



# 종합평가

---

제1장

심의위원 평가

제2장

결산 좌담

## 제20대 대통령선거 선거기사 심의에 관한 평가 및 제언



엄기홍  
경북대학교 정치외교학과 교수

언론중재위원회는 「공직선거법」 제8조의2제1항과 제8조의3에 따라 선거기사심의위원회를 설치하여 선거기사의 공정성을 유지하도록 노력해야 한다. 이에 따라 설치된 선거기사심의위원회의 목적은 선거기사가 공정성을 담보했는지를 심의하는 데 있다. 그러나 다른 한편에서 보면 선거기사심의위원회의 심의대상은 표현의 자유가 보장되어야 하는 언론, 특히 신문·잡지 등의 정기간행물 및 뉴스통신에 게재된 기사이다. 공정성 확보가 지나치게 강조되어 이들에 대한 표현의 자유가 훼손된다면, 자유주의 사상을 근간으로 구성된 대한민국의 근간이 훼손될 수 있다.

제20대 대통령선거 선거기사심의위원회는 선거기사의 공정성을 유지하면서도, 표현의 자유가 훼손되지 않도록 노력한 위원회로 평가하고 싶다. 이번 제20대 대통령선거 선거기사심의위원회 심사의 화두는 공정성과 표현의 자유란 이 두 가지 가치에 있었다고 판단하기 때문이다.

제20대 대통령선거 선거기사심의위원회는 2021년 7월 11일부터 2022년 4월 8일까지 운영하였으며, 총 447개 매체(지면매체 435개, 뉴스통신 12개)를 대상으로 총 15번 회의를 개최하여 선거기사를 심의했다. 필자는 제20대 대통령선거 선거기사심의위원회의 활동을 정치적 표현의 자유란 가치와 더불어 선거기사심의위원회의 설치목적에 따라 평가하고자 한다. 또한, 역대 대통령선거 선거기사심의위원회의 심의와 비교 평가함으로써 선거기사 심의 활동에 대한 역사를 기록하고자 한다. 또한, 이와 같은 통시적 평가는 역대 선거기사심의위원회에 이어 이번 제20대 대통령선거에서도 지속해서 제기된 문제점을 파악하게 함으로써 향후 선거기사심의위원회의 활동 방향을 제시하는 데 이바지할 것으로 본다.

## 1. 선거기사 심의대상 및 심의기준

「공직선거법」 제8조의3은 선거기사심의위원회의 설치 목적을 공정성으로 명시하고 있다. 사실·논평·광고 그 밖에 선거에 관한 내용이 담긴 선거기사의 공정성을 심사하는 것이 선거기사심의위원회의 설치 목적이다. 공정성에 대한 일반 심의기준은 「선거기사 심의기준에 등에 관한 규정」 제4조 공정성 및 형평성, 제5조 객관성 및 사실 보도, 제6조 정치적 중립성으로 제시되어 있다.

그러나 이준웅(2013)은 이와 같은 선거기사의 심의대상과 심의기준에 모호성이 크다고 지적하고 있다. 이준웅이 제기한 것처럼 일견 자명하게 보이는 심의대상이 문제인 이유는 「공직선거법」 제8조의3제1항이 “사실·논평·광고 그 밖에 선거에 관한 내용”을 제시하고 있을 뿐, 선거기사가 선거 과정 및 결과에 영향을 미칠 수 있는 내용을 담고 있는 모든 기사를 대상으로 할지, 아니면 이를 명시적으로 표현하고 있는 기사만을 대상으로 할지에 대한 규정이 없다는 것이다. 이와 같은 지적은 이번 제20대 대통령선거 선거기사 심의에서도 마찬가지로, 각종 의혹에 대한 보도가 심의 대상인지 아닌지가 논의의 대상이 되었다. 특히, 이번 선거기사심의위원회의 경우 그림으로 표현된 ‘만평’이 심의대상인지 아닌지가 논의의 대상이 되었다. 인물이나 사회를 풍자적으로 표현하는 만평은 한편으로 표현의 자유에 대한 상징적 예이나, 다른 한편으로 각종 의혹을 ‘직접적’으로 표현함으로써 선거에 영향을 미칠 목적이 분명하다고 판단할 수도 있기 때문이다. 이번 선거기사심의위원회는 심의대상의 판단에 있어 광의의 개념, 즉 선거 과정 및 결과에 영향을 미칠 수 있는 내용을 대상으로 삼는다는 기준으로 만평 또한 심의대상으로 판단하였다.

필자는 이와 같은 판단의 기준을 언론학에서 상당 부분 합의하고 있는 의제설정 이론(agenda setting), 프라이밍 효과(priming effect), 프레임링 효과(framing effect)에 두었다. 주지하다시피, 의제설정 이론은 언론이 중요하다고 다루는 사건, 예를 들어 신문 1면에 나오는 기사는 다른 면에 게재되는 기사보다 독자에게 중요하다고 인식된다는 이론이다. 이를 기반으로 도출된 프라이밍 효과는 언론이 중요하다고 제시한 사안을 토대로 유권자가 후보를 판단한다는 것이다. 끝으로 프레임링 효과는 언론이 같은 사안을 어떻게 해석하는지에 따라 유권자가 같은 사안을 다르게 해석할 수 있다는 것이다. 이와 같은 효과는 언론학에서 상당 부분 합의하고 있는 것으로서 다양한 경험적 근거에 의해 뒷받침되고 있다. 따라서 필자는 언론이 제시하는 것이 비록 명시적으로 특정 후보나 정당에 대한 비평이 아니라 할지라도, 선거 과정 및 선거 결과에 미칠 영향이 크다고 판단할 경우 선거기사 심의대상이라고 판단하였으며, 이에 따라 만평 또한 심의대상이 된다고 판단하였다.

