

## 【제2주제 토론문】

# “공정한 선거보도 심의를 위한 심의기구 운영 방안”

## 토론문

최 승 민

언론중재위원회 심의2팀장

공정한 선거보도 심의를 위한 심의기구 운영 방안에 대한 이용성 교수의 발제문은 전반적인 시각에서 심의대상 언론사의 범위 그리고 심의기구 운영에 대한 문제점과 개선방안에 대해 잘 정리해주고 있다. 이 토론문에서는 발제문에 제시된 내용에 기초하여 선거보도 심의기구 간 중복심의 및 선거보도 심의기준 그리고 심의기구 상설화 문제를 검토한다.

### 1. 선거보도 심의대상 중복과 심의기준 관련

#### 가. 선거보도 심의대상 중복 문제

발제자는 선거기사심의위원회(이하 ‘선심위’)와 인터넷선거보도심의위원회(이하 ‘인심위’)가 뉴스통신사 기사에 대해 중복심의를 할 우려가 있다고 지적했다.

2004년 인심위 설치 이후 선심위와 인심위의 대선 및 총선 심의의결을 분석한 후, 두 기관 간에 중복심의 여부를 실증적으로 살펴본 연구<sup>1)</sup>에 따르면 중복심의 사례는 5건에 불과한 것으로 나타났다. 이 중 2건의 사례는 동일한 결정이 내려졌고, 3건의 사례는 상이한 결정이 내려졌으나 이는 매체 특성을 반영한 심의결과라고 분석했다. 연구자들은 우려했던 중복심의 또는 중복규제는 심각하지 않은 것으로 나타났지만 심의기구 간 협의체를 구성하여 심의규정이나 판단기준을 구체적으로 논의해야 한다고 제안했다.

지난 11월 27일 언론중재위원회 강의실에서 제21대 국회의원선거를 앞두고 선거보도 심의기구 간 업무협의를 진행했다. 선거보도를 심의하는 4개 기관(선심위, 선거방송심의위원회(이하 ‘선방위’), 인심위, 중앙선거여론조사심의위원회)은 지속적으로 업무협의회를 운영하고 있다. 협의회는 임기만료선거 전후 또는 주요 이슈 발생 시 개최되어왔다. 주요 회의내용은 각 기구별 불공정보도 조치결과 비교평가, 심의기준 개정 논의, 심의과정에서 나타난 문제점 공유 및 개선방안 그리고 주요 이

1) 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.

슈에 대한 공동대응체제 구축 방안 등이다.

특히 선심위는 인심위와 안전상정 또는 시정요구(이의신청) 접수 시 상호 의견을 수시로 교류해 동일한 안전이 상정되었을 경우 아주 상이한 판단이 나오지 않도록 주의를 기울이고 있다.

#### 나. 선거보도 심의기준 관련

선거보도 심의기준은 각 선거보도 심의기구마다 다르다. 심의대상 매체별 특성을 반영했기 때문이다. 방송 심의를 하는 선방위는 방송 특성상 선심위와 인심위보다 더 엄격한 심의기준을 적용하고 있다. 텍스트 기사를 다룬다는 측면에서 선심위와 인심위는 유사한 심의기준을 두고 있지만 일부 조항은 상이하다. 특히 인심위는 정치적 중립성 관련 심의기준 조항이 없는 반면, 선심위는 정당이나 후보자의 정책이나 공약에 대해 정당한 근거 없이 비난 또는 비방하거나, 미화하는 기사에 대해서는 제재조치를 하도록 하는 정치적 중립성 조항을 운용하고 있다. 선심위는 공정성과 형평성 조항을 구분하고 있는 반면, 인심위는 공정성 조항에 형평성 관련 조항을 포함하고 있다.

‘공정성’ 개념과 평가에 대한 기자들의 인식을 연구한 논문<sup>2)</sup>에 따르면, 기자들은 매체에 상관없이 공정성 개념이 애매모호하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 매체 유형별로 신문기자는 기계적 공정성이나 동일 비율의 균형성에 대해 반대하면서 신문사가 지향하는 방향에 맞춰 더 많은 보도를 하는 것을 당연시 여기는 반면, 방송과 온라인 기자들은 신문기자에 비해 상대적으로 공정성 기준에 수긍하는 것으로 나타났다.

