III

종합평가

제1장 심의위원 평가
제2장 결산 좌담

제1장 심의위원 평가

제22대 국회의원선거 선거기사 심의에 대한 평가 및 제언

하상응
서강대학교 정치외교학과 교수

1. 들어가며

현재 많은 민주주의 국가들이 겪고 있는 위기는 선거를 통해 선출된 대표들이 민의를 충실히 반영하여 입법 활동을 하지 않는다는 인식에 기반을 두고 있다. 기성 정치인들이 법과 정책을 만드는 과정에 일반 유권자의 목소리를 고려하지 않는다는 믿음은 종종 극단적인 정치체제의 전복을 주장하며 권위주의적 성향을 갖는 신예 정치인의 등장으로 이어지곤 한다. 실제로 모든 정치인들이 국민들의 다양한 목소리를 무시하고 입법 활동을 하는 것은 아니다. 그러나 일반 유권자들이 그렇게 생각하는 경향이 강해지는 현상은 부인할 수 없는 사실이다.

민주주의의 기본 원리 중의 하나가 입법-사법-행정부 간의 삼권분립에 기반한 견제와 균형이라고 한다면, 그 중에서 가장 중요한 구성요인이 입법부임은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 사법부의 구성원은 국민의 손으로 선출되지 않고, 행정부의 경우에도 수장인 대통령을 제외한 나머지 관료들은 국민의 선택에 의해 결정되지 않는다. 오로지 입법부만이 국민이 직접 뽑은 300명의 국회의원으로 채워지고 있다. 다시 말해 입법-사법-행정부 중에서 구성원 전원에 대한 생사여탈권을 일반 유권자가 쥐고 있는 경우는 입법부가 유일하다.

그럼에도 불구하고 국민들의 국회에 대한 불신 정도는 심각한 상황이다. 자신이 직접 선출한 사람으로 채워지지 않은 사법부에 대한 신뢰가 상대적으로 높은 것과 비교해 보면 아이러니가 아닐 수 없다. 대체 왜 이런 현상이 발생하는 것일까? 이 질문에 대한 답을 찾기 위해서 언론의 역할을 고려할 필요가 있다. 언론은 국민과 정치인을 연결하는 고리다. 정치권에서 벌어지는 일들을 일반 국민들에게 가감 없이 전달하고, 일반 유권자의 목소리를 정치인들에게 정확하게 전달하는 일이 언론에게 기대하는 역할이다.

그런데 현실은 이렇게 교과서적으로 작동하지 않는다. 실제 정치권에서는 갈등과 분쟁 말고도 수많은 타협과 협치가 이루어짐에도 불구하고, 언론은 주로 눈살을 찌푸릴 만한 싸움에만 관심을 갖는다. 정치인들이 싸우는 모습을 보여줘야 국민들의 관심을 끌게 되고, 그것이 결국 언론사의 수익에 긍정적인 영향을 주기 때문일 것이다. 만약 언론사가 특정 정당 혹은 특정 정치 이념에 경도되어 있다면 편파적인 보도, 더 나아가 검증되지 않은 가짜뉴스까지 유포할 가능성도 배제할 수 없다.

언론의 역할은 특히 선거를 앞둔 상황에서 중요하다. 선거가 열리는 상황에서 언론은 유권자의 결정에 도움이 될 만한 정보를 제공해줘야 한다. 정치권에서 시급히 해결해야 되는 현안이 무엇인지, 이 작업을 위해 후보들이 어떤 자질과 소양을 갖춰야 하는지, 이러한 조건을 만족하는 후보들이 누구인지 등을 일반 유권자들이 공정하고 객관적으로 평가하기 위한 정보를 제공해야 한다. 이러한 언론의 역할이 제대로 수행되고 있는지를 감시하는 기관이 언론중재위원회 산하 선거기사심의위원회(이하 '선심위')다.

제22대 국회의원선거 선심위는 중앙선거관리위원회, 언론중재위원회, 국회 교섭단체를 구성한 양대 정당(더불어민주당과 국민의힘), 한국언론학회, 대한변호사협회, 한국기자협회, 경제정의실천시민연합 등으로부터 추천을 받아 총 9명의 위원으로 구성되었다. 선거일(2024년 4월 10일) 전 120일 전인 2023년 12월 11일부터 운영을 시작하여, 선거일 후 30일째 되는 2024년 5월 10일에 공식적으로 운영이 종료되는 일정을 따랐다. 동시에 2024년 2월 10일부터 2024년 상반기 재보궐선거 선거기사 심의도 별도로 수행했다. 심의는 선거 관련 기사를 자체적으로 검토하여 심의기준 위반 소지가 있는지를 판단하는 '자체심의'와 후보자 혹은 예비후보자가 불공정보도에 대한 시정을 요구하여 진행되는 '시정요구 심의'으로 나뉜다. 이 중에서 큰 비중을 차지하는 것이 자체심의다. 선심위 자체심의 대상 매체는 총 427개(중앙일간지 29개, 지역 및 기타 일간지 137개, 중앙주간지 27개, 지역주간지 212개, 중앙월간지 8개, 지역월간지 1개, 뉴스통신 13개)였다.

이 글에서는 이번 제22대 국회의원선거 선심위 심의 결과를 간략하게 정리하고, 심의 시 토의 대상이 되었던 몇 가지 주제를 검토한 후, 보다 효율적인 선심위 운영을 위한 제언을 담는다.

