

제3부 종합평가

제1장 심의위원 평가

제2장 결산좌담



박 영 상

제17대 대통령선거 선거기사심의위원회
부위원장

- 한양대 신문방송학과 졸업
- 미국 미주리대 저널리즘 박사
- 한국언론학회 회장
- 한양대 신문방송학과 교수

1. 선거와 미디어

공명선거는 자유 민주주의 제도를 지탱하는 근간이고 한 나라의 민주주의 성숙도를 가늠할 수 있는 척도이다. 그렇기 때문에 자유로운 분위기에서 적법한 절차에 따라 공명정대하게 대표자를 뽑는 일은 민주주의 구현의 실질적인 방법이고 꼭 거쳐야 하는 과정이기도 하다. 더구나 그것이 국가 통수권자를 뽑는 대통령 선거라면 그 중요성이나 상징성은 두말할 나위도 없다.

선거가 제대로 치러지기 위해서는 무엇보다 유권자인 국민 모두가 후보자에 관한 충분한 정보나

지식을 갖고 있어야 한다. 또 후보자의 정당이 내건 정강이나 정책은 물론 공약이나 추진 방안에 대해서도 충분히 알고 있어야 한다. 선거와 관련된 정보나 지식이 없다면 유권자는 올바른 판단을 내릴 수 없고 따라서 참다운 민주주의 실현은 공염불이 되기 십상이다. 그렇기 때문에 유권자인 국민이 선거와 관련된 정보나 지식을 얼마나 알고 있는지는 선거의 성패를 가름하는 중요한 기준이 되는 셈이다.

현대 사회에서 일상 삶에 필요한 지식이나 정보를 얻는 길은 미디어를 통하는 것뿐이다. 개인이나 소집단이 정보나 지식을 직접 전달하거나 확산할 수도 있지만 시간과 공간의 제한으로 극히 예외적인 경우를 제외하고는 미디어에 의존하게 마련이다. 미디어는 동시에 다수의 수용자에게 지식이나 정보를 전달하는 역할을 담당하고 있기 때문이다. 유권자들은 미디어가 전하는 후보나 정당에 관한 정보나 뉴스 심지어 이미지를 바탕으로 투표권을 행사하게 마련이다.

자유민주주의는 선거에 의해서 성숙하고 선거는 유권자의 현명한 판단에 의해서 성패가 나뉘며 유권자는 미디어에 의존하여 선거권 행사를 결정하게 된다. 만일 미디어가 선거와 관련된 정보나 뉴스를 제대로 전하지 않으면 선거는 일그러지고 선거가 실패하면 자유민주주의 제도는 이룩되지 못한다. 따라서 선거는 제도로서 자유민주주의, 현명한 유권자(informed citizen), 성숙한 미디어 등

3박자가 조화를 이루는 지점에서 꽃을 피울 수 있다고 볼 수 있다.

해방 이후 술한 선거가 치러졌다. 하지만 건국 60년이라는 물리적인 연륜에 어울리지 않게 우리나라 선거는 온갖 부정과 부패로 점철되어 있었다. 정부는 지난 2000년 선거 풍토의 형질을 바꾸기 위해 공직선거법을 대폭 손질했고 그 후 선거 환경은 획기적으로 개선되었다는 것이 일반적인 평가이다. 금품수수, 지역감정 조장, 흑색선전이 눈에 떨 정도로 줄었고 대규모 집회나 호별 방문 등 부정 선거의 시빗거리가 뒤틀린 일들이 거의 사라졌다. 따라서 선거 비용이 줄었고 선거 관련 부조리도 자취를 감추고 있다. 선거 풍토 개선이나 근대적인 선거 운동의 대안으로 제시된 것이 미디어이다.

미디어가 건전한 선거 풍토 조성이나 환경 개선의 중심에 서게 됨에 따라 미디어에 대한 주문이나 감시가 더 커진 것은 자연스러운 현상이다. 미디어의 선거 보도는 정확하고 공정해야 한다는 당위적인 명제를 그대로 받아들이고 실행해야 한다는 점이다. 특히 뉴스나 정보의 경우 후보자를 위한 것이 아니라 유권자인 국민을 위한 것이어야 한다는 점이다. 피상적인, 조각 난 정보나 뉴스가 아니라 후보자와 정당의 모든 것을 꿰뚫어 전체를 볼 수 있는 자료나 정보를 전달해서 유권자의 현명한 판단을 도와야 한다는 것은 미디어 본연의 책무라는 점이 강조되고 있는 셈이다.

언론은 사회 현상이나 사건을 그대로 반영하는 것은 아니다. 보이는 것은 물론 가려져 있거나 침전되어 있는 것까지 파헤쳐 뉴스를 만들어야 한다는 것은 저널리즘의 첫 명제이다. 이런 의미에서 선거 관련 보도는 현상을 충실히 반영하지만 동시

에 유권자가 무엇을 원하고, 무엇을 해야 하는지 방향을 제시하거나 판단할 수 있는 자료 제공의 역할을 맡아야 한다는 것은 두말할 필요도 없다. 논제를 설정하고 gatekeeper 역할을 해야 한다는 점이 선거 보도에서 요청되고 있는 셈이다.

80년대 중반부터 대통령 직선제, 본격적인 지방자치제가 시행되었고 선거에 의한 정치가 본격화되었다. 절차적 민주주의에서 성숙한 민주주의의 제도로 이행되는 데 선거가 중요한 역할을 담당해왔다. 이 과정에서 선거와 관련된 악습이나 고질병을 고칠 수 있는 대안으로 미디어에 의한 선거가 제시되었다.

미디어에 막중한 임무가 주어졌지만 우리나라 언론은 새로운 사회적인 요구나 환경에 대응하지 못하고 시행착오를 거듭하여 비난의 대상이 되었다. 특정 정당이나 후보자의 편에 서거나 편파 보도, 선정적인 보도로 선거 풍토를 어지럽힌다는 지탄을 받았다. 전체 사회의 이런 불만들은 2000년 공직선거법 개정으로 이어졌고 개정된 법은 언론의 선거보도에 대한 심의를 할 수 있는 길을 터 놓았다.

