

I. 들어가며

2017년 11월, 일본의 포털사이트 Yahoo! JAPAN의 뉴스사이트에서는 일본에서 근무하는 해외특파원들의 시각에서 본 일본의 선거와 정치, 그리고 보도에 대한 특집 기사를 마련했다(大谷英代·笹島康仁, 2017). 이 특집기사에서 일본해외특파원협회의 기자들은 자민당의 장기집권과 일본의 독특한 선거 분위기를 언급하면서, 유권자가 정책을 알기 쉽게 해설하는 보도가 부족하고, 언론조차도 정치인의 이미지를 사용하는 이미지 선거 등의 문제점을 지적했다. 한편으로는 다들 선거에 관심이 없는 것 같아 불가사의하다는 의견도 있었다. 실제로 일본에서 주요 선거의 투표율은 2000년대 들어 사상 최저 투표율을 여러차례 경신했고 방송사의 선거 보도 시간도 줄어드는 경향을 보이고 있다. 2013년 7월의 국회 참의원(상원) 선거 때부터 인터넷 선거운동이 허용되면서 유권자의 관심을 촉진할 수 있다는 기대감도 컸지만 인터넷 선거운동이 허용된 이후 투표율은 오히려 직전 선거보다 하락하는 등 인터넷 선거운동이 직접적으로 투표율이나 표심으로 이어지기에는 한계가 있었다는 지적도 나온다.

일본의 낮은 투표율의 이유로는 일본 국민 자체가 정치에 관심이 없다는 점이 자주 언급되지만, 일본의 선거 제도와 선거 보도를 둘러싼 여러 제약도 국민의 관심도를 떨어뜨리는 데 일조한다고 할 수 있다. 미즈시마(水島宏明, 2014a)는 2014년 중의원(하원) 총선거 이후 게재한 〈선거 뉴스는 왜 지루한가〉라는 기고에서 ‘공평중립, 공정’을 지나치게 요구함에 따라 편향보도라는 비판이 방송사를 향하는 경우가 많은 데다, 집권 여당이 공평 중립을 요구하는 요망서를 방송 각사에 보낸 것을 계기로는 더더욱, 안전하고 무난한 보도를 지향하고 있는 것이 일본 선거 보도의 문제점이라고 지적한다. 그리고, 정책에 대한 논의가 없고 후보자 선택에 실질적인 도움이 될 수 있는 정보를 제

* 시즈오카대학 전임강사, syd.kwak@gmail.com

공하지 못하게 되는 일본 선거 보도의 현 상황은 선거의 공정성에 대해 양적으로 집착하는 사회적인 분위기에 상당 부분 기인한다고 할 수 있다.

이 글에서는 일본 방송사의 선거 보도와 관련된 논쟁을 중심으로, 일본의 선거 보도가 직면해 온 문제점과 그 배경에 대해 논하고자 한다. 일본에서 선거보도의 문제점을 다루는 논문이나 기사, 특집의 대부분은 방송매체의 보도에 집중돼 있으며, 신문매체에 대한 최근의 논의는 찾기 어렵다. 일본신문협회 홈페이지에 게재된 과거의 선거보도 관련 성명은 6건이며, 표현의 자유와 관련된 성명은 1993년의 선거예측보도 관련 성명이 마지막이다. 반면, 방송의 경우 NHK와 민방 각사로 구성된 BPO의 의견서에서 최근의 선거에 이르기까지 다루고 있으며, 이러한 의견서가 신문기사화 되는 경우도 잦다. 이러한 배경에서, 본 글에서는 우선 일본의 선거 제도와 관련 규정을 짚어보고, 일본의 방송윤리 프로그램향상기구(BPO)가 2017년에 발표한 의견서에서 제시한 선거보도의 공정성과 언론의 역할에 대한 논의를 중심으로 일본 선거보도의 문제점과 과제에 대해 살펴보겠다.

〈표 1〉 2000년 이후 국회의원 선거 투표율 (총무성, 2019a)¹⁾

구분	시기(년)	투표율(%)	비고
중의원(하원)	2000	62.49	
	2003	59.86	
	2005	67.51	
	2009	69.28	민주당으로 정권교체
	2012	59.32	자민당 정권탈환
	2014	52.66	인터넷 선거운동 허용
	2017	53.68	
참의원(상원)	2001	56.44	
	2004	56.57	
	2007	58.64	
	2010	57.92	
	2013	52.61	인터넷 선거운동 허용
	2016	54.70	
	2019	48.80	

1) 지방선거의 투표율은 몇 년째 50% 미만을 기록 중이다. 격전지로 관심을 모았던 도쿄도지사선거의 경우 2016 선거에서 NHK개표방송 시청율이 20.0%, 민방 TV도쿄의 선거특별방송 시청률이 9.6%로 이례적으로 높은 수준이었는데 이 당시의 투표율도 59.73%로 60%를 넘지 못했다. 코로나시국 아래 지난해 치러진 선거에서는 55.00% 였다(朝日新聞, 2016. 8. 2.; 도쿄도선거관리위원회 홈페이지).

II. 일본의 선거제도와 선거제도

1. 선거의 종류

일본 총무성 홈페이지에 따르면 일본에서 선거는 크게 2가지 분류로 나뉜다. 첫 번째는 선출하는 공직에 따른 분류로, 국회의원과 도도부현(광역지자체)지사, 도도부현의회 의원, 시구청장(기초지자체)의 장, 시구청장 의회 의원 등 선출하는 대상에 따른 분류이다. 또 두 번째는 선거 사유에 따른 분류로, 임기만료에 따른 분류, 의회의 해산 또는 의원의 결원 등 선거가 실시되는 이유에 따른 분류이다. 총무성 홈페이지가 소개하고 있는 주요 선거의 특징은 다음과 같다.

(1) 중의원의원 총선거

일본에서 총선거란 국회의 하원에 해당하는 중의원의원을 선출하는 선거를 가리킨다. 소선거구(지역구)선거와 비례대표선거로 구성되며, 4년인 의원임기 만료, 혹은 중의원 해산에 따라 실시된다. 단, 제2차 세계대전 이후 중의원 임기 만료에 따라 총선거가 실시된 경우는 1976년의 제34회 선거뿐으로, 이외의 모든 총선은 중의원 해산으로 인해 실시됐다.²⁾ 가장 최근 실시된 총선은 2017년 10월에 실시된 제48회 선거이며, 2021년의 제49회 총선은 의원 임기 만료 기한을 지났지만 자민당 총재선거 등으로 인해 중의원 해산 형태로 실시된다. 중의원선거 정원은 총 465명이며, 이 중 289명은 소선거구에서, 176명은 비례대표에서 선출된다.

(2) 참의원의원 통상선거

상원에 해당하는 참의원의 의원 임기는 6년이며, 3년에 한 번씩 참의원 의석의 절반을 대상으로 선거를 실시한다. 참의원에는 해산이 없기 때문에, 의원 임기 만료에 따른 선거만 실시되며, 정원 248석, 이 중 100석이 비례대표, 148석은 선거구(지역구)에서 선출된다. 선거구선거의 경우, 각 도도부현별로 복수 인원을 선출하는 중대선거구제를 채택하고 있다.³⁾

2) 중의원 홈페이지, <중의원의원총선거일람표> 참조. <https://www.shugiin.go.jp>

3) 단, 돗토리현과 시마네현, 그리고 도쿠시마현과 고치현은 선거구 통합을 통해 두 현에서 2석을 선출한다.

(3) 지방선거

1) 일반선거

도도부현(광역지자체)과 시구정촌(기초지자체)의 의회 의원 전원을 선출하는 선거로, 국회 중의원 선거와 마찬가지로 4년의 임기 만료시 혹은 의회 해산으로 선거가 실시된다.

2) 지방공공단체 장의 선출

도도부현 지사와 시구정촌 장 등 지자체 장을 선출하는 선거로, 4년의 임기만료시 혹은 주민의 직접청구에 따른 해직, 불신임결의에 따른 실직, 사망, 퇴직, 피선거권 상실 등의 경우에 실시된다.

3) 설치선거

지방공공단체가 신설됐을 경우, 그 의회 의원과 장을 선출하는 선거이다.

이외에 특별한 선거로는 재선거, 보결(보궐)선거, 증원선거가 있다.

2. 한국과 구별되는 일본 공직선거와 선거보도의 특징

(1) 수시로 실시되는 선거

일본에서는 임기만료를 기준으로 정기적으로 선거가 실시되는 경우는 참의원통상선거가 유일하고, 이외의 선거에서는 의회의 해산 등으로 인해 비정기적으로 선거가 실시되는 경우가 많다. 공영방송 NHK홈페이지의 선거 특설 페이지인 〈선거Web〉에서는 전국 공직선거의 결과와 일정을 게시하고 있는데, 이에 따르면 2021년에 실시되는 주목할 선거만 33개에 해당하고, 월별 선거 일정을 보면 거의 매주 일요일⁴⁾에 전국 여러 곳에서 의회 선거나 시장 선거 등의 투표가 치러진다.

지방선거의 경우, 4년에 1번 전국적으로 같은 날 실시되는 ‘통일지방선거’가 있지만, 모든 지자체의 선거가 통일지방선거일에 실시되는 것은 아니다. 임기 중 사임 등의 사

4) 일본에서는 일요일 오전 7시부터 오후 8시까지 투표가 진행된다.

유로 선거를 실시할 경우, 남은 임기를 보장하는 것이 아니라 전체 임기가 보장되므로, 이와 같은 경우 통일지방선거와 별도로 선거가 실시된다. 예를 들어, 가장 최근의 통일 지방선거는 2019년 4월에 실시됐지만, 도쿄도지사 선거의 경우 2016년 마스조에 전 지사의 사임으로 도지사선거가 실시됐고, 이때 당선된 고이케 유리코 지사의 4년 임기가 만료된 2020년 7월에 선거가 실시됐다. 총무성의 2019년 보도자료(2019b)에 따르면, 49개 도도부현 중 23.4%에 해당하는 11개 도도부현만이 통일지방선거일에 지사 선거를 실시했으며, 전국의 모든 광역 및 기초지자체 장과 국회의원 선거 중에서 27.27%만이 통일지방선거일에 선거 실시가 예정됐었다.

(2) 자필식 투표

일본에서 대부분의 투표는 자신이 지지하는 후보 혹은 비례대표선거의 경우 정당의 이름을 유권자가 자필로 기입하는 자필식투표 방식을 채택하고 있다.⁵⁾ 따라서, 선거와 관련한 정보프로그램 혹은 예능프로그램에서는 후보자의 이름을 잘못 기입하거나 일부만 기입했을 경우, 투표로 인정되는 사례와 그렇지 않은 사례에 대해 소개하거나, 이를 맞추는 퀴즈 형식도 종종 등장한다.

