

□ 제 2 주 제

# 공정한 선거보도와 언론의 자유를 위한 선거보도 심의제도 개선 방안

최 승 민

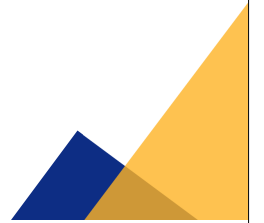
(언론중재위원회 전복사무소장)





# 공정한 선거보도와 언론의 자유를 위한 선거보도 심의제도 개선 방안

언론중재위원회 전북사무소장 최승민



## I N D E X

1. 문제제기
2. 선거보도 심의제도 도입과 변천
3. 선거보도 심의제도 관련 선행 연구
4. 선거보도 심의 사례 분석
5. 심의사례 분석을 통한 개선 방안
6. 선거보도 심의제도 개선 방안



## 1. 문제제기

- 언론의 특정 후보 노골적 지지, 과장 및 왜곡 보도
- 1997년 선거방송심의위원회,  
2000년 선거기사심의위원회,  
2004년 인터넷선거보도심의위원회 설치
- 유권자들, 선거보도는 불공정하지만, 언론의 선거보도가 후보 선택에 중요한 정보 제공
- 특히 코로나19로 선거관련 정보를 미디어에 의존하는 경향 강해져



## 1. 문제제기

- 헌법재판소, 선거보도 심의기구 필요성 인정  
'언론 영향력 강력, 불공정 선거보도는 여론 왜곡,  
공정하고 자유로운 여론 형성될 수 있도록 규율 필요'
- 학계 비판 : 선거보도 심의기구, 언론의 표현의 자유 제한 우려  
  
언론의 비판기능 위축 / 심의기준과 심의제도에 대한 면밀한 검토 필요  
매체 기준에 대한 불확실성과 광범성 문제 / 과도한 행정제재
- 여전히 언론의 선거보도의 불공정 논란 계속되고 있어,  
선거보도 심의제도 역할에 대한 개선 방안 마련 시급해



## 1. 문제제기

- 선거보도의 자유와 공정한 선거보도, 두 가치를 지키는 필요한 역할 수행하는지에 대한 지속적 검토 필요
- 기존 선거보도 심의제도에 대한 개선 방안 연구를 검토해보고, 선거보도 심의제도가 선거보도의 공정과 언론의 자유, 두 가치를 병행할 수 있는 방안을 모색해보고자 함
- 불공정 선거보도에 대한 후보자의 권리구제 방안의 현황과 개선 방안도 살펴봐야
- 미디어 환경 변화에 따른 새로운 선거보도 심의제도 방안 필요



## 2. 선거보도 심의제도 도입과 변천

- 미디어를 이용한 선거운동의 확대 -> 언론의 선거보도 규율 필요
- 1992년 대선을 앞두고 방송위원회 '선거방송에 관한 방송위원회 기준' 마련
- 1997년 제15대 대선 앞두고 선거방송심의위원회 설치
- 제16대 총선 앞두고 선거기사심의위원회 설치  
설치 배경 : 선관위, 지역신문과 특정 잡지 등이 후보자와 유착 심각 지적
- 제17대 총선 앞두고 인터넷선거보도심의위원회 설치  
설치 배경 : 2002년 대선시 인터넷언론의 영향력 커짐
- 도입 이유(이승선, 2012)  
매체 환경에 따라 선거보도 심의 규정 도입. 언론 시장 확대로 필요성 증대  
현재, 선거운동에 대한 규제를 소극적 판단으로 선거보도 심의제재 강화  
언론중재제도 정착으로 심의제도에도 효과를 거둘 것이라는 착시

