

3

부

종합평가

2025 제21대 대통령선거

선거기사
심의백서

제1장 심의위원 평가

제2장 결산 좌담

1

심의위원 평가

제21대 대통령선거 선거기사 심의에 대한 평가 및 제언

박영흠

성신여자대학교
미디어커뮤니케이션학과 교수



1. 선거기사 심의의 딜레마

민주주의에서 선거의 으뜸가는 규범은 공정성이다. 공직선거법을 제정하고 시행하는 취지도 선거와 관련한 부정을 방지함으로써 공정한 선거를 치르도록 하는 데 있다. 공정한 선거를 치르기 위해 필수적으로 요구되는 조건이 공정한 언론 보도이다. 언론이 선거 과정에서 지지하는 후보자나 정당에 유리한 기사를 일방적으로 쏟아내거나 허위 사실을 유포하여 선거 결과에 영향을 미치고 유권자들이 현명한 의사결정을 할 수 없도록 유도한다면 민주주의에 회복하기 어려운 피해를 초래할 수 있다. 공직선거법 제8조에서 ‘언론기관의 공정보도 의무’를 별도로 규정하는 이유가 여기에 있다.

하지만 현행 선거법은 선거운동의 범위나 기간, 방식 등을 지나치게 엄격하게 제약하여 후보자나 주권자의 자유로운 정치활동과 의사표현을 옥죄어왔다는 비판도 받아왔다. 헌법 제21조는 언론과 출판의 자유를 규정하고 있다. 헌법이 보장한 표현의 자유가 선거법이 말하는 선거운동 규제보다 상위 규범이므로, 선거 기간이라 하더라도 언론 보도의 자유는 최대한 보장해야 한다는 지적은 타당하다. 공론장인 언론을 통해 후보자의 정책과 식견, 자질 등에 대한 자유로운 토론과 철저한 검증이 이루어져야 유권자들이 후보자를 제대로 평가하고 올바른 선택을 할 수 있게 된다.

‘선거의 공정성’과 ‘표현의 자유’는 민주주의 사회에서 어느 하나 버릴 수 없는 소중한 가치들이다. 때로 충돌하는 두 규범 사이에서 적절한 균형을 잡을 때 선거는 명실상부한 ‘민주주의의 꽃’이 될 수 있다. 선거기사 심의는 이처럼 정답이 없는 딜레마 위에서 균형을 찾는 작업이다.

공직선거법 제8조의3은 언론중재위원회에 선거기사심의위원회(이하 ‘선심위’)를 설치해 선거기사의 공정성을 심사하도록 하고 있다. 선심위에서는 정당, 중앙선거관리위원회, 언론학계, 대한변호사협회, 언론인단체 및 시민단체 등 다양한 단체에서 추천한 위원들이 모여 머리를 맞대고 기사를 심의한다. 기사가 공정하지 않다고 인정되는 경우에는 정정보도문 또는 반론보도문 게재, 경고 결정문 게재, 주의사실 게재, 경고, 주의, 권고 등의 제재조치를 결정할 수 있다.

이 같은 선심위의 구성 및 운영 방식은 선거의 공정성과 언론의 자유 사이의 본질적 딜레마 사이에서 균형을 찾기 위한 노력의 일환으로 해석할 수 있다. 심의 기구를 설치·운영하도록 한 곳이 언론중재위원회라는 점이 특히 그렇다. 언론중재위원회는 언론의 자유와 책임 사이의 조화와 균형을 추구하는 준사법적 독립기구라는 점에서 매우 독특한 공적 위상을 가지고 있다. 언론인·법조인·학자 등 다양한 직군들의 지혜를 모으는 위원회 형태로 심의를 진행하도록 한 점, 독자들이 인지할 수 있는 수준부터 내부에 전달만 이루어지는 수준까지 제재의 수위를 다양하게 정한 점 등도 마찬가지다. 공정한 선거를 도모하되 언론의 자유가 침해되지 않도록 최대한 완충장치를 두어 헌법과 선거법의 취지를 모두 살리고자 하는 것이다.

제21대 대통령선거 선심위는 2025년 4월 4일 윤석열 전 대통령 탄핵 인용에 따른 조기 대선 실시로 4월 14일부터 7월 3일까지 81일 동안 운영되었다. 이 기간은 극우 단체의 선동이 난무하며 일부 유사 언론이 허위 사실을 유포했고, 정파적으로 편향된 언론이 극단적 진영 논리에 입각한 보도를 이어가는 등 그 어느 때보다 선거 보도 환경이 혼란스러운 시기였다. 선심위는 갑작스러운 구성과 이전 선거보다 짧은 활동기간, 요동치는 정치 상황에서 선거기사의 공정성을 보장하면서도 언론의 자유가 훼손되지 않도록 노력했다.

제21대 대통령선거 선심위는 헌정 질서가 위협받고 정치적 양극화로 여론이 분열되는 등 공정한 선거를 통한 민주주의의 회복과 사회 통합이 절실히 요구되는 상황에서 소임을 다하기 위해 최선을 다한 위원회로 평가할 수 있다. 이 글에서는 제21대 대통령선거 선심위의 활동 결과를 개괄하고 두드러지는 몇 가지 특징과 그 함의를 살펴본 뒤, 향후 선심위 활동과 관련해 개선 또는 고려되어야 할 몇 가지 쟁점에 대한 제언을 남기고자 한다.

2. 선심위의 심의 결과와 특징

첫째, 제21대 대통령선거 선심위의 심의·의결 건수는 이전 대통령선거 선심위에 비해서 감소했으나, 기간 대비 건수는 증가 추세를 보였다.

