



종합평가

◆ 제1장 심의위원 평가

◆ 제2장 결산 좌담

변화하는 언론 환경 시대와 선거기사 심의 제도: 현재와 그 이후



윤호영 | 이화여자대학교 커뮤니케이션 미디어학부 교수

1. 객관적인 보도 절차의 중요성이 증대되는 시대

저널리즘 활동의 기본 중의 기본이자 첫 번째 의무는 '진실(Truth)'을 보도하는 것이고, 진실을 보도하기 위한 '입증(Verification)'의 과정을 밟는 것이다. 그리고 입증은 객관성(Objectivity)을 가지고 이루어져야 한다. 빠르게 변화하는 미디어 환경에 따라 속도전이 관건이 되는 현시대, 특히 선거와 같이 정보의 휘발성이 높고 시민들의 관심이 많아지는 시기에는 객관성을 가진 보도가 더욱 중요해진다. 하지만 현대에는 수많은 정보가 쏟아지고 그에 따라 다양한 정보를 일일이 확인하기 어렵다. 정보가 가진 모든 측면을 고려하여 특정한 정보의 사실 여부를 객관적으로 판단하기가 물리적으로 어려운 시대이다. 그에 따라 객관성(Objectivity) 자체에 대한 판단보다는 객관적인 방법(Objective Method)으로 특정한 이슈를 바라보고 분석하여 취재·보도하는 것을 더욱 중요시하게 되었다. 과정 중심의 판단의 부상이다(Kovach & Rosenstiel, 2021). 객관성 판단의 무게 중심이 보도 내용보다는 형식적인 측면, 즉 검증 방법의 절차적 객관성으로 옮겨가고 있는 것이다.

이러한 검증 방법의 중요성은 전통적으로는 언론사가 정당 정치와 관련을 맺는 방식이 국가마다 다르다는 언론의 정치적 병행성(Political Parallelism)과 같은 제도적 특징과 연계되어 있다(Hallin & Mancini, 2004). 하지만 지지하는 정당이 명확하지 않아 언론의 정치적 병행성이 약하고 보도의 객관성을 중요하게 여기는 국가라고 지지하는 후보자를 표현하지 않는 것은 아니다. 선거기간에 언론사가 지지하는 후보자를 직접 공개하기도 한다. 유권자에게 명확하게 누구를 지지하는지

알리고 보도를 이어가는 것이다. 대표적인 나라가 미국으로, 신문사들이 지지하는 후보를 공개한다. 예를 들어, 2012년에 뉴욕타임즈에서 만든 오바마와 롬니를 각각 지지한 신문사 목록을 확인해보면 이러한 지지가 단순히 일개 신문사만의 선언이 아님을 알 수 있다.¹⁾ 뉴욕타임즈는 1800년대부터 지지 선언을 해왔는데, 2020년 대선에서도 예외는 아니어서 대선 후보 바이든을 공개 지지 선언을 했다. 다만, 이전 시기와는 다르게 왜 그러한 결정에 이르게 되었는지 그 과정을 공개했다(Kingsbury, 2020).

결과적으로 현대 시기의 저널리즘에서 공정성과 객관성은 모두가 인정할 수 있는 절차적 과정과 형식적 판단 논리에 더욱 의존하는 경향을 보인다. 그리고 이러한 경향이 변화하는 디지털 언론 시대에서 언론이 지켜야 할 최소한의 규범이라고 볼 수 있다. 언론사의 정치적 중립에 대해 상대적으로 유연한 판단을 내리는 국가에서는 언론사가 사실 입증을 하기 보다 주장을 선보이기도 하는데, 중요한 점은 이러한 주장을 위해서는 언론사가 입장을 공개적으로 밝히고, 그러한 결론에 이르기까지 어떠한 과정을 거쳤는지 투명하게 보여준다는 것이다. 공개성과 투명성은 적극적인 입장 표명과 함께 이루어지게 되는데, 이러한 공개성과 투명성이 부재하고 언론사의 지지 선언도 없다면 중립성을 강조하게 되고, 이러한 중립성은 객관적인 방법 및 절차의 중요성을 부각시키며, 그로 인해 공정성과 균형성을 언론에 기대하게 된다. 그리고 이 원리가 선거기사심의위원회의 「선거기사심의기준 등에 관한 규정」에 정확하게 적용되어 있다. 일반 심의기준을 서술한 제2장에는 제4조 공정성 및 형평성, 제5조 객관성 및 사실보도, 제6조 정치적 중립성을 규정하고 있다. 규정의 순서는 지금까지 서술의 역순으로 되어 있지만, 정치적 중립성이 기본적으로 지켜져야 하고 객관성과 사실보도라는 방법을 통해 공정성과 형평성이 확보된다. 이를 지키지 않을 경우가 선거기사 심의기준을 위반하게 된다.

아래에서 이러한 심의기준 위반이 이번 선거에서는 어떠한 것인지 지금까지의 지방선거와 비교하여 살펴보고, 저널리즘적 시각에서 부족한 점이 무엇인지 논의한 다음 향후 제기될 수 있는 과제들을 살펴보도록 하자.

1) <https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/interactive/us/politics/newspaper-presidential-endorsements.html?ref=politics#/?filter=all>

2. 심의 결과에 대한 분석과 저널리즘 실천

1) 결정 사항에 대한 통계 비교

선거기사 심의기준 위반으로 판단하여 결정한 사례를 제4회 지선부터 제8회 지선까지 기대빈도 대비 실제 결정 사례 빈도로 살펴본 결과, [표]와 같이 나타났다. 비교를 위해 시정요구심의 사례를 제외하였는데, 이는 제8회 지선에서 시정요구심의 사례가 3건에 불과하여 이전과 현격히 차이가 났기 때문이다.

기대빈도를 통한 비교는 통계적인 분포 대비 실제 빈도가 어떻게 다른지 살펴보는 것이다. 기대빈도를 직관적으로 쉽게 설명하면, 전체적인 분포를 고려했을 때 예상되는 빈도로서 각 항목의 비중을 고려하였을 때 전체 사례 수 대비 당연히 나와야 하는 통계적 빈도로 생각하면 된다. 예를 들어, 동전을 10번 던져서 앞면과 뒷면이 나오는 비중을 통계적으로 생각해보면 확률적으로 앞면과 뒷면이 각각 5번 나오는 것이 기대빈도가 된다. 그런데, 실제로 앞면이 9번 나오고 뒷면이 1번 나오면 기대빈도와는 완전히 다른, 어떤 구조적인 패턴이 있는 상태가 된다.

