

▣ 제 2 주 제

공정한 선거보도 심의를 위한 심의기구 운영 방안

이 용 성

(한서대학교 신문방송학과 교수)

공정한 선거보도 심의를 위한 심의기구 운영 방안

이용성 (한서대학교 신문방송학과 교수)

1. 들어가며

지난 2월부터 5월까지 언론중재위원회에 설치된 '2019 재·보궐선거 선거기사심의위원회'에서 선거기사심의위원으로 활동한 적이 있다. 2010년에 '제5회 전국동시지방선거 선거기사심의위원회'에서도 활동한 적이 있었지만 최근의 심의 경험은 달랐다.

이번 선거기사심의위원회에서는 정치학자, 언론인 출신 위원들을 중심으로 시민들의 알권리와 언론자유를 고려하여 유연한 선거기사 심의를 진행하자는 의견이 적극 개진되었고 실제 심의에 반영됐다. 선거보도 심의가 언론자유를 규제하는 측면이 있음을 재인식한 기회였다.

심의기준은 여전히 문제였다. 선거기사심의위원회는 그간 심의 경험을 반영하여 심의기준을 더 구체적으로 기술하여 왔지만 여러 측면을 고려해야 하는 선거기사 심의 과정에서는 여전히 모호한 부분이 있을 수밖에 없었다.

선거기사심의위원회의 「선거기사 심의기준 등에 관한 규정」 제3조에 따라 선거기사 심의에서 기본원칙 위반 여부를 심의할 때 고려해야 하는 사항 중에는 '해당 매체의 발행부수, 발행주기, 배포범위 등에 따른 영향력'(제2호)이 있다. 그런데 선거를 앞두고 등장하는 신규 언론사의 영향력을 판단해야 하거나 선거기사 중에 인터넷이나 소셜미디어 등 다양한 채널로 확장될 수 있는 언론사의 영향력을 고려할 때, 해당 기준의 적용이 간단하지 않았다.

일부 언론사가 게재한 선거기사의 경우, 해당 기사가 선거에 영향을 미치는 의도성을 판단(제5호)하기에 앞서 기사 구성 상 기본적인 문제를 안고

있는 경우가 많아 정확한 의도성을 판단하기 어려웠다. 선거방송심의위원회의 「선거방송 심의에 관한 특별규정」 제7조에 규정되어 있는 ‘소수자에 대한 기회부여’와 같은 기준이 선거기사 심의에서도 공정성과 형평성을 유지하는 범위에서 고려되어야 하지 않을까 하는 생각도 있었다.

심의 과정에서 심의대상과 심의기구의 문제도 체감할 수 있었다. 현재 선거보도 심의는 매체별로 3개 심의위원회로 나누어 운영하고 있다. 선거기사심의위원회는 신문, 잡지 등 정기간행물 및 뉴스통신의 선거기사에 대한 공정성 여부를 심의하도록 되어 있다. 그런데 뉴스통신사의 경우, 언론사가 전제한 기사가 아니라 인터넷뉴스서비스에서 매개한 기사가 심의 대상이 되고 있었다. 현재 언론관계법의 매체 정의의 한계에 따른 현실적인 어려움인 것 같았다. 10년 이상 논의해 왔지만 제대로 정리되지 못한 우리 언론관계법의 매체 정의와 함께 선거보도 심의대상도 여전히 모호하며 그에 따른 심의기구 문제 역시 해결되지 않은 채 남아 있는 것 같다.

이 발표문은 지난 선거기사심의위원회 참여 경험을 바탕으로 선거보도 심의에서 마주친 문제들, 즉 선거보도 심의대상 언론사의 범위, 이와 관련된 선거심의기구들의 운영 등의 문제를 중심으로 현재 선거보도 심의와 기구를 살펴봤다.

2. 선거보도 심의대상 언론사에 관한 논의

「공직선거법」은 제8조(언론기관의 공정보도의무)에서 언론기관의 공정보도 의무를 규정하고 있다.

제8조(언론기관의 공정보도의무) 방송·신문·통신·잡지 기타의 간행물을 경영·관리하거나 편집·취재·집필·보도하는 자와 제8조의5(인터넷선거보도심의위원회) 제1항의 규정에 따른 인터넷언론사가 정당의 정강·정책이나 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 정견 기타사항에 관하여 보도·논평을 하는 경우와 정당의 대표자나 후보자 또는 그의 대리인을 참여하게 하여 대담을 하거나 토론을 행하고 이를 방송·보도하는 경우에는 공정하게 하여야 한다.

그런데 우리 언론관계법에는 언론(기관)에 대한 명확한 정의 규정을 찾아 보기 어렵다. 현재 언론관계법 중에서 ‘언론’의 개념적 정의를 내리고 있는 법률은 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」(이하 언론중재법)이 유일하다. 언론중재법 제2조제1호에서는 ‘언론’을 ‘방송(「방송법」), 신문(「신문 등의 진흥에 관한 법률」, 이하 신문법), 잡지 등 정기간행물(「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」), 뉴스통신(「뉴스통신 진흥에 관한 법률」) 및 인터넷신문(신문법)’으로 규정하고 있다.

