

선거보도관련 피해구제 시스템 개선 방안

-조정신청사례 분석을 중심으로-

이진아 · 조준원 · 최승민¹⁾

I. 문제제기

현대 선거는 미디어 선거로 대변된다. 정당과 후보의 정책과 공약을 비교, 평가하는 이성적 정보를 제공하는 매개체로서의 역할보다는 후보의 감성적 이미지 전달 수단으로 전락했다는 지적도 있으나 미디어 없이는 선거를 치를 수 없는 것이 지금의 현실이다.

미디어 선거의 핵심은 공정성에 있다. 특히 선거의 불공정 시비로부터 자유롭지 못했던 어두운 역사를 기억하는 우리 사회에서, 선거의 공정성 여부의 핵심은 바로 언론이라 할 수 있다. 불공정 시비의 중심에는 언론의 편파보도가 자리 잡고 있었기 때문이다. 한국기자협회가 조사한 바에 의하면 취재 현장의 기자들 스스로 최근 제17대 대통령 선거보도가 불공정하다고 평가한 비율이 60.7%에 달하는 것으로 나타났다²⁾, 벌써부터 일부 경제지의 특정 대통령 후보 편들기가 지나치다는 지적도 나오고 있듯이³⁾, 선거 문화에서 언론의 편파 보도에 대한 비판적 시각을 접어두기에는 아직 시기상조인 것으로 보인다.

이처럼 선거보도의 공정성이 여전히 주요한 사회

적 과제로 남아 있고, 선거 결과에 미치는 미디어의 영향력이 날로 커지면서 언론보도의 공정성을 유지하기 위한 법적 틀이 요구되었다. 이에 따라 선거보도에 관한 미디어 규제 방안이 순차적으로 법에 반영된 것이 지금의 공직선거법이라고 할 수 있다.

공직선거법의 언론 관련 조항들은 기본적으로 언론의 공정성 유지를 목적으로 한다. 언론기관의 공정보도 의무를 부여한 조항(공직선거법 제8조)이나 선거기사심의위원회, 선거방송심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회 등의 설치·운영의 목적도 선거보도의 '공정성을 유지'하기 위함이다.

'선거보도의 공정성 유지' 외에 공직선거법 언론 관련 조항의 또 다른 한 축을 이루고 있는 것은 선거보도에 대한 피해구제조항들이다. 선거 관련 보도의 신속한 피해구제와 관련해서는 1997년 11월 14일 개정된 「공직선거 및 선거부정방지법(이하 '공직선거법'이라 한다)에 반론권에 대한 특칙 조항이 명문화된 것이 그 시발점으로 보인다. 당시 공직선거법은 후보자에 대한 인신공격이나 정책의 왜곡선전 등으로 피해를 받은 후보자가 반론보도청구권을 행사할

1) 이 글은 언론중재위원회 내 언론법연구회인 'MEDIA&LAW' 소속 회원들이 작성했음.

2) 「기자협회보」, 2007년 8월 15일자, "기자 61%, '대선보도 불공정'"

3) 「기자협회보」, 2007년 9월 4일자, "경제지, 이명박 후보 편들기 지나치다"

경우 48시간 이내에 심의·의결하도록 한 규정을 처음으로 명문화하여, 당시 14일 이내에 처리하도록 규정한 언론중재위원회의 처리시한을 대폭 앞당겼다.

선거 관련 보도에 한하여 적용되는 특칙의 필요성은 선거 관련 보도가 선거 결과에 미치는 영향력이 결정적이라는 데 있다. 특히 선거일에 임박하여 보도된 선거보도에 대한 반론권이 선거일 이후로 미루어진다면 별다른 의미를 지니지 못하기 때문에 선거보도에 대한 즉각적이고도 신속한 반론권 제도의 정립 필요성이 제기되어 공직선거법에 반영되었던 것이다.

이후 관련 규정은 선거보도에 대한 심의기구를 방송에 이어 정기간행물, 인터넷언론 등 매체별로 설치, 운영하도록 하는 등 변화를 겪어왔지만 선거 관련 보도에 대한 신속한 피해구제를 위한다는 취지는 그대로 유지되어 왔다. 하지만 현실에서는 선거보도에 대한 반론권 행사 등 피해구제와 관련하여 제도의 실효성을 인정할 만큼 공직선거법의 입법취지가 어느 정도나 구현되고 있는지 의문이다.

따라서 선거보도로 인한 피해사례를 실증적으로 분석하여 선거보도피해 양상을 진단하고 현행 공직선거법의 문제점과 개선 방향을 제시하고자 한다.

II. 연구문제 및 방법

1. 연구문제

이 글은 선거보도 피해구제제도에 대한 비판적 검토 및 선거보도로 인한 피해구제제도의 운용 실태를 진단하고, 선거보도 관련 피해구제를 요청한 언론중재위원회의 조정신청사례 분석을 통해 보다 효율적이고

바람직한 제도 방안을 모색하는 데 그 목적이 있다.

현행 공직선거법은 후보자 및 후보자가 되고자 하는 자, 정당에 국한하여 선거기사심의위원회 등 각 매체별로 두고 있는 심의기구를 통해 반론권을 비롯한 피해구제 신청을 할 수 있도록 규정하였다. 그러나 선거보도는 비단 후보자와 직접적인 연관이 있는 보도뿐만 아니라 후보자의 가족, 친지, 운동원 등에 관한 보도나 해당 선거에 출마하지 않는 다른 정치인에 관한 보도 역시 유권자의 투표행위에 미치는 영향이 결코 적지 않다. 또한 후보자의 가족이나 지근거리에 있는 자에 관한 보도가 선거 결과를 좌우했던 경험이 있고, 이러한 보도가 빈번하게 행해지고 있는 것도 어렵지 않게 볼 수 있다.

따라서 후보자나 입후보 예정자 등에 한정하여 반론보도권 등을 행사할 수 있도록 한 공직선거법상 피해구제 사례보다, 그 권한행사의 폭을 '언론보도로 인한 피해자'로 넓게 규정하고 있는 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률(이하 '언론중재법'이라 한다)」상 언론중재위원회의 조정절차사례가 보다 풍부하리라 판단되어 선거보도 관련 조정신청사례를 분석대상으로 정하였다.⁴⁾ 각 매체별 심의기구를 통해 시정을 요구하거나 이의신청한 사례가 그다지 많지 않다는 점도 고려하지 않을 수 없었다.

이 글은 다음과 같은 연구문제들을 설정하고 그 답을 구하고자 한다.

첫째, 선거보도 관련 언론조정신청사례 현황 및 선거보도 피해 양상은 어떠한가?

둘째, 선거보도 관련 조정신청인의 유형 및 조정결과는 어떠한가?

셋째, 선거보도 관련 현행 법규의 문제점은 무엇인가?

4) 선거보도에 대한 심의기구는 매체별로 선거기사심의위원회, 선거방송심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회 등으로 구별되어 있다. 2004년 이후 각 매체별 심의 기구에서 처리한 후보자 등이 신청한 시정요구는 선거기사심의위원회를 제외하고는 매우 미미한 실정이다.

이러한 연구문제를 풀기 위해 2000년 이후 운영되었던 선거보도심의기구(선거기사심의위원회, 선거방송심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회⁵⁾) 활동 기간 동안 언론중재위원회에 접수·처리된 선거보도 관련 조정신청사건에 대한 내용분석과 문헌연구를 병행하고자 한다.

