

인터넷 표현물 규제와 정치적 표현의 자유¹⁾

손지원
(사단법인 오픈넷)

1. 들어가며

한국은 국가권력이 강제적으로 인터넷상 표현물을 검열, 차단할 수 있는 권한을 부여하고 있는 강력한 규제가 존재하고, 이는 필연적으로 국민의 정치적 표현의 자유 및 민주주의와 충돌할 수밖에 없다. 이하에서는 정치적 표현의 자유를 침해할 위험이 높은 대표적인 인터넷 표현물 규제 두 가지를 개관하고 이 규제들이 가지는 문제점과 입법적 개선방안을 논의하기로 한다.

2. 방송통신심의위원회의 통신심의 제도

1) 개관

방송통신심의위원회(이하 ‘방심위’)의 통신심의 제도는 방송통신심의위원회가 인터넷상 정보의 내용을 심의하는 제도다. 엄격한 법적 의미에서의 ‘사전적’ 검열 제도는 아니지만, 행정권이 주체가 되어 사법적 판단 없이 표현물의 ‘내용’을 심의하여 유통의 금지를 결정할 수 있다는 점에서 사실상 표현물에 대한 행정검열로 기능하고 있다.

소수의 국가에서 유사한 제도가 운용되고 있지만, 대부분 아동·청소년 성착취물 등 불법성과 해악이 중대하고 명백한 정보에 대하여만 권한을 가지고 있는 반면, 우리나라의 방송통신심의위원회는 불법정보는 물론, ‘유해성’ 등 광범위한 기준으로 인터넷상 표현물들을 검열하고 있으며, 이로 인하여 연간 약 20만 건에 달하는 인터넷상 정보들이 삭제·차단되고 있는, 세계적으로 거의 유일무이한 수준의 온라인 행정검열을 수행하고 있다.

방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 (이하 “방통위설치법”) 제21조²⁾는 방송통신심

1) 2024년 한국인터넷윤리학회 추계 학술대회 발제문

2) 방송통신위원회설치및운영에관한법 제21조 (심의위원회의 직무) 심의위원회의 직무는 다음 각 호와 같다.

1. 「방송법」 제32조에 규정된 사항의 심의

2. 「방송법」 제100조에 따른 제재조치 등에 대한 심의·의결

3. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 규정된 사항의 심의

4. 전기통신회선을 통하여 일반에게 공개되어 유통되는 정보 중 건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요

의위원회의 직무로서, '정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률 (이하 '정보통신망법') 제44조의7에 규정된 사항의 심의(3호)'와 '건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령이 정하는 정보의 심의 및 시정요구(4호)'를 규정하고 있다.

정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 제44조의7³⁾은 '불법정보'를 규정하고 있으며, 이는 방송통신위원회의 취급 거부 등 명령으로 이어질 수 있다. 그러나 심의위원회는 제21조 제4호에 따라 소위 '불법정보'가 아닌 '합법정보'에 대해서도 '건전한 통신윤리의 함양'을 이유로 심의 및 시정요구를 할 수 있게 되어 있다. 이에 따라 현재 심의위원회는 정보통신망법 제44조의7보다 포괄적인 심의를 할 수 있는 근거규정인 방통위설치법 제21조 제4호를 근거로 한 '시정요구'로 수렴하여 통신심의를 행하고 있다.

본 법률조항의 위임에 따라 '건전한 통신윤리의 함양을 위하여 필요한' 경우로 대통령령이 정하고 있는 정보⁴⁾는 '불법정보 및 청소년에게 유해한 정보 등 심의가 필요하다고 인정되는 정보'로 규정되어 있다. 동 시행령에서 "등 심의가 필요하다고 인정되는 정보" 라는 포괄적 문구를 사용함으로써 인하여, 어떠한 내용의 정보가 규제 대상이 될 수 있는지에 대하여 전혀 구체화되지 않고 있다. 또한 '심의가 필요하다고 인정'하는 주체는 심의와 시정요구의 권한을 스스로 행사하는 방송통신심의위원회라고 할 것인데, 이는 결국 심의대상·기준에 관

-
- 한 사항으로서 대통령령이 정하는 정보의 심의 및 시정요구
- 3) 정보통신망이용촉진및정보보호에관한법 제44조의7 (불법정보의 유통금지 등) ① 누구든지 정보통신망을 통하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보를 유통하여서는 아니 된다.
1. 음란한 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 배포·판매·임대하거나 공공연하게 전시하는 내용의 정보
 2. 사람을 비방할 목적으로 공공연하게 사실이나 거짓의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보
 3. 공포심이나 불안감을 유발하는 부호·문언·음향·화상 또는 영상을 반복적으로 상대방에게 도달하도록 하는 내용의 정보
 4. 정당한 사유 없이 정보통신시스템, 데이터 또는 프로그램 등을 훼손·멸실·변경·위조하거나 그 운용을 방해하는 내용의 정보
 5. 「청소년보호법」에 따른 청소년유해매체물로서 상대방의 연령 확인, 표시의무 등 법령에 따른 의무를 이행하지 아니하고 영리를 목적으로 제공하는 내용의 정보
 6. 법령에 따라 금지되는 사행행위에 해당하는 내용의 정보
 7. 법령에 따라 분류된 비밀 등 국가기밀을 누설하는 내용의 정보
 8. 「국가보안법」에서 금지하는 행위를 수행하는 내용의 정보
 9. 그 밖에 범죄를 목적으로 하거나 교사(교사) 또는 방조하는 내용의 정보
- ② 방송통신위원회는 제1항제1호부터 제6호까지의 정보에 대하여는 심의위원회의 심의를 거쳐 정보통신서비스 제공자 또는 게시판 관리·운영자로 하여금 그 취급을 거부·정지 또는 제한하도록 명할 수 있다. 다만, 제1항제2호 및 제3호에 따른 정보의 경우에는 해당 정보로 인하여 피해를 받은 자가 구체적으로 밝힌 의사에 반하여 그 취급의 거부·정지 또는 제한을 명할 수 없다.
- ③ 방송통신위원회는 제1항제7호부터 제9호까지의 정보가 다음 각 호의 모두에 해당하는 경우에는 정보통신서비스 제공자 또는 게시판 관리·운영자에게 해당 정보의 취급을 거부·정지 또는 제한하도록 명하여야 한다.
1. 관계 중앙행정기관의 장의 요청이 있었을 것
 2. 제1호의 요청을 받은 날부터 7일 이내에 심의위원회의 심의를 거친 후 「방송통신위원회의설치및운영에관한법률」제21조제4호에 따른 시정요구를 하였을 것
 3. 정보통신서비스 제공자나 게시판 관리·운영자가 시정 요구에 따르지 아니하였을 것
- 4) 방송통신위원회설치및운영에관한법시행령 제8조(심의위원회의 심의대상 정보 등) ① 법 제21조제4호에서 "대통령령이 정하는 정보"란 정보통신망을 통하여 유통되는 정보 중 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7에 따른 불법정보 및 청소년에게 유해한 정보 등 심의가 필요하다고 인정되는 정보를 말한다.