## 2. 선거보도 심의제도 도입과 변천

### 설치 및 운영 기간 확대

선거일전 120일부터  
선거일 후 30일



- 임기 만료 선거  
예비후보자등록신청개시일 전일부터  
선거일 후 30일까지
- 보궐선거 등  
선거일 전 60일부터 선거일 후 30일까지

## 2. 선거보도 심의제도 도입과 변천

### 위원 추천권자 확대

#### 선거방송심의위원회

국회에 교섭단체를 구성한 정당, 방  
송사, 방송학계, 대한변호사협회, 언  
론인단체 및 시민단체 포함 9인

#### 선거기사심의위원회

국회에 교섭단체를 구성한 정당, 언  
론학계, 대한변호사협회, 언론인단체  
및 시민단체 포함 9인



#### 선거방송심의위원회

국회에 교섭단체를 구성한 정당, 중앙선거관  
리위원회, 방송사, 방송학계, 대한변호사협회,  
언론인단체 및 시민단체 포함 9인

#### 선거기사심의위원회

국회에 교섭단체를 구성한 정당, 중앙선거관  
리위원회, 언론학계, 대한변호사협회, 언론인  
단체 및 시민단체 포함 9인

현재, 심의기구 위원 구성시 추천 의뢰 재량권 부여 인정

## 2. 선거보도 심의제도 도입과 변천

### 반론보도청구 변천

#### 청구기간

선거일전 90일부터 선거일



선거보도심의기구 설치된 때부터 선거일까지

#### 청구주체

후보자



중앙당 및 후보자(지역지구당 제외)

인터넷선심위 : 정당과 후보자(지구당 신청 가능)

## 2. 선거보도 심의제도 도입과 변천

### 제재조치 등 변화

#### 사과문 조항 삭제

헌재, 시청자에 대한 사과는 방송사업자의 인격권 침해(2009헌가27)  
사과문 게재 조항은 언론의 표현의 자유라는 기본권 제한(2013헌가8)

#### 제재조치 명문화

헌재, 선거방송심의위 방송법에 명시되지 않은 경고조치는 위헌(2004헌가290)  
2006년 국회는 방송법을 개정해 제재조치에 '주의 또는 경고'를 포함  
2017년 국회는 사과문 게재 조항 위헌 결정 후 선거기사심의위 제재조치를 명문화함

#### 시기제한 조항 위헌

헌재, 인터넷선심위 '선거일 전 90일부터 후보자 칼럼 게재 금지' 조항 위헌

### 3. 선거보도 심의제도 관련 선행 연구

#### 선거보도 심의제도 관련 선행 연구

심의기구 심의위원 위촉 규정 개정 및 위원 적격 기준 강화

심의기구 상설화 및 심의기구 통합

반론권 중재위로 일원화 및 반론청구권 활성화 방안

형사처벌 규제 폐지

인터넷언론 개념 재규정

심의제도 체계 및 구조 개정

심의기구간 중복심의 문제

### 3. 선거보도 심의제도 관련 선행 연구

#### 선거보도 심의기준 관련 연구

공정성 등 심의기준 불명확, 심의기준 추상성 및 모호성 수정 요구

심의기준으로 '다양성' 기준 포함해야

공정성 항목 폐지 또는 축소하고 형평성 심의로 대체

사실과 의견 구분해야

인터넷언론의 기사형 광고 심의기준 포함해야

## 4. 선거보도 심의 사례 분석

분석 대상 : 제20대 및 제21대 국회의원 선거 선거보도 심의기구 자체심의 제재 사례

	제20대 국회의원선거	제21대 국회의원선거	합계
선거방송	88	80	168
선거기사	72	124	196
인터넷선거보도	104	274	378
합계	264	478	742

## 4. 선거보도 심의 사례 분석

제20대 및 제21대 국회의원선거  
선거보도 심의기구 자체심의사례

공정성 및 형평성  
위반 유형

	선거방송	선거기사	인터넷선거보도
공정성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특정 정당 부각</li> <li>· 특정 후보 부각</li> <li>· 특정 정당 소속 후보자만 방송</li> <li>· 특정 정당 부정적 언급</li> <li>· 특정 후보 누락</li> <li>· 상품판매방송 유형</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특정 후보 부각</li> <li>· 선거홍보물 게재</li> <li>· 성명서,출마선언문 등 전문 게재</li> <li>· 후보자 비방 칼럼</li> <li>· 후보자 명의 칼럼</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특정 후보 지지</li> <li>· 특정 후보 폄훼</li> <li>· 특정 후보 홍보물 게재</li> <li>· 특정후보 지지내용 반복게재</li> </ul>
형평성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특정 후보만 인터뷰</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기사량 불균형</li> <li>· 특정 후보 반복부각</li> <li>· 특정 후보만 인터뷰</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보도량 불균형</li> <li>· 토론대담 불균형</li> <li>· 칼럼 불균형</li> </ul>



