

# 02

## 디지털 환경 속 선거보도 심의 개선을 위한 입법 과제

표시영 강원대 미디어커뮤니케이션학과 교수



## 1. 온라인상 정치적 표현의 자유에 대한 논의

온라인상 정치적 표현의 자유에 대한 판례 흐름을 살펴보면 2000년대 중반을 기점으로 인터넷을 공론장이 실현되는 ‘참여적 공간’으로 해석함으로써 온라인에서 허용되는 표현의 자유 범주를 다소 좁게 해석해왔던 기존 판례와는 다른 방향성을 관찰할 수 있다.<sup>1)</sup> 헌법재판소(이하 ‘헌재’)는 2011년 12월 29일 선고된 2007헌마1001 결정에서 인터넷 공간이 정치적 표현의 자유를 신장시키는 중요한 공간임을 강조하고 있다. 위 결정에서 헌재는 “인터넷은 누구나 손쉽게 접근 가능한 매체이고, 이를 이용하는 비용이 거의 발생하지 아니하거나 또는 적어도 상대적으로 매우 저렴하여 선거운동비용을 획기적으로 낮출 수 있는 정치공간으로 평가받고 있고, 오히려 매체의 특성 자체가 ‘기회의 균형성·투명성·저비용성의 제고’라는 「공직선거법」의 목적에 부합”한다고 설명한다.

온라인 공간에 대한 인식 변화는 한시적 실명제 폐지 결정에서도 분명하게 나타난다. 2005년 8월 「공직선거법」에 도입된 한시적 실명제는 2010년 2월 25일 7대2로, 2015년 7월 30일 5대4로 합헌 결정이 내려졌는데, 2021년 1월 28일에 이르러 6대3으로 위헌 결정이 내려짐으로써 그동안의 결정과는 다른 결론을 내렸다.<sup>2)</sup> 위 결정에서 극명하게 대비가 되었던 부분은 바로 ‘선거 기간 중 인터넷 공간’에 대한 헌재의 해석이었다. 합헌 결정에서 헌재는 인터넷 특성상 정보 왜곡이 쉽고, 왜곡된 정보의 유포가 광범위하고 빠르기 때문에 짧은 선거기간 동안 이를 회복하는 것은 불가능에 가까워, 현행 사후적 구제수단만으로는 정당 및 후보자에 대한 권리구제가 힘들다고 보았다. 반면 위헌 결정에서는 선거기간이 정치적 의사표현을 자유롭게 할 수 있는 핵심적 기간으로 이 시기 익명표현의 제한은 ‘추상적 가능성’이 아닌 ‘구체적 위협’에 기초해야 한다고 판단했다.

하지만 한시적 실명제 폐지에 대한 헌재 결정은 ‘이용자가 생산하는 선거 정보’에 한정하여 표현의 자유를 논하고 있다는 점에서, 이 기준이 인터넷언론사가 생산하는 보도에도 그대로 적용된다고 볼 수는 없다. 이와 관련하여 헌재는 언론인의 지위를 ‘공익성’과 ‘사회적 책임성’에 근거하여 일반인과는 다

1) 이승선·김정호·권은정·표시영 (2021). <인터넷선거보도 심의기준 개정방안 연구>. 경기: 중앙선거관리위원회.

2) 2010. 2. 25. 선고 2008헌마324 결정, 2015. 7. 30 선고 2012헌마734 결정, 2021. 1. 28 선고 2018헌마456 결정

르게 표현의 자유 제한을 정당화하고 있다.<sup>3)</sup> 나아가 최근 대법원은 일부 판결에서 ‘당선되거나 되게 할 목적’ 또는 ‘당선되지 못하게 할 목적’으로 명백히 허위의 사실을 유포한 행위에 대하여 ‘허위사실공표죄’가 성립됨을 인정하고 있는데,<sup>4)</sup> 이를 통해 선거 기간 중 정치적 표현의 자유는 점차 확대되어가면서도 편향된 보도 및 허위보도와 같은 불공정한 선거보도에 대해서는 엄격한 태도를 보이고 있음을 알 수 있다.<sup>5)</sup>

최근의 선거보도는 미디어 기술의 발달과 함께 더욱 복잡해지는 추세다. 선거운동 개진과 선거 정보 습득 창구가 온라인으로 점차 이동하면서 매체 간 융합이 가속화되고, 그 경계가 불분명해지고 있다. 정치적 표현의 자유는 확장되었지만 동시에 언론사의 불공정한 선거보도에 대한 규제 필요성은 강하게 요구된다는 점에서, 선거방송·기사·보도를 심의하는 위원회의 역할은 더욱 중요해지고 있다.

