

# 선거보도 심의제도 관련 공직선거법 체계에 관한 비판적 고찰

안 명 규\*

중앙선거관리위원회 인터넷선거보도심의위원회 심의팀장

김 성 영\*\*

중앙선거관리위원회 인터넷선거보도심의위원회 주무관

## ■ 국 문 초 록

공직선거법에 따른 선거보도 심의기구들은 사후적 심의와 제한된 조치를 통해 언론사에 공정보도 의무를 유지토록 하지만, 본질적으로는 헌법상 보장된 언론의 자유를 규제하는 기관이다. 이 연구는 매체별 선거보도 심의기구가 선거법에 의해 순차적으로 만들어지면서 발생한 법적 모순과 관련 법과 심의기준의 관계, 심의기구 간의 차이 등을 법적 체계성과 정합성 차원에서 비판적으로 살펴보았다.

연구 결과 선거보도 심의제도 관련 선거법은 언론의 보도를 규제하는 법임에도 불구하고 법적 개념의 모호성, 법과 심의기준의 중첩, 심의기구 간 법적 용어가 일관되지 않는 등 체계적이지 못한 방식으로 구조화되어 있음이 발견되었다. 특히, 규율대상이 되는 언론사의 법적 정의와 ‘선거보도’의 개념적 모호성, 심의기구 간 시정요구(이의신청)의 주체가 다른 문제 등은 법 개정 등을 통해 시급히 해결되어야 할 과제로 보인다. 또한 선거법상 반론보도 청구권의 청구절차가 청구인(정당, 후보자)에게 불편한 구조로 되어 있어, 선거 현실을 반영한 법 개정 등의 변화가 필요하다. 연구결과를 고려하면 매체별 심의가 아닌 선거보도라는 콘텐츠에 초점을 맞춘 통합된 선거보도 심의제도가 운영될 필요가 있다.

주제어: 선거법, 선거보도, 심의제도, 언론규제, 체계정합성

\* 제1저자: ahnmng@iencd.go.kr

\*\* 공동저자: kimsy@iencd.go.kr

## 목 차

- I. 들어가는 말
- II. 언론 관련 선거법과 선거보도 심의제도의 체계와 역할
- III. 심의제도 관련 선거법의 체계성 검토
  - 1. 규율대상이 되는 언론기관의 범위(신문, 방송, 인터넷언론사)
  - 2. 규율대상이 되는 선거보도(기사, 방송)에서 ‘선거 관계’의 모호성
  - 3. 선거법상 반론보도 청구권의 체계와 구조
  - 4. 언론 관련 선거법과 심의기준의 중첩 문제
  - 5. 3개 선거보도 심의기구 간 법적 용어 등의 체계성
- IV. 결론 및 제언

### I. 들어가는 말

우리 선거와 언론의 특수성이 반영되었다고 할 수 있는 선거보도 공정성을 심의하는 선거보도(방송) 심의제도가 공직선거법(이하 선거법)에 의해 도입된 지 25년이 지났다. 1990년대 중반 지역민방과 종합유선방송 개시 등 방송시장의 확장과 선거에 미칠 부정적 영향에 대한 우려로 1997년 선거방송 심의제도가 그리고 2000년 인쇄신문 등의 선거기사 공정성 심의제도가 선거법 개정에 따라 도입되었다. 2002년 제16대 대선 을 기점으로 인터넷 언론사의 정치·사회적 영향력이 커지자 2004년에는 인터넷 선거보도 공정성 심의제도가 만들어진다. 선거 시기를 전후로 매 체별 3분할 체제(방송·신문·인터넷)로 선거보도(방송) 심의기구가 운용 되는 것이다<sup>1)</sup>. 언론의 보도내용을 규제하는 제도임에도 매체별로 선거 보도 공정성 심의기구를 두도록 한 선거법의 일관된 개정은 선거와 관련한 언론의 역할에 대한 불신이 반영된 제도이다. 선거보도가 선거 과

1) 선거방송·선거기사심의위원회는 예비후보자등록신청개시일 전일부터 선거일 후 30일까지 방송통신심의위원회·언론중재위원회에 각각 설치되어 운영된다. 인터넷 선거보도심의위원회는 중앙선거관리위원회 산하에 설치되는 상설기구이다.

정에서 후보자의 당선 여부에 중요한 영향을 미칠 수 있고, 정당·후보자의 피해는 일반보도와 달리 신속히 구제돼야 한다는 측면에서 심의기구의 제도적 타당성이 부여된 것이다(안명규, 2009, 50-51쪽).

심의기구들은 선거보도에 대한 사후적 심의와 제한된 조치를 통해 언론사에 공정보도 의무를 유지토록 하는 역할을 하고는 있지만, 본질적으로 헌법상 보장된 언론의 자유를 규제하는 기관이다(안명규, 2020, 42쪽). 선거제도 심의제도의 도입을 전후로 심의기구 성격에 대한 비판(문재완, 2006; 박선영, 2004), 심의기준의 위헌성 문제(윤성욱, 2008), 그리고 언론에 대한 과잉금지 문제 등이 제기되어 왔다. 그럼에도 불구하고 선거제도 심의기구들의 권한은 오히려 강화되거나 불공정 선거보도에 대한 정당·후보자의 시정요구(이의신청)<sup>2)</sup>는 계속해서 늘어가고 있는 실정이다.

선거보도에 국한되기는 하지만 다른 나라에서 유례를 찾기 힘든 공정성에 대한 심의·규제를 하는 기구가 만들어지고, 작동하는 데에는 다음의 이유가 있다. 우선, 선거가 많고 언론의 보도가 정당과 후보자의 선거운동에 적지 않은 영향을 미친다는 점이다. 대통령, 국회의원, 지방선거와 같은 임기만료에 의한 선거와 재·보궐 선거까지 포함하면 거의 매년 선거가 있다. 대통령선거의 예비후보 등록 개시일이 선거일 전 240일이고, 국회의원 선거가 120일 전, 지방선거가 120~60일 전으로 각 정당의 당내경선 기간 등을 고려하면 선거가 일상화되어 있다 해도 과언이 아니다. 선거가 많고 후보자가 많다는 것은 언론이 선거에 미칠 영향력이 보다 커졌다는 것을 의미한다. 폐해가 많던 후보자 합동연설회와 같은 선거운동 방식이 사라지고, 직접 대면하는 선거운동이 제한적으로 이루어지면서 관련 정보를 얻고자 하는 유권자의 욕구는 미디어로 향한다. 중앙선관위에서 선거 때마다 실시하는 ‘유권자 의식조사’, ‘선거 공명성

2) 선거법 제8조의2(선거방송심의위원회) 제6항에 따라 후보자 및 후보자가 되려는 사람은 선거방송의 내용이 불공정하다고 인정되는 경우에는 선거방송심의위원회에 그 시정을 요구할 수 있다. 관련 법조에 선거기사심의위는 ‘시정요구’, 인터넷 선거제도심의위는 ‘이의신청’으로 규정되어 있다.

평가' 등을 보더라도 유권자들의 인터넷, TV 등 미디어를 통한 정보 습득이 후보자 선택에 가장 큰 영향을 미치고 있음을 알 수 있다<sup>3)</sup>. 후보자와 정당이 미디어를 활용한 선거운동과 특히 언론의 선거보도에 대해 민감할 수밖에 없는 이유다.

다른 한편 인터넷언론사의 숫자가 급속하게 늘어나면서<sup>4)</sup> 선거보도가 선거운동의 중요한 역할을 한다는 점이다. 신문, 방송과 같은 대중매체가 주로 의제설정 기능이나 특정 사안을 틀짓기하는 방식으로 선거에 영향을 미치지만, 인터넷언론사의 영향은 보다 직접적이다. 최근 선거의 가장 두드러진 특징 중 하나는 SNS 매체가 선거운동의 가장 중요한 도구라는 것이다. 인터넷언론사에서 특정 후보자에 대한 흑색선전이나 홍보성 선거보도가 만들어지고, 정당과 후보자는 SNS를 통해 이를 확산·유포한다. 과거 심의기구들이 자체적으로 모니터링해서 발견하기 힘들었던 불공정보도에 대해 후보자 등이 인지하고 시정요구(이의신청)를 하는 사례가 늘어나고 있다<sup>5)</sup>. 선거보도 심의기구의 기능도 모니터링을 통한 일반적 규제에서 시정요구(이의신청)와 관련된 후보자의 권리 및 피해구제 역할로 변화하고 있는 추세이다.

또한 과거에는 언론이 공직 선거에 미치는 영향력과 언론인의 선거개입 및 편향된 영향력을 금지하기 위하여 언론인을 '선거운동을 할 수 없는 자'에 포함시켜 왔다<sup>6)</sup>. 기자 등 언론인을 선거운동을 할 수 없도록

3) 중앙선관위(2020), 제21대 국회의원선거(2020.4.15.)에 관한 유권자 의식조사. 참고

4) 2022년 6월 현재 신문법에 등록된 인터넷신문은 10,576개에 이른다.(문화체육관광부 정기간행물 등록관리시스템 참조. URL: <https://pds.mcst.go.kr/main/press/selectPressList.do>)

5) 정당·후보자의 시정요구(이의신청) 양은 다양한 요인에 의해 변화될 수 있으나, 인터넷선거보도심의회위의 경우 지속적으로 증가 추세를 보이고 있다. 특히, 2022년에 실시된 제20대 대통령선거(137건)에서 이의신청 건수가 지난 제19대 대통령선거(50건)에 비해 174%나 증가하였다. 실증적 통계자료를 제시하기 어려우나, 이의신청 과정에서 대상 보도의 인지경로가 SNS 라고 응답하는 후보자의 비율이 과거보다 현저히 높아지고 있다.

6) 구 선거법 제60조(선거운동을 할 수 없는 자)제1항제5호(법률 제17813호, 2020.12.29. 개정되기 이전)

한 해당 규정은 법적 제한을 담고 있지만, 언론인이 선거와 관련하여 공인으로서 지녀야 할 윤리적 기준점이 되어왔다. 그러나 2016년 헌법재판소에서 해당 조항이 선거운동의 자유를 침해한다고 판단<sup>7)</sup>하였고, 보도가 아닌 개인 자격으로는 기자 등 언론인의 선거운동이 자유롭게 허용된다. 물론 언론인 등의 선거운동 자유 확대가 불공정하거나 불법적인 선거보도의 증가와 직접적인 관련이 있다고 보기는 어렵다. 다만, 언론사를 만드는 것이 쉬워지고 규모가 작아지면서 불법적 선거보도에 대한 언론사의 자율적인 내부 통제가 쉽지 않은 경우도 많다. 또한 언론인의 선거운동은 오프라인 상의 활동 뿐 아니라 다양한 SNS 등을 활용하여 이루어지기도 한다. 즉 기자의 사적 정치 활동과 공적 언론보도 사이의 규범 간에 간극이 과거보다 모호해지면서 보도를 통한 직·간접적인 선거운동이 많아질 수 있는 점은 고려되어야 할 것이다.

선거제도 심의제도와 관련된 최근 연구는 심의제도 자체의 정당성에 대한 문제제기를 넘어서서 주로 심의기준의 모호성이 가지는 문제점에 대한 지적(이수범·정성희, 2012; 윤성욱, 2009)이 주류를 이룬다. 이와 관련하여 김선량(2020a; 2020b)은 선거제도 심의기준의 문제점을 날카롭게 지적하고 개선안을 제시한다. 최진호·이재진(2016)은 실증적 분석을 통해 매체별 심의기구 간 중복심의의 문제를 심의규정의 상이성과 기준적용의 모호함 때문에 나타난 결과로 보고 심의기준 적용의 차이를 지적한다. 이승선, 김정호, 권은정 그리고 표시영(2021)은 인터넷 선거제도 심의기준과 관련한 명확성의 원칙과 관련 규정의 체계정합성 문제를 고찰하고 인터넷선거제도 심의기준의 개선방향을 제시한다는 측면에서

7) 인터넷신문을 포함한 언론매체가 대폭 증가하고, 시민이 언론에 적극 참여하는 것이 보편화된 오늘날 심판대상조항들에 해당하는 언론인의 범위는 지나치게 광범위하다. 또한, 구 공직선거법은 언론기관에 대하여 공정보도의무를 부과하고, 언론 매체를 통한 활동의 측면에서 선거의 공정성을 해할 수 있는 행위에 대하여는 언론매체를 이용한 보도·논평, 언론 내부 구성원에 대한 행위, 외부의 특정후보자에 대한 행위 등 다양한 관점에서 이미 충분히 규제하고 있다. 따라서 심판대상조항들은 선거운동의 자유를 침해한다.(헌법재판소 2016. 6. 30. 선고 2013헌가1 결정)

이 연구에 중요한 단서를 제공한다.

