

제 3 부

종합평가

제5회 전국동시지방선거

제1장 심의위원 평가

제2장 결산좌담

제 1 장

심의위원 평가

‘제5회 전국동시지방 선거’ 선거기사심의위원회 활동에 대한 평가와 제언



배 정 근 위원
(숙명여대 정보방송학과 교수)

1. 총평

선거가 국민주권을 실현하는 민주주의의 꽃이라면 미디어는 그 꽃에 생명을 불어넣는 거름이다. 현대선거에서 유권자들은 의사결정에 필요한 정보를 대부분 미디어에 전적으로 의존한다. 후보자의 자질과 공약, 주요한 선거 이슈 등을 미디어가 정확하게 알려주지 않는다면 유권자들은 올바른 선택을 할 수 없다. 유권자가 주권을 제대로 행사하지 못한다면 민주주의도 작동할 수 없다.

이번 제5회 전국동시지방선거는 많은

점에서 역대 선거와는 다른 양상과 진기한 기록을 남겼다. 우선 선출 인원 자체가 3,991명으로 역대 최고를 기록했으며, 1만 명에 육박하는 후보자들이 출마해 뜨거운 경쟁을 펼쳤다. 유권자들은 광역단체장에서 교육의원까지 무려 8명을 한 번에 뽑는 생소한 투표방식에 크게 당황하기도 했다. 선거운동도 과거에 비해 매우 복잡해지고, 전에 없던 새로운 행태들이 속속 등장했다.

이러한 선거환경은 선거기사심의위원회 활동에도 그대로 반영되었다. 심의해야 할 매체들도 많아지고, 심의 안전도

과거에 비해 대폭 늘어났다. 위원회는 총 14차례의 회의를 통해 160건의 자체심의 안전을 다뤘는데, 이 수치는 이전 지방선거에 비해 3배나 늘어난 것이다. 위원회는 밀려드는 심의 안전을 소화하기 위해 필요한 경우 1주일에 두 번이상 회의를 개최하는 강행군을 할 수밖에 없었다.

심의 안전이 급증한 배경에는 과거 선거에 비해 불공정한 보도가 많아진 까닭도 있겠지만, 선거보도 모니터링 활동이 강화되고 정교해진 영향도 작용한 것으로 판단된다. 전체적으로 자체심의를 대폭 늘였으나, 시정요구는 과거 선거보다 오히려 감소했다는 사실이 그 근거다. 다시 말해 위원회의 자체 모니터링을 통한 선거보도 감시가 그만큼 제 기능을 했다는 뜻이다.

위원회는 이번 심의에 임하면서 무엇보다 추상적인 심의 기준을 명확하게 하고, 제재 결정의 일관성과 형평성을 유지하기 위해 노력을 기울였다. 공직선거법에 따르면 선거 기사를 심의하는 가장 중요한 기준은 보도의 공정성이다(제8조). 이 법의 하위규범에 해당하는 '선거기사 심의기준'에서는 보다 구체적으로 공정성, 형평성, 객관성, 중립성을 심의기준으로 제시하고 있다. 문제는 이들 개념이 정확히 무엇을 의미하는지에 대해서 명확한 사회적 또는 학문적 합의가 없다는 점이다. 이론적으로는 객관성이 가장 상위의 개념으로 공정성을 포함한다는 견해가 있는가 하면, 객관성이 공정성의 전

제조건이라는 주장도 있다. 언론을 통해 보도되는 현실은 실체가 아니라 수많은 요인들이 개입해 사회적으로 재구성된 현실이라는 입장에서 본다면 객관적 보도란 신기루를 쫓는 것이다. 그럼에도 불구하고 언론은 어떠한 경우에도 불편부당의 자세로 정확한 사실을 있는 그대로 보도해야 한다는 건강한 상식은 심의의 기준으로 삼기에 부족함이 없다고 위원회는 생각한다. 그런 전제에서 위원회는 추상적인 심의기준을 기사의 주제, 기사의 양, 편집 방식, 기사의 내용 등에 따라 구체화하기 위해 최대한 노력했다. 선거에 임박하면 할수록 제재 강도를 높인다거나, 같은 언론사가 동일한 문제로 다시 심의기준을 어길 경우 가중처벌한다는 등의 몇 가지 원칙에도 사전합의를 보았다.

위원회는 또한 사후 제재 못지않게 올바른 선거기사에 대한 사전 홍보가 절실하다는 인식에서 언론사에 대한 교육과 홍보활동에도 관심을 쏟았다. 미디어 환경의 급격한 변화로 기자들의 취재여건은 갈수록 악화하고 있는 것이 요즘 언론 현실이다. 분초를 다투는 속보경쟁을 하다보면 기자들은 늘 시간에 쫓긴다. 게다가 최근에는 다매체의 출현으로 업무 부담은 크게 늘어나고 있으나, 많은 언론사들이 경영난으로 구조조정을 하거나 인력확충을 기피하고 있어 상황은 더욱 어렵다. 그 결과 엄격한 내부 게이트키퍼 기능이 약화되어 완성도가 낮은 기사들

이 양산될 위험성이 있다. 선거 기사를 다루는 기자들이 선거기사 심의 규정을 제대로 알지 못해 심의에 저촉되는 기사를 쓰는 경우도 흔하다.

이에 위원회는 심의 결과를 바로 언론사에 알리고 보도자료를 통해 공개함으로써 언론이 선거기사에 보다 경각심을 갖도록 노력했다. 짧은 활동 기간이었지만 3차례 심의결과를 정리해 언론에 발표했다. 특히 예민한 여론조사결과를 보도하면서 조사방법을 제대로 공개하지 않는 사례가 빈번했다. 이에 위원회는 여론조사 결과를 인용하는 기사에 반드시 포함되어야 할 사항을 자세히 설명한 안내문을 모든 심의대상 언론사에 긴급 배포하기도 했다.