## 2. 우리나라 선거보도 심의제도 현황

「공직선거법」 제8조는 언론 기관이 선거관련 보도를 할 경우 공정하게 해야 한다는 ‘공정보도 의무’를 규정하고 있다. 그리고 이러한 공정보도를 심의하기 위한 심의기구가 설치되었는데, 가장 먼저 도입된 것은 1997년에 설치된 선거방송심의위원회다(제8조의2). 다음으로 2000년 선거기사심의위원회가 설치되었으며(제8조의3), 인터넷선거보도심의위원회가 2004년에 설치됨으로써(제8조의5) 지금의 3분할 체제가 완성되었다.

‘선거보도의 공정성 유지’라는 동일한 목적을 가진 세 선거보도심의위의 가장 분명한 차이는 심의 대상과 설치 및 운영기관이 다르다는 점이다. 방송통신심의위원회에 설치된 선거방송심의위는 선거방송과 기타 선거에 관련한 내용이 포함된 프로그램의 방송을, 언론중재위원회에서 관할하는 선거기사심의위는 신문·잡지 등 정기간행물과 뉴스통신을, 중앙선거관리위원회에서 담당하는 인터넷선거보도심의위는 인터넷언론사가 운영하는 인터넷 홈페이지에 게재된 선거보도를 대상으로 한다. 이외에도 심의 기준, 설치 기간, 심의위 구성(추천 단체, 인원수, 임기 등), 제재 조치 등에 있어 심의기구

3) “언론이 공직선거에 미치는 영향력과 언론인이 가져야 할 고도의 공익성과 사회적 책임성에 근거하여 언론인의 선거 개입 내지 편향된 영향력 행사를 금지하여, 궁극적으로 선거의 공정성·형평성을 확보하기 위한 것으로 목적의 정당성을 인정할 수 있다. 그리고 일정 범위의 언론인에 대하여 일괄적으로 선거운동을 금지하는 것은 위와 같은 목적 달성에 적합한 수단이다.” (2016. 6. 30. 선고 2013헌가1 결정)

4) 대법원 2020. 4. 10. 선고 2020도3378 판결, 대법원 2021. 3. 25. 선고 2021도1134 판결

5) 이승선·김정호·권은정·표시영 (2021), 앞의 논문

별 차이가 나타나는데, 이는 설립 당시의 상황과 매체별 차이가 반영된 것으로 보인다.

중요한 것은 미디어 환경이 지속해서 변화하기 때문에 선거보도심의제도 역시 실효성을 갖추기 위해서는 그에 맞춘 변화가 필요하다는 것이다. 더군다나 앞으로의 선거보도는 다양한 매체를 통해 더욱 복잡하게 전개될 가능성이 높다. 그렇다면 지금의 디지털 환경 속 선거보도심의제도의 실효성을 높이기 위한 입법 과제는 무엇일까. 본고에서는 ‘인터넷선거보도심의위원회’를 주축으로, 크게 ① 심의 기준에 대한 개선, ② 구성 및 운영에 대한 개선, ③ 기구 통합에 대한 논의를 중심으로 입법적 개선 방안을 논의해보고자 한다.

### 3. 인터넷선거보도 심의제도 개선을 위한 입법 과제

#### 1) 심의 기준에 대한 개선

##### ○ 공정성·형평성, 객관성·사실보도

선거보도심의의 함에 있어 가장 중요한 원칙은 ‘공정성’이라고 할 수 있다. 그러나 공정성에 대한 합의된 정의는 없으며, 학자마다 그리고 사례마다 공정성은 달리 규정된다. 인터넷선거보도심의위의 경우 인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙 제2조의2에서 공정한 선거보도에 대하여 규정하고 있는데, 이에 따르면 공정성에는 형평성, 객관성, 사실과 의견의 구분 등이 포함된다고 해석할 수 있다. 세 선거보도심의위의 심의 기준은 큰 틀에서는 유사하나 세부적으로는 각 매체별 특성을 반영하여 합리적인 구분을 두고 있었는데,<sup>6)</sup> 매체간 융합이 적극 나타나고 있는 디지털 환경에서 심의기준에 대한 통일 필요성이 제기됨에 따라,<sup>7)</sup> 지난 2023년 11월 10일 관련 규정에 대한 개정 작업이 이뤄진 것을 알 수 있다.

가장 두드러진 변화는 바로 제호의 변경이다. 인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정 제3조의 공정성이 ‘공정성 및 형평성’으로, 동 규정 제4조 객관성이 ‘객관성 및 사실보도’로 개정되어 선거기사심의위의 심의 기준과 동일하게 바뀌었다. 또한 제3조 제1호에 ‘특정 정당이나 후보자(후보자가 되려는 사

6) 안명규 (2020). 선거보도심의제도 운영의 실제와 입법·정책적 제언. <언론중재>, 2020년 봄호(통권154호), pp.40-59.

7) 이승선·김정호·권은정·표시영 (2021). 앞의 논문

람을 포함한다. 이하 같다)를 일방적이고 의도적으로 지지하거나 반대하는 보도를 추가함으로써 정치적 중립성 조항을 보완한 부분도 눈에 띈다.

