

선거 보도 심의 기구를 둘러싼 쟁점과 해결 방안

김 창 룡

인제대학교 언론정치학부 교수

- 영국 런던 시티대학교 석사, 카디프대학교 언론대학원 박사
- AP 통신 서울특파원, 국민일보 기자, 한국언론재단 연구위원
- 현(現) 인제대학교 국제인력지원연구소 소장
- 저서 및 논문 : 「매스컴과 미디어 비평」, 「세계 언론법제 동향」, 「보도의 진실, 진실의 오묘」 외 다수

I. 문제제기

대통령 선거, 총선거, 지자체 선거, 재보궐 선거 등 선거가 많아지고 잦아지면서 요즘은 돌아서면 선거철이 되는 형편이다. 선거보도에 열을 올리는 언론사의 입장에서도 상시 선거보도체제나 다름없는 보도활동을 하는 셈이다. 특히 대권보도에 함몰된 한국의 언론은 선거철 훨씬 앞서부터 각종 여론조사, 가상 대결, 유력후보군에 대한 보도를 통해 여론몰이에 나서는 편이다.

그래서 선거철이 임박해오면 정당과 후보자들은 정책개발보다 선거보도에 더욱 촉각을 곤두세운다. 미디어로부터 어떻게 비치느냐에 따라 유권자들의 특정당과 특정 후보자에 대한 호·불호가 달라지기 때문이다. '미디어 선거'라고 할 만큼 오늘날 선거의 큰 비중을 미디어가 도맡아한다. 잠재력 있거나 잘나가던 후보가 하루아침에 '언론의

표적보도', '언론의 사상검증' 등으로 좌절되기도 하고 화려한 언론플레이로 정치적 스타로 부각되기도 한다.

공정한 보도의 결과인지 불공정한 언론플레이의 빛나간 허상인지 확신이 없다. 따라서 국민의 정확한 알권리를 보장하고 선거후보자의 불공정한 불이익, 특혜 등을 막기 위해 신문과 방송, 인터넷 매체의 선거보도를 감시하는 별도의 선거보도심의기구가 존재한다. 선거보도심의기구는 자칫 언론 자유를 침해하고 취재, 보도의 자율성을 해칠 위험성이 있지만 한국 언론의 원죄¹⁾ 때문에 그 존재의 정당성에 대해 언론사들조차 더 이상 문제를 제기하지 않는다.

문제는 각 매체별 심의기구가 따로 만들어지면서 심의 잣대가 다르고 운영주체마저 달라 모순과 혼선을 빚어왔다는 점이다. 신문 등 인쇄매체는 선거보도심의의를 언론중재위원회가 맡고 방송심의의 경

1) 한국 언론의 원죄라고 하면 그동안 군사독재정권, 문민정권 등을 거치며 권언유착의 병폐를 극복하지 못하여 정파적 저널리즘에 함몰돼 있다는 비판에 근거한다. 언론계가 마치 정계 진출을 위한 전초기지 역할을 해오는 관행은 여전히 극복되지 못했고 이는 하나의 전통이 됐기 때문이다.

우 방송위원회가 맡았다. 뒤늦게 언론으로 규정된 인터넷 매체의 선거보도심의의 경우 선거관리위원회가 운영한다. 매체에 따라 이처럼 심의기구가 나눠져 있는 것은 심의의 일관성 차원에서 문제가 된다. 또한 미디어 융합시대에 적절하지 못하며 효율적인 심의가 이루어질 수 없는 문제점을 안게 된다.

일부에서 개정과 통합의 목소리가 있었고 실제로 중앙선거관리위원회는 지난 2006년 12월 12일 선거방송심의위원회·선거기사심의위원회·인터넷선거보도심의위원회를 폐지하고 중앙선거관리위원회에 '선거보도심의위원회'를 설치하는 내용을 담은 정치관계법 개정 의견을 국회에 제출했다. 그러나 이 개정안은 제대로 논의조차 되지 못한 채 깊은 잠에 빠져있다.

이 개정의견에 따르면 기존에 세 곳의 기구로 나눠 있는 선거보도관련 심의기구를 하나로 통합한 선거보도심의위원회를 중앙선거관리위원회에 상시 설치·운영하고 이 위원회를 통해 선거보도 내용의 공정성 여부에 대한 심의 및 조치, 반론보도, 선거에 관한 여론조사 심의 업무 등을 담당하도록 한다는 것이다.

이 개정안에는 선거관련 심의기구를 하나로 통일시킨다는 내용 외에도 위원회를 상시로 운영한다는 것, 그 운영주체를 중앙선거관리위원회에 둔다는 내용 등을 담고 있다. 그동안 신문과 방송의 경우, 심의기구가 한시적으로 선거 전·후 150일 동안만 존재해왔다. 사실 선거관련 보도의 공정성, 형평성 문제는 선거일 훨씬 전부터 문제가 돼 왔던 만큼 한시기구를 상시화하자는 주장도 존재했다. 인터넷 매체에 대한 심의기구처럼 임기 3년의 상설기구화 하자는 것이다. 이 부분도 과연 타당한 것인지 검토가 필요하지만 더 논의가 시급한 문제에 집중하

고자 한다.

