

# 2000-2010 선거 시기 ‘유권자 수난사’

02 차례
03 요약
04 머리말 ; 선거는 축제의 장인가? 수난의 싸움터인가?
06 선거 시기별 대표적 수난사례
11 유형별 수난사례
17 유권자 표현의 자유를 제약하는 선거법 독소조항
20 결론

요약	3
머리말 ; 선거는 축제의 장인가? 수난의 싸움터인가?	4
선거 시기별 대표적 수난사례	6
유형별 수난사례	11
유권자 표현의 자유를 제약하는 선거법 독소조항	17
결론	20

- 대한민국의 유권자들은 선거의 주인공이 아니라 수난의 주인공이 되어왔음. ▶2000년에는 낙천낙선운동을 했다는 이유로, ▶2002년에는 자발적 유권자모임을 만들어 특정 후보를 지지하고 지지서명운동을 했다는 이유로, ▶2004년에는 영화 포스터를 패러디하여 대통령 탄핵 사건을 풍자했다는 이유로, ▶2007년에는 특정 후보 패러디 동영상을 게시했다는 이유로, ▶2008년에는 인터넷 정치게시판에 특정 후보 비판 글을 게시했다는 이유로, ▶2010년에는 선거 시기 선거쟁점인 무상급식운동을 벌였다는 이유로 선거법위반으로 처벌받음.
- 유형별로 살펴보면, ▶부적격 후보자에 대한 자유로운 정보의 교환, 권고 및 낙선운동에 대한 처벌, ▶희망패지와 같이 후보자나 정당을 연상시키는 물품 등을 배부하거나 설치하는 행위에 대한 처벌, ▶후보자에 대한 부정적 정치패러디 행위에 대한 처벌, ▶언론 기사 보도를 토대로 제작한 UCC 게재 및 배포 처벌, ▶선거에서 주요 이슈로 부각된 정책에 대한 찬반입장 표시 처벌, ▶트위터 등 SNS를 통한 지지 후보 여론 조사 발표 등 투표 독려 행위 처벌 등이 있음.
- 유권자의 선거 표현의 자유를 규제하는 데 적용된 선거법 조항은, 제90조(시설물설치금지), 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시등금지), 제103조(각종집회 등의 제한), 105조(행렬등의 금지), 제107조(서명·날인운동 금지), 제251조(후보자비방죄), 제254조(사전선거운동금지) 등임. 이 중 조사 대상 33 건 중 가장 빈번하게 적용된 선거법 조항은 선거일전 180일부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 할 목적으로 문서, 도화, UCC 등 기타 방법을 이용해 후보자에 대한 지지 반대 의사를 표현하지 못하도록 하는 제93조 제1항임.
- 지난 10년 간 역대 선거에서 유권자들이 수난을 당한 사례들은, 현행 선거법대로라면 선거에서 유권자가 할 수 있는 유일한 행위는 찬·반 기표행위 뿐임을 보여줌. 즉, 선거법은 유권자의 정치적 의사표현의 자유를 독려하는 것이 아니라 적극적인 의사표현을 하면 할수록 유권자에게 수난을 안겨주는 '악법'임을 확인시켜 줌. 무엇보다 이러한 수난의 경험은 수난의 직접적 당사자뿐 아니라 일반 유권자들도 자기검열을 강화하고 선거에 적극적으로 참여하지 않으며, 나아가 정치에 무관심해지도록 하는 결과를 낳게 됨.
- 유권자들의 '지지 반대의 자유(내가 원하는 정치를 위해 언제라도 후보자와 정당을 지지하고 비판할 자유)', '정책호소의 자유(내가 원하는 정책을 위해 모이고, 서명하고, 홍보하고 발언할 수 있는 자유)', '투표권유의 자유(내가 원하는 정책을 위해 투표를 권유할 자유)'를 보장하는 방향으로 선거법이 개정되지 않는 한 유권자 수난의 역사는 끝없이 되풀이될 것임.

## 머리말 ; 선거는 축제의 장인가? 수난의 싸움터인가?

마음에 드는 정책을 공약으로 내건 후보자를 찍자고 서울시청 광장 앞에서 1인 시위를 하면 선거법 위반일까? 투표하면 자신이 가진 애장품을 선물로 주겠다고 트위터에 올리면? 언론에 보도된 후보자의 경력을 그대로 끌어 자신의 블로그에 올리는 것은 어떨까? 신문 만평처럼 나도 유명한 영화포스터를 패러디해서 게시하면? 아쉽게도 이 모두에 대한 대답은 '선거법 위반'이 될 공산이 크다.

실례로 지난 2010년 6·2 지방선거 즈음 트위터 사용자 김 모 씨는 자신이 직접 행한 여론조사 결과를 트위터에 올렸다가 공직선거법(이하 '선거법') 제108조(여론조사의 결과공표금지 등) 위반 혐의로 경찰과 검찰로부터 조사를 받았다. 또 정당의 홈페이지에 가서 해당 정당 후보자에 대한 비판 글을 게재한 유권자도 벌금형을 선고 받았다. 유명한 영화포스터를 패러디해서 블로그에 올렸다가는 긴급 체포될 수도 있다. 2004년 총선 당시 패러디를 올렸다가 긴급 체포된 패러디 작가는 결국 법원에서 벌금 100만원을 선고 받았다. 이뿐만이 아니다. 뉴스기사 아래 비판 댓글을 다는 것도, 당원이 자신이 소속된 당의 홈페이지 게시판에 가서 당에게 하는 '쓴소리'도 안 된다. 사전선거 운동이 된다는 것이다.

선거는 민주주의의 꽃이다. 선관위 홈페이지에도 인기 가수들이 출연하여 투표를 독려하는 홍보 영상이 게시되어 있다. 그런데 정작 유권자들은 그저 투표용지에 기표만 하는 자동인형 취급을 받고 있다. 후보자에 대해 지지·반대의 구체적인 정보도 주고받을 수 없고, 주변에 관참은 정책을 내건 후보에게 투표할 것을 권유하는 것도, 블로그에 기사 몇 줄 폄필하는 것도 할 수가 없다. 정치에 무관심한 20대들에게 투표하라고 독려할 수도 없다. 그랬다가는 경찰에 불려가거나 법원에 가 재판을 받을 각오를 해야 한다.

이런 상황이라면 더 이상 인터넷 토론방에 댓글을 달거나 정당 홈페이지를 기웃거리지 않을 것이다. 선거 기사는 물론이고 후보자가 누구인지에도 관심을 두지 않게 될 것이다. 이제 헌법에서 보장하고 있는 선거의 권리는 수난당할 각오가 없다면 아예 무시해 버리는 게 더 나은 불편한 그 무엇이 되어 버렸다.

이 보고서는 지난 10년 간 역대 선거에서 다양하게 표출된 유권자의 정치적 표현 행위가 어떤 수난을 당해 왔는지 보여주기 위해 작성되었다. 다양한 피해 사례들은 결국 현행 선거법이 유권자의 정치적 의사표현의 자유를 독려하고 선거가 축제의 장이 되도록 보장하는 것이 아니라 오히려 유권자에게 수난을 안겨주는 고통의 근원이 되고 있음을 확인시켜 줄 것이다. 하지만 여기 소개된 사례는 빙산의 일각에 불과하다. 언론에서 다루었거나 시민단체 등에 제보된 일부 사례를 토대로 작성된 것으로 소리 소문 없이 수난을 당한 유권자들의 사례를 전부 확인한 것은 아니기 때문이다. 수난을 당한 유권자들은 더 이상 정치적 목소리 내기를 포기했거나 아예 투표장에 가지 않는 '조용한' 시민으로 살고 있을지도 모른다.