다만 제3조에서 형평성이 제호로 추가되었음에도 불구하고, 형평성과 관련된 세부 조항은 보완되지 않았다. 따라서 인터넷선거보도심의위와 구조가 유사한 선거기사심의위 규정 중 형평성에 대한 조항인 선거기사 심의기준 제4조 제2항의 '1. 합리적 근거 없이 정당 또는 후보자 간 선거기사의 양적, 질적 균형을 유지하지 못한 경우' 그리고 '2. 선거와 관련하여 정당 또는 후보자, 기타 이해당사자에게 균등한 기회를 제공하지 않은 경우' 등을 추가하는 것을 고려해볼 수 있겠다. 만약 이중에서 제2호가 추가된다면 현재 인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정 제3조 제6호(선거에 관한 대담·토론을 중계 또는 보도함에 있어 각 참여자간 논의가 균형을 이루지 못한 보도)는 제2호가 포괄할 수 있기에 삭제되어도 무방할 것으로 보인다. 또한 인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정 제3조 제3호(특정 정당이나 후보자를 감정 또는 편견이 개입된 표현을 사용하여 지지하거나 반대하는 보도)도 현재 제1호가 신설되었기 때문에 삭제 가능하다. 동 규정 제7호에서는 '칼럼이나 기고 등'을 포함하고 있는데, 이는 개인 의견이라는 점에서 정치적 표현의 자유에 속하므로 삭제가 고려된다.

제4조도 마찬가지로 사실보도가 제호로 추가되었으나 세부 규정은 바뀐 것이 없다. 현재 허위보도에 대한 규제 필요성이 요구되는 상황이며, 사실과



의견의 구분이 허위사실공표죄를 판단함에 있어 핵심 쟁점인을 감안하면 '사실과 의견의 구분'에 대한 세부 조항이 추가되는 것을 논의해볼 수 있다.

### ○ 여론조사보도

2024년 3월 기준 인터넷선거보도심의위의 위반유형별 조치내역을 보면 여론조사 관련 위반 건수가 37.5%로 가장 많다. 이는 공정성 위반 사례보다 높은 수치이며 시사하는 바가 크다고 할 것이다. 여론조사 관련 위반은 잘못된 여론조사를 보도하거나, 충분한 정보를 배제한 채 여론조사를 보도하거나, 제한된 시기에 여론조사를 보도하는 경우 등이 해당될 터인데, 이와 관련하여 인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정 제5조가 보다 구체적으로 보완되어야 한다. 「공직선거법」 제108조 제6항은 “누구든지 선거에 관한 여론조사의 결과를 공표 또는 보도하는 때에는 선거여론조사기준으로 정한 사항을 함께 공표 또는 보도하여야 한다”고 규정되어 있는바, 해당 규정을 참고하여 보다 정확한 정보가 제시될 필요가 있다.

중앙선거여론조사심의위원회가 있음에도 선거보도심의위에서 여론조사 관련 사항을 심의하는 것에 대해 '과잉제한'이라는 견해가 있을 수 있다. 하지만 현재 가장 많은 제재 건수가 여론조사 위반이며, 여론조사가 선거기간 내 미치는 파급력을 고려한다면 이에 대한 심의 권한 축소는 다소 어려워 보인다. 다만 중앙선거여론조사심의위원회에서 심의하는 요건과 비교하여 과한 요건을 부과하는 것은 지양되어야 할 것이다. 현재 선거여론조사기준 제18조 제1항은 '조사의뢰자, 선거여론조사기관, 조사지역, 조사일시, 조사대상, 조사방법, 표본의 크기, 피조사자 선정방법, 응답률, 표본오차, 질문내용, 권고 무선 응답비율'을 함께 공표하도록 규정하고 있으며, 공표 또는 보도된 여론조사를 인용함에 있어서도 '조사의뢰자, 선거여론조사기관, 조사일시, 조사방법, 그 밖에 중앙선거여론조사심의위원회에서 규정한 사항'을 함께 공표 및 보도해야 한다고 규정하고 있어, 구체화함에 있어 해당 부분을 참조할 수 있다.

한편 「공직선거법」 제108조 제1항은 “누구든지 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없다”고 규정하고 있는데, 해당 법조항의 실효성 문제가 제기될 수 있다. 온라인을 통한 정보 유통이 자유로운 지금, 여론조사와 유사한 내용의 보도들이 게재되

고, 또 판세를 분석한 각종 정보들이 온라인에 무분별하게 유통되고 있기 때문이다. 더군다나 자유민주주의체제를 가진 국가의 경우 이러한 시기 제한은 점차 줄어들거나 삭제되는 추세다.<sup>8)</sup> 이와 관련하여 프랑스 대법원(Cour de cassation)은 특정 기간 동안 여론조사 공표를 금지하는 것은 유럽인권협약 제10조(표현의 자유)를 침해한다고 판단했고, 이에 따라 2002년 2월 19일 관련 법을 개정하여 여론조사 공표 금지 기간을 선거일 전 6일에서 전날 0시로 축소한 바 있다.<sup>9)</sup> 나아가 공표 금지에 대한 국민 여론 역시 점차 공표하는 방향으로 변화하고 있으므로,<sup>10)</sup> 해당 규정의 삭제 혹은 수정 필요성이 제기된다.