공정성 개념에 대해 그동안 많은 학자들의 논의가 있었지만 합의된 개념은 정립되어 있지 않다. 선심위는 그동안 자유로운 의사표현과 정치적 의견개진을 위촉시키는 것은 언론의 자유와 국민의 알권리를 침해할 수 있으므로 언론의 자유를 최대한 보장해주는 것을 원칙으로 공정성 관련 심의를 해오고 있다. 다만 심의결과 그 한계를 일탈해 심각하게 불공정하다고 인정되는 기사에 대해서 제재를 가하는 방향으로 처리해왔다.<sup>3)</sup>

선거기사심의위원들도 공정성 위반에 대한 심의를 완화할 필요가 있다는 의견을 여러 차례 제시하였다. 공정성 기준은 그 개념이 모호하고 주관적 해석의 여지가 있다는 이유에서이다. 또 공정성은 기사의 내용을 규제하는 기준이어서 과도한 공정성 심의는 언론보도의 자유를 위축시킬 가능성이 있다고 지적했다. <표 1>은 『선거기사심의백서』 ‘종합평가’ 편에 게재된 심의기준 관련 심의위원의 의견을 정리한 것이다.

선거보도의 ‘공정성’ 개념은 진행형이다. 선심위는 심의위원의 다양한 의견을

2) 박형준(2013), ‘공정성’ 개념과 평가에 대한 기자들의 인식 연구, 언론과학연구, 13(1), 262-289

3) 제17대 국회의원선거 선거기사심의위원회 백서 및 제19대 국회의원선거 선거기사심의위원회 백서 ‘선거기사심의위원회 인사말’ 참조

지속적으로 반영해 심의기준을 개정하여 왔고, 심의기준의 일관적인 적용을 위해 『선거기사심의기준 해설집』을 발행하는 등 언론 자유와 선거의 공정성이라는 상충하는 두 이념을 적절히 조화시키기 위해 노력 중이다. 각급 선거 시기에 설치되는 선심위는 당시 선거의 특성, 정치 제도의 변화, 매체 환경을 종합적으로 고려해 선거보도의 공정성 개념을 정립해 가고 있다.

<표 1> 심의기준 관련 선거기사심의위원 의견

선거	제안사항	비고
제5회 지선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 심의기준 공정성, 형평성, 객관성 개념을 보다 구체적으로 서술해야</li> <li>- 심의 일관성 확보하고 심의위원 간 시각차를 줄이기 위해 심의기준을 해석하고 적용하는 구체적인 방식 및 심의 시 고려하는 기타 사항에 대한 안내를 담은 '심의 매뉴얼'을 제작해야 함</li> </ul>	『선거기사심의기준 해설집』 발행
제18대 대선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 심의기준의 조항이 긍정 명령문으로 조문화 되어 있는데, 언론에 공정보도를 할 것을 '명령' 또는 '요구' 하는 것은 근본적으로 적절치 않으므로 검토가 필요</li> </ul>	심의기준 개정
제19대 국선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공정성 위반에 대한 심의를 완화해야 함</li> <li>- 특정 후보에 유·불리한 내용의 기사라고 하더라도 해당 기사를 보도할 근거가 있는지, 불리하게 다뤄진 당사자의 반론이 충분히 게재되었는지 여부를 기준으로 이에 저촉되는 경우에 한해 공정성 위반을 적용해야 함</li> <li>- 공정성 기준 적용의 근거가 되어온 감정적 표현의 사용 여부, 다양한 의견의 인용 여부 등은 그 자체로 제재의 이유가 되지 않고 가중처벌의 요건이 된다고 보는 것이 타당</li> </ul>	
제20대 국선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 형식적 공정성을 심의한 후 내용의 공정성을 심의하는 2단계 심의를 통해 공정성 기준 적용을 보다 엄격하게 판단해야</li> <li>- 공정성 기준과 형평성 기준을 관행적으로 중복 적용하지 않고 공정성 위반의 경우에는 보다 엄격하게 판단해야</li> <li>- 정치적 중립성 조항은 공정성 및 형평성 기준과 상당 부분 중복되며 조문을 명확하게 해석하기 어려워 개정이 필요</li> </ul>	
제19대 대선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공정성 기준은 그 해석이 모호함. 보도의 내용을 심의하는 기준인 만큼 언론의 자율성을 저해할 위험이 있어 공정성 기준을 통한 심의는 완화할 필요가 있어</li> </ul>	
제7회 지선	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 심의고려 사항 중 '선거에 영향을 미치고자 하는 언론사의 의도성 여부'는 여타 요소와 달리 객관적인 판단이 불가능한 영역이므로 삭제를 검토해야</li> </ul>	