이 연구의 목적은 매체별 선거보도 심의기구가 선거법에 의해 순차적으로 만들어지면서 발생한 법적 모순, 관련 법과 심의기준 관계, 심의기구 간의 차이 등을 법적 체계성과 정합성 차원에서 살펴보고자 하는데 있다. 선거보도 심의제도는 언론의 보도 내용을 공정성의 차원에서 규제하기 때문에 법적 체계성과 엄밀성이 특별히 요구되는 제도이다. 선거와 관련하여 이슈가 되는 현상에 대해 상대적으로 빠른 법 개정이 이루어지는 선거법의 특성상, 입법과정에서 언론과 매체의 특수성을 세심하게 고려하지 못하는 경우가 많다. 특히, 선거보도 심의기구가 매체의 발전과 영향에 따라 시의적으로 만들어지고 규율 대상이 되는 매체와 대상 콘텐츠, 조치의 방법, 운영 시기 등이 서로 달라 관련법 체계를 비판적으로 검토해 보는 것이 필요하다.

법에 있어 체계정당성의 원리는 법령 상호간에 규범구조나 규범내용면에서 서로 상치되거나 모순되어서는 안 된다는 것을 의미한다. 헌법재판소는 체계정당성에 대해 “일정한 법률의 규범 상호간에는 그 내용과 체계에 있어서 조화를 이루고 상호 모순이 없어서 결국 모든 규정의 내용과 체계가 상호 모순과 갈등 없이 그 본래의 입법목적의 실현에 합치되고 이바지하는 것”이라거나<sup>8)</sup> “동일 규범 내에서 또는 수평적 관계이건 수직적 관계이건 상이한 규범 간에 그 규범의 구조나 내용 또는 규범의 근거가 되는 원칙 면에서 상호 배치되거나 모순되어서는 안 된다는 하나의 헌법적 요청”이라고<sup>9)</sup> 정의내리고 있다. 체계정당성 원리는 동일한 법률 안에서는 물론이고 수평적·수직적 범규범 상호간에도 규범의 구조나 내용 면에서 모순이나 충돌이 없어야 한다는 것을 의미한다 (임지봉, 2019, 148-149쪽).

법체처는 체계정당성의 원리를 ‘조화성’으로 설명하면서 “개개의 법령 상호간에 내용적으로나 형식적으로 모순·저촉이 있어서는 안 되고 법령

8) 헌법재판소 1995. 7. 21. 선고 94헌마136 결정

9) 헌법재판소 2004. 11. 25. 선고 2002헌바66 결정

개개의 규정 상호 간에도 각각 형성하고 있는 법적 제도의 면에서 조화와 균형이 유지되어야 함”을 의미하는 것으로 보고 있다. 법적 체계정당성은 “법규 상호간에 형식적인 모순·저촉의 배제·조정이라는 것에 그치지 않고 더 나아가 개개의 법률들이 분야별 법적 제도의 측면에서도 관계법규 간에 조화가 이루어져야 한다”는 측면에서 ‘통일성’이라는 개념으로 설명되기도 한다(임지봉, 2019, 150쪽, 재인용).

또한, 법의 ‘정합성’이라 함은 모순 없는 일관성과 흠결 없는 완전성을 포함하는 상위개념으로(오세혁, 2009, 49쪽), 관련법 간에 논리적 통일성이 유지되어 있고, 각 상황에 부합하는 적절한 법이 존재하는 것을 의미하고, 어떠한 사안에 대하여도 적합한 법령이 존재하며, 동일 또는 유사 사안에 관련된 법령들 간에 충돌이나 모순이 없고, 국가의 지도원리인 헌법원리에 위배됨이 없는 법체계가 형성되어 있는 것을 말한다(양석진, 2009, 434쪽). 일각에서는 정합성을 유사하게 체계정당성 또는 체계적합성으로 설명하기도 한다(김현경, 2016, 34쪽).

학술적 연구에 있어 법적 체계정당성은 유사한 성격의 서로 다른 두 법률간 규율목적과 규율대상 등의 모순이나 충돌, 논리적·구조적 문제 등을 검토하는 연구(문덕민, 2021)에 적합한 개념적 틀이라 하겠다. 그러나 체계정당성 개념은 법의 체계성이나 정합성과 관련된 문제를 다루기 위한 보다 포괄적인 개념적 틀로 사용되기도 한다. 예를 들어 새로운 형태의 미디어(인터넷 포털, SNS 등) 등장에 따른 방송법상 광고규제 변화의 필요성을 체계정당성 차원에서 연구하거나(최우정, 2019), 방송 심의에 관한 규정과 그 근거법인 방송법과의 체계성을 분석한 연구(조연하, 2012) 등에서 법의 체계정당성 개념을 활용하고 있다. 이 연구에서는 근거법령인 선거법과 하위법령(심의 규칙, 기준)의 체계에 대한 중첩과 모순, 심의기구 간 법적 차이와 모순을 검토하기 위한 개념으로 법적 체계성을, 법 용어의 모호함, 중복심의·이중규제 문제의 원인 등을 비판적으로 살펴보기 위한 포괄적 개념으로 정합성을 사용하고자 한다.

## II. 언론 관련 선거법과 선거보도 심의제도의 체계와 역할

선거법에서 미디어(언론)는 정당과 후보자의 선거운동 도구라는 특성이 반영되어 그 활용과 제한이 규정된다. 정당·후보자의 선거운동을 위한 선거광고<sup>10)</sup>와 후보자 초청 대담·토론회를 언론사가 할 수 있도록 규정하고 있고, 후보자 법정 토론회도 언론기관을 통해야만 할 수 있다<sup>11)</sup>. 선거운동을 위한 방송 연설과 선거 공영제의 취지에 따라 공영방송사가 법적 의무에 의해 행하는 경력방송 등도 규정되어 있다<sup>12)</sup>. 선거운동을 위한 미디어의 이용이 세밀하게 규정되어 있는 만큼 그 활용의 공정성이 보장되어야 한다. 선거법은 언론사의 자율적 규범일 경우 더욱 바람직한 공정 선거보도 원칙을 법적·제도적 차원으로 구현하는데, 바로 선거법 제8조(언론기관의 공정보도의무) 규정이다<sup>13)</sup>.

그 제도의 사회적 배경을 보면 선거 때마다 언론의 편파보도나 불공정 보도 시비가 있었고, 언론이 공공연하게 특정 입후보자를 두둔 또는 비난하는 기사를 게재하거나 지역적·집단적 정서를 부추겨 선거의 공정을 해하는 폐단이 컸기 때문에 그에 대처하려는 입법부의 노력을 반영한 것이라 할 수 있고, 이러한 선거보도의 공정성에 관한 법리는 우리 선거법제에서 장기간 전통이 되어 왔다. 언론은 헌법상 보도의 자유를

10) 선거법 제69조(신문광고), 제70조(방송광고), 제82조의7(인터넷광고)에 따라 선거운동 기간에 정당·후보자는 선거광고를 할 수 있다.

11) 선거법 제82조(언론기관의 후보자등 초청 대담·토론회), 제82조의2(선거방송토론위원회 주관 대담·토론회), 제82조의3(선거방송토론위원회 주관 정책토론회) 참조

12) 선거법 제71조(후보자 등의 방송연설), 제72조(방송시설주관 후보자연설의 방송), 제73조(경력방송), 제74조(방송시설 주관 경력방송) 참조

13) 제8조(언론기관의 공정보도의무) 방송·신문·통신·잡지 기타의 간행물을 경영·보도관리하거나 편집·취재·집필·보도하는 자와 인터넷언론사가 정당의 정강·정책이나 후보자의 정견 기타사항에 관하여 보도·논평을 하는 경우와 정당의 대표자나 후보자 또는 그의 대리인을 참여하게 하여 대담을 하거나 토론회를 행하고 이를 방송·보도하는 경우에는 공정하게 하여야 한다.

이 조항은 1992년 개정 대통령선거법에 처음 규정된 이래로 1997년 선거방송 심의제도가 도입되기 전까지는 언론에 공정한 선거보도를 요구하는 선언적 조항에 불과했다.

갖지만, 선거에 즈음하여 언론의 선거에 관한 보도는 선거의 공정성을 위해 제한받는 특수한 관계가 성립된다(박용상, 2010, 5-6쪽).

그런데 선거법을 살펴보면 제8조(언론기관의 공정보도의무) 이외에도 언론보도의 형식과 내용, 표현을 규율하는 다양한 장치들이 있다. 선거법상 언론보도를 규제하는 조항들은 조문상 ‘언론보도’를 직접 명시하는 직접적 제한 방식과 조문에 명시하고 있진 않지만 언론보도가 규제대상에 포함될 수 있는 간접적 제한 방식으로 구분될 수 있다. ‘언론보도’를 직접 명시하여 규제하는 조항은 제8조를 제외하면 제96조(허위 논평·보도 등 금지)가 유일하다. 제96조는 특정 후보자를 당선되거나 되지 못하게 할 목적으로 방송·신문·통신·잡지, 그 밖의 간행물을 경영·관리하는 자 또는 편집·취재·집필·보도하는 자가 선거와 관련하여 허위의 사실을 보도하거나 사실을 왜곡하여 보도 또는 논평을 하는 행위, 객관적 자료를 제시하지 아니하고 선거결과를 예측하는 보도를 하는 행위를 금지하고 있다. 선거법에서 언론사와 기자 등만을 특정하여 선거보도의 내용과 관련하여 직접적인 제한을 명시한 유일한 조항이라고 할 수 있다<sup>14)</sup>.

〈표 1〉 언론관련 선거법 규정 및 관련 심의기준 비교

언론보도 규제에 적용될 수 있는 선거법	심의기구들의 유사 심의기준
<b>〈직 접 적〉</b> 제96조(허위 논평·보도 등 금지) - 보도의 내용이 허위, 왜곡된 경우 - 정당한 근거없는 선거결과 예측	<b>〈인터넷선거보도 심의기준〉</b> 제4조(객관성) 2. 특정 정당이나 후보자에 관한 허위 사실의 보도
<b>〈간 접 적〉</b> 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) - 선거일전 180일 내 보도를 통한 선거 운동 - 선거일전 90일 내 후보자 명의 저술	3. 공직의 수행능력이나 자질과는 무관한 사실을 적시하여 후보자, 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제 자매를 비방하는 보도 4. 정당한 근거없이 선거결과를 예측하는 보도

<sup>14)</sup> 대법원(2007. 10. 25. 선고 2007도3601 판결)도 해당 조항이 선거의 공정성을 확보하기 위한 규정이며, 논평이나 보도의 내용에 대한 규제를 하기 위한 것임을 밝히고 있다.

언론보도 규제에 적용될 수 있는 선거법	심의기구들의 유사 심의기준
<p>등 광고</p> <p>제94조(방송·신문 등에 의한 광고의 금지) - 법 규정 외 광고</p> <p>제108조(여론조사의 결과공표금지 등) - 선거일전 6일부터 여론조사결과 보도 - 여론조사 공표기준 미제시 보도</p> <p>제110조(후보자 등의 비방금지) - 후보자 등에 관한 허위사실 공표 또는 비방 보도</p> <p>제250조(허위사실공표죄) - 허위사실을 담은 보도</p> <p>제251조(후보자비방죄) 등 - 후보자 비방을 담은 보도</p>	<p>제9조(광고) 인터넷언론사는 「공직선거법」에서 허용하는 외에 특정 정당이나 후보자에 유리 또는 불리하거나 그 당락에 영향을 줄 수 있는 내용의 광고를 하여서는 아니된다.</p> <p>〈선거기사 심의기준〉</p> <p>제5조(객관성 및 사실보도)</p> <p>3. 선거와 관련하여 특정 정당이나 후보자에 대한 허위의 사실이나 비방 발언에 대해 사실여부를 확인하지 아니하고 그대로 전달하거나 허위 사실을 사실인 것처럼 보도하는 경우</p> <p>4. 객관적이고 과학적 근거 없이 선거 결과를 예측하는 경우</p> <p>제7조(일반 선거기사)</p> <p>8. 공직의 수행능력이나 자질과는 무관한 사실 또는 허위 사실을 적시하여 후보자, 그의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매를 비방하는 경우</p> <p>제8조(여론조사 보도)</p> <p>1. 선거일전 6일로부터 선거일 투표마감시각까지 실시한 선거관련 여론조사 결과를 보도하는 경우</p> <p>제12조(의견광고 및 상업광고의 제한)</p> <p>2. 선거일전 90일부터 선거일까지 법에 규정되지 아니한 방법으로 정당 또는 후보자의 명의를 나타내는 저술, 연예, 연극, 연화, 사진 기타 물품에 대한 광고를 게재하거나 후보자가 출연하는 광고를 게재한 경우.</p> <p>〈선거방송 심의기준〉</p> <p>제22조(광고방송의 제한) 방송은 선거일전 90일부터 선거일까지 후보자 모델이 된 광고를 방송하여서는 아니된다.</p>

언론사의 보도만을 대상으로 하고 있지는 않지만 언론보도 형식과 내용이 규율 대상이 될 수 있는 간접적 제한 조항은 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지), 제94조(방송·신문 등에 의한 광고의 금지), 제108조(여론조사의 결과공표금지 등), 제110조(후보자 등의 비방금지), 제250조(허위사실공표죄), 제251조(후보자비방죄) 등이 있다. “선거일전 180일부터 선거일까지 선거에 영향을 미치기 위한 지지·추천하거나 반대하는 내용이 포함되어 있거나 정당의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내는 일체의 표현물을 공개할 수 없도록 한” 제93조 제1항과 “선거일전 90일부터 선거일까지는 정당 또는 후보자의 명의를 나타내는 저술·연예·연극·영화·사진 그 밖의 물품을 광고할 수 없으며, 후보자는 방송·신문·잡지 기타의 광고에 출연할 수 없도록 한” 동조 제2항은 언론보도에 대해서도 적용될 수 있다. 제108조는 선거여론조사 보도·공표와 관련한 조항들이고, 제110조는 후보자 등에 대한 허위사실 공표나 사생활에 대한 비방 등을 금지하고, 제250조<sup>15)</sup>와 제251조<sup>16)</sup>는 “방송, 신문, 통신, 잡지 등”을 통한 당낙선 목적을 가진 허위사실 공표나 비방을 금지하고 있는데, 보도내용이 허위사실이거나 비방에 이를 경우 적용될 수 있는 조항들이다.

