

선거보도 심의제도의 현황 및 개선방향

이승선

충남대 언론정보학과 교수

I. 선거보도 심의제도의 대두

‘선거보도 심의제도’란 넓은 의미에서 선거보도와 관련한 일체의 심의제도를 일컫는다. 보도업무를 담당하는 언론인들의 자율적인 자체 심의는 물론 법적 인 타율적 심의제재를 두루 포괄한다. 또 정기간행물 등의 선거보도 심의와 방송 매체의 선거관련 보도 심의, 인터넷언론의 선거보도 심의를 아우른다. 사람들이 직접 얼굴을 맞대고 나누는 소소한 개인적 대화나 특정 장소에 때로 모여서 주고받는 대중연설 따위를 제외한 대부분의 선거 정보가 선거보도 심의제도의 제재 대상이 될 수 있다. 공직선거법은 선거시기 방송 보도는 선거방송심의위원회의 규율을, 신문과 뉴스 통신을 비롯한 정기간행물 등의 선거보도는 선거기사 심의위원회의 규율을 받도록 정하고 있다. 선거기간이 아니더라도 이른바 ‘인터넷 언론사’들의 선거관련 정보는 중앙선거관리위원회에 설치된 인터넷선거보도심의위원회의 감시와 제재 대상이 된다. 관련법 상의 정식 인터넷 언론사 뿐만 아니라 ‘유사하게’ 언론의 기능을 수행하는 인터넷 홈페이지들이 모두 ‘인터

넷 언론사’로 취급되고 사설과 논평, 사진과 동영상, 기타 선거에 관한 내용들이 ‘선거보도’로 간주된다. 의미를 구체적인 영역에 한정하고 좁혀서 해석할 때 ‘선거보도 심의제도’는 공직선거법 제8조의3에 규정된 바와 같이 선거기사심의위원회가 신문과 잡지, 뉴스통신 등에 게재된 선거기사의 공정성을 심사하는 것을 가리킬 수도 있다. 이 글은 협의의 개념보다는 공직선거법에 규정된 신문과 방송, 인터넷 등의 선거보도 심의제도에 초점을 맞춰 현황과 문제점 그리고 개선방향에 대해 논의해 보고자 한다.

현행 공직선거법은 신문과 방송 등의 경영자, 편집종사자 그리고 인터넷 언론사가 선거관련 ‘보도·논평’을 할 때 공정하게 처리해야 한다는 점을 제8조에 규정하고 있다. 선거가 국민들의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의해 공정히 치러져 궁극적으로 민주정치 발전에 기여해야 한다는 법의 목적에 부응하려 함일 것이다. 구체적으로 공직선거법은 제8조의2부터 제8조의6에 걸쳐 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회 설치·운영, 반론보도청구와 정정보도청구 등의 처리 절차에 대해

규정하고 있다.

언론기관의 공정보도 의무는 1994년 ‘공직선거및 선거부정방지법’이 제정되면서 제8조로 규정됐다. 이 규정은 1992년 개정된 ‘대통령선거법’ 제4조의2에 ‘언론기관의 공정보도 의무’가 신설되면서 등장한다. 규정의 내용은 선거에 관한 보도·논평을 할 때 ‘표현의 자유를 남용하여 선거의 공정성을 해하여서는 아니된다’였다. 1952년 제정된 ‘대통령·부통령선거법’은 제88조에서 신문과 잡지 등 방법을 불문하고 후보자에 관해 허위의 사실을 공표할 경우 6개월 이하의 금고 또는 50만원 이하의 벌금에 처하도록 하였다.¹⁾ 1963년 제정된 ‘대통령선거법’ 역시 ‘허위방송의 금지’, ‘허위논평·보도의 금지’, ‘후보자비방금지’, ‘허위사실공표죄’, ‘후보자비방죄’ 등을 규정하고 있으나 언론기관의 공정보도 의무 조항은 두고 있지 않았다. 1987년 제정된 ‘대통령선거법’ 역시 이전 대통령선거법 규정과 유사한 내용을 담은 수준이었다. 그러다가 1992년 개정 대통령선거법에 언론기관의 공정보도 의무 조항이 신설되고 공직선거 관련 법률들이 1994년 ‘공직선거및선거부정방지법’(이하 ‘공직선거법’)으로 통합 제정되면서 제8조에 계승되었다. <표 1>에서 보듯이 1997년 본격적으로 선거방송심의위원회, 방송반론보도청구권, 정기간행물의반론보도청구권이 신설되었고 2000년 개정 선거법은 선거기사심의위원회를 새로 규정했다. 2004년 법 개정 때 인터넷선거보도심의위원회가 신설되고 인터넷 언론사의 정보보도 등을 다루는 규정이 추가되었다. 길게는 1992년 대통령선거법, 좁혀 계산해도 1997년 공직선거법 개정에 신설돼 현재에 이르고 있는 선거보도 심의 관련 규정의 도입 배경을 필자는 다음과 같이 이해하고 있다.

첫째, 방송환경 변화다. 개별 법령으로 규율하던 공직선거를 1994년 ‘공직선거법’으로 통합 제정하면서 선거보도 심의규정의 단초가 도입되었다. 그리고 기

본적인 심의제도의 틀은 1997년과 2000년 법 개정 때 구축되었다. 1990년 방송법 개정과 민영방송 SBS 등장, 1995년 제1차 지역민영방송 도입, 종합유선방송 허가와 방송개시, 그리고 이어진 위성방송 등 숨가쁘게 전개된 방송시장 확대는 공직선거 운동과 결합하면서 강력한 심의규제의 필요성을 제기하였다. 선거에 미칠 방송의 해악에 대해서는 일찍이 1963년 제정된 대통령선거법 제48조가 ‘허위방송의 금지’ 규정을 두어 대비한 바 있다. 방송사업관리자는 허위의 사실을 방송하거나 사실을 왜곡하는 방송을 하여 선거의 공정성을 해쳐서는 안된다는 것이다. 이를 위반할 경우 3년 이하의 징역이나 금고 또는 6만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하였다(제150조). 1992년 개정 대통령선거법 제4조의2를 거쳐 1997년 공직선거법에 드디어 ‘선거방송심의위원회 설치·운영’, ‘방송의 선거보도에 대한 반론청구권’ 조항이 신설되면서 선거방송에 대한 규제심의의 틀이 갖추어졌다. 나아가 2004년 개정 공직선거법은 ‘선거방송토론위원회’ 규정을 신설하였다(제8조의7).

둘째, 직접 선거에 의해 대통령을 선출하는 선거제도의 변화와 착근, 언론자율화 조치에 따른 언론시장 확대라는 쌍방 요인이 결합함으로써 선거보도 심의제도의 도입 필요성이 증대되었다. 1987년과 1992년 대통령선거 시기는 이십여 년만의 직접 투표에 따른 유권자들의 기대와 언론보도 규범이 혼선되는 분위기가 연출됐다. 동시에 우후죽순처럼 다시 돌아온 정기간행물 부흥기와 겹쳤다. 선거기간엔 근거가 불확실하거나 타인의 명예훼손성 선거정보가 넘쳐나고 선거시기가 아닌 경우에도 일반적인 인격권 침해보도 사태가 줄을 이었다. 이 무렵 우리나라에서도 본격적으로 명예훼손을 이유로 언론사를 상대로 한 손해배상 소송이 제기되었다. 인격권으로서 명예보호와 언론의 표현자유 보장간의 조화를 꾀하기 위한 다각적인 노력들, 이를테면 ‘진실오신의 상당성’ 법리, 이 활발하

1) 1952년 제정 ‘대통령·부통령선거법’은 당시 선거풍경을 여실히 보여주고 있다. 즉, 후보자가 되려는 자 등을 폭행, 협박, 납치한 자에 대해서는 3년 이하의 징역·금고 또는 300만원 이하의 벌금(제81조) 불법으로 투표함을 열거나 투표함 중의 투표를 빼어낸 자에 대해 3년 이하의 징역 또는 금고형을 규정하고 있다(제84조).