2. 자료수집 및 분석대상

이 연구의 목적에 따라 2000년 이후 공직선거법에 따라 치러진 제16대 국회의원 선거부터 2006년 제4회 전국동시지방선거까지 임기만료에 의한 선거에 대해 설치·운영된 선거기사심의위원회, 선거방송심의위원회 활동 기간 동안 언론중재위원회에 접수·처리된 선거보도 관련 조정신청사건을 조사대상으로 선정하였다.⁶⁾ 선거기사심의위원회와 선거방송심의위원회는 공직선거법에 따라 임기만료에 의한 선거의 선거일 전 120일까지 설치되어 선거일 후 30일까지 운영된다. 해당 선거와 기간은 다음과 같다.

- 2000년 제16대 국회의원 선거(2000. 2. 25.~2000. 5. 13.)
- 2002년 제3회 전국동시지방선거(2002. 2. 14.~2002. 7. 13.)
- 2002년 제16대 대통령 선거(2002. 8. 21.~2003. 1. 18.)
- 2004년 제17대 국회의원 선거(2003. 12. 17.~2004. 5. 15.)
- 2006년 제4회 전국동시지방선거(2006. 1. 31.~2006. 6. 30.)

위 기간에 해당하는 선거보도 관련 조정신청사건은 언론중재위원회가 발간하는 『연차보고서』를 통해 수집하였고, 조사대상 사건은 접수일을 기준으로

하였다. 선거보도 관련 조정신청사건은 신청을 누갔는지에 구애받지 않고 신청인이 피해를 받았다고 주장하는 보도내용의 선거 관련성 여부를 중심으로 조사대상을 선정하였음을 밝힌다.

III. 현행 선거보도 관련 피해구제제도 진단

1. 선거보도의 정의

선거보도란 무엇을 의미하는 지 법문에는 명확히 규정된 바 없다. 현행 공직선거법은 선거방송, 선거기사, 선거보도 등의 용어를 사용하고 있으나 구체적인 의미는 찾을 수 없다. 다만 공직선거법 제8조(언론기관의 공정보도 의무)에서 언론사는 “정당의 정당·정책이나 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함)의 정견 기타사항에 관하여 보도·논평을 하는 경우와 정당의 대표자나 후보자 또는 그의 대리인을 참여하게 하여 대담을 하거나 토론을 행하고 이를 방송·보도하는 경우” 공정하게 하여야 한다고 하여 선거보도의 영역을 간접적으로 유추 해석할 수 있을 뿐이다. 선거보도에 대한 심의 및 구제에 관한 내용을 규정하고 있는 공직선거법에 선거보도에 대해 명확히 정의하고 있지 않다는 점은 현행 공직선거법이 안고 있는 문제를 단적으로 보여준다고 할 수 있다.

선거보도의 개념을 규정하거나 정의하고 있는 연구문헌 또한 쉽게 찾아보기 어려운 실정이기도 하다.

선거보도의 보도 추이 패턴을 연구한 결과⁷⁾에 따르면, 선거보도 흐름에 있어서 차별성을 보이는 주요 시점은 선거대책기구 정비, 즉 각 정당의 선거대책기구

5) 인터넷선거보도심의위원회는 2004년 제17대 국회의원 선거 때부터 설치, 운영되었으며, 상설기구이다.

6) 인터넷선거보도심의위원회는 상설기구이지만, 조사대상의 일관성을 위해 한시적으로 운영되는 선거기사심의위원회와 선거방송심의위원회의 운영기간에 맞춰 해당 기간 동안 접수된 조정신청사건으로 선정하였다.

7) 백선기, “한국신문의 선거보도 경향과 심층구조”, 한국언론학보 제39호(1996 겨울), pp.135~138.

가 발족하는 시기, 공천자·전국구 입후보자 발표 시기, 법정선거일, 투표당일로 구분한다. 각 정당이 선거대책기구를 발족하기 전까지는 지역별로 ‘관세분석’이란 이름으로 입후보자들의 소개 및 동정, 그들 사이의 우열에 대해 평가한다. 그 후 각 정당의 선거대책기구가 정비되고 정당별로 구체적인 대책이 세워지면 지역에 대한 관심보다는 정당별 대책에 보다 깊은 주목을 하고 정당 대표자나 책임자들의 일거수일투족에 관심을 기울인다. 이 시기부터 전체 기사량에서 선거관련 보도의 비중이 점차 증대된다고 분석하였다.

선거분위기가 고조되는 것은 각 정당의 공천자가 발표되는 시기로 공천과 관련하여 공천현금 수수나 공천관련 비리 등이 폭로되고 공천과정을 둘러싼 실력자들 사이의 경쟁과 갈등에 대한 갖가지 추측기와 예상기사가 난무한다.

그러다 법정선거일이 공포되면 지역구 유세장에서 벌어지는 입후보자들의 발언이나 유세관련 사항들에 대해 초점을 맞추고 입후보자들 사이의 공격이나 상호비방과 관련한 부정적 언사들이 지상중계 방식으로 게재된다. 선거부정에 관한 사항들, 이른바 금권선거, 관권선거, 부정선거 등에 주목하고 폭로, 고발하는 기사가 주를 이룬다.

선거 당일 전날까지 이러한 보도경향은 지속되고 각종 폭로와 입후보자들 사이의 음해와 비방이 끊임 없이 게재되다가, 선거 당일에는 유권자들의 투표행위 및 투표율에 주목하고 선거에 대한 정확한 평가보다는 선거의 공명성을 강조하는 보도경향을 보이고 있다고 진단했다.

2000년 제16대 국회의원 선거기간 동안 방송의 선거보도 내용을 분석한 한 연구에서는 선거 관련 보도를 “선거유세관련 보도, 정책 및 쟁점 공방, 선거감시

활동 및 공명선거캠페인, 선거에 대한 종합보도나 전체적인 추세보도, 선거사무, 선거법 위반·선거 관련 고소·불법선거, 선거운동전략이나 선거활동 소개·비교, 선거에 대한 여론 동향 및 유권자 반응, 선거관세 분석, 정당의 주요정책 소개·비교”로 나누고 있다.⁸⁾

김기중은 “선거보도란 선거가 대중적 관심의 대상이 되는 기간 동안 선거참여자, 특히 정당, 정당관계자, 후보자, 후보자가 되려고 하는 자와 그 관계인에 대해 보도기관으로서 실질적인 조직과 형태를 갖춘 기관은 물론이고 개인 또는 정당이나 후보자에 의해 이루어지는 보도(정보의 제공)”라 정의하였다.⁹⁾ 즉 언론사는 물론, 개인이 운영하는 블로그나 정당이 관리하는 홈페이지 등에서 이뤄지는 보도까지 선거보도의 영역으로 포함시킨 것이다. 선거보도의 개념을 그 시기와 내용, 정보발신자의 측면에서 살펴본 것으로 선거보도에 관해 비교적 명확한 개념을 제시했다고 평가할 수 있다.

선거보도는 통상적으로 “선거에 관한” 보도를 의미한다. “선거에 관한 보도”는 유권자의 투표행위에 영향을 미칠 만한 내용이라 할 수 있을 것이다. 선거보도의 영역을 제시하는 데에 있어서 그 기간을 한정하는 것은 의미가 없다고 보여진다. 선거 시기에 선거와 비(非)선거를 구분하기는 현실적으로 힘들고, 사실상 대부분의 사회적 담론이 선거와 직간접적으로 관련이 있다¹⁰⁾고 보이기 때문이다.

따라서 이 연구에서 선거보도란 “공직선거법상 임기만료에 의해 실시되는 선거와 관련, 후보자와 입후보예정자 그리고 그 가족, 관계인 및 정당 등에 관하여 언론중재법 제2조 제1호에 따른 언론사가 제공하는 유권자의 투표행위에 영향을 미칠만한 기사”로 정의하고자 한다.

8) 황근, “텔레비전의 선거보도에 비추어진 지역정치 특성 : 제16대 국회의원 선거기간 중 쟁점보도 분석을 중심으로”, 『한국언론학보』 제46-4호, 한국언론학회, 2002 가을.