우선, 상시기구화 된 선거보도심의위원회를 국가기관인 중앙선거관리위원회에서 운영하는 것이 바람직한가에 대해서도 보다 심도 있는 사회적인 논의가 필요하다. 선거관리 업무를 총괄하고 있는 중앙선거관리위원회에서 통합된 선거보도심의기구를 설치, 운영하는 것이 효율적이고 바람직하다는 견해도 있지만, 다른 한편에서는 법리 적용의 문제 및 그 간의 성과, 관련 업무의 경험 등을 놓고 판단해 볼 때 독립적 준사법기구인 언론중재위원회가 통합된 선거보도심의기구의 설치 및 운영을 담당하는 것이 적절하다는 주장도 나오고 있다.

이 글에서는 개정을 앞두고 있는 1. 선거보도심의위원회 통합의 당위성, 2. 중앙선거관리위원회가 제출한 개정안의 주요 내용과 쟁점, 3. 선거보도심의위원회 운영주체에 대한 쟁점, 4. 개정안에서 해결해야 할 입법과제 등의 순서로 살펴보고자 한다. 이 글은 개정안에 대한 쟁점을 이슈화시켜 보다 합당한 대안을 찾는데 그 의의를 두고자 하며 그런 취지에서 나름의 주관적 판단도 함께 제기하고자 한다.

II. 본론 및 쟁점

1. 선거보도심의위원회 통합의 당위성

법과 제도는 사회의 변화를 앞서나갈 수 없다. 현재와 같이 선거보도심의기구가 이처럼 산발적으로 흩어져있고 운영주체마저 달라 피해자들이 혼신을 겪는 데는 이와 같은 사회변동적 차원에서 불가피한 측면이 있다. 우선 인터넷 매체의 경우 2004년 공직선거법이 개정되기 전까지 언론으로 규정조차

통합된 '선거보도심의위원회'의 설치 및 운영에 대한 다양한 논의들이 수면 위로 떠올라

되지 못했다. 현실적으로 언론 활동을 했고 언론사로 존재했지만 법적으로 언론의 범주에 포함되지 못했던 것이다.

서둘러 법을 개정하여 나날이 영향력이 커지고 그 수가 늘어나는 인터넷 매체를 언론사로 인정하여 제도권 안에 포함시키면서 동시에 중앙선거관리위원회 산하 '인터넷선거보도심의위원회'를 설치한 것이다. 가장 먼저 선거보도에 대한 심의기구를 만든 곳은 방송분야다. 언론사적으로 유권자들에게 가장 큰 영향력을 미치고 종종 공정성을 의심받은 방송사에 대해 1997년 11월 14일 '공직선거 및 선거부정 방지법'을 개정하면서 '선거방송심의위원회'를 설치했다. 그 다음은 신문이었다. 중앙선거관리위원회는 2000년 2월 16일 '공직선거 및 선거부정 방지법'을 개정하면서 이번에는 언론중재위원회 산하 '선거기사심의위원회'를 설치했다. 이 두 심의기구는 모두 한시적 기구로 선거일 전·후 150일 동안만 활동했다. 시간적인 제약 때문에 다뤄야 할 사안을 다루지 못하는 한계를 노출시키기도 했다. 선거보도로 인한 권리침해에 대해 신속한 피해회복이나 불만처리가 원천적으로 불가능했다.

그런데 인터넷 매체 심의기구가 등장함에 따라 또 다른 문제점이 드러났다. 대부분의 오프라인

신문과 방송이 인터넷 뉴스서비스도 겸하는 만큼 언론 불만자들의 혼선을 가져왔다. 똑같은 사안을 두고 인터넷선거기사심의기구(중앙선거관리위원회 운영)에 문제를 제기할지 선거기사심의위원회(언론중재위원회 운영) 혹은 선거방송심의위원회(방송위원회 운영)로 갈지 혼란을 초래한 것이다. 또한 심의기구에 따라 심의결과도 달라질 수 있어 이 같은 혼선은 시급하게 해소될 필요성이 대두됐다. 따라서 중앙선거관리위원회도 이런 문제점을 해결하기 위해 법 개정에서 나섰음을 밝혔다.²⁾

심의대상이 되는 언론기관의 입장에서라도 동일한 사안을 두고 때로는 인터넷선거보도심의기구에 혹은 선거기사심의위원회에 불러 다닐 수도 있는 혼란의 소지가 있다. 이런 관계로 언론사 입장에서나 심의기관 입장에서 기존의 세 심의기구의 통합은 심의 기준의 통일과 운영의 일관성, 피해자 혼란 해소 차원에서 타당성을 지니는 것으로 보인다. 또한 선거보도심의위원회 운영당사자들도 통합에 관한 한 이견을 보이지 않는 만큼 수월하게 그 합리성을 인정받은 것 같다.³⁾ 이제 개정법안의 주요 내용을 살펴보고 쟁점을 논해보고자 한다.