〈표 1〉 공직선거법상 선거보도심의 규정 및 언론중재법상 주요 규정

공직선거법상		언론중재법상	
~1990년대	2000년대	~1990년대	2000년대
<ul style="list-style-type: none"> • ~1993년까지(개별법령) 대통령선거법(제4조의2) ⁶⁾ 국회의원선거법(없음) 지방자치단체의장선거법(없음) 지방의회의원선거법(없음)	<ul style="list-style-type: none"> • 2000(공직선거및 선거부정방지법개정)⁷⁾ 선거기사심의위 신설 선거보도반론보도청구권 언론기관공정보도의무(8조) 선거방송심의위원회(8조의2) 선거기사심의위원회(8조의3) 선거보도반론청구권(8조의4)	<ul style="list-style-type: none"> • 1981(언론기본법) 언론중재위출범(1981.3.31.) 반론권제도 도입 소송우선처리(48조) 정정보도청구권(49조) 언론중재위(50조) 정정보도심판(51조)	<ul style="list-style-type: none"> • 2005(언론중재법 제정) 정정보도청구권 도입 조정의 '중재' 도입 손해배상 조정중재 인터넷신문 조정중재 필요적 전처주의 폐지 정정보도청구요건(14조) 조정신청(18조) 중재(24조) 손해의배상(30조) 시정권고(32조)
<ul style="list-style-type: none"> • 1994(공직선거및선거부정 방지법 제정) 언론기관공정보도의무 ⁸⁾ 보도·논평, 대담·토론평정성 언론기관공정보도의무(8조)	<ul style="list-style-type: none"> • 2004(공직선거및 선거부정방지법 개정) 인터넷선거보도심의위 신설 인터넷언론사정정보도등 신설 선거방송토론위원회 신설 인터넷선거보도심의위(8조5) 인터넷언론사정정보도등(8조6)	<ul style="list-style-type: none"> • 1987(정간법, 방송법) 반론권제도준치 추후보도청구권 신설 추후보도청구권(20조)	<ul style="list-style-type: none"> • 2009년(언론중재법 개정) 포털·언론닷컴·IPTV 포함 정정보도청구소송 민사소송법절차 적용 인터넷뉴스서비스특칙 규정
<ul style="list-style-type: none"> • 1997(공직선거및선거부정 방지법 개정)⁹⁾ 선거방송심의위설치 신설 방송반론보도청구권 신설 정간물반론보도청구권 신설 언론기관공정보도의무(8조) 선거방송심의위원회(8조의2) 방송반론청구권(8조의3) 정간물반론청구권(8조의4)	<ul style="list-style-type: none"> • 2005(공직선거법 개정) 법령 개정 언론기관공정보도의무에 인터넷 언론사 포함	<ul style="list-style-type: none"> • 1996(정간법 개정) '반론보도청구'로 개정 직권중재결정 도입 국가, 지자체, 기관단체반론권 불복절차 도입 반론보도청구권(16조) 중재절차등(18조) 불복절차(19조2)	

2) 대법원 1988.10.11. 선고 85다카29 판결

3) 헌재 1999.6.24. 97헌마265

4) 이승선(2007)이 분석한 현재 결정은 다음과 같다. 헌재 1999.11.25. 98헌마41; 2001.12.20. 2000헌바96등; 2002.5.30. 2001헌바58; 2001.8.30. 99헌바92, 2000헌바39, 2000헌바67등; 1995.7.21. 92헌마77; 1998.5.28. 97헌마362; 1999.1.28. 98헌바64; 2007.8.30. 2004헌바49; 1999.6.24. 98헌마153; 2001.8.30. 2000헌바21등

5) 이승선(2011)은 두 번째 관문을 2005년 '언론중재법' 제정·시행됐을 때로 본다. 그 이전에 반론보도와 추후보도청구권을 행사하기 위해 피해자들은 '필요적 전처절차'로 언론중재위원회를 거쳐야만 했는데 '언론중재법'은 이를 폐지하였다. 그럼에도 불구하고 언론중재위원회 이용률은 격감하지 않고 오히려 증가해 왔다. 함석천(2005)은 반론과 추후보도, 정정보도청구권의 행사가 임의절차라는 약점을 가졌음에도 불구하고 언론중재위원회의 업무성과와 신뢰도에 비춰볼 때 정확한 언론보장 해결을 도모하려는 당사자들이 언론중재위원회를 더 찾은 것이라고 예측한 바 있다. 또 한위수(2006)도 그동안 언론위가 국민들로부터 좋은 평가를 받아왔기 때문에 필요적 전처절차의 폐지에도 불구하고 언론위 이용이 오히려 활성화될 것이라고 예측하였다. 2006년 이후의 언론중재위원회 이용률과 피해구제율의 현황을 볼 때 이들의 평가와 예측은 타당한 것으로 보인다(이승선, 2011, 7~8쪽).

6) '대통령선거법'은 1992.11.11. 일부개정 법률에서 제4조의2(언론기관의 공정보도 의무)를 신설하였다. 그 내용은 '방송·신문·잡지 기타의 간행물을 경영·편집·취재·집필·보도하는 자가 선거에 관하여 보도·논평을 할 때는 표현의 자유를 남용하여 선거의 공정을 해하여서는 아니된다'이다. 그러나 개별법은 허위논평이나 보도금지, 후보자비방금지 등을 규정하고 있었다. '대통령선거법'은 '허위논평·보도의 금지', '허위방송의 금지', '후보자비방금지', '허위사실공표죄', '후보자비방죄', '성명등의 허위표시죄'를 규정했다. '국회의원선거법'은 '허위방송의 금지', '허위보도·논평의 금지', '후보자등의 비방금지', '허위사실공표죄', '후보자비방죄', '허위방송죄', '성명등의 허위표시죄'를 규정하고 있었다. 또 '지방자치단체의장선거법'은 '허위방송의 금지', '허위보도·논평의 금지', '허위사실공표죄', '후보자비방죄', '허위방송죄', '성명등의 허위표시죄' 등을, '지방의회의원선거법'은 '허위방송의 금지', '허위보도·논평의 금지', '후보자등의 비방금지', '허위사실공표죄', '후보자비방죄', '허위방송죄', '성명등의 허위표시죄'를 규정하였다.

게 전개되었다.²⁾ 1999년 6월 24일 헌법재판소는 언론 보도의 명예훼손 피해자가 공적인물일 경우 사인과 다르게, 또는 표현이 공적 관심사인일 경우 순수한 사적 영역의 사안과 헌법심사 기준을 다르게 적용해야 한다는 결정을 내린 바 있다. 이른바 ‘공적사안·공적인물 법리’로 더 잘 알려진 해당 헌법소원심판 사건의 청구인은 지방의회 선거 입후보 예정자였다.³⁾

셋째, 인터넷언론이 제공하는 다양한 방식의 선거 정보 유통을 규제하려는 욕구의 증대다. 뉴스매체로서 인터넷의 영향력이 증대될수록 언론의 자유와 책임, 국민의 알 권리와 인격권 보호 등을 둘러싼 논의 또한 활발해졌다(김창숙, 2012, 7쪽). 최영목의 주장처럼 2002년 대통령선거 관련 미디어 보도에서 가장 괄목한 만한 현상은 인터넷 언론의 약진이었다. 인터넷 언론은 기존 제도권 언론을 불신하고 강한 비판기능을 수행함으로써 독점적인 정보로 여론시장을 지배하던 주류 언론의 영역을 상대적으로 축소시켰다(2003, 54쪽). 급기야 입법자들은 2004년 3월 공직선거법 개정을 통해 새로운 정치도구로서의 인터넷을 선거보도 규제의 영역에 포함시켰다. 선거를 통해 영향력이 입증된 인터넷 언론에 대한 규제입법은 그러나 개념적 모호성과 인터넷 언론보도가 가지는 매체적 특성을 고려하지 못하면서 규제대상과 규제기관 간의 갈등을 불러일으켰다(황용석, 2004, 5~6쪽). 인터넷 언론사의 성격이 법적으로 명확히 규명되지 않은 상태에서 인터넷 언론을 직접 규제함으로써 종사자들이 심하게 저항할 것이라는 점은 충분히 예상되었다(도두형, 2004, 29쪽). 인터넷신문협회와 인터넷검열반대를위한공동대책위원회 등은 개정 공직선거법상의 인터넷 언론 관련조항은 인터넷 언론의 특성을 무시한 것으로 인터넷상의 정치적 표현행위의 자유를 심각하게 제약한다고 강력히 반발한 바 있다(성선제, 2004, 31쪽).

넷째, 선거운동에 대한 법적 규제의 위헌성 시비를 헌법재판소가 소극적으로 판단해 온 것도 선거보도 심의제재 강화에 기여했다고 본다. 즉, 현재는 기본적으로 선거관련 표현자유와 확장보다는 선거정보의 유통을 억제하는 공직선거법상의 규정을 지지하는 입장을 보여왔다. 1997년 이후 속속 등장한 선거보도 심의 관련 기구들이 단순히 후보자의 침해된 권리를 반론이나 정정 등의 형태로 규제하는 데서 나아가 보도와 논평의 공정성 심사를 담당하게 된 것도 현재의 소극적 판단과 분리해 생각할 수 없다. 김래영에 의하면 우리 헌법재판소는 선거운동 규제입법의 위헌심사에 있어서 ‘엄격한 심사기준’에 의해 판단해야 한다고 실시하면서도 구체적 심사에 있어서는 목적의 정당성, 수단의 적절성만을 논하거나 형식적으로 이익형량을 해왔고 그것도 선거의 공정이라는 공익을 위해 선거운동의 자유는 제한될 수밖에 없다는 지극히 간단한 논리에 그치고 말았다(2010, 24쪽). 출범 이래 헌법 영역 전반에 지대하고 결정적인 영향력을 행사해 온 헌법재판소는 선거제도에 대한 위헌심판 및 헌법소원 심판에 있어 과감한 위헌결정을 내렸고 우리의 ‘선거제도’가 헌법정신에 합치되는 민주적 방향으로 개선되는데 기여한 바 있다. 그러나 ‘선거운동’ 규제에 관한 많은 판례에 나타나듯 현재는 기본적으로 보수적이고 소극적인 입장을 취하고 있다는 것이 두드러진다(정만희, 2007, 149~150쪽). 이승선(2007)도 헌법재판소가 선거운동과 관련한 표현방식을 금지·제한하고 있는 여러 규정들에 대해 목적의 정당성, 침해의 최소성, 수단의 적절성, 법익의 균형성 등을 갖추었기에 과잉금지위치를 위반한 것이 아니어서 표현의 자유나 언론의 자유, 알 권리를 침해하지 않는다고 판단해 온 다수의 사례들을 제시한 바 있다.⁴⁾

다섯째, 현행 선거보도 심의제도의 도입에 영향을

7) 동법은 제8조의3(선거기사심의위원회)와 제8조의4(선거보도에 대한 반론보도청구)를 전문개정하였다.