현재 심의 결과에 이를 적용하여 보면 실제 빈도가 기대빈도보다 많은 경우가 바로, 기대빈도보다 더 많은 비율로 특정한 심의 결정 빈도가 많아진 패턴을 보여준다. 실제 빈도가 기대빈도보다 적은 경우는 실제 사례가 일반적인 예상보다 더 적었다고 볼 수 있다. 즉, 어떤 결정의 실제 빈도가 기대빈도보다 더 많이 나왔다는 것은 해당 결정을 내리게 한 보도가 일반적으로 생각한 것보다 더 많이 나왔다는 뜻이 된다. 만일 전체적으로 심의 결정이 높은 수위의 제재에 몰려있다면 위반 사례가 심각한 경우가 더 많았다는 뜻이다.

■ [표] 지선 회차별 심의 결정 실제 빈도와 통계적 기대빈도

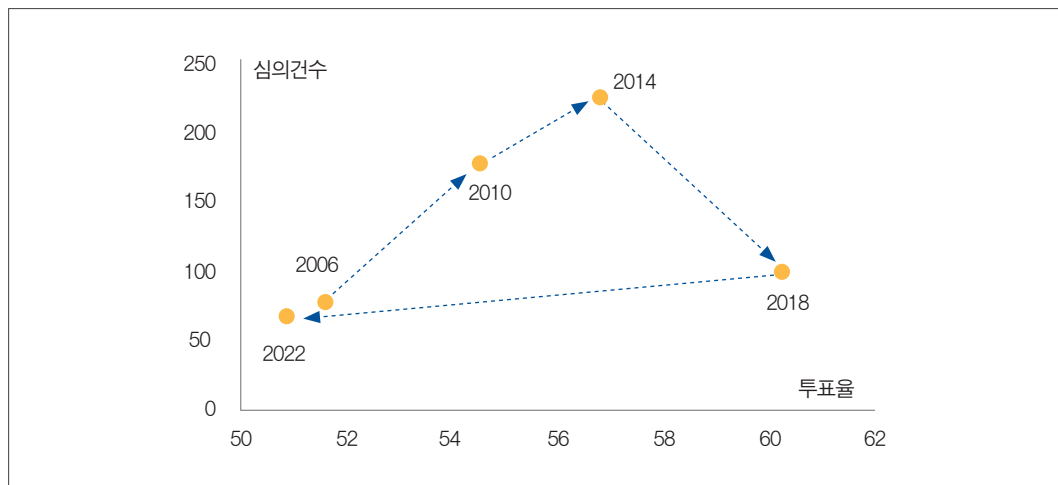
		4회	5회	6회	7회	8회	합계
경고결정문 게재	실제 빈도	6.0	8.0	0.0	1.0	3.0	18
	기대빈도	(1.7)	(5.0)	(6.5)	(2.9)	(2.0)	
주의사실 게재	실제 빈도	0.0	0.0	0.0	3.0	7.0	10
	기대빈도	(0.9)	(2.8)	(3.6)	(1.6)	(1.1)	
경고	실제 빈도	30.0	91.0	23.0	38.0	14.0	196
	기대빈도	(18.1)	(54.6)	(70.3)	(31.1)	(21.9)	
주의	실제 빈도	17.0	45.0	108.0	39.0	39.0	248
	기대빈도	(22.9)	(69.1)	(89.0)	(39.3)	(27.7)	
권고	실제 빈도	0.0	16.0	75.0	10.0	1.0	102
	기대빈도	(9.4)	(28.4)	(36.6)	(16.2)	(11.4)	
합계		53	160	206	91	64	574

편의를 위해 [표]에서 실제 빈도가 기대빈도보다 더 많은 경우를 하이라이트 처리하였다. 하이라이트 된 부분이 대부분 '계재' 결정과 '경고' 결정에 나타나고 있는 것을 알 수 있다. 특히 자체심의 건수가 2014년 제6회 지선을 정점으로 하여 많이 줄어든 것으로 보이는데, 제6회 지선의 경우, 주의, 권고 결정이 3분의 2 이상으로 오히려 제6회 지선이 예외적인 경우가 아닌가 하는 생각이 든다.

그런데 실제 제6회를 제외하고 보면 기대빈도보다 실제 결정 빈도가 더 많은 경우는 대체로 경고 이상의 결정으로 각 회차에 거의 비슷하게 나타난다. 위의 [표]만 볼 경우 심의 건수는 적어지고 있는 가운데 위반 사례의 경중은 변화하지 않은 것으로 판단된다. 왜냐하면 비중이 경고 이상의 결정에 몰려있다는 사실은 변함이 없기 때문이다. 따라서 시간이 지남에 따라 경고를 기준으로 '계재' 결정이 특별히 시간이 지남에 따라 많아지고 있다든지 혹은 주의와 권고 결정이 더 많아진다는지 하는 패턴은 [표]에서 관찰되지 않는다.

그런데 심의 건수가 적어지는 이유는 선거 자체에 대한 관심도와도 연결될 수 있다. 선거에 대한 관심이 증가하면 당연히 치열한 경쟁이 나타나고 있다고 볼 수 있으며 그에 따라 보도 건수가 많아지면 자연스럽게 위반 사례가 많이 나올 수 있다는 것이다. 그렇다면 단순 빈도가 아니라, 선거 투표율 대비 심의 건수를 살펴볼 필요가 있다.

