

제 3 부



종합평가



제1장 심의위원 평가



제2장 결산좌담



제1장 심의위원 평가



제19대 대통령선거 선거기사심의위원회 활동 평가

선거기사심의 원칙과 기준, 그리고 효용:
선거시기 언론과 심의기구의 역할에 관한 소회



이은주

(서강대학교 언론문화연구소 책임연구원)

필자에게 19대 대통령선거는 시민이자 유권자로서 뿐만 아니라 전문가로서 민주주의와 언론, 소통과 참여의 정치, 그리고 여론이 무엇인지 새로이 이해할 수 있었던 기회였다. 더하여 선거기사심의위원회 활동을 통해 언론의 책임과 규제 의 관계에도 주목할 수 있었다. 지난 3개월의 선거기사심의위원회 활동에 관한 종합적인 정리와 제언을 담아 평가하고자 한다.

1. 19대 대통령선거의 특수성과 선거보도의 특성

19대 대통령선거와 관련해, 정연구·김수정은 과거의 대선과 다른 특징들을 몇 가지로 서술하였다. 먼저, 헌정사상 첫 대통령 탄핵에 따른 조기 대선으로서 60일 이내에 대통령을 선출해야 했다. 이로 인해 유권자와 후보자, 언론 역시 차기 대통령 후보들에 대한 검증과 집중의 시간이 상대적으로 적을 수밖에 없었다. 그럼에도 불구하고 광장민주주의라든지 민주주의 참여정치와 같이 시민이 참여하는 정치가 무엇인가에 대한 직간접 경험이 소셜 미디어를 매개로 충분히 공감대가 이뤄진 분위기였다. 둘째, 보수정당 후보가 선두에서 떨어진 특징으로 인해, 보수 대 진보라는 이념 프레임이 선거과정에서 크게 작동되지 않았고, 영호남 지역주의 투표나 프레임, 출신지역과 연고 강조 등 지역감정의 자극 역시 상대적으로 덜 하였다. 이에 부실 검증 대통령에 대한 후회와 차기 대통령에 대한 책임과 기대가 커지면서 정책과 인물검증이 상대적으로 중요하게 되었다고 평가하였다. 마지막으로 검증기간이 짧다는 한계가 있었으나 새로운 정치 후보자에 대한 검증과 공정 선거 분위기 조성의 국민적 요구가 컸다. 이를 통해 미디어의 역할에 대한 주목, 시민들의 선거보도 감시 요구가 자발적으로 커지고, 소셜미디어 등을 통한 직간접적인 정치참여가 다양하게 시도되었다. 이 과정에서 기성 언론에 대한 신뢰도가 낮아지고, 가짜뉴스 역시 더욱 광범위하게 확산되었던 선거기간으로 평가했다(정연구·김수정, 2017).

19대 대통령선거에 대한 특수성을 이준웅도 다음과 같이 적고 있다. 첫째, 부패정권에 대한 국민의 심판이 만들어낸 선거 정국이었다는 점이다. 촛불집회와 탄핵안 가결, 탄핵 결정까지, 그리고 공직선거법에 따라 대통령 궐위 후 60일 내 치른 선거는 그 진행 과정도 일사천리였다. 국정농단과 권한 남용, 정치적 무능함에 대한 국민적 심판이 이번 선거의 배경이자 전경으로서 다른 사안이나 쟁점이 유권자의 관심을 뺏을 겨를이 없었다는 지적이다. 부패한 정권에 대한 심판이 하나의 사안으로 선거정국을 지배했고, 정당과 후보의 입지를 결정했다고 평가한다. 따라서 과거의 이념논쟁이나 안보와 같은 긴장고조 변수가 대세에 영향을 미치지 못했고, 지역변수 역시 전통적 구분처럼 적용되지 않았다. 둘째, 초유의 5당 다자구도가 성립하며 끝까지 진행되었다. 과거처럼 정파적 분열이나 정략적 이합집산으로 정치공학적 행보가 주류가 되지 않은 채, 5자 대결구도가 유지된 선거과정으로 주목할 수 있다고 보았다. 따라서 이번 선거를 제6공화국에서 진행한 민주주의의 공고화에 새롭게 기여한 선거로 평가했다. 여기에 덧붙여 선거보도 속 언론의 역할에 대해서는 전통매체나 인터넷 매체에 속한 언론 모두

가 제 역할을 충실히 수행했던 요인을 추가했다(이준웅, 2017).

이때, 언론의 역할과 관련하여 김춘식에 따르면 대선보도 분석의 특징은 부정적인 요인이 여전했다. 지상파 3사와 주요 중앙일간지 선거뉴스 분석을 통해, 언론은 후보 동정 및 캠페인 전략, 네거티브 분석이 여전했음을 지적하였다.¹⁾ 후보의 정책 검증에는 소극적이었고, 정치를 전략적 게임으로 간주하는 게임스키마(판세 분석, 후보자의 네거티브 보도)가 강했음을 적고 있다. 신문의 경우 방송보다 후보정책공약 보도에 적극적인 언론사도 있었으나, 일반적으로 여론조사 결과보도에 더욱 치중한 점을 지적하였다. 여론조사와 관련해서는 정책보단 지지율을 중시하고 인위적으로 양자구도화하는 사례, 타사의 여론조사 결과를 그대로 인용하는 사례들이 있었다. 단순지지율을 넘어 유권자의 가치와 정책에 관한 의견들을 전하는 여론조사 및 의견 등은 드물었다는 평가다. 이 기간 동안 언론은 선거를 통해 한국사회의 국가적 의제에 대해 토론하는 공론장을 제공하기보다 전략적 게임으로 이끌었다고 보았다. 후보자 이미지 프로모션 전략에 활용되는 도구나 의혹 증폭의 확성기 역할에 머물러 식견을 갖춘 유권자 양성에 기여하지는 못했다고 평가했다(김춘식, 2017).

이준웅에 의하면, 19대 대선보도는 이전 선거와 다르게 언론의 경향성이 두드러지지 않았다고 평가했다. 경향성은 언론이 견수를 잡아서 한쪽 방향으로 몰아치듯 보도하는 언론의 실천양식으로서 정파성이나 불공정성과는 다른 개념이다. 이번 선거에서는 신문사간 노골적 이념전쟁이나 유권자가 예상하는 정치적 위상의 범위를 넘지 않는 선에서 논쟁이 이어졌으며, TV토론은 유권자에게 후보와 정당의 주장에 집중할 수 있는 계기를 만들었고, 가짜뉴스 공방의 증가는 언론과 유권자가 함께 사실 주장의 위험성과 사실 확인의 임무를 주목하게 된 시기였다고 평가하고 있다. 19대 대선 속 언론의 제 역할에 관해서 3가지로 특성화하였는데, (1) 특정 후보나 정당을 몰아붙이는 식으로 보도함으로써 선거에 직간접적으로 영향력을 행사하지 않고, (2) 수차례의 TV 후보토론을 통해 후보의 주장과 정책, 인물의 평가까지 충실히 전달되었으며, (3) 후보의 정치적 주장에 대한 실체적 검증을 사실 확인과 참여를 통해 성공적으로 수행한 조건을 형성했다고 보고 있다. 이를 통해 19대 대선은 유권자가 후보와 정책을 어떻게 판단해야 하는지 배우는 기회였고, 언론사 역시 기존의 관성과 다르게 변화하는 환경과 유

1) 해당 분석은 2017년 4월 5일부터 4월 17일까지 지상파 3사의 저녁종합뉴스 및 5개 종이신문(경향, 동아, 조선, 중앙, 한겨레) 1면과 종합·정치 면에 게재된 사실보도만을 분석함. 편집자 주.