한 판단을 모두 행정기관인 방송통신심의위원회의 자의에 일임하고 있는 것이다. 이에 따라 방송통신심의위원회는 ‘정보통신에 관한 심의규정’에서 스스로 광범위한 심의기준을 마련하여 규제하고 있다. 대표적으로 문제가 될 수 있는 조항들을 적시하자면 다음과 같다.

정 보 통 신 에 관 한 심 의 규 정	
제 2 장 심 의 기 준	
제5조(국제 평화 질서 위반 등)	3. 그 밖에 외국의 정치·종교·문화·사회에 대한 비방·비하·멸시 등 국가 간의 우의를 현저히 해할 우려가 있는 정보
제6조(헌정질서 위반 등)	5. 헌법에 반하여 역사적 사실을 현저히 왜곡하는 정보
제7조(범죄 기타 법령 위반)	3. 범죄, 범죄인 또는 범죄단체 등을 미화하여 범죄를 정당하다고 보이게 할 우려가 있는 정보
제8조(선량한 풍속 기타 사회질서 위반 등)	<u>선량한 풍속 기타 사회질서를 현저히 해할 우려가 있는 내용의 다음 각 호의 정보를 유통하여서는 아니 된다.</u>
	2. 폭력성·잔혹성·혐오성 등이 심각한 다음 각목의 정보
	나. 구토·방뇨·배설시의 오물, 정액·여성생리분비물 등을 구체적·사실적으로 묘사하여 혐오감을 불러일으키는 내용
	다. 낙태, 절개·절단, 출산, 수술 장면 등 의료행위를 지나치게 상세히 표현하여 혐오감을 불러일으키는 내용
	바. <u>과도한 욕설 등 저속한 언어 등을 사용하여 혐오감 또는 불쾌감을 주는 내용</u>
	사. 그 밖에 사람 또는 동물 등에 대한 육체적·정신적 고통 등을 사실적·구체적으로 표현하여 잔혹 또는 혐오감을 주는 내용
	3. <u>사회통합 및 사회질서를 저해하는 다음 각목의 정보</u>
	다. 특정 종교, 종파 또는 종교의식을 비방, 왜곡하거나 조롱하는 내용
	마. 학교교육 등 교육을 왜곡하여 현저히 교육기풍을 해하는 내용
	카. <u>그 밖에 사회적 혼란을 현저히 야기할 우려가 있는 내용</u>
	5. 반인륜적 패륜적 행위 등 선량한 풍속 그 밖의 사회질서를 현저히 저해하는 정보

이와 같이 심의규정에서는 자의적이고 추상적인 개념을 기준으로 한 정보들까지 심의 및 시정요구의 대상으로서 나열되고 있으며, 또한 이러한 일명 ‘유해정보’들도 시정요구 방식의 단계적인 제한도 받음이 없이 재량으로 시정요구 유형을 결정할 수 있다.⁵⁾ 이에 따라 위원

5) 제8조(심의위원회의 심의대상 정보 등)

회가 유해하다고 판단한 정보에 대해서는 청소년뿐만 아니라 성인의 접근까지 일률적·전면적으로 차단되는 삭제·차단 등의 시정요구가 행해지고 있다. 즉, 정보의 종류별로 시정요구의 유형을 제한하고 있는 규정이 없기 때문에, 접속차단 결정을 할 수 있는 정보는 ‘불법’정보뿐만 아니라 방통심의위가 정한 심의규정에 위반하는 ‘유해’정보, 불건전정보도 그 대상이 될 수 있다. ‘선량한 풍속 위반’, ‘폭력, 잔혹’, ‘차별, 비하’, ‘역사 왜곡’, ‘과도한 욕설, 저속한 언어 사용’, ‘사회질서 혼란’ 등 판단자의 주관에 따라 크게 달라질 수 있는 추상적이고 불명확한 기준에 의해 국민이 볼 것과 안 볼 것을 결정하는 ‘정보 통제’와 ‘건전성 검열’이 이루어지고 있다는 것이다.

방심위의 모호한 법적 성격도 문제다. 방심위는 공식적으로는 민간독립기구로 분류되고 있고 스스로도 민간독립기구라고 주장하고 있으나, 헌법재판소와 법원은 방심위를 행정기관으로 정의하고, 방심위의 제재 결정이나 통신심의 시정요구도 행정처분이라 천명했다.

결국 방심위는 행정기관이며, 방심위의 통신심의 제도는 ‘행정기관’이 인터넷상 정보의 내용을 검열하는 것인데, 이는 민주주의 사회에서 헌법상 금기시되는 제도이다. 헌법적으로 표현물에 대한 행정검열이 금지되는 이유는 근본적으로 사법부가 아닌 행정기관에 의한 심의는 정치적 영향력에서 자유로울 수 없기 때문이다. 즉, 행정기관은 태생적으로 국가권력의 영향력 하에 있고, 행정기관의 표현물 심의는 정부에 비판적인 합법적인 표현물들을 억제하고 여론을 통제하기 위해 남용될 위험이 높기 때문에 민주주의 사회에서 헌법적으로 금기시되는 것이다.

방심위의 구성은 정치권의 추천으로 이루어진다. 방통위설치법 제18조에 따라 심의위원회 위원은 대통령이 위촉하고 3인은 국회의장이, 3인은 국회의 소관 상임위원회에서 추천한 자를 위촉하게 되어 있다. 결과적으로 정부 여당 추천 6인, 야당 추천 3인이라는 정치적 구도를 형성하게 되고 여당 성향의 위원이 3분의 2를 차지하여 의사결정권을 쥐는 구조를 가지고 있다. 이 때문에 친정부적인 방향의 정치 심의가 행해질 위험은 더욱 높고, 이러한 우려는 아래에서 검토할 바와 같이 실제 문제 사례에서도 드러나고 있다.

