

## 01

선거 저널리즘,  
공정보도의무와 뉴스 편향

김춘식 한국외국어대학교 미디어커뮤니케이션학부 교수

1. 선거보도 심의  
체계의 특징

〈공직선거법〉(이하 '선거법') 제8조는 선거보도의 공정성 심사를 위해 세 개의 기관을 두도록 했는데, 위원회 구성과 역할에 관한 주요 내용은 다음과 같다.<sup>1)</sup> 첫째, 위원회는 선거기사의 공정 여부를 조사하여 자체심의를 진행한다. 그리고 심의위원이 필요하다고 인정하는 사안을 심의안건으로 상정할 수 있다.<sup>2)</sup> 둘째, 국회교섭단체, 국가기관(중앙선관위, 방송통신심의위원회), 언론학계, 대한변호사협회, 언론인단체, 시민단체가 추천하는 이들로 심의위원회를 구성한다. 셋째, 후보자(후보자가 되려는 자 포함)가 선거보도 내용이 불공정하다고 여기면 시정을 요구할 수 있다. 정당의 이의신청은 인터넷선거보도심의에서만 허용된다. 다만, 반론보도 청구의 경우 세 위원회 모두 정당(중앙당)과 후보자가 할 수 있도록 했다. 이와 같은 심의위원회 구성 및 역할에서 발견되는 특징은 크게 두 가지이다. 하나는 언론보도의 대상인 정당이 선거보도 심의위원을 추천하는 것이고 다른 하나는 정당이나 후보자를 평가하는 시민이 언론의 공정보도 심의를 요청하는 게 제한적으로 허용된다는 점이다.

먼저, 정당은 정당이 선출한 대통령후보자의 당선을 위해 선거캠페인을 기획하고 이를 실행한다. 후보를 대신해 다양한 정책 이슈를 제안하고 상대 후보의 정책이나 인간적 자질에 대해 끊임없이 '의혹'을 제기하기도 한다. 특히 후자는, 즉 상대 후보를 겨냥한 '네거티브' 캠페인은 언론이 주목하는 흥미로운 사건이어서 뉴스 의제로 채택될 가능성이 높고, 언론의 보도로 공공의 의제로 전환되면 선거 결과에 적지 않은 영향을 주기도 한다.<sup>3)</sup> 이러한 문제점을 인식하면서도 정당의 위원 추천을 긍정적으로 보는 측은 현행 선거법의 주요 취지가 공정한 선거관리와 선거 부정 방지이고, 선거절차의 투명성과 공정성 확보를 위해 정당의 참여와 감시를 의무로 했으니 선거법에 따라 설치되는 3개의 심의위

1) 언론중재위원회 (2018. 9). 선거기사심의기구 운영 현황 비교.

2) 〈선거방송심의위원회 구성 및 운영에 관한 규칙〉 제3장 제10조2항 및 〈선거기사 심의위원회 규칙〉 제3장 제2조 2항에 따라 심사위원은 선거기사 심의에 필요하다고 인정하는 사안을 심의안건으로 상정할 수 있다. 인터넷선거보도심의위원회.

3) '김대업 사건'과 '노무현 대통령 NLL 폐기 발언'이 대표적인 사례이다. 2002년 5월 부사관 출신인 김대업은 이회창 후보의 장남 이정연씨의 군면제 비리를 은폐하기 위한 대책회의가 1997년에 있었고 의무사령관이 신검부표를 파기 토록 지시했다고 주장했다. 이정연의 병적기록표 조작가능성을 수사한 검찰은 병역의혹에 대한 증거가 없다며 수사를 종결했고, 대법원은 2004년 2월 김대업에 대한 징역 1년 10월형을 확정했다. 후자인 '노무현 대통령 NLL 폐기 발언' 의혹을 제기한 이는 새누리당 정문헌 의원이다. 그가 2012년 10월 8일 국정감사에서 이러한 의혹을 처음 제기한 이후 이는 대통령선거에서 핵심 쟁점이 됐고 유권자의 정치적 판단에 적지 않은 영향을 줬다(한국갤럽 데일리 정치지표 2012년 10월 15~17일 조사 결과). 2014년 5월 8일 새누리당 원내수석부대표인 윤상현 의원은 기자회견에서 "노 전대통령은 포기라는 말씀을 한 번도 쓰지 않으셨다"(한겨레, 2014. 5. 9.)고 말해 이 같은 의혹제기가 새누리당에 유리한 선거 국면을 조성하기 위한 캠페인 전략의 하나라는 것이 확인된 바 있다. 같은 해 12월의 1심 판결에서 법원은 정문헌 의원의 공공기록물관리법 위반혐의를 인정하여 벌금 1천만 원을 선고했다.