## 4. 선거보도 심의 사례 분석

제20대 및 제21대 국회의원선거  
선거보도 심의기구 자체심의사례

### 객관성 위반 유형

선거방송	선거기사	인터넷선거보도
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특정정당과 특정후보 관련 불확실한 보도</li> <li>· 여론조사 결과 왜곡</li> <li>· 특정정당과 특정후보자 비방</li> <li>· 공천관련 불확실한보도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 선거판세와 결과 예단</li> <li>· 여론조사 부정확보도</li> <li>· 근거 미제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보도제목과 내용 과장</li> <li>· 제목 왜곡</li> <li>· 선거결과 예단</li> </ul>



## 4. 선거보도 심의 사례 분석

제20대 및 제21대 국회의원선거  
선거보도 심의기구 자체심의사례

### 중복심의 현황

동일 매체에 대한 제재사례 : 115건  
중복심의 매체 : 총 31개

주요 중복 심의 매체  
MBN : 9건  
일요서울, 뉴시스 : 7건  
YTN, 한겨레, 금산신문, 국제뉴스, 아시아뉴스통신 : 6건

선방위\*인심위 : 2개 매체  
선심위\*인심위 : 29개 매체

매체명	심의기구	선거방송	선거기사	인터넷선거보도	합계
영웅	MBN	8		1	9
	YTN	5		1	6
중앙일간지	경향신문	1	2	3	6
	한겨레	3	3		6
	매일경제	2	1	1	4
	여객신문	1	1		2
지역일간지	광주일보	2	1	1	4
	경기일보	1	2	3	6
	기호일보	1	1		2
	대구신문	3	1	1	5
	무등일보	1	1		2
	세한일보	1	1		2
	서안일보	1	1		2
	안북도민일보	1	1		2
	충북일보	2	2		4
	충성일보	1	1		2
	한대일보	3	1		4
종합주간지	일요서울	4	3	7	14
	고양신문	2	1		3
지역주간신문	금산신문	4	2		6
	차치안당신문	1	1		2
	포항뉴스	1	1		2
	한일뉴스	1	2		3
	합천신문	1	1		2
	통영신문	1	2		3
월간지	불교조선	1	1		2
	시사주간지	1	3		4
뉴스통신	국제뉴스	1	5		6
	뉴시스	2	5		7
	아시아뉴스통신	2	4		6
	연합뉴스	1	2		3
합계	1811.0	4740.0	5247.0	11808.0	

