 기여할 것으로 예상된다.

그러나 이러한 상대적 강점에도 불구하고, 인터넷 선거운동은 그 기술적 특성으로 인해 다음과 같은 부정적 측면을 내재하고 있다. 첫째, 인터넷은 물리적 장애와 무관하게 신속하게 다량의 정보를 배포할 수 있는 관계로, 네티즌에 의한 정보의 유통이 매우 신속하게 이루어진다. 그러나 인터넷이 갖는 정보유통의 신속성은 경우에 따라 선거정치를 왜곡시킬 수 있다. 예컨대, 허위 정치정보의 유통이 작게는 후보자 개인의 당락에 결정적인 요인으로 작용할 수 있으며, 크게는 특정 정당에 대한 일반 시민들의 인식 및 태도를 곡해시킬 수 있다.

둘째, 인터넷은 기본적으로 익명성의 공간이다. 즉 탈인격성과 탈형

식성이 보장됨으로써 자유로운 대화와 논의가 이루어질 수 있는 반면에, 무례와 비방 그리고 공격성과 음란성이 표출될 수 있는 어두운 측면을 지닌다. 이 경우, 쌍방향 대화는 이성적이며 합리적인 선거 토론보다는 감정적이고 맹목적인 대립과 갈등으로 몰고 갈 수 있다.

셋째, 인터넷은 기술적으로 보안능력이 취약하다. 이로 인한 개인정보의 침해 및 사이버테러 등과 같은 부정적인 문제점들을 생산할 가능성도 함께 지니고 있다. 예컨대, 자신의 후보를 비판하는 글이 게재되면 이른바 '알바'를 동원하여 글의 내용과 관계없는 '답글'을 수십 개씩 띄워 원문이 다른 페이지로 넘어가도록 하여 네티즌들이 그 원문을 보기 힘들게 만들거나, 상대방 후보의 홈페이지에 다량의 메일을 보내 상대 후보의 서버를 다운시키거나, 특정 글을 게재한 네티즌의 신상정보를 추적하여 집단적 테러를 가하는 경우이다.

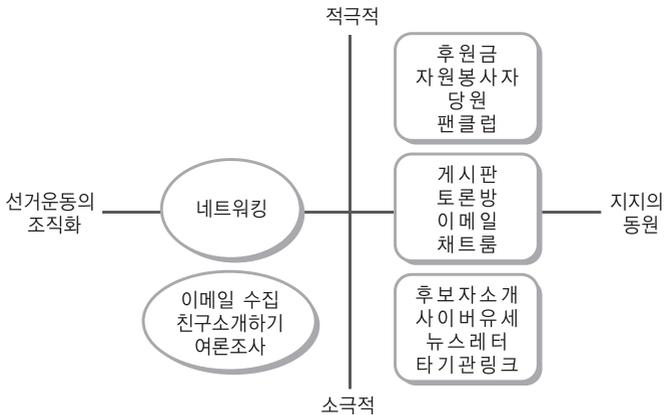
넷째, 인터넷을 사용할 수 있는 물리적 도구의 부재, 혹은 인터넷 사용 능력의 여부에 따라, 개개인의 정보 접근 정도가 달라질 수 있다. 이에 따라, 정치정보의 불평등을 초래할 수 있으며, 이는 궁극적으로 대의민주주의를 훼손하는 결과를 낳을 수 있다.

요컨대, 인터넷 그 자체가 민주주의 질적 향상을 보장해주는 것은 아니다. 그것은 민주주의의 질적 하락을 초래할 수도 있다. 중요한 점은 인터넷 기술에 내재한 참여적, 민주적 잠재성을 어떻게 극대화시킬 것인가 하는 문제이다. 따라서 전자민주주의에 대한 논의는 정보통신기술의 특성과 이것이 민주주의에 미치는 영향보다는, 민주주의의 질적 향상을 위해서 인터넷을 어떻게 활용할 것인가에 관심을 기울여야 한다.

2. 인터넷 선거운동의 유형

인터넷을 이용한 선거운동은 전자게시판 및 이메일을 이용한 유권자와의 대화, 인터넷모금(e-fundraising), 인터넷자원봉사(e-volunteering), 인터넷 여론조사(e-polling), 당원·당간부·후보자간의 의사소통을 위한 네트워킹(e-networking), 팬클럽 활동 및 동호인 모임 등 다양하다. 여러 형태의 인터넷 선거운동들은 ① 활동의 제1차적 목적이 지지의 동원인가 혹은 효과적인 선거운동을 위한 전략적 활동인가, 그리고 ② 특정 선거운동이 갖는 전략적 적극성의 정도에 따라 몇 가지 유형으로 분류될 수 있다.

〈그림 1〉 인터넷 선거운동의 유형



〈그림 1〉의 X축은 인터넷 선거운동의 제1차적 목표를 의미한다.¹⁰⁾

10) 〈그림 1〉은 다음의 논문에서 가져 온 것임. 김용철, “제17대 총선과 인터넷 홈페이지

선거활동의 대부분은 유권자들을 대상으로 지지와 후원을 호소하는 것이다. 이와 더불어, 효과적으로 선거운동을 수행하기 위해서는 운동주체(후보자 및 운동원)들의 전략을 수정 혹은 조정하는 활동도 요구된다. 예컨대, 선거운동조직의 정비, 운동조직 간의 네트워크(networking), 그리고 유권자의 태도 및 지지 상황의 변화를 꾸준히 추적하고 확인하여 이를 선거운동 전략에 반영하는 여론조사 활동이 그 대표적인 예이다.

한편, Y축은 구체적 선거운동이 갖는 전략적 적극성의 정도를 의미한다. 즉 ① 선거운동의 핵심 활동이 정보제공 및 수집에 있는가, ② 온라인 대화를 통해 유권자들의 후보자에 대한 관심과 우호적인 태도를 유인하는데 있는가, 혹은 ③ 유권자의 집단적/개인적 의사결정 및 정치행동을 촉발하고 동원하는데 있는가에 따라, 선거운동은 각각 정보형, 대화형, 행동형으로 분류될 수 있다.

이러한 기준에 의해 주요 인터넷 선거활동들을 분류하면 다음과 같다. 첫째, 정보형 선거활동은 ① 정보제공형과 ② 정보수집형으로 분류된다. 정보제공형은 후보자가 유권자에게 정보를 제공하는 형태를 띠는데, 이는 주로 직접적 혹은 간접적(예: 타 기관으로 링크 설정)인 방법을 통해 후보자의 신상정보, 후보자의 지역구정보, 그리고 후보자의 의정활동, 소속 정당, 정치적 입장, 공약사항, 선거유세일정 등에 관한 정보를 제공하는데 주력한다. 즉 후보자에 관한 정보를 배포함으로써 유권자가 후보자를 인지하고 관심을 갖게 하는 선거운동이다. 이에 비해, 정보수집형은 후보자가 유권자들을 대상으로 정보를 수집하는 형

지를 이용한 선거운동: 선거운동유형과 네티즌 참여를 중심으로, 『21세기 정치학회보』, 제14집 (2004), p. 80.

