

제 3 부 종합 평가

제 1 장 심의위원 평가

제 2 장 결산좌담

제 1 장

심의위원 평가

선거기사 심의기준과 제재에 대한 제언

문 중 대
(동의대학교 신문방송학과 교수)

1. 서론

선거기사심의위원회는 선거가 끝나면 <선거기사 심의 백서>를 발간한다. 각 백서에는 심의위원의 평가와 결산좌담이 실려 있다. 여기에서 자주 논의되는 것들이 첫째, 선거기사 심의제도에 대한 정당성 문제다. 선거기간동안 선거기사를 심의하여 제재하는 것이 언론자유를 제한하는 입법의 위헌성 여지가 있을 수 있다는 것이다. 일부에서는 기존의 언론중재위원회 제도나 언론사의 자율규제에 맡겨야지 선거기사심의위원회를 설치하여 선거기사를 심의하는 것은 언론자유를 침해할 수 있다고 주장하고 있다. 이에 대해 선거기사 심의위원으로 활동한 이준웅(2011)은 ‘잘못된 선거보도는 민주적인 권력구성 과정 자체에 대해 돌이킬 수 없는 정치적 결과를 초래할 수 있으므로 선거기사 심의 제도는 정당하다’고 주장하고 있다.

둘째, 선거기사 심의기준이 다소 추상적이고 모호하여 심의의 일관성을 확보하기 어렵다는 것이다. 심의위원으로 활동한 배정근(2010)은 심의기준으로 제시된 공정성, 형평성, 객관성, 중립성 등의 개념이 정확히 무엇인지에 대한 사회적 또는 학문적 합의가 없다고 지적하고 있다. 이준웅(2012)도 심의 기준이 체계적이지 않고, 추상적이며 비실용적이라고 비판하고 있다.

셋째, 공직선거법에 규정된 제재수단의 실효성 문제다. 현재 공직선거법의 제재수단은 사과문과 정보보도문 게재 결정 밖에 없다. 그런데 사과문 게재는 현재 위헌 제청중일 뿐만 아니라 기존의 현재 판결을 미뤄볼 때 위헌의 소지가 높아 제재수단으로 활용하기 어렵다. 선거기사심의위원회 규칙과 심의기준 등에 관한 규정에 있는 경고결정문 게재나 주의사실 게재 결정은 공직선거법상 규정되어 있지 않은 변형결정으로 언론사가 불이행시 처벌할 방법이 없다. 이 경우 심의위원회 결정을 따른 언론사가 더 큰 피해를 볼 수 있다(배정근, 2010). 이를 위해 ‘경고문 게재 결정’과 같은 다양한 제재조치가 가능하도록 공직선거법을 개정할 필요가 있다고 제시

하고 있다(박기동, 2012).

넷째, 제도 개선의 필요성에 대한 지적이다. 배정근(2010)은 매체에 따라 선거기사심의위원회(언론중재위원회 소관), 선거방송심의위원회(방송통신심의위원회 소관), 인터넷선거보도심의위원회(중앙선거관리위원회 소관)으로 3원화 되어 있는 것을 일원화하는 방안도 검토해야 한다고 주장하고 있다. 그는 또한 현재 선거 때마다 한시적으로 설치·운영되는 조직인 선거기사심의위원회의 상설화도 제안하고 있다.

이런 기존의 논의들 중 가장 논란의 중심에 있는 선거기사 심의제도의 정당성은 무엇인지, 그리고 심의기준의 일관성과 명확성을 확보하기 위한 방안 및 제재수단의 실효성을 확보할 수 있는 대안이 있는지를 중심으로 논의하고자 한다. 기존의 논의를 수렴하면서도 그 한계를 극복할 수 있는 방안을 모색하려 한다.

2. 선거기사 심의의 정당성

선출된 대표자가 국정을 운영하는 민주공화국 하에서 선거는 국민주권을 실현하는 핵심적인 방법이다. 스스로 대표자가 되고자 하는 사람은 왜 그가 대표자가 되어야 하는지를 국민들에게 설명해야 하고, 국민들은 그가 적합한 대표자가 될 수 있는지를 검증할 수 있어야 한다. 따라서 정치적 표현의 자유는 주권을 가진 국민이 스스로 국가를 지배하고, 스스로 대표자가 되기 위한 필수적 요건이다. 정치적 표현의 자유 없이 민주공화국 국민으로서 국민 주권을 실현할 수 없다.

‘모든 권력은 국민으로부터 나온다’는 헌법 제1조는 국민에 의한 국민을 위한 정치가 실현될 때 가능하다. 권력의 사유화와 일탈을 막기 위해서는 권력행위의 모든 것들에 대해 국민은 알아야 하고, 권력에 대해서 자유롭게 비판할 수 있어야 한다. 헌법재판소도 “대의 민주제를 채택하고 있는 민주국가에 있어서 공직자의 선거는 주권자인 국민이 그 주권을 행사하는 행위이므로 국민이 선거에 참여하여 그 의사를 표현할 기회와 자유는 최대한 보장되어야 한다(헌법재판소 1995. 5. 25. 95헌마105)”고 판시한 바 있다.

그럼에도 불구하고 우리 공직선거법은 선거운동기간 전에 선거운동을 하는 것을 처벌할 뿐만 아니라 선거운동을 위한 호별방문, 서명 및 날인 운동, 현수막, 어깨띠, 신문 및 방송광고, 후보자 등의 방송 연설, 공공장소에서의 연설 대담 등 선거운동 방법에 다양한 제한을 가하고 있다(문재완, p.222). 뿐만 아니라 공직선거법 제8조는 “방송, 신문, 통신, 잡지 기타의 간행물을 경영 관리하거나 편집·취재·집필·보도하는 자와 인터넷 언론사가 정당 정강, 정책이나 후보자의 정견 기타 사항에 관하여 보도 논평을 하는 경우” 공정할 것을 요구하고 있다. 이를 위해 선거방송심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회, 선거기사심의위원회 등을 설치하여 언론의 선거보도 공정 여부를 조사하고, 공정하지 않은 선거보도에 대하여 제재할 수 있도록 하고 있다(문재완, p.222).

민주공화국에서 국민은 모든 권력을 제한할 수 있는 유일한 권력이다. 그 어느 누구에게도 양도할 수 없는 천부적인 인권은 어떤 권력도 침범할 수 없다. 자유민주공화국 체제에서 국민은 자신의 천부적 인권을 양도한 적이 없기 때문이다. 다만 헌법 21조 2항에는 “국민의 모든

자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”라고 규정하고 있다.

국가안전보장과 질서유지는 국민의 기본권인 생명권과 자유권 보호를 위하여, 공공복리는 국민 기본권 간의 상호 이해 상충을 조정하고 각 개인의 인권을 최대한 보장하기 위하여 사회에 최소한으로 필요한 기본 조건이다. 기본권 중의 기본권인 생명권과 권리들 간의 상충을 해결하기 위한 원리로서의 공공복리를 위하여 그 본질적인 내용을 침해하지 않는 범위 내에서 자유와 권리를 제한할 수 있다는 것이다. 그렇다면 언론의 선거와 관련된 정치적 표현의 자유를 제한하는 것은 정당한가? 정당하다면 그 근거는 무엇인가?

대한민국 헌법 제1조에는 대한민국은 민주공화국으로 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다고 선언하고 있다. 선거는 국민이 주권을 행사하는 방법이다. 국민이 주권을 올바르게 행사할 수 없도록 하는 것들을 규제하는 것은 국민의 당연한 권리다. 공직선거법 제1조에도 “선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고, 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함을 목적”으로 한다고 명시하고 있다. 헌법재판소도 선거운동은 정치적 표현의 자유의 한 형태로서 선거운동의 허용범위는 아무런 제약 없이 입법자의 재량에 맡겨진 것이 아니라 그 제한 입법의 위헌 여부에 대하여는 엄격한 심사기준이 적용된다고 설명하고 있다(문재완, p.249 : 93헌가 4).