원회 구성도 이 조건 적용에서 예외가 될 수 없다는 입장이다.<sup>4)</sup> 선거법의 역사적 변천 과정을 감안하면 이러한 주장이 일견 타당해 보이기도 한다. 그럼에도 교섭단체를 구성하지 못한 정당이 추천한 후보도 언론의 주요 보도대상인데 이 정당은 공정보도 심의에 참가하는 위원을 추천하지 못하니 심의기구가 큰 권력을 행사하는 정당에 편향적일 수 있다는 문제가 제기되기도 한다.<sup>5)</sup> 이에 대해 현재의 추천체제를 유지하려는 이들은 정당추천 위원의 비중이 늘어나면 정당의 의견이 과다 대표될 수 있다는 반론을 제기한다. 이는 위원회가 공정한 선거보도 심의보다 현행선거법의 주요 취지인 공정한 선거관리와 선거 부정 방지를 더 중시한다는 인상을 준다. 현실적으로 집권가능성이 있는 정당들이 추천한 심의위원들 간 의견 차이가 크지 않거나 이들이 합의에 이르면 심사위원회는 효율적으로 의사결정에 이를 수 있으니 굳이 현재의 추천체제를 개정할 필요성을 느끼지 못하는 셈이다. 설령 비교섭단체에게 심의위원 추천권을 주고 위원 정수를 늘려 정당 추천 심의위원의 비중을 줄인다 하더라도 정당이 추천한 심사위원들이 자신을 추천한 정당에게 불리한 보도를 공정하게 심사할 만큼 독립적이지 않다는 우려는 여전히 남을 수밖에 없다.

다음으로, 선거기사심의위원회와 인터넷선거보도심의위원회는 시민의 직접적인 선거보도 심의 요청을 허용하지 않는다.<sup>6)</sup> 반면 선거방송심의위원회는 일반인의 심의 요청을 접수하여 ‘일반 선거방송 심의’를 진행한다.<sup>7)</sup> 선거법 제8조의제5항을 근거규정으로 들어 ‘일반 선거방송 심의’를 진행한다고 밝힌 것으로 보아 선거방송심의위원회가 다른 두 위원회보다 선거법 관련 조항을 더 적극적으로 해석한 것으로 보인다.

4) 안명규(2020), 선거보도심의제도 운영의 실제와 입법·정책적 제언. (언론중재), 제154호, 52-53쪽.

5) 제20대 국회의원 추혜선은 선거법에 규정된 선거관리위원회 주최 선거방송토론 초청 기준(5석 이상, 직전선거 득표율 3%, 여론조사지지율 5%)을 언론의 공정성을 위해 구성하는 선거방송심의위원회, 선거기사심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회 위원 추천에도 적용해야 한다는 내용의 선거법 개정안을 발의한 바 있다(출처: 정의당 보도자료, 2016년 6월 7일).

6) 방송의 선거보도에 관한 일반인의 이의신청은 공직선거법 제8조의제2 제5항(“선거방송심의위원회는 선거방송의 공정 여부를 조사하여야 하고”)에 근거한다. 선거기사심의위원회는 이 조항을 준용하지만 일반인의 신청을 허용하지 않는다. 인터넷선거보도심의위원회 관련 법조항에서는 선거방송의 공정 여부를 조사하여야 한다는 문구가 없다.

7) 선거방송심의위원회 홈페이지 ‘선거방송심의신청’ 코너에서 인터넷 및 전화 민원창구를 통해 선거방송 내용에 대한 심의를 요청할 수 있다. ‘인터넷 방송심의 신청’을 클릭하면 <방송심의를 위한 규정>에 따라 방송심의를 하고 있다고 밝히고 있어 선거방송에 관한 일반인의 민원을 여타 프로그램 불만사항 처리와 같이 다룬다는 것을 확인할 수 있다.

## 2. 선거보도의 핵심 요건, 공정성과 객관성

제19대 대통령선거 보도 심의 건수 및 의결현황에 관한 주요 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 자체심의 건수가 시정요구(이의신청) 건수를 압도한다.<sup>8)</sup> 둘째, 여론조사보도 심의를 제외하면 실제 심의 건수는 대폭 줄어든다.<sup>9)</sup> 셋째, 인터넷언론보도 심의와 달리 방송과 신문의 선거보도 심의규정은 정치적 중립을 주요 평가기준으로 명시했다.<sup>10)</sup> 넷째, 선거기사심의의 기본원칙 가운데 핵심 원칙은 공정성, 형평성, 객관성, 사실보도이다(여론조사보도 제외).<sup>11)</sup> 공정성, 형평성, 객관성, 사실보도 가운데 공정성과 객관성은 세 개의 위원회의 심의 규정에서 선거보도가 지켜야 할 핵심 요건임을 분명히 했고, 형평성과 사실보도는 방송과 신문의 선거보도 심의 규정에서만 명시됐다. 형평성 개념이 방송 심의에서 정당·후보자·지역에 대한 공평한 관심과 처우를, 그리고 신문 심의에서 편집 및 기사배열의 균형감을 의미하는데, 인터넷선거보도심에서는 전자를 공정성 개념에 그리고 후자를 객관성 개념에 포함시켰다. 결국 언론의 선거보도가 갖추어야 할 핵심 요건은 공정성과 객관성 두 가지이다.

