

선거보도심의 창구에 비친 언론보도

김 영 호

시사평론가 · 전 선거방송심위원회 부위원장

선거 때마다 편파보도 성행하여 선거보도심의 필요성 대두

언론의 기능과 역할은 권력을 감시·견제하는 데 있다. 따라서 언론은 정치권력과 유착관계도, 적대관계도 아닌 긴장관계를 유지하는 것이 바람직하다. 그런데 한국언론은 군사정권과 유착관계를 유지함으로써 독재정권의 영속화에 기여했던 불행한 역사를 가지고 있다. 언론이 정치권력의 도구로 전락하지 않았다면 군사정권의 32년간이라는 장기집권은 불가능했을 것이다. 1987년 6월 항쟁이후 언론환경이 많이 개선되어 언론이 차츰 본래의 기능과 역할을 찾아가고 있는 것은 사실이다. 하지만 언론이 아직도 권력 이동에 예민한 촉각을 곤두세우고 있다는 사실도 부인하기 어려운 것이 현실이다.

대부분의 신문사는 소유구조가 창업자 및 그 일가에 집중되어 자본으로부터 독립되지 못하고 있다. 실질적으로 1인을 정점으로 하는 지배체제를 가지고 있는 것이다. 이 같은 소유구조에서는 편집권과 경영권이 분리되지 않아 사주가 신문제작에 막강한 영향력을 행사한다. 방송은 권력으로부터 독립되지 못하고 있는 것이 현실이다. 정권이 바뀔 때마다 정치실세와 지연-학연-혈연이 닿는 인사들이 경영진에 포진된다. 정치권력이 경영·편집간부에 대한 인사권을 장악함으로써 간접적으로 보도·논평에 관해 상당한 영향력을 미친다는 사실을 부인하기 어렵다.

1997년 실시된 15대 대통령 선거는 사상 유례 없는 편파보도, 왜곡보도가 자행되는 가운데 치러졌다. 당시 보도내용이 심의대상이었던 방송은 집권당을 두둔한 편이었지만 그 같은 장치가 없던 신문의 경우 일부 매체는 노골적으로 특정후보를 지지했다. 여론조사 결과 특정인에 대한 지지도가 떨어지면 보도하지 않고 지지도가 올라가면 그것을 과장하여 보도했다. 특정인의 득표율을 끌어 올리려는 의도로 여론조사 결과를 왜곡하여 보도하는 사례도 많았다. 오차범위를 무시하고 특정인이 선두에 달린다, 양강구도로 압축되었다니 하여 여론조작을 예사로 알았던 것이다. 또 특정인에게 유리하면 과장보도하고 불리하면 축소보도하는 편파보도를 일삼았다. 이런 보도행태는 국민의 대표성을 훼손한다는 의미에서 심각한 문제가 아닐 수 없었다.

이 문제는 시민사회에 언론개혁이라는 중대한 과제를 던졌다. 그래서 언론개혁시민연대라는 시민단체의 연대단체가 탄생하는 계기가 되었던 것이다. 한편 언론의 눈치를 보아오던 정치권도 불공정한 선거보도의 폐해를 심각하게 인식하고 규제의 필요성을 제기했다. 그래서 2000년 2월 국회는 16대 국회선거를 앞두고 공직선거및선거부정방지

법을 개정했다. 그 내용 중에 중요한 사항은 활자매체의 선거기사도 심의대상으로 삼기로 했다는 점이다. 다시 말해 이미 실시하고 있는 선거방송과 마찬가지로 신문, 잡지 등 활자매체의 보도내용도 선거 때마다 언론중재위원회에 선거기사심의위원회를 한시적으로 설치해서 심의하기로 한 것이다. 방송은 이미 15대 국회선거(1996년), 15대 대통령 선거(1997년), 제2회 지방선거(1998년)에 걸쳐 선거보도를 심의해 왔다.

16대 총선거부터 활자매체 선거기사도 심의대상에 올라

개정 선거법은 선거기간 중에 설치되는 선거기사심의위원회가 기사내용이 공정하지 않다고 인정하면 신문사로 하여금 사과문 또는 정정보도문을 게재하도록 규정하고 있다. 그런데 이 벌칙조항은 위헌소지를 지녔다는 지적이 제16대 국회의원 선거기사심의위원회 소집 첫날 회의에서 제기됐다. 심의위의 시정명령을 이행하지 않으면 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금형에 처하도록 규정한 조항이 문제가 되었던 것이다. 심의위가 준사법적 기능을 가졌다고 볼 수 있고 피해구제절차를 단축하여 신속한 결정을 내림으로써 선거보도에 따른 불이익을 최소화하려는 의도에서 이 조항을 신설한 것으로 이해된다. 하지만 심의위의 명령에 대한 불복중의 이유로 형사처벌까지 할 수 있느냐 하는 점이 논란의 대상이 되었던 것이다.

이런 규정은 선거활동을 감시하는 언론의 취재활동을 위축시키고 나아가 국민의 알 권리를 침해한다는 점에서 헌법정신에 위배된다. 또 헌법재판소는 사과광고의 강요는 양심의 자유를 제약한다는 요지의 위헌결정을 내린 바 있다. 헌법재판소는 1991년 사과문 게재 요구와 관련한 민법조항에 대해 “사과광고를 강제로 요구하는 하는 것은 국가가 재판이라는 권력작용을 통해 자기신념에 반해 윤리적 판단을 하는 등 헌법이 보호하고자 하는 양심의 자유를 제약한다”는 위헌결정을 내렸다.

