



제...부

---

# 종합평가

---

제1장 심의위원 평가

제2장 결산 작담

## 제21대 국회의원선거 선거기사심의위원회 제재결정 현황 분석을 통한 평가 및 제언

대의 민주주의에서 언론은 시민과 정치권을 연결하는 막중한 역할을 수행한다. 시민은 언론을 통해 현실을 이해하고 구성하며 이를 토대로 정치적 판단을 내린다. 언론이 제 기능을 하지 못하면 '비현실'이 '현실'이 되고 시민은 어긋난 판단을 하게 되어 사회는 잘못된 방향으로 가게 된다. 특히 선거 국면에서 언론의 역할은 절대적으로 중요하다. 언론은 우리 사회의 중요한 이슈가 무엇인지, 이를 해결하기 위해 사회가 필요로 하는 공직자의 자질이 무엇인지, 그리고 이러한 자질을 가진 후보자가 누구인지를 시민들이 평가할 수 있도록 공정하고 객관적인 선거정보를 제공해야 한다. 공정성과 객관성은 바람직한 선거보도가 되기 위해 필요한 최소한의 요건이다. 이 두 가지 요건이 결여된 선거보도는 '바람직한 정보'가 될 수 없을뿐더러 사회에 '해로운 정보'가 된다. 언론의 자유는 민주주의 발전의 필요조건이지만, 언론의 방종은 민주주의를 퇴행시킨다. 언론은 정부를 감시하고, 이러한 언론을 감시하는 역할은 우리 사회의 몫이다. 선거상황에서 언론에 요구되는 최소한의 의무인 공정하고 객관적인 보도가 이루어지도록 언론을 감시하는 일이 언론중재위원회 선거기사심의위원회(이하 '선심위')의 역할이다.

언론중재위원회 산하 21대 총선 선거기사심의위원회는 중앙선거관리위원회, 언론중재위원회, 국회 교섭단체 3개 정당, 언론학계, 대한변호사협회, 언론인단체, 시민단체 등이 추천한 9명의 위원으로 구성되어 총선 예비후보자 등록일 전일이었던 2019년 12월 16일부터 총선 전날까지 약 120일과 선거 후 30일을 합하여 총 150여 일 간 활동하였다. 이와 함께 2020년 2월 15일부터 5월 15일까지 90일 간 재·보궐 선거보도 심의활동도 병행하였다. 이 기간에 결산좌담회를 포함하여 총 11번의 회의가 소집되어 총선보도 자체심의 122건과 시정요구 12건, 재·보궐 선거보도 자체심의 1건을 심의하였다. 전체 446개의 언론사(중앙일간지 28개, 지역일간지 137개, 중앙주간지 35개, 지역주간지 206개, 월간지 24개, 뉴스통신 11개)를 대상으로, 자체심의 안건은 선거관련 기사를 자체 검토하여 심의기준 위반 소지가 있는 사례들로 구성되었고, 시정요구 안건은 후보자나 예비후보자가 불공정보도에 대한 시정을 요구하면 성립되었다. 자체

심의 안건 122건 중 제재조치는 116건, 불문은 6건이었고, 총선보도 시정요구 안건 12건 중 제재조치는 4건, 기각 5건, 취하 3건이었다. 재·보궐 선거 자체심의 1건도 제재조치를 받았다.

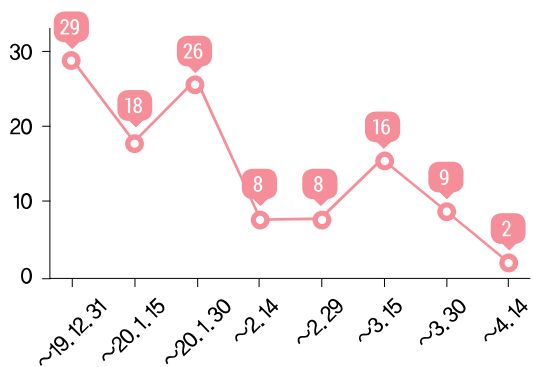
본 백서에서 필자는 사례수가 많은 총선 자체심을 중심으로 결과를 분석하고 논의사항을 정리하였다. 구체적으로 먼저 자체심의결과를 제재수위(경고결정문게재, 주의사실게재, 경고, 주의, 권고, 안내문조치), 언론사유형(중앙vs지역), 위반유형(공정성 및 형평성, 객관성 및 사실보도, 광고제한, 후보자 기고제한, 여론조사보도), 보도유형(일반뉴스, 기고 및 칼럼, 인터뷰, 홍보, 출마입장문, 여론조사, 예언), 기사에서 유리 또는 불리하게 보도된 정당(더불어민주당, 미래통합당, 정의당, 기타), 보도대상의 현직 국회의원 여부 등의 요인을 고려하여 분석하였고, 분석결과를 바탕으로 바람직한 선거보도가 정착되기 위해서 해결해야 할 이슈들에 대해 논의하였다. 덧붙여 필자가 선심위 활동을 하면서 효과적인 선거기사심의를 위해 필요하다고 느낀 점들을 제언으로 정리하였다.

## 1. 선거기사심의 결과분석

### (1) 날짜별 제재건수

총 122건의 자체심의 안건 중 불문 처리된 6건을 제외한 116건의 기사가 선거보도 심의기준을 위반한 것으로 의결되어 제재조치를 받았다. 날짜별 제재건수(〈그림 1〉)를 살펴보면, 후보자 예비등록일인 2019년 12월 17일부터 2020년 1월 30일까지 45일 동안 총 제재건수의 63%에 해당하는 73건이 몰렸고, 이후에는 제재건수가 급격히 줄어드는 추이를 보였다. 이러한 이유는 선거 초반 여러 예비후보자들이 경쟁하면서 공정보도위반건수가 많았고, 선거보도에 대한 언론사의 경각심이 느슨했던 시기였기 때문이라고도 볼 수 있으나, 정부가 1월 27일에 감염병 위기 경보를 “경계”로 상향조정하고, 이후 30일에는 세계보건기구(WHO)가 국제적 공중보건 비상사태를 선포함에 따라 코로나19 이슈가 뉴스 지면을 잠식한 것이 더 큰 원인으로 작용한 것으로 보인다.

■ 〈그림 1〉 날짜별 제재건수



### (2) 언론사유형에 따른 제재수위

제재수위는 상대적으로 무거운 조치인 ‘경고결정문게재’(3건, 2.6%), ‘주의사실게재’(5건, 4.3%), ‘경

고'(47건, 40.5%)가 55건(47.4%)이었고, '주의'(43건, 37.1%), '권고'(16건, 13.8%), '안내문송부'(2건, 1.7%) 등 주의 이하의 상대적으로 가벼운 조치는 61건(52.6%)이었다.

언론사 유형에 따른 제재건수를 살펴보면(〈표 1〉), 가장 많은 제재조치를 받은 언론사는 지역일간지(74건, 63.8%)와 지역주간지(23건, 19.8%)로서 제재조치의 대부분은 지역지에 집중되었다. 중앙지의 경우 일간지 7건(6%)과 주간지와 월간지가 각각 5건(각 4.3%)으로 지역지와 비교하여 상대적으로 적은 제재조치를 받았다. 제재수위에서도 중앙지의 경우 제재조치를 받은 17건 중 '경고' 이상의 제재조치는 단 2건(11.8%)이었던 반면, 지역지는 97건 중 '경고결정문게재' 2건과 '주의사실게재' 4건을 포함하여 '경고' 이상이 총 51건(52.6%)이었다. 이러한 차이는 심의대상에서 지역지(347개)가 중앙지(83개)보다 많다는 이유도 있겠으나, 그럼에도 불구하고 지역지가 중앙지보다 제재건수가 5.7배 많고 '경고' 이상의 비율이 압도적으로 높다는 점은 지역 언론의 선거보도 문제가 드러나는 대목이라고 볼 수 있다.