2) 중앙선거관리위원회는 선거보도심의기구에 관한 개정 의견을 내면서 "방송·신문 등 모든 언론사는 인터넷 홈페이지를 개설하여 선거보도를 게재하고 있어 동일한 언론사의 선거보도에 대하여 인터넷선거보도심의위원회의 심의를 거친 후 선거방송심의위원회 또는 선거기사심의위원회의 중복된 심의를 받게 되는 바, 이로 인한 당사자의 불편과 심의 불균형 등의 문제점을 개선하고자 함"이라고 밝힌 바 있다.

3) 언론중재위원회는 내부적으로 심의기구 통합에 대해 통일된 의견을 모은 것으로 알려졌다. 그 내용은 중앙선거관리위원회의 입장과 유사하다. "현행은 선거보도 관련 심의기구가 매체유형별로 분산·설치되어 있어 피해구제를 원하는 피해자들이 각 기구의 상이한 절차를 따라야 하는 번거로움이 있을 뿐 아니라, 동일한 분쟁 내용에 대해 각 기구별 심의결과가 서로 다를 개연성이 있어 법적적용의 일관성이 저하될 우려가 있다."

2. 중앙선거관리위원회의 개정법안 주요내용

1) 위원회 구성 및 위원의 임기

“선거보도심의위원회의 위원은 방송위원회·언론중재위원회·대한변협·인터넷 언론 단체·여론조사단체 등이 추천하는 자와 국회 교섭단체를 구성한 정당이 추천하는 1인을 포함하여 중앙선거관리위원회가 위촉하는 15인 이내로 구성하고, 임기는 3년으로 한다”.

이 내용에는 예외 없이 국회교섭단체를 구성하는 정당이 추천하는 1인을 포함하도록 규정하고 있다. 그동안 전례를 비춰볼 때 정당추천 인사 2~3인은 이해당사자의 입장을 대변할 수 있는 개연성이 있고 심의의 중립성을 훼손할 우려가 현실로 나타나 바람직하지 못하다는 결론이 나왔다. 그럼에도 불구하고 법이 개정될 때마다, 각종 위원회가 만들어 질 때마다 국회 교섭단체의 몫을 챙기는 인상은 ‘입법기관 이기주의’의 오해를 받을 수도 있다.

한국기자협회나 전국언론노동조합, PD 연합회 등도 이해당사자(언론보도기관)란 이유로 추천권 행사에서 배제됐다. 선거관련 보도의 당사자는 정당과 정치인(피보도자)이 직접적인 이해당사자가 되는 셈이다. ‘이해당사자 배제원칙’에 따라 정당의 추천권은 삭제되는 것이 바람직하다. 그러나 입법과정에서 입법의원들이 정당추천 몫을 챙기려 할 것으로 우려된다. 정당에서 추천하는 인사들이 전문성이나 신뢰성 등에서 문제가 없을 수도 있지만 종종 사회적 논란을 야기시킨 만큼 가급적 배제할 수 있도록 하는 것이 최상이다.

또한 여론조사단체에서 특별히 추천권을 가져야 할 이유도 없다. 여론조사에 대한 보도기준은 자세하게 나와 있으며 그 가이드라인을 위반했을 때는

규정에 따라 심의를 하는 만큼 특별한 전문성이 요구되지 않는다. 오히려 언론현업에 대한 이해와 언론법제에 대한 전문성이 있는 인사의 추천이 절실하다. 일부 시민단체로부터 추천받은 인사는 책임감이나 전문성에서 문제를 노출하는 경우를 직접 체험할 수 있었던 만큼 보다 신중을 기해야 할 것으로 보인다.

대신에 지역언론단체, 지역언론학계, 지역신문발전위원회 등에 추천권을 주는 것도 검토해 볼 필요가 있다. 심의대상에는 지방, 중앙 구분이 없지만 정작 심의위원회에는 단 한명도 지방출신이 없다는 것은 지나친 중앙위주의 인적구성이 될 수 있다. 지금까지 그렇게 구성돼 온 만큼 지역언론단체에 추천권을 주자는 제의는 생소하게 느껴질 수 있다. 그러나 지역인사의 보완은 지역언론에 대한 상대적 불이익이나 불만을 해소하는 방안이 될 수 있다.

또한 어느 단체에서 추천했든 그 추천인사에 대한 최소한의 결격사유 규정이나 검증장치가 필요하다. 선거보도심의의 기능과 역할에 비추어 볼 때 각 위원들의 전문성과 정치적 독립성이 강조돼야 하기 때문에 정치권을 기웃거린 자, 선거캠프에서 특정후보 편에서 활동한 자, 언론법제나 실무 등에 전문성을 인정할 수 없는 자 등을 배제할 수 있는 검증과정과 투명한 절차가 반드시 필요하다.

2) 선거보도심의위원회의 기능

“선거보도심의위원회는 직권에 의해 선거보도의 공정성 여부를 심의하여 불공정한 보도를 행한 언론사에 대해 필요한 조치를 할 수 있도록 한다.

정당 또는 후보자는 선거보도 내용이 불공정하다고 인정할 경우 선거보도심의위원회에 시정을 요구할 수 있고, 선거보도심의위원회는 지체 없이 이를 심의·

통합 '선거보도심의위원회'는 엄정한 중립성과
객관성을 지닌 위원을 위촉해야 하며 불필요하게
언론 자유를 침해하는 일이 없도록 운영돼야

의결하여 해당 언론사에 필요한 조치를 취하도록 한다.