■ [그림 1] 지방선거 투표율과 심의 건수 관계도



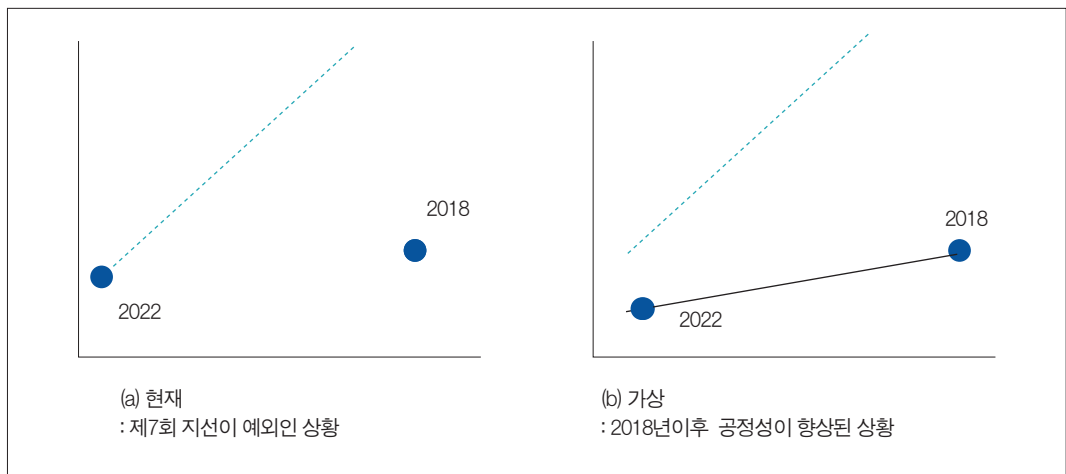
위 [그림1]의 그래프는 자체심의를 시정요구심의 모두를 합산하여 각 선거의 투표율과 함께 표시한 것이다. 선거에 대한 관심이 증가하면 시정요구심의 건수 역시 증가한다고 볼 수 있으므로, 시정요구심의 빈도를 포함하여 살펴보았다.

그래프를 보면 2018년의 지방선거 투표율이 특별히 높았는데, 이 때를 제외하고 보면 전체적인 심의 건수는 투표율 증가와 관계가 있는 것으로 보인다. 즉, 선거에 대한 관심이 증가하면 그만큼

선거가 치열하다는 뜻이고 그에 따라 공정성을 해치는 보도들이 많이 관찰되어 심의 건수가 증가하였다는 뜻이다.

투표율과 관련하여서는 2018년이 예외적으로 투표율 대비 심의 건수가 적었는데 이를 두고 2014년을 정점으로 공정한 보도가 더욱 많아지고 있다고 판단할 수도 있다. 하지만 이 경우에는 2022년의 심의 건수가 지금보다 훨씬 더 적어져서 2006년에서 2014년에 이르는 선을 이을 때 나오는 기울기와는 전혀 다른 새로운 기울기가 나오는 선으로 이어져야 한다. 그러한 추세가 나타났다면 중립적인 보도와 언론의 공정한 선거 보도 방식의 질적인 향상이 이루어졌다고 평가할 수 있겠다. 이해를 위해 아래 [그림2]에서 이러한 경우를 그래프로 그려보았다.

■ [그림 2] 현재와 비교하는 언론 보도 공정성이 향상된 상황



[그림2]의 (a)는 현재의 추세인데 2022년의 추세가 기존의 추세와 일치하는 상황이다. (b)는 가상의 추세인데, 2022년의 추세가 기존의 추세와는 벗어나서 2018년의 추세로부터 이어진다고 판단하는 경우이다. 2022년의 심의건수가 현저히 줄었다면 2014년이 정점이고 그 이후 심의 건수가 체계적으로 줄어드는 추세가 나타나고 있다고 볼 수 있겠으나, 실제로는 그렇지 않았기 때문에 현재 데이터로 본 추세는 (b)보다는 (a)의 상황이라고 보는 것이다. 그리고 이에 따라, 심의 건수의 체계적인 변화가 나타났다고 보기 어렵다고 판단한다. 현재 2022년의 추세로 보아서는 2018년이 오히려 예외라는 것이다.

즉, 선거 관심도라고 하는 투표율을 고려한 상태에서 판단해보아도 언론의 공정 보도 노력이 크게 향상되었다고 볼 수 없는 것으로 판단된다. 앞서 기대빈도로 살펴본 [표]에서 다른 시기에 비해 이번 시기 결정의 경중이 특별히 낮은 방향으로 나타나지 않았다는 점 역시 이를 뒷받침해 준다. 결과적으로 이번 선거는 대통령선거에 이은 지방선거라는 점에서, 관심도가 높지 않은 상태가 반영되어 심의 건수가 줄기는 하였으나, 언론의 중립성과 공정성이 향상되어 이와 같은 심의 건수의

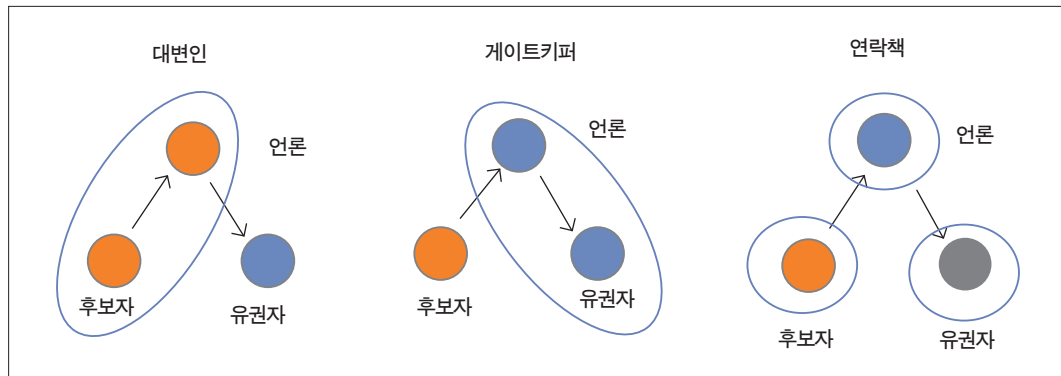
감소가 발생한 것이 아니라고 말할 수 있다.²⁾

그렇다면 위반 사례들은 어떤 패턴을 보이고 있는지 구체적으로 심의기준 위반 사례를 저널리즘 시각에서 분류해 보자.

2) 심의 결정에 대한 저널리즘 시각의 유형 분류

저널리즘 시각의 유형 분류와 관련하여 사실을 전달하는 매개체로서 저널리즘의 역할은 아래 세 가지 중 하나로 구분할 수 있다. 그림에서 색깔은 정보 전달에서 누구와 함께 하느냐를 구분한 것이다. 예를 들어 대변인에서는 언론-후보자가 하나의 집단이고 연락책에서는 모두가 상이한 집단의 역할을 한다고 보는 것이다.