언론으로 규정된 매체들은 뉴스를 생산하고 유통하는 역할을 하고 있다. 언론중재법은 제2조제18호에서 인터넷뉴스서비스는 뉴스를 매개 또는 전파하는 전자간행물로 정의하며 언론과는 별도로 규정하고 있다. 언론중재법 제2조제20호에 있는 인터넷 멀티미디어 방송도 마찬가지이다. 언론중재법 상 ‘언론’의 개념 정의 방식도 인터넷뉴스서비스나 인터넷 멀티미디어 방송을 수용하지 못하는 전통적인 언론 개념을 유지하고 있다.

언론중재법에서 언론으로 규정되어 있지 않은 인터넷뉴스서비스는 같은 법 제7조 및 제14조에 따라 보도가 아닌 매개로 인한 침해에 대한 구제를 진행하게 되며 시정권고 대상이 아니다. 신문법에 의해 법적 지위를 부여받고 같은 법 제10조에 따라 ‘인터넷뉴스서비스 사업자의 준수사항’ 의무까지 부담하면서도 언론중재법에서는 언론으로 인정되고 있지 않다. 언론중재법에 근거한 뉴스의 생산-유통을 중심으로 한 언론 개념은 디지털미디어시대에 접어들면서 한계를 드러내고 있다.

언론중재위원회는 2016년 언론조정청구사건 처리를 결산하면서 신유형 뉴스서비스의 법제화 논의 필요성을 제기했다.

“스토리펀딩, 팟캐스트, 라이브방송 등 현행법 상 언론의 범주에 속하지 않는 새로운 유형의 뉴스플랫폼들이 등장하고 있지만 이들 매체로 인한 피해를 구제하는 것은 언론중재법 상 사각 지대에 놓여 있다. 2016년 언론중재위원회는 최초로 팟캐스트를 대상으로 조정심리를 진행하였다. 담당 중재부는 언론사가 운영하는 팟캐스트라면 그 영향력이 크고 운영 주체가 언론사임을 고려하여 조정대상이 된다고 판단했고, 해당 팟캐스트 측도 중재부의 판단을 받아들여 사건이 원만하게 해결되었다. 언론보도로 인한 피해구제가 보다 신속하고 광범위하게 이루어지기 위해서는 새로운 뉴스플랫폼

을 언론의 범주로 포함하는 문제에 대한 사회적 합의도 필요하다”(언론중재위원회
보도자료, 2017.2.20.)

조정심리가 진행됐던 팟캐스트는 언론사가 운영하는 팟캐스트이므로 법적
지위를 부여받은 것으로 보아 대상에 포함되었다고 할 수 있다. 팟캐스트는
지난 2011년부터 법적 지위 부여에 대한 논의가 있었다. 당시 방송통신심의위
원회는 다음과 같이 밝힌 바 있다.

“애플의 아이팟과 애플리케이션을 통해 유통되는 팟캐스트는 현행법 체제에서 방
송이 아니라 정보통신으로 분류되며, 방송법에 따르면 허가·승인·등록을 받은 방송
사업자가 전기통신 회선을 통하여 유통시키는 정보만 유사방송으로 간주한다. 인터
넷 라디오, ‘나는 꿈수다’(이하 ‘나꿈수’)는 방송으로서 내용의 공정성과 객관성을
심의할 수 없고, 다만 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조
의7에서 정한 음란, 명예훼손, 사이버스토킹, 해킹, 「청소년보호법」 위반 등을 목적
으로 하거나 교사, 방조하는 내용이 있을 경우에만 심의할 수 있다.”(방송통신심의
위원회 보도자료, 2011.11.1.)

언론관계법에서 규율되는 언론의 범위는 선거보도 심의와도 밀접한 연관
성을 갖고 있다.

2013년 인터넷선거보도심의위원회는 2012년 대통령선거 심의 결과를 검토
하면서 방송통신심의위원회에서 검토했던 팟캐스트를 다시 논의한다. 인터넷
선거보도심의위원회 또한 ‘나꿈수’가 언론매체인지 아니면 첨단 미디어에 기반
한 일종의 통신 매체인지를 살펴보았다. 인터넷선거보도심의위원회는 언론매
체란 신문법이나 「방송법」에 의해 보호 혹은 규제받는 미디어지만 이제는 외
적 형태와 관계없이 보도와 논평 기능을 갖고 있다면 이를 사실상 언론매체라
고 판단했다. 그러나 ‘나꿈수’는 언론의 기본기능인 의제설정과 여론형성면
에서는 기존 언론매체 이상의 영향력을 발휘했지만 언론관계법 상 언론으로 보
기 어렵고 팟캐스트가 특정한 스마트폰 이용자들의 어플리케이션 다운로드 등
선택적·능동적 행위를 전제로 하는 것이어서 불특정 다수를 대상으로 하는 매
스미디어라고 보기 어렵다고 판단했다. 인터넷선거보도심의위원회는 방송통신
심의위원회가 정보통신이라고 분류한 바를 근거로 ‘나꿈수’가 공정성과 객관성
을 심의할 대상이 아니라고 결론 낸 것이다(인터넷선거보도심의위원회, 2013).

