

【제2주제 토론문】

“공정한 선거보도 심의를 위한 심의기구 운영 방안”

토론문

이 부 하

영남대 법학전문대학원 교수

1. 토론에 들어가면서

이 교수님의 선거기사심의위원회의 경험에 기초한 선거보도 심의기구 운영방안을 들으면서 평소에 깊이 생각하지 못했던 선거보도 심의기구에 대해 이해하게 되는 기회가 되었습니다. 토론자의 소임을 다하기 위해, 몇 가지 점에 관해서만 보충적으로 저의 생각을 피력하는 것으로 토론을 갈음하겠습니다.

2. 선거보도와 관련한 현행법 규정

선거보도와 관련하여 현행법 규정은 다음과 같습니다.

1) 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」(이하 언론중재법) 언론 관련 규정

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "언론"이란 방송, 신문, 잡지 등 정기간행물, 뉴스통신 및 인터넷신문을 말한다.
2. "방송"이란 「방송법」 제2조제1호에 따른 텔레비전방송, 라디오방송, 데이터방송 및 이동멀티미디어방송을 말한다.
3. "방송사업자"란 「방송법」 제2조제3호에 따른 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자 및 방송채널사용사업자를 말한다.
4. "신문"이란 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 신문을 말한다.
5. "신문사업자"란 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 신문사업자를 말한다.
6. "잡지 등 정기간행물"이란 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호가 목 및 라목에 따른 잡지 및 기타간행물을 말한다.
7. "잡지 등 정기간행물사업자"란 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 정기간행물사업자 중 잡지 또는 기타간행물을 발행하는 자를 말한다.
8. "뉴스통신"이란 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 뉴스통신을 말한다.
9. "뉴스통신사업자"란 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 뉴스통신사업자를 말한다.
10. "인터넷신문"이란 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 인터넷신문을 말한다.

11. "인터넷신문사업자"란 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 인터넷신문사업자를 말한다.
18. "인터넷뉴스서비스"란 언론의 기사를 인터넷을 통하여 계속적으로 제공하거나 매개하는 전자간행물을 말한다. 다만, 인터넷신문 및 인터넷 멀티미디어 방송, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것은 제외한다.
19. "인터넷뉴스서비스사업자"란 제18호에 따른 전자간행물을 경영하는 자를 말한다.
20. "인터넷 멀티미디어 방송"이란 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제1호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송을 말한다.
21. "인터넷 멀티미디어 방송사업자"란 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제5호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송사업자를 말한다.

2) 인터넷 신문 관련 규정[「신문 등의 진흥에 관한 법률」(이하 신문법) 및 신문법 시행령]

신문법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. "인터넷신문"이란 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치와 통신망을 이용하여 정치·경제·사회·문화 등에 관한 보도·논평 및 여론·정보 등을 전파하기 위하여 간행하는 전자간행물로서 독자적 기사 생산과 지속적인 발행 등 대통령령으로 정하는 기준을 충족하는 것을 말한다.

신문법 시행령

제2조(인터넷신문) ① 「신문 등의 진흥에 관한 법률」(이하 "법"이라 한다) 제2조제2호에서 "독자적 기사 생산과 지속적인 발행 등 대통령령으로 정하는 기준"이란 다음 각 호의 기준을 말한다.

1. 독자적인 기사 생산을 위한 요건으로서 주간 게재 기사 건수의 100분의 30 이상을 자체적으로 생산한 기사로 게재할 것
2. 지속적인 발행요건으로서 주간 단위로 새로운 기사를 게재할 것

② 제1항제1호에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자의 계열회사(「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 계열회사를 말한다)가 다음 각 호의 자가 생산하는 기사를 인터넷을 통하여 일반에 제공하는 경우에는 자체적으로 생산한 기사가 100분의 30 미만인 경우에도 제1항제1호의 기준을 충족한 것으로 본다.

1. 신문사업자
2. 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호가목 또는 라목에 따른 잡지 또는 기타간행물을 발행하는 자
3. 「뉴스통신진흥에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 뉴스통신사업을 영위하는 자

1) '인터넷 멀티미디어 방송'이란 광대역통합정보통신망등(자가 소유 또는 임차 여부를 불문하고, 「전파법」 제10조 제1항 제1호에 따라 기간통신사업을 영위하기 위하여 할당받은 주파수를 이용하는 서비스에 사용되는 전기통신회선설비는 제외한다)을 이용하여 양방향성을 가진 인터넷 프로토콜 방식으로 일정한 서비스 품질이 보장되는 가운데 텔레비전 수상기 등을 통하여 이용자에게 실시간 방송프로그램을 포함하여 데이터·영상·음성·음향 및 전자상거래 등의 콘텐츠를 복합적으로 제공하는 방송을 말한다.