언론의 선거와 관련된 규제도 “선거가 국민의 자유로운 의사”에 기반한 공정한 선거가 될 수 있도록 하는 데 그 목적이 있다. 국민이 정치와 선거에 관련된 정보에 대한 접근이 제한되거나 왜곡되어 제공된다면 국민은 자유로운 의사를 형성할 수 없다. 또한 국민들이 정치적 표현을 자유롭게 할 수 없다면 자신의 의견을 사회적으로 검증 받을 수 없을 뿐 아니라 타인의 정치적 표현을 접할 수 있는 기회가 차단된다. 따라서 정치와 선거에 관련된 정보는 최대한 소통될 수 있도록 하는 반면에 국민의 자유로운 의견 형성을 방해하는 허위사실이나 왜곡된 정보를 바로 잡는 것도 중요하다. 국민이 국가에게 자유로운 정치적 표현을 할 수 있는 정보제공 및 언론의 자유를 요구하는 것은 당연한 권리다. 반면, 국가가 국민의 자유로운 의사의 형성 및 소통을 방해하는 것들을 통제하는 것 또한 중요한 의무다. 그러나 국민의 정치적 표현을 규제하는 경우에는 언론 자유의 본질적인 내용을 침해하지 않는 범위에서 최소한에 머물러야 한다.

현재 공직선거법(제8조 3항)에는 선거기사심의위원회가 신문, 잡지, 정보간행물, 전자간행물, 기타간행물 및 뉴스통신에서 게재된 선거기사의 공정여부를 조사하고, 조사결과 선거기사의 내용이 공정하지 아니하다고 인정되는 경우에는 해당기사의 내용에 관한 사과문 또는 정정보도문의 게재를 결정할 수 있도록 하고 있다. 선거기간 동안 특별히 선거기사심의위원회를 설치하여 선거기사의 공정성 여부를 심의하여 제재하는 것이 헌법정신에 합당한가가 문제다.

문재완(2008)은 선거에 있어서 언론자유를 제한하는 입법의 위헌성 심사기준으로 명백하고 현존하는 위협의 기준을 제시하고 있다. 선거는 선거일이라는 시한적 제한을 받는 특수한 상황으로서, 언론보도가 선거후 허위로 판명되더라도 선거결과를 무효로 만드는 것이 사실상 불가능하기 때문에, 즉 선거와 관련한 해악은 사후 교정할 수 있는 방법이 극히 제한되기 때문에

현재 선거기사심의위원회의 설치 및 활동은 정당성이 있다고 말하고 있다(문재완, p.250)

이준웅(2011)도 선거기사심의위원회의 설치와 활동의 필요성은 선거보도의 특수한 성격에서 도출된다고 하면서, 잘못된 선거보도는 민주적인 권력 구성과정 자체에 대한 돌이킬 수 없는 피해를 줄 우려가 있는 명백하고 현존하는 위험이 있다고 말하고 있다. 따라서 그는 선거보도에 대한 즉각적인 심의를 통해 언론의 선거보도에 개입하는 것이 필요하다고 인정하고 있다. 즉 선거보도가 초래하는 돌이킬 수 없는 정치적 결과가 너무 크기 때문에, 자율적 심의나 불공정한 보도에 대한 지적, 환기, 공시하는 최소한의 심의만으로는 부족하다는 것이다.

이준웅과 문재완의 주장처럼 선거는 국민의 자기 지배와 관련된 국민주권 및 민주공화국의 실현과 관련된 것이기 때문에 정치적 표현의 자유를 보호할 가치도 매우 크지만, 동시에 선거일에 가까워질수록 잘못된 선거보도의 해악이 크다. 또한 선거보도와 관련한 해악은 사후 교정할 수 있는 방법이 극히 제한되고 시간적 긴박성 때문에 기존의 언론중재위원회의 활동만으로 대처하기 어려운 부분이 있다. 따라서 선거기사심의위원회를 설치하여 선거기사를 심의하는 것은 입법적 타당성이 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 국민의 자기지배와 관련된 정치적 표현의 자유의 본질적인 부분을 침해할 수 없다는 측면에서 선거보도로 인해 초래될 해악이 표현의 자유에 대한 제한보다 명백하게 크다는 것이 명확할 때로 한정하는 것이 타당하다. 따라서 선거기사 심의내용과 기준에 대한 명확한 기준 설정이 필요하다.

3. 선거기사의 공정성과 불공정성 기준

공직선거법 제8조에는 방송·신문·통신·잡지 기타 간행물을 경영·관리하거나 편집·취재·집필·보도하는 자가 정당의 정강·정책이나 후보자의 정견 기타사항에 관하여 보도·논평하는 경우에는 공정하게 하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 제8조 제3항에는 선거기사심의위원회를 설치하여 선거기사의 공정여부를 조사, 선거기사의 내용이 공정하지 아니하다고 인정되는 경우에는 해당기사의 내용에 관한 사과문 또는 정정보도문 게재를 지체없이 명해야 한다고 규정하고 있다.

그 외에 공직선거법은 제4조 제4항의 선거보도에 대한 반론보도청구, 누구든지 선거기간 중 선거운동을 위하여 이 법에 규정되지 아니한 방법으로 언론매체를 통해 광고할 수 없도록 한 제94조, 선거에 관한 여론조사결과를 왜곡하여 공표 또는 보도하거나 객관적 자료 없이 선거결과 예측을 금지한 제108조, 특정 후보자를 당선되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 선거에 관한 허위사실 보도, 사실 왜곡 보도 또는 논평을 금지한 제96조, 제108조 제2항의 정책 공약에 관한 비교평가 결과의 공표제한, 제110조 후보자 등의 비방금지 등을 규정하고 있다.

공직선거법에서 규제하는 선거보도에 관한 규제를 내용중립규제와 내용규제로 분류할 수 있다¹⁾. 제94조 방송·신문 등에 의한 광고 금지, 제 108조 제2항의 정책 공약에 관한 비교평가

1) 보도 내용을 이루고 있지 않은 형식적 요건에 해당하는 것들, 즉 선거법상의 광고 금지, 여론조사 보도 요건 등은 메시지나 사상, 주제를 규제하는 것이 아니다. 본고에서는 선거기사 심의규정 중에서 직접적인 보도내용에 대한 심의가 아닌 내용중립적인 사안에 대한 규제를 내용중립적 규제라고 했다.

결과와 공표제한, 제 108조 제5항의 여론조사 보도 요건은 보도 관점의 공감이나 반감에 영향을 받지 않는 내용 중립적인 것이다. 이런 규정은 보도를 하는 언론기관이나 이것을 심의하는 심의위원회가 위법성을 판단하는 데 상호 일치도가 높은 명확한 규정이라 할 수 있다. 여기에는 심의의 공정성 시비가 발생할 가능성이 적다. 다만 여기서 논란이 되는 것은 선거보도에서 이런 규정이 언론자유를 침해하는가의 여부와 그 규제와 처벌의 합당성이 문제가 될 뿐이다.

문제는 선거기사의 공정성 심의, 반론보도청구, 허위사실 또는 왜곡 보도, 후보자 비방 금지 등의 선거보도 내용규제다. 여기서 기본권 침해와 관련된 허위보도에 의한 명예훼손 표현이나 사생활의 비밀과 자유를 침해하는 보도, 보도에서 주장된 것과 대립하는 사실관계의 주장을 보도 요청할 수 있는 반론보도 청구는 큰 논란거리가 되지 않고 있다. 이런 내용들은 선거시기가 아닌 평상시에도 규제된다. 문제는 선거기사의 공정성 심의와 후보자 비방에 관한 내용규제다.

무엇이 공정한 보도인지를 심의할 때 일관된 공정성 위반요건을 적용하기 어렵다. 공정성의 사전적 의미는 ‘공평하고 올바름’이다. 공정성 개념에는 ‘공평성’, ‘올바름’이라는 도덕적 가치가 이미 내포되어 있다. 공평한 것이 모두 올바른 것이 아니다. 올바르다고 모두 공평한 것도 아니다. 공평하면서도 올바라야 한다. 문제는 이들이 내포하고 있는 도덕적 가치다.