권자·시민들의 변화에 어떻게 동행해야 하는지를 학습할 수 있는 기회였다고 진단하였다(이준웅, 2017).

2. 선거기사심의현황과 특성

선거기사심의현황 분석에 앞서 선거보도의 중요성과 선거기사 심의의 정당성, 원칙과 기준을 살펴보면 다음과 같다. 선거보도가 중요한 이유는 민주주의의 근간이자 제도인 선거과정에서 유권자들이 올바른 후보를 선택하기 위해 관련된 정보가 정확하고 공정하게 전달되어야 하기 때문이다. 따라서 언론기관의 공정보도 의무는 공직선거법을 통해 제도화되어 있다. 특히 제한된 시간 내에 벌어지는 중차대한 선거는 자칫 불공정하고 부정확한 정보, 왜곡된 정보가 유포될 경우, 이에 영향받은 선거결과에 대해 회복할 수 없다는 점에서, 시점의 제약이 있다. 선거결과에 불가역성을 고려해, 신속한 해법이 필요하므로 더욱 집중하고 주목할 수밖에 없는 것이다.

선거기사심의의 원칙과 기준을 살펴보면 공직선거법 제8조의3에 근거하여 선거기사심의위원회규칙, 선거기사 심의기준 등에 관한 규정 등을 마련하고 있다. 이들 기준은 심의기본원칙, 심의고려사항, 일반 심의기준, 세부 기준 등으로 구성되어 있는데, 논쟁적인 것도 있으나 대체로 동의할 수 있는 수준이다. 기본원칙으로는 선거기사의 공정성과 형평성, 객관성 및 사실보도 의무, 정치적 중립성을 들고 있고 일반 심의기준에서는 이를 자세히 규정하고 있다. 선거기사의 양적, 질적 정도와 비중, 매체의 발행부수와 주기, 배포범위 등에 따른 영향력, 선거기사의 게재시기, 언론사의 심의기준 반복위반 여부, 기타 선거에 영향을 미치고자 하는 언론사의 의도성 여부 등이 심의고려사항이다. 세부 심의기준을 통해서 다양한 기사나 보도문의 형식과 형태에 따른 제재 기준을 자세히 규정하고 있다.

1) 선거기사심의위원회 의결 추이 및 이전 선거기사심의현황(18대대선/20대총선)과 비교

최근 6년간 주요 선거기사심의위원회 의결현황은 아래 표와 같다. 보궐선거로 치러진 대선인 만큼 운영기간 자체가 80일로 짧은 기간이었다. 이 점을 반영하

듯 상대적으로 적은 수의 심의와 의결이 진행되었다. 18대 대선이 51건인데 비해 19대 대선은 10건이다. 한편 19대 총선(2012)과 20대 총선(2016)은 같은 기간 동안 운영되었음에도 불구하고 20대 총선에서 의결건수가 감소한 것을 보면, 상대적으로 지면 매체를 중심으로 한 선거기사심의를 줄어드는 것으로 보인다.

<표> 최근 6년간 주요선거 선거기사심의위원회 의결현황

선거명	운영기간	자체심의	시정요구심의	합계
제19대 총선 (2012)	2011.12.12. ~ 2012.5.11. (150일)	107	23	130
제18대 대선 (2012)	2012.4.22. ~ 2013.1.18. (270일)	47	4	51
제6회 지선 (2014)	2014.2.3. ~ 2014.7.4. (150일)	206	20	226
제20대 총선 (2016)	2015.12.14. ~ 2016.5.13. (150일)	55	21	76
제19대 대선 (2017)	2017.3.20. ~ 2017.6.8. (80일)	9	1	10

선거기간을 중심으로 한 공적영역의 선거보도심의를 선거기사심의위원회(언론중재위원회)와 선거방송심의위원회(방송통신심의위원회) 그리고 인터넷선거보도심의위원회(중앙선거관리위원회)가 담당하고 있다. 인터넷선거보도 심의결과를 살펴보면, 18대 대선에서 345건이었던 조치가 19대 대선에서는 282건으로 줄었다. 그러나 상대적으로 지면선거보도에 대한 심의보다는 적은 비율로 줄어들어 지면중심의 보도들에 대한 관심과 주목, 영향력 등이 점차 하락하는 경향이라는 점도 미루어 알 수 있다.

18대 대선 심의결과와 19대 대선 심의결과를 살펴보면, 각각 51건(자심47, 시정4), 10건(자심9, 시정1)을 의결하였다. 위반유형별로 보았을 때 공정성 및 형평성 위반 사례가 18대 대선에서는 15건(29.4%, 자심12, 시정3), 19대 대선에서는

6건(60%, 자심5, 시정1)이었다. 18대 대선에서는 여론조사보도요건 위반 사례가 12건(23.5%) 있었고, 그 외 광고제한 위반 사례는 18대 10건(19.6%), 19대 3건(30%)씩 있었다. 18대와 19대 대선기사 위반 유형 중 객관성 및 사실보도 위반이 각각 9건과 1건이었고, 18대 대선에서 ‘기고 등’ 위반이 4건(7.8%)을 차지하고 있다. 결정 내용 중 18대 대선기사 심의는 자체심의에서 사과문게재 1건을 제외하고 46건이 모두 경고 이하(경고8, 주의27, 권고11)이다. 시정요구심의 결정내용은 정정보도문게재 1건을 제외하고 3건은 모두 취하, 기각, 각하로 결정되었다. 19대 대선기사는 10건 모두 경고 이하(경고3, 주의3, 권고4)에 해당한다. 대통령 선거였다는 공통점을 제외하고는 기술적인 면 외에 설명할 것이 거의 없으나 공정성과 형평성 위반이 절반이 넘는다는 점, 결정내용의 경우 경고 이하가 대부분이라는 점이 눈에 띈다.

18대 대선 당시 1건의 사과문 게재가 있었으나, 2015년 7월 30일 헌법재판소의 위헌 결정에 따라 2017년 2월 8일 개정된 공직선거법에서 사과문게재는 삭제되었다. 이를 반영해 현재 제재조치는 선거기사심의위원회규칙 제15조(심의·의결)를 통해, 선거기사의 내용이 공직선거법과 선거기사 심의기준에 위반된다고 판단하는 경우, 정정보도문 또는 반론보도문 게재, 경고결정문 게재, 주의사실 게재, 경고, 주의 또는 권고로 결정할 수 있다.

성격은 다르지만 가장 시기적으로 가까웠던 20대 총선(2016)과 이번 대선을 비교함으로써 최근 선거기사 심의의 주요 특성과 제안점을 소개하고자 한다. 20대 총선의 선거기사심의백서의 내용을 중심으로 비교해 보고자 한다.