■ 〈표 1〉 언론사유형에 따른 제재수위

		전체심의 대상	경고결정문게재	주의사실게재	경고	주의	권고	안내문송부	합계(%)
중앙지	일간	28	-	-	-	3	4	-	7(6.0)
	주간	35	-	-	1	3	1	-	5(4.3)
	월간	20	-	-	1	2	2	-	5(4.3)
	합계(%)	83	-	-	2(11.8)	8(47.0)	7(41.2)	-	17(14.7)
지역지	일간	137	1	3	35	27	6	2	74(63.8)
	주간	206	1	1	10	8	3	-	23(19.8)
	월간	4	-	-	-	-	-	-	0
	합계(%)	347	2(2.0)	4(4.1)	45(46.4)	35(36.1)	9(9.3)	2(2.1)	97(83.6)
뉴스통신		11	1	1	-	-	-	-	2(1.7)
기타		5	-	-	-	-	-	-	0
합계(%)		446	3(2.5)	5(4.3)	47(40.5)	43(37.1)	16(13.8)	2(1.7)	116(100)

\*2회 이상 제재조치를 받은 언론사는 18개로, 중앙일간지 1개, 중앙주간지 2개, 지역일간지 13개, 지역주간지 1개, 뉴스통신사 1개였다.

### (3) 2회 이상 제재조치를 받은 언론사

두 번 이상 제재조치를 받은 언론사는 18개였는데, 이들 중 14개는 지역지(지역일간지 13개, 지역주간지 1개), 3개는 중앙지(중앙일간지 1개, 중앙주간지 2개), 1개는 뉴스통신사였다(〈표 2〉). 그 중 두 개의 지역일간지는 각각 4회의 '경고' 조치를 받았고, 한 개의 지역일간지는 '주의사실게재' 1회와 '경고' 2회를 받았다. 또한 '경고결정문게재'와 '주의사실게재'를 각각 1회씩 받은 뉴스통신사도 있었다. 이 뉴스통

신사는 2주에 걸쳐 11건의 기사에서 특정 정당 소속 두 명의 후보자에 대한 우호적인 기사를 홍보성 사진과 함께 실어 두 번의 무거운 제재조치를 받았다.

전체 심의대상 언론사 446개의 4%에 해당하는 18개 언론사가 전체 제재건수 116건의 35.3%에 해당하는 41건의 제재를 받은 사실은 주목할 만한 부분이다. 심의활동 및 제재의 실효성을 제고하려면 반복적으로 선거보도 규정을 위반한 언론사에게는 선거 이전에 바람직한 선거보도에 관한 특별교육이 수의무를 부과하고 가중제재를 고려할 필요가 있다.

■ <표 2> 2회 이상 제재조치를 받은 언론사

언론사	언론 유형	게재 건수	제재 횟수	제재수위	언론사	언론 유형	게재 건수	제재 횟수	제재수위
경인매일	지역일간	5	4	경고 4회	동양일보	지역일간	2	2	주의 2회
호남제일신문	지역일간	5	4	경고 4회	서울매일	지역일간	6	2	경고 2회
경인종합일보	지역일간	3	3	주의사실게재/ 경고 2회	아시아뉴스통신	통신	11	2	경고결정문게재/ 주의사실게재
경기신문	지역일간	2	2	경고/권고	일간경북신문	지역일간	4	2	경고/주의
경안일보	지역일간	2	2	경고 2회	일요서울	중앙주간	2	2	경고/권고
고령군민신문	지역주간	2	2	경고 2회	전북타임스	지역일간	6	2	경고/주의
뉴스경남	지역일간	5	2	경고 2회	전민일보	지역일간	2	2	주의 2회
대구신문	지역일간	12	2	경고 2회	주간현대	중앙주간	2	2	주의 2회
대전투데이	지역일간	2	2	경고/주의	한겨레	중앙일간	2	2	권고 2회

#### (4) 다수의 불공정 선거보도로 제재조치를 받은 언론사

두 건 이상의 불공정 선거보도로 제재조치를 받은 언론사는 모두 39개였다. 그 중 다섯 건 이상의 불공정 보도로 제재조치를 받은 언론사는 16개였다(〈표 3〉). 대구일보는 한 달에 걸쳐 보도된 12건의 기사에 대해 2회 ‘경고’ 조치를 받았고, 아시아뉴스통신은 2주간 보도된 11건의 기사에 대해 ‘경고결정문게재’와 ‘주의사실게재’ 결정을 받았다. 대경일보는 한 달간 9건의 기사에 대해 1회 ‘경고’를 받았고, 일간경기는 한 달간 7건의 기사에 대해 1회 ‘경고’를 받았다. 그 밖에 5건 이상의 불공정 보도로 제재를 받은 언론사는 12개였다. 제재조치를 받은 횟수와 함께 심의대상이 된 보도건수도 고려하여 위반 빈도가 잦은 언론사를 집중 관리할 필요가 있다.

■ <표 3> 5건 이상의 불공정 보도로 제재조치를 받은 언론사

언론사	언론 유형	게재 건수	제재 횟수	제재수위	언론사	언론 유형	게재 건수	제재 횟수	제재수위
대구일보	지역일간	12	2	경고 2회	전북타임스	지역일간	6	2	경고/주의
아시아뉴스통신	통신	11	2	경고결정문게재/ 주의사실게재	양산신문	지역일간	6	1	권고
대경일보	지역일간	9	1	경고	뉴스경남	지역일간	5	2	경고 2회
일간경기	지역일간	7	1	경고	금산소식	지역주간	5	1	주의사실게재
중앙신문	지역일간	6	1	경고	화순군민신문	지역주간	5	1	경고결정문게재
서울매일	지역일간	6	2	경고 2회	경북연합일보	지역일간	5	1	주의사실게재
대구일보	지역일간	6	1	주의사실게재	호남제일신문	지역일간	5	4	경고 4회
대구경북일보	지역일간	6	1	경고	경인매일	지역일간	5	4	경고 4회

#### (5) 위반유형

제재조치를 받은 116건의 위반유형을 살펴보면(<표 4>), '공정성 및 형평성'(93건, 80.2%) 기준 위반이 대부분을 차지했고, '광고'(10건, 8.6%), '여론조사 보도'(10건, 8.6%) 등 기사의 형식적 측면의 심의기준 위반은 20건(17.2%)이었다. '객관성 및 사실보도'(3건, 2.6%) 기준 위반 건수는 상대적으로 매우 적었다. 위반유형에서 공정성 및 형평성 개념은 복합적이고 포괄적이어서 대부분의 위반 사례가 이 항목에 해당하고 이 항목 관련 위반 사례가 구체적으로 무엇인지 알기 어렵다는 문제가 있었다. 또한 여론조사 결과 해석 오류로 제재조치를 받은 사례는 객관성과 사실보도 기준을 위반한 사례이기도 하고, 광고제한 규정을 위반한 사례는 공정성 및 형평성 위반 사례로 볼 수 있으므로 중첩되는 항목은 통합하고 위반유형을 보다 세분화하여 위반 사항을 구체적으로 파악할 수 있도록 위반유형을 분류할 필요가 있다.