## 2. 선거기사심의위원회 상설화

선거보도 심의기구 간 통합 또는 선심위와 선방위의 상설화 관련한 법률안은 인심위가 발족한 후 지속적으로 발의되어 논의가 이뤄져왔다.

〈표 2〉 선거기사심의위원회 운영 관련 「공직선거법」 개정 발의안 현황

구분	대표발의자	주요내용	결과
제 17대 (2004-2008)	선병렬 의원 (2007. 7. 12.)	- 선방위 및 선심위를 상설기구로 설치·운영 - 선방위 및 선심위 위원 임기를 1년으로 - 정당 및 후보자는 언제든지 시정요구 및 반론보도 청구 가능	임기 만료 폐기
	정갑윤 의원 (2007. 5. 31.)	- 선방위, 선심위 및 인심위 폐지 - 중앙선관위와 시도선관위에 선거보도심의위 상 설기구로 설치 - 정당 및 후보자는 언제든지 시정요구 및 반론보도 청구 가능	임기 만료 폐기
제 18대 (2008-2012)	장세환 의원 (2011. 6. 22.)	- 선방위, 선심위 및 인심위 폐지 - 중앙선관위 산하 선거보도심의위원회 설치	임기 만료 폐기
제 19대 (2012-2016)	박기춘 의원 (2013. 7. 9.)	- 선방위, 선심위 및 인심위 폐지 - 중앙선관위 산하 공정언론심의위원회 설치 - 사무처는 선관위 소속 공무원으로 구성	임기 만료 폐기
제 20대 (2016-2020)	김민기 의원 (2019. 5. 31.)	- 방심위 및 선심위를 각각 상설로 설치운영 - 위원 임기는 3년 - 정당도 시정요구 가능	법안 소위 계류 중

선방위는 1997년, 선심위는 2000년, 인심위는 2004년 각각 설치되었다. 인심위가 설치된 후부터 16년 동안 현재와 동일하게 선거보도 관련 심의기구가 운용되어 왔다. 발제자의 의견처럼 각 심의기구가 안정적으로 매체유형별 심의기준과 심의운용을 하고 있어 현재 심의기구를 통합하는 안보다 선심위와 선방위를 상설화해 운영하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 다만 발제자의 의견에 덧붙여 상설화 필요성에 대해 논의해보고자 한다.

상당수의 지역신문은 지방선거를 앞두고 신년특집 등의 형태로 현직 지자체장의 성과나 이력 등을 홍보하는 인물부각 기사를 관행적으로 게재하고 있다. 현직 후보의 홍보성 기사는 소위 ‘현직 프리미엄’을 공고히 해 타 후보들에게 불리한 영향을 미칠 수 있다. 그러나 선심위 설치 이전에 이뤄진 보도에 대해서는 제재조치를 취하지 못하는 경우가 발생하고 있으며, 별도의 인터넷 홈페이지를 운영하지 않는

지역주간지나 일간지의 경우 인심위의 제재도 이뤄지지 못하는 상황이다.