3) 「공직선거법」 중 선거보도 심의기구 관련 규정

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.

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 각 호의 구분에 따른 기간 동안 선거기사심의위원회를 설치·운영하여야 한다.

③ 선거기사심의위원회는 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 신문, 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 잡지·정보간행물·전자간행물·기타간행물 및 「뉴스통신진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 뉴스통신(이하 이 조 및 제8조의4에서 "정기간행물등"이라 한다)에 게재된 선거기사의 공정 여부를 조사하여야 하고, 조사결과 선거기사의 내용이 공정하지 아니하다고 인정되는 경우에는 해당 기사의 내용에 대하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 제재조치를 결정하여 이를 언론중재위원회에 통보하여야 하며, 언론중재위원회는 불공정한 선거 기사를 게재한 정기간행물등을 발행한 자(이하 이 조 및 제8조의4에서 "언론사"라 한다)에 대하여 통보받은 제재조치를 지체 없이 명하여야 한다.

제8조의5(인터넷선거보도심의위원회) 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.

인터넷선거보도와 관련하여 「공직선거법」에서는 ‘인터넷신문’ 뿐만 아니라, ‘이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자’ 를 인터넷신문사로 포함시키고 있습니다. 유사한 언론의 기능은 헌법상 ‘명확성 원칙’ 에 위반될 가능성이 높습니다. 인터넷신문사에 해당되지 않는 사람이 지속적으로 인터넷에 선거 기사를 게재하는 경우, 이를 언론의 기능을 행한다고 볼 수 있을지가 불분명합니다.

위 법률들에서 수범자로 정하고 있는 언론사와 선거와 관련하여 허위조작정보(disinformation) 내지 거짓정보를 전파하는 주체 간의 불일치가 발생할 가능성이 높아, 이로 인한 법적 규율의 공백에 대해서 법적 규율이 필요합니다.

3. 공정성 개념

공정성 원칙(The Fairness Doctrine)이란 라디오나 텔레비전 방송사업자는 공적으로 중요한 공적 이슈들을 방송한 경우, 그에 반대되는 견해들이 제시될 수 있도록 적절한 방송기회를 부여해야 한다는 원칙입니다.²⁾ 미국 연방통신위원회의 1949년 보고서에 의하면, ‘공정성 원칙’이란 방송사업자가 중대하거나 매우 공적으로 중요해서 그 문제를 보도하지 않는 것이 비합리적이라고 판단되는 경우, 그 이슈를 방송해야 하고,³⁾ 방송사업자는 ‘공적으로 중요성을 지닌 논쟁적 이슈들’을 방송했다면, 공익을 효과적으로 증진시킬 수 있는 중요한 반대 견해들도 방송될 수 있는 시간과 기회를 제공해야 한다는 것입니다.⁴⁾

미국에서는 전자매체(방송 등)에 적용되는 공정성 원칙과 인쇄매체(신문 등)에 적용할 수 없는 공정성 원칙을 구별하고 있습니다. FCC(미국 연방통신위원회)는 전자매체(방송 등)에만 ‘공정성’ 원칙을 요구하는데, 전자매체(방송 등)는 법률상 독점을 향유하고 있고 영향력이 큰 반면, 인쇄매체(신문 등)는 법률상 독점을 향유할 수 없으며, 법률상 독점을 위한 기술상 능력도 없다는 것입니다.⁵⁾ 양 매체 간에 공정성 원칙이 동일한 정도로 요구되지 않고 있습니다.

미국에서 ‘공정성’이란 공평한 기회 제공이라는 형식적 측면에 중점을 두는 반면, 우리나라 법률상의 선거보도와 관련하여 요구하는 ‘공정성’은 내용적 측면에 중점을 둔 것입니다. 논의의 대상은 우리 법률에서 요구하는 공정성은 공적인 논의에 있어서 다양한 견해나 표현의 제시라는 ‘언론의 다양성과 표현의 기회균등’에 있는지 아니면, 보도의 내용이 ‘타당하고 공익적 성격’의 보도이어야 하는지에 대한 기준이 마련되어야 합니다.

4. 허위조작정보 내지 거짓정보에 대한 법적 규제 문제

방송에 관해서는 「방송법」에서, 신문과 인터넷 신문에 관해서는 신문법에서, 뉴스통신에 관해서는 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」에서 규율하고 있습니다. 「방송법」 제33조 제2항제10호에서는 방송통신심의위원회의 심의규정 사항으로 ‘보도·논평의 공정성·공공성에 관한 사항’이 규정되어 있습니다.⁶⁾ 「방송법」상 방송통신심의위원회의 심

2) Thomas G. Krattenmaker, The Fairness Doctrine Today: a constitutional Curiosity and an impossible Dream, Duke L.J. 151 (1985), p. 152.