9) 김기중, “관결에 나타난 선거보도의 문제점”, 『언론중재』 2002 봄호, p.28.

10) 김영석 외, 『인터넷 언론과 법』, 한국언론재단, 2004, p.44.

2. 선거보도피해구제 관련 현행 법규 비판적 검토

우리나라는 '민주주의의 꽃'이라 할 수 있는 선거의 공정성을 확보하고 선거보도로 인한 피해를 예방하기 위해 법률로써 여러 가지 규제책을 마련해두고 있는데, 1994년 3월 16일 '대통령선거법', '국회의원선거법', '지방의회의원선거법', '지방자치단체장선거법' 등을 통합해 제정된 「공직선거 및 선거부정 방지법」이 그 시초라 할 수 있다.

공직선거법은 1994년 제정된 이래 가장 최근인 2007년 6월 1일까지 선거 환경 변화에 따라 수십여 차례에 걸쳐 개정이 거듭되어 왔다. 이 가운데 선거보도로 인한 피해구제 관련 규제 중심으로 선거법 개정의 연혁을 살펴보고, 과연 현행 선거법이 후보자의 피해구제에 충분한 대책이 될 수 있는지에 대해 검토해 볼 것이다.

1) 선거보도로 인한 피해구제 관련 선거법 연혁

1994년 공직선거법 제정 당시 선거보도에 관한 조항은 방송·신문·통신·잡지 및 기타 간행물 등 언론기관의 공정보도의무를 규정하고 있는 제8조¹¹⁾가 유일했다. 그러나 구체적인 실천조항이나 시행령이 마련되지 않아 단순한 선언적 조항에 지나지 않았다.

이후 1997년 11월 14일 개정 법령에서 선거방송보도에 대한 심의기구로 방송위원회 산하에 '선거방송심의위원회'를 설치한다는 조항과 함께 신설된 반론

보도청구권에 대한 특칙조항은 선거보도로 인한 후보자의 피해구제를 위한 초석을 마련했다.¹²⁾

언론의 인신공격, 정책의 왜곡선전으로 피해를 입은 후보자(후보자가 되고자 하는 자 포함)가 해당 언론사에 반론보도를 청구할 수 있도록 하여, 방송에 대해서는 선거방송심의위원회로, 정기간행물에 대해서는 언론중재위원회로 각각 회부하는 특칙조항을 만들어 방송일 또는 기사 게재가 있음을 안 날부터 48시간 이내에 해당 방송사 및 언론사에 반론보도를 청구하면 협의를 통해 방송은 24시간 이내에, 정기간행물은 48시간 이내에 무료로 반론보도를 게재하도록 했다. 당사자 간 협의가 결렬될 경우에는 방송심의위원회나 언론중재위원회로 지체 없이 회부하고, 48시간 이내에 심의·결정하도록 하여 신속한 피해구제가 가능하도록 했다. 이는 당시 언론중재위원회의 조정처리기한이 14일이었던 점을 감안하면, 선거보도의 처리시한을 상당한 수준으로 단축했다는 점에 있어서 가히 획기적인 제도라고 할 수 있다.

한편 매체별 반론보도청구 소관 심의기구가 다른 점에 대해, 방송의 경우 일반 사건에 대한 반론권 청구는 언론중재위원회에서 담당하고 선거보도에 관한 조정신청은 선거방송심의위원회에서 담당하는 이중적 현상을 초래하고 있는 데다, 일반적인 사항을 심의하는 선거방송심의위원회를 법적인 분쟁을 최종적으로 판단하는 기관으로 보기 어렵기 때문에 선거보도에 대한 반론권의 관할기관은 언론중재위원회로 통일되어야 한다는 의견도 있었다.¹³⁾

11) 제8조 (언론기관의 공정보도의무) 방송·신문·통신·잡지 기타의 간행물을 경영·관리하거나 편집·취재·집필·보도하는 자가 정당의 정강·정책이나 후보자의 정견에 관하여 보도·논평을 하는 경우와 정당의 대표자나 후보자 또는 그의 대리인을 참여하게 하여 대답을 하거나 토론을 행하고 이를 방송·보도하는 경우에는 공정하게 하여야 한다.

12) 일부에서는 반론보도청구를 균등한 기회의 제공을 통하여 선거방송의 공정성을 확보할 수 있는 수단으로 보고 있지만(문재완, "선거방송과 관련된 법적·제도적 문제점 연구", 『방송문화연구』 제18권 2호, 2006) 반론권 제도는 기본적으로 피해자의 인격권 보호를 위한 무기대등의 원칙에서 도입된 것으로 이해됨이 타당하다.

13) 성낙인, "언론관련 선거법제의 문제점과 개정 방향", 세계의 언론법제, 2002년, p.23.

〈표 1〉 선거보도 피해구제 관련 선거법 주요 개정 연혁

개정 시기	신설 및 개정조항	개 정 내 용
1997. 11. 14.	제8조의2 (선거방송심의위원회)	- 선거방송에 대한 공정성 유지를 위해 선거일전 120일부터 선거일후 30일 까지 방송위원회에 선거방송심의위원회를 설치함. - 후보자는 선거일전 120일부터 선거방송내용이 불공정하다고 인정되는 경우 선거방송심의위원회에 시정을 요구할 수 있음.
	제8조의3 (방송의 선거보도에 대한 반론보도청구권)	선거일전 90일부터 선거일까지 방송에 의해 피해를 입은 후보자는 그 방송이 있음을 안 날부터 48시간 이내에 해당 방송사에 대해 반론보도를 청구할 수 있고, 협의가 이루어지지 않을 경우 선거방송심의위원회에 이를 지체 없이 회부하고 선거방송심의위원회는 회부된 때로부터 48시간 이내에 심의·결정함.
	제8조의4 (정기간행물의 선거보도에 대한 반론보도청구권)	선거일전 90일부터 선거일까지 정기간행물에 의해 피해를 입은 후보자는 보도가 있음을 안 날부터 48시간 이내에 해당 언론사에 대해 반론보도를 청구할 수 있고, 협의가 이루어지지 않을 경우 언론중재위원회에 이를 지체 없이 회부하고 언론중재위원회는 48시간 이내에 심의·결정함.
2000. 2. 16.	제8조의3 (선거기사심의위원회)	- 정기간행물에 의한 선거기사의 공정성 유지를 위해 선거일전 120일부터 선거일후 30일까지 언론중재위원회에 선거기사심의위원회를 설치함. - 선거방송심의위원회의 후보자에 의한 시정요구 조항 준용.
	제8조의4 (선거보도에 대한 반론보도청구)	선거일전 90일부터 불공정한 선거보도로 인해 피해를 입은 후보자는 그 방송 또는 기사게재가 있음을 안 날부터 10일 이내에 해당 방송사 및 언론사에 반론보도를 청구할 수 있고, 협의가 이루어지지 않을 경우 선거방송심의위원회 또는 선거기사심의위원회로 회부하고 각 심의위원회는 48시간 이내에 심의·결정함.
2002. 3. 7.	제8조의4 (선거보도에 대한 반론보도청구)	선거일전 90일부터 불공정한 선거보도로 인해 피해를 입은 정당 또는 후보자는 위 기간 내에 해당 언론사에 반론보도를 청구할 수 있도록 함.
2004. 3. 12.	제8조의5 (인터넷선거보도 심의위원회)	인터넷 언론에 의한 선거보도의 공정성 유지를 위해 중앙선거관리위원회에 인터넷선거보도심의위원회를 설치함.
	제8조의6 (인터넷 언론사에 대한 정정보도 등)	- 선거보도가 불공정하다고 인정되는 경우 정당 또는 후보자는 공표 인지일로부터 10일 이내에 인터넷선거보도심의위원회에 이의신청할 수 있음. - 왜곡된 선거보도로 피해를 입은 후보자 또는 정당은 공표 인지일로부터 10일 이내에 해당 언론사에 반론보도를 청구할 수 있고, 협의가 이루어지지 않을 경우 인터넷선거보도심의위원회로 즉시 회부하고 인터넷선거보도심의위원회는 이를 심의·결정함.