2. 선거기사 심의 결과

제22대 국회의원선거 기간 중 선심위가 자체심의한 안건의 수는 총 57건이었다. 그리고 시정요구 심의 7건과 재심청구 심의 1건이 다루어졌다. 최근 주요 선거에서 선심위가 수행한 의결 현황을 보면 시간이 지남에 따라 심의 건수가 줄어드는 추세를 확인할 수 있다. 2020년 제21대 국회의원

선거 선심위 운영기간 동안의 자체심의 건수는 116건, 시정요구 심의 건수는 12건, 재심청구 심의는 2건으로 총 130건이었는데, 2022년 제20대 대통령선거 선심위에서는 자체심의 73건, 시정요구 심의 12건, 재심청구 심의 2건으로 총 87건이 다루어졌다. 2022년 제8회 지방선거 선심위에서는 그 수가 더욱 줄어 총 71건(자체심의 65건, 시정요구 심의 3건, 재심청구 심의 3건)이 심의 대상이었다. 이번 2024년 제22대 국회의원선거 선심위에서 다룬 심의 건수가 총 65건(자체심의 57건, 시정요구 심의 7건, 재심청구 심의 1건)임을 고려하면 2020년 대비 심의 건수가 반으로 줄었음을 확인할 수 있다.
가장 큰 비중을 차지하는 자체심의 57건을 언론사 종류별로 제재수위, 위반 유형, 보도 유형에 초점을 맞추어 분석해 본다.

(1) 언론사 유형에 따른 제재수위

선심위 규정에 따르면 다양한 제재 방법이 있다. 제재 종류에는 '정정보도문 게재', '반론보도문 게재', '경고결정문 게재', '주의사실 게재', '경고', '주의', '권고' 등이 있다. 한편 심의기준의 위반정도가 경미해 제재를 가할 필요는 없더라도 언론사가 이에 대해 인식하도록 조치할 필요가 있을 때는 '안내문 송부'를 한다. 언론사 입장에서는 '경고결정문 게재'와 '주의사실 게재'가 제재를 받았다는 사실을 자신들의 매체에 공개해야 하는 것이기 때문에 무거운 조치로 여겨진다.
이번 총 57건의 선심위 자체심의 안건 중에서 가장 무거운 조치인 경고결정문 게재의 경우는 단 한 건도 없었다. 주의사실 게재 5건, 경고 9건, 주의 27건, 권고 3건, 안내문 송부 13건의 조치가 이루어졌다. 언론매체로서는 경고결정문 게재 혹은 주의사실 게재가 다른 제재들에 비해 부담스러운 것이 사실이지만 경고결정문 게재 혹은 주의사실 게재를 받았다고 해서 유사한 위반행위가 반복되지 말라는 보장은 없다. 다만 '경고' 이하의 조치는 제재 사실이 공개되지 않을 뿐 아니라 강제이행 규정이 없기 때문에 실질적인 효과가 더욱 미미할 것이라 예상된다.
선심위의 제재조치가 어떤 효과를 가져오는지에 대한 실증 연구는 부재한 상황이다. 선심위의 활동은 법의 논리에 기반하고 있지 과학의 논리에 기반하고 있지 않기 때문이다. 법의 논리를 따르면 규정을 위반한 행위자를 제재함으로써 규정 위반 빈도를 줄일 수 있다고 예상할 수 있지만, 실제 현실이 그렇게 변화하는지를 보기 위해서는 체계적인 자료 축적을 통한 과학적인 분석이 요구된다. 전술한 바와 같이 2020년 이후 자체심의 건수가 줄어들고 있긴 하지만, 이 현상이 선심위 활동을 인지한 언론매체의 자정작용 때문인지, 아니면 다른 이유 때문인지를 확인하기 위해서는 별도의 연구가 필요하다.

<표 1> 언론사 유형에 따른 제재수위

		경고 결정문 게재	주의 사실 게재	경고	주의	권고	안내문 송부	총계
일간	중앙				1		1	2
	경제				1		1	2
	스포츠					1		1
	기타				1		1	2
	지역			7	13		8	28
주간	중앙							0
	지역		1		8	1		10
월간	중앙				2	1		3
	지역			1				1
뉴스통신			4	1	1		2	8
총계		0	5	9	27	3	13	57

언론사 유형에 따른 제재수위 정보가 <표 1>에 제시되어 있다. 가장 많은 제재 조치를 받은 언론사 유형은 지역일간지로서 총 57건의 자체심의 중에 28건이 이에 해당되었다. 총 10건의 제재조치를 받은 지역주간지가 그 뒤를 이었다. 뉴스통신의 경우에는 총 8건의 제재조치를 받았다. 중앙 언론은 지역 언론에 비해 상대적으로 제재를 덜 받은 것으로 확인된다. 중앙일간지의 경우 2건의 제재, 중앙월간지는 3건의 제재를 받았고, 중앙주간지는 단 1건의 제재도 받지 않았다.
지역 언론의 보도가 많은 문제점을 안고 있다는 것은 사실 어제오늘 일이 아니다. 지역 언론은 주로 특정 후보자의 홍보 이미지나 메시지 전문을 그대로 올리기도 하고, 지역의 정치 성향에 따라 특정 후보자에게 호감을 유도할 만한 기사를 게재하곤 한다. 게다가 특정 후보자를 부각하기 위해 여론조사 결과를 부풀려 보도하는 경우도 드물지 않다. 이는 지역 언론이 언론으로서의 책임의식을 잊었다는 비판을 가능하게도 하지만, 사실은 지역 언론의 열악한 재정상황이 함수일 가능성이 더 높다. 언론, 특히 신문 사업이 전반적으로 큰 어려움을 겪고 있는 상황에서 지역 언론은 자격을 충분히 갖춘 기자를 고용하기도 어렵고, 고용한 기자를 교육시킬 수 있는 인프라를 마련하기도 어렵다. 외부로부터 협찬과 후원 없이는 생존이 어려운 상황이기 때문에 선거 때 특정 후보를 지지하는 기사를 올릴 유인요인이 있다.
지역 언론 입장에서 보면, 선심위의 심의기준을 지키는 것보다 특정 후보자를 지지하면서 규정을 위반하는 것이 오히려 이익이 되는 경우도 있다. 대부분의 지역 언론은 특정 지역 내 소수에 의해서만 소비되고, 지역 언론에 보도된 내용이 전국적으로 회자될 가능성은 매우 낮기 때문에 결정문

게재와 같은 제재조치가 내려진다고 해도 심의기준을 준수하도록 하는 방향으로 유도하기는 어렵다. 다시 말해 엄격한 제재와 처벌만으로는 지역 언론의 심의기준 위반 관행을 억지하기 어려울 수 있다는 것이다.

