

2011년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제

K O R E A N I N S T I T U T E O F C R I M I N O L O G Y

# 새로운 유형의 인터넷 서비스와 매체 활용양상 예측 및 비방·흑색선전물에 대한 효과적인 규제방안

이원상 · 한일남 · 전현욱

본 연구보고서는 2011년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제로서  
연구내용은 중앙선거관리위원회의 공식견해가 아닙니다.

# 차 례

제1부 SNS로 인한 선거법적 도전 .....	1
제1장 SNS에 대한 정치·사회적 이해 .....	3
제1절 SNS의 개념 .....	3
1. SNS의 정의(定義) .....	3
2. SNS의 발전과정 .....	4
제2절 SNS의 구조적 특징 .....	7
1. 참여(Participation) .....	7
2. 개방(Openness) .....	8
3. 소통(Conversation) .....	9
4. 공동체(Community) .....	9
5. 연결(Connectedness) .....	10
제3절 SNS를 통한 의사소통구조의 패러다임 변화 .....	11
1. 낮은 의사소통비용에 가려진 높은 관계유지 비용 .....	12
2. 다수의 다양한 의견 속에서 소수의 파워 강화 .....	14
3. 신속하면서도 동시에 지속적임 .....	17
4. 소결 : 소통에서 관계로 .....	19
제4절 SNS의 정치·사회적 파급효과 .....	20
1. 정치적 의사소통의 헤게모니 분산 .....	20
2. 시민의 정치참여 촉진 .....	21
가. SNS의 참여적 본질 .....	21

나. 21세기형 팸플릿으로서 SNS .....	23
다. SNS 이용자의 투표율 제고 .....	25
3. 민주적 의사소통의 투명성 강화 .....	28
가. 정책결정 및 집행과정의 투명성 강화 .....	28
나. 이용자의 자발적인 자기검열을 통한 자정능력 .....	30
4. 소결 : 소셜 정부와 소셜 선거 .....	32
<b>제2장 SNS 현황 및 유형분류 .....</b>	<b>35</b>
<b>제1절 정보지향형과 관계지향형 .....</b>	<b>35</b>
<b>제2절 정보지향형 SNS .....</b>	<b>37</b>
1. 트위터 .....	37
2. 미투데이 .....	38
3. 다음 요즘(yozm) .....	39
4. 모바일 메신저 .....	39
가. 개념 .....	39
나. 서비스별 특징 .....	41
<b>제3절 관계지향형 SNS .....</b>	<b>43</b>
1. 페이스북 .....	43
2. 싸이월드 .....	44
3. 구글플러스(Google+) .....	45
4. 블로그 .....	46
<b>제4절 규범적 이해 .....</b>	<b>47</b>

<b>제3장 선거운동의 양상과 선거법 규정 분석</b> .....	49
<b>제1절 선거운동에 대한 SNS의 영향력과 한계</b> .....	49
1. 높은 기대와 우려 .....	49
가. 폭발적 이슈 확산 가능성 .....	49
나. 부작용에 대한 우려 .....	50
다. 규범과 현실의 괴리 .....	51
2. 사실상 SNS를 이용한 선거운동의 영향력은 제한적 .....	52
3. SNS의 선거에 대한 영향력의 크기 예측 .....	54
가. 소통범위 .....	54
나. 신뢰도 .....	56
다. 이해도 .....	57
라. 소결 .....	58
<b>제2절 선거운동에 있어서 SNS의 활용양상 예측</b> .....	58
1. 선거운동에 대한 SNS의 활용 가능성 .....	58
가. 적극적 참여 .....	58
나. 기존 지지자 결속 .....	59
다. 부정적 이슈 확산 가능 .....	60
라. 지지율을 변화시키는 힘은 제한적 .....	60
2. 악용가능성 차단 방안 .....	61
가. 허위사실 유포에 대한 형법적 대응 .....	61
나. 기타 위법게시물과 자율규제 .....	61
다. 국제적 특성 .....	62
<b>제3절 현행 공직선거법 분석</b> .....	62
1. 합헌적 법률해석 - in dubio pro libertate .....	62
2. 일반적 허용규정 - 실질적 기준을 통한 정치적 표현의 원칙적 허용 .....	63

3. 구체적 허용규정 - 홈페이지와 전자우편에 관한 규정 준용 .....	64
4. 구체적 금지규정 - 형식적 기준을 통한 금지 .....	65
5. 규범적 대응방안 - 선택과 집중을 통한 규제의 효율성 제고 .....	68
<b>제2부 SNS 활용 비방·흑색선전물에 대한 대책 .....</b>	<b>71</b>
<b>제1장 SNS 활용 선거의 문제점 .....</b>	<b>73</b>
제1절 우리나라 선거에서의 SNS 활용사례 .....	73
1. SNS를 이용한 6.2지방선거 .....	73
2. SNS를 이용한 2011년 재보선 .....	75
가. 4.27 상반기 재보선 .....	75
나. 10.26 하반기 재보선 .....	76
3. SNS의 선거운동 활용 실례 분석 .....	77
제2절 북한의 정치적 선전도구로의 이용 .....	78
<b>제2장 해외의 사례 연구 .....</b>	<b>81</b>
제1절 미국의 SNS와 선거 .....	81
1. 2008년 미국대선에서 SNS의 활용 .....	81
2. 미국 선거에 있어서 사이버공간의 활용연혁 .....	82
3. SNS를 통한 정치참여에 대한 선거법상 규제 .....	84
가. SNS에 대한 선거법의 태도 .....	84
나. SNS 규제입법 .....	84
4. 관련 사례 .....	85
5. 소결 .....	86
제2절 영국의 SNS와 선거 .....	87

제3절 독일의 SNS와 선거 .....	89
1. 2009년 연방총선 .....	89
2. 독일 유권자들의 성향변화 .....	90
제4절 일본의 SNS와 선거 .....	91
1. 일본 SNS선거 개관 .....	91
2. 일본의 공직선거법의 관련 규정 .....	92
3. 인터넷을 통한 선거운동에 대한 논의 .....	94
4. 일본에서의 인터넷 선거사례 .....	96
5. 일본에서 인터넷선거 규제완화 움직임 .....	97
6. 인터넷 선거에 대한 일본인의 의식 .....	100
7. 일본에서의 인터넷 선거활동 예측 .....	101
제5절 캐나다의 SNS와 선거 .....	102
<b>제3장 SNS 활용 비방·흑색선전에 대한 선관위의 대응방안 .....</b>	<b>105</b>
제1절 선관위의 참여적 예방방법 .....	105
1. 선관위의 SNS 사용현황 .....	105
2. 선관위의 SNS 활용방안 .....	111
제2절 네티즌의 자율적 정화 방안 .....	112
1. 자율적 정화 방안을 위한 역할 모델 - 선플달기운동 .....	112
2. SNS를 통한 선관위의 민주시민 정서함양 .....	114
3. SNS와 관련된 선관위의 전략 .....	115
제3절 SNS 유형별 대응방법 .....	116
1. 선관위의 SNS관련 단속기준 및 예시 .....	116
2. 선거에서의 SNS의 긍정적 사용 유도 .....	123

3. SNS 형태에 따른 대응방안 .....	124
가. 외국의 SNS 업체에 대한 대응방안 .....	124
나. 국내의 SNS 업체에 대한 대응방안 .....	129
다. 모바일 메신저 .....	130
라. 소셜 .....	131
<b>제4절 비방·흑색선전물 대응모델 .....</b>	<b>132</b>
1. 사이버공간의 규제모델 .....	132
2. 절차적 정당성의 확보 .....	136
3. 별도 독립된 특별사법경찰제도 검토 .....	139
4. 민간단체 및 타기관과의 실질적인 협력 .....	141
5. 일시적 표현의 자유 제한의 타당성 검토 .....	143
6. 비방·흑색선전에 대한 대응모델 .....	146
<b>제3부 결 론 .....</b>	<b>149</b>
<b>참고문헌 .....</b>	<b>155</b>



## 표 차례

〈표 1〉 최근 선거의 연령대별 투표율 변화 .....	26
〈표 2〉 소셜 미디어의 종류 및 유형 .....	35
〈표 3〉 주요 모바일 메신저 현황 .....	40
〈표 4〉 정당 및 후보자가 아니라 일반인에게 적용되는 단속기준 .....	120

## 그림 차례

〈그림 1〉 주요 SNS 서비스의 등장 시기 .....	6
〈그림 2〉 SNS의 콘텐츠 전파 도식 .....	18
〈그림 3〉 최근 선거의 연령대별 투표율 변화 .....	26
〈그림 4〉 ‘투표’ 관련 트윗 수 추이 .....	73
〈그림 5〉 ‘선거’ 관련 트윗 수 추이 .....	74
〈그림 6〉 서울시선관위 트위터 .....	106
〈그림 7〉 서울시선관위 페이스북 .....	107
〈그림 8〉 중앙선관위 재외선거 페이스북 .....	108
〈그림 9〉 중앙선관위 미투데이 .....	109
〈그림 10〉 서울시선관위 싸이월드 .....	110
〈그림 11〉 인터넷의 규제요소 .....	132
〈그림 12〉 법을 통한 간접적 규제 .....	134
〈그림 13〉 비방·흑색선전 대응모델 .....	147

KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

제1부

# SNS로 인한 선거법적 도전



# 제1장 SNS에 대한 정치·사회적 이해

## 제1절 SNS의 개념

### 1. SNS의 정의(定義)

SNS란 소셜 네트워크 서비스(Social Network Service)의 약자로 다양한 정보처리 기기와 정보통신망을 이용하여 서로 소통하고 관계를 맺으며, 인적 네트워크를 지속적으로 관리하고 새롭게 형성할 수 있도록 해주는 서비스와 이를 포함한 소통 인프라 전반을 의미한다.<sup>1)</sup> SNS는 “(1) 개인의 프로필을 구성하여 (2) 연결을 공유하는 사용자의 리스트를 만들고 (3) 그 연결 리스트를 기반으로 타인과 상호작용할 수 있도록 해주는 웹기반의 서비스”<sup>2)</sup>라는 점에서 보통의 커뮤니티 서비스와는 구별된다. 특히 온라인상에 형성된 개인의 아이덴티티를 바탕으로 하는 지속적 관계 맺기라는 특징이 SNS를 기존의 공동체 중심의 폐쇄적인 커뮤니티 서비스와 구별하는 본질적인 요소가 된다. 최근에는 인간관계의 계속적인 연결과 확산을 이용한 1인 미디어 형태의 정보 및 콘텐츠 공유 서비스로 발전하면서 SNS의 미디어적 성격이 새롭게 부각되고 있으며, 이러한 매체들을 통칭해 소셜 미디어(Social Media)<sup>3)</sup>라 부르기도 한다.

---

1) SNS에 대해 자세한 내용은 “소셜 네트워크 서비스”, 위키백과, ([http://ko.wikipedia.org/wiki/소셜\\_네트워크\\_서비스](http://ko.wikipedia.org/wiki/소셜_네트워크_서비스); 함유근/박성민, SNS에 대한 4가지 오해, SERI 경영 노트 제103호, 삼성경제연구원, 2011, 1쪽 참조.

2) Danah m. Boyd/Nicole B. Ellison, Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship, Journal of Computer-Mediated Communication, 13(1) 2007, (<http://jcmc.indiana.edu/vol13/issue1/boyd.ellison.html>) 참조. 영미권에서는 Social Network Site라는 표현이 더 일반적인 것으로 보인다.

3) Social Media라는 용어는 2004년 기술적 트렌드를 연구·조사하는 Guidewire Group의 공동 설립자 Cris Shipley가 “The BlogOn Conference”에서 처음 사용했다. SNS와 구별하지 않고 사용하기도 하나 소셜 미디어를 큰 개념으로 두고 그 중에 SNS가 포함되는 것으로 보기도 한다. 소셜 미디어 개념에 대해서는 Anthony Mayfield, What is Social Media?, 2007, ([http://www.icrossing.co.uk/fileadmin/uploads/eBooks/What\\_is\\_Social\\_Media\\_iCrossing\\_ebook.pdf](http://www.icrossing.co.uk/fileadmin/uploads/eBooks/What_is_Social_Media_iCrossing_ebook.pdf)), 6쪽 참조. 이 분류에 따르면 소셜 미디어

오늘날 수많은 사용자를 확보하고 있는 거대 SNS들은 대부분 일반인이 손쉽게 접근 가능한 웹기반의 인터넷 서비스로 운영되고 있기 때문에, 인터넷에 접속만 할 수 있으면 누구나 언제든지 이를 이용할 수 있으며 자신의 생각이나 정보를 광범위하게 전달할 수 있다. 그러므로 SNS는 지금까지의 전형적인 미디어와는 달리 최초로 평범한 일반인이 주도권을 가질 수 있는 개방적이며 소통적인 매체이다.

게다가 최근 스마트폰의 대중화로 SNS에 접속할 수 있는 단말기를 어디서나 휴대하여 이용할 수 있게 되면서 SNS는 본격적으로 시간과 장소를 넘어 소통과 관계 맺기가 가능한 도구로 폭넓게 활용되고 있다. 특히 이용자 수가 늘어남으로 인해 맞춤형 광고 등의 수익모델이 만들어지면서 기업체의 투자가 늘어나고 이에 따라 SNS의 종류도 다양해지고 있다. 세계적으로는 물론 우리나라에서도 이미 인터넷의 트렌드가 홈페이지에서 SNS로 완전히 넘어간 것으로 보인다.

## 2. SNS의 발전과정

본래 인터넷은 정보처리장치간의 정보소통을 위해 고안된 것이며 따라서 이를 이용한 인간 상호간의 소통의 가능성은 정보통신망의 등장과 동시에 예견된 것이다.<sup>4)</sup> 그래서 인터넷의 기원 또는 초기형태라고 할 수 있는 아르파넷(ARPAnet)이나 유즈넷(Usenet)에서부터 참여자간 사회적 관계망을 만들기 위한 여러 시도와 노력들이 있었다. 이후 인터넷의 대중적 확산과 함께 웹은 크게 정보 중심의 검색엔진을 포함한 포털 서비스와 이용자 중심의 온라인 커뮤니티라는 두 가지 형식으로 발전해 나가게 된다. 이때 등장한 여러 커뮤니티

---

를 좁은 의미의 SNS, Blog, Wikis, Podcast, Forums, Contents Communities, Microblogging의 여섯 가지로 나눈다. 그러나 분류된 각각의 매체들의 유형을 보면 알 수 있듯이 소셜 미디어로 분류되는 매체들이 우리나라에서는 대부분 넓은 의미의 SNS로 통칭되고 있기 때문에 이 글에서는 특별한 개념정의가 필요한 경우 이외에는 둘을 구별하지 않기로 한다.

4) Starr Roxanne Hiltz/Murray Turoff, The Network Nation, revised edition, MIT press, 1993, 특히27-28쪽 참조. 이 책의 초판은 1978년에 출간되었다.

서비스들이 사실상 SNS의 시초라고 할 수 있다.<sup>5)</sup> 초기에는 주로 기존의 사회적 네트워크를 온라인으로 옮기는 것에서 시작했으며, 사용자들이 개인 또는 단체의 홈페이지를 만들고 글을 게시하거나 실시간 대화(chatting)를 할 수 있는 서비스를 제공하는 것<sup>6)</sup>에 머물렀다. 이후 전자우편 주소를 기반으로 사용자가 직접 제공한 개인정보와 사회적 관계망에 대한 정보를 활용하여 오프라인상의 인간관계를 다시 이어주고 더 나아가 새로운 관계를 만들어주는 수단으로 발전하게 된다. 특히 각종 동창회 서비스<sup>7)</sup>를 시작으로 기존의 사회적 네트워크를 계속 연결하여 새로운 관계로 확장해주는 서비스<sup>8)</sup>가 등장하면서 2000년대 초 중반에 이르러 비로소 사회적 소통과 관계에 중점을 둔 오늘날의 주요 SNS에 해당하는 서비스들이 현재와 같은 면모를 갖추기 시작했다.<sup>9)</sup> 최근 가장 영향력이 큰 SNS 서비스 중 하나인 페이스북(facebook)<sup>10)</sup>도 미국의 대학에서 학기 초에 서로 쉽게 친해지기 위해 만드는 학생명부를 의미하는 것으로, 원래 대학생의 커뮤니티에서 출발했다.<sup>11)</sup> 이처럼 인터넷의 발전과 함께 전개되면서 개념이 정립된 SNS는 불과 10여년의 짧은 역사를 가지고 있으며 대략 2006년을 전후로 주요 서비스들이 현재의 모습으로 자리 잡았다. SNS 개념의 발전 과정에서 주요서비스의 등장 시기는 다음 그림<sup>12)</sup>으로 정리할 수 있다.

5) 단순한 커뮤니티 서비스와 SNS의 구별에 대해서는 고상민, 황보환, 지용구, 소셜네트워크 서비스와 온라인 사회적 자본, 한국전자거래학회지, 제15권 제1호, 2010, 105쪽 참조.

6) 대표적으로 Theglob.com(1994년), Geocities.com(1994년), Tripod.com(1995년) 등.

7) 대표적인 예로 Classmates.com(1995년).

8) 대표적인 예로 SixDegrees.com(1997년). 6명만 건너면 전 세계 모든 사람이 다 이어진다는 이론을 기반으로 만들어진 인맥 서비스이다.

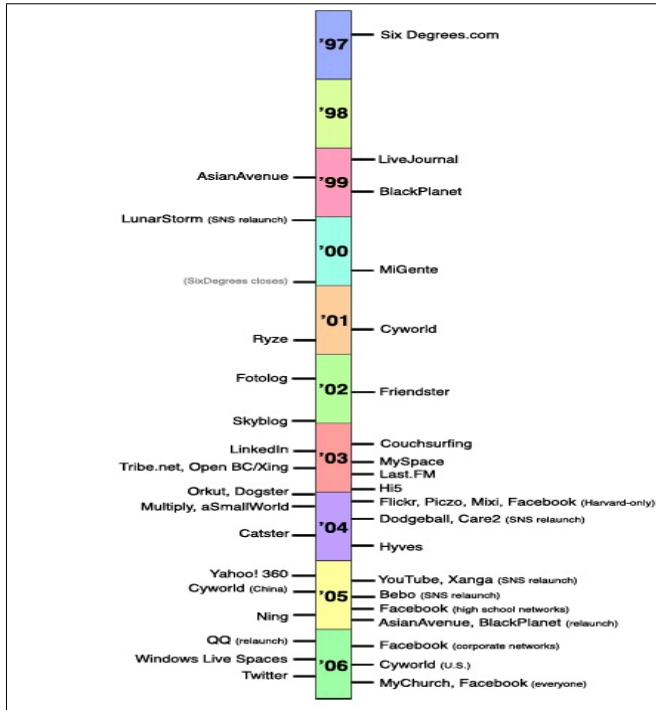
9) 송경재, 미국 소셜 네트워크 서비스(SNS) 사용자의 특성과 정치참여, 한국과 국제정치, 2010, 130쪽.

10) facebook.com(2004년); 2011년 6월 기준 세계적으로 7억 5천만 명이 가입해있다.

11) “소셜 네트워크 서비스”, 엔하위키, ([http://angelhalowiki.com/r1/wiki.php/소셜 네트워크 서비스](http://angelhalowiki.com/r1/wiki.php/소셜_네트워크_서비스)) 참조.

12) Danah m. Boyd/Nicole B. Ellison, Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship, Journal of Computer-Mediated Communication, 13(1) 2007, (<http://jcmc.indiana.edu/vol13/issue1/boyd.ellison.html>)에서 인용.

〈그림 1〉 주요 SNS 서비스의 등장 시기



우리나라에서도 아이러브스쿨<sup>13)</sup>이 1999년 인터넷 동문 찾기로 선풍적인 인기를 끌며 2년 만에 1000만 명의 회원을 모으기도 했다. 뒤를 이은 싸이월드<sup>14)</sup>는 본래 클럽을 중심으로 하는 커뮤니티 포털 서비스에서 출발했지만, 몇 번의 서비스 개편을 통해 “일촌”이라는 관계 맺기를 통해 사회적 네트워크를 확장하고, 관리자가 게시물 공개의 범위를 인간관계의 밀접한 정도에 따라 제한할 수 있는 “미니홈피”를 주된 서비스로 제공하고 있으며, 따라서 본격적인 한국형 SNS의 시작으로 분류되고 있다. 최근 4~5년 사이에는 SNS 이용자 계층이 널리 어답터에서 일반인으로 확산되면서 그 규모가 폭발적으로 커지고 있으며, 지금까지의 그 어떤 매체보다도 빠른 속도로 확산되고 있다.

13) iloveschool.co.kr(1999년); 이후 경영권 분쟁으로 가입자들에게 외면당하고 말았다.

14) cyworld.com; 2011년 5월 기준으로 약 2,500만 명이 가입한 우리나라 최대 SNS이다.



## 제2절 SNS의 구조적 특징

이러한 발전과정을 통해 SNS는 평범한 일반인이 자신의 인간관계를 토대로 생각이나 정보 등을 자신과 관계를 맺고 있는 사람들에게 손쉽게 전달할 수 있는 매체로 자리 잡았다. 인간의 상호작용에 대한 욕구를 충족시켜줄 수 있도록 설계된 SNS는, 거대 자본에 의해 일방적인 중앙 집중형 시스템으로 작동하는 지금까지의 주류 매체인 매스 미디어와는 달리 애초의 시작단계에서부터 이용자 개개인이 모두 참여할 수 있는 형태의 분산형 매체로 만들어졌다. 그러므로 SNS는 지금까지 미디어의 객체로서 단순한 콘텐츠 소비자 불과했던 일반인을 적극적인 콘텐츠 생산자로 바꾼다.<sup>15)</sup> SNS를 통해서 소통되는 콘텐츠는 거의 대부분 평범한 참여자인 비전문가들에 의해서 생산되며, 더욱이 콘텐츠 생산자들에 의해 수시로 수정, 변경, 응답이 가능하다. 뿐만 아니라 일반적으로 서비스를 이용하는 것에 특별한 비용이 발생하지 않는 구조를 갖고 있기 때문에 SNS는 참여, 개방, 소통, 공동체, 연결이라는 특수성을 갖는다.<sup>16)</sup>

### 1. 참여(Participation)

그러므로 SNS는 누구라도 최소한의 흥미와 관심만 있다면, 쉽게 콘텐츠의 생산과 확산에 참여하고 자신의 의견을 덧붙일 수 있는 매체이다. 또한 SNS는 대부분 단문<sup>17)</sup>을 위주로 소통이 이루어지기 때문에 이용자는 복잡한 스토리

15) 콘텐츠 생산 주도권에 관한 분석은 최민재, 소셜 미디어의 확산과 미디어 콘텐츠에 대한 사용자 인식연구, 한국언론정보학회 가을철 정기학술대회 특별세션 Social Communication Media의 의미와 영향, 2009, 10쪽.

16) 구조적 특징의 분류에 관한 용어는 Anthony Mayfield, What is Social Media?, 2007, ([http://www.icrossing.co.uk/fileadmin/uploads/eBooks/What\\_is\\_Social\\_Media\\_iCrossing\\_ebook.pdf](http://www.icrossing.co.uk/fileadmin/uploads/eBooks/What_is_Social_Media_iCrossing_ebook.pdf)), 5쪽; 이종혁/권기환/김준호/홍진환, 모바일미디어의 확산 및 개인화에 따른 사회 문화적 변화, 정보통신정책연구원, 2008, 28쪽에서 인용.

17) 대표적인 SNS인 트위터(Twitter)는 140자의 짧은 분량으로 메시지가 제한되는 마이크로 블로그형태로 운영된다. 마이크로 블로그(Micro Blog)란 짧은 텍스트 메시지가 소통의 수단이 되는 매체로 트위터가 대표적이다. 자세한 내용은 황유선/심홍진, 마이크로블로깅 서비스(microblogging service)와 사회자본(social capital): 트위터 초기사용자 집단을 중심으로, 한국언론학보, 제54권 제5호, 2010, 328쪽.

텔링을 준비할 필요가 없고 잘 다듬어진 장문의 글을 써야 한다는 부담을 갖지 않는다. 게다가 단문은 휴대전화 문자메시지 등 다른 매체와도 쉽게 연동될 수 있기 때문에 메시지의 발신과 수신은 물론 공유와 전달도 쉽게 만든다. 최근에 급격히 확산되고 있는 인터넷 멀티미디어 디바이스인 스마트폰과 같은 모바일 기기를 이용할 경우 단순히 문자를 게시하는 것에서 그치지 않고 사진 또는 동영상까지도 쉽게 올리고 내려 볼 수 있으며, 언제 어디서나 다양한 생각과 방법을 가지고 의사소통과정에 적극적으로 참여할 수 있다. 이처럼 참여가 쉬운 SNS의 구조로 인해 이용자들은 대체로 일상의 생각과 관심을 수시로 노출하게 되며, 그 과정에서 스스로의 인격을 드러내게 되기 쉽다. 이는 결과적으로 적극적인 이용자와 미디어의 구분을 모호하게 하며, 미디어에 담긴 메시지의 전파력이 발신자의 인격, 즉 신뢰도에 좌우되는 원인이 된다.

## 2. 개방(Openness)

대부분의 SNS는 누구에게나 참여가 개방되어있으며, 따라서 자신에게 전달된 콘텐츠에 대한 선호나 동의 여부의 표시에서부터 추가적인 의견개진이나 전달, 새로운 정보의 공유에도 이용자 누구나 쉽게 참여할 수 있는 구조를 갖고 있다. SNS는 원칙적으로 콘텐츠의 제작에서부터 발신이나 수신은 물론 접근과 이용 또는 재가공과 의견표시 등에 이르기까지, 이용자의 계정을 확인하기 위한 아이디와 패스워드 정도 이외에는 그 어떤 장벽도 갖고 있지 않는 경우가 대부분이기 때문이다. 이와 같은 개방적인 구조는 이용자의 참여를 촉진하기 때문에 더 이상 배타적이고 중앙집권적인 리더십을 유지할 수 없도록 만들며, 따라서 이용자 각자의 참여 정도에 따라, 그리고 각자가 스스로 쌓아온 신뢰도에 따라 SNS상의 주도권이 이용자 전체로 나뉘어 귀속되는 결과를 낳는다. 이러한 구조를 통해 시민사회에 분산되어있던 정보가 집단지성에 의해 가공되어 이용자 전체에게 다시 분배되는 효과를 거둘 수 있으며, 특히 정치적 영역에서는 정부나 정치인의 시민에 대한 정보우위가 더 이상 유지되기

어려워진다.<sup>18)</sup>

### 3. 소통(Conversation)

전통적인 미디어는 일방적으로 매체로부터 청중에게 전달되는 구조를 갖고 있지만, SNS는 원칙적으로 양방향 의사전달을 전제하고 있기 때문에 대부분의 의사소통이 수평적이고 상호적으로 이루어진다. 따라서 SNS는 콘텐츠 생산자와 수신자 사이에 1대 1의 직접적인 소통이 가능하게 만들어준다. 이처럼 SNS는 1대 다수의 일방적 전달이 아니라 무수하게 얽힌 1대 1의 의사소통을 통해 콘텐츠를 신속하고 광범위하게 전파하는 도구가 된다. 그러나 원칙적으로 대부분의 SNS는 수신자가 발신자에게 능동적으로 직접 연결하는 관계 맺기 절차를 거쳐야만 비로소 콘텐츠의 수신이 가능해지는 구조를 갖고 있기 때문에 소수의 소위 소셜테이너<sup>19)</sup>를 제외하고는 1차적 의사소통의 범위는 극히 한정될 수밖에 없다. 소통이 1대 1의 구조로 이루어진다는 특징으로 인해 수신자의 자발적인 참여와 재전송이 소통의 확산에 있어서 또 다른 중요한 역할을 담당하게 되는 것이다. 따라서 SNS를 이용해 메시지를 전파하기 위해서는 우선적으로 수신자의 흥미를 유발하는 것이 중요하며, 따라서 콘텐츠의 내용이 SNS의 소통범위를 직접적으로 좌우하는 또 하나의 중요한 요소가 된다.

### 4. 공동체(Community)

SNS는 예술적 취향이나 정치적 이슈 또는 좋아하는 TV쇼에 이르기까지 다양한 분야에 걸쳐 관심사가 같은 사람들이 공동의 관심사에 관해서 효율적으로 소통할 수 있게 해주기 때문에 빠르게 공동체를 형성할 수 있도록 도와준다.

18) SNS와 여론주도권의 변화에 대해서는 박준/최홍/박성민, 소셜미디어가 여는 새로운 정책환경, CEO Information, 제808호, 삼성경제연구소, 2011, 11쪽 참조.

19) Socialtainer는 사회적(Social) 연예인(Entertainer)의 합성어로 자신의 대중적 영향력을 이용해 SNS를 통해 사회적 이슈에 적극적으로 참여하는 연예인 등 인기인을 말한다.

뿐만 아니라 SNS는 이렇게 형성된 공동체 내부의 의사소통을 촉진하기까지 한다. 일단 같은 관심사라는 전제조건이 1대 1의 연결을 능동적으로 형성토록 만들며, 이렇게 만들어진 사회적 연결망을 통하면 모든 집단 구성원이 각자 집단의 다른 모든 구성원에게 직접적으로 메시지를 전달할 수 있으므로 효율적인 메시지 전파를 위해서 적극적으로 이용된다. 이처럼 거미줄처럼 연결된 SNS의 관계망을 활용한 공동체의 원활한 의사소통은 집단지성에 기반한 크라우드 소싱(Crowd-Sourcing)<sup>20</sup>을 가능하게 하는 수단이 된다. 특히 광범위한 이해 관계를 갖는 정치적 이슈에 대해서는 개인의 차원을 넘어서는 집단의 통찰력을 사회 전반으로 확산하는 도구가 되기 때문에, 부당한 권력의 집중이나 남용을 효과적으로 통제하는 기능을 가진다. 게다가 상대적으로 소수자의 결집과 이를 통한 발언의 기회가 늘어나서 합리적인 주장의 보편화가능성이 높아지며, 궁극적으로는 사회공동체가 민주적으로 그리고 합리적으로 구성되는데 도움이 될 수 있다.

## 5. 연결(Connectedness)

이처럼 SNS는 사람과 사람 사이의 네트워크를 통해 이슈가 된 정보를 확대 재생산하는 힘이 있다. SNS는 다양한 미디어 사이에 링크(link)를 만들으로써 사람과 사람 사이의 연결뿐만 아니라, 정보와 사람 사이의 연결 역시 풍요롭게 한다. 인터넷을 통한 SNS의 연결과 확장 가능성은 무한하며 디지털화 되어 컴퓨터로 처리되고 전달될 수 있는 정보라면 음성이나 동영상은 물론 무엇이라도 SNS를 통해 연결될 수 있어 발신자가 전달하고자 하는 콘텐츠의 내용 그 자체가 되거나 메시지의 신빙성을 높이는 객관적인 근거자료로 활용되기도 한다. 또한 SNS는 사람과 사람 사이의 연결의 무한연쇄를 구조적 특징으로 한다. 그러므로 비록 한정된 1차적 의사소통범위를 가진 평범한 이용자라 하더라도

20) Crowd-Sourcing은 군중(Crowd)과 아웃소싱(Outsourcing)의 합성어로 본래 산업에서 재하나 용역의 개선을 위해 대중의 지식과 경험을 동원하는 기법이다.

2단계, 3단계를 거치는 가운데 연결망의 범위는 기하급수적으로 늘어나게 되며, 따라서 그가 만들어낸 콘텐츠가 일단 대중의 흥미를 얻게 되면 이용자의 자발적 참여와 거미줄 같은 연결망을 이용하여 순식간에 광범위하게 확산될 수도 있는 구조를 갖고 있다. 특히 현대 다원주의 사회에서 많은 사람들의 이해관계가 첨예하게 얽힌 정치적 이슈는 이용자들의 적극적인 참여의 대상이 되기 쉽고 다양한 멀티미디어 콘텐츠로 확대 재생산되는 경향을 갖는다.

### 제3절 SNS를 통한 의사소통구조의 패러다임 변화

이처럼 SNS는 지금까지의 어떠한 미디어와도 다른 구조적 특징을 갖는다. 앞에서 살펴본 SNS의 다섯 가지 특징은 지금까지의 의사소통구조와는 본질적으로 다른 것이어서, 현실세계의 의사소통구조에 대해서 근본적인 패러다임을 전환을 강요하고 있다. 기존의 매스미디어는 콘텐츠 생산권한이 특정 소수에게 독점되어 있었고 콘텐츠 생산과정에 의도적으로 개입할 수 있는 힘은 바로 사실상의 힘, 즉 정치적·사회적 권력을 의미했다. 반면 대부분의 국민은 단지 평범한 이용자에 불과할 뿐이어서 권력의 중심에서 소외된 채 단순히 이를 전달받는데 그칠 수밖에 없었다. 그러나 누구에게나 개방된 SNS를 이용하면 평범한 이용자도 쉽게 콘텐츠를 생산해낼 수 있고, 또한 생산된 콘텐츠가 대중의 관심을 얻어내는데 성공하면 소통의 과정에 다른 이용자들이 자발적으로 참여함으로써 이 콘텐츠가 광범위하게 확산될 수도 있다. 그러므로 SNS가 만들어낸 새로운 의사소통구조는 거시적인 맥락에서 결과적으로 사회 공동체의 연결을 보다 촉진하고 또한 강화한다. 이러한 변화는 기존의 의사소통 패러다임을 바꾸고 있으며, 따라서 사회 구성원들의 의사소통 전략에도 근본적인 변화를 불러일으키고 있다. 그런데 이러한 변화의 양상은 결코 단순하지 않으며 일방적이지도 않기 때문에 SNS 이용자들의 기대와 현실이 상충하는 문제가 발생하기도 하며, 여러 가지 오해와 문제의 원인이 되기도 한다. SNS로 인한 의사

소통 패러다임의 전환 방향은 대체로 다음과 같이 분석할 수 있다.<sup>21)</sup>

## 1. 낮은 의사소통비용에 가려진 높은 관계유지 비용

SNS를 통한 의사소통은 사실상 거의 비용이 발생하지 않는다. 더 많은 사람과 사람 사이의 연결을 서비스로 제공하는 것이 바로 경쟁력이 되기 때문에 SNS 운영주체는 일반적으로 더 많은 이용자 수를 확보하여 더 많은 관계를 만들 수 있도록 만드는 것을 영업의 목표로 한다. 따라서 대부분의 SNS는 이용자에게 이용에 드는 비용을 직접 부과하지 않고 있으며 광고나 마케팅 등의 부수적인 수단으로 수익을 얻으려 하고 있다.<sup>22)</sup> 게다가 SNS는 다단계의 의사소통구조를 갖고 있음에도 불구하고 TV나 신문 등의 매스미디어와 비교하면 오히려 콘텐츠 제작자와 수신자 사이에 거쳐야 하는 의사소통의 단계가 훨씬 적고, 콘텐츠 제작 및 전송 비용이 매우 저렴하다. 특히 공동체 내부에서 구성원 전원에게 특정한 메시지를 전달해야 하는 경우 SNS를 이용하면 기존의 대표적인 단체 소통 방식들, 예컨대 이동통신사를 통해 문자메시지를 보내는 것보다도 훨씬 저렴하고, 이메일을 보내는 것보다 훨씬 간편하고 빠르다.

게다가 SNS는 쌍방향 소통이라는 특징을 갖기 때문에 대체로 삶의 영역이 겹치거나 유사한 관심사를 가진 사용자들이 서로 지속적으로 정보를 주고받는 공동체 네트워크를 형성하고 있을 가능성이 높으며 관련 분야의 사회적 인맥이 그대로 연결되기도 한다. 따라서 내가 발신하는 메시지는 현실세계에서 특정한 관심사를 가진 수신자에게 효과적으로 전달될 가능성이 높아진다. 방송통신위원회 산하 한국인터넷진흥원(NIDA)의 2009년 조사<sup>23)</sup>에 따르면 인터넷

21) SNS의 의사소통구조에 대한 기본적인 개념은 이동훈/이민훈/박성민/이준환, 확산되는 소셜 미디어와 기업의 新소통 전략, CEO Information, 제764호, 삼성경제연구소, 2010, 4쪽 이하의 분류를 참고하여 재구성한 것임.

22) 트위터의 수익모델에 대해서는 David L. Smith, Twitter's Business Model: Brilliant or Non-Existent? Harvard Business Review, (2009. 8. 26.), ([http://blogs.hbr.org/cs/2009/10/twitters\\_business\\_model\\_brilli.html](http://blogs.hbr.org/cs/2009/10/twitters_business_model_brilli.html)) 참조.

23) 한국인터넷진흥원, 인터넷이용자의 SNS이용실태조사, 2009, 38, 43쪽에서 인용.

이용자들은 SNS를 통해 친구(96.6%), 가족(82.8%)과 인맥을 연결하고 있으며, 동시에 관심사가 같은 사람(75.9%)이나 직장 동료(73.6%) 등과의 인맥도 SNS를 활용해 관리하고 있는 것으로 조사된 바 있다. 더 나아가 SNS를 통해 새로운 인적 네트워크를 형성하는 경우도 많으며 이 경우에도 대부분 같은 동호회에 가입한 사람이나 관심 있는 게시물이나 프로필의 대상자와 네트워크를 형성하기 때문에, SNS의 인맥은 매우 강한 동종친화적(homophilous) 성격을 갖는다.<sup>24)</sup> 뿐만 아니라 많은 경우 SNS는 나와 관계를 맺고 연결된 상대방들이 스스로 공개한 기본적인 개인정보를 제공한다. 따라서 1대1 관계로 엮인 상대방의 접속지역, 시간, 성별 등의 특성을 분석하여 전략적 의사소통을 위한 기초자료로 삼을 수 있다.<sup>25)</sup> 그렇게 때문에 그 안에서 소통의 확산이 일어날 경우 인구통계학적 특성은 물론 정치적 성향이 유사한 집단 다수에게 효율적으로 원하는 메시지를 전달할 것으로 예상하고 기대하게 된다.

그러나 SNS는 자발적인 참여와 이를 통한 연결의 확산을 효율적 소통의 메커니즘으로 하고 있기 때문에 수신자의 노력이 개입하지 않고는 정보의 전달 자체가 불가능하다는 본질적인 특징을 갖는다. 수신자는 발신자에 대한 관계 맺기를 통해 능동적으로 정보를 수신해야 하며, 그 정보를 자발적인 노력으로 다시 전달해야 비로소 확산이 가능한 구조인 것이다. 즉 SNS를 통한 의사소통의 비용은 전반적으로 매우 낮아지지만 역설적으로 이용자에게 관계 맺기, 또는 관계의 지속적인 유지라는 기본적인 비용이 발생한다. 이러한 SNS의 특성이나 문화를 고려하지 않고 노력하지 않는 이용자는 결국 전체 공동체에서 외면당하고 소외된다.<sup>26)</sup>

그러므로 특정한 의도를 가지고 특정한 집단에게 특정한 메시지를 전달하고자 하는 자는 우선 수신자와 인격적인 관계를 맺을 수 있어야 하며 같은 관심사를

24) Shaomei Wu/ Jake M. Hofman/Winter A. Mason/Duncan J. Watts, Who Says What to Whom on Twitter, 2011, (<http://research.yahoo.com/files/twitter-flow.pdf>) 6쪽.

25) Mike Cooke/Nick Buckle, Web 2.0, social networks and the future of market research, International Journal of Market Research, 50(2), 2008, ([http://research.ecstu.com/km/efile/fb/web2\\_future\\_mk.pdf](http://research.ecstu.com/km/efile/fb/web2_future_mk.pdf)) 282쪽.

26) 이러한 사례들에 대한 마케팅 측면의 분석으로 블로터닷넷, “고객들이 기업 SNS 계정을 떠나는 이유는?” (2011. 2. 20.) (<http://www.bloter.net/archives/50149>) 참조.

가진 네트워크의 일원이 되어야 한다. 따라서 SNS를 이용한 소통에 있어서 의도한 효과를 달성하기 위해서는 애초에 자신의 원하는 형태와 범위의 인적 네트워크를 형성하기까지, 또는 특정한 분야에서 이미 형성된 네트워크의 전파력 있는 구성원이 되기까지의 쉽지 않은 과정을 거쳐야만 한다. 설령 영향력이 크고 전파력이 강한 사회적 관계망의 일원이 되는데 성공했다 하더라도 이러한 영향력은 다른 이용자들이 관계를 차단하면 쉽게 사라질 수 있기 때문에 지금까지 기울인 노력을 무위로 돌리지 않고 지속적인 영향력을 유지하기 위해서 이용자는 자신이 송신하는 정보나 메시지의 흥미와 신뢰도를 항상 유지하기 위한 노력을 지속적으로 끊임없이 투자해야만 한다. 결국 콘텐츠 내용 자체의 파괴력이나 송신자의 신뢰도·인기도에 따라 메시지의 전달력은 달라질 수밖에 없다. 이런 점들까지 고려한다면 SNS를 통한 의사소통은 1회당 발신비용이 매우 낮은 것은 분명하지만 발신자가 전달하기를 원하는 정보가 목표하는 대상에 확산되어 수신자들의 성향이 원하는 대로 바뀌게 될 가능성이라는 측면에서 보면 전체적인 효율성이 항상 매우 높은 매체라고 단정해 말하기는 어려운 것이 된다.

## 2. 다수의 다양한 의견 속에서 소수의 파워 강화

그럼에도 불구하고 일단 SNS의 저렴한 발신 비용은 일단 누구든지 하고 싶은 말을 어떻게든 할 수 있도록 해준다. 또 이렇게 만들어진 콘텐츠는 글로벌 네트워크인 인터넷의 특성으로 인해 언어의 장벽만 넘을 수 있다면 심지어 국경을 초월해서도 소통될 수도 있다. 물론 이 과정에서 이용자 중 능력 있는 누군가가 콘텐츠를 재가공 및 재전송하는 과정에서 외국어 번역이나 자막을 덧붙이는 것도 어렵지 않은 일이다. 따라서 다양한 관심사와 이해관계를 가진 이용자들 사이에서 지금까지 특별히 주목받은 바도 없던 누군가에 의해 만들어진 콘텐츠가 SNS라는 매체를 통해서 전 세계적으로 전파되기도 한다.



최근의 실증적 연구<sup>27)</sup>에 따르면 트위터의 경우 평균 4명을 거치면 거의 모든 이용자들이 연결될 수 있다고 한다. 그러므로 기껏해야 “동네 안에나 머물던 입소문(word of mouth)” 수준의 잡담들도 어떤 이유로든 수신자의 흥미만 유발할 수 있다면 이제 “세계의 입(world of mouth)”인 SNS를 타고 순식간에 전지구적으로 확산될 수도 있게 된 것이다.<sup>28)</sup> 게다가 한번 만들어진 콘텐츠는 발신자의 손을 떠난 순간부터, 발신자의 통제를 완전히 벗어나며, 디지털로 가공된 자료는 인터넷 링크를 통해 클릭 한번으로 바로 연결될 수 있기 때문에 손쉽게 다른 종류의 SNS로 확산되기도 하고, 심지어는 이렇게 확산된 견해가 다수의 관심에 부합하는 경우 기존의 매체인 매스 미디어의 채널을 통해 확대 재생산되기도 한다.<sup>29)</sup>

그런데 이처럼 SNS의 낮은 의사소통비용으로 인해 누구나 하고 싶은 말을 할 수 있다는 사실은 SNS를 통해 유통되는 콘텐츠의 총량이 빠른 속도로 엄청나게 늘어나게 되는 것을 의미한다. SNS는 중요한 정보는 물론 각종 광고에서부터 지구 저편의 잡담에 이르기까지 실시간으로 모든 이용자에게 전달할 수 있다. 하지만 인간의 전체적인 정보처리용량은 불과 얼마 전에 비해 그다지 늘어나지 않은 것으로 보인다. 그러므로 SNS는 그렇지 않아도 정보량이 폭발하고 있는 현대 정보 사회에서 언제나 우리 인간이 전부 받아들이는 것이 불가능할 정도로 많고 광범위한 메시지의 홍수를 불러올 수밖에 없다. 따라서 SNS 이용자는 여러 가지 경로로 항상 지나치게 많은 메시지들을 수신하게 되며, 그러므로 특별한 관심을 유발하는 강력한 특징이 전제되지 않는 한 SNS를 통해 전달된 대부분의 콘텐츠들은 거의 상대방에게 인지조차 되지 못하고 사라지게 된다.

27) Haewoon Kwak/Changhyun Lee/Hosung Park/Sue Moon, What is Twitter, a Social Network or a News Media?, 19th International World Wide Web (WWW) Conference. 2010, (<http://an.kaist.ac.kr/~haewoon/papers/2010-www-twitter.pdf>) 8쪽 이하 참조.

28) “Jorge Vulpes, Word Of Mouth Turns World Of Mouth: The Power Of Social Network Sites”, Ezine Articles, (2010. 11. 5.), (<http://ezinearticles.com/?Word-Of-Mouth-Turns-World-Of-Mouth-The-Power-Of-Social-Network-Sites&id=5317785>)에서 인용.

29) BBC는 SNS의 이슈를 수집해 뉴스에 반영하는 UGC(User Generated Contents) Hub를 운영하고 있다. 자세한 내용은 (<http://www.bbc.co.uk/terms/faq.shtml>) 참조.

결국 다수의 다양한 의견의 소통수단으로서 SNS는 소수자에게도 충분한 발언 기회가 주어진다. 이는 매우 긍정적이지만, 동시에 낮은 의사소통 비용으로 인하여 너무나도 많은 메시지가 유통되기 때문에 콘텐츠의 경쟁력 없는 발신자의 의도대로 전달되고 확산되는 것을 보장하기 어려운 의사소통구조를 갖게 된다. 특히 수신자의 능동적 수신을 통해서만 메시지가 전달될 수 있는 구조 속에서는 관계를 맺고 있는 추종자가 많은 사람이 더 높은 의사소통의 힘을 갖는다. 역설적으로 쉬운 참여와 개방적 구조는 오히려 소수 오피니언 리더의 파워를 강화해 주는 것이다.

그래서 이용자의 대부분은 참여가 가능함에도 불구하고 단지 관망하는데 머무르며, 9%만이 재전송이나 댓글 등으로 콘텐츠의 확산에 기여하고, 오직 1%의 이용자만이 의미 있는 콘텐츠를 생산, 확산한다는 인터넷 이용의 일반적인 경향<sup>30)</sup>이 SNS에서도 나타난다. 전체 트위터 이용자중 0.05%에도 미치지 못하는 약 2만의 엘리트 이용자가 주목받는 트윗의 거의 50%를 만들어 낸다고 한다.<sup>31)</sup> 이처럼 과거에는 오직 매스 미디어가 독점하고 있던 여론 주도의 힘이 SNS라는 매체에 의해 민주화되었으나, 사실상으로는 한정된 소수의 여론 주도층에 의해 과점된 모습을 보여주고 있다.