임기만료에 의한 통상의 대통령선거일 경우 선심위는 예비후보자 등록신청 개시일 전일부터

선거일 후 30일까지 총 272일간 운영된다. 그러나 제21대 대통령선거 선심위는 탄핵으로 인한 대통령 궐위에 따라 60일 이내에 대통령을 선출해야 하는 특수한 상황으로 인해 운영 기간이 81일로 통상의 경우보다 짧았다. 당연히 심의·의결 건수가 줄어들 수밖에 없다. 역대 대통령선거 선심위의 심의 건수는 제16대 13건, 제17대 37건, 제18대 51건, 제19대 10건, 제20대 85건을 기록했으나, 제21대 대통령선거 선심위에서는 심의·의결 건수가 전보다 크게 줄어들었다 (26건). 지속적인 상승 곡선을 그리다가 탄핵으로 인한 조기 대선 때에 건수가 크게 줄어드는 추세가 반복되는 것이다. 동일한 조기 대선 상황이었던 제19대 대선과 비교하면 심의 건수가 늘어났지만, 임기만료에 의해 치러진 대선이었던 제20대 대선과 비교하면 차이가 있다.

그러나 심의·의결의 단순 건수만 보는 게 아니라, ‘기간 대비 심의·의결 건수’를 계산해 보면 조금 다른 흐름을 읽을 수 있다. 역대 대통령선거 선심위가 활동한 날짜 수로 심의·의결 건수를 나누어 보면, 제16대 0.048건(13/272), 제17대 0.136건(37/272), 제18대 0.188건(51/272), 제19대 0.123건(10/81), 제20대 0.313건(85/272)이었고, 제21대에는 0.32건(26/81)이다. 제19대 때 조금 주춤한 것을 제외하면 제21대까지 꾸준한 상승세를 보이는 것이다. 선심위의 역할이 확대되고 있다고 해석할 수 있는 대목이다. 특히 제21대 대통령선거 선심위는 조기 대선과 짧은 활동기간이라는 예외적 조건에도 불구하고 매우 밀도 높은 심의·의결 활동을 했음을 알 수 있다.

둘째, 자체심의 안전만 있고 시정요구심의 안전은 없었다.

선심위의 심의는 크게 자체심의와 시정요구심의 두 가지로 구분된다. 자체심의를 언론중재위원회 선거기사심의팀이 자체적으로 선거기사를 모니터링하여 선거기사 심의기준 및 공직선거법 위반 소지가 있는 보도를 찾아내 안전으로 상정하여 이루어진다. 시정요구심의는 후보자(또는 후보자가 되고자 하는 자)가 선거기사가 불공정하여 피해를 입었다고 판단하는 경우 시정을 요구하여 심의가 이루어지게 된다.

일반적으로 선심위가 다루는 안전의 대부분은 자체심의 안전이다. 역대 대통령선거 선심위의 자체심의 안전 대 시정요구심의 안전의 비율을 살펴보면, 제16대 대선에서 12건 대 1건, 제17대 대선에서 35건 대 2건, 제18대 대선에서 47건 대 4건, 제19대 대선에서 9건 대 1건, 제20대 대선에서 73건 대 12건이었다. 이번 제21대 대통령선거 선심위 운영 기간 동안 시정요구심의 안전은 한 건도 없었다. 대통령선거 선심위에서 시정요구심의를 한 건도 없었던 건 이번이 처음이다.

이런 추세는 정당 또는 후보자의 신청에 의해 높은 비중의 심의가 이루어지는 인터넷선거 보도심의위원회와는 차이를 보이는 대목이다(김지현, 2025; 박재령, 2025). 이러한 차이점은

신문 보도보다 방송이나 인터넷 보도에 대한 정치권의 주목도가 상대적으로 더 높은 것과 관련이 있지만, 심의 신청을 할 수 있는 주체를 규정한 제도의 차이에서 기인하는 측면도 있다. 정당과 후보자가 모두 이의신청을 할 수 있는 인터넷선거 보도심의위원회와 달리 선심위는 후보자(또는 후보자가 되고자 하는 자)만 해당 보도에 대한 시정을 요구할 수 있게 돼 있는데, 이러한 점이 심의 요청을 꺼리도록 만드는 요인일 수 있다.¹⁾

셋째, 매체 유형별로 살펴볼 때 지역일간지가 심의 대상이 되고 제재를 받은 경우가 가장 많았다.

제21대 대통령선거 선심위의 의결 대상 매체들을 유형별로 살펴보면, 총 26건 중 지역 일간지가 16건(61.5%)으로 가장 높은 비중을 차지했고, 중앙일간지 8건(30.8%), 경제일간지와 뉴스통신 각각 1건(3.8%) 순으로 그 뒤를 이었다. 지역일간지에 대한 16건의 의결 내역을 수위별로 나누어 보면 경고결정문 게재 2건, 경고 2건, 주의 11건으로 나타났으며, 제재조치 외에 안내문 송부도 1건이 있었다.

이러한 심의 결과가 지역신문의 반성과 혁신을 요구한다는 점을 부인할 순 없다. 하지만 단순히 지역신문의 역량과 윤리의식 부재에 대한 일방적 비판에 그친다면 문제는 근본적으로 해결되기 어렵다. 위반 유형을 상세히 들여다보면 광고 제한 기준 위반 사례가 9건으로 가장 높은 비중을 보였고, 특정 후보자에 유·불리한 내용의 칼럼 및 기고문을 게재한 사례도 3건을 차지했다. 어느 신문이나 마찬가지지만, 경영 사정이 더 열악한 지역신문은 선거 보도의 공정성을 훼손할 수 있는 광고 게재의 유혹에 취약해지기가 쉽다. 또한 특정 정당에 대한 일방적 지지 여론이 높은 지역의 매체는 해당 정당의 후보자에게 우호적인 칼럼이 별다른 이견이나 저항 없이 게재되거나 그러한 편향된 보도가 오히려 수익에 긍정적 요소로 작용할 수 있다. 지역신문의 문제는 이 같은 정치적·경제적 맥락과 연관된 구조적 요인을 중심으로 분석될 필요가 있다.

넷째, 위반 유형별로는 ‘공정성 및 형평성 위반’ 사례가 가장 많았다.

「선거기사 심의기준 등에 관한 규정」은 선심위의 심의기준으로 공정성 및 형평성(제4조), 객관성 및 사실보도(제5조), 정치적 중립성(제6조)을 제시하고 있다. 제21대 대통령선거 선심위가 의결한 조치를 위반 유형별로 살펴보면, 총 26건 가운데 ‘공정성 및 형평성’ 기준 위반이 22건(84.6%), ‘객관성 및 사실보도’ 기준 위반이 4건(15.4%) 있었다.