(3) 참의원 비례선거의 ‘비구속명부식’ 채택

일본의 참의원 비례선거의 경우, ‘비구속명부식’을 채택하고 있기 때문에 후보자 개인에게 투표하는 것이 가능하다. 정당명에 투표하고 이미 정해진 비례순위에 따라 당선자가 결정되는 구속명부식과 달리 비구속명부식에서 유권자는 정당에 투표하는 것과 정당이 제출한 명부에 등재된 후보자 개인에게 투표하는 것 중 하나를 선택할 수 있다. 정당명과 후보자명의 총 득표수로 정당별 의석이 할당되면 정당 내에서 개인 득표가 많은 후보자 순으로 당선자가 결정된다(放送倫理・番組向上機構, 2010). 이처럼 비례대표 선거에서도 지지하는 후보에게 표를 넣을 수 있기 때문에, 이로 인해 선거보도에서 윤리 위반으로 이어지거나, 윤리 위반이라는 의혹을 받는 사례가 발생하기도 한다. 수많은 비례대표 중에서 소수의 후보만을 선정해 소개할 경우 자칫 편향된 보도, 언론의 선

5) 단, 지방선거의 경우 지역의 조례에 따라 사전에 후보자 명단을 인쇄한 투표용지에 ○표시를 하는 기호식 투표를 채택하기도 한다(총무성 홈페이지).

거운동으로 보일 수도 있기 때문이다.

(4) 정보방송에서의 선거보도

뉴스 등 보도프로그램과 함께, 일본의 선거 보도에서 상당한 지분을 담당하고 있는 것이 ‘와이드쇼’라고도 불리는 정보방송이다. 밤시간대에 방송되는 각사의 메인 뉴스가 1시간 정도의 길이로 캐스터와 취재영상, 언론인 혹은 전문가 코멘테이터의 해설로 구성되는 데 반해, 정보방송은 2시간 이상 계속되며, 방송사 소속 아나운서 뿐 아니라 각계 전문가, 연예인 등 다양한 출연자가 스튜디오에 패널로 등장해 방송에서 소개되는 뉴스나 취재 아이템에 대해 토론하기도 한다. 다루는 주제도 다양해, 뉴스 뿐 아니라 연예정보, 맛집 소개 등 생활정보에 이르기까지 폭넓은 분야에서 취재한 내용이 방송되며, 최신 뉴스에 대해서는 뉴스프로그램보다 더 오랜 시간을 들여 내용을 심층적으로 분석하고 전문가의 해설과 패널 토론이 이뤄진다. 이러한 정보방송은 NHK와 TV도쿄를 제외한 공중파 민방에서는 오전 8시부터 오후 7시까지의 시간대 중 대부분을 차지한다. 특히, 한때 드라마 재방송이나 한류드라마 등으로 채워졌던 오후 2시부터 7시까지의 시간대는 상대적으로 저렴한 제작비로 괜찮은 시청률을 올릴 수 있다는 점에서 점점 정보방송으로 대체됐고, 기존 정보방송도 방송시간이 늘어나는 추세이다.

방송사에 따라서는 이러한 정보방송이 방송사 간판 보도프로그램의 위치를 차지하기도 한다. 예를 들어 후지TV의 경우, 간판 보도프로그램 위치를 가지고 있는 것은 밤 11시 40분에 방송되는 뉴스가 아니라 오후 4시대부터 7시까지 방송되는 정보방송이다. 정보방송의 이러한 위치는 일본 TV에서 보도프로그램과 정보프로그램, 나아가서는 예능과의 구분이 점점 모호해지는 추세를 반영하고 있는 것이기도 하다.

(5) 공직선거법과 표현의 자유

일본의 공직선거법은 선거운동에 관해 명시한 제13장에서 신문과 잡지, 방송 등 언론의 이용과 관련해 규정하고 있으며,⁶⁾ 제148장에서는 신문과 잡지에 대해, 제151조

6) 언론 관련 조항인 제148조에서 제152조까지의 내용은 다음과 같다.

제148조 신문, 잡지의 보도 및 평론 등의 자유

제148조 2 신문, 잡지의 불법이용 등의 제한

3에서는 다음과 같이 표현의 자유를 보장하고 있다(e-Gov法令情報).

제148조 (신문, 잡지의 보도 및 평론 등의 자유) 이 법률에서 규정하는 선거운동 제한에 관한 규정은 신문 혹은 잡지가 선거에 관해 보도 혹은 평론을 게재하는 자유를 막아서는 안 된다. 단, 허위 사항을 기재하거나 사실을 왜곡해 기재하는 등 표현의 자유를 남용해 선거의 공정성을 해쳐서는 안 된다.

제151조 3 (선거방송의 프로그램 편집의 자유) 이 법률에서 규정하는 선거운동의 제한에 관한 규정은, 일본방송협회 혹은 기간방송사업자가 행하는 선거에 관련한 보도 혹은 평론에 대해 방송법 규정에 따라 방송선거를 편집할 자유를 막아서는 안 된다. 다만, 허위 사항을 방송하거나 사실을 왜곡해 방송하는 등 표현의 자유를 남용해 선거의 공정성을 해쳐서는 안 된다.

그런데, 일본에서는 선거보도와 관련해 보도의 공정성이라는 개념과 표현의 자유가 충돌하는 사례가 종종 일어난다. 일본신문협회는 1966년 <공직선거법 제148조에 관한 일본신문협회 편집위원회의 통일의견>에서 신문에 대해 선거의 공정성을 확보한다는 취지에서 적극성이 결여된 보도, 평론을 해 왔다는 비판이 있었다면서, “표현의 자유를 남용해 선거의 공정성을 해쳐서는 안 된다”는 규정이 언론기관이 선거의 공정성을 해쳤다고 주장하는 후보자 측의 법적 근거로 이용됐다고 지적한 바 있다. 또, 동 협회는 1992년과 1993년에 선거 예측조사를 제한하려는 정치권의 움직임과 관련해, 이러한 움직임이 보도기관의 취재보도의 자유를 큰 폭으로 제약하고, 근본적으로는 유권자에게 충분한 정보를 제공하는 것을 저해한다는 입장문을 발표했었다.

선거의 공정성과 보도의 자유 사이의 갈등은 오늘날에도 특히 방송매체를 중심으로 계속되고 있다. 2017년, 방송윤리 프로그램향상기구(BPO)가 발표한 방송윤리검증위원회

제149조	신문광고
제150조	정견방송
제150조 2	정견방송의 품위유지
제151조	경력방송
제151조 2	정견방송 및 경력방송을 중지할 경우
제151조 3	선거방송 프로그램 편집의 자유
제151조 5	선거운동방송의 제한
제152조	인사를 목적으로 한 유료광고의 금지

결정문의 내용과 실제 선거 보도의 데이터 분석을 보면, 선거보도에서 양적, 형식적인 공평성을 요구하는 분위기로 인해, 특히 선거운동기간(이하 선거기간) 중의 언론 보도, 특히 정책을 토론하고 평가하는 보도가 상당히 위축돼 있는 것으로 나타나기 때문이다.

III. BPO 방송윤리검증위원회 결정문을 통해 본 공직선거법과 표현의 자유

방송윤리 프로그램향상기구(BPO)는 NHK와 민간방송사가 2003년에 설립한 제3자 기구로, 2021년 4월 현재 공영방송NHK와 일본민간방송연맹(민방련), 205개 민방련 회원사가 가입돼 있다. 방송윤리검증위원회, 방송인권위원회, 청소년위원회 등 3개 위원회로 구성되며, 이들 3개의 독립된 위원회가 방송윤리와 인권 문제를 검증하고, 방송국을 대상으로 권고나 견해, 의견 등을 발표한다(BPO홈페이지). 구체적으로는, 방송윤리에 저촉되는 것으로 의심되는 내용에 대한 제보를 받고, 해당 방송사의 입장을 듣는 등 심의과정을 거쳐 방송윤리 위반에 해당하는지 판단하고, 이러한 판단을 내린 이유와 향후 재발방지 등을 위한 제언이 담긴 위원회 결정문 등을 발표한다. 다만, 위원회는 방송사에 대해 권고, 견해, 의견을 통지할 수 있을 뿐, 방송사에 명령, 지시 등 강제력을 가지는 의무를 부과할 수는 없다. 또한, 정부나 방송을 관할하는 정부부처인 총무성과도 무관하다.

선거보도와 관련해서는 BPO 홈페이지의 ‘자주 있는 질문(FAQ)’에 관련 주요 결정문과 함께 선거보도에 있어서의 윤리적인 쟁점을 소개하고 있는데, 선거 관련 결정문 중 눈에 띄는 것이 2017년 발표된 방송윤리검증위원회 결정문(이하 결정문)이다. 선거보도에 대한 이전 사례의 결정문이 구체적인 사례에 대한 윤리 위반 여부의 판단에 주목했던 것과 달리, 이 결정문에서는 선거방송의 공평/공정성에 대해 관련 법 조항을 들어 구체적으로 논의하고, 이를 바탕으로 2016년에 실시된 선거에서 문제가 제기된 사안에 대해 윤리 위반으로 볼 수 없다는 입장을 냈다. 그리고, 이를 바탕으로 선거보도에서 요구되는 ‘공평/공정성’의 의미와 언론의 역할에 대한 위원회의 견해를 내놓았다(放送倫理・番組向上機構, 2017).

1. 선거와 방송의 관계

결정문 서두에서 위원회는 2016년에는 선거 연령이 18세로 하향됐고, 선거구 통합 이후 처음으로 참의원선거와 중의원 보궐선거, 전국적으로 주목을 모은 지방선거가 있었다고 의의를 정리하고, 이들 선거와 관련한 방송에 대해 활자매체로부터 활발한 비평이 있었으며, BPO에도 시청자로부터 많은 의견이 접수됐다고 밝혔다. 접수된 의견 중에는 유권자의 선택의 기준이 될 수 있는 쟁점이나 정보가 충분히 전달되지 않았다거나, 방송량은 늘었지만 후보자의 캐릭터나 정치 사이의 대립이라는 화제에 치우쳐, 정책 분석 등 필요한 정보가 부족했다는 지적과 함께, “방송의 대부분이 일부 입후보자를 중심으로 한 것으로, 그 밖의 후보자와의 공평이 결여됐다”는 등의 지적이 있었다고 한다. 선거와 관련된 TV방송 내용에 대한 비판에 대해, 위원회는 다음과 같이 의문을 제기했다.

선거에 관한 TV프로그램에 대해서는 후보자를 포함한 출연자의 선택, 영상과 주장의 발췌, 각 후보자를 다루는 시간의 길이, 사회자의 질문, 앵커와 코멘테이터 등과 관련해 종종 “공평하지 않다”, “정치적으로 중립이 아니다”는 비판이 생긴다. 때로는 “방송법의 프로그램편집준칙과 공직선거법 위반이므로 시정이 필요하다”고 까지들은 적이 있다.

그러나, 방송법과 공직선거법은 선거에 관한 프로그램 제작을 ‘공평’이나 ‘중립’이라는 개념으로 규제해 그 위반을 단속하려 하는 것일까. (1-2쪽)

결정문은 이어 관련 법률을 검토하면서 ① 프로그램 편집준칙은 ‘윤리규범’이다 ② 방송국에는 ‘선거에 관한 보도와 편집의 자유’가 있다 ③ 선거에 관한 보도와 평론에 요구되는 것은 ‘양적인 공평함’이 아니더라는 세 가지 입장을 밝혔다. 위원회의 세 가지 입장을 간략히 소개한다.

