

제3부 종합평가

제1장 선거기사심의위원의 평가

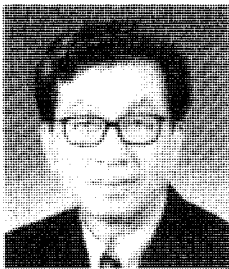
제2장 선거기사심의위원회 결산좌담

제1장 선거기사심의위원의 평가

선거기사심의에서 나타난 문제점

선거 때마다 편파보도 성행하여 선거보도 심의 필요성 대두

선거기사심의는 어떤 형태이든지 정부개입이라는 점에서 정당성-필요성에 관한 논란의 여지가 있다. 언론자유를 침해할 소지가 있다는 주장이 가능한 것이다. 그럼에도 그 같은 논란이 없다는 것은 선거보도의 문제점에 대해 시민사회가 동감한다는 뜻이다. 선거 때가 되면 시민-사회단체들은 물론이고 언론현업단체들도 나서 선거보도 감시체제를 구축하는 데서도 그 같은 뜻을 읽을 수 있다. 하지만 잘못 운영하면 언론의 자유를 간섭할 소지가 있는 것도 사실이다. 정치가 선진화되고 언론이 공정보도-진실보도의 사명을 다할 때가 오면 이런 제도도 자연스럽게 없어질 것으로 믿는다.



김 영 호

선거기사심의위원(언론개혁시민연대 공동대표)

- 경희대학교 법학과 졸업
- 전 한국일보 경제부 기자
- 전 세계일보 논설위원, 편집국장
- 언론인권센터 부이사장
- 언론개혁시민연대 공동대표

어쨌든 선거법이 선거기사 심의를 규정한 것은 언론계가 자초했다고 보아야 한다. 1997년 실시된 제15대 대통령 선거는 사상 유례없는 편파보도, 왜곡보도가 자행되는 가운데 치러졌다. 당시 보도내용이 심의대상이었던 방송은 집권당을 두둔한 편이었지만 그 같은 장치가 없던 신문의 경우 일부 매체는 노골적으로 특정후보를 지지했다. 그것은 권력화한 언론의 대통령 만들기라고 평가해도 무방하다.

여론조사 결과도 특정인에 대한 지지도가 떨어지면 보도하지 않고 지지도가 올라가면 그것을 과장하여 보도했다. 특정인의 득표율을 끌어올리려는 의도로 여론조사 결과를 왜곡하여 보도하는 사례도 많았다. 오차범위를 무시하고 특정인이 선두에 달린다, 양강구도로 압축되었다니 하여 여론조작을 예사로 알았던 것이다. 또 특정인에게 유리하면 과장보도하고 불리하면 축소보도하는 편파보도를 일삼았다. 반대파 후보에 대해서는 사실에 근거하지 않고 공격을 일삼

았다. 이런 보도행태는 국민의 대표성을 훼손한다는 의미에서 심각한 문제가 아닐 수 없었다.

이 문제는 시민사회에 언론개혁이라는 중대한 과제를 던졌다. 그래서 시민사회에서 본격적인 언론운동이 태동하는 계기가 되었던 것이다. 한편 언론의 눈치를 보아오던 정치권도 불공정한 선거 보도의 폐해를 심각하게 인식하고 규제의 필요성을 제기했다. 그래서 2000년 2월 국회는 제16대 총선거를 앞두고 공직선거및선거부정방지법을 개정했다. 이것은 언론을 두려워하는 정치권의 입장에서 보면 하나의 큰 사건이었다.

그 내용 중에 중요한 사항은 정기간행물의등록등에관한법률에 근거하여 활자매체의 선거기사도 심의대상으로 삼기로 했다는 점이다. 다시 말해 이미 실시하고 있는 선거방송과 마찬가지로 신문, 잡지 등 활자매체의 보도내용도 선거 때마다 언론중재위원회에 선거기사심의위원회를 한시적으로 설치해서 심의하기로 한 것이다. 제17대 국회의원 선거기사심의위원회는 제16대 국회의원 선거(2000년), 제3회 전국동시지방선거(2002년), 제16대 대통령 선거(2002년)에 이어 네 번째 설치된 셈이다. 방송에 대해서는 이미 제15대 국회선거(1996년), 제15대 대통령 선거(1997년), 제3회 전국동시지방선거(1998년)에 걸쳐 선거방송심의위원회가 선거보도를 심의해 왔다.

사과문 게재결정은 자제하기로, 벌칙조항은 추후 법개정을 통해 위헌소지를 없애야

개정 선거법은 선거기간 중에 설치되는 선거기사심의위원회가 기사내용이 공정하지 않다고 인정하면 신문사로 하여금 사과문 또는 정정보도문을 게재하도록 규정하고 있다.

그런데 헌법재판소는 사과광고의 강요는 양심의

자유를 제약한다는 요지의 위헌결정을 내린 바 있다. 헌법재판소는 1991년 사과문 게재 요구와 관련한 민법조항에 대해 “사과광고를 강제로 요구하는 것은 국가가 재판이라는 권력작용을 통해 자기신념에 반해 윤리적 판단을 하는 등 헌법이 보호하고자 하는 양심의 자유를 제약한다”는 위헌결정을 내렸다.

그래서 심의위는 사과문 게재결정은 현재결정을 존중하여 행사를 자제하고 정정보도 게재결정은 사실여부를 가리는 것이 간단치 않고 조사를 위해 시일이 걸리는 경우가 많아서 신중을 기해서 행사하기로 하였다.

그리고 언론사가 심의위의 결정사항을 이행하지 않을 경우 2년 이하의 징역이나 400만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다. 이에 대해 불공정 보도에 대한 별도의 사법적 판단을 거치지 않은 상태에서 심의위의 결정에 불복했다는 이유를 가지고 단심제로 형사처벌까지 할 수 있느냐 하는 논란이 있었는데, 이런 규정은 선거활동을 감시하는 언론의 취재활동을 위축시키고 나아가 국민의 알 권리를 침해한다는 점에서 헌법정신에 위배되는 것으로 볼 여지가 있는 것으로 의견이 모아졌다.