유추할 수 있고, 증거와 비증을 가릴 수 있고, 경쟁적인 생각들을 비교·평가할 수 있는 비슷한 사유능력과 판단력을 공유하고, 협력의 공정한 조건을 존중하고 사회의 협력적인 구성원이 되고자 하는 자유롭고 평등한 시민들 사이에도 도덕적, 정치적, 종교적 견해들 간의 차이로 가치들 간에 합당한 불일치가 나타날 수 있다(롤즈, p.69). 각 가치들이 서로 다른 기초를 가질 수 있다는 이 사실은 충분한 이성을 갖춘 양심적인 개인이 자유로운 토론 후에도 똑같은 결론에 도달하리라고 기대할 수 없게 한다. 상충적인 합당한 판단들의 일부는 진리일 수도 있고, 다른 것들은 거짓일 수도 있으며, 생각에 따라서는 모두가 거짓일 수도 있다(롤즈, pp.72-73). 공정성 개념의 본질상 보도가 공정하지 아닌지에 대한 상호 합당한 불일치가 발생할 수 있다.

언론보도의 공정성에 대해서 그동안 많은 연구가 있어 왔다. 강명구(1989)는 뉴스의 공정성을 정확성과 균형성으로 구성된 사실성, 합법성과 윤리성으로 구성된 윤리성, 전체성과 역사성으로 구성된 이데올로기성의 세가지 차원으로 구성된 개념으로 보고 있다. 한편 이민웅(1996)은 공정성을 진실성, 적절성, 균형성, 중립성, 다양성, 독립성으로 구성된 개념으로, 강태영(2004)은 정확성, 질적 양적 균형성, 정보의 적절성, 종합성, 견해 다양성, 불편부당성, 양시양비론 지양을 공정성 기준으로 제시하고 있다.

이들 모두 공정성을 다양한 하위 개념들로 구성된 다차원적 개념으로 보고 있다. 상호 상충하는 다원적 가치의 병존과 인식의 불확실성으로 뉴스 공정성 판단은 누구에게나 어렵다. 특히 가치다원주의 사회에서 언론사가 공정한 관찰자로서 보도했다 하더라도 자신의 가치나 이념으로부터 자유로울 수 없으며, 그 보도의 이해 당사자나 수용자들 역시 자신의 가치나 이념으로부터 자유로울 수 없다. 따라서 언론의 공정성 개념에 입각한 공정성 판단은 또 다른 공정성 판단 시비를 낳을 수밖에 없다.

특정 사건을 보도하는 경우 사건과 관련된 증거가 복잡하고 서로 상충하여 평가하기 어려운 경우들도 있다. 또한 관련된 증거 등 몇몇 고려 점에 있어서 상호 동의한다 하더라도 그 비중

에 대해서 불일치하여 다른 판단에 도달할 수도 있다. 도덕적, 정치적, 종교적 개념들은 어느 정도 모호하여 기자나 언론사는 상이한 입장을 취할 수 있다. 기자나 독자들이 증거를 평가하고, 도덕적, 정치적 가치를 형성하는 방식은 그들의 총체적 경험과 지금까지의 전체적 인생경로에 의해 형성되는 만큼 뉴스의 공정성에 대한 판단은 여러 갈래로 분화되는 것이 정상이다²⁾.

다원적 요소와 가치로 구성된 공정성 개념에서 무엇이 공정한 보도인가를 확정하기보다는 무엇이 불공정한 보도인가에 대한 범위를 정하는 것이 더 쉬운 방법이다. 무엇이 불공정한 보도인지를 판단할 때 가치에 대한 부분은 제외할 필요가 있다. 상호 상충하는 가치들이 함께 공존해야하는 다원적 가치 사회에서 가치가 개입된 부분을 중심으로 불공정성을 논하는 것은 합당하지 않다. 그렇다면 언론보도의 공정성 논의에 있어서 가치를 제외한 사실의 문제에 집중할 수밖에 없다. 사실 보도에 있어서도 사건과 관련된 증거가 복잡하고 서로 상충하여 평가하기 어려운 경우들도 있고, 사실과 관련된 증거 등 몇몇 고려에 있어서 상호 동의한다 하더라도 그 비중에 대해서 불일치할 수 있어 여전히 공정성 논란을 야기할 수 있다. 그러나 보도의 공정성에 있어서 사실이 왜곡되거나 허위인 경우에는 논란의 여지가 적다. 허위사실이나 과도한 사실 왜곡은 상호 다른 가치를 갖고 있다 하더라도 불공정한 보도라는 데 동의하기 쉽다.

허위사실이나 과도한 사실 왜곡, 또는 보도에서 주장된 것과 대립하는 사실관계 제시 등 보도사실과 관련된 부분은 기존의 명예훼손 침해나 반론보도 및 정정보도 요청으로도 규제가 가능하다. 그러나 이들 사실과 관련된 권리 침해의 경우 피해자가 특정되어야 하고 그들만이 권리회복을 요청할 수 있다. 허위사실이나 사실왜곡 보도 중 피해자 특정이 없는 경우 명예훼손은 아니지만 불공정한 보도는 될 수 있다. 모든 허위보도가 명예훼손적인 것이 아니다. 그리고 허위사실에 대한 정정보도도 피해자 특정이 있어 피해자가 정정보도를 요청하지 않는 한 언론사 스스로 하지 않는 경우도 있다. 그리고 언론사 자체에서도 뉴스의 허위사실 여부를 인지 못할 수도 있고, 인지하더라도 의도적으로 묵살할 수도 있다.

선거국면에서 선거일에 가까워질수록 잘못된 불공정한 보도의 해악이 큰 만큼 불공정한 보도를 신속하게 바로 잡을 필요가 있다. 따라서 피해자 적격이 있든 없든 간에 허위사실 및 왜곡된 사실에 기반한 보도에 대해 선거기사심의위원회가 그것을 바로잡는 것은 합당하다고 볼 수 있다. 또한 국민의 선거에 관한 다양한 정보 접근권을 보장하기 위하여 보도에서 주장된 것과 대립하는 명확한 다른 사실관계의 주장이 있을 경우, 반론보도를 하도록 할 필요가 있다. 반론보도 요청은 편집권 침해의 요소가 있기는 하지만, 사회적 공익성이 매우 높은 선거라는 특수성을 고려하면 편집권 침해보다는 사회적 이익이 더 크다.

선거기사 내용규제 중 공정성 심사와 더불어 논란이 되는 것은 후보자 비방에 대한 규정이다. 우리 형법 제 311조는 “공연히 사람을 모욕한 자는 1년 이하의 징역이나 금고 또는 200만 원 이하의 벌금에 처한다”고 규정하고 있다. 비방이나 욕설 등 모욕적 언사도 타인에 대한 증오나 경멸의 표현으로서 극단적이기는 하나 타인에 대한 평가로서 개인의 견해 중 하나이므로

2) 롤즈는 합당하고 합리적인 사람들이 합당한 불일치가 발생할 수 있는 원천들에 대해서 설명하고 있다. 그는 이러한 원천들을 판단의 부담이라 부른다. 롤즈의 판단의 부담을 초래하는 요소들을 참고하여 뉴스 공정성에 대한 판단이 여러 갈래로 나뉘어 질 수 있음을 설명했다(롤즈, 1993/1998, pp.68-73).

표현자유의 한 영역이다(박경신, p.126). 언론이 비속어나 욕설 등 저속한 언어를 동원하여 후보자를 비방하거나 모욕하는 것은 후보자를 모욕하는 것일 수도 있지만 동시에 언론사의 품격을 스스로 떨어뜨리는 행위다. 스스로 품위를 떨어뜨리는 행위는 윤리의 문제이지 처벌의 문제는 아닐 것이다. 후보자에 대한 비방이나 모욕이 후보자를 당선시키거나 떨어뜨리는데 얼마나 영향을 미치는지 판단하기 어렵다.

