

매체환경변화에 따른 선거보도 심의제도  
개선방안에 관한 연구

2011. 10. 14

한국언론학회

# 제 출 문

인터넷선거보도심의위원회 귀중

이 보고서를 "매체환경변화에 따른 선거보도 심의제도 개선방안에 관한 연구" 의 최종 결과 보고서로 제출합니다.

연구기간 : 2011.7.7 ~ 2011.10.14

집필 책임자 : 이동훈 (배재대학교 미디어정보사회학과 조교수)

공동 집필자 : 반 현 (인천대학교 신문방송학과 부교수)

본 연구보고서는 2011년도 인터넷선거보도심의위원회의 "매체환경 변화에 따른 선거보도 심의제도 개선방안에 관한 연구" 용역계획에 의하여 수행한 연구용역사업의 연구결과입니다.

# 요약문

## 제1장 연구배경 및 목적

본 연구는 최근 정치사회적 선거환경 및 언론매체 등 정치 커뮤니케이션 환경의 변화에 따라 문제점이 부각된 현 선거보도심의제도의 개선방안을 모색하는데 초점을 두고 진행되었다. 이를 위해 본 연구는 첫째, 언론매체를 포함한 정치사회적 선거 환경의 변화 속에서 선거보도심의제도의 문제점을 장단기 측면에서 진단하고 개선방향에 필요한 이론적 근거들을 정리하고자 한다. 둘째, 이를 토대로 국내 선거보도심의제도의 개선 방안을 구체적으로 제안하고자 한다.

## 제2장 언론매체 환경의 변화와 선거보도

본 장에서는 선거보도의 정치사회 환경 및 언론 환경의 변화를 살펴보는데 초점을 둔다. 먼저 선거보도의 정치사회적 환경의 변화는 첫째, 선거의 정치사회적 역할 변화를 지적할 수 있다. 둘째, 정치 커뮤니케이션 채널로서 인터넷의 영향력 확대이다. 셋째, 유권자의 선거 커뮤니케이션 욕구 증대이다. 한편, 선거보도 관련 언론 환경의 변화 측면을 살펴보면, 첫째, 언론매체 다변화와 상업화를 들 수 있다. 둘째, 소셜 미디어 등 웹미디어의 보편화를 지적할 수 있는데, 이는 온라인 미디어 플랫폼의 변화로부터 추동되고 있다. 이에 따라 미디어의 중심 기능은 공동체 기반의 공적 커뮤니케이션에서 개인 기반의 사적 네트워크로 이동해왔다. 이는 최근 급격하게 보편화, 대중화된 페이스북, 트위터 등의 소셜 미디어 플랫폼으로 구체화되고 있다.

## 제3장 국내 선거보도심의제도의 현황

국내 선거법은 공정한 선거보도를 위해 언론의 공정보도의무를 규정하고 있으며, 이를 심의하기 위한 제도가 마련되어 있다. 선거보도심의기구로는 선거방송심의위원회, 선거기

사심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회가 있다. 이들 기구의 심의대상은 방송법에 규정하고 있는 방송사들이 행하는 선거방송, 신문법에 따라 정기간행물과 인터넷 매체의 선거기사 등으로 선거기간에 이루어지는 보도 전반이다. 한편, 선거보도심의제도가 유권자의 정치사회적 요구는 물론 언론매체의 기술적 진화를 효율적으로 반영하지 못하고 중복심의 등의 문제점을 낳으면서 개선에 대한 목소리 역시 커지고 있다. 선거보도심의제도의 개선에 관련된 기존 논의를 종합하면 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 현 분할심의체제는 이중규제, 기구 간 심의의 일관성 부재 등의 문제를 낳고 있다. 단기적으로는 심의기구간의 업무협조를 통해 이러한 문제를 해결해야 한다는 지적이 있으며, 장기적으로는 심의기구의 통합이 바람직하다는 지적도 있다. 둘째, 규제내용을 보면 신문과 방송에 적용되던 법규를 인터넷 언론에 그대로 적용하고 있는 문제점이 지적된다. 셋째, 인터넷 매체를 통한 선거운동을 증진하거나 보장 또는 가이드라인을 설정하기보다는 규제와 금지의 대상으로만 보고 있다.

#### 제4장 해외 선거보도 심의제도

해외 주요국가의 선거보도 관련 법제의 특성을 정리하면 다음과 같다. 공정보도의무 관련 규정을 보면, 언론기관의 공정보도의무를 선거법에 규정하고 있는 나라는 많지 않다. 미국의 경우, 선거 시 언론매체가 차지하는 비중이 매우 크고 공정보도를 최고의 저널리즘 가치로 간주하지만, 언론의 공정보도의무를 선거법에 명시하고 있지는 않다. 다만 미국 선거방송의 경우 연방통신법 제315조에서 공직에 출마한 입후보자가 방송을 이용할 동등한 기회를 가질 권리가 있다고 규정하고, 동등시간 원칙(Equal time law), 형평의 원칙(Fairness doctrine), 인신공격 규칙(Personal attack rule)을 통하여 보도의 공정성을 기하고 있다. 영국도 선거법에 공정보도의무를 명시하고 있지 않다. 상황에 따라 관습법과 관례 및 기관들의 상식적인 합의에 의해 도출되는 의사결정 과정이 효과적으로 진행되고 있다. 프랑스 역시 선거법에 공정보도의무를 명시하고 있지는 않다. 프랑스의 언론은 “언론자유에 관한 법률”에 따라 선거보도에 관한 법적 제약을 받지 않는다. 그러나 선거법에 방송의 의견 다양성 보장을 위해 방송위원회(CSA) 규정에 따라 후보자간 동등성 원칙을 준수할 것을 규정하고 있다. 일본은 우리나라와 유사하게 선거의 공정성과 객관성 유지를 위해 공직선거법 제148조(신문·통신의 보도 및 평론 등의 자유)에 의거하여 일정

한 제약을 두고 있다. 이 법에 정하는 선거운동의 제한 규정이 신문 또는 잡지의 선거에 관한 보도, 평론을 게재하는 자유를 방해하는 것은 아니지만, 허위사실을 기재하거나 사실을 왜곡하여 기재하는 등 표현의 자유를 남용하여 선거의 공정을 침해하여서는 아니 된다고 규정하고 있다.

## 제5장 한국적 상황을 고려한 선거보도심의제도의 이론적 모델

선거보도심의제도 개선 관련 논의에서 강조되어 온 장단점들을 정리하면, 결국 중립적이고 객관적인 개선원칙이 필요하다는 결론을 내릴 수 있다. 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회 세 기구의 장단점은 곧 이들 기구를 관장하는 상위 기구에 관련된 것이므로, 실질적으로 이러한 기구들의 장점을 높이면서 제도 개선으로 인한 발생할 수 있는 과도한 사회적 비용을 줄일 수 있는 균형적인 개선방안이 필요하다. 중립적이고 객관적인 개선원칙은 바로 이 지점에서 필요한 사항이라고 할 수 있다. 본 연구에서는 이를 위한 선거보도심의 개선원칙으로 규범적 이상성, 제도적 안정성, 선거 맥락성, 정치적 중립성, 법률적 실효성, 균형적 수혜성 등이 필요함을 제시하였다.

## 제6장 국내 선거보도심의제도 개선 관련 전문가 심층설문 결과

본 연구는 국내 선거보도심의제도의 개선을 위한 방안에 대해 학계, 유관기관 등 전문가의 의견을 듣고자 심층설문을 실시했다. 심층설문의 주요 내용은 △선거보도심의제도의 개선 관련 주요 쟁점, △선거보도심의제도의 개선 관련 6가지 주요 원칙, △심의기구 중심의 선거보도심의제도 개선방안, △심의기구 중심 제도개선 관련 선호방안 등에 대한 질문 등으로 이루어졌다. 본 연구의 전문가 대상 심층설문의 조사결과는 다음과 같이 정리할 수 있다.

### ■ 선거보도심의와 선거보도의 자율성

선거보도심의제도의 개선에 관련된 논의에서 쟁점으로 다뤄져 온 사안 가운데 하나가 언론의 선거보도에 대한 심의가 적절한 가와 이를 개선할 때 중재와 심의 기능 가운데 어

느 부분에 우선 순위를 둘 것인가에 대한 것이다. 전문가들은 이에 대해 첫째, 선거라는 특수한 상황에서는 언론의 선거보도심의가 이루어질 수밖에 없다는 의견을 보였으며, 둘째, 선거보도심의제도의 개선 시에는 보도심의와 피해중재 두 기능에 대해 의견이 엇갈렸다. 일부는 선거보도심의기구의 개선 시에 심의 기능이 중요하다고 보았고, 일부는 중재 기능이 강조되어야 한다고 지적했다.

## ■ 선거보도심의 기능의 중복

선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회 등 세 개의 기구로 나뉘어져 있는 현 분할구도의 기능 중복에 대한 전문가들의 응답은 대체로 기구 간 통합이 필요하다는 것이었다. 심의기구 통합의 근거로 공통적으로 지적되는 것이 뉴스 플랫폼 다변화에 따른 뉴스 유통의 중복 현상이었다. 현재 방송과 신문 뉴스 미디어의 플랫폼 다변화가 보편화됨에 따라 동일한 뉴스가 다양한 뉴스 채널로 중복 유통되는 현상이 보편화되고 있다. 이러한 흐름이 향후 더욱 가속될 것임을 전망할 때, 매체별로 분할되어 있는 현재 심의구도는 더 이상 효율적일 수 없다는 지적이다. 한편, 심의기구의 통합 보다는 역할 조정에 따른 정비에 대한 지적도 있었다. 구체적으로는 다음과 같다. 첫째, 현 심의제도의 문제는 심의기구의 분리가 아니라 기준의 일관성 부재에 있기 때문에 역할 조정이 필요하다는 지적이다. 인터넷 영역의 재매개 보도와 독립 언론의 보도를 분리하여 전자의 경우는 심의기구 간 협의체를 통해 심의기준을 통일하여 일관성을 유지해야 한다는 것이다. 둘째, 심의기구를 통합할 경우, 외부로부터의 정치적 영향력에 대해 자유롭지 못할 것이라는 우려가 지적됐다. 분리되어 있을 때 보다 단일 기구로 통합될 때가 더 정치적 이해관계로부터 자유롭지 못할 것이라는 지적이다.

## ■ 선거보도심의 관련 공정보도 개념의 명확성 한계

선거보도심의 관련 논의에서 논쟁이 되는 부분 가운데 하나가 선거보도 심의원칙인 공정성에 대한 것이다. 공정성은 저널리즘 영역에서도 그 정의와 현장에서의 구현 방식에 대해 논의가 다양한 분야이기 때문에 선거보도에 이를 적용했을 때도 객관적이고 보편적인 기준에 관련하여 논쟁이 있어왔다. 본 연구의 전문가들 역시 선거보도 심의의 공정성에 관련하여 명확성의 한계가 있을 수 밖에 없다는 공통적인 의견을 표명했다. 공정성 자

체가 사람마다 상황마다 다르게 적용될 수 있기 때문에 심의과정에서 명확성의 한계가 따를 수 밖에 없다는 것이다. 이 때문에 전문가들은 첫째, 심의과정에서 최소한의 규제 원칙을 적용하는 것이 바람직하다는 의견, 둘째, 심의기구 간의 공정성 심사원칙 관련 가이드라인을 마련해야 한다는 의견 등을 제언했다. 한편, 선거보도심의의 공정성 원칙과 관련하여 제기된 중요한 지적 가운데 하나는 언론의 선거보도 관련 당파적 또는 정파적 보도태도이다. 이와 관련하여 첫째, 언론매체 다원화에 따라 선거보도 관련 공정성 보다 정파성에 대한 우려가 커지고 있으며, 둘째, 이 때문에 매체별로 차별화된 심의기준을 적용할 필요성을 지적했다. 즉 신문과 인터넷 언론의 경우 매체 특성을 고려하여 상대적으로 정파성에 대한 제한적 인정의 여지도 두어야 한다는 것이다.

### ■ 선거보도심의제도와 뉴스미디어의 발전 간의 격차에 따른 법률적 실효성

선거보도심의제도와 관련하여 오래 지적된 문제점 가운데 하나가 법제 자체가 뉴스 미디어의 기술적 발전을 따라가지 못하는 데서 오는 법률적 한계이다. 선거보도 심의기구의 중복 문제도 사실상 법제와 언론매체 현장 간의 격차에서 오는 문제라고 할 때, 이는 가장 근본적인 문제라고도 할 수 있다. 그러나 어느 분야이든 법제와 현장 간의 격차는 피하기 힘든 상황임을 감안할 때 초점은 이러한 격차를 최소화하는 동시에 미래의 변화를 수용할 수 있는 탄력적 제도를 갖추는 일이라고 하겠다. 본 연구의 응답자들 역시 이러한 부분에 중점을 두고 답했다. 대부분의 전문가들이 선거보도심의 법제와 언론매체의 기술적 발전 간의 격차는 필연적이기 때문에 이를 어떻게 법제에 반영할 것인가가 중요하다고 응답했다. 이와 관련하여 첫째, 과감한 법제 개편 또는 선거보도와 언론매체에 대한 개념 재정립 등 근본적인 지적에서부터 둘째, 페이스북과 트위터 등 현재 논란이 되는 부분에 대한 시급한 정비 등을 주문한 지적이 있었다.

### ■ 선거보도심의제도 개선 원칙의 우선순위

선거보도심의제도의 개선 원칙으로 제시한 6가지 항목에 대해 전문가들에게 중요도 순위를 질문한 결과는 다음과 같다. 각 항목별 개선 원칙의 빈도 현황을 보면, 1순위로 가장 많이 지적된 항목부터 순서대로 보면, 정치적 중립성 4회, 규범적 이상성 2회, 선거 맥락성 2회, 법률적 실효성 1회 등이었다. 2순위로 지적된 빈도를 보면, 제도적 안정성이

5회로 가장 많았고 다음이 법률적 실효성 2회, 정치적 중립성과 규범적 이상성이 각각 1회씩이었다. 3순위로 지적된 상황을 보면, 선거 맥락성과 정치적 중립성이 각각 3회였고, 제도적 안정성 2회, 규범적 안정성 1회였다. 4순위에서는 법률적 실효성이 5회, 5순위에서는 선거 맥락성 2회, 6순위에서는 균형적 수혜성 4회 등으로 응답됐다.

한편, 순위지수를 보면, 정치적 중립성(2.11), 제도적 안정성(3.00), 법률적 실효성(3.33), 선거 맥락성(3.44), 규범적 이상성(3.78), 균형적 수혜성(5.33) 등의 순서였다. 본 지수가 의미하는 바는 전문가 응답에서는 선거보도심의제도 개선 원칙 6가지 가운데 심의기구의 정치적 중립성이 가장 중요한 원칙이며, 다음이 제도적 안정성, 법률적 실효성 등의 순서임을 말한다.

## ■ 심의기구 중심 선거보도심의제도 개선 방안에 대한 평가

첫째, 현행 체제 유지안에 관련해서는 언론매체별로 분리 운영되고 있는 현행 체제를 그대로 유지하되 일부 중복 기능을 정비하는 방안에 대해 전문가들은 대체로 규범적 이상성은 달성 가능하나 제도적 안정성과 법률적 실효성 등이 낮은 것으로 평가했다. 그 원인으로서는 다변화 되어있는 언론매체의 특성 상 기능 중복으로 인한 선거보도 현장의 혼선이 발생 가능하고, 유관 기관 간의 이해관계 대립과 상이한 법률적 위상으로 인한 제도적 일관성 부재 등이 지적됐다. 특히 선거기사심의위원회, 선거방송심의위원회 등은 선거기간에 한해 운영되는 비상설기구라는 점에서 인터넷선거보도심의위원회와 상이한 법률적 위상을 가지고 있기 때문에 선거보도 심의기구로서 제도적 안정성이 낮다고 평가하는 지적도 있었다.

둘째, 선거방송심의위원회를 설치, 관장하는 방송통신심의위원회를 중심으로 심의기구를 통합하는 방안에 대해 전문가들은 공통적으로 정치적 중립성 부분에 우려를 표현했다. 방송통신심의위원회의 경우 대통령, 국회의장, 국회 상임위 등에서 각각 추천한 3인으로 구성되기 때문에 정치적 이해관계로부터 자유롭기 못하다는 것이다. 이미 법원과 국가인권위원회 등으로부터 행정기구적 성격을 가진 조직으로 판정된 이상 방송통신심의위원회를 중심으로 심의기구가 통합되는 것은 전문가들이 개선 원칙으로 지적한 정치적 중립성에 대한 우려를 일으킬 가능성이 높다는 것이다.

셋째, 언론중재위원회를 중심으로 심의기구를 통합하는 방안에 대해 전문가들은 제도적 안정성, 규범적 이상성, 정치적 중립성 등의 원칙이 효과적으로 달성될 수 있을 것으

로 보았다. 제도적 안정성은 언론 관련 피해구제 및 조정과 중재 역할을 오래 동안 해온 역량과 축적된 경험이 선거보도 심의에서도 언론매체에 대한 전문성을 발휘함으로써 안정적인 운영이 가능할 것으로 지적됐다. 그리고 규범적 이상성은 정치적 중립성과 관련 있는 것으로 방송통신심의위원회 보다 상대적으로 위원 구성에 있어 정치적 이해관계로부터 중립적 위상을 가진다고 보았다.

넷째, 중앙선거관리위원회를 중심으로 통합하는 경우에는 선거 맥락성, 정치적 중립성, 제도적 안정성 등에 있어서 긍정적인 효과가 있을 것으로 지적됐다. 전문가들의 응답을 구체적으로 보면, 중앙선거관리위원회는 헌법기관으로 선거라는 정치행사를 관리해온 전문기구라는 점에서 선거보도심에 필요한 전문 역량과 축적된 경험이 강점이라는 지적이다. 정치적 중립성에서도 긍정적인 효과가 있을 것으로 지적됐다. 제도적 안정성 역시 긍정적일 것으로 지적됐다. 이는 중앙선거관리위원회 산하 인터넷선거보도심위원회의 선거보도 심의의 경우 공직선거법에 의해 방송통신위원회와 언론중재위원회에 위탁심의회하는 형태가 아니라 공직선거법을 운용하는 중앙선거관리위원회에 의해 직접 운영됨으로써 명확한 법적 위상을 확보할 수 있다고 본 것이다. 그러나 중앙선거관리위원회 역시 정치적 이해관계로부터 완전히 자유롭지 못하기 때문에 선거보도심과정에서 정치적 압력 또는 영향 관련 논란이 발생할 우려가 있다는 지적도 있었다. 이는 헌법기관인 중앙선거관리위원회 산하 인터넷선거보도심위원회의가 현재 언론보도에 직접 심의하는 시스템 자체의 문제가 있기 때문에 민간기구로의 역할 이양을 제언하는 지적의 근거가 되기도 했다.

다섯째, 선거보도심의 기구 중심의 선거보도제도 개선 방안 가운데 별도의 제3기구 설립을 통한 통합방안은 대체로 전문가들이 선거 맥락성, 정치적 중립성 등에 긍정적일 것으로 보았다. 그러나 이보다 공통적으로 지적된 것은 제도적 안정성에 큰 문제가 있을 것이라는 점이다.

## ■ 선거보도심의제도 선호 방안

선거보도 심의기구 중심의 심의제도 개선방안에 대해 전문가들의 선호 유형을 조사한 결과에서는 중앙선거관리위원회 중심의 통합안을 지정한 사람이 6명으로 가장 많았고 다음이 현행 체제 유지방안 2명, 제3기구 설립을 통한 통합방안 1명 등의 순서로 나타났다. 중앙선거관리위원회를 중심으로 한 통합방안에 대한 선호가 높은 이유는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 정치적 중립성과 제도적 안정성, 법률적 실효성에 대한 고려이다.

전문가들은 정치적 중립성이 가장 중요한 개선 원칙으로 지적하였고, 다음에는 제도적 안정성과 법률적 실효성을 꼽았다. 이는 심의기구 개편에 정치적 중립성을 토대로 한 제도적 안정성과 법률적 실효성을 충족시킬 필요가 있음을 지적한 것이다.

둘째, 이 과정에서 문제는 통합의 주체를 어디로 하는 것이 심의제도 운영의 취지를 가장 잘 살릴 수 있는가하는 점이다. 선거는 첨예한 정치적 이해관계가 대립하는 장이므로 선거와 관련된 보도의 공정성을 심의하기 위해서는 무엇보다 정치적 중립성이 요구된다. 방송통신심의위원회, 언론중재위원회, 중앙선거관리위원회 모두 정치적 중립성에 관한 논란이 있을 수 있지만, 공직선거라는 국가적 이벤트를 관리함에 있어 정치적 중립성을 헌법에 의해 제도적으로 보장받고 있는 중앙선거관리위원회와 민간기구적 성격을 갖고 있는 언론중재위원회가 상대적으로 정치적 중립성 요건을 갖추고 있다고 볼 수 있다. 또한 일반보도와 구분되는 선거보도의 특수성, 심의에 있어 관련 공직선거법 운용과의 관계성, 신속하고 정확하게 심의에 필요한 선거상황을 파악할 수 있는 환경 등과 같은 선거의 맥락성은 방송통신심의위원회나 언론중재위원회 보다 중앙선거관리위원회에 의해 달성되기 쉬운 것으로 판단한 것이다.

셋째, 어떤 형태로 통합되든 심의기구는 업무의 독립성과 자율성 확보 차원에서 상급기관과의 관계를 분명히 하는 법률적 장치를 마련해야 한다. 아울러 선거공론장의 활성화와 정치적 표현의 자유가 위축되지 않도록 위원의 구성, 심의규정, 조치의 종류, 그리고 조치를 강제하는 법적 장치의 합리성 등에 대한 보완이 반드시 있어야 한다.

## 제6장 결론 : 심의기구 중심 선거보도심의제도 개선 방안

본 연구에서 지금까지 살펴본 논의를 토대로 국내 선거보도심의제도의 개선 방안을 요약 정리하면 다음과 같다.

### ■ 협력 심의를 전제로 한 현행 유지 방안

협력 심의를 전제로 한 현행 유지방안은 선거방송심의위원회, 선거기사심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회로 분할되어 있는 현 체제의 골격을 유지하는 것을 전제로 한다. 이를 토대로 첫째, 비효율성을 지적받는 중복 심의 영역에 대해서는 심의기구 간 권한 조정을 통해 해결한다. 둘째, 심의기구 분할로 인한 심의기준의 일관성 부족 문제는 협력

심의체제를 마련하여 해소할 수 있다. 셋째, 언론 매체별로 분할되어 있는 현 심의구도에 서 기구 간 중복되어 있는 언론 매체는 재매개성을 기준으로 원 매체를 관할하는 심의기구에 심의 권한을 부여하는 것으로 조정한다. 협력 심의를 전제로 한 현행 유지 방안의 경우는 다음과 같은 장단점을 가진다. 첫째, 본 방안의 경우 개선 비용을 최소화할 수 있으며, 다른 방안에 비해 단기 내 구현이 가능하다는 장점이 있다. 둘째, 개별 언론매체의 고유 성격에 기반한 탄력적 심의가 가능하다는 장점도 있다. 방송의 경우 공정성의 적용 기준을 높이고 신문과 인터넷 언론의 경우는 상대적으로 공정성의 범위를 탄력적으로 적용하는 방식이다.

그러나 장기적으로 볼 때, 첫째, 현행 유지방안은 앞서 언급한 바와 같이 뉴스 미디어의 기술적 진화에 대한 제도적 탄력성과 포용성이 떨어진다는 문제가 있다. 둘째, 현행 선거보도심의기구의 기능 중복을 임시적으로 조율한 것에 불과하고 유사한 문제가 재발할 가능성이 높다는 점도 단점이라고 할 수 있다. 셋째, 언론매체의 고유성에 기반한 탄력적 공정성 적용이 이상적 방향이기는 하나, 공정성의 명확성 개념에 여전히 한계가 있기 때문에 탄력적 적용에 논란의 여지가 크다. 이러한 점들을 고려할 때, 본 방안의 효과성은 심의기구 간의 협력체제의 구성 및 유지 가능성, 협력체제를 통한 중복 기능의 효과적 조정, 언론매체별 탄력적 심의제도의 일관성 등에 달려 있다. 따라서 현행 유지방안은 장기적으로 기구통합을 전제로 한 단기적 조치로 보는 것이 바람직할 수 있다.

## ■ 언론중재위원회 중심 통합 방안

언론중재위원회를 중심으로 선거보도심의기구를 통합하는 방안은 현재 선거기사심의위원회를 중심으로 선거방송심의위원회와 인터넷선거보도심의위원회의 기능을 통합하는 안이다. 이 경우는 현행 공직선거법에서 가칭 선거보도심의위원회의 설치·운영을 언론중재위원회에 위임하고 그 권한과 구성, 운영방식을 규정하는 조항을 신설함으로써 가능하다.

본 방안이 가지는 장단점을 정리하면 다음과 같다. 먼저 장점으로 첫째, 국가기구의 선거보도 심의·규제라는 논란을 최소화할 수 있다. 둘째, 선거보도심의 이외에 오랜 기간 축적되어 온 언론의 피해구제 기능 전문성을 선거보도에 적용할 수 있다. 반면, 언론중재위원회 중심의 통합방안이 가진 단점은 다음과 같다. 첫째, 선거라는 정치 과정의 특수한 상황에 비추어 볼 때, 언론보도 일반의 피해구제와 관련해 기능해은 언론중재위원회가 전문적 역할을 효과적으로 수행할 수 있는가의 문제이다. 둘째, 언론중재법에 근거한 법률

기구이기 때문에 정치적으로 민감한 선거 상황에서 법률적으로 실효성 있는 역할을 수행할 수 있는가의 문제이다. 준사법기구로서 정치적으로는 중립적일 수 있으나 이러한 제도적 위상이 실제로 정치적 이해관계의 영향으로부터 독립하여 선거보도심의 기능을 수행할 수 있는가의 문제가 지적될 수 있다.

## ■ 중앙선거관리위원회 중심 통합 방안

국내 선거보도심의제도의 개선과 관련하여 마지막으로 제언할 수 있는 방안이 중앙선거관리위원회 중심의 통합 방안이다. 이는 중앙선거관리위원회의 인터넷선거보도심의위원회를 중심으로 유관 심의기구를 통합하는 방안이다. 본 방안의 장점은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 선거 맥락성을 고려한 기구의 전문적 능력이다. 중앙선거관리위원회라는 선거관리기구를 중심으로 설치되기 때문에 선거가 가진 정치사회적 맥락을 감안하여 선거보도심의 기능을 수행할 수 있다. 둘째, 중앙선거관리위원회는 선거의 공정한 관리를 위해 헌법 제114조에 근거하여 설립된 헌법기구이다. 이 때문에 “법질서의 통일성”을 감안하여 중앙선거관리위원회 중심으로 통합하는 것이 효율적일 수 있다. 셋째, 다변화된 뉴스 미디어의 기술적 진화를 포괄적으로 수용할 수 있는 법률적 수용성이 넓다는 점이다. 한편, 중앙선거관리위원회 중심의 통합방안은 다음과 같은 단점을 가진다. 첫째, 언론 규제적 성격을 가진 선거보도 심의기능을 헌법기관인 중앙선거관리위원회가 수행하는 것이 바람직한가의 문제이다. 둘째, 공직선거법 자체가 관리와 감독 중심의 규제 패러다임에 근거한 법적 성격이 강하기 때문에 선거 관련 언론의 정치적 표현의 자유를 제한할 수 있다는 우려가 제기될 수 있다. 셋째, 공직선거법이 다양한 뉴스 매체를 포괄하는 조항들을 가지고 있어 유관 언론매체의 심의기능을 통합하는데 법률적 안정성을 위해서도 효과적이라는 점은 반대로 매체의 기술적 발전을 시의적절하게 수용하는데 한계가 있을 수 있다는 것으로 해석 가능하다.

이러한 점들을 고려할 때, 중앙선거관리위원회 중심의 심의기구 통합은 다음과 같은 사항들을 전제로 할 때 비로소 정당성을 확보할 수 있을 것으로 보인다. 첫째, 정치적 중립성의 확보를 위한 제도적 장치의 마련이다. 둘째, 현재 매체별 심의기구에 따라 별도로 마련되어 있는 선거보도심의 가이드라인을 통합하여 일관성 있는 심의 원칙을 수립하되, 각 언론매체별 특성을 고려한 차별화한 접근이 필요하다. 셋째, 심의기구 통합방안이 효과적일 수 있는 것은 향후 뉴스 미디어의 기술적 변화를 개방적으로 수용할 수 있어야 한

다는 전제에서 출발한다. 이에 중앙선거관리위원회를 중심으로 선거심의기구를 통합하는 경우에는 뉴스 미디어의 기술적 발전을 최대한 수용할 수 있도록 개방적이고 탄력적이어야 한다.

## 차 례

제1장 연구 목적 및 구성 .....	1
제1절 연구 배경 및 목적 .....	1
제2절 연구의 구성 .....	3
제2장 언론매체 환경의 변화와 선거보도 .....	5
제1절 선거보도의 정치사회 환경의 변화 .....	5
1. 선거의 정치사회적 역할 변화 .....	5
2. 정치 커뮤니케이션 채널로서 인터넷의 영향력 확대 .....	7
3. 유권자의 선거 커뮤니케이션 욕구 증대 .....	8
제2절 선거보도 관련 언론 환경의 변화 .....	10
1. 언론매체 다변화와 상업화 .....	10
2. 소셜 미디어 등 웹미디어의 보편화 .....	12
제3장 국내 선거보도심의제도의 현황 .....	17
제1절 국내 선거 캠페인 관련 법제의 특성 .....	17
1. 선거 공정성 측면의 선거 캠페인 규제 .....	17
2. 인터넷 언론에 대한 규제 .....	18
제2절 선거보도심의제도의 현황 .....	20
1. 선거방송심의위원회 .....	23
2. 선거기사심의위원회 .....	24
3. 인터넷선거보도심의위원회 .....	26
제3절 최근 주요 선거의 선거보도심의 현황 .....	28
1. 제17대 대통령 선거 .....	28
2. 제18대 국회의원 선거 .....	34
3. 제5회 전국동시지방선거 .....	39
제4절 선거보도심의제도 개선 논의 현황 .....	45
1. 기존 선거보도심의제도 개선 논의 .....	45
2. 심의기구 정비 관련 장단점 .....	46

제4장 해외 선거보도심의제도 .....	49
제1절 미국 .....	49
1. 선거제도 .....	49
2. 선거기구 .....	50
3. 언론관련 선거운동 규제제도 .....	53
4. 규제 사례 .....	56
제2절 영국 .....	58
1. 선거제도 .....	58
2. 선거기구 .....	59
3. 언론관련 선거운동 규제 제도 .....	61
4. 규제 사례 .....	63
제3절 일본 .....	64
1. 선거제도 .....	64
2. 선거기구 .....	65
3. 언론관련 선거운동의 규제제도 .....	67
4. 규제 사례 .....	69
제4절 프랑스 .....	70
1. 선거제도 .....	70
2. 선거기구 .....	71
3. 언론관련 선거운동의 규제제도 .....	73
4. 규제 사례 .....	75
제5절 소결 .....	76
1. 공정보도의무 관련 규정 조항 .....	76
2. 심의규제기관 .....	77
제5장 한국적 상황을 고려한 선거보도심의제도의 이론적 모델 .....	82
제1절 선거보도심의제도의 필요성과 한계 .....	82
제2절 선거보도심의제도의 쟁점 .....	83
1. 선거보도 규제론에 입각한 표현의 자유 위축 논란 .....	83
2. 선거보도심의 기능의 중복 .....	84
3. 심의 대원칙인 공정보도 개념의 선언적 한계와 모호성 .....	85

4. 심의기구의 법률적 위상과 역량의 차이 .....	86
5. 언론매체의 기술적 변화와 법률적 규제의 한계 .....	87
제2절 선거보도심의제도의 개선 방향 .....	88
1. 선거보도심의제도의 개선 원칙 .....	88
2. 기존 선거보도심의제도의 개선 방안 .....	92
제6장 국내 선거보도심의제도 개선 관련 전문가 심층설문 결과 .....	101
제1절 설문방법 .....	101
1. 조사내용 .....	101
2. 조사대상 .....	102
제2절 심층설문 결과 .....	103
1. 선거보도심의제도 쟁점 .....	103
2. 선거보도심의제도 개선 원칙의 우선 순위 .....	112
3. 심의기구 중심 선거보도심의제도 개선 방안에 대한 평가 .....	114
4. 선거보도심의제도 선호 방안 .....	120
제6장 결론 : 심의기구 중심 선거보도심의제도 개선 방안 .....	122
제1절 제도 개선의 가이드라인 .....	122
1. 심의 법제와 언론 현장의 제도적 균형점 지향 .....	122
2. 심의기구의 정비를 통한 개선 .....	123
3. 언론의 매체적 성격을 고려한 차별화된 접근 .....	123
4. 정치적 이해관계로부터의 중립성 .....	124
5. 제도적 안정성의 확보 .....	124
6. 법률적 실효성의 확보 .....	125
제2절 심의기구 개편 방안 .....	126
1. 협력 심의를 전제로 한 현행 유지 방안 .....	126
2. 언론중재위원회 중심 통합 방안 .....	127
3. 중앙선거관리위원회 중심 통합 방안 .....	128
제3절 제언 .....	131
참고 문헌 .....	133

## 표 차례

<표 1> 연구의 구성 .....	4
<표 2> 17대 대선 인터넷 선거운동 규제 공직선거법 조항 .....	19
<표 3> 선거보도 관련 언론의 공정보도 심의기구 .....	21
<표 4> 제17대 대통령 선거방송심의위원회 제재 현황 .....	29
<표 5> 제17대 대통령선거 선거기사심의위원회 자체심의 매체유형별 의결현황 .....	30
<표 6> 제17대 대통령선거 선거기사심의위원회 시정요구 심의 처리현황 .....	31
<표 7> 제17대 대통령선거 심의대상 인터넷언론사 유형별 등록현황 .....	32
<표 8> 제17대 대통령선거 심의결과 위반내용별 조치현황 .....	33
<표 9> 제18대 국회의원 선거방송심의위원회 제재 현황 .....	34
<표 10> 제18대 국회의원선거 선거기사심의위원회 자체심의 매체유형별 의결현황 .....	35
<표 11> 선거기사심의위원회 시정요구 심의 처리현황 .....	36
<표 12> 제18대 국회의원선거 심의대상 인터넷언론사 유형별 등록현황 .....	37
<표 13> 제18대 국회의원선거 심의결과 위반내용별 조치현황 .....	38
<표 14> 제5회 전국동시지방선거 선거방송심의위원회 제재 현황 .....	39
<표 15> 선거기사심의위원회 자체심의 매체유형별 의결현황 .....	41
<표 16> 선거기사심의위원회 시정요구 심의 처리현황 .....	42
<표 17> 제5회 전국동시지방선거 심의대상 인터넷언론사 유형별 등록현황 .....	43
<표 18> 제5회 전국동시지방선거 심의결과 위반내용별 조치현황 .....	44
<표 19> 선거보도심의제도 개선 원칙 .....	90
<표 20> 심의기구 중심의 선거보도심의제도 개선방안 .....	92
<표 21> 최근 발의된 선거보도심의위원회 통합 법률안 (1) .....	98
<표 22> 최근 발의된 선거보도심의위원회 통합 법률안 (2) .....	99
<표 23> 심의기구 중심의 선거보도심의제도 개선방안 관련 심층설문 내용 .....	101
<표 24> 심의기구 중심의 선거보도심의제도 개선방안 관련 심층설문 대상자 .....	102
<표 25> 선거보도심의제도 개선 원칙의 우선 순위별 빈도 및 순위지수 .....	112
<표 26> 조사 대상 전문가의 선거보도심의기구 개편 방안에 대한 선호 유형 .....	120

## 제1장 연구 목적 및 구성

### 제1절 연구 배경 및 목적

민주주의 사회에서 선거는 집단의 리더십 창출과 수용 과정이자 표를 위한 지도자들의 경쟁의 역할을 해왔다(Mackie, 2009, p.129). 아울러 사회의 민주화 그리고 복잡 다변화된 이해관계의 급증과 그에 따른 사회적 갈등 비용의 상승은 선거 의미와 역할 변화에 대한 요구를 높이고 있다. 그만큼 선거의 정치사회적 역할 확대에 대한 시대적 요구가 높아진 것이다. 구체적으로 이는 다음과 같은 정치사회적 요인을 배경으로 한다. 첫째, 우리 사회에서 선거가 제도적 민주화의 초석을 다지는 역할을 해왔다면 이제는 질적 민주화를 이루기 위한 모멘텀 역할에 집중할 때가 온 것이다. 이것은 민주화 이후의 민주화가 담은 지향점이기도 하다. 선거가 후보자 선출 이벤트가 아니라 사회에 내재되어 있는 다양한 이슈가 표면화되고 다양한 이해관계가 조율되는 논의와 협의의 장으로 성숙하는 계기가 되어야 한다는 것이다. 민의 위임자의 선출 이벤트에서부터 이해관계 조율과 협의의 장으로 확장될 필요성이 커진 것이다. 이는 선거 공론장의 필요성과도 연결된다. 선거 이슈를 둘러싼 다양한 논의가 활성화되어 선거의 질적 발전이 이뤄지려면 선거 공론장을 통한 선거 커뮤니케이션의 성숙이 전제되어야 한다.<sup>1)</sup>

둘째, 디지털 커뮤니케이션 기술에 기반한 선거보도 매체의 변화이다(이동훈·류정호, 2010). 그동안 선거보도의 핵심 역할을 담당해 온 신문과 방송 등 기성 언론매체를 포함해 포털, 인터넷신문 등 다양한 언론매체가 수적으로 증가함에 따라 선거보도를 둘러싼 경쟁 역시 심화되어왔다. 선거보도의 상업적 경쟁은 여러 폐해를 낳아왔으며, 선거에 대한 유권자의 무관심, 신뢰도 하락 등의 원인으로까지 지적되고 있다. 이는 다양한 선거 연구에서 유권자의 정치적 효능감 저하 원인으로 네거티브 선거보도가 지적된 데서도 알 수 있다. 그러나 2000년대 들어 웹미디어가 포털과 개인 미디어에 의해 일차적으로 변화를 겪었다면, 지금은 소셜 미디어에 의해 이차적 변화를 맞고 있다. 소셜 미디어가 가져온 변화는 사회 곳곳에서 현실화됐으며, “소셜 미디어 혁명”으로까지 표현되고 있다.

---

1) 정치제도의 개편은 무엇보다 사회 환경의 변화를 수렴할 수 있어야 한다. 제도의 목적이 사회 안정과 유지에 있기 때문에 제도 구성의 원리와 규범은 내재적으로 변화에 반하는 경우가 많다. 그러나 제도의 대상으로서 사회가 거시적으로 변한다면 이에 상응하여 제도 역시 수렴적으로 변하여야만 역으로 제도적 안정성 역시 높아진다.

특히 소셜 미디어의 정치적 영향에 대한 학술적 동의에 상관없이 그 영향력은 선거에서 나타나고 있다. 예를 들어, 국내외에서 소셜 미디어는 기성 언론매체 못지 않은 의제설정력을 갖추면서 선거 공론장에서 준 언론매체의 역할을 하고 있으며, 이 때문에 정치권에서도 선거 캠페인에서 소셜 미디어를 경쟁적으로 활용하고 있다.

셋째, 선거의 정치사회적 역할과 의미 변화에 대한 요구 증가와 커뮤니케이션 환경의 변화는 선거 캠페인에서 유권자의 소통욕구를 높였다. 포털 중심의 커뮤니티 사이트, 전자게시판을 포함해 블로그 등의 기존 개인 미디어와 트위터, 페이스북 등 소셜 미디어는 다양한 방식으로 유권자의 의사를 결집하고 확산시키는 네트워크 미디어의 역할을 하면서 선거 공론장의 역할을 하고 있다. 선거 캠페인에서 유권자의 목소리를 결집하여 여론화하는 채널이 기성 언론매체에서 인터넷 공간으로 다변화됨에 따라 선거 공론장의 역할구도가 변화하고 있는 것이다(Kahn & Kellner, 2004; Milioni, 2009).

앞서 살펴본 선거 내외 환경의 변화에도 불구하고 언론의 선거보도를 규제하는 제도로써 선거보도심의제도는 현장성과 실효성 측면에서 많은 문제점을 가지고 있다. 이는 선거와 관련하여 유권자에게 다양한 정보를 제공하여 선거 커뮤니케이션을 촉진함으로써 선거 공론장을 활성화해야 할 언론의 선거보도 역할을 약화시키는 결과로까지 연결되고 있다. 이러한 한계점들은 구체적으로 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 현행 선거보도심의제도는 유권자 중심의 선거 공론장과 후보자 중심의 선거 캠페인을 분리시키는 문제를 가지고 있다(이동훈·류정호, 2009). 현재 공직선거법을 포함한 선거법제를 보면, 후보자와 유권자의 커뮤니케이션 관계를 일방향적으로 규정하고 있다. 후보자와 언론 독과점 형태의 선거 커뮤니케이션 구도를 고착화하고 있다. “미디어 선거”를 지향함으로써 과거의 조직, 금권선거로 인한 폐해를 줄이는데는 성공했으나 후보자와 유권자 간의 커뮤니케이션 관계를 수직화, 고립화하는 부작용을 낳고 있다. 이는 유권자 중심의 선거 공론장과 후보자 중심의 선거 캠페인이 연계성 없이 고립되어 운영됨에 따라 유권자간, 유권자와 후보자간의 선거 커뮤니케이션이 활성화되고 있지 못하는 원인으로 작용하고 있다.

둘째, 선거보도심의기구의 중복과 혼선으로 인한 규제준수 비용 증가를 지적할 수 있다(김창룡, 2009). 매체 다변화 현상으로 인한 선거 커뮤니케이션 환경의 변화를 선거법제가 효율적으로 수용하지 못함에 따라 선거보도 심의기구 및 역할이 중복되고 있다. 선거방송심의위원회, 선거기사심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회 등으로 분할되어 있는 현행 선거보도 심의시스템은 매체환경의 변화로 사실상의 역할 중복 현상이 심화되고 있

다. 유권자 및 언론매체 입장에서 이는 규제 중복과 그로인한 규제준수로 인한 사회적 비용의 증가로 이어지고 있다. 이 때문에 선거보도심의 중복은 2007년부터 심의기구 통합논의를 낳으면서 선거법제 관련 쟁점으로 부각되어왔다.<sup>2)</sup>

셋째, 선거보도 규제 법규의 실효성 저하와 유권자 및 매체의 법규 저항의지 증가이다. 선거보도심의 중복이 문제가 되는 것은 외형적으로는 신문, 방송, 인터넷 등으로 구분되어 있는 언론매체가 사실상 보도내용과 운영방식에 있어서는 융합 또는 혼종된 방식으로 나타나고 있다는 점이다. 선거보도심의의 법률적 실효성, 제도적 안정성, 소통적 현실성, 기구적 전문성 등의 기본 원칙이 적절하게 구현되고 있지 않으며 오히려 선거 커뮤니케이션을 억제하는 부작용만 양상하는 상황으로 볼 수 있다. 뉴스룸이 통합된 온프라인 언론매체의 경우 동일 매체임에도 선거보도심의는 중복 규제를 받고 있다. 향후 소셜 미디어가 개인화된 웹미디어 형태로 다양한 멀티미디어 메시지 배포채널로 발전하면 선거보도를 둘러싼 심의중복 문제는 더욱 커질 수 밖에 없다.

이상의 논의를 종합할 때, 본 연구는 현행 국내 선거보도심의제도의 문제점을 진단하고 개선방향을 제안하고자 한다. 구체적으로는 다음과 같은 연구목적을 가진다. 첫째, 언론매체를 포함한 정치사회적 선거 환경의 변화 속에서 선거보도심의제도의 문제점을 장단기 측면에서 진단하고 개선방향에 필요한 이론적 근거를 정리하고자 한다. 둘째, 이를 토대로 국내 선거보도심의제도의 개선 방안을 구체적으로 제안하고자 한다.