왜곡된 선거보도로 피해를 입은 정당 또는 후보자는 선거보도심의위원회에 반론보도를 청구할 수 있고, 선거보도심의위원회는 지체 없이 이를 심의·의결하여 해당 언론사에 필요한 조치를 취하도록 한다”.

이 부분은 별 문제가 없어 보인다. 선거보도심의위원회의 당연한 기능과 임무를 적시하고 있기 때문이다. 문제는 그 다음 내용이다.

“선거보도심의위원회는 선거에 관한 여론조사를 실시하는 기관·단체로부터 여론조사를 실시하기 전에 여론조사계획서를 제출받아 이를 심의하고, 심의결과 여론조사 계획이 객관성을 결여하거나 공정하지 아니하다고 인정될 때에는 시정을 명하도록 한다”.

선거보도심의위원회의 기능 가운데 여론조사계획서를 사전심의 하는 것은 비록 객관성과 공정성 확보차원이라고 하지만 사전검열 논란을 불러 일으킬 수도 있다. 물론 가장 흔하게 상습적으로 여론조사보도가 선거보도 심의, 징계대상이 되는 측면이 있지만 이는 여론조사에 대한 기본규정을 지키지 않기 때문이다. 이는 또한 사소한 문제에 불과할 뿐이다.

이에 대한 처벌규정을 엄격하게 적용하면 별 문제가 없다. 굳이 새로운 논란을 야기시킬 수 있는 여론조사사전계획서 심의규정을 신설할 이유가 없다. 여론조사 보도 가이드라인을 준수하도록 권고하는 수준에 그쳐도 별 문제가 없다. 불필요한 규제나 간섭은 언론자유를 훼손할 위험성을 안고

있다.

이와 함께 논란이 되고 있는 부분은 현행 선거법에서 선거기사심의위원회가 정기간행물의 보도내용이 공정하지 않다고 인정하면 신문사로 하여금 사과문 또는 정정보도문을 게재하도록 규정한 내용이다. 이에 대해 김영호 언론개혁시민연대 대표는 이렇게 주장한 바 있다.

“이 조항은 위헌소지가 있다. 헌법재판소는 사과광고의 강요는 양심의 자유를 제약한다는 요지의 위헌 결정을 내린 바 있다. 그러나 언론은 입을 다물고 국회는 모른 척하고 있다”.

개정안에서 이 부분을 어떻게 정리할 것인지 공론화 할 필요가 있다. 헌법정신에 비추면, 사과문 조항을 삭제하면 문제는 간단해진다.

3. 선거보도심의위원회 운영주체에 대한 쟁점

선거보도심의위원회를 중앙선거관리위원회에 둘 것인지 언론중재위원회 혹은 방송위원회에 둘 것이냐가 주요 쟁점이 될 것으로 보인다. 여기서는 중앙선거관리위원회와 언론중재위원회 중에서 어느 쪽이 더 타당할 것인지에 초점을 맞추고자 한다. 방송위원회는 향후 방송통신융합위원회로 개편될 가능성이 높다는 미래의 불투명성 이유 외에도 신문과 인터넷 등의 이중매체를 총괄해야 하기 때문에 적절한 운영주체가 되기 힘들다는 판단 때문이다.

중앙선거관리위원회와 언론중재위원회는 나름대로 운영기관으로서의 장, 단점을 모두 갖고 있는

것으로 보인다. 일단 선거와 관련된 언론보도를 포함한 제반 입법, 규제 문제는 모두 중앙선거관리위원회 소관이란 점에서 우월적 지위를 확보하고 있는 것으로 보인다. 그러나 언론의 반론, 정정보도, 시정조치 등 전반적인 문제는 언론중재위원회가 전담 처리해오고 있으며 그만큼 노하우도 축적해와 전문성이 인정된다는 측면도 무시할 수 없다.

이 글에서는 1) 입법취지, 2) 법리적용의 현실성, 3) 기관의 공적/법적 성격 차원에서 접근하여 살펴보고자 한다.

1) 입법취지의 관점에서

공직선거법의 입법취지는 공정한 선거문화를 정착시키기 위한 절차와 형식에 대한 '규제' 중심의 성격이 강하다는 점이다. 이에 반해 언론중재법은 언론보도로 인해 피해를 입은 자의 피해구제를 원활하고 신속하게 하기 위해 '구제중심'으로 만들어진 법이라는 사실이다.

먼저 결론부터 말하자면, 규제중심의 공직선거법을 운영하는 중앙선거관리위원회보다는 언론불만과 피해를 구제하기 위해 언론중재법을 운영하는 언론중재위원회가 선거보도 피해문제를 다루는 것이 입법취지에 더 합당한 것으로 보인다.