현재로서는 심의위가 준사법적 기능을 가졌다고 볼 수 있고 피해구제절차를 단축하여 신속한 결정을 내림으로써 선거보도에 따른 불이익을 최소화하려는 의도에서 이 조항을 신설한 것으로 이해하더라도, 추후 법개정을 통해(형사처벌조항을 행정처분인 과태료 부과로 완화시키는 방안 등) 위헌소지를 없애는 방향으로 나아가야 할 것이다.

선거기사심의위는 독립적인 준사법기관의 성격 지녀 외부간섭 안 받아

선거법 제8조 3에 따라 설치되는 선거기사심의위원회는 선거일전 120일부터 선거일후 30일까지

150일간 한시적으로 활동한다. 심의위원회는 선거법에 따라 설치된 독립적인 준사법기관의 성격을 지녀 외부의 어떤 간섭이나 영향을 받지 않는다. 선거기사심의위원회는 한시적 기구이므로 사무기능이 없어 편의상 언론중재위원회에 설치할 뿐이지 중재위의 하부조직이 아니다. 심의위원도 선거법에 따라 언론단체, 시민단체, 교섭단체를 구성한 정당, 대한변호사회 등이 추천한 인사로 구성한다.

17대 국회의원 선거와 관련한 보도를 심의하기 위한 선거기사심의위원회는 2003년 12월 17일부터 2004년 5월 15일까지 150일간 활동했다. 이 위원회는 정기간행물에 관한 법에 의해 전국에서 발행되는 6,600여종의 정기간행물 중에서 구독이 가능하고 선거기사를 게재하는 매체를 자체심의 대상으로 삼았다. 서울지역에서 발행하는 일간신문, 지방에서 발행하는 지방일간신문, 서울에서 발행하는 주간신문-주간지-월간지, 지방에서 발행하는 주간신문-월간지 등 인쇄매체와 연합뉴스를 포함해서 모두 460개의 매체를 대상으로 선거기사를 자체 심의했던 것이다. 또 이와 함께 피해자의 시정요구도 심의했다.

선거기사 심의는 특정후보에 유·불리 여부와 공정성-형평성을 따지는 일

심의의 주요한 잣대는 공정성과 형평성이다. 선거와 관련한 기사가 특정정당, 특정후보에게 유리하나, 불리하냐를 따지는 것이다. 편파보도-왜곡보도를 통해 특정후보의 당락에 영향을 미치는 것을 막기 위한 조치다. 상업광고 게재제한, 후보자 칼럼게재 제한도 따지고 보면 공정성-형평성에 관한 문제다. 선거법은 여론조사 결과를 보도할 때 조사기관, 의뢰기관, 조사대상, 조사지역, 조사일시, 조사방법, 오차한계 등 조사요건을 꼭 밝히도

록 요구하고 있다. 또 선거기간 중에는 여론조사를 공표하지 못하도록 금지하고 있다. 이 역시 여론조사를 특정후보에게 유리하게 또는 불리하게 이용하지 못하게 하기 위한 장치다.

선거기사심의는 자체심의, 그리고 피해자의 시정요구 및 반론보도청구심으로 나누어 심의한다. 17대 국회의원 선거기사심의위원회는 특정후보-특정정당을 집중적으로 부각시켜 공정성-형평성을 크게 위반한 기사에 대해서는 경고결정을 내렸다. 또 특정후보-특정정당에 대해 유리하거나 불리하게 보도하여 공정성-형평성을 위반했다라도 기사를 비교적 작게 취급하였고 의도성이 희박한 경우에는 주의결정을 내렸다. 그런데 일부 매체는 징계에도 불구하고 반복적으로 위반하여 심의의 의미를 무력화시키려는 의도를 보였다.

그래서 심의위는 심의의 실효성을 확보하기 위해 징계수위를 한 단계 높여 '경고문 게재'를 신설했다. 사과문 게재결정은 위헌시비를 일으킬 소지가 있어 이를 피하면서 징계의 실익을 높이기 위한 절충안으로 '경고문 게재'를 실시기로 한 것이다. 네 차례의 선거를 치르는 동안 징계는 경고, 주의에 그쳤다. 하지만 신문사의 입장에서 징계 받은 사실을 공표할 의무가 없기 때문에 문서를 접수하는 것 이외에는 아무런 의미가 없었다. 따라서 불공정한 정도가 큰 선거기사에 대해서는 '경고문'을 해당 신문에 게재하도록 함으로써 주의의 의무를 다하도록 했다.

이번 심의에서는 자체심의 69건, 시정요구심의 9건 등 모두 78건을 처리하였다. 자체심의의 의결내용을 보면 경고문 게재 5건(7.2%), 경고 53건(76.8%), 주의 11건(15.9%)이었다. 피해자의 시정요구는 9건을 접수하였는데 그 중에서 5건은 당사자간의 합의로 취하되고 4건은 심의하여 경고 1건, 기각 3건을 결정하였다. 자체심의를 매체별로

보면 중앙일간지는 경고 4건, 주의 2건인데 비해 지방일간지는 경고문 게재 5건, 경고 31건, 주의 5건으로 지방일간지의 위반사례가 월등히 많았다.

또한 경고문 게재 5건이 모두 지방일간지에 해당하는 징계라는 점을 주목할 필요가 있다. 그것도 2개 신문에 집중되어 있다. 서울일보 2건, 전북도민일보 3건 등이 그것이다. 서울일보는 특정 후보예정자의 인물사진, 경력 등과 함께 광고를 연속적으로 게재하여 징계를 받았다. 또 전북도민일보는 후보예정자들의 칼럼을 실어 경고문 게재라는 징계를 받았다. 칼럼을 게재한 경우 선거법을 숙지하지 못한 것으로 간주하여 보통 경고를 결정했다. 그런데 이 경우는 반복적으로 게재함으로써 심의위의 결정을 무력화하려는 의도를 보여 징계를 한 단계 높였다.

지방일간지가 중앙일간지보다 징계를 더 많이 받은 것은 매체수가 수적으로 많다는 점을 고려하더라도 지방에서 불공정정보도가 훨씬 많은 것을 나타내는 대목이다. 일부 지방일간지는 평소 지역유지와 밀착관계를 유지하고 있기 때문에 불공정정보도가 많은 것으로 풀이된다. 특히 일부 매체는 특정후보를 노골적으로 미는 편파적 행위를 보였다는 점에서 문제의 심각성이 드러났다.