15) 제250조(허위사실공표죄) ① 당선되거나 되게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 후보자에게 유리하도록 후보자, 후보자의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매의 출생지·가족관계·신분·직업·경력등·재산·행위·소속단체, 특정인 또는 특정단체로부터의 지지여부 등에 관하여 허위의 사실을 공표하거나 공표하게 한 자와 허위의 사실을 게재한 선전문서를 배포할 목적으로 소지한 자는 5년이하의 징역 또는 3천만원이하의 벌금에 처한다. ② 당선되지 못하게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 후보자에게 불리하도록 후보자, 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매에 관하여 허위의 사실을 공표하거나 공표하게 한 자와 허위의 사실을 게재한 선전문서를 배포할 목적으로 소지한 자는 7년 이하의 징역 또는 500만원 이상 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

16) 제251조(후보자비방죄) 당선되거나 되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 연설·방송·신문·통신·잡지·벽보·선전문서 기타의 방법으로 공연히 사실을 적시하여 후보자, 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매를 비방한 자는 3년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다. 다만, 진실한 사실로서 공공의 이익에 관한 때에는 처벌하지 아니한다.

언론 보도 내용과 관련된 규제는 그 밖에도 다양한 형태로 발생한다. 예를 들어, 한 일간지에 실린 ‘민주당만 빼고’ 제목의 칼럼은 선거기사심의위에서 선거법 제8조를 위반한 것으로 결정하여 해당 언론사에 ‘권고’ 조치했다. 시민단체의 고발로 이루어진 수사에서 검찰은 해당보도 내용이 선거법 제93조와 제58조의2(투표참여 권유활동)<sup>17)</sup>을 위반한 혐의를 인정하여 ‘기소유예’ 처분했다<sup>18)</sup>. 다른 한편 인터넷언론사의 칼럼 등에서 흔히 발생하는 후보자 비방과 관련하여 제251조, 후보자와 관련한 허위나 왜곡보도는 제96조, 제250조 등이 적용될 수 있다. 선거와 관련한 언론 보도내용은 직·간접적으로 관련된 선거법 조항에 따라 다양한 방식으로 규율이 가능한 것이다.

이처럼 선거의 공정성을 해치는 언론보도에 대해 규율할 수 있는 다양한 선거법 조항들이 있음에도 불구하고, 선거보도의 공정성을 요구하는 제8조(언론기관이 공정보도의무)의 역할에 대해 의문이 제기될 수 있다. 이미 관련 선거법에서 허위, 왜곡, 과장 보도나, 선거운동성 홍보 보도 등 정당과 후보자에게 피해를 줄 수 있는 보도에 대한 규제 장치들이 있는데, 제8조에 따른 심의기구들의 심의기준도 거의 유사한 내용으로 규율하고 있기 때문이다(〈표 1〉 참조).

예를 들어, 특정 불공정 선거보도는 선거법 제8조를 위반하여 주의, 경고 등의 행정조치가 내려지고, 이후 관련 선거법(제93조제1항, 제96조, 제250조 등) 위반으로도 처벌받을 수 있다<sup>19)</sup>. 위반 내용이 거의 유사한

17) 제58조의2(투표참여 권유활동) 누구든지 투표참여를 권유하는 행위를 할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위의 경우에는 그러하지 아니하다.  
3. 특정 정당 또는 후보자를 지지·추천하거나 반대하는 내용을 포함하여 하는 경우

18) 해당 칼럼니스트의 ‘기소유예’ 처분 취소 헌법소원에 대해 헌법재판소는 칼럼의 제목, 구체적인 내용, 행위의 시기와 당시 사회상황 등의 제반 사정들을 종합적으로 살펴 청구인의 칼럼 게재행위가 ‘특정 정당을 반대하는 내용을 포함하여 투표참여를 권유하는 행위’에 해당한다고 판단하였다(헌법재판소 2022. 5. 26. 선고 2020헌마1275 결정).

19) 광주지방법원 장흥지원(2008고합16) 판결 등은 특정 정당·후보자에 유·불리한 영향을 미친 인터넷언론사 보도에 대해 선거법 제93조와 제250조 위반으로 벌금형을 선고하였다. 제18대 국회의원선거 인터넷선거보도 심의백서(인터넷선거보도심

다른 불공정 선거보도는 심의기관으로부터 제8조 위반으로 주의, 경고 등의 행정조치만 받을 수도 있고, 이와 유사한 또 다른 불공정 선거보도는 심의기관이 인지하지 못했지만, 후보자가 관련 선거법 위반으로 고발하여 처벌을 받을 수도 있다<sup>20)</sup>. 물론 선거법을 위반한 불법(불공정) 보도에 대해 하나의 법조만 적용되어 가벼운 행정조치로 끝나거나, 두 개 이상의 법조가 적용되어 상대적으로 무거운 처벌이 내려지거나 문제가 될 것은 없다. 그러나 불공정 선거보도와 불법 선거보도의 구분은 모호할 수밖에 없고, 이마저도 보도내용에 대한 해석임을 감안하면 판단자의 자의성이 개입될 가능성이 매우 높다. 수범자인 언론사의 입장에서도 불법행위로 인한 처벌의 수준 등에 대한 예측가능성은 떨어질 수밖에 없다. 관점을 달리하면 각 심의기관들은 애초 선거보도의 공정성 심의라는 입법의 의도를 넘어서서 제도를 운용하고 있는 것이 아닌가 하는 의문이 든다. 예를 들어, 여타 선거법 조항으로도 충분히 규율이 가능한 명백한 허위보도나 홍보성 보도 등에 관한 규정은 심의기준에서 제외하고 발견 즉시 관할 선관위나 검·경에 신고하거나 고발하는 것이 타당할 수 있다. 선거제도 심의제도 관련법은 단순한 법률이 아니라 언론이라는 헌법상 우월적 지위를 갖는 기본권을 규제하는 법률조항이기 때문에 보다 세밀한 재단(narrowly tailored)(김옥조, 2005, 717-718쪽)이 필요한 것으로 보여 진다.

선거의 공정성 유지를 위한 언론 관련 선거법과 심의기준의 중첩과 모순은 자칫 언론에 대한 과잉규제나 위축 효과를 주지 않을까 우려되

---

의위원회, 2008, 146·248쪽)를 보면 이와 동일한 보도나 유사한 수준의 불공정 보도에 대해 '경고문 게재'나 '경고' 등 행정조치를 취한 것을 확인할 수 있다.

20) 대전지방법원 논산지원(2006고합76) 판결은 지역 인터넷언론사가 2006년 5월 4일부터 23일까지 2회에 걸쳐 '○○○ 계룡시장 출마인터뷰'에 관한 기사 등을 통해 출마동기, 정견, 경력 등에 관한 내용을 게재하는 등으로 선거에 영향을 미치기 위하여 특정 후보자를 지지하거나 그에게 유리한 기사를 게재하여 선거일전 180일부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 후보자를 지지하는 내용이 포함되어 있거나 후보자의 성명을 나타내는 문서 등을 게시할 수 없다는 선거법 제93조제1항 등을 위반한 것으로 벌금형에 처하였다. 이와 유사한 수준의 불공정 보도를 인터넷선거제도 심의백서에서는 어렵지 않게 찾을 수 있다.

기도 한다. 다만 선거보도 심의제도는 “선거보도의 공정성 유지”를 위해 조치를 하는 규제적 기능을 하지만, 이 보다는 “정당과 후보자의 피해를 구제”하는 안내·교정적 측면에서 기능하는 것으로 보여 진다. 선거라는 특수한 상황에서 정당과 후보자에 대한 빠른 피해구제가 필요한데, 선거법 제8조의2(선거방송심의위원회) 제6항 등은 불공정보도에 대한 후보자의 시정요구에 대해 각 심의기구가 ‘지체 없이’ 심의·결정하도록 규정하고 있다. 각 심의기구 간 약간의 차이는 있지만 신속한 처리를 통한 후보자의 피해구제라는 목표는 공유된다(안명규, 2020, 43-44쪽). 제재 조치 또한 행정조치를 통해 간접적으로 규제하는 방식이다. 사실이 잘못된 보도의 경우에는 정정보도문 게재, 후보자의 입장이나 반론 전개가 필요하다고 인정되면 반론보도문 게재, 그리고 불공정 여부의 정도에 따라 경고문 게재, 경고, 주의, 권고 등의 행정조치를 통해 이루어진다.

〈표 2〉 3개 선거보도 심의위원회의 제재조치

구분	인터넷선거보도 심의위	선거기사 심의위	선거방송 심의위 (방송법 100조)
조치 종류	1. 정정보도문, 반론보도문 게재 2. 경고문 게재 및 경고 (알림) 3. 주의, 공정보도협조 요청	1. 정정보도문, 반론보도문 게재 2. 경고결정문 게재 3. 주의 사실 게재 4. 경고, 주의 또는 권고	1. 해당 프로그램 또는 해당 방송광고의 정정· 수정 또는 중지 2. 방송편성 책임자·해당 방송프로그램 또는 해 당 방송광고의 관계자 에 대한 징계 3. 주의 또는 경고

이러한 심의기구들의 제재조치 실효성에 대해 전문가들은 회의적으로 평가하고 있다(이승선 외, 2021, 133쪽). 그러나 제재의 대상이 헌법상 자유가 보장되는 언론보도이고 공정성의 판단에는 모호성이 상존한다는 점, 그리고 심의제도의 목적이 선거에 나선 후보자의 불공정 보도에 의한 피해를 실질적으로 구제하는데 있다는 점을 감안하면 현행의 제한적

조치는 적절한 것이라 할 수 있다<sup>21)</sup>.

심의제도가 언론에 대한 제한적 조치로 선거에 나선 후보자의 피해를 선거기간 내에 실효적으로 구제하는 유일한 제도라는 점에도 불구하고 관계 법령과 관련 절차의 정비는 필요한 것으로 보인다. 예를 들어 선거방송심의 규정은 인터넷과 선거기사 심의규정과는 다르게 “후보자 관련한 허위의 사실을 보도한 경우”와 같이 선거법과 직접 관련된 조문을 배제하고 있다<sup>22)</sup>. 혹은 심의기관이 명백한 허위보도의 경우 먼저 정정보도문 게재 명령을 한 후에 사안에 따라 관련 선거법의 위반여부를 검토하여 수사기관에 고발 등의 조치를 하도록 하는 절차적 체계화 등이 필요하다.

### Ⅲ. 심의제도 관련 선거법의 체계성 검토

#### 1. 규율대상이 되는 언론기관의 범위(신문, 방송, 인터넷언론사)

선거제도 심의제도는 헌법상 자유가 보장되는 언론을 규율하는 만큼 그 규율 대상이 되는 언론기관의 범위가 명확해야 한다. 선거방송심의위의 경우 방송사, 선거기사심의위의 경우 신문사·잡지사·통신사·기타 정기간행물사, 인터넷선거제도심의위의 경우 인터넷언론사가 그 대상이 된다. 통상 선거법은 언론사에 대해 허가제와 등록제를 실시하는 우리의 매체 관련법을 준용하여 규율대상이 되는 언론사의 범위를 정한다.

21) 헌법재판소(2019. 11. 28. 선고 2016헌마90 결정)도 심의기관의 조치 권한은 언론사로 하여금 공정한 선거보도를 자발적으로 준수하게 하고, 사후적으로 교정하도록 하는 법적인 효과를 지니고 있으며, 선거보도의 자유를 폭넓게 보장하면서 선거보도의 공정도 보장하기 위한 것임을 명시하고 있다.

22) 언론 관련 선거법과 심의기준의 중첩 문제는 III장에 보다 자세히 다룬다.

