

# 허위조작정보와 선거보도

- 일 시 : 2019. 12. 6. (금) 14:30~17:00
- 장 소 : 프레스센터 18층 외신기자클럽

# 진행순서

**14:30~14:40 인사말** | 이석형 (언론중재위원회 위원장)  
**사회** | 양승찬 (언론중재위원회 서울제4중재부 중재위원/  
숙명여자대학교 미디어학부 교수)

**14:40~15:00 [제1주제]**  
**선거보도 어떻게 달라져야 하는가?**  
: 정보오염 환경에서 전통언론의 역할  
**발표** | 김민정 (한국외국어대학교 미디어커뮤니케이션학부 교수)

**15:00~15:30 [제1주제 토론]**  
**토론자** | 김대영 (한국방송공사 선거방송기획단장)  
김유향 (국회입법조사처 과학방송통신팀장)  
박아란 (한국언론진흥재단 선임연구위원)

**15:40~16:00 [제2주제]**  
**공정한 선거보도 심의를 위한 심의기구 운영 방안**  
**발표** | 이용성 (한서대학교 신문방송학과 교수)

**16:00~16:30 [제2주제 토론]**  
**토론자** | 김동준 (공공미디어연구소장)  
이부하 (영남대학교 법학전문대학원 교수)  
최송민 (언론중재위원회 심의2팀장)

**16:30~17:00 [종합토론]**

# 목 차

## ■ 제1주제

### 선거보도 어떻게 달라져야 하는가?

: 정보오염 환경에서 전통언론의 역할 ..... 1

- 김민정 (한국외국어대학교 미디어커뮤니케이션학부 교수)

## ■ 제2주제

공정한 선거보도 심의를 위한 심의기구 운영 방안 ..... 29

- 이용성 (한서대학교 신문방송학과 교수)

## ■ 토론문 및 종합토론

토론문 ..... 46

종합토론 ..... 75



▣ 제 1 주 제

# 선거보도 어떻게 달라져야 하는가?

: 정보오염 환경에서 전통언론의 역할

김 민 정

(한국외국어대학교 미디어커뮤니케이션학부 교수)

# 선거보도 어떻게 달라져야 하는가?

## : 정보오염(information pollution) 환경에서 전통언론(traditional or legacy media)의 역할<sup>1)</sup>

김민정 (한국외국어대학교 미디어커뮤니케이션학부 교수)

### I. 서론

2020년 4월 15일에 있을 제21대 국회의원 총선거는 21세기에 태어난 국민들이 처음으로 투표권을 행사하게 되는 선거이다. 우리나라에서 인터넷이 상용화된 것이 1994년<sup>2)</sup>이고 네이버가 뉴스 서비스를 시작한 것이 2000년<sup>3)</sup>이니, 내년엔 만 19세가 되는 2001년생에게는 ‘전통언론(traditional or legacy media)’이라는 용어조차 생소할 것이다. 뉴스 이용자로 굳이 2001년생을 상정하지 않더라도 뉴스 소비의 중심에 디지털 미디어가 있음은 주지의 사실이다. 2019년 초에 실시된 <디지털 뉴스 리포트> 설문조사 결과에 따르면, 한국의 경우 디지털 미디어를 통한 뉴스 이용(83%)이 텔레비전 뉴스 이용(67%)을 16%p 앞섰고, 디지털 뉴스 이용 경로는 ‘검색엔진 및 뉴스수집서비스를 통한 이용’(76%)이 두드러졌으며, 디지털 뉴스 이용 플랫폼으로는 네이버(66%)와 유튜브(40%)가 강세를 보였다(김선호·김위근, 2019). 이 수치에는 전통언론이 생산한 기사가 디지털 플랫폼을 통해 유통되는 비율이 포함되어 있지만, 전통언론이 뉴스의 생산과 배포 과정에서 통제력을 상실한 지 오래이며, 최근 몇 년간의 수치를 비교해 보면 그 속도 역시 가속화되고 있음을 알 수 있다.

---

1) 본 발표문 구상 과정에서 날카로운 비판과 통찰력 있는 시각을 제시해 주신 23년 차 현직 기자 H님께 감사의 마음을 전합니다.  
2) 케이티(KT)의 전신인 한국통신은 1994년 6월 20일 ‘코넷(KORNET)’이라는 이름으로 인터넷 서비스를 처음 시작했다.  
3) 네이버(Naver)는 2000년에 메인 페이지에 ‘뉴스박스’를 도입하면서 뉴스 서비스를 시작했고, 다음(Daum)은 2003년 3월 ‘미디어다음’ 서비스를 시작했다.

이처럼 변화한 뉴스소비 환경과 더불어 현재의 정보생태계를 특징짓는 핵심용어 중 하나는 ‘가짜뉴스(fake news)/허위조작정보(disinformation)’이다. 가짜뉴스라는 용어는, 국내에 처음 ‘fake news’의 번역어로 소개되었을 때에는 언론보도형식 모방 즉 언론사가 아니면서 언론보도인 것처럼 꾸몄다는 점이 핵심 개념요소의 하나였으나, 근래에는 해당 용어가 ‘언론사들의 왜곡, 과장보도’ 혹은 ‘특정 정치인이나 정당에 비판적인 언론보도’까지 포함하는 개념으로 확장되어 사용되고 있다. 즉, 기성언론의 신뢰자본을 악용하려는 시도를 뜻했던 용어가 오히려 기성언론에 대한 불신을 상징적으로 보여주는 단어가 된 형국이라 하겠다. 가짜뉴스를 대체하는 용어로 회자되는 ‘허위조작정보’는 ‘disinformation’<sup>4)</sup>의 번역어로, 정보내용의 허위성과 정보생산자의 의도적 조작을 핵심으로 하는 개념이다. 본 발표에서는 그 의미가 모호하고 정치적으로 악용될 소지가 있는 ‘가짜뉴스’라는 용어 대신, 정보 생태계를 오염시키고 있는 정보의 유형을 구분하여 지칭한다. 더불어서 향후 언론보도, 규제관련 논의, 학술 담론에서 ‘가짜뉴스’라는 용어를 폐기하는 것이 바람직하다는 점을 지적하며 본 발표를 시작한다.<sup>5)</sup>

허위조작정보의 범람이라는 정보생태계 환경은 저널리즘 산업과 저널리즘 직업의 변화, 디지털 미디어로의 이동 및 플랫폼의 성장과 맞물려 이해되어야 하고, 또한 많은 시민들이 다수의 공적 기관들에 대해 신뢰를 잃어가고 있는 전반적 위기 맥락에서 함께 이해되어야 할 문제이다(HLEG, 2018). 게다가, 온라인 환경에서 필터버블(filter bubble)로 인한 편향적인 정보 습득, 동일한 성

4) Disinformation의 번역어로 허위조작정보, 허위정보, 허위날조정보 등이 혼용되고 있으나 본고에서는 ‘허위조작정보’로 통일한다.

5) ‘가짜뉴스’라는 용어가 폐기되어야 할 이유를 일목요연하게 소개하고 있는 보고서는 유럽연합에 의해 소집된 고위전문가그룹(high-level group of experts: the HLEG)이 2018년 3월 발표한 <허위조작정보에 대한 다차원적 접근(a multi-dimensional approach to disinformation)> 보고서이다. 해당 보고서가 설명하고 있는 ‘가짜뉴스’라는 용어를 피해야 하는 이유 2가지를 여기에 인용한다. 첫째, ‘가짜뉴스’는 허위조작정보 발생시키는 복잡한 문제들을 모두 아울러 지칭하기에 부적합하기 때문이다. 허위조작정보로 간주될 수 있는 콘텐츠에는 실질적으로 혹은 완전히 ‘가짜’라기 보다는 사실과 조작된 정보를 섞은 것이 포함되고, ‘뉴스’와 유사한 것을 훨씬 넘어서는 행위들(가령, 꾸며낸 자동계정, 가짜 팔로워들로 구성된 네트워크, 조작된 영상, 타깃 광고, 조직화된 트롤링, 시각 밈(visual memes) 등)이 포함되는데 ‘가짜뉴스’라는 단어는 그 의미가 너무 좁다. 게다가 허위조작정보에 있어 정보의 생산 자체보다 정보의 유통에 주목할 필요가 있고 정보 유통에서 일어나는 일련의 디지털 행동인 게시(posting), 댓글달기(commenting), 공유하기(sharing), 트윗하기(tweeting), 리트윗하기(re-tweeting) 등을 고려해야 하는데 ‘가짜뉴스’라는 용어는 이를 포괄하기도 어렵다는 것이다. 둘째, ‘가짜뉴스’라는 용어는 오해를 낳기(misleading) 때문이다. 일부 정치인들과 해당 정치인의 지지자들이 자신들이 동의하지 않는 보도를 목살하기 위해 해당 용어를 사용해왔고 그 결과로 ‘가짜뉴스’라는 용어는 힘 있는 자들이 독립적인 뉴스 미디어를 공격하고 폄하하며 뉴스의 유통을 방해하기 위해 사용하는 일종의 무기가 되었다는 것이다. 시민들은 ‘가짜뉴스’라는 용어를 정파적인 정치토론과 질 낮은 저널리즘을 통칭하는 용어로 인식하고 있음을 보여주는 연구결과도 제시된 바 있었다.

향을 지닌 이들끼리의 네트워크 속에서의 반향실 효과(echo chamber effect)로 인해 허위조작정보의 영향력이 강화되고 궁극적으로는 민주주의의 작동에 악영향을 미칠 수 있다는 우려가 커지고 있는 상황이다.

이러한 상황적 맥락에서 선거보도는 어떻게 달라져야 하며 전통언론은 어떤 역할을 해야 할 것인가? 본 발표는 이 질문에 대한 답변에 논의의 단초를 제공하는 것을 목적으로 준비되었다. 우선 현재의 정보생태계의 특성을 파악하는 데 도움이 되는 이론적 설명 틀을 정보오염의 맥락에서 제시한다(제Ⅱ장). 당면하고 있는 문제에 대한 심도 깊은 이해가 전제되어야만 적절한 대응책에 대한 논의가 가능하기 때문이다. 다음으로는 Ⅱ.에서 논의한 정보 무질서 개념 틀을 적용하여 선거보도에서 정보오염을 줄이기 위해 전통언론이 어떠한 역할을 해야 하는지를 논의한다(제Ⅲ장). Ⅳ.에서는 정보오염환경에 대한 추가 논의를 진행하며, Ⅴ.에서는 추가 제언과 함께 본 발표를 맺는다.

## Ⅱ. 정보오염을 설명하는 와들과 데라크샨의 '정보 무질서' 개념 틀

2017년 9월, 유럽 평의회(Council of Europe)<sup>6)</sup> 연구보고서로 출간된 <정보 무질서(information disorder)>에서 와들(Wardle)과 데라크샨(Derakhshan)은 현재의 정보 생태계는 심각한 공해 문제를 겪고 있으며 이러한 정보오염<sup>7)</sup>을 개선하는 것이 시급하다고 밝히고 있다. 와들과 데라크샨은 정보 무질서에 대한 논의에서 사용할 수 있는 개념 틀(conceptual framework)을 제시했는데, 해당 개념 틀은 <표>와 같이 정리될 수 있다.

6) 유럽 평의회(Council of Europe)는 1949년 설립된 국제기구로 47개 유럽 국가들을 회원국으로 하고 있다.

7) 정보오염이라는 용어를 처음 사용한 사람은 야콥 닐슨(Jakob Nielsen)이었는데 그는 2003년도에 관련이 없고, 중복되며, 원치 않는 낮은 가치의 정보를 묘사하기 위해 해당 용어를 사용하였다(Wardle & Derakhshan, 2017).

<표> 정보 무질서 논의에 관한 개념 틀 (출처: Wardle & Derakhshan(2017), 19쪽의 내용)

1) 정보 무질서의 3가지 유형	오정보(mis-information) 허위조작정보(dis-information) 악성정보(mal-information)
2) 정보 무질서의 3가지 단계	생성(creation) 생산(production) 배포(distribution)
3) 정보 무질서의 3가지 요소	행위자(agent) 메시지(message) 해석자(interpreter)

정보 무질서의 3가지 유형은 정보오염을 일으키는 정보의 종류를 ‘허위의 내용을 담고 있는지 여부’와 ‘해를 끼칠 의도로 일부러 생산된 것인지 여부’를 두 축으로 하여 개념을 구분하고 있다. 오정보(mis-information)는 허위의 내용을 담고 있지만 해를 끼칠 목적으로 생산된 것은 아닌 반면, 허위조작정보(dis-information)는 허위의 내용을 담고 있을 뿐만 아니라 특정인, 특정단체, 혹은 특정 국가에게 해를 끼치기 위해 일부러 만들어진 것이고, 악성정보(mal-information)는 현실에 근거한 정보이지만 특정인, 특정 단체, 혹은 특정 국가에게 해를 끼치기 위해 만들어진 정보를 말한다(Wardle & Derakhshan, 2017). 2017년 프랑스 대통령 선거에서 3가지 정보유형의 예시를 찾아볼 수 있는데, 벨기에 신문인 르 소어(Le Soir)의 기사처럼 보이는 허위 기사를 만들어 마크롱이 사우디아라비아로부터 자금 지원을 받는다고 거짓말한 것은 허위조작정보이며, 2017년 4월 20일에 있었던 샹젤리제 공격에서 두 번째 경찰관이 사망했다는 속보가 소셜미디어를 통해 널리 퍼져나갔던 것은 오정보에 해당하고, 프랑스 대선 결선투표 직전에 마크롱의 이메일이 유출된 것은 악성정보에 해당한다(Wardle & Derakhshan, 2017).

다음으로 정보 무질서의 3가지 단계는 특정 정보의 생애 주기를 보여준다. 1단계는 맨 처음 메시지가 만들어지는 ‘생성(creation)’ 단계이고, 2단계는 메시지가 미디어 제품(a media product)이 되는 ‘생산(production)’ 단계이며, 3단계는 메시지가 배포되거나 공중에게 알려지는 ‘배포(distribution)’ 단계이다(Wardle & Derakhshan, 2017). 또한, 배포 단계에서 다시 ‘재생산(re-production)’ 단계로 연결되기도 한다(Wardle & Derakhshan, 2017). 이러한 흐름을 2016년 7월 WTOE5News.com이라는 사이트에 게시되었던 ‘프란체스코 교황이 트럼프 지지 선언을 했다’는 조작된 뉴스 기사 사례에 대입해 도식화하면 <그림>과 같다.

<그림> ‘프란체스코 교황이 트럼프 지지 선언을 했다’는 조작된 뉴스 기사 사례를 통해 본 정보 무질서의 3단계 [출처: Wardle & Derakhshan(2017), 그림 4(24쪽) 및 그림 5(25쪽)]

**WTOE 5 NEWS**  
YOUR LOCAL NEWS NOW

TOP STORIES   COMMUNITY   ENTERTAINMENT   SPORTS   LIFE   ABOUT   LATEST NEWS   VIEW

## Pope Francis Shocks World, Endorses Donald Trump for President, Releases Statement

**TOPICS:** Pope Francis Endorses Donald Trump



**Creation**

Article conceived by an unidentified person.

**Production**

Article published on the site WTOE5 News, part of a network of 43 fabricated news sites, which published over 750 articles.

**Distribution**

Article shared on Facebook by someone working for this network of fabricated sites.

**Re-Production**

Article shared by people connected to the fabricated news site network to amplify the impact of the article to make more profit.

Article shared on Facebook by Trump supporters.

Article shared by forces who had an interest in Trump winning (e.g. became content amplified by Russian troll factories or bot networks).

Article shared by Hillary Clinton supporters as evidence of how easily Trump supporters could be fooled

맨 처음 익명의 누군가에 의해 해당 기사가 만들어졌고(‘생성’ 단계), 해당 기사가 WTOE5News에 게시된(‘생산’ 단계) 이후, 조작된 뉴스 사이트를 위해 일하는 누군가에 의해 페이스북에 해당 기사가 공유되었다(‘배포’ 단계). 흥미로운 것은 배포 단계 이후에 해당 기사가 ‘재생산’ 된 부분인데, 그러한 재생산은 실로 다양한 주체들에 의해 각기 다른 동기에 의해 이루어졌다. 조작된 뉴스 사이트 관련자가 더 많은 수익 창출을 위해 해당 기사의 영향력을 증폭시키려는 의도로 공유한 경우, 트럼프 지지자들이 페이스북에 공유한 경우, 트럼프의 승리를 원하는 세력이 공유한 경우(예: 러시아 트롤 공장(troll factories) 혹은 봇 네트워크(bot networks)에 의한 증폭)가 있었고, 힐러리 클린턴 지지자들이 트럼프 지지자가 쉽게 속는다는 걸 보여주는 증거로 해당 기사를 공유한 경우도 있었다(Wardle & Derakhshan, 2017).

마지막으로 정보 무질서의 3가지 요소는 행위자(agent), 메시지, 해석자이다. 행위자는 3가지 단계(즉 생성, (재)생산, 배포)에 모두 관련되어 있고 다양한 동기들을 가질 수 있으며 각 단계별로 행위자의 특성이 달라질 수 있다(Wardle & Derakhshan, 2017). 행위자에 대해 물어야 할 질문은 7가지인데 1) 어떤 유형의 행위자인가(정보기관, 정당, 언론사처럼 공식적인 행위자일 수도 있고 개별 시민들처럼 비공식적인 행위자일 수도 있음), 2) 조직화의 정도는 어떠한가(개별 행동을 할 수도 있고, PR회사나 로비 그룹처럼 매우 긴밀하게 조직된 행위자일 수도 있으며, 공통의 관심사를 중심으로 즉흥적으로 조직된 그룹일 수도 있음), 3) 어떠한 동기를 지니는가(경제적, 정치적, 사회적, 혹은 심리적 동기), 4) 도달하고자 하는 수용자는 누구인가(특정 단체에 소속된 사람들을 목표로 할 수도 있고, 일정한 사회경제적 특징을 지닌 사람들을 대상으로 할 수도 있으며, 사회 전체를 대상으로 할 수도 있음), 5) 자동화된 기술을 사용하는가(참고로, 옥스포드 인터넷 연구소(Oxford Internet Institute: OII)는 하루에 50회 이상 포스팅하는 계정을 ‘봇(bot)’으로 간주함), 6) 타겟 수용자를 오도하려고 의도하는가, 7) 해악을 끼치려고 의도하는가 이다(Wardle & Derakhshan, 2017). 메시지에 대해서 물어야 할 질문은 5가지인데 1) 얼마나 지속되는가(메시지의 수명은 매우 짧을 수도 있고 아주 오랜 기간 영향을 미칠 수도 있음), 2) 어느 정도 정확한가(정확하지 않은 정보는 낚시성 기사제목부터 100% 날조

정보까지 다양함), 3) 합법정보인가(메시지는 불법정보일 수도 있고 아닐 수도 있음), 4) 공식적인 정보원으로 가장하는 정보인가(공식 브랜드의 로고를 사용하거나 잘 알려진 언론인의 이름이나 이미지를 도용하여 신뢰도를 높이려고 할 수 있음), 5) 메시지의 타겟은 누구인가 이다(Wardle & Derakhshan, 2017). 해석자는 자신이 접한 메시지를 다양한 방식으로 해독할 뿐만 아니라 때로는 소셜미디어를 통해 해당 메시지를 공유할 수도 있는데 공유하는 순간 해석자는 또 다른 '행위자'가 된다(Wardle & Derakhshan, 2017).

판단건대, 정보오염을 설명하는 와들과 데라크샨의 '정보 무질서' 개념 틀은 현재의 정보생태계에서 일어나고 있는 일을 총체적으로 이해하는 데 도움을 줄 뿐만 아니라 정보 무질서의 구성요소, 단계, 정보유형을 나누고 있어 복합적인 현상을 분석적으로 바라보는 데도 도움이 된다. 또한 정보 무질서의 발생원인 및 대응방안에 대한 세부적이고 구체적인 논의를 가능케 한다는 이점도 있다. 다음 장에서는 와들과 데라크샨의 개념 틀을 적용하여 선거보도에서 전통언론이 담당해야 할 역할을 유추해 본다.

### **Ⅲ. 정보 무질서 개념 틀 적용: 선거보도에서 전통언론의 역할에 대한 논의를 중심으로**

와들(Wardle)과 데라크샨(Derakhshan)의 개념 틀은 정보 무질서의 단계를 3단계로 나누고 있지만, '언론보도'는 미디어 제품이므로, 정보의 '생성'(1단계)과 생성된 정보가 미디어 제품이 되는 '생산'(2단계)이 동시에 일어난다는 특징이 있다. 따라서, 여기서는 언론의 최초 보도를 '생산'으로 지칭하고 이후 해당 언론보도가 다른 행위자들에 의해 배포, 재생산되어 널리 퍼져나가는 것을 '배포/재생산'으로 구분하여 지칭한다. 또한 언론사가 전통적인 취재방식에 따라, 즉 공개되지 않은 형태의 제보를 받거나 취재활동을 통해 정보를 접한 후 이를 기사화하는 것을 '생산'으로 지칭하는 반면, 이미 온라인을 통해서 공개되어 있는 정보를 접한 후 이를 기사화하는 것을 '배포/재생산'으로 지칭하도록 하겠다.

## 1. 생산단계의 행위자로서의 전통언론

전통언론이 선거보도에서 오정보, 허위조작정보, 악성정보를 생산하는 행위자인 경우에 대해 먼저 검토한다. 전통언론이 생산한 오정보는 ‘오보’인데, 선거보도에서 전통언론이 오보를 피하려는 노력을 다방면으로 기울여야 하고 그럼에도 불구하고 오보가 발생했을 시에는 적절한 사과와 함께 정정보도를 통해 사실관계를 바로잡아야 함은 굳이 길게 논의할 필요가 없는 사항이다. 언론의 오보는 온라인 정보생태계에서 새롭게 출현한 현상도 아니다. 하지만, 디지털 미디어 환경에서 매체의 숫자가 기하급수적으로 증가하고 언론이 소셜미디어를 비롯한 다른 정보원과도 경쟁해야 하는 상황에 처하게 되면서, 뉴스 이용자의 주목을 끄는 일이 절체절명의 과업으로 여겨지게 되었다. 이는 언론의 오보가 단순히 취재 혹은 편집 기자에 의한 실수의 문제라기보다는 심화된 단독, 속보 경쟁이라는 구조적 문제의 결과라는 점을 보여준다. 기자와 언론사는 ‘최초’ 보도에 집착할 뿐만 아니라, 최근에는 ‘단독’이 아닌 기사를 찾아보기 힘들 정도로 대다수의 언론이 ‘단독’이라는 타이틀을 붙인 기사를 남발하고 있는 실정이다. 하지만, 소셜미디어를 통해 빠른 속도로 정보가 확산되는 바이럴(viral) 뉴스의 시대로 접어들면서 뉴스 소비자들이 전통언론에게 기대하는 역할은 최초 혹은 단독 보도가 아니라 사실을 확인한 후 정보를 해석하고 맥락화한 정확하면서도 질 높은 뉴스를 전달해 주는 것이라는 점은 이미 여러 차례 확인된 바 있다(Riordan, 2014).

오정보는 해를 끼칠 목적으로 생산된 것은 아니므로, 언론이 오보를 생산한 경우에는 추후 내용의 허위성이 밝혀지는 즉시 정정될 것이라 기대할 수 있다. 이런 점에서 언론의 오보보다 심각한 문제를 발생시키는 것은 전통언론이 허위조작정보 생산의 행위자가 되는 경우라 하겠다. 그런데 선거관련 보도에서 전통언론이 허위의 내용을 담아 ‘선거의 진정성 침해’라는 해를 끼칠 목적으로 조작보도를 하는 일은 상상하기 어렵다. 특정 정당이나 특정 세력의 안위에 복무하는 매체가 아닌 다음에야 허위조작 기사를 생산하는 매체는 없을 것이고, 그런 의미에서 민주주의 국가에서 전통언론이 허위의 내용을 담아 선거의 진정성 침해를 목적으로 조작보도를 하는 경우는 상상하기 어렵다.

그런데 아마 이 발표문을 읽으면서 그런 전통언론이 한국에 존재한다고 생각하면서 특정 매체를 떠올리는 이도 있을 것이다. I.에서 언급한 <디지털 뉴스 리포트> 설문조사에 따르면 한국 국민이 평가하는 '뉴스 전반에 대한 신뢰도'는 조사 대상국 38개 국가들 중에서 가장 낮은 수치(22%)를 보였다. 이처럼 낮은 신뢰도를 언론의 빈번한 오보 때문이라고만 설명하기는 부족하므로, 결국 언론이 허위조작정보를 생성한다고 믿는 국민들이 상당수 있다는 해석이 가능하다. 와들과 데라크산(2017)은 허위조작정보의 예시에 '잘못된 맥락(false context)'을 포함시켰는데, 정철운(2019)이 지적하는 바와 같이 한국 언론이 정권 및 기업 즉 정치적 경제적 권력의 입장을 옹호하는 편파·왜곡보도를 해 온 사례, 기사를 쓰는 의도가 너무 강해 진실을 왜곡한 사례(속칭 '야마'가 팩트를 앞서 진실을 놓친 사례), 조작보도가 의심되는 사례가 존재한다. 이러한 잘못된 보도행태들이 축적되고 강화된 결과가 한국이 <디지털 뉴스 리포트> 프로젝트 조사대상국이 된 첫 해인 2016년부터 지금까지 4년간 계속 조사대상국 중 최하위의 언론신뢰도를 기록했다는 사실로 나타났다는 해석이 가능하다.

전통언론을 허위조작정보의 생산자라고 보는 시각이 부당하다고 느끼는 언론인이 다수 있을 것이다. 온라인 공론장에서 집단극화 양상이 심화됨에 따라 자신의 이념성향에 부합하지 않는 뉴스를 '왜곡 혹은 조작보도'로 치부하는 사람의 비율이 높아지고 있다는 항변도 가능하다. 특히 선거보도에 대한 평가에서는 정파성이 주요한 판단 기준으로 작동할 가능성이 커지고 이에 따라 특정 후보 혹은 정당에 유리하거나 불리한 보도를 '허위조작정보'로 간주해 버릴 가능성도 배제할 수 없다.

하지만 중요한 것은 전통언론이 허위조작정보를 생산한다고 보는 시각이 잘못되었다고 주장하거나 그런 시각은 부당하므로 무시해도 된다고 생각하는 것으로는 문제가 해결되지 않는다는 사실이다. 해당 시각을 바꾸기 위해서는 기존의 보도관행과 기사작성 원칙 중 일부는 현 시점에서 더 이상 유효하지 않을 뿐만 아니라 오히려 기성언론이 정보오염 현상을 가중시킨다는 비난까지 불러올 수 있다는 사실을 인지하고 이를 엄중하게 받아들이는 것에서부터 출발해야 한다. 여기서는 엄중한 현실 인식이 필요하다는 점까지 지적하고, 보도의 새로운 지향점이 무엇이 되어야 할지에 대한 제언은 IV.에서 진행한다.