16대 총선 때보다 불공정보도 줄었으나 일부 지방지 홍보물 같은 기사 실어

또 주간신문의 불공정정보도가 많은 것으로 나타났다. 시사주간신문과 지역주간신문은 각각 경고 9건, 주의 2건으로 나타났다. 불공정한 선거기사로 경고 또는 주의를 받은 매체는 주로 지방일간지-주간신문이었다. 경고를 받은 일부 매체의 경우 특정후보의 인터뷰나 소개 기사를 크게 실었는데 그 내용이 거의 선거홍보물에 가까워 언론보도라고 보기 어려웠다. 출마자들이 대량으로 구입해서 살포

하려는 것이 아닌가 하는 느낌이 들 정도였다. 더 큰 문제는 이런 보도행태가 반복적으로 자행됐다는 점이다. 또 다른 문제점은 경쟁후보에 관한 기사는 아예 다루지 않았다는 점을 들 수 있다.

공정성-형평성을 위반한 사례 중에서 경고를 받은 기사의 유형별 특색을 보면 ▲특정후보 또는 특정정당에 관한 기사를 전면에서 걸쳐 보도한 경우 ▲특정후보 또는 특정정당에 관한 기사를 반복적으로 게재한 경우 ▲편파적 기사와 함께 특정후보의 개인사진이나 특정정당의 활동상을 담은 사진만 게재한 경우 ▲특정후보 또는 특정정당에 관한 일방적 홍보성 기사를 게재한 경우 등을 꼽을 수 있다. 하지만 16대 선거 때처럼 특정후보를 두둔하면서 경쟁후보를 비판하거나, 비리의혹을 오히려 억울한 것처럼 묘사하여 지역정서를 자극한 기사는 찾아보기 어려웠다.

16대 총선거와 비교해 보면 전체적으로는 불공정정보도가 크게 줄어 선거보도가 많이 개선되고 있는 점을 알 수 있다. 제16대 총선 선거기사심의위원회는 활동기간 중에 자체심의를 통해 93건의 위반사례를 의결했다. 그 중에서 경고는 61.7%인 58건이었고 나머지는 주의가 35건이었다. 유형별로 보면 ▲공정성-형평성 위반이 76.3%인 71건 ▲여론조사 보도요건 미비가 15.1%인 14건 ▲여론조사 공표금지 위반이 7.5%인 7건 ▲상업광고 제한 위반이 1.1%인 1건이었다.

중앙일간지는 1건을 제외한 11건이 여론조사 요건미비 및 여론조사 결과공표 금지조항을 위반한 것이었다. 선거기간 중에 여론조사 공표금지 조항을 위반한 7건 중에 6건에 대해서는 경고를 결정했으며, 선거기간이 아닌 때에 여론조사 요건을 충분히 갖추지 않은 14건에 대해서는 모두 주의를 결정했다. 여론조사와 관련한 위반사례는 특별한 경우를 제외하고는 경마식 보도라는 보도관행에

따른 단순한 사안으로 분류가 가능했다.

17대 총선의 자체심의를 위반유형별로 보면 모두 69건 중에 공정성-형평성 위반이 41건(59.4%)으로 가장 많았고 다음으로 후보자 칼럼게재가 21건(30.4%)이고 이어서 여론조사 요건미비 4건(5.8%), 상업광고 게재 3건(4.3%) 순이었다. 이를 매체별로 보면 중앙일간지는 공정성-형평성 위반 4건, 여론조사 요건미비 1건, 후보자 칼럼게재 1건이었다. 반면에 지방일간지는 공정성-형평성 위반 16건, 여론조사 요건미비 3건, 상업광고 게재 3건, 후보자 칼럼게재 19건으로 많았다. 또 시사주간신문은 공정성-형평성 위반 10건, 후보자 칼럼게재 1건, 지역주간신문은 공정성-형평성 위반이 11건이었다.

16대 국회의원 선거기사와 비교해서 17대 총선 선거기사에서 나타난 특징은 공정성-형평성 위반이 전체적으로 감소한 것으로 나타났다. 하지만 일부 매체의 경우 반복적으로 위반하여 징계의 수위를 높일 필요가 있는 것으로 지적됐다. 중앙일간지의 경우 모두 4건을 위반했는데 조선일보가 1건이고 스포츠 투데이가 3건이나 위반하여 경고 2차례와 주의 1차례를 받았다. 종합일간지는 위반 사례가 거의 없는데 스포츠신문이 여러 차례 위반했다는 것은 특이한 점이다.

또 2건 이상 위반한 매체를 보면 지방일간지의 경우 시민일보 4건, 경기신문 2건, 전국매일 2건 등이다. 또 시사주간지는 뉴스포럼 3건, 주간저널 3건, 오마이뉴스 2건 등이고 지역주간지는 11개의 매체가 각 1건씩 위반했다. 위반건수가 일부 매체에 집중되었다는 것은 편집방향과 유관하다는 점에서 실질적인 징계의 필요성을 제기하는 문제다.

여론조사와 관련한 위반사례는 줄었으나 경마식 보도관행은 여전히

17대 총선보도의 특색은 여론조사와 관련한 위반 사례는 미미한 수준으로 감소했다는 점을 들 수 있다. 이번 선거에서는 여론조사 요건미비는 4건에 불과했고 여론조사 공표금지 위반은 한 건도 없었다. 이 같은 현상은 선거법은 여론조사와 관련한 보도를 엄격하게 규제한다는 사실이 언론종사자에게 널리 알려졌기 때문으로 풀이된다. 선거법이 여론조사와 관련한 보도를 엄격하게 규제하고 있는데 이것은 경마식 보도로 인해 특정후보에게 유리하거나 불리하게 작용하는 것을 막기 위한 것이다.