1) 정당은 현행 공직선거법상으로는 선거기사심의위원회에 시정요구심을 신청할 수 없으나, 언론중재위원회 조정절차를 통해 정정·반론보도 등을 청구해 피해구제를 받을 수 있다. 실제로 선거기사심의위원회가 운영된 기간(2025. 4. 14. ~ 7. 3.)동안 84건의 정당(중앙당에 한함) 조정신청 사건이 접수된 바 있다. [편집자 주]

공정성 및 형평성을 위반한 22건의 사례를 유형별로 나누어 살펴보면, 법에 규정되지 않은 방법으로 의견광고 및 후보자의 저술 등 상업광고를 게재한 경우가 17건으로 가장 많았다. 이번 대선에서 공정성 및 형평성 위반 범주의 비중이 전보다 더 높게 나타난 것은 바로 이 유형 때문이었다. 대다수 언론사들이 광고에 수익의 상당 비중을 의존하는 상황인 데다, 광고는 직접 생산한 기사와 달리 언론사가 책임을 지지 않아도 된다고 생각하는 경향이 있기 때문으로 해석된다.

특정 후보자에게 유리하거나 불리한 내용의 칼럼을 반복적으로 게재한 경우도 3건 있었다. 선심위는 내부 편집 방향과 무관할 수 있음을 고지한 외부 기고의 경우 표현의 자유를 보장하는 차원에서 제재를 남용해선 안 된다는 공감대 아래 신중한 검토와 의결을 거쳤다. 그럼에도 한 언론사는 특정 후보자의 홍보자료라 봐도 무방할 만큼 과도하고 노골적인 지지를 담은 칼럼을 반복적으로 실어 '경고결정문 게재'라는 높은 수위의 제재를 받았다. 또한 특정 정당이나 후보자가 내놓은 논평이나 성명 등 홍보자료를 편집 없이 반복적으로 게재한 경우가 1건 있었는데, 이 언론사도 '경고결정문 게재' 조치를 받았다. 언론사로서 최소한의 역할과 책임을 다하지 않은 데 대해 엄정한 조치가 필요하다는 판단의 결과다. 이밖에 특정 후보자에게 부정적 인상을 유발할 수 있는 인물의 사진을 후보자와 합성한 만평이 게재된 경우가 1건 있었다.

다섯째, 통시적으로 보았을 때 이전 대통령선거 선심위에 비하여 제재 수위가 높아졌다.

제21대 대통령선거 선심위의 의결 결과를 이전 대통령선거 선심위 결과와 비교하여 살펴보면, 제재의 수위가 다소 높아진 점이 눈에 띈다. 선심위가 의결할 수 있는 제재조치 가운데 언론사 내부에 전달되기만 하는 경고·주의·권고 조치에 비하여 독자들이 제재 사실을 인지할 수 있는 경고결정문 게재, 주의사실 게재 조치 등은 상대적으로 더 강도 높은 제재라 할 수 있다. 제21대 대통령선거 선심위에서는 총 26건의 조치 가운데 이처럼 강도 높은 제재가 11.5%를 차지해 전체 의결건수에서 차지하는 비중으로는 역대 가장 높았다. 증가하는 불공정 보도에 엄정한 조치로 대응하고자 하는 위원들의 문제의식이 표출된 결과이다.

참고로 제16대 대선 당시에는 총 13건의 제재 중 '게재' 조치가 없었고, 제17대 대선 때는 총 37건의 제재 중 경고결정문 게재 2건(5.4%), 제18대 대선 때는 총 51건의 제재 가운데 사과문 게재 1건(2%)이 있었다. 조기 대선이라는 특수한 상황에서 활동한 제19대 대선 선심위에서는 총 10건의 제재 가운데 '게재' 조치가 없었다. 제20대 대선 선심위는 총 85건에 대해 조치를 내렸는데, 주의사실 게재는 4건으로 4.7%에 그쳤다.

물론 각 대통령선거 선심위의 제재 수위를 수평 비교하는 것이 그 자체로 큰 의미가 있는 것은 아니다. 대선 때마다 선거와 언론 환경이 다르고 심의위원도 바뀌기 때문이다. 그러나 위원들이 심의기준의 연속성을 갖기 위해 기존의 심의 사례를 적극적으로 참고하는 상황에서 제재

수위가 높아지는 변화가 발생했다면 주목할 필요가 있는 것은 사실이다. 매체 환경의 변화로 인해 선거 보도가 질적으로 악화된 현실이나 이러한 언론 환경에 대한 심의위원들의 비판적 문제의식이 반영된 결과일 수 있기 때문이다.

3. 선거 보도의 추세와 함의

이 장에서는 앞선 장에서 정리한 심의 결과의 특성들로부터 도출할 수 있는 선거 보도의 몇 가지 추세와 중요한 함의를 정리해 보았다.

첫째, 정파적 의도가 아닌 극단적으로 낮은 품질로 인하여 보도의 공정성이 훼손되는 사례가 관찰되고 있다. 뉴스 기사의 형태나 요건을 충족시키지 않고 특정 후보의 보도자료, 입장문, 성명문, 출범식 인사말 등의 전문을 그대로 보도한 안전이 선심위에 상정되는 것이다. 언론사가 생산한 콘텐츠이지만, 실제로는 언론사의 뉴스 취재·가공·제작 행위가 전혀 없이 후보자가 보낸 홍보자료를 그대로 게재한 사례들이다. 언론사의 가치판단이나 편집 행위를 거치지 않은 채 발행된 이러한 콘텐츠는 저널리즘이라 부르기 어려울 만큼 질적으로 현저히 낮은 품질로 인해 선거의 공정성뿐 아니라 언론의 신뢰도까지 떨어뜨리는 요인이 되고 있다. 대부분의 독자들은 문제점을 인지할 수 있지만, 언론사의 제호 아래 발행된 콘텐츠라면 특별한 주의 없이 수용하는 일부 독자들에게는 선거와 관련한 의사결정에 영향을 미칠 위험성을 배제할 수 없다.