선거보도는 선거기간에만 이뤄지는 것이 아니다. 대통령선거의 경우 선거가 있긴 해 전부터 후보자들에 대한 보도가 쏟아진다. 내년 총선을 앞두고도 지역별로 어느 후보가 나올 것이라는 하마평 보도와 특정 후보자에 대한 홍보성 기사들도 자주 눈에 띈다. 하지만 선심위가 출범 전이라 해당 기사에 대해 공정성 여부를 심의할 수 없는 한계가 있다. 이는 결국 유권자들에게 악영향을 미치게 되는 것이어서 공정한 선거 문화를 저해하는 결과를 가져온다.

선심위와 선방위는 선거일 후 30일까지만 운영된다. 따라서 선거가 끝난 후 선거시기에 있었던 보도에 대해 시정요구를 하려고 해도 해당 기구가 존재하지 않아 법적인 구제를 받지 못하는 경우도 발생한다. 이러한 문제점은 선거기구의 상설화로 해결될 수 있다고 본다.

장기적으로는 선거보도 심의기구는 언론보도로 인한 피해구제를 다루는 언론분쟁 전문기구이며 준수법적인 독립기구인 언론중재위원회로 일원화하는 것이 바람직할 것으로 본다. 발제문에서도 언급했듯이 중앙선관위원회 산하에 ‘공정언론심의위원회’를 설치하자는 박기춘 의원의 발의안은 국가기관이 언론보도를 심의하고 규제할 경우 언론자유를 침해할 우려가 있다. 중앙선관위원회는 공정한 선거가 이뤄질 수 있도록 형식과 절차에 대한 준수여부를 관리 감독하는 행정적 기능을 맡고, 보도의 공정성을 기준으로 하는 내용규제 및 피해구제는 언론중재위원회가 담당하는 것이 바람직할 것이다.

### 3. 제언

선거보도 심의기구의 ‘시정요구’ 및 ‘이의신청’ 그리고 반론보도청구절차(이하 ‘시정요구 등’)를 언론중재위원회의 조정절차로 이관할 것을 검토해 볼 필요가 있다. 「공직선거법」상 후보자는 신문과 방송의 불공정 보도에 대해 선심위와 선방위에 ‘시정요구’를, 정당과 후보자는 인터넷언론의 불공정 보도에 대해 인심위에 ‘이의신청’을 할 수 있다. 그리고 정당과 후보자는 왜곡된 선거보도로 피해를 입었을 경우 언론사에 ‘반론보도청구’를 할 수 있으며 협의가 결렬되었을 경우 심의기구에 ‘반론보도청구회부’를 할 수 있다. 후보자의 시정요구 등은 주로 선거운동기간 중 선거의 당락에 중요한 영향을 미칠 수 있는 선거보도에 대해 후보자가 적극적으로 피해를 구제해달라고 요청하는 제도다. ‘시정요구 등’의 경우 선거기사가 불공정하거나 당사자가 피해를 입었을 경우 해당 기구에 신청서 등을 접수하면 심의가 개시된다.

시정요구 등이 접수되면 심의기구는 당사자인 언론사에 이를 통지하고 언론사의 의견을 듣는 절차를 진행한다. 「공직선거법」 반론보도청구절차(제8조의4제4항 및 제8조의7제7항)는 언론중재위원회의 제15조 일부 조항을 준용하도록 하고 있다. 시정요구 등의 제도는 언론중재위원회의 일반 조정절차와 유사하다.