선거보도에 대한 심의 제도가 미디어에게는 달갑지 않은 간섭으로 보일 수 있다. 또 운영의 묘를 살리지 못하면 언론(기관)의 자유를 제한하는 것으로 받아들여질 수도 있다. 그러나 언론이 공공 서비스를 다 해야 하는지를 점검하고 알권리 충족을 위해 진력하고 있는지를 살피는 것은 수용자인 국민에게 주어진 권리이다. 이런 의미에서 선거관련 심의제도는 투명하고 공명정대한 선거 풍토를 만드는 데 언론이 핵심적인 역할을 해야 한다는 점을 전제로 하고 그 역할을 제대로 수행하도록 유권자의 목소리를 전달하기 위한 장치인 셈이다.

2. 구성과 운영

1) 구성 과정

선거기사 심의제도는 지난 2000년 제16대 총선을 시발로 이번 제17대 대통령 선거까지 6차례 구성 운영되어 제자리를 찾아가고 있다. 선거기사 심의위원회 규칙 제2조는 선거기사심의위원회의 운영 및 필요한 절차를 언론중재위원회의 규칙을 준용한다고 규정하고 있다. 이어 제3조는 중재위원회가 선거법 제8조의3 제1항에 명시된 선거기사의 범위를 사설, 논평, 광고 기타 선거에 관한 내용으로 정하고 이들에 대한 공정성을 심의하기 위해 선거일 전 120일부터 선거 후 30일까지 선거기사심의위원회를 한시적으로 설치 운영토록 하고 있다. 선거기사심의위원회의 운영 열개를 언론중재제도를 원용토록 한 것은 시간이 많이 들고 복잡한 사법적 절차를 피하고 신속하고 간편하게 선거보도와 관련된 문제를 해결하기 위한 것으로 보인다.

공직선거법 제8조는 언론 기관이 선거와 관련하여 공정보도의 의무를 지닌다고 밝히고 있다. 이 규정에 따라 선거기사심의위원회는 선거기사의 공정성 훼손 여부를 집중 조사하고 위반을 했다는 판단이 서면 사과문이나 정정보도문 게재를 결정하여 중재위원회에 통보하며, 중재위원회는 언론사로 하여금 그 게재를 명하도록 되어 있다. 또 후보자나 정당이 인신공격이나 왜곡 보도로 피해를 입었다고 생각되면 보도 후 30일 이내에 해당 언론사에 반론보도를 요청할 수 있고 이 요청이 받아들여지지 않으면 선거기사심의위원회에 반론보도를 요구할 수 있다. 이 경우 선거기사심의위

원회는 48시간 이내에 반론보도 게재 여부를 결정토록 되어 있다.

선거법 제8조의3은 선거기사심의위원회의 구성과 운영 방식의 범위를 밝히고 있다. 우선 심의위원은 언론학계, 대한변호사협회, 언론인단체 및 시민단체가 추천하는 인사와 국회 교섭 단체를 가진 정당에서 추천하는 인사를 포함하여 9인 이내로 중재위원회가 구성하도록 정해져 있다. 심의위원회의 구성을 여러 단체의 추천을 받도록 한 것은 다양한 시각에서 공정성 훼손 여부를 판단하여 최적의 결정을 내릴 수 있도록 배려한 것이 아닌가 생각된다. 하지만 위원 선임 절차를 특정 단체, 예를 들어 언론학계, 대한변호사협회, 정당 등은 구체적으로 지정하고 9인 이내라고 함으로써 중재위원회에 나머지 위원의 선임을 위임한 것은 자칫 시비의 대상이 될 수 있다.

실제로 선거방송심의위원회의 경우 추천 단체가 불분명한 2명의 위원에 대한 자격 시비가 일어났었고 행정소송까지 가는 일이 벌어지기도 했다. 이에 대해 법원은 법이 추천 단체를 일부만 특정하고 있고 추천 의뢰도 방송위원회에 재량권이 주어진 점, 그리고 추천된 인사가 정치적인 중립을 지킬 수 있다고 판단되면 문제될 것이 없다는 취지로 기각 판결을 내렸다. 그러나 법원의 결정이 소송이 제기된 후 몇 달이 지난 2008년 1월 17일에 내려진 것을 고려한다면 어떤 이유나 동기에서 건 시빗거리가 될 수 있고 정치적으로 악용되면 위원회가 파행할 수 있다는 신호를 보인 것으로 풀이할 수 있다.

2) 심의 기준 및 절차

선거기사심의는 선거보도의 공정성, 형평성, 객관성, 공익성, 정치적인 중립 등을 판단 기준으로 삼도록 법은 규정하고 있다. 그러나 이런 기준을 깔끔하게 정리 정돈하기는 무척 어려운 일이다. 공정성, 형평성, 객관성 등은 언론 보도의 규범이고 실제 기사 작성의 지침이며 언론을 평가하는 잣대로 사용되는 등 그 외연이나 내포가 넓은 개념이다. 그렇기 때문에 모두가 공감하고 동의하는 범위나 영역을 제시하기는 힘들다. 경험의 누적이나 상식선에서 위반 여부를 가늠하는 것이 현실이다. 이번 심의 과정에서도 토론을 통해 그 영역을 명확히 하려는 노력은 있었지만 누구나 인정하고 공감할 수 있는 준칙을 만드는 데 크게 기여하지는 못했다. 특히 논평이나 비평 그리고 사외인사의 투고 기사 등에서 논란이 두드러졌다.

선거법은 여론 조사 관련 보도에 대해서 비교적 상세한 기준을 제시하고 있다. 선거법 제108조는 여론 조사 보도의 조사뢰자, 조사기관, 단체명, 피조사자 선정방법, 표본의 크기, 조사 지역·일시·방법, 표본오차율, 응답률, 질문내용 등을 밝히도록 규정하고 있다. 또 선거일 전 90일부터는 정당, 후보자의 명의를 나타내는 작품에 대해서 함부로 광고를 할 수 없고 후보자가 출연하는 광고도 금지된다. 또 후보자가 집필한 칼럼이나 특정 정당에 영향을 미칠 수 있는 의견 광고의 게재도 할 수 없도록 되어 있다.

선거기사심의위원회는 기본적으로 실무팀이 찾아낸 사례와 후보자나 정당이 요청한 불공정 보도 행위에 대한 시정요구 등을 안건으로 정한다. 불공정 보도로 결정이 나면 사과문, 정정보도문, 경고문 게재나 경고, 주의 또는 권고 결정을 내려 해당 언론사에 통보하게 된다. 후보자나 정당은 시정요

구 이외에도 반론보도문 게재를 요청할 수 있다.