먼저 선거보도의 핵심기준인 객관성, 형평성, 공정성의 기준과 관련해 구체적 위반 유형들을 살펴보면, 허위사실 보도나 무근거 추측보도, 특정 후보에게 유·불리할 정도의 기사와 사진의 양적 편파가 드러났다고 지적했다. 특히 편파의 과정에서 언론사들은 특정 후보자만의 보도자료를 모두 기사화하는 경향, 홍보지면으로 활용하는 측면에 대한 우려를 지적했다. 공정한 선거보도를 위해서는 언론의 취재원 접촉과 현장 취재, 반대 측이나 다른 후보에 대한 별도 취재가 필요함에도 불구하고 보도자료에 의존한 취재 부실은 선거보도의 공정성과 형평성에 심각한 문제점을 가져온다고 지적하고 있다. 이외에도 유·불리할 정도의 질적 편파 역시 언급하고 있다. 특정후보에 대한 과장된 우호적 표현 또는 지지선언을 하면서 그 근거가 무엇인지 검증되지 않은 보도, 특정인물에 대한 비방을 통해 영향력을 행사한 칼럼 등이 지적되었다. 또한 노골적 비판 기사나 이슈와 관련해 반론이 부재한 보도, 선거에 필요한 뉴스가치보다 사소하거나 일상적인 가십 기사 등도 언급되었다. 마지막으로 광고나 저술과 관련해 언론사들의 선거

관련 보도 규정에 대한 무지에 따른 위반사례, 여론조사 역시 중앙선거여론조사 심의위원회에 등록되지 않아 신뢰할 수 없는 기관의 조사결과를 보도하여 위반한 경우 등이었다(이종혁, 2016).

이상의 선거기사심의내용들과 관련해 심의기준 적용의 특성을 서술하면, 다음과 같다. 20대 총선의 경우, 자체심의 결정은 공정성 및 형평성 항목 위반이 70.9%, 기고 16.4%, 광고제한 7.3%, 객관성 및 사실보도 5.5% 순이었다. 시정요구심의의 제재 결정 중에는 정정보도문 게재 2건, 경고결정문 제재 3건이 있었다. 경고결정문 게재 이상의 제재조치는 모두 시정요구 심의건이었다. 20대 총선의 경우도 심의대상 대부분은 경고 이하로, 자체심의는 경고 38.2%, 주의 60.0%, 권고 1.8%였다. 19대 국회의원 선거 심의에서는 경고 10.3%, 주의 54.2%, 권고 30.8% 였던 것과 비교하면 제재수위가 다소 높아진 것으로 평가할 수 있다. 주의비율은 유사하지만 권고가 줄어든 반면, 경고 결정은 늘어났다. 그 이유는 언론사가 복수의 기사나 사진을 지속적으로 게재하고, 위반건수가 많아질 경우 제재 결정 수위를 높였기 때문이다. 실제 경고나 주의 결정은 언론사에 통보하는 수준으로 그쳐 선거보도 태도를 개선시키려는 효과에는 우려를 나타냈고, 제재 결정에 따르더라도 이미 선거가 끝난 뒤라 의미가 적어 실효성에 대한 아쉬움을 표하였다. 또한 정정보도문 게재나 반론보도문 게재 결정 역시 심의위원회의 사실 관계 파악 권한이 없는 점, 실행하지 않더라도 추가 제재가 가해지는 경우가 거의 없는 점 역시 지적했다.

2) 19대 대선 선거기사심의현황: 위반사유와 제재결정

이번에 주목할 점은 선거보도 일반에 대한 평가와 문제점, 개선사항보다 선거기사심의위원회 활동에 대한 점검에 있다고 할 것이다. 일반적인 보도는 지속적이고 점진적으로 개선될 수 있지만 선거기사는 선거 당시의 심의·제재결정 등이 개선의 계기가 될 수 있으므로 선거기사심의위원회 활동을 점검하는 것은 필요한 영역이다. 제19대 대선 선거기사심의위원회의 법적 근거, 현황, 경과, 위반유형 및 제재결정 등을 살펴보고자 한다.

먼저 공직선거법은, 선거와 선거보도는 국민의 자유로운 의사가 민주적 절차와 공정한 환경 속에서 집행될 수 있도록 부정을 방지해야 한다는 점을 강조하고 있다. 제1조에서는 “이 법은 「대한민국헌법」과 「지방자치법」에 의한 선거가 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하고, 선

거와 관련한 부정을 방지함으로써 민주정치의 발전에 기여함을 목적으로 한다.”라고 하여 공직선거법 제정 목적을 밝히고 있다. 이어 제7조에 따르면 “선거에 참여하는 정당·후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다) 및 후보자를 위하여 선거운동을 하는 자는 선거운동을 함에 있어 이 법을 준수하고 공정하게 경쟁하여야 하며, 정당의 정강·정책이나 후보자의 정견을 지지·선전하거나 이를 비판·반대함에 있어 선량한 풍속 기타 사회질서를 해하는 행위를 하여서는 아니 된다.”라고 규정하고 있다. 또한 제8조에서는 “방송·신문·통신·잡지 기타의 간행물을 경영·관리하거나 편집·취재·집필·보도하는 자와 인터넷언론사가 정당의 정강·정책이나 후보자의 정견 기타사항에 관하여 보도·논평을 하는 경우와 정당의 대표자나 후보자 또는 그의 대리인을 참여하게 하여 대답을 하거나 토론을 행하고 이를 방송·보도하는 경우에는 공정하게 하여야 한다”라고 규정하고 있다. 이러한 공직선거법에 따라 선거기사 심의기준 등에 관한 규정과 선거기사 심의위원회 규칙 역시 “선거기사(사설, 논평, 광고 기타 선거에 관한 내용을 포함)의 공정성 여부를 심의하여 불공정 선거기사에 대해 제재를 결정”하고 있다.

제19대 대통령선거 선거기사심의위원회 경과를 보면, 운영기간은 3월 20일부터 선거일 5월 9일을 포함한 6월 8일까지였다. 대선 심의위원회 회의는 5회 실시하였고, 심의대상매체는 총 419개로 지면매체 410개, 뉴스통신 9개이다.

19대 대통령선거 선거기사심의위원회 의결, 제재 결정 관련 세부 내용은 다음과 같다. 권고조치 4건 중 3건이 광고제한 위반 유형이다. 중앙일간지와 주간지, 지역일간지 각 1건인데, 특정 후보자에 대한 독자적인 광고가 아니었고, 유·불리에 대한 의도성이나 유권자에게 미칠 영향력보다는 단순히 광고제한 기준을 위반한 것으로 보아 낮은 제재 수준으로 의결하였다. 나머지 1건의 지역일간지는 칼럼으로 공정성 기준만을 위반하여 권고로 의결하였다.