8) ‘공직선거및선거부정방지법’이 1994.3.16. 법률 제4739호로 제정되면서 기존 대통령선거법 제4조의2(언론기관의 공정보도 의무) 규정을 계수·보완하는 성격을 가졌다. 그 내용은 다음과 같다. ‘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 대담을 하거나 토론을 행하고 이를 방송·보도하는 경우에는 공정하게 하여야 한다’이다.

9) 동법은 1997년에 두 차례, 즉 1997.1.13. 과 1997.11.14. 두 차례 개정되었다. 해당 내용은 11월 14일 법률 제5412호로 개정된 것을 말한다.

미친 주요 요인으로 언론중재제도의 정착을 꾀지 않을 수 없다. 언론중재제도는 1981년 언론기본법에 도입되었고 1987년 언론기본법이 ‘정기간행물의등록등에관한법률’과 ‘방송법’으로 분리 입법되면서 두 법에 모두 계수되었다. 이승선(2011)은 출범 30주년을 맞은 언론중재위원회가 두 번의 큰 면접을 통과했다고 평가했는데 그 첫 번째 관문이 바로 언론기본법 폐지 즈음이었다.⁵⁾ 그는 만약 언론기본법 체제 하에서 언론중재위원회가 공정성과 객관성을 잃고 피해자들을 일방적으로 억박지르거나 언론의 편집부문을 우회적으로 통제하는 모습을 보였더라면 정간법과 방송법에 존치되지 못하고 숨이 멎었을 것이라면서 언론중재위원회가 우리 사회에 대화와 타협, 조정과 중재의 가치를 확산시키는데 크게 기여했다고 평가했다. 피해자와 언론사의 직접 대화든 아니면 언론중재위원회를 통한 조정·중재든 반론권제도의 도입은 대화와 협상을 통해 문제를 해결하는 것의 소중한 가치를 인식시키는 중요한 계기가 되었다는 것이다(7쪽, 17쪽). 앞의 <표 1>에서 보듯이 언론중재위원회 출범 후 17여 년만에, 그리고 1996년 개정된 정간법이 원래의 권리 특성에 부합되게 기존의 정정보도청구권을 ‘반론보도청구권’으로 제대로 명명한 이듬해에 공직선거법은 방송과 정간물의 반론보도청구권을 신설하였다. 언론중재위원회에 의해 수행되어온 반론보도 조정의 기능을 공직선거법에 접목함으로써 선거보도 피해자의 신속한 권리 구제를 통해 선거정보 유통의 공정성을 확보해 보려는 입법 장치의 하나로 이해할 수 있을 것이다. 일상적인 시기의 반론보도 조정신청·처리에 대한 언론중재위원회의 그동안의 업적·성과가 선거보도 시기, 방송심의와 인터넷심의, 선거보도심의에서도 효과를 거둘 것이라는 ‘착시’가 입법과정에 반영됐을 것이라는 짐작이다.

II. 선거보도 심의기구의 구성 및 운영상 특성

현행 선거보도 심의기구들은 순차적으로 도입되고 따로 편제되었다. 공직선거법은 방송과 신문, 통신과 잡지, 기타 간행물 그리고 인터넷 언론사의 선거보도에 대한 공정성을 요구하면서 적용범위를 보도와 논평, 대담과 토론 등으로 확대하였다. 동법은 대담·토론회와 정책토론회는 선거방송토론위원회를 각급선거관리위원회에 설치해서 운영하도록 하였다. 그 외의 선거관련 미디어 정보유통은 3개의 선거보도 심의위원회를 가동해 규율하도록 정했다. 이들 기구의 구성 및 운영상의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 신문·방송·인터넷의 선거보도를 규율하는 심의기구가 각각 분리되어 있다. 1997년 개정 공직선거법은 선거방송 심의를 위하여 방송위원회에다가 ‘선거방송심의위원회’를 설치하도록 규정했다. 선거방송심의위원회는 선거방송의 공정성 조사 및 불공정 방송에 대한 제재조치의 결정, 선거방송에 대한 피해자의 반론보도청구권을 처리하였다. 반면, 인쇄매체의 선거기사는 공정성 심사규정을 둔다거나 독립적인 심의위원회를 설치하지 않고 대신 언론중재위원회가 선거보도로 인한 반론보도청구를 회부 받아 처리하도록 규정하였다. 2000년 개정 공직선거법에 이르러서야 언론중재위원회에다가 선거기사심의위원회를 별도기구로 설치·운영하도록 제8조의3 전문을 개정했다. 인터넷 선거보도 심의는 2004년 개정선거법에 의해 중앙선거관리위원회에 상설기구로 인터넷선거보도심의위원회가 설치되면서 본격화되었다. 2002년 대통령선거에서 인터넷의 위력을 경험한 정치권은 인터넷의 선거규제를 입법하면서 대부분의 인터넷 공간을 인터넷 언론사로 묶어 규율했다. 동시에 정당이나 후보자가 인터넷의 선거보도 공정성에 이의를 제기할 경우 인터넷선거보도심의위원회로 하여금 공정여부를 조사하여 정정보도를 명할 수 있도록 하였다. 인터넷 반론보도청구를 처리하도록 한 점은 앞의 두 심의기구와 같다.

둘째, 선거보도 심의의 대상이 너무 ‘광범하고 모호’하다. 법률은 명확한 용어로 규정함으로써 적용대

〈표 2〉 공직선거법상 선거보도관련 심의기구의 구성과 운영상의 특성

구분	선거방송심의위원회	선거기사심의위원회	인터넷선거보도심의위원회
규정	제8조의2	제8조의3	제8조의5
설치기관	방송통신심의위원회	언론중재위원회	중앙선거관리위원회
설치시기	1997	2000	2004
설치운영 목적	선거방송의 공정성 유지	선거기사의 공정성 유지 (사실·논평·광고·그밖의 선거에 관한 내용 포함)	선거보도의 공정성 유지 (사실·논평·사진·방송·동영상·기타선거에 관한 내용 포함)
기간	· 임기만료선거: 예비후보자등록 신청 개시일 전일 - 선거일 후 30일 · 보궐권선거등: 선거일 전 60일 - 선거일 후 30일	· 임기만료선거: 예비후보자등록신청 개시일 전일 - 선거일 후 30일 · 보궐권선거등: 선거일 전 60일 - 선거일 후 30일	상시
위원	9명 이내	9명 이내	11명 이내
위원추천	· 국회교섭단체정당 1인 · 중앙선관위 1인 · 중앙선관위 1인 · 방송사, 방송학계, 대한변협, 언론인단체, 시민단체	· 국회교섭단체정당 1인 · 언론학계, 대한변협, 언론인단체, 시민단체	· 국회교섭단체정당 1인 · 방송통신심의위원회, 언론중재위원회, 학계, 법조계, 인터넷언론단체, 시민단체 추천자 포함, · 중앙선관위가 위촉하는 자
위원자격	정당가입 불가	정당가입 불가	정당당원 불가
구성임기	-	-	위원임기 3년 위원장 1인, 위원장 호선 상임위원 1인, 중앙선관위지명
심의대상	선거방송	신문(신문진흥법) 잡지·정보간행물·전자간행물·기타간행물(잡지등정간물진흥법) 뉴스통신(뉴스통신진흥법)	인터넷신문사업자(신문진흥법) 보도논평여론정보 인터넷홈피 유사한 언론기능 인터넷홈피 ¹⁰⁾
규정공표	정치적 중립성 형평성·객관성·제작기술상의 균형유지·권리구제, 기타 선거방송 공정성 보장내용	정치적 중립성 형평성·객관성·제작기술상의 균형유지·권리구제, 기타 선거기사 공정성 보장내용	정치적 중립성 형평성·객관성·권리구제, 기타 선거보도 공정성 보장내용
임무역할	선거방송의 공정여부 조사 방송법 100조 제1항 제재조치결정 방송통신위원회에 통보	선거기사의 공정여부 조사 사과문, 정정보도문 게재결정 언론중재위원회에 통보	선거보도내용의 불공정성조사 불공정때 정정보도문 게재 등 조치
처리	주체	방송통신위원회	언론중재위원회
	방법	지체없이	지체없이
	대상	방송사	발행한자(언론사)
자료제출	기간	-	선거기사심의회 운영기간 중
	대상	-	일반일간, 일반주간은 의무제출 그외 정간물은 요청시제출
	보상	-	제출에 대한 정당한 보상
시정요구 ¹⁰⁾	자격	후보자, 후보자가되려는 자	후보자, 후보자가되려는 자
	시기	선거방송심의위 설치 때부터	선거기사심의위 설치 때부터
	대상	선거방송내용 불공정 인정	선거기사내용 불공정 인정
	처리	지체없이 심의·의결	지체없이 심의·의결
처벌대상	방송법상 제재조치 불이행 후보자시정요구 심의의결사항 불이행 반론보도 불이행	사과문, 정정보도문 게재 불이행 후보자시정요구 심의의결사항 불이행 반론보도 불이행	정정보도문 등 게재 불이행 정당후보자 이의 정정보도문 불이행 반론보도 불이행
형사제재	2년 이하 징역 또는 400만원 이하 벌금	2년 이하 징역 또는 400만원 이하 벌금	2년 이하 징역 또는 400만원 이하 벌금
구성운영 관련규정	방송통신심의위 규칙	언론중재위원회가 정함	중앙선관위 규칙