(2) 언론사 유형에 따른 위반유형

자체심의에서 제재조치를 받은 57건을 위반 유형별로 나눈 결과가 <표 2>에 제시되어 있다. '공정성 및 형평성' 기준 위반이 34건으로 절반 이상을 차지했고, '객관성 및 사실보도' 기준 위반이 23건으로 그 뒤를 이었다. '정치적 중립성'이 문제되어 제재를 받은 경우는 단 1건도 없었다. 정치적 중립성은 매체가 노골적으로 특정 정당 혹은 정치 이념을 지지하는 경우에 해당되는데, 공정성 및 형평성으로 분류될 만한 내용과 명확히 구분하기는 어렵다.

<표 2> 언론사 유형에 따른 위반 유형

		공정성 및 형평성	객관성 및 사실보도	정치적 중립성	총계
일간	중앙	1	1		2
	경제		2		2
	스포츠	1			1
	기타	1	1		2
	지역	15	13		28
주간	중앙				0
	지역	8	2		10
월간	중앙	3			3
	지역	1			1
뉴스통신		4	4		8
총계		34	23	0	57

공정성 및 형평성 기준 위반 사례는 특정 후보자의 출마 입장문을 그대로 게재하거나, 특정 후보자만을 대상으로 호의적인 인터뷰를 진행했거나, 특정 후보자의 광고 또는 홍보 메시지를 게재한 경우 등에 해당한다. 객관성 및 사실보도 기준 위반 사례는 주로 여론조사 결과를 불성실하게 보도한 경우에 해당한다.

특정 후보자의 출마의 변을 그대로 게재하거나 광고 또는 홍보 메시지를 게재하는 경우에는 선거에 출마한 다른 후보자도 동일하게 취급했느냐의 여부에 초점을 맞추어 심의가 진행되었다. 즉, 특정 후보자의 입장을 호의적으로 반영한 기사가 있다 하더라도 경쟁 후보자의 입장도 유사한 방식으로 기사화했다면 문제 삼지 않을 수 있다는 말이다. 그러나 실제 여러 후보자들을 균형감 있게 다루기가 쉽지는 않다. 예를 들어 국회의원선거에서 한 지역구에 5인의 후보자들이 출마한 경우, 지역 언론에서 모든 후보자들을 접촉하여 기사를 생산한다는 일은 생각보다 어렵다.

보다 더 근본적인 문제는 모든 후보자들의 입장을 반영하여 기사를 작성해야 하는지 여부다. 일부 후보자들은 당선 가능성이 없는, 군소 정당 후보자 혹은 무소속 후보자인데 이들도 교섭단체를 구성한 정당 소속 후보자들과 동등하게 취급하는 것이 과연 바람직한지에는 논란의 여지가 있을 수 있다. 이러한 문제는 특히 경선 단계에서 예비 후보자들이 난립한 경우에 더욱 심각해진다. 특정 지역구 후보자를 부각하는 보도가 공정성 및 형평성 기준을 위반했다고 해서 제재를 가하는 경우, 제재받은 언론 매체가 다른 후보자들도 공정하게 다루는 보도를 하는 것을 기대한다. 하지만 실제로 지역 언론이 그 어떤 후보자에 대해서도 심층적인 보도를 하지 않는 결과를 낳을 가능성이 높다. 유권자들이 정당과 후보의 정책을 면밀히 검토하여 선택하는 행위를 합리적인 투표행태라고 여긴다면, 선심위의 제재, 특히 지역 언론을 공정성 및 형평성 기준으로 제재하는 행위가 유권자들의 합리적인 선택을 방해할지도 모른다는 생각을 해 볼 필요가 있다.

(3) 언론사 유형과 보도 유형에 따른 제재 구분

선심위 자체심의에서 제재조치를 받은 경우를 보다 더 자세히 확인하기 위해서 언론사 유형과 보도 유형에 따라 나눈 결과를 <표 3>에 제시했다. 전체 57건의 제재조치 중에서 가장 큰 비중을 차지한 보도 유형은 여론조사 보도(23건)였다. 그 다음으로 인터뷰 및 인용 기사(16건)와 일반 선거기사(14건)가 뒤를 이었다. 상대적으로 사진 게재, 칼럼 및 기고, 광고 등에서 문제가 된 경우는 드물었다.

<표 3> 언론사 유형과 보도 유형에 따른 제재 빈도

		일반 선거기사	여론조사 보도	인터뷰 및 인용기사	사진 게재	칼럼 및 기고 등	광고 제한	총계
일간	중앙		1	1				2
	경제		2					2
	스포츠			1				1
	기타		1	1				2
	지역	6	13	6		3		28
주간	중앙							0
	지역	3	2	5				10
월간	중앙			2			1	3
	지역	1						1
뉴스통신		4	4					8
총계		14	23	16	0	3	1	57

여론조사 보도의 문제는 <표 2>에 나타난 객관성 및 사실보도 위반 유형과 직결되는 문제이다. 일반적으로 지역 언론이 여론조사 결과를 보도하는 과정에서 특정 후보가 앞서나가는 현상을 부각해서 생기는 문제다. 여론조사는 주어진 지역의 전체 유권자(모수, population)의 일부(표본, sample)만을 활용하여 이루어지기 때문에, 여론조사 결과에는 불확실성이 있기 마련이다. 그 불확실성을 보통 오차범위(margin of error)로 표시한다. 예를 들어 한 여론조사에서 A후보의 지지율이 52%, B후보의 지지율이 48%인데 오차범위가 95% 신뢰수준에서 ±3%포인트라면 실제 모수 차원의 지지율은 A후보 49%~55%, B후보 45%~51%이기 때문에 엄격히 말해 '누가 선거에서 이길지 모른다'고 결론내리는 것이 맞다.