제16대 국회의원 선거 당시에는 국회기능이 사실상 정지된 상태라 신설된 처벌규정의 개정이 현실적으로 불가능했다. 그래서 심의위는 사과문 게재명령은 현재결정에 위배된다고 판단하고 시행하지 않기로 의견을 모았다. 정정보도문에 대해서도 신중을 기하기로 했다. 심의위가 불공정 보도에 대한 별도의 사법적 판단을 거치지 않은 상태에서 심의위의 결정에 불복했다는 이유로 형사처벌의 대상으로 삼는 것은 매우 위험하다고 의견일치를 보았던 것이다. 결국 이 처벌규정은 운영과정에서 사실상 유효성을 상실한 셈이었다.

이 문제는 언론이 법개정 과정에서 공론화했어야 했다. 그런데 언론은 법개정 단계에서는 물론이고 법공포 이후에도 까맣게 모르고 있었다. 그러다 심의위의 결정이 알려지자 언론자유를 침해한다며 흥분하여 일부 신문은 1면 머리기사로 보도하는 등 대부분 신문들이 이 문제를 중요하게 취급했다. 그런데 한국언론은 언론자유를 침해할 소지가 있는 당사자의 문제조차 일과성-일회성 보도에 그치는 고질적인 습성을 드러내고 말았다. 이후에도 습관적인 망각상태에 빠져 이 처벌조항이 지닌 위헌성의 심각성에 관해 아무런 이의를 제기하지 않고 있는 것이다.

16대 국회의원 선거 이후 2년 이상 언론은 대통령 주자로 누가 떠오르고 있다며 정권

의 향방에 관해 예민한 반응을 보여왔다. 하지만 신문에 족쇄를 채우려는 의도가 있는 것으로 해석이 가능한 이 조항의 문제점에 대해서는 관심조차 보이지 않고 있다. 개정 선거법에 따라 6·13 지방선거 보도를 감시하기 위한 선거기사심의위원회가 이미 활동을 마쳤고 16대 대통령 선거가 다가오고 있는 데도 말이다. 국회도 선거관리위원회도 마찬가지로 이 문제의 심각성을 본 척도 하지 않고 있다. 현재의 정치일정이나 정치상황을 미루어 보아 법개정을 기대하기 어려울 것으로 보인다. 16대 대통령 선거에서도 선거기사심의는 이 법이 개정되지 않은 상태에서 이루어져야 할 것으로 보인다.

중앙지는 주로 여론조사 보도요건 미비 및 공표금지 위반

선거법 제8조의2에 따라 16대 국회의원 선거보도를 심의하기 위한 선거기사심의위원회가 설치되어 선거일전 120일부터 선거일후 30일까지 활동했다. 이 위원회는 정기간행물·의등등록등에 관한 법률에 의해 전국에서 발행되는 6,000여종의 정기간행물 중에서 구독이 가능한 매체를 심의했다. 서울지역에서 발행하는 일간신문, 지방에서 발행하는 지방일간신문, 서울에서 발행하는 주간지-주간신문-월간지, 지방에서 발행하는 주간지-주간신문 등 284개의 인쇄매체와 연합뉴스를 포함해서 모두 285개의 매체를 대상으로 선거 기사를 자체 심의했던 것이다. 매체별로는 일간신문이 76개, 주간지-주간신문-월간지 208개, 통신 1개였다. 지역별로는 서울에서 발행하는 일간지가 21개로 종합지 10개, 경제지 4개, 스포츠지 4개, 전문지 1개였으며 통신 1개였다. 지방에서 발행하는 일간신문은 55개였으며 이중에서 경기가 8개로 가장 많았고 그 다음은 광주 7개, 대구-대전-전북이 각각 5개 등이었다.

선거기사심의는 자체심의, 그리고 피해자의 시정요구 및 반론보도청구심의로 나누어진다. 16대 총선 선거기사심의위원회는 활동기간 중에 93건의 위반사례를 결정했다. 그중 경고는 61.7%인 58건이었고 나머지는 주의가 35건이었다. 유형별로 보면 ▲공정성 및 형평성 위반이 76.3%인 71건 ▲여론조사 보도요건 미비가 15.1%인 14건 ▲여론조사 공표금지 위반이 7.5%인 7건 ▲상업광고제한위반이 1.1%인 1건이었다.

중앙일간지는 1건을 제외한 11건이 여론조사요건 미비 및 여론조사결과 공표금지 조항을 위반한 것이었다. 선거기간 중에 여론조사 공표금지 조항을 위반한 7건 중에 6건에 대해서는 경고를 결정했으며 선거기간이 아닌 때에 여론조사 요건을 충분히 갖추지 않은 14건에 대해서는 모두 주의를 결정했다. 여론조사와 관련한 위반사례는 특별한 경우를 제외하고는 경마식 보도라는 보도관행에 따른 단순한 사안으로 분류가 가능하다.

그런데 공정성-형평성 위반사례 중에는 특정후보를 지원할 목적을 가진 편파-왜곡보도가 많았다는 점이 심각한 문제점으로 지적되었고 그 같은 사례는 주간지와 지방지에 많았다. 선거기사심의위원회는 특정후보 및 특정정당을 집중적으로 부각시켜 공정성 및 형평성을 크게 위반한 기사에 대해서는 경고를 결정했다. 또 특정후보 및 특정정당에 대해 유리하거나 불리하게 기사를 작성하여 공정성 및 형평성을 위반했다 해도 기사를 비교적 작게 취급하였고 의도성이 희박한 경우에는 주의를 결정했다.

