

2022년도 언론중재위원회 토론회

# 진단, 2022 선거보도

- ▶ 일 시 : 2022. 10. 28.(금) 14:30
- ▶ 장 소 : 프레스센터 11층 언론중재위원회 강의실





## 〈 목 차 〉

진행순서 .....	1
제1주제 발제문	
심의사례로 본 2022 선거보도 평가 .....	3
제2주제 발제문	
공정한 선거보도와 언론의 자유를 위한 선거보도 심의제도 개선 방안 .....	23
토론문(지정토론자)	
토론문(안명규 인터넷선거보도심의위원회 심의팀장) .....	41
토론문(정기용 방송통신심의위원회 심의기획팀장) .....	47
토론문(손지원 사단법인 오픈넷 변호사) .....	55
토론문(진민정 한국언론진흥재단 책임연구위원) .....	63



# 진행순서

## 개회

인사말 이석형 (언론중재위원회 위원장)

사회 이민규 (서울 제1중재부 중재위원, 중앙대 미디어커뮤니케이션학 교수)

대주제 진단, 2022 선거보도

제1주제 발제 **심의사례로 본 2022 선거보도 평가**

발제자 : 윤여진 (언론인권센터 상임이사)

제2주제 발제 **공정한 선거보도와 언론의 자유를 위한  
선거보도 심의제도 개선 방안**

발제자 : 최승민 (언론중재위원회 전북사무소장)

## 지정토론(가나다순)

- 손지원 (사단법인 오픈넷 변호사)
- 안명규 (인터넷 선거보도심의위원회 심의팀장)
- 정기용 (방송통신심의위원회 심의기획팀장)
- 진민정 (한국언론진흥재단 책임연구위원)

## 폐회



▣ 제 1 주 제

# 심의사례로 본 2022 선거보도 평가

윤 여 진

(언론인권센터 상임이사)



# 진단, 2022 선거보도

## 심의사례로 본 2022 선거보도 평가

2022년 10월 28일  
언론인권센터 윤여진

### 선거와 언론보도, 선거기사심의제도

- 선거와 언론보도

- 현대 민주주의 사회에서 가장 큰 정치 이벤트는 선거(選舉)
- 선거는 언론이 다루는 가장 큰 사건이자, 언론의 영향력을 극대화 할 수 있는 행사
- 선거보도를 통해 언론의 저널리즘의 가치가 드러나도록 해야 함.

- 선거보도 심의제도

- 선거보도는 공정성과 객관성을 유지하며, 유권자들의 민주적 선출과정에 기여
- 선거의 공정성과 언론의 자유가 보장되도록 심의해야 함.
- 민주적 제도로서 선거보도의 공정성, 형평성, 불편부당함이 유지되도록 심의제도 마련

# 2022년 선거보도의 성격

## • 제20대 대통령 선거

- 양당 유력후보의 지지율이 초접전 양상으로 전개됨.
- 오차범위 내 여론조사 결과를 보도함으로써 특정후보 우열을 단정짓는 보도가 많았음.
- 후보 도덕성, 후보가족 도덕성 검증 중심 폭로와 네거티브 보도

## • 제8회 전국동시지방선거

- 대통령선거 3개월 만에 전국동시지방선거가 진행되면서, 대통령선거의 영향으로 역대 두번째 낮은 투표률로 진행됨.
- 특정 후보의 논평, 성명, 보도자료를 그대로 보도함으로써 홍보효과 유발 사례가 많음.
- 출마예정인 현직 단체장에 대한 홍보성 기사도 다수 발견됨.

# 공직선거법

## 1. 제8조의2(선거방송심의위원회)

「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제18조제1항에 따른 방송통신심의위원회는 선거 방송의 공정성을 유지하기 위하여 다음 각 호의 구분에 따른 기간 동안 선거방송심의위원회를 설치·운영하여야 한다. <개정 2010. 1. 25., 2012. 1. 17.>

## 2. 제8조의3(선거기사심의위원회) ① 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제7조에 따른 언론중재 위원회는 선거기사의 공정성을 유지하기 위하여 제8조의2제1항 각 호의 구분에 따른 기간 동안 선거기사심의위원회를 설치·운영하여야 한다. <개정 2005. 8. 4., 2010. 1. 25.>

## 3. 제8조의5(인터넷선거보도심의위원회) 중앙선거관리위원회는 인터넷언론사의 인터넷홈페이지에 게재된 선거보도의 공정성을 유지하기 위해 인터넷선거보도심의위원회를 설치 운영한다. <개정 2005. 8. 4., 2009. 7. 31.>

## 4. 제8조의 7 (선거방송토론위원회)

## 5. 제8조의 8 (선거여론조사심의위원회)

## 제20대 대통령 선거, 제8회 전국동시지방선거 선거기사 심의위원회 발족 및 운영

언론중재위원회는 공직선거법 제8조3에 따라 제20대 대통령선거, 제8회 전국동시지방선거 선거기사심의위원회를 설치해 선거기사 (사설, 논평, 광고 기타 선거에 관한 내용을 포함) 공정성 여부를 심의함.

1. 운영기간 : 2021년 7월11일 ~ 4월8일 (선거일 3월9일)  
2022년 1월31일 ~ 7월1일 (선거일 6월1일)
2. 구성 : 공직선거법 제8조3 제2항에 따라 정당 및 중앙선거관리위추천 각1명, 언론학계, 대한변호사협회, 언론인단체, 시민단체 추천 등 총 9명으로 구성

## 제20대 대통령 선거, 제8회 전국동시지방선거 선거기사 심의위원회 발족 및 운영

### 3. 기능

심의위원회는 신문, 잡지 등 정기간행물 및 뉴스통신에 게재된 선거기사의 공정성 여부를 자체심의 한 후 적절한 제재조치를 의결.후보자 및 후보자가 되려는 사람이 불공정하다고 판단하는 선거기사에 대해 시정을 요구할 경우, 후보자나 정당(중앙당)이 언론사에 반론보도를 청구했으나 협의가 결렬되어 심의위원회에 회부될 경우, 이를 심의 의결함.

<제재조치 관련규정 >

제재조치	관련법률	관련규칙
정정보도문 게재	공직선거법 제8조의3제3항	선거기사심의위원회규칙 제15조
반론보도문 게재	동법 제8조의3제3항, 제8조의4	
경고월정문 게재	동법 제8조의3제3항	
주의사실 게재	"	
경고	"	
주의	"	
광고	"	

# 20대 대통령선거 심의결과 - 총87건 심의

중앙일간지29개, 지역일간지134개, 기타일간지5개, 종합주간지34개, 지역주간지211개, 월간지 22개, 뉴스통신12개 등 총 447개 매체의 선거관련 기사, 사설, 논평, 광고 등을 검토하여 공직선거법 및 심의기준 위반 소지가 있는 기사를 심의위원회 안건으로 상정

## ■ 자체심의

간별	계 (%)	위반유형 (일반 심의기준)			보도유형 (세부 심의기준)						결정내용					
		공정성 및 합당성	객관성 및 사실 보도	정치적 중립성	일반 선거 기사	여론조사 보도	인터뷰 및 인용 기사	사건 (의사) 게재	칼럼 및 기고 등	광고 제한	경고 결정문 게재	주의 사실 게재	경고	주의	권고	안내용 승부
일간	중앙	18	7	11		1	9	1				1	3	14		
	지역	43	20	23		7	23		1	10	2		3	11	26	2
주간	종합	3	2	1		1	1			1			1	2		
	지역	3	2	1		1	1			1			2	1		
월간지	0															
뉴스통신	6		6			6							6			
계 (%)	73 (100.0)	31 (42.5)	42 (57.5)	0 (0.0)	10 (13.7)	40 (54.8)	1 (1.4)	1 (1.4)	12 (16.4)	9 (12.3)	0 (0.0)	4 (5.5)	17 (23.3)	49 (67.1)	2 (2.7)	1 (1.4)

## ■ 시정요구심의

간별	계 (%)	결정내용											
		장정 보도문 게재	반론 보도문 게재	경고 결정문 게재	주의 사실 게재	경고	주의	권고	취하	기각			
일간지	중앙	12					3	2					7
	지역	0											
주간지	종합	0											
	지역	0											
월간지	0												
뉴스통신	0												
계 (%)	12 (100.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	3 (25.0)	2 (16.7)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	7 (58.3)	

## ■ 재심청구 의결현황

의결번호	원심결정	결과
제20대 대선-재심1	제20대 대선-시심11 (주의사실 게재)	일부 인동 (주의사실 게재 → 경고)
제20대 대선-재심2	제20대 대선-자심60 (주의사실 게재)	기각

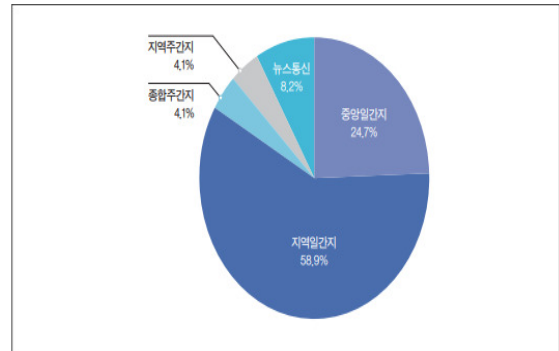
## <위반유형 >

- 공정성 및 형평성 (42.5%)
  - 특정후보에게 유불리한 내용의 칼럼 및 기고문 게재 (12건)
  - 특정후보 관련 홍보물 게재 사례 (8건)
  - 광고 제한기준 위반 사례 (9건)
  - 보도량 불균형 사례 (1건)
- 객관성 및 사실보도 (57.5%)
  - 여론조사보도 기준 위반사례(40건)
  - 후보자 비교 평가의 신뢰성 객관성 입증 내용 누락(1건)
  - 선거쟁점 인터뷰 불균형 (1건)

## <보도유형 >

- 여론조사보도 (54.8%)
- 칼럼 및 기고 (16.4%)
- 일반보도 (13.7%)
- 광고제한 (12.3%)

## <매체유형별 자체심의 의결현황>







# 결정내용

## 3. 주의(총49건)

객관성 및 사실보도 위반  
- 여론조사기준위반 (38건)

공정성 및 형평성 위반  
- 특정후보유불리한 칼럼게재(3건)  
- 광고제한기준위반 (3건)  
- 보도량 불균형 (1건)  
- 특정후보 홍보물 게재(1건)  
- 특정후보 유불리한 만평(1건)

중앙지 - 14개  
지역지 - 26개  
뉴스통신 - 6개

# 시정요구심의의

경고 - 2건, 주의 - 3건, 기각 - 7건

시정요구 신청인 - 이재명  
심의결과 - 경고 (객관성 위반)

<중앙일보 2021년 9월 30일자 4면>

<조선일보 2021년 10월 6일자 4면>

시정요구 신청인 - 이재명  
심의결과 - 기각

# 시정요구 재심청구 의결 - 주의사실게재 취소, 경고로 의결



<동아일보 2021년 10월 14일자 1면>

## [별지] 주의사실 게재 결정문

**1. 제목** : 선거기사심의위원회 주의 결정 알림  
**2. 본문** : 본보는 10월 14일자 1면 「박영수, 인척 회사 통해 화천대유 돈 받은 의혹」 기사의 제목과 본문 사이에 이 기사와 관련 없는 이재명 후보자의 사진기사를 게재한 바 있습니다. 이러한 기사의 배치는 독자들로 하여금 하나의 기사로 오인하게 할 우려가 있고, 이로 인해 특정 후보자에게 불리한 영향을 줄 수 있음을 이유로 선거기사심의위원회로부터 주의 결정을 받았음을 알립니다. [공직선거법 제8조(연론기관의 공정보도의무), 선거기사심의기준 등에 관한 규정 제4조(공정성 및 형평성) 및 제10조(사진 게재) 위반]

의 결 번 호	제20대 대선-재심1 (원결정 제20대 대선-사심11)
재 심 청 구 인	주식회사 동아일보사(동아일보)
재 심 청 구 대 상	동아일보 2021년 10월 14일자 1면 1. 「박영수, 인척 회사 통해 화천대유 돈 받은 의혹」, 제하의 기사 (제1기사) 2. 「대장동 국감 앞둔 이재명, 쏟아진 질문 세례」, 제하의 사진기사 (제2기사)
주 문	1. 우리 위원회의 제20대 대선-사심11 결정에 따른 주식회사 동아일보사에서 대한 주의사실 게재 명령을 취소한다. 2. 위 재심청구대상기사에 대해 경고 조치 한다.