## 4. 선거보도 심의 사례 분석

### 중복심의 사례

언론사	보도제목	심의주체	심의 유형	심의 기준	제재 유형
MBN	<판세분석> 새누리, 서울 N 경기 ↑ "새누리 132석 더민주 49석 국민의당 21석...경합 87곳", "서울 더민주 ↑ 경기 새누리 ↑ ...수도권 누구도 장담 못 해"	선거방송심의위	시정요구	객관성	권고
경기일보	민주 조태상 > 한국당 안상수-배준영 앞서 [4.15 총선 여론조사_중·동·강화·용진] 민주 조태상 > 한국당 안상수-배준영 앞서	선거기사의심의위	이의신청	객관성	주의
일요서울	유승민의 수백명 유령당원 실체 드러나다 [단독입수] 유승민 대구동을 유령당원 수백명 관리 의혹	선거기사의심의위	시정요구	공정성/형평성 객관성	경고문게재
금산신문	21대 총선, 본선보다 치열한 민주당 경선 첫 여성장군 양승숙(예비후보) vs 화상경마장 김종민(현역의원) 21대 총선, 본선보다 치열한 민주당 경선, 첫 여성 장군 양승숙(예비후보) vs 화상경마장 김종민(현역의원)	선거기사의심의위	이의신청	객관성	경고(알림)
자치안성신문	막바지 유권자 잡기 총력 후보자 검증 기대 못 미친 tv토론회. 정책 검증은 없고 네거티브로 정치 불신만 키워 주권자인 안성시민이, 이규민 후보에게 묻는다 주권자인 안성시민이, 이규민 후보에게 묻는다	선거기사의심의위	시정요구	공정성/형평성 사실관계	주의
포천뉴스	혼탁한 포천선거 김영우 후보 책임이다 외 4건 <기자수첩> 혼탁한 포천선거 김영우 후보 책임이다 외 34건	선거기사의심의위	이의신청	공정성/형평성	권고
한길뉴스	이철우 의원은 "대상컨설팅 고문" 의혹, 이제 진실을 밝혀라! 외 3건 이철우 의원은 "대상컨설팅 고문" 의혹, 이제 진실을 밝혀라! 외 2건	선거기사의심의위	시정요구	공정성/형평성 객관성	경고문게재
활성신문	이런 사람이 국회의원 선거에 나온다니 부끄럽다 이런 사람이 국회의원 선거에 나온다니 부끄럽다	선거기사의심의위	시정요구	공정성/객관성	경고
연합뉴스	[2020 총선:제주] '16년간 3개 지역구 싸움이' 민주 아성 유지되나 [2020 총선:제주] '16년간 3개 지역구 싸움이' 민주 아성 유지되나	선거기사의심의위	이의신청	공정성	기각
		인터넷선거보도	이의신청	공정성	공정보도

## 4. 선거보도 심의 사례 분석

### 시정요구(이의신청) 현황

선방위	관계자징계	경고	주의	권고	의견제시	합계
자체심의	1	3	16	69	74	163
시정요구			1	3	1	5

선심위	정정문게재	경고문게재	주의사실게재	경고	주의	권고	기각	합계
자체심의		3	5	68	76	17	2	171
시정요구	2	3	1	2	5	2	10	25

인심위	정정문게재	경고문게재	경고	주의	공정보도협조	기각	합계
자체심의		1	18	51	192		262
시정요구	3	3	21	36	16	37	116

## 4. 선거보도 심의 사례 분석

### 시정요구(이의신청) 위반내용

선방위 : 후보자 누락 3건, 시간배분 불균형 1건, 여론조사 위반 1건

#### 선심위

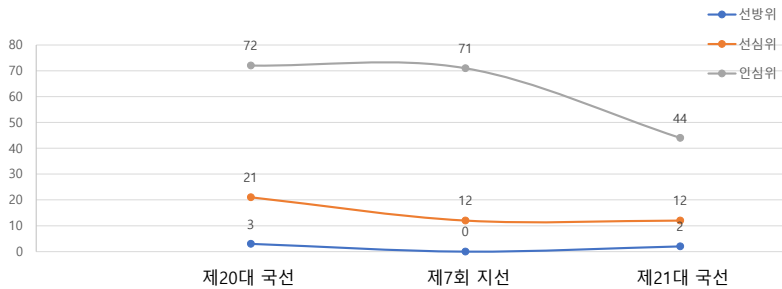
위반내용 재제유형	특정후 보 비방	기사량 불균형	왜곡	부정확 한보도	인터뷰 누락	합계
정정보도				1	1	2
경고문계제	3					3
주의사실			1			1
경고	1	1				2
주의	1	2		2		5
권고	1				1	2
합계	6	3	1	3	2	15

#### 인심위

위반내용 재제유형	보도량 불균형	후보부각	특정후보 평혜/비방	왜곡	결과예단	미확인보도 허위사실	과장	기타	합계
정정계제								3	3
경고계제						2		1	3
경고	3	2	2				11	3	21
주의	3	1	6	1	4	2	15	4	36
공정보도 협조	2		4			1	3	6	16
합계	8	3	12	1	4	5	29	17	79