지방지·주간지는 노골적 편파보도로 형평성 및 공정성 위반 많아

공정성 및 형평성을 위반한 사례 중에서 경고를 받은 기사의 유형별 특색을 보면 ▲ 특정후보 또는 특정정당에 관한 기사를 전면에 걸쳐 보도한 경우 ▲ 특정후보 또는 특정정당에 관한 기사를 반복적으로 게재한 경우 ▲ 편파적 기사와 함께 특정후보의 개인사진이나 특정정당의 활동상을 담은 사진만 게재한 경우 ▲ 특정후보 또는 특정정당에 관한 일방적 홍보성 기사를 게재한 경우 ▲ 특정후보를 두둔하면서 경쟁후보를 비판한 경우 ▲ 특정후보를 노골적으로 지지하는 의도를 드러낸 경우 ▲ 비리의혹을 오히려 억울한 것처럼 묘사하여 지역정서를 자극한 경우 등을 들 수 있다.

일부 지방지의 경우에는 위에서 지적했듯이 특정후보 또는 특정정당을 노골적으로 지지하여 공정성 및 형평성에서 심각한 문제를 야기했다. 그 대표적인 예가 전남일보의 편파보도였다. 전남일보는 국회의원 선거에 출마한 사주를 당선시키기 위해 편파-왜곡 보도로 일관했다. 사주가 경영권-편집권을 장악하고 있는 현실에서 사주에 대한 편파보도는 어느 정도 이해가 가능했다. 그런데 경쟁후보가 총선연대의 낙선대상자라는 점을 악용한 데 더 심각한 문제가 있었다. 총선연대의 낙선운동을 왜곡함으로써 사주의 당선운동으로 이용했던 것이다. 총선기간 중에 있었던 지면사유화의 대표적 사례였다. 전남일보는 이러한 일련의 보도에 따라 공정성 및 형평성 위반으로 무려 6건의 경고를 받았다.

일부 지방지와 주간지의 경우 광고성 기사를 그것도 전면에 걸쳐 게재하는 사례가 많았다. 그 내용은 선거 홍보물을 방불케 할 만큼 일방적이었다. 그런데 이런 유형의 기사 일수록 경쟁후보에게 상응하는 지면을 할애하지 않아 편파성을 더욱 심화시켰다. 확인할 도리는 없지만 과거 선거에서 이런 유형의 기사는 금품거래의 대상이었다. 청탁자가 거액의 촌지를 주고 의도대로 지면을 제작하도록 하고 필요에 따라 해당신문을 대량으로 구매했던 것이다. 또는 편파보도의 대가로 광고를 게재해주기도 했다. 청탁자가 이런 신문을 선거 홍보물처럼 지역구에 대량 살포했음은 물론이다. 16대 총선 기간 중에도 이런 유형의 기사가 제작되는 과정에 촌지를 비롯한 금품거래가 있었는지는 확인할 방법이 없다. 하지만 내용의 편파성·왜곡성을 미루어 보아 그 같은 개연성을 지닌 기사가 많았다.

상업적 거래 말고도 촌지수수료를 의심케 하는 기사가 많았다. 특정후보의 동정을 지속적으로 보도하는가 하면 특정후보의 경력과 학력을 반복적으로 보도함으로써 선거에 영향을 미치려는 의도를 비치기도 했다. 지역감정은 해당지역에서만 끝나지 않는 경우도 있었다. 제주지역에서 발행하는 한라일보는 서울에서 출마한 제주 출신의 동정을 주요 기사로, 그것도 세 차례에 걸쳐 반복적으로 취급했다. 그 같은 편집의도는 뻔하다. 해당 선거구에 거주하는 제주 출신에게 고향 사람이니 표를 주라는 뜻일 것이다.

경마식 보도에 충실, 출구조사 단정적 보도로 무더기 오보사태

16대 국회의원 선거관련 선거방송심의위원회는 선거법 제8조의2에 따라 설치되어 선거일전 120일부터 선거일후 30일까지 활동했다. 이 위원회는 모두 144건의 위반사례를 결정했는데 이것은 선거방송심의가 도입된 이후 가장 많은 건수이었다. 부문별로는 지상파방송 부문이 103건, 종합유선방송 부문이 40건, 기타(중계유선방송사업자) 1건이었다. 지상파방송 부문 중에서는 텔레비전이 45건, 라디오가 58건이었고, 종합유선방송 부문 중에서는 방송채널사업자가 23건, 종합유선방송사업자가 17건이었다. 제재종류별로는 법정제재가 4건, 경고 29건, 경고 및 관계자 경고 2건, 주의 109건이었다.

제재현황을 사유별로 보면 ▲여론조사보도와 관련한 규정 미준수가 48회로 가장 많았는데 그 중에서 오차한계 등 보도요건 미비가 39회이고 공정성, 정확성이 의심스런 여론조사 공표가 5회, 여론조사 공표금지 위반이 4건이었다. 그 다음은 ▲공정성 위반 44회 ▲후보자 출연방송제한 위반 40회 ▲형평성 위반 27회 등으로 많았다. 그 밖에도 예측보도로 인한 유권자 오도 8회 ▲객관성 위반 8회 ▲감정 또는 편견이 개입된 용어사용 5회 등이 있었다(단일 안건에 대하여 제재사유가 둘 이상인 경우가 있으므로 제재건수와 차이가 있음).

16대 국회의원 선거방송 제재내용을 역대 선거의 제재내용과 단순하게 비교하기는 곤란하다. 국회의원 선거는 대통령 선거, 지방선거와는 선거양태가 다르기 때문에 제재건수가 양적으로 늘어났다고 불공정 보도가 가장 많았다고 판단하기는 어렵다. 16대 국회의원 선거방송(2000년) 제재건수는 15대 국회의원 선거(1996년), 15대 대통령 선거(1997년)에 비해 제재의 강도가 낮은 ‘주의’의 비중은 높아졌으나 제재 강도가 높은 법정 제재의 비중은 낮아졌다. 따라서 전체적으로 보면 위반정도가 경미해졌다는 분석이 가능하다.