## 제2절 연구의 구성

국내 선거보도심의제도의 개선방향을 구체적으로 모색하는 본 연구는 다음과 같이 절차를 중심으로 구성되었다. 첫째, 선거보도심의제도의 현황 및 문제점을 진단하고자 한다. 디지털 커뮤니케이션 미디어 환경을 반영한 언론의 선거보도 변화 방향을 분석하고, 이를 토대로 현 선거보도심의제도의 문제점 구체적으로 살펴보고자 한다. 예를 들어, 선거보도의 권익분쟁 조정방안의 실효성 및 선거 커뮤니케이션 활성화 측면의 문제점, 선거보도 심의중복의 문제점 등 현재 문제점 및 향후 발생 가능한 문제점을 정리하고자 한다.

---

2) 선거보도심의의 통합을 통한 선거보도 규제시스템의 효율성과 현실성 제고의 필요성은 사실상 다양한 이해관계 때문에 논쟁만 있을 뿐 실효성 있는 합의가 이뤄지지 못했다. 통합의 필요성이라는 방향에 대한 사회적 동의만 존재할 뿐, 통합 기능의 소관주체, 매체별 차이를 고려한 차등규제 방향과 범위 등을 놓고는 다양한 이견이 존재하고 있다. 선거의 정치사회적 역할의 변화와 그에 대한 공중의 요구는 선거제도의 변화가 필요함을 그만큼 입증하는 셈이다.

둘째, 해외 선거법제에서 선거보도를 포함한 선거 커뮤니케이션을 어떻게 제도적으로 수용하고 있는가를 중심으로 사례분석을 하고자 한다. 대체로 해외에서는 우리나라 형태의 선거보도심의제도를 가진 경우가 드물지만 국내 심의제도의 규제 대상으로 하는 이슈가 발생했을 경우 처리하는 방안에 대해서는 참고로 할 사항들이 있기 때문이다. 이를 위해 미국, 영국, 일본, 프랑스 등 해외 주요국가의 선거 커뮤니케이션 관련 제도를 살펴보고자 한다. 언론매체 환경 변화에 당면하여 각 국가의 고민은 무엇이며 어떻게 제도적으로 대처하고 있는가를 중심으로 사례분석을 하고자 한다.

셋째, 한국형 선거보도심의제도 개선에 필요한 이론적 준거들에 대한 고찰을 하고자 한다. 법률적 실효성, 제도적 안정성, 소통적 현실성 등의 국내 환경 반영한 선거보도심의제도의 기본 원칙을 이론적으로 점검한다. 넷째, 이상의 연구내용을 종합하여 국내 선거보도심의제도에 대한 구체적인 개선방안을 도출하고자 한다. 이 과정에서는 관련 전문가들의 심층인터뷰를 통해 심의기구의 통합을 포함한 다양한 개선방안의 타당성과 실효성 등에 대해 진단하고자 한다.

<표 1> 연구의 구성

연구 항목	연구 내용
선거보도심의제도의 현황 및 문제점 진단	<ul style="list-style-type: none"> <li>-언론매체 환경의 변화 점검</li> <li>-디지털 커뮤니케이션 환경 반영한 언론매체의 선거보도 변화 방향 파악</li> <li>-소셜미디어 등 디지털 커뮤니케이션 환경에서 현행 선거보도심의제도의 문제점 구체적으로 파악</li> <li>-선거보도의 권익분쟁 조정방안의 실효성 및 선거 커뮤니케이션 활성화 측면의 문제점, 선거보도 심의중복의 문제점 등 ⇒ 현 문제점 및 향후 발생 가능한 문제점 파악</li> </ul>
해외 선거보도심의제도 사례분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>-미국, 영국, 일본, 프랑스 등 해외 주요국가의 선거 커뮤니케이션 제도의 내용 파악</li> <li>-언론매체 환경 변화에 당면하여 각 국가의 고민은 무엇이며 어떻게 제도적으로 대처하고 있는가를 중심으로 사례분석</li> </ul>
한국형 선거보도심의제도의 이론적 고찰	<ul style="list-style-type: none"> <li>-법률적 실효성, 제도적 안정성, 소통적 현실성 등의 국내 환경 반영한 선거보도심의제도의 기본 원칙을 이론적으로 점검</li> </ul>
현 선거보도심의제도의 개선모델	<ul style="list-style-type: none"> <li>-연구결과를 종합하여 현행 선거보도심의제도의 개선방향을 구체적인 모델로 제안</li> <li>-각 모델별 장단점을 파악하여 구체적인 개선안을 제시</li> </ul>

## 제2장 언론매체 환경의 변화와 선거보도

### 제1절 선거보도의 정치사회 환경의 변화

#### 1. 선거의 정치사회적 역할 변화

지난 20세기는 산업화에 따른 소비사회의 도래와 선거권의 확대에 따른 대의민주주의의 확산을 특징으로 한 시대였다. 대중사회의 등장은 세계적으로 보통선거권의 확대를 가져왔고, 정당정치와 대의제도를 활성화시켰다. 이로 인해 국가 권력구조 변화 또는 권력쟁취를 위한 조직화 등과 같은 거대 담론이 횡행했으며, 이를 위한 대의민주주의(representative democracy)의 역할이 정치의 핵심의제로 떠올랐다(강정인, 1998). 대의민주주의는 국민의 지배를 근대 국가의 환경에서 실현하기 위한 민주주의 역사의 제도적 발명이라고 할 수 있다. 대의민주주의는 기본적으로 선거라는 수단을 통해 대표를 선출함으로써 시민들의 집단적 의사를 확인하고, 그들의 대표들에게 집단적 의사의 실현을 위임하여 인민의 지배를 실현하려는 제도이다. 즉, 직접민주주의처럼 본질적으로 시민들이 지배 하지만 자신들이 직접 지배하는 것이 아니라, 자신들의 선출한 대표를 통해서 지배하는 제도이다(정동규, 2004). 따라서 선거는 정부에 대한 대중통제와 정치권력의 정당성 획득이라는 상호관계를 확보함으로써 대의민주주의를 유지시키는 최소한의 제도적 조건을 구성한다. 선거는 또한 주기적으로 실시되기 때문에 다수결의 결정이 결코 최종적인 것이 아니고, 소수에게도 또 다른 기회가 제공된다는 것을 보장함으로써 소수가 다수의 결정에 복종하게 되는 동기를 부여하게 된다(Offe, 1985; 정태환, 1996, p.294). 그러나 이러한 대의민주주의는 1968년 유럽지역을 중심으로 시작된 사회운동으로 인해 그 정당성이 의문시되었고, 1990년대 말 정보통신기술의 비약적 발전에 따른 정보사회의 도래로 근본적인 도전에 직면하기에 이르렀다. 예를 들어, 다니엘 벨과 엘빈 토플러 등 정보사회론자로 알려진 일군의 학자들이 지식정보화가 촉진되면 될수록 대의민주주의는 직접민주주의에 의해 대체될 것이라는 낙관론을 피력하기도 하였다(김문조, 1999; 황용석 외, 2000).

현대 대의민주주의에서 공통적으로 나타나고 있는 현상이 바로 ‘참여의 위기’이다.<sup>3)</sup>

3) 윌슨(Wilson, 1990/1995, pp.26-48)은 민주주의의 위기요인으로 과부하정부, 신뢰성 위기, 정당과 이익집단의 쇠퇴, 정치참여의 위기, 기존 정치체도의 약화와 기술관료제의 강화, 시민적 자유의 침해 등을 들고 있으며, 이외에도 임혁백(2000, pp.7-8)은 대의제 민주주의의 한계로 ‘대표의 실패’, ‘소수의 배제’ 등을 지적한다.

고참여사회(high participation society)로 간주되는 미국에서 투표 시에는 낮은 참여율을 보이는 것처럼(Kourvetaris, 1997, p.229), 한국의 민주주의도 낮은 정치 참여율이 문제로 지적된다. 갈수록 심화되는 투표 참여율의 저하는 유권자 대다수가 민주주의가 부여한 시민권의 행사를 거부한다는 점에서 그 자체로 ‘참여의 위기’를 반영한다. 제13대 대통령선거와 13대 국회의원 선거에서의 투표율은 각각 89.2%와 75.8%였으나, 2000년 제16대 총선과 2002년 대통령선거의 투표율은 각각 57.2와 70.8%로 역대 최저 투표율을 기록했다. 특히 젊은 세대들의 투표 불참은 한국 민주주의의 미래를 어렵게 만들고 있다는 비관적인 전망에까지 이른다(최장집, 2002, p.19). 그런데 2000년 이후 한국의 선거에서 나타나는 주목할만한 변화는 유권자의 투표율이 지속적으로 하락하는 추세 속에서도, 한편에서는 정치과정에 대한 시민사회의 참여가 활성화되고 있다는 점이다. 특히 지난 16대 총선에서는 시민사회가 낙천·낙선운동의 형태로 정당의 공천과 선거과정에 본격적으로 참여하기 시작했다. 한국의 정치사회는 1987년 민주화 이후 개방된 제도정치적 공간에서도 시민사회가 요구하는 수준의 민주주의적 제도화와 정치사회적 개혁을 이뤄내지 못했다. 따라서 시민사회의 낙천·낙선운동은 ‘정치지체(political lag)’<sup>4)</sup> 또는 ‘정치사회의 실패’에 대해 주권자인 시민이 권력이 작동하는 선거공간을 이용하여 정치사회의 개혁에 나선 것으로 볼 수 있다. 이러한 시민단체의 낙천·낙선운동은 ‘낙천·낙선’을 중요한 선거이슈로 부각시키는데 성공했으며, 이는 중앙선관위에서 실시한 후보자 정보공개와 함께 선거구도 자체를 ‘낙선선거’와 ‘검증선거’로 바꾸는데 크게 기여했다.

특히 총선시민연대는 낙천·낙선운동을 전개하면서 온라인과 오프라인 활동을 결합하였다.<sup>5)</sup> 따라서 총선시민연대의 활동은 온/오프라인 활동이 결합됨으로써 운동의 성과가 배가 될 수 있었고, 이러한 활동방식은 정보화시대 시민사회의 정치참여의 효과적인 모델이라고 평가할 수 있다. 이러한 시민사회의 정치참여 결과, 정당의 공직후보자 추천과정

4) 오그번(W. Ogburn)은 근대화과정에서 나타나는 사회 각 층위간의 변화속도와 불일치를 ‘문화지체(cultural lag)’라는 개념으로 표현한다. 조희연(2000)은 이러한 개념을 원용하여 한 사회의 경제적 조건이나 시민사회는 급속하게 변화하는데, 정치나 정당의 운영양식은 이러한 경제나 시민사회의 불일치 속에서 그것을 반영하지 못하는 채로 존재하는 것을 ‘정치지체’ 혹은 ‘정당지체’로 표현한다.

5) 총선시민연대는 인터넷 홈페이지(<http://www.ngokorea.org>)를 통해 공천반대자 명단발표, 후보자 개인정보 제공 등을 신속하게 알려준은 물론 낙천·낙선후보 옐로우카드-레드카드 보내기 사이버 캠페인, 네티즌 선거참여를 위한 ‘엠티즌 공동행동’ 등 온라인 상에서의 다양한 활동과 동시에 오프라인에서는 공천철회 요구 서명운동, 부문별·지역별 대중조직들의 참여 촉진 전개, ‘유권자운동위원회’를 중심으로 서울 및 지역에서 ‘유권자 약속, 227만표 모으기’ 전국 버스투어 등 다양한 행사를 동시에 전개하였다.

에서 ‘아래로부터의 참여’ 확대가 정치개혁의 주요 이슈로 부상했으며, 2002년 주요 정당의 대선 후보선출과정에서는 일반시민들이 정당의 공천에 참여할 수 있는 국민참여형 경선제라는 제도적 공간이 마련될 수 있었다.

## 2. 정치 커뮤니케이션 채널로서 인터넷의 영향력 확대

인터넷은 시민의 정치참여와 관련하여 다음과 같은 것을 가능하게 한다(정동규, 2003). 첫째, 인터넷은 사이버공간에서 공론이 형성되는 공간, 즉 시민들이 공공의 문제에 대해 진지하게 토론할 수 있는 온라인 공론장의<sup>6)</sup> 역할을 제공하고<sup>7)</sup> 현실공간에서는 어려웠던 속의 공간을 사이버공간에 형성하여 활성화할 수 있게 한다. 둘째, 인터넷은 시민사회의 정치참여를 강화시킨다. 인터넷은 정치적 의사소통과 여론형성에 매우 효과적인 도구로 사용되고 있으며, 이는 인터넷이 시민사회의 입장에서는 온라인 공동체로, 또 의사소통 네트워크로서의 역할을 수행할 수 있기 때문이다. 셋째, 인터넷은 선거과정에서 적극적으로 활용되어 시민들의 정치참여를 촉진할 수 있으며, 정당이나 정치인의 입장에서 보면 새롭게 등장한 유력하고 효율적인 정치홍보 수단이 될 수 있다.

이처럼 현대 한국사회에서 자유게시판과 토론방이 다른 어떤 나라보다도 더 활성화되어 있고, 인터넷 메신저가 일상화된 사이버공간은 사람들 간의 자유로운 소통 통로이자 민주적 공론 형성의 새로운 매체로서 각별한 주목의 대상이 되고 있다. 오프라인 세계에서는 제 목소리를 내지 못하던 수많은 개인과 집단들이 사이버공간에서는 가감없이 각자의 관심과 주장을 표출하고 있을 뿐만 아니라, 특정 정책 사안에 대해서도 즉석여론조사, 시민 배심원 제도 등을 통해 신속하고 광범위하게 자신의 입장을 표명하고 있기 때문이다. 최근에는 사이버공간의 여론 형성에 힘입은 참여정부의 출범으로 정부의 주요 정책결정 과정에 있어서는 물론, 사회 전반의 변화 동력으로서 인터넷의 중요성이 한층 부각되고 있다(김종길, 2005). 또한 인터넷은 정부와 국민 사이, 정치인들과 국민 사이에 쌍방향성 대화를 가능하게 해주며 인터넷을 통해서 일반 시민이 정치에 참여할 수 있는 길이 열리게 되었다고 평가된다. 이는 기존에 정치인들과 시민들 사이에 존재하고 있던 수직적 정

6) 하버마스(Habermas, 1989, p.88)에 의하면 공론장은 시민들이 공공문제에 대해 자유롭고, 비판적이고, 이성적이며, 공개적인 토론을 통해 숙의할 수 있는 공간을 의미한다.

7) 포스터(Poster, 1995, p.8)는 “대면적(face-to-face)대화로서의 공공영역의 시대는 확실히 끝났으며, 이제부터 민주주의의 문제는 전자적으로 매개되는 담론의 새로운 형식을 고려해야만 한다.”고 주장한다.

치구조에 많은 변화가 일어났다는 것을 의미한다(강미은, 2005). 인터넷이 가져온 가장 근본적인 변화라고 꼽을 수 있는 것은 인터넷이 정치 정보에 접근할 수 있는 새로운 기회의 문을 일반인들에게 열어주었다는 사실이다(Davis, 1999). 인터넷은 누구나 의견을 개진할 수 있고 다른 사람들의 의견을 볼 수 있다는 점에서 기존에 불가능했던 새로운 커뮤니케이션의 장을 열었다. 즉 인터넷은 새로운 형태의 공공토론의 장이며 정치적 담론형성을 위한 주요한 요소를 제공한다(Hiskes, 1995). 이는 인터넷과 같은 커뮤니케이션 기술로 시민이 직접 공공의제를 제기하고, 이를 통해 전문가나 정치인과의 공공토론장에 참여하게 되었다는 것이다. 정치적 담론을 위한 공공 토론의 장을 통해 하버마스(Harbermas, 1990/2001)가 말하는 ‘공론장’의 역할을 물리적인 공간에서가 아닌 인터넷에서 실현할 수 있게 되며(강미은, 2005), 이 공론장에서는 공개적이고 자유롭게 의사소통이 이루어져야 하고, 행위자간의 차별이 없어야 한다(이효성, 1996). 최근 우리 사회에서 제기되는 제반 사회적 이슈들이 인터넷 포털사이트의 토론방에서 주로 논의되는 것도 이러한 사실을 반영하는 예다. 때때로 토론방에 참여하는 사람들이 의견의 중재 없이도 토론의 흐름을 주도하는 민주적 모습을 발견할 수 있다. 따라서 이러한 측면은 시민이 인터넷을 통해 어떻게 시민적 생활에 참여하는가의 문제와도 관계되며 이는 기존의 전통적 미디어들이 수행하지 못한 기능을 인터넷이 새롭게 대체하는 모습이다(황용석, 2006).

### 3. 유권자의 선거 커뮤니케이션 욕구 증대

참여민주주의를 요소로 하고 있는 직접 민주주의는 그 형태로서 국민발의, 국민투표, 국민소환 등을 말할 수 있다. 이는 사회 구성원이 공동체의 정책을 형성하는데 있어 직접 참여함으로써 대의민주주의에서 문제가 되고 있는 시민의 정치적 소외감을 줄이고 또한 정책에 대한 시민의 일체감 조성 등에 기여를 하고 있으니, 이를 시민정치라고 말할 수 있다. 21세기 들어 한국정치에서 대의민주정치의 위기와 더불어 나타나고 있는 참여민주주의형태로 나타나고 있는 시민정치의 특징은 다음과 같다.

첫째, 정보기술의 발달에 따른 디지털 민주주의이다. 최근 촛불시위와 같이 실시간 시민여론의 전달과 대규모 시민들의 동원이 가능한 것은 특히 인터넷과 같은 통신매체의 발달 때문이다. 발전된 통신매체에 의하여 시민의 의사를 표현, 정치권에 투입시키는 민주주의를 우리는 전자민주주의(teledemocracy), 디지털민주주의(digital democracy), 사이버민주주의(cyber democracy) 등 다양한 명칭으로 부르고 있는데, 이것이 새로운 시민정

치의 핵심으로 나타나고 있다.

둘째, 정치의 문화화 현상이다. 대의민주정치 하에서 시민들의 직접적인 정치 참여는 선거에서의 투표를 통하여 이루어지고 있다. 그러나 이런 주인으로서 유권자의 권리는 투표의 지적과 같이 투표 당일 이외에는 큰 의미를 가지고 있지 못하다. 따라서 투표참여율이 점차 하락하는 것이 최근 대의민주정치하의 추세이다.

셋째, 시민사회가 정치권에 영향력을 행사하면서 주목을 받게 된 요인 중에 하나는 시민사회단체가 개별적으로 활동하기 보다는 네트워크 연대를 통한 공동체적 유대 중심으로 활동하는데 있다. 현대 시민사회의 특징인 시민 연대는 개인의 자발성과 자율성에 기초한 성찰적 연대인 바, 타자에 대한 관심과 도덕적 책임의식을 강조하고 있으며 또한 상호신뢰관계를 중요시하기 때문에 소통의 토대를 이루고 있다(강수택, 2007, pp.270-284).

넷째, 시민정치는 담론 정치이다. 최근 촛불시위에서 각종 쟁점이나 행동방향 등이 포털 사이트인 다음의 아고라 토론 광장을 통하여 형성된 것과 같이 시민정치는 각종 공적영역이 공론장을 통하여 형성되는 담론정치의 형태를 나타내고 있다(서유경, 2005). 즉 시민들은 중요 의제의 결정이나 정책의 실천에 국가의 제도적 정치양식에 대하여 전적으로 의존하거나 절대적 신뢰를 보내기 보다는 스스로 결사의 방식을 통하여 정치적 권리를 집합적으로 행사하고 있으며, 이런 과정에서 아고라와 같은 인터넷 토론광장은 상시적인 의사소통의 광장이 된다. 현대 시민사회의 담론정치의 공간은 고대 그리스의 아고라 광장과 같이 순전한 형태의 정치영역이 아닌 다양한 형태로 구성되어 있다. 공청회, 시민배심원단, 여론조사, 공영라디오와 TV, 독립적 인쇄매체 등이 담론정치의 장으로 이용되고 있다. 이는 기본적으로 대의민주주의에서 실행되고 있는 공적영역의 심의가 민주적 정당성을 결여하고 있다는 전제에서 출발하는 것이다.

다섯째, 시민의 삶과 직접적으로 관련된 생활정치를 시민정치에서 제기하고 있다. 미국산 쇠고기 수입문제로 야기된 촛불시위는 급식을 포함한 삶의 현장의 문제로서 우리의 주변의 삶과 직접적으로 관련된 문제에 대하여 시민들이 더욱 관심을 두게 되었다. 현대 사회에서 사회적 삶의 정치적 영역과 비정치적 영역이 상호 융합되고 있으며, 특히 이는 생활정치에 대한 시민의 증대된 관심으로 나타나고 있다.

## 제2절 선거보도 관련 언론 환경의 변화

### 1. 언론매체 다변화와 상업화

산업사회가 되면서 공론 형성의 핵심적인 매개체는 텔레비전과 신문 등의 매스미디어였다. 매스미디어는 우리에게 무엇이 중요한지에 대해 알려주며, 우리는 매스미디어를 통해 사회를 이해한다. 매스미디어가 제기하는 의제가 손쉽게 공중의 의제로 채택되는 것은 이런 이유 때문이다. 물론 산업사회에서는 공론 형성이 매스미디어에 의해서만 이루어지는 것은 아니며 공공집회나 조직적 활동 또한 소집단 모임 등에서 일어날 수도 있다. 하지만 매스미디어가 명실상부 현대 정치에서 공공의제의 양산자라는 데는 이견이 없다(최정호 외, 2000; 황용석, 2000).

언론학자들은 신문, 방송 등 전통적인 언론매체인 현재의 저널리즘은 다음과 같은 몇 가지 이유로 인해 위기에 처해 있다고 분석하고 있다. 캠벨에 따르면, 현재 저널리즘이 직면하고 있는 위기의 요소는 크게 4가지로 정리해볼 수 있다(Campbell, 2004; 문상현, 2005 재인용). 첫째, 전통적인 언론매체에 대한 수용자수의 감소이다. 이러한 현상은 종래 가장 대표적인 저널리즘 매체로 인식되어 온 신문 산업에서 특히 뚜렷이 나타나고 있고, 그것은 곧바로 수용자 수와 광고수입의 감소로 이어지며,<sup>8)</sup> 이러한 추세는 미래에도 지속될 것이라는 게 지배적인 입장이다. 둘째, 내용의 다양성 감소다. 시사문제에 대한 다양한 시각과 해석을 제공하는 것이 민주적 공론장의 활성화와 저널리즘의 중요한 책무의 하나라고 본다면, 다양성의 감소는 매우 심각한 문제가 된다. 전통적인 미디어시장에서 수용자 수 및 광고수입의 지속적인 감소, 1980년대 이후 미디어 산업에서 보편적 규범이 된 탈규제가 초래한 유사 및 이종매체와의 증대된 경쟁, 가속화되고 있는 정치적 보수화 등은 신문을 비롯한 대부분의 미디어의 내용에 있어서 다양성을 감소시키는 복합적인 요인들로 작용해왔다. 셋째, 저널리즘의 타블로이드화이다.<sup>9)</sup> 타블로이드 저널리즘의 확

8) Wilkinson (1999)의 조사에 따르면, 1994년부터 1998년의 기간동안 호주 (2%), 캐나다 (9%), 뉴질랜드 (5%), 영국 (5.5%)과 미국 (5.25%)에서 신문구독자의 수는 꾸준히 감소한 것으로 밝혀졌다 (Campbell, 2004, p. 8에서 재인용).

9) 저널리즘의 타블로이드화란 타블로이드라는 특정한 신문사이즈를 지칭하는 말에서 파생되었다. 스파크스(Sparks, 2000, p.10)에 따르면 본질적으로 타블로이드화란 신문 및 방송 저널리즘에서 나타나는 세 가지 경향과 관련된다. 첫째는 뉴스의 주 관심이 정치과정, 경제발전이나 사회변화에 주어지기 보다는 유명인이나 일반인의 사적인 생활, 스포츠나 스캔들 혹은 오락 등으로 이동하는 경향이며, 둘째는 보다 거시적으로 미디어 자체의 우선순위가 뉴스나 정보로부터 오

산은 전통적인 저널리즘의 진지함을 잃어감을 의미한다. 넷째, 새로운 기술의 등장과 뉴스에 대한 대중들의 무관심이다. 위성과 케이블TV, 나아가 인터넷의 등장이 수용자들에게 새로운 미디어 아울렛을 제공하였고, 복수의 선택에 놓인 수용자들이 전통적인 저널리즘 미디어 대신 오락매체로 주로 기능하는 새로운 미디어들로 이동하는 양상이 증가하고 있다는 것이다.

과거에는 국가권력이 저널리즘의 다양성을 침해하는 일차적인 원인을 제공했다면, 현재는 미디어산업의 거대화, 독점화, 상업화가 낳은 다양성의 감소가 오히려 더 큰 문제로 부각되고 있다. 이러한 현상은 뉴스미디어와 미디어 프로그램 중 뉴스에 대한 수용자들의 관심이 감소하는 결과를 초래한다는 것이다. 그러나 이러한 주장에 반대하는 사람들은 오히려 새로운 미디어들이 다양한 내용과 포맷의 뉴스소스로 기능하는 긍정적인 효과를 갖는다고 주장하기도 한다.

캠벨이 보다 관심을 갖는 것은 새로운 기술이 저널리즘에 미치는 영향에 관한 것이다. 학자들 간에도 이견이 있는 것처럼 기술의 변화는 저널리즘의 속성과 내용에 긍정적, 부정적 함의를 동시에 갖는다고 할 수 있다. 그리고 역사적으로 새로운 미디어 기술의 등장은 항상 이러한 양 측면을 동반하였다. 그럼에도 불구하고, 인터넷의 등장이 저널리스트들의 전통적인 작업형식, 그들이 생산해내는 뉴스의 내용, 미디어 조직의 구조와 운영방식, 그리고 특정 미디어 조직을 둘러싸고 있는 외부환경(수용자, 경쟁미디어, 뉴스원, 광고주, 규제기관 등)과의 전통적인 관계에 중요한 변화를 초래할 것이라는 점에서는 누구나 동의할 것이다(Pavlik, 2000, p. 229).

새로운 기술이 전통적 저널리즘에 부정적 영향을 미친다고 속단할 수는 없다 하더라도 심각한 저널리즘의 위기로 받아들이는 데는 대체로 입장을 같이 하는 듯하다. 저널리즘의 위기는 곧 정치과정을 매개하는 신문, 방송 등 기존 미디어의 언론활동이 시민의 정치참여와 관심을 제고하는데 기여하기 보다는 갈수록 상업적 고려와 정치적 이해관계에 의해 변질되어 갔다는 것에서 찾을 수 있기 때문이다. 신문과 방송 등에서 내용과 의견의 다양성이 감소하고 선정주의적 경향성이 강화되어 간다는 저널리즘의 위기는 결국 이들이 더 이상 시민의 자유롭고 개방적인 공론장으로서의 기능을 수행하지 못하고 있다는 표현에 다름 아니다. 어찌면 새로운 언론매체로서 주목받고 있는 인터넷에 대한 사회적 관심은

---

락에 대한 강조로 변하는 것을 말한다. 셋째, 스파크가 주목한 것은 방송에서 라디오토크쇼나 TV 고백토크쇼(confessional talk shows), 그리고 리얼리티쇼의 유행 경향이다. 요약하자면, 타블로이드 저널리즘의 확산은 전통적인 저널리즘의 진지함이 점차 그 힘을 잃어간다는 것을 의미한다고 할 수 있다.

기존 미디어에 대한 희망이 점점 사라지고 있는 암울한 현실의 반영이라고 해도 과언이 아니라고 할 것이다(문상현, 2005, p.12). 신문과 방송 등에서 내용과 의견의 다양성이 감소하고 선정주의적 경향성이 강화되어 간다는 저널리즘의 위기는 결국 이들이 더 이상 시민의 자유롭고 개방적인 공론장으로서의 기능을 수행하지 못하고 있다는 표현에 다름 아니다. 새로운 언론매체로서 주목받고 있는 인터넷에 대한 사회적 관심은 기존 미디어에 대한 희망이 점점 사라지고 있는 암울한 현실의 반영이라고 할 수 있다.

## 2. 소셜 미디어 등 웹미디어의 보편화

매스미디어의 확산으로 선거운동에서 직접적 물리적 접촉은 퇴조하고 매개적 비물리적 접촉이 주를 이루어왔다. 뉴미디어 시대에 접어들면서 선거운동의 무게중심은 점차 온라인 공간으로 옮겨지기 시작했다. 뉴미디어는 매스미디어와 전혀 대조적인 커뮤니케이션 구조와 패러다임을 배태하고 있으며, 그 요체는 커뮤니케이션 위계의 해체와 수용자들 간의 광범한 상호작용으로서, 뉴미디어의 사회적 잠재력은 지속적으로 확대되고 있다. 이는 선거 등 정치과정을 개방하고 재구조화하는 요인으로 인식된다. 웹캠페인은 정당과 매스미디어 등 전통적 중개 기제 없이도 정치인과 유권자 간의 긴밀한 접촉을 구현한다. 특히 근래에 매우 다변화된 웹 플랫폼(web platform)과 소셜미디어(social media)<sup>10)</sup>는 양자 간의 상호작용을 심화하며 선거캠페인 전문화를 강화하고 있다(장우영·민희·이원태, 2010).

근대의 정치 커뮤니케이션에서 가장 주목되는 현상은 ‘미디어의 개인화’ 및 ‘네트워크 개인주의(networked individualism)’이다. 이는 미디어의 이용 기반이 집단에서 개인으로 그리고 미디어의 주된 기능이 정보전달에서 네트워킹으로 이동해가는 일련의 동향을 함축한다(Wellman, Hampton & Miyata, 2003; Castells, 2007). 이러한 변화는 온라인 미디어를 둘러싼 관념과 플랫폼의 변화로부터 추동되고 있다. 이에 따라 미디어의 중심 기능은 공동체 기반의 집체적 커뮤니케이션에서 개인 기반의 사적 네트워킹으로 이동해왔다. 그리고 이를 위한 새로운 미디어 플랫폼들이 만들어졌으며, 그 예로 블로그, 페이스

10) 한국인터넷진흥원(2010)은 소셜 미디어(Social Media)의 특징을 참여, 개방, 대화, 커뮤니티, 연결 등 5가지 네트워크 기반 키워드들의 복합체로 보고 있다. 관심있는 모든 사람들의 참여와 피드백을 촉진하여 미디어와 이용자 개념의 경계를 소멸하며, 피드백, 코멘트, 정보 공유를 촉진함으로써 콘텐츠 접근과 사용에 대한 장벽을 개방, 이용자와 미디어 간 일방적인 콘텐츠 유통이 아닌 이용자와 이용자, 이용자와 미디어 간 다방향적인 대화를 중요시, 커뮤니티를 통해 이용자들은 상호작용하고 정보를 생산, 공유, 확산, 다양한 미디어 조합이나 링크 등 네트워크 연결을 통해 정보 및 이슈의 확대 재생산하는 특징이 있다.

북, 트위터 등과 같은 소셜미디어 붐이 일고 있다.

사회적 네트워크의 핵심은 오프라인과 온라인에서 동시에 발생하는데, 최근에는 웹2.0이 등장하면서 나타난 소셜 네트워크 서비스(social network service, 이하 SNS)가 활성화되고, 오프라인에서만 존재하던 사회적 관계망을 온라인에서도 이해당사자간의 소통을 가치사슬적 개념으로 구축하고 있다. 트위터, 페이스북, 미투데이, 싸이월드 등과 같은 SNS가 사회적 패러다임을 지배하면서, 우리 사회의 새로운 커뮤니케이션 혁명을 일으키고 있다. SNS의 흐름을 보면, 메일, 리스트버스, 뉴스그룹 등 비교적 동질적 집단 간의 네트워킹이라는 제한된 형태로 나타나던 SNS는 이제 기업이나 쇼핑몰 사이트의 게시판, 커뮤니티, 소비자포럼, 소비자 리뷰게시판, 개인의 미니홈피나 블로그, UCC 및 트위터와 같은 마이크로 블로그에 이르기까지 다양한 플랫폼을 통해 이루어지고 있다. 특히 트위터, 페이스북 등 SNS를 활용하여 선거캠페인을 전개하는 현상들이 두드러지게 나타나고 있다. 그 사례로 2007년 미국 대선<sup>11)</sup>과 2010년 영국 총선<sup>12)</sup>에서 트위터가 소셜미디어 캠페인의 총아로 떠올랐으며, 국내에서도 그 사례들이 속속 나타나고 있다. 이러한 소셜 미디어는 온라인을 넘어 이동성이 가능한 모바일과 접목되어 활용되고 있다. 특히, SNS가 모바일 상에서 구현이 가능하게 되면서 상호 커뮤니케이션 및 정보를 즉각적으로 수신 및 교환이 가능케 되었다. 이러한 디지털 변화의 환경은 선거캠페인에도 영향을 미치고 있다.

소셜미디어의 대표적인 예로는 블로그, SNS, 인스턴트 메시지 보드, UCC 등이 있으며, 이를 통해 공유되는 대상은 텍스트, 이미지, 오디오, 비디오 등의 다양한 형태를 가진다. 소셜 미디어의 확산 배경으로는 첫째, 디지털 네이티브<sup>13)</sup>의 등장과 디지털 라이프 스타일의 일상화를 들 수 있다. 디지털 환경을 태어나면서부터 생활처럼 사용하는 세대인 디지털 네이티브들이 디지털 이민자<sup>14)</sup>들과 함께 새로운 사회주도 세력으로 등장하게 되었

---

11) 2007년 미국 프라이머리 당시 민주당 대선 후보 후보군에 불과했던 오바마의 약진은 YouTube/CNN 토론회부터 시작되었다. 이 토론회는 전문가 패널을 배제하고 시민들의 UCC질문으로 이루어진 시민포럼으로 진행되었다. 인터넷에서만 500만명 이상의 시청자를 운집시킨 이 토론회를 통해 오바마는 클린턴과 양강 구도를 형성할 수 있었다(장우영, 2008).

12) 영국의 주요 정당들은 2009년부터 소셜미디어 캠페인 전략 수립에 주력하였으며, 2010년 총선에서는 각 정당들이 홈페이지에서 벗어나 소셜미디어를 기축으로 후보와 유권자 간의 직접 연결을 시도했다. 웹캠페인 미디어로 유튜브, 페이스북, 트위터, 구글 어스 등 일련의 소셜미디어가 집체적으로 동원되었다. 특히 자유민주당의 소셜미디어 캠페인이 가장 두드러졌으며, 이는 양당체제에서 제3당에게 소셜미디어는 더욱 매력적인 선거의 무기이기 때문이다. 닉 크레그 당수의 경우 가장 많은 30,290명의 팔로어를 구축했던 것으로 측정되었다(조희정·이원태, 2010).

13) 미국의 교육학자인 마크 프렌스키(Marc Prensky)가 2001년 그의 논문 'Digital Native, Digital Immigrants' 를 통해 처음 사용한 용어로 1990년대 개인용 컴퓨터의 대중화, 1990년대 휴대전화와 인터넷의 확산에 따른 디지털 혁명가에서 성장기를 보낸 30세 미만의 세대를 지칭한다.

14) 디지털 네이티브와 대비되는 개념으로 후천적으로 디지털 기술에 적용해간 30대 이상의 기성

다. 그리고 스마트폰, 넷북 등 퍼스널 이동통신 기기의 발전과 모바일 기반 디지털 콘텐츠의 수요 증가 및 모바일 융합서비스가 확대되고 이들이 일상생활과 밀접하게 연관되어 지고 있으며, Web 2.0 기반 기술을 보다 편리하고 유동적인 이용자 인터페이스 환경이 구축됨에 따라 다양한 정보 공유와 네트워킹 기능이 확대되었다고 할 수 있다.

두 번째 배경으로는 정보흐름의 다변화로 대인 커뮤니케이션 패러다임의 변화를 들 수 있다. 정보의 흐름이 생산자와 소비자 사이에서 양방향성을 띄게 되면서, 모든 이용자가 콘텐츠를 소비하는 동시에 생산하는 프로슈머(prosumer)로서 활동하게 되었으며, 자신만의 전문가적 식견과 의견을 갖춘 이용자들의 증가로 정보를 생산, 소비, 공유 활동을 하기 위한 공동체를 구성하고 네트워크 안에서 사회적인 관계를 유지, 발전하게 되었다. 더불어 이용자의 친화욕구 및 자기표현 욕구가 증대되면서 커뮤니티 안에서 타인과의 공감대를 형성하여 소통하고 관계를 유지하고자 하는 대인 커뮤니케이션 채널로서 활용가능하게 되었다.

매스미디어가 등장하기 이전의 선거캠페인은 주로 지역 수준에서 후보와 유권자 간의 직접적인 대면이 중심축을 이루었으나, 그 이후에 전국적 수준에서 TV, 라디오, 신문 등을 통한 간접적이며 일방향적인 커뮤니케이션 활동이 선거캠페인의 주축을 이뤄왔다. 그러나 매스미디어를 매개로 하는 선거캠페인은 선거 자금이 풍부한 대정당이 재정적 능력이 취약한 군소정당을 압도하며 고비용 활동으로 정착되었다(이호영 외, 2008). 매스미디어 환경에서는 유권자의 지위가 수동적인 수용자, 즉 선거캠페인의 객체 혹은 방관자에 머물렀다. 이는 유권자의 피드백을 받을 채널을 만들지 못한 매스미디어 커뮤니케이션의 구조적 한계라고 볼 수 있다. 따라서 유권자의 목소리가 선거캠페인에 제대로 투영되지 못했으며 후보 중심의 선거캠페인이 지속되는 실정이다.

그러나 뉴미디어 커뮤니케이션 특성은 이러한 문제들을 극복할 수 있는 잠재력을 제공하고 있다. 포스터(Poster, 1998)는 뉴미디어의 등장은 매스미디어 커뮤니케이션으로부터의 근본적 변혁을 야기시킨다고 보았다. 커뮤니케이션 구조와 패러다임의 변화를 지적했는데, 그 각각을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 뉴미디어 커뮤니케이션은 물리적 제약들로부터 자유로우며, 일방향적 전달에서 다면적 네트워킹과 상호작용으로 미디어의 중심 기능을 변화시키고 있다. 둘째, 의제설정 주체가 변화한다. 온라인상에 대안적 공론장이 형성됨으로써 메시지 생산자와 수용자라는 이원적 경계는 물론, 기성 언론의 독점적 의제설정 권한이 현격히 약화되었다. 셋째, 웹에 기반한 다양한 미디어 플랫폼의 창조와 통합이

---

세대를 일컫는다.

다. 미디어 융복합은 종래의 모든 미디어를 웹상에 통합하고 혁신된 커뮤니케이션 플랫폼을 지속적으로 새롭게 만들어내고 있다.

웹캠페인은 정보통신기술혁명으로부터 발단된 이러한 커뮤니케이션 체제 변혁의 산물이다. 웹캠페인은 당선 또는 낙선을 목표로 온라인을 기축으로 선거 의제를 생성하고 동의, 지지, 참여를 촉구하는 일체의 활동을 뜻한다. 웹캠페인은 인력, 시간, 비용 등 거의 모든 투입요소들을 절감하면서도 그 효과를 배가할 수 있다는 강점을 가지고 있다. 그리고 다양한 온라인 미디어 플랫폼들은 표적 집단별로 다각적인 소통과 공약을 용이하게 만든다. 더욱 중요한 점은 웹캠페인은 종래의 선거캠페인과 달리 유권자들에게 참여 패널을 전폭적으로 개방하고 있다는 것이다(Rogers, 2002; Greer, J. & Lapointe, 2004). 따라서 웹캠페인의 주체는 정당과 후보를 넘어 다양한 부문과 개인들까지로 확장되고 있다. 이는 웹캠페인이 하향 방식은 물론 광범위한 상향 방식을 동반하게 됨을 의미한다.

인터넷언론의 특성과 그것이 전통적인 저널리즘에 미친 영향은 인터넷이라는 미디어가 가진 기술적 특성에 상당부분 기인한다고 할 수 있다. 이는 인터넷언론이 인터넷의 잠재력을 극대화하는 방식으로 미디어를 활용하기 때문이다. 인터넷언론의 대표적인 특성으로 첫째, 쌍방향적인 커뮤니케이션에 근거한 상호작용성을 들 수 있다. 과거의 언론이 불특정다수를 대상으로 언론사가 생산한 뉴스를 일방적으로 전달하는 방식이었다면, 인터넷언론은 뉴스원과 뉴스제작자, 뉴스 제공자와 수용자, 그리고 수용자 상호간의 커뮤니케이션이 가능하게 됨으로써 뉴스생산자와 소비자의 엄격한 분리가 갈수록 약화되게 된다. 특히 전통적인 언론에서는 수용자의 피드백을 담보하는 장치가 매우 제한적이었을 뿐만 아니라 그러한 피드백을 뉴스생산과정에 반영하는 것이 매우 어려웠던데 반해, 인터넷언론에서는 기사에 대한 토론이나 댓글달기 등을 통해 뉴스 내용에 대한 의견을 기자나 언론사에 전달하는 것이 매우 용이해졌다. 또한 독립형 또는 토론형 인터넷언론은 일반시민에게까지도 뉴스 생산을 가능하게 했다. 물론 이로 인해 뉴스의 공정성이나 객관성 시비 등이 많이 제기되고 있지만, 인터넷언론의 상호작용성은 기존 언론미디어들과는 비교할 수 없을 정도로 참여적 공론장의 형성을 가능케 하는 원동력이 되고 있다.

둘째, 인터넷언론은 하이퍼텍스트성(hypertextuality)을 갖는다. 하이퍼텍스트는 텍스트의 비선형성과 다중심성이라는 두 가지 특징을 갖는다. 기존 미디어의 선형성에 비해 인터넷언론의 하이퍼텍스트성은 독자들로 하여금 다양한 루트의 선별적 기사읽기를 가능하게 한다. 이는 전통적인 뉴스생산자에 의한 수용자의 기사읽기 통제가 어려워진다는 것을 의미하는 바, 그것은 곧 뉴스생산자와 소비자 간의 권력 관계에 있어 변화가능성의 준

재를 긍정하는 것이라고 할 수 있다. 셋째, 인터넷언론의 기반이 되는 인터넷 기술은 동시성과 비동시성을 모두 갖는다. 이러한 특징은 기존 미디어의 정보전달과정에서 나타나는 시간구속성을 극복할 수 있게 해줄 뿐만 아니라 인터넷언론이 수용자와의 즉각적인 커뮤니케이션을 통해 먼대면 커뮤니케이션을 복원할 수 있는 가능성을 보여준다.<sup>15)</sup>

---

15) 한편 헌법재판소는 인터넷은 공중파방송과 달리 ‘가장 참여적인 시장’ 내지 ‘표현촉진적 매체’ 이고, 공중파방송은 전파자원의 희소성, 방송의 침투성, 정보수용자측의 통제능력의 결여와 같은 특성을 가지고 있어서 그 공적 책임과 공익성이 강조되어 인쇄매체에서는 볼 수 없는 강한 규제조치가 정당화되기도 하지만, 인터넷은 그와 같은 방송의 특성이 없으며 오히려 진입장벽이 낮고 표현의 쌍방향성이 보장된다는 특성이 있다고 판시한 바 있다.헌재 2002.6.27, 99헌마480(전기통신사업법 제53조, 동법시행령 제16조 위헌결정; 동법 제71조 제7호 중 제53조 제3항 부분에 대한 각하결정)

## 제3장 국내 선거보도심의제도의 현황

### 제1절 국내 선거 캠페인 관련 법제의 특성

#### 1. 선거 공정성 측면의 선거 캠페인 규제

선거 캠페인은 후보자나 정당 입장에서 보면 선거에서 승리를 목적으로 유권자에게 정보를 전달하고 설득하며 동원하는 조직화된 활동을 의미하며(Farrell and Schmitt-Beck, 2002, p.128). 유권자의 입장에서 보면 후보자나 정당에 관한 정보를 취득하고 분석하여 지지할 후보자나 정당을 선택하기 위한 정보습득과정이라 할 수 있다(Holbrock, 1996).