(1) 프로그램 편집준칙은 윤리규범

위원회는 2015년의 의견서에서 “정치적으로 공평할 것”이라는 방송법 조항(프로그램 편성준칙)은 “정부가 방송내용에 대해 간섭할 근거가 된다는 법규범이 아니라 어디까지

나 방송사업자가 자율적으로 프로그램 내용을 편집할 때 있어야 하는 기준, 즉 ‘윤리규범’이라고 지적한 바 있다. 여기서 ‘윤리규범’이란 정부가 구체적인 방송 내용이 준칙에 위반한다고 판단해 이를 바로잡기 위한 행정지도나 처분을 하거나 제재하는 근거가 되는 것은 안 된다는 것이다. 2015년 의견서에서 제시한 바와 마찬가지로 이러한 규정이 방송 내용을 제한하는 법규범이라면, 이는 표현 내용을 이유로 하는 규정이 되며, 너무나 광범위하고 막연한 규정으로 표현의 자유를 제한할 수 있다. 막연한 규정에 근거해 정부가 프로그램 내용에 개입하게 되면 방송 현장은 위축되고, 정부의 행정지도나 처분을 우려해 자유로운 프로그램을 자제하게 된다. 위축되고 외부의 눈치를 보면서 표현을 자제하고 스스로 제한하는 영향(위축효과)을 야기하는 법은 그 자체가 헌법에 보장된 표현의 자유의 보장에 반하기 때문에 무효라는 것이 민주주의 국가에서 공통적인 헌법의 해석이며, 따라서 프로그램 편성준칙이 헌법에 위배되지 않으려면 정부 규제의 근거여서는 안 되고 자율적으로 당사자가 지켜야 하는 윤리규범일 수밖에 없다는 것이 위원회의 입장이다.

(2) 선거에 대한 보도와 평론의 자유

공직선거법은 “중의원, 참의원 및 지방공공단체 의회 의원 및 장을 선출하는 선거제도를 확립하고 그 선거가 선거인이 자유롭게 표명하는 의사에 의해 공명하고 적정하게 이뤄지는 것을 확보하고 민주정치의 건전한 발전을 기하는 것을 목적”(제1조)으로 한다. 그리고, 이 목적을 달성하기 위해 다양한 제한을 규정하고 있는데, 이 중 방송을 직접 언급한 것은 ① 정견방송 ② 경력방송 ③ 허위 방송 금지 ④ 선거운동방송 제한 규정이며, ⑤ 인기투표의 경과 또는 결과의 공표는 방송을 포함해 그 누구에게도 금지돼 있다. 그밖에 선거운동방송의 금지 종류로서 방송에도 적용되는 ⑥ 선거기간 중 이외의 선거운동, 즉 사전선거운동의 금지, ⑦ 공직선거법이 정하는 이외의 선거연설회 금지가 규정돼 있다. 또한, 정견방송과 경력방송을 제외한 ③부터 ⑦까지는 형사처벌 대상이다.

위원회 결정문은 이러한 세세한 제약을 보면 선거 방송은 귀찮고 어려운 것이라고 생각할 수도 있겠지만 방송과 관련된 중요한 두 가지 규정을 보면 그렇지 않다고 제시하고 있다. 공직선거법 제151조의 이 규정은 ① 방송국은 사실에 근거해 선거에 관한 보도와 평론을 하는 프로그램을 방송법 규정에 따라 편집할 자유가 있다는 점과 ② 방송

국을 포함하여 누구든 정견 방송, 경력 방송과 선거운동용 확성기 사용 이외에는 선거 운동을 위한 방송을 하거나 방송을 하게 해서는 안 된다는 규정이다.

즉, 공직선거법은 방송국은 선거운동을 해서는 안 되지만, 허위 사실을 방송하거나 사실을 왜곡하는 등 표현의 자유를 남용하고, 그 결과 선거의 공정성을 해치는 결과가 되지 않는 이상, 선거에 관한 보도와 평론을 자유롭게 할 수 있다고 규정하고 있다는 것이다. 또한, 이러한 자유가 보장되는 이상, 그 결과 어떤 후보자나 정당에게 유리하거나 불리한 영향이 나타나는 것은 그 자체가 당연한 것이며, 정치적 공평을 해하는 것은 아니다. 또, 후보자가 출연하는 방송에서도 후보자 자신에게 투표를 당부하는 연설을 허용하고 사회자도 이를 제지하지 않는 방송이 아닌 이상 선거운동 방송에는 해당하지 않고, 선거에 관한 보도와 평론의 자유의 범위 내에 있다고 봐야 한다고 위원회는 지적했다.

(3) 선거 보도와 평론에 요구되는 공정성

위원회에 따르면, 방송국의 선거에 관한 보도와 평론은 방송법에 따른 것이어야 하며, 방송법 제4조에서는 윤리규범으로서 “정치적으로 공평할 것”과 “의견이 대립하는 문제에 대해서는 가능한 한 많은 각도에서 논점을 명확히 할 것”이라는 편집준칙을 정하고 있다. 또, 제5조에서는 각 방송국이 자율적으로 각 방송국의 ‘방송프로그램 편집 기준’을 정하도록 의무화하고, 이를 엄수할 것을 요구하고 있다.

따라서 각 방송사는 이에 따라 각 프로그램 편집 기준을 정해 공개하고 있는데, 공영 방송 NHK의 경우 〈NHK국내방송기준〉에서 “정치상의 제문제는 공정하게 다룬다”고 규정하고 있으며, 〈방송 가이드라인〉에서는 “선거 관련 뉴스와 프로그램 방송, 선거결과 속보 등은 정확한 취재와 공정한 판단에 의해 자주적으로 실시하며, 공직선거법의 취지에 따라 선거의 공정성을 훼손하지 않아야 한다”고 규정하고 있다. 또, 민방 각사가 가입돼 있는 민방련의 〈일본민간방송연맹 방송기준〉에서는 “정치에 관해서는 공정한 입장을 지키고 일당일파에 치우치지 않도록 주의한다”고 규정하고, 각 방송사는 자사가 책정한 기준에 민방련의 방송기준에 따르는 내용의 운용규정을 만들거나 정치적 공평성과 선거에 관한 독자적인 기준을 마련하는 등 대응하고 있다(放送倫理・番組向上機構, 2017 재인용).

방송법과 각 방송사의 방송기준에서 말하고 있는 정치적 공평성의 의미에 대해, 위원회에서는 1983년의 도쿄도지사 선거 관련 판결을 예로 설명하고 있다. 당시 도지사선거에는 각 정당이 추천하는 보수계와 진보계 후보 2명과 그밖에 10명 등 모두 12명이 출마했다. 방송사는 정견방송과 경력방송에 대해서는 전원에게 평등한 방송시간과 회수를 할당했지만, 선거 관련 프로그램에서는 유력 후보 2명에 대해서만 보도했다. 이와 관련해, 득표수에서 5위였던 후보가 방송국이 고의로 자신을 다루지 않고 유력 후보 2명만 다룬 것은 위법이라고 소송을 제기했다. 그러나, 이에 대해 재판부는 “선거에 관한 보도와 평론에 대해서는 표현의 자유를 남용해 선거의 공정을 해치지 않는 한 방송법 규정에 따라 방송을 편집할 자유가 보장돼 있다”며 “선거에 관한 보도나 평론이 일반 시청자에게 선거전에 대한 정보를 제공하는 것인 이상, 일반시청자의 관심 동향에 따라 내용이 편집되는 것은 당연하며, 어쩔 수 없는 것”이라고 판단했다.

위원회 결정문에서는 공직선거법에 따라 방송국의 편집의 자유가 원칙적으로 인정되지 않는 정견방송과 경력방송의 예를 들며 이는 후보자의 부담을 줄이고 재산 여부에 상관없이 입후보와 선거 운동의 기회를 가질 수 있도록 국가가 비용을 부담하는 제도 중 하나로, 형식적으로 같은 취급을 함으로써 입후보자가 평등해지기 때문이라고 소개했다. 한편, 선거에 관한 보도와 평론에 양적 공평성(형식적 공평성)이 요구된다면 방송국에 편집의 자유는 없어지게 된다고 지적한다. 따라서, 선거에 관한 보도와 평론에 있어서 편집의 자유가 보장되는 이상, 요구되는 ‘공평성’이란 양적(형식적) 공평성이 아니라 필연적으로 질적(실질적) 공평성이 된다. 즉, 선거에 대한 보도와 평론에서는 정책의 내용, 문제점, 후보자의 자질에 대한 의문 등 유권자의 선택에 필요한 정보를 전달하기 위해 어떤 정당, 어떤 후보자에 대해서든 취재로 알게 된 사실을 편향 없이 보도하고 명확한 논거에 기반해 평론하는 자세가 선거 보도에서 요구된다는 것이 위원회의 입장이다. 따라서, 국민의 판단 자료가 되는 중요한 사실을 알면서도 특정 후보자나 정당에 관해서는 불리해질 것 같은 사실을 보도하지 않거나, 정책상의 문제점을 언급하지 않거나, 오히려 특정 후보자와 정당에 관해서만 과도하게 보도하는 자세는 공평하다고 하기 어렵다. 이것이 질적(실질적) 공평성의 의미이며, 방송 결과 정당과 후보자의 인상이 같아져야 한다거나, 방송 중 질문이 모든 정당과 후보자에게 똑같아야 하는 것은 아니라는 것이다.

또한, 선거 보도와 평론 방송에 요구되는 ‘정치적으로 공정할 것’이라는 프로그램 편집 준칙의 내실은 윤리규범이기 때문에 정부가 아니라 각 방송사가 자체적으로 책정해, 사회에서 검증되고, 방송사가 자율적으로 수정하는 구체적인 기준에 따라 자율적으로 판단하는 것이다. 사회의 평가에 전될 수 있는 기준을 스스로 결정하고 이에 따른 방송을 하는 것은 때때로 비판의 대상이 된 권력으로부터 반발을 사기도 하는 어려운 작업이지만, 이 역시 방송에 종사하는 사람이 받아들여야 하는 직책이라는 점을 재확인해야 한다고, 선거보도에 있어서의 언론의 역할과 사명을 위원회 결정문에서는 강조했다.

2. 2016년 선거보도의 윤리 문제에 대한 판단

이와 같이 선거의 공평성에 대한 입장을 밝힌 뒤, 위원회는 문제가 있는 것으로 접수된 사례를 검토해, 각각의 사례가 선거방송의 공정성에 저촉된다고 보기 어렵고 따라서 윤리위반에 해당하지 않는 이유를 조목조목 짚었다.