한국언론의 보도행태 중에서 경마식(horse race) 보도는 그 동안 많은 논란의 대상이 되어 왔다. 특히 선거기사의 경우 그 폐해가 크다는 점에서 자체의 필요성이 지적되어 왔던 것이다. 그럼에도 불구하고 16대 국회의원 선거에서는 경마식 선거보도가 지닌 모든 문제점이 압축된 보도가 방송사의 출구조사에서 드러났다. 오차범위 이내에서 몇 건의 당락이 뒤바뀌는 정도가 아니었다. 개표결과와 출구조사 사이에 의석수가 크게는 23석이나 차이가 났는데도 불구하고 당선자가 누구라는 식인 확정적인 보도내용이 많았다. 그것도 개표 이전부터 너무나 단정적으로 보도했고 신문은 4월 14일자 초판에 방송사의 출구조사를 근거로 하여 선거결과를 예측보도했다. 신문은 그 후 방송의 출구조사가 엉터리라고 비판했지만 그것을 인용보도한 사실에 대해서는 공식적으로 사과하지 않았다.

예측조사, 제1당과 제2당이 틀리고 당락도 크게는 23석이나 뒤바뀌어

선거방송심의위원회는 KBS(1TV), MBC(TV), SBS(TV)에 대해 출구조사 보도와 관련해 법정제재인 ‘시청자에 대한 사과’와 ‘해당 방송프로그램의 관계자에 대한 징계’를 결정했다. KBS는 선거일인 4월 13일 오후 6시 출구조사 예측보도를 하면서 ‘민주당 제1당 확실시’라는 화면과 함께 “당선예상 의석 수는 투표자 조사결과 1, 2위 투표율 차이

가 조사의 오차범위를 벗어난 당선 확실자 수입니다”라고 보도했다. 그런데 8명의 당선 예상자가 낙선함으로써 당락이 뒤바뀌는 결과가 발생했다.

MBC는 투표마감과 동시에 갤럽과 공동으로 실시한 출구조사 결과를 발표하면서 오차한계 이내에서 경합을 벌이는 지역을 감안하지 않은 채 정확하지 않은 내용을 근거로 정당별 의석 수를 예측하여 민주당을 제1당으로 방송했다. “제1당은 민주당으로 나타났는데요. 이것은 비례대표까지 합한 의석입니다. 제1당에 민주당이 예상되고 있습니다. MBC와 갤럽의 출구조사를 토대로 한 예상의석 결과 민주당이 비례대표를 포함해서 127석으로 제1당을 차지하는 것으로 예상이 됐습니다. 한나라당은 비례대표를 합해서 120석입니다.” 이렇게 단정적으로 보도했는데 실재는 23개 지역구에서 당락이 바뀌었다.

SBS는 출구조사 결과를 보도하면서 오차한계 이내에서 경합을 벌이는 지역을 감안하지 않은 채 정확하지 않은 내용을 근거로 ‘민주당 1당 유력’, ‘여당인 민주당의 압승’, ‘야당인 한나라당의 참패’ 등의 표현과 함께 정당별로 획득이 예상되는 의석 수를 방송했다. 이렇게 선거결과에 대한 예측내용을 당선예상자의 명단까지 발표함으로써 개표결과에 따른 최종당선자와 당락이 뒤바뀐 지역구가 8군데나 있었다.

지난 6월 13일 제3회 전국동시지방선거가 실시됨에 따라 활자매체의 선거보도를 심의하는 선거기사심의위원회가 2월 14일~7월 13일 150일간 설치되어 활동했다. 이 위원회는 이 기간 중에 414개 정기간행물을 자체 심의하여 경고 12건, 주의 34건을 결정했다. 또 후보자의 시정요구 10건을 접수하여 처리하는 등 모두 56건을 처리했다. 자체심의 위반유형을 보면 ▲공정성 및 형평성 위반이 71.7%인 33건으로 가장 많았고 그 다음은 ▲여론조사 결과공표 요건 미비가 23.9%인 11건 ▲여론조사 공표금지 위반이 4.3%인 2건의 순으로 나타났다. 매체별로는 ▲지방일간지가 27건으로 ▲중앙일간지의 9건보다 훨씬 많았으며 나머지는 ▲지방주간신문 7건 ▲월간지 2건 ▲시사주간신문 1건 등이었다.

여기서 주목할 점은 공정성 및 형평성 위반의 경우 지방일간지가 23건으로 중앙일간지의 2건에 비해 압도적으로 많았다는 점이다. 지방지의 경우 특정인을 일방적으로 지지하는 편향성 보도가 여전히 성행했다는 뜻이다. 제재조치 중에 경고 12건을 분석해보면 그 중 3건을 중앙지가 차지했다. 조선일보가 출처를 알 수 없는 여론조사를 인용하여 보도함으로써 경고를 받았으며, 세계일보는 출처불명의 여론조사를 인용, 보도하여 두 차례에 걸쳐 경고를 받았다. 그런데 나머지 경고는 지방일간지 3건, 지방주간지 5건 등으로 모두 형평성 및 공정성 위반에 해당했다. 특정후보를 노골적으로 지지하는가 하면 경쟁후보에게 불리한 내용을 주로 보도했다. 제목도 선정적이어서 특정인을 드러내고 미화했다. 또 특정인의 인터뷰는 게재하고 경쟁후보에게는 기회를 주지 않는 편파 보도를 일삼기도 했다.