그러나 여론조사와 관련한 위반사례가 줄었다고 해서 경마식 보도가 감소했다고 판단하기는 어렵다. 이번 선거에서는 오히려 탄핵정국으로 인해 정당의 지지도가 급변하는 가운데 당권싸움까지 겹치자 과거보다 더 많은 여론조사를 실시한 것으로 짐작된다. 신문마다 정당별 지지도를 알아보고 경쟁적으로 여론조사를 실시한 사실이 그것을 뒷받침한다. 또 선거 당일까지 『여론조사 전문가와 정당의 관세분석에 따르면』 하는 방식으로 여론조사를 근거로 하는 기사가 많았던 점이 그것을 입증한다. 다만 여론조사 보도요건을 기술적으로 갖추어 위반을 피해 갔을 뿐이다.

탄핵정국에 파문혀 언론사들이 정당 지지도를 알아보려는 여론조사에 매달리는 바람에 정당간의 정책대결이 증발되어 버린 것이 17대 총선보도의 가장 큰 특징이다. 과거의 선거에서도 언론은 정책검증을 형식적인 수준에서 그쳤지만 이번에는 그 같은 노력마저 보기 어려웠다. 이런 보도는 특정인을 지지하려는 고의적인 의도도 없이 거의 타성적으로 이루어지는 경우가 많았다. 선거를 승부의 게임으로 보다보니 이런 보도행태가 성행했던 것이다.

하지만 이번 선거에서는 당파성에 매몰되어 여론조사를 교묘하게 이용해서 특정정당의 지지도에 영향을 미치려는 의도성 있는 기사가 많았다. '거

여견제론'이니 '거야견제론'이니 하는 따위가 이에 해당한다. 선거가 종반전에 접어들자 지지하지 않는 정당의 지지율을 끌어내리기 위한 목적으로 거의 매일 반복적으로 이런 유형의 기사를 실었다. 하지만 이런 기술적인 부문에서는 공정성·형평성을 가려내기는 현실적으로 어려워 징계가 사실상 불가능했다.

일부 매체는 근거가 희박한 여론조사까지 인용하여 누가 누구를 앞섰다는 식의 보도를 즐겨했다. 선거법이 여론조사의 조사요건을 밝힐 것을 요구하는 것은 일반적으로 여론조사는 과학적인 방법에 의해 이루어져 믿을 만하다고 생각하는 경향이 있기 때문에 그 함정을 경계하기 위한 것이다. 다시 말해 여론조사의 신뢰성을 이용해 유권자를 오도할 가능성을 막기 위한 장치다.

언론이 여론조사에 지나치게 의존하여 정책검증 이외에도 인물검증을 거의 하지 않았다. 선거관리위원회가 후보자의 신상내역을 발표했지만 신고내용의 정직성·정확성을 검증하지 않고 단순히 전달하는 수준에 그쳤다. 재산형성의 투명성, 학력·경력·의 진위, 병력미필의 정당성 등과 함께 납세실적과 전과내역 등을 거의 따지지 않았던 것이다.

후보자의 칼럼게재 늘고 지역감정을 조장하는 기사는 더욱 교묘해져

이번 기사심의에서 나타난 또 다른 특징은 출마자의 칼럼을 게재하는 사례가 유난히 늘어났다는 점이다. 선거법이 합동유세를 금지하는 등 각종 선거운동을 규제하는 쪽으로 개정됐다. 그러자 인지도를 높이기 위한 수단으로 신문칼럼을 이용하려는 출마자들이 많이 늘어났기 때문으로 짐작된다. 어떤 칼럼들은 선거와 무관한 소재를 택해 심의대상에서 벗어나려는 속내를 드러내기도 했

다. 더러는 경쟁정당을 노골적으로 공격하기도 했다. 후보자 칼럼게재로 징계를 받은 건수가 모두 21건이었는데 그 중 19건은 지방일간지가 위반했고 나머지는 중앙일간지, 시사주간신문이 각각 1건이었다.

칼럼 게재를 구체적으로 보면 지방일간지의 위반건수가 19건인데 그 중에서 절반 이상을 2개의 신문이 차지했다. 전민일보는 무려 7건을 게재하여 7차례나 경고를 받았다. 또 전북도민일보가 4차례나 게재하고 전북중앙신문도 2차례나 실었다. 서울에서 발행되는 일간지의 경우는 서울경제가 칼럼을 1건 실어 경고를 받았을 뿐이다.

과거 선거에서는 지방지의 경우 전체지면에서 지역감정을 부추기는 내용이 넘쳐 났다. 선거양상이 지역구도에 의해 확연히 구획되고 그것이 그대로 언론보도에 반영되었던 것이다. 다시 말해 영남지역 매체의 한나라당 기관화, 호남지역 매체의 민주당 기관지화 현상이 노골적으로 드러났던 것이다. 그런데 이번 선거에서는 지역감정에 호소하는 보도행태가 많이 줄어든 발전적인 모습을 보였다. 이것은 지역마다 시민단체들이 총선보도에 대한 감시활동을 벌인 데 힘입은 바 큰 것으로 보인다. 또 지방색이 희박한 열린우리당이 출현했기 때문으로도 해석된다.

하지만 지역감정을 조장하는 보도행태가 훨씬 교묘해졌다는 점도 지적할 수 있다. 이른바 박근혜의 '박풍', 추미애의 '추풍', 정동영의 '노풍' 따위가 그것이다. 정당대표들이 시장바닥을 누비고 거리에서 큰절하는 모습을 연일 담아내면서 무슨 무슨 바람이 분다고 보도했다. 그런 보도행태는 은근히 지역감정을 부추기는 내용을 담고 있으나 구체성이 없어 현실적으로 제재가 불가능했다. 어느 특정후보에게 유리하냐, 불리하냐를 따질 수 없었던 것이다.

노골적인 편파·왜곡 보도는 줄어, 선심위 활동기간은 늘려야

결론적으로 이번 선거보도에서는 과거와는 달리 특정후보를 노골적으로 지지하는 편파보도-왜곡보도가 크게 줄었다는 평가가 가능하다. 하지만 특정정당-특정후보를 지지하는 편파보도-왜곡보도는 공정성-형평성의 잣대만으로 제재가 불가능하다는 것이 선거기사심의제도가 지닌 한계점이라는 사실이 다시 한번 확인되었다. 따라서 제도개선을 위한 노력의 필요성이 증대되었다고 하겠다.