심의위원회의 결정은 상정된 안건에 대해 각 위원 의견이 개진하고 쉽게 합의가 되면 징계나 처벌 수위를 결정한다. 의견이 일치하지 않으면 토론을 통해 합의할 수 있는 기회를 다시 찾지만 합의가 이루어지지 않으면 표결로 결정하게 된다. 이번 심의위원회의 경우 대부분 만장일치로 결정이 내려졌지만 의견과 사실 구분이 불분명했던 논평이나 비평 부문에서는 표결 결정을 내렸다.

법규를 위반했다고 판단되는 기사에 대한 결정 기준을 다음의 몇 가지로 간추릴 수 있다. 결정은 1) 선거 관련 기사가 명백하고 현저하게 사실과 다른 왜곡보도라는 점이 드러나면 정정보도나 사과문게재를 명하고 2) 특정 정당이나 후보자에게 유리 혹은 불리한 정도가 심하거나 같은 사안을 반복적으로 위반한 매체의 경우 경고문게재를 결정하며 3) 불공정한 보도로 보이지만 그 정도가 미미하고 저지를 수 있는 실수라고 보이면 경고 혹은 주의를 주고 4) 법규를 위반했지만 법적인 제재까지 줄 정도가 아닌 아주 경미한 사안일 경우 권고를 주는 방법으로 진행되었다.

반론보도청구의 경우 청구한 내용이 정당한 이유가 있다고 보이면 인용을, 반론보도청구가 정당한 이익이 없거나 청구 내용이 사실에 반하거나 상업적인 광고 목적이 보일 경우 기각 결정을 내리고 청구기간 초과 등 형식과 절차에 흠결이 있다고 보이면 각하 결정을 내리는 것을 기준으로 삼아 운영하였다.

‘제17대 대통령선거 선거기사심의위원회’는 지난 2007년 8월 21일 구성되어 2008년 1월 18일까지 활동을 했다. 법 규정에 따라 각계각층의 추천을 받은 9명이 14차례에 걸쳐 모두 37건의 안

건을 의결했다. 결정 내용을 보면 자체심의는 권고 1건, 주의 19건, 경고 13건, 경고문게재 2건 등이고, 시정요구심의는 반론보도문게재 결정이 2건이었다. 자체심의의 경우 35건의 위반 사례 중 공정성이나 형평성 위반이 28건으로 제일 많았고 여론조사 보도 요건 미비가 4건이었으며 광고 게재 제한위반이 3건이었다.

지난 2002년 치러진 제16대 대통령 선거의 위반 건수는 13건이었다. 단순 수치 비교를 하면 위반 건수가 3배 이상 늘어났다. 위반 건수가 늘어난 것이 이번 심의위원회가 엄격한 기준을 적용한 때문만은 아니다. 예를 들어 경고의 경우 13건의 위반 사례 중 9건, 62%는 지역이나 주간 신문이 반복하여 법규를 위반했기 때문에 내려진 것이었다. 주의 결정이 54%에 이른다는 것도 특기할 사항이다. 많은 심의위원들은 결정 과정에서 언론의 자주성이나 자율성의 폭을 넓히는 것이 심의위원회의 직분이라는 점에 공감했고 처벌보다는 예방이 건전한 저널리즘 육성을 위한 효과적인 방법이라는 것에 묵시적인 동의를 했다. 이에 따라 제재 수준을 정할 때 '예방'이라는 쪽에 무게를 두고 한 단계 낮은 주의를 택한 경우가 대부분이었다.

이번 제17대 대통령선거는 정쟁이나 정책 그리고 후보자의 자질을 체계적으로 점검하기 위한 것보다는 'BBK'라는 특정 사건에 집중된 것이 특징이다. 일반 국민이 사건 전체를 파악하기에는 다소 난잡한 BBK 사건에 대한 보도는 한나라당이 명박 후보의 연루 여부를 위한 여야 간의 공방이 주를 이루었고 언론들도 여기에 초점을 맞추었다. 사건의 실체를 알리는 일은 사실로 하여금 사실을 알리는 작업보다는 주변 인물을 통하여 실체를 알리는 우회적인 방법이 선거보도의 주류였다.

이 과정에서 언론들은 사건과 관련된 조각들을 늘어놓는 피상적이고 표피적인 행동을 보였다. 하지만 언론들은 자칫 한쪽으로 치우칠 수 있는 사안을 나름대로 형평성과 균형 감각을 지니고 보도했다. 이런 현상은 지난 6년 동안 운영되어 온 각종 선거기사심의위원회의 활동 결과가 나타난 것이 아니냐 하는 조심스런 해석을 할 수 있을 것으로 보인다.

선거기사심의가 집중된 것은 2007년 10월과 11월 2개월 동안이다. 이 기간 중 70% 이상이 몰렸다. 그러나 대부분의 기사가 예언가, 역술인들의 황당한 당선 혹은 낙선 예측을 다룬 것이었다. 아무런 근거가 없는 얼토당토하지 않은 예언이 버젓이 기사의 형식을 빌려 지면을 차지하는 경우가 허다했다. 물론 이런 기사를 실은 신문들은 심의위원회의 결정문을 전달하는 데 어려움을 겪을 만큼 소재 파악조차 어려운 조그만 지역 신문들이거나 주간 신문이 대부분이었다. 이들의 잦은 법규 위반 건수가 전체 건수를 늘리는 데 일조한 것은 틀림이 없다.

선거기사 심의 과정에서 사실, 논평이나 비평 혹은 칼럼에 인용되는 사실과 그것을 해석하는 과정에서 빚어진 형평성이나 균형성의 한계나 영역을 어디까지 정할 것인지가 논의가 되곤 했다. 이런 종류의 기사는 필자의 주관이나 관점을 생명으로 하기 때문에 기계적인 기준에 따라 법규 위반 여부를 가리기가 만만치 않은 것이 현실이다. 더구나 하나의 문장, 한 단어 때문에 주안점이 달라질 수 있다는 것을 감안하면 이에 대한 기준을 정하는 일이 시급하다고 판단된다. 실제로 이번 심의위원회가 활동하는 동안 어느 지역 신문의 주필은 심의위원회의 결정이 칼럼의 성격에 대한 몰이해

에서 비롯되었다는 반박성 글을 신문에 실기도 했다.