태를 띤다. 예컨대, 유권자들의 이메일 주소 및 연락처를 수집하거나, 여론 동향을 파악하는 활동이 이에 속한다. 이러한 정보 제공 및 수집 활동은 유권자에게 정치적 대화 혹은 행동을 요구하지 않는다는 점에서 상대적으로 가장 소극적 형태의 선거운동이라 할 수 있다.

둘째, 대화형 선거활동에는 ① 후보자와 유권자간의 대화를 통해 유권자들이 후보자에 대해 긍정적인 태도를 갖도록 유도하고 우호적인 견해를 표출하도록 유인하는 유형(후보자-네티즌 대화형)과 ② 선거주체들 간의 대화와 상호교신을 통해 선거활동을 효과적 실행할 수 있도록 조정하는 유형(네트워킹형)으로 세분화된다. 전자의 사례로 전자게시판, 채트룸, 이메일 등이 있으며, 후자의 예로는 중앙당과 지구당, 그리고 선거운동원 간의 연결망을 구축하는 네트워킹이 있다. 대화형 선거활동은 후보자, 유권자, 그리고 선거운동원들 사이의 커뮤니케이션을 수반한다는 점에서 정보형 선거활동에 비해 적극성의 정도가 상대적으로 높은 선거운동 방식이다.

셋째, 행동형 선거활동은 유권자들로 하여금 적극적으로 정치행동에 가담하도록 촉구하는 선거운동 방식이다. 그 대표적인 예로는 자원봉사자·후원금·당원 등의 모집, 그리고 팬클럽 및 동호인 모임과 같은 온라인 커뮤니티(online community)의 구축 등이 있다. 이러한 선거활동은 잠재적 지지자들로 하여금 의사결정과 실행을 요구한다는 점에서 가장 적극적이며 공세적인 형태의 선거운동이라 할 수 있다.

III. 인터넷 선거운동과 법적 규제

1. 인터넷 선거운동의 발전 양상

한국에서 처음으로 인터넷 매체를 이용하여 선거운동이 시도된 것은 1995년 지방선거였다. 당시 인터넷 선거운동은 소수의 후보자들이 PC 통신망을 통한 자신의 신상정보를 게시하는 홍보가 전부였다. 즉 PC 통신사업자인 천리안과 하이텔은 후보자의 요청에 의해 일정한 비용을 받고 그들의 사진, 약력, 공약 등을 게시하였다. 이후, 1997년 대통령선거에서 각 정당들은 자신의 홈페이지를 개설하여, 이를 선거에 활용하는 인터넷 선거운동을 개시하였다. 그러나 인터넷 선거운동의 내용은 후보자에 대한 신상정보를 전달하는 ‘정보제공형’에 머물고 있었다.

인터넷을 이용한 선거운동이 본격화되기 시작한 것은 2000년 16대 국회의원 선거였다. 1996년 73만 명에 불과했던 국내 인터넷 이용자가 1998년에는 310만 명으로 증가하였고, 1999년 12월에는 천만 명을 넘어섰다. 인터넷 이용인구의 급격한 증가로 인해, 선거수단으로써 인터넷의 가치는 현저하게 높아졌다. 16대 총선 지역구 출마자 총 1,038명 가운데 50.3%인 514명이 인터넷 홈페이지를 개설하였고, 이 가운데 506명의 후보자들이 선거운동기간 동안 실제로 인터넷 선거운동을 전개하였다. 내용면에서 인터넷 선거운동은 정보제공형 외에, 후보자-네티즌 대화형(이메일, 게시판, 토론방)과 행동형(자원봉사자 및 후원금 모집)이 추가되는 모습을 띠었다.¹¹⁾ 이와 불어, 총선시민연대의 인터넷

11) 김용철, 윤성이, “인터넷과 선거운동: 16대 총선후보자의 인터넷 활용 및 네티즌의 참여실태 분석,” 『한국과 국제정치』 (가을/겨울, 2001).

을 이용한 낙선운동은 네티즌에게 커다란 반향을 일으키기도 하였다.

2002년 제16대 대통령선거에서도 인터넷 선거운동은 매우 활발하게 전개되었다. 각 후보 진영은 자신이 소속한 정당의 홈페이지, 후보자의 개인 홈페이지, 그리고 자당 소속 국회의원 홈페이지를 여론수렴·정책홍보·선거자금모집의 창구로 이용하였다. 이와 더불어, 기존 선거운동에서 경험하지 못했던 온라인 팬클럽(예: 노사모, 창사랑, 봉사모 등)이 등장하였는데, 이는 후보자들의 지지자들이 만든 웹사이트들로 오프라인과 온라인 선거전을 더욱 뜨겁게 달구었다.¹²⁾

2004년 제17대 총선은, 16대 총선에 비해, 인터넷 선거운동의 위상이 현저하게 제고되었음을 보여준 선거였다. 지역구 출마자 총 1,167명 가운데 84.1%에 해당하는 981명이 자신의 선거 홈페이지를 개설하였고, 이 가운데 실제 홈페이지를 이용한 선거운동을 전개한 후보자는 955명으로 81.8%에 달하였다. 또한 홈페이지의 내용들은 더욱 다양해졌는데, 기존 온라인 선거전에 볼 수 없었던 ‘이메일주소 수집’ 및 ‘친구 소개하기’ 등과 같은 정보수집형 선거유형이 등장하였다.¹³⁾

전체적으로 볼 때, 인터넷의 선거운동이 등장한 지 이제 10년이 겨우 지났지만, 인터넷이 선거전에서 차지하는 비중은 시간이 흐를수록 점차 증대하고 있다. 2005년 6월 현재 우리나라 인터넷 이용률은 71.9%에 이르렀고, 인터넷 이용자 수는 3,257만 명에 달하고 있다. 이에 따라, 초기의 인터넷 선거운동이 대중집회 및 미디어 선거전의 “추가적이며 보조적인” 역할을 수행했다면, 이제 인터넷 선거운동은

12) 강미은, “인터넷과 선거 캠페인,” 『저널리즘비평』, 33호 (2002), p. 43.

13) 김용철, “제17대 총선과 인터넷 홈페이지를 이용한 선거운동: 선거운동유형과 네티즌 참여를 중심으로,” 『21세기 정치학회보』, 제14집 (2004).

