

제3부 종합평가

제 1장 선거기사심의위원의 평가

제 2장 선거기사심의위원회 결산좌담

제1장 선거기사심의위원의 평가

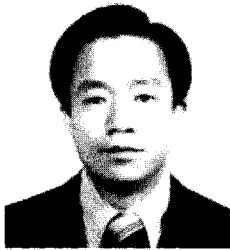
선거기사심의위원회 개선, 유지돼야

I. 들어가는 말

현대사회에서는 신문 없이 하루도 살기 힘들다. 신문은 국민의 눈이요, 귀요, 입이기 때문이다. 역사가 과거의 사실에 대한 기록이라면, 신문은 오늘의 역사를 기록하기 위한 사초(史草)다. 이런 관점에서 보면, 일선 기자는 오늘의 역사를 기록하는 사관(史官)이나 언관(言官)과 같은 심정으로 하루하루 기사를 써야 한다. 언론의 자유와 알권리를 주장하는 이유가 바로 여기에 있다.

권력이란 끝없이 지배하려는 속성 때문에 언론을 조종하려 들기 마련이다. 국민의 편에 서서 권력의 비정을 감시해야 할 언론은 권력과 긴장관계에 있는 것이 정상이다. 파사현정, 억강부약이란 언론의 사명을 다하기 위해서는 무엇보다 중요한 것이 언론의 자유와 알권리의 확보다.

그러나 이렇게 소중한 언론의 자유와 알권리도 언론이 춘추필법으로 공정하고 객관적인 보도를 다했을 때, 그 정당성이 인정된다. 이와 반대로 언론의 사명을 다하지 못하고 사이비언론으로 타락했을 때, 규제를 불러들인다. 그렇다면 오늘의 언론은 과거의 언관이나 사관이 목숨을 걸고 사초를 기록하듯이 사실을 양심에 따라 기사화하고 있다고 자신있게 말할 수 있는가 생각해 보자.



송 효 빈
선거기사 심의위원 (전 한국기자협회 회장)

- 연세대학교 사학과 졸업
동 대학원 수료
- 전 한국기자협회 회장
- 전 한국일보 편집부국장
- 전 한국일보 논설위원
- 현 한일협력위 상임위원

저 서:

- 국회의 실상과 허상
- 이것이 일본이다.
- 체험적 신문론
- 경영품질의 혁명(번역)

후보자를 올리는 선거보도

6.10항쟁과 6.29선언 등 자유화의 물결에 따라 신문 발행이 허가제로부터 등록제로 바뀌게 되자, 지방지와 지역신문 등 정기간행물이 홍수처럼 쏟아져 나왔다. 문화관광부에 등록된 정기간행물 수가 5월말 현재 족히 6,000개는 된다는 얘기가. 과거 재정이 허약한 지역신문은 평소에는 광고 수주에 열을 올리다가 한해 걸러 있다시피한 선거철이 되면 특정 후보와 결탁해서 거액의 돈을 받고 선전지를 만들어 주고 홍보지 같은 신문을 마구 뿌렸다. 그리

고 후보자의 저서나 경력을 소개하는 광고를 무단 게재하고 광고비를 강요할 뿐만 아니라 상대 후보의 약점을 침소봉대해서 유폐시키는 등 선거 분위기를 혼탁하게 만들었다. 입후보자들은 열불에는 맘에 없고 잣밥에만 신경을 곤두세우는 사이비 기자의 편파보도에 눈물을 쏟아야 했다.

지역 신문의 사주들 중에는 그 지방에서 사업체를 운영하는 지방 유지들도 있다. 지방 유지들이 자기 사업의 보호막으로 설립한 지역 신문들은 과반수 이상이 무보수 기자를 고용하고 있다. 월급을 받는 기자라 해도 면세점 이하의 보수를 받는 경우가 많다. 그러다 보니 영세한 신문사라 하더라도 그럭저럭 운영이 가능했다. 이런 사이비 기자와 사이비 언론이 기생할 수 있는 토양은 썩고 병든 부정부패한 관료가 있기 때문이다. 그래서 사이비언론이 법으로 일소되지 못한 채 독버섯처럼 자라고 있다. 그렇다고 사이비 언론의 존재가 정당화될 수 있는 것은 물론 아니다.

사이비언론의 문제가 자율 규제으로써 해결되지 못하고 사회의 암적 존재로 남아 있을 때, 신문 망국론이란 말이 나올 수 밖에 없고 급기야 자율 규제를 불려오게 된다.

II. 선거기사심의위원회 설치배경

선거는 언제나 과열되기 마련이다. 후보자로 나서면 선거 브로커와 사이비기자에 포위되어 있는 것 없는 것 다 팔아 선거비용으로 탕진하게 된다. 후보자들은 지푸라기라도 잡는 심정으로 언론의 유혹에 빠질 수 밖에 없다. 이같은 심리를 이용해서 사이비 언론의 횡포가 시작되는 것이다.

피를 말리는 선거판에서 언론이 어느 한쪽을 두둔한다는 것은 공정무사 해야할 심판관이 한쪽 편을 드는 것과 같은 범죄행위이다. 과거엔 이런 일종의 범죄행위가 언론자유라는 이름아래 지역 신문은 물론이고 지방지와 중앙지까지도 다반사로 저질러졌다. 이같은 불공정한 보도로 막대한

피해를 입은 여야 후보들은 신속한 피해복구와 재발방지 대책을 중앙선관위에 요청했다. 이들 후보들은 명예훼손 등 민·형사 사건으로 고발하거나 언론중재위원회에 제소를 해봤지만 화급을 다투는 선거전에서는 실제적 구제대책이 못된다는 불만이 있었다.

중앙선거관리위원회가 여야의 요구에 따라 효율적인 선거관리와 공정한 선거기사를 유도키 위해서 생각해 낸 것이 바로 선거기사심의위원회의 설치안이다. 중앙선관위는 국회와 정당에 선거기사심의위원회의 설치를 건의했고 이를 받아들여 수개월 동안의 우여곡절 끝에 여야의 협상을 거쳐 지난 2월 8일 통합선거법이란 이름으로 정기간행물의 선거기사심의기구 설치안을 국회에서 통과시켰고 이를 정부가 15일 공포했다.

이미 97년에 선거방송심의위원회 구성

이에 앞서 국회는 제15대 대통령선거운동이 시작되기 직전인 1997년 11월 여야 합의로 선거법을 개정, 공정보도에 관한 3개항의 의무조항을 신설했다. 그 주요내용은 첫째 언론기관의 공정보도 의무조항으로 방송·신문·통신 등의 편집·취재·보도자는 후보자의 정견등에 관한 보도와 논평에 있어서 정당의 대표자나 후보자 또는 대리인을 참여시켜 대담과 토론을 행하고 이를 방송할 때는 공정하게 해야한다고 규정했다. 둘째는 선거방송심의위원회를 구성하여 선거방송을 심의하고 셋째는 방송보도와 정기간행물의 선거보도에 대해서 반론보도절차를 따로 마련했다.

반론보도청구는 선거일전 90일부터 선거일까지 정기간행물에 실린 인신공격, 정책의 왜곡선전 등으로 피해를 입은 후보자가 그 보도사실을 안 때로부터 48시간 이내에 발행인에게 반론보도를 청구할 수 있도록 규정했다. 언론사와의 협의가 이뤄지지 않을 경우 언론사의 대표가 이를 언론중재위원회에 회부토록하고 언론중재위원회는 48시간 이내에 이를 심의·결정케 했다. 선거보도의 공정성을 확보하기 위해 여러 가지 방안을 강구해 봤지만 큰 효과를 거두지 못했다. 그래서 한발 더 나아가 정기간행물의 선거기사심의를 목

적으로 하는 통합선거법의 개정안을 통과시키기에 이르렀다.