후보자 또는 후보자 예정자가 요구한 시정요구 10건을 심의한 결과 ▲정정보도 1건 ▲반론보도 1건 ▲주의 2건 ▲기각 2건 ▲취하 4건으로 처리되었다. 취하 4건은 모두 정정보도, 해명보도 및 반론보도가 게재되어 취하된 것이었다. 매체별로는 ▲주간지방신문 5건 ▲지방일간지 4건 ▲중앙일간지 1건이었다. 후보자가 신청한 반론보도청구는 1건도 접수되지 않았는데 이는 언론사를 필수적으로 거쳐야 하는 불편 때문인 것으로 분

석된다.

현직자가 방송프로에 등장한 간접적인 선거운동도 많아

제3회 지방선거와 관련한 선거방송심의위원회는 활동기간 중에 모두 58건을 제재 결정했다. 방송사업자별로 보면 ▲지상파방송사업자 26건(텔레비전 13건, 라디오 13건), ▲방송채널사용사업자 3건, ▲종합유선방송사업자 29건이었다. 이를 제재종류별로 보면 ▲법정제재 2건 ▲경고 및 책임자 경고 6건 ▲경고 및 책임자 주의 1건 ▲경고 및 관계자 경고 10건 ▲경고 및 관계자 주의 3건 ▲경고 10건 ▲주의 10건이었다.

역대 선거방송의 제재경향을 사업자별로 보면 지상파방송사업자 부문은 ▲15대 국회의원 선거 72건 ▲15대 대통령 선거 79건 ▲제2회 지방선거 63건 ▲16대 국회의원 선거 103건 등을 기록했다. 그런데 제3회 지방선거에서는 26건을 나타냄으로써 제재건수가 현저하게 줄었다. 선거의 종류에 따라 보도행태도 다르다는 점에서 역대 선거와 단순히 비교하기는 곤란하다. 하지만 제재건수가 양적으로 크게 감소했다는 사실은 공정보도를 위한 노력이 진전되었다는 해석이 가능한 대목이다. 그러나 종합유선방송 및 방송채널사용사업자에 대한 경고 이상의 제재조치는 크게 증가한 편이었다.

제재현황을 사유별로 보면 ▲여론조사 공표요건 미비가 21건 ▲공정성 및 정확성의심스런 여론조사 공표가 1건 등 여론조사 공표와 관련한 규정 미준수가 22건으로 가장 많아 역대 선거방송과 크게 다르지 않은 경향을 나타냈다. ▲공정성 위반도 역시 22건으로 여론조사와 같은 수준으로 많았으며 그 다음은 ▲후보자 출연방송 제한위반 13건 ▲광고방송 제한 2건 등의 순이었다.

법정제재는 지상파 라디오에서 2건이 발생했다. 청주BBS의 ‘황신모의 시사포커스’가 충북도내 사이버 비방사건과 관련하여 사법기관의 수사가 진행 중인데 불구하고 특정정당의 의견을 인터뷰하고 진행자의 질문을 통해 특정정당의 선거관세 분석내용을 방송했다. 심의위가 공정성을 위반했다고 판단하여 ‘시청자에 대한 사과’를 결정했다. 또 청주CBS의 ‘지방시대 915’는 선거관련 여론조사 결과를 보도하면서 조사기관, 의뢰기관, 조사기간 등을 명확하게 밝히지 않았고 오도의 우려가 있는 수치를 인용하여 보도함으로써 ‘시청자에 대한 사과’를 제재 받았다.

선거법은 후보자 또는 후보예정자가 자신을 알릴 수 있는 수단과 방법을 엄격하게 제한하고 있다. 하지만 현직자는 선거기간 중에도 업무수행이나 업적평가 등을 통해서 언론에 등장할 기회를 포착하기가 용이하다. 이 점을 이용해서 현직자들이 간접적인 방법으로 선거운동을 하는 경우가 많았다. 특히 전파매체의 경우 시사프로 이외에도 오락프로에 등장시켜 업무를 설명하거나 업적을 소개하는 기회를 줌으로써 공정성 및 형평성을 위반했다는 시비를 일으킨 사례가 적지 않았다. 반면에 정치 신인은 언론을 통해 자신을 알릴 기회가 거의 없다는 점에서 이 조항을 현직자에게 아주 엄격하게 적용하여 형평성을 유지할 필요가 있다. 이 조항이 정치 신인에게 진입장벽으로 작용할 소지가 많기 때문이다.

경마식 보도에 치중하여 여론조사 요건미비 위반 많아

활자매체나 전파매체가 다같이 월드컵 열기에 매몰되어 지방선거를 너무 홀대했다는 평가가 가능하다. 선거관련 기사를 비중있게 취급하지도 않았지만 물량면에서도 절대적으로 부족한 편이었다. 또 지방시대를 맞아 지방행정에 적합한 인물을 뽑도록 여론을 조성하기보다는 정당을 선택하라고 암시하는 보도가 많았다. 양당 대통령 후보의 지원 유세를 부각시킴으로써 지방선거를 대통령 선거의 전초전으로 만들었다. 또 비례대표제에 대해 충분히 설명하지 않아 많은 유권자들이 새 제도를 숙지하지 못한 상태에서 투표에 임했을 것으로 짐작된다. 양당 지도부의 비난전을 지나치게 부각시켜 정치혐오감을 부추김으로써 투표율을 떨어뜨리는 부정적 역할을 한 측면도 있다.