또 다른 문제점은 선거기사의 심의기준에 대한 모호성이다. 물론 「선거기사 심의기준 등에 관한 규정」 제2장에는 일반 심의기준이, 제3장에는 세부 심의기준이 제시되어 있다. 또한, 제3조는 심의기준의 가중치를 규정하고 있다. 그렇지만 이준웅(2013)은 두 가지 차원에서 심의기준의 모호성을 지적하고 있다. 하나는 선거기사를 실제 심의할 때의 모호성이며, 다른 하나는 과연 국가가 언론에

공정하라고 요구할 수 있는지 여부다. 이 두 가지는 2012년 제18대 대통령선거와 2022년 제20대 대통령선거 모두에서 지속해서 지적된 문제이다. 예를 들어, 제4조에는 선거기사의 공정성과 형평성을 분리하여 기준으로 제시하고 있다. 공정성의 경우 내용적 측면에서 그리고 형평성의 경우 기사의 양적·질적 균형을 측면에서 선거기사가 특정 정당 또는 후보에게 유·불리한 영향을 미칠 목적으로 작성되었는가를 판단하는 기준이다. 그렇지만 대개의 심의대상 선거기사는 공정성과 형평성이 공변(共變)하는 경향이 있어 중첩적 개념이라는 지적이 계속되었다. 제5조 객관성 및 사실보도 조항 또한 선거기사가 다양한 관점과 견해를 다루고, 과장·축소하지 않으며, 발언에 대한 사실 여부 확인을 하도록 요구하고 있다. 그렇지만 어느 정도까지가 다양한 관점과 견해를 다룬다 할 수 있을지는 주관적인 판단으로, 선거기사심의위원회별로 상이할 수 있다. 또한, 이번 선거기사심의 위원회에서 새로이 심의대상이 되었던 만평의 경우, 과연 어느 범위까지를 과장으로 인정할지가 논의의 대상이 되었다.

## 2. 제20대 대통령선거 선거기사 심의 평가

이 글의 목적은 제20대 대통령선거에 관한 선거기사 심의 활동을 통시적 관점에서 다루고, 이를 토대로 향후 선거기사심의위원회 활동을 위해 제언을 하는 데에 있다. 본 장에서는 제20대 대통령선거 의결현황을 통시적 관점에서 분석하고자 한다. 비교 대상은 2002년 제16대 대통령선거부터 2017년 제19대 대통령선거까지이다. 주지하다시피 제19대 대통령선거는 탄핵에 따라 치러진 선거로서 선거기사심의위원회의 활동 기간이 다른 대통령선거 선거기사심의위원회의 활동 기간보다 상당히 짧다는 점을 유념할 필요가 있다.

선거기사심의위원회의 심의대상은 자체심의 안건과 시정요구심의 안건이다. 자체심의 안건이란 선거기사심의위원회가 자체적으로 선거기사를 모니터링하여 선거기사 심의기준 및 공직선거법을 위반했다고 판단되는 보도이다. 시정요구심의 안건이란 후보 또는 후보가 되고자 하는 자가 선거기사가 불공정하여 피해를 입었다고 판단되는 경우 선거기사심의위원회에 시정을 요구한 안건이다(언론중재위원회 2013, 11쪽).

선거기사심의위원회는 일반적으로 시정요구심의 안건보다 자체심의 안건을 많이 다룬다. <표 1>과 <표 2>에 제시된 바와 같이, 제16대 대통령선거의 자체심의 안건은 12건인데 반해, 시정요구심의 안건은 1건이었다. 이와 같은 경향은 다른 대통령선거 선거기사심의위원회에서도 마찬가지로, 제17대 35건 대(對) 2건, 제18대 47건 대 4건, 제19대 9건 대 1건이었다. 제20대 대통령선거 선거기사심의위원회에서도 73건 대 12건으로서 이와 같은 추세는 계속되었다.

### ■ <표 1> 자체심의 위반유형별 비교

구분	제16대 대선	제17대 대선	제18대 대선	제19대 대선
공정성 및 형평성	6	28	12	5
객관성 및 사실보도	0	0	9	1
여론조사 보도	6	4	12	0
광고 제한	0	3	10	3
후보자 기고	0	0	4	0
총 계	12	35	47	9

출처: 언론중재위원회(2017, 35쪽).

### ■ <표 2> 결정유형별 의결현황 비교

구분	결정 유형	제16대 대선	제17대 대선	제18대 대선	제19대 대선
자체 심의	사과문 게재	0	0	1	0
	경고결정문 게재	0	2	0	0
	경고	3	13	8	2
	주의	9	19	27	3
	권고	0	1	11	4
	소계	12	35	47	9
시정 요구 심의	정정보도문 게재	0	0	1	0
	반론보도문 게재	0	2	0	0
	경고	0	0	0	1
	주의	1	0	0	0
	권고	0	0	0	0
	취하	0	0	1	0
	기각	0	0	1	0
	각하	0	0	1	0
소계	1	2	4	1	
총 계	13	37	51	10	

출처: 언론중재위원회(2017, 34쪽).