물론 기존의 매스 미디어를 기반으로 한 의사소통의 패러다임에서도 정보의 전달이나 영향력의 전파는 매스 미디어로부터 수용 대중에게 직접 전달되고 주입되는 것이 아니라 오피니언 리더를 거쳐 대중에게 전파된다는 2단계 커뮤니케이션 모델(Two-step flow of communication model)<sup>32)</sup>의 분석처럼 여론 주도층은 상당한 역할을 하고 있었다. 다만 SNS가 갖는 본질적인 차이점은 1차적인 콘텐츠의 생산이 매스 미디어에 의해 주도되는 것이 아니라, 다수의 평범한

30) "The 90-9-1 Principle", ANT'S EYE VIEW, (<http://www.antseyeview.com/90-9-1-principle/>) 참조.

31) Shaomei Wu/ Jake M. Hofman/Winter A. Mason/Duncan J. Watts, Who Says What to Whom on Twitter, 2011, (<http://research.yahoo.com/files/twitter-flow.pdf>) 5쪽.

32) 2단계 커뮤니케이션 모델(Two-step flow of communication model)에 관한 자세한 설명은 Werner J. Severin/James W. Tankard, 박천일 역, 커뮤니케이션 이론, 나남출판, 2004, 286쪽; "Two-step flow of communication", wikipedia, ([http://en.wikipedia.org/wiki/Two-step\\_flow\\_of\\_communication#Personal\\_Influence](http://en.wikipedia.org/wiki/Two-step_flow_of_communication#Personal_Influence)) 참조.

참가자들에 의해 이루어진다는 것이다. 즉 일반적인 이용자들이 생산한 콘텐츠라 하더라도 오피니언 리더에게 전달되는 기회를 가질 수 있으며 일단 오피니언 리더의 주목을 얻게 되면 전체 수용 대중에게 효과적으로 확산될 수 있다. 이러한 사실은 미디어의 헤게모니가 과거 오직 자본과 권력의 크기만을 중심으로 결정되던 것에서는 벗어났지만, 대중의 관심이나 지지의 정도가 또 다른 자본으로 작용하여 권력화하고 있음을 의미한다.

### 3. 신속하면서도 동시에 지속적임

SNS를 통한 메시지의 전달은 거의 실시간으로 이루어지며, 상대의 반응 역시 즉각적으로 나타난다. 콘텐츠 또한 쉽고 간편하게 만들어지는 경우가 대부분이기 때문에 의사소통의 전 과정이 매우 신속하게 이루어진다. 발신자에 의해 만들어진 콘텐츠는 수신자의 사회적 인맥을 통해 역시 신속하게 다시 전달된다. 트위터의 경우 수신된 콘텐츠의 내용에 수신자가 공감하는 경우 재전송의 35%가 10분 이내에, 절반 이상이 불과 한 시간 안에 발생했고, 하루 안에 재전송된 비율까지 포함하면 무려 75%에 달한다.<sup>33)</sup>

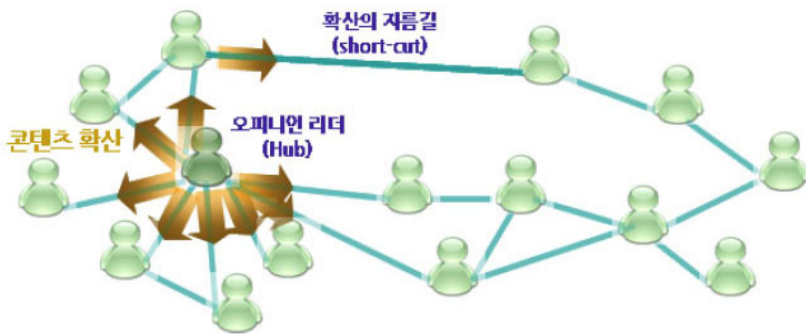
게다가 SNS는 내용의 전송 과정에서 특히 전파력이 높은, 즉 많은 수의 수신자와 관계를 맺고 있는 일부 엘리트 사용자, 즉 오피니언 리더 또는 소셜테이너라는 허브(Hub)<sup>34)</sup>를 만나면 확산 속도가 기존의 매스 미디어와 같은 수준으로 또는 그 이상으로도 증폭될 수 있다. 또한 현실세계의 사회적 친분이 없더라도 부분적으로 관심사가 같다는 이유로 관계가 연결되어 있던 물리적, 또는 사회적으로 거리가 먼 수신자에게도 우연한 기회를 통해 한 번에 전달되기도 하며(short-cut), 이러한 경우에도 역시 전혀 다른 계층의 수신자에게까지

33) 이는 4000만명 이상의 트위터 사용자를 추적 조사한 결과이다. Haewoon Kwak/Changhyun Lee/Hosung Park/Sue Moon, What is Twitter, a Social Network or a News Media?, 19th International World Wide Web (WWW) Conference. 2010, (<http://an.kaist.ac.kr/~haewoon/papers/2010-www-twitter.pdf>) 8쪽 이하 참조.

34) Hub는 바퀴살이 연결되는 바퀴의 축을 말한다. 그 모양에서 착안하여 교통이나 통신의 연결을 확산하는 축을 의미하는 단어로 사용되고 있다.

콘텐츠가 폭넓게 전파되는 결과를 낳는다. 이처럼 일단 수신자의 흥미를 유발할 수만 있으면 자발적이고 능동적인 참여로 이루어진 메시지의 확산은 짧은 시간 동안이라도 매우 넓은 범위에 걸쳐서 신속하게 이루어질 수 있다. 아래 그림은 SNS에서 콘텐츠가 퍼져나가는 구조를 간략하게 도식화한 것이다.<sup>35)</sup>

〈그림 2〉 SNS의 콘텐츠 전파 도식



그런데 SNS에서 콘텐츠가 일단 게시되면 사람들의 흥미가 사라질 때까지는 이용자들에게 지속적으로 노출될 수 있다는 점에서 방송과 같은 기존의 매스 미디어와는 차원이 다른 영향력을 갖는다. 콘텐츠는 게시와 동시에 SNS 서버에 저장되기 때문에 원칙적으로 작성자가 지울 때까지 사라지지 않으며 수신자는 누구라도 언제든지 다시 내용을 확인하고 재전송할 수 있다. 게다가 이렇게 작성된 콘텐츠와 이에 대한 지지와 반대의 의사표시들은 이용자의 SNS상의 인격과 결합하여 사회적 관계를 형성하는 주요 자료가 되기 때문에 대부분 일회적으로 사라지지 않고 지속적으로 누적되어 남는다.

뿐만 아니라 콘텐츠 생산자가 애초의 의도를 바꿔 메시지를 삭제한다 하더라도 일단 한번 발신된 콘텐츠는 SNS의 복잡한 관계망을 통해 수없이 복제 및 재전송되며, 디지털의 완벽한 복제능력에 힘입어 원본의 열화 없이 그대로 전달

35) <SNS의 콘텐츠 전파 도식>은 이동훈/이민훈/박성민/이준환, 확산되는 소셜 미디어와 기업의 新소통 전략, CEO Information, 제764호, 삼성경제연구소, 2010, 5쪽에서 인용.

되기 때문에 이용자의 관심이 사라질 때 까지 원본이 그대로 보존되는 효과를 낳는다. 심지어 이용자에게 강한 인상을 준 콘텐츠는 모방 또는 패러디의 대상이 되어 자발적인 수많은 이용자들이 의해 UCC(User Created Contents)로 재생산되기도 한다.<sup>36)</sup> 이처럼 사람들의 흥미를 자극해서 지속적으로 반복 노출되는 콘텐츠는 애초의 작성자가 자신이 이용하는 SNS 매체에 게시한 원본의 내용을 삭제한다 하더라도 인터넷 상에서 쉽게 사라지지 않고 지속적으로 남아 있게 되는 효과를 갖는다. 이러한 구조로 인하여 SNS를 통한 소통은 신속하면서도 동시에 지속적인 것으로 남는다.

이처럼 SNS는 일단 발신자의 손을 떠난 메시지는 어떠한 이유로든지 직접적인 방법을 통해서 사후적으로 통제하는 것이 거의 불가능한 구조를 갖는다. 따라서 비록 SNS가 사실상 소수의 파워 유저의 주도 하에 정보의 생산과 전파가 이루어진다 하더라도, 그들을 통제하는 방법으로는 SNS상의 정보유통의 흐름이나 내용을 통제할 수 없다. SNS를 규율하기 위해서는 원칙적으로 발신자에 대한 직접 강제보다는 수신자의 전달 및 재생산 의지를 제어하는 방향으로 접근하는 것이 훨씬 효과적인 수단이 된다. 그러므로 절대다수의 참여자가 지지하는 견해의 확산을 막으려는 시도는 결코 성공할 수 없다.

#### 4. 소결 : 소통에서 관계로

결국 SNS를 이용한다는 것은 단순히 의사를 소통하는 것에만 그치는 것이 아니라 지속적인 관계를 형성하는 것을 의미한다. SNS를 통한 의사소통은 일회성 이벤트로 끝나는 것이 아니라 장기간의 과정을 통해 이루어진 관계를 기반으로 해야만 비로소 지속적인 소통이 가능해지기 때문이다.<sup>37)</sup> 정치경제적

36) UCC를 통한 재생산의 사례는 이동훈/이민훈/박성민/이준환, 확산되는 소셜 미디어와 기업의 新소통 전략, CEO Information, 제764호, 삼성경제연구소, 2010, 6쪽 참조.

37) 이와 같은 SNS의 관계적 특징에 대해선 Seth Godin, The reason social media is so difficult for most organizations, Seth Godin's blog, (2009. 10. 12.), ([http://sethgodin.typepad.com/seths\\_blog/2009/12/the-reason-social-media-is-so-difficult-for-most-ganizations.html](http://sethgodin.typepad.com/seths_blog/2009/12/the-reason-social-media-is-so-difficult-for-most-ganizations.html)) 참조.

이슈에서부터 소소한 신변잡기에 이르기까지 다양한 스펙트럼을 갖는 이슈에 대해 반복적인 소통을 통해 자신의 인격을 드러내고 인간관계를 형성해야 자신의 평판을 높이고 신뢰를 쌓을 수 있다. SNS상의 인간관계도 마치 오프라인의 경우와 마찬가지로 선별적인 개인정보의 공개와 지속적인 상호작용을 통한 관계 맺기로 신뢰를 쌓아야만 제대로 작동한다. 인간적 신뢰가 뒷받침된 폭넓은 사회적 네트워크가 없다면 SNS는 단순한 개인의 일기장에 불과한 것이 된다.

그러므로 SNS를 통해 만들어지고 있는 새로운 소통의 패러다임은 다음과 같은 근본적인 변화를 초래한다. 살펴본 바와 같이 SNS는 손쉽고 비용이 저렴해서 누구나 쉽게 참여할 수 있지만 결국 소통되는 콘텐츠에 관한 주도권은 넓은 네트워크를 지속적으로 유지할 능력이 있는 소수에게 귀속되게 된다. 하지만 다수의 1대 1 관계의 단계를 거쳐 이루어지는 SNS의 의사소통구조로 인해 아무리 소수의 엘리트 사용자라 하더라도 일단 생성된 메시지에 대한 사후적 통제는 사실상 불가능하며 재확산의 정도와 범위는 발신자의 의도나 지위와는 전혀 상관없이 순전히 콘텐츠의 내용에 이끌린 수신자의 자발적인 참여에 좌우된다. 따라서 SNS는 특정한 이슈를 순식간에 전지구적으로 확산할 수도 있는 매체이면서 동시에 기존의 매체와는 전혀 다른 분산적 구조를 갖고 있기 때문에 그 누구라도 또는 그 어떤 사실상의 권력이라 하더라도 의도적으로 소통과정에 개입해 자신의 의지를 관철하는 것을 사실상 거의 불가능하게 만든다.

## 제4절 SNS의 정치·사회적 파급효과

### 1. 정치적 의사소통의 헤게모니 분산

이와 같은 SNS의 구조는 특히 다원적 이해관계가 첨예하게 대립하는 정치·사회 영역에서 이미 강력한 효과를 발생시키고 있다. 또한 SNS 이용의 확산과 함께 앞으로 SNS의 영향력은 더욱 커질 것으로 예상된다. SNS는 많은 사람들이

기대하는 바와 같이 기본적으로 다양한 의견을 담아 전파하는 도구가 되고 있으며, 일반적으로 SNS의 정보 확산 능력은 다수 이용자의 관심을 얻을만한 정치적 이슈에 대해서 여론의 빅뱅(대폭발)을 만들어낼 수 있을 것으로 기대된다. 그러므로 정부 각 부서나 정치인, 정당 등은 높은 관심을 가지고 적극적으로 SNS를 활용하여 시민과 정치적 의사소통을 확대하려 하고 있다.<sup>38)</sup>

그러나 SNS의 새로운 소통 패러다임 안에서는 과거의 수직적 1대 다수의 관계를 만들었던 정부나 정치인의 시민에 대한 정보우위는 더 이상 당연한 것이라 할 수 없으며, 정치권력 역시 수평적으로 촘촘하게 짜여진 1대 1의 의사소통 과정 속에서 비교적 강한 영향력을 갖는 참여자 중 하나가 될 뿐이다. 게다가 정치권의 영향력 또한 SNS의 작동원리 아래에서만 기능할 수 있기 때문에 더 많은 사람에게 자신의 메시지 전달하고자 하는 정치권력은 시민에 대한 관계망을 형성하고 유지하는데 끊임없는 노력을 기울여 원하는 정도의 영향력을 스스로 확보해야만 한다. 반대로 이해관계에 따라 관심을 가지고 SNS를 통해서 자발적으로 모인 시민의 집단지성은 더 효율적으로 소통할 수 있기 때문에 더 이상 정치권의 영향력에 대해 항상 상대적 약자의 위치에 머무르지 않는다. 따라서 SNS는 정책정보를 저비용으로 전달하는 도구로서 기능할 수 있을 것으로 높은 기대를 받고 있지만 결코 일방적 전달의 수단으로만 이용될 수 없으며, 시민과의 쌍방향 소통을 통해 여론을 실시간으로 피드백하려는 노력이 수반되어야만 영향력을 지속적으로 발휘할 수 있다.<sup>39)</sup>

## 2. 시민의 정치참여 촉진

### 가. SNS의 참여적 본질

또한 SNS는 구조적으로 이용자의 능동적 참여를 전제로 하고 있는 의사소통

38) 정치권의 SNS 활용 예에 관해서는 곽은미, 정당의 SNS 활용과 전망, 소셜미디어포럼: SNS 정치 두려워할 것인가, 국회의원연구단체 소셜미디어포럼 자료집, (2011. 5. 19.), 33-38쪽 참조.

39) 박준/최홍/박성민, 소셜미디어가 여는 새로운 정책환경, CEO Information, 제808호, 삼성경제연구소, 2011, 2쪽.

도구이다. 수신자가 수동적 객체에 불과했던 기존의 미디어와는 달리 SNS는 적극적으로 계정을 만들고 발신자와 연결하여 상호 네트워크를 형성하고 유지하는 자에게만 콘텐츠가 전달되므로 이용자는 자신이 관심 있는 분야에 대해서는 자발적으로 연결망을 형성해서 의사소통 과정에 참여해야만 정보를 얻을 수 있다. 또한 SNS는 개인의 콘텐츠에 대한 지지나 동조, 반대를 표명을 유도하는 여러 가지 장치를 가지고 있으며, 궁극적으로 수신자의 자발적인 재전송을 통해서만 그 내용이 확산될 수 있다. 즉, SNS는 수신자에게도 능동적인 역할과 적극적인 참여를 유도하거나 강요하기 때문에 기본적으로 의사소통 과정에 대한 참여를 촉진하는 구조를 가지고 있는 것이다.

게다가 정치적 이슈는 현실세계의 이해관계가 직접적으로 연결되는 문제이므로 언제나 많은 사람들이 관심을 갖는 주제가 된다. SNS는 특정 정책에 대한 지지나 반대를 표시하는 것도 쉽게 만들어주며 이러한 관심은 정치적 이슈에 대한 참여의 확산으로 연결된다. 또한 SNS를 통한 적극적이고 긴밀한 정보 교류는 정책결정의 방향에 따라 자신이 받게 될 이익이나 손해를 보다 분명히 파악하고 이러한 성찰을 확산하는 것을 도와주기 때문에 SNS는 전체 시민의 적극적인 정치참여와 정책감증을 촉진하는 역할을 한다.<sup>40)</sup>

게다가 상호 주목이 문화 확산의 방식이 되는 SNS 세상에서 콘텐츠 생산자는 언제나 자신이 만들어낸 콘텐츠가 보다 많은 상대방의 관심을 얻기를 원하게 된다.<sup>41)</sup> 그런데 마치 선물경제(Gift Economy)<sup>42)</sup>와도 같은 메커니즘 속에서 서로의 주목에 대한 욕구는 상호주목의 형태로 작동한다. 선물경제란 주로 비경쟁재의 경우에 있어 마치 선물을 주고받는 것처럼 이익을 얻은 경우 그에 대한 대가를 호의적으로 되돌려주는 것이 사실상 의무화되어있는 교환 시스템을

40) SNS 중 트위터가 특히 이용자의 정치참여를 강화하는 것으로 조사되었다. 이원태, 트위터의 정치사회적 영향과 시사점, 정보통신정책연구원, 2010, 8쪽 이하 참조.

41) 설진아, 소셜미디어의 진화양상과 사회적 영향, 한국언론정보학회 학술대회 자료집, 2009, 35쪽 이하 참조.

42) SNS상의 상호 소통의 구조가 마치 선물경제의 메커니즘과 유사하다는 분석으로 윤영민, 소셜 미디어의 사회관계를 하나의 포틀래치(Potlatch)로 보면 어떨까요, (2011. 2. 27.) ([http://www.facebook.com/note.php?note\\_id=184918934882773](http://www.facebook.com/note.php?note_id=184918934882773)) 참조.



말하는 것으로 SNS에서는 바로 관심이 이익이고 선물이 된다.

그렇기 때문에 SNS에서 특정한 정치적 의미를 갖는 콘텐츠를 수신한 경우 재전송과 같은 참여행위는 일종의 의무로 받아들여지기도 하며, 적극적인 의무의 수행은 바로 같은 정책적 포지션을 갖는 사람들 사이에서 자신의 사회적 평판을 높이는 일이 된다. 자신과 사회적 네트워크로 연결되어있는 사람들은 일반적으로 크게 다르지 않은 정치적 견해를 갖는 사람들일 가능성이 높기 때문에 정치적 이슈에 대한 적극적인 참여는 대체로 자신의 영향력을 유지하고 강화하는데 도움이 되는 것이다. 따라서 SNS를 통한 의사소통이 확산될수록 사회적 이슈, 특히 정치적 이슈에 대한 참여가 더욱 장려되는 경향을 갖게 되며, 이러한 참여는 언제나 동의하는 자들의 적극적인 지지를 수반하기 때문에 이용자는 스스로 전파행위의 정당성을 확신하게 된다. 따라서 행위자가 납득할 수 없는 기준을 적용하는 외부적 제재를 통해서는 결코 억제될 수 없다.<sup>43)</sup>

## 나. 21세기형 팸플릿으로서 SNS

게다가 SNS는 기존의 매체와 차원이 다른 전파가능성을 갖고 있으며 누구에게나 열려있고 국경의 한계를 넘는 연결망을 제공하기 때문에 국가권력의 의도적 통제나 개입이 어렵다. 그러므로 대중의 정치참여를 선동하고 조직화하는 수단으로 21세기형 소책자(pamphlets)<sup>44)</sup>과 같은 역할을 수행하기도 한다.

마치 시이예스(E. J. Sicyès)가 “제3신분이란 무엇인가”<sup>45)</sup>를 인쇄하고 배포하여 프랑스 혁명에 사상적 배경이 되고 지대한 영향을 끼쳤던 것처럼, SNS는 2010년 12월 18일 발생한 튀니지의 “재스민(Jasmine) 혁명”<sup>46)</sup>으로 촉발된 이른바

43) 2011년 10월 지방보궐선거 직후 중앙선관위의 선거법 유권해석을 통한 규제기준 제시에도 불구하고 이를 위반하는 “유명인”의 투표 인증샷이나 투표독려 메시지가 불의의 권력에 대한 “저항”인 것처럼 SNS에 게시되기도 했다. “유명인들 “우린 쫓지 않는다” 저항 트윗 봇물”, 한겨레, (2011. 10. 26.) ([http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/502493.html](http://www.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/502493.html)) 참조.

44) “Social Media Sparked, Accelerated Egypt’s Revolutionary Fire” Wired.com, (2011. 2. 11) (<http://www.wired.com/epicenter/2011/02/egypts-revolutionary-fire>) 참조.

45) 자세한 내용은 E. J. Sicyès, 박인수 역, 제3신분이란 무엇인가, 책세상문고, 2003 참조.

46) 튀니지 국민들이 자국의 국화인 재스민을 손에 들고 시위에 참여한 것에서 유래한 이름이다.

“아랍의 봄(Arab Spring)”<sup>47)</sup>이라는 일련의 민주화 운동과 시민혁명들의 결정적 원인이 되었으며<sup>48)</sup>, 북아프리카와 중동에 걸친 수많은 아랍 국가들의 정권이 교체되는 결과를 만들어 내는 원동력이 되었다. 특히 이집트에서는 구글의 중동지역 마케팅 책임자가 만든 독재정권에 항의하는 페이스북 팬페이지를 통해 3일 만에 약 5만 명의 시위 동참의사를 얻어냈으며, 이는 이후 수백만 명의 참여를 이끌어내는 촉매가 되기도 했다.<sup>49)</sup> 또한 SNS는 이후 아랍의 혁명에 영향을 받아 2011년 2월 20일에 일어난 중국의 “모리화(茉莉花)<sup>50)</sup> 혁명” 운동과 최근 미국의 월가를 점령한 시위에 이르기까지 세계 도처에서, 민주적이지 못한 권력에 저항하기 위해 정치적 의사를 모으고 구체적인 시위의 지침을 전달하는 주된 소통 수단이 되고 있으며, 정치적 행동을 조직화해서 실행에 옮길 수 있도록 하는데 커다란 기여를 하고 있다.

더욱이 이미 민주화된 국가에서도 SNS는 시민의 정치참여 수단이 되며 합법적 절차의 테두리 안에서 합리적 다수의 의지가 정책 결정에 반영될 수 있도록 수렴하는 유효한 도구가 된다. 2005년 프랑스에서도 한 고등학교 교사가 개인 블로그를 통해 EU 헌법안의 문제점을 지적하는 글을 올린 후 이 글의 내용이 사회적 반향을 일으켰고, 작성자의 견해에 동의하는 사람들이 많아지자 EU 헌법안에 대한 반대여론이 확산되어서 결국 여론의 방향을 뒤집고 국민투표를 통해 부결시킨 바 있다.<sup>51)</sup>

이처럼 오늘날 SNS는 마치 인쇄기술이 처음 대중적으로 확산되기 시작했을 때와 마찬가지로 기존의 권위로부터 비교적 자유로운 새로운 정보전달의 매체

47) 아랍권 국가들의 민주화 운동의 경과에 관해 자세한 내용은 “아랍의 봄”, 위키백과, ([http://ko.wikipedia.org/wiki/아랍의\\_봄](http://ko.wikipedia.org/wiki/아랍의_봄)) 참조.

48) SNS의 기여에 대한 분석과 비판적 검토는 유달승, 아랍 민주화 운동의 성격과 본질, 문학과학, 제66호, 2011, 186쪽 이하 참조.

49) “Social Media 보이지 않는 자유의 투사(the facebook Freedom Fighter)”, 뉴스위크 한국판, (2011. 2. 23) ([http://magazine.joinsmsn.com/newsweek/article\\_view.asp?aid=287348](http://magazine.joinsmsn.com/newsweek/article_view.asp?aid=287348)) 참조. 이는 수천 년에 달하는 이집트의 유구한 역사를 통해 처음으로 발생한 시민혁명이라고 한다.

50) 재스민을 의미하는 중국어.

51) “Bloggers take on European elites”, BBC News, (2005. 6. 2.) (<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4603883.stm>) 참조.

로서 불의의 권력에 저항하고 여론의 주의를 환기하기 위한 정치적 소통과 연대를 위한 수단으로 사용되고 있으며, 다양한 정치적 의사를 표시하고 이에 동조하는 사람들을 결집해서 행동으로 옮기도록 만들어서 능동적인 참여를 촉진하는데 이용되기도 한다. 이러한 외국의 사례들은 SNS로 인한 의사소통의 패러다임 변화에 적응하지 못하고 기존의 권위주의적 통제가 SNS를 통해 결집된 시민의 민주화 의지를 계속 억압할 수 있을 것이라고 잘못 생각한 정치권력들이 결국 몰락할 수밖에 없다는 것을 보여준다.

#### 다. SNS 이용자의 투표율 제고

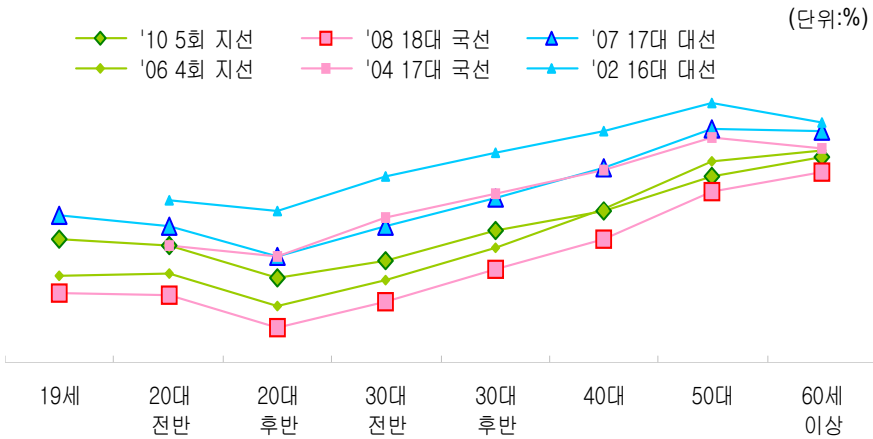
이미 오래 전에 시민적 저항을 통해 민주화를 이루었던 우리나라의 정치적 현실에서도 역시 SNS는 다양한 방법으로 시민의 정치참여를 독려한다. 기존의 매스 미디어가 편향적이라고 생각하는 많은 시민들이 정치적 이슈에 대한 정보를 얻고 정치적 의사를 적극적으로 표현하기 위해 SNS를 능동적으로 활용하는 모습을 보이고 있다.<sup>52)</sup> 특히 그동안 주류언론에 의해 전달되지 않았던 많은 사실들이 알려지고, 이에 대한 다양한 관점의 정치적 분석이 주로 SNS를 타고 전파되면서 시민들이 정치적 이슈가 바로 자신의 이해관계에 직접적인 영향이 있음을 성찰하게 되는 계기가 되고 있는 것으로 보인다. 이렇게 모인 의지가 정치적 주장을 관철하기 위한 시위 등의 행동으로 옮겨지는 경우도 없지는 않지만, 더욱 바람직하게도 민주주의의 꽃이라고 할 수 있는 각종 선거에 적극적으로 참여할 것을 독려하는 방향으로 드러나고 있다.

특히 지금까지 상대적으로 정치에 대한 관심이 매우 낮았던 20~30대가 주된 SNS 이용자층이라는 점을 고려하면 그 연령층의 투표율이 최근 지속적으로 상승하는 추세를 보이고 있는 것은 SNS가 정치적 이슈에 대한 이용자의 관심과 참여의 정도를 전반적으로 높였기 때문이라는 분석이 의미 있는 것으로 보인다.

52) 트위터 사용의 첫 번째 동기가 바로 정치적 참여라는 연구도 있다. 자세한 내용은 심홍진/황유선, 마이크로블로그 이용동기에 관한 연구 : 트위터를 중심으로, 한국방송학보, 제24권 제2호, 2010, 192쪽 이하 참조.

실제 2009년 조사에 따르면 20대의 SNS 이용률은 77.7%임에 반해 40대는 44.3%에 그치고 있다고 한다.<sup>53)</sup> 최근 실시된 몇 차례의 선거에서 연령대별 투표율의 변화는 아래 표와 같다.<sup>54)</sup>

〈그림 3〉 최근 선거의 연령대별 투표율 변화



〈표 1〉 최근 선거의 연령대별 투표율 변화

'10 5회 지선	47.4	45.8	37.1	41.9	50.0	55.0	64.1	69.3
'08 18대 국선	33.2	32.9	24.2	31.0	39.4	47.9	60.3	65.5
'07 17대 대선	54.2	51.1	42.9	51.3	58.5	66.3	76.6	76.3
'06 4회 지선	37.9	38.3	29.6	37.0	45.6	55.4	68.2	70.9
'04 17대 국선	-	46.0	43.3	53.2	59.8	66.0	74.8	71.5
'02 16대 대선	-	57.9	55.2	64.3	70.8	76.3	83.7	78.7

실제 위의 표를 보면 알 수 있는 것처럼 SNS를 통한 적극적인 투표 독려활동이

53) 한국인터넷진흥원, 인터넷이용자의 SNS이용실태조사, 2009, 10쪽.

54) 중앙선거관리위원회, 제5회 전국동시지방선거 투표율조사·분석, (2010. 8. 26.), 17쪽에서 인용.

전개되었던 2010년 제5회 지방선거의 경우 직전인 2006년 제4회 지방선거에 비해 20대와 30대의 투표율은 약 5~8%정도 늘어난 것에 비해 40대 이상의 투표율은 거의 변화가 없는 것을 알 수 있다. 젊은 유권자들이 정치적 의사 결정 과정에 대해 적극적으로 정보를 수집하고 참여하는 모습을 보이는 것은 SNS를 통한 의사소통구조의 패러다임 변화가 초래하는 새로운 현상으로 민주주의의 발전을 위해 매우 고무적인 일이라고 할 수 있다. 반면 시민의 정치참여가 확대되는 것에 상응해서 정책결정자들의 역량이 강화되지 못하고 능동적으로 대응하지 못한다면 이는 또 다른 정치적 혼란의 원인이 될 여지도 있다.<sup>55)</sup>

일반적으로 젊은 층의 투표참여 확대는 상대적으로 진보적 정치세력에게 유리할 것으로 여겨진다. 하지만 2010년 미국의 연구에 따르면 오히려 보수적으로 평가되는 공화당 의원의 SNS에 대한 영향력이 진보성향의 민주당 의원을 크게 압도하고 있는 것으로 나타나고 있다.<sup>56)</sup> 젊은 유권자들은 SNS에 친숙하기 때문에 정치적 이슈에 대한 많은 정보를 SNS를 통해 얻고 있으며 정보에 대한 분석과 판단도 SNS를 통해 서로 나눈다. 특히 사회적 경험이 부족해 선거의 결과가 자신의 삶에 미치는 영향을 정확하게 이해하지 못하고 있던 20~30대 유권자들에게 SNS는 풍부한 경험적 사례와 그에 대한 집단지성 차원의 수준 높은 분석을 정보로 제공해주고 있다. 그래서 SNS는 합리성과 정당성을 토대로 구체적인 정책과 정책이 가져올 미래에 대한 비전을 제시하고 대중적 지지를 이끌어낼 수만 있다면 보수 세력에게도 효과적인 선거운동 도구가 될 수 있다. 따라서 SNS는 그 자체가 정치적으로 중립적인 의사소통의 도구에 불과하며, 다만 정치적 성향을 막론하고 젊은 층의 정치참여를 전반적으로 독려하는 효과가 강한 것으로 보인다.

55) 박준/최홍/박성민, 소셜미디어가 여는 새로운 정책환경, CEO Information, 제808호, 삼성경제연구원, 2011, 3쪽.

56) Christine B. Williams/Girish J. Gulati, "Communicating with Constituents in 140 Characters or Less: Twitter and the Diffusion of Technology Innovation in the United States Congress." 2010. ([http://opensiuc.lib.siu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1042&context=pn\\_wp](http://opensiuc.lib.siu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1042&context=pn_wp)) 8쪽 이하 참조.

### 3. 민주적 의사소통의 투명성 강화

#### 가. 정책결정 및 집행과정의 투명성 강화

따라서 SNS를 통한 시민의 정치적 참여 확대는 결과적으로 정책결정 과정의 투명성을 강화하고 부정과 부패를 효과적으로 위축시켜 국가 경쟁력을 강화할 것으로 기대된다. 참여의 확대는 정치 사회적 이슈에 대한 민주적 감시의 확산과 강화를 의미하기 때문이다. 민주주의의 역사가 길지 않은 나라에서도 SNS를 통한 시민의 정부감시가 주목할 만한 성과를 거두고 있다. 올해 초 나이지리아에서는 시민단체가 트위터와 유튜브를 부정선거 감시도구로 활용해서 선거부정을 적발하고 시민들에게 알리는데 큰 성과를 거둔 바 있다.<sup>57)</sup> 비슷한 시기에 인도에서는 한 사회운동가가 페이스북을 통해 반부패법 제정을 촉구하며 단식을 선언해 수백만 명의 지지자를 확보하고 정부의 법 제정 움직임을 이끌어 내기도 했다.<sup>58)</sup> 필리핀은 2010년 8월, SNS를 통한 의사소통 패러다임 변화에 능동적으로 대응한 정부의 주도로 페이스북과 트위터에 부패와 탈세 추방을 위한 시민 제보용 계정을 만들고 신고자에게 포상금을 지급하기 시작했으며 그 결과로 2011년 1월에서 4월까지의 조세수입이 전년 동기 대비 14.3% 증가했다고 한다.<sup>59)</sup> 이처럼 SNS를 통한 시민의 정치참여 확대는 선거부정 감시에서부터 정책결정 및 집행과정 전반에 걸쳐서 정부작용의 투명성을 적극적으로 강화한다.

과거의 선거나 정책결정 및 집행 과정은 정보적 약자이면서 고립된 시민을 상대로 한 것이었기 때문에 정보조작이나 여론의 조종을 통해 민주적 의사결정 과정에 권력이나 자본의 영향이 개입하기 쉬운 구조였다고 할 수 있다. 하지만 SNS를 통한 의사소통구조의 패러다임 변화로 인해 네트워크로 연결된 유권자들의

57) Rosemary Ajayi, "The Revolution is being tweeted!", the new black magazine, (2011. 4. 19.) (<http://thenewblackmagazine.com/view.aspx?index=2613>) 참조.

58) Tanya Gupta, "The Real Indian Idol Wins Fights Against Corruption", worldbank blog, (2011. 4. 12.) (<http://blogs.worldbank.org/publicsphere/node/5705>) 참조.

59) 자세한 수치는 필리핀 정책홍보 홈페이지(<http://www.perangbayan.com/>) 참조.

적극적인 정치적 참여와 행동을 촉진하며 따라서 민주적 의사결정 과정에 특정한 의도가 개입할 여지가 줄어들고 있다. 특히 SNS의 쉬운 참여 구조는 정치적 의사결정 과정에 참여하는데 필요한 개인의 노력과 비용을 대폭 줄여주며 동시에 대중의 관심을 얻을 수 있는 정치적 주장에 대해서는 짧은 시간에 수많은 동조와 지지를 얻을 수 있으므로 참여로 인해 발생하는 정치적 효과는 극대화된다. 또한 같은 정치적 견해를 가진 사람들의 집단적 조직화를 용이하게 만들어주기 때문에 SNS는 정치세력의 결집과 행동을 촉진하는 역할을 한다.

SNS로 인해 정치권력의 사실상의 영향력은 분산되며 무엇보다도 시민의 정보획득 경로가 다양해지기 때문에 정치적 정보는 더욱 공개적이 된다. 그래서 정책은 집단의 힘을 등에 업고 정치적으로 현명해진 대중의 평가를 지속적으로 받아야 한다.<sup>60)</sup> 지난 2010년 지방선거에서 트위터 이용자의 41.9%는 선거정보를 주로 기존의 매체들이 아니라 트위터나 블로그 등 SNS를 통해 얻은 것으로 조사되기도 했다.<sup>61)</sup> 특히 여러 가지 경로로 조금씩 시민에게 유출된 단편적인 정보라 하더라도 집단지성에 의해 조합되고 가공될 수 있기 때문에 소수의 권력집단이 갖고 있는 정책의 이해관계에 관한 비밀스러운 의도나 술책들이 대중에게 간파되기 쉬워진다. 게다가 SNS는 기존의 미디어가 전혀 관심을 갖지 않거나 의도적으로 은폐하는 내용도 전파 가능하며, 소수자나 부조리에 대한 고발자의 목소리도 확대해준다. 많은 사람들에게 손해를 야기하는 사회적 부조리일수록 이에 반대하는 목소리를 확산시키는 것은 쉬워지며 그로 인한 사회적 파급효과는 과거에 비해 훨씬 증가하기 때문에 SNS를 통한 정치적 의사소통의 확대는 우리나라의 열악한 정치적 투명성을 강화해주는 결과를 가져올 것으로 기대된다.<sup>62)</sup>

60) 박준/최홍/박성민, 소셜미디어가 여는 새로운 정책환경, CEO Information, 제808호, 삼성경제연구원, 2011, 11쪽.

61) 자세한 내용은 이원태, 트위터의 정치사회적 영향과 시사점, 정보통신정책연구원, 2010, 6쪽 이하 참조.

62) SNS가 정부의 투명성을 높여줄 것이라는 분석은 Mark Schaefer, Five Mega-trends: How Social Media is Transforming Government, (2011. 4. 4.) (<http://www.businessgrow.com/2011/04/04/five-mega-trends-how-social-media-is-transforming-government/>) 참조.

#### 나. 이용자의 자발적인 자기검열을 통한 자정능력

그런데 SNS의 이러한 특징은 이용자에게도 투명성을 강요하는 결과를 낳는다. SNS는 사회적 관계를 고스란히 드러내기 때문에 이용자의 인격은 오랜 시간을 두고 다른 사람과 관계를 맺는 방법을 통해 SNS에 그대로 노출되며 이용자는 결코 익명의 가면 뒤로 숨지 못한다. SNS는 본래 사회적 네트워크를 기반으로 한 서비스이며, 특히 자신의 개인정보나 의사표시를 관계의 밀접한 정도에 따라 선별적으로 공개하는 방식으로 인적 관계망이 형성되고 또 그 공개가 지속적으로 누적되는 방식으로 강화되기 때문이다. 또한 영향력의 배경이 되는 사회적 연결망은 보통 SNS의 계정에 연동되기 때문에 한번 만들어진 계정은 쉽게 바꾸기 어려우며, 따라서 계정에 관한 정보는 매우 유효한 개인 식별자가 된다. 뿐만 아니라, 설령 바꾼다 해도 의사소통과정에 참여하기 위해 연결망을 다시 만들어야만 하며 이 과정에서 이용자가 식별될 가능성이 높아진다. 특정한 목적을 위해 신분을 드러내지 않고 새롭게 만든 계정을 이용하려 해도 SNS를 통해서 의도한 영향력을 행사하기 위해서는 어느 정도의 관계를 맺기 위한 지속적인 활동이 필요하며 이를 위해 제공한 정보나 접속한 IP주소 등 이용자 추적을 위한 단서를 남기게 된다. 즉 SNS를 통한 모든 활동은 이용자에 대한 식별가능성을 전제로 하고 있는 것이다.

그러므로 영향력이 큰 이용자일수록 계정 생성 이후 지금까지 누적된 행위자에 대한 정보를 추적해서 신원을 밝히기가 용이하게 된다. 따라서 설령 SNS를 이용한 범죄행위가 발생하면 이는 즉각적으로 사람들에게 큰 파장을 일으키게 되며 따라서 바로 적발될 수밖에 없어서 이에 대해 법적 책임을 묻는 것은 사실상 어렵지 않다. 이용자는 항상 자신의 정체성을 노출하고 있으며, SNS는 정보 과잉을 넘어 관계 과잉을 만들기 때문이다. SNS를 통한 관계 맺기와 의사소통의 과정에서 의도적이건 의도적이지 않건 간에 제공될 수밖에 없는 수많은 개인정보들은 비약적으로 발전된 정보처리기술을 통해 본인이



알지 못하는 사이에 기록되고 분류되며<sup>63)</sup> 가공되어 정보주체를 식별하는데 이용될 수 있다.<sup>64)</sup> 그러므로 온라인과 오프라인의 구별이 점점 모호해지는 오늘날 인터넷상에서 재구성된 SNS 이용자의 인격(Electronic Persona)<sup>65)</sup>은 현실의 자신을 그대로 드러낸다. 따라서 법적, 사후적 절차를 통한 높은 통제 가능성은 이용자의 자발적인 자기검열을 유도하며 강력한 일반예방 효과를 갖는다.

게다가 이용자는 SNS를 통한 관계와 영향력을 지속적으로 유지하기 위해서도 스스로의 평판을 높게 유지할 필요가 있다. 평판이 낮아질 경우 관계를 끊는 등의 방법으로 적극적으로 대응하는 사람들이 늘어나기 때문에 악성 콘텐츠를 의도적으로 유포자하는 자는 순식간에 SNS에서 고립되게 된다. 따라서 민감한 이슈들에 대해서는 메시지를 전달하기에 앞서 오해와 왜곡의 가능성을 신중하게 검토하는 자기검열의 경향이 더 강하게 나타난다. 특히 이해관계가 첨예한 정치적 의사를 표현하려는 자는 적극적으로 자신의 주장에 대한 근거를 제시하려 한다. 게다가 SNS의 연결기능을 활용하여 손쉽게 인터넷 상의 정보나 전문가의 견해를 링크함으로써 자신의 주장의 객관적 타당성을 뒷받침할 수 있다. 한 경험적 연구에 따르면 특정 이슈에 대해 조사한 결과 전체 SNS상의 의사표현 중 객관적으로 근거를 제시하는 경우가 무려 50% 이상이었다고 한다.<sup>66)</sup> 결국 익명성이 제거된 환경에서 다수의 인맥과 지속적인 관계를 유지해야 하는 SNS의 이용자는 자발적으로 스스로의 의사표시에 주의를 기울여야 하며, 이러한 경향은 일반의 우려보다 SNS의 자정능력이 상당히 높게 나타나는 현실을 뒷받침하는 배경이 된다.

63) Gavin Skok, Establishing a Legitimate Expectation of Privacy in Clickstream Data, 6 Michigan Telecommunication & Technology Law Review, 2000, 64쪽 이하.

64) 허순철, 인터넷 검색과 개인정보자기결정권, 공법학연구 제10권 제2호, 2009, 157쪽 이하 참조.

65) 전자적 인격의 개념에 대해서는 Patricia Mell, Seeking Shade in a Land of Perpetual Sunlight: Privacy as Property in the Electronic wilderness, 11 Berkely Technology Law Journal, 1996, 26쪽 이하 참조.

66) 박준/최홍/박성민, 소셜미디어가 여는 새로운 정책환경, CEO Information, 제808호, 삼성경제연구소, 2011, 13쪽.

#### 4. 소결 : 소셜 정부와 소셜 선거

이처럼 SNS로 인한 초래된 커뮤니케이션의 패러다임 전환은 정치적 의사소통의 주도권을 일반 시민에게 되돌려준다. SNS는 민주적 의사소통이 보다 효율적으로 이루어질 수 있도록 해주는 수단이 되며, 이러한 구조는 본질적으로 시민의 정치참여를 촉진하고 사회 전반의 투명성을 제고하는 결과를 낳는다. 그러므로 SNS를 통한 의사소통이 확산될수록 정부의 정책에 관한 정보 및 지식을 SNS를 통해 시민과 공유하고 정책결정 및 집행의 전 과정을 시민과 함께하는 이른바 “소셜 정부”<sup>67)</sup>로 변화할 것이 강요된다.

지금까지 정부와 시민의 매개 역할을 해 왔던 매스 미디어의 역할은 갈수록 축소될 수밖에 없기 때문에 정부도 다양한 SNS를 이용하여 시민에게 정책정보를 전달해야 한다. 하지만 상호적 관계를 통한 메시지 전달이라는 SNS의 특징을 이해하지 못하고 기존의 매스 미디어처럼 단순히 정부나 정치세력의 주장을 일방적으로 알리는 것으로는 SNS를 통한 의사소통에 성공할 수 없다.<sup>68)</sup> 더욱이 SNS는 시민의 정보획득을 용이하게 하고 집단의 통찰력을 통한 분석을 가능하게 하기 때문에 정치권에 대한 감시능력을 높여준다. 따라서 시민들은 이러한 능력을 토대로 SNS를 통해 적극적으로 정책결정에서부터 집행 및 평가에 이르는 전 과정에 참여하게 되며, 결국 정치권력이 대중에게 분산되는 결과를 가져올 것이다.<sup>69)</sup>

SNS로 인해 선거방식 역시, 더 이상 고립된 익명의 대중이 아니라 사회적 관계망을 통해 정치성향이 이미 알려진 유권자들을 대상으로 하는 “소셜

67) Mark Drapeau, *Government 2.0: A Theory of Social Government*, Mashable Social Media, (2008. 8. 7.), (<http://mashable.com/2008/08/07/theory-of-social-government/>); Dion Hinchcliff, *Making government more open and social*, ZDNet, (2010. 2. 28.), (<http://www.zdnet.com/blog/hinchcliff/making-government-more-open-and-social/1252>) 참조

68) 선관위 트위터 계정(cyber\_1390)이 정치 당하는 웃지 못할 일이 일어나기도 했다. “트위터 ‘정지’ 당한 서울시 선관위”, *한국경제*, (2011. 10. 23.) (<http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2011102334381>) 참조.

69) 박준/최홍/박성민, *소셜미디어가 여는 새로운 정책환경*, CEO Information, 제808호, 삼성경제연구소, 2011, 11쪽.

선거”<sup>70)</sup>로 전환되게 된다. 각자의 이해관계에 따라 지지하는 정당이나 후보, 정책에 대한 관심이 일치하는 유권자들 사이에 사회적 네트워크가 형성되며, 그렇기 때문에 SNS 이용자들의 정치적 입장은 사회적 관계를 지속적으로 유지하는 가운데 자연스럽게 드러나게 된다. 그래서 유권자들은 SNS를 적극적으로 활용해 후보나 공약에 대한 정보를 수집하고 자신이 지지하는 후보가 당선될 수 있도록 콘텐츠를 제작, 전파하기도 한다. 또한 SNS는 불법선거운동과 같은 선거부정에 대한 감시도구로도 활용되며,<sup>71)</sup> 지지하는 후보의 당선을 위해 같은 정치적 관심사를 갖고 있는 사람들에게 대한 투표 독려에 이용되기도 한다. 더 나아가 유권자는 자신이 원하는 정책이 후보자의 공약에 반영될 수 있도록 적극적으로 의견을 개진하고, 경우에 따라서는 원치 않는 후보의 당선을 막기 위해 부정적 정보를 전파하는데 SNS를 이용하기도 한다.