<표 3> 규율대상이 되는 언론기관의 범위와 관련 조문

선거기사 심의위	선거방송 심의위	인터넷선거보도 심의위
제8조의3(선거기사심의위원회) ③ 선거기사심의위원회는 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조에 따른 신문, 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 잡지·정보간행물·전자간행물·기타간행물 및 「뉴스통신진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 뉴스통신(이하 “정기간행물등”이라 한다)에 게재된 선거기사의 공정 여부를 조사하여야 하고,	제8조의2(선거방송심의위원회) ② 선거방송심의위원회는 국회에 교섭단체를 구성한 정당과 중앙선거관리위원회가 추천하는 각 1명, 방송사(제70조 제1항에 따른 방송시설을 경영 또는 관리하는 자를 말한다)·방송학계·대한변호사협회·언론인단체 및 시민단체 등이 추천하는 사람을 포함하여 9명 이내의 위원으로 구성한다. 제70조(방송광고) 제1항 「방송법」에 의한 방송사업자가 관리·운영하는 무선국 및 종합유선방송국(종합편성 또는 보도전문편성의 방송채널사용사업자의 채널을 포함한다)을 말한다.	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]의 인터넷홈페이지에 게재된 선거보도[사설·논평·사진·방송·동영상 기타 선거에 관한 내용을 포함한다]의 공정성을 유지하기 위하여 인터넷선거보도심의위원회를 설치·운영하여야 한다.

선거보도 심의제도의 규율대상이 되는 언론사의 범위와 관련한 범조항을 살펴보면, 선거기사심의위 관련 조문만이 유일하게 규율대상의 범위를 명확히 밝히고 있다. 선거법 제8조의3 제3항은 “선거기사심의위원회는 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조에 따른 신문, 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 잡지·정보간행물·전자간행물·기타간행물 및 「뉴스 통신 진흥에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 뉴스통신(이하 “정기간행물등”이라 한다)에 게재된 선거기사의 공정

여부를 조사하여야 하고”라고 규정하고 있다. 이에 따른 심의대상이 되는 정기간행물은 11,082개(2022년 6월 현재)<sup>23)</sup>에 이른다. 그러나 전통적인 대중매체라 할 인쇄신문이나 잡지에 보도된 선거기사의 공정성을 심의하는 것을 넘어서서, 심지어 정보간행물까지 심의대상에 포함하고 있는 것은 문제가 있어 보인다. 잡지법 제2조(정의)에서는 정보간행물을 “보도·논평 또는 여론형성의 목적 없이 일상생활 또는 특정 사항에 대한 안내·고지 등 정보전달의 목적으로 발행되는 간행물”로 규정하고 있다. “보도·논평 또는 여론형성의 목적 없이”라는 부분은 언론의 기능을 하지 않는다는 것을 의미하며, 애초에 선거기사심의위의 규율대상에 포함될 수 없는 것이다. 선거와 관련한 불법적 정보간행물의 내용에 대해서는 여타 선거법으로도 충분히 규율 가능하다. 언론과 관련된 규제 경우에는 규율대상이 되는 범위가 명확해야 함에도 불구하고 모호한 규정은 법규범의 법적 안정성과 예측가능성을 저하시킨다.

선거방송 심의제도의 경우 규율대상이 되는 ‘선거방송’에서 방송(사)의 범위를 규정하는 법 조문이 따로 있지는 않다. 다만, 선거방송 심의위원 추천과 관련한 제8조의2 제2항에서 방송사의 위원추천을 규정하며 방송사를 “제70조 제1항에 따른 방송시설을 경영 또는 관리하는 자”로 규정한다. 선거법 제70조 제1항에 따른 방송시설이 심의대상이 되는 방송의 주체가 되는 것이다. 선거법 제70조 제1항<sup>24)</sup>은 선거운동을 위한 방송광고할 수 있는 텔레비전과 라디오 방송시설을 정하고 있는데, 「방송법」에 의한 방송사업자가 관리·운영하는 무선국 및 종합유선방송국(종합편성 또는 보도전문편성의 방송채널사용사업자의 채널을 포함)이다. 결국 선거법상 규율대상이 되는 ‘선거방송’이라 함은 방송법 제2조(용어의 정

23) 문화체육관광부 정기간행물 등록관리시스템 참조 URL: <https://pds.mcst.go.kr/main/press/selectPressList.do>

24) 제70조(방송광고) ① 선거운동을 위한 방송광고는 후보자가 선거운동기간중 소속 정당의 정강·정책이나 후보자의 정견 그 밖의 홍보에 필요한 사항을 텔레비전 및 라디오 방송시설[「방송법」에 의한 방송사업자가 관리·운영하는 무선국 및 종합유선방송국(종합편성 또는 보도전문편성의 방송채널사용사업자의 채널을 포함한다)을 말한다. 이하 이 조에서 같다]을 이용하여 실시할 수 있다.(이하 조문 생략)

의) 3호의 방송사업자들이 제공하는 방송 콘텐츠<sup>25)</sup>로 보아야 한다.

규율대상이 되는 ‘선거방송’의 모호성과 관련하여 성낙인·권건보(2006, 182쪽)는 선거법 제8조의2에서 ‘선거방송의 공정성’(제1항)이라거나 혹은 ‘선거방송의 공정여부’(제5항)라는 표현을 쓰고 있는데 ‘선거방송’의 개념이 명확하게 규정되어 있지 않아 무엇이 선거방송심의위원회의 심의대상이 되는지 일반 국민들로서는 잘 알기 어렵다는 점을 지적한다. 심의제도의 규율 대상이 되는 방송의 범위는 방송법에 따라 결정되므로 타 매체에 비해 상대적으로 그 범위가 한정되어 있다고 할 수 있다. 그러나 과거와는 달리 방송과 통신의 구분이 의미가 없어지고 인터넷방송이나 유사방송<sup>26)</sup>이 등장하는 매체환경의 변화를 감안하면 그 규율대상을 제8조의2에 명확하게 하고 있지 않은 것은 문제가 있다.

인터넷선거보도 심의제도의 규율 대상이 되는 선거법상 인터넷언론사의 범위가 모호하기는 마찬가지이다. 우리나라에서 최초로 인터넷언론사의 법적 개념을 정의하고 범위를 정한 것이 선거법에서였다. 2002년 대선을 기점으로 인터넷의 정치 및 선거에 대한 영향력이 커지자 2004년 제17대 국회의원 선거를 앞두고 인터넷과 관련한 선거법 개정이 이루어지는 과정에서 인터넷언론사에 공정보도 의무를 규율하기 위하여 인터넷언론사의 정의와 범위가 정해진다.

2004년 선거법 개정 당시 제8조의5(인터넷선거보도심의위원회)에서 인터넷언론사를 “정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파할 목적으로 취재·편집·집필한 기사를 인터넷을 통하여 보

25) 지상파방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 방송채널사용사업자, 공동체라디오방송사업자가 제공하는 선거와 관련된 방송콘텐츠 모두는 선거방송심의위의 규율 대상이 되는 것으로 보인다.

26) 방송법 제32조(방송의 공정성 및 공공성 심의) 방송통신심의위원회는 방송·중계유선방송 및 전광판방송의 내용과 그 밖에 전기통신회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보중 방송과 유사한 것으로서 대통령령으로 정하는 정보의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 방송 또는 유통된 후 심의·의결한다. 이 경우 매체별·채널별 특성을 고려하여야 한다.

도·제공하거나 매개하는 인터넷 홈페이지를 경영·관리하는 자와 이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷 홈페이지를 경영·관리하는 자”로 규정한다. 이러한 정의는 당시 정간법상 신문<sup>27)</sup>의 정의를 차용하여 만들어진 것으로 볼 수 있다. 특이한 것은 법문상 ‘매개하는’을 규정하여 포털사이트와 전통적인 신문·방송에서 운영하는 인터넷 홈페이지(종속형 인터넷언론사)까지 인터넷언론사의 범주에 포함하고 있다. 이것만으로도 변화하는 인터넷매체를 규율할 수 없다고 판단했던지 “이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷 홈페이지를 경영·관리하는 자”라는 문구를 추가한다.

2005년 매체 관련법인 「신문 등의 진흥에 관한 법률」(이하 신문법, 구 정간법)에 비로소 ‘인터넷신문’에 대한 정의가 만들어지면서, 선거법상 인터넷언론사의 정의도 신문법의 해당 규정을 편입하게 된다. 그러나 개정(2005년, 2009년)을 하면서도 신문법상 인터넷신문<sup>28)</sup> 이외에도 남아 있던 모호한 조문을 그대로 남겨놓는다(〈표 3〉 인터넷언론사의 정의 참조). 신문법상 ‘인터넷신문’의 규정이 포함되었음에도 나머지 조문들을 그대로 유지한 것은 ‘인터넷신문’에 포함되지 않는 포털사나 신문·방송의 종속형 인터넷 언론사 등을 포섭하기 위하여 여전히 포괄적 개념 규정을 하는 것이 필요하다는 입법자의 의지가 반영된 것으로 볼 수 있다. 선거법의 정의에 따라 인터넷언론사의 범위를 사실상 정하고 있는 인터넷선거제도심의회는 규율 대상이 되는 ‘심의대상 인터넷언론사’의 범위를 관련 규칙에 따라 1년에 2번씩 결정하여 공표하고 있다. 그 범위는 신문법 제2조 제4호의 인터넷신문사업자 외에 신문법, 방송법, 정간법, 뉴스통신법 등에 등록된 모든 매체가 인터넷 홈페이지를 가지고 있을

27) 정기간행물의 등록 등에 관한 법률 제2조(용어의 정의) 제2호 등에서 ‘신문’의 개념인 “정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파하기 위하여 발행하는 간행물”

28) 제2조(용어의 정의) 제5호 “인터넷신문”이라 함은 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치와 통신망을 이용하여 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파하기 위하여 간행하는 전자간행물

경우 선거법상 인터넷언론사에 포함시키는 구조이다<sup>29)</sup>. 즉 기존 대중매체의 인터넷 홈페이지는 특별한 경우를 제외하고 인터넷언론사에 포함되는 것이다<sup>30)31)</sup>.

인터넷선거보도심의위에서 ‘심의대상 인터넷언론사’의 범위를 정하고 있지만, 법적 정의의 모호성은 다양한 문제를 유발한다. 먼저 매체별 선거보도 심의기구들 간에 동일 보도에 대한 중복심의가 일어날 수 있다는 문제(강미은, 2008; 이동훈·반현, 2012)를 들 수 있다. 인터넷선거보도심의위는 법적 정의와 규칙에 따라 인터넷신문(신문법)으로 등록되지 않은 신문, 방송의 인터넷 사이트들을 인터넷언론사에 무조건 포함한다. 정당이나 후보자는 동일한 보도(방송)에 대해 신문(방송)과 인터넷 홈페이지

29) 인터넷선거보도심의위 규칙 제2조(인터넷언론사의 범위) 제1항에서 선거법 제8조의5 제1항에 따른 인터넷언론사의 범위를 구체적으로 정하고 있다.

1. 독자적인 기사 생산과 지속적인 발행을 하는 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제4호의 인터넷신문사업자와 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제5호의 인터넷 멀티미디어 방송사업자가 운영하는 인터넷 홈페이지
2. 신문 및 방송사업자 등이 직접 운영하거나 별도 법인으로 운영하는 인터넷 홈페이지로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 인터넷 홈페이지
  - 가. 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제3호의 신문사업자가 운영하는 인터넷 홈페이지
  - 나. 「방송법」 제2조제3호의 방송사업자가 운영하는 인터넷 홈페이지
  - 다. 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제2호의 정기간행물사업자가 운영하는 인터넷 홈페이지
  - 라. 「뉴스통신 진흥에 관한 법률」 제2조제3호의 뉴스통신사업자가 운영하는 인터넷 홈페이지
3. 제1호 및 제2호의 인터넷언론사로부터 제공받은 기사를 인터넷을 통하여 계속적으로 제공하거나 매개하는 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제6호의 인터넷뉴스서비스사업자가 운영하는 인터넷 홈페이지
4. 그 밖에 위 각 호와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷 홈페이지를 경영·관리하는 자가 운영하는 인터넷 홈페이지로서 심의위원회가 정하는 인터넷 홈페이지

30) 2022년 6월 현재 심의대상 인터넷언론사는 총 3,241개이다. 인터넷선거보도심의위원회 홈페이지 참조. URL: [https://www.iendc.go.kr/renew/library/library\\_02.php](https://www.iendc.go.kr/renew/library/library_02.php)

31) 현행 선거법은 신문법상 인터넷신문은 말할 것도 없고 설사 등록되어 있지 않더라도 실제로 언론의 기능을 행하고 있는 매체, 즉 국민들의 여론형성에 기여하는 정보제공 기능을 하는 매체라면 모두 언론기관으로 보아야 한다는 견해도 있다(김옥조, 2005, 730쪽).

이지를 대상으로 2개의 시정요구(이의신청)를 제기할 수 있는데, 이 경우 중복 규제의 문제가 발생하는 것이다<sup>32)</sup>. 중복 심의의 문제는 각 심의기구 간 심의기준과 적용의 차이의 문제(최진호·이재진, 2016)로 접근되기도 하지만, 근본적으로 선거법상 인터넷언론사의 정의와 범위가 모호한 것이 원인인 것이다<sup>33)</sup>.