# 제8회 전국동시지방선거 - 총 71건 심의

중앙일간지29개, 지역일간지134개, 기타일간지5개, 종합주간지34개, 지역주간지206개, 월간지 22개, 뉴스통신12개 등 총 442개 매체의 선거관련 기사, 사실, 논평, 광고 등을 검토하여 공직선거법 및 심의기준 위반 소지가 있는 기사를 심의위원회 안건으로 상정

간별	계 (%)	위반유형 (일반 심의기준)				보도유형 (세부 심의기준)				결정내용					
		공정성 및 형평성	객관성 및 사실 보도	정치적 중립성	일반 선거 기사	이른 초보 보도	반타당 및 인용 기사	사건 게재	촬영 및 기고 등	광고 제한	경고 결정문 게재	주의 사실 게재	경고	주의	권고
일간	2	1	1		1				1				2		
지역	30	24	6		15	6			4	5	2	3	8	16	1
종합	1	1					1							1	
주간	27	24	3		16	3		1	3	4	1	2	3	20	1
월간지	0														
뉴스통신	5	3	2		2	2			1			2	3		
총계 (%)	85	53	12	0	33	12	1	1	8	10	3	7	14	39	1
	(100.0)	(81.5)	(16.5)	(0.0)	(60.8)	(18.9)	(1.9)	(1.9)	(12.3)	(15.4)	(4.6)	(10.8)	(21.5)	(60.0)	(1.9)

## ■ 시정요구심의 의결현황

간별	계 (%)	결정내용								
		정정보도문 게재	반본보도문 게재	경고결정문 게재	주의사실 게재	경고	주의	권고	취하	기각
지역일간지	1					1				
지역주간지	2		2							
총계 (%)	3	0	2	0	0	1	0	0	0	0
	(100.0)	(0.0)	(66.7)	(0.0)	(0.0)	(33.3)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)

## ■ 재심청구 의결현황

의결번호	재심청구인	기사제목	원심 결정	결과
제8회 지선-재심1	연천신문	연천 서희정교의원 "우리 김정은 위원장" 발언 논란 재점화	제8회 지선-사심1 (반본보도문 게재)	기각
제8회 지선-재심2	주식회사 현지일보	삼남·소통·공감... '김태훈의 부활'기, 외 1건	제8회 지선-재심9 (주의)	기각
제8회 지선-재심3	주식회사 창생신문	한정우 창생교수, "특정인 공천주려고 뇌물 킷트도 함 것" 외 7건	제8회 지선-재심62 (주의사실 게재)	기각

### <위반유형>

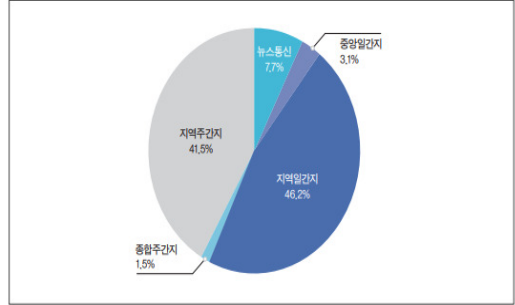
- 공정성 및 형평성 (81.5%)
- 특정후보에게 유불리한 내용의 칼럼 및 기고문 게재 (21건)
  - 특정후보 부각사례 (12건)
  - 광고 제한기준 위반 사례 (10건)
  - 특정후보 유불리한 칼럼기고문 (4건)
  - 보도량 불균형 사례 (5건)

- 객관성 및 사실보도 (12%)
- 여론조사보도 기준 위반사례(12건)

- <보도유형 >
- 일반선거기사 (50.8%)
  - 여론조사보도(18.5%)
  - 광고제한 (15.4%)
  - 칼럼 및 기고 (12.3%)

### <매체유형별 자체심의 의결현황>

■ 매체유형별 자체심의 의결현황



## 결정내용

### 1. 경고결정문게재 -3건 (공정성 위반)

- 특정후보자 홍보물 게재 2건
- 후보자 간 보도량 불균형 사례 -1건



<전남도민일보 2022년 4월 12일자 1면>

[별지] 경고결정문

1. 제목 :선거기사심의위원회 경고

2. 본문 :선거기사심의위원회는 전남도민일보 4월 12일자 1면 「이재명의 사람」 김명선 상임대표, 이용섭 예비후보 지지선언, 제하의 기사에 대해 "경고" 조치한다.

전남도민일보는 제8회 전국동시지방선거와 관련하여 광주광역시 등에 출마하는 특정 예비후보자에 대한 지지선언 전문을 1면 상단에 부각 보도함으로써 특정 후보자 및 여타 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 우려가 크다고 판단된다.

이는 공직선거법 제8조(언론기관의 공정보도의무) 및 선거기사심의기준 등에 관한 규정 제4조(공정성 및 형평성)제1항제1호 및 제7조(일반 선거기사)제2호를 위반한 것으로 공직선거법 제8조의 3제3항 및 선거기사심의위원회 규칙 제15조에 따라 위와 같이 결정한다.



<전남도민일보 2022년 5월 5일자 1면>

# 결정내용

## 경고결정문 게재

- 공정보도의무, 공정성 및 형평성 위반



<고령신문 2022년 3월 21일자 1면>

**[별지] 경고결정문**

**1. 제목:** 선거사심의위원회 경고  
**2. 본문:** 선거사심의위원회는 고령신문 3월 21일자 1면 「희망이 넘치는 '일등 고령군'을 만들겠습니다」 제하의 기사에 대해 "경고" 조치한다.  
 고령신문은 제8회 전국동시지방선거 경북 고령군수에 출마하는 예비후보자들을 보도함에 있어, 특정 후보자에 대해서만 여타 후보자에 대한 보도와 다른 제목 크기, 편집 등을 사용해 차별화하고, 1면 상단에 출마선언문 전문을 부각 보도함으로써 해당 후보자 및 여타 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 우려가 크다고 판단된다.  
 이는 공직선거법 제83조(언론기관의 공정보도의무) 및 선거사심의기준 등에 관한 규정 제4조(공정성 및 형평성)제1항제1호 및 제7조(일반 선거기사)제2호를 위반한 것으로 공직선거법 제83조의 3(제3항) 및 선거사심의위원회 규칙 제15조에 따라 위와 같이 결정한다.

**선거사심의위원회 경고**

선거사심의위원회는 고령신문 3월 21일자 1면 「희망이 넘치는 '일등 고령군'을 만들겠습니다」 제하의 기사에 대해 "경고" 조치한다. 고령신문은 제8회 전국동시지방선거 경북 고령군수에 출마하는 예비후보자들을 보도함에 있어, 특정 후보자에 대해서만 여타 후보자에 대한 보도와 다른 제목 크기, 편집 등을 사용해 차별화하고, 1면 상단에 출마선언문 전문을 부각 보도함으로써 해당 후보자 및 여타 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 우려가 크다고 판단된다. 이는 공직선거법 제83조(언론기관의 공정보도의무) 및 선거사심의기준 등에 관한 규정 제4조(공정성 및 형평성)제1항제1호 및 제7조(일반 선거기사)제2호를 위반한 것으로 공직선거법 제83조의 3(제3항) 및 선거사심의위원회 규칙 제15조에 따라 위와 같이 결정한다.

<고령신문 2022년 3월 21일자 1면>

# 결정내용

## 2. 주의사실게재 - 7건

- 공정보도의무, 공정성 및 형평성 위반
- 후보간 보도량 불균형 -4건
- 특정 후보자 부각 -2건
- 특정 후보자 부정적 보도 -1건

**[별지] 주의사실 게재 결정문**

**1. 제목:** 선거사심의위원회 주의 결정 알림  
**2. 본문:** 본 뉴스통신은 제8회 전국동시지방선거에 출마한 특정 후보자의 공약을 편향된 표현을 사용하여 우호적으로 평가하고 홍보 이미지를 그대로 사용한 기사(3월 24일자 전국면 「한옥문 양산시장 후보 내놓는 공약마다 '눈길'」)을 게재하여 공직선거법 제83조(언론기관의 공정보도의무), 선거사심의기준 등에 관한 규정 제4조(공정성 및 형평성)제1항제1호, 제7조(일반 선거기사)제2호 및 제83조의 3(제3항)을 위반하여 선거사심의위원회 주의의 결정사항을 알립니다.

KNS뉴스통신 kns@kns.tv  
 저작권 © KNS뉴스통신 무단복제 및 재배포 금지

<KNS뉴스통신 2022년 4월 25일자>

**KNS 뉴스통신**

**한옥문 양산시장 후보 내놓는 공약마다 '눈길'**

양산시장후보 **국면전환** 양산시장후보 **국면전환**

**#1 여유로운 30분 양산**  
 양산 어디에서 출마해도 어디든 30분이면 여유롭게 할 수 있도록 양산의 교통 인프라를 체계적으로 바꾸겠습니다

**#2 지속 성장도시 양산**  
 양산의 산업구조 다변화를 통해, 지속적인 성장을 확보할 새로운 미래역동성을 구축적으로 발굴, 유지하겠습니다

희든 프로젝트와 일상감각으로 시민 관심 상승  
 KNS뉴스통신=안철이 기자|한옥문 양산시장 예비후보자가 내놓는 공약마다 시민들의 관심이 뜨거워지고 있다.

한옥문 후보는 지난 21일 출마선언 기자회견을 가진 후 매일 오전 '한옥문의 희든 프로젝트'와 '시민이 행복할 한옥문의 일상감각'이라는 두 가지 형태의 공약을 공개하고 있다.

한옥문의 희든 프로젝트는 희망의 양산, 든든한 시민이라는 내용을 함축한 것으로 양산의 중장기 비전을 담은 한옥문 후보의 핵심 공약이다.

또 '시민이 행복할 한옥문의 일상감각'은 양산시민으로 살아가면서 일상에서 불편하거나 아쉬웠던 부분을 정적으로 보완하거나 새롭게 지원해 시민들이 공감할 수 있는 정책이라고 할 수 있다.

지난 22일 처음 시민들에게 공개한 희든 프로젝트 그 첫 번째 공약은 '여유로운 30분 양산'이라는 주제로 양산의 교통 인프라를 대개조하는 내용으로 담고 있다.

구체적으로 양산의 국지도 형태를 완전히 바꿔놓을 국지도1028호선(홍삼-삼북)과 1022호선(불암-원동) 사업과 홍삼의 새로운 성장 동력으로 관심을 모으고 있는 도시철도 개통 사업 추진이다.

또한 동면에서 삼북으로 이어지는 국도35호선 개통까지 양산의 교통체계의 혁신을 가져오겠다는 의지를 밝혔다.



# 시정요구심의

반론보도문게재 - 2건, 경고 - 1건



## [별지] 반론보도문

1. 제목 : [반론보도문] 연천군 서희정 의원 기사 관련

2. 본문 : 본지는 2022년 2월 28일~3월 10일자(제455호)에 「연천 서희정의원원 "우리 김정은 위원장" 발언 논란 재점화」, 제하의 기사를 게재하였습니다. 이에 대해 서희정 의원은 당시 자신의 페이스북에 "우리 김정은 위원장"이라는 표현을 사용한 것은, 2018년 2월 평창올림픽 당시 북한 선수단 참가, 3월에는 판문점 고위급 정상회담내용 공동보도문 채택하고, 4.27 남북정상선언을 6일 앞둔 시점 등의 분위기에서 김정은 위원장이 문재인 대통령과 함께 우리 민족의 문제를 잘 풀어나가는 것을 칭찬한다는 의미에서 사용한 것으로, 해당 표현이 북한을 추종하거나 친북 성향이기 때문에 쓴 것은 아니고 그렇게 해석되는 것은 잘못된 것이라는 입장을 밝혀왔습니다.

## 피시정인(연천신문) 재심청구 심의결과 - 재심청구 기각

### [반론보도문] 연천군 서희정 의원 기사 관련

본지는 2022년 2월 28일~3월 10일자(제455호)에 「연천 서희정의원원 "우리 김정은 위원장" 발언 논란 재점화」, 제하의 기사를 게재하였습니다. 이에 대해 서희정 의원은 당시 자신의 페이스북에 "우리 김정은 위원장"이라는 표현을 사용한 것은, 2018년 2월 평창올림픽 당시 북한 선수단 참가, 3월에는 판문점 고위급 정상회담내용 공동보도문 채택하고, 4.27 남북정상선언을 6일 앞둔 시점 등의 분위기에 김정은 위원장이 문재인 대통령과 함께 우리 민족의 문제를 잘 풀어나가는 것을 칭찬한다는 의미에서 사용한 것으로, 해당 표현이 북한을 추종하거나 친북 성향이기 때문에 쓴 것은 아니고 그렇게 해석되는 것은 잘못된 것이라는 입장을 밝혀왔습니다.