이후 2000년 2월 16일 법령개정으로 정기간행물 선거기사 심의를 위한 선거기사심의위원회가 설치되면서 선거법 특칙 조항으로 규정되어 있던 정기간행물에 대한 반론보도청구 절차가 언론중재위원회에서 선거기사심의위원회로 이관되었다. 이 과정에서 반론보도를 청구할 수 있는 기간이 기사게재가 있음을 안 날부터 48시간 이내에서 10일 이내로 늘어났으며, 선거방송심의위원회의 조항을 준용하여 선거일전 120일부터 후보자에 의한 시정요구가 가능하게 되었다. 또한 2002년 3월 7일 개정 법령에서는 청구권자의 범위를 후보자뿐만 아니라 정당(‘중앙당’에 한함)으로까지 확대함에 따라 반론보도를 통한 피해구제의 영역을 더욱 확장시켰다.

2004년 3월 12일에는 인터넷 언론의 선거보도에 대한 공정성 여부를 심의하기 위한 인터넷선거보도심의위원회를 설치하는 조항이 신설되었다. 이에 따라 인터넷 언론의 선거보도로 인한 피해에 대해 정당 또는 후보자는 인터넷선거보도심의위원회에 정정보도 등을 구하는 이의신청을 할 수 있게 되었고, 공표 인지일로부터 10일 이내에 해당 언론사에게 반론보도를 청구할 수 있게 되었으나 반론보도청구가 가능한 기간이나 심의위원회에서의 처리시한 등은 명확히 규정되지 않았다.

2) 선거법상 피해구제조항에 대한 비판적 검토

앞서 살펴봤듯이, 공직선거법에는 언론중재법상 반론보도청구절차와는 별도로 방송·정기간행물·인터넷언론 등 각 매체별 ‘선거보도에 대한 반론보도청구’ 조항이 마련되어 있다. 선거일전 90일부터¹⁴⁾ 인신공격, 정책의 왜곡선전 등 선거보도로 인해 피해를 입은 후보자 및 정당은 기사 게재가 있음을 안 날부터 10일 이내에(단, 보도일로부터 30일을 경과할 수 없음) 해당 언론사에 반론보도를 청구할 수 있으며, 언론사와의 협의가 48시간 이내에(인터넷 언론사는 12시간 이내) 이루어지지 않을 경우 이를 각 소관 심의위원회에 회부하여 인용 또는 기각 등 결정을 한다는 내용이다.

언론중재법상 언론중재위원회에 의한 반론보도청구권이 보장되고 있음에도 선거법에 별도의 절차를 두고 있는 것에 대해 이중규제라는 비판도 있다.¹⁵⁾ 그러나 선거보도가 당락에 미치는 영향력이 지대한 데다 후속보도가 선거일 이전에 게재되어야 선거보도피해에 대한 원상회복을 도모할 수 있다는 선거의 특수성을 감안한다면 옥상옥이라 할 수 없을 것이다.

이에 따라 정당 또는 후보자가 반론보도를 청구할 경우 언론사와의 협의기간을 48시간 이내로 정하고, 이에 대한 협의가 결렬되어 심의위원회로 회부될 경우에도 심의 및 결정의 시한을 48시간 이내로 정하고 있어(인터넷 언론은 반론보도청구회부건의 처리시한 규정이 없음¹⁶⁾) 선거법상 반론보도청구절차를 이용할 경우 언론중재법상 반론보도청구

14) 선거일과 보도일을 기준으로 한 제척기간이 명시되어 있는 선거기사심의위원회 및 선거방송심의위원회와 달리, 인터넷선거보도심의위원회는 상설기구이기 때문에 인터넷 언론에 대한 반론보도청구는 보도일 만을 기준으로 한 제척기간이 명시되어 있다.

15) 성낙인, 앞의 논문, p. 23.

16) 제8조의6(인터넷 언론사의 정정보도 등) ⑥ 제5항의 규정에 의한 반론보도 협의가 이루어지지 아니하는 경우에 당해 정당 또는 후보자는 인터넷선거보도심의위원회에 즉시 반론보도청구를 할 수 있으며, 인터넷선거보도심의위원회는 이를 심의하여 각하·기각 또는 인용결정을 한 후 당해 정당·후보자 및 인터넷 언론사에 그 결정내용을 통지하여야 한다. 이 경우 반론보도의 인용결정을 하는 때에는 그 형식·내용·크기·횟수 기타 필요한 사항을 함께 결정하여 통지하여야 하며, 통지를 받은 인터넷 언론사는 지체없이 이를 이행하여야 한다. <개정 2005.8.4>

절차보다 신속한 피해구제를 도모할 수 있는 것이 사실이다.

그러나 각 심의위원회에서의 반론보도청구에 대한 심의가 이루어지기 위해서는 언론사와의 사전 협의 절차를 필요적으로 거쳐야 하는 절차적 번거로움이 있다. 실제로 신속한 피해구제가 가능하다는 제도적 이점에도 불구하고 2004년 제17대 국회의원선거와 2006년 제4회 전국동시지방선거 당시 반론보도청구 제도를 이용한 건수는 선거기사심의위원회에만 총 2건이 있을 뿐, 선거방송심의위원회와 인터넷선거보도심의위원회 이용 건수가 전혀 없었다. 반면 각 같은 기간 동안 언론중재위원회를 통한 후보자에 의한 조정신청건수는 제17대 총선 13건, 제4회 지방선거 10건으로 총 23건이 접수·처리된 것으로 조사되어, 선거법상 반론보도청구절차를 이용하기 위해 반드시 언론사와의 협의를 거쳐야 하는 필요적 전치절차가 제도의 활성화에 걸림돌로 작용하고 있음을 알 수 있다(심의기구 운영기간 동안 선거보도에 따른 조정신청사례 분석은 다음 장에서 더욱 자세히 논하도록 한다).

또한 공직선거법상 반론보도청구절차는 신속한 피해구제가 용이한 대신 청구자격범위를 후보자(후보자가 되고자 하는 자 포함) 및 정당(‘중앙당’에 한함)으로 제한하고 있는 반면, 언론중재법상 반론보도청구권은 반드시 당해 선거의 후보자나 정당이 아니더라도 보도와의 개별적 연관성이 인정되기만 하면 반론보도절차를 이용¹⁷⁾할 수 있기 때문에 선거법상 반론보도청구보다 그 자격범위가 넓다. 실제로 선거보도 심의기구 운영기간 동안 당해 선거보도로 피해를 입었지만 선거법상으로는 피해구제를 받을 수 없는 ‘후보자 외 신청인’들이 신청한 사건이 44건이나

될 정도로 언론중재법상 반론보도청구절차는 피해구제를 위한 외연이 넓다고 볼 수 있다.

