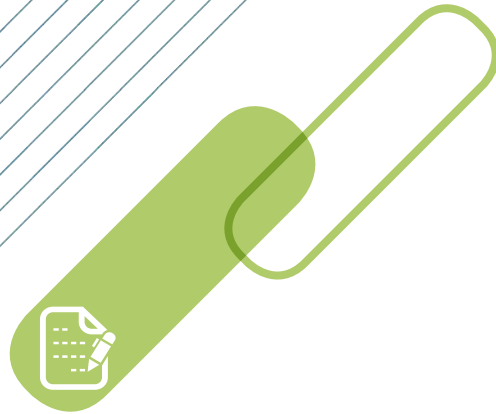


제3부

종합평가

제1장 심의위원 평가

제2장 결산좌담



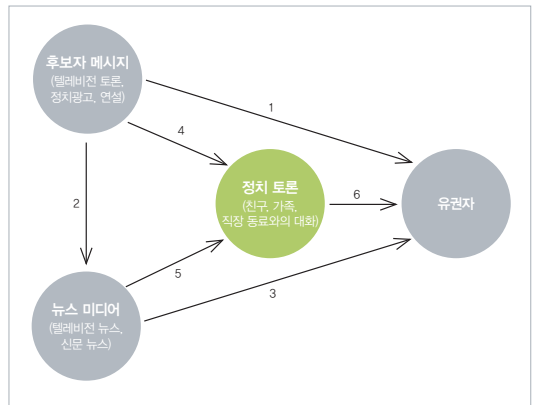
제1장 심의위원 평가

제7회 전국동시지방선거 선거보도 및 선거기사심의에 대한 평가

김춘식 | 한국외국어대학교 미디어커뮤니케이션학부 교수

1. 선거와 언론

선거 국면에서 유권자가 언론으로부터 학습하는 정치 정보의 질적 수준에 대한 평가가 과장되었다는 지적이 있지만(McClure & Patterson, 1974), 언론은 정당 및 후보자의 선거캠페인 정보를 시민에게 전달하는 중요한 매개자 역할(그림 1) 참조)을 수행한다(Alger, 1989; Davis, 1992; Ansolabehere, Behr & Iyengar, 1993).¹⁾ 언론의 매개 커뮤니케이션 역할을 중요하게 여기는 학자들은 뉴스미디어들이 선거에서 쟁점이 되는 주요 정책과 이에 대한 정당 및 후보자의 입장을 비교하고 분석하여 제공함으로써 유권자의 합리적 판단을 돕는 민주주의 기능(democratic function)을 수행해야 한다고 주장한다.



〈그림 1〉 유권자의 선거 정보 학습 과정

언론의 민주주의 기능은 언론이 공적 속의가 작동하도록 돕는 것과 밀접한 관련이 있다. 공적 속의(public deliberation)는 “공공 정책의 장점에 대한 논리적인 추론과 토론”(Page, 1996, p. 1)으로 정의되는데 유권자들이 의견을 갖춘 상태에서 사실과 부합하는 정치적 선택을 하기 위해 반드시 거쳐야 하는 과정이다.

1) 〈그림 1〉은 정치적 현실과 유권자 사이에서 언론의 매개자 역할이 어떠한 과정을 거쳐 수행되는지를 잘 보여준다. 보통의 유권자들은 뉴스미디어(3)와 미디어 캠페인(1)에 직접 노출되거나 혹은 언론(3)이나 정치인의 미디어 캠페인(1)을 경험한 주변 사람과의 커뮤니케이션을 통해 간접적으로 선거를 경험한다. 종이신문 및 텔레비전 뉴스, 정치광고 혹은 후보자 간 텔레비전 토론, 그리고 가족이나 직장 동료와의 대화를 통해 선거 상황을 인식하고 경험한다. 결국 언론이 제일의 선거정보원인 셈이다.

*출처: Benoit, W. A. (2007). Communication in political campaigns. New York: Peter Lang, 23쪽에서 인용. 원 저작자의 모든 권리가 보호됨.

언론학자들은 언론의 저널리즘 실천이 정치 영역에서 공적 속의를 촉진하는 유용한 수단이라고 주장한다. 가령, 저널리즘 학자들은 저널리즘을 “공적으로 중요한 것으로 간주되는 현재의 일들에 대한 정보와 논평”으로 정의하고, 단순히 정보를 알리는 것이 저널리즘의 목표가 될 수 없다고 말한다(Anderson, Dardenne, & Killenberg, 1996). 이들은 저널리즘이 공적 사안에 대한 시민의 관심과 대화를 촉진하고 시민들이 생각하고 말하고 행동하도록 격려하여 다양한 관점이 드러나는 공공 포럼(public forum)을 제공할 때 비로소 민주주의 제도로 자리매김할 수 있다고 강조한다.²⁾

저널리즘이 공적 포럼을 제공해야 한다는 주장은 정치커뮤니케이션 연구자들이 말하는 미디어의 역할과 일치한다(Bennett, 2016; Iyengar, 2011; Sparrow, 1999) 예를 들어, 정치언론학자 아옌거(Iyengar, 2011)는 선거 상황에서 미디어는 정치인 및 정치세력이 집권 역량 혹은 공직 선출 자격 요건을 갖추었는지에 대해 토론하는 ‘마당’ 역할을 해야 하고, 평상시에는 주요 이슈를 평가하는 다양한 관점들을 제공해 시민들이 식견을 갖추도록 도와야 하며, 시민을 대신해 선출직 공직자들의 일거수일투족을 감시하는 파수꾼이 되어야 한다고 말한다. 그런데 언론이 정치 뉴스를 생산하는 과정의 편집실 의사결정 구조와 관행적으로 이루어져 온 기사 작성 방식으로 인해 시민의 목소리는 배제되고 정치인과 정책전문가 혹은 커뮤니케이션 전문가처럼 제한된 계층만이 모든 공동체 구성원들을 대상으로 말할 기회를 갖게 됐다는 비판의 목소리가 크다(Tuchman, 1972; Cook, 1998; Schudson, 2003).

2. 선거보도 관행

1) 부적절한 선거보도 관행

선거 상황에서 후보자는 토론회, 연설, 정치광고를 통해 자신의 주장을 앞세우고 상대 후보를 공격하며 경쟁자의 공격으로부터 스스로를 방어해야 한다. 따라서 정치인은 자기의 정치적 이익을 극대화할 수 있는 메시지를 선택하고 이를 전략적으로 활용할 수밖에 없다(Bennett, 2016). 우리가 눈여겨봐야 할 것은 정치뉴스 생산 과정에서 편집실의 뉴스 생산 의사결정 구조와 관행적으로 행해져 온 기사 작성 방식이 정치인의 전략적 활동을 오히려 돕는다는 사실이다. 예를 들어, 기자들은 권력의 크기와 뉴스 가치의 크기가 비례한다는 인식 하에 정치인 같은 공식 취재원에 의존하여 뉴스 거리를 찾는다. 정치지도자와

2) 대의민주주의가 완벽하게 작동된다면, 즉 권력과 시민 간의 상호 소통이 원활하여 민의가 왜곡되지 않은 채 있는 그대로 반영되는 사회구조라면 어떠한 경로를 통해 정치적 메시지에 노출되었는가는 그리 중요하지 않을 수 있다. 하지만 현실은 전혀 그렇지 않다. 토론회, 연설, 정치광고를 통해 후보자는 자신의 주장을 내세우고 경쟁자를 공격하며 상대방의 공격으로부터 자신을 방어하므로 메시지는 정치적 이익을 극대화하는 방향으로 선택되고 만들어질 수밖에 없다(Bennett, 2016). 이런 맥락에서 많은 학자들은 전문 전략커뮤니케이터가 미디어의 정보 전달 및 뉴스 생산 영역에 영향력을 행사하는 현실을 우려한다.

후보자들은 이러한 관행을 전략적으로 활용해 기자들의 뉴스 가치 판단 기준에 부합하는 말과 행동을 제공하여 자기의 이익을 돕는 관점을 뉴스에 투입할 기회를 가진다. 결국 이러한 과정을 거쳐 생산된 뉴스는 사안과 관련 있는 다양한 관점이 뉴스에 등장할 기회를 제한해 결과적으로 정치인의 관점이 사안에 대한 해석 및 평가 측면에서 지배적 영향력을 행사하도록 만든다. 언론의 뉴스 생산 관행이 공격 속의 과정을 왜곡시키는 셈이다.

한국언론학회는 우리나라의 언론보도에서 나타나는 부정적 관행을 여덟 가지로 정리한 바 있는데(이준웅, 2002), 16년이 지난 현재의 시점에서 <표 2>의 모든 항목이 여전히 진행되는 지배적인 관행이라 볼 수 없다. 김춘식(2018)은 여덟 가지 관행에 대해 다음과 같이 평가했다. 먼저, 첫 번째 항목인 ‘질적인 편파’는 지금까지 치러진 거의 모든 선거에서 지적된 부적절한 관행이었다. 민주화 이전에는 야당보다 집권 여당에게 더 많은 지면과 시간이 할애되고 소수 정당은 보도될 기회를 거의 얻지 못했다. 민주화 이후 30년이 지난 현재의 시점에서 집권당에게 외형적으로 유리한 편파보도는 거의 사라졌다(권혁남, 2009). 그런데 특정 후보에게 유리하거나 불리한 여론 환경을 조성하기 위한 질적인 편파는 여전하다(이준웅, 2013). 가령, 특정 정당 소속 후보가 경쟁 후보를 공격하기 위해 동원한 이슈를 언론이 주요 뉴스로 다룸으로써 특정 이슈를 선거 쟁점으로 전화시키는 보도가 그러하다. 이는 ‘(2) 부정적 캠페인의 대변인 노릇하기와 마찬가지로’이다.