선거에 나선 후보자는 미국 판례법상 사적이라고 간주되는 일부의 프라이버시 사항을 제외하고는 전면적 공적인사로 분류된다(박용상, p.288). 후보자에 관한 표현에서 언론의 책임을 경감하는 것은 후보자에 대한 비판은 헌법적으로 보호되는 정치적 표현이기 때문이다. 다만 선거 시기라는 특수성으로 선거에서 당선되게 하거나 못하게 할 정도로 ‘명백하고 현존하는 위험’이 있는가 하는 것이 문제다. 비방이 얼마나 선거에 영향을 미칠 수 있는지 측정하기 어렵다는 차원에서, 그리고 비판과 비방을 구분하기 어렵다는 면에서 비방기사에 대한 심의의 공정성을 확보하기 어렵다.

비방과 비판에 대한 판단에는 그 대상자뿐만 아니라 심사자의 주관적 관점이 개입될 여지가 크다. 따라서 규제에 대한 공정성 시비가 발생할 가능성이 높고, 과도한 심의는 정치적 표현의 자유를 제약할 수 있다. 아무리 저급한 방식으로 표현의 자유를 남용해 불쾌해도 그런 언사도 사상과 설명이 불가능한 감정을 전달한다고 보면 보호되어야 할 법익이다(박경신, p.137). 예를 들어 친일의 후손에게 “악질 친일분자의 후손”이라고 했을 경우 “악질”이라는 감정과 의견 표현을 들어 비방으로 규제할 것인가 문제다. 이 경우 보도의 공정성을 판단하는 데 있어 표현의 대상자 뿐 아니라 심사자의 주관적 관점이 개입될 여지가 크다.

지금까지 논의한 내용을 정리하면 선거기사 보도내용에 대한 심사에서 내용중립성 규제는 내용규제보다 상대적으로 심사규정의 명확성을 확보하기 쉽고, 그만큼 심사에 대한 공정성 시비도 적다. 반면에 선거보도 기사의 내용규제는 실증적으로 사실 규명이 명확한 허위보도에 관한 사항을 제외하고는 선거보도 심사규정의 명확성을 확보하기 어렵다. 그 결과 심의 규정의 적용을 둘러싼 공정성 시비가 발생할 가능성이 언제나 있다.

〈표 1〉 현행 공직선거법상의 선거기사 보도 규제와 공정성 판단

	내용중립성 규제	내용 규제	
공직선거법 규제 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 제94조 : 방송·신문 등에 의한 광고 금지 - 제108조 제5항 : 여론조사 보도 요건 - 제108조의2 : 정책 공약에 관한 비교평가 결과의 공표제한 	<ul style="list-style-type: none"> - 제8조 : 공정성 심의 - 제8조의4 : 선거보도에 대한 반론보도청구 - 제110조 : 후보자 등의 비방 금지 	<ul style="list-style-type: none"> - 제96조 : 허위 논평/보도 등 금지
규제의 공정성 시비 여부	내용규제보다 상대적으로 낮음	내용중립성 규제보다 상대적으로 높음	제8조, 제110조에 비해 상대적으로 낮음

선거보도의 경우 기사에 포함된 사실적 주장과 의견을 나누어서 검토할 필요가 있다. 사실적 주장이 허위인 경우에는 현행법으로 명예훼손 적용과 정정보도를 요청할 수 있다. 명예훼손적인 기사는 불공정한 기사다. 따라서 정정보도를 신속하게 명하는 것은 타당하다. 비록 피해자가 특정되지 않아 명예훼손이라고 볼 수 없는 기사도 허위사실이 확실한 경우에는 신속하게 정정보도를 명할 필요가 있다.

〈표 2〉 선거기사의 공정성과 불공정성 기준

분류	사실적 주장				의견		
	허위 주장		진실주장		비방 (저속어, 욕설 등)		의견의 불공정성
표현 내용	적용가능 현행 법률	피해자 특정 불가	사생활 보도	일반적 진실주장	피해자 특정	피해자 특정불가	
불공정성 가능 여부	명예훼손 죄		사생활 침해		모욕죄		
	불공정	불공정	불공정		불공정	불공정	불공정

4. 선거기사 심의 기준과 제재의 명확성

선거 국면이든 아니든 정치적 표현의 자유는 언론자유와 근간이다. 그가 자연인이든 언론사와 같은 법인이든 정치적 표현의 자유를 갖는 것은 당연하다. 인권과 이데올로기, 윤리와 세계관, 제 사회영역에 대한 정책 등에 대한 가치관이나 이해관계는 근본적으로 다원적이면서 때로는 상호 대립적이다. 그러므로 선거 국면은 일종의 이념과 가치관, 정책 대결의 장이다. 정치적 표현이 가장 활발한 공간이다. 따라서 정치적 표현의 자유 없이 민주적인 선거가 이루어 질 수 없다. 선거 국면에서 정치적 표현의 자유는 무엇보다도 중요하다.

정치적 표현은 기본적으로 자기주장을 근간으로 한다. 모두를 선택할 수 없고 누군가를 선택해야하는 선거에서 정치적 표현은 근본적으로 편향성을 가질 수밖에 없다. 또한 계급적 이해관계든, 이념적 편향성에 기반하든 간에 누구나 나름의 정파적 경향성을 갖는 것은 자연스런 현상이다. 다양한 정파적 경향성은 다양한 정책시장과 사상의 자유시장과의 상호 교합과정에서 공론을 만들고 형성해 가는 과정에서 자연스럽게 나타난다.

각 언론사가 정치적 경향성을 갖는 것은 당연하고, 정책이나 후보자에 대해서 나름의 입장을 갖는 것은 불가피하기도 하다. 특히 선거 국면에서 언론사간의 입장차이가 발생하는 것은 당연하다. 그들 간의 입장차이가 다르다고 해서 상호 공정한 보도가 아니라고 말할 수 없다. 그러나 한국 언론의 문제는 특정 정파와 동일시하면서 추종하고, 이해를 공유하며, 일관된 정치적 지향점과 가치기준 없이 보도하는데 있다. 일관된 관점과 지향성도 없이 사실을 왜곡하고 축소, 누락함으로써 언론이 지켜야할 기초적 규범도 지키지 않는다(이대근, 2009, p.66). 한국 언

론이 특정 정파 이익을 대변하는 것을 넘어서서, 여론을 조작하려고 의도한다는 데 그 심각성이 있다. 여론을 조작하고 개입하려는 이런 성향으로 인해 선거관련 보도에 대한 심의의 필요성이 높아졌다고 볼 수 있다. 자율적 규제를 통하여 언론의 품위를 스스로 지켜야 함에도 불구하고 자정능력을 상실한 한국 언론이 외부규제를 불러온 것이다.

현재 선거기사심의위원회는 선거기사의 공정여부를 조사하여 선거기사의 내용이 공정하지 아니하다고 인정되는 경우 해당기사의 내용에 관한 사과문 또는 정정보도를 결정하여, 그 게재를 지체없이 명할 수 있도록 하고 있다(공직선거법 제8조의3). 또한 이 지시를 수행하지 않은 언론사에 대해서는 2년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다(공직선거법 제 256조). 이런 공직 선거법 규정을 토대로 <선거기사심의위원회 규칙> 제15조에는 선거기사의 내용이 선거법과 심의기준에 위반된다고 판단하는 경우 1. 사과문 게재, 2. 정정보도문 또는 반론보도문 게재, 3. 경고결정문 게재, 4. 주의사실 게재, 5. 권고 또는 주의 제재조치를 결정할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 선거법과 규칙에 기반하여 <선거기사 심의기준 등에 관한 규정>에는 선거기사의 공정성과 형평성, 객관성 및 사실보도 의무, 정치적 중립성을 규정하고, 심의 기본원칙 위반 여부를 심의할 때는 1. 선거기사의 양적, 질적 정도의 비중, 2. 해당 매체의 발행 부수, 발행주기, 배포범위 등에 따른 영향력, 3. 선거기사의 게재시기, 4. 언론사의 심의기준 반복 위반 여부, 5. 기타 선거에 영향을 미치고자 하는 언론사의 의도성 여부 등을 고려하여 제재를 결정하도록 하고 있다.