뉴스의 품질은 선심위의 심의 사항이 아니다. 선심위의 심의기준은 공정성 및 형평성, 객관성 및 사실보도, 정치적 중립성으로, 품질이 낮다는 이유만으로 보도에 제재를 가할 수는 없다. 그러나 최소한의 취재와 편집 행위조차 거치지 않아 극단적으로 품질이 낮은 뉴스의 경우, 공정한 선거 보도에 요구되는 객관성이나 중립성을 실현하기 어려울 가능성이 높다. 언론사의 현실적 어려움이나 공정성에 대한 인식 부족 등으로 인해 편향이 발생했다고 하더라도, 의도가 무엇 이든 선거 보도의 공정성을 훼손한다는 사실은 다르지 않다. 특정 정당 또는 후보의 입장을 언론이 아무런 사실 확인 없이 전달함으로써 마치 그러한 보도가 사실인 것처럼 인식하게 한다면 선거의 공정성을 심각하게 훼손할 수 있다. 따라서 이러한 선거 보도가 늘어난다는 사실은 선심위에도 특별한 주의를 요구하는 변화라 할 수 있다.

한국 언론이 생산하는 뉴스 콘텐츠 품질에 대한 평가는 오래전부터 좋지 않았던 것이 사실이지만, 근래 들어 과거에는 상상하기 어려웠던 수준의 극단적인 저품질 뉴스가 범람하고 있다. 디지털 플랫폼 중심의 뉴스 유통 환경 변화가 품질 하락의 핵심 요인으로 꼽힌다. 포털사이트를

통해 다양한 언론사의 뉴스를 한꺼번에 접하게 되면서 독자들은 뉴스의 원산지에 무관심해졌다. 언론사 입장에서는 어차피 브랜드가 독자들에게 잘 인식되지 않는다면 많은 자원을 투입해 고품질의 콘텐츠를 생산함으로써 장기적 신뢰를 도모할 유인이 줄어들게 된다.

플랫폼에 입점만 하면 광범위한 독자와 만날 수 있게 되면서 검증되지 않은 근소 매체가 난립하게 된 영향도 크다. 포털 환경에서 뉴스를 접하는 독자에게는 함량 미달의 신생 언론사도 수준 높은 전통적 언론사와 똑같이 인식되기 때문에, 저품질 뉴스 역시 독자에게 고품질 뉴스와 별 차이 없는 의미와 효과로 다가올 수밖에 없다. 플랫폼 중심의 뉴스 유통 환경이 가까운 시일 내에 바뀌지 않을 거라고 본다면, 이 같은 뉴스 품질의 저하 문제도 쉽게 해결되기 어려울 것이다. 언론의 자정만으로 이런 문제가 해결되지 않는다면 선심위의 제재를 통해 부분적으로나마 바로 잡아나갈 필요가 있다.

둘째, 객관성의 규범을 내팽개치고 특정 후보에 대한 노골적 지지나 반대 성향을 보이는 정파적 보도가 증가하고 있다. 언론이 특정 정치 집단을 맹목적으로 지지하거나 반대하며 지지 세력의 이해관계에 따라 보도 방향을 결정하는 정파성은 한국 언론의 고질적 병폐로 꼽힌다. 정치 병행성(Political Parallelism) 또는 정치적 후견주의(Political Clientelism) 등으로도 이야기되는 언론의 정파성은 근래 들어 유권자이자 독자인 시민들이 정치적으로 양극화되는 현실을 반영하며 점점 더 심화하는 경향을 보이고 있다. 노골적인 진영 논리로 무장한 유튜브 채널에 열광하고 객관적 보도를 추구하는 레거시 미디어를 비난·공격하는 이용자들이 늘어나면서 전통적 언론의 보도조차 전보다 더 정파적으로 변해가는 것이다. 이처럼 언론과 정치권, 이용자 등이 함께 정파적 언론 생태계를 형성하게 되면, 언론 윤리나 규범이 무력화될 위험성이 높다(심석태, 2023).

제21대 대통령선거 선심위에서는 특정 후보를 노골적으로 찬양·미화하는 칼럼을 지속적으로 게재하여 선심위의 제재를 받고도 동일한 유형의 위반을 반복한 기사가 안전으로 상정된 바 있다. 이 언론사는 결국 '경고결정문 게재' 조치를 받았다. 한 언론사는 자신들이 반대하는 후보를 히틀러와 같이 묘사한 만평을 실어서 '경고' 제재를 받았다. 지지하는 후보에 대한 옹호와 적대하는 후보에 대한 공격이 민주주의 선거에서 용인되는 건전한 찬성과 비판을 넘어 맹목적이고 파괴적인 수준까지 나아가는 건 우려스러운 상황이다. 문제는 이러한 경향성이 앞으로 개선되기보다 더 심화할 것으로 보인다는 데 있다. 개인화된 미디어가 만들어내는 에코 챔버(Echo Chamber) 환경에서 '보고 싶은 것만 보고, 믿고 싶은 것만 믿는' 확증편향에 매몰되어 객관적인 보도를 원치 않는 뉴스 이용자가 증가하고 있기 때문이다. 이렇게 되면 선거 보도에서

중립성이라는 구속을 벗어나려는 언론사들이 더 늘어날 개연성이 높다.

편향된 보도를 규율하는 개념들이 지나치게 추상적이고 모호한 점도 대응을 어렵게 만드는 요인이다. 공정성과 형평성, 객관성은 누구도 명확하고 구체적으로 규정하기 어려운 개념으로, 언론학계에서조차 개념의 정의에 대한 합의가 없는 상황이다. 예컨대 「선거기사 심의기준 등에 관한 규정」 제4조(공정성 및 형평성)에 따르면 ‘형평성을 위반한 경우’로 ‘합리적 근거 없이 정당 또는 후보자 간 선거기사의 양적, 질적 균형을 유지하지 못한 경우’를 들고 있지만, 양적으로 완전히 똑같은 균형을 실현하는 것은 현실적으로 불가능하며 질적인 균형은 해석의 여지가 너무 크다. 양극화된 정치 환경에서 갈수록 심화하는 사회적 갈등과 적대가 극단적으로 정파적인 보도를 양산하게 되면 향후 선심위에도 큰 도전으로 작용할 가능성이 크다.

