

트위터(twitter) 규제와 쟁점과 논의방향

1. 들어가며

2010년 지방선거를 앞두고 트위터(twitter) 규제를 둘러싼 논쟁이 뜨겁다. 논쟁의 핵심은 트위터가 공직선거법의 단속대상이 되는가 하는 것이다. 트위터는 블로그의 인터페이스와 미니 홈페이지의 '친구맺기' 기능, 메신저 기능을 모두 가진 소셜 네트워크 서비스(Social Network Service, SNS)라 할 수 있다. '트윗(tweet)'이란 말은 영어로 '(새가)지저귀다'라는 의미를 담고 있다. 트위터는 기존의 장문의 글을 쓸 수 있던 블로그 서비스와는 별도로 140자 이내의 단문만을 전용으로 하는 서비스이다. 단문만을 이용하기 때문에 이동통신으로도 사용이 편리하다는 장점이 있다. 트위터는 팔로우(follow)라는 독특한 기능을 중심으로 소통이 이루어진다. 글을 게시하는 사람이 컴퓨터와 휴대전화로 자신의 트위터에 글을 올리면 네트워크를 통해 글을 받아보는 사람인 팔로어(follower)에게 컴퓨터나 휴대전화로 실시간 자동 전송된다. 팔로우(follow) 기능은 인스턴트 메신저의 '친구맺기'와 비슷한 개념인데, 글을 쓴 사람이 허락하지 않아도 팔로어로 등록할 수 있는 게 가장 큰 차이점이다. 트위터에서는 이처럼 원하는 사람의 승인을 받지 않고도 팔로어로 등록이 가능할 뿐만 아니라, 그 사람의 글을 다른 사람에게 돌려보기(retweet)할 수도 있다.

2. 트위터규제 논란의 배경

중앙선거관리위원회(이하 "중앙선관위")는 트위터가 인터넷홈페이지와 전자우편¹⁾의 기능이 융합된 구조로서 공직선거법의 단속대상이 된다는 입장이다. 트위터에 계정을 개설하는 것은 「공직선거법」상 무방하지만, 정보제공자가 선거운동을 할 수 있는 자인지, 게시내용이 비방이나 허위사실을 포함하는지, 행위시기에 적합한지 등에 따라 위법이 될 수 있다는 것이다. 중앙선관위의 2010년 2월 12일자 보도자료에 따르면, 누구든지 예비후보자로 등록하기 전에 선거에 영향을 미치게 하기 위한 내용이나 선거운동에 이르는 내용을 게시하는 때에는 행위시기에 따라 공직선거법 제93조 또는 제254조²⁾에 위반되며, 예비후보자로 등록한 자가 선거운동정보

1) 공직선거법 제60조의3제1항제3호는 전자우편을 컴퓨터 이용자끼리 네트워크를 통하여 문자음성·화상 또는 동영상 등의 정보를 주고받는 통신시스템으로 규정하고 있다

2) 공직선거법 제254조: ①선거일에 투표마감시각 전까지 선거운동을 한 자는 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처한다. ② 선거운동기간 전에 이 법에 규정된 방법을 제외하고 선전시설물·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.

를 전송하는 때에는 동법 제82의53)에 따른 선거 운동정보의 전송제한 규정을 준수해야 한다.

[표 1] 중앙선관위 트위터 관련 규제내용

	할 수 있는 행위	할 수 없는 행위
상시	▶ 선거 또는 정당의 후보자 추천에 관한 단순 의견개진 및 의사표시를 하는 행위	▶ 누구든지 입후보 예정자 및 그의 가족을 비방하거나 허위사실을 공표하는 행위 ▶ 선거운동을 할 수 없는 19세 미만의 자 등이 특정 정당 또는 후보자를 지지·반대하는 내용을 게시하는 행위
예비후보자등록 후	▶ 예비후보자가 공직선거법 제82조의5 제2항의 규정에 의한 '선거운동정보'임을 명시하여 자신의 팔로어(follower)에게 선거와 관련한 지지·반대 등 선거운동내용을 전송하는 행위	
선거운동기간 전		▶ 예비후보자가 보낸 '선거운동정보'를 받은 예비후보자의 팔로어가 자신의 팔로어에게 예비후보자의 '선거운동정보'를 돌려보기(retweet)하는 행위 ▶ 예비후보자 외에 누구든지 정당 또는 입후보예정자 등에 대한 지지·반대 등 선거운동 내용 게시 행위