선거기사 심의가 사후 요식행위에 그치지 않고 잘못된 언론보도 관행에 제동을 거는 실효성을 확보하는 일도 중요시했다. 전체 결정의 절반 이상이 '경고' 또는 '경고문게재'일 정도로 제재 수위가 높았던 배경이다. 지면에 직접 반영되는 경고문게재는 언론사들이 가장 기피하는 결정이다. 제재의 실효성도 그만큼 높을 수밖에 없다.

위원회는 경고문게재 결정도 다시 상·중·하 3단계로 세분화했다. 가장 상위 단계에서는 '엄중경고'라는 문구를 제목에 포함시키고, 위치도 1면 상단에 눈에 띄게 신도록 했다. 하지만 경고문게재 결정이 내려질 경우 해당 언론사에 충분한 소명 및 반론 기회를 부여했다.

2. 심의에서 드러난 선거보도의 문제점

지난 지방선거보다 3배 이상 늘어난 심의결과가 말해주듯이 이번 지방선거에 대한 언론의 보도는 많은 문제를 드러냈다. 무엇보다 특정 후보를 일방적으로 미화하는 편파적 보도가 주류를 이루었다. 자체심의로 의결한 160건의 위반사항 가운데 95건이 특정인물을 부각시킨 기사라는 사실을 이를 뒷받침한다. 일부 기사들은 편집방식이나 기사 내용 등에서 해당 후보와의 유착관계를 의심케 하는 경우도 적지 않았다. 언론에서 특정후보를 미화하는 기사를 실으면 해당 후보측은 그 신문이나 잡지를 대량으로 사들여 유권자에게 뿌리는 검은 거래도 있다. 이는 공정하게 선거를 감시해야 할 언론이 음성적으로 특정후보를 지원하며 선거판에 개입하는 것이어서 심각한 선거방해 행위가 아닐 수 없다.

가. 편파적 보도

대표적인 유형은 인터뷰 형식을 빌려 현직 자치단체장의 치적을 노골적으로 홍보하는 기사였다. 이런 기사들은 신문 1개 면 전체, 잡지의 경우 여러 쪽에 걸쳐 특집식으로 편집하고, 후보의 사진과 이력을 크게 다룬다. 흡사 홍보전단지를 방불케 한다.

언론 입장에서 지자체장은 지역 행정을 총괄하는 중요한 뉴스메이커임이 분

명하다. 지자체장과 개별 인터뷰를 갖는 기회도 흔한 일은 아니다. 때문에 지자체장과의 인터뷰는 다른 기사에 비해 크게 취급하는 것이 언론의 관행이다.

그러나 제재를 받은 기사들은 독자들이 관심을 가질 뉴스가치가 있는 현안들은 거의 다루지 않은 채 주인공의 치적만을 홍보하기에 급급했다. 똑같은 지자체장을 다룬 기사가 여러 신문에 실렸는데 기사 내용이 동일한 경우도 종종 있었다. 기자들이 취재해서 쓴 기사가 아니라 지자체장 쪽에서 제공한 내용을 그대로 실었다는 심증을 갖기에 충분하다.

이런 기사의 편파성은 기사의 핵심적 내용을 표현하는 제목에서도 여실히 드러난다. “행정 달인이 말하는 행복 해법”, “서민 배려와 원칙이 있는 행정”, “아버지는 군민을 사랑하기에 출마했다” 식으로 최소한의 균형감각마저 상실한 제목들이 많았다.

아무런 뉴스성이 없는 후보를 크게 다룬 기사들은 더욱 그 의도를 의심케 한다. 충청지역의 몇몇 일간지들은 특별한 계기가 없는데도 지방선거에 나선 특정도의원 후보 인터뷰 기사를 실었다. 기사 내용을 아무리 살펴봐도 수많은 도의원 가운데 유독 그 의원만을 인터뷰해야 하는 이유를 찾을 수 없었다.

특정 후보에게 편향된 보도는 중앙일간지보다 지역신문에서 더욱 두드러진 경향을 보였다. 이번 선거기간 중 최소한 번 이상 제재를 받은 100개 언론사

중에서는 지역일간지가 46개로 가장 많았다. 심의대상 매체 대비 위반 매체 비율에서도 지역일간지(46%)가 제일 높았다. 지역에서도 광역보다는 군 단위 같은 기초단체로 갈수록 심해지는 경향을 보였다. 좁은 지역사회의 속성 상 언론과 후보가 유착관계를 형성할 개연성이 그만큼 높기 때문이 아닌가 싶다.

대표적인 사례가 선거 기간 동안 지속적으로 특정 후보를 부각시키는 기사를 쓰는 경우다. 전남의 한 지역주간지는 군수에 출마한 현 군수의 기사를 3주에 걸쳐 1면, 3면에 걸쳐 집중적으로 보도했다. 전남의 또 다른 지역주간지도 특정 여성 시장후보를 노골적으로 지지하는 기사와 칼럼을 5차례에 걸쳐 실었다가 제재를 받았다.

그런데 여성 시장후보를 지지한 이 주간지는 최소한 겉으로는 객관적 보도를 표방하는 다른 매체들과 달리 드러내놓고 그 후보가 시장이 되어야 한다고 촉구했다. 진보적 성향을 보이는 이 주간지는 진보적 노선을 가진 후보를 지원한다는 태도를 보였다.

미국을 비롯한 서구에서는 선거 기간에 신문사들이 특정 후보를 공개적으로 지지하는 사례들이 있다. 이는 서구 언론들이 특정 정치집단과 연계된 정론지(政論紙)에서 시작된 역사적 전통과 무관치 않다. 신문이 특정 후보를 공개지지 하더라도 이는 사실과 사고를 통해 회사의 입장을 밝히는 게 전부다. 대신 일반적인

선거보도에서는 신문의 입장과 관계없이 철저하게 공정하고 객관적 입장을 유지하는 것이 이들의 보도방식이다.