주의 3건 중 2건은 지역일간지의 기사였다. 언론사 측의 소명에서도 밝혔듯 특정후보자에 대한 관심이 높은 지역정서와 독자층을 의식해 일부 후보자에 대한 일방적 지지 내용이 다소 많았다. 일부 후보자에 대한 비판을 누락하거나 특정 후보자에 대해 우호적 표현을 사용하여 공정성과 형평성을 위반한 유형이었다. 유권자의 판단에 영향을 미칠 수준은 아니었기에 언론사의 주의환기가 필요하다고 판단하여 주의로 제재하였다. 중앙일간지 1건은 기사나 칼럼이 아닌 매일 반복적으로 게재되는 독자 참여유발 게임성 코너로서 지면 분량은 적은 편이었다. 매일 지속되던 일련의 구성과는 다르게 특정 후보자에 대한 사진과 예시문의 차별이 있었다. 선거 당일 게재하여 위반에 대한 언론사의 주의 환기가 필요했다.

경고 3건 중 2건은 주간지로 여러 기준을 위반하였고, 기사와 칼럼 및 기고의 수준에서 부적절한 감정적 표현과 특정후보자에 대한 비방, 사실에 근거하지 않은 허위사실, 원색적이고 과장된 서술 등 전체적으로 불리한 견해의 의도성이 포함되었다고 판단하였다. 언론사 측이 위반사실에 대해 동의·인정하였고, 재발 방지 의사를 밝혔으며 외부 필진의 기고라는 점을 소명하여 이를 감안해 경고로 의결하였다.

나머지 경고 1건은 시정요구심의의 안건이었다. 시정요구인은 경고결정문 게재를 요구하였으나 심의위원회는 경고조치한 것이다. 시정요구인 측은 해당 신문의 칼럼이 특정 후보자의 당선을 가정하여 ‘당선 한 달 후’, ‘당선 3주 후’ 모습을 상상한 것이라 하더라도 구성 내용에서 후보자를 부정적으로 폄하했으며, 편향적인 표현과 일부 허위사실을 게재해 후보자에게 불리한 영향을 미칠 수 있다는 사유로 시정을 요구하였다. 이에 대해 피시정요구인은 상황에 대한 예측일 뿐 불리한 영향을 끼치려는 의도가 없었고, 자신의 표현에 대한 객관적 근거가 있었으며, 상상이라고 전제하였으므로 이를 허위사실로 보는 것은 부적절하다고 항변했다. 이를 종합한 위원회의 심의 결과, 상상이라 보기엔 특정 후보자에게 부정적으로 평가될 수 있는 내용들을 구체적으로 묘사했고, 내용의 일부는 객관적 근거를 바탕으로 했다고 보기 어렵다고 판단했다. 또한 유사 칼럼을 연속적으로 게재한 점, 해당 신문의 영향력이 큰 점 등을 고려해 특정 후보자에게 불리한 영향을 미칠 수 있음을 인정하였다. 따라서 공정성과 객관성 및 사실보도, 특집기획 기사·칼럼 및 기고 등 기준 위반으로 경고 조치하였다.

이상과 같은 19대 대선 심의 과정과 결과를 종합하여 주요 특징을 서술하고자 한다. 전체 심의건수가 많지 않았지만 위반 유형은 다양했다. 결정유형은 대체로 경고 이하로 하여 언론사 측에 대한 주의 환기와 같은 예방적 조치를 하여 동일한 기준 위반을 반복하지 않도록 하는 수준이었다. 지난 18대 대선과 비교해 심의활동기간이 짧았던 점을 감안하면 심의 건수가 적은 편은 아니라는 평가가 있었다. 또한 대선은 총선이나 지방선거와 달리 시정요구심의보다 자체심의가 많은 것 역시 대선 심의의 한 특징이라는 의견도 있다.

선거 진행 과정에서 쟁점화되고 논쟁된 이슈들이 상당히 많았다. 그럼에도 불구하고, 지면을 통해서는 높은 수준의 제재가 가해질 정도로 불공정한 수준의 선거기사들이 심의·의결되지는 않은 것으로 보인다. 그 원인에 대한 추론과 평가를 정확히 하기는 어려우나 세 가지 요인들로 설명할 수 있을 것이다. 첫째, 인터넷매체에 비해 지면신문이나 뉴스통신의 경우 언론으로서 일정 수준의 자질과 품격을 유지하고 있어 매우 심각한 심의기준 위반은 없었던 것으로 보인다. 둘

째, 지면매체보다는 방송이나 인터넷 등 타 매체 영역의 선거보도 영향력이 더욱 커지는 현실의 반영일 수 있다. 선거관련 방송이나 인터넷보도와 비교해 상대적으로 지면기사의 중요성은 다소 감소하고 있음을 보여주는 것일 수 있다. 마지막으로 앞서 서술한 19대 대선이 지닌 특수성이 반영된 것으로도 생각할 수 있다.

3) 19대 대선 인터넷선거보도심의위원회 의결현황과 비교

선거기사심의현황을 인터넷매체 심의와의 비교를 통해 설명할 수 있다. 결론적으로 선거기사심의 제재 결정의 총수가 지면의 경우는 인터넷보다 현저히 적다. 인터넷 선거보도 심의의 경우 자체심의 비중이 18대 대선(2012)에서는 99.4%였으나 19대 대선(2017)에서는 81.2%로 감소한 반면, 후보자의 이의신청²⁾은 18대 대선에서 0.5%였으나 19대 대선에서 17.7%로 증가한 것이 특징이다. 선거기사심의의 시정요구심의가 1건인 것과 비교하면 인터넷 언론에 대한 주목과 경각심이 상대적으로 높은 편이라고 추측된다. 이의신청 비중의 증가에 관해 정연구·김수정(2017)에 따르면, 후보자나 정당에서 인터넷 언론의 영향력을 이전보다 더 민감하게 인지하고 적극적으로 대응하는 방안을 모색하려는 시도에 따라 증가한 것은 아닌가라는 해석도 있다.

19대 대선 관련 인터넷 선거보도 심의위원회 결과와 결정을 살펴보면 다음과 같다. 조치현황은 경고문게재, 경고, 주의, 공정보도 협조요청, 기각 등 선거기사심의 제재유형과는 다소 차이가 있다. 그러나 경고문 게재와 같은 다소 높은 수위의 제재결정은 적었고, 경고 이하, 특히 주의보다 낮은 단계인 공정보도협조요청의 비중이 매우 높은 것을 보면, 선거기사심의와 마찬가지로 강한 제재는 많지 않은 것으로 보인다. 정연구·김수정의 서술을 인용하면, 경고문게재는 5건(1.8%)이고, 가장 많은 결정은 공정보도 협조요청으로 207건(73.4%)이다. 총 282건 중 경고가 22건(7.8%), 주의가 28건(9.9%), 기각은 20건(7.1%)이다. 18대 대선과 비교하면, 전체 위반건수는 줄었으나 주의가 많았던 이전과 달리 공정보도 협조요청 비중이 크게 늘었다.

정연구·김수정의 분석결과와 지적사항을 정리하면 다음과 같다. 먼저 심의 위

2) 인터넷선거보도심의위원회의 '이의신청'제도는 선거기사심의위원회의 '시정요구심의'와 유사한 것으로, 불공정하다고 인정되는 선거보도에 관하여 정당 또는 후보자가 인터넷선거보도심의위원회에 피해구제를 요청하는 제도이다. 편집자 주.