선거 캠페인의 법적 의미는 ‘후보자가 당선되거나, 당선되게 하거나, 당선되지 못하게 하는 행위’를 말한다. 즉, 선거에 관한 단순한 의견개진 및 의사표시, 입후보와 선거 캠페인을 위한 준비행위, 정당후보자 추천에 관한 단순 지지나 반대 의견을 표시하는 것, 일반적인 정당 활동은 선거캠페인으로 보지 않는다(공직선거법 제58조제1항). 선거캠페인의 규제는 국가가 일정한 공익을 목적으로 선거운동과 관련된 행위를 제약하는 규칙을 정하고 그 준수여부를 감시하고 처벌하는 모든 규범과 절차를 의미한다. 따라서 법률, 규칙, 지침과 같은 공식적 규칙뿐만 아니라 관행, 업무처리 절차, 선거문화와 같은 비공식적 규칙도 포함될 수 있다(유현중, 2011, p.88).

우리나라 선거 캠페인 법제의 특징은 선거운동의 자유와 선거의 공정성을 확보하기 위해 다소 엄격한 제한을 둔다는 점이다. 서구 국가의 선거법제는 선거운동의 표현활동에 대한 법적 규제를 받지 않고 자유롭게 행해지고 있는 반면에 우리나라의 공직선거법은 선거운동에 대하여 다소 광범위한 제한을 두고 있다. 공직선거법은 제58조 제2항에 “누구든지 자유롭게 선거운동을 할 수 있다”라고 규정하여 선거운동의 자유를 원칙으로 하고 있으나, 그 단서조항에 “그러나 이 법 또는 다른 법률의 규정에 의하여 금지 또는 제한되는 경우에는 그러하지 아니하다”라고 규정하고 있어, 선거운동의 기간·주체·방식 등에 관한 일정한 제한을 두고 있음을 알 수 있다. 선거운동규제의 구체적 내용으로는 선거운동기간의 법정에 의하여 사전선거운동이 금지되며(제59조), 호별방문금지(106조)를 비롯하여 문서·도화 등에 의한 선거운동이 제한되고 있고(제64조-제67조), 선거와 관련하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사의 경위와 그 결과를 공표하거나 보도할

수 없도록 하고 있으며(제108조제1항), 단체의 선거운동 등이 제한되고 있다(제87조).

## 2. 인터넷 언론에 대한 규제

2004년 3월 개정된 선거법에는 인터넷 언론 개념이 도입되었다. 개정 선거법에 인터넷 언론이 법적으로 수용된 것은 사회적 영향력에 비하여 법률적 사각지대가 존재했던 인터넷 언론의 폐해를 막기 위해서였다(성낙인, 2002; 황용석, 2004). 동시에 이는 인터넷 언론이 신문이나 방송과 다른 특성을 갖고 있는 매체라는 전제에서 출발한다. 언론매체로서 인터넷의 특성은 다음과 같다. 인터넷은 대중매체와 같이 일 대 다의 고정된 커뮤니케이션 과정을 갖는 것이 아니라 매우 다양한 수준의 커뮤니케이션 과정을 통합적으로 제공한다. 디셈버(December)에 따르면 인터넷 커뮤니케이션을 통한 6가지 정보교환 형태를 구분하고 있다(황용석, 2004). 첫째는 일대일 방식으로, 이는 한 사용자가 다른 한 명의 사용자에게 하나의 메시지를 전달하는 것을 말한다(예: 전자우편). 둘째는 일대다 방식으로, 이는 한 명의 사용자가 특정 사용자들에게 메시지를 보내는 경우를 말한다(예: 메일링 리스트). 셋째는 일대서버 방송방식으로, 이는 한 명의 송신자가 메시지를 서버에 보내고 서버가 그 메시지를 적절한 클라이언트 소프트웨어를 갖고 있는 불특정 다수에게 송신하는 경우를 말한다. 넷째, 일대서버 협송 방식으로 한 명의 송신자가 서버에 메시지를 보내고 서버가 이 메시지를 적절한 클라이언트 소프트웨어를 갖고 있는 특정 집단에게만 송신하는 방식이다. 다섯째, 서버 방송 방식으로, 서버가 저장하고 있는 정보를 적절한 클라이언트 소프트웨어를 갖고 있는 이용자 누구에게나 접근할 수 있도록 하는 경우를 말한다(예: 웹사이트들). 마지막으로 서버 협송 방식은 이는 한 서버가 지닌 다양한 정보를 단지 이용 가능한 소수의 특정 사용자들에게만 전달하는 방식이다. 이처럼 인터넷은 과거의 미디어가 보여주지 못했던 통합적인 커뮤니케이션 환경을 하나의 시스템으로 가능하게 해줌으로써, 다양한 커뮤니케이션 환경에 유연하게 대처할 수 있게 해준다. 따라서 인터넷언론이 웹을 기반으로 한 서버 브로드캐스팅 방식이 주류를 이룬다 하더라도 실제로 기사의구성과 이용 과정은 다양한 커뮤니케이션 방식을 동시에 포함해서 이루어진다. 특히 인터넷의 상호작용적 특성은 일방향적 매체와는 확연하게 다른 것이다. 수용자의 저널리스트 또는 수용자 간의 능동적인 커뮤니케이션이 가능한 상호작용적인 매체환경을 제공한다는 점이다(황용석, 2004).

인터넷의 가상공간은 정보의 생산과 소비과정에 중간매개자가 없기 때문에 가공되지

아니한 정보가 신속하게 전달되고 누구나 저렴한 비용으로 정보를 생산할 수 있다는 점에서 진입장벽이 거의 없다. 또한 쌍방향의 정보유통이 가능하기 때문에 정보생산자와 정보소비자, 독자와 기자의 구별도 모호하고 익명성이 보장된다는 점 때문에 그에 대한 책임성 문제가 남아있기는 하다. 하지만 쌍방향 커뮤니케이션을 통해 잘못된 정보에 대한 자정능력 또한 기존 매체에서 볼 수 없던 특징으로 꼽힌다. 이러한 이유로 직접민주주의와 참여민주주의를 꽃피울 수 있는 최적의 매체로 인터넷이 거론되기도 한다(박선영, 2004). 이와 같이 인터넷이 참여민주주의를 도울 수 있는 매체로 보는 관점이 있기는 하지만, 한편으로는 사회적 영향력에 준하는 공정보도의 책임을 부과하기 위해 2004년 공직선거법에 인터넷 언론을 선거보도 심의대상에 포함시켰다. 그러나 이를 두고 온라인 공론장의 냉각효과를 유발하여 시민들의 선거참여를 제약하는 조항들이 되었다는 논란이 일었고, 이후 2005년 선거법 개정에서 논란을 야기해온 조항들을 정비하거나 조정함으로써 17대 대선 인터넷 선거운동을 규율하는 제도적 틀이 완성되었다. 2007년 중앙선거관리위원회의 ‘선거 동영상 UCC 운용기준’ 과 2010년 ‘트위터 선거규제 기준’ 은 입법의 공백을 메웠으나, 젊은층의 선거참여를 제약하는 결과를 초래했다는 논란도 있었다. 결과적으로 강화된 인터넷 규제 환경은 유권자의 선거참여 규칙을 재정의함으로써 정치 공론장으로서의 인터넷의 역할을 위축시키는 결과를 낳기도 했다(장우영, 2008).

<표 2> 17대 대선 인터넷 선거운동 규제 공직선거법 조항

공직선거법 및 가이드라인	내용	시기
공직선거법 제8조의 5·6	인터넷선거보도심의위원회 설치	2004년 선거법 개정
공직선거법 제10조의 3	사이버선거부정감시단 설치	2004년 선거법 개정
공직선거법 제82조의 4·5	정보통신망을 이용한 선거운동 규제	2004년 선거법 개정
공직선거법 제82조의 6 및 제261조	인터넷 실명제 시행	2004년 선거법 개정(도입) 2004년 선거법 개정(강화)
공직선거법 제93조의 1, 제251조 및 제255조의 2	정당과 후보에 대한 지지·반대 표현 규제	2004년 선거법 개정
선거 UCC 운용 기준	UCC 게시·전송 규제	2008년 중앙선관위 가이드라인 도입

출처 : 장우영(2008)

## 제2절 선거보도심의제도의 현황

선거법 제8조에서는 언론보도의 공정성과 객관성을 확보하기 위해 언론기관의 공정보도 의무를 규정하고 있으며, 언론기관의 공정보도 여부를 심의하기 위한 제도적 장치가 마련되어 있다. 언론의 공정보도 여부를 심의하는 기관으로 선거방송심의위원회, 선거기사 심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회가 있다. 이들 기구의 심의대상은 방송법에 규정된 방송사들이 행하는 선거방송, 신문법에 따라 정기간행물과 인터넷 매체가 내보내는 선거 기사로 선거기간에 이루어지는 보도 전반 등이다. 여기서 선거보도는 선거가 대중적 관심의 대상이 되는 기간에 선거참여자, 특히 정당, 정당관계자, 후보자, 후보자가 되려는 자와 그 관계인에 대해 보도기관으로서 실질적인 조직과 형태를 갖춘 기관은 물론이고 개인 또는 정당이나 후보자에 의해 이루어지는 보도를 의미한다(김기중, 2002). 심의대상이 되는 선거보도를 보면, 선거참여자들, 특히 정당, 정당관계자, 후보자, 후보자가 되려는 자와 관련자들에 대한 보도가 포함되며, 보다 넓게는 선거의 의미와 내용 등 선거 전반에 관한 모든 보도를 포함할 수도 있다.

<표 3> 국내 선거보도심의기구 현황

기구	인터넷선거보도심의위원회	선거기사심의위원회	선거방송심의위원회
법규	공직선거법 제8조의5,6	공직선거법 제8조의3	공직선거법 제8조의2
주관기관	중앙선거관리위원회	언론중재위원회	방송통신심의위원회
설치 및 운영	상설	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임기만료에 의한 선거 : 예비후보자등록 신청개시일 전일부터 선거일 후 30일까지</li> <li>- 보궐선거등 : 선거일 전 60일(선거일 전 60일 후에 실시사유가 확정된 보궐선거등의 경우에는 그 선거의 실시사유가 확정된 후 5일)부터 선거일 후 30일까지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임기만료에 의한 선거 : 예비후보자등록신청개시일 전일부터 선거일 후 30일까지</li> <li>- 보궐선거등 : 선거일 전 60일(선거일 전 60일 후에 실시사유가 확정된 보궐선거등의 경우에는 그 선거의 실시사유가 확정된 후 5일)부터 선거일 후 30일까지</li> </ul>
구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 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.</li> <li>- 위원의 임기는 3년.</li> <li>- 상임위원 1인을 두되, 중앙선거관리위원회가 인터넷선거보도심의위원회의 위원 중에서 지명.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국회에 교섭단체를 구성한 정당과 중앙선거관리위원회가 추천하는 각 1명, 언론학계·대한변호사협회·언론인단체 및 시민단체 등이 추천하는 사람을 포함하여 9명 이내의 위원으로 구성.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국회에 교섭단체를 구성한 정당과 중앙선거관리위원회가 추천하는 각 1명, 방송사·방송학계·대한변호사협회·언론인단체 및 시민단체 등이 추천하는 사람을 포함하여 9명 이내의 위원으로 구성.</li> </ul>
지위 및 권한	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인터넷 선거보도의 정치적 중립성·형평성·객관성 및 권리구제 기타 선거보도의 공정을 보장하기 위하여 필요한 사항을 정하여 이를 공표하여야 함.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 선거기사의 공정 여부를 조사하여야 하고, 조사결과 선거기사의 내용이 공정하지 아니하다고 인정되는 경우에는 해당 기사의 내용에 관한 사과문 또는 정정보도문의 게재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 선거방송의 공정여부를 조사하여야 하고, 조사결과 선거방송의 내용이 공정하지 아니하다고 인정되는 경우에는 「방송법」 제100조제1항 각 호에 따른 제재조치 등을 정하여</li> </ul>

	<p>- 업무수행을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 관계 공무원 또는 전문가를 초청하여 의견을 듣거나 관련 기관·단체 등에 자료 및 의견제출 등 협조를 요청할 수 있음.</p> <p>- 인터넷언론사의 인터넷홈페이지에 게재된 선거보도의 공정 여부를 조사하여야 함. 조사결과 선거보도의 내용이 공정하지 아니하다고 인정되는 때에는 당해 인터넷언론사에 대하여 해당 선거보도의 내용에 관한 정정보도문의 게재 등 필요한 조치를 명하여야 함.</p>	<p>를 결정하여 이를 언론중재위원회에 통보하여야 하며, 언론중재위원회는 불공정한 선거 기사를 게재한 정기간행물등을 발행한 자에 대하여 그 사과문 또는 정정보도문의 게재를 지체 없이 명하여야 함.</p>	<p>이를 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제3조제1항에 따른 방송통신위원회에 통보하여야 하며, 방송통신위원회는 불공정한 선거방송을 한 방송사에 대하여 통보받은 제재조치 등을 지체 없이 명하여야 한다.</p>
<p>직무처리 과정</p>	<p>① 인터넷언론사의 인터넷홈페이지에 게재된 선거보도의 공정 여부를 조사해야 하며, ② 조사결과 선거보도의 내용이 공정하지 아니하다고 인정되는 때에는 당해 인터넷언론사에 대하여 해당 선거보도의 내용에 관한 정정보도문의 게재 등 필요한 조치를 명함.</p>	<p>① 선거기사심의위원회는 선거기사의 내용이 공정한지를 조사해야 하고, ② 조사결과 불공정할 경우 해당 기사의 내용에 관한 사과문 또는 정정보도문의 게재를 결정하고, ③ 이를 언론중재위원회에 통보하여야 함. ④ 언론중재위원회는 불공정한 선거 기사를 게재한 정기간행물등을 발행한 자에 대하여 그 사과문 또는 정정보도문의 게재를 지체 없이 명하여야 함.</p>	<p>① 선거방송심의위원회는 선거방송의 공정 여부를 조사하여야 하고, ② 조사결과 선거방송이 불공정할 경우, 「방송법」 제100조제1항 각 호에 따른 제재 조치 등을 정하여, ③ 이를 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제3조제1항에 따른 방송통신위원회에 통보하여야 하며, ④ 방송통신위원회는 불공정한 선거방송을 한 방송사에 대하여 통보받은 제재조치 등을 지체 없이 명하여야 함.</p>

## 1. 선거방송심의위원회

방송통신심의위원회는 선거방송심의위원회를 설치하여, 선거방송의 공정성 여부를 심의한다. 임기만료에 의한 선거의 경우 예비후보자등록신청개시일 전일부터 설치하여 선거일 후 30일까지 운영한다. 보궐선거등은 선거일 전 60일(선거일 전 60일 후에 실시사유가 확정된 보궐선거등의 경우에는 그 선거의 실시사유가 확정된 후 5일)부터 선거일 후 30일까지 설치·운영한다.<sup>16)</sup> 선거방송심의위원회는 선거방송의 정치적 중립성·형평성·객관성 및 제작 기술상의 균형유지와 권리구제 기타 선거방송의 공정을 보장하기 위하여 필요한 사항을 정하여 이를 공표하여야 한다. 선거방송의 공정여부를 조사하여야 하고, 조사결과 선거방송의 내용이 공정하지 아니하다고 인정되는 경우에는 「방송법」 제100조 제1항 각 호에 따른 제재조치 등을 정하여 이를 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제33조제1항에 따른 방송통신위원회에 통보하여야 하며, 방송통신위원회는 불공정한 선거방송을 한 방송사에 대하여 통보받은 제재조치 등을 지체 없이 명하여야 한다. 후보자 및 후보자가 되려는 사람은 선거방송심의위원회가 설치된 때부터 선거방송의 내용이 불공정하다고 인정되는 경우에는 선거방송심의위원회에 그 시정을 요구할 수 있고, 선거방송심의위원회는 지체 없이 이를 심의·의결해야 한다.

선거방송심의위원회는 국회에 교섭단체를 구성한 정당과 중앙선거관리위원회가 추천하는 각 1명, 방송사·방송학계·대한변호사협회·언론인단체 및 시민단체 등이 추천하는 사람을 포함하여 9명 이내의 위원으로 구성한다. 이 경우 선거방송심의위원회를 구성한 후에 국회에 교섭단체를 구성한 정당의 수가 증가하여 위원정수를 초과하게 되는 경우에는 현원을 위원정수로 본다. 선거방송심의위원회는 선거방송 심의를 위한 관련 규정으로 ‘선거방송심의에관한특별규정’을 두고 있는데, 일부 심의기준 내용과 개념이 추상적이거나 모호하고, 그 규제의 범위가 과하다는 비판도 제기되고 있다. 주동황(2005)은 선거방송의 공정성은 유권자인 시청자에게 더욱 다양한 선거관련 정보들이 제공될수록, 그 전달 방법들도 더욱 다원적이고 더욱 개방적으로 활용될수록 확보될 가능성이 높다고 보고, 선거방송의 공정성 확보가 지나치게 형식적이거나 기계적인 방식으로 이해되거나 얻어져서는 안된다고 지적하고 있다.<sup>17)</sup>

16) 2010년 1월 25일 공직선거법이 개정되기 전에는 선거방송심의위원회의 구성과 운영에 관한 규칙 제3조에 따라 선거일전 120일까지 설치하여 선거일후 30일까지 운영되었다.

17) 주동황(2005)은 현재 선거방송의 기능이 주로 보도프로그램과 토론프로그램 중심으로 이뤄지고 있는 현실은, 오늘날 유권자의 선거참여 고양과 미디어정치의 발전이라는 목표를 위해서

## 2. 선거기사심의위원회

언론중재위원회는 선거기사심의위원회를 설치하여, 선거기사(사설·논평·광고 기타 선거에 관한 내용을 포함)의 공정성 여부를 심의한다. 임기만료에 의한 선거의 경우 예비 후보자등록신청개시일 전일부터 설치하여 선거일 후 30일까지 운영한다. 보궐선거등은 선거일 전 60일(선거일 전 60일 후에 실시사유가 확정된 보궐선거등의 경우에는 그 선거의 실시사유가 확정된 후 5일)부터 선거일 후 30일까지 설치·운영한다.

선거기사심의위원회는 신문, 잡지 등 정기간행물 및 뉴스통신에 게재된 선거기사의 공정성 여부를 자체심의하여 적절한 제재조치를 의결한다. 그리고 후보자(후보자가 되고자 하는 자)가 선거기사가 불공정하다고 판단하여 심의위원회에 시정을 요구할 경우, 이를 심의·의결하며, 후보자나 정당(중앙당)이 언론사에 반론보도를 청구했으나 협의가 결렬되어 심의위원회에 회부될 경우 이를 심의·의결한다. 선거기사심의위원회는 공직선거법 제8조의3 2항에 따라 국회에 교섭단체를 구성한 정당과 중앙선거관리위원회가 추천하는 각 1명 그리고 언론학계, 대한변호사협회, 언론인단체 및 시민단체 등이 추천하는 사람을 포함하여 9인 이내의 위원으로 구성된다.

선거기사심의위원회의 심의 및 의견 절차는 자체심의, 시정요구심의, 반론보도청구회부심의 3가지로 나누어 볼 수 있다(언론중재위원회, 2010, pp.10-11). 첫째, 자체심의를 전문 모니터요원과 실무팀이 심의위원회가 설치 운영되는 기간동안 신문, 잡지 등 정기간행물 및 뉴스통신에 게재된 선거기사를 모니터하여 선거기사심의기준 및 공직선거법을 위반했다고 판단되는 보도를 안건으로 상정한다. 심의위원회는 이를 심의하여 불공정한 보도일 경우, 사과문, 정정보도문, 반론보도문, 경고문 게재 및 경고, 주의, 권고 등의 결정을 내린 후 이를 언론중재위원회에 통보하며, 중재위원회는 해당 언론사에 위 결정사항의 이행을 ‘지체 없이’ 명한다. 심의위원회의 결정에 이의가 있는 언론사는 1회에 한해

---

는 미흡하다고 지적하고 있다. 기존 주류 미디어 중심의 선거보도가 이미 한계에 부딪히고 있고, 인터넷 등 다양한 전달매체들을 통해 선거 관련 정보와 자료들이 무한정으로 확산되고 있는 현실에서 기존 선거방송의 의미는 위축되어갈 수 밖에 없으며 앞으로 그 위상과 기능을 충분히 확보하는 게 절실한 과제로 등장할 것이라고 전망한다. 만약, 예컨대 선거방송에 대한 엄격한 규제가 강화되는 등의 이유로, 선거방송의 기능이 충분히 활성화되지 못한다면, 유권자인 시청자의 눈길은 자연 인터넷 등 새로운 미디어로 향하게 될 것이며, 결국 TV 등을 통한 선거방송이나 미디어정치 효용성은 앞으로 설 자리를 잃게 될 지도 모른다는 우려이다.

재심을 청구할 수 있다. 재심청구는 결정문을 송달받은 날로부터 3일 이내에 해야 한다.

둘째, 시정요구심의회는 후보자(후보자가 되고자 하는 자)가 심의위원회가 설치, 운영되는 기간동안 신문, 잡지 등 정기간행물 및 뉴스통신에 게재된 선거기사가 불공정하여 피해를 입었다고 판단하는 경우, 심의위원회에 시정을 요구할 수 있다. 심의위원회는 시정요구가 접수되면 ‘지체 없이’ 심의하여, 요구사항이 이유 있다고 판단될 경우 해당 기사에 대해 사과문, 정정보도문, 반론보도문, 경고문게재 및 경고, 주의, 권고 등의 결정을 내린다. 이후 절차는 자체심의회와 동일하다.

셋째, 반론보도청구회부심의로, 정당(중앙당)이나 후보자(후보자가 되고자 하는 자)는 심의위원회가 설치된 날부터 선거일까지 신문, 잡지 등 정기간행물 및 뉴스통신에 게재된 선거기사로 피해를 입었을 경우, 기사게재가 있음을 안 날부터 10일 이내(기자게재일로부터 30일 이내)에 해당 언론사에 직접 반론보도문 게재를 청구할 수 있다. 그러나 언론사와 협의가 이뤄지지 않을 경우, 청구인(정당 혹은 후보자)이나 언론사는 이를 ‘지체 없이’ 심의위원회에 회부할 수 있다. 심의위원회는 회부된 반론보도청구를 48시간 이내에 처리해야한다. 심의위원회는 반론보도문 청구가 이유있는 것으로 판단되면, ‘인용’ 결정을, 이유가 없거나 청구 요건을 갖추기 못한 경우에는 각각 ‘기각’ 과 ‘각하’ 등을 결정하여 양측에 통보한다. 이후 절차는 자체심의회나 시정요구심의회 절차와 동일하다.

2009년 12월 30일 공직선거법 개정안(2010.1.25.시행)이 국회에서 의결되면서 개정된 공직선거법 내용 중 심의위원회와 관련된 조항은 크게 3가지로 살펴볼 수 있다(언론중재위원회, 2010). 첫째, 심의위원회 설치 운영 기간 변경이다. 그동안 재보궐 선거시에는 심의위원회가 설치되지 못했는데, 이번 개정으로 재보궐 선거시에도 심의위원회를 설치, 운영하도록 했다. 또한 개정 전에는 임기만료에 의한 선거의 선거일 전 120일(대통령의 궐위로 인한 선거 또는 재선거에 있어서 그 선거실시 사유가 확정된 때부터 20일)부터 선거일 후 30일까지로 되어 있었으나, 이번 법 개정으로 임기만료에 의한 선거는 예비후보자 등록신청개시일 전일부터 선거일 후 30일까지, 보궐선거등은 선거일 전 60일(선거일 전 60일 후에 실시사유가 확정된 보궐선거등의 경우에는 선거의 실시사유가 확정된 후 5일)부터 선거일 후 30일까지 심의위원회를 설치 운영하도록 했다.

둘째, 선거기사심의위원 추천권자에 중앙선거관리위원회가 추가되었다. 그리고 심의위원회 구성 후 국회 교섭정당이 증가하여 위원정수를 초과하게 되는 경우에는 현원을 위원정수로 보도록 했다.

셋째, 선거보도에 대한 반론보도청구 기간이 변경되었다. 임기만료에 의한 선거의 선

거일 전 90일부터 가능했던 반론보도청구가 심의위원회가 설치된 때부터 가능하도록 변경되었다. 개정 ‘공직선거법’에 정당이나 후보자의 정책, 공약에 관한 비교평가 결과 보도에 관한 조항인 제108조의2가 신설됨에 따라 관련 조항을 심의기준에 포함한 것도 주목할 만하다. 즉 선거기가심의회 기준 제8조의2(정책·공약에 관한 비교평가결과의 보도)를 신설하여 언론사가 정당·후보자의 정책이나 공약에 관한 비교평가를 보도할 때에는 점수를 부여하거나 서열화하여서는 안 되도록 했으며, 정책이나 공약에 대한 비교평가결과 보도 시, 평가주체, 평가단 구성·운영, 평가지표·기준·방법 등 평가의 신뢰성·객관성을 입증할 수 있는 내용을 함께 보도하도록 했다.

### 3. 인터넷선거보도심의위원회

인터넷선거보도심의위원회는 인터넷 선거보도<sup>18)</sup>의 공정성을 유지하는 한편, 인터넷언론사<sup>19)</sup>의 불공정 선거보도로 인한 정당 및 후보자의 피해를 구제하기 위해 2004년 3월 12일 개정된 ‘공직선거법’ 제8조의5에 의거하여 중앙선거관리위원회 산하에 설치·운영

18) 사설, 논평, 사진, 방송, 동영상 기타 선거에 관한 내용을 의미한다.

19) ‘공직선거법’ 제8조의5는 인터넷언론사를 ‘신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률’ 제2조(용어의 정의)제7호의 규정에 따른 “인터넷신문사업자 그밖에 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파할 목적으로 취재·편집·집필한 기사를 인터넷을 통하여 보도·제공하거나 매개하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자와 이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자”로 규정한다. 따라서 ‘공직선거법’의 인터넷언론사 범위는 ‘신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률’에는 포함되지 않는 종속형 인터넷언론사 및 포털사이트를 포괄하고 있으며, 선거에 영향을 미치는 언론행위 전반에 대한 공정성을 요구하고 있다.

한편 ‘인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙’ 제2조(인터넷언론사의 범위)에서 다음과 같은 배제조항을 두고 있다. 첫째 정당 또는 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함)가 설치·운영하는 인터넷 홈페이지, 둘째 선거운동을 하는 기관·단체가 설치·운영하는 인터넷 홈페이지, 셋째 기타 심의위원회가 인터넷 홈페이지의 게시내용·운영 및 이용양태 등을 고려하여 인터넷언론사로 인정하지 아니하는 인터넷 홈페이지는 인터넷언론사 범위에 포함되지 않는다. 따라서, 인터넷언론사의 범위를 보면, 공직선거법에 규정된 인터넷언론사의 개념과 ‘인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙’에 명시된 인터넷언론사로 보지 아니하는 예외조항에 의거하여 ‘인터넷선거보도심의위원회’가 정한 인터넷언론사의 범위는 다음과 같다.

① ‘신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률’ 제2조(용어의 정의) 제2호·제3호의 규정에 의한 언론사 및 ‘방송법’ 제2조(정의) 제1호의 규정에 의한 방송사가 직접 운영하거나 별도 법인으로 운영하는 인터넷사이트 ② 자체적으로 기사·논평·칼럼 등을 생산하여 신문·방송·웹진 등의 형태로 보도하는 인터넷사이트 ③ 인터넷포털사이트(뉴스공급원으로부터 뉴스나 기사를 제공받아 편집·가공하여 제공하는 경우 포함) ④ 기타 위 각호의 1에 해당하지 아니하는 경우로서 심의위원회가 인터넷언론사로 결정한 인터넷사이트.

되고 있다. 인터넷선거보도심의위원회는 한시적으로 설치·운영되는 선거기사심의위원회와 선거방송심의위원회와 달리 상설로 운영되고 있다.

인터넷선거보도심의위원회는 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천하는 각 1인과 방송통신심의위원회, 언론중재위원회, 학계, 법조계, 인터넷 언론단체 및 시민단체 등이 추천하는 자를 포함하여 중앙선거관리위원회가 위촉하는 11인 이내의 위원으로 구성한다. 위원의 임기는 3년이고, 위원장은 위원 중에 호선한다. 상임위원 1인을 두되, 중앙선거관리위원회가 인터넷선거보도심의위원회의 위원 중에서 지명한다. 주요업무로는 불공정 선거보도로 인한 피해구제, 인터넷선거보도 공정성 유지, 심의제도 및 법규 개선을 위한 연구, 인터넷언론사 기자교육 등 지원활동 등이 있다(인터넷선거보도심의위원회, 2010, pp. 11-13). 주요업무별 내용을 살펴보면, 첫째 불공정 선거보도로 인한 피해구제는 불공정 선거보도에 대한 이의신청 심의와 반론보도청구의 심의 2가지로 나뉘볼 수 있다. ① 불공정 선거보도에 대한 이의신청 심의는 정당 또는 후보자(입후보예정자 포함)는 인터넷언론사의 선거보도가 불공정하다고 인정되는 때에는 그 보도가 있음을 안 날로부터 10일 이내에 인터넷선거보도심의위원회에 이의신청을 할 수 있고, 심의위원회는 이의신청을 접수한 후 지체 없이 이의신청 대상이 된 선거보도에 대해 공정성 여부를 심의하고, 심의결과 선거보도가 공정하지 아니하다고 인정되는 때에는 당해 인터넷언론사에 대하여 정정보도를 명하는 등 적절한 제재조치를 취하여 그 피해를 신속히 구제한다. ② 반론보도청구의 심의는 인터넷언론사의 왜곡된 선거보도로 인하여 피해를 받은 정당 또는 후보자가 그 보도의 공표가 있음을 안 날로부터 10일 이내(보도일로부터 30일 이내)에 서면으로 당해 인터넷언론사에 일정한 보도요건(형식·내용·크기 및 횟수)을 갖춘 반론보도를 청구했으나 원만한 협의가 이루어지지 않은 경우, 정당이나 후보자는 인터넷선거보도심의위원회에 즉시 반론보도를 청구할 수 있다. 인터넷선거보도심의위원회는 이를 심의하여 인용결정을 한 때에는 보도요건에 대한 필요한 사항을 함께 결정하여 당해 인터넷언론사에 반론보도를 명한다.

두 번째 인터넷선거보도심의위원회의 주요 업무는 인터넷선거보도 공정성 유지이다. 공직선거법 제8조의6 제1항에 의거, 심의위원회는 인터넷언론사의 인터넷홈페이지에 게재된 선거보도의 공정여부를 조사하고, 조사결과 선거보도의 내용에 관한 정정보도문의 게재(경고문게재, 경고, 주의, 공정보도협조요청) 등의 조치를 취한다. 또한 인터넷선거보도심의위원회는 심의제도 및 법규개선을 위한 연구활동을 수행하고 있으며, 인터넷언론사 기자를 대상으로 선거보도의 공정성 및 언론관련 선거법에 대한 교육을 실시하고 있다.

인터넷선거보도심의위원회가 설치될 때, 인터넷선거보도심의위원회의 설치운영하는 것에 대한 우려의 목소리도 존재했었으나 현재 인터넷선거보도심의위원회의 운영은 예산을 제외한 모든 부분에서 선거관리위원회로부터 독립적이므로 자율성과 중립성 자체에 큰 문제는 없다는 것이 인터넷선거보도심의위원회 내부의 평가이다.<sup>20)</sup>

### 제3절 최근 주요 선거의 선거보도심의 현황

#### 1. 제17대 대통령 선거

##### 1) 선거방송심의위원회

선거방송심의위원회는 공직선거법 제8조의2에 따라 선거방송의 공정성 유지를 목적으로 위원회를 설치·운영되는 법정기구로, 선거 일정에 따라 한시적으로 운영되고 있다. 제17대 대통령 선거방송심의위원회는 2007년 8월 21일 구성되어, 2008년 1월 18일까지 활동했다. 이 운영기간 동안 선거방송심의위원회에서 제재한 건수는 모두 32건이었다. 매체별로는 지상파 방송 부문이 22건, 종합유선방송 부문이 10건이었다. 지상파방송 부문 중 텔레비전이 14건, 라디오가 8건이었으며, 종합유선방송 부문은 방송채널사용사업자가 10건의 제재를 받았다. 제재 종류별로는 ‘경고’가 2건, ‘주의’가 14건, ‘권고’가 16건이었다.

20) “중앙선관위의 기본적인 원칙은 인터넷선거보도심의위원회의 운영과 심의에 일체의 관여를 하지 않는 것이며, 실제로 예산을 제외한 모든 부분에서 심의위원회는 중앙선관위와 완전히 독립적으로 운영되고 있다. 심의위원회의 독립성과 전문성이 보장된다면, 선관위 산하에 심의기구가 존재할 경우 다음과 같은 장점이 있을 수 있다. 1. 미디어 관련 선거법 조항이 점차 많아지고 다양해지면서 중앙선관위와 심의위원회간에 상호 업무협조의 부분이 늘어나고 있다는 점이다. 예를 들어 인터넷언론사의 정치광고 허용, 인터넷언론사의 후보자초청 토론회 허용, 인터넷 실명제, 인터넷을 이용한 선거운동의 규제 등과 같이 인터넷(언론)영역에 대한 상호 이해와 협조가 필요하다. 2. 언론기관의 공정보도의무(공선법 8조)는 다른 여러 공선법상의 언론관련 조항과 밀접한 관계를 가지고 있다. (예를 들어 108조(여론조사 결과 공표금지 등), 제82조(언론기관의 후보자 등 초청 대담·토론회)등) 때에 따라 언론(사) 관련 공선법의 최종적인 유권해석은 중앙선관위와의 협조(유권해석)가 필요한 사항이기도 하다. 실제로 이러한 경우가 상당수 발생하며 다른 심의기구도 중앙선관위에 최종적 유권해석을 의뢰하기도 한다. 이 경우 중앙선관위와의 유기적 관계를 통해 적절한 심의 및 판단을 할 수 있다는 점을 장점으로 들 수 있다. 3. 선관위는 256개의 시도에 각각 선관위 조직을 가지고 있다. 또한 (중요)선거 시 ‘사이버선거부정감시단’을 운영하고 있다. 이러한 전국적 조직의 협조를 받아 원활한 불공정보도 심의가 이루어질 수 있다는 장점이 있다.” (김영주·김춘식, 2005, p.82)

<표 4> 제17대 대통령 선거방송심의위원회 제재 현황

제재 종류	지상파방송 사업자		방송채널사용사업자(PP)	총계
	텔레비전	라디오		
경고	—	—	2	2
주의	5	3	6	14
권고	9	5	2	16
소계	14	8	10	32
총계	22		10	

출처 : 방송통신심의위원회(2008). p.11.

제17대 대통령 선거방송심의위원회의 전체 제재 현황을 역대 선거방송과 비교해보면, 2002년 제16대 대통령선거에 비해 총 제재 건수가 58건에서 32건으로 크게 줄어 규정의 위반 사례가 감소한 것으로 나타났다. 선거의 종류가 다른 선거방송심의위원회의 제재 현황을 양적으로 단순 비교하기는 어려우나, 2002년 제3회 동시지방선거 및 2002년 제16대 대통령선거 관련 제재건수 각각 58건, 2004년 제17대 국회의원선거 관련 36건, 2006년 제4회 전국동시지방선거 관련 63건에 비해 2007년 제17대 대통령 선거관련 제재 건수는 크게 감소한 것으로 나타났다. 사유별 제재 현황을 살펴보면, ‘여론조사보도 관련 규정 미준수’가 17건으로 가장 많았고, 공정성 위반(8건)이 그 뒤를 이었으며, 객관성 위반(2건), 형평성 위반(2건), 후보자 출연 방송제한 위반(2건) 순이었다. ‘여론조사보도 관련 규정 미준수’를 사유로 한 제재 건수는 2002년 제16대 대통령선거(40건)에 비해 크게 감소하였으며, 2002년 제3회 전국동시지방선거(22건), 2004년 제17대 국회의원선거(27건), 2006년 전국동시지방선거(41건) 등 역대 선거에 비해서도 제재건수가 줄어든 것으로 나타났다.

## 2) 선거기사심의위원회

제17대 대통령선거 선거기사심의위원회는 2007년 8월 21일 구성되어, 2008년 1월 18일까지 활동했다. 이 운영기간 동안 총 37건의 선거기사에 대해 제재를 결정했으며, 제재조치로 이어진 37건은 자체심의 35건과 시정요구심의 2건으로, 지난 다섯 차례 심의위원회<sup>21)</sup> 활동기간의 평균 처리 건수(65건) 보다 43.1%(28건) 감소했다. 그러나 2002년 제16대 대통령 선거의 위반건수(13건)보다는 3배 이상 늘어났다. 위반에 따른 심의 결과를 보

21) 선거기사심의제도는 2000년 제16대 총선을 시발로 17대 대통령 선거까지 총 6차례 구성 운영되었다.

면 다음과 같다.

① 자체심의

심의위원회는 전국에서 발행되는 7,900여 종의 정기간행물 가운데, 구독이 가능하고 선거 관련 기사를 게재할 가능성이 높은 일간지 104종, 종합주간지 22종, 지역주간지 263종, 월간지 7종 등 총 396개 매체를 대상으로 선정하여 심의를 실시했다. 그 결과, 35건의 기사에 대해 경고문게재 2건, 경고 13건, 주의 19건, 권고 1건의 제재조치를 의결했다. 위반유형별로 보면, 공정성 및 형평성이 28건(80%)으로 가장 많았고, 여론조사보도요건 4건(11.4%), 광고제한 3건(8.6%)으로 나타났다. 매체별로는 지역일간지가 19건(54.3%)으로 가장 높은 비중을 차지하였고, 종합주간지 8건(22.9%), 중앙일간지 4건(11.4%), 지역주간지와 월간지 각 2건(각 5.7%) 등의 순으로 나타나 예년과 마찬가지로 여타 매체에 비해 지역일간지의 위반사례가 많은 것으로 집계됐다.

<표 5> 제17대 대통령선거 선거기사심의위원회 자체심의 매체유형별 의결현황

구분	계	위반유형					결정내용			
		공정성 및 형평성	여론조사 보도요건	여론조사 결과 보도금지	광고 제한	외부 기고	경고문 게재	경고	주의	권고
일간지	중앙	4	1		3			3	1	
	지역	19	15	4			1	6	11	1
종합주간지	8	8						3	5	
지역주간지	2	2						1	1	
월간지	2	2					1		1	
총계	35	28	4		3		2	13	19	1
	100%	80.0%	11.4%		8.6%		5.7%	37.1%	54.3%	2.9%

출처: 선거기사심의위원회(2008a). p.18.

② 시정요구 심의

시정요구 심의는 총 2건의 시정요구가 심의위원회에 접수되었으며, 2건 모두 ‘반론보도문게재’로 결정났다. 2건의 시정요구인들은 모두 정정보도를 요구하고 있었으나, 제출한 자료만으로는 보도내용의 사실관계를 명확히 판단하기 어렵고, 시정요구인과 피시정요구인이 반론보도 게재에 만족의사를 밝혀온 점을 참작하여 ‘반론보도문게재’결정이 내려졌다. 매체는 각각 중앙일간지와 종합주간지였고, 두 매체 모두 반론보도문게재를 이행했다(언론중재위원회, 2008, p.18).

<표 6> 제17대 대통령선거 선거기사심의위원회 시정요구 심의 처리현황

구분	계	시정요구사항				처리결과					
		정정보도 등	사과문 게재	주의· 경고· 권고	기타 (공정 보도)	정정보도 게재결정	반론보도 게재결정	경고	주의	취하	기각
중앙일간지	1	1					1				
종합주간지	1	1					1				
총계	2	2					2				
	100%	100%					100%				

출처: 선거기사심의위원회(2008a). p.18.

### 3) 인터넷선거보도심의위원회

인터넷언론은 2002년 제16대 대통령선거를 기점으로 사회적 영향력이 확인되었으며, 그 이후 인터넷언론이 양적·질적으로 성장함에 따라 2004년 제17대 국회의원선거를 앞두고, 공직선거법에 의해 최초로 언론기관으로 규정되어 실명제와 선거보도의 공정성 의무를 부여받았다. 이후 2005년에 개정된 ‘신문 등의 자유와 기능보장에 관한 법률’에 인터넷 언론 관련 조항들이 제정되면서, 명실상부한 제도권 언론으로 자리잡았으며, 같은 해 공직선거법은 인터넷언론사에게 후보자 초청 대담·토론회와 정치광고를 허용하여 인터넷언론도 신문 및 방송과 거의 동등한 수준의 권한과 혜택을 누리게 되었다.

주요 심의 대상인 인터넷언론사는 2004년 제17대 국회의원선거에서는 157개에 그쳤으나, 2006년 제4회 전국동시지방선거에서는 795개로 증가했으며, 2007년 제17대 대통령선거에서는 993개에 이르렀다. 이렇듯 인터넷언론사가 수적으로 증가한 것도 제17대 대통령선거에서의 특징이지만, 이와 더불어 몇가지 주목할만한 특징이 있다.

첫째, 2002년 제16대 대통령선거에서 인터넷언론이 ‘진보’ 성향의 인터넷 언론사들이 ‘보수’ 성향의 인터넷 언론사들보다 수적인 부분이나 영향력 측면에서 우위를 점했으나, 제17대 대통령선거에서는 이념 성향의 인터넷 언론사가 인터넷 공간에서 절대 우위를 점하지 못하는 상황으로 전개되었다. 둘째, ‘조선닷컴’, ‘iMBC’와 같은 ‘종속형 인터넷언론사<sup>22)</sup>’ 들이 이전에 비해 인터넷 매체의 특성이 반영된 다양한 뉴스콘텐츠를 개발

22) 인터넷언론사의 유형은 그 운영양태에 따라 다음과 같은 유형으로 구분된다. 첫째, 종속형 인터넷언론사는 오프라인 뉴스 서비스를 주요 목적으로 하는 언론사가 직접 운영하거나 별도 법인으로 운영하는 인터넷사이트, 일반적으로 오프라인 뉴스 생산 시스템에서 제작된 뉴스콘텐츠를 인터넷에 게재하는 형식으로 운영된다. 둘째, 독립형 인터넷언론사는 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치와 통신망을 이용하여 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·

하여 단순히 정보의 매개역할만 했던 서비스에서 벗어나 인터넷에서만 제공되는 뉴스콘텐츠의 양을 증가시켰다. 셋째, 대형 포털사이트들은 후보자 정보공개 페이지, 후보자별 선거보도 페이지, 후보자 초청 대담·토론회 개최 및 동영상 중계 등 선거와 관련한 다양한 기획을 선보였으며 그 과정에서 공정성을 담보하기 위해 ‘선거보도지침’을 자체적으로 마련하고 공표하기도 했다. 넷째, 이번 선거에서는 UCC에 대한 관심이 매우 고조되었으며, 다섯째 여론조사의 급증한 선거였으며 일부 정당의 경선과정에서 여론조사 결과가 후보자 선정에 결정적인 요인으로 작용하기도 한 선거였다(인터넷선거보도심의위원회, 2008a, pp.16-18). 심의대상으로 포함된 인터넷언론사의 총 합계는 2007년 12월 기준으로 총 993개사였다. 언론사 유형별로는 종속형 인터넷언론사가 581개(58.5%)로 가장 많았으며, 독립형 인터넷언론사 384개(38.7%), 포털사이트 22개(2.2%) 운영양태를 고려하여 인터넷선거보도심의위원회가 결정한 인터넷 언론사 6개(0.6%)순이었다. 언론사 유형별로 등록현황을 살펴보면, 독립형 언론사가 331개(78.8%), 종속형 언론사 86개(20.5%), 포털사이트 3개(0.7%)로 독립형 언론사와 종속형 언론사·포털사이트 간의 등록률이 매우 큰 차이를 보이고 있는데 이는 대부분의 종속형 인터넷언론사 및 포털사이트의 주간단위 자체 생산기사의 비율이 30%를 넘지 않기 때문이다(인터넷선거보도심의위원회, 2008a, p.20).

<표 7> 제17대 대통령선거 심의대상 인터넷언론사 유형별 등록현황

언론사 유형	등록	미등록	계
종속형인터넷언론사	86	495	581
독립형인터넷언론사	331	53	384
포털사이트	3	19	22
기타 인터넷언론사	-	6	6
계	420(42.3%)	573(57.7%)	993(100.0%)

출처 : 인터넷선거보도심의위원회(2008a), p.20.