문제가 된 첫 번째 사안은 선거기간 중 돗토리현의 지역방송국이 저녁 지역뉴스에서 방송한 참의원선거 특집 중 <참의원 ‘돗토리의식’의 향방은...>이다. 당시 공직선거법에서 돗토리현과 이웃한 시마네현이 하나의 선거구로 통합됐고, 이는 비례후보도 영향을 받는다는 시점에서 돗토리현, 시마네현과 연이 있는 비례후보 4명을 소개하고 돗토리시장 출신의 후보자를 당이 돗토리현 분 의석으로 위치짓고 선거운동을 전개하는 모습을 소개했다. 이어, 비례대표 투표 시 정당명이 아니라 후보자이름으로 투표하도록⁷⁾ 당부하는 의미의 해설을 했고, 다른 후보도 비슷한 선거운동을 하고 있다고 간단히 전했다. 이에 대해, 2010년 참의원 선거 시 문제가 됐던 나가노현 지역방송의 비례선거 보도와 같은 사례가 아닌가 하는 의견이 접수된 것이다. 당시 위원회는 비례선거는 전국을 대상으로 함에도 불구하고, 나가노현의 지역방송은 나가노현을 하나의 선거구처럼 설정했다고 보고 “방송국이 독단으로 비례대표선출제도가 설정하는 선거구와 다른 구역을 설정하고, 제한된 후보자만 방송에서 다루는 것은 선거의 공평/공정성을 해치고 선고제도 자체를 왜곡할 수 있다”며 윤리 위반이 있었다고 결정내린 바 있다.

7) 앞서 소개한 바와 같이, 일본의 참의원 비례선거의 경우, ‘비구속명부식’을 채택하고 있기 때문에 후보자 개인에게 투표하는 것이 가능하다.

그러나, 이번 돛토리현 사례의 경우 방송제작진이 비례대표제도에 대한 정확한 이해를 바탕으로 비례대표선거의 투표방법과 당선자 선정 과정 등에 대해 올바른 정보를 시청자에게 전달했다고 위원회는 평가했다. 또한, ‘돛토리의식’과 관련해서도 유력 정당이 비례대표 후보가 통합되기 전 선거구의 대표이기도 한 것처럼 의도적으로 선거운동을 하고 있다는 사실을 보도한 것이고 선거구 통합에 따른 특수한 선거운동을 다룬다는 보도의 의미도 있다고 보았다. 또, 일련의 특집을 통해 다른 정당의 선거운동도 소개했고, 13회에 걸친 시리즈 중에서는 비례대표제도를 해설하고, 모든 정당의 비례대표후보를 문자로 소개한 회도 있었다고 한다.

이러한 점을 고려해, 위원회는 시리즈 전체를 시청했을 때, 이 특집은 실질적으로 선거의 공평/공정을 해치고 선거제도를 왜곡하는 결과를 가져왔다고까지는 할 수 없어 방송윤리위반에 해당하지 않는다고 판단했다. 다만, 비례대표제도는 후보자 개인을 선택하는 지역구선거와는 달리 정당 또는 정당이 작성한 명부에 등재된 후보자에게 투표하는 구조이며, 유권자들이 정당의 정책을 중심으로 선택하는 것이 기대되고 있고, 득표에 따라 소수당에도 의석이 배분돼 사표가 줄어든다는 등 제도의 의미를 설명하고, 특별한 선거운동을 전개하는 후보 없이 각 당의 주요 정책과 입후보자 이름을 표시하는 등으로 연출했다면 더 좋았을 것이라고 제언했다.

두 번째로 문제시된 사안은 미디어를 중심으로 후보자의 캐릭터와 정치가들 사이의 대립에 화제가 집중대는 소위 ‘극장형 선거’의 양상을 띠었던 도쿄도지사 선거였다. 21명의 후보가 난립했고 보도프로그램 뿐 아니라 정보방송, 심지어 예능방송까지 선거전을 다루면서 후보자를 소개하기에 바빴지만, 이러한 방송의 대부분은 21명 후보 중 3명 혹은 6명을 주요 후보로 다뤘기 때문에, 특정 후보자만을 클로즈업하는 것은 선거방송의 공평원칙에 반하는 기울어진 보도가 아니었냐는 지적이 시청자 뿐 아니라 후보자로부터도 접수됐다고 한다.

위원회는 공시일부터 투표일 전날까지 도쿄지역 방송사가 저녁시간에 방송한 주요 보도 프로그램과 정보방송을 중심으로 실제 방송을 시청하고, 각 방송사에 후보자의 선거운동 및 정책 소개와 관련해 다르게 취급했는지 여부와 그랬을 경우의 기준에 대해 보고하도록 요청했다. 그 결과, 자율적으로 작성된 기준에 따라 방송 편집의 자유의 범위 내에서 후보자에 따라 다르게 다루었다는 답변을 각 방송사로부터 받았다. 각 방송

사는 방송 시간에 제약이 있기 때문에 유권자의 관심이 높은 후보자의 정책과 정치적 자질에 관한 방송을 하는 것이 의의가 있다고 판단해 일부 후보자를 중점적으로 다루는 방송을 제작했다는 것이다. 또, 어느 후보를 중점적으로 다룰 것인지는 정당의 지지, 추천 여부, 후보의 지명도, 최근의 의원 경험과 행정 경험, 과거의 선거 실적, 각종 여론조사 결과 등, 각자 내부적인 기준에 따라 결정했다. 또, 모든 방송사가 선거 기간 중에는 그 밖의 후보에 대해서도 방송 중 자막으로라도 이름을 소개해 입후보 사실을 전달하고자 했다.

위원회에 따르면, 본래 선거 관련 보도와 평론의 목적은 유권자가 누구에게, 투표할 것인지, 어느 정당에 투표할 것인지 결정하는 판단 자료를 제공하기 위해, 후보와 정당의 정책, 정치가로서의 자질, 선거운동 상황 등의 정보를 전하는 것이다. 이러한 목적에 비추어 본다면 다수의 후보자 중에서 유력해 보이는 후보나 주목해야 할 정책을 내건 후보 등 일부 후보를 중점적으로 다루는 방송을 편집해 방송하는 것은 방송윤리로서 요구되는 정치적 공정성이 결여됐다고 봐서는 안 된다는 것이 위원회의 입장이다. 중요한 것은 방송사가 여러 후보 중에서 특정 후보를 중점적으로 다룰 경우, 각 방송사가 각각 정한 합리적 기준에 기초해 프로그램을 제작, 방송하는 것이라는 견해다. 이러한 관점에서, 위원회는 각 방송사가 도지사선거 보도에서 일부 후보를 중심으로 보도한 것은 각 방송국이 합리적인 기준과 구체적인 선거정세 분석에 기초해 시청자에게 전달해야 한다고 판단해 정보를 취사선택한 것으로 방송국의 자율적 규범인 NHK의 〈방송 가이드라인〉의 선거 관련 규정이나 민방련의 〈방송기준〉 규정에도 저촉되지 않으며 방송윤리위반은 아니라고 판단했다.

도지사 선거와 관련해서는 공시 직전 혹은 선거 기간 중에 3명의 후보를 출연시켜 정책을 듣는 방송도 있었는데, 이런 방송을 선거기간 중에 방송하는 것은 공직선거법에서 금지하는 선거운동방송에 해당하는 것이 아니냐는 우려도 있었다고 한다. 그러나, 이에 대해서도 공직선거법에서 금지된 것은 특정 후보의 당선을 목적으로 그 후보에 대한 투표를 촉구하는 선거운동에 해당하는 방송이며, 방송사가 기획하고 유권자의 관심이 높은 정책과 정치인으로서의 자질을 묻는 정확한 질문을 후보에게 던지는 방송은 선거운동이 될 수 없다고 위원회는 밝혔다. 특정 후보가 자신에게 투표를 요구하는 발언을 계속하는 것을 사회자가 의도적으로 방치하는 등 방송의 불법적 이용으로 간주되는

프로그램이 아닌 이상, 한 명의 후보자가 출연해 논하는 프로그램도 선거 보도와 평론의 자유의 범위 내에 있다는 것이다.

세 번째로 언급된 사례는 선거 공시 전 혹은 선거기간 중 의도하지 않게 후보자가 방송에 노출되거나 후보가 과거에 출연했던 프로그램이 재방송된 사례였다.⁸⁾ 이들 사례에 대해, 위원회는 과거 결정⁹⁾에 비추어, 방송 현장 스태프가 선거와 방송의 관계에 대한 관심을 높이고, 선거의 공평/공정성의 의미를 생각해 감각을 예민하게 하고 있었는지 심히 의문이라고 지적했다. 그러나 한편으로는, 시청자에게 주는 인상의 정도는 방송의 시기가 선거기간 중인지 여부, 노출 시간의 길이, 방송의 특성상 후보자에 대한 투표를 유도하도록 영향이 나타나고 있는지 등에 따라 다르다고 밝히고, 이러한 관점에서 검토하면 이들 방송 모두 다른 후보자와의 사이에 실질적으로는 공평/공정성이 저해될 우려가 있다고 할 정도라고는 할 수 없으며, 따라서 방송윤리 위반이라고까지 할 수 없다고 판단했다. 다만, 문제가 된 사례의 경우, 선거 관련 보도나 평론을 할 의도는 전혀 없는 상태에서 선거의 공평/공정성의 관점에서 원래대로라면 신중하게 확인해야 하는 사항을 확인하지 않은 부주의로 인해 전파를 타게 된 사례라고 지적하고, 방송국이 스스로 정한 기준을 준수하지 못하는 방송법에 규정된 방송의 자율이 침해돼, 방송의 자유에 대한 위협이 될 수도 있으므로, 그렇게 되지 않도록 충분한 자각이 필요하다고 당부했다.

8) 구체적으로는, 공시 전 정보방송에서 출마예정자와 정당 대표의 포스터가 1분간 노출된 사례, 선거운동기간 중 예능 방송에서 후보자가 20초 언급된 사례, 후보자가 4분 50초간 출연한 드라마가 위성방송에서 재방송된 사례, 뉴스 중 도지사선거 후보자가 연설하는 영상에 같은 날 투표가 치러지는 도의회의원 보궐선거 후보가 5초 노출된 사례가 언급됐다.

9) 2010년의 위원회 결정에서, 선거 공시 후 특정 후보에 대한 퀴즈를 출제한 예능프로그램과 후보가 출연한 여행방송에 대해서는 신중히 확인해야 할 사항을 확인하지 않은 부주의는 있었지만, 방송윤리위반 여부 판단은 후보자가 프로그램에 출연했는지 형식적인 관점의 검토만으로는 충분하지 않고, 시청자, 유권자에게 어느 정도의 인상을 주는지를 고려해, 다른 후보자와의 사이에 공평/공정성이 침해될 우려가 있는지를 실질적인 관점과 함께 판단해야 한다며 방송윤리 위반이 아니라고 보았다.

또, 2013년의 지바현 지사 선거 기간 중 선거에 출마 중인 현직 지사의 영상이 예능프로그램에 사용된 사안에 대해서는 노출 시간이 10초 정도로 짧았고, 재발방지책도 철저히 했기 때문에 심의 대상으로 삼지는 않았다. 하지만, 위원장 코멘트를 통해, 선거의 공평/공정성을 지키는 데 대한 의식이 저하돼 있다고 의심하기에 충분한 상황이라고 지적하고, 선거의 공평/공정성을 지키기 위해 필요한 체크 체제가 제대로 구축돼 있는지 재점검할 것을 요청했다.

한편, 2013년의 결정문에서는 참의원 선거 투표일에 비례대표 후보의 수첩 활용 방법을 상당히 장시간에 걸쳐 소개한 정보방송에 대해 시청자에게 주는 인상의 정도가 다른 후보자와의 사이에 공평/공정성이 침해될 우려가 있는 수준에 달했다며 윤리 위반으로 판단한 바 있다.