3) 공직선거법 제82조의5: ①누구든지 정보수신자의 명시적인 수신거부의사에 반하여 선거운동 목적의 정보를 전송하여서는 아니된다. ②제1항의 규정에 의한 선거운동 목적의 정보(이하 "선거운동정보"라 한다)를 전자우편으로 전송하거나 전화를 이용하여 전송(송·수화자간 직접 통화하는 경우를 제외한다. 이하 이 조에서 같다)하는 자는 다음 각호의 사항을 선거운동정보에 명시하여야 한다. 1. 선거운동정보에 해당하는 사실 2. 예비후보자·후보자가 문자메시지를 전송하는 경우 그의 전화번호.

선거운동기간 중	▶ 타인이 보낸 '선거운동정보'를 받은 팔로어가 자신의 팔로어에게 후보자의 '선거운동정보'를 돌려보기하는 행위 ▶ 선거운동을 할 수 있는 자가 자신의 트위터계정을 통하여 선거운동을 하거나 '선거운동정보'임을 명시하여 자신의 팔로어에게 선거와 관련한 지지·반대 등 선거운동내용을 전송하는 행위(수신거부의사를 밝힐 수 있는 조치)	
선거일		▶ 누구든지 정당 또는 후보자를 지지·반대 등 선거운동내용 게시행위(정당 또는 후보자 등이 투표독려내용 게시행위)

이처럼 트위터가 중앙선관위의 규제대상이 되는 근거는 공직선거법 제93조1항에 있다. 93조1항은 '누구든지 선거일 전 180일부터 선거일까지 공직선거법에 의하지 않고 후보자를 지지하거나 반대하는 내용이 담긴 광고·벽보·인쇄물이나 이와 유사한 것을 배부·게시할 수 없다'고 명시하고 있으며, 트위터를 바로 '이와 유사한 것'에 해당된다고 본다. 이와 관련하여 헌법재판소는 지난 2009년 5월 28일 공직선거법 제93조1항에서 '이와 유사한 것'에 휴대전화 문자메시지를 포함하는 것은 과잉금지원칙과 명확성의 원칙에 위배되지 않는다고 판시하여 해당조항의 합헌성을 인정한 바 있다(2007헌바24). 하지만 당시 재판관 9인 중 5인은 공직선거법 93조1항이 명확성의 원칙과 과잉금지원칙에 위배된다는 반대의견을 제출하였다. 반대의견의 논거는 제93조1항의 범위와 한계가 구체적 예시에 의해 명백하게 드러나지 않아 수범자인 일반국민이 그 범위를 예측하기 어렵고, 법집행기관의 자의적 해석·집행 가능성이 높아 명확성의 원칙에

위배되고, 문자메시지 전송의 무조건 금지로 인해 얻어지는 선거의 공정성은 명백하거나 구체적이지 않은 반면, 선거운동의 자유를 제한받음으로서 생기는 불이익은 크다는 것이다.