2) 문제 사례

○ “2MB18nomA” 계정명에 대한 시정요구

2011년 4월, 방심위는 ‘2MB18nomA’ 트위터 아이디가 대통령에 대한 욕설을 연상시키는 유해정보에 해당된다고, ‘과도한 욕설’ 심의규정 위반을 이유로 접속차단, 이용해지 등의 시정요구를 결정했다.

○ 조중동 광고주 불매운동 게시물에 대한 임시조치 및 시정요구

② 법 제21조제4호에 따른 시정요구의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 해당 정보의 삭제 또는 접속차단
2. 이용자에 대한 이용정지 또는 이용해지
3. 청소년유해정보의 표시의무 이행 또는 표시방법 변경 등과 그 밖에 필요하다고 인정하는 사항

2008년 촛불 시위 과정에서, 조선, 중앙, 동아 등 보수 신문들의 ‘미국산 쇠고기 협상과 촛불 시위에 대한 왜곡 보도’에 대한 항의의 일환으로 이용자들은 이들 신문에 광고를 신는 광고주 불매운동을 전개하였다. 이들은 매일 이들 신문에 실린 광고주 목록을 인터넷을 통해 올리고, 광고주들에게 광고를 신지 말 것을 요구하는 전화를 할 것을 독려했다. 2008년 7월 방송통신심의위원회는 관련 게시글 다수에 대한 삭제의 시정요구를 내렸다.⁶⁾⁷⁾ 삭제된 게시글 중에는 단지 광고주 목록만을 게시하거나, 광고주 목록의 링크만을 포함하고 있는 게시글, 한겨레나 경향 신문의 구독을 독려하는 게시글도 포함되어 있었다.

방심위는 시정요구된 게시글들이 “‘정보통신윤리심의규정’ 제7조제4호, 제8조제4호마목에서 규정하고 있는 ‘기타 범죄 및 법령에 위반되는 위법행위를 조장하여 건전한 법질서를 현저히 해할 우려가 있는 정보’, ‘기타 정당한 권한없이 타인의 권리를 침해하는 내용’에 해당한다”고 결정하였다. 방심위는 해당 게시물이 ‘업무방해’에 해당한다고 판단한 것으로 보인다. 그러나 2009년 2월, 법원은 “인터넷 사이트에 광고주 리스트를 게재하거나 게재된 광고주 리스트를 보고 소비자로서의 불매의사를 고지하는 등 각종 방법에 의한 호소로 설득활동을 벌이는 것은 구독이나 광고게재 여부의 결정을 상대방의 자유로운 판단에 맡기는 한 허용된다 할 것”이라 판시하였다. 이 판결에 따르면, 광고주 목록 등의 게시글은 합법 정보임에도 통신심의 제도의 위헌성의 한 측면, 즉 ‘잠정적일 수밖에 없는 행정청의 결정’에 의해 합법적인 게시물이 약 7개월간 차단되었던 사례라 할 수 있다.

○ ‘쓰레기 시멘트’ 관련 게시글에 대한 임시조치 및 시정요구

다음(Daum)에서 ‘최병성의 생명편지’라는 블로그를 운영하고 있는 환경운동가 최병성 목사는 시멘트 제조과정에서 폐쓰레기 사용으로 시멘트에 인체에 유해한 성분이 다량 함유되어 있다는 문제를 지속적으로 제기해왔다. 2009년 4월, 방송통신심의위원회는 심의 요청대상으로 올라온 최병성 목사의 게시글 15건 중 4건에 대해 시정요구를 결정했다.⁸⁾ ‘발암시멘트’라는 표현을 단정적, 반복적으로 사용한 것이 명예를 훼손한 것이며, 게시된 사진 중 하나가 허위사실이라는 것이다.

위의 게시글의 내용은 이미 국정감사에서 지적될 정도로 공개된 사안이었을 뿐만 아니라, 환경과 건강에 관련된 공익적 문제제기였다. 이에 따라 2010년 2월 행정법원은 위의 시정요구에 대해 게시물이 명예훼손을 구성하지 않으므로 무효라는 결정을 내렸다.⁹⁾

○ 김문수 경기도지사 명예훼손 관련 삭제 요구¹⁰⁾

2009년 1월 2일, 김문수 전 경기도지사가 "만약 우리 대한민국이 일제 식민지가 안 됐다면 ... 전쟁이 일어나지 않았다면, 과연 오늘의 대한민국이 있었을까?"라고 발언한 것에 대해, 다음(Daum) 아고라-이슈청원 사이트에 김 전 지사의 발언을 그대로 게재하고 '망국적인 발언을 규탄한다'며 사퇴를 요구하는 게시판이 만들어졌다. 그러나 김문수 전 지사는 방통심

6) "조중동 광고불매운동 위법", 미디어오늘, 2008. 7. 2.

7) "광고주 압박글 '무분별' 삭제 논란", 한겨레, 2008. 7. 8.

8) "방통심의위 인터넷 글 삭제, 편법 논란", 한겨레, 2009. 4. 28.

9) 서울행정법원 2010.2.11. 선고 2009구합35924 판결

10) "인터넷 검열, 방통심위는 빅브라더", 지디넷코리아, 2009. 4. 29.

위에 위 게시판이 명예훼손이라며 심의를 요청했고, 방심위는 이에 대해 삭제를 결정하였다.

○ 세월호 실소유주 유병언 시신 사진에 대한 시정요구

방심위는 제41차 통신심의소위(2014. 7. 24.)와 제45차 통신심의소위(2014. 8. 7.)에서 유병언 전 회장의 시신 사진을 노출한 정보 총 86건을 ‘사람에 대한 육체적 고통을 사실적·구체적으로 표현하여 잔혹 또는 혐오감을 주는 내용’임을 이유로 시정요구(삭제, 접속차단) 의결하였다.

해당 시신 사진은 시신이 사망한 지 채 20일이 안 되었다는 경찰 발표에 비해 시신의 부패 정도가 너무 심하게 진행되었다는 점, 상의가 말려 올라가고 다리가 곧게 펴져 있어 인위적인 개입을 의심할 수 있다는 점 등을 시사하고 있었다.

국민이 사회적 이슈를 직접 분석하고 의견을 제시할 자유, 그리고 이를 통한 알 권리의 실현과 연결되는 가치 있는 정보들을 단순히 ‘혐오’스럽고 ‘유해’하다는 이유만으로 규제하는 것은 비례의 원칙에 어긋나는 부당한 처분이라 아니할 수 없다.