인터넷선거방송심의위원회에 상정된 총 214건 중 결정내용별로 보면, 경고문게재 18건

논평·여론 및 정보등을 전하기 위하여 온라인상에서만 전자간행물을 간행하는 순수 인터넷언론사를 의미한다. 셋째, 포털사이트는 인덱스형 인터넷언론으로 온·오프라인 언론사와 기사제휴를 맺어 이용자들에게 뉴스 서비스를 하는 인터넷사이트, 일부 자체 뉴스를 생산하기도 하나 대부분 제휴 언론사로부터 제공된 기사를 자체 편집진에 의해 편집·가공하여 제공하는 형식으로 운영된다. 넷째, 기타 인터넷언론사는 인터넷선거보도심의위원회가 홈페이지의 게시내용·운영 및 이용양태 등을 고려하여 인터넷언론사로 인정한 인터넷사이트를 의미한다(인터넷선거보도심의위원회, 2008a, p.19-20).

(8.4%), 경고 77건(36.0%), 주의 98건(45.8%), 공정보도협조요청 3건(1.4%)이었고, 기각된 안건이 18건이었다. 위반내용별로 살펴보면, 여론조사보도 위반 129건(60.3%), 공정성·형평성 위반 41건(19.2%), 보도제목 위반 9건(4.2%), 사실보도 위반이 17건(7.9%)이었다. 각 결정에 따른 주요 위반내용으로는 공정성 및 형평성 위반의 경우 특정후보를 지지하거나 폄훼하여 조치를 받은 안건이 각각 14건(34.1%)으로 가장 많았다. 보도제목 위반으로 심의에 상정된 9건 중 선거보도의 제목이 보도내용과 달리 과장되어 유권자를 오도할 수 있는 사안이 8건(88.9%)이었고, 사실보도 위반은 선거결과를 예단하여 조치 받은 안건이 8건(47.1%)이었다. 여론조사 위반보도의 경우 공표기준을 제대로 제시하지 않고 기사를 보도하여 조치를 받은 건이 96건(74.5%)으로 나타났다.

<표 8> 제17대 대통령선거 심의결과 위반내용별 조치현황

위반 내용		조치 내역					계	
		경고문 계재	경고	주의	공정보도 협조요청	기각		소계
공정성 형평성	특정후보지지		13	1			14	41 19.2%
	특정후보폄훼	9	3	2			14	
	특정후보부각	3		3			6	
	보도량불균형	1	3				4	
	과장				1		1	
	홍보자료전재			1			1	
	불명확한 출처		1				1	
선거결과예단		7	1			8		
사실보도	과장	5	1				6	17 7.9%
	후보자 비방		1				3	
여론조사	공표기준미비		16	79	1		96	129 60.3%
	온라인풀보도		32		1		33	
보도제목	과장			8			8	9 4.2%
	왜곡			1			1	
기각	위반없음					10	10	18 8.4%
	이유없음					8	8	
계		18 8.4%	77 36.0%	98 45.8%	3 1.4%	18 8.4%	214 100%	214 100%

출처 : 인터넷선거보도심의위원회(2008a), p.27.

## 2. 제18대 국회의원 선거

### 1) 선거방송심의위원회

제18대 국회의원 선거방송심의위원회는 2007년 12월 11일 설치하여 2008년 5월 9일까지 활동하여 150일 동안 운영되었다. 이 기간동안 제재한 건수는 모두 16건이었다. 매체별로는 지상파방송 부문이 10건, 종합유선방송 부문이 6건이었다. 지상파방송 부문 중 텔레비전이 6건, 라디오가 4건이었으며, 종합유선방송 부문은 방송채널사용사업자가 4건, 종합유선방송사업자가 2건의 제재를 받았다. 제재 종류별로는 ‘주의’가 8건, ‘권고’가 8건이었다.

<표 9> 제18대 국회의원 선거방송심의위원회 제재 현황

제재 종류	지상파방송 사업자		종합유선방송사업자(SO)	방송채널사용사업자(PP)	총계
	텔레비전	라디오			
경고	—	—	—	—	0
주의	1	1	2	4	8
권고	5	3	—	—	8
소계	6	4	2	4	16
총계	10		2	4	

출처 : 방송통신심의위원회(2008). p.19.

제18대 국회의원 선거방송심의위원회 제재 건수는 16건으로, 2002년 제16대 대통령선거 관련 제재 건수 58건, 2004년 제17대 국회의원선거 36건, 2006년 제4회 전국동시지방선거 63건, 2007년 제17대 대통령선거 32건에 비해 제재 건수가 크게 감소하였다. 지상파방송 부문의 심의제재 건수는 10건으로, 법정제재 2건, 권고 8건이었다. 사유별로 살펴보면, 공정성 위반이 10건, 여론조사보도 관련 규정 미준수가 6건, 객관성 위반이 6건, 후보자 출연 방송제한위반이 4건, 사실보도 위반이 2건, 시사정보프로그램의 형평성 위반이 2건으로, 공정성위반 건수가 전체 30건 중 10건으로 위반 빈도가 가장 높았다. 역대 선거방송을 통틀어 제재의 빈도가 가장 높았던 여론조사보도와 관련하여, 18대 국회의원 선거방송에서의 ‘여론조사보도 관련 규정 미준수’를 사유로 한 제재 건수는 6건으로, 공정

성 위반 10건에 비해 줄어들었으나, 전체 제재건수 30건 중 6건으로 여전히 위반 횟수가 높게 나타났다.

## 2) 선거기사심의위원회

제18대 국회의원 선거기사심의위원회는 2007년 12월 11일 설치하여 2008년 5월 9일까지 활동하여 150일 동안 운영되었다.

### ① 자체심의

선거기사심의위원회가 운영되는 동안 모두 16차례 회의를 개최, 자체심의한 89건에 대해 주의 및 경고, 경고문 게재 결정을 내렸다. 공직선거법 및 선거기사심의기준을 위반한 89건 중 경고문 게재가 44건(49.4%)으로 가장 많았고, 경고가 38건(42.7%), 주의가 7건(7.9%)이었다. 이 같은 위반건수는 2004년 제17대 총선이 5건에 불과했던 것에 비해 대폭적으로 증가한 것이다. 경고문 게재와 경고, 주의 결정을 받은 89건의 기사를 위반유형별로 보면, 공정성 및 형평성 위반 51건(57.3%), 여론조사 보도요건 미비 5건(5.6%), 광고제한 위반 8건(9.0%), 외부기고 위반 25건(28.1%)으로 나타났다.

<표 10> 제18대 국회의원선거 선거기사심의위원회 자체심의 매체유형별 의결현황

구분	계	위반유형					결정내용			
		공정성 및 형평성	여론조사 보도요건	여론조사 결과 보도금지	광고 제한	외부 기고	경고문 게재	경고	주의	권고
일간지	중앙	3	1	1			1	1	2	
	지역	39	14	3		5	17	11	25	3
종합주간지	16	13				3	12	3	1	
지역주간지	25	18	1		2	4	15	9	1	
월간지	6	5			1		5	1		
총계	89	51	5	0	8	25	44	38	7	0
	100%	57.3%	5.6%	0.0%	9.0%	28.1%	49.4%	42.7%	7.9%	0.0%

출처: 선거기사심의위원회(2008b). p.17.

각 매체별 위반현황을 보면, 중앙일간지의 경우 3개 매체에서 3건의 위반사례가 있었는데, 공정성 및 형평성 위반이 1건, 여론조사 보도요건 미비가 1건, 외부기고 위반이 1건으로 나타났다. 지역일간지는 39건의 위반건수를 나타냈는데, 외부기고 위반이 17건으

로 가장 많았고, 그 다음이 공정성 및 형평성 위반 14건, 광고제한 위반 5건, 여론조사 보도요건 미비 3건으로 집계됐다. 지역주간지는 25건으로, 공정성 및 형평성 위반 18건, 외부기고 위반 4건, 광고제한 2건, 여론조사 보도요건 미비 1건으로 나타났다. 월간지의 경우 6건으로 공정성 및 형평성 위반 5건, 광고제한 위반이 1거이었다.

## ② 시정요구심의 처리현황

자체심의와는 별도로 선거보도로 피해를 입은 후보 등 피해당사자가 해당 언론사를 상대로 정정보도나 시정심의를 요구한 시정요구심의는 모두 11건으로, 중앙일간지 4건, 지역일간지 3건, 지역주간지 2건, 그리고 인터넷신문 2건이었다. 이 같은 건수는 16대 총선 때의 9건보다 다소 증가한 것이다. 11건의 시정요구 신청을 심의한 결과 사과문 게재 1건, 정정보도문 게재 1건, 경고문 게재 1건, 경고 2건, 권고 1건, 기각 2건, 각하 2건의 결정을 내렸으며 심의 전 취하가 1건으로 나타났다.

<표 11> 선거기사심의위원회 시정요구 심의 처리현황

구분	계	시정요구사항				처리결과							
		정정보도 등	사과문 게재	사과문 및 정정보도	경고문 게재	정정보도 게재 결정	사과문 게재 결정	경고문 게재 결정	경고 결정	권고 결정	기각 결정	각하 결정	취하
일간지	중앙	4	2	1	1	1	1			1	1		
	지역	3	3					1	1		1		
지역주간지	2	1			1				1				1
인터넷신문	2	2										2	
총계	11	8	1	1	1	1	1	2	2	1	2	2	1
	100%	72.7%	9.1%	9.1%	9.1%	9.1%	9.1%	18.2%	18.2%	9.1%	18.2%	18.2%	9.1%

출처: 선거기사심의위원회(2008b). p.17.

## 3) 인터넷선거보도심의위원회

18대 국회의원선거는 제17대 대통령선거 후 불과 4개월 여 만에 실시됨에 따라 이를 앞두고 국민과 정치권의 관심은 대통령선거의 결과가 국회의원선거 결과에 미칠 파장에 집중되었다. 그런 만큼 신문, 방송, 인터넷 등 각종 언론매체의 공정한 선거보도에 대한 요

구뿐만 아니라 엄중한 선거관리의 당위성은 어느 때 못지않게 높았다. 제18대 국회의원선거에서 인터넷선거의 두드러진 특징은 국회의원선거라는 특성으로 인해 지역의 특정 후보자와 이념적으로 근접한 성향을 가지고 있거나 관련성이 있는 인터넷언론사가 매체의 영향력을 특정 후보자를 위해 의도적으로 활용하는 경우를 자주 나타냈으며(이화행, 2008, p.94-96), 이에 대한 심의결과 위반내용별 조치현황은 인터넷언론사 등록현황을 살펴본 후, 자세히 기술하도록 한다.

2008년 3월 기준으로 인터넷언론사는 총 1,424개사였다. 언론사 유형별로는 종속형 인터넷언론사가 817개(57.4%)로 가장 많았으며, 독립형 인터넷언론사 554개(38.9%), 포털사이트 41개(2.9%), 운영양태를 고려하여 인터넷선거보도심의위원회가 결정한 인터넷언론사 12개(0.8%)순이었다. ‘신문법’에 따라 문화체육관광부에 인터넷신문으로 등록한 인터넷언론사는 ‘공직선거법’에 의거한 1,424개의 심의대상 언론사 중 624개(43.8%)였고, 절반이 넘는 800개(56.2%)의 언론사는 등록하지 않았다. 전반적으로 등록률은 상승하였으며, 2007년 제17대 대통령선거 당시와 비교해 볼 때 등록언론사의 비율이 1.5% 증가하였다. 언론사 유형별로 등록현황을 살펴보면 독립형언론사 482개(87.0%), 종속형언론사 135개(16.5%), 포털사이트 7개(17.1%)로 나타났다. 대부분의 종속형 인터넷언론사 및 포털사이트는 주간단위 자체 생산기사의 비율이 30%를 넘지 않아 등록률이 높지 않지만 선거에 미치는 영향력은 크기 때문에 주요 심의대상이다(인터넷선거보도심의위원회, 2008b, p.24).

<표 12> 제18대 국회의원선거 심의대상 인터넷언론사 유형별 등록현황

언론사 유형	등록	미등록	계
종속형인터넷언론사	135	682	817
독립형인터넷언론사	482	72	554
포털사이트	7	34	41
기타 인터넷언론사	—	12	12
계	624(43.8%)	800(56.2%)	1,424(100.0%)

출처 : 인터넷선거보도심의위원회(2008b), p.24.

공직선거법 및 인터넷선거보도심의기준을 위반한 총 115건의 안건을 결정 내용별로 살펴보면, 정정보도 1건, 경고문게재 5건, 경고 37건(32.2%), 주의 65건(56.6%), 공정보도 협조 요청 4건이었고, 기각된 안건이 3건이었다. 이를 위반내용별로 보면, 공정성 및 형

평성 위반이 74건(64.3%), 사실보도 위반 17건(14.8%), 여론조사 위반 9건(7.8%), 보도제목 위반 8건(7.0%), 객관성 위반 3건(2.6%) 순으로, 공정성 및 형평성 위반 빈도가 가장 높았다. 각 결정별 주요 위반 내용을 보면, 정정보도 1건은 허위사실을 기사화한 사실보도 위반이었으며, 경고문 게재 총 5건 중 2건은 특정 정당에 대한 뚜렷한 근거 없는 폄훼였다. 경고와 주의, 정정보도협조요청 조치를 받은 안건 중 가장 많은 위반내용은 특정후보자 부각이었으며, 경고 37건 중 14건(37.8%), 주의 65건 중 24건(36.9%), 공정정보도협조요청 4건 중 2건(50%)이었다. 이는 전체 115건 중 40건으로 34.8%의 가장 큰 비중을 차지하는 위반내용이다.

<표 13> 제18대 국회의원선거 심의결과 위반내용별 조치현황

위반 내용		조치 내역							계
		정정보도	경고문 게재	경고	주의	공정정보도 협조요청	기각	소계	
공정성 및 형평성	특정후보자부각			14	24	2		40	74 64.3 %
	홍보성기사				7			7	
	홍보자료전재			1	5			6	
	특정 정당부각			1	4			5	
	특정 정당폄훼			3	2			5	
	칼럼게재			1	2	1		4	
	특정후보자지지		1	1	1			3	
	미확인보도		1	1				2	
특정후보자폄훼			2				2		
사실보도	특정후보자폄훼			2	5			7	17 14.8 %
	특정정당폄훼		2	3				5	
	허위사실보도	1	1	2				4	
	과장			1				1	
여론조사	공표기준미비			1	7	1		9	7.8%
보도제목	과장				6			6	8 7.0%
	왜곡			2				2	
객관성	주관적보도			2	1			3	3 2.6%
불법광고 , 홍보	배너광고				1			1	1 0.9%
위반없음	위반없음						2	2	2 1.7%
이유없음	이유없음						1	1	1 0.9%
계		1 0.9%	5 4.3%	37 32.2%	65 56.5%	4 3.5%	3 2.6%	115 100.0%	

출처 : 인터넷선거보도심의위원회(2008b), p.31.

### 3. 제5회 전국동시지방선거

2010년 6월 2일 실시된 제5회 전국동시지방선거는 풀뿌리 민주주의의 정착을 위한 지방선거로서 주요 정치 현안들의 선거 쟁점화, 지방선거 이후 정국 주도권을 위한 정당들의 대립 등으로 정당·후보자간의 경쟁이 치열했다. 게다가 한국 선거사상 처음으로 7개의 선거를 동시에 실시했기 때문에 유권자가 현명한 선택을 하도록 후보자와 정당의 정책과 공약을 전달하고 지역의 쟁점과 현안을 발굴하는 언론의 역할이 그 어느 때보다도 필요한 선거였다. 각 심의위원별 심의현황을 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 선거방송심의위원회

2010년 6월 2일 실시된 제5회 전국동시지방선거와 관련하여 선거방송심의위원회는 2010년 2월 1일에 설치되어 7월 2까지 운영되었다. 이 기간동안 총 29건의 안건을 심의하고, 제재조치 1건, 권고 15건, 의견제시 5건, 문제없음 8건으로 의결하여, 제재 총계는 21건이었다. 각 방송사업자별로 살펴보면, 지상파방송사업 부문은 총 22건 중 주의 1건, 권고 12건, 의견제시 5건, 문제없음 4건으로 제제건수는 총 18건으로 나타났다. 종합유선방송사업자 부문은 총 7건 중 권고 3건, 문제없음 4건으로 심의 의결되었다. 제5회 전국동시지방선거에서 방송채널사용사업자에 대한 심의 제재는 없었다. 제재 사유별로는 여론조사보도 관련 규정 미준수가 10건으로 가장 많았고, 후보자 출연 방송제한 위반 6건, 공정성 위반 2건, 형평성 위반 2건, 정치적 중립성 저해 1건 등이 있었다. 여론조사보도 관련 규정 미준수의 경우, 방송사의 선거방송 심의규정 미숙지에 따른 필수보도요건 누락으로 인한 제재가 대부분이었는데, 여론조사 결과 보도는 선거와 관련하여 시청취자의 판단에 민감하게 작용할 가능성이 있어 방송사들의 주의가 요구되는 부분이기도 하다(방송통신심의위원회, 2011, p.116)

<표 14> 제5회 전국동시지방선거 선거방송심의위원회 제재 현황

제재 종류	지상파방송 사업자		종합유선방송사업자(SO)	방송채널사용사업자(PP)	총계
	텔레비전	라디오			
주의	1	—	—	—	1
권고	9	3	3	—	15
의견제시	4	1	—	—	5
소계	14	4	3	—	21
총계	18		3	—	

출처 : 방송통신심의위원회(2011), p.115.

## 2) 선거기사심의위원회

제5회 전국동시지방 선거기사심의를 선거기사에 대한 자체심의와 후보자(또는 후보자가 되고자 하는 자)의 시정요구심의로 구분되어 진행되었으며, 반론보도청구회부심의는 한건도 접수되지 않았다.

### ① 자체심의

심의위원회 전체회의에 앞서 심의실무팀에서 대상매체(중앙일간지 31종, 지역일간지 100종, 종합주간지 34종, 교육주간지 13종, 지역주간지 230종, 월간지 36종, 뉴스통신 2종 등 446종)의 선거관련 기사 내용을 면밀히 분석하여 공직선거법과 선거기사심의기준을 위반한 기사를 가려낸 후 이를 선거기사심의위원회에 회부에 심의·의결하는 절차를 거쳤다. 특히 이번 선거에는 교육감과 교육의원 선거도 동시에 실시됨에 따라 교육 관련 매체를 심의대상에 추가했다. 선거기사심의위원회는 총 14차례 회의를 개최해 160건의 자체심의 안건에 대한 결정을 내렸다. 공직선거법 및 선거기사심의기준을 위반해 제재를 받은 160건 중 경고가 91건(56.9%)로 가장 많았고, 주의 45건(28.1%), 권고 16건(10.0%) 그리고 경고문 게재 결정 8건(5.0%)이었다. 위반유형을 살펴보면 공정성과 형평성 위반이 100건(62.5%)으로 가장 많았고, 외부기고 32건(20.0%), 여론조사보도요건미비 24건(15.0%)이었다.

각 매체 유형별 의결현황을 보면, 일간지는 112건의 제재를 받았으며, 이 중 중앙종합일간지는 10건, 지역종합일간지는 92건, 일반경제지 4건 그리고 스포츠지와 무료일간지가 각각 3건의 제재를 받았다. 위반 유형별로는 공정성 및 형평성 위반이 73건(65.2%)으로 가장 많았고, 외부기고 22건(19.6%), 여론조사보도요건미비 16건(14.3%)으로 나타났다. 특히 지역일간지의 경우 외부기고 위반으로 제재를 받은 건수가 21건으로 타 매체 유형보다 많은 제재를 받았다. 결정내용별로는 경고가 56건(50%)으로 가장 많았고, 주의 39건(34.8%), 권고 11건(9.8%) 그리고 경고문게재 결정이 6건(5.4%)으로 나타났다.

주간지는 40건의 제재를 받았으며, 종합주간지는 16건, 지역주간지는 24건의 제재를 받았다. 위반유형별로는 공정성 형평성 위반이 21건(52.5%), 외부기고 9건(22.5%), 여론조사보도요건미비 7건(17.5%), 광고제한 3건(7.5%)이다. 특히 지역 주간지 또한 지역일간지와 마찬가지로 외부기고로 인한 제재(6건, 25%)가 많았다. 결정내용별로는 경고가 28건(70%)으로 가장 많았고, 주의와 권고가 각각 5건(12.5%) 그리고 경고문게재가 2건(5.0%)

으로 나타났다. 월간지는 7건의 제재를 받았으며 위반유형별로는 공정성 형편성 위반으로 6건, 외부기고 1건이다. 결정내용별로는 경고 6건, 주의 1건으로 나타났다. 뉴스통신은 여론조사보도여건 미비로 1건의 제재를 받았으며, 경고 조치를 받았다.

<표 15> 선거기사심의위원회 자체심의 매체유형별 의결현황

구분	계	위반유형					결정내용				
		공정성 및 형평성	여론조사 보도요건	여론조사 결과 보도금지	광고 제한	외부 기고	경고문 게재	경고	주의	권고	
일간지	중앙	20	11	8			1		9	6	5
	지역	92	62	8		1	21	6	47	33	6
주간지	종합	16	7	6			3		11	4	1
	지역	24	14	1		3	6	2	17	1	4
월간지		7	6				1		6	1	
뉴스통신		1		1					1		
총계		160	100	24		4	32	8	91	45	16
		100.0%	62.5%	15.0%		2.5%	20.0%	5.0%	56.9%	28.1%	10.0%

출처: 선거기사심의위원회(2010). p.19.

## ② 시정요구심의

불공정한 선거보도로 피해를 입은 후보자가 해당 언론사를 상대로 시정을 요구한 건수는 18건으로 중앙일간지 1건, 지역일간지 7건, 지역주간지 8건, 월간지 및 뉴스통신이 각각 1건이었다. 선거기사심의위원회는 시정요구인과 피시정요구인의 진술을 들은 후 안건을 심의, 결정했으며, 처리결과는 정정보도문 게재 2건, 정정 및 반론보도문 게재 2건, 경고문게재 4건, 반론보도문 게재 1건, 권고 1건, 기각 4건, 각하 1건이다. 선거기사심의위원회의 결정에 재심을 청구한 사건은 4건으로 2건은 기각되었으며, 2건은 인용결정을 내렸다. 인용결정 중 일부인용은 1건, 원심 취소는 1건이다.

<표 16> 선거기사심의위원회 시정요구 심의 처리현황

구분	계	시정요구사항			처리결과							
		사과 문계 재 등	경고 문 게재 등	정정 보도 게재 등	정정 보도 게재 결정	정정 및 반론보도 게재결정	경고문 게재 결정	반론보 도 게재 결정	권고	기각	각하	
일간지	중앙	1		1						1		
	지역	7	1	1	5		1		4	1	1	
지역주간지	8	2	2	4	2	1	3			1	1	
지역월간지	1			1						1		
뉴스통신	1	1										
총계	18	4	3	11	2	2	4	4	1	4	1	
	100.0%	22.2%	16.7%	61.1%	11.1%	11.1%	22.2%	22.2%	5.6%	22.2%	5.6%	

출처: 선거기사심의위원회(2010). p.20.

### 3) 인터넷선거보도심의위원회

지방선거는 지역위원을 선출한다는 측면에서 정책과 공약중심의 후보선택이 자리 잡을 수 있는 선거였으나, 제5회 동시지방선거도 마찬가지로 정책 중심의 선거로 자리잡지 못했다는 의견이 중론이었다. 지방선거의 특성상 몇몇 지역 언론사들이 여전히 특정 정당 후보자들에 대한 이유없는 노골적 지지와 지역감정 조장 등으로 구태를 답습했음에도 불구하고, 인터넷의 속성을 최대한 활용한 소수 언론사들의 활약도 눈에 띄었다. 그러나 선거 감시견으로서 인터넷언론의 역할이 적극적이지 못했다는 지적도 있어 왔다(인터넷선거 보도심의위원회, 2010). 그러나 이번 지방선거와 관련하여 대부분 인터넷언론사들은 불법 선거 감시와 관련한 보도가 그다지 많지 않았으며, 있더라도 정확한 사실에 입각하지 못한 경우가 많았다. 또한 일부 언론사를 제외하고는 전반적으로 인터넷매체의 특성을 살린 특화된 선거보도가 잘 이루어지지 못했다.

지방선거에서 나타난 불공정 선거보도를 보면, 첫째 정확성을 갖추지 못한 보도가 많았으며, 둘째 정당·후보자와 관련하여 불편부당성이 선거보도의 핵심임에도 지켜지지 않은 경우가 종종 있었으며, 셋째 불공정한 보도를 한 언론사의 보도를 그대로 매개하여 보도하는 중복보도 문제가 몇몇 인터넷 언론사를 중심으로 대두되기도 했으며,<sup>23)</sup> 넷째 특

23) 예를 들면, <인터넷저널>이라는 독립형 인터넷언론사의 불공정보도가 <자주역사신보>, <신대

정 후보자들이 선거운동용으로 제공하는 보도자료를 그대로 전재하는 선거보도의 관행을 낳았으며, 다섯째 초기 설립비용이 저렴하여 기존 매체보다는 손쉽게 언론사를 만들 수 있다는 인터넷언론사의 특성상 종종 언론사가 특정후보와 연관이 있는 경우도 있다(인터넷선거보도심의위원회, 2010).

제5회 전국동시지방선거에서 인터넷을 둘러싼 중요한 환경변화는 첫째, 인터넷언론사를 이용한 후보자들의 정치광고가 대폭 증가했고, 둘째 스마트폰을 활용한 선거 정보의 전달이 크게 늘어났으며,<sup>24)</sup> 셋째 지역의 적지 않은 수의 언론사들이 후보자들의 광고게시판으로 전락하는 경우도 있으며, 넷째 선거 때만 만들어졌다가 선거가 끝나면 사라지는 인터넷언론사가 급증한 것이 특징이다.

신문법에 따라 문화체육관광부에 인터넷신문으로 등록한 인터넷언론사는 ‘공직선거법’에 의거한 1,784개의 심의대상 언론사 중 1,074개(60.2%)로 제4회 지방선거에 비해 16.4%가 증가했고, 710개(39.8%)의 언론사는 등록하지 않았다. 언론사 유형별로 등록현황을 살펴보면, 독립형 언론사 849개(79.1%), 종속형 언론사 202개(18.8%), 포털사이트 17개(1.6%)로 나타났다. 최근 5년 사이의 주요 선거(제4회 전국동시지방선거, 제17대 대통령선거, 제18대 국회의원선거)와 비교했을 때 전반적으로 모든 유형에서 등록률이 상승했음을 알 수 있다. 특히 제18대 국회의원 선거까지 20%를 넘지 않는 낮은 등록률을 보였던 포털사이트의 경우 이번 선거에서는 54.8%로 과반이 등록한 것으로 나타났으며, 독립형 인터넷언론사도 100%에 가까운 94.8%의 높은 등록률을 기록했다.

<표 17> 제5회 전국동시지방선거 심의대상 인터넷언론사 유형별 등록현황

언론사 유형	등록	미등록	계
종속형 인터넷언론사	202	645	847
독립형 인터넷언론사	849	47	896
포털사이트	17	14	31
기타 인터넷언론사	6	4	10
계	1074(60.2%)	710(39.8%)	1784(100.0%)

출처 : 인터넷선거보도심의위원회(2010), p.35.

한뉴스> 등의 언론사에 그대로 보도되어 일괄 조치되는 경우가 있었다(인터넷선거보도심의위원회, 2010).

24) 정치광고의 경우 2006년 제4회 지방선거에서 처음 도입되었는데 이번 선거에서 보다 더 활성화되었다. 구·시·군장의 후보자들은 법정 홍보물을 제외하곤 미디어를 이용한 공식적인 광고가 인터넷에서만 가능하기 때문에 그 이용이 지속적으로 증가하고 있다(인터넷선거보도심의위원회, 2010, p. 32).

반면 종속형 인터넷언론사의 경우 등록률이 꾸준히 증가하기는 했으나 이번 선거에서는 23.8%만 등록하는 낮은 수치의 등록률을 보였다. 이는 대부분의 종속형 인터넷언론사 및 포털사이트의 주간단위 자체 생산기사의 비율이 30%를 넘지 않기 때문으로 보인다. 그러나 이들 언론사는 등록률이 높지는 않지만 선거에 미치는 영향이 매우 커 주요 심의대상에 속한다(인터넷선거보도심의위원회, 2010. p.36).

<표 18> 제5회 전국동시지방선거 심의결과 위반내용별 조치현황

위반 내용		조치 내역						계
		경고문 게재	경고	주의	공정보도 협조요청	기각	소계	
공정성 형평성	특정후보부각	1	8	17	4		30	53 (60.9%)
	특정후보편취		1					
	보도량불균형		5	11				
	홍보성기사			4				
	기타				2			
사실보도	미확인보도	2	1		1			10 (11.5%)
	과장			3	2			
	후보자비방	1						
외부기고	칼럼게재			11	6			17(19.5%)
인용보도	불명확한 출처		1					1(1.1%)
위반없음	-					5		5(5.7%)
이유있음	재심청구					1		1(1.1%)
		4 (4.6%)	16 (18.4%)	46 (59.2%)	15 (17.2%)	6 (6.9%)	87 (100%)	

출처 : 인터넷선거보도심의위원회(2010) p.42.

제재조치별로 세부위반내용을 살펴보면, 경고문게재 4건 중 3건이 확인되지 않는 선거 관련 사실을 보도하거나, 특정 후보자에 대한 비방 보도를 한 사실보도 위반에 해당하였다. 경고와 주의 조치를 받은 안건 중 가장 높은 빈도를 차지한 것은 특정 후보에 대한 부각보도와 보도량의 불균형이었다. 특히 특정 후보자의 칼럼을 게재하여 제재조치를 받은 경우가 적지 않았는데, 주의 조치를 받은 안건 중에는 공정보도협조요청 조치를 받은 안건 중에는 가장 많은 수가 이에 해당되었다. 가장 빈번하게 나타난 위반유형은 특정 후보 부각이었고, 이는 제재조치가 이루어진 전체 81건 중 30건으로 37.0%에 해당하는 상당히 높은 비율을 차지하였다.

## 제4절 선거보도심의제도 개선 논의 현황

### 1. 기존 선거보도심의제도 개선 논의

국내 선거보도심의기구 1997년 제15대 대통령선거 때 방송위원회에 선거방송심의위원회가 설치되었고, 2000년 제16대 국회의원선거를 앞두고 언론중재위원회에 선거기사심의위원회가 설치되었다. 이후 2004년 제17대 국회의원선거에 중앙선거관리위원회에 인터넷선거보도심의위원회가 설치되었다. 이러한 분리심의제도는 매체별 특성과 그에 따른 차별성 확보라는 장점이 있는 반면, 기구분할로 인한 문제점도 지적되어 왔으며, 이 때문에 심의 효율성 등을 이유로 통합에 관한 의견들도 제시되어왔다. 그러나 그동안의 논란만큼 구체적인 대안이 제시되고 있는 것은 아니며 오히려 규제 전문성의 확보 차원에서 매체별 특성을 반영한 심의기준의 정교화가 시급하다는 시각도 존재한다(김영주·김춘식, 2005).

현행 분할심의체제의 문제점에 대한 기존 지적을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 대표적인 문제점은 중복 규제, 기구 간 심의의 일관성 부재 등이다. 단기적으로 심의기구간의 업무협조를 통해 이를 해결해야 한다는 지적이 있으며, 장기적으로는 심의기구가 통합되는 것이 바람직하다는 지적도 제기되었다. 이와 관련해 언론중재위원회는 심의기구의 통합이 이루어진다면, 선거보도로 인한 피해구제의 일관성과 전문성 차원에서 언론중재위원회로 통합이 적합하다는 의견을 피력한 바 있다(김영주·김춘식, 2005). 공정성, 중립성이 중시되어야 할 선거보도심의를 국가기관이 담당할 경우 공정성, 중립성의 구현에 문제가 있을 수 있고, 국가개입이라는 인식이 유권자에게 확산될 수 있어 언론중재위원회로 일원화하는 것이 타당하다는 것이다. 또한 후보자, 정당 등 (중재)신청인들에게 심의기구 분산이 혼선을 일으킬 수 있으며,<sup>25)</sup> 동일 분쟁건에 대한 기관별 심의결과가 다를 수 있어 논란의 소지도 있다고 본다. 언론중재위원회는 언론보도로 인한 피해의 구제기구로 인식되고 있고 실질적으로 그러한 전문성이 확보돼 있으므로, 절차의 효율성과 구제의 실효성을 높이기 위해 중재위로 통합하는 것이 적절하다는 것이다.<sup>26)</sup>

25) 피해구제를 얻기 위해 세 기구를 일일이 찾아 상이한 절차를 따라야 하므로, 혼란이 야기될 수 있다.

26) 언론중재위원회는 국가기관인 방송통신심의위원회와 중앙선거관리위원회가 형식과 절차에 대한 준수여부를 관리 감독하는 행정적 기능이 주가 되어야 할 것이고, 보도의 공정성과 같은 내용상의 규제여부는 독립기구인 언론중재위원회가 맡는 것이 효율적이라고 보고 있다. 선거법과 방송법은 절차와 형식에 대한 규제법으로 볼 수 있으나, 언론중재법은 보도내용에 대한 심의를 토대로 한 순수 피해구제법이기 때문에 선거보도의 잘못으로 인한 후보자 구제차원의

인터넷선거보도심의위원회도 분할심의체제의 문제로 중복 규제의 가능성과 심의의 일관성 문제를 단점으로 지적하고, 단기적으로는 심의기구 간 업무협조를 통해 이러한 문제를 해결해야 하지만, 장기적으로는 3개 위원회가 통합되는 것이 바람직하다는 입장을 제시한바 있다(김영주·김춘식, 2005). 통합할 경우에는 중앙선관위 산하로 하는 것이 선거법 취지 구현에 가장 적합한 방식일 것이라고 주장하고 있다.

## 2. 심의기구 정비 관련 장단점

국내 분리심의체제의 대표적 문제점은 중복규제와 기구 간 심의의 일관성 부재 등이다. 이를 해결하기 위한 심의기구의 통합방안으로는 중앙선거관리위원회 중심 통합방안도 제시된 바 있다. 중앙선거관리위원회 중심 통합방안의 경우에는 제도적 안정성과 효율성이 높고 선거법 취지를 구현할 수 있는 방안이라는 평가를 받는다(김영주·김춘식, 2005). 그리고 현재의 분할 심의기구를 통합하는 것과 현 체계를 유지하는 방안 가운데 어느 것이 더 효율적인가의 문제는 통합의 효율성(전문성을 포함한)과 통합 비용, 통합 이후 조직 운영상 소용되는 실질적 비용의 문제 등 다양한 조건과 변수들을 고려하여 신중하게 판단할 문제라고 보는 견해도 있다.

현행 선거보도심의체제의 또 다른 문제점을 보면 다음과 같다. 선거법 중 인터넷과 관련된 조항의 문제점들을 살펴보면, 선거법의 인터넷 언론에 대한 개념은 기본적으로 정기간행물법의 ‘신문’ 과 ‘잡지’ 등에 대한 법적 정의를 형식적으로 차용했다고 볼 수 있다. 이 정의에서는 보도와 논평이라는 내용적 속성을 강조하고 있지만, 운영의 형태나 주체에 대한 명확한 기준이 없다. 언론 기능의 홈페이지는 정의하는 방식에 따라 대다수 인터넷 사이트를 포함시킬 수 있다. 게시물의 내용과 관련해서도 애매모호한 점이 있다. 선거시기에 선거와 비선거를 구분하기는 현실적으로 힘들다. 사실상 대부분의 사회적 담론이 선거와 직간접적으로 관련이 있다. 사실상 개정 선거법상의 인터넷언론 정의는 규제의 효율성을 위해 조급하게 만들어진 개념에 가깝다고 볼 수 있다(황용석, 2004).

둘째, 규제내용을 보면 신문과 방송에 적용되던 법규를 인터넷언론에 그대로 적용시키고 있는 문제점을 내포하고 있다. 그 대표적인 예가 여론조사보도와 관련된 조항들이다. 인터넷언론의 선거보도가 선거법을 위반하는지 여부를 판가름하기 위해 중앙선거관리위원

---

심의절차를 선거법과 방송법에 두는 것은 각 법의 입법목적에도 부합치 않는다 할 수 있어 선거법상의 선거보도심의관련 조항을 언론중재법하에 두어야 한다는 것이다(김영주·김춘식, 2005).

회 산하기관 인터넷선거보도심의위원회의 최근 심의결과를 보면, 신문과 방송에 적용되는 기준이 인터넷언론에서 기계적으로 그대로 적용되는 것을 볼 수 있다(황용석, 2004).

셋째, 인터넷매체를 통한 선거운동을 증진하거나 보장 또는 그 가이드라인을 설정해 주기보다는 처음부터 규제와 금지의 대상으로만 보고 있다. 입법 시각도 문제지만 인터넷 언론사로 분류되는 수많은 홈페이지를 어떻게 규제할 수 있을지, 그 실효성면에서도 의문이 제기된다. 그리고 인터넷에 대한 감독과 규제가 자의적으로 행사될 우려가 높다는 지적도 있다(박선영, 2004).

넷째, 선거법 82조의 6항<sup>27)</sup>에 규정되어 있는 인터넷 언론 게시판 실명제 조항에 관해서는 표현의 자유를 침해한다는 비판이 제기되고 있다. 선거보도심의제도와 직접적으로 관련 있는 것은 아니지만, 본 조항은 인터넷 언론을 통한 선거 공론장의 활성화와 정치적 표현의 자유라는 측면에서 문제점을 지적받아왔다. 국가인권위원회에 따르면 이 법은 명백한 사전검열이며 익명성에서 기인하는 인터넷상의 표현의 자유와 여론형성의 권리를 제한하고 개인 정보가 본래의 수집 목적에서 벗어나 개인의 의사와 관계없이 광범위하게 이

27) 제82조의6(인터넷언론사 게시판·대화방 등의 실명확인)

- ① 인터넷언론사는 선거운동기간 중 당해 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 정당·후보자에 대한 지지·반대의 문자·음성·화상 또는 동영상 등의 정보(이하 이 조에서 “정보등”이라 한다)를 게시할 수 있도록 하는 경우에는 행정안전부장관 또는 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 신용정보업자(이하 이 조에서 “신용정보업자”라 한다)가 제공하는 실명인증방법으로 실명을 확인받도록 하는 기술적 조치를 하여야 한다. 다만, 인터넷언론사가 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제44조의5에 따른 본인확인조치를 한 경우에는 그 실명을 확인받도록 하는 기술적 조치를 한 것으로 본다.<개정 2008.2.29, 2010.1.25>
- ② 정당이나 후보자는 자신의 명의로 개설·운영하는 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 정당·후보자에 대한 지지·반대의 정보등을 게시할 수 있도록 하는 경우에는 제1항의 규정에 따른 기술적 조치를 할 수 있다.<개정 2010.1.25>
- ③ 행정안전부장관 및 신용정보업자는 제1항 및 제2항의 규정에 따라 제공한 실명인증자료를 실명인증을 받은 자 및 인터넷홈페이지별로 관리하여야 하며, 중앙선거관리위원회가 그 실명인증자료의 제출을 요구하는 경우에는 지체 없이 이에 따라야 한다.<개정 2008.2.29>
- ④ 인터넷언론사는 제1항의 규정에 따라 실명인증을 받은 자가 정보등을 게시한 경우 당해 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 “실명인증” 표시가 나타나도록 하는 기술적 조치를 하여야 한다.<개정 2010.1.25>
- ⑤ 인터넷언론사는 당해 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에서 정보등을 게시하고자 하는 자에게 주민등록번호를 기재할 것을 요구하여서는 아니된다.<개정 2010.1.25>
- ⑥ 인터넷언론사는 당해 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 “실명인증”의 표시가 없는 정당이나 후보자에 대한 지지·반대의 정보등이 게시된 경우에는 지체 없이 이를 삭제하여야 한다.<개정 2010.1.25>
- ⑦ 인터넷언론사는 정당·후보자 및 각급선거관리위원회가 제6항의 규정에 따른 정보등을 삭제하도록 요구한 경우에는 지체 없이 이에 따라야 한다.<개정 2010.1.25> [전문개정 2005.8.4]

용될 수 있어 자기정보 관리 통제권을 침해하고, 타인의 주민등록번호를 사용하면 실명제가 아무 소용이 없어 도입목적의 적합성에도 맞지 않다는 것이다. 또 중앙선거관리위원회의 관리와 현행법으로도 사후 처벌이 가능하며, 인터넷실명제는 최소 침해의 원칙에 위배되고 이 법이 규정하는 인터넷 언론사의 범위가 매우 광범위한 것 등 헌법 제37조의 국민의 기본권 제한의 원칙에도 어긋난다고 발표한 바 있다.

## 제4장 해외 선거보도심의

### 제1절 미국

#### 1. 선거제도

미국에서 헌법을 제정하는데 가장 중점을 두었던 것은 연방정부와 주정부간 세력균형이었다. 이와 마찬가지로 선거제도도 연방정부와 주정부의 균형을 맞추기 위해, 이원적 투표방식을 채택하고 있다. 미국 대통령 선거의 경우, 선거가 실시되는 해 11월에 유권자들은 각 주에 배정된 선거인단을 직접투표에 의해 선출하고, 12월에는 선거인단들이 차기 대통령을 투표하여, 대통령을 최종 확정하게 된다. 이는 대통령을 뽑는데 직접투표를 함으로서 발생할 수 있는 부작용, 즉 인구수가 많은 주의 주도권 행사를 방지하기 위함이기도 하고, 인구수와 관계없이 모든 주가 동등한 목소리를 의회에서 낼 수 있도록 상하 양원제도를 만들어 모든 주가 공평하게 연방의회에서 대표 기능을 할 수 있게 보안하는 이원적 투표방식을 선택하였다(이수범, 2005).

미국에서 선거법은 연방선거운동법(Federal Election Campaign Act)에 의해 규정되며, 이는 1971년 제정되고 이후 몇 차례 개정을 통해 확정되었다. 연방의회 선거와 관련해서는 연방선거운동법 제2부(연방의회), 제14장(연방선거운동) 조항이 해당된다. 연방차원에서는 정치자금 및 선거비용을 규제할 목적으로 연방선거위원회가 설치되어있으며, 실제 선거는 각 주법에 따라 실시되므로 그 밖의 선거관리기관의 조직, 권한 등은 각 주별로 다양한 형태로 취하고 있다(선거관리위원회, 2009). 선거법에 따르면 미국의 경우 선거관리는 각 주(州)선거위원회와 일선 기관인 각급 지방정부의 선거담당부서로 크게 이원화되어 있다. 연방법률에서는 선거비용의 기부에 대한 제한, 기업·노동조합·공무원 및 연방정부와의 계약자의 기부금지 등 선거에 관한 자금의 규제에 중점을 두고 있으며, 이외에는 각 주가 정하는 법률에 의해 규제된다. 특히 일부 주에서 아주 협소한 범위로 선거공영제도를 실시하고 있다. 선거법은 연방의 선거비용의 수입과 지출은 제14장(연방선거운동) 제1절(연방선거운동비용공개) 제431조에 근거한 포괄적인 선거자금법에 의해 규제된다. 각 주선거위원회는 1974년 7월 4일 제정된 선거자금법 규정에 따라 창설되었는데, 이는 올바른 정치를 위해서는 선거운동비용의 기부 및 지출을 적정선에서 제한하고 그 과정

과 결과를 완전히 공개하며, 나아가 공직후보자에게 깨끗하고 대표성 있는 돈을 보조금으로 지원할 공공기금을 설치하고 이를 집행할 독립기관이 필요하다는 시대적 요구를 반영한 결과물이라고 할 수 있다. 이에 따라 종래 주정부의 총무처장관이 관장하던 선거관리업무 역시 주선거위원회로 이관되었다. 현재 위원회의 위원들은 주지사가 임명하고, 임기는 2년이며, 위원수는 8명이다.