반유형은 공정성, 객관성, 여론조사, 사진·동영상 등이다. 공정성 위반은 역시 특정 후보에 대한 일방적인 지지나 반대를 계속적, 반복적으로 게재하는 경우, 특정 정당이나 후보자에 대해 감정 또는 편견이 개입된 표현을 사용하여 지지하거나 반대하는 보도를 역시 계속적, 반복적으로 하는 경우, 반대로 특정 정당이나 후보자와 관련한 기사를 정당한 사유 없이 지속적으로 배치, 부각하는 경우, 선거 관련 대담이나 토론 중계 또는 보도에서 각 참여자 간 논의가 균형을 이루지 못하는 경우 등을 포함한다. 객관성과 관련해서도 중요한 사실의 과장·부각 혹은 축소·은폐 보도나 허위사실을 단정적으로 보도한 경우는 객관성 위법 여부에서 중요한 판단 가치로 삼았다(정연구·김수정, 2017).

여론조사의 경우, 당선 가능성, 지지 응답자의 순위, 득표율이 오차범위 내에 있었음에도 제대로 밝히지 않거나, “결정적”, “승리한다” 등의 단정적인 제목과 보도내용이 심의대상이 되었다. 또한 선거여론조사 결과를 공표 혹은 보도할 때는 중앙선거여론조사심의위원회의 홈페이지에 등록된 선거여론조사의 결과만을 보도했는지 심의하였다.

3. 선거기사심의와 위원회 관련 쟁점

선거기사심을 진행하면서 그동안 논의가 있었던 쟁점들에 관해 살펴보고자 한다. 먼저 규정에서 명시하고, 구체화시킨 기준이라 하더라도, 해당 기사가 이를 위반하였는지 판단하는 과정에서는 견해 차이가 발생할 수 있다. 이 점은 언론인, 독자, 심의위원, 전문가 등 모두에게 해당된다. 이와 관련해 그 원인을 언론 보도의 공정성, 형평성, 객관성과 같은 원칙과 기준 개념의 추상성이나 모호성에서 찾는 학자들이 있다. 필자는 이러한 견해에 일부 동의하지만, 일부에 대해서는 다른 견해가 있다. 현재의 쟁점에서 주목하는 것은 개념의 추상성보다 위원 간의 인식과 판단의 차이가 근본적으로 다양할 수 있고, 차이는 필연적이라는 점에 집중하고자 한다. 위와 같은 세부적 기준들에 동의한다 하더라도 기사에 대한 심의 적용과 판단에서 다를 수 있다. 즉 동일한 기사나 콘텐츠 역시 하나의 맥락으로 읽혀질 수 없다면, 다양한 콘텍스트와 함께 독자와의 관계를 통해 해석될 수 있다. 중요한 것은 합의를 이끌어가는 토론과정을 통해 동의와 협조가 전개되며, 좀 더 다수의 의견이 타당할 때는 소수의 의견을 고려한 단서를 붙여 다수 견해를 중심으로 결정할 수 있다는 점이다. 이 때문에 가장 완벽한 심의기준, 이상과 가치를 현실화할 수 있는 기준을 더욱 정교화하고, 구체화하며, 누구나 동의

할 수 있는 측정 가능한 세부 개념으로 낮춰 분화하여 설명하는 차원의 해법에 대해서는 다소 부정적 입장이다. 물론 학자들의 연구를 통해서 공정성에 관한 더 깊고 다양한 논의와 연구가 필요한 것은 인정한다. 그러나 공정성 기준의 문제점에 관한 논의가 시급한 것은 아니라고 생각한다. 따라서 기준과 사안의 적합성, 최종적인 판단에 있어서 주장과 함께 설득, 토론을 통해 합의된 결론에 이르는 것이 가장 중요한 영역일 것이다. 이 과정에서 각 위원들의 일관적이고 지속적이며 신중한 판단이 중요할 것이며, 각 영역의 전문성과 신뢰를 통해 서로의 차이를 인정하면 될 것이다.

둘째, 선거보도관련 방송, 신문, 인터넷매체를 심의하는 기구가 분산되어 있어 비효율적이라는 지적이 있다. 따라서 일원화나 통합하는 과정에 대한 검토가 필요하다라는 의견들이 존재한다. 또한 이에 대한 반론도 있다. 중복 심의와 상이한 제재결과의 가능성에 대한 지적에 대해 최진호와 이재진(2016)은 우려할 만한 수준이 아니라고 진단했다. 또한 이동훈과 반현(2012) 역시 심의위원회 간의 법률적 위상과 역량의 차이가 크고, 디지털 시대에 매체가 양적으로 늘어나 소셜미디어를 통한 유통 역시 증가하고 있어 통합보다 더 중요한 쟁점들이 있음을 제안한다. 즉 정치적 중립성, 제도의 안정성, 법률적 실효성과 같은 영역들이 더욱 중요하다는 지적이다. 통합기구보다도 업무의 독립성과 자율성 확보에 대한 강조도 우선적으로 제안되고 있다(정연구·김수정, 2017).

이상의 논의와 관련해 필자 역시 통합이 해법이라고 생각하지 않는다. 그 이유는 단일한 기구가 담당하기에는 현재의 선거보도 매체들의 수와 범위가 명확하지 않고, 지나치게 많기 때문이다. 또한 불공정 행태의 대상과 범위도 너무 광범위하다. 따라서 제도나 조직과 관련해 위로부터 아래로의 통합기구나 통합 논의보다는 다양한 형태의 자발적인 감시와 심의가 가능한 단위들이 작게, 여럿으로 확산되고 현재 조직의 운영과 성장 과정에서 상호 느슨한 연대의 공감을 마련하는 방안으로 찾아갈 것을 기대해 본다. 해당 기구들은 각자 활동을 유지하되 심의된 내용들이 함께 링크되고 확산, 검증될 수 있는 공유 시스템을 만들어 가는 것이 중요하다고 본다. 간혹 서로 다른 심의기구 간의 유사 사례에 대한 다른 판단을 들어 우려하는 목소리가 있다. 그러나 앞서 다양한 해석과 판단이 가능하다는 전제와 마찬가지로, 로봇이나 동일한 사람들이 동일한 위원회에 모여 결정하지 않는 한 다른 견해와 결정이 나올 수 있다는 점은 인정할 필요가 있다. 오히려 다르게 제재 결정이 되었다면, 그 결정 자체가 아니라 그 결정의 근거와 내용이 무엇인지 탐색하고, 이를 통해 언론과 유권자 모두의 자정과 비판적 인식의 폭을 넓히는 데 기여할 것이다.

셋째, 선거보도 심의 대상, 범위 확정 문제, 제재의 정당성 등에 대한 고민은 증가하고 있다. 선거기사 심의의 영역은 대체로 신문법의 대상으로 한정된 영역이지만 최근 선거보도는 SNS 등 다양한 경로를 통해 확산되고 있다. 또한 국내외 선거과정에서 가짜뉴스나 혐오발언 등이 시민과 유권자의 판단을 방해하는 사례가 여러 형태로 나타났다. 이러한 현상과 문제점은 고려돼야 할 사안임에는 틀림없으나 과연 이것이 심의와 제재의 대상이 될 것인가에 대해서는 여전히 숙고 필요하다.