다른 한편, 인터넷언론사 범위의 모호성은 선거법상 인터넷 선거광고를 할 수 있는 주체의 문제와도 연관된다. 선거법 제82조의7(인터넷광고)는 정당이나 후보자가 인터넷언론사의 홈페이지에 선거운동을 위한 광고를 할 수 있도록 규정하고 있다. 선거시기가 되면 기존에 인터넷선거보도심의위의 '심의대상 인터넷언론사'에 포함되지 않았던 인터넷 사이트들이 모호한 법 조항을 사유로 선거법상 인터넷언론사에 포함시켜 달라고 요구하는 경우가 빈번히 발생한다<sup>34)</sup>. 선거법상 인터넷언론사 범위의 모호성과 관련하여 헌법재판소도 개인이 운영하는 홈페이지나 블로그, 단순히 링크로 뉴스를 제공하는 개인 홈페이지가 인터넷선거보도심의위의 지정 여부에 따라 인터넷언론사에 포함될 수도 있다는 점을 지적하고 있다<sup>35)</sup>. 선거법상 인터넷언론사의 범위는 관련 법제가 처음 만들어진 시기와 비교해서 언론 상황이 크게 변하였고, 신문법에 이미 관련 규정들이 정비되어있는 만큼 그 규율대상을 재정비하는 것이 바람직해 보인다.

32) 동일한 보도라 할지라도 이를 전달하는 매체가 다른 경우 매체의 특성이 심의·판단에 영향을 미치고 보도의 구형 방식도 다르기 때문에 이중적 조치로 볼 수 없다는 주장도 있다.

33) 선거법상 인터넷언론사의 범위가 신문법 제2조(정의) 4호의 '인터넷신문사업자'와 6호의 '인터넷뉴스서비스사업자' 정도로 정의된다면 중복 규제의 문제가 완화될 것이다.

34) 관련 통계를 확인하기는 어려우나 선거 시기 뉴스를 제공하는 각종 SNS 채널, 유튜브 등 동영상 제공사이트 등은 선거광고를 할 수 있는 주체의 문제와 관련하여 선관위나 인터넷선거보도심의위로 많은 문의를 한다.

35) 헌법재판소 2019. 11. 28. 선고 2016헌마90 결정 [공직선거법 제8조의5 제6항 등 위헌확인]

## 2. 규율대상이 되는 선거보도(기사, 방송)에서 '선거 관계'의 모호성

선거법은 선거기사심의위가 '선거기사', 인터넷선거보도심의위가 '선거보도'의 공정 여부를 조사하고 공정하지 아니하다고 인정되면 조치를 하도록 규정하고 있다. 여기서 '선거보도'라 함은 일반적으로 선거와 보도(coverage, report)가 합쳐진 용어로 '선거에 관한 보도(報道), 기사(記事)'를 의미한다. 선거법 제8조의5(인터넷선거보도심의위원회) 제1항은 선거보도를 “사설·논평·사진·방송·동영상 기타 선거에 관한 내용을 포함한다”로 규정하고 있다. 한시적 기구로 운영되는 선거기사심의위와는 다르게 상설기구인 인터넷선거보도심의위의 경우 해당 조항 중 '선거에 관한' 보도가 무엇인가에 관한 문제가 심의과정에서 종종 대두된다.

법원 판례(대법원 2002. 4. 9. 선고 2000도4469 판결)에 따른 정의를 살펴보면 '선거에 관한 기사'라 함은 “후보자(예비후보자·입후보예정자 포함)의 당락에 영향을 주거나 특정 정당에 유리 또는 불리한 선거관계 기사를 의미하며, '기사'는 보도와 논평을 포함하는 것으로 '보도'란 객관적인 사실의 전달을 말하고, '논평'이란 정당·후보자 등의 정강·정책·정견·언동 등을 대상으로 이를 논의·비판하는 것”으로 정의한다. 이러한 선거기사(보도)에 대한 정의에는 일반적으로 이견이 없을 것이다. 그러나 “후보자의 당락에 영향을 주거나 특정 정당에 유리 또는 불리한 선거관계 보도” 중 “선거관계 보도” 범위를 어디까지로 할 것인가는 여전히 모호하고 판단하기 어렵다. 대법원(2007. 3. 30. 선고 2006도3025 판결)<sup>36)</sup>에 따르면 '선거에 관하여'를 “구체적인 사안에 있어서 선거와의 관련성 여부는 그 행위에 이르게 된 경위 및 선행 사실과 그로부터 추단

36) “특정인의 당선 또는 낙선 등을 위하여나 이를 목적으로 하는 행위에 국한되지 아니하고 널리 선거에 즈음하여 선거운동, 투표, 당선 등 선거에 관한 사항을 동기로 하여 이루어지는 등 그 행위의 동기가 선거와 관계있는 사항에 기인하는 한 이에 해당한다고 보아야 할 것이고, 구체적인 사안에 있어서 선거와의 관련성 여부는 그 행위에 이르게 된 경위 및 선행 사실과 그로부터 추단되는 행위자의 내심의 동기, 행위 당시의 상황과 그 결과 및 이에 대한 행위자의 인식 여부 등 제반사정을 종합하여 판단하여야 할 것”으로 판시하고 있다.

되는 행위자의 내심의 동기, 행위 당시의 상황과 그 결과 및 이에 대한 행위자의 인식 여부 등 제반 사정을 종합하여 판단하여야 할 것”으로 판시하고 있다. 일반적으로 선거관계 보도라 함은 후보자나 정당이 등장하거나 유세 상황에 관한 보도, 선거여론조사 보도 등을 생각해볼 수 있다. 그러나 선거법에서 후보자라 함은 ‘입후보 예정자<sup>37)</sup>’를 포함하고 있고, ‘선거가 임박한 시기’도 선거에 영향을 미치는 행위가 금지되는 “선거일전 180일”부터, 대선의 경우는 예비후보자의 선거운동이 시작되는 선거일전 240일로 보고 있어(2016. 10. 13 중앙선관위 의결) “선거관계 보도”의 구분을 명확하게 하기는 쉽지 않다.

“선거관계 보도”는 협의의 의미로 해석하는 경우와 광의의 의미로 해석하는 경우로 나누어볼 수 있다. 협의의 의미의 ‘선거관계 보도’는 보도 내에 ‘선거’, ‘후보자’, ‘선거관련 정당 활동’ 등이 구체적으로 나타나고 선거와 관련된 행위 및 내용이 포함되어 있을 경우에만 선거보도로 보는 것이다. 이 경우 통상적인 정당의 활동이나 정치인으로서의 통상적인 정치 활동 등은 선거보도의 영역에 포함되지 않는다. ‘선거관계 보도’를 광의의 의미로 해석하면 보도 내에 선거와 관련이 있는 구체적 행위 및 내용이 포함되어 있지 않더라도 선거에 직·간접적으로 영향을 미칠 수 있다고 판단되는 경우 선거보도로 인정될 수 있다. 이 경우 선거 시기에 정당 및 후보자의 통상적인 정치활동 등에 대한 일반적인 정치 기사도 선거에 영향을 미칠 수 있는 선거보도에 포함 될 수 있다. 따라서 선거 보도 심의제도의 입법 취지상 ‘협의의 의미의 선거관계 보도’로 해석하는 것이 바람직해 보인다.

그러나 현행 선거기사 심의기준과 인터넷선거보도 심의규정 등을 살펴보면, 선거와 직접적인 관련이 없더라도 선거가 임박한 시기에 선거에 영향을 미칠 수 있는 특집 기획기사 등을 게재하는 것을 금지<sup>38)</sup>하고 있

37) 입후보의사가 확정적으로 외부에 표출된 사람뿐만 아니라 그 신분·접촉대상·언행 등에 비추어 선거에 입후보할 의사를 가진 것을 객관적으로 인식할 수 있을 정도에 이른 사람도 포함된다(대법원 2005. 12. 22. 선고 2004도7116 판결, 대법원 2008. 8. 11. 선고 2008도4492 판결 등).

다. 지방선거에서 선거시기 지역 언론사들이 현직 지방자치 단체장들(입 후보 예정자)의 치적을 불공정하게 홍보할 경우 이를 선거보도로 보아야 하는지도 애매하다. 다른 두 기관과는 다르게 인터넷선거보도심의위의 경우 상설기관으로 ‘선거관계 보도’를 어디까지로 할 것인가의 문제가 더욱 자주 대두된다. 언론사의 보도를 규율하는 심의제도는 가능한 한 법적 개념의 모호성을 최소화하여야 한다. 심의제도에서 가장 중요한 규율대상의 정의조차 모호하거나 혹은 필연적으로 모호할 수밖에 없다면 제도 자체의 정당성을 의심받을 수밖에 없다. 상세한 법적 개념 규정이 어려울 경우 심의기구의 관련 규칙과 기준 등에 보도의 시기, 정당·후보자의 등장 유무, 여타 선거법과의 관계 등을 고려하여 선거보도의 정의와 범위에 대한 명확한 규정이 체계화될 필요가 있다.

### 3. 선거법상 반론보도 청구권의 체계와 구조

선거법 제8조의4(선거보도에 대한 반론보도청구)는 방송 및 신문 등에 의해 공표된 인신공격, 정책의 왜곡선전 등으로 피해를 받은 정당(중앙당에 한한다) 또는 후보자의 반론보도 청구권을 규정하고 있다. 선거보도에 대한 반론권 제도는 인신공격, 흑색선전 등이 난무하는 혼탁한 선거전에서 올바른 여론형성을 도모하고 후보자의 인격을 보호하기 위하

38) 선거기사 심의기준 제11조(특집기획기사·칼럼 및 기고 등) 특집기획기사, 칼럼 및 기고 등에서 불공정한 경우는 다음 각 호와 같다. 1. 위원회 설치일로부터 선거일 투표마감시까지 특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 우려가 있는 특집기획 기사를 게재한 경우

인터넷 선거보도 심의기준 제8조(시기에 따른 특별제한) ① 인터넷언론사는 선거기간 중에는 특정 정당이나 후보자에 유리 또는 불리한 영향을 미칠 우려가 있는 특집기획보도를 하여서는 아니 된다.

이 기준(규정)의 취지는 선거와 직접 관련이 없더라도 선거에 영향을 미칠 수 있는 “특집 기획기사”를 금지하는 것이다. 과거 MBC의 ‘친일파는 살아있다’ 프로그램에서 현역 국회의원 등이 언급되었다는 이유로 선거방송심의위가 심의·조치한 건에 대해 조치의 법률유보 다툼이 있었다(헌법재판소 2007. 11. 29. 선고 2004헌마290 결정). 이 결정에서 부가적 사안으로 해당 내용이 선거방송인지에 대한 논란이 있었다.

여 정간법상 반론권 제도를 본받아 그 보다 더 신속한 구제절차를 마련한 것이라고 할 수 있고, 그러한 필요성에 부응하는 제도라 평가할 수 있다(박용상, 2003, 411쪽).

선거법상 선거제도 심의제도에서 반론제도 청구권은 전반적으로는 언론중재법의 반론제도 청구권과 유사한 구조를 가지는데, 두 부분에서 다른 특징이 있다. 첫째, 선거법에 따른 반론제도 청구권은 먼저 언론사에 반론제도(방송)를 청구하고 협의가 이루어지지 않으면 심의기구에 청구(회부)하도록 하고 있다. “정당과 후보자는 방송과 정기간행물에 공표된 인신공격, 정책의 왜곡선전 등으로 피해를 받은 신문과 방송에 반론제도문의 게재를 청구할 수 있고, 방송사와 언론사는 지체 없이 무료로 이를 게재하여야 한다”고 규정하고 있다. 선거법 제8조의4 제3항에 따라 반론제도 청구가 언론사에 의해 거부될 수 있지만 선거에 나선 후보자와 정당의 반론권을 신속하게 보장해 주어야 한다는 취지라 하겠다. 그리고 정당·후보자, 방송사 또는 언론사는 협의가 이루어지지 않으면 각 심의위원회로 지체 없이 이를 회부(청구)하고 심의위원회는 48시간 이내에 각하, 기각, 인용 결정을 하여 언론사에 통지하도록 하고 있다. 또 다른 차이점은 언론중재법상 청구요건인 “사실적 주장에 관한 언론 보도 등으로 피해를 입은 자” 보다 매우 제한적인 의미로 “인신공격, 정책의 왜곡선전 등으로 피해를 받은 정당 또는 후보자”, “왜곡된 선거보도로 인하여 피해를 받은 정당 또는 후보자”(선거법 제8조6 제4항)로 한정하여 규정하고 있다는 것이다.

그런데 반론제도 청구요건인 “인신공격, 정책의 왜곡선전, 또는 왜곡된 선거제도”<sup>39)</sup>는 불공정 보도의 대표적 유형으로 정당과 후보자에 의

39) 제8조의4(선거보도에 대한 반론제도청구) ①선거방송심의회 또는 선거기사심의위원회가 설치된 때부터 선거일까지 방송 또는 정기간행물등에 공표된 인신공격, 정책의 왜곡선전 등으로 피해를 받은 정당(중앙당에 한한다) 또는 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)는 그 방송 또는 기사게재가 있음을 안 날부터 10일 이내에 서면으로 당해 방송을 한 방송사에 반론보도의 방송을, 당해 기사를 게재한 언론사에 반론제도문의 게재를 각각 청구할 수 있다. 다만, 그 방송 또는 기사게재가 있는 날부터 30일이 경과한 때에는 그러하지 아니하다.