다음으로, 악성정보를 전통언론이 생산하게 되는 문제에 대해 살펴본다. 허위조작정보와 악성정보는 해를 끼치려는 의도를 가지고 일부러 만들어진 공통점을 갖지만, 악성정보는 일정 부분 현실에 기반하고 있다는 점에서 허위조작정보와 구분된다. 와들과 데라크산(2017)이 제시하는 악성정보의 대표적인 예는 정보유출(leaks)이다.<sup>8)</sup> 2016년 미국 대선 기간 민주당전국위원회(DNC)를 노린 해킹사건, 2017년 프랑스 대선 결선 투표 직전의 마크롱 후보 캠프 이메일 유출사건을 떠올려 보면 이해가 쉬울 것이다. 흥미로운 것은 유사한 상황에서 미국의 전통언론과 프랑스의 전통언론이 매우 다른 방식으로 행동했다는 것이다. 미국에서는 악성정보에 대한 보도가 넘쳐났던 반면, 프랑스에서는 아니었다.

프랑스 대선 결선 투표 하루 반나절을 앞둔 시점에 마크롱 캠프의 이메일이 유출되었을 때, 프랑스 선거관리위원회는 언론에 유출된 자료 내용에 대한 보도를 하지 말아줄 것을 당부했고 프랑스 언론 대부분이 이 규정을 따랐다(연합뉴스, 2017. 5. 7.자 보도). 소셜미디어에서는 '마크롱 유출(#MacronLeaks)'이라는 해시태그 등을 통해 유출된 내용에 대한 링크 및 루머 등이 빠르게 확산되었지만, 르몽드(Le Monde)지는 성명을 내 "(유출된) 문서에 새로운 사실이 있다면 보도와 윤리 규칙을 존중해 이를 조사한 후 기사를 게재하겠다"며 해킹 건을 보도하지 않겠다는 방침을 발표했고 프랑스 방송에서도 마크롱 캠프 해킹 건은 거의 언급되지 않았으며, 소수 온라인 매체가 소식을 다뤘지만 유출 문서의 특정 내용을 폭로한 매체는 없었다고 한다(연합뉴스, 같은 보도). 프랑스 전통언론이 이러한 태도를 보인 것은 프랑스에는 투표 마감 직전 44시간 동안은 선거 관련 논의를 금지하는 규정이 존재한다는 요인도 있지만, 법이 있다고 해서 항상 모두에 의해 준수되는 것은 아니므로 프랑스 전통언론 사이에서 마크롱 이메일 해킹 건에 대해 선거 직전에 보도하지 않는 것이 바람직하다는 인식과 판단도 함께 존재했을 것이라 해석할 수 있다. 이는, 사실에 기반한 정

---

8) 와들과 데라크산(2017)은 정보유출과 함께, 괴롭힘(harassment)과 혐오표현(hate speech)도 악성정보의 예로 제시하고 있다. 하지만, 발표자는 와들과 데라크산이 괴롭힘과 혐오표현을 악성정보로 분류하고 있는 점에는 반대하는 입장이다. 와들과 데라크산은 예를 들어 특정인의 인종에 근거해서 그에 대해 지속적인 괴롭힘 혹은 혐오표현을 한다면 피해자가 특정 인종에 속한다는 것은 진실한 사실이므로 괴롭힘과 혐오표현을 악성정보로 분류할 수 있다고 설명하고 있다. 그러나 특정 인종에 속하는 사람들이 모두 범죄자라는 진술은 혐오표현이면서 허위조작정보에 해당한다. 따라서 본 발표에서는 정보유출(leaks)만을 악성정보의 예시로 놓고 논의를 진행한다.

보라 할지라도 해를 끼치려는 의도로 일부러 생산된 악성정보에 대한 보도를 경계해야 한다는 점을 시사한다.

전통언론이 선거 기간 중 악성정보를 접하게 될 경우, 이를 기사화하지 않는 것에는 큰 용기가 따른다. 악성정보는 현실에 기반한 사실정보를 담고 있으므로, 해당 정보가 정파적 이해득실에 따라 일부러 유출되었다는 사실을 인지하고 있더라도 우선은 보도를 하는 것이 언론의 역할이라 생각할 수도 있다. 또한, 한쪽(가령 마크롱 후보)에 타격을 줄 것으로 예상되는 악성정보를 보도하는 것은 '언론이 마크롱 반대세력에게 이용당했다'는 비판을 받을 수 있을 것이고, 반대로 해당 정보를 보도하지 않는 것은 '언론이 마크롱을 도왔다'는 비난을 받을 수도 있다. 정보유출 사례는 아니지만, 2012년 대통령 선거를 3일 앞둔 시점에 나온 '국가정보원 직원의 인터넷 여론 조작 활동은 없었다'는 서울지방경찰청의 중간수사결과 발표를 떠올려 보자. 지금은 해당 수사결과 발표가 허위였고 국정원의 여론 조작활동이 있었다는 사실이 밝혀졌지만, 2012년 12월 당시 경찰의 중간수사결과 발표는 진실의 외양을 띠고 있었으므로 그 시점을 기준으로 판단할 때 해당 발표는 악성정보였다고 할 수 있다. 또한 그 발표의 주체가 서울지방경찰청이라는 공권력이었다는 점에서 언론의 입장에서 선불리 해당 정보의 진위성을 의심하기도 어려울 뿐만 아니라, 적어도 경찰의 중간수사결과는 이러하다는 내용을 보도하지 않기로 결정하는 것은 상상조차 어려웠을 것이다.

이러한 현실적 어려움과 개별 상황의 특수성을 감안한다고 해도, 선거를 앞둔 시기에 특정 후보자나 특정 정당의 승리를 위해 악성정보를 생성하는 주체와 그 방식이 다양화되고 있는 현실을 감안할 때, 선거의 진정성을 해칠 수 있는 악성정보를 일정의 사실을 담고 있다는 것을 근거로 전통언론이 보도하는 것이 타당한 것인지, 타당하지 않을 수 있는 경우가 있다면 보도 자제를 판단하는 세부기준이 무엇이어서 할지에 대한 논의를 시작할 필요가 있다. 다음 절에서 자세히 논의하겠지만, 전통언론의 보도는 특정 정보의 생산에서 그치지 않고 정보 무질서의 다음 단계인 배포/재생산에 지대한 영향을 미치게 되기 때문이다. 이런 점에서 온라인 매체에 의해 보도가 되었다고 해서, 트윗을

통해 악성정보가 게시된 웹사이트 링크가 공유되었다고 해서 반드시 전통언론이 해당 내용을 기사화할 필요가 있는 것은 아니다. 무엇을 기사화하고 무엇을 기사화하지 않는지에 대한 전통언론의 기준은 그러한 기준이 지향하는 가치의 측면에서 여타의 온라인 정보원들과 명확히 구분되는 지점이 있어야 한다. 그래야만 전통언론은 스스로의 존재이유를 증명할 수 있을 것이기 때문이다.

## 2. 배포/재생산 단계에서 행위자로서의 전통언론

이번 절에서는 전통언론이 선거보도에서 오정보, 허위조작정보, 악성정보를 배포/재생산하는 행위자인 경우에 대해 검토한다. 주지하다시피, 전통언론은 더 이상 정보 생산의 유일한 행위자가 아니다. 개별 정치인이 페이스북을 통해 본인의 의사를 표명할 수 있고, 각 정당이 유튜브 채널을 통해 홍보를 진행함으로써 전통언론과 경쟁하는 정보 생산의 행위자가 된 시대이고, 선거를 앞둔 시기에는 오정보, 허위조작정보, 악성정보가 여러 행위자들(정치인, 정당, 지지자, 특정 단체 및 세력 등)에 의해 보다 적극적으로 생산될 것이라 예상할 수 있다. 개념상의 혼란을 피하기 위해 재확인하면 특정 정보의 '배포/재생산'은 1) 전통언론에 의해 일어날 수도 있고, 2) 전통언론이 아닌 행위자(정치인, 정당, 뉴스이용자, 온라인 매체 등이 정보를 온라인을 통해 게시 혹은 공유하는 경우)에 의해서도 일어날 수 있다. 이번 절에서 중점을 두는 것은 전통언론에 의한 배포/재생산이고, 이는 전통언론이 이미 온라인을 통해서 공개되어 있는 정보를 접한 후 이를 기사화하는 것을 말한다.

그런데 개념적으로는 오정보, 허위조작정보, 악성정보가 명확히 구분되지만, 실제로는 특정 정보가 어디에 해당하는지 구별하는 것이 쉽지 않은 상황도 다수 존재한다. 특정 정보가 단계를 거치면서 그 성격이 변할 수도 있는데, 생성단계에서는 허위조작정보였던 것이 생산, 배포, 재생산 단계에서는 오정보가 되기도 한다. 일례로, 서울시 240번 버스 운전기사가 아이만 내리고 어머니가 내리지 않았는데도 출발했고 차를 세워달라는 어머니에게 욕설을 한 것을 목격했다는 내용의 최초 온라인 커뮤니티 게시글은 허위조작정보로 판명 났지만, 이 글을 접한 사람들이 해당 내용을 공유하는 과정에서 정보의 진위여부

자체를 모른 채로 공유한 것이라면 생산, 배포, 재생산 단계에서는 오정보가 된다. 앞서 논의한 국정원의 대선 개입 의혹에 대한 서울지방경찰청의 중간수사결과 발표는 2012년 당시에는 악성정보로 보였지만 지금은 허위조작정보임이 밝혀진 것처럼, 일정 시간이 지난 다음에야 내용의 허위성이 판명되기도 한다. 이러한 현실을 감안하여 이 절의 논의에서는 전통언론이 온라인을 통해서 공개되어 있는 정보를 접한 후 1) 해당 정보에 대해 반박보도를 하는 경우와 2) 해당 정보를 그대로 보도하는 경우로 나누어서 검토한다.

### 1) 온라인에서 유통되는 정보에 대해 반박보도를 하는 경우

전통언론의 입장에서는, 누군가에 의해 생산되어 온라인에 공개된 오정보/허위조작정보를 접하면 해당 정보에 담긴 사실의 오류를 바로잡을 필요를 느끼는 것이 당연하다. 문제는 내용의 허위를 바로잡는 행위 자체가 해당 오정보/허위조작정보를 재생산하여 널리 확산시키는 결과를 낳는 역효과를 발생시킬 수도 있다는 점이다. 허위조작정보에 대한 대책 중 자주 언급되는 팩트체크의 활성화가 그 실효성에 있어 비판을 받는 지점 중 하나도 바로 이 부분이다. 가령 정치인이 허위 주장을 할 때, 그러한 주장을 검증하는 행위, 검증보도 자체가 해당 정치인의 영향을 키워주는 역효과를 불러올 수 있다. 메시지의 설득 효과를 설명하는 심리학 이론 중에 수면자 효과(sleeper effect)라는 것이 있는데, 신뢰성이 낮은 정보라고 할지라도 시간이 경과함에 따라 해당 정보의 출처는 (그리고 출처의 신뢰성이 낮다는 사실이나 반박하는 내용은) 잊어버리고 해당 정보의 내용만 기억에 남는 경향이 있다고 설명한다(Hovland, Lumsdaine, & Sheffield, 1949; Pratkanis, 2000에서 재인용). 따라서 때로는 전통언론이 보도를 통해 오정보/허위조작정보를 바로잡는 것보다 해당 정보를 보도하지 않는 것이 정보오염을 줄이는 데 더 도움이 된다. 즉, '전략적 침묵(strategic silence)'을 취하는 것이 필요한 상황이 있다(Wardle & Derakhshan, 2017).

물론 전통언론이 항상 전략적 침묵을 지킬 수는 없다. 널리 공유될 것으로 예상되는 오정보/허위조작정보가 있다면 전통언론이 보도를 통해 사실관계를 바로잡는 것이 바람직하다. 전통언론 앞에 놓인 숙제는 선거를 앞둔 시점에

온라인에서 유통되고 있는 오정보/허위조작정보 중 어떤 것을 반박보도하고 어떤 것에 대해서는 전략적 침묵을 지킬지를 판단하는 일이다. 이러한 판단에는 앞서 II.에서 논의한 정보 무질서 구성요소인 '행위자'에 대해 물어야 할 질문 7가지와 또 다른 구성요소인 '메시지'에 대해 물어야 할 질문 5가지가 고려되어야 할 것이다. 행위자에 대한 7가지 질문을 통해, 가령 조직화의 정도가 높은, 공식적인 행위자가, 특정인의 당선이라는 정치적 동기를 가지고, 넓은 범위의 유권자를 대상으로 하여, 자동화된 기술을 사용하여, 해당 유권자를 오도하고 해를 끼치려는 의도를 가지고 온라인에서 생성, 생산, 유포하고 있는 정보가 있다면 전통언론이 해당 정보에 대해 반박하는 보도를 적극적으로 해 나갈 필요가 있을 것이다. 또한 메시지에 대한 질문 5가지를 통해 오랜 기간 지속되는 정보일수록, 날조된 정도가 심할수록, 불법적인 내용을 담고 있을수록, 공식적인 정보원인 척 사칭하여 유통되는 경우일수록, 타깃 수용자의 범위가 넓을수록 우선적으로 반박보도를 진행한다는 기준을 세울 수도 있다. 물론 이런 7가지 질문사항 및 5가지 질문사항이 전통언론이 전략적 침묵을 지킬지 여부를 결정함에 있어 고려해야 할 모든 요소들을 제시하고 있는 것은 아니며, 현실적으로는 이러한 요소들을 모두 충족하는 경우보다는 몇몇 요소들의 조합인 경우가 더 많겠지만, 행위자와 메시지에 대한 질문들은 특정 정보에 대처해야 할 필요성의 정도를 가늠하는 잣대로 활용될 수 있을 것이다.

또한, 오정보/허위조작정보에 대한 검증 반박 보도 여부를 판단하는 데 있어 고려되어야 할 기준 중 하나로 바이럴(viral)성에 대한 판단, 즉 특정 정보가 얼마나 빠르게 그리고 널리 확산될 것인지에 대한 예측이 포함되어야 할 것이다. 일례로, 퍼스트 드래프트(First Draft)라는 이름의 국제 비영리 단체(이 단체는 언론인, 학자, 기술개발자 지원을 목적으로 활동 중이다)가 있는데, 이 단체는 프랑스, 영국, 독일에서 선거 모니터링을 진행하면서 '뉴스웍(Newswhip)' 서비스를 통해 온라인에서 널리 확산될 가능성이 높은 허위조작정보를 판별했다(Wardle & Derakhshan, 2017). 뉴스웍 서비스(<https://www.newswhip.com/media-solutions/>)는 소셜 네트워크에서 공유되는 정보를 추적하는 서비스인데, 예측 알고리즘에 따라 특정 정보가 특정 시점에 얼마나 많은 소셜 인터랙션을 가졌는지를 보여주고 또한 해당 정보가 24시간 이후에 얼마나 많은 소셜 인터랙션을 가질지를 예측

해서 보여주는 서비스를 제공한다고 한다(Wardle & Derakhshan, 2017). 즉, 빅데이터 분석도구를 통해 온라인에서의 관여도(engagement) 및 관심도를 추정하는 기술은 이미 존재하고 이를 바탕으로 한 예측 알고리즘도 개발되어 있다는 것이다. 전통언론은 반박보도가 필요한 오정보/허위정보와 전략적 침묵을 지켜야 할 오정보/허위정보를 구분하는 데 있어 이러한 기술적 도구를 적극적으로 활용할 필요가 있다.

## 2) 온라인에서 유통되는 정보를 그대로 보도하는 경우

전술한 바와 같이 오정보, 허위조작정보, 악성정보는 개념적으로는 구분이 명확하지만 실제로는 구분이 쉽지 않은 경우가 다수 있다. 따라서, 전통언론의 입장에서는 내용의 허위성 및 정보생산자의 의도에 대한 즉각적인 판단이나 정확한 판단이 불가능한 상태에서 온라인상의 정보를 보도하기로 결정할 수 있고, 이런 경우 언론의 보도는 크게 1) 해당 정보가 정당한 의혹인 것처럼 보도하는 경우와 2) 해당 정보를 인용 보도하는 경우로 나뉜다.

우선 온라인에서 유통되는 허위정보를 전통언론이 정당한 의혹인 것처럼 보도하는 행태는 사실검증이라는 저널리즘의 기본적 책무를 방기한 것이므로 지탄을 면하기 어렵다. 미국 대통령 선거에서 트럼프 후보자가 당선된 것이 러시아에서 대량 생산된 뉴스 형태를 띤 허위정보였다는 의혹이 제기되자 하버드 법대 요하이 벵클러(Yochai Benkler) 교수팀은 대통령선거 이전 18개월 동안 온라인에서 유통된 2백만 개의 뉴스를 분석한 후, 온라인 허위정보보다 더 큰 문제였던 것은 전통언론매체였다는 연구결과를 내놓았다. 선거 전 온라인에서 생겨났던 허위정보 모두가 널리 확산되어 유권자들에게 영향을 미친 것이 아니라, 허위정보들 중에서 폭스뉴스(Fox News), 브라이트바트(Breitbart) 같은 보수 우파 매체들이 마치 정당한 의혹인 것처럼 보도했던 내용들만이 계속 살아남았다는 것이었다. 중도 및 진보매체들은 트럼프에 대한 아무 근거 없는 공격이 온라인에서 제기되었을 때 해당 주장을 검증한 후 보도하지 않은 반면, 보수 우파 매체들은 ‘힐러리는 소아성애자다’라는 아무 근거 없는 허위 조작정보조차 확대재생산했고 이러한 언론의 행태가 선거관련 정보생태계에 혼란을 가져온 진정한 주범이었다는 것이다.

온라인에서 유통되는 허위정보를 ‘정확하게’ 인용하여 보도하는 것도 결론적으로는 마찬가지로 결과를 낳을 수 있다. 전통언론의 입장에서는 특히 선거보도처럼 민감한 시기에는 특정 후보자에 대한 온라인 루머를 정확히 인용하여 보도하는 것, 혹은 어떤 정치인의 유튜브 방송에서의 발언을 보도하는 것이 필요하다고 생각할 수 있지만, 적절한 사실검증 없이 온라인에서 유통되는 정보를 그대로 인용 보도하는 것에서 그치는 보도는 해당 정보가 마치 정당한 의혹인 것처럼 보이게 하는 효과를 낳는다. 한국 저널리즘 관행에서 고질적 문제로 지적되는 것 중의 하나가 소위 ‘따옴표 저널리즘’인데, 누군가가 한 말을 정확히 인용해서 보도했다는 것으로 저널리즘의 책무를 다한 것처럼 행동해서는 안 된다는 비판은, 온라인에서 이미 공개되어 유통되고 있는 정보를 정확히 인용 보도하는 행태에도 동일하게 적용된다. 따옴표 저널리즘의 문제점을 지적한 이재경(2019)은 따옴표 뒤에는 취재기자와 언론사의 책임회피 행위가 가려져 있다면서, 기자는 자신이 전하는 기사에 담긴 내용이 진실임을 취재를 통해 입증해야 하는 기본적인 책임이 있는데, 따옴표 저널리즘은 기자의 임무는 ‘누가 어떠한 말을 했는지’만 전달하는 선에서 그쳐도 된다는 직업관이 기저에 깔린 것이고 이는 가뜩이나 낮은 언론 신뢰도를 더 깎아 먹는 기사제작 관행이라 일갈한 바 있다. 최근 이준웅(2019)이 ‘사실 충분성의 원칙’에 맹목적으로 집착하는 한국 언론에 대해 비판한 것도 유사한 맥락이다. 그는 “조각난 사실들을 단편적으로 보도하면서, 당사자의 행동이니까 사실이고, 검찰에서 나온 정보니까 사실이고, 관계자가 어쨌든 말한 것이니 사실이고, 다른 언론이 이미 썼으니까 사실이라고 보도했다”는 언론의 태도를 ‘사실 충분성’의 도그마에 빠진 것이라고 비판하면서, “아무리 사실에 충실한 기사라 해도 얼마든지 불공정하고 추악할 수 있다”고 지적했다. 선거보도에서도 마찬가지다. 투표일이 가까워오면 올수록 ‘사실’은 차고 넘칠 것이다. 그때도 ‘온라인에서 이러한 정보가 떠돈다는 것은 어쨌든 사실’이라며 보도할 것인가? 전통언론은 많은 사실 중 쓸 가치가 있는 사실만을 선별하여 보도하고 해당 사실에 대한 검증, 반박, 해석, 맥락제시의 역할을 충분히 수행할 때에만 스스로의 존재이유를 증명할 수 있을 것이다.

## IV. 정보오염 환경을 이해한다는 것의 의미

서론에서 허위조작정보의 범람이라는 정보생태계 환경은 저널리즘 산업과 저널리즘 직업의 변화, 디지털 미디어로의 이동 및 플랫폼의 성장과 맞물려 이해되어야 하고, 온라인 환경에서 필터버블(filter bubble)로 인한 편향적인 정보 습득, 동일한 성향을 지닌 이들끼리의 네트워크 속에서의 반향실 효과(echo chamber effect)의 맥락도 고려되어야 함을 지적한 바가 있었다. 이 장에서는 달라진 뉴스 소비 환경을 이해한다는 것이 의미하는 바를 전통언론의 선거보도와 연결 지어 논의해 보고자 한다. 심도 깊은 고찰이라기보다는 몇 가지 핵심 특징에 대한 발표자의 짧은 생각을 공유함으로써 논의의 단초를 제공하고자 한다는 점을 미리 밝힌다.

최근 2~3년 동안 진행되어 온 온라인 정보오염 환경 개선 방안, 즉 온라인 허위정보 대응방안에 대한 논의에서 늘 빠지지 않는 것은 팩트체크 강화와 양질의 언론보도이다. 이 발표문의 III.에서 강조한 ‘전통언론의 존재이유’ 역시 양질의 언론보도를 지향하라는 원론의 확인이었다. 그런데 과연 정확한 사실을 전달한다는 것, 양질의 정보를 통해 정보 무질서를 바로잡는다는 너무나도 타당해 보이는 이 명제는 얼마나 현실성이 있는 것일까? 정보오염 환경에서 ‘악화가 양화를 구축한다’는 그레샴의 법칙을 벗어나려면 더 많은 양화를 제공하는 것만으로는 부족할지도 모른다. 혹은, 이제는 무엇이 ‘양화’인지를 재정의해야 할 시점이라는 생각이다.

### 1. 정확한 정보를 통해 허위정보를 바로잡는다는 믿음

커뮤니케이션 이론가 제임스 캐리(James Carey)는 커뮤니케이션을 바라보는 데는 2가지 방식이 있는데, 하나는 전달(transmission) 즉 다른 이에게 정보를 주는 것에 중점을 두고 커뮤니케이션을 파악하는 것이고, 다른 하나는 의례(ritual)로서 커뮤니케이션을 바라보는 것이라고 주장했다(Carey, 1989; Wardle & Derakhshan, 2017에서 재인용). 의례로서의 커뮤니케이션 연구의 뿌리는 뒤르켐(Durkheim)에서 찾을 수 있는데, 고프먼(Erving Goffman)이 우리가 일상생활

에서 행하는 미시적 행동들을 의례의 맥락에서 이해했다면, 캐리는 미디어와 커뮤니케이션을 의례의 맥락에서 설명했다(이희은, 2014).

캐리에 따르면, 신문을 읽는 행위를 '전달'의 측면에서 바라보면 정보와 지식의 전달이 주요 목적이 되고 신문기사의 정확성이나 신뢰성 그리고 신문 기사를 읽은 이후의 행동변화에 주목하게 된다. 반면 신문을 읽는 행위를 '의례'의 측면에서 파악하게 되면 신문을 읽는 것은 새로운 정보를 얻기 위한 동기에서 기인하는 것이 아니라 마치 매주 일요일에 교회에 가는 것과 비슷한 성격을 가지는 것, 즉 "아무것도 배우지는 않았지만 세상에 대한 특정 견해가 묘사되고 확인되는 수행(performance)"이자 "의례적이며 극적인 행위(a ritualistic and dramatic act)"로 이해될 수 있다(Carey, 1989; Wardle & Derakhshan, 2017에서 재인용).

그간 학계에서 주를 이뤘던 관점은 전달로서 커뮤니케이션을 바라보는 것이었고 언론의 선거보도에 대한 기존 논의를 포함해서 저널리즘 관련 논의 대다수 역시 커뮤니케이션을 전달로서 바라보고 있다. 하지만, 온라인 공간에서의 뉴스 소비, 특히 소셜미디어 상에서의 뉴스 공유 및 온라인 커뮤니티를 통한 정보 공유를 이해하기 위해서는 의례(ritual)로서 커뮤니케이션을 바라보는 관점을 취하는 것이 도움이 된다. 커뮤니케이션을 전송으로만 파악하고 뉴스 이용자(혹은 유권자)를 이성적 존재로만 파악해서는 왜 특정 종류의 허위정보가 온라인에서 광범위하게 소비되고 공유되는지, 왜 허위정보를 지속적으로 내보내는 유튜브 채널을 열성적으로 지지하고 구독하는지를 이해하기 어렵기 때문이다.

특히 소셜미디어를 통한 뉴스 소비는 내가 '좋아요'를 누른 기사, 댓글을 남긴 기사, 공유한 기사가 나의 친구와 지인들에게 보여진다는 측면에서 '사회적인 소비'라는 성격이 강하다. 따라서, 온라인에서의 뉴스 소비를 수행적(performative) 동기에 주목하는 의례로서의 커뮤니케이션 관점에서 파악하는 것이 필요하다(Wardle & Derakhshan, 2017). 페이스북에서 친구나 지인이 공감할만한 뉴스를 공유하고 '좋아요'나 '댓글'을 받아본 경험이 있는 사람, 카카오톡 단톡방에서 뉴스를 공유하고 친구나 지인의 공감을 얻어낸 경험이 있는 사람이라면 누구나, 자신이 속한 네트워크에서 정보 공유행위를 통해 느끼는 소속감, 교감,

사회적 승인이 주는 작은 기쁨을 이해할 것이다. 커뮤니케이션을 의례로서 파악하는 관점에 따르면, 커뮤니케이션은 공동체의 가치를 공유함으로써 사회를 유지하는 과정이며, 커뮤니케이션 행위에 있어 메시지 자체의 전달보다는 교감과 공유, 참여가 중요하다(이희은, 2014).

온라인에서 자신이 지지하는 후보자나 정당에 유리한 정보를 접한 사람이 '해석자'에서 '행위자'가 되어 자신이 접한 허위정보를 배포/재생산하는 경우가 있는데, 이때 해당 행위는 정보 자체를 전달하기 위한 것이라기보다는 자신이 지닌 확증편향(confirmation bias)을 반영하는 것이고 자신의 기존 견해를 재확인하는 의례적 행위를 통해 자신이 속해 있는 네트워크 안에서 동의와 승인을 구하는 수행적 성격을 지니고 있는 것으로 파악될 필요가 있다. 이는 현재의 온라인 뉴스 생태계 환경에서 해석자이면서 동시에 행위자의 역할을 수행하는 뉴스 이용자에게 중요한 것은 정보 자체가 아니라는 것을 의미하며, 이런 경우에는 허위정보를 정정하는 것만으로는 상대를 설득하기가 어렵고 그 사람 자체와 관계를 맺는(engage with) 것이 필요하다(Borel, 2017).