■ <표 4> 위반유형

	경고결정문 게재	주의사실 게재	경고	주의	권고	안내문 송부	건(%)
공정성 및 형평성	3	4	46	28	10	2	93(80.2)
객관성 및 사실보도	-	1	-	1	1	-	3(2.6)
광고	-	-	1	4	5	-	10(8.6)
여론조사보도	-	-	-	10	-	-	10(8.6)

### (6) 제재조치를 받은 보도유형

제재조치를 받은 보도유형을 분석한 결과(〈표 5〉), 출판기념회나 토크콘서트 등 후보자 개인 행사에 대한 홍보이미지, 광고물, 선거포스터 등을 그대로 신문지상에 게재한 경우가 33건(28.4%)으로 가장 많았고, 일반적인 뉴스 형식이지만 다른 후보자들을 배제한 채 특정 후보자만의 공약, 이력, 업적 등을 후보자의 사진과 함께 보도한 경우가 32건(27.6%)으로 뒤를 이었다. 후보자와의 홍보성 인터뷰가 제재조치를 받은 경우도 21건(18.1%)이나 되었다. 인터뷰는 날카로운 질문과 함께 기자가 적절히 개입하면 후보자를 심층적으로 검증할 수 있는 효과적인 도구가 되지만, 이번 제재조치를 받은 인터뷰 기사는 특정 후보자의 선거캠페인 메시지만 드러나는 질문들로 구성되어 실질적으로는 홍보기사였으므로 제재 대상이 되었다. 역술가가 선거결과를 예측하는 기사를 실어 제재조치를 받은 경우도 두 건 있었는데 각각 ‘주의’와 ‘권고’처분을 받았다. 객관성을 핵심 가치로 삼아야 하는 언론이 전문성 없는 역술가의 비과학적인 예측을 기사화하는 것은 결코 바람직하지 않으며 충격적이기까지 하다. 특히 민주사회에서 가장 중요한 이벤트인 선거를 앞두고 이런 종류의 수준 이하의 보도를 한다는 것은 언론이기를 포기하는 것이다. 추후 이와 비슷한 선거보도에는 언론사유형을 막론하고 강력한 제재를 부과할 필요가 있다.

■ 〈표 5〉 제재조치를 받은 보도유형

	경고결정문 게재	주의사실 게재	경고	주의	권고	안내문 송부	건(%)
일반뉴스	2	5	16	7	2	-	32(27.6)
기고/칼럼	-	-	2	1	5	1	9(7.8)
인터뷰	-	-	6	11	3	1	21(18.1)
광고홍보(출판기념회/저술/ 토크콘서트 /선거포스터 등)	1	-	18	9	5	-	33(28.4)
출마입장문	-	-	5	5	-	-	10(8.6)
여론조사	-	-	-	9	-	-	9(7.8)
역술가 예언	-	-	-	1	1	-	2(1.7)

### (7) 언론사유형에 따른 보도유형

언론사유형에 따른 보도유형을 살펴본 결과(〈표 6〉) 몇 가지 특징을 발견할 수 있었다. 첫째, 여론조사 결과에 대한 부정확한 해석으로 제재조치를 받은 언론사는 모두 지역일간지였다. 이들은 대부분 오차범위 안의 차이를 유의미한 차이로 해석하는 오류를 범하여 제재를 받았는데, 이는 기자교육의 부재에서 비롯되었을 가능성이 높으므로 지역 언론 대상 선거보도교육에서 여론조사 보도지침을 강조할 필요가

있다. 둘째, 역술가가 선거결과를 예측하는 기사를 실어 제재조치를 받은 건수는 두 건으로 모두 중앙주간지였다. 아무리 주간지이지만 비과학적인 선거보도에는 언론사유형을 막론하고 강력한 제재를 부과할 필요가 있다. 마지막으로 인터뷰 형식의 기사가 제재를 받은 비율은 중앙지(35.3%)가 지역지(15.5%)에 비해 상대적으로 높았는데, 중앙지의 선거보도에서는 노골적인 후보자 홍보는 찾아보기 어려웠지만 특정 후보자와의 인터뷰만 기사화하여 형평성 기준위반으로 제재를 받는 경우가 더러 있었다.

■ <표 6> 언론사유형과 보도유형

		일반뉴스	기고/칼럼	인터뷰	광고홍보	출마입장문	여론조사	예언	합계(%)
중앙지	일간	-	2	2	3	-	-	-	7
	주간	1	-	1	-	1	-	2	5
	월간	-	-	3	1	1	-	-	5
	합계	1(5.9)	2(11.8)	6(35.3)	4(23.5)	2(11.8)	-	2(11.8)	17(100)
지역지	일간	23	5	11	22	4	9	-	74
	주간	7	2	4	6	4	-	-	23
	월간	-	-	-	-	-	-	-	-
	합계	30(30.9)	7(7.2)	15(15.5)	28(28.9)	8(8.2)	9(9.3)	-	97(100)
뉴스통신		1	-	-	1	-	-	-	2
합계		32(27.6)	9(7.8)	21(18.1)	33(28.4)	10(8.6)	9(7.8)	2(1.7)	116(100)

### (8) 지역 언론의 정당 편파성

제재조치를 받은 116건의 보도가 어떤 정당이나 소속(예비)후보자에게 유리하다고 평가되는 내용이었는지를 분석한 결과(<표 7>), 미래통합당 53건(45.7%), 더불어민주당 46건(39.7%), 정의당 1건(0.9%), 기타 11건(9.5%), 혼합 3건(2.6%), 관련 없음 2건(1.7%)으로 나타났다. 기타 중에는 국가혁명배당금당에 대한 보도가 2건 포함되었다. 전체적으로 미래통합당 관련 보도의 제재 건수가 다소 많았으나 더불어민주당 관련 보도 제재 건수와 큰 차이를 보이진 않았다. 그러나 지역에 따라 특정 정당에 유리한 보도 빈도는 큰 차이를 보였는데, 대구, 경북, 부산, 울산, 경남 지역의 언론은 제재조치를 받은 31건 중 26건(83.9%)이 미래통합당에 유리한 보도였던 반면 광주, 전남, 전북 지역의 언론은 19건의 제재사례 중 13건(68.4%)이 더불어민주당에 호의적인 보도였다. 두 정당에 대한 지역주의가 공고한 정치현실에서 지역 언론이 특정 정당의 후보자에 대한 불공정 보도를 쏟아내어 지역주의를 심화시킨다는 비판을 받을 만한 대목이다.

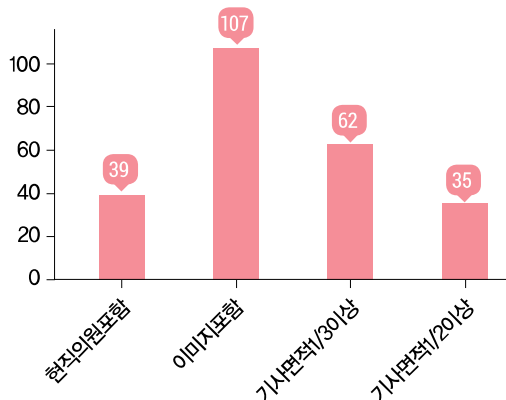
■ <표 7> 지역언론의 정당 편파성

	민주당	미통당	정의당	혼합	기타	관련없음	합계
서울	7	13	1	1	3	2	27(23.3)
인천/경기	13	8	-	-	-	-	21(18.1)
대구/경북/부산/울산/경남	4	26	-	-	1	-	31(26.7)
광주/전남/전북	13	-	-	1	5	-	19(16.4)
대전/충남/충북	6	5	-	1	2	-	14(12.1)
강원	1	1	-	-	-	-	2(1.7)
뉴스통신사	2	-	-	-	-	-	2(1.7)
합계	46(39.7)	53(45.7)	1(0.9)	3(2.6)	11(9.5)	2(1.7)	116(100)

### (9) 현직 국회의원 관련 여부, 이미지 포함 여부, 기사면적

그 밖에 제재조치를 받은 사례 중에서 현직 국회의원 관련 보도는 39건(33.6%)이었고, 후보자 사진이나 홍보 이미지를 포함한 사례는 107건(92.2%)이었다. 기사면적이 신문지면의 1/3이상 차지한 경우는 62건(53.4%), 절반 이상을 차지한 경우도 35건(30.1%)나 되었다.

