

제3부 종합평가

제1장 선거기사심의위원의 평가

제2장 선거기사심의위원회 결산좌담

제1장 선거기사심의위원의 평가

1. 미디어와 선거

지난 5월 31일 실시된 제4회 지방선거는 시도지사 16명, 구시군 단체장 230명, 시도의원 738명, 구시군의원 2888명 등 총 3872명의 당선자를 배출한 대규모 선거였다. 최종 투표율은 51.2%로 사상 최저치를 보였던 2002년 6·13 지방선거 때 48.9%보다 2.3%높게 나타났다. 그러나 2002년 16대 대선의 70.8%나 2004년 총선의 69.6%에 비해서는 크게 낮았다.

중앙선거관리위원회는 올해 지방선거는 비교적 깨끗하게 치러졌다고 밝혔다. 금품수수, 흑색선전, 지역감정 조장 등 고질적 선거비리가 크게 줄었다는 것이다. 선관위가 5·31 지방선거를 이틀 남겨둔 29일까지 선거법위반행위 적발·조치 건수를 분석한 결과, 지난 2002년 지방선거와 비교해 볼 때 54%가 감소했다고 발표했다. 선관위는 지난 2004년부터 도입된 50배 과태료와 최고 5억원의 포상금지금제도로 인하여 선거법 위반행위가 현저히 줄어들었다고 주장했다.

지난 2000년부터 새로운 공직선거법이 적용되면서, 선거운동 방법이 혁신적으로 달라졌다. 금품수수 등에 대한 엄격한 처벌과 더불어 선거운동에 악용될 여지가 있는 각종 집회나 후보자의 호별방문 등이 금지되고, 대신 신문이나 방송 등을 이용한 미디어 선거가 깨끗한 선거의 수단으로 적극 활용되고 있다. 덕분에 선거 부조리와 더불어 선거비용도 크게 줄어들었다.

미디어는 유권자와 후보자에게 모두 효율적인 선거수단이다. 투표권 행사에 앞서 후보자의 자질과 정책에 대한 정보가 필요한 유권자로서는 가장 객관적으로 많은 정보를 얻을 수 있는 수단이 언론매체이다. 후보자나 후보자의 운동원으로부터 얻는 정보는 부정확하고 편향적일 가능성이 높기 때문이다. 후보자 입장에서 많은 시간과 비용이 수반되는 유권자와의 직접 접촉보다는 언론매체를 통해 다수의 유권자들에게 동시에 자신의 능력과 정책을 알릴 수 있으므로 미디어 선거를 선호하게 마련이다.

그러나 미디어 선거가 정착되려면 선결되어야 할 조건이 있다. 언론의 선거보도가 공정하고 정확해야 하며, 후보자를 위한 선거보도가 아니라 유권자의 알권리를 충족시키는 선거보도가 되어야 한다는 점이다. 민주주의는 유권자가 선거를 통해 현명한 선택을 할 때 진가를 나타낸다. 공정하고 효율적인 선거를 통해 부패하고 무능한 정치인들을 퇴출시키고, 민의를 대변하는 청렴하고 유능한 정치인들을 선출할 수 있을 때 비로소 정



장 호 순
선거기사심의위원

- ☐ 경희대학교 영문과 졸업
- ☐ 미국 노스캐롤라이나대 언론학 박사
- ☐ 바른지역언론연대 자문위원
- ☐ 민주언론운동시민연합 이사
- ☐ 언론중재위원회 위원
- ☐ 순천향대학교 신문방송학과 교수

치개혁이 시작되고 민주사회로 한 발짝 더 전진하게 된다. 여기에 필수적인 것이 공정하고 유용한 선거보도이다. 유권자들이 언론을 통해 후보자 개인 신상에 대한 정확한 정보와 아울러 그가 속한 정당이 제시한 정책에 대해 숙지하고 비교할 수 있어야 하기 때문이다. 후보자 자신들의 선거유인물이나 선거유세만으로는 유권자들이 현명한 판단을 할 수 없다. 그러나 정치인들은 자신들에게 불리한 것을 감추고 유리한 것만을 선전하면서 상대 정치인들의 약점만을 들추어내게 마련이다. 특히 선거 때일수록 정확하지 않은 정보를 유포시켜 유권자를 현혹하게 마련이다. 신뢰할 수 있는 정확한 정보를 제공하는 언론의 역할이 더욱 중요하게 되는 때가 바로 선거철이다.

미디어는 민주주의 정치의 한 축으로서 기능하며 불완전한 정치 제도를 보완하는 역할을 한다. 미디어는 유권자에게는 정치인에 대한 정보를 제공하고 정치인에게는 여론의 향방을 알 수 있게 함으로써 정치권과 지도층에 제한되어 있던 정치를 사회적 담론의 장으로 끌어내고, 결과적으로 일반 시민은 단순히 표를 얻기 위해 정치인들이 설득해야만 하는 대상이 아닌, 행위의 주체로 승격된다. 언론의 자유가 기본권으로 보장되고 있는 것도 언론의 정치적 기능을 보호하여 민주주의의 기본 축으로서 원활히 기능할 수 있도록 하기 위함이다.

그러나 한국 언론은 민주사회의 혈관으로서 언론의 기능을 제대로 수행할 수 없었다. 과거 군사독재 정권이 언론의 자유를 억압함으로써, 언론의 정치적 기능은 크게 위축될 수밖에 없었다. 1980년대 후반이후 대통령 직선제, 지방자치제가 실현되면서 선거정치가 본격화되었고, 언론의 정치적 영향력은 크게 증대되었다. 신문과 방송은 후보의 당락에 영향을 미치는 주요한 변수가 되었다. 언론에 대한 정치적 탄압이나 압력은 줄어든 대신, 언론의 정치적 영향력, 특히 선거철의 영향력은 매우 증대되었다.

지난 20여 년간 한국사회가 선거민주주의를 실험하는 과정에서 언론은 많은 시행착오를 겪으면서 시민사회의 비난을 받았다. 일부 신문은 특정 후보를 당선시키기 위해 노골적인 왜곡편파보도를 자행하고 지역감정을 선

동하는가 하면, 정치 전반에 대한 유권자들의 혐오감을 조장해 결과적으로 투표율 하락을 부추겼다는 비난을 받았다. 해가 갈수록 언론의 선거보도가 예전보다 공정하고 중립적으로 바뀌고 있지만, 아직도 국민의 완전한 신뢰를 얻지는 못하고 있다.

언론의 불공정한 선거보도에 대한 시민사회의 대응은 결국 2000년 공직선거법 개정을 통해 선거기사심의위원회(이하 선심위)를 구성하여 불공정 선거보도에 대한 심의와 처벌을 가능토록 했다. 공직선거법은 언론이 후보자의 정견이나 선거운동에 대해 보도하거나 후보자 토론회 등을 방송할 경우 공정하게 할 것을 의무화하고, 이를 감시하고 시정하기 위해 선거보도에 대한 사후심의절차를 도입했다.

그러나 당시 언론사들은 선심위 조항에 대해 심각한 우려를 표명하며 반대했었다. 한국신문협회는 “불공정한 보도에 대해 언론사가 반론 및 사과문을 게재토록 명령하고 이를 이행하지 않을 경우 발행인을 '2년 이하 징역 또는 4백만원 이하 벌금'에 처하도록 하면서 이의 제기의 기회조차 봉쇄한 것은 언론자유를 침해하는 명백한 독소조항”이라고 비판했다. 각 신문사들도 사설을 통해 선거기사 심의제도가 언론자유에 대한 침해라고 주장했다.