첫 시정요구인 제41차 의결은 24일 서울지방경찰청 사이버수사대가 유 전 회장의 시신 사진의 유포를 확인하고 경위를 수사중이라는 발표와 함께 통신소위원회의 긴급안건으로 상정되어 15건이 처리된 것인데, 불법정보가 아님에도 단순히 잔혹·혐오스럽다는 이유로 긴급안건으로 처리한 것은 매우 이례적이었다. 또한 본 안건 심의과정에서 삭제에 찬성한 위원 중 일인은 ‘무분별한 의혹제기로 사회적 혼란을 가중시키고 공권력에 대한 신뢰를 무너뜨리는 정보’이기 때문에 규제의 필요성이 더욱 크다고 발언하기도 하였다. 실질적으로 수사 공권력에 대한 비판과 의혹제기를 차단하기 위하여 방송통신심의위원회가 무리한 심의를 진행한 것이 아니냐는 의혹을 낳았다.

○ ‘사회적 혼란 야기’를 이유로 한 정치 심의¹¹⁾

심의규정 중 ‘사회질서 위반’, ‘사회 혼란 야기’ 조항(제8조 제3호 카목)은 국론에 반하거나 정부에 비판적인 표현물을 검열하는 데에 남용할 위험이 높아 가장 문제적인 심의규정이며, 실제로 정치 심의 논란의 중심이 되는 심의규정이다. (또한 본 심의규정 위반으로 심의하는 게시글은 대부분 경찰청의 요청으로 심의대상이 되고 있는 것으로 보인다.)

방심위는 시사 이슈들에 대하여 정부가 발표한 사실과 다른 내용의 의혹을 제기하는 다수의 인터넷 게시글들을 본 심의규정을 근거로 삭제하고 있다. 세월호 및 사고 구조 지연에 국정원이 개입되어 있다는 내용의 게시글, 천안함, 연천 포격이나 목함 지뢰 폭발 사건 등은 북한의 도발이 아니며 사고거나 국정원 등이 조작한 것이라는 의혹을 제기하는 내용의 게시글, 사드(THAAD)의 인체 유해성을 언급한 게시글 등이 본 규정을 이유로 삭제된 바 있다.

문재인 정부 시절에도 문제적 심의가 있었다. 2020년 3월 11일 문재인 대통령이 코로나19 관련 회의에서 윈손으로 국민의례를 한 것처럼 조작된 이미지를 올린 게시글들이 ‘사회적 혼란 야기’를 이유로 삭제 의결되었다. 12일에는 김정숙 여사가 일본산 마스크를 착용했다

11) 한국인터넷투명성보고서 2016

는 허위정보를 같은 심의규정을 근거로 삭제 의결했다. 이는 행정기관인 방통심의위가 코로나19 비상상황을 빌미로 ‘사회적 혼란 야기’라는 위헌 소지가 높은 심의규정을 적용하여 대통령에 대한 명예훼손적 표현물을 검열한 것으로 해석할 수 있다.

2021. 12. 9. 제38차 통신소위원회에서는 ‘천안함 잠수함 충돌설’ 등 천안함 사건에 대하여 의혹을 제기하는 내용의 유튜브 동영상 8건을 접속차단 결정했다. 이 유튜브 동영상들은 ‘주권방송’, ‘새날’ 등 채널에서 유통되고 있는 동영상으로, 주로 ‘천안함의 진실’이라는 제목과 함께 각종 증거를 바탕으로 천안함이 북한 어뢰에 의해 피격된 것이 아니라 좌초 후 잠수함과 충돌한 것으로 추정된다는 신상철 전 천안함 민군합동조사단 조사위원의 주장을 전달하는 내용을 담고 있다. 방통심의위는 보도자료를 통해 해당 동영상들이 ‘천안함 피격 사건과 관련해 왜곡된 내용을 담은 동영상’으로, ‘단순한 의혹 제기를 넘어 사회적 혼란을 야기하고 피해 당사자의 명예를 훼손한 점이 인정’되어 ‘사회적 혼란 야기’ 심의규정 위반 및 ‘명예훼손’ 정보로 접속차단 결정했다고 밝혔다.

최근에는 윤석열 대통령의 연설 영상을 짜깁기 편집해 만든 “가상으로 꾸며본 윤대통령 양심 고백연설”이라는 제목의 약 45초 분량의 쇼츠 영상을 ‘사회질서 혼란’을 이유로 시정요구 결정했다. 가상으로 꾸민 영상임을 적시하고 있고, 내용상 건전한 사회통념을 가진 일반인이라면 윤석열 대통령이 스스로 그런 발언을 하였을거라고 믿을 가능성은 없을 것이기에 이는 풍자적 표현물이며, 어떠한 ‘사회적 혼란을 야기’한다고 볼 수 없다. 오히려 이는 대통령과 정부에 대한 비판적 표현을 담고 있기에 민주주의 사회에서 더욱 강하게 보장받아야 할 정치적 표현물임에도 방심위는 차단을 결정했다.

○ ‘대통령 지각체크’ 유튜브 영상에 대한 시정요구

2024. 1. 8. 방심위는 윤석열 대통령 출근길을 따라가며 지각을 체크하는 내용의 영상 37건에 대해 접속차단 등 ‘시정요구’를 내렸다. 정보통신망법 제44조의7 제1항 제7호 ‘법령에 따라 분류된 비밀 등 국가기밀을 누설하는 내용의 정보’라는 이유에서다.

그러나 대통령 차량 이동은 일반 국민도 인지할 수 있는 공개된 내용으로 특정 지점을 지나고 있다는 사실이나 차량 행렬의 현재 위치 및 예상되는 목적지 등을 언급한 것만으로 동선이 공개되었다고 보기 어렵고 대통령 일정 언급도 대통령실 홈페이지 공개 일정란에 게시되어 있는 내용으로 ‘국가기밀’, ‘비밀 정보’로 보기는 어렵다. 대통령의 근무 태도를 비판하는 것이 주 내용인 본 동영상을 차단한 것은 결국 대통령에 대한 비판, 감시행위를 차단하기 위한 정치적 심의로 평가할 수 있다.