3. 트위터규제의 찬·반론

트위터 규제에 대한 찬성논거는 무엇보다 트위터가 가진 정보의 전파력에 있다. 트위터는 확산속도나 파급력에 있어서 휴대전화 문자메시지는 물론 기존의 홈페이지나 블로그와는 비교가 안 될 정도로 정보교환의 즉시성과 실시간성이 매우 높다. 그만큼 허위사실이나 비방 등이 급속히 전파될 수 있다. 트위터의 악용가능성은 단지 사전선거운동의 문제만으로 국한되지 않는다. 투표가 마감되기 직전에 트위터를 통해 선거예측조사가 빠르게 확산될 경우 실제 선거결과에 큰 영향을 미칠 수도 있다. 현행 공직선거법 제167조2항은 출구조사를 투표마감시각까지 공표할 수 없도록 하고 있지만 유출될 가능성은 얼마든지 존재한다.⁴⁾ 1980년 11월 미국 대통령 선거에서 레이건(Reagan)은 카터(Carter)에 압도적인 차이로 당선되었지만, 당시 NBC방송국이 레이건의 승리를 동부시간으로 20시15분에 공표하지 않았다면 득표차이는 크지 않았을 것이라는 추측이 가능하다. 왜냐하면 그 시각 서부지역은 투표마감전인 17시15분으로 많은 유권자가 투표하기 전이었기 때문이다. 미국의 경우 시차 발생으로 인한 예외적인 사례로 볼 수도 있지만

4) 공직선거법 제167조2항: “선거인은 투표한 후보자의 성명이나 정당명을 누구에게도 또한 어떠한 경우에도 진술할 의무가 없으며, 누구든지 선거일의 투표마감시각까지 이를 질문하거나 그 진술을 요구할 수 없다. 다만, 텔레비전방송국, 라디오방송국, 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호 가목 및 나목에 따른 일간신문사가 선거의 결과를 예상하기 위하여 선거일에 투표소로부터 100미터 밖에서 투표의 비밀이 침해되지 않는 방법으로 질문하는 경우에는 그러하지 아니하며 이 경우 투표마감시각까지 그 경위와 결과를 공표할 수 없다.”

독일의 경우, 예측조사결과 유출이 실제로 빈번하게 발생하고 있다. 2002년 9월 22일 연방하원선거에서 ZDF 방송은 투표마감 2분 전인 17시 58분에 방송국 홈페이지에 예측조사결과를 게시하였고, 2009년 1월 18일 헤센(Hessen) 주의 회선거에서는 13분이나 일찍 게시하기도 하였다. 지난 2009년 5월 독일연방대통령 호르스트 쾰러(Horst Köhler)의 재선거에서도 몇 명의 하원의원이 공식선거결과가 공표되기 전에 인터넷을 통해 선거결과를 유포한 바 있다. 이에 현행 독일연방선거법은 투표마감시각 이전에 예측조사결과가 게시되는 경우 5만 유로의 벌금을 부과하는 강경한 제재조치를 시행하고 있다(독일연방선거법 제49a2항⁵⁾). 예측조사결과가 선거마감시각 불과 몇 분 전에 유포되기 때문에 대수롭지 않게 생각할 수도 있지만, 마지막까지 지지후보를 결정하지 못한 부동층이 많다면 선거결과에 미치는 영향은 무시할 수 없을 것이다. 더욱이 트위터가 가지는 정보의 확산속도를 감안할 때 예측조사결과 유출에 따르는 선거의 공정성침해는 간과할 수 없는 문제이다.

하지만 트위터의 확산은 전자민주주의(electronic democracy)의 정착이라는 관점에서 긍정적으로 볼 수 있는 측면이 있다. 정보통신기반을 이용한 전자민주주의는 일반주민과 정치행정지도자와의 의견교환, 정치·행정 정보의 효과적인 전송, 사회적 이슈에 대한 공론장 제공 등 기존의 대의민주제(representative democracy)가 보다 충실하게 운용될 수 있도록 하는 보완적 기제로 기능할 수 있다. 특히 현대사회가 정보화사회로 진입하면서 트위터와 같은 정치커뮤니케이션 수단이 가지는 중요성은 더욱 부각된다. 정치커뮤니케이션의 소비자로서 수동적인 역할에만 머물

5) 독일연방선거법(Bundeswahlgesetz) 제49a2항: “32조2항에서 금지하는 투표시각 마감전 투표내용에 대한 여론조사결과공표는 50,000유로의 벌금에 처한다.”