해 시정요구(이의신청)가 가장 많이 발생한다. 이러한 측면에서 선거법상 반론보도 청구권은 선거보도로 피해를 받은 정당과 후보자가 피해를 신속하게 구제받기 위해 시정요구(이의신청)할 때 선택할 수 있는 제재 조치의 한 방법으로 보는 것이 타당하다. 정당과 후보자는 불공정보도에 대해 각 심의위원회로 이의신청을 하는 경우 보도의 내용과 형식을 감안하여 자신에게 가장 유리하다고 판단되는 정정보도문 게재, 반론보도문 게재, 기타 행정조치(경고문 게재, 경고 알림, 주의, 권고 등) 등을 정하여 요구하면 되는 것이다<sup>40)</sup>. 실제로 심의기구들은 선거법상 반론보도 청구권(제8조의4 제3항과 제8조6 제6항)이 아닌 제8조의3 제6항(제8조의6 제2항)에 따른 ‘시정요구(이의신청)’를 통해서 심의·의결하여 필요한 경우 ‘반론보도문 게재’ 명령을 조치한다.

인터넷선거보도심의위는 2004년 설립 이후 총 8건의 ‘반론보도문 게재’를 결정하였다. 선거법 제8조의6 제6항에 따른 반론보도 청구 건은 1건에 불과하고, 나머지 7건은 제8조의6 제2항에 따른 이의신청이 되었으나, 신청인측에서 일반 행정조치보다 반론보도를 우선하여 요청하거나 심의위원 회의에서 반론보도를 게재하는 것이 신청인에 더 실익이 있다고 판단하여 결정한 것이었다. 선거법상 반론권 제도는 후보자 입장에서 보면 심의기구에 청구하기 전 먼저 언론사에게 반론보도문 게재를 요청하고 협의해야 하는데, 이 과정이 어렵고 번거롭다. 성낙인(2002, 30쪽)도 반드시 언론사를 거쳐 반론보도를 청구하도록 한 선거법상 반론보도 청구 제도가 당사자에게 불필요한 시간낭비라고 지적한 바 있다. 또한

---

제8조의6(인터넷언론사의 정정보도 등) ④인터넷언론사의 왜곡된 선거보도로 인하여 피해를 받은 정당 또는 후보자는 그 보도의 공표가 있음을 안 날부터 10일 이내에 서면으로 당해 인터넷언론사에 반론보도의 방송 또는 반론보도문의 게재를 청구할 수 있다. 이 경우 그 보도의 공표가 있는 날부터 30일이 경과한 때에는 반론보도를 청구할 수 없다.

40) 2017년 선거법 제8조의3 제3항에 선거기사심의위원회의 결정 가능한 제재조치를 명시하는 조문을 개정하면서 ‘반론보도문 게재’를 제재조치에 삽입한 것은 선거법 제8조의4에 따른 반론보도 청구가 아닌 선거법 제8조의3 제6항에 따른 ‘시정요구’를 통해서도 ‘반론보도문 게재’ 명령을 내릴 수 있도록 하기위한 것으로 보인다.

선거에 나선 후보자는 반론보도를 통한 반박의 실효성보다는 오히려 이슈가 재점화되는 것에 따른 불이익을 우려하는 경우가 많다. 이러한 점을 고려하면 심의제도상 반론보도 청구권을 불공정보도에 대한 이의신청 제도의 일환으로 편입시키는 방법도 생각해볼 수 있다.

#### 4. 언론 관련 선거법과 심의기준의 중첩 문제

선거법 제8조에 따른 3개 선거보도 심의기구(선거법<sup>41)</sup>과 개별 규칙<sup>42)</sup>에 위임을 받아 선거보도의 공정성 및 형평성, 객관성, 권리구제 기타 선거보도의 공정을 보장하기 위하여 필요한 사항을 자체적으로 정하여 심의기준을 운영하고 있다. 일반적으로 공정한 보도는 “편들지 않는 보도”이고, “편향 보도란 편드는 보도”(이민웅 등, 2004, 23쪽)와 같이 간단히 정의되거나, “치우침이 없는 올바른 보도로 단순 사실보도 보다 사건에 대한 해설과 사안의 본질을 밝혀냄으로써 유권자가 합리적인 선택을 할 수 있도록 정보를 제공하는 것”(이효성, 2002)과 같이 정의되지만 법적으로 개념화하고 체계화하기 쉽지 않은 개념이다. 3개 심의기구의 선거보도 심의기준(규정)은 웨스트슈탈(Westersthl, 1983)<sup>43)</sup>이 제시한

41) 제8조의2(선거방송심의위원회) ④선거방송심의위원회는 선거방송의 정치적 중립성·형평성·객관성 및 제작기술상의 균형유지와 권리구제 기타 선거방송의 공정을 보장하기 위하여 필요한 사항을 정하여 이를 공표하여야 한다. 제8조의3(선거기사심의위원회) ⑥에서도 이를 준용한다.

제8조의5(인터넷선거보도심의위원회) ⑥인터넷선거보도심의위원회는 인터넷 선거보도의 정치적 중립성·형평성·객관성 및 권리구제 기타 선거보도의 공정을 보장하기 위하여 필요한 사항을 정하여 이를 공표하여야 한다.

42) 「선거방송심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙」 제17조(특례절차) 이 규칙에서 정하지 아니한 사항과 신속한 심의·결정을 위하여 필요한 사항은 심의위원회 의결로 따로 정할 수 있다.

「선거기사심의위원회 규칙」 제21조(특례절차) 신속한 심의·결정을 위하여 필요한 사항은 심의위원회 의결로 따로 정할 수 있다.

「인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙」 제26조(위임) 신속한 심의·결정과 기타 심의위원회 운영에 필요한 사항은 심의위원회의 의결로 따로 정할 수 있다.

43) 웨스트슈탈(Westersthl, 1983)은 뉴스의 객관성을 구성하는 개념으로 제시한 사실

보도의 객관성 모델 등을 차용하고 매체별 특성 등을 고려하여 만들어진 것으로 보인다.

각 심의기구는 보다 내적·외적 타당성이 높은 심의기준을 만들기 위해 선거법의 관련 조문들을 차용·유추하여 심의기준을 만들기도 한다. 예를 들어 선거법 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) 제2항은 선거일 전 90일부터 후보자의 명의를 나타내는 저술·사진 등을 위법한 방법으로 광고하거나, 후보자의 방송·신문·잡지 기타의 광고 출연을 막고 있다. 이 조항은 특정 후보자가 다양한 매체를 통해 직·간접적으로 부당하게 홍보되는 것을 막기 위한 것인데, 각 심의위원회의 일부 심의기준에 중요한 단서로 작용한다. 선거방송심의위의 「선거방송 심의에 관한 특별 규정」 제21조(후보자의 출연 방송제한 등)는 선거일 전 90일부터 선거일까지 선거법에 의한 방송 및 보도·토론 방송을 제외한 프로그램에 후보자를 출연시킬 수 없도록 하고 있다<sup>44)</sup>. 또한 선거기사심의위의 「선거기사 심의기준 등에 관한 규정」 제11조(특집 기획 기사·칼럼 기고 등)은 선거일 전 90일부터 후보자 명의의 칼럼 등을 게재할 수 없도록 규정하고 있다. 이러한 각 심의위원회의 심의기준들은 선거법 제93조 제2항으로부터 파생된 규정들이라 할 수 있다(안명규, 2020, 46-48쪽).

선거법을 유추하여 보도의 공정성에 대한 심의기준을 정하는 것은 바람직한 방법이라 할 수 있다. 그러나 선거법에 있는 조문을 그대로 차용하거나 완전히 같은 규율내용을 심의기준에 담아 운용하는 경우가 있다. 선거법과 심의기준(규칙, 훈령)이 완전히 동일하다는 것<sup>45)</sup>은 법적 체계

---

성(factuality)과 불편부당성(impartiality), 다시 사실성의 하위개념으로서 진실(truth)과 관련성(relevance), 그리고 불편부당성의 하위개념인 균형(balance)과 중립성(neutrality)의 개념에 윤리적·이데올로기적 요소를 첨가하고 있다(최영재·홍성규, 2004, 329쪽 재인용; 안명규, 2009, 64쪽 재인용).

44) 이 규정은 과거 엄격하게 적용되었으나, 최근에는 시사프로그램 등에 후보자 출연을 허용하면서 완화되고 있는 추세다.

45) 여기서 선거법과 심의기준이 동일하다는 의미는 규율 대상과 방식이 완전히 동일한 경우를 의미한다.

성과 안정성을 저해하고 혼란을 발생시킨다. 심의기관들이 규제적 편의성에 의해 법과 완전히 동일한 심의기준을 차용하고 있다는 측면에서 언론에 대한 과잉규제로 볼 수 있다. 선거법과 심의기준이 명백히 동일한 경우는 다음과 같다.

〈표 4〉 선거법 및 관련 심의기준 비교

선거법	관련 심의기준
<p><b>제82조의7(인터넷광고)</b> ① 후보자(대통령선거의 정당추천후보자와 비례대표국회의원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 있어서는 후보자를 추천한 정당을 말한다. 이하 이 조에서 같다)는 인터넷언론사의 인터넷홈페이지에 선거운동을 위한 광고(이하 “인터넷광고”라 한다)를 할 수 있다.</p> <p>⑤ 누구든지 제1항의 경우를 제외하고는 선거운동을 위하여 인터넷광고를 할 수 없다.</p>	<p>〈인터넷선거제도 심의기준〉</p> <p><b>제9조(광고)</b> 인터넷언론사는 「공직선거법」에서 허용하는 외에 특정 정당이나 후보자에 유리 또는 불리하거나 그 당락에 영향을 줄 수 있는 내용의 광고를 하여서는 아니 된다.</p>
<p><b>제108조(여론조사의 결과공표금지 등)</b></p> <p>① 누구든지 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사(모의투표나 인기투표에 의한 경우를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없다.</p>	<p>〈선거기사 심의기준〉</p> <p><b>제8조(여론조사 보도)</b> 여론조사 관련 보도로서 불공정한 경우는 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. 선거일전 6일로부터 선거일 투표마감시각까지 실시한 선거관련 여론조사결과를 보도하는 경우</p>
<p><b>제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지)</b> ② 누구든지 선거일전 90일부터 선거일까지는 정당 또는 후보자의 명의를 나타내는 저술·연예·연극·영화·사진 그 밖의 물품이 법에 규정되지 아니한 방법으로 광고할 수 없으며, 후보자는 방송·신문·잡지 기타의 광고에 출연할 수 없다. 다만, 선거기간이 아닌 때에 「신</p>	<p>〈선거기사 심의기준〉</p> <p><b>제12조(의견광고 및 상업광고의 제한)</b> 의견광고 및 상업광고와 관련하여 불공정한 경우는 다음 각 호와 같다.</p> <p>2. 선거일전 90일부터 선거일까지 법에 규정되지 아니한 방법으로 정당 또는 후보자의 명의를 나타내는 저술, 연예, 연극, 영화, 사진 기타 물품에 대한 광고를 게재하</p>

선거법	관련 심의기준
<p>문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 신문 또는 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조에 따른 정기간행물의 판매를 위하여 통상적인 방법으로 광고하는 경우에는 그러하지 아니하다.</p>	<p>거나 후보자가 출연하는 광고를 게재한 경우. 단, 선거기간이 아닌 때에 정기간행물의 판매를 위하여 통상적인 방법으로 광고하는 경우에는 예외로 한다.</p> <p>3. 법에 규정되지 아니한 방법으로 정당 또는 후보자의 명칭, 성명, 경력, 사진 또는 상징을 이용하여 후보자에게 선거운동효과를 주는 광고를 게재한 경우</p> <p>〈선거방송 심의기준〉  <b>제22조(광고방송의 제한)</b> 방송은 선거일전 90일부터 선거일까지 후보자 모델이 된 광고를 방송하여서는 아니된다. 후보자의 성명, 경력, 사진, 음성 또는 상징을 이용하는 등 후보자에게 선거운동효과를 주는 광고 또한 같다.</p>

먼저, 인터넷선거보도 심의기준 제9조(광고) 조항이다. 선거법 제82조의7(인터넷광고) 제1항과 제5항에서는 정당·후보자는 인터넷언론사의 인터넷홈페이지에 선거운동을 위한 인터넷 광고를 할 수 있고, 누구든지 제1항의 경우를 제외하고는 선거운동을 위하여 인터넷 광고를 할 수 없도록 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고, 인터넷선거보도 심의기준 제9조에서는 상위법인 선거법 규정을 그대로 준용하고 있어 법적 체계성 측면에서 적절치 않다. 누구든지 인터넷 광고 규정을 위반한 경우, 선거법 제82조의7 제5항에 따른 벌칙 규정인 선거법 제252조(방송·신문 등 부정이용죄) 제3항에 근거하여 3년 이하의 징역 또는 600만원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다.

둘째, 선거기사 심의기준 제8조(여론조사 보도) 제1호도 선거법 제108조(여론조사의 결과공표금지 등) 제1항을 그대로 준용하고 있다. 선거가 임박한 시점에 실시된 여론조사를 공표·보도하는 것은 매우 중한 선거

범죄에 해당될 수 있으며, 선거법 제108조 제1항을 위반할 경우 선거법 제256조(각종제한규정위반죄)에 의해 2년 이하의 징역 또는 400만 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다. 따라서 동일한 언론보도에 대해 선거법 위반과 언론기관의 공정보도 위반으로 중복 조치될 수 있는 것이다.