3. 선거관리위원회의 선거법 위반 정보 삭제 명령 제도

1) 개관

공직선거법상 선거관리위원회는 선거법을 위반하는 인터넷 게시물에 대하여 정보통신서비스

제공자에게 삭제 등의 조치를 요청할 수 있다. 해당 요청을 받은 정보통신서비스제공자는 지체없이 이에 응해야 하며, 이행하지 않을 경우 과태료 혹은 형사처벌 대상이 된다. (공직선거법 제82조의4, 제256조, 제261조)

제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동)

① 삭제

② 누구든지「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망(이하 “정보통신망”이라 한다)을 이용하여 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다), 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매에 관하여 허위의 사실을 유포하여서는 아니되며, 공연히 사실을 적시하여 이들을 비방하여서는 아니된다. 다만, 진실한 사실로서 공공의 이익에 관한 때에는 그러하지 아니하다.

③ 각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외한다) 또는 후보자는 이 법의 규정에 위반되는 정보가 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 게시되거나, 정보통신망을 통하여 전송되는 사실을 발견한 때에는 해당 정보를 게시한 자 또는 해당 정보가 게시된 인터넷 홈페이지를 관리·운영하는 자에게 해당 정보의 삭제를 요청하거나, 전송되는 정보를 취급하는 인터넷 홈페이지의 관리·운영자 또는 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제3호의 규정에 의한 정보통신서비스제공자(이하 “정보통신서비스제공자”라 한다)에게 그 취급의 거부·정지·제한을 요청할 수 있다. 이 경우 인터넷 홈페이지 관리·운영자 또는 정보통신서비스 제공자가 후보자의 요청에 따르지 아니하는 때에는 해당 후보자는 관할 선거구선거관리위원회에 서면으로 그 사실을 통보할 수 있으며, 관할 선거구선거관리위원회는 후보자가 삭제요청 또는 취급의 거부·정지·제한을 요청한 정보가 이 법의 규정에 위반된다고 인정되는 때에는 해당 인터넷 홈페이지 관리·운영자 또는 정보통신서비스 제공자에게 삭제요청 또는 취급의 거부·정지·제한을 요청할 수 있다.

④ 제3항에 따라 선거관리위원회로부터 요청을 받은 해당 정보의 게시자, 인터넷 홈페이지 관리·운영자 또는 정보통신서비스제공자는 지체없이 이에 따라야 한다.

⑤ 제3항에 따라 선거관리위원회로부터 요청을 받은 인터넷 홈페이지 관리·운영자 또는 정보통신서비스제공자는 그 요청을 받은 날부터, 해당 정보를 게시하거나 전송한 자는 당해 정보가 삭제되거나 그 취급이 거부·정지 또는 제한된 날부터 3일 이내에 그 요청을 한 선거관리위원회에 이의신청을 할 수 있다.

⑥ 제3항에 따라 선거관리위원회로부터 요청을 받아 해당 정보의 삭제 또는 그 취급의 거부·제한·정지를 한 인터넷 홈페이지 관리·운영자 또는 정보통신서비스제공자는 다음 각 호에 따른 내용을 해당 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 게시하는 방법 등으로 그 정보를 게시하거나 전송한 사람에게 알려야 한다.

1. 선거관리위원회로부터 제3항에 따른 요청이 있었다는 사실
2. 제5항에 따라 이의신청을 할 수 있다는 사실

⑦ 위법한 정보의 게시에 대한 삭제 등의 요청, 이의신청 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.

제256조 (각종제한규정위반죄)

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처한다.
 마. 제82조의4제4항에 따라 선거관리위원회로부터 2회 이상 요청을 받고 이행하지 아니한 자

제261조 (과태료의 부과·징수 등)

⑥ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.
 4. 제82조의4제4항을 위반하여 선거관리위원회의 요청을 이행하지 아니한 자. 다만, 2회 이상 요청을 받고 이행하지 아니한 자는 그러하지 아니하다.

즉, 이 선관위의 선거법 위반 정보 삭제명령 제도는 각급 선관위가 선거법 위반으로 판단한 인터넷 게시물에 대해 삭제명령을 할 수 있는 권한을 부여하고 있는 제도로, 일종의 선관위에 의한 선거기간 인터넷 검열 제도라 할 수 있다.

선관위가 공개한 자료에 따르면, 국회의원 선거의 경우 2012년 제19대 선거에서는 총 1,726건에 그쳤던 삭제명령이 2016년 제20대 선거에서는 17,010건, 2020년 제21대 선거에서는 53,716건으로 약 31배 급증하였고, 대통령 선거의 경우 2012년 제18대 선거에서는 7,159건에 그쳤던 삭제명령이 제19대 대선에서는 40,222건, 제20대 대선에서는 86,639건으로 약 12배 급증하였다. 지방선거의 경우에도 2014년 제6회 선거는 5,169건의 삭제명령이 있었던 것에 비해 2022년 제8회 선거에서는 20,563건에 대해 삭제명령이 이루어져 4배 가까이 증가한 것으로 나타났다. 대통령선거와 지방선거가 동시에 있었던 2022년에는 상반기에만 10만건이 넘는 인터넷상 정치적 표현물이 본 제도로 검열된 것이다.¹²⁾

“각급선거관리위원회(읍·면·동선거관리위원회를 제외한다) 또는 후보자는 ~(중략)~ 취급의 거부·정지·제한을 요청할 수 있다. 이 경우 인터넷 홈페이지 관리·운영자 또는 정보통신서비스 제공자가 후보자의 요청에 따르지 아니하는 때에는 해당 후보자는 관할 선거구 선거관리위원회에 서면으로 그 사실을 통보할 수 있으며, 관할 선거구선거관리위원회는 후보자가 삭제요청 또는 취급의 거부·정지·제한을 요청한 정보가 이 법의 규정에 위반된다고 인정되는 때에는 해당 인터넷 홈페이지 관리·운영자 또는 정보통신서비스 제공자에게 삭제요청 또는 취급의 거부·정지·제한을 요청할 수 있다.”는 법조문에 따르면, 삭제 대상 정보는 선관위의 자체 모니터링 및 후보자 측의 신고로 인지되고 있는 것으로 보인다. 따라서 특정 후보의 캠페인에서 열성적으로 선관위에 신고, 통보를 하면 해당 후보와 관련한 표현물의 검열이 더욱 적극적으로 일어날 수밖에 없다. 정치 경쟁이 심화되어 후보자, 정당 간의 정보전 양상도 치열해짐에 따라, 삭제명령 건수는 앞으로도 지속적으로 폭증할 것으로 예상된다. 또한 노컷뉴스 기사¹³⁾에 따르면 선관위가 후보자의 이름을 검색하고, 그때 그때 이슈가 되는 사안에 따라 처리한다고 하는데, 선관위가 특히 문제로 삼아 집중 모니터링하

12) 오픈넷, “선관위의 인터넷 게시물 삭제명령 건수 폭증, 2022년만 10만 건 넘어”
<https://www.opennet.or.kr/21096>

13) 노컷뉴스, “[노컷체크] '줄리' '르네상스' 단어는 선관위 제재중?” (2021. 12. 3.)