<연천신문 2022년 4월 6일자 2면>

시정요구인 - 서희정  
심의결과 - 반론보도문 게재

# 인터넷선거보도심의위원회 (2022년)

## ○ 조치내역

2022년 6월 1일 기준

선거명	계	정정보도	반론보도	경고문게재	경고	주의	공정보도 협조요청	기각
계	596	1	1	12	21	47	440	74
제20대 대통령선거	376	0	0	7	15	37	260	57
제8회 전국동시지방선거	217	1	1	5	5	10	179	16
2022년 재보궐선거 (3. 9. 실시)	2				1			1
2022년 재보궐선거 (6. 1. 실시)	1						1	

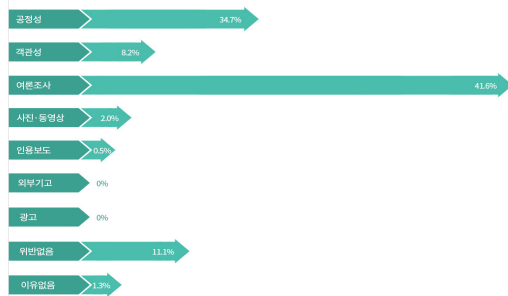
# 인터넷선거보도심의위원회 (2022년)

## ○ 위반유형별 조치내역

2022년 6월 1일 기준

선거명	계	공정성	객관성	여론 조사	인용 보도	사진·동영상	외부 기고	광고	위반없음	이유없음
계	596	207	52	248	12	3	0	0	66	8
제20대 대통령선거	376	80	31	195	11	2	0	0	53	4
제8회 전국동시지방선거	217	127	20	52	1	1			13	3
2022년 재보궐선거 (3. 9. 실시)	2		1							1
2022년 재보궐선거 (6. 1. 실시)	1			1						

## ○ 위반유형별 조치내역 비율



# 선거방송심의위원회 (20대 대통령 선거)

## < 심의·의결 현황 >

제재 구분	매체	지상파	중편/보도PP	일반PP
법정제재	관계자 징계			
	경고	1		1
	주의	1		
행정지도	권고	27(1)	19	4
	의견제시	40	30	
	문제없음	45	60(1)	2
	기타결정(각하)	1		
	소 계	115(1)	109(1)	7
	총 계		231(2)	

※ ( )는 재보궐선거 심의내역

## < 제재사유별 현황 >

구분	의결현황
객관성	50(1)
시사정보프로그램	46
여론조사의 보도	28
공정성	11
후보자 출연 방송제한등	4
균등한 기회 부여	3
정치적 중립	1
연예오락프로그램	1
「방송심의회 관한 규정」제19조(사생활보호), 제21조(인권보호)	1
총 계	145(1)

※ 1. 단일 안건의 중복 심의규정 위반 여부에 따라 전체 심의건수와 자이가 있음  
2. ( )는 재보궐선거 심의내역

## 선거방송심의위원회 (제8회 전국동시지방선거)

< 심의·의결 현황 >

제재 구분	매체	지상파	종편/보도PP	일반PP
법정제재	관계자 징계			
	경고			
	주의	1	0(3)	
행정지도	권고	11	1	
	의견제시	9(3)	1(4)	1
	문제없음	32(1)	3(3)	1
	소 계	53(4)	5(10)	2
	총 계	60(14)		

※ ( )는 재보궐선거 심의내역

< 제재사유별 현황 >

구분	의결현황
여론조사의 보도	10(2)
후보자 출연 방송제한등	7(0)
객관성	5(2)
시사정보프로그램	1(5)
사실보도	0(2)
공정성	0(1)
「방송심의에 관한 규정」제14조(객관성)	2(0)
「방송심의에 관한 규정」제16조(통계 및 여론조사)	2(1)
「방송심의에 관한 규정」제13조(대담 토크프로그램 등)	1(0)
「방송심의에 관한 규정」제27조(동위유지)	1(0)
총 계	29(13)

※ 1. 단일 안건의 중복 심의규정 위반 여부에 따라 전체 심의건수와 차이가 있음  
2. ( )는 재보궐선거 심의내역

## 선거보도에서 살펴봐야 할 문제

1. 여론조사보도, 빅데이터 분석결과 보도
  - 여론조사 등 통계를 근거로 신뢰성 담보하려는 보도에서의 여론조사의 범위, 방법 등을 과학적 방법론을 근거로 전달해야 함.
  - 빅데이터분석 등을 통해 여론의 추이를 보도하는 경우에도 근거와 방법 등이 정확히 전달되어야 함.
2. 의견광고 게재의 문제
  - 광고를 통해 개인 및 집단의 정치적 의견을 표현할 수 있으나, 상대후보에 대한 명예훼손 발생할 수 경우, 반론을 할 수 없음.

## 선거기사심의제도 개선을 위한 제언

### 1. 선거기사심의제도의 실효성 제고를 위한 제재수단 마련

- 언론사가 심의규정을 위반하여 얻는 이득에 비해 선거기사심의 위원회가 내리는 제재 수위가 낮아 실효성이 낮다.
- 다양한 제재 수단이 필요하다.
- 공직선거법 개정을 통해 과태료제도 도입
- 지역신문발전기금 지원, 포털뉴스 진입 시 평가에 반영토록 함.
- 언론사 스스로 자율적인 자정노력이 가능하도록 해야 함.

## 선거기사심의제도 개선을 위한 제언

### 2. 선거기사심의제도에 대한 적극적 홍보 및 교육

- 선거보도를 통해 발생하는 피해에 대해 촉박한 선거기간내 피해구제효과가 크지 않아 시정요구를 포기한 사례는 없는지 살펴봐야 함.
- 선거관리위원회를 통해 후보자와 언론사 모두에 제도를 적극적으로 알릴 필요가 있음.
- 선거심의위원회의 심의사례를 적극적으로 알려야 함.
- 반복적인 단순위반사례가 발생하지 않도록 적극적 계도 필요
- 언론사를 상대로 심의기준 교육이 적극적으로 이루어져야 함.

## 선거기사심의제도 개선을 위한 제언

### 3. 데이터베이스 활동을 통해 심의기준 위반 사례 유형화

- 매번 새롭게 구성되는 심의위원회, 심의노하우 전승필요
- 지난 15년간 약 1천5백 건의 심의사례 유형화
- 심의기준 구체화를 통한 모니터링 활성화
- 이를 통해 심의의 객관성 확보
- 언론사의 자율적으로 선거기사를 사전점검하는 시스템으로 발전

## 선거기사심의제도 개선을 위한 제언

### 4. 여타 심의기관과 일관된 심의제도 확립필요

- 디지털 미디어환경에서 선거기사 및 선거방송보다 인터넷매체를 통해 후보에 대한 정보와 정책을 전달받고 있음.
- 현재 심의제도는 인터넷선거보도심의위, 선거기사심의위, 선거방송심의위 등 플랫폼을 별로 운영되고 있으나, 동일한 사안에 대한 중복규제 뿐 아니라 서로 상이한 판단을 내려지기도 함.
- 선거의 공정성, 형평성, 중립성을 위해 선거기사 및 보도의 심의 기구가 유기적 협력을 넘어 통합적으로 운영될 필요가 있음.

## 변화하는 환경에서 대비해야 할 제도

### 1. 심의규제 사각지대에서 일어나는 문제

- 뉴미디어가 전면에 부상하면서 미디어를 통한 선거운동의 양상이 달라져 기존의 제도와 충돌
- 저널리즘의 성격을 표방하는 유튜브 매체를 표현의 자유 영역의 사적 매체로 둘 것인지, 아니면 언론의 자유 영역의 공적 매체로 둘 것인지에 대한 진지한 논의가 필요
- 선거 90일 전 보도 및 출연금지 무력화
- 현행 공직선거법상 유사 언론의 조건 및 자격도 구체화 필요

감사합니다



□ 제 2 주 제

공정한 선거보도와  
언론의 자유를 위한  
선거보도 심의제도 개선 방안

최 승 민

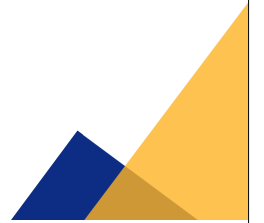
(언론중재위원회 전복사무소장)





# 공정한 선거보도와 언론의 자유를 위한 선거보도 심의제도 개선 방안

언론중재위원회 전북사무소장 최승민



## I N D E X

1. 문제제기
2. 선거보도 심의제도 도입과 변천
3. 선거보도 심의제도 관련 선행 연구
4. 선거보도 심의 사례 분석
5. 심의사례 분석을 통한 개선 방안
6. 선거보도 심의제도 개선 방안



## 1. 문제제기

- 언론의 특정 후보 노골적 지지, 과장 및 왜곡 보도
- 1997년 선거방송심의위원회,  
2000년 선거기사심의위원회,  
2004년 인터넷선거보도심의위원회 설치
- 유권자들, 선거보도는 불공정하지만, 언론의 선거보도가 후보 선택에 중요한 정보 제공
- 특히 코로나19로 선거관련 정보를 미디어에 의존하는 경향 강해져



## 1. 문제제기

- 헌법재판소, 선거보도 심의기구 필요성 인정  
'언론 영향력 강력, 불공정 선거보도는 여론 왜곡,  
공정하고 자유로운 여론 형성될 수 있도록 규율 필요'
- 학계 비판 : 선거보도 심의기구, 언론의 표현의 자유 제한 우려  
  
언론의 비판기능 위축 / 심의기준과 심의제도에 대한 면밀한 검토 필요  
매체 기준에 대한 불확실성과 광범성 문제 / 과도한 행정제재
- 여전히 언론의 선거보도의 불공정 논란 계속되고 있어,  
선거보도 심의제도 역할에 대한 개선 방안 마련 시급해



## 1. 문제제기

- 선거보도의 자유와 공정한 선거보도, 두 가치를 지키는 필요한 역할 수행하는지에 대한 지속적 검토 필요
- 기존 선거보도 심의제도에 대한 개선 방안 연구를 검토해보고, 선거보도 심의제도가 선거보도의 공정과 언론의 자유, 두 가치를 병행할 수 있는 방안을 모색해보고자 함
- 불공정 선거보도에 대한 후보자의 권리구제 방안의 현황과 개선 방안도 살펴봐야
- 미디어 환경 변화에 따른 새로운 선거보도 심의제도 방안 필요



## 2. 선거보도 심의제도 도입과 변천

- 미디어를 이용한 선거운동의 확대 -> 언론의 선거보도 규율 필요
- 1992년 대선을 앞두고 방송위원회 '선거방송에 관한 방송위원회 기준' 마련
- 1997년 제15대 대선 앞두고 선거방송심의위원회 설치
- 제16대 총선 앞두고 선거기사심의위원회 설치  
설치 배경 : 선관위, 지역신문과 특정 잡지 등이 후보자와 유착 심각 지적
- 제17대 총선 앞두고 인터넷선거보도심의위원회 설치  
설치 배경 : 2002년 대선시 인터넷언론의 영향력 커짐
- 도입 이유(이승선, 2012)  
매체 환경에 따라 선거보도 심의 규정 도입. 언론 시장 확대로 필요성 증대  
현재, 선거운동에 대한 규제를 소극적 판단으로 선거보도 심의제재 강화  
언론중재제도 정착으로 심의제도에도 효과를 거둘 것이라는 착시