통시적 관점에서 볼 때, 선거기사심의위원회가 의결하는 심의 건수는 상승 추세이다. 선거기사심의위원회의 심의 건수는 제16대 12건, 제17대 35건, 제18대 47건, 제19대 9건 그리고 제20대 73건으로 활동 기간이 짧은 제19대를 제외하면 꾸준히 상승하고 있다. 선거기사심의위원회 활동 기간을 단위로 재계산하여 볼 때 이와 같은 경향은 뚜렷하다. 제16대 0.04건(12/272), 제17대 0.14건(39/272), 제18대 0.20건(54/272), 제19대 0.14건(11/81), 제20대 0.31건(85/272)으로 꾸준한 상승세를 보인다. 제19대 대통령선거가 탄핵 이후 치러진 예외적 선거란 점을 고려할 때 이와 같은 추세를

가 이어질 것으로 예측하며, 따라서 선거기사심의위원회의 심의 활동 부담은 지속해서 증가할 것으로 예상할 수 있다.

이와 같은 예상은 시정요구심의의 안건이 급격히 증가한다는 점으로 인해 더욱 유념할 필요가 있다. 즉 제16대 1건, 제17대 2건, 제18대 4건인데 반해 제20대 대통령선거의 경우 12건으로써 대통령 선거마다 2배 이상의 증가세를 보인다. 따라서 향후의 선거기사심의위원회는 심의 안건 증가, 특히 시정요구심의의 안건 증가에 따른 대응책 마련을 고민할 필요가 있다고 본다. 특히 시정요구심의의 안건의 경우, 시정요구가 접수되면 바로 심의해야 하므로 선거기사심의위원회 정족수 관리를 위한 대책이 필요하다고 본다.

#### ■ <표 3> 제20대 자체심의 위반유형별 현황: 일반 심의기준

구분	계	결정내용			
		공정성 및 형평성	객관성 및 사실보도	정치적 중립성	
일간	중앙	18	7	11	0
	지역	43	20	23	0
주간	중앙	3	2	1	0
	지역	3	2	1	0
뉴스통신	6	0	6	0	
총계	73	31	42	0	

#### ■ <표 4> 제20대 결정유형별 의결현황

구분	결정 유형	계
자체심의	경고결정문 게재	0
	주의사실 게재	4
	경고	17
	주의	49
	권고	2
	안내문 송부	1
	소계	73
시정요구심의	정정보도문 게재	0
	반론보도문 게재	0
	경고	3
	주의	2
	권고	0
	취하	0
	기각	7
	소계	12
총계		85

<표 1>과 <표 3>에 제시된 자체심의 위반유형을 볼 때, “공정성 및 형평성” 범주가 여전히 선거기사 심의의 큰 비중을 차지하고 있었다. 예를 들어, 공정성 및 형평성 범주의 비중은 자체심의 안건 중 제16대 50.0%, 제17대 80.8%, 제18대 25.5%, 제19대 55.6%였다. 제18대를 예외로 볼 때, 공정성 및 형평성 비중이 상당히 높은 비중을 차지하고 있다. 제20대에서도 예외는 아니어서 자체심의 안건 중 42.5%가 공정성 및 형평성 범주에 해당했다.

“객관성 및 사실 보도” 범주는 대체로 낮은 비중을 차지한 것으로 나타났다. 즉 객관성 및 사실 보도 범주는 제16대 0.0%, 제17대 0.0%, 제18대 19.1%, 제19대 11.1%이었다. 다만 제20대 경우 객관성 및 사실 보도 범주가 57.5%이어서 예외적 시기로 보일 수 있다. 그러나 이와 같은 차이점은 제20대 선거기사심의위원회의 위반유형별 범주화가 공정성 및 형평성, 객관성 및 사실 보도, 그리고 정치적 중립성으로 이루어진 점에 기인한다. 즉 이전의 선거기사심의위원회는 여론조사 보도를 따로 독립된 범주로 설정했지만, 제20대 선거기사심의위원회는 여론조사 보도 범주를 객관성 및 사실 보도의 범주에 포함하고 있다. 따라서 <표 1>에 제시한 바와 같이 제16대부터 제19대까지 자체심의 안건 중 상당수가 여론조사임을 고려할 때, 제20대 선거와 마찬가지로 다른 선거에서도 객관성 및 사실 보도에 대한 심의 비중이 높다고 판단할 수 있다.

이와 관련하여 유념할 점은 여론조사 보도 관련 심의이다. 선거기사심의위원회가 2002년 대통령선거 이후 계속해서 여론조사 보도의 문제점을 지적하고 주의 이상의 제재 결정을 했음에도 불구하고, 여전히 심의 안건으로 상당 수준 상정되고 있다는 점이다. 달리 말하면, 선거기사심의위원회의 설치 목적이 선거보도의 공정성 유지인데 과연 제재에 따른 시정 효과를 기대할 수 있는가의 문제이다. 특히 선거가 다가올수록 여론조사에 근거한 보도가 증가하고 있고, 이러한 보도가 선거에 미치는 영향이 크다는 점을 고려할 때 언론의 여론조사 보도 행태에 대한 적극적인 대책이 필요하리라 본다.