‘(2) 부정적 캠페인의 대변인 노릇하기’는 선거국면에서 정당이 의혹을 제기하거나 경쟁 정당을 비방하면 이를 주요 뉴스로 처리하는 관행과 관련이 깊다. 언론은 선거보도에서 특정 정치 세력에 편향적이지 않은 것처럼 보이기 위해 외형적인 장치를 동원한다. 예를 들어, 정치적 의혹을 제기한 취재원과 이를 반박하는 경쟁 정당의 주장을 큰따옴표를 활용해 인용하고 이를 제목으로 삼는 관행이 대표적이다(김춘식·이강형, 2008; 이준웅·양승목·김규찬·송현주, 2007). 이러한 행위는 최근 들어 특정 정파적 매체에만 국한되지 않는 한국 언론의 보편적인 관행이 됐다(김춘식, 2017).

‘(3) 전략적 용어를 사용하는 보도’는 선거를 바라보는 기자의 관점에서 비롯된다. 기자는 선거를 게임으로 간주한다(Patterson, 1993). 따라서 선거가 진행되는 과정에서 정당 및 후보자가 선거 승리를 위해 선택한 선거 전략과, 선거 전략이 선거의 승패에 미치는 영향의 크기에 주목한다. 사건의 전개 방향 및 선거 결과를 예측할 수 없어 그와 같은 보도가 시의성 및 새로움이라는 기자의 관심과 조망하기 때문인지, 언론은 이에 큰 뉴스가치를 부여한다. 학자들은 언론의 이러한 관행을 ‘경마 저널리즘’이라고 칭한다. 경마저널리즘 관행은 객관주의 저널리즘이 뉴스를 사건(events) 혹은 우발적 사건(happenings)으로 정의한 것과 무관하지 않다. 기자들은 후보자 간 경쟁을 하나의 사건으로 간주하고 새로이 발생한 변화에 주목한다. 특히 한국의 언론은 정당 혹은 후보자 간 정책 차이보다는 주요 정당 후보의 발언과 행동에 주목하여 이를 스트레이트 기사 형식으로 보도하는 관행이 있다.

‘(4) 근거 없는 추측성 보도 남발’은 최근의 한국 언론에서 발견되는 지배적인 형태의 부적절한 관행이다. 주로 무주체 수동태 술어(‘~로 알려졌다’ 혹은 ‘~로 전해졌다’)(박재영·이완수, 2007)를 사용하는데, 이는 행위자보다 객체가 더 중요한 경우, 행위의 주체가 명확하지 않은 경우에만 사용하는 게 타당하다(Kessler & McDonald, 1986, p. 82; 박재영·이완수, 2007, 448쪽 재인용). 하지만 한국의 선거보도에서는 주어와 주체가 없는 문장이 많아 실제 누가 그런 말을 했는지를 알 수 없는 경우가 적지 않다. 무엇보다 사실과 다른 내용으로 판명되어도 언론이 스스로 정정 또는 보도하여 책임을 지려하지 않는다. 어쩌면 가장 고질적인 선거보도 관행이다.

‘(5) 기자의 감정을 주관적으로 윤색하는 인용’은 기자가 여론 형성에 영향을 주려는 의도를 가지고 익명의 개인 취재원이나 불특정 다수 취재원(예: 지역 주민들은)의 입을 빌어 유권자들의 평가적 감정(예: 격앙된 반응을 보였다)을 전달하는 방식이다. 이러한 부적절한 관행은 의견기사와 더불어 사실보도에서도 빈번하게 발견된다는 점에서 매우 걱정할만하다.

나머지 세 가지 관행은 ‘(6) 부정부패 선거, 무관심 선거 방조’, ‘(7) 비과학적인 설명 제공’, ‘(8) 지역감정을 자극하는 보도’인데, ‘(6) 부정부패 선거, 무관심 선거 방조’는 다소 과장된 측면이 있지만 유권자의 정치 무관심을 비판적으로 조명하여 투표참여를 독려하기 위한 의도가 없다고 말할 수 없어 부정적인 관행이라 못 박을 수 없고, ‘(7) 비과학적인 설명 제공’은 2016년 여론조사보도준칙 제정 및 실천으로 인해 발생 건수가 이전에 비해 크게 줄었으며, 민주화가 30년 이상 진행된 현재의 시점에서 ‘(8) 지역감정을 자극하는 보도’ 또한 전국 단위 선거에서는 거의 사라졌다.

〈표1〉 한국 언론의 부정적 선거보도 관행의 세부 내용

| | |
|--------------------------|---------------------------|
| 한국 언론의 부정적 선거보도 관행 | (1) 질적인 편파법 |
| | (2) 부정적 캠페인의 대변인 노릇하기 |
| | (3) 전략적 용어를 주로 사용하는 보도 |
| | (4) 근거 없는 추측성 보도 남발 |
| | (5) 기자의 감정을 주관적으로 윤색하는 인용 |
| | (6) 부정부패 선거, 무관심 선거 방조 |
| | (7) 비과학적인 설명 제공 |
| | (8) ‘지역감정’을 자극하는 보도 |

2) 내용분석을 통해 본 종이신문의 선거보도 관행

1992년부터 2012년까지 네 차례의 대통령선거(박재영·안수찬·박성호, 2014), 2017년 5월에 치러진 제19대 대통령선거(민영·채영길·김현정·유용민, 2017), 2016년 제20대 국회의원선거(김선호·김위근, 2016; 양승찬, 2016), 2014년 제6회 전국동시지방선거(백선거·류한호·최경진, 2014)에 대한 언론의 선거 보도를 분석한 연구들을 토대로 종이신문의 선거보도 관행³⁾을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 단순사실을 전하는 기사 즉 스트레이트 기사의 비율이 지나치게 높다. 2017년 제19대 대통령선거 보도의 경우 스트레이트 기사의 비율이 59.6%를 차지했고, 논평은 22.1%, 분석해설 기사는 9.4%였고 가짜뉴스검증 기사는 1.7%에 불과했다(민영 외, 2017). 언론사별로 비교해보면 스트레이트 기사의 비율은 경향(69.9%), 한겨레(64.2%), 조선(59.2%), 동아(55.6%), 중앙(44.3%)의 순이었고, 분석해설 기사가 차지하는 비율은 동아(19.5%), 조선(11.1%), 중앙(9.5%), 한겨레(8.6%), 경향(0.5%)의 순이었다. 논평은 중앙(33.4%), 한겨레(21.2%), 동아(19.9%), 경향(19.5%), 조선(18.1%)의 순이었다. 진보적 논조의 신문은 스트레이트 기사의 비율이, 그리고 보수 성향 신문들의 경우 분석해설 기사가 차지하는 비율이 상대적으로 높았다.

둘째, 선거기사에서 이벤트 기사가 차지하는 비율이 1992년 선거에서 75.7%로 매우 높았다가 1997년에 52.7%로 줄었다. 하지만 2002년 62.1%, 2007년 72.0%, 2012년 76.2%로 다시 증가추세를 보이고 있다(박재영 외, 2014). 언론들은 정치 이벤트를 주요 뉴스로 간주하지만 심층 보도가 이루어질 내용이 없어 이를 단순 스트레이트 기사로 처리하는 관행이 있다.

셋째, 기사에 하나의 관점만 등장하고 다른 견해에 대해서는 아무런 언급조차 없는 '완전히 단일한 관점'의 기사가 시간이 흐를수록 증가한 반면, 하나의 견해가 기사의 3분의 2 이상을 구성하지 못하는 경우, 즉 여타 견해가 기사의 3분의 1 이상을 차지하는 복합적 관점의 기사가 현저하게 줄었다(박재영 외, 2014). 1992년부터 2012년까지 네 차례의 대통령선거에 대한 종이신문 뉴스를 분석해 보니 완전히 단일한 관점을 담은 기사의 비율이 1992년에는 21.8%였지만 2012년에는 50.2%로 2.3배 증가했다. 분석 대상지별로 살펴보면 1992년과 2012년 사이에 중앙일보는 16.1%에서 34.0%로, 조선일보는 18.5%에서 55.8%로, 한겨레는 30.8%에서 60.8%로 크게 늘었다. 복합적 관점의 기사 비율의 감소는 분석대상지 모

3) 필자는 유권자들의 뉴스 소비 습관의 변화가 언론의 세 가지 부적절한 선거보도 관행에 영향을 줬다고 본다. 전통미디어 이용이 감소하는 반면 모바일 인터넷 뉴스 노출은 증가하는 현실이 상업언론으로 하여금 정확성이나 심층성보다 시의성있는 주제를 신속하게 보도하도록 강요한다는 판단에서다. 다양한 취재원의 해석적 관점을 담은 심층보도는 단순 사실 보도에 비해 더 많은 양의 시간과 비용을 필요로 한다. 무엇보다 정확하고 심층적인 뉴스를 생산한다 해도 지금과 같은 뉴스 유통 및 소비 환경 하에서는 좋은 뉴스가 독자나 시청자들에게 도달한다고 확신할 수 없다. 예를 들어, 인터넷뉴스 이용자의 5%(Reuters Institute for the study of Journalism, 2018)만이 언론사 사이트를 직접 방문하고, 종이신문 정기구독률이 한 자리수이며, 텔레비전 뉴스 이용률이 줄어드는 반면, 만 3세 이상 전체 국민의 90.3%가 인터넷을 이용하고, 인터넷 이용자의 99.4%가 무선으로 인터넷에 접속하고, 인터넷을 통해 TV를 시청하는 이들이 48.7%에 달하며(한국인터넷진흥원, 2017), 인터넷 뉴스 이용자의 85.6%가 '포털사이트 메인화면에서 뉴스 제목이나 사진을 보고 뉴스를 클릭'해서 인터넷 뉴스에 노출(한국언론진흥재단, 2017)되는 현실이 언론으로 하여금 시의적인 주제를 빠르게 전달하는데 더 집착하게 만든 셈이다.