넷째, 일부에서는 기본적인 언론 기사의 품질과 언론인의 자질에 대한 문제제기, 좀 더 강한 제재 결정의 필요성을 강조하기도 했다. 선거보도라는 엄중한 시기, 우려스러운 기사가 끼칠 악영향에 대한 규제의 정당성을 강력히 피력하는 경우도 있다. 따라서 여전히 선거 시기라는 특수하고 제한된 시간 속에서 어떤 기준으로 보도에 대한 심의 수준을 결정할 것인지, 현재의 심의위원회 운영의 관행에 대한 후속적 고민들 역시 필요할 것으로 본다.

4. 선거보도와 선거기사심의에 관한 제언

미디어 환경은 급변하고 있다. 정보와 콘텐츠는 지면을 넘어 방송으로, 인터넷으로, SNS로, 1인 미디어로 확장되고 있다. 선거보도 역시 언론의 공직선거 의무라고 규정할 수 있는 범주의 경계를 넘나들며 실제 선거에 영향을 미치는 뉴스들이 증가하고 있다. 더불어 시민이나 유권자들의 정치 의식과 참여 역시 높아가고 다양해지고 있다. 소위 전문가인 언론인들뿐만 아니라 누구나 뉴스를 제공, 편집, 확산할 수 있다. 긍정적으로는 언론인을 넘어서는 전문가, 시민의 참여와 판단들이 적극적으로 제공되고 있는 것이다. 한편으로는 악의적으로 왜곡하며, 사실보다 더 사실처럼 꾸며진 가짜뉴스의 범람과 확대가 일상화되고 있다. 특히 선거 국면에서는 더욱 더 교묘해진다. 따라서 즉각적인 팩트 체크가 부족할 경우 모든 시민과 유권자, 뉴스의 생산자와 소비자에게 피해가 발생할 우려가 있다. 변화하는 환경과 함께 미디어, 정치, 시민, 그리고 제도 역시 변화하고 있다. 이러한 변화와 우려를 어떻게 담아내야 하는지가 지속적인 과제가 될 것이다.

특히 가짜뉴스에 대한 문제점은 지난 미국 대선과정에서도 나타났고, 5월 프랑스 대선에서도 드러났다. 9월 총선을 앞둔 독일에서도 가짜뉴스에 대한 우려가 크다. 개별 나라의 선거과정에서 발생하는 가짜뉴스 문제는 심상치 않다. 이와 관련해 프랑스 한 상원의원은 디지털 플랫폼을 통해 가짜뉴스를 유통할 경우,

징역과 벌금을 부과하는 법안을 발의하였다(진민정, 2017) 독일 역시 가짜뉴스와 혐오발언을 규제할 목적으로 사회적관계망에서의 법 시행 강화를 위한 법(일명 네트워크시행법안)을 정부입법으로 만들어 내각 의결을 거쳤고, 연방 의회에 제출했다(심영섭, 2017). 그러나 이러한 법안들은 비판에 직면하고 있고 사회적 반응 역시 대체로 부정적이라고 전한다. 규제의 대상이 되는 가짜뉴스에 대한 정의나 규제기준의 모호성, 내용의 삭제나 고액의 범칙금 등은 검열이라는 주장이 나오고 있다. 더불어 위법적이지 않은 내용물에 대해서도 예방적 차원에서 삭제될 수밖에 없고, 일반 시민들의 표현의 자유도 제한할 수 있다는 점도 지적되는데 이 역시 동의할 만하다. 결론은 입법화 시도를 통한 과정에서 가짜뉴스에 대한 공적 토론의 활성화와 성숙한 시민들의 비판적 수용으로 전개될 양상이 큰 것으로 예상하고 있다. 즉 문제 상황에 대한 인식이 동일할지라도 이를 규제나 제재의 영역으로 제도화하는 문제는 상당한 격차가 존재할 수밖에 없다. 따라서 이 역시 결정이 아니라 토론을 통한 자정작용과 걸러내는 작업을 통해서 가짜뉴스가 아닌 신뢰할 만한 뉴스를 찾아가는 공중의 몫으로 남겨야 할 숙제라고 생각한다.

따라서 선거와 관련해 언론의 자유와 책임, 공정보도의 의무 등은 선거기사 심의와 같은 규제만이 아니라 선거보도에 관한 미디어 리터러시의 강화와 다양한 리터러시 공동체의 활성화와 연계하여 지속되어야 할 것이다. 독자와 시민, 자유롭고 소중한 권리를 민주적으로 행사하며 국가의 책임을 함께 만들어가고 지켜가고자 하는 유권자들에게 선거보도에 관한 리터러시, 수용과 참여의 교육, 해석에 대한 다양한 견해들을 확산시킬 필요가 있다. 현재 미디어 콘텐츠, 뉴스와 저널리즘, 특정 선거보도와 같은 다양한 정보와 깊이 있는 해석을 하기에 지면매체는 이미 한정되고 주변화되어 가고 있다. 이미 인터넷과 모바일, SNS를 통해 폭발적으로 생산되고 유통, 공유되는 정보가 차고 넘친다. 이렇듯 치열한 경쟁 속에서 언론사들은 공정하고 균형 있으며, 품위 있는 보도를 통해 언론 본연의 가치를 실현하고 성취해 나가기 어려운 상황에 직면하는 것은 틀림없다. 이 때문에 언론사들이 쏟아내는 보도 속에서 옥석을 가려내기 위해서는 시민들의 판단과 선택이 중요할 것이며, 신뢰와 인정을 받는 공정한 언론이 주목받을 것이다. 이러한 상황은 선거보도 역시 매체사와 언론인에게 자율적, 예방적 수준의 제재를 통해서 얻어낼 수 있는 일이 아니다. 즉 깨어있는 시민들과 유권자들의 리터러시를 통해 적극적이고, 능동적인 선택과 참여가 함께 활성화되어야 한다.

지금은 법과 제도, 규제를 통해서 할 수 있는 영역과 공적접근으로 가능한

영역, 시민단체나 운동으로 할 수 있는 영역, 자유롭게 자율적인 시민 스스로가 해나갈 수 있는 영역들로 다원적인 접근이 필요한 시대이다. 제재의 수준은 최소의 기준으로 삼고, 다차원적 접근을 통해 선거보도 생산자와 소비자의 능동적 교류가 더욱 중요하고 시급한 시대에 진입했다.

최근 선거보도에서 부상하는 관점 중에 하나인 시민저널리즘 측면, 즉 유권자 프레임에 따라서 비판과 제언이 활성화되고 있다. 이러한 비판과 제언 속에서 언론은 스스로 어떤 언론이 되어야 하는지 판단할 수 있기를 기대해 본다. 언론은 자유와 책임을 위해 사실과 진실을 찾고자 노력하고, 시민과 공중을 통해 신뢰를 획득하는 방법이 무엇인지 충실히 고민해야 할 것이다. 시민은 스스로 신뢰와 책임을 다하여 정보와 해석을 찾아 다가서려는 노력을 해야 한다. 또한 정책과 제도는 유권자가 성숙하고 교양있는 시민이라는 인식에 기반하여 혁신적인 방향으로 개선되어야 할 것이다.