## 선거 시기별 대표적 수난사례

### 수난사례

지난 2000년 4·13총선에서 2010년 6·2 지방선거에 이르기까지 유권자들은 다양한 방식으로 선거에 참여하려 했지만 선거법은 이런 사회적 요구를 적절하게 반영하지 못하였고, 유권자의 참여 의지와 선거법의 불협화음은 결과적으로 유권자에게는 수난의 역사를, 선거법에는 '선거참여 규제법'이라는 불명예를 안겨주었다.

2000년 16대 총선부터 2010년 6·2 지방선거까지 각 선거별로 대표적인 유권자 수난사례로는, ▶ 무능한 정치인을 유권자인 국민이 심판하기 위해 전국 500여 개 단체들이 연합하여 낙천·낙선 운동을 전개한 '2000년 총선시민연대' 활동에 대한 처벌, ▶2002년 16대 대선을 앞두고 당시 민주당 후보 노무현을 지지하는 자발적 시민모임 '노무현을 사랑하는 모임(노사모)' 회원들이 추측이 되어 벌인 '희망돼지' 분양 사업 및 지지 서명 운동 등에 대한 처벌, ▶2004년 대통령에 대한 국회의 탄핵 가결로 촉발된 탄핵 정국에서 영화 포스터를 패러디하여 탄핵을 풍자한 정치 패러디물에 대한 처벌, ▶2007년 17대 대선 즈음 특정 후보 패러디 동영상에 게시한 네티즌에 대한 처벌, ▶ 2008년 총선을 앞두고 인터넷 정치게시판에 특정 후보 비판 글을 올린 네티즌에 대한 처벌 ▶ 2010년 6·2 지방선거에서 당시 정치적·사회적 논란이 계속되고 있던 사안을 '선거쟁점'이라는 이유로 무상급식운동 단체를 처벌한 사례 등을 꼽을 수 있다.

이 대표사례들은 각 선거 시기 유권자들의 권리 주장의 경향과 유권자 정치참여의 환경 변화, 이에 대해 규제 위주로 유권자의 권리를 제약해온 낡은 선거법의 한계와 문제점을 시계열적으로 보여준다.

2000~2010 각 선거 시기별 대표적 유권자 수난사례

시기	수난자	수난 내용	처벌	적용 법조항
2000년 16대 총선	박원순 등 총선연대 중앙집행부 7인	제16대 국회의원 총선거에 출마예정인 제15대 전·현직 국회의원 중 부패행위·선거법위반·민주헌정질서파괴·의정활동불성실·자질부족·법안에 대한 태도 등을 기준으로 공천반대인사 66명을 선정하여 발표, 이를 국민들에게 널리 알리고 낙천·낙선운동을 펼쳤다는 이유로 기소됨	각 벌금 50만원 선고 (향소 포기한 1인은 2심에서 벌금 5백만원 확정)	구 공직선거및선거부정방지법* 제90조(시설물설치 등의 금지) 제91조(확성장치와 자동차 등의 사용제한) ①항, ③항 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ①항 제95조(신문·잡지 등의 통상방법 외의 배부금지) ①항 제101조(타연설회 등의 금지) 제105조(행렬 등의 금지) ①항, ②항 제107조(서명·날인운동의 금지) 제254조(선거운동기간위반죄) ②항
2002년 16대 대선	노사모 회원 이 모 씨 외 1인	자발적 유권자 모임인 노사모 회원으로서 노사모 가입과 노무현 후보 지지를 호소하며 희망돼지 저금통을 배포하고	벌금 100만원, 80만원 선고	구 공선법 제90조(시설물설치 등의 금지) 제93조(탈법방법에 의한 문서·도

이 보고서에 소개된 사례들이 유권자들의 수난을 전부 대표한다고 말할 수는 없을 것이다. 하지만 적어도 이 보고서에 담긴 사례들은, 유권자들이 '수난'에 의해 자신도 모르게 터득한 '자기검열'의 근원이 되는 현행 선거법의 지나친 '악행'을 확인하는 데는 부족함이 없을 것이다.

선거가 민주주의의 꽃으로 만개하고 유권자들이 명실상부한 주권자로서 거듭나기 위해서는 유권자 수난의 원인이 되는 현행 선거법의 독소조항을 없애야 한다. 이 보고서는 유권자 수난사례들을 통해 현행 선거법의 문제점을 생생하게 보여주고, 유권자들이 헌법에서 보장한 참정권과 표현의 자유를 누릴 수 있기 위해서는 선거법의 독소 조항이 반드시 폐지되어야 함을 옹변하기 위해 작성되었다.

### <보고서의 조사 대상>

- 이 보고서에서 다룬 사례들은, 2000년 제16대 총선 ~ 2010년 6·2 지방선거 기간 동안 언론 보도를 통해 알려지거나 피해자 제보로 파악된 유권자 선거법 위반 사건들 중에서 법원에서 유죄를 선고받거나 행정조치를 받은 것이 확인된 사례 33건임. 법원 사건번호 등을 기준으로 하여 다수의 수난자가 동일한 수난을 겪은 경우 같은 한 건으로 분류함.
- 33건의 사례 중 각 선거 시기별로 대표적 수난사례 6건을 뽑고, 전체 33건을 12가지 유형으로 분류함.
- 선거법과 선거법 아닌 법률이 함께 적용된 경우 선거법 관련 부분만 다룸. 수난 내용은 법원 판결문에서 유죄로 인정된 사실관계를 왜곡하지 않는 범위에서 짧게 요약하였고, 처벌 내용은 최종 판결을 기재하되 재판이 진행 중인 경우는 별도로 표시함.

		서명운동을 벌여 기소됨		회의 배부·게시 등 금지) ①항 제107조(서명·날인운동의 금지)
2004년 17대 총선	패러디작가 신 모 씨	노무현 대통령 탄핵이 국회에서 가결되자 영화 '스파이더맨'의 포스터에 탄핵안 가결에 앞장선 한나라당 최병렬 대표의 얼굴을 합성해 넣은 패러디물 등을 인터넷사이트 디시인사이드의 시사갤러리에 게재하여 기소됨	벌금 150만원 선고	구 공선법 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ①항
2007년 17대 대선	MB연대 회원 박 모 씨	2007년 6월 인터넷 동영상 공유사이트에 '박근혜와 정수장학회...덮고 싶은 마음..'이라는 제목으로 컷라면 광고 패러디 동영상을 업로드하여 기소됨	벌금 50만원 선고	선거법 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ①항
2008년 18대 총선	회사원 홍 모 씨	2008년 1월 자신의 회사에서 인터넷한겨레신문사 토론방 한토마 정치계시판에 '예상대로 움직이는 박근혜'라는 제목으로 한나라당과 지지자들을 비판하는 글을 게시하여 기소됨	벌금 100만원 선고	선거법 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ①항
2010년 지방 선거	배옥병 무상급식연대 상임운영위원장	지방선거 후보자들과 정책협약식을 통해 무상급식을 공약으로 채택해 줄 것을 요구하고, 기자회견 및 대국민 지지서명을 받았다는 이유로 기소됨	1심에서 벌금 200만원 선고 (2심 진행 중)	선거법 제90조(시설물설치 등의 금지) ①항 제107조(서명·날인운동의 금지) 제254조(선거운동기간위반죄) ②항

\* 이하 '구 공선법'으로 표기함

## 약평

### • 2000년 총선연대 낙선운동

2000년 총선시민연대의 부적격 후보자들에 대한 낙선 낙선운동은 광범위한 국민적 지지를 얻었음에도 불구하고 법원은 “제3자가 당선의 목적 없이 오로지 부적격 후보자의 낙선만을 목적으로 하여 벌이는 낙선운동도 선거운동에 포함된다. 효과나 방식도 당선을 위한 선거운동과 다를 바 없다. 낙선운동을 하는 것 자체가 불법은 아니고 의견표시를 하는 것은 허용되지만 법에서 금지하는 집회, 서명운동, 유인물 배포 등의 방법으로 하는 낙선운동은 허용될 수 없다.”며 유죄판결을 내렸다. 이를 계기로 유권자의 정치적 표현의 자유가 보장되기 위해서는 선거법의 개정이 시급하다는 시민사회내의 공감대가 형성되었다.