두에게서 발견된다. 1992년과 2012년 사이에 조선일보는 77.8%에서 14.3%로, 중앙일보는 77.4%에서 40.4%로, 한겨레는 53.8%에서 27.0%로 감소했다.

넷째, 선거를 갈등과 대결의 측면에서 조명하는 기사의 비율이 높다. 2014년 제6회 전국동시지방선거에 대한 신문 기사를 분석한 연구(백선거 외, 2014)에 의하면 ‘갈등과 대결’을 집중적으로 다룬 기사의 비율이 31.5%로 가장 높았고, ‘이슈와 정책’(20.7%), ‘공명선거’(16.3%), ‘인간적 흥미’(14.7%)에 주목한 기사의 비율도 적지 않았다. 선거를 갈등과 대결의 측면에서 조명한 기사가 차지하는 비율은 중앙일간지와 지역일간지 사이에 약간의 차이를 보였다. 전국일간지는 지방일간지보다 인간적 흥미(25.3% v. 4.1%) 그리고 이슈와 정책(25.2% v. 16.2%)에 주목한 반면, 지역일간지는 중앙일간지보다 갈등과 대결(35.7% v. 27.3%) 그리고 공명선거(26.4% v. 6.1%)에 상대적으로 더 초점을 맞춘 것으로 나타났다.

다섯째, 정치적 갈등 관계에 있는 정당과 후보자의 주장과 반박을 인용부호를 통해 중계하는 관행이 있다(김춘식·이강형, 2008; 이준웅 외, 2007). 스트레이트 중심의 뉴스 생산과 완전한 단일 취재원 의존 관행이 결합해 인용 저널리즘을 낳은 셈이다. 1992년 이후 2012년까지 신문의 대통령선거보도를 분석한 연구(박재영 외, 2014)는 1997년의 경우 1992년 선거에 비해 엘리트 취재원 직접 인용구가 줄었지만 이후에는 계속 증가추세를 보였다고 보고한다. 가령, 엘리트 취재원의 직접 인용구 등장 빈도가 시민 취재원의 직접 인용구 등장 빈도보다 훨씬 높았다. 여기서 말하는 엘리트 취재원의 대개는 선거에 출마한 후보자였다. 구체적으로 조선일보의 경우 엘리트 취재원의 의견은 기사 한 건에 4.5회 등장한 반면 일반시민의 의견은 기사 10건에 1회 등장했고, 한겨레의 경우 엘리트 취재원은 기사 한 건에 3.9회 등장했지만 시민취재원의 의견은 기사 10개에 3-4회 정도 인용됐다. 이러한 인용 저널리즘은 언론이 정치 현실과 독자 간을 매개하는 데 그치지 않고 정치적 갈등을 증폭시키는 결과를 초래한다.

뉴스매체의 민주주의 기능에는 정책 결정 과정에서 발생한 사실들을 유권자들에게 전달하고, 정치권의 정책 결정이 경쟁 관계에 있는 정당, 시민단체, 관련 전문가, 유권자들로부터 어떤 평가를 받는지 설명하는 것을 포함한다(Arnold, 2004). 지금까지 살펴본 다섯 가지의 관행은 언론의 민주주의적 기능을 훼손하기에 매우 부적절하다.⁴⁾

4) 김춘식(2018)은 부적절한 선거보도 관행을 개선하기 위한 구체적 방안 세 가지를 제안했다(p. 18). 첫째, 사실(fact)의 개념을 재해석하고 객관주의 저널리즘을 구현하기 위한 실질적인 실천방법론에 대해 고민해야 한다. 객관성을 기계적 균형성의 측면에서 해석하는 관행을 버리고, 취재원의 발언을 ‘사실’로 여겨 이를 스트레이트 뉴스로 생산하는 대신 취재를 통해 취재원 발언의 사실 여부를 밝혀야 한다. 둘째, 기사의 토대가 되는 정보원(보도자료, 기획취재, 타언론 보도, 취재원 유형 등)을 분명히 밝히고, 기사의 본문에서 복수의 취재원을 활용함으로써 사안의 평가에 도움이 되는 다양한 관점을 제공해야 하며, 무엇보다 익명 취재원 사용을 자제해야 한다(김춘식, 2017). 기자와 취재원 간 신뢰 관계가 돈독할 때 익명 취재원 사용이 증가하는 경향을 보인다는 지적(Cronkite, 1988, p. 65)을 감안하면 기자들이 정치적 의도를 갖지 않더라도 단일 취재원에 의존해 그들의 발언을 주관적 슬어로 처리하는 관행은 특정 취재원을 편드는 결과를 초래할 수 있다. 셋째, 정당 취재원에 대한 의존도를 낮춰야 한다. 출입처를 통하면 기사 작성에 필요한 정보를 안정적으로 얻을 수 있지만 의존이 지나치면 기자의 관점이 아닌 출입처 취재원의 시각으로 선거를 바라보는 동화현상이 발생하게 되고 결국 비판적으로 해석하거나 평가하는 게 어려워진다. 언론이 단순 스트레이트 기사를 통해 선거 상황을 전달하는데 머무르고, 완전한 단일 취재원의 발언을 인용해 경쟁 사안을 묘사하며, 정치권의 의혹 제기나 폭로를 ‘A후보는 이렇게 주장했고, B후보는 이렇게 반박했다’는 보도 방식(“He said, she said” reporting)(Patterson, 2013, p. 35)을 좇는다면 언론은 선거캠페인 국면에서 특정 정치세력이 경쟁 정당이나 후보자를 공격할 때 동원하는 수단으로 전락할 수밖에 없다. 더구나 정쟁의 당사자들을 스포츠 용어나 전쟁 용어를 사용해 보도하는 관행을 고집할 때 기사는 방관자에 머물게 되고(Ladd, 2012), 지금처럼 출입처 취재원 의견을 통한 뉴스 생산 관행에 집착한다면 언론은 정당의 입장에 동조하게 되어 정치 극화가 더 심해지는 결과를 초래한다(Patterson, 2013).

3. 선거기사심의위의 제7회 전국동시지방선거 보도 심의 현황

언론중재위원회는 선거기사의 공정성 여부 심의를 위해 법정기간⁵⁾ 동안 선거기사심의위원회를 설치, 운영하는데, 선거기사심의위원회는 자체적으로 모니터링 업무를 담당하는 팀을 운영해 선거기사(사설, 논평, 광고, 기타 선거에 관한 내용을 포함한 기사)의 공정성 여부를 심의(자체심의)하고, 후보자가 기사 내용이 불공정하다고 판단한 선거보도에 대해 시정을 요구할 경우 이를 심의(시정요구심의)한다. 아울러 반론보도청구에 대한 후보자와 언론사 간 협의가 결렬되어 후보자나 후보자가 되고자 하는 자와 정당 또는 언론사가 선거기사심의위에 반론보도청구를 회부할 경우 이를 심의하여 반론보도 게재 여부도 결정한다.

제7회 전국동시지방선거와 관련하여 선거기사심의위원회가 심의한 건수는 총 103건으로 자체심의회가 91건(88.3%), 그리고 시정요구심의회가 12건(11.7%)이었다(〈표 2〉 참조). 2000년 이후에 실시된 지방선거 보도 심의 건수와 비교해보면 제3·4회보다는 많았지만 제5·6회보다는 다소 적었다. 다만, 자체심의 건수와 시정요구심의 건수가 차지하는 비율은 제5·6회와 별다른 차이를 보이지 않았다.

〈표2〉 지방선거별 심의 건수 현황

[단위: 건(%)]

| 선거명 | 자체심의 | 시정요구심의 | 계 |
|-------------|-----------|----------|------------|
| 제3회 (2002년) | 46(82.1) | 10(17.9) | 56(100.0) |
| 제4회 (2006년) | 53(67.9) | 25(32.1) | 78(100.0) |
| 제5회 (2010년) | 160(89.9) | 18(10.1) | 178(100.0) |
| 제6회 (2014년) | 206(92.0) | 18(8.0) | 224(100.0) |
| 제7회 (2018년) | 91(88.3) | 12(11.7) | 103(100.0) |

*설명: 언론중재위원회가 발간한 선거별 선거기사심의백서에서 관련 수치를 인용함. 단, 제7회 전국동시지방선거의 결과는 홈페이지에 공개된 선거기사심의위원회 의결현황(1~15차)을 참고하여 작성했음.