공정성 조항의 경우, 보도내용이 특정 후보자와 정당에 대한 유리(불리) 혹은 이들에 대한 공개 지지(반대)를 기준으로 판단하는 걸로 보아 선거법이 담고 있는 공정성 개념은 어느 한쪽에 치우치지 않는 균형적인 뉴스 보도를 뜻한다. 언론이 선거쟁점과 일정한 거리를 유지(중립적 묘사, neutral presentation)한 채 경쟁하는 양쪽의 입장에 동일한 비중의 지면과 시간을 할애(균형성, balance)한다면 이는 공정한 보도로 간주된다는 뜻으로 해석된다. 그렇다면 심의규정에서 정한 공정성 개념은 저널리즘의 객관성을 설명하는 이론에서 불

8) 전체 심의 대상에서 자체심의 건수가 차지하는 비율은 선거기사심의위원회가 90.0%(전체 10건 중 1건)였고, 인터넷선거보도심의위원회는 82.1%(전체 279건에서 50건)였다. 후보자(정당)의 시정요구(이의신청)는 각각 1건(10%)과 50건(17.7%)이었다(제19대 대통령선거 선거기사 심의백서) 26면, (2017 제19대 대통령선거 인터넷선거보도 심의 백서) 70면, (제19대 대통령선거 선거방송심의위원회 의결현황) 자료 참조.

9) 종이신문의 경우 여론조사보도 요건 위반으로 심의에 회부된 사례는 한 건도 없었고, 인터넷신문의 여론조사 보도 위반 건수는 173건으로 전체 심의의 61.7%를 차지했다.

10) 위원회별 선거보도 평가 항목은 다음과 같다: ① 선거방송심의위원회: 정치적 중립, 공정성, 형평성, 소수자에 대한 기회 부여, 객관성, 특집기획프로그램, 제작기술상의 균형, 사실보도, 대담·토론의 중계, 균등한 기회 부여, 계층·종교·지역에 따른 보도, 사실과 의견의 구별, 출처명시, 여론조사의 보도, 연예오락프로그램, 정당 등에 의한 협찬방송의 금지, 후보자 출연 방송제한, 광고방송, 방송사고 등. ② 선거기사심의위원회: 일반 심의기준(공정성, 형평성, 객관성 및 사실보도, 정치적 중립성, 세부 심의기준(여론조사 보도, 인터뷰 및 인용기사, 사진계제, 특집 기획기사·칼럼 및 기고 등, 의견광고 및 상업광고의 제한). ③ 인터넷선거보도심의위원회: 공정성, 객관성, 여론 조사의 보도, 인터뷰·인용 등, 보도, 사진·동영상 등, 보도 시기에 따른 특별제한, 광고.

11) 항목별로 위반 건수를 보면 방송은 객관성(10건, 32.3%), 형평성(5건, 16.1%) 공정성(4건, 12.9%), 사실보도(2건, 6.5%)의 순이고, 종이신문은 공정성·형평성(5건, 55.6%) 객관성 및 사실보도(1건, 11.1%)의 순이며, 인터넷언론은 공정성(43건, 18.8%) 객관성(8건, 3.5%)의 순이었다.



편부당성(impartiality) 개념과 같다. 그리고 심의규정의 객관성 조항은 언론이 선거 관련 사실과 정보를 다양한 관점에서 다루어야 하고 과장하거나 축소하지 않으며 사실과 의견을 명확히 구별할 것을 주문한다. 즉 '정확성'과 '사실과 의견의 분리' 두 요건을 기준으로 객관보도를 평가하니 이는 보도된 사안이 사실과 어느 정도 부합하는가의 문제, 즉 사실성(factuality)과 관련이 있다 하겠다.<sup>12)</sup> 사실성은 정확성, 검증가능성, 보도의 완결성과 관련되어 보도된 사안이 일어난 사실과 얼마나 일치하는지(선거보도가 정당과 후보자의 캠페인 활동을 있는 그대로 반영하는가)에 대한 인식론적 문제이다.<sup>13)</sup>

이러한 논의를 요약하면 공정성(불편부당성)은 선거 국면에서 정당 간 사회 현실 해석이 상이할 때 언론이 특정 편을 들지 않은 채 균등한 비중으로 보도함을 의미하니 이 개념은 평가(evaluation)의 영역에 속하고, 반면 객관성(사실성)은 언론이 사건과 관련된 신뢰할만한 정보를 일관되게 수집했는가, 즉 사건의 진행과정을 독자들이 제대로 이해할 수 있도록 하는가를 묻으니 이는 인지(cognition)의 영역에 해당된다.<sup>14)</sup> 부연하자면 선거법 상의 공정성, 즉 불편부

12) Westerståhl, J. (1983). Objective news reporting: General premises. *Communication Research*, 10(3), pp. 403-424.