정당한 사유가 없이 특정 후보를 비판, 비방하는 보도 역시 편파적 보도의 전형적 유형이다. 예를 들어 경남의 모 지역 주간신문의 경우 군수선거에 출마한 특정 후보 기사를 6차례에 걸쳐 우호적으로 보도한 반면 현직 군수에 대해서는 비판적 보도만 하는 편파적 태도를 노골화했다. 충남의 모 일간지는 전임 부단체장이 단체장선거에 출마하여 재임시 보좌하던 단체장과 맞서게 되자 이를 ‘배신’이라고 비방하기도 했다.

나. 부정확한 판세 보도

편파적 보도와 함께 우리 언론의 선거 보도 행태의 문제점으로 자주 지적되는 것이 흥미위주의 경마식 보도다. 후보의 자질과 정책보다는 선거운동의 양상과 판세 분석에 더 관심을 기울인다는 비판이다. 여론조사 등을 근거로 후보 간의 지지율이 어떠하다든지, 어느 후보가 당선에 유력하다는 보도가 그런 유형이다.

그러나 아무리 정교한 과학적 방법을 사용한다고 하더라도 선거 여론조사는 정확하기 어렵다는 것이 경험칙이다. 우선 이번 지방선거 결과가 그 생생한 증거이다. 서울과 인천, 경남도를 비롯한 대부분 광역자치단체장 선거 결과는 선거 전에 보도된 여론조사의 지지율 판도와는 전혀 달랐다. 여론조사 결과를 맹신하는

것이 얼마나 위험한지를 잘 대변한다.

따라서 선거판도 분석 기사는 각별히 신중해야 하며, 의미를 크게 부여하지 않는 것이 옳다. 여론조사 결과도 이런진대, 별다른 근거도 없이 특정 후보가 유, 불리하다고 보도하는 것은 정말 위험천만한 일이다. 그러나 일부 신문들은 관행처럼 자의적 기준을 가지고 선거판세를 단정적으로 보도하곤 한다. 충청지역의 한 일간지는 각종 여론조사를 근거로 “충북도지사 1위 정우택 ‘압도적’”이라는 기사를 게재했다가 경고문게재 결정을 받았다. 실제 선거결과에서도 그 후보는 당선되지 못했다.

여론조사 결과를 보도하는 경우에 그 근거를 명확히 밝히도록 한 선거기사심의 기준이 지켜지지 않은 것도 전형적 위반사례다. 자체심의 결정에서 여론조사 보도미비가 차지하는 비율도 15%에 이른다. 특히 타 언론사의 여론조사 결과를 인용보도하면서 언론사명이나 조사일시 등을 밝히지 않은 사례가 많았다.

물론 일간지의 경우 선거기사를 쓰는 데 있어 지면제약이 심하고, 많은 지역 기사를 한꺼번에 다루다보면 여론조사 방법까지 일일이 소개하기 어려운 고충이 있는 것도 사실이다. 위원회도 이를 감안해 출처, 조사기관, 표본의 크기, 조사지역·일시·방법, 표본오차를 같은 최소한의 조사방법만 제시했으면 문제 삼지 않았다. 그러나 일부 기사의 경우 후보자 본인의 의뢰로 실시한 여론조사

결과를 객관적 여론조사인양 보도해서 제재를 받았다.

다. 언론인의 전문성 부족

많은 언론인들은 진실 추구를 자신들의 사명으로 인식하고 있다. 객관적 진실이 존재하는 것인지에 대한 인식론적 회의도 있지만 언론인이 추구하는 진실은 다분히 기능적이고 실천적인 것이다. 그 요체는 철저한 사실확인과 검증, 진정한 의미와 맥락에 대한 이해라고 할 수 있다. 언론인들은 단순한 사실 하나를 취재하기 위해 밤을 새우고, 취재한 사실도 이중, 삼중으로 재차 확인하는 엄격한 취재윤리를 미덕으로 삼는다. 벽돌로 집을 짓듯이 이렇게 철저히 검증된 개별 사실들이 모여 진실이라는 집을 완성한다고 믿는다. 선거기사를 심의하는 과정에서 이러한 기초적인 취재윤리가 제대로 지켜지지 않고 있는 사례를 너무 흔하게 접할 수 있었다. 기본적으로 취재가 무엇인지를 제대로 이해하지 못하는 언론인도 있었다. 특정 후보를 편파적으로 미화하는 기사를 쓴 한 지역 주간지 기자는 그 이유를 묻자 “상대 후보는 우리 신문에 보도자료를 보내지 않았기 때문”이라는 어이없는 대답을 하기도 했다.

또 한 뉴스통신사는 지역 교육감 선거에 출마한 모 후보가 논문을 표절했다는 내용의 우편물이 언론사에 배달됐다는 기사를 썼다. 이 우편물은 발신자가 누구인지조차 적혀있지 않았지만, 해당 언론

사는 논문 표절 주장을 그대로 전했다. 문제된 논문이 정말 표절된 것인지에 대해서는 전혀 확인을 하지 않았다. 해당 기사를 쓴 기자는 기사 끝 부분에 표절 사실이 없다는 후보의 반론을 함께 다뤘기 때문에 문제가 없다는 논리를 폈다.

취재보도 활동은 복잡한 사회현상을 제한된 시간 안에 정확하면서도 알기 쉽게 수용자에게 전달하는 매우 전문적 작업이다. 또한 이러한 기술적 측면 못지않게 사회적 사명을 잊지 않는 윤리의식도 매우 중요하다. 그러나 이런 전문성과 윤리의식을 갖추지 못한 언론인들이 늘어나고 있는 것은 안타까운 일이 아닐 수 없다.