이용자들의 이해관계, 특히 정치적 이해관계가 적극적으로 드러난다는 점 때문에 사실상 SNS를 이용하는 행위와 선거운동이 구별되지 않는 것이다. 이제 유권자들은 더 이상 상대적 정보약자로서 정치권의 공약과 유세에만 의지해 후보를 지지하는 선거운동의 객체에만 머무르지 않는다. 결국 SNS는 유권자의 정치적 견해를 적극적으로 실현하는 수단이 되며, 선거에 있어서도 높은 영향을 줄 수 있는 도구로 활용될 것으로 기대된다. 그러나 SNS의 관계적 특수성은 특정한 세력이 권력적으로 선거에 개입하는 것을 막는 효과가 있으며, 이러한 특성은 정치권력뿐만 아니라 시민적 권력의 경우에도 마찬가지로 적용된다. 이러한 특징, 즉 SNS로 인한 선거운동의 양상 변화에 대해서는 제3장에서 상술한다.

70) 장덕진, 4. 27 재보선을 통해 본 소셜 선거의 특징과 전략, 소셜미디어포럼: SNS 정치 두려워할 것인가, 국회의원연구단체 소셜미디어포럼 자료집, (2011. 5. 19.), 4쪽.

71) 강원도지사 보궐선거에서 모 후보의 “불법 콜센터” 운영이 트위터를 통해 뉴스보다 빨리 전파되기도 했다. 자세한 내용은 곽은미, 정당의 SNS 활용과 전망, 소셜미디어포럼: SNS 정치 두려워할 것인가, 국회의원연구단체 소셜미디어포럼 자료집, (2011. 5. 19.), 33-34쪽 참조.



## 제2장 SNS 현황 및 유형분류

### 제1절 정보지향형과 관계지향형

기존의 연구들에 따르면 최광의의 SNS로서 소셜 미디어로 분류되는 웹서비스들의 종류는 대체로 다음의 표<sup>72)</sup>와 같다.

〈표 2〉 소셜 미디어의 종류 및 유형

	서비스 유형	해외 사이트	국내 사이트
커뮤니케이션 모델	Blog	Blogger, LiveJournal, Open Diary, TypePad, WordPress, Vox, ExpressionEngine	포털 블로그, 이클루스, 티스토리
	Micro blog	Twitter, Plurk, Jaiku	미투데이, 토씨, 플레이북
	Social networking	Bebo, facebook, LinkedIn, Myspace, Orkut, Skyrock, Hi5, Ning, Elgg, FriendFeed(집적 기능)	싸이월드, 아이러브스쿨
	Event networking	Upcoming, Eventful, Meetup.com	
협업 모델	Wikis	Wikipedia, PBwiki, wetpaint	
	Social bookmarking (or tagging)	Delicious, StumbleUpon, Google Reader, CiteULike	마가린, 네이버 북마크
	Social news	Digg, Mixx, Reddit	다음 뷰
	Rewiew & Opinion sites	epinions, Yelp, City-data.com, epinions.com,	디시인사이드, 아고라
	Community Q&A	Yahoo! Answers, WikiAnswers, Askville, Google Answers	네이버 지식iN, 네이트 Q & A,
콘텐츠 공유 모델	Photo sharing	Flickr, Zoomr, Photobucket, SmugMug	
	Video sharing	YouTube, Vimeo,	관도라TV, 엠군
	Livecasting	Ustream.tv, Justin.tv, Stickam, bizbuzztour.com	아프리카
	Audio and Music Sharing	imeem, The Hype Machine, Last.fm, ccMixer	벅스뮤직
엔터테인먼트 모델	Virtual worlds	Second Life, The Sims Online, Forterra	누리엔
	Game sharing & play	Miniclip, Kongregate	

72) 최민재, 소셜 미디어의 확산과 미디어 콘텐츠에 대한 수용자 인식연구, 한국언론정보학회 가을철 정기학술대회 특별세션 Social Communication Media의 의미와 영향, 2009, 12쪽에서 인용.

그러나 일반적으로 협의로 사용되는 SNS는 이 표의 서비스 유형 중 주로 소셜 네트워킹과 마이크로 블로그 유형을 의미한다. 그 중에서도 정보와 인맥관리 중 어느 쪽에 더 큰 비중을 두고 있는지에 따라 대체로 마이크로 블로그 형태의 SNS를 정보지향형으로 그리고 소셜 네트워킹으로 분류된 SNS를 관계지향형으로 분류할 수 있다.

현재 가장 대표적인 마이크로 블로그 형태의 SNS는 트위터(Twitter)라고 할 수 있다. 트위터는 주로 텍스트 위주의 단문 메시지로 소통이 이루어지며 수신된 메시지에 대해 답하거나 제3자에게 다시 전송하는 것을 통해 소통이 이루어진다. 그러므로 자신의 인맥에게 콘텐츠를 전달하는 것에 초점이 맞추어져 있는 것으로 볼 수 있다. 반면, 역시 가장 대표적인 소셜 네트워킹 형태의 SNS는 페이스북(facebook)이라고 할 수 있다. 페이스북은 주로 각종 멀티미디어 자료를 활용하여 자신의 관심사나 일상의 신변잡기를 드러내는 것을 통해 스스로의 자아를 인터넷으로 확장하고, 이렇게 확장된 자아에 해당하는 타인의 콘텐츠에 대해 선호를 평가하는 등의 방법으로 소통이 이루어진다. 따라서 콘텐츠와 관련된 소통을 통해 자신을 표현하고 인맥을 관리하는 것에 중점을 두고 있는 것으로 볼 수 있다.

물론 SNS는 생태계의 변화속도가 빨라 짧은 역사 속에서도 다양하게 만들어지고 있으며 새로 생기거나 없어진 것이 많다. 하지만 SNS의 본질상 어느 정도 지속적으로 운영되고 상당한 수의 이용자를 확보해야 현실적으로 의사소통의 힘을 가질 수 있기 때문에 현실적으로 지금의 우리사회에서 의미 있는 수준의 영향력을 가지고 있는 SNS들은 그리 많지 않다고 할 수 있다. 이하에서는 현재 우리나라에서 각각의 SNS가 갖고 있는 현실적인 영향력을 기준으로 선거에 미칠 수 있는 영향력의 관점에서 주요 SNS 서비스들을 크게 정보지향형과 관계지향형으로 나눠 분류하고 검토해 보겠다.

## 제2절 정보지향형 SNS

### 1. 트위터

‘새들이 지저귀는 것 같은 짧고 부산한 소리들’, 또는 중요치 않은 얘기를 간단히 하는 것<sup>73)</sup>이라는 뜻을 가지고 있는 트위터(Twitter)는 현재 가장 대표적인 SNS의 이름이다. 트위터는 사용자간 서로 팔로우(follow)라는 관계를 맺고 이를 기반으로 공백을 포함하여 총 140자 이내의 짧은 글로 서로 소통하는 서비스이다. 초기에는 휴대전화 문자메시지로 언제 어디서나 실시간으로 소통할 수 있는 서비스로 환영받았으며, 최근에는 스마트폰의 보급으로 짧은 텍스트의 게시뿐만 아니라 인터넷 링크를 통해 다양한 멀티미디어 콘텐츠를 전달하기도 한다. “5년 전 트위터 공동 창업자 잭 도시(@jack)가 7명의 팔로어들에게 첫 트윗을 보내면서 탄생한 트위터<sup>74)</sup>는 2011년 10월 29일 기준으로 국내가입자는 466만명<sup>75)</sup>이며, 세계 가입자는 이미 2억명<sup>76)</sup>을 넘은 것으로 추정된다. 우리나라 사용자는 주로 30대와 20대의 비율이 높은 것으로 알려져 있으며<sup>77)</sup> 국내 업체들도 유사한 서비스를 제공하고 있지만 대체로 가입자가 미비하거나 사용량이 적어 실질적으로 정보지향형 SNS 중에서는 트위터의 영향력이 가장 크다고 할 수 있다.

트위터는 나와 팔로우 관계로 설정된 자들에게 의견을 전달하고 서로 교환하는 것을 통해 실시간으로 정보를 전달할 수 있는 통신수단에 가깝다. 수신한 메시지에 공감하는 경우 자신의 인맥에게 리트윗(RT)할 수 있으며 이러한 메커니즘으로 짧은 시간에 폭발적으로 전파될 수 있는 파급력이 있다.

73) <http://dictionary.reference.com/browse/twitter>

74) 트위터 한국어 블로그 (<http://blog.kr.twitter.com/>).

75) 추정치. 트위터 한국인 인덱스 (<http://tki.oiko.cc/service/count>) 참조.

76) “Twitter Confirms It Has Passed 200 Million Accounts, 70% of Traffic Now International” Read Write Web (2011. 4. 29.) ([http://www.readwriteweb.com/archives/twitter\\_confirms\\_it\\_has\\_passed\\_200\\_million\\_account.php](http://www.readwriteweb.com/archives/twitter_confirms_it_has_passed_200_million_account.php))

77) 박용규, “마케팅 Tool로서의 트위터, 사용자 심리를 읽어라”, ADwable 매거진, (2010. 6. 16.) (<http://www.ad.co.kr/journal/column/show.do?ukey=109823>) 참조.

트위터는 메시지 중심의 서비스라는 점에서 관계를 중시하는 페이스북과는 다르며 리트윗을 통해 사회적 연결망을 공론의 장으로 만들 수 있다는 점에서 블로그 등과도 차이가 있다.

## 2. 미투데이

미투데이(me2day.net)는 네이버(Naver)로 유명한 NHN이 운영하는 트위터와 유사한 서비스이다. 트위터의 게시하고 팔로우와 비슷한 ‘미친’이라는 인맥을 형성하고 역시 트윗과 비슷한 ‘미투’라는 150자의 짧은 글을 위주로 소통하는 SNS로 2007년 우리나라에서 서비스를 시작하여 한국형 서비스라는 장점과 네이버의 시장장악력에 힘입어 2011년 10월 30일을 기준으로 745만<sup>78)</sup>이 넘는 회원을 확보하고 있다. 서비스에 가입한 회원수는 이미 트위터를 앞서 있지만, 가입자의 활동은 트위터에 비해 활발하지 않은 것으로 알려져 있다.<sup>79)</sup> 주 이용층은 14~19세의 비중이 24.1%로 가장 높아 SNS중 가장 연령대가 어린 것으로 보이며<sup>80)</sup> 이용자가 자발적으로 조건을 설정하고 조건이 달성되면 약속한 일을 수행하기도 하는 일종의 유행을 갖고 있다.

네이버 소셜앱스<sup>81)</sup>나 미투앱스<sup>82)</sup>에서 자신이 원하는 기능을 자신의 미투데이에 설치할 수 있으며 이를 활용하여 ‘미친’들과 네트워크를 이용한 게임을 즐기거나 인맥을 관리한다. 트위터와 비슷하지만 태그와 사진 등을 보다 편하게 삽입할 수 있으며 댓글을 작성할 수 있는 점이 다르다. 또한 우리나라 서비스이기 때문에 한글로 되어있어 사용하기 편하고 초보자도 적응하기 쉬운 장점이 있다.

78) 2011. 7. 기준.

79) 박용규, “마케팅 Tool로서의 트위터, 사용자 심리를 읽어라”, ADwiple 매거진, (2010. 6. 16.) (<http://www.ad.co.kr/journal/column/show.do?ukey=109823>) 참조.

80) “SNS이용자 67.5% 싸이월드 이용, 2위는 트위터”, SK 컴즈 보도자료, (2011. 2. 16) ([http://corp.skcomms.co.kr/servlets/com/nate/www/corp/servlet/NewsServlet?nate\\_cmd=detail&kind=1&seq=8780](http://corp.skcomms.co.kr/servlets/com/nate/www/corp/servlet/NewsServlet?nate_cmd=detail&kind=1&seq=8780)) 참조.

81) <http://apps.naver.com/>

82) <http://me2day.net/me2/app>



최근 네이버톡이라는 모바일 메신저를 연동해 개발했다.

### 3. 다음 요즘(yozm)

인터넷 포털 다음(Daum)에서 서비스하고 있는 트위터형 마이크로 블로그로 최대 150자까지의 단문으로 소통한다. 2010년 3월 서비스를 시작하였으며 다음의 카페와 블로그 등 기존 서비스와 연동을 통해 불과 1년 만에 100만명의 가입자를 확보했으나<sup>83)</sup> 트위터나 미투데이에 비해 인지도가 낮다. 사용자가 다음 카페나 블로그에 글을 올리면 해당 게시물의 링크가 자동으로 인맥에게 전달되며, 미디어다음이나 다음 TV팟과 같은 멀티미디어 서비스와도 연동된다.

후발 주자인 만큼 기존 마이크로 블로그형 SNS의 부족한 점을 보완하기 위해 프로필 기능을 강화해서 이를 토대로 관심사가 유사한 친구를 찾는 기능을 도입하는 서비스도 제공한다. 이 외에도 소셜게임이라는 인맥을 활용한 게임 서비스를 제공하며 홍보를 위해 연예인을 적극적으로 섭외하기도 한다. 게다가 요즘에 글을 올리면 트위터나 페이스북, 미투데이까지 동시에 게시가 되도록 하는 서비스를 제공하며, API라는 틀을 이용하여 외부 홈페이지와의 게시물 연동을 사용자가 직접 손쉽게 설정할 수 있게 하는 등 개방성과 활용성을 높이기 위해 서비스를 개선하고 있다.

### 4. 모바일 메신저

#### 가. 개념

모바일 메신저는 스마트폰과 같은 모바일 기기를 이용하여 실시간으로 메시지와 데이터를 주고받을 수 있는 서비스이며 그 이용 현황은 다음과 같다.<sup>84)</sup>

83) “다음, SNS ‘요즘’ 가입자 100만명 돌파”, 한국경제, (2011. 2. 17.)

(<http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=201102176570g>) 참조.

84) “국내의 모바일 메신저 현황”, 서울경제, (2011. 8. 29.)

(<http://economy.hankooki.com/lpage/industry/201108/e20110829190751120180.htm>) 참조.

〈표 3〉 주요 모바일 메신저 현황

구분	카카오톡	마이피플	네이트온톡	네이버톡 (LINE)	올레톡
국내가입자 (만명)	2,200	1,200	300	300	99
운영사	카카오	다음	SK	NHN	KT

카카오톡이 다수 가입자를 확보하고 독보적인 시장 우세를 점하고 있으며, 무료통화를 앞세운 마이피플이 급격히 세를 확장하고 있다. 또한 SK커뮤니케이션즈가 3,300만명의 네이트온 가입자를 연동하여 네이트온톡을 출시하였으며, NHN은 네이버톡을 개선하여 무료음성통화를 비롯한 다양한 멀티미디어 연동기능을 지원하는 LINE이라는 서비스를 개시하였다. KT도 2011년 6월 9일 뒤늦게 ‘올레톡’을 출시하고 후발주자로 서비스를 확대하고 있다. 국내 전체 스마트폰 가입자 수가 2000만명을 최근에 겨우 돌파했다는 사실을 고려하면<sup>85)</sup> ‘카카오톡’과 ‘마이피플’을 동시에 이용하는 사람이 많은 것으로 추정된다.

모바일 메신저는 기본적으로 사용자의 모바일에 저장된 연락처(주소록)를 기반으로 하는 서비스이기 때문에 양방향 채팅을 하기 위해서는 본인과 상대방 사이에 적어도 1인에게는 연락처가 저장되어 있어야 하므로 일방적으로 팔로우가 가능한 트위터나 다른 친구를 통해 새로운 친구 등록을 할 수 있는 페이스북과는 달리 좀 더 사적이고 폐쇄적인 성격이 강하다. 또한 모바일 메신저는 활용상 양방향·실시간 문자를 통한 대화 위주의 서비스이며 메시지의 재전달이 구조적으로 용이하지 않으므로 불특정 다수를 대상으로 글을 남기는 트위터와 페이스북과 같은 일반적인 SNS 보다는 전파성이 상대적으로 낮은 편이다.

85) “스마트폰 가입자 2000만명”, 서울신문, (2011. 10. 31.)  
 (<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20111031017001&page=1>)

## 나. 서비스별 특징

### 1) 카카오톡

무료로 전 세계 아이폰과 안드로이드 스마트폰 사용자들간 그룹 채팅 및 1대 1 채팅을 가능하게 하는 연락처 기반의 메신저 서비스 모바일 어플리케이션으로 ‘카톡한다’는 말이 자연스러울 정도로 대중적인 인지도를 확보하였고, 간단하고 편리한 기능을 앞세워 스마트폰 이용자 거의 대부분이 이용한다 해도 과언이 아닐 정도로 폭넓은 사용자층을 확보하고 있다. 가입자의 80%이상이 적극 이용계층으로 분류될 정도로 서비스에 대한 충성도 및 영향력이 다른 SNS에 비해 매우 높다. 단순한 문자메시지뿐만 아니라 링크를 통해 음악, 뉴스 등 외부 멀티미디어 콘텐츠를 전달하는 것도 가능하다.

### 2) 마이피플

아이폰과 안드로이드 스마트폰 및 PC에서 사용이 가능하고 ‘카카오톡’과 달리 음성통화 기능을 첨가한 것을 강점으로 서비스를 확대 중이다. 무료통화 서비스와 함께 무료음성쪽지기능이 있어 30초짜리 음성메시지도 전송이 가능하다.

### 3) 네이버톡

모바일과 PC를 자유롭게 오갈 수 있는 확장성이 있으며 블로그, 미투데이 가입자까지 친구로 등록할 수 있고 클라우드 기반 서비스인 ‘N드라이브’에 저장된 각종 파일도 대화 도중 주고받을 수 있다. 또한 네이버와 연동성이 가장 강점으로 자신의 네이버 블로그와 자신이 속한 네이버 카페의 댓글이나 게시물도 확인 할 수 있다. 다만 충분한 가입자를 확보하지 못하면서 서비스 점유율과 이용률이 모두 카카오톡에 밀리자 NHN은 새로운 서비스인 ‘라인(LINE)’을 출시하였다.

#### 4) 네이트온톡

3,300만 회원을 확보한 인터넷 메신저 ‘네이트온’을 서비스하고 있는 SK커뮤니케이션즈가 제공하는 아이폰과 안드로이드용 모바일 메신저로 기존의 모바일 인터넷 전화(mVoIP) 서비스와 달리 3세대(3G) 이동통신망과 와이파이 간 끊김 없는 핸드오버기술을 적용해 통화품질을 개선한 것이 특징이고 유·무선과 연동한 점이 강점이다. 휴대전화 주소록에 있는 대상은 물론 3,300만 회원이 가입한 네이트온의 인맥까지 커뮤니케이션이 가능하다.

#### 5) 올레톡

KT가 출시한 모바일 메신저로 아직 영향력은 미비하나, 위치 공유기능·스마트폰 홈페이지·SNS 및 카페 연동 과 같은 차별화된 부가 기능을 갖추고 있어 지속적으로 시장을 확대 중이다.

#### 6) 기타

애플사는 아이메시지(iMessage)서비스를 새 운영체제 iOS5에 무료메신저로 탑재했다. 과거 피시(PC) 기반 인터넷 통화를 지원했던 ‘스카이프(skype)’는 선발 주자의 강점을 누리고 있으며, ‘바이버(viber)’의 경우엔 별도 회원 가입이 필요 없고 바이버(viber) 사용자 전화번호부를 따로 제공하는 등 편리한 체계로 인기가 있다.

### 제3절 관계지향형 SNS

#### 1. 페이스북

‘얼굴을 모은 책’이라는 의미로 이 용어는 미국 대학에서 신입생끼리 서로 친하게 하며 학교에 적응하기 쉽게 입학한 학생의 얼굴을 모아 놓은 책을 부르던 이름이다. 페이스북의 창업자 마크 주커버그(Mark Elliot Zuckerberg)는 자신이 다니던 하버드 대학에서 2004년 2월 페이스북을 처음 개설하였다. 그 뒤 스탠퍼드, 콜롬비아, 예일 대학까지 확장하였으며, 이후 전 세계 대학, 그리고 고등학교 그리고 기업까지 영역을 넓혀, 마침내 2006년 9월에는 13세 이상 이메일을 가진 사람이면 누구나 등록이 가능하게 변경되었다. 최근의 통계에 의하면 페이스북은 전 세계에서 7억 명 이상의 가입자가 이용 중이며, 우리나라에서는 2011년 10월 30일을 기준으로 약 448만 명이 이용하고 있다. 이는 세계 32위 수준이며 주 이용층은 20~30대이다.<sup>86)</sup>

트위터는 상대방에게 관계를 요청하거나 허락을 받지 않아도 자신이 알고 싶은 사람에게 팔로우를 하면 차단되지 않는 한 다른 사람의 글을 볼 수 있다. 하지만 페이스북은 친구가 되기 위해서 먼저 요청을 보내야 하며 상대방이 수락해야만 상대와 관계가 맺어진다는 차이점이 있다. 트위터는 140자의 짧은 이슈들이 실시간 리트윗을 통해 넓은 곳에 퍼지는 메시지 중심 서비스인 반면, 페이스북은 정보 전달 속도는 트위터에 비해 느리지만 관계를 맺고 있는 사람 사이의 신뢰가 높으며 관계 중심의 정보들을 주고받을 수 있는 관계 중심 서비스이다.

페이스북은 CNN, USA Today, MSN, Yahoo등 전 세계 100,000여개의 웹사이트와 연동되며 이들이 제공하는 콘텐츠를 손쉽게 링크할 수 있다. 또한 쌍방향 커뮤니케이션을 전제로 하고 있는 네트워크이며 댓글과 선호에 대한 의견을

86) “South Korea Facebook Statistics”, socialbakers, (<http://www.socialbakers.com/facebook-statistics/south-korea>) 참조.

바탕으로 친구들이 꼬리에 꼬리를 물고 늘어나는 SNS이다. 포탈 웹사이트 같은 성격은 전혀 없으며, 국내 서비스 중에는 싸이월드와 가장 유사한 서비스이나 다만, 싸이월드에 비해 인맥을 넓히기가 쉬운 구조로 되어있다.

## 2. 싸이월드

싸이월드(CyWORLD)의 싸이는 사이버(cyber)를 뜻하지만 “사이”, 곧 “관계”를 의미하기도 한다. 미국의 페이스북과 같은 개인 가상 공간으로 서비스에 포함된 ‘미니홈피’ 이미 보통명사로 사용될 정도로 영향력을 갖고 있다. 운영사인 SK커뮤니케이션즈의 자체 조사에 따르면 전체 SNS 이용자 중 67.5%가 싸이월드를 이용하고 있으며 2위인 트위터에 비해서도 약 5배에 가까운 이용률을 보일 정도로 아직까지는 우리나라 SNS 시장에서 압도적 1위를 점하고 있다.<sup>87)</sup>

SK커뮤니케이션즈와 그 계열사가 제공하고 있는 다양한 서비스를 바탕으로 PC와 휴대전화에서 쓰이는 네이트온 메신저, SK텔레콤의 휴대전화 등과 연동되어 많은 사용자를 보유하고 있다. 하지만 ‘싸이질’ 신드롬을 일으키며 초기 웹2.0 시대를 풍미했던 SNS인 싸이월드는 근래에 트래픽 하락세가 매우 심한 것으로 조사되고 있다. 대체 SNS 서비스가 인기를 끌며 하락세를 시작한 싸이월드는 트위터와 페이스북의 서비스 확대에 더욱 위축된 상황으로 가입자의 충성도가 특히 낮은 편으로 파악되고 있다.

싸이월드에서는 친한 사용자끼리 일촌이라는 관계를 맺는다. 일촌 관계는 한 사용자가 다른 사용자에게 일촌 관계를 맺어줄 것을 요청하는 쪽지를 보내 그것을 상대방이 받아들이면 이뤄지며, 일촌 사이에서는 다른 사람에게 숨겨진 미니홈피 게시물도 볼 수 있고, 사람들끼리 연락처 등 개인 정보를 주고받을 수 있다. 맺을 수 있는 일촌의 수는 제한이 없지만 관심 일촌은 최대 300명까지 지정할 수 있다. 싸이월드에 가입한 사용자는 개인별로 스스로를 알리는

87) “SNS이용자 67.5% 싸이월드 이용, 2위는 트위터”, SK 컴즈 보도자료, (2011. 2. 16) ([http://corp.skcomms.co.kr/servlets/com/nate/www/corp/servlet/NewsServlet?nate\\_cmd=detail&kind=1&seq=8780](http://corp.skcomms.co.kr/servlets/com/nate/www/corp/servlet/NewsServlet?nate_cmd=detail&kind=1&seq=8780)) 참조.

미니홈피라는 공간을 할당받는데, 작고 아기자기한 형태의 디자인과 인터페이스가 특징으로 변형된 블로그의 형태를 띠고 있으며, 다른 일촌에게 자신의 사진과 일상을 공개하기 위해 이용된다. 싸이월드에 가입한 사용자들이 모여서 만드는 커뮤니티를 클럽이라 하는데, 이는 포털의 카페와 같은 기능을 한다.

SK컴즈는 2004년부터 중국, 미국, 일본, 타이완, 독일, 베트남 등 외국에도 진출하였으나 미국의 경우 페이스북, 마이스페이스, 일본의 경우 믹시(mixi) 등 현지 SNS 서비스들이 이미 시장을 선점한 상태였고, 사치스러운 유료 아이템은 실용성을 추구하는 외국 소비자들로부터 자연스레 외면 받았다. 결국 싸이월드는 마침 확산되던 한류열풍의 지원을 받을 수 있었던 중국과 베트남을 제외한 모든 세계 시장에서 철수하였다.

### 3. 구글플러스(Google+)

최근 시범서비스를 마치고 정식서비스가 시작되었으며 페이스북과 유사한 SNS이다. 페이스북과 달리 지인들을 다양한 그룹별로 나눠 별도로 관리하고 소통할 수 있는 것이 특징이다. 관심 콘텐츠에도 쉽게 접근해 지인들과 공유할 수 있는 등 페이스북보다 낫다는 일부 평가도 있으며 따라서 페이스북의 대체재가 될 가능성이 있는 것으로 평가된다.

아직 초기단계에서 가입자를 유치하고 있으며 국내에서의 서비스가 성공적으로 이루어질지는 추후 검토가 필요하다. 우리나라에서도 초기 서비스 단계에서 국내 가입자를 유치중이다. 아직 국내 가입자 수는 상대적으로 적지만, 구글의 영향력에 힘입어 그 수가 급격하게 증가하고 있다. 특히 아이폰이나 안드로이드 스마트폰 사용자 및 Gmail과 같이 기존에 구글서비스를 사용하는 사용자의 가입 가능성이 높다.

#### 4. 블로그

블로그는 ‘웹(web)’의 ‘b’와 ‘항해일지 또는 여행일기’를 뜻하는 ‘로그(log)’의 합성어이다. 블로그를 사용하는 블로거 중 사회적 문화적 영향력이 강한 사람을 파워블로거라 부르기도 한다. 이용자가 직접 자신의 관심사에 따라 자유롭게 칼럼이나 일기, 기사 따위를 올리는 웹사이트인 블로그는 싸이월드의 미니홈피와 함께 대표적인 1인 미디어로 꼽힌다. 특정 회사가 주도권을 갖고 있지 않으며 네이버, 다음 등 다양한 포털들이 회원을 대상으로 커뮤니티 등 자사 사이트와 연계하여 서비스를 제공 중이다. 국내에서 블로그를 개설한 경험이 있는 소위 “블로거”는 대략 2,700만명 정도로 추산되며<sup>88)</sup>, 매일 1만명 이상 방문자가 있는 파워블로그도 1,300개가 넘는 것으로 추산<sup>89)</sup>되고 있다. 웹 2.0은 정보 개방과 사용자의 참여를 가능하게 하는 시스템으로, 블로그는 이러한 웹 2.0의 특성을 살린 1인 미디어로 진화하고 있다. 웹을 통해 정보를 공유하고 여론을 형성하며 생각이 같은 사람들이 모여서 공통의 관심사에 관해 얘기를 나눌 수 있기 때문에 블로그는 소셜미디어로 불린 첫 SNS이다.

블로그는 인터넷 홈페이지 제작과 관련된 지식이 없어도 무료로 혹은 저렴하게 인터넷상에 자신의 공간을 만들 수 있는 서비스로 일기처럼 날짜별로 손쉽게 기록할 수도 있고, 독자적인 자료 보관 및 관리, 저장된 파일의 이메일 송부 등이 가능하다. 일반 커뮤니티의 게시판과 달리 콘텐츠 중심으로 구성되어 있어 콘텐츠에 대한 동조자 사이에 광범위한 커뮤니티를 형성할 수도 있다. 트위터, 미투데이, 카카오톡 등 새로운 SNS성장에도 불구하고 블로그 자체의 인기 및 이용률은 여전하다.

88) 2011. 7월 KBS 소비자고발 추산

89) “불거진 파워블로거 사태, 앞으로의 행방은” IT동아, (2011. 7. 28) (<http://it.donga.com/newsbookmark/6337/>)



## 제4절 규범적 이해

선거와 관련해서는 정보지향형은 단기적으로, 관계지향형은 장기적으로 더 큰 영향을 미칠 수 있는 것으로 보인다. 트위터 등의 정보지향형 SNS는 마치 그룹 내에서 전체 구성원에게 이메일을 손쉽게, 수시로 전송하는 것과 유사해서 정보의 확산 속도가 빠르기 때문에 짧은 시간동안 폭넓게 정치적 이슈를 확산할 가능성이 있다. 따라서 선거운동기간 특히 선거 직전에 상대 후보에 대한 부정적인 이슈나 허위 과장 정보를 적극적으로 확산시키는데 이용될 가능성이 있다.

반면 페이스북 등 관계지향형 SNS는 회원제로 운영되는 커뮤니티 홈페이지에 게시물을 올리는 것과 다르지 않아 전파의 범위는 상대적으로 다소 좁고 속도가 조금 느리더라도 오랜 시간을 두고 쌓인 끈끈한 인맥의 신뢰가 메시지의 설득력을 높여줄 수 있다. 그러므로 선거운동기간이나 그 이전부터 특정한 정당 또는 정치인에 대한 지지자들을 결속하고 정치적 세력을 유지 강화하는데 큰 힘이 될 수 있을 것으로 보인다.

특히 정보지향형 SNS 중 최근 선풍적으로 확산되고 있는 카카오톡과 같은 모바일 메신저형은 정보지향형의 확산적 특성을 가지고 있으면서 동시에 모바일 기기를 통한 즉시 수발신의 특성까지 같이 갖고 있다. 선거운동에 있어서도 휴대전화를 이용한 문자메시지와 매우 유사한 기능을 할 수 있을 것으로 예상된다. 때문에 선거나 정치적 의사결정에 미칠 수 있는 1차적인 영향력은 상당할 것으로 예상된다. 하지만 모바일 메신저형도 SNS의 근본적인 전제인 상호성으로 인해 모바일 메신저도 수신을 원하는 자에게만 메시지가 전달되기 때문에, 새로운 지지자를 만들기가 쉽지 않으며 근본적으로 재전달이 어려운 구조로 되어있는 탓에 확산의 가능성이나 범위가 제한적일 수밖에 없어 선거운동에 적극적으로 활용되기 어려운 점이 있다.



## 제3장 선거운동의 양상과 선거법 규정 분석

### 제1절 선거운동에 대한 SNS의 영향력과 한계

#### 1. 높은 기대와 우려

##### 가. 폭발적 이슈 확산 가능성

지금까지 살펴본 바와 같이 SNS는 종류와 유형에 따라 정도의 차이는 있지만 기본적으로 매우 높은 전파력을 가지기 때문에, 이용자의 자발적인 참여와 재전송을 통해 정치적 이슈를 폭발적으로 확산시킬 수 있는 가능성이 있다. 특히 전통적인 미디어 효과 이론에 입각하여 메시지 전달 효과의 강도와 수용자의 특성을 고려해 보면, 즉 미디어에 대한 지금까지의 패러다임을 전제로 SNS의 선거운동 적합성을 검토해 보면 강력한 전파와 적극적인 수용을 전제로 하는 SNS는 선거운동에 있어서 매우 강력하고 유용한 도구가 될 것으로 보인다. 그래서 SNS는 적절하게 선거운동에 활용될 경우 기존의 지지자를 결속시켜 안정화하고 투표를 독려하는 강화효과(reinforcement effect)를 가져올 것으로 예상되며, 특히 정치적 견해가 다른 유권자에게도 적절한 정보와 메시지를 전달하여 그들을 설득하고 지지자로 만드는 강력한 개변효과(conversion effect)가 있을 것으로 기대된다.<sup>90)</sup>

이처럼 광범위하고 빠른 소통이라는 측면에서 보면 SNS는 매우 유효한 선거운동 수단이 되며, 이와 같은 관점에서 현재 우리나라에서 SNS는 득표율 기준

---

90) 이를 정상화 가설(normalization hypothesis)과 변화 가설(change hypothesis)의 관점에서 실증적으로 분석하는 연구로 윤성이, 17대 대선에 나타난 온라인 선거운동의 특성과 한계, 한국정치학회보, 제42집 제2호, 2008, 203쪽 이하 참조. 그러나 이 연구에 따르면 온라인 선거운동은 기대에 비해 효과가 그리 크지 않은 것으로 나타난다. SNS의 한계에 대해서는 이하에서 상술한다.

으로 약 8~12%의 유권자를 좌우할 수 있을 것으로 추정되기도 한다.<sup>91)</sup> 약 10%에 달하는 표는 진보와 보수의 이데올로기가 유권자를 양분하고 있는 우리의 정치현실에서 캐스팅 보트의 역할을 하기에 충분하고도 남을만한 수치이며, 이러한 영향력이 주로 투표에 적극적으로 참여하지 않는 유권자들이나 지지후보를 결정하지 못한 부동층에게 적용될 수만 있다면 선거의 당락을 좌우하는 결정적인 요인이 될 수 있을 것으로 기대된다. SNS 이용 세대인 20~30대가 지금까지 정치적으로 무관심층 또는 부동층에 가까운 것으로 평가되어왔기 때문에 SNS가 당선자 결정에 미칠 수 있는 영향력은 특히 큰 것으로 받아들여진다.

#### 나. 부작용에 대한 우려

또한 허위나 비방을 위한 정보와 같이 선거에 영향을 줄 부정한 의도로 퍼트리는 콘텐츠도 역시 SNS를 통해 단기간에 광범위하게 확산이 가능할 것으로 예상할 수 있다. 따라서 수단과 방법을 가리지 않고 선거의 승리를 만들어내려는 자들은 SNS를 불법적인 선거 개입 수단으로 활용하고자 하는 유혹을 느낄 가능성이 높다. 그러므로 정치권에서는 지금까지 SNS에 많은 기대 혹은 우려를 갖고 선거운동에 적극적으로 활용할 방안을 고민해 왔으며<sup>92)</sup>, 보통 비정치영역에서 먼저 확산된 이후 정치영역으로 이어지는 다른 미디어와는 달리 여론의 동향에 민감한 정치인들이 앞장서서 SNS를 이용하는 모습을 보이기도 했다.<sup>93)</sup>

그러나 이와 같은 높은 관심은 역설적으로 선관위나 수사기관의 과잉대응을

91) 장덕진, 4. 27 재보선을 통해 본 소셜 선거의 특징과 전략, 소셜미디어포럼: SNS 정치 두려워할 것인가, 국회의원연구단체 소셜미디어포럼 자료집, (2011. 5. 19.), 1쪽 참조.

92) 박은미, 정당의 SNS 활용과 전망, 소셜미디어포럼: SNS 정치 두려워할 것인가, 국회의원연구단체 소셜미디어포럼 자료집, (2011. 5. 19.), 33-38쪽.

93) 2010년 9월을 기준으로 일반인의 트위터 이용률은 4%에 그치는 반면 현역 의원은 정치인은 23%가 트위터를 이용하고 있다고 한다. 장우영/민희/이원태, 지방선거와 웹캠페인: 제5회 서울 시장 선거를 중심으로, 정보와 사회, 제18권, 2010, 54쪽.

유발하는 측면이 있다. 특히 일부 당파적 관점에 편향된 국내의 주류 언론 매체들은 자신들의 이해관계가 반영된 시각에서 SNS가 선거결과에 강력한 영향을 미칠 수 있다는 점을 부각하며 “괴담론”과 같은 부정적 인식을 의도적으로 확산시키기도 하였다. 과거의 부정적 경험으로 인해 선거의 공정성이 민감한 화두였던 우리의 현실에서 SNS를 이용한 불법 선거운동은 파괴력이 매우 클 것으로 생각되었기 때문에 더욱 심각한 문제로 여겨졌다. 그래서 일부 보수적 정치세력을 중심으로 SNS를 이용한 선거운동은 경계해야 할 것으로 받아들여지는 경향이 있으며, 법적 조치를 통해 적극적으로 규제하려는 움직임을 보이고 있다.

#### 다. 규범과 현실의 괴리

하지만 현재의 공직선거법의 규정은 아직 홈페이지나 전자우편을 겨우 규정하고 있을 뿐, SNS를 이용한 선거운동이 확산되기 이전의 규정에 머물러있으며, 따라서 SNS를 이용한 선거운동은 유사한 규정을 준용하는 방법으로 규율되고 있기 때문에 SNS를 이용한 선거운동의 경우 합법과 불법의 여부가 객관적으로 명확하지 않은 상태이다.<sup>94)</sup> 하지만 앞에서 살펴본 바와 같이 지배적 정치세력이 갖고 있는 SNS의 영향력에 대한 높은 우려로 인해 현행 공직선거법의 규정들은 SNS를 통한 선거운동을 전반적으로 금지하는 방향으로 해석되고 있으며, 결과적으로는 세계의 민주화된 국가 중에서 일본을 제외하고는 유례를 찾아보기 어려울 정도로 과도한 행정적 규제 아래 놓이게 되었다. 그러나 이러한 규제는 SNS를 통한 의사소통이 일상화되고 있는 절대다수 시민의 표현의 자유에 대한 규범의식에 전혀 부합하지 않는 것이어서, 현행 공직선거법상의 불법 선거운동에 대한 수많은 처벌규정들은 SNS와 관련하여 사실상 엄청난 집행결손에 빠져있는 것으로 보인다.

그래서 최근 서울시장 보궐선거를 앞두고 선관위가 SNS를 활용한 선거운동의

94) 그러므로 SNS를 활용한 선거운동은 법적으로 모호한 상태에 놓여있다. 이에 대해서는 아래에서 상술한다.

개념에 관한 공직선거법 규정을 엄격하게 해석함으로써 정치적 의사표현의 자유를 확대하는 방향으로 유권해석을 내놓기도 했으며<sup>95)</sup> 반대로 검찰이 직접 SNS 선거운동 가이드라인<sup>96)</sup>을 통해 단속기준을 제시하기도 하였다. 그러나 이러한 기준들은 근본적으로 의사소통의 패러다임 전환이나 SNS의 매체로서의 특수성을 제대로 반영하고 있지 못한 기존의 공직선거법 규정을 해석하는데 그칠 뿐이며 그렇기 때문에 법률의 문언이나 이를 해석적용한 법원의 판례 범위를 벗어날 수 없는 한계가 있다. 때문에 근본적인 해결이 되기 어려울 뿐만 아니라, SNS를 둘러싼 각자의 당파적 이해관계에 따라 달리 받아들여짐으로써 오히려 사회적 혼란을 가중하는 원인이 되고 있다.

## 2. 사실상 SNS를 이용한 선거운동의 영향력은 제한적

이처럼 SNS를 이용한 선거운동은 당락을 뒤엎을 만큼 선거에 커다란 영향을 미칠 수 있을 것으로 여겨지고 있다. 하지만 실제 SNS가 직접적으로 선거에 어떤 영향을 얼마나 미치고 있는지에 대해서는 실증적 연구나 조사가 불가능한 측면이 있다. 그래서 SNS의 영향력을 강조하는 논의들은 주로 외국의 선거운동 활용 예, 특히 미국의 오바마 대통령의 선거운동에 관한 사례들과, 지난 지방선거에서 20~30대의 투표율이 일부 높아진 이유가 바로 트위터 때문이라는 분석<sup>97)</sup>을 논거로 하는 경우가 많다. 그러나 이러한 근거들도 대부분 “입증적 이라기보다 유추적이다.”<sup>98)</sup> 객관적으로 검증 가능한 경험적 논거를 찾을

95) 특정후보의 지지표시도 지속적으로 반복하지만 않으면 선거운동이 아니라고 한다. “SNS 선거운동 가능범위 10문”, 중앙선거관리위원회(<http://www.nec.go.kr>) 공지사항 참조.

96) “‘SNS 불법선거운동’ 檢, 갈 빼들었다”, 문화일보, (2011. 10. 19) (<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2011101901030127281002>).

97) 대표적으로 “20·30대 부동층이 판세 갈랐다”, 서울신문, (2010. 6. 2) (<https://nownews.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20100603003007>). 이번 보궐선거에 대해서도 유사한 분석을 쉽게 찾을 수 있다. “[10·26 재보선/선거를 바꾼 SNS] <상> 트위터의 힘”, 동아일보, (2011. 10. 17) (<http://news.donga.com/3/all/20111027/41425248/1>) 참고.

98) 장우영/민희/이원태, 지방선거와 웹캠페인: 제5회 서울시장 선거를 중심으로, 정보와 사회, 제 18권, 2010, 72쪽.

수가 없기 때문이다. 오히려 SNS는 그 구조적 특성으로 인해 선거에 대한 영향력이 제한적일 수밖에 없다. 따라서 SNS를 통한 선거운동이 유권자의 지지 성향에 직접적으로 영향을 준 것이라기보다는 오히려 오바마를 지지하는 유권자들이 서로 소통했던 수단이 SNS였고, 또한 20~30대의 투표율을 SNS가 높인 것이라기보다 정치에 관심이 높아진 20~30대 유권자들이 다른 세대에 비해 SNS를 통한 의사소통에 친숙했던 것이라고 보는 것이 더 합리적일 것이다.

물론 앞에서 살펴본 바와 같이 SNS를 통한 의사소통이 시민의 정치에 대한 관심을 높이고 적극적인 정치 참여를 유도하는 것은 사실이다. 그래서 장기적이고 거시적인 관점에서 SNS가 민주화를 촉진하는 방향으로 정치에 영향을 준다는 분석은 맞을 수 있을지도 모른다. 그러나 선거운동은 특정 후보자의 당선 내지 낙선을 위한 행위이며<sup>99)</sup>, 따라서 불법이건 합법이건 SNS를 이용한 선거운동이 실제로 선거결과에 의미 있는 영향을 미칠 수 있기 위해서는 영향력이 부동산이나 다른 후보를 지지하는 유권자의 성향을 돌려 지지하는 후보를 바꾸게 할 수 있을 정도에 이르러야 한다. 하지만 역시 살펴본 바와 같이 SNS는 수신자의 적극적 참여를 통해야만 메시지가 전파되는 구조로 되어있기 때문에, 특정한 내용의 메시지를 전파해서 발신자의 의도를 수신자에게 관찰시키에는 그리 효과적인 도구라고 하기 어렵다.

그러므로 여론의 자발적 확산이라는 측면에서 SNS의 정치사회적 파급효과는 상당한 것으로 추정할 수 있는 반면 실제 구체적인 목표를 달성하기 위해 여론을 특정한 방향으로 유도하는 방법으로 선거운동에 활용할 수 있는 힘은 제한적이다. 그래서 선거를 앞두고 선거결과에 의도적으로 개입하려는 SNS상의 선거운동에 힘입어 당락을 좌우할 정도의 유권자가 지지후보를 결정하거나 바꾸게 될 것이라고 보기는 어렵다. 실제 지난 지방선거에서도 여당 후보에 비해 훨씬 활발하게 SNS를 선거운동에 활용했던 수도권의 야당 후보들이 대부분 선거에서 승리하지 못한 바 있다.<sup>100)</sup> SNS의 여론은 지금의 여당에 상당히

99) 대판 2005. 10. 14. 2005도301 참조.

100) 이러한 결과를 SNS를 활용한 선거운동에 대한 과도한 규제 탓으로 돌리기도 한다. 윤성이,

비우호적이었음에도 불구하고 선거 결과는 여당의 압승으로 나왔던 것이다. 이처럼 SNS를 이용한 선거운동이 선거의 결과에 대해 별다른 영향력을 갖기 어려운 이유를 구체적으로 분석해 보면 다음과 같다.

### 3. SNS의 선거에 대한 영향력의 크기 예측

일반적으로 의사소통의 영향력은 소통범위는 물론이고 신뢰도와 이해도에 비례한다.<sup>101)</sup> 즉, “영향력 = 소통 범위 × 신뢰도 × 이해도”라는 공식으로 설명할 수 있다. SNS가 선거운동에 대해 갖는 힘도 역시 이 공식으로 이해할 수 있다.

#### 가. 소통범위

SNS의 소통은 아직은 그 범위가 그리 넓지 않다는 근본적인 한계가 있다. 최근 선거운동에 주로 활용되어서 이슈가 되고 있는 트위터의 경우 국내 이용자 수가 최근 급격하게 늘었다고는 하지만 2011년 10월 29일 기준으로 국내 가입자 수는 약 466만명<sup>102)</sup>에 불과하다. 통계에 잡힌 이용자가 모두 유권자라 해도 전체 유권자수의 약 10% 정도에 지나지 않는다. 그러나 이 중에는 상당수의 미성년자나 한국어를 사용하는 외국 국적자도 있기 때문에 사실상 유권자의 비율은 훨씬 낮을 것이다.

게다가 트위터가 특히 선거운동수단으로 각광받았던 지난 2010년 지방선거의 경우 트위터 이용자는 인구의 1%인 50만명에 불과했다. 이처럼 SNS는 전체 선거 판세에 영향을 주기에는 아직 그 소통의 범위가 지나치게 좁다. 또한 참여를 전제로 하는 인터넷을 이용한 의사소통 그 자체의 미디어적 한계가 있을 수 있다. 특히 SNS를 사용해서 인간관계를 유지하려면 크건 작건간에 이용자의

17대 대선에 나타난 온라인 선거운동의 특성과 한계, 한국정치학회보, 제42집 제2호, 2008, 223쪽 이하 참조

101) 배성우, 잡지에 대한 신뢰도와 광고 메시지 이해도가 광고효과에 미치는 영향에 관한 연구, 한국광고홍보학보, 제10-4호, 2008, 235쪽 이하 참조.

102) 추정치. 트위터 한국인 인덱스 (<http://tki.oiko.cc/service/count>) 참조.