■ [그림 3] 저널리즘 시각에서 살펴본 언론의 세 가지 중개 역할



첫 번째 항목을 보면 언론이 후보자의 대변인 역할을 하면서 후보자와 같은 집단을 이룬다. 즉, 유권자에게 후보자의 말을 그대로 전달하는 방식의 역할을 할 때 대변인의 역할을 한다고 볼 수 있다. 두 번째는 게이트키퍼, 즉 문지기의 역할을 하는 것이다. 이 경우는 후보자의 말을 그대로 전달하는 것이 아니라 언론이 해당 진술의 진실 여부를 파악하거나 해당 상황에 있어서 필터링을 통해 유권자에게 정보를 선택적으로 전달하는 것을 말한다. 이때 언론의 판단 여부의 방점은 유권자에게 있는 경우로 후보자가 진술한 내용을 본격적으로 검증하고 진실을 전달하는 전형적인 언론의 역할과 관련이 있다. 세 번째는 언론이 단순히 연락책의 역할을 하는 것으로 특별한 판단이나 필터링 과정 없이 그대로 후보자의 말을 유권자에게 전달하는 것이다. 또는 언론사가 자신만의 이해관계를 가지고 후보자나 유권자 그 누구도 신경쓰지 않고 자신만의 이해를 추구하는 경우도 여기에

2) 현재 지방선거를 중심으로 분석하여 서술하고 있는데, 재·보궐선거는 심의 건수 자체가 매우 적어서 포함시키지 않았다. 심의 건수가 적은 것 역시 대선에 이은 선거인 점을 고려할 필요가 있다.

포함된다. 이러한 세 가지 중개 역할을 기본으로 놓고 이번 심의위원회에서 내린 판단 내용을 세 가지 패턴을 중심으로 살펴보도록 하자.

① 지면 할당 및 배치의 공정성 부족

이번 지선 심의위원회의 결정에서 나타난 첫 번째 유형은 대부분 지면 할당 및 배치를 특정 후보에게 몰아주고 타 후보를 다루지 않거나, 타 후보를 같이 보도하고 있더라도 상당한 수준의 차이를 두어서 특정한 후보에게 유리한 보도를 하는 경우로 나타났다. 이와 같은 경우 심각한 위반 사항으로 판단해 대부분 '경고' 이상의 결정을 내렸다. 게이트키퍼의 역할을 하면서 공정하게 보도하거나 또는 연락처 중개 역할을 통해 모든 후보들을 공평하게 보도한 것이 아니라 특정 후보를 위한 대변인 역할을 하면서 공정성을 위반한 것이다. 그런데 이는 단순히 특정 후보에게 유리한 보도에 그치는 것이 아니라, 언론이 특정 후보에 대해서는 대변인 역할을 자처하고 다른 후보에 대해서는 게이트키퍼를 통해 필터링하는 방식이 동시에 작용한 것이라 볼 수 있다.

언론이 사실을 추구하면서 유권자에게 정확한 정보를 전달하는 것은 중요하다. 따라서 후보자 검증 역시 언론이 해내야 할 중요한 역할임에 틀림없다. 그러나 후보자가 제시하는 정보를 그대로 보도하는 행위는 검증과는 무관하다. 더군다나 이러한 대변인 방식의 보도에서는 '공약'과 관련된 보도가 많았는데, 공약을 검증하는 다각도의 취재가 아닌 제시한 공약을 그대로 나열하는 행위는 저널리즘 실천과도 무관한 것으로 향후 언론사들의 개선이 필요한 부분이라 할 수 있다.

② 현역 프리미엄 보도

이러한 지면 불공정성이 흥미롭게도 이번 심의위원회에서 결정한 보도들의 두 번째 유형과 관련이 있었는데, 주로 현역 프리미엄에 기반한 지역 보도들이 상당했다는 것이다. 지역지의 경우 전국지와 달리 재정이 불안정하여 지자체 지원에 의존하는, 이른바 '계도지' 예산 수입이 많은데 이와 완전히 무관하다고 보기 어렵다. 현역 프리미엄이 선거에 가지는 장점은 이미 잘 알려져 있는 사항으로 현역은 자신의 공식적 활동을 통해 선거기간 타 후보에 비해 더 많은 관심을 언론으로부터 받을 수 있다(Kahn, 1991; Prior, 2006).

그런데 이번 심의에서는 지역지가 현역의 활동이 있을 때 이를 게재하는 것이 아니라 현역의 공약이나 현역의 활동을 정리해 보도하는 '자발적인 형식의 대변인' 역할이 관찰되었다. 기존 연구에서는 수동적으로 현역 프리미엄이 적용되어 선거기간 현역이 가지는 장점을 논의하는 경우가 많았는데, 이번 지방선거에서 나타난 현역 프리미엄은 적극적인 현역의 성과와 공약 보도로서 언론사의 적극성이 반영되었다는 차이를 가진다.

③ 칼럼을 통한 특정 후보 지지

언론사의 적극성은 칼럼을 통한 특정 후보지지 사례에서도 나타난다. 특정 후보에 대한 지지가 만약 일반 선거기사에 나타났다면 이는 정치적 중립성 위반이다. 그러나 이러한 사례는 없었고 칼럼에 특정 후보에 유리한 주장이 실리는 경우가 있었다. 이는 언론사가 직접 작성한 것이 아니므로 언론사가 공정성 및 형평성 준수 의무로부터 자유로울 수 있다고 판단한 것으로 보이는데, 특정 후보에 대한 지지를 공개적으로 선언하고 그러한 칼럼이 실리는 것이 아니라면, 특정 후보를 지지하는 칼럼이 있을 경우 다른 후보들을 지지하는 칼럼도 신거나 기고를 받아야 공정성과 형평성을 유지하게 된다. 그러나 이 경우에도 고려해야 할 지점이 있는데, 처음부터 해당 칼럼들이 시리즈물로 올라옴을 고지하여 특정 시점에서 형평성을 위반하고 있음이 아님을 알려야 한다. 그렇지 않다면 이후 기획이나 언론 보도 내용에서 형평성을 유지하고 있는지 알 수 있는 방법이 없으며, 심의 이후 공정하게 후속 칼럼도 준비하고 있었다는 식의 사후적인 대응으로 보이게 된다. 선거는 대부분 정해진 기간 내에 이루어지는 행위로 칼럼과 같은 경우는 예측이 가능한 일정에 기반하여 보도가 가능하기 때문에 사전 기획물이라는 점이 명시될 수 있다. 일반 기사는 사건에 의해 영향을 받기 때문에 정기적인 계획을 세워도 그에 따라 이루어지기 어려운 경우도 있으나 칼럼은 정기적으로 이루어지기 때문에 사전 계획과 기획을 통해 모든 후보자들을 고려할 수 있다.