### • 2002년 노사모 회원들의 희망폐지저금통

2002년 대선 시기 등장한 노사모는 자발적 유권자 운동 조직의 가능성을 보여주었으나 규제 일변도의 선거법에 의해 전국에 걸쳐 40여명의 회원들이 벌금형 등 처벌을 받았다. 선관위와 검찰은 이들에 대해 선거법상 사조직을 이용한 선거운동 금지 조항 위반 혐의도 두었으나, 법원은 희망폐지저금통을 나눠준 행위가 선거법상 금지된 시설물 설치에 해당하며 지지서명을 받은 것은 서명날인금지 위반에 해당한다는 이유로만 처벌하였다. 당시 일부 법원은 선거법 제90조 '시설물설치 등의 금지' 조항의 '시설물'에 희망폐지 저금통이 포함되느냐를 놓고 엇갈린 판단을 내놓기도 했다. 희망폐지저금통은 일반인들로부터 정치자금을 모금하는 수단으로서 사용된 것으로, 폐지저금통 자체는 보통 개개인의 가정 등 일반 공중이 볼 수 없는 장소에 비치되어 돈을 모으는 용도에 사용되는 것일 뿐 그 자체가 “상시 또는 일정기간 공중에 게시되어 광고의 목적을 달성하는” 것이라고 볼 수 없으므로, 폐지저금통을 선거법 90조에서 말하는 '기타의 광고물'이라고는 볼 수 없다고 한 것이다. 이 사례는 검·경 등 단속 기관이 선거법 90조의 '기타시설물'이라는 포괄적 규정을 적용해 유권자들의 다양한 활동을 언제든 처벌할 수 있음을 보여준 대표적 사례라 할 것이다.

### • 2004년 패러디작가 신 모 씨와 2007년 MB연대 회원 박 모 씨의 정치 패러디물

과거에도 정치 패러디가 없었던 것은 아니지만 2004년 탄핵 정국을 맞아 각종 플래시, 카툰, 풍자만화 등이 대거 쏟아져 나왔다. 여기에 이미지, 캐리커처, 동영상, 음악 등을 혼성해 쓰면서 사이버공간이 정치 표현의 무대로 적극 활용되었다. 어떤 게임사이트에서는 노 전 대통령 탄핵에 가담한 국회의원들을 기생충에 비유해 총으로 쏘아 잡는 '국회 기생충 박멸게임'이 개발되어 유행하기도 했고, 경매사이트 옥션(www.auction.co.kr)에서는 네티즌들 간에 탄핵을 찬성했던 국회의원의 이름을 붙인 물건들을 헐값에 판매하는 퍼포먼스가 벌어지기도 했다. 중앙선관위조차도 당시 정치 포털과 연동해 총선사이트(vote2004.nec.go.kr)를 운영하면서, '투표용지 휘날리며' 등 유명 영화를 패러디한 각종 포스터를 게시하였다. 하지만 유권자들의 정치패러디물

에 대해 김·경과 법원은 선거법 93조 1항 위반으로 처벌하였다.

영화 '스파이더맨'의 포스터에 한나라당 최병렬 대표의 얼굴을 합성하는 패러디물을 게시한 패러디작가 신 모 씨에 대해 법원은 "선거가 임박한 시점에 20여 회에 걸쳐" 특정 정당 및 후보자를 비판, 반대하고 다른 특정 정당과 후보자를 지지하는 내용의 글, 그림, 노래 등을 게시하면서 "투표 방향을 제시하는 등 선거에 영향을 미치고자 하는 의사를 명백히 드러내고 있는 사실이 인정"된다고 유죄를 선고하였다.

박근혜 후보에 대한 패러디물을 게시한 MB연대 박 모 씨의 경우 법원은 "비방하는 내용의 패러디 영상물을 1개월이 넘는 기간 동안 3개의 웹사이트에 게시한 이 사건 범행은 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정하게 행하여지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함을 목적으로 하는 공직선거법에 어긋하는 부정선거 운동행위로 그 비난가능성이 결코 가볍다고 할 수 없는 점, 동영상의 특성상 피고인의 이 사건 행위로 인하여 선거 결과에 미친 영향의 정도가 결코 작은 것으로 보이지 아니하는 점" 등을 들어 유죄로 인정하였다. 반복적이라고 할 때 몇 번 이상을 반복으로 보아야 할지도 모호할 뿐 아니라 또 "동영상이기 때문에 선거에 영향을 미치는 영향이 크다"고 판단한 것 역시 법원의 자의적 해석이라는 비난을 받을 수 있을 것이다.

선거법 93조 1항 본문의 '선거에 영향을 미치게 할 의도'라는 모호한 내용과 '기타의 방법'이라는 포괄적 규정을 결합한다면 어떠한 정치 패러디물도 선거법 위반을 피해갈 수 없다는 것을 극명하게 보여주었다. 이후 아마추어패러디작가회가 결성되어 저항하였으나 위축효과와 자기검열로 이어지면서 정치 패러디물이 감소하는 결과를 낳았다.

- 2008년 회사원 홍 모 씨의 정치게시판 비판 글 게시

특정 정당이나 후보자에 대해 비난성 댓글이나 의견을 피력할 경우 선거에 영향을 미칠 의도로 보아 처벌하는 사례가 많다. 인터넷신문의 정치게시판에 이명박 후보와 한나라당의 정책에 관해 비판 글을 게시하였던 홍 모 씨에 대해 법원은, "한나라당을 비난하거나 비하하는 내용이 포함되어 있어 한나라당에 대한 평가를 저하시키려는 의도가 명백한 사실, 피고인은 누구나 제한 없이 문서를 열람 수 있는 인터넷 사이트에 별지 범죄일람표 기재와 같이 27회에 걸쳐 반복적으로 문서를 게시한 사실, 피고인이 게시한 글을 많은 사람들이 보고 댓글을 단 사실을 인정할 수 있다. 위 인정 사실을 종합하여 보면, 피고인의 행위는 국회의원 선거와 관계없는 단순한 생각이나 의견표현으로서 이루어진 것이 아니라 한나라당을 반대함으로써 선거에 영향을 미치게 하기 위한 의사에서 이루어진 것임을 넉넉히 인정할 수 있다."고 하여 유죄를 선고하였다.