## 2) 구성 및 운영에 대한 개선

### ○ 심의대상

「공직선거법」 제8조의5 제1항은 ‘인터넷언론사의 ‘인터넷홈페이지’에 게재된 ‘선거보도’의 공정성을 유지하기 위하여 인터넷선거보도심의위원회를 설치 및 운영해야 한다고 규정하고 있으며, 인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙 제2조에서는 이러한 ‘인터넷언론사의 범위를 구체화하고 있다. 이에 따르면 심의 대상이 되는 인터넷언론사는 온라인으로 전용 뉴스를 생산하기 시작한 ‘독립형 인터넷언론사’, 인쇄 신문의 기사를 주요 콘텐츠로 제공하는 ‘중속형 인터넷언론사’, 기존 신문과 방송의 콘텐츠를 재편집하여 매개하는 ‘포털 사이트’ 그리고 ‘그 밖의 인터넷언론사로 구분할 수 있는데, 여기서 개념 및 범위의 모호성으로 인한 심의대상 중복 문제와 심의대상 획정의 어려움이 발생한다.

먼저 중속형 인터넷언론사와 포털 사이트가 인터넷언론사에 포함될 경우 심의 대상 중복 문제는 필연적으로 발생할 수밖에 없다. 중속형 인터넷언론사의 경우 인쇄신문에 게재된 기사가 그대로 올라갈 가능성이 높기 때문에, 동일한 내용을 복수의 심의위(선거기사심의위와 인터넷선거보도심의위)에서

8) 조준형 (2020 4. 9). [팩트체크] '6일간의 잠잠이' 여론조사 공개금지, 외국은 어떨까? <연합뉴스>. URL: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200408169300502>

9) 전학선 (2014). <프랑스의 선거 여론조사 법제>. 세종: 한국법제연구원.

10) 권혁남 (2018). <미디어와 정치 캠페인>. 서울: 커뮤니케이션북스.

검토하게 된다. 또한 포털 사이트 역시 기존에 보도된 내용을 재편집하여 매개한다는 점에서 중복 가능성이 높다. 중복 심의가 독립적인 심의과정에서 발생하게 될 오류를 잡아줄 수 있다는 긍정적인 면도 있지만,<sup>11)</sup> 향후 매체 융합이 가속화되어 중복 심의 건수가 증가한다면 문제가 발생할 소지가 높다. 즉 심의 기구들마다 그 결과를 달리할 때 이는 심의위 전반의 신뢰성 하락으로 이어질 수 있고, 심의 결과에 대한 예측 가능성이 현저히 떨어져 정당·후보자·일반 시민들에게 혼란을 야기할 수 있다는 점도 간과되어서는 안 된다.

동 규칙 제2조 4호에서 ‘그 밖의 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷 홈페이지가 심의 대상에 포함되어 있는데, 과연 유사한 언론 기능을 어떻게 합리적으로 해석할 수 있을지가 의문인바, 그 기준이 부재하여 심의 대상이 지나치게 확장될 가능성이 존재한다. 특히 인터넷은 가변적인 특성을 가져 그 안의 인터넷언론사 역시 변화를 지속하고 있기에 심의 대상에 대한 판단은 더욱 어렵다. 다만 운영하는 주체가 누구인지, 그리고 일반 시민에게 미치는 영향력이 어느 정도인지 등이 판단 기준으로 일용 고려될 수 있을 것이다.’<sup>12)</sup> 인터넷선거보보심의회는 2013년 팟캐스트 <나꼼수>가 언론매체인지 여부를 판단함에 있어 여론형성력을 가지기에 사실상 언론매체라고 볼 수 있으나, 이를 청취하기 위해서는 관련 어플리케이션을 다운 받아야하는 등 적극적 행위가 수반되므로 불특정 다수를 대상으로 하는 매스미디어라고 보기 어렵다고 판단한 바 있다.<sup>13)</sup> 이에 축적된 사례와 다양한 연구결과를 바탕으로 한 세부 기분이 정립될 필요가 있다.

### ○ 심의위 구성

현재 인터넷선거보도심 의위의 구성은 「공직선거법」 제8조의5 제2항에서 “국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천하는 각 1인과 방송통신심의위원회, 언론중재위원회, 학계, 법조계, 인터넷 언론단체 및 시민단체 등이 추천하는 자를 포함하여 중앙선거관리위원회가 위촉하는 11인 이내의 위원으로 구성” 한다고 규정하고 있다. 심의위에서 선거보도에 대한 공정성 심사를 주도하기

11) 이승선·김정호·권은정·표시영 (2021). 앞의 논문

12) 표시영·이영희·최경미 (2023). 미디어 플랫폼 다변화 시대 반론권 제도에 관한 해외법제연구. <해외언론법제연구보고서> 제7호. 서울: 언론중재위원회.