■ <그림 2> 현직의원, 이미지 포함 여부, 기사면적



## 2. 선거보도 심의결과에 대한 논의

### (1) 반복되는 지역 언론의 선거보도 문제

이번 21대 총선 자체심의결과를 보면 지역 언론의 선거보도가 여전히 많은 문제점을 안고 있음이 드러났다. 이들은 후보자의 홍보 이미지나 메시지 전문을 그대로 올리거나 지역의 정치색에 따라 특정 정당의 후보자에 대한 호의적인 내용의 기사를 반복 게재하여 제재조치를 받았다. 자체심의에서 지역 언론은 전체 제재 건수의 83.6%에 해당하는 97건의 제재를 받았는데 이들의 제재수위는 '경고' 이상이 51건(52.6%)이나 되었을 뿐만 아니라 제재조치를 2회 이상 받은 언론사도 14개나 되었다. 이 중 두 개의 지역 일간지는 동일 위반 내용에 대해 무려 4차례나 '경고'조치를 받았다. 여러 건의 불공정 보도로 제재 대상이 된 사례도 대부분 지역 언론이었다. 20대 총선 자체심의에서도 전체 제재 건수 55건 중 50건

(90.9%)이 지역지 보도였으며, 이 중 21건(42%)이 '경고'조치를 받았다.

심의결과를 보면 바람직한 선거보도에 대한 지역 언론의 책임의식 부재가 여실히 드러난다. 제재대상이 된 보도에 대한 해당 언론사의 해명은 대부분 '몰랐다'는 것이었지만, 여러 건의 불공정보도로 반복적인 제재조치를 받은 지역 언론이 많다는 점은 '알고도 모른 척'했을 가능성에 무게를 실어준다. 이러한 이면에는 지역 언론의 재정위기라는 현실이 존재한다. 신문 산업 전반이 침체되어 있는 상황에서 지역 언론은 그야말로 생존을 위해 버티고 있는 실정이다. 재정 위기 때문에 좋은 자질을 가진 기자를 채용하기 어렵고 사내 기자 교육 시스템이 제대로 갖추어지지 않은 경우가 많다. 협찬이나 후원을 받고 기획기사를 써 준다는 사실은 이미 공공연한 비밀이다. 지역 언론에게는 보도지침을 지키는 것보다 지키지 않는 것이 오히려 실익이 되는 현실인 것이다.

제재조치의 대부분이 지역 언론에 집중되었다는 사실은 우리사회에 바람직한 선거보도를 정착시키기 위해 지역 언론의 선거보도 문제를 해결하는 것이 가장 시급한 과제임을 보여준다. 상세한 안내문과 구체적인 위반 사례를 만들어 선거에 앞서 지역 언론을 대상으로 하는 선거보도 지침 교육을 강화할 필요가 있다. 동시에 지역 언론이 체감할만한 실효성 있는 제재후속조치가 무엇인지 생각해보아야 한다. 현재 '경고', '주의', '권고' 수준의 조치는 제재사실이 겉으로 드러나지 않고 강제이행사항도 없으므로 실질적인 효과가 미미하다. 누적 벌점제를 도입하여 반복적으로 제재를 받은 언론사에게는 '결정문 게재' 등의 강제이행의무를 부과하는 방법도 고려해볼만하다.

## (2) 지역 언론의 지역주의 보도 문제

이번 제재조치를 받은 사례들을 보면 우리나라 지역주의가 지역 언론에서 그대로 나타나는 것을 볼 수 있다. 전라도 지역 언론사는 더불어민주당, 경상도 지역 언론사는 미래통합당에 유리한 보도를 하여 제재조치를 받은 비율이 월등히 높았다는 것이다. 지역의 정치색이 강한 우리나라 정치 환경에서 지역 언론은 특정 정당에 유리한 보도를 함으로써 지역 기업 광고를 이끌어내고 독자들을 확보하려 한다. 지역주의는 지역 간 적대주의를 양산하고 사회를 분열시키므로 우리사회가 반드시 해결해야 할 심각한 폐단이다. 지역주의를 지역 언론이 부추기며 고착화시키고 있다는 사실은 매우 우려할만하다. 지역의 정치색에 따라 지역 언론이 불공정 보도를 하는 경우에는 무거운 제재조치를 부과할 필요가 있다.

## (3) 제재빈도가 높은 보도유형

제재조치를 받은 보도유형 중에는 선거에 영향을 미칠만한 내용의 후보자 칼럼이나 기고 게재, 후보자의 광고 또는 홍보 메시지를 그대로 게재, 후보자의 출마입장문을 그대로 게재, 특정 후보자만을 대상으로 호의적인 인터뷰 진행, 여론조사 결과에 대한 부정확한 해석 보도, 선거결과에 대한 역술가의 비과학적 예측 보도 등 6가지가 두드러졌다. 특히 특정 후보자의 출판기념회, 토크콘서트, 선거캠페인 등

을 홍보하는 기사를 광고 포스터와 함께 게재하여 제재조치를 받은 건수가 총 33건(28.4%)으로 가장 많았고, 제재수위도 ‘경고’ 이상(‘경고결정문게재’ 1건, ‘경고’ 18건)이 19건으로 비교적 높았다. 이들은 대부분 뉴스기사라기보다 후보자 광고와 다를 바 없는 것들이었다. 이들 중 상당수는 이른바 협찬기사일 가능성이 높는데, 바람직한 선거보도 정착을 위해서는 앞으로 이들에 대한 강도 높은 제재조치를 내릴 필요가 있다.

또한 상대후보자를 배제한 채 특정후보자만을 대상으로 실시한 홍보성 인터뷰 기사도 21건(18.1%)이나 되었다. 현안에 대한 날카로운 질문과 함께 기자와 후보자 간 상호작용의 장점을 잘 살린 인터뷰는 현장감과 심층성이 높고 후보자에 대한 상세한 검증이 가능하기 때문에 유권자에게 유익한 선거보도 형식이 될 수 있다. 그러나 이번에 제재 대상이 된 기사는 형식적으로는 인터뷰였으나 특정 후보자의 업적 및 장점을 드러내도록 유도하는 질문들로만 구성되어 실질적으로는 후보자의 선거캠페인 메시지였다.

선거기사 심의기준을 위반한 과거의 보도사례들은 <선거기사 심의기준 가이드북>에 유형별로 나누어 잘 소개되어 있으나, 후보자의 출판기념회, 토크콘서트, 선거캠페인 등의 홍보 기사와 홍보성 인터뷰 기사에 대한 사례는 소개되지 않았다. 이 두 가지 위반유형이 특히 많은 만큼 관련된 심의기준과 위반사례들을 가이드북에 구체적으로 설명하고 언론사들이 이 같은 보도를 하지 않도록 예방할 필요가 있다.

#### (4) 의결현황의 위반유형 항목 정비

언론중재위원회 선심위는 심의를 마친 뒤 위반유형에 따라 의결현황을 집계한다. 의결현황은 우리나라 선거보도가 어떤 문제를 가지고 있으며, 바람직한 선거보도 정착을 위해서 선심위와 언론이 각각 어떤 노력을 기울여야 하는지 제시해주는 자료가 된다. 그러나 위반유형의 항목이 서로 중첩되기도 하고 구체적이지 않아서 의결현황 집계가 의미 있는 정보를 제공하는데 한계가 있었다. 지금까지 위반유형은 ‘공정성 및 형평성’, ‘객관성 및 사실보도’, ‘광고제한’, ‘후보자기고제한’, ‘여론조사보도’ 등 다섯 가지로 분류되었는데, ‘광고제한’과 ‘후보자기고제한’은 ‘공정성 및 형평성’ 위반 항목이고, 결과해석이 부정확한 ‘여론조사보도’는 ‘객관성 및 사실보도’ 위반 항목으로 볼 수 있어서 위반유형이 상호배타적이지 않다.