3. 제도개선 제안

현행 공직선거법에 따르면 선거기사 심의는 매체에 따라 선거기사심의위원회(언론중재위원회 소관), 선거방송심의위원회(방송통신심의위원회 소관), 인터넷 선거보도심의위원회(중앙선거관리위원회 소관)로 3원화되어 있다. 매체 특성에 따라 상이한 선거기사 보도 행태를 충분히 감안해 전문적으로 심사할 수 있다는 것이 장점이다. 반면 비슷한 사안을 놓고도 위원회마다 서로 다른 결정을 할 위험성이 있다. 매체 사이 심의의 형평성과 일관성에 문제가 생길 수 있다는 뜻이다. 위원회 자체뿐 아니라 이를 관리하는 소관기관도 다르다는 점에서 더욱 그러하

다. 따라서 각 위원회의 심의기준과 실제 결정사항이 최대한 통일성과 일관성을 유지할 수 있도록 선거기사 심의제도 전반을 재점검할 필요성이 있다.

심의의 일관성 문제는 선거기사심의위원회 내부에도 구조적 장애요인들이 존재한다. 먼저 선거기사심의위원회는 상설조직이 아니고, 선거가 있을 때마다 한시적으로 구성되는 임시 조직이다. 따라서 이전 위원회 활동에서 수립되고 적용된 심의기준과 노하우가 다음 위원회로 이어지지 못하고 단절되는 부작용이 있다. 태생적으로 업무의 연속성을 유지하기 어려운 구조이다. 이를 해소하기 위해서는 선거기사심의위원회를 상설화하는 방안을 전향적으로 검토할 필요가 있다. 같은 업무를 수행하는 인터넷선거보도심의위원회가 상설조직이라는 점에서 더욱 그러하다.

또한 앞에서도 언급했듯이 기사심의 기준이 다분히 추상적이고 모호하다는 점도 자의적인 판단의 소지를 제공한다. 주요 심의 원칙인 공정성, 형평성, 객관성은 그 의미가 무엇인지 구체적으로 명시되어 있지 않다. 다만 형평성은 '선거기사의 편집 및 기사 배열에 균형 유지', 객관성은 '정확한 사실보도'와 '다양한 관점과 견해 취급'을 의미하는 것으로 간략하게 언급돼 있을 뿐이다. 천차만별의 사안과 기사를 다루다보면 포괄적인 심의기준이 오히려 효율적인 측면이 있는 것도 사실이지만, 이를 구체화하고 정

교화할 여지는 많다고 생각된다.

이번 선거기사심의위원회는 현행 심의기준이 실질적인 심의활동에 참고가 되기에는 부족함이 많다는 판단에서 별도의 운영 매뉴얼을 만들 것을 언론중재위원회에 건의했다.

선거심의 제도의 실효성을 제고하기 위한 제도개선도 필요하다. 기사심의는 사후 징벌적 제재가 목적이 아니라 언론의 경각심을 일깨움으로써 공정한 보도관행을 유도하는 데 있다. 문제는 현재의 제재방식이 그런 효과를 이끌어 내기에는 상당히 미흡하다는 것이다.

공직선거법상 가능한 제재조치 가운데 정정보도 결정은 위원회에 사실관계 조사 권한이 없어 현실적으로 불가능하다. 사과문게재 결정 역시 헌법재판소의 위헌 결정으로 사문화된 상태다. 나머지 제재수단 가운데 '경고문게재 결정'을 제외한 '권고' '주의' '경고' 결정은 언론사에 통보하는 수준에서 그치기 때문에 실제적으로 주의를 환기하는 효과가 적다.

특정 후보와 유착된 언론사가 작성하고 편파적 보도를 계속하는 경우에도 이를 막을 장치는 마땅치 않다. 또한 일간지와 달리 발행 간격이 긴 주간지와 월간지는 악의적인 왜곡보도를 하더라도 제재를 통해 이를 바로잡기 어려운 경우가 발생한다. 잘못된 보도를 바로잡으라는 제재 결정을 내리더라도 이미 선거가 끝난 뒤라면 소 잃고 외양간 고치는 격이다.

이번 선거기사심의위원회에서도 제재

조치의 실효성을 높이기 위한 대안들이 활발히 논의되었다. 대표적으로 경고 제재를 받는 경우에도 해당 언론사가 이를 자신들의 매체에 공지하도록 수위를 높이는 방안이 제시됐다. 구체적인 내용이 없이 경고를 받는 사실만을 알리기 때문에 경고문게재 결정과는 차이가 있다. 이 방식은 언론사 스스로 보도에 문제가 있음을 공개하는 셈이어서 해당 언론사에 상당한 부담이 될 수 있다. 반복적으로 불공정 보도를 하는 언론사에 대해서는 그 명단을 중앙선거관리위원회에 통보하거나, 언론기금 지원 심사 등에 반영해 불이익을 주어야 한다는 의견도 있었다.

공정한 선거에 악영향을 미치는 언론 보도는 비난을 받아 마땅하지만 공적인 제재는 자칫 언론의 자유에 대한 위축효과를 가져올 수 있어 신중하게 접근해야 한다. 위원회는 이를 감안해 부분적으로 특정 후보자에게 피해를 주는 기사라고 하더라도 사실관계가 정확하거나 언론이 사실이라고 믿을만한 상당한 근거가 있는 경우, 또한 공익을 위해 공개할 필요가 있다고 생각되는 경우 제재를 하지 않거나 경감 조치했다.