또한 일반 심의기준으로 공정성, 객관성 및 사실보도, 형평성, 정치적 중립성을 정하고, 세부 심의기준으로 여론조사보도 요건, 인터뷰 및 인용기사 보도, 사진게재, 특집기획기사·칼럼 및 기고, 의견광고 및 상업광고의 제한에 관한 규정을 두고 있다. 또한 제재 결정으로는 1. 사과문 게재, 2. 정정보도문 게재, 3. 반론보도문 게재, 4. 경고결정문 게재, 5. 주의사실 게재, 6. 경고, 7. 주의 등을 할 수 있도록 하고 있다.

규칙과 규정에 따른 최근 몇 년 간의 선거기사 심의결과를 정리하면 아래 <표 3> <표 4>와 같다. 위반유형으로는 공정성 및 형평성, 여론조사 보도요건, 광고제한, 외부기고, 정책비교 등이고, 제재결정은 사과문게재, 경고문 게재, 경고, 주의, 권고 등으로 나타나고 있다.

<표 3> 자체심의 위반유형과 결정내용

선거	계	위반유형					결정내용				
		공정성 및 형평성	여론조사 보도요건	광고제한	외부기고	정책비교	사과문 게재	경고문 게재	경고	주의	권고
5회 지선	160	100 (62.5%)	24 (15.0%)	4 (2.5%)	32 (20.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	8 (5.0%)	91 (56.9%)	45 (28.1%)	16 (10.0%)
19대 국회	106	62 (57.9%)	13 (12.1%)	15 (14.0%)	16 (15.9%)	0 (0.0%)	4 (3.7%)	0 (0.0%)	11 (10.3%)	58 (54.2%)	33 (30.8%)
18대 대선	46	12 (26.1%)	12 (26.1%)	10 (21.7%)	4 (8.7%)	7 (15.2%)	1 (2.2%)	0 (0.0%)	8 (17.4%)	26 (56.5%)	11 (23.9%)
6회 지선	206	84 (40.8%)	86 (41.7%)	0 (0.0%)	35 (17.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	23 (11.2%)	108 (52.4%)	75 (36.4%)

〈표 4〉 자체심의 및 시정요구 처리 결과

선거	시정요구	처 리 결 과								
		사과문 게재	정정·반론 보도	경고문게재	경고	주의	권고	기각	각하	취하
5회 지선	178	0	8	12	91	45	17	4	1	
19대 국회	129	7	3	0	14	58	33	5	1	8
18대 대선	50	1	1	0	8	26	11	1	1	1
6회 지선	226	0	3	1	27	113	77	2	0	3

위반 유형을 보면 내용규제 부문은 ‘공정성 및 형평성 위반’이다. 그 외 다른 위반유형은 모두 내용중립성 위반유형이다. 여론조사보도 요건 미비 위반은 선거와 관련된 여론조사 결과를 보도하면서 조사 의뢰자, 조사기관, 피조사자의 선정방법, 표본크기, 조사지역·일시·방법, 표본오차율, 응답률을 규정대로 밝히지 않거나, 다른 기관의 여론조사결과를 인용하면서 여론조사 관련 기본사항 및 출처를 제대로 밝히지 않은 규정위반이다. 선거일전 90일부터 선거일까지 후보자의 칼럼이나 저술을 게재해서는 안 된다는 외부기교 규정 위반, 선거일전 90일부터 선거일까지 후보자의 명의를 나타내는 저술, 연극, 영화, 사진 기타 물품에 대한 광고를 게재하거나 후보자가 출연하는 광고를 게재하지 않아야 한다는 광고 제한 위반, 정당이나 후보자의 정책이나 공약에 관한 비교평가결과를 보도하면서 정당이나 후보자별로 점수 부여 또는 순위 등급을 정하는 등의 방법으로 서열화를 금지한 정책비교 금지 위반 등은 내용중립성 위반이다. 이런 위반사항들은 명확성을 갖춘 심의 기준이라 할 수 있다.

내용중립성 위반은 특별한 경우가 아닌 한 경고, 주의 또는 권고 수준의 제재조치가 내려졌다. 선거시기 초기에는 주로 권고를 통하여 주의를 환기하는 수준으로, 그리고 선거시기가 가까워질수록, 반복될수록 주의, 경고 수준으로 격상해서 제재한 것이다. 문제는 공정성과 형평성을 위반한 내용규제다. 보도 내용은 사실과 의견으로 구성되는데 허위사실이나 사실왜곡은 정정보도로, 사실에 대한 상호 다툼은 반론보도 게재로 제재를 가할 수 있다. 허위사실이나 사실왜곡의 경우 정정보도와 함께 사과문 게재 또는 경고문 게재 등 강한 제재조치를 내려 왔다. 문제는 정파적 경향성을 갖고 특정 정당이나 특정후보자를 노골적으로 지지한 불공정한 보도와 후보자 비방에 대한 제재다. 언론의 노골적인 정파적 보도에 대한 심의기준을 어떻게 정할 것인가는 심의 위원들 간에, 그리고 선거시기마다 제재수위가 다르게 나타나고 있다. 각 선거위원회별로 심의 위반 건수나 제재 수위가 다소 차이가 나는 것은 어쩌면 당연한 일이기도 하다.

국민의 자유로운 의사에 기반한 공정한 선거 실현을 위해서는 무엇보다도 정치적 표현의 자유가 보장되어야 한다. 동시에 정치적 표현의 자유가 공정한 선거를 해쳐서는 안 된다. 정치적 표현을 최대한 보장하면서도 공정한 선거를 치르기 위한 최소한의 규제가 필요한 이유다. 자유롭고 평등한 시민들 사이에도 도덕적, 정치적, 종교적 견해들 간의 차이가 발생하고, 그들 가치들 간에 상호 상충할 수도 있는 다원적 가치사회에서 언론의 정치적 경향성은 자연스런 현상

이기도 하다. 따라서 정치적 경향성을 뉴스의 공정성 기준으로 판단하여 제재를 가하는 데는 신중할 필요가 있다.

과도한 정파성을 드러낸 불공정한 뉴스보도에 대해서는 선거기사심의위원회가 보도 공정성에 대한 지적과 환기를 통해 협조를 요청할 필요가 있다. 선거가 끝난 후 각 언론사의 선거기사에 대한 공정성 심의 결과를 대내외적으로 공표함으로써 각 언론사에 대한 신뢰도를 시민들이 평가하는 데 참고할 수 있도록 할 필요가 있다. 후보자 비방에 대한 심의기준도 육설, 저속한 비어를 사용한 경우를 제외하고는 과도한 정파성에 기반한 불공정한 보도 기준을 토대로 심사하고, 공정한 선거보도에 대한 협조를 요청하는 것이 타당하다.

현재 공직선거법에는 선거기사 내용이 공정하지 아니하다고 인정되는 경우 해당기사의 내용에 관한 사과문 또는 정정보도문 게재를 명할 수 있도록 하고 있다. 여기서 문제가 되는 것은 사과문 게재 부문이다. 헌법재판소는 “사과의 정도에 따라 굴욕감의 차이는 있을 수 있지만, 적어도 ‘사과’의 문구가 포함되는 한 그것이 마음에 없는 것일 때에는 당사자의 자존심에 큰 상처요 치욕임에 다름없으며, ‘사과문’, ‘진사문’, ‘해명서’ 등 어떠한 명목의 것이든 관계없이” 사과문을 게재하라는 법원명령은 위헌이라고 선언했다(헌법재판소 1991.4.1.선고 89헌마160 결정)³⁾.