적극적인 노력이 필요하며, 또한 자신을 알리는데 별다른 흥미가 없는 사람들도 상당히 많기 때문에 특정 SNS가 유명해져서 전체 이용자 수가 늘어나면 늘어날수록 오히려 적극적으로 이용하는 자의 비율이 줄어드는 경향을 보이기도 한다. 그래서 유행하는 SNS의 계정을 만든다 하더라도 거의 이용을 안하거나 특별히 관심이 큰 이슈가 있는 경우가 아니라면 의사소통과정에 참여하지 않는 사람이 많아질 가능성이 높다. 그 실례로 우리나라의 가장 대표적인 SNS로 가장 많은 이용자를 보유하고 있는 싸이월드의 경우 국내 인터넷 이용 연령층에 해당하는 국민의 거의 대부분이 계정을 보유하고 있으나, 적극적 이용자의 수는 그리 많지 않다.

게다가 설령 이용자 수가 급격하게 늘어난다 하더라도 SNS상의 의사소통은 본질적으로 수신자의 자발적 참여가 전제되어야 한다. 그러므로 발신자가 전달하기 원해도 수신자가 받기 원하지 않으면 전달하기 어렵다. 듣고자 하는 자에게 들려줄 수 있을 뿐, 이미 발신된 메시지의 소통범위와 대상을 특정하는 것도 불가능하다. 그러므로 SNS를 통한 선거운동은 이미 지지하는 자들에게만 전달하는데 그치게 될 가능성이 높다.

물론 의도를 숨기고 연결망을 형성한 후에 원하는 메시지를 발송하는 경우도 있을 수 있겠지만, 이러한 경우는 지금까지 유지되었던 관계에 비추어 메시지의 신뢰성이 거의 발신 즉시 간파당할 수밖에 없기 때문에 바로 관계의 인간단절로 이어지기 쉽다. 또한 수신자도 메시지를 문자 그대로 진실한 것으로 받아들이지 않을 가능성이 높기 때문에 재전송이 일어날 가능성도 낮아서 실제 비용대비 효율이 높지 않다. SNS에서 정보는 관계유지를 위한 대가 없이 공유나 재전송되지 않기 때문이다. 발신자건 수신자건 선거에서 원하는 바를 관철하기 위해서는 상대방의 신뢰를 얻는 노력, 또는 관심도가 높은 정보를 찾거나 기존의 정보를 재미있게 가공하는 노력 등이 필요하다. 게다가 SNS를 통한 콘텐츠 전달은 그 자체의 재미나 신뢰도와 같은 경쟁력이 뒷받침되지 않는 한 발신자의 기대만큼 확산되지 않는 경우가 대부분이며, 애초에 전혀 의도하지 않았던 방향으로만 확산되기도 한다. 따라서 SNS의 소통범위는 일반적인

기대처럼 언제나 폭발적으로 넓게 확산되는 것이 아니다.

## 나. 신뢰도

SNS를 통한 소통은 기본적으로 실제 오프라인상의 대면접촉을 기반으로 하는 인간관계에서의 소통에 비해 원칙적으로 훨씬 신뢰도가 떨어질 수밖에 없다. 더 나아가 아이디나 개인정보 도용 등으로 계정의 주체가 실제 발신자가 아닐 가능성도 없지 않으며, 특정한 사람과 유사한 계정을 사용해 발신자 명의를 사칭할 가능성도 있다. 이번 서울시장 선거에서도 여당 후보의 트위터 계정(@nakw)과 유사한 계정(@nakw\_mirrored)을 만들어 수차례 글을 올린 이용자가 서울중앙지검의 수사를 받은 바 있다.<sup>103)</sup> 정상적인 이용자라 하더라도 아직 신뢰를 확보하지 못한 신참자가 전송하는 정보는 기본적으로 낮은 신뢰도를 가질 수밖에 없다는 사실을 이미 참여자 대부분이 이해하고 있다. 또한 SNS는 1회에 전달할 수 있는 정보량에 한계가 있기 때문에 메시지 자체의 신뢰도보다 발신자의 신뢰도가 더욱 중요한 매체다. 그런데 발신자의 신원은 SNS상의 인간관계나 활동 내역을 통해서 확인할 수밖에 없다. 그래서 수신자는 정보를 수용하거나 전달할 때 발신자가 그동안 온·오프라인을 통해 쌓아온 인격이나 지속적인 인간관계를 토대로 신뢰를 확인하고 메시지의 내용이 그동안의 메시지들의 방향과 부합하는지 여부를 항상 비판적으로 확인하는 경향이 있다.

반면 높은 신뢰를 갖고 있어 영향력이 높은 이용자일수록 지금까지의 신뢰를 쌓아오는 과정 속에서 만들어진 관계 과잉으로 인해 신원이 노출될 수밖에 없기 때문에 언제나 정치권력에 의해 법적 책임을 추궁당할 가능성에 대한 우려를 갖게 된다. 게다가 기본적인 신뢰를 확보하는 데에는 많은 시간과 노력이 필요하므로 자신이 지금까지 쌓아온 신뢰를 무너트리지 않기 위해서라도

103) “‘SNS 불법선거운동’ 檢, 칼 빼들었다”, 문화일보, (2011. 10. 19) (<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2011101901030127281002>) 참조.

더욱 조심하며 지속적으로 자기검열을 하게 된다. 따라서 SNS를 통한 의사소통에 있어서 소통의 신뢰도는 항상 신중함으로 연결된다. 때문에 높은 신뢰를 갖고 있는 이용자라면 선거운동을 위해서 불법적인 메시지를 전송할 가능성이 거의 없으며, 새로운 메시지는 누적된 활동내역과 비교해 신뢰도가 검증된다. 또한 새로운 참여자는 신뢰도가 낮기 때문에 아무리 전송한다 해도 파괴력이 거의 없다. 그러므로 SNS상에서 목적을 가지고 선거에 개입하는 행위는 신뢰도의 결핍을 야기할 수밖에 없다.

#### 다. 이해도

SNS를 통한 소통은 상호 이해의 범위에도 한계가 있을 수밖에 없다. 1대 1 관계를 통한 소통임에도 불구하고 대부분의 이용자는 수용자에 그치며 발신자는 극소수이기 때문에 단방향 소통으로 이루어지는 경우가 많다. 또한 각종 멀티미디어를 링크할 가능성은 열려있다 하더라도 주된 메시지는 대부분의 경우 140자 내외의 단문을 통해 전달해야 한다. 따라서 발신자의 의도가 메시지 안에 전부 다 담기기도 쉽지 않다. 또한 수신자의 범위를 사전에 미리 명확하게 한정하거나 확인할 수 없기 때문에 대체로 수신자의 지적 소통능력이나 이해력의 크기는 발신자에게 고려대상이 아닌 경우가 많으며, 그래서 단순하게 자신이 원하는 하는 목소리를 내는 일방적인 의견 전달이 일어날 가능성이 항상 존재한다. 따라서 이런 상황에서는 발신자의 의도를 수신자가 정확하게 파악하지 못할 가능성도 무시할 수 없다. 정보의 내용을 오해하거나 행간의 의미를 파악하지 못할 가능성이 높은 것이다.

또는 수신자가 발신자의 콘텐츠를 의도적으로 곡해하여 풍자의 소재로 삼거나 비난에 이용할 가능성도 있다. 그러므로 경우에 따라 의도치 않은 효과도 발생 가능하며, 이러한 점은 선거운동과 관련하여 일탈행위가 발생했을 때, 처벌규정이 부당하게 적용되지 않도록 주관적 구성요건이 적극적으로 고려되어야 한다는 특수성을 드러낸다.

## 라. 소결

이처럼 SNS를 통한 정치적 의사소통의 파급효과는 폭발적일 것이라는 기대를 받지만 동시에 사실상의 효과는 제한적일 수밖에 없다. SNS는 짧은 시간 안에 광범위하게, 폭발적으로 정보를 확산할 수 있는 가능성이 있다는 점 때문에 참여자들이 선거운동에 관해서 지지율을 변화시킬 수 있을 것이라는 높은 기대를 가지고 부화뇌동하기 쉽다는 점이 커다란 우려의 원인이 된다.

하지만 반대로 SNS는 소통범위는 물론 신뢰도와 이해도 면에서 한계가 있을 수밖에 없기 때문에, 영향력, 특히 지지후보를 바꾸게 하거나 새롭게 지지자를 만드는 개변효과는 제한적이며, 따라서 선거운동에서 여론의 방향을 거슬러 지지하는 후보의 득표율 증가 효과를 달성할 가능성은 별로 높지 않다. 다만 단기적으로 허위나 과장된 내용을 담고 있는 악의적인 콘텐츠를 이용한 흑색, 비방 선거운동이 문제를 야기할 가능성이 있으며, 또한 장기적으로는 포폴리즘의 침투가 용이해질 수도 있다는 문제는 남는다.<sup>104)</sup>

## 제2절 선거운동에 있어서 SNS의 활용양상 예측

### 1. 선거운동에 대한 SNS의 활용 가능성

#### 가. 적극적 참여

SNS는 이용자의 자발적 참여를 전제로 하고 있는 매체이다. 따라서 SNS상의 선거운동도 기본적으로 유권자의 자발적인 참여를 통해서만 선거에 대한 영향력을 갖는다. 사회적 관계망을 토대로 이미 정치적 성향을 드러내고 있는 유권자들은 자신의 이해관계에 부합하는 후보 또는 지지하는 정치적 이데올로기에

104) 박준/최홍/박성민, 소셜미디어가 여는 새로운 정책환경, CEO Information, 제808호, 삼성경제연구소, 2011, 18쪽.

상응하는 후보의 당선을 위해 적극적으로 참여한다. 그러므로 SNS를 활용하는 선거운동은 기존의 그 어떤 선거운동보다도 자발적 참여라는 선거운동의 본질적인 특징을 잘 담아 낼 수 있다. 자발적인 정치참여의 일환으로 SNS상의 정치적 의사표현은 폭증할 수밖에 없으며, 평범한 시민들의 SNS를 이용한 선거운동 역시 크게 늘어날 것으로 예상된다.

그런데 이들은 직업적 정치인 또는 정치활동가들에 비해 공직선거법의 상세한 규정이나 법원의 판례의 태도에 대해 자세한 내용을 알 수 없기 때문에, 자신의 행위방향을 설정하는데 복잡한 규범의 내용을 적극적으로 참고할 수 없다. 따라서 일반인의 소박한 규범의식과 정의 관념에 부합하지 않는 공직선거법상의 규제에 대한 위반행위는 만연할 수밖에 없다. SNS는 규범의 부당성에 대한 시민의 정치적 참여도 촉진할 것이기 때문에 특정 정치세력이 자신들의 이익을 위해 시민들에게 부당한 것으로 여겨지는 규범을 계속 유지한다면 결국 규범적 통합이 와해되는 결과를 초래하게 될 것이다.

#### 나. 기존 지지자 결속

앞에서 살펴본 바와 같이 SNS는 특히 기존 지지자의 결속을 다지는데 탁월한 효과가 있다. 같은 후보를 지지하는 이용자들은 대체로 이미 서로 밀접한 사회적 연결망 안에 엮여있을 가능성이 높다. 따라서 SNS는 기존 지지자를 결속하고 그들의 자발적 선거운동을 장려하며, 궁극적으로는 투표에 대한 참여율을 높이는 탁월한 강화효과가 있다.

지난 미국 대선에서 승리한 오바마 대통령이 선거운동 과정에서 SNS를 활용해 지지자를 결속시키는 효과를 극대화 한 것으로 알려져 있다. 오바마 선거운동 캠프는 페이스북 창업자중 한사람인 크리스 휴즈(Chris Hughes)를 고용하여 MyBarackObama(MyBo)<sup>105)</sup>라는 페이스북과 유사한 SNS 시스템을 만들었으며, 지지자들을 회원으로 등록시켜 자원봉사자로 활용했을 뿐만 아니라 무려

105) <http://www.barackobama.com/>.

400만명으로부터 소액의 선거운동자금을 기부 받았다고 한다. 이미 오바마는 자신의 페이스북<sup>106)</sup> 등을 적극적으로 활용해 이미 2012년에 있을 미국 대선을 준비하고 있다. 미국의 SNS를 활용한 선거운동에 대해 자세한 내용은 제2부 제2장 제1절에서 상술한다.

#### 다. 부정적 이슈 확산 가능

SNS상의 메시지는 원칙적으로 수신자의 흥미를 자극할 수 있어야 재전송을 통한 확산이 가능하다. 그런데 부정적인 정보는 긍정적인 정보에 비해 흥미도가 높은 경우가 많기 때문에 네거티브 전략이 우선될 수 있다. 그렇기 때문에 SNS에서는 수많은 지지자보다 1명의 열렬한 반대자가 더 강력할 수 있다. 하지만 그럼에도 불구하고 본질적으로 SNS의 관계적 특성으로 인한 이용자의 자기 통제와 서비스의 자정능력은 부정적 이슈가 확산되는 것을 거의 대부분 차단할 수 있다. 그래서 법적 규제는 자정기능이 작동하기 어려운 선거 직전의 허위사실 유포와 같은 예외적인 경우로 국한할 필요가 있다.

#### 라. 지지율을 변화시키는 힘은 제한적

반면 SNS는 새로운 지지자를 만들어내는데 있어서는 효과가 제한적이다. 정치적 이해관계가 서로 다른 유권자 사이에는 사회적 연결망이 상대적으로 부족할 가능성이 높으며, 또한 설령 다른 이유로 연결망이 만들어져 있는 경우에도 SNS를 통한 정보의 홍수는 수신자에게 정보를 취사선택하게 만들어서 수신자가 원치 않는 내용의 정보는 거의 인식조차 되지 않기 때문이다. 게다가 이미 지금까지의 SNS상의 활동으로 인해 정치적 성향이 분명하게 드러나 있는 발신자의 불법적인 선거운동을 위한 메시지는 대부분의 경우 당연히 그 의도가 간파된 상태에서 수신자에게 받아들여진다. 그러므로 오히려 이념의 대립에

106) <http://www.facebook.com/barackobama> 참조.

따라 지지하는 후보에 대한 성향이 분명한 우리나라의 유권자에 대해 SNS상의 선거운동이 갖는 영향력은 일반적인 기대보다는 훨씬 제한적일 수밖에 없다. 그러므로 SNS를 악용한 불법선거운동의 파괴력은 우려와는 달리 그리 크지 않을 것으로 예측된다.

## 2. 악용가능성 차단 방안

### 가. 허위사실 유포에 대한 형법적 대응

그러므로 SNS를 이용한 선거운동의 악용가능성을 차단하는 것으로 규율이 충분할 것으로 보인다. 선거마판에 발생할 수 있을 것으로 예상되는 허위사실 유포에 대해서만 적극적으로 통제하는 것으로 족하다. 다만 적법한 선거운동의 범위가 부당하게 침해되어서 기본권으로 보장되어있는 표현의 자유와 정치에 참여할 권리를 억압하지 않도록 형사처벌은 엄격하게 정형화되어야 한다. 그러므로 실제 객관적으로 내용이 허위임이 입증될 수 있어야 하며 주관적으로 행위자가 허위임을 알고도 전파한 경우로 한정해야 할 것이다. 그리고 “목적”과 같은 초과 주관적 구성요건을 두는 등의 방법으로 구성요건을 명확하게 해서 적용범위를 제한해야 한다.

### 나. 기타 위법게시물과 자율규제

따라서 명백하게 허위사실이 아닌 경우는 물론 모호한 경우에도 헌법이 보장하고 있는 표현의 자유에 대한 보장이 우선되어야 한다(in dubio pro libertate). SNS는 기본적으로 강한 자정능력을 갖고 있기 때문에 이점을 적극 반영하여 소셜 필터링을 통한 자율규제를 우선하는 것이 바람직하며<sup>107)</sup> 형사법적 규율은 특수한 원인으로 자정기능이 작동하기 어려운 예외적인 사정이 확인되는 경우에만 필요성 원칙을 충족할 수 있다. 때문에 선거운동기간전에는 SNS상의

107) 이원태, 트위터의 정치사회적 영향과 시사점, 정보통신정책연구원, 2010, 13쪽.

선거운동을 이유를 막론하고 전면 금지하고 있는 현재의 공직선거법상의 규정은 정치적 의사표현의 자유를 지나치게 억압할 우려가 있으며 이보다 훨씬 완화된 기준과 덜 엄격한 규제체계 필요하다.<sup>108)</sup>

#### 다. 국제적 특성

SNS는 국경을 넘어 정보전달이 가능한 인터넷을 이용한 매체이기 때문에 국외의 의도적 개입가능성이 상존한다. 특히 남북간의 대치상황을 고려할 때 대한민국의 손해가 이익이 되는 세력의 조직적인 개입이 불가능한 것만은 아니다. 물론 이러한 개입 역시 SNS의 자정능력에 의해 상당부분 필터링 될 수 있다. 하지만 정도가 심한 범죄적 왜곡 시도에 대해서는 국제적 공조를 통한 수사 및 처벌이 필요하다. 또한 트위터나 페이스북, 구글 등 국외에 본사와 서버를 두고 있는 SNS 서비스의 경우 사실상 국내법적 수단으로 규제가 불가능한 면이 있다는 점도 고려해야 한다.

### 제3절 현행 공직선거법 분석

#### 1. 합헌적 법률해석 - in dubio pro libertate

헌법재판소에 따르면 선거운동이란 당선 또는 낙선의 목적 의사가 객관적으로 인정될 수 있는 능동적이고 계획적인 행위<sup>109)</sup>이며, 선거운동인지 여부가 모호할 경우 행위의 목적성을 능동성이나 계획성과 같은 객관화될 수 있는 주관적 요소를 입증하는 방법으로 확인해야 한다.<sup>110)</sup> 따라서 대한민국 국민이라면 누구나 자유롭게 지지하는 후보의 당선이나 그렇지 않은 후보의 낙선을 위해

108) 이원태, 앞의 글, 12쪽.

109) 헌재결 1994. 7. 29. 93헌가4; 대판 1999. 4. 9. 98도1432 등 참조.

110) 헌재결, 2004. 5. 14. 2004헌나1 참조.



얼마든지 선거운동을 할 수 있다.<sup>111)</sup> 그러므로 공직선거법의 규정은 이러한 헌법의 취지에 부합하도록 합헌적으로 해석되어야 하며, 따라서 특별한 문제를 야기하지 않는 한 선거운동의 자유를 더 많이 보장할 수 있는 방향으로 적용되어야 한다. 그래서 문제 여부가 의심스러운 경우에도 자유에 유리하게 (in dubio pro libertate) 해석되어야만 하는 것이다.

## 2. 일반적 허용규정 - 실질적 기준을 통한 정치적 표현의 원칙적 허용

현행 공직선거법은 제58조 제1항<sup>112)</sup>에서 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시나(1호), 정당의 후보자 추천에 대한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시(3호)는 선거운동이 아닌 것으로 본다. 따라서 SNS를 통해 단순히 정치적 의견을 표시하는 것은 언제나 자유라고 해석할 수 있다. 따라서 SNS를 통한 정치적 의사표현이 선거운동에 해당하는지 여부가 불확실한 경우에는 일단은 법적으로 금지되지 않은 것으로 보아야 한다. 특히 아직 후보자가 확정되지도 않은 선거운동기간전이라면 대부분의 정치적 의사표시는 설령 그것이 특정한 정치인이나 정치세력, 또는 정책에 대한 지지나 반대를 호소하는 내용을 담고 있는 것이라 하더라도 구체적으로 선거에 개입하려는 목적과 같은 주관적 요소가 객관적으로 확인되는 등 선거운동으로 보아야만 하는 사유가 있지 않는 한 언제나 in dubio pro libertate 원칙에 따라 선거운동이 아닌 단순한 의사표시로 보고 금지되지 않는 것으로 해석하는 것이 옳다. 뿐만 아니라 동조 제2항<sup>113)</sup>에서 누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다고 선언하고 있어 SNS를 적극적으로 이용한 선거운동도 역시 일반적으로 허용하는 규범구조를 갖고 있다.

111) 헌재결 2003. 1. 30. 2001헌가4 참조.

112) 제58조(정의 등) “① 이 법에서 “선거운동”이라 함은 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위를 말한다. 다만, 다음 각 호의 1에 해당하는 행위는 선거운동으로 보지 아니한다. 1. 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시 2. 입후보와 선거운동을 위한 준비행위 3. 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시 4. 통상적인 정당활동”

113) 제58조 “②누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다. 그러나 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다.”

### 3. 구체적 허용규정 - 홈페이지와 전자우편에 관한 규정 준용

게다가 같은 법 제60조의 3과 제1항 3호<sup>114)</sup>와 제82조의 4 제1항 1호<sup>115)</sup>에서 인터넷 홈페이지 또는 전자우편과 같은 정보통신망을 이용한 선거운동을 직접적으로 명시해 허용하고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 페이스북과 같은 관계 지향형 SNS는 특성이 인터넷 홈페이지와 유사하고 트위터와 같은 정보지향형 SNS는 전자우편과 크게 다르지 않은 것으로 볼 수 있을 것이다. 특히 전자우편에 대해서는 공직선거법 제63조의 3 제1항 3호에서 “컴퓨터 이용자끼리 네트워크를 통하여 문자·음성·화상 또는 동영상 등의 정보를 주고받는 통신시스템”으로 정의하고 있으며, 이 규정은 트위터를 전자우편에 해당하는 것으로 보는 해석의 근거로 삼기에 충분하다. 다만 트위터를 전자우편으로 볼 경우 법 제82조의 5 제2항<sup>116)</sup>에 의해 선거운동정보임을 명시하고 후보자의 전화번호와 수신거부의 의사표시를 할 수 있는 방법에 관한 사항을 명시해야 한다. 그러나 140자 남짓의 단문으로 이루어진 트위터 메시지의 구조상 본조의 규정을 문자 그대로 적용하기는 어려움이 있다. 또한 카카오톡과 같은 실시간 메시지 전달이 가능한 모바일 메신저를 활용한 선거운동은 이동통신의 문자메시지를 활용한 선거운동과 방법이나 영향력 면에서 거의 같다고 할 수 있다. 따라서

114) 제60조의3(예비후보자 등의 선거운동) “① 예비후보자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 선거운동을 할 수 있다. 3. 전자우편(컴퓨터 이용자끼리 네트워크를 통하여 문자·음성·화상 또는 동영상 등의 정보를 주고받는 통신시스템을 말한다. 이하 같다)을 이용하여 문자·음성·화상 또는 동영상 기타의 정보를 전송하는 행위”

115) 제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동) “① 선거운동을 할 수 있는 자는 선거운동기간 중에 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조 제1항 제1호에 따른 정보통신망(이하 “정보통신망”이라 한다)을 이용하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 선거운동을 할 수 있다. 1. 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 선거운동을 위한 내용의 정보를 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법”

116) 제82조의5 (선거운동정보의 전송제한) “②제1항의 규정에 의한 선거운동 목적의 정보(이하 “선거운동정보”라 한다)를 전자우편으로 전송하거나 전화를 이용하여 전송(송·수화시간 직접 통화하는 경우를 제외한다. 이하 이 조에서 같다)하는 자는 다음 각 호의 사항을 선거운동 정보에 명시하여야 한다. 1. 선거운동정보에 해당하는 사실 2. 예비후보자·후보자가 문자메시지를 전송하는 경우 그의 전화번호 3. 삭제 4. 수신거부의 의사표시를 쉽게 할 수 있는 조치 및 방법에 관한 사항”

이 경우는 법 제82조의 4 제1항 3호에 의해 자동으로 문자를 발송하는 시스템을 이용할 수 있는 사람은 후보자에 한정되며 그 횟수는 총 5회를 넘을 수 없다.<sup>117)</sup>

이처럼 SNS는 전자우편이나 홈페이지 또는 문자메시지에 준하는 것으로 볼 수 있으므로 현행 공직선거법의 규정이 새로운 기술적 수단에 맞도록 개정되지 않는다 하더라도, SNS를 활용한 선거운동은 법 제82조의 4 제1항 1호에 의해 일반적으로 허용된 것으로 보아야 한다. 만약 페이스북이나 트위터, 카카오톡 등의 SNS를 인터넷 홈페이지나 전자우편, 문자메시지로 해석하지 않는다면 법 제109조 제1항<sup>118)</sup>에서 전기통신의 방법에 의한 선거운동을 특별한 허용규정이 없는 한 전면 금지하고 있는 시대착오적 규정을 여전히 유지하고 있기 때문에 새로운 정보통신기술을 활용한 매체에 의한 선거운동은 무조건 금지된 것으로 해석해야 한다. 이러한 법 적용은 바로 *in dubio pro libertate*에 직접적으로 반하는 위헌적 법률해석이 될 것이다.

즉, 현행 공직선거법은 기간을 막론하고 SNS를 활용한 정치적 의사표현을 무제한적으로 허용하고 있으며, SNS상의 선거운동 역시 폭넓게 허용하고 있다.

#### 4. 구체적 금지규정 - 형식적 기준을 통한 금지

하지만 법 제59조<sup>119)</sup>에 따르면 선거운동은 오로지 선거운동기간 중에만 할 수 있으며 선거운동기간은 선거기간개시일부터 선거일전일까지로 제한된다. 선거기간은 법 제33조 1항에 의해 대통령 선거는 23일, 국회의원 선거와 지방

117) 제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동) ① “3. 문자(문자 외의 음성·화상·동영상 등은 제외한다)메시지를 이용하여 선거운동정보를 전송하는 방법. 이 경우 컴퓨터 및 컴퓨터 이용 기술을 활용한 자동 동보통신의 방법으로 전송할 수 있는 사람은 후보자에 한정하며, 그 횟수는 예비후보자로서 행한 횟수를 포함하여 5회를 넘을 수 없다.”

118) 제109조(서신·전보 등에 의한 선거운동의 금지) “① 누구든지 선거기간 중 이 법에 규정되지 아니한 방법으로 선거권자에게 서신·전보·모사전송 그 밖에 전기통신의 방법을 이용하여 선거운동을 할 수 없다.”

119) 제59조(선거운동기간) “선거운동은 선거기간개시일부터 선거일전일까지에 한하여 이를 할 수 있다.”

자치단체의 의회의원 및 장의 선거는 14일에 불과하다.<sup>120)</sup> 법 제254조 제2항<sup>121)</sup>에 의해 일반인은 선거운동기간전에는 언제나 정보통신의 방법으로 선거운동을 할 수 없다.

특히 대법원은 더 나아가 공직선거법 제93조 제1항을<sup>122)</sup> 넓게 해석하고 있으며 이러한 견해에 따르면 선거일전 180일부터 선거일까지 SNS를 활용한 선거운동을 전면 금지하고 있는 것으로 볼 여지가 있다. 대법원은 “탈법행위의 수단을 ‘광고, 인사장, 벽보, 사진, 문서·도화, 인쇄물이나 녹음·녹화테이프 기타 이와 유사한 것’이라고 표현함으로써 적용대상에 관하여 기본적으로 의사전달의 성질이나 기능을 가진 매체나 수단을 포괄적으로 규정하고 있는 점”과 “무선정보통신으로 전달되는 것이 유형물이 아니라 전자정보에 해당하더라도 문자와 기호를 사용하여 관념이나 의사를 다른 사람에게 전달하는 문서가 가지는 고유의 기능을 그대로 보유하고 있는 점”<sup>123)</sup>을 이유로 UCC 등을 종이문서의 기능과 역할을 담당할 수 있는 것으로 보고 “문서”, 또는 “그밖에 이와 유사한 것”으로 인정하여 UCC를 홈페이지에 게시한 행위가 본 조의 적용대상이

120) 제33조(선거기간) “① 선거별 선거기간은 다음 각 호와 같다. 1. 대통령선거는 23일 2. 국회의원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거는 14일”

121) 제254조(선거운동기간위반죄) “② 선거운동기간 전에 이 법에 규정된 방법을 제외하고 선전 시설물·용구 또는 각종 인쇄물, 방송·신문·뉴스통신·잡지, 그 밖의 간행물, 정견발표회·좌담회·토론회·향우회·동창회·반상회, 그 밖의 집회, 정보통신, 선거운동기구나 사조직의 설치, 호별방문, 그 밖의 방법으로 선거운동을 한 자는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처한다.”

122) 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) “① 누구든지 선거일전 180일(보궐선거 등에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 이 법의 규정에 의하지 아니하고는 정당(창당준비위원회와 정당의 정강·정책을 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 또는 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 지지·추천하거나 반대하는 내용이 포함되어 있거나 정당의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내는 광고, 인사장, 벽보, 사진, 문서·도화, 인쇄물이나 녹음·녹화테이프 그 밖에 이와 유사한 것을 배부·첨부·살포·상영 또는 게시할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 그러하지 아니하다. 1. 선거운동기간 중 후보자, 제60조의3 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람(같은 항 제2호의 경우 선거연락소장을 포함하며, 이 경우 “예비후보자”는 “후보자”로 본다)이 제60조의3 제1항 제2호에 따른 후보자의 명함을 직접 주는 행위 2. 선거기간이 아닌 때에 행하는 「정당법」 제37조 제2항에 따른 통상적인 정당활동”

123) 대판 2004. 11. 25. 2004도4045 등.

라고 판시한바 있다.<sup>124)</sup> 이러한 판례의 태도에 의하면 트위터 등의 SNS는 물론 전자우편, 홈페이지 게시글, 핸드폰 문자메시지 등의 SNS를 활용한 선거운동은 선거일전 180일부터는 법 제254조 제2항과 제93조 제1항에 의해 이중의 금지에 놓이게 된다.

특히 제93조 제1항은 단지 금지하는 행위의 실질을 선거운동으로 명시하고 있지 않고 선거에 영향을 미치기 위해 특정 정당 또는 후보자를 지지하거나 반대하는 행위를 폭넓게 금지하고 있어 선거운동이 아닌 단순한 의견개진을 허용하고 있는 공직선거법 제58조 제1항의 규정에도 불구하고 SNS를 통해 단순한 정치적 의사표현조차 할 수 없는 것으로 해석될 여지를 안고 있다. 현대 민주주의 국가에서 모든 정치적 의사표현은 궁극적으로 지지하는 세력이 집권하는 것을 바라는 것으로 해석될 수 있기 때문이다.

그래서 이처럼 광범위한 적용이 가능한 점에 대해 본조는 2009년 두 차례에 걸쳐 위헌법률심판의 대상이 된 바 있다.<sup>125)</sup> 하지만 헌법재판소는 재판관 4인의 합헌의견으로 위헌결정에 필요한 재판관 6인의 위헌의견을 얻어내지 못해서 헌법에 위반하지 않는 것으로 결정하였다. 그러나 과반수의 재판관이 과잉 금지원칙을 위반했다는 이유로 위헌의 입장에 서있다는 점에 주목할 필요가 있다. 또한 지금도 본조가 트위터에 적용되는 부분에 대해 위헌법률 심판이 진행 중이다.

이처럼 SNS를 사용한 선거운동은 실질적 기준을 도입하여 원칙적으로는 광범위하게 허용되어 있는 것처럼 보이나 사실상 일반인에게는 대통령 선거는 5년 중 22일, 국회의원 선거는 4년 중 13일이라는 짧은 선거운동기간을 제외하고는 선거운동뿐만 아니라 SNS상의 단순한 정치적 의사표현도 금지되어 있는 것으로 해석될 여지가 분명히 있다. 게다가 선거운동기간이라 하더라도 공직선거법은 제58조 제2항 단서규정에서 “이 법 또는 다른 법률에 규정에 의하여” 선거운동을 금지할 수 있다고 제한하고 있으며, 제59조에서 제118조에

124) 같은 뜻으로 대판, 2006. 6. 27. 2004도6167; 2007. 2. 22. 2006도7847; 2008. 9. 25. 2008도6555 등.

125) 헌재결 2009. 5. 28. 2007헌바24; 헌재결 2009. 7. 30. 7007헌마718.

이르는 방대한 조문을 할애하여 할 수 없는 유형의 선거운동을 상세하고 나열하고 있어 선거운동의 방법에 따른 형식적 규율을 하고 있다.

그런데 법에서 금지하고 있는 선거운동의 유형이 너무 많아서 대부분의 선거운동에 대해 금지할 수 있는 근거규정으로 원용될 가능성이 있다. 특히 법제82조의 5 제2항에 의해 선거운동정보임을 명시하지 않은 SNS상의 메시지는 모두 불법 선거운동이 되는 문제가 있다. 대검찰청 공안부는 최근 SNS를 이용한 선거운동에 대한 논란이 뜨거웠던 10·26 재·보궐선거와 관련해 SNS상의 선거운동을 위축시키기 위해 선거운동정보임을 명시하지 않은 SNS 메시지를 불법 선거운동으로 집중 단속하기로 해 논란을 불러일으키기도 했다.<sup>126)</sup>

이처럼 복잡한 규범구조로 인해 공직선거법 안에서도 조항 사이에 모순이 발생하고 결국 인해 금지의 실질이 명확하지 않으며 사실상 불가능한 것을 요구하기도 한다. 따라서 일반 시민들은 선관위의 유권해석을 일부러 찾아 확인하고 이에 의지해야만 비로소 합법의 태두리 내에서 가능한 선거운동과 불법 선거운동을 구별할 수 있게 된다. 그나마도 현실적으로 SNS의 구조를 무시한 규범을 적용하여 SNS상의 위반행위를 적발하고 처벌하는 것에는 분명히 한계가 있기 때문에 공직선거법상의 처벌규정에는 광범위한 집행결손이 발생하고 있으며, 따라서 몇몇 법 집행 사례의 정당성은 시민사회와 학계를 통해 끊임 없이 의심받고 있다. 또한 이러한 관점에서 법을 해석하고 적용할 권한이 있는 기관이 특정 정치세력에게 유리한 방향으로 자의적 법집행을 할 우려가 상존한다.

## 5. 규범적 대응방안 - 선택과 집중을 통한 규제의 효율성 제고

선관위는 인터넷상의 선거운동은 선거의 과열이나 선거비용의 과도한 지출 또는 일상의 평온이나 도시의 미관을 해칠 우려가 없다는 이유로 지난 2003,

126) “‘SNS 불법선거운동’ 檢, 칼 빼들었다”, 문화일보, (2011. 10. 19)  
(<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2011101901030127281002>).

2006년, 2008년은 물론 올해 4월 8일까지 무려 4차례<sup>127)</sup>나 인터넷을 이용한 선거운동을 기간제한 없이 허용하자는 공직선거법 개정의견을 국회에 제출한 바 있다. 하지만 이러한 개정 의견은 비방·흑색선전의 범람 등 부작용이 우려된다는 이유로 여전히 국회에서 입법에 반영하지 않고 있다.

인터넷을 활용한 선거운동은 저비용 선거운동으로 SNS의 자정능력을 고려할 때 폭넓게 활용되도록 장려할 필요가 있다. 따라서 선관위는 가능한 범위 내에서 SNS상의 표현의 자유를 보장하기 위한 가이드라인이나 지침을 유권해석을 통해 제시하고 있다. 그러나 현행공직선거법 규정의 문리적 의미범위나 판례를 통한 법해석을 넘어서는 해석은 있을 수 없기 때문에, 상당히 높은 수준의 규제적 기준이 제시되고 있으며, 이에 따라 시민사회와 학계의 불만의 목소리가 높아지고 있다.

이에 대해서는 우선 SNS를 통한 선거운동은 법 제82조의 4가 적용되어서 허용되는 것으로 두고 표현의 자유를 보장하기 위해 법 제93조 제1항을 합헌적으로 축소 해석하여 SNS를 통한 정치적 의사표현은 기간을 막론하고 무제한적으로 허용되는 것으로 보아야 한다. 궁극적으로는 공직선거법상의 규정 간 모순의 문제는 자율규제를 촉진하는 입법을 통해 해결되는 것이 바람직할 것이다. 더 나아가 궁극적으로는 공직선거법을 보다 알기 쉽게 개정할 필요가 있다. 이를 위해서는 선거운동의 유형을 지금처럼 어떤 방식을 사용하는가(형식)를 기준으로 분류하여 금지하는 것 보다는 행위의 구체적인 내용(실질)을 기준으로 규율하는 것이 타당할 것으로 보인다. 매체는 기술의 발전에 따라 계속 변할 것이기 때문이다.

따라서 선거일 직전에 명확한 허위사실을 적극적으로 유포해서 비방하는 경우만을 SNS를 이용한 불법선거운동범죄의 구성요건으로 정하여 금지하고 그 외의 SNS를 활용한 선거운동은 기간을 정하지 말고 상시적으로 전면 허용할 필요가 있다. 이처럼 금지의 실질을 좁히고 내용을 보다 명확하게 입법하는

127) 신우용, SNS 관련 선거법, 제도 현황과 개선방향, 소셜미디어포럼: SNS 정치 두려워할 것인가, 국회의원연구단체 소셜미디어포럼 자료집, (2011. 5. 19.), 25쪽 참조.

것이 오히려 SNS를 통한 합법적인 선거운동의 한계와 금지의 실질을 보다 효과적으로 시민에게 알리고 전파할 수 있는 방법이 된다.

이처럼 제대로 만들어져 국민들이 납득할 수 있는 규범의 기준이 시민들에게 정보화되고 법치국가적으로 정형화된 책임원칙의 범위 내에서 예외 없는 법 집행이 이루어질 수 있다면 오히려 현재의 지나치게 복잡하고 다양한 금지 규범을 가지고 있는 공직선거법의 수백 개에 이르는 규정들보다 훨씬 효과적으로 규범의 내면화를 촉진할 수 있을 것이다. 특히 정치적 이해관계에 따라 달리 해석될 여지가 있는 것으로 보이는 현재의 공직선거법 규정에 대한 시민들의 뿌리 깊은 불신의 크기를 고려한다면 이러한 법 개정은 더욱 시급하다 하겠다. 따라서 금지의 실질을 축소하여 규범을 명확하게 하고 예외 없는 집행을 하는 것을 통해 수범자인 시민 전반에 걸쳐 더 강력한 심리강제 또는 적극적 일반예방의 효과를 기대할 수 있을 것이다.

뿐만 아니라 이렇게 공직선거법의 기준을 내면화하는 것은 변화한 의사소통의 패러다임이나 SNS의 작동 메커니즘에도 부합한다. 즉, 이용자들에게 타당한 것으로 받아들여질 수 있는 규범만이 SNS의 자정기능을 활성화하고 부작용을 최소화하는 실질적인 방법이 될 것이다. 법 위반의 실질이 분명하고 불법에 대해서는 예외 없이 처벌이라는 불이익이 뒤따르는 것이 시민들에게 충분히 전파되면, 시민들은 상대후보 진영의 법 위반을 분명히 식별해서 고발하려 할 것이고 자기 진영의 위반을 스스로 단속하려 할 것이다. 일단 시민들에게 납득된 기준은 SNS의 구조 속에서 보다 반복적으로 확산되고 증폭될 수밖에 없으며, 규범을 위반하는 자에 대한 부정적 평가 내지는 신뢰도 하락은 관계의 단절로 이어져 행위를 근절하는 사실상의 강력한 제재가 될 수 있으며, 뿐만 아니라 불법적인 선거운동의 효과를 반감시키는 강력한 수단이 된다.



제2부

---

SNS 활용  
비방·흑색선전물에  
대한 대책



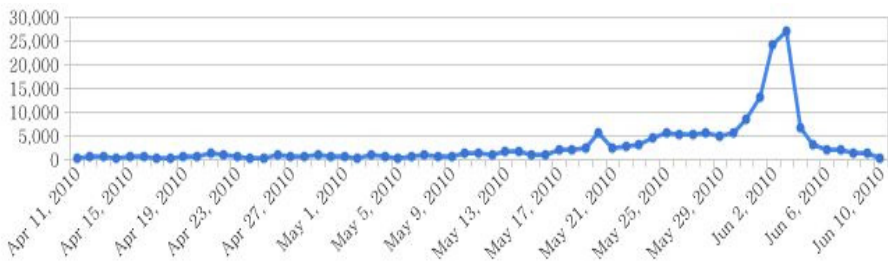
# 제1장 SNS 활용 선거의 문제점

## 제1절 우리나라 선거에서의 SNS 활용사례

### 1. SNS를 이용한 6.2지방선거

우리나라의 경우 젊은 유권자의 투표율에 따라서 선거의 당선결과가 다르게 나타나는 현상을 나타내고 있다. 이는 지난 몇 차례의 선거를 통해서 경험적으로 나온 결과라고 할 수 있다. 이런 현상은 최근에 있었던 6.2지방선거에서도 잘 나타나고 있다. 모바일 기기와 SNS를 이용한 실시간의 투표 참여 독려가 선거 결과에 영향을 미쳤다. 특히 선거 당일 트위터 등을 이용하여 트위터 이용자들의 투표 참여를 독려하기도 하였다.<sup>128)</sup> 특히 6.2지방선거일에는 특히 투표와 선거와 관련된 트윗이 급증한 것으로 나타나고 있다.<sup>129)</sup>

〈그림 4〉 ‘투표’ 관련 트윗 수 추이<sup>130)</sup>

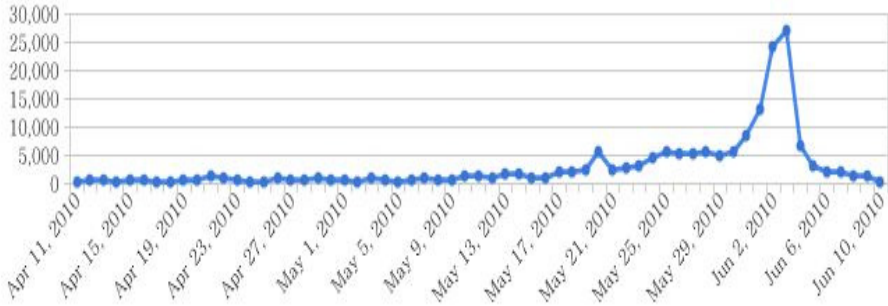


128) 이는 트위터의 순방문자수(UV)가 선거시행 1개월 전만 하더라도 95만명 정도였는데, 지방선거 직전인 5월 31일에는 172만여명으로 급증한 것을 통해서도 간접적으로 알 수 있다; 웹서치지 전문업체 닐슨코리아클릭 조사결과

129) <http://www.bloter.net/archives/32684>.

130) searcus.com 참조.

〈그림 5〉 ‘선거’ 관련 트윗 수 추이<sup>131)</sup>



사실 SNS가 선거에서 활용되는 것에 있어서 가장 우려할 만한 것이 바로 비방·흑색선전물을 전파하는 것이다. 하지만 6.2지방선거에서 SNS는 구체적인 정치적 견해나 후보자에 대한 지지, 반대의사를 드러내기 보다는 주로 투표를 독려하기 위해서 사용되었다. 많은 문화예술인들은 투표 참여를 독려하기 위해 다양한 이벤트들을 제시하였고, 이것이 팔로어들 사이에 리트윗 되면서 젊은이들의 선거에 대한 관심을 고조시키기도 하였다.<sup>132)</sup> 사회의 유명인들뿐 아니라 일반인들도 투표참여를 독려하기도 하였는데, 예를 들어 디자이너가 명함을 무료로 제작해 준다거나, 병원장들이 무료 종합검진·무료 스케일링을 제공해 준 것, 제과점주가 무료 빵 증정 등 선거를 독려하는 다양한 이벤트들이 나타나기도 하였다.

131) searcus.com 참조.

132) 예를 들어, 판화가 임옥상은 투표한 20대 1,000명에게 자신의 판화 작품을 주겠다는 이벤트를 공지하였고, 배우 권해효는 7월 공연예정이던 ‘러브레터’에 10쌍을 초대하겠다고 밝히기도 하였다. 또한 바둑기사 이세돌은 선착순 100명의 신청자들과 기념사진을 찍고 사인을 해주겠다고 했으며, 연예기획사 드림팩토리는 가수 이승환의 10집 앨범 50매를 기부하겠다고 공지하고, 배우 안석환은 연극 ‘웃음의 대학’ 입장권 100매를 증정하기도 하였다. 시인 안도현은 신작 시집 ‘연어 이야기’ 30권을 내걸었으며, 화가 주재환과 민정기는 판화 10점을, 작가 박범신은 친필 사인이 담긴 신작 장편소설 ‘은교’ 10권을 증정하겠다는 이벤트를 열기도 하였다.

## 2. SNS를 이용한 2011년 재보선

### 가. 4.27 상반기 재보선

앞에서 살펴본 6.2지방선거에서 SNS가 투표참여를 독려하면서 사회 유명인들이 다양한 이벤트를 연 것에 반해 4.27재보선에서는 투표참여를 독려하기 위해서 ‘트위터 인증샷’을 사용되기도 하였다. 이는 특정 후보자를 지지하거나 선거 관련 의견을 게시하는 것이 공직선거법상 위반사항으로 규정하는 등 SNS를 선거에 활용하는 것에 대해서 지나치게 제한을 두고 있기 때문에 네티즌들은 투표 ‘인증샷’올리기를 통해 선거법에 저촉되지 않는 범위 내에서 SNS를 선거 자체에 대한 관심을 환기시키는 채널로 활용한 것이다.

특히 많은 팔로어를 확보한 트위터 사회 유명인들이 선거 당일 투표 인증샷을 트위터에 올리면 이 사진은 빠른 속도로 리트윗 되었다. 예를 들어 소설가 이외수는 투표 당일에 ‘투표 완료!’라는 제목과 함께 인증샷을 올리며 ‘포기해 버린 당신의 주권은 포기해 버린 순간부터 쓰레기보다 못한 가치로 전략해 버립니다’라고 작성함으로 투표 독려를 하였으며, 배우 박진희는 투표가 시작되는 새벽 6시에 기표를 했다는 글을 올리고, 개그맨 노홍철, 영화배우 김혜수, 소녀시대, 2AM 조건 등 많은 연예인도 투표 소식과 함께 인증샷을 올려 투표를 독려하였다.

실제로 미국이나 영국 등과 같이 SNS를 통한 선거활동에 큰 제약이 없는 경우에는 오히려 특정 후보자나 정당이 주도하는 양상이 나타나고 있는 것에 반해, 우리나라는 6.2지방선거에서 보여주는 것과 같이 시민들이 주도하는 경향이 나타나고 있다. 물론 우리나라의 경우에도 일부 후보자들이 지지기반을 확보하기 위해 SNS를 활용하고자 하였으나 선거법에 의한 제약으로 인해서 외국과 같은 선거활용은 거의 불가능한 실정이다. 그러므로 결국 선거에서의 SNS 활용은 투표 참여를 독려하고 선거관련 정보를 전달하는 것으로 제한되었다.