선거기사심의위원회를 선거일 120일전에 설치하도록 규정한 조항도 현실적인 문제를 제기하고 있다. 왜곡된 정치현실과 잘못된 보도관행으로 인해 현직 대통령의 임기 내내 차기 대통령 후보로 누가 뛰고 있다느니 누가 유력하다느니 하는 따위의 언론보도가 그치지 않는다. 17대 국회의원 선거가 끝나자마자 누가 차기 대선 주자로 유력하다는 식의 보도가 벌써부터 나오고 있다. 선거일과 상관없이 실질적으로 사전선거운동이 이루어지고 있고 이에 따른 불공정한 선거기사가 보도되고 있는 것이 현실이다. 하지만 여기에 대해서는 어떤 규제장치도 없다. 심의위의 활동기간을 연장하는 방향으로 선거법을 개정하는 것이 바람직하다.

인터넷 매체-신문-방송 선거보도심의 일원화하여야

2002년 12월 대통령 선거에서 드러났듯이 인터넷 매체는 돌풍이라는 표현이 무색할 만큼 막강한 정치적 영향력을 행사하는 대중매체로 부상했다. 이와 같이 언론환경이 급변하여 인터넷 매체가 뉴미디어로서 자리 매김을 하고 있는 현실을 감안해 인터넷 매체에 대한 심의의 필요성이 끊임없이 제

기되었다. 이에 따라 17대 국회의원 선거를 앞두고 개정된 선거법은 인터넷선거보도심의위원회를 설치하여 인터넷 매체를 심의하도록 규정하였다.

어떤 형태의 정부개입도 반대한다는 논리로 선거와 관련된 보도내용의 심의는 필요 없다는 주장이 제기될 수 있다. 이런 의견은 선거와 관련한 언론보도의 불공정성에 대한 이해부족에서 비롯된 것이라고 보아도 무방하다. 기사심의의 목적은 신속한 피해구제를 통해 선거에 미치는 영향을 최소화하자는 데 있다. 언론중재위원회의 중재나 법원의 판결은 상당한 시일이 소요되어 선거결과에서 실익을 얻기 어렵기 때문이다. 또 과거선거에서 공영방송은 집권당을 두둔하고 일부 신문은 대통령 만들기에 나서 편파보도를 일삼은 것이 사실이다. 최근 들어 불공정 보도가 표면적으로는 감소한 것이 사실이나 보도행태가 더욱 교묘해진 것도 사실이다. 이런 보도행태에 대한 제어장치로서 심의기능은 필요하다.

각종 선거는 민족의 장래를 결정하는 국가대사이다. 이러한 관점에서 편파보도는 단순한 사안이 아니라 국민의 대표성을 훼손하는 중대한 문제가 아닐 수 없다. 따라서 17대 국회는 정쟁에만 매달리지 말고 선거법을 개정하여 위헌소지를 없애고 미비점도 정비하도록 서둘러야 한다. 인터넷 매체를 다루는 심의기능을 포함하여 3개 매체의 심의기능을 통합해서 일원화하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이 방안은 판단기준을 통일하기 위해서도 중요하다. 동일한 사안에 대해 선거방송심의위와 선거기사심의위가 다르게 다른 사례가 더러 있어 징계의 형평성을 유지하는 문제를 해결해야 한다. 선거보도와 관련한 심의는 어떤 형태이든지 정부개입이라는 점에는 이의가 없다. 하지만 언론이 공정보도와 진실보도를 생명처럼 여기는 그 날까지는 선거보도의 심의는 시민사회의 합의라고 보는 것이 옳다. □

제2장 선거기사심의위원회 결산좌담

제17대 국회의원선거 선거기사심의위원회 운영평가

일 시 : 2004년 5월 12일 오후 4시

장 소 : 선거기사심의위원회 회의실

참석자(선거기사심의위원)

- 양 삼 승 (梁三承, 위원장, 사회)
- 유 원 석 (柳元錫, 부위원장)
- 김 재 곤 (金在坤, 전 동아일보 논설위원)
- 이 경 일 (李耕一, 전 한국언론재단 연구이사)
- 이 동 화 (李東和, 전 서울신문 상무이사)
- 최 광 일 (崔光一, 언론중재위원)
- 김 영 호 (金榮豪, 언론개혁시민연대 공동대표)
- 김 주 언 (金周彦, 한국언론재단 연구이사)



선거기사심의위원회 좌담회

선거기사의 공정성을 유지하기 위해 설치된 선거기사심의위원회가 지난 5월 15일자로 제 17대 국회의원선거 기사심의활동을 마감했다.

위원회는 그 동안의 심의활동을 결산평가하기 위해 좌담회를 가졌다. 이 날 좌담은 처리결과와 원인분석, 제17대 국회의원선거보도의 실태, 위원회 운영성과 및 개선방향 등의 소주제로 나뉘어 진행됐다.

위원들은 기사심의위원회가 공정한 선거보도와 신속한 피해구제라는 설립취지를 제대로 살렸다고 자평했다. 자세한 내용을 소개한다..... 편집자

위원장 : 오늘은 그 동안의 선거기사심의위원회의 활동을 마감하면서 위원회 활동 전반에 대해 평가해보는 자리를 갖도록 하겠습니다.

저희 심의위원회는 2004년 4월 15일 제17대 국회의원선거 기사심을 위해 5개월 동안 운영하여 자체심의 69건, 시정요구 9건 등 총 78건을 처리하였습니다. 이는 2000년 제16대 국회의원선거 기사심의위원회가 자체심의 93건, 시정요구 4건, 반론보도청구회부 1건 등 총 98건을 처리한 것과 비교하여 볼 때 자체심의 결정건수가 줄어들었고 후보자에 의한 시정요구가 늘어났습니다.

우선 이러한 심의위원회의 활동결과와 관련하여 자체심의 건수가 줄어들고 시정요구 건수가 늘어난 원인에 대해 논의해 보도록 하겠습니다.

김영호 위원 : 자체심의건수가 줄어든 이유로는 첫째, 언론사의 올바른 선거문화 정착을 위한 자정노력을 들 수 있겠습니다. 이는 선거법상 규정하고 있는 여론조사 보도요건 미비가 제16대 총선과 비교하여 볼 때 14건에서 4건으로, 여론조사

결과 보도금지 위반이 7건에서 0건으로 감소한 결과를 봐도 알 수 있습니다.