5) 공직선거법 제8조의3제1항은 언론중재위원회는 선거기사(社說·論評·廣告 그 밖에 選舉에 관한 내용을 포함)의 공정성을 유지하기 위하여 법정 기간 동안 선거기사심의위원회를 설치·운영하여야 한다고 명시하고 있다. 제7회 전국동시지방선거는 임기만료에 의해 치러지는 선거이므로 선거기사심의위원회는 선거일 전 120일 전일부터 선거일 후 30일까지 운영되며 신문·잡지·정보간행물·전자간행물과 뉴스통신의 선거보도를 심의한다. 선거기사심의위원회는 국회에 교섭단체를 구성한 정당, 중앙선거관리위원회, 언론학계, 대한변호사협회, 언론인단체 및 시민단체가 추천하는 각 1명을 포함하여 9명 이내의 위원으로 구성된다.

1) 자체심의 현황

자체심의 대상 91건(불문, 안내문조치 제외)의 위반유형을 살펴보면 ‘공정성 및 형평성’이 68건으로 74.7%를 차지해 가장 많았고, 다음으로 ‘후보자 기고 제한’(10건, 11.0%), ‘객관성 및 사실 보도’(5건, 5.5%)의 순이었고 ‘여론조사 보도’와 ‘광고제한’은 각 4건씩(각 4.4%)이었다(〈표 3〉 참조). 이전 지방선거에서 실시된 선거기사심의 사례수(제3회 제외)와 비교했을 때 ‘공정성 및 형평성’을 위반한 사례가 지나치게 높았지만, 이는 ‘공정성 및 형평성’을 위반한 기사가 갑작스럽게 증가했다기보다는 2016년 12월에 ‘선거여론조사 보도준칙’이 제정, 선포⁶⁾되어 선거여론조사 보도가 갖추어야 할 요소들을 누락한 위반 사례가 줄어든 것과 관련이 있는 것으로 판단된다. 가령, 2014년 지방선거만 하더라도 ‘여론조사 보도요건’이 누락된 기사의 비율이 40%를 넘었는데 이번 지방선거 심의에서는 4건으로 4.4%에 불과했고, ‘공정성 및 형평성’을 위반한 사례수 또한 68건으로 이전 선거심의사례 84건보다 적기는 하지만 큰 차이를 보이지 않기 때문이다. 눈에 띄는 것은 제7회 지방선거 보도 심의에서 처음으로 ‘객관성 및 사실 보도’ 범주를 채택했다는 점인데, 이를 위반한 사례는 5건으로 5.5%였다.

〈표3〉 선거별 자체심의 위반유형(불문·안내문 제외)

[단위: 건(%)]

| 선거명 | 공정성 및 형평성 | 객관성 및 사실 보도 | 여론조사 보도(요건) | 여론조사결과 보도금지 | 광고제한 | (외부/후보자) 기고 | 기타 | 계 |
|-----|-----------|-------------|-------------|-------------|--------|-------------|--------|------------|
| 제3회 | 33(71.7) | | 11(23.9) | 2(4.4) | | | | 46(100.0) |
| 제4회 | 31(58.5) | | 10(18.9) | 1(1.9) | 1(1.9) | 10(18.9) | | 53(100.0) |
| 제5회 | 100(62.5) | | 24(15.0) | | 4(2.5) | 32(20.0) | | 160(100.0) |
| 제6회 | 84(40.8) | | 86(41.7) | | | 35(17.0) | 1(0.5) | 206(100.0) |
| 제7회 | 68(74.7) | 5(5.5) | 4(4.4) | | 4(4.4) | 10(11.0) | | 91(100.0) |

*설명: 언론중재위원회가 발간한 선거별 선거기사심의백서에서 관련 수치를 인용함. 단, 제7회 전국동시지방선거심의 결과는 홈페이지에 공개된 선거기사심의위원회 의결현황(1~15차)을 참고하여 작성했음.

6) 한국신문협회, 한국기자협회, 한국방송협회, 한국신문방송편집인협회, 한국인터넷신문협회는 언론이 선거국면에서 공정하고 정확한 여론을 반영하기 위해 반드시 준수해야 할 ‘선거여론조사 보도준칙’을 공동 제정하고 2016년 12월 8일 한국프레스센터에서 선포식을 가진 바 있다. 선거여론조사 보도준칙은 5장(목적과 적용 범위, 여론조사 보도의 일반 원칙, 여론조사의 기획, 취재와 보도, 언론사의 역할) 28조로 구성되어 있다.

2018년 지방선거 보도 심의 기간 동안 자체심의 대상 91건을 심의한 후 확정된 결정⁷⁾내용을 보면 ‘주의’(39건, 42.9%), ‘경고’(38건, 41.8%), ‘권고’(10건, 11.0%)의 순이었고, ‘주의사실 게재’(3건, 3.3%)와 ‘경고결정문 게재’(1건, 1.1%) 결정은 상대적으로 적었다.⁸⁾ 2014년 지방선거 심의보다는 결정내용의 강도가 센 편이지만 2010년 지방선거 심의에 비해서는 약한 편이었다(〈표 4〉 참조).

자체심의에서 ‘게재’ 결정을 받은 사례는 ‘경고결정문 게재’ 1건과 ‘주의사실 게재’ 3건 등 모두 4건이었다. 자체심의에서 제재수준이 가장 높은 결정은 ‘경고결정문 게재’이다. 이번 자체심의에서 ‘경고결정문 게재’ 결정을 받은 언론사는 경북에 소재한 지역일간지로 발행부수가 수 천부 정도이다. 이 신문은 기초 자치단체장 선거 국면에서 특정 후보의 기호와 공약의 구체적 내용을 사진과 함께 보도한 반면, 상대 후보에 대해서는 경쟁자가 제기한 의혹과 같은 부정적인 평가를 신문 1면에서 여러 차례 다뤄 공직선거법 제8조(언론기관의 공정보도의무)와 선거기사 심의기준 등에 관한 규정 제4조(공정성)와 제5조(형평성)를 위반했다. 후보자와 관련해 제기된 의혹을 보도할 수는 있으나, 익명 취재원의 발언을 토대로 사실관계를 확인할 수 없는 내용을 신문의 1면에서 특정 후보자에 대해서만 집중적으로 다루는 것은 유권자의

〈표4〉 선거별 자체심의: 결정내용(불문·안내문 제외)

[단위: 건(%)]

| 선거명 | 경고(결정문) 게재 | 주의사실 게재 | 경고 | 주의 | 권고 | 계 |
|-----|------------|---------|----------|-----------|----------|------------|
| 제3회 | | | 12(26.1) | 34(73.9) | | 46(100.0) |
| 제4회 | 6(11.3) | | 30(56.6) | 17(32.1) | | 53(100.0) |
| 제5회 | 8(5.1) | | 91(56.9) | 45(28.1) | 16(10.0) | 160(100.0) |
| 제6회 | | | 23(11.2) | 108(52.4) | 75(36.4) | 206(100.0) |
| 제7회 | 1(1.1) | 3(3.3) | 38(41.8) | 39(42.9) | 10(11.0) | 91(100.0) |

*설명 : 언론중재위원회가 발간한 선거별 선거기사심의백서에서 관련 수치를 인용함. 단, 제7회 전국동시지방선거의 결과는 홈페이지에 공개된 선거기사심의위원회 의결현황(1~15차)을 참고하여 작성했음.

7) 언론중재위원회 선거기사심의위원회 심의는 선거기사 공정성 여부 심의 및 제재 결정(자체심의)과 시정요구사항 심의 및 제재 결정(시정요구심의) 두 가지로 구분된다. 〈선거기사 심의기준 등에 관한 규정〉 제13조(제재결정 등) ①항은 결정 유형을 정정보도문 게재(선거기사의 내용이 사실과 다름이 명백하다고 인정되는 경우), 반론보도문 게재(선거기사의 내용에 대한 특정 정당 또는 후보자의 반론의 게재가 필요하다고 인정되는 경우), 경고결정문 게재(선거기사의 내용이 법과 본 규정을 위반하여 유권자의 판단에 상당한 영향을 미칠 우려가 있고 해당 위반사실을 독자에게 알릴 필요가 있다고 인정되는 경우), 주의사실 게재(선거기사의 내용이 법과 본 규정을 위반하여 유권자의 판단에 영향을 미칠 우려가 있고 해당 위반사실을 독자에게 알릴 필요가 있다고 인정되는 경우), 경고(선거기사의 내용이 법과 본 규정을 위반하여 유권자의 판단에 영향을 미칠 수 있다고 인정되는 경우), 주의(선거기사의 내용이 법과 본 규정을 위반하여 언론사의 주의회기가 필요하다고 인정되는 경우), 권고(선거기사의 내용이 법과 본 규정을 위반하였음을 언론사에 통고할 필요가 있다고 인정되는 경우) 등의 일곱 가지로 정하고 있다.

8) 〈공직선거법〉 제8조의3제3항은 “선거기사심의위원회는 신문, 잡지·정보간행물·전자간행물·기타간행물 및 뉴스통신에 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 선거기사를 게재한 정기간행물등을 발행한 자에 대하여 통보받은 제재조치를 지체 없이 명하여야 한다”고 명시하고 있다.

알권리 보장 차원을 넘어서 선거에 영향을 끼치려는 시도임에 분명하다.

