

## 국제연합(UN) 인권이사회의 ‘한국의 표현의 자유 실태 보고서’ 에 나타난 우리 공직선거법의 문제점

02 | I. 요약

04 | II. UN 인권이사회 보고서 분석(개요/번역문·원문/문제점)

10 | III. 유권자 3대 권리를 위한 공직선거법 개정 방향

## I. 요약

### UN 인권이사회 보고서, '한국의 현행 선거법은 표현의 자유 침해, 개정 권고 의견 밝혀'

- 지난 6월 3일(현지 시간), 스위스 제네바에서 열린 유엔인권이사회 17차 회의에서 '한국의 의사와 표현의 자유의 권리에 대한 보고서'가 공식 채택되었음.
- 해당 보고서는 '명예훼손, 인터넷상 의사와 표현의 자유, 선거전 의사표현의 자유, 집회의 자유' 등 8개 분야의 우려 사항에 대한 실태 분석 결과와 권고 사항을 담고 있음. 그 중 세 번째 항목으로 '선거전 표현의 자유'를 기술하였음.
- UN 인권이사회 보고서는 한국의 현행 공직선거법이 "선거전 상당 기간 동안 정치적 논의를 광범위하게 제한하고 있다"고 지적하며, 결론에서 "선거 및 후보자 관련 주요 사안에 관한 정보와 의견의 공개적이고 자유로운 교류"를 위해 공직선거법 개정을 권고하였음.
- UN 보고서에 나타난 현행 공직선거법의 문제는 △선거전 6개월 동안 정치적 논의를 광범위하게 제한, △선거운동과 단순한 의견개진의 모호한 구분으로 인한 자의적 단속, △선거쟁점을 통한 정책 캠페인 규제, △실명제 의무화로 인한 인터넷 상 표현의 자유 침해 등으로 요약할 수 있음. 결과적으로 현행 선거법은 온, 오프라인에서 유권자의 정치적 의사 표현을 포괄적으로 제약하고 있음.

### 유권자의 참정권과 표현의 자유 확대를 위해 국회는 공직선거법 개정에 나서야

- UN 인권이사회 보고서에서 확인된 문제점과 같이, 현행 공직선거법은 유권자의 입과 손발을 묶고, 정치 과정에 참여하는 것을 포괄적으로 규제하고 있음.
- 따라서 유권자의 참정권과 표현의 자유 확대를 위해 현행 공직선거법이 '유권자의 3대 권리(지지 반대의 권리/정책호소의 권리/투표권유의 권리)'를 보장할 수 있도록 전면적 개정이 필요함.
- 한국은 UN 인권이사회 회원국이자 'UN 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(자유권 규약)'의 당사국임. 따라서 UN 인권이사회에서 채택된 보고서의 권고를 준수할 국제 규약상의 의무가 있음.

- 또한 비단 국제 규약상의 의무만이 아니라, 국민의 대표기관으로서 국회가 유권자의 참정권과 표현의 자유를 확대하는 너무나 당연한 의무임.
- 이에 유권자 자유 네트워크(준)는 국회 정치개혁특별위원회가 유권자의 선거 자유를 위해 공직 선거법 개정에 앞장설 것을 촉구함.

※**유권자 자유 네트워크(준)**은 유권자의 자유로운 선거 참여를 가로막는 현행 공직선거법을 개정하기 위해 구성된시민/네트워크(준)의 네트워크 기구입니다. 현재 녹색연합, 민주사회를위한변호사모임, 민주언론시민연합, 진보네트워크센터, 참여연대, 한국여성단체연합, 한국YMCA전국연맹, 함께하는시민행동, 환경운동연합, 흥사단 교육운동본부, KYC, 학교급식전국네트워크, 한국여성민우회 등 52개 시민사회단체가 참여하고 있습니다.