통합선거법 제8조의 3의 골자는 언론중재위원회 내에 선거기사심의위원회를 두고, 그 구성은 언론학계, 대한변협, 언론인단체 및 시민단체 그리고 원내교섭단체가 추천하는 인사 등 9명의 위원으로 하며 이 기구가 신문 등 정기간행물의 선거기사의 공정성 여부를 조사한다고 규정했다. 조사결과 선거기사의 내용이 불공정하다고 인정될 때에는 사과문, 정정보도문 등의 게재를 지체없이 명할 수 있을 뿐만 아니라 법 제256조에는 선거기사심의위원회의 사과문, 정정보도문의 게재를 통보받고도 이를 이행하지 아니할 때, 언론사의 발행인에 대해서 2년이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처하도록 했다.

국회출입기자도 몰랐던 위헌조항 심의위가 지적

국회 출입기자들은 개정선거법에 언론의 자유와 알권리를 크게 위축시킬 수 있는 독소 조항이 끼어 있다는 것을 까맣게 모르고 있었다. 기자들이 국민의 관심사였던 선거구축소 문제에만 신경을 쓰다보니 다른 선거법개정 내용엔 소홀했다는 후문이다.

개정 선거법이 국회에서 통과 공포된지 10여일 만에 열린 선거기사심의위원회의 회의에서 사과문 게재명령의 위헌성과 형사처벌규정에 대한 과도한 입법문제가 제기되면서 비로소 이 문제가 여론의 비판을 받게 됐다. 심의위원회 심의기준을 제정하기 위해 열린 이날 회의에서 한 위원은 첫째 1991년 헌법재판소가 “사죄광고의 강요가 헌법에 보장된 양심의 자유를 제약하는 것이므로 위헌”이라고 내린 판례를 제시하고 선거기사의 불공정성만으로 사과문의 게재를 명할 수 있도록 규정한 통합선거법 제8조의 3은 위헌의 소지가 있다고 주장했다.

두 번째는 개정선거법 제256조(각종 제한규정 위반죄)에 심의위가 사과문 또는 정정보도문의 게재를 명했을 때 이를 지체없이 이행하지 않았을 경우 2년 이하의 징역과 400만원 이하의 벌금

형에 처하도록 규정한 것은 형량에도 문제가 있고, 3심제의 정신에도 벗어나지 않느냐는 의문을 제기했다.

이에 선거기사심의위원회는 장시간 논의 끝에 ①위헌소지가 있는 사과문의 게재결정은 가능한 지양하기로 하고 ②불공정 보도의 시정은 가급적 정정보도와 반론보도로 유도하는 등 그 운영을 탄력적으로 한다는 데 의견을 모았다.

이처럼 집행기구인 선거기사심의위원회가 개정 선거법의 위헌성을 지적할 때까지도 400명이 넘는 국회출입기자들과 입법에 참여했던 울산 출신 국회의원까지도 사과문 게재명령이 위헌인 줄 몰랐다는 것은 이해할 수 없는 일이다. 특히 국회의원 수보다 많은 국회 출입기자들이 언론의 독소 조항을 발견하지 못했다는 것은 한 번 짚고 넘어갈 문제라 생각한다.

국회에는 중앙지의 경우 한 개 신문사에서 10여명의 출입기자들이 나와 입법 활동을 취재 보도하고 있다. 본회의에서 통과되는 모든 안건은 기자실에 유인물로 정리되어 배포되며 출입 기자들은 이를 검토, 기사화한다. 개정선거법의 위헌 조항에 대한 기사가 한 줄도 나오지 않은 것은 그 많은 국회 출입기자 가운데 단 한사람도 이날 통과된 문제의 통합선거법을 자세히 검토해보지 않았다는 것을 입증한 것이다. 결국 신문사와 방송사 등 언론기관의 데스크들도 그동안 논란이 돼왔던 언론조항이 어떻게 처리됐는가에 관심을 갖지 않은 셈이었다. 아무튼 정기간행물의 공정 선거보도를 확보기 위해 마련한 심의위원회의 설치문제는 이런 경위로 뒤늦게 알려져 언론계를 발칵 뒤집어 놓았다.

Ⅲ. 선거기사심의위원회에 대한 언론의 시각

한국신문방송편집인협회는 즉각 성명을 내고 “공정보도에 대한 사과문게재는 헌법에 보장된 양심의 자유에 반하는 위헌적 반민주적 독소조항”

이라고 지적, 즉각 폐기할 것을 촉구했다. 한국신문협회도 성명을 내고 김대중 대통령이 정부와 여당에 위헌소지가 있는 선거법의 재개정을 지시한 데 대해 주목하며, 선거기사심의위원회가 4·13총선 전에는 재개정이 불가능하다는 점에 유의, 언론자유를 침해하지 않도록 법적용에 신중해 줄 것을 당부했다. 기자회견도 '우리의 주장'에서 사이비언론의 규제나 불공정보도의 시정은 당연한 일이나 알권리와 언론의 자유를 제한하려는 것은 "빈대 잡기위해서 초가 삼간을 태우는 것과 같다"고 비난했다. 언론계가 선거기사심의위원회 설치에 대해 이처럼 강력히 반발하는 이유는 선거관련 보도에 설사 불공정한 부분과 편파성이 있다고 하더라도 심의위에 사과문 게재를 명할 수 있도록 규정한 것은 양심의 자유를 규정한 헌법에 정면으로 배치될 뿐만 아니라, 심의위의 결정에 불복했을 경우 곧 바로 형벌로 이행되는 것은 문제가 있다는 점 때문이었다. 이렇듯 언론계의 반대의 논거가 대체로 사과문 게재의 위헌성과 처벌조항의 문제에 집중돼 있고 이번에 신설된 선거기사심의위원회의 설치배경, 즉 선거기사의 편파보도와 불공정보도의 시정문제에 대해서는 예써 모른채 외면 한 것은 문제점으로 남는다.

심의위의 탄력적 운영방침에 언론계가 신뢰

이렇듯 언론계가 위헌론을 제기하면서 언론의 자유를 제약하는 악법이라고 강력히 반발하자 김대중 대통령은 개정선거법이 헌법이 보장하는 표현의 자유와 양심의 자유를 위축시켜서는 안되며, 법개정의 취지가 선거보도의 공정성의 확보에 있는 만큼 아무리 선거 때마다 저질러지는 언론의 편파보도와 불공정보도를 방지하기 위한 것이라 할지라도 민주국가에서 보장된 국민의 기본적인 권리가 침해되거나 위축돼서는 안된다고 지적, 다음 회기에 개정선거법을 재개정할 것을 정부와 여당에 지시했다. 김대통령의 통합선거법의 재개정 지시와 선거기사심의위원회의 탄력적인 운영방침 선언은 언론계의 반발을 잠재웠고 오히려 언론계로부터 신뢰를 얻을 수 있는 계기가 됐다.

Ⅳ. 암중모색한 선거기사심의위원회의 운영실태

선거기사심의위원회가 선거법의 문제점을 파악하고 그 운영을 합리적이고 탄력적으로 하자는 쪽으로 입장을 정리함에 따라 선거기사심의기준도 애초 사무처에서 작성한 심의기준 초안에서 대폭 수정, 완화됐다. 지금 생각하면 초안 그대로 채택, 공정성·형평성의 가이드라인으로 삼았다면 더 좋았지 않았을까 하는 생각이 든다.

선거기사심의기준은 그 초안의 경우 지금보다는 더 구체적이고 예시적으로 만들어져 있었다. 예를 들면 형평성의 문제에 대해서 초안은 "선거기사의 내용과 크기, 횟수, 배치에 있어서 특정 후보자나 정당에 유리하거나 불리하지 않도록 해야한다"고 명확히 규정했다. 객관성에 대해서는 "선거에 관련된 사실을 정확히 보도해야"하고 "선동적인 보도 또는 흥미위주의 보도를 해서는 아니된다"고 비교적 구체적으로 묘사돼 있다. 정치적 중립 부분에 대해서도 "특정 후보자나 정당의 주의, 주장 또는 이익을 지지, 대변하거나 옹호하여서는 아니된다"고 못박고 있다.

그러나 심의위원들이 가능한 한 언론의 자유와 알권리와 같은 국민의 기본권을 존중한다는 측면에서 이 초안을 상당 부분 수정·완화했다.