언론의 불공정 보도에 대해서는 지금도 충분한 법적·제도적 규제 장치가 있다. 선거보도의 경우도 언론중재위에 제소할 수 있고, 민·형사상의 소송도 얼마든지 가능하다. 그럼에도 초법적 기구를 만들어 언론보도에 개입하겠다는 것은 한마디로 정치권이 공정성을 핑계로 언론에 대한 공격적 메커니즘을 법의 형식으로 제도화하겠다는 의도로 볼 수밖에 없다.

(세계일보, 1999년 12월 16일자)

우리는 불공정 보도를 막는다는 명목으로 신문을 규제하려는 이런 발상에 동의할 수 없으며, 언론자유를 위축시킬 소지가 많다는 것을 지적하지 않을 수 없다. 우선 불공정을 판정할 객관적인 기준이 없다는 점이 문제다. 언론계·학계·변호사회·시민단체와 정당이 추천하는 사람들로 구성되는 선거기사심의위가 그것을 판정한다고

하나, 사법부 아닌 민간단체가 어떤 기준을 가지고 판정을 할 수 있는 것인지 의문이다.”

(한겨레, 1999년 12월 16일자)

설령 법개정 취지가 사이버 언론의 횡포를 막고 언론피해 구제절차를 단축하는 데 있다고 해도, 이 조항은 비판을 수용하기 싫어하는 측의 자의적 해석에 따라 얼마든지 언론 전체의 논조나 비판기능에 재갈을 물릴 수 있다는 점에서 우리는 이를 ‘독소조항’으로 간주하고 즉각적인 철폐를 주장한다.

(조선일보, 2000년 3월 1일자)

2. 선거기사 심의제도

1) 법적 근거

언론계의 반대에도 불구하고 선거기사심의제도는 제도화되었고, 이미 수차례 운영되어 왔다. 선심위 제도는 선거보도에서 불공정한 사례가 발생할 경우, 오랜 시일이 소요되는 사법적 절차 대신 언론중재제도를 원용한 신속·간이한 절차이며, 이는 후보자와 유권자에게 모두 유용한 제도라고 할 수 있다.

공직선거법 제8조의3에 의하면 선거기사심의위원회는 정간물에 게재된 선거기사의 공정성 여부를 조사하여, 불공정한 선거보도에 대해서 사과문이나 정정보도문의 게재를 언론중재위를 통해서 요구할 수 있다. 한편 “정기간행물에 공표된 인신공격, 정책의 왜곡전전 등으로 피해를 입은 정당 또는 후보자”는 기사게재 30일 이내에 당해 언론사에 반론보도문의 게재를 청구할 수 있으며, 청구가 받아들여지지 않은 경우에 분쟁당사자들은 지체없이 해당 청구건을 선거기사심의위원회에 회부할 수 있다. 이때 선심위는 48시간 내에 반론보도문 게재 여부를 결정해야 한다. 선거기사심의위원회의 결정을 이행하지 않는 언론사에게는 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처한다.

선거기사심의기준은 선거보도의 공정성, 형평성, 객관성, 공익성, 정치적 중립성 등을 천명하고 있다. 좀더 구체적인 사항으로는 여론조사보도의 경우, 조사의뢰

자, 조사기관·단체명, 피조사자의 선정방법, 표본의 크기, 조사지역·일시·방법, 표본오차율, 응답률, 질문내용 등을 밝혀야 한다. 언론사는 선거일전 90일부터 후보자의 칼럼을 게재할 수 없고, 선거기간 중에 특정후보자나 정당에 유리하거나 불리한 특집기획 기사를 게재할 수 없다. 특정 정당이나 후보자에 대한 지지나 반대를 유도하는 의견광고 게재가 금지되고, 선거일전 90일부터는 후보자의 저술 등에 관한 광고나 후보자가 출연하는 광고를 게재할 수 없게 하고 있다.

올해 치러진 지방선거뿐만 아니라 2000년 제16대 총선, 2002년 제16대 대선, 2002년 제3회 지방선거, 2004년 제17대 총선에서 각각 새로이 선심위가 구성되어 심의활동을 벌였다. 이는 선심위가 상설기구가 아니라 각 선거 때마다 새로이 설치되어야 하는 한시적 기구로 규정되어 있기 때문이다. 선심위는 신문과 잡지 등 정기간행물의 선거보도에 대한 심의를 맡고, 방송은 선거방송심의위원회, 인터넷언론은 인터넷선거보도심의위원회가 각각 심의를 하고 있다.

현행 공직선거법 제8조의2 및 제8조의3에 따르면 선거일전 120일부터 선거후 30일까지 방송위원회에는 선거방송심의위원회를, 언론중재위원회에는 선거기사심의위원회를 설치·운영하도록 하고 있고, 동법 제8조의5에는 선관위가 인터넷선거보도심의위원회를 설치·운영하도록 하고 있다. 선거기사심의위원회와 선거방송심의위원회의 구성방식은 큰 차이가 없어 정당 및 관련학계와, 대한변호사협회, 언론인단체, 시민단체에서 추천하는 인사들로 각각 9인 이내의 위원으로 구성된다. 한편 인터넷선거보도심의위원회는 위원수와 추천단체가 상대적으로 더 많고, 3년 임기의 상설기구라는 점에서 선거기사심의위원회나 선거방송심의위원회와 다르다.

2006년 지방선거관련 3개 심의위원회의 심의통계를 보면, 선거기사심의위원회는 53건의 자체심의, 25건의 시정요구심의, 2건의 반론보도청구회부심의 등 총 80건에 대해 심의·의결했다. 선거방송심의위원회의 경우, 6월말 현재까지 공식적인 발표는 없었으나, 지상파 방송사의 선거방송 제재 건수는 모두 43건이며, 이 중 KBS

가 14건으로 가장 많고 MBC와 SBS가 각각 10건과 5건인 것으로 알려졌다. 인터넷선거보도심의위원회는 2006년 지방선거와 관련하여 '경고문게재' 1건, '경고' 20건, '주의' 21건, '공정보도협조요청' 9건, '기각' 3건 등 총 54건의 조치를 취했다고 발표했다.

2) 선거기사 심의절차 및 결과

선심위의 심의는 심의위원회 내에 설치된 실무팀이 조사하여 찾아낸 심의기준 위반사례를 심의하는 자체심 의와, 후보자들이 선심위에 요청한 불공정 사례에 대한 시정요구심의로 구성된다. 불공정 보도로 판단될 경우, 사과문·정정보도문·경고문 게재나 경고·주의 또는 권고 결정을 내린다. 후보자는 시정요구 외에 반론보도 문 게재를 청구할 수 있다.

선심위는 법에 따라 선출된 9명의 심의위원과 심의위원의 심의 업무를 보조하는 언론중재위원회 사무처 심 의실무팀으로 구성했다. 자체심의를 통해 문제가 되는 선거기사의 선정은 사무처 내 전문위원 2인과 전문심의 원 4인, 그리고 각 지역사무소장이 맡아 선심위에 상정 하는 방법을 택했다. 총 심의대상 매체는 26개의 중앙 일간지, 69개의 지방일간지, 265개의 지역주간지, 21개 의 시사주간지, 7개의 월간지, 2개의 뉴스통신 등 총 390개였다.

선심위의 결정은 대부분 위원간의 충분한 의견개진을 통해 만장일치 합의에 도달했다. 제재여부에 대해 위원 간의 의견불일치로 인해 표결에 부친 안건은 단 1건에 불과했다. 심의위원회의 제재 결정은 대체로 다음과 같 은 기준에 따라 결정되었다.

