



제21대 국회의원 선거보도와 표현의 자유에 관한 고찰

정민영 법무법인 덕수 변호사*

1. 들어가며 – 선거기사심의위원회의 역할과 위상, 어떻게 자리매김할 것인가

#1

20년 전쯤으로 돌아가 보자. 선거기사심의위원회를 만들자는 논의가 한창이던 1999년 12월, 여야는 불공정한 선거보도를 한 것으로 판단되는 언론인에 대해 1년 이내의 범위 안에서 취재와 집필 또는 방송활동을 못 하도록 하는 내용의 공직선거법 개정¹⁾에 합의한 적이 있다. 지금으로서는 상상하기 어려운 일이지만, 이런 합의가 이루어진 것을 보면 당시 언론의 선거보도에 대한 정치권의 불신이 여야 할 것 없이 어느 정도였는지, 한편으로 선거 국면에서 언론의 기사 하나 하나가 갖는 영향력이 얼마나 컸는지 짐작할 수 있다.²⁾ 2000년 공직선거법 개정 당시 이루어진 논의를 살펴 보면 “정기간행물 등의 선거기사가 선거에 미치는 지대한 영향력을 감안”할 때 선거기사심의기구 신설이 필요하다는 내용이 확인된다.

* 제21대 국회의원선거 및 2020년 재·보궐선거 선거기사심의위원

1) 정치권의 위 합의는 당시에도 시대착오적 발상이라는 비판을 받았고, 결국 법 개정 과정에서 없었던 일이 되었다.

#2

그렇게 선거기사심의위원회가 설치된 뒤로 20여 년이 흐르면서 언론환경은 많이 달라졌다. 사람들이 정보를 접하는 경로가 다양해지면서, 신문이나 방송을 포함한 이른바 레거시 미디어의 의제 장악력과 여론 영향력은 과거와 비교하기 무색한 지경이 되었다. 선거 기간 동안 나오는 개개의 기사들이 유권자들에게 미치는 영향 역시 마찬가지다. 그렇다면 선거기사심의위원회는 이제 무엇을 해야 할까. 이런 고민이 새삼 필요한 것은 선거기사심의위원회라는 기구가 언론의 자유 및 표현의 자유를 위축시킬 가능성을 태생적으로 품고 있기 때문이다. 이 글에서는 21대 국회의원 총선거 선거기사심의위원회의 심의 사례 및 현황을 살펴보고, 이후 선거기사심의제도 운영 방향 등과 관련해 논의가 필요한 내용을 짚어보고자 한다.



2. 제21대 총선 기간 선거기사심의위원회의 심의 현황 및 주요 심의 사례

가. 현황

(1) 21대 국회의원 총선거 선거기사심의위원회는 2019년 12월 16일부터 2020년 5월 15일²⁾까지 설치, 운용되었으며 선거보도 134건에 대한 심의를 진행하였다. 이 중 90% 이상인 122건은 선거기사심의위원회의 자체 모니터링을 통해 확인한 자체심이었으며, 상대방 후보 등 이해관계자의 시정요구에 따라 이루어진 심의는 12건이었다. 전체 심의 건수는 이전보다 늘었지만, 상대방 후보 등 이해관계자의 시정요구에 따른 심의는 지난 2016년 국회의원총선거 때(21건)보다 상당한 정도로 감소하였다. 선거에 나선 후보들의 입장에서, 본인에게 불리하다고 판단되는 선거기사의 실제 영향력이 과거에 비해 크지 않다고 판단하였기 때문은 아닌지 살펴볼 필요가 있다.