자체심의에서 '주의사실 게재' 판정을 받은 사례는 3건인데, 이들은 기초자치단체장 혹은 광역자치단체장 선거에 출마한 특정 후보자에게 유리하거나 불리한 내용을 담았고 기사의 양과 보도 횟수 차원에서 매우 편파적이었다. 가령, 기초자치단체장 입후보예정인 현직 군수의 성과와 출마입장 등을 수차례에 걸쳐 크게 보도하고(2018지선-자심13), 기초자치단체장 예비후보자의 부동산 관련 의혹을 1면에 보도하면서 사실관계 검증 없이 기자 개인이 부정적인 평가를 내리기도 했다(2018지선-자심61). 또한 광역자치단체장 예비후보자의 선거 공약 관련 내용을 사진 및 그래픽과 함께 1면에 반복하여 부각시키면서도 경쟁관계에 있는 예비후보자 관련 내용은 2,3면에 적은 양으로 보도하기도 했다(2018지선-자심72). 이러한 보도들은 정당이나 입후보자에게 유리하거나 불리한 영향을 미칠 우려가 있어 공직선거법 제8조(언론기관의 공정 보도 의무) 및 선거기사 심의기준 등에 관한 규정 제4조(공정성)와 제5조(형평성)(2018지선-자심13, 2018지선-자심72) 제6조(객관성 및 사실 보도)(2018지선-자심61)를 위반해 '주의사실 게재' 결정이 내려진 셈이다.

2) 시정요구심의 현황

후보자가 선거기사 내용이 불공정하다고 판단한 보도에 대해 시정을 요구하여 진행된 시정요구심의 결정 내용은 <표 5>와 같다. 총 12건으로 이전 선거에 비해 심의건수가 상대적으로 적었고 결정내용의 수준 또한 그리 높지 않은 편이었다. '기각'이 4건이었고 '경고'가 3건, '반론보도문 게재'와 '취하'가 각 2건씩이었으며, 나머지 한 건은 '주의사실 게재'였다.

<표5> 선거별 시정요구심의 결정내용(불문·안내문 제외)

[단위: 건(%)]

| 선거명 | 정정 보도문 게재 | 반론 보도문 게재 | 정정 및 반론보도 게재결정 | 경고 결정문 게재 | 주의사실 게재 | 경고 | 주의 | 권고 | 취하 | 기각 | 각하 |
|-----|-----------|-----------|----------------|-----------|---------|---------|---------|---------|----------|---------|--------|
| 제3회 | 1(10.0) | 1(10.0) | | | | | 2(20.0) | | 4(40.0) | 2(20.0) | |
| 제4회 | 1(4.0) | 1(4.0) | | | | 2(8.0) | 2(8.0) | | 15(60.0) | 4(16.0) | |
| 제5회 | 2(11.1) | 4(22.2) | 2(11.1) | 4(22.2) | | | | 1(5.6) | | 4(22.2) | 1(5.6) |
| 제6회 | 3(16.7) | | | 1(5.6) | | 4(22.2) | 5(27.8) | 2(11.1) | 1(5.6) | 2(11.1) | |
| 제7회 | | 2(16.7) | | | 1(8.3) | 3(25.0) | | | 2(16.7) | 4(33.3) | |

*설명 : 언론중재위원회가 발간한 선거별 선거기사심의백서에서 관련 수치를 인용함. 단, 제7회 전국동시지방선거심의 결과는 홈페이지에 공개된 선거기사심의위원회 의결현황(1~15차)을 참고하여 작성했음.

시정요구심의에서 '계재' 결정을 받은 사례는 '반론보도문 계재' 2건과 '주의사실 계재' 1건 등 모두 3건으로 '반론보도문 계재' 결정이 내려진 두 건(2018지선-시심4, 2018지선-시심6) 모두 기초자치단체장 출마자와 예비후보자를 대상으로 제기된 의혹을 보도하는 과정에서 익명의 제보자 진술을 토대로 기사를 작성했고 이 과정에서 시정요구인에게 충분한 반론의 기회를 주지 않아 공정성과 형평성을 위반했다.

시정요구심의 대상에서 '주의사실 계재' 결정을 받은 언론사는 한 곳이었다(2018지선-시심12). 이 언론사는 선거 막바지에 수 십 년 전에 있었던 직계존속과 친척 관련 사건을 1면에 반복적으로 보도했는데, 기사에는 기자의 주관적 판단이 개입된 평가적 어휘와 술어(예: “최대 이슈로 부상하고 있다”, “파문이 확산될 조짐이다” 등)를 반복하여 사용했다. 뿐만아니라 다수의 여론조사가 의혹의 대상이 되는 후보자가 승리한다는 결과로 나왔음에도 이와는 정반대의 결과를 보인 특정 한 곳의 여론조사결과를 인용하여 보도하기도 했다. 특정 광역자치단체장 후보에게 불리한 영향을 주려는 의도가 명확하게 드러난 잘못된 보도였다.

3) 심의 결정 대상 매체의 특징

자체심의 및 시정요구심의 대상 매체들을 살펴보면 몇 가지 특징이 발견된다(〈표 6〉과 〈표 7〉 참조).

먼저, 자체심의 대상의 경우 지방일간지(61.5%)의 비율이 높았고, 시정요구심의 대상으로는 지역주간지(58.3%)가 차지하는 비율이 높았다. 둘째, 자체심의와 시정요구심의에서 중앙일간지를 대상으로 한 심의 사례가 상대적으로 적었다. 특히 이번 지방선거의 경우 중앙일간지가 시정요구심의 대상에 한 건도 포함되지 않았고, 자체심의의 경우에도 4건(4.4%)만 심의대상에 회부되어 이전 선거와 비교하여 적게는 2.8배(제5회), 많게는 4.5배(제3회) 적었다. 셋째, 지역주간지가 심의대상으로 회부된 사례가 상대적으로 많

〈표6〉 자체심의 대상 매체 현황

[단위: 건(%)]

| 선거명 | 중앙일간지 | 지방일간지 | 종합주간지 | 지역주간지 | 월간지 | 뉴스통신 | 계 |
|-----|----------|-----------|----------|----------|--------|--------|------------|
| 제3회 | 9(19.6) | 27(58.7) | 1(2.2) | 7(15.2) | 2(4.3) | | 46(100.0) |
| 제4회 | 7(13.2) | 33(62.3) | | 12(22.6) | 1(1.9) | | 53(100.0) |
| 제5회 | 20(12.5) | 92(57.5) | 16(10.0) | 24(15.0) | 7(4.4) | 1(0.6) | 160(100.0) |
| 제6회 | 26(12.6) | 128(62.1) | 7(3.4) | 38(18.4) | 5(2.4) | 2(1.0) | 206(100.0) |
| 제7회 | 4(4.4) | 56(61.5) | 2(2.2) | 29(31.9) | | | 91(100.0) |

*설명: 언론중재위원회가 발간한 선거별 선거기사심의백서에서 관련 수치를 인용함. 단, 제7회 전국동시지방선거심의 결과는 홈페이지에 공개된 선거기사심의위원회 의결현황(1~15차)을 참고하여 작성했음.

았다. 자체심의 대상에서 지역주간지(31.9%)는 지방일간지(61.5%)에 이어 두 번째로 많았고 시정요구심 의의 경우 대상 매체의 약 60%를 차지해 지방일간지(25.0%)보다 두 배 이상 많았다.

〈표7〉 시정요구심의 대상 매체 현황

[단위: 건(%)]

| 선거명 | 중앙일간지 | 지방일간지 | 종합주간지 | 지역주간지 | 월간지 | 뉴스통신 | 계 |
|-----|---------|----------|--------|----------|--------|---------|-----------|
| 제3회 | 1(10.0) | 4(40.0) | | 5(50.0) | | | 10(100.0) |
| 제4회 | 5(20.0) | 10(40.0) | | 10(40.0) | | | 25(100.0) |
| 제5회 | 1(5.6) | 7(38.9) | | 8(44.4) | 1(5.6) | 1(5.6) | 18(100.0) |
| 제6회 | 2(11.1) | 6(33.3) | | 8(44.4) | | 2(11.1) | 18(100.0) |
| 제7회 | | 3(25.0) | 1(8.3) | 7(58.3) | | 1(8.3) | 12(100.0) |

*설명: 언론중재위원회가 발간한 선거별 선거기사심의백서에서 관련 수치를 인용함. 단, 제7회 전국동시지방선거심의 결과는 홈페이지에 공개된 선거기사심의위원회 의결현황(1~15차)을 참고하여 작성했음.

4. 선거기사심의위원회 심의 체계의 문제점과 개선을 위한 제언

언론중재위원회 선거기사심의위의 선거기사심의방식은 인쇄 뉴스매체의 선거보도가 초래할 부정적 효과를 예방하기에는 다소 한계가 있다. 다음과 같은 이유에서다.

첫째, 현행 심의방식은 심의에 적용하는 기준이 구체적이지 않아 심의위원의 주관적 판단에만 의존해야 한다. 〈선거기사 심의기준 등에 관한 규정〉 제2조(심의기본원칙)는 선거기사심의의 기본원칙을 선거기사의 ‘공정성과 형평성’, ‘객관성 및 사실보도 의무’, ‘정치적 중립성’ 세 가지로 정하고 있다. 그리고 세 가지 심의기본원칙 위반여부를 심의할 때 다섯 가지 사항들(‘① 선거기사의 양적, 질적 정도와 비중’, ‘② 해당 매체의 발행부수, 발행주기, 배포범위 등에 따른 영향력’, ‘③ 선거기사의 게재 시기’, ‘④ 언론사의 심의기준 반복 위반 여부’, ‘⑤ 기타 선거에 영향을 미치고자 하는 언론사의 의도성 여부’)을 고려하여 결정해야 한다고 명시했다. 이 가운데 ①, ②, ⑤번의 경우 구체적인 근거 자료가 있어야만 판정이 가능하다. 가령, ‘① 선거기사의 양적, 질적 정도와 비중’은 과학적인 내용분석 연구를 통한 빈도 분석과 보도의 편파성을 평가하는 질적 분석을 거치지 않고서는 판단이 어렵고, ‘⑤ 기타 선거에 영향을 미치고자 하는 언론사의 의도성 여부’의 경우 기사 생산에 개입한 기자와 데스크, 편집책임자의 솔직한 진술 없이는 확인할 수 없다. 주관적 판단이 개입될 수밖에 없는 위원 개인의 ‘객관적인’ 추론에 따라 위반 여부가 결정되는 셈이다. 또한 제3조 2호에 정한 ‘영향력’은 외적인 요소에 따른 평가방식으로 위원이 지각한 영향력이 실제의 영향력이라고 말할 수 없다.