선거보도심의 내용을 보면 신속한 반론권이나 정정보도권, 대응권 등을 판단하고 권리구제를 해주는 내용이 주를 이룬다. 물론 경고나 주의 등의 징계수위를 정하고 처벌을 내리지만 현실적으로 별 효용이 없다. 따라서 언론사에 대한 징계보다는 언론피해자의 현실적 권리구제가 더 실질적이고 절실하다는 이유 때문이다.

또한 언론중재위원회는 그동안 다양한 매체에 대

해 다양한 보도 불만건을 다룬 경험이 축적돼 있는 만큼 일관성과 전문성 차원에서 신뢰도가 높다. 따라서 시행착오를 줄이고 입법취지를 살리기 위해서는 언론중재위원회에 선거보도심의위원회를 두는 것이 합당한 것으로 판단된다.

2) 법리적용의 현실성 차원에서

중앙선거관리위원회로 선거보도심의위원회가 통합될 경우 법리적용의 과정에서 문제가 발생할 여지가 있다.

예를 들면, 문제가 있는 선거보도에 대해 선거후보자는 선거보도심의위원회에 시정요구나 반론보도를 청구할 수도 있고 같은 사안에 대해 언론중재위원회에 정정이나 반론보도를 청구할 수도 있다. 이 경우 같은 사안을 두고 중앙선거관리위원회와 언론중재위원회가 다른 법리를 적용하여 다른 판단을 내릴 경우 논란이 될 수 있다. 법리 적용의 일관성 때문이다.

이 경우 선거보도로 인한 분쟁의 심의 결과가 다르게 나오게 되면 피해자나 언론은 혼선을 빚게 될 우려가 있으며 두 선거보도심의기관 중 하나는 신뢰도에 의심을 받을 수 있게 된다. 이는 권위의 손상으로 이어지고 일관성도 의심받게 된다. 또한 통합 선거보도심의위원회에서조차 분열된 보도 심의를 받게 된다는 차원에서 바람직하지 않다.

따라서 법리적용의 현실성과 일관성을 유지하기 위해서는 중앙선거관리위원회가 선거보도심의위원회를 운영하기 보다는 언론중재위원회가 맡는 것이 더 타당할 것으로 보인다.

3) 운영기관의 공적, 법적 성격의 차원에서

언론중재위원회는 독립된 준사법기구인 반면, 중

**입법취지, 법리 적용의 현실성 및 일관성,
운영기관의 공적·법적 성격 등을 고려할 때,
언론중재위원회에 선거보도심의위원회 두는 것이 합당해**

양선거관리위원회는 국가기관⁴⁾이다. 선거보도심의위원회는 보도의 공정성과 같은 언론보도 내용의 심의를 다루고 있으므로 국가기관인 중앙선거관리위원회에서 다루는 것은 바람직하지 않으며 정부개입이라는 오해의 소지가 있다. 물론 중앙선거관리위원회와는 별도의 독립된 선거보도심의위원회의 형식을 갖추겠지만 사무기능 등은 중앙선거관리위원회에 의존하게 된다. 이런 관계로 선거보도심의위원회가 마치 중앙선거관리위원회 하부기구로 인식될 수도 있고 또한 선거보도에 관권의 개입이라는 불필요한 오해를 받을 수도 있다.

이는 언론규제기관이 염두에 뒤야 할 가장 중요한 점이다. 특히 선거보도에 있어서 가장 중시되는 뉴스 가치 판단의 공정성과 정치적 중립성에 대한 판단을 국가기관이 관장할 경우 불필요한 오해를 받을 수 있으며 정치적 논쟁거리가 될 수도 있다.

선거보도심의를 국가기관이 담당할 경우, 선거보도 관련 가이드라인을 국가가 정하고 이를 기준으로 심의하게 됨으로써 국가가 언론을 규제하고 선거에 영향을 미치려한다는 언론의 반발을 받게 될 우려가 있으며 여론 역시 곱지 않을 전망이다. 실제로 이런 우려에 대한 목소리가 공론화된 적이 있다.⁵⁾

이에 반해 언론중재위원회는 독립된 준사법기구인 만큼 국가나 정부의 개입에 대한 우려가 없다. 또한 그동안 언론피해구제 활동을 통해 공정성과 신뢰성을 확보하고 있는 만큼 통합 선거보도심의위원회를 두는데 별 문제가 없는 것으로 판단된다.

따라서, 국가기관인 중앙선거관리위원회는 형식과 절차에 대한 준수여부를 관리 감독하는 행정적 기능을 맡는 쪽으로 역할 분담을 할 필요가 있다. 보도의 공정성, 형평성을 기준으로 한 내용상의 규제 및 피해구제는 언론분쟁에 관한 독립적 준사법기구인 언론중재위원회가 담당해야 할 것으로 보인다.

4. 개정안에서 해결해야 할 입법과제

1) 선거보도심의의 관련 법 규정의 이전문제

형식상의 문제이기는 하지만 선거보도심의의 관련 법 규정을 언론중재법으로 이전할 필요가 있다. 중앙선거관리위원회에서 선거보도심의위원회를 운영하게 되면 향후 언론중재위원회와 또 다른 대립과 혼선이 예상되기 때문이다.