## 4. 선거보도 심의 사례 분석

### 시정요구(이의신청) 처리 현황



## 4. 선거보도 심의 사례 분석

### 시정요구(이의신청) 분석

- ✓ 선방위에 비해 선심위와 인심위에 후보자의 권리구제 신청 많아
- ✓ 선심위와 인심위, 객관성 및 사실보도 위반 유형이 많아
- ✓ 인심위 이의신청건수 타 심의기구보다 많게 나타나
- ✓ 기각 건수가 전체 대비 30~40%로 높아

## 5. 심의사례 분석을 통한 개선 방안

공정성을 별도 항목으로 두지 말고, 구체적 보도 유형을 제시

형평성을 '균형성'으로 개정해야

중복규제를 피하기 위해 명확한 심의대상 구분해야

자체심의를 최소화하고, 후보자 권리 구제 확대 방안 모색해야

선방위&선심위, 정당도 시정요구를 할 수 있도록 개정해야

## 6. 선거보도 심의제도 개선 방안

### 현행 선거보도 심의기구 설치운영기간

선방위 / 선심위

인심위

- 임기만료에 의한 선거  
예비후보자등록신청개시일 전일부터 선거일 후 30일까지  
- 대선 : 선거일 전 240일 전일부터 선거일 후 30일까지  
- 총선,지선 : 선거일 전 120일 전일부터 선거일 후 30일까지
- 보궐선거 등  
선거일 전 60일(선거일 전 60일 후에 실시가 확정된 보궐선거 등의 경우에는 그 선거의 실시사유가 확정된 후 10일)부터 선거일 후 30일까지
- 상설 운영

## 6. 선거보도 심의제도 개선 방안

### 선거보도 심의기구 통합 및 상설화

- ✓ 심의대상 매체별로 구분되어 있는 심의기구를 통합하는 방안
  - 디지털 시대 모든 선거보도가 인터넷 홈페이지에 게시
  - 중복심의 사례 증가
  - 유권자 입장에서 매체유형별 구분이 의미가 없어
  - 우선 선심위와 인심위 통합 후, 장기적으로 선방위 통합 방식
- ✓ 선방위와 선심위의 상설 운영 방안
  - 심의기구간 법률적 형평의 문제
  - 심의위원의 전문성 강화
  - 정당 및 후보자의 피해구제 실효성 보장
  - 다양한 활동 수행을 통한 안정적 운영

## 6. 선거보도 심의제도 개선 방안

### 선거보도 심의위원 추천제도 및 자격조건 강화

- ✓ 심의위원 정당 추천제도에 대한 찬반 의견
  - 찬성 : 정당 추천제도 폐지시 정치권으로부터 정당성에 대한 문제제기 정당 추천인사가 특별히 공정성을 저해하는 것은 아님 당사자인 정당의 입장을 대변하는 위원 필요
  - 반대 : 정치적 중립성과 공정성 훼손 우려 정파성을 가진 위원으로 인해 심의기구 결정 비판
- ✓ 대안 : 정파적 인사를 위원으로 위촉하는 경우 발생하므로 심의위원 자격 요건을 세분화하고 강화하는 방안 검토 언론 관련 기관 위원 자격 요건 참조
- ✓ 심의위원 결격사유를 언론중재위원과 방송통신심의위원 수준으로 준용하고, 위원 결격사유 명시해야
- ✓ 선거보도 심의위원의 구성을 다양화 해야

## 6. 선거보도 심의제도 개선 방안

### 후보자 권리 구제 활성화

- ✓ 방대한 분량의 선거보도를 모니터링하는 것은 현실적으로 불가능
- ✓ 불공정하거나 사실관계가 왜곡된 선거보도에 대해 정당과 후보자가 적극적으로 시정요구(이의신청)를 하는 것이 바람직
- ✓ 인심위 이의신청 증가 이유
  - 2014년 제6회 지선 이후 급증
  - 주요 정당과 업무협의를 통해 피해구제제도 인식 전환
  - 정당 홍보채널을 통한 심의제도 홍보 및 예비후보자에 대한 직접 안내
  - 각급 선관위 홍보매체 적극 활용
  - 인터넷을 통한 불공정 선거보도 접근 용이
- ✓ 선심위, 선방위 홍보 활동 강화 필요
- ✓ 정당도 선방위와 선심위에 시정요구 할 수 있도록 법 개정 필요