13) 이용성 (2019). 공정한 선거보도 심의를 위한 심의기구 운영 방안. <언론중재위원회 정책토론회 발제문>.

때문에 위 요건 중 정당이 추천하는 자를 심의위원으로 두는 것이 적절한가에 대한 논란이 있을 수 있다. 이와 관련하여서는 크게 두 가지 견해로 나뉜다. 여기에는 먼저 정당추천 위원은 자신과 이해관계가 있는 정당의 편에 설 확률이 높는데, 현재 의결정족수가 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수가 찬성하면 되기에, 심의과정에 있어 공정성과 객관성을 확보할 수 없다는 의견과,<sup>14)</sup> 교섭단체를 구성하는 정당 모두가 위원을 추천하고, 그 비율이 11인 내에서 차지하는 정도가 적으며, 심의가 되는 쟁점 특성상 정당 추천 위원들이 편향적으로 심의를 할 여지가 적은 구조이기 때문에 정당추천 위원을 포함하는 것이 맞다는 의견<sup>15)</sup>이 공존한다. 여기서 가장 대립되는 부분은 바로 '정당추천 위원의 공정한 심사 가능 여부'인데, 이와 관련하여서는 다소 회의적이다. 하지만 통상 우리나라의 경우 그동안 교섭단체를 구성하는 정당 수가 소수였고, 심의 쟁점이 정당 및 후보자와 관련된 건이 대부분이기 때문에 정당 추천인을 아예 배제하는 것은 현실적으로 힘들다.

따라서 정당 추천인 외 심의위원에 대한 (정치적) 중립성을 유지할 수 있는 조항을 보완하는 것이 보다 중요해질 것으로 보인다. 이와 관련하여 현재 인터넷선거보도심의위에만 있는 방송통신심의위원회와 언론중재위원회가 추천하는 인사를 심의위원으로 포함하는 규정의 삭제가 고려될 수 있다. 한편 인터넷선거보도심의위의 경우 위원의 해임 사유에 대해 정당에 가입하거나 정치에 관여한 때, 금고 이상의 형의 선고를 받은 때, 직무수행에 있어서 공정성이나 중립성을 현저히 저해한 때, 정당추천위원으로서 그 추천정당이 국회에 교섭단체를 구성할 수 없게 된 때 등으로 두고 있어, 다소 포괄적이라 할 수 있다. 특히 '직무수행에 있어서 공정성이나 중립성을 현저히 저해한 때'라는 사유에 대해서는 좀더 구체화가 필요한데, 인터넷신문윤리위원회의 <자율심의 운영규정> 제5조 제3호 중 '단 언론계에 종사한 경력을 가진 자는 언론계에서 퇴사 또는 퇴직 후 1년 이상 경과하여야 한다'는 내용을 참고할 수 있으며, 이를 선거보도심의에 적용해보면 '특정 정당에 가입한 자는 탈당 후 1년 이상 경과하여야 한다'는 규정이 추가될 수 있겠다. 이와 더불어 선거보도심의는 (인터넷) 언론사를 대상으로 한다. 그런 측면에서 심의 대상이 되는 언론사 관계자 혹은 언론사 추천인 역시 공정한 심사가 어려울 수 있다.

14) 이승선·김정호·권은정·표시영 (2021). 앞의 논문

15) 안명규 (2020). 앞의 글

지금은 정당 가입이나 정치 활동에 대한 제한만 있어 이러한 조건이 충족된 채 특정 언론사와 이해관계가 있는 자가 심의위원으로 위촉될 가능성이 있으므로 이에 대한 논의가 필요하다.

### ○ 제재 조치

인터넷선거보도심의위는 제재조치 기준에 대한 통일성이 갖춰질 필요가 있다는 지적사항을 반영하여, 2023년 2월 24일 인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙 제20조를 개정하여 구체적인 제재 조치를 별표를 통해 제시하였다. 제재 조치는 정정보도문 게재, 반론보도문 게재, 경고문 게재, 경고, 주의조치알림문 게재, 주의, 공정보도 준수촉구로 기존 제재 조치에서 ‘반론보도문 게재’와 ‘주의조치알림문 게재’가 추가되고, 기존 공정보도 협조요청의 명칭이 ‘공정보도 준수촉구’로 다소 강성 있게 변화한 것이 특징이다. 이로써 선거기사심의위원회와 제재 기준이 유사해져 심의제도에 대한 정합성이 향상되었다고 평가할 수 있다. 다만 이와는 별개로 제재 조치에 대한 실효성은, 지속적으로 증가하는 심의 건수를 통해 유추해봤을 때 여전히 낮은 것으로 보인다. 이와 관련하여 언론사가 제재 조치를 받을 경우 이를 누구나 알 수 있는 방식으로 표시하는 안이나, 반복적으로 어겼을 경우 지금보다 더 엄중하고 실질적으로 제재할 수 있는 방안 등이 필요하다.