선거기사심의위가 삭제하고 다듬어 최종적으로 통과시킨 심의기준 몇 개를 예로 들어보면 선거기사심의기준 제1조(공정성)에서는 선거에 관한 사항을 공정하게 다루어야 한다. 제2조(형평성)는 선거기사의 편집 및 기사배열에 균형을 유지하여야 한다. 제3조(객관성)는 선거에 관한 사실을 정확히 보도하여야 한다. 제6조(사실보도)는 유권자의 판단에 영향을 미칠 수 있는 중요한 사실을 과장 또는 축소·은폐하는 등으로 왜곡하여 보도하거나 허위사실을 보도하여서는 아니된다는 등과 같이 대체적으로 포괄적인 개념정리에 그쳤다.

실제로 신문과 주간지를 심사할 때, 오랫동안 신문기자생활을 해온 감각으로 기사 전체를 읽지 않아도 공정성 여부를 즉시 판별할 수 있었던 것

은 사실이다. 지면구성과 제목만 봐도 한눈에 공정성을 잃었느냐, 아니냐를 즉시 판단할 수 있지만, 그렇다 하더라도 기준적용의 정확성과 일관성 확보차원에서도 좀 더 구체적인 잣대가 필요하리라고 본다.

사실 선거보도의 공정성과 객관성의 확보란 지 난한 일이다. 단순한 사건기사도 취재기자의 시각에 따라 사실의 내용이 달라질 수 있는데 하물며 정치적인 이해관계와 당리당락이 숨어있는 정치행위에 관한 보도와 선거보도에 있어서 공정보도를 확보한다는 것은 정말 어렵다. 공정보도의 확보는 편견을 배제하고 양심에 따라 불편부당, 사회 각층의 의견을 균형있게 반영할 때 가능하지만 이론과 실재는 전혀 다르다.

헌법에 보장된 언론자유의 핵심은 보도와 논평의 자유에 있다. 신문이 정당이나 후보자의 정견과 정책을 공정하게 보도하고 또 비판하는 것은 유권자에게 올바른 판단자료를 제공하기 위한 것이다. 사실보도와 논평의 자유가 보장될 때, 비로소 올바른 여론형성이 가능하기 때문이다. 그러나 신문이 특정 정당과 유착해서 편파보도를 일삼는다면, 여론을 오도한 그 신문은 언론의 자유와 알권리를 누릴 자격을 그 순간부터 상실했다고 보아야 할 것이다. 그래서 언론의 자유는 보도와 논평의 공정성과 객관성이 확보됐을 때 비로소 주장할 명분을 갖는다.

일벌백계로 심의대상 엄선

한정된 인력이 6000여종에 이르는 정기간행물을 제한된 시간에 모두 모니터 한다는 것은 사실상 불가능하다. 우선 그 많은 간행물을 볼 수도 없을 뿐만 아니라 지역신문의 경우는 일정기간 동안의 구독료를 준다고 해도 배달을 해주지 않는 경우가 많았다.

위원회는 중앙 및 지방일간지 76종과 구독가능한 주간신문·주간지·월간지 209종 등 총 285종의 정기간행물을 대상으로 모니터를 했으며, 모니터 결과 문제가 있다고 판단된 다수의 선거기사가 심의안건으로 상정돼, 이 중 93건을 주의 및 경고 조치했다. 이는 심의대상 정기간행물의

수에 비해 많은 수는 아니다. 그러나 일벌백계로 엄선했기 때문에 과급 효과는 컸다고 판단된다.

93건의 제재결정 중에 가장 많이 위반한 사항이 역시 공정성과 형평성위반으로 71건(76.3%)이다. 다음이 여론조사 보도위반 21건(22.6%)의 순이다.

이렇듯 선거보도에 있어서 빈도가 높은 공정성·형평성·객관적 보도의 위반에 대해서 더 세밀한 심사를 하기 위해서는 더욱 명확한 가이드라인을 규정할 필요가 있다. 심의 규칙의 상세한 제시가 죄형법정주의 정신에도 맞다고 본다.

여론조사결과보도 금지규정이나 여론조사의 보도요건 등은 선거법(제108조 여론조사의 결과공표금지등)이나 선거기사심의기준(제8조 여론조사 보도)에 비교적 명확한 가이드라인이 제시되어 있는 반면, 공표금지 기간 중 단순히 판세분석만을 했을 경우에 대해서는 특별한 언급이 없어 심의에 어려움이 있었다.

그리고 후보자가 반론보도나 정정보도를 청구한 건수는 5건으로, 예상했던 것보다 적었다. 그 이유로는 발행인에 대한 벌칙 규정이 엄격하여 불공정 보도가 미연에 방지된 예방 효과가 있었지 않았는가 하는 점과 선거일이 임박한 시점에서 언론을 상대로 공정성 여부를 다투는 것에 대해 후보자가 지나치게 부담감을 느낀 것이 아닌가 하는 점을 들 수 있겠다. 이 문제는 좀 더 정확히 분석해서 대책을 세워야 할 문제다.

심의과정에서 논란이 있었던 3가지 사례

〈사례 1〉 기명 칼럼에서 특정 후보자를 지지했을 경우 불공정 보도로 봐야 하느냐는 문제가 대두된 적이 있었다. 사실과 논평 및 기사의 정치적 중립을 강조한 심의규정을 적용, 칼럼에서 특정후보를 지지해서는 안된다고 볼 수도 있었다.

모 중앙일간지는 오피니언란에 “정치적으로 유착했다는 오해를 각오하고 이 글을 쓴다”는 한 시사평론가의 칼럼을 게재했다. 이 칼럼은 영남 지역에 출마한 여당의 한 의원을 지역정치를 극복할 수 있는 작지 않은 정치인이라고 우호적으로 묘사했다.

이 기사는 모니터 과정에서 특정정당 특정후보의 이름까지 거론하면서 찬사와 지지를 보내고 있어 정치적 중립(선거기사심의기준 제5조)과 선거보도의 공정성(심의기준 제1조) 및 형평성(심의기준 제2조) 기준에 비추어 문제가 있다는 관점에서 심의안건으로 채택되었다.

위원회는 이 안건이 제재대상이 되느냐를 놓고 논의를 거듭했으나 의견이 둘로 나뉘었다.

불문에 부치자는 의견은, 칼럼은 사실과 달라서 집필자 개인의 의견을 본인의 책임하에 쓰는 것이기 때문에 한사람의 의견으로 보면 되는 것이지, 신문사에 대한 공정성의 문제로 다룰 일이 아니라는 것이었다. 만일 칼럼니스트의 이런 의견에 대해서 독자들이 찬성하지 않는다면 독자들이 신문사에 항의를 할 것이고 그렇게 되면 신문사측은 그와 같은 글에 대해 재고하게 될 것이므로 언론자유의 큰 틀 속에서 자율에 맡기는 것이 보다 바람직하다는 주장이었다.

이에 반해 적절한 조치가 필요하다는 쪽은 개정선거법의 입법취지가 선거기사의 보도와 논평까지도 그 공정성을 유지할 것을 요구하고 있으며, 이 칼럼의 경우, 신문사의 의견과 다를 수 있다는 정도의 편집자 주도 없는 상황에서 특정후보를 노골적으로 지지하고 있으므로 독자가 이를 신문사의 편집방향으로 오인할 개연성이 있다는 것을 그 주된 논리로 제시했다.

이에 위원회는 제재결정을 하자는 측과 하지 말자는 측의 의견이 백중이므로 이 문제는 일단 유보하기로 하고 추후 다시 이같은 칼럼이 실리면 그때 가서 주의나 경고결정을 하자고 결론을 내렸다.

〈사례Ⅱ〉 여론조사의 공표금지 이후 각 신문사의 판세분석보도가 여론조사 금지조항에 해당하는지의 여부도 논란이 됐다.

A일보와 B일보가 4월 1일자 신문에 “고흥길 강봉균 2강 접전”, “여기가 승부처 서울 동대문갑, 인천 연수”라는 제목을 달고 집중적으로 판세분석 결과를 보도했다. 이어 C일보도 4월 3일자 신문에 “이종찬 고토회복, 정인봉 3전 4기”라는 표제 밑에 서울 종로지역의 판세를 분석했다.