또한 허위정보가 정치적 힘을 갖게 된 작금의 상황에 대한 논의를 진행함에 있어, '탈-진실(post-truth) 시대, 인식론적 위기'로 주요 문제를 설정하거나 '비합리적 열정에 기반하여 허위정보에 속아 넘어가는 군중심리'에 대한 우려 및 비판을 표명하는 것보다는 디지털 미디어로 인해 발생한 현재 삶의 조건인 감정의 정동(affect)에 주목한 이토 마모루의 논의 등에 주목하여 '정보가 어떻게 감정과 함께 네트워크를 통해 유통되면서 정치적 효과를 만들어내는가'에 주목하고 그 방식을 분석하는 작업이 필요하며 그러한 논의가 더 생산적일 것이라는 지적(정승화, 2019)이 학계에서 제기되고 있는 상황이다.

따라서, 전통언론의 입장에서 온라인 뉴스 소비 및 허위정보의 재생산의 의례적 측면을 이해한다는 것, 그리고 정동의 정치를 이해한다는 것은 특정 유튜브 방송에 열광하는 해석자/행위자들을 계몽의 대상으로 파악해서는 안 된다는 것, 사람들이 정보를 이해하고 이용하는 데 있어서 감정이 미치는 영향에 대해 주목하여 보도를 통해 정확한 정보를 전달하는 것만이 능사는 아니라는 점을 깨닫고 현재의 뉴스 해석자/행위자들에게 도달할 수 있는 형태의

메시지는 어떤 것일지, 이들에게 도달하는 방식은 무엇일지 고민해야 한다는 것을 의미할 것이다. 아울러, 허위정보와 감정이 함께 네트워크를 통해 유통되면서 형성되고 응집된 정치적 힘이 우리 사회에 부정적 효과 혹은 파괴적 효과를 가지는 것을 막기 위한 방안들, 가령 허위정보가 공유되는 속도를 느리게 할 수 있는 알고리즘 개선 방안이나 허위정보 공유를 부끄럽게 만드는 문화적 요소는 무엇이 있을지 등에 대한 사회적 논의가 시작될 수 있도록 전통 언론이 해당 이슈에 대해 지속적으로 문제제기를 하는 것도 필요하리라 생각한다.

아울러 온라인에서 널리 소비되고 공유되는 소구력 높은 메시지의 특성 중 하나는 '강력한 시각적 요소가 담겨있다'는 것이다(Wardle & Derakhshan, 2017). 시각적 요소는 텍스트 보다 강렬한 감정적 반응을 불러일으킨다는 점에서 의례로서 커뮤니케이션, 정동의 힘에 대한 이해와도 일맥상통한다. 이미 온라인에서 공유되는 상당분량의 허위정보는 사진이나 동영상, 시각적 밈(visual memes) 혹은 일명 '짤방'의 형태를 띠고 있다. 오바마가 이슬람교도라는 허위 주장을 반박하기 위해서는 오바마가 이슬람교도가 아니라고 서술하는 것보다 오바마가 성당에 가족과 함께 가는 모습을 보여주는 것이 더 효과적일 수 있다는 지적(Wardle & Derakhshan, 2017)처럼, 현재 온라인 허위정보의 발현 양태 그리고 허위정보를 매력적으로 만드는 요소들을 이해한 후 그러한 속성들을 반영하는 대응 메시지를 개발하는 것이 필요하다고 하겠다.

## 2. 필터버블, 반향실 효과, 의견대립의 심화 속에서 '양화'를 제공한다는 것

온라인 환경에서 필터버블(filter bubble)로 인한 편향적인 정보 습득, 동일한 성향을 지닌 이들끼리의 네트워크 속에서의 반향실 효과(echo chamber effect)로 인해 허위조작정보의 영향력이 강화되고 있다는 우려의 관점에서 전통언론의 선거보도가 어떤 역할을 해야 할지, 어떤 '양화'를 제공해야 할지를 논의한다. 우선 필터버블 문제를 해결하려면 사람들이 나와는 다른 정보를 접하고 있다는 것을 가시화하는 것이 필요하고 반대 의견에 노출되도록 하여 정보편식을 줄이는 노력이 필요하다. 이와 관련해서는 이미 다양한 실험이 진행된 해외

사례가 있다. 월스트리트저널(Wall Street Journal)은 트럼프, 총기규제, 건강보험, 이민 이슈들에 있어 정치적 성향에 따라 페이스북 이용자들이 접하는 뉴스가 얼마나 다른지를 보여주기 위해 '블루피드, 레드피드(Blue Feed, Red Feed)'라는 서비스를 실험했고, 가디언(Guardian)지는 '당신의 버블을 터뜨리세요(Burst Your Bubble)'라는 제목의 주간 칼럼을 통해 진보 성향 독자들에게 "읽을 가치가 있는 다섯 개의 보수 기사" 큐레이션 서비스를 제공하며, 워싱턴포스트(Washington Post)지 소속 윌 소머(Will Sommer) 기사는 '우파 리히터(Right Richter)'라는 뉴스레터 서비스를 통해 좌편향 독자를 위해 우파의 관점을 모아 보내주는 등의 시도를 전개한 바 있다(Wardle & Derakhshan, 2017). 한국의 전통언론도 독자들의 정보편식을 극복하기 위한 뉴스 포맷과 서비스를 적극적으로 개발할 필요가 있겠다.

한편, 최근 한국을 방문한 기술사회학자 제이넵 투펙치(Zeynep Tufekci)는 강연을 통해 필터버블이 문제가 아니라는 견해를 피력했다. 편향적 정보습득이 문제라는 연구들도 있지만, 그를 반박하는 연구들 즉 사람들이 온라인에서 다양한 정보를 접하고 있다는 것을 보여주는 연구들도 많이 있다는 것이었다. 그는 온라인 이용자들이 다른 정치진영의 견해를 접하고 있지 않은 것이 문제가 아니라 접하는 방식이 문제라고 지적했다. 사람들은 자신과 정치적 지향점이 다른 정보를 접할 때, 권투장(boxing ring)에서 경기를 지켜보는 것과 유사한 맥락에서, 즉 양쪽의 대결에서 상대방의 입장을 공격하는 방식으로 접하게 되는데, 그 과정에서 자신의 편을 열렬히 응원하는 방식으로 행동하며, 이것이 의미하는 바는 다른 견해에 노출된다고 해서 상대의 견해를 고려하고 숙려하는 것이 아니라 어떻게 하면 상대를 '깨부수고 이길 수 있을지'에 집중한다는 것이다. 또한 인간의 본성상 온라인상에서의 허위정보는 진지한 논의(real stuff)보다 훨씬 신기하고 재미있으며, 권투경기를 관람할 때 내가 지지하는 선수가 상대 선수를 강하게 타격해 상대가 휘청거리거나 피를 흘리면 더욱 열광하여 환호하고 응원하는 것처럼 온라인 공론장의 논의에서도 상대방을 공격하는 신랄할 표현, 그리고 그 공격이 더욱 극단적이고 더 상처를 주는 표현일수록 높은 목소리로 응원하게 된다는 것이었다. 그는 이러한 인간의 본성을 사업적으로 가장 잘 이용하는 것이 유튜브의 추천동영상 알고리즘이라고 지적하면서

알고리즘에 대한 사회적 개입이 필요함을 역설했다.

투פק치는 온라인 공론장을 권투경기장에 비유하면서, 권투경기에는 경기규칙이 있고 종결(closure)이 있다는 점도 함께 언급했다. 권투는 한 경기당 10라운드로 진행되고, 한 라운드당 3분이며, 모든 라운드를 마치고도 승자가 결정되지 않으면 판정으로 승부를 결정한다. 주먹에 글러브를 끼고 펀치만을 사용하여 하며 상대방 허리벨트 위의 상반신 전면과 측면만을 공격한다는 경기규칙도 있다. 선거 역시 일정 규정에 따라 진행되고 투표 결과에 따라 승자가 결정된다는 측면에서 종결이 있고, 따라서 권투경기 비유를 사용하기에 적합하다.

현재 온라인 공론장이 권투경기장/선거 국면에서 정치성향에 따른 집단극화를 부추기면서 양측의 싸움을 응원하는 형태로 작동하고 있다면, 그리고 정파적 이익(정치적 행위자들) 혹은 경제적 이익(플랫폼 사업자들의 경우)을 위해 그러한 상황을 극대화할 방법에만 골몰하는 이들이 있다면, 종국적인 판정인 투표결과가 '누가 더 비열하고 더러운 방식으로 싸우느냐'에 좌지우지되지 않도록 하는 역할의 일부는 전통언론이 담당해야만 한다. 그런 면에서 전통언론의 선거보도는 이전보다도 더, 갈등에 주목하여 그것을 흥미로운 구경거리로 만드는 방식의 보도가 아니라, 무엇이 다르고 무엇이 같은지를 보여주는 방식의 보도를 해야 한다. 아울러 재미는 없을지라도 유권자의 몸에 좋은 약을 배달하는 보도를 해야 한다.

반향실 효과가 집단 간 의견 양극화를 낳는 이유는 1) 동질적 집단 내에서는 강하게 이야기하는 사람이 더 리더처럼 보이는 '의견극화'가 나타나고, 2) 외집단에 속한 사람들은 모두 동일한 견해를 가질 것이라 생각하는 '외집단 동질성 편향'을 강화시키기 때문인데, 이러한 집단 간 의견 양극화는 미디어에 의해 강화된다는 점이 여러 번 지적된 바 있다(나은영, 2019). 특히 의견양극화는 실제 의견 차이에서 발생하는 부분도 있지만 사람들이 다른 사람들의 실제 의견을 잘못 지각하는 착시 때문에 발생하는 부분도 상당(나은영, 2019)하기 때문에 외집단 동질성 편향을 극복하는 데 도움이 되는 정보를 제공하는 것이 필요하다. 카이스트 김주호 교수 연구팀은 '별별생각'이라는 실험용 온라인 애플리케이션을 만들어서 '정년 연장'이라는 이슈에 대한 800명의 의견이 얼마나 다양하게 분포해 있는지를 보여주는 실험을 했는데, 해당 앱은 하나의 이슈에 대한 입장은 찬성과 반대로 양분되는 것이 아니라 매우 다양하고 복잡

한 양상으로 나타난다는 것을 보여주었다(김주호, 2019).

선거기간에는 나와 정치적 지향점이 같은 집단과 그렇지 않은 집단 간의 의견 양극화가 더욱 강화될 가능성이 높는데, 이를 최소화하기 위해서는 외집단 동질성 편향을 극복하는 데 도움이 되는 보도, 즉 나와 다른 정치성향을 가진 사람도 나와 공통점이 있다는 것을 보여주는 보도, 차이를 강조하는 게 아니라 공통점을 강조하는 보도가 필요하다. 트럼프가 대통령에 당선된 이후 ‘스페이스십 미디어(Spaceship Media)’를 공동 창립한 이브 펄먼(Eve Pearlman)은 대화저널리즘(dialogue journalism)의 필요성과 중요성에 대해 강조한다. 나와 다른 견해를 가진 사람과도 대화를 해 보면 의외로 차이보다 공통점이 더 많다는 것을 깨닫게 된다는 것이다. 다양한 관점에 대한 보도가 필요하다는 이선 주커먼(Ethan Zuckerman)의 지적도 비슷한 맥락에서 이해할 수 있다. 선거 보도에서 하나의 정책에 대해 다양한 관점을 짚어주는 전통언론의 보도는 후보자와 현상에 대한 다면적 이해를 가능하게 할 수 있을 것이다.

한편, 반향실 효과로 인한 온라인 공론장의 집단극화 심화를 우리 사회 전체의 집단극화 심화로 해석해서는 안 된다는 주장도 중요한 시사점을 제공한다. 온라인 공론장에서 적극적으로 참여하는 공중의 비율, 가령 댓글 작성자의 비율이 그리 높지 않다는 것은 이미 널리 알려져 있는 사실이다. 이원재(2019)는 온라인상의 갈등과 대립을 보고 우리 국민 전체의 평균적인 정치적 의사를 가늠하는 것은 옳지 않을 수 있다면서, 2003년 이후 16년간의 한국종합사회조사 데이터 중 한국인의 정치적, 이념적 대립을 가늠하는 바로미터라 할 수 있는 ‘북한에 대한 입장’과 ‘정치성향’ 두 가지를 분석해 보면, 북한에 대해서는 조사 기간 내내 중도층을 중심으로 한 의견 결집이 꾸준히 강해지고 있고, 정치성향에 있어서도 중도를 중심으로 한 단봉 구조는 지속되고 있고 이 중도층의 결집도는 높아지고 있으며 우리 사회의 평균적인 정치적 입장은 진보적인 방향으로 이동해 왔다고 밝혔다. 그는 사회 전체적으로는 ‘진지한 주시자(serious spectators)’의 비율이 높고, 이는 우리 사회가 “피상적이고 관습적인 갈등에 휘둘리지” 말고 “진지한 주시자에게서 사회의 방향을 찾아야” 한다는 것을 의미한다고 강조했다(이원재, 2019). 나은영(2019) 역시, “양극단의 의견들은 의견의 강도가 강하기 때문에 미디어에 더 적극적으로 표현”되고 따라서 실제보다

과대평가 될 수 있다면서, “정작 다양한 의견을 지닌 진지한 주시자로서 우리 사회의 다수를 차지하는 중도 의견은 미디어에 적극적으로 표현되지 않아 과소평가되기 쉽다”고 지적했다.

요컨대, 정치인들과 온라인 공론장은 집단극화의 양상을 보이고 있고, 선거를 앞둔 시기에는 이러한 양상이 더욱 심화될 가능성이 있다. 이럴 때일수록 전통언론의 선거보도는 피상적인 갈등을 점화하고 강화시키는 정치인의 발언을 인용 보도하는 것에서 벗어나야 한다. 또한, 극화된 온라인 여론에만 귀 기울일 것이 아니라, 진지한 주시자들의 견해가 반영될 수 있는 보도, 다양한 관점에 대한 보도, 복합적인 이슈를 단순화 시키지 않는 보도를 지향하는 것이 필요하다. 갈등 이슈 보도에서는 ‘1) 더 높은 설명책임(맥락+투명성), 2) 다양한 관점 보도 (복합적 관점), 3) 해결 프레임으로 전환한 보도, 4) 엘리트가 아닌 독자중심 보도가 필요하다’는 민영(2019)의 제안 역시 전통언론의 선거보도에 적용되어야 할 것이다.

## V. 결론을 대신하여

정보오염 환경에서 선거보도가 어떻게 달라져야 하는지를 전통언론의 역할을 중심으로 논의를 진행해 보았다. 정보 무질서에 대한 개념 틀을 통해 현재의 정보오염 환경의 복합적 양태를 보여줌과 동시에 그 개별 요소와 단계별로 전통언론의 역할이 무엇인지를 하나씩 짚어보고자 시도했다. 그 과정에서 기존에 존재하던 문제가 온라인 환경에서 증폭된 것도 있고 온라인 환경이 새롭게 제시하는 문제들도 있음을 깨달을 수 있었고, 또한 우리가 문제라고 생각하는 것들 중에는 실은 오래된 고질적 관행에서 기인한 것도 있고, 온라인 허위조작정보가 아니라 전통언론이 더 문제의 핵심인 경우도 있었으며, 또 문제라고 생각하지만 사실은 문제가 아닌 것도 있음을 알 수 있었다.

늘 그렇듯이 문제를 진단하는 일은 해결책의 제시보다는 쉽다. 또한 백면 서생이 제시하는 ‘전통언론의 역할’이라는 것이 추상적이고 규범적인 수준의

제언인 것들이 많아서 현장의 언론인에게는 답답한 느낌도 있으리라 생각된다. 발표자의 부족함을 여러 토론자께서 메워주시리라 기대하며, 두 가지 사항에 대한 추가 논의로 본 발표를 마무리하고자 한다. 첫째는 전통언론이 기술의 위협에 대한 경계 및 그에 대한 문제제기 역할을 적극적으로 할 필요가 있다는 것이며 두 번째는 이번 선거보도에서 전통언론이 정치인의 혐오발언에 대해 단호한 입장을 보여야 한다는 점이다.

첫째, 지금의 정보오염 환경에 대한 진정한 이해와 논의에서 빠져서는 안 될 부분이 기술에 대한 논의, 뉴스를 유통시키는 플랫폼이 택하고 있는 디자인과 알고리즘에 대한 논의이다. 하지만, 본 발표는 선거보도에서 전통언론의 역할이라는 측면에 집중하여 논의를 진행하다 보니 기술 및 알고리즘 디자인에 대한 이야기를 거의 다루지 못했다. 하지만 특히 다가오는 선거 국면에서는 딥페이크 기술로 정교하게 조작된 동영상 등을 통해 특정 정치인 관련 허위정보가 유포될 위험성, 매크로 등 자동화된 기술을 활용한 댓글 추천수 조작과 검색어 어뷰징을 통해 온라인 여론이 조작될 위험성, 그리고 기존에는 상상하기 어려웠던 방식으로 선거에 영향을 미치려는 여러 기술적 시도가 이루어질 위험이 있다. 따라서 전통언론이 기술의 발전이 가져오고 있는 여러 위협에 대해 관심을 가지고 경고하는 보도를 함으로써 관련 문제에 대한 공중의 인식을 증진시킬 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 최근 인스타그램은 ‘좋아요’ 숫자를 숨기는 기술적 디자인에 대한 실험을 시작<sup>9)</sup>했는데, 온라인 플랫폼들의 이러한 실험이 갖는 의미, 기술이 인간을 위해 사용될 수 있는 방안에 대한 고민<sup>10)</sup>에 대한 전통언론의 보도도 중요하다. 이러한 보도를 통해 기술 및 플랫폼 회사들의 노력에 대한 공중의 관심을 환기시키고, 관련 회사들이 그러한 노력에 대해 더 많이 고민하고 투자할 수 있도록 사회적 동력을 모아야 한다.

둘째, 지난 11월 14일 ‘차별금지법제정연대’는 ‘혐오 없는 선거를 위한 인권 시민사회단체와 시민들의 요구안’을 중앙선거관리위원회에 전달했다. 해당

9) 인스타그램의 ‘좋아요’ 숫자 숨기기 실험에 대한 보도:

<https://edition.cnn.com/2019/11/09/tech/instagram-hiding-likes-us/index.html>

10) 스크린 중독을 줄이는 방안 마련 등 인간을 위한 기술 사용을 고민하는 연구센터(the Center for Humane Technology)의 활동에 대한 보도: <https://edition.cnn.com/2018/10/10/tech/apple-google-facebook-tech-screen-addiction/index.html>

요구안은 '2016년 20대 총선에서 기독교자유당의 성소수자 혐오로 얼룩진 현수막을 시작으로 하여, 아무런 제재를 받지 않은 소수자에 대한 혐오의 언어가 대통령선거와 전국동시지방선거에서 점차 심화되었다'고 지적하며 '2020년 총선에서도 혐오정치가 심화될 것이라는 깊은 우려'를 표명했다. 해당 요구안은 중앙선거관리위원회에게 1) 혐오 없는 선거에 대한 캠페인 실시, 2) 후보자/정당에 발송하는 자료집과 공문에 혐오표현에 대한 개념과 예방에 대한 안내 수록, 3) 선거 인쇄물 등에 대한 혐오표현 대책 마련, 4) 후보자 방송토론에서 혐오표현이 발생될 경우 사회자가 제재할 권한을 가질 수 있도록 할 것을 촉구했다. 최근 일부 국회의원들 사이에서는 인권과 차별금지원칙에 대한 인식이 오히려 뒷걸음치는 퇴행적 모습까지 나타나고 있는데, 내년 총선을 앞두고 사회적 소수자와 약자에 대한 혐오를 자신의 정치적 자산으로 활용하려는 일부 정치인의 악행이 반복되지 않으리라 기대하기는 어려워 보인다. 따라서 전통언론이 소수자 혐오를 자양분으로 하는 정치인들에 대해서는 그들의 발언을 정확히 인용 보도할 것이 아니라 1) 전략적 침묵을 지켜 그들이 원하는 홍보 효과를 제공하지 않거나 혹은 2) 그러한 발언이 자제될 수 있도록 적극적으로 비판하는 보도가 필요하다. 소수자 인권보호는 국가가 가장 단호한 입장으로 앞장서야 할 문제이지만, 불행하고 안타깝게도 현재 우리 사회에서는 공적 주체들이 인권을 침해하는 발언을 일삼거나 그에 대한 반대 태도를 확고히 취하지 않고 있다. 따라서, 전통언론과 같이 공적 영역에서의 역할과 영향력이 높은 행위자들이 그러한 흐름에 단호히 맞서주기를 간곡히 요청하며 긴 발표문을 맺는다. 비열한 반칙을 사용한 선수가 퇴장당하거나 판정패 당할 수 있도록, 전통언론이 심판을 도와야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김주호(2019). 공감과 소통을 위한 기술, SDF2019 주제 연구 발표(2), 2019.10.31. 서울: DDP플라자
- 나은영(2019). 의견 착시에서 공감 소통으로, SDF2019 주제 연구 발표(3), 2019.10.31. 서울: DDP플라자
- 민영(2019). 연결, 소통, 신뢰를 향해: 갈등과 극화 시대의 공동체와 미디어, SDF2019 하버드 니먼재단 특별세션, 2019.10.31. 서울: DDP플라자
- 이원재(2019). 우리 사회는 분열되었나? 21세기 한국 사회 양극화의 현실과 미래, SDF2019 주제 연구 발표(1), 2019.10.31. 서울: DDP플라자
- 이재경(2019). 제목 인용부호 사용의 현주소, <신문과방송>, 2019년 6월호
- 이준웅(2019). 사실 충분성이란 언론의 도그마, <경향신문> 2019.11.3.자 [미디어 세상] 칼럼
- 이희은(2014). 의례로서의 커뮤니케이션, 한국언론학회 엮음, <커뮤니케이션의 새로운 은유들>. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 정승화(2019). [디지털 정치 공간에서의 젠더 정의] 세션, “탈 진실 시대의 페미니스트 발화” 발표에 대한 토론, 2019 여성학회 가을철정기학술대회 (2019.11.16.) 서울: 중앙대학교
- Benkler, Y., Faris, R., & Roberts, H. (2018). *Network propaganda: manipulation, disinformation, and radicalization in American Politics*. New York, NY: Oxford University Press.
- Borel, B. (2017). How to talk to your Facebook friends about fake news, at <https://www.theopennotebook.com/2017/02/21/how-to-talk-to-your-facebook-friends-about-fake-news/>
- Pearlman, E. (2019). Flipping the news cycle: Putting conversation across difference at the hart of journalistic practice, SDF2019 하버드 니먼재단 특별세션, 2019.10.31. 서울: DDP플라자.
- Pratkanis, A. R. (2000). “Sleeper Effect” in *The Corsini Encyclopedia of Psychology and Behavioral Science* (3<sup>rd</sup> ed.), Co-edited by Craighead, W. E. & Nemeroff, C. B.. New York, NY: John Wiley & Sons.
- Riordan, K. (2014). *Accuracy, Independence, & Impartiality: How Legacy Media and Digital Natives Approach Standards in the Digital Age*. Reuters Institute for the Study of Journalism at Oxford.
- Tuffkci, Z. (2019). Algorithms and Business Models: How the Digital Public Sphere Contribute to tribalization, SDF2019 특별강연, 2019.10.31. 서울: DDP플라자
- Wardle, C. & Derakhshan, H (2017). *Information Disorder: Toward an interdisciplinary framework for research and policy making* Retrieved from <https://rmcoe.int/information-disorder-toward-an-interdisciplinary-framework-for-research/168076277c>
- Zuckerman, E. (2019). Can we make social media good for society?, SDF2019 하버드 니먼재단 특별세션, 2019.10.31. 서울: DDP플라자

▣ 제 2 주 제

# 공정한 선거보도 심의를 위한 심의기구 운영 방안

이 용 성

(한서대학교 신문방송학과 교수)

# 공정한 선거보도 심의를 위한 심의기구 운영 방안

이용성 (한서대학교 신문방송학과 교수)

## 1. 들어가며

지난 2월부터 5월까지 언론중재위원회에 설치된 '2019 재·보궐선거 선거기사심의위원회'에서 선거기사심의위원으로 활동한 적이 있다. 2010년에 '제5회 전국동시지방선거 선거기사심의위원회'에서도 활동한 적이 있었지만 최근의 심의 경험은 달랐다.

이번 선거기사심의위원회에서는 정치학자, 언론인 출신 위원들을 중심으로 시민들의 알권리와 언론자유를 고려하여 유연한 선거기사 심의를 진행하자는 의견이 적극 개진되었고 실제 심의에 반영됐다. 선거보도 심의가 언론자유를 규제하는 측면이 있음을 재인식한 기회였다.

심의기준은 여전히 문제였다. 선거기사심의위원회는 그간 심의 경험을 반영하여 심의기준을 더 구체적으로 기술하여 왔지만 여러 측면을 고려해야 하는 선거기사 심의 과정에서는 여전히 모호한 부분이 있을 수밖에 없었다.

선거기사심의위원회의 「선거기사 심의기준 등에 관한 규정」 제3조에 따라 선거기사 심의에서 기본원칙 위반 여부를 심의할 때 고려해야 하는 사항 중에는 '해당 매체의 발행부수, 발행주기, 배포범위 등에 따른 영향력'(제2호)이 있다. 그런데 선거를 앞두고 등장하는 신규 언론사의 영향력을 판단해야 하거나 선거기사 중에 인터넷이나 소셜미디어 등 다양한 채널로 확장될 수 있는 언론사의 영향력을 고려할 때, 해당 기준의 적용이 간단하지 않았다.

일부 언론사가 게재한 선거기사의 경우, 해당 기사가 선거에 영향을 미치려는 의도성을 판단(제5호)하기에 앞서 기사 구성 상 기본적인 문제를 안고

있는 경우가 많아 정확한 의도성을 판단하기 어려웠다. 선거방송심의위원회의 「선거방송 심의에 관한 특별규정」 제7조에 규정되어 있는 ‘소수자에 대한 기회부여’와 같은 기준이 선거기사 심의에서도 공정성과 형평성을 유지하는 범위에서 고려되어야 하지 않을까 하는 생각도 있었다.