이처럼 같은 위반 유형이 지속해서 안건으로 상정되는 이유 중 하나는 선거기사심의위원회 제재 수위에 있다고 본다. <표 2>와 <표 4>에 제시된 것처럼 제16대부터 제20대 선거기사심의위원회 자체심의 의결은 주의 제재 결정이 과반을 차지하고 있었다. 예를 들어, 제16대 75%, 제17대 54.3%, 제18대 57.4%, 제19대 33.3%, 제20대 67.1%의 결정이 주의로 내려졌다. “주의” 결정 수위에 대해서는 다양한 이견이 있겠으나, 「선거기사 심의기준 등에 관한 규정」 제13조(제재결정 등)에 제시된 것처럼 주의보다 높은 수준의 제재 결정으로 경고, 주의사실 게재, 경고결정문 게재 등이 있다. 혹자는 선거기사의 위반 내용이 이에 미치지 못한다고 주장할 수 있으나, 필자의 경험에 근거해 볼 때 이러한 이유 보다는 지속해서 반복되는 위반 유형에 대한 체계적 절차가 미흡한 것이 주요한 원인으로 판단된다. 예를 들어, 여론조사 선거기사의 경우, 지속해서 제기되는 위반 유형이란 오차범위 이내 여론조사 결과를 근거로 어떤 후보가 앞섰다고 또는 역전했다는 방식의 보도이다. 이와 같은 선거기사는 2002년 이후 계속해서 상당한 비중을 차지하며 안건으로 상정되고 있다. 이와 같은 보도행태는 후술하는 바와 같이 의도성이 다분하다고 판단되므로 제재 결정 판단에 있어 체

계적 절차를 마련할 필요가 있다고 본다.

반면, 언론사에 대한 제재 결정을 외부로 공개하는 “계재” 결정은 상당히 드물다. 자체심의 안건 중 계재 결정에 해당하는 사과문 게재는 제18대 대통령선거 때가 유일했으며<sup>1)</sup> 그보다 낮은 수준의 결정인 경고결정문 게재 또한 제17대 대통령선거 때 2건이 유일했다. 경고 결정 게재보다 낮은 수준의 결정인 주의사실 게재는 이번 제20대 대통령선거 때 4건으로 유일했다. 요컨대 위반에 대한 제재 수준도 낮았고, 그 수준 또한 낮아지고 있다.

시정요구심의 안건에서도 유사한 경향이 나타났다. 높은 수준의 제재인 정정보도문 게재는 제18대 대통령선거 때 1건으로 유일했으며, 반론보도문 게재 결정은 제17대 대통령선거 때 2건으로 유일했다. 대체로 경고, 주의, 권고, 취하, 기각, 각하 등이 내려졌다. 이번 제20대 대통령선거에서도 유사하게 경고가 3건, 주의가 2건, 그리고 기각이 7건 있었다.

제20대 대통령선거로 한정시켜 볼 때, 심의 안건 중 지역 일간지에 대한 심의 안건 상정이 두드러졌다. <표 5>에 제시된 것처럼 일간지 경우 전체 61건의 심의대상 중 중앙지 비중이 29.5%(18/61)인데 반해, 지역지 비중은 70.5%(43/61)이었다. 지역 일간지의 경우, 특정 정당에 치우친 기사와 더불어 보도자료를 여과 없이 보도한 것과 칼럼 및 기고 등에 대한 공정성 관련 심의가 다수 있었다.

#### ■ <표 5> 제20대 자체심의 위반유형별 현황: 세부 심의기준

간별	계	위반유형						
		일반선거 기사	여론조사 보도	인터뷰인용 및 인용기사	사진 게재	칼럼 및 기고 등	광고 제한	
일간	중앙	18	1	9	1	0	0	7
	지역	43	7	23	0	1	10	2
주간	중앙	3	1	1	0	0	1	0
	지역	3	1	1	0	0	1	0
뉴스통신	6	0	6	0	0	0	0	
총계	73	19	40	1	1	12	9	

### 3. 향후 선거기사심의위원회 심의를 위한 제언

통시적 관점에서 평가한 선거기사심의위원회 심의 활동을 토대로 몇 가지 사항을 향후 선거기사심의위원회에 제언하고자 한다. 이와 같은 제언은 역대 선거기사심의위원회의 지속적인 제재 결정

1) 제재 결정 중 가장 엄한 의결에 해당하는 사과문 게재는 2015년 헌법재판소 위헌 결정에 따라 삭제되었다(헌법재판소 2015. 7. 30. 2013 헌가8).

에도 불구하고 여전히 문제점으로 지적되고 있어 향후 선거기사심의위원회의 주목이 요구되는 사항이다.

첫째, 여론조사에 대한 보도 관행이다. 앞서 언급한 바와 같이, 이번 제20대 대통령선거를 비롯해 역대 대통령선거에서도 여론조사 보도에 대한 객관성 및 사실보도 위반 심의가 다수 존재했다. 예를 들어, 뉴영남매일 2022년 10월 27일자 기사 “홍준표만 이재명 앞섰다... 양자대결 洪 45.1%, 李 40.6%”는 후보의 지지율 차이가 오차범위 내에 있음에도 불구하고, 특정 후보가 앞섰다고 제목을 선택한 경우이다. 주지하다시피 여론조사의 오차범위는 모수가 포함될 수 있는 신뢰구간을 의미하는 것으로 해당 구간 어딘가에 모수가 있다는 것을 의미한다. 따라서 신뢰구간이 겹칠 경우, 특정 후보가 앞선다는 표현을 할 수 없다는 제재 결정에도 불구하고 심의 안건으로 지속해서 상정되고 있다.