약력

서강대 신문방송학 박사
 한국언론재단 객원연구위원
 한국방송통신전파진흥원 선임연구원
 현 서강대 언론문화연구소 책임연구원

참고문헌

김재영·이승선(2016). 제20대 총선 인터넷 선거제도 심의평가와 제도 개선, <제20대 국회의원선거 인터넷 선거제도 공정성 평가 및 심의제도 개선방안> 세미나 발표문. 인터넷선거제도심의위원회·한국언론학회.

김춘식(2017). 한국대선제도 현황 및 제언: 정책 검증 부족하고 네거티브 공방 치중, <월간신문과방송>, 5월호, N.557. 한국언론진흥재단.

문종대(2014). 심의위원 평가: 선거기사 심의기준과 제재에 대한 제언, <제6대 전국동시지방선거 선거기사심의백서>, 언론중재위원회 선거기사심의위원회.

송인덕(2017). 선거여론조사의 진화와 한계: 휴대전화 활용으로 정확성 높아져·'공표금지'는 개선 필요, 특집: 2017 대한민국 대통령선거 보도, <월간신문과방송>, 6월호, N.558. 한국언론진흥재단.

심영섭(2017). 독일총선관련 언론보도와 이슈: 가짜뉴스 난무... '가짜뉴스방지법'추진, <월간신문과방송>, 5월호, N.557. 한국언론진흥재단.

이동훈·반현(2012). 국내 선거제도 심의제도의 쟁점과 개선방안. <언론과법>. 11권2호. 한국언론법학회.

이중혁(2016). 제20대 국회의원선거 선거기사심의위원회 활동에 대해. <제20대 국회의원선거 선거기사심의백서>, 언론중재위원회 선거기사심의위원회.

이준웅(2017). 제19대 대선제도 총론: 확 바뀐 언론, “경향성” 줄어들고 “팩트체크”까지, 특집: 2017 대한민국 대통령선거 보도, <월간신문과방송>, 6월호, N.558. 한국언론진흥재단.

이준웅(2012). 제18대 대선 선심위를 마치며: 선거기사 개념과 심의기준에 관한 소견, <제18대 대통령선거 선거기사심의백서>, 언론중재위원회 선거기사심의위원회.

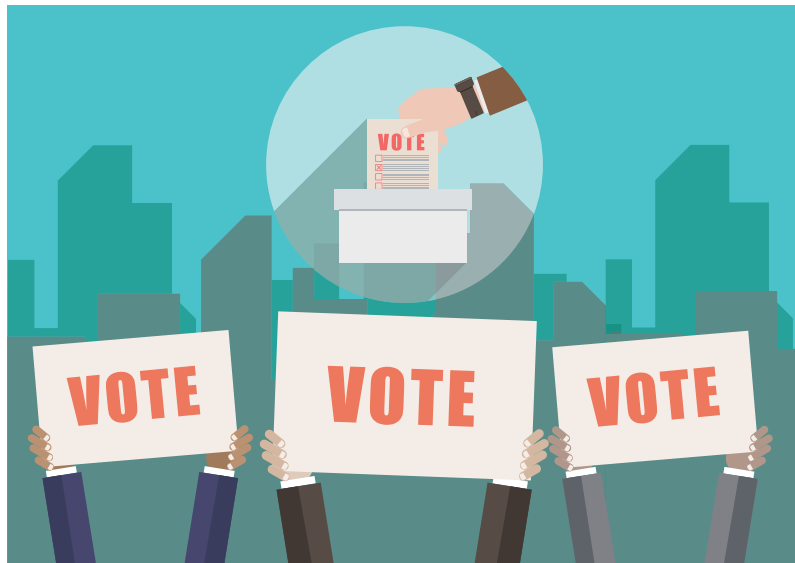
정연구·김수정(2017). 디지털시대 바람직한 선거제도의 조건: 제19대 대선제도 평가 및 심의제도 개선방안을 중심으로, <제19대 대선 선거제도 평가 및 심의제도 개선방안> 세미나 발표문. 인터넷선거제도심의위원회·한국언론학회.

진민정(2017). 프랑스대선제도와 가짜뉴스: 언론, SNS, 정치권, 교육계 모두 '가짜뉴스'와 전쟁, <월간신문과방송>, 5월호, N.557. 한국언론진흥재단.

최진호·이재진(2016). 선거보도 심의 및 심의기구에 대한 제도적 개선방안 연구: 2004년 이후 대선 및 총선 보도에 대한 중복심의 논의를 중심으로. <언론과법>. 15권2호, 한국언론법학회.

언론중재위원회(2017). <선거기사심의편람>. 선거기사심의위원회.

http://www.pac.or.kr/kor/pages/?p=69&b=B_1_6&cate=PD04 언론중재위원회 선거기사심의 현황: 제18대 대선 및 제19대 대선 의결 현황 자료. 선거기사심의위원회





제2장 결산 좌담



제19대 대통령선거 선거기사심의위원회 결산좌담

일 시 2017. 6. 2.(금) 11:00

장 소 위원회 심리실

참석자 고승우 (심의위원장, 민주언론시민연합 이사장)
 윤원구 (부위원장, 전 중앙선거방송토론위원회 상임위원)
 김 당 (전 오마이뉴스 편집주간)
 박철규 (명지대 초빙교수)
 이은주 (서강대 언론문화연구소 책임연구원)
 강신업 (전 대한변호사협회 공보이사, 변호사)
 김화성 (전 동아일보 부국장)



제19대 대통령선거 선거기사심의위원회는 2017년 6월 2일 결산좌담회를 개최하여
 심의위원회 운영 성과를 최종 평가하고
 제도상의 문제점과 개선방안 등에 대해 논의했다.



표현의 자유를 통한
언론의 자율성과
심의위원회의 제재를 통한
타율성이 적절히
조화를 이루어야

고승우 심의위원장

심의위원회는 주로 공정성과 객관성을 기준으로 심의를 하고 있는데, 저는 공정성 기준을 통한 심의는 완화되어야 한다고 생각합니다. 미국의 FCC에서는 30여년 전부터 공정성 기준을 제외했습니다. 선거기사를 심의할 때 공정성이 매우 중요한 가치로 보일 수 있지만 그 기준이 모호하기 때문에 공정성 기준을 완화시키고 이를 통한 제재를 점차적으로 최소화할 필요가 있다고 생각합니다.

심의위원회는 변화된 미디어 환경에서 반드시 필요합니다. 언론에게 무제한적인 표현의 자유를 준다면 문제가 발생할 수 있기 때문입니다. 언론의 자율성과 심의위원회를 통한 타율성이 적절히 조화를 이루어야 한다고 생각합니다.



공정성 기준의 제재를
완화함으로써 유권자들이
선거에 대한 정보와 의견을
활발히 교환하고 폭넓은
선택을 할 수 있도록 해야

윤원구 부위원장

심의기준 중 객관성 기준은 사실 여부를 확인하는 것이기 때문에 언론 스스로는 물론 심의기구에서도 꼭 필요한 심의기준이라고 생각합니다. 하지만 공정성의 경우는 다릅니다. 미국에서는 언론사 자체가 어느 후보, 어느 당을 지지한다는 것을 공개적으로 사실, 논평, 칼럼 등을 통해 공표할 수 있습니다. 그렇게 하더라도 언론이 유권자의 의사를 왜곡하여 표현하는 문제는 적어 보입니다. 우리나라 언론의 수준을 보았을 때 규제를 완화하더라도 언론 스스로 자정능력을 통해 공정한 보도를 할 수 있다고 생각합니다.