3. 운영상의 문제점

지난 6년 동안 설치되어 온 각종 선거기사심의 위원회는 당초의 우려와는 달리 나름대로 저널리즘 발전이나 선거 풍토 개선에 긍정적인 역할을 한 것으로 평가되고 있다. 그러나 원래의 법 제정 취지에 맞게 운영되려면 몇 가지의 개선 방안이 마련되어야 할 것으로 생각된다. 이번 '제17대 대통령선거 선거기사심의위원회' 운영 과정에서 노정된 문제점을 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 선거보도 관련 심의위원회의 통합이다. 현재 언론중재위원회에는 선거기사심의위원회가, 방송위원회(기구 개편으로 방송통신위원회와 방송통신심의위원회로 제편)에는 선거방송심의위원회가 선거 때마다 한시적으로 운영되고 있고, 중앙선거관리위원회에 인터넷선거보도심의위원회가 상설 기구로 운영되고 있다. 이들 위원회의 심의 규정은 서로 비슷하지만 매체의 성격이 다르다는 이유로 분산되어 있다.

그러나 선거와 언론보도라는 큰 틀 속에서 보면 상이점보다는 유사점이 훨씬 많다. 현실적으로 비슷하거나 같은 사안을 인쇄 매체, 방송 매체 그리고 인터넷이 보도를 하여 피해구제를 할 경우 세 곳을 다 찾아 다녀야 하는 불편함을 피할 수 없다. 뿐만 아니라 같은 사안을 다른 곳에서 결정할 경우 세 위원회가 다르게 판단을 한다면 법 적용의 일관성이라는 측면에서 논란을 불러 올 가능성도 높다. 따라서 피해 구제의 편의이나 효율성, 간편

함과 법 적용의 일관성이라는 측면에서 세 기구의 통합 운영은 현실적인 대안이라고 생각된다.

두 번째, 심의위원회의 통합과 맞물리는 것으로 기구의 상설화 문제이다. 인터넷선거보도심의위원회를 제외하고 선거기사심의위원회나 선거방송심의위원회는 법에 따라 5개월간 한시적으로 설치 운영되고 있다. 한시적으로 운영되기 때문에 심의위원도 바뀌게 마련이다. 심의위원회의 독립성을 유지하기 위해 이런 제도를 택한 것으로 풀이 되지만 체계적이고 효율적인 선거 관련 보도를 심의하는 데는 도움이 되지 못한다. 심의 규정은 공정성, 형평성, 객관성, 공익성, 정치적인 중립 등을 축으로 위반 여부를 판단하도록 규정해 놓고 있다.

그러나 이런 항목들을 구체적인 위반 사례에 적용하는 문제는 고도의 전문성을 요한다. 저널리즘의 모든 것이 위의 항목을 다듬고 체계화하는 과정이라는 점을 감안하면 심의위원들은 전문 지식이나 식견을 가진 인사여야 하며 이런 인사를 그때그때 필요에 따라 선임하는 것은 현실적으로 어려운 작업이다. 심의위원의 전문화는 올바른 판단을 위한 필요조건이고 심의 규정의 침전된 의미를 체계화하기 위해서도 기구의 상설화는 현실적인 대안으로 보인다.

세 번째, 심의위원의 선임 방식도 고칠 필요가 있다. 심의위원회의 독립성과 이해 집단의 목소리를 끌고루 반영하기 위해 관련 단체로부터 적임자를 추천받아 위원회를 구성 운영하고 있는 것이 현실이다. 외형상 일어날 수 있는 말썽들을 해결한 듯 보이지만 정반대의 결과를 초래할 가능성을 안고 있다. 예를 들어 대립하는 정당에서 추천받은 인사가 심의위원회에 참석할 경우 정당의 이익

을 내세우기 위해 소모적인 논쟁을 이어갈 가능성이 높다. 또 정치색이 짙은 시민단체나 이익집단으로부터 추천을 받은 인사의 경우 특정 정당과 야합하여 본래의 심의위원회 정신과는 동떨어진 판정을 이끌려는 데 서로 협동할 수도 있다. 이렇게 되면 공정한 심의는 처음부터 불가능해지게 된다. 따라서 심의위원 선임은 분야별 전문가 예를 들어 법조인, 언론인, 관련 학계 학자, 종교인, 교육자 등으로 구성한다면 선거나 언론에 실질적인 도움이 될 수 있는 최대 공약수를 찾아낼 수 있을 것으로 판단된다.

네 번째, 반론보도청구 절차에 관한 것이다. 후보자나 정당은 반론보도를 청구하기 위해서는 해당 언론사와 협의를 하도록 규정되어 있다. 그러나 대부분의 경우 언론사가 청구인의 요구를 선선히 들어 주는 일이 없고 당사자는 사전 협의를 위해 불필요한 시간 허비를 해야 하기 때문에 신속한 피해 구제라는 측면에서 볼 때 반론보도청구 전 언론사와의 접촉을 임의 규정으로 바꾸거나 이에 삭제하는 것도 고려해 볼직하다. 이와 함께 반론보도청구의 자격의 범위를 중앙당으로 한정할 것이 아니라 정당의 공식적인 조직이면 누구나 할 수 있도록 폭을 넓혀 청구 절차를 신속하게 다듬는 작업도 묶어서 생각해 볼 수 있다.

다섯 번째, 여론조사가 선거의 결과에 크게 영향을 미치고 있다. 60년대 이래 미국에서 선거 캠페인의 중요한 수단으로 여론조사가 이용되고 있다. 우리의 경우도 최근 10년 동안 선거마다 여론 조사를 통해 선거 전략을 세우거나 수정하는 등 그 의존도가 점점 높아지고 있다. 여론조사의 중요성에 비추어 제대로 된 여론조사 결과가 선거보도의 한 부분이 되어야 한다는 것은 두말할 나위도

없다. 이런 의미에서 여론조사 보도 요건을 강화한 것은 현실적인 방안이라고 치부할 수 있다. 선거법은 미국여론조사협회의 기준을 원용하여 여론조사 보도에서 6가지 항목을 밝히도록 규정하고 있다. 사실 이런 규정은 여론조사 결과의 오남용을 예방하고 충실한 선거보도를 하자는 취지로 만들어진 것이다. 그렇다면 모든 여론조사 관련기사마다 이 요건을 다 충족시켜야 하는지는 한번쯤 고려해 볼직하다. 예를 들어 공신력 있는 기관이 수행한 여론조사나 다른 매체의 보도를 인용하여 보도하는 경우도 똑같은 원칙이 지켜져야 하는지는 논의해 볼 만한 일이라고 생각된다.