④ 통계 지식 부족과 단정적 표현

선거와 관련한 여론조사 보도는 오차범위 이내의 결과를 잘못 판단하여 보도한 경우가 많은데, 이번 심의에서도 그러했다. 사실 여론조사 보도는 주로 정치부 기자들이 담당하며 가장 건조하게 보도하는 기사로, 취재 기자의 보도 역량이 중요치 않은 기사로 알려져 있다. 정확하게 보도해야 할 사항이 정해져 있는 제한된 형식의 기사여서 기자로서는 자신의 역량을 발휘할 기회가 별로 없다는 것이다. 그런데 이번 제8회 지선 심의위원회에서 여론조사 보도 위반 사례는 거의 대부분 지역에서 나왔고, 이는 중앙지에 비해 상대적으로 지역지의 선거 보도 리터러시가 부족하기 때문인 것으로 판단된다. 예를 들어, 오차범위가 $\pm 3.5\%$ 라 할 경우 사실상 7% 이상 격차가 나는 경우에 실질적인 차이라 볼 수 있는데, 3.5%는 넘으나 7%를 넘지 않은 경우도 단정적인 표현을 쓰는 식이다.

3) 저널리즘 실천 관점에서의 개선 필요 사항

전체적인 심의기준 위반 사례를 살펴본 결과, 위반 사례 기사들의 첫 번째 문제점은 저널리즘 실천 관점에서 취재가 수반되었다고 보기 어려운 점이다. 단순히 후보자의 출마 선언이나 기자 회견문의 전문을 수용하여 기사화하거나 현역 후보자가 제시한 보도 자료의 내용, 특히 재임 기간 동

안 성과와 관련된 내용이나 공약을 그대로 신는 등 취재가 없고 비판적인 시각도 담지하지 않은 사례가 많았다. 또한 심의 사례에서 실제 취재를 하였다고 하나 그 여부가 불분명하게 표현된 경우도 발견되었다. 취재가 실제로 이루어진 경우 취재 여부를 보다 명확히 밝혀야 하며, 취재가 이루어지지 않은 경우에는 보도의 객관성을 담보하기 어렵다는 점에 주의를 기울여야 한다.

두 번째 문제점은 유권자를 위한 보도가 아니라 언론사의 이해관계를 추구하기 위한 것으로 의심되는 사례가 나타나고 있다는 점이다. 이는 특히 현역 프리미엄과 관련된 공정성 위반 사례에서 많이 나타나는데, 현재 재임하고 있는 사람에게 보다 유리하게 보도함으로써 언론사가 선거기간에 자신의 이익을 추구한다는 의심을 살 수 있다. 물론 심의된 기사는 해당 언론사들이 보도하는 기사 중 일부에 불과하며 일부의 기사로 언론사 전체를 판단할 수 없음은 분명하다. 또한 어떠한 이익을 추구하였다는 증거도 존재하지 않는다. 그러나 이러한 의심을 불러일으키는 보도는 저널리즘적으로 바람직하다고 볼 수 없으며 더 높은 수준의 공정성과 형평성을 추구할 필요가 있다.

세 번째 문제점은 보도 계획이 투명하게 제시되지 않는다는 점이다. 앞서 칼럼에 대한 보도에서 지적된 바와 같이, 형식적인 절차와 예상 가능한 지면 배분을 통해 공정성과 형평성을 획득할 수 있다. 이와 같은 점이 배제된 상태에서 무작정 특정 후보를 중심으로 보도하는 것은 객관적인 보도 방식이라고 볼 수 없다. 기획 보도를 준비하는 경우에는 보도 일정을 제시하거나, 후보자가 보내온 내용에 기반하여 기사의 분량이 정해진 것임을 알리고, 취재 시 후보자에게 이를 고지하는 등의 충분한 조율이 사전에 이루어져야 할 것으로 보인다.

3. 현재의 심의 과정과 관련된 향후 제언

1) 데이터베이스 활용을 통한 인공지능 기반 보조시스템 구축의 필요성

현재 지방선거와 관련하여 여섯 번째로 심의가 이루어졌으며, 지난 다섯 차례의 심의 사례만 보더라도 약 646건의 사례가 있다. 해당 다섯 차례 심의 기간 동안 이루어진 다른 선거 심의 사례를 합산하여 보면, 제20대 대선을 제외하고 보더라도 대선의 경우 98건의 심의 사례가 존재하며, 국회의원선거의 경우 434건의 사례가 존재한다. 다시 말해, 지난 15여 년 간 약 1천 2백건에 달하는 심의 사례가 존재하는 셈이다. 이렇듯 각각의 사례에 대한 데이터가 축적된 상황에서 향후에는 보다 정밀한 방식으로 심의의 객관성을 확보할 필요가 있을 것으로 생각된다.

현재의 심의 방식으로는 심의위원이 선거 때마다 매번 새로 교체되어 심의 노하우가 전승되지 않고 있다. 이에 따라 매 시기 심의위원들은 그때그때 상황에 따른 결정을 내려야 하며 그 결정에 대한 합의 과정에서 신중을 기할 수밖에 없다. 물론 심의위원들의 전문성과 과거 선거의 의 사안에 대한 심의 경험은 매우 절제된 결정을 보장한다. 그럼에도 불구하고 비슷한 사례에 대한 대

량의 자료를 적극적으로 활용하여 기계학습을 실시하고 인공지능 기반 보조 시스템을 구축한다면, 매년 심의위원회 운영 초기에 심의기준선을 정해서 판단해야 하는 어려움을 해소하는 데 도움을 줄 수 있을 것으로 보인다. 물론, 보도와 관련된 결정은 전적으로 심의위원들의 토론과 합의에 따라 이루어져야 한다는 점은 변함이 없다. 다만 사례에 대한 분석이 존재하고 경험적인 판단의 기준이 존재할 경우 현재의 판단을 보조하는데 도움이 될 수 있을 것으로 보인다.

또한 시스템을 만드는 과정에서 보도 내용에 대한 자연어 처리 및 보도 내용의 특징들을 학습하여 선별하게 되는데, 이 과정에서 만들어지는 내용이 교육 자료로 활용되는 데에도 도움이 될 것으로 보인다. 나아가 자연어 처리를 통한 데이터베이스 구축은 향후 객관적인 보도 형식에 대한 판단뿐만 아니라 내용 규제에 대한 기준을 발전시키는 데에도 상당히 도움이 될 것으로 보인다. 이 단계에서는 보도 내용뿐만 아니라, 심의위원들의 토론 내용까지 학습하여 실제로 어떠한 판단이 내려지는지 예측을 해볼 수 있을 것이고, 이 역시 시스템상의 발전을 이루는 좋은 방법이 될 것이다. 만들어진 시스템이 더욱 발전한다면 선거기사의 공정성 위반 여부에 관한 문의가 있을 때에도 자료 기반으로 대응할 수 있을 것으로 사료되며, 더 나아가 언론사들이 자율적으로 선거기사를 사전 점검하는 시스템으로까지 발전할 수 있을 것으로 기대한다.