이와 더불어 공직선거법상 반론보도청구절차의 실효성 제고를 위해서는 언론사와의 협의절차를 정당 또는 후보자가 선택할 수 있도록 임의적 전치절차로 할 필요가 있다. 또한 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회를 운영하는 기간이 선거일전 120일부터이고 후보자에 의한 시정요구 역시 선거일전 120일부터 가능한 데 반해, 반론보도청구에 대한 제척기간만 ‘선거일전 90일’로 제한하고 있는 것은 그 근거가 명확하지 않기 때문에 이 역시 ‘선거일전 120일’로 확대하는 방향으로 법규를 재정비할 필요가 있다.¹⁸⁾

이에 덧붙여, 인터넷 언론사에 대한 반론보도청구절차는 공표가 있음을 안 날로부터 10일 이내(단, 공표일로부터 30일을 넘을 수 없다)라면 언제든지 청구 가능한 반면, 방송 및 정기간행물의 선거보도에 대해서는 공표가 있음을 안 날로부터 10일을 넘을 수 없도록 하면서 청구가능기간을 ‘선거일전 90일’로 제한한 것은 매체 간 형평에도 어긋나 이를 조율할 필요가 있다. 나아가 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회에서의 반론보도청구회부건에 대해 회부 받은 때로부터 48시간 이내에 처리하도록 명문화하고 있는 반면, 인터넷선거보도심의위원회에서의 반론보도청구회부건에 대한 처리시한이 명시되어 있지 않은 점도 선거보도로 인한 피해구제제도의 일관성 있는 운용을 위해 검토되어야 할 사항이다.

또한 반론보도청구의 대상을 ‘방송 및 게재 인지 일로부터 10일 이내(단, 방송 및 게재일로부터 30일을 넘지 못한다)’의 보도로 정하고 있는 것과 달리,

17) 반론보도 뿐만 아니라 정정보도 및 추후보도, 손해배상 등의 청구도 가능하지만 이 논문에서는 반론보도청구권으로 통칭하기로 한다.

18) 김창룡, “선거보도심의기구를 둘러싼 쟁점과 해결방안”, 언론중재, 2007년 여름호, p. 42.

후보자에 의한 시정요구(인터넷 언론의 경우는 '이의 신청')는 단순히 '선거일전 120일부터 신청 가능한 것'으로만 규정하고 있어 시정요구의 대상보도를 '선거일전 120일부터 게재된 보도'로 할 것인지, '선거일전 120일을 초과했다 하더라도 당해 선거에 관한 보도'로 할 것인지(이 경우는 과거의 보도에 대해서까지 법률을 소급적용하여 언론의 위축효과를 불러일으킬 수 있다는 점에서 무리가 있을 것으로 본다), 그도 아니면 '선거일전 120일부터 방송 및 게재 인지일이 10일을 초과하지 않은 보도'로 한정할 것인지에 대한 분명한 기준이 제시되어야 할 것이다.

IV. 선거보도 관련 조정 신청 사례 분석

1. 선거별 조정신청 현황

제16대 국회의원선거, 제3회 전국동시지방선거, 제16대 대통령선거, 제17대 국회의원선거, 제4회 전국동시지방선거를 위한 선거기사심의위원회와 선거방송심의위원회(이하 '선심위 등'이라 한다)의 설치 기간인 선거일 120일부터 선거일 후 30일 동안 선거 관련 조정신청 현황을 분석한 결과, 총 127건의 조정신청이 있었다.

선거별 조정신청현황을 보면 <표 2>에서와 같이, 제4회 전국동시지방선거 관련 조정 신청이 47건(37.0%)으로 가장 많았고, 제16대 국회의원선거 관련 조정신청은 39건(30.7%), 제3회 전국동시지방선거 21건(16.5%), 제17대 국회의원선거 20건(15.8%) 순으로 나타났다. 한편 제16대 대통령선거 관련 조정신청은 같은 기간 동안 한 건도 없었지만, 선심위 운영기간 전 후보와

정당이 신청한 사건은 9건이 있는 것으로 파악됐다.

<표 2> 2000년 이후 각급 선거 관련 조정신청 현황

구 분	신청건수(%)	선거기사심의기구 운영기간
제16대 국회의원선거	39(30.7%)	2000. 2. 25.~2000. 5. 13.
제3회 전국동시지방선거	21(16.5%)	2002. 2. 14.~2002. 7. 13.
제16대 대통령 선거	·(0.0%)	2002. 8. 21.~2003. 1. 18.
제17대 국회의원선거	20(15.8%)	2003. 12. 17.~2004. 5. 15.
제4회 전국동시지방선거	47(37.0%)	2006. 1. 31.~ 2006. 6. 30.
계	127(100.0%)	

2. 신청인별 분류

신청인을 후보자(후보자가 되고자 하는 자 포함. 이하 '후보자'라 한다)¹⁹⁾, 정당, 후보자의 친인척, 정당인 및 선거운동원, 지방자치단체, 후보가 아닌 국회의원 및 지자체의원, 국가기관 및 공무원, 언론사 등으로 분류한 결과, 후보자의 신청건수가 73건(57.5%)으로 가장 많았으며, 후보자가 아닌 국회의원 및 지자체의원의 신청이 20건(15.8%)으로 나타났다. 같은 기간 동안 정당이 신청한 사건은 한 건도 없었다.

여기서 주목할 만한 점은 현행 공직선거법상 시정요구 및 반론보도를 청구할 수 없지만 선거결과에 영향을 미칠 수 있는 후보자의 친인척, 정당인 및 선거운동원, 지방자치단체, 후보자가 아닌 국회의원 또는 지자체의원, 국가기관 및 공무원, 언론사 등이 선거 관련 보도에 대해 신청한 조정건수가 42.5%나 차지하고 있다는 사실이다. 이는 선거보도에 대한 개별적 연관성이 인정되지만 하면 조정신청의 당사자가 될 수 있는 언론중재법상 조정절차와 달리, 해당 선거보도로 인해 피해를 입은 후보자에 국한하여 반론보도나 정정보도 등을 구할 수 있도록 한 현행 공직

19) 현행 '공직선거법' 제8조2 제6항에 의거 시정요구를 할 수 있는 자는 후보자 및 후보자가 되고자 하는 자로 적시되어 있기 때문에 '후보자'와 '후보자가 되고자 하는 자'를 분리하여 파악하지 않았다.

선거법의 한계를 드러낸 것으로 보인다.

〈표 3〉 신청인 유형별 조정신청 현황

신청인 유형	신청건수 (%)	비고
후보자(후보자가 되고자 하는 자)	73 (57.5%)	
후보자의 친인척	2 (1.6%)	
정당인 및 선거운동원	8 (6.3%)	
지방자치단체	7 (5.5%)	
후보 아닌 국회의원 및 지자체의원	20 (15.8%)	
국가기관·공무원	6 (4.6%)	
언론사	3 (2.4%)	
기 타	8 (6.3%)	
계	127 (100%)	

신청인 유형별 분류를 자세히 살펴보면, 후보자의 친인척이 신청한 사건 2건은 현역 국회의원의 동생이 신청한 것이며, 정당인 및 선거운동원은 국회의원 보좌관, 정당선거사무소장, 선거운동원 등이었다. 전·현직 국회의원과 시의회 의장이 조정신청한 것은 후보자가 아닌 국회의원 및 지자체의원 항목에 포함했다. 국가기관은 기획예산처와 양평군선거관리위원회에서 각 1건을 신청했으며, 공무원은 노무현 대통령, 국정상황실장, 함안군 대산면장, 경찰관이 각 1건을 신청했다. 기타 신청인으로는 여론조사회사 대표, 시민단체가 각 1건씩 신청한 것으로 나타났다.