법원은 비하하는 내용을 포함하여 반복적으로 특정 정당이나 후보자를 지칭하여 비판 글을 쓰면 선거에 영향을 끼칠 행위로 보고 유죄로 판결하고 있다. 비판과 비하의 경계를 어떻게 설정할 것이냐도 명확하지 않을 뿐 아니라 정치적 의견을 마음껏 개진하기 위해 설치한 정치게시

판에서조차 마음대로 후보자에 대해 비판할 수 없다면 유권자는 후보자에 대해 오로지 찬성하는 또는 칭찬하는 말만 하라는 요구밖에 되지 않는다.

- 2010년 무상급식운동 정책캠페인

매선거 시기마다 정책선거가 되어야 한다고 강조하지만 정작 선거의 쟁점이 되는 정책에 대해 유권자가 찬반을 표시하거나 요구하면 선거법위반으로 처벌받는 게 현실이다. 2010년 지방선거를 앞두고 '무상급식, 4대강사업 등 국민적 관심사였던 사안을 이른바 '선거쟁점'이라며 '정부·정당·단체의 선거쟁점 관련 활동 안내 및 사례예시'를 통해 4대강 사업과 무상급식 문제에 대한 시민사회와 종교계의 찬반 활동이 선거법 적용 대상이라고 명시하고 이와 관련한 활동을 선거법위반으로 단속했다.

10년 넘게 펼쳐왔던 시민단체의 통상적 활동인 무상급식 활동에 대해 법원은, "시민단체가 그 정책을 지지하거나 반대하는 특정한 정당이나 후보자를 언급하지 않고 종래부터 통상적으로 하여 오던 정책을 선거에 임박한 기간이나 선거운동기간에 하게 되면, 그 정책을 지지하는 정당의 후보자에 대하여 유리한 효과가 발생하게 될 수는 있지만, 이는 성질상 시민단체활동에 당연히 수반하는 반사적 효과에 불과할 뿐이다."라고 하면서도 무상급식을 반대하는 '한나라당'이나 오세훈 시장 등 특정후보를 거론하면서 "한나라당이 무상급식 전면 실시를 반대하는 것을 규탄함으로써 친환경 무상급식 전면 실시에 반대하는 한나라당 후보자들에 대한 반대의사를 표시하는 것으로" 인정된다고 이를 "특정 정당이나 후보자의 낙선을 도모한다는 목적의사가 개관적으로 인정될 수 있다고 보여진다"고 하여 선거법위반이라고 판결하였다.

그러나 법원이 판시한대로, 선거시기 사회적 쟁점이 되는 사안을 공약으로 채택하는 후보나 정당을 언급하지 않고 특정 정책에 대해 지지, 반대하는 것이 가능한지는 의문이다. 정책캠페인 과정에서는 해당 정책에 찬성하고 반대하는 후보자와 정당에 대한 언급이 나오는 것은 매우 자연스런 일임에도 후보자나 정당을 언급하지 않으면 무죄, 언급하면 유죄라는 이분법은 선거법 조항을 기계적으로 적용한 것일 뿐이다. 이는 후보자의 일방적인 정보 전달이 아니라 자유로운 정보 전달과 토론을 통해 자신의 요구를 반영시키고자 하는 유권자 의식의 변화와 새로운 매체의 등장 등 환경의 변화를 관련 기관과 선거법이 따라잡지 못하여 유권자들이 선거에 활발하게 참여할수록 범법자로 될 가능성이 높아지는 현실을 여실히 보여주는 것이다.



## 유형별 수난사례

### 수난사례

6개의 대표사례를 포함하여 33개 사례를 행위유형에 따라 12가지로 나누어 살펴보았다. 12가지 유형은 ① 후보자 관련 정보의 배포, ② 퍼포먼스와 1인 시위, ③ 영화포스터나 광고를 패러디한 UCC 제작 및 게시, ④ 선거의 주요 정책이슈에 대한 찬반입장 표시, ⑤ 뉴스기사 비판 댓글, ⑥ 개인 블로그에 지지·반대 글 게시, ⑦ 인터넷 토론방에 지지·반대 및 비판 글 게시, ⑧ 정당이나 후보자 홈페이지 게시판에 비판 글 게시, ⑨ 여론조사 실시 및 결과 공개, ⑩ 투표 독려이벤트, ⑪ 실명확인이나 글 삭제를 거부한 인터넷 언론사 ⑫ 특정 후보를 상대로 한 낙선 운동 또는 당선 운동 등이다.

각 유형별 유권자 수난 사례는 다음과 같다.

#### ① 후보자 관련 정보를 배포하다 처벌받은 사례

유권자	수난 내용	처벌	적용 법조항
민중가요 작곡가 윤 모 씨	2002년 대선을 앞두고 이회창 후보의 과거 행적과 됨됨이 등을 빗댄 "누구라고 말하지는 않겠어" 라는 제목의 노래를 만들어 녹음 후 자신이 운영하는 노래사이트에 올려 기소됨	벌금 80만원 선고	구 공선법 제254조(선거운동기간위반죄) ③항
작곡가 류 모 씨	2004년 총선을 앞두고, '노무현 탄핵 적극 찬성' 이라는 카페를 개설하여 운영하면서 미래한국 홈페이지에 게재된 '총선 출마자 중 간첩사건 연루자 및 운동권 명단' 기사를 복사하여 자신의 카페 정회원 3,127명에게 이메일로 발송하는 등의 행위로 기소됨	벌금 70만원 선고	구 공선법 제95조(신문·잡지 등의 통상방법 외의 배부금지) ①항

#### ② 특정 정당, 후보자를 상징하는 내용의 퍼포먼스나 1인 시위를 하다 처벌받은 사례

유권자	수난 내용	처벌	적용 법조항
장 모 씨 등 5인	2004년 4월 부산 중구 뉴밀레니엄 광장에서 탄핵안가결에 찬성했던 국회의원을 비난하는 퍼포먼스를 행하여 기소됨	벌금 70만원 ~ 150만원 선고	구 공선법 제103조(각종 집회 등의 제한) ②항
대학원생 유 모 씨	2010년 5월 서울 을지로입구역 롯데백화점 입구 에스컬레이터 앞에서 앞면에 "투표로 평화 찾고 경제 살리자, 2번 평화 1번 전쟁", 뒷면에 "내가 여기 있는 이유, 말 잘한다고 정치 잘하는 것 아닙니다. 난 말 못해서 써왔습니다. 용산참사 정치보복수사"라고 쓴 피켓을 들고 서 있었다는 이유로 기소됨	벌금 50만원 선고	선거법 제90조(시설물설치 등의 금지) ①항
대학생 서 모 씨 외 1인	2010년 5월 서울 왕십리 민자역사 4층 푸드코너 테라스에서 "1번 찍으면 전쟁난다, 6월 2일 투표하지"는 등의 내용의 전단지들 뿌려 기소됨	각 벌금 300만원 선고	선거법 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ①항