심의 과정에서 심의대상과 심의기구의 문제도 체감할 수 있었다. 현재 선거보도 심의는 매체별로 3개 심의위원회로 나누어 운영하고 있다. 선거기사심의위원회는 신문, 잡지 등 정기간행물 및 뉴스통신의 선거기사에 대한 공정성 여부를 심의하도록 되어 있다. 그런데 뉴스통신사의 경우, 언론사가 전제한 기사가 아니라 인터넷뉴스서비스에서 매개한 기사가 심의 대상이 되고 있었다. 현재 언론관계법의 매체 정의의 한계에 따른 현실적인 어려움인 것 같았다. 10년 이상 논의해 왔지만 제대로 정리되지 못한 우리 언론관계법의 매체 정의와 함께 선거보도 심의대상도 여전히 모호하며 그에 따른 심의기구 문제 역시 해결되지 않은 채 남아 있는 것 같다.

이 발표문은 지난 선거기사심의위원회 참여 경험을 바탕으로 선거보도 심의에서 마주친 문제들, 즉 선거보도 심의대상 언론사의 범위, 이와 관련된 선거심의 기구들의 운영 등의 문제를 중심으로 현재 선거보도 심의와 기구를 살펴봤다.

## 2. 선거보도 심의대상 언론사에 관한 논의

「공직선거법」은 제8조(언론기관의 공정보도의무)에서 언론기관의 공정보도 의무를 규정하고 있다.

**제8조(언론기관의 공정보도의무)** 방송·신문·통신·잡지 기타의 간행물을 경영·관리하거나 편집·취재·집필·보도하는 자와 제8조의5(인터넷선거보도심의위원회) 제1항의 규정에 따른 인터넷언론사가 정당의 정강·정책이나 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 정견 기타사항에 관하여 보도·논평을 하는 경우와 정당의 대표자나 후보자 또는 그의 대리인을 참여하게 하여 대담을 하거나 토론을 행하고 이를 방송·보도하는 경우에는 공정하게 하여야 한다.

그런데 우리 언론관계법에는 언론(기관)에 대한 명확한 정의 규정을 찾아 보기 어렵다. 현재 언론관계법 중에서 ‘언론’의 개념적 정의를 내리고 있는 법률은 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」(이하 언론중재법)이 유일하다. 언론중재법 제2조제1호에서는 ‘언론’을 ‘방송(「방송법」), 신문(「신문 등의 진흥에 관한 법률」, 이하 신문법), 잡지 등 정기간행물(「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」), 뉴스통신(「뉴스통신 진흥에 관한 법률」) 및 인터넷신문(신문법)’으로 규정하고 있다.

언론으로 규정된 매체들은 뉴스를 생산하고 유통하는 역할을 하고 있다. 언론중재법은 제2조제18호에서 인터넷뉴스서비스는 뉴스를 매개 또는 전파하는 전자간행물로 정의하며 언론과는 별도로 규정하고 있다. 언론중재법 제2조제20호에 있는 인터넷 멀티미디어 방송도 마찬가지이다. 언론중재법 상 ‘언론’의 개념 정의 방식도 인터넷뉴스서비스나 인터넷 멀티미디어 방송을 수용하지 못하는 전통적인 언론 개념을 유지하고 있다.

언론중재법에서 언론으로 규정되어 있지 않은 인터넷뉴스서비스는 같은 법 제7조 및 제14조에 따라 보도가 아닌 매개로 인한 침해에 대한 구제를 진행하게 되며 시정권고 대상이 아니다. 신문법에 의해 법적 지위를 부여받고 같은 법 제10조에 따라 ‘인터넷뉴스서비스 사업자의 준수사항’ 의무까지 부담하면서도 언론중재법에서는 언론으로 인정되고 있지 않다. 언론중재법에 근거한 뉴스의 생산-유통을 중심으로 한 언론 개념은 디지털미디어시대에 접어들면서 한계를 드러내고 있다.

언론중재위원회는 2016년 언론조정청구사건 처리를 결산하면서 신유형 뉴스서비스의 법제화 논의 필요성을 제기했다.

“스토리펀딩, 팟캐스트, 라이브방송 등 현행법 상 언론의 범주에 속하지 않는 새로운 유형의 뉴스플랫폼들이 등장하고 있지만 이들 매체로 인한 피해를 구제하는 것은 언론중재법 상 사각 지대에 놓여 있다. 2016년 언론중재위원회는 최초로 팟캐스트를 대상으로 조정심리를 진행하였다. 담당 중재부는 언론사가 운영하는 팟캐스트라면 그 영향력이 크고 운영 주체가 언론사임을 고려하여 조정대상이 된다고 판단했고, 해당 팟캐스트 측도 중재부의 판단을 받아들여 사건이 원만하게 해결되었다. 언론보도로 인한 피해구제가 보다 신속하고 광범위하게 이루어지기 위해서는 새로운 뉴스플랫폼

을 언론의 범주로 포함하는 문제에 대한 사회적 합의도 필요하다”(언론중재위원회  
보도자료, 2017.2.20.)

조정심리가 진행됐던 팟캐스트는 언론사가 운영하는 팟캐스트이므로 법적  
지위를 부여받은 것으로 보아 대상에 포함되었다고 할 수 있다. 팟캐스트는  
지난 2011년부터 법적 지위 부여에 대한 논의가 있었다. 당시 방송통신심의위  
원회는 다음과 같이 밝힌 바 있다.

“애플의 아이팟과 애플리케이션을 통해 유통되는 팟캐스트는 현행법 체제에서 방  
송이 아니라 정보통신으로 분류되며, 방송법에 따르면 허가·승인·등록을 받은 방송  
사업자가 전기통신 회선을 통하여 유통시키는 정보만 유사방송으로 간주한다. 인터  
넷 라디오, ‘나는 꿈수다’(이하 ‘나꿈수’)는 방송으로서 내용의 공정성과 객관성을  
심의할 수 없고, 다만 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조  
의7에서 정한 음란, 명예훼손, 사이버스토킹, 해킹, 「청소년보호법」 위반 등을 목적  
으로 하거나 교사, 방조하는 내용이 있을 경우에만 심의할 수 있다.”(방송통신심의  
위원회 보도자료, 2011.11.1.)

언론관계법에서 규율되는 언론의 범위는 선거보도 심의와도 밀접한 연관  
성을 갖고 있다.

2013년 인터넷선거보도심의위원회는 2012년 대통령선거 심의 결과를 검토  
하면서 방송통신심의위원회에서 검토했던 팟캐스트를 다시 논의한다. 인터넷  
선거보도심의위원회 또한 ‘나꿈수’가 언론매체인지 아니면 첨단 미디어에 기반  
한 일종의 통신 매체인지를 살펴보았다. 인터넷선거보도심의위원회는 언론매  
체란 신문법이나 「방송법」에 의해 보호 혹은 규제받는 미디어지만 이제는 외  
적 형태와 관계없이 보도와 논평 기능을 갖고 있다면 이를 사실상 언론매체라  
고 판단했다. 그러나 ‘나꿈수’는 언론의 기본기능인 의제설정과 여론형성면  
에서는 기존 언론매체 이상의 영향력을 발휘했지만 언론관계법 상 언론으로 보  
기 어렵고 팟캐스트가 특정한 스마트폰 이용자들의 어플리케이션 다운로드 등  
선택적·능동적 행위를 전제로 하는 것이어서 불특정 다수를 대상으로 하는 매  
스미디어라고 보기 어렵다고 판단했다. 인터넷선거보도심의위원회는 방송통신  
심의위원회가 정보통신이라고 분류한 바를 근거로 ‘나꿈수’가 공정성과 객관성  
을 심의할 대상이 아니라고 결론 낸 것이다(인터넷선거보도심의위원회, 2013).

신유형 뉴스서비스가 언론에 포함되는지 여부 등 언론 개념의 모호성은 선거보도 심의대상 논의 과정까지 이전되고 있다. 신유형 뉴스서비스에 유튜브를 포함해 보면 문제는 더 심각해진다.

그러나 현재 선거보도 심의에서 이러한 신유형 뉴스서비스 문제는 시급한 사항이 아닌 것 같다. 현재 「공직선거법」과 언론관계법의 언론 관련 개념에 따른 선거보도 심의대상 언론사에 대한 판단부터 문제가 있기 때문이다.

<p><b>「공직선거법」</b></p> <p><b>제8조의2(선거방송심의위원회)</b></p> <p>① 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제18조제1항에 따른 방송통신심의위원회(이하 "방송통신심의위원회"라 한다)는 선거방송의 공정성을 유지하기 위하여 다음 각 호의 구분에 따른 기간 동안 선거방송심의위원회를 설치·운영하여야 한다.</p> <p><b>제8조의3(선거기사심의위원회)</b></p> <p>① 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제7조에 따른 언론중재위원회(이하 "언론중재위원회"라 한다)는 선거기사(사설·논평·광고 그 밖에 선거에 관한 내용을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 공정성을 유지하기 위하여 제8조의2제1항 각 호의 구분에 따른 기간 동안 선거기사심의위원회를 설치·운영하여야 한다.</p> <p><b>제8조의5(인터넷선거보도심의위원회)</b></p> <p>① 중앙선거관리위원회는 인터넷언론사[「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)제4호에 따른 인터넷신문사업자 그 밖에 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파할 목적으로 취재·편집·집필한 기사를 인터넷을 통하여 보도·제공하거나 매개하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자와 이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자를 말한다. 이하 같다]의 인터넷홈페이지에 게재된 선거보도[사설·논평·사진·방송·동영상 기타 선거에 관한 내용을 포함한다. 이하 이 조 및 제8조의6(인터넷언론사의 정정보도 등)에서 같다]의 공정성을 유지하기 위하여 인터넷선거보도심의위원회를 설치·운영하여야 한다.</p>
---

「공직선거법」 상 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회의 심의대상 언론사는 명확한 편이다. 그러나 상대적으로 인터넷선거보도심의위원회의 심의대상인 인터넷언론사의 범위는 명확하지 않다.

인터넷선거보도심의위원회는 인터넷언론사의 범위를 「인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙」에서 다음과 같이 구체화하고 있다.

「인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙」

제2조(인터넷언론사의 범위)

- ① 법 제8조의5제1항에 따른 인터넷언론사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 인터넷 홈페이지를 경영·관리하는 자를 말한다.
1. 독자적인 기사 생산과 지속적인 발행을 하는 「신문 등의 진흥에 관한 법률」제2조 제4호의 인터넷신문사업자와 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」제2조제5호의 인터넷 멀티미디어 방송사업자가 운영하는 인터넷 홈페이지
  2. 신문 및 방송사업자 등이 직접 운영하거나 별도 법인으로 운영하는 인터넷 홈페이지로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 인터넷 홈페이지  
가. 「신문 등의 진흥에 관한 법률」제2조제3호의 신문사업자가 운영하는 인터넷 홈페이지  
나. 「방송법」제2조제3호의 방송사업자가 운영하는 인터넷 홈페이지  
다. 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」제2조제2호의 정기간행물사업자가 운영하는 인터넷 홈페이지  
라. 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」제2조제3호의 뉴스통신사업자가 운영하는 인터넷 홈페이지
  3. 제1호 및 제2호의 인터넷언론사로부터 제공받은 기사를 인터넷을 통하여 계속적으로 제공하거나 매개하는 「신문 등의 진흥에 관한 법률」제2조제6호의 인터넷뉴스서비스 사업자가 운영하는 인터넷 홈페이지
  4. 그 밖에 위 각 호와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷 홈페이지를 경영·관리하는 자가 운영하는 인터넷 홈페이지로서 심의위원회가 정하는 인터넷 홈페이지

실무상 인터넷선거보도심의위원회에서 심의대상으로 하는 언론사의 유형은 독립형 인터넷언론사, 종속형 인터넷언론사, 포털사이트, 기타 인터넷언론사 등으로 분류하고 있다. 그러나 인터넷과 언론이라는 개념의 결합이 발생시키는 모호성으로 인해 인터넷언론의 범위를 도출하기 어렵고 인터넷언론이 지속적으로 변화 발전하고 있어 더욱더 명확한 범위를 확정하기 어렵다(안명규, 2009).

현재 인터넷선거보도심의위원회의 심의대상 언론사 유형도 독립형 인터넷언론사, 종속형 인터넷언론사, 포털사이트와 같이 언론관계법에서 정의하고 있지 않는 범주라는 점을 보면 심의대상 언론사 확정의 어려움을 알 수 있다.

「공직선거법」은 언론관계법의 개정사항을 반영해 언론기관의 공정보도의무를 부여하며 선거보도 심의대상이 되는 언론사의 범위를 변경해 왔다. 그렇지만 「공직선거법」상의 언론사 범위가 언론관계법의 언론사 범주보다 넓어서 문제가 발생하고 있다고 볼 수 있다. 「공직선거법」이 인터넷언론사의 범위를

확정하면서 “이와 유사한 언론의 기능을 행하는”이라 하여 법의 운용주체에 범위 결정의 권한을 부여한 반면, 신문법의 정의는 인터넷신문과 인터넷뉴스 서비스에 대해 상대적으로 엄밀한 범위를 규정하고 있다(안명규, 2009).

### 3. 선거보도 심의대상의 중복에 대한 관점

선거보도 심의대상 언론사의 정의와 심의대상 콘텐츠가 명확하지 않아서 실제 심의 과정에서 어려움이 발생하고 있다. ‘2019년 재·보궐선거 선거방송심의위원회 제1차 회의록’에는 이런 고민의 흔적이 남아 있다.

이 회의에서 위원들은 방송사의 기사가 인터넷에 게재되었을 때, 선거방송심의위원회와 인터넷선거보도심의위원회의 중복 심의가 이루어지는 문제에 대해 논의했다. 방송심의 담당자는 인터넷보도의 경우 방송보다 유연한 심의가 이루어지기 때문에 인터넷선거보도심의위원회의 제재를 받지 않더라도 선거방송심의위원회의 심의를 받는 경우도 있다고 지적했다.

선거기사심의위원회 심의 과정도 마찬가지이다. 앞에서 언급했던 뉴스통신사의 기사가 대표적이다. 뉴스통신사의 기사 콘텐츠는 대부분 인터넷뉴스서비스사업자를 통해 매개되고 있어 뉴스통신사를 인터넷언론으로 볼 수 있는 부분도 존재하기 때문이다. 신문법, 「방송법」 등 언론관계법의 언론 개념이 모호함과 더불어 「공직선거법」에서 인터넷언론사의 개념을 언론관계법보다 광범위하게 정의하면서 이와 같은 문제가 발생한다고 할 것이다.

심의대상 중복의 중심에는 인터넷선거보도 심의가 있다. 방송도 정기간행물도 현재 주요한 콘텐츠 유통통로가 인터넷이기 때문이다. 이와 관련해서 ‘선거관리위원회 중장기 발전방안’은 “방송, 신문, 잡지, 통신 등 오프라인 상의 언론기관이 인터넷홈페이지 및 인터넷방송을 통하여 온라인 상에서도 운용되고 있는 점이다. 오프라인 상의 언론사가 전부 인터넷홈페이지를 운용하고 있기 때문에 인터넷선거보도의 심의대상에 모든 언론사가 해당된다고 볼 수 있다.”(손재권·김성수·이두호, 2017)고 지적하고 있다.

중소신문들이 매체 영향력을 행사할 수 있는 기반은 포털사이트일 수 있다. 선거기사심의위원회는 발행부수 등 매체 영향력을 평가하여 해당 기사에 대한 제재 여부를 결정한다. 그런데 해당 기사의 인터넷 유통도 고려하여 매체 영향력을 판단해야 정확한 제재 수위를 결정할 수 있을 것이다.

동일 콘텐츠가 매체를 달리하면 심의 결과가 달라지니 심의기준을 통일하거나 심의기관을 통합하자는 의견이 있다.

선거방송심의위원회, 선거기사심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회의 공정성 개념 정의가 명확하지 않은 상황에서 동일한 보도에 대한 심의가 복수 심의 기구에서 이뤄질 경우에 다른 심의 결과가 나올 수 있다. 매체 중심의 심의는 해당 매체에서 보도한 내용에만 집중하기 때문에 매체 특성을 반영하여 심의하기에는 용이하지만 언론 및 선거 커뮤니케이션 환경 변화를 효율적으로 수용하지 못해 비효율, 비경제성을 초래할 수밖에 없다는 것이다(최진호·이재진, 2016).

**【심의기구 간 상이한 조치내역 사례】**

**【사례1】 자체심의 인터넷선거보도심의위원회 vs 선거방송심의위원회**

구분	인터넷선거보도심의위원회	선거방송심의위원회
대상언론사	채널A (www.ichannela.com)	채널A (종합편성채널)
위반내용	2012년 제19대 국회의원 선거와 관련하여 '12.1.16부터 [시사토크 레드나미]를 통해 특정 정당의 후보자와 관계자들만 지속적으로 인터뷰 하여 공직선거법 제8조(언론기관의 공정보도의무)를 위반함	죄 등
조치내역	공정보도협조요청	권고

**【사례2】 2012년 제19대 국회의원선거 새누리당 정우택 후보자의 이의신청 건**

구분	인터넷선거보도심의위원회	선거기사심의위원회
대상언론사	충북인뉴스 (cbnews.co.kr)	충청리뷰(인쇄신문)
위반내용	'12.3.21자 <피경으로 끝난 정우택과 청년의 일화>, <'4년 첫수발한 아들, 새 정치 위해 모든 의혹 공개하길"> '12.3.28자 <정우택, 청년으로부터 글썫수수 증거> 제하의 기사가 사실 확인을 위한 적절하고도 충분한 취재가 이루어지지 않아 유권자의 판단을 오도할 수 있는 불공정 보도임	'12.3.23자 6면 <피경으로 끝난 정우택과 청년의 일화> 4면 <정우택, 청년으로부터 글썫수수 증거 확인> 제하의 기사가 기사 제목과 본문에 자극적이고 단정적인 표현을 사용하여 여러 차례 보도함으로써 해당 후보자에게 불리한 영향을 미칠 우려가 매우 큼
조치내역	경고 및 경고알림표시 게재	사과문 게재

**【사례3】 2012년 제19대 국회의원선거 민주통합당 이학영 후보자의 이의신청 건**

구분	인터넷선거보도심의위원회	선거기사심의위원회
대상언론사	경기헤럴드(www.ggherald.com)	경기헤럴드(인쇄신문)
위반내용	'12.3.21자 <민주통합당 이학영 후보의 승거진 도덕성> 기사가 공직선거에 출마하는 후보자에 대한 검증 차원의 보도로써 언론이 수행해야 할 일반적 역할의 범위를 벗어남이 많은 것으로 판단	'12.3.26자 1면 <민주통합당 이학영 후보의 승거진 도덕성> 공정성 형평성을 위한 것으로 판단
조치내역	기각	경고

(박남춘, 2013)

한편, 매체 성격을 고려하여 인터넷언론사 심의기준을 조정해야 한다는 의견도 설득력이 있다. 제한된 채널로 인해 강력한 영향력을 가진 대중매체를 심의하던 기준과 수용자에게 뉴스통제권을 상당부분 넘겨준 인터넷언론의 심의기준이 유사하다면 문제라는 것이다. 이용자들의 능동적이고 선택적인 뉴스 수용이 가능한 인터넷언론에게 대중매체 수준의 공정성 등을 요구하기에는 한계가 있다는 지적이다(심미선, 2015).

인터넷의 특성을 고려할 때, 인터넷언론에 대하여 신문이나 방송의 심의기준과 동일한 수준을 요구하는 것은 문제가 있다고 하겠다. 독립형 인터넷언론사의 경우는 문제가 없겠지만 동일한 콘텐츠가 방송과 인터넷, 신문과 종속형 인터넷신문 또는 인터넷뉴스서비스로 유통되는 경우에 대한 심의기준과 심의과정에 대한 논의도 필요할 것이다.

#### 4. 선거보도 심의기구 관련 입법 논의

2006년 중앙선거관리위원회가 선거의 공정성 확보를 위해 중앙선거관리위원회 내에 3개 선거보도 심의기구를 통합한 '선거보도심의위원회'를 설치하는 내용을 담은 정치관계법 개정 의견을 국회에 제출했지만 제대로 논의되지는 않았다(중앙선거관리위원회, 2006).

##### 선거보도심의위원회 설치·운영

- 현재 중앙선거관리위원회, 방송위원회 및 언론중재위원회가 각각 설치·운영하고 있는 인터넷선거보도심의위원회, 선거방송심의위원회 및 선거기사심의위원회를 폐지하고 선거보도에 대한 통합심의기구로서 선거보도심의위원회를 중앙선거관리위원회에 상시 설치·운영하도록 함.
- 선거보도심의위원회는 공표 또는 보도를 목적으로 선거에 관한 여론조사를 실시한 기관으로부터 그 여론조사를 실시하기 전에 여론조사의 목적, 표본 추출방법, 전체 설문내용 등을 기재한 여론조사계획서를 제출받아 이를 심의하고, 심의결과 여론조사 계획이 객관성을 결여하였거나 공정하지 아니하다고 인정되는 때에는 시정을 명하도록 하여 선거와 관련한 여론조사의 객관성과 공정성을 확보함.

국회에서 선거보도 심의기구에 관련된 「공직선거법」 개정은 여러 차례 추진됐다. 최근 개정 추진 내용을 살펴보자. 2013년 박기춘 의원이 발의한 「공직선거법」 일부개정법률안(2013.7.9.)은 선거기사심의위원회, 선거방송심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회 등 3개 심의기구를 통합한 '공정언론심의위원회'를 중앙선거관리위원회에 설치하여 상시 운영하고, 심의기준에 따라 언론기관 선거보도의 공정 여부를 조사하여야 하며, 조사결과 선거보도 내용이 심의기준에 위반된다고 인정되는 때에는 해당 언론기관에 대하여 제재조치를 명하도록 하는 것을 주요 내용으로 하고 있었다.

정치개혁특별위원회 검토보고서(2015.4)는 매체별 심의기구 운영과 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회가 갖는 운영상의 한계를 개선하기 위해 통합 상설기구의 필요성을 제기하고 있다.

오늘날 방송·신문·인터넷이 융합되는 현실을 고려할 때, 한 언론사가 방송·신문·인터넷에 동일 내용 보도 시, 매체별 심의기구가 상이한 조치를 취하는 경우 혼란이 발생할 수 있고, 인터넷선거보도심의위원회와는 달리 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회는 선거가 임박한 시기에 설치되는 임시기구라는 점에서 업무의 연속성과 효율성을 유지하기 어렵다는 점을 고려할 때, 매체별 심의기구를 통합·상설화하여 업무의 연속성, 전문성 및 효율성을 강화할 필요성이 인정된다고 보임(정치개혁특별위원회, 2015, pp.567~568).

당시 정리된 3개 선거보도 심의기구와 박기춘 의원이 발의한 「공직선거법」 일부개정법률안이 제안한 공정언론심의위원회에 대한 비교표(정치개혁특별위원회, 2015, pp.569~570)를 보면 '공정언론심의위원회'의 구성과 기능 파악할 수 있다.

#### <선거보도 관련 심의기구 비교>

구 분	선거방송심의위원회 (§ 8의2)	선거기사심의위원회 (§ 8의3)	인터넷선거보도심의위원회 (§ 8의6)	공정언론심의위원회
설치 주체	방송통신심의위원회	언론중재위원회	중앙선거관리위원회	중앙선거관리위원회
구 성	·국회교섭단체 구성정당 추천 각 1인 ·중앙선거관리위원회 추천 1인 ·방송사, 방송학계 ·대한변호사협회 ·언론인단체 ·시민단체 등이 추천	·국회교섭단체 구성정당 추천 각 1인 ·중앙선거관리위원회 추천 1인 ·언론학계 ·대한변호사협회 ·언론인단체 ·시민단체 등이 추천	·국회교섭단체 구성정당 추천 각 1인 ·방송통신심의위원회, 언론중재위원회 ·학계 ·법조계 ·인터넷 언론단체 ·시민단체 등이 추천하는	·국회교섭단체 구성정당 추천 각 1인 ·중앙선거관리위원회 추천 3인 ·방송·신문·인터넷언론 종사자 각 2인 ·방송사·방송학계, 언론학계

구 분	선거방송심의위원회 ( § 8의2)	선거기사심의위원회 ( § 8의3)	인터넷선거보도심의위원회 ( § 8의6)	공정언론심의위원회	
	하는 사람 포함 9인 이내	하는 사람 포함 9인 이내	자 포함 중앙선관위가 11 인 이내 위촉	·대한변호사협회 ·언론인단체 ·시민단체 등이 추천하 는 자 포함 중앙선관 위가 15인 이내 위촉	
운영 기간	1. 임기만료에 의한 선거 예비후보자등록신청 개시일 전일부터 선 거일 후 30일까지  2. 보궐선거등. 선거일 전 60일(선거 일전 60일 후에 실시 사유가 확정된 보궐 선거등의 경우에는 그 선거의 실시사유가 확정된 후 10일)부터 선거일 후 30일까지	좌 등	상 시	상 시	
심의 대상	·방송사	·신문, 잡지, 정보간행 물, 전자간행물, 기타 간행물, 뉴스통신	·인터넷언론사	·방송, 신문, 잡지, 정보 간행물, 전자간행물, 기 타 간행물, 뉴스통신, 인터넷언론사	
심의 기준	· 선거방송의 공정성	· 선거기사의 공정성	· 인터넷 홈페이지 선거보도의 공정성	· 언론기관 선거보도의 공정성	
이 의 신 청	심 의 요 건	· 직권조사 · 후보자예정자의 시정 요구	· 직권조사 · 정당, 후보자예정자 이의 신청	· 직권조사 · 정당, 후보자예정자 이의신청	
	처 리 기 한	· 지체 없이 심의의결	· 지체 없이 심의	· 지체 없이 심의	
	결 정 사 항	· 해당방송프로그램 정정· 수정·중지 · 방송편성책임자 또는 해당 방송프로그램 관련자 징계 · 경고 또는 주의	· 사과문 또는 정정보도문 게재 · 경고문 · 권고, 경고 또는 주의	· 정정보도문 게재 등 필요한 조치 명령 · 경고·주의협조요청 등	· 반론보도문 또는 경고문 방송게재
	처 리 절 차	· 방송통신위원회가 통보 받은 제재조치 등을 명함	· 언론중재위원회가 사과 문 또는 정정보도문 게 재명령	· 인터넷선거보도심의위원 회가 인터넷언론사에 직접 이 행명령	· 공정언론심의위원회가 반론보도문 또는 경고문 방송게재 명령
반 론 보 도	청 구 요 건	· 방송 또는 정치간행물 등에 공표된 인신공격, 정책의 왜곡선전 · 중앙당, 후보자, 예정자	· 인터넷언론사의 왜곡된 선거보도 · 정당, 후보자, 예정자	· 언론기관의 왜곡된 선거 보도 · 정당, 후보자, 예정자	
	제 기 기 한	· 방송 또는 기사게재 안날부터 10일 이내	· 공표가 있음을 안날부터 10일 이내	· 공표가 있음을 안날부터 10일 이내	

구 분		선거방송심의위원회 ( § 8의2)	선거기사심의위원회 ( § 8의3)	인터넷선거보도심의위원회 ( § 8의6)	공정언론심의위원회
	결정사항	·반론방송보도문의 내용 크기·횟수 기타 필요한 사항	좌 등	·반론보도의 형식·내용·크기·횟수 기타 필요한 사항	·반론보도의 형식·내용·크기·횟수 기타 필요한 사항
	벌칙	·미이행시 징역 2년 또는 400만원 벌금	좌 등	좌 등	삭제
제재조치공시	내용	규정없음	규정없음	규정없음	·직권조사, 이의신청, 반론보도에 따른 제재 조치 사실 공시
	벌칙	규정없음	규정없음	규정없음	·언론기관별 1억원, 5천만원, 3천만원, 2천만원 과태료 부과

그러나 박기춘 의원의 매체별 선거심의기구 통합안은 ‘공정언론심의위원회’를 중앙선거관리위원회에 설치할 것인지와 관련하여 국가기관이 언론보도를 심의하고 규제하는 경우 헌법이 보장하는 언론자유를 침해할 우려가 있다는 점 등에 대한 지적을 받았다. 선거기사심의위원회를 설치하는 언론중재위원회는 준사법적인 민간독립기구이고 선거방송심의위원회를 설치하는 방송통신심의위원회 역시 독립된 민간기구라는 점, 방송통신심의위원회는 국가기관의 직접적인 표현의 자유에 대한 개입 최소화를 위해 방송통신위원회와 독립된 민간기구로 설치되었다는 점을 고려하면 통합 선거보도 심의기구를 중앙선거관리위원회에 설치할지가 문제가 된다는 점을 강조한 것이다.