3. 선거 보도와 언론의 역할에 관한 제언

구체적인 사례를 검토하고 개선점은 있을지언정 윤리위반에 해당하지는 않는다고 판단한 데 이어, 위원회는 선거 관련 방송이 공정하지 않다거나 중립이 아니며, 선거법 위반이라는 지탄이 적지 않고, 이로 인해 방송 제작 현장에서는 출연하는 정치가와 후보의 발언회수를 세거나, 스톱워치로 발언 시간을 관리하고, 질문 주제도 획일화해 사회자의 질문 내용과 비판 정도도 균등해지도록 신경을 소모한다는 얘기도 들려온다고 지적한 뒤, 요구되는 것은 이러한 양적인, 형식적 공평성이 아니라고 단언한다. 방송사는 정치와 선거에 대해 어떤 주제를 어떤 각도에서 다루고 누구를 출연시키는가 하는 질적, 실질적 공평성을 고려한 뒤 방송사가 자유롭게 결정할 수 있다고 다시 한 번 강조한 뒤, 이러한 방송편집의 자유가 헌법에 보장된 표현의 자유의 핵심이며 선거기간 중이라고 해서 이러한 점이 달라지지는 않는다고 지적했다.

선거와 관련해 사실 보도와 이를 논의하고 비판하는 평론이 자유롭다면 그 성질상 특정 후보자에게 유리하거나 불리하게 영향을 줄 수도 있고, 이러한 결과는 피하기 어렵다는 것이 위원회의 입장이다. 정책을 검증하고 논평하면, 특정 정당의 정책을 비판하고, 역으로 특정 정당의 정책을 긍정적으로 평가하는 결과가 나올 수도 있다는 것이다. 예를 들어 선거 기간 중의 정책이나 공약의 전제가 되고 있는 통계나 법령에 대한 오류를 지적하면, 해당 정당과 후보에 대한 지지가 하락할지도 모른다. 후보나 정당 간부가 출연한 방송에서 정책에 대해 유권자가 궁금해할 것 같은 질문을 사회자가 던졌을 때, 출연한 정치인이 충분한 준비로 문제점을 이해하고 있다면 인상도 좋아지고 노출시간이 늘어날 수도 있고, 반대로 제대로 준비하지 않고 횡설수설하는 후보에 대해서는 인상이 나빠질 수도 있다. 그러나, 이러한 결과는 선거 관련 보도와 평론의 자유가 보장되는 이상 당연히 생기는 결과로, 이러한 방송에 대해 정치적으로 공정하지 않다는 비판이 있다면 이는 선거 관련 방송 편집의 자유에 대한 이해가 결여된 것이라고 볼 수밖에 없다고 위원회는 강조한다. 또, 선거 보도에서의 기계적인 평등에 신경을 곤두세우는 언론의 모습에 대해서도 다음과 같이 비판했다.

선거 관련 보도와 평론을 하는 방송에 요구되는 것은 출연자 수나 그 면면, 발언횟수나 노출시간의 기계적, 형식적 평등이 아니며, 아울러 유권자에게 주어지는 후보자

의 인상의 좋고 나쁨의 균등도 아니다. 이러한 기계적, 형식적 평등을 추구해 유권자에게 주는 인상까지 균일하게 하려는 것은 오히려 선거에 관한 보도와 평론에 보장된 편집의 자유를 방송국 자신이 왜곡하고 포기하는 것이라 마찬가지로 해야 할 것이다. (12-13쪽)

이러한 비판에 이어, 위원회는 민주주의를 일본에 뿌리내리고 기능하게 하기 위해서는 조직적, 지속적으로 정보를 수집해 이를 분석하는 시각을 널리 국민에게 제시하는 언론의 역할이 필수불가결하다고 강조했다. 선거 보도에 있어서 방송사는 정확한 정보를 왜곡 없이 편집해 방송하고, 이 사실을 바탕으로 한 평론도 시청자, 유권자의 정치선택에서 중요하다고 생각되는 점을 빼놓지 말고 다뤄 유권자에게 다양한 입장에서 다양한 시각을 제시하도록 유의해야 한다는 것이다. 또한, 정당이나 정치단체, 후보의 정책은 선거 기간 중이라도 문제점을 적확하게 지적해 국민에게 제시하는 것이 요구된다고 지적한다. 경제, 복지, 교육 등 국내 정책, 외교 정책, 헌법 개정¹⁰⁾에 대한 방침 등 선거가 실시되는 배경인 중요쟁점에 대해 유권자가 판단해야 할 쟁점이 어떤 것인지 명확히 하고, 후보와 정당에게 불리한 쟁점이 의도적으로 모호해지지 않도록 하는 것도 중요하다는 것이다. 이러한 관점에서, 선거기간 중에 각 정당과 후보의 주장의 차이와 그 평가를 부각시키는 도전적인 방송이 눈에 띄지 않은 것은 유감이라 하지 않을 수 없다고, 선거에 관한 방송보도에 대한 아쉬운 점을 밝혔다.

IV. 양적 공평성에 기댄 언론 길들이기 : 자민당 요망서

BPO가 선거보도의 윤리적 보도에 대해 원론적이라고 할 수 있는 선거보도 관련법률과 규정을 하나하나 짚어가며 선거보도의 공평/공정성이란 양적 공평이 아닌 질적 공평이라는 점을 밝히고 정책을 분석하고 논의해야 하는 선거보도의 역할을 강조한 것은 2014년 중의원 선거 당시 집권여당이었던 자민당이 선거보도의 공정성을 요구하는 요망서를 민방 각사에 보냈고, 이 당시의 선거 보도가 상당히 위축됐다는 평가와 무관하

10) 특히, 현재 집권 여당이 헌법 개정을 추진하고 있기 때문에, 개헌 국민투표를 염두에 두고 보도의 역할에 대한 우려가 많은 상황이다.

지 않다고 할 수 있다. 즉, 선거 보도의 공평함에 대한 양적, 기계적인 이해는 집권세력의 언론통제 시도와 정권의 눈치를 보는 언론의 소극적, 보수적인 보도로 이어졌기 때문이다.

이러한 가운데, 2015년, 언론전문지 <저널리즘>에서는 <선거보도는 어떻게 변해야 하나>라는 제목의 특집을 구성하고, 일본 선거보도의 문제점과 전망에 대해 각각도로 제시했다. 이 특집에서 소다 가즈히로(想田和弘, 2015)는 실제 선거운동 현장을 밀착해 다큐멘터리 <선거>와 <선거2>를 제작한 경험을 바탕으로 일본의 선거에서는 정책에 대한 논의가 결여돼 있고, 이는 선거 보도에서도 마찬가지이며, 선거 보도에서 정책에 대한 논의가 이뤄지지 않는 상황은 점점 심각해지고 있다고 지적했다. 그 사례로, 선거 다큐멘터리 1편이 공개됐던 2007년에 비해 2편이 공개된 2013년에는 방송을 통한 홍보에도 어려움을 겪었다는 본인의 경험을 들었다. 2007년의 경우, 다큐멘터리 소개를 통해 선거 분위기를 끌어올리고 선거에 관련된 논의로도 이어졌지만, 2013년에는 선거가 가까워지는 시기라 미묘하다며 작품 소개에 난색을 표하는 경우가 많았고, 그 근거로는 예외없이 ‘정치적인 공평’을 의무화한 방송법이 등장했다는 것이다. 방송법에 저촉되는 것을 우려해 방송 현장이 상당히 위축돼 있고 홍보를 위해 출연한 방송에서도 정당 이름 등은 전혀 언급하지 않는 조건 등을 걸었다고 하는데, 이에 대해 감독은 원래대로라면 선거가 가까워질수록 구체적인 정당명과 정책을 들면서 크게 논의해야 하는데, 이래서는 본말전도라 생각했다고 한다.

이처럼 방송이 정권의 심기를 거르지 않도록 소극적인 보도를 하는 데 더욱 박차를 가한 것으로 지적되는 것이 2014년 중의원선거를 앞두고 집권여당 자민당이 각 민간 방송사에 보낸 ‘요망서’다. <선거시기에 있어 보도의 공평중립 및 공정 확보에 대한 요망>이라는 제목의 이 문서는 당시 자민당 필두간사장과 보도국장 연명으로 선거에 관한 구체적인 요망을 다음과 같이 명시했다.

- 출연자의 발언횟수 및 시간 등에 대해서는 공평을 기해 줄 것
- 게스트 출연자 등의 선정에 대해 공평중립, 공정을 기해 줄 것
- 주제에 대해 특정 입장에서 특정정당 출연자에 대한 의견 집중 등이 없도록 공평중립, 공정을 기해 줄 것
- 가두인터뷰, 자료영상 등이 일방적인 의견에 치우치거나 특정 정치적 입장이

강조되는 일이 없도록 공평중립 공정을 기해 줄 것(想田和弘, 2015에서 재인용)

집권여당이 방송사를 상대로 이러한 요구를 한 사실이 알려지자, 보도에 대한 개입이라는 비판도 있었지만, 실제 2014년 중의원선거 당시의 보도에 대한 분석에서는 이와 같은 자민당 측의 요망이 상당 부분 영향을 미쳤던 것으로 나타났다. TV 프로그램 내용 분석 전문 기업인 엠메이터의 분석에 따르면, 중의원이 해산한 11월 21일부터 27일까지¹¹⁾ NHK와 5대 민방의 뉴스와 정보방송, 예능방송에서 선거 관련 방송을 한 시간은 합계 26시간 16분으로, 74시간 14분이었던 2012년 선거 때의 3분의 1 수준으로 감소했고, 2005년(90시간), 2009년(50시간) 선거에 비해서도 크게 줄어든 것으로 나타났다. 내용면에서도 정책의 설명이나 토론의 장으로서 기능해온 정보방송의 방송분량이 줄어들었다. 아사히신문 보도에 따르면, 2012년 선거 당시에는 아침시간대에 방송되는 민방의 정보방송에서 생활에 밀접한 정책과제를 점검하는 기획이나 선거구 르포를 방송했었지만, 2014년 선거에서는 이러한 기획이 거의 없었다. 이러한 방송시간 극감에 대해 민방 관계자 취재에서는 시청률을 확보하기 어려웠다는 점을 이유로 들기도 했지만, 출연자의 선정이나 시민 인터뷰 등 세세한 사례를 들어 ‘공평’을 요구한 자민당의 요망서가 영향을 미쳤다는 지적도 있었다. 한 민방 간부는 뉴스 등 보도방송이 위축되지는 않았지만 정보방송은 신중해지는 부분이 있었다고 밝히기도 했다(朝日新聞, 2014. 12. 10).