셋째, 선거기사 심의기준 제12조(의견광고 및 상업광고의 제한) 제2호·제3호와 선거방송 심의기준 제22조(광고방송의 제한)도 선거법 제93조(탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지) 제2항에서 이와 동일한 내용으로 이미 제한하고 있고, 이를 위반할 경우 선거법 제255조(부정선거운동죄) 제2항에 근거하여 2년 이하의 징역 또는 400만 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있어, 해당 심의기준을 삭제하거나 개정하는 것이 필요해 보인다.

## 5. 3개 선거제도 심의기구 간 법적 용어 등의 체계성

선거법 제8조에 따른 3개 심의기구는 불공정 선거보도에 대해 두 가지 방식으로 대응하고 있다. 먼저, 각 심의기구는 자체 조사(모니터링)를 통하여 선거방송이나 보도의 내용이 불공정하다고 판단하는 경우, 자체 심의를 통하여 필요한 조치를 취하고 있다<sup>46)</sup>. 다음으로는 정당이나 후보

46) 제8조의2(선거방송심의위원회) ⑤ 선거방송심의위원회는 선거방송의 공정여부를 조사하여야 하고, 조사결과 선거방송의 내용이 공정하지 아니하다고 인정되는 경우에는 「방송법」 제100조제1항 각 호에 따른 제재조치 등을 정하여 이를 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제3조제1항에 따른 방송통신위원회에 통보하여야 하며, 방송통신위원회는 불공정한 선거방송을 한 방송사에 대하여 통보 받은 제재조치 등을 지체없이 명하여야 한다.

제8조의3(선거기사심의위원회) ③ 선거기사심의위원회는 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조에 따른 신문, 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 잡지·정기간행물·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 통보

자가 선거방송이나 보도의 내용이 불공정하다고 인정되는 때에는 시정요구(이의신청)를 각 심의기구에 신청할 수 있다<sup>47)</sup>. 각 심의기구는 규율 대상이 되는 매체만 다르지 언론의 공정보도 유지와 정당과 후보자의 피해구제라는 동일한 목적을 가짐에도 불구하고, 주요 용어와 심의제도의 활용 방법 등에 대한 법문이 체계적으로 구성되어 있지 않다. 그 결과 심의제도를 이용하는 정당과 후보자나 규율대상이 되는 언론사에서 혼선을 일으킬 수 있는데 이를 살펴보면 다음과 같다.

### 가. ‘시정요구’ vs ‘이의신청’

먼저, 정당·후보자가 선거보도의 내용이 불공정하다고 인정되는 경우 각 심의위원회에 신청할 수 있는 ‘시정요구’ 또는 ‘이의신청’이라는 용어의 통일이 필요하다. 사전적 의미로 시정요구에서 ‘시정’이란 잘못된 것을 바로 잡다는 의미이고, 이의신청에서 ‘이의’란 다른 의견이나 논의, 또는 법률 민법에서 타인의 행위에 대하여 반대 또는 불복의 의사를 표

---

하여야 하며, (이하 조문 생략)

제8조의6(인터넷언론사의 정정보도 등) ① 인터넷선거보도심의위원회는 인터넷언론사의 인터넷홈페이지에 게재된 선거보도의 공정 여부를 조사하여야 하며, 조사 결과 선거보도의 내용이 공정하지 아니하다고 인정되는 때에는 당해 인터넷언론사에 대하여 해당 선거보도의 내용에 관한 정정보도문의 게재 등 필요한 조치를 명하여야 한다.

- 47) 제8조의2 ⑥ 후보자 및 후보자가 되려는 사람은 제1항에 따라 선거방송심의위원회가 설치된 때부터 선거방송의 내용이 불공정하다고 인정되는 경우에는 선거방송심의위원회에 그 시정을 요구할 수 있고, 선거방송심의위원회는 지체없이 이를 심의·의결하여야 한다. 제8조의3 ⑥에서도 이를 준용한다.

제8조의6 ② 정당 또는 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 인터넷언론사의 선거보도가 불공정하다고 인정되는 때에는 그 보도가 있음을 안 날부터 10일 이내에 인터넷선거보도심의위원회에 서면으로 이의신청을 할 수 있다. ③ 인터넷선거보도심의위원회는 제2항의 규정에 의한 이의신청을 받은 때에는 지체없이 이의신청 대상이 된 선거보도의 공정여부를 심의하여야 하며, 심의결과 선거보도가 공정하지 아니하다고 인정되는 때에는 당해 인터넷언론사에 대하여 해당 선거보도의 내용에 관한 정정보도문의 게재 등 필요한 조치를 명하여야 한다.

하는 일로 정의하고 있다(네이버 어학사전 참조). 1997년에 선거법 제8조의2(선거방송심의위원회)가 먼저 만들어지고, 이후 2000년에 제8조의3(선거기사심의위원회)가 신설될 당시만 해도 “시정요구”라는 용어를 사용하였으나, 2004년에 제8조의6(인터넷언론사의 정정보도 등) 조문 신설 시에는 “이의신청”이라는 용어를 사용하였다. 각 조문 신설 당시 시정요구나 이의신청이라는 용어를 달리 한 이유는 명확하지 않으나, 방송법과 언론중재법에서는 시정명령과 시정권고라는 조문을 두고 있어 이를 그대로 따른 것으로 보이고, 선거법에서는 시정요구보다는 이의신청이라는 용어를 많이 사용하고 있어 이를 그대로 따른 것으로 보인다. 따라서 정당·후보자 등 신청인의 혼란을 피하기 위해서라도 시정요구 또는 이의신청으로 용어의 통일이 필요해 보인다(이승선 외, 2021, 140-141쪽).

#### 나. 시정요구(이의신청)의 주체

심의기구간 시정요구 또는 이의신청의 주체가 서로 상이하여 신청인에 혼란을 줄 수 있다. 인터넷선거제도심의위의 이의신청 대상은 ‘정당 또는 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함)’로, 정당과 후보자가 모두 이의신청을 할 수 있는 반면, 선거방송심의위와 선거기사심의위는 ‘후보자 및 후보자가 되려는 사람’으로 한정하고 있어, 현재 정당은 시정요구의 주체가 될 수 없다.

선거법 제8조는 “방송·신문·통신·잡지 기타의 간행물을 경영·관리하거나 편집·취재·집필·보도하는 자와 제8조의5(인터넷선거제도심의위원회)제1항의 규정에 따른 인터넷언론사가 정당의 정강·정책이나 후보자(후보자가 되고자 하는 자 포함)의 정견 기타사항에 관하여 보도·논평을 하는 경우 ...(중략)... 공정하게 하여야 한다”고 규정하면서 정당과 후보자에 관한 보도라고 명시하고 있어, 법 취지에 따라 정당도 시정요구의 주체로 포함시키는 것이 바람직하다고 판단된다.

최근 정당들에서는 방송이나 신문·잡지 등 선거방송심의위와 선거기

사심의위의 심의대상이 되는 방송이나 기사 등에 대한 시정요구가 불가능하자, 원 방송이나 기사를 대신하여 해당 방송사나 신문사의 홈페이지에 게재된 인터넷 보도를 대상으로 하여 인터넷선거보도심의위에 이의신청하는 경우가 지속적으로 증가하고 있다. 이는 선거시 각 정당들에서 미디어특별위원회나 대응단을 구성하여 언론보도에 대해 이전 보다 적극적으로 대응하고 있고, 후보자와 선거캠프에서는 선거운동 등으로 인하여 인적·물적 한계가 있어 정당(중앙당 또는 시·도당)에서 대신하여 이의신청을 하는 경향도 있어 보인다. 다만, 정당의 이의신청 건에 대한 기각(위반없음)률이 상당한 수준(30% 정도)으로 나타나고 있어, 불공정 보도에 대한 권리구제나 피해구제로서가 아닌 언론사의 위축효과를 노리고 이의신청 제도를 이용하는 경향도 일부 있어 보인다.

〈표 5〉 최근 대선시 정당의 이의신청 현황(인터넷선거보도심의위)

구 분	제17대 대선 (2007년)	제18대 대선 (2012년)	제19대 대선 (2017년)	제20대 대선 (2022년)
신청건수	1	1	47	99

현재 정당에서는 불공정 선거방송에 대해서는 방송통신심의위에 일반 민원의 형태로 ‘민원’을 제기하고, 선거기사에 대해서는 언론중재위 조정 제도 등을 통하여 시정요구를 대신하고 있다. 따라서 선거법 제8조의 취지나 실효성, 체계성 측면에서 볼 때 각 심의기구별 규정의 체계를 통일할 필요가 있는데 시정요구(이의신청)의 주체를 ‘정당 또는 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함)’가 할 수 있는 것으로 통일하는 것이 바람직하다(이승선 외, 2021, 140-141쪽).

#### 다. 이의신청 제기 가능 기한

이의신청 제기 가능 기한의 통일도 필요해 보인다. 선거법 제8조의2와 제8조의3에서는 시정요구가 가능한 보도에 대한 기한을 별도로 두고 있

지 않다. 이는 선거방송이나 선거기사심의위원회의 설치기간<sup>48)</sup>을 명확하게 규정하고 있어 큰 이견이 없어 보인다. 하지만 선거법 제8조의6 제3항에서는 이의신청 가능한 보도를 “그 보도가 있음을 안 날부터 10일 이내”로 한정하여 제한을 두고 있다. “그 보도가 있음을 안 날부터 10일 이내”의 의미는 정당이나 후보자가 그 보도가 있다는 사실을 현실적으로 안날을 의미하는데, 이는 행정소송법 제20조 제1항이 정한 제소기간의 기산점인 ‘처분 등이 있음을 안날’이란 통지, 공고 기타의 방법에 의하여 당해 처분 등이 있었다는 사실을 현실적으로 안날을 의미한다는 대법원 관례(2014두8254 판결)를 따르고 있다. 인터넷선거제도심의위의 경우 정당이나 후보자가 “그 보도가 있음을 안날로부터 10일 이내”로 제한하고 있으나, 기한이 상당히 경과한 보도라 할지라도 신청인이 일방적으로 그 보도를 인지한지 10일 이내라고 주장하면 이의신청이 가능한 것이므로 문제가 있어 보인다. 인터넷보도의 특성상 이전에 게재된 모든 보도들을 인터넷 검색 등을 통하여 누구나 쉽게 검색하여 열람이 가능하기는 하지만, 선거제도 심의제도의 취지상 최소한 선거법 제8조의6 제4항의 반론보도 청구 기한과 같이 “그 보도의 공표가 있는 날부터 30일이 경과한 때에는 이의신청을 청구할 수 없다”거나 “당해 선거와 관련한 선거제도”로 한정할 필요성이 있어 보인다.

#### IV. 결론 및 제언

선거제도에 국한되기는 하지만 심의제도는 헌법상 보장된 언론의 자유를 규제하는 제도이다. 선거제도 심의제도와 관련된 선거법 조항은 언

48) 제8조의2(선거방송심의위원회) 제1항에서는 1. 임기만료에 의한 선거 : 제60조의2 제1항에 따른 예비후보자등록신청개시일 전일부터 선거일 후 30일까지, 2. 보궐선거등 : 선거일 전 60일(선거일 전 60일 후에 실시사유가 확정된 보궐선거등의 경우에는 그 선거의 실시사유가 확정된 후 10일)부터 선거일 후 30일까지로 규정하고 있다.

론이라는 헌법상 우월적 지위를 갖는 기본권을 규제하기 때문에 심의제도와 관련된 선거법 조항은 보다 정교하고 체계를 갖추어야 한다. 언론은 유권자를 위해 자유롭게 선거 정보를 전달하고 이슈와 의제를 설정해야 하며 동시에 정당·후보자에게는 중요한 선거운동의 방편이다. 선거의 공정성을 유지해야 할 선거법과 언론의 이러한 관계는 필연적인 모순을 내포하고 있으며, 이는 법률에 직·간접적으로 반영된다.

이 연구는 다음과 같은 문제를 법적 체계성과 정합성 차원에서 비판적으로 검토하였다. 첫째, 선거법상 인터넷선거보도심의위의 규율 대상이 되는 인터넷언론사의 법적 정의가 모호하다는 점이다. 우리나라의 경우 인터넷 공간에서 어떤 사이트가 인터넷언론사에 해당하는가를 결정하기 위한 법적 정의가 선거법에서 처음 만들어지면서 여러 혼란이 야기된 측면이 있다. 인터넷선거보도심의위는 2004년 이래로 네이버(Naver), 다음(Daum)과 같은 포털사를 선거법상 인터넷언론사로 분류하고 선거광고를 할 수 있는 권리와 공정보도 의무를 지우고 있지만, 그 언론성에 대해서는 여전히 논쟁의 영역으로 남아있다. 신문, 방송과 같은 전통적 대중매체의 인터넷사이트들을 일방적으로 규율대상에 포함시킬 수밖에 없는 현행 구조도 타당성이 떨어진다. 무엇보다도 신문법에서 인터넷신문과 인터넷뉴스서비스사업자 등 언론활동을 하는 인터넷사이트를 정의하고 분류하여 등록을 받고 있고, 이러한 등록제가 나름의 안정성을 갖추고 있는 상황에서 선거법상 인터넷언론사가 여전히 모호하게 규정되어 있다는 것은 문제다. 신문법상 ‘인터넷신문사업자(제4호)’와 ‘인터넷뉴스서비스사업자(제6호)’ 정도만 선거법에 명확히 규정하더라도 인터넷선거보도 심의제도의 운영취지를 살리고 규율대상의 모호성에 대한 문제도 해결할 수 있을 것이다.