신유형 뉴스서비스가 언론에 포함되는지 여부 등 언론 개념의 모호성은 선거보도 심의대상 논의 과정까지 이전되고 있다. 신유형 뉴스서비스에 유튜브를 포함해 보면 문제는 더 심각해진다.

그러나 현재 선거보도 심의에서 이러한 신유형 뉴스서비스 문제는 시급한 사항이 아닌 것 같다. 현재 「공직선거법」과 언론관계법의 언론 관련 개념에 따른 선거보도 심의대상 언론사에 대한 판단부터 문제가 있기 때문이다.

<p>「공직선거법」</p> <p>제8조의2(선거방송심의위원회)</p> <p>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.</p> <p>제8조의3(선거기사심의위원회)</p> <p>① 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제7조에 따른 언론중재위원회(이하 "언론중재위원회"라 한다)는 선거기사(사설·논평·광고 그 밖에 선거에 관한 내용을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 공정성을 유지하기 위하여 제8조의2제1항 각 호의 구분에 따른 기간 동안 선거기사심의위원회를 설치·운영하여야 한다.</p> <p>제8조의5(인터넷선거보도심의위원회)</p> <p>① 중앙선거관리위원회는 인터넷언론사[「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)제4호에 따른 인터넷신문사업자 그 밖에 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파할 목적으로 취재·편집·집필한 기사를 인터넷을 통하여 보도·제공하거나 매개하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자와 이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자를 말한다. 이하 같다]의 인터넷홈페이지에 게재된 선거보도[사설·논평·사진·방송·동영상 기타 선거에 관한 내용을 포함한다. 이하 이 조 및 제8조의6(인터넷언론사의 정정보도 등)에서 같다]의 공정성을 유지하기 위하여 인터넷선거보도심의위원회를 설치·운영하여야 한다.</p>

「공직선거법」 상 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회의 심의대상 언론사는 명확한 편이다. 그러나 상대적으로 인터넷선거보도심의위원회의 심의대상인 인터넷언론사의 범위는 명확하지 않다.

인터넷선거보도심의위원회는 인터넷언론사의 범위를 「인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙」에서 다음과 같이 구체화하고 있다.

「인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙」

제2조(인터넷언론사의 범위)

- ① 법 제8조의5제1항에 따른 인터넷언론사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 인터넷 홈페이지를 경영·관리하는 자를 말한다.
1. 독자적인 기사 생산과 지속적인 발행을 하는 「신문 등의 진흥에 관한 법률」제2조 제4호의 인터넷신문사업자와 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」제2조제5호의 인터넷 멀티미디어 방송사업자가 운영하는 인터넷 홈페이지
 2. 신문 및 방송사업자 등이 직접 운영하거나 별도 법인으로 운영하는 인터넷 홈페이지로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 인터넷 홈페이지
가. 「신문 등의 진흥에 관한 법률」제2조제3호의 신문사업자가 운영하는 인터넷 홈페이지
나. 「방송법」제2조제3호의 방송사업자가 운영하는 인터넷 홈페이지
다. 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」제2조제2호의 정기간행물사업자가 운영하는 인터넷 홈페이지
라. 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」제2조제3호의 뉴스통신사업자가 운영하는 인터넷 홈페이지
 3. 제1호 및 제2호의 인터넷언론사로부터 제공받은 기사를 인터넷을 통하여 계속적으로 제공하거나 매개하는 「신문 등의 진흥에 관한 법률」제2조제6호의 인터넷뉴스서비스사업자가 운영하는 인터넷 홈페이지
 4. 그 밖에 위 각 호와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷 홈페이지를 경영·관리하는 자가 운영하는 인터넷 홈페이지로서 심의위원회가 정하는 인터넷 홈페이지

실무상 인터넷선거보도심의위원회에서 심의대상으로 하는 언론사의 유형은 독립형 인터넷언론사, 종속형 인터넷언론사, 포털사이트, 기타 인터넷언론사 등으로 분류하고 있다. 그러나 인터넷과 언론이라는 개념의 결합이 발생시키는 모호성으로 인해 인터넷언론의 범위를 도출하기 어렵고 인터넷언론이 지속적으로 변화 발전하고 있어 더욱더 명확한 범위를 확정하기 어렵다(안명규, 2009).

현재 인터넷선거보도심의위원회의 심의대상 언론사 유형도 독립형 인터넷언론사, 종속형 인터넷언론사, 포털사이트와 같이 언론관계법에서 정의하고 있지 않는 범주라는 점을 보면 심의대상 언론사 확정의 어려움을 알 수 있다.