상자에게 그 규제내용을 미리 알 수 있도록 공정한 고지를 하여 장래의 행동지침을 제공하고, 동시에 법집행자에게 객관적 판단지침을 주어 차별적이거나 자의적인 법해석을 예방할 수 있어야 한다.¹²⁾ 법률은 명확한 용어로 규정하여야 한다는 명확성의 원칙은 민주주의·법치주의 원리의 표현으로서 모든 기본권 제한 입법에 요구된다.¹³⁾ 표현의 자유를 규제하는 입법에 있어서 명확성의 원칙은 특별히 중요한 의미를 지니는데, 현대 민주사회에서 표현의 자유가 국민주권의 이념의 실현에 불가결한 존재인 점에 비추어 볼 때 불명확한 규범에 의한 표현의 자유의 규제는 헌법상 보호받는 표현에 대한 위축적 효과를 수반한다. 그로 인해 다양한 의견·견해·사상의 표출을 가능케 하여 이러한 표현들이 상호 검증을 거치도록 한다는 표현의 자유 본래의 기능을 상실케 하는 것이다.¹⁴⁾ 따라서 표현의 자유를 규제하는 법률은 규제되는 표현의 개념을 세밀하고 명확하게 규정할 것이 헌법적으로 요구된다.¹⁵⁾

그런데 공직선거법상 선거보도심의의 대상은 방송의 경우 '선거방송', 인쇄매체의 경우 사실·논평·광고 그리고 그 밖의 선거에 관한 내용을 포함한 '선거기사', 인터넷의 경우 사실·논평·사진·방송·동영상 기타 선거에 관한 내용을 포함한 '선거보도'로 규정되었다. 법조문에 명시적으로 드러나 있지 않지만 일반 스트레이트 기사는 물론 사실과 논평, 그리고 광고와 방송, 동영상 등 매스미디어를 통해 유통되

는 모든 콘텐츠가 실질적인 선거보도 심의의 대상이 되고 있다. 매우 광범하다. 더불어 공직선거법은 방송은 '선거방송'이라고만 규정하고, 인쇄매체의 경우 '그 밖의 선거에 관한 내용', 인터넷의 경우에도 '기타 선거에 관한 내용'을 포함한 선거보도의 공정성 유지를 목적으로 심의기구들을 설치·운영하겠다고 규정하고 있다. 일반방송과 '선거방송'을 구별하는 것은 방송사 안팎의 누구에게나 용이한가, 선거시기에 관계없이 일관적으로 적용가능한가? 또 인쇄매체와 인터넷의 경우 '그 밖의' 혹은 '기타' 선거와 관련된 내용은 어디까지인가? 너무 모호하지 아니한가?

셋째, '사실과 논평'을 선거보도 심의대상에 포함함으로써 민주주의 시스템의 혈액이라고 할 여론정보의 활성화를 억제하고 있다. 굳이 현재 결정의 취지를 빌려오자면, 정당이 일상적으로 정보를 제공하거나 홍보활동을 계속하고 있음에도 불구하고 이들 정당의 정강·정책 등에 대한 지지나 반대 등의 의사표현을 금지하는 것은 정당과 정부정책에 대한 일반 국민의 비판을 봉쇄하여 정당정치나 책임정치를 구현하려는 대의제도의 이념적 기반을 약화시킬 우려가 있다.¹⁶⁾ 기존 지상파방송은 물론이거니와 방송법과 IPTV법상의 방송매체 전반으로 '방송'을 확대 적용한다고 하더라도 선거방송에 대한 일정한 수준의 공정성 심의 필요성은 인정돼 왔다.¹⁷⁾ 반면 인쇄매체의 사실이나 논평, 칼럼 등은 그것이 타인의 명예를 훼손하는 등의 불법행위에 관련되지 않을 경우 공표의 자유를 폭넓게

10) 동 규정은 '인터넷 언론사'의 인터넷 홈페이지에 게재된 '선거보도'의 공정성을 유지하기 위해 인터넷선거보도심의위원회를 설치, 운영하도록 하였다. 여기서 인터넷 언론사는 '신문 등의 진흥에 관한 법률'의 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 인터넷 홈페이지를 경영·관리하는 자, 그리고 이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷 홈페이지를 경영·관리하는 자를 말한다. 그리고 심의의 대상인 선거보도는 '사실·논평·사진·방송·동영상 기타 선거에 관한 내용을 포함'한다. 이 논문의 본문에서 논하고 있지만 인터넷선거보도심의위의 대상이 되는 인터넷 언론사의 범주, 선거보도의 범위가 너무 광범하다.

11) 후보자와 후보가 되려는 사람은 선거방송의 내용이 불공정하다고 인정되는 경우 그 시정을 선거방송심의위에 요구할 수 있고 선거기사의 경우에도 선거기사심의위에 그 시정을 요구할 수 있다. 인터넷 언론의 경우 정당 또는 후보자(후보가 되려는 사람 포함)는 인터넷 언론사의 선거보도가 불공정하다고 인정되는 때에는 보도가 있음을 안날로부터 10일 이내에 인터넷선거보도심의위에 서면으로 이의를 신청할 수 있다.

12) 현재 1992.4.28. 90헌바27등

13) 현재 2002.6.27. 99헌마480

14) 현재 1998.4.30. 95헌가16. 이를 위축적 효과라고 하는데 현재는 해당 결정에서 이에 대해 "무엇이 금지되는 표현인지가 불명확한 경우에도, 자신이 행하고자 하는 표현이 규제 대상이 아니라는 확신이 없는 기본권주체는 대체로 규제를 받을 것을 우려해서 표현행위를 스스로 억제하게 될 가능성이 높다"고 판시하고 있다.

15) 현재 2002.6.27. 99헌마480; 현재 1998.4.30. 95헌가16

누려왔다. 인터넷에 대해 헌법재판소는 지상파방송과 달리 '가장 참여적인 시장', '표현촉진적인 매체'라고 규정하면서 규제가 정당화되는 방송의 특성을 갖고 있지 않다는 점, 진입장벽이 낮고 표현의 쌍방향성이 보장된다는 점, 이용을 할 때 적극적이고 계획적인 행동이 필요한 점을 그 특성으로 판단하였다. 나아가 인터넷에 대해 질서위주의 사고만으로 접근할 경우 오히려 표현의 자유 발전에 큰 장애를 초래할 수 있다는 점도 일찍이 꿰뚫어보았다.¹⁶⁾ 더불어 헌법재판소는 인터넷이 누구나 손쉽게 접근이 가능한 매체이고 비용이 거의 발생하지 않거나 상대적으로 매우 저렴하기 때문에 선거운동비용을 획기적으로 낮출 수 있는 정치공간으로 평가받고 있다면서 따라서 인터넷이 야말로 매체적 특성 자체가 '기회의 균형성·투명성·저비용성의 제고'라는 공직선거법의 목적에 부합한다고 판시하였다.¹⁷⁾ 선거의 공정성을 확보하겠다는 명분을 내세워 자유로운 의견표현의 진수라고 할 수 있는 사실과 논평 등을 선거심의 규제의 대상으로 묶어두려는 것은 이른바 자유주의 언론이론의 철학적 토대인 '사상 시장의 경쟁' 메커니즘 작동에 대한 해살이라고 아니할 수 없다.

넷째, 선거보도 심의기구의 공정성 심사가 갖는 모호성과 불협화이다. 공직선거법은 심의기구들로 하여금 선거방송·선거기사·선거보도의 '공정성' 조사 및 불공정 선거보도에 대한 제재를 결정하도록 규정하고 있다. 신문과 방송의 경우 정치적 중립성·형평성·객관성·제작기술상 균형유지·권리구제 등, 인터넷의 경우 정치적 중립성·형평성·객관성·권리구제 등을 공정성 심사 요건으로 삼고 있다. 조사를 거쳐 각 심의기구는 선거보도가 공정하지 않다고 판단되면 해당 기사에 대한 사과문, 또는, 정정보도문 제

재를 결정할 수 있다. 방송의 경우 시청자에 대한 사과 등 방송법 제100조 제1항 각조에 따른 제재조치 등을 정할 수 있다. 사과문이나 정정보도결정의 위헌성 등은 별론으로 하더라도 우선 선거보도 공정성 심의 관련 규정의 문제점은 '공정성'의 개념 자체가 매우 모호하다는데 있다.