또한 D신문은 한발 더 나아가 16대 총선에 여야당의 승패가 걸려있는 수도권지역의 판세분석을 도표를 곁들여 보도했다. 또한 E일보가 4월 6일자 신문에 격전지 42곳을 선정, 본격적인 판세분석을 보도했다.

이러한 형태의 판세분석기사를 심의함에 있어서 위원회는 두가지 상반되는 입장을 고려하지 않을 수 없었다. 즉, 선거기간 동안 누구든지 여론조사결과를 공표할 수 없다는 개정선거법 제108조의 규정을 충족시킴과 동시에 이를 지나치게 엄격히 적용, 선거기간 중에 국민의 알권리를 제한하거나 언론의 선거보도를 위축시켜서도 안된다는 점이 그것이다. 이 두가지를 모두 충족시키기 위해서 각당 분석 및 신문사의 취재내용을 종합하여 단순히 판세분석한 것을 보도하는 것에 대해서는 불문에 붙이되, 기사내용 중에 여론조사를 실시해서 분석한 것이 명백히 드러나는 것은 제재 대상으로 삼기로 했다. 이는 언론의 자유와 선거법 조항을 조화시키기 위한 교육지책에서 나온 운영 지침이었다고 생각한다.

D신문과 E일보가 똑같이 수도권의 격전지들을 집중적으로 판세를 분석, 도표까지 곁들여 보도했지만 D신문은 여론조사결과 보도라고 불만한 증표가 없어 불문에 붙였다. 그러나 E일보는 ‘지지율 5%이내의 치열한 접전지역’이라는 표현이나 ‘격차가 오차범위이기는 하나 다소 형편이 나아졌다’고 기술하여 여론조사의 결과보도임을 알 수 있도록 했다. 특히 안정론과 견제론에 대한 여론조사에서 안정 47.6%, 견제 36.5%로 드러났다고 밝힌 것은 여·야의 정당지지도 여론조사결과 보도로서 개정선거법 제108조 여론조사 공표금지조항에 명백히 위반되는 것으로 판단, 만장일치로 경고조치됐다.

한편, 아무리 판세 분석이라고는 하지만 ‘양자구도’, ‘3자대결’ 등과 같은 표현은 여기에 빠진 후보의 입장에서는 차별 내지 불공정한 보도가 될 수 있다는 의견이 있었지만 합리적인 근거(여론 조사)에 의한 차별은 편집권에 속하는 문제로서, 평등의 원칙이나 기회균등 원칙에 위배되지 않는다는 것으로 의견을 모았다.

〈사례Ⅲ〉 확인되지도 않은 폭로성 발언을 기사화했을 때 피해당사자의 정정 보도신청을 어떻게 처리할 것인가의 문제.

지방의 A일보는 4월 9일자 1면 머리기사로 특정정당 특정후보의 7년전 금품 수수 의혹을 상대 후보의 폭로를 근거로 기사화했다. 이에 대해 피해를 입은 후보자가 시정을 요구해와 위원회는 양당사자를 출석시켜 회의를 가졌다. 회의석상에서 A일보측은 시정요구인의 정정보도 요구에 대해 쟁점이 되고 있는 기사내용이 제보자의 주장임을 기사에서 분명히 밝혔고 이에 대한 후보자(시정요구인)의 '사실무근 주장'도 함께 게재하였으므로 불공정한 보도라고 생각하지 않는다고 반박했다.

그러나 위원회는 사실의 진위가 확인되지 않은 상대후보측의 폭로를 선거가 임박한 시점에서 1면 머리기사로 다루었다는 점, 그것도 3일 동안 속보로 보도했다는 점 등을 들어 위 기사가 공정성을 잃었음을 지적했다. 또한 '금품수수' 주장은 그 내용을 폭로한 당사자가 사기죄로 기소중지된 인물이라는 점에서 그 주장에 신빙성이 없다는 시정요구인측의 반박과 함께 A일보 스스로 만들어 공표한 '총선보도 준칙'을 정면으로 위반한 것이 아니냐는 위원회의 추궁도 더해졌다. A일보의 총선보도 준칙에는 "한쪽의 주장이나 추측 등 확인되지 않는 정보는 의도성에 관계없이 유권자의 판단을 흐리게 하고 특정후보에게 타격을 줄 수 있으므로 보도하지 않는다"라고 명기돼 있다.

이에 A일보측은 일부 잘못을 인정했으나 정정보도는 계속 거부했고 결국 언론사가 반론 기사를 게재하기로 약속하고 시정요구인측이 청구를 취하였다.

이후 A일보는 금품을 받은 사실이 없다는 요지의 시정요구인의 반론을 게재했다.

신속한 피해구제를 위해서는 반론청구가 효과적

선거법상의 반론권은 신문과 방송 등 언론사의 비판과 공격 등에 의해서 피해를 입었을 때 피해당사자가 언론사측에 반론을 게재해 줄 것을 요

구할 수 있는 권리를 말한다. 이같은 반론권은 불공정한 선거보도에 대한 피해를 구제하고 더 나아가 공정보도를 확보할 수 있는 수단으로 활용되고 있다.

개정선거법 제8조의 4(선거보도에 대한 반론보도에 의해 피해자가 반론보도를 요구할 때는 1차적으로 당해 언론사와 반드시 협의를 거치도록 되어있다. 그러나 그렇게 하여 사건해결의 시간을 지체하게 할 것이 아니라 후보자가 직접 선거기사심의위원회에도 반론보도청구가 가능하도록 하는 것이 좋을 것이다.

신문이 선거보도에 있어서 편파적인 보도와 논평으로 선거에 입후보한 후보자에게 피해를 입혔다면 피해자에게 반론의 기회를 줌으로써 언론의 공정성을 확보할 수 있을 것이다. 논평이나 칼럼이 언론의 자유라는 이름하에 개인의 의견을 자유롭게 쓸 수 있도록 허용한다면 이같은 논평이나 칼럼으로 피해를 입은 후보자의 반론권도 당연히 보장돼야 할 것이다. 반론권 행사의 통로도 다각도로 넓혀주는 것이 편파적인 논평을 좀 더 효과적으로 막을 수 있는 방안이 될 수 있겠다.

물론 선거법과 정기간행물법에 정정보도의 청구권이 있기는 하지만 이는 보도내용이 허위사실로 판명됐을 경우에만 피해구제가 가능하기 때문에 사실 확인에 시간이 많이 걸려 선거보도의 공정성 확보에는 적절치 못한 면이 있다. 그래서 사실 확인에 시간이 많이 소요되는 정정보도보다 반론보도쪽을 많이 활용하는 것이 바람직하다 하겠다.

여론조사 공표금지선 투표 1주전까지

여론조사에 무응답자가 많고 그 무응답자 속에 야당(또는 여당)표가 숨어있는 한 총선여론조사를 정확히 예측하기란 어렵다. 그뿐만 아니라 지지층의 투표율도 가려내야 하며 무엇보다도 거짓 응답자를 가려내는 것은 더 힘든 작업이다. 현재 우리나라의 여론조사실태에 많은 문제점이 내포되어 있기는 하지만 그래도 선거때, 일정부분 국민의 알권리를 충족시키는 한 방편으로서 유효하다 하겠다.

선거는 4월 13일인데 2월 중순부터 각 언론사들이 각 지역구별로 여론조사를 해서 우세·열세 후보를 가려내기 시작했다. 신인들은 후보로 등록하기 이전에는 자신을 알리기 위해 명함 한 장 돌릴 수 없다. 그러나 현역 국회의원들은 후보등록 이전에도 의정보고라는 이름하에 편법 선거운동을 마음 놓고 할 수 있었다.

이런 상황에서 여론조사를 하면 당연히 현역의원이 앞설 수 밖에 없다. 현역의원이 유리한 개정선거법 속에서 겨우 신인들이 이름을 알리게 되어 여론의 지지를 받을만 하게 되면 선거법상의 여론조사결과 공표금지기간에 걸려 인기상승의 사실을 알릴 방법이 없다. 결국 법률이 국민의 알권리를 제한하는 경우라 하겠다.