2) 선거기사심의기구 통합의 필요성

변화하는 미디어 생태계의 특성상 지면에 실리는 기사는 인터넷에도 실리며, 역으로 인터넷에 실리는 기사는 지면에도 반영된다. 또한 유튜브 등 소셜미디어를 통해 유통되기도 한다. 이와 같이 다변화하고 있는 미디어 환경 속에서 동일한 사안에 대한 상이한 심의기구의 판단을 중복적으로 받는 것은 심의 거버넌스(Governance)로 볼 때 바람직하다고 보기 어렵다. 이번 심의에서도 2건의 동일 안건이 선거기사심의위원회와 인터넷선거보도심의위원회에서 모두 처리된 바 있다. 향후 통합된 심의 기구를 설립하기 위해 제도를 개선하는 것이 자원을 효율적으로 활용하는 데 도움이 될 것이다. 언론사 입장에서도 동일한 사안에 대한 중복 규제는 부담이 될 수 있기에 지속적인 논의를 통해 개선해 나가야 할 사항으로 보인다.

제도 개선 과정에서 여론조사가 아닌 선거보도에 대한 판단은 언론을 전문으로 다루는 기구가 중심이 될 필요가 있다. 선거관리에 대한 사항과 선거보도에 관한 사항을 분리하는 것이 선거관리 위원회의 중립성과 관련된 여러 논의에서 완전히 자유로워질 수 있는 방법으로 고려될 필요가 있다. 오해의 소지가 없도록 본 사항은 본 위원회의 개인적인 소견임을 밝힌다.

3) 공정하고 객관적인 보도를 위한 다양한 제도 개선책 필요

중앙지와 달리 지역지의 경우는 상대적으로 인력 규모가 크지 않고 선거 보도에 특화된 교육을 받

을 기회도 적어, 심의 결정을 받는 것 자체가 교육이 되는 경우가 많다. 결정 처분을 받은 이후에 교육 자료를 제공하고 홍보를 한다 하여도 주의를 기울이지 않는 경우가 많다. 따라서 지역의 중소 언론사를 대상으로 사전 교육을 실시하고, 교육을 이수하면 처분을 1회 경감하는 등 인센티브 조치를 마련해 이수를 유도할 필요가 있다.

또한 선거기사가 여러 조항을 위반하여 처분을 받는다고 하더라도 후보자의 입장에서는 회복할 수 없는 피해가 발생한 이후에 사후적인 조치가 이루어진다고 생각할 수 있으므로, ‘계재’ 결정이 이루어지지 않는 경우라 하더라도 당사자들에게 제재 조치가 취해졌음을 알림으로 인해 선거에서 불이익을 받지 않도록 보호하는 제도적 장치 역시 고려할 필요가 있다. 현재는 시정요구심의의를 신청하지 않는 이상 어떤 기사가 공정하지 않거나 객관성이 부족하다고 판단되어 제재를 받았는지 해당 후보자에게 직접 통보가 가지는 않는다. 만약 실제 통보가 이루어진다면, 후보자들의 방어권을 보호할 수 있으며, 언론이 이를 자각함으로써 언론의 공정성과 형평성, 객관성과 사실 계재 의무를 더욱 강화할 수 있을 것으로도 생각한다.

4. 변화하는 환경을 위해 대비해야 할 제도들

1) 공개적인 지지 선언 시대에 대비할 필요성

현재 우리나라 심의제도와 법률은 언론이 특정한 후보를 공개적으로 지지하고 그에 따라 보도하는 것에 대한 기준이 전무한 상태이다. 언론의 중립성을 가정하고 있기 때문에 언론이 특정한 후보를 지지하고 기사를 작성한다는 전제가 없다. 그러나 이미 언론 환경은 공개적인 지지를 선언하고 정치적인 발언이나 소식을 전하는 방향으로 변화하고 있다. 언론사가 아닌 경우와 더불어, 뉴스 형태가 아닌 시사 정치 평론 같은 경우는 진행자의 정치적 성향이 알려진 상태에서 프로그램이 진행되고 있다. 또한 유권자들은 언론사가 특정한 성향을 가지고 있다고 본다(예. 송인덕, 2014; 현기득, 서미혜, 2019). 언론이 특정한 정치집단에 편향되었다고 평가할수록 제도 정치에 대한 신뢰가 낮아진다는 연구도 있을 정도로 언론의 편향성이 실제 정치에 미치는 영향도 크다(민영, 2016). 언론의 정치적 성향을 이미 전제하고 그에 따른 보도 내용과 논조를 비교하는 학술 연구도 넘쳐난다(예. 김영욱, 2011; 박주현, 2020). 이미 수십 년 전부터 언론사가 후보자를 공개적으로 지지할 경우, 의견과 사실을 엄격히 분리할 것이고, 그에 따라 언론 발전에 기여할 것이라는 논의가 있었다(이효성, 2002).

주의할 점은 본 서술이 언론사의 정치적 지지 선언이 공개적으로 이루어져야 한다든지 그런 방향으로 제도 개선이 이루어져야 한다고 주장하는 것이 아니라는 점이다. 그러한 시대가 다가왔을 때 선거기사의 공정성과 객관성을 심의할 준비가 되어 있는지를 묻고자 할 뿐이다. 선거기사 심의

와 관련하여 그러한 시대를 준비했는데, 그러한 상황이 우리나라에서는 전혀 나타나지 않을 수도 있다. 물론 반대의 가능성 역시 충분히 있다. 다만 문제가 나타났을 때 전혀 준비가 되어 있지 않는 것보다 준비를 했음에도 불구하고 나타나지 않는 것이 훨씬 더 바람직한 자세라는 관점에서 언론사가 공개적으로 지지 선언을 할 경우 어떠한 심의가 이루어져야 하는지 지금부터 준비해야 한다.