둘째, 선거법상 정당·후보자의 반론보도 청구권은 언론중재법상의 반론보도 청구권을 준용하고 있지만 그 성질이 약간 다르다고 볼 수 있다. 언론중재법상 반론보도 청구권은 언론보도로 피해를 입은 개인이 언론사에 대해 반론보도를 청구할 수 있는 권리를 말하는 반면, 선거법상 반

론보도 청구권은 왜곡된 보도로 피해를 입은 정당이나 후보자가 3개(신문, 방송, 인터넷) 심의기구에 반론보도를 청구할 수 있는 권리로 보는 것이 타당하다. 심의기구들은 실제 운영에 있어 시정요구(이의신청)를 통해서도 반론보도문 게재 조치를 요청하는 경우 이를 심의하여 ‘반론보도문 게재’ 명령을 할 수 있다. 또한 선거에 나선 후보자나 정당이 선거법 제8조의4에 따라 언론사에 반론권을 청구하도록 한 절차는 빠른 피해구제와 언론사의 선의를 감안한 것이나 현실적이지 못하다 할 수 있다. 정당과 후보자로부터 반론권 요청을 받은 언론사는 거의 받아들이지 않는데, 급박한 선거상황에서 반론권의 취지를 제대로 활용하는 반론권 주장이 극히 드물기 때문이다. 정당·후보자의 입장에서든 여러 절차적 어려움과 당사자의 단순한 의견을 개진할 수 있는 반론보도청구 보다는 시정요구(이의신청)를 통해 해당보도가 왜곡, 과장, 부각되었음을 알리는 ‘경고문 게재’ 등의 행정적 조치가 보다 실효적일 수 있다. 선거제도 심의제도상 정당·후보자의 반론보도 청구권은 시정요구(이의신청)에 대한 각 심의위원회의 제재조치의 일환으로 명확하게 ‘반론보도문 게재’를 규정하고, 관련 조항을 정비하는 것도 생각해볼 수 있다.

셋째, 신문, 방송 등의 불공정 선거보도에 대한 시정요구(이의신청) 권한의 주체를 후보자에서 정당과 후보자로 확대해야 한다. 최근 각 정당은 선거 시기 미디어대응팀을 운영하면서 선거에 미치는 미디어의 영향에 대해 조직적인 접근을 하고 있다. 불공정 선거제도 중 정당과 직접 관련된 부분이 많이 나타나기 때문이다. 또한 비례대표국회의원 선거에서 정당에 대한 투표가 실시되고 심지어 지역구 후보자를 내지 않고 선거에 참여하는 정당이 등장하는 상황이다. 정당이 선거의 직접적 이해관계자라는 점을 고려할 때 정당을 시정요구 주체로 포함하는 법 개정이 필요하다.

넷째, 선거법과 동일한 내용을 담은 선거제도(기사) 심의기준(규정)은 관련 기준을 삭제하거나 정비하는 것이 필요하다. 과거 심의기구들이 선거법상 관련 조항을 직접 해석·적용하여 조치문 등에 명시했던 적이 있

었는데, 명백하고 위협한 월권에 해당한다. 선거법과 관련 심의기준의 중첩 문제는 심의제도 자체의 정당성과 체계 구조의 측면에서 적절치 않아 보이고, 동일한 언론보도에 대해 이중 조치 등 과잉규제 논란 등이 있을 수 있다. 관련 선거법과 규율내용이 중첩되지 않고 공정성 차원의 규율이 이루어져야 하는 이유가 잘 반영되도록 심의기준이 정비될 필요가 있다.

선거보도 심의제도는 선거법상 언론을 직·간적으로 제한하는 여타 법 조항들이 있고, 보도 내용만을 공정성의 차원에서 규제하고 있으며, 3개의 심의기구가 따로 존재하고 있어, 본질적으로 법적 체계에 있어 중첩과 모순 등의 문제가 발생할 가능성이 높다. 매체별 심의기구 3분할 체제는 언론 및 선거 커뮤니케이션 환경 변화를 효율적으로 수용하지 못해 비효율과 비경제성을 초래할 수밖에 없다는(최진호·이재진, 2016, 10쪽) 점을 고려하면, ‘선거보도’라는 콘텐츠에 초점을 맞춰 심의제도가 통합 운영되는 것이 운영 목적이나 법적 체계성과 안정성 측면에서 바람직하다 하겠다.

## ■ 참고 문헌

- 강미은 (2008). 인터넷매체 선거보도심의의 법제도적 기준과 적용에 관한 연구. <정보법학>, 12권 1호, 257-286.
- 김선량 (2020a). 「공직선거법」 상 선거제도 공정성 심의의 심사기준에 관한 연구: 공정성 개념을 중심으로. <공법연구>, 48권 4호, 145-172.
- \_\_\_\_\_ (2020b). 인터넷선거제도의 공정성 심의기준 분석 및 개선 안(案) 연구: 공정성 개념의 구조적 심사 순서를 적용하여. <유럽헌법연구>, 34호, 483-541.
- 김옥조 (2005). <미디어 법>. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 김현경 (2016). 개인정보 법체계 정합성 확보를 위한 소고 - 금융, 의료, 정보통신 법역(法域)을 중심으로. <성균관법학>, 28권 1호, 31-69.
- 네이버 어학사전. URL: <https://dict.naver.com>
- 문덕민 (2021). 사자명예훼손 관련 입법의 체계정당성에 관한 고찰. <미디어와 인격권>, 7권 3호, 105-144.
- 문제완 (2006). 선거방송과 관련된 법적·제도적 문제점 연구. <방송문화연구>, 18권 2호, 65-93.
- 문화체육관광부 정기간행물 등록관리시스템. URL: <https://pds.mcst.go.kr/main/press/selectPressList.do>
- 박선영 (2004, 4월). <정치관계법과 인터넷매체>. 한국언론재단 세미나 ‘인터넷언론의 선거보도와 법적쟁점’.
- 박용상 (2003). <표현의 자유>. 서울: 현암사.
- \_\_\_\_\_ (2010, 5월). <선거보도에 관한 법적 규제>. 한국언론진흥재단 ‘공정 선거제도 토론회’.
- 성낙인 (2002). 언론관련 선거법제의 문제점과 개선방향. <세계의 언론법제>, 11호, 7-64.
- 성낙인·권건보 (2006). 선거방송심의제도의 헌법적 검토. <서울대학교법학>, 17권 1호, 155-214.
- 안명규 (2009). 인터넷선거제도 심의의 현실과 법제에 관한 고찰. <언론과 법>, 8권 2호, 49-82.
- \_\_\_\_\_ (2020). 선거제도심의제도 운영의 실제와 입법·정책적 제언. <언론중재>, 봄호, 40-59.

- 양석진 (2009). 정보공개법과 개인정보보호법의 법체계 정합성 고찰. <법학연구>, 33집, 429-454.
- 오세혁 (2002). 규범충돌 및 그 해소에 관한 연구 - 규범체계의 통일성을 중심으로. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 윤성욱 (2008). 국내선거방송심의규정의 위헌성에 관한 연구. <한국방송학보>, 22권 5호, 170-209.
- \_\_\_\_\_ (2009). 선거방송심의규정의 실제 적용과 문제점 - 2002~2008년 선거방송심의 사례분석을 중심으로. <한국언론정보학보>, 45호, 384-424.
- 이동훈·반현 (2012). 국내 선거보도 심의제도의 쟁점과 개선 방향. <언론과 법>, 11권 2호, 71-105.
- 이민웅·윤영철·윤탈진·최영재·김경모·이준웅 (2004). <대통령 탄핵관련 TV 방송 내용분석>. 한국언론학회 연구보고서.
- 이수범·정성희 (2012). 선거방송의 공적책임을 위한 「선거방송심의규정」에 관한 연구. <선거연구>, 제3호, 109-127.
- 이승선 (2012). 선거보도 심의제도의 현황 및 개선방향. <언론중재>, 32권 2호, 30-45.
- 이승선·김정호·권은정·표시영 (2021). 인터넷선거보도 심의기준 개정방안 연구. 중앙선거관리위원회 연구보고서. URL: [https://www.civicedu.go.kr/web/sysResearch/newSysResearch\\_01\\_01\\_view.jsp](https://www.civicedu.go.kr/web/sysResearch/newSysResearch_01_01_view.jsp)
- 이효성 (2002). 인터넷의 정치적 활용을 위하여. <한국언론학보>, 46권 2호, 548-575.
- 인터넷선거보도심의위원회 (2008). 제18대 국회의원선거 인터넷선거보도 심의백서.
- 인터넷선거보도심의위원회 홈페이지. URL: [https://www.iendc.go.kr/renew/library/library\\_02.php](https://www.iendc.go.kr/renew/library/library_02.php)
- 임지봉 (2019). 법률의 체계성과 정합성 제고를 위한 입법적 과제. 숭실대학교 법학연구소 <법학논총>, 45집, 147-172.
- 조연하 (2012). 방송내용 심의기준 관련법·규정의 체계성 : 위입입법의 관점에서. <방송과 커뮤니케이션>, 13권 4호, 203-236.
- 중앙선거관리위원회 (2016. 10. 13.). 「대법원 사전선거운동 판단기준 변경에 따른 법규운용기준 및 선례정비」
- \_\_\_\_\_ (2020). 제21대 국회의원선거(2020.4.15.)에 관한 유권

자 의식조사.

- 최영재·홍성구 (2004). 언론자유와 공정성. <한국언론학보>, 48권 6호, 326-342.
- 최우정 (2019). 방송법상 광고규제의 체계정당성에 관한 연구. <언론과 법>, 18권 1호, 185-221.
- 최진호·이재진(2016). 선거제도 심의 및 심의기구에 대한 제도적 개선방안 연구. <언론과 법>, 15권 2호, 1-35.
- 광주지방법원 장흥지원 2008. 11. 20. 선고 2008고합16 판결  
대법원 2002. 4. 9. 선고 2000도4469 판결  
대법원 2005. 12. 22. 선고 2004도7116 판결  
대법원 2007. 3. 30. 선고 2006도3025 판결  
대법원 2007. 10. 25. 선고 2007도3601 판결  
대법원 2008. 8. 11. 선고 2008도4492 판결  
대법원 2014. 9. 25. 선고 2014두8254 판결  
대전지방법원 논산지원 2006. 12. 26. 선고 2006고합76 판결  
헌법재판소 1995. 7. 21. 선고 94헌마136 결정  
헌법재판소 2004. 11. 25. 선고 2002헌바66 결정  
헌법재판소 2007. 11. 29. 선고 2004헌마290 결정  
헌법재판소 2016. 6. 30. 선고 2013헌가1 결정  
헌법재판소 2019.11.28. 선고 2016헌마90 결정  
헌법재판소 2022. 5. 26. 선고 2020헌마1275 결정

■ ABSTRACT

---

## A Critical Study on the Public Official Election Act System related to the Election Reporting Review System

Ahn, Myoung Gyu  
National Election Commission, Internet Election News Deliberation Commission,  
Deliberation Team Director, PhD

Kim, Sung Young  
National Election Commission, Internet Election News Deliberation Commission

The Election Reporting Deliberative Committees under the Public Official Election Act require media companies to maintain their obligation to report fairly through ex post deliberation and limited measures. However, these are regulator for the freedom of press by the constitution. This study critically examined the legal contradictions, relations of the laws and standards for deliberation, and legal differences between deliberation organizations caused by the sequential creation of election deliberation organizations in terms of legal system and consistency.

The study's results showed that the Election Act related to the Election Report Review System was unsystematically structured, with ambiguous legal concepts, overlapping laws and deliberation standards, and inconsistent legal terminologies between deliberation organizations. However, it is a law that regulates the media, which has a superior position under the constitution. In particular, the legal definition of sanctioned media, the conceptual ambiguity of "election report," and

problems with different subjects of correction requests (public objection) between deliberation organizations are seemingly urgent issues to be solved through law revision. In addition, the procedure for claiming the right to claim counterargument reports under the Election Act has an inconvenient structure for the claimant (party, candidate), so changes such as a revision of the law reflecting the reality of the election are needed. Based on the study's results, it is necessary to operate an integrated election reporting review system that focuses on the context of election reporting, not the media.

Keywords: Public Official Election Act, Election Report, Election Reporting Review System, Media Regulation, Systematicity

[ 논문투고일 2022. 6. 20.    논문수정일 2022. 7. 24.    게재확정일 2022. 7. 27. ]