또한 ‘공정성 및 형평성’은 복합적이고 포괄적인 개념이므로 이를 단일 항목으로 두고 의결현황을 집계할 경우 위반유형을 구체적으로 파악하기 어렵다. 선거기사심의를 결국 불공정 보도를 가려내는 작업이므로 사실 모든 위반사례는 ‘공정성 및 형평성’ 항목과 관련이 있다. 이번 21대와 지난 20대 총선 선심위 의결현황에서 위반유형의 대부분이 ‘공정성 및 형평성’ 기준 위반(21대 총선: 75%, 20대 총선: 70.9%)으로 나타난 이유는 바로 이 때문이다.

이러한 문제를 고려하여 위반유형을 ‘보도유형’과 ‘공정성 세부항목’에 따라 세부적으로 분류할 필요가 있다. ‘보도유형’에 따른 위반유형은 일반뉴스, 기고 및 칼럼, 인터뷰, 후보자 홍보(출판기념회, 저술,

후보자 행사, 선거포스터, 출마입장문 소개 등), 여론조사, 역술인 예언 등으로 분류해 볼 수 있을 것이다. '공정성 세부항목'에 따른 위반유형을 나누기 위해서는 먼저 공정성에 대한 개념 정의가 필요하다. 공정성은 형평성, 중립성, 불편부당성 등을 포함하는 개념이고 정확성, 사실성을 의미하는 객관성과 연관된 개념이기도 하다. 즉, 공정한 선거보도란 주관적 의견이 아닌 정확한 사실에 기초해야 하고 후보자들을 동일한 비중으로 다루면서 특정 후보자를 편들지 않는 보도라고 할 수 있다. 반대로 불공정한 보도는 특정 정당이나 후보자를 긍정적 또는 부정적 태도로 보도하는 질적 편파보도, 후보자 간 보도횟수, 기사 또는 사진 분량 등에 차이를 두는 양적 편파보도, 사실에 기초하지 않고 기자의 주관적 의견을 내세우는 보도, 부정확한 정보로 인해 특정 후보자에게 유리 또는 불리하게 작용하는 보도라고 할 수 있다. 결국 '공정성' 기준에 대한 세부적 위반유형은 양적편파, 질적편파, 부정확 또는 비과학적 보도 등으로 분류할 수 있을 것이다.

### 3. 효과적인 선거기사심의를 위한 제언

#### (1) 선거기사 검토요원 충원과 다양성 확보

선거기사 자체심의는 언론중재위원회 선거기사심의위원회 사무처 직원과 모니터링 요원이 1차적으로 선거기사를 검토하여 문제의 소지가 있는 기사를 심의위원회 회의에 회부하고, 심의위원회 회의에서 제재여부 및 수위가 최종 의결되는 과정으로 진행된다. 심의위원회 회의에서 제재조치 의결은 상정된 안건을 대상으로 하기 때문에 선거기사 모니터링과정은 매우 중요하다. 이번 21대 총선 선심위에서는 3명의 팀원과 4명의 전담 모니터링요원이 1차 검토를 담당했는데, 총 446개의 매체에서 매일 쏟아지는 선거기사를 7인이 모두 모니터링하는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 이를 감안하여 충분한 검토인원을 충원하고 엄밀한 모니터링이 이루어지도록 하는 것이 바람직하다. 또한 선거기사심의위원회가 언론학계, 대한변호사협회, 언론인 단체, 시민단체 등 사회를 대표하는 다양한 사람들도 구성되는 것처럼, 모니터링 단계에서도 다양한 인적 구성을 통해 보다 공정한 심의가 이루어지게 하는 것도 좋을 것이다.

#### (2) 일정간격으로 심의회의 개최

이번 21대 총선 선심위에서는 선거 전 120일 동안 총 8차례 심의가 진행되었다. 평균 보름에 한 번꼴로 소집된 것이다. 이번 총선 기간에는 코로나19 이슈가 뉴스지면을 잠식하여 상대적으로 총선 관련 보도가 줄어든 탓에 심의안건이 적어 회의 간격이 길었다. 그러나 선거기사심의회의는 보도의 양이나 안건의 수와 관계없이 가능한 짧은 간격으로 일정하게 개최되는 것이 바람직하다. 선거기간동안 공정보도가 자리 잡기 위해서는 불공정보도에 대한 상시적 감시와 즉각적 제재가 중요하기 때문이다. 심의간격

이 길어질 경우 불공정보도에 대한 시의적 규제가 어려워 심의 효과가 줄어들 수 있다.

이번 제재 사례를 살펴보면 한 달 간격으로 여러 건의 불공정 기사를 게재한 일간지가 단 1회의 제재 조치를 받은 경우가 여럿 있었다. 예를 들어, 대경일보는 12월 18일부터 1월 20일까지 한 달이 넘는 기간 동안 동일 후보자에 대한 9건의 편향보도를 게재하였으나 단 1회 경고조치를 받았고, 일간경기는 12월 18일부터 1월 21일까지 동일 후보자에 대한 7개의 불공정보도로 단 1회 경고조치를 받았다. 대구경북일보도 12월 16일부터 1월 15일까지 동일 후보자에 대한 6개의 편향보도로 1회 경고조치만 받았다. 물론 특정 시점에서 양적 불균형을 단정할 수 없기 때문에 며칠에 걸쳐 게재된 여러 건의 기사를 종합 검토하여 안전이 성립되는 경우가 있다. 그러나 그런 경우에도 안전이 성립될 수 있는 기간은 일간지의 경우 최대 1주일이면 적당하다. 경우에 따라 제재 유보결정을 할 수도 있을 것이다. 불공정보도에 대해서 신속한 제재조치를 내려 선거기간 내에 시정할 수 있도록 조치하는 것이 바람직하다.

### (3) 제재유보 안전에 대한 기한 설정

형평성 기준 위반은 많은 경우 기사의 양적 불균형을 의미한다. 즉, 특정 후보자에 대한 보도를 반복 게재하면서 다른 경쟁 후보자들을 보도에서 누락시키거나 보도 분량을 상대적으로 축소하는 것이다. 선거보도의 양적 불균형을 평가하는 것은 특정 시점에서 어려울 수 있다. 연속기획보도인 경우 특정 시점에서 특정 후보자만 보도되거나 누락되었다고 해도 이후 보도에서 양적균형이 맞춰질 수 있기 때문이다. 이를 감안하여 심의위원회는 형평성 위반 소지가 있는 보도에 대한 제재를 의결하기 이전에 해당 언론사에게 다른 후보에 대해서도 비슷한 형식의 보도 계획이 있는지를 묻고 계획이 있다고 응답한 언론사에 대한 제재결정은 유보한다.

문제는 대부분의 경우 다른 후보자가 취재에 응하면 보도를 하겠다는 식의 조건부 답변을 한다는 것이다. 이러한 경우에는 제재를 의결하기가 애매해진다. 균형보도를 안하겠다는 것도 아니고 하겠다는 것도 아니기 때문이다. 그렇다고 선거 막판까지 결정을 유보할 수도 없는 노릇이다. 이 경우 일간지는 예컨대 최대 7일, 주간지는 2주로 제재결정 유보기한을 설정하여 심의규정에 명시하고 언론사에게 통지할 필요가 있다. 이를 통해 불분명한 답변으로 상황을 모면하려는 매체에 정확한 가이드를 줄 수 있다. 또한 선거 국면에서 후보자에 대한 보도 시점은 민감한 사안이므로 후보자들에 대한 연속기획보도도 일정 기간 안에 이루어지도록 하는 효과도 있을 것이다.