2) 공직선거법 제8조의3(선거기사심의위원회) ①「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제7조에 따른 언론중재위원회(이하 “言論仲裁委員會”라 한다)는 선거기사(社說·論評·廣告 그 밖에 選舉에 관한 내용을 포함한다. 이하 이 條에서 같다)의 공정성을 유지하기 위하여 제8조의2제1항 각호의 구분에 따른 기간 동안 선거기사심의위원회를 설치·운영하여야 한다. <개정 2005. 8. 4., 2010. 1. 25.>

제8조의2(선거방송심의위원회) ① 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제18조제1항에 따른 방송통신심의위원회(이하 “방송통신심의위원회”라 한다)는 선거방송의 공정성을 유지하기 위하여 다음 각 호의 구분에 따른 기간 동안 선거방송심의위원회를 설치·운영하여야 한다. <개정 2010. 1. 25., 2012. 1. 17.>

1. 임기만료에 의한 선거

제60조의2제1항에 따른 예비후보자등록신청개시일 전일부터 선거일 후 30일까지

〈표 1〉 최근 주요 선거 의결 현황

선거명	운영기간	자체심의	시정요구심의	반론보도청구	합계
제20대 국선 (2016)	2015.12.14.~2016. 5.13.	57	21	-	78
제19대 대선 (2017)	2017. 3.20.~2017. 6. 8.	10	1	-	11
제7회 지선 (2018)	2018. 2.12.~2018. 7.13.	104	11	-	115
제21대 국선 (2020)	2019.12.16.~2020.5.15.	122	12	-	134

(2) 선거기사심의위원회의 자체 모니터링을 통해 제재 조치한 106건의 심의기준 위반 유형 중에는 특정 후보자 관련 내용만 반복적으로 부각 보도하거나 특정 후보자의 선거 홍보물 이미지를 그대로 게재해 ‘공정성 및 형평성’을 위반한 사례가 80건으로 가장 많았다. 또 표본오차 범위 내 여론조사 결과를 단정적으로 보도하는 등 ‘여론조사 보도’ 기준을 위반한 사례 10건, 후보자 명의의 저술광고 금지 기간(선거일 전 90일부터 선거일까지) 내에 광고를 게재한 사례 9건 등이 있었다. 전체 심의 122건 중 70% 이상은 선거기사의 공정성 및 형평성에 관한 것이었다. 구체적으로 특정 후보를 지나치게 부각하는 보도를 하였거나 후보들 사이에 형평을 기하지 않고 일부 후보만을 다룬 기사들, 후보자 측이 보내온 홍보자료를 그대로 기사로 게재한 사례 등이 공정성 및 형평성과 관련해 문제가 되었다.

〈표 2〉 자체심의 의결 현황

(2019.12.16. ~ 2020. 5.15.)

간별	위반유형						결정내용							
	계	공정성 및 형평성	객관성 및 사실 보도	광고 제한	후보자 기고 제한	여론 조사 보도	계	경고 결정문 게재	주의 사실 게재	경고	주의	권고	안내문 조치	불문
일간	7	3		3	1		7				3	4		
신문	74	55	1	6	3	9	77	1	3	35	27	6	2	3
종합주간지	5	2	2			1	5			1	3	1		
지역주간지	23	21			2		26	1	1	10	8	3		3
월간지	5	4		1			5			1	2	2		
뉴스통신	2	2					2	1	1					
총계	116	87	3	10	6	10	122	3	5	47	43	16	2	6
	(100.0)	(75.0)	(2.6)	(8.6)	(5.2)	(8.6)	(100.0)	(2.5)	(4.1)	(38.5)	(35.2)	(13.1)	(1.6)	(4.9)

* 위반유형에 불문 결정(6건)은 불포함

〈표 3〉 시정요구심의 의결 현황

(2019.12.16. ~ 2020. 5.15.)

간별	계	결정내용					
		주의사실 게재	경고	주의	안내문 송부	취하	기각
중앙일간지	1					1	
지역일간지	4				1	1	2
지역주간지	4	1	1	1			1
뉴스통신	3					1	2
총계	12	1	1	1	1	3	5
	100.0%	8.3%	8.3%	8.3%	8.3%	25.0%	41.7%