4. 맺음말

선거보도의 폐해는 경마식보도, 흑색선전, 선정적이고 피상적인 보도, 냉소적인 비평 등으로 지적되어 왔다. 선거가 자유민주주의의 착근이나 운영 그리고 성숙에 꼭 필요한 절차이고 과정이지만 정치권의 당선 지상주의와 언론의 흥미 위주의 보도 태도 때문에 그 본래의 의미나 목적이 퇴색되었던 것은 틀림없는 사실이다. 이런 잘못된 풍토를 바로잡기 위해 도입된 것이 선거기사(방송)심의위원회이다. 언론계는 이런 심의 기구가 언론 자유를 직접 억압하는 도구가 되거나 최소한 '으스스한 분위기' (chilling effect)를 조성할 가능성이 크다고 반대 입장을 표명해 왔다. 하지만 2000년 이래 각종 선거보도 관련 심의위원회들은 언론의 자주권이나 자율권을 제한하거나 특정 정당(파)에 유리 혹은 불리하게 작용하지 않은 것으로 평가되

고 있다. 언론 자유의 측면에서 이런 심의위원회는 보다 나은 저널리즘을 위한 발판을 마련한다는 적극적인 언론 자유의 측면에서 긍정적인 것이라고 볼 수 있다. 더구나 유권자는 누구나 현실적이고 현명한 판단을 위해 선거와 관련된 '두툽한 정보'를 얻어야 하고 또 그 권리를 주장할 수 있다면 언론에 대해 그런 것을 요청할 수 있어야 한다는 것은 당위에 속하는 것이다. 바로 언론에 공적 서비스를 요구할 수 있는 근거를 공고히 하는 절차로 심의위원회를 평가할 수 있다.

다만 심의기준들이 저널리즘이라는 특수한 영역에서 통용되는 관행이나 문법을 소홀히 하고 법 위주로 만들어졌다면 이에 대한 과감한 손질은 당연한 것으로 볼 수 있다. 또 미디어 환경의 변화에 따라 보도의 양태도 달라지고 있고 커뮤니케이션 테크놀로지의 참여화 현상으로 기존 미디어를 대신하는 매체들이 등장했고 보도의 형식도 바뀌고 있는 것이 현실이다. 이런 미디어 환경 변화는 선거 보도라고 해서 예외는 아니다. 실제로 많은 유권자들이 다른 통로로 투표권 행사의 기준을 삼고 있다는 조사 결과는 선거기사심의 규정이나 절차에 대한 손질이 필요하다는 점을 시사하는 것이 아닌가 생각된다.

선거 보도와 관련하여 언론 보도가 지향해야 할 몇 가지를 아래와 같이 간추릴 수 있다. 저널리즘

이 추구하는 원칙과 규범이 철저하게 적용되어야 한다는 점이다. 첫째 유권자가 후보자를 제대로 평가할 수 있는 적절한 양의 정보가 선거 보도의 중심이 되어야 한다는 점이다. 후보자의 장밋빛 공약을 그대로 전달하는 것은 저널리즘이 아니다. 메신저일 뿐이다. 분석하고 검증하고 평가한 후 후보자나 정당의 공약을 보도해야 한다는 것이 저널리즘의 요구이다. 두 번째 일반적인 현상으로 지나친 이벤트 중심의 보도는 자제되어야 한다는 점이다. 물론 선거라는 것이 전체 국민의 잔치라는 성격을 지니고 있다. 그러나 냉정한 판단을 통해 적절한 후보자를 골라야 하는 엄숙한 절차이기도 하다. 지나친 이벤트 중심 보도는 유권자의 감각적인 반응을 불러 선거가 지닌 본래의 의미를 훼손할 수 있음을 알아야 한다. 이슈 중심의 보도가 선거 보도의 근간이 되어야 한다. 세 번째 지역 감정이나 연고주의를 조장하는 보도는 근절되어야 한다. 선거의 공정성을 현저하게 훼손하는 것이 우리나라의 고질병인 지역감정이나 연고주의라는 데 도를 달 사람은 없을 것이다. 이런 사회 병리 현상을 치유하지 않으면 제대로 된 선거 환경을 만들 수 없다는 것은 쉽게 진단할 수 있다. 그렇다면 지역감정이나 연고주의를 조장하거나 그것에 기대고자 하는 태도는 엄격히 다루어져야 한다고 생각한다.

제17대 대통령선거
선거기사심의위원회 결산좌담

일 시 : 2008. 1. 18.(월) 17:00

장 소 : 위원회 회의실

참석자명단

유 호 봉 (심의위원장, 변호사)	김 성 근 (변호사)
박 영 상 (부위원장, 한양대 신방과 교수)	채 근 직 (변호사)
이 수 언 (전 국민일보 논설위원)	김 사 승 (숭실대 언론홍보학과 교수)
정 동 익 (민주화운동기념사업회 감사)	김 경 실 (민주언론시민연합 이사)



제17대 대통령선거 선거기사심의위원회가 지난 1월 18일로 150일간의 활동을 마감했다. 이에 따라 심의위원회는 그동안의 활동을 마무리하는 좌담회를 열고, 대선 선거보도의 실태 및 심의위원회의 활동사항과 운영성과 등을 평가하고 제도상의 문제점과 개선방향 등에 대해 의견을 교환했다.

유 호 봉 심의위원장 : 오늘은 선거기사심의위원회 활동을 마감하면서 위원회 활동 전반에 대해 평가하고 향후 개선방안을 논의하는 자리를 갖도록 하겠습니다.