- 정정보도문 게재 : 선거기사가 사실과 현저히 다르게 왜곡 보도되었다고 판단될 경우
- 경 고 문 게 재 : 불공정성이 특히 심하거나 동일유형의 위 반사례가 발생할 경우
- 경고, 주의, 권고 : 불공정의 정도가 경미하다고 판단될 경우
- 반론보도 청구 인용 : 반론보도 청구내용에 이유가 있다 고 판단될 경우

- 기 각 : 청구권 행사에 정당한 이익이 없거나 청구 내용이 명백히 사실에 반하는 경우
- 각 하 : 청구기간을 초과하는 등 형식과 절차에 흠결이 있는 경우

2006년 1월 31일부터 6월 30일까지 선심위는 53건의 자체심 의, 25건의 시정요구심 의, 2건의 반론보도청 구회부심의 등 총 80건을 처리했다. 이는 2004년 제17대 국회의원선거 기사심의위의 78건, 2002년 제3회 지방선거시의 56건에 비해 약간 늘어난 숫자이다.

비록 4년 전 지방선거에 비해 올해의 심의건수는 40%정도 늘어났지만, 전체 후보자의 숫자와 그에 대한 언론보도의 양에 비해서 불공정보도로 심의된 안건 은 비교적 적은 숫자라고 할 수 있다. 그러나 4년 전 10건에 불과했던 후보자들의 시정요구심 의가 올해에는 25건으로 크게 늘어난 것은 선심위 제도에 대해서 알고 있는 후보자들이 그만큼 늘어났기 때문이라고 할 수 있다. 시정요구 25건 중 15건이 취하되었는데, 대부분 심 의 전에 정정 내지 반론보도가 이루어졌거나 언 론사로부터 사과를 받고 후보자가 자발적으로 취하한 것이었다.

선심위의 결정은 4년 전에 비해 더 엄격해졌다고 평가할 수 있다. 2002년 제3회 지방선거에는 46건의 자체심 의 중 경고가 26.1%(12건), 주의가 73.9%(34건)를 차지했으나 올해 선심위의 결정은 경고 이상의 제재가 크게 늘어났다. 경고문 게재가 11.3%(6건)였고, 경고가 56.6%(30건), 주의가 32.1%(17건)였다. 시 정요구심 의의 결과는 2002년도와 크게 다르지 않았다.

올해 선심위의 심의안건을 매체별로 구분하면 총 80건 중, 중앙일간지가 12건, 지역일간지가 43건, 지역주간지가 23건, 월간지가 2건이었다. 중앙일간지는 4년 전에 비해 2건 늘어나는데 그친 반면, 지역일간지는 12건, 지역주간지는 11건씩 비교적 크게 늘어났다. 2002년 지방선거에서는 중앙지가 10개, 지역일간지가 31건, 지역주간지가 12건, 시사주간지 1건, 월간지 2건 이었다.

위반유형을 보면, 자체심 의는 공정성 및 형평성 위반, 여론조사보도요건 위반, 여론조사결과 보도금지 위반,

상업광고제한 위반, 외부기고 금지 위반 등으로 나타났는데, 2002년 지방선거에 비해 공정성 및 형평성 위반의 비율이 약간 줄어든 대신, 외부기고 금지 위반이 10건으로 크게 늘었다. 시정요구심의의 경우, 정정보도 요구가 40%에서 68%로 크게 늘어났다.

3. 선거기사심의제도의 개선방향

1) 선심위 운영상의 문제

현행 공직선거법 상의 선거기사 심의제도가 원래의 법정 취지에 보다 긴밀히 부합하려면, 현실적으로 나타난 일부 문제점들을 보완, 개선할 필요가 있다.

첫째, 3개 선거기사 심의기구의 통합 : 현재 신문, 방송, 인터넷 등으로 분화된 선거보도관련 심의기구를 일원화할 필요성이 대두되고 있다. 동일한 목적의 심의기구이고, 대동소이한 심의규정을 적용하면서 매체 유형에 따라 별도 기구로 구성되어 있기 때문이다. 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회는 선거일전 120일에서 선거일후 30일까지만 운영되는 한시적 기구인 반면, 인터넷선거보도심의위원회는 3년 임기의 상설기구인 점만이 다를 뿐이다.

둘째, 현재와 같은 심의기구의 분산은 후보자, 정당 등 신청인들에게 피해구제를 얻기 위해 세 기구를 일일이 찾아 상이한 절차를 따르게 함으로써 혼란과 번잡을 제공하게 되는 것이고, 동일한 분쟁 내용에 대한 법리 적용의 일관성이 필요함에도 각 기관별 심의 결과가 서로 다를 개연성이 있다. 현재 심의안건이 그리 많지 않은 상황에서 3개의 심의기구를 운영하는 것은 비용상으로도 효율성이 떨어진다.

셋째, 정간법을 신문법으로 개정하면서 뉴스통신에 대한 피해구제 관할 기관이 모호해졌다. 이를 선심위로 명문화할 필요가 있다.

넷째, 현재 후보자 및 예비후보자만이 선거보도에 대해 시정을 요구할 수 있는 범위를 정당에서도 할 수 있도록 넓혀야 한다.

다섯째, 후보자나 정당이 반론보도청구를 하기 위해서는 먼저 언론사와의 협의를 반드시 거치도록 되어 있

어 신속하고 실효적인 피해구제를 거두기 힘들다. 언론사와의 사전협의를 임의절차로 전환할 필요가 있다.

여섯째, 선거보도에 대한 반론보도청구권을 정당 중 중앙당에만 허용하는 부분을 삭제하여 정당의 지역사무소에서도 반론보도를 청구할 수 있도록 해야 한다.

마지막으로, 불공정 선거보도에 대해 선심위는 사과문 또는 정정보도문의 게재를 명령하도록 규정하고 있으나, 사죄광고는 양심의 자유에 위반된다는 헌법재판소 판결이 있으므로 사과문 게재명령 부분은 삭제할 필요가 있다.

2) 심의 기준의 문제

현행 선심위의 핵심적 심의기준은 공정성(제1조), 형평성(제2조), 객관성(제3조), 공익성(제4조), 정치적 중립성(제5조)이다. 과거 군사정권하에서 언론의 편파, 불공정 보도에 시달려온 국민들은 선거민주주의가 도입되면서 언론의 공정성 여부에 큰 우려를 보여왔다. 비록 그 빈도는 크게 줄었지만 언론들은 여전히 -대신 더 교묘한 방법으로- 특정 후보에게 편파적인 보도를 통해 자신들에게 유리한 후보가 당선되도록 지면이나 화면을 조작한다는 비난을 받고 있다. 그러나 과거 권위주의 시절 선거보도에 비해 언론보도의 편파성은 크게 줄어든 것이 사실이다. 특히 후보자간, 정당간 할애되는 선거관련 지면이나 방송 시간을 양적으로 균형을 맞추는 것이 관행화되고 있다.

그러나 선거보도의 양적 균형은 형평성 기준을 충족시킬 수 있지만, 객관성이나 공정성까지 충족되는 것은 아니다. 대부분의 언론은 중립성이나 형평성을 공정성으로 혼동하고 있다. 법원의 중립적인 결정이 공정한 재판을 의미하는 것이 아닌 것과 마찬가지로 중립적인 보도가 곧 공정한 보도라는 등식은 성립될 수 없다. 따라서 후보자들의 정책이나 입장을 양적으로 균등히 독자나 시청자들에게 전달하는 것이 결코 공정보도의 임무 완수가 될 수는 없다.