위 보도를 예를 들어 설명하면 다음과 같다. 기사 내용에 적시한 바와 같이 “응답률은 6.6%, 표본 오차는 95% 신뢰수준에서  $\pm 3.1\%p$ 다.”란 의미는 용어의 오용(誤用)은 차치하고<sup>2)</sup> 95% 신뢰수준에서 홍 후보의 지지율 신뢰구간은 42.0% ~ 48.2%란 것을 의미한다. 같은 방식으로 계산하면 이 후보의 지지율 신뢰구간은 37.5% ~ 43.7%이다. 따라서 이 후보의 지지율 모수는 37.5%이거나 43.0%일 수도 있다. 따라서 만약 홍 후보의 지지율 모수가 48.0%이고 이 후보의 지지율 모수가 43.0%라면, 위 보도의 객관성과 사실성은 유지된다. 그러나 홍 후보의 지지율 모수가 42.1%이고, 이 후보의 지지율 모수가 43.0%라면, 이 후보의 지지율이 홍 후보의 지지율보다 높으므로 보도의 객관성과 사실성에 위반된다. 요컨대 두 후보의 신뢰구간이 겹치는 부분이 있을 경우, 어떤 후보가 앞선다고 주장하는 것은 객관성과 사실성을 위배하는 보도가 된다. 특히 다수의 여론조사 기관에 의한 결과들을 단순 비교하는 것은 여론조사 기관마다 표본 추출, 면접 방식, 가중치 적용 등에 차이가 있어 객관성 및 사실보도 기준을 위배할 가능성이 크다. 이와 같은 기준으로 2021년 12월 24일 주간동아 4~5면에 게재된 “尹, 여론조사 6승 3패... 무능 이미지 고착 시 데드크로스” 보도는 주의 결정이 내려졌다.

여기서 강조하고 싶은 것은 이러한 통계학 지식이 대학교 학부 수준의 지식임에도 불구하고, 심의 안건으로 지속해서 상정되고 있다는 점이다. 이는 유권자가 당선 가능성이 큰 후보에게 편승해 가고자 하는 편승 효과(bandwagon effect)를 고려할 때, 언론의 공정성을 의심할 개연성이 높다. 즉 언론이 여론조사 결과를 무지에 의해 반복적으로 잘못 보도하는 것이 아니라, 언론이 지지하는 정당 또는 후보에게 편승 효과를 일으킬 목적으로 의도적으로 보도하는 것은 아닌지를 심각하게 고민하게 만든다. 따라서 향후의 선거기사심의위원회는 언론의 여론조사 보도행태를 보다 심각하게 다루어야 할 것으로 판단한다.

둘째, 선거기사 형태의 홍보 자료 게재이다. 역대 선거에서와 마찬가지로 이번 제20대 대통령선

2) 뉴영남일보(<http://www.ymdaily.co.kr/news/article.html?no=62320>, 방문일: 2022년 6월 3일)

거에서도 특정 후보의 보도자료, 정책 토론 제안문, 입장문, 출범식 인사말 전문을 거의 그대로 게재한 안건이 다수 상정되었다. 예를 들어, 세계타임즈는 2022년 1월 7일자 3면에 이재명 후보의 공약에 대한 이용호 의원의 입장문 전문을 게재하였다. <그림 1>에 제시한 것처럼 사실 여부 확인 없이 이용호 국회의원의 이재명 후보 공약에 대한 입장문을 전문 그대로 게재한 것은 후보에 대한 유불리한 영향을 미칠 수 있다. 따라서 이번 선거기사심의위원회는 이와 같은 선거기사가 공직선거법 제8조(언론기관의 공정보도 의무), 선거기사 심의기준 등에 관한 규정 제4조(공정성 및 형평성)제1항제1조 및 제7조(일반 선거기사)제2호 위반에 해당하는 것으로 판단하였다.

#### ■ <그림 1> 입장문 전문 게재에 따른 주의 결정 사례

**세계타임즈**
2022년 01월 07일  
03면 (국회/정당)

## 이용호 의원, 이재명 후보의 '탈모공약', '허위성 과장광고' 같다!



이재명 민주당 대선 후보의 '탈모공약'은 표만 되면 뭐든 다하는 '이재명식 포폴리즘'의 전형을 보여주고 있다.

30대 남성의 '탈모약 건강보험 적용' 제안으로 시작된 '이재명 탈모공약'은 이제 '이재명은 심는다'는 영상까지 만들어 마치 모발이식까지 지원하겠다는 식으로 유권자들을 기만하고 있다.

탈모약의 건강보험 적용만으로도 수백억원의 건강보험 재정지출이 예상되는 상황에서, 통상 1모당 3,000원 정도, 1회 시술비용이 7-800만원정도 들어 간다는 모발이식까지 건강보험 적용을 한다면 국가재정은 거덜날 수밖에 없다. 탈모약 건보 적용보다 중증·희귀환자나 암환자에게 필요한 신약과 항암

제에 대한 급여등제가 더욱 시급하다. 이들 환자 본인과 그 가족들은 탈모약 건보 적용에 역장이 무너진다. 생사의 갈림길에 있는 이분들의 눈물 어린 호소를, 이재명 후보는 왜 모르는가.

아무리 표를 위한 공약이라고 하지만 국가의 운영을 책임질 대통령 선거에서 이렇게 국민을 현혹하는 허위성 과장광고 같은 공약을 내세워서야 되겠는가. 이런 사기성 공약에 속아 한껏 기대를 했던 탈모인들은 '탈모공약'이 대선 이후 없었던 일로 된다면 얼마나 허탈해 하겠는가.

당장 문제어를 보라. 모든 의료분야에서 보장성 강화하겠다고 급여화할 것처럼 했지만 획기적인 건강보험 보장을 상승은 없었다.

사실과 다르거나 지나치게 부풀려 광고하여 소비자를 속이는 허위성 과장 광고는 표시광고법상 처벌 대상이다. 허위성 과장광고 같은 '탈모공약', 지금이라도 국민을 속이는 왜곡 선동을 중단하기 바란다.