13) 강명구 (1989). 탈사실의 시대에 있어 뉴스공정성의 개념구성에 관한 연구. <언론정보연구>, 26호, 94쪽.

14) Rosengren, K. R. (1981). Bias in news: Methods and concepts. In C.G. Wilhoit & H. deBock (Eds.), *Mass communication review yearbook*, 1, Beverly Hills, CA: Sage; 강명구(1989), 95쪽 재인용.

당성은 선거 보도가 갖추어야 할 필요조건이지 필요충분조건이 아니다. 그러나 특정 편을 들지 않고 동일한 지면과 시간을 배정했다고 해서 공정한 선거보도라 단정 지을 수 없다. 그리고 객관성(사실성)은 정보를 취사 선택하는 게이트키퍼 과정과 관련이 있으니 뉴스 생산 과정에 개입하는 다양한 요인들을 함께 고려해야만 선거보도의 객관성 여부를 제대로 평가할 수 있다.<sup>15)</sup>

### 3. 대통령선거 보도 관행

민주화 이후에 치러진 대통령선거에 관한 언론의 보도관행 가운데 두드러진 것은 다음의 세 가지이다.<sup>16)</sup>

첫째, 언론은 정당·정치인의 정책 입장보다 후보자의 말과 행동에 주목하고 유세장 분위기 등을 스트레이트 기사로 전한다. 전략적 관점에서 단순 사실을 주로 전하는 경매저널리즘 관행은 2002년 정당 예비경선제 도입 이후 더 강해져 한국 언론의 대표적인 선거 보도 관행이 됐다. 예를 들어, 박재영 등의 연구<sup>17)</sup>에 의하면 영향력이 큰 보수적 혹은 진보적 논조의 주요 종이신문의 대통령선거 보도에서 전략프레임(기사를 전개하는 기본 틀이 후보자의 개인 신상, 후보자의 동정, 선거유세, 상대방 비방, 폭로, 여론조사 결과, 판세 분석 등인 경우)을 채택한 기사의 비율이 1992년 56.8%에서 2012년 77.7%로 20.9% 포인트 늘어났다.<sup>18)</sup> 기사 형식에서는 스트레이트 기사의 비율이 높다. 2017년 5월에 치러진 '장미대선' 보도의 경우 스트레이트 기사의 비율이 64.4%에 달했다(방송 70.0%, 신문 59.6%).<sup>19)</sup> 둘째, 선거 시기에 단일 취재원에 의존해 정치적 사건을 묘사하는 기사가 과거에 비해 크게 늘었다. 가령, 앞서 인용한 박재영 등의 연구에 따르면 '완전

15) 강명구(1989), 95-96쪽; 저널리즘 학자 리즈는 미디어 메시지 형성에 영향을 미치는 요인들을 5개의 차원(개인, 관행, 조직, 조직 외부, 이데올로기)으로 구분한다(Reese, S. (2001). Understanding the global journalist: A hierarchy-of-influences approach. *Journalism Studies*, 2(2), pp. 173-187).

16) 직선제 개헌 이후에 치러진 대통령선거 보도를 분석한 연구들을 검토해보면 민주화 초창기 선거에서 자주 관찰되었던 집권당에 유리한 양적 편파는 현재의 시점에서 사라졌다. 하지만 주요 정당과 소수 정당 간 양적 편파는 여전히 진행 중이다(권혁남(2009). 텔레비전의 15대, 16대 대통령선거 보도 비교 분석. <정치커뮤니케이션연구>, 12호, 45-91쪽).

17) 박재영·안수찬·박성호 (2014). 대통령 선거 보도의 기사품질, 심층성, 공공성의 변화: 1992년~2012년 국내 주요 신문들의 경우. <방송문화연구>, 26권 2호, 33~66쪽.

18) 2014년 제6회 지방선거 보도 내용에서도 선거전략(후보선출, 선거전략, 공식논평, 정치공방, 여론조사, 판세분석, SNS캠페인)을 다룬 기사의 비율이 86.2%에 달했다(다중응답). 특히 지역의 정치색과 지역언론 자체가 지닌 한계 등으로 지역 소재 언론이 중앙의 언론보다 선거 캠페인 활동 및 후보자 선출 과정에 대해 더 주목하는 경향을 보였다(백선거·류한호·최경진 (2014). 지방 선거 보도 연구. <서울: 한국언론진흥재단>).