무엇보다 선거법은 절차와 형식에 대한 규제범

4) 국가기관 : 국가의 통치 작용을 담당하는 기관으로 삼권분립주의 하에서는 입법기관·사법기관·행정기관의 셋으로 대별된다. 국가기관의 설치·조직과 그 권한(직무범위)은 국민의 자유와 권리의무에 중대한 관계가 있고, 또한 예산을 필요로 하기 때문에 중요한 국가기관은 반드시 국회에서 제정하는 법률에 의하도록 하는 것이 입헌주의의 원칙이다.

국가기관은 권한과 기능에 따라 의결기관·집행기관·자문기관·심의기관·선거기관·감사기관·행정관청·보조기관·조사연구기관·부속기관 등으로 나누어진다. 국가기관(행정기관) 중 특히 국가의사를 결정하고 외부에 표시할 수 있는 기관을 행정법상 행정관청(行政官廳)이라고 한다(두산 세계대백과 사전에서 발췌).

5) "인터넷선거보도심의위원회가 중앙선거위 산하에 설치된 것에 대해 입법의 일관성이 없을 뿐 아니라 공권력에 의한 언론자유 침해 문제를 야기할 수 있다는 우려가 있었으며, 인터넷 언론 관련 법률에 관한 제정 논의는 정간법 개정과 연계해 인터넷 매체의 특성을 살리는 방향으로 입법이 이뤄져야한다"(윤성이(2004), 제17대 국회의원선거에서 인터넷의 역할과 영향. 연세대학교 동서문제연구원 주최 '제17대 국회의원선거 평가 심포지엄 : 제17대 국회의원선거 평가와 정치관계법 개정' 심포지엄 발제논문. p. 63p).

로 볼 수 있으나, 언론중재법은 보도내용에 대한 심의를 토대로 한 피해구제법이기 때문이다. 선거보도의 잘못으로 인한 후보자 피해 구제를 위한 심의절차를 선거법에 두는 것은 입법취지에 맞지 않는 만큼 이를 언론중재법에 이전하여 규정하는데 대한 절차적 논의가 필요하다.

2) 뉴스통신 심의의 관할 명문화

과거 '공직선거 및 선거부정 방지법' 상 선거기사 심의위원회의 심의대체는 구(舊) '정기간행물의 등록 등에 관한 법률' 상의 '정기간행물'이었다. 여기서 '정기간행물'은 신문, 통신, 잡지 기타 간행물로 정의되어 있었으나, 2003년 '뉴스통신 진흥에 관한 법률'의 제정과 함께 뉴스통신이 정기간행물에서 분리되어 독립적인 지위를 갖게 되었고, 그 과정에서 '공직선거법'이 뉴스통신에 대한 심의기구를 규정하지 않아 현재 심의 대상에서 제외되어 있다.

과거 심의대상이었던 뉴스통신이 공직선거법 입법과정에서 제외되어 언론사간의 형평성 문제를 야기하고 있으며 막강한 영향력을 행사하는 뉴스통신사들이 선거보도 심의대상에서 제외돼 있다는 것은 입법미비를 의미한다. '뉴스의 도매상'이라고 불리는 뉴스통신사에 대한 공직선거법상 선거보도 심의를 신속하게 명문화할 필요가 있다.

3) 반론보도청구의 언론사 협의과정을 임의 절차로 전환해야

현행 공직선거법상 '반론보도청구'는 반론보도를 청구하려는 정당 또는 후보자가 먼저 언론사와 필요적으로 협의를 거친 후 그 협의가 이루어지지 아니한 때에 선거보도심의기구에 이를 회부하여 문제

를 해결하도록 규정하고 있다.

이 규정은 언론사와 우선적으로 협의하여 피해를 구제하도록 하는 취지였지만, 실제로 언론사와의 협의가 성공적으로 이뤄지는 경우는 거의 없었다. 또한 언론사를 반드시 거친 후 선거보도심의기구에 회부해야하는 절차상의 번거로움으로 인해 이용률이 매우 낮았다.

이런 점을 고려하여 언론사와의 협의과정을 언론 피해자들이 선택적으로 이용할 수 있도록 의무적 전치주의를 개정할 필요가 있다. 따라서 필요적 전치절차인 언론사와의 협의 과정을 갖든 갖지 않든 자유롭게 하여 언론피해자들이 신속하고 편리하게 그 피해를 구제받을 수 있도록 개선하는 것이 현실적이다.

4) 시정요구(이의신청)와 반론보도청구 회부절차의 통일 필요

반론보도청구회부심의를 시정요구(이의신청)심 의와 범의 취지 및 목적에 있어 크게 다르지 않음에도 신청기간과 신청인 자격 등이 달라서 신청인에게 혼란을 야기할 수 있는 문제점을 지니고 있다.

불공정 선거보도와 관련하여 선거기사심의위원회와 선거방송심의위원회의 시정요구기간(선거일 전(前) 120일)과 반론보도청구기간(선거일 전(前) 90일)을 통일시키고, 시정요구(이의신청)에 대한 심의 의결 시한(현행법에는 '지체 없이'라고만 표현)을 반론보도청구 결정 시한(48시간 이내)과 같이 하여 신속한 피해구제를 도모해야 할 것이다.