## 2. 선거제도 심의제도 도입과 변천

### 설치 및 운영 기간 확대

선거일전 120일부터  
선거일 후 30일



- 임기 만료 선거  
예비후보자등록신청개시일 전일부터  
선거일 후 30일까지
- 보궐선거 등  
선거일 전 60일부터 선거일 후 30일까지

## 2. 선거제도 심의제도 도입과 변천

### 위원 추천권자 확대

#### 선거방송심의위원회

국회에 교섭단체를 구성한 정당, 방  
송사, 방송학계, 대한변호사협회, 언  
론인단체 및 시민단체 포함 9인

#### 선거기사심의위원회

국회에 교섭단체를 구성한 정당, 언  
론학계, 대한변호사협회, 언론인단체  
및 시민단체 포함 9인



#### 선거방송심의위원회

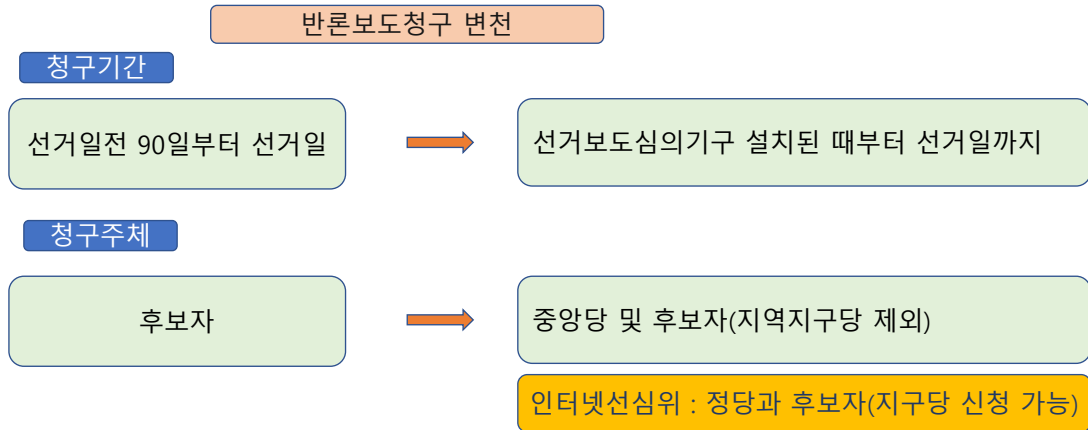
국회에 교섭단체를 구성한 정당, 중앙선거관  
리위원회, 방송사, 방송학계, 대한변호사협회,  
언론인단체 및 시민단체 포함 9인

#### 선거기사심의위원회

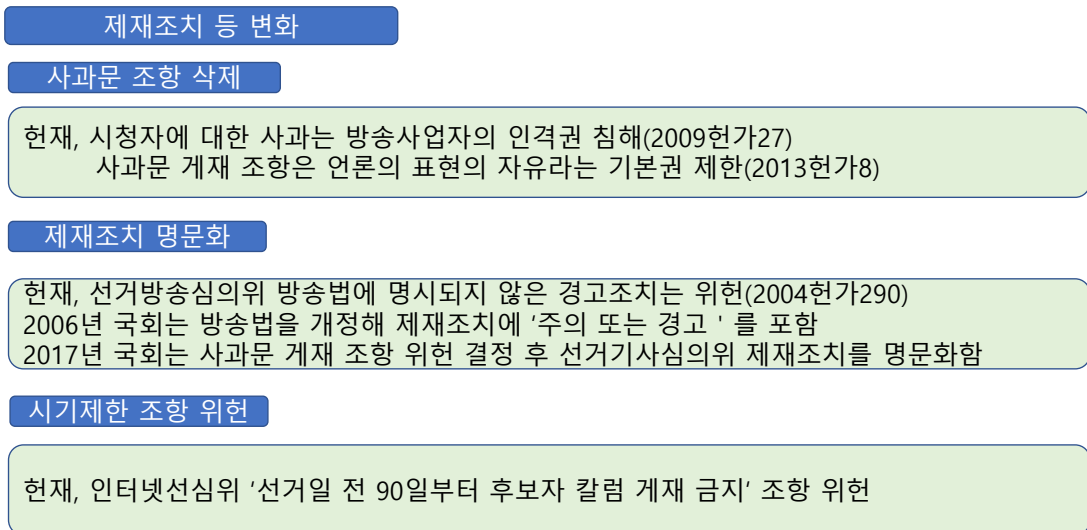
국회에 교섭단체를 구성한 정당, 중앙선거관  
리위원회, 언론학계, 대한변호사협회, 언론인  
단체 및 시민단체 포함 9인

현재, 심의기구 위원 구성시 추천 의뢰 재량권 부여 인정

## 2. 선거보도 심의제도 도입과 변천



## 2. 선거보도 심의제도 도입과 변천



### 3. 선거보도 심의제도 관련 선행 연구

#### 선거보도 심의제도 관련 선행 연구

심의기구 심의위원 위촉 규정 개정 및 위원 적격 기준 강화

심의기구 상설화 및 심의기구 통합

반론권 중재위로 일원화 및 반론청구권 활성화 방안

형사처벌 규제 폐지

인터넷언론 개념 재규정

심의제도 체계 및 구조 개정

심의기구간 중복심의 문제

### 3. 선거보도 심의제도 관련 선행 연구

#### 선거보도 심의기준 관련 연구

공정성 등 심의기준 불명확, 심의기준 추상성 및 모호성 수정 요구

심의기준으로 '다양성' 기준 포함해야

공정성 항목 폐지 또는 축소하고 형평성 심의로 대체

사실과 의견 구분해야

인터넷언론의 기사형 광고 심의기준 포함해야



## 4. 선거보도 심의 사례 분석

분석 대상 : 제20대 및 제21대 국회의원 선거 선거보도 심의기구 자체심의 제재 사례

	제20대 국회의원선거	제21대 국회의원선거	합계
선거방송	88	80	168
선거기사	72	124	196
인터넷선거보도	104	274	378
합계	264	478	742



## 4. 선거보도 심의 사례 분석

제20대 및 제21대 국회의원선거  
선거보도 심의기구 자체심의사례

공정성 및 형평성  
위반 유형

	선거방송	선거기사	인터넷선거보도
공정성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특정 정당 부각</li> <li>· 특정 후보 부각</li> <li>· 특정 정당 소속 후보자만 방송</li> <li>· 특정 정당 부정적 언급</li> <li>· 특정 후보 누락</li> <li>· 상품판매방송 유형</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특정 후보 부각</li> <li>· 선거홍보물 게재</li> <li>· 성명서,출마선언문 등 전문 게재</li> <li>· 후보자 비방 칼럼</li> <li>· 후보자 명의 칼럼</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특정 후보 지지</li> <li>· 특정 후보 폄훼</li> <li>· 특정 후보 홍보물 게재</li> <li>· 특정후보 지지내용 반복게재</li> </ul>
형평성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특정 후보만 인터뷰</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기사량 불균형</li> <li>· 특정 후보 반복부각</li> <li>· 특정 후보만 인터뷰</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보도량 불균형</li> <li>· 토론대담 불균형</li> <li>· 칼럼 불균형</li> </ul>



## 4. 선거보도 심의 사례 분석

제20대 및 제21대 국회의원선거  
선거보도 심의기구 자체심의사례

### 객관성 위반 유형

선거방송	선거기사	인터넷선거보도
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특정정당과 특정후보 관련 불확실한 보도</li> <li>· 여론조사 결과 왜곡</li> <li>· 특정정당과 특정후보자 비방</li> <li>· 공천관련 불확실한보도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 선거판세와 결과 예단</li> <li>· 여론조사 부정확보도</li> <li>· 근거 미제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보도제목과 내용 과장</li> <li>· 제목 왜곡</li> <li>· 선거결과 예단</li> </ul>



## 4. 선거보도 심의 사례 분석

제20대 및 제21대 국회의원선거  
선거보도 심의기구 자체심의사례

### 중복심의 현황

동일 매체에 대한 제재사례 : 115건  
중복심의 매체 : 총 31개

주요 중복 심의 매체  
MBN : 9건  
일요서울, 뉴시스 : 7건  
YTN, 한겨레, 금산신문, 국제뉴스, 아시아뉴스통신 : 6건

선방위\*인심위 : 2개 매체  
선심위\*인심위 : 29개 매체

매체명	심의기구	선거방송	선거기사	인터넷선거보도	합계
영웅	MBN	8		1	9
	YTN	5		1	6
중앙일간지	경향신문		1	2	3
	한겨레		3	3	6
	매일경제		2	1	3
	여객신문		1	1	2
지역일간지	광주일보		2	1	3
	경기일보		1	2	3
	기호일보		1	1	2
	대구신문		3	1	4
	무등일보		1	1	2
	세한일보		1	1	2
	서안일보		1	1	2
	안북도민일보		1	1	2
	충북일보		2	2	4
	충성일보		1	1	2
	한대일보		3	1	4
종합주간지	일요서울		4	3	7
	고양신문		2	1	3
지역주간신문	금산신문		4	2	6
	자치안성신문		1	1	2
	포항뉴스		1	1	2
	한일뉴스		1	2	3
	합천신문		1	1	2
	통영신문		1	2	3
월간지	불교조선		1	1	2
	시시세계인		1	3	4
뉴스통신	국제뉴스		1	5	6
	뉴시스		2	5	7
	아시아뉴스통신		2	4	6
	연합뉴스		1	2	3
합계		1811.0	4740.0	5547.0	11598.0

## 4. 선거보도 심의 사례 분석

### 중복심의 사례

언론사	보도제목	심의주체	심의 유형	심의 기준	제재 유형
MBN	<판세분석> 새누리, 서울 N 경기 ↑ "새누리 132석 더민주 49석 국민의당 21석...경합 87곳", "서울 더민주 ↑ 경기 새누리 ↑ ...수도권 누구도 장담 못해"	선거방송심의위	시정요구	객관성	권고
경기일보	민주 조태상 > 한국당 안상수-배준영 앞서 [4·15 총선 여론조사_중·동·강화·용진] 민주 조태상 > 한국당 안상수-배준영 앞서	선거기사심의위	이의신청	객관성	주의
일요서울	유승민의 수백명 유령당원 실체 드러나다 [단독입수] 유승민 대구동을 유령당원 수백명 관리 의혹	선거기사심의위	시정요구	공정성/형평성 객관성	경고문게재
금산신문	21대 총선, 본선보다 치열한 민주당 경선 첫 여성장군 양승숙(예비후보) vs 화상경마장 김종민(현역의원) 21대 총선, 본선보다 치열한 민주당 경선, 첫 여성 장군 양승숙(예비후보) vs 화상경마장 김종민(현역의원)	선거기사심의위	이의신청	객관성	경고(알림)
자치안성신문	막바지 유권자 잡기 총력 후보자 검증 기대 못 미친 tv토론회. 정책 검증은 없고 네거티브로 정치 불신만 키워 주권자인 안성시민이, 이규민 후보에게 묻는다 주권자인 안성시민이, 이규민 후보에게 묻는다	선거기사심의위	시정요구	공정성/형평성 사실관계	주의
포천뉴스	혼탁한 포천선거 김영우 후보 책임이다 외 4건 <기자수첩> 혼탁한 포천선거 김영우 후보 책임이다 외 34건	선거기사심의위	시정요구	공정성/형평성 객관성	경고
한길뉴스	이철우 의원은 "대상컨설팅 고문" 의혹, 이제 진실을 밝혀라! 외 2건 이철우 의원은 "대상컨설팅 고문" 의혹, 이제 진실을 밝혀라! 외 2건	선거기사심의위	시정요구	공정성/형평성 객관성	경고문게재
활성신문	이런 사람이 국회의원 선거에 나온다니 부끄럽다 이런 사람이 국회의원 선거에 나온다니 부끄럽다	선거기사심의위	시정요구	공정성/객관성	경고
연합뉴스	[2020 총선:제주] '16년간 3개 지역구 싸움이' 민주 아성 유지되나 [2020 총선:제주] '16년간 3개 지역구 싸움이' 민주 아성 유지되나	선거기사심의위	이의신청	공정성	기각
		인터넷선거보도	이의신청	공정성	공정보도

## 4. 선거보도 심의 사례 분석

### 시정요구(이의신청) 현황

선방위	관계자징계	경고	주의	권고	의견제시	합계
자체심의	1	3	16	69	74	163
시정요구			1	3	1	5

선심위	정정문게재	경고문게재	주의사실게재	경고	주의	권고	기각	합계
자체심의		3	5	68	76	17	2	171
시정요구	2	3	1	2	5	2	10	25

인심위	정정문게재	경고문게재	경고	주의	공정보도협조	기각	합계
자체심의		1	18	51	192		262
시정요구	3	3	21	36	16	37	116

## 4. 선거보도 심의 사례 분석

### 시정요구(이의신청) 위반내용

선방위 : 후보자 누락 3건, 시간배분 불균형 1건, 여론조사 위반 1건

#### 선심위

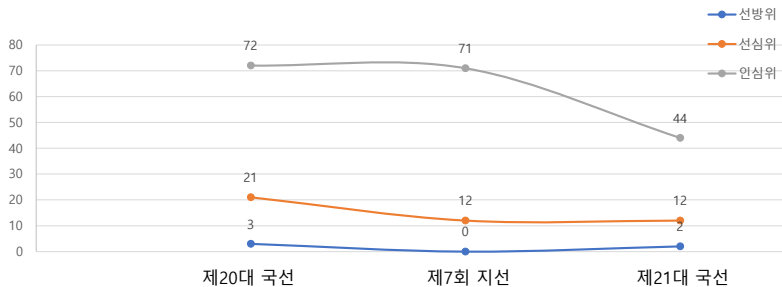
위반내용 제재유형	특정후 보 비방	기사량 불균형	왜곡	부정확 한 보도	인터뷰 누락	합계
정정보도				1	1	2
경고문계재	3					3
주의사실			1			1
경고	1	1				2
주의	1	2		2		5
권고	1				1	2
합계	6	3	1	3	2	15