## II. UN 인권이사회 보고서 분석

### 1. 보고서 개요

- 지난 6월 3일(현지 시간), 스위스 제네바에서 열린 유엔인권이사회 17차 회의에서, '프랭크 라 뤼(Frank La Rue) UN 표현의 자유 특별보고관(UN Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression, 이하 특별보고관)이 작성한 한국의 '의사와 표현의 자유의 권리에 대한 보고서'가 공식 채택되었음.
- 라 뤼 특별보고관은 한국 정부의 초청으로 지난 2010년 5월 6일 한국을 방문하여 열흘 간 한국의 표현의 자유 실태를 조사한 바 있음.
- 보고서는 △서론, △정치적, 역사적 배경, △국제적인 법적 기준, △국내 법률체계, △대한민국의 의사와 표현의 자유에 관한 권리 현황, △결론 및 권고 등 6장으로 구성되어 있음. 이 가운데 5장 '대한민국의 의사와 표현의 자유에 관한 권리 현황'에서 8개의 관심사항에 대해 실태를 분석하고, 6장 '결론 및 권고'에서 각각의 사안에 대한 평가와 권고를 기술하고 있음.
- 보고서가 기술한 8개의 관심사안은 △명예훼손, △인터넷상 의사와 표현의 자유, △선거 전 의사표현의 자유, △집회의 자유, △국가안보를 근거로 하는 표현의 자유에 대한 제한, △공무원의 의사 표현의 자유, △언론매체의 독립성, △대한민국 국가인권위원회 등임. 이하는 이 가운데 세 번째 사안인 '선거전 의사표현의 자유'에 대한 주요 내용임.
- 공직선거법 제93조는 선거전 상당 기간(선거 6개월 전부터 선거일) 동안 정치적 논의를 광범위하게 제한하고 있음.
- 공직선거법 제58조에서 규정된 선거운동과 '단순한 의견개진 및 의사표시'의 구분은 매우 모호함.
- 선관위가 지난 2010년 지방선거를 앞두고 발표한 '단체 등의 선거쟁점 관련 활동방법 안내'는 비정부기구, 종교단체의 활동을 제약하고 있음.
- 개인이 정당이나 후보자에 대한 지지 또는 반대 의사 게재 시 모든 '인터넷 언론사'가 개인의 실명을 확

인할 의무를 부과하고 있음.

- 선거쟁점 또는 후보자와 관련된 정보 배포가 어떤 근거에서 표현의 자유에 관한 권리를 제한하는 사유로 정당화될 수 있는지 명확하지 않으며, 6개월의 금지기간은 물론이고 형사처벌은 과도하고 부당하다고 판단함.
- 이에 따라 “특별보고관은 선거 당일에 이르는 중요한 시기에 선거 및 후보자 관련 주요 사안에 관한 정보와 의견의 공개적이고 자유로운 교류를 포함하여 표현의 자유에 관한 권리를 전면 보장할 것을 대한민국 정부에 권고”함.

## 2 UN 인권이사회 보고서 선거법 관련 부분 발췌(번역문)<sup>1)</sup>

『프랑크 라 뤼(Frank La Rue),의사와 표현의 자유에 관한 권리에 대한 특별보고관 보고서』

### V. 대한민국의 의사와 표현의 자유에 관한 권리 현황

#### B. 관심사안

#### 3. 선거전 표현의 자유

53. 공직선거법은 선거전 상당 기간 동안 정치적 논의를 광범위하게 제한하고 있다. 공직선거법 제93조에 의하면, 선거 6개월 전부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 특정 정당이나 후보를 지지하거나 반대하는 내용을 담은 사진, 문서, 도화, 인쇄물, “그 밖에 이와 유사한 것”을 배부 또는 게시할 수 없다. 이 조항을 위반하는 경우 2년 이하의 징역 또는 4백만 원 이하의 벌금에 처해진다.

1) 특별보고관 보고서의 한국어 번역본은 ‘공익변호사그룹 공감, 민주사회를위한변호사모임, 인권단체연석회의, 인권운동사랑방, 전국공무원노동조합, 전국민주노동조합총연맹, 진보네트워킹센터, 참여연대, 천주교인권위원회’ 등 시민사회단체가 공동 번역하였습니다. 번역본(전문)은 <http://blog.peoplepower21.org/PublicLaw/21427> 에서 보실 수 있습니다.