는 후보자와 이슈가 무엇인지에 대한 기준이 명확하지 않아 문제될 수 있다.

공직선거법상의 모든 규정을 위반하는 것으로 의심되는 정보는 모두 삭제명령의 대상이 될 수 있기에, 본 제도는 이미 과도하다고 평가되는 공직선거법상의 일반 규제의 문제점과 맞물려 검열 대상을 지나치게 광범위하게 만들어 국민의 선거기간 정치적 표현의 자유를 과도하게 침해할 위험이 높은 제도다. 후보자에 대한 허위사실유포뿐만 아니라, 후보자 등을 비방한 경우나, 후보자 등과 관련하여 지역, 성별 등을 비하한 경우, 여론조사 공표·금지 규정을 위반한 경우에도 삭제명령의 대상이 된다. 일반인들이 개인 블로그나 웹사이트 게시판에 단순히 여론조사 결과를 공유, 인용하거나, 이용자가 자유롭게 참여할 수 있는 간단한 설문조사도 여론조사 공표·금지 규정을 위반하였다는 이유로 삭제되었고, 후보자에 대한 비판, 풍자도 ‘후보자 비방’으로 삭제되었으며, 선관위의 선거 개표 과정에 대한 의혹 제기에도 ‘선거의 자유 방해’라며 삭제한 사례들이 드러났다.

중앙선거관리위원회가 2022년 20대 대선 기간 동안 삭제요청한 게시글 8만 6639건의 삭제 사유를 분석하면 ‘허위사실 공표’가 1만2643건, ‘후보자 등 비방’이 1만2597건, 지역·성별비하·모욕 731건, 선거운동 금지자의 선거운동 40건, 여론조사 공표 보도금지 5만5507건, 선거의 자유 방해 3145건, 기타 1976건으로 나타났다. ‘후보자 비방’ 게시글 삭제가 1만2597건으로 허위사실공표(1만2643건)와 비슷한 규모였는데, ‘후보자 비방’은 적시 사실의 허위성을 불문하고 후보자에 대한 비판적 표현을 담고 있으면 성립될 수 있는 것으로, 다소 자의적으로 적용될 수 있어 이를 이유로 정치적 표현물을 함부로 검열하는 것이 과연 바람직한가라는 의문이 제기될 수 있다. 또한 8만 건이 넘는 게시글에 삭제 요청을 하면서도 정작 선관위가 ‘고발 조치’를 한 게시글은 허위사실 공표 게시글 기준으로 1건에 불과했다. 이는 사법 처리를 할 정도의 심각한 게시글이 거의 없음에도 선관위가 과도한 검열 권한을 행사하고 있다는 방증일 수 있다.¹⁴⁾

2) 문제 사례¹⁵⁾

○ 여론조사 관련 규정 위반

공직선거법 제108조(여론조사의 결과공표금지 등)는 여론조사 실시 및 공표에 대한 엄격한 규정을 두고 있다. 공신력 있는 전문기관이나 언론이 여론을 왜곡 전달하여 선거 결과에 영향을 끼치는 결과를 방지하기 위해 만들어졌을 본 조항은, 주어가 ‘누구든지’로 되어 있어, 선관위는 일반 시민의 표현물에도 엄격하게 본 조를 적용하여 삭제하고 있다.

선관위는 일반 유권자들이 개인 블로그나 웹사이트 게시판에 단순히 여론조사 결과를 공유하는 것에도 본조를 엄격히 적용하고 있다. ‘누구든지 공표 또는 보도된 선거여론조사의 결과를 인용해 공표 보도할 때는 여론조사결과의 최초공표, 보도출처, 발행일자 등을 명기하고 그 밖의 사항은 중앙선거여론조사심의위 홈페이지를 참조하도록 표기하여 함께 공표 보

14) 미디어오늘, “선관위가 대선 때 지운 게시글 8만건 역대 최대” (2022. 4. 20)

15) 이하 문제사례는 ‘참여연대 이슈리포트, 선관위의 인터넷 게시물 삭제 내역 조사보고서’ (2016. 10. 4.), 및 ‘한국인터넷투명성보고서’(2018)를 참조

도해야 한다'는 공직선거법 제108조 제6항을 위반한다는 것이다. 따라서 언론 보도를 인용해 여론조사 결과를 전달하면서도 출처, 표본이나 오차범위 등을 언급하지 않으면 게시글이 삭제된다. 언론기사에 보도된 여론조사 결과를 그대로 스크랩하거나 TV 뉴스 화면을 캡처하여 게시한 경우도 삭제 대상이 되었으며, 구체적인 수치를 적지 않고 여론의 동향을 언급만해도 본 조항 위반을 이유로 삭제되었다. 20대 대선 게시글 삭제 사유 중 69%(5만5507건)가 '여론조사공표 보도금지' 규정 위반이었다.¹⁶⁾

또한 시민 참여형 온라인 설문조사도 본 조항 위반을 이유로 삭제되었다. 여론조사 실시의 경우 일정한 조건을 갖추도록 규정하고 있는 공직선거법 제108조 제5항을 위반한다는 것이다. 예를 들면, '문재인역의 역할은 무엇인가?', '박영선, 정청래 중에 누가 더 더불어민주당에 필요한가?', '촛불민심을 대변하고 적폐청산에 적합한 후보는 누구인가?' 등 시민들간의 가벼운 의견 교류, 소통을 위한 설문조사도 요건을 미비한 여론조사라는 이유로 삭제되었다.

○ 후보자 비방 금지 규정¹⁷⁾ 위반

후보자에 대한 비판글에 일부 욕설이나 비하적 표현이 섞여있다는 이유로 '후보자 비방'으로 해석하여 삭제한 사례도 다수 있었다. 20대 총선에서 문대성 후보의 경우, 논문 표절로 박사학위가 취소된 것을 비판하는 게시물도 비방으로 보아 삭제되었고, 인천 윤상현 후보의 병역 문제와 이혼 등을 적시한 글들, 유승민 후보의 얼굴을 '내시'에 합성한 풍자 이미지도 비방으로 보아 삭제되었다. 후보의 공식 발언 및 행위를 재구성한 웹게시물을 삭제하거나, 후보의 과거 발언들을 이용해 정책방향을 비판하는 게시물도 '비방'으로 보아 삭제되었다. 예를 들어 방송에 출연한 한 후보의 모습을 편집해 해당 후보의 과거 발언 등과 연결시켜 차이가 있는 모습을 지적하며 "치매 의심 증상"이라고 비판하는 유튜브 영상도 후보자 비방이라는 이유로 삭제되었다.