위원회에서는 또한 선거기사심의위원회가 내리는 제재결정이 공직선거법에 명확한 근거가 없어 위헌 시비의 소지가 있다는 의견이 제시됐다. 어떤 경우든 국민의 기본권을 제한하는 조치는 명확한 법률에 근거해야 한다는 것이 헌법의 원칙이다. 선거기사심의위원회의 근거가

되는 공직선거법은 제8조에서 언론기관의 공정보도의무를 밝히고 있으나 위반 사항에 대한 처벌여부는 언급하지 않고 있다. 또 제8조의3에 선거기사심의위원회 규정이 있으나 위원회 운영에 관한 사항이 대부분이고, 내용심의와 관련해서는 선거기사가 불공정하다고 판단되는 경우 사과문과 정정보도문 게재결정을 할 수 있다고만 되어 있다. 따라서 사과문과 정정보도문 외의 제재결정은 법적 근거가 없다는 논리가 가능하다는 것이다. 이 부분에 대해서는 신중한 법리검토가 있어야 할 것이다.

그러나 언론의 자유는 언론사를 위한 것이 아니라 국민의 다양한 표현의 자유를 보장하고, 알권리를 실현하기 위한 것이다. 언론사들이 이러한 사회적 책임의식에 보다 충실할 때 선거를 통한 민주주의 실현의 이상도 가능해지는 것이다.

프로필

고려대출

뉴욕주립대 석사

고려대 언론학 박사 수료

한국일보 경제부장, 논설위원

現 숙명여대 정보방송학과 교수

제 2 장

결산작담

- 제5회 전국동시지방선거 - 선거기사심의위원회 결산작담

□ 일 시 : 2010. 6. 24.(목) 09:00

□ 장 소 : 위원회 회의실

참 석 자 명 단

양 삼 승(심의위원장, 변호사)

박 기 동(부위원장, 변호사)

박 문 용(공선협 공동대표)

원 병 설(배재대 행정학과 초빙교수)

조 병 철(전 세계일보 주필)

한 국 연(전 CBS 상무이사)

배 정 근(숙명여대 정보방송학과 교수)

김 동 규(건국대 신문방송학과 교수)

이 용 성(한서대 신문방송학과 교수)



제5회 전국동시지방선거 선거기사심의위원회는 운영 활동을 마무리하는 좌담회를 열고, 지방선거 관련 선거제도 실태와 심의위원회 운영성과, 제도상의 문제점 등에 관한 의견을 교환했다.

심의위원장 : 오늘은 선거기사심의위원회 활동을 마감하면서 위원회 활동 전반에 대해 평가하고 향후 개선방안을 논의하는 자리를 갖도록 하겠습니다. 우리 위원회는 지난 6월 2일 실시된 ‘제5회 전국동시지방선거 선거’ 관련 기사를 심의하기 위해 2월 1일에 구성되어, 151일 동안 자체심의 160건, 시정요구 18건을 처리했으며, 재심은 5건 청구되어 이를 심의·의결한 바 있습니다.

기사심의팀장 : 선거기사심의위원회는 설치기간 동안 자체심의 160건과 후보자의 시정요구사건 18건에 대해 의결했으며, 이는 2006년 제4회 지방선거 당시의 의결건수인 80건에 비해 2배 이상 증가한 것입니다.

자체심의 160건을 매체유형별로 살펴보면, 지역일간지가 92건으로 가장 많은 제재를 받았으며, 지역주간지 24건, 중앙일간지 20건, 종합주간지 16건, 월간지 7건, 뉴스통신 1건순이었습니다. 결정유형별로 살펴보면, 경고 91건, 경고문 게재 8건, 주의 45건, 권고 16건순이었습니다. 또한, 위반유형별로는 공정성 및 형평성을 위반한 기사 100건, 외부기고 금지 32건, 여론조사보도요건 미비 24건, 광고위반이 4건을 차지했습니다. 후보자의 시정요구는 전체 18건 중 12건에 대해 정정보도문·경고문 게재 등의 결정이 내려졌습니다.

심의위원장 : 이는 제4회 지방선거와 비교하여 볼 때, 시정요구는 약간 줄었지만 자체 심의를 포함한 전체 의결건수는 2배 이상 늘어난 것을 알 수 있습니다.

원병설 위원 : 선거기사심의위원회를 설치·운영한 지 10여년이 지나 심의시스템이 많이 안정되었다고 생각합니다. 시정요구는 건수가 감소하긴 하였지만, 자체심의가 늘어난 것은 선거기사심의가 활성화 되고 모니터링도 안정화 되었다는 지표라고 생각합니다.

김동규 위원 : 자체심의가 늘어난 이유는 세 가지라고 생각합니다. 우선, 교육감과 교육위원을 선출하는 등 선거의 종류가 늘어났다는 점을 들 수 있고, 두 번째로 지역 언

론사에서 의도성이 짙은 기사를 많이 게재한 점을 들 수 있습니다. 세번째로, 일각에서는 천안함 사건으로 인해 상대적으로 선거기사가 줄었다고는 하는데 그럼에도 불구하고 자체심의 안건이 제4회 지방선거 때 보다 늘었다는 것은 선거보도 전반에 문제점이 많았기 때문이 아닌가 합니다. 물론, 자체심의의 노력이 강화되었다고 할 수 있겠지만, 여전히 선거보도의 질이 나아지지 않았으며 많은 문제점을 안고 있음을 보여주는 결과라고 생각합니다.

심의위원장 : 교육감과 교육의원 선거는 이번 선거에서 처음으로 동시에 실시되었는데, 자체심의 안건 중에서도 해당 선거와 관련된 기사가 적지 않았던 것 같습니다. 매체별 심의의결 현황을 살펴보면, 지역 신문 중에서 4차례 이상 제재를 받은 언론사가 많았음을 알 수 있습니다. 4차례 이상 제재를 받은 매체 중에서는 경기 및 충청 지역의 언론사가 많은 것을 알 수 있습니다. 이는 해당 지역에서 후보자들이 치열하게 경쟁하는 양상이었기 때문이라고 생각합니다.