물론 형평성이 모든 후보자가 동일한 정도의 주목을 받아야 한다는 의미를 지닌 개념은 아니다. 모든 후보자를 동등한 분량으로 보도하는 것은 오히려 형평성에 어긋난다. 국민의 알권리는 '모든 것을 알아야 할 권리'가 아니라 '중요한 것을 알아야 할 권리'이므로 한정된 지면을 유권자의 관심과 중요도에 따라 채우는 것은 당연하다. 유권자의 관심을 파악할 수 있는 가용척도는 지지율이기 때문에 지지율이 높은 후보자가 언론의 주목을 받는 것은 자연스럽고 바람직한 현상이라고 하겠다. 그러나 지지율은 낮지만 사회가 필요로 하는 자질을 갖추고 발전 가능성이 있는 후보자들을 발굴하여 시민 공론의 대상으로

참여시키는 것도 공공 저널리즘의 가치를 추구해야 하는 언론의 역할이기도 하다.

#### (4) 벌점제 도입과 강제이행조치 확대

언론사들이 '정정보도문', '반론보도문', '경고결정문', '주의사실'등을 게재해야 하는 실행성 제재조치를 받으면 선거보도 기준을 위반했다는 사실이 독자들에게 드러나는 불명예와 함께 일정 지면을 결정문으로 채워야 하는 최소한의 손해를 감수해야 한다. 이러한 결정사항을 이행하지 않을 경우 공직선거법 제 256조 제2항에 따라 2년 이하 징역 또는 1,500만 원 이하의 벌금에 처해질 수 있다. 반면, '경고', '주의', '권고'등과 같은 비실행성 제재는 실질적인 불이익이 크지 않다. 따라서 일정기간 비실행성 제재조치가 누적되면 실행성 제재조치를 받게 하는 규정을 만들 필요가 있다. 예컨대, '경고', '주의', '권고'에 각각 5점, 4점, 3점의 벌점을 부과하여 누적 벌점이 8점 이상이 되면 '주의사실게재', 15점 이상이면 '경고결정문게재'의 강제이행의무를 부과하는 것이다.

또한 제재조치를 받은 이력이 언론사에게 실질적인 부담으로 작용하도록 만드는 방안도 고민해야 한다. 이번 21대 총선 선심위에서는 선거 전 120일 동안 총 8차례에 걸쳐 심의가 이루어졌는데, 그 중 4차례 '경고'조치를 받은 두 개의 언론사를 포함하여 2회 이상 제재조치를 받은 언론사가 18개나 되었다. 이는 선심위의 제재결정이 이들에게 충분한 경각심을 주지 못했다는 뜻이며, 제재 실효성 제고를 위한 대책이 필요하다는 주장에 힘을 실어준다. 일정 기간 동안 언론사의 제재조치 누적 이력을 언론중재위원회 홈페이지의 상위페이지에 보다 명시적으로 공개하고 이에 대한 보도자료를 배포하는 방안을 고려해볼 만하다. 이러한 방법이 언론의 자유를 위축시킬 우려가 있다고 판단되면, 벌점이 어느 정도 이상인 언론사의 제재사례에 한정하여 공개하는 방법도 있을 것이다.

#### (5) 심의위원 사전교육

선거기사심의위원회는 중앙선거관리위원회, 언론중재위원회, 국회 교섭단체, 언론학계, 대한변호사협회, 언론인단체, 시민단체 등이 각각 1인을 추천하여 9명 이내로 구성된다. 위원회가 다양한 시민 대표들로 구성된다는 점은 바람직하다고 하겠으나, 위원들 중에는 전문분야가 아니다보니 선거보도 심의기준 및 절차가 익숙하지 않거나 언론에 대한 이해가 부족하여 어려움을 겪는 경우가 더러 있었다. 선심위 활동은 공정선거를 치루기 위해 매우 중요한 과정이고, 심의결과는 사회적으로 민감하게 받아들여질 수 있으므로 엄정한 심의활동을 위해서는 체계적인 심의위원 사전교육이 필수적이다. 사전교육에서는 선거보도 기준 및 규정과 함께 선거에서 언론의 책임과 역할, 바람직한 선거보도의 구성 요소, 불공정한 보도의 속성 및 사례, 그 밖에 공정성 평가를 위해 세부적으로 고려해야 할 요소 등을 종합적으로 다루면 좋을 것이다.

#### (6) 선거기사심의위원회 상설화 필요

언론중재위원회 선거기사심의위원회는 임기만료에 의한 선거일 경우 예비후보자 등록일 전일부터 선거 후 30일까지(대통령 선거의 경우 270여 일, 국회의원 및 전국동시지방선거의 경우 150여 일 가량) 설치, 운영된다. 이번 국회의원선거 선거기사심의위원회는 전국 446개의 중앙지와 일간지를 검토하여 불공정 보도를 감시하는 등 공정선거가 치러지는데 중요한 역할을 수행했다. 그러나 상설기구인 인터넷 선거보도심의위원회와 달리 언론중재위원회 선거기사심의위원회는 공직선거가 있을 때마다 한시적으로 설치, 운영되다보니 활동범위가 한정되고 업무의 연속성과 효율성이 떨어지는 문제가 있었다. 선거기사심의위원회의 설치 목적은 일시적으로 불공정한 선거보도를 가려내어 제재하는 데 있는 것이 아니라 바람직한 선거보도 문화를 정착시킴으로써 공정선거의 기틀을 마련하는 데 있다. 이를 위해 선거기사심의위원회를 상설화하고 활동범위를 선거기사를 심의하는 최소한의 역할에서 나아가 올바른 선거보도 문화 정착을 위한 체계적인 연구, 언론사 대상 선거보도 교육, 시민 대상 선거보도 리터러시 교육, 공정보도를 위한 세미나 및 사회 캠페인 등의 활동으로 확장하여 사업을 장기적이고 지속적으로 전개해 나갈 필요가 있다.

#### 4. 마치며

언론의 자유는 민주주의 발전을 위해 반드시 필요한 가치다. 언론의 자유가 보장되지 않은 사회는 결코 성숙한 민주사회로 발전할 수 없다. 그러나 언론의 자유가 과잉되거나 남용되면 사회는 혼란에 빠지고 병들게 된다. 언론의 자유가 사회적 책임을 전제해야 하는 이유다. 이번 21대 총선 선거기사심의위원회의 심의활동은 언론의 자유를 최대한 존중하면서 공정선거를 위해 언론에 요구되는 최소한의 사회적 책임을 전제로 이루어졌다.

자유와 책임의 경계가 모호하고 어느 지점에서는 서로 충돌할 수밖에 없는 점과 무엇이 공정하고 객관적인 보도인지 명확히 규정하기 어렵다는 점은 선거보도 심의 때마다 마주하는 난제다. 그럼에도 불구하고 우리사회가 기대하는 언론의 책임과 역할이 무엇이며 바람직한 선거보도는 어떤 요건을 갖추어야 하는지를 끊임없이 고민하고 토론하면서 공정선거보도 문화 정착이라는 이상에 가깝게 다가서도록 노력해야 한다. 그것이 선거기사심의위원회에 주어진 역할이자 의무일 것이다.