셋째, 생성형 인공지능(AI)을 활용한 선거 보도가 등장함에 따라 이 분야에 대한 규범을 수립하기 위한 논의가 시급해졌다. 사회 전반에서 생성형 AI 활용이 대중화되고 기자들이 취재와 보도에서 AI를 활용하는 사례가 늘어나고 있다. 선거 보도만 예외가 될 리 없다. AI 기술은 환각(Hallucination) 현상 등 여러 문제를 가지고 있지만, 놀라운 정보 처리 능력으로 인해 우리에게 막연한 기대와 환상을 심어주기 때문에 독자에게 미치는 영향이 크다. 따라서 언론인이 AI 기술을 무비판적으로 활용하거나 뉴스 제작에 과도하게 의존하면 과거에는 상상하기 어려웠던 부작용을 낳을 수 있다. 그래서 해외 유수의 언론사들은 뉴스 제작에 생성형 AI를 활용할 때 지켜야 할 가이드라인을 마련하고 내부 교육에 힘쓰는 중이다.

국내에서도 2024년 한국신문협회, 한국방송협회, 한국기자협회 등이 주관하여 ‘언론을 위한 생성형 인공지능 준칙’을 만들었다. 이 준칙은 ‘인공지능은 뉴스 생산에서 업무를 보완하기 위한 보조적 수단으로만 활용되어야 하며 인간을 완전히 대체해선 안 된다’고 규정하고 있다. 또한 뉴스 생산에 인공지능을 활용한 경우 이를 이용자들이 인식할 수 있도록 명확하고 구체적으로 밝히는 ‘투명성’의 원칙도 강조한다. 그러나 일선 현장에서 AI를 활용하는 언론인들에게 아직 이러한 윤리 준칙은 널리 알려져 있지 않다.

제21대 대통령선거 선심위에서는 처음으로 생성형 AI를 활용한 선거 보도가 심의 안건으로 상정되었다. 한 언론사는 생성형 AI에 후보자 공약에 대한 평가를 맡기고 별점을 매기는 식으로 서열화하면서 평가의 객관성이나 신뢰성을 확인할 수 있는 정보를 전혀 제공하지 않아 ‘주의’ 조치를 받았다. 생성형 AI를 활용한 보도 윤리에 언론인들이 아직 익숙지 않은 상황을 감안한 결정이었다. 이 언론사는 제재조치 이후에 다시 AI를 활용해 후보자의 연설 방식이나 발언, 몸짓 등을 비교 평가하면서 객관적 근거를 제시하지 않고 분석의 한계를 투명하게 알리지 않는

기사를 여러 건 게재해 재차 심의 대상이 되었다. 다만 선심위는 이 보도들은 앞서와 달리 후보자를 서열화하는 내용을 담지 않은 점을 감안, 향후 공정한 보도를 위한 안내문을 송부하도록 하는 결정을 내렸다.

이외에, 'ChatGPT가 예측한 한국 대통령 후보 역량'이라는 제목으로 생성형 AI를 활용해 후보자들의 역량을 평가한 결과를 점수화하고 막대그래프로 서열화하여 1면에 보도한 안건도 상정됐다. 이 보도는 역량 평가의 구체적 기준과 AI에 질문한 프롬프트 등을 명확히 밝히지 않은 채 특정 후보자가 뛰어난 역량 평가를 받았다는 점만을 강조했고, 선거일이 임박한 시점에 주목도가 높은 1면에 배치하여 유권자들의 판단에 영향을 미칠 위험성이 큰 점 등이 고려되어 '경고결정문 게재' 조치를 받았다.

앞으로 생성형 AI가 보편화되고 뉴스 생산에 폭넓게 활용되면 새롭고 다양한 방식으로 선거 보도의 공정성을 훼손할 위험성이 있지만, 이와 관련한 고민과 논의는 여전히 부족한 상황이다. 언론계 내에 AI 활용 선거 보도의 공정성 기준에 대한 합의가 하루빨리 필요하며, AI 활용 보도 과정에서 준수해야 할 윤리적 요건에 대한 기자들의 인식을 제고하는 작업도 시급해 보인다. 향후 선심위의 결정 내용과 방향은 이 같은 대응에 중대한 영향을 미칠 수 있으므로, 특별한 주의와 신중한 검토가 요구된다.

4. 선심위 개선과 관련한 쟁점과 제언

가. 심의와 제재의 실효성 제고

선심위는 심의를 거쳐 정정보도문 게재, 반론보도문 게재, 경고결정문 게재, 주의사실 게재, 경고, 주의, 권고를 포함한 총 7가지 유형의 제재 결정을 내릴 수 있다. 본래 사과문 게재가 있었으나, 헌법재판소의 위헌 결정²⁾을 받아 지금은 적용되지 않고 있다. 실제 심의 대상이 된 기사들은 대부분 경고·주의·권고 수위의 제재를 받는다. 정정보도문·반론보도문·경고결정문·주의사실 게재 결정 등 뉴스 이용자들이 제재 사실을 인지할 수 있고 결정사항을 이행하지 않으면 처벌(2년 이하의 징역 또는 1,500만원 이하의 벌금)을 받는 제재와 달리, 언론사에 통보하는 수준에 그치는 경고·주의·권고 결정은 언론사의 인식을 일부 제고할 순 있겠지만 선거 보도를 근본적으로 개선하는 효과는 크지 않다. '게재' 조치를 받더라도 지면에 결정문을 게재하는 신문사와 달리 홈페이지에 결정문을 게재하는 통신사의 경우 포털사이트로 뉴스를 이용하는

2) '사과문 게재'는 헌법재판소의 위헌 결정(2015. 7. 30., 2013헌가8)에 따라 2017. 2. 13. 선거기사 심의기준 개정 시 제재 유형에서 삭제되었다. [편집자 주]

독자들에게 제재 사실이 알려지기는 쉽지 않다. 선거기사 심의 제도의 실효성에 대한 지적이 나오는 이유다.