한편 인터넷선거보도심의위의 제재 조치 중 하나인 반론보도문과 정정보도문 게재는 이를 지체 없이 이행하지 않을 시 「공직선거법」 제256조 제2항 제4호에 의해, ‘2년 이하의 징역 또는 1천 500만 원 이하의 벌금형’에 처하게 된다. 일반적인 보도에서의 반론권의 경우 이행하지 않았을 시 처벌 규정이 따로 없다는 점에서, 이는 과잉금지원칙에 위배될 수 있다는 주장이 제기될 수 있다.<sup>16)</sup> 물론 선거와 관련된 보도라는 특수성이 있기는 하나, 제재 조치의 판단 주체가 법원이 아닌 인터넷선거보도심의위라는 점, 선거보도의 불공정성을 판단하는 주요 기준인 공정성이 상대적으로 불명확하다는 점,<sup>17)</sup> 특히 정정보도의 경우 이미 보도된 것이 잘못되었음을 공표해야 하는 부담이 크다는 점 등에서 제재 조치를 이행하지 않을 시 징역 또는 벌금형에 처하는

16) 이승선·김정호·권은정·표시영 (2021). 앞의 논문

17) 손지원 (2022). 선거보도 심의제도의 문제점과 합헌적 개선 방안. <언론중재위원회 ‘진단, 2022 선거보도’ 토론문>. URL: <https://www.opennet.or.kr/22399>

것은, 해당 규정이 선거보도 심의제도의 실효성을 증진시킬 수는 있겠지만, 언론의 자유를 과도하게 위축시킬 가능성이 존재하므로 개선이 필요하다.<sup>18)</sup>

### ○ 상시적 운영

현재 세 심의기구 중 인터넷선거보도심의위원 상시적으로 운영되며 나머지 두 곳은 선거기간 동안 한시적으로 운영된다. 선거기간이 아님에도 불구하고 인터넷선거보도심의위를 상시적으로 운영하는 것이 언론사의 자유를 지나치게 제약하는 것이라는 비판이 있을 수 있지만, 상시적 운영은 다음과 같은 이유에서 단점보다는 장점이 많다고 판단된다.

먼저 인터넷이라는 공간이 가지는 특수성으로 말미암아 선거와 관련된 보도가 선거 기간과 상관없이 등장할 수 있고, 이러한 보도가 선거 기간에 보도된 다른 여러 정보들과 연계되어 이용자들에게 제공될 수 있다. 나아가 다양한 인터넷 플랫폼을 통해 선거 정보가 유통되는 지금 한시적 운영이 선거의 공정성을 담보할 수 있는 효율성을 가진다고 보기도 어렵다.

다음으로 선거보도심의가 필요한 선거 일정이 모두 다르기에 한시적으로 운영할 경우 비효율성이 증가되어 전문성과 안정성을 모두 확보하기 힘들다.<sup>19)</sup> 「공직선거법」 제60조의2에 따르면, 5년마다 치러지는 대선의 예비후보자 등록일은 선거일 전 240일이지만, 4년 주기의 총선과 지선은 각각 120일과 90일 전으로 차이가 있다. 또한 결원 보충을 위해 1년마다 치러지는 재보선까지 고려해보자면 한시적이 아닌 상시적으로 운영되는 것이 바람직하다. 무엇보다 선거보도처럼 신속하고 신속한 판단을 요하는 영역은 경험의 축적에서 오는 전문성이 중요하여 일정 기간 이상 위원회가 유지되는 것이 필요하다. 인터넷선거보도심의위의 경우 다른 위원회와 달리 위원 임기를 3년으

18) 현재는 언론중재법 제26조 제6항의 반론보도 소에 관하여 민사집행법상 가처분절차에 따른다는 규정 중, 정정보도 청구 부분은 위원이라고 결정한 바 있는데(헌법재판소 2006. 6. 29. 선고 2005헌마65, 2005헌마314, 2005헌마555, 2005헌마807, 2006헌가3 결정), 이와 관련하여 ① 가처분절차에 따라 소명만으로 인용될 수 있게 하는 것은 정정보도청구 소송에서 승패 핵심이라 할 수 있는 사실의 입증을 지나치게 간소화하여, 공정한 재판을 받을 권리를 침해하고 언론사의 방어권을 심각하게 제약한다는 점, ② 정정보도청구를 인용한 판결은 그 즉시 집행력이 생기며 그에 대한 불복은 항소밖에 없다는 점, ③ 다른 반론보도청구와는 달리, 언론사 보도가 진실이 아님을 소송절차에서 확정하고 언론사 이름으로 정정보도문을 게재하는 것이기 때문에 공신력 확보와 명예 손상 차원에서 언론사에 대한 부담이 크다는 점 등을 근거로 언론의 자유가 합리적 이유 없이 지나치게 제한이 된다고 보고 있다. 김재협 (2007). 정정보도에 관한 헌법재판소 결정의 의미와 파장. <언론중재> 2007년 가을호(통권 105호), pp.78-97.