둘째, 공직선거법 제8의3제2항에 따르면 심의위원회는 국회에 교섭단체를 구성한 정당과 중앙선거관리위원회가 추천하는 각 1명, 언론학계·대한변호사협회·언론인단체 및 시민단체 등이 추천하는 각 1인을 포함해 총 9명 이내의 위원으로 구성된다. 현행 위원회 추천 방식이 위원들의 완전히 독립된 심의를 보장하는가에 대해 부정적으로 평가하는 목소리가 있다. 특정 정치세력을 편드는 편향적인 심사가 이루어질 가능성을 배제할 수 없다는 뜻이다.

셋째, 심의위원이 전문성을 갖추었는가에 대한 문제제기도 가능하다. 제7회 전국동시지방선거 선거기사 심의를 위한 위원회는 법률가 4인, 사회과학 교수 2인, 선관위 공무원 1인, 언론학자 1인, 전직언론인 1인 등 총 아홉 명으로 구성된다. 이 가운데 저널리즘 관련자는 2명에 불과하다. 위원 간에 선거기사의 ‘공정성과 형평성’, ‘객관성 및 사실 보도 의무’, ‘정치적 중립성’을 위반했는가를 평가할 때 적용하는 기준에 대한 해석이 상이할 가능성이 있다. 정당이 추천하는 법률가와 소수의 저널리즘 관련자로 구성되는 위원회가 심의기준을 올바르게 해석할 수 있는 전문성과 탈정파성을 겸비했다고 자신하기 어렵다.

넷째, 위에서 기술한 두 가지 이유로 인해 현행 심의방식이 종이신문을 비롯한 인쇄매체 및 통신의 부적절한 선거뉴스 생산 관행의 개선을 이끌어 낸다고 기대할 수 없다. 전문가들은 서울 소재의 주요 신문들이 정치적으로 매우 편향적이고 선거와 관련된 여론형성과정에서 큰 영향을 미친다고 지적한다. 하지만 선거보도 심의 결과를 보면 주요 신문들이 생산한 뉴스들이 심의에 회부된 사례를 찾기 힘들다. 선거기사심의위원회의 심의기준과 현실 간의 괴리가 크다는 것을 말해준다. 선거기사심사위원회로 대표되는 제도적 기관이 뉴스 생산 방식의 문제점을 지적하는 목소리를 높여야만 언론이 부적절한 선거뉴스 생산관행을 개선하려 노력할 터인데 현실은 전혀 그렇지 않다.

한국 언론계에 만연한 부적절한 선거보도 관행과 위원회의 선거보도 심의 방식 간 격차를 좁히기 위한 구체적인 방법론에 대해 고민해야 한다. 현행 심의체계는 기사의 내용이 특정 후보자를 노골적으로 편들거나 비난하는 지나치게 편파적인 뉴스만을 골라 제재하는 방식이다. 따라서 표면적으로 객관적이고 공정한 것으로 보이는 교묘한 장치들을 동원하여 특정 후보를 편향되게 묘사하는 질적 편파 보도를 제재할 수 없다는 한계가 있다. 이에 보다 전문적이고 세밀한 심의가 이루어지도록 선거기사 심의 위반유형을 세분화할 필요가 있다. 가령, 현 <선거기사 심의기준 등에 관한 규정>에 따르면 심의의 기본원칙(공정성과 형평성, 객관성 및 사실 보도 의무, 정치적 중립성) 준수를 평가하기 위해 다섯 가지 사항(① 선거기사의 양적, 질적 정도와 비중, ② 해당 매체의 발행부수, 발행주기, 배포범위 등에 따른 영향력, ③ 선거기사의 게재 시기, ④ 언론사의 심의기준 반복 위반 여부, ⑤ 기타 선거에 영향을 미치고자 하는 언론사의 의도성 여부)을 고려하도록 명시하고 있다. 그리고 세부 심의기준을 ‘여론조사보도’, ‘인터뷰 및 인용기사’, ‘사진제재’, ‘특집기획기사·칼럼 및 기고’, ‘의견광고 및 상업광고의 제한’으로 나누어 제시했다. 그런데 심의위원회가 발표한 의결현황에 정리된 위반유형은 ‘공정성 및 형평성’, ‘객관성 및 사실 보도’, ‘광

고 제한, '후보자 기고 제한', '여론조사 보도' 다섯 가지이다. 이 가운데 '공정성 및 형평성', '객관성 및 사실보도'는 심의기준이 아닌 기본 원칙에 해당된다. 기본원칙은 지켜야할 가이드라인이고 기준은 가이드라인을 위반했는가를 평가하는 잣대이므로 이들이 동일한 범주에 포함될 수 없다. 오히려 '인터뷰 및 인용기사를 적용해 심의한 결과를 세분해서 위반유형으로 분류하는 게 바람직하다.'⁹⁾

둘째, 선거기사심의위원회를 상설화하는 방안을 적극 검토해야 한다. 공직선거법 제8조는 방송·신문·통신·잡지 매체와 인터넷매체를 구분하여 언론사의 공정보도 의무를 명시하고 있다. 그런데 모든 종이 신문이 인터넷홈페이지를 통해 자사의 정치 뉴스를 실시간으로 제공하므로 오프라인과 온라인을 기준으로 규제 대상을 구분하는 것은 매우 비현실적이다. 무엇보다 인터넷언론들은 여론형성과정에서 상대적으로 큰 영향력을 행사하는 종이신문 뉴스를 받아쓰거나 일부만 삭제 혹은 추가해 기사를 만들고 이를 포털 같은 유통 플랫폼에 공급한다. 이와 같은 뉴스 생산 관행과 인터넷뉴스 유통 현실을 감안하면 선거기사심의위원회를 상시 설치하여 운영해야 한다는 주장은 타당하다.

마지막으로, 현재보다 더 정교한 위반유형 항목을 개발하고 적용하는 동시에 이에 대한 교육도 병행해야 한다. 선거기사심의 제도 및 절차에 관한 교육과 바람직한 선거저널리즘 교육 두 가지를 함께 진행할 수 있다. 언론중재위원회가 심의 제도 및 절차에 관한 교육을, 그리고 언론진흥재단과 언론학계가 추천한 선거보도 전문가들이 선거 저널리즘 교육을 맡아 진행하는 방식이 바람직하다.

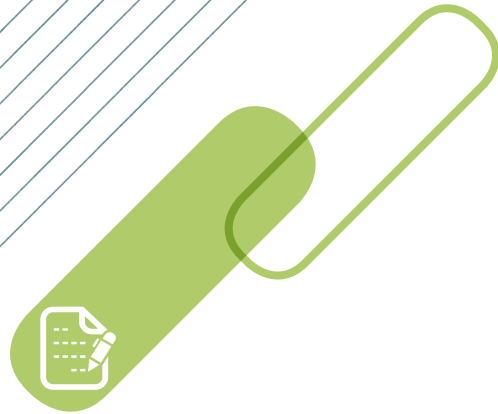
필자의 진단 및 제언은 언론사와 기자들의 부적절한 선거보도 관행을 평가할 수 있도록 심의기준이 개선되어야만 제대로 된 선거기사 심의가 가능하다는 인식에서 출발한다. 언론은 정치인의 발언과 행동을 단순히 매개하는 대신 취재원의 주장과 행동이 어떤 배경에서 비롯되었는지, 그들의 주장과 행동이 누구의 이익을 반영하는지, 그리고 향후 어떤 정치적 결과를 가져올 것인지를 설명하는 민주주의적 기능을 수행해야 한다. 따라서 선거기사 심의 방식은 현실에 만연된 언론의 부적절한 보도 관행을 평가할 수 있도록 개선되어야만 한다.

9) 가령, 인터넷선거보도심의위원회의 경우 공정성 위반유형을 보도량 불균형, 칼럼불균형, 특정후보지지, 특정후보평해, 홍보자료전재, 기타의 여섯 가지로, 그리고 객관성 위반유형을 과장, 미확인보도, 선거결과예단, 왜곡, 제목과장, 특정후보비방, 허위사실보도, 기타의 여덟 가지로 세분화해 각 위반유형별 위반 건수를 정리해 발표한다(인터넷선거보도심의위원회, 2018). 선거기사심의위원회가 위반유형을 세분화하면 지금과 같은 지방일간지와 지역일간지 편중된 제재를 넘어 영향력이 큰 중앙일간지의 선거기사에 대한 실질적인 심의가 이루어질 수 있다고 본다.