선거법 제108조는 여론조사의 결과를 공표하지 못하도록 엄격하게 금지하고 있다. 선거기간 개시일부터 투표일 마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선자를 예상하게 하는 여론조사의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없다고 규정하고 있는 것이다. 선거법 제33조는 선거별 선거기간을 ▲대통령 선거 23일 ▲국회의원 선거와 지방자치단체장 선거 17일 ▲지방의회 의원선거 14일로 규정하고 있다. 여론조사 결과공표 금지조항은 국민의 정치적 의사표시를 제약함으로써 언론자유를 침해한다는 논란이 있어 왔다. 하지만 이 문제를 논의하는데 있어서는 먼저 한국언론의 보도행태에 관한 지적이 필요하다. 한국언론이 선거보도에 임하는 자세는 적지 않은 문제점을 안고 있다.

역대선거에 나타난 보도내용의 특징은 흥미 유발적이고 승패에 초점을 맞춘다는 점이었다. 누가 앞섰다가 처지고 누가 앞서기 시작했다는 따위였다. 그것도 모자라 언론사들이 많은 돈을 들여 경쟁적으로 여론조사를 실시하여 보도해 왔다. 대통령 선거를 1년 이상 앞둔 시점에서조차 여론조사를 경쟁적으로 실시하고 보도하는 사실만 봐도 한국언론이 얼마나 여론조사를 중요한 보도대상으로 삼는지 알 수 있다. 지방선거나 국회의원 선거에서 같은 선거구를 대상으로 비슷한 시점에 실시한 각종 여론조사가 지지율에서 심한 편차를 나타냈다. 심한 경우 10% 이상의 차이도 적지 않았다. 이런 여론조사 보도는 언론의 신뢰성을 훼손하는 문제를 지니고 있으나 여론조사 보도경쟁은 진정되지 않고 있다.

역대선거에서 법정선거기간 중에 여론조사 공표금지라는 법망을 교묘히 피한 여론조사 보도가 많았다. 각 정당의 자체분석과 각종 여론조사에 따르면 ‘누가 누가 앞섰다’, ‘누가 안정권에 진입했다’는 따위였다. 실제 이 문제가 선거보도심의에서 선거법 저촉사항으로 많이 지적되어 주의나 경고를 받았다. 또 여론조사결과를 보도할 때는 조사기관, 의뢰기관, 조사대상, 조사기간, 조사방법, 오차한계를 밝혀야 하는데도 이 조항을 충실히 준수하지 않은 기사가 의외로 많았다. 기사를 작성하면서 여론조사 보도요건을 다 갖추려면 기사가 복잡해지는 문제가 발생한다. 따라서 제3회 지방선거방송심의에서는 이런 현실적인 문제점을 고려하여 조사방법에 대해서는 신축적으로 운영했다. 조사방법은 주로 전화에 의존하기 때문에 전체적인 내용을 파악해서 이 부문을 생략해도 무방한 것으로 처리했던 것이다.

15대 대통령 선거에서는 특정인 지지 위해 여론조사 노골적 악용

한국언론의 보도관행과 보도자세로 봐서 여론조사 공표금지 조항이 없다면 많은 후보자들에게 피해를 주어 공정선거를 저해할 소지가 적지 않다. 최소한의 조사요건도 갖추지 않은 여론조사가 횡행할 우려가 있다는 것이 현실이다. 선거 때마다 특정인을 노골적으로 지지하는 언론풍토에서는 그 같은 유추가 어렵지 않다. 이런 유형의 보도는 여론조사에 나타난 수치가 근거가 있는 것처럼 포장함으로써 유권자의 선택권에 영향을 미친다는 점에서 심각한 문제가 아닐 수 없다. 또 이런 여론조사로 인해 될 사람 밀어주자는 악대차(bandwagon)현상까지 일어나면 국민의 대표성을 훼손하는 심각한 문제를 낳을 수 있다.

지난 1997년 15대 대통령 선거만 보더라도 일부 매체는 특정인을 대통령으로 당선시킬 목적으로 여론조사를 노골적으로 악용했다는 사실을 상기할 필요가 있다. 여론조사 설문을 특정인에게 유리하도록 작성하여 의도된 답변을 유도하기도 했다. 또 경쟁자간의 지지율 차이가 표본오차 한계 이내인데도 단정적인 표현을 써서 특정인에게 유리하게 보도하기도 했다. 그래프, 그림, 표 등을 이용하여 경쟁자간의 차이를 과장 또는 축소하여 특정인에게 불리 또는 유리하게 보도하여 편파보도라는 시비를 많이 낳았다. 이런 편파적인 보도행위는 불공정한 선거 분위기를 조성하여 국민의 대표성을 훼손한다. 따라서 선거기간내의 여론조사 결과공표에 대한 규제가 필요하다.

또 많은 국민들이 아직도 정치적 의사를 표현하는데 주저한다는 점을 고려할 필요가 있다. 군사독재정권은 국민이 정치적 의사를 자유롭게 표현하지 못하도록 억압했다. 그 영향으로 많은 국민들이 아직도 정치적 의견을 묻는 단순한 질문에도 그 의도의 불순성을 의심하는 성향이 있다. 그래서 솔직한 답변을 꺼리며 때로는 정치적 부담이 적은 집권정당을 지지한다고 거짓 답변을 하기도 한다. 16대 국회의원 선거일에 방송사들이 실시하여 보도한 출구조사가 개표결과와 엄청난 차이가 나타났던 것도 이와 유관하다. 이런 국민적 잠재의식도 고려한다면 무분별한 여론조사 보도는 자제할 필요가 있다.