○ 지역, 성별 비하·모욕 금지 규정¹⁸⁾ 위반

16) 미디어오늘, 20대 대선 가장 많이 삭제된 게시물은 '윤석열 후보' (2022.05.11.)

17) 공직선거법 제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동)

②누구든지「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망(이하 "정보통신망"이라 한다)을 이용하여 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다), 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매에 관하여 허위의 사실을 유포하여서는 아니되며, 공연히 사실을 적시하여 이들을 비방하여서는 아니된다. 다만, 진실한 사실로서 공공의 이익에 관한 때에는 그러하지 아니하다.

제110조(후보자 등의 비방금지) ① 누구든지 선거운동을 위하여 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다), 후보자의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매의 출생지·가족관계·신분·직업·경력등·재산·행위·소속단체, 특정인 또는 특정단체로부터의 지지여부 등에 관하여 허위의 사실을 공표할 수 없으며, 공연히 사실을 적시하여 사생활을 비방할 수 없다. 다만, 진실한 사실로서 공공의 이익에 관한 때에는 그러하지 아니하다.

제251조(후보자비방죄) 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 공연히 사실을 적시하여 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다), 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매를 비방한 자는 3년 이하의 징역 또는 500만 원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 진실한 사실로서 공공의 이익에 관한 때에는 처벌하지 아니한다.

18) 공직선거법 제110조 (후보자 등의 비방금지) ② 누구든지 선거운동을 위하여 정당, 후보자, 후보자의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매와 관련하여 특정 지역·지역인 또는 성별을 공연히 비하·모욕하여서는 아니 된다.

공직선거법 제110조 제2항은 후보자 등과 관련하여 “특정 지역·지역인 또는 성별”을 공연히 비하·모욕하는 표현 역시 금지하고 있다. 2020년도에는 여야 비례대표 대표 후보들 중 전과기록이 있는 후보자들이 많다는 사실을 보도하면서 제목에 여성 후보 2인만을 대표적으로 적시하고 있는 기사를 비판하는 게시글, 신원미상의 한 남성이 여성의당 비례대표 후보의 선거운동을 하던 당원에게 돌을 던졌다는 내용의 기사를 인용하며 여성혐오성 범죄를 비판하는 내용의 게시글 등도 선거국면에서 남성성에 대한 비하적 표현을 썼다는 이유로 ‘지역, 성별 비하’ 정보로 보아 삭제한 사례 등이 드러나기도 했다.¹⁹⁾

○ 허위사실공표 금지 규정 위반

20대 총선에서 나경원 후보 자녀의 대학입학 전형에 대한 의혹을 제기한 글 다수가 허위사실공표로 삭제되었고, 그 밖에 후보자의 당선 횡수를 단순히 잘못 표기한 것도 허위사실공표로 삭제되었다.

○ 선거의 자유방해죄²⁰⁾ 규정 위반

‘선거의 자유방해죄’ 조항은 ‘위력, 위계, 사술 등 기타 부정한 방법으로 선거의 자유를 방해한 자’를 처벌하고 있다. 선관위는 투표 과정에 대한 문제제기와 선관위를 비판하는 내용의 글들이 본조를 이유로 삭제하였다.

4. 양 제도의 문제점 및 개선방향

양 제도는 모두 국가 권력 기관이 국민의 표현물(정보)의 유통을 차단하도록 하는 권한을 부여하고 있다. 이는 결국 국가권력이 국민의 민주주의 공론장에 개입하여 소극적인 ‘형성’ 기능을 담당할 수 있도록 함으로써, 진정한 민의 형성을 방해하고 공론장을 왜곡시킬 위험을 가중시킨다. 따라서 이러한 국가기관의 정보 검열 권한은 해악이 중대하고 명백한 경우에 한하여, 매우 예외적이고 급박한 경우에만 행사될 수 있도록 한정, 축소되는 것이 바람직하다. 그러나 양 제도는 위에서 검토한 바와 같이 매우 광범위한 기준의 검열 권한을 부여하여 국민의 정치적 표현의 자유를 과도하게 침해하고 반민주적으로 남용될 위험을 높이고 있다는 것이 가장 큰 문제다.

19) 오픈넷, 선관위의 인터넷 게시물 삭제 요청 처분에 대한 취소소송 제기 (2020. 10. 23.)

<https://www.opennet.or.kr/19123>

20) 공직선거법 제237조(선거의 자유방해죄)

① 선거에 관하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 10년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 선거인·후보자·후보자가 되고자 하는 자·선거사무장·선거연락소장·선거사무원·활동보조인·회계책임자·연설원 또는 당선인을 폭행·협박 또는 유인하거나 불법으로 체포·감금하거나 이 법에 의한 선거운동용 물품을 탈취한 자
2. 집회·연설 또는 교통을 방해하거나 위계·사술 기타 부정한 방법으로 선거의 자유를 방해한 자
3. 업무·고용 기타의 관계로 인하여 자기의 보호·지휘·감독하에 있는 자에게 특정 정당이나 후보자를 지지·추천하거나 반대하도록 강요한 자

방송통신심의위원회의 통신심의 제도의 경우에는 방송통신심의위원회라는 행정기관이 검열의 주체라는 점에서 정치적 남용 가능성, 국민의 정치적 표현의 자유를 부당하게 침해할 위험을 더욱 높인다. 이렇듯 행정기관이 광범위하고 포괄적으로 온라인상의 정보 통제, 표현물 규제를 하도록 하는 현행 통신심의 제도는 반헌법적, 반민주적 제도라 아니할 수 없다. 따라서 근본적으로 통신심의 권한을 민간자율심의기구로 이양하고, 불법정보에 대한 삭제, 차단 결정은 법원의 명령 필요하도록 개선할 것이 요구된다. 이는 2010년 국가인권위원회의 권고, 2011년 UN 표현의 자유 특별보고관 프랑크 라 튀(Frank La Rue)의 권고에서도 나타난바 있다.