공정성 개념은 매우 다양한 요소로 구성되어 있는데 웨스터유타일 등의 외국 학자들은 공통적으로 객관성을 최상위로 놓고 공정성을 하위 개념으로 여겨 객관성을 실현하기 위한 일종의 필요조건으로 보았다. 공정성에 대한 기존 학계의 연구를 통해 나타난 한 가지 확실한 점은 공정성이 다양한 범주로 분화될 수 있는 다층적 또는 다차원적 개념이고 공정성 개념에 대한 이해는 이 개념이 내포하고 있는 하위 개념들이 무엇인지, 또는 각각의 하위 개념에 대한 조작적 정의를 어떻게 내리는지에 달려 있다(이민용 외, 2006, 218~219쪽). 헌법재판소는 선거의 공정성 확보를 이유로 선거일전 180일부터 선거일까지 인터넷 상 정치적 표현과 선거운동을 금지하는 공직선거법상의 조항이 법익균형성을 확보하지 못했다고 평가한 바 있다. 정치적 표현과 선거운동을 금지함으로써 얻을 수 있는 선거의 공정성은 명백하거나 구체적이지 못하고 대신 장기간에 걸쳐 인터넷상의 정치적 표현과 선거운동의 자유를 전면적으로 제한하는데 따른 불이익과 피해는 매우 크다는 것이다.²⁰⁾

공정성 심사의 범위가 애초 특정한 관점을 가지고 대상을 평가하는 논평·사실 등까지 두루 걸쳐 있다는 점에서 현행 규정은 공정성 개념의 적용 타당성 문제까지 야기하고 있다. 특정한 사실적 판단을 기초로 의견을 제시하는 사실과 논평 등은 과연 불공정한가, 그렇다면 사실과 논평·칼럼의 편파성은 어떻게 측정

16) 헌재 2011.12.29. 2007헌마001

17) 헌법재판소는 공중파 방송은 전파자원의 희소성, 방송의 침투성, 정보수용자 측의 통제능력의 결여와 같은 특성을 가지고 있어서 공적 책임과 공익성이 강조되고 따라서 인쇄매체에서는 볼 수 없는 강한 규제조치가 정당화되기도 한다고 판시하였다(헌재 2002.6.27. 99헌마480).

18) 헌재 2002.6.27. 99헌마480

19) 헌재 2011.12.29. 2007헌마001

20) 헌재 2011.12.29. 2007헌마001

할 것인가? 선거기사심의위원회는 광고를 포함해 선거기사를 심의하도록 규정하고 있고 선거방송심의위원회는 방송광고를 배제할 것 같지 않은 ‘선거방송’ 전반에 걸쳐 심의하도록 돼 있다. 방송법은 방송광고 역시 방송내용물로 규정하고 있는 바²¹⁾, 그렇다면 특정 정책에 대한 찬반, 특정 후보자와 정당에 대한 찬반 의견을 담은 광고의 집행도 선거심의기구의 공정성 심사 그물에 걸려 원천적으로 봉쇄될 수 있는가? 현재 결정처럼 무엇이 금지되는 표현인지 명확하지 않을 경우 사람들은 자신의 표현행위가 규제 대상이 아니라는 확신이 없을 때 규제받을 것을 우려해서 표현행위를 스스로 억제하게 된다.²²⁾ 하위 개념구성과 명료한 심사판단의 기준을 제시하지 않고 막연히 ‘거의 모든’ 매스미디어 콘텐츠에 대해 ‘모호한’ 공정성 심의를 진행한 뒤 이에 따른 형사벌 규제를 가하겠다는 공공연한 위협을 규정한 공직선거법의 선거심의규정들은 기본권 주체의 표현의 자유와 알 권리 행사에 역행한다고 아니할 수 없다.

다섯째, 심의위원회 위원구성이 선거보도의 심의를 맡기엔 적절치 않다는 점이다. 공직선거법은 선거의 공정성 확보를 목적으로 거의 대부분 미디어 콘텐츠의 공정성 여부를 심의하도록 규정하면서 특정 정당의 추천을 받은 위원을 각 1명씩 심의위원으로 구성토록 정했다. 정당의 추천을 받은 위원은 국회에 교섭단체를 구성한 정당으로 한정하고 있기 때문에 교섭단체를 구성치 못한 정당의 차별 문제가 발생한다. 그런데 더욱 심각한 문제는 선거제도 심의기구의 심의대상이 논평과 사실, 광고 등 거의 대부분의 내용물로 확장된 데 있다. 즉 사회적 쟁점이 되고 있는 특정 정책에 대해 각 정당은 일정한 관점과 정책적 입장을 취할 수밖에 없는데 그러한 입장을 신문과 방송, 인터넷 언론사 등이 취급할 때 불가피하게 ‘공정성 심의’의 틀에 갇힐 가능성이 크고 해당 쟁점보도의 공정성 여부를 각 정당의 추천을 받은 위원이 심사해야 한다는 딜레

마 순환에 빠지게 된다. 정당추천, 특히 국회교섭단체로 한정돼 있는 정당의 추천은 배제하는 것이 합리적인 것이다. 물론 필자는 선거제도 심의기구가 사실과 논평, 광고 등 콘텐츠 전반에 걸쳐 공정성 심사를 진행하는 것이 바람직하지 않다고 판단하기 때문에 정당추천을 배제한 심의기구의 위원들의 직무는 선거관련기사의 반론보도처리에 한정하는 것이 타당하다고 보고 있다.

선거제도와 관련된 공정성 조사와 불공정성 판단, 제재결정 그리고 반론보도청구의 처리 등 각 심의위원회가 담당하는 일은 크게 다르지 않다. 즉 심의기구의 역할이 유사함에도 불구하고 선거방송심의위원회에는 ‘방송사’ 추천을 받은 인사를 포함시킨 반면 선거기사심의위, 인터넷선거제도심의위에는 신문사나 인터넷언론사 추천 위원이 빠져 있다. 방송의 제작과 편성이 전문성을 요구하는 만큼, 신문 내용물의 제작도 직업적 전문성을 필요로 한다. 당장은 각 미디어별 전문성을 감안한 위원 추천의 형평성을 보장하는 것이 문제 개선방안이 될 수 있겠지만 장기적 관점에서 봤을 때 공정성 심사나 반론보도청구 심의·의결과 같이 언론사의 이해관계가 직결될 수 있는 환경에서 각 미디어별 위원추천은 합리적이지 않다고 본다. 한편 인터넷선거제도심의위에는 방통심의위와 언론중재위 추천 몫의 인사를 포함하도록 규정돼 있다. 인터넷심의기구가 방송과 동영상을 심의 대상으로 포괄하고 있기 때문에 해석될 수 있지만 학계나 단체, 법조계 등에서 전문성 등을 고려하여 심의위원을 추천할 것으로 예상한다면 각 심의기구의 위원 추천의 형평성을 고려하는 것이 합리적일 것으로 판단된다. 나아가 학계의 추천을 각각 언론학계, 방송학계, 학계 등으로 구분하고 한정된 점도 타당한 판단인지 의문이다.

여섯째, 각 심의기구의 제재결정 조치인 ‘사과문’과 ‘정정보도문’ 게재의 위헌가능성이다. 선거방송심의위의 경우 불공정 선거방송에 대해 방송법상 제재

21) 방송광고는 광고를 목적으로 하는 방송내용물을 말한다(방송법 제2조 21호).

22) 현재 1998.4.30. 95헌가6

조치를 결정하게 되는데 방송법 제100조 제1항 1호는 ‘시청자에 대한 사과’이다. 선거기사심의위원회의 경우 불공정한 기사에 대해 ‘사과문’을 게재 결정이 내려질 수 있다. 이를 이행하지 않을 때 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금형에 처해진다. 헌법재판소는 1991년 4월 1일 선고한 89헌마160결정에서 국가가 재판이라는 권력작용을 통해 사죄광고를 강제하는 것은 우리 헌법이 보호하고자 하는 양심의 자유의 제약이라고 위헌 판단하였다. ‘사과’의 문구가 포함되는 한 ‘사과문’, ‘진사문’, ‘해명서’ 등 어떠한 명목에 관계없다고 보았다.²³⁾ ‘시청자에 대한 사과’ 명령은 방송인에 대한 양심의 자유를 침해하는 조치로 위헌적(윤성욱, 2008, 177쪽; 윤성욱, 2009, 387쪽; 성낙인·권건보, 2006, 198쪽)이며 선거기사심의위원회의 사과문 제도 역시 마찬가지로 위헌적이다(성낙인, 2007, 23쪽; 박형상, 2000, 53쪽). 나아가 이러한 사과문 게재 등의 제재위반 조치에 대한 형사처벌은 비사법적 기구에 형사처벌권을 부여했다는 점에서 국민의 재판청구권을 침해하는 위헌적 규정이라 할 것이다(성낙인, 2002, 216쪽).

‘정정보도문’ 게재의 강제에 대해 박형상은 법리적으로 ‘너무나 터무니없는 조치’라고 평가한다. 재판절차도 아니고 중재절차도 아닌 특별위원회 수준의 1회적 단심절차에 의거하여(‘사과문’ 또는) ‘정정보도문’ 결정을 내리는 것은 헌법이 보장하고 있는 헌법과 법률이 정한 법관에 의하여 법률에 의한 재판을 받을 권리를 제한하는 것이라고 본 것이다(2000, 53~54쪽). 성낙인 역시 일방적 정정보도문의 결정은 위헌적인 규정으로 언론의 자유를 침해하며(2007, 23쪽), 정정보도도 원칙적으로 법원의 권한사항(2002, 216쪽)이라고 주장했다. 헌법재판소 2005헌마165 결정은 공직선거법상의 해당 규정들의 위헌성을 더욱 부각시키고 있다. 현재는 이 결정에서 언론중재법상의 ‘정정

보도청구권’은 합헌이라고 판단하면서도 정정보도청구의 소를 민사집행법상의 가치분절차에 의하여 재판하도록 규정한 것은 공정한 재판을 받을 언론사의 권리를 침해하고 언론의 자유를 합리적인 이유 없이 지나치게 제한하여 위헌이라고 판시하였다. 현재는 정정보도청구는 반론이나 추후보도청구와 다른 특성을 갖는데 보도된 사실이 진실이 아님을 소송절차에서 확정하고 그에 따라 언론사의 이름으로 정정보도문을 게재하기 때문에 사실인정 문제가 ‘결정적 중요성’을 갖는다고 보았다. 따라서 ‘증명’ 대신 ‘소명’만으로 정정보도 책임을 지게 될 수도 있는 가치분절차에 따라 정정보도청구소송을 재판할 경우 언론은 중요한 사회적 관심사에 대한 신속한 보도를 자제할 것이라고 판단하였다. 즉 위축효과가 초래되며 이는 민주주의의 기초인 자유언론의 공적 기능이 저하되는 피해를 초래한다고 보았다.²⁴⁾ 이후 언론중재법은 2009년 정정보도청구소송을 ‘민사소송법’의 소송절차에 따르도록 개정되었다. 반면 반론보도 및 추후보도청구권은 기존대로 ‘민사집행법’의 가치분절차 규정에 따라 재판하도록 하였다. 이런 점을 감안할 때 공직선거법상 선거보도의 심의결과 불공정하다는 이유로 정정보도문의 게재를 언론사에 명령하는 것의 위헌성을 제거하는 입법절차가 매우 시급하다고 하겠다.