한국연 위원 : 심의·의결이 이루어질 때마다 자체심의 의결사항과 시정요구 결과 등 상세한 내용이 포함된 보도자료를 작성하여 배포하는 것이 어떨까 합니다. 언론계 종사자들에게 선거기사심의기준을 알려 선거기사의 공정성과 형평성을 높이는 효과를 이끌어내도록 해야 할 것입니다. 사전에 불공정한 보도를 방지해야 총체적인 선거기사의 질도 향상될 수 있을 것 같습니다.



“자체심의 의결건수가 늘어난 것은 심의가 활성화되고 모니터링도 안정화 되었다는 지표라고 생각 ... 재·보궐선거에도 운영되므로 심의의 일관성을 확보하기 위해 상설화가 필요”

- 원병설 위원

김동규 위원 : 제재의 실효성이 제대로 나타나도록 하는 것이 중요합니다. 언론사에서 제재 받을 것을 알면서도 불공정하게 보도하는 경우가 많았던 것 같습니다. 선거기사심의와 관련된 세 기구가 연합하거나 선거기사심의위원회 단독으로 세미나를 개최하여 발표, 토론하는 방법으로 심의의결 결과를 공개하는 것도 고려하는 것이 좋겠습니다.

배정근 위원 : 매체별로 선거기사심의 기구가 나뉘어져 있으므로 인터넷선거보도심의 위원회나 선거방송심의위원회 각 파트에 참여했던 사람들이 모여 운영성과를 논의하는 세미나 자리를 가지는 것도 가치가 있을 것 같습니다.

원병설 위원 : 선거기사심의기준 중 외부기고 금지나 여론조사공표는 객관적으로 쉽게 알 수 있지만, 공정성과 형평성 부분은 판단하기 어려운 측면이 있습니다. 심의과정에서 여러 위원님들이 말씀하신 구체적인 사항들이 예규로서 실무적으로 정리될 필요가 있습니다. 선거기사심의위원회는 선거 때마다 설치되는 기구이므로 심의의 일관성을 확보하기 어려운데, 제재수위뿐만 아니라 공정성과 형평성의 위반여부를 판단할 때 고려된 사항들을 잘 정리하여 집약하면 매뉴얼이 될 수 있습니다.

또한, 앞으로는 재·보궐선거 시에도 선거기사심의위원회가 운영되므로 상설화 문제를 검토할 필요가 있습니다. 실무진에서도 선거기사심의위원회가 상설화되면 업무의 일관성을 유지할 수 있으며, 심의위원 간에도 커뮤니케이션이 활발해질 수 있을 것입니다.

“위원회의 활동이 공정한 선거를 치르는 데 많은 역할을 했다고 자평 ... 심의위원회 상설화가 적극 추진되었으면 한다”

- 박문용 위원



박문용 위원 : 민주주의의 발전을 위해서는 공정한 선거문화 정착이 필수적입니다. 입후보자들이 선거기사심의위원회를 의식하여 공직선거법에 위반되는 행위를 덜 하고 있다고 생각되며, 선거가 민주적으로 잘 마무리된 데에 선거기사심의위원회가 큰 공헌을 했다고 생각합니다. 선거기사심의위원회의 상설화가 적극적으로 추진되었으면 합니다.

심의위원장 : 선거기사심의위원회의 상설화와 관련하여서는 언론중재위원회에서 지속적으로 의견을 개진해왔지만, 위원님들의 의견을 종합하여 정치제도를 개선하는 기회가 오면 우리의 의견을 확실하게 개진하여 실현할 수 있도록 하는 것이 좋겠습니다.

조병철 위원 : 결정의 실효성을 높이기 위해서는 제재수위가 신속하고도 강력해야 할 것인데, 이는 언론자유와 신장과는 상충되기도 합니다. 외부기고 금지와 광고제한과 같이 법령에 정해져 있는 사항은 1차에서 바로 경고문게재 결정을 내려야 하지 않나 합니다. 선거는 단시간 내에 이루어지기 때문에 앞으로 규정을 마련하여 신속하게 제재를 가해야 한다고 생각합니다. 여론조사의 경우 법령에 적시되었음에도 불구하고 많은 언론사에서 해당 조항을 위반하였는데, 이런 경우에도 즉각적인 제재조치가 필요하다고 생각합니다. 특히, 낙천되거나 낙선할 것을 예상한 후보자가 상업성을 띤 영세한 지역 언론과 공모하여 불공정한 보도가 나가는 경우 처음부터 제재수위를 높여 선거기간 중에 그러한 보도가 중단될 수 있는 실효성을 확보될 수 있는 방안을 마련해야 하겠습니다. 선거기사심의위원회가 상설화 되면 문제가 없겠지만, 상설화 되지 않은 상황에서 그러한 규정을 만드는 것도 준상설화 효과를 낼 수 있다고 생각합니다.



“각 선거보도심의위원회 관계자들이 선거 후 운영성과를 논의하는 세미나를 여는 것도 의미있을 듯 … 특정 후보자만 부각하는 홍보성 기사 게재를 금지하는 규정 신설도 필요”

- 배정근 위원

배정근 위원 : 심의과정에서 가장 문제가 된 기사는 특정 후보자만을 부각하는 기사였으며, 이슈와는 무관하게 한면 전체를 인물 홍보성 내용으로 채우는 기사에 대해 많은 제재를 했습니다. 이를 원천봉쇄할 수 있도록 심의기준에 일정 시점부터는 이런 형태의 기사를 게재해서는 안 된다는 내용을 포함시키는 것이 좋겠습니다.