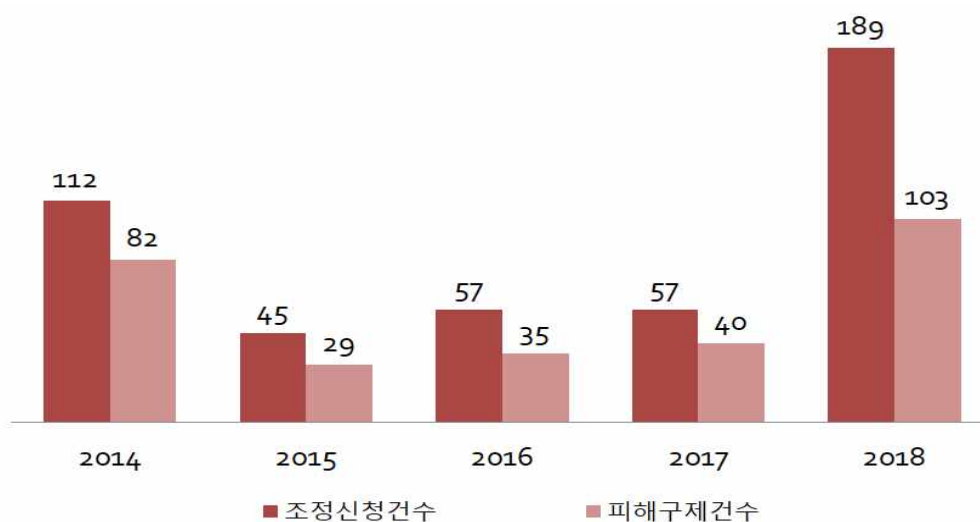
「공직선거법」상 시정요구 등에 대한 심의기구의 제재 결정에 대해 이행하지 않을

경우 「공직선거법」 제256조제2항에 따라 언론사는 2년 이하의 징역 또는 1,500만원 이하의 벌금에 처해질 수 있어 언론사는 적극적으로 항변할 법적 기회를 충분히 부여받지 못하는 경우 불리할 수 있다.

시정요구 등이 접수가 되면 당사자는 심의위원회에 서면 또는 직접 출석하여 의견을 진술할 수 있다. 사안의 중대함에 따라 다르겠지만, 양 당사자는 회의에 출석해 자신의 입장을 충분히 항변해야 함에도 불구하고 지리적, 시간적 한계로 그렇지 못하는 경우가 많다. 지역에 거주하는 당사자가 직접 의견을 진술하기 위해서는 서울에 있는 심의기구에 출석해야 한다. 선거운동과 취재로 분주한 시기에 당사자들은 이러한 불편함을 감내해야 한다. 반면, 언론중재위원회는 전국 10곳에 지역중재부가 있다. 언론중재위원회에서 시정요구 등을 처리할 수 있다면 당사자는 근거리에서 분쟁을 해결하면 된다. 언론중재법 상 조정신청 대상이 되는 법적 요건과 피해구제 형식이 「공직선거법」과 다른 부분이 있으나 이는 언론중재법에 선거기사 조정 관련 특례조항을 신설한다면 가능할 것으로 보인다.

선거보도 관련 피해구제 시스템 개선방안을 위한 연구<sup>4)</sup>에 의하면, 선거보도와 관련 조정신청 사례 중 후보자나 후보자가 되고자 하는 자뿐만 아니라 후보자 가족, 선거운동원, 해당 선거에 출마하지 않은 정치인 등이 조정신청을 한 사례가 많은 것으로 나타났다. 이는 후보자와 후보자가 되고자 하는 자만이 시정을 요구할 수 있도록 한 「공직선거법」 조항 탓에 그 밖의 선거보도 피해자는 심의기구에 시정을 요구할 수 없기 때문으로 분석하고 있다. 선거보도와 관련한 언론중재위원회의 조정신청 현황을 살펴보면, 선거가 있는 해에는 선거보도 관련 조정신청 건수가 적지 않음을 알 수 있다.

<그림 1> 선거보도 관련 조정신청 현황



4) 이진아·조준원·최승민(2007) 선거보도관련 피해구제 시스템 개선방안, 언론중재, 가을호, 98-112

언론중재위원회 조정절차에 따른 합의 또는 조정에 갈음하는 결정 확정 시 재판상 화해와 동일한 효력이 있다. 언론중재위원회는 한 해 3,500여 건의 조정신청을 처리하고 있으며, 피해구제율은 70%에 달한다. 또 언론분쟁에 있어 전문적이고 효율적인 국내 유일의 준사법적 기구이기도 하다. 따라서 선거보도로 인한 후보자나 정당의 피해가 발생할 경우 매체별로 분산되어 있는 심의기구가 아닌 언론중재위원회에서 일괄적으로 처리하는 것이 당사자의 피해구제의 실효성, 언론의 자유 보장, 피해구제의 전문성 차원에서 적절하다고 보여진다.