당시 「공직선거법」 일부개정법률안에 관해 방송통신심의위원회와 언론중재위원회가 제출한 의견 중 민간독립기구 여부와 중복규제 가능성에 대한 의견은 표현의 자유에 대한 규제 개입을 최소화해야 하는 선거보도 심의와 그 심의기구의 문제, 매체별 선거보도를 심의하는 과정에서 발생하는 심의대상의 중복문제, 그리고 선거심의기구 통합 시 감수하기 어려운 심의 영역의 문제를 제기하고 있다.

구분	방송통신심의위원회	언론중재위원회
민간 독립 기구 여부	- 방송통신심의위원회는 민간독립기관으로서 '표현의 자유'에 대한 개입 최소화(방송심의기구 사무처에 공무원을 두고 사무를 처리한 사례가 없음)	- 준사법적 독립 민간기구로서, 고도의 전문성을 가진 심의인력을 보유하고 있음
중복 규제 가능성	- 현행 방송은 보도·교양방송과 선거방송이 내용상 혼재되어 경계가 모호하다는 점에서 복수의 기관에서 방송심을 할 우려가 있어 중복규제 또는 규제누락의 문제가 발생할 소지가 있음	- 중앙선관위로 하여금 통합된 기구를 운영한다 하더라도 여전히 업무중복의 가능성이 있다는 점에서 궁극적인 일원화가 어려움 (19대 총선 당시 선거보도임에도 불구하고 언론중재위에 일반조정사건으로 정정보도 등이 청구된 사례가 23건)

2019년 김민기 의원은 「공직선거법」 일부개정법률안(2019.5.31.)을 발의하여 방송통신심의위원회와 언론중재위원회가 선거방송심의위원회 및 선거기사심의위원회를 각각 상설로 설치·운영하도록 하고, 정당도 선거방송이나 선거기사의 내용이 불공정하다고 인정되는 경우에는 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회에 그 시정을 요구할 수 있도록 했다.

이 법안에 대한 행정안전위원회의 검토보고서는 정당도 선거방송심의위원회 등에 시정요구 주체로 인정하는 개정 내용이 타당하다고 판단했으나 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회의 상설화는 공정성 확보나 비선거시기 심의 수요를 이유로 유보적인 의견을 제시하고 있다.

선거방송심의위원회 시정요구 주체에 정당을 포함시키는 사안의 경우 인터넷선거보도에 대한 이의신청 주체에 정당을 포함하고 있다는 점, 정당도 각종 선거에 후보자를 추천하고 비례대표 국회의원 선거 시 정당에 대한 투표가 실시되는 등 정당 또한 선거의 이해관계자라는 점을 고려할 때 선거방송심의위원회 시정요구 주체에 정당을 포함시키는 것은 타당한 측면이 있는 것으로 보임.

선거방송심의위원회, 선거기사심의위원회를 상설화하는 사안의 경우 선거방송 및 선거기사에 대한 공정성 확보 강화 측면과 비선거시기 저조한 심의 수요 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적인 결정이 필요할 것으로 보임(행정안전위원회, 2019, p.175).

## 5. 나가며 - 선거보도 심의기구 운영 방향 설정

선거보도 심의와 선거보도 심의기구에 대한 논의는 「공직선거법」의 관련 규정이 마련되고 나서부터 계속됐다. 심의대상 언론사의 범위에 대한 논의는 언론 개념이 언론관계법에서 명확하게 정의되지 못하고 있는 현실에서 크게 진전되고 있지 않다.

언론 개념만이 아니라 「공직선거법」 상 선거보도의 공정성에 관한 규정도 언론관계법과 밀접한 관련을 가질 수밖에 없다. 2005년 「공직선거법」이 개정되면서 언론기관의 공정보도 의무 규정(제8조)의 대상 언론사로 인터넷언론사도 포함되었다. 개정된 「공직선거법」의 공정보도 의무 규정은 언론자유에 부담을 주는 것이라는 지적이 있었으나, 당시 「신문 등의 자유와 기능 보장에 관한 법률」과 「방송법」 공정성과 공익성 관련 내용들이 있었다. 그러나 현행 신문법에는 해당 조문이 삭제되고 없다.

선거보도 심의기구 통합논의에 관한 다양한 입장들이 학술적으로 개선되어왔고 관련 법안도 발의된 바 있다. 지난 기간 3개 선거보도 심의기구들은 해당 매체 심의에 관해 이론적·실무적 전문성을 확보한 것으로 보인다. 이런 현실에는 선거보도 심의기구 통합을 주장하는 것은 무의미하다.

선거보도 심의기구를 통합한다고 해도 선거보도 관련 심의위원회를 설치하고 있는 중앙선거관리위원회, 방송통신심의위원회, 언론중재위원회 모두 통합운영 주체가 되기에는 어려움이 있다.

선거보도 심의기준이 논란이 되고 있지만 각 심의기구마다 축적된 심의 경험을 통해 일반 심의기준과 세부 심의기준을 더 구체적으로 만들어 가고 있다. 물론 심의대상이나 공정성 등에 대한 주요 개념을 다듬어야 하는 문제가 있다. 그러나 선거보도 심의기준은 지나치게 구체적이거나 기준을 엄격하게 적용하게 되면 언론사의 보도의 자유를 침해해서 결과적으로 민주주의의 완성인 선거과정에서 국민의 알권리를 침해할 수 있다는 점을 고려해야 할 것이다.

선거기사심의위원회 운영 기간 이외에도 선거기사 심의 과정과 그 결과를 검토하고 문제점을 개선하며 대상 언론사들을 교육하는 기간이 필요하다는 점에서 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회도 인터넷선거보도심의위원회와 마찬가지로 상설기구가 되어야 할 것이다.

인터넷언론을 중심으로 발생하고 있는 심의대상 콘텐츠의 중복심의 문제는 이미 언급했듯이 매체의 성격을 고려하면 불가피한 측면이 있다. 어떤 심의기구의 심의 과정이든 보도(언론사)의 영향력 등을 고려하고 있기 때문에 3개 기구의 공동협의를 통해 이에 걸맞은 심의기준을 마련해야 할 것이다.

언론관계법을 통한 언론 개념의 재정립과 이와 밀접한 관계가 있는 신유형 뉴스서비스의 법제화를 통한 선거보도 심의대상의 확대는 신중하게 검토해야 할 것이다. 언론개념의 재정립 등은 실제로는 규제 대상을 확장하는 결과를 낳기 때문이다.

## 참고문헌

- 박남춘(2013). <선거보도 심의, 합리적인 개선방안 모색(2013년도 국정감사 정책자료집 vol.6)>. 서울: 박남춘 의원실.
- 방송통신심의위원회(2011.11.1.). ‘SNS 애플리케이션 심의에 대한 입장’ 보도자료.
- 손재권 · 김성수 · 이두호(2017). <선거관리위원회 중장기 발전방안>. 과천: 중앙선거관리위원회.
- 심미선(2015). 포털의 선거 콘텐츠 유통과 공정성. <언론중재>, 겨울호(통권 137호), 16-27.
- 안명규(2009). 인터넷선거보도 심의의 현실과 법제에 관한 고찰. <언론과 법>, 제8권 2호, 49-82.
- 언론중재위원회(2017.2.20.). “언론중재위, 2016년 조정청구사건 3,170건 처리” 보도자료.
- 인터넷선거보도심의위원회(2013). <2012 제18대 대통령선거보도 심의백서>. 서울 : 인터넷선거보도심의위원회.
- 중앙선거관리위원회(2006.12.12.). ‘중앙선관위, 정치관계법 개정의견 국회제출’ 보도자료.
- 정치개혁특별위원회(2015). <공직선거법 일부개정법률안 검토보고서(김용태의원 대표발의안 등 229건)>. 서울: 정치개혁특별위원회.
- 최진호 · 이재진(2016). 선거보도 심의 및 심의기구에 대한 제도적 개선방안 연구: 2004년 이후 대선 및 총선보도에 대한 중복심의 논의를 중심으로. <언론과 법>, 제15권 2호, 1-35.
- 행정안전위원회(2019). <공직선거법 일부개정법률안 검토보고서(장정숙의원 대표발의안 등 80건)>. 서울: 행정안전위원회.

## 토 론 문

사회자 : 양승찬(서울 제4중재부 중재위원/  
숙명여대 미디어학부 교수)

토론자 : 김대영(KBS 선거방송기획단장)

김유향(국회입법조사처 과학방송통신팀장)

박아란(한국언론진흥재단 선임연구위원)

김동준(공공미디어연구소장)

이부하(영남대 법학전문대학원 교수)

최승민(언론중재위원회 심의2팀장)

## 【제1주제 토론문】

# “선거보도 어떻게 달라져야 하는가 : 정보오염 환경에서 전통언론의 역할” 토론문

김 대 영  
KBS 선거방송기획단장

김민정 교수님의 발표문을 보고 많은 공부가 됐다. 발표자는 정보오염 환경에서 전통언론의 역할을 ‘팩트체크 강화와 양질의 보도를 하는 것’ 이라고 제시했다. 이를 위해 전통언론에 있어서는 정확한 정보를 통해 허위정보를 바로잡는다는 믿음과 정보오염 환경에서 ‘양화’ 를 제공한다는 사명감이 필요하다고 밝혔다. 발표자의 견해에 전적으로 동의한다. 하지만 문제를 진단하는 것보다 해결책을 제시하는 것이, 그보다 해결책을 실행하는 것이 훨씬 어려운 법이다.

한국 언론이 이런 문제의식에 동의하고 해결책 실행에 동참해서 선거보도를 바꿀 수 있는가? 매우 회의적으로 본다. 발표문에서 지적하듯 한국 언론이 ‘허위정보를 바로잡는다는 믿음과 정보오염 환경에서 양화를 제공해야 한다는 사명감을 갖고 있는가?’ 라는 질문을 던져본다. 대부분의 언론사의 경우 ‘그렇다’ 라는 답을 쉽게 할 수 없을 것이라고 생각한다. 한국 언론이 허위정보를 바로잡기는커녕 스스로 생산단계에서 왜곡과장 보도(mis-information)를 일으키고 배포/재생산 단계에서는 ‘따옴표 저널리즘’ 의 관행과 경쟁 속에서 허위조작정보나 왜곡과장 보도를 쏟아내고 있지 않은가?

오늘날의 한국 언론은 누가 더 비열하고 더러운 방식으로 싸우느냐에 좌지우지되지 않도록 역할을 하고 있는 것이 아니라, 정치 행위자가 돼서 싸움을 선동하고 주동하고 있는 것이 아닌가하는 의문을 떨치기 어렵다. 전통언론이 제대로 된 역할을 하기 위한 사명과 의무를 개인 기업 형태인 언론사 사주(경영진)를 비롯한 구성원들의 선의와 자율에 위임하고 있기 때문이다.

루퍼트 머독의 말처럼 ‘뉴스는 매우 돈이 많이 드는 상품’ 이다. 그런데 뉴스를 만드는 그 많은 돈은 누가 지불하고 있나? KBS 등 일부 공영미디어를 제외한 대부분은

광고주(대기업)들이 비용을 지불한다. 그것도 매우 불투명하고 시대착오적인 구조를 통해서 말이다. 이럴 경우 미디어 기업이 복무하는 대상은 사주(자사)와 광고주의 이익이다. 생산단계에서 왜곡과장 보도를 거를 동기도 없고, 포털사이트 노출을 위해 치열한 클릭 경쟁을 하는 상황에서 ‘양화’ 제공은 현실적이지도 않다. 주지하다시피 따옴표 저널리즘은 오늘날 한국 언론의 가장 고질병으로 꼽힌다.

최근 필자가 책임 프로듀서를 맡고 있는 『정치합시다』 프로그램과 관련해 유시민 노무현재단 이사장의 출연료 관련 기사가 여러 건 나왔는데, 기사를 낸 언론사 어느 곳도 프로그램 담당자에게 확인취재를 하지 않았다. 이후 홍준표 전 자유한국당 대표가 ‘편집에 따른 의도 왜곡’ 때문이라며 1회 차 만에 프로그램 하차 의사를 페이스북에 게시하자 많은 언론사가 이를 ‘따옴표’로 보도했다. 이 과정에서 프로그램 관계자 등에게 직접 취재한 곳은 연합뉴스 한 곳 뿐이었다.

허위정보를 바로잡기 위해서는 시간과 노력이 필요하고, 양질의 보도를 하기 위해서는 더욱 많은 인력과 시간, 노력과 비용이 필요하다. 양질의 보도라 하더라도 이것이 사주(자사)나 광고주의 이익으로 이어지지 않는다면, 허위정보 생산 및 배포를 누군가 강제하거나 규율하지 않는다면 최근 필자가 직접 경험한 것과 같이 언론에게 양질의 보도가 이뤄질 것을 기대하기 어렵다. 또 허위정보는 이야기 구조가 단순해서 전달력이 높지만, 이를 바로잡기 위한 팩트체크는 복잡하고 다양한 정보 출처를 제시해야 하기 때문에 팩트체크 자체도 쉽지 않다. 그러다보니 ‘수면자 효과’가 매우 크다는 것은 잘 알려진 사실이다.

양질의 정보와 관련해 여론조사를 예로 들어보겠다. 여론조사 역시 매우 비싼 상품이며, 지불하는 비용에 따라 도출되는 품질이 천양지차다. 일반적으로 전국 표본 1천명 기준으로 1,500만 원 이하면 제대로 된 여론조사로 보기 힘들다. 그런데도 언론은 조사의 품질을 따지지 않고 앞 다퉈 여론조사 보도를 쏟아내고 있다. 2010년 지방선거와 2016년 총선 결과는 언론이 보도하는 여론조사라는 것이 얼마나 부정확하고 불량한 정보인지를 잘 보여줬다.(【별지】 참조) 2016년 총선 이후 한국언론진흥재단 주관으로 언론사, 언론단체, 학자, 조사회사가 참여해 「선거여론조사보도준칙」(2016.12.)을 제정해 배포했다.

하지만 「선거여론조사보도준칙」은 아무도 따르지 않으며 심지어 이러한 준칙이 있다는 사실조차 모르는 언론종사자가 대부분이다. 그 결과 지금도 갤럽과 리얼미터

(ARS) 여론조사가 해당 사안에 대한 모든 여론의 기준이 돼버렸다. 거의 모든 언론이 두 여론조사 기관의 조사 결과를 인용 보도 하고 있다. 「선거여론조사보도준칙」에 따르면 과학적으로 검증되지 않은 ARS 여론조사는 보도를 자제하고(「선거여론조사보도준칙」 제8조제2항제2호), 언론사 스스로 컨소시엄을 만들거나 비용을 투입해 높은 수준(양질)의 여론조사를 보도하도록 권고(「선거여론조사보도준칙」 제10조)하고 있지만 아무도 지키지 않고 있다.

제21대 국회의원 총선이 4개월 앞으로 다가왔다. 앞으로 왜곡과장 보도, 따옴표 보도, 불량한 여론조사 보도가 쏟아질 것이다. 언론사 스스로의 변화를 기대하기는 어렵다. 뉴스 수용자가 좋은 언론과 나쁜 언론, 좋은 기사와 나쁜 기사를 구분하고, 좋은 언론과 좋은 기사를 향해 기꺼이 지갑을 열어야 한다. 그러면 언론사 및 언론종사자들은 독자의 비용 지불 효능감을 높일 수 있도록 시간과 비용을 기꺼이 지불하는 등 허위정보를 바로잡고 양질의 정보를 제공하기 위해 노력할 것이다.

KBS와 같이 수신료를 받는 공영미디어에는 이런 정보오염 환경에서 허위정보를 걸러내고 불량한 보도가 구축(驅逐)될 수 있는 양질의 보도를 해야 하는 공적 책무가 강하게 부여돼 있다고 볼 수 있다. 공적인 소유구조나 거버넌스를 갖고 있는 MBC, 연합뉴스, YTN 등의 언론사도 마찬가지이다. 공공적 성격이 강한 미디어들이 모두 양질의 보도라는 공적인 책무에 동참해주길 기대해본다.

## 【별지】

한겨레

2016년 4월 11일 월요일 001면 중항

# “새누리 170석 육박, 더민주 100석도 위태”

여론조사기관 5곳 전망

“국민의당 25~35, 정의당 6~8석”

4·13 총선이 이틀 앞으로 다가온 가운데 여론조사 전문가들은 새누리당이 무난히 과반의석을 차지할 것이라고 전망했다. 반면, 더불어민주당은 야권 분열 속 국민의당 부상과 호남

약세 등의 악재 탓에 100석 넘기가 어려울 것으로 예상했다. > 관련기사 4·5·6면 <한겨레>가 10일 한길리서치, 오피니언라이브, 아젠다센터 등 5곳의 여론조사 전문기관 의 예측을 모은 결과 새누리당의 예상 의석은 155~170석, 더민주는 80~99석, 국민의당은 25~35석으로 나타났다. 정의당은 6~8석, 무소속 당선자는 6~12석을 차지할 것으로 예상했다.

새누리당은 야당 분열이란 유리한 구도 속에 국민의당 지지율이 상승하면서 과반을 훌쩍 넘길 것으로 전망됐다. 윤희웅 오피니언라이브 여론분석센터장은 “국민의당이 약전하면서 (더민주와) 경합지역에서 새누리당이 유리해지고 있다”고 말했다. 전문가들은 122석이 걸린 수도권(서울·경기·인천)에서 새누리당이 무난히 절반 이상을 확보하고, 27석이 걸린 충청권에서도 20석 이상을 차지할 것으로 봤다. 막판 보수층, 노년층의 결집 가능성도 새누리당 강세를 점치는

근거다. 안형환 중앙선거대책위원회 대변인은 브리핑에서 “수도권 지지세가 상당히 오르고 있다. 145석 전후를 얻을 것으로 본다”고 말했다. 일주일 전 전망치 135석보다 10석 가량 늘어난 것이다.

더민주의 세자릿수 의석 확보에 빨간불이 켜졌다. 전망이 우세하다. 다섯 곳의 기관 가운데 단 한 곳도 100석 이상을 점진 데가 없었다. 대부분 90~95석이 현실적인 수치라고 봤다.

> 4면으로 이어짐

성연철 이유주현 송경화 기자 sychee@hani.co.kr

경향신문

2016년 4월 11일 월요일 001면 중항

# 새누리 과반 더민주 100석 흔들 국민의당 약진

<교섭단체 구성>

총선 D-2 여야·여론조사기관들 막판 판세 분석

각당, 지지층 결집 위해 “어려운 상황”... 새누리 “145석 안팎” 엄살

더민주 “거대 여당 출현 압박” 긴장... 국민의당 “최대 40석” 기대

20대 국회의원 선거가 사흘 앞으로 다가오면서 여야는 막판 표심을 잡기 위한 ‘3일 대전(大戰)’에 들어갔다. 여야 각당은 선거 예측과 관련해 막판 지지층 결집을 위해 일제히 ‘어려운 상황’이라며 비판적 전망을 쏟아냈다. > 관련기사 3·4·5면

여야의 ‘비관론 경쟁’ 속에 여론조사 전문기관들은 대부분 ‘새누리당 과반 무난, 더불어민주당 100석 불투명, 국민의당 교섭단체 넘는 선전’으로 전망했다.

새누리당은 10일 총선 판세와 관련해 ‘145석 안팎’이라는 자체 분석결과를 내놨다. 안형환 중앙선대위 대변인은 브리

핑에서 “현재 자체 분석으로 145석 전후로 얻어 과반이 되지 못한다”며 “선거 초반에 비해 조금씩 좋아지고 있지만 여전히 쉽지 않은 상황”이라고 밝혔다. 앞서 새누리당은 지난 4일 예상의석수를 130석 대로 전망했다.

더민주의 ‘새누리당 180석, 더민주 100석 이하’로 예상했다. 정장선 선거대책본부장은 기자회견에서 “경합지역을 반반 가져오더라도 비례대표를 포함, 100석도 어려운 상황”이라며 “거대 여당의 출현이 얼마 남지 않았다”고 주장했다.

국민의당은 예상의석수를 35석으로 제

여론조사 기관들이 예측한 4·13 총선 판세

(단위: 석)

구분	새누리당	더민주	국민의당	정의당	무소속
기사	163	88	32	6	11
노사	165	90	29	8	8
드사	158~170	90~100	28~32	6~8	7~10
트사	157~175	83~95	25~31	3~7	5~9

시하면서 최대 40석까지 가능하다고 밝혔다. 이태규 전략홍보본부장은 브리핑에서 “현시점에서 호남 20개, 수도권 4~5개, 비례대표 10개 등 35개 정도로 예측하고 있다”며 “전체적으로 30~40개로 보고 있다”고 말했다.

여론조사 기관들은 새누리당 157~175석, 더민주 83~100석, 국민의당 28~32석을 예상했다.

연합뉴스가 4개 여론조사 기관에 의뢰한 이들 예측을 종합하면 새누리당은 원내 과반 확보가 무난할 것으로 분석된다. 더민주의 100석 확보가 여의치 않은 판

면, 국민의당은 당초 예상을 뛰어넘는 의석수로 원내교섭단체를 구성해 1996년 15대 총선 이후 20년 만에 ‘원내 3당 체제’를 이룰 것으로 보인다.

중앙선거관리위원회는 지난 8·9일 진행된 총선 사전투표율이 12.19%로 집계됐다고 밝혔다. 이는 직전 전국단위 선거인 2014년 6·4 지방선거 때의 11.49%를 웃도는 것으로, 역대 최고치다.

선관위는 총선 투표율을 50%대 후반으로 예상했다. 사전투표가 없었던 19대 총선 최종투표율은 54.2%였다.

김진우·박홍두 기자 jwkim@kyunghyang.com

# 빛나간 선거 여론조사, 유권자 혼란 막게 정비하라

4·13 총선은 여론조사의, 여론조사에 의한, 여론조사를 위한 선거란 오명을 뒤집어썼다. 현역 의원 평가와 컷오프, 총선 후보 선출에 제시된 근거는 늘 여론조사였다.

그렇다면 판단 기준이 되는 여론조사는 정확해야 하는데 현실은 그렇지 못했다. 동일 지역에서 같은 시기에 실시한 여론조사에서 지지율 격차가 20%포인트를 넘는 경우가 있었다. 심지어 의뢰자의 의도에 맞게 여론조사를 해주는 기획 여론조사 기관도 있었다고 한다. 선관위가 적발해 처벌한 여론조사만 100건이 넘는다.

그러나 여론조사를 못 믿겠다는 응답이 믿는다는 의견보다 많은 게 우리 현실이다. 고작 1~2% 응답률로 판세를 예측하니 높은 정확도가 오히려 기적이다. 게다가 주로 집 전화에 의존하는 조사 방식 자체의 한계도 있다. 현실에서 집 전화 가입자는 줄고 휴대전화는 표본 수집이 어렵다. 대

표성에 문제가 있는 것이다. 그런데도 이런 엉터리 여론조사 수치가 정치판에선 금과옥조다. 정확성이 의심되고 조작 가능성까지 제기된 여론조사가 정당의 공천 결과를 좌우하고 유권자의 표심을 출렁이게 만든다. 선거 판도에 악영향을 미치는 건 물론이다. 이번 총선을 놓고 주요 여론조사 기관은 새누리당 157~175석, 더불어민주당 83~100석, 국민의당 25~31석을 전망했다. 실제 결과와는 커다란 차이가 있다.

여야는 이번 총선을 계기로 선거 여론조사와 관련된 제도를 정비할 필요가 있다. 유권자의 혼란만 가중시킨다면 여론조사는 차라리 하지 않는 것이 낫다. 무엇보다 100개 이상 난립한 업체의 자격 요건을 강화해야 한다. 또 이번에도 도입된 무선전화 안심번호제를 잘 다듬어 정당뿐 아니라 여론조사 회사에 제공하는 방안도 검토할 만하다.

## 한겨레

2016년 4월 14일 목요일 004면 중형

### 포 빛나간 여론조사... '집 전화'의 한계

"저희도 이런 결과가 나올까 솔직히 두려웠고, 자신이 없었다." 한 여론조사기관 관계자

이번에도 여론조사는 빛나갔다. 여론조사 무용론과 함께 시급히 제도가 정비되어야 한다는 요구가 동시에 터져 나오고 있다.

대부분의 여론조사기관들은 4·13 총선에서 새누리당의 무난한 과반 확보와 더불어민주당의 100석 이하 참패를 예측했다. 구체적으로는 새누리당이 155~170석, 더민주는 80~99석, 국민의당은 25~35석, 정의당은 6~8석을 얻을 것으로 전망했다. 그러나 13일 오후 6시 나온 출구조사 결과는 판이하게 달랐다. (에스비에스)(SBS) 출구조사 결과 새누리당은 129~147석으로 조사됐다. 새누리당 의석은 최대치를 잡더라도 과반에 미치지 못하는 수치다. 더민주는 최소 97석에서 최대 120석을 얻을 것으로 예측돼

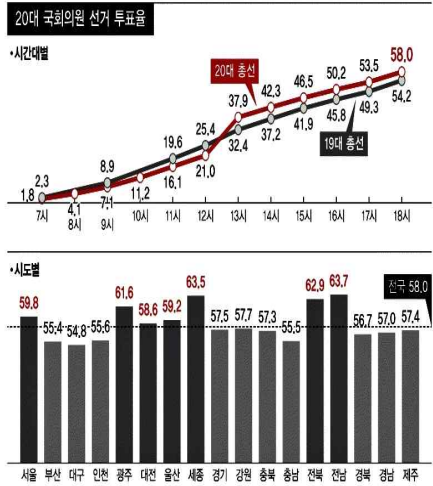
가장 적어도 100석에 육박했다. 당별로 ±20석 이상의 차이가 난 셈이다. 국민의당은 31~43석을 얻는 것으로 나왔다. 실제 개표가 진행 중인 14일 04:20분 현재 253개 지역에서 1위를 달리는 후보는 새누리당 107, 더민주 106, 국민의당 26곳으로 더민주가 앞섰다.