‘공정성의 사전적 의미는 공평하고 올바른 것이다. 따라서 무조건 양적으로 후보자들에게 균등하게 지면을 할애하는 것이 중립적이기는 하지만 공정한 것은 아니

다. 그들의 자질이나 능력에 걸맞은 평가를 할 때 공정한 언론보도가 되는 것이다. 후보자의 개인적 자질이나 그들이 내놓은 정책을 비교하여 우열을 가리는 것이 결코 언론의 공정성을 해치는 것은 아니다.

유권자의 올바른 선택에 꼭 필요하다면 특정후보에게 더 많은 지면을, 혹은 더 적은 지면을 할애하는 것이 공정한 보도가 될 수도 있다. 예를 들어 한 후보는 10가지의 자세한 공약을 제시하고, 반대후보는 5가지의 공약만을 제시했다면, 10개의 공약을 제시한 후보의 정책에 대해서 보다 많은 지면을 할애하는 것이 공정하다고 할 수 있다. 오히려 두 후보에게 무조건 동일한 지면을 할애하는 것이 열심히 준비한 후보에게는 불공정한 보도가 될 수 있는 것이다.

2006년 선거기사심의위원회가 공정성 여부를 심의하는 과정에서 적용한 기준은 후보자들에게 균등한 기회를 주었는지 여부였다. 앞으로 선심위는 현재의 공정성 기준을 양적인 측면에서만 판단하지 말고 보다 다양한 측면에서 판단해야 할 필요성이 있다. 현재의 기준대로라면 독자의 입장에서 적극적으로 후보자의 욕석을 가리는 제대로 된 언론이 불공정하고 편파적인 언론으로 제재를 받을 수도 있기 때문이다.

언론의 선거보도가 양적 형평성에만 지나치게 집착하면서 후보자들의 자질이나 정책에 있어 철저하게 시시비비를 가리지 않는 경향이 나타나고 있다. 불법선거, 부정선거에 대한 치밀한 보도도 찾아보기 힘들다. 특정 후보에 대해서만 집중적으로 보도할 경우, 편파보도라는 비난과 제재를 받을 수 있기 때문이다. 현재의 공정성 심의기준을 형평성과 구분하여, 형평성이나 중립성을 위반한 선거보도라 하더라도 유권자의 알 권리를 충족시키는 공정한 보도에 대해서는 제재를 하지 않도록 해야 할 것이다.¹⁾

4. 지방자치와 지역언론

올해 선심위의 심의안건을 언론사별로 보면, 중앙일간지는 12건인 반면, 지역일간지는 43건, 지역주간지는 23건으로 지역신문사들의 불공정보도 사례가 많았다. 2002년 제3회 지방선거에서도 중앙지는 10건에 불과한 반면, 지방일간지는 31건, 지역주간지는 12건으로 역시 지역신문사들의 선거보도가 많은 제재를 받았다. 지역신문사들이 중앙일간지에 비해 상대적으로 많은 제재를 받은 것은 당연할 수도 있다. 수적으로 지역신문사들이 중앙일간지에 비해 월등히 많기 때문이다. 2006년의 경우, 심의대상 매체가 중앙일간지는 26개인 반면, 지역일간지는 69개, 지역주간지는 265개에 달했다.

선거보도에 있어 지역신문의 편파보도 문제는 심각하지 않았다. 정작 심각한 문제는 지역신문들이 독자들로부터 외면을 받고 있어, 지방선거에서는 미디어선거거 거의 불가능하다는 점이다. 이로 인해 유권자들은 자신이 선출할 후보의 자질이나 그 후보의 정책보다는 정당 인지도나 연고 위주로 투표를 하고 있는 실정이다.

중앙선거관리위원회가 5월 21일과 22일 양일간 전국의 만 19세 이상 남·녀 유권자 1,500명을 상대로 실시한 결과 선거를 불과 10일 앞두고도 아직 선택할 후보자를 결정하지 못한 유권자가 58.5%에 달하는 것으로 나타났다. 후보자를 결정하지 못한 이유를 조사한 결과를 보면 “후보자를 잘 몰라서”가 46.3%로 가장 높았고, 다음으로 “마음에 드는 후보가 없어서”가 19.1%, “후보자의 홍보물·연설회 등을 보고 결정하기 위해서”가 17%, “선거운동을 지켜보고 결정하기 위해서”가 10.3%로 나타났다.

1) 선심위는 이번 선거기사심의위원회 기간 동안 ‘합리적 차별 허용’을 심의의 잣대로 새롭게 정립하기도 했다. 선심위는 선거판세 분석보도 및 후보자 소개기사에서 여론조사결과 지지도 순위, 유권자의 관심도, 유력한 주요 정당의 추천을 받았는지의 여부 등을 참작, 유권자의 알권리를 충족함에 필요한 범위 내에서 합리적으로 차별하여 보도할 수 있다고 보고 특정 후보가 여타 후보에 비해 다소 부각 보도된 경우라도 유권자에게 선거에 관한 유용한 정보를 제공하고 식견 있는 판단을 이끌기 위한 합리적이고 상대적인 차별은 인정해야 한다는 결론을 내렸다. 이같은 시도가 공정한 선거보도에 긍정적인 효과를 가져올 게 틀림없지만, 그같은 잣대만으로는 매우 복잡·다양한 양태를 보이고 있는 선거기사에 대해 그 공정성을 심사하기에는 미흡하다는 것이 필자의 생각이다.

지방선거에서 유권자들이 후보자들에 대해 잘 모르는 것은 유권자들이 후보자들에 대해서 적극적으로 알고 있지 않은 결과이기도 하지만, 유권자들이 후보자에 대해서 알고 싶어도 정보를 손쉽게 구할 수 있는 언론체계가 정착되지 않았기 때문이기도 하다. 대통령선거나 국회의원 선거에 비해 지방선거에 대해서는 유권자들의 관심도가 낮고, 자연히 후보자들에 대한 관심도 역시 낮을 수밖에 없다. 그러나 더욱 심각한 문제는 지금과 같이 중앙 중심적 언론체제로는 지방자치 선거를 제대로 치를 수 없다는 점이다. 이로 인해 민주주의의 토대인 지방자치의 정착이 늦어지고 있다.

자치란 인간이 자신의 행복을 추구하고 권리를 지키기 위한 필수적인 도구로, 지방자치는 자치의 권리를 지역적인 단위로 행사하는 것이다. 지방자치는 민주주의의 핵심인 권력의 분산과 견제를 통해 권력의 남용과 독재정치의 출현을 방지하기도 한다. 따라서 소수개인의 권력독점뿐만 아니라 특정지역의 권력집중화도 차단하는 역할을 한다. 그러나 지방자치를 실시한 지 15년이 넘었지만, 그러한 중앙권력의 지역분산이라는 기본 조건은 충족되지 않았고, 결국 지역사회 발전이라는 지역주민들의 숙원이나 지역간의 균형적 발전이라는 국가적 과제는 달성되지 못했다. 지역사회의 민주화나 지역사회의 성장 그리고 지역격차의 해소라는 측면에서 볼 때 지방자치가 기대했던 만큼의 결과를 가져오지 못했다.

물론 지난 15년간의 지방자치가 실패한 것만은 아니다. 중앙정부와 지방정부, 광역정부와 기초정부간의 수직적 관계가 수평적 관계로 바뀌었고, 민선단체장의 임기보장으로 지역행정의 책임의식과 봉사의식이 강화되었다. 특히 지방행정의 주민 만족도는 크게 높아졌다는 평가를 받았다. 지방행정이 상명하달식의 권위주의적 행정에서 주민의 자율성과 참여를 통해 이루어지는 행정으로 바뀌었고, 과거의 통제관리식 행정에서 사회복지 서비스 제공 행정으로 바뀌었다. 또한 각 지역 고유의 문화적 정체성을 회복하려는 움직임도 활발해졌다.