#### 인심위

위반내용 제재유형	보도량 불균형	후보부각	특정후보 평혜/비방	왜곡	결과예단	미확인보도 허위사실	과장	기타	합계
정정계재								3	3
경고계재						2		1	3
경고	3	2	2				11	3	21
주의	3	1	6	1	4	2	15	4	36
공정보도 협조	2		4			1	3	6	16
합계	8	3	12	1	4	5	29	17	79

## 4. 선거보도 심의 사례 분석

### 시정요구(이의신청) 처리 현황



## 4. 선거보도 심의 사례 분석

### 시정요구(이의신청) 분석

- ✓ 선방위에 비해 선심위와 인심위에 후보자의 권리구제 신청 많아
- ✓ 선심위와 인심위, 객관성 및 사실보도 위반 유형이 많아
- ✓ 인심위 이의신청건수 타 심의기구보다 많게 나타나
- ✓ 기각 건수가 전체 대비 30~40%로 높아

## 5. 심의사례 분석을 통한 개선 방안

공정성을 별도 항목으로 두지 말고, 구체적 보도 유형을 제시

형평성을 '균형성'으로 개정해야

중복규제를 피하기 위해 명확한 심의대상 구분해야

자체심의를 최소화하고, 후보자 권리 구제 확대 방안 모색해야

선방위&선심위, 정당도 시정요구를 할 수 있도록 개정해야

## 6. 선거보도 심의제도 개선 방안

### 현행 선거보도 심의기구 설치운영기간

선방위 / 선심위

인심위

- 임기만료에 의한 선거  
예비후보자등록신청개시일 전일부터 선거일 후 30일까지  
- 대선 : 선거일 전 240일 전일부터 선거일 후 30일까지  
- 총선,지선 : 선거일 전 120일 전일부터 선거일 후 30일까지
- 보궐선거 등  
선거일 전 60일(선거일 전 60일 후에 실시가 확정된 보궐선거 등의 경우에는 그 선거의 실시사유가 확정된 후 10일)부터 선거일 후 30일까지
- 상설 운영

## 6. 선거보도 심의제도 개선 방안

### 선거보도 심의기구 통합 및 상설화

- ✓ 심의대상 매체별로 구분되어 있는 심의기구를 통합하는 방안
  - 디지털 시대 모든 선거보도가 인터넷 홈페이지에 게시
  - 중복심의 사례 증가
  - 유권자 입장에서 매체유형별 구분이 의미가 없어
  - 우선 선심위와 인심위 통합 후, 장기적으로 선방위 통합 방식
- ✓ 선방위와 선심위의 상설 운영 방안
  - 심의기구간 법률적 형평의 문제
  - 심의위원의 전문성 강화
  - 정당 및 후보자의 피해구제 실효성 보장
  - 다양한 활동 수행을 통한 안정적 운영

## 6. 선거보도 심의제도 개선 방안

### 선거보도 심의위원 추천제도 및 자격조건 강화

- ✓ 심의위원 정당 추천제도에 대한 찬반 의견
  - 찬성 : 정당 추천제도 폐지시 정치권으로부터 정당성에 대한 문제제기 정당 추천인사가 특별히 공정성을 저해하는 것은 아님 당사자인 정당의 입장을 대변하는 위원 필요
  - 반대 : 정치적 중립성과 공정성 훼손 우려 정파성을 가진 위원으로 인해 심의기구 결정 비판
- ✓ 대안 : 정파적 인사를 위원으로 위촉하는 경우 발생하므로 심의위원 자격 요건을 세분화하고 강화하는 방안 검토 언론 관련 기관 위원 자격 요건 참조
- ✓ 심의위원 결격사유를 언론중재위원과 방송통신심의위원 수준으로 준용하고, 위원 결격사유 명시해야
- ✓ 선거보도 심의위원의 구성을 다양화 해야

## 6. 선거보도 심의제도 개선 방안

### 후보자 권리 구제 활성화

- ✓ 방대한 분량의 선거보도를 모니터링하는 것은 현실적으로 불가능
- ✓ 불공정하거나 사실관계가 왜곡된 선거보도에 대해 정당과 후보자가 적극적으로 시정요구(이의신청)를 하는 것이 바람직
- ✓ 인심위 이의신청 증가 이유
  - 2014년 제6회 지선 이후 급증
  - 주요 정당과 업무협의를 통해 피해구제제도 인식 전환
  - 정당 홍보채널을 통한 심의제도 홍보 및 예비후보자에 대한 직접 안내
  - 각급 선관위 홍보매체 적극 활용
  - 인터넷을 통한 불공정 선거보도 접근 용이
- ✓ 선심위, 선방위 홍보 활동 강화 필요
- ✓ 정당도 선방위와 선심위에 시정요구 할 수 있도록 법 개정 필요

## 6. 선거보도 심의제도 개선 방안

### 언론의 선거보도 자유 확대

- ✓ 선거시기 다양한 선거정보가 플랫폼을 통해 전달되고 있는 상황에서 기존 언론에게 과도한 의무를 부과하게 함으로써 궁극적으로 언론의 공적책임인 후보자 자질이나 공약에 대한 분석, 비판적 견해 제시 등을 막는 영향을 줄 수 있음
- ✓ 선거보도 심의를 자체심의와 후보자 권리구제로 구분하고, 자체심의는 언론의 사실적 주장에 대해서만 대상으로 하고 의견 표명 등은 대상에서 제외하는 방안
- ✓ 언론의 선거보도 관련 사실이나 논평 등 의견표명에 대해서는 정당이나 후보자의 시정요구(이의신청)가 있을 경우에 한 해 심의를 하도록 하는 방안

## 6. 선거보도 심의제도 개선 방안

### 반론보도 활성화를 위한 제언

- ✓ 선거시기 반론보도는 정당이나 후보자에게 즉각적이고 신속한 대응 방안이 될 수 있음. 그러나 현실적으로 심의기구를 통한 반론보도청구 거의 없고, 공직선거법상 반론보도청구는 언론사 협의 후 가능. 이에 대한 개선이 필요함
- ✓ 공직선거법상 반론보도청구권 삭제
- ✓ 언론중재법 개정, 선거보도에 있어 반론보도청구 특칙
  - '선거에 영향을 미칠 수 있는 언론의 보도 등으로 인해 피해를 입은 정당과 후보자 그리고 선거 관계자 등은 언론중재위원회에 반론보도를 청구할 수 있다'
  - '선거보도에 대한 반론보도청구 조정은 3일 이내에 하도록 한다'
  - 반론보도청구에 대한 조정신청은 언론사 사전 협의 과정 불필요하도록
  - 반론보도 게재 또는 방송시 최대한 크기와 위치, 방송 시간 등이 원 보도와 동일한 효과를 발생 시킬 수 있도록 강화해야

## 6. 선거보도 심의제도 개선 방안

### 심의기구 제재조치 실효성 제고 방안

- ✓ 선거보도 심의기구 제재조치 기구별로 차이가 있어
- ✓ 선방위, 반복적 위반 사례 현저히 감소  
선심위와 인심위의 반복적인 위반 사례는 계속되고 있어,  
현실적인 제재조치 강화 방안 필요
- ✓ 선방위 제재조치의 실효성은 재허가 추천에 반영되는 평가 점수와 연관  
불공정 선거보도로 수 차례 선심위와 인심위 제재를 받고, 지속적으로 불공정 선거보도를 하  
거나, 그 정도가 심한 경우 과징금 부과 등 경제적인 제재 필요

## 6. 선거보도 심의제도 개선 방안

### 디지털 플랫폼에서 유통되는 불공정 선거보도 대응 방안

- ✓ 디지털 시대 새로운 언론 개념 도입 논의 진행  
- 방송통신위원회 '시청각미디어서비스법' 제정 준비 중, 방송 개념 정의 변화
- ✓ 기존 언론사의 선거보도보다 유튜브와 SNS의 선거 콘텐츠의 영향력이 더 커지고 있음
- ✓ 디지털 시대 전통적인 매스미디어에 대해서만 공정보도를 요구하는 것은 무의미. 디지털 플랫폼의 투명성과 공정한 운영이 더 큰 과제(Ellen P. Goodman)
- ✓ 디지털 시대 새로운 관점의 선거보도의 공정성 : 다양성
- ✓ 심의기구를 통합해 선거 관련 보도와 콘텐츠가 공정하고 자유롭게 유권자들에게 전달 될 수 있도록 디지털 플랫폼 미디어 환경에 맞는 심의제도와 심의기준을 마련해야



**감사합니다.**

2022년 언론중재위원회 토론회

# 토론문

안명규

인터넷선거보도심의위원회 심의팀장



두 논문은 2022년 양대선거 불공정 선거보도 심의와 관련된 세부 내용(윤여진 이  
님 논문)을 꼼꼼하게 잘 점검해주시고 선거보도 심의와 관련된 제도 전반(최승민  
소장)에 대해 잘 정리해주셔서 큰 도움이 됨. 두 분의 발제 중 몇 가지 점에 대해  
서 논의해보고자 함.

## 1. 선거보도 심의제도 관련 선거법의 문제

### 1) 인심위와는 다른 선방심·선심위 시정요구 청구주체에 정당 포함문제

○ 심의제도가 공선법에 처음 만들어질 당시 (1997, 2000년 경) 후보자만 시정요  
구의 주체로 했던 것은 선거와 관련한 보도와 사건의 특성상 적절했던 것으로 보  
임

○ 다만 2002년 제3회 지선부터 선거에서 비례대표 지방의원을 선택하는 정당에  
대한 투표가 실시되면서 2004년에 개정된 인터넷선거보도심의위 관련 개정선거법  
에는 정당이 이의신청의 주체로 포함된 것으로 보임. 최근에는 심지어 지역구 후보  
자를 내지 않고 비례대표에 초점을 맞춰 선거에 참여하는 정당이 등장하는 상황임  
을 감안하면 선거기사, 선거방송 심의에 정당이 시정요구 주체로 포함되는 것은 당  
연한 것이라 하겠음.

○ 인터넷선거보도 심의위 실무적으로는 선거에서 방송이나 신문·잡지 등 선거방송  
심의위와 선거기사심의위의 심의대상이 되는 선거방송이나 기사 등에 대한 시정요  
구가 불가능하자, 원 방송이나 기사를 대신하여 해당 방송사나 신문사의 홈페이지  
에 게재된 인터넷 선거보도를 대상으로 하여 인터넷선거보도심의위에 이의신청하  
는 경우가 지속적으로 증가하고 있음.

○ 또는 각 정당들에서 미디어특별위원회나 대응단을 구성하여 언론보도에 대해  
이전 보다 적극적으로 대응하고 있고, 후보자와 선거캠프에서는 선거운동 등으로  
인하여 인적·물적 한계가 있어 정당(중앙당 또는 시·도당)에서 대신하여 이의신청  
을 하는 경향도 있음.

○ 다만, 정당에서 이의신청한 보도에 대한 기각률이 30%-50% 정도의 상당한 수  
준으로 나타나고 있어, 불공정보도에 대한 권리구제나 피해구제로서가 아닌 언론사  
의 위축효과를 노리고 이의신청을 이용하는 경향도 일부 있어 보임.

○ 또한 대선의 경우 정당과 관련된 문제가 아닌 후보자에 관한 내용을 이의신청  
하는 경우가 많이 나타나는데 당사자 적격과 관련하여 여러 논란이 있을 수 있음.