19) 안명규 (2020). 앞의 글

로 두고 있는데, 이는 상시적으로 운영되기 때문에 가능한 것이다.

마지막으로 온라인 환경에서는 상대적으로 많은 양의 보도가 발생하고, 또 이에 비례하여 허위정보 역시 급증하고 있기에, 한시적 운영으로는 선거 보도의 공정성을 유지하고자 하는 위원회의 설립 목적을 효과적으로 달성할 수 없다는 점도 유념할 필요가 있다. 인터넷선거보도심의위가 존재하고 있음에도 불구하고 여전히 불공정한 선거보도가 줄어들고 있지 않다는 것은 오히려 위원회의 업무가 단순 심의에서 나아가 건강한 선거 정보가 유통될 수 있는 환경 구축을 위한 다양한 활동으로 확장되어야 할 필요성을 제기하며,<sup>20)</sup> 이는 상시적으로 운영될 때 비로소 달성될 수 있다. 다만 인터넷선거보도심의위의 상시적 운영이 지금보다 더 정당성을 갖추기 위해서는 다른 두 위원회의 '상설화'도 고려해볼 필요가 있다. 동일한 선거 정보를 담고 있음에도 방송, 기사, 보도라는 매체 차이가 있다는 이유로 운영 기간에 차별화를 두는 것은 매체 융합이 발생하고 있는 지금의 디지털 환경에서는 적절치 않을 수 있기 때문이다.

#### ○ 자체 모니터링

선거 운동이 온라인으로 이동하고 매체 융합에 따른 방송·신문·인터넷의 상호 연계 사례가 증가하면서 정당 혹은 후보자에 의한 '이의신청'이 계속 증가하고 있기는 하나, 역대 심의유형별 위반내역을 살펴보면 여전히 자체심의 비중이 '2,822'건으로 '613'건인 이의신청을 훨씬 웃돌고 있는 것을 알 수 있다(2024년 3월 기준). 물론 선거철 온라인에서는 더 많은 양의 보도가 쏟아져 나와 당사자 확인이 미처 이뤄지지 않은 불공정 보도가 많을 것이고, 이의신청의 경우 위반 없음이 237건인데 반해 자체심의에서는 3건으로 현저히 적다는 것은 자체심에서 불공정 보도를 더 효과적으로 식별함을 의미하는 것일 수 있다. 그러나 공정성에 대한 정의가 사회적으로 확립되지 않았고, 특히 인터넷선거보도심의위의 경우 상시적으로 운영됨을 감안하면 이는 인터넷 언론사에 대한 지나친 감시가 되어 온라인에 적용되어야 할 '최소 규제 원칙'이 지켜지지 않았다는 비판도 가능하다. 더욱이 인터넷신문에 대한 자

20) 여기에는 인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙 제3조(직무) 제항에서 규정하고 있는 '5. 인터넷 선거보도의 공정한 심의를 위한 연구활동', '6. 인터넷 선거보도의 공정성 보장을 위한 교육·안내 및 지원', '7. 그 밖에 심의위원회 활동의 홍보 등이 해당될 수 있다.

율규제기구인 인터넷신문윤리위원회에서 꾸준히 제기되어 온 모니터링에 대한 인력 부족 문제가 여기에도 적용될 수 있는바,<sup>21)</sup> 인력과 재원을 무한정 확대할 수 없기에 자체심의는 가급적 위원회보다는 각 정당 차원에서 진행하고, 위원회는 정당 및 후보자로부터 들어온 이의신청에 집중하는 것이 심의 전반의 효율성을 증진시킬 수 있으며, 나아가 언론 자유를 과도하게 제약한다는 비판에서도 한층 자유로울 수 있다.

또 고려될 수 있는 대안은 26개의 언론사 및 시민단체가 결성하여 선거 기간 동안 신문, 방송, 보도전문채널, 지역신문, 지역방송, 포털, 언론사 SNS, 유튜브(YouTube) 등을 자체 모니터링하는 ‘대선미디어감시연대’와의 연계이다. 위 조직은 시민단체와 언론사가 직접 참여한다는 측면에서 국민의 선거 감시기능과 자율규제로서의 성격이 강하다고 할 수 있다. 각 심의위의 심의 대상인 방송, 기사, 보도에 한정하여 ‘대선미디어감시연대’의 자체 모니터링 결과를 반영하고, 그 외 심의 대상이 아닌 언론사 SNS나 유튜브 등의 경우 자료 공유를 통해 선거 기간 동안의 미디어 환경 변화를 가늠하는 데 활용할 수 있을 뿐만 아니라 장치 관련 연구활동이나 교육에 대한 기초 자료로 사용 가능하다는 측면에서 긍정적인 시너지 효과가 날 것이다.