지방자치를 통해 지역사회가 당면한 정치적, 경제적, 사회적 문제점들이 해결되기는커녕 더욱 악화되는 경우가 적지 않은 것은 제도적인 미비점도 있지만, 지방자

치 성공의 절대요소인 지역언론이 활성화되지 못해 지역사회내의 정보교환, 비판감시, 여론수렴 등 민주적 의사소통구조가 제대로 형성되지 못하기 때문이다. 언론 없는 민주주의를 상상할 수 없듯이 지역언론 없는 지방자치란 있을 수 없다. 지역여론을 수렴하고 지역정부를 감시·비판하는 수단이 없다면 지방자치는 불가능하기 때문이다. 그러나 1991년 부활된 지방자치는 사실상 지역언론이 제대로 정착되지 않은 상황에서 실시되었고 이는 4번째 지방자치선거를 실시한 올해에도 마찬가지이다.

지방자치를 실시한지 15년이 지난 현재도 지역언론, 특히 지역신문의 실정은 열악하기 그지 없다. 대구, 부산 등 일부 지역을 제외하고는 가정에서 구독하는 경우가 거의 없다. 관공서 주변에만 수천 부 정도 배포되는 경우가 대부분이다. 지역신문은 지역사회 기득권자와 관공서의 대변자로 전락했고, 지역사회 주민들로부터 철저히 외면받고 있다. 이로 인해 지방선거에서 가장 효율적인 역할을 하는, 즉 지역의 후보자와 지역의 유권자들을 연결시켜주는 기능을 발휘하지 못했다. 결국 유권자들은 전국적으로 동일하게 한 후보만을 선택하는 대통령선거뿐만 아니라, 각 지역에서 각기 다른 후보를 선출하는 지방선거에서도 중앙언론에 의존할 수밖에 없었다.

그러나 중앙언론이 수만 명에 달하는 후보자들을 일일이 다 소개해 줄 수는 없다. 전국적 언론이 각 지역마다 상이한 선거의제나 후보자의 신상에 대해 소상하게 보도할 지면이나 시간이 없기 때문이다. 올해 지방선거에도 중앙언론은 각 지역에 출마한 후보자보다는 각 정당 대표의 선거유세에 집중했고, 독자와 시청자들은 정작 자신들이 뽑아야 할 후보에 대한 객관적 정보를 언론으로부터 얻지 못했다. 이번 선거에서도 유권자들은 소위 “묻지마 투표”를 할 수 밖에 없었던 것이다. 지역의 일꾼을 선발하는 지방자치 선거이지만, 중앙당 지도자의 역할에 따라 선거 결과가 결정되는 모순이 발생하는 것이다.

미디어가 제 기능을 발휘하지 못한 지방선거는 중앙권력의 지역 쟁탈전으로 변질되었고, 대부분의 지역에서 토착보수주의를 기득권으로서 정착시켰다. 지역언론

의 부실로 인해 후보자에 대한 능력 검증이나 정책에 대한 의견수렴이 불가능한 상황에서 출신지역, 가문, 출신학교 등 연고가 튼튼한 사람이나 선거자금에 많은 지역유자들이 지역의 정치적 대표자로 선출되는 것은 당연한 결과였다. 지자체 선거를 통해 당선된 대부분의 지역토호 세력들은 지역주민의 무관심과 지역언론 부재로 인한 감시 소홀의 틈을 이용, 겉으로는 행정 감시나 주민권익보호를 앞세우면서도 실제로는 기득권 세력과의 야합과 타협을 통해 자신들의 사리사욕과 집단이익을 채우기에 급급했다. 그 결과 지역분권은커녕 지방정부의 부패, 지역의 비효율성만 높아져 오히려 지방과 중앙간의 격차가 더욱 심화되는 양상을 보이고 있다.

5. 맺음말

현대 시민사회에서는 정치과정의 대부분이 언론을 통해서 이루어진다. 유권자들이 정치현안을 직접 분석하거나 정치인들과 개별적으로 접촉하는 경우는 매우 드물고, 유권자들과 정치인들 사이에서 행해지는 언론의 게이트키퍼(gatekeeping)를 거친 정치뉴스나 논평이 정치적 담론을 형성하는 경우가 대부분이다. 유권자들은 뉴스보도, TV 토론, 여론조사, 사설-칼럼 등을 통해 정치관련 정보를 입수하고 정치적 현안이나 정치인들에 대한 판단을 한다. 즉 현대민주주의의 정치는 대부분 언론을 매개로 혹은 언론을 의식해서 이루어진다. 언론은 정치의 필수요소인 것이다.

대부분의 언론이 영리를 추구하는 기업이면서도 정부의 규제나 간섭을 받지 않으며 언론의 자유를 누릴 수 있도록 기본권으로 보장받고 있는 주된 이유도 언론의 정치적 기능을 보호하기 위해서이다. 정치권력의 압력

이나 보복으로부터 자유로운 언론보도가 전제되어야 시민들이 정부를 선택하는 민주주의가 가능하다고 믿었기 때문이다. 따라서 언론의 자유라는 특권을 누리는 언론에게는 유권자의 뜻을 정치인들에게 전달하고 정치인들의 활동상을 유권자들에게 정확하고 적절하게 보도할 때 민주주의가 그 효과를 발휘하는 것이다.

민주주의는 유권자가 선거를 통해 현명한 선택을 할 때 진가를 나타낸다. 공정하고 효율적인 선거를 통해 부패하고 무능한 정치인들을 퇴출시키고, 민의를 대변하는 청렴하고 유능한 정치인들을 선출할 수 있을 때 비로소 민주사회로 한 발짝 더 전진하게 된다. 여기에 필수적인 것이 공정하고 유용한 선거보도이다. 유권자들은 언론을 통해 후보자 개인 신상에 대한 정확한 정보와 아울러 그가 속한 정당이 제시한 정책에 대해 숙지하고 비교할 수 있어야 하기 때문이다. 후보자 자신들의 선거유인물이나 선거유세만으로는 유권자들이 현명한 판단을 할 수 없다.

그러나 정치인들은 자신들에게 불리한 것을 감추고 유리한 것만을 선전하면서 상대 정치인들의 약점만을 들추어내게 마련이다. 특히 선거 때일수록 정확하지 않은 정보를 유포시켜 유권자를 현혹하게 마련이다. 신뢰할 수 있는 정확한 정보를 제공하는 언론의 역할이 더욱 중요해지는 때가 바로 선거철이다. 정확하고 공정한 선거보도는 언론의 존재이유나 다름없는 것이다. 언론이 공정하고 정확한 선거보도를 할 때, 유권자들은 현명한 공중(informed public)이 되고 민주주의의 완성도는 높아진다. 지방자치제도에 걸맞은 언론체제가 구축되고, 언론의 자유와 책임이 적절하게 균형잡힌 선거보도 문화가 정착되어 선거보도심의제도가 더 이상 필요 없는 시대가 와야 할 것이다.