54. 공직선거법 제58조에 따라 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시가 허용되고는 있지만, 허용되는 표현과 동법 제93조에 의해 금지되는 표현을 구분하기가 매우 어렵다는 점에 주목해야 한다. 실제로, 선거운동과 통상적인 논의의 구분은 매우 모호하다.
55. 또한, 2010년 4월 26일에는 대한민국의 모든 선거 관련 사안을 관할하는 중앙선거관리위원회가 “단체 등의 선거쟁점 관련 활동방법 안내”라는 지침을 발표하였는데, 이 지침은 특정 정당이나 후보자를 지지하거나 반대하지 못하도록 금지하는 데에서 더 나아가, 비정부기구, 종교단체를 포함한 단체들이 주요 선거쟁점에 관한 광고, 벽보, 사진, 문서와 “그 밖에 이와 유사한 것”을 설치, 게시, 배부하는 활동을 금지하고 있다. 결국 “4대강 사업”, “무상급식”과 같은 주요 선거쟁점에 대해 정보를 배포하거나 집회를 개최하는 것을 금지한 결과, 비정부기구와 종교단체들의 일부 활동은 제약을 받았다.
56. 나아가, 앞서 실명인증제와 관련해 언급했듯이, 개인이 정당이나 후보자에 대한 지지 또는 반대를 표시하는 글을 게재하는 경우, 모든 “인터넷 언론사”는 해당 개인의 실명을 확인하여야 할 의무가 있으며, 이를 위반하는 경우에는 천만 원 이하의 벌금이 부과될 수 있다.
57. 선거쟁점 또는 후보자와 관련한 정보의 배포가 어떠한 근거에서 표현의 자유에 관한 권리를 제한하는 사유로 정당화될 수 있는지는 명확하지 않다. 이러한 제약이 자유권 규약의 제19조 3항에 열거된 목적을 달성하기 위해 필요하다고 그 정당성이 인정될 수 있을지라도, 특별보고관은 6개월의 금지 기간은 그러한 목적을 달성하기에는 지나치게 긴 시간이라는 우려를 금할 수 없다. 또한, 특별보고관은 정당, 후보 또는 선거쟁점을 지지하거나 반대하는 정보를 배포한 행위에 대한 형사 처벌이 과도하고 부당하다고 본다.

(중략)

## VI. 결론 및 권고

### C 선거전 의사와 표현의 자유

95. 특별보고관은 선거 당일에 이르는 중요한 시기에 선거 및 후보자 관련 주요 사안에 관한 정보와 의견의 공개적이고 자유로운 교류를 포함하여 표현의 자유에 관한 권리를 전면 보장할 것을 대한민국 정부에 권고한다.

### 3. UN 인권이사회 보고서 선거법 관련 부분 발췌(원문)<sup>2)</sup>

Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue

#### V. Situation of the right to freedom of opinion and expression in the Republic of Korea

##### B. Issues of concern

##### 3. Freedom of expression on before elections

53. The Public Officials Election Act broadly limits political discussion during the critical period leading up to elections. Article 93 of the POEA prohibits individuals to distribute or post photographs, documents, drawings, printed matter, “or the like”, which contains content supporting or opposing a political party or candidate, with the intention of influencing the elections, from six months before the election to the election day. A violation of this provision is punishable by imprisonment of up to two years or a fine of up to 4 million won.
54. Although article 58 of the POEA provides that a simple statement of opinion or manifestation of an intention on the election is permitted, the Special Rapporteur notes that it is very difficult to distinguish expression that is permitted from that which is prohibited under article 93. Indeed, the line between campaigning and normal discussion is extremely vague.
55. In addition, on 26 April 2010, the National Election Commission (NEC), responsible for controlling all aspects of elections in the country, issued a guideline entitled “Announcement on the activities of various organizations with respect to election issues”, which prohibits organizations, including NGOs and religious groups, from installing, posting or distributing advertisements, posters, photographs, documents “or the like” on main election issues, as an extension of the prohibition to support or oppose a political party or candidate. Consequently, some of the activities of NGOs and religious groups have been restricted, as they are not permitted to disseminate information or

2) 특별보고관 보고서의 원문(전문)은 <http://blog.peoplepower21.org/PublicLaw/21427> 에서 보실 수 있습니다.

hold a rally on key election issues such as the “Four Major Rivers Restoration Project” and “Free School Meals”.

56. Additionally, as mentioned in the section concerning the real-name identification system, if an individual posts messages or comments expressing support or opposition towards a political party or a candidate, every “internet press agency” is required to identify that person’s real name, and failure to do so is punishable by a fine of up to 10 million won.
57. It is unclear on what basis the dissemination of information related to election issues or candidates may be justified as grounds for limiting the right to freedom of expression. Even if the restrictions mentioned above may be justified as being necessary to achieve one of the purposes listed in article 19, paragraph 3, of the Covenant, the Special Rapporteur is concerned that the six-month ban is a disproportionate length of time to achieve such purposes. Moreover, the Special Rapporteur considers criminal punishment for disseminating information in support of, or in opposition to, a political party, candidate, or election issues to be excessive and disproportionate.

(중략)

## VI. Conclusions and recommendations

### C. Freedom of opinion and expression before elections

95. The Special Rapporteur recommends that the Government fully guarantee the right of freedom of expression in the crucial period leading up to elections, including open, free, and public exchange of views and information on key issues related to elections and the candidates.