## 2) 중복심의 문제

- 중복심의는 동일한 보도에 대해 신문과 인터넷, 또는 방송과 인터넷 두 개 기관이 심의·조치하는 것을 말함
- 자체심의의 경우에는 거의 발생하지 않음(사무국 간의 조율. <예> 경향신문 “민주당만 빼고” 심의사례)
- 최근 두 개 이상의 기관에 이의신청에 의한 중복심의가 많이 일어나는 편인데 이의신청(시정요구)의 경우에는 후보자가 매체별로 신청하는 것이므로 당연히 양쪽모두 처리해야 하며, 중복심의라는 말 자체가 성립되지 않음.
- 조치의 차이는 미세하거나 거의 없지만 차이가 있는 경우라든(인용과 기각) 매체의 특성이 반영된 것으로 보고 심의위원회의 심의 자율성을 인정해 주어야 함. (예 : 황성신문(칼럼), 경기헤럴드(칼럼))

## 3) 반론보도 관련 조항 문제

- 선거법상 선거보도 심의제도에서 반론보도 청구권은 전반적으로는 언론중재법의 반론보도 청구권과 유사한 구조를 가지는데, 두 부분에서 다른 특징이 있음. 첫째, 선거법에 따른 반론보도 청구권은 먼저 언론사에 반론보도(방송)를 청구하고 협의가 이루어지지 않으면 심의기구에 청구(회부)하도록 하고 있음(전치절차)
- 또 다른 차이점은 언론중재법상 청구요건인 “사실적 주장에 관한 언론보도 등으로 피해를 입은 자” 보다 매우 제한적인 의미로 선거법에는 “인신공격, 정책의 왜곡선전 등으로 피해를 받은 정당 또는 후보자”, “왜곡된 선거보도로 인하여 피해를 받은 정당 또는 후보자”(선거법 제8조6 제4항)로 한정하여 규정하고 있음.
- 그런데 반론보도 청구요건인 “인신공격, 정책의 왜곡선전, 또는 왜곡된 선거보도”는 불공정 보도의 대표적 유형으로 정당과 후보자에 의해 시정요구(이의신청)가 가장 많은 유형임. 실제로 심의기구들은 선거법상 반론보도 청구권이 아닌 ‘시정요구(이의신청)’를 통해서 심의·의결하여 필요한 경우 ‘반론보도문 게재’ 명령을 조치하며, 선거기사심의위의 선거법에 조치방법으로 명시되어 있음.
- 선거법상 반론보도 청구권은 전치절차나 청구요건의 제한성 때문에 잘 이용되지 않는 경향이 있으므로 반론보도 청구의 취지를 살려 “(사실적 주장에 관한) 선거보도로 피해를 입은 후보자나 정당” 정도로 완화하는 개정안이 필요함.

## 2. 심의제도 구성 및 운영 관련문제

### 1) 정당추천위원 포함 배제 문제

○ 정당 추천위원과 관련한 문제에 대해 지적이 많습디다만, 선거법은 선거절차의 투명성과 공정성을 확보하기 위하여 선거의 핵심 당사자인 정당의 참여와 감시를 의무화 하도록 하고 있음. 중앙선관위를 비롯하여 266개 시·도(17개) 및 구·시·군(249개) 선관위 및 각종 산하 위원회(23)에 정당 추천 위원을 위촉하도록 하고 있으며, 중앙선관위에 설치된 3개심의기구(인심위, 여론조사, 선방토)도 마찬가지임. 따라서 3개 선거보도심의기구도 다르지 않다고 봄.

○ 또한 방송통신심의위와는 다르게 선거보도심의 제도의 특성은 정당추천 위원들이 교섭단체를 구성한 정당의 1인으로 국한되어 합리성을 결여한 채 정파적 이익을 대변하는 편향적 심의를 할 여지가 적은 구조라고 생각됨. 따라서 그 수도 여타 다양한 분야에서 추천된 위원 수에 비해 현저히 작음. 이러한 점들을 종합적으로 고려해보면, 선거보도심의제도에 교섭단체를 구성한 정당추천 위원을 포함하는 것은 단점보다는 장점이 많다고 생각됨.

### 2) 3개 심의기구 통합문제

○ 심의기구 통합과 관련된 주장은 매체 간의 융합이 되어있는 현상을 고려하면 '매체별 심의'가 아닌 '선거보도'라는 콘텐츠에 초점을 맞춰 심의제도가 운영될 필요가 있음. 우선 선거기사·선거방송심의위를 상설화하고 차후에 심의기구를 통합하는 방안이 있을 수 있음. 2번째 방법으로는 인터넷선거보도와 선거기사 심의위 2개 심의위원회를 우선 통합하고 장기적으로 3개 위원회를 함께 통합하는 방안 등에 대해서도 함께 검토할 필요가 있음. 어디로 통합하여야 하는 문제는 각 기관마다 장·단점을 가지고 있으므로 면밀히 검토되어야 함.

※ 대선인 경우 예비후보 등록일이선거일 전 240일, 국선의 경우는 120일, 지방선거인 경우는 선거기간 개시일 전 90일로 규정되어 있음.

## 윤여진 이사 논문 관련하여

### 1) 2022년 양대 선거 심의 과정에서 느낀점

각 선거마다 당시의 저널리즘의 특성이 있고 위반 유형의 특성 있다고 생각됨. 예를 들어 인심위의 경우 소위 따옴표 저널리즘을 통한 특정후보자에 대한 비방성

발언등을 지속적으로 전달하는 언론사에 대한 조치를 어떻게 할 것인가에 대한 문제가 대두됨. 이렇듯 해당 선거에서 지배적인 특정 위반 유형을 어떻게 처리해야 할 것인가에 관해 사전, 사후적으로 심의 정책 방향을 정하고 심의위원회간에 인식을 공유하는 것이 필요하다고 생각됨.

## 2) 조치의 실효성 문제

각 심위위의 공통된 문제임. 위반이 계속되는 언론사에 과태료, 과징금의 부가의 경우 선거법 개정의견을 낸 적 있으나 잘 받아들여지지 않음. 인터넷선심위의 경우 보도의 경우에도 비방죄에 이르거나 법정외 광고 등의 경우에는 관할 선관위로 이첩하여 관련선거법 위반으로 조사하고 고발하도록 조치하고 있음. 이사님이 지적하신 것처럼 신문발전기금이나 포털 뉴스서비스사업자 선정에 조치내용이 적극반영 되도록 제도화 할 필요가 있음.

## 3) 선거보도 심의제도의 홍보문제와 선심위의 이의신청의 양의 하락 문제

○ 필요한 경우 각 시도 구시군 선관위에서 예비후보자, 후보자 설명회나 정당 당원연수등 각종 계기를 활용하여 3개 매체의 심의제도를 홍보하고 있음. 다만, 선거 기사 심의위의 경우 시정요구의 확산이 신문 매체의 특성으로 인해 한계가 있어보이고, 심의·결정까지 걸리는 시간을 긴박한 선거상황이라는 점을 감안하여 최소화 될 필요가 있음.(인심위의 경우 선거시기에는 거의 2-3일에 한번씩 개최)

○ 또한 인심위의 경우 약 10여년 전부터 심의기조를 자체심의를 최소화시켜 불공정 여론조사 보도나 명백한 양적 불균형 등의 건들을 신속히 조치하고 있으며, 주로 주로 정당 후보자의 피해를 구제하는 이의신청에 초점을 맞추는 정책 기조를 유지하고 있음.

2022년 언론중재위원회 토론회

# 토론문

정기용

방송통신심의위원회



## <선거보도 심의제도 관련 검토>

### 1. 심의기구 통합

선거보도 심의 대상이 대부분 언론이라는 점에서 공통점이 있지만, 세부적으로는 어떤 매체를 통해 전달되는가에 따라 보도의 제작과정, 전달 방식, 이용자들의 수용도, 효과, 보도의 구성요소 등이 매우 상이하기 때문에 매체별 특성을 고려한 심의기구의 유지가 필요하다고 본다. 그런 사유로 각 매체를 규제하는 부처 또한 그 특성을 감안하여 각각 별도의 기구들이 담당을 하고 있고, 심의기구별로 그 성격도 다르기 때문에 현실적으로 통합하기는 어려운 측면이 있다.

### 2. 심의기구 상설화

심의기구 상설화의 경우, 심의위원의 전문성 강화, 선거보도 심의의 일관성, 안정성 유지, 정당 및 후보자의 피해구제 보장 등의 사유로 필요하다는 주장이 있다.

다만, 선거방송심의위원회를 상시로 운영하게 된다면, 선거방송 또는 선거보도를 일반적인 정치 보도와 어떻게 구분할 수 있을지에 대한 기준이 불명확한 상황에서 방송통신심의위원회의 직무와 선거방송심의위원회의 직무 또한 경계가 분명하지 않은 측면이 있다. 상시적으로는 방송통신심의위원회가 모든 시사보도 프로그램을 포함하여 방송사업자들이 제작하는 방송프로그램 일체에 대해 심의를 하고 있는데, 현재도 차기 국회의원 선거에 대한 보도가 나오는 상황에서 정당이나 정치인, 출마 예상 후보자에 대한 모든 보도를 선거보도로 볼 것인지, 일반 방송심의로 볼 것인지에 대한 기준을 마련하기는 어려울 것으로 보인다. 만약 선거방송으로 분류하게 될 경우, 오히려 방송통신심의위원회는 위원회 설립 취지를 잃게 되는 결과를 낳을 수도 있다.

언론중재위원회의 경우, 언론피해 구제 절차로 정정보도 청구, 반론보도청구, 조정·중재 등의 절차를 가지고 있고, 직권에 의한 시정권고 권한도 있다. 정정보도나

반론보도의 경우, 언론중재위원회도 선거기사심의위원회의 영역이 일부 중첩될 수 있고, 시정권고 또한 심의 분야가 일부 중복될 우려가 있다고 보여진다.

아울러, 인터넷선거보도심의위원회의 의결현황을 보더라도 선방위 설치기간과 유사하게 안건 심의가 선거기간에 집중되어 있는 것을 볼 때 상설화에 대한 논의는 신중하게 접근해야 할 것이다.

다만, 임기를 두고 상설화하면서 방송통신심의위원회와 선거방송심의위원회간 심의 영역이 현재와 같이 구분되어 운영된다면 심의위원의 전문성, 심의의 일관성 측면에서 고려해 볼 수 있을 것이다.

### 3. 심의위원 추천제도 및 자격조건 강화

심의위원을 교섭단체를 구성하고 있는 정당에서 1인씩 추천하는 제도는 선방위의 경우 통상 총 9인의 위원 중 2인 정도라는 점에서 전반적인 안건 검토 및 의결 시 정치적인 판단할 가능성이 높다 하더라도 편향된 결정을 유도할 수준에 이르지 않는다고 생각되며, 각 심의위원회의 투명성과 공정한 운영을 담보하는 장치로서의 역할도 일부 있는 것으로 보인다.

### 4. 후보자 권리구제 활성화

선거기사심의위원회의 금년 20대 대선 심의 결과를 보면 자체심의는 73건, 시정요구 심의는 12건으로 총 85건 중 약 14%의 비중을 차지하고 있고, 기존 국회의원 선거 사례들을 볼 때에도 시정요구는 대략 10~20% 수준이다.

인터넷선거보도심의위원회의 경우에도 2020년 21대 총선의 경우 총 282건의 의결 건 중 이의신청 건이 15.6%인 44건이었고, 2018년 7회 지선의 경우 총 224건 중 71건을 차지하여 31.7%의 비중을 보이고 있어 두 기구 모두 상대적으로 자체심의를 비율이 높고 시정요구나 이의신청 비율이 낮은 경향을 보이고 있다.

선거방송심의위원회의 경우에는 금년도 20대 대선과, 8회 지방선거에서 시정요구 신청이 없었고, 20년 21대 총선 2건, 17년 19대 대선 6건 등으로 매우 적은 수준이다. 하지만, 선방위의 경우, 다른 심의기구와 달리 자체심의 외에 민원 제기를 통한 심의를 실시하고 있으며, 20대 대선의 경우 총 233건 중 모니터링 자체심의가 14건, 민원 제기 건이 219건으로 약 94%가 민원에 의한 심의에 해당한다. 8회 지방선거의 경우에도 총 74건 중 49건이 민원 건으로 66%에 해당한다.

이는 특히 최근 각 정당들의 적극적인 민원 신청이 증가하고 있는 추세를 반영하고 있는데, 그런 측면에서 볼 때 정당의 민원 제기와 후보자 등의 시정요구는 방송사에 대한 시정요구 외에 제재조치 측면에서는 똑같은 조치를 부과한다는 점에서 사실상 유사한 심의절차로 볼 수 있다. 정리하자면, 선방위의 경우, 정당의 민원 제기 심의 건과 후보자의 시정요구 건을 함께 고려하여야 할 필요가 있다는 것이다. 다만, 현 제도상 후보자만 시정요구를 할 수 있다는 점에서 정당의 민원 제기가 늘어나는 것으로 볼 수도 있다.