선거전략에서 빼놓을 수 없는 “필수적이고 중요한” 수단으로 자리 잡아가고 있다.

2. 인터넷 선거운동의 문제점

인터넷이 선거운동의 주요 수단으로 자리 잡아감에 따라, 비현직 후보자의 진입장벽이 낮아지고, 보다 많은 정치정보를 유권자에게 제공하고, 젊은층의 선거관심 및 참여가 활발해지는 모습을 보이고 있는 것은 긍정적인 현상으로 보인다. 동시에 인터넷 선거운동은 다음과 같은 부정적인 모습을 초래하고 있다.

첫째, 익명성으로 인한 상대 후보에 대한 허위비방 및 흑색선전이다. 사이버공간에서 사람들은 익명성으로 인해 자신의 사회적 신분이나 지위와 같은 현실적 맥락으로 멀어진다. 이에 따라, 일부 네티즌들은 도덕적 절제와 이성적 제어에서 벗어나, 거친 언어를 구사하고, 심한 경우 특정 정당 및 후보자에 대한 허위 사실을 게시판에 올리기도 한다. 또한 정당 및 후보자 측에서 사이버공간에서 지지 및 반대 모임의 결성을 지원하거나 전담인력을 고용하여 허위정보를 조직적으로 ‘퍼나르기’ 함으로써, 특정 정당 및 후보자에 대한 명예훼손은 물론이고, 선거경쟁의 공정성을 심하게 훼손시키는 사례가 빈번하게 발견되었다.

둘째, 부적절한 온라인 여론조사(e-polling) 결과의 유포를 통한 여론의 왜곡이다. 온라인 여론조사는 방법론적으로 샘플의 대표성에 더욱 세심한 주의를 기울여야 한다. 왜냐하면, 인터넷 이용자가 20-30대의 젊은층에 집중적으로 분포되어 있으며 50대 이상의 나이든 유권자들은 인터넷 이용자가 상대적으로 적게 분포하고 있기 때문이다. 또한

한 사람이 여러 차례에 걸쳐 여론조사에 참여할 수 있는 가능성이 있으며, 지역구 밖의 유권자를 가려내지 못하여 여론조사 결과에 대한 대표성 및 신뢰성에 상당한 문제를 초래할 수 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 후보자가 자신의 홈페이지에서 비과학적인 여론조사를 실시하고 이를 공표하고 있는 경우가 많이 목격되어 왔다.

셋째, 인터넷 비이용자는 사이버 선거운동에서 구조적으로 배제되는 '정보불평등' 현상을 초래하고 있다. 이른바 세대간, 계층간, 혹은 지역간의 정보격차(digital divide)는 정치정보의 배포 및 유통에 있어서 불평등으로 이어진다. 정치정보의 접근에 있어서 불평등은 인터넷 비이용자들의 정치적 소외를 낳게 된다. 특히 대통령선거의 경우, 인터넷 선거운동은 50대 이상의 유권자와 농촌지역의 유권자들의 소외를 초래하는 결과를 낳고 있다.

3. 법적 규제의 변화

인터넷 선거운동과 관련한 법적 규제가 등장한 것은 1997년 11월이었다. 당시 선거법 82조의 3(컴퓨터통신을 이용한 선거운동) 규정이 신설되었는데, 그것은 PC통신을 이용한 선거운동을 선거운동기간 중에 한하여 허용하기 위한 의도였다. 그러나 이후 인터넷이 급속히 확산됨에 따라, 인터넷 선거운동의 규제 대상으로서 후보자와 유권자 그리고 '인터넷 언론사'가 부각되었다. 즉 인터넷 선거운동의 이해 당사자의 범위가 넓어지고 새로운 쟁점들이 등장함에 따라, 사이버관련 선거운동 규정이 2004년 3월과 2005년 8월에 부분적으로 개정되었다.

1) 인터넷 선거운동의 확대

기존 ‘공직선거 및 선거부정 방지법’의 59조에 의하면, 후보자의 선거운동은 선거운동기간에만 할 수 있도록 규정되어 있다. 그러나 인터넷 선거운동의 등장은 정치신인의 진입장벽을 더욱 높이는 결과를 초래하였고, 여타의 선거운동방법과는 달리 선거비용이 거의 들지 않는다는 점을 감안하여 ‘예비후보자’들에 한하여 선거운동기간전에 인터넷을 이용한 선거운동을 할 수 있도록 허용하였다. 2004년 3월에 도입된 공직선거법 제60조의 2와 3에 의하면, 선거일전 120일부터 예비후보자 등록을 할 수 있으며, 예비후보자로 등록된 자는 인터넷 선거운동을 할 수 있도록 하였다. 이 규정은 2005년 8월에 더욱 확대되었는데, 대통령선거의 경우 선거일전 240일, 지역구 국회의원과 광역시·도지사선거의 경우 선거일전 120일, 그리고 지역구 지방의회의원 및 자치구·시·군의 장선거의 경우 선거기간 개시일전 60일부터 ‘전자우편’을 통해 후보자 자신을 알릴 수 있도록 개정되었다.¹⁴⁾

이와 관련하여, 2004년 3월 개정된 공직선거법(제82조의 5)은 (예비)후보자가 유권자에게 이메일을 전송할 경우, 유권자의 이메일주소를 수집한 출처를 명기하도록 하였다. 이러한 이메일주소의 수집출처표기 의무조항은 그간의 선거과정에서 (예비)후보자들의 이메일을 이용한 선거활동에 상당한 어려움으로 작용하였다. 또한 유권자의 이메일주소를 수집하여 (예비)후보자에게 현금을 받고 제공하는 선거브로커가 등장하는 부작용을 낳았다. 이러한 형편을 반영하여, 2005년 8월 개정된

14) 그러나 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판 및 대화방 등을 이용한 선거운동은 선거운동기간 중에만 허용된다(공직선거법 제82조의 4, 1항).

선거법은 이메일주소 수집출처표기 의무조항을 삭제하였다.¹⁵⁾

이와 더불어, 2005년 공직선거법 제82조의 7(인터넷광고)을 신설하여, 후보자들이 소속정당 및 자신의 홈페이지에서 뿐만 아니라, 인터넷 언론사의 홈페이지에 선거운동을 위한 광고를 할 수 있도록 하였다. 이러한 일련의 법개정은 인터넷 선거운동을 활성화하는데 크게 기여해 온 것으로 평가된다.