일곱째, 반론보도청구의 대상이 적절하지 않고 더불어 각 선거보도 심의위원회가 반론보도청구를 처리하는 것 역시 타당하지 않다는 점이다. 우선 반론보도의 대상이 광범위하고 모호하다. <인신공격, 정책의 왜곡선전, 왜곡된 선거보도>로 인해 피해를 입은 정당이나 후보자, 후보가 되려는 사람은 언론사에 반론보도를 청구할 수 있다. 혐의가 이뤄지지 않을 때 정당, 후보자, 방송사와 언론사는 각 심의위원회에 이를 회부하며 공직선거법은 각 위원회로 하여금 이를 심의하도록 규정하고 있다.²⁵⁾ 반론보도청구를 규정한 언론

23) 헌재 1991.4.1. 89헌마160

24) 헌재 2006.6.29. 2005헌마165

25) 공직선거법 제8조의6(인터넷언론사의 정정보도 등) 제6항에 의하면 선거방송심의위나 선거기사심의위와 달리 협의가 이뤄지지 않을 때 당해 정당 또는 후보자(후보가 되려는 자가 인터넷심의위원회에 즉시 반론보도청구를 할 수 있다고 규정하고 있으며 ‘인터넷 언론사’에 대해서는 언급하고 있지 않다.

중재법 제16조는 '사실적 주장에 관한 언론보도 등으로 피해를 입은 자로 하여금 보도내용에 대한 반론보도청구권'을 행사할 수 있도록 규정하고 있다. 동조 제2항에 의하면 반론보도는 보도 내용의 진실 여부와 상관없이 청구할 수 있다. 여기서 사실적 주장이란 증거에 의하여 그 존재 여부를 판단할 수 있는 사실관계에 관한 주장을 말한다. 반론보도청구권은 보도내용의 진실 여부와 관계없이 사실적 보도에 의하여 인격을 침해당한 자가 언론사에 대하여 자신의 사실적 주장을 게재하여 줄 것을 청구하는 '반박권'인데²⁶⁾ 공직선거법은 '인신공격'이나 '왜곡선전', '왜곡보도'를 반론청구 대상으로 규정함으로써 반론의 대상과

반론의 성격에 일대 혼란을 야기하고 있다.

인신공격이나 왜곡선전, 왜곡보도에 대해서는 공직선거법 뿐만 아니라 기존의 대통령선거법 등에서 허위사실공표죄와 후보자비방의 죄를 통해 규율해 왔다. 1952년 제정·시행된 '대통령·부통령선거법' 제88조도 허위사실 공표행위를 금고형으로 다뤘다. 즉 공직선거법은 이미 후보자에 대한 인신공격이나 비방, 허위사실 공표행위에 대해서 규율하고 있고 법정 형량도 선거보도심의 관련 명령 불이행죄보다 더 무겁다. 성낙인의 지적처럼 굳이 언론중재법 등과 중첩되거나 기능상 혼란을 초래할 필요가 없는 것이다 (2007, 24쪽). 선거에 있어서 무분별한 폭로와 언론의

〈표 3〉 공직선거법상 '반론보도청구'와 '정정보도 등' 특성

구분	선거보도에 대한 반론보도청구		인터넷 언론사의 정정보도 등
규정 근거	제8조의4		제8조의6
담당 기관	선거방송심의위원회	선거기사심의위원회	인터넷선거보도심의위원회
기간	심의위 설치 때부터 선거일까지	심의위 설치 때부터 선거일까지	상시
대상	정기간행물등	방송	인터넷 언론사의 인터넷 홈페이지
내용	인신공격, 정책의 왜곡선전 등	인신공격, 정책의 왜곡선전 등	왜곡된 선거보도
청구자	피해를 받은 정당(중앙당) 후보자 후보가 되고자 하는 자	피해를 받은 정당(중앙당) 후보자 후보가 되고자 하는 자	피해를 받은 정당 후보자 후보가 되고자 하는 자
청구	피해를 받은 때	피해를 받은 때	피해를 받은 때
청구 기간	방송이 있음을 안 날부터 10일 이내 (방송일로부터 30일)	기사게재가 있음을 안 날부터 10일 이내 (기사게재일로부터 30일)	보도공표가 있음을 안 날부터 10일 이내 (공표일로부터 30일)
협의 처리	서면으로 방송사에 반론보도방송 청구	서면으로 언론사에 반론보도 게재 청구	서면으로 인터넷 언론사에 반론보도의 방송, 반론보도 게재 청구
	지체없이 협의, 청구로부터 48시간 내에 무료 반론보도방송	지체없이 협의, 편집완료되지 않은 다음 발행호에 무료 반론보도문 게재 ²⁷⁾	지체없이 협의, 12시간 내에 인터넷 언론사 부담으로 반론보도
심의 위원회 처리	지체없이 회부	지체없이 회부	즉시 반론보도청구
	회부 때부터 48시간 이내 심의	회부 때부터 48시간 이내 심의	반론보도청구 심의
	각하·기각·인용결정	각하·기각·인용결정	각하·기각·인용결정
	지체없이 결과통지	지체없이 결과통지	결정내용 통지
준용	반론방송내용·크기·횟수 등 결정	반론보도내용·크기·횟수 등 결정	반론보도형식·내용·크기·횟수 등 결정
	언론중재법 제15조1항, 4항-7항	언론중재법 제15조1항, 4항-7항 ²⁸⁾	언론중재법 제15조1항, 4항-6항, 8항 ²⁹⁾

26) 현재 2006.6.29. 2005헌마65

27) 다음 발행호가 선거일 후에 발행·배부되는 경우 반론보도청구 때로부터 48시간 이내에 당해 정간물이 배부된 지역에서 발행되는 일반일간신문에 이를 게재하여 하고 비용은 언론사가 부담한다(제8조의4 제2항).

항색 저널리즘식 보도가 초래한 부작용을 최소화하기 위해 반론보도청구권이 도입되긴 했지만(박선영, 2007, 98쪽), ‘인신공격, 왜곡선전’ 등의 개념은 추상적이고 후보자비방죄 등의 규정을 감안할 때 동법의 반론보도 규정은 비효율적 중복요소가 농후하다(박형상, 2000, 55쪽).

2005년 제정된 언론중재법은 각 법령에 분산돼 있던 반론보도의 조정기능을 언론중재위원회로 통합하였다. 나아가 법 개정을 통해 2009년부터 포털 역시 조정·중재 대상이 되었다. 각 선거보도심의위원회에 의한 반론보도청구 처리는 기능상 중복과 혼선을 초래할 수 있고 지역 거주자들의 불편을 가져올 수 있다는 점에서 합리적이지 못하다. 임기 3년에 1회에 한해 연임할 수 있는 중재위원회 구성에 견주어 볼 때 선거기간 전후에 단기간 설치·운영되는 선거방송심의위, 선거기사심의위 위원들의 직무 몰입도와 전문성 활용의 문제도 제기될 수 있다.

III. 결론을 같음한 제언

사상의 자유로운 유통을 통해 민주사회에서 여론형성의 주도적 역할을 담당하는 언론의 기능은 선거라는 정치적 과정에서 핵심적 역할을 수행하고 있다(성

낙인, 2002, 211쪽). 언론의 선거보도는 유권자들의 합리적이고 현명한 판단에 도움을 주는 다양하고 풍부한 정보제공의 역할을 하므로 실질적 대의민주주의를 가능케 하는 논리적 전제이지만 한편 선거시기 정당이나 후보자에 대한 언론의 보도는 정당이나 후보자에게 미치는 영향이 치명적이고 돌이킬 수 없는 결과를 가져온다. 따라서 선거보도의 자율성과 함께 보도의 공정성과 공공성이 강조되는 경향이 있다(김기중, 2002, 28쪽).

국민들의 자유로운 의사와 민주적 절차에 의해 선거가 공정하게 치러질 수 있도록 언론의 선거보도 공정성과 공공성 규범을 강조하는 것이나 정당의 정당·정책이나 후보자 등의 정견에 대하여 언론이 보도하거나 논평하는 경우 공정하게 다루야 한다는 공직선거법상의 규정들은 충분히 설득적이다. 선거보도의 중립성과 객관성, 형평성이나 제작기술상의 균형성 등을 살펴보고 현저하게 이들 규범을 일탈할 때 선거보도의 질적 발전을 위하여 자율적 수용을 권고하거나 옴부즈맨 차원의 감시·견제 기능을 수행하는 기구의 설치·운영도 합리적이라고 본다. 특정 시기에 걸쳐 압축적으로 진행되는 선거보도의 특성상 보도로 인한 피해의 구제를 일반적인 조정·중재절차에 비해 신속·간이하게 처리하려는 발상도 일면 합리적인 접근으로 판단할 수 있다.