헌법재판소는 또한 “사죄광고제도란 타인의 명예를 훼손하여 비행을 저질렀다고 믿지 않는 자에게 본심에 반하여 깊이 “사과한다” 하면서 죄악을 자인하는 의미의 사죄의 의사표시를 강요하는 것이므로, 국가가 재판이라는 권력 작용을 통해 자기의 신념에 반하여 자기의 행위가 비행이며 죄가 된다는 윤리적 판단을 형성 강요하여 외부에 표시하기를 명하는 한편 의사·감정과 맞지 않는 사과라는 도의적 의사까지 광고시키는 것이다. 따라서 사죄광고의 강제는 양심도 아닌 것이 양심인 것처럼 표현할 것의 강제로 인간양심의 왜곡·굴절이고 결과 속이 다른 이중인격형성의 강요인 것으로서 침묵의 자유의 파생인 양심에 반하는 행위의 강제금지에 저촉되는 것이며 따라서 우리 헌법이 보호하고자 하는 정신적 기본권의 하나인 양심의 자유의 제약(법인의 경우라면 그 대표자에게 양심표명의 강제를 요구하는 결과가 된다.)이라고 보지 않을 수 없다”(헌법재판소 1991.4.1.선고 89헌마160 결정)고 판시했다.

이런 헌법재판소의 판결을 토대로 볼 때 공직선거법상의 불공정보도에 대한 사과문게재 결정은 위헌의 소지가 거의 명백하다. 따라서 사과문 게재는 삭제되어야 하고 대신 권리 침해 사실 게재, 경고 결정문 게재, 주의결정문 게재 등을 할 수 있도록 개정할 필요가 있다. 현재 선거기사심의위원회규칙에 있는 경고 결정문 게재 및 주의사실 게재는 법적 근거가 없다. 따라서 공직선거법 개정을 통해 이들 규칙에 있는 제재에 대한 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 심의 기준에 대한 명확성이 결여되면 선거기사심의위원회가 구성될 때 마다 심의기준이 달라지거나, 언론사가 그 심의기준을 명확하게 이해할 수 없어 어떤 기사가 불공정한 기사인지 확신을 가질 수 없다. 그 결과 사전 자기검열을 강요하여 정치적 표현의 자유에 대한 본질적인 내용을

3) 이것은 《여성동아》 1988년 6월호에 “전경환과의 소문기사에 5억 청구한 김성희 진상 해명—호기심 끌려고 진실 외면했다”라는 기사에 대해 서울민사지방법원이 내린 손해배상과 함께 사과광고를 게재하라는 선고(1989.7.25.선고 88가합31161판결)에 대해, 동아일보가 사죄광고 게재 판결은 헌법을 위반한다며 헌법소원을 청구한 사건 심판이다.

침해할 수 있다. 이런 불확정적이고 불명확한 심의 및 제재기준은 헌법에서 금지한 언론에 대한 사전 심의 효과를 발휘할 수 있다. 현재 선거기사 심의기준 등에 관한 규정의 제재 결정을 위한 기준은 아래 <표 5>과 같지만 기준이 추상적이고 불명확하여 심의위원의 주관적 판단이 개입할 여지가 크다.

<표 5> 불공정 선거보도에 대한 조치기준(선거기사심의기준 등에 관한 규정 제 13조)

조치 종류	조치 사유
사과문 게재	가. 선거기사의 내용이 법과 본 규정을 위반한 정도가 중대하다고 인정되는 경우 나. 허위의 사실을 게재하여 특정 정당 또는 후보자에게 상당한 피해를 초래하거나 초래할 우려가 있다고 인정되는 경우
정정보도문 게재	- 선거기사의 내용이 사실과 다름이 명백하다고 인정되는 경우
반론보도문 게재	- 선거기사의 내용에 대한 특정 정당 또는 후보자의 반론의 게재가 필요하다고 인정되는 경우
경고결정문 게재	- 선거기사의 내용이 법과 본 규정을 위반하여 유권자의 판단에 상당한 영향을 미칠 우려가 있고 해당 위반사실을 독자에게 알릴 필요가 있다고 인정되는 경우
주의사실 게재	- 선거기사의 내용이 법과 본 규정을 위반하여 유권자의 판단에 영향을 미칠 우려가 있고 해당 위반사실을 독자에게 알릴 필요가 있다고 인정되는 경우
경고	- 선거기사의 내용이 법과 본 규정을 위반하여 유권자의 판단에 영향을 미칠 수 있다고 인정되는 경우
주의	- 선거기사의 내용이 법과 본 규정을 위반하여 언론사의 주의환기가 필요하다고 인정되는 경우

사과문 게재에 대한 헌법재판소의 판결을 고려하여 사과문 게재에 대한 제재를 삭제하고 권리침해 사실 게재, 경고결정문 게재, 주의결정문 게재가 가능하도록 법 개정을 할 필요가 있다. 또한 불공정한 보도의 수준에 따라 경고, 주의, 권고, 불공정한 보도에 대한 협조 요청 등을 할 수 있도록 선거기사심의위원회 규칙이나 선거기사 심의기준 등에 관한 규정의 개정도 필요하다. 지금까지의 심의 결과나 논의내용을 바탕으로 내용중립성 선거보도와 내용관련 선거보도로 나누어서 심의기준 및 제재수준에 대한 가이드라인을 제시하면 <표 6>, <표 7>과 같다.

선거 초기에는 당선되게 하거나 되지 못하게 하는데 영향력이 미미한 여론조사보도요건 미비⁴⁾는 권고 수준으로, 후보자에 대한 홍보 또는 광고와 직접 관련이 있는 광고제하 위반, 외부기고 위반, 정책비교 위반은 주의 또는 경고 제재를 할 필요가 있다. 그리고 선거일이 긴박하여(예를 들면 선거일전 20일전 등 기준을 정하여) 위반하는 경우와 반복 위반하는 경우에는 가중 처벌을 규정할 수 있다. 예전에 제재를 받았음에도 불구하고 선거일이 임박해서 다시 위반하는 경우에는 경고 또는 주의결정문이나 경고결정문을 게재하는 기준을 정할 수 있다. 이러한

4) 여론조사 자체가 비과학적이거나 의도적 질문을 통해 여론조사결과를 왜곡하려고 시도한 것이 명확한 경우에는 사실 왜곡에 준하여 경고문 게재 등 강력한 조치가 필요할 것이다.

기준은 형식적 기준에 불과하고 그 내용에 있어서의 불공정의 정도를 평가하기 어렵다. 따라서 형식적 차원에서 기준을 중심으로 1차적으로 판단하고, 2차적으로 내용의 불공정성 정도를 평가하여 제재 수준을 정하면, 좀 더 일관성 있는 평가를 할 수 있을 것이다.

〈표 6〉 내용중립성 보도에 대한 제재

위반유형	여론조사 보도 요건 미비	광고제한 위반	외부기고 위반	정책비교 위반
시간적 긴박성이 낮으면서 첫 위반 시	권고	주의	경고	경고
시간적 긴박성 또는 반복 위반	주의	경고	주의 또는 경고 결정문 게재	주의 또는 경고 결정문 게재
반복위반과 시간적 긴박성	경고	주의 또는 경고 결정문 게재	경고 결정문 게재	경고 결정문 게재

보도내용의 불공정성 위반 시에는 명예훼손, 사생활 침해, 모욕죄에 해당되는 경우에는 권리 침해 사실 뿐만 아니라 정정보도문 또는 경고결정문을 게재하도록 하여 엄격하게 규제할 필요가 있다. 권리 침해는 아니더라도 허위사실이나 기사의 내용이 사실과 다름이 명백한 경우에는 정정보도와 함께 경고문 결정을 게재하도록 하고, 과도한 정파성으로 인한 불공정 보도에 대해서는 정치적 표현의 자유 보장을 고려하여, 공정한 보도에 대한 협조요청을 통해 공정성을 유도하는 것이 바람직하다고 생각한다.