이런 불합리한 현실을 보완하기 위해서 투표일 전 1주일 까지만 여론조사의 공표를 금지하든지, 전면 해제해서 언론사의 자율에 맡기는 방안도 고려해 볼 만하겠다.

V. 맺는 말

선거기사심의위원회가 불공정보도에 대한 제재 방안으로 행사할 수 있는 권한은 세가지다. 첫째는 사과문 또는 정정보도문의 게재결정이고 둘째는 반론보도문의 게재결정, 셋째는 주의와 경고 결정이다. 개정선거법 제8조의 3에 사과문 또는 정정보도문의 게재를 명할 수 있도록 규정했으나 사과문 게재결정은 위헌소지가 있어 불가능하고 정정보도결정은 허위사실 여부를 가려내기에는 시간이 촉박하여 어려운 상황이다. 결국 선거기사심의위원회가 공정보도를 확보하기 위해 할 수 있는 마지막 수단은 반론권과 주의·경고 조치 뿐이다.

따라서 반론게재결정권을 포함, 위원회의 결정 권한을 다양화하여 후보자의 선택범위를 확대해 주는 것이 바람직하다 하겠다. 주의와 경고조치도 경고를 받은 신문사들이 보도를 하지 않아 파

급 효과를 거두지 못했다고 판단된다. 앞으로는 주의와 경고를 받은 신문사는 물론이고 다른 매체들도 모두 보도하게 함으로써 경각심을 높이기도 하는 것이 형사처벌보다 어떤 면에서는 더 효과적이라고 생각한다. 그리고 정정보도나 반론보도의 명령을 이행하지 않았을 때 즉각 형사처벌로 들어가기 보다 적지않은 금액의 과태료를 부과하는 행정처벌로 바꾸는 방법도 고려해 볼 만하다.

특히 언론기관에 대한 막연한 두려움으로 정정보도나 반론권을 제기하지 못하는 후보를 위해서 각급 선거관리위원회나 민간선거감시기구가 선거기사심의위원회에 후보자를 대신하여 불공정보도에 대한 고발을 할 수 있도록 하는 방안도 생각해 볼 만 하겠다.

언론의 자유와 알권리를 위축시키려 한다고 강력히 반발했던 언론계도 집행기구인 선거기사심의위원회가 위헌조항을 지적하고 언론자유를 침해하지 않는 범위에서 신중히 심의하는 모습을 보고 신뢰를 보냈다고 생각한다.

분명히 말할 수 있는 것은 위원장을 비롯한 9명의 심의위원 전원이 추천단체의 색깔이나 목소리를 내지 않고, 어떻게 하면 알권리를 제한하지 않는 범위내에서 편파보도를 줄일 수 있는가에 초점을 맞추어서 심의에 힘썼다고 생각한다. 그래서 대부분의 안건처리는 자연스럽게 만장일치로 무리없이 처리될 수 있었다.

4·13총선보도가 이렇듯 긍정적 방향으로 바뀐 것은 선거기사심의위의 발족과 함께 기자회견 등 각 언론단체들이 선거보도 준칙을 만들고 언론사들도 앞을 다투어 보도준칙과 함께 총선취재자문위원회를 구성하는 등 공정보도에 힘을 쓴 데 있다고 생각한다.

이렇게 언론이 전례없이 공정보도에 앞장서게 된 것은 바른 언론없이 바른 정치 없다는 시민의식의 확산과 함께 편파보도를 하는 신문은 이전 살아남을 수 없다는 위기 의식에서 나왔다고 본다. 선거보도의 공정성을 확보하기 위해 선거기사심의위원회는 앞으로도 미비점을 보완한 뒤 현행대로 선거 때는 계속 운영되는 것이 바람직하다고 생각한다. □

제2장 선거기사심의위원회 결산좌담

16대 총선보도의 실태와 선거기사심의위원회 운영평가

일 시 : 2000년 5월 10일 오후

장 소 : 선거기사심의위원회 회의실

참석자(선거기사심의위원)

- 이 창 구 (李昌求, 심의위원장, 사회)
- 송 호 빈 (宋孝彬, 한일협력위 상임위원)
- 남 시 욱 (南時旭, 전문화일보사장)
- 이 시 헌 (李時憲, 전동아일보 논설위원)
- 김 영 호 (金榮豪, 연개런신문개혁특위위원장)
- 안 영 도 (安永燾, 변호사)
- 윤 석 흥 (尹錫弘, 단국대 신방과 교수)
- 고 혜 련 (高惠蓮, 한국여성언론인연합회이사)
- 유 선 영 (柳宣榮, 변호사)

〈연령順〉



선거기사심의위원회 좌담회

선거기사의 공정성을 유지하기 위해 설치된 선거기사심의위원회가 지난 5월 13일자로 16대 총선관련 기사심의활동을 마감했다.

위원회는 그동안의 심의활동을 결산평가하기 위해 좌담회를 가졌다. 이날 좌담은 위원회 설립의의, 16대 총선보도실태, 위원회 운영성과 및 개선방향 등의 소주제로 나누어 진행됐다.

위원들은 기사심의위원회가 초반 언론의 우려를 불식시키고 비교적 성공적으로 활동을 마무리 했다고 자평했다. 자세한 내용을 소개한다편집자

위원장 : 오늘은 그 동안의 선거기사심의위원회의 활동을 마감하면서 위원회 활동 전반에 대해 평가해보는 자리를 갖도록 하겠습니다. 일종의 사법적 기능을 부여받은 선거기사심의위원회는 설립초기부터 위헌시비를 불러일으켜 언론으로부터 심한 반발을 초래하기도 하였습니다. 그런 가운데에서도 위원회를 원만하게 운영, 지금에 이른 것은 여러 위원님들이 현명하게 위원회를 이끌어왔기 때문이라 할 수 있을 것입니다. 방송에 대해서는 이미 선거방송심의위원회가 있어 불공정한 선거보도에 대해 지속적인 심의가 이루어져 왔다고 하겠으나 신문기사에 대해서는 그러한 심의가 금번에 위원회에 의해 최초로 시행되었던 바, 그 의미가 자못 크다할 것입니다.

그런 의미에서 선거기사심의위원회의 설립의의를 정치·사회적 관점과 법률·제도적 관점 그리고 언론의 관점에서 살펴보는 것은 대단히 유의미한 작업이라 할 수 있을 것입니다.

위원회의 설립에 대해 정치인의 입장에서는 그 필요성이 요구되었고 언론의 입장에서는 언론자유침해로 보였을 것입니다. 먼저 언론인의 입장에서 남시욱위원님께서 한 말씀 해주십시오

남시욱 위원 : 언론의 관점에서 보자면 개정 선거법의 선거기사심의위원회 관련 조항들은 정상

적인 언론의 선거보도활동까지 위축시킬 가능성이 있어 위원회의 설립을 우려의 눈빛으로 바라보지 않을 수 없었을 것입니다. 예를 들면 이미 위헌결정이 내려진 사과명령에서부터 불복절차의 불비, 그리고 형사처벌조항 등이 문제로 지적될 수 있을 것입니다. 그러나 위원장이하 위원들이 운영의 묘를 살려 지금까지 잘 이끌어온 것은 무척 다행스럽다 하겠습니다.

김영호 위원 : 저 역시 위원회의 설립이 선거보도활동을 위축시켜 언론자유를 침해할 가능성이 높다고 판단해서 위원회의 설립에 대해 부정적이었습니다. 그러나 심의안건으로 상정된 지방지 기사 중 일부의 경우 의도적인 불공정보도로 추정되는 것도 많았으며 심지어 어떤 거래가 있지 않았나 의심할 만한 사례도 있었습니다. 이러한 경우에는 타율규제가 불가피할 수 밖에 없다는 생각이 들었습니다. 바로 이 지점이 언론의 입장에서 위원회설립의 필요성을 인정할 수 밖에 없는 대목이라고 봅니다.

위원장 : 정치인의 입장에서는 어떠한 것인지 고혜련 위원님께서 한 말씀 해 주시죠?