28) ‘언론중재법’ 제15조 제1항·제4항 내지 제7항의 규정을 ‘공직선거법’ 제8조의4 제4항의 반론보도청구에 준용하였을 때 준용되는 해당 내용은 다음과 같다.

① 반론보도청구는 언론사등의 대표자에게 서면으로 하여야 하며, 청구서에는 피해자의 성명·주소·전화번호 등의 연락처를 적고, 반론의 대상인 언론보도등의 내용 및 반론을 청구하는 이유와 청구하는 반론보도문을 명시하여야 한다. 다만, 인터넷신문 및 인터넷뉴스서비스의 언론보도등의 내용이 해당 인터넷홈페이지를 통하여 계속 보도 중이거나 매개 중인 경우에는 그 내용의 반론을 함께 청구할 수 있다.④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는 경우에는 언론사등은 반론보도청구를 거부할 수 있다. 1. 피해자가 반론보도청구권을 행사할 정당한 이익이 없는 경우 2. 청구된 반론보도의 내용이 명백히 사실과 다른 경우 3. 청구된 반론보도의 내용이 명백히 위법한 내용인 경우 4. 반론보도의 청구가 상업적인 광고만을 목적으로 하는 경우 5. 청구된 반론보도의 내용이 국가·지방자치단체 또는 공공단체의 공개회의와 법원의 공개재판절차의 사실보도에 관한 것인 경우 ⑤ 언론사등이 하는 반론보도에는 원래의 보도 내용을 반론하는 사실적 진술, 그 진술의 내용을 대표할 수 있는 제목과 이를 충분히 전달하는 데에 필요한 설명 또는 해명을 포함하되, 위법한 내용은 제외한다. ⑥ 언론사등이 하는 반론보도는 공정한 여론형성이 이루어지도록 그 사실공표 또는 보도가 이루어진 같은 채널, 지면(紙面) 또는 장소에서 같은 효과를 발생시킬 수 있는 방법으로 하여야 하며, 방송의 반론보도문은 자막(라디오방송은 제외한다)과 함께 통상적인 속도로 읽을 수 있게 하여야 한다. ⑦ 방송사업자, 신문사업자, 잡지 등 정기간행물사업자 및 뉴스통신사업자는 공표된 방송보도(재송신은 제외한다) 및 방송프로그램, 신문, 잡지 등 정기간행물, 뉴스통신 보도의 원본 또는 사본을 공표 후 6개월간 보관하여야 한다.

29) ‘언론중재법’ 제15조 제1항·제4항 내지 제6항, 제8의 규정을 ‘공직선거법’ 제8조의4 제4항의 반론보도청구에 준용하였을 때 준용되는 해당 내용은 다음과 같다(제1항·제4항 내지 제6항은 위 각주참조). ⑧ 인터넷신문사업자 및 인터넷뉴스서비스사업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 인터넷신문 및 인터넷뉴스서비스 보도의 원본이나 사본 및 그 보도의 배열에 관한 전자기록을 6개월간 보관하여야 한다.[전문개정 2011.4.14]

선거시스템을 선진화시켰다는 평가를 받고 있는 현행 공직선거법은 그러나 선거운동에 관한 한, 특히 유권자들의 표현자유와 언론기관의 선거보도의 자유를 최대한 확대, 보장하기보다는 ‘선거 공정성’을 명분으로 자유로운 의사의 표현을 지나치게 규제하고 있다. 물론 선거제도가 해당 사회의 역사적 경험을 두루 반영하는 장치라는 점을 감안하면 선거표현이나 선거보도에 대한 규제조항들을 폭력과 부패, 부정으로 얼룩진 기존의 선거문화를 척결하고 비방과 왜곡보도로 인한 치명적인 언론피해를 예방하기 위한 대응 조치들로 이해할 수 없는 것은 아니다. 그러나 공직자의 도덕적 청렴성이나 정책검증에 대한 언론의 명예훼손적 보도를 공적인물·공적사안의 범리, 나아가 ‘현저히 악의적인 공격이 아닌 한’의 범리를 적용해 언론보도를 면책하는 사법부의 언론자유 보장론이 확대돼 온 점, 30여년 간에 걸쳐 토착화된 한국적 언론중재제도의 전통을 고려할 때 선거보도의 심의와 관련된 공직선거법은 다음과 같은 방향으로 개선하는 것이 바람직하다.

첫째, 지나치게 광범하고 모호한 공정성을 내세워 선거관련 언론정보의 활성화를 억제하고 나아가 위축시키는 규정들을 제거해야 한다. 선거보도의 공정성 개념을 일반 보도기사는 물론 사실과 논평, 광고, 그 밖의 선거와 관련된 내용으로 확장하는 해석, 하위 구성요소도 갖추지 않은 공정성의 잣대로 심사한 뒤 이에 대해 시청자 사과, 사과문 게재 등의 제재결정의 이행을 강제하고 위반시 징역 등의 형사벌로 다스리는 선거시스템은 그 발상에 있어서나 절차성에 있어서 민주주의의 가치와 거리가 멀다. 논평과 사실, 광고, 혹은 기타 선거관련 내용의 어떤 부위까지가 선거보도의 공정성 적용범위라고 헛된 땀을 비질비질 흘리며 강변하느니 차라리 현행 공직선거법 제8조와 같이 언론기관의 공정보도 의무를 선언하는 수준에서 머무르는 것이 훨씬 생산적이다. 시청자 사과, 사과문 게재와 같은 위헌적 제재조치의 불이행시 형사처벌하겠다고 언론기관에 엄포를 놓는 규정이나 명령 행위는 민주

주의 시스템의 신선한 혈액인 여론정보의 유통을 억제시키는 일급 장애물이다. 유권자들의 정보판단 역량이 높아졌다는 점, 언론의 자율규제 규범이 전반적으로 제고돼 왔다는 점, 더불어 미디어의 기술적 발전과 이용자들의 이용행태 변화에 비춰볼 때 처벌위주의 구태한 규제규범을 적용해 새로운 선거정보 소비문화를 규율하긴 어렵다. 최근 선거보도 심의 사례들을 보면 지속적으로 왜곡·편파보도를 해왔다는 비판을 받는 주류 매체들에 대한 제재조치보다는 지역의 군소언론 매체들에 대해 사과문 게재를 결정하는 등의 규제 경향이 나타난다. 저급한 지역언론 매체의 선거보도 행태가 비판받는 것은 스스로 자초한 것으로 수공이 가지만 선거보도심의위원회가 강자의 왜곡·편파보도에 한없이 약하고 무딘 검을 약자에게만 강하고 예리하게 휘두른다는 비판을 되새겨 볼 필요가 있다. 선거보도에 대한 각 심의기구의 공정성 심의 및 불공정 판단 보도에 대하여 명령하고 있는 제재조치, 그리고 불이행시 형사벌로 다스리는 현행 규정들을 바로잡는 것이 선진의 선거문화로 나아가는 지름길이라고 본다.

둘째, 절차적 정당성이나 직무 처리의 효율성, 전문성 등을 감안할 때 선거보도관련 심의기구, 반론보도청구의 처리 기구를 언론중재위원회로 통합해서 운영하는 것이 합리적이라고 본다. 성낙인의 지적처럼 다원화되어 있는 선거보도 관련 규제기구는 혼란을 초래하고 이들 관할기구의 상이한 결과로 인하여 유사한 선거보도에 대해 서로 상이한 결론을 도출할 경우 아무런 대책이 없다(2007, 26쪽). 김서중도 언론중재위원회가 권한을 남용하는 것을 억제하는 장치가 마련된다면 심의의 정확성이나 매체간 공평성 차원에서 인적·물적 역량을 집중화하는 것이 바람직하다고 평가하고 있다(2002, 13~14쪽). 김창룡은 대부분의 오프라인 신문과 방송이 인터넷뉴스서비스도 겸하고 있다는 점에서 동일한 사안에 대해 상이한 심의기구가 상이한 결론을 내릴 수 있는 혼선 문제를 지적하고 있다. 언론사나 심의기구 입장에서 심의기준의 통일과

운영의 일관성, 피해자 혼선 해소 등을 고려할 때 통합 운영이 합리적이라고 주장한다(2007, 37쪽). 박형상도 선거방송과 선거기사의 심의를 통합하여 언론중재위원회가 담당하는 것이 바람직하다며 특히 선거기사 심의위원회를 별도 기구로 설치하지 않고 언론위의 선거사건 전담 특별중재부 형식으로 설치하는 것이 ‘백번 나을 것’ 이라고 평가한 바 있다(2000, 59쪽). 필자는 두 가지 차원에서 3개의 기구로 분산돼 있는 선거보도 관련 심의기능을 일원화하고 이를 언론중재위원회의 특별 중재부가 담당하는 것이 합리적이라고 본다. 우선, 개별 기구 설치·운영에 따른 매체별 형평성, 인터넷 심의기구의 경우 예외지만 단기적인 심의 위 구성에 따른 업무처리의 일관성과 전문성 재활용, 반론보도청구 처리의 시급성과 위원 분포의 지역성 등을 감안한 결과다. 다른 요소는 그동안 언론중재위원회가 우리 사회로부터 획득한 업무처리의 전문성과 신뢰성을 적극적으로 활용할 필요가 있다는 점이다. 필자는 언론중재위원회가 1987년 정간법과 방송법에 계수되었다는 사실과 2005년 법제정에 따라 필요적 전치절차에서 임의절차로 바뀌었음에도 불구하고 피해자들의 언론중재위원회 이용률이 오히려 늘어나고 있다는 점을 예시하면서 언론위가 우리 사회의 까다로운 면접 절차를 통과했다고 평가한 바 있다. 언론중재위원회는 신문과 방송 등의 기존 매체를 넘어 인터넷 언론과 포털까지 피해구제 대상을 확대하고 반론과 정정보도 외에 손해배상의 청구까지 처리하고 있다. 김창숙(2012)의 지적처럼 인터넷이 국민들이 뉴스를 접하는 주요 매체로 성장하고 있다는 점에서 언론으로서 사명감을 갖고 자기성찰, 신뢰성 높은 뉴스를 전달하려는 태도는 매우 중요하다. 인터넷 언론 등을 포함한 선거보도에 대한 반론청구의 임무를 언론위로 통합해 처리하는 것이 애초 공직선거법에 반론보도청구권을 도입한 취지에도 부응한다고 본다.