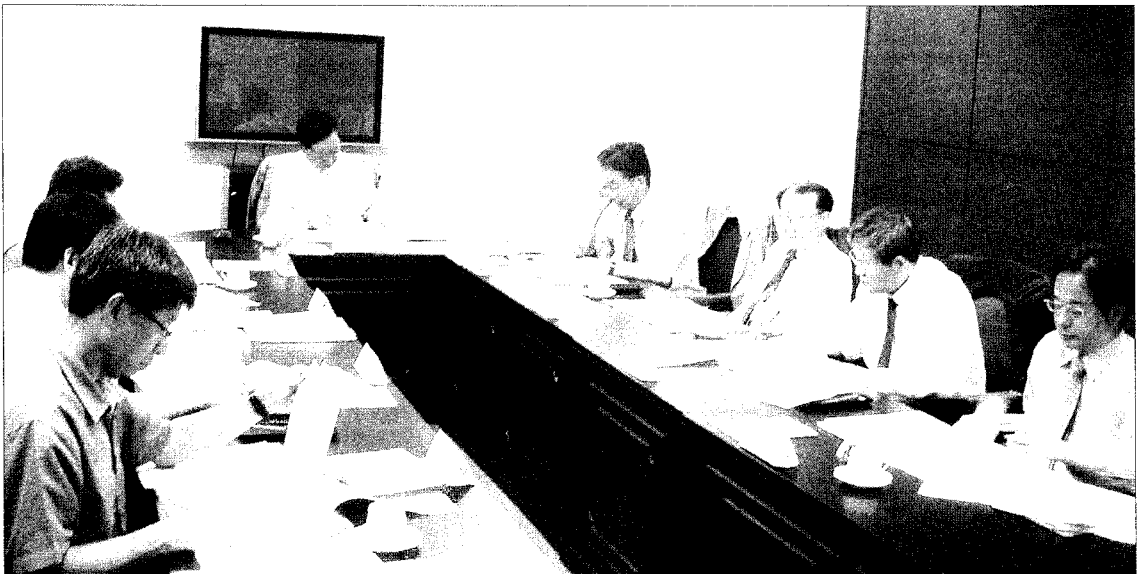
제2장 선거기사심의위원회 결산좌담

제4회 전국동시지방선거 선거기사심의위원회 운영평가

일 시 : 2006년 6월 26일 오후 4시
장 소 : 선거기사심의위원회 회의실

참 석 자 명 단

- 유 호 봉 (庾孝鳳, 심의위원장, 사회)
- 이 명 순 (李明純, 부위원장)
- 이 경 일 (李耕一, 한국외국어대 신문방송학과 겸임교수)
- 노 향 기 (魯香基, 前 월간 말 발행인)
- 안 병 준 (安秉峻, 前 언론개혁시민연대 공동대표)
- 박 구 진 (朴九鎭, 변호사)
- 하 창 우 (河昌佑, 대한변호사협회 공보이사)
- 강 경 근 (姜京根, 숭실대 법학과 교수)
- 장 호 순 (張浩淳, 순천향대 신문방송학과 교수)



선거기사심의위원회 좌담회

제4회 전국동시지방선거 기사심의위원회가 지난 6월 30일로 150일간의 활동을 마감했다.

이에 따라 심의위원회는 그동안의 활동을 마무리하는 좌담회를 열어, 이번 선거보도의 실태 및 심의위원회의 활동사항과 운영성과 등을 평가하고 제도상의 문제점 및 개선방향 등에 대해 의견을 교환했다.

심의위원들은 이번 선거기사심의위원회가 심의위원회의 운영에 대해 지속적으로 홍보활동을 펼치는 한편, 후보자의 피해구제를 위해 사건을 신속하게 처리하는 등 선거기사의 공정성을 유지하기 위해 다각적인 노력을 기울였다고 평가했다. 편집자

위원장 : 오늘은 선거기사심의위원회 활동을 마감하면서 위원회 활동 전반에 대해 평가하는 자리를 갖도록 하겠습니다.

이번 심의위원회에서는 자체심의 53건, 시정요구 25건, 반론보도청구회부 2건 등 총 80건을 처리하였습니다. 이는 2002년 제3회 전국동시지방선거 기사심의위원회에서 자체심의 46건, 시정요구 10건 등 총 56건을 처리한 것과 비교하여 다소 증가한 수치입니다. 이같은 심의위원회의 활동결과와 관련하여 이번 제4회 전국동시지방선거의 보도실태에 대해 말씀해 주시기 바랍니다.

강경근 위원 : 「공직선거법」이 2005년 8월 4일자로 개정되어 이번 제4회 전국동시지방선거에서는 기초의원 선거부터 각 지역구별 후보자들간의 경쟁이 아닌 정당간의 대결구도로 인식되어 지역현안에 대한 보도가 충분히 이뤄지지 않아 지역일꾼을 뽑는다는 취지가 퇴색된 경향이 컸습니다. 이처럼 언론사가 지역 현안에 대한 의제

를 설정하는 제기능을 다하지 못하다 보니 유권자들의 관심을 유발할 만한 이슈를 제시하는 것에도 실패했던 것으로 보입니다.

노항기 위원 : 이번 선거보도에서는 기초의원 및 기초단체장에 대한 보도는 미미한 반면에, 공약단체장과 정당 대표 등에 관한 보도가 주를 이루었다고 할 수 있습니다. 유권자들에게는 해당 지역을 실질적으로 이끌어갈 후보자에 대한 정보가 필요함에도 불구하고 이에 대한 정보가 미흡하다 보니 유권자들로서는 선거공보물에만 의존하여 후보자들에 대한 정보 취득이 가능한 실정이었습니다. 따라서 정당간 대결구도에 따른 보도에서 탈피하여 지역 쟁점에 대해 초점을 맞춰 이를 이슈화한다면 각 후보자 및 공약에 대한 인지도도 높아져 유권자의 투표행위에도 긍정적인 영향을 미칠 것입니다.

후보자별로 비중을 달리하여 보도하거나, 선거일이 임박한 시점에 유력 후보자만을 선정하여 기사를 게재하는 것은 뉴스가치 및 유권자의 관심도 등을 감안할 때 불공정한 보도인 것으로 판단하기 어렵다는 방침을 마련하는 등, 공정보도에 대해 명확한 판단기준을 정립한 것도 이번 심의위원회의 성과라고 할 수 있습니다.

유 효 봉 심의위원장



이명순 부위원장 : 이번 선거에서는 기초의원 유급제가 도입되어 예년에 비해 경쟁률이 높아졌습니다. 이에 따라 선거보도 역시 과열양상을 나타낼 것이라는 우려가 제기되기도 하였으나 실제 이뤄진 보도수위로 미루어볼 때

당초 예상보다 언론사들이 공정정보를 위해 노력하였다는 것을 알 수 있었습니다. 이는 선거기사의 공정정보에 대한 인식이 확산된 데 따른 결과이기도 하지만, 우리 심의위원회의 결정사항이 지역신문발전위원회의 평가에도 반영되어 발전기금 지원에도 영향을 미칠 수 있기 때문에, 이를 의식한 노력의 일환인 것으로 판단할 수도 있을 것입니다.

장호순 위원 : 이번 선거에서는 지난 제3회 전국동시지방선거와 제17대 국회의원선거에 비해 시민단체와 인터넷 등 뉴미디어의 영향력이 미미했던 반면, 오히려 신문, 방송 및 기존 언론매체에 의존하는 경향이 컸던 것으로 평가됩니다. 물론 일부 시민단체에서는 매니페스토 캠페인 등 선거와 관련한 새로운 운동을 시도하기도 하였으나 유권자들에게 미치는 영향력은 실질적으로 낮아, 결국 언론보도를 통해서 후보자들에 대한 정보를 습득할 수밖에 없었습니다.