〈표 7〉 보도내용의 불공정성에 대한 제재

분류	사실적 주장				의견		불공정한 의견 기사
	허위 주장		진실주장		비방 (저속어, 욕설 등)		
표현 내용	피해자 특정	피해자 특정 불가	사생활 보도	상반된 진실 중 일면만 보도	피해자 특정	피해자 특정불가	
적용가능 현행 법률	명예훼손죄		사생활 침해		모욕죄		
공정성 판단	불공정 보도	불공정 보도	불공정 보도	불공정 보도			불공정 보도
제재 수준	권리침해 사실 및 정정보도 게재		권리 침해사실 게재	경고문 및 반론보도 게재	권리침해 사실 및 경고문 게재	경고문 게재	불공정 보도에 대한 공정보도 협조 요청

5. 선거기사 심의기준과 제재에 대한 제언

선거는 선택이다. 선택을 위한 정보 없이 합리적이고 합당한 선택을 하기 어렵다. 왜곡되지 않은 올바른 정보가 전달될 수 있어야 한다. 따라서 선거에 필요한 정보는 왜곡되지 않고 사실대로 보도될 필요가 있다. 또한 언론의 다양성이 확보되어 후보자나 정당에 대한 정보를 획득하고자 하는 국민들은 언제나 쉽게 정보를 획득할 수 있어야 한다. 과도하게 언론이 독점된 경우 언론의 경향성 보장만큼이나 언론의 공정한 보도에 대한 사회적 요구가 더 클 수 있다. 반면 언론의 다양성이 확보되고 정보에 접근하기가 더 쉬운 사회에서는 언론보도의 경향성을 더 존중해 줄 필요가 있다. 정치적 표현의 자유가 보장되고 특정후보나 정당에 대한 정보 접근이 용이해진 정보화 사회에서는 언론의 정치적 경향성을 더 많이 보장해주는 것이 합당하다.

그럼에도 불구하고 선거일이라는 시한적 제한을 받는 선거 시기 보도의 경우, 잘못된 선거보도가 초래할 수 있는 돌이킬 수 없는 정치적 결과가 너무 크고, 그 해악을 사후 교정할 수 있는 방법이 극히 제한되어 있다. 따라서 정치적 표현의 자유에 대한 본질적인 부분을 침해하지 않는 범위 내에서, 잘못된 선거기사 보도를 빠른 시간 내에 바로 잡고, 공정한 보도를 할 수 있도록 유도하는 선거기사 심의제도는 입법적 타당성이 있다.

지금까지 선거기사심의위원회 활동에 대한 입법적 타당성이 있음에도 불구하고 심사규정의 명료성과 제재의 실효성 확보에 대한 논란이 있어 왔다. 심사규정의 명료성 확보를 위하여 선거보도 규제를 내용규제와 내용중립성 규제로 나누고, 각각의 심사규정 및 제재수준을 제시했다. 내용중립성 규제는 그 규정과 제재가 명확하여 심사의 공정성과 제재의 정당성에 대한 시비는 거의 없다. 반면 내용규제인 선거기사의 공정성 심사는 다차원적 개념과 가치들로 구성된 공정성 개념으로 인해 심의기준을 명확하게 하기 어렵다.

내용중립성 규제의 경우 시간적 긴박성과 반복의 정도를 기준으로 제재수준을 결정함으로써 규제의 명확성을 확보하고자 했다. 또한 선거기사 내용규제인 경우 사실과 의견으로 나누었다. 허위사실의 경우 정정보도와 함께 권리침해사실 및 불공정한 보도에 대한 경고결정문을 게재하도록 하고, 의견으로 인한 불공정한 보도는 경고문 게재나 불공정한 보도에 대한 공정보도 협조요청을 할 수 있도록 했다.

이런 규정을 위해 공직선거법 및 규칙 개정을 제안했다. 공직선거법에 규정된 사과문 게재는 위헌의 소지가 있음으로 삭제하고, 대신 권리 침해사실 게재, 경고결정문 게재, 주의결정문 게재 등을 할 수 있도록 했다. 이런 개정은 선거기사심의위원회 규칙에 있는 경고결정문 및 주의사실 게재 결정에 대한 이행을 강제할 수 있어, 기존의 제재 실효성 논란을 해결할 수 있다.

지금까지 선거의 불공정성 판단 기준과 제재수준에 대한 규정을 살펴보면(선거기사 심의기준 등에 관한 규정, 제13조 제재 결정 등), ‘법과 본 규정을 위반한 정도가 중대하다고 인정되는 경우’, ‘법과 본 규정을 위반하여 유권자의 판단에 상당한 영향을 미칠 수 있다고 인정’, ‘법과 본 규정을 위반하여 유권자의 판단에 영향을 미칠 수 있다고 인정’ 등 주관적 판단을 근간으로 하고 있다. 즉 ‘중대’, ‘상당’, ‘영향’ 등을 판단 기준으로 하고 있는데 어느 정도가 중대하고, 상당한지 판단하기 어렵다. 이것이 선거기사심의위원들이 선거가 끝난 후 평가에서 심의기준과

제재 수준을 결정하기 위한 심의 일관성 확보를 위한 기준 마련이 필요하다고 역설한 이유다.

심의기준의 일관성을 확보하기 위한 명확한 기준 설정이 필요하다는 것은 누구나 절감한 사실이다. 심의기준의 일관성을 위한 방안으로 먼저 형식적 기준을 설정했다. 위반 기사가 내용 중립성 규정 위반인지, 내용규정 위반인지 분류했다. 보도 내용의 불공정 위반의 경우 사실과 의견으로 나누고, 사실이 허위사실인지 아닌지, 의견의 경우에는 비방인지 아닌지를 판단하도록 했다. 허위사실이나 비방의 경우에도 현행법의 위반 여부를 판단하도록 했다. 명예훼손이나 모욕죄에 해당하는지, 진실한 사실이라 할지라도 사생활 침해사항인지 아닌지를 검토한 후 그 내용이 갖는 불공정성의 정도를 2차적으로 판단하도록 했다. 이런 2단계 심의 절차는 심의의 일관성을 확보하는 매뉴얼로서 역할을 할 수 있을 것이라 생각된다. 2단계론 역시 심의위원의 주관성을 완전히 배제할 수 없다. 그러나 주관적 판단의 범위를 좁힘으로써 좀 더 공정한 심사를 할 수 있다. 선거의 성격이나 선거기사에 내포된 내용의 질적 불공정성에 대한 판단의 여지를 선거기사심의 위원들이 갖는 것은 오히려 형식적 절차나 규정이 포괄하지 못하는 부분을 보완할 수 있게 할 수 있다.

【 참고 문헌 】

- 강명구(1994), 한국 저널리즘 이론, 나남
- 강태영(2004), “텔레비전 보도와 공정성 기준”, 텔레비전 저널리즘의 공정성과 정치세미나, 한국 방송학회
- 문재완(2008), 언론법, 늘봄
- 박경신(2013), 표현 통신의 자유-이론과 실제, 논형
- 박기동(2012), “제18대 대통령 선거 선거기사 심의를 마치며”, 언론중재위원회, 〈제18대 대통령 선거 선거기사 심의 백서〉
- 박용상(1998), 언론과 개인법익, 조선일보사
- 배정근(2010), “제5회 전국동시지방선거 선거기사심의위원회 활동에 대한 평가와 제언”, 〈제5회 전국동시지방 선거 선거기사 심의 백서〉
- 언론중재위원회(2012), 〈제18대 대통령 선거 선거기사 심의 백서〉, 언론중재위원회
- 언론중재위원회(2011), 〈제19대 국회의원 선거 선거기사 심의 백서〉, 언론중재위원회
- 언론중재위원회(2010), 〈제5회 전국동시지방 선거 선거기사 심의 백서〉
- 이대근(2009), “정파성 축정의 난점을 어떻게 해소할 것인가”, 한국언론재단, 〈한국언론의 정파성〉
- 이민웅(1996), 한국 TV저널리즘의 이해, 나남
- 이준웅(2012), “제 18대 대선 선심위를 마치며-선거기사 개념과 심의기준에 관한 소견”, 〈제18대 대통령 선거 선거기사 심의 백서〉
- 이준웅(2011), “선거심의를 정당성과 원칙”, 〈제19대 국회의원 선거 선거기사 심의 백서〉
- John Rawls(1993), Political Liberalism, 장동진 역(1998), 정치적 자유주의, 동명사

제 2 장

결산좌담회

- 제6회 전국동시지방선거 - 선거기사심의위원회 결산좌담

□ 일 시 : 2014. 6. 23.(월) 17:00

□ 장 소 : 위원회 회의실

참석자명단

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">• 박 기 동(심의위원장, 변호사)• 김 도 윤(부위원장, 전 인터넷선심위 상임위원)• 유 원 옥(공선협 공동대표)• 임 성 규(변호사) | <ul style="list-style-type: none">• 김 동 기(변호사)• 문 재 완(한국외대 법학전문대학원 교수)• 문 종 대(동의대 신문방송학과 교수) |
|---|--|



제6회 전국동시지방선거 선거기사심의위원회는 운영 활동을 마무리하는 좌담회를 열고, 지방선거 관련 선거보도 실태와 심의위원회 운영성과, 제도상의 문제점 등에 관한 의견을 나눴다.