「공직선거법」은 언론관계법의 개정사항을 반영해 언론기관의 공정보도의무를 부여하며 선거보도 심의대상이 되는 언론사의 범위를 변경해 왔다. 그렇지만 「공직선거법」상의 언론사 범위가 언론관계법의 언론사 범주보다 넓어서 문제가 발생하고 있다고 볼 수 있다. 「공직선거법」이 인터넷언론사의 범위를

확정하면서 “이와 유사한 언론의 기능을 행하는”이라 하여 법의 운용주체에 범위 결정의 권한을 부여한 반면, 신문법의 정의는 인터넷신문과 인터넷뉴스 서비스에 대해 상대적으로 엄밀한 범위를 규정하고 있다(안명규, 2009).

3. 선거보도 심의대상의 중복에 대한 관점

선거보도 심의대상 언론사의 정의와 심의대상 콘텐츠가 명확하지 않아서 실제 심의 과정에서 어려움이 발생하고 있다. ‘2019년 재·보궐선거 선거방송심의위원회 제1차 회의록’에는 이런 고민의 흔적이 남아 있다.

이 회의에서 위원들은 방송사의 기사가 인터넷에 게재되었을 때, 선거방송심의위원회와 인터넷선거보도심의위원회의 중복 심의가 이루어지는 문제에 대해 논의했다. 방송심의 담당자는 인터넷보도의 경우 방송보다 유연한 심의가 이루어지기 때문에 인터넷선거보도심의위원회의 제재를 받지 않더라도 선거방송심의위원회의 심의를 받는 경우도 있다고 지적했다.

선거기사심의위원회 심의 과정도 마찬가지이다. 앞에서 언급했던 뉴스통신사의 기사가 대표적이다. 뉴스통신사의 기사 콘텐츠는 대부분 인터넷뉴스서비스사업자를 통해 매개되고 있어 뉴스통신사를 인터넷언론으로 볼 수 있는 부분도 존재하기 때문이다. 신문법, 「방송법」 등 언론관계법의 언론 개념이 모호함과 더불어 「공직선거법」에서 인터넷언론사의 개념을 언론관계법보다 광범위하게 정의하면서 이와 같은 문제가 발생한다고 할 것이다.

심의대상 중복의 중심에는 인터넷선거보도 심의가 있다. 방송도 정기간행물도 현재 주요한 콘텐츠 유통통로가 인터넷이기 때문이다. 이와 관련해서 ‘선거관리위원회 중장기 발전방안’은 “방송, 신문, 잡지, 통신 등 오프라인 상의 언론기관이 인터넷홈페이지 및 인터넷방송을 통하여 온라인 상에서도 운용되고 있는 점이다. 오프라인 상의 언론사가 전부 인터넷홈페이지를 운용하고 있기 때문에 인터넷선거보도의 심의대상에 모든 언론사가 해당된다고 볼 수 있다.”(손재권·김성수·이두호, 2017)고 지적하고 있다.

중소신문들이 매체 영향력을 행사할 수 있는 기반은 포털사이트일 수 있다. 선거기사심의위원회는 발행부수 등 매체 영향력을 평가하여 해당 기사에 대한 제재 여부를 결정한다. 그런데 해당 기사의 인터넷 유통도 고려하여 매체 영향력을 판단해야 정확한 제재 수위를 결정할 수 있을 것이다.

동일 콘텐츠가 매체를 달리하면 심의 결과가 달라지니 심의기준을 통일하거나 심의기관을 통합하자는 의견이 있다.

선거방송심의위원회, 선거기사심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회의 공정성 개념 정의가 명확하지 않은 상황에서 동일한 보도에 대한 심의가 복수 심의 기구에서 이뤄질 경우에 다른 심의 결과가 나올 수 있다. 매체 중심의 심의는 해당 매체에서 보도한 내용에만 집중하기 때문에 매체 특성을 반영하여 심의하기에는 용이하지만 언론 및 선거 커뮤니케이션 환경 변화를 효율적으로 수용하지 못해 비효율, 비경제성을 초래할 수밖에 없다는 것이다(최진호·이재진, 2016).

【심의기구 간 상이한 조치내역 사례】

【사례1】 자체심의 인터넷선거보도심의위원회 vs 선거방송심의위원회

구분	인터넷선거보도심의위원회	선거방송심의위원회
대상언론사	채널A (www.ichannela.com)	채널A (종합편성채널)
위반내용	2012년 제19대 국회의원 선거와 관련하여 '12.1.16부터 [시사토크 레드나미]를 통해 특정 정당의 후보자와 관계자들만 지속적으로 인터뷰 하여 공직선거법 제8조(언론기관의 공정보도의무)를 위반함	죄 등
조치내역	공정보도협조요청	권고

