

【제2주제 토론문】

“공정한 선거보도 심의를 위한 심의기구 운영 방안”

토론문

김 동 준

공공미디어연구소장

■ 선거보도 심의제도의 필요성

- 선거 기간에 형성되는 선거 공론장은 정치적 의사표현이 자유롭게 이루어짐으로써 사상의 자유시장이 작동하고, 다양한 잠재적 이해관계가 표면화됨으로써 민주주의적 커뮤니케이션 역량이 성숙되는 계기로 역할을 함(이동훈·류정호, 2009¹; 이동훈, 2010²; 이동훈·반현, 2011³).
- 따라서 선거 공론장의 민주주의적 역할이 제대로 실현되려면 무엇보다 정치적 의사 표현의 자유가 보장되고, 이를 토대로 한 활발한 의견 교류가 필수적인 조건임.
- 그럼에도 불구하고 선거 공론장이 갖는 한계는 규제의 필요성을 유발함.
 - 첫째, 선거라는 커뮤니케이션 장이 갖는 특수성에 따라 짧은 선거 캠페인 기간 동안 집중적으로 이루어지는 언론과 유권자들의 커뮤니케이션은 그만큼 집중성과 확장성이 높다는 특징을 가짐. 오보와 부정확한 보도, 공정성과 중립성이 결여된 보도 등은 사상의 자유시장이 작동하여 선거 여론이 정상적으로 수렴되기 전에 선거에 큰 부작용을 낳는다고 지적됨.
 - 둘째, 선거 기간 동안 한시적으로 이루어지는 선거 공론장에서의 커뮤니케이션은 다양한 이슈가 첨예하게 대립, 충돌하는 갈등의 장임. 이해관계가 조율되고 합의되기 보다는 의견의 주장과 충돌이 심화되는 양상이 보편적임. 따라서 다른 정치 이슈보다 미확인 정보와 음해성 정보로 인한 개인 권익의 침해 정도와 범위가 클 수

1) 이동훈·류정호(2009). 인터넷 선거 캠페인 관련 개인 미디어 규제 법률의 문제점 연구: 공론장적 접근을 중심으로. <사이버커뮤니케이션학보>, 제26권 3호, 159-200.
2) 이동훈(2010). 인터넷 언론의 유권자 참여 플랫폼을 활용한 선거 공론장 관련 탐색적 사례 연구. <사회과학연구> 제21권 4호, 91-116.
3) 이동훈·반현(2011). <매체환경변화에 따른 선거보도 심의제도 개선방안에 관한 연구>. 서울: 인터넷선거보도심의위원회.

밖에 없음. 따라서 언론의 선거보도에 대한 심의제도는 정치적 의사 표현의 자유 및 사상의 자유 시장 작동에 대한 규제라는 지적에도 불구하고 선거라는 특수한 상황을 고려할 때, 그 타당성이 인정됨(문재완, 2008⁴⁾; 이동훈·반현, 2011).

■ 선거보도 심의제도 논의

○ 심의 대상 및 기준의 문제

- 언론의 영역을 어디까지 설정할 것인가의 문제는 인터넷이 본격적으로 활성화되면서 등장한 온라인 매체로 인해 심화되며, 그 범위를 확정하기는 어려운 문제임.
- 발제문에서 언급된 것처럼, 각종 관련 법령과 규칙에서 심의 대상의 범위가 모호하거나 상충되기도 함.
- 선거시기의 온라인 상의 선거보도(혹은 선거 관련한 소식 등)는 총량을 파악하기 불가능한 수준임. 현행 심의제도로 이를 조사하기도 어렵거니와 심의의 실효성에도 의문이 듦.
- 온라인 영역의 심의는 최소한의 규제 원칙에 입각하여 그 범위와 기준을 정립해야 할 것으로 보임.
- 심의기준 역시 모호한 측면이 있음. 대표적으로 선거방송은 「방송법」 제33조와 「공직선거법」이 정한 선거방송, 「선거방송심의에 관한 특별 규정」에 의한 ‘선거에 관련된 내용이 포함된 프로그램의 방송’으로 그 범위를 특정하기 곤란함. 선거 후보자가 등장한 방송에만 한정할 것인지, 후보자는 아니지만 소속 정당의 내용도 포함할 것인지 등에 대한 논의가 필요함.
- 심의 주체인 3개의 위원회(선거기사심의위원회·선거방송심의위원회·인터넷선거보도심의위원회)가 공통적인 대원칙으로 설정하고 있는 ‘공정성’이라는 기준도 모호하기는 마찬가지임. 심의 과정에서 최소한의 규제 원칙을 적용하는 것이 바람직하나, 심의기구 간의 공정성 심사원칙 관련 가이드라인을 마련할 필요는 있어 보임.
- 다만, 선거보도 심의의 공정성 원칙과 관련하여 언론의 당파적 또는 정파적 보도 태도가 문제되는데, 이는 매체별로 차별화된 심의기준을 적용할 필요도 있음. 즉, 신문과 인터넷 언론의 경우 매체 특성을 고려하여 상대적으로 정파성에 대한 제한적 인정의 여지를 두어야 할 필요성도 있음.