그렇지만 약간 다른 시각에서 보면 '이 여론조사에서 A후보가 B후보를 앞서는 것으로 밝혀졌다'는 진술 역시 틀린 표현은 아니다. 지역구에서 수행된 하나의 여론조사 결과만을 놓고 보면 A후보를 지지한다고 답한 응답자의 비율이 52%, B후보를 지지한다고 답한 응답자의 비율이 48%이기 때문이다. 즉, 여론조사 자료의 결과를 기술하는 진술인지, 여론조사 결과에 기반하여 선거 결과를 예측하는 진술인지를 구분하는 것이 중요한데, 이들을 구분하기 쉽지 않은 것이 문제다. 선심위 심의 과정에서는 A후보가 앞선다고 보도한 매체를 거의 예외 없이 객관성 및 사실보도 규정 위반으로 제재하였다.

여론조사결과 보도와 관련해 두 가지 정도를 생각해 볼 필요가 있다. 첫째, 특정 여론조사 결과에서 특정 후보가 앞서고 있다는 보도를 한 경우도 지금처럼 엄격히 제재할 필요가 있는지 여부다. 여론조사 결과를 통해 특정 후보의 당선 가능성이 높고 낮음을 명시하는 것은 분명히 문제다. 여론조사 참여자들의 응답에서 유추하는 유권자 전체 차원의 정보를 왜곡하기 때문이다. 하지만 여론조사 결과를 기술하는 과정에서 특정 후보가 다른 후보를 앞섰다는 표현 자체를 못 하게 하는 것은 과한 조치로 볼 수도 있다. 다른 나라의 관행을 따를 필요는 없지만, 미국의 경우 기사에서 특정 후보가 앞서거나 뒤지고 있다는 정도의 표현은 허용되고 있다.

둘째, 여론조사 결과에서 특정 후보가 앞선다는 표현을 자제해야 하는 이유가 소위 편승효과(bandwagon effect)를 유도할 것이기 때문이라는 의견이 지배적이다. 즉, 어떤 후보가 앞서고 있다는 정보를 얻으면 아직 누구를 찍을지 결정하지 못한 유권자가 여론조사에서 1등인 후보를 선택하게 된다는 말이다. 하지만 편승효과가 과학적으로 규명된 결과인지 확인해 볼 필요가 있다. 과거 선거를 살펴보면 여론조사 결과에서 2등을 하는 후보 혹은 정당이 결집효과를 등에 업고 표를 더 얻는 경우도 있었다. 편승효과와 결집효과가 모두 작동할 가능성이 있다면, 과학적 근거를 제시하지 않은 채 심의기준에만 얽매여 심의가 진행되어야만 하는지를 물어볼 필요가 있다.

이상은 제22대 국회의원선거 선심위가 자체심의한 결과를 분석한 내용이다. 이외에도 선심위에 시정요구가 접수되어 심의한 경우가 총 7건이 있었는데, 각각 정정보도문 게재(1건), 반론보도문 게재(2건), 경고(1건), 안내문 송부(1건), 기각(2건)으로 결정하였다. 이 중에서 반론보도문 게재 결정을 받은 모 중앙일간지의 재심청구가 있었고, 재심의 결과 일부인용으로 일단락지은 바 있다. 이와 별도로 2024년 상반기 재보궐선거에서 자체심의를 수행한 경우는 총 3건이 있었고, 이들은 주의사실 게재(2건) 및 주의(1건)로 결정되었다.

한편 이번 제22대 국회의원선거 기간 중 진행된 타 선거기사심의기구의 의결 현황을 살펴보면 선심위에서 다룬 심의 건수가 상대적으로 적음을 알 수 있다. 선거방송심의위원회는 총 108건을 심의하였고, 인터넷선거보도심의위원회는 총 355건을 심의하였다. 매체의 비중이 지면 매체에서 인터넷과 방송에 기반한 매체로 이동해 온 상황이 반영된 결과라 생각된다.

3. 심의결과에 대한 논의

(1) 지역 언론의 선거보도 문제

앞에서 확인한 바와 같이 중앙 언론에 비해 지역 언론이 보도 규정을 위반하는 경우가 많았다. 이 현상은 몇 가지 다른 방식으로 설명이 가능하다. 첫째, 중앙 언론은 상대적으로 선심위 보도 규정을 잘 숙지할 뿐만 아니라 과거의 경험을 통해 규정 위반의 위험성을 효과적으로 피할 수 있는 노하우를 갖춘 반면, 지역 언론은 그러하지 못하기 때문이라는 해석이 가능하다. 둘째, 지역 정치의 특징 때문일 수도 있다. 상대적으로 영세한 지역 언론은 그 지역에서 영향력이 큰 후보를 조명하지 않을 수 없다. 그 과정에서 다른 후보에 충분한 관심을 두지 않아 공정성과 형평성 차원에서 문제가 될 만한 보도를 할 가능성이 높다.