#### ③ 유명 영화포스터나 광고 등의 패러디물 게시로 처벌받은 사례

유권자	수난 내용	처벌	적용 법조항
대학생 권 모 씨	자신의 사이트와 유머사이트 등 14개 인터넷 사이트에 "탄핵을 통과시킨 야당은 이번 총선에서 패배할 것"이라는 내용의 합성그림 '병렬연결' 등을 올려 긴급 체포됨. 또한 인기 PC게임 스타크래프트의 전투장면을 담은 정지화면을 변형하여 올리고, 모 스포츠신문 만화의 대사를 바꿔 야당 대표들이 총선에서 패배해 노숙자 신세가 된다는 내용을 올렸다가 기소됨	벌금 100만원 선고	구 공선법 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ①항
박 모 씨	2002년 대선을 앞두고 자신의 개인 홈페이지에 "노무현 플래시-동영상 모음집"이라는 제목의 동영상, 사진 등을 게시하고, "이회창의 비리카드"라는 제목으로는 후보 예정자 이회창의 얼굴을 묘사한 애니메이션에 '딴나라당 신용금고', '우리 아버지 기모노' 등 문구를 넣어 게시하여 기소됨	벌금 50만원 선고	구 공선법 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ①항
대학생 김 모 씨	언론을 통해 보도된 이명박 후보의 기사와 사진, 만평 등을 엮어 "대통령 이명박 관참은가"라는 제목의 UCC포토를 게재(1편-5편)하여 기소됨	벌금 80만원 선고유예	선거법 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ①항 제254조(선거운동기간위반죄) ③항
패러디작가 신 모 씨	노무현 대통령 탄핵이 국회에서 기결되자 영화 '스파이더맨'의 포스터에 탄핵안 가결에 앞장선 한나라당 최병렬 대표의 얼굴을 합성해 넣은 패러디물 등을 인터넷사이트 디시인사이드의 시사갤러리에 게재하여 기소됨	벌금 150만원 선고	구 공선법 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ①항
MB연대 회원 박 모 씨	2007년 6월 인터넷 동영상 공유사이트에 '박근혜와 정수장학회...똥고 싶은 마음..'이라는 제목으로 컷라던 광고 패러디 동영상을 업로드하여 기소됨	벌금 50만원 선고	선거법 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ①항

#### ④ 선거에서 주요 이슈로 부각된 정책에 대해 찬반입장 표시하다 처벌받은 사례

유권자	수난 내용	처벌	적용 법조항
독색연합 최 모 사무처장	2010년 지방선거를 앞두고 정책캠페인 기자회견에서 4대강 사업 찬성하는 한나라당 의원은 떨어져야 한다고 발언하여 기소됨	1심 벌금 50만원 선고 (2심 진행중)	선거법 제254조(선거운동기간위반죄)
회사원 박 모 씨	2010년 지방선거를 앞두고 안성시 명동거리 입구에서 "삼질지옥, 투표천국, 4대강 죽음의 삼질을 중단하고 회개하라, 6·2심판의 날이 가까이 왔다"라고 적힌 피켓을 들고 1인 시위를 하여 기소됨	벌금 50만원 선고 유예	선거법 제90조(시설물설치 등의 금지)
수원환경련 활동가 장 모 씨	4대강 사업 중단을 촉구하며 관련 사진전전을 개최하고, 피켓, 현수막 등을 게시하며 시민들에게 지지서명을 받는 등의 행위로 기소됨	1심 벌금 80만원 선고 (2심 진행중)	선거법 제90조(시설물설치 등의 금지) 제107조(서명·날인운동의 금지)
배육병 무상급식연대 상임운영위원장	지방선거 후보자들과 정책협약식을 통해 무상급식을 공약으로 채택해 줄 것을 요구하고, 기자회견 및 대국민 지지서명을 받았다는 이유로 기소됨	1심에서 벌금 200만원 선고(2심 진행중)	선거법 제90조(시설물설치 등의 금지) ①항 제107조(서명·날인운동의 금지) 제254조(선거운동기간위반죄) ②항

⑤ 뉴스기사에 비판 댓글 달아 처벌받은 사례

유권자	수난 내용	처벌	적용 법조항
최 모 씨	2007년 10월 야후코리아에 게시된 「박영선, '후보 관련 재산 상압구장 42개 지을 수준'이라는 제목의 뉴스기사 아래에 이명박 후보에 비판적인 댓글을 달아 기소됨	벌금 50만원 선고	선거법 제251조(후보자비방죄)
은행원 손 모 씨	2007년 9월 인터넷 사이트 야후에 게시된 연합뉴스의 「『경선무효』 박사모, 강재섭·박관용 고발」이라는 기사 아래에 "비리 백화점, 범법자, 위장 전입자, 이런 자가 대통령 후보?? 운운~~~"의 글 등 한나라당과 이명박 후보에 대해 비판 댓글 달았다가 기소됨	벌금 50만원 선고	선거법 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ①항

⑥ 개인블로그에 반대 또는 지지 글 올려 처벌받은 사례

유권자	수난 내용	처벌	적용 법조항
블로거 정 모 씨	2007년 대선 50일 전 자신의 개인 블로그에 "이회창이 나오든 박근혜가 나오든"이라는 제목으로 이명박만은 절대 안 된다는 (Extreme Dirt Mr. Lee !! 라는 문구가 기재된 이명박 후보의 사진을 삽입) 글을 게시했다 기소됨	벌금 30만원 선고유예	선거법 제93조 (탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ①항

⑦ 인터넷 정치토론방에 비판 글을 올려 처벌받은 사례

유권자	수난 내용	처벌	적용 법조항
한나라당 당원 홍 모 씨	2003년 11월 한나라당 홈페이지 게시판에 "민생 외면하는 한나라당에는 국민들의 희망이 없다." 라는 제목으로 한나라당을 비판하는 글을 게시하여 기소됨	벌금 70만원 선고	선거법 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ①항 제251조(후보자비방죄)
조형작가 김 모 씨	2004년 4월 열린우리당 국회의원 후보 예정자의 인터넷 홈페이지 자유게시판에 "돌아온 사오정시리즈 종합"이라는 제목으로 "돌아온 사오정은 반 지지 선언 한다, 돌아온 사오정은 한나라당을 지지하지 않는다~!"는 한나라당에 반대하는 내용의 글을 올려 기소됨	벌금 100만원 선고	구 공선법 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ①항
김 모 씨	2004년 3월 총선을 앞두고 박근혜 후보예정자 홈페이지 자유게시판에 독재자의 딸로서 반성하며 살라는 등의 비판글을 써서 기소됨	벌금 250만원*	구 공선법 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ①항 제250조(허위사실공표죄) ②항
일본 거주 회사원 차 모 씨	2007년 6월 자신의 집에서 네이버 게시판에 "선관위 나도 잡아기봐라"라는 제목으로 이명박 후보, 박근혜 후보, 열린우리당을 비판하는 글을 게재하여 기소됨	벌금 30만원 선고	선거법 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ①항 제251조(후보자비방죄)
배 모 씨	2007년 1월 자신의 집에서, 데일리안 토크사이트인 데안토 자유토론방에 "썬파파를 빛낸 108명의 위인들 썬"라는 제목으로 정동영 후보 등 민주당 후보들에 대한 글을 게시하여 기소됨	벌금 100만원 선고	선거법 제251조(후보자비방죄) 제254조(선거운동기간위반죄)③항
회사원 홍 모 씨	2008년 1월 자신의 회사에서 인터넷한겨레신문사 토론방 한토마 정치게시판에 '예상대로 움직이는 박근혜'라는 제목으로 한나라당과 지지자들을 비판하는 글을 게시하여 기소됨	벌금 100만원 선고	선거법 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ①항 제251조(후보자비방죄)

	해'라는 제목으로 한나라당과 지지자들을 비판하는 글을 게시하여 기소됨	부·게시 등 금지) ①항
--	----------------------------------------	---------------