## 나. 10.26 하반기 재보선

지난 6.2 지방선거와 4.27 재보선에서의 SNS는 후보수단에 그친데 반해 10.26 서울시장 보궐선거를 통해서 본격적인 SNS 선거가 개막되었다는 평가가 나오고 있다.<sup>133)</sup> 이는 특히 정당조직에 대응하는 수단이 없었던 무소속 후보인 박원순 후보에게 정당과 같은 역할을 했던 것이 바로 SNS라는 견해도 나오고 있다. 특히 박원순 후보의 ‘멘토단’에 여러 유명인사들이 가담을 하면서 박원순 후보의 지지층이 강하게 결속하는 모습들이 나타났다. 평소에도 SNS를 통해서 많은 사람들과 의사소통을 하는 멘토단이 투표 독려글을 올리거나 투표 인증샷을 올리며 유권자의 투표를 이끌어 내는데 성공했다는 분석도 나오고 있다.<sup>134)</sup> 무엇보다 SNS는 과거 주로 일방적으로 후보자의 견해를 듣거나 주요 언론을 통해서 한 번 걸러진 내용의 정보만을 얻을 수 있던 것에 반해서 SNS는 후보자와 유권자의 거리를 좁히며 후보자와의 직접적인 의사소통이 가능하게 해 주었다. 따라서 세간의 의혹에 대해서 후보자가 보다 직접적이고 확실한 통로로 해명이 가능할 수 있었다. 따라서 이런 환경에 익숙하지 않던 한나라당은 SNS 불통을 선거참패의 주요 원인으로 분석하여 SNS 명망가를 영입하겠다는 계획을 세우기에 이르렀다.<sup>135)</sup>

이번 10.26 재보선과 관련해서는 다시금 인증샷에 대한 불법성 논란이 불거졌다. 선관위의 단속기준이 발표되자 소위 ‘변칙 인증샷’을 통해서 특정 후보를 연상시키거나 특정 후보를 지지하는 유명인의 투표 권유가 있었기 때문이다. 내년 대선과 총선에서 SNS 영향력이 보다 커질 것이라는 견해가 우세하게 되면서 선거법을 개정해야 한다는 목소리도 한층 강화되기 시작하였다.<sup>136)</sup> 따라서 이번 재보선을 통해서 다시금 선거법의 개정에 대한 논의가 촉발될 것으로 예상이 된다.

133) <http://news.donga.com/3/all/20111027/41425248/1>.

134) <http://news.sportsseoul.com/read/ptoday/981656.htm>.

135) <http://www.viewsnnews.com/article/view.jsp?seq=80121>.

136) <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2011102701070627285002>.

### 3. SNS의 선거운동 활용 실례 분석

선거일 이후 각종 언론은 정치에 무관심했던 젊은층이 트위터 등 SNS를 통해 선거에 관해 이야기하고 서로의 참여를 독려하면서 투표 참여율을 높였다고 보도 및 트위터·Facebook등 SNS가 선거의 주요 변수로 부상했다고 분석하고 있다. 다만, 트위터 등 SNS가 미친 영향력이 과대평가되고 있다는 의견도 제기되고 있다. 특히 국내 트위터 실제 사용자가 유권자 전체대비 아직은 적다는 점과 트위터 활동을 했던 후보자들이 대거 낙선했다는 점, 트위터 등 SNS활동을 하는 젊은 층이 선거에 적극적으로 참여했다는 구체적인 근거가 부족하다. 이는 노회찬·유시민 후보와 같이 가장 많은 팔로어를 가진 후보들이 낙선했던 것도 트위터 효과가 제한적임을 보여준다는 지적이 있다(다만, 6.2지방선거에서 10개월 후인 4.27재보선의 손학규후보<sup>137)</sup>는 당선됨).<sup>138)</sup>

투표율 통계에 따르면 지방선거의 경우 실질적으로 20대는 70%내외가 투표를 하지 않은 것으로 나타나 트위터 등 SNS의 열기와 실제 투표와의 연결은 미흡하다. 하지만 장기적인 측면에서는 트위터를 비롯한 SNS의 영향력을 부인하는 의견은 거의 없다. 특히 “스마트폰의 폭발적인 성장추세를 감안하면 트위터 등 소셜미디어가 2012년 치러질 대선과 총선에서 선거의 흐름을 좌우하는 소통수단으로 자리매김할 것이라는 게 전문가들의 공통된 전망이다.”<sup>139)</sup>

이런 추세에 말 맞춰 정치권의 SNS 따라잡기 본격화되고 있다. 미국 대선과정에서 주목받기 시작한 SNS가 2010년 영국총선에서도 영향력을 미친 것으로 분석되면서 6.2 지방선거 및 4.27 재보선 후보자들 역시 트위터를 통한 표심잡기에 나섰다. 이광재 강원도지사후보, 유시민 경기도지사후보, 김문수 경기도지사후보, 김만수 부천시시장후보를 비롯한 많은 후보들이 SNS를 통해 선거 참여를 호소하거나 선거후 감사 인사를 전하기도 하였다. 비록 제한적이기는 하지만 6.2지방선거에서 시작된 SNS의 선거영향력이 4.27재보선을 거치면서 보다

137) 2011. 7. 현재 팔로어 26,000여명에 달하고 있다.

138) 2010. 6. 9, 컬럼리스트 윤성이.

139) 2010. 6. 4, 아시아투데이신문.

폭넓게 주요변수로 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 이에 오세훈 서울시장 당선자는 6.2지방선거에서 트위터 열풍에 놀랐다고 하며 향후 트위터를 통해 본격적으로 서울 시민과 소통에 나서겠다고 강조하기도 하였다.<sup>140)</sup> 또한 한나라당과 민주노동당을 비롯한 주요 정당 역시 트위터 계정을 개설하여 운영중에 있다.

## 제2절 북한의 정치적 선전도구로의 이용

북한이 사이버공간을 정치적 선전도구로 이용하는 경우가 최근들어 매우 급속하게 나타나고 있다. 이번 10.26 재보선에도 선거일이 가까워지면서 대남 선전용 웹사이트인 ‘우리민족끼리’를 이용하여 선전에 개입하는 모습을 보이기도 하였다.<sup>141)</sup> 이처럼 북한에서 사이버공간을 이용하는 이유는 사이버공간의 익명성, 전파성, 기술지배성 등과 같은 특징들로 인해서<sup>142)</sup> 매우 효율적이며 매력적인 선전도구로 이용될 수 있기 때문이다. 특히 SNS는 보다 더 효율적인 도구로 사용될 수 있다. 이전에도 북한은 트위터에 ‘uriminzok(우리민족)’이라는 계정을 만들어 김정일 위원장의 일정을 소개하고 한미 군사훈련을 맹비난 하는 등 체제 선전을 시작했다. 이에 대해서는 8,000명이 넘는 팔로어가 등록됐다.

정부는 북한 정권 찬양 등으로 인한 현행법 위반 소지가 있다는 이유로 우리민족 트위터를 막았지만, 트위터가 해외에서 서비스되기 때문에 이 계정을 차단할 법적 권한이 없으므로 실효성을 담보할 수 없었다. 이는 정부가 국내에서 우리민족 트위터에 접속하는 것을 차단한다 하더라도, 우회적으로 트위터 사이트에 접속하여 계정 찾기를 하면 우리민족 트위터에 접속할 수 있기 때문이다. 또한 팔로어에게 실시간으로 전달되는 글도 차단할 수 없으며, 댓글 작성자도 처벌할 수 없는데, 이는 트위터의 경우 가입시 개인정보를 등록하지

140) 2010. 6.11, 아이뉴스.

141) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0005333039>.

142) 이에 대해서는 이원상, 사이버범죄에 있어서 형법의 역할과 시스템적 대처방안, 석사학위논문, 2003, 17쪽 이하 참조.



않으며, 나머지 자료역시 외국 서버에 있기 때문에 트위터 본사의 협조가 없을 경우에는 인적사항을 파악할 수 없기 때문이다.<sup>143)</sup>

만일 국내의 미투데이나 싸이월드와 같은 SNS에서 이런 일이 발생할 경우에는 국내법을 적용하는데 문제가 없을 것이다. 하지만 외국 기업이 운영하고, 외국에 있는 서버에서 이런 사건이 발생할 경우에는 실정법에 위반하더라도 실질적으로 우리 형법이 적용될 수 없게 되는 딜레마에 빠지게 된다. 이런 정치적인 선동행위가 정치적으로 해결되는 것은 별론으로 하고, 이런 행위가 외국의 서버에서 발생하였을 경우를 대비하여 국가간 사법공조와 관련된 대책들이 마련될 필요가 있다. 특히 내년 양대 선거에서 재외국민선거가 예정되어 있기 때문에 북한의 선거개입에 대비하기 위해 필요한 조치들이 서둘러 마련될 필요가 있다.<sup>144)</sup> 다만 이와 관련해서는 선관위가 다른 유관기관들과 긴밀한 협조를 해야 할 필요가 있다.

143) [http://www.etnews.co.kr/news/detail.html?&id=201008190162&portal=001\\_00001](http://www.etnews.co.kr/news/detail.html?&id=201008190162&portal=001_00001).

144) <http://news.donga.com/3/all/20111020/41272866/1>.



## 제2장 해외의 사례 연구

### 제1절 미국의 SNS와 선거<sup>145)</sup>

#### 1. 2008년 미국대선에서 SNS의 활용

우리나라의 경우 인터넷의 활용을 통해서 대선에서 노무현 후보가 제16대 대통령으로 당선된 이후 선거에서 인터넷의 활용에 대한 많은 논의와 전략이 있어 왔다. 이처럼 미국에서도 2008년 대선에서 오바마 당시 민주당 대통령 후보가 SNS를 활용하여 대통령에 당선될 수 있었다는 평가가 있으면서 SNS와 선거와의 관계가 많은 관심을 끌게 되었다. 이는 이전의 선거에서만 하더라도 인터넷에서의 정치활동이 단지 디지털화된 정치선전을 위한 도구로 사용된 것에 비해서, 2008년 대선에서 활용된 SNS는 능동적인 참여의 폭을 넓힌 것으로 평가되었기 때문이기도 하다.

한 조사기관의 조사에 따르면 2008년 대선에서 미국 유권자들은 SNS를 통해 사이버공간에서의 정치 활동에 적극 참여한 것으로 나타나고 있다.<sup>146)</sup> 이 조사에 의하면 전체 응답자의 46%가 선거 캠페인에 대한 뉴스를 접하거나 서로의 의견을 교환하기 위해 사이버공간에서의 인터넷과 이메일, 휴대전화를 활용하였다고 하였다. 또한 18%의 응답자는 사이버공간에서 정치적 의사를 표명하고 있으며, 이를 위해서 SNS를 사용하거나(10%), 댓글 등을 달 수 있는 웹사이트 방문(9%), 블로그 작성(8%), 온라인 토론 참여(8%) 등을 하였던 것으로 밝혀졌다. 특히 SNS를 사용한 비율이 상대적으로 높은 것이 주목할 만하다. 이는 SNS가 본격적으로

145) 미국의 SNS와 선거 부분은 2011.8.24 자체 세미나에서 송실대 이상현 교수의 발제문을 재구성하였다.

146) 2008년11월과 12월 사이 투표권이 있는 미국 인터넷 이용자 1,591명을 대상으로 실시된 Pew Internet & American Life Project 주관 설문조사결과 참조.

사용되기 시작한 2005년과 비교해 볼 때, 그 당시에는 미국의 전체 인터넷 이용 인구의 8%만이 SNS를 사용한 것에 비해 2008년 12월 대선 당시에는 인터넷 이용 인구의 35% 수준으로 증가한 것이 주요 원인으로 여겨진다.

무엇보다 2008년 대선에서 오바마 대통령 후보가 SNS를 선거에 적극적으로 활용할 수 있었던 계기는 SNS 사용에 익숙한 젊은 층을 중심으로 선거에 대한 관심이 증가한 측면도 간과할 수 없다. 이는 연령대별 SNS를 통한 정치 참여비율을 살펴보면 알 수 있다. 18~29세가 49%, 30~49세가 22%, 50~64세가 7%, 65세 이상이 2%로 나타나 젊은 세대가 가장 적극적으로 참여하고 있는 것으로 나타났다.<sup>147)</sup> 이처럼 SNS의 활용도가 높은 젊은층에게 SNS는 대선과정에서 정치적 관심을 공유하거나 증폭시키는 허브 역할을 수행하였으며, 유권자들은 이를 통해 후보자 및 선거공약을 확인 및 자신이 지지하는 후보자를 밝히기, 후보자와 친구 맺기 등 다양한 방법으로 선거에 참여하였다. 따라서 SNS를 적절히 사용한 오바마 후보는 트위터를 통해 11만 8천여 명에 달하는 팔로어들의 지지를 확보하였고, 마이스페이스에서도 84만 4천여 명의 회원을 모집하였다.<sup>148)</sup> 무엇보다도 오바마 후보는 당내 경선중인 2008년 2월에 모집한 5,500만 달러의 기부금 가운데 4,500만 달러를 온라인을 통해 모집하면서 “온라인 기부금 혁명”을 이끌어 냈다는 평을 받기도 한다. 결론적으로 2008년 미국 대선에서 오바마 후보가 사이버공간에서의 선거활동 면에서 상대 후보였던 맥케인 후보에 비해서 두 배 이상의 효과를 거둔 것으로 평가될 수 있다.<sup>149)</sup>

## 2. 미국 선거에 있어서 사이버공간의 활용연혁

미국의 온라인 선거운동은 크게 3기로 구별된다. 1996년부터 2002년까지를 홈페이지 선거운동(제1기), 2003년부터 2006년까지를 UCC와 블로그 선거운동

147) Pew Internet & American Life Project(2009) 참조.

148) 이에 비해 맥케인 공화당 후보는 21만9천명의 회원확보 하는데 그쳤다.

149) <http://www.pewinternet.org/Reports/2009/6--The-Internets-Role-in-Campaign-2008/4--The-Partisan-Story/2--Online-activities.aspx>.

(제2기), 그리고 2007년부터 현재까지를 네트워크 선거운동(제3기)으로 나누어 볼 수 있다.<sup>150)</sup> 제1기에서는 홈페이지를 통한 정책홍보, 자원봉사, 온라인 정치자금 모금 등의 활동이 주가 되었다. 하지만 기본 인프라가 미약하였기 때문에 쌍방향 의사소통이나 자발적 유권자 참여에는 제한이 있었다. 따라서 온라인상의 정치캠페인은 아날로그 방식의 기존의 선거운동이 디지털 방식으로 변화한 정도라고 해도 좋을 것이다.<sup>151)</sup>

제2기의 중심에는 웹2.0 기술이 있다. 웹2.0에서는 사용자가 콘텐츠를 직접 생산할 수 있는 생산자이자 소비자가 될 수 있는 환경을 제공하여 사이버공간을 상호연동적이고 동적인 공간으로 만들어 준다.<sup>152)</sup> 이로 인해 YouTube을 활용한 UCC가 정치적으로 큰 영향을 미쳤으며, 유권자들은 기존의 수동적 유권자에서 능동적이고 적극적인 유권자의 형태를 띄게 되었다. 일례로 2004년 대선 후보였던 하워드 딘은 이런 웹기술을 활용하여 자신의 선거운동 실태를 실시간으로 사이버공간에서 방영하였으며, 커뮤니티 서비스인 MeetUp.com을 통해 유권자 네트워크를 조직화하여 1년 만에 9천명이었던 지지자의 수를 60만 명으로 확대하기에 이르렀다. 또한 정치자금 모금액 확보에 있어서도 총액의 25%를 소액다수기부로 채울 수 있었다.<sup>153)</sup>

제1기와 제2기가 사이버공간을 구성하고 있는 기술에 의존하였다면, 제3기부터는 이런 기술적인 측면보다는 사회공학적인 측면이 부각되기 시작하였다. 따라서 후보자들 보다는 유권자 스스로가 SNS를 통해서 네트워크화 된 점이 주목할만하다. 2007년 민주당 대선후보 경선에서는 트위터, 마이스페이스, 페이스북, 헤드투헤드 등 다양한 SNS가 정치적 콘텐츠를 공유케 하였다. 이를 통해 입후보자가 정보를 제공하고, 서비스업체에서 방송사와 함께 정당토론회,

150) 조희정, 네트워크 사회의 선거운동 전략에 관한 연구- 2008년 미국 대통령선거를 중심으로, 국가전략 제15권 2호, 2009, 97쪽 이하.

151) 조희정, 앞의 논문, 98쪽 이하.

152) <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=45549> 참조.

153) 컴퓨터에 간단한 프로그램을 다운받아 거주지역의 우편번호를 입력하면 가장 가까운 지지자 모임을 찾아주거나 자원봉사자를 연결해 주며 지역내 지지자들의 지역봉사 소식을 알려주는 지역단위 네트워크화가 시도되었다. 조희정, 101쪽.

정책별 UCC공유서비스 등을 제공하면서 네트워크형태의 정치캠페인이 활발히 전개되었다.<sup>154)</sup> 무엇보다 SNS로 인해서 가장 큰 혜택을 본 후보는 오바마 대통령이라고 할 수 있다. 오바마 당시 후보자의 지지자들은 트위터를 통해 오바마 후보의 텍스트 메시지를 읽고 그의 선거일정 등을 파악하였다. 오바마 후보자 자신도 Facebook을 통해서 약 240만명과 친구관계를 맺어가면서 유권자들과의 의사소통에 주력하였다.<sup>155)</sup>

### 3. SNS를 통한 정치참여에 대한 선거법상 규제

#### 가. SNS에 대한 선거법의 태도

미국은 아직까지 SNS를 직접 차단하는 형태의 규제를 하고 있지 않다. 다만 선거자금과 관련해서는 일정한 규제를 가하고 있는데, SNS를 통해서 선거후원을 받는 것을 재정지원으로 간주하여 재정규제를 취하는 간접적 규제 방식을 채택하고 있다. 이에 따라서 몇몇 주에서는 SNS와 온라인상 후보자 광고 및 홍보물은 선거재정규정의 적용범위 내에 속한다고 결정하기도 하였다. 또한 플로리다, 오하이오, 코네티컷, 텍사스와 알래스카 등과 같은 주에서는 온라인에서의 정치 홍보물은 온라인 파일에 대한 재정을 후원한 정당 또는 당사자(parties)의 신원을 밝히는 신원공개각서를 포함할 것을 요구하기도 한다.

#### 나. SNS 규제입법

그렇다고 해서 미국에서 SNS의 선거에서의 활용을 규제하려는 움직임이 아주

154) 조희정, 앞의 글, 107쪽 이하.

155) 반면 힐러리의 친구방문 횟수는 0이었다고 한다. 이는 트위터를 자신의 선거홍보용 미니홈페이지로 활용하였을 뿐 유권자와 소통하기 위한 공간으로 활용하려는 적극적 인식이 부족하였음을 보여준다. 조희정, 앞의 논문, 111면. 한편, 오바마의 선거운동상 인터넷 활용 비중을 나타내는 SIPP지수(Spartan Internet Political Performance Index)는 민주당 후보경선과정 내내 클린턴 후보보다 두 배 가까이 높았고, 공화당 후보인 매킨인보다도 2배 이상 높았다. 김정미, 미국 대통령 선거와 소셜 네트워크 사이트, 정보와 사회, 3쪽.

없는 것은 아니다. 2010년 7월 메릴랜드 주의 의회는 선거기간 중 Facebook과 Twitter같은 SNS의 사용을 제한하는 입법을 통과시켰다. 이 법에 따르면 인쇄된 선거홍보물에 삽입되도록 요구된 ‘공개문구(a disclosure sentence)’를 SNS에도 삽입하도록 요구하였다. 이는 선거법상 규제를 온라인상 선거법위반행위에 대해서도 엄격히 집행함으로써 인터넷 공간이 법의 사각지대(loophole)가 되는 것을 막아야 한다는 이유 때문이다. 그러나 이런 규제에 대해서 사이버공간에서의 표현의 자유와 대중매체에의 접근 가능성이 제한된 후보자의 선거활동을 제약하는 문제점이 있는 규제라는 견해도 있다.<sup>156)</sup> 또한 이런 메릴랜드주의 규제에 대해서 사이버공간에서 선거법을 규제하는 것이 익명의 파일 제공자에 대한 법집행의 곤란성, 감시인력 유지비용상의 부담 등의 이유로 실효성이 떨어진다는 지적도 있다. 무엇보다 선거관리위원회가 법집행의 투명성 부족 문제를 해결하기 위한 방안으로 사이버공간 규제를 선택하고 있다는 비판이 제기되기도 한다.<sup>157)</sup>

#### 4. 관련 사례

개정된 연방선거법에서 인터넷을 대상으로 한 규제를 명시적으로 언급하지 않자<sup>158)</sup> 연방선거위원회(Federal Election Committee, FEC)가 규칙을 통해 인터넷이 선거법의 규제대상에 포함되지 않는다고 규정한 것에 반발하여, 연방선거법 개정을 주도했던 Shays 등의 의원이 FEC의 규칙이 위법하다는 점에 대해 소송을 제기한 사건이 있었다(Shays v. Federal Election Commission 판결). 이 사건에서 DC지역 연방법원은 “개정된 선거법상 공적 소통(public communication)의

156) Chet Dembeck, Maryland lawmakers pass new election law restricting Facebook today, Jul.29, 2011; <http://www.examiner.com>.

157) Dembeck, 앞의 기사.

158) 연방선거법은 규제대상인 공적 소통(public communication)을 ‘어떤 방송, 케이블, 위성통신, 신문, 잡지, 옥외광고시설, 대규모우편 또는 일련의 전화(telephone bank) 또는 다른 형태의 일반적인 공적 정치광고 수단에 의한 소통을 의미한다’고 규정하였다. 2. U.S.C. s.431(22). Shays et al. v. FEC, 337 F.Supp.2d 28, 65, 2004.

정의 내에 ‘어떤 다른 형태의 일반적 공적 정치광고’라는 문구를 포함하고 있으며 인터넷에서도 정치광고가 가능한 점에서 ‘조정된 소통 규제(coordinated communication regulation)가 적용되는 공적 소통의 개념 내에 인터넷이 포함되지 않는다’는 FEC의 규칙(11 C.F.R. s.100.26)은 위법하다”고 판결하였다.<sup>159)</sup>

이 외에도 트위터를 통해서 한 교회가 지방선거 입후보자를 지지할 것을 요구한 사건이나 온라인상 후원에 대해 세금신고를 하지 않는다는 이유로 선거법상 재정규정 위반으로 국세청(Internal Revenue Service)에 고발하는 사건도 있었다.<sup>160)</sup>

## 5. 소결

미국의 경우 특별한 경우가 있긴 하지만 기본적으로 SNS를 통한 선거운동은 자유영역에 속한다. 하지만 미국에서도 선거자금과 관련해서는 제재가 가해지고 있다. 이는 우리나라에서 SNS에서의 비방·흑색선전이 문제가 되는 반면 미국에서는 선거자금과 관련된 문제가 보다 큰 이슈라고 여겨진다. 또한 표현의 자유를 강력하게 보장하고 있는 미국의 입장에서 표현의 자유를 제한하는 것은 쉽지 않을 것이다. 따라서 SNS에서의 사회적 관계망을 구축하는 행태적인 문제점에 대해서는 일정한 규제를 고려하고 있지만, 선거에서의 표현의 자유를 제한하는 것은 일반적인 원칙에 의하는 것으로 보인다.

159) Shays 판결, 337 F.Supp.2d, 28 at 70면 이하.

160) 이에 대해서는 이상현, “소셜네트워크서비스 선거에 미치는 영향과 선거법상 규제: 미국과 캐나다를 중심으로”, 형사법의 신동향 제32호, 98쪽 참조.



## 제2절 영국의 SNS와 선거

영국은 2005년 총선부터 온라인 선거운동이 도입되기 시작하여 2010년 총선에서는 인터넷 홈페이지나 블로그 뿐만 아니라 Facebook, 트위터를 비롯한 SNS가 큰 영향을 주고 있다. 인터넷을 포함한 온라인 선거운동은 저렴한 비용으로 많은 유권자들에게 신속하게 홍보할 수 있다는 점에서 정당들에게 매력적인 선거운동 매체로 인식되고 있다.<sup>161)</sup> 실제 영국 노동당은 총선기간 동안 홈페이지 첫화면을 트위터와 Facebook에서 발췌한 정당지지 성명과 사진 공유 사이트 Filckr의 이미지로 구성하기도 하였다.

영국 Guardian은 2010년 영국 총선을 최초의 소셜미디어 선거(Social Media Election)라고 표현하기도 하였다. 총 3회의 TV 토론 기간 중 유권자들이 TV외에 컴퓨터, 휴대전화를 통해 SNS에 접속하여 후보자들의 의견을 실시간으로 공유하면서 선거에 대한 관심이 확대된 것에 주목해야 한다고 지적하였다.<sup>162)</sup> 2010년 총선에서는 SNS이용 확산 등에 힘입어 2005년 총선 대비 3.7% 증가한 65.1%의 투표율을 기록했다는 것도 주목할만하다.

대표적인 페이스북 선거활용 사례들을 보면, 2010년 영국 총선을 위해 페이스북에 개설된 ‘Democracy UK’ 페이지를 통해 선거 관련 설문과 토론이 진행되었으며, 후보자들이 직접 참여하는 디지털 토론이 이어졌다는 것,<sup>163)</sup> 추천과 동시에 자신의 페이스북 페이지에 링크가 게재되는 ‘Like’ 선택자 수가 27만여 명에 이르렀으며, 지지하는 정당을 선택해달라는 설문에는 112만여 명이 참여한 것,<sup>164)</sup> 페이스북과 유튜브가 제휴하여 진행한 정당 대표자들의 디지털 토론에서도 사전 질문 참여만 5,300여건을 기록했으며, 40만 건 이상의 시청 수를

161) 국회입법조사처 NARS 현안보고서 제84호(2010.6.7) 참조.

162) Guardian, 2010년 5월 3일자

163) Democracy UK를 통해 일일 평균 9,000여 명이 영국 선거위원회 사이트를 방문한 것으로 알려지고 있다.

164) 2010년 6월 9일 조희기준, ‘Like’ 선택자 수는 27만 5,244명, 설문조사 참여자는 112만 422명으로 집계되었다.

기록한 것 등이 있다.

또한 트위터를 통한 참여 사례를 살펴보면, 영국은 트위터에 2010년 총선 공식 홈페이지 “2010 Election”을 개설해 총선 관련 정보들을 제공하였으며, 총선에 대한 TV토론회가 진행되는 동안 배포된 총선 관련 트윗은 초당 27건에 달하기도 하였고, 총선 관련 트위터 키워드 분석을 통해 각 정당별 지지도를 유추해볼 수 있는 트위터 페이지도 등장하였다.

영국의 보수당은 캐머런 당수의 공약 연설이 담긴 이메일을 수백만 네티즌에게 배포하였으며, 이메일에는 캐머런 당수가 이번에 처음 투표권을 얻은 젊은이 몇 명과 나오는 짧은 유튜브 동영상을 링크하기도 하였다. 이로 인해 보수당의 1개월반만에 25만파운드(1인당 평균 50파운드 정도)에 달하는 온라인 정치자금을 모집하기도 하였다. 특히 데이비드 캐머런 총리, 닉 클레그 부총리를 비롯, 그 부인들까지 적극 트위터를 이용함으로써 인터넷 세대의 지지를 급속히 확대하였다. 한편, 영국의 노동당은 당 강령 발표에 맞춰 유명한 블로거 엘리에 깔라드가 만화로 된 정강정책 동영상을 제작 유튜브와 SNS에 올리기도 하였으며, 소수당인 녹색당은 가능성이 있는 지역구를 중심으로 홍보 동영상을 친구나 가족에게 릴레이로 전달하게 하는 캠페인을 진행하였다.<sup>165)</sup>

영국 선관위의 경우 역대 선거의 투표율이 저조하자 페이스북을 이용해 선거 참여를 독려했는데, 페이스북에 접속하면 선거등록을 했느냐는 물음이 뜨고 등록을 하지 않았을 경우 선관위 사이트로 바로 연결되어 등록이 가능토록 하였다. 이처럼 영국은 기존의 TV를 통한 정책토론이 방송 미디어보다 SNS 등 소셜 미디어로 옮겨와 확산되는 추세이며, 선관위 역시 이런 추세에 잘 합류한 것으로 여겨진다.

165) 하지만 영국은 앞에서 언급한 사례에도 불구하고, 지역구 후보들의 경우 SNS를 활용한 선거 사례가 상대적으로 매우 적었던 것으로 평가되고 있다. 100개 주요 선거구 의원 후보 233명을 대상으로 온라인 캠페인 실태를 조사한 결과 조사 대상 후보자의 10%가 개인 웹사이트조차 없고 온라인에서 얼굴을 보기 힘들었다고 한다.<sup>1)</sup> 지역구 후보들은 트위터의 경우도 45%만이 사용하는 것에 그쳤으며 페이스북은 59%의 후보자가 이용하였다.

### 제3절 독일의 SNS와 선거

#### 1. 2009년 연방총선

독일은 주의회 선거, 지방자치단체 선거, 유럽의회 선거, 연방총선 등 다양한 선거가 모인 특성상 독일 정치인들이 페이스북, 트위터, 슈투디파우체트(StudiVZ)<sup>166</sup> 등 SNS를 적극 활용하였다. 독일의 정당들의 경우 구체적인 선거 전략이 수립되기 이전인 2008년 말부터 뉴스레터, 각종 정치 콘텐츠 다운로드 서비스 등 기본적인 온라인 정보 제공을 시작했다. 사민당, 녹색당, 좌파당, 자민당 등 주요 정당들은 모두 시민유권자들이 직접 선거홍보 플래카트의 위치를 지정하는 캠페인을 실시해 지지층과의 결속력을 과시하기도 하였다. 대표적인 활용 사례를 들자면, 사민당은 2009. 1월부터 정당 웹사이트를 선거 사이트 체제로 개편하고, 기민당이 웹사이트를 2009. 2월에 리런치하였다. 특히 헤센 주의회 선거후보였던 토르스텐 셰퍼겔벨(사민당)은 가장 먼저 SNS를 시도하여 유튜브에 동영상 메시지를 올려 네티즌 유권자의 질문 메일 1,000여건을 받아 이에 대한 응답도 동영상으로 제작하여 게시하였다.

독일의 신문, 방송은 SNS와 공동으로 기획하여 연방총선 프로그램 진행하기도 하였다.<sup>167</sup> 또한 동영상 플랫폼인 My-Video도 주용 정치인들을 초대해 시민과의 대화 공간을 마련하고 채팅을 통해 네티즌 유권자의 참여를 지원하는 프로그램을 동영상 스트리밍으로 지원하였다. 이처럼 트위터는 물론이고 다양한 분석 툴과 포털 등에서 선거정보가 제공되었는데, wahl.de, wahlradar, wahl imweb monitor 등이 어느 정당과 정치인이 어떤 온라인 공간에서 주로 활동하는 지 구체적인 정보를 제공하여 주었다. 특히 독일 연방정치교육원(bpb)은 정당들의 강령과 이데올로기 테제, 입장을 비교해보고 자신의 정치사회적 취향과

166) 독일판 아이러브스쿨이라고 할 수 있다.

167) 독일의 시사주간지 디 차이트(DIE ZEIT)와 체트테에프(ZDF)<sup>1)</sup>과 SNS인 마인파우체트(meinVZ)가 총선 공동기획을 진행하기도 하였다.

가까운 정당 및 정치인을 소개해주는 웹툰 서비스를 제공하여 총 670만건의 이용횟수를 기록하기도 하였다.<sup>168)</sup>

## 2. 독일 유권자들의 성향변화

2009년 18세 이상 전국 남녀 유권자 1005명을 대상으로 실시한 전화여론조사한 비트콤의 여론조사 결과에 따르면, 44%의 국민이 인터넷 선거운동 없이 그 어떤 정당도 총선에서 승리를 장담할 수 없다고 의견을 표명하였다. 특히, 18~29세의 유권자들은 4분의 3(75%)이 정치 현안에 대한 정보를 얻기 위해 가장 선호하는 매체를 인터넷 선택하였으며, 그 다음으로 TV(61%), 동료와의 대화나 토론(56%), 일간신문(54%)를 꼽았다.<sup>169)</sup> 기존 유력 매체(일간신문, 시사잡지, TV·라디오 등)의 뉴스 포털사이트를 81%가 즐겨 방문하고, 18~29세 젊은 유권자들 사이에서도 71%로 높은 비중을 차지하고, 정당의 인터넷 사이트 35%(젊은 유권자는 55%)를 나타냈다. SNS는 22%(젊은 유권자는 28%)로 블로그와 SNS가 현대 정치문화 형성에서 중요한 의미를 갖는다고 볼 수 있으며, 40%가량의 응답자가 인터넷으로 정치적 결정에 직접 참여하려는 의지를 보이기도 하였다.

진보성향의 지지 유권자가 상대적으로 인터넷을 통한 정치 참여 관심도가 높았으며, 보수적인 기민/기사당이 상대적으로 낮은 관심도를 보였다.<sup>170)</sup>

168) 독일 연방정치교육원은 1952년 “연방지역봉사원”이란 명칭으로 설립되었다가 1963년 시민들의 정치교육을 목적으로하여 지금과 같이 개명을 하였다. 독일 연방정치교육원에 대해서 자세히는 박학모, “독일 연방정치교육원(bpb), 국회도서관보 제45권 제1호(통권 제344호), 2008년 1/2월, 80쪽 이하 참조.

169) 이에 반해 전체 유권자의 경우는 TV(83%), 일간신문(72%), 라디오(58%), 동료와의 대화·토론(55%), 인터넷·SNS(45%) 등 기존 미디어에 보다 큰 무게를 두고 있었다.

170) 결과를 보면 진보성향의 녹색당(DIE GRUENE)이 58%, 보수자유주의 성향의 자민당(FDP)이 48%, 사회주의 성향의 좌파당(DIE LINKE)이 42%, 사회민주주의 성향의 사민당(SPD)이 39%, 보수우파 성향의 기민/기사당(CDU/CSU)이 34% 등으로 나타나고 있다.

## 제4절 일본의 SNS와 선거<sup>171)</sup>

### 1. 일본 SNS선거 개관

일본은 공직선거법에서 사이버공간에서의 선거활동을 엄격하게 제한하고 있다. 1950년 제정된 일본의 공직선거법 제142조에서는 선거운동을 위하여 사용하는 문서 그림은 엽서와 전단지 이외에는 배포할 수 없도록 규정하고 있다. 따라서 총무성은 웹사이트나 이메일이 문서 그림에 해당한다고 해석해 사이트와 메일을 이용한 선거운동은 후보자는 물론 제3자도 금지했다. 이런 상황에서 일본에서는 2010년 7월 참의원 선거가 있었다.

참의원 선거에서는 보도 사이트가 법으로 금지된 SNS를 대체하였다. “Yahoo! 모두의 정치”에서는 참의원 선거관련 뉴스를 일람하는 것 외에 후보자의 경력부터 제출의제, 정당 정보와 뉴스까지 망라. 각 당의 매니페스토를 간결히 소개하거나 분야별 차이도 제시하여 주었다. 또한 요미우리 온라인(YOMIURI ONLINE)과 언론 NPO에서는 후보자에게 주요 정책에 관한 생각을 물어본 앙케이트 결과를 소개해 주었다. Google의 “미래를 선택하자. 참의원 선거 2010”에서는 공평성의 관점에서 후보자 정보의 화상을 보여줄 수는 없었지만, 후보자 페이지에서는 동영상과 트위터의 발언, 저서 등을 소개할 뿐만 아니라 후보자에 대하여 언급하고 있는 블로그와 트위터까지 표시하였다.

하토야마 전 총리 등 유명 정치가나 저명인들이 트위터를 이용하여, 자신의 의견을 표명하기도 하였다. 하지만 일본 정치권에서는 트위터를 포함한 인터넷 선거운동에 대해 인정하고 있지 않은 상황이다. 따라서 여야의 공직선거법 개정안을 둘러싼 협의회회에서 인터넷 선거운동에 대해서는 제3자 이용의 해금에 적극적이지 않았고 트위터에 관해서도 극히 소극적인 입장을 표명하였다. 특히, 트위터에 대해서는 여야가 정리한 가이드라인에 따라 이용을 자숙하고

171) 일본의 SNS와 선거 부분은 2011.9.26 자체 세미나에서 단국대 이정민 교수의 발제문을 재구성하였다.

이메일도 해금대상에서 제외하며, 후보자가 경력 등을 위조한 경우 허위표시죄(금고2년 이하 또는 벌금 30만원 이하)를 적용한다는 내용에 합의하였다. 그러나 트위터의 경우 공직선거법 개정안에서 정치가들의 이용에 대한 자숙을 요청했으나 실제로는 저명인사들의이용은 확대되기도 하였다.

## 2 일본의 공직선거법의 관련 규정

2001년 총무성은 「IT시대의 선거운동에 관한 연구회」를 설립하여 공직선거법의 개정에 대한 논의를 시작하였다. 그 결과 2007년에 공직선거법 개정되어 현재에 이르고 있다. 그 이후 선거와 관련해서 인터넷의 사용이 증대됨에 따라서 선거법에 대한 새로운 도전이 제기되었다. 이에 따라 2010년 5월12일 네트선거운동금지에 관한 규제완화가 여야당 합의되었으나, 하토야마 수상 취임으로 보류 중에 있다.

SNS와 관련해서 적용되는 규정은 일본 공직선거법 제13장 선거운동 제142조 문서도화의 배포에 관한 규정이다.<sup>172)</sup> 일본 공직선거법 제142조 제1항에 따르면 “(문서도화의 배포) 중의원(비례대표선출)의원 선거이외의 선거에 있어서는 선거운동을 위하여 사용하는 문서도화는 다음 각호에 규정하는 통상 엽서 및 제1호에서 제3호까지 및 제5호에서 제7호까지 규정하는 전단외에는 배포할 수 없다.”라고 규정되어 있다. 이에 대한 예시는 다음과 같다.

1호. 중의원(소선거구선출) 의원의 선거에 있어서는 후보자 1인에 대해 통상 엽서 35000매, 당해선거에 관한 사무를 관리하는 선거관리위원회에 등록된 2종류내의 전단 7만매

1의 2호 참의원(비례대표선출) 의원의 선거에 있어서는 공직 후보자인 중의원명부등재자 1인에 대하여 통상 엽서 15만매, 중앙선거관리위원회에 등록된 2종류의 전단 25만매

2호 참의원(선거구선출)의원의 선거에 있어서는 후보자 1인에 대해서 당해도

172) 선거운동 종합 사이트 <http://go2senkyo.com/> 참조.

도부현의 구역 내의 중의원(소선거구선출)의원의 선거구의 수가 1인 경우에는 통상엽서 35000매, 당해선거에 관한 사무를 관리하는 선거관리위원회에 등록된 2종류의 전단 10만매, 당해도도부현의 구역 내의 중의원(소선거구선출)의원의 선거구의 수가 1을 넘는 경우에는 하나씩 늘어날 때마다 통상 엽서 2500매를 35000매에 가한 수, 당해 선거에 관한 사무를 관리하는 선거관리위원회에 등록된 2종류이내의 전단 15000매를 10만매에 더한 수(그 수가 30만매를 넘는 경우에는 30만매)

또한 선거기간 중 홈페이지 개설, 갱신 그 내용이 선거운동을 위해 사용되는 문서 및 도화로 인정할 수 있는 경우에는 공직선거법 제142조 규정에 위반된다. 하지만 그 내용이 선거운동을 위해서 사용되는 문서도화로 인정될 수 없는 경우라도 후보자의 성명, 정당명이 포함되어 있는 경우에는 그 행위가 공직선거법 제146조 규정에 위반될 수 있다.

일본 공직선거법 제146조 제1항에 따르면 “(문서도화의 배포 또는 게시에 있어서 금지를 면하는 행위의 제한) 누구든지 선거운동의 기간 중에는 저서, 공연 등의 광고 그 외 어떠한 명분을 제142조(문서 도화 배포) 또는 제143조(문서도화의 게시)의 금지를 면하는 행위로서 공직 후보자의 성명 또는 심볼, 마크, 정당 그 외 정치단체의 명칭 또는 공직후보자를 추천, 지지 또는 반대하는 자의 이름을 표시하는 문서도화를 배포 또는 게시할 수 없다.”라고 규정되어 있다. 또한 정당, 기타 정치활동을 하는 단체가 정치활동으로 홈페이지를 개설, 갱신함으로써 후보자의 성명 등이 표시되는 경우에는 공직선거법 제201조 13 규정에 위반된다는 견해도 있다.

동법 제201조 13에 따르면 정당기타 정치활동을 하는 단체는 각 선거에 있어서 선거기일 공시 또는 고시일 그 선거 당일까지 사이에 한하여 특정 행위의 정치활동 행위를 할 수 없다. 그 행위는 제2호에 규정하고 있는데, 어떠한 명분을 불문하고, 게시 또는 배포하는 문서도화(신문 및 잡지를 제외)에 당해 선거구(선거구가 없는 경우는 선거가 행해지는 구역)의 특정 후보자의 성명 또는 그 성명이 유추될 수 있는 사항을 기재하는 것을 말한다. 이런 규정에 따라

공시이후 투표일까지 선거기간 중에는 인터넷상의 선거관련 정보 발신은 제한된다. 하지만 많은 유권자들은 투표일직전까지 누구에게 투표할지 결정을 못하고 있으며, 의사결정을 위한 정보탐색행위를 투표직전까지 계속하고 있다. 그렇다면 선거기간중의 정보발신을 규제하는 것은 오히려 유권자의 의사결정을 위한 정보수신을 제약하게 된다는 지적이 있다.

그리고 (선거운동기간) 선거운동은 각 선거에 있어서 각각 86조(공직 후보자 입후보 등록등) 제1항에서 제3항까지 또는 8항의 규정에 따른 후보자 등록, 제86조의 2(명부에 따른 입후보자 등록 등) 제1항의 규정에 따른 중의원명부 등록, 제86조의 3(명부에 따른 입후보자 등록 등) 제1항의 규정에 따른 참의원명부등록(동조 등 제2항에 있어서 준용하는 제86조의 2 제9항 전단의 규정에 따른 등록에 관한 후보자에 대해서는 해당 등록)또는 제86조의 4(공직 후보자 입후보등록 등)제1항, 제2항, 제5항, 제6항 또는 제8항의 규정에 의한 공직 후보자등록일부터 당해선거 기일 전까지가 아니라면 할 수 없다.

또한 동법 제143조에 따르면 (문서도화의 게시) 선거운동을 위해 사용하는 문서도화는 중의원비례대표선출위원의 선거에 있어서는 제1호, 제2호, 제4호 및 제5호에 해당하는 것에 있어서 중의원명부등록정당 등이 사용하는 것 외에는 게시할 수 없다. 또한 선거운동을 위해서 애드벌룬, 네온사인 또는 전광에 의한 표시, 슬라이드 그 외 기타의 방법에 의한 영사 등의 종류를 게시하는 행위는 전항의 금지행위에 해당하는 것으로 간주한다.

이처럼 일본의 공직선거법 규정을 보면 열거해 놓고 있는 이외의 행위로 선거운동을 하는 것을 원천적으로 금지를 하고 있기 때문에 일본에서는 SNS를 통해서 선거운동을 하는 것이 원천적으로 금지될 수밖에 없는 구조이다.

### 3. 인터넷을 통한 선거운동에 대한 논의

앞에서 살펴본 바와 같이 일본에서는 SNS를 통한 선거운동이 근본적으로 제한되고 있다. 하지만 일본에서도 인터넷 선거운동의 장점이 제기되고 있다.



먼저 인터넷 선거운동은 비용이 들지 않고 둘째 누구든지 정치적인 의견표명을 하거나 토의에 참가할 수 있다는 점이다. 그 결과 지금까지 선거활동에 다액의 자금이 필요하고, 그 결과 정치가들은 부유층의 의사에 좌우되기 쉽다는 비판이 있었는데 그 해결책의 하나로 간주되고 있다. 또한 인터넷을 창구로 하여 일반유권자들로부터 모은 소액의 정치헌금도 일반화되어서 자금에 대한 부담을 덜 수도 있다.<sup>173)</sup> 이로 인해 일본에서도 인터넷을 개입시킨 선거운동에 관한 논의가 끊임없이 진행되고 있다.

그 동안 일본에서도 인터넷 보급에 따라 정당이나 정치가가 정치활동에 웹사이트를 이용하는 것이 당연시 되어 왔다. 2010년 시점에서는 거의 대부분의 정치인들이 사이트를 개설했다고 해도 좋을 것이다. 하지만 이는 어디까지나 일상 정치활동을 위한 것이다. 일본에서는 선거활동을 인터넷으로 하는 것은 공직선거법으로 엄격하게 제한되어 있기 때문이다. 이런 가운데 홈페이지에 의한 선거운동(협의의) 정치활동 규제하는 것을 살펴보면 다음과 같다.<sup>174)</sup>

구분	공직후보자 또는 제3자	정당 기타 정치활동을 하는 단체
선거운동	[통상시 투표일 포함] 사전 운동이기 때문에 금지 (공선법 제129조) [선거운동기간] 법정의 문서도화 배포에 해당되기 때문에 금지(공선법 제142조 1항) 게시에 해당되는 행위를 하는 것도 금지 (공선법 제143조 제2항)	[통상시 투표일 포함] 사전 운동이기 때문에 금지 (공선법 제129조) [선거운동기간] 법정의 문서도화 배포에 해당되기 때문에 금지(공선법 제142조 1항) 게시에 해당되는 행위를 하는 것도 금지(공선법 제143조 제2항)
정치활동	[통상시 투표일 포함] 자유 [선거운동기간] 후보자의 성명 등을 표시하고 있는 홈페이지를 개설, 갱신함으로써 금지를 면하는 행위에 해당되는 경우에는 금지. 이미 후보자의 성명 등이 표시되어 있는 경우에는 갱신이 금지 (공선법 제146조 제1항)	[통상시 투표일 제외] 자유 [선거운동기간, 투표일] 홈페이지를 개설, 갱신하는 경우에 후보자의 성명 등을 표시하는 것은 금지. 이미 후보자의 이름이 표시되어 있는 경우에는 갱신이 금지 (공선법 제201조13 제1항 제2호)

173) 遠藤薫, 問メディア社会における「世論」と「選挙」一, 東京電機大学出版部, 2011, 181쪽 참조.

174) 遠藤薫, 問メディア社会における「世論」と「選挙」一, 東京電機大学出版部, 2011, 182쪽 참조.

또한 전자메일에 의한 선거운동(협의의) 정치활동 규제의 경우를 나누어 보면 다음과 같다.