【사례2】 2012년 제19대 국회의원선거 새누리당 정우택 후보자의 이의신청 건

구분	인터넷선거보도심의위원회	선거기사심의위원회
대상언론사	충북인뉴스 (cbnews.co.kr)	충청리뷰(인쇄신문)
위반내용	'12.3.21자 <피경으로 끝난 정우택과 청년의 일화>, <'4년 첫수발한 아들, 새 정치 위해 모든 의혹 공개하길"> '12.3.28자 <정우택, 청년으로부터 글썫수수 증거> 제하의 기사가 사실 확인을 위한 적절하고도 충분한 취재가 이루어지지 않아 유권자의 판단을 오도할 수 있는 불공정 보도임	'12.3.23자 6면 <피경으로 끝난 정우택과 청년의 일화> 4면 <정우택, 청년으로부터 글썫수수 증거 확인> 제하의 기사가 기사 제목과 본문에 자극적이고 단정적인 표현을 사용하여 여러 차례 보도함으로써 해당 후보자에게 불리한 영향을 미칠 우려가 매우 큼
조치내역	경고 및 경고알림표시 게재	사과문 게재

【사례3】 2012년 제19대 국회의원선거 민주통합당 이학영 후보자의 이의신청 건

구분	인터넷선거보도심의위원회	선거기사심의위원회
대상언론사	경기헤럴드(www.ggherald.com)	경기헤럴드(인쇄신문)
위반내용	'12.3.21자 <민주통합당 이학영 후보의 승거진 도덕성> 기사가 공직선거에 출마하는 후보자에 대한 검증 차원의 보도로써 언론이 수행해야 할 일반적 역할의 범위를 벗어남이 많은 것으로 판단	'12.3.26자 1면 <민주통합당 이학영 후보의 승거진 도덕성> 공정성 형평성을 위한 것으로 판단
조치내역	기각	경고

(박남춘, 2013)

한편, 매체 성격을 고려하여 인터넷언론사 심의기준을 조정해야 한다는 의견도 설득력이 있다. 제한된 채널로 인해 강력한 영향력을 가진 대중매체를 심의하던 기준과 수용자에게 뉴스통제권을 상당부분 넘겨준 인터넷언론의 심의기준이 유사하다면 문제라는 것이다. 이용자들의 능동적이고 선택적인 뉴스 수용이 가능한 인터넷언론에게 대중매체 수준의 공정성 등을 요구하기에는 한계가 있다는 지적이다(심미선, 2015).

인터넷의 특성을 고려할 때, 인터넷언론에 대하여 신문이나 방송의 심의기준과 동일한 수준을 요구하는 것은 문제가 있다고 하겠다. 독립형 인터넷언론사의 경우는 문제가 없겠지만 동일한 콘텐츠가 방송과 인터넷, 신문과 종속형 인터넷신문 또는 인터넷뉴스서비스로 유통되는 경우에 대한 심의기준과 심의과정에 대한 논의도 필요할 것이다.

4. 선거보도 심의기구 관련 입법 논의

2006년 중앙선거관리위원회가 선거의 공정성 확보를 위해 중앙선거관리위원회 내에 3개 선거보도 심의기구를 통합한 '선거보도심의위원회'를 설치하는 내용을 담은 정치관계법 개정 의견을 국회에 제출했지만 제대로 논의되지는 않았다(중앙선거관리위원회, 2006).

선거보도심의위원회 설치·운영

- 현재 중앙선거관리위원회, 방송위원회 및 언론중재위원회가 각각 설치·운영하고 있는 인터넷선거보도심의위원회, 선거방송심의위원회 및 선거기사심의위원회를 폐지하고 선거보도에 대한 통합심의기구로서 선거보도심의위원회를 중앙선거관리위원회에 상시 설치·운영하도록 함.
- 선거보도심의위원회는 공표 또는 보도를 목적으로 선거에 관한 여론조사를 실시한 기관으로부터 그 여론조사를 실시하기 전에 여론조사의 목적, 표본 추출방법, 전체 설문내용 등을 기재한 여론조사계획서를 제출받아 이를 심의하고, 심의결과 여론조사 계획이 객관성을 결여하였거나 공정하지 아니하다고 인정되는 때에는 시정을 명하도록 하여 선거와 관련한 여론조사의 객관성과 공정성을 확보함.

국회에서 선거보도 심의기구에 관련된 「공직선거법」 개정은 여러 차례 추진됐다. 최근 개정 추진 내용을 살펴보자. 2013년 박기춘 의원이 발의한 「공직선거법」 일부개정법률안(2013.7.9.)은 선거기사심의위원회, 선거방송심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회 등 3개 심의기구를 통합한 ‘공정언론심의위원회’를 중앙선거관리위원회에 설치하여 상시 운영하고, 심의기준에 따라 언론기관 선거보도의 공정 여부를 조사하여야 하며, 조사결과 선거보도 내용이 심의기준에 위반된다고 인정되는 때에는 해당 언론기관에 대하여 제재조치를 명하도록 하는 것을 주요 내용으로 하고 있었다.

정치개혁특별위원회 검토보고서(2015.4)는 매체별 심의기구 운영과 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회가 갖는 운영상의 한계를 개선하기 위해 통합 상설기구의 필요성을 제기하고 있다.