신청인 유형을 선거별로 보다 구체적으로 살펴보면, 제16대 국회의원선거, 제3회 동시지방선거 그리고 제17대 국회의원선거 기간에는 후보자(후보자가 되고자 하는 자)의 조정신청이 가장 많은 반면, 제4회 전국동시지방선거는 후보자가 아닌 국회의원 및 지자체의원의 조정신청(19건, 40.4%)이 가장 많은 것으로 나타났다. 제4회 전국동시지방선거가 지역자치단체 선거임에도 해당 기간 동안 국회의원의 조정신청이 가장 많은 이유는, 제4회 전국동시지방선거 때부터 기초자치단체장 및 기초의회의원 등에 대해 정당

공천제가 실시되어 공천 과정에 해당 지역구 국회의원의 영향력이 커짐과 동시에 공천비리에 대한 보도가 증가한 데 따른 것이다. 지방선거 공천과 관련 국회의원이 금품을 수수했다는 보도는 단지 금품을 수수한 국회의원뿐만 아니라 제공자로 지목된 지방선거 후보자의 도덕성과 직접적인 관련이 있는 보도이기 때문에 선거당락에 영향을 미칠 것이 분명하다. 그럼에도 불구하고 국회의원은 지방선거의 후보자에 해당하지 않기 때문에 현행 선거법상 선거보도심의 기구를 통해 구제받지 못하고 언론중재위원회 조정절차를 이용한 것으로 보인다.

〈표 3-1〉에 나타나듯 제16대 국회의원선거와 제3회 전국동시지방선거에서는 후보자나 후보자가 되려고 하는 자의 조정신청이 많았던 반면, 제17대 국회의원선거 이후부터는 조정신청인 유형이 다양하게 분포되어 있어 선거와 관련한 다양한 신청인이 선거보도에 대해 피해구제 신청을 했음을 알 수 있다.

〈표3-1〉 각급 선거별 신청인 유형에 따른 조정신청 현황

선거인유형 \ 선거	선거				계
	제16대 총선	제3회 지선	제17대 총선	제4회 지선	
후보자	35(89.7%)	15(71.4%)	13(65.0%)	10(21.3%)	73(57.5%)
후보자 친인척				2(4.3%)	2(1.6%)
정당인 선거운동원		1(4.8%)	1(5.0%)	6(12.8%)	8(6.3%)
지자체	1(2.6%)	1(4.8%)		5(10.7%)	7(5.5%)
후보 아닌 국회의원 및 지자체의원			1(5.0%)	19(40.4%)	20(15.8%)
국가기관 공무원	1(2.6%)		3(15.0%)	2(4.2%)	6(4.6%)
언론사			2(10.0%)	1(2.1%)	3(2.4%)
기 타	2(5.1%)	4(19.0%)		2(4.2%)	8(6.3%)
계	39(100%)	21(100%)	20(100%)	47(100%)	127(100%)

3. 피신청인 분류

피신청인 유형별로 살펴보면, 일간지가 88건 (69.3%)

으로 가장 많았고, 주간지가 25건(19.7%), 방송이 8건(6.3%)으로 나타났다. 언론중재법이 시행된 2005년 7월 28일 이후 조정신청이 가능해진 인터넷 신문에 대한 신청은 제4회 전국동시지방선거 2건이 있었다.

각급 선거별로 피신청인 유형을 살펴본 결과 <표 4>에서 보듯, 국회의원선거 시에는 중앙일간지에 대한 조정신청이, 전국동시지방선거 시에는 지역일간지에 대한 조정신청이 많은 것으로 나타났다. 제16대 국회의원선거와 관련 중앙일간지에 대한 선거보도 조정신청은 28건(71.8%)이었으며, 제17대 국회의원선거와 관련해서는 9건(45.0%)이었다. 반면, 제3회 전국동시지방선거 지역일간지에 대한 조정신청은 17건(80.8%)이었으며, 제4회 전국동시지방선거는 21건(44.7%)으로 나타났다. 다만, 제4회 전국동시지방선거 중앙일간지에 대한 조정신청이 제3회 전국동시지방선거보다 증가했는데, 이는 제4회 전국동시지방선거 때부터 정당공천제가 실시되어 중앙당의 영향력이 커졌고 이를 보도한 중앙일간지가 많았기 때문으로 보인다.

<표 4> 각급 선거별 피신청인 유형에 따른 조정신청 현황

피신청인유형 \ 선거	제16대 총선	제3회 지선	제17대 총선	제4회 지선	계
중앙일간지	28 (71.8%)	1 (4.8%)	9 (45.0%)	11 (23.4%)	49 (38.6%)
지역일간지		17 (80.8%)	1 (5.0%)	21 (44.7%)	39 (30.7%)
지역주간지	7 (17.9%)	1 (4.8%)	5 (25.0%)	9 (19.1%)	22 (17.3%)
종합주간지	1 (2.6%)		2 (10.0%)		3 (2.4%)
월간지			2 (10.0%)		2 (1.6%)
인터넷 신문				2 (4.3%)	2 (1.6%)
중앙방송	2 (5.1%)			4 (8.5%)	6 (4.7%)
지역방송		1 (4.8%)	1 (5.0%)		2 (1.6%)
뉴스통신	1 (2.6%)	1 (4.8%)			2 (1.5%)
계	39 (100%)	21 (100%)	20 (100%)	47 (100%)	127 (100%)

* 인터넷 신문에 대한 조정신청은 제4회 전국동시지방선거 때부터 가능했다.

4. 기사유형 및 보도내용 분류

기사유형별로는 스트레이트 기사가 117건(92.1%)으로 조정신청건의 대부분을 차지했다.

선거보도를 내용별로 살펴보면 <표 5>에서 보듯, 선거운동과정에서 후보자의 선거법 위반 관련 기사(35건, 27.6%)와 공천관련 기사(31건, 24.4%)가 가장 많았으며, 후보자 비리 관련 기사(24건, 18.9%)와 정책공약 관련 기사(13건, 10.2%)가 그 뒤를 이었다.

선거보도 내용 중 공천비리, 후보자 및 친인척 비리, 후보자의 전과 관련 보도 등 후보자의 신상과 관련한 보도 내용이 98건(77.1%)으로 가장 많았던 반면, 정책이나 공약에 관한 조정신청은 13건(10.2%)에 불과해 선거보도로 인해 피해를 입은 후보자는 자신의 신상 관련 보도에 더욱 적극적인 피해구제 신청을 했던 것으로 나타났다.

제4회 전국동시지방선거 기간 동안 공천 관련 보도에 대한 조정신청이 많은 이유는 앞서 신청인 유형에서 살펴본 바와 같이 국회의원의 공천 대가 금품 수수 관련 보도에 대한 조정신청이 많았기 때문이며, 이는 정당공천제 도입과 연관이 있는 것으로 보인다.

<표 5> 각급 선거별 보도내용에 따른 조정신청 현황

보도내용 \ 선거	제16대 총선	제3회 지선	제17대 총선	제4회 지선	계
여론조사관련	3 (7.7%)	1 (4.8%)		1 (2.1%)	5 (3.9%)
공천관련	2 (5.1%)	2 (9.5%)	4 (20.0%)	23 (49.0%)	31 (24.4%)
후보자비리관련	16 (41.1%)	3 (14.3%)	1 (5.0%)	4 (8.5%)	24 (18.9%)
친인척비리			5 (25.0%)		5 (3.9%)
선거법 위반	11 (28.2%)	4 (19.0%)	8 (40.0%)	12 (25.5%)	35 (27.6%)
후보자전과경력		3 (14.3%)			3 (2.4%)
정책공약 관련	6 (15.3%)		1 (5.0%)	6 (12.8%)	13 (10.2%)
기 타	1 (2.6%)	8 (38.1%)	1 (5.0%)	1 (2.1%)	11 (8.7%)
계	39 (100%)	21 (100%)	20 (100%)	47 (100%)	127 (100%)

보도내용별로 자세히 살펴보면, 여론조사 관련 보도에 대해 여론조사 대표가 2건, 국회의원이 2건, 언론사가 1건을 신청한 것으로 나타났다. 여론조사 대표가 신청한 사건은 신청인이 운영하는 여론조사 회사가 여론조사 결과를 조작발표했다는 보도에 대한 조정신청이었으며, 국회의원이 신청한 사건은 신청인의 지지율이 낮게 나타났다는 여론조사 결과보도에 대한 조정신청이었다. 언론사가 신청한 사건은 지역 주간신문이 제4회 전국동시지방선거 출마 예정자에 대한 여론조사 결과의 공정성에 문제가 있다는 여타 지역신문의 보도에 대해 조정신청을 한 것이다.