또한 정기간행물 및 방송의 선거기사에 대해 반론보도를 청구할 경우 정당(중앙당에 한정) 및 후보자가 신청할 수 있으나, 시정요구 심의의 경우 후보자(후보자가 되고자 하는 자 포함)가 신청할 수 있어 '정당 및 후보자'로 신청인의 범위를 통일

선거기사심의 관련 법 규정 이전 문제,
반론보도청구권의 임의 절차화 등도
선거법 개정 논의 통해 다루어야

시키는 것이 바람직할 것으로 보인다.

5) 언론사에 대한 형사처벌 단심제는 재고돼야

선거기사심의제의 경우, 시정명령을 이행하지 않으면 2년 이하의 징역 또는 400만 원 이하의 벌금 형에 처하도록 규정하고 있다. 이에 따라 시정명령에 대한 불복종의 이유로 언론사에 대해 단심제로 형사처벌까지 하는 것은 가혹하다는 의견이 대두됐다.⁶⁾

선거기간이라는 짧은 기한 내에 언론보도로 인한 신속한 피해를 구제하기 위해 구제절차를 단축하기 위한 취지라고는 하지만 이는 언론사 입장에서 지나친 측면이 있다. 언론보도의 위축효과(chilling effect)를 초래해 군소언론의 경우, 비판, 감시, 견제 역할을 제대로 할 수 없는 문제의 소지가 있다. 또한 이 조항은 위헌소지가 있는 만큼 실제로 적용하게 될 경우 위헌시비에 휘말릴 수 있다.

선거기사심의위원으로 활동한 바 있는 김영호 대표(언론개혁시민연대)는 “위헌소지가 있다 보니 선거기사심의위원회는 이 조항의 적용을 그동안 (의도적으로) 회피해왔다. 그런데 문제는 주의, 경고 따위의 징계는 아무런 실효성이 없다는 점이다. 신문사가 징계 받은 사실을 공표할 의무가 없기 때문에 문서접수 이외에는 아무런 의미가 없다. 그러니 반복적인 위반사례가 나온다”고 말했다.

규정에는 단심으로 형사처벌까지 가능하게 해놓았지만 위헌소지 때문에 적용하지 못하고 있고 실질적으로 징벌적 효력이 전무한 ‘주의, 경고’ 선에

서 멈추고 있다는 지적이다. 징계가 지나치게 가혹해도 문제지만 그 징계의 효력이 별 영향이 없을 때 그 위원회의 결정은 종잇조각이 되고 만다.

따라서 위헌소지가 있는 단심제로 형사처벌 할 수 있는 부분은 개정돼야 하며 동시에 ‘주의, 경고’ 등의 형식상, 서류상의 징계행위는 보다 실질적이고 개선의 노력을 유발하는 징계형태로 바뀌어야 할 것이다.

III. 결론 및 제언

기술의 눈부신 발전은 미디어의 환경을 바꾸고 사회를 빠른 속도로 변화시킨다. 신문과 방송, 통신의 장르 구분이 모호해지고 이른바 미디어 융합 현상이 가시화 되고 있다. 법과 제도는 이에 발맞춰 적합하게 개정하기 위해 노력하지만 항상 늦은 편이다. 해가 바뀔 때마다 전환기가 되며 전환기의 법제는 항상 혼란스럽고 사회적 논란을 요구한다. 이것은 누구의 잘못도 아니며 자연스런 사회변동의 하나로 인식할 수 있다.

문제는 예상되는 폐단을 알면서 혹은 예측 가능함에도 불구하고 정치적 이유나 전문성 부족으로 미완의 법제를 만들어내는 것은 입법의원, 관련 전문 학자 등의 책임으로 귀결된다. 선거기간에 언론사의 보도를 공정하고 보다 객관적으로 유도하기 위해 심의제를 채택해 온지 2007년 올해로 꼭 10년째를 맞는다. 그간의 공과에 대한 평가는 다양할 수 있다. 드러난 문제점에 대해서는 개정의 과정을

6) 김영호 ‘선거보도 심의제 수술해야’ (한겨레신문 ‘미디어 전망대’ 2006년 3월 29일자).

갖는다는 것은 당연한 직무다. 다만 그것을 게을리하거나 정치적 이유로 입법미비의 형태로 간다는 것은 사회적 죄악이 될 수 있다.

아무리 완벽한 법제를 만들어도 이를 운영하는 기관이나 인력이 정치적 술수를 부리거나 악용할 때 그 법제는 무용지물이 된다. 그렇다 하더라도 법과 제도의 완비는 민주주의 법치사회를 만드는 근원이 되며 출발점이 된다.

따라서 분산된 세 기관의 선거보도심의를 한 기관으로 통합하여 일관되고 상시적으로 심의하자는데 이견은 없다는 공감대를 형성했다. 부분적으로 논란이 되거나 입법취지를 살릴 수 없는 위원추천제의 문제점이나 입법조항은 좀 더 사회적 논의와 합의가 필요하다.