한국언론은 선거보도를 정당간, 또는 후보간의 정책대결을 유도하기보다 경마식 보도에 치중하다보니 여론조사를 중시하는 경향이 있다. 이런 승부위주의 언론보도는 유권자가 공정한 선택권을 행사하는데 악영향을 미치는 폐단 이외에도 정책대결을 실종시키는 문제점을 안고 있다. 언론이 정책대결에 집중적인 관심을 보이지 않기 때문에 정당들도 선거전략 차원에서 정책개발의 필요성을 절감하지 못하는 것이 현실이다. 각 정당이 발표하는 정강정책은 경제-사회정책이 주류를 이룬다. 그런데 정치부 기자들은 일반적으로 경제-사회정책이 지닌 난해성-전문성으로 인해 취급하기를 꺼린다. 결국 정당들도 언론의 관심을 끌기 위해 대변인의 입을 통해 단선적인 사안을 쟁점화시키려고 노력한다.

영·호남 매체, 지역정서에 의존한 특정정당 기관지화 현상 심각

한국정당은 지지기반을 지역연고에 두고 있고 유권자도 지역연고에 근거하여 투표하는 성향이 뚜렷하다. 지지정당의 극명한 동서분열 현상이 이것을 증명한다. 하지만 언론 보도에서는 지역감정을 조장하는 보도사례가 현저히 주는 경향을 나타내고 있다. 중앙매체의 경우 그 같은 현상이 두드러지고 있다. 특히 지역감정에 호소하는 정치인의 계산된 발언을 무비판적으로 게재하는 보도행태가 감소하고 있다. 이에 따라 지역감정에 호소하는 정치인의 발언도 줄었다고 볼 수 있다. 이 같은 보도자세의 변화는 시민단체의 감시활동이 주효하게 작용한 것으로 해석된다.

지역감정을 직설적으로 조장하는 보도량의 감소는 지역 편향적 보도량의 감소를 의미하는 것은 아니다. 특히 영남-호남의 경우 존립근거를 지역정서에 의존하는 보도행태에 변화가 없었다. 호남매체의 민주당 기관지화, 영남매체의 한나라당 기관지화라고 표현해도 무방할 정도로 지역연고 정당을 노골적으로 지지했다. 결과적으로 지역연고정당을 일방적으로 지지하는 기사를 중점적으로 게재함으로써 지지정당의 연고기반을 더욱 확충하는 데 기여했다는 평가가 가능하다. 그런데 오는 16대 대통령 선거에서도 이 같은 보도행태에는 변화가 없을 것으로 예상되어 선거기사 심의기능을 강화할 필요가 있다.

영남지역의 경우 선거기사는 한나라당이 보도의 중심이었고 타당후보와 관련한 기사는 거의 취급하지 않았다. 의정보고회나 유세 따위의 사진도 한나라당 후보만 중점적으로 게재했다. 이 같은 보도자세에 따라 지면구성에서 특정정당의 기관지와 같은 모습을 보였다. 물론 타당후보가 열위의 입장에 있어 물리적으로 균형보도를 유지할 수 없다는 점은 인정된다. 하지만 편향보도의 노골성이 편집의도를 충분히 드러낼 정도였다.

이 점에서는 호남매체의 민주당 기관지화 현상도 마찬가지였다. 지역정서를 고려한다면 타당후보가 당선될 가능성은 희박했다. 그렇다고 보도가치가 떨어진다는 이유로 타당후보의 존재조차 무시할 정도였다면 편파성이 문제가 되지 않을 수 없었다. 다만 극소수의 무소속 후보들이 약진했고, 관심의 대상이어서 이들에 관한 보도가 비교적 공정했다. 하지만 이들은 당선되면 민주당에 입당할 것을 공약하여 지역입장에서 그들의 정치성향은 쟁점의 대상이 아니었다.

인터넷 매체의 선거보도는 선거법의 사각지대로 심의대상에서 제외

선거법을 개정할 시점에는 인터넷 매체에 대한 개념이 희박했다. 그런데 지난 2년 사이에 언론환경이 급변하여 인터넷 매체가 뉴미디어로서 자리 매김을 하고 있는 것이 현실이다. 민주당의 대통령 후보 국민경선 과정에서도 드러났듯이 인터넷 매체는 돌풍이라는 표현이 무색할 만큼 막강한 정치적 영향력을 행사하는 대중매체로 부상했다. 오마이뉴스의 경우 경선과정에서 페이지뷰가 500만건을 돌파하는 이변을 보였다. 선거법 규정에 따르더라도 인터넷 매체도 편집·취재·집필·보도를 하고 있다는 점에서 언론매체에 해당한다. 하지만 선거법에는 인터넷 매체의 선거기사에 관한 심의규정이 없다. 따라서 편파보도·왜곡보도가 성행해도 심의대상으로 삼을 수 없는 것이 현실이다.

활자매체·전파매체의 선거기사는 선거법에 따라 심의대상이 된다. 그런데 인터넷 매체는 엄연히 언론활동을 하고 있고 선거기사를 활발하게 보도하고 있지만 선거법의

사각지대에 놓여 있다. 이것은 언론매체 사이에 형평성의 문제를 제기한다. 후보자 또는 후보예정자가 인터넷 매체의 보도로 인해 당락에 영향을 미치는 피해를 입었다고 주장하는 사례가 발생하더라도 어디에 호소하느냐 하는 문제가 생기는 것이다. 현행법으로는 활자매체를 다루는 선거기사심의위원회나 방송매체를 다루는 선거방송심의위원회에도 해당되지 않는다.