고혜련 위원 : 정치인의 입장에서는 아무래도 선

거를 앞두고 언론이 부담스러울 수 밖에 없고 이를 적절히 견제하고자 하는 의도가 있었을 것입니다. 위원회 관련조항에 대해 여야 간의 별 이견이 없었던 것은 정치인들의 이러한 이해관계를 잘 대변해 준다고 볼 수 있을 것입니다.

김영호 위원 : 대중매체시대의 대의정치에 있어서 선거의 대표성을 확보하기 위해서는 선거보도의 공정성이 관건이라할 수 있을 것입니다. 여기에 위원회설립의 정치적 의미를 찾을 수 있다할 것입니다.

위원장 : 그러면 이번에는 위원회설립의 의의를 법률·제도적 관점에서 논의해 봅시다. 어떤 의미가 있겠습니까?

고혜련 위원 : 선거기사심의위원회가 설립되기 전까지는 후보자는 잘못된 선거기사가 있다 하더라도 이를 언론중재위원회를 통해 해결할 수 밖에 없었고 이 경우 처리기간이 14일이기 때문에 신속한 구제를 기대할 수 없었습니다. 그러나 선거법을 개정하여 선거기사심의위원회를 설치, 반론의 경우 48시간 내에 처리하도록 하는 등 그 처리기간을 대폭 단축시켰습니다. 이는 선거기간이라는 특수한 상황에서도 신속한 구제가 가능하도록 법률을 개정, 새로운 제도를 마련한 것으로 긍정적인 의미가 있다고 생각합니다.

위원장 : 이상으로 위원회설립의 의미를 다양한 관점에서 살펴보았습니다. 어쨌든 위원회의 설립은 자정능력을 상실한 일부 언론에 대해 선거기사의 공정성 문제를 환기시키는 계기가 되었음에는 틀림없는 것 같습니다. 다음으로는 이번 16대 총선보도의 실태에 대해 논의해 보도록 하겠습니다. 중앙지와 지방지간에는 어떠한 차이가 있는지 과거에 비해 나아졌는지 악화되었는지, 그

“선거기사심의위원회의 설립은 자정능력을 상실한 일부 언론에 대해 선거기사의 공정성 문제를 환기시키는 계기가 되었음에는 틀림 없는 것 같습니다.”

위원장 이창구



원인은 무엇인지 등 비교적 구체적으로 말씀해 주시면 좋겠습니다.

이시현 위원 : 선거보도의 공정성에 관한 한 일정 부분 중앙지나 지방지 모두 문제가 있었던 것으로 보입니다. 그러나 지방지가 중앙지보다 더 공정성을 잃었다고 판단되는데 이렇게 공정성을 잃은 선거보도를 하는 원인은 무엇보다도 언론인의 소양과 자질이 부족하기 때문이라고 생각합니다.

송호빈 위원 : 잘 아시다시피 87년 6.29선언 이후 언론자유가 급속도로 신장돼 그 동안 엄청난 매체가 불어났습니다. 이러한 양적인 급성장에 비해 그 동안 언론인의 자질은 담보상태를 벗어나지 못했다고 생각합니다. 선거때마다 선거브로커만큼이나 사이버기자들이 후보들에게 횡포를 부려온 것은 이미 주지의 사실입니다.

그러나 이번 선거에서는 이러한 모습이 상당히 줄어든 것으로 보입니다. 특히 중앙일간신문의 경우 주의·경고조치된 12건 중 여론조사와 관련된 11건을 제외하면 공정성·형평성 관련조항을 위반한 사례가 1건에 불과, 공정보도의 개념이 어느정도 확립된 것으로 생각합니다.

그러나 시정요구가 청구된 모지방일간지의 경우 선거가 임박한 상황에서 특정 제보자의 폭로를 확인도 없이 일방적으로 기사화한 뒤 “제보자의 주장이라고 보도했을 뿐 사실이라고 한 적은 없다”는 식으로 대응, 여전히 60~70년대식 언론의 부정적인 모습을 보이는 사례도 있었습니다.

윤석홍 위원 : 일부 지방지의 경우 그 내용과 편



“일부 지방지의 극단적인 편향보도는 표현의 자유라는 기본권에 대한 자해 행위에 다름아니라고 생각합니다”

윤 석 흥 위원

집이 특정정당이나 후보의 팜플렛을 방불케 할 정도로 편향보도가 심한 것들이 많았습니다. 자사출신 후보를 띄우는 사례들도 몇 건 적발되었으며 지역감정을 조장하거나 색깔론 시비를 불러일으키는 저질발언을 여과없이 보도하는 경우도 있었습니다.

이러한 보도태도는 표현의 자유라는 기본권에 대한 자해행위에 다름아니라고 생각합니다. 이에 반해 중앙지의 경우 공정성이 상당히 확보되었다고 보아야 할 것 같습니다.

김영호 위원 : 일부 지방지가 편파보도를 일삼는 것은 기자들의 자질 때문만은 아니라고 생각합니다. 보다 근본적인 원인은 독점자본이 신문을 운영하는 그 잘못된 소유구조에 있다고 생각합니다. 사주가 정치권력과 유착하고자 자신과 밀착된 인사를 노골적으로 지원하는 경우, 기자 차원에서 불공정보도를 저지시킬 수 있는 방법은 거의 없는 것이나 마찬가지입니다. 이러한 모습은 사주의 힘이 막강한 소규모 신문사일수록 더 심하게 나타납니다. 또한 우리나라 같은 지역분할적 정당정치상황하에서는 지방신문은 당해 지역을 지지기반으로 하는 정당의 기관지적 성격을 띠 수 밖에 없는 한계가 있다고 봅니다.

결과적으로 불공정보도가 많은 이유는 소유구조가 집중되어 있기 때문이며 신문사주가 지면을 사유화하는 현재의 상황을 타개하지 않는 한 지방지의 불공정보도

를 억제하는 데는 한계가 있을 수 밖에 없다고 생각합니다.

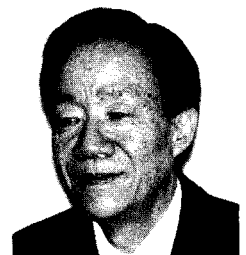
안영도 위원 : 지난 4·13총선 선거운동에 있어서 결과적으로 가장 큰 문제는 ‘지역주의’였다고 할 수 있을 것입니다. 물론 언론 역시 이를 강화하고 고착화시킨 점에 대

해 상당한 책임을 느껴야 할 것입니다. 그러나 이것은 어떻게보면 우리나라의 엘리트 교체방식의 문제라고 보아야 할 것입니다. 우리나라의 정치엘리트들이 지역적으로 분포되어 있고 실제로 정권이 어느 쪽이나에 따라 특정지역이 상당한 수혜를 입는 악순환이 지양되지 않는 한 언론의 지역편향적 보도태도도 바뀌기 힘들 것입니다.

위원장 : 지난 4·13총선때는 전체적으로 과거보다 불공정 보도사례가 많이 줄었으며 지방지의 경우 나아지기는 하였으나 중앙지보다 공정성 확보를 위해 더 노력하여야 할 것으로 나타났다고 결론내려야 할 것 같습니다.이렇게 선거보도에 있어서 공정성이 과거보다 강화된 것에는 위원회의 활동도 일정 정도 기여하였다고 보여지는데 다음으로 선거기사심의위원회의 운영성과에 대해 논의해 보도록 하겠습니다.

윤석흥 위원 : 중앙일간지의 경우 공정성 및 형평성 조항을 위반하여 주의·경고 조치된 사례가 단 1건에 불과한 것으로 나타난 것은 물론 언론사들의 공정보도를 위한 노력의 결과이기도 하겠지만 위원회가 불공정한 선거기사에 대해 사과명

“위원회의 결정이 언론과 법조 그리고 학계와 정당을 각각 대변하는 위원들의 만장일치로 내려진 것도 공정성에 대한 일정한 객관적인 기준이 형성된 것이라고 말할 수 있을 것 같습니다.”



송 효 빈 위원

령 및 형사처벌을 결정할 수 있다는 사실이 중앙지에 대서특필되어 널리 알려진 것도 상당한 영향을 끼쳤을 것이라 생각합니다.

개인적으로 위헌소지가 있는 관련조항에 대해서는 반대하지만 위원회가 그러한 권한을 갖고 있다는 사실이 결과적으로 상당한 예방적 효과를 발휘한 것으로 보입니다.