둘째, '2004총선미디어감시국민연대' 등 각종 시민단체들의 활발한 감시활동과 선거기사심의위원회의 운영 등에 의해 특정 후보를 노골적으로 지지하는 편향 보도는 많이 줄어들었기 때문으로 보입니다.

마지막으로 이번 총선에서 언론은 각 정당이나 후보의 정책 검증보다 대통령 탄핵과 각 정당 지도부의 동정 보도에 더욱 치중하여 후보자에 대한 선거기사가 양적으로 많이 감소한 점도 그 원인에 일조한 것으로 보여집니다.

위원장 : 이에 반해 시정요구 건수는 제16대 총선과 비교하여 4건에서 9건으로 증가하였습니다. 이는 후보자의 권리의식과 선거기사심의위원회

선거기사심의위원회는 통산 4년을 운영하면서 그 동안 제도상의 미비점을 운영의 묘를 살려 보완하고 심의기준도 시대의 흐름에 맞게 개선시켰습니다. 이러한 결과 위원회의 위상이 과거보다 높아졌고 언론사의 공정보도에 대한 지침을 어느 정도 제시해줬다고 생각합니다.

위원장 양 삼 승





이번 선거에서 언론사들은 대통령 탄핵 보도에 많은 지면을 할애하였는데, 탄핵에 대한 보도도 선거에 대한 보도와 일맥상통한다고 생각합니다.
즉, 탄핵에 대한 반대 내지 찬성 보도는 여당과 야당에 대한 지지를 나타내고 이는 각 정당 후보자의 표로 연결되는 양상을 보였습니다.

부위원장 유 원 석

건도 없었습니다. 이는 언론 종사자들이 여론조사와 관련한 보도를 엄격하게 규제한다는 사실을 널리 인지하고 있음을 보여줍니다.

하지만 이번 선거에서는 탄핵정국으로 인해 정당의

에 대한 인식이 4년 전보다 제고되었음을 보여줍니다.

한편 반론보도청구는 한 건도 접수가 안되었는데 이는 후보자가 반론보다는 정정이나 사과문을 요구하는 경향과 반론보도청구는 언론사를 경유하여야 한다는 절차상 번거로움 때문으로 보입니다. 다음으로 4·15 선거보도에 대한 실태에 대해서 말씀해 주시기 바랍니다.

이동화 위원 : 이번 선거의 특징으로는 합동연설회와 정당연설회가 금지되고 선거법이 강화되면서 미디어 선거운동이 일반화되었습니다. 그리고 미디어 선거운동에서 인터넷 매체와 방송이 어느 때보다 영향력이 높았습니다. 이에 따라 후보자의 정책검증 보다는 각 당의 지도부의 동정을 다루는 이벤트성 보도와 흥미위주식 보도가 주를 이루었습니다.

또한 대통령 탄핵과 관련하여 보수세력과 진보세력의 대립과 갈등의 폭이 깊었으며 언론사는 탄핵 관련 보도에 지면의 상당 부분을 할애하여 음성적으로 특정 정당을 비판 내지 지지하는 모습을 보이기도 하였습니다.

김영호 위원 : 심의위원회 의결현황을 보면 여론조사 요건미비는 4건에 불과했고 여론조사 공표금지 위반은 한

지지도가 급변함에 따라 언론사에서 경쟁적으로 여론조사를 실시한 결과, 경마식 보도는 오히려 늘어났습니다. 즉, 여론조사를 교묘하게 이용해서 '거여견제론'이니 '거야견제론'이니 하는 등의 특정정당의 지지도에 영향을 미치려는 의도성 있는 기사가 많았습니다.

김재곤 위원 : 일부 중앙지들이 사실에 정부정책에 대한 비판과 탄핵에 대한 정당성 기사를 작성하는 등의 편파보도를 하였다고 시민단체에서 문제를 제기한 적이 있습니다.

저는 미국과 유럽의 경우처럼 사실에서 언론사들이 특정 정당을 지지할 수 있도록 허용되어야 한다고 생각합니다. 이렇게 할 경우 언론사들이 교묘히 특정 정당을 지지하여 독자를 오도하는 폐단을 막고, 중립성과 객관성의 틀에서 벗어나 독자의 판단을 돕는 적극적 역할을 수행하며, 각 정당의 후보자와 정당이 정책대결을 하는 풍토를 정착시킬 수 있을 것입니다.

김영호 위원 : 언론사의 특정후보 지지는 다음

현재 선거가시행위원회는 임기만료에 의한 선거와 대통령의 궐위로 인한 선거 또는 재선거에만 5개월 동안 임시적으로 운영하게 되어 있습니다.
하지만 이는 형평에 맞지 않는 규정이며 국회의원과 지방의원의 재·보궐 선거에도 심의위원회를 운영해서 선거가시를 심의해야 할 것입니다.

김 재 곤 위원



과 같은 이유로 아직은 허용되어서는 안된다고 봅니다. 그 이유로는 첫째, 일반 스트레이트 기사에 사실관계와 의견을 구별하지 않고 쓰고 있는 현실을 감안하면 사실도 당연히 심의하여야 하며 선거법 제8조의 3에서도 선

거기사에 사실을 포함시키고 있습니다. 둘째, 언론사의 특정후보 지지는 선거운동에 해당된다는 중앙선거관리위원회의 유권해석이 있었습니다. 셋째, 외국의 언론환경과 달리 우리나라는 편집권 독립의 자유가 완전히 보장되어 있지 않고 기사의 공정성이 담보되어 있지 않습니다.

따라서 향후 전반적인 선거문화의 개선과 언론환경의 변화가 전제되는 상황에서 언론의 특정 후보지지 허용에 대한 적극적 논의가 필요하다고 생각합니다.

위원장 : 대부분의 언론사가 공정한 선거보도를 위해 예전보다 세심한 주의를 기울였겠지만, 일부 지방지의 경우 여전히 특정후보의 인터뷰나 소개 기사를 크게 다루어 지방지와 특정 후보와의 유착관계를 의심하는 사례도 있었습니다. 다음으로 선거기사심의위원회의 운영성과에 대해 논의해 보도록 하겠습니다.