여론조사가 빛나간 것은 이번 총선만의 일이 아니다. 19대 총선 당시에도 여론조사 기관 대부분은 민주통합당이 새누리당을 꺾고 다수당이 될 것이라고 예측했다. 그러나 결과는 새누리당이 과반인 152석을 얻어 1당이 됐고, 민주통합당은 127석에 그쳤다.

여론조사 전문가들은 책임을 느낀다면서 도 지금 방식의 여론조사로는 정확한 민심을 짚어낼 수 없다고 했다. 현재 여론조사는 무선전화로 이뤄진다. 무선전화 보유율은 50% 미만이다. 휴대폰을 이용하는 안심번호

방식의 조사는 금지돼 있다. 이상일 아젠다센터 대표는 "유선전화만으로는 젊은층의 표심을 찾아내기가 어렵다"고 했다. 또 다른 한 여론조사기관 관계자는 "20~30대 응답률이 너무 낮았다"고 했다. 반면 새누리당이 선거 일주일 전 안심번호를 가미해 실시한 여론조사에선 '과반에 못 미친다'는 결과가 나와 실제에 가까웠다.

난립한 여론조사기관의 문제점도 지적됐다. 이번 선거에는 지역별로 수십개의 여론조사기관이 여론조사를 실시했다. 같은 날, 같은 지역 여론조사도 기관에 따라 1, 2위가 뒤바뀌는 결과가 나타나기도 했다. 이 가운데는 선거 때만 나타나거나 후보들과 결탁한 수준 미달의 여론조사기관도 적지 않은 것으로 알려졌다. 검찰은 12일 특정 후보에게 유리하게 결과를 조작한 S&P리서치 대표를 구속했다. 이명을 요구한 여론조사 전



문가는 "자동응답시스템(ARS)을 이용한 각종 여론조사가 난립하다 보니 유권자들의 피로감이 너무나 높아 응답률 자체가 너무 낮다"며 "여론조사기관의 기준을 개선하지 않으면 신뢰도는 날로 더 떨어질 것"이라고 말했다. [sychee@hani.co.kr](mailto:sychee@hani.co.kr)

## 【제1주제 토론문】

# “선거보도 어떻게 달라져야 하는가 : 정보오염 환경에서 전통언론의 역할” 토론문

김 유 향

국회입법조사처 과학방송통신팀장

소셜미디어 등 디지털매체 중심의 뉴스소비 환경의 급격한 변화, 허위조작정보의 만연 등 정보생태계의 혼란의 와중에 2020년 제21대 총선이 다가오고 있다. 극심한 정보오염과 전통 미디어에 대한 불신이 새로운 미디어에 대한 신뢰로 대체되지 못한 환경에서 미디어의 역할에 대한 보다 깊이 있는 고민이 필요한 시점이다. 제21대 총선은 여러 면에서 2020년 이후 한국정치의 기준이 될 선거이다. 현직 대통령의 탄핵 후 정치적 이념, 정파, 사회적 가치 간 갈등이 다양하게 분출되고 있지만, 갈등의 해결 고리가 되어야 할 핵심적 두 주체인 정치와 미디어가 제 역할을 하지 못하는 것은 물론 오히려 갈등을 증폭시키고 있는 가운데, 21세기에 태어나고 변화된 미디어 환경에서 성장한 국민들이 처음으로 투표를 하는 선거이다.

발제자는 현재의 미디어를 둘러싼 정보생태계를 정보오염(information pollution)으로 정의하고, 정보오염 환경에서 선거보도와 전통언론의 역할에 대해 논의하고 있다. 논문의 주장에 많은 부분 공감하고, 또 현 단계에서 다양하고 심도 있는 논의가 필요한 문제제기라고 생각한다. 이하에서는 발제자의 논문에 더해 관련 논의를 더욱더 풍성하게 하기 위한 몇 가지 문제를 논의하고자 한다.

먼저 논문의 분석 틀로 채용되고 있는 와들과 테라크산의 보고서는 죽어있는 정보가 아닌, 정보가 살아움직이는 과정 속에서 허위정보의 생성과 유통과정을 분석하고 대응방안을 모색하고 있다는 점에서 매우 의미 있는 분석이다. 그러나 오정보와 허위조작정보, 악성정보의 개념 정의에서 ‘해를 끼칠 의도로 일부러 생산된 것인지 여부’, 즉 생성단계의 의도성을 기준으로 유형을 구분한 것은 사실 허위정보가 행위자들에 의해 생산, 배포되는 과정에서는 의미가 없다. 즉, 애초 생성 과정에서는 의도적으로 생산된 것은 아니라 할지라도 배포의 단계에서 의도성이 개입할 수 있고, 또 필터버블과 에코챔버의 소셜미디어 환경에서 사람들의 뇌가 작동하는 극적인 세계관(Hans Rosling)으로 수용의 단계에서 애초 생성단계의 의도와 관계없이 받아들여질 수 있다.

따라서 생성단계의 의도성과 다르게 배포되고 수용되는 정보오염 환경에서는 채용되기 어려운 개념 정의로 볼 수 있다. 즉 유럽의 경우 허위조작정보의 규제대상이 사실상 대부분 적대 관계의 타국 또는 갈등 국가이며 국내의 미디어가 대상이 아니다. 따라서 일단 생성단계의 의도성이 허위조작정보를 정의하고 규제하는데 중요하다. 그러나 우리의 경우 외부로부터의 의도적인 허위정보의 생성보다는 아직은 내부에서 정보가 생성/배포/재생산된다. 따라서 국내의 정보오염 환경에서는 생성단계의 의도성을 중심으로 허위정보를 파악하는 유럽이나 미국의 정의가 그대로 적용되기는 한계가 있다.

또한 개념과 관련하여 발제자는 가짜뉴스 용어의 폐기를 제안하며, 요즘 문제가 되는 콘텐츠들은 뉴스가 아니라 정보라고 주장하고 있다. 가짜뉴스 개념이 정치인들이 비판을 공격하는 수단으로 악용하는 점과 기성언론에 대한 불신을 부추긴다는 점에서 발제자의 주장은 타당하지만, 기사의 생산단계이든 배포/재생산 단계이든 오보나 허위조작정보를 뉴스의 형태로 제공하는 언론사가 있는 상황에서 가짜뉴스 개념을 폐기한다고 언론사가 변화하거나, 언론에 대한 신뢰가 바뀔 수 있을지 의문이며, 그런 점에서 가짜뉴스 개념은 한국에서 더 오래 살아남을지도 모른다.

나아가 한국 언론의 오보가 단순히 취재 혹은 편집의 실수가 아니라 심화된 경쟁의 구조적 문제의 결과이며, 오보보다는 허위조작보도를 하는 언론이 문제임을 지적하고 있다. 그러나 현 언론사가 처한 구조적 문제 속에서 오보에 대해 면죄부를 부여하기에는 한국이 특히 전통언론에 의한 오보가 많다는 것을 설명할 수 없다. 언론의 가장 기본 책무가 진실보도라고 할 때 오보의 양산은 언론으로서의 존재를 스스로 부정하는 것으로 볼 수 있다. 진실보도를 위해서는 시간(마감), 공간(지면과 에어타임), 그리고 경제적 자력(예산)의 제한을 벗어나야 하는데, 현재와 같은 인터넷 시대에는 이러한 여건을 확보하기는 쉽지 않다. 그러나 현재의 혼탁한 정보오염의 환경을 만드는 데 전통언론의 오보가 상당히 큰 역할을 하고 있다고 볼 때, 언론사들의 오보생산에 대해서는 앞으로 의도와 관계없이 엄격한 대응이 필요하다고 할 수 있다.

발제문의 가장 핵심적 주장은 전통언론의 역할에 주목하면서 특히 게이트키퍼로서의 역할을 강조하고 있다는 점이다. 그러나 수용자 입장에서 하나의 신문이나 방송의 게이트키퍼에도 불구하고 다른 미디어를 통해 정보를 받을 수 있는 선택지가 다양한 현재의 언론환경에서 게이트키퍼는 전체 언론차원의 합의가 없는 한 아무런 의미가 없다. 발제자가 언급한 프랑스의 사례는 신뢰가 살아있는 미디어 생태계의 건강성을 보여주는 사례이지만, 미디어 환경이 급격하게 변화된 상황 속에서 전통언론의 게이트관리를 통해 허위정보 등을 통제할 수도 없고, 그런 생각이 바람직하지도 않다.

따라서 탈진실(Post-truth) 시대의 정치적 혼란과 더불어 미디어 생태계의 급변이라는 시대적 흐름에 맞춰 언론에 대한 전통적 기준들을 다시 확인할 시점이 아닌가 생각한다. 즉 언론이란 무엇인가, 그리고 민주주의에서 언론은 어떤 역할을 해야 하는가라는 당위적 질문에서 더 나아가, 변화하는 시대에 언론에 대한 개념 정의 및 현재의 언론은 어떻게 변화해야 하는가에 대해서도 고민이 필요한 시점이다.

첫째, 전통언론은 속보성에 치중하기보다는 정확성을 강화하는 방향으로의 전환이 필요하다. 모바일과 소셜미디어의 시대에 언론의 속보성의 가치는 점점 더 퇴화하고 있고, 전통언론이 속보경쟁에서 소셜미디어를 능가할 수 없다. 따라서 전통언론은 시간이 소요되더라도 팩트체크를 일상화하며 정확한 보도를 통해 다른 미디어와의 차별화를 가져가는 것이 필요하다. 둘째, 단순한 사실의 제공에서 보다 심층적인 분석과 전문성을 강화하는 방향으로의 전환이 필요하다. 사실 전통언론은 많은 제약에도 불구하고 그 어떤 매체보다 심층적이고 전문적 분석을 할 수 있는 역량을 가지고 있다고 할 수 있다. 셋째, 언론의 객관성과 중립성이 의심받는 상황에서는 형식적인 객관성과 중립성 유지에 언론의 신뢰를 더 하락시키는 데 기여한다. 따라서 전통언론은 투명성과 다양성을 통한 공정성의 실현이 더 중요하다. 즉 정보의 수집과정과 취재원 등을 명료히 밝혀야 하며 인용보도 뒤에 숨어 기자의 관점을 제시하는 것은 바람직하지 않다.

전 세계 13개국 5만여 명에 대한 현장 조사를 통해 사람들의 오해와 사실의 간극을 설명하고 있는 한스 로슬링(Hans Rosling)의 「팩트의 감각」의 연구결과에 따르면, 한국 사람들이 생각보다 사실정보를 잘 인식하고 있는 국가(스웨덴, 독일에 이어 세 번째 국가)에 속한다는 사실이다. 이 연구의 결과는 향후 전통언론과 미디어보도의 방향에 대해 의미 있는 시사점을 제공한다. 즉 수많은 오보와 허위조작정보 등이 혼재하는 정보오염 환경에서도 우리 국민들은 비교적 사실정보를 잘 인식하고 있다는 사실은 현재 우리의 문제점은 정파적 신념이 진실을 압도하는 지점을 보여준다. 따라서 정파적으로 허위조작정보와 오보를 생산하고 유통하는 전통언론의 변화만이 아니라, 편향을 강화하는 기술과 정보생태계 전반의 점검과 변화가 필요하다.

편향을 강화하는 기술이 범람하는 시대에 사람들은 어떻게 진실을 가리고, 그에 입각하여 살아가고 투표하고 정치적 활동에 참여할 수 있을 것인가? 전통언론의 변화만이 아니라, 기술적 플랫폼들의 노력(알고리즘 투명성 강화와 차별과 편향의 구조 변화)과 사실을 모호하게 만들려는 모든 시도에 의문을 제기하고 바로잡는 개인과, 사회, 언론종사자, 그리고 국가의 노력이 필요하다.

## 【제1주제 토론문】

# 디지털 시대의 선거보도와 투명성 이슈

박 아 란

한국언론진흥재단 선임연구위원

정보오염 환경에서의 선거보도가 직면한 문제와 대응방안을 제시한 발제문의 내용에 공감하면서 이 토론문에서는 몇 가지 논의만 더하고자 한다. 우선 발제자가 제시하였듯이 언론사가 의도적으로 거짓정보를 유포하거나 고의적으로 왜곡하는 것은 상정하기 어렵지만 그럼에도 불구하고 만약 이러한 일이 발생한다면 그 보도는 허위조작정보 내지 ‘가짜뉴스’의 이슈를 벗어나 이미 현행법을 위반한 불법적 행위가 될 것이다.

현실적으로는 언론사는 허위보도를 의도하지 않았으나 선거후보자 또는 관련인이 왜곡한 사실을 발표한 경우 이를 그대로 보도할 것인지의 문제가 더 발생가능성이 높다고 생각된다. 최근에도 이러한 경우와 관련된 판결이 있었는데, 상대 후보에 대해 고의적으로 허위사실을 기자회견을 통해 발표하고 이러한 내용이 언론을 통해 보도된 사건이다. 결국 허위사실을 유포한 혐의로 기소된 당선인은 1심 법원에서 당선무효에 해당하는 벌금 500만 원을 선고받은 바 있다. 문제는 이 과정에서 허위사실을 보도한 언론에 대한 것이다. 판결문을 살펴보면, 허위사실을 발표하는 기자회견에 참석한 기자들 중에서 A기자는 내용에 의문을 품고 곧바로 질의를 하였고, B기자 등은 허위 내용을 보도 후 상대 후보로부터 반론보도문 게재요청의 내용증명을 받은 뒤에 스스로 정정보도를 하였고, C기자는 허위 기자회견 내용을 그대로 보도한 뒤 인터넷선거보도심의위원회에서 정정보도문 게재조치를 받았다. 따라서 기자회견장에서 충분히 내용의 허위에 대한 의문이 제기되었음에도 불구하고, 기자들의 보도행태가 각각 달랐다는 점은 시사하는 바가 크다. 의문이 제기된 발언 내용에 대해 이를 검증하려는 노력 없이 그대로 받아쓰기 하다시피 보도하는 행태는 저널리즘의 기본원칙과 취재윤리를 저버린 것이라고 볼 수 있다. 법률적으로는 이러한 언론에게는 ‘진실 오신 상당성’의 법리도 적용되기 어려울 것이라 본다. 따라서 특히 선거운동 기간에는 단순히 누군가의 발표내용이나 보도자료를 그대로 전달하기보다는, 그 내용에 대해 취재원에게 질문하고 관련 자료를 철저히 확인하는 저널리즘의 기본원칙이 반드시 준수되어야 함을 언론은 되새겨볼 필요가 있다.

디지털 시대에는 새로운 난제들도 속속 나타나고 있다. 「공직선거법」 제8조(언론기관의 공정보도의무)는 ‘방송, 신문, 통신, 잡지 기타 간행물과 인터넷 언론사’에게 공정하게 보도할 의무를 부과하고 있다. 그렇다면 이러한 「공직선거법」 제8조가 디지털 시대에 여전히 유효할 것인가? 즉, 전통적 언론 개념에 기반한 선거보도 관련 규제 및 선거보도 심의가 여전히 유효할 수 있을 것인지에 대해 의문이 제기되고 있다. 이러한 문제의식에는 다음 발제에서 논의되겠지만, 심의기구의 한계에 대한 논의도 포함된다. 현재 선거보도심의기구가 선거방송심의위원회(방송통신심의위원회), 선거기사심의위원회(언론중재위원회), 인터넷선거보도심의위원회(중앙선거관리위원회)로 나뉘어져 있다 보니 심의의 중복성 문제나 심의기준의 일관성 문제 등이 다른 연구에서도 많이 지적되어 왔다(이동훈·반현<sup>11)</sup> 등 관련 연구 참조).

여기서 나아가, 현행법이 대상으로 다루고 있지 않은 미디어 플랫폼에서의 선거 관련 콘텐츠를 어떻게 규제할 수 있을지도 고민이 필요하다. 전통언론을 통해 제공되는 선거관련 보도는 공정성이 대원칙으로 제시될 수 있지만, 디지털 플랫폼을 통해 유통되는 선거 콘텐츠에 대해서는 전통적 언론만큼의 공정성을 기대하기는 어려운 일이기 때문이다. 언론사가 아닌 개별 이용자들이 업로드하는 콘텐츠에 대해 엄격한 공정성의 잣대를 들이대기도 어려울뿐더러, 언론사가 보도한 영상이나 자료를 온라인 이용자들이 일부 편집 내지 발췌하여 맥락을 상실한 채로 게시한 경우 심각한 오해나 왜곡을 유발할 수도 있다. 그러나 이러한 디지털 콘텐츠를 효과적으로 선별해내거나 그에 대한 적절한 대처를 하기는 쉽지 않다. 물론 이러한 문제는 한국만이 직면한 것은 아니다. 영국의 법학자 Jacob Rowbottom 교수에 따르면, 영국에서는 ‘불편부당성(impartiality)’ 원칙의 준수가 방송에는 요구되지만 신문에는 요구되지 않는다고 한다. 따라서 영국 신문은 종종 편파적인 선거보도의 문제를 일으켰지만 투명성은 확보되어 있기 때문에, 독자들은 적어도 특정 신문의 경향성 내지 편향성을 알고 있어서 그 부정적 효과는 상쇄될 수 있었다고 한다. 그러나 온라인 콘텐츠의 경우 누가 어떤 목적으로 게시한 것인지 그 투명성이 확보되지 않기 때문에 이용자들에게 미치는 폐해가 더 클 수 있다. 더구나 한국에서는 특이하게도 모든 연령층에서 유튜브 이용률이 상당히 높은 만큼 디지털 플랫폼에서 유통되는 거짓 또는 왜곡된 정보에 대해 이를 신고하고 처리하는 절차에 대한 투명성 확보도 더욱 요구된다.

‘온라인 맞춤형 정치광고’도 디지털 시대의 새로운 이슈이다. 현행 「공직선거법」 제94조는 ‘방송, 신문, 통신, 잡지 기타 간행물 등 언론매체’를 통한 정치광고를 금지하고 있다. 따라서 정치광고 규제는 기존 언론매체에 초점이 맞춰져 있고

11) 이동훈·반현(2012). 국내 선거보도 심의제도의 쟁점과 개선 방향. <언론과 법>, 11권 2호, 71-105.

디지털 공간의 정치광고에 대해서는 아직 법률적으로 보완이 필요하다. 그러나 법이 현실을 따라잡기도 전에 인터넷 기술은 빠르게 발달하고 있다. 온라인에서 수집된 이용자의 개인정보를 바탕으로 맞춤형 정치광고를 제작하는 것도 가능하다. 가령 ‘30대 독신 여성으로서 A언론의 기사나 B정치인의 콘텐츠에 좋아요를 누른 서울 강남구 거주자’ 라는 형태의 매우 구체적인 개인정보를 기반으로 하여 선별적으로 온라인 정치광고를 내보낼 수 있는 것이다. 영국의 ‘캠브리지 애널리티카’ 사건이 보여주듯이 온라인에서 수집된 개인정보 보호도 문제지만, 이러한 개인정보를 바탕으로 한 정치광고는 민주주의의 근간을 흔들 수 있다는 점에서 더욱 심각한 이슈이다. 이러한 비판으로 인해 구글도 유권자 대상의 ‘맞춤형 정치광고’ 를 금지하는 것으로 최근 광고정책을 변경했다. 구글은 2019년 12월 12일 치러지는 영국 총선에 이 정책을 우선 적용하고 나서 내년 1월 초부터 전 세계 구글 서비스에 이를 확대 적용할 것이라고 발표했다. 트위터도 모든 형태의 정치광고를 금지하겠다고 밝힌 바 있다. 그러나 페이스북은 잘못된 정보가 포함된 정치 광고도 중단하지 않겠다고 발표했는데, 마크 저커버그 페이스북 CEO는 정치광고는 언론이 다루지 않는 후보나 도전자, 권리 옹호단체가 목소리를 낼 수 있는 중요한 통로가 될 수 있다면서 이를 금지하는 것은 오히려 기득권과 기성 언론에게 유리하게 작용할 것이라고 주장했다. 따라서 온라인에서의 정치광고의 허용여부에 대한 논의뿐만 아니라 만약 허용한다면 어느 정도의 한계를 설정할 것인지에 대해서 국내에서도 추가적 논의가 필요하다.

온라인 정치광고에서 딥페이크 기술의 활용도 우려되는 지점이다. 미국 캘리포니아주는 선거 60일 전부터 모든 후보자가 선거운동을 할 때 딥페이크 기술의 사용을 금지하는 법안을 최근 통과시켰으며, 텍사스주는 선거 30일 전부터 딥페이크 사용을 불법화하는 법률을 통과시켰다. 이러한 법안에 대해서는 표현의 자유 측면에서 논란이 있기는 하지만, 딥페이크 기술의 파괴적 효과가 우려되는 현시점에서 규제의 필요성이 인정되는 부분이라고 생각된다.

선거보도의 환경이 많이 바뀌었다. 전통적 언론사의 보도에 대해서도 여전히 논의가 필요하지만 소수의 글로벌 미디어 플랫폼이 커뮤니케이션 환경을 지배하는 시대에서는 그 논의의 폭과 심도는 더 넓고 깊어질 수밖에 없다. 전통 언론사의 공정성뿐만 아니라 플랫폼이 개인정보를 처리하는 절차와 유해 콘텐츠에 대한 처리 절차, 게시물 관련 알고리즘 등에 대한 플랫폼의 투명성 확보가 절실한 시점이다.

## 【제2주제 토론문】

# “공정한 선거보도 심의를 위한 심의기구 운영 방안”

## 토론문

김 동 준

공공미디어연구소장

### ■ 선거보도 심의제도의 필요성

- 선거 기간에 형성되는 선거 공론장은 정치적 의사표현이 자유롭게 이루어짐으로써 사상의 자유시장이 작동하고, 다양한 잠재적 이해관계가 표면화됨으로써 민주주의적 커뮤니케이션 역량이 성숙되는 계기로 역할을 함(이동훈·류정호, 2009<sup>1</sup>; 이동훈, 2010<sup>2</sup>; 이동훈·반현, 2011<sup>3</sup>).
- 따라서 선거 공론장의 민주주의적 역할이 제대로 실현되려면 무엇보다 정치적 의사 표현의 자유가 보장되고, 이를 토대로 한 활발한 의견 교류가 필수적인 조건임.
- 그럼에도 불구하고 선거 공론장이 갖는 한계는 규제의 필요성을 유발함.
  - 첫째, 선거라는 커뮤니케이션 장이 갖는 특수성에 따라 짧은 선거 캠페인 기간 동안 집중적으로 이루어지는 언론과 유권자들의 커뮤니케이션은 그만큼 집중성과 확장성이 높다는 특징을 가짐. 오보와 부정확한 보도, 공정성과 중립성이 결여된 보도 등은 사상의 자유시장이 작동하여 선거 여론이 정상적으로 수렴되기 전에 선거에 큰 부작용을 낳는다고 지적됨.
  - 둘째, 선거 기간 동안 한시적으로 이루어지는 선거 공론장에서의 커뮤니케이션은 다양한 이슈가 첨예하게 대립, 충돌하는 갈등의 장임. 이해관계가 조율되고 합의되기 보다는 의견의 주장과 충돌이 심화되는 양상이 보편적임. 따라서 다른 정치 이슈보다 미확인 정보와 음해성 정보로 인한 개인 권익의 침해 정도와 범위가 클 수

1) 이동훈·류정호(2009). 인터넷 선거 캠페인 관련 개인 미디어 규제 법률의 문제점 연구: 공론장적 접근을 중심으로. <사이버커뮤니케이션학보>, 제26권 3호, 159-200.  
2) 이동훈(2010). 인터넷 언론의 유권자 참여 플랫폼을 활용한 선거 공론장 관련 탐색적 사례 연구. <사회과학연구> 제21권 4호, 91-116.  
3) 이동훈·반현(2011). <매체환경변화에 따른 선거보도 심의제도 개선방안에 관한 연구>. 서울: 인터넷선거보도심의위원회.

밖에 없음. 따라서 언론의 선거보도에 대한 심의제도는 정치적 의사 표현의 자유 및 사상의 자유 시장 작동에 대한 규제라는 지적에도 불구하고 선거라는 특수한 상황을 고려할 때, 그 타당성이 인정됨(문재완, 2008<sup>4)</sup>; 이동훈·반현, 2011).

## ■ 선거보도 심의제도 논의

### ○ 심의 대상 및 기준의 문제

- 언론의 영역을 어디까지 설정할 것인가의 문제는 인터넷이 본격적으로 활성화되면서 등장한 온라인 매체로 인해 심화되며, 그 범위를 확정하기는 어려운 문제임.
- 발제문에서 언급된 것처럼, 각종 관련 법령과 규칙에서 심의 대상의 범위가 모호하거나 상충되기도 함.
- 선거시기의 온라인 상의 선거보도(혹은 선거 관련한 소식 등)는 총량을 파악하기 불가능한 수준임. 현행 심의제도로 이를 조사하기도 어렵거니와 심의의 실효성에도 의문이 듦.
- 온라인 영역의 심의는 최소한의 규제 원칙에 입각하여 그 범위와 기준을 정립해야 할 것으로 보임.
- 심의기준 역시 모호한 측면이 있음. 대표적으로 선거방송은 「방송법」 제33조와 「공직선거법」이 정한 선거방송, 「선거방송심의에 관한 특별 규정」에 의한 ‘선거에 관련된 내용이 포함된 프로그램의 방송’으로 그 범위를 특정하기 곤란함. 선거 후보자가 등장한 방송에만 한정할 것인지, 후보자는 아니지만 소속 정당의 내용도 포함할 것인지 등에 대한 논의가 필요함.
- 심의 주체인 3개의 위원회(선거기사심의위원회·선거방송심의위원회·인터넷선거보도심의위원회)가 공통적인 대원칙으로 설정하고 있는 ‘공정성’이라는 기준도 모호하기는 마찬가지임. 심의 과정에서 최소한의 규제 원칙을 적용하는 것이 바람직하나, 심의기구 간의 공정성 심사원칙 관련 가이드라인을 마련할 필요는 있어 보임.
- 다만, 선거보도 심의의 공정성 원칙과 관련하여 언론의 당파적 또는 정파적 보도 태도가 문제되는데, 이는 매체별로 차별화된 심의기준을 적용할 필요도 있음. 즉, 신문과 인터넷 언론의 경우 매체 특성을 고려하여 상대적으로 정파성에 대한 제한적 인정의 여지를 두어야 할 필요성도 있음.

4) 문재완(2008). <언론법 한국의 현실과 이론>. 서울: 늘봄.