셋째, 선거보도 심의와 관련된 공직선거법상의 위헌성을 제거하고 절차적 정당성과 업무처리의 효율성을 증진시키는 법 개정이 필요하다. 여러 학자들이 누

누이 강조해 온 것처럼 ‘사과문’ 게재와 같은 위헌적인 제재조치를 강제 명령하는 것은 입법상의 불비를 넘어 유권자와 한국 언론에 대한 모독이다. 헌법재판소는 이미 1991년 양심에 반하는 사과를 법적으로 강제하는 것이 헌법상의 양심자유라는 기본권을 침해한다는 결정을 내렸다. 그럼에도 불구하고 1997년 선거방송심의위를 도입하면서 방송법상 ‘시청자 사과’ 제재를 그대로 온존시키고 2000년 신설한 선거기사심의위원회 규정에 ‘사과문 게재’를 규정한 점, 그리고 같은 해에 개정된 통합방송법의 제재조치에 기존의 방송법상 ‘시청자 사과’를 법정으로 그대로 계수한 것은 입으로는 유권자 중심의 선거문화 정착을 주창하면서도 실질적으로는 헌법정신을 외면하고 언론의 선거정보 유통을 규제하고 처벌하겠다는 사고가 촘촘하게 반영된 강력한 반증이라 할 것이다. 정정보도의 청구를 심의위원회가 단심 절차에 의해 처리하고 언론사에 그 게재를 강제하는 것은 민사집행법상의 가치 분절차에 의해 정정보도청구 재판 진행마저 위헌 판단하고 있는 헌법적 질서를 고려할 때 시급히 개선되어야 한다. 악의적인 허위의 선거왜곡 보도를 바로잡고 피해를 구제하려는 것으로 이해되지만 그렇다고 이미 위헌 판단된 절차를, 그것도 사법기구가 아닌 ‘특별’ 심의위원회에서 처리하는 것은 바로잡혀야 한다. 나아가 심의위원회의 심의제재를 이행치 않은 행위에 대해 징역형의 형사벌로 다스리는 것 역시 국민의 공정하게 재판받을 권리를 침해한다. 그 밖에 시정요구 혹은 이의신청과 반론보도청구 회부절차를 통일시키는 문제, 심의위원의 추천과 관련해 정당의 추천배제와 특정 학계로 제한하는 규정의 개선, 반론보도청구권을 행사할 때 언론사 협의과정을 임의 절차로 바꾸는 문제 등에 대해서도 검토가 필요하다.

알 권리는 표현 자유, 특히 선거과정에서 정치적 표현의 기초라고 할 것인데 알 권리의 실현은 대부분의 경우 매스미디어와 인터넷 등을 활용해야만 가능하다. 선거 혹은 정치적 표현의 취재·보도·논평 과정에서 언론의 표현자유를 보장하는 주된 까닭은 언론

이 객관적이며 정확하고 균형있는 정보를 제공하는, 즉 알 권리 실현의 구체적인 기제가 되기 때문이다(이승선, 2007, 209쪽). 이런 점을 살펴볼 때 선거보도의 공정성은 대의제 민주주의 시스템의 성패를 결정하는 치명적인 요소라 할 것이고 공직선거법이 언론의 선거 보도 공정성을 규범적으로 요구하는 것 역시 정당하다고 볼 것이다. 그러나 애매모호한 개념과 잣대로, 너무 광범한 영역의 선거보도에 대하여 심의위원회에서 각각 조사, 심의, '불공정한 보도'로 판정한 뒤 제재조치를 즉시 제재조치를 이행하지 않을 경우 형사별로 다스리겠다는 발상이 과연 민주주의의 가치 규범의 뿌리에서 뻗어 나왔는지를 의심하게 만든다. 특히 합리적인 규정이라고 할 수는 없지만 기존 공직선거법에 후보자를 비방하거나 허위사실을 공표할 경우 이미 징역형 등의 형사제재를 가하는 규정을 두고 있으면서, 또 한편, 우리 사회에 토착화된 언론중재제도를 활용할 기회와 장치들이 구축돼 있음에도 불구하고 선거운동의 자유, 표현의 자유 활동을 형사제재하고 있는 규정들은 시급히 개선할 필요가 있다.

참고문헌

- 김기중 (2002). 판결에 나타난 선거보도의 문제점. 「언론중재」, 제22권 제1호, 27~38.
- 김래영 (2010). 공직선거법상 표현행위 규제법리에 대한 헌법적 검토. 「언론중재」, 제30권 제2호, 8~29.
- 김서중 (2002). 언론자유와 선거보도에 대한 규제. 「언론중재」, 제22권 제1호, 4~14.
- 김영호 (2002). 선거보도심의 창구에 비친 언론보도. 「언론중재」, 제22권 제3호, 18~30.
- 김창룡 (2007). 선거보도심의기구를 둘러싼 쟁점과 해결방안. 「언론중재」, 제27권 제2호, 35~45.
- 김창숙 (2012). 인터넷 언론의 인격권 침해 특성에 관한 연구: 언론조정 신청 사례를 중심으로. 「언론중재」, 제32권 제1호, 7~20.
- 도두형 (2004). 인터넷 선거보도의 문제점과 법적 책임. 「언론중재」, 제24권 제2호, 20~30.
- 박선영 (2007). 대통령선거의 법적·제도적 문제점과 언론의 역할. 한국언론법학회 추계학술세미나 <제17대 대통령선거와 언론의 선거보도>, 63~103.
- 박형상 (2000). 선거보도의 법적·제도적 고찰. 「언론중재」, 제20권 제1호, 51~61.
- 성낙인 (2002). 선거법제와 언론 자유. 「관혼저널」, 통권84호, 210~219.
- 성낙인 (2007). 공직선거법상 대통령선거와 언론보도. 한국언론법학회 추계학술세미나 <제17대 대통령선거와 언론의 선거보도>, 1~34.
- 성낙인·권건우 (2006). 선거방송심의제도의 헌법적 검토. 서울대학교 법학연구소 「서울대학교 법학」, 제47권 제1호, 155~214.
- 성선제 (2004). 인터넷 선거보도에 대한 규제의 문제점과 개선방안. 「언론중재」, 제24권 제2호, 31~44.
- 언론중재위원회 (2012). 「제19대 국회의원선거 선거기사심의백서」.
- 유승관 (2012). 인터넷 언론의 자유와 인격권 침해 구제를 위한 효과적인 규제시스템 연구. 「언론중재」, 제32권 제1호, 41~53.
- 윤성옥 (2008). 국내 선거방송심의규정의 위헌성에 관한 연구. 「한국방송학보」, 제22권 제5호, 170~209.
- 윤성옥 (2009). 선거방송심의규정의 실제 적용과 문제점. 「한국언론정보학보」, 통권 제45호, 384~424.
- 이민웅 외 (2006). 「방송저널리즘과 공정성 위기」. 서울: 지식산업사.
- 이승선 (2012). 언론조정·중재, 30년간의 전개와

성과. 「언론중재」, 제31권 제1호, 7~19.

- 이승선 (2007). 선거와 표현의 자유. 「언론과 법」, 제6권 제2호, 207~244.
- 장우영 (2012). 온라인 자율규제 동향의 변화와 인터넷 언론. 「언론중재」, 제32권 제1호, 2~40.
- 정만희 (2007). 선거제도에 관한 헌법재판소 판례의 평가. 한국비교공법학회, 「공법학연구」, 제7권 제1호, 149~194.
- 조희정 (2010). SNS를 통한 정치적 표현행위에 대한 규제의 개선방향. 「언론중재」, 제30권 제2호, 30~44.
- 최영목 (2003). 제16대 대통령 선거보도의 문제점과 개선방안. 「언론중재」, 제23권 제1호, 45~59.
- 한위수 (2006). 새 언론중재제도의 성과와 개선점. 「언론중재」, 제26권 제4호, 5~20.
- 함석천 (2005). 손해배상청구권의 도입과 언론중재. 「언론중재」, 제25권 제1호, 42~53.
- 황용석 (2004). 인터넷상 선거보도, 현황과 전망. 「언론중재」, 제24권 제2호, 4~19.