공천 관련 기사에 대한 조정신청은 전·현직 국회의원이 21건(67.7%)으로 가장 많은 비중을 차지한 것으로 나타났으며, 대부분 공천대가로 금품을 받았다는 내용이었다.

후보자 비리 관련 기사는 크게 후보자 개인 비리 의혹 관련 보도와 후보자의 재산 의혹 관련 보도로 나뉜다. 후보자 개인 비리 의혹 사건 보도는 8건으로서 후보자가 각종 로비에 연루되어 있다는 보도와 이중당적을 보유했다는 보도 그리고 후보자가 변호사로 일할 당시의 수입 비리 및 성추행 의혹 관련 보도 등이 있다. 후보자 재산 의혹 보도는 16건으로 그 중 후보자의 재산 증가액을 잘못 보도했다며 조정신청을 한 사건이 13건으로 가장 많았으며, 후보자의 탈세 의혹 보도와 신청인 직무와 관련된 주식 보유 의혹 보도가 있었다.

친인척 비리 의혹 관련 보도는 5건으로 그 중 4건은 후보자 부친의 친일 의혹 관련 보도에 대한 것이었으며, 1건은 후보자 자녀의 고액 유학 의혹 관련 보도에 대한 조정신청이었다.

선거법 위반 관련 보도는 35건으로 후보자가 신청한 건수는 23건(65.7%)로 가장 많았고, 정당인·선거운동원이 7건(20.0%)이었으며, 국가기관과 공무원이 3건(8.5%)으로 나타났다. 선거법 위반 관련 보도 내용 중 가장 많은 빈도수를 차지한 보도 내용은

불법 선거자금 관련 보도로 16건(45.7%)을 차지했다.

정책공약 관련 보도 중 후보자가 신청한 건수는 7건(53.8%)이었으며, 국가기관과 지방자치단체가 신청한 건수는 7건(46.2%)이었다. 국가기관 신청은 기획예산처가 1건, 지방자치단체 신청은 전주시가 4건, 송파구가 1건인 것으로 나타났다. 국가기관 및 지방자치단체는 특정 정당의 공약에 대한 소관 부처의 평가가 사실과 다르게 보도되었거나, 현재 시행중인 시당국의 행정에 관한 사항이 보도내용과 다르다는 이유 등으로 신청한 사건이 주를 이뤘다.

기타 관련 보도 중 서울시 구청장 후보로 출마한 후보자가 부산 금정구 구의원 당선자의 실종사건을 방송하면서 자료화면으로 자신의 얼굴을 내보내 피해를 입었다며 방송사를 상대로 손해배상청구를 신청한 사건도 있었다.

5. 청구권별 신청현황

청구권별로는 정정보도청구가 92건(72.4%)으로 가장 많았고, 반론보도청구는 24건(18.9%)이었다. 2000년부터 2006년까지 언론중재위원회에 접수된 전체 조정신청의 경우, 정정보도청구가 60.5%, 반론보도청구 30.5%를 차지하고 있는 점을 감안할 때, 선거보도와 관련해서는 정정보도청구가 여타 청구권에 비해 상대적으로 더욱 선호되고 있음을 알 수 있다. 이는 쟁점사항에 대한 반박보다는 사실관계를 바로잡는 정정보도가 이루어져야 잘못된 조정대상기사에 의해 형성된 유권자들의 인식을 바로잡을 수 있다고 판단했기 때문으로 보인다.

언론중재법 시행으로 손해배상청구가 가능해진 제 4회 동시지방선거에는 선거보도에 대한 손해배상을 청구한 비율이 반론보도청구에 이어 23.4%(11건)를 차지했다.

신청인이 요구한 보도내용을 살펴보면 <표 7>에서

보듯이, 정정보도가 78건(68.4%)으로 가장 많았고, 정정 및 사과보도(18건, 15.8%)와 반론보도(17건, 14.9%)가 뒤를 이었다.

6. 조정결과

각급 선거별 조정신청 처리결과에는 큰 차이가 나지 않는 것으로 파악됐다. <표 8>과 같이, 조정신청 결

과는 취하가 75건(59.0%)으로 가장 많았고, 합의 26건(20.5%), 조정불성립결정 16건(12.6%), 직권조정결정 9건(7.1%)으로 나타났다. 2000년부터 2006년까지 전체 조정신청 결과와 비교해 볼 때, 취하가 상대적으로 많은 반면, 합의는 다소 떨어졌다. 취하된 사건 75건 중 피해구제 보도가 되어 취하된 사건은 34건(45.3%)으로 2000년부터 2006년까지 전체 조정신청 사건 중 취하된 사건의 피해구제보도율(55.3%)에 비해 10%정도 낮은 것으로 나타났다.

<표 6> 각급 선거별 청구유형에 따른 조정신청 현황

청구명 \ 선거	제16대 총선	제3회 지방선거	제17대 총선	제4회 지방선거	계	2000년~2006년 전체 조정신청
정정보도청구	33 (84.6%)	13 (61.9%)	14 (70.0%)	32 (68.1%)	92 (72.4%)	3,088 (60.5%)
반론보도청구	6 (15.4%)	8 (38.1%)	6 (30.0%)	4 (8.5%)	24 (18.9%)	1,554 (30.5%)
손해배상청구				11 (23.4%)	11 (8.7%)	459 (9.0%)
계	39 (100%)	21 (100%)	20 (100%)	47 (100%)	127 (100%)	5,101 (100%)

<표 7> 각급 선거별 신청인이 요구한 보도내용 현황

요구보도 \ 선거	제16대 총선	제3회 지방선거	제17대 총선	제4회 지방선거	계
정정보도	30 (76.9%)	11 (52.4%)	9 (45.0%)	28 (82.4%)	78 (68.4%)
반론보도	4 (10.3%)	7 (33.3%)	4 (20.0%)	2 (5.9%)	17 (14.9%)
정정사과보도	4 (10.3%)	3 (14.3%)	7 (35.0%)	4 (11.7%)	18 (15.8%)
반론사과보도	1 (2.5%)				1 (0.9%)
계	39 (100%)	21 (100%)	20 (100%)	34 (100%)	114 (100%)

* 손해배상청구는 제외

<표 8> 각급 선거별 처리결과

조정결과 \ 선거	제16대 총선	제3회 지방선거	제17대 총선	제4회 지방선거	계	2000년~2006년 전체 조정신청
합 의	6 (15.4%)	8 (38.1%)	4 (20.0%)	8 (17.0%)	26 (20.5%)	1,869 (35.7%)
직권조정결정	3 (7.7%)	1 (4.8%)	3 (15.0%)	2 (4.3%)	9 (7.1%)	295 (5.6%)
조정불성립	3 (7.7%)		6 (30.0%)	7 (14.9%)	16 (12.6%)	908 (17.4%)
기각		1 (4.8%)			1 (0.8%)	121 (2.3%)
각하					0	36 (0.7%)
취하	27 (69.2%)	11 (52.3%)	7 (35.0%)	30 (63.8%)	75 (59.0%)	2,001 (38.3%)
계	39 (100%)	21 (100%)	20 (100%)	47 (100%)	127 (100%)	5,230 (100%)

보도내용에 따른 조정결과를 살펴보면, 후보자의 비리 의혹 등 후보자와 후보자 친인척의 의혹 관련 보도에 대한 조정신청의 취하율(86.2%)이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 반면 후보자 전과 경력 보도의 경우 합의율이 66.7%로 높게 나타났으며 정책 공약 관련 보도의 경우 직권조정결정율이 23.1%로 상대적으로 높게 나타났다.