실제로 미국에서는 선출공직의 수는 일일이 헤아리기 어려우며, 이를 입법·사법·행정과 각급 지방정부 단위를 기준으로 분류하더라도 19가지가 넘는데다 각 선거는 그 자체는 물론이려니와 보궐선거까지 모두 예비선거와 본선거의 2개 절차를 거치도록 되어 있어 매우 복잡한 구조를 띤다. 입법부의 경우 상원은 33개 선거구로부터 소선거구제에 의해 선출된 임기 4년의 의원들로 구성되며, 짝수번호 선거구의원 16명은 대통령 선거해에, 홀수 번호 선거구의원 17명은 주지사선거해에 선출된다. 하원의 경우 99개 선거구로부터 소선거구제에 의해 선출된 임기 2년의 의원들로 구성되며, 모두 짝수 해에 선출되며, 선거구획정 및 의원정수는 상원의원의 경우와 동일하다.

## 2. 선거기구

미국의 선거기구는 ‘연방선거관리기관’ 과 각 ‘주(州)법에 따른 선거관리기관들’ 이 있다. 연방차원의 연방선거관리기관에서는 선거비용이나 정치자금에 관한 규제를 주로 담당하고 있으며, 주법(州法)에 따른 각 선거관리기관들은 실제 선거의 실행에 관한 권한을 갖고 있으며 이는 주(州)별로 다양한 형태를 띠고 있다. 연방차원의 선거관리기관으로는 연방선거위원회(Federal Election Commission : FEC)와 선거지원위원회(Election Assistance Commission : EAC)가 있으며, 주(州)차원의 선거관리기관으로는 주 수준에서 선거관리기관과 지방수준에서 선거관리기관이 있다. 그 각각을 살펴보면 아래와 같다(선거관리위원회, 2009).

### 1) 연방선거위원회(Federal Election Commission : FEC)

연방정부는 1975년 워터게이트사건으로 정치자금 규제에 대한 필요성을 느껴 연방선거위원회를 설치했다. 연방선거위원회는 연방선거운동법(Federal Election Campaign Finance Act), 대통령선거운동기금법(President Election Campaign Fund Act), 대통령예

비선거보조기금계정법(Presidential Primary Matching Payment Account Act)의 법률 집행을 담당하고 있다.<sup>28)</sup>

연방선거위원회는 독립규제기관(independent regulatory agency)으로써 연방선거직공무원·후보자(대통령·부통령과 상·하원의원 및 그 후보자) 및 정당과 정치단체(정당이 아닌 정치단체로는 소위 PAC이라 불리는 정치활동위원회가 주된 규율대상임)의 정치자금에 관한 사무를 담당하고 있다. 위원회의 권한으로는 일반 감독권, 법집행권, 규칙제정권, 입법권고권이 있으며, 수지보고서의 수리 및 공개의 권한을 갖고 있다.<sup>29)</sup>

## 2) 선거지원위원회(Election Assistance Commission : EAC)

선거지원위원회는 2003년도 말에 설립된 기구로서 노후된 투표장비의 매입 및 신규투표장비 구입 지원을 위한 연방예산의 집행과 투표장비에 관한 표준 설정 및 성능 인증 등에 관한 사무를 담당하고 있다. 선거지원위원회가 설립된 배경으로는 2000년 대통령선거 시 플로리다주 재검표 사태<sup>30)</sup>로 인하여 정치자금규제를 통한 관여 외에도 연방정부가 각 주정부의 선거관리에 관여하기 위해 설립되었으며, 이를 위해 연방정부는 소위 ‘투표지원법(Help America Vote Act:HAVA)<sup>31)</sup>’을 제정하여 각 주정부로 하여금 선거인명부관리의 전산화와 투·개표시스템의 개선을 구축하고 있으며, 그 총괄기관으로 선거지원위원회

28) 연방선거운동법(연방법 제2편 의회편)은 연방선거직후보자의 정치자금 수수를 규제하며, 대통령선거운동기금법(연방법 제26편 내국세법) 대통령후보자선출을 위한 전당대회를 개최하는 정당에 대해 보조금 및 본선거에 참여하는 대통령후보자에 대한 보조금에 관하여 규율하며, 대통령예비선거보조기금계정법(연방법 제26편 내국세법)은 예비선거 참여 후보자에게 모금실적에 따라 차등지급되는 보조금에 관해 규율하고 있다(중앙선거관리위원회, 2009).

29) 일반적 감독권은 위원회가 연방선거운동법에 규정된 각종 규제권 및 대통령선거운동기금제도 전반에 걸친 감독권한이 있음을 의미한다. 법집행권은 위원회가 연방선거운동법 및 대통령선거운동기금법을 집행하고 법령위반이 있다고 판단되는 경우, 조사·청문을 통하여 해당 위반을 교정 또는 방지함과 동시에 소송의 제기, 사법당국에의 부의, 그 공표를 할 수 있음을 의미한다. 규칙제정권은 위원회가 연방선거운동법 및 대통령선거운동기금법을 집행하기 위해 필요한 규칙을 제정 또는 폐지할 수 있음을 뜻하며, 입법권고권은 위원회가 연방의회 또는 연방의회의원이 요구한 입법권고 또는 입법에 대한 견해를 대통령에게 제출함과 동시에 그 등본을 당해 권고 등을 요구한 의회 또는 의원에게 송부할 수 있다는 의미이다. 수지보고서(정치자금의 수입·지출에 관한 보고서)의 수리 및 공개할 권한 또한 갖고 있다.

30) 선거가 종료되고 몇 주일이 지나도록 부시와 고어의 득표수를 계산해내지 못하는 주정부의 투·개표시스템에 문제가 있는 것으로 판단한 연방정부는 2002년 선거개혁을 위한 조치를 단행하였는바 그 주된 내용은 선거인명부관리 및 투·개표시스템의 개선이다.

31) 투표지원법은 ‘편지카드 투표기의 교체, 연방선거사무를 지원하기 위한 투표지원위원회의 설립, 연방선거의 관리를 위해 각 주정부 및 지방정부가 따라야 할 최소한의 선거관리표준 마련’이라는 목적을 수행하기 위해 필요한 자금을 각 주에 지원하기 위해 제정되었다.

의 설치를 규정하였다(중앙선거관리위원회, 2009)

선거위원회의 주요임무는 연방선거의 관리에 관한 기술적인 지침 작성, 제도연구 및 보고서 작성, 연방선거의 관리에 영향을 미치는 법률, 사무절차, 기술과 관련한 정보 및 지침 제공, 투표지원법(HAVA)에 의거한 요건을 충족하기 위해 각 주에 자금지원, 선거관리 기술 발전 및 새로운 기술의 테스트운동을 위한 보조금 지급, 젊은 유권자의 투표참여를 독려하기 위한 프로그램에 자금 지원, 투표제도의 시험운영 및 인증을 위한 국가적 프로그램 개발, 투표지원법(HAVA)에 의해 승인되어 선거지원위원회(Election Assistance Commission)가 지급한 연방기금을 수령하는 자에 대한 회계감사 등이 있다.

### 3) 주 단위의 선거관리기관

주 수준의 선거관리기관은 각 주(州)별로 다소 상이하다. 미국의 2/3에 해당하는 주에서는 주무장관(Secretary of State)으로 주 단위의 선거관리 기관을 구성하고 있으며, 나머지 주들은 주선거위원회(State Board of Elections), 부지사(Lieutenant Governor) 등으로 하고 있는 주도 있으며, 주무장관과 주선거위원회가 선거에 관한 직무와 책임을 나누어 갖게 하는 주도 있다. 주 수준의 최고 선거관리기관이 주무장관 등 독립제 기관인 경우에는 그 하부에 주선거위원회, 주선거조사위원회(State Board of Canvassers), 투표법위원회(Ballot Law Board) 등의 합의제위원회가 있고, 주무장관 등의 지휘·감독 하에 각각 법정 직무를 수행하도록 하는 주도 있다.

### 4) 지방 단위의 선거관리기관

지방 단위의 선거관리기관도 지방마다 다소 차이를 보이며, 카운티선거위원회(county board of election), 카운티이사회(county board of supervisors)로 하고 있는 주와, 카운티회계검사관(county auditor), 카운티 또는 시·읍·면의 서기(county clerk, town clerk, municipal clerk), 선거관리인(election supervisor), 검인재판소의 재판관(judge of probate court)으로 하고 있는 주도 있으며, 선거에 관한 일반적인 관리·집행권 및 책임을 어느 한 기관에 집중시키지 않고 해당 기관이 소관 직무를 다른 기관과 연대하여 행하도록 하는 주도 있다.

### 3. 언론관련 선거운동 규제제도

미국은 연방선거운동법 431조에서 선거운동을 연방선거활동과 일반선거운동활동 두 개념으로 나눠서 설명하고 있다. 연방선거활동(Federal Election Activity)은 정기적으로 실시가 예정된 연방선거의 선거일 전 120일부터 선거일까지의 유권자등록활동을 말하며, 유권자 파악, 투표독려활동 또는 연방공직을 위한 후보자가 투표용지에 나타나는 선거와 관련한 일반 선거운동활동, 연방공직후보자에 대하여 대중홍보와 그 직의 후보자를 지지하거나 지원하는 또는 반대하거나 공격하는 대중홍보를 의미한다. 일반선거운동활동(General Campaign Activity)은 정당을 지지하는 선거활동을 의미하며, 후보자 또는 비연방 후보자를 지지하는 선거활동을 의미하지 않는다. 미국의 선거는 ‘미디어 선거’라고 불릴 만큼 언론매체가 차지하는 비중이 매우 크다. 미국의 선거운동 규제제도가 매체별로 다른 법 조항으로 이루어져있으므로 각 매체별로 규제제도를 살펴보면 다음과 같다.

#### 1) 신문

미국 신문의 선거보도와 관련된 논쟁점은 신문의 특정 후보 지지문제와 경마식보도(horse-race journalism), 게임식 보도와 같은 선거보도의 내용에 관한 것이다. 그러나 이러한 논쟁은 법적 규제의 문제로 인식되지 않기 때문에 선거법제와 관련된 테두리 내에서 논의의 대상이 되지는 않는다(남시욱, 2000). 즉, 미국 선거에서 신문을 포함한 인쇄매체들은 취재 및 보도의 자유를 거의 완전하게 보장받고 있으며, 선거법상에 법적 규제장치도 없다. 그러나 미국 언론은 철저히 공정성과 중립성을 지키기 때문에 언론이 특정 후보에게 편향되었다는 등의 시비는 거의 일어나지 않고 있다(권혁남, 2002).

#### 2) 방송

신문에 비해 공공성이 강조되는 방송의 경우, 방송을 이용한 선거운동<sup>32)</sup>은 모든 정당

32) 선거운동방송의 개념(연방선거운동법 제434조) : “선거운동방송”이라 함은 연방선거에서 신원이 명백한 후보자를 위하여 해당 후보자가 출마하는 공직의 총선거, 보궐선거, 결선투표 전 60일 이내, 그 공직의 후보자를 지명할 권한이 있는 예비선거나 선호투표 또는 정당의 전당대회 및 코커스(Caucus) 전 30일 이내에 행해지는 방송, 케이블 또는 위성방송을 말한다.

선거운동방송의 예외(연방선거운동법 제434조) : 정당, 정치위원회 또는 후보자가 소유하거나 관리하는 방송시설이 아닌 한, 그러한 방송시설에 의하여 제공되는 뉴스, 논평, 사실을 보도하

또는 후보자에게 동일한 시간과 기회를 주기 위해 대부분의 국가들이 노력하고 있으며, 특히 영국, 독일, 일본 등 몇몇 국가들은 공영방송을 중심으로 무료로 방송시간을 할당해 주기도 한다. 그러나 미국은 선거운동비용 총액만 규율하고 있기 때문에 그 안에서 자율적으로 방송을 이용한 홍보가 가능한 편이다. 그러나 미국에서도 최소한의 규제 장치가 적용되고 있다. 전파의 물리적 희소성과 방송이 갖는 영향력과 힘 때문에, 방송 규제의 정당성을 부여되고 있다. 선거에서도 방송의 공중에 대한 책임은 동등시간의 원칙(equal opportunity rule), 형평의 원칙(fairness doctrine), 인신공격의 원칙(right and personal attack rule)이라는 3가지 원칙이 중요하게 적용되고 있다(권혁남, 2002).

방송광고 횟수, 시간 등은 정해진 선거자금 지출범위 내에서 자율적으로 시행하고 있다. 또한 대통령선거의 TV광고는 대통령선거 캠프에서 직접 돈을 지출하여 제작하고, 상대방 후보가 광고시간을 구매하여 전하는 정치메시지에 대해 언급하거나 평가하는 것을 통제할 수는 없다. 동등시간의 원칙(equal opportunity rule)은 연방통신법(Federal Communication Act)의 “법적인 자격을 갖추고 특정 공직에 출마하는 특정 후보자에게 방송국을 이용할 기회를 제공했다면, 다른 후보자에게도 동등한 기회를 부여해야 한다”는 규정을 통해 모든 후보자들이 방송이용 기회를 동일하게 가질 권리가 있다는 사실을 명시하고 있다. 그러나 미국 선거캠페인에서 중요한 위치를 차지하고 있는 TV토론의 경우 동등시간 원칙은 사실상 적용되지 않고 있다. 민주당이나 공화당 후보를 제외한 군소 정당이나 무소속 후보들에게는 동등시간 원칙이 엄격히 적용되지 않고 있기 때문이다.

형평의 원칙(fairness doctrine)은 미디어가 논란의 여지가 있는 공중의 문제를 보도할 경우 이해 당사자나 찬성, 반대 의견을 균형 있게 다루어야 한다는 원칙이다. 형평의 원칙은 1927년 무선법 제3조에 의거해 설치된 연방무선위원회의 방송행정에 출발했으며, 당시에는 형평의 원칙이라는 개념이 없었고, 같은 법 제4조에 명시된 ‘공공편의, 공공이익 또는 공공의 필요성’이 그 기준이었다. 그리고 이러한 기준은 1934년 설치된 연방 커뮤니케이션위원회에 그대로 계승되었다(이구현, 1999).

인신공격의 원칙(right and personal attack rule)은 논란의 되고 있는 공공문제를 토론하는 광저에서 개인이나 집단의 정직성과 인격, 성실성을 공격하는 방송을 했을 때, 방송사는 일주일 이내에 공격을 당한 개인이나 집단에 이를 통고하고, 이들이 응답할 수 있는 합당한 방송기회를 제공해야 한다는 원칙이다(권혁남, 2002). 구체적으로 인신공격의

---

는 방송, 연방선거위원회의 규정에 의하여 후보자 토론이나 포럼을 내용으로 하거나, 그러한 토론을 지원하는 것을 내용으로 하는 방송 또는 토론이나 포럼을 후원하는 자에 의하여 만들어진 방송, 연방선거위원회가 제정, 공포하는 규칙에 따라 면제되는 기타 방송을 뜻한다.

원칙은 방송사가 특정 개인이나 집단을 공격했을 경우, 1주일 이내에 공격을 당한 개인이나 단체에 방송 날짜와 시간, 테이프나 대본, 방송사에서 제공하는 방송 날짜와 시간을 통보하도록 의무화하고 있다. 그러나 견해와 신념에 대한 공격, 능력과 지식에 대한 공격, 범죄행위에 대한 고발 등의 사례는 이 원칙에서 예외로 인정된다.

### 3) 인터넷

미국에서는 저렴한 비용, 공간과 시간의 제약을 받지 않고 수백만 유권자들에게 손쉽게 접근할 수 있는 이점 등을 이유로 인터넷을 이용한 선거운동이 보편화되었다.<sup>33)</sup> 인터넷이 선거운동에서 널리 사용되기 시작한 것은 극히 최근의 일로 아직 인터넷 선거운동에 관한 개별 법률 규정을 제정한 국가는 드물고, 인터넷을 방송이나 인쇄매체에 편입시켜 이에 따른 위반사항에 대해 다른 법률 규정을 폭넓게 적용해 해석하고 있는 실정이다.

연방선거위원회는 2001년 10월에 “인터넷상의 정치활동에 대한 규정”을 공표하면서 인터넷상의 정치적 표현에 대한 규제와 심의를 담당하고 있다.<sup>34)</sup> 2006년 3월 27일 “인터넷 규제를 위한 새로운 규정”을 발표해 5월 12일부터 시행하면서 연방선거위원회는 인터넷 선거운동에 대한 홈페이지 내용에 따라 개인, 연방정치위원회, 기업·노동조합·기업협회, 언론매체·블로거 등으로 나누어 설명하고 있다.<sup>35)</sup>

개인의 인터넷을 통한 선거운동은 선거법상 기부나 지출에 해당하지 않으며 이에 대한 어떠한 등록, 보고 등 법상 제약이 없다(CFR 100.94, 100.155). 다만, 비용을 지불하고 다른 사람의 웹사이트에 광고를 실으면 연방선거운동관계법상 “일반적인 대중정치광고(general public political advertising)의 일종으로 여겨져 대중홍보(public communication)에 해당되어 기부 또는 지출, 보고규정의 제한을 받게 된다(CFR 100.26)” 연방정치위원회(Federal Political Committees)에 등록된 정치위원회의 웹사이트와 정치

33) Pew Research Center 연구(The Internet's Role in Campaign, 2008)에 따르면, 2008년 미국 대통령선거에서 성인의 절반을 넘는 55%의 사람들이 인터넷을 단순히 정보출처가 아니라 정보를 공유하고 선거운동에 참여하는데 활용해 정치적인 견해를 수정, 결정하는데 활용한 것으로 나타남. (<http://pewresearch.org/pubs/1192/internet-politics-campaign-2008>)

34) 금전적인 보상을 받지 않고 개인이 연방선거에 영향을 미치게 하기 위해 자신의 컴퓨터 장비와 소프트웨어, 인터넷서비스와 도메인을 이용할 경우 연방선거법이 규정하고 있는 기부금이나 비용에 포함되지 않는다(중앙선거관리위원회, 2009)

35) CFR(Code of Federal Regulations)와 AO(Advisory Opinion)를 통해 규제한다. CFR은 법률보다 하위의 연방규정을 모아 편찬한 것으로 제2편성 제1장에 연방선거위원회 규정들이 있으며, AO는 질의에 대한 회답형식으로 나타나는 연방선거위원회의 유권해석이다.

(<http://www.fec.gov/pages/brochures/internetcomm.shtml>)

위원회가 500통 이상의 비슷한 이메일을 보내는 경우에 공고문(disclaimer)을 붙이도록 하며[CFR 110.11(a)], 이 공고문에 표시할 사항은 수권위원회에 의해 비용이 지불된 사실, 비용을 지불한 사람의 성명, 주소, 전화번호, 인터넷 주소[CFR110.11(b)]이다. 기업, 노동조합, 기업협회는 상업적인 서비스를 온라인으로 제공하는 기업들은 후보자나 정치위원회를 위하여 온라인 서비스를 제공할 수 있고, 이 경우 서비스 제공의 대가로 통상적인 요금을 부과해야 하며 이를 위반하면 금지된 기부에 해당(AO 2004-6, AO 1996-2)된다. 또한 조직의 구성원에게 연방후보자를 지지, 추천하는 이메일을 보낼 수 있으나 일반 대중에게는 할 수 없다[AO 1997-16, U.S.C. 441b(b)(2)(A), 11 CFR 114.3].

지금까지 살펴본 것처럼, 미국에서 언론매체의 선거보도는 언론의 자유를 최대한 보장 받고 있다. 법적 규제 측면에서 방송의 경우, 공정성 담보를 위한 최소한의 규제 장치를 마련하고 있지만, TV토론에서 동등시간의 원칙보다 방송사의 재량권과 독립성이 강조되고 있고 형평의 원칙이 폐지된 사례에서 알 수 있듯이 방송사의 자율규제가 앞으로 더욱 강화될 것으로 보인다. 실제로, TV토론의 참석대상을 둘러싼 논란을 제외하고는 신문이나 방송의 선거보도에서 형평성이나 공정성, 중립성이 문제가 되는 일은 그렇게 많지 않다. 경마식 보도나 게임식 보도, 정치인에 대한 부정적 보도와 같은 선거 보도의 내용에 대한 문제제기는 여전히 계속되고 있지만, 공정성과 중립성은 언론 스스로 엄격히 지키고 있기 때문이다.

#### 4. 규제 사례

연방선거운동법은 인터넷이 널리 확산되기 이전에 제정되었기 때문에, 일부 조항들이 개인, 기업, 노동조합의 선거운동과 관련한 인터넷 활동을 제한할 수도 있는 가능성이 있다. 예를 들어 이 법에서 규정한 기부금과 비용에 대한 정의는 너무 광범위해서 개인의 인터넷 활동까지 포함시킬 해석의 여지가 있다(한국언론재단, 2002). 선거운동개혁법 제정에 따라 연방선거위원회는 2002년 10월 선거자금의 범위를 확대하기 위해서 연방선거법에 새로운 연방선거활동을 포함시켰다. 이 연방선거활동은 공공 커뮤니케이션, 즉 방송, 케이블, 위성, 신문, 잡지, 옥외광고시설, 대량 우편물 발송, 전화 및 다른 방식의 정치 광고를 포함시켰지만, 흥미롭게도 공공 커뮤니케이션(public communication)의 정의에서 인터넷은 제외되었다. 그 이유는 인터넷의 잠재적 발전에 보다 면밀하게 접근해야하고, 이 문제가 너무 광범위하게 다루어지므로 최종적으로 제외했다. 그러나 하원의원이 이 법

안을 문제 삼아 연방선거위원회에 제소하여, 최종 수정안이 결정되었으며, 개인 또는 법인의 웹사이트에 게재하는 유료 인터넷 광고가 일반 정치광고의 형식에 포함되도록 추가하였다(장우영, 2010).

연방선거운동법 개정의 최종 수정안은 광고 수익을 올리는 웹사이트만 규제의 대상이 되었으며, 블로그, 페이스북, 트위터와 같은 SNS는 그 특성상 규제를 받지 않고, 자유로운 의사소통의 장으로 삼는다고 정의 내렸다. 무료 혹은 매우 적은 비용만 지불하고 접할 수 있는 서비스에 업로드되는 내용들을 신문이나 방송과 같은 공공 커뮤니케이션으로 보기 어렵다는 판단에 의한 것이다(전자신문 미래기술연구센터, 2010). 이러한 제도 형성과 변화에 따라, 미국의 인터넷 선거 캠페인에서 2가지 큰 변화가 일어났다. 소액다수 풀뿌리 기부문화와 함께 선거자금의 투명성이 크게 강화된 것이다. 미국에서는 2004년과 2008년 대선에서 인터넷을 통한 소액다수 기부가 확산됨에 따라 지금까지 다액기부자와 소액기부자 간의 활용영역을 평준화하는데 도움을 주었다고 보고되고 있다. 소액기부자의 경우 평균적인 미국 유권자보다는 엘리트에 속하는 사회경제적 배경을 가진 것으로 나타났지만, 인터넷은 소액기부자가 군집을 더욱 확대하고 있는 것으로 나타났다(IDPM, 2006; 이현출, 2008). 그 결과 2008년 미국 대선에서 오바마는 월가의 후원자금과 연방선거보조금을 거부했음에도 매케인의 배가 넘는 6억6천만 달러에 달하는 사상 최대액의 선거자금을 모금했다. 그것은 인터넷을 창구로 320만 명으로부터 소액다수의 풀뿌리 모금을 촉발한 결과였다.

연방선거법은 소셜미디어 선거운동의 잠재적 위협을 제거함으로써 2008년 대선에서 웹 캠페인을 크게 활성화시켰으며, 미국 온라인 공간의 강건한 하부구조를 형성하고 있는 소셜미디어를 매개로 1,000만 명 이상의 유권자들이 개인적으로 지지 후보와 네트워킹 하였다. 유튜브는 민주당과 공화당 프라이머리의 새로운 무대가 되었으며 후보들의 정치광고를 유권자들에게 재 매개하였다. 블로그 공간에는 광대한 트랙백 네트워크가 구축되어 시민 공론장을 확장해나갔다. 후보들의 웹사이트를 통한 풀뿌리 모금은 중산층을 선거의 장으로 대거 흡인하며, 정경유착을 약화시키고, 정치자금의 투명성을 높였다. 반면, 빅브라더 힐러리와 같은 네거티브 동영상이나 인신공격 등 문제성 정보들이 온라인공간에 출몰하였지만 대개 유권자들에 의해 배격되었다. 이러한 웹캠페인의 성공은 인터넷을 사상의 자유시장이자 표현의 자유의 최전선으로 인식하는 미국 정치사회의 관념과 제도적 뒷받침에 기인한 것이었다(Winograd & Hais, 2008; 장우영, 2010 재인용).

## 제2절 영국

### 1. 선거제도

영국은 2000년에 개정된 ‘정당, 선거 및 국민투표법(political parties, elections and referendums act 2000)’에 의해 선거가 치러진다. 영국의 선거는 대체로 깨끗하고 조용하게 치러지며 돈이 적게 드는 선거가 법적으로 보장되어 있으며, 성숙한 시민의식으로 과열·타락현상은 찾아보기 어렵다. 입헌군주국이면서도 민주제도의 발상지로 통하는 영국의 정치는 1인1구 소선거구제에서 선출되는 임기 5년의 의원들로 구성되는 하원을 중심으로 행해지고 있다. 또한 국회의원선거의 공식비용을 정부에서 부담해 공명선거를 제도적으로 뒷받침하고 있다. 선거운동의 방법과 선거비용의 제한을 규정한 부패 및 위법행위 방지법을 어길 경우, 최고 10년까지 선거권 또는 피선거권이 박탈되며, 선거비용 한도액을 설정해 놓았고<sup>36)</sup> 이를 어기면 당선 무효가 된다(이수범, 2005).

과거 영국은 선거를 관리 담당하는 독립적 상설기관이 없었다. 그러나 2000년 개정된 ‘정당, 선거 및 국민투표법’ 이후 ‘선거관리위원회’라는 선거관리기관이 설립되었다. 이전에는 내무부(Home Office)가 선거에 관한 중앙부서의 역할을 담당하기는 했으나, 실제로 선거와 관련된 대의회 관계, 선거법령의 정비, 선거법의 집행에 관한 감독 등 제한된 역할만을 담당하며 선거에 관한 종합적인 계획수립이나 지시·지침시달 등은 하지 않았다. 반면 신설 선거관리위원회는 의회 관할 하에 놓이게 되었으며, 유럽의회와 하원 및 지방의원 선거를 위한 정당등록과 정당의 선거비용 및 정당에 대한 기부금에 대한 감시, 국민투표의 시행 등의 책임을 지게 되었다(이수범, 2005). 이와 함께 기존에는 전국에 걸친 선거구에서의 명목상 책임자를 선거관리관이라고 하는데 이는 군(County)지역의 경우 여왕이 임명한 지방장관으로 법률담당 고문역으로 하는 주(州)장관(High-Sheriff)이, 런던의 구(Borough)는 시장(Mayor)이, 대도시지역의 군(District)의 경우는 의회(Council)의 의장이 되는 것이 관례이다.

의회의장이나 시장은 의회의원 중에서 선출하는 임기 1년의 명예직이다. 선거관리관은 실질적인 선거관리업무는 수행하지 않으며 지방선거의 경우에는 구·시·군의 수석집행관

---

36) 선거법상 후보자들은 1인당 모두 3천6백48파운드(한화 502만 원 정도)를 선거비용으로 쓸 수 있다. 여기에서 인구밀도가 높은 도시지역 선거구는 선거인 1인당 3.1펜스(한화 40원 정도)를 농촌지역의 경우에는 약 4.1펜스를 더 쓸 수 있다.

이 선거관리관이 된다. 선거구의 실질적인 선거관리담당자는 선거관리관대리인데 대부분 구·시·군의 선거인명부 등록관이 담당한다.

선거는 크게 임기 5년의 유럽의회의원선거와 임기 4년의 지방의회의원선거, 그리고 임기 5년의 하원의원선거로 나눈다. 선거일은 수상이 결정하는데 대개 목요일이 관례적으로 선택되고 있다(단, 지방의회의원선거는 5월 첫째 주 목요일에 실시). 영국 하원은 임기가 5년이지만 의회가 정부를 불신임하거나 여당이 새로운 선거를 하고 싶을 때는 아무 때나 선거를 할 수 있기 때문에 5년을 채우는 경우는 많지 않다. 영국은 상하원 양원제도를 갖고 있고, 하원은 총 659석이다. 선출직이 아닌 상원의 역할은 주로 하원에서 통과된 법안을 지연시키는 데 국한돼 있다. 선거 결과 차점자보다 1표라도 앞선 최다 득표자가 당선되며, 통상 국왕이 최다 의석을 얻은 정당 당수에게 정부 구성을 요청한다(『세계일보』, 2001년 5월 28일). 선거기간은 의회해산일 부터 17일 이내에 실시되는 투표일까지 이므로 대개 선거기간은 3-4주<sup>37)</sup>에 불과하다. 더욱이 선거의 모든 자금과 조직은 정당으로부터 나온다. 후보 개인은 자신의 선거자금을 모금하지도 않으며 자신의 조직을 만들지도 않는다. 뒤에서 자세히 설명하겠지만, 각 정당에게는 네다섯 번의 정당방송의 기회가 할당된다. 그렇지만 후보 개인의 광고는 금지되고 있다(권혁남, 2006).

영국선거의 특징 중 하나는 정당에 의한 정책경쟁위주의 선거운동과 자원봉사자에 의한 선거운동으로 이루어진다는 점이다. 정당은 선거시기만이 아니라 평상시에도 수시로 정치·경제·사회·문화 등 각 분야에 대한 정책을 제시하고 텔레비전·신문 등 언론을 통한 대 국민 홍보활동을 전개하는 등 선거운동이 정당중심으로 이루어진다. 선거일발표 전에라도 선거공약·정책일의 발표와 신문, 옥외광고판 등을 이용한 홍보활동이 가능하나 선거비용의 엄격한 제한 때문에 활발하게 이루어지지 않는다. 선거일이 발표되면 후보자 등록 전이라도 후보(예정)자의 홍보용 포스터 등이 게시되기 시작한다(이수범, 2005).

## 2. 선거기구

### 1) 선거위원회(The Electoral Commission)

선거위원회는 정당·선거 및 국민투표법 2000에 의하여 설치된 독립적인 법률기관으로

37) 토요일, 일요일, 성탄절 전일 및 성탄일, 제족목요일 및 성금요일(Maundy Thursday, Good Friday: 부활절 직전의 목요일과 금요일을 의미), 일반 공휴일(bank holiday: 연 7회의 법정 휴일) 및 공공의 축제일 또는 국장일 제외.

하원의장이 위원장을 맡고 있는 의회위원회에 대하여 책임을 진다. 주요기능 및 역할은 정당·선거 및 국민투표법 2000(political Parties, Elections and Referendums Act 2000)에 규정되어 있으며, 선거위원회가 직접적으로 선거를 관리하지는 않으며, 선거는 기본적으로 지방자치단체에 의하여 관리한다.

선거위원회는 잉글랜드(런던), 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 4개 장소에 각각 사무소를 두고 있으며, 그 권한·임무는 다음과 같다. 선거 및 국민투표에 관한보고, 선거법 및 선거관행에 관한 검토, 2차적인 선거입법(규칙의 제정 등)에 관한 자문, 선거 및 정치관련 사안에 대한 계몽, 잉글랜드선거구위원회(Boundary Commission of England)를 통하여 선거구 문제에 관하여 자문, 정당등록에 관한 사무, 정당계좌, 선거비용지출 및 기부금 등에 관한 규제, 제3자의 정치자금에 관한 규제, 방송인들에 대한 선거방송에 관한 자문, 국민투표 및 주민투표의 감독, 국민투표단체 및 주민투표운동단체의 등록 등에 대한 권한과 임무가 주어진다(중앙선거관리위원회, 2009, p.25).

## 2) 선거구위원회(The Boundary Commission)

선거구위원회는 부(副)수상실(the Office of the Deputy Prime Minister) 소속으로서 특정 행정부처에 소속되지 않은 독립기관으로 1986년의 의원선거구법(the Parliamentary Constituence Act 1986)에 의하여 설치되었다. 선거구위원회는 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드 및 북아일랜드위원회에 설치되어 있으며, 이 선거구위원회는 지방정부의 관할구역과 의회의원선거구의 조정을 담당하여 선거구 획정 안을 마련하여 국무장관(the Secretary of State)에게 보고한다(중앙선거관리위원회, 2009).

## 3) 선거등록관 및 선거관리관

선거등록관(Electoral Registration Officers)은 선거인명부(각 가정을 방문하여 세대주에게 당해 세대의 유권자에 관한 자료를 기입할 양식)를 교부하여 작성하는 업무를 담당한다. 선거관리관(Returning Officers) 전통적 선거관리사무(후보자등록, 투표, 개표 등)를 선거구별로 담당한다. 선서관리관은 선거영장의 수리, 후보자지명서의 제출 장소 및 일시와 투표일의 고시(선거의 공고), 후보자지명서의 수리, 우편투표용지(postal ballot paper)의 송부, 투표소입장권(official pollcard)의 송부, 개표사무 및 당선인의

결정, 선거영장의 회부(선거결과의 보고), 기타 선거에 관한 일체의 사무를 담당한다. 선거관리관은 해당 지역의 고위직 지방공무원으로 선거사무만을 전담하는 전임직이 아니며, 실질적인 선거관리관으로서의 임무는 별도로 모집되는 자(Acting Returning Officer)가 담당한다. 지방정부가 임명한 선거관리관(Returning Officer)과 선거등록관(Election Registration)이 선거관리에 관하여 상당한 재량이 있다(중앙선거관리위원회, 2009).

#### 4) 투표관리자 및 서기

투표관리자(Presiding Officer)의 임무는 투표소를 주재하고 투표절차의 관리·집행을 담당하며, 서기(Clerk)는 선거관리관이 투·개표 등의 집행에 필요한 업무를 담당한다.

### 3. 언론관련 선거운동 규제제도

수상의 선거일 공표 전에는 주로 정당 활동 차원에서 선거운동이 행해지고, 선거일 공표 후부터 본격적으로 선거운동에 돌입한다. 선거일 공표 전이라도 선거공약의 발표, 신문, 옥외광고판 등을 이용한 홍보활동이 가능하나 선거비용의 엄격한 제한 때문에 활발하게 이루어지지 않고 있다.

#### 1) 신문

영국에서는 인쇄물, 신문, 잡지 등의 정기간행물과 지면광고, 옥외광고 등 모든 인쇄매체에 대한 규제는 거의 없다. 신문광고는 정당광고의 주요매체로 총선거시 정당별로 정강, 정책과 선거공약 광고를 게재하고 당수 또는 당직자의 기자회견, 정당의 선거전략, 유권자들의 호응도를 분석, 홍보하고 있다. 그러나 이때 특정 후보자를 언급하여 광고하는 것은 금지되어 있다. 신문과 잡지에서 선거보도에 관한 정치적 지지 내지 선호하는 정당에 대해 정치적 색채를 나타낼 수 있다. 보도나 광고에 대한 불만이 생길 경우 언론불만위원회(Press Complaints Commission)에 제소해 조정할 수 있다.

## 2) 방송

신문과 달리 강한 공영성을 띠고 있는 영국의 방송은 선거방송과 정치방송을 위한 기준이 세부적으로 규정되어 있다. 방송의 정치관련 보도에 있어 기본 원칙은 ‘정당성’ 과 ‘불편부당성’ 이며, 가장 중요한 요소로 모든 규제는 언론에 관한 법 등을 통해 선거기간에만 해당되는 것이 아니라 항상 규제의 대상이 된다. 정당 정치방송을 무료로 허용하고 있는 것이 영국 정치방송의 특징이다. 방송법에서도 선거 전후에 특정 후보에 영향을 미칠 목적으로 후보의 개인 신상을 편파적으로 제작·방송할 경우 피해 후보자가 해당 방송사를 제소할 수 있도록 규정하고 있다.

대표적인 방송 규제기관은 BBC와 통신청(Ofcom: office of communication, 이하 오프컴)이다. BBC는 자체 내 규제기관(BBC이사위원회)을 두고 방송 규제기관의 역할을 담당하고 있다. 2003년 커뮤니케이션 법령이 발표되면서 설치된 오프컴(Ofcom)은 기존의 방송, 광고, 인터넷, 전화 등을 포괄하는 통합적인 규제기관이다. BBC와 오프컴(Ofcom)은 주요 정당과 논의하여 정당의 선거에 관한 특별한 협약을 맺고 TV방송, 라디오방송별로 방송횟수 및 각 정당의 할당시간을 결정한다. 이때 오프컴(Ofcom)은 미디어의 정치적 불공정성 문제, 라디오 편성 및 광고규제 외에 선거 및 정치방송의 기본 원칙을 제시하고 규제하는 기능을 담당하며, BBC에 대한 부분적인 규제도 수행하고 있다. 영국의 국외에 있는 방송 시설을 선거운동의 목적으로 이용할 수 없으며, 유료 정치광고방송은 금지되어 있다. 그러나 선거와 정치방송을 규제하는 구체적인 법 조항은 갖고 있지 않으며, 다만 관습법과 관례 및 기관들의 상식적인 합의에 의해 도출되는 의사결정 과정을 통해 선거방송 등을 효과적으로 규제하고 있다. BBC의 선거보도 역시 법에 의한 것이 아니라 1922년 설립 이후 계속해서 이어져 내려오는 전통을 따르고 있다(이수범, 2005).

BBC는 정치와 선거방송의 원칙으로 정당성과 불편부당성의 의무를 규정하고 있다. 주요 내용은 보도한 사건에 대한 균형성과 비당파성, 중립성을 요구하는 것으로 어느 쪽에서 편중되지 않는 중립적인 입장의 보도를 해야 한다는 개념이며, 선거방송의 경우 ‘스톱워치 균형성<sup>38)</sup>’ 이라는 보다 명확한 개념 정의를 통해 공정성과 불편부당성을 이행하고, 정치/선거방송, 뉴스, 시사프로그램에 적용하는 것을 의미한다.

---

38) 정당의 의식이나 영향력에 비례해 정당이나 후보자들에게 방송 시간을 균등하게 할애한다는 원칙을 의미한다.

### 3) 인터넷

언론매체로서의 인터넷에 대한 명확한 법 규정은 없으나, 선거운동 및 보도 등과 관련하여 상대후보자의 비방 또는 언어폭력에 대해서는 일반적 사회법인 명예훼손법(Defamation law) 또는 공공질서법(Public order Act)을 적용하고 있다.<sup>39)</sup> 따라서 온라인을 통해 선거 보도를 하는 경우 편집내용은 형평성 등에 대해 텔레비전과 라디오 프로그램에 적용되는 것과 동일한 지침을 따라야 하며, 위반사항에 대해 다른 법률 규정을 폭넓게 적용해 해석하고 있다. 포럼과 자유게시판은 선거기간 중에 정치적 쟁점에 관련된 내용은 제한하고 사전검열과 사후검열을 통해 메시지가 특정 정당에 유리하게 작용하는 방향으로 가지 않도록 검토해야한다. 이메일에도 동일한 원칙이 적용된다.

현재 영국에는 인터넷 선거에 관한 구체적인 법률이 마련되어 있지 않은 상황이며, 인터넷 사용에 관한 법률은 여러 조항들이 있지만, 인터넷 선거에 대해 명확하게 규정하고 있지는 않다. 영국 정부는 인터넷을 통제하고 감시하기 위한 정책을 가속화하고 있다(백선기, 2001). 영국의 조사규제법안은 강력한 인터넷 규제 법안으로 알려져 있는데, 이 법령은 인터넷 서비스 공급자들이 자신들이 운영하는 인터넷 게시판이나 이메일의 메시지 내용에 대해 책임을 져야한다는 규정을 담고 있다. 영국에서 아직까지 인터넷 선거에 대한 관심이 많지 않고, 정치인들의 인터넷 활용도가 높은 편은 아니다. 앞으로 인터넷 규제와 감시 정책이 인터넷 선거가 활성화되는데 제약을 미칠 가능성도 배제하지 못하지만, 현재까지 구체적인 인터넷 선거에 관한 관련 법 규정은 없다.

### 4. 규제 사례

2000년 인터넷 서비스 공급자들이 자신들이 운영하는 인터넷 게시판이나 이메일의 메시지 내용에 대해 책임을 져야한다는 규정을 담고 있다. 실제로 영국 법원은 데몬(Demon)이라는 인터넷 서비스 공급자(ISP)를 능동적 출판인으로 간주하여 인터넷 게시판에 올려진 글의 내용에 책임을 지도록 한 판결을 선고한 바 있다(동아일보, 2000.5.30). 이 판결 이후 영국의 인터넷 서비스 공급자들은 자체심의를 강화하고 있다. 사실상 영국에서는 개

39) 이는 영국이 인터넷 커뮤니케이션에 대해 원칙적으로 자율규제를 유지하고 있는 것과 관련있다. 인터넷 상의 음란물, 범죄교사, 인종차별 등 위법성이 명백한 표현에 대해서만 민간기구인 IWF(Internet Watch Foundation)와 규제당국인 오프컴 등이 긴밀한 협력관계 하에 규제하며, 정치적 표현물에 대해서는 표현의 자유를 보장한다(황용석·이동훈·김준교, 2009).

인의 웹 방문 기록과 정보가 정부기관에 항상 노출되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 2009년부터 본격화된 디지털 캠페인에 대한 정치사회적 관심은 소셜 미디어를 포함한 다양한 디지털 커뮤니케이션 기술을 어떻게 선거 캠페인에 구현하는가와 부작용을 최소화하는가에 초점을 두고 있다. 이러한 논의에 대해 대체로 규제 최소화의 방향을 유지하되 후보자와 유권자 가이드를 활성화하는 것으로 의견이 모아지고 있다(Williamson, A., Miller, L., & F. Fallon, 2010). 2010년 4월 실시된 총선거에서 정당과 후보자, 유권자들은 모두 주류 미디어는 물론 블로그, 페이스북, 트위터 등 다양한 소셜 미디어를 선거 캠페인에 활용한 것으로 평가된다. 이로 인해 2010년 총선거는 디지털 선거(digital election) 원년으로 평가되기도 한다.<sup>40)</sup> 예를 들어, 후보자와 유권자들은 각 정당의 페이스북 페이지에서 논쟁을 통해 지지와 반대 의사를 교환하기도 했다.<sup>41)</sup> 선거위원회의 경우는 페이스북, 트위터 등을 통해 유권자 등록 및 선거참여를 촉구하는 캠페인을 벌여 높은 호응을 얻기도 했다(이동훈 외, 2011).

### 제3절 일본

#### 1. 선거제도

먼저 일본의 선거제도를 논하기에 앞서 일본은 양원제를 취하고 있어 중의원과 참의원의 선거제도 및 운영방식이 다르다는 점에 유의할 필요가 있다. 중의원의 임기는 4년으로 헌법에 규정되어 있다. 그러나 임기를 다 채우는 것을 원칙으로 하는 대통령제와는 달리 내각책임제를 택하고 있는 일본에서는 내각이 해산되어 총선거를 치르게 되면 임기와 무관하게 도중에 임기를 중단할 수 있다.

현재 일본의 선거제도는 2000년에 소선거구·비례대표 병립제로 변경되었다. 참의원과 중의원 선출방식을 살펴보면, 참의원 선출방식 중 선거구선출의원의 경우 47개 도·도·부·현 단위의 대선지구(2-8인)에서 보통·직접선거에 의해 선출하며, 참의원비례대표선거는 미리 후보자 당선순위가 결정된 구속명부식에서 유권자가 후보자명 또는 정당명 중 어느 하나를 기재하여 당선순위를 결정하는 비구속명부식으로 바뀌었다. 중의원 선출방식은 300인은 소선거구에서 직접 선출하며, 180인은 전국을 11개 선거구로 나누어 의원정수

40) Guardian (2010.5.3). 2010: The first social media election 참조.

41) BBC (2010.3.26). 'Research shows party leaders' 'social media reputation' .

(7-33인)를 정하여 선출한다(중앙선거관리위원회, 2009).