19) 민영·채영길·김현정·유용민 (2017). 2017년 대선 보도 및 선거 뉴스 유통 연구. 서울: 한국언론진흥재단. 2016년 제20대 국회의원선거를 보도한 방송 뉴스에서 사건이나 행사 관련 정보 전달 기사의 비율은 76.1%에 달했다(이중혁·정낙원·김세은 (2016). 선거 방송의 평가 기준과 실제: 지상파와 종편의 제20대 총선 보도 전수 조사 분석. <방송통신연구>, 97호, 129~163쪽).

히 단일 관점(다른 견해에 대한 아무런 언급조차 없는 경우)에서 묘사한 기사의 비율이 1992년에 21.8%였지만 2012년에는 50.2%로 2.3배 증가했다. 반면 같은 기간 동안 '복합적 관점'(하나의 견해가 기사의 3분의 2 이상을 구성하지 못하는 경우)에서 조명한 기사는 69.7%에서 27.2%로 급감했다. 셋째, 정치적 갈등에 높은 뉴스가치를 부여하고 특히 기사 제목에 인용부호를 사용하여 정당·후보 간 상호 비방과 폭로 양태를 실시간으로 중계하는 경향성을 띤다. 특히 민주화 이후 실시된 다섯 차례의 대통령선거에서 주요 정치 이슈가 된 열 가지 쟁점에 대한 방송의 보도에서 제목에 인용부호가 등장한 기사의 비율이 1992년에는 2.4%에 불과했지만 2012년에는 무려 81.3%로 급증했다.<sup>20)</sup> 그리고 기사의 제목에 자주 등장한 취재원은 다름 아닌 의혹을 제기하거나 이에 반박하는 이들, 혹은 사건 수사를 담당한 검찰이었다.

첫 번째와 세 번째 관행은 객관적인 저널리즘 실천과, 그리고 두 번째 관행은 뉴스 시장의 변화와 관련이 있다. 이와 관련하여 뉴스 사회학자 섉슨(Schudson)은 미디어가 지나치게 객관성에 집착하게 되면서 바람직하지 못한 선거 뉴스 생산 관행이 파생되었다 설명하고 이러한 관행이 정치인의 이미지 프로모션에 협조하는 선거 기사를 생산하게 한다고 비판한다.<sup>21)</sup> 부연하여 설명하면 기자들이 정치와 거리를 두고 뉴스에서 의견을 배제하려다 보니 자연스럽게 정책이 아닌 캠페인 전략과 전술에 주목하게 되고(첫 번째 관행), 뉴스가 작성된 절차를 설명하기 위해 취재원의 발언을 인용하여 이를 기사에 제시하는데 이 과정에서 기자가 특정 정당을 편지지 않는다는 것을 강조하기 위해 상대방의 입장도 함께 인용하여 이를 제목에 병렬 배치한다(세 번째 관행).

둘째, 두 번째 관행은 인터넷언론의 뉴스에 대한 관념(idea)을 반영한다. 온라인 공간에서 언론사 간 경쟁이 치열해져 경제적 효율성이 우선시되자 사실 확인과 취재원 교차 검증 등 중시하는 게이트키퍼 과정이 느슨해졌다. 즉, 더 빨리 더 많은 기사를 생산하는 것이 새로운 관행으로 자리 잡으니<sup>22)</sup> 게이트키퍼 과정이 허술해지고 사회 확인 및 취재원 간 비교 검증이 생략된 채 보도자료의 내용<sup>23)</sup>과 취재원의 발언을 인용부호를 이용하여 그대로 전달하거나 단일



취재원에 기대어 더 많은 뉴스를 생산한다.