### 3) 기구 통합에 대한 논의

디지털 미디어 환경에서는 매체 간 분리가 무의미하다. 방송이나 신문에서 이미 보도된 내용이 인터넷언론사 홈페이지에 그대로 게재되는 경우도 많고, 유사한 내용의 보도들이 매체를 구분하지 않고 확장된다. 따라서 지금과 같이 매체별로 구분된 3분할 체제는 미디어 환경 변화를 유용하게 수용하지 못한 채 비효율과 비경제성을 초래할 수 있다.<sup>22)</sup> 제20대 및 제21대 국회의원 선거보도에 대한 심의기준 위반 사례를 검토한 최승민과 이호규(2023)의 연구<sup>23)</sup>는 동일한 보도를 두 개의 심의위가 중복 제재한 사례가 115건이며, 동일한

21) 인터넷신문윤리위원회의 경우 인터넷언론사들이 자발적으로 심의 규정 위반을 신고할 가능성이 없어 위원회 내부의 자체 모니터링 업무가 필수적이지만, 인터넷선거보도심의위원회에서 이의신청 당사자는 정당과 후보자로, 불공정 보도가 선거 당락에 직접적인 영향을 미칠 수 있다는 점에서 당사자 스스로 이를 적극 살필 가능성이 높아, 상대적으로 자체 심의에 대한 필요성이 낮다고 할 수 있다.


22) 최진호·이재진 (2016). 선거보도 심의 및 심의기구에 대한 제도적 개선방안 연구. <언론과 법>, 제15권 제2호, pp.1-35.

23) 최승민·이호규 (2023). 매체별로 분리된 선거보도 심의기구의 제도적 개선 방안 연구. <언론과 법>, 제22권 제2호, pp.155-208.

사안임에도 심의위별 제재 결과가 다른 것을 확인함으로써 3분할 체제에 대한 문제점을 실증적으로 입증하였다. 특히 공정성 위반 유형과 공정성에 대한 속성에 있어 기구별 차이가 나타났는데, 선거방송이 '특정 정당'을 부각했다면 선거기사와 인터넷선거보도는 '특정 후보자'를 부각했으며, 선거방송에서 공정성에 대한 판단이 '실질적 균형성'이었다면, 선거기사와 인터넷선거보도에서는 공정성은 '유불리한 영향을 미칠 우려'가 있는 경우로 이해했다.

미디어 융합이 가속화되어 매체 간 구분이 점차 불분명해지고 있는 지금, 3분할 체제로 나뉜 선거보도심의위의 통합 논의는 어찌보면 자연스러운 흐름이라고 할 수 있다. 이와 관련하여 김선량(2023)은<sup>24)</sup> 세 선거보도심의위가 매체는 서로 다를지라도 선거의 공정성 확보라는 동일한 목표 아래 같은 「공직선거법」에 의해 설립되었고, 큰 틀에서 공정성·형평성, 객관성, 정치적 중립성이라는 원칙 하에 보도를 심의하고 있으며, 매체별 차이는 이를 반영한 차등적 심의기준 정립으로 해결 가능하다는 점에서 통합 가능성을 긍정적으로 보고 있다.

한편 통합의 현실적인 문제는 바로 어느 기구를 중심으로 통합할 것인가라고 할 수 있다. 이와 관련하여서는 방송, 기사, 보도 심의를 각각 관할하는 방송통신심의위원회, 언론중재위원회, 중앙선거관리위원회가 중심이 된 통합안들이 검토될 수 있다. 이중 방송통신심의위원회의 경우 정치적 중립성에 대한 우려를 내포하지만, 언론중재위원회와 중앙선거관리위원회의 경우 정치적 중립성과 전문성에 기반한 제도적 안정성 차원에서 긍정적 효과가 기대된다.<sup>25)</sup>

디지털 환경에서 매체별로 분리된 채 운영되어 온 선거보도심의제도는 이처럼 법체계상, 구성 및 운영상의 문제점을 내포하고 있다. 하지만 이는 '선거보도'라는 콘텐츠를 중심으로 한 심의위의 통합적 운영을 통해 상당부분 해결 가능할 것으로 보인다.<sup>26)</sup> 앞으로 통합에서 한 걸음 더 나아가 자율규제의 특성이 강화된 선거보도심의제도 역시 기대해본다. 

24) 김선량 (2023). 선거보도 심의제도 개선방안에 관한 소고(小考)-기구 통합 문제 및 심의기준 통합 가능성을 중심으로-. <공법연구>, 제52집 제2호, pp.305-333.

25) 이화형 (2015). 선거보도 심의기구의 역할에 대한 탐색적 연구: 인터넷선거보도심의위원회를 중심으로. <언론학연구>, 제19권 제3호, pp.169-190.

26) 안명규·김성영 (2022). 선거보도 심의제도 관련 「공직선거법」 체계에 관한 비판적 고찰. <미디어와 인권>, 제8권 제2호, pp.1-43.