특히 통합선거보도 심의기구 운영주체를 중앙선거관리위원회로 할 것인지 언론중재위원회로 할 것인지 등은 향후 논란을 증폭시킬 수도 있는 만큼 사전조율이 반드시 필요하다. 이 과정에서 입법취지와 기관의 성격, 언론이라는 규제대상의 특성 등을 감안하면 국가기관인 중앙선거관리위원회보다는 독립적 준사법기구인 언론중재위원회가 더 적합하다는 결론에 도달한다. 이런 주장에 대한 반론도 얼마든지 가능하다.

법 개정을 앞두고 충분한 논의조차 없었던 만큼 이에 대한 폭넓은 의견수렴을 거친다는 차원에서 이 글이 논의의 시발점이 된다면 그 자체로 만족할 만한 일이다. 민주주의란 시간과 비용을 지불해야 하며 그만큼 인내심이 필요하다. 그러나 독단과 독재의 위험은 없기 때문에 오늘날 수많은 선진국에서 민주주의를 채택하고 있는 것이다.

대한민국이 짧은 시간에 이와 같은 법제를 마련하여 선진국에 손색없는 민주주의 국가로 자리매김한데 대해서는 우리 스스로 자부심을 가질 필요가

있다. 부분적인 문제는 언제든지 손질하면 되는 것이고 그 자체를 타박할 필요는 없다.

결론적으로 다음의 주요 다섯 가지 주장을 내놓으며 글을 마무리하고자 한다.

1) 선거보도심의위원회 통합은 빠를수록 좋다. 심의위원회의 법리적용의 일관성이나 영속성 차원에서, 심의대상인 언론기관의 혼란과 혼선을 피하는 차원에서도 필요하다는 점은 이견이 없는 만큼 지체할 이유가 없다. 이를 위해 입법의원들은 법안을 검토, 입법화하는데 보다 적극적인 노력을 기울여 줄 것을 촉구한다.

2) 통합 선거보도심의위원회에서는 정치적 인사, 정당추천인사를 배제하는 등 추천인사검증장치와 투명한 절차가 반드시 필요하다는 점을 강조한다. 정당과 국회의원 등은 잠재적 이해당사자인만큼 이들이 추천하는 인사는 심의중립성을 훼손할 가능성이 있으므로 이해당사자 배제원칙에 따라 추천권을 쥐서는 안 된다. 다만 지역언론, 지역언론학계에 추천권을 주는 것은 긍정적으로 검토할 필요가 있다. 또한 특별히 여론조사기관에 추천권을 쥐야할만한 이유가 없는 만큼 이에 대한 재검토가 필요하다.

3) 여론조사 사전 기획서 심의는 사전검열의 성격이 강한 만큼 논란의 소지가 있어 사전심의에서 사후 실효성 있는 징계시스템 개발로 전환할 것을 제의한다. 신속을 다투는 여론조사의 경우, 언론사가 여론조사기관에 의뢰하고 이것을 다시 선거보도심의위원회 심의를 거치는 등은 번거롭고 언론자유를 침해할 소지가 있다. 여론조사 보도 시 지켜야 할 기본적인 사항을 지키지 않고 또한 이에 대한 처벌 자체가 실효가 없어 그동안 선거보도심의에서 단골로 걸려드는 고질적인 문제가 된 만큼 실효성

통합 '선거보도심의위원회'의 관할 기관으로
독립된 준사법기구인 언론중재위원회를 택하는 것이
민주주의 구성 형식상 더 바람직 해

있는 처벌로 전환하면 문제될 것이 없다.

4) 통합 선거보도심의위원회의 관할기관도 중앙선거관리위원회가 아닌 언론중재위원회에 두는 것이 더 타당해 보인다. 중앙선거관리위원회는 국가기관으로서 국가의 언론개입이라는 오해의 소지가 있는 만큼 독립된 준사법기구의 성격인 언론중재위원회에 선거보도심의위원회를 두는 것이 민주주의 구성형식상 더 바람직해 보인다. 또한 심의대상인 언론사 입장에서 한 곳에서 윈스톱 서비스를 받을 수 있어 혼란을 막을 수 있다는 장점이 있다.

5) 공직선거법상 뉴스통신사에 대한 심의기구 관할이 절실했다. 영향력 차원에서 신문이나 방송기구를 능가하는 뉴스통신사에 대해 선거법 입법과

정에서 심의 관할이 빠져있다는 것은 문제다. 물론 언론중재법으로 일반적인 반론, 정정 등의 권리구제는 가능하지만 개정된 공직선거법상 이를 명문화할 필요가 있다.

이외에도 이미 앞서 문제점과 해결책을 제시한 만큼 논란거리를 제공한 셈이라고 본다. 어떤 경우든 국민의 정확한 알권리를 확보하고 언론의 공정 보도를 통해 올바른 미디어 선거풍토를 조성한다는 대의에서 벗어나면 안 될 것이다. 정치권 인사의 개입이나 특정 정당의 정치적 목적과 계산, 직역이 기주의 등은 대의를 훼손하는 동인이 된다는 것이 그동안의 학습효과다. 입법의원들이 법을 만든다는 이유로 더 이상 정당추천제를 약방의 감초처럼 끼워 넣지 않기를 바란다. □