

국 가 인 권 위 원 회

상 임 위 원 회

결 정

제 목 중앙선거관리위원회 「선거 UCC물에 대한 운용기준」에 대한
정책 개선 권고

주 문

중앙선거관리위원장에게, 국민들의 표현의 자유와 선거운동의 자유가 최대한 보장될 수 있도록 「선거 UCC물에 대한 운용기준」을 개선할 것을 권고한다.

이 유

I. 권고 배경

2007. 1. 중앙선거관리위원회(이하 '선관위'라 한다)는 「선거 UCC물에 대한 운용기준」(이하 '운용기준'이라 한다)을 마련하였다. 이 운용기준은 국민들이 인터넷에 UCC물을 게시하는 행위가 「공직선거법」에서 규정하고 있는 허위사실 공표죄(제250조), 후보자 비방죄(제251조), 선거운동기간 위반죄(제254조) 부정선거운동죄(제255조) 등에 해당

되는 것인지 여부를 해석함에 있어 하나의 기준이 될 수 있다. 비록 이 운용기준이 국민들의 권리·의무를 직접 규율할 수 있는 법률의 형식을 갖고 있지는 않다하더라도 운용기준은 선관위 직원들의 업무수행 기준이 되어 간접적으로 국민의 권리·의무에 영향을 미칠 수 있으며 그 내용이 언론에 공표됨으로써 국민들이 스스로 자체검열을 하여 민주주의의 필수요소인 표현의 자유와 선거운동의 자유가 크게 위축될 수 있다. 이에 우리 위원회는 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 위 운용기준을 검토하여 주문과 같이 권고하기로 하였다.

II. 판단 기준

「헌법」 제10조, 제12조, 제21조, 제37조 제2항, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 제19조, 제20조

III. 판단

UCC(User Created Contents, 이용자제작콘텐츠)란 일반적으로 인터넷 이용자가 직접 제작하여 포털사이트나 미니홈피, 블로그 등 인터넷에 올리는 글, 사진, 음악, 동영상 등을 포괄하는 콘텐츠를 일컫는다. 선관위는 이러한 UCC가 선거에 악용되어 선거의 공정을 해하는 것을 방지하기 위해 2007. 1. 운용기준을 마련하였는데, 이 운용기준은 단순한 의견개진과 사전선거운동의 판단기준, 패러디물의 선거법위반여부 판단기준, 사전선거운동죄와 후보자비방죄의 관계, UCC물의 제작행위와 퍼나르기의 관계로 나누어 각각의 운용기준을 제시한 후 개별 인터

넷 사이트의 유형별 운용기준과 적법·위법 사례를 제시하고 있다.

최근 정보통신부가 한국인터넷진흥원과 공동으로 발표한 「UCC 이용 실태 보고서」에 따르면 우리나라의 인터넷 이용자의 74%가 월 1회 이상 UCC를 이용하거나 보고 있으며, 과반수인 51.1%가 직접 UCC를 생산한 적이 있고 35.2%는 월 1회 이상 제작, 게시하고 있는 것으로 나타났다. 과거에는 UCC 이용이 주로 젊은 계층의 전유물처럼 여겨졌으나 현재는 전 연령층으로 확대되고 있는 추세이다. 그 결과 위 보고서에 따르면 UCC의 긍정적 영향으로 조사대상자의 63.9%가 ‘일반인들의 정치적 의견표현 등 참여기회 확대’를 꼽았다. 이러한 현실을 감안할 때 이미 국민들 사이에서는 표현의 자유와 선거운동의 자유가 UCC물 이용영역에서도 확대되고 보호되어야 한다는 공감대가 확산되고 있다는 것을 알 수 있다.

대의민주주의를 원칙으로 하는 오늘날의 민주정치 아래에서의 선거는 국민의 참여가 필수적이고, 주권자인 국민이 자신의 정치적 의사를 자유로이 결정하고 표명하여 선거에 참여함으로써 민주사회를 구성하고 움직이게 하는 것이므로 국민의 주권행사 내지 참정권 행사의 의미를 지니는 선거과정에서의 참여행위는 원칙적으로 자유롭게 행하여질 수 있도록 최대한 보장하여야 한다. 이처럼 선거권이 제대로 행사되기 위해서는 후보자에 대한 정보의 자유교환이 필연적으로 요청된다 할 것이므로 선거운동의 자유는 선거권 행사의 전제 내지 선거권의 중요한 내용을 이루고 있다고 할 것이다.(헌법재판소 2004. 4. 29. 선고 2002헌마467)

또한 우리 「헌법」은 제21조에서 표현의 자유를 보장하고 있는데 헌

법재판소는 표현의 자유가 얼마나 중요한지를 강조함에 있어 “민주체제에 있어서 불가결의 본질적 요소”(헌법재판소 1998. 4. 30. 95헌가16)라거나 “민주국가의 존립과 발전을 위한 기초가 되기 때문에 특히 우월적인 지위를 지니고 있으며”(헌법재판소 1991. 9. 16. 89헌마165), “언론출판의 자유가 보장되지 않은 상황에서의 민주주의는 시행될 수 없으며 표현의 자유가 보장되어 있지 않는 나라는 엄격한 의미에서 민주국가라 하기 어렵다.”(헌법재판소 1992. 11. 12. 89헌마88)고 판시하고 있다. 즉, 표현의 자유는 인격의 자유로운 발현이나 진리의 발견이라는 이념과 더불어 민주주의의 실현에 직접 봉사하는 것일 뿐 아니라 그의 본질요소로 규정되고 있는 것이다.(헌법재판소 1998. 4. 30. 95헌가16)