김동규 위원 : 이번 선거보도에서 최악으로 평가받는 측면이 여론조사 관련 보도일 것입니다. 이는 선거기사심의 기준이 잘못 되었다기보다는, 애초에 여론조사가 잘못 실시되었을 수도 있으며, 심의기준이 현실을 따라가지 못하거나 그 기준을 명확하게 집행하지 못했을 수도 있습니다. 잘못된 여론조사보도로 인해 언론사도 여론을 왜곡하는 결과를 가져왔습니다. 따라서 선거기사심의기준에서도 바뀌어야 할 부분은 없는지 고민하고 언론사가 정확히 준수할 수 있도록 하는 것이 중요하다고 생각합니다. 이제는 여론조사 보도에 대한 심의의 정확성을 높이기 위해 선거기사심의기준을 재검토해야 한다고 생각합니다.

“잘못된 여론조사보도로 인해 여론을 왜곡하는 결과를 가져왔다.
여론조사 보도에 대한 심의의 정확성을 높이기 위해 심의기준을
재검토해야 할 것”

- 김동규 위원



조병철 위원 : 한국의 여론조사는 조사기법의 수준이 높지 않고, 여론조사기관의 정파성도 강합니다. 여론조사에는 중립성이 중요한데, 외형적으로는 중립성을 지키지만 의뢰기관의 성향과 구미에 맞게끔 조사합니다. 따라서 기관별 여론조사 결과가 상이한데, 이번 선거보도에서는 언론이 자기의 의견에 유리한 것만 인용하면서 출처를 안 밝힌 경우가 많았습니다. 부정확한 여론조사를 부정확하게 인용하여 부정확한 결과를 낳는 악순환이 있었는데, 언론사에 관련내용을 정확하게 공지해주고 해당 조항을 조금 더 원칙적으로 적용할 필요가 있을 것 같습니다.

심의위원장 : 외부기고는 법에 명확히 규정되어 있는데 이렇듯 명확한 규정이 있는 안건에 대해서는 신속하고 강도 높은 제재가 있어야 한다는 지적이 있었으며, 향후 선거기사심의위원회에서는 망설임 없이 제재해야 할 것 같습니다. 여론조사의 정확성은 선거기사심의위원회가 관여할 수 없는 부분이지만, 조사된 여론조사결과를 정확히 보도하도록 하는 것과 관련하여서는 단호한 입장을 가져야 할 것 같습니다.

“사전에 불공정한 보도 방지해야 선거기사 질도 향상될 듯...제재
종류가 지나치게 세분화되어 있으므로 권고와 주의를 통합해 제재
하는 것이 바람직”

- 한국연 위원



한국연 위원 : 제재종류에는 권고, 주의, 경고, 경고문게재, 사과문게재의 5가지 종류가 있습니다. 제재의 종류가 지나치게 세분화되어 있다는 생각이 듭니다. 하위단계의 권고와 주의를 하나의 제재로 합치는 것이 어떨까 합니다. 심의하는 입장에서는 사안에 따라 신중히 판단하여 권고와 주의로 나누어 제재하지만, 언론사에서는 차이를 느끼기 어렵다면 권고와 주의를 통합하는 것이 좋다고 생각합니다.

조병철 위원 : 제재종류를 줄이는 것이 어렵다면, 제재내용을 보도하도록 강제하는 것은 어떤가 합니다. 언론사로 하여금 선거기사심의위원회에서 특정 기사에 대해 경고를 받았다는 내용을 게재토록 한다면, 제재의 실효성을 높일 수 있을 것 같습니다.

원병설 위원 : 선거에 임박하여 보도의 영향력이 커지면 실효성을 높이기 위해 경고문 게재를 상중하로 나누는 것과 같은 강력한 제재조치가 필요하겠지만, 선거일로부터 많이 떨어진 시점에서는 언론사의 자유를 존중하여 강한 제재보다는 주의를 환기시키는 제재가 좋겠습니다.

김동규 위원 : 언론의 자유를 언론사의 자유로 보기는 어렵습니다. 영세한 지역 언론이 살아남기 위한 방편으로 선거보도 보다는 선거를 통한 영업에 관심을 갖는 경우가 많습니다. 이러한 문제를 개선하기 위해 강도 높은 규제를 하거나 예방이 중요할 것인데, 언론현실을 생각해보면 예방만으로는 어렵다는 생각입니다.

한국연 위원 : 경고문 게재 외에도 제재의 내용을 간단히 공지하도록 하는 문제는 검토할 필요가 있다고 생각합니다.

조병철 위원 : 제재 받은 내용을 간단하게라도 보도한다면, 독자의 입장에서라도 그러한 내용을 알 수 있을 것입니다.



“제재 수위를 정할 때 매체유형별 차이를 고려하고 있지만 심의단계에서부터 이 차이를 고려해야할지 고민해봐야 한다...심의기구 통합은 매체별 심의의 차별성 문제를 충분히 고려한 다음 논의해야 한다”

- 이용성 위원

심의위원장 : 언론사의 입장에서는 권고, 주의, 경고가 겹으로 드러나지 않는 사안이므로 실효성이 없기는 마찬가지입니다. 경고 정도만 간단히 제재사항을 게재하도록 하고, 주의와 권고는 실효성이 없지만 지금과 같이 언론사에 위반사항을 알려주는 정도의 조치로 마무리 짓는 것도 좋은 생각인 것 같습니다.

“선거기사심의기준과 형식을 좀 더 명확하게 정해야 위원 구성이 바뀌더라도 일관성있게 심의할 수 있을 듯”

- 박기동 부위원장



박기동 부위원장 : 심의기준은 제재수위를 정하는 것이고 이는 내부적인 효력만 있는데, 법률에 들어가야 할 내용이 심의기준에 들어가 있는 것 같습니다. 기회가 된다면 논의된 내용을 바탕으로 어떠한 경우에 어떠한 결정을 하는지 심의기준을 정하는 것이 좋겠습니다. 이러한 부분을 정해두면 다음 선거기사심의위원회에 위원구성이 바뀌더라도 일관성 있게 심의할 수 있을 것 같습니다.