#### 4. UN 인권이사회 보고서에 나타난 현행 한국 공직선거법의 문제점

- 개요에서 살펴보았듯이, UN 인권이사회 보고서는 그간 국내에서 현행 선거법의 대표적 독소조항이라 평가되었던 공직선거법 제93조(탈법방법에 의한 문서 도화의 배부 금지)를 비롯하여, 제56조(정의 등), 제82조의6(인터넷언론사 게시판 대화방 등의 실명확인) 등 주요 조항에서 나타난 문제점을 기술하고 있음.
- 이와 함께 ‘선거쟁점’에 대한 비판을 통해, 중앙선거관리위원회 등 집행기관의 자의적인 선거법 단속의 문제점도 지적하고 있음.
- UN 보고서에 나타난 현행 공직선거법의 문제를 요약하면 △선거전 6개월 동안 정치적 논의를 광범위하게 제한, △선거운동과 단순한 의견개진의 모호한 구분으로 인한 자의적 단속, △선거쟁점을 통한 정책 캠페인 규제, △실명제 의무화로 인한 인터넷 상 표현의 자유 침해 등이라 할 수 있음.
- 결과적으로 현행 UN 보고서는 한국의 현행 선거법이 온, 오프라인에서 유권자의 정치적 의사 표현을 포괄적으로 제약하고 있다는 결론을 내리고 있음. 따라서 이를 시정하기 위해서는 현행 공직선거법이 유권자의 권리를 보장하는 방향으로 개정되어야 함.

### Ⅲ. 유권자 3대 권리를 위한 공직선거법 개정 방향

- UN 인권이사회 보고서에서 확인된 문제점과 같이, 현행 공직선거법은 유권자의 입과 손발을 묶고, 정치 과정에 참여하는 것을 포괄적으로 규제하고 있음.
- 따라서 유권자의 참정권과 표현의 자유 확대를 위해 현행 공직선거법이 '유권자의 3대 권리(지지 반대의 권리/정책호소의 권리/투표권유의 권리)'를 보장할 수 있도록 전면적 개정이 필요함. 아래는 유권자가 침해당하는 3대 권리의 문제점과 관련 조항을 기술하고, 개정 방향을 서술하였음.

#### 1. 지지 반대의 권리 보장

- 현행 공직선거법 상 선거운동은 13일(총선), 22일(대선)의 기간에 국한되어 유권자는 후보자, 정당에 대한 기본적인 알권리를 제약당하고 있으며, 매우 짧은 시기 동안에만 정치 참여가 허용되고 있음.
- 또한 특별보고관의 보고서에서 지적하고 있듯이, 선거법 제52조(정의 등)에서 규정한 선거운동의 정의(당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 하기 위한 행위)와 '단순한 의견개진 및 의사표시'간의 구분이 모호하여 유권자들은 선거법 위반에 대한 두려움으로 상시적인 자기 검열의 상태에 놓이게 됨.
- 이와 같이 선거운동기간위반죄와 모호한 선거운동 정의 규정의 결합은 후보자와 정당에 대한 지지 반대의 의사 표현과 활발한 토론을 제약하는 요인이 되고 있음. 특히 대표적 독소조항인 선거법 제93조 1항은 선거일 180일 전부터 후보와 정당에 대한 포괄적 의견 개진을 제약하고 있으며, 가장 참여적인 시장이자 표현촉진적인 매체인 인터넷과 트위터 등 SNS를 단속하는 근거가 되고 있음.
- 또한 '포괄적 의미'의 후보자비방죄(110조, 251조)와 인터넷 실명 인증제(82조 6항) 등도 인터넷에서의 정치적 의사표현을 제약하는 대표적 규제 조항으로 기능하고 있음.
- 선거가 유권자의 참여 하에 이루어지기 위해서는 후보와 정당에 대한 유권자의 자유로운 지지 반대 의사 표시가 허용되어야 하며, 아래와 같은 공직선거법 조항이 개정되어야 함.

**<개정 필요 조항>** 공직선거법 제58조(정의 등), 제59조(선거운동기간), 제82조의6(인터넷언론사 게시판·대화방 등의 실명확인), 제93조(탈법방법에 의한 문서 도화의 배부 게시 등 금지), 제110조(후보자 등의 비방금지), 제251조(후보자비방죄), 제254조(선거운동기간위반죄) 등