보다 근본적으로는 지역 언론의 보도 문제가 국회의원선거 제도와 관행의 함수라는 판단이 가능하다. 현재 우리나라의 국회의원선거를 보면, 지역구 선거구 획정이 매번 늦어질 뿐만 아니라 정당들이 지역구 후보를 공천하는 일정도 늘어지기 때문에 지역 언론과 유권자는 선거일에 임박해서야 지역구 후보들이 누구인지 알 수 있는 상황이다. 게다가 법으로 정해 놓은 선거운동 기간도 매우 짧기 때문에 유권자들이 후보에 대해 충분히 알 시간이 없다. 또한 정당들이 소위 전략공천을 통해 지역구에 연고가 없는 후보를 보내는 경우도 드물지 않고, 지역구라는 제도의 취지와 달리, 지역 현안 대신 전국 단위의 현안만을 내세워 선거운동을 운영하는 후보들도 많다.

이러한 맥락을 고려하면 지역 언론이 빠른 시간 내에 후보들의 정보를 더 많이 유권자들에게 전달하는 방향으로 법과 규정을 정비할 필요가 있다. 정치 양극화가 심화되는 상황에서 유권자들의 합리적인 투표 선택을 위해서는 정당과 후보에 대한 정보의 양이 많아야 하기 때문이다. 지역 언론의 선거 보도의 빈도와 깊이를 제약하는 방향으로 규정이 운영된다면 지역 유권자들은 정보의 빈곤에서 벗어날 수 없다.

지역 언론이 국회의원선거에서 지역구에 출마한 후보 관련 정보를 효과적으로 유권자에게 전달할 수 있는 하나의 방법은 선거방송토론을 활용하는 것을 생각해 볼 수 있다. 현행 규정에 따르면 국회의원선거 지역구 후보들은 시군구 선거방송토론위원회 주관 1회 이상 대담, 토론, 또는 합동방송연설회를 갖도록 되어있고, 비례대표 후보들도 시도 선거방송토론위원회 주관으로 1회 이상의 대담 혹은 토론회를 갖도록 되어있다.
이러한 규정이 있음에도 불구하고 후보들이 출연하는 토론회에 관심을 갖는 유권자의 비율은 극히 미미한 실정이다. 지역 언론으로 하여금 선거방송토론의 내용을 보도하도록 유도한다면, 공정성과 형평성 문제로부터 자유로워지는 동시에 유권자들에게 다양한 정보를 제공할 수 있는 기회가 될 것이다. 하지만 지역 언론이 선거방송토론을 효과적으로 보도하기 위해서는 선거 제도 및 정당 운영 차원의 변화도 동시에 요구된다. 구체적으로 정당들이 지역구 후보를 일찍 공천해야 하고, 지금보다 선거운동 기간도 늘려야 할 필요가 있다.

(2) 여론조사 보도의 문제

전술한 바와 같이 심의 과정에서 여론조사 결과 보도에 문제가 있다고 결론 내린 경우는 거의 모두 객관성 및 사실보도 위반으로 결정되었다. 원래 여론조사의 목적은 출마한 후보의 선거운동 전략을 조율할 기회를 주는 것과 유권자의 후보선택에 유용한 정보를 주는 것이다. 후보들은 자신이 어느 정도 유권자의 지지를 받는지를 정기적으로 확인하면서 공약과 메시지를 미세조정할 수 있다. 유권자들은 자신이 지지하는 후보의 지지율이 지나치게 낮아 당선 가능성이 희박한 경우 차선의 선택을 하는 전략적 투표를 할 수 있다. 이것이 여론조사의 순기능이다.
여론조사는 법적 정합성이 요구되는 작업이 아니라 과학적 엄밀성이 요구되는 작업이라는 사실은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 질이 낮은 여론조사 혹은 편향된 여론조사가 선거판을 흐리는 문제는 해결되어야 한다. 그러나 그 방법으로 법만 사용해서는 안 된다. 하나의 예를 들어보자. 현재 중앙선거관리위원회 산하 여론조사심의위원회에서는 나름의 심의 규정을 마련하여 위반 사례의 공표와 보도를 금지하고 있다. 「공직선거법」에 의거하여 만든 '선거여론조사 기준'이 심의에 적용되는 사항들을 담고 있다. 이 기준의 제4조 제6항을 보면 "누구든지 과다한 표본을 조사하여서는 아니 되며, 표본의 크기가 다음 각 호의 수보다 작은 선거여론조사 결과를 공표·보도하여서는 아니 된다"라고 하면서 지역구 국회의원선거 조사에서는 500명이라는 응답자 수 최소 기준을 명시하고 있다.
문제는 이 규정을 정확히 지키는 여론조사들 중에서도 질이 낮은 조사가 있을 수 있다는 사실이다. 즉, 합법적인 여론조사들 중에서도 과학적으로 용납될 수 없는 경우가 있다는 말이다. 위의 문단에 인용된 조항에는 '과다한 표본'을 사용해서는 안 된다고 적혀있는데 어느 정도가 과다한 것인지는 주관적 판단의 영역이다. 과학으로서의 여론조사 방법론에서 사용되거나 지적되지 않는 사항이다. 현행 규정에 따르면 대통령 선거 및 전국 단위 조사에서는 최소 1,000명의 응답자를 모집해야 한다고 적혀있는데, 과학적인 기준을 만족한다면 10,000명 혹은 50,000명 조사가 금지되어야 할 이유가 전혀 없다. 마찬가지로 지역구 국회의원선거 조사의 경우에도 여론조사에 요구되는 과학적 기준들을 만족한다면 500명이 아니라 400명으로도 신뢰성이 담보된 결과를 얻을 수 있다.
결국 신뢰성 높은 여론조사를 위해 필요한 과학적인 기준들이 무시되고 법적 기준들만 강조되는 풍토에서는 '질 낮은 합법적인 조사'들이 양산될 가능성이 상존한다. 예를 들어 여론조사 전문가들이 모인 단체인 <한국조사연구학회>에서 마련한 여론조사 운영 권고 기준을 보면 대면 전화조사에서 임의 선택된 응답자에게 몇 번 이상 재접촉을 시도하도록 하고 있다. 선택된 응답자가 불응한다고 해서 곧바로 새로운 응답자로 대체하면 그 과정에서 표본의 대표성이 깨질 가능성이 높기 때문이다. 그런데 재접촉 권고 조항이 여론조사심의위원회 규정에는 없다. 여론조사 보도의 객관성은 여론조사가 모두 신뢰할 만한 상황인 경우에나 관심을 둘 내용이다. 일부 여론조사가 함량 미달인 상황에서 객관성과 사실보도라는 기준을 앞세워 여론조사 보도에 제재를 가하면 더 많은 정보를 필요로 하는 유권자들의 투표 선택에 방해가 될 가능성이 있다는 점을 신중히 고려해야 한다.
물론 여론조사의 신뢰성을 평가하는 일이 선심위의 업무는 아니다. 그러나 전혀 과학적이지 않은 여론조사 결과가 선심위의 객관성 및 사실보도 기준에 부합한다는 이유로 문제시되지 않는 경우와 과학적인 여론조사 결과가 선심위 규정에 저촉된다는 이유로 문제시되는 경우를 비교해 볼 때 어느 경우가 더 심각한지를 심사숙고해 볼 필요는 있다.