그래서 공정성을 기준으로 언론사의 보도에 대해 제재하는 것을 완화하여 유권자가 선거에 대한 정보와 의견을 활발히 교환하고 보다 폭넓은 선택을 할 수 있도록 개선할 필요가 있다고 생각합니다. 공직선거법상의 공정보도의무를 완전히 삭제하는 것이 이르다면, 공정성 기준을 통해 표현의 자유를 과도하게 제한하는 것을 완화해야 한다고 생각합니다.



이번 대통령선거에서는
역대 어느 선거보다도
가짜뉴스가 범람해

이번 심의위원회에서
가짜뉴스 안건이
없었던 것은 다행

김당 위원

이번 대통령선거가 조기에 치러진 관계로 총량적으로 보았을 때는 안건이 적은 면이 있습니다. 운영기간의 짧아 심의위원회로서의 역할을 충분히 하지 못한 부분이 다소 아쉽습니다. 의결한 안건들은 대부분 자체심의 안건이었는데, 전반적으로 만족스러운 심의였습니다.

이번 대통령선거에서는 역대 어느 선거보다도 가짜뉴스가 범람했습니다. 작년 미국 대선에서부터 가짜뉴스가 성행하면서 프랑스나 우리나라에도 많이 생산되었습니다. 다행히 이번 심의위원회에서는 가짜뉴스로 인한 안건은 없었던 것이 불행 중 다행이라 생각합니다. 공직선거법상 선거일 6일 전부터 실시한 여론조사는 공표가 금지되고 있는데, 이런 것 때문에 오히려 가짜뉴스가 더욱 횡행하고 가짜 여론조사결과가 등장하는 것 같습니다. 심의위원회의 소관사항은 아니지만 차후에 이런 부분이 개선되면 유권자의 후보자 선택에 더욱 도움이 되리라 생각합니다.



시민의식이 높아지면서
언론의 자정능력도 상당해져

시민들도 충분히 자신의
세계관과 가치관을 갖고
선거보도를 소화할 수
있으리라는 희망을 가져

박철규 위원

저는 심의위원이 되기 전에는 보편적 가치와 헌법적 가치가 충돌할 때에는 보편적 가치가 우선된다고 생각했습니다. 그런데 심의위원회에서 규정과 심의기준에 따라 심의를 하다보면 결정을 하기에 고민됐던 경우들이 있었습니다. 표현의 자유가 헌법에 보장되어 있지만 그것이 현실에서 구현되기는 쉽지 않다고 느꼈습니다.

그럼에도 불구하고 제가 희망을 가진 것은, 시민의식이 높아져서 언론의 자정능력도 높아졌다는 것입니다. 심의위원으로서 판단하는 제가 용인할 수 있을 정도이면 일반 시민들도 충분히 자신의 세계관과 가치관을 갖고 선거보도를 소화할 수 있으리라는 희망을 가졌습니다.



경고 등 낮은 수준의
제재조치를 통해서도
언론사 스스로 자정할 수 있는
기회를 준 것은
적절한 제재였다고 판단해

이은주 위원

심의위원회가 출범되고 마무리하는 오늘까지 돌아켜보면 정정보도문 등을 게재하는 수준의 제재조치까지 나오지는 않았습니다. 낮은 수준이었지만 고의성, 반복성, 지속성 등이 있을 때 심의위원회가 경고 등의 조치를 함으로써 언론사 스스로 자정할 수 있는 기회를 주었다고 생각합니다. 자정노력을 하도록 신호를 준 것은 적절한 제재였다고 판단됩니다.

선거기사 심의 중 전국지와 지역지, 일간지와 주간지 등 매체들의 영향력을 차별화하여 평가할 필요가 있다는 생각이 들었습니다. 저는 중앙지나 일간지가 갖는 영향력이 더 크다고 보았는데, 지역지나 주간지가 유권자에게 미치는 영향력을 높게 보는 의견도 있습니다. 매체의 영향력을 어떻게 차별화하여 평가할지에 대한 합의된 기준을 만드는 등 세밀한 부분에 대해 고민할 필요가 있어 보입니다.



SNS와 같은 비제도적
언론의 파급력이 커지는
언론환경에 맞추어
심의위원회의 역할을 더욱
발전시킬 방향을 모색해야

강신업 위원

저는 제도적 언론과 비제도적 언론에 대해 말씀드리고 싶습니다. 제도적 언론은 양식도 있고 심의위원회 등의 심의기준을 지키려고 노력을 하는 편입니다. 그런데 비제도적 언론이면서 언론만큼 파급력이 있는 1인 방송과 SNS가 있고, 그곳의 내용을 인용해서 보도하는 언론이 있습니다. 아무개가 SNS에 글을 쓰면, SNS를 통해서 그 내용이 퍼져나갈 뿐 아니라 기사화되는 방식으로 확산되기도 합니다. 이러한 비제도적 언론이 선거에 영향을 굉장히 많이 미치고 있는데, 중앙일간지보다 큰 영향력을 가졌을 수도 있습니다.

이렇게 지금의 언론환경은 바뀌어가고 있습니다. 인터넷신문이 6천개에 달할 정도로 언론생태계가 바뀌어가고 있고, 언론답지 못한 모습을 보여주는 매체들이 증가하고 있습니다. 그렇기 때문에 심의위원회는 변화하는 언론환경에 맞추어 그 역할을 더욱 발전시킬 방향을 모색해야 한다고 생각합니다.



인쇄매체의 영향력이
점점 감소하는 것처럼
보이지만 의제설정 면에서는
가장 강력하기 때문에
심의위원회의 역할이 중요

김화성 위원

인쇄매체의 영향력은 갈수록 떨어지고, SNS나 인터넷매체가 언론의 주도권을 잡고 있는데 인쇄매체만 움아매는 것은 아닌가 하는 생각이 듭니다. 그러나 한편으로는 인쇄매체의 영향력이 낮아진 것처럼 보이지만 의제설정의 역할은 여전히 강해 보입니다. 인쇄매체가 의제를 설정하면 그것이 SNS를 통해서 퍼져나간다고 생각합니다. 그래서 지면매체를 심의하는 심의위원회의 역할은 여전히 중요하다고 봅니다.

이와 별개로, 심의위원회의 제재수단이 효과적이지 않은 부분이 아쉽습니다. 사실과 다른 부분에 대해서는 정정보도문 게재 등의 조치를 하지만 보통의 경우 실효적인 제재가 어렵습니다. 지난 국회의원선거 심의위원회에서는 한 언론사에 경고 조치를 했는데 다시 경고를 한 일이 있었습니다. 경고를 받아도 큰 영향이 없으니 심의기준을 계속 위반하는 것 같습니다. 제재수단이 효과적이지 않은 점에 대한 개선이 필요하다고 생각합니다.