일본의 지방자치단체 선거제도를 보기 위해, 지방자치단체의 특징과 종류를 살펴보면 다음과 같다. 중앙정부가 내각제를 취하는 반면, 지방정부의 경우 기관대립형의 기관구성을 취하는 측면에서 우리나라와 유사한 체제를 지녔다. 자치단체는 광역과 기초의 2계층을 지니며, 중앙정부의 통제가 재정적 측면에서 포괄적이고 실제적인 지도·감독이 이루어진다. 그 종류로는 보통지방자치단체는 광역자치단체로 도·도·부·현과 기초자치단체로 시·정·촌이 있으며, 특별지방자치단체는 특별구, 지방자치단체의 조합, 지방개발사업단이 있다.

## 2. 선거기구

일본은 공직선거법 제5조-제6조에서 선거관리에 관한 규정을 두고 있다. 비례대표로 선출하는 중의원과 참의원 선거는 중앙선거회가 관리하고 있으며, 선거구에서 선출하는 중의원과 참의원, 도·도·부·현 의회의원, 도·도·부·현 지사선거는 도·도·부·현의 선거위원회가 관리하고, 시·정·촌 의회의원 및 시·정·촌의 장 선거는 시·정·촌의 선거위원회가 관리하고 있다(중앙선거관리위원회, 2009).

### 1) 총무성

독임제 기관의 실질적인 선거총괄기관으로서 내각의 한 부처이며, 총무성 행정국(선거부)이 선거사무를 관장하고, 참의원(선거구선출)의원선거, 중의원(소선거구선출)의원선거, 지방공공단체선거사무에 관한 도·도·부·현 선거위원회 및 시구정촌 선거위원회의 지휘·감독권이 있다.

### 2) 중앙선거회

중앙선거회는 중의원(비례대표선출) 및 참의원(비례대표선출)의원의 선거관리, 최고재판소재판관의 국민심사에 관한 사무처리, 위 소관사무의 범위내에서 도·도·부·현 선거위원회와 시·구·정·촌 선거위원회 지휘·감독, 중앙선거회 운영에 관한 규정제정권, 선거제도를 할 수 있다. 중앙선거회는 총무성 부속기관인 합의제 기관으로서 5인의 위원

으로 구성되고 임기는 3년이며, 위원은 국회의원 이외의 자로서 참의원의원의 피선거권이 있는 자 중에서 국회의 의결에 의한 지명에 따라 수상이 임명한다. 국회가 위원을 지명하는 경우 위원수와 동수의 예비위원(위원이 궐위되거나 유고가 있는 경우 직무수행)을 지명하며, 위원이 궐위되어 보충하는 때에는 새로이 국회의 지명에 따라 수상이 임명한다.

### 3) 도·도·부·현 선거위원회

도·도·부·현 선거위원회는 지방공공단체의 합의제 집행기관으로 4인의 위원으로 구성되며 임기는 4년이다. 위원회는 도·도·부·현 의회의원 및 장의 선거관리, 중의원의원 선거관리, 참의원(선거구선출)의원 선거관리, 참의원(비례대표선출)의원선거의 관할구역 내 사무관리, 기타 법령의 규정에 의한 다른 선거에 관한 사무 및 이에 의한 쟁송관계 사무(선거 또는 당선에 관한 쟁송사무 등), 시·구·정·촌 거위원회의 지휘·감독(국가 또는 도·도·부·현의 선거에 관한 사무에 있어 시·구·정·촌 선거위원회의 처분에 대한 취소·정지권 포함)의 직무를 수행하고 있다.

### 4) 시·정·촌 선거위원회

해당 지방공공단체 하에서 도·도·부·현 선거위원회의 조직체계와 동일하며, 시·정·촌 의회의원 및 장의 선거사무 관리, 법령의 규정에 따라 그 권한에 속하는 다른 선거에 관한 사무(국가, 도·도·부·현 선거에 관한 사무) 및 이에 관계된 사무의 처리, 지정도시의 선거관리위원회는 그 소속 구 선거위원회의 지휘·감독(구 선거위원회 처분에 대한 취소·정지권 포함)의 직무를 수행하고 있다.

### 5) 지정도시의 구 선거위원회

시 선거위원회에 관한 규정 준용, 위원 및 보충위원은 구에서의 선거권을 가진 자중에서 지정도시의 의회가 선출하며 지정도시의 선거, 국가나 도·도·부·현 선거에서의 선거인명부, 투개표 등에 관한 사무관리를 수행한다. 시 선거위원회에 관한 규정을 준용하되, 지정도시의 의회의원 및 장의 선거관리업무를 수행한다.

## 6) 특별구 선거위원회

시 선거위원회의 조직체계와 같으며, 특별구의 의원 및 장의 선거관리, 기타 시선거위원회와 같은 선거사무관리의 직무를 수행하고 있다.

## 3. 언론관련 선거운동의 규제제도

전체적으로 보면 일본은 다른 선진국에 비해 미디어 선거가 활발한 편은 아니다. 그것은 다른 선진국들에 비해 미디어가 정치와 선거에 미치는 영향력이 상대적으로 적기 때문이다. 특히 텔레비전의 정치적 영향력이 다른 나라에 비해 낮고, 이는 신문보다도 적은 것으로 평가되고 있다. 그러나 1993년 선거를 계기로 일본에서도 텔레비전을 중심으로 한 정치와 선거가 본격화되고 있다(권혁남, 2006).

### 1) 신문

공직선거법 제149조에 따르면 중의원 소선거구선출의원선거에 있어 후보자는 총무성령에 따라 동일 규격으로 하나의 신문을 선택하여 선거운동기간 중 5회(참의원 선거구선출의원 5회, 도·도·부·현지사선거 4회) 범위내에서 무료로 신문광고를 할 수 있다고 규정되어 있다. 또한 공직후보자는 해당 선거구안에 있는 자에 대하여 신문·잡지, 방송을 통하여 유료로 인사목적의 광고를 방송할 수 없다고 규정해 놓았다(공직선거법 제152조).

### 2) 방송

일본의 텔레비전 선거와 관련된 가장 두드러진 특징은 후보 개인은 텔레비전을 이용하는 것이 법적으로 금지되어 있으나 정당은 얼마든지 미디어의 시간과 광고를 구입하여 자유롭게 선거캠페인을 할 수 있다는 점이다. 이러한 선거 구조가 일본에서 텔레비전 선거를 활성화시키는 데 중요한 걸림돌로 작용했다고 할 수 있다. 여기에 덧붙여 일본의 총리를 선출하는 방식 역시 TV선거를 활성화시키는 데 도움이 되지 않았다. 왜냐하면 일본 총리는 국민의 투표에 의해 결정되기보다는 자민당 내부의 계파정치에 의해 결정되기 때문이다(권혁남, 2006).

일본에서 방송을 이용한 선거운동에는 크게 두 가지로 살펴볼 수 있다. 정견방송(공직선거법 제150조)은 선거기간 중에 총무대신이 일본방송협회 및 일반방송사업자와 협의하여 시간과 횟수를 정하고, 방송요금은 무료로 진행된다. 경력방송(공직선거법 제151조)은 중의원소선거구선출의원선거일 경우 라디오방송 10회, 텔레비전방송 1회, 참의원선거구선출의원선거일 경우 라디오방송 5회, 텔레비전방송 1회 방송이 허용된다. 주관기관은 일본방송협회이며, 방송내용은 후보자의 성명, 연령, 정당명(중의원소선거구선출의원선거의 경우는 후보자제출정당의 명칭), 주요 경력으로 제한된다. 또한 공직선거법 제151조의3에 선거방송프로그램 편집의 자유를 명시해놓고 있다.

### 3) 인터넷

현행 일본 공직선거법에는 인터넷, 홈페이지, 메일 등을 통한 선거운동에 대한 별도의 규정을 찾을 수 없으나, 원칙적으로 금지되고 있다. 홈페이지나 메일을 공직선거법 제142조 내지 제143조에서 규정하는 ‘문서·도화’의 일종으로 파악하여 간접적으로 인터넷 선거운동을 규제하고 있다.<sup>42)</sup> 여기서 ‘문서·도화’는 일반 개념 보다 광범위해서 “문자 혹은 이를 대신하는 부호 및 형상을 이용하여 물체 상에 영속적으로 기재된 의식의 표시”라고 파악한다. 이 때문에 선거운동을 위한 문서·도화는 사람의 시각에 호소하여 선거운동의 효과를 기대하는 것으로 서적, 포스터, 인사장, 엽서 등뿐만 아니라 네온사인, 애드벌룬 등은 물론이고 벽이나 노면에 쓰인 문자까지도 포함한다.

선거운동을 위한 문서·도화의 반포·게시는 선거운동기간 중에만 금지되는 것이 아니라 입후보 신고 전에도 이른바 ‘사전선거운동’으로서 금지된다(일본 공직선거법 제129조). 따라서 선거운동을 위한 홈페이지 개설, 게시물의 게시·갱신은 상시 금지된다. 불특정 또는 다수를 대상으로 한 선거운동 목적 전자메일도 마찬가지로 금지된다. 다만 특정 소수에게 송신하는 선거운동 목적 전자메일은 선거운동기간 중에는 허용되지만, 사전선거운동의 경우에는 금지된다. 선거일 당일도 선거운동기간에 포함되지 않기 때문에 사전선거운동과 마찬가지로 규제된다(강석구 외, 2007). 그러나 인터넷의 보급에 따라 선거기간 중 문서·도화 반포 제한 규정을 인터넷에도 적용하는 것은 후보자의 정보전달 기회를 줄이고 유권자의 선거정보 취득에도 큰 영향을 미치기 때문에 선거기간 중 후보자의

42) 현행 일본 공직선거법은 선거에 있어 선거운동을 위하여 사용하는 문서·도화는 제142조 소정의 통상엽서와 삐라 외에는 반포할 수 없도록 규정하고 있고(동법 제142조 제1항), 제143조에서 허용된 문서·도화 외에는 게시할 수 없도록 규정하고 있다(동법 제143조 제1항).

인터넷 정보전달을 사실상 전면적으로 금지하고 있는 일본 공직선거법에 대한 일본 내에서의 비판 목소리가 적지 않다. 이는 공직선거법을 개정하여 적어도 일정 범위에서는 선거기간 중 후보자의 인터넷 선거운동이 가능하도록 해야 한다는 의견이라고 할 수 있다. 이에 총무성은 2001년 10월 ‘IT시대의 선거운동에 관한 연구회’를 설립하고, 13차에 걸친 회의를 거쳐 2002년 8월에 보고서<sup>43)</sup>를 제출하였으며, 여당인 자유민주당은 2005년 8월 블로그·메일 매거진의 작가들과 당간부 간의 간담회를 개최하는 등 일정한 인터넷 미디어와 정치와의 관계 재정립을 모색하였으며, 야당인 민주당은 인터넷 선거운동을 허용하는 공직선거법 개정안을 2006년 6월 국회에 제출하였다.

#### 4. 규제 사례

일본에서는 정당이나 후보자가 블로그를 이용하여 선거운동을 하는 것은 공직선거법에 위반될 우려가 있으므로 행해지고 있지 않다. 그러나 선거당사자와 관계 없고, 신문·잡지 등의 법인조직과도 무관한 일반인이 블로그를 이용하여 정책논쟁, 여론 등을 형성하는 경우는 많으며, 이것이 선거결과에 영향을 미치는 경우도 적지 않다. 이 경우, 신문·잡지의 보도·평론의 자유를 규정한 공직선거법 제148조 제67항의 적용을 받는 경우가 아니기 때문에 공직선거법 위반이 문제될 수 있다. 그런데 일본의 경찰이나 총무성은 일반인에 의한 블로그 논평에 대해서는 실질적인 단속을 행하지 않고 있다. 다만 2007년 도쿄도지사선거에서 TV로 방송된 입후보자의 정견방송을 지인이 동영상공유서비스에 올려 유포한 사건과 관련하여 일본 선거관리위원회가 대표적인 동영상공유서비스인 유튜브와 아메바비전(Ameba Vision)에 대해 해당 동영상 삭제요청을 한 경우는 있었다. 이 당시 아메

43) 보고서의 내용은 다음과 같다. ① 현행 선거운동 규제를 유지하면서, 새로이 인터넷에 의하여 선거운동을 행하는 것을 가능하게 한다. ② 인터넷에 의한 선거운동에 대해서는 홈페이지에 의한 선거운동만을 허용한다. ③ 홈페이지에 의한 선거운동에 대해서는 모든 선거에 대하여 도입하는 것으로 하며, 양적인 제한은 마련하지 않는다. ④ 홈페이지에 의한 선거운동에 대해서는 후보자 또는 정당 이외의 제3자가 선거운동을 행하는 것이 가능하도록 한다. ⑤ 선거운동을 행하는 홈페이지는 제3자에 의한 댓글을 행하게 하는 것이 가능한 것으로 한다. ⑥ 후보자 및 회계(出納)책임자와 의사를 통하여 지출된 홈페이지에 의한 선거운동에 필요한 경비에 대해서는 종래대로 선거운동비용에 산입한다. ⑦ 후보자 이외의 홈페이지에 의한 선거운동에 필요한 경비는 회계책임자와 의사를 통하지 않고 지출할 수 있도록 한다. 이 경우의 경비는 선거운동비용에 산입하지 않는 것으로 한다. ⑧ 홈페이지상의 신원모용이나 비방중상 등의 대책으로 홈페이지 개설자에게 전자메일 주소의 표시를 의무를 부과하는 등의 조치를 강구하도록 한다. ⑨ 당해 선거에 관한 사무를 관리하는 선거관리위원회는 유권자 및 후보자 등의 편의를 도모하기 위하여 후보자(비례대표선거에서는 정당)의 홈페이지 주소의 주지를 도모하는 등의 편의성에 노력하도록 한다.

바비전은 동영상을 삭제했지만, 유튜브는 투표종료시까지도 동영상을 그대로 게재한 바 있다(강석구 외, 2007). 즉, 경찰청과 총무성은 선거운동 기간 중에 정당의 공식홈페이지 갱신이나 블로그를 이용한 선거운동을 단속하고 있지는 않다. 선거법 위반 UCC에 대해서도 일부 서비스에 대해 해당 동영상 삭제요청을 하는 정도에 그쳤고, 직접적인 물리력을 행사 하지는 않았다. 인터넷 선거운동을 해금하는 공직선거법 개정법안을 야당에서 국회에 제출하였고, 이에 미온적인 여당도 그 해법을 모색하고 있는 실정이다. 일본의 경우 우리나라와 마찬가지로 선거운동에 여러 가지 제한을 두고 있었기 때문에, 최근 들어 인터넷 선거운동 규제가 문제된다는 차이가 있을 뿐이다. 다만 일본은 우리나라와 같이 선거와 관련된 언론통제를 행하고 있지 않다는 점에서 다르다.

## 제4절 프랑스

### 1. 선거제도

프랑스의 선거제도는 다수당의 횡포를 막고 소수정당의 권리 보장과 동시에 다수당의 통치기반을 보장해 주는, 조화와 균형의 선거제도라 할 수 있다. 프랑스 선거법에는 언론에 관련된 일부 조항들을 동시에 포함하고 있는데, 선전(propagande, 선거운동) 및 해당 기간의 언론 보도에 대한 반론권 행사에 관한 조항들이 여기에 포함된다. 프랑스는 여타 서구의 민주주의 국가들과 마찬가지로 엄격한 선거 공영제를 채택하고 있다. 이러한 정책은 방송에 대해서도 마찬가지로 적용된다. 넓게는 정치 커뮤니케이션 일반, 구체적으로는 선거 방송에 있어 프랑스는 엄격한 국가 주도적, 공익 지향적인 제도를 채택하고 있다. 선거방송에 대한 프랑스 정부의 이러한 엄격한 공익 지향적 제도들은 크게 두 가지 원칙에 기반하고 있다. 첫째는 ‘정보의 다원주의 보장’ 이라는 헌법적 이념의 준수이다. 이 이념은 선거제도 상에서도 “사상의 자유와 의견의 다양성을 인정하고 또 활성화시키려는 목적의 정치제도” 로서의 선거 공영제, 결선투표제의 시행과 그 맥락을 같이한다. 즉 정보의 다원주의라는 이념에 비추어 볼 때, 프랑스의 선거 제도는 군소정당이나 후보자들이 서로 다른 목소리를 낼 수 있도록 제도적으로 보장한 일종의 정치 공간에 해당한다. 두 번째로, 선거방송토론은 프랑스의 경우 법률적인 의무 조항이 아니다. 또한 선거 3개월 전부터는 각종 정당이나 후보자의 이른바 ‘정치광고’ 도 엄격히 금지된다. 프랑스의 선

거 관련 제도는 선거 시기의 방송 매체의 활용에 대하여 대단히 소극적인 태도를 취하고 있다. 프랑스의 선거방송 관련 법제는 근본적으로 선거에 관계없이 존중되어야 할 ‘정보의 다원주의’ 원칙을 선거시기에도 그대로 적용하는 형태를 취하고 있으며, 때문에 선거방송 관련 법조항은 대단히 간단하고 명료한 편이다(김영주·김춘식, 2005, p.62).

프랑스는 선거법에 공정보도의무를 명시하고 있지 않다. 프랑스는 1881년 제정된 “언론자유에 관한 법률”에 따라 프랑스의 인쇄 매체들은 선거보도에 관한 어떤 법적 제약을 받지 않는다. 그렇지만 선거법은 방송 매체상의 의견의 다양성 보장을 위해 방송위원회(CSA)의 규정에 따라 후보자간에 동등성 원칙을 준수할 것을 규정하고 있다. 정보의 다원주의라는 헌법적 이념에 비추어 볼 때, 프랑스의 선거제도는 군소정당이나 후보자들이 서로 다른 목소리를 낼 수 있도록 제도적으로 보장한 일종의 정치 공간에 해당한다.

## 2. 선거기구

국민의 대표를 선출하는 선거과정을 관리하는 기관을 선거관리기관이라고 할 때, 후보자와 유권자의 등록을 받고, 투표와 개표 과정을 관리해 당선인을 결정하는 과정을 거치게 된다. 그러나 이러한 과정을 우리나라처럼 모두 소화하는 기관도 있지만, 프랑스는 영국이나 미국과 마찬가지로 직접적인 선거관리는 지방자치단체에서 하고, 중앙기관은 정치자금 등만을 규제하기도 한다. 프랑스의 중앙선거관리기관으로는 헌법평의회(Conseil constitutionnel)가 있으며, 그 외에 선거위원회, 내무부장관, 투표감독위원회, 투표행정위원회, 선거운동회계보고 및 정치자금 국가위원회 등의 선거관리기관이 있다. 각 선거관리기관을 살펴보면 다음과 같다(중앙선거관리위원회, 2009).

### 1) 헌법평의회(Conseil constitutionnel)

헌법 제56조에 의하면, 헌법평의회는 9명으로 구성되어 있으며, 임기는 9년이며, 의장은 대통령이 임명하도록 되어 있다. 헌법평의회는 대통령선거 시(헌법 제58조) 대통령선거가 적법하게 실시되는지 감독하며, 이의심사 및 선거결과를 공표한다. 또한 국회의원선거 시(헌법 제59조)에는 하원의원 및 상원의원선거 분쟁의 적법성 여부를 결정하고, 국민투표(헌법 제60조)시에는 국민투표실시의 적법성을 감독하며, 국민투표결과를 공표한다.

## 2) 선거위원회

헌법평의회에 관한 조직법 제48조에 의하면, 선거위원회의 구성원은 헌법평의회가 사법재판소 및 행정재판소의 법관 중에서 약간 명을 정부의 동의를 거쳐 임명한 인원으로 한다. 선거위원회에서는 헌법평의회에 재량권의 범위내에서 선거·국민투표사무를 감독하며, 투·개표의 감독과 투표의 적법성에 관한 자료 및 제기된 이의의 근거에 관한 자료를 헌법평의회에 송부하는 업무를 담당하고 있다.

## 3) 내무부장관

내무부장관은 각 자치단체가 담당하는 선거인명부의 작성 등 선거관련사무 준비상태의 감독과 각종 지침 등을 발함으로써 선거과정에 관여하고 있으며, 각 구·시·군·장과 그 지역의 투표소장이 투·개표에 관한 실제 사무를 관리한다.

## 4) 투표감독위원회

선거법 제85의1조에 의하면, 투표감독위원회는 인구 20,000이상의 구시군에 설치하며, 구시군의 투표구 구성의 합법성, 투·개표활동 및 투표수 집계 활동의 합법성, 선거인과 출석한 후보자 또는 명부의 합법성을 감시한다. 투표감독위원회는 사법적 명령권을 행사하는 사법관이 통솔한다.

## 5) 투표행정위원회

선거법 제17조에 의해, 선거인명부는 자치단체의 대표자와 법원의 대표자 및 도지사가 지명하는 자 1인 등 3인으로 구성되는 행정위원회가 투표소 별로 작성·갱신한다.

## 6) 선거운동회계보고 및 정치자금 국가위원회

선거운동회계보고 및 정치자금 국가위원회는 5년 임기의 9인의 위원으로 구성되는 독립행정기구(선거법 제52-14조)이다. 각 후보자가 제출하는 선거운동회계보고서를 승인하

고 심의, 기한 안에 제출되지 않았거나 선거비용상한선을 초과한 경우 선거소송을 할 수 있으며, 위법사항 발견 시 자료를 검찰에 송부하는 역할을 담당한다.

### 3. 언론관련 선거운동의 규제제도

1881년 제정된 “언론자유에 관한 법률”에 따라 프랑스의 언론매체들은 선거보도에 관한 어떠한 법적 제약을 받지 않고 있다. 그러나 선거법은 방송매체상의 의견의 다양성 보장을 위해 방송위원회의 규정에 따라 후보자간의 동등성 원칙을 준수할 것을 규정하고 있다. 프랑스의 선거홍보물 및 벽보는 모두 국고로 제작되며, 선거법 제52의1조는 선거 실시 3개월 전부터 모든 언론매체를 통하여 선거와 관련된 상업적 정치광고를 행하는 것을 일절 금지하고 있다. 방송을 통해서도 후보자 및 지지자의 찬조연설, 보도 및 토론 프로그램을 제외한 여타의 프로그램에 정치인이 출연하는 것을 사실상 금지하고 있다. 동법 제5장(선전) 제52의1조 조문에서는 “선거가 실시될 예정인 달의 3개월 전부터 투표일까지 선전의 목적으로 영상커뮤니케이션 매체나 인쇄매체를 통해 모든 종류의 상업적인 광고의 이용을 금지한다”고 규정하고 있다(중앙선거관리위원회, 2009, p.69).<sup>44)</sup>

또한 프랑스의 선거보도 심의제도를 살펴보면, 신문사의 경우 각 신문사가 정한 자율적인 규정에 따라 선거보도를 하고 있으며, 프랑스 언론법은 선거기간 중 신문보도에 대해 반론 및 정정보도 청구권과 비선거기간 보다 신속히 처리할 것을 규정하고 있다. 프랑스 방송위원회(CSA)는 선거보도의 공정성 유지를 위해 매 선거마다 권고안을 채택하여 엄격한 규정을 부여하고 있으며, 각 방송사는 선거기간에 출연한 후보자간 발언 및 보도의 공평성에 관해 보고해야 한다. 1977년 ‘여론조사의 출판 및 방송에 관한 법률’을 제정해 여론조사위원회를 설치함으로써 선거와 관련된 여론조사 공표에 관한 사항을 총괄적으로 규정하고 있다(중앙선거관리위원회, 2009).

#### 1) 신문

선거법 제52의1조에 의해 선전 목적의 영상매체나 인쇄매체를 통한 모든 종류의 상업적 광고의 이용이 금지되어 있기 때문에, 후보자가 별도로 신문에 자신의 광고를 내는 것

44) 선거기간 중 선거의 적법성에 대해서는 헌법평의회가 담당하지만, 방송에서는 각 후보자들을 동등하게 다루고 있는지 등을 감시하는 방송위원회(conseil constitution)를 두고 있다.

역시 금지되며, 정치인이 저술하거나 정치인에 관한 책 광고도 금지되어 있다.

## 2) 방송

선거법 제167의1조에 의하면 1차 투표에서 하원의 교섭단체는 정당 및 정치단체를 대표하여 라디오·TV 등 공공방송을 통하여 무료로 선거운동을 할 수 있으며, 전체 방송시간은 제1차 투표에 있어서는 3시간, 제2차 투표에 있어서는 1시간 30분의 방송시간을 부여하고 있다. 부여된 각각의 방송시간의 구성은, 의회에서 다수에 속하는 교섭단체에 1/2이 할당되고, 다수당에 속하지 아니하는 교섭단체들에 1/2이 할당되며, 그 범위 내 방송시간의 할당은 관계 교섭단체의 장들이 협의하여 정당·정치단체의 방송시간을 정하고 있다. 기타 정당 및 정치단체는 제1차 투표에서 75인 이상의 후보자를 추천한 정당·정치단체에 대하여 제1차 투표에서는 7분, 제2차 투표에서는 5분이 배정하고 있다. 방송의 제작, 편성, 방송 등의 결정은 “라디오·텔레비전방송사이사회”의 자문을 거쳐 시청각통신청(Haute Autorité de la communication audiovisuelle)이 정하고 있다.

정치광고라고 지칭되는 영상물은 각 정당에 할당된 공식적인 선거캠페인 광고 시간 속에 포함되어 방송되며, 그것만 별도로 독립적으로 방송되지는 않는다. 정치광고는 선거법 제52의1조에 의해 선거가 실시될 예정인 달의 3개월 전부터 투표일까지 금지되어 있다. 홍보 캠페인의 경우, 총선거 실시 예정일의 6개월 전부터 해당 공공단체의 구역 내에서 선거와 관계가 있는 공공단체의 업적 또는 관리에 관한 홍보를 촉진하는 캠페인을 할 수 없다(중앙선거관리위원회, 2009, p.303).

## 3) 인터넷

프랑스에서 정당과 정치인들이 인터넷(홈페이지, 블로그, 토론사이트 등)을 선거기간과 관계없이 상시로 운영하고 있으며, 선거관련 기존 법률 내에서 후원금 모집, 인터넷 배너 광고, 뉴스레터 발송 등 다양한 인터넷상 선거운동을 할 수 있다. 선거와 관련한 인터넷의 활용에 대한 법규의 체계화는 미흡한 실정이나 프랑스는 방송법상 인터넷을 영상 커뮤니케이션매체와 인쇄매체의 중간범주로 분류하고, 선거기간을 전후하여 민감한 시기에는 라디오 및 TV와 같은 방송물을 취급하는 법률을 적용하고 있다.

구체적인 인터넷 선거운동 관련 규제가 선거관리 현실상 불가피한 경우 기존 선거관련

법률 내에서 구체적인 사안들에 대해 법률을 활용 및 재해석하고 있다. 정당 및 정치인의 인터넷 활용은 선거운동기간 동안 다른 홍보수단들과 동일한 법적용을 받게 되는데, 선거운동 종료 이후인 투표 당일 0시 이후부터 선거운동관련 내용은 인터넷에 더 이상 업데이트 되지 말아야하며(선거법 제49조 적용), 이 시간이후 인터넷 상에 여론조사 결과가 공표되서는 안 된다(선거법 제52-2조 적용). 또한 인터넷 선거운동과 관련된 모든 비용(홈페이지, 블로그 등 운영을 위한 서버, 도메인, 운영인력 비용 등)은 후보측의 단일화된 선거운동 회계계정을 통해 지출되어야 하며 이는 차후 선거위원회에 신고되는 선거운동 총 비용 산정에 포함되어야 한다(중앙선거관리위원회, 2009, p.321).

#### 4. 규제 사례

프랑스의 2001년에 있었던 지방자치단체장 선거에서 인터넷선거 열풍이 일 것으로 예측되었으나 실제로는 그렇지 않았다. 그것은 인터넷에 대한 정치인들의 인식이 부족하였을 뿐만 아니라 인터넷과 관련된 법규의 미비 또한 하나의 원인으로 작용하였기 때문으로 분석된다. 그러나 2002년 대통령 선거에는 프랑스에서 인터넷이 정치적 도구가 될 수 있음을 단적으로 보여주었다(강옥경, 2002).

2002년 대선에 참여한 16명 후보자 모두가 인터넷 사이트를 운영하였는데, 네티즌들의 반응이 일어났다. 인터넷의 주요 기능이라 할 수 있는 정보 전달과 후보자들과의 채팅은 TV 시청률만큼은 못했지만 많은 네티즌들의 관심을 끌어들였다. 그 예로는 조스팽 후보가 제1차 투표에서 사회당이 완패를 당한 이유를 묻는 약 4만 통의 메시지를 받았으며, 시라크 대통령의 사이트에는 선거운동기간 중 약 80만 명이 방문한 것으로 집계되었다. 각 후보자들이 내건 이미지 스타일도 다양했다. 장 피에르 슈벤느망 후보는 매주 뉴스레터를 내보냈는데, 이는 인터넷을 통해 자신의 정치 신념을 빠르게 대중에게 전달할 수 있는 수단이었다. 그는 또한 네티즌들을 더 많이 끌어들이기 위해 유머 코너를 만들어 네티즌들이 서로 재미있는 이야기를 주고받을 수 있게 하였다. 녹색당 소속으로 출마한 노엘 마메르의 선거 참모진은, 마메르 후보가 TV에 출연하는 동안 시청자들이 그 반응을 인터넷 사이트로 보내고 질문을 하는 등의 ‘텔레웨빙(telewebbing)’이라는 새로운 선거운동 방식을 기획하기도 했다.

2003년에 새로 개정된 방송법은 인터넷을 영상 커뮤니케이션 매체와 인쇄매체의 중간 범주에 넣고 있다. 다시 말해 기본 운영 원칙은 대부분 인쇄매체의 것을 차용하지만 웹사

이트 운영자와 서버 공급자의 책임소재를 가리기 위해서는 영상매체의 것을 따르고 있다. 그러나 실제로 정치적 홍보 메시지를 영상매체나 인쇄매체를 통한 상업적인 광고로 보아야 할 것인지, 후보자와 채팅을 할 경우 공식 선거기간 중 후보자의 방송 출연을 공정하게 분배하기 위한 법 조항과는 어떻게 조율할 것인지를 해결할 만한 법 조항이 아직 없는 상태이다(이구현, 2004). 프랑스 선거법에 인터넷 선거운동과 관련된 규정을 마련하지 않고 선거법의 해석에 맡기고 있다. 인터넷 상업광고를 일정 기간 금지하고, 투표 당일 선거운동 관련 인터넷 사이트의 갱신을 금지시키고, 인터넷 선거운동에 소요된 비용도 선거비용에 포함시킨다는 정도의 규제만 있기 때문에, 2007년 프랑스 대통령선거에서 인터넷이 선거를 주도했다는 평가가 있을 정도이며(강석구 외, 2007), 특별한 규제 사례들은 찾기 어려운 정도이다.

## 제5절 소결

### 1. 공정보도의무 관련 규정 조항

세계적으로 언론기관의 공정보도의무를 선거법에 직접 규정하고 있는 나라는 많지 않다. 미국의 경우, 선거 시 언론이 차지하는 비중이 크고 공정보도를 최고의 저널리즘 가치로 간주하며, 언론의 공정보도의무를 선거법에 명시하고 있지는 않다. 다만 미국 선거방송의 경우 연방통신법 제315조에서 공직에 출마한 입후보자가 방송을 이용할 동등한 기회를 가질 권리가 있다고 규정하고, 동등시간 원칙(Equal time law), 형평의 원칙(Fairness doctrine), 인신공격 규칙(Personal attack rule)을 통하여 보도의 공정성을 기하고 있다.

영국도 미국과 마찬가지로 선거법에 공정보도의무를 명시하고 있지 않다. 영국은 상황에 따라 관습법과 관례 및 기관들의 상식적인 합의에 의해 도출되는 의사결정 과정이 효과적으로 진행되고 있다. 영국에서 ‘신문, 잡지 등의 정기간행물과 지면광고, 옥외 공고 등 모든 인쇄매체’에 대한 규제는 거의 없으며, 단지 이러한 매체의 보도나 광고에 대한 불만이 생길 경우 이를 언론불만위원회(Press Complaints Commission)에 제소해 조정할 수 있다. 방송의 경우 선거방송을 비롯한 정치방송을 위한 기준이 자세히 규정되어 있다.<sup>45)</sup> 영국의 선거 방송의 기본원칙은 ‘공정성(impartiality) 또는 불편부당’이 가장

중요한 요소이며, 모든 규제는 단지 선거기간동안에만 해당되는 것이 아니라 일상적인 보도행위에 있어서도 지켜야하는 규칙이다. 방송법에서 선거 전후에 특정후보에 영향을 끼칠 목적으로 후보의 개인 신상을 편파적으로 제작·방송할 경우 피해 후보자가 해당 방송사를 제소할 수 있다고 규정하고 있다(중앙선거관리위원회, 2009).

프랑스도 선거법에 공정보도의무를 명시하고 있지는 않다. 프랑스는 “언론자유에 관한 법률”에 따라 프랑스의 인쇄 매체들은 선거보도에 관한 어떤 법적 제약을 받지 않는다. 그러나 선거법에 방송 매체상의 의견의 다양성 보장을 위해 방송위원회(CSA)의 규정에 따라 후보자간에 동등성 원칙을 준수할 것을 규정하고 있다. 정보의 다원주의라는 헌법적 이념에 비추어 볼 때, 프랑스의 선거제도는 군소정당이나 후보자들이 서로 다른 목소리를 낼 수 있도록 제도적으로 보장한 일종의 정치 공간에 해당한다(중앙선거관리위원회, 2009). 일본의 경우는 우리나라와 유사하게 선거의 공정성과 객관성 유지를 위해 공직선거법 제148조(신문·통신의 보도 및 평론 등의 자유)에 의거하여 일정한 제약을 두고 있다. 이 법에 정하는 선거운동의 제한에 관한 규정이 신문 또는 잡지의 선거에 관한 보도 및 평론을 게재하는 자유를 방해하는 것은 아니지만, 허위사실을 기재하거나 사실을 왜곡하여 기재하는 등 표현의 자유를 남용하여 선거의 공정성을 침해하여서는 아니 된다고 규정하고 있다.

## 2. 심의규제기관

### 1) 방송 심의

영국의 경우 선거방송 내용 등에 대한 규제기관으로 BBC와 오프컴(Ofcom)이 있다. BBC는 자체 내 규제기관을 두고 방송사 및 규제기관으로서의 역할도 담당하고 있다.<sup>45)</sup> 선거를 전후하여 특정후보에 영향을 끼칠 목적으로 후보의 개인 신상을 편파적으로 제작·방송할

45) 영국의 “커뮤니케이션 법(Communication Act) 2003”은 BBC를 포함한 모든 방송국이 지켜야 하는 법률 조항인데, 이 법에서는 방송 서비스가 “충분한 정당성(due impartiality)”을 성취해야한다고 명시되어 있다. 커뮤니케이션 조항에서 말하는 “정당성”은 방송시간을 할애함에 있어 모든 정당이나 후보자들에게 균등해야한다는 의미는 아니다. 이는 정당의 지지도에 비례해 상대적으로 정해짐으로써 “균형(balance)”를 이룰 수 있다는 뜻이다. 하지만 소수 정당에 대해서도 어느 정도의 방송시간 할당과 보도에 대한 기회가 주어지도록 보장되어 있다.(중앙선거관리위원회, 2009)

46) 오프컴은 독립텔레비전위원회(ITC, Independent Television Commission)와 라디오청(Radio Authority)이 TV와 라디오 방송국의 인가와 규제업무를 담당하고 있다.

경우에 피해 후보자가 해당 방송사를 법원 제소할 수 있도록 방송법에 규정하고 있다.

프랑스의 경우 신문은 각사가 정한 자율적 규정에 따라 선거 보도를 행한다. 방송 매체를 심의, 규제하는 것은 현행 형법 및 선거법에 따르며, 선거관리위원회(Commission nationale de contrôle de la campagne électorale), 방송위원회 및 사법부가 그것의 관리한다. 방송의 경우 선거보도의 공정성 유지를 위해 프랑스 방송위원회(CSA)가 매 선거마다 권고안을 채택하며 엄격한 규정을 부여하고 있다(중앙선거관리위원회, 2009). 방송을 통한 공식 선거 캠페인에 관한 일반적인 규정은 선거법(Code électorale) 제51-1조 및 제51-2조에 명시되어 있으며, ‘정치광고<sup>47)</sup>’의 금지, 투표일 24시간 전부터 선거 캠페인 금지, 투표소가 완전히 철수되는 시점까지 선거결과 공개 금지가 명시되어 있다.

## 2) 인터넷 심의

각 국가별 인터넷 심의규제를 살펴보면 다음과 같다. 미국의 경우, 2001년 10월에 “인터넷상의 정치활동에 대한 규정”을 공표하면서 인터넷상의 정치적 표현에 대한 규제와 심의를 담당하고 있다. 영국은 언론매체로서의 인터넷 법제에 대한 명확한 법 규정은 없으나, 선거운동 및 보도 등과 관련, 상대후보자의 비방 또는 언어폭력에 대해서는 일반적 사회법인 명예훼손법(Defamation law) 또는 공공질서법(Public order Act)을 적용하고 있다. 프랑스는 선거법에 별도 규정은 없으나, 2000년 8월 개정된 방송법은 인터넷을 영상 커뮤니케이션 매체와 인쇄매체의 중간 범주로 분류하면서 기본 운영원칙은 대부분 인쇄매체 규정을 적용하나, 웹사이트 운영자와 공급자의 책임소재 등은 영상매체의 관련 규정을 적용하고 있다. 특히, 선거기간 중 민감한 시기에는 인터넷을 라디오나 TV와 같이 매체관련 규정을 적용하고 있으나, 지금까지의 판례나 해석은 인터넷을 선거법상의 영상 커뮤니케이션 매체로 보지 않는다는 견해가 지배적이다. 방송법상 인터넷을 영상커뮤니케이션 매체와 인쇄매체의 중간 범주로 분류하고, 선거기간을 전후하여 민감한 시기에는 라디오나 TV와 같은 방송물을 취급하는 법률을 적용한다. 선거와 관련한 인터넷의 활용에 대한 법규의 체계화는 여전히 미흡한 실정이다(중앙선거관리위원회, 2009).

일본의 경우 현재까지는 인터넷에 의한 선거운동이 금지되고 있다. 현재의 선거법으로는 인터넷을 이용한 음성 사용은 가능하나 동영상 및 그림화상은 사용할 수 없다. 순수한

---

47) 이는 한국에서도 볼 수 있는 후보자별 ‘스팟 광고’를 지칭한다. ‘스팟 광고’는 프랑스에서는 금지되어 있다.

정치활동으로서의 인터넷 이용은 제한이 없으나, 선거기간 중에 개설하거나 갱신할 경우 공직선거법 위반에 해당한다. 선거와 관련한 정책이나 공약은 인터넷에 게재할 수 없다(중앙선거관리위원회, 2009).

### 3) 선거여론조사보도 규제

선거와 관련된 여론조사 공표 제한은 매우 다양하게 나타난다. 언론의 선거여론조사보도는 표현의 자유와 관계되므로 선거여론조사 실시나 결과 보도 자체를 제한하는 민주주의 국가는 거의 없으며 선거 이전 일정 기간만 여론조사를 제한하는 국가, 아무런 제한이 없는 국가 등으로 구별될 수 있다(이현우, 2004). 여론조사결과의 공표는 우리나라와 같이 프랑스와 일본은 선거일 전 일정기간 여론조사결과의 공표를 제한을 두고 있으며, 미국, 영국, 독일은 여론조사결과의 공표에 제한을 두지 않고 있다.

영국과 일본은 여론조사의 정확성과 객관성, 여론조사 결과의 공표 등 보도의 공정성을 확보하기 위해 여론조사기관이 자체여론조사규정을 두고 그 규정에 따라 여론조사를 실시하고 결과를 공표한다. 프랑스의 경우, 여론조사가 유권자들의 투표에 영향을 준다는 전제하에 선거와 관련한 여론조사에 관한 법률을 별도 제정하고 있으며, 독일은 여론조사와 관련한 법률을 별도로 두고 있지는 않지만 국제적으로 통용되는 규약과 특별규정을 통해 여론조사와 결과공표를 자율적으로 규제하고 있는 등 국가마다 선거와 관련한 여론조사방법이 다르다(중앙선거관리위원회, 2009, p.369).

### 4) 정치광고에 대한 규제

정치광고는 정치 마케팅의 주요 도구로 선거에 출마한 후보자가 유권자의 의사결정에 영향을 미치기 위해 가장 우선적으로 고려하는 커뮤니케이션 형태이다(Kaid, 1981). 대부분의 민주주의 국가에서 신문 및 방송정치광고 집행에 관한 관련법규는 국가마다 상이하다.

우리나라의 선거법은 광고의 크기 및 길이에 대해서도 세세하게 규제하지만, 미국은 정치광고를 위한 방송시간과 신문지면의 구매를 제한하지 않는다(Kaid, 1981, 2004). 미국의 일부 학자는 기만적인 정치광고로부터 유권자를 보호하기 위해서는 정치광고에 대한 규제가 필요하다고 주장하지만, 정치광고에 대한 규제는 거의 없다(Perloff, 1998). 수정헌법 제1조는 표현의 자유를 분명히 보장하고 있으며, 특히 인쇄매체는 구조와 내용에 관

해 어떠한 통제도 받지 않으며, 이는 정치광고에도 그대로 적용된다.

방송매체의 경우, 연방 커뮤니케이션 위원회(FCC)의 감독 하에 다소 복잡한 규제 체계 하에 있다. FCC는 후보자가 광고시간을 구매할 경우 방송사는 제품 광고주를 포함한 다른 모든 광고주에게 판매하는 가격보다 저렴한 가격에 판매해야 한다는 이른바 ‘최저 단위 효율(lowest unit rate)’ 규칙을 제정하여 운영하고 있다(Ansolabehere et al., 1993; Devlin, 1986; Kaid, 1981, 2004). 연방커뮤니케이션법은 모든 광고물의 스폰서를 밝힐 것을 요구하고 있다. 따라서 어떤 후보, 정당, 정치행동위원회(Political Action Committee), 혹은 개인이 광고비를 지불했는가를 광고물에 명시해야만 한다(Kaid, 2004; Perloff, 1998). 단, FCC는 정치광고의 내용에 대해서는 방송사의 검열을 법으로 금지하고 있다(Devlin, 1986; Kaid, 2004). 연방캠페인법은 공중과 방송과 인터넷에 차별적으로 적용된다. 연방캠페인법은 “공공 커뮤니케이션(public communication)”이라는 정의에 근거하여 규제 대상을 정하기 때문에 공중과 방송은 규제의 대상에 해당되지만 인터넷은 포함되지 않는다. 따라서 인터넷을 통해 웹사이트나 전자우편 형태로 대량으로 전달되는 정치광고물은 연방캠페인법의 규제 대상에서 제외된다(FEC, 2003, pp. 18, 23; Kaid, 2004, p. 159 재인용).

영국의 경우 신문, 잡지, 옥외광고 등 인쇄매체의 경우 어떠한 형태의 광고라도 집행할 수 있지만, 정당의 유료방송광고 방영은 법으로 금지하고 있다. TV와 라디오 광고 모두 금지하고 있으며, 이러한 금지법안에 대해 정당이나 방송사도 반대하지 않고 있다. 정당이 방송정치광고 금지법안을 지지하는 이유는 방송광고시간을 구매하기 위한 선거운동 비용과 광고제작비 부담의 증가, 그리고 소수정당의 경우 광고제작과 방송광고 시간 구매가 결코 쉽지 않기 때문에 선거운동의 불평등의 문제가 제기될 수 있기 때문이다(중앙선거관리위원회, 2009). 방송사 또한 방송정치광고 금지법안에 찬성하고 있다. 방송사가 금지법안에 찬성하는 이유는 방송사가 특정 정치권력과의 관계가 호의적이다 혹은 비호의적이다라는 오해를 받는 것을 원치 않기 때문에 금지법안에 찬성한다(중앙선거관리위원회, 2009).