2) 심의 규제 사각 지대에 관한 문제들

선거기사심의위원회는 신문 지면에 보도된 기사를 다루고 있으며, 인터넷선거보도심의위원회는 인터넷에 보도된 기사를 다룬다. 그렇다면 종이신문 언론사들이 지면으로만 독자를 만나는 것이 아니라 유튜브와 같은 채널을 운영하면서 지면 이외의 공간에서 논의를 이어나가는 경우는 어떻게 볼 것인가의 문제가 생긴다. 명확히 선거방송이라 정의하기도 어렵고, 방송사도 아니며, 내용 형식상 '정보'의 성격을 띤다고 정의할 경우 이는 규제 대상이 아니다. 이미 이러한 문제를 두고 논의가 이루어지고 있다. 언론중재위원회가 주최한 토론회에서는 언론사는 아니지만 유튜브를 통한 미디어 활동이 논의된 바 있을 정도로 이에 대한 구체적인 방안 역시 심의기구 통합과 더불어 고민할 필요가 있다. 비언론사 뿐만 아니라 언론사의 경우도 마찬가지로 논의를 시작해야 하며 심의기구로는 어디가 적절한지 대해서도 논의할 필요가 있다.

현재는 언론사를 구분하면서도 해당 언론사의 특정한 행위 - 예를 들어 지면에 실린 내용만을 다루는 것 등 - 만을 심의 대상, 다시 말해 규제 대상으로 삼고 있다. 이러한 구분이 과연 현실적인 적실성이 있는 것인지도 지속적으로 의문이 제기되고 있다. 물론, 심의는 선거기사의 공정성과 객관성, 보도 과정의 투명성을 유권자들에게 제공하고 판단을 돕는다는 목적이 우선되어야 하며 언론의 표현의 자유를 제약해서는 안 된다. 그런 면에서 언론의 모든 활동에 대해 규제하기보다는 선거기간이라는 특정한 맥락 아래 구체적인 사례를 바탕으로 심의기준을 개정하는 작업이 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 이에 대한 인력과 자원, 예산 등의 지원 역시 필요하다고 본다.

☐ 참고문헌

- 김영옥. (2011). 한국 언론의 정파성과 사회적 소통의 위기. 한국언론학회 심포지움 및 세미나, 107-136.
- 박주현. (2020). 언론의 이념성향에 따른 '코로나 19' 보도 프레임 비교 연구. 한국언론학보, 64(4), 40-85.
- 민영. (2016). 신뢰의 조건: 저널리즘 전문성과 정파적 편향성이 언론 신뢰와 정치 신뢰에 미치는 영향. 한국언론학보, 60(6), 127-156.
- 송인덕. (2014). 언론사의 정파성 인식과 수용자의 정치성향에 따른 편향적 매체지각: 신문사설을 중심으로. 커뮤니케이션 이론, 10(3), 222-257.
- 이효성. (2002). 후보 공개 지지는 의견과 사실의 엄격한 분리, 언론 발전에 기여: 언론의 특정 후보지지: 찬반론과 선거법을 중심으로. 저널리즘 비평, 33, 30-37.
- 현기득, & 서미혜. (2019). 한국 정파언론 환경의 특수성은 보수와 진보 수용자의 매체 태도와 이용에 차별적 영향을 미치는가?: 적대적 및 우호적 매체에 대한 정파성 지각이 매체 신뢰와 이용에 미치는 영향. 한국언론학보, 63(2), 46-76.
- Hallin, D. C., & Mancini, P. (2004). Comparing media systems: Three models of media and politics. Cambridge university press.
- Kahn, K. F. (1991). Senate elections in the news: Examining campaign coverage. Legislative Studies Quarterly, 349-374.
- Kovach, B., Rosenstiel, T. (2021). The Elements of Journalism, 4th Eds, Crown Publishing Group.
- Kingsbury, K. (2020, Oct 6). Editor's Note: Why The Times Editorial Board Endorsed Joe Biden for President. New York Times. <https://www.nytimes.com/2020/10/06/opinion/joe-biden-endorsement-editors-note.html>
- Prior, M. (2006). The incumbent in the living room: The rise of television and the incumbency advantage in US House elections. The Journal of Politics, 68(3), 657-673.

제8회 전국동시지방선거 선거기사심의위원회 결산좌담

- 일 시 2022. 6. 27.(월) 11:00
- 장 소 위원회 6층 회의실
- 참석자
 김선중(심의위원장, 법무법인 산경 대표변호사)
 윤여진(부위원장, 언론인권센터 상임이사)
 박문호(법무법인 서울센트럴 변호사)
 최수호(전 YTN 해설위원실장)
 조원봉(전 인터넷선거보도심의위원회 상임위원)
 정일용(지역신문발전위원회 위원)
 이종근(전 데일리안 논설실장)
 박은태(법무법인 이래 변호사)
 윤호영(이화여대 커뮤니케이션미디어학부 교수)



제8회 전국동시지방선거 선거기사심의위원회(이하 '선심위')는 2022년 6월 27일 결산좌담회를 개최하여 선심위 운영 성과를 최종 평가하고 제도상의 문제점과 개선방안 등에 대해 논의했다.

“선거기사심의제도 실효성 제고를 위해 다양한 제재 수단 마련해야”



박문호 위원

선심위 운영기간 동안 법조인으로서 역대 선심위가 내린 결정을 참작해 제 의견을 밝혀왔습니다. 하지만 개인적으로는 언론사가 심의기준을 위반하면서 얻는 이득에 비해 선심위가 내리는 제재 수위가 낮아 실효성이 있을지 의문이 들었습니다. 선거기사심의제도의 실효성 제고를 위해 지금보다 다양한 제재 수단을 마련하는 것이 좋겠습니다.

“효과적인 제재 수단 마련과 함께 체계적인 선거기사 모니터링에도 힘써야”



최수호 위원

선거기사를 심의하면서 비교적 영세한 지역 언론에마저 제재조치가 큰 효과를 지니지 못하는 것 같다고 느꼈습니다. 그렇기 때문에 지금보다 더 실효성 있는 제재 수단을 갖춰야 한다는 점에 동의합니다. 발행부수 제한과 같이 언론사에 실질적인 영향을 미칠 수 있는 방법을 강구해야 합니다. 한편 선거기사 모니터링이 빈틈없이 체계적으로 이뤄질 수 있도록, 알고리즘을 활용해 대표적인 유형들은 자동 모니터링이 가능하도록 시스템을 구축할 필요도 있겠습니다.