\* 김 씨의 경우 "정보통신망이용촉진과정보보호예관법" 제61조2항의 허위사실에 의한 명예훼손죄와 선거법 제93조1항위반 및 제250조 위반혐의가 함께 적용되었는데 이 중 형량이 더 무거운 정보통신망법 명예훼손죄의 250만원 벌금형이 적용됨

⑧ 정당 또는 후보자의 홈페이지 게시판에 비판 글 올려 처벌받은 사례

유권자	수난 내용	처벌	적용 법조항
류 모 씨	2007년 11월 자신의 집에서 네이버 정치토론방 게시판에 "주조작 망투기, 전과 14범이나? 아니면 이회창이나? 선택을 하라"는 제목으로 이명박 예비후보를 비판하고 이회창 예비후보를 지지하는 내용의 글을 게시하여 기소됨	벌금 100만원 선고	선거법 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ①항 제251조(후보자비방죄)
엄 모 씨	2007년 대선을 앞두고 자신의 블로그와 오마이뉴스 사이트 및 한겨레토론방 한토마에 이명박 후보를 "맹박이"등으로 부르며 비난하는 글을 게시하여 기소됨	벌금 90만원 선고	선거법 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ①항
한나라당 당원 배 모 씨	2007년 12월 독립신문, 프리즌뉴스, 창사랑사이트 등에 이명박 후보의 위장 취업, 위장 전입 의혹 등과 관련된 비판 글을 썼다가 기소됨	벌금 80만원 선고	선거법 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ①항 제251조(후보자비방죄)

⑨ 지지정당이나 후보에 대한 여론조사를 실시하고 결과를 공개하여 처벌받은 사례

유권자	수난 내용	처벌	적용 법조항
한 모 씨	2004년 총선을 앞두고, 인터넷 홈페이지의 자유게시판에 "긴급 설문조사 당신은 어느 당을 지지할니까" 라는 제목으로 여론조사를 실시하고 그 결과를 볼 수 있게 하여 기소됨	벌금 100만원 선고	구 공선법 제108조(여론조사의 결과공표금지 등) ③항, ④항

⑩ 투표하면 애장품 준다는 투표 독려 이벤트로 처벌받은 사례

유권자	수난 내용	처벌	적용 법조항
임옥상(화백), 탁현민(문화기획가), 이수돌(바둑기사) 등 21명	20대 투표 독려를 위해 트윗을 통해 투표인증샷을 올린 20대에게 자신의 판화를 선물로 주겠다고 한 임옥상 화백 등 자발적인 트위터어들이 이벤트를 제안했다 선관위로부터 행정조치를 받음	선거법 준수 촉진 행정조치 및 선거법안내	선거법 제230조(매수 및 이해유도죄) ①항

⑪ 인터넷 언론사가 실명확인이나 글 삭제를 거부하여 처벌받은 사례

유권자	수난 내용	처벌	적용 법조항
서프라이즈 대표 신 모 씨	2007년 대선을 앞두고 중앙선거관리위원회로부터 서프라이즈 홈페이지 노짱토론방에 게시된 네티즌들의 "땀날당의 아름다운 경선 이야기"등 105건의 게시글을 삭제하라는 요청을 받고도 삭제하지 않아 기소됨	벌금 600만원 선고	선거법 제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동) ③항, ④항

인터넷언론 참세상	2007년 대선을 앞두고 선거운동기간 중에 인터넷 언 론사는 모든 게시판과 대화방 이용자의 실명을 확인 할 수 있는 기술적 조치를 취해야 한다는 선관위의 요구를 거부하다 과태료 처분받고 행정소송 제기	과태료 500 만원	선거법 제82조의6(인터넷 언론기사게시판·대화방 등의 실명확인)
--------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------	-------------------------------------------

⑫ 낙선운동이나 당선운동을 벌여 처벌받은 사례

유권자	수난 내용	처벌	적용 법조항
권 모 씨	인터넷 정치포털 사이트 토론방에 “[근조민주주의] 나 를 고발하라” 는 제목으로 특정 후보를 지지하고 또 다른 특정 후보 낙선을 바란다는 내용의 글을 게시하 여 기소됨	벌금 10만원 선고유예	선거법 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게 시 등 금지) ①항
박원순 등 총선연대 중앙집행부 7 인	제16대 국회의원 총선거에 출마예정인 제15대 전·현 직 국회의원 중 부패행위·선거법위반·민주헌정질서 파괴·의정활동불성실·자질부족·법안에 대한 태도 등을 기준으로 공천반대인사 66명을 선정하여 발표, 이를 국민들에게 널리 알리고 낙천·낙선운동을 펼쳤 다는 이유로 기소됨	각 벌금 50만원 선고 (항소 포기한 1인은 2심에 서 벌금 5백 만원 확정)	구 공직선거및선거부정방 지법* 제90조(시설물설치 등의 금지) 제91조(확성장치와 자동차 등의 사용제한) ①항, ③ 항 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ①항 제95조(신문·잡지 등의 통 상방법외의 배부금지) ① 항 제101조(타연설회 등의 금 지) 제105조(행렬 등의 금지) ①항, ②항 제107조(서명·날인운동의 금지) 제254조(선거운동기간위반 죄) ②항
노사모 회원 이 모 씨 외 1인	자발적 유권자 모임인 노사모 회원으로서 노사모 가입 과 노무현 후보 지지를 호소하며 희망돼지 저금통을 배포하고 서명운동을 벌여 기소됨	벌금 각각 100만원, 80 만원 선고	구 공선법 제90조(시설물 설치 등의 금지) 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) ①항 제107조(서명·날인운동의 금지)

약평

- 12가지 유형 중 ①~⑧의 경우는 그 행위가 ‘단순한 의견개진과 의사표시’에 해당하는 경우  
에는 문제가 되지 않으나 특정 후보자를 당선 또는 낙선시키기 위한 것으로 ‘선거에 영향  
을 미치게 하기 위한’ 목적을 가지고 있다고 판단될 경우에는 사전선거운동으로 규제되거나  
선거운동기간 중에도 위법인 행위들이다.<sup>1</sup> 현실적으로 단순한 의사표시와 선거에 영향  
을 미치게 하기 위한 행위를 구분하기가 어려워 선관위와 검찰의 자의적 법집행이 논란이  
되고 있으며 이에 대한 법원의 판단도 엇갈리고 있다. 법원에서 최종적으로 무죄 판결이  
내려진다 하더라도 유권자들에게는 잠재적 위협성을 감수해야 하는 부담이 따르기 때문에  
유권자들의 자유로운 정치 참여를 크게 제약하는 요소가 아닐 수 없다.
- 1인 미디어시대가 가능해져 UCC를 이용한 네티즌들의 정치적 의사 표현이 활발해지자  
2007년 17대 대선을 앞두고 선관위는 UCC를 이용한 선거운동을 단속하겠다는 운용규정을  
마련하여 발표하였다. 선관위는 인터넷 게시판 글이나 패러디물 등이 “선거에 관한 단순한  
의견개진 및 의사표시를 벗어나 선거운동에 이르는 경우에는 그 표현형식에 불구하고 선거  
운동기간 전에는 이를 금지하고 있”다며 사례를 제시하였으나 기준이 모호한 것은 여전하  
다. 또, “특정 입후보자를 지지·반대하는 단순한 의견 개진이라도 이를 반복해 게시하거나  
유포하면 사전 선거운동에 해당할 수 있다”는 기준을 내놓았다. 선관위 공식 통계에 따르  
면, 2007년 대선에서 이 운용규정에 따라 무려 8만7,812건의 글과 사진, 패러디물이 삭제·고  
발·수사의뢰 등의 조치를 받았다. 이로써 가장 시강참여적이고 표현충진적인 인터넷 매체에  
서조차 유권자의 정치적 의사 표현의 자유는 규제와 단속의 대상으로 전락하게 되었다.
- “모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다”는 헌법 제24조의 참정권이 실  
질적으로 보장되기 위해서는, 유권자에게 풍부하고 객관적인 선거 정보가 제공되고 자유로  
운 의견표현과 교환이 이루어져야 한다. 그러나 위 유형별 사례가 보여주듯 현행 선거법  
하에서는 사실상 유권자들이 자신이 원하는 정책을 위해 후보자와 정당을 지지하거나 비판  
할 수 없고, 자신이 원하는 정책을 위해 모이고, 서명하고, 홍보하고, 발언할 수도 없으며,  
자신이 원하는 정책을 위해 투표를 권유할 수도 없다.
- 또한, 부정적 후보자를 뽑지 말자며 후보자에 대한 평판, 과거 경력 등에 대한 기사를 스크  
랩하여 게시하거나, 정치 토론방이나 뉴스기사 밑에 비난성 댓글을 달 경우 후보자 비방죄  
가 적용되고 있다. 이 역시 선거법 제251조(후보자 비방죄)에서 규정한 ‘비방’의 범위가 명  
확하지 않아 논란이 되고 있으며, 후보자에 대한 비판의 자유가 모호한 규정 때문에 침해  
되고 있다. 특히, 욕설이 섞인 비판 글의 경우 후보자 비방죄가 성립하는 경우가 많은데,  
욕설 등 부정적 표현 역시 표현의 한 방식이라는 점이 충분히 고려되어야 한다.