- 심의중복과 심의기구 통합
  - 현 심의제도의 문제는 심의기구의 분리가 아니라 심의기준의 일관성 부재에 있기 때문에 역할 조정이 필요함.
  - 인터넷 영역과 기존 매체 간의 중복심의가 주로 문제가 되는데, 인터넷을 통한 재매개 보도의 경우, 심의기구 간 협의를 통해 심의기준을 통일하여 일관성을 유지해야 함.
  - 심의기구 통합은 매체별 특성이 고려되지 못할 수도 있음. 가령, 방송의 경우 보도만이 아니라 시사, 교양, 예능 등 전 장르가 심의의 대상이 됨.
  - 심의기구를 통합할 경우, 외부로부터의 정치적 영향력에 대해 자유롭지 못할 것이라는 우려가 지적됨. 분리되어 있을 때 보다 단일 기구로 통합될 때가 더 정치적 이해관계로부터 자유롭지 못할 수 있음.
  
- 심의기구 상설화
  - 심의기구의 상설화를 통해 장기적으로는 조직의 안정성과 전문성이 상대적으로 높을 수 있음. 그러나 선거보도 심의 자체가 한시적인 정치과정이기 때문에 상설화가 필요한지는 의문.
  - 기존 심의기구와의 경계와 영역이 중복될 수 있으며, 선거 기간이 아닐 경우의 역할도 다소 의문.

■ 선거보도 심의기구의 위원 구성과 관련한 문제

- 3개 심의위원회 모두 국회 교섭단체 추천 몫이 있으나 정치권의 추천을 배제하는 것을 고려할 필요가 있음.
  - 정당 추천 인사들은 아무래도 정당의 눈치 혹은 이익을 대변할 수밖에 없는 상황으로 판단됨. 가령, 상식적으로 특정 정당 후보에게 불리한 보도 혹은 근거 없는 의혹보도 같은 것들이 제기될 경우, 해당 정당이 아닌 다른 정당의 추천인사들은 문제시 하지 않거나 경미하게 처리하려는 경향이 있음. 또한 교섭단체에 들어오지 못한 정당 후보의 소외 혹은 배제에 대해서도 같은 방식으로 처리하게 됨.
  
- 3개 심의위원회 모두 언론사 현업단체나 현업의 추천 몫에 따른 위원이 필요한지 검토가 있어야 함.
  - 선거방송심의위원회 구성의 경우, 방송사 추천이 포함됨. 대부분 방송협회나 케이블협회에서 추천권을 갖는 것으로 보이는데, 현직 협회 임직원이 위원으로 추천되

는 경우가 있음.

- 이 역시 선거방송을 수행하는 방송사와 이해관계가 있다고 볼 수밖에 없음. 방송사 추천 위원은 방송사의 심의에 있어서 방어적인 입장을 견지하고는 함.
- 언론인 단체의 추천 몫이 있기 때문에 위원 구성 시 굳이 방송사 추천 몫을 반영할 필요성이 있는지는 의문.

## 【제2주제 토론문】

# “공정한 선거보도 심의를 위한 심의기구 운영 방안”

## 토론문

이 부 하

영남대 법학전문대학원 교수

### 1. 토론에 들어가면서

이 교수님의 선거기사심의위원회의 경험에 기초한 선거보도 심의기구 운영방안을 들으면서 평소에 깊이 생각하지 못했던 선거보도 심의기구에 대해 이해하게 되는 기회가 되었습니다. 토론자의 소임을 다하기 위해, 몇 가지 점에 관해서만 보충적으로 저의 생각을 피력하는 것으로 토론을 갈음하겠습니다.

### 2. 선거보도와 관련한 현행법 규정

선거보도와 관련하여 현행법 규정은 다음과 같습니다.

#### 1) 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」(이하 언론중재법) 언론 관련 규정

**제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "언론"이란 방송, 신문, 잡지 등 정기간행물, 뉴스통신 및 인터넷신문을 말한다.
2. "방송"이란 「방송법」 제2조제1호에 따른 텔레비전방송, 라디오방송, 데이터방송 및 이동멀티미디어방송을 말한다.
3. "방송사업자"란 「방송법」 제2조제3호에 따른 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자 및 방송채널사용사업자를 말한다.
4. "신문"이란 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 신문을 말한다.
5. "신문사업자"란 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 신문사업자를 말한다.
6. "잡지 등 정기간행물"이란 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호가 목 및 라목에 따른 잡지 및 기타간행물을 말한다.
7. "잡지 등 정기간행물사업자"란 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 정기간행물사업자 중 잡지 또는 기타간행물을 발행하는 자를 말한다.
8. "뉴스통신"이란 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 뉴스통신을 말한다.
9. "뉴스통신사업자"란 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 뉴스통신사업자를 말한다.
10. "인터넷신문"이란 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 인터넷신문을 말한다.

- 11. "인터넷신문사업자"란 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 인터넷신문사업자를 말한다.
- 18. "인터넷뉴스서비스"란 언론의 기사를 인터넷을 통하여 계속적으로 제공하거나 매개하는 전자간행물을 말한다. 다만, 인터넷신문 및 인터넷 멀티미디어 방송, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것은 제외한다.
- 19. "인터넷뉴스서비스사업자"란 제18호에 따른 전자간행물을 경영하는 자를 말한다.
- 20. "인터넷 멀티미디어 방송"이란 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제1호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송을 말한다.
- 21. "인터넷 멀티미디어 방송사업자"란 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제5호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송사업자를 말한다.

2) 인터넷 신문 관련 규정[「신문 등의 진흥에 관한 법률」(이하 신문법) 및 신문법 시행령]

**신문법**

**제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. "인터넷신문"이란 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치와 통신망을 이용하여 정치·경제·사회·문화 등에 관한 보도·논평 및 여론·정보 등을 전파하기 위하여 간행하는 전자간행물로서 독자적 기사 생산과 지속적인 발행 등 대통령령으로 정하는 기준을 충족하는 것을 말한다.

**신문법 시행령**

**제2조(인터넷신문)** ① 「신문 등의 진흥에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제2조제2호에서 "독자적 기사 생산과 지속적인 발행 등 대통령령으로 정하는 기준"이란 다음 각 호의 기준을 말한다.

- 1. 독자적인 기사 생산을 위한 요건으로서 주간 게재 기사 건수의 100분의 30 이상을 자체적으로 생산한 기사로 게재할 것
- 2. 지속적인 발행요건으로서 주간 단위로 새로운 기사를 게재할 것

② 제1항제1호에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자의 계열회사(「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 계열회사를 말한다)가 다음 각 호의 자가 생산하는 기사를 인터넷을 통하여 일반에 제공하는 경우에는 자체적으로 생산한 기사가 100분의 30 미만인 경우에도 제1항제1호의 기준을 충족한 것으로 본다.

- 1. 신문사업자
- 2. 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호가목 또는 라목에 따른 잡지 또는 기타간행물을 발행하는 자
- 3. 「뉴스통신진흥에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 뉴스통신사업을 영위하는 자

1) '인터넷 멀티미디어 방송'이란 광대역통합정보통신망등(자가 소유 또는 임차 여부를 불문하고, 「전파법」 제10조 제1항 제1호에 따라 기간통신사업을 영위하기 위하여 할당받은 주파수를 이용하는 서비스에 사용되는 전기통신회선설비는 제외한다)을 이용하여 양방향성을 가진 인터넷 프로토콜 방식으로 일정한 서비스 품질이 보장되는 가운데 텔레비전 수상기 등을 통하여 이용자에게 실시간 방송프로그램을 포함하여 데이터·영상·음성·음향 및 전자상거래 등의 콘텐츠를 복합적으로 제공하는 방송을 말한다.

### 3) 「공직선거법」 중 선거보도 심의기구 관련 규정

**제8조의2(선거방송심의위원회)** ① 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제18조제1항에 따른 방송통신심의위원회(이하 "방송통신심의위원회"라 한다)는 선거방송의 공정성을 유지하기 위하여 다음 각 호의 구분에 따른 기간 동안 선거방송심의위원회를 설치·운영하여야 한다.

**제8조의3(선거기사심의위원회)** ① 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제7조에 따른 언론중재위원회(이하 "言論仲裁委員會"라 한다)는 선거기사(社說·論評·廣告 그 밖에 選舉에 관한 내용을 포함한다. 이하 이 條에서 같다)의 공정성을 유지하기 위하여 제8조의2제1항 각 호의 구분에 따른 기간 동안 선거기사심의위원회를 설치·운영하여야 한다.

③ 선거기사심의위원회는 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 신문, 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 잡지·정보간행물·전자간행물·기타간행물 및 「뉴스통신진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 뉴스통신(이하 이 조 및 제8조의4에서 "정기간행물등"이라 한다)에 게재된 선거기사의 공정 여부를 조사하여야 하고, 조사결과 선거기사의 내용이 공정하지 아니하다고 인정되는 경우에는 해당 기사의 내용에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 제재조치를 결정하여 이를 언론중재위원회에 통보하여야 하며, 언론중재위원회는 불공정한 선거 기사를 게재한 정기간행물등을 발행한 자(이하 이 조 및 제8조의4에서 "언론사"라 한다)에 대하여 통보받은 제재조치를 지체 없이 명하여야 한다.

**제8조의5(인터넷선거보도심의위원회)** ① 중앙선거관리위원회는 인터넷언론사[「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)제4호에 따른 인터넷신문사업자 그 밖에 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파할 목적으로 취재·편집·집필한 기사를 인터넷을 통하여 보도·제공하거나 매개하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자와 이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자를 말한다. 이하 같다]의 인터넷홈페이지에 게재된 선거보도[사설·논평·사진·방송·동영상 기타 선거에 관한 내용을 포함한다. 이하 이 조 및 제8조의6(인터넷언론사의 정정보도 등)에서 같다]의 공정성을 유지하기 위하여 인터넷선거보도심의위원회를 설치·운영하여야 한다.

인터넷선거보도와 관련하여 「공직선거법」에서는 ‘인터넷신문’ 뿐만 아니라, ‘이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자’ 를 인터넷신문사로 포함시키고 있습니다. 유사한 언론의 기능은 헌법상 ‘명확성 원칙’ 에 위반될 가능성이 높습니다. 인터넷신문사에 해당되지 않는 사람이 지속적으로 인터넷에 선거 기사를 게재하는 경우, 이를 언론의 기능을 행한다고 볼 수 있을지가 불분명합니다.

위 법률들에서 수범자로 정하고 있는 언론사와 선거와 관련하여 허위조작정보(disinformation) 내지 거짓정보를 전파하는 주체 간의 불일치가 발생할 가능성이 높아, 이로 인한 법적 규율의 공백에 대해서 법적 규율이 필요합니다.

### 3. 공정성 개념

공정성 원칙(The Fairness Doctrine)이란 라디오나 텔레비전 방송사업자는 공적으로 중요한 공적 이슈들을 방송한 경우, 그에 반대되는 견해들이 제시될 수 있도록 적절한 방송기회를 부여해야 한다는 원칙입니다.<sup>2)</sup> 미국 연방통신위원회의 1949년 보고서에 의하면, ‘공정성 원칙’이란 방송사업자가 중대하거나 매우 공적으로 중요해서 그 문제를 보도하지 않는 것이 비합리적이라고 판단되는 경우, 그 이슈를 방송해야 하고,<sup>3)</sup> 방송사업자는 ‘공적으로 중요성을 지닌 논쟁적 이슈들’을 방송했다면, 공익을 효과적으로 증진시킬 수 있는 중요한 반대 견해들도 방송될 수 있는 시간과 기회를 제공해야 한다는 것입니다.<sup>4)</sup>

미국에서는 전자매체(방송 등)에 적용되는 공정성 원칙과 인쇄매체(신문 등)에 적용할 수 없는 공정성 원칙을 구별하고 있습니다. FCC(미국 연방통신위원회)는 전자매체(방송 등)에만 ‘공정성’ 원칙을 요구하는데, 전자매체(방송 등)는 법률상 독점을 향유하고 있고 영향력이 큰 반면, 인쇄매체(신문 등)는 법률상 독점을 향유할 수 없으며, 법률상 독점을 위한 기술상 능력도 없다는 것입니다.<sup>5)</sup> 양 매체 간에 공정성 원칙이 동일한 정도로 요구되지 않고 있습니다.

미국에서 ‘공정성’이란 공평한 기회 제공이라는 형식적 측면에 중점을 두는 반면, 우리나라 법률상의 선거보도와 관련하여 요구하는 ‘공정성’은 내용적 측면에 중점을 둔 것입니다. 논의의 대상은 우리 법률에서 요구하는 공정성은 공적인 논의에 있어서 다양한 견해나 표현의 제시라는 ‘언론의 다양성과 표현의 기회균등’에 있는지 아니면, 보도의 내용이 ‘타당하고 공익적 성격’의 보도이어야 하는지에 대한 기준이 마련되어야 합니다.

### 4. 허위조작정보 내지 거짓정보에 대한 법적 규제 문제

방송에 관해서는 「방송법」에서, 신문과 인터넷 신문에 관해서는 신문법에서, 뉴스통신에 관해서는 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」에서 규율하고 있습니다. 「방송법」 제33조 제2항제10호에서는 방송통신심의위원회의 심의규정 사항으로 ‘보도·논평의 공정성·공공성에 관한 사항’이 규정되어 있습니다.<sup>6)</sup> 「방송법」상 방송통신심의위원회의 심

2) Thomas G. Krattenmaker, The Fairness Doctrine Today: a constitutional Curiosity and an impossible Dream, Duke L.J. 151 (1985), p. 152.

3) Red Lion Broadcasting Co. v. Federal Communication Commission, 395 U.S. at 377.

4) 1985 Fairness Report, at 35, 418 (FCC report examining fairness doctrine). Editorializing by Broadcast Licensees, 13 F.C.C. 1246, 1249 (1949); Garrison v. Louisiana, 379 U.S. 64, 74-75 (1964) (공적 사항에 대한 표현은 공익적 측면에서 자기통치를 증진시킨다).

5) Red Lion Broadcasting Co. v. FCC, 395 U.S. 367, 89 S.Ct. 1794, 23 L.Ed.2d 371 (1969).

6) 「방송법」 제100조 제1항에서는 방송통신위원회는 방송사업자 등이 심의규정을 위반한 경우에 5천만원 이하

의사항으로서 ‘보도와 논평의 공정성·공공성’은 방송사업자·중계유선방송사업자·전광판방송사업자 또는 외주제작사에게 요구되는 것입니다. 또한 「방송법」에는 ‘가짜뉴스’를 규율하기 위한 법 규정이 없습니다. 신문법과 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」은 신문사업자, 인터넷신문사업자, 뉴스통신사 등 제한된 대상자를 규율하기 위한 것이고, 특정한 사안을 ‘규제’하기 위해 제정된 법률이 아니라, 신문과 뉴스통신 등을 ‘진흥’하기 위해 제정된 진흥법입니다. 이러한 법률들에는 ‘가짜뉴스’ 등 허위정보, 거짓정보를 규율하기 위한 법 규정은 없습니다. 이렇듯 현행법은 의사형성과 의견의 다양성을 위협하는 현실에 적절하게 대응하지 못하고 있습니다.

2018년 4월 5일 박광온 의원이 대표발의한 ‘가짜정보 유통 방지에 관한 법률안’에서는 ‘가짜정보’를 ‘정부기관 등에서 명백하게 그 내용이 사실이 아니라고 판단한 정보로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 정보를 말합니다. 가. 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제2조제12호에 따른 언론사가 유통한 정보 중 언론사가 정정보도 등을 통하여 그 내용이 사실이 아니라고 인정한 정보, 나. 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제7조에 따른 언론중재위원회에서 그 내용이 사실이 아니라고 결정한 정보, 다. 법원의 판결 등에 의하여 그 내용이 사실이 아니라고 판단된 정보, 라. 중앙선거관리위원회가 허위사실 공표, 지역·성별 비하 및 모욕으로 삭제 요청한 정보’라고 제안했습니다.

2018년 5월 9일 강효상 의원이 대표발의한 ‘가짜뉴스대책위원회의 구성 및 운영에 관한 법률안’에서는 ‘가짜뉴스’를 “정치적 또는 경제적 이익을 위하여 신문·인터넷신문·방송 또는 정보통신망에서 생산된 거짓이나 왜곡된 내용의 정보로서 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제2조제15호에 따른 언론보도 또는 언론보도로 오인하게 하는 내용의 정보를 말한다.”고 제안하였습니다.

「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 정보통신망법) 제44조의7(불법정보의 유통금지 등) 제1항제2호7)의 ‘불법정보’란 비방할 목적을 가지고 사실이나 거짓의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보만을 의미합니다. 따라서 정보통신망법상 ‘불법정보’는 명예훼손적 정보에 국한하므로, ‘가짜뉴스’를 규율하기 위한 ‘거짓정보’ 내지 ‘허위정보’와 동일한 의미가 아닙니다.

가짜뉴스는 신문·인터넷신문·방송에 국한하여 적용될 가능성이 높으므로, 정보통신망에 생산·유통되는 거짓정보 내지 허위정보를 규제하기 위해서는 법률에서 ‘거짓정

---

의 과징금을 부과하거나 위반의 사유, 정도 및 횟수 등을 고려하여 해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 정정·수정 또는 중지, 관계자에 대한 징계, 주의 또는 경고 등의 제재조치를 명할 수 있다고 규정하고 있다.

7) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7(불법정보의 유통금지 등) ① 누구든지 정보통신망을 통하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보를 유통하여서는 아니 된다.

2. 사람을 비방할 목적으로 공공연하게 사실이나 거짓의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보

보' 라는 용어를 사용하는 것이 입법취지상 타당할 것입니다. 여기서 의미하는 '거짓 정보'란 “정보통신망을 통해 정치적 목적이나 경제적 이익을 위하여 고의 또는 중대한 과실로 인한 가짜정보 또는 허위정보”라 정의할 수 있습니다.

선거보도와 관련된 허위조작정보(disinformation) 내지 거짓정보는 「공직선거법」에서 규율함이 타당해 보입니다.

지금까지 경청해 주셔서 감사합니다.

## 【제2주제 토론문】

# “공정한 선거보도 심의를 위한 심의기구 운영 방안”

## 토론문

최 승 민

언론중재위원회 심의2팀장

공정한 선거보도 심의를 위한 심의기구 운영 방안에 대한 이용성 교수의 발제문은 전반적인 시각에서 심의대상 언론사의 범위 그리고 심의기구 운영에 대한 문제점과 개선방안에 대해 잘 정리해주고 있다. 이 토론문에서는 발제문에 제시된 내용에 기초하여 선거보도 심의기구 간 중복심의 및 선거보도 심의기준 그리고 심의기구 상설화 문제를 검토한다.

### 1. 선거보도 심의대상 중복과 심의기준 관련

#### 가. 선거보도 심의대상 중복 문제

발제자는 선거기사심의위원회(이하 ‘선심위’)와 인터넷선거보도심의위원회(이하 ‘인심위’)가 뉴스통신사 기사에 대해 중복심의를 할 우려가 있다고 지적했다.

2004년 인심위 설치 이후 선심위와 인심위의 대선 및 총선 심의의결을 분석한 후, 두 기관 간의 중복심의 여부를 실증적으로 살펴본 연구<sup>1)</sup>에 따르면 중복심의 사례는 5건에 불과한 것으로 나타났다. 이 중 2건의 사례는 동일한 결정이 내려졌고, 3건의 사례는 상이한 결정이 내려졌으나 이는 매체 특성을 반영한 심의결과라고 분석했다. 연구자들은 우려했던 중복심의 또는 중복규제는 심각하지 않은 것으로 나타났지만 심의기구 간 협의체를 구성하여 심의규정이나 판단기준을 구체적으로 논의해야 한다고 제안했다.

지난 11월 27일 언론중재위원회 강의실에서 제21대 국회의원선거를 앞두고 선거보도 심의기구 간 업무협의를 진행했다. 선거보도를 심의하는 4개 기관(선심위, 선거방송심의위원회(이하 ‘선방위’), 인심위, 중앙선거여론조사심의위원회)은 지속적으로 업무협의회를 운영하고 있다. 협의회는 임기만료선거 전후 또는 주요 이슈 발생 시 개최되어왔다. 주요 회의내용은 각 기구별 불공정보도 조치결과 비교평가, 심의기준 개정 논의, 심의과정에서 나타난 문제점 공유 및 개선방안 그리고 주요 이

1) 최진호·이재진(2016). 선거보도 심의 및 심의기구에 대한 제도적 개선방안 연구: 2004년 이후 대선 및 총선보도에 대한 중복심의 논의를 중심으로. <언론과 법>, 제15권 2호, 1-35.

슈에 대한 공동대응체제 구축 방안 등이다.

특히 선심위는 인심위와 안전상정 또는 시정요구(이의신청) 접수 시 상호 의견을 수시로 교류해 동일한 안전이 상정되었을 경우 아주 상이한 판단이 나오지 않도록 주의를 기울이고 있다.

#### 나. 선거보도 심의기준 관련

선거보도 심의기준은 각 선거보도 심의기구마다 다르다. 심의대상 매체별 특성을 반영했기 때문이다. 방송 심의를 하는 선방위는 방송 특성상 선심위와 인심위보다 더 엄격한 심의기준을 적용하고 있다. 텍스트 기사를 다룬다는 측면에서 선심위와 인심위는 유사한 심의기준을 두고 있지만 일부 조항은 상이하다. 특히 인심위는 정치적 중립성 관련 심의기준 조항이 없는 반면, 선심위는 정당이나 후보자의 정책이나 공약에 대해 정당한 근거 없이 비난 또는 비방하거나, 미화하는 기사에 대해서는 제재조치를 하도록 하는 정치적 중립성 조항을 운용하고 있다. 선심위는 공정성과 형평성 조항을 구분하고 있는 반면, 인심위는 공정성 조항에 형평성 관련 조항을 포함하고 있다.

‘공정성’ 개념과 평가에 대한 기자들의 인식을 연구한 논문<sup>2)</sup>에 따르면, 기자들은 매체에 상관없이 공정성 개념이 애매모호하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 매체 유형별로 신문기자는 기계적 공정성이나 동일 비율의 균형성에 대해 반대하면서 신문사가 지향하는 방향에 맞춰 더 많은 보도를 하는 것을 당연히 여기는 반면, 방송과 온라인 기자들은 신문기자에 비해 상대적으로 공정성 기준에 수긍하는 것으로 나타났다.

공정성 개념에 대해 그동안 많은 학자들의 논의가 있었지만 합의된 개념은 정립되어 있지 않다. 선심위는 그동안 자유로운 의사표현과 정치적 의견개진을 위축시키는 것은 언론의 자유와 국민의 알권리를 침해할 수 있으므로 언론의 자유를 최대한 보장해주는 것을 원칙으로 공정성 관련 심의를 해오고 있다. 다만 심의결과 그 한계를 일탈해 심각하게 불공정하다고 인정되는 기사에 대해서 제재를 가하는 방향으로 처리해왔다.<sup>3)</sup>

선거기사심의위원들도 공정성 위반에 대한 심의를 완화할 필요가 있다는 의견을 여러 차례 제시하였다. 공정성 기준은 그 개념이 모호하고 주관적 해석의 여지가 있다는 이유에서이다. 또 공정성은 기사의 내용을 규제하는 기준이어서 과도한 공정성 심의는 언론보도의 자유를 위축시킬 가능성이 있다고 지적했다. <표 1>은 『선거기사심의백서』 ‘종합평가’ 편에 게재된 심의기준 관련 심의위원의 의견을 정리한 것이다.

선거보도의 ‘공정성’ 개념은 진행형이다. 선심위는 심의위원의 다양한 의견을

2) 박형준(2013), ‘공정성’ 개념과 평가에 대한 기자들의 인식 연구, 언론과학연구, 13(1), 262-289

3) 제17대 국회의원선거 선거기사심의위원회 백서 및 제19대 국회의원선거 선거기사심의위원회 백서 ‘선거기사심의위원회 인사말’ 참조

지속적으로 반영해 심의기준을 개정하여 왔고, 심의기준의 일관적인 적용을 위해 『선거기사심의기준 해설집』을 발행하는 등 언론 자유와 선거의 공정성이라는 상충하는 두 이념을 적절히 조화시키기 위해 노력 중이다. 각급 선거 시기에 설치되는 선심위는 당시 선거의 특성, 정치 제도의 변화, 매체 환경을 종합적으로 고려해 선거보도의 공정성 개념을 정립해 가고 있다.

<표 1> 심의기준 관련 선거기사심의위원 의견

선거	제안사항	비고
제5회 지선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 심의기준 공정성, 형평성, 객관성 개념을 보다 구체적으로 서술해야</li> <li>- 심의 일관성 확보하고 심의위원 간 시각차를 줄이기 위해 심의기준을 해석하고 적용하는 구체적인 방식 및 심의 시 고려하는 기타 사항에 대한 안내를 담은 '심의 매뉴얼'을 제작해야 함</li> </ul>	『선거기사심의기준 해설집』 발행
제18대 대선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 심의기준의 조항이 긍정 명령문으로 조문화 되어 있는데, 언론에 공정보도를 할 것을 '명령' 또는 '요구' 하는 것은 근본적으로 적절치 않으므로 검토가 필요</li> </ul>	심의기준 개정
제19대 국선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공정성 위반에 대한 심의를 완화해야 함</li> <li>- 특정 후보에 유·불리한 내용의 기사라고 하더라도 해당 기사를 보도할 근거가 있는지, 불리하게 다뤄진 당사자의 반론이 충분히 게재되었는지 여부를 기준으로 이에 저촉되는 경우에 한해 공정성 위반을 적용해야 함</li> <li>- 공정성 기준 적용의 근거가 되어온 감정적 표현의 사용 여부, 다양한 의견의 인용 여부 등은 그 자체로 제재의 이유가 되지 않고 가중처벌의 요건이 된다고 보는 것이 타당</li> </ul>	
제20대 국선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 형식적 공정성을 심의한 후 내용의 공정성을 심의하는 2단계 심의를 통해 공정성 기준 적용을 보다 엄격하게 판단해야</li> <li>- 공정성 기준과 형평성 기준을 관행적으로 중복 적용하지 않고 공정성 위반의 경우에는 보다 엄격하게 판단해야</li> <li>- 정치적 중립성 조항은 공정성 및 형평성 기준과 상당 부분 중복되며 조문을 명확하게 해석하기 어려워 개정이 필요</li> </ul>	
제19대 대선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공정성 기준은 그 해석이 모호함. 보도의 내용을 심의하는 기준인 만큼 언론의 자율성을 저해할 위험이 있어 공정성 기준을 통한 심의는 완화할 필요가 있어</li> </ul>	
제7회 지선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 심의고려 사항 중 '선거에 영향을 미치고자 하는 언론사의 의도성 여부'는 여타 요소와 달리 객관적인 판단이 불가능한 영역이므로 삭제를 검토해야</li> </ul>	

## 2. 선거기사심의위원회 상설화

선거보도 심의기구 간 통합 또는 선심위와 선방위의 상설화 관련한 법률안은 인심위가 발족한 후 지속적으로 발의되어 논의가 이뤄져왔다.