구분	공직후보자 또는 제3자	정당 기타 정치활동을 하는 단체
선거운동	[통상시 투표일 포함] 사전 운동이기 때문에 금지 (공선법 제129조) [선거운동기간] 불특정 또는 다수로 송신하는 것은 법정외 문서도화 배포에 해당되므로 금지 (공선법 제142조 1항) 게시에 해당되는 행위를 하는 것도 금지 (공선법 제143조 제2항)	[통상시 투표일 포함] 사전 운동이기 때문에 금지 (공선법 제129조) [선거운동기간] 불특정 또는 다수로 송신하는 것은 법정외 문서도화 배포에 해당되므로 금지 (공선법 제 142조 1항) 게시에 해당되는 행위를 하는 것도 금지 (공선법 제143조 제2항)
정치활동	[통상시 투표일 포함] 자유 [선거운동기간] 후보자의 성명 등을 기재한 전자메일을 송신하는 것이 금지를 면하는 행위에 해당되는 경우는 금지, 게시 경우도 마찬가지 (공선법 제146조 제1항)	[통상시 투표일 제외] 자유 [선거운동기간, 투표일] 후보자 성명 등을 기재한 전자메일을 해당선거구등의 불특정 또는 다수로 송신하는 것은 금지, 게시 경우도 마찬가지 (공선법 제201조의13 제1항 제2호)

#### 4. 일본에서의 인터넷 선거사례

일본 공직선거법에서는 홈페이지나 메일은 모두 “규정매수 이상의 圖畫의 게시”로 보고 있다. 따라서 후보자 개인의 블로그는 告示<sup>175)</sup>(公示)<sup>176)</sup> 후에 갱신할 수 없다. 일본의 싸이월드 같은 mixi나 소셜네트워크인 facebook도 마찬가지이다. 대표적인 사례로 2008년 8월 鹿兒島 (카고시마)현 阿久根市(아쿠네시) 시장 선거사례가 있다. 당선된 竹原信一(타케하라 신이치)<sup>177)</sup><sup>178)</sup>는 선거법 일 반적인 해석을 무시하고, 告示 후에도 블로그를 갱신하여 타 후보자 비판을 계속하였다. 이에 선거관리위원회는 블로그 갱신을 정지하고 삭제 요청을 지도

175) 선거위원회가 선거기일 고시, 국회의원재선거, 보궐선거, 지방자치단체의원선거.

176) 천황이 선거기일 공시하는 행위, 총선거, 통상선거.

177) [http://www.youtube.com/watch?v=rEyDt\\_Xg6WY](http://www.youtube.com/watch?v=rEyDt_Xg6WY).

178) <http://twitter.com/#!/takeharasinichi>.

하고, 현경찰도 경고했다.<sup>179)</sup> 그에 따라서 타케하라 당선자는 2008년 선거 마지막 날에 블로그 갱신을 정지하고, 선거관리위원회의 삭제요청에 응했다.<sup>180)181)</sup>

이 때문에 실제로 28명의 阿久根市(아쿠네시)의원들이 시장을 공직선거법 제 142조 위반혐의로 고발했다.<sup>182)</sup> 2009년 8월에는 자신의 블로그에서 중의원 선거의 특정 후보를 지지하는 발언을 선거운동기간 중에 하여 선거관리위원회의 지도를 받았다.

한편 2010년 11월 이시카와현(石川県) 카나자와(金沢)시장선거에서 당선된 진영의 지지자들 불특정 다수가 고시 후에도 트위터에서 계속 반복하여 투표를 호소했다. 이시카와경찰은 “트위터에 참여한 사람의 특징이 곤란하다.”라고 하여 경고도 하지 않았다. 이러한 사안이 논쟁을 불러일으키기도 하였다.<sup>183)</sup> 이로 인해 트위터 선거운동에 대한 규제완화에 대한 입법필요성을 강조하는 움직임이 일기도 하였다.

## 5. 일본에서 인터넷선거 규제완화 움직임

앞에서 언급한 바와 같이 총무성에서는 2001년 「IT시대의 선거운동에 관한 연구회」를 설립하여 법개정 연구를 진행하였다. 2005년 중의원선거에서는 여야당을 막론하고 인터넷을 통한 정치활동에 진전이 이루어졌다. 이런 동향에 대해 총무성은 공직선거법에 위반으로 간주될 수 있다고 주의를 주었다. 하지만 법개정을 향한 기운은 다양한 방향에서 고조되어 있었다.

첫째, 매니페스토(Menifesto)선거를 향한 움직임이다. 즉 선거에서 후보들이 내놓은 공약의 실현 가능성을 따져보고 당선 후 공약을 지켜나가도록 하는 시민

179) <http://www.47news.jp/CN/200901/CN2009012201000971.html>.

180) 2008년8월31일, 초선으로 당선된 시장이 공직선거법에 저촉될 가능성이 있는 “블로그 갱신”을 선거활동 중에 하였다.

181) 블로그 시장으로 유명했지만, 2011년 1월 3선을 노렸지만 낙선하였다; <http://www.asahi.com/politics/update/0116/SEB201101160014.html>; [http://dailynews.yahoo.co.jp/fc/local/akune\\_mayor\\_blog/](http://dailynews.yahoo.co.jp/fc/local/akune_mayor_blog/).

182) 2009년 1월 고발; <http://www.47news.jp/CN/200901/CN2009012201000971.html>.

183) [http://internet.watch.impress.co.jp/docs/yajiuma/20101213\\_413869.html](http://internet.watch.impress.co.jp/docs/yajiuma/20101213_413869.html).

운동이 활성화 되면서, 공약을 널리 주지시킬수록 매니페스토의 의미가 더해지기 때문에 인터넷상의 홍보는 당연하다고 할 수 있다. 한편 매니페스토에서의 게시는 통상 정치활동이라 할 수도 있고 선거공약이라고도 할 수 있다. 이 문제는 현행 공직선거법의 불충분함이 부각되는 부분이다.

둘째, 2005년부터 성행하게 된 인터넷 동영상 투고사이트 문제이다. 2007년에 동경도지사선거에서 후보자 중 한명인 토야마코이치의 정견방송이 유튜브에 게재되어 방대한 접속자수를 모으는 사태가 벌어졌다. 동경도선거관리위원회는 정견방송은 방송방법이나 횟수가 정해져 있고 기타 홍보는 공평성에 반한다는 관점에서 유튜브를 삭제요청했다. 하지만 유튜브에 올라간 방송은 그 외에도 다수가 있고 비용도 거의 들지 않아 인터넷 게재가 ‘공평성에 반하는지 아닌지’하는 것에 대해서는 논의를 불러 일으켰다.

셋째, 비용도 들지 않는다는 점에서 민간인 등 제3자 조직이 인터넷상 선거 관련 사이트를 개설하는 것도 2005년쯤에 두드러지게 되었다.

2009년 총선거전에서 각 당은 인터넷 선거를 무시할 수 없었다.<sup>184)</sup> 따라서 인터넷 선거를 위한 개정의 움직임은 2009년 총선에서 국회 범위를 넘어서 더욱더 고조되었다. 2009년 8월10일에 라쿠텐 대표, E비즈니스 관련기업 경영자들 60명이 ‘E비즈니스진흥을 위한 정책에 관한 질문장’을 제출했다. 자민당, 민주당 모두 기본적으로 인터넷을 사용한 선거운동 해금에 적극적이었다. 상대적으로 민주당이 완전해금을 주장하는 것에 비해 자민당은 ‘중상모략’을 이유로 약간 신중한 답변을 하고 있다.

하지만 인터넷 선거에 있어서 문제점은 네거티브 캠페인에 있었다.<sup>185)</sup> 자민당에서 주장했듯이, 선거활동에 인터넷을 활용할 경우에 가장 큰 우려는 중상모략의 횡행일 것이다. 하지만 2009년 선거에서 네거티브 캠페인에 가장 열심이었던 것은 자민당이었을지도 모른다. 2009년 총선거에서는 2001년 이래 가장 인기를 누려온 TV CM 비중이 줄어들고, 인터넷을 통한 동영상 비중이 높아졌다.

184) 遠藤薫, 間メディア社会における「世論」と「選挙」一, 東京電機大学出版部, 2011, 185쪽 참조.

185) 遠藤薫, 間メディア社会における「世論」と「選挙」一, 東京電機大学出版部, 2011, 186쪽 참조.

그 중에서도 자민당은 상대당 비판적인 애니메이션풍 동영상으로 화제를 모았다.

이런 네거티브 캠페인에 대한 유권자의 반응은 다소 의외라고 할 수 있었다.<sup>186)</sup> 한 조사에 따르면, 우선 “각 정당 PR활동 중에서 상대 정당을 비판하는 CM등을 흘려보내는 행위(네거티브 캠페인)를 알고 있었느냐?”라는 질문에 전체 71%가 알고 있었다고 답변했다. 연대별로는 60대가 가장 높고 20대가 가장 낮다. 또한 선호 당별로 보면 자민당에게 투표를 한 그룹이 가장 높고 공명당에 투표한 그룹이 가장 낮았다. 네거티브 CM을 알고 있었던 사람들 중에서 실제로 네거티브 CM을 본 사람은 64.1%. 이 수치는 전체 45.5%에 해당한다.

네거티브 CM을 본 사람 중에는 네거티브 CM을 본 결과 어떤 느낌에 대한 견해도 다양하였다. ‘비판하는 정당에 대해 나쁜 인상을 받았다’라고 대답한 사람이 ‘비판받는 정당에 대해 나쁜 인상을 받았다’라고 대답한 사람보다 압도적으로 높았다. 전체적으로 63.5%사람이 ‘비판하는 정당에게 나쁜 인상을 받았다’라고 답하였고, 4.6%가 ‘비판 받는 정당에게 나쁜 인상을 받았다’라고 답했다. 비례대표선거에서 자민당을 지지한 사람들조차 ‘비판하는 정당에 대해 나쁜 인상을 받았다’라고 한 사람이 33.0% ‘비판받는 정당에 대해 나쁜 인상을 받았다’라고 한 사람은 7.2%였다.

이처럼 인터넷을 이용한 선거활동에서 가장 우려되는 것이 중상모략이다. 하지만 네거티브 캠페인이 오히려 역효과가 된다는 점은 2008년도 미국대통령선거에서도 관찰되었다.

186) 遠藤薫, 間メディア社会における「世論」と「選挙」一, 東京電機大学出版部, 2011, 187쪽 참조.

## 6. 인터넷 선거에 대한 일본인의 인식

인터넷 선거에 대한 규제완화가 제기된 2002년 WIP일본조사에서는 웹사이트에서 전달된 선거정보로 유권자가 어떤 내용을 요구하는지 조사를 했다.<sup>187)</sup> 70%의 유권자가 적어도 어느 정도는 선거정보를 웹으로부터 얻고 싶다고 대답으로는 선거쟁점에 관한 각 후보자의 의견, 정당이나 정치인들의 선거공약, 정당이나 정치인들의 일상 선거활동 등이 있었다. 이러한 사실은 유권자들이 실제로 정치인들의 정견이나 정책을 알고 싶어 했고, 이러한 것을 ‘일상 정치활동’과 병렬적으로 생각하고 있다고 추측할 수 있다. 동시에 ‘의견이나 요망을 전하거나 논의가 가능한 게시판’으로 대답한 응답자도 31.1%에 달하여 정치인들과의 의사소통이 가능한 쌍방향 논의도 희망하고 있음을 알 수 있었다.

2009년 선거후 유권자의 공직선거법에 대한 인식조사도 있었다.<sup>188)</sup> ‘미디어 조사 2009’에서 ‘선거기간 중 인터넷 등을 통한 정보공개를 규제하는 ‘공직선거법’이 있습니다. 당신은 향후 이 법률을 어떻게 해야 한다고 보십니까?’라는 설문조사에 85%의 사람들이 적어도 ‘시대에 맞춰서 검토를 할 필요가 있다’라고 답하고 있다. 향후 대대적으로 논의해야 할 시대가 도래한 것이다.

‘미디어 조사 2010’에서는 ‘현 상태로 인터넷 선거운동을 금지’라고 대답한 사람들은 20% 정도에 그치고 많은 사람들이 공직선거법을 재검토해야 한다고 대답했다. 한편 젊은 세대일수록 인터넷 선거를 지지하는 경향이 있다.<sup>189)</sup> 이에 따르면 인터넷 선거운동에 대한 규제완화에 찬성하는 이유로 인터넷 선거운동의 규제완화를 통해 보다 많은 정보를 얻을 수 있다는 것, 인터넷선거운동의 규제완화를 통해 선거비용이 들지 않는다는 등의 견해가 있었다. 이에 반해 인터넷 선거운동에 대한 규제완화 반대하는 이유로는 중상모략이나 비방, 헛소문으로 선거가 혼란스러워진다, 디지털 논쟁에 대한 불안 등이 있었다. 하지만

187) 遠藤薫, 間メディア社会における「世論」と「選挙」一, 東京電機大学出版部, 2011, 196쪽 참조.

188) 遠藤薫, 間メディア社会における「世論」と「選挙」一, 東京電機大学出版部, 2011, 197쪽 참조.

189) 遠藤薫, 間メディア社会における「世論」と「選挙」一, 東京電機大学出版部, 2011, 197쪽 이하 참조.

이러한 부정적인 의견은 전체 의견의 1/4정도였다.

인터넷을 통하여 얻고 싶은 정보에 대한 질문에 매니페스토 관련 정보, 선거에서 중요 쟁점에 관한 후보자의 의견, 후보자 정보 등이 있었다. 지지정당 별로 보면 민주당과 모두의 당에 투표한 사람들 중에서 규제완화에 긍정적인 사람이 부정적인 사람보다 많았지만, 자민당에 투표한 사람들은 부정적인 사람의 비율이 30% 달했다.

특히 선거활동에 관한 이런 평가는 어떤 정치관에 기초한 것 인지에 대해, ‘미디어조사 2010’은 분석했다.<sup>190)</sup> 젊은 층일수록 ‘우리가 정치에 대해 떠들어 본들 정치는 좋아지지 않는다.’라고 대답한 경우가 많았다. ‘선거가 정치를 바꾼다.’라고 대답한 경우는 적었다. 즉 젊은 층일수록 정치에 대한 무력감을 지니고 있다고 할 수 있다. 또한 ‘정치보다 자신의 생활이 중요하다’고 답하는 개인주의 경향도 젊은 층에서 높게 나타나는데 특히 30대가 아주 높았으며 이는 육아 등 생활고 때문에 바쁜 시기를 보내고 있어 여유가 없는 것으로 여겨진다.

## 7. 일본에서의 인터넷 선거활동 예측<sup>191)</sup>

해외의 움직임을 보면 인터넷을 통한 미디어 정치는 세계적인 추세라고 할 수 있다. 넷트 레이팅스사가 조사한 결과에 따르면 일본에서 월100만을 넘는 액티비티 블로거가 활동하고 있으며, 이는 다른 동아시아의 여러 나라들을 크게 상회하고 있는 수치로서 세계적인 블로그 대국이라고 할 수 있다. 또한 2010년 4월 현재 트위터 가입수도 일본이 16%정도로 미국의 10%보다 많다.

이렇게 본다면 다음 선거에서는 일본에서도 인터넷이 선거활동의 중심이 될 것은 틀림이 없다. 하지만 인터넷만이 단독으로 미디어가 되어 TV나 신문을 넘어선다고는 보기 힘들다. 오히려 다양한 매체가 융합되면서 새로운 정보환경을 창출해 나갈 것이다.

190) 遠藤薫, 問メディア社会における「世論」と「選挙」一, 東京電機大学出版部, 2011, 203쪽 참조.

191) 遠藤薫, 問メディア社会における「世論」と「選挙」一, 東京電機大学出版部, 2011, 209-211쪽 참조.

## 제5절 캐나다의 SNS와 선거<sup>192)</sup>

캐나다 선거법에서는 선거가 종료되기까지 방송매체와 출판매체들이 선거법을 준수하기 위해 투표정보를 사전에 발표하지 않는 것과 같이 SNS에 투표정보를 사전에 올리는 것은 금지하고 있으며, 이는 인터넷에도 적용된다. 이는 캐나다의 선거법 규정 제329조에 따라 “누구도 다른 선거구에서의 모든 투표가 종료되기 전에, 한 선거구의 투표의 결과 또는 결과라고 주장하는 것을 다른 선거구의 사람들(the public)에게 전달해서는 안 된다”는 규정에 의한 것이다. 따라서 캐나다선거관리위원회는 Facebook과 Twitter의 사용자들이 선거일에 투표결과에 대해 의사소통하고 이를 온라인상 올리는 것에 대해 경고를 발하였다. 따라서 캐나다 방송은 선거당일 투표종료시까지 CBCNews.ca을 통한 실시간 채팅, Facebook 이용, 웹사이트상 댓글 올리기(comments on stories) 등 이용자간 소통을 중단시켰다.<sup>193)</sup>

하지만 캐나다에서도 사이버공간이 확대됨과 동시에 사이버공간에서의 선거운동을 인정하자는 견해가 나타나기 시작했다. 특히 2000년에 들어오면서 캐나다에서는 선거법상 인터넷을 인지하여 인터넷에 특수한 법을 입법하자는 논의가 있었지만, 입법자들의 논의 방향은 기존의 법을 재평가하여 온라인상에도 적용하는 것으로 향하였다. 이런 맥락에서 캐나다 연방, 주, 그리고 지방의 입법자들은 인터넷이 기존의 정치 또는 선거광고의 개념정의 안에 포함되며, 이로 인해 각 관할별로 종래 정치 또는 선거광고를 규제하던 방식이 인터넷에도 적용된다고 판단하고 있다.<sup>194)</sup>

한편 캐나다선거법 제319d조에서는 ‘개인에 의해 소위 인터넷에 대한 비상업적 기초하에 개인의 정치적 의견을 전달’하는 것을 선거광고의 개념에서 제외

192) 캐나다의 SNS와 선거 부분은 2011.8.24 자체 세미나에서 송실대 이상현 교수의 발제문을 재구성하였다.

193) CBCNews.ca closes comments for poll blackout: Election act limits online comments, social media, May 2, 2011.

194) Tamara A. Small, *Regulating Canadian Elections in the Digital Age*, 2009, 194.



하고 있다. 하지만 여기서 중요한 것은 ‘비상업성’의 해석에 있다. 그러므로 ‘비상업성’의 해석 여부에 따라 사이버공간에서의 정치적 견해 피력에 대한 선거법의 적용여부가 달라질 수 있다. Election Canada에서는 광고메시지를 ‘구매된 광고’로 보고 있으며, Manitoban법은 광고비용은 ‘광고를 위해 지불된 금전 또는 부담하는 책임, 수령한 기부 가치’로 정의된다. 퀘벡주 선거관리위원장인 Blanchet는 비용의 범위를 매우 넓게 설정하고 있다. 따라서 비용에는 온라인 콘텐츠를 만드는 비용 뿐 아니라 최종생산물의 디자인, 교정, 그리고 생산에 관련된 모든 비용을 포함하는 것으로 보고 있다. 물론 입후보자가 웹사이트나 블로그를 개설하는 것은 금지사항이 아니다. 다만, 배너광고나 상업적 이메일 리스트를 구매하는 비용 등은 선거법상 지출내역에 포함되기 때문에 총액규제 대상이 된다.<sup>195)</sup>

사이버공간에 대한 캐나다 사법부의 태도는 다소 사이버공간에서의 선거활동을 지지해 주는 것으로 평가될 수 있을 것이다. 캐나다 연방대법원은 Harper v. Canada 판결에서 미국이 추구하고 있는 표현의 자유 중심의 접근법도 중요하다고 할 수 있지만, 평등주의적 접근법이 배제되어서는 안된다는 점을 강조하였다. 이는 경제적인 부의 차이로 인해 민주사회에서 평등한 정치참여가 어렵게 된다는 점을 중시하고 있다. 그러므로 부자가 경제력의 우월함을 가지고 경제력이 약한 자들을 억압하며 선거과정을 장악하는 것은 차단되어야 한다고 판단하고 있다. 이는 정치광고를 함에 있어서 값비싼 선거활동을 하는 것에 대한 제한으로 나타나며, 방송채널에 대해서 공평한 접근기회를 보장할 것을 요구하고 있다. 이런 평등주의적 관점에서 사이버공간에서의 정치광고를 규제할 때, 그 초점은 구매된 광고(purchased advertising)에 맞추어 지게 되며, 이로 인해 정치광고의 범위는 좁아지게 된다. 따라서 상업적으로 제3자가 발송한 이메일이나 배너 광고는 광고에 해당하지만, 사이버공간에서의 개인적인 의견 진술은 광고에 해당하지 않게 된다. 따라서 정치자금모금 광고를 사이버공간에 올릴 때 비용을 지불하게 되면 선거법상 규제를 받게 되지만, 웹사이트나

195) Tamara A. Small, 앞의 논문, 196.

블로그, SNS, YouTube 등은 선거법으로부터 면제될 수 있다.

결론적으로 볼 때, 캐나다의 경우 SNS가 선거에 주는 영향은 SNS를 통해서 발생하게 되는 표현상의 문제가 아니라 선거비용과 관련해서 문제가 되는 것이라고 볼 수 있다. 이는 선거에서의 SNS의 영향의 초점이 우리나라와 같이 비방·흑색선전에 있는 것이 아니라 선거비용에 있는 것으로 보인다. 이는 미국과 유사하다고 볼 수 있다.

# 제3장 SNS 활용 비방·흑색선전에 대한 선관위의 대응방안

## 제1절 선관위의 참여적 예방방법

### 1. 선관위의 SNS 사용현황

앞에서 살펴본 바와 같이 SNS가 선거에 미치는 영향은 결코 작다고 할 수 없다. 따라서 SNS에 대한 대응방법을 모색하는데 있어서 선관위가 얼마나 SNS를 활용하고 있는지가 중요하게 된다. 현실세계에서는 선관위가 구태여 시민들의 의사소통 과정에 직접적으로 참여할 필요가 없다. 현실세계에서의 선거 관련 문제들에 대해서는 이미 많은 경험을 하였으며, 굳이 경험해 보지 않더라도 그 과정이나 문제점들에 대해서 충분히 알 수 있다. 이것은 현실세계에서 법집행자들이 절도를 이해하기 위해서 직접 절도를 저지를 필요가 없는 것과 동일하다. 하지만 사이버공간에서는 상황이 다르다. 사이버공간이 탄생한 것은 최근 20여년간의 일이며, 우리가 아무리 정보화사회에 살고 있다고 하더라도 기성세대에게 사이버공간은 매우 낯선 공간이기 때문이다. 그 때문에 입법자들은 ‘획일성이 존재하지 않는 보편성’을 지니며,<sup>196)</sup> ‘사회적 유대를 쇠신하고 집단 지성을 구축’하고,<sup>197)</sup> 디지털 네이티브(digital native) 인터넷세대가 살고 있는<sup>198)</sup> 사이버공간을 이해하지 못하고, 현실세계의 잣대로 사이버공간을 규제하며, 통제하고 있다. 이로 인해 정보통신 강국으로 불리던 우리나라는 점점 뒤쳐져 가고 있다.

196) 피에르 레비(김동운 외 1명 옮김), 사이버문화, 2000, 29쪽.

197) 피에르 레비(권수경 옮김), 집단지성, 2002, 35쪽.

198) 돈 탭스콧(이진원 옮김), 디지털 네이티브 참조.

이런 현상은 선거와 관련해서도 동일하게 나타날 수 있다. 선관위가 소셜네트워크의 이용자적인 입장이 아니라 이와 무관한 관찰자 및 규제자로서의 지위에서 소셜네트워크를 대하게 될 때, 현재 우리 입법자들이 범하는 과오를 동일하게 범할 수 있다. 따라서 선관위는 소셜네트워크의 일원으로서 소셜네트워크에서 발생하게 되는 선거와 관련된 문제들을 다룰 필요가 있다. 이를 위해서 현재 선관위가 소셜네트워크를 어떻게 사용하고 있는지를 살펴보고자 한다. 먼저 SNS 중 이용자가 가장 많은 트위터를 살펴보자.

〈그림 6〉 서울시선관위 트위터



서울시선관위의 트위터를 보면 9월초 현재 대략 263개의 트윗이 있고, 1,825개를 팔로잉하고 있으며, 팔로어는 대략 1,817명 정도이다. 선관위와 관련이 있는 정부기관 가운데 방송통신위원회만 보더라도 트윗이 1,377개, 팔로잉이 7,210, 팔로어가 10,361이다. 물론 정부기관들의 SNS 활용도가 크지 않으며, 팔로어들도 많지 않은 것이 사실이지만, 선관위의 경우 트위터의 활용도가 다른 기관들에 비해서도 매우 저조하다고 할 수 있다. 중앙선관위의 트위터는 보다

심각하다. 트윗이 71건, 팔로잉이 632명, 팔로어가 606명에 불과하다.

트윗의 내용을 볼 때도 문제점이 나타난다. 앞에서 살펴본 바와 같이 트위터를 이용하는 사용자들은 트위터를 통해서 실시간적으로 관심을 가질 수 있는 주제이거나 공식적으로는 접할 수 없는 이야기들에 대해서 관심을 갖고, 자신에게 관심이 있고 의미 있는 내용일 경우에는 리트윗을 하게 된다. 하지만 선관위의 트윗을 보면 이런 욕구를 채워줄 수 있는 내용은 현재 투표율을 알려주는 것에 불과하고, 대부분은 인터넷상의 홈페이지를 통해서 볼 수 있는 내용들이다. 또한 중간 중간에 선거법에 위반될 수 있는 사실에 대한 언급이 있지만, 이 역시 매우 일방적이다. 또한 트위터의 특성상 많은 내용의 글은 링크를 통해서 연결되기 때문에 곧바로 그 내용이 무엇인지 쉽게 알 수 없다. 선관위의 트윗에는 악플조차도 달리지 않고 있다. 실제로 선관위의 트위터는 선거와 관련해서 유권자들과 효과적인 커뮤니케이션 도구로 사용되고 있는 것 같지는 않다.

다음으로 서울시선관위의 페이스북을 살펴보자.

〈그림 7〉 서울시선관위 페이스북



서울시선관위의 페이스북은 트위터 보다는 상황이 조금 나은 것으로 보인다. 선관위의 글에 대해서 간혹 반응이 있으며, 글에 대해서 긍정적인 반응을 보이는 ‘좋아요’도 몇몇 눈에 띈다. 페이스북에서는 링크가 걸리더라도 대략적인 내용이 표시되기 때문에 링크가 걸린 페이지로 이동할 가능성이 높다.

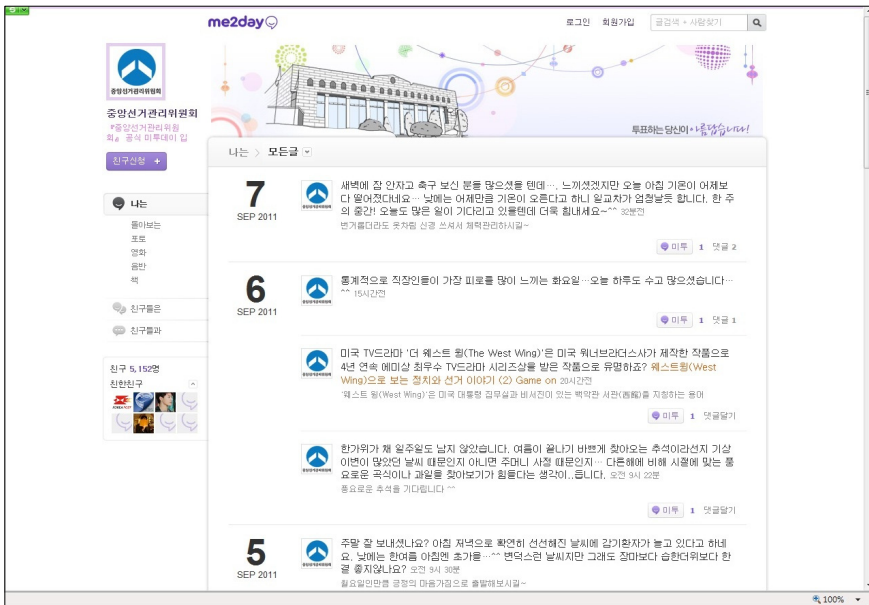
하지만 페이스북에 오른 내용과 트위터에 오른 내용은 똑같다. 따라서 트위터의 운영자와 페이스북의 운영자가 동일하다고 생각된다. 또한 페이스북을 보는 사람은 337명 정도에 불과하기 때문에 오히려 트위터의 팔로어들 보다는 적은 수이다.

〈그림 8〉 중앙선관위 재외선거 페이스북



이에 반해 중앙선관위의 재외선거 페이스북의 사정은 다소 희망적이라고 사료된다. 재외선거 페이스북에서는 선관위의 글에 대해서 다소간의 반응이 있었으며, 페이스북에 관심을 보이는 사람들도 3,273명 정도 되었다. 이 숫자가 매우 많은 숫자는 아니라고 하더라도 이번 선거에서 처음으로 재외선거가 실시됨으로 인해서 재외국민들의 관심이 비교적 높은 것에 기인하는 것으로 생각된다. 국내의 경우에는 온라인 뿐 아니라 오프라인에서도 후보자에 대한 다양한 정보를 얻을 수 있는 것에 반해서 재외국민들은 인터넷을 통해서 정보를 얻을 수 있고, 최근 들어 외국에서 SNS를 많이 사용하는 것과 맞물려 선관위의 페이스북을 통해서 여러 관련 정보를 얻을 수 있기 때문일 것이다.

### 〈그림 9〉 중앙선관위 미투데이



중앙선관위의 미투데이에는 콘텐츠면에서 트위터나 페이스북보다는 나았다. 앞의 두 SNS에서는 주로 선거와 관련된 홍보성 글들이 주를 이룬 반면에 일반적인 글들도 눈에 띄었다. 친구의 숫자도 5,152명으로 앞의 경우보다 많았다.



추측컨대 선관위에서 미투데이의 운영자를 따로 운영하고 있다고 여겨진다. 따라서 미투데이 운영자는 앞의 경우 보다 SNS의 생리에 맞는 운영을 하고 있기 때문에 네티즌들로부터 어느 정도 호응을 얻고 있는 것 같다.

〈그림 10〉 서울시선관위 싸이월드



서울시선관위 싸이월드의 경우 일촌수가 1,060명 정도이며, 공지사항에는 선거와 관련된 공지들이 올라와 있었으며, 이벤트에는 다양한 내용들과 참여자들이 있었다. 다만 대부분의 참여자들이 단순히 이벤트 참여를 통해서 도토리를 받아가려는 것에만 관심이 있는 것으로 보인다. 방명록의 내용은 이벤트에 참여한다는 내용과 도토리를 달라는 내용이 주를 이뤘다. 생각건대 선관위 싸이월드에서 일촌을 맺은 사람들은 주로 미성년자이며, 주요 목적은 이벤트에 참여하여 도토리를 얻어가는 것에 목적을 두고 있는 것 같다. 선관위에서도 자주 글을 올리지 않는 것으로 보아 선관위의 홍보용 미니홈피 정도의 역할을 하고 있는 것으로 보인다.



## 2. 선관위의 SNS 활용방안

이처럼 현재 선관위에서 참여하고 있는 SNS의 현황을 기반으로 해서 개선점과 활용방안을 모색해 보고자 한다. 특히 재외국민과 내국민을 구분할 필요가 있다. 먼저 재외국민을 위해서 트위터와 페이스북을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 앞에서 언급한 것처럼 재외국민의 경우 적절하고 양질의 선거관련 정보를 얻기가 쉽지 않다. 그 때문에 사이버공간을 통해서 보다 많은 정보를 얻고자 할 것이다. 이와 함께 최근 들어 트위터나 페이스북의 사용이 많아지고 있기 때문에 공신력 있는 기관이 이를 사용하여 재외국민의 욕구를 충족해 줄 수 있는 정보들을 제공해 주는 것은 매우 필요하다. 이와 함께 비방·흑색선전과 관련해서 예방차원에서 제공해 줄 수 있는 정보들이나 관련 기사들, 선관위의 해석기준 등을 제공해 줄 경우 큰 효과를 낼 수 있다고 사료된다.

이에 반해 내국민들은 선관위의 트위터나 페이스북을 통하지 않더라도 선거와 관련된 정보들을 얼마든지 얻을 수 있으며, 오프라인을 통해서도 충분히 얻을 수 있다. 그 때문에 선관위에서는 SNS를 단순히 선관위의 홍보성 글이나 선거정보들을 올리는 것에만 사용한다면 전혀 호응을 얻을 수 없을 것이다. 그러므로 미투데이처럼 내국민들과 일반적인 관계를 유지할 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 통해서 선관위의 SNS가 단지 기관홍보를 위한 것이 아니라 바로 SNS의 참여자라는 것을 인식시킬 필요가 있다. 이런 가운데 비방·흑색선전과 관련된 내용들과 선관위의 명확한 입장 등이 표출된다면 다른 매체를 통해서 전파되는 것보다 훨씬 효과적으로 전파될 수 있을 것이다. 이를 위해서는 선관위의 SNS 운영자가 SNS에 친숙한 사람일 필요가 있다.

이와 함께 선관위는 선관위의 비방·흑색선전에 대한 단속활동이 정당하며 적절한 절차를 통해서 이루어진다는 것에 대한 홍보도 강화할 필요가 있다. 아니 좀 더 정확히 표현하자면 국민과의 의사소통을 펼칠 필요가 있다. 현재 선관위의 비방·흑색선전물에 대한 단속활동에 대해서 많은 국민들이 의심의 눈초리를 보내고 있다. 이런 부분들은 선관위의 비방·흑색선전물에 대한 단속

절차에 관한 적절한 홍보를 통해서 충분히 불식시킬 수 있다고 사료된다. 이는 선관위와 국민들과의 의사소통이 단절되어 있는 것에 기인하기 때문이다.

그러므로 SNS를 통한 비방·흑색선전물에 대한 대응전략의 전단계로 선관위의 관련활동에 대한 적절한 홍보가 SNS나 홈페이지 등을 통해서 이루어지되 선관위의 일방적인 홍보가 아닌 국민과의 의사소통의 형식을 사용할 필요가 있다. 단순히 국민들의 질문에 응답하는 수동적인 형식이 아니라 선관위가 주도적으로 SNS를 통한 비방·흑색선전물 단속에 대한 국민들과의 대화의 공간을 마련하고, 여기에서 다양한 국민들의 의견들에 대해서 때로는 논리적인 방어도 하고, 때로는 설득도 하며, 때로는 국민들의 소리에 귀를 기울이면서 국민들과의 의사소통을 주도해 나가야 한다. 결국 선관위에 대한 신뢰가 기반이 되어야 이후 SNS를 통한 비방·흑색선전물에 대한 선관위의 대응전략이 보다 타당하고 적절하게 전개될 수 있을 것이다.

## 제2절 네티즌의 자율적 정화 방안

### 1. 자율적 정화 방안을 위한 역할 모델 - 선플달기운동

사이버공간에서 선거와 관련된 비방·흑색선전들을 근절하기는 쉽지 않다. 비록 제한적 본인확인제<sup>199)</sup>를 통해서 사이버공간에서의 책임 있는 글쓰기를 강조하고 있지만, 그 효과는 크지 않다.<sup>200)</sup> 이는 제한적 본인확인제를 통해서

199) 제한적 본인확인제란 네티즌들이 사이트에 글을 올리기 위해서는 먼저 주민등록번호와 실명을 통해 본인 확인을 받도록 하는 제도이다. 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률에 따르면 전년도 말 기준 직전 3개월간의 일일평균 이용자가수가 10만명 이상인 정보통신서비스 제공자는 본인확인조치의 의무자에 속하기 때문에 게시판 이용자의 본인확인을 위한 방법 및 절차를 마련하여야 한다.

200) 2007년에 발표한 (구)정보통신부의 보도자료에 따르면 제한적본인확인제가 시행된 이후 악성댓글이 전체 글에서 차지하는 비중이 15.8%에서 13.9%로 감소했으며, 심각한 악성댓글의 비중도 8.9%에서 6.7%로 감소되어 풍선효과나 표현의 자유의 위축효과는 없다고 홍보하였다. 하지만 이에 반해 언론에서는 그 효과가 미미하다고 보고하고 있다; <http://news.naver.com/>

사이버공간에서의 익명성의 특성을 완화시켜 악성댓글의 수를 줄여보기 위한 방법이었다. 하지만 최근 들어 제한적 본인확인제로 인해서 필요이상의 개인 정보가 ISP에 제공되고, 이로 인해서 해킹을 통하나 개인정보침해의 피해가 확산되었다는 비판이 제기되면서 제한적 본인확인제를 재고하여야 한다는 목소리가 높아지고 있다.<sup>201)</sup> 이처럼 사이버공간에서는 제한적 본인확인제를 사용해서라도 사이버공간에서의 일탈행위를 제어하려는 노력이 계속되고 있다.

하지만 SNS의 경우에는 다소 다른 양상이 나타난다. 제1부에서 SNS의 구조를 분석하면서 설명했던 것처럼 SNS의 사용자는 기본적으로 자신의 실명을 사용하건, 가명을 사용하건 간에 최소한 SNS를 사용하는 사람들에게는 자신을 공개하고 있도록 되어 있는 구조이다. 물론 사이버공간에서 자신의 아이덴티티를 숨기고 SNS를 통해서 활동할 수도 있다. 하지만 SNS의 특성상 개인의 활동만으로는 자신의 글이 전파되지는 않는다.<sup>202)</sup> 따라서 상호작용을 통하는 경우에만 SNS가 제대로 활용될 수 있다. 따라서 일차적인 자율규제는 SNS의 구조적인 특징을 통해서 나타날 수 있게 된다.

그러나 이런 구조적인 가림막이 있는 경우에도 불구하고 공격적인 글을 쓰거나 선거에 있어 비방·흑색선전을 할 수 있다. 이것은 결국 네티즌의 인식개선을 통해서만 해결할 수 있는 문제이다. 즉 사이버공간에서의 비방·흑색선전을 방지하기 위한 최우선적 수단은 바로 ‘시민들의 계몽’일 것이다.<sup>203)</sup> 우리나라 사람들은 현실공간에서 자신의 정치적인 성향을 밝히는 것을 매우 꺼리고 있다. 이는 과거 정치적인 견해를 표출함으로써 인해서 탄압을 받았던 경험으로 인한 유물일 수 있다. 하지만 익명성이 어느 정도 담보되는 사이버공간에서는 단순한 정치적인 견해를 넘어서서 매우 공격적이고 과격한 견해를 밝히게 된다.

main/read.nhn?mode=LPOD&mid=tvh&oid=057&aid=0000063507.

201) [http://www.ddaily.co.kr/news/news\\_view.php?uid=81311](http://www.ddaily.co.kr/news/news_view.php?uid=81311).

202) 우리나라의 경우에는 다소 다른 모습을 보일 수 있다. 우리나라 포털에서는 트위터의 내용까지 검색해서 보여주기 때문에 팔로어가 아니더라도 트위터에 있는 내용을 검색해서 볼 수 있다.

203) 이원상/채희정, 사이버범죄의 새로운 유형과 형사정책적 대안연구, 한국형사정책연구원, 2010, 110쪽.

현실공간에서 억압되는 표현이 사이버공간의 익명성을 옷입고 매우 강하게 표출된다고도 볼 수 있다. 그러므로 공격적이고 과격하여 비방·흑색선전에 이를 수 있는 견해를 다소 완화될 수 있도록 계속해서 네티즌들을 설득해 갈 필요성이 있다. 우리는 이런 과정의 적절한 모델을 선플달기운동에서 찾을 수 있다.

선플달기운동은 사이버공간에서 비방과 욕설 등이 난무하며, 이를 통해 마녀사냥을 당한 연예인들이 자살 하는 사건을 접한 민병철 교수가 2007년 5월 23일 영화배우 안성기, 탤런트 유동근, 방송인 김제동 등과 함께 “선플달기운동본부”를 발족하면서 시작되었다. 특히 좋은 리플을 의미하는 선플과 발음이 유사한 영어 표기인 “sunfull”<sup>204</sup>에서 착안하여 해바라기(sunflower)를 그 상징으로 삼고 있다.

주요 활동으로는 매년 11월 첫째 금요일을 ‘선플의 날’로 삼아 다양한 행사를 통해 선플에 대한 관심을 고조시켰으며, 행안부와 함께 ‘선플달기 전국 릴레이 캠페인’ 등을 전개하여 초·중·고교 학생들에 의해서 달리는 악성 댓글을 줄이는데 노력하고 있다. 특히 학생들이 선플달기 자원봉사자로 활동을 하면 선플봉사 확인서를 발급해 주어 학생들의 참여가 활발하였다.

이처럼 선플달기운동에서의 활동을 참조하여 볼 때, 처벌과 같은 부정적인 방법에 의해서 시민들이 비방·흑색선전을 하지 않도록 하기 보다는 긍정적인 방법을 통해서 시민들이 자율적으로 선거에서 비방·흑색선전을 하지 않도록 유도하는 방안을 고려해 볼 필요성이 있다.

## 2. SNS를 통한 선관위의 민주시민 정서함양

우리나라에서는 아직까지 시민의 민주정신을 함양시키기 위한 노력이 미흡한 편이다. 그나마 중앙선관위 선거연수원에서 선거·정당관계자, 시민단체, 언론관계자, 공무원, 교원, 학생과 일반국민을 대상으로 민주시민정치교육을 실시

204) sunfull이란 ‘full of sunshine’이라는 의미로 “햇살이 가득한 사이버 세상”이라는 뜻을 가지고 있다고 한다; <http://www.sunfull.or.kr/web/sub01/sub5.html?grp=001005> 참조.

하고는 있다. 하지만 많은 일반국민을 대상으로 민주시민정치교육을 실시하기에는 현재 선거연수원의 조직·인력·예산·시설 등이 부족하여 한계가 있기 때문에 이런 부분들은 향후 해결해야 할 과제로 남아있다. 이에 있어서 독일은 우리에게 좋은 교훈을 주고 있다. 독일은 역사적인 교훈을 통해서 이런 교육의 중요성을 깨달았는데, “초인” 히틀러의 나치를 통해서 군중독재를 경험하였기 때문이다. 이로 인해서 전후 “준비된 민주공화국 시민이 없이 탄생했다고 볼 수 있는 독일연방공화국”은 민주시민 교육의 필요성을 느끼게 되었다.<sup>205)</sup> 따라서 연방정치교육원(Bundeszentrale für politische Bildung)을 설치하여 시민들의 정치교육을 담당하고 있다.<sup>206)</sup> 연방정치교육원은 정치적 중립성을 띄고 있으며, 국가차원의 정치교육의 구심점으로써 여러 시민단체 및 정치재단 등과 협력하여 범국가적인 네트워크를 형성하고 있다.<sup>207)</sup> 각종 강연회나 세미나, 탐방여행, 전시회, 영화/TV프로그램, 교사들을 위한 정치교육 수업자료제공, 시민들을 위한 출판물 등을 통해서 시민들의 민주주의 정신 함양을 위해서 노력하고 있다. 특히 유권자들의 선거에 대한 관심과 투표 독려를 위해서 “투표오리엔테이션도우미(Wahl-O-Mat)”를 제공하고 있는데, 이를 통해서 유권자는 자신의 견해와 정당의 견해를 비교할 수 있다. 선관위가 독일의 이런 시스템을 벤치마킹하는 것도 유익하다고 여겨진다.

### 3. SNS와 관련된 선관위의 전략

먼저 선פל달기운동본부의 전략을 분석할 필요가 있다. 선פל달기운동본부를 상징하는 해바라기는 댓글을 다는 사람에게 선פל에 대한 상징으로 작용하게 된다. 이는 사회복지공동모금회에서 사용하고 있는 ‘사랑의 열매’가 기부를 상징하는 것과 같은 효과이다. 그러므로 선관위도 선거·투표와 관련된 상징을 설정할 필요가 있다. 그리고 그 상징을 통해서 유권자들이 깨끗하고 공정한 선거를

205) 박학모, 앞의 글, 81쪽.

206) 홈페이지 [www.bpb.de](http://www.bpb.de) 참조.

207) 박학모, 앞의 글, 82쪽.

떠올리거나 비방·흑색선전을 하지 않도록 연상작용을 일으키도록 지속적으로 그 상징에 의미를 부여하여야 한다.

또한 선플달기운동본부와의 협력도 고려해 볼만하다. 선플달기운동본부가 추구하는 방향과 선관위에서 비방·흑색선전을 방지하고자 하는 방향이 일정부분 일치한다고 보인다. 그러므로 선플달기의 일환으로 선관위와 함께 비방·흑색선전을 지양하고 서로 정치적인 의견을 공정하게 나눌 수 있는 장을 마련하는 것도 좋을 것이다.

그리고 독일의 연방정치교육원을 벤치마킹해 보는 것도 좋을 것이다. 앞에서 설명한 바와 같이 독일의 연방정치교육원은 독일 시민의 민주시민정신 함양 뿐 아니라 선거와 관련해서도 여러 가지 역할과 노력을 기울이고 있다. 우리나라에서는 이와 대응되는 기관이 보이지 않지만, 선거와 관련된 부분에서는 중앙선관위 선거연수원이 독일의 연방정치교육원이 하고 있는 역할의 일부분을 담당하고 있다. 하지만 민주시민정치교육을 더욱더 활성화시키기 위해서는 선거연수원을 민주시민정치교육원으로 확대개편하여 보다 많은 국민을 대상으로 교육을 확대시킬 필요성이 있다. 시민의 민주정신을 고양시키고, 선거와 관련된 일련의 서비스를 제공해 줌으로써 사이버공간에서의 자율성 함양과 선거에 대한 관심에도 많은 도움을 줄 수 있을 것이다.

### 제3절 SNS 유형별 대응방법

#### 1. 선관위의 SNS관련 단속기준 및 예시

SNS에서의 비방·흑색선전에 대응하기 위해서는 먼저 어떤 표현이 이것에 해당하는지를 판단할 필요가 있다. 하지만 비방·흑색선전을 구분하는 일은 쉽지 않다. 이는 흡사 형법에서 모욕죄와 유사하다고 할 수 있다. 형법에서는 제107조(외국원수에 대한 폭행등) 제2항, 제108조(외국사절에 대한 폭행등) 제2항,

제109조(외국의 국기, 국장의 모독), 제138조(법정 또는 국회의장모욕), 제311조(모욕)에서 모욕하는 행위를 처벌하고 있다. 형법상 모욕은 “구체적 적시가 없는 단순한 경멸의 의사표시”로<sup>208)</sup> “도둑놈”이나 “죽일 놈”, “애꾸눈 병신”이라는 언어적 표현 뿐 아니라<sup>209)</sup> 상대방의 뺨을 때리거나 침을 뱉는 것과 같은 거동에 의한 모욕도 가능하며 상황에 따라서는 의전행사에서 상관에 대한 예우를 보이지 않는 것과 같이 부작위에 의한 모욕도 가능하다.<sup>210)</sup> 하지만 어떤 언어나 거동 등이 모욕이 되어 관련 모욕죄로 처벌이 될 수 있는지 여부는 사실상 재판에서 최종 판결이 필요하다. 이는 비록 학문적으로 모욕을 “경멸”이나 “부정적 가치판단”이라고 정의하고 있지만, 실제로 그 범위는 매우 넓고, 경우에 따라서 다르게 나타나기 때문에 그 행위를 하는 순간에는 그 행위가 모욕이 되어 상대방의 명예를 손상시킨 것인지 알 수 없기 때문이다. 결국 공동체가 확실하게 모욕이라고 인정하는 행위 이외에는 상당수의 행위가 모욕과 무렵의 모호한 경계선에 위치하게 된다.