1 공직선거법 제82조의4(정보통신망을 이용한 선거운동)에 따르면, 선거운동기간 중에는 인터넷 홈페이지 등에  
선거운동을 위한 내용의 정보를 게시하거나 전자우편을 전송하는 행위가 허용된다.



## 유권자 표현의 자유를 제약하는 선거법 독소조항

보고서의 조사대상인 33건의 사례에 적용된 법조항은 모두 15개로, 공직선거법 제82조의4(정보통신망이용한 선거운동), 제82조의6(인터넷언론사 게시판·대화방 등의 실명확인), 제90조(시설물설치금지), 제91조(확성장치와 자동차 등의 사용제한), 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시등금지), 제95조(신문·잡지 등의 통상방법외의 배부금지), 제101조(타연설회등금지), 제103조(각종집회 등의 제한), 제105조(행렬등의 금지), 제107조(서명·날인운동금지), 제108조(여론조사의 결과공표 금지 등), 제230조(매수 및 이해유도죄), 제250조(허위사실공표죄), 제251조(후보자비방죄), 제254조제2항(선거운동기간위반죄) 등이다.

이 중 유권자 표현의 자유를 제약하는 대표적인 독소조항인 제93조 제1항이 33건의 사례 중 19개 사례에 적용되었다. 이를 포함하여 현행 선거법상 독소조항으로 문제가 되는 것들은 다음과 같다.

- UCC 등을 이용한 탈법 방법에 의한 선거운동금지 조항(93조1항)의 문제

지난 2007년 대선에서 특히 문제가 되었던 UCC 단속의 근거 법조항인 선거법 제93조 제1항<sup>2</sup>에 따르면, 언론기사 등 사실을 토대로 작성된 UCC뿐 아니라 패러디물도 처벌하고 있다. 선거법상 허용된다고 한 선거에 대한 단순한 의견개진조차도 반복해서 올리거나 특정 입후보자를 반대하는 부정적 내용이면 사전 선거운동에 해당하거나 선거에 영향을 미치게 하기 위해 사전에 조직적, 계획적으로 의도된 게시물로 인정되어 처벌하고 있는 것이다. 이는 93조의 “선거에 영향을 미치게 하기 위하여”라는 조문의 개념이 모호하고 방법상 “기타 유사한 것”에 UCC를 포함한 다양한 매체들을 포함시킬 수 있도록 지나치게 범위를 열어두고 있기 때문이다.

유권자가 할 수 있다는 찬성, 반대 등 단순한 의견개진의 개념도 역시 모호하기는 마찬가지이다. 어느 정도에 이르러야 단순한 의견개진인지 아닌지 유권자로서는 알 수 없다. 또한 다수의 사례들에서 확인했듯이 다수인이 볼 수 있는 여러 인터넷 사이트는 물론이거니와 개인적으로 속해 있는 카페 회원들 또는 개인 블로그 조차 특정 후보자의 사진이나 동영상 올리면 탈법 방법에 의한 사전선거운동으로 처벌하고 있다.

헌법재판소가 “가장 참여적인 시장이자 표현촉진적인 매체”라고 인정한 인터넷에서조차 유권자의 정치 표현의 자유는 선거법 위반을 피할 방법이 거의 없는 것으로 확인된 것이다.

- 2 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 정당·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.

- 기타 ‘선거에 영향을 미치게 하기 위하여’ 등의 규정으로 문제가 되는 조항들

온라인 상 유권자 참여를 가로막는 제93조제1항 외에 오프라인에서도 “선거에 영향을 미치게 하기 위하여”란 규정 때문에 문제가 되고 있다. “선거의 부당한 과열경쟁으로 인한 사회경제적 손실을 막고 후보자간의 실질적인 기회균등을 보장함과 동시에 탈법적인 선거운동으로 인하여 선거의 공정과 평온이 침해되는 것을 방지하”기 위해 도입된 제90조제1항<sup>3</sup>은 일반 유권자들의 자발적인 의사표시 방식인 퍼포먼스, 피켓시위 등을 처벌하는 데 악용되고 있다. 유권자들의 정치적 의사표시를 특정 후보를 낙선 또는 당선시키기 위한 “선거에 영향을 미치게 하기 위한 활동”으로 보기 때문이다. 뿐만 아니라 제103조<sup>4</sup>, 제107조<sup>5</sup> 등도 유권자들의 참여를 막는 데 악용되고 있다. 예컨대 선거기간 중에는 사실상 집회가 금지되는데 이는 집회의 자유에 대한 과도한 제한으로 위헌적이라는 지적이 있다. 무상급식운동이나 4대강사업반대 운동은 ‘선거 쟁점’이라는 이유로 대국민 서명 운동, 후보자에 대한 정책 채택 요구 등을 전개하거나 관련 집회를 개최할 경우 “선거에 영향을 미치게 하기 위한” 행위 혹은 “선거운동을 위한” 행위로 보아 제103조와 제107조 위반으로 처벌하였다.