학자들은 정치인과 언론의 공생관계가 뉴스에 포함될 내용들을 결정하고, 생산된 뉴스는 유권자의 반응을 이끌어낸다고 설명한다(Jacobs & Shapiro, 2011).<sup>24)</sup> 즉 정치인들은 유권자에게 메시지를 전할 수 있는 통로(언론)가 필요하고, 언론은 많은 클릭 수를 유발하는 흥미로운 기사를 쓰기 위해 정치인 취재원에 대한 접근권을 원한다. 이런 관계를 고려하면 선거 국면에서 두 번째와 세 번째 관행이 결합할 때 매우 우려할만한 현상이 나타날 수 있다. 가령, 어느 한 정당이 경쟁 정당의 후보를 공격하기 위해 '의혹'을 제기하면 기자는 특정 정당 취재원의 발언을 인용하여 이를 집중적으로 보도하는 경향이 있는데 이러한 보도방식은 '의혹'을 선거 의제로 전환(의제설정 효과)시켜 특정 후보를 긍정적 혹은 부정적으로 평가하도록 유도(점화효과)할 수 있다. 이러한 보도에 대한 시정요구나 이의신청이 있을 경우 심의위원이 내용에 대한 심의와 더불어 데스크의 의도를 확인할 수 있어야만 해당 선거보도가 공정성과 객관성 기준에 위배되었는지를 평가할 수 있다. 이는 기사 작성자와 데스크가 의도를 자발적으로 밝히지 않으면 제대로 된 심의가 진행될 수 없다는 의미이기도 하다. 이런 상황은 우리로 하여금 공정하지도 객관적이지도 않은 선거보도가 유권자의 선택에 미치는 부정적 결과를 최소화하기 위한 대책 마련을 고민하게 한다.

20) 김춘식 (2017). 민주화 이후 대통령선거 보도 관행과 방송의 민주주의 기능의 퇴행: 정치권의 '의혹제기'와 '폭로'에 관한 보도 분석(1992년~2012년)을 중심으로. <언론과 사회>, 25권 3호, 79~157쪽.

21) Schudson, M. (2003). The sociology of news. New York: W. W. Norton & Company.

22) Avilés, J., León, B., Sanders, K., & Harrison, J. (2004). Journalists at digital television newsrooms in Britain and Spain: Workflow and multi-skilling in a competitive environment. Journalism Studies, 5(1), pp. 97-98.

23) 김춘식·이강형 (2021). 인터넷신문의 '자체 생산 기사' 개념 정의 및 측정. <커뮤니케이션이론>, 17권 3호, 163-214쪽.

24) Jacobs, L. R., & Shapiro, R. Y. (2011). Informational interdependence: Public opinion and the media in the new communications era. In R. Y. Shapiro & L. R. Jacobs (Eds.), The Oxford handbook of American public opinion and the media (pp. 3-21). New York: Oxford University Press, pp. 6-9.

## 4. 뉴스 편향 모델

대개의 내용분석 연구들은 기사에서 다른 핵심 주제를 설명하고 해석하는데 동원된 취재원 유형, 인용된 취재원 발언 내용, 취재원의 발언을 기술하면서 사용된 술어 등을 통해 선거 보도가 누구의 편을 드는지 평가하곤 한다. 하지만 이 같은 접근방식으로는 언론인들이 어떤 의도와 동기에서 기사에 사용된 단어를 선택하고 문장을 작성했는지를 확인할 방도가 없다. 뉴스가 사회적 실재를 객관적으로 반영하지 않으며, 다양한 편견 유형이 함께 작용해 뉴스가 생산된다는 점을 간파해야만 어떤 변인들이 편파적인 뉴스 생산에 개입하는지를 체계적으로 평가할 수 있다.

이런 맥락에서 저널리즘 학자 엔트만(Entman)의 뉴스 편향 연구는 많은 시사점을 준다. 그는 편견(bias)<sup>25)</sup>이라는 개념적 우산 하에 의제설정, 프레이밍, 접화 세 가지 개념 간 연결고리를 밝히면 편견 및 뉴스 편향에 관한 새로운 이해가 가능하다고 말한다. 즉, 언론이 특정 사안을 주요 의제로 만들고(의제설정), 특정 관점이나 해석을 활성화시켜(접화) 시민의 해석과 선호도를 바꾼다는 것을 인식할 때 선거 국면에서 미디어가 수행하는 역할을 보다 잘 이해할 수 있다고 한다. 특히 공정하고 균형을 갖춘 뉴스를 구성하기 위해 노력하는 기자들에게도 그리고 편견적인 미디어에 의해 피해를 받았다고 느끼는 시민들과 활동가들에게도 규범적 가이드를 제공한다고 강조한다.

부연하여 설명하면 후보자들은 선거 의제를 선점하기 위한 전략적 프레이밍(strategic framing)<sup>26)</sup> 경쟁에 나서는데 이들은 유권자들이 특정한 방식으로 행동하기를 원한다. 유권자들의 시간, 관심도, 합리성이 제한적이므로 유권자들이 의도한 방식으로 생각하게 하려면 어떤 특정한 것을 선택하고 이를 개인의 인지 구조가 부합하는 방향으로 처리하도록 유도하는 단서를 제공해야만 한다. 민주주의 정치 체제에서 타인에게 무엇에 대해 생각하도록 말하는 것은 일종의 권력 행사와 다름없다. 이러한 방식의 정치적 영향력은 유권자들이 특정 의제와 관심사항에 대해 생각하도록 영향을 주거나 활성화시키는 텍스트

25) 엔트만은 의미를 기준으로 편견의 유형을 '왜곡 편견(distortion bias, 의도적으로 사회적 실재를 왜곡하거나 조작), '내용 편견(content bias, 갈등 당사자들의 입장을 균형있게 다루지 않고 특정 입장 편들기), '의사결정 편견(decision-making bias, 편향된 내용을 생산하도록 유도하는 기자의 동기 및 사고방식)의 세 가지로 구분했다. (Entman, R. M. (2007). Framing bias: Media in the distribution of power. *Journal of Communication*, 57 (1), pp. 163-173).