“유관기관과의 협조를 통해 선거기사심의제도를 널리 알려야”



조원봉 위원

역대 지방선거와 비교해보면 이번 선거는 상대적으로 의결건수가 적었습니다. 대선 직후에 치러진 선거라는 점에서 불가피한 결과라고 생각합니다. 다만 혹시라도 제도를 몰라서, 또는 촉박한 선거기간 내 피해 구제 효과가 크지 않아 시정요구를 포기한 사례는 없는지 고려해봐야 합니다. 실효성 제고를 위해 과태료를 제재 수단으로 도입하는 것도 가능한데, 그렇다면 제재수위별 상한액을 정할 필요가 있겠습니다. 또 한편으로는 언론사가 자율적으로 자정 노력을 기울일 수 있도록 환경을 마련해줄 필요가 있습니다. 선거관리위원회와의 협조를 통해 후보자와 언론사 모두에 제도를 적극적으로 알려야 하겠습니다.

“의결사례 등을 통해 선거기사심의제도를 적극적으로 홍보해야”



정일동 위원

선심위 활동을 하며 느낀 세 가지를 말씀드리겠습니다. 선거기사를 심의하기 위해서는 촘촘한 모니터링이 중요합니다. 미처 발견하지 못하고 놓치는 부분이 없도록 필요하다면 인력을 충원해 모니터링을 할 필요가 있겠습니다. 한편 선거기사심의제도에 대한 홍보 역시 적극적으로 이뤄져야 합니다. 선심위가 어떠한 보도에 대해 어떤 결정을 내렸는지 널리 알려지면 좋겠습니다. 마지막으로 용어를 바꿀 필요가 있습니다. 법률상 ‘전국동시지방선거’라고 되어 있지만 최근 ‘지방’을 ‘지역’으로 바꾸어 쓰는 추세인 만큼 기회가 있다면 이를 수용하는 방안도 논의되었으면 좋겠습니다.

“단순 위반 유형은 심의기준 홍보 등 적극적 계도를 통해 예방해야”



이종근 위원

적극적 계도를 통해 충분히 예방할 수 있었던 안건들이 많았다고 생각합니다. 그래서 선거기간 전후로 언론중재위원회가 선거기사심의기준 등을 적극적으로 홍보할 필요가 있다고 봅니다. 더불어 후보자들이 시정요구 제도를 더욱 잘 활용할 수 있도록 적극적인 홍보가 필요합니다. 아무래도 일부 지역 언론의 경우 주된 수입원이 지역자치단체의 공적 사업과 밀접히 연관되어 있기 때문에 심의기준을 위반해가면서까지 공정성을 해치는 사례가 종종 있습니다. 이럴 때 선심위에서 아무리 영향력이 적은 매체라도 심의해 제재를 가함으로써 그들의 잘못된 행위에 경종을 울린다는 점에서 앞으로도 선심위 활동이 지속되어야겠습니다.

“언론사를 대상으로 한 심의기준 교육이 활성화되어야”



박은태 위원

상정된 안건들을 살펴보면 출마선언문을 그대로 게재한다든지, 여론조사를 잘못 보도한다든지 하는 일정한 패턴을 보였습니다. 이는 언론사들이 조금만 주의를 기울였다면 충분히 예방할 수 있는 문제였다고 생각합니다. 구체적 예시를 들어 언론사들을 대상으로 교육을 실시한다면 심의기준 위반 사례가 줄어들 것으로 보입니다.

“심의기준 적용이 용이하도록 구체화 작업이 선행되어야”



윤호영 위원

자주 나타나는 심의기준 위반 사례는 유형화하여 분류하면 좋을 것 같습니다. 이를 바탕으로 데이터베이스를 구축한다면 향후 선심위 운영에도 큰 도움이 되겠습니다. 또 심의기준을 구체화하는 작업도 이루어진다면 좋겠습니다. 가령 기계적 형평성에 대해 심의할 때 어느 정도 기간을 잡고 모니터링 할 것인가에 대해서 기준이 정해져 있지 않아 어려움이 있었습니다. 심의기준을 구체화한다면 실제 사례에 적용하기가 용이해질 것입니다.

“여타 심의기관과 일관된 심의가 이루어져야”



윤여진 부위원장

선심위 활동 기간 동안 선거기사심의제도에 대해 배우고 지역 언론의 현실에 공감대를 형성할 수 있어 감사했습니다. 그런데 같은 내용의 선거기사에 대해서도 선심위는 경고를 내린 반면, 인터넷선거보도심의위원회는 공정보도 협조요청에 그친 바 있습니다. 서로 상이한 매체를 담당하고 있어 그 성격이 다르다 해도 기관 간 일관성을 유지해야만 합니다. 한편 종이매체의 영향력이 점차 줄어드는 지금, 앞으로의 선거기사심의제도를 어떻게 운용할 것인지 거시적으로 검토가 필요해 보입니다. 지역 언론의 현실과 생태계를 고려한다면, 지역신문발전기금을 신청하지 않은 매체는 어떻게 심의기준을 준수하도록 방안을 마련할 수 있을지 고민해야 합니다. 장기적으로는 언론 생태계가 건강히 돌아갈 수 있도록 선거기사심의 기관을 통합하여 관리할 수 있는 체계가 필요하다고 생각합니다.

“제도 개선을 통해 앞으로도 공정한 선거보도 문화 조성에
기여하는 선심위가 되기를”



김선종 심의위원장

여러 위원님들이 지적하셨듯이, 심의제도의 실효성을 제고할 필요가 있습니다. 향후 공직선거법 개정 등을 통해 과태료 부과를 새로이 도입하는 방안이 좋겠습니다. 언론에 의한 피해에 대해서는 손해배상청구가 가능하듯이, 심의제도에도 절차 등을 잘 마련한다면 검토해볼 만한 제재 수단이 되지 않을까 합니다.

현재 선거기사심의제도는 세 개의 기관에 의해 운용되고 있습니다. 그래서 국민 입장에서는 선거기사심의제도를 활용하려 해도 혼란스러우리라 사료됩니다. 종이신문의 영향력이 점차 줄어들고 있는 지금, 각 매체 간 균형 있는 심의를 위해 3개의 심의기관을 아우르는 제도를 입법할 필요가 있습니다.

선거기사의 공정성, 형평성, 중립성은 유권자의 판단에 큰 영향을 미칩니다. 제8회 지선 선심위가 공정한 선거보도 문화를 조성하는 데 큰 노력을 기울였다고 자부합니다. 아울러 400개가 넘는 매체를 모니터링해 적절한 심의가 이루어질 수 있도록 힘써온 사무처 직원들의 노고에 감사드립니다. 오늘의 논의가 향후 차기 선심위 운영에 도움이 되기를 바랍니다.