17대 대통령선거 관련 불공정 보도 사례는 크게 5가지 형태로 구분할 수 있을 것입니다. 첫째, 사실, 칼럼, 외부기고 형식을 통한 특정 정당 및 특정 후보 지지·편하 보도, 둘째, 자체 여론조사결과 보도 및 인용 시 요건 미준수 보도, 셋째, 풍수지리 및 사주 등에 근거한 특정 후보의 당선운 관련 보도, 넷째, 기사 제목 및 관련 사진 등을 통한 부각 보도, 다섯째, 후보자를 지지·추천하는 등의 의견 광고 게재 관련 규정 위반 등입니다. 위원회는 이 같은 보도에 대해 심의하여 자체심의 35건에 대해 경고문게재 2건, 경고 13건, 주의 19건, 권고 1건으로 의결했으며, 시정요구심의 2건에 대해서는 모두 반론보도문게재 결정을 내렸습니다.

김 사 승 위원 : 위원회가 심의 의결한 사항을 칼럼, 사실과 같은 의견보도 및 여론조사 보도처럼 개인의 견해에 따라 논란이 될 수 있는 갈등적인 안전과 점술 관련 보도, 제목 및 사진을 통한 부각보도처럼 논란의 여지없이 쉽게 판단할 수 있는 비갈등적인 안전으로 다시 나눌 수 있을 것 같습니다. 중요한 것은 전자에 대해 어떤 방식으로 접근하여 심의하느냐 하는 것인데, 개인적으로는 언론의 자유로서 의견을 자유롭게 표출할 수 있는 기회가 보장돼야 한다고 생각하기 때문에, 심의과정 중에서 사실, 칼럼과 같이 의견을 나타내는 보도는 존중돼야 한다고 강조했습니다. 다만, 의견보도도 사실(fact)을 제대로 인용했지만 매우 악의적인 의도를 갖고 작성된 경우가 있었는데, 단지 의견존중 차원에서 보호해줘야 하는지에 대해서는 앞으로도 계속 논의해볼 필요가 있을 것 같습니다. 심의과정을 통해 사례를 많이 축적하는 것이 바람직하다고 봅니다.

다음으로 위원회 운영에 대해 말씀드리고자 합니다. 2006년 지방선거, 2007년 대통령선거에 이어 2008년 국회의원선거까지 어떻게 보면 1년 내내 선거 관련 기사가 게재된다고 볼 수도 있을 것 같습니다. 선거기사심의위원회도 장기적으로 경험을 축적하고, 연속성 측면에서 본다면 인터넷선거보



"언론표현의 자유는 보장돼야 하므로 사실, 칼럼처럼 의견을 표명하는 보도는 존중돼야... 다만 매우 악의적인 의도를 갖고 작성된 경우도 의견존중 차원에서 보호해야 하는지는 논의해볼 필요가 있어"
- 김 사 승 위원

도심의위원회와 같이 상시기구화할 필요가 있다고 생각합니다. 또한, 현재 선거보도 관련 심의기구가 매체별로 선거기사심의위원회, 선거방송심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회로 삼분화되어 있는데, 뉴스가 특정 매체에서만 다뤄

지는 것도 아니고, 매체간 이동하면서 수정되기도 하므로 그런 점에서 심의기구를 하나로 통합하는 것이 바람직할 것 같습니다. 그 외에 5개월간 선거 관련 기사를 심의하면서 운영상의 문제점은 없었다고 생각합니다. 논란이 되는 부분에 대해 토론을 통해서 합리적으로 결정해나가는 현재의 심의방식은 적절하다고 봅니다.

김 경 실 위원 : 심의과정 중에서 매번 논란이 됐던 것이 사실이나 칼럼과 같은 의견보도에 대한 심의기준을 어떻게 설정할 것인가와 인용보도의 범주를 어디까지로 볼 것인가 하는 부분이었습니다만, 아직까지 명확한 결론이 나지는 않은 것 같습니다. 그리고, 개인적으로는 옐로우페이퍼(yellow paper)로서의 기능을 지닌 주간신문들과 주요 일간지의 심의기준을 다르게 적용해야 한다고 생각합니다. 앞으로는 매체별 특성을 좀 더 감안하여 심의하는 것이 좋을 것 같습니다.

채 근 직 위원 : 전체적으로 위원회 운영이 원만하게 잘 이뤄졌다고 생각하며, 그런 점에서 대단히 만족하고 있습니다. 다만 운영상 몇 가지 개선방안을 말씀드리면, 우선 여론조사결과 보도에 대해 보도요건 미비를 이유로 제재를 결정한 사례가 많았습니다. 이 경우, 악의적인 보도도 있었는데, 그에 대한 계도는 다소 약하지 않았나 합니다. 강력한 계도가 이뤄졌다면 이로 인한 제재건수는 다소 줄어들 수도 있었다고 생각합니다. 둘째로, 위원회에서 모두 37건의 제재 결정을 내렸음에도 이에 대한 재심청구가 전무했습니다. 이는 위원회의 결정이 공정하고 합리적이었다는 의미이기도 하지만, 제재의 실효성이 별로 없다는 의미도 됩니다. 그런 점에서 본다면 제재의 수위가 보다 강력해져야

"매체별 특성을 감안, 옐로우페이퍼로서의 기능을 가진 주간신문들과 주요 일간지의 심의기준을 다르게 적용해야"
- 김 경 실 위원



할 것 같습니다. 셋째로, 심의기구 통합 문제입니다. 각 매체별로 동일한 보도에 대해서는 비슷한 수위로 제재가 결정돼야 한다고 보므로 심의기구를 통합할 필요가 있다고 생각했습니다만, 모든 매체의 보도내용을 하나의 기구

에서 심의하게 된다면 심의위원 수에 비해 기구의 규모가 너무 비대해질 것으로 예상되며, 결정에 대한 부담도 커질 것입니다. 현재처럼 매체유형별로 3개의 심의기구를 존속시키되, 다만 이를 관리하는 기구는 하나로 통합하여 운영하는 것이 바람직할 것 같습니다.

이수연 위원 : 사실과 칼럼에 대한 심의 잣대를 설정하는 것이 가장 힘들었던 것 같습니다. 또한 다소 추상적인 심의기준을 명확하게 적용시키는 것도 어려운 측면이 있었습니다. 가장 영향력 있는 중앙일간지에 대한 심의가 미흡했던 것도 아쉽습니다. 그리고, 현재 제도상으로 삼분화되어 있는 각 심의기구별 사례들을 비교 분석하여 참고자료로 활용하는 것이 좋을 것 같습니다. 또한, 각 심의기구는 제재의 효율성을 높이기 위해서 통합하는 것이 바람직하다는 생각이 듭니다.