“결정의 실효성을 높이기 위해 언론사로 하여금 제재 받은 내용을 게재토록 하는 방안 도입 필요 … 부정확한 여론조사 부정확하게 인용해 부정확한 결과를 낳는 악순환 개선을 위해 관련 조항을 엄격하게 적용할 필요가 있음 ”

- 조병철 위원



이용성 위원 : 선거기사심의기준은 지방선거뿐만 아니라 국회의원 선거, 대통령 선거 등에도 적용되는데, 매번 결산좌담회 때마다 심의기준 적용에 관한 문제들이 반복되고 있습니다. 새로이 선거기사심의위원회가 설치되면 이전 선거기사심의위원회가 정해놓은 기준들이 모두 반영이 되지 않고 새롭게 운영이 되고 있는데, 그것도 나름의 의미가 있다고 생각합니다. 근본적으로 심의기준을 어떻게 적용할 것인지와 관련하여서는 기존의 문제점을 그대로 가지는 한계가 있습니다.

선거기사심의기준을 보면 모호한 부분이 있으나 심의기준을 개정하는 것은 쉽지 않은 문제라고 생각합니다. 용어도 하나하나 꼼꼼하게 정리해야 하므로 시간이 상당히 소요되는 작업일 것으로 보입니다. 심의를 하면서 느끼는 것이 매체별의 차이인데, 예컨대 정간물의 경우 간별로 차이가 있습니다. 제재수위를 결정할 때 매체유형별 차이를 고려하고 있긴 하지만 심의단계에서 이를 고려해야 할 것인가의 문제가 있습니다.

끝으로, 선거기사심의위원회의 상설화와 관련해서는 우려되는 부분이 있습니다. 일단 선거가 없는 기간에도 선거기사심의위원회가 설치되어야 하는지 하는 효율성의 문제도 있겠지만, 선거기사심의위원회가 상설화됨으로써 다른 논란을 불러일으킬 수 있다는

점이 우려됩니다. 현재 매체별로 심의기구가 나뉘어져 있고 심의기준의 차이가 있습니다. 매체별로 심의에 차별성이 있음에도 불구하고, 매체별로 분산되어 있는 선거기사 심의기구를 통합하라는 문제가 제기될 수 있습니다. 현재 매체별 차이에 따라서 각기 심의하고 있는 3개 심의기구가 있는데, 이러한 구조가 깨질 우려가 있어서 상설화 문제는 이러한 점을 고려한 뒤에 논의되어야 할 것 같습니다.

원병설 위원 : 상설화 문제에 대해 이용성 위원이 의견을 주셨는데, 매체 간 특성과 차이는 분명히 있습니다. 그러나 통합과 상설화는 별개의 문제라고 봅니다. 상설화는 선거기사심의위원회 운영의 효율성과 직결되는 문제입니다. 통합은 매체 간 특성이 있어 심의하는 기준이 달라질 수 있다는 측면이 고려되는 것이지만, 상설화는 선거기사심의위원회 운영상 설치기간이 단절됨으로써 여러 문제점이 많이 드러나고 있기 때문에 그러한 논의가 제기되는 것입니다. 이전에는 그런 문제점이 있더라도 주요 선거 시에만 선거기사심의위원회가 설치되어 운영되어 왔으므로 크게 문제가 없었으나 이제 재·보궐선거 시에도 운영이 된다면 운영상의 문제점을 해결하기 위해서 본격적으로 상설화를 진지하게 검토해야 할 것입니다.

한국연 위원 : 심의기준의 형식이 잘못된 부분에 대해서는 이를 개선하는 작업이 우선적으로 이루어져야 할 것 같고, 구체적인 양형기준에 대해서는 또 다른 문제인 것 같습니다. 심의기준에 양형기준까지 다 포함하는 것은 적절치 않겠다는 생각이 들고 각 선거기사심의위원회가 구성될 때 매뉴얼을 제작하여 이전 선거기사심의위원회의 결정 내용을 파악할 수 있도록 하는 것이 좋겠습니다.

“기존 심의·의결 유형을 잘 분석해 향후 심의위원회에서도 적절히 반영하는 것이 바람직할 듯 ... 이를 명확하게 하기 위해 심의 기준 매뉴얼을 만드는 작업이 필요할 듯”

- 양삼승 심의위원장



심의위원장 : 원론적인 내용부터 세부적인 부분까지 활발히 논의해주셔서 감사합니다. 선거기사심의기준은 선거기사심의위원회가 자체적으로 만든 것으로 내부적으로 적용되는 규정인데, 언론사에 대해 제재가 이루어지는 형식으로 되어 있어 이를 내부적인 판단 기준에 맞게 적절히 변경할 필요가 있습니다.

여러 위원님들이 양형기준에 관한 부분에 대해 말씀을 해주셨습니다. 이 문제는 법원에서 형량을 정할 때도 그러하듯이, 판단을 하는 입장에서는 세분화하는 것이 좋겠습니다만, 지나친 세분화는 판단의 재량을 제약하는 결과를 초래하기도 합니다. 이 부분은 위원님들께서 상호 의논하고 양보하여 적절한 수준에서 기준을 정하는 것이 좋겠습니다. 또, 이러한 내용은 법원 판례가 쌓이는 것과 같이 결정 유형을 잘 모아서 차후 심의·의결 시에 반영하는 것이 좋겠습니다. 또 이를 명확히 하기 위해 매뉴얼을 만드는 작업이 필요할 것 같습니다.

바쁘신 와중에도 회의에 참석하시어 활발한 토론이 가능하도록 노력하여 주신 여러 위원님들께 감사드리며 이것으로 선거기사심의위원회 좌담회를 마치겠습니다.