## 2 정책호소의 권리 보장

- 지난 2010년 지방선거를 앞두고, 선거관리위원회는 ‘단체 등의 선거쟁점 활동방법 안내(e-선거정보 2010-13호)’를 통해 ‘무상급식, 4대강 사업’ 등을 ‘이른바 선거쟁점’으로 규정하고 단속하였음. 이로 인해 유권자들의 정책 캠페인 활동이 급속히 위축되었으며, 정책선거의 분위기도 사라졌음.
- 그러나 선거쟁점이라는 용어는 법률적 근거도 없었으며, 지방선거에서 지역별로 무수한 쟁점이 있었음에도 불구하고 유독 ‘4대강, 무상급식’만 쟁점으로 단속하였음. 또한 ‘4대강, 무상급식’과 관련된 유권자 정책 캠페인은 이미 선거 시기와 무관하게 오랜 기간 지속되었음에도 불구하고 정당과 후보자가 간에 논쟁이 되고 있다는 이유로 규제를 받았음.
- 이와 같은 선관위의 ‘선거쟁점’ 단속에 대해서 법원은 위법하다는 판결을 잇따라 내리고 있음. 대표적으로 작년 12월 22일, 수원지법 안양지원은 4대강 반대운동을 한 피고인에게 무죄를 선고하면서, “‘선거쟁점’이라는 개념은 누가 이를 결정하여야 하는지, 어느 정도에 이르면 선거쟁점이 되는 것인지, 그 범위가 전국적이어서 하는 지역적인 것도 포함되는지 논란이 있을 수 있어, 선거쟁점에 해당된다는 이유로 그 사안에 찬 반을 표시하는 행위를 모두 선거에 영향을 미치게 하는 행위로 보게 되면 위 법 조항(공직선거법)에 의한 처벌 범위가 부당히 확대될 우려가 있는 점. 정책선거의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없는데, 정책을 찬성, 비판하는 행위들에 의해 특정 정당이나 특정 후보자가 영향을 받거나 받을 수 있다고 하여 그것을 특정 정당이나 특정 후보자를 지지, 반대하는 것과 동일시 할 수 없다 (2010-12-20, 수원지법 안양지원 판결문 中)”고 판시하였음.
- 유권자 정책 캠페인에 대한 단속기관의 무리한 규제를 방지하고 유권자가 ‘정책 호소의 권리’를 보장받을 수 있도록 아래와 같은 공직선거법 조항들이 개정되어야 함.

**<개정 필요 조항>** 공직선거법 제58조(정의 등), 제90조(시설물설치 등의 금지), 제93조(탈법방법에 의한 문서 도화의 배부 게시 등 금지), 제103조(각종집회 등의 제한), 제105조(행렬 등의 금지), 제107조(서명·날인운동의 금지) 등

### 3. 투표 권유의 권리 보장

- 최근 선거에서 선거관리위원회가 온, 오프라인의 투표 독려 행위를 단속하면서 유권자가 투표를 권유할 권리까지 제약당하고 있다는 비판의 목소리가 높아지고 있음. 이와 함께 선관위가 단속 근거로 삼은 공직선거법 조항들에 대한 개정 필요성도 제기되고 있음.
- 지난 2010년 지방선거 당시, 선관위는 트위터를 통해 20대를 대상으로 투표독려 활동을 한 문화예술인 23명에 대해 행정조치를 하였음. 2명에게는 공직선거법 준수 촉구 공문을 보내고, 나머지 21명에 대해서는 공직선거법 안내 공문을 보낸 바 있음.
- 선관위는 선거법 제230조(매수 및 이해유도죄)를 근거로, '재산적 이익을 제공'하고, '특정 계층을 대상으로 운동을 했기 때문에 조치하였다고 밝혔음. 그러나 이에 대해 선관위가 선거법 6조에 근거하여 투표 참가자를 대상으로 국공립 유료시설의 이용요금을 면제 할인하는 등의 인센티브제를 실시하고 있고 교통 불편지역 선거민이나 노약자 장애인 등에게 교통편의를 제공하고 있기 때문에 트위터 상 투표 독려 행위자에게 반복행위를 경고하는 것은 모순적이라는 비판이 제기되고 있음. 역대 선거에서 가장 투표율이 낮은 것으로 나타난 20대도 '투표취약계층'으로 정의할 수 있다는 의견도 제시되었음.
- 한편, 올해 4 28 재보궐 선거에서 강원도에서 '투표 독려 유인물'을 배포한 시민 2명이 경찰에 체포되어 구속영장이 청구되는 사태가 발생했음. 경찰은 해당 유인물에 정부 정책에 대한 비판이 담겼다는 이유로 체포했으나, 유인물에는 '특정 후보와 정당'에 대해서는 언급조차 없어 공직선거법을 과도하게 적용했다는 비판이 제기되었음.
- 이와 같이 선관위와 경찰 등 단속기관에 의한 투표권유 활동 규제를 방지하고 '투표 권유의 권리'를 보장하기 위해 아래와 같은 공직선거법 조항이 개정되어야 함.

**<개정 필요 조항>** 제93조(탈법방법에 의한 문서 도화의 배부 게시 등 금지), 제230조(매수 및 이해유도죄) 등