위원장 : 개인적으로 저는 위원회가 선거법이 추상적으로 규정하고 있는 공정성에 대해 어느정도 기준을 제시한 것이 아닌가 생각합니다. 여러 가지 결정사태가 축적될수록 그 기준은 더욱 선명해지리라고 봅니다. 또한 여론조사결과공표시 최소한의 공표요건을 제시하고 이를 지키지 않은 언론사에 대해서는 지속적인 제재결정을 해 언론들이 이를 인식하도록 한 것도 상당한 성과라고 생각합니다.

그리고 무엇보다 위원회의 출범자체로 선거보도의 공정성에 대한 언론의 관심이 환기되었다는 점이 그 중요한 성과로 볼 수 있을 것입니다. 이러한 성과와는 별개로 위원회는 출범당시부터 있었던 위헌논란을 비롯, 그 운영결과 개정하거나 보완해야 할 문제점들이 상당수 있었던 것으로 드러났습니다. 이를 법률과 위원회 규칙상의 문제, 선거기사심의기준상의 문제, 운영상의 문제로 나누어 각각 살펴보기로 합시다. 먼저 법률과 위원회 규칙상의 문제점과 그 대책에 대해 유선영 위원님이 한 말씀 해주십시오.

유선영 위원 : 선거법상 선거기사심의위원회 관련조항의 문제점은 “... 선거기사의 내용이 공정하지 아니하다고 인정되는 경우 ...”와 같이 법률 위반요건이 대단히 추상적이라는 점과 실질적으로 위원회가 내릴 수 있는 결정의 범위가 지나치게 제한적이라는 점 두가지로 요약할 수 있을 것 같습니다.

법률은 특히 그것이 형사처벌조항을 담고 있을

때 더욱 법률 자체로서 집행될 수 있을 정도로 구체적이고 개별적이어야 한다고 생각합니다. 그런데 선거법은 위원회의 심의대상이라 할 수 있는 선거기사의 공정성에 대해 거의 백지규정이 가까울 정도로 아무런 언급이 없습니다. 이를 구체화하기 위해 심의기준을 만들었으나 만족할만한 수준은 아닌 것 같습니다.

물론 공정성의 개념을 구체화하는 작업은 입법 기술상의 문제로서 결코 쉬운 일이 아닐 것입니

“차후에 선거법은 언론자유와 본질적인 내용을 침해하지 않는 수준에서 신속한 구제 쪽에 무게를 두는 방향으로 개정되어야 한다고 생각합니다.”



남 시 옥 위원

다. 그러나 선거보도에 대한 다양한 survey를 통해 데이터를 축적, 이를 연구하여 공정성이란 개념으로 포괄할 수 있는 것이 무엇인지 그 하위개념으로는 무엇을 들 수 있는지를 정립해가야 할 것으로 생각합니다.


다음으로 결정범위의 협소함에 대해 말씀드리면 우선 사과문 게재명령은 이미 위헌결정이 내려진 것이므로 사실상 사문화된 것이나 다름없습니다. 그리고 정정보도 게재명령은 위원회의 심의대상이 사실의 진위여부를 가리는 것이 아니라 기사의 공정성여부를 판단하는 것이므로 위원회의 결정으로서는 부적절한 것으로 보여집니다. 또한 퇴장제도가 없는 주의·경고제도는 언론사가 이를 스스로 불명예스럽게 생각하지 않는 한 별다른 효력이 없다고 생각합니다. 주의·경고결정이 효력을 가지려면 적어도 주의·경고결정을 받은 당해 신문에 결정사실을 공표할 수 있도록 해야만 할 것입니다. 결과적으로 반론보도만이 위원회가 할 수 있는 거의 유일한 실효성 있는 결정내용이라고 할 수 있을 것입니다.

위원회의 결정범위는 사실상 이렇게 협소함니

다. 덧붙여 말씀드리자면 형사처벌조항은 과도하게 입법화된 것으로서 개정되어야 할 것으로 보입니다.

송호빈 위원 : 불공정에 대한 기준이 분명하다고 할 수는 없겠지만 공정성 및 형평성 위반으로 주의·경고조치 받은 사례가 93건 중 71건으로 76.3%를 차지, 가장 많은 것으로 나타났는데 이

고혜련 위원 : 지방의 모일간지의 경우 공정성 및 형평성 위반으로 무려 7차례나 주의·경고결정을 받은 사례가 있는데 이는 동일한 관련조항을 끊임없이 위반해도 이에 아랑곳하지 않을 수 있음을 단적으로 보여주는 예라고 할 수 있을 것입니다. 가능할 수 있는 것인지는 모르겠으나 선거기간 중에만이라도 위원회의 심의를 통해 불공정한 선거기사로 결정받은 경우에는 고정지면을 할애, 이를 게재토록 하는 방안을 강구해 볼 필요가 있다고 생각합니다. 그렇게 될 경우 적어도 위와 같은 사례는 없어질 것입니다.



“공정성을 상실한 선거보도의 원인은 무엇보다도 언론인의 소양과 자질 탓으로 보입니다.”

이 시 현 위원

위원장 : 선거법에 위원회의 주의·경고 결정사항을 해당 언론사가 공표하는 것을 의무화하거나 이를 이행하지 않을 경우 과태료를 부과하는 것도 고려해볼 만한 것 같습니다.

결정이 언론과 법조 그리고 학계의 시각을 각각 대변하는 위원들의 만장일치로 내려진 것이라는 점을 감안해보면 공정성에 대한 일정한 객관적 기준이 형성되었다고 말할 수 있을 것 같습니다.

그리고 반론보도청구시 언론사를 반드시 경유하게끔한 법 소정의 절차도 언론사나 위원회 중 어느쪽이든 선택가능하도록 해 선거에 임박한 시점에서 보다 신속한 피해구제가 될 수 있도록 해야할 것으로 보입니다.

예를들어 특정정당의 당보수준이라든지 특정 후보의 홍보전단같은 기사에 대해 위원회가 제재 결정을 하고자 했을때 공정성의 개념이 모호해서 결정에 방해가 된 적은 없었다고 생각합니다.

또한 선거법 제256조 제2항의 형사처벌조항은 행정처분인 과태료 부과로 완화시키고, 위원회 결정에 대한 재심절차를 마련하는 것도 필요한 것이라 생각합니다. 그 밖에 시정요구의 내용을 다양화시킬 필요가 있을 것입니다. 예를 들어 특정정당에 대한 홍보성기사가 게재되었으면 경쟁 관계에 있는 타정당들도 동일한 정도의 기사를 요구할 수 있게 해 실질적인 공정성이 확보될 수 있게끔 하는 것입니다. 법률과 규칙의 문제점과 보완방향에 대해서는 이 정도로 접어두고 다음으로 선거기사심의기준에 대해 논의해 보도록 하겠습니다.

안영도 위원 : 선거법에 규정된 형사처벌조항은 문제가 있다고 생각합니다. 언론·출판·집회·결사의 자유는 헌법상 보장된 표현의 자유로서 이를 형벌로 다스리는 것은 옳지 않아 보입니다. 이웃나라인 일본의 경우 형벌조항의 유무가 검열 인지의 여부를 판단하는 한가지 기준이 되고 있습니다. 그러나 우리나라는 집회및시위에관한법률이나 선거법의 이 조항과 같이 표현의 자유를 제한하는 행정명령을 위반한 행정법에 대해 징역형을 과하도록 하고있는 법규가 많습니다. 이러한 처벌조항들은 제재의 수위를 낮춰 과태료규정으로 개정되어야할 것입니다.

이시현 위원 : 지난 4·13 총선보도에서 가장 문제가 되었던 것은 지역감정조장이었다고 생각합니다. 모두 아시다시피 선거기사심의기준을 마련

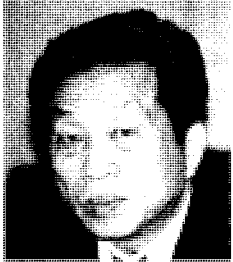
하는 과정에서 기준안에는 지역감정 관련조항이 있었으나 개념상의 모호성 문제등으로 삭제되었습니다. 이로인해 이러한 지역감정 조장사례에 대해서는 위원회가 적극적으로 제재하지 못한 점이 있었다고 생각합니다. 차후에는 이러한 점들도 고려해 넣어야 할 것입니다.