### 제21대 국회의원선거 선거기사심의위원회 결산좌담

78

- 일 시 2020. 5. 15.(금) 10:00
- 장 소 위원회 6층 회의실
- 참석자 채원호 (심의위원장, 가톨릭대 행정학과 교수)  
김영철 (부위원장, 전 강원도선거관리위원회 상임위원)  
이상기 (전 한국기자협회 회장)  
김홍국 (경기대 미디어영상학과 겸임교수)  
서명준 (국립한국전통문화대학교 외래교수)  
허 윤 (대한변호사협회 수석대변인)  
정낙원 (서울여대 언론영상학부 교수)  
황성현 (황성현 법률사무소 대표변호사)  
정민영 (법무법인 덕수 변호사)



제21대 국회의원선거 선거기사심의위원회는 2020년 5월 15일 결산좌담회를 개최하여 심의위원회 운영 성과를 최종 평가하고 제도상의 문제점과 개선방안 등에 대해 논의했다.



김홍국 위원

**“규제나 제재보다는 표현의 자유를 장려하고 안내할 방안 필요, 우수 사례나 반복적 위반 사례의 경우 보도자료를 활용해 적극 홍보해야”**

심의위원들께서 추천기관의 영향을 받지 않고 공정하고 객관적으로 심의한 것은 물론 원칙적인 가치를 공유하는 등 이번 총선 선거기사심의위원회가 합리적으로 잘 운영되었다고 생각합니다. 실제 심의사례들을 보면 상식적이지 않은 내용의 보도들이 많아 강한 제재를 할 수밖에 없는 상황들이 있었던 것 같습니다. 그러나 선거기사심의위원회는 규제적 관점보다는 표현의 자유를 장려하면서 대다수의 언론사들이 잘못된 행태에 빠지지 않도록 사전에 계도할 수 있는 방법에 대한 고민을 할 필요가 있겠습니다.

그동안 선심위가 논의한 공정성, 형평성 개념을 언론이 공감하고 수용할 수 있도록 사전 홍보하는 과정이 중요하다는 생각입니다. 언론과 정치권에서 심의제도를 어떻게 받아들이고 있는지 수용자 의견을 파악할 필요도 있다고 생각합니다. 한편, 제재 대상의 80% 이상이 지역 언론사인데 지역 언론에 심의사례 등을 정리해 배포하면 좋겠습니다.

후보자 홍보 이미지 게재 등 많은 언론사들이 반복적으로 위반하는 사례는 사전 안내와 홍보가 이루어지면 충분히 막을 수 있을 것입니다. 같은 관점에서, 언론사가 제재를 받지 않으면서도 유권자들에게 좋은 정보를 제공할 수 있도록 우수한 선거보도 사례들을 알리는 방안도 좋겠습니다.

보도자료를 통해 가능할 것으로 보이는데, 우수 사례뿐만 아니라 반복적 위반사례, 중간집계 통계 등도 보도자료를 활용하여 홍보할 수 있을 것입니다. 현재는 선거가 종료되고 한 달 뒤에 선심위도 운영이 종료되기 때문에, 이러한 역할들을 지속적으로 해내기 위해서는 선심위 상설화 법안이 조속히 처리될 필요성이 있다는 생각입니다.



이상기 위원

### “지역 언론, 여성, 청년 등 다양한 의견을 담을 수 있는 선거기사심의위원 구성에 대한 고민 필요”

심의위원장님 그리고 심의위원님들 덕분에 선거기사심의위원회가 5개월간 좋은 성과를 이루었다고 생각합니다. 이번 선거기사심의위원회에서는 정당 추천 위원님들이 공정하게 심의에 참여해주셨지만 제도적인 측면에서 정당 추천 위원이 반드시 필요한가라는 의문이 들었습니다. 향후 교섭단체 수가 증가하면 9명 위원 중 대다수를 교섭단체 위원으로 구성해야 하는 상황이 올 수 있는데 그럴 경우 위원 구성의 다양성을 확보하기 어려울 것입니다. 향후 전체 심의위원 수를 늘리거나 교섭단체 위원 추천이 필요한지 여부에 대한 고민이 필요하다는 생각입니다. 또한 제재 대상 대부분이 지역 언론사인데 지역 언론사의 현실을 충분히 반영해 심의하지 못하는 경우가 있을 수도 있다는 생각을 했습니다. 위원 구성 시 지역신문협의회 등을 통해 지역 언론사들의 입장을 대변할 수 있는 위원을 포함하는 방법을 마련하면 좋지 않을까 합니다. 청년, 여성 등 위원 구성을 다양화할 필요도 있겠습니다. 선거 전에 언론사뿐만 아니라 일반 시민을 대상으로도 교육을 실시하고 시민들의 의견을 심의에 반영할 수 있는 창구를 마련하면 좋겠다는 생각입니다. 선거기사심의위원회 상설화가 필요하다는 의견에 동의하며 언론사의 옴부즈맨 제도를 벤치마킹해 선거 시기 외에도 시민들의 의견을 들을 수 있게 하면 어떨까합니다. 마지막으로 다음 선거 시기에는 3개 심의기구의 심의위원들이 함께 선거제도 심의제도에 대해 심도 있는 논의를 하는 기회를 마련해보는 것은 어떨지 제안합니다.



서명준 위원

### “객관성·공정성 개념에 대해 지속적으로 논의하고 언론이 사실보도보다 진실보도를 추구하게 할 방안 고민해야”

이번 선거기사심의위원회를 거치며 생각한 점을 간략히 말씀드리겠습니다. 공정성, 형평성, 객관성 개념에 관한 논의는 이번 선거기사 심의기준 개정 이후에도 지속적으로 필요하다고 생각합니다. 특히 객관성이라는 개념이 어떻게 정의되고 어떤 방법으로 담보될 수 있을 것인가에 대한 고민이 필요하다고 보입니다. 또한, 언론은 사실보도보다는 진실보도를 추구해야 한다고 생각하는데 위원회의 규제적 성격상 진실보도보다는 사실보도 여부에 집중할 수밖에 없었던 것 같습니다. 앞으로는 언론이 사실보도에 갇히지 않고 진실보도를 추구할 수 있도록 하는 방안은 무엇인지 지속적으로 고민을 해야한다고 생각합니다.



허윤 위원

### “불공정 보도 관행 지속하는 지역 언론사에 대한 실효적 제재 위해서는 선거기사심의위원회 상설화해야”

일부 언론사, 특히 지역 신문사 중 선거 시기에만 신문을 발행하여 불공정, 편파보도를 일삼는 경우가 있었습니다. 해당 언론사들은 제재 조치를 받은 후 발행을 하지 않다가, 그 다음 선거 시기에 다시 발행하여 특정 후보를 노골적, 편파적으로 반복해 홍보를 합니다. 이 언론사들을 규제할 수 있는 방안이 없어 공백이 느껴집니다. 또한 특정 후보를 지지하는 언론사가 있는데, 이들 언론사는 제재 수위가 가장 높은 경고결정문 게재 결정을 받더라도 실질적으로는 지역신문발전기금 평가에만 불이익이 있는 정도라서 위원회의 결정을 큰 문제로 생각하지 않는 것 같습니다. 장기적으로 공정한 선거가 되기 위해서는 실효적 제재가 필요하다고 생각합니다. 이러한 고민들이 지속될 수 있도록 선거기사심의위원회의 상시 운영 필요성이 크다고 생각하며 21대 국회에서 법안이 발의되어 처리될 수 있도록 언론중재위원회에서 노력해 주시면 좋겠습니다.