나. 주요 심의 사례 분석

(1) 경향신문의 “민주당만 빼고” 칼럼을 둘러싼 논란

선거를 약 3개월 앞둔 2020년 1월 28일자 경향신문에 실린 임미리 고려대 연구교수의 칼럼 “민주당만 빼고”라는 칼럼에 대해 선거기사심의위원회는 2020년 2월 12일 4차 회의에서 권고 결정(자심72)을 내렸다. 제재조치의 근거는 해당 칼럼이 선거기사심의기준 제11조제2호에서 정한 내용(선거와 관련하여 의도적으로 특정 정당이나 후보자에 대한 허위사실을 전하거나 감정이 개입된 표현을 사용해 해당 정당 또는 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 후보자가 아닌 개인 또는 언론사내·외부 필진의 의견(칼럼, 기고 등을 포함한다)을 게재한 경우)을 위반하였다는 것이었다.³⁾

이 칼럼에 대한 제재조치를 두고 논란이 증폭되었던 이유는 선거기사심의위원회의 해당 칼럼에 대한 제재조치가 선거 기간 언론의 자유를 지나치게 제한하는 것이 아니냐는 우려 때문이었다. 선거 기간에 이루어지는 정치에 관한 논의들은 어떤 식으로든 특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리하게 읽힐 여지가 있다. 이 규정의 취지가 선거의 공정성이라는 가치를 절대화하여 선거 전후 6개월 동안 이루어지는 모든 정치의 논의를 금압하는 데 있지 않다는 점을 고려할 때, 칼럼의 내용과 해당 칼럼이 게재된 구체적 맥락을 고려해 유연하고 탄력적인 판단이 필요했다고 보인다. 2019년 11월 헌법재판소가 공직선거 90일 전부터 후보자들이 인터넷 언론에 칼럼을 쓰는 것을 아예 금지하는 인터넷선거보도심의위원회 심의기준 규정이 헌법에 어긋난다는 결정을 내린

3) 선거기사 심의기준 등에 관한 규정 제11조(특집기획기사·칼럼 및 기고 등) 특집기획기사, 칼럼 및 기고 등에서 불공정한 경우는 다음 각호와 같다. <개정 2014. 3. 31.>

1. 위원회 설치일로부터 선거일 투표마감시까지 선거와 직접 관련이 없는 경우에도 특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 우려가 있는 특집기획 기사를 게재한 경우
2. 선거와 관련하여 의도적으로 특정 정당이나 후보자에 대한 허위사실을 전하거나 감정이 개입된 표현을 사용해 해당 정당 또는 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 후보자가 아닌 개인 또는 언론사내·외부 필진의 의견(칼럼, 기고 등을 포함한다)을 게재한 경우
3. 선거일 전 90일부터 선거일까지 후보자의 칼럼이나 저술을 게재한 경우
4. 그밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 경우

것 역시, 이러한 규정이 선거 기간 표현의 자유를 지나치게 제약할 수 있다는 문제의식에 바탕을 두고 있다.

해당 칼럼이 집권 여당인 민주당에 대한 강한 비판의 목소리를 담고 있었던 것은 사실이나 칼럼의 전체 취지를 살펴볼 때 선거의 공정성을 훼손하기 위한 목적으로 게재되었다고 보기는 부족하다고 판단된다. 결과적으로 선거기사심의위원회가 위 조항을 다소 기계적으로 적용하였던 것이 아닌가 하는 아쉬움이 있다. 선거기사심의위원회는 이러한 우려를 반영해 선거기사 심의기준 등에 관한 규정을 일부 개정하였으나, 이후 위 규정을 적용함에 있어서도 언론의 표현의 자유를 지나치게 제한하지 않도록 운용의 묘를 발휘할 필요가 있다.

(2) 특정 후보를 부각시키는 인터뷰 등에 대한 심의 사례

선거 국면이 되면 많은 언론들은 주요 후보자에 대한 인터뷰 기사를 게재한다. 이번 선거기사심의위원회에서 자주 문제가 되었던 사례는 후보자들 중 일부에 대하여만 인터뷰를 진행한 경우, 특정 후보자에 더 비중을 두고 다룬 경우 등이다. 많은 경우 선거기사심의위원회는 ‘결과적으로’ 특정 후보자가 부각되었다는 판단에 따라 다수의 심의 대상 기사들에 대하여 제재조치를 내린 바 있다. 많은 언론사들은 심의를 앞두고 모든 후보자를 동시에 다루는 것이 어렵다거나, 다른 후보를 다루려고 했지만 후보 쪽에서 응하지 않았다거나, 인터뷰 일정을 조율하기 어려웠다는 등의 소명을 해 왔다.