4. 선거기사 심의를 위한 제언

(1) 심의위원 사전 교육

선심위 위원들은 다양한 단체에서 추천을 받은 9인으로 구성되었다. 언론계, 법조계, 학계 관계자들이 다양하게 포함되어 있다는 점은 그 자체로 높이 평가되어야 하나, 위원 각각이 속해있는 영역에서 언론의 역할을 바라보는 시각이 다르기 때문에 위원회 운영을 시작하기 전 사전 조정과정을 거쳐야 할 필요가 있다. 예를 들어 학계에 속한 위원들은 상대적으로 언론의 표현의 자유를 더 중요시하는 경향이 있는 반면, 법조계에 속한 위원들은 언론의 지침 위반에 강한 제재를 지지하는 경향이 있다. 언론계에서 일한 경험이 있는 위원들의 의견은 학계나 법조계 소속 위원들의 관점에서 신선한 경우가 있다. 따라서 선심위가 조직되기 전 혹은 조직된 직후, 별도의 시간을 들여 제재수

위, 위반 유형, 시정요구 안건 등의 선례를 위원들 각자가 숙지하고, 서로 토론하여 심사 기준에 대한 잠정적인 합의를 만들고 시작하는 것이 바람직해 보인다.

(2) 타 선거기사심의기구와의 역할 조율

선심위는 지면을 활용한 보도 매체와 뉴스통신을 심의 대상으로 삼는다. 방송을 심의 대상으로 삼는 선거방송심의위원회와 인터넷 보도를 심의 대상으로 삼는 인터넷선거보도심의위원회가 별도 조직을 마련해 운영 중이다. 언론 매체의 환경이 급속도로 변화하는 상황이기 때문에 이 세 조직 간 역할 조율이 필요해 보인다. 일반 신문의 경우만 해도 예전처럼 인쇄 매체로서의 역할만 하는 것이 아니라 인터넷 매체로서의 역할도 하고 있다. 일반 신문기사 중에서 인터넷 신문으로도 출판되는 경우, 그 안에 비디오 클립을 삽입하는 경우도 있다. 전통적인 의미에서의 신문과 잡지, 방송, 인터넷 매체의 구분이 모호해지고 있을 뿐 아니라, 최근 주요 정치 관련 정보의 원천으로 부상하고 있는 1인 미디어까지 고려하면 심의의 구조를 조만간 개편해야 할지도 모른다. 상대적으로 적은 수의 유권자가 소비하는 신문 매체를 규제하는 대신, 많은 수의 유권자가 소비하는 인터넷 방송과 1인 미디어를 조금 더 촘촘히 심의해야 한다는 목소리가 설득력 있게 들릴 수 있다.

(3) 심의 결과의 효과에 대한 과학적 검증

선심위 심의는 궁극적으로 바람직한 선거보도 문화를 정착시켜서 공정하고 투명한 선거 환경을 만들고 다듬는 것을 목표로 한다. 이 목표에 부합하는 작업을 하는지 여부를 과학적으로 검증해 볼 필요가 있다. 교과서적으로만 보자면 선심위 심의에 의한 제재조치가 나갔을 때 해당 언론 매체가 이후 규정에 저촉되는 행위를 하지 않거나, 덜 하는 경우 심의의 효과가 있다고 말할 수 있을 것이다. 선심위 활동의 효과를 파악하기 위해서는 이제까지 심의 결과를 모은 자료의 축적 작업부터 시작해야 한다. 과거 제재를 받은 매체가 유사한 규정 위반을 하는지 여부, 위반 유형과 제재 강도가 시계열적으로 변화하는지 여부 등을 종합적으로 검토하는 보고서의 작성이 필요하다. 그리고 언론 매체 종사자들을 대상으로 한 설문조사 혹은 인터뷰를 통해 선심위 심의를 업계에서 어떻게 받아들이고 있는지 알아보는 작업도 의미 있을 것이다. 이를 위해서는 선심위의 활동 기간이 더 길어져야 한다. 상설기구로 운영되도록 하는 것도 고려해 볼 만하다. 선거 중에는 심의에 집중하고 선거가 끝난 뒤에는 심의의 효과를 검증하는 별도의 작업을 수행하는 방향으로 변화하였으면 한다.

5. 나가며

선심위는 미리 만들어진 규정을 적용하여 신문과 잡지 같은 언론 매체의 선거보도 행위를 규제하는 기관이다. 일시적으로 공정성, 형평성, 객관성이 부족한 보도를 제재하는 데에 그치지 않고 장기적으로 건전한 선거보도 관행을 정착시키는 것을 목적으로 한다. 그렇기 때문에 기본적으로 법의 논리가 지배하는 기관일 수밖에 없다. 심의 대상에 대해 규정을 유연하게 적용할 수 있지만 규정을 무시하는 결정은 내릴 수 없다.