2) 정당 및 후보자 홈페이지 게시물에 대한 규제

2004년 개정된 공직선거법 제82조 4(정보통신망을 이용한 선거운동)는 인터넷 홈페이지의 게시판 및 토론방에서 후보자와 관련한 비방 및 허위사실의 유포를 금하도록 규정하였다. 그리고 이러한 사실이 발견되면, 선거관리위원회는 홈페이지 관리자에게 해당 글의 삭제를 요청할 수 있도록 하였다. 더불어, 선거관리위원회가 ‘사이버선거부정 감시단’을 설치하여 온라인 선거범죄를 적발할 수 있도록 하였다(제10조의 3).

이러한 법적 규제는 상당한 효과를 거둔 것으로 보고되고 있다. 실제로, 제16대 대선(2002)과 제17대 총선(2004) 과정에서 인터넷을 이용하여 특정 정당 혹은 후보자를 비방 혹은 흑색선전을 하다 선관위에 적발된 사건들이 양적으로 상당히 감소한 것으로 집계되었다. 구체적으로, 16대 대선의 경우 비방 및 흑색선전으로 적발된 사례는 총 8,677건이었으나,¹⁶⁾ 17대 총선의 경우 총 4,972건으로 감소하였다.¹⁷⁾

15) 그러나 (예비)후보자가 유권자에게 이메일 발송할 시, (예비)후보자는 반드시 유권자에게 이메일 수신여부를 묻는 장치를 마련해야 한다(제82조의 5, 2항).

선관위의 감시 및 적발이 후보자 홈페이지 게시판에서 발생하는 욕설과 비방과 같은 감정적 언사의 사용을 줄이는데 크게 기여하였으나, 후보자와 네티즌 그리고 네티즌 간의 쌍방향 대화 및 토론을 크게 위축시키는 부정적 효과도 함께 수반했던 것으로 평가된다.¹⁶⁾

3) 인터넷 언론사 게시물에 대한 규제

기존 종이신문 및 방송의 '대항언론'으로 시작했던 인터넷언론의 급속한 성장과 영향력의 증대에 따라, 2004년 개정 공직선거법(제82조의 6: 인터넷언론사 게시판·대화방 등의 실명확인)은 공직선거에 영향을 미칠 수 있는 인터넷 언론사의 선거관련 게시판 및 대화방에 대해 실명제를 의무화하도록 규정하였다. 그리고 실명제 운영을 위해, 게시자의 이름과 주민등록번호의 일치 여부를 확인하는 절차를 마련하도록 규정하였다. 그러나 이 규정은 2004년 4·14 총선에 적용되지 않았다. 왜냐하면, 급작스럽게 실명제 규정이 신설됨에 따라, ① 행정자치부는 실명확인을 지원할 체제를 갖추지 못했고, ② 당시 실명제를 강행하더라도 선거가 3일 밖에 남지 않아 큰 의미가 없었으며, ③ 인터넷 언론사의 범위가 애매하여 실명제를 위반한 언론사에 대해 과태료를 부과할 경우 형평성의 논란이 수반될 수밖에 없는 상황이었다. 따라서 당시 선

16) 중앙선거관리위원회, 『제16대 대통령선거총람』 (중앙선거관리위원회, 2002), p. 136.

17) 중앙선거관리위원회, 『제17대 국회의원선거총람』 (중앙선거관리위원회, 2004), p. 168.

18) 김용철, “제17대 총선과 인터넷 홈페이지를 이용한 선거운동: 선거운동유형과 네티즌 참여를 중심으로,” pp. 92-93.

관위는 실명제 규정을 “이행하지 않더라도 과태료를 부과하지” 않겠다고 발표하였다.¹⁹⁾

게시판 및 대화방에서의 실명제운영과 관련한 규제들은 두 가지 부정적 반응을 낳았다. 첫째, 실명제에 대한 우려이다. 실명제의 의무화는 네티즌들의 표현의 자유를 제한하는 결과를 초래할 수 있다는 것이다. 둘째, 실명제의 의무화로 인한 제2차적 부작용이다. 즉 네티즌의 개인 신상정보가 유출되어 프라이버시의 침해 및 사이버테러를 초래할 수 있다는 우려이다.

특히 두 번째 반응과 관련하여, 2005년 개정 공직선거법 제82조의 6에서 인터넷 언론사로 하여금 게시자의 주민등록번호를 요구하지 말도록 규정하였다. 대신 행정자치부장관이 제공하는 실명인증방법을 통해 게시자의 실명을 확인하도록 규정하였다. 그러나 게시판과 토론방의 운영에 있어서 “실명제를 실시해야만 하는 것인가?” 그리고 “법적 규제를 통해 실명제를 강제해야 하는가?”는 여전히 논란의 대상이 되고 있다.

IV. 인터넷 선거운동의 쟁점

1. 게시판의 운영방식: 실명제 대 익명제

현행 공직선거법(82조의 6)에 의하면, 인터넷 언론사가 선거관련 게시판이나 토론방을 운영할 경우 반드시 실명제를 실시하도록 규정하고

19) 시민행동, “선관위, 계도위주, 과태료 부과 안해” (2004), <http://www.action.or.kr>. 검색일: 2005년 10월 20일.

있다. 그리고 정당 및 후보자 홈페이지가 개설한 게시판 및 토론방에서 실명제를 실시하도록 권고하고 있다. 이와 관련하여, 2005년 9월 정보통신부는, 사이버공간의 폐해로 지적되어온 개인정보의 유출, 인권침해, 명예훼손 등을 방지하기 위해, 사회적 파급력이 큰 대형 포털사이트의 모든 게시판 및 토론방에서 실명제 실시를 의무화할 방침임을 밝혔다. 즉 지금까지는 선거관련 게시판과 토론방의 경우에만 실명제를 의무화했지만, 이제부터는 인터넷 언론사의 모든 게시판 및 토론방에 실명제를 의무화하는 방안을 검토하겠다는 것이다. 이러한 정부의 방침은 이른바 2005년 6월에 발생한 이른바 ‘개똥녀’ 사건을 배경으로 하고 있다. 사건의 주인공의 얼굴과 신상이 사이버공간에 공개되면서, 댓글을 통해 주인공에 대한 언어폭력이 난무하는 상황이 발생하였다. 그리고 이러한 상황은 인권보호와 사이버테러를 방지하기 위해 실명제가 도입되어야 한다는 사회여론을 불러일으켰고, 정부는 사회적 여론을 배경으로 실명제의 의무화를 검토하였던 것이다.

사실, ‘전자적 협의모델’로 분류되는 온라인 게시판 및 토론방의 최대 문제점은 “엘리트주의(elitism)”로, 대부분의 네티즌들이 충분한 정보와 지식이 없는 상태에서 일시적 흥분이나 순간적 감정에 휩쓸려 비이성적인 여론을 형성하는 포퓰리즘(populism)에 빠지는 현상이다.²⁰⁾ 이에 대처하기 위해, 정부를 비롯한 온라인 규제론자들은 실명제를 도입을 주장하고 있으며, 실명제를 통해 네티즌들의 의사표현의 책임성을 제고시킴으로써 온라인 포퓰리즘과 사이버폭력의 문제점은 상당부

20) 김용철, 윤성이, “전자민주주의와 E-governance: 정책결정과정에 있어서 온라인 시민참여의 문제점과 대안,” 『전자민주주의의 주요 쟁점과 정책대안』 (한국정치학회 2005년 춘계학술회의 논문집).