후보자 비리 의혹 관련 보도에 대한 조정신청 처리결과 취하가 된 21건 중 피해구제 보도가 되어 취하한 건수는 16건(76.2%)인 반면, 공천 관련 보도 중 취하가 된 19건 중 보도가 되지 않고 취하한 건수가 17건(89.5%)으로 나타나 후보자 비리 의혹 관련 보도에 대해 신청인이 좀 더 적극적으로 대응한 것으로 보인다.

한편 청구유형별로는 정정보도청구의 합의율(18.5%)보다 반론보도청구의 합의율(33.3%)이 높게 나타났으며, 취하율은 반대로 정정보도청구의 경우 60.9%로 반론보도청구의 취하율 41.7%보다 높게 나타났다.

V. 결론을 대신하여 - 제도적 개선 방안

조사 결과 언론중재위원회가 선거보도와 관련한 피해구제창구로서 유용하게 활용되고 있다고 판단된다. 조사기간 동안 언론중재위원회가 처리한 선거보도 관련 조정신청사건 수는 총 127건으로 각 매체별 심의위원회의 이의신청 접수 현황과 비교할 때 월등히 많은 사건을 처리한 것으로 나타났다. 특히 현행 공식선거법상 각 매체별 심의위원회를 통해 반론 내지 정정보도청구가 가능한 후보자와 후보자가 되고자 하는 자가 언론중재위원회에 조정신청을 한 사례가 73건이나 되었다.

상설 운영되고 있는 인터넷선거보도심의위원회를 비롯한 선거방송심의위원회를 통해 권리행사가 가능한 후보자 등이 언론중재위원회를 통해 정정보도 내지 반론보도청구권을 행사한 사례가 많은 이유는 무엇인지 고민해 보지 않을 수 없다. 이는 선거보도의 내용이 “불공정하다고 인정되는 경우”에 한하여 권리행사를 가능하도록 한 공식선거법 조항이 어느 정도 영향을 미쳤다고 본다.²⁰⁾ 언론보도 내용의 일부

〈표 9〉 보도내용에 따른 처리결과

보도내용	처리결과	합 의	조정결정	조정불성립	기 각	취 하	계
여론조사관련		1 (20.0%)	1 (20.0%)	1 (20.0%)		2 (40.0%)	5 (100%)
공천관련		6 (19.4%)	3 (9.7%)	3 (9.7%)		19 (61.2%)	31 (100%)
후보자비리관련		1 (4.2%)		2 (8.3%)		21 (87.5%)	24 (100%)
친인척비리		1 (20.0%)				4 (80.0%)	5 (100%)
선거법 위반		5 (14.3%)	2 (5.7%)	5 (14.2%)	1 (2.9%)	22 (62.9%)	35 (100%)
후보자전과경력		2 (66.7%)				1 (33.3%)	3 (100%)
정책공약 관련		5 (38.5%)	3 (23.1%)	4 (30.7%)		1 (7.7%)	13 (100%)
기 타		5 (45.5%)		1 (9.1%)		5 (45.4%)	11 (100%)
계		26 (20.5%)	9 (7.1%)	16 (92.0%)	1 (0.8%)	75 (59.0%)	127 (100%)

20) 현행 선거법상 후보자에 의한 시정요구는 선거보도가 불공정하다고 인정되는 경우에 신청할 수 있도록 되어 있으며 이에 대해 정정보도 등의 조치를 명하도록 규정되어 있으나, 과연 정정보도문이 불공정 보도에 상응하는 조치로써 적절한지, 불공정 보도에 대한 정정보도문에 어떤 형식과 내용을 담을 수 있는지 의문이다.

사실관계를 바로잡고자 하는 정정보도나 당사자의 반론보도 요청은 보도의 불공정성과 직접적인 연관이 없는 경우가 많기 때문이다. 따라서 보도의 불공정 여부를 권리행사의 전제조건으로 삼지 않고 손해배상청구까지 가능한, 선거보도로 인한 피해구제 청구로서의 언론중재위원회 역할은 계속될 것으로 보인다. 단, 언론중재법과 선거법의 피해구제영역과 구제방법 등이 서로 다르기 때문에 선거법에서와 같이 언론중재법에도 선거보도의 경우 처리기한을 대폭 단축하는 특칙 조항을 신설하여 선거법으로 구제가 어려운 피해사항에 대한 신속한 처리를 도모하는 것이 바람직하겠다.

또한 선거보도와 관련 조정신청사례를 분석한 결과 후보자나 후보자가 되고자 하는 자 뿐만 아니라 후보자 가족, 선거운동원, 해당 선거에 출마하지 않는 정치인 등 이 조정신청을 한 사례가 많은 것으로 나타났다.

이는 후보자와 후보자가 되고자 하는 자에 한하여 선거보도에 대해 시정을 요구할 수 있도록 규정한 공직선거법의 조항 탓에 그 밖의 선거보도 피해자는 선거법상 운영하도록 되어있는 선거보도 관련 심의위원회에 그 시정을 요구할 수 없기 때문이다. 하지만 앞서 살펴본 것처럼 선거보도의 영역은 후보자와 입후보 예정자에 국한되지 않고 있으며 후보자와 입후보 예정자 외의 선거보도 피해 사례가 42.5%에 달하고 있는 실정이다. 따라서 선거보도로 인한 피해구제 행사권자를 확대하는 것이 바람직하다고 본다.

한편 선거보도와 관련 반론권 행사는 선거일전 90일 이전으로, 정정보도 등 시정요구는 선거일 120일 전으로 차별적으로 적용한 규정한 것은 의미가 없다고 보여 지므로 이는 일률적으로 통일하여 적용하여야 할 것이다.

선거기사심의위원회와 선거방송심의위원회가 현행 대로 한시적으로 운영된다면, 선거일 120일 이전의 신문과 방송기사는 아무리 불공정해도 꼭 참고 인터넷 언론만을 상대로 이의신청해야 하며, 재·보궐선거보도 역시 인터넷 매체에 게재된 보도만이 선거보도에 해당하는 옷지 못 할 상황에 처하게 되어 매체간 형평에도 어긋나게 되기 때문에 선거기사심의위원회와 선거방송심의위원회를 상설 운영하도록 법 개정이 시급히 이루어져야 한다.

적어도 현행 공직선거법의 언론보도 관련 조항들은 전혀 체계적이지 못하고 법 적용의 일관성이 결여되었다. 각 매체별 심의위원회의 운영기간을 달리 설정한 근거도 없으며, 권리행사와 관련해서도 매체별로 제각각이다. 시정요구 대상 보도시점도 인터넷 매체만 보도가 있음을 안 날로부터 10일 이내로 규정하고 있을 뿐 방송이나 정기간행물의 경우 명시하고 있지 않다. 청구권별로도 달리 적용된다. 반론보도청구 회부 사건은 신청기한이나 처리시한을 명시하였지만 정정보도 등을 요구할 수 있는 시정요구나 이의신청의 처리시한에 관해서는 선언적인 규정뿐이다. 또한 언론사와의 사전 협의 절차를 거쳐 반론보도청구를 심의위원회에 회부하도록 한 조항을 개선하지 않는다면 앞으로도 공직선거법에 의한 반론권 행사 사례를 찾아보기 힘들 것이다. 신속한 반론권 행사를 가능하도록 한 선의의 법 조항이 사문화될 처지이다.

선거보도와 관련한 신속한 피해구제를 통해 유권자의 알 권리를 충족시키고 바람직한 선거보도 문화를 형성하기 위해서는 매체별로 산재한 선거보도 관련 심의기구 통합 논의보다 선거보도 관련 피해구제 조항을 실효성 있게 정비하는 작업이 절실히 요구된다 하겠다. □