김성근 위원 : 매우 좋은 경험이었다고 생각합니다. 다만, 개인적으로는 언론의 자유가 충분히 보장되어야 한다고 보는데, 언론보도를 판단하여 제재를 결정하는 것이 과연 타당한가 하는 근본적인 문제 때문에 갈등이 있었습니다. 하지만 차차 심의에 참여하면서 언론사를 법적으로 처벌하기에 앞서서 불공정한 보도를 신속 정확하게 처리함으로써 공정한 선거가 이뤄지도록 한다는 데에 위원회의 설립취지가 있다고 생각하게 됐습니다. 저는 두 가지만 말씀드리겠습니다. 첫째로, 좀 더 객관적인 기준에 따라 안건을 상정할 수 있는 제도적 뒷받침이 마련돼야 한다고 봅니다. 위원회



“제재건수의 감소와 제재의 실효성을 높이기 위해서 제재 수위를 보다 강력하게 할 필요가 있어”
- 채근직 위원

“제도상 삼분화되어 있는 선거보도 관련 심의기구는 제재의 효율성을 높이기 위해서 통합하는 것이 바람직해”
- 이수연 위원



자체적으로 수많은 정기간행물의 보도내용을 일일이 심의할 수 없다는 현실적인 한계 때문에 사무처에서 모니터링하여 걸러진 안건을 심의하고 있습니다. 이러한 안건 상정 절차를 신뢰



“보다 객관적인 기준에 의해서
심의안건을 발굴할 수 있는
제도적인 장치가 마련돼야 할
필요가 있어”
- 김 성 근 위원

하지 않는다는 차원이 아니라, 심의위원
들 사이에서도 심의하는 데 명확한 기
준을 적용하기가 어려워 논란이 된 경
우가 많이 있으므로 보다 객관적인 기
준에 의해서 안건을 발굴할 수 있는 제
도적인 장치가 마련돼야 할 필요가 있

다고 생각합니다.

그리고, 사실과 칼럼 같은 의견보도 부분은 심의할 때마다 논란이 됐던 것으로 알고 있습니다. 언론사가 특정 후보에 대한 공개 지지를 표명할 수 없게 한 현행법 아래에서는 언론은 공정성을 유지해야 한다고 생각합니다. 그럼에도 특정 후보를 매도하거나 폄하하는 칼럼을 게재하면서 편집자주 형태로 자사의 의견과 무관하다고 명기하면 책임을 피할 수 있는 것인지 이러한 의견기사에 대한 심의 기준이 명확하게 규정되어 있지 않습니다. 의견보도도 최소한 사실에 입각한 보도여야 한다는 등과 같은 최소한의 규정이 보완돼야 할 것 같습니다.

정 동 익 위원 : 제재의 실효성을 담보할 수 있는 보완책을 마련해야 한다고 생각합니다. 법적인 뒷받침이 어렵다면 위원회의 결정 현황에 대해 보도자료를 배포하는 등 적극적인 홍보를 통해 언론사에 심리적인 압박을 가하는 방법도 고려해볼 필요가 있을 것 같습니다. 또 하나는 칼럼, 사실과 같은 의견보도의 공정성에 대한 논란입니다. 개인적으로는 외국처럼 언론사가 사실 등을 통해 특정 후보에 대한 공개 지지를 표명하도록 하면서도 기사는 공정하게 보도하도록 하는 것이 오히려 우리나라에서처럼 교묘한 방법을 통해 특정 후보 지지를 드러내는 것보다 바람직하다고 생각합니다. 하지만, 현재와 같은 상황 하에서는 칼럼이나 사실이 아무리 의견 표명이라 하더라도 불공정하다면 중하게 제재조치해야 한다는 의견입니다.

기구 통합과 관련해서는, 각 매체별 특수성이 있을 뿐만 아니라 한 위원회에서 모든 매체를 심의한다는 것이 물리적으로 힘들기 때문에 3개의 기구가 하나로 통합 운영되는 것은 다소 어려

“언론사가 특정 후보에 대한 공개지지를
표명할 수 없게 되어 있는 현 상황 하에서는
칼럼이나 사실이 아무리 의견의
표명이라 하더라도 불공정하다면
중하게 제재조치 해야”
- 정 동 익 위원



을 것 같습니다.

그리고 심의 내내 곤혹스러웠던 점이 현재 위원회에서는 보도된 내용에 대해서만 공정성 여부를 심의하고 있습니다만, 보도할 가치가 있는 내용을 의도적으로 묵살하고 축소 보도함으로써

특정 후보를 유리하도록 하는 것이 더욱 문제라고 생각하므로 그로 인해 발생하는 불공정성에 대해서는 어떠한 잣대로 심의해야 하는 것인지도 연구해볼 필요가 있다고 봅니다.

“다소 추상적이고 포괄적인
심의기준을 좀 더 구체화시킬 수 있는
세세한 원칙들을 축적하고, 이를 지속적으로
수정 보완해나갈 필요가 있어”
- 박 영 상 부위원장



재근직위원 : 사실, 칼럼과 같은 의견보도에 대한 심의의 문제점을 많이 지적하셨습니다만, 현행 공직선거법은 언론사의 공정성을 절대적으로 요구하고 있으며, 언론학적인 입장에서는 과연 그러한 요구가 타당한 것인가에 대해 의문을 제기하는 경우가 많은 것으로 알고 있습니다. 다만, 과거 민주화과정에서의 언론의 문제점 등 다양한 역사적 경험을 토대로 지금과 같은 공직선거법이 만들어졌다고 보므로 언론사의 공정성을 요구하는 공직선거법은 입법론적인 입장에서 보면 합당하다고 생각합니다. 위원회에서는 의견의 경우 사실기사에 비해 다소 완화된 규정을 적용시켰는데, 이는 지극히 타당한 적용이었다고 봅니다. 입법론적인 입장에서도 현행법 하에서 이러한 경우 차등 적용하는 것은 괜찮을 것 같습니다.