그러나 이번 선거보도의 실태를 보면, 유권자 입장에서의 뉴스가치와 언론사 입장에서의 뉴스가치가 상반된 양태를 띤 것으로 나타났습니다. 대부분의 언론사들이 광역단체장 위주로 집중적으로 조명한 반면, 유권자들

당초 예상보다 언론사들이 공정정보를 위해 노력하였다는 것을 알 수 있는데, 이는 선거기사의 공정정보에 대한 인식이 확산된 데 따른 결과이기도 하지만, 우리 심의위원회의 결정사항이 지역신문발전위원회의 평가에도 반영될 수 있기 때문에 이를 의식한 노력의 일환인 것으로 판단할 수도 있을 것입니다.

이 명 순 부위원장



은 해당 지역의 행정전반을 이끌어갈 기초의원 및 기초단체장에 대한 정보 욕구가 더욱 컸던 것이 사실입니다. 이렇다 보니 유권자들로서는 해당 지역구에 출마한 후보자들에 대한 정보가 턱없이 부족한 상태에서 투표를 할 수밖에 없고, 지역의 담론을 생산해야 하는 지역언론까지도 중앙 언론에 의존하여 보도하다보니, 내 지역의 일꾼을 직접 뽑는 지방선거임에도 불구하고 중앙언론이 제공하는 정보와 크게 다르지 않은 기사를 게재하게 된 것입니다. 따라서 미디어 제공자와 수용자간의 격차를 해소하고 지방자치제가 원만히 정착하기 위해서는 전국 단위 언론과 지역 단위 언론간의 적절한 균형을 모색해야 한다고 생각합니다.

이경일 위원 : 일반적으로 중앙 언론사들은 공정정보 등에 대한 교육의 기회가 많아 여타 지역의 군소 언론사들에 비해 공정한 선거보도가 이뤄지고 있다고 평가합니다. 그러나 지난 제17대 국회의원선거 기사심의위원회 활동 당시 자체심의를 통해 중앙일간지가 6건 제재받은 것에 비해, 이번 심의위원회에서는 7건이 제재받아 중앙 언론사에 의한 선거기사의 공정성 유지가 아직도 해결되어야 할 과제로 남아있음을 말해주고 있습니다. 중앙 언론사들이 공정한 선거보도를 위해 주의를

기울이고 있는 것도 사실이었지만, 지역 언론에 비해 영향력과 파급력이 큰 중앙언론이 오히려 지능적으로 교묘하게 특정 후보 또는 정당을 지지하는 보도를 게재하는 경우가 많아 이에 대한 적절한 제재수단을 강구해야 할



중앙 언론사들이 공정한 선거보도를 위해 주의를 기울이고 있는 것도 사실이었지만, 지역 언론에 비해 영향력과 파급력이 큰 중앙언론이 오히려 지능적으로 교묘하게 특정 후보 또는 정당을 지지하는 보도를 게재하는 경우가 많아 이에 대한 적절한 제재수단을 강구해야 할 것입니다.

이 경 일 위원



이번 심의위원회에서 의결한 제재조치에 대해 재심청구가 한 건도 제기되지 않았다는 점은 심의위원회 결정의 효용성을 확보함과 동시에 심의위원회에 대한 신뢰도 역시 한층 높아진 것으로 평가할 수 있습니다.

노 향 기 위원

것입니다.

한편 지역 신문들의 경우 예년의 선거보도에 비해 공정성 등을 유지하기 위해 많은 노력을 기울인 것으로 평가됩니다. 이는 지역신문발전위원회의 영향도 크지만, 매니페스토를 실천하려는 언론의 자체적인 노력과 함께, 강화된 선거법으로 인해 혼탁 선거가 방지되어 선거보도문화에까지 바람직한 영향을 미친 것으로 판단됩니다.

위원장 : 전체적으로 중앙 언론사보다 지역 언론사의 위반 건수가 많은 것은 지역 언론사 중 상당수가 재정적으로 취약하여 해당 지역단체장 및 지역유지와 밀접한 관계를 유지하고 있기 때문인 것으로 알고 있습니다. 이처럼 언론사의 존립을 위해 지역단체장과 긴밀한 관계를 유지하다 보니 기초의원에 대한 보도 비중이 상대적으로 낮을 수밖에 없어, 지역 언론사들의 공정보도가 이뤄지기 위해서는 이러한 정언(政言)유착 관행이 근본적으로 타파되어야 할 것입니다.

다음으로 선거기사심의위원회의 운영성과에 대해 논의해 보도록 하겠습니다.

노향기 위원 : 이번 심의위원회에서 의결한 제재조치에 대해 재심청구가 한 건도 제기되지 않았다는 점은 심의위원회 결정의 효용성을 확보함과 동시에 심의위원회에 대한 신뢰도 역시 한층 높아진 것으로 평가할 수 있습니다.

박구진 위원 : 이번 심의위원회에서 제재한 건수는 당초 예상보다 적은 것으로 보여 선거보도의 공정성에 대한 인식이 예년에 비해 높아졌다고 평가할 수 있습니다. 이는 심의위원회 발족 시기에 맞

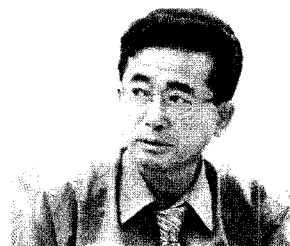
춰 심의대상 매체들에게 '선거기사심의편람'을 발송하여 공정한 선거보도를 위한 협조를 당부하고, 회의가 끝날 때마다 각 언론사들에게 의결사항에 관한 보도자료를 배포하는 등 심의위원회에 관한 지속적인 홍보활동을 펼친 것이 긍정적인 영향을 미친 것으로 판단됩니다.

하창우 위원 : 이번 심의위원회 운영기간동안 여타 심의 기구에서도 유사 사건에 대한 우리 심의위원회의 처리 결과를 참고하여 판단근거로 삼기도 하고, 각 지역 선거관리위원회에서 불공정성이 의심되는 기사에 대한 판단을 의뢰해오기도 하는 등 우리 심의위원회의 결정사항이 존중받고 있는 것으로 보여 위상 또한 한층 높아진 것으로 자평할 수 있습니다.

위원장 : 이번 심의위원회에서는 1997년에 내려진 헌법 재판소의 판결을 토대로 하여 언론에서 지역구별 후보자들을 다룰 때 국민적 관심도와 주요 정당의 추천을 받은 후보인지 여부 등에 따라 후보자별로 비중을 달리하여 보도한 것은 합리적인 근거에 의한 차별로 규정하여 관련 기준을 위반한 것이 아니라는 입장을 정하였습니다. 또한 선거일이 임박한 시점에 유력 후보자만을

제재조치를 받은 언론사들을 보면 대부분 지역의 군소 매체들로서, 중앙일간지나 지역 유력 일간지의 위반 사례는 매우 적은 것으로 나타났습니다. 이는 규모가 작은 언론사일수록 선거기사의 공정성에 대한 인식이 낮은 데서 비롯된 것으로 보입니다.

안 병 준 위원



선정하여 이력이나 공약사항 등에 대해 소개하는 기사를 게재하는 것은 뉴스가치 및 유권자의 관심도 등을 감안할 때 불공정한 보도인 것으로 판단하기 어렵다는 방침도 마련하였습니다. 이처럼 그동안 추상적인 기준으로써만 판단해오던 후보자별 공정보도에 대해 명확한 판단기준을 정립한 것도 이번 심의위원회의 성과라고 할 수 있습니다.

아울러, 더욱 효율적으로 심의위원회를 운용하기 위해 제도적으로 보완되어야 할 사항이 있을 것입니다. 위원님들께서는 그동안 심의위원회 활동을 하시면서 느꼈던 문제점과 개선방안에 대해 말씀해 주시기 바랍니다.