법은 현실적으로 사회변천이나 문물발달을 일일이 쫓아가며 규제하기 어렵다. 따라서 상황변화에 맞춰 법을 신축적으로 해석할 필요가 있다. 선거법은 방송-신문-통신-잡지 기타의 간행물을 경영-관리하거나 편집-취재-집필-보도하는 자를 언론사로 규정하고 있다. 따라서 뉴미디어인 인터넷 매체가 '기타'에 해당한다는 해석이 가능하다. 그런데 일부 인터넷 신문은 문자로 서비스하는 동시에 동영상을 내보내고 있다. 그렇다면 이런 매체는 신문이나, 방송이나 하는 문제가 발생한다. 법을 신축적으로 해석하더라도 현행 법상으로는 융합매체의 보도내용에 대한 심의는 적용대상에 포함시키기 어렵다.

또 방송법은 '방송'이라 함은 방송프로그램을 기획-편성 또는 제작하고 이를 공중에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것을 뜻한다고 규정하면서 지상파방송, 종합유선방송, 위성방송으로 그 종류를 엄격하게 규정하고 있다. 따라서 선거법의 '기타'를 인터넷 방송에 적용하여 심사대상으로 삼는다면 방송법의 규정과 상충하는 모순이 생긴다. 선거방송심의위원회가 선거법에 따라 설치되는 한시적 독립기구이나 불공정한 보도에 대한 제재조치는 방송법에 근거하고 있다. 따라서 인터넷 방송의 선거방송에 대한 규제는 현실적으로 불가능하다.

선거보도심의 미비점과 모순점 정비 위해 선거법 개정 서둘러야

선거기사(방송)심의위원회는 선거일전 120일부터 선거일후 30일까지 운영되는 한시적 기구이다. 따라서 선거가 실시될 때마다 위원회가 설치되고 그 위원회가 선거보도의 공정성을 보장하기 위해 필요한 사항을 정하여 공포하도록 규정하고 있다. 그런데 위원회가 설치될 때마다 해당 규칙을 제정, 공포하는데는 현실적인 문제가 대두된다. 선거 때마다 새 규정을 제정하면 전례와 일치하지 않는 모순을 낳을 수 있다.

그런데 방송위원회는 이런 문제점을 인지해서인지 또는 관련규정에 대한 이해부족에서 비롯됐는지 알 수 없으나 16대 국회의원 선거 당시인 2000년 3월부터 '선거방송심의에 관한 특별규정'을 제정하여 시행해 오고 있다. 지방선거와 관련한 선거방송의 공정성을 심의하기 위해 지난 2월 8일 설치된 선거방송심의위원회는 이 문제의 적법성에 관해 논의했다. 독자적인 규정을 제정하기에는 시간적 제약이 있으므로 합리적 내용은 수용하되 필요한 경우 사안에 따라서 대처한다는 선에서 타협안이 채택됐다.

그리고 선거방송심의위원회의 운영규칙은 방송위원회가, 선거기사심의위원회의 운영규칙은 언론중재위원회가 정하도록 규정한 부문도 논란의 여지가 있다. 상설기구가 아닌 한시기구라 사무기능이 없다는 점에서 그 불가피성은 인정된다. 하지만 선거법에 따라 설치된 독립기구가 방송위원회와 언론중재위원회가 제정한 규정의 적용대상이 된다면 하부조직으로 오해될 소지가 있다. 이런 이유로 방송위원회가 심의규정을 제정하

여 공포했을 가능성이 있다. 이런 불명확한 규정으로 인해 선거기사(방송)심의위원회가 확고한 위상을 확보하는데는 한계가 있다.

선거기사(방송)심의위원회를 선거일 120일전에 설치하도록 규정한 조항도 현실적인 문제를 제기하고 있다. 군사정권의 잔재로 말미암아 현직 대통령은 헌법상의 권력구조와 상관없이 제왕적 지위를 누리고 있다. 대통령만 바뀌면 주요관직은 물론이고 민간분야까지 영향을 미쳐 대통령의 지연-확연과 연결되는 거대한 인맥이 형성되고 그 세력이 지배권력으로 군림한다. 이런 현실적인 문제로 인해 차기 대통령 후보가 선거개시 2~3년전부터 거론된다. 대통령이 바뀌면 모든 것이 바뀌니 모든 국민의 관심사가 아닐 수 없다. 실제 후보자를 뽑는 경선제가 도입되면서 선거일과 상관없이 실질적으로 사전선거운동이 이루어지고 이에 따른 불공정한 선거기사가 보도되고 있는 것이 현실이다. 하지만 여기에 대해서는 어떤 규제장치도 없다. 이런 문제점은 앞으로 선거법을 개정하는 과정에서 충분히 논의되어야 점이다.

어떤 형태의 정부개입도 반대한다는 논리로 선거기사심의가 필요없다는 주장이 제기될 수 있다. 이런 주장은 오해에서 비롯된 것이다. 기사심의의 목적은 신속한 피해구제를 통해 선거에 미치는 영향을 최소화하자는데 있다. 언론중재위원회의 결정이나 법원의 판결은 상당한 시일이 소요되어 선거결과에서 실익을 얻기 어렵기 때문이다. 또 과거 선거에서 공영방송은 집권당을 두둔하고 일부 신문은 대통령 만들기에 나서 편파보도를 일삼은 것이 사실이다. 이런 보도행태에 대한 제어장치로서 심의기능은 필요하다.

각종 선거는 민족의 장래를 결정하는 국가대사이다. 이 점에서 보면 편파보도는 단순한 사안이 아니라 국민의 대표성을 훼손하는 중대한 문제가 아닐 수 없다. 따라서 국회는 정쟁에만 매달리지 말고 선거법을 개정하여 위헌소지를 없애고 미비점도 정비하도록 서둘러야 한다. 또 인터넷 매체를 다루는 제3의 심의기구를 두든지, 또는 3개 매체의 심의기능을 통합해서 일원화하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이 방안은 판단기준을 통일하기 위해서도 중요하다.