한 유권자가 「공직선거법」 제93조 제1항의 ‘기타 이와 유사한 것’에 UCC물을 포함시키는 것은 위헌이라며 헌법소원을 청구한 사건(헌법재판소 2009. 7. 30. 선고 2007헌마718)에서 다수재판관(5인)은 「공직선거법」 제93조 제1항 ‘기타 이와 유사한 것’ 부분은 죄형법정주의의 명확성 원칙에 위배될 뿐 아니라, 위 법률 조항을 적용하여 UCC물의 배포를 금지시키는 것은 과잉금지 원칙에 위반되어 선거운동의 자유를 침해하는 것으로 헌법에 위반된다고 판단하였다. 비록 3인이 반대의견을 제시해 정족수(6인)에 미달하여 기각되었지만 향후 위헌결정의 가능성이 상당하다 할 것이다.

선관위의 운용기준은 2007. 1. 발표 이래 계속하여 그 내용 및 이에 따른 선관위직원들의 단속행위가 지나치게 국민들의 표현의 자유와 선거운동의 자유를 침해한다는 비판이 제기되어 왔다. 실제로 아래 표에서 보는 바와 같이 2004. 4. 제17대 국회의원 선거에서 13,209건에 불

과하던 선관위의 단속실적이 2007. 12. 대통령선거에서는 87,812건으로 급증하였음을 알 수 있다.

<표> 중앙선거관리위원회 사이버위반행위 조치 유형별 단속실적

(단위: 건)

구 분	조 치 유 형 별						
	계	고 발	수사의뢰	경고	주의	이첩	삭제요청
계	122,975	32	114	213	135	20	122,461
제17대 총선 (2004. 4. 15)	13,209	13	58	106	114	12	12,906
제4회 지선 (2006. 5. 31)	6,831	9	21	56	19	5	6,721
제17대 대선 (2007. 12. 19)	87,812	7	29	23	-	-	87,753
제18대 총선 (2008. 4. 9)	15,123	3	6	28	2	3	15,081

「공직선거법」 제58조 제2항은 “누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다.”고 규정하여 선거운동 자유원칙을 천명하고 있으며, 동조 제1항 제1호는 “선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시는 선거운동으로 보지 않는다.”고 규정함으로써 국민들의 정치적 의사 표현의 자유를 최대한 보장하려하고 있음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 선관위의 운용기준은 마치 ‘금지가 원칙’이고 ‘예외적으로 허용’되는 것으로 보일 만큼 표현의 자유와 선거운동의 자유를 제약하고 있다. 특히 문제가 되는 부분은 ‘특정 입후보예정자를 지지·반대하는 단순한 의견을 개진하는 것은 무방하지만, 이를 반복하여 다수인이 볼 수 있는 여러 인터넷 사이트에 계속 유포시키는 행위는 그 행위자가 선거에 영향을 미칠 의도로 한 행위로 볼 수 있어 사전선거운동에 해당될 수 있

다'는 부분이다. 이는 「공직선거법」 제58조 제1항 제1호에서 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시는 선거운동으로 보지 않아 허용하고 있는 것과 배치되는 것으로 운용기준에 따르면 단순한 의견개진 및 의사표시를 “계속 유포” 시킬 경우 선거운동에 해당될 수 있다는 것인데, 「공직선거법」에서는 단순한 의견개진 및 의사표시의 허용횟수를 제한하고 있지 않으며 이를 하위법령에 위임하고 있지도 않다. 또한 “계속”이 몇 회를 말하는 것인지 전혀 예측할 수 없을 정도로 명확하지 않다. 따라서 당선 또는 낙선을 주장하는 명백한 메시지를 담고 있지 않은 단순한 의견개진 및 의사표시의 반복적 게시는 허용되어야 한다. 나아가 정치인이나 정치상황을 풍자하여 웃음을 이끌어 내는 표현 형식인 패러디물을 창작하여 게시하거나 옮기는 행위에 대해서도 불법으로 금지함에 있어서는 신중하여야 한다. 왜냐하면 패러디물은 그 특성상 과장과 익살스러움이 존재할 수밖에 없는데 이를 허위사실이라고 금지하거나 재미있어서 반복게시하고 옮기는 행위를 선거운동이라며 금지하는 것은 지나친 제한이기 때문이다.

이상의 내용들을 종합해 볼 때, 현행 선관위의 운용기준은 판단의 기준이 모호하고 명확하지 않아 자의적 집행가능성이 커 오히려 선거의 공정성을 해할 우려가 있으므로 보다 더 명확하게 규정할 필요가 있다. 또한 인터넷 강국인 우리나라 국민들이 많은 유용한 정보를 인터넷을 통해 얻고 있는 점과 인터넷의 영향으로 선거에 무관심했던 젊은층도 선거에 관심을 갖고 적극 참여하고 있는 점 등을 감안하여 UCC물에 대한 과도한 규제를 지양하고 「공직선거법」이 허용하는 범위 내에서 정치적 의사표현의 자유와 선거운동의 자유가 최대한 보장될 수 있도록 운용기준을 개선하는 것이 바람직하다고 판단된다.

IV. 결론

이상과 같은 이유로 「국가인권위원회법」 제19조 제1호 및 제25조 제1항에 따라 주문과 같이 권고한다.

2009. 10. 29.

위 원 장 현 병 철

위 원 최 경 숙<불참>

위 원 유 남 영

위 원 문 경 란