‘결과적으로’ 후보자들을 다룬 기사들이 불균형하게 배치된 일련의 사안들과 관련해 몇 가지 문제를 제기해 볼 수 있다. 언론사들의 입장에서 후보자 인터뷰 등과 관련한 선거기사심의위원회의 제재조치를 완벽하게 피하기 위해서는 같은 날 같은 지면에 동등한 분량을 할애해 여러 후보들을 함께 다루어야 한다. 현실적으로 이것이 항상 가능한 것인지 여부는 제쳐두더라도, 모든 언론사들이 모든 후보자들을 동일한 비중으로 병렬적으로 다루도록 하는 것이 바람직한 것인지에는 상당히 의문이 있다. 지역의 사정에 따라서는 특정 후보자의 출마 여부 자체가 지역의 주요 현안으로 부각되는 경우도 있고, 다른 후보자들 중 유독 여론의 관심을 받는 정당이나 후보자가 있을 수 있기 때문이다. 그런 사정들을 충분히 감안하지 않고, 해당 제재규정을 일률적으로 적용하는 것은 반성적으로 돌아볼 필요가 있다고 보인다.

물론 이번 심의 사례에서도 확인되었듯, 노골적으로 특정 후보를 띄우기 위해 언론이 편파적이고 불공정한 선거보도를 지속하는 사례는 현재에도 있다. 그럼에도, ‘결과적으로 특정후보자가 부각되었는지’ 여부를 중심으로 사안을 보기보다는 인터뷰 기사가 이루어진 구체적 경위와 기사의 내용 등을 면밀히 판단해 신중하게 제재 여부를 결정하는 것이 선거기간 중 다양한 의제들을 공론화하는 데 필요하다. 언론사들의 입장에서 이 같은 심의가 계속될 경우 차라리 후보자들의 인터뷰를 회피하거나, 다루더라도 형식적이고 기계적인 보도에 그칠 가능성이 크기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 선거기사심의와 관련한 규정상 공정성 또는 형평성에 관한 심사 기준 등을 명확하게 구체화하는 것도 고민해보아야 한다.

3. 제언

오랜 기간 진행되어온 공직선거법 개정의 주된 방향은 ‘입은 풀고 돈은 막는다’라는 데 초점이 맞춰져 있다. 민주주의의 축제라고 불리는 선거기간 동안 선거와 관련한 의제들이 최대한 활발하게 논의될 수 있도록 표현의 자유를 최대한 보장하되, 금권 선거 시도 등에 대하여는 단호히 대처하여야 한다는 것이 선거제도 개혁에 대한 국민적 합의라고 본다면, 선거기사심의 역시 이러한 큰 흐름을 최대한 반영하여 이루어질 필요가 있다. 이를 위해서는 선거의 공정성이라는 가치를 지나치게 경직적으로 해석하기보다는 사안의 구체적 맥락을 살펴 유연하고 탄력적인 규정 적용이 필요하다고 보인다. 또 한 가지 짚어볼 점은, 선거 저널리즘과 관련해 흩어져 있는 세 개의 기구를 하나로 통합할 필요성이다. 선거 때가 되면 선거기사심의위원회뿐 아니라 인터넷선거보도심의위원회, 선거방송심의위원회가 동시에 활동을 시작한다. 세 위원회가 공직선거법 등 관련 법령에 따라 전체적으로 방향을 같이 하더라도, 구체적 사안에 대한 각 심의위원회의 판단이 일관되지 않으면 선거보도심의의 신뢰성을 확보하기 어렵다. 각 매체별 특성을 고려하면서 세 개의 기구를 하나로 통합하기 위한 논의 또한 장기적으로 진행되어야 할 것으로 보인다. 