## 6. 선거보도 심의제도 개선 방안

### 언론의 선거보도 자유 확대

- ✓ 선거시기 다양한 선거정보가 플랫폼을 통해 전달되고 있는 상황에서 기존 언론에게 과도한 의무를 부과하게 함으로써 궁극적으로 언론의 공적책임인 후보자 자질이나 공약에 대한 분석, 비판적 견해 제시 등을 막는 영향을 줄 수 있음
- ✓ 선거보도 심의를 자체심의와 후보자 권리구제로 구분하고, 자체심의는 언론의 사실적 주장에 대해서만 대상으로 하고 의견 표명 등은 대상에서 제외하는 방안
- ✓ 언론의 선거보도 관련 사실이나 논평 등 의견표명에 대해서는 정당이나 후보자의 시정요구(이의신청)가 있을 경우에 한 해 심의를 하도록 하는 방안

## 6. 선거보도 심의제도 개선 방안

### 반론보도 활성화를 위한 제언

- ✓ 선거시기 반론보도는 정당이나 후보자에게 즉각적이고 신속한 대응 방안이 될 수 있음. 그러나 현실적으로 심의기구를 통한 반론보도청구 거의 없고, 공직선거법상 반론보도청구는 언론사 협의 후 가능. 이에 대한 개선이 필요함
- ✓ 공직선거법상 반론보도청구권 삭제
- ✓ 언론중재법 개정, 선거보도에 있어 반론보도청구 특칙
  - '선거에 영향을 미칠 수 있는 언론의 보도 등으로 인해 피해를 입은 정당과 후보자 그리고 선거 관계자 등은 언론중재위원회에 반론보도를 청구할 수 있다'
  - '선거보도에 대한 반론보도청구 조정은 3일 이내에 하도록 한다'
  - 반론보도청구에 대한 조정신청은 언론사 사전 협의 과정 불필요하도록
  - 반론보도 게재 또는 방송시 최대한 크기와 위치, 방송 시간 등이 원 보도와 동일한 효과를 발생 시킬 수 있도록 강화해야

## 6. 선거보도 심의제도 개선 방안

### 심의기구 제재조치 실효성 제고 방안

- ✓ 선거보도 심의기구 제재조치 기구별로 차이가 있어
- ✓ 선방위, 반복적 위반 사례 현저히 감소  
선심위와 인심위의 반복적인 위반 사례는 계속되고 있어,  
현실적인 제재조치 강화 방안 필요
- ✓ 선방위 제재조치의 실효성은 재허가 추천에 반영되는 평가 점수와 연관  
불공정 선거보도로 수 차례 선심위와 인심위 제재를 받고, 지속적으로 불공정 선거보도를 하  
거나, 그 정도가 심한 경우 과징금 부과 등 경제적인 제재 필요

## 6. 선거보도 심의제도 개선 방안

### 디지털 플랫폼에서 유통되는 불공정 선거보도 대응 방안

- ✓ 디지털 시대 새로운 언론 개념 도입 논의 진행  
- 방송통신위원회 '시청각미디어서비스법' 제정 준비 중, 방송 개념 정의 변화
- ✓ 기존 언론사의 선거보도보다 유튜브와 SNS의 선거 콘텐츠의 영향력이 더 커지고 있음
- ✓ 디지털 시대 전통적인 매스미디어에 대해서만 공정보도를 요구하는 것은 무의미. 디지  
털 플랫폼의 투명성과 공정한 운영이 더 큰 과제(Ellen P. Goodman)
- ✓ 디지털 시대 새로운 관점의 선거보도의 공정성 : 다양성
- ✓ 심의기구를 통합해 선거 관련 보도와 콘텐츠가 공정하고 자유롭게 유권자들에게 전달  
될 수 있도록 디지털 플랫폼 미디어 환경에 맞는 심의제도와 심의기준을 마련해야



**감사합니다.**