당장 민간자율심의기구로 통신심의 권한을 이양하는 것이 현실적으로 어렵다면, 현재 방심의 정치적인 구성 방식을 변경하여야 한다. 정치권 추천 인사들은 본인을 추천한 정부나 정당에게 유리한 방향으로 정치적인 심의를 할 위험이 높다. 따라서 현재의 정부, 국회 측 추천 방식을 폐지하고, 간행물윤리위원회나 언론중재위원회와 같이 유관기관, 전문가 단체 추천 방식을 도입하여야 한다. 추천 기관, 단체의 지정 권한 역시 위촉권자에 의해 남용될 수 있으므로, 위촉권, 추천권 등 위원 구성과 관련된 권한을 최대한 분산시키는 방안을 함께 고려하여야 한다. 다양한 이해관계자들로 구성된 독립된 민간 인사위원회를 구성하여 위원 임명, 위촉에 있어 이들의 검증 절차와 동의를 요하는 방식도 고려할 수 있을 것이다. 또한 위원의 정수를 대폭 늘리고, 전문성을 보증할 수 있는 요건도 추가할 필요가 있다.

또한 심의 기준, 심의 대상 정보는 아동청소년성착취물, 디지털성폭력물, 기타 국민의 신체, 재산에 명백하고 급박한 위해를 가할 위험이 있는 불법정보 등 불법성이 명백하고 해악이 중대한 불법정보로 한정하고 ‘건전성’, ‘유해성’과 같은 추상적이고 불명확한 기준의 유해정보 심의는 폐지하여 국민의 사상 건전성 검열, 정치 심의로의 남용 가능성을 차단할 필요가 있다.

이 역시 당장의 개선이 현실적으로 어렵다면, 최소한 통신심의 제도가 정치적으로 남용되지 않도록 하기 위하여 권리침해성 정보, 유해정보 심의신청의 경우 국가기관이나 고위공직자의 심의신청은 모두 각하하도록 법령에 규정하거나 내부규칙을 제정하는 것도 고려할 수 있을 것이다.

선거관리위원회의 선거법 위반 정보 삭제 명령 제도 역시, 선거관리위원회가 직접적으로 검열 및 삭제 명령 권한을 갖는 것이 바람직하기에 대한 재고찰이 우선 필요하다.

헌법 제114조 제2항은 중앙선거관리위원회 구성에 있어서 대통령, 국회 및 대법원장이 각각 공평하게 3인씩 지명·선출하도록 하고 있다. 역사적으로 선거관리의 공정성을 가장 위협시키는 존재는 주로 집권당이나 집행부에 있었다는 것을 고려할 때, 중앙선거관리위원회의 구성에 있어서 대통령에 의한 선거관리위원들에 대한 주도적인 지명권은 선거관리기구의 정치적 중립성을 제도적으로 담보하기 어렵다. 또한 대법원장이 가지는 3명의 지명권도 현행 헌법하에서 대법원장은 국회의 동의를 받아 대통령이 임명하는 것을 고려할 때 대법원장이 임명권자인 대통령의 입장을 적극적으로 무시할 수 없는 입장이다. 따라서 사실상 선관위의

9명의 위원 중 대통령의 영향하에 있지 않는 위원은 국회선출 위원 중 1명 정도일 뿐이다. 이러한 구성방법은 대통령에게 선거관리기구 구성에 지나친 영향력을 주는 것이고, 결과적으로 집권당 성향의 인물 위주로 선거관리위원회가 구성될 수밖에 없도록 만들고 있다.²¹⁾

헌법 제114조에 따라 본래 ‘선거관리’란 ‘정치적 중립성’에 입각한 ‘공정한 관리’이고, 선관위 역시 이러한 선거 업무의 관리를 위한 기관이다. 그러나 현재의 선거관리위원회가 수행하는 권한과 업무는 지나치게 비대화되어 본래적 의미의 선거관리의 업무범위를 초월하여 단순한 ‘소극적 선거관리’의 차원이 아닌, 정치적 논란을 불러일으킬 정도의 정치행위자로서의 ‘적극적 선거관리’를 수행하고 있다고 볼 수 있다. 1990년대 초반부터 공직선거법과 선거관리위원회법 등의 개정을 통해 선거관리위원회의 여러 실질적 권한이 확대·강화되어 왔고, 공직선거법상 선거운동에 관해서 각종 후견적·획일적 규제조항들로 말미암아 선거관리위원회는 규제 중심의 활동을 하였고, 이것은 선거운동의 자유를 과도하게 제한하는 헌법적 문제를 유발하면서 선거관리의 공정성 시비를 불러 일으키고 있다.²²⁾

즉, 선거관리위원회 역시 구성상 정치적 중립성을 완벽히 담보할 수 없는 기관임에도, 이러한 기관이 국가의 선거 업무의 관리를 넘어 국민의 정치적 표현의 자유를 직접적으로 규제할 권한을 갖도록 하는 것이 헌법적으로 바람직하지 않다는 것이다. 특히 민주주의를 가장 직접적으로 실현하는 수단인 선거기간에는 정당 및 후보자에 대한 의혹 제기와 검증, 의견 교환이 어느 때보다 더 자유롭고 활발하게 이루어져야 하는 시기다. 이러한 시기에 시민들의 정치적 의사표현을 확실하지 않은 사실에 기반하고 있다거나 다소 거칠게 후보자를 비판하고 있다는 이유만으로 사법부의 선거법 위반 여부 판단이 내려지기도 전에 선관위의 판단만으로 삭제할 수 있도록 하는 것은 유권자의 정치적 표현의 자유와 알 권리를 침해하고, 자유로운 소통과 여론 형성을 방해하여 결과적으로 선거기간 민주주의 공론장을 왜곡할 위험이 크다.

또한 현행 공직선거법 자체가 ‘후보자 비방’, ‘지역·성별 비하’ 등 정치적 표현의 자유를 과도하게 제약하는 규정이 많다는 것도 문제다. 따라서 공직선거법 전반에 대한 검토와 더불어, 선관위에 광범위한 검열 권한을 부여한 공직선거법 제82조의4에 대한 폐지 혹은 법원 명령이 필요하도록 하는 방식 등으로의 개정이 필요하다.

<끝>

21) 김태홍 (2012). 헌법상 선거관리위원회의 권한과 구성상의 문제점 . 공법학연구, 13(3), 57 - 90.

22) 김태홍 (2012). 헌법상 선거관리위원회의 권한과 구성상의 문제점 . 공법학연구, 13(3), 57 - 90.