제21대 대통령선거 선심위는 언론의 기본적 책임과 본령에 어긋나는 보도를 한 일부 언론사들에 대하여 강도 높은 제재조치를 내림으로써 제재가 선거 보도에 실질적 효과를 갖도록 노력하였다. 이러한 문제의식의 반영으로 비교적 무거운 제재조치라 할 수 있는 경고결정문 제재를 3건 의결하여 이전 선심위보다 제재 수위를 높였으나, 총 26건의 심의 안건 중 여전히 주의(15건), 경고(6건), 권고(1건), 안내문 송부(1건) 등이 의결의 대부분을 차지한 것도 사실이다.

언론사에 높은 수위의 제재를 내려 고통을 주는 것이 선거기사 심의의 목적은 아니다. 선거기사 심의는 객관적 선거 보도를 유도하고 공정한 선거 풍토를 조성하기 위해 마련된 것이다. 그러나 앞서 언급한 것처럼 정치·언론·기술 환경의 급격한 변화로 선거 보도의 질적 악화가 가속화하는 상황에서 가벼운 조치의 남발은 자칫 선거기사 심의 제도를 형식적 절차에 그치도록 만들 위험성이 있다. 위반 언론사가 기사 심의 제도와 공정 보도 윤리의 존재를 인지하고 경각심을 갖도록 유도함으로써 언론 보도를 실질적으로 개선하기 위하여 어느 정도 제재 수위의 조정은 필요해 보인다. 특히 악의적 보도를 하거나 반복적으로 심의기준을 위반한 언론사에 대해서는 강도 높은 제재를 내릴 수 있어야 한다.

또한 언론 자유 침해의 소지를 최소화하는 차원에서 제재를 강화하는 것 외에 다양한 대안적 제재 방안을 강구·도입할 필요가 있다. 선거기사 심의 제도의 실효성을 높이는 방법이 제재의 강도를 높이는 것만 있는 것은 아니다. 예컨대 일정 수준 이상의 제재를 받은 언론사는 언론진흥기금 등을 통한 각종 언론사 지원 프로그램에 참여하는 데 불이익을 받도록 하고, 뉴스제휴평가기구와의 협력을 통해 반복적으로 심의기준을 위반한 언론사는 제재 사실을 포털사이트 제휴심사에 반영함으로써 탈락이나 퇴출을 유도하는 방안을 생각해볼 수 있다. 제재를 받은 언론사와 위반 사실, 심의 결과를 일반 시민들의 접근성이 높은 각종 웹사이트나 포털사이트를 통해 공표하는 규정을 두어 제재 결과의 가시성과 피해 구제의 효과를 높이는 방안도 검토해볼 만하다.

나. 심의 기구 통합 논의와 제도의 재설계

선거 보도를 심의하는 기구가 매체 유형에 따라 분리 운영되어 비효율적이라는 지적은 오래전부터 제기돼 왔다. 선심위는 신문, 잡지 등 지면을 활용한 정기간행 보도 매체와 뉴스통신을 심의 대상으로 삼는다. 방송 보도는 선거방송심의위원회가, 인터넷 보도는 인터넷선거보도심의위원회가 심의를 맡아 별도 조직으로 운영 중이다. 각 기구의 소속도 상이하다. 선심위는 언론중재위원회에 설치·운영되지만, 선거방송심의위원회는 방송통신심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회는 중앙선거관리위원회 산하 기구이다.

심의 기구가 매체별로 분산돼 있다 보니, 한 언론사가 여러 플랫폼을 통해 동일한 내용의 기사를 내보내면 어떤 플랫폼을 통해 기사가 서비스되었느냐에 따라 서로 다른 기구의 심의를 받게 되는 문제가 발생한다. 같은 내용의 기사로 중복 심의를 받게 될 우려도 있고, 기구별로 심의기준과 범위가 달라 혼란을 빚을 수도 있다. 분산되어 있는 심의기구를 통합하여 일원화함으로써 기구 간 혼선이나 일관성의 부족을 방지해야 한다는 주장이 제기되는 이유다(심석태, 2025). 그러나 중복 심의와 제재 결과의 차이가 크게 우려할 만한 수준이 아니라는 연구(최진호·이재진, 2016)도 있으며, 기구 통합을 통해 국가 규제를 공고히 하기보다 자율규제로의 전환이 바람직하다는 시각도 있다(김선량, 2023).

미디어가 융합되는 오늘날의 언론 유통·소비 환경을 생각할 때 이처럼 매체 유형에 따라 상이한 심의를 받는다는 사실 자체가 비합리적으로 보이는 것은 사실이다. 신문과 잡지, 방송, 인터넷 간 경계가 사라지고 기존의 미디어 범주로 구획하기 곤란한 새로운 유형의 미디어들이 등장하는 상황에서 매체 유형별 분리 방식은 심의의 사각지대를 만들 위험성도 있다. 통합 심의 기구 설립이나 심의 기구 간의 역할 조율을 위한 진지한 논의를 벌일 필요가 있다는 점은 분명하다.

그러나 제재의 효율성과 일관성만을 따져 줄속으로 통합 심의 기구를 만드는 일은 경계해야 한다. 서두에서 밝힌 바와 같이, 선거 보도 심의는 엄정하고 효율적인 제재만을 목적으로 하는 것이 아니라 자유로운 언론과 공정한 선거라는, 때로 상충되는 가치들을 조화시키는 매우 까다롭고 복잡한 작업이기 때문이다. 권력기관의 정치적 입김으로 인해 언론 자유가 침해당하는 일이 여전히 빈번하게 발생하는 한국 사회에서 심의 성과의 제고보다 더 중요한 것은 언론 심의의 딜레마 속에서 적절한 균형을 찾는 일이다. 효율성과 전문성을 목표로 설립된 단일한 심의 기구가 효율적으로 권력의 목소리를 반영하고 전문적으로 언론의 자유를 침해하게 된다면 이는 제도 ‘개선’이 아니라 ‘개악’이다. 심의 기구의 독립성, 업무 처리의 전문성, 기구가 설치되는 상위 기관에 대한 시민사회와 언론계의 신뢰 등이 보장되는 방향으로 설계되어야 통합 심의 기구 설립이 의미를 가질 수 있을 것이다. 성급하게 제도를 손보았다간 부작용이 커도 되돌리기 어렵다. 공론의 장에서 신중한 검토와 토론을 통해 언론계 안팎 전문가들의 지혜를 모을 필요가 있다.