김주언 위원 : 불공정한 보도에 대한 위원회의



중앙선거관리위원회에서 인터넷 매체의 선거법 위반여부를 가리기 위해 저희 위원회에 심의기준 위반 여부를 물어보기도 하였고 언론감시 사회단체에서 심의를 의뢰한 적도 있었습니다. 이러한 현상은 저희 심의위원회의 위상이 점차적으로 높아져 가고 있음을 보여주는 실례라고 할 것입니다.

이 동 화 위원

중앙지들이 음성적으로 또는 교묘히 특정 정당 내지 후보를 지지하는 보도를 하여 저희 심의기준으로 제재하기에는 미약한 측면이 있었던 것으로 보여집니다.

이 경 일 위원



제재조치로서 사과문과 주의·경고 결정이 있습니다. 하지만 사과문은 현재의 위헌판결로 행사를 신중히 하기로 하였고 주의나 경고 결정은 후속조치가 뒤따르지 않아 실효성 있는 심의가 어려웠습니다.

이에 대한 대응 방안으로 저희 심의위원회에서는 동일유형의 위반사례가 잦은 언론사나 불공정성이 매우 심한 언론사에 대해 경고문 게재 결정을 도입하였습니다. 즉, 후보자의 상업광고를 수차례 게재하여 불공정성이 심하거나 경고 결정을 받고도 반복적으로 칼럼을 게재한 언론사에 대해 경고문 게재결정을 내렸습니다. 이는 앞으로 위원회의 위상제고와 결정의 실효성 확보를 위한 의미있는 결정형태로 자리잡을 것입니다.

김재곤 위원 : 이번 선거에서는 합동연설회와 정당연설회를 금지하도록 선거법이 개정되면서 후보자들이 인지도를 높이기 위해 미디어를 적극 이용하면서 신문에 칼럼을 게재하는 사례가 크게 증가하였습니다. 이에 따라 특정 후보가 자신

의 견해를 부각시킴으로써 여타 후보들에게 불리한 영향을 미칠 우려가 있다는 판단 아래 선거일전 90일부터 후보자의 칼럼게재를 금지하였습니다.

이는 선거법에 규정된 후



현재 심의 제재건수에서 지역에서 상정된 건수는 적은 편이 아닌가 생각합니다. 지역주간신문의 심의기능을 강화하기 위해서는 지역심위원을 좀 더 효율적으로 활용하는 방안이 강구되어야 할 것이라고 봅니다.

그 불공정성이 지방지에 비해 덜하지 않다고 평가를 하였습니다.

이는 중앙지들이 음성적으로 또는 교묘히 특정 정당 내지 후보를 지지하는 보도를 하여 저희 심의기준으로

보자의 저술을 금하는 규정을 적용한 것으로 공정한 선거보도를 위한 새로운 가이드라인을 세웠다고 할 것입니다.

이동화 위원 : 저희 심의위원회 운영기간 동안 중앙선거관리위원회에서 인터넷 매체의 선거법 위반여부를 가리기 위해 저희 위원회에 심의기준 위반 여부를 물어보기도 하였고 조선일보 반대시민연대와 2004총선미디어감시국민연대 등 언론감시 사회단체에서 심의를 의뢰한 적도 있었습니다. 이러한 현상은 저희 심의위원회의 위상이 점차적으로 높아져 가고 있음을 보여주는 실례라고 할 것입니다.

위원장 : 여러 위원님들의 소신있는 주장과 상대를 존중하는 회의진행을 통해 이러한 성과가 이루어졌다고 생각합니다. 하지만 아직까지도 개선되어야 할 많은 문제점이 남아 있을 거라 생각합니다. 심의를 하면서 느꼈던 문제점과 그에 대한 개선방안에 대해서 말씀해 주시기 바랍니다.

이경일 위원 : 이번 자체심의 제재건수를 보면 중앙지는 6건에 머물러 지방지에 비해 불공정 보도가 적은 것으로 나타났습니다. 하지만 시민단체들은 중앙지가 중립을 가장해 편파보도를 일삼았으며,

제재하기에는 미약한 측면이 있었던 것으로 보여집니다. 중앙지가 지방지보다 영향력이 막강한 것을 감안하면, 중앙지의 이러한 음성적인 보도 형태에도 적절한 제재를 가하여야 요식행위가 아닌 실효성 있는 선거기사 심의가 될 것입니다.

김주언 위원 : 그런 중앙지의 음성적인 보도형태를 바로잡기 위해서는 이번 선거에서 각 언론사가 보여준 정당이나 정부정책에 대한 지나친 비판 내지 지지의 보도형태에 대해서 자제할 것을 권고하고, 이를 무시하고 반복적으로 편파 보도를 일삼는 경우에는 보다 강력한 제재조치를 내려 공정보도 문화가 확립될 수 있도록 해야 할 것입니다.

김재곤 위원 : 현재 선거기사심의위원회는 임기 만료에 의한 선거와 대통령의 궐위로 인한 선거 또는 재선거에만 5개월 동안 임시적으로 운영하게 되어 있습니다. 하지만 이는 형평에 맞지 않는 규정이며 국회의원과 지방의원의 재·보궐 선거에도 심의위원회를 운영해서 선거기사를 심

지난 선거 내내 언론사는 박풍(朴風), 추풍(秋風), 노풍(老風) 등의 용어를 써가며 감성정치를 부추기고 지역감정을 자극하는 발언을 부각시켰으나, 이러한 보도에는 구체적인 사실관계가 없어서 공정성과 형평성의 잣대로는 위반으로 삼기가 어려웠다는 한계점이 있었습니다.



의해야 할 것입니다.

최광일 위원 : 이번 선거 중에 설치된 인터넷선거보도심의위원회는 위원의 임기를 3년으로 하고 상시 운영하도록 되어 있습니다. 현재에도 대통령선거에 관한 기사가 보도되는 점을 감안하면 심의위원회를 인터넷선거보도심의위원회처럼 상설화시키는 방안을 마련해야 할 것입니다. 심의위원회가 상설화되면 국회의원과 지방의원의 재·보궐 선거기사의 심의문제도 자연스럽게 해결될 것입니다.