박영상 부위원장 : 공정성, 형평성, 객관성 등 다소 추상적이고 포괄적인 선거기사심의기준 조항이 많은 것 같습니다. 몇 대에 걸쳐 위원회를 운영해오면서 이러한 기준을 좀 더 구체화시킬 수 있는 세세한 원칙들이 축적되었다라면 논란이 됐던 의견과 사실을 어떻게 구분할 것인가에 대한 부분도 쉽게 판단할 수 있었으리라 생각합니다. 맥락을 같이 하지만, 미국 신문협회 같은 곳은 윤리강령에 대한 행동수칙이 매우 구체화되어 있으며, 이를 지속적으로 수정 보완해나가는 것으로 알고 있습니다. 위원회에서도 구체화시킬 수 있는 원칙들을 계속적으로 축적해나가는 방향으로 운용되면 좋을 것 같습니다. 그리고, 17대 대통령선거 선거기사심의위원회를 구체적으로 특징지을 만한 것이 조금 미흡했다는 아쉬움도 남습니다.

또 하나는 개인적으로 저널리즘, 즉 뉴스를 만드는 행위와 관련된 모든 원칙들에 대해서는 언론의

자유를 최대한 보장해줘야 한다는 전제 하에 심의에 임했습니다. 너무 법 조문에 의존해서 심의하다 보면 예방보다는 징벌에 대해서만 생각하게 되는 것 같습니다. 그리고 위원 구성과 관련된 법 조항이 모호하게 표현되어 있어 논란이 되고 있습니다. 이를 보다 명료하게 규정해놓을 필요성이 있다고 봅니다. 여론조사결과 보도와 관련해서는 보도요건이 10가지가 넘는데, 이를 규정해놓은 법 취지는 제대로 된 자료를 보도하라는 의미이지 그 요건을 모두 충족시켜야 한다는 것이 아니라고 생각하므로 탄력적인 적용이 필요할 것 같습니다. 마지막으로, 풍수지리 같은 기사는 심의할 가치도 없는 기사라고 여겼으므로 심의 자체가 상당히 곤혹스러운 점도 있었습니다.

정 동 익 위원 : 회의를 통해 실질적인 심의가 이뤄진 것이 총 4개월간입니다. 현실적으로 선거 후 한 달은 심의할 안건이 거의 없다고 할 수 있는데, 오히려 선거 전에 한달 더 심의하도록 하는 것이 바람직하지 않을까 하는 생각이 듭니다.

유 효 봉 심의위원장 : 좋은 지적이신 것 같습니다. 현행 법상 현재와 같이 운영될 수밖에 없지만, 5개월간 실질적인 심의가 이뤄질 수 있도록 운영되면 좋을 것 같다는 의견이었습니다.

채 근 직 위원 : 현재 18대 총선 선심위가 운영되고 있는 것으로 알고 있는데, 17대 대선 선심위의 결정사항을 참고할 수 있도록 하고, 홍보와 계도를 강화함으로써 가급적이면 유사 사례를 예방할 수 있으면 좋겠습니다.

박 영 상 부위원장 : 언론사가 정치적인 판단을 내리는 것도 상당히 문제라고 봅니다. 예를 들어 BBK 사건도 형사사건으로만 판단하지 않고 정치사건화 해서 더욱 문제가 되는 것 같습니다.

정 동 익 위원 : 이번 선거는 유독 여론조사에 의존했던 것 같습니다. 여론조사보도가 선거분위기를 주도한 것처럼 됐는데, 이것도 문제라고 생각합니다.

이 수 언 위원 : 여론조사결과 공표 금지기간을 1주일로 단축시켰는데, 그에 대한 폐단이 많았던 것 같으며, 언론사도 특정 후보에 대해 여론조사 결과를 부각시키려 했던 것 같습니다.

채근직위원 : 외국에는 여론조사 공표금지 제한이 없는 것으로 알고 있습니다. 공표금지 기간을 축소하는 바람에 여론조사를 보도할 수 있는 기간이 이전에 비해 늘어났는데, 다 장단점이 있는 것 같습니다. 여론조사 결과보도 자체를 금지한다면 더욱 심각한 문제가 생길 수도 있습니다.

유효봉 심의위원장 : 좋은 의견을 개진해주셔서 감사드립니다. 여러 위원께서 말씀하셨듯이 심의과정 상 논란이 됐던 부분들이 있었지만, 그때마다 자유로운 토론을 통해 의견을 취합하고, 다수 의견을 통해 제재 결정을 내리는 등 비교적 합리적이고 공정한 결론을 내렸다고 자평하고 싶습니다.

또한, 심의과정상 매체의 특성을 고려한 측면도 있으며, 여론조사결과 보도의 경우도 자체 조사보도와 인용보도를 구분해서 심의했습니다. 또한 의견을 표명한 기사에 대해서도 충분한 논의를 통해 의결했던 것

"매체의 특성을 감안하여 심의하였을 뿐만 아니라 논란이 되는 부분에 대해서는 충분한 토론을 통해 의견을 취합하여 합리적이고 공정하게 제재 결정을 내려"
- 유 효 봉 심의위원장



으로 기억합니다. 이러한 사항들은 제17대 대통령선거 선거기사심의위원회의 결정으로서 자료로 남을 것입니다. 오랫동안 지속적으로 축적된 세세한 원칙들이 다소 미흡하다는 의견도 있으셨는데, 판례를 토대로 결정하고 판단을 내리는 법원에 비해 위원회는 한시적으로 구성되고 운영되는 기구이기 때문에 그러한 부분에서는 한계가 있는 것 같습니다.

위원회 통합 문제에 대해서는 각 매체별 특성도 있으며, 굳이 하나의 기구로 통합하여 비대화할 필요는 없다고 보는 것이 다수의 의견이신 것 같습니다.

마지막으로 제18대 총선 선심위에서는 이번 위원회의 결정사항을 참고로 하여 좀 더 합리적이고 공정한 결정이 내려짐으로써 언론들이 선거보도에 더욱 공정을 기하게 될 것을 기대합니다. 여러 위원들께서 노력해주시고 협조해주신 덕분에 17대 대선 선심위는 그 어느 때보다도 원만하게 운영됐으며, 위원회의 임무를 충실히 수행했다고 생각합니다. 바쁘신 가운데도 회의에 적극 참여해주시고, 활발하게 토론해주신 위원님들께 감사말씀 드리며, 이것으로 제17대 대통령선거 선거기사심의위원회 결산과담회를 모두 마치겠습니다. □