심의위원장 : 오늘은 제6회 전국동시지방선거 선거기사심의위원회의 마감하면서 위원회 활동 전반에 대해 평가하고 향후 개선방안을 논의하는 자리입니다. 위원 여러분들께서는 허심탄회하게 말씀해 주시기 바랍니다.

김도윤 위원 : 인터넷선거보도심의위원회와 선거기사심의위원회 둘 다 경험해 본 결과 인터넷 선심위가 좀 더 언론사에 대한 제재효과가 클 수도 있다는 생각이 듭니다. 왜냐하면 인터넷 기사의 경우 심의결과를 통보하면 언론사에서는 심의대상이 된 기사를 삭제해 버리기 때문입니다. 그러나 지면의 경우 이미 인쇄가 되어 배포가 되었으니 경고나 주의를 주는 것이 실효성이 있는지 의문입니다. 그리고 여론조사의 경우 같은 문제가 반복되지 않도록 보다 강력한 대책이 있어야 할 것 같습니다.

심의위원장 : 그 점을 보완하기 위해 심의결과를 위원회 홈페이지에 게시하고 있지만 그것으로는 부족한 것 같습니다. 제재조치 효과를 제고시킬 방안을 찾아야 할 것으로 보입니다. 여론조사 보도는 위원회에서 여러 조치를 내린 후에 예전보다는 많이 진전된 것으로 보입니다.

유원옥 위원 : 위원회에서 언론사에게 경고나 주의를 주는 것이 결과적으로는 언론사로 하여금 경각심을 갖도록 하는 효과가 있는 것입니다. 언론사로 하여금 ‘함부로 선거기사를 써서는 안 되겠다’는 경각심을 주는 정도의 영향력을 미치는 것이 위원회의 역할이라 생각하며, 그 역할은 했다고 봅니다. 앞으로의 문제는 우리가 시정조치를 했음에도 불구하고 시정하지 않고 재발하는 경우입니다. 이런 건에 대해서는 좀 더 강력하게 제재 조치를 하여 재발하지 못하게 막아야 할 것입니다.

문종대 위원 : 선거기사심의위원회의 궁극적인 목적은 제재하는 것이 아니라 공정한 언론보도를 유도하는 것입니다. 제재의 실효성이 없다 하더라도 공정성을 유도하는 역할은 충분히 했다고 생각합니다. 그렇기 때문에 공정성을 지키지 않았을 경우 처벌에 대하여 명확한 규정이 있어야 한다고 생각합니다. 불공정한 행위를 했을 때 어떤 처벌이 가해지는지 명확하지 않기 때문에 언론사에서도 어디까지가 위반인지 모를 수도 있을 것 같습니다. 선거기사심의기준에 따라 정해지는 처벌의 정도를 명확히 할 필요가 있으며 그에 따라 언론사에게도 사전 교육이 중요할 것 같습니다.

임성규 위원 : 선거기사심의위원회가 선거보도의 공정성을 유지하는데 중요한 기능을 하고 있다고 생각합니다. 형벌의 목적에 대하여 논의를 할 때는 징벌주의도 있습니다만 위하주의도 있습니다. 현실적인 제재수단이 미약한 점이 있습니다만 주의나 경고를 하면 선거기사심의제도를

모르던 언론사가 이런 제도가 있는 것을 알게 됨으로써 향후 재발 방지 등 예방적인 차원에서 큰 효과가 있었다고 자부하고 싶습니다.

문재완 위원 : 선거기사심의위원회의 권한이 확대되는 것에 대하여 찬성하는 입장은 아닙니다. 설사 다소 불공정한 보도가 있다고 하더라도 언론의 자유를 존중해야 한다고 생각합니다. 그래서 심의의 방향도 기사의 공정성이 애매한 것은 제외하고 현저하게 불공정하게 작성된 보도를 찾아내는 것에 주력해야 한다고 생각합니다. 또한 심의유형도 객관성을 판단하기 애매한 자체심의보다는 후보자 당사자들이 신청한 시정요구심의 중심으로 위원회가 진행이 되는 것이 올바른 방향이라고 생각합니다.

김동기 위원 : 선거기사를 심의하는 제도는 세계에 유례없는 유일한 제도인 것 같습니다. 현실적으로 보면 언론의 자유를 보장해준다는 이상과 언론에 대한 뿌리 깊은 불신이 충돌하면서 이런 제도가 생긴 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다. 각 선거에 있어서 유권자들의 의사형성에 결정적인 영향을 미치는 언론은 대부분 중앙일간지입니다. 그런데 저희가 주로 심의했던 것들은 지역에서 영향력이 얼마나 있는지 확인이 불가능한 지역일간지, 지역주간지가 대부분이었습니다. 과연 해당지역의 유권자들이 그 언론의 기사를 보고 정치적 의사를 형성하는데 얼마나 영향을 받았을지 의문입니다. 그 영향력의 정도가 대단히 미미하다면 심의위원회의 심의활동도 근거가 박약합니다. 선거의 공정성을 실효적으로 담보하기 위해 이를 개선할 방법을 생각해 볼 필요가 있습니다. 또한 홈페이지에 심의결과를 공개하고 있는데 일반사람들이 찾기가 힘들지 않을까 하는 생각이 들었습니다. 선심위 제도 홍보와 함께 심의결과 등도 홈페이지에서 쉽게 찾아볼 수 있도록 홈페이지에 대한 개선도 있었으면 합니다.

심의위원장 : 좋은 의견 감사합니다. 최근 결정된 안건들을 보면 해당 후보 측에서 시정요구를 할 만한 사건인데도 시정요구가 들어오지 않았습다. 선거가 임박하여 캠프 내에서 신청할 여유가 없었다고 하더라도, 위원회의 홍보가 부족하지 않았나 하는 생각이 듭니다. 계속해서 출마한 후보자들 중에는 이런 제도가 있다는 것을 알겠지만 그렇지 않은 경우에는 아직까지도 잘 모르는 후보가 있는 것 같습니다. 후보등록 시 부터 위원회 제도에 대하여 홍보를 강화하도록 해야겠습니다.

김도윤 위원 : 선관위는 출마한 후보자들을 상대로 교육하는 설명회를 운영하고 있습니다. 그때 우리도 직접 선거기사심의 제도가 있다는 것을 알려줄 필요가 있지 않겠나 싶습니다. 자체 심의보다 시정요구 사안이 많아지면 우리 역할도 외부적으로 빛이 날 것이라고 생각합니다.

심의위원장 : 오늘 간담회에서도 선거기사심의제도의 실효성에 대해서 여러 위원님들이 문제 제기를 했으니 이런 점을 선관위 등과 논의해서 개정법안이 가급적 빨리 통과될 수 있도록 노력해야겠습니다. 사과문 게재 결정에 대하여 헌법재판소에서 심리 중에 있고 경고결정문 게재 등에 대하여는 법개정이 되지 않아 위원회에서 자제할 수밖에 없습니다. 신속하게 명확한 결정이 나와야 할 것으로 보입니다.

이것으로 결산좌담회를 마치겠습니다. 그간 바쁘신 중에도 참석해주신 위원 여러분께 감사드립니다.