렸던 시민들이 이제는 정보의 공급자이자 유통자, 그리고 스스로가 네트워크를 조직하는 능동적 주체로서 변화하는 환경이 조성되기 때문이다. 시민의 자발적인 참여와 자유로운 견해표명은 투표참여의 활성화에도 기여할 것이다. 최근 지속적으로 낮아지고 있는 투표율은 유권자의 정치에 대한 무관심과 불신을 의미한다. 트위터와 같은 커뮤니케이션 수단이 정치에 대한 유권자들의 관심을 고양시키고, 이러한 정치의식의 고양을 통해 우리사회에 팽배한 정치적 무관심 또는 불신을 극복하는 새로운 계기가 될 수 있다. 이밖에도 정보통신기술을 이용한 정치인과 유권자의 직접적 소통을 통해 정치참여의 비용을 낮추는 효과도 있다. 기존 제도정치의 틀에서는 정치활동을 수행하는데 많은 시간과 비용이 필요하다. 그러나 가상공간(cyber space)을 이용한 정보전달과 교환은 저렴한 비용으로 필요한 정보를 획득하고, 자신의 의사를 전달하며, 지지자들을 확보할 수 있게 하는 등 정치활동의 비용을 크게 절약할 수 있다.

4. 트위터규제의 바람직한 방향

트위터는 참여의 공간을 확대함으로써 새로운 정치환경을 조성한다는 점에서 긍정적인 평가를 내릴 수 있으나, 다른 한편으로는 문제점을 내포하고 있는 것도 사실이다. 특히 트위터의 속성상 온라인상의 전파속도와 과급력을 고려할 때 검증되지 않은 허위사실의 유포나 특정인에 대한 비방 등에 대한 규제는 불가피한 측면이 있다. 이렇듯 순기능적 측면과 역기능적 측면을 동시에 가지고 있는 트위터가 우리사회에서 참여의식의 제고와 공론의 장으로 정착되기 위해

서는 트위터의 순기능을 활성화하면서 역기능을 최소화하는데 초점을 맞추어야 할 것이다. 트위터 규제의 주된 논란이 되는 것은 현행 공직선거법 제93조1항의 규제대상 중 ‘이와 유사한 것’에 트위터가 명백하게 포함되는 것인지 여부의 문제와, 트위터의 기능을 동법 제82조의4에 따른 선거운동정보의 문자메시지 전송에 해당된다고 보는 것이 타당한지 여부의 문제 등이다. 이와 관련하여 현행 공직선거법의 관련조항을 개정 또는 보완해야 한다는 필요성에 관하여는 규제찬성론자와 반대론자 모두 이견이 없다. 공직선거법 개정문제는 규제찬성론과 반대론을 종합적으로 검토하여 신중하게 처리해야 할 것이지만, 선거규제의 필요성 때문이라는 이유로 정보화시대의 새롭고 편리한 소통공간으로서의 트위터 사용 자체에 대한 일반규제로 확대·변질되어서는 안될 것이며, 규제의 범위도 최소한으로 제한하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

선거규제라는 이유로 정보화 시대의 새롭고 편리한 소통공간으로서의 트위터 사용 그 자체에 대한 일반규제로까지 확대·변질되어서는 곤란.

정치행정조사실 정치의회팀
입법조사관 김 중 갑 (정치학박사)
(788-4534, jgkim123@nars.go.kr)

「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하고자 수시로 발간되는 최신 국내외 동향 및 현안에 대한 정보 소식지입니다.

※ 본 내용의 무단 전재 및 무단 복제를 금합니다.

- 6) 공직선거법 제82조의4제1항: 선거운동을 할 수 있는 자는 선거운동기간 중에 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망을 이용하여 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 방법으로 선거운동을 할 수 있다. 1. 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 선거운동을 위한 내용의 정보를 제시하거나 전자우편을 전송하는 방법