프랑스의 선거법 제52의 1조에 따르면 선거가 있는 달의 첫째일의 3개월 전부터 투표일까지 선거운동을 목적으로 시청각 통신수단이나 출판을 통한 모든 상업적 광고의 활용이 금지되어 있다. 총선거가 실시되어야 하는 달로부터 6개월 전 달의 첫째일로부터 집단을 조직하거나 운영하기 위한 모든 광고 캠페인은 투표가 실시되는 지역에서 금지되어 있다. 프랑스의 방송법 제14조도 마찬가지로 정치적 성격을 띤 라디오 및 TV의 광고방송을

금지하고 있다. 이외에도 라디오와 TV를 통해 방영되는 인쇄매체에 관한 광고에서도 선거의 진실성을 해칠 수 있는 성격을 띤 광고 메시지를 방송하는 것을 금하고 있다. 후보자 및 후보자 명단, 선거 경쟁 상황이나 지역·전국 차원의 투표 결과에 관한 문자 혹은 영상 자료를 담은 광고 메시지가 이에 해당된다(중앙선거관리위원회, 2009).

일본의 경우, 선거와 관련한 신문광고 집행에 대해서는 일본 공직선거법령집 제149조에서 상세히 정하고 있다.<sup>48)</sup> 개정된 일본의 선거법에는 선거기간에 실시할 수 있는 정견방송과 경력방송이외에 일상적인 정책홍보를 위해 정당 스폿광고를 실시할 수 있다. 방송횟수에 대한 특별한 제약은 없고 일상적인 정치활동의 범위라면 선거기간 이외에도 방송이 가능하다(이진아, 1997b; 平井宜雄·青山善充·菅野和夫, 1997). 그러나 광고의 내용이 특정 후보자의 사전 선거운동 성격을 띠고 있으면 선거법 위반이 된다. 일본의 공직선거법은 인사목적의 유료광고를 금지하고 있다<sup>49)</sup>.

---

48) 개정된 공직선거법에 명시된 중의원선거의 법정 신문 정치광고는 크게 두 가지 유형으로 나뉜다. 먼저 소선거구 신문광고로서 이는 소선거구 후보자 개인의 선거광고와 소선거구 후보자 신고정당의 선거광고 두 가지로 구분된다(平井宜雄·青山善充·菅野和夫, 1997). 후보자 선거광고는 기존의 중선거구제도하의 광고와 동일한 것으로, 공비(公費)로 실시할 수 있으며, 1회 9.6cm × 2단(2단 4분의 1), 컬러는 금지되어 있다. 신고정당의 선거광고는 소선거구 후보자 신고정당이 해당 후보자가 소속하는 도도부현(都道府縣)의 단위로 실시하는 광고이다. 정당은 신고후보자수에 따라 부여받는 신문지면 및 횟수의 범위내에서 공비로 1회 9.6cm × 1단의 정수배(整數倍, 최소 2단의 4분의 1 또는 1단 2분의 1에서 최대 15단까지)의 크기로 광고를 게재할 수 있다. 다른 하나는 중의원선거 비례대표구 광고이다. 이는 명부 신고정당이 전국 11개 선거구 단위로 실시하는 광고로 공직선거법 개정으로 신설된 광고이다. 1회 9.6cm × 1단의 정수배의 크기로 광고를 게재할 수 있다. 해당선거구의 명부등재자수에 따라 총단수와 총횟수에 제한이 있으며, 공비로 실시할 수 있지만 득표율이 2%미만일 경우 사비로 광고비를 지불해야 한다. 소선거구 및 비례대표구 광고와 같은 법정 신문광고와는 달리 일반 광고로서의 정당광고는 사비로 집행되며, 지면과 횟수에 제한이 없고 컬러 사용도 가능하다(이진아, 1997a, 1997b; 平井宜雄·青山善充·菅野和夫, 1997).

49) 선거법 제152조에 의하면 공직후보자와 후원단체는 선거구 주민에게 인사할 목적의 광고를 유료로 신문·잡지·전단·팸플렛 등에 게재하거나, 일반방송사업자·유선텔레비전방송사업자 또는 유선라디오방송 업무를 행하는 자의 방송시설을 이용한 광고를 금지하고 있다(중앙선거위원회, 2009).

## 제5장 한국적 상황을 고려한 선거보도심의제도의 이론적 모델

### 제1절 선거보도심의제도의 필요성과 한계

선거 기간에 형성되는 선거 공론장은 정치적 의사표현이 자유롭게 이루어짐으로써 사상의 자유시장이 작동하고 다양한 잠재적 이해관계가 표면화됨으로써 민주주의적 커뮤니케이션 역량이 성숙되는 계기로서 역할을 한다(이동훈·류정호, 2009, 이동훈, 2010). 따라서 선거 공론장의 민주주의적 역할이 제대로 실현되려면 무엇보다 정치적 의사 표현의 자유가 보장되고 이를 토대로 활발한 의견 교류가 이루어져야한다는 것은 두말할 필요 없는 기본 조건이라고 할 수 있다. 그럼에도 선거 공론장이라는 특수한 커뮤니케이션 장이 갖는 한계는 법률적 규제의 필요성을 끌어들이는 이유가 된다. 첫째, 선거라는 커뮤니케이션 장이 갖는 특수성이다. 짧은 선거 캠페인 기간동안 집중적으로 이루어지는 언론과 유권자들의 커뮤니케이션은 그만큼 집중성과 확장성이 높다는 특징을 갖는다. 오보와 부정확한 보도, 공정성과 중립성이 결여된 보도 등은 사상의 자유시장이 작동하여 선거 여론에 정상적으로 수렴되기 전에 큰 부작용을 낳는다고 지적된다. 둘째, 선거 기간동안 한시적으로 이루어지는 선거 공론장에서의 커뮤니케이션은 다양한 이슈가 첨예하게 대립, 충돌하는 갈등의 장이다. 이해관계가 조율되고 합의되기 보다는 의견의 주장과 충돌이 심화되는 양상이 보편적이다. 때문에 다른 정치 이슈 보다 미확인 정보와 음해성 정보 때문에 발생하는 개인 권익의 침해 정도와 범위가 클 수 밖에 없다. 따라서 언론의 선거보도에 대한 심의제도는 정치적 의사 표현의 자유 및 사상의 자유시장 작동에 대한 규제라는 지적에도 불구하고 선거라는 특수한 상황을 고려할 때, 그 타당성이 인정된다(문재완, 2008). 그러나 그러한 필요성에도 불구하고 사회적 요구와 시대적 변화는 선거보도에 대한 규제의 당위성과 더불어 유권자 지향적인 방향으로의 개선을 바라고 있다. 구체적으로는 첫째, 선거 공정성의 의미 확장과 전환이다. 선거의 공정성은 민주주의 정치제도의 달성을 위한 수단적 가치를 가진다(문재완, 2008). 선거의 공정성은 유권자의 의사가 선거를 통해 국가 운영에 제대로 반영될 수 있도록 그래서 민주주의의 제도적 성숙으로 이어지도록 하기 위한 도구이다. 둘째, 선거 커뮤니케이션 수단으로서 각 언론 매체의 차이를 고려한 심의에 대한 요구이다. 공직선거법 제8조 2에서는 선거방송심의위원회, 제8조 3에서는 선거기사심의위원회, 제8조 5에서는 인터넷선거보도심의위원회의 설치를 규정하

고 있다. 각 기구는 해당 언론매체의 선거보도의 공정성 준수 여부를 관리·감독하는 역할을 담당하도록 되어 있다. 여기서 문제 되는 것은 언론매체별 차이가 고려되지 않고 있다는 지적이 있다(문재완, 2008). 예를 들어, 방송과 신문은 각기 다른 매체적 특성에 따라 차별화된 선거 규제를 받아야함에도 불구하고 동일한 수준의 공정성을 강제받는 것이다. 신문의 경우 정치적 경향성이 강하고 방송은 상대적으로 전파의 희소성 등의 논리에 따라 높은 수준의 중립성이 요구된다는 점에서 선거 보도에서도 각기 다른 수준의 규제가 필요하다는 지적이다. 이러한 논리는 인터넷 언론에 대해서도 확장될 수 있다. 인터넷 언론은 방송과 신문 등 기존 언론매체 보다 더 참여 촉진적이고 개방된 표현 공간이다. 따라서 인터넷 언론에 적용되는 공정성의 기준이 신문과 방송의 그것과 동일한 수준이 되어서는 안될 것이다. 이러한 논리는 결국 언론매체의 유형과 특성에 따라 차등화된 공정성의 적용이 필요함을 의미한다. 문제는 공정성의 언론적 개념과 법적 개념 간의 상이성과 선거 보도에 적용에 있어서 일관성의 부재에 있다. 이 때문에 사실상 언론매체별 차등화된 공정성의 적용은 어려울 수 있다.

## 제2절 선거보도심의제도의 쟁점

### 1. 선거보도 규제론에 입각한 표현의 자유 위축 논란

선거보도는 일반보도와 달리 선거라는 제한된 기간동안 집중적으로 이루어지는 정치 이벤트를 대상으로 이루어진다는 점에서 법률적 규제의 정당성을 가진다. 선거기간에 불공정 보도로 인해 입은 후보자 또는 후보자가 되고자 하는 자의 피해는 유권자의 피해이기도 하다. 선거보도가 규제의 대상으로 하는 부정확한 보도나 오보는 유권자로 하여금 부정확한 판단을 하도록 하여 선거 자체의 의미를 훼손할 가능성이 크기 때문이다. 문제는 이러한 정당성에도 불구하고 “규제”라는 행위가 갖는 부정적 효과 또한 적지 않다는 점이다. 점차 선거의 정치사회적 역할이 유권자를 대리할 정치적 위임자의 선출 이벤트에서 다양한 이해관계가 조율되고 수렴되는 정치적 공론장의 의미로 확대되는 과정에서 선거보도에 대한 “규제”는 본질적 정당성에도 불구하고 실제 기능 차원에서는 정치적 표현의 자유 위축과 같은 부정적 효과를 낳을 수 있다는 우려 또한 제기되는 것이 사실이다. 정치적 표현의 자유를 제한한다는 위축효과(chilling effect)가 실제 일어날 수 있는

표현 행위를 사전적으로 억제한다는 점에서 결과론적으로 보자면, 그 여부를 정확히 파악하는 것이 쉽지는 않다. 때문에 발생 가능성 있는 행위의 사전적 억제라는 측면에서 위축 효과는 논란의 여지가 크다고 하겠다. 그러나 이러한 점을 감안하더라도 개별 매체에 대해 사회적으로 기대하는 바가 각기 다르다는 점을 고려한다면 선거보도의 “규제”가 소규모 인터넷 언론매체에 대해서는 분명 위축효과를 가져올 가능성이 높다는 지적이 설득력을 얻는다. 선거에서도 주류 정치권과 사회계층의 목소리를 전달하는 데 치중하는 것으로 비판받는 메이저 방송사와 신문사 등 제도권 언론과 달리 소규모 인터넷 언론은 정치적 소외계층을 포함한 다양한 계층을 대변하는 역할을 한다. 인터넷 언론이 분과적, 고립적, 배타적이라는 성격 때문에 비판을 받지만 “사상의 자유시장”이라는 관점에서 본다면 이는 선거 공론장 내부에서 치열한 교류 검증 과정을 통해 조율되어야 할 대상이지 국가가 인위적으로 개입해서 조정해야 할 영역을 아니라고 보는 것이다. 선거는 “국민의 의사가 자유롭게 표현되어 그 의사가 의회나 정부의 구성에 정확히 반영되어야 한다.”는 국민 주권의 원리에 입각하여 치러져야만 한다(김래영, 2010). 결국 선거보도심의제도의 쟁점으로서 선거보도 규제론에 입각한 비판은 선거를 “규제”와 “단속”의 네거티브 패러다임에서 접근할 것인가 아니면 “개방”과 “자유” 포지티브 패러다임에서 접근할 것인가의 기로에 서있음을 의미한다.<sup>50)</sup> 따라서 향후 선거보도심의제도의 개편은 선거보도에 대한 규제론적 비판을 어떻게 제도적 당위성과 절충하여 법률적 균형을 확보하는가에 대해 논의가 집중되어야 할 것이다.

## 2. 선거보도심의 기능의 중복

현행 선거보도심의기구인 선거방송심의위원회(방송통신심의위원회), 선거기사심의위원회(언론중재위원회), 인터넷선거보도심의위원회(중앙선거관리위원회) 등 언론매체별로 분할되어 운영되고 있다. 아날로그 언론매체 시기에는 선거방송심의위원회와 선거기사심의

50) “개방”과 “자유”의 패러다임에서 본다면 다음과 같은 비판도 가능하다. 인터넷선거보도심의위원회의 홈페이지를 보면, “바람직한 선거보도원칙”과 “바람직한 선거보도유형”을 설명하고 있다. 구체적으로 “바람직한 선거보도원칙”으로는 1)공정보도의 원칙, 2)진실보도의 원칙, 3)유권자 중심의 보도 원칙, 4)정책선거 지향의 보도 원칙, 5)선진 선거문화 창달의 보도 원칙 등을 제시하고 있다. 선거 공론장에서의 정치적 표현의 자유 측면에서 본다면, 국가기관이 “바람직”의 개념을 선거보도에 적용하여 언론보도를 규제하는 것이 오히려 “바람직”하지 않을 수도 있다. “바람직한” 선거보도의 방향과 원칙은 언론이 자율적으로 정하고 준수할 사항이지 국가가 개입할 사안이 아닐 수 있기 때문이다.

위원회로도 선거보도심의가 소기의 목적을 달성하는데 어렵지 않은 선거 커뮤니케이션 환경이었다. 그러나 인터넷 등장 이후에는 언론이 온라인 공간을 중심으로 뉴스 플랫폼이 융합되는 현상을 보였고, 이 때문에 아날로그 뉴스 플랫폼 시기에 적합한 매체지향형 분할 심의기구시스템의 유효성이 떨어지게 되었다. 구체적으로는 다음과 같은 문제점을 보인다. 첫째, 동일 뉴스에 대한 중복 심의의 가능성이다.<sup>51)</sup> 현재 언론사의 뉴스 플랫폼 다변화 전략에 따라 동일 뉴스가 여러 뉴스 플랫폼에 게재되는 경향이 높아지고 있다. 선거뉴스도 예외는 아니어서 오프라인 신문과 인터넷신문, 인터넷방송의 형태로도 제공된다. 특히 오프라인 신문의 기사가 인터넷신문에 게재되는 경우에는 선거기사심의위원회와 인터넷선거보도심의위원회가 이중으로 심의하는 상황도 벌어질 수 있다. 언론중재위원회의 선거기사심의위원회와 중앙선관위의 인터넷선거보도심의위원회가 동일하게 선거보도에 대한 자체 조사 기능을 행사할 수 있도록 공직선거법에 규정되어 있다.<sup>52)</sup> 둘째, 중복 심의 시 법리 적용의 차이가 발생할 가능성이 있다(김창룡, 2007). 선거보도를 심의하는 세 기구 모두 자체 조사 기능과 정정보도 협의 실패 시 피해자와 언론사의 반론보도 청구를 심의 의결할 수 있는 기능을 가지고 있다. 이 과정에서 동일 유형의 사안에 대해 각기 다른 해석과 심의결과를 내릴 가능성을 배제할 수 없다. 선거보도를 심의하는 세 기구가 외형적으로 정치적 중립성을 띤다고 하지만 완전히 자유로울 수는 없는 상황에서 다양한 이해관계의 영향으로 인해 심의의결의 일관성을 확보하는 것이 어렵게 될 수 있다.

### 3. 심의 대원칙인 공정보도 개념의 선언적 한계와 모호성

선거보도와 관련해 세 심의기구는 각각 심의가이드라인을 규칙으로 정하고 있다. 선거방송위원회와 인터넷선거보도심의위원회는 각각 방송통신심의위원회와 중앙선거관리위원회 규칙으로 선거보도 심의기준을 정하고 있다. 선거기사심의위원회는 언론중재위원회의 규칙으로 심의기준을 정해놓고 있다. 세 기구가 선거보도심에 적용하는 기본 원칙은 공정성이다. 공정성은 공직선거법 제8조의 기구 관련 조항에 정치적 중립성, 형평성, 객관

51) 인터넷선거보도심의위원회의 심의대상 언론사에는 iMBC 외에 18개 지방MBC, KBS와 18개 지역 KBS

52) 공직선거법 제8조의2(선거방송심의위원회) ③항에서는 “선거방송심의위원회는 선거방송의 공정 여부를 조사하여야 하고”, 제8조의3(선거기사심의위원회) ③항에서는 “선거기사심의위원회는……. 선거기사의 공정 여부를 조사하여야 하고” 로 각각 규정되어 있다. 제8조의6(인터넷언론사의 정정보도 등) ①항에서는 “인터넷선거보도심의위원회는 인터넷언론사의 인터넷 홈페이지에 게재된 선거보도의 공정 여부를 조사하여야 하며” 로 규정되어 있다.

성 등의 개념으로 구체화되어 있다. 여기서 문제가 되는 것은 첫째, 유사 사안에 대해 세 기구간의 일관성 있는 공정성 개념의 해석과 적용이 이루어지기 힘들다는데 있다. 선거기사심의위원회의 경우는 실무과정에서 공정성을 편파성과 편향성으로 나누어 평가하고 있다(권오근, 2008). 편파성은 “객관적 검증이 가능한 보도”를 대상으로 “불편부당”과 “기회균등” 측면에서 평가가 이루어진다. 구체적으로 “특정 정당 및 후보에 대한 편향의 정도가 상대적으로 얼마나 과다한가에 따라 편파성이 정해지고 이로 인해 유리한 정당 또는 후보가 있을 수 있고 불리한 정당 또는 후보가 있을 수 있는 경우이면서 유·불리를 의도적으로 혹은 노골적으로 나타내는가를 사회통념상 일반인이 판단할 수 있는 정도”에서 구분하는 것으로 되어 있다(권오근, 2008, 7). 문제는 이렇게 선거보도가 공정했는가를 판단하는 기준이 명확하지 않기 때문에 유사한 사안에 대해 심의기구가 각기 다른 판단을 내릴 경우 혼선이 발생할 가능성이 높다는 점이다. 둘째, 각 기구마다 다른 심의기준을 가지고 있어 일관성의 부재라는 문제점을 낳을 수 있다. 인터넷선거보도심의위원회의 제7조(사실보도) 조항을 보면, ①항의 특정사안에 대한 왜곡보도, 허위사실보도, ②항의 정당과 후보자에 대한 비방과 허위사실보도, ③항의 정당한 근거 없는 예측보도 등의 금지 규정은 경우에 따라 선거와 관련된 정치적 표현의 과도한 제한으로 해석될 가능성이 있다. 예를 들어, ③항의 “정당한 근거 없이 선거결과에 대한 예측보도로 유권자를 오도하여서는 아니된다”는 규정은 선거보도 작성주체의 표현의 자유를 위축시킬 가능성이 있다.<sup>53)</sup>

#### 4. 심의기구의 법률적 위상과 역량의 차이

선거보도 심의기구를 포함한 관련 제도의 또 다른 쟁점으로는 심의기구의 법률적 위상과 역량의 차이를 들 수 있다. 첫째, 현재 선거보도심의 역할을 맡고 있는 세 기구가 각기 다른 법률적 위상을 가지고 있다. 선거방송심의위원회, 선거기사심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회 등 세 기구는 모두 공직선거법에 근거를 두고 구성되지만 그 구성과 운영의 책임은 각각 방송통신심의위원회, 언론중재위원회, 중앙선거관리위원회 등으로 법률적 성격과 위상이 각기 다르다. 선거방송심의위원회의 구성과 운영을 책임지는 방송통신심의위원회는 법률적 행정기구인 방송통신위원회의 관리 감독을 받고 있으며, 선거기가심의위원회의 경우는 독립적 준사법기구인 언론중재위원회의 산하에 두어진다. 그리고 인터

53) “정당한 근거”에 범위에 포함되는 자료로 볼 수 있는 여론조사결과, 전문가 또는 관계자 인터뷰 등 이외에도 선거보도 작성주체, 예를 들면, 기자 역시 시론과 칼럼 등을 통해 주관적인 견해를 피력할 수 있다는 점에서 이 조항은 과잉 제한으로 볼 수도 있다.

넷선거보도심의위원회는 헌법적 국가기구인 중앙선거관리위원회 산하에 설치되어 있다.<sup>54)</sup> 선거보도심의의 맡은 세 기구의 상급기구의 조직적 성격과 법률적 위상의 차이는 방송통신심의위원회가 선거방송심의위원회를 구성, 운영하지만 심의, 의결사항의 집행은 방송통신위원회가 맡는 비효율성을 낳기도 하였다. 또한 준사법적 기구로서 권리구제와 당사자간 조율에 중점을 둔 언론중재위원회와 규제적 성격 강한 중앙선거관리위원회가 규제 대상인 언론매체와 그 편익의 수혜자인 후보자와 유권자에 주는 영향력에서도 차이가 있을 수 밖에 없다. 둘째, 선거보도 심의기구는 동일한 기능을 수행하도록 법률적으로 규정되어 있음에도 불구하고 조직의 운영방식과 모기구의 성격 등에 따라 그 역량에 차이를 보인다. 언론중재위원회에 속한 선거기사심의위원회는 오랜 기간 언론보도를 대상으로 피해구제 역할을 해옴에 따라 기사로 인한 피해여부와 범위를 판단함에 있어서 축적된 전문성을 가진다. 인터넷선거보도심의위원회는 중앙선거관리위원회 소속으로 선거라는 특수한 정치과정에 대한 전문성을 기반으로 운영되기 때문에 선거기사심의위원회와는 다른 강점을 가진다. 아울러 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회와 달리 인터넷선거보도심의위원회는 상설기구이기 때문에 장기적으로 조직의 안정성과 전문성이 상대적으로 높은 수준에 있다고 할 수 있다.

## 5. 언론매체의 기술적 변화와 법률적 규제의 한계

선거보도의 자유를 유권자의 정치적 표현권 측면에서 접근한다면 두 가지 측면에서 현행 선거보도심의제도의 쟁점과 연결된다. 첫째는 인터넷 언론으로 법률적 범주화된 군소 온라인 매체의 언론 성격의 문제이다. 인터넷 언론의 대다수를 차지하는 군소 인터넷 언론의 경우 선거기간에 이루어지는 보도 총량은 사실상 현행 관련 심의제도로 정확히 조사하기에는 쉽지 않다. 또한 언론의 설립과 폐업이 자유로운 상황에서 선거보도에 대한 징계의 법률적 실효성 또한 크지 않은 것이 사실이다. 둘째, 트위터, 페이스북 등 소셜 미디어로 불리는 새로운 준 언론매체의 영향력이다. 지금까지 국내외 선거를 보면, 영향력 크기에 대한 견해 차이는 있으나 영향력이 있다는 사실에는 대부분 동의한다. 선거보도심의제도 테두리에서 벗어나 있지만 실질적으로 언론적 영향력을 가지고 있는 소셜 미디어에 대해 현행 제도는 많은 한계를 가지고 있다(조희정, 2010).<sup>55)</sup>

54) 세 개의 선거보도심의기구의 구성, 운영을 책임지는 모기관의 차이는 결국 선거보도심의제도 개편방안의 하나인 통합방안의 방향에 대한 의견차를 유발하는 원인으로 작용하기도 한다.

55) 2010년 6·2 지방선거에서의 실례를 들어보면, 한 트위터 이용자가 트위터의 온라인 설문조사

## 제2절 선거보도심의제도의 개선 방향

### 1. 선거보도심의제도의 개선 원칙

전술한 바와 같이 선거보도심의제도에 대한 개선 논의는 오래전부터 있어왔으나 유관 기구간의 이해관계를 중심으로 이루어져 논의 자체가 객관성과 중립성이 애매한 경우가 많았다. 선거방송심의위원회, 선거기사심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회 등의 선거 보도심의 유관기구가 제도 개편의 논거로 강조하는 장점들이 관점에 따라서는 단점이 될 수도 있는 취약한 논거를 기반으로 하고 있었기 때문이다. 예를 들어, 언론중재위원회 산하의 선거기사심의위원회와 중앙선관위 산하의 인터넷선거보도심의위원회가 각각 장점으로 내세우는 기구위상에 따른 정치적 중립성과 전문성은 역으로 각 기관의 단점이기도 하다. 구체적으로는 다음과 같다. 첫째, 큰 틀에서 보면 두 기구 모두 제도권 기구로 선거 공론장의 정치적 표현에 대한 국가 기구의 개입으로 보는 시각이다. 선거는 유권자의 의사를 대리할 위임자를 선출하는 제도권 정치 이벤트라는 점에서 그 자체가 순수하게 사회 영역이라고는 할 수 없다. 지자체선거이든 총선 또는 대통령선거이든 선거 자체는 사회 영역과 국가 또는 공적 제도영역이 중첩된 영역이라고 할 수 있다. 따라서 선거보도심의 기구 어느 곳이든 상대적 정도의 차는 있을 수 있으나 선거 공론장에 대한 제도적 개입이라는 지적으로부터 완전히 자유로울 수는 없다. 특히 중앙선관위의 경우 헌법기구가기 때문에 정치적 중립성은 확보 가능하다고 하나, 공권력에 의한 언론 자유 침해의 우려가 있다(윤성이, 2004). 둘째, 선거보도심의제도의 핵심 역할을 어디에 둘 것인가에 대한 문제이다. “선거보도심의”라는 제도적 표현 그대로 역할 비중을 둔다면, 심의 자체에 초점을 둘 수 있으나 자칫 이는 선거 공론장의 정치적 표현에 대한 규제로 해석될 수 있다. 이 경우 “심의” 보다는 “중재” 또는 “조정” 등의 역할이 대안적으로 강조될 수 있다. 전자의 경우는 인터넷선거보도심의위원회의 단점이며, 후자의 경우는 이 때문에 선거기사심의위원회의 장점이기도 하다. 그러나 현 시점에서 법률적으로 두 기구 모두 선거

---

서비스인 트윗폴(tweetpoll)을 이용하여 서울시장과 경기도지사에게 대한 트위터 사용자들의 의견을 묻는 조사를 하였다. 선관위는 이에 대해 설문조사 게시물 삭제와 경찰출동을 요청하였고 이 사용자는 불구속되었다(조희정, 2010).

보도에 대한 심의기능을 가지고 있기 때문에 이 역시 상대적 차이일 뿐 심의기구 모두 가지고 있는 단점이라고 할 수 있다. 셋째, 선거보도심의 기구 역할의 우선 순위 문제이다. 인터넷선거보도심의위원회는 중앙선관위 산하의 기구로 선거라는 정치적 이벤트가 가지는 특수성에 대한 전문성을 강점으로 가진다. 반면 선거 공론장의 정치적 표현에 대한 국가 기구의 개입이라는 단점을 지적받고 있다. 이에 대해 인터넷선거보도심의위원회는 선거 공론장에 참여하는 유권자의 정치적 표현을 심의 규제하는 것이 아니라 오히려 그 권익을 보호 증진하기 위한 역할을 한다는 설명으로 보완하려고 한다. 후보자와 선거 전반에 대한 공정하고 정확한 정보가 선거 공론장에 제공됨으로써 원활한 정치적 토론이 이루어지도록 한다는 역할이 강조되어야지, 보도심의라는 네거티브적 의미만을 강조해서 해석해서는 안 된다는 것이다. 또한 언론중재위원회의 선거기사심의위원회의 경우는 선거보도심의 기능을 가지고는 있지만, 이 보다는 불공정 선거보도로 인한 후보자의 신속한 피해구제와 권리보호 등에 오랜 전문성과 노하우를 가지고 있기 때문에 인터넷선거보도심의위원회 보다 상대적으로 장점을 가진다고 본다(김창룡, 2007).

이상의 선거보도심의제도 개선 관련 논의에서 강조되어 온 장단점들을 정리하면, 결국 중립적이고 객관적인 개선원칙이 필요하다는 결론을 내릴 수 있다. 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회 세 기구의 장단점은 곧 이들 기구를 관장하는 상위 기구에 관련된 것이므로, 실질적으로 이러한 기구들의 장점을 높이면서 제도 개선으로 인해 발생할 수 있는 과도한 사회적 비용을 줄일 수 있는 균형적인 개선방안이 필요하다. 중립적이고 객관적인 개선원칙은 바로 이 지점에서 필요한 사항이라고 할 수 있다. 구체적으로 심의기구 개편에 초점을 둔 선거보도심의제도의 개선원칙은 다음 표와 같이 정리할 수 있다.

<표 19> 선거보도심의제도 개선 원칙

기본 원칙	내용
규범적 이상성	선거공론장의 활성화 및 정치적 표현의 자유 등 선거심의제도의 이상적 개편 방향
제도적 안정성	심의기구의 효과적 역할 수행 위한 법률적 성격 및 위상 확보 가능성
선거 맥락성	선거 특수성을 고려한 심의기구 기능의 전문성
정치적 중립성	정치적 이해관계로부터의 중립적 위상 유지 가능성
법률적 실효성	후보자 및 유권자의 선거보도심의 법제 준수 의지 등 선거보도 현장에 대한 규제 효과성
균형적 수혜성	후보자, 유권자, 언론 등 선거보도 주체들에 대한 고른 법률적 혜택의 배분

## 1) 규범적 이상성

선거보도심의제도의 개선 원칙으로서 규범적 이상성은 관련 제도의 개선이 지향해야 할 궁극적인 방향을 말한다. 예를 들어, 현재 선거보도심의 및 선거공론장의 정치적 표현의 자유와 관련해 공직선거법에 제기되는 규제 패러다임에 근거한 질서편향의 접근이라는 지적이 있다. 규범적 이상성은 선거보도심의제도 개선방안이 이러한 지적의 개선내용을 어느 정도 반영하고 있는가를 의미한다. 선거공론장의 활성화 및 정치적 표현의 자유 등 선거심의제도의 이상적 개편 방향을 말하는 것이다.

## 2) 제도적 안정성

제도적 안정성은 선거보도심의기구 개편 과정에서 유관 기구의 이해관계 조정의 효율성 및 개선 이후 법률적 안정성 등을 의미한다. 개선방안이 규범적으로는 이상적이지만 개선 이후 정비된 기구가 어떠한 형태이든 개선 이전의 기구들 간의 기능 혼선과 중복, 이해관계 대립 등의 부정적 요인들을 해소하고 안정적인 위상을 확보하지 못한다면 유사한 문제점이 재연될 가능성이 높다. 따라서 심의기구의 효과적 역할 수행 위한 법률적 성격 및 위상 확보 가능성 역시 매우 중요한 원칙이라고 할 수 있다.

### 3) 선거 맥락성

선거라는 정치적 행사가 가지는 특수성이 언론의 선거보도에 대한 법률적 규제의 정당성을 제공하는 것처럼(문재완, 2008), 선거보도심의기구의 개선에서도 선거라는 정치사회적 맥락이 고려되어야 한다. 언론보도에 대한 “심의” 라는 규제적 접근이 아니라 후보자 및 유권자가 선거공론장에서 본연의 역할을 충실히 할 수 있도록 유관 환경을 조성하는데 선거보도심의제도가 기능해야 한다. 따라서 선거 맥락성이라는 원칙은 언론의 선거보도에 대한 법률적 규제의 정당성을 제공하는 근거가 아니라 오히려 선거공론장의 특수성을 이상적으로 반영할 수 있도록 해석될 필요가 있다. 즉 심의기구의 성격과 역할이 선거보도심의 기능이 가진 부정적 영향력을 최소화하고 긍정적 영향력을 최대화할 수 있도록 하는데 적용되어야 한다.

### 4) 정치적 중립성

현재 선거보도심의제도에 대한 비판의 핵심은 선거와 관련된 정치적 표현에 과도한 질서편향적 접근을 한다는데 있다. 법률적으로 타당한가의 여부와 상관없이 자유로워야 할 선거 관련 언론보도를 규제하는 것이 정치사회적으로 바람직한가의 문제는 쉽게 해결될 수 없는 문제이다. 선거보도심의를 최소화 또는 언론의 선거보도 자유를 최대한 보장할 때의 실익과 선거보도심의제도를 유지함으로써 얻어지는 실익의 비교는 결국 정치사회적 환경과 연관지어서 판단할 수 밖에 없다. 현실적으로 이는 선거보도심의기구가 정치적 이해관계로부터 영향받지 않고 중립적으로 기능을 수행할 수 있는 제도적 위상을 보장함으로써 가능해진다.

### 5) 법률적 실효성

짧은 기간에 대량의 정보가 집중적으로 생산, 유통, 소비되는 선거 공론장의 커뮤니케이션 상황이 가지는 특성을 감안할 때, 선거보도심의제도의 대상이 되는 언론의 법률 준수 의지와 실제 법률 적용의 효과성은 중요한 요건이다. 때문에 상대적으로 장시간이 소

요되는 피해구제를 위한 조정의 역할 보다 신속한 보도심의와 시정명령 등의 규제적 역할이 강조된다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 법률적 강제에 앞서 심의 대상인 언론이 선거보도 본연의 기능을 수행할 수 있도록 하고 동시에 효율적으로 제도적 목적을 달성할 수 있도록 선거 현장의 여건을 반영해야 한다.

## 6) 균형적 수혜성

우리나라에서 선거는 국민의 의사를 대변할 위임자를 선출하는 과정으로서 엄격한 관리와 규제 중심의 제도적 패러다임을 기반으로 운영되어 왔다. “규제 중심 선거관리의 패러독스” 라는 말로 표현될 정도로 질서지향적 접근을 해온 까닭에 선거 자체에 대한 유권자의 부정적 인식까지 높아지고 있다는 지적이 있다(임성호, 2008). 때문에 선거보도심의제도는 심의대상인 언론과 편익의 수혜대상인 후보자와 유권자를 모두 고려하여 개선되어야 한다. 선거 공론장에서 후보자와 유권자, 언론은 상호 깊은 상쇄관계(trade-off)에 있기 때문에 후보자, 유권자, 언론 등 선거보도 주체들에 대한 고른 법률적 혜택의 배분이 고려되어야 한다.

## 2. 기존 선거보도심의제도의 개선 방안

현재 논의 가능한 심의기구 중심의 선거보도심의제도 개선방안은 다음 표와 같이 크게 두 가지 유형으로 나뉜다. 현행 제도의 유지방안과 유관 심의기구의 통합방안이 그것이다. 유관 심의기구의 통합방안은 다시 현재 심의기구를 두고 있는 상급기구를 중심으로 각각 통합하는 안과 별도의 제3의 기구로 흡수통합하는 방안 등이다.

<표 20> 심의기구 중심의 선거보도심의제도 개선방안

개선 방안		내용
현행 유지안		현행대로 유지하되 일부 중복기능의 조정
통합안	방송통신심의위 중심 통합안	방송통신심의위 중심의 3개 기구 통합
	언론중재위 중심 통합안	언론중재위 중심의 3개 기구 통합
	중앙선관위 중심 통합안	중앙선관위 중심의 3개 기구 통합
	제3기구 설립 통합안	별도의 제3기구 설립하여 통합

## 1) 현행 유지방안

현행 제도의 유지방안은 선거방송심의위원회, 선거기사심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회로 삼분할 되어있는 현행 시스템의 골격을 그대로 유지하되 논란이 되고 있는 일부 중복기능을 법률 정비를 통해 조정하는 방안이다. 본 방안의 장단점을 보면, 첫째, 무엇보다 제도개선의 시간을 단축하여 단기 내 시정이 가능하다는 점이다. “협력적 심의모델” 이라고도 부를 수 있는 본 방안은 비상설기구로 되어 있는 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회는 그대로 두고 양 기구의 중복 기능을 재매개 뉴스 여부를 기준으로 원매체에 근거한 심의를 적용하는 방식이다. 인터넷 언론의 경우도 독립형 인터넷 신문을 제외하고 재매개 뉴스는 모두 원 매체 관련 심의기구에서 담당하도록 한다. 둘째, 이 때문에 본 방안의 경우 개선 비용을 최소화할 수 있으며, 다른 방안에 비해 단기 내 구현이 가능하다는 장점이 있다. 셋째, 개별 언론매체의 고유 성격에 기반한 탄력적 심의가 가능하다는 장점도 있다. 방송의 경우 공정성의 적용 기준을 높이고 신문과 인터넷 언론의 경우는 상대적으로 공정성의 범위를 탄력적으로 적용하는 방식이다.

그러나 장기적으로 볼 때, 첫째, 현행 유지방안은 앞서 언급한 바와 같이 뉴스 미디어의 기술적 진화에 대한 제도적 탄력성과 포용성이 떨어진다는 문제가 있다. 둘째, 현행 선거보도심의기구의 기능 중복을 임시적으로 조율한 것에 불과하고 유사한 문제가 재발할 가능성이 높다는 점도 단점이라고 할 수 있다. 셋째, 언론매체의 고유성에 기반한 탄력적 공정성 적용이 이상적 방향이기는 하나, 공정성의 명확성 개념에 여전히 한계가 있기 때문에 탄력적 적용에 논란의 여지가 크다. 이러한 점들을 고려할 때, 본 방안의 효과성은 심의기구 간의 협력체제의 구성 및 유지 가능성, 협력체제를 통한 중복 기능의 효과적 조정, 언론매체별 탄력적 심의제도의 일관성 등에 달려 있다. 따라서 현행 유지방안은 장기적으로 기구통합을 전제로 한 단기적 조치로 보는 것이 바람직할 수 있다.

## 2) 통합방안

한편, 선거보도심의기구의 통합방안은 다시 네 가지 유형으로 구분된다. 현재 선거보도심의기구를 설치한 상급 기구가 중심이 되어 통합하는 방안 세 가지와 제3의 기구를 별도로 설치하여 통합하는 방안 등이 그것이다. 각각을 구체적으로 살펴보면, 다음과 같다.

### ① 방송통신심의위원회의 선거방송심의위원회 중심 통합방안

방송통신심의위원회를 중심으로 선거방송심의기구를 통합하는 방안을 들 수 있다. 방송통신심의위원회가 설치한 선거방송심의위원회를 상설화하여 이 기구를 중심으로 선거기사심의위원회, 인터넷선거방송심의위원회를 통합하는 것이 본 방안의 핵심이라고 할 수 있다. 이 경우 현재 산재되어 있는 방송심의기능을 통합하고 오랫동안 유지되어 온 방송 보도 심의기능의 축적된 경험과 전문성을 살릴 수 있다는 장점이 있다. 현재 중복, 혼선이 빚어지고 있는 지상파방송의 인터넷방송 보도 기능에 대한 심의 문제도 해결이 가능하다. 그러나 본 방안은 다음과 같은 문제점도 포함한다. 첫째, 선거보도에 대한 과도한 심의 논란이다. 방송프로그램 심의 기능을 맡고 있는 방송통신심의위원회가 중심이 되어 선거방송심의 기능을 통합하는 경우 현재 본 기능으로 인해 발생하고 있는 규제, 심의 관련 논란이 그대로 선거보도에도 재연될 가능성이 높다. 둘째, 심의기구의 정치적 중립성의 문제이다. 현행 방송통신심의위원회의 상급기관인 방송통신위원회는 행정기구적 성격을 가진다. 때문에 정치적으로 공정하고 중립적이어야 할 선거방송심의기능이 공권력에 의해 영향받을 가능성이 높다는 단점을 가진다.<sup>56)</sup> 방송통신심의위원회는 대통령, 국회의장, 국회 상임위 각 3인이 추천한 위원으로 구성된다는 점에서 정치적 이해관계로부터 자유롭지 못하다는 단점을 가진다. 셋째, 선거보도의 권리피해 구제 및 조정에 관련된 전문적 기능의 부족이다. 선거방송심의제도의 초점이 신속한 법률적 조치를 통해 불공정 보도로 인한 후보자와 유권자의 피해를 최소화하는데 있다면, 심의 기능만을 강조하면 된다. 그러나 기 발생한 불공정 보도의 피해를 당사자와 언론사 간의 협의, 조율을 통해 조정하는 피해구제 기능 역시 간과할 수 없는 중요한 역할이다. 방송통신심의위원회의 경우 명예훼손 분쟁조정부가 있어 방송과 통신으로부터 피해를 입은 개인과 단체의 권익을 보호하는 기능을 하고는 있으나 선거라는 특수 상황에 적용하기에는 타 기관에 비해 전문성이 높지 않다는 단점을 가진다.

### ② 언론중재위원회의 선거기사심의위원회 중심 통합방안

언론중재위원회를 중심으로 선거방송심의기구를 통합하는 방안은 현재 선거기사심의위원회를 중심으로 선거방송심의위원회와 인터넷선거방송심의위원회의 기능을 통합하는 안

56) 방송통신심의위원회에 대해 2010년 9월 국가인권위원회는 “사실상의 행정심의”를 하고 있는 행정기구로 통신심의제도를 민간자율심의기구에 이양할 것을 권고했다. 2009년에는 최병성 목사의 개인 블로그 게시글에 대한 방송통신심의위원회의 삭제 조치가 국가에 의한 “행정처분”으로 판정된 바 있다.

이다. 이 경우에는 첫째, 국가기구의 선거보도 규제라는 논란을 최소화할 수 있다는 장점을 가진다. 언론중재위원회가 언론중재법에 근거한 준사법적 기구이기 때문에 헌법기구인 중앙선거관리위원회에 비해 공권력의 개입으로부터 언론의 선거 관련 정치적 표현의 자유를 보호할 수 있다. 둘째, 선거보도심의 이외에도 오랫동안 축적되어 온 언론의 피해구제 기능 전문성을 선거보도에 적용할 수 있다. 선거보도는 후보자와 유권자, 언론사의 이해관계가 복잡한 상쇄관계를 형성하기 때문에 언론의 피해관계를 법률적으로 해석, 판단하기가 쉽지 않다. 선거보도심의가 실질적으로 효과성을 거두는데 한계를 갖는 이유도 바로 이 때문이다. 더군다나 많은 군소 인터넷언론의 보도의 불공정 보도 여부와 그로인한 피해 사실관계 판단은 더욱 쉽지 않은 일이다. 따라서 선거보도심의 기능만큼 불공정 선거보도의 판단과 그로부터 후보자 등 피해자의 권리 회복 역시 중요하다. 그런 점에서 언론보도의 피해로부터 개인과 단체의 피해구제와 관련해 전문성을 가진 언론중재위원회의 기능이 장점이 될 수 있다. 셋째, 법률적으로 언론 보도로 인한 피해구제와 관련해 오랜 기간 유지되어 온 제도적 안정성 역시 중요한 장점이다. 언론중재위원회는 “언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률”에 의거해 1981년 설립되었다. 그 이후 30여년 간 지속되어 온 기구의 제도적 위상과 안정성은 선거보도 관련 심의기구의 개편과 관련하여 조직적 안정성을 피할 수 있다는 장점으로 볼 수 있다.

반면, 언론중재위원회 중심의 통합방안이 가진 단점은 다음과 같다. 첫째, 선거라는 특수한 상황에 비추어 볼 때, 언론보도 일반의 피해구제와 관련해 기능해온 언론중재위원회가 전문적 역할을 효과적으로 수행할 수 있는가의 문제이다. 앞서 장점으로 언급한 피해구제의 전문성이 선거보도라는 정치사회적으로 복잡한 상황에서도 구현될 수 있는가의 문제는 선거 맥락성과 관련하여 단점을 가진다. 둘째, 언론중재법에 근거한 법률기구이기 때문에 정치적으로 민감한 선거 상황에서 법률적으로 실효성 있는 역할을 수행할 수 있는가의 문제이다. 준사법기구로서 정치적으로는 중립적일 수 있으나 이러한 제도적 위상이 실제로 정치적 이해관계의 영향으로부터 독립하여 선거보도심의 기능을 수행할 수 있는가의 문제가 지적될 수 있다.