**이채봉 기자**  
(11.6\*14.5)cm

필자가 지적하고자 하는 바는 이와 같은 선거기사 형태의 홍보 자료 게재가 역대 선거에 이어 이번 선거에서도 지속되고 있다는 것이다. 이는 특정 정당 또는 후보의 입장을 언론이 사실 확인 없이 전달함으로써 마치 그러한 보도가 사실인 것처럼 인식하게 하여 선거의 공정성을 훼손할 수 있다. 특히 선거가 다가올수록 후보의 보도자료를 거의 그대로 선거기사 형식으로 보도하는 행위는

언론의 공정성을 심히 훼손할 수 있는 사안이라 판단한다.

셋째, 같은 맥락에서 제시할 수 있는 문제점은 의견 광고 게재이다. 의견 광고란 사회적으로 논란이 되는 사안에 대해 개인 또는 집단의 의견을 광고 지면을 통해 개진하는 방식이다. 의견 광고는 개인 또는 집단의 정치적 의견을 가감 없이 공개적으로 표출할 수 있는 중요한 수단임에는 분명하다. 그러나 의견 광고는 상대방에 대한 반론의 여지를 거의 줄 수 없는 일방적 행위로서 상대방에 대한 명예훼손을 비롯하여 선거에 유불리한 영향을 미칠 수 있다. 제20대 대통령선거를 비롯한 다른 유형의 선거에서 심의 안건으로 상정된 의견 광고를 보면, 이는 정치적 표현의 자유를 넘어 독자를 오인(誤認)케 할 목적으로 사용됐다고 보기에 충분하게 여겨지기 때문이다. 예를 들어, <그림 2>에 제시한 것과 같은 형태의 의견 광고는 심의 안건으로 다수 상정된 바 있다.

■ <그림 2> 의견 광고 게재에 따른 주의 결정 사례

The image shows a newspaper advertisement with a blue and white color scheme. At the top, it says 'The JoongAng' and '2021년 12월 01일 35면 (월요일)'. The main headline is in large, bold yellow and white text: '국민특검 기소장 발표! "이재명 전 성남시장은 최소 3,318억원 배임의 공범"'. Below the headline, there are several lines of text in white on a dark background, providing details about the lawsuit against Mayor Lee Jae-myung. A table with two columns, '대상동 국민특검 "국민 기소장"' and '공소사실 (범죄사실 요약)', contains the core information. At the bottom, there is a logo for '자유민주당' (Liberty Democracy Party) and contact information for the party's legal team.

대상동 국민특검 "국민 기소장"	공소사실 (범죄사실 요약)
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 발신자 : 국민특검</li> <li>○ 수신자 : 국민재판부</li> <li>○ 피고인 : 이재명</li> <li>○ 죄 명 : 특정경제범죄가중처벌등에관한법률위반 (업무상배임)</li> <li>○ 적용법조 : 특정경제범죄가중처벌등에관한법률 제3조 제1항 제1호, 제2항, 형법 355조, 제355조 제2항, 제302조</li> </ul> <p>2021년 11월 30일 부동산비리 국민특검 (상임대표 고영주 전 남부지검 검사장, 공동대표 손기호)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 피고인은 성남시와 성남도시개발공사의 경당한 재산권을 보호해야 할 업무상 임무와 책임이 있다. 성남시으로서 대장을 개발사업의 과반주주(50%+1주인) 성남도시개발공사의 감독권자이며 최종 결정자이자 최종 책임자였다. '대장동 개발계획' 성립에 있어 대장 출자 승인 등 최소한 12개 이상의 공문에 직접 결재하면서 사업을 통제했다. 그 과정에서 '성남의 집'이란 민간 협력 시행사로 주택분양가 상한제를 포함 거쳐 있고, 영주주택 비율을 검토한 지점에서 반하여 6.7%로 더욱 낮추어달라는 발의 상이 도시 경제수용의 정당성을 훼손하였으며, 용적률도 당초 계획보다 높여 분양 가구를 늘림으로써 막대한 이익이 나도록 하여 회선대유, 현회선인 등 민간 출자사기 막대한 이익을 남기게 하였다.</li> <li>2. 피고인은 초과이익 배당과 환수를 포기하는 임무 위배 행위를 하였다. 대장동 개발사업이 성공에 보기를 수유하여 바자회 대라하도록 돼 있어 엄청난 수익이 보강되는 사업임을 알면서도 회선대유 등 민간인들에게 그 이익의 절반 가도록 하기 위해 성남시 공기업인 성남도시개발공사에서 직무대행 유동규에 대해 "이익을 고령하다"고 지시하였다. 그 결과 출자지분이 7%, 3억5천만원에 불과한 회선대유 민간 출자사들이 배당금 등 총수익이 2천백여 만은 8571억원을 갖도록 한 반면, 출자 자본의 절반 50%여만을 출자한 성남도시개발공사는 1,800억원만 배당받도록 해 성남시와 공사가 큰 손해를 냈다. 피고인은 공사의 공모지침서 및 사업협약서를 승인 또는 발의하는 방법으로 위 유동규 등과 공모하여, 성남시와 공사의 경당한 재산권을 보호해야 할 업무상 임무에 위배되는 행위를 하였다.</li> <li>3. 피고인의 임무 위배 행위로 인한 재산상 손해 및 제3자의 이익 취득 피고인은 회선대유 대주주 김만배, 공사 기획부장 유동규, 전라사업팀 부차사업파트장 남욱 등과 공모하여, 2015년 대장동 개발사업을 진행함에 있어 김만배의 요청에 따라 김윤사 주도 컨소시엄으로 된 '성남의 집' 사업자를 우선협상자로 선정하도록 해 각종 피해를 일으키고 회선대유 등이 막대한 부당 이익을 취득하게 하여 공사에 손해를 끼쳤다.</li> </ol>