오늘날 방송·신문·인터넷이 융합되는 현실을 고려할 때, 한 언론사가 방송·신문·인터넷에 동일 내용 보도 시, 매체별 심의기구가 상이한 조치를 취하는 경우 혼란이 발생할 수 있고, 인터넷선거보도심의위원회와는 달리 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회는 선거가 임박한 시기에 설치되는 임시기구라는 점에서 업무의 연속성과 효율성을 유지하기 어렵다는 점을 고려할 때, 매체별 심의기구를 통합·상설화하여 업무의 연속성, 전문성 및 효율성을 강화할 필요성이 인정된다고 보임(정치개혁특별위원회, 2015, pp.567~568).

당시 정리된 3개 선거보도 심의기구와 박기춘 의원이 발의한 「공직선거법」 일부개정법률안이 제안한 공정언론심의위원회에 대한 비교표(정치개혁특별위원회, 2015, pp.569~570)를 보면 ‘공정언론심의위원회’의 구성과 기능 파악할 수 있다.

<선거보도 관련 심의기구 비교>

구 분	선거방송심의위원회 (§ 8의2)	선거기사심의위원회 (§ 8의3)	인터넷선거보도심의위원회 (§ 8의6)	공정언론심의위원회
설치 주체	방송통신심의위원회	언론중재위원회	중앙선거관리위원회	중앙선거관리위원회
구 성	·국회교섭단체 구성정당 추천 각 1인 ·중앙선거관리위원회 추천 1인 ·방송사, 방송학계 ·대한변호사협회 ·언론인단체 ·시민단체 등이 추천	·국회교섭단체 구성정당 추천 각 1인 ·중앙선거관리위원회 추천 1인 ·언론학계 ·대한변호사협회 ·언론인단체 ·시민단체 등이 추천	·국회교섭단체 구성정당 추천 각 1인 ·방송통신심의위원회, 언론중재위원회 ·학계 ·법조계 ·인터넷 언론단체 ·시민단체 등이 추천하는	·국회교섭단체 구성정당 추천 각 1인 ·중앙선거관리위원회 추천 3인 ·방송·신문·인터넷언론 종사자 각 2인 ·방송사·방송학계, 언론학계

구 분	선거방송심의위원회 (§ 8의2)	선거기사심의위원회 (§ 8의3)	인터넷선거보도심의위원회 (§ 8의6)	공정언론심의위원회	
	하는 사람 포함 9인 이내	하는 사람 포함 9인 이내	자 포함 중앙선관위가 11 인 이내 위촉	·대한변호사협회 ·언론인단체 ·시민단체 등이 추천하 는 자 포함 중앙선관 위가 15인 이내 위촉	
운영 기간	1. 임기만료에 의한 선거 예비후보자등록신청 개시일 전일부터 선 거일 후 30일까지 2. 보궐선거등. 선거일 전 60일(선거 일전 60일 후에 실시 사유가 확정된 보궐 선거등의 경우에는 그 선거의 실시사유가 확정된 후 10일)부터 선거일 후 30일까지	좌 등	상 시	상 시	
심의 대상	·방송사	·신문, 잡지, 정보간행 물, 전자간행물, 기타 간행물, 뉴스통신	·인터넷언론사	·방송, 신문, 잡지, 정보 간행물, 전자간행물, 기 타 간행물, 뉴스통신, 인터넷언론사	
심의 기준	· 선거방송의 공정성	· 선거기사의 공정성	· 인터넷 홈페이지 선거보도의 공정성	· 언론기관 선거보도의 공정성	
이 의 신 청	심 의 요 건	· 직권조사 · 후보자예정자의 시정 요구	· 직권조사 · 정당, 후보자예정자 이의 신청	· 직권조사 · 정당, 후보자예정자 이의신청	
	처 리 기 한	· 지체 없이 심의의결	· 지체 없이 심의	· 지체 없이 심의	
	결 정 사 항	· 해당방송프로그램 정정· 수정·중지 · 방송편성책임자 또는 해당 방송프로그램 관련자 징계 · 경고 또는 주의	· 사과문 또는 정정보도문 게재 · 경고문 · 권고, 경고 또는 주의	· 정정보도문 게재 등 필요한 조치 명령 · 경고·주의협조요청 등	· 반론보도문 또는 경고문 방송게재
	처 리 절 차	· 방송통신위원회가 통보 받은 제재조치 등을 명함	· 언론중재위원회가 사과 문 또는 정정보도문 게 재명령	· 인터넷선거보도심의위원 회가 인터넷언론사에 직접 이 행명령	· 공정언론심의위원회가 반론보도문 또는 경고문 방송게재 명령
반 론 보 도	청 구 요 건	· 방송 또는 정치간행물 등에 공표된 인신공격, 정책의 왜곡선전 · 중앙당, 후보자, 예정자	· 인터넷언론사의 왜곡된 선거보도 · 정당, 후보자, 예정자	· 언론기관의 왜곡된 선거 보도 · 정당, 후보자, 예정자	
	제 기 기 한	· 방송 또는 기사게재 안날부터 10일 이내	· 공표가 있음을 안날부터 10일 이내	· 공표가 있음을 안날부터 10일 이내	