4) 문재완(2008). <언론법 한국의 현실과 이론>. 서울: 늘봄.

- 심의중복과 심의기구 통합
 - 현 심의제도의 문제는 심의기구의 분리가 아니라 심의기준의 일관성 부재에 있기 때문에 역할 조정이 필요함.
 - 인터넷 영역과 기존 매체 간의 중복심의가 주로 문제가 되는데, 인터넷을 통한 재매개 보도의 경우, 심의기구 간 협의를 통해 심의기준을 통일하여 일관성을 유지해야 함.
 - 심의기구 통합은 매체별 특성이 고려되지 못할 수도 있음. 가령, 방송의 경우 보도만이 아니라 시사, 교양, 예능 등 전 장르가 심의의 대상이 됨.
 - 심의기구를 통합할 경우, 외부로부터의 정치적 영향력에 대해 자유롭지 못할 것이라는 우려가 지적됨. 분리되어 있을 때 보다 단일 기구로 통합될 때가 더 정치적 이해관계로부터 자유롭지 못할 수 있음.

- 심의기구 상설화
 - 심의기구의 상설화를 통해 장기적으로는 조직의 안정성과 전문성이 상대적으로 높을 수 있음. 그러나 선거보도 심의 자체가 한시적인 정치과정이기 때문에 상설화가 필요한지는 의문.
 - 기존 심의기구와의 경계와 영역이 중복될 수 있으며, 선거 기간이 아닐 경우의 역할도 다소 의문.

■ 선거보도 심의기구의 위원 구성과 관련한 문제

- 3개 심의위원회 모두 국회 교섭단체 추천 몫이 있으나 정치권의 추천을 배제하는 것을 고려할 필요가 있음.
 - 정당 추천 인사들은 아무래도 정당의 눈치 혹은 이익을 대변할 수밖에 없는 상황으로 판단됨. 가령, 상식적으로 특정 정당 후보에게 불리한 보도 혹은 근거 없는 의혹보도 같은 것들이 제기될 경우, 해당 정당이 아닌 다른 정당의 추천인사들은 문제시 하지 않거나 경미하게 처리하려는 경향이 있음. 또한 교섭단체에 들어오지 못한 정당 후보의 소외 혹은 배제에 대해서도 같은 방식으로 처리하게 됨.

- 3개 심의위원회 모두 언론사 현업단체나 현업의 추천 몫에 따른 위원이 필요한지 검토가 있어야 함.
 - 선거방송심의위원회 구성의 경우, 방송사 추천이 포함됨. 대부분 방송협회나 케이블협회에서 추천권을 갖는 것으로 보이는데, 현직 협회 임직원이 위원으로 추천되

는 경우가 있음.

- 이 역시 선거방송을 수행하는 방송사와 이해관계가 있다고 볼 수밖에 없음. 방송사 추천 위원은 방송사의 심의에 있어서 방어적인 입장을 견지하고는 함.
- 언론인 단체의 추천 몫이 있기 때문에 위원 구성 시 굳이 방송사 추천 몫을 반영할 필요성이 있는지는 의문.