참 / 고 / 문 / 헌

- 권혁남 (2009). 텔레비전의 15대, 16대 대통령선거 보도 비교 분석. 《정치커뮤니케이션연구》, 통권 12호, 45-91쪽.
- 김춘식 (2017). 민주화 이후 대통령선거 보도 관행과 방송의 민주주의 기능의 퇴행: 정치권의 '의혹 제기'와 '폭로'에 관한 보도분석(1992년-2012년)을 중심으로. 《언론과 사회》 25권 3호, 79-157쪽.
- 김춘식 (2018). 국민을 위한 바람직한 선거보도의 방향 및 심의제도 : 제7회 전국동시지방선거 보도 심의 및 평가를 중심으로. 인터넷선거보도심의위원회·한국언론학회 〈국민을 위한 바람직한 선거보도의 방향 및 심의제도 세미나〉 발제문.
- 김춘식·이강형 (2008). 언론의 선거보도에 나타는 캠페인 관련 인용구: 2007년 대통령선거에 관한 신문보도 분석을 중심으로. 《한국언론학보》 52권 4호, 377-400쪽.
- 박재영·이완수 (2007). 인용(quotation)과 취재원 적시(attribution)에 대한 한미(韓美) 신문비교. 《한국언론학보》, 제51권 6호, 439-468쪽.
- 박재영·안수찬·박성호 (2014). 대통령 선거 보도의 기사 품질, 심층성, 공공성의 변화: 1992-2012년 국내 주요 신문의 경우. 〈방송문화연구〉, 제26권 2호, 33-66쪽.
- 이준웅 (2002). 캠페인 보도의 문제점과 개선을 위한 제언. 한국언론학회 〈선거보도 가이드라인 제정을 위하여〉 세미나 발제문. 45-84쪽.
- 이준웅 (2013). 한국언론학회 〈선거보도 가이드라인〉 개정을 위한 논의. 한국언론학회 〈언론학자와 중앙일간지 정치부 데스크의 토의: 제18대 대통령선거를 돌아보다〉 특별세미나 발제문.
- 이준웅·양승목·김규찬·송현주 (2007). 기사 제목에 포함된 직접인용부호 사용의 문제점과 원인. 《한국언론학보》, 51권 3호, 64-90쪽.
- 인터넷선거보도심의위원회 (2018). 제7회 전국동시지방선거 인터넷선거보도 심의 사례 통계표. URL: <http://www.iendc.go.kr/library/library03.php>
- 언론중재위원회 (2002). 〈제3회 전국동시지방선거 선거기사 심의백서〉.
- 언론중재위원회 (2006). 〈제4회 전국동시지방선거 선거기사 심의백서〉.
- 언론중재위원회 (2010). 〈제5회 전국동시지방선거 선거기사 심의백서〉.
- 언론중재위원회 (2014). 〈제6회 전국동시지방선거 선거기사 심의백서〉.
- 언론중재위원회 (2018). 선거기사심의위 〈제7회 전국동시지방선거 선거기사심의위원회 의결현황〉. URL: http://www.pac.or.kr/kor/pages/?p=69&b=B_1_6&cate=PD04&bn=2394&m=read.
- 한국언론진흥재단 (2017). 〈2017 언론수용자 의식조사〉. 서울: 한국언론진흥재단.

- Alger, D. E. (1989). *The media and politics*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Anderson, R., Dardenne, R., & Killenberg, G. (1996). *The conversation of journalism: Communication, community, and news*. Westport, CT: Praeger.
- Ansolabehere, S., Behr, R., and Iyengar, S. (1993). *The media game: American politics in the television age*. Boston, MA: Allyn and Bacon.
- Arnold, R. D. (2004). *Congress, the press, and political accountability*. New York: Russell Sage Foundation & England: Princeton University Press.
- Bennett, W. L. (2016). *News: The politics of illusion*. New York: Longman.
- Benoit, W. A. (2007). *Communication in political campaigns (10th edition)*. Chicago, Ill: The University of Chicago press.
- Cook, T. E. (1989). *Governing with the news: The news media as a political institution*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Cronkite, W. (1998). Reporting presidential campaigns: A journalist's view. In D. Graber, D. McQuail, P. Norris (Eds.), *The politics of news, the news of politics* (pp. 57–69). Washington, D. C.: A Division of Congressional Quarterly Inc.
- Davis, R. (1992). *The press and American politics: The new mediator*. New York: Longman.
- Iyengar, S. (2011). *Media politics: A citizen's guide*. New York: W. W. Norton & Company.
- Kessler, L., & McDonald, D. (1996). *When words collide: A media writer's guide to grammar and style*. Belmont, CA: Wadsworth Publishing.
- Ladd, J. M. (2012). *Why American hate the media and how it matters*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- McClure, R. D., and Patterson, R. E. (1974). Television news and political advertising. *Communication Research*, 1 (1), 3–31
- Page, B. I. (1996). *Who deliberates? Mass media in modern democracy*. Chicago, Ill: The University of Chicago Press.
- Patterson, T. E. (1993). *Out of order*. New York: Alfred A. Knopf.
- Patterson, T. E. (2013). *Informing the news: The need for knowledge-based journalism*. New York: Vintage Books.
- Reuters Institute for the study of Journalism (2018). Digital news report 2018. URL: <https://reutersinstitute.politics.ox.ac.uk/sites/default/files/digital-news-report-2018.pdf>.
- Schudson, M. (2003). *The sociology of news*. New York: W. W. Norton & Company.
- Sparrow, B. H. (1999). *Uncertain guardians: The news media as a political institution*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Tuchman, G. (1972). Objectivity as strategic ritual: An examination of newsmen's notions of objectivity. *American Journal of Sociology*, 77, 660–679. In H. Tumber (1999). *News: A reader* (pp. 297–307). New York: Oxford University Press.



제2장 결산좌담

제7회 전국동시지방선거 선거기사심의위원회 결산좌담

- 일 시 : 2018. 7. 4.(수) 17:00
- 장 소 : 위원회 강의실
- 참석자
 - 안영률 (심의위원장, 법무법인 케이씨엘 변호사)
 - 윤원구 (부위원장, 전 중앙선거방송토론위원회 상임위원)
 - 남영진 (전 신문발전위원회 사무총장)
 - 이완규 (법무법인 동인 변호사)
 - 김정범 (법무법인 민우 변호사)
 - 소순창 (건국대 행정학과 교수)
 - 김민전 (경희대 후마니타스 칼리지 교수)
 - 김춘식 (한국외대 미디어커뮤니케이션학부 교수)
 - 이장희 (대한변호사협회 사무총장 겸 총무이사)



제7회 전국동시지방선거 선거기사심의위원회는 2018년 7월 4일 결산좌담회를 개최하여 심의위원회 운영 성과를 최종 평가하고 제도상의 문제점과 개선 방안 등에 대해 논의했다.



안영률 심의위원장

과도한 제재가 되지 않도록 가장 적절한 수준의 제재조치가 무엇인지 세심히 논의, 결정한 것이 이번 심의위원회의 가장 큰 성과

제7회 전국동시지방선거 선거기사심의위원회는 권고부터 경고결정문 게재까지 다양한 제재조치를 내렸으며, 규정된 제재조치 외에도 경미한 위반 사안에 대한 안내문 발송 조치를 의결하기도 했습니다. 다양한 형태의 불공정 선거보도를 검토하며 각 안건 별로 가장 적절한 수준의 제재조치가 무엇인지 세심히 고민한 결과라고 생각합니다. 제재조치를 의결하지 않고 불문에 부친 안건도 네 건 있었습니다. 이는 노골적으로 심의기준을 위반한 기사

외에 공정성 여부가 다소 의심되는 기사까지 세심히 살펴 위원회에서 검토할 수 있게끔 엄밀하게 모니터링한 과정에 더하여, 언론의 역할과 책무를 존중해 과도한 제재조치가 내려지는 일이 없도록 매 안건을 주의 깊게 논의한 엄격한 심의 과정의 좋은 상호작용 덕분이라고 생각합니다. 공정한 선거 보도 환경을 위해 함께 애써주신 위원님들과 사무처 직원 분들에게 다시 한 번 감사의 말씀을 드립니다.



윤원구 부위원장

심의 안건들을 토대로 현실에 부합하는 명료한 심의기준 마련위해 더욱 노력해야

기사를 심의하고, 실제로 언론사에 불이익이 될 수도 있는 제재조치 결정 여부를 검토한다는 것은 부담이 될 수밖에 없는 일입니다. 그럼에도 불구하고 모든 심의위원님께서 책임감을 가지고 신중하게 심의에 임해주셨다고 생각합니다. 사전에는 다양한 자료를 검토하고, 심의 과정에서는 판단 기준을 일관되고 합리적이게 견지하려 노력한 덕분에 제7회 전국동시지방선거 선거기사심의위원회가 원만하게 운영될 수 있었습니다. 이번 선거기사심의

위원회 운영과 심의를 진행하면서 현행 선거기사심의기준에 관한 규정에 부족함은 없다고 생각했습니다. 다만 심의기준이나 제재 결정 방법 등이 상당히 세부적으로 언급되어 있다 보니, 도리어 실제 안건과 규정상의 기준을 합치시키는 과정에서 다소 어려움이 발생하는 측면이 있었던 것 같습니다. 보다 실질적이고 명료한 심의기준이 마련된다면 향후 선거기사심의위원회 활동에 큰 도움이 될 것이라 생각합니다.



남영진 위원

공정보도에 대한 교육, 심의기관의 심의,
언론사의 노력 등이 어우러지다면
공정한 선거보도 문화 만들 수 있을 것

각종 지방일간지 및 주간지의 보도를 주의 깊게 살펴보면, 언론에 종사했던 사람으로서 공정한 선거보도 환경을 위해 한국 언론이 노력해야 할 부분이 아직 많다는 자성도 하였습니다만 한편으로는 공정보도에 대한 교육, 심의기관의 심의, 언론사의 노력 등이 합쳐지면 효과적인 개선이 이루어질 수 있으리라는 생각도 들었습니다.