보다 근본적인 문제는 건전한 선거보도 관행을 정착시키는 것이 우리나라 민주주의의 공고화에 어떤 기여를 할 수 있느냐 여부다. 현재 한국의 정치가 양극화되어 있다는 데에 이의를 제기할 사람은 많지 않을 것이다. 양극화된 정치 지형에서 혐오와 배제의 논리로 무장한 비방과 가짜뉴스가 퍼지는 것을 막는 일은 중요하다. 그러나 이러한 문제를 해결하기 위해서 지나치게 엄격한 법의 잣대를 적용하거나, 실효성이 확인되지 않는 제재를 남발해서는 안 될 것이다. 민주주의 공고화는 법치만으로 완성되지 않기 때문이다. 민주주의 운영은 그 자체로 정치행위이고, 정치는 타협을 통해 합의를 이끌어내는 행위이기 때문이다.

두 가지를 고려해 볼 필요가 있다. 하나는 표현의 자유 문제다. 선거 때 언론이 정치적 중립을 견지하면서 공정하고 객관적인 보도를 해야 한다는 원칙에는 이의를 달기 어렵지만, 현실에서 이러한 언론이 존재하는지는 완전히 별개의 문제다. 이미 대부분의 유권자들은 주요 신문 매체가 정치적으로 어떤 입장을 취하고 있는지 알고 있다. 그런데 주요 매체들은 선심위의 규정을 비롯한 규제 조항들을 숙지하고 있기 때문에 교묘히 심의기준을 피해가곤 한다. 오히려 아무런 정치적인 색을 띠고 있지 않는 지역 매체의 보도가 심의기준을 위반하는 경우가 많다. 정치 성향이 잘 알려진 매체가 규제를 우회하여 보도하는 행위를 수수방관하는 대신, 아예 언론이 일반 유권자들의 표현의 자유를 대변하는 기관임을 인정하는 방향으로의 사고 전환도 생각해 볼 만하다. 예를 들어 언론이 사설에서만큼은 정치적 표현을 자유롭게 할 길을 열어주는 것을 고려해 볼 만하다.

다른 하나는 정보의 유통 문제다. 민주주의 국가는 합리적인 유권자들의 선택에 의해 특정 정당과 정치인이 선거를 통해 한시적으로 정치권력을 점유하는 체제를 갖추고 있다. 여기서 가장 중요한 전제조건인 유권자의 합리성은 유권자들이 정당 혹은 후보의 현안에 대한 입장 및 공약에 기반하여 누구를 찍을지 결정한다는 것을 의미한다. 그렇기 때문에 정당과 후보 관련된 정보의 양이 충분히 많아야 합리적인 선택이 가능해진다. 현재 우리나라의 지역구 국회의원선거를 보면 유권자들이 충분한 양의 정보를 갖고 후보를 선택한다고 보기 어렵다. 지역구 국회의원 후보의 공천이 늦게 이루어질 뿐 아니라, 많은 후보들은 지역구에 연고가 없는 사람들이다. 게다가 선거운동 기간도 짧아 유권자들이 후보들의 입장을 충분히 파악할 시간적 여유도 부족하다. 국회의원선거가 전반적으로 전국 단위의 정치 현안 위주로 운영되기 때문에 지역구 유권자들이 후보들에게 듣고 싶은 이야기를 전해주는 언론도 드문 실정이다. 지역구 후보 관련 정보가 부족한 상황에서는 규제 기관의

조치가 정보의 양을 늘리는 방향으로 이루어지는 것이 바람직할 것이다. 특정 후보를 선전하는 지역 매체가 있다면 그 행위만을 규제하는 대신 다른 후보에 대한 보도를 유도하는 방법이 낫다.
우리 사회가 요구하는 언론에 대한 기대와 책임을 인지하여 바람직한 선거보도 문화를 정착하기 위해 선심위가 많은 노력을 기울여 왔다. 선심위 활동이 보다 가시적인 성과를 내기 위해서는 변화하는 미디어 환경에 적응하는 동시에, 선거의 성격에 따라 유연하고 과학적 근거에 기반한 판단을 할 필요가 있다. 우리 모두가 궁극적으로 바라는 세상은 모든 국민과 단체가 법을 잘 지키는 세상이 아니라, 모든 국민의 자유와 평등이 보장된 민주주의 정치체제가 정착된 세상이기 때문이다.

제2장 결산 좌담

제22대 국회의원선거 선거기사심의위원회 결산좌담

- **일 시** 2024. 5. 3.(금) 11:00
- **장 소** 위원회 11층 제1강의실
- **참석자** 심창섭 (심의위원장, 법무법인 민주 변호사)
  박혁진 (부위원장, 호서대학교 기술경영전문대학원 융합기술경영학과 특임교수)
  김준형 (전 머니투데이 편집국장·전무)
  정군기 (동국대학교 객원교수)
  이 훈 (경희대학교 미디어학과 부교수)
  김동현 (대한변호사협회 사무총장)
  문현숙 (전 한겨레신문사 선임기자)
  하상응 (서강대학교 정치외교학과 교수)

제22대 국회의원선거 선거기사심의위원회(이하 '선심위')는 2024년 5월 3일 결산좌담회를 개최하여 선심위 운영 성과를 최종 평가하고 제도상의 문제점과 개선방안 등에 대해 논의했다.