위원장 : 지역감정 관련조항을 삭제한 것은 굳이 지역감정이란 조항을 별도로 두지 않더라도 공정성 개념으로 이를 포괄할 수 있다고 생각했기 때문입니다. 실제로 지난 총선때 영남과 호남의 지방지들은 대체적으로 각각의 지역정서에 편승해 기사를 실어온 것으로 나타났습니다. 이 중 그 정도가 심하고 노골적인 경우는 공정성에 위배되는 것으로 판단, 위원회가 주의나 경고결정을 내린 바 있습니다. 어쨌든 지역감정을 별도의 조항으로 따로 다루는 문제는 차후의 연구과제로 남겨두어야 할 것 같습니다. 심의기준에 대해 더 이상 하실 말씀이 없으시면 다음으로 위원회의 운영상의 문제점에 대해 논의해 보도록 하겠습니다.

고혜련 위원 : 위원회의 자체심의를 통해 주의조치결정을 받은 93건 중 약 78%는 지방지인 것으로 나타났습니다. 물론 지방지의 경우 공정성을 확보하려는 노력이 미흡한 것도 그 원인의 하나이겠습니다만 지방지가 갖고 있는 선거와 관련된 취재상의 제한점도 큰 원인이라고 생각합니다. 풍부한 기사감을 갖고 있는 중앙지와 달리 지방지의 경우 news source 자체가 대단히 한정적이기 때문에 지역주민의 최대 관심사인 지역후보를 다룰 수 밖에 없고 그러다보니 상당한 지면이 특정정당이나 특정후보에 할애되어 위원회의 결정을 피할

“일부지방지 기사의 의도적인 불공정보도에 대해서는 타율규제가 불가피할 수 밖에 없다는 생각이 들었습니다. 신문사주가 지면을 사유화하는 현재의 상황에서 소유구조 개선과 편집권독립 없이는 불공정보도를 근본적으로 막을 수 없다고 봅니다.”

김영호 위원



수 없게되는 악순환을 되풀이하고 있는 것으로 보입니다.

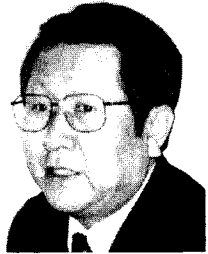
그리고 공천받은 정당으로부터 상당한 혜택을 받는 후보자에 비해 상대적으로 열악한 환경에 처해있는 무소속 후보에 대한 홍보성기사가 게재될 경우 정당후보자와 마찬가지로 주의·경고결정을 할 수 밖에 없었는데 차후에는 실질적 형평성이란 관점에서 신축적으로 운영해야 한다고 생각합니다.

마지막으로 모니터 과정에서 특정인에 대한 홍보성기사가 시리즈성 기사인지의 여부를 면밀히 조사해보아야 할 것이며 모니터 대상매체를 선정하는 과정에도 분명한 기준이 있어야 할 것이라고 봅니다.

유선영 위원 : 지방지의 경우 news source가 제한적이기 때문에 공정성이나 형평성을 위반할 가능성이 그만큼 더 크다는 점에 동의합니다. 한 말씀 덧붙이자면 앞으로 심의할 때는 수량적 공정

“선거법에 규정된 형사처벌조항은 헌법상 보장된 표현의 자유를 형벌로 다스리는 것으로 옳지 않아 보입니다.”

안영도 위원



성여부를 넘어 실질적 공정성 여부를 판단했으면 합니다.

위원장 : 전국의 일간신문은 모두 심의대상으로



“선거기간이라는 특수한 상황에서도 신속한 구제가 가능하도록 한데 선심위설립의 의미가 있습니다.”

고 혜 련 위원

삼았으며 나머지 신문도 구독가능한 것이면 거의 모두 심의대상에 포함시켰습니다. 그리고 시리즈 물인지의 여부에 대해서는 10~30일까지 소급해서 조사를 하고 있으므로 크게 문제될 것은 없을 것 같습니다. 설사 조사과정에서 빠뜨린 것이 있다 하더라도 이런 류의 기사는 대부분 지나치게 홍보일변도의 선거전단에 가까워 적절한 제재조치가 필요했다고 생각합니다.

위원회의 운영상의 또 다른 문제로 시정요구나 반론보도청구 건수가 적다는 것이 지적될 수 있을 것 같은데 이에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

송호빈 위원 : 지역에서 막강한 영향력을 발휘하는 지방지를 상대로 선거기간이라는 민감한 상황에서 시정요구나 반론보도를 청구하기가 쉽지 않았던 것으로 보입니다.

김영호 위원 : 실제로 지역의 한 시민단체가 지방지의 불공정한 선거보도에 대해 후보에게 고발할 것을 권해 보았지만 당해 후보가 이를 받아들이지 않은 것으로 알고 있습니다. 물론 후보가 신청을 포기하는 것도 신청건수가 적은 주요 원인 중의 하나이겠지만 위원회의 심의의결내용과 위원회의 존재자체를 적극적으로 홍보하지 않은 것도 원인의 일단을 찾을 수 있을 것 같습니다.

위원장 : 심의·의결내용에 대해서는 결정 당일 보도자

료를 만들어 결정을 받은 언론사 뿐만 아니라 주요 일간지·방송에 까지 배포하고 있고 인터넷 홈페이지에도 게재하고 있으며 위원회 설치사실에 대해서는 신문과 라디오를 통해 광고를 내보내고 있는 것으로 알고있습니다. 그렇다 하더라도 홍보의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것입니다.

후보가 신청을 포기하는 경우에도 불공정한 선거보도에 대해 특정단체 등이 이의를 제기할 수 있게 신청주체를 다양화하는 것도 이 문제를 해결하는 하나의 방안이 될 수 있을 것입니다. 그러나 이 방안은 입법상의 문제로서 상당한 연구가 필요할 것입니다.

위원회 운영에 대한 평가는 이 정도로 마무리하고 향후전망을 포함해 하시고자 하는 말씀이 있으십니까?

남시욱 위원 : 선거일인 지난 4월 13일날 저녁에 초판으로 발행된 14일자 조간신문 중 상당수가 방송 3사가 집계한 잘못된 출구조사결과를 여과 없이 대서특필하였습니다. 이 보도는 결과적 오보임이 드러났으므로 이에 대해 위원회에서 적절한 조치를 취하는 것이 어떨것을까 하는 생각을 해봅니다.

위원장 : 모든 관본을 구독할 수 없는 위원회로서는 일정한 한계가 있었다고 볼 수도 있겠지만 그 역시 운영상의 문제의 하나로 지적되어야 할 것 같습니다.

주의·경고 결정이 효력을 가지려면 주의·경고 결정을 받은 당해 신문에 결정 사실을 공표할 수 있도록 제도적 장치가 마련되어야 할것입니다



유 선 영 위원

그 외에 위원회의 나아가야 할 방향과 관련하여 하실 말씀 없으십니까?

남시욱 위원 : 이번 위원회는 그 운영에 있어 법과 일치되지 않을 수 밖에 없는 문제가 있었다고 생각합니다. 차후에는 법을 개정하여 양자를 일치시켜 나가야 할 것입니다. 그리고 법개정도 언론자유의 본질적인 내용을 침해하지 않는 수준에서 선거기간 중에 피해를 신속하게 구제할 수 있는 쪽에 무게를 두는 방향으로 이루어져야 할 것

이라고 생각합니다.

위원장 : 선거기사심의위원회는 이제 한걸음을 내딛었습니다. 그 동안의 활동내용을 근간으로 앞으로 더욱 선거보도의 공정성 확보에 기여할 수 있도록 발전해 나가야 할 것입니다. 바쁜 와중에 참석해 활발한 논의를 이끌어주신 여러 위원님들께 감사드리며 이것으로 선거기사심의위원회 좌담회를 모두 마치겠습니다. □