실제로 2014년 제6회 전국동시지방선거 선거기사심의위원회의 자체심의 의결 건수(226건)와 비

교했을 때 이번 선거기사심의위원회의 의결 건수는 103건으로 크게 줄었습니다. 남북정상회담과 같은 여러 국가적인 이슈가 지방선거에 대한 관심을 분산시켜 선거보도의 양 자체가 적었던 측면도 있겠으나, 그간 언론중재위원회 선거기사심의위원회 등 여러 심의기구에서 교육과 감시, 제재 등의 노력을 꾸준히 기울여온 것도 다소 효과를 거두었다고 평가할 수 있지 않을까 싶습니다.



김정범 위원

시정요구 제도에 대해 적극적으로 홍보하고,
보도시기에 따른 제재수위의 차별적 적용 유지해야

이번 선거기사심의위원회 의결 현황을 보면 후보자 신청에 의한 시정요구안건이 12건으로 비교적 적습니다. 후보자들 중 시정요구절차에 대해 알지 못한 분들이 있었을 것이라 생각합니다. 언론사에 심의기준 등을 안내하는 것 외에, 후보자들에게도 보다 적극적으로 언론중재위원회 선거기사심의위원회의 시정요구절차를 교육하고 홍보한다면 향후 더 많은 후보자들이 불공정 선거보도에 대한 적절한 조치를 취할 수 있게 될 것입니다.

제도적인 측면에 대해 말씀드리자면, 우선 누적적인 제재를 받은 언론에 대해 보다 실효성 있는 페널티를 부과하는 방안을 검토할 필요가 있어 보입니다. 또, 이번 선거기사심의위원회에서는 유사한 위반 안건에 대해 선거에 근접할수록 제재수위를 높이는 방향으로 심의를 진행했는데, 이렇듯 보도시기에 따라 제재수준을 달리하는 것에 대해 일관되게 참고할 기준이 마련된다면 보다 엄밀하고 형평성 있는 심의가 가능해질 것 같습니다.



이완규 위원

서로 다른 의견을 공유하고,
생각의 차이를 조율하는 과정이 원만하고
합리적으로 이루어졌다고 평가

이번 선거기사심의위원회는 개인적으로 언론 보도에 대한 시각을 넓히고 다양한 의견을 접할 수 있는 의미 있는 시간이었습니다. 심의 과정에서 서로 의견을 공유하고, 상반된 입장이 존재할 때 그 차이를 조율하는 과정이 원만하고 합리적으로 진행

되었다는 점이 가장 좋았습니다. 선거기사심의위원회의 심의 프로세스를 위원님들께서 잘 운영해주신 덕분에 이렇듯 원만한 심의 활동이 가능했던 것 같습니다.



소순창 위원

모니터링 인력 확충, 과거 의결사례 및
제재수준의 효과적인 전수,
제재 결정 후 언론사의 위반현황 분석 제안

선거기사심의위원회 활동에 대해 저는 세 가지를 말씀드리고 싶습니다. 우선, 심의 안건 중 중앙지의 비율이 무척 낮습니다. 지방선거이다보니 지역신문 위주로 보도가 이루어지기도 했겠으나, 중앙지의 보도행태도 더욱 엄격히 들여다 볼 필요가 있습니다. 모니터링 대상 매체 수가 460여개에 달한다는 점을 고려해 모니터링 인력을 확충하는 방안도 검토해보면 좋을 듯합니다. 또, 초반 회의에 심의한 안건과 후반에 심의한 안건 사이에 논의방식, 결정방법 등의 차이가 다소 존재했던 점에도 아쉬

움이 남습니다. 초반 안건들의 경우 그 내용만을 바탕으로 제재조치를 결정하는데 반해, 회의가 진행될수록 과거의 제재 전례를 참고하게 되었습니다. 순차적으로 회의를 진행하다보면 필연적으로 생기는 차이겠으나, 과거 선거에서 누적된 의결사례나 제재수준 등을 효과적으로 전수받을 수 있다면 개선되는 부분이 있을 것이라 생각합니다. 마지막으로 제재가 이루어진 이후에 해당 언론사들의 위반현황에 유의미한 변화가 있는지 등을 구체적인 데이터로 만들어 보아도 좋을 것 같습니다.



김민준 위원

선거 출마하는 현직 지자체단체장의 홍보성 기사 제재할 방안 모색해야

제7회 지방선거의 심의 건수가 제6회에 비해 절반 이상 줄어든 것은 언론사들이 선거 기사를 보다 공정하고 형평성에 맞게 작성하기 때문이라고 해석될 수 있습니다. 이러한 선거 보도 문화의 향상에 선거 기사심의위원회의 엄격한 판단이 기여한바 있다고 생각됩니다.

이번 지선은 선거 보도의 총량이 매우 적은 선거였고 이로 인해 많은 유권자가 후보에 대해 잘 알지 못한 채 '묻지마 정당투표'를 했습니다. 이러한 상황을 극복하기 위해서는 후보와 공약에 대한 보도를 늘릴 방안을 모색할 필요가 있는데, 선거 기사 심의위원회의 엄격한 심의가 그러한 보도를 억제하는 것은 아닌가 하는 우려가 있을 수 있습니다. 따라서 특정 후보만을 소개 혹은 홍보하는 것을 금지하는 대신 더 많은 후보를 소개하도록 장려하는 방향의 심의가 될 수 있도록 여러 방안을 모색해 볼 필요가 있어 보입니다.

한편, 선거 운동 기간은 후보들의 미래 비전을 검토하고 후보를 검증하는 기간입니다. 문제는 후보 검증 기사와 후보에 대한 악의적인 비난 기사를 구

분하기가 매우 어렵다는 점입니다. 이번 선심위가 심의해 제재한 기사들은 비교적 명백하게 공정성과 형평성에 맞지 않은 것으로 판단되지만, 앞으로는 구분이 모호한 경우도 발생할 것으로 예상됩니다. 이러한 경우를 대비해 현실적으로 어려움이 있더라도 기사의 사실 여부를 판단할 수 있는 자료가 좀 더 구비된 가운데 심의를 진행하는 것이 바람직하지 않을까 생각합니다.

이번 지선 기간에도 현직 단체장인 후보들이 지자체 단체가 발표하는 형식으로 정책을 소개하는 경우가 상당히 있었습니다. 단체장의 업무가 정지된 상태에서 자치단체가 새로운 정책을 발표하는 것은 논리적으로도 말이 되지 않을뿐더러, 정치적으로 현역 후보가 상당한 프리미엄을 누리는 불공정 경쟁을 초래할 수 있습니다. 따라서 선거법에 후보 혹은 예비 후보로 등록한 단체장이 있는 경우 선거 운동 기간에는(혹은 예비 후보 등록 기간 이후부터는) 해당 지자체가 새로운 정책을 발표하지 못하도록 하거나, 이를 기사화하지 못하도록 하는 규제가 필요해 보입니다.



김춘식 위원

**불공정 선거기사로 의심되지만 형식적 공정성·형평성 유지로
심의 피해가는 사례 많아 심도 있는 논의 필요**

제7회 전국동시지방선거 선거기사심의위원회에 참여하면서 저는 보도의 의도를 가려내고 판단하는 것이 가장 까다롭다고 느꼈습니다. 특정 후보자에 유·불리한 기사를 반복적으로 보도하는 등 언론사의 보도 의도가 선거에 영향을 끼치기 위함이라고 다분히 의심해볼 수 있는 사안임에도, 소위 저널리즘 관행이라는 이유로 충분히 정당화될 수도 있는 보도들을 종종 목격했습니다.

앞서 소순창 위원님께서 심의건수 중 중앙지의 비율이 낮다는 점을 언급해주셨는데, 중앙지의 경

우 형식적으로는 공정하고 객관적인 보도 문법을 견지하는 등 저널리즘 관행에 철저히 따르다 보니 내용이 일부 불공정한 것으로 의심되어도 안건으로 논의하기 어려운 측면이 있지 않았나 생각합니다. 형식적으로 균형을 갖춘 보도에 대해서는 선거기사심의위원회가 실질적인 조치를 취하는 데 근본적인 한계가 있는 만큼, 심의기준을 명문상의 ‘공정성과 형평성’ 이상으로 구체적이고 심도 있게 논의해 볼 필요가 있어 보입니다.



이장희 위원

**불공정 선거보도의 재발을 막을 제재조치가 내려질 수 있도록
지속적인 심의기준 검토, 보완 이루어지길**

선거기사심의위원회에 참여하면서 언론의 자유와, 공정한 선거보도라는 가치 사이에서 깊이 고민하는 시간을 가질 수 있었습니다. 앞서 언급해주셨다시피, 사안에 상응하는 수준의 제재조치를 결정했을때, 해당조치가 불공정보도의 재발을 막을 수 있을지에 대한 고민이 많았습니다. 향후 이러한 측면에 대한 검토와 보완이 이루어진다면 선거기사

심의위원회가 더욱 발전할 수 있을 것이라 생각합니다.

다양한 의견을 자유롭게 개진하되, 합리적인 합의점을 찾을 수 있었던 회의 운영 방식이 특히 인상 깊었는데, 이를 위해 노력하신 위원장님 이하 모든 위원님들, 또 사무처 직원 분들에게 감사하다는 말씀을 드리고 싶습니다.