3) Red Lion Broadcasting Co. v. Federal Communication Commission, 395 U.S. at 377.

4) 1985 Fairness Report, at 35, 418 (FCC report examining fairness doctrine). Editorializing by Broadcast Licensees, 13 F.C.C. 1246, 1249 (1949); Garrison v. Louisiana, 379 U.S. 64, 74-75 (1964) (공적 사항에 대한 표현은 공익적 측면에서 자기통치를 증진시킨다).

5) Red Lion Broadcasting Co. v. FCC, 395 U.S. 367, 89 S.Ct. 1794, 23 L.Ed.2d 371 (1969).

6) 「방송법」 제100조 제1항에서는 방송통신위원회는 방송사업자 등이 심의규정을 위반한 경우에 5천만원 이하

의사항으로서 ‘보도와 논평의 공정성·공공성’은 방송사업자·중계유선방송사업자·전광판방송사업자 또는 외주제작사에게 요구되는 것입니다. 또한 「방송법」에는 ‘가짜뉴스’를 규율하기 위한 법 규정이 없습니다. 신문법과 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」은 신문사업자, 인터넷신문사업자, 뉴스통신사 등 제한된 대상자를 규율하기 위한 것이고, 특정한 사안을 ‘규제’하기 위해 제정된 법률이 아니라, 신문과 뉴스통신 등을 ‘진흥’하기 위해 제정된 진흥법입니다. 이러한 법률들에는 ‘가짜뉴스’ 등 허위정보, 거짓정보를 규율하기 위한 법 규정은 없습니다. 이렇듯 현행법은 의사형성과 의견의 다양성을 위협하는 현실에 적절하게 대응하지 못하고 있습니다.

2018년 4월 5일 박광온 의원이 대표발의한 ‘가짜정보 유통 방지에 관한 법률안’에서는 ‘가짜정보’를 ‘정부기관 등에서 명백하게 그 내용이 사실이 아니라고 판단한 정보로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 정보를 말합니다. 가. 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제2조제12호에 따른 언론사가 유통한 정보 중 언론사가 정정보도 등을 통하여 그 내용이 사실이 아니라고 인정한 정보, 나. 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제7조에 따른 언론중재위원회에서 그 내용이 사실이 아니라고 결정한 정보, 다. 법원의 판결 등에 의하여 그 내용이 사실이 아니라고 판단된 정보, 라. 중앙선거관리위원회가 허위사실 공표, 지역·성별 비하 및 모욕으로 삭제 요청한 정보’라고 제안했습니다.

2018년 5월 9일 강효상 의원이 대표발의한 ‘가짜뉴스대책위원회의 구성 및 운영에 관한 법률안’에서는 ‘가짜뉴스’를 “정치적 또는 경제적 이익을 위하여 신문·인터넷신문·방송 또는 정보통신망에서 생산된 거짓이나 왜곡된 내용의 정보로서 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제2조제15호에 따른 언론보도 또는 언론보도로 오인하게 하는 내용의 정보를 말한다.”고 제안하였습니다.

「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」(이하 정보통신망법) 제44조의7(불법정보의 유통금지 등) 제1항제2호7)의 ‘불법정보’란 비방할 목적을 가지고 사실이나 거짓의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보만을 의미합니다. 따라서 정보통신망법상 ‘불법정보’는 명예훼손적 정보에 국한하므로, ‘가짜뉴스’를 규율하기 위한 ‘거짓정보’ 내지 ‘허위정보’와 동일한 의미가 아닙니다.

가짜뉴스는 신문·인터넷신문·방송에 국한하여 적용될 가능성이 높으므로, 정보통신망에 생산·유통되는 거짓정보 내지 허위정보를 규제하기 위해서는 법률에서 ‘거짓정

의 과징금을 부과하거나 위반의 사유, 정도 및 횟수 등을 고려하여 해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 정정·수정 또는 중지, 관계자에 대한 징계, 주의 또는 경고 등의 제재조치를 명할 수 있다고 규정하고 있다.

7) 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의7(불법정보의 유통금지 등) ① 누구든지 정보통신망을 통하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보를 유통하여서는 아니 된다.

2. 사람을 비방할 목적으로 공공연하게 사실이나 거짓의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보

보' 라는 용어를 사용하는 것이 입법취지상 타당할 것입니다. 여기서 의미하는 '거짓 정보'란 “정보통신망을 통해 정치적 목적이나 경제적 이익을 위하여 고의 또는 중대한 과실로 인한 가짜정보 또는 허위정보”라 정의할 수 있습니다.

선거보도와 관련된 허위조작정보(disinformation) 내지 거짓정보는 「공직선거법」에서 규율함이 타당해 보입니다.

지금까지 경청해 주셔서 감사합니다.