## 5. 언론의 선거보도 자유 확대

앞에서 언급한바와 같이 선방위는 자체심의 건수가 민원 제기 건에 비해 적은 편으로 자체심의를 대부분 모니터링에 의한 여론조사 의무고지 위반 사안이 차지하고 있고, 공정성, 형평성, 균형성, 객관성 등 정치적 판단이 개입될 소지가 있는 사안들은 대부분 민원에 의해 심의가 진행되고 있어, 선방위가 자체 심의를 통해 언론의 자유를 침해할 소지를 줄이고자 노력하고 있다.

## 6. 반론보도 활성화

인터넷선거보도심의위의 반론보도 결정은 최근 선거 기준 2012년 18대 대선 1건, 2012년 6회 지방선거 4건이 있었고, 선거방송심의위와 선거기사심의위의 경우, 2012년 이후 모두 반론보도 청구 건은 없었던 것으로 확인되었다.

반론보도 청구가 거의 없는 것은 선거기간이라는 특성상 언론사와 직접 협의하기 곤란하다는 점, 반론보도 청구 시 각하, 기각 또는 인용 3가지 결과만 있다는 경직성, 민원 제기나 시정요구를 통해서도 제재조치, 반론보도 결과가 나온다는 점 등에서 기인한 것으로 보이며, 절차 등의 개선에 대해서는 공직선거법 개정이 필요한 사안이기 때문에 충분한 논의와 검토를 필요로 한다.

## 7. 제재조치 실효성 제고 방안

선거방송심의위원회의 경우, 방송법 제100조제1항에 따른 제재조치를 통해 방송사업자의 재허가, 재승인에 반영되는 구조로 다 기구에 비해 실효성이 높다고 평가할 수 있음. 그러나 의결현황을 볼 때 법정제재 비율은 낮은 수준으로 이는 선거방송의 특성 상 방송사가 심의규정을 비교적 잘 준수하고 있다는 점과, 후보자 검증 및 선거 사안 보도에 대해 언론의 자유를 보다 적극적으로 보장하려는 선방위원들의 스탠스에서 비롯된 것으로 볼 수 있을 것이다.

올바른 선거보도를 유도하려는 심의기구의 실효성을 높이기 위한 방안으로 사업자와 언론매체에 대한 적극적인 교육과 제도 또한 중요한 수단이 될 수 있다고 여겨진다.

## 8. 디지털 플랫폼에서 유통되는 불공정 선거보도 대응방안

유튜브와 같은 디지털 플랫폼에서 유통되는 정보에 대해서는 방송통신심의위원회조차 해외사업자라는 측면에서 불법·유해정보 삭제조치가 어렵고, 단지 인터넷 서비스제공자를 통해 국내에서 접속을 차단하거나 자율규제 국제협력을 통한 시정요청이 가능한 상황으로, 현재로서는 공직선거법에 근거한 선거범죄 처벌 등 현행 제도를 통해 해당 사안들을 처리해야 할 것으로 보인다.

## 9. 데이터베이스 활용 심의사례 유형화

현재 방송통신심의위원회는 심의정보 검색 서비스 도입을 위한 연구과제 진행 중으로, 추후 예산 확보 후 홈페이지를 통해 심의 사례 확인 및 검색이 가능하도록 할 예정이다. 이를 통해 방송사의 자체심의 역량이 향상되고, 제작진의 빠른 심의사례 확인으로 규정 위반 비율이 감소할 것으로 기대된다.



2022년 언론중재위원회 토론회

# 토론문

손지원

사단법인 오픈넷, 변호사



## 선거제도 심의제도의 문제점과 합헌적 개선 방안

손 지원\*

### < 선거제도 심의제도의 문제점 >

#### 1. 헌법상 명확성 원칙에 위배할 소지가 높은 심의기준

- 언론·표현의 자유 제한 규제에 있어서는 보다 엄격한 명확성이 요구됨.  
“법률은 되도록 명확한 용어로 규정하여야 한다는 명확성의 원칙은 민주주의·법치주의 원리의 표현으로서 모든 기본권제한입법에 요구되는 것이나, 표현의 자유를 규제하는 입법에 있어서는 더욱 중요한 의미를 지닌다.”  
“불명확한 규범에 의하여 표현의 자유를 규제하게 되면 헌법상 보호받아야 할 표현까지 망라하여 필요 이상으로 과도하게 규제하게 되므로 ... 표현의 자유를 규제하는 경우에 일반적으로 명확성의 요구가 보다 강화된다”(헌재 2002.06.27 결정, 99헌마480)
- 현재 선거제도 심의제도 법조항은 ‘내용이 불공정하다고 인정되는 경우’, ‘공정하지 아니하다고 인정되는 경우’ 제재조치나 시정요구를 할 수 있도록 규정.
- ‘공정성’은 매우 추상적·주관적·상대적인 불명확한 개념으로 표현물 규제의 적절한 기준이 될 수 없음.
- 이를 구체화한 심의규정도 판단자의 주관에 따라 판단이 천차만별로 달라질 수 있는 개념들로 이루어져 있음. ‘유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 경우’, ‘양적, 질적 균형을 유지하지 못한 경우’, ‘균등한 기회를 제공하지 않은 경우’, ‘특정 정당 또는 후보자를 부각하는 경우’, ‘확대, 과장, 누락, 축소, 왜곡한 경우’ 등. 이는 ‘공정성’이란 추상적인 개념의 태생적인 한계임.

---

\* 사단법인 오픈넷, 변호사

- 선거보도에 대한 반론보도청구의 경우에는 ‘인신공격, 정책의 왜곡선전 등’, ‘왜곡된 선거보도로 인하여’ 피해를 받은 경우로 등으로 규정하고 있는데, 이 역시 매우 추상적, 상대적, 주관적인 불명확한 개념임.
- 이러한 불명확한 개념으로 언론, 표현의 자유를 제한하는 규제는 헌법상의 명확성 원칙, 과잉금지원칙 위배 소지가 매우 높음.

## 2. 정치적 남용 위험

- 위와 같은 심의기준의 불명확성은 판단자가 이를 자의적으로 해석, 적용하여 표현물 규제를 남용할 위험을 높임.
- 선거보도는 모두 정치적 표현물이고, 정치적 표현물은 민주주의 사회에서 더욱 고양된 보호를 받아야 함. 정치권력과 국가가 정치적 표현물과 민주주의 공론장에 ‘공정성’이라는 추상적인 잣대를 가지고 함부로 개입할 수 있도록 하는 규제는 언론의 관치화를 도모하는 것과 다름없으며 그 자체로 반민주적이라 할 수 있음.
- 선거보도 심의를 담당하는 세 개 기관은 행정기관 혹은 헌법상 독립기관이기는 하지만 사실상 정치적으로 구성되는 기관임을 부정할 수 없고, 위원 임명 구조상 친정부적 성격을 띠는 가능성도 높음.
- 교섭단체를 구성한 정당이 추천하는 인사를 포함하도록 규정. 이는 ‘공정성’ 심의 자체가 정치적 심의가 될 수밖에 없고, 정쟁으로 비화될 위험, 정치적으로 남용될 위험이 높은 제도임을 시사함.

## 3. 심의 대상 범위의 광범성

- ‘공정성’을 이유로 한 선거보도 심의제도는 원래 ‘방송’에만 있었다가, 신문 등 간행물에도 규정되었고, 인터넷언론사까지로 심의 대상 범위가 점차 확장됨.
- 방송과 같이 한정된 전파력을 국가로부터 배분받고 독점하는 미디어에 대해서는 어느 정도 강한 규제가 정당화될 수 있음. 그러나 이러한 허가나 독점의 조건, 특권을 누리지 않는 미디어에 대해 같은 수준의 규제를 요구하는 것은

과도함.

- 언론 규제는 기본적으로 자본력을 바탕으로 한 소수가 유통 권력을 향유하던 레거시 미디어를 상정하고 만들어져 왔고, ‘언론’을 다른 일반적 표현물과 달리 취급하여 특수한 규제를 해왔던 이유는 이러한 사상의 시장에서 언론이 유통에 있어 특혜를 누린다는 점 및 공신력에 기초하여 대중에게 신뢰도와 영향력이 높다는 점 때문임.
- 그러나 전과력을 소수의 매체가 독점하지 않는 인터넷 시대, 누구나 언론 기능을 수행할 수 있게 된 시대에서는, 언론에 대한 공신력이 현저히 낮아지고, 매체수도 폭증하여 그 영향력도 분산되었으므로, 레거시 미디어 시대와 같은 강한 규제는 정당화되기 어려우며, 오히려 규제의 완화를 고려해야 함.
- 특히 인터넷선거보도심의 대상에 등록 인터넷언론사 뿐만 아니라, 법과 관행 상 어떠한 특권도 부여받지 않은 ‘언론과 유사한 기능을 수행하는 인터넷 홈페이지’까지 포함하고 있는 것은 과도한 규제라 아니할 수 없음.
- 헌법재판소는 “공직선거법상 인터넷 선거보도 심의의 대상이 되는 인터넷언론사의 개념은 매우 광범위하다. 선거방송 심의나 선거기사 심의는 허가·승인·등록·신고 등 공적으로 관리되는 방송 또는 신문 등의 보도만을 대상으로 한다. 반면, 인터넷 선거보도 심의는 이 사건 심의위원회가 인터넷언론사로 지정할 경우 공적으로 관리되지 않지만 언론의 기능을 행하는 다양한 인터넷홈페이지에 대해서도 이루어질 수 있다. 그 결과 여론형성이나 정보제공을 목적으로 개인이 운영하는 홈페이지나 블로그, 단순히 링크로 뉴스를 제공하는 개인 홈페이지도 이 사건 심의위원회의 지정 여부에 따라 인터넷언론사에 포함될 수도 있다. 인터넷이 그 자체로 다수인 사이의 자유로운 의사소통과 정보제공을 위해 활용되고 있고, 오늘날 인터넷을 이용한 1인 미디어가 확대되는 상황에서, 관련 법제상 언론기관으로 분류되지 않은 다수의 인터넷홈페이지도 공직선거법상 규제를 받을 가능성이 있는 것이다... 인터넷은 저렴한 비용으로 누구나 손쉽게 접근이 가능한 매체로서, 표현의 쌍방향성이 보장되고, 정보의 제공을 통한 의사표현뿐만 아니라 정보의 수령, 취득에 있어서도 좀 더 능동적이고 의도적 행동이 필요하다는 특성을 지니므로, 인터넷은 사상의 자유 시장에 가장 가깝게 접근한 매체라고 할 수 있다. 종이신문과 비교할 때 인터넷언론은 훨씬 적은 자본력과 시설만으로 발행할 수 있고, 인터넷이라

는 매체 자체에서 잘못된 정보에 대한 반론과 토론·교정이 이루어지며, 정보의 다양성이 확보될 수 있다. 이 때문에 인터넷언론은 국민 개개인의 표현의 자유와 언론의 자유를 확장하는 유력한 수단으로 자리 잡고 있다... 인터넷언론의 이와 같은 특성과 그에 따른 언론시장에서의 영향력 확대에 비추어 볼 때, 인터넷언론에 대하여는 자율성을 최대한 보장하고 언론의 자유에 대한 제한을 최소화하는 것이 바람직하다. 질서 위주의 사고로 인터넷언론을 지나치게 규제할 경우 언론의 자유 발전에 큰 장애를 초래할 수 있다. 언론매체에 관한 기술의 발달은 언론 자유의 장을 넓히고 질적 변화를 불러오고 있으므로, 계속 변화하는 이 분야에서 규제 수단 또한 헌법의 틀 안에서 다채롭고 새롭게 강구되어야 한다”고 판시한 바 있음. (헌법재판소 2019. 11. 28 결정, 2016헌마90, 공직선거법 제8조의5 제6항 등 위헌확인)

#### 4. 강제적 제재조치와 미이행시 형사처벌 규정의 과잉성

- 선거방송심의위원회의 경우 “해당 방송 프로그램 등의 정정, 수정, 중지, 정제, 주의 또는 경고, 권고, 의견 제시”, 선거기사심의위원회의 경우 “정정보도문, 반론보도문 게재, 경고 결정문, 주의 사실 게재 등”, 인터넷선거보도심의위원회의 경우에는 “정정보도문의 게재 등 필요한 조치”를 제재조치 등으로 규정하고 있으며, 이러한 제재조치나 반론보도 결정 미이행시는 2년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있음(공직선거법 제256조 제2항).
- '불공정', '왜곡', '인신공격'과 같은 추상적이고 모호한 기준으로 표현의 자유를 제한하는 강제적 조치를 규정하고 미이행시 형사처벌까지 규정하고 있는 현행 선거보도 심의제도는 다른 나라에서는 찾아보기 어려운, 헌법적으로 정당화되기 어려운 제도임.
- 또한 인터넷선거보도심의위원회의 경우 “정정보도문의 게재 등 필요한 조치를 명할 수 있다”고 규정한 부분은 법률유보원칙, 포괄위임입법금지원칙에도 위반할 소지가 높음.