분 사라질 것이며, 나아가 인터넷 게시판이 온전한 공론장으로 작동될 것으로 믿고 있다. 물론 실명제가 전면적으로 도입되면, 일반인들은 글을 게시할 때 좀 더 신중을 기할 개연성이 높다. 하지만 실명제 의무화로 인해 우리가 포기해야 하는 것들과 실명제로 인해 발생하는 부작용도 함께 고려할 필요가 있다.

첫째, 심의민주주의(deliberative democracy)의 이상을 구현하는 새로운 공론장으로서 인터넷 게시판의 가치이다. 즉 네티즌들은 게시판을 통해 사회적 의제 및 공론의 형성에 직접 참여할 수 있으며, 그 과정에서 다양한 정보와 견해를 교환함으로써 개인은 자신이 갖고 있었던 애초의 입장을 수정하고 더 좋은 의견으로 발전시키며, 궁극적으로 ‘합의된 여론’을 도출할 수 있을 것으로 기대한다. 이러한 인터넷 게시판에 대한 기대 가치는 결국 인터넷공간의 특성인 익명성에서 비롯된다. 인터넷공간에서의 익명성은, 현실공간과는 달리, 자발적 참여, 평등하고 자유로운 토론을 보장하기 때문이다. 익명의 세계는 실명세계의 규범과 규제로부터 자유로울 수 있으며, 위계로부터 벗어날 수 있는 까닭에 표현의 자유가 극대화된다. 이러한 특성은 인터넷이 심의민주주의에 기여할 것이라는 기대를 갖게 하는 핵심 요소이다.

온라인 게시판을 실증적으로 분석한 한 연구 결과에 의하면,²¹⁾ 익명제 게시판에서 실명제를 실시하는 게시판보다 토론 참여자들의 의견이 더욱 다양하였음을 지적한다. 즉 익명성은 의견의 다양성을 확대해 주는 기제로 작동하고 있다는 것이다. 한편, 익명성 게시판은 합의지향성보다 차별지향성의 경향을 강하게 보임에 따라, 사회적 공론 및 합의를

21) 음수연, “온라인 토론을 통한 여론형성,” 『정보통신정책』 17권 22호 (2005), pp. 1-24.

이끌어 내는 공론장으로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있음을 지적한다. 온라인 게시판이 사회적 합의를 이끌어 내지 못하는 배경에는 다양한 요인들(예: 네티즌의 교양 부족, 사회적 규범의 미형성, 현실 정치의 양극화 등)에 기인할 수 있다. 따라서 정책당국이 이러한 요인들에 대해 대처하려는 적절한 정책적 노력 없이 실명제 의무화만을 주장하는 것은 ‘편의주의적’ 발상이며, ‘임시미봉책’에 불과한 것이다. 또한 근본적으로 실명제 의무화는 인터넷공간이 갖는 본질적인 가치, 심의민주주의로의 지향과 실천을 근본적으로 포기하는 셈이 된다.

둘째, 참여민주주의(participatory democracy)의 이상을 실천하는 매체로서의 가치이다. 참여민주주의는 사적 이익의 극대화라는 경제적 효용의 관점에서의 ‘도구적 참여’ 보다는 참여 자체가 자기계발과 발전을 가져오고, 구성원간의 상호이해를 증진시키고, 그리고 궁극적으로 공동선을 추구하는 활동으로 본다.²²⁾ 따라서 참여 행위는 개인의 교양과 공동체적 지식을 함양하는 기능을 지니고 있으며, 나아가 사회화(socialization) 과정을 통해 전체 사회의 유지와 통합에 기여하는 효과를 지닌다.

인터넷 게시판은 소수의 ‘글 쓰기’와 다수의 ‘글 읽기’를 매개로 네티즌들 간의 커뮤니케이션이 이루어지는 곳이다. ‘쓰기’가 목적 지향적 동기를 충족시키기 위한 구체적인 의도가 바탕이 되어 발휘되는 적극적인 참여행위라면, ‘읽기’는 소극적이고 수동적인 참여행위라 할 수 있다. 그러나 참여민주주의 관점에서 볼 때, 게시판에서의 ‘읽기’는 ‘쓰기’ 못지않은 의미를 지니고 있다. 구체적으로, ‘읽기’는 (1) 특정한

22) 김비환, 『포스트모던 시대의 정치와 문화』 (서울: 박영사, 2005), 제7장.

목적 없이 단순한 ‘훑어보기’ (2) 특정한 사안에 대한 반응을 찾아보거나 정보의 습득을 위한 ‘탐색적 읽기’ 그리고 (3) 상대방의 문제점을 파악하고 검토하기 위한 ‘비판적 읽기’ 로 분류될 수 있다. 결국 ‘읽기’ 는 정보의 탐색, 습득, 학습, 비평과 같은 행위를 포괄하고 있으며, 이를 통해 자기계발과 발전 그리고 공동체적 교양과 태도가 함양될 수 있음을 의미한다.²³⁾

사실 실명제를 주장하는 사람들이 우려하는 것처럼, 인터넷 게시판에서는 종종 과잉적인 감정 표출, 탈규범적 반칙행위, 비논리적 주장, 허위사실 유포 등의 부작용이 관찰되고 있다. 자신과 반대되는 의견을 제시하는 상대방에 대해 관용과 이해로 대하는 경우를 찾아 보기 힘들고, 대립적인 의견들이 차이를 좁히거나 타협점을 모색하는 경우가 드물다. 현재 인터넷공간은 합리성에 기초하여 합의를 모색하는 공론장 이라기 보다는 사회적 억압으로 인해 표현하지 못했던 개인적 혹은 집단적 의견이 무분별하게 분출되는 갈등의 매개적 공간이 되고 있다. 그럼에도 불구하고, 갈등적 의견 표명 및 교환 활동이라도 그것이 존재한다는 자체가 민주주의에 도움이 된다.²⁴⁾ 왜냐하면, 서로 이해관계를 달리하는 참여자들이 자유롭게 자신의 논지를 교환하는 가운데, 서로 상대의 입장을 확인할 수 있으며, 제3자들은 ‘읽기’ 를 통해 나름의 입장을 취할 수 있는 학습의 장이 되기 때문이다. 따라서 인터넷공간에서 익명성에 대한 규제는 결과적으로 일부 네티즌의 부적절한 ‘글 쓰기’ 를 규제하기 위해 다수의 ‘글 읽기’ 네티즌과 소수의 ‘글 쓰기’ 네티즌

23) 김은미, 이준웅, “한국사회 인터넷 공론장 구성의 특징: 읽기의 발견,” (2005년 사이버커뮤니케이션학회 추계학술대회).