노향기 위원 : 자체심의를 통해 불공정한 선거기사 53건에 대해 심의위원회가 취한 결정으로는 '경고문 게재' 6건, '경고' 30건, '주의' 17건 등으로 '경고'가 가장 높은 비중을 차지하고 있습니다. 그러나 '경고' 결정은 해당 언론사가 심의위원회의 결정사항을 무시하고 불공정성에 대해 자각하지 않는다면 그 결정의 실효성이 낮아 솜방망이에 불과합니다. 따라서 불공정한 선거보도를 근절하기 위해서는 제재수위를 한층 강화하여 심의위원회로부터 경고 결정을 받은 경우에도 이를 독자들에게 알릴 필요도 있을 것입니다.

위원장 : 선거기사심의위원회 규칙에 따라 심의위원회가

선거보도의 공정성에 대한 인식이 예년에 비해 높아졌다고 평가할 수 있는데, 이는 심의대상 매체들에게 '선거기사심의편람'을 발송하고, 의결사항에 관한 보도자료를 배포하는 등 심의위원회에 관한 지속적인 홍보활동을 펼친 것이 긍정적인 영향을 미친 것으로 판단됩니다.

박 구 진 위원



취할 수 있는 결정유형으로 '경고문 게재결정'이 있으나, 법상 보장되어 있는 심의위원회의 결정권한인 '사과문 게재'보다 낮은 수위의 결정유형이기 때문에 헌법재판소의 위헌 결정으로 적용이 어려운 '사과문'에 버금가는 제재수단이 강구될 필요성이 있습니다.

안병준 위원 : 제재조치를 받은 언론사들을 보면 대부분 지역의 군소 매체들로서, 중앙일간지나 지역 유력 일간지의 위반 사례는 매우 적은 것으로 나타났습니다. 이는 규모가 작은 언론사일수록 선거기사의 공정성에 대한 인식이 낮은 데서 비롯된 것으로 보여 이들 군소 언론사들에게 선거기사심의기준 등에 대한 홍보활동을 보다 활발하게 펼쳐야 할 것으로 생각합니다.

강경근 위원 : 중앙일간지의 경우 외양상으로는 공정성 및 형평성을 유지하기 위해 지역지보다 더욱 많은 노력을 기울인 것으로 비치지만, 관련 조항을 피하기 위해 교묘한 방식으로 불공정한 보도를 일삼는 경우도 많기 때문에 이에 대해 일벌백계 차원에서 강력한 제재가 뒤따라야 할 것으로 보입니다. 그러나 관련 기준 위반 여부에 대한 명확한 판단이 어려운 경우에는 언론의 자유를 보장한다는 측면에서 보도현실을 고려하여 보다 합

리적이고 융통성있는 결정을 내릴 수도 있을 것입니다.

이경일 위원 : 이번 선거에서는 특히 특정 정당 대표가 유세 중 피습을 당한 사건이 발생하여 이에



현재 정기간행물, 방송, 인터넷 등 매체별로 분산되어 있는 선거보도 관련 심의기구를 일원화하여 심의의 일관성을 확보하고 유권자 및 후보자들의 편의를 증진시켜야 할 필요가 있습니다. 헌시적으로 심의기구를 운영하는 현 체제로서는 심의의 전문성 및 일관성을 유지하기 어려운 측면이 많습니다.

하 창 우 위원



이번 선거에서는 지역현안에 대한 보도가 충분히 이뤄지지 않아 지역일꾼을 뽑는다는 취지가 퇴색된 경향이 컸습니다. 이처럼 언론사가 지역 현안에 대한 의제를 설정하는 제기능을 다하지 못하다 보니 유권자들의 관심을 유발할 만한 이슈를 제시하는 것에도 실패했던 것으로 보입니다.

강 경 근 위원

관한 보도가 집중적으로 이뤄졌습니다. 이 사건과 관련하여 일반 스트레이트 기사는 물론, 사실과 논평 등을 통해 노골적인 논조로써 여론을 이끌어가려는 언론도 많았습니다. 그러나 이 같은 경우 직접적으로 적용할 만한 잣대가 마련되어 있지 않아, 실질적인 심의과정에서는 특정 후보자나 정당에 유·불리한 영향을 미칠 우려가 있는 외부기고 형식의 칼럼에 대해서만 제재를 가할 수 있었습니다. 따라서 이러한 보도행태에 대한 제재가 가능하도록 명확한 근거규정이 마련되어야 할 것입니다.

장호순 위원 : 이번 심의위원회에서 자체심의를 통해 의결한 건수 53건을 위반유형별로 살펴보면 '공정성 및 형평성'이 31건으로 가장 많습니다. 그런데 '공정성 및 형평성 위반'은 위반 여부가 명확한 '여론조사보도요건 미비'나 '외부기고 조항 위반' 등과 달리 판단기준이 애매한 실정입니다. 현재까지 법규 위반 여부를 판단할 때 후보자들에게 노출기회를 동등하게 제공하였는지 여부에 치우치는 등 양적인 형평성 위주로 판단해왔습니다만, 향후에는 양적인 형평성 못지않게 내용적인 측면의 질적인 형평성 또한 주요 판단기준으로 고려해야 할 것입니다.

하창우 위원 : 현재 정기간행물, 방송, 인터넷 등 매체별로 분산되어 있는 선거보도 관련 심의기구를 일원화하여 심의의 일관성을 확보하고 유권자 및 후보자들의 편의를 증진시켜야 할 필요가 있

습니다. 선거일전 120일부터 선거일후 30일까지 150일동안 한시적으로 심의기구를 운영하는 현 체제로서는 대통령선거를 제외한 재·보궐선거 관련 기사심의가 원천적으로 불가능할 뿐만 아니라, 각 선거별 심의위원회가 설치

될 때마다 새로운 위원을 위촉하여야 함에 따라 심의의 전문성 및 일관성을 유지하기 어려운 측면이 많습니다.

위원장 : 심의기구의 분산으로 인해 동일 사안에 대한 제재조치가 매체별로 상이하게 내려진다면 이는 형평성에 어긋날 뿐만 아니라 언론의 지위 또한 불안정하게 만드는 결과를 초래할 것입니다. 또한 각 심의기구에 대한 국민들의 신뢰성도 크게 흔들릴 우려도 있습니다. 따라서 심의의 통일성 및 효율성을 담보하기 위해 심의기구의 통합은 불가피한 것으로 판단됩니다.

선거기사심의위원회는 이번까지 통산 5회에 걸쳐 운영되어 관련 규정상의 미비점을 보완해가며 선거기사의 공정성을 유지하기 위해 노력해 왔습니다. 그러나 보다 공정하고 효과적인 심의를 위해 개선되어야 할 제도상의 미비점이 남아 있기 때문에, 향후에도 이러한 사항에 대한 개선노력을 지속적으로 기울여 선거기사심의위원회의 위상 제고와 공정한 선거보도문화 정착을 위한 발판을 마련해야 할 것입니다. 바쁘신 와중에도 회의에 참석하시어 활발한 토론이 가능하도록 노력하여 주신 여러 위원님들께 감사의 말씀을 드리며 이것으로 선거기사심의위원회 좌담회를 마치겠습니다.

현재까지 법규 위반 여부를 판단할 때 후보자들에게 노출기회를 동등하게 제공하였는지 여부에 치우치는 등 양적인 형평성 위주로 판단해왔습니다만, 향후에는 양적인 형평성 못지않게 내용적인 측면의 질적인 형평성 또한 주요 판단기준으로 고려해야 할 것입니다.

장 호 순 위원