## < 개선 방안 >

- 이미 현행 공직선거법은 언론기관이 선거에 부당한 영향을 미치는 것을 방지하기 위한 각종 금지 및 처벌 규정을 두고 있으며\*, 이를 통해 충분히 규율 가능.
- 명확한 기준에 의해 해악과 피해가 중대하고 명백한 경우로 규제 범위를 한정, 축소하여, 허위사실 유포 등과 같은 심각한 사안에 심의역량을 집중하고 신속성을 도모하는 것이 더 효율적인 피해구제 제도로도 기능할 수 있는 길임.
- 자체, 직권 심의 및 ‘공정성’ 심의 조항을 폐지하고, 후보자 측으로부터 현행 공직선거법을 위반하는 보도로 신고된 경우에만 심의 및 의결.
- 인터넷선거보도심의제도는 폐지하고, 허가·승인·등록·신고 등 공적으로 관리되는 방송 또는 신문 등의 보도만을 심의 대상으로 축소하여야 함.
- 공정성 심의를 유지하고자 하는 경우에는, 최소한 표현물 유통 금지나 변경 조치를 강제하거나 형사처벌하는 규정은 폐지하고, 제재조치 등 위원회의 결정사항을 공시하고 유관기관이나 특정 플랫폼에 통보하여 공적 기금 제한, 포털 뉴스 서비스 내 유통 제한 등 실질적 불이익을 주는 방식을 모색.

## < 끝 >

\* 언론기관 종사자는 실제로 특정 후보자에 대하여 유리하거나 불리한 조치를 취하였는지에 관계없이 선거운동 목적 등으로 제공되는 금품·향응 기타의 이익을 받거나 권유·요구 또는 약속할 수 없다(공직선거법 제97조 제3항, 제235조 제1항). 언론기관 종사자는 특정 후보자를 당선되게 하거나 당선되지 못하게 할 목적으로 허위논평·보도 등을 할 수 없으며, 객관적 자료를 제시하지 않고 선거결과를 예측하는 보도를 할 수 없음(공직선거법 제96조 제2항, 제252조 제1항). 언론기관은 후보자 등의 방송연설을 불공평하게 중계방송하거나 토론회 등을 편집하여 중계방송할 수 없음(공직선거법 제71조 제12항, 제82조의2 제13항 후단, 제252조 제4항). 또한 누구든지 공직선거법이 허용하는 경우를 제외하고 방송시설이나 구내방송 등을 이용하여 선거운동을 할 수 없음(공직선거법 제98조, 제99조, 제252조 제3항). 나아가 언론기관이 해당 매체나 그 영향력을 이용하여 선거운동에 나서거나 선거에 개입하는 행위를 할 경우 그 행위 태양에 따라, 허위사실공표나 후보자비방(공직선거법 제250조, 제251조), 여론조사 결과 왜곡 보도(공직선거법 제96조 제1항, 제252조 제2항), 탈법적인 광고(공직선거법 제82조의7 제5항, 제94조, 제252조 제3항), 신문·잡지 등의 통상방법 외의 배부(공직선거법 제95조 제1항, 제252조 제3항), 탈법방법에 의한 문서·도화 등의 배부 등(공직선거법 제93조 제1항, 제255조 제2항 제5호), 조직 내에서의 직무상 행위나 거래상 특수한 지위를 이용한 선거운동(공직선거법 제85조 제3항, 제255조 제1항 제9호), 선거운동을 위한 사조직 또는 유사기관의 설치 등(공직선거법 제87조 제2항, 제89조 제1항, 제255조 제1항 제11호, 제13호)에 해당하여 처벌될 수 있음.



2022년 언론중재위원회 토론회

# 토론문

진민정

한국언론진흥재단 책임연구원



## 토론문

### 진민정(한국언론진흥재단)

우리 사회의 선거보도는 늘 구도 싸움, 네거티브 공방, 가십성 기사처럼 선거후보자에 대한 단편적인 보도에만 골몰해왔다. 여론조사에 대한 경마식 보도도 대표적인 선거보도의 행태이다. 선거보도심의제도라는 독특한 제도가 우리 사회에 존재하는 것이 어색하지 않는 이유일 것이다.

사실, 선거보도심의제도는 언론의 자유가 보장되어 있는 대다수의 국가들에서는 찾아보기 힘든 제도다. 다수의 언론학자들은 언론사의 이념을 결정하고 유지하는 ‘경향 및 논조의 자유’와 논평과 비판의 자유야말로 언론 자유의 핵심적 구성 요소이기 때문에 언론인들의 선거운동을 금지하는 데서 더 나아가 보도의 공정성 의무를 강제하는 선거보도심의제도는 언론의 자유를 침해하는 제도라고 주장해왔다.

그러한 논란 속에 선거보도의 공정성이 유지되도록 심의제도가 마련되긴 했으나 그것이 선거보도의 개선을 이끌어낸 것 같지는 않다.

한국 언론의 영세성은 언론이 공정한 선거보도를 실천하기 어려운 이유 중 하나로 자주 등장한다. 즉 유권자의 요구를 파악하고 현장의 목소리를 전달하는 ‘현장 저널리즘’에 집중하면서, 정치적 토론을 활성화하는 저널리즘 본연의 임무를 담당하기에 녹록지 않은 현실이라는 것이다. 게다가 선거보도심의제도가 실효성 있는 제도로 자리하고 있다고 보기도 힘들다.

선거보도 심의제도의 필요성 여부를 떠나 선거보도 심의기구들의 심의 기준에 심각한 문제가 있다고 생각한다. 공정성, 객관성, 형평성 등 불명확한 심의 기준은 명확한 심의를 불가능하게 하는 요인으로 작용할 수 있기 때문이다. 이처럼 모호하거나 논평의 자유를 침해할 가능성이 있는 규범들에 집착하기보다는 여론보도의 정확성, 명백한 허위사실이나 인격권 침해 보도에 대한 규제에 더 집중하는 것이 필요해 보인다.

선거보도 심의기준의 불명확성은 선거보도심의기구들의 동일 보도에 대한 상이한 심의결정 가능성을 제공할 수밖에 없다. 또한 동일한 보도가 상이한 매체를 통해 전달되는 상황에서 선거보도심의기구의 매체별 분리는 선거보도에 대한 중복규제를 야기할 수 있다.

이런 연유로 이들 심의기구의 통합이 필요하다는 주장도 존재한다. 물론 중복 심의와 상이한 심의결정은 선거보도심의 제도에 대한 신뢰성과 예측성을 떨어뜨리는 문제를 야기할 수 있다. 그러나 이러한 상이한 결정 가능성이 언론 자유의 차원에서는 긍정적인 점도 있다. 상이한 선거보도심의기구가 독립적으로 심의결정을 하는 경우, 한 심의기구가 잘못된 결정을 한다 해도 그 대상이 된 보도는 다른 매체를 통해서 유권자들에게 전달될 수 있기에 상대적으로 언론자유에 대한 제한적인 피해를 야기하게 된다는 것이다. 그러나 하나로 통합이 되든 아니든 중요한 것은 심의 대상 매체와 심의 기준의 명확성이 먼저 담보되어야 한다는 것이다.

선거보도 심의제도가 실효성을 갖기 위해서는 변화된 미디어 환경에 맞는 새로운 기준 및 심의 대상의 범위에 대한 수정이 필요하다는 주장에 전적으로 공감한다. 방송이나 신문에 비해 인터넷언론은 뉴스 콘텐츠 매개사와 1인 미디어 등의 발전으로 인해 그 범위를 규정하는 것이 훨씬 더 어려워졌다. 더군다나 지금처럼 유튜브나 SNS등을 통해 선거 관련 정보를 더 많이 접하는 시대에, 선거보도 심의가 방송, 신문, 인터넷 매체 등 전통적인 개념의 언론 분야에만 국한되어서는 안 된다는 생각이다. 몇몇 전문가들은 실질적인 언론 기능을 수행하고 있음에도 언론으로 규정되지 않고 있는 유튜브, 소셜 미디어 등도 선거보도심의 대상으로 규정하고 이들 매체의 선거보도를 집중적으로 심의할 필요가 있다고 주장하기도 한다.

다만, 이를 어떻게 규제할 것인가가 관건이다. 그 어떤 나라도 앞서 언급한 플랫폼을 효과적으로 규제하는 나라는 없기 때문이다.

일례로 선거기간 동안 정보조작 및 허위정보 확산 제한을 위해 마련된 프랑스의 정보조작대처법의 경우, 선거 전 3개월 동안만 허위 의심 정보를 삭제해달라는 요청이 들어오면, 판사가 48시간 이내에 판단을 내려 해당 정보가 퍼져나가는 걸 멈출 수 있다. 판사는 가짜뉴스를 유포한다고 판결된 웹사이트를 폐쇄하거나 차단할 수 있으며, 이때 판사는 허위정보가 선거에 영향을 미칠 수 있는지를 48시간 이내에 판단해야 한다. 판사의 개입이 정당화되기 위해서는 정보는 명백하게 허위여야 하고, 의도적이며, 대량으로 배포되어야 한다. 아울러 소셜미디어 플랫폼 사업자의 허위정보에 대한 의무 및 자율규제를 규정하고 있다. 선거 관련 게시물 중 대가를 지급한 게시물에 대한 투명성 의무와 허위정보 게재 시 해당 정보 삭제 의무를 위반한 온라인서비스 사업자는 징역 1년과 벌금 75,000유로에 처해질 수 있다.

당시 이 법은 “허위 정보”라는 용어의 광범위한 정의, 허위 정보에 대한 관사의 전문성, 담당 기관(CSA)의 행정적 권한 강화, 플랫폼 사업자들의 검열 가능성 등으로 엄청난 비판에 놓였었다.

선거 국면에만 적용되는 건 아니지만 독일의 네트워크집행법 역시 개인보다는 플랫폼에 책임을 묻고 있다. 수익을 내는 것을 목적으로 하는 등록이용자 수 200만 명 이상의 대형 소셜미디어 플랫폼 사업자가 허위정보를 삭제하거나 접속 차단하는 등의 조치를 하지 않으면 벌금을 내게 하는 방식이다. 긴 시간의 논의를 거쳐 마련된 법들이지만 그러나 이들 나라의 규제가 효과적이라 보기는 힘들다. 대다수의 전문가들이 법과 제도 정비 이전에 인식 개선이 먼저 이루어져야 한다고 주장하는 이유다.

이를 선거보도 심의제도에 적용한다면, 이 제도에 대한 적극적인 홍보와 교육이 당연히 필요할 것이다. 다만 심의 기준은 좀 더 명확해질 필요가 있다. 또한 디지털 시대 새로운 관점의 선거보도의 공정성은 다양성이라는 의견에 전적으로 공감한다. 프랑스의 경우, 선거방송 심의가 CSA에 의해 이루어지는데, 이 심의의 목표는 ‘정치적 다원성’이다. 각 후보자 및 정당에게 방송사들이 방송시간 및 발언시간을 균형있게 할당하는지 그 여부를 가리는 것이 주된 심의 내용이라 할 수 있다. 방송사들은 균형성 있게 각 정당을 대표하는 정치인들을 그들의 프로그램에 출현시켜 다양한 의견 및 사상이 통하는 공간을 제공해야 한다. 언론에서 군소정당들의 의견이 반영되거나 시민들로서 이러한 정당들을 접할 기회가 없는 경우에는 정치적 다원성을 실현하기 어렵기 때문이다.

우리사회에도 다양한 사상과 의견이 존재하지만 언론의 선거보도는 늘 양강 구도에 치중하면서 군소정당의 목소리는 존재하지 않는 것처럼 취급해왔다. 이런 상황에서는 선거보도 심의제도가 단순한 규제에 방점을 찍기 보다는 다양한 정치적 관점을 시민들이 향유할 수 있도록 하는 방향으로 제도를 개선할 필요가 있다. 이를 통해 보다 공정한 선거보도, 나아가 보다 건강한 민주주의에 기여할 수 있기를 바란다.