이와 같은 요망서가 나온 것은 당시 총선거의 원인이 된 중의원 해산 직전, TBS의 밤 뉴스에서 선거의 쟁점인 아베정권의 경제정책, 아베노믹스에 대한 거리의 시민 인터뷰를 소개했는데, 이에 대한 부정적인 의견이 대다수였던 데 대해 정부, 자민당 간부가 역정을 냈기 때문이라고 알려졌다. 이러한 배경과 관련해 야마구치 지로(山口二郎, 2015)는 공평한 보도란 사실을 객관적으로 전달하는 보도이며, 아베 정권의 정책에 비판적인 시민이 다수라는 현실이 존재한다면 그것을 전하는 것이 공평한 보도일 것이라며, 거리의 부정적인 입장을 겸허하게 받아들이지 못하고 화를 냈다는 자민당의 태도를 비판했다. 또한, 이러한 자민당의 요청에 대해 각 방송사는 보도의 자유에 대한 개입이

11) 아사히신문 보도 (2016. 8. 2.)에 따르면 일반적으로 선거공시 이후에는 규제가 더 엄격해지기 때문에, 중의원 해산으로 인해 총선거가 실시될 경우 해산 전후로 보도가 집중되는 경향이 있다고 한다.

라고 항의¹²⁾하지도 않았으며, 이는 자민당의 개입을 정치문제화한다면 더 추가적인 간섭과 취재거부 등 공격을 받을 것을 우려했을 것이라고 언급했다. 결국, 언론이 권력과 의 분쟁을 두려워한 나머지, 당시 특정비밀보호법이나 집단적자위권, 원전 문제 등 논의의 대상이 돼야 할 쟁점을 쟁점화하지 않겠다는 자민당의 선거 전략에 결과적으로 동조해 버린 셈이며, 2차대전 이후 최저 투표율이라는 결과는 미디어의 패배이기도 하다고 야마구치는 지적했다.

V. 방송시간‘만’ 늘어난 2017년 총선거

선거 방송에서의 보도의 자유에 대해 구체적으로 분석하고 선거 관련보도에서의 언론의 역할에 대해 제언한 BPO의 결정문이 발표된 이후 치러진 2017년 총선거의 경우, 이전의 선거에 비해 TV에서의 선거관련 보도 시간이 대폭 늘어난 것으로 나타났다. 엠데이터의 분석에 따르면, 중의원 해산 이후 1주일간 뉴스, 정보방송, 예능방송 등을 분석한 결과 선거관련 총 방송시간은 105시간 8분으로, 직전 14년 선거의 26시간 15분의 4배에 달했다. 민주당이 정권교체를 이뤄낸 09년 선거(49시간 34분), 고이즈미 극장이라 불리며 화제를 모았던 05년의 89시간 42분도 넘어선 수치였다(川本, 2017). 선거 고시일로부터 투표일까지의 방송시간도 84시간 43분으로, 12년 총선거의 61시간 45분, 14년 12월의 38시간 21분에 비해 급증했으며, 그 중 정보방송, 와이드쇼계의 방송시간은 전체의 절반 이상인 43여 시간으로, 14년 총선보다 10배 늘어난 수치였다(毎日新聞, 2017. 10. 24., 水島, 2018).

그러나, 이와 같이 늘어난 방송시간이 정보의 질적인 향상을 가져온 것은 아니었다. 방송전문지 <GALAC>의 2018년 선거 보도 특집에서, 미즈시마 히로아키(水島宏明, 2018)는 공시일부터 투표일까지 평일에 방송된 주요 뉴스프로그램과 정보방송의 내용을 분류해, 14년 중의원선거, 16년 참의원선거와 비교 분석한 결과, 다양한 문제 현장을 취재해 정책에 대해 생각해 보는 유형의 보도가 큰폭으로 줄어들었다는 점을 밝혀냈

12) 그뿐 아니라, 요망서가 전달됐다는 사안에 대한 보도 역시 소극적이었다. 가네히라 시게노리(金平茂紀, 2014)에 따르면, 이 문서에 관한 내용이 공중파 방송에서 언급된 것은 단 3번 뿐으로, 2번은 출연자의 코멘트, 나머지 1번은 일본기자클럽 당수토론회 중계 중 아베 총리의 답변에서 등장했다.

다. 보도 유형 중에 가장 많았던 것은 ‘주목 선거구’ 유형의 보도였는데, ‘여자들의 싸움’이라거나 ‘불륜 스캔들에서 무소속 출마’, ‘소란스러운 후보의 대결’ 등 후보자 개인에게 초점을 맞춘 극적 요소가 있고 흥미본위인 유형들이었다. 2017년 총선에서 정보방송을 중심으로 방송분량이 크게 늘어난 것은, 고이케 유리코 도쿄도지사가 신당을 창당해 국회의원 선거에 도전하면서 ‘코이케 극장’이라 불릴 정도로 인물본위의 자극적인 요소가 많았던 선거였기 때문이고, 늘어난 방송시간이 깊이 있는 보도로 이어지지 못했던 것이다. 미즈시마(2018)는 자민당 요망서의 영향으로 시민의 거리 인터뷰도 크게 줄었던 2014년 선거에 비해, 2017년 선거의 경우 거리 인터뷰가 평소처럼 인용되는 등 형식상으로는 크게 자제하는 것 같지는 않았지만, 내용적으로는 여전히 자민당 요망서의 영향이 남아 있었다고 보았다. 그 근거로 제시한 것이 공시일 이후로 푹 떨어진 정보방송에서의 선거 관련 보도량이다. 선거 공시 전후 12일간의 보도량을 각각 비교한 결과, TBS계열의 정보방송 <고고스마> 이외에는 고시일 이후로 보도량이 크게 줄어든 것으로 나타났기 때문이다.

이러한 경향과 관련해, 같은 특집에서 우지이에 나쓰히코(氏家夏彦, 2018)는 BPO가 17년 보고서에서 형식적인 공평성이 아닌, 취재로 얻은 사실을 편향없이 보도하고 명확한 논거에 기초해 평론하는 실질적 공평성을 요구하는 의견서를 낸 이후 처음 치러지는 선거로 그 영향이 주목됐지만, 방송시간을 본다면 그 효과가 가장 반영된 것이 <고고스마>였다고 지적했다. <고고스마>의 선거 보도에 대해서는 미즈시마(2018) 역시, 공시일 전후 보도량의 변화가 적었을 뿐 아니라, 뉴스프로그램에서는 정보를 전하는 데 그쳤을 선거정세 조사에서도 원인에 관해 대담한 해설을 제시하고, 스튜디오 토론에 정치 저널리스트도 참가하는 등의 새로운 시도에 대해 긍정적으로 평가했다. 그러나, 한편으로, 이와 같이 선거 보도에 경도됐던 TBS를 향해, 집권 자민당은 광고출고라는 형태로 어떤 메시지를 전하고 있다고 지적했다. 압도적인 광고량을 자랑하는 자민당의 선거광고가 TBS의 경우 직전 선거에 비해 크게 줄어들었다는 것이다. 투표 2주 전까지는 정당 선거에 제한이 없기 때문에, 이 시기가 민방 각사에는 광고 수입을 크게 올릴 수 있는 시기인데, 거대 여당이 여차하면 매체를 선별하고 뜻에 따르지 않는 방송사를 고사시킬 가능성도 있다는, 협박 메시지로 받아들이는 관계자가 적지 않다고 한다. 거대 여당 자민당은 여러 가지 형태로 여전히 방송사의 선거 보도에 영향을 미치고 있는 셈이다.

VI. 정세분석과 예측 중심 보도의 폐단

기계적인 공평/공정성이 선거보도에 요구되고, 이로 인해 실제 선거보도가 윤리위반이 아닌가 하는 의혹을 받고 이에 대해 BPO가 윤리위반에 해당하지 않는다는 견해를 제시하는 경우도 있지만, 정보방송 등의 보도가 선거에 영향을 미칠 우려가 있다며 윤리 위반에 해당한다는 평가를 받는 경우도 있다. 최근 사례로는 2020년 참의원 선거 당시 홋카이도 지역방송국의 정보방송이 선거 공시일 직전에 특정 후보를 집중 소개하는 내용을 방송해 윤리 위반 판단을 받았다. 이 프로그램에서는 당시 참의원선거 1개월 이상 전부터 투표일 다음날까지 2개월여에 걸쳐 28회의 선거 특집을 방송했는데, 문제가 된 방송은 공시 전날 비례대표에 입후보를 표명한 홋카이도 출신 정치가의 선거전을 밀착 취재한 6분간의 특집이었다. 본방송 후, 시청자로부터 “다른 전국비례대표 후보자는 전혀 다루지 않았는데, 공평중립 방송이라 할 수 있는가. 공시 전이라지만 전날”이라는 의견이 접수됐고, BPO가 방송사 측에 이러한 입장을 전달했다. 그 결과, 기획의도가 어떤 것이었든, 공시일 전날, 그것도 특정 후보만을 다룬 것은 사전선거운동으로 받아들여져도 어쩔 수 없으며, 공평/공정성에 대한 배려가 현저히 결여돼 있었다고 결론 내렸다. 해당 방송사에서는 선거 이틀 전 비례대표 구조를 설명하는 기획을 방송하고, 선거방송 매뉴얼 책정, 선거방송 어드바이저 신설 등 재발방지책을 강구했다(放送倫理・番組向上機構, 2020).

이러한 문제점이 발생한 원인에 대해, BPO에서는 방송기준 이해의 불충분, 선거보도의 주의사항이 제대로 전달되지 않고 있는 현실, 업무과다로 인해 여유가 없던 제작환경을 들었다. 일본 민간방송연맹의 방송기준에서는 “선거사전운동이 의심되는 것은 다루지 않는다”고 밝히고 있으며, 방송기준 해설서를 통해 입후보예정자의 경우 선거 고시가 가까운 시기에는 프로그램, 광고를 불문하고 기용에는 신중할 것, 고시 이후는 물론 적어도 고시 1개월 전부터는 기용하지 않는 것이 바람직하다는 점, 이전이라도 사전운동일 수 있을 경우는 출연을 취소하는 것이 바람직하다는 점 등을 밝히고 있다. 그러나, 이 방송의 경우, 원래는 선거 고시일 이후에 방송될 예정이었던 것을, 고시일 이후에 방송하는 것은 좋지 않다는 베테랑 기자의 지적이 있고서야 방송일자를 당긴 것으로 알려졌다. 또한 담당데스크 등도 고시일 이전이라면 비교적 자유롭게 선거보도가 가능하더라도, 규정에 관한 해설서의 내용도 스튜디오에 출연하는 출연자에 대한 내용인 것

으로 잘못 이해하고 있었던 것이다.

또한, 이번에 문제가 된 사안은 다른 지역에서 예전에도 같은 사례가 있었음에도 불구하고, 이러한 내용을 포함한 주의사항을 사내에서 공유하는 기회가 없었다는 점도 지적됐다. 담당 데스크 등이 처음으로 선거담당을 맡게 됐으나 전임자가 이미 보도국을 떠나 커뮤니케이션이 원활하지 않았고, 보도국의 다른 기자들도 지역방송국에서 비례대표 선거 보도는 어렵거나 불가능하다는 인식을 예정부터 갖고 있었지만 제작회의에서 방송 1주일 전의 데스크 회의에서도 이러한 점은 지적되지 않았다. 이러한 상황에서 예전에 문제가 됐던 동일 사안에 대한 BPO의 의견서에 대해서도 모르고 있었고, BPO의 연락 이후에 의견서를 보고서야 문제가 있다는 점을 깨달을 정도였으니, 사전에 방송의 문제점에 대해 충분히 검토하지 못했던 것은 필연적인 귀결이라고 BPO는 평가했다.