24) 김은미, 이준웅, 위의 글, p. 5.

의 참여를 고려하지 않는 처사이며, 근본적으로는 인터넷공간이 갖는 참여민주주의의 실천에 대한 포기를 의미한다.

셋째, 인터넷 게시판의 잠재적 가치와 더불어, 실명제의 의무화가 가져올 또 다른 문제점을 고려해야 한다. 실명제를 의무화하면, 모든 네티즌들은 실명 등록과정에서 주민등록번호와 이름을 밝혀야 하는데, 이 경우 개인정보의 유출로 인한 프라이버시 침해 가능성이 항존하게 된다. 물론 정부는 주민등록번호를 대체할 수단을 개발한다고 하지만, 그 대체 수단도 결국 개인의 신상정보를 기초로 만들어 질 것이기 때문에 개인정보의 유출을 막는 근본적인 해결책이 되지 못할 것이다.

넷째, 실명제를 의무화함으로써 발생하는 부작용도 문제이지만, 실명제의 실효성도 검토되어야 할 사항이다. 즉 실명제 도입이 과연 사이버폭력의 근절할 수 있는가에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 현재 대부분의 포털 사이트들이 회원가입 조건으로 주민등록번호와 실명을 요구하고 있다. 그럼에도 불구하고, 사이버폭력의 문제는 심각한 상황이다. 이는 인터넷 실명제가 사이버폭력의 올바른 처방이 아님을 반증한다. 오히려 대부분의 사이버폭력들은 익명성이 보장되지 못하기 때문에 발생하고 있다. 예컨대, ‘서울대 도서관 폭행사건’은 익명성이 아니라 실명성이 불러온 개인 프라이버시 침해 사건이었다.²⁵⁾

25) 사건의 발단은 2005년 3월 30일 서울대 중앙도서관에서 일어났다. 여자친구와 잡담을 하던 A에게 B가 “조용히 하라”고 충고를 했다. A는 이런 B를 못마땅하게 생각해 도서관 내에서 B씨를 폭행했다. 이후 이 사건은 서울대생을 대상으로 하는 인터넷 사이트에 알려지면서 눈덩이처럼 커지기 시작했다. 이미 두 사람 간의 합의로 사건은 마무리가 됐지만, 인터넷 여론은 걷잡을 수 없었다. 가해학생인 A의 미니 홈페이지 주소가 알려지고 휴대폰 번호와 여자친구와 함께 찍은 사진들은 인터넷에서 무차별 유포됐다. 또 하루에도 수십 통의 협박성 문자 메시지를 받았다. 가해 학생은 인터넷을 통해 자신이 저지른 잘못을 반성하면서 함께 있었던 여학생에게는 피해가 없

사이버공간에서 발생하는 허위비방, 개인정보의 유출, 프라이버시 침해는 근본적으로 성숙하지 못한 커뮤니케이션 문화, 그리고 인권의식의 부재에서 기인한다. 예컨대, 실명제를 도입한다 할지라도, 만약 지도층 자녀의 국적포기와 같은 사회적 공분을 일으키는 쟁점이 발생한다면, 네티즌들의 개인적 분개는 사회적 분위기에 휩쓸려 인권 및 프라이버시는 쉽게 무시될 가능성이 높다. 따라서 실명제의 도입은 사이버폭력의 근본 해결책이 되지 못한다.

다섯째, 인터넷 게시판의 운영방식(익명제 vs. 실명제)에 대해 과연 국가가 나서서 개입하고 간섭하여야 하는가의 문제도 논란의 대상이다. 실명제 의무화는 모든 인터넷 게시판에 국가가 개입함을 의미하며, 이는 권위주의적이며 반민주주의적 행동이라는 비판을 면하기 어렵다. 왜냐하면, 사이버공간의 본질적 특성(익명성)에 비추어 볼 때, 실명제의 강요는 국가의 정책적 의도와 관계없이 시민들의 자발적 참여와 표현의 자유를 최대로 제한함을 의미하기 때문이다. 따라서 인터넷 게시판의 운영방식에 대한 국가의 직접적이고 독점적인 규제는 상당한 문제점을 지닌다.

요컨대, 사이버공간에서 실명제의 강요는 유권자들의 표현의 자유와 정치적 참여를 최대로 제한함을 의미한다. 이는 결국 인터넷을 선거운동에 활용함으로써 얻을 수 있는 장점 - 유권자의 정치참여 및 의견형성 활동 -은 실명제를 실시함으로써 많은 부분이 포기되는 셈이다. 더구나, 정부가 법적 규제를 통해 온라인 게시판을 통제하려는 방침은 그

야야 한다고 호소했지만 소용이 없었다. 당시 이 사건은 포털사이트에서 가장 많이 본 뉴스로 기록되었고, 네티즌의 댓글이 무려 3,000여건 이상 올라왔다(『내일신문』, 2005년 04월 28일).

의도와 관계없이 매우 곤란한 대목이다. 왜냐하면, 인터넷공간은 시민적 기본권과 공동체적 이해가 교차하는 공간이기 때문에, 국가의 일방적이며 직접적인 규제는 회피되어야 한다. 온라인 게시판은 기본적으로 시민사회와 네티즌들의 자정 노력에 의해 자율적으로 규제되어야 한다. 이러한 맥락 볼 때, 인터넷공간이 비규제 혹은 탈규제의 방임적 공간으로 남겨져야 한다는 의미는 아니다. 온라인공간이 오프라인과 밀접히 연계되어 있는 까닭에, 네티즌들의 온라인 활동에는 자유와 책임이 적절한 수준에서 유지될 수 있는 자율적 규제가 모색되어야 한다. 그러한 자율적 규제는 시민사회와 국가, 그리고 기타 이해당사자들의 협의와 협력에 기초한 민간주도적인 자정 노력을 통해 모색되어야 한다. 현재와 같은 국가주도적 규제는 결코 대안이 되지 못하며, 오히려 민주주의의 질적 퇴행이라는 현상을 낳을 수 있다.