정낙원 위원

### “양적 평가와 질적 평가에 대한 균형 고려하면서 심의해야”

이번 선거기사심의위원회는 여러 가치를 생각해볼 수 있는 좋은 기회였습니다. 심의를 하는 데 있어 가장 중요한 점은 공정하고 객관적이면서도 일관성 있게 심의하는 것이라 생각합니다. 특히, 심의 내용에서도 양적 평가와 질적인 평가가 있을 텐데 질적 평가에 지나치게 의존하면 일관성이 흐트러질 수 있고, 양적 평가에 치우치면 기계적 심의에 머무를 수밖에 없습니다. 따라서 양적 평가와 질적 평가의 균형을 맞출 필요가 있다는 생각이 들었습니다. 이번 심의규정 개정을 통해 규제의 기준을 구체적으로 마련한 것에 대해서는 긍정적으로 평가합니다. 이와 더불어 발행부수, 발행지역, 게재 지면 등 양적 요인들을 분석하여 그에 따른 제재 수위를 분류해보면 좋겠다는 생각입니다. 이 분석 결과를 통해 구체적 기준이 마련된다면 위원회의 일관성 있는 심의에 도움이 될 것이라 생각합니다. 다만, 분석 자료에 지나치게 의존하면 자유로운 심의가 제한될 수 있으니 참고사항 정도로 활용하는 것이 좋겠습니다. 마지막으로, 심의의 영향력, 즉 심의 결과를 통해 언론사에서 느끼는 점은 무엇인지, 어떻게 받아들이고 있을지에 대해서도 고민이 필요하다고 생각합니다.



황성현 위원

### “선거기사 심의의 업무 효율성 제고할 수 있는 심의위원 사전 워크숍 필요”

위원장님 이하 위원님들의 노력으로 공정한 심의가 이루어졌다고 생각합니다. 개인적으로 심의위원회 운영시기 초반부에 위원회의 운영, 과거 심의 사례 등을 파악하는데 어려움이 있었습니다. 선거기사심의위원회가 구성되고 본격적인 심의가 이루어지기 전에 심의위원 워크숍을 가졌으면 합니다. 이 워크숍을 통해 심의위원들 간 심의규정이나 심의 사례 등 선심위에 대한 정보를 공유하면 좋겠습니다. 한편, 제재의 실효성에 대한 의문이 있었습니다. 현행 제재 조치로는 사회적 명예가 중요한 주요 언론사는 조심하겠지만 그렇지 않은 언론사는 반복적으로 위반을 할 수 있다고 생각합니다. 따라서 제재의 실효성 담보가 필요하다고 생각합니다. 마지막으로, 후보자나 정당의 입장에서 선거기사심의위원회가 굉장히 중요한 역할을 하고 있다고 생각하는데 이번 선심위는 매우 공정하게 운영되었다고 평가할 수 있지 않을까 합니다. 혹시라도 미흡했던 부분이 있다면 추후 선심위에서 개선해나가길 바랍니다.



정민영 위원

### “양적 형평성에 치중하기보다는 유권자들에게 많은 정보 제공할 수 있도록 탄력적이고 유연한 심의해야”

작년 재·보궐 선거에 이어 두 번째 심의위원회 활동을 하면서 선거심의위원회의 역할이 최소화 되는 것이 좋다고 생각했습니다. 그러나 심의를 하다보면 상식적이지 않은 보도를 쏟아내는 언론사들이 있었고 매우 민감한 선거 시기에 이런 언론사들에 대한 주의환기가 필요하다는 생각을 했습니다. 그럼에도 선거 관련 규제가 ‘돈은 막고 입은 푼다’라는 흐름으로 이어져 온 것을 고려하면 더 많은 의견과 의제가 부각되고 공론화되어 선거에 반영되는 것이 중요하다고 생각합니다. 한편, 선거기사를 심의할 때 양적 형평성에 치중하면 일반적인 선거 관련 내용 외의 이슈들을 다루는 것이 언론사에 부담이 될 것이라는 생각이 들었습니다. 예를 들어 선거와 관련한 지역 현안을 다루었는데 결과적으로 어떤 후보가 부각되는 결과가 발생했을 때 이를 공정성이나 형평성 위반의 시각에서 접근하다 보면 언론사로 하여금 적극적인 의제발굴에 소극적인 태도를 갖게 할 것입니다. 양적 형평이나 균형을 맞추는 것도 중요한 문제이지만 선거기간에 유권자들이 정보를 얻을 수 있는 장을 마련하기 위해서는 탄력적이고 유연한 접근을 할 필요가 있다고 생각합니다. 예전과 달리 매체 환경이 변화하면서 유권자들이 기사 하나에 크게 영향을 받는 상황이 아니라는 점을 고려해 사안의 맥락이나 성격이 충분히 심의에 반영되면 좋겠다는 생각을 했습니다.



김영철 부위원장

**“예방적 차원의 교육 실시하고 새로운 유형의 위반 사례 나타나면 적극적으로 보도자료 배포해야”**

선거기사 심의기준이나 운영에 대한 사전 워크숍 시간을 마련해주면 좋겠다는 황성현 위원님의 의견에 동감합니다. 선거관리위원회에서 선거법 위반 사항을 담당할 때에도 법을 위반하는 언론사는 중앙지보다는 군소 지역 언론사가 대부분이었습니다. 공직선거법은 표현의 자유를 고려해 언론사를 규제할 수 있는 방법으로 선거 보도심의회를 마련하고 그 외에는 특별한 벌칙조항을 두지 않고 있습니다. 하지만 선거기사심의위원회의 조치는 사후 규제이기 때문에 실효성이라는 측면에서 한계가 있으므로, 예방적 차원에 힘을 더 실어야 하는 것 아닌가라는 생각이 듭니다. 그 방법으로 선거 전에 지역 신문사를 중심으로 교육을 실시하는 것이 효율적이라 생각합니다. 또한, 높은 수위의 제재결정이 내려지거나 선거에 영향을 미칠 수 있는 새로운 유형의 심의사례가 나타나면 보도자료를 작성해 즉시 배포하면 좋을 듯합니다. 배포된 보도자료를 여타 언론사들이 참고한다면 향후 보도에 더욱 주의를 기울여 보다 공정한 선거보도가 유지될 것이라 생각합니다.



채원호 심의위원장

**“유사한 위반 사안에 대해 제재수준 편차가 크지 않도록 유의해야, 선거 이후 제기되는 문제들 해결하려면 선거기사심의위원회 상설화 필요”**

마지막 회의에서 심의기준에 관한 규정 개정안이 수정 가결되었는데, 앞서 서명준 위원님께서 말씀하신 것처럼 개념 정의에 관한 논의는 지속되어야 한다고 생각합니다. 특히 내부적으로 공정성과 형평성의 개념을 명확하게 다듬으려는 시도가 있어야 한다고 생각합니다. 한편, 이번 선거기사심의위원회에서는 다양한 직역의 전문 지성을 갖춘 위원님들이 속의 과정에 참여해주셔서 위원회가 원활히 운영될 수 있었던 것 같습니다. 이 자리를 통해 위원님들께 감사의 말씀 드립니다. 많은 위원님들께서 다양한 의견을 주셨기 때문에 위원장으로서 개인적인 소감을 간략히 말씀드리겠습니다. 먼저 선거기사심의위원회 심의과정에서 제재수준 결정의 일관성이 필요하다는 의견을 주신 바 있는데, 동일한 위반 유형의 기사에 대한 제재수위가 너무 많은 차이가 나타나는 것은 문제가 있다는 생각입니다. 모든 사례를 동일하게 심의하는 것 또한 부적절하겠지만 적어도 유사한 위반사안에 대해 제재수준의 편차가 크게 나타나지 않도록 유의할 필요가 있습니다. 그리고 이번 선거처럼 선거 이후에도 선거 관련 논란이 계속되고 있는 상황 등을 고려하면 선심위의 상설화 등 제도 개선이 필요하다고 봅니다.