- 후보자 비방죄(251조)의 문제

후보자비방죄가 적용된 사례들을 보면, 뉴스기사나 정치 토론방에서조차 특정 입후보자에 대한 비판을 하면 안 된다. 인터넷 사이트의 각종 토론방·자유게시판 등에 자신이 지지하는 후보나 반대하는 후보의 인품이나 자질 등에 대해 표현하는 행위는 특정 입후보예정자를 당선 또는 낙선되도록 하기 위한 사전선거운동에 해당한다며 처벌하고 있기 때문이다. 이는 선거법상 후보자 비방(제251조<sup>6</sup>)의 개념이 불분명하기 때문이며 이에 따라 선관위나 검·경 등 단속기관이 자의적으로 확대해석할 여지가 크기 때문이다. 이에 따라 후보자 등에 대해 욕설이나 비방하는

- 3 제90조(시설물설치 등의 금지) ① 누구든지 선거일 전 180일(보궐선거등에서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때)부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 이 법의 규정에 의한 것을 제외하고는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 없다. 이 경우 정당(창당준비위원회를 포함한다)의 명칭이나 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 성명·사진 또는 그 명칭·성명을 유추할 수 있는 내용을 명시한 것은 선거에 영향을 미치게 하기 위한 것으로 본다.
  1. 화환·풍선·간판·현수막·에드빌·기구류 또는 선전탑, 그 밖의 광고물이나 광고시설을 설치·진열·게시·배부하는 행위
  2. 표찰이나 그 밖의 표시물을 착용 또는 배부하는 행위
  3. 후보자를 상징하는 인형·마스코트 등 상징물을 제작·판매하는 행위
- 4 제103조(각종집회 등의 제한) ③ 누구든지 선거기간 중 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 향우회·종친회·동창회·단합대회 또는 야유회, 그 밖의 집회나 모임을 개최할 수 없다.
- 5 제107조(서명·날인운동의 금지) 누구든지 선거운동을 위하여 선거구민에 대하여 서명이나 날인을 받을 수 없다.
- 6 제251조(후보자비방죄) 당선 되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 공언히 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.

내용으로 반대 의사를 표했을 경우 선거법으로 처벌하는 경우가 많다. 하지만 욕설도 의사 표현의 한 방법이므로 사회적으로 용인할 수 없을 정도에 이른 경우가 아니라면 모호한 기준의 후보자비방죄로 처벌하는 것은 문제가 있다.

- 투표 독려 행위 금지(230조)의 문제

2010년 6·2지방선거와 올 4월 보궐선거를 앞두고 전국 각지에서 펼쳐진 자발적 투표독려운동에 대해서 선거법230조를 적용해 선관위와 검·경이 단속하여 논란을 빚었다. 후보와 정당에 대한 언급도 없이 정부정책에 대한 비판이 담겼다는 이유로 투표독려 유인물을 배포한 시민을 체포하는가 하면, 투표한 시민에게 상품 할인을 해주겠다는 가게 주인에게 경위서를 요구하기도 하였다. 선거법 제230조(매수 및 이해유도죄)<sup>7</sup>는 “투표를 하게 하거나 하지 아니하게 하거나 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로” “금전·물품·차마·향응 그 밖에 재산상의 이익이나 공사의 직을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시하거나 그 제공을 약속한 자”를 처벌하는 것이 목적인데, 과연 비조직적이고 자발적인 유권자 투표 독려 행위를 처벌 근거로 삼을 수 있는지는 논란의 여지가 많다.

## 결론

지금까지 살펴본 사례들은 현행 선거법상 유권자가 할 수 있는 행위가 기표 행위 말고는 사실상 없다는 것을 보여준다. 선관위는 선거법상 유권자는 ▲선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시 ▲ 정당의 후보자 추천에 관한 단순한 지지 반대 의견개진 및 의사표시를 할 수 있다고 한다. 그러나 “나는 누구누구를 지지한다”는 선언을 했다가 처벌받은 예 등에서 알 수 있듯이 한 곳이 아니라 여러 사이트를 옮겨가며 반복해서 표현했을 경우에는 단순한 의사표시도 조직적, 계획적 선거운동으로 보아 처벌하고 있다.

대의 민주주의 하에서 선거는 주권자인 국민이 적극적으로 정치에 참여하는 국민주권의 실현의 장이다. 또한 정치적 표현의 자유에 대한 보장 정도는 한 나라의 민주주의의 발전을 가능할 수 있는 척도이다. 특히 쌍방향 소통이 가능해지고 각자가 1인 미디어가 된 지금 다양한 계층의 시민이 다양한 방법으로 정치적 의사표현을 하려는 시도가 일어나는 것은 자연스러운 일이다.

또한 거대담론이 아니라 생활정치와 중요성이 커지는 현실에서 과거 권위주의 정부 시절처럼 후보자나 정당의 일방적인 정보 전달이 아니라 유권자 스스로 정보를 찾고 교환할 뿐 아니라 이에 대해 토론하고 자신의 요구가 정책으로 반영되기를 원하고 있다. 그러나 수년사례들이 보여주듯 유권자들이 선거에 적극 관심을 갖고 의미 있는 행위를 하게 되면 현행 선거법 위반을 피할 방법이 거의 없다. 결론적으로 현행 선거법 하에서는 선거에 관심을 가지고 적극적으로 참여하는 유권자일수록 범법자가 될 가능성이 높다는 것이다.

유권자들의 “지지 반대의 자유(내가 원하는 정치를 위해 언제라도 후보자와 정당을 지지하고 비판할 자유)”, “정책핵소의 자유(내가 원하는 정책을 위해 모이고, 서명하고, 홍보하고 발언할 수 있는 자유)”, “투표권유의 자유(내가 원하는 정책을 위해 투표를 권유할 자유)”를 보장하는 방향으로 시급히 선거법이 개정되어야 한다.

과거 권위주의 정부시절 권력·금권선거를 막기 위해 마련되어 현재의 달라진 선거문화를 반영하지 못하는 선거법의 개정도 시급한 문제임은 물론이거니와, 선관위, 검경 등 단속기관의 규제일변도의 법적용과 유권자의 참정권, 표현의 자유를 최대한 보호해야 할 법원마저 법조문에만 매달린 판결을 내리는 관행도 시정되어야 할 것이다.

7 제230조(매수 및 이해유도죄) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 1997.1.13, 1997.11.14, 2000.2.16, 2004.3.12, 2009.2.12, 2010.1.25>

1. 투표를 하게 하거나 하지 아니하게 하거나 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 선거인(선거인명부 또는 재외선거인명부등을 작성하기 전에는 그 선거인명부 또는 재외선거인명부등에 오를 자격이 있는 사람을 포함한다. 이하 이 장에서 같다) 또는 다른 정당이나 후보자(예비후보자를 포함한다)의 선거사무장·선거연락소장·선거사무원·회계책임자·연설원(제79조제1항·제2항에 따라 연설·대답을 하는 사람과 제81조제1항·제82조제1항 또는 제82조의2제1항·제2항에 따라 대담·토론을 하는 사람을 포함한다. 이하 이 장에서 같다) 또는 참관인(투표참관인·부재자투표참관인과 개표참관인을 말한다. 이하 이 장에서 같다)에게 금전·물품·차마·향응 그 밖에 재산상의 이익이나 공사의 직을 제공하거나 그 제공의 의사를 표시하거나 그 제공을 약속한 자

---

참여연대 이슈리포트 제2011-07호 Plir2011060100

**2000-2011 선거시기 '유권자 수난사'**

발행일 2011. 06. 01

발행처 참여연대 (공동대표 : 이석태 · 임종대 · 정현백 · 청 화)

담당 이지은 간사 02-723-0666 jieunspd.org

Copyright ©참여연대, 2011 ※본 자료는 참여연대 웹사이트에서 다시 볼 수 있습니다.



세상을 바꾸는 시민의 힘! 정부보조금 0%, 회원의 회비로 운영됩니다

대표전화 02-723-5300

회원가입 02-723-4251

ARS후원 060-800-5300

주소 110-043 서울시 종로구 통인동 132번지

홈페이지 [www.peoplepower21.org](http://www.peoplepower21.org)

---