유원석 부위원장 : 제가 심의과정에 참여하면서 느낀 점과 개선되었으면 하는 문제점을 간략히 말씀드리겠습니다. 첫째, 이번 선거에서 언론사들은 대통령 탄핵 보도에 많은 지면을 할애하였는데, 탄핵에 대한 보도도 선거에 대한 보도와 일맥상통하다고 생각합니다. 즉, 탄핵에 대한 반대 내지 찬성 보도는 여당과 야당에 대한 지지를 나타내고 이는 각 정당 후보자의 표로 연결되는 양상을 보였습니다. 하지만 이번 심의위원회 운영기간 중에는 탄핵 관련 보도에 대한 심도있는 논의가 이뤄지지 않았던 게 아쉬움으로 남습니다.

둘째, 선거기사심의위원회의 가장 중요한 기능 중 하나가 자체심의라고 생각합니다. 하지만 자체심의를 위한 구체적인 운영기준이 없어 이에 대한 제도적인 정비가 필요하다고 생각합니다. 가령 자체심의를 위한 전문심의원의 자격, 필요한 인원수, 심의안건 상정에 관한 세부절차 등을 규칙으로 마련해서 자체심의를 보다 효율적으로 이루어질 수 있도록 해야 할 것입니다.

셋째, 저희가 선거기사심의위원회 규칙에 도입

저희 심의위원회에서는 동일유형의 위반사례가
짖은 언론사나 불공정성이 매우 심한 언론사에 대해
경고문 게재결정을 도입하였습니다.
이는 앞으로 위원회의 위상제고와 결정의
실효성 확보를 위한 의미있는 결정형태로
자리잡을 것입니다.

김 주 언 위원



한 경고문 게재결정과 선거기사심의기준에 신설한 칼럼게재 제한은 현재 선거법에 규정되어 있지 않습니다. 물론 간접적인 근거는 있지만 보다 탄력적인 운영을 위해서는 선거법에 명문화하는 작업이 뒤따라야 할 것입니다.

이동화 위원 : 자체심의를 관련하여 지난 제16대 총선, 제3회 전국동시지방선거, 제16대 대선에서는 서울에서 전문위원 3인과 전문심의원 6인 그리고 지역사무소에서 지역심의원 6인 등 총 15인이 매체를 모니터하여 회의에 안건으로 상정하였습니다. 하지만 이번 제17대 총선에서는 지역심의원은 그대로 유지되었으나 서울에서 전문위원은 2인으로, 전문심의원은 4인으로 감소하여 과거보다 매체를 모니터하는데 어려움이 컸을 것으로 생각합니다.

선거기사심의위원회는 공정한 선거보도를 위한 법적 기구임을 감안하여 예산상의 뒷받침이 충분히 이루어져 이러한 문제가 생기지 않도록 해야 할 것입니다.

김영호 위원 : 선거기사심의기준으로는 크게 공정성·형평성과 여론조사 두가지로 나눌 수 있는데 형평성과 공정성의 잣대로는 선거기사심의가 대단히 어렵다는 생각이 들었습니다. 즉, 지난 선거 내내 언론사는 박풍(朴風), 추풍(秋風), 노풍(老風) 등의 용어를 써가며 감정정치를 부추기고 지역감정을 자극하는 발언을 부각시켰으

나, 이러한 보도에는 구체적인 사실관계가 없어서 공정성과 형평성의 잣대로는 위반으로 삼기가 어려웠다는 한계점이 있었습니다.

그리고 이번 심의위원회 의결현황을 보면 반복적으로 심의기준을 위반하여 심의위원회의 기능을 무력화시키는 경우도 있었습니다. 이에 대한 대비책으로 경고문 게재결정을 도입하였는데, 그 외에도 추후 이러한 불공정한 보도의 재발을 막기 위해 적절한 제재강도를 마련해서 선거법 개정에 반영되도록 해야 할 것입니다.

한편, 선거기사심의는 현재 정기간행물은 저회 선거기사심의위원회가, 방송은 선거방송심의위원회가, 인터넷 매체는 인터넷선거보도심의위원회가 담당하고 있습니다. 이렇게 3개의 심의위원회로 운영되면 매체의 성격과 위원구성의 상이함 때문에 같은 사안이라도 한 쪽은 제재 조치를 취하는 반면 다른 쪽은 불문으로 처리하는 경우처럼 결정형태가 다를 수 있다고 봅니다.

이는 선거기사를 작성한 언론사의 형평성에도 문제가 있을 수 있으므로 3개의 심의위원회가 운영 기간 중 의견을 조율하여 될 수 있는 한 같은 사안에 대해 결정형태가 다르지 않도록 해야 할 것입니다. 그리고 추후 3개의 심의위원회가 하나로 통합되어 선거기사심의에 있어 판단기준의 통일성이 유지되도록 해야 할 것입니다.

최광일 위원 : 지방일간지는 서울에서 전문위원과 전문심의회원이 안건으로 상정하고 지역사무소에는 지역심의회원이 지역주간신문에 대해서만 안건을 상정하는 현실을 감안하더라도, 현재 심의 제재건수에서 지역에서 상정된 건수는 적은 편이 아닌가 생각합니다. 지역주간신문의 심의기능을 강화하기 위해서는 지역심의회원을 좀 더 효율적으로 활용하는 방안이 강구되어야 할 것이라고 봅니다.

그리고 안건이 적을 경우라도 회의를 자주 열어 운영과 심의에 대한 논의를 더 많이 하는 것이 바람직하다고 생각합니다.

위원장 : 선거기사심의위원회는 통산 4번을 운영하면서 그 동안 제도상의 미비점을 운영의 묘를 살려 보완하고 심의기준도 시대의 흐름에 맞게 개선시켰습니다. 이러한 결과 위원회의 위상이 과거보다 높아졌고 언론사의 공정보도에 대한 지침을 어느 정도 제시해줬다고 생각합니다.

그러나 아직도 개선해야 할 문제점이 많이 남아 있습니다. 심의위원회는 앞으로도 이러한 개선노력을 계속해서 공정한 선거보도 문화가 정착되는데 밑거름이 되어야 할 것입니다. 바쁜 와중에도 참석하시어 진지하고 활발한 논의를 이끌어주신 여러 위원님들께 감사드리며 이것으로 선거기사심의위원회 좌담회를 모두 마치겠습니다. □