〈표 2〉 선거기사심의위원회 운영 관련 「공직선거법」 개정 발의안 현황

구분	대표발의자	주요내용	결과
제 17대 (2004-2008)	선병렬 의원 (2007. 7. 12.)	- 선방위 및 선심위를 상설기구로 설치·운영 - 선방위 및 선심위 위원 임기를 1년으로 - 정당 및 후보자는 언제든지 시정요구 및 반론보도 청구 가능	임기 만료 폐기
	정갑윤 의원 (2007. 5. 31.)	- 선방위, 선심위 및 인심위 폐지 - 중앙선관위와 시도선관위에 선거보도심의위 상 설기구로 설치 - 정당 및 후보자는 언제든지 시정요구 및 반론보도 청구 가능	임기 만료 폐기
제 18대 (2008-2012)	장세환 의원 (2011. 6. 22.)	- 선방위, 선심위 및 인심위 폐지 - 중앙선관위 산하 선거보도심의위원회 설치	임기 만료 폐기
제 19대 (2012-2016)	박기춘 의원 (2013. 7. 9.)	- 선방위, 선심위 및 인심위 폐지 - 중앙선관위 산하 공정언론심의위원회 설치 - 사무처는 선관위 소속 공무원으로 구성	임기 만료 폐기
제 20대 (2016-2020)	김민기 의원 (2019. 5. 31.)	- 방심위 및 선심위를 각각 상설로 설치운영 - 위원 임기는 3년 - 정당도 시정요구 가능	법안 소위 계류 중

선방위는 1997년, 선심위는 2000년, 인심위는 2004년 각각 설치되었다. 인심위가 설치된 후부터 16년 동안 현재와 동일하게 선거보도 관련 심의기구가 운용되어 왔다. 발제자의 의견처럼 각 심의기구가 안정적으로 매체유형별 심의기준과 심의운용을 하고 있어 현재 심의기구를 통합하는 안보다 선심위와 선방위를 상설화해 운영하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 다만 발제자의 의견에 덧붙여 상설화 필요성에 대해 논의해보고자 한다.

상당수의 지역신문은 지방선거를 앞두고 신년특집 등의 형태로 현직 지자체장의 성과나 이력 등을 홍보하는 인물부각 기사를 관행적으로 게재하고 있다. 현직 후보의 홍보성 기사는 소위 ‘현직 프리미엄’을 공고히 해 타 후보들에게 불리한 영향을 미칠 수 있다. 그러나 선심위 설치 이전에 이뤄진 보도에 대해서는 제재조치를 취하지 못하는 경우가 발생하고 있으며, 별도의 인터넷 홈페이지를 운영하지 않는

지역주간지나 일간지의 경우 인심위의 제재도 이뤄지지 못하는 상황이다.

선거보도는 선거기간에만 이뤄지는 것이 아니다. 대통령선거의 경우 선거가 있긴 해 전부터 후보자들에 대한 보도가 쏟아진다. 내년 총선을 앞두고도 지역별로 어느 후보가 나올 것이라는 하마평 보도와 특정 후보자에 대한 홍보성 기사들도 자주 눈에 띈다. 하지만 선심위가 출범 전이라 해당 기사에 대해 공정성 여부를 심의할 수 없는 한계가 있다. 이는 결국 유권자들에게 악영향을 미치게 되는 것이어서 공정한 선거 문화를 저해하는 결과를 가져온다.

선심위와 선방위는 선거일 후 30일까지만 운영된다. 따라서 선거가 끝난 후 선거시기에 있었던 보도에 대해 시정요구를 하려고 해도 해당 기구가 존재하지 않아 법적인 구제를 받지 못하는 경우도 발생한다. 이러한 문제점은 선거기구의 상설화로 해결될 수 있다고 본다.

장기적으로는 선거보도 심의기구는 언론보도로 인한 피해구제를 다루는 언론분쟁 전문기구이며 준수법적인 독립기구인 언론중재위원회로 일원화하는 것이 바람직할 것으로 본다. 발제문에서도 언급했듯이 중앙선관위원회 산하에 ‘공정언론심의위원회’를 설치하자는 박기춘 의원의 발의안은 국가기관이 언론보도를 심의하고 규제할 경우 언론자유를 침해할 우려가 있다. 중앙선관위원회는 공정한 선거가 이뤄질 수 있도록 형식과 절차에 대한 준수여부를 관리 감독하는 행정적 기능을 맡고, 보도의 공정성을 기준으로 하는 내용규제 및 피해구제는 언론중재위원회가 담당하는 것이 바람직할 것이다.

### 3. 제언

선거보도 심의기구의 ‘시정요구’ 및 ‘이의신청’ 그리고 반론보도청구절차(이하 ‘시정요구 등’)를 언론중재위원회의 조정절차로 이관할 것을 검토해 볼 필요가 있다. 「공직선거법」상 후보자는 신문과 방송의 불공정 보도에 대해 선심위와 선방위에 ‘시정요구’를, 정당과 후보자는 인터넷언론의 불공정 보도에 대해 인심위에 ‘이의신청’을 할 수 있다. 그리고 정당과 후보자는 왜곡된 선거보도로 피해를 입었을 경우 언론사에 ‘반론보도청구’를 할 수 있으며 협의가 결렬되었을 경우 심의기구에 ‘반론보도청구회부’를 할 수 있다. 후보자의 시정요구 등은 주로 선거운동기간 중 선거의 당락에 중요한 영향을 미칠 수 있는 선거보도에 대해 후보자가 적극적으로 피해를 구제해달라고 요청하는 제도다. ‘시정요구 등’의 경우 선거기사가 불공정하거나 당사자가 피해를 입었을 경우 해당 기구에 신청서 등을 접수하면 심의가 개시된다.

시정요구 등이 접수되면 심의기구는 당사자인 언론사에 이를 통지하고 언론사의 의견을 듣는 절차를 진행한다. 「공직선거법」 반론보도청구절차(제8조의4제4항 및 제8조의7제7항)는 언론중재위원회의 제15조 일부 조항을 준용하도록 하고 있다. 시정요구 등의 제도는 언론중재위원회의 일반 조정절차와 유사하다.

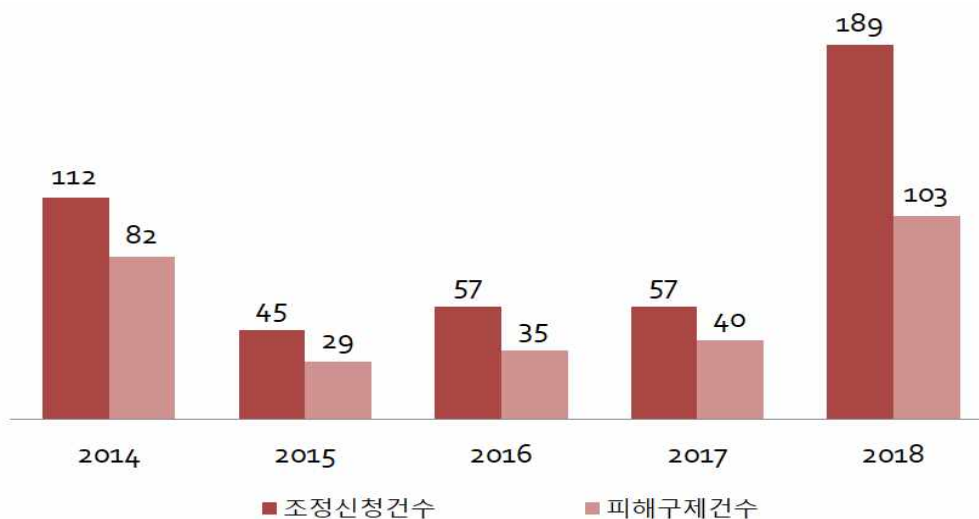
「공직선거법」상 시정요구 등에 대한 심의기구의 제재 결정에 대해 이행하지 않을

경우 「공직선거법」 제256조제2항에 따라 언론사는 2년 이하의 징역 또는 1,500만원 이하의 벌금에 처해질 수 있어 언론사는 적극적으로 항변할 법적 기회를 충분히 부여받지 못하는 경우 불리할 수 있다.

시정요구 등이 접수가 되면 당사자는 심의위원회에 서면 또는 직접 출석하여 의견을 진술할 수 있다. 사안의 중대함에 따라 다르겠지만, 양 당사자는 회의에 출석해 자신의 입장을 충분히 항변해야 함에도 불구하고 지리적, 시간적 한계로 그렇지 못하는 경우가 많다. 지역에 거주하는 당사자가 직접 의견을 진술하기 위해서는 서울에 있는 심의기구에 출석해야 한다. 선거운동과 취재로 분주한 시기에 당사자들은 이러한 불편함을 감내해야 한다. 반면, 언론중재위원회는 전국 10곳에 지역중재부가 있다. 언론중재위원회에서 시정요구 등을 처리할 수 있다면 당사자는 근거리에서 위대한 중재부에 선거관련 기사에 대한 시정요구 등을 신청하고 담당 중재부에서 분쟁을 해결하면 된다. 언론중재법 상 조정신청 대상이 되는 법적 요건과 피해구제 형식이 「공직선거법」과 다른 부분이 있으나 이는 언론중재법에 선거기사 조정관련 특례조항을 신설한다면 가능할 것으로 보인다.

선거보도 관련 피해구제 시스템 개선방안을 위한 연구<sup>4)</sup>에 의하면, 선거보도와 관련 조정신청 사례 중 후보자나 후보자가 되고자 하는 자뿐만 아니라 후보자 가족, 선거운동원, 해당 선거에 출마하지 않은 정치인 등이 조정신청을 한 사례가 많은 것으로 나타났다. 이는 후보자와 후보자가 되고자 하는 자만이 시정을 요구할 수 있도록 한 「공직선거법」 조항 탓에 그 밖의 선거보도 피해자는 심의기구에 시정을 요구할 수 없기 때문으로 분석하고 있다. 선거보도와 관련한 언론중재위원회의 조정신청 현황을 살펴보면, 선거가 있는 해에는 선거보도 관련 조정신청 건수가 적지 않음을 알 수 있다.

<그림 1> 선거보도 관련 조정신청 현황



4) 이진아·조준원·최승민(2007) 선거보도관련 피해구제 시스템 개선방안, 언론중재, 가을호, 98-112

언론중재위원회 조정절차에 따른 합의 또는 조정에 갈음하는 결정 확정 시 재판상 화해와 동일한 효력이 있다. 언론중재위원회는 한 해 3,500여 건의 조정신청을 처리하고 있으며, 피해구제율은 70%에 달한다. 또 언론분쟁에 있어 전문적이고 효율적인 국내 유일의 준사법적 기구이기도 하다. 따라서 선거보도로 인한 후보자나 정당의 피해가 발생할 경우 매체별로 분산되어 있는 심의기구가 아닌 언론중재위원회에서 일괄적으로 처리하는 것이 당사자의 피해구제의 실효성, 언론의 자유 보장, 피해구제의 전문성 차원에서 적절하다고 보여진다.

# 종합토론

**양승찬(사회자):** 두 주제에 대한 발제와 토론이 있었습니다. 우선 토론자들이 제기한 문제에 대해 발제자의 말씀을 듣도록 하겠습니다. 흐름을 이어가기 위해 조금 전 발제를 마쳐주신 이용성 교수님께서 먼저 종합토론을 시작해 주시고, 이어서 김민정 교수님께서 전통언론과 관련해서 제기된 다양한 이슈들에 대해서 말씀해주시는 것으로 하겠습니다. 이 교수님 말씀 부탁드립니다.

**이용성(제2주제 발제자):** 토론자들께서 좋은 말씀을 많이 해주셨습니다. 제가 발표한 내용을 보완해주신 부분도 있고, 이견을 주신 분들도 있었습니다. 그중에 특히 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회의 상설화에 관해서 이견이 있었는데, 심의기간이 정해져 있어 심의기간 이외의 기간에 보도된 선거기사는 심의 대상에서 제외되는 문제와 관련해서는 어디에 가치를 둘 것인지 검토를 해 봐야 할 것 같습니다. 일단은 토론자들이 말씀하셨듯이 선거보도 심의기간 이전과 이후에 생겨나는 선거보도 양상을 참작해서 상설화에 중점을 두고 말씀을 드렸습니다. 물론 제기되는 문제점도 있습니다. 국회 검토보고서에 지적된 바와 같이 기구의 경제성 등이 고려되어야 할 것이고, 이부하 교수님께서 말씀하신 문제들, 언론관계법과 공직선거법에서 규정하고 있는 언론의 정의 등과 관련한 내용은 상당히 어려운 문제입니다. 그러나 분명한 것은 언론관계법이 개정되어야 한다는 것입니다. 저는 선거보도 심의를 위해 공직선거법에서 언론의 영역을 확장하는 것은 또 다른 규제가 될 수 있으므로, 언론관계법에서 언론 등의 개념을 확장할 필요가 있다고 생각합니다. 그리고 허위조작정보의 경우는 상당히 조심스러운 접근이 필요하다고 생각합니다. ‘기사’가 아니라 ‘정보’라는 점이 강조되면 문제는 더욱 복잡해지기 때문입니다. 제가 접하는 인터넷 상 여론에서 ‘가짜뉴스’ 관련 규제 논의는 기존 미디어가 제공하는 의도성이 다분한 오보에 대한 것이지 인터넷에 범람하는 ‘정보’에 대한 것은 아닌 것 같습니다. 그러한 ‘정보’는 일부 그룹에서 소비된다는 인식 탓에 논의에서 조차 배제하는 경향성이 있습니다. 따라서 각종 ‘가짜뉴스’ 관련 법령 제정안에서 허위조작정보가 언급되는 부분은 신중히 고려하되, 피해구제 차원을 이야기한다면 언론중재법의 보완을 통해 해결할 수 있지 않을까 생각합니다.

**양승찬:** 네, 고맙습니다. 이어서 김민정 교수님께서 토론 내용에 대해 말씀해 주시겠습니다.

**김민정(제1주제 발제자):** 토론 내용을 종합하면서 로렌스 레식이 언급한 규제의 네 가지 기제가 생각났습니다. 네 가지 규제 중에 하나는 법인데, 앞서 언급된 것처럼 법을 통한 규제는 신중해야 한다는 의견에 저도 동의합니다. 두 번째 기제로는 시장이 있습니다. ‘악화’가 너무 쉽게 생산되고 있고 제대로 걸러내기 힘들다는 김대영 토론자의 말씀을 저는 시장이 제대로 작동하지 않는다는 것으로 이해했습니다. 세 번째로는 아키텍처(architecture)라고 불리는 코드(code)가 있습니다. 박아란

연구위원님이 말씀하신 알고리즘이나 플랫폼에 대한 고민이 여기에 해당하는 부분인 것 같습니다. 마지막은 사회적 규범 부분입니다. 이번 발제문을 준비하면서, 우리 사회는 규범의 효과를 너무 과소평가하거나 회의적으로 보지 않은가라는 생각을 했습니다. 현장에서 실무를 하시는 분들과 이야기를 하다 보면 규범에 관해서 다소 냉소적인 반응을 듣게는 되는데, 그럼에도 불구하고 ‘어떻게 할 것인가’ 라는 해결방안을 이야기할 때에는 결국은 규범으로 돌아갈 수밖에 없는 것 같습니다. 그래서 오늘 제가 드린 제언들은 우리의 지향점으로 받아들이고 지속적인 문제제기가 이루어졌으면 하는 바람입니다. 지금 이 자리에 기자들도 와계신 걸로 알고 있습니다. 저는 언론이 지속적으로 규범을 이야기하면서 우리 사회에 무엇이 옳은지, 무엇이 정당한지에 대한 확인을 해나가야 언론의 문제든 허위조작정보의 문제든 개선할 수 있다고 생각합니다. 지금 분명한 것은 모두가 한국 언론이 문제가 많다고 외치고 있다는 것입니다. 이에 대한 해결 방법을 법에만 기대거나, 플랫폼 사업자의 선의에만 기댈 수는 없습니다. 언론은 사회적 차원에서 규범을 지속적으로 제기하는 동시에 자정 노력을 기울이는 것이 필요하다고 봅니다.

그것과 관련해서 마지막으로 강조하고 싶은 부분이 ‘혐오발언’ 입니다. 선거보도에 있어서 언론이 정치인의 혐오발언을 자꾸 기사화하는 것에 대한 문제제기입니다. 지난 11월 14일에 차별금지법제정연대에서 ‘혐오 없는 선거를 위한 인권·시민사회단체와 시민들의 요구안’ 을 중앙선거관리위원회에 전달한 바 있습니다. 그런데 이슈가 크게 되지는 못했습니다. 최근 우리 사회를 특징짓는 키워드 중 하나가 ‘혐오’ 입니다. 정치인, 국회의원과 같은 공적인 인물들이 자신들의 이익을 위해 ‘혐오’ 를 정치적 자산으로 삼고 활용하는 것에 대해서는 다른 공적 주체가 잘못이라고 지적할 수 있는 균형이 필요합니다. 언론인들이 이러한 부분에 관심을 가져주실 것을 강조하면서 이야기를 마치겠습니다.

**양승찬:** 발제자 두 분께서 토론 내용에 대한 의견을 주셨습니다. 관련 코멘트나 질문을 받도록 하겠습니다. 플로어에서 오랫동안 기다리신 분들에게도 질문을 받도록 하겠습니다.

**윤수현(미디어스 기자):** 최승민 팀장님을 비롯해 선거보도 심의기구 상설화를 주장하시는 분들에게 드리는 공통 질문입니다. 최승민 팀장님의 경우 상설화 필요성에 대해 언론 이용자를 근거로 드셨습니다. 자치단체와 언론이 결탁한 선거기사가 언론 이용자를 오도할 수 있음을 근거로 드셨는데, 제가 생각하기로는 선거기사를 그대로 믿는 경우가 얼마나 있을까 싶습니다. 그 외에 선거보도 심의기구 상설화 필요성에 대한 다른 근거가 있는지 궁금합니다.

그리고 선거기사 심의기간이 제한되어 발생하는 문제점으로 김경수 지사 관련 사례를 말씀하셨는데 언론보도로 피해를 본 사람이 취할 수 있는 조치는 얼마든지 있다고 생각합니다. 허위적시 명예훼손 처벌조항 등 피해자를 보호할 수 있는 다른

방법이 충분함에도 선거보도 심의기구를 상설화해야 한다고 주장은 납득이 잘 되지 않습니다. 심지어 언론중재위원회도 시정권고소위원회를 통해 문제적 보도를 규율하고 있는데 선거보도 심의기구까지 상설화하자는 주장은 언론에 대한 지나친 규제가 아닌가 생각됩니다.

**최승민(제2주제 토론자):** 대통령선거, 국회의원선거, 지방선거 등 선거마다 특성이 조금씩 다릅니다. 특히 지방선거는 불과 몇 십 표 차이로 당락이 결정되기도 합니다. 지역 미디어는 지역의 유권자에게 굉장히 큰 역할을 합니다. 일례로 선거가 끝나면 선관위에서는 유권자 의식조사를 하는데, 유권자 의식조사에서 후보자를 선택할 때 무엇에 가장 많은 영향을 받느냐는 질문에 65% 가까운 유권자가 언론매체에 영향을 가장 크게 받는다고 응답했습니다. 앞서 말씀드린 부분은 이러한 상황을 고려해야 한다는 것이었습니다.

상설화와 관련해서는 인터넷선거보도심의위원회와의 비교를 통해 설명해야 할 것 같습니다. 인터넷선거보도심의위원회는 상설화로 운영되어 선거시기가 아니더라도 선거보도에 대한 제재가 가능한 반면 선거기사심의위원회나 선거방송심의위원회는 상설화가 되어있지 않아 상시적인 선거보도 심의와 피해구제가 불가능합니다.

명예훼손 등에 대한 구제를 받을 수 있는 경로가 다양하다는 말씀은 맞습니다. 하지만 중요한 것은 ‘불공정한’ 기사를 어떻게 할 것인가? 하는 문제입니다. 명예훼손은 법리가 명확하지만 선거시기의 선거기사 공정성 여부는 다른 문제입니다. 이런 고민에서 언론 관련 분쟁을 전문적으로 처리해 온 언론중재위원회가 선거기사심의위원회를 상설화해서 운영하는 것이 바람직하지 않겠느냐는 의견이었습니다. 한 가지 덧붙이면, 심의기구와 관련한 중복심의 또는 중복규제 문제와 공정성이라는 개념을 어떻게 볼 것인지에 대한 문제도 상설화된 세 개의 심의기구가 같이 고민하고 연구할 수 있는 부분이라 생각합니다.

**양승찬:** 최승민 팀장님께서 답변과 함께 전문성과 관련된 이슈도 함께 말씀해주셨습니다. 시간이 촉박한 관계로 질문을 짧게 받겠습니다.

**이수중(언론중재위원회 교육본부장):** 심의기구 통합문제는 각 심의기구의 심의기준 불일치 문제에서 출발합니다. 그러나 선거기사 심의 관련 업무를 수행한 경험으로 살펴보면, 심의기구 내에서의 심의기준 적용의 불일치성 역시 중요한 문제입니다. 왜냐하면 심의기구를 비상설로 운영하는 것은 심리기준의 일관된 적용을 어렵게 만들기 때문입니다. 한시적으로 운영되는 심의기구는 선거 때마다 새롭게 심의위원을 위촉하여 운영하고, 심의위원들은 심의기구 운영 기간이 끝나면 바로 해산해 심의노하우를 쌓고 적용할 기회가 없습니다. 그러나 인터넷선거보도심의위원회와 같이 상설화된 심의기구의 심의위원들은 최소한 3년이라는 임기 내에 치러지는 선거에서 통일된 기준을 적용시킬 수 있고 노하우를 쌓을 수 있습니다. 이러한 부분이 중요

하게 고려되었으면 하는 바람입니다.

**양승찬:** 새로운 지점을 강조해서 말씀 주셨습니다. 시간이 많이 지났는데 모든 분들이 진지하게 토론에 임해주시고 계십니다. 토론회 개최 목적이 어느 정도 달성되어 가고 있는 것 같습니다. 시간 관계상 마지막 질문을 받도록 하겠습니다.

**황병선(언론중재위원회 부위원장):** 상설화 문제에 대해서 제 의견을 하나 개진할까 합니다. 선거기사심의위원회 설치 기간 외에 발생한 선거보도 관련 심의 문제가 지적되고 있는 것 같습니다. 선거기사심의위원회는 선거 후 30일까지 설치하는 것으로 되어있는데 이 기간을 조금 늘리거나 30일이 지난 이후에 발생하는 선거보도 심의 문제는 언론중재위원회의 피해구제절차로 진행할 수 있게 하는 것은 어떨까 싶습니다. 언론중재위원회는 언론보도와 관련한 분쟁을 전문적으로 담당하는 기관이기 때문에 선거기사심의위원회 설치 기간 외에 발생하는 선거기사 관련 문제제기도 조정 등의 방법으로 자연스럽게 해결할 수 있지 않을까 생각합니다. 그렇게 되면 선거 관련 심의기구를 상설화하거나 새롭게 만드는 복잡한 절차는 거치지 않아도 되지 않을까 생각합니다.

**양승찬:** 이슈와 관련해 또 다른 아이디어를 내주셨습니다. 감사합니다. 오늘은 두 가지 이슈에 대해 발표를 듣고 토론을 진행했습니다. 이를 통해 우리가 소망하는 한 가지는 저널리즘의 역할을 담당하는 언론이 선거보도와 관련해 받아온 지적을 극복하고 새로운 보도 관행을 만들어 냈으면 하는 바람이 있었던 것 같습니다. 김민정 교수님께서 규범의 중요성을 다시 한 번 강조해 주셨습니다. 우리 사회에는 저널리즘과 관련한 본질적인 규범이 있고, 그 규범에 대한 기대가 있었던 것 같습니다. 전통언론은 다양한 아이디어를 싣고, 비판적인 입장에서 정치권을 감시하는 역할을 꾸준히 해왔지만, 복잡한 시장과 혼탁한 정보 상황에서 제 역할을 수행하지 못한 것에 대한 질타도 받아온 걸로 알고 있습니다. 이러한 상황을 극복하기 위한 다양한 방법이 있을 것으로 생각합니다. 오늘 허위조작정보 관련 논의에서는 혐오 발언을 하는 정치인에 대해서는 강한 비판 보도가 필요하다, 뉴스 생태계를 오염시키는 행위를 감시하고 문제제기하는 데 기술적 수단을 적용할 필요가 있다, 정치적인 편향성에 함몰되지 말고 다양한 유권자의 눈높이에 맞추어 다채로운 의견을 제시할 수 있어야 한다는 등의 의견이 있었습니다. 두 번째로는 언론중재위원회의 역할과 연결해서 선거보도 심의가 보다 일관성 있고 전문성을 가질 수 있는 방안을 함께 고민하는 시간을 가졌습니다. 관련 분야에 종사하시는 전문인들께서는 이런 이슈에 대해 귀 기울이시고 선거보도와 선거보도 심의에 관심을 가져주셨으면 합니다. 이어 위원장님께 마무리 발언을 부탁드립니다.

**이석형(언론중재위원회 위원장):** 내년 총선은 치열한 경쟁 속에 치러질 것으로 예상

합니다. 더군다나 선거제도 변경과 관련한 입법이 완성되면 경쟁은 더욱더 심화될 것입니다. 선거는 전 인생을 걸고 치르는 전쟁 같은 것이어서 말씀하신 오정보(mis-information)든, 허위조작정보(dis-information)든, 악성정보(mal-information)든 간에 모든 수단을 가리지 않고 동원하여 이기려고 할 것입니다. 그래서 오늘 토론회에서 논의된 방안들이 더 큰 의미를 지니지 않을까 생각됩니다. 언론사 입장에서는 팩트체크에 더 유의해야 할 것이라 생각되며, 사후적으로는 각 선거제도 관련 심의위원회의 역할이 매우 중요할 것입니다. 우리 언론중재위원회 입장에서는 선거제도 관련 심의위원회의 일원화·통일화 문제에 대해 상당히 관심이 많습니다. 준사법기관이고 독립성과 신뢰성을 함께 가지고 있는 언론중재위원회로 선거제도 관련 심의기구를 통합하는 것이 가장 좋은 방안이지 않을까 저는 그렇게 생각합니다. 참석해주신 모든 분들도 공감해주셨으면 좋겠습니다. 오늘 토론회는 2020년 총선 관련 보도와 심의에 대한 유익한 정보 전달과 공감대를 형성한 자리였다고 생각합니다.

토론회에 참석해 주제 발표, 토론, 사회를 맡아주신 분들께 박수를 부탁드립니다. 그리고 오늘 장시간 동안 플로어에서 함께 해주신 분들께도 박수를 보내주시기 바랍니다. 연말 잘 보내시고 새해 복 많이 받으시길 바랍니다. 내년 총선에서 우리 국민들이 진실된 힘, 공정한 힘을 발휘하여 정치가 바뀌고 선거혁명이 이루어지는 그런 한 해가 되었으면 좋겠습니다. 감사합니다.