비방·흑색선전역시 이런 구조를 갖게 된다. 선거에 있어서 비방·흑색선전은 단순한 의사표명이 아니라 ‘비방·흑색선전의 목적’이라고 할 수 있다. 이는 비방·흑색선전을 통해서 상대방 후보가 표를 얻지 못하게 하기 위해서이다. 우리 대법원은 “‘사람을 비방할 목적’이란 가해의 의사 내지 목적을 요하는 것으로서 사람을 비방할 목적이 있는지 여부는 당해 적시 사실의 내용과 성질, 당해 사실의 공표가 이루어진 상대방의 범위, 그 표현의 방법 등 그 표현 자체에 관한 제반 사정을 감안함과 동시에 그 표현에 의하여 훼손되거나 훼손될 수 있는 명예의 침해 정도 등을 비교·형량하여 판단하여야 할 것이다”라고 판시하고 있다.<sup>211)</sup> 즉 비방할 목적을 판단하기 위해서는 많은 요소들이 고려되어야 하고, 판단역시 사실적인 판단보다는 평가적인 판단이기 때문에 반드시 판단자의 판단 결과에 따라서 그 행위가 비방목적 가지고 있는지 여부가 결정된다.

208) 배종대, 형법각론(제7전정판), 529.

209) 위와 동일.

210) 김일수/서보학, 새로운 형법각론(제7판), 207쪽.

211) 대법원 1998.10.9.선고 97도158판결; 대법원 2003.12.26.선고 2003도6036 판결 등.

그 때문에 판단의 기준을 정하는 것은 매우 중요하다.

일반에게 공표되어 있는 선관위의 판단기준은 다음과 같이 요약해 볼 수 있다.<sup>212)</sup> 선거와 관련해서는 크게 가능한 행위와 금지되는 행위로 나누어 볼 수 있다. 가능한 행위는 언제나 가능한 행위, 예비후보자 등록 후 가능한 행위, 선거운동기간 중에만 가능한 행위들로 나누어 볼 수 있다. 금지되는 행위는 언제나 금지되는 행위와 선거운동기간전 금지되는 행위, 선거당일 금지되는 행위들로 구분해 볼 수 있다.

A) 가능한 선거관련 행위

a) 언제나 가능한 선거관련 행위

- 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시를 하는 행위
- 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지·반대의 의견개진 및 의사표시

b) 예비후보자 등록 후 가능한 선거관련 행위

- 예비후보자가 「공직선거법」 제82조의5 제2항의 규정에 의한 “선거운동정보” 임을 명시하여 자신의 팔로어에게 선거와 관련한 지지·반대 등 선거운동내용을 전송하는 행위

c) 선거운동기간 중 가능한 선거관련 행위

- 선거운동을 할 수 있는 자가 자신의 트위터 계정을 통하여 선거운동을 하거나 「공직선거법」 제82조의5 제2항의 규정에 의한 “선거운동정보” 임을 명시하여 자신의 팔로어에게 선거와 관련한 지지·반대 등 선거운동내용을 전송하는 행위
- 타인이 보낸 “선거운동정보” 를 받은 팔로어가 자신의 또 다른 팔로어에게 후보자의 “선거운동정보” 를 돌려보기(RT) 하는 행위

B) 금지된 선거관련 행위

a) 언제나 금지되는 선거관련 행위

- 누구든지 입후보예정자 및 그의 가족을 비방하거나 허위사실을 공표하는 행위
- 선거운동을 할 수 없는 자가 특정 정당 또는 후보자를 지지·반대하는 내용을 게시하는 행위

b) 선거운동기간전 금지되는 선거관련 행위

- 예비후보자 외에 누구든지 정당 또는 입후보예정자 등에 대한 지지·반대 등 선거운동 내용 게시 행위
- 예비후보자가 보낸 “선거운동정보” 를 받은 팔로어가 자신의 또 다른 팔로어에게 예비후보자의 “선거운동정보” 를 돌려보기(RT: Retweet) 하는 행위

212) 2010.2.12일자 선관위 보도자료 참조(“중앙선관위, 선거관련 트위터 이용 가능범위 제시 - 정보교류의 순기능은 최대한 살리되, 허위사실 유포 등 위반행위는 단속”).



## c) 선거일에 금지되는 행위

- 누구든지 정당 또는 후보자 지지·반대 등 선거운동 내용 게시행위
- 정당 또는 후보자 등이 투표독려 내용 게시행위

이처럼 선거기간을 구분하여 기준을 마련할 수 있지만, 이는 실질적인 기준이 되기에는 미흡하다. 그렇다면 선관위에서 상정하고 있는 단순 의견개진과 사전선거운동의 판단기준을 살펴볼 필요성이 있다.

## A) 단순한 의견개진

- 오프라인 상에서 일상적인 대화 중에 선거에 관한 이야기가 화제가 될 때 “인품이나 경력으로 볼 때 누가 되었으면 좋겠어, 누구는 떨어져야 돼...” 등의 이야기는 흔히 주고받을 수 있는 말로서 특정 입후보예정자의 당선이나 낙선을 목적으로 일련의 계획 하에 하는 것(홍보단을 이용한 선선행위 등)이 아닌 한, 선거에 관하여 선거인이 가지는 관심의 일단을 표현하는 행위로서 대부분 선거에 관한 단순한 의견개진과 의사표시에 해당
- 인터넷상의 토론방·자유게시판에서도 토론·논쟁 시 위와 같은 취지의 글을 단순히 게시하는 것은 오프라인상의 선거에 관한 단순한 의견개진·의사표시와 동일하게 평가가능

## B) 사전선거운동

- 특정 사이트에서 또는 사이트를 옮겨 다니며 토론방·자유게시판 등에 위와 같은 글을 계속 게시하는 것은 단순한 의견개진·의사표시의 범위를 벗어나 특정 입후보예정자를 당선 또는 낙선되도록 하기 위한 조직적·계획적 행위로서 사전선거운동에 해당될 수 있음
- 선거법상 허용되는 정치적 의사표현의 자유의 한계 : 입후보예정자를 객관적 사실에 기초하여 비판하는 것은 정치적 의사표현의 자유를 보장하고 입후보예정자에 대한 유권자의 정확한 판단·평가를 위하여 정당하다고 보는 입장도 있으나, 인터넷이용자들이 특정 입후보예정자를 당선 또는 낙선 되도록 하기 위한 목적으로 그 입후보예정자의 국정수행에 대한 자질, 과거행적, 인물 됬됨이 등을 다수인이 볼 수 있는 인터넷 게시판에 조직적·계획적으로 유포시키는 행위는 선거법에서 허용하는 정치적 의사표시의 범주인 선거에 관한 단순한 의견개진·의사표시를 벗어나 사전선거운동 또는 선거에 영향을 미치는 행위가 될 수 있음

사전선거운동으로 평가될 수 있는 행위의 첫 번째 기준은 같은 글을 여러 사이버공간에서 계속해서 게시하는 행위이다. 하지만 SNS의 트위터의 경우에는 이것이 다른 양상으로 나타나게 된다. 트위터에서는 리트윗을 통해서 글이 전파되기 때문에 각 개인의 리트윗 행위가 한 개인이 여러 사이버공간에서

계속해서 게시하는 행위와 동가치성을 가져야 할 것이다. 하지만 동가치성을 인정하기는 쉽지 않다. 즉 앞의 기준이 트위터에서는 적용되기 쉽지 않다. 또한 두 번째 제시한 기준처럼 객관적 사실에 기초하여 비판하는 행위를 조직적·계획적으로 인터넷 게시판에 유포시키는 행위는 문제가 될 수 있다고 하지만, SNS는 자신의 글을 읽으려는 사람만이 그 글을 읽을 수 있기 때문에 비록 몇몇이 자신의 사이트에 글을 올린다고 해서 이것을 조직적·계획적이라고 단속하기는 힘들게 된다.

선관위에서는 게시된 글의 내용이 위법임이 명백한 경우에 단속하고 있으며 판단이 애매한 것은 법이 허용하는 가능한 범위 안에서 표현의 자유를 최대한 보장하고 있다. 일례로 트위터가 일반화된 최근 3년 동안 SNS상에서 개인의 의사 표현과 관련하여 선관위가 적발 조치한 건수는 15건에 불과한 실정인데, 이는 위반내용이 허위사실·비방 등 중대하고 명백한 것만 조치하고 개인의 의사표현과 관련된 내용은 최대한 표현의 자유를 보장하고 있다는 증거이기도 하다.

가장 최근에 선관위는 “SNS 선거운동 가능범위 10문 10답”을 발표하였다.

〈표 4〉 정당 및 후보자가 아니라 일반인에게 적용되는 단속기준

SNS 선거법 운용기준					
유형 시기	허위사실 공표·비방 (§ 250·251)	부정선거 운동 (§ 93·255)	선거운동 기간위반 (§ 254)	여론조사결과 공표방법 등 위반 (§ 108·255)	매수목적 투표참여이익 제공행위등 (§ 230)
선거운동 기간전	금지	금지	금지	준수의무	금지
선거운동 기간중	금지	선거운동 가능	선거운동 가능	준수의무	금지
선거일	금지	금지	금지	준수의무	금지

문제 사안	해답
1. 선거운동기간 전과 선거운동기간 동안의 단속 기준은 같은가 다른가. 다르다면 어떻게 다른가. 선거당일 단속기준은 더 강한가?(선거운동기간전에 허용되는 것과 선거운동기간동안에 허용되는 게 차이가 있는지)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 선거운동기간이 아닌 때에 SNS를 통하여 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시를 하는 행위는 가능하나 선거운동을 하는 행위는 할 수 없음.</li> <li>➢ 선거운동기간중에는 선거운동을 할 수 있는 자가 SNS를 통하여 선거운동을 할 수 있음.</li> <li>➢ 입후보예정자(후보자)를 비방하거나 허위사실을 유포하는 행위는 상시 금지됨.</li> </ul>
2. 특정 후보를 단순히 지지하거나 반대한다고 자신의 의견을 자신의 트위터에 밝혀도 처벌조치 대상인가?	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 선거운동기간전에 단순히 입후보예정자에 대한 지지·반대의견을 개진하는 것은 선거에 관한 단순한 의견개진 또는 의사표시로 보아 가능함.</li> <li>※ 선거운동기간중에는 선거운동 가능</li> </ul>
3. 특정 후보를 지지하거나 반대하는 내용의 게시글을 반복해서 리트윗해 팔로어들에게 퍼뜨리면 처벌받나?	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 선거운동기간중에는 누구나 가능하며 선거운동기간전에는 예비후보자는 가능하나 일반인이 특정 입후보예정자를 지지하거나 반대하는 내용의 게시글을 반복해서 리트윗해 자신의 팔로어들에게 퍼뜨리는 행위는 공직선거법(이하 법) 제93조·제254조에 위반됨.</li> </ul>
4. 특정 후보에게 불리할 것으로 보이는 내용이지만 실제로 그가 과거에 한 발언을 리트윗해 팔로어들에게 퍼뜨리는 행위는 처벌 대상인가?(예를 들면 나경원 후보가 2008년에 한 발언인 “역대 어느 대통령이 퇴임 후 돌아가 살 집 주변을 노 대통령처럼 세금을 들여 시끄럽고 떠들썩하게 꾸렸을까 싶다. 세금을 주머니 돈처럼 쓰겠다고 하는 발상이 매우 경이롭다” 등과 같은 내용을 리트윗하는 것)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 입후보예정자의 과거의 행적에 대해 객관적인 사실을 자신의 트위터에 일회성으로 올리는 것만으로 위법으로 보기 어려움.</li> </ul>
5. 특정 후보에 대한 악의적인 흑색선전을 한 번 하는 경우와 여러 번 하는 경우 처벌에 차이가 있나?	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 특정 후보자의 당선·낙선을 목적으로 후보자와 그의 가족을 비방하거나 허위사실을 공표하는 행위는 1회 게시하더라도 법 제250조·제251조에 위반됨.</li> </ul>
6. 특정 후보를 악의적 목적으로 동물 패러디 등으로 풍자해 트위터에 올리면 처벌받나?	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 표현방법·내용·그림 등이 단순한 풍자의 수준을 넘어서 비방에 해당하는 경우에는 처벌됨.</li> </ul>
7. 선거 당일 투표용 제고를 위해 투표 인증샷과 함께 자신이 누구를 찍었는지 밝히면 처벌받나?	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 특정 후보자에게 투표하도록 권유·유도함이 없이 투표장 앞에서 찍은 단순한 투표인증샷은 가능함.</li> <li>➢ 누구를 찍었는지 자신이 투표한 투표지를 촬영하여 인증샷을 하는 경우 또는 투표한 후보자의 표시를 요구하거나 특정 후보자에게 투표하도록 권유·유도하는 행위에 이르면 처벌됨.</li> </ul>

문제 사안	해답
8. 선거 당일 투표 인증샷과 함께 특정 후보 지지를 호소하면 처벌받나?	> 선거일에는 선거운동이 금지되므로 선거일에 투표 인증샷과 함께 특정 후보를 지지호소하는 것은 법 제254조 제1항에 위반됨.
9. 투표한 사람에게 물건 가격을 깎아준다고 선전하는 행위는 처벌대상인가?	> 정당이나 후보자와 연계하여 하거나, 후보자 거주·출신지역 등 특정 선거구민만을 대상으로 하거나, 특정 연령층이나 특정 집단·계층만을 대상으로 투표를 하면 상품을 할인해 주겠다는 의사를 표시하거나 약속하는 것은 법 제230조 제1항 제1호 위반됨.
10. 특정 후보의 공약을 자신의 트위터 등에 올려 홍보하는 것도 처벌대상인가?	> 선거운동기간중에는 가능한나 선거운동기간전에는 법 제93조·제254조 위반됨.

하지만 선관위의 비방·흑색선전에 대한 기준은 매우 성긴 체와 같다고 볼 수 있다. 선관위의 10문 10답에서는 행위유형은 알 수 있지만, 비방·흑색선전의 구체적인 기준을 알 수는 없다. 기준이 이처럼 모호하게 되면 유권자의 반응은 양극단으로 나눌 수 있다. 하나는 SNS를 통해서 선거와 관련된 아무런 발언도 하지 않는 것이다. 즉 스스로 자기검열을 강력하게 하는 것이다. 반대로 SNS에서의 자신의 행위를 일부 수정하면 선관위의 성긴 기준을 피해갈 수 있다는 것이다. 이는 SNS에서의 선거관련 단속에 대해서 누리꾼들이 소위 “주어 없음 놀이”를 통해서 단속을 우회하려는 시도를 하는 것에서도 알 수 있다.<sup>213)</sup>

하지만 무엇보다 유권자들이 선관위에 대해서 불신을 하는 것이 가장 큰 문제이다. 비록 선관위가 가능한 한 사이버공간에서의 표현의 자유를 위해서 최대한 노력하고 있는 것이 분명함에도 불구하고 외부에서는 이런 노력에 대해서 인정하지 않게 된다는 것이다. 앞의 10문 10답에 대해서 선관위의 유권해석이 자의적일 수 있고, 이로 인해서 법 집행의 일관성이 떨어질 개연성이 높다는 비판이 제기되기도 한다.<sup>214)</sup> 이로 인해 선관위가 비방·흑색선전에 대응

213) <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20111012010016>.

214) <http://news.hankooki.com/lpage/economy/201110/h20111013212751111720.htm>.

하는 것에 있어서 많은 반감과 저항에 부딪칠 수 있는 원인을 제공해 주게 된다. 그러므로 비방·흑색선전의 기준과 함께 SNS의 전파 행태를 고려한 기준을 세울 필요가 있다.

## 2. 선거에서의 SNS의 긍정적 사용 유도

선관위가 SNS를 선거에서 긍정적으로 활용하는 방안으로는 이미 우리나라에서 있었던 바와 같이 투표를 독려하도록 하는 것이다. 미국의 경우에도 작년 11월 2일에 있었던 중간선거에서 SNS가 투표를 독려하는 것에 사용되었다.<sup>215)</sup> 예를 들어 위치기반 서비스인 포스퀘어(Foursquare)는 사용자가 투표소를 방문하여 체크인한 경우 ‘투표완료(I Voted)’라는 배지를 제공하였다. 또한 중간선거 전용 웹사이트를 개설하여 사용자들이 획득한 배지를 기반으로 각 투표소의 투표율 등을 실시간으로 표시해 주기도 하였다. 페이스북은 계정을 이용해서 투표할 것을 서약하는 사이트가 등장하여 이를 통해 친구에게 투표를 독려하도록 할 수 있었으며, 구글은 구글지도를 통해 투표소 위치를 알려주기도 하였다. 또한 트위터는 여러 정당과 그 후보자의 트위터 계정 및 선거관련 뉴스를 보도하는 각 언론사의 트위터 계정을 알려주었으며, 투표를 한 사용자들이 트위터를 올릴 경우 “#ivoted”라는 해쉬태그 붙이도록 하기도 하였다.

물론 지난 8.24에 실시한 서울시 무상급식 관련 주민투표에서는 투표를 하고, 하지 않고의 문제가 매우 중요하였기 때문에 선관위에서는 적극적인 투표 홍보를 할 수 없었다. 하지만 대부분의 선거에서는 국민들이 적극적으로 투표를 하여야 제대로된 민의가 정치에 반영될 수 있기 때문에 투표의 독려가 매우 중요하다고 할 수 있다. 따라서 앞에서 언급한 미국의 사례나 과거 선거에서 있었던 사회 유명인들의 투표독려에서처럼 SNS를 통해서 보다 적극적으로 투표를 독려할 필요성이 있다고 여겨진다.

215) <http://www.bloter.net/archives/41757> 참조.

### 3. SNS 형태에 따른 대응방안

SNS 형태에 대한 대응방안에 있어서는 국외업체와 국내업체를 구분하여 세울 필요가 있다. 국외업체의 경우에는 우리정부가 할 수 있는 것은 도의적인 협조요청에 불과하기 때문에 적극적인 대응방안을 마련하기 쉽지 않다. 이에 반해서 국내업체의 경우에는 방송통신위원회 등과 협력하여 적극적인 대책마련이 가능하다.

이와 함께 SNS 형태가 가지고 있는 특징에 따라서 각각 그 특성에 맞는 대응전략을 마련하여야 한다. 각 SNS와 그 서비스를 이용하는 네티즌들의 성향이 다소 차이점이 있기 때문에 서비스의 특성을 고려하지 않은 대책은 실패하기 마련이다. 그러므로 이런 부분들을 충분히 고려할 필요성이 있다.

따라서 SNS업체에 대한 대응방안은 국외업체와 국내업체, SNS 유형의 grid가 만들어지게 된다.

#### 가. 외국의 SNS 업체에 대한 대응방안

##### 1) 트위터(Twitter)

##### 가) 현황 및 문제점

트위터의 경우 실시간 단속의 어려움이 있다. 자신을 친구신청한 모든 사람에게 글을 보낼 수 있으며 내 글을 받은 또 다른 친구가 다시 글을 작성하면 그 친구에게 친구신청한 모든 사람에게도 글을 보내게 됨으로써 결국 다단계 트리구조를 통해 짧은 시간에 여러 명에게 글을 전파시키는 빠른 전파성으로 인하여 트위터를 통하여 전파된 위법게시물에 대해 선관위에서 위법게시물을 인지하는 시점에 이미 많은 트위터 사용자에게 전파된 상태이기 때문에 전파된 전체 글을 삭제하거나 단속하는 것은 거의 불가능하다.

또한 가입자의 신원확인이 쉽지 않다. 트위터는 실명인증을 거치지 않고 회원

으로 가입하여 이용할 수 있기 때문에 인터넷 홈페이지 게시판 등에 위법게시물을 게시한 자의 신원을 파악하는 것보다 사실상 불가능에 가깝고, 게시된 글이 다단계 트리구조형식을 통해 팔로어에서 팔로어로 빠르게 전파되기 때문에 위법게시물의 최초 작성자를 파악하는 것이 실제로 매우 어렵다. 트위터에 가입할 때에 이메일 주소를 기재하고 트위터에 가입할 수 있으나 이메일을 외국업체에 확보한 주소를 게재한 경우에는 신원확인이 불가능하며, 국내업체에서 확보한 이메일 주소를 게재한 경우에도 위반행위자를 신속하게 파악하는 것에 어려움이 있다. 다만, 휴대전화로 트위터의 게시 글을 수신하는 경우와 휴대전화를 이용하여 트위터에 글을 쓸 경우에는 휴대전화 인증을 하여야 하기 때문에 위반자의 신원을 파악할 수 있는 정도이다.

이는 국외업체를 단속하는 것에는 한계가 있기 때문이다. 외국업체인 트위터(<http://twitter.com>)의 경우에는 국내법을 적용할 수 없어 위법게시물을 검색하더라도 그 글에 대하여 국내법을 적용하여 삭제요청할 수 없으며, 게시자의 신원을 파악할 수 없다는 한계가 있다. 단지 법 제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동)제2항에 따라 정보통신서비스제공자에게 해당 정보의 취급거부·정지·제한요청<sup>216)</sup>으로 국내 네티즌에게 전파되지 않도록 협조를 요청할 수 있을 뿐이며, 이 경우도 모바일을 통한 접속 및 외국업체에서 제공한 직접 접속 앱(App)<sup>217)</sup>을 통한 접속차단은 불가능하다.

## 나) 대응방안

트위터로 인한 비방·흑색선전물의 차단을 위해서는 사전 예방·안내활동을 강화하는 것이 필연적이다. 트위터 게시 글에 대한 사후단속은 위법행위가 이미 급속하게 전파된 상태이기 때문에 실효성이 떨어진다. 따라서 트위터에 대한 감시·단속의 실효성을 제고하기 위하여는 트위터에 가입·활동을 하고 있는 후보(예정)자 등을 철저히 파악한 후 이들이 트위터를 통하여 위반행위를 하지

216) 인터넷 망 자체에서의 물리적 차단을 통해 가능하게 된다.

217) 모바일기기(스마트폰, 태블릿PC등)에서 직접 접속이 가능한 프로그램을 말한다.

않도록 선거법규정 및 질의선례 등을 적극 안내하는 등 사전 예방·안내활동에 중점을 둘 필요성이 있다.

이와 함께 특히 법 위반의 개연성이 높은 이용자 및 게시물에 한해 선관위의 사이버자동검색시스템을 통한 감시·단속을 철저히 하여야 한다. 하지만 후보(예정)자가 감시·단속용 트위터에 글 보내는 기능을 차단하거나 친구에서 제외시키는 경우에는 후보자의 글을 감시·단속용 트위터에서 확인할 수 없다. 따라서 후보(예정)자 등의 트위터를 사이버자동검색시스템에 검색대상 사이트로 등록하여 위법 글을 감시·단속하도록 하며, 동시에 수동검색을 활용할 필요가 있다. 선관위가 트위터 업체별로 감시·단속용 아이디 개설·사용, 입후보 예정자가 트위터에 가입하여 사용하고 있는지 여부 검색(트위터에 로그인한 후 후보(예정)자 등의 트위터에 친구신청), 감시·단속용 트위터에 상시 접속하여 친구로 설정된 후보(예정)자 등의 트위터를 확인하는 것이 필요하다.

만일 위법한 게시물이 발견된 경우에는 관련 기관 및 업체와 협력하여 신속하게 망차단 요청을 하여야 한다. 이는 위법 게시물에 대한 검색 및 인지와 동시에 즉각적으로 조치를 하여야 한다. 다만, 트위터의 경우 해외서비스인 점을 감안, 허위사실이나 비방 등 중대사안의 경우 즉각적으로 ISP업체(정보통신서비스 제공자)에 정보의 취급거부·정지·제한을 공문으로 요청하여 망차단 조치를 취하여야 한다. 이와 함께 정보통신서비스제공자를 통하여 트위터에 게시된 위법선거운동정보의 삭제 등의 조치를 하는 경우 해당 정보게시 트위터홈에 삭제이유와 위법선거운동정보가 다른 네티즌에게 전파되지 않도록 안내하는 글을 게시함으로써 위법선거운동정보를 받아 본 팔로어가 자신의 팔로어에게 해당 정보를 전파하지 못하도록 하는 등의 예방조치의 협력을 요청하여야 한다.

## 2) 페이스북

### 가) 현황 및 문제점

트위터가 완전 개방형으로 실시간 모니터링이 쉬운 편인데 반해, 페이스북은



비공개 기능과 지인·인맥 위주의 전파기능을 가져 단속 및 점검이 쉽지 않다.

실제 리비아나 이집트의 자스민 혁명과 같은 사례에서도 정부가 대대적으로 페이스북 모니터링 및 단속을 했음에도 불구하고 혁명 성공의 큰 역할을 한 것으로 평가되고 있다. 보수적이고 정부검열이 심한편인 사우디아라비아에서도 “여성 권리와 연대에 대한 요구”운동이 순수 페이스북을 통해서만 2만6천 여명 이상의 운동참여(페이스북 서명 및 전파운동)을 이끌어내는 등 준법을 위한 검열을 피하기가 쉽다.

페이스북도 트위터와 같이 국외업체이기 때문에 단속에 한계가 있다. 국내법을 적용할 수 없어 위반게시물을 검색하더라도 그 글에 대하여 국내법을 적용하여 삭제요청할 수 없다. 또한 게시자의 신원 불확실이나 게시자의 비협조로 문제 콘텐츠 삭제가 어려울 경우, 페이스북회사의 삭제 협조는 어렵다. 따라서 트위터와 동일하게 법 제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동)제2항에 따라 정보통신서비스제공자에게 해당 정보의 취급거부·정지·제한요청으로 국내 네티즌에게 전파되지 않도록 하는 정도가 적절한 대안일 것이다. 다만, 이 경우도 트위터와 동일하게 모바일을 통한 접속 및 외국업체에서 제공한 직접 접속 앱(App)을 통한 접속은 차단이 불가능하다.

## 나) 대응방안

트위터와 다르게 페이스북은 속성상 본인의 인적사항 등을 상세히 적어야만 인맥관리가 되는 측면이 있어 게시자의 신원을 운영사(페이스북)에서 비협조로 파악하지 못해도 게시글이나 프로필 등을 참조해 유추해 내기가 상대적으로 쉬운 편이다. 따라서 기존 게시글, 프로필 조사 등을 통해 유추된 가입자에게 개별 연락을 통해 자진 삭제 등 최대한 협조를 구할 필요가 있다.

또한 사전 예방 및 안내활동을 강화할 필요가 있다. 트위터와 달리, 단기간 내에 많은 지인(인맥)을 이끌어내기가 쉽지 않으므로 선거운동기간 직전에 사이트 개설 등은 어렵고 사전에 조금씩 교류가 이루어지는 페이스북만의 특성을 활용할 필요가 있다. 하지만 대부분 비공개 또는 일부공개로 이루어지는

경우가 많으므로 선거운동기간을 직전후로 모니터링하는 것보다 문제발생 가능성 페이스북을 상시 검토 및 목록화하고 해당 페이스북의 주 사용자 인적사항을 조사 및 파악하여야 한다. 그리고 문제발생 가능성 페이스북에 공식 아이디 등을 활용하여 위반행위 사전 안내 실시(단속용 아이디는 별도 관리 감독)를 하고, 사전선거운동기간 등 문제발생 가능기간에 목록화된 페이스북 사이트 위주로 집중 단속 및 점검을 실시하여 사이버위반행위 발생을 최대한 억제하여야 한다.

### 3) 구글플러스

#### 가) 현황 및 문제점

구글플러스는 페이스북에 비해 폐쇄성이 있으면서도 트위터의 전파성을 가져서 그 효과에 비해 실시간 단속은 쉽지 않을 것으로 예측된다. 트위터나 페이스북과 같이 외국업체인 구글의 경우에는 국내법을 적용할 수 없어 위반게시물을 검색하더라도 그 글에 대하여 국내법을 적용하여 삭제요청할 수 없으며, 게시자의 신원을 파악할 수 없다는 한계가 있다.

특히, 구글의 경우 국내 연락창구가 대리변호사로 되어있고 실제 수정·삭제 작업은 본사 기술자가 미국 현지에서 실행하는 등 처리가 어렵고 소요시간이 5~7일 이상으로 긴 기간이 소요되기 때문에 선거기간에 있을 수 있는 비방·흑색선전물에 대한 즉각적인 대처가 거의 불가능하다.

#### 나) 대응방안

문제발생시 구글의 협조보다는 신속히 법 제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동)제2항에 따라 바로 정보통신서비스제공자에게 해당 정보의 취급거부·정지·제한요청<sup>218)</sup>으로 국내 네티즌에게 전파되지 않도록 신속처리하여야

218) 인터넷 망 자체에서의 물리적으로 차단하는 것을 의미한다.

할 것이다. 다만 정식서비스가 개시된 지 얼마 되지 않기 때문에 지속적으로 모니터링하여 2012년 양대선거에 영향을 줄 가능성에 대해 검토해 볼 필요성이 있다.

#### 나. 국내의 SNS 업체에 대한 대응방안

국내 서비스업체는 일차적으로 자체적으로 문제가 될 수 있을 만한 글들에 대한 감시업무를 하고 있고, 방송통신위원회와 선관위와 업무협조관계에 있기 때문에 외국 업체들에 비해서 대응방안을 세우고 추진하기가 용이하다. 이미 국내 서비스사중 NHN이 운영하는 서비스이므로 Naver의 블로그 서비스등과 함께 협조·관리 시스템이 작동하고 있다.

미투데이는 한번 작성한 글(본문)이 “수정”이 되지 않는다. 따라서 실수로 일부에서만 문구를 잘못 기재하는 식으로 선거법위반행위나 관련 글을 기재한 경우 본인이 수정하기 위해서는 기존 글을 삭제 후, 재작성하여 올리는 체제이다. 그러므로 해당 특징을 숙지하고, 문제글의 작성자에게 삭제요청해야 할 것이다. 또한 미투데이는 태그와 본문이 있는데, 각각 150자씩 허용되어 트위터에 비해<sup>219)</sup> 긴 내용을 담을 수 있다. 따라서 본문 검색뿐 아니라 태그부분의 위반글도 함께 감시할 필요가 있다.

하지만 미투데이 가입시 개인정보를 많이 요구하지 않고 이메일주소만 받으므로 위반행위 발생시 해외이메일(구글 G메일 등) 기재자에 대한 신분확인에 어려움이 있다. 이와 함께 최근 들어 지지자(미친)들이 많아지면서 정치적 활동이 많은 요주의 가입자에 대한 사전 확인 및 예방계도활동도 지속적으로 해 나가야 할 것이다. 또한 네이버 블로그, 카페, 포토로그와의 연동기능 때문에 연동 사이트에 대한 종합적인 검색 및 감시를 통한 단속이 필요한 실정이다.

싸이월드는 국내 최대 규모의 가입자(2500만명)으로 인한 실시간 단속이 어려운 점이 있다. 따라서 문제의 소지가 있는 경우 키워드 검색 등 자동검색

219) 트위터는 140자이다.

시스템 활성화를 통한 단속 지속적으로 실시할 필요가 있다. 또한 주요 사회 이슈를 활용한 간접적 선거운동 발생 가능성이 높기 때문에 SK커뮤니케이션즈와의 밀접한 협조를 통한 조치를 취하여야 할 것이다.

다음의 요즘은 현재까지는 소셜게임, 연예인관련 이슈 등만 주로 활동에 들어가있던 사항으로 정치적 문제점은 별다른 점이 없다. 다만, 트위터와의 제휴가 2011년 초에 이뤄진 관계로 2012년 대선 및 총선에서는 트위터의 주요 핫 이슈가 다음 요즘서비스의 메인에 실시간 공지되는 형태로 서비스될 예정이므로, 트위터와 함께 통합 관리할 필요성이 대두되고 있다.

링크나우는 폐쇄성이 강하다. 또한 인맥위주 가입 및 활동이 이루어지므로 일반적인 검색 단속이 쉽지 않다. 특히 인맥끼리 정보 전파가 되므로 속칭 “찌라시”와 같은 배포 글에 대해 즉각적인 파악 및 대처가 어렵다. 따라서 업체와 지속적인 협력을 하고, 문제 발생시 즉각 대처가 가능한 전반적인 키워드 모니터링이 가능한 아이디 발급 또는 업체 자체의 모니터링 노력 등이 필요하다. 그러나 아직 운영 초기인 관계로 순수 목적인 채용이나 인맥쌓기에만 주로 활용되고 있다. 그러므로 현재 상태에서는 사전 예방적인 안내만 실시해도 어느 정도 효과를 거둘 수 있을 것으로 생각된다. 다만, 속칭 “증권찌라시”등과 같은 인맥위주 정보파급이 없도록 지속적인 감독이 필요하다.

#### 다. 모바일 메신저<sup>220)</sup>

모바일메신저는 친구맺기로 연결된 친구, 지인들을 대상으로 할 수밖에 없는 구조를 가지고 있으므로, 전자메일에 의한 선거운동으로 보고 폭넓게 허용해 주더라도 그에 따른 폐해보다는 다양한 선거운동방법의 보장이라는 긍정적 측면이 많다. 하지만 모바일메신저가 제공하는 무료통화를 활용한 각종 선거운동이나 홍보활동의 경우는 전화망을 이용하지는 않고 데이터정보통신망을 이용하지만 음성통화가 실제로 이루어진다는 점에서 일반 전화통화와 동일하게

220) 모바일 메신저에는 휴대폰, i-PAD, Galaxy Tab등 모바일 기기를 활용한 멀티미디어 메시지 전송 프로그램이 모두 포함된다. 대표적으로 카카오톡, 마이피플, 네이버톡 등이 여기에 속한다.

해석해야 할 필요가 있다.

특히 카카오톡 등 모바일메신저는 외부로 공개된 상황이 아닌 개인과 개인 간의 접촉하에서 이루어지므로, 실시간 단속이나 점검이 어려운 측면이 있다. 따라서 유권자가 원하지 않는 각종 모바일메신저 홍보활동에 대한 계도예방활동을 적극적으로 전개하고, 신고가 들어오는 사안에 대하여는 실시간으로 대응조치를 취해야 할 것이다.

#### 라. 소결

SNS에 대해서 기술적 조치를 취하는 것은 사실상 실효성이 떨어진다. 앞에서 살펴본 바와 같이 외국업체의 경우에는 실질적으로 협력을 구할 수 없으며, 그렇다고 국내업체에만 협력을 요청할 경우 그 피해는 고스란히 국내업체가 떠안을 수 있다. 그러므로 조치에 매우 신중할 필요성이 있다. 트위터의 경우 사용자가 글을 쓰면 팔로어들 뿐 아니라 포털에 의해서도 검색이 될 수 있기 때문에 문제가 발생하게 되면 관련 글을 차단하고, 포털에서 검색이 되지 않도록 조치를 취할 수 있다. 이에 반해 페이스북과 같은 유형은 조치를 취하기가 쉽지 않은 반면, 작성자가 비교적 명확하기 때문에 작성자에게 수정이나 삭제를 요구할 수 있다. 이처럼 각 SNS의 특성에 맞는 조치방법을 사용하여야 한다.

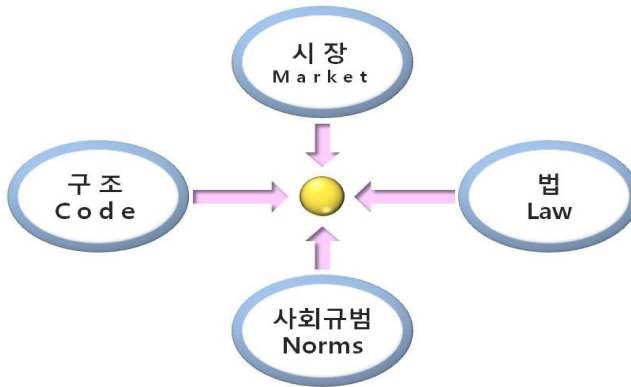
## 제4절 비방·흑색선전물 대응모델

### 1. 사이버공간의 규제모델

선거와 관련하여 사이버공간에서 발생할 수 있는 비방·흑색선전에 대해 적절한 대응모델을 세우기 위해서 먼저 사이버공간을 규제하고 있는 규제 인자에 대해서 살펴볼 필요성이 있다. 미국 스탠퍼드 로스쿨의 저명한 사이버법학 교수인 로렌스 레식 교수는 사이버공간의 규제요소(regulators)에 대해서 시장(market), 사회 규범(norms), 법(law), 구조(structure or code)로 나누어서 설명하고 있다.<sup>221)</sup>

〈그림 11〉 인터넷의 규제요소

인터넷의 규제요소(The regulators in Internet)



예를 들어 선거기간 동안에 한 네티즌이 한 포털의 게시판에 선거와 관련된 글을 올리는 과정을 고려해 볼 수 있다. 네티즌이 선거와 관련된 자신의 생각에 대해서 게시판에 글을 올릴 경우 제일먼저 네티켓(사회규범)의 영향을 받을 수

221) 로렌스 레식(김정오 옮김), 코드2.0, 2009, 253쪽 이하; 다만 현실공간에서는 구조(structure)이지만, 사이버공간에서의 구조는 코드(code)를 의미하기 때문에 사이버공간에서의 구조는 코드를 의미한다.

있을 것이다. 따라서 만일 그 네티즌이 게시판에서 한 후보자에 대해서 비방·흑색선전의 내용을 담고 있는 글을 올리게 된다면 다른 네티즌들이 그 글에 대한 댓글을 통해서 그를 비난하거나 심한 경우에는 소위 ‘신상털기’를 통해서<sup>222)</sup> 그 네티즌이 누구인지가 밝혀지기도 할 것이다.

네티즌이 사이버공간에서 자신의 의견을 개진하기 위해서 한 편으로는 시장의 지배를 받기도 한다. 예를 들어 스마트폰으로 인터넷을 사용할 경우, 경우에 따라서는 종량제 요금이 부과되기 때문에 자유롭게 인터넷을 사용할 수 없기도 하다. 물론 게시판에 글을 쓰는 정도의 패킷은 그리 많지 않기 때문에 큰 문제가 되지 않지만, 유튜브 등에서 동영상을 보거나 자신의 동영상을 올리는 것과 같은 행위는 어느 정도 제약이 될 수 있다. 이로 인해 네티즌은 가급적 패킷의 사용량을 적게 하고, 꼭 필요한 정보만을 업로드하려고 할 것이다.

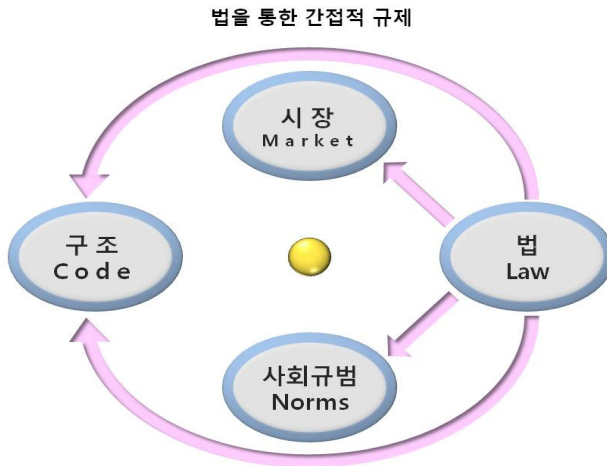
하지만 무엇보다 네티즌을 통제하는 강력한 수단은 법에 의한 것이다. 네티즌은 자신이 다른 후보자를 비판하는 글을 올릴 경우 그 글이 혹시 비방·흑색선전으로 비추어 질 수 있는 지를 살펴봐야 한다. 만일 자신이 생각하기에는 비판의 수위가 비방에 이르지 않았다고 하더라도 법적인 판단에 의해서 비방으로 평가된다면 그 글을 올린 네티즌은 형사처벌을 받을 수 있기 때문이다. 다만 이를 위해서는 비방·흑색선전의 기준이 보다 명확해 질 필요성이 있다.

그러나 현실공간과 달리 사이버공간에서의 강력한 규제수단은 코드라고 할 수 있다. 만일 포털의 운영자가 특정한 단어가 들어가는 글을 게시판에 올릴 수 없도록 코드를 만들어 놓은 경우(예를 들어 게시판에 ‘개자식’이라는 단어를 쓸 수 없도록 한 경우), 네티즌이 이런 문구가 들어가는 글을 게시판에 올리는 것은 원천적으로 불가능하게 된다. 물론 네티즌은 ‘ㄱㅈㅅ’과 같이 다른 수단으로 우회할 수는 있다. 하지만 일차적으로 비방·흑색선전과 직접적으로 관련된 표현들에 대해서는 어느 정도의 거름장치로 작용할 수 있다. 따라서

222) ‘신상털기’란 “인터넷상의 개인 신상정보의 무단 탐지 및 공개행위”를 일컫는 용어로서 법률적인 용어는 아니며 주로 언론에서 사용하고 있는 용어이다. 이에 대해서는 이승준, 인터넷상의 무단 개인정보 탐지 및 공개행위(이른바 ‘사이버 킷’)와 수사기관의 공보에 대한 소고, 형사정책연구 제22권 제1호 참조.

사회규범이나 시장, 법의 규제의 경우 행위자가 이를 모두 감수하고서라도 다른 후보자를 비방할 수 있는 것에 반해서 코드를 사용한 규제의 경우에는 이를 원천적으로 봉쇄하는 작용을 할 수 있다.<sup>223)</sup>

〈그림 12〉 법을 통한 간접적 규제



하지만 로렌스 레식 교수는 사이버공간에서의 행위를 직접적으로 규제하는 것 외에 법을 통해서 간접적으로 규제하는 것이 최근 들어 자주 애용되고 있다고 말하고 있다.<sup>224)</sup> 예를 들어 정부는 네티즌에게 직접적으로 네티켓을 지키도록 법률을 규정하는 대신에 네티켓이 지켜질 수 있도록 홍보하고, 또한 네티켓을 지킬 경우 인센티브를 주도록 지원 법률 등을 만들어 사회규범이 사이버공간에서 보다 잘 작동할 수 있도록 할 수 있다. 또한 포털 등과 같이 ISP들에 대해서 적절한 협조 요청과 법적 규제를 가함으로 시장을 통제하여 문제가 되는 글을 올리지 못하도록 할 수도 있다. 이 뿐 아니라 사이버공간을 구성하고 있는 코드를 제작하는 사람들에게 선거에 문제가 될 수 있는 단어들 원천적으로

223) 물론 해킹이라는 수단에 의해서 코드의 제작자가 만들어 놓은 제한을 풀 수도 있다.

224) 로렌스 레식 교수는 정부의 간접규제방식이 정부의 투명하고 공개적인 정책을 숨기며, 책임의 향방을 오도할 수 있다고 비판하고 있다; 로렌스 레식(김정오 옮김), 앞의 책, 275쪽 이하.



입력이 될 수 없도록 필터링 하도록 코딩하게 하는 법률을 제정할 수도 있을 것이다.

이처럼 사이버공간의 다양한 규제요소들 가운데에서 어떤 요소가 가장 강력한 수단이 될 수 있을지를 고려해 볼 때, 코드가 가장 강력하다고 할 수 있을 것이다. 이는 사이버공간의 생태계를 고려할 경우 보다 명확해 질 수 있는데 사이버공간을 구성하고 있는 것이 코드이며, 네티즌들은 코드가 만들어주는 사이버공간에 쉽게 적응하기 때문이다. 그러므로 사이버공간에서 발생할 수 있는 비방·흑색선전을 규제하기 위한 효과적인 수단이 코드라는 점을 언제나 염두해 둘 필요가 있다.<sup>225)</sup>

일례로 트위터의 리밋(limits)을 들 수 있다. 트위터에서는 시스템의 안정을 도모하기 위해 트윗, 팔로잉, API 요청, 쪽지 등에 제한을 두고 있다. 트위터는 쪽지는 하루 250개, API 요청은 시간당 150개,<sup>226)</sup> 트윗은 하루 1,000개(이는 30분마다 일정 한도가 초과하지 못하도록 제한을 두고 있으며, 리트윗도 개수에 포함), 계정 이메일 변경은 시간당 4번, 시간당 팔로잉에 대한 제한으로는 하루 1000명(이는 숫자상의 제한에 불과하며, 이외에도 공격적인 팔로잉을 금지하는 규정이 있음), 회원별 팔로잉에 대한 제한으로는 2,000명 이상을 팔로우하기 시작하면 추가로 팔로우시 팔로어-팔로잉 비율의 제한 받도록 하고 있다.<sup>227)</sup> 이런 트위터의 구조적인 제한에 대해서 네티즌들은 비록 불편해 하더라도 이를 따르고 있다.

이런 관점에서 비방·흑색선전물에 대한 적절한 대응을 고려하자면, 가장 적절한 수단으로 계정이나 IP 차단을 통해서 SNS에 게시된 글을 차단하는 것과 포털에서 트위터가 실시간으로 검색되는 것을 차단하는 방법을 고려해 볼 수 있다.<sup>228)</sup> 다만 사이버공간의 코드에는 허점이 있다. 행위자가 IP를 바꾸거나

225) 이원상/채희정, 앞의 책, 110쪽.

226) API(Application Programming Interface)의 경우 대부분의 서비스 클라이언트들이 트위터의 API를 사용하고 있다. 트위터에 글을 쓰거나 글을 불러오는데 API 1개가 소비된다. 이처럼 클라이언트네 의해서 소비되는 API가 한 계정당 한 시간에 150개라는 의미이다.

227) <http://support.twitter.com/articles/427880-api-dm>.

228) 최근 트위터의 특정아이가 대통령에 대한 욕설을 연상시킨다는 이유로 차단이 되었었다.

다른 사람의 계정을 빌어서 활동을 하는 것과 같이 얼마든지 우회할 수 있는 수단이 있기 때문이다. 하지만 비방·흑색선전이 선거 막바지에 많은 문제를 일으킬 수 있다는 점을 고려할 때, IP를 차단하거나 실시간 검색을 차단하는 것이 최소한 단기적으로는 일정한 효과를 낼 수 있을 것으로 여겨진다.