아울러, 선거담당 데스크 등 제작인력의 과중한 업무로 프로그램 내용에 대한 충분한 관리가 이루어지지 못했다는 점도 지적됐다. 선거담당 데스크는 선거 정세에 대한 조사 결과를 도쿄의 계열방송사에 전달할 필요가 있었고, 개표방송 중계장소와 출연진, 지역방송국의 방송시간 등 계열방송사와 연락조정업무에 전념해야 한다는 압력이 있었다. 따라서, 본인이 라인업을 결정한 선거특집도 첫회에만 취재를 담당했을 뿐 방송을 앞둔 7월에 들어서는 담당 데스크와 기자에게 맡겨놓을 수밖에 없었다고 한다. 또, 보도부장도 개표방송에서 보다 빨리 당선확실 판정을 내보내는 것이 가장 중요한 업무여서, 당선확실 판단에 신경을 쓰고 있어, 기자들이 보고하는 정세 관련 정보에 주의를 기울이고 있었다. 또, 중견기자들은 여러 업무를 함께 맡고 있는데다 후배 기자의 원고 체크에 쫓겨 취재경험을 쌓을 수가 없고, 후배 기자에게 지식을 전달해줄 수 없는 상황에 대한 지적도 있었다. 개표방송에서의 예측이 중시되는 선거보도 현장과 과중한 업무로 인해 공시 직전의 입후보자 관련 방송에 대해 상대적으로 충분한 주의가 기울여지지 않았던 것이다.

이 사례에서도 등장한 선거보도의 두드러진 경향 중 하나가 결과예측에만 집중하는 정세 분석 중심 보도이다. 다카하시 시게루(高橋茂, 2017)는 아사히신문 디지털 〈론좌(論座)〉 기고에서 이러한 언론의 선거정세보도가 선거에 대한 유권자의 흥미를 떨어뜨리는 요인이 될 수 있으므로 재고할 필요가 있다고 지적했다. 다카하시에 따르면, 일반적으로 공시일 전후와 투표일 1주일 전에 대규모 선거정세 조사를 실시하고 그 결과를

대대적으로 보도하는데,¹³⁾ 실제로 2017년 중의원 선거에서는 고시 이틀 후에 각 조간에서 ‘자민당 단독과반’, ‘자민당 300석 넘을 듯’과 같은 제목으로 조사결과를 보도했고, 이러한 보도는 공시된 지 얼마 되지 않은 상황임에도 선거는 이미 끝난 것 같은 인상을 주게 된다.

이러한 정세 보도는 선거에 관한 정보가 유권자의 투표 행동에 영향을 미치는 ‘어나운스 효과’가 있다는 점에서 문제라고 다카하시는 지적했다. 예를 들어, 여당과 야당이 경합이라는 정보를 유권자가 알게 되면, 지지하는 쪽에 투표하겠다는 동기부여가 될 수도 있고, 여당 압승이라는 정보가 보도되면 여당을 지지하지 않는 유권자는 자신의 한표가 영향을 미치지 못할 거라 생각해 투표소에 가지 않을 가능성이 있다는 것이다.

물론, 선거정세 조사에 대한 아나운스 효과에 대해서는 다양한 입장이 존재한다. 2014년 중의원 선거의 경우 각 언론사는 자민당이 300석 이상을 획득할 것이라고 예상했지만 실제 결과는 290석에 그쳤는데, 그 원인에 대해 산케이신문은 열세로 예상된 후보에게 투표하는 언더독효과가 작용했다고 추측했고, 선거에 따라서는 우세인 후보에게 투표하는 밴드왜건효과와 언더독효과가 서로 상쇄된다거나, 역으로 밴드왜건 효과가 강하게 나타나는 등, 경향이 일정하게 나타나지는 않는다(谷口将紀, 2014). 다카하시(2017) 역시 언론의 조사담당자를 인용해, 이기는 쪽에 편승하려는 사람과 약자를 동정하는 사람이 있기 때문에 어느 정당이 유리하다는 보도가 있어도 서로 상쇄되기 때문에 어나운스 효과는 없다는 견해를 소개한다. 하지만 최근에는 언론의 정세조사가 보도되면 그 정세를 강화하는 방향으로 유권자가 움직이는 경향이 있다는 의견이 있다는 언론 조사관계자를 인용하며, 사전에 ‘자민당 압승’이라는 결과가 보도되면 다른 당을 지지하는 사람은 관심을 잃고 기권하게 되며, 따라서 정세보도의 어나운스 효과로 인해 투표율을 떨어뜨리는 하나의 요인이 되고 있다고 다카하시는 지적했다. 결국 보다 빨리 정확하게 선거 정세를 예측하는 데 초점을 맞추는 방송 제작은 선거와 관련된 다른 뉴

13) 일본에서는 선거 공시 이후의 선거운동기간 중에도 좌석수 예측 등 선거 판세를 분석해 보도하는 것이 가능하다. 물론, 일본의 공직선거법 제138조 3항 ‘인기투표 공표 금지’ 항목에서는 “선거에 관해 공직에 오를 사람을 예상하는 인기투표 경과 혹은 결과를 공표해서는 안 된다”며 여론조사 결과의 공표를 제한하고 있다. 하지만, 공직선거법 제148조 ‘신문, 잡지 보도 및 평론 등의 자유’ 항목에서는 다음과 같이 특례로서 보도를 용인하고, 또한, 방송에 관해서도 제151조 3항 ‘선거방송의 편집의 자유’ 항목을 통해 방송 보도를 용인하고 있다. 따라서, 언론은 ‘인기투표’가 아닌 형태로 정세조사를 실시하는 것이 가능하다.

스 제작에 소홀해질 수 있는 결과를 낳는 한편, 선거에 대한 대중의 관심과 투표율 저하로도 이어질 수 있다는 문제가 지적되고 있는 것이다.

VII. 인터넷 선거운동과 페이크뉴스 시대의 선거보도

한편으로, 2013년 공직선거법 개정으로 인터넷을 통한 선거운동이 가능해지면서, 비방증상이나 페이크뉴스와 같은 새로운 형태의 문제점들이 나타나기 시작했고, 이러한 상황에서 언론에 추가적인 역할이 요구, 기대되게 됐다. 한편으로는, 공평/공정을 중시하는 일본 선거보도의 특성상 팩트체크와 같은 적극적인 대처는 기대하기 어렵지 않다는 의견도 있었지만, 최근의 선거를 중심으로 언론사 주도의 팩트체크 움직임이 확산되고 있다.

일본에서 인터넷을 통한 선거운동이 가능해진 것은 2013년 참의원 선거부터로, 공직선거법 개정¹⁴⁾에 따라, 유권자는 홈페이지, 블로그, SNS, 동영상 사이트를 포함한 웹사이트 등을 이용한 선거운동을 할 수 있게 됐다. 단, 전자메일을 이용한 선거운동은 후보자와 정당 등에게만 허용되고, 일반 유권자에게는 여전히 금지된다.¹⁴⁾ <NHK선거WEB>에서 소개하고 있는 구체적인 예를 살펴보면 선거 고시일 이후의 선거기간 중에도 후보자의 가두연설에 관한 SNS 게시물에 좋아요를 누르거나 공유할 수 있고, 특정 후보에 투표를 독려하는 글을 게시하는 것도 가능하다. 후보자의 가두연설을 촬영한 동영상을 보다 널리 알리기 위해 동영상 사이트에 업로드하는 것도 허용된다. 단, 인터넷상의 자료를 인쇄해서 배포하거나 특정 후보에게 투표할 것을 독려하는 이메일을 보내는 것은 일반 유권자에게는 허용되지 않는 선거 운동이다. 인터넷 선거 운동이 허용된 이후 이를 적극적으로 활용한 일본공산당이 2013년 참의원선거와 2014년 중의원 총선거 등 각종 선거에서 약진하는 모습을 보여줬고, 신생 정당인 레이와신젠구미가 SNS를 최대한 활용한 선거전략에 힘입어 비례대표로 국회에 입성하기도 했다. 2020년 도쿄도 지사 선거에서의 인터넷 선거운동 양상을 다룬 NHK News Up(田隈祐紀·國仲真一郎, 2020) 기사에서는 “인터넷은 어디까지나 보완”이라는 선거캠프 관계자의 말을 전하면서도 각 후보자가 트렌드진입을 목표로 하거나, 해시태그 확산을 중심으로 선거

14) 총무성 홈페이지, <인터넷 선거운동 해금에 관한 정보>

운동을 전개하는 모습, 코로나 시국 하에서 치러진 선거만큼 인터넷 화상회의를 통해 유권자와 만나는 모습 등 선거운동에 인터넷을 적극적으로 활용하는 모습을 소개했다. 니코니코 동화 등 유명 인터넷 동영상 플랫폼에서 주요 정당의 유명 정치인이 인터넷 방송을 통해 이미지 제고를 꾀하는 모습은 매우 흔한 광경이 됐다. 코로나 시국으로 인해 대규모 대인 유세가 자유롭지 못할 것도 예상되는 만큼 조만간 실시될 선거에서 인터넷 선거운동의 영향력이 더욱 커질 것도 예상된다.

인터넷을 통한 선거 관련 자료의 공유와 확산이 활발해지면서 새로이 문제로 등장하고 있는 것이 후보자 및 정책과 관련해 사실과 다른 내용이 급속하게 확산되는 페이크 뉴스 문제이다. 다양한 분야에 걸쳐 가짜 정보의 실태와 그 대안에 대해 논하는 NHK의 교양 프로그램 〈페이크 버스터즈〉는 2020년 12월 18일 방송에서 〈선거와 페이크〉란 제목으로 선거 관련 가짜 정보가 확산되는 실태를 다뤘다. 방송에서는 실제 유권자의 경험담을 통해 2018년 실시된 오키나와현 지사 선거의 페이크 뉴스 실태를 조명했다. 당시 오키나와현 지사 선거는 미군기지 이전 문제를 둘러싸고 반대파와 찬성파가 첨예하게 대립하던 선거였다. 대학생이던 이 유권자는 시간이 나는 대로 선거와 관련한 정보를 모아 보던 중 A후보의 공약 수가 B후보에 비해 터무니없이 적다는 트위터 게시물을 접했고, 이 내용을 지인들에게 알리고 SNS로 확산시키는 동시에, 이를 계기로 A후보에 대한 부정적인 정보를 찾아다녔다고 한다. 그러나, 투표 사흘 전, 인터넷 상의 허위 정보를 검증한 신문 기사를 접하고 충격을 받았다는 것이다. 이후 SNS의 정보만 믿을 것이 아니라 다양한 매체의 기사를 접하고 비교하면서 판단 자료로 삼아 투표 후보를 결정했다는 사례를 통해, 인터넷 상의 정보에 속지 않고 허위정보를 가려내기 위한 이용자 측면의 방안 등을 제시했다.