<그림 2>에 제시된 의견 광고는 중앙일보 2021년 12월 1일자 35면 하단에 의견 광고 형식으로 게재되었다. 선거기사심의위원회는 제20대 대통령선거에 출마한 특정 후보의 성명을 거론하면서, 해당 후보가 배임 혐의로 특검에 기소된 것처럼 독자가 오인할 수 있는 내용의 의견 광고를 사실 확인 없이 게재한 것으로 판단하였다. 따라서 이와 같은 광고는 해당 후보 및 기타 후보에게 유불리한 영향을 미칠 우려가 크므로 주의 제재 결정을 내렸다.

선거기사에 대한 심의는 선거의 공정성 확보에 중요한 역할임이 틀림없다. 따라서 선거기사의 위원회는 설치 목적에 따라 공정성을 담보할 수 있는 결정을 내려야 한다. 다만 심의대상이 표현의

자유가 충분히 보장되어야 할 언론임에도 분명하다. 따라서 선거기사심의위원회는 선거의 공정성을 확보함과 더불어 표현의 자유 또한 보장하도록 심의·결정해야 한다고 본다. 즉 심의대상이 과연 공정성을 평가할 수 있는 대상인지 아닌지, 그리고 공정성이 심각히 훼손되어 선거 결과에 영향을 미칠 수 있는지를 잘 판단하여 의결해야 한다. 이러한 맥락에서 제20대 대통령선거 선거기사심의위원회는 최선의 노력을 다했다고 필자는 판단한다. 또한, 이번 선거기사심의위원회를 통시적으로 평가하면서 파악된 지속적 문제점들, 예를 들어 여론조사 보도의 문제점, 홍보 자료 게재의 문제점, 그리고 의견 광고 게재의 문제점을 제재 결정 수위의 문제점과 더불어 지적하였다.

글을 마치며 한 가지 멈추지 않은 고민을 이야기하고자 한다. 이준웅(2013)이 제기한 것처럼, 국가가 아무리 선한 의도라 할지라도 언론에 공정하라고 명령할 수 있는가란 고민이다. 특히 언론은 그 스스로뿐만 아니라 다른 주체, 예를 들어 시민의 기본권 보장에 이바지하는 주체이기 때문에 언론에 공정성할 것을 명령할 수 있는지는 이번 선거기사심의위원회에서 계속해서 논쟁이 된 사안이었다. 따라서 필자는 이러한 고민을 해소하는 방안 중 하나로 미국과 같이 언론사 사설을 통한 정치성 표명을 제안하고자 한다. 즉 정치적 표현의 자유가 언론이 스스로의 이야기를 할 수 있는 사설에서만큼은 보장되는 것이 적절하리라 본다.

#### 프로필

연세대 정치외교학과 학사 및 정치학과 석사  
미국 켄터키주립대 정치학과 박사  
현 경실련 정치개혁위원회 위원장  
현 경북대 정치외교학과 교수

#### 참고문헌

이준웅. 2013. “제18대 대선 선심위를 마치며: 선거기사 개념과 심의기준에 관한 소견.” 『제18대 대통령선거 선거기사심의백서』, 언론중재위원회, 43-51쪽.  
언론중재위원회. 2013. 『제18대 대통령선거 선거기사심의백서』, 언론중재위원회.  
언론중재위원회. 2017. 『제19대 대통령선거 선거기사심의백서』, 언론중재위원회.  
언론중재위원회. 2020. 『제21대 국회의원선거 선거기사심의백서』, 언론중재위원회.

## 제20대 대통령선거 선거기사심의위원회 결산좌담

- 일 시 2022. 4. 6. (수) 17:00
- 장 소 위원회 6층 회의실
- 참석자  
 홍성무 (심의위원장, 법무법인 동인 변호사)  
 조원봉 (부위원장, 전 인터넷선거보도심의위원회 상임위원)  
 김윤영 (전 방송통신심의위원회 방송자문특위 위원)  
 최영훈 (전 동아일보 편집국장)  
 정원영 (전 한국학중앙연구원 전문위원)  
 김대광 (김대광 법률사무소 변호사)



제20대 대통령선거 선거기사심의위원회(이하 '선심위')는 2022년 4월 6일 결산좌담회를 개최하여 선심위 운영 성과를 최종 평가하고 제도상의 문제점과 개선방안 등에 대해 논의했다.

“지면 매체 특성을 고려한 심의기준 적용 방법을 고민해야”



김윤영 위원

오랜 시간 방송계에서 일한 저에게는 상대적으로 낮은 인쇄 매체를 심의하는 작업이 조심스러웠습니다. 그래서 개인적 견해에 경도되지 않고 심의기준에 따라 중립적으로 심의를 하고자 노력했습니다. 상정된 안건들을 검토하면서 방송보다는 지면신문에 실린 선거기사 중에 더욱 공정성이나 형평성, 객관성이 결여된 사례가 많다고 느꼈습니다. 이는 매체마다 상이한 특성에 따른 결과일 것입니다. 다만 공정한 선거환경 조성을 위해 중앙지는 물론 지방지도 더욱 노력할 필요가 있다고 생각합니다. 한편 여론조사 기사 관련해서는 심의기준을 재정비할 필요가 있다고 생각합니다. 심의기준을 일률적으로 적용하기보다는 안건별로 다양한 측면을 고려해 제재 여부를 결정했으면 합니다.