다. 선심위의 상설 기구화

선심위는 공직선거법이 정한 기간 동안 한시적으로 설치·운영된다. 임기만료에 의한 선거의 경우 운영 기간은 예비후보자등록신청개시일(대통령 선거는 선거일 전 240일, 국회의원 및 지방선거는 선거일 전 120일) 전일부터 선거일 후 30일까지이며, 보궐선거의 경우는 선거일 전

60일부터 선거일 후 30일까지다. 선거 기간에만 임시로 설치되고 매년 위원회 구성이 바뀌는 한시 기구의 성격은 선심위 업무가 연속성과 전문성을 갖기 어렵게 만든다. 심의위원이 매년 바뀌다 보니 심의 경험을 통해 축적한 지식과 노하우를 지속적으로 활용하기 어려우며, 심의 활동 과정에서 공유된 고민과 논의가 다음 선거 심의에 반영되기도 쉽지 않다. 선심위의 심의기준이 일관성을 갖는 데도 한계가 있다.

선심위의 운영을 상설화하고 심의위원의 임기를 보장하자는 주장이 지속적으로 제기되는 이유가 여기에 있다. 한시 기구로 운영되는 선거방송심의위원회 및 선심위와 달리, 유사한 심의 업무를 맡고 있는 인터넷선거보도심의위원회는 상설로 운영된다는 점도 이러한 주장에 힘을 실어주고 있다. 매체 유형별로 심의 기구가 분리되어 있다 하더라도 업무의 본질적 성격에 차이가 없다면 어떤 곳은 상설 기구로, 다른 곳은 한시 기구로 운영될 이유가 없다.

더욱이 선심위의 활동과 제재가 실효성을 갖도록 하기 위한 차원에서도 기구의 상설화가 바람직한 측면이 있다. 선거가 진행되지 않는 시기에는 심의 결과에 대한 분석 및 제재 효과에 관한 자료 수집과 분석, 위반 언론사에 대한 교육 활동, 언론사 종사자들에 대한 설문조사와 인터뷰를 통한 심의 수용성 및 반응 조사 등을 할 수 있도록 제도를 개선하는 방안을 검토해볼 만하다. 상설화를 통해 선거 기간에는 심의에 집중하고, 선거가 끝난 뒤에는 심의 효과와 보도 개선 여부를 검증함으로써 선심위의 기능을 제고한다면 향후 심의의 전문성과 선거의 공정성을 실현하는 데 큰 도움이 될 것이다.

■ 참고문헌

- 김선량 (2023). 선거보도 심의제도 개선방안에 관한 소고(小考): 기구 통합 문제 및 심의기준 통합 가능성을 중심으로. *공법연구*, 52(2), 305-333.
- 김지현 (2025). 대선 인터넷선거보도 이의신청 78.5%가 국민의힘. <오마이뉴스>
https://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0003142631&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news
- 박재령 (2025). 대선 선방위 MBC 심의·의결, 100% 국민의힘 민원이었다. <미디어오늘>
<https://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=327219>
- 심석태 (2023). 불편한 언론(정파적 언론 생태계, 현실과 해법). 나눔.
- 심석태 (2025). 선거보도 심의제도의 재설계 필요성과 방향: 선거보도 심의의 실효성과 공정성 강화 방안에 관한 시론적 연구. *방송과 커뮤니케이션*, 26(2), 176-209.
- 최진호·이재진 (2016). 선거보도 심의 및 심의기구에 대한 제도적 개선방안 연구. *언론과 법*, 15(2), 1-35.

2

결산 좌담

제21대 대통령선거 선거기사심의위원회 결산 좌담

- 일 시 2025. 7. 1.(화) 16:00
- 장 소 위원회 11층 제1강의실
- 참석자 박홍래 | 심의위원장, 법무법인 동인 파트너변호사
박혁진 | 부위원장, 전 중앙선거관리위원회 정보자료국장
김준형 | 전 머니투데이 편집국장·전무
한기천 | 공정언론국민연대 대표
박영흠 | 성신여자대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수
김민호 | VIP법률사무소 대표변호사
성기철 | 전 국민일보 논설위원·경영전략실장
정회옥 | 명지대학교 정치외교학과 교수
정혜진 | 정혜진 법률사무소 대표변호사



▲ 제21대 대통령선거 선거기사심의위원회는 2025년 7월 1일 결산좌담회를 개최하여 운영 성과를 최종 평가하고 제도의 개선방안 등에 대해 논의했다.

**“시정요구심의 신청 대상을 확대하는 방안 등을 검토하고,
매체의 규모 등에 따라 심의기준을 효과적으로 적용할 방안을 살펴봐야”**

이번 대선 선심위에서는 시정요구심의가 없었지만, 앞으로는 정당의 시정요구 심의 신청을 허용하는 방안을 검토하거나 보다 다양한 유형의 안건을 탐색하는 등 위원회의 역할을 확대할 필요가 있다고 생각합니다. 또한, 동일한 심의기준을 위반한 경우 소규모 언론사에 대형 언론사와 동일한 제재조치를 결정하는 것이 적절한지에 대해서도 검토해 볼 필요가 있다고 봅니다. 이번 선심위에서는 위원님들께서 공정하고 치밀하게 논의해 주신 덕분에 의미 있는 성과로 이어졌다고 생각합니다. 사무처의 지원에도 감사드립니다.



박 홍 래
심의위원장

**“AI 기술 발전에 따른 제도적 대비가 필요하고,
각 선거보도 심의기구 간 역할에 대해서도 고민해야”**

위원장님의 리더십과 위원님들의 훌륭한 의사결정 덕분에 회의가 원만하게 진행되었고 합리적인 결과를 낼 수 있었다고 생각합니다. AI 기술의 발전 속도를 고려하면 다음 선거에서는 언론 보도에 더 큰 영향을 미칠 수 있습니다. 따라서 이에 대한 제도적 대비가 필요하다고 봅니다. 또한, 선거보도 심의기구 간 역할이나 업무 등에 관해서도 진지하게 논의해 볼 필요가 있다고 생각합니다.