구 분		선거방송심의위원회 (§ 8의2)	선거기사심의위원회 (§ 8의3)	인터넷선거보도심의위원회 (§ 8의6)	공정언론심의위원회
	결정사항	·반론방송보도문의 내용 크기·횟수 기타 필요한 사항	좌 등	·반론보도의 형식·내용·크기·횟수 기타 필요한 사항	·반론보도의 형식·내용·크기·횟수 기타 필요한 사항
	벌칙	·미이행시 징역 2년 또는 400만원 벌금	좌 등	좌 등	삭제
제재조치공시	내용	규정없음	규정없음	규정없음	·직권조사, 이의신청, 반론보도에 따른 제재 조치 사실 공시
	벌칙	규정없음	규정없음	규정없음	·언론기관별 1억원, 5천만원, 3천만원, 2천만원 과태료 부과

그러나 박기춘 의원의 매체별 선거심의기구 통합안은 ‘공정언론심의위원회’를 중앙선거관리위원회에 설치할 것인지와 관련하여 국가기관이 언론보도를 심의하고 규제하는 경우 헌법이 보장하는 언론자유를 침해할 우려가 있다는 점 등에 대한 지적을 받았다. 선거기사심의위원회를 설치하는 언론중재위원회는 준사법적인 민간독립기구이고 선거방송심의위원회를 설치하는 방송통신심의위원회 역시 독립된 민간기구라는 점, 방송통신심의위원회는 국가기관의 직접적인 표현의 자유에 대한 개입 최소화를 위해 방송통신위원회와 독립된 민간기구로 설치되었다는 점을 고려하면 통합 선거보도 심의기구를 중앙선거관리위원회에 설치할지가 문제가 된다는 점을 강조한 것이다.

당시 「공직선거법」 일부개정법률안에 관해 방송통신심의위원회와 언론중재위원회가 제출한 의견 중 민간독립기구 여부와 중복규제 가능성에 대한 의견은 표현의 자유에 대한 규제 개입을 최소화해야 하는 선거보도 심의와 그 심의기구의 문제, 매체별 선거보도를 심의하는 과정에서 발생하는 심의대상의 중복문제, 그리고 선거심의기구 통합 시 감수하기 어려운 심의 영역의 문제를 제기하고 있다.

구분	방송통신심의위원회	언론중재위원회
민간 독립 기구 여부	- 방송통신심의위원회는 민간독립기관으로서 '표현의 자유'에 대한 개입 최소화(방송심의기구 사무처에 공무원을 두고 사무를 처리한 사례가 없음)	- 준사법적 독립 민간기구로서, 고도의 전문성을 가진 심의인력을 보유하고 있음
중복 규제 가능성	- 현행 방송은 보도·교양방송과 선거방송이 내용상 혼재되어 경계가 모호하다는 점에서 복수의 기관에서 방송심을 할 우려가 있어 중복규제 또는 규제누락의 문제가 발생할 소지가 있음	- 중앙선관위로 하여금 통합된 기구를 운영한다 하더라도 여전히 업무중복의 가능성이 있다는 점에서 궁극적인 일원화가 어려움 (19대 총선 당시 선거보도임에도 불구하고 언론중재위에 일반조정사건으로 정정보도 등이 청구된 사례가 23건)

2019년 김민기 의원은 「공직선거법」 일부개정법률안(2019.5.31.)을 발의하여 방송통신심의위원회와 언론중재위원회가 선거방송심의위원회 및 선거기사심의위원회를 각각 상설로 설치·운영하도록 하고, 정당도 선거방송이나 선거기사의 내용이 불공정하다고 인정되는 경우에는 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회에 그 시정을 요구할 수 있도록 했다.

이 법안에 대한 행정안전위원회의 검토보고서는 정당도 선거방송심의위원회 등에 시정요구 주체로 인정하는 개정 내용이 타당하다고 판단했으나 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회의 상설화는 공정성 확보나 비선거시기 심의 수요를 이유로 유보적인 의견을 제시하고 있다.

선거방송심의위원회 시정요구 주체에 정당을 포함시키는 사안의 경우 인터넷선거보도에 대한 이의신청 주체에 정당을 포함하고 있다는 점, 정당도 각종 선거에 후보자를 추천하고 비례대표 국회의원 선거 시 정당에 대한 투표가 실시되는 등 정당 또한 선거의 이해관계자라는 점을 고려할 때 선거방송심의위원회 시정요구 주체에 정당을 포함시키는 것은 타당한 측면이 있는 것으로 보임.

선거방송심의위원회, 선거기사심의위원회를 상설화하는 사안의 경우 선거방송 및 선거기사에 대한 공정성 확보 강화 측면과 비선거시기 저조한 심의 수요 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적인 결정이 필요할 것으로 보임(행정안전위원회, 2019, p.175).

5. 나가며 - 선거보도 심의기구 운영 방향 설정

선거보도 심의와 선거보도 심의기구에 대한 논의는 「공직선거법」의 관련 규정이 마련되고 나서부터 계속됐다. 심의대상 언론사의 범위에 대한 논의는 언론 개념이 언론관계법에서 명확하게 정의되지 못하고 있는 현실에서 크게 진전되고 있지 않다.