2. 인터넷 언론사의 범위

인터넷이 새로운 선거운동 수단으로 등장함에 따라, 2004년 3월 개정 공직선거법은 인터넷 언론사의 불공정 선거보도를 방지하기 위해 제8조의 5(인터넷선거보도 심의위원회)를 신설하여, 중앙선관위가 언론사의 홈페이지에 게재된 선거보도(사설, 논평, 사진, 동영상 등 선거에 관한 내용)의 공정성 유지를 위해 인터넷선거보도 심의위원회를 설치·운영하도록 하였다. 그리고 위 규정은 2005년 8월에 다시 개정되었는데, 개정법에 의하면 인터넷 언론사란 “신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률」 제2조 7호의 규정에 따른 인터넷신문사업자 그 밖에 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전

파할 목적으로 취재·편집·집필한 기사를 인터넷을 통하여 보도·제공하거나 매개하는 인터넷 홈페이지를 경영·관리하는 자와 이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷 홈페이지를 경영·관리하는 자”로 규정하고 있다. 또한 2005년 개정 공직선거법은 제82조(언론기관의 후보자등 초청 대담·토론회)를 수정하여, 인터넷 언론사도 기존 방송사처럼 선거운동기간에 후보자를 초청하여 대담·토론회를 개최하고 이를 보도할 수 있게 하였다.

이와 관련하여, 중앙선거관리위가 2004년 3월 18일 제정한 ‘인터넷선거 보도 심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙’에 따르면, 인터넷 언론사는 다음 다섯 유형으로 분류되었다: ①「정기간행물의 등록등에 관한 법률」의 언론사 및 「방송법」의 방송사가 직접 운영하거나 별도 법인으로 운영하는 인터넷 사이트, ② 자체적으로 기사·방송·웹진 등의 형태로 보도하는 인터넷 사이트, ③ 인터넷 포털사이트(뉴스 공급원으로부터 뉴스나 기사를 제공받아 편집·가공하여 제공하는 경우 포함), ④ 한국인터넷신문협회 및 한국인터넷기자협회 등 인터넷언론 관련단체에 회원사로 가입된 인터넷 사이트, ⑤ 기타 위에 해당하지 아니하지만, 심의위원회가 인터넷 언론사로 결정한 인터넷 사이트.²⁶⁾

과연 인터넷 언론사가 무엇을 의미하느냐에 대한 학술적 개념정의가 아직 명확하게 내려지지 않는 상태에서, 인터넷 언론의 범위 규정은 재량권이 개입될 여지가 있다. 즉 과잉 적용될 경우, 인터넷을 이용한 의사전달매체 모두가 이에 해당될 수도 있는 문제점을 안고 있다.

26) 중앙선거관리위원회, 『제17대 국회의원선거 인터넷선거보도심의백서』(중앙선거관리위원회, 2004), p. 28.

3. 디지털 디바이드

한국의 인터넷 이용자 수와 이용률은 해마다 꾸준히 증가하고 있는 것으로 조사되고 있다. 2000년 12월 이용자 수는 1,904만 명이었고 이용률이 44.7%였으나, 2005년 6월 현재 인터넷 이용자수는 3,257만 명으로 만6세 이상 국민의 71.9%가 인터넷을 이용하고 있는 것으로 조사되고 있다. 이는 선진사회의 수치들과 비교하였을 때, 최상위권에 속하는 이용률이다.

〈표 2〉 인터넷 이용률(2005년 6월)

| 항목 | | 인터넷 이용률(%) |
|---------|--------------|------------|
| 성별 | 남자 | 77.4 |
| | 여자 | 66.3 |
| 연령별 | 20대 | 97.2 |
| | 30대 | 89.8 |
| | 40대 | 67.2 |
| | 50대 | 34.7 |
| | 60세 이상 | 11.0 |
| 학력별 | 초졸 이하 | 12.8 |
| | 중졸 | 27.9 |
| | 고졸 | 70.6 |
| | 대졸 이상 | 93.7 |
| 가구 소득별 | 100만원 미만 | 26.6 |
| | 100-200만원 미만 | 65.0 |
| | 200-300만원 미만 | 84.0 |
| | 300-400만원 미만 | 87.4 |
| | 400만원 이상 | 86.7 |
| 거주지 규모별 | 대도시 | 73.8 |
| | 중소도시 | 74.2 |
| | 군단위 | 49.6 |

출처: 한국인터넷진흥원, 『2005년도 상반기 정보화실태조사』 (2005), pp. 16-22.

그럼에도 불구하고, <표 2>가 보여주듯이 연령별, 학력별, 소득별, 거주지별 정보격차가 존재하고 있다. 구체적으로, 연령별로 50대 이상, 중졸 이하, 100만원 미만의 가수소득층, 그리고 소도시 거주자들이 인터넷 이용률은 현저히 낮음을 보여주고 있다. 정보격차는 일부 계층 및 집단에 의한 정치정보의 독점 현상을 낳으며, 동시에 정치정보에서 소외된 일부 집단들의 정치적 소외감을 생성시킬 수 있다. 이러한 현상은 인터넷 선거운동을 일부 계층 및 집단을 위한 선거운동으로 전락시킬 수 있다. 이러한 점에서, 계층간 정보격차를 해소하는 작업은 매우 중요한 의미를 지니고 있다.

V. 요약과 결론

커뮤니케이션 매체로써 인터넷은, 기존의 ‘면대면 접촉’ 혹은 대중 매체에 비하여, 참여민주주의 및 심의민주주의를 실현시킬 수 있는 탁월한 요소를 보유한 매체이다. 그러나 매체 자체가 민주주의의 질적 향상을 보장해 주는 것은 아니다. 민주적 정치과정의 질적 향상은 정치인과 유권자들이 인터넷을 어떻게 활용하느냐에 달려있다. 특히 선거운동과 관련하여, 후보자와 유권자들의 올바른 인터넷 활용은 선거운동비용의 절감, 정책지향의 선거운동, 유권자의 투표관심도 및 참여도의 향상, 후보자간의 공정한 경쟁기회의 부여 등 다양한 효과를 가져 올 것으로 기대되고 있다. 그러나 인터넷이 후보자간의 상호비방과 유권자들 간의 언쟁의 수단으로 활용되는 경우, 인터넷 선거운동은 선거의 공정성을 훼손하고 나아가 유권자의 정치적 혐오감만을 양산하는 폐해

를 초래할 수 있다.

인터넷 선거운동에 내재된 기대효과를 효과적으로 발현시키기 위해서, 우리는 그것이 갖는 잠재적 효과를 최대화하고 문제점을 최소화하여야 한다. 즉 참여민주주의와 심의민주주의를 이끌어 낼 수 있는 인터넷 선거운동의 잠재적 특성을 충분히 활용하는 한편, 네거티브 캠페인과 사이버테러를 유인하는 잠재적 요인들을 최대한 억제시켜야 한다. 이러한 의미에서, 실명제의 의무화는 인터넷 선거운동이 갖는 부정적 측면을 부분적으로 제거할 수 있겠지만, 인터넷 선거운동에 내재한 긍정적 측면을 아예 포기하는 결과를 초래한다.