“선거의 공정성과 언론의 자유가 공생할 수 있도록 힘써야”



최영훈 위원

심의위원장님께서 중립적 태도로 회의를 주재해주신 덕분에 이번 선심위가 무사히 종료될 수 있었습니다. 이번 선심위에서는 여러 법익들이 충돌하는 안건이 많았다고 생각합니다. 선거의 공정성만큼이나 헌법이 보장하는 언론의 자유 또한 중요한 법익입니다. 그렇기에 차기 선심위에서는 심의기준 위반 여부를 판단함에 있어 더욱 엄중히 숙고해주실 것을 부탁드립니다. 선심위 결정에 따른 제재가 언론의 자유를 중대히 침해하는 것은 아닌지, 선거의 공정성과 언론의 자유가 함께할 수 있도록 힘써주시길 바랍니다.

## “공정한 선거환경 조성에 기여하는 선거기사심의위원회가 되어야”



정원영 위원

이번 제20대 대통령선거 선거기사심의위원회는 어두운 바다 위를 밝히는 등대처럼 공정한 선거환경 조성에 기여하는 역할을 수행했다고 자부합니다. 이는 모두 심의위원장님과 위원님들께서 객관적인 태도로 임해주신 덕분이라고 생각합니다. 특히 선거관리위원회에 봉직하셨던 부위원장님의 식견이 큰 도움이 되었습니다. 지난 수개월간 선심위 활동에 참여할 수 있어 영광이었습니다. 덧붙여 사무처 직원들의 노고에도 감사드립니다.

## “다양한 이해관계가 얽힌 선거기사 속 당사자의 입장을 이해하는 계기가 돼”



김대광 위원

이번 선심위는 저에게 배움의 장이었습니다. 다양한 분야에 몸담고 계셨던 위원님들과 토의하면서 이전에는 미처 알지 못했던 것들을 익혀나갔습니다. 그 덕에 선거보도와 관련된 이해당사자의 입장도 공감할 수 있었습니다. 특히 심의기준을 위반한 안전에 대해서 어느 수준의 제재를 내릴 것인지 고민하고 의견을 나누는 과정이 가장 값진 가르침이었습니다.

## “일관된 심의를 위해 유관기관 간 협력이 중요해”



조원봉 부위원장

위원장님께서 매번 회의를 잘 진행해주신 덕에 약 9개월 간 무탈하게 선 심위를 마무리할 수 있었습니다. 아울러, 2022년 재보선 및 제8회 지선 선 심위도 함께 운영하고 있는 사무처 직원들의 노고에 감사드립니다. 현행 법상 매체에 따라 선거기사심의위원회, 선거방송심의위원회, 인터넷선거 보도심의위원회가 나뉘어 각기 선거기사를 심의하고 있습니다. 선거기사심의 전반을 아우르는 통합기관이 요구되고 있습니다만, 당장은 쉽지 않은 일이므로 세 기관이 서로 협력하며 의결현황을 공유할 필요가 있겠습니다. 한편 이번 선거를 치른 경험을 바탕으로 현행 공직선거법을 되돌아보고 다듬는 작업이 수반되면 좋겠습니다.

## “선거의 공정성과 언론의 자유 가운데 법익들을 조화롭게 해석할 심의기준 개정 필요”



홍성무 심의위원장

제20대 대선은 마지막까지 치열하게 접전을 벌였던 만큼 역대 대선 선심위에 비해 의결건수가 자체심의 73건, 시정요구심의 12건으로 월등히 많았습니다. 많은 심의안건에도 불구하고 원만한 회의 진행을 위한 위원님들의 노고에 감사드립니다. 또한 선심위 운영 전반에 걸쳐 힘써주신 사무처 직원들께도 감사의 말씀을 드립니다. 저는 위원장으로서 회의를 진행하며 심의기준에 명시된 선거기사의 공정성, 형평성, 객관성을 따라 심의하고자 노력했습니다. 그 과정에서 일반 선거기사와 칼럼, 의견광고 등 보도유형별로 적절한 세부기준을 세워 적용했다는 점을 나름 의미 있는 성과로 꼽고 싶습니다. 또 칼럼의 경우 외부필진인지 내부필진인지에 따라 판단기준을 달리했습니다. 여론조사 기사에서 오차범위 내의 결과를

단정적으로 표현하는 경우, 제목과 본문 중 어디에서 이를 언급했는지에 따라 제재 여부에 차등을 두기도 했습니다. 이러한 그간의 선심위 활동 및 운영성과가 향후 다른 선심위 활동은 물론 언론사의 선거보도에도 큰 도움이 될 것입니다.

선심위는 심의기준에 따라 엄격히 심의하는 것을 목표로 하고 있습니다. 그러나 여러 위원들께서 지적하셨듯이 여타 법익과 충돌할 때에는 이를 어떻게 조화롭게 해석할 것인가가 제일 어려운 문제입니다. 이런 문제들을 보완할 수 있도록 심의기준 개정 등이 검토되었으면 합니다. 한편 선거기사 심의는 가급적 예측가능하고 일관된 수준으로 이루어져야 합니다. 그렇기 때문에 역대 선심위가 의결해온 다양한 선례들은 이번 선심위에서 그러했듯이 앞으로도 중요한 참고자료가 되리라 생각합니다.