언론 개념만이 아니라 「공직선거법」 상 선거보도의 공정성에 관한 규정도 언론관계법과 밀접한 관련을 가질 수밖에 없다. 2005년 「공직선거법」이 개정되면서 언론기관의 공정보도 의무 규정(제8조)의 대상 언론사로 인터넷언론사도 포함되었다. 개정된 「공직선거법」의 공정보도 의무 규정은 언론자유에 부담을 주는 것이라는 지적이 있었으나, 당시 「신문 등의 자유와 기능 보장에 관한 법률」과 「방송법」 공정성과 공익성 관련 내용들이 있었다. 그러나 현행 신문법에는 해당 조문이 삭제되고 없다.

선거보도 심의기구 통합논의에 관한 다양한 입장들이 학술적으로 개선되어왔고 관련 법안도 발의된 바 있다. 지난 기간 3개 선거보도 심의기구들은 해당 매체 심의에 관해 이론적·실무적 전문성을 확보한 것으로 보인다. 이런 현실에는 선거보도 심의기구 통합을 주장하는 것은 무의미하다.

선거보도 심의기구를 통합한다고 해도 선거보도 관련 심의위원회를 설치하고 있는 중앙선거관리위원회, 방송통신심의위원회, 언론중재위원회 모두 통합운영 주체가 되기에는 어려움이 있다.

선거보도 심의기준이 논란이 되고 있지만 각 심의기구마다 축적된 심의 경험을 통해 일반 심의기준과 세부 심의기준을 더 구체적으로 만들어 가고 있다. 물론 심의대상이나 공정성 등에 대한 주요 개념을 다듬어야 하는 문제가 있다. 그러나 선거보도 심의기준은 지나치게 구체적이거나 기준을 엄격하게 적용하게 되면 언론사의 보도의 자유를 침해해서 결과적으로 민주주의의 완성인 선거과정에서 국민의 알권리를 침해할 수 있다는 점을 고려해야 할 것이다.

선거기사심의위원회 운영 기간 이외에도 선거기사 심의 과정과 그 결과를 검토하고 문제점을 개선하며 대상 언론사들을 교육하는 기간이 필요하다는 점에서 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회도 인터넷선거보도심의위원회와 마찬가지로 상설기구가 되어야 할 것이다.

인터넷언론을 중심으로 발생하고 있는 심의대상 콘텐츠의 중복심의 문제는 이미 언급했듯이 매체의 성격을 고려하면 불가피한 측면이 있다. 어떤 심의기구의 심의 과정이든 보도(언론사)의 영향력 등을 고려하고 있기 때문에 3개 기구의 공동협의를 통해 이에 걸맞은 심의기준을 마련해야 할 것이다.

언론관계법을 통한 언론 개념의 재정립과 이와 밀접한 관계가 있는 신유형 뉴스서비스의 법제화를 통한 선거보도 심의대상의 확대는 신중하게 검토해야 할 것이다. 언론개념의 재정립 등은 실제로는 규제 대상을 확장하는 결과를 낳기 때문이다.

참고문헌

- 박남춘(2013). <선거보도 심의, 합리적인 개선방안 모색(2013년도 국정감사 정책자료집 vol.6)>. 서울: 박남춘 의원실.
- 방송통신심의위원회(2011.11.1.). ‘SNS 애플리케이션 심의에 대한 입장’ 보도자료.
- 손재권 · 김성수 · 이두호(2017). <선거관리위원회 중장기 발전방안>. 과천: 중앙선거관리위원회.
- 심미선(2015). 포털의 선거 콘텐츠 유통과 공정성. <언론중재>, 겨울호(통권 137호), 16-27.
- 안명규(2009). 인터넷선거보도 심의의 현실과 법제에 관한 고찰. <언론과 법>, 제8권 2호, 49-82.
- 언론중재위원회(2017.2.20.). “언론중재위, 2016년 조정청구사건 3,170건 처리” 보도자료.
- 인터넷선거보도심의위원회(2013). <2012 제18대 대통령선거보도 심의백서>. 서울 : 인터넷선거보도심의위원회.
- 중앙선거관리위원회(2006.12.12.). ‘중앙선관위, 정치관계법 개정의견 국회제출’ 보도자료.
- 정치개혁특별위원회(2015). <공직선거법 일부개정법률안 검토보고서(김용태의원 대표발의안 등 229건)>. 서울: 정치개혁특별위원회.
- 최진호 · 이재진(2016). 선거보도 심의 및 심의기구에 대한 제도적 개선방안 연구: 2004년 이후 대선 및 총선보도에 대한 중복심의 논의를 중심으로. <언론과 법>, 제15권 2호, 1-35.
- 행정안전위원회(2019). <공직선거법 일부개정법률안 검토보고서(장정숙의원 대표발의안 등 80건)>. 서울: 행정안전위원회.