26) 프레이밍은 특정한 해석을 촉진하기 위해 지각된 실재의 일부 요소들에 주목하고 이들 간의 연결을 강조하는 서사들을 조합하는 과정을 뜻한다. 제대로 구축된 프레임은 문제 정의(problem definition) 인과적 관계 분석(causal analysis), 도덕적 판단(moral judgment), 해결방안 촉구(remedy promotion) 기능을 수행한다(Entman, R. M. (1993). Framing: Toward clarification of a fractured paradigm. *Journal of Communication*, 43 (4), pp. 51-58).



를 만들어내는 프레이밍을 통해 이루어진다. 이러한 맥락에서 엔트만은 편견과 편향(slant)<sup>27)</sup>의 개념을 구별하고 편견의 조합이 뉴스 편향을 결정한다며 이들 간의 복잡한 상호작용 관계를 아래의 방정식<sup>28)</sup>으로 설명한다.

$$NS = F + [SBH \times (BE + BM + BI)] - [SO \times (BE + BM + BI)] + E$$

주류 언론사들은 자기네 뉴스가 편향적이지 않다는 것을 확신하면서 경쟁하는 프레임들을 동등하게 처리한다고 주장하고,<sup>29)</sup> 정치인과 이익단체들은 미디어가 특정 후보를 편든다고 끊임없이 불평한다. 이런 상황에서 위의 수학적 모델은 뉴스 편향 패턴이 어디에서 기인하는지를 말해준다. 단일 뉴스 구성이 특정 후보를 편드는 정도는 지각된 사실만으로 설명할 수 없다. 지각된 사실에 양쪽의 뉴스 관리 기술과 저널리즘 의사결정 편견 간 상호작용을 더한 함수 관계를 보인

27) 엔트만의 설명에 따르면 편향은 개별 기자와 편집자들이 "현재의 혹은 혹은나 있을 정치적 논쟁에서 다른 한쪽에 비해 어느 한쪽을 호의적으로 프레이밍"(pp. 165)하는 특징이 있다.

28) NS = 특정 뉴스 아이템 편향; F = 지각된 사실; SBH = 청와대와 정부 관계자의 뉴스 관리 역량; SOP = 야당 관계자의 뉴스 관리 역량; BE = 정치 게임에 대한 평가에서 발생하는 의사결정 편견; BM = 시장 경쟁에서 발생하는 의사결정 편견; BI = 개인의 이데올로기에서 발생하는 의사결정 편견; E = 사건 맥락과 기타 예측불가능한 변인.

29) 1970년대와 1980년대에 실시된 미 상원의원 선거에 관한 네트워크 텔레비전 보도를 분석한 쿨린스키와 시겔만은 주류 언론사들이 정치적 사건에 관한 균형적인 보도라고 확신할 수 있는 객관 보도 관행을 따르지만, 정치 전경이 급격하게 변화하는 시기에는 바로 이러한 관행들이 편견적인 보도로 해석될 수 있는 뉴스를 생산할 수 있다는 것을 발견했다. 이들은 레이건 행정부의 전반기 4년이 이러한 현상을 보여주는 놀랄만한 사례라 했다. 연구자들은 뉴스 보도에 대한 평가를 매우 복잡하게 만드는 이러한 현상을 "객관성의 역설"(paradox of objectivity)이라고 명명했다(Kuklinski, J. H., & Sigelman, L. (1992). When objectivity is not objective: Network television news coverage of U.S. senators and the "paradox of objectivity". *Journal of Politics*, 54 (3), pp. 810-833).



다. 사실은 스스로 말할 수 없고, 집권당과 야당은 치열하게 뉴스를 관리한다. 기자는 정치를 게임으로 간주하고, 언론사 간 경쟁은 단순하고 파편화된 뉴스 생산을 부추긴다. 이러한 모든 요인들과 선거 국면에 발생하는 다양한 사건들 그리고 예측 불가능한 여러 변수들이 특정 후보를 편드는 뉴스 편향을 만들어낸다. 상대방을 압도하는 프레임링을 지속적으로 전개할 경우 미디어 프레임은 특정 후보자의 정책과 인간적 특성을 일관되게 편드는 결과로 이어지게 된다.