## 2. 절차적 정당성의 확보

앞에서도 살펴본 바와 같이 비방·흑색선전은 형법상의 명예훼손이나 모욕죄의 경우와 유사하다고 볼 수 있다. 하지만 행위자가 한 표현이 형법상 명예훼손이나 모욕에 해당할 수 있을지의 여부는 결국 법원의 종국적인 판단이 있는 후에나 알 수 있다. 즉 사회적으로나 명확하게 인식할 수 있는 정도에 이르거나 그동안의 판례에 의해서 명예훼손이나 모욕에 해당되는 표현이라는 판단을 받은 이외의 표현의 경우 행위자가 행위를 하는 당시에는 그 표현이 명예훼손이나 모욕에 해당되는지 명확히 알 수 없다. 비방·흑색선전의 경우도 그러하다. 물론 선관위의 단속행위는 단순히 의심이 되는 하나의 글만을 가지고 판단하는 것이 아니라 동일한 사람이 여러 차례에 걸쳐서 유사한 표현이나 주장을 한 것을 종합적으로 판단하여 최종결정을 하게 된다. 하지만 언제나 그러하듯 정당한 표현과 비방·흑색선전이 될 수 있는 표현의 경계선상에 있는 표현이 문제가 될 수 있다. 이런 상황에서 선관위가 인터넷이나 SNS에 올라있는 표현을 보고 이것이 비방·흑색선전에 해당하다고 판단하여 차단조치나 삭제조치를 취하였을 경우 네티즌이나 국민들로부터 오는 비난을 감당하기가 쉽지 않다. 따라서 선관위는 비방·흑색선전을 판단하여 조치를 취하는 과정 가운데 절차적 정당성을 확보할 필요가 있다.

이는 선관위가 어떤 표현물에 대해서 삭제를 요청하거나 검찰에 수사 의뢰를 하는 것이 과연 정당한 것인가(보다 원천적으로 정의로운 것인가)라는 물음에

---

“트위터 아이디가 욕설 연상시켜서 차단?”, <http://www.sisaseoul.com/news/articleView.html?idxno=42055> 참조.

기인하는 것이다. 왜냐하면 우리 헌법 제21조에서는 표현의 자유를 보장하고 있기 때문이다.<sup>229)</sup> 즉 우리 헌법은 표현의 자유에 대해서 정당성을 제공해 주고 있는 것이다. 하지만 우리 헌법 제21조 제4항에서는 “언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다”고 규정해 놓고 있다. 이는 표현의 자유를 제한하는 것에 대해서 헌법이 정당성을 제공해주고 있는 것이다. 하지만 이처럼 표현의 자유를 제한하기 위해서는 단순히 그 제한이 정당하다는 정당성 뿐 아니라 그 표현이 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해한다는 정당한 이유를 제시해야 하는데, 이는 결코 변화하지 않는 절대적인 것이 아니라 시대와 사회에 따라서 언제나 변화하는 상대적인 가치라고 할 수 있다. 따라서 표현의 자유를 제한하기 위해서는 불확실한 실체적 정의(정당성)에 의존하는 것이 아니라 합리적인 의사소통을 통해 동의(Konsens)에 이르러 정당성을 확보하는 것이 필요하게 된다.

이처럼 절차적 정당성을 확보하기 위한 이론으로 하버마스(Habermas)의 법적 논증이론(Juristische Argumentationstheorie)<sup>230)</sup>과 대화이론(Diskurstheorie)<sup>231)</sup>을 살펴볼 필요성이 있다. 하버마스의 이론의 내용들을 간단히 정리해 보면 다음과 같다.

‘합리적 대화(rationaler Diskurs)’라는 것은 개개인들이 규범의 타당성을 평가함에 있어서 주제설정과 의견개진, 정보화, 근거제시 등을 자유롭고 균등한 의사소통조건이 충족되는 공적인 대화마당에서 이루어지는 것을 의미한다. 이때 ‘대화원칙(Diskursprinzip)’이란 “하나의 규범은 그의 적용을 받는 모든 사람들이 그 규범의 타당성에 관한 합리적 대화에 참여한 가운데 모두 동의할 수 있는 경우에만 타당할 수 있다”라는 것을 의미한다. 이런 합리적 대화를 법체계적 관점에서 고려해 볼 때, 법의 형성과 적용을 위해서는 “민주적 참여가 최대한 보장된 의사소통적 상황”속에서 이루어져야 하며, 대화원칙은 민주주의

229) 표현의 자유는 헌법 제21조에서 규정하고 있는 언론, 출판, 집회, 결사의 자유를 통칭하는 개념이라고 할 수 있다; 성낙인, 헌법학(제10판), 518쪽.

230) 로베르트 알렉시(변총필 외2인 옮김), 법적논증이론, 2007, 참조.

231) 위르겐 하버마스(장춘익 옮김), 의사소통행위이론, 2006, 참조.

원칙(Demokratieprinzip)으로 변환되어 개개인들이 합리적인 대화상황 속에서 합리적인 동기를 가지고 해당 규범에 대해서 동의(Konsens)를 하게 될 때 타당하다고 인정받을 수 있게 되는 것이다.<sup>232)</sup>

이런 관점에서 비방·흑색선전의 판단이 타당성을 갖기 위해서는 절차적 타당성을 확보하여야 한다. 현재 선관위에서 비방·흑색선전에 대한 판단을 하고 있는 절차를 볼 때, 그 판단이 절차적 정당성을 확보할 수 있을 지에 대해서 염려가 된다. 선관위에서 비방·흑색선전물을 걸러내는 절차를 볼 때, 위법의 개연성이 있는 경우 1차적으로는 사이버자동검색시스템에 의해서 문제가 될 수 있는 표현물을 찾아내거나 사이버선거부정감시단 등의 수동적인 검색에 의해서 의심이 되는 표현물을 찾아낸다. 이렇게 발견된 표현물의 경우 그 표현이 비방·흑색선전물이라는 것이 명확한 경우에는 사이버선거범죄 단속실무의 「사이버선거범죄 조치기준 예시」 및 「제3장 사이버선거범죄 삭제 등 조치사례 분석」을 참조하여 실무자 수준에서 삭제요청이나 경고 등과 같은 조치가 취해진다. 하지만 1차적 단계에서 해결하기에 다소 모호한 표현물의 경우 실무자의 윗 직급에서 보다 상세하고 다각적인 검토가 이루어진 후 해당 조치가 취해지게 된다.

하지만 앞에서 언급한 바와 같이 비방·흑색선전인지 여부를 판단하기 쉽지 않은 경우가 있다. 특히 최근 검찰의 트위터 불법선거운동 단속발표에 대해서 네티즌들이 “주어 없음 놀이”<sup>233)</sup>로 대응하는 것과 같이 표현 방법의 변경에 따라서도 얼마든지 비방·흑색선전을 할 수 있을 가능성이 존재한다. 그러므로 이런 여러 가지 난해한 상황을 고려하고, 절차적 정당성을 최대한 확보하기 위해서는 적어도 선거기간 동안 비방·흑색선전을 판단하기 위한 ‘전문자문단 pool’을 꾸리는 것이 필요할 것으로 사료된다. 전문자문단은 비방·흑색선전물과 관련하여 선관위가 단속기준을 마련하는데 전문적인 도움을 줄 수 있을 것이다.

232) 이상돈, 기초법학(제1판), 45쪽.

233) “누리꾼 SNS ‘주어없음 놀이’ 확산, <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20111012010016> 참조.

물론 현재도 단속기준에 대해서 선관위에서는 다양한 유관기관들과 전문가들의 도움을 받고 있다. 하지만 좀 더 구체적이고 실효성 있는 단속기준을 설정하기 위해서는 각계각층의 보다 다양한 분야의 다양한 전문가들의 도움을 받을 필요가 있다. 이것이 앞에서 말한 절차적 정당성을 형성하기 위한 방법이 될 수 있을 것이다. 물론 자문위원회를 이용하는 것이 절차적 정당성을 100% 보장해주는 것은 아니다. 하지만 적어도 절차가운데에서 발생할 수 있는 실무상의 오류를 줄여줄 수 있을 것으로 기대된다.

전문자문단의 자문에 앞서 먼저 현재 사이버공간에서 선거와 관련된 표현물들을 수집·분류·범주화 하는 연구가 선행될 필요가 있다. 실제적인 기준을 마련하기 위해서는 정확한 실태를 경험적으로 연구하는 것이 필수적이기 때문이다. 일단 이렇게 진행된 연구를 통해서 일정부분 자료가 마련되면 전문자문단의 자문을 요청하게 된다. 전문자문단의 여러 견해들을 충분히 수렴하고, 법원의 판결이나 선관위의 유권해석 등을 참조하여 비방·흑색선전에 대한 보다 명확한 기준과 유형들을 정리할 필요가 있다. 또한 이렇게 정리된 단속기준들에 대해서 단속기준을 지금과 같이 사례 위주로 나열하는 것이 아니라 사전과 같이 편찬을 하고, 사이버공간의 변화하는 표현방식에 따라서 꾸준히 업데이트를 하여야 한다. 따라서 비방·흑색선전물 여부를 판단하는 판단자가 최대한 객관적인 판단을 할 수 있도록 지원해 주어야 할 것이다.

### 3. 별도 독립된 특별사법경찰제도 검토

선관위가 비방·흑색선전에 대해서 보다 일관적이고 효과적인 조치를 취할 수 있는 방법으로 감사의 지휘를 받지 않는 별도의 독립된 특별사법경찰제도를 고려해 볼 수 있다. 물론 선관위는 조사권을 가지고 있기 때문에 구태여 수사권이 필요없다고 반문할 수도 있을 것이다. 하지만 사이버공간에서의 비방·흑색선전에 대한 선관위의 가장 강력한 제재조치는 수사기관에 고발 또는 수사의뢰를 하는 것이다. 이는 비방·흑색선전에 대한 판단은 전문기관인 선관위가

하는 반면에 그에 대한 제재는 수사기관이 하게 되어 대응에 대한 효율성 저하가 발생할 수 있다. 그러므로 선관위가 비방·흑색선전에 대한 전문성을 가지고 수사를 할 수 있는 별도의 독립된 특별사법경찰제도를 도입하는 것을 검토해 볼 수 있다.

특사경제도는 전통적인 행정경찰과 사법경찰의 교차점에서 존재하는 개념으로 행정범죄에 있어서 전문성을 갖춘 행정공무원에게 사법경찰권을 부여하여 수사의 효율성을 추구하는 제도라고 할 수 있다.<sup>234)</sup> 현재 “사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률” 제5조에 따르면 소속 관서의 장의 제청에 의하여 그 근무지를 관할하는 지방검찰청검사장이 지명한 자 중 7급 이상의 국가공무원 또는 지방공무원 및 소방위 또는 지방소방위 이상의 소방공무원은 사법경찰관의 직무를 수행하며, 8급·9급의 국가공무원 또는 지방공무원 및 소방장 또는 지방소방장 이하의 소방공무원은 사법경찰리의 직무를 수행하도록 규정하고 있다. 사회가 점점 복잡해짐에 따라 특별사법경찰에 대한 수요는 계속해서 증대되고 있으며, 이와 함께 특별사법경찰로 지명 받는 업무 영역도 함께 증가하고 있다. 현재 특별사법경찰의 숫자도 전국적으로 1만 4천명을 넘어서고 있다고 한다.

SNS에서의 비방·흑색선전에 대한 판단과 조치가 매우 짧은 시간에 이루어져야 하기 때문에 특별사법경찰제도의 도입이 보다 효율적인 수단이 될 수 있는 반면에, 선관위직원이 특별사법경찰로 지명되어 비방·흑색선전에 대한 수사를 수행하는 것은 조직적인 체계의 문제를 해결해야만 한다. 선관위는 헌법에서 규정하고 있는 헌법상의 독립기관이다(헌법 제114조~116조). 선관위 직원이 특별사법경찰 직무를 수행하기 위해서는 검사장의 지명을 받아야 하며, 수사 지휘를 받게 된다. 그러므로 조직 체계상 선관위 직원이 검사의 지휘를 받지 않는 별도의 독립된 특별사법경찰이 아닌 현재의 특별사법경찰로 지명되어 비방·흑색선전에 대해서 수사를 하는 것은 선관위의 독립성·중립성을 훼손할

234) 박경래/이원상, 특별사법경찰의 효율적 직무수행 방안에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 2009, 7쪽 이하.

우려가 많아 적절치 않다고 할 수 있다. 하지만 선거와 관련된 비방·흑색선전에 대한 판단과 전문성을 가지고 있는 선관위가 수사단계까지 나아가지 못하는 것은 결국 비방·흑색선전에 대한 선관위의 전략의 한계점이 될 수밖에 없다. 따라서 선관위가 검사의 지휘를 받지 않는 별도의 독립된 특별사법경찰제도를 도입할 수 없는 상황이라면 결국 수사기관과의 긴밀한 협력이라는 다소 느슨한 대책에 기댈 수밖에 없다.

#### 4. 민간단체 및 타기관과의 실질적인 협력

선관위에서는 지난 7월 2012년 양대선거를 대비해서 방송통신위원회와 정당, 사이버관련 기관, 협회, 포털사와 함께 서로의 역할 및 업무협조방안을 모색하기 위한 업무협의회를 개최하였다. 여기에서는 비방 또는 허위사실을 게재한 위법게시물의 전파 및 확산 방지를 위한 대응방안, 국외에 서버를 둔 인터넷 서비스 등을 이용한 비방 또는 허위 게시물에 대한 차단방안, 건전한 사이버 선거문화 조성방안 등이 논의 되었다. 이를 위한 협조 사항으로 비방 또는 허위사실의 게시물이 신속히 삭제될 수 있도록 협조해 줄 것과 자율정화 노력, 자율적인 내부활동 강화 등이 제시되었다. 하지만 여기에서 논의된 결과를 살펴 볼 때, 일반적인 수준 이상의 그 무엇인가가 도출되지는 못한 것으로 보인다. 이는 선거에 있어서 여기에 참여한 당사자들이 서로 다른 이해관계를 가지고 있기 때문이다. 선관위에 있어서 비방·흑색선전에 대한 대처는 매우 중요한 업무에 속하게 된다. 하지만 포털사의 경우에는 비록 비방 또는 허위사실의 게시물이라고 하더라도 선관위에 협조를 위해서 사용자의 글을 삭제하는 것은 매우 큰 부담이다. 또한 정당의 경우에는 비방 또는 허위사실의 게시물이 누구를 향하고 있는가에 따라서 득실이 달라지게 되기 때문에 표면상으로는 이에 대해서 엄정한 대처를 요구하지만 경우에 따라서 그 입장이 달라질 수 있다. 방송통신위원회의 경우에도 선거와 관련된 제재 조치에 대한 1차적 주체는 선관위라고 할 수 있기 때문에 선거와 관련된 제재 조치가 주업무에서는

다소 벗어날 수 있다. 따라서 결국에는 논의 내용들이 추상적이고 형식적인 논의를 벗어날 수 없다. 이로 인해 비방·흑색선전에 대한 선관위와 다른 기관과의 업무협조는 형식적일 수밖에 없다.

또한 비방·흑색선전에 대한 대응에 있어 선관위와 수사기관과의 관계도 다분히 형식적일 수 있다. 10.26 서울시장보궐선거와 관련해서 최근 SNS와 관련해서 경찰과 검찰이 강력한 단속을 피력하였다. 경찰은 SNS를 이용한 불법 선거행위에 대응하기 위해서 별도의 검색반을 편성하여 24시간 단속체제를 구축하고 있다고 하였다.<sup>235)</sup> 검찰은 주요 선거구를 관할하는 전국 14개 검찰청의 ‘선거전담 부장검사회의’를 열어 SNS를 이용한 비방·흑색선전을 집중 단속하기로 했다.<sup>236)</sup> 이뿐 아니라 방송통신위원회도 SNS와 관련해서 이를 심의하는 ‘뉴미디어 정보 심의팀’을 설치하겠다고 밝혔다.<sup>237)</sup> 물론 새로운 심의팀의 심의 내용이 선거와 관련된 부분에만 국한되지 않겠지만, 선거와 관련된 부분도 포함될 수 있게 된다. 이처럼 여러 유관기관들이 SNS와 관련해서 비방·흑색선전에 대응하는 대책들을 연일 발표하고 있는데, 과연 이런 조치들이 실효성있게 이루어질 수 있을지에 대해서는 의문이 든다. 선거와 관련된 문제에 있어서 선관위가 1차적인 관련 기관이라고 할 수 있는데 여러 기관들이 나름대로의 대책을 발표하면서 대외적으로는 SNS에서의 표현의 자유를 심각하게 억압하고 있다는 비판이 제기되고 있다. 또한 대책에 있어서 유관기관들이 동일한 관점 가지고 있는지 역시 확실치 않다. 따라서 결국 관련 기관들의 이런 대처방법으로 인해서 비방·흑색선전물에 대해서 정당한 법률의 적용에 따라서 조치를 취한다고 하더라도 시민들의 신뢰를 얻기가 쉽지 않을 것이다.

이런 문제는 선거에 있어서 관련 기관 및 민간기업들과 형식적인 협력은 하지만, 실질적으로는 조직의 특성으로 인해서 협력에 제한을 받기 때문이다. 공직선거법 제5조에서는 “관공서 기타 공공기관은 선거사무에 관하여 선거관리

235) <http://www.frontiertimes.co.kr/news/news/2011/10/14/74786.html>.

236) <http://news.hankooki.com/lpage/society/201110/h2011101017531921950.htm>.

237) <http://www.etnews.com/201110190257>.



위원회의 협조요구를 받은 때에는 우선적으로 이에 따라야 한다”라고 규정되어 있다. 또한 동법 제8조의5 제7항에서는 “인터넷선거보도심의위원회는 업무수행을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 관계 공무원 또는 전문가를 초청하여 의견을 듣거나 관련 기관·단체 등에 자료 및 의견제출 등 협조를 요청할 수 있다”라고 규정되어 있다. 즉 선거관련 업무에 있어서 선관위는 협조를 요청하는 기관인데 반하여 다른 기관들은 선거요청에 응하는 기관이 된다. 단순히 법률에 의한 이런 관계는 선관위와 다른 기관·단체들과의 관계를 형식적으로 연결시켜준다. 따라서 다른 기관·단체의 협조는 수동적이고 형식적인 협조에 그칠 수 있다. 그러므로 이런 협력관계를 실질적인 협력관계가 될 수 있도록 노력할 필요가 있다. 예를 들어 선거와 관련된 프로젝트팀을 구성하여 보다 선거기간에 보다 긴밀한 협조를 얻을 수 있는 방법도 좋을 것으로 사료된다.<sup>238)</sup> 실질적인 협력관계가 형성되면 비방·흑색선전에 대한 대응시간이 보다 단축될 수 있을 것으로 기대된다.

## 5. 일시적 표현의 자유 제한의 타당성 검토

선관위에서는 사이버공간에서 선거와 관련해서 자유로운 의사교환이 이루어지는 것에 대해서 꾸준히 의견을 제시하고 있다. 세간에서는 선관위가 가능하면 사이버공간에서의 선거관련 표현의 자유를 억압하는 것을 목적으로 하고 있다고 생각하는데 사실은 이와는 전혀 다르다. 선관위도 사이버공간에서의 자유로운 의사교환을 통해서 사이버 민주화가 가능할 수 있도록 최대한 노력을 하고 있다. 따라서 이와 관련해서 이미 여러 차례에 걸쳐 국회에 공직선거법 개정의견을 제출하였지만 아직까지도 반영되지 않고 있는 실정이다.

238) 민간단체와 수사기관과의 인터뷰를 통해서 선관위와 이런 기관들과의 관계가 다분히 형식적이라는 결론에 이르게 되었다. 이것은 기관관의 이해관계 및 상호 신뢰의 문제일 수도 있다. 업무협조를 위한 단편적인 회의나 업무협조를 위한 연락정도로는 실질적인 관계가 이루어질 수 없다. 민간단체나 기타 유관기관들이 선관위에 대해서 가지고 있는 선입견이나 불만 등에 대해서 세심히 살펴보고, 보다 유기적인 관계를 가질 수 있도록 선관위에서 먼저 노력할 필요가 있다고 사료된다.

하지만 선관위가 모든 표현의 자유에 대해서 관대한 것은 아니다. 특히 선거막바지에 있을 수 있는(지금까지 늘 있어 왔던) 비방·흑색선전물이 사이버공간을 통해서 전파되는 것에 대해서 선관위의 입장은 단호하다. 결국 선관위가 사이버공간에서 표현의 자유를 제한하는 영역은 비방·흑색선전물이며, 특히 선거막바지에 터져 나오는 잘못된 표현영역인 것이다.

표현의 자유는 원칙상 모든 생활영역을 포괄하며, 그 보호영역 역시 매우 넓다고 할 수 있다. 특히 정치와 관련해서는 국민들의 자유로운 의견교환이 가능할 수 있도록 최대한 보장될 필요가 있다. 따라서 미국의 경우를 보면 선거운동과 관련된 언론에 대해서 미국 수정헌법 제1조를 통해 표현의 자유를 강력하게 보호하고 있다.<sup>239)</sup> 우리 헌법재판소도 “... 정치적 표현의 자유는 선거과정에서의 선거운동을 통하여 국민이 정치적 의견을 자유로이 발표, 교환함으로써 비로소 그 기능을 다하게 된다 할 것이므로 선거운동의 자유는 헌법에 정한 언론, 출판, 집회, 결사의 자유 보장규정에 의한 보호를 받는다...”라고 하여 정치적 표현의 자유의 보장에 관한 견해를 나타내었다.<sup>240)</sup>

하지만 모든 정치적 표현이 허용되는 것은 아니다. 하지만 표현의 자유를 사전제한하기 위한 허가제나 검열제는 헌법 제21조 제2항에 의해서 원칙적으로 허용되지 않는다. 하지만 우리 헌법재판소는 검열에 해당하지 않는 극히 한정된 경우 엄격한 조건하에서 사전적 금지를 허용하고 있다. 헌법재판소는 “...표현행위에 대한 사전금지는 원칙적으로 허용되어서는 안 될 것이지만, 다만 그와 같은 경우에도 그 표현내용이 진실이 아니거나 그것이 공공의 이해에 관한 사항으로 그 목적이 오로지 공공의 이익을 위한 것이 아니며, 또한 피해자에게 중대하고 현저하게 회복하기 어려운 손해를 입힐 우려가 있는 경우에는 그와 같은 표현행위는 그 가치가 피해자의 명예에 우월하지 아니하는 것이 명백하고, 또 그에 대한 유효적절한 구제수단으로서 금지의 필요성도 인정되므로 이러한 실체적인 요건을 갖춘 때에 한하여 예외적으로 사전금지가 허용

239) 박용상, 표현의 자유, 2002, 356쪽 이하.

240) 헌법재판소 1995.4.20. 92헌바29.

된다...”라고 밝히고 있다.

또한 헌법재판소는 여론조사의 공표금지 사안에서 “... 이와 같이 언론·출판의 자유는 민주주의를 유지·발전시키기 위한 토대가 되므로 최대한 보장되어야 하나, 언론·출판의 자유도 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에는 법률에 의하여 제한할 수 있다. 그러나 이 경우에도 헌법 제37조에서 정한 기본권제한입법의 한계인 과잉금지의 원칙은 지켜져야 할 것이다...”라고 말하고 있다.<sup>241)</sup> 이는 표현의 자유 역시 우리 헌법 제37조 제2항에 규정되어 있는 일반적 법률유보에 의해서 제한을 받을 수 있다는 것을 의미하는데, 표현의 자유의 본질적 내용을 침해하지 않는 한 국가안전보장, 질서유지, 공공복리를 위해서 일정한 제한이 가해질 수 있게 된다.<sup>242)</sup>

이처럼 경우에 따라서 매우 중요한 기본권인 표현의 자유가 다소 후퇴할 수 있는 것은 원칙과 원칙의 충돌이 있을 때, 한 원칙이 일시적으로 후퇴하는 것에 의해서도 설명이 가능하다. 규칙(rule)은 기본권을 확정적으로 제한하는 것임에 반하여 원칙(principle)은 잠정적으로 제한을 하는 규범이며, 제한의 정도는 제한하는 기본권과 제한되는 기본권의 형량을 통해서 결정된다.<sup>243)</sup> 따라서 표현의 자유를 제한하는 헌법 제21조 제4항은 표현의 자유가 타인의 명예나 권리와의 충돌에 있어서 형량을 통해서 제한될 수 있는 원칙에 속하며, 이를 위해서는 형량에 대한 논증과정이 필요하게 된다.<sup>244)</sup>

이처럼 표현의 자유의 보장과 제한에 대한 우리 헌법의 메커니즘을 고려해 볼 때, 선거에 임박해서 나타나게 되는 비방·흑색선전물에 대해서 적절한 조치를 취하는 것이 반드시 표현의 자유에 반한다고 볼 수는 없을 것이다. 비방·흑색선전이 선거에 미치는 영향을 고려해 볼 때, 비록 해당 표현물이 사후에 사법적 판단에 의해서 무죄라고 판결난다고 하더라도 당시에는 제한될 필요가 있다. 하지만 현행 선관위의 시스템에 있어서 선거막바지에 SNS를 통해서

241) 헌법재판소 1995.7.21. 92헌마177, 199.

242) 성낙인, 앞의 책, 546쪽.

243) 이준일, “기본권논증체계의 새로운 구성”, 고시계 626호, 2009, 13쪽.

244) 위와 동일.

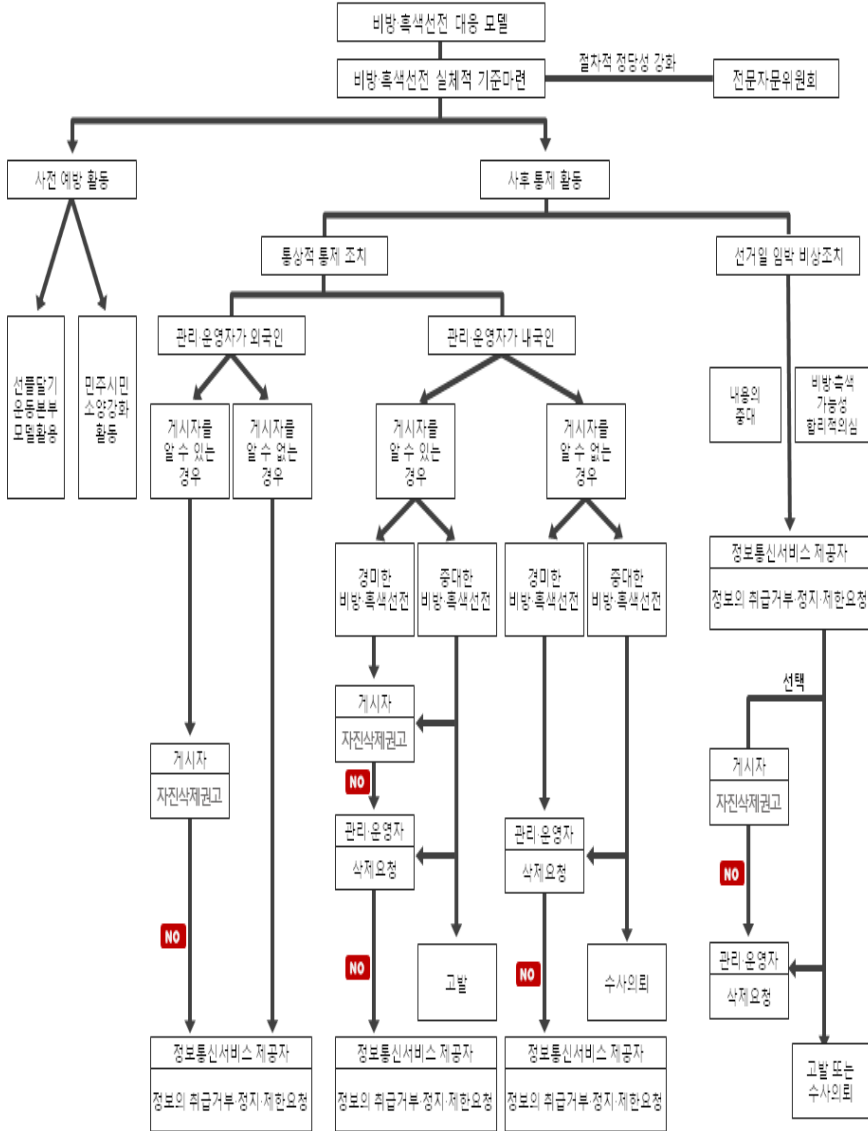
순식간에 전파되는 비방·흑색선전물에 대응하는 것이 쉽지 않다. 선관위가 상정하고 있는 모든 절차를 거쳐 한 시간 이내에 조치가 취해질 수 있겠지만, 이럴 경우에는 이미 비방·흑색선전물의 효과가 발생하고, SNS의 성격상 이를 완전히 제거하는 것이 쉽지 않다. 특히 선거일까지 일정한 기간이 남아있을 경우에는 비방·흑색선전물에 대해서 대처할 수 있는 시간이 허용될 수 있지만, 선거막바지에 있어서는 시간적 여유가 허용되지 않는다. 따라서 선거막바지에 발생하게 되는 비방·흑색선전물에 대해서는 ‘先조치 後평가’의 원칙에 따라서 우선적으로 조치를 취할 필요가 있다. 다만 조치를 취함에 있어서는 가급적 사용자에게 피해가 적게 갈 수 있는 조치를 취할 필요가 있다. 사이버선거범죄에 대한 선관위의 조치를 보면 고발, 수사의뢰, 경고, 삭제요청, 수사자료 통보, 정보의 취급거부·정지·제한요청 등이 있다. 이 가운데 정보의 취급거부·정지·제한요청, 즉 차단조치를 취하는 것이 적절하다고 여겨진다.

선거기간이 충분할 경우에는 앞에서 살펴본 바와 같이 사이버부정선거감시단의 1차적인 검색과정에서 문제가 될 수 있는 표현물에 대해서 보다 세부적인 평가 후 조치가 취해졌지만, 선거막바지에 있어서는 1차적인 검색과정에서 합리적인 의심이 가는 표현물에 대해서는 우선적으로 차단조치를 취해야 할 것이다. 그리고 이후 평가과정에서 차단조치가 필요없다고 판단된 경우에는 다시금 해제를 하면 된다. 이는 사이버공간에서의 SNS의 특성과 비방·흑색선전물의 파장, 선거일의 임박, 선관위 조치의 형태 등을 고려하여 비교형량하더라도 비례성에 위반된다고 사료되지는 않는다.

## 6. 비방·흑색선전에 대한 대응모델

앞에서 살펴본 요소들을 고려해서 비방·흑색선전에 대한 선관위의 대응모델을 다음 그림과 같이 만들어 보았다. 이미 선관위에서도 기존에 행하고 있기 때문에 아주 새로운 모델이라고는 할 수 없다. 하지만 기존의 선관위의 대응모델에 SNS를 고려하여 보다 향상된 모델을 구상하였다.

〈그림 13〉 비방·흑색선전 대응모델





KOREAN INSTITUTE OF CRIMINOLOGY

제3부

결론





## 제3부 결론

SNS가 대중화 된 것이 그리 오랜 일은 아니다. 하지만 소셜네트워크는 우리 사회 전반에 많은 영향을 미치고 있다. 소셜커머스 시장은 기존의 전자상거래 시장 규모를 위협하며, 소셜미디어는 전통적인 미디어 구조에 근본적인 변혁을 일으켰다. 우리가 정보화 사회로 진입하면서 사이버펑크족, 사이버 뮤직, 사이버 패션, 사이버 교육 등 한때는 ‘사이버’라는 접두어가 많이 사용되었다. 하지만 최근에는 ‘소셜’이라는 단어가 대세라고 할 수 있다.

이처럼 사회적으로 많은 영향을 미치고 있는 SNS는 선거에 있어서도 많은 영향력을 미치고 있다. 사이버공간이 네트워크와 네트워크가 연결된 거대한 네트워크라면 소셜네트워크는 사람간의 관계와 관계가 만들어 내는 거대한 관계구조를 이루고 있다. 이 구조속에서는 의사소통이 매우 쉽게 이루어질 수 있다. 마치 현실공간에서 무전기를 놓아두고 있는 것을 연상해 보면 좋을 것이다. 한 사람이 메시지를 전하게 되면 무전기를 가지고 있으며, 같은 주파수를 쓰고 있는 사람은 그 메시지를 들을 수 있게 된다. 다만 무전기는 한 사람이 말을 하면 다른 사람은 일단 듣고 있어야 하는 반면, SNS에서는 서로 동시에 메시지를 주고 받을 수 있다. 이 때문에 사이버공간에서 SNS를 사용하고 있는 모든 사람들은 언제나 같은 의사소통 공간에 존재하며, 언제라도 서로 의사소통을 할 수 있다. SNS의 이런 매력적인 구조가 많은 사람들에게 자신을 노출시켜야 하는 정치인 또는 정치적 견해를 표명하는 사람들에게 매우 유용하기 때문에 선거와 관련해서 많이 사용되고 있으며, 앞으로도 보다 많이 사용될 것이다.

하지만 이처럼 전파력과 위력이 강한 SNS는 양날의 검이라고 할 수 있다. 이것이 긍정적이고 정책적 선전에 유용하게 사용될 경우에는 우리가 그토록 갈망하던 사이버공간에서의 완전한 민주화를 이룰 수 있는 도구가 되지만, 비방·

흑색선전을 위해서 사용될 때에는 오히려 정치에 대한 불신과 사회적 분열을 일으키는 판도라의 상자도 될 수 있기 때문이다. 이 때문에 SNS가 선거에 있어서 가능한 한 바람직한 방향으로 움직일 수 있도록 노력을 할 필요가 있으며, 이런 역할의 최전방에 선거관리위원회가 있게 된다. 따라서 선관위는 SNS를 통해서 유권자들의 정치적 표현을 최대한 보장해 주고, 선거를 효과적이고 효율적으로 치를 수 있도록 노력함과 동시에 비방·흑색선전이 선거에 영향을 미쳐서 정당한 결과가 나오지 못하게 하는 것을 방지하는 역할을 감당하여야 한다. 이미 전자에 대해서는 선관위도 많은 노력을 하고 있다. 선관위는 지난 2003년부터 4차례에 걸쳐<sup>245)</sup> 인터넷을 이용한 선거운동을 기간제한 없이 허용하자는 공직선거법 개정의견을 국회에 제출하였다. 비록 선거의 과열·혼탁과 비방·흑색선전의 무분별한 난무 등을 이유로 국회를 통해 입법에 반영되지 못하였지만, 선관위는 사이버공간에서의 표현의 자유가 최대한 펼쳐질 수 있도록 지속적이고 심도 깊은 노력을 기울이고 있다.

선관위의 이러한 지속적인 노력에도 불구하고 SNS에서의 비방·흑색선전에 대한 대응조치는 결코 쉽지 않은 일이다. 먼저 비방·흑색선전을 판단하는 것이 만만치 않은 작업이다. 비방·흑색선전에 대한 판단은 결국 법원의 최종 판단이 있어야 할 수 있는 일이기 때문이다. 따라서 그에 대한 실제적인 기준을 만드는 것은 쉽지 않다. 따라서 절차적 정당성을 통해서 비록 실제적인 정의라고는 할 수 없지만, 적어도 기준의 정당성을 부여받을 수 있는 기준들을 마련할 필요성이 있다. 이를 위해서는 유관기관들 뿐 아니라 각계각층의 의견을 섭렵할 필요가 있다. 이처럼 정당성이 강화된 기준에 의해서 비방·흑색선전에 대한 통제활동을 펼칠 때 시민들의 저항이 보다 완화될 수 있을 것이다.

이를 바탕으로 사전적 예방활동과 사후적 통제활동을 펼칠 수 있다. 사전적 예방활동으로는 선플달기운동본부의 모델을 본받아 어떤 상징을 형성하는 작업과 선플달기운동본부와의 협력도 고려해 볼 수 있다. 또한 독일의 연방정치

245) 신우용, SNS 관련 선거법, 제도 현황과 개선방향, 소셜미디어포럼: SNS 정치 두려워할 것인가, 국회의원연구단체 소셜미디어포럼 자료집, (2011. 5. 19.), 25쪽 참조.

교육원의 시스템을 벤치마칭하여 시민들의 민주주의 정신을 고양하고, 성숙한 선거관을 가질 수 있도록 보다 지원을 확대·강화할 필요도 있다. 사후적 통제 활동으로는 비방·흑색선전에 대한 평가를 통해서 사안이 경미한 경우와 중대한 경우, 서비스제공자가 외국에 있는 경우와 국내에 있는 경우, 게시물의 게시자를 알 수 있는 경우와 없는 경우를 나누어서 자진삭제, 관리자에 대한 삭제요청, 고발, 수사의뢰 등의 조치를 취할 필요가 있다. 더 나아가 선거막바지의 경우 SNS에서의 비방·흑색선전에 대한 대처는 매우 기민해야 한다. 그렇지 않으면 SNS를 통해서 모든 내용들이 전파될 경우 비록 사후적으로 당사자를 처벌할 수는 있지만 선거에 미치게 되는 악영향은 제거할 수 없기 때문이다. 그러므로 사안에 따라서는 우선적으로 차단조치를 하고, 추후에 판단을 하는 것이 필요하다. 물론 이런 모든 일련의 과정들은 비방·흑색선전에 대한 기준에 정당성을 부여받았을 경우에 유효하다고 할 수 있다.

앞으로 우리나라의 선거에서 SNS가 보다 적극적으로 사용될 것이라는 것은 이미 경험하였으며, 예상하고 있는 바이다. 이를 통해 선거비용이 적게 들고, 후보자들의 정책에 대한 검증이 인터랙티브하게 이루어 질 수 있으며, 모든 시민들이 선거에 대해서 관심을 갖게 된다면 SNS는 우리 선거문화에 있어서 큰 축복이 될 것이다. 하지만 비방·흑색선전이 난무하게 되면 선거에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 가능성이 현실에서보다 크다고 할 수 있다. 결국 SNS를 통해서 우리는 재앙을 경험할 수도 있을 것이다. 이미 SNS를 통한 선거의 서막은 올랐다. SNS를 통한 비방·흑색선전을 방지하여 민주주의의 꽃을 피우는 책임은 선관위에게만 있는 것이 아니다. 정당·후보자·시민단체·언론기관 그리고 모든 시민들이 노력하고, 협조하고, 참여할 때 비로소 가능할 수 있다. 이를 위해서 선관위는 양떼를 최대한 지키며, 때로는 늑대와도 싸울 수 있는 선한 목자로서의 역할을 감당해야 할 것이다.



## 【참고문헌】

## 1. 국내문헌

- 고상민/황보환/지용구, 소셜네트워크서비스와 온라인 사회적 자본, 한국전자거래  
학회지, 제15권 제1호, 2010.
- 곽은미, 정당의 SNS 활용과 전망, 소셜미디어포럼: SNS 정치 두려워할 것인가,  
국회의원연구단체 소셜미디어포럼 자료집, 2011. 5. 19.
- 국회입법조사처 NARS 현안보고서 제84호 2010. 6. 7.
- 김경미, 미국 대통령 선거와 소셜 네트워크 사이트, 정보와 사회, 제15권, 2009.
- 김일수/서보하, 새로 쓴 형법각론(제7판), 박영사, 2007.
- 돈 탭스콧(이진원 옮김), 디지털 네이티브, 비즈니스 북스, 2009.
- 로렌스 레식(김정오 옮김), 코드2.0, 나남, 2009.
- 로베르트 알렉시(변충필 외2인 옮김), 법적논증이론, 고려대학교 출판부, 2007.
- 박경래/이원상, 특별사법경찰의 효율적 직무수행 방안에 관한 연구, 한국형사  
정책연구원, 2009
- 박용상, 표현의 자유, 현암사, 2002.
- 박 준/최 홍/박성민, 소셜미디어가 여는 새로운 정책환경, CEO Information, 제808호,  
삼성경제연구소, 2011.
- 박학모, “독일 연방정치교육원(bpb), 국회도서관보 제45권 제1호(통권 제344호),  
2008년 1/2월.
- 배성우, 잡지에 대한 신뢰도와 광고 메시지 이해도가 광고효과에 미치는 영향에  
관한 연구, 한국광고홍보학보, 제10-4호, 2008.
- 배종대, 형법각론(제7전정판), 2010.
- 설진아, 소셜미디어의 진화양상과 사회적 영향, 한국언론정보학회 학술대회  
자료집, 2009.
- 성낙인, 헌법학(제10판), 2010.

- 송경재, 미국 소셜 네트워크 서비스(SNS) 사용자의 특성과 정치참여, 한국과 국제 정치, 2010.
- 신우용, SNS 관련 선거법, 제도 현황과 개선방향, 소셜미디어포럼: SNS 정치 두려워할 것인가, 국회의원연구단체 소셜미디어포럼 자료집, (2011. 5. 19.), 심홍진/황유선, 마이크로블로깅 이용동기에 관한 연구 : 트위터를 중심으로, 한국 방송학보, 제24권 제2호, 2010.
- 위르겐 하버마스(장춘익 옮김), 의사소통행위이론, 2006.
- 유달승, 아랍 민주화 운동의 성격과 본질, 문학과과학, 제66호, 2011.
- 윤성이, 17대 대선에 나타난 온라인 선거운동의 특성과 한계, 한국정치학회보, 제42집 제2호, 2008.
- 이동훈/이민훈/박성민/이준환, 확산되는 소셜 미디어와 기업의 新소통 전략, CEO Information, 제764호, 삼성경제연구소, 2010.
- 이상돈, 기초법학(제1판), 법문사, 2008.
- 이상현, “소셜네트워크서비스 선거에 미치는 영향과 선거법상 규제: 미국과 캐나다를 중심으로”, 형사법의 신동향 제32호, 2011.
- 이승준, 인터넷상의 무단 개인정보 탐지 및 공개행위(이른바 ‘사이버 킬’)와 수사기관의 공보에 대한 소고, 형사정책연구 제22권 제1호, 2011.
- 이원상, 사이버범죄에 있어서 형법의 역할과 시스템적 대처방안, 석사학위논문, 2003.
- 이원상/채희정, 사이버범죄의 새로운 유형과 형사정책적 대안연구, 한국형사정책연구원, 2010.
- 이원태, 트위터의 정치사회적 영향과 시사점, 정보통신정책연구원, 2010.
- 이종혁/권기환/김준호/홍진환, 모바일미디어의 확산 및 개인화에 따른 사회 문화적 변화, 정보통신정책연구원, 2008.
- 이준일, “기본권논증체계의 새로운 구성”, 고시계 626호, 2009.
- 장덕진, 4. 27 재보선을 통해 본 소셜 선거의 특징과 전략, 소셜미디어포럼: SNS 정치 두려워할 것인가, 국회의원연구단체 소셜미디어포럼 자료집, (2011. 5. 19.)

- 장우영/민 희/이원태, 지방선거와 웹캠페인: 제5회 서울시장 선거를 중심으로, 정보와 사회, 제18권, 2010.
- 조희정, 네트워크 사회의 선거운동 전략에 관한 연구- 2008년 미국 대통령선거를 중심으로, 국가전략 제15권 2호, 2009.
- 최민재, 소셜 미디어의 확산과 미디어 콘텐츠에 대한 수용자 인식연구, 한국언론정보학회 가을철 정기학술대회 특별세션 Social Communication Media의 의미와 영향, 2009.
- 피에르 레비(권수경 옮김), 집단지성, 문학과 지성사, 2002.
- 피에르 레비(김동윤 외 1명 옮김), 사이버문화, 문예출판사, 2000.
- 한국인터넷진흥원, 인터넷이용자의 SNS이용실태조사, 2009.
- 함유근/박성민, SNS에 대한 4가지 오해, SERI 경영 노트 제103호, 삼성경제연구소, 2011.
- 허순철, 인터넷 검색과 개인정보자기결정권, 공법학연구 제10권 제2호, 2009.
- 황유선/심홍진, 마이크로블로깅 서비스(microblogging service)와 사회자본(social capital): 트위터 초기사용자 집단을 중심으로, 한국언론학보, 제54권 제5호, 2010.
- E. J. Sieyès(박인수 옮김), 제3신분이란 무엇인가, 책세상문고, 2003.
- Werner J. Severin/James W. Tankard(박천일 역), 커뮤니케이션 이론, 나남, 2004.

## 2. 외국문헌

- 遠藤薫, 問メディア社会における「世論」と「選挙」一, 東京電機大学出版部, 2011.
- Anthony Mayfield, What is Social Media?, 2007.
- [http://www.icrossing.co.uk/fileadmin/uploads/eBooks/What\\_is\\_Social\\_Media\\_iCrossing\\_ebook.pdf](http://www.icrossing.co.uk/fileadmin/uploads/eBooks/What_is_Social_Media_iCrossing_ebook.pdf)
- CBCNews.ca closes comments for poll blackout: Election act limits online comments, social media, May 2, 2011.

Christine B. Williams/Girish J. Gulati, “Communicating with Constituents in 140 Characters or Less: Twitter and the Diffusion of Technology Innovation in the United States Congress.” 2010.

[http://opensiuc.lib.siu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1042&context=pn\\_wp](http://opensiuc.lib.siu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1042&context=pn_wp)

Danah m. Boyd/Nicole B. Ellison, Social Network Sites: Definition, History, and Scholarship, *Journal of Computer-Mediated Communication*, 13(1) 2007.

<http://jcmc.indiana.edu/vol13/issue1/boyd.ellison.html>

Gavin Skok, Establishing a Legitimate Expectation of Privacy in Clickstream Data, 6 *Michigan Telecommunication & Technology Law Review*, 2000.

Haewoon Kwak/Changhyun Lee/Hosung Park/Sue Moon, What is Twitter, a Social Network or a News Media?, 19th International World Wide Web (WWW) Conference. 2010.

Mike Cooke/Nick Buckle, Web 2.0, social networks and the future of market research, *International Journal of Market Research*, 50(2), 2008.

[http://research.ecstu.com/km/efile/fb/web2\\_future\\_mk.pdf](http://research.ecstu.com/km/efile/fb/web2_future_mk.pdf)

Patricia Mell, Seeking Shade in a Land of Perpetual Sunlight: Privacy as Property in the Electronic wilderness, 11 *Berkely Technology Law Journal*, 1996.

Shaomei Wu/Jake M. Hofman/Winter A. Mason/Duncan J. Watts, Who Says What to Whom on Twitter, 2011.

<http://research.yahoo.com/files/twitter-flow.pdf>

Starr Roxanne Hiltz/Murray Turoff, *The Network Nation*, revised edition, MIT press, 1993.

Tamara A. Small, Regulating Canadian Elections in the Digital Age: Approaches and Concerns, 8 *Election Law Journal* 189, 2009.



2011년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제  
새로운 유형의 인터넷 서비스와 매체 활용양상 예측 및  
비방·흑색선전물에 대한 효과적인 규제방안

발 행 / 2011년 10월 31일  
발행처 / 중앙선거관리위원회  
경기도 과천시 흥촌말로 44  
(02) 503-1114  
인 쇄 / (주)정인I&D  
(02) 3486-6791  
보고서 내용의 무단복제를 금함  
[비매품]