한편으로, 당시의 오키나와현 지사 선거는 페이크뉴스가 범람하는 최근의 선거에서 언론에 요구되는 역할을 제시한 사례로서 의의를 갖기도 한다. 쓰다 다이ске(津田大介, 2018)는 아사히신문 기고에서, 오키나와현 지사 선거에서 특징적인 현상은 허위정보에 기반한 네거티브 캠페인이 늘어났다는 점과 팩트체크의 유용성이었다고 밝혔다. 인터넷 선거운동이 2014년 이후 오키나와의 선거전에 미친 영향에 대해 쓰다는 다음과 같이 정리한다.

2013년의 참의원선거에서 ‘인터넷 선거’가 해금된 이후, 소셜미디어 상에서 선거 기간 중에 특정 후보를 응원하는 것이나 라이벌 후보에 대한 낙선운동을 하는 것도 가능해졌다. 유권자는 언제든지 후보자의 거리연설을 동영상으로 볼 수 있게 되는 등, 후보자의 판단자료를 늘린다는 의미에서 커다란 변화였지만, 유언비어나 오해를 불러일으킬 수 있는 정보를 바탕으로 라이벌 후보를 공격하는 현상도 자주 보인다. 특히, 2014년 이후 오키나와에서 실시된 선거전은 페이스북뉴스의 타겟이 되는 경우가 많아, 이번 선거전에서도 많은 유언비어가 횡행했고, 국회의원이 이를 적극적으로 확산시키는 현상도 나타났다(津田大介, 2018).

이러한 현상에 적극적으로 대처했던 것이, 비영리법인 팩트체크 이니셔티브(Factcheck Initiative Japan, FIJ)의 주도로 오키나와현의 2개 지역 신문사와 인터넷 언론사 등 6개 매체가 참가한 <팩트체크 프로젝트>였다. FIJ는 일본에서 팩트체크를 추진, 보급하기 위한 목적으로 2017년 설립됐으며, 파트너 언론사(미디어 파트너)의 팩트체크 활동을 지원하고 있다(FIJ홈페이지). 2018년 오키나와현 지사 선거의 팩트체크에 이어, 2019년 참의원 선거의 팩트체크에서는 인터넷 상의 허위정보 뿐 아니라 정당의 정견방송에서도 오해를 불러일으킬 수 있거나 부정확한 정보가 전달됐다는 점을 밝혀내기도 했다. 이 선거에서는 일본 내에서 팩트체크에 대한 높아진 관심을 반영하듯, FIJ의 파트너 언론사 이외에 전국지 등 주류 언론도 팩트체크 기사를 게재했다(楊井人文, 2019). 현재는 마이니치신문, 아사히신문, 산케이신문 오사카 사회부 등 전국지도 FIJ의 미디어 파트너로 활동하고 있으며, 선거 관련 팩트체크 뿐만 아니라 다양한 분야의 팩트체크를 실시하고 있다. 특히 홈페이지 내에 코로나19 특설사이트를 마련해 관련 정보를 모아 제공하고 있기도 하다. 한편으로, 2018년 오키나와현 지사 선거 이후 FIJ가 주최한 심포지엄에서, 야나이 사무국장은 일본의 선거 보도와 관련해 되풀이되는 주제인 ‘선거의 공정성’을 언급하며, 선거 중의 팩트체크 보도는 선거의 공정성을 중시하는 일본 국내 매체에서는 일반화되지 않은 실정이라고 지적한 바 있다(渡辺, 2018). 코로나 시국을 계기로 인터넷, SNS의 정보의 진위여부를 확인하는 팩트체크에 대한 관심이 높아지고 있는 것은 사실이나, 이러한 관심이 곧 다가올 총선거로 어떻게 이어질지도 주목할 부분이라 하겠다. 10월 31일에 실시되는 중의원총선거를 앞두고, FIJ는 총선거 팩트체크 특집 페이지를 마련하고, 기시다 수상을 비롯한 정치인들의 발언과 SNS상의 게시물의

진위 여부를 확인, 게시하고 있다.

VIII. 마치며 : 자민당 요망서의 그들은 어디까지?

2010년 이후 방송을 중심으로 일본의 선거 관련 보도의 쟁점을 살펴보면, 먼저 선거 보도에 대한 양적, 형식적인 공평/공정성에 지나친 주의를 기울인 나머지 유권자가 한 표를 행사하기 위한 판단의 자료가 될 수 있는 정책에 대한 해설이나 분석 보도가 충분히 이루어지지 않고 있다는 점을 들 수 있다. 특히 이러한 경향이 2013년 총선거 당시 집권여당 자민당이 방송사에 보낸 요망서의 영향으로 더욱 심화되고 있으며, 양적 공평성보다 질적 공평성을 추구하는 BPO의 의견이 발표된 이후에도 그다지 개선되는 방향은 보이지 않고 있다는 점은 앞으로의 선거에서도 지켜봐야 할 문제라고 할 수 있다.

정책에 대한 분석과 해설이 사라진 선거 보도에서 눈에 띄는 경향은 ‘극장형 선거’라 불리는 정치인 개개인의 캐릭터와 대립관계 등 선거전의 드라마에 초점을 맞추는 보도와, 선거 구도를 스포츠 중계처럼 보도하는 등 예능방송의 요소를 한껏 넣은 보도 스타일과 선거개표방송 등, 시청률을 노린 자극적이고 흥미본위의 보도였다. 뉴스와 정보방송, 정보방송과 예능의 경계가 점점 모호해져 가는 일본 방송의 특성상 선거 보도 역시 예능과 비슷한 감각으로 소비되는 경향이 점점 심화돼 가는 것이다.

또한, 전통적으로 선거 정세 조사와 결과 예측에 중점을 두다 보니 지역방송 등에서 충분한 조사와 검토를 거치지 않은 채 윤리 위반 가능성이 있는 방송이 그대로 전파를 타기도 했다. 한편으로는 이처럼 방송사가 사활을 걸고 총력전을 벌이는 정세 분석 보도가 선거 분위기를 해하고 유권자의 투표 의욕에 영향을 미칠 수 있다는 비판도 존재한다.

회가 거듭될수록 투표율이 낮아지고 있는 상황에서 인터넷을 통한 선거운동의 허용은 선거에 대한 유권자의 관심과 참여를 높일 수 있다는 점에서 기대를 모으고 있지만, 한편으로는 진위가 확인되지 않은 페이크뉴스와 네거티브 캠페인의 범람과 같은 문제를 야기하기도 했다. 이러한 가운데 적극적인 팩트체크로 유권자에게 정확한 판단자료를 제공한다는 언론의 새로운 역할 역시 주목을 받고 있기도 하다.

10월에 실시되는 중의원총선거는 언론의 선거 보도 자제로 이어졌다는 비판을 받는 자민당의 요망서 이후 세 번째 맞는 총선거이며, 선거 보도의 공정성에 대한 BPO의 의견이 발표된 이후 두 번째, 일본에서 언론에 의한 본격적인 팩트체크가 시작된 이후 처음 치르는 총선거가 된다. 언론의 공정성, 중립보도를 근거로 언론에 압력을 가하고 선거 보도를 위축시켰다는 평가를 받는 자민당의 요망서가 이번 선거에서도 그 영향력을 발휘할지, 팩트체크라는 새로운 역할을 부여받은 언론이 그동안의 자숙에서 깨어나 국민의 선택을 위한 적극적인 보도로 언론의 사명을 다할지, 코로나 시국 하에서 치러지는 총선거가 여러모로 주목된다.

- 高橋茂 (2017). メディアの選挙情勢調査は再考のとき?. 〈論座〉 URL: <https://webronza.asahi.com>.
- 谷口将紀 (2015). なぜ議席予測は外れたのか. 『相場観』と『アナウンスメント効果』の検証. 〈Journalism〉 299호, 68-75.
- 金平茂紀 (2015). テレビの選挙報道はどこへ行くのか. 〈論座〉 URL: <https://webronza.asahi.com>
- 大谷英代・笹島康仁 (2017). 選挙と政治とその報道—外国人記者が見た不思議. 〈Yahoo! Japan ニュース〉. URL: <http://news.yahoo.co.jp/feature/809>.
- 津田大介 (2018). 沖縄選挙のデマ、阻んだ報道. 〈朝日新聞〉, 15면.
- 毎日新聞 (2017, 10, 24.). 衆議院:『劇場型選挙』TV放送倍増・情報系番組10倍に『公平中立』で萎縮の前回比, 3면.
- 放送倫理・番組向上機構 (2017). 2016年選挙をめぐるテレビ放送についての意見. URL: <https://www.bpo.gr.jp/?p=8941>.
- 放送倫理・番組向上機構 (2020). 北海道放送『今日ドキッ!』参議銀比例代表選挙の報道に関する意見. URL: <https://www.bpo.gr.jp/?p=10320>
- 渡辺豪 (2018, 12, 3.). SNSが有権者を洗脳 選挙はネット発フェイクニュースが勝敗を決める. 〈アエラ〉: 84면
- 山口二郎 (2015). 権力を忖度する姿勢で報道の自由が後退 政党の方向感覚を問う選挙報道が必要. 〈Journalism〉 299호, 30-35.
- 想田和弘 (2015). ニッポンの選挙には『議論』が不在 放送法を理由に腰が引けた選挙報道. 〈Journalism〉 299호, 6-13.
- 水島宏明 (2014a). 選挙ニュースはなぜつまらない? - 水島宏明氏に聞く. 〈THE PAGE〉 URL: <https://news.yahoo.co.jp/original/>
- 水島宏明 (2014b). 自民党の要望書でテレビの現場はますます『無難』に. 〈THE PAGE〉 URL: <https://news.yahoo.co.jp/original/>
- 水島宏明 (2018). 『小池劇場』の影で選挙報道は何か変わったのか!? 〈GALAC〉 584호, 13-16.
- 氏家夏彦 (2018). メタデータから読む総選挙・情報戦略が勝負の明暗を分けた. 〈GALAC〉 584호, 17-21
- 楊井人文 (2019). 参議院投票前にファックとチェックを『チェック』しよう. URL: <https://fij.info/archives/2821>
- 田隈祐紀・國仲真一郎 (2020). オンライン選挙は『新しい方式』になったのか. NHK生活応援ブログ에서 재인용 URL: <https://www.nhk.or.jp/seikatsu-blog/news/450096.html>

朝日新聞 (2016, 8, 2.). TV・ネット分析、世論探る『情報参謀』置き戦略練った自民. 2면.
朝日新聞 (2014, 12, 10.). 衆議院テレビ放送激減 視聴率見込めず・「公平」要請で慎重. 1면.
朝日新聞 (2017, 10, 14.). 関心↑テレビ選挙放送、前回の4倍 衆議選. 10면.
総務省 (2019a). 国政選挙の投票率の推移について. URL: https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/news/sonota/ritu/index.html
総務省 (2019b). 平成21年統一地方選挙執行予定団体に関する調(平成31年3月10日現在).
URL: https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei15_02000216.html

웹사이트

방송윤리 프로그램향상기구 <http://bpo.gr.jp>
일본신문협회 <https://www.pressnet.or.jp>
중의원 <https://www.shugiin.go.jp>
총무성 <https://www.soumu.go.jp>
e-Gov법령검색 <https://elaws.e-gov.go.jp>
Factcheck Initiative Japan <http://fij.info>
NHK선거WEB <https://www.nhk.or.jp/senkyo>