## 5. 상시적이고 통합적인 평가 시스템 구축

선거 국면에서 모든 후보들은 자기에게 유리하게 프레임링된 편향된 정보를 제공하기 위해 애를 쓴다. 이처럼 선거캠페인은 행위자에 의해 관리되는 고도의 전략적 프레임링인데 이러한 정치 행위가 여론에 미치는 영향력은 이전보다 더 커졌다.<sup>30)</sup> 다음과 같은 이유에서다. 먼저, 미디어 플랫폼의 다양화로 정치인과 시민 간 직접 소통이 가능해지면서 유권자들은 후보의 캠페인 활동에 실시간으로 반응할 수 있게 됐다. 둘째, 편집자와 기자가 정치인과 유권자 간 직접 소통 방식에 주목하자 뉴스 편집실의 의사 결정과정에서 즉시성(immediacy)은 중요한 요소가 됐다. 셋째, 즉시성이 중시되면서 게이트키퍼 과정이 느슨해지자 취재원 의존도의 영향력이 이전보다 더 커졌다. 넷째, 노출 경쟁이 치

30) 새로운 테크놀로지의 발달은 기자가 뉴스 생산을 위해 공식 취재원에 의존하는 관행을 심화시켜 뉴스 내용에서 관료들의 말이 더 많은 부분을 차지하게 됐다(Livingston, S., & Bennett, L. (2003). Gatekeeping, indexing, and live-event news: Is technology altering the construction of news? Political Communication, 20(4), pp. 363-380).

열한 온라인 뉴스 생태계에서 기자의 역할은 환경감시자가 아닌 단순 전달자(transmitter)로 변모했다. 이 같은 이유로 후보자가 선거에서 논쟁의 대상이 되는 공적 이슈를 정의하고 구성하는 이슈 프레임링(issue framing)<sup>31)</sup> 과정에 기자와 편집자들이 동원될 가능성이 더욱 높아졌다.

앞서 정리한 바에 따르면 현재의 선거보도 심의체계와 심의규정만으로는 선거법이 정한 언론의 공정보도의무를 평가하는 게 결코 가능하지 않다. 언론이 유권자에게 정치 정보를 제공하고 정부와 정당의 활동에 대한 시민들의 평가를 반영하는 민주주의 기능을 제대로 실천하는지를 지속적으로 평가하는 체계를 구축해야 한다. 이를 위해서는 먼저 일반 시민들이 시정요구나 이의신청에 참여할 수 있는 기회를 제공하는 열린 체계를 지향해야 한다. 정당 추천 위원에게는 의견권이 없는 참관인 자격만 부여하는 게 타당하다. 언론은 권력을 감시하고 시민을 위해 봉사해야 할 공적 의무를 지니기 때문이다. 둘째, 선거보도의 범위를 폭넓게 정하여 유권자의 정치적 선택에 영향을 주는 주요 이슈 및 쟁점에 관한 언론보도의 편향 여부를 평가하는 게 필요하다. 이를 위해서는 단일 기사 중심의 평가를 넘어서 일정 기간 동안 보도된 기사 모두를 평가대상으로 삼아야 한다. 셋째, 뉴스의 생산, 유통, 이용 등 저널리즘 생태계의 특성을 고려하면 세 개로 구분된 심의기구를 통합하여 운영하는 게 바람직하다. 그리고 전문성을 갖춘 평가인력을 충원해야 한다. 그래야만 보다 체계적으로 뉴스 편향을 측정하고 평가할 수 있다. 넷째, 심의위원회의 교육 기능을 강화해야 한다. 언론인을 대상으로 공정 보도 관련 교육을 실시하고, 일반 유권자의 정치 뉴스 문해력을 키우는 리터러시 교육도 말아야 한다.

민주주의 사회에서 개별 시민은 사회의 나아가야 할 방향을 결정할 수 있는 권한을 가진다. 그리고 언론은 사실성에 충실한 근거자료를 불편부당하게 제시하여 유권자의 독립적인 의사결정을 도울 의무를 지닌다. 언론이 정치 정보를 제공하고 정부와 정당의 활동에 대한 시민들의 평가를 반영하는 민주주의 기능에 충실할 때 비로소 민의가 반영되는 정치 체제가 작동한다는 점을 우리 모두 유념해야 한다. 

31) Tankard, J. W., Hendrickson, L., Silberman, J., Bliss, K., & Gahnem, S. (1991). Media frames: Approaches to conceptualization and measurement. Paper presented to the annual meeting of the Association for Education in Journalism and Mass Communication, Boston, MA; Johnson-Cartee, K. S. (2005). News narratives and news framing: Constructing political reality. Lanham, MD: Rowman & Littlefield publishers, pp. 24 재인용.