국가의 직접적 규제를 통한 실명제의 의무화는 근본적인 해결책이 되지 못한다. 보다 근본적인 해결책은 무엇보다도 건전한 네티즌 문화를 양성하고 정착시키는 정책적 노력에서 찾아져야 한다. 저급한 네티즌 문화는 인터넷 선거운동의 부정적인 모습만을 재생산해 낼 것이며, 궁극적으로 유권자의 선거정치에 대한 혐오감만을 부추길 것이기 때문이다. 이러한 의미에서 건전한 네티즌 문화의 형성 및 정착은 대단히 중요하다. 이를 위해 선거당국은 인터넷의 특성을 살리면서, 가능한 인터넷공간의 자율적 규제를 유인할 수 있는 정책적 처방책을 마련해야 한다. 나아가 인터넷공간에 대한 국가의 규제는 최소화되어야 하며, 규제가 필요하다면 시민사회 주도적인 공동체적 자율규제의 방식을 모색함이 바람직한 방향이다.

또한 인터넷 선거운동은 디지털 디바이드의 최소화를 요구한다. 심각한 디지털 디바이드의 존재는 일부 계층에 의한 선거정보의 독과점 혹은 일부 계층의 선거정보로부터의 소외를 의미하기 때문이다. 디지털 디바이드가 존재하는 한, 인터넷 선거운동이 일상화되면 될 수록 대

의민주주의는 더욱 훼손되는 결과를 초래한다. 따라서 선거당국은 계층간 혹은 지역간의 디지털 디바이드를 제거하는 작업에도 정책적 관심과 노력을 기울여야 한다.*

〈참고문헌〉

- 강미은, “인터넷과 선거 캠페인,” 『저널리즘비평』, 33호 (2002).
- 김비환, 『포스트모던 시대의 정치와 문화』 (서울: 박영사, 2005).
- 김용철, “제17대 총선과 인터넷 홈페이지를 이용한 선거운동: 선거운동유형과 네티즌 참여를 중심으로,” 『21세기 정치학회보』, 제14집 (2004).
- 김용철, 윤성이, “인터넷과 선거운동: 16대 총선후보자의 인터넷 활용 및 네티즌의 참여실태 분석,” 『한국과 국제정치』 (가을/겨울, 2001).
- 김용철, 윤성이, “전자민주주의와 E-governance: 정책결정과정에서 온라인 시민참여의 문제점과 대안,” 『전자민주주의의 주요 쟁점과 정책대안』 (한국정치학회 2005년 춘계학술회의 논문집).
- 김은미, 이준웅, “한국사회 인터넷 공론장 구성의 특징: 읽기의 발견,” (2005년 사이버커뮤니케이션학회 추계학술대회).
- 맥내어 브라이언 (McNair Brian), 『정치커뮤니케이션의 이해』 (서울: 한울 아카데미, 2001).
- 시민행동, “선관위, 계도위주, 과태료 부과 안해,” <http://www.action.or.kr>.
검색일: 2005년 10월 20일.
- 윤영철, “온라인 게시판 토론과 속의민주주의: 총선연대사이트의 게시판 분석,” 『한국방송학보』, 제14권 2호 (2000), pp. 109-150.
- 음수연, “온라인 토론을 통한 여론형성,” 『정보통신정책』, 17권 22호 (2005), pp. 1-24.
- 중앙선거관리위원회, 『제16대 대통령선거총람』 (2002).
- 중앙선거관리위원회, 『제17대 국회의원선거총람』 (2004).
- 중앙선거관리위원회, 『제17대 국회의원선거 인터넷선거보도심의백서』 (2004).
- 한국인터넷진흥원, 『2005년도 상반기 정보화실태조사』 (2005).
- 『내일신문』, 2005년 4월 28일.

Bike, William S., *Winning Political Campaigns: A Comprehensive Guide to Electoral Success* (Juneau, Alaska: The Denali Press, 1998).

- Bimber, Bruce, "Information and Political Engagement in America: The Search for Effects of Information Technology at the Individual Level," *Political Research Quarterly*, Vol. 54, No. 1 (March, 2001), pp. 53–67.
- Bimber, Bruce and Davis, Richard, *Campaigning Online: The Internet in U. S. Elections*, (New York, New York: Oxford University Press, 2003).
- Corrado, Anthony and Firestone, Charles eds., *Elections in Cyberspace: Towards a New Era in American Politics* (Washington D.C.: Aspen Institute, 1996).
- Davis, Richard, *The Web of Politics: The Internet's Impact on the American Political System* (Oxford: Oxford University Press, 1999).
- Gibson, Rachel and Ward, Stephen, "A Proposed Methodology for Studying the Function and Effectiveness of Party and Candidate Web Sites," *Social Science Computer Review*, Vol. 18, No. 3 (Fall, 2000).
- Grossman, Lawrence K, *The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age* (New York: Viking, 1996).
- Kamarack, Elaine and Nay, Joseph, Jr, *democracy.com? Governance in a Networked World* (Lanham, MD: Rowan & Littlefield, 1999).
- Margolis, Michael and Resnick, David, *Politics As Usual: The Cyberspace Revolution* (London: Sage, 2000).
- Morris, Dick, *Vote.com* (Los Angeles: Renaissance Books, 1999).
- Norris, Pippa, *Virtuous Circle: Political Communication in Post Industrial Democracies* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).
- Rash, W, *Politics on the Nets: Wiring the Political Process* (New York: W. H. Freeman, 1997).
- Rogers, Everett M, *Communication Technology: The New Media in Society* (New York: Free Press, 1986).

| Abstract |

Internet Election Campaign and Legal Regulations in Korea**Kim, Yong-cheol** (Chonnam National University)

The Internet becomes an important tool in carrying out election campaigns in Korea. Though the Internet enables candidates to provide a large volume of political information for citizens as well as two-way communications between candidates and citizens, it has produced serious side effects such as dissemination of false reports or defaming candidates. To prevent the side effects, legal regulations were introduced. However, the regulations have been faced with public resistance. Civic groups argue that the state-led regulation - 'real name' system of the e-bulletin board - should be repealed.

This paper aims to examine the state-led regulations, including the real name system of the e-bulletin board, in terms of improving democracy. Though the real name system can decrease the side effects resulting from anonymity, it is likely to reduce not only issue diversity but also number of participants on the e-bulletin. In addition, the state-led regulation is not a good alternative, mainly because it implies Orwellian 'big brother.' This paper suggests that online regulations should be introduced through policy coordinations between actors concerned, minimizing the role of the state.