“매체의 영향력을 고려한 심의 이루어져야”

정군기 위원

선거기사심의위원으로서 심의를 수행하는 데 있어 연속성과 일관성을 고려하는 것도 중요하지만 변화와 혁신도 필요하다고 느꼈습니다. 선심위가 인쇄 매체뿐 아니라 인터넷 매체를 포괄해서 심의하는 것이 장기적인 관점에서 바람직하다고 보입니다. 또한 매체의 영향력을 고려한 심의가 이루어졌으면 좋겠습니다.

“선심위의 역할이 심의와 더불어 유권자에게 중요한 정보를 주는 것에 초점을 맞춰 변화해야”

하상응 위원

선거기사심의위원으로 활동하면서 후보자와 정당에 대한 정보를 유권자들에게 전달하는 것이 중요하다고 생각했습니다. 개인적으로 정보가 자유롭게 유통될 수 있도록 풀어주고 유권자들이 자율적으로 판단하게 하는 것이 바람직하다고 생각합니다. 따라서 선심위의 역할이 심의와 더불어 유권자에게 중요한 정보를 주는 것에 초점을 맞춰 변화할 필요가 있다고 생각합니다.

“언론의 자유도 중요하지만 선거의 공정성을 해치는 보도에 대해 최소한의 가이드 필요해”

김준형 위원

언론의 자유를 보장하는 것도 중요하지만 선거의 공정성을 해치는 보도에 대해 최소한의 가이드가 필요하며, 선심위가 해당 역할을 잘 수행했다고 생각합니다. 선심위 활동을 하면서 선심위 활동과 결과에 대해 사람들에게 알리고 공유하여 사회적 관심을 촉구하는 것도 필요하다고 느꼈습니다. 공정한 선거보도를 위한 언론사의 주의를 환기하고 선심위 활동에 대한 공감대를 넓히기 위해 홈페이지 개선 및 보도자료 배포 등 적극적인 홍보 활동이 수반되면 좋겠습니다.

“기계적 균형을 맞추기보다 사안에 따라 유연하게 판단해야”

이 훈 위원

언론에 대한 제재는 최소한으로 이루어져야 한다는 점에 동의합니다. 사실을 왜곡하지 않는 한, 언론사들이 다양한 의견을 제시하는 것은 문제가 되지 않는다고 생각합니다. 어떤 언론사를 모니터링하는지에 따라 심의 여부가 달라질 수 있다는 점 등을 고려하여 기계적 균형을 맞추기보다 사안에 따라 다각토로 검토하여 유연하게 판단하는 것이 바람직하다고 생각합니다.

“네거티브 보도의 영향력 크므로 이에 대한 제재 꼭 필요”

문현숙 위원

언론의 자유를 보장하기 위해서 심의나 제재를 하지 않는 것이 가장 좋겠지만, 사실 확인과 공정보도와 같은 저널리즘 원칙을 지키지 않은 경우가 많기 때문에 이에 대한 심의는 필요하다고 생각합니다. 특히 후보자에 대한 네거티브 보도는 선거에 큰 영향력을 미치므로 이에 대해서는 언론사에게 주의를 촉구하는 차원의 제재가 반드시 이루어져야 한다고 생각합니다. 올바른 선거보도에 대한 교육 및 홍보를 통해 사전에 잘못된 보도가 재발하지 않도록 하는 시스템이 마련되면 좋겠습니다.

“이번 선심위 활동, 언론의 자유 보장 측면에서 의미 있다고 생각”

박혁진 부위원장

이번 선심위 활동을 통해 언론계와 법조계에 종사하셨던 위원님들의 다양한 의견을 들을 수 있어 인상 깊었던 시간이었습니다. 지나친 기계적 균형은 언론사들의 과도한 자기검열로 이어질 수 있어 제재는 최소한으로 이루지는 것이 바람직하다고 생각합니다. 그렇기에 이번 선심위가 이전 선심위에 비해 다소 완화된 관점에서 심의기준을 적용한 점은 언론 자유의 보장이라는 측면에서 의미가 있다고 생각합니다. 또한 삼원화된 심의기구 통합에 대해 언론중재위원회가 중심을 잡고 적극적으로 의견을 제시해 나갈 필요가 있을 것 같습니다.

“선심위는 언론과 정치가 결합된 조직, 중요한 역할 수행”

김동현 위원

선심위는 언론과 정치가 결합된 조직이며, 심의 기능을 통해 선거보도의 방향을 제시하는 중요한 역할을 수행하고 있습니다. 이번 선심위가 활동기간에 주어진 역할을 충분히 잘 수행했다고 평가하고 있습니다. 선심위원님들의 다양한 의견을 듣고 논의하면서 많이 배웠던 시간이었습니다. 아울러 선심위가 잘 운영되도록 수고해주신 사무처 직원들께도 이 자리를 빌려 감사드립니다.

“심의 결과를 알림으로써 일반 국민 및 언론사의 주의 환기 필요”

심창섭 심의위원장

제22대 국회의원선거 선심위를 운영하면서 많은 어려움이 있었습니다. 매체의 영향력을 고려하여 심의를 진행하고자 했지만 쉽지 않았으며, 많은 부분에서 한계가 있었던 점도 사실입니다. 또한 선심위 심의 결과에 대해 외부에서 문제를 제기하지 않을까 하며 다소 우려스러워 했던 점도 없지 않았습니다. 그렇지만 선심위 결과에 대해 외부에 알림으로써 일반 국민 및 언론사의 주의 환기가 필요하다고 생각합니다. 선심위 심의에 대해 가벼이 생각하는 분위기를 바꿀 필요도 있다고 생각합니다. 선심위의 제재 조치에 대한 저항이 있다면 선심위가 감내해야 합니다. 6개월간 고생해주신 심의위원님들과 사무처 직원들께 감사드립니다. 이번 선심위에서 나온 다양한 의견과 의결 사례가 앞으로 있을 선심위의 중요한 참고 자료가 되기를 바랍니다.