박 혁 진
부위원장

**“심의의 일관성과 전문성 강화를 위해 선거보도 심의기구 간 업무협조와
심의위원 임기 보장, 심의위원·모니터링 인력 풀 운영 필요해”**

심의위원으로 여러 차례 참여하면서, 심의에서 가장 중요한 것은 일관성과 전문성이라는 점을 실감했습니다. 이러한 일관성과 전문성을 확보하려면, 선거보도 심의기구 간의 긴밀한 협조를 통해 시스템과 법령의 통일성을 마련해 나가는 노력이 필요하다고 생각합니다. 특히 심의의 전문성을 높이기 위해 심의위원의 임기를 보장하거나, 언제든 심의에 투입될 수 있는 위원 및 모니터링 인력 풀을 구축해 경험과 기준이 축적되도록 하는 방안도 검토할 필요가 있습니다.



김 준 형 위원

**“유의미한 제재 사례를 바탕으로
선심위를 더욱 실효성 있고 효율적으로 운영해야”**

언론 환경이 변화하고 있는 가운데, 언론이 스스로 신뢰를 떨어뜨리는 보도를 하고 있는 점이 문제라고 생각합니다. 실제로 이번 선심위에서 제재조치한 사례 중에는 최소한의 책임 의식 없이 작성된 것으로 보이는 보도가 적지 않았습니다. 이러한 사례들을 접하며, 기자들이 보도에 임할 때 문제의식을 가질 필요가 있다고 느꼈습니다. 이번 선거에서는 심의기준을 반복 위반한 매체에 대해 제재 수위를 상향하는 등 실효성 있고 유의미한 의결이 이루어졌습니다. 향후 영향력 있는 매체에 대한 심의를 보다 강화해 나갈 필요가 있으며, 이를 위해 선심위 결정의 효율성과 실효성을 높이기 위한 노력이 동반되어야 한다고 생각합니다. 이제 심의위원으로서 더 잘할 수 있을 것 같다는 생각이 드는 시점에 활동을 마치게 되어 아쉬움도 남습니다.



한 기 천 위원

**“보도의 질이 양극화되는 현실에 대응해
심의의 실효성을 높이기 위한 제도적 보완 필요해”**

학생들에게 미디어 환경이 급격하게 변화하고 있고, 언론 보도의 질적 수준이 점점 양극화되고 있다는 점을 가르치고 있지만, 심의를 하며 접한 기사들 중에는 스스로도 충격을 받은 사례가 적지 않았습니다. 질적으로 낮은 보도가 늘어나는 현실이 안타까웠고, 이런 상황에서 선심위 제재조치의 실효성을 높일 수 있도록 제도적 보완이 필요하다고 느꼈습니다.



박 영 흘 위원

**“포용과 양보를 바탕으로 논의한 덕분에
공정하고 이견 없는 심의가 가능했다고 생각”**

이번 제21대 대통령선거 선거기사 심의 과정에서 수위가 높은 제재조치가 여러 건 의결되었음에도 재심청구가 없었던 것은, 위원님들께서 서로의 입장을 포용하고 양보하며 논의에 임해주신 덕분이라고 생각합니다.



김 민 호 위원

**“시정요구심의제도와 선심위의 역할을 널리 알려
기구의 존재감을 강화할 필요 있어”**

이번에 제재를 받은 매체들 중 상당수가 소규모 매체였으며, 특히 보도의 기본이나 책임감이 결여된 채 무비판적으로 작성한 기사들의 경우 건전한 여론 형성에 기여하기 어렵다고 느꼈습니다. 그럼에도 이번 선심위에서 높은 수위의 실효성 있는 조치가 이루어져 의미가 있었다고 생각합니다. 또한, 선심위의 역할과 존재감이 외부에 더 알려질 필요가 있다고 봅니다. 후보자들이 위원회의 존재를 알고 필요한 경우 시정요구를 할 수 있도록 알릴 방안을 마련하고, 선심위 관련 보도자료를 여러 언론사들에 배포하여 선심위의 기능을 널리 알렸으면 좋겠습니다.



성 기 철 위원

**“급변하는 언론 환경과 표현의 자유 허용 범위에 대한 고민,
민주주의의 작은 디딤돌 역할”**

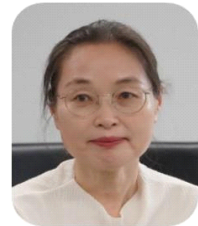
이번 선심위 활동을 통해 언론 환경이 급변하고 있음을 절감했습니다. 특히 AI를 활용한 보도는 앞으로 더 늘어날 것으로 보이며, 이에 대응하기 위해서는 심의기준 보완이 필요하다고 생각합니다. 또 만평을 심의할 때에는 표현의 자유를 어디까지 허용할 수 있을지에 대한 고민이 컸습니다. 이러한 고민과 논의들이 모여 이번 선심위가 민주주의의 작은 디딤돌 역할을 할 수 있었다고 생각합니다. 여러 위원님들의 식견과 전문성 덕분에 공정하고 균형 있는 심의가 이루어져 무사히 활동을 마칠 수 있었습니다.



정 회 옥 위원

**“AI를 활용한 보도가 늘어날 것으로 예상되는 만큼,
관련 심의기준을 마련하는 등 선심위도 이에 대비해야”**

선심위 첫 회의 당시에는 어떤 기준으로 위반 여부와 제재 수위를 판단해야 할지에 대한 어려움이 있었습니다. 그러나 회의가 진행될수록 점차 판단 기준을 잡아나갈 수 있었고, 이후 보다 원활하게 심의를 진행할 수 있었습니다. 심의 사례와 관련해서는, 앞으로 AI를 활용한 보도가 점점 늘어날 것으로 예상되며, 선심위 또한 이에 대비하여 관련 심의기준을 마련하는 등 공정한 선거보도를 위한 심의기구로서의 역할을 다할 수 있도록 준비해야 한다고 생각합니다.



정 혜 진 위원