### ③ 중앙선거관리위원회의 인터넷선거보도심의위원회 중심 통합방안

중앙선거관리위원회의 인터넷선거보도심의위원회를 중심으로 유관 심의기구를 통합하는 방안이다.<sup>57)</sup> 본 방안의 장점은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 선거 맥락성을 고

57) 2011년 9월 현재 중앙선거관리위원회 중심의 선거보도심의위원회 통합을 위한 공직선거법 일

려한 기구의 전문적 능력이다. 중앙선관위라는 선거관리기구를 중심으로 설치되기 때문에 선거가 가진 정치사회적 맥락을 감안하여 선거보도심의 기능을 수행할 수 있다. 무엇보다 공정한 선거와 관련하여 적용되는 공직선거법 상의 제 조항에 대한 해석과 판단, 집행의 역할을 중앙선관위가 수행해왔기 때문에 선거 관련 축적된 경험과 전문성은 중앙선관위 중심 선거보도심의 기구 통합의 중요한 장점이 된다. 둘째, 중앙선관위는 선거의 공정한 관리를 위해 헌법 제114조에 근거하여 설립된 헌법기구이다. 이 때문에 “법질서의 통일성”을 감안하여 중앙선관위 중심으로 통합하는 것이 효율적이라는 지적도 있다. 즉 제도적 안정성과 법률적 실효성 측면에서 중앙선관위 중심의 통합방안이 효과적이라는 것이다. 예를 들어, 선거보도심의제도의 토대가 되는 공직선거법에 선거보도 관련 조항이 규정되어 있고, 이와 관련해서는 중앙선관위에 해석의 권한이 있기 때문이다. 공직선거법 상의 제8조 언론기관의 공정보도 의무, 제8조의2 선거방송심의위원회, 제8조의3 선거기사심의위원회, 제8조의4 선거보도에 대한 반론보도청구, 제8조의5 인터넷선거보도심의위원회, 제8조의6 인터넷언론사의 정정보도, 제8조의7 선거방송토론위원회 등 선거보도에 직접 관련된 조항을 중앙선관위가 다루고 있다. 셋째, 다변화된 뉴스 미디어의 기술적 진화를 포괄적으로 수용할 수 있는 법률적 수용성이 넓다는 점이다. 공직선거법은 신문과 방송을 포함해 인터넷언론과 기타 인터넷을 활용한 대안적 정치 커뮤니케이션 채널을 포괄적으로 수용하고 있다. 제82조의4 정보통신망을 이용한 선거운동, 제82조의5 선거운동 정보의 전송제한, 제82조의6 인터넷언론사 게시판·대화방 등의 실명확인, 제82조의7 인터넷광고, 제93조 탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지, 제94조 방송·신문 등에 의한 광고의 금지, 제95조 신문·잡지 등의 통상방법외의 배부금지, 제96조 허위논평·보도의 금지, 제97조 방송·신문의 불법이용을 위한 행위 등의 제한, 제98조 선거운동을 위한 방송이용의 제한 등 공직선거법은 신문과 방송, 인터넷을 포괄하고 있기 때문에 선거 공론장의 전반적인 정보의 생산, 유통, 소비 상황을 제도적으로 수용할 수 있다.

한편, 중앙선관위 중심의 통합방안은 다음과 같은 단점을 가진다. 첫째, 언론 규제적 성격을 가진 선거보도 심의기능을 헌법기관인 중앙선관위가 수행하는 것이 바람직한가의 문제이다. 현행 공직선거법 상에 개별 언론매체의 특성을 고려하여 매체별로 분산시킨 심의기능을 중앙선관위 중심으로 통합하는 것은 언론의 자유를 침해할 수 있다는 우려가 제기되고 있기 때문이다(박선영, 2004; 황용석, 2005; 김창룡, 2007). 둘째, 공직선거법 자

---

부 개정안이 발의된 상태이다. 민주당 장세환 의원이 대표 발의한 본 일부개정법률안의 핵심 내용은 현행 인터넷선거보도심의위원회, 선거방송심의위원회, 선거기사심의위원회를 중앙선거관리위원회 중심으로 통합하는 것이다.

체가 관리와 감독 중심의 규제 패러다임에 근거한 법적 성격이 강하기 때문에 선거 관련 언론의 정치적 표현의 자유를 제한할 수 있다는 우려가 제기될 수 있다. 공직선거법 제1조 목적 부분에 “선거와 관련한 부정을 방지함으로써” 표현은 공직선거법의 기본 지향점을 선언한 것으로 중앙선거위의 조직목표이기도 하다. 따라서 선거 관리 및 감독 기능을 중심으로 조직화된 중앙선거위를 중심으로 선거보도 심의기구를 통합한다는 것은 언론의 선거보도를 규제 기능 중심으로 통합하여 관리 및 감독한다는 과잉 규제의 가능성을 낳을 수 있다. 셋째, 공직선거법이 다양한 뉴스 매체를 포괄하는 조항들을 가지고 있어 유관 언론매체의 심의기능을 통합하는데 법률적 안정성을 위해서도 효과적이라는 점은 반대로 매체의 기술적 발전을 시의적절하게 수용하는데 한계가 있을 수 있다는 것으로 해석 가능하다. 현재 언론매체에 준하는 선거 영향력을 발휘하고 있는 소셜 미디어 등 새로운 커뮤니케이션 기술이 공직선거법 상에서 보수적으로 수용되고 있음을 감안한다면 중앙선거위 중심의 기구통합은 선거보도심의를 넘어 선거 관련 커뮤니케이션 전반을 규제하려 한다는 우려를 낳기에 충분하다.

<표 21> 최근 발의된 선거보도심의위원회 통합 법률안 (1)

구분	장세환의원 대표발의안	정갑윤의원 대표발의안
발의 일자	2011.6.22	2007.5.31
통합대상 위원회	인터넷선거보도심의위원회(상설) 선거방송심의위원회(비상설) 선거기사심의위원회(비상설)	좌동
통합위원회 명칭	선거보도심의위원회(상설)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪중앙선거보도심의위원회(상설)</li> <li>▪시도선거보도심의위원회(상설)</li> </ul>
설치 운영 주체	중앙선거관리위원회	중앙선거관리위원회 시도선거관리위원회
설치 운영 목적 (심의대상)	언론기관의 선거보도의 공정성 유지	언론기관의 선거보도의 공정 여부와 공표, 보도를 목적으로 하는 선거에 관한 여론조사의 객관성 여부 심의
	심의대상 ▪언론기관: 방송사, 정기간행물 등 (신문, 잡지·정보간행물·전자간행물·기타간행물·뉴스통신), 인터넷언론사	심의대상* ▪언론기관: 방송사, 정기간행물, 인터넷언론사
위원의 구성	15인 이내 ▪국회교섭단체(1인), 방송통신심의위원회, 언론중재위원회, 방송학계, 언론학계, 대한변호사협회, 인터넷언론단체 및 시민단체 등이 추천	15인 이내 ▪국회교섭단체(1인), 방송통신심의위원회, 언론중재위원회, 언론학회, 대한변호사협회, 언론인단체, 인터넷언론단체 및 여론조사단체가 추천
위원장	중앙선거관리위원회가 지명	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪중앙선거보도심의위원회: 차관급으로 하되, 중앙선거관리위원회가 지명</li> <li>▪시도선거보도심의위원회: 중앙선거보도심의위원회가 지명</li> </ul>

※ 정갑윤의원 대표발의안의 경우 ‘뉴스통신’ 이 빠진 것을 제외하면 장세환의원 대표발의안의 심의대상과 사실상 동일. 다만 뉴스통신의 내용이 공직선거법에 도입된 시기가 2008년도임을 감안하면, 개정취지상 적용대상의 범위는 양자가 동일하다고 할 수 있음

<표 22> 최근 발의된 선거보도심의위원회 통합 법률안 (2)

구분	장세환의원 대표발의안	정갑윤의원 대표발의안
사무기구	사무국(상설)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪중앙: 사무처(상설)</li> <li>▪시도: 사무국(상설)</li> </ul>
분과위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪임의기구</li> <li>▪규칙에 위임</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪임의기구</li> <li>▪위원: 각급 선거보도심의위원회 위원장이 지명</li> <li>▪위원장: 호선</li> </ul>
불공정선거보도 등에 대한 조치	직권조사 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪방송: 제재조치를 결정, 통보하면 방송통신위원회가 명령</li> <li>▪정기간행물 등: 제재조치를 결정, 통보하면 언론중재위원회가 명령</li> <li>▪인터넷언론사: 선거보도심의위원회가 직접 명령</li> </ul>	직권조사 <ul style="list-style-type: none"> <li>▪대상 언론기관에 관계없이 선거보도심의위원회가 직접 명령</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪심의(시정)요구·반론보도청구에 따른 조사</li> <li>▪대상 언론기관에 관계없이 선거보도심의위원회가 직접 조치</li> </ul>	좌동
그밖의 절차·별칙 등	사실상 현행의 인터넷선거보도심의위원회 관련 법규정과 같음	좌동

#### ④ 제3의 기구 설립을 통한 통합방안

선거보도심의기구를 통합하는 마지막 방안은 제3의 기구를 설립하여 통합하는 안이다. 이 경우의 장점은 첫째, 현행 분할되어 있는 각 심의기구의 이해관계를 효과적으로 절충하는데 효과적일 수 있다. 별도의 법률 제정을 통해 신문, 방송, 인터넷언론 등 선거보도매체를 포괄하는 심의기구를 설립함으로써 현행 기구간의 기능 중복을 조정할 수 있다. 둘째, 심의기구의 선거보도 심의와 관련된 논란을 최소화할 수 있다. 무엇보다 중앙선관위를 중심으로 통합할 경우 국가기관의 언론보도 규제라는 우려를 최소화할 수 있다. 셋째, 규제 패러다임에 근거한 기존 법률에서 보이는 뉴스매체 기술의 진화와의 격차를 시의적절하게 탄력적으로 수용할 수 있는 체계를 갖출 수 있다. 현행 공직선거법이 소셜 미디어 등 다양한 인터넷 커뮤니케이션 채널을 시의적절하게 수용하지 못하는 것은 법 자체가 보수적 성격을 가지고 있기 때문이다. 때문에 소셜 미디어 등 향후 예견 가능한 뉴스

매체의 기술적 발전을 현행 공직선거법에서 전향적으로 수용하기에는 무리가 있을 수 있다. 제3의 기구 설립을 통한 선거보도 심의기구의 통합방안은 이러한 기존 문제를 개선할 수 있다는 장점을 가진다.

한편, 제3의 기구 설립을 통한 통합방안이 가진 단점은 다음과 같다. 첫째, 법률 설립과 기구 구성에 소요되는 비용이 크다는 점이다. 현행 세 기구간의 기능을 이관하여 통합하는 과정에서 오히려 이해관계의 조율이 어려울 수도 있으며, 이 경우에는 장기간의 시간이 소요될 가능성이 높다. 선거 관련 제도의 개편에서 중요한 요건이 시의성이라는 점을 감안한다면 장기간의 시간이 소요된다면, 제도 개선을 통한 실익을 최대화하는 시점을 살기한다는 것과 같다. 둘째, 통합된 기구의 위상의 문제이다. 통합 설립된 기구가 어떠한 법률적 위상을 갖는가에 따라 기존 방송통신심의위원회, 언론중재위원회, 중앙선거관리위원회 등과의 관계가 영향을 받을 수 있다. 통합기구가 선거 관련 유관기구들과의 관계에서 안정적인 법률적 위상을 확보하지 못한다면 제도적 효과가 크지 않고 오히려 혼란만 가중시킬 수 있기 때문이다. 셋째, 유관 법률과의 조정 문제이다. 현재 선거보도를 다룬 법률은 공직선거법을 포함해 언론중재법, 방송통신위원회법 등에 산재해 있다. 특히 중앙선거위가 관장하는 공직선거법에는 앞서 언급한 바와 같이 뉴스매체와 관련된 조항이 다수 포함되어 있다. 때문에 유관 기구의 관할 법률에 산재되어 있는 조항과 신설 통합기구의 법률에 담길 조항들과의 조정 및 정비 문제는 매우 복잡한 문제를 야기할 수 있다.

## 제6장 국내 선거보도심의제도 개선 관련 전문가 심층설문 결과

### 제1절 설문방법

#### 1. 조사내용

지금까지 살펴본 논의를 토대로 국내 선거보도심의제도의 개선을 위한 방안에 대해 학계, 유관기관 등 전문가의 의견을 듣고자 심층설문을 실시했다. 심층설문의 주요 내용은 첫째, 선거보도심의제도의 개선 관련 주요 쟁점, 둘째, 선거보도심의제도의 개선 관련 6가지 주요 원칙, 셋째, 심의기구 중심의 선거보도심의제도 개선방안, 넷째, 심의기구 중심 제도개선 관련 선호 방안 등에 대한 질문으로 이루어졌다. 구체적으로는 다음 표와 같다.

<표 23> 심의기구 중심의 선거보도심의제도 개선방안 관련 심층설문 내용

항목	내용
선거보도심의제도 개선 관련 쟁점	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪선거보도심의와 선거보도의 자율성</li> <li>▪선거보도심의 기구간의 기능 중복</li> <li>▪공정보도 개념의 명확성 한계</li> <li>▪심의제도와 뉴스미디어의 발전간의 격차에 따른 법률적 실효성</li> </ul>
선거보도심의제도 개선원칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪규범적 이상성</li> <li>▪제도적 안정성</li> <li>▪선거 맥락성</li> <li>▪정치적 중립성</li> <li>▪법률적 실효성</li> <li>▪균형적 수혜성</li> </ul>
심의기구 중심 선거보도심의제도 개선방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪현행 유지방안</li> <li>▪기구 통합방안                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 방송통신심의위원회 중심</li> <li>- 언론중재위원회 중심</li> <li>- 중앙선거관리위원회 중심</li> <li>- 제3기구 설립 중심</li> </ul> </li> </ul>
선거보도심의제도 개선 관련 선호방안	상기 심의기구 개선방안 중 선호모델 및 근거

## 2. 조사대상

심의기구 중심의 선거보도심의제도 개선을 위한 심층설문은 9명의 전문가를 대상으로 실시됐으며, 조사는 2011년 9월 26일~30일까지 일주일 동안 이루어졌다. 조사 대상자는 선거보도심의제도 개선에 관해 중립적인 의견을 제시할 수 있는 각계 전문가 가운데 선정했다. 조사 과정에서 전문가 선정 시 고려한 사항은 다음과 같다. 첫째, 선거와 미디어 관련 연구실적이 있는 학계 전문가, 둘째, 연구소 및 공공기관 등 유관기관의 연구자, 셋째, 기자 및 법조계 등 현업 분야의 전문가 등을 기준으로 심층 자문을 위한 설문대상자를 선정하였다.

<표 24> 심의기구 중심의 선거보도심의제도 개선방안 관련 심층설문 대상자

표기	분야	종사기관	직위
전문가 A	학계	대학교	정교수
전문가 B		대학교	정교수
전문가 C		대학교	부교수
전문가 D		대학교	부교수
전문가 E		대학교	연구교수
전문가 F	유관기관	민간연구소	연구원
전문가 G		공공기관	연구위원
전문가 H	현업	인터넷신문	대기자
전문가 I		법조계	변호사

## 제2절 심층설문 결과

### 1. 선거보도심의제도 쟁점

현행 선거보도심의제도의 개선에 관련해 그동안 논란이 되어 온 쟁점들에 대해 전문가들의 의견을 물은 결과는 다음과 같다. 질문에 포함된 주요 쟁점들은 선거보도심의와 선거보도의 자율성, 선거보도심의 기능의 중복, 선거보도심의 과정에서 공정성 개념의 모호성, 선거보도심의제도와 뉴스 매체의 기술적 발전 간의 지체로 인한 법률적 실효성 등이 다.

#### 1) 선거보도심의와 선거보도의 자율성

선거보도심의제도의 개선에 관련된 논의에서 쟁점으로 다뤄져 온 사안 가운데 하나가 언론의 선거보도에 대한 심의가 적절한 가와 이를 개선할 때 중재와 심의 기능 가운데 어느 부분에 우선 순위를 둘 것인가에 대한 것이다. 전문가들은 이에 대해 첫째, 선거라는 특수한 상황에서는 언론의 선거보도심의가 이루어질 수 밖에 없다는 의견을 보였으며, 둘째, 선거보도심의제도의 개선 시에는 보도심의와 피해중재 두 기능에 대해 의견이 엇갈렸다. 일부는 선거보도심의기구의 개선 시에 심의 기능이 중요하다고 보았고, 일부는 중재 기능이 강조되어야 한다고 지적했다. 구체적으로 개별 전문가의 응답 내용을 살펴보면 다음과 같다. 전문가 B는 원칙적으로 선거보도는 자율적이어야 하지만, 선거기간이라는 시간적 특수성이 강한 선거의 경우에는 보도심의가 이루어질 수 밖에 없는 한계를 지적했다. 이 때문에 선거보도에 대해서는 중재의 실효성이 낮기 때문에 심의 기능이 더 효율적임을 지적했다.

선거보도의 자율성을 우선시 하되 선거에서는 공정한 룰을 적용하는 것이 매우 중요하기 때문에 선거보도 심의가 필요하다고 본다. 심의와 중재 중 중재가 더 바람직하다고 볼 수 있으나 선거는 시간을 다투는 문제이기 때문에 중재가 즉각적으로 이루어질지 의문이며 따라서 중재의 실효성이 문제될 수 있다고 생각한다. (전문가 B)

전문가 E는 선거보도심의제도의 목적이 불공정보도의 사회적 비용이 매우 크기 때문에 이를 사전에 방지하고 피해를 신속하게 구제하는데 있기 때문에 법률적 성격이 고려되어

야 함을 지적했다. 이러한 지적은 전문가 C의 응답과도 유사하다. 전문가 C는 중재가 이루어지는데 필요한 시간과 노력을 고려할 때, 단기간의 치러지는 선거에는 비효율적임을 지적하면서 선거보도심의제도의 개선 시 중재 보다는 심의에 비중을 두었다.

중재제도와 별도로 심의위원회를 설치·운영하도록 한 입법취지를 이해할 필요가 있습니다. 선거일이라는 시간적 제한을 받는 상황과, 선거 후에는 그 결과를 시정하기 어려워 사회가 치루어야 하는 비용이 매우 크다는 특수성으로 인해 관계법률에 의해 선거보도심의는 보다 적극적으로 선거보도의 공정성을 유지하는 한편, 보다 신속하게 정당이나 후보자의 피해를 구제하도록 하고 있다. 현행 공직선거법에 의해 중재제도와 별도로 선거보도 심의제도를 운영하는 것은 선거의 특수성과 중요성에 대한 인정이라고 볼 수 있으므로, 선거시에는 심의제도가 중재제도를 우선하고 포괄하고 있다고 볼 수 있다. (전문가 E)

선거보도 심의는 한시적 시점에 한해 이루어지는 것으로, 선거법에 기반해 있다는 특징이 있다. 이러한 특징을 고려할 때, 선거보도 심의는 중재기능보다는 심의기능을 중심으로 이루어질 수 밖에 없다. 중재는 많은 시간과 협상노력이 필요한데, 이는 짧은 선거기간에 효율적이지 못하다. (전문가 C)

반면, 선거보도에 대한 언론의 자율성을 강조하는 시각도 있었다. 전문가 A는 선거보도의 자율성이 공정성 보다 더 중요하다고 지적하면서, 심의제도가 선거운동과 국민의 알 권리를 제한할 가능성을 우려했다. 때문에 심의 보다는 중재 기능을 강화하는 방향으로 제도 개선이 이루어져야 한다고 강조했다. 전문가 H 역시 유사하게 응답했는데, 선거보도의 폐해를 심의 보다는 중재를 통해 해결할 것은 주문했다.

선거보도의 공정성도 중요하지만, 더욱 중요한 것은 선거보도의 자율성이다. 지나치게 규제 중심적인 심의제도는 활발한 선거운동과 국민의 알 권리에 부정적 영향을 미치게 될 것이다. 따라서 현재의 각 위원회들은 심의보다는 중재 기능에 중점을 두는 방향으로 나아가는 것이 바람직하다고 생각한다. (전문가 A)

우리나라에선 전반적으로 자율성 보다는 심의 쪽에 좀 더 무게 중심이 가 있는 것 같다. 인터넷 언론이 활성화되고 있음에도 불구하고 선거 같은 대형 이벤트에서 큰 영향을 발휘하지 못하는 것도 지나친 심의 때문이라고 본다. 물론 근거 없는 비방이나 흑색선전, 확인 절차 미흡한 기사 같은 것들을 걸러내는 것이 필요하겠지만, 그것 역시 심의보다는 중재 기능을 통해 충분히 해결 가능하다고 본다. (전문가 H)

전문가 G는 중대한 사안에 대해서만 심의 기능을 두고 전반적으로 중재 기능을 강화하는 방향으로 개선되는 것이 바람직하는 의견을 냈다. 선거보도심의 기구의 정리적 중립성이 사실상 어렵기 때문에 심의를 강화하는 경우, 정치사회적 환경과 언론 환경의 변화를

반영하기 불가능하다고 보았기 때문이다. 아울러 인터넷 언론의 경우 수용자의 능동적 선택권이 반영된 뉴스 소비가 이루어지기 때문에 심의의 차별화가 필요하다는 언급도 있었다.

선거보도에 대한 심의는 심의기구 구성원의 정치적 특성, 선거 기간의 정치적 환경 등이 개입할 가능성이 있음. 중대한 사안에 대해서만 심의를 결정하고 나머지는 중재하는 것이 바람직하다. 선거보도는 언론매체의 정치적 성향이 강하게 드러나는 경향이 있다. 이에 심의를 강화한다면 언론매체가 다종다양해지는 현실에서 실질적이고 효과적인 심의가 불가능할 수도 있다. 따라서 중재의 기능을 강화하는 것이 선거보도에 대한 분쟁을 효과적으로 해결할 수 있는 최선의 방법이라고 판단된다. (전문가 G)

선거보도심의는 매체의 특성을 고려하여 심의 정도를 조절해야한다고 생각한다. 인터넷의 경우 이용자의 능동적 선택에 의해 기사를 선택해 읽는 방식이므로, 선거보도에 있어서 자율성을 최대한 인정해야한다고 생각한다. (전문가 D)

## 2) 선거보도심 의 기구간의 기능 중복

선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회 등 세 개의 기구로 나뉘어져 있는 현 분할구도의 기능 중복에 대한 전문가들의 응답은 대체로 기구 간 통합이 필요하다는 것이었다. 심의기구 통합의 근거로 공통적으로 지적되는 것이 뉴스 플랫폼 다변화에 따른 뉴스 유통의 중복 현상이었다. 현재 방송과 신문 뉴스 미디어의 플랫폼 다변화가 보편화됨에 따라 동일한 뉴스가 다양한 뉴스 채널로 중복 유통되는 현상이 보편화되고 있다. 이러한 흐름이 향후 더욱 가속될 것임을 전망할 때, 매체별로 분할되어 있는 현재 심의구도는 더 이상 효율적일 수 없다는 지적이다. 매체별로 나뉘어 있는 심의 기구가 동일한 뉴스에 대해 각기 다른 심의결과를 낼 경우의 각 기구의 심의절차에 대한 신뢰성 문제도 지적됐다. 각 기구의 매체별 특성을 고려한 심의기준과 절차가 결국은 심의결과의 일관성에 문제를 일으킬 수 있음을 지적한 것이다. 신문과 방송, 인터넷 언론이 각각 가진 뉴스 미디어로서의 특성과 성격, 정치사회적 역할이 다르기 때문에 심의기구의 심의원칙과 기준 역시 조금씩 다를 수 있다. 그러나 이러한 점이 결과적으로는 심의결과의 일관성을 떨어뜨릴 가능성이 있다고 지적된 것이다.

새로운 미디어와 플랫폼이 계속 나타나고 있는 상황에서 신문, 방송, 인터넷 등 기존 언론 매체별 선거보도 심의는 무의미하다. 특히 종합편성채널이 본격적으로 방송을 시작하면 하나의 신문기사가 신문, 방송, 인터넷에서 모두 보도되기 때문에 언론매체별 선거보도 심의는 불가능하게 될 것이다. 미디어나 플랫폼의 변화에도 지속적으로 사용할 수 있는 선거보

도에 대한 탈매체적인 정의, 범위 등을 먼저 수립한 후 통합적인 심의가 가능하도록 선거 보도심의기구를 통합하는 것이 바람직하다. (전문가 G)

처음 선거보도 심의제도를 도입하였을 당시 선거보도의 매체 등에 따라 심의기구를 별도로 하는 것이 나름대로 의미가 있었다고 할 수 있겠으나, 그 동안의 제도 운영을 통하여 축적된 경험, 시행착오 등을 통하여 이제는 심의기구를 별도로 하는 것이 오히려 효율적이지 않다고 보인다. 특히 동일한 선거보도가 매체를 달리하여 보도되는 경우, 이를 매체별로 따로 심의하는 것은 비효율적이라고 생각되고, 만일 심의기구에 따라 심의결과가 달라진다면 심의제도에 대한 불신을 초래할 가능성도 있다. (전문가 I)

또한 동일한 이유로 중복 심의 때문에 오히려 언론사의 혼란을 일으켜 선거보도 기능이 제대로 이루어지기 힘들다는 지적도 있었다. 전문가 E는 심의기준의 일관성 부족과 기구 간 협력체제의 비효율성 등으로 인해 언론의 선거보도 기능이 위축될 가능성이 있다고 언급했다.

디지털 기술의 발달로 인한 매체융합의 가속화와 인터넷으로의 수렴(신문사의 동영상 기사의 인터넷게재, 순수 인터넷신문의 동영상뉴스 게재, 방송사 홈페이지의 텍스트기사 게재 그리고 이들 기사의 포털사이트 게재 등)은 동일한 기사에 대한 방송, 신문, 인터넷 매체별 심의기구간의 이중심의, 즉 기능중복 문제를 일으키고 있다. 이러한 이중심의를 언론사의 보도기능을 위축시키는 한편, 심의기준 적용에 있어 심의위원회별 이중잣대의 적용으로 언론사의 혼란을 가중시키는 문제를 내포하고 있다. 물론 매체의 특성을 반영한 편집, 편성, 기사배열 등에 따라 심의조치의 내용과 수위가 달라져 매체별 심의기구에서 각각 심의를 하는 것이 전문성을 담보할 수도 있으나, 동일한 기사에 대한 이중심의라는 근본적인 문제는 매체별 심의기구 운영으로는 해결되지 않는다. 동일한 기사 심의에 있어 심의위원회간 업무협조에도 일정정도 한계가 있을 수 밖에 없고, 기능이 중복되는 매체별 심의기구 운영에 따른 비용 등을 고려할 때, 매체별 선거보도 심의제도는 통합되어야 할 것으로 보인다. (전문가 E)

한편, 기구통합 보다는 협의체를 구성하여 심의기준의 일관성을 유지할 필요가 있다는 지적도 있었다. 개별 뉴스 미디어의 특성과 정치사회적 역할이 각기 다르기 때문에 심의기구를 인위적으로 통합하는 것은 오히려 선거보도 기능을 약화시킨다는 것이다. 다만 심의기능의 중복과 심의기준의 일관성 부재는 협의체를 구성하여 조율할 필요가 있다고 언급됐다.

매체마다 특성이 다른 부분이 있기 때문에, 서로 다른 기구가 존재하는 것에 대해서는 일정한 타당성이 존재한다. 그렇다고 하더라도, 보다 높은 차원에서 통일된 기준을 마련하는 것은 반드시 필요하다. 따라서 각 기구간의 긴밀한 협의체를 만들거나 혹은 제3의 기구를 설립하여, 먼저 선거보도 심의의 일반적 기준을 마련한 후에, 각 매체의 특성에 맞게 이를 구체화하는 작업이 필요하다. (전문가 A)

선거보도 심의 기구간의 기능 중복이 있기는 하지만, 매체별로 특성을 고려해서 심의해야 하기 때문에 매체별 심의기구를 운영하는 것에는 문제가 없다고 본다. 그러나 소속기관이 다르다는 점은 기본 원칙이 다르게 적용될 수 있다고 본다. 또 세 매체간의 연관문제를 해결하기 어렵다는 문제점도 있다. 예를 들어 신문에 실린 기사가 인터넷에 다시 실려 2중 제재의 문제가 있으므로, 그런 부분은 운영의 묘를 살려 해결해야 한다. (전문가 D)

한편, 심의기구의 통합 보다는 역할 조정에 따른 정비에 대한 지적도 있었다. 구체적으로는 다음과 같다. 첫째, 현 심의제도의 문제는 심의기구의 분리가 아니라 기준의 일관성 부재에 있기 때문에 역할 조정이 필요하다는 지적이다. 인터넷 영역의 재매개 보도와 독립 언론의 보도를 분리하여 전자의 경우는 심의기구 간 협의체를 통해 심의기준을 통일하여 일관성을 유지해야 한다는 것이다. 둘째, 심의기구를 통합할 경우, 외부로부터의 정치적 영향력에 대해 자유롭지 못할 것이라는 우려가 지적됐다. 분리되어 있을 때 보다 단일 기구로 통합될 때가 더 정치적 이해관계로부터 자유롭지 못할 것이라는 지적이다.

기구간 중복성은 상이한 매체 내용규제 틀에서 발생되고 있다. 기존 매체 내용규제 또는 심의기구에 위임적 방식으로 선거보도 규제가 이루어져 와서, 규제기준 등이 상이하게 적용된 점이 있으며, 인터넷의 경우 오프라인 보도와 서로 다른 심의 결과를 낳았다. 신문과 방송은 규제모델이 상이해서 별도 기구에서 다루는 것에 큰 문제가 없으나, 인터넷영역은 다른 매체 영역 콘텐츠를 재매개하는 특성이 있다. 한시적 심의활동이라는 특성을 고려해서, 심의기구통합을 하는 것은 현실성이 없다. 다만, 인터넷심의를 재매개 콘텐츠인지 여부를 확인하고, 다른 심의기구와 협의하는 틀을 만들어 심의의 일관성을 유지하는 것이 필요하다. (전문가 C)

선거보도심의회 기능중복 이슈는 현재 신문, 방송, 인터넷 이라는 매체단위로 구분되어 있어서 심의기능의 중복성은 높지 않다고 생각된다. 다만 심의기구가 서로 나뉘어져 있다는 점에서 기구운영의 효율성이 심의기준의 일관성에 문제가 발생할 수 있다고 생각된다. 따라서 기구를 통합할 경우 운영의 효율성이나 심의기준의 일관성 유지에 도움이 될 수 있을 것으로 생각한다. 다만 기구가 통합될 경우, 통합기구에 대한 정치권의 영향력을 어떻게 배제할 것이냐가 중요한 관건이 될 것이다. 정치권의 입장에서 볼 때, 심의기구가 분산되었을 때보다는 통합되었을 때 영향력을 발휘하기가 더 유리할 수 있을 것이라고 보이기 때문이다. (전문가 G)

### 3) 선거보도심의 관련 공정보도 개념의 명확성 한계

선거보도심의 관련 논의에서 논쟁이 되는 부분 가운데 하나가 선거보도 심의원칙인 공정성에 대한 것이다. 공정성은 저널리즘 영역에서도 그 정의와 현장에서의 구현 방식에 대해 논의가 다양한 분야이기 때문에 선거보도에 이를 적용했을 때도 객관적이고 보편적

인 기준에 관련하여 논쟁이 있어왔다. 본 연구의 전문가들 역시 선거보도 심의의 공정성에 관련하여 명확성의 한계가 있을 수 밖에 없다는 공통적인 의견을 표명했다. 공정성 자체가 사람마다 상황마다 다르게 적용될 수 있기 때문에 심의과정에서 명확성의 한계가 따를 수 밖에 없다는 것이다. 이 때문에 전문가들은 첫째, 심의과정에서 최소한의 규제 원칙을 적용하는 것이 바람직하다는 의견, 둘째, 심의기구 간의 공정성 심사원칙 관련 가이드라인을 마련해야 한다는 의견 등을 제언했다.

공정보도 개념은 본질적으로 분명하게 규정할 수 없다. 공정성은 사람마다 다르게 이해하고 있으며, 따라서 이에 대한 분명한 합의가 존재하지 않기 때문이다. 이러한 한계를 인식하고, 앞에서 언급한 바와 같이 최소한의 규제 원칙을 적용하는 것이 바람직하다. 다시 말하면, 대부분의 사람들이 인정하는 범위에서만 규제를 하고, 이견이 존재하는 부분은 그냥 두는 편이 더 바람직하다. (전문가 A)

공정보도에 대한 명확한 개념 없이는 선거보도심의를 불가능하다. 공정보도에 대한 양적 개념은 어느 정도 합의될 수 있는 사안이나, 질적 개념에 대한 논의는 여전히 명확한 결론을 내리지 못하고 있다. 전문가 집단이 선거보도의 질적인 공정성에 대한 논의를 시작하여 국민적 합의를 이끌어 내는 것이 중요하다. 한편 공정보도의 양적 개념도 통합되고 융합되는 미디어 환경에 따라 다시 확인해 볼 필요가 있다. 향후 현실적으로 담보되기 어려운 질적 공정보도를 위한 가이드라인 등을 마련해 언론매체의 자율적 실천을 유도할 필요가 있다. (전문가 G)

아울러 선거보도의 공정성 기준 자체가 추상적이고 모호한 성격이 있기 때문에 기존 판단과 사례 등이 활용될 필요가 있다는 지적이 있었으며, 형식적, 기계적 적용 부분 이외에 질적 측면에서도 명확성을 구비하기 위한 노력이 있어야 한다는 의견도 제기됐다.

공정보도의 개념에 있어서 ‘공정성’은 추상적인 개념이고 상황에 따라 달리 해석할 수 밖에 없지만 결국은 종전의 판례, 학설 등에서 나타난 해석론을 지침으로 삼아 계속 구체화해나갈 수 밖에 없다고 본다. 선거보도심의를 사례에서 종래 이루어진 결정에 나타난 판단도 ‘공정성’의 개념을 구체화하는데 참고가 될 것이다. 다만 선거보도의 유형이 다양하고 사회, 문화적 환경이 지속적으로 변화하기 때문에 이에 따라 진화하는 선거보도의 공정 여부를 판단하려면 ‘공정성’의 개념을 추상적인 상태로 둘 수 밖에 없다고 보이고, 결국은 심의위원들의 지속적인 경험, 지식의 축적과 일반 국민의 법감정 파악이 매우 중요하게 기능할 수 밖에 없다고 생각된다. (전문가 I)

공정성은 산술적 형평으로만 평가될 수 없기 때문에 여전히 논란 가운데 있는 개념이다. 현재의 판례(헌법재판소 2002. 1. 31 선고 2000헌가8 결정)와 같이 선거보도의 공정성에 대한 명확성의 원칙은 일정정도 한계를 가질 수 밖에 없다. 그 결과 공정성에 대한 법률과 심의기준은 입법기술상 어느 정도 보편적 내지 일반적 개념의 용어사용이 부득이 하다. 따라서 선거보도의 공정성 개념을 풀이한 심의기준은 선거의 공정성 유지 및 후보자의 피해

구체 등의 입법 취지에 따라 합리적인 해석이 가능한 수준인가에 따라 명확성의 구비 여부가 가려질 수 밖에 없다고 생각한다. (전문가 E)

선거보도심의에서 공정보도의 개념을 명확하게 정의하기는 힘들다고 봅니다. 양적 측정으로 공정여부를 판단하는 것이 일반적이지만, 사실은 질적인 문제가 더 큰 문제이다. 예를 들어 양적으로 동일한 시간 또는 지면을 할애해 양측의 입장을 말해주더라도 어떤 사안에 주목했는지, 감정적인 표현만을 인용했는지 논리적인 설명 부분만 인용했는지 등에 따라 달라지기 때문이다. 따라서 질적 공정성을 유지할 수 있는 구체적인 개념정의를 필요하다고 본다. (전문가 D)

또한 공정성 심의과정에서 공정성을 사실성과 불편부당성으로 나누고 사실성 부분의 논란의 여지는 적지만 문제가 되는 부분이 불편부당성 부분임을 지적한 언급도 있었다. 전문가 F는 이러한 지적을 통해 각 심의기구가 통일된 원칙을 제시하고 여론을 수렴하여 보편 타당한 질적 기준이 필요하다고 언급했다.

공정보도의 개념은 사실성과 불편부당성으로 나눌 수 있다. 사실성은 있는 그대로의 사실을 근거로 기사를 작성해야 한다는 것이고 그것을 언론사가 위반하였을 경우 사실검증을 통해 확인이 가능하기 때문에 상대적으로 논란의 여지가 적다. 그러나 불편부당성은 판단 기준이 모호함. 때문에 선거보도심의기구 자체의 독립성과 중립성을 유지하는 것과, 심의 기준에서 어떤 선거보도가 불편부당성을 위반하는 것인지에 대한 잣대를 제시하는 것이 중요하다. 물론 불편부당성을 위반한 선거보도가 무엇인지를 명확히 제시하는 것은 쉽지 않지만, 먼저 심의기관이 기준을 제시하고 언론사를 비롯한 각계의 의견을 수렴하여 보완해 나가는 과정을 지속적으로 수행해야 할 것이라고 판단된다. (전문가 F)

한편, 선거보도심의의 공정성 원칙과 관련하여 제기된 중요한 지적 가운데 하나는 언론의 선거보도 관련 당파적 또는 정파적 보도태도이다. 이와 관련하여 첫째, 언론매체 다원화에 따라 선거보도 관련 공정성 보다 정파성에 대한 우려가 커지고 있으며, 둘째, 이 때문에 매체별로 차별화된 심의기준을 적용할 필요성을 지적했다. 즉 신문과 인터넷 언론의 경우 매체 특성을 고려하여 상대적으로 정파성에 대한 제한적 인정의 여지도 두어야 한다는 것이다.

공정보도 개념은 지금까지 저널리즘 영역에서 수없이 다루어져왔고 중요함에도 불구하고 아직도 해결되지 않은 개념이다. 미디어의 수가 제한된 상황에서는 공정보도의 중요성이 클 수 있지만 미디어와 채널의 수가 기하급수적으로 증가하고 있는 상황에서는 그 중요성이 상대적으로 줄어들고 있다고 생각한다. 당파적 언론보도에 대해서도 고민했으면 한다. (전문가 B)

공정보도 개념은 본시, desirable reporting의 차원에서 나온 것으로 완벽하게 명확성을 갖추기 어렵다. 현재 저널리즘의 이념형적 일반 원칙을 기계적으로 적용하는 경향이 있다. 매체별로 공정성 개념이 다르다는 점도 고려해야 한다. 모든 매체를 통틀어 가장 중요한 공정보도의 핵심은 사실성이다. 신문과 인터넷의 경우 정파성을 어느 정도 인정할 필요가 있다. (전문가 C)

#### 4) 선거보도심의제도와 뉴스미디어의 발전 간의 격차에 따른 법률적 실효성

선거보도심의제도와 관련하여 오래 지적된 문제점 가운데 하나가 법제 자체가 뉴스 미디어의 기술적 발전을 따라가지 못하는 데서 오는 법률적 한계이다. 선거보도 심의기구의 중복 문제도 사실상 법제와 언론매체 현장 간의 격차에서 오는 문제라고 할 때, 이는 가장 근본적인 문제라고도 할 수 있다. 그러나 어느 분야이든 법제와 현장 간의 격차는 피하기 힘든 상황임을 감안할 때 초점은 이러한 격차를 최소화하는 동시에 미래의 변화를 수용할 수 있는 탄력적 제도를 갖추는 일이라고 하겠다. 본 연구의 응답자들 역시 이러한 부분에 중점을 두고 답했다. 대부분의 전문가들이 선거보도심의 법제와 언론매체의 기술적 발전 간의 격차는 필연적이기 때문에 이를 어떻게 법제에 반영할 것인가가 중요하다고 응답했다. 이와 관련하여 첫째, 과감한 법제 개편 또는 선거보도와 언론매체에 대한 개념 재정립 등 근본적인 지적에서부터 둘째, 페이스북과 트위터 등 현재 논란이 되는 부분에 대한 시급한 정비 등을 주문한 지적이 있었다.

미디어의 발전에 따라 선거보도심의제도는 물론 선거운동에 관련한 여러 조항들이 실효성이 떨어지고 있다. 따라서 선거보도 심의는 물론 선거운동에 대한 기존의 규제를 과감하게 완화할 필요가 있다. 이는 법률적 실효성 문제를 해결해 줄 뿐만 아니라, 보다 민주적인 선거 환경을 조성하는 데도 기여할 것이다. (전문가 A)

언론매체 관련 제도가 언론매체의 발전을 앞서 나갈 수는 없다. 따라서 언론매체의 발전에도 불구하고 사용할 수 있는 기초 개념에 대한 사회적으로 합의된 정의를 수립할 필요가 있다. 선거보도란 무엇인지, 심의 또는 중재 대상이 되는 선거보도는 어떤 것인지 등에 대하여 개별 언론매체에 국한되지 않는 정의가 필요하다. 상위법에서 정확한 정의, 범위 등을 수립하고 언론매체와 관련된 하위법에서 이를 채택하도록 하는 것이 효과적일 것으로 판단된다. (전문가 G)

당연히 법과 기술 발전 간에는 격차가 존재할 수 밖에 없다. 법이 현실을 담아내는 데 시간이 걸리기 때문이다. 그렇기 때문에 현재의 선거보도심의제도는 달라진 매체 환경을 좀 더 담아내려는 노력이 필요하다. 예를 들면 언론사들이 운영하는 트위터나 페이스북을 어떻게 할 것이냐는 문제, 개인이 운영하지만 기존 언론사 못지 않은 팔로워가 있는 페이스북이나 트위터는 또 어떤 관점에서 봐야 할 것이냐는 문제 등. 어쨌든 내년 총선과 대선을 앞두고 이런 부분은 빨리 정비해야 한다. (전문가 H)

한편, 선거보도 심의제도와 뉴스 미디어의 기술적 발전 간의 격차 때문에 심의기구의 통합이 필요하다는 지적도 있었다. 현재 매체별로 분할되어 있는 심의제도 때문에 심의 공백이 발생할 수 있음을 지적하고 이 때문에라도 기구통합이 필요하다는 것이다. 아울러 이러한 문제점 때문에 선거를 둘러싼 자유로운 의견교환에 방해가 되고 있음을 지적한 의견도 있었다.

현재와 같은 선거보도 심의제도를 유지할 경우 새롭게 등장하는 보도매체를 통하여 행하여지는 선거보도에 대한 규제가 미흡할 수 있으므로 새로운 매체를 대비한 종합적, 포괄적인 선거보도 심의제도를 구축할 필요가 있다. 이러한 취지에서도 심의기구의 통합은 필요하다고 생각한다. (전문가 I)

매체별로 심의제도가 이뤄지는 상황에서 새로운 뉴스미디어가 등장할 경우 해당 매체를 통한 선거보도에 대해 심의공백이 발생할 우려가 있는 것은 사실이다. 이 경우 현행 제도 하에서는 인터넷 심의기구가 그 역할을 새로운 뉴스미디어까지 포괄하는 것이 타당하다고 생각한다. 만약 기구통합이 이뤄진다면 당연히 해당 통합기구가 수행해야 할 부분이다. (전문가 F)

선거보도심의를 미디어의 발전을 따라잡지 못하는 측면이 있다. 특히 인터넷 선거보도의 경우가 그렇다. 따라서 현실에 근거한 심의제도를 마련할 필요가 있다. 그렇지 못할 경우 법률적 실효성이 없을 뿐만 아니라 심의제도가 선거를 둘러싼 자유로운 의견교환을 방해하는 장치로 전락할 수 있다. (전문가 B)

반면, 심의제도와 언론매체 기술 격차 때문에 심의기구를 통합하는 것이 중장기적으로 언론매체의 발전을 뒤따르지 못할 수도 있다는 지적도 있었다. 당장에는 효과가 있을 수 있으나 장기적으로 이 역시 언론매체의 기술적 발전을 수용하지 못할 것이라는 지적이다. 전문가 C는 이 때문에 현행 체제 내 “협업심의모델”을 강조했다. 이는 뉴스 미디어의 언론적 성격의 차이를 인정하여 현행 제도를 유지하되, 중복되거나 심의기준에 명확성이 부족한 부분은 심의기구 간의 협업체제를 구축하여 해결할 수 있다는 지적이다.

현행 제도는 매체법적 틀에 의해 구획화되어 통합 미디어 트렌드에 부합하지 않는 면이 있다. 그러나 매체의 효과가 그 특성으로부터 나온다는 점을 고려하고, 매체 산업내의 자율 규제의 전통을 고려할 때 단기적으로 현재의 틀을 부분적으로 보완하는 ‘협업 심의 모델’이 현실적이다. 기술의 발전속도가 빠르기 때문에 오히려 선부르게 기술을 예측해서 기구 통합을 하는 것은 더 큰 오류를 가져올 수 있다. (전문가 C)

## 2. 선거보도심의제도 개선 원칙의 우선 순위

선거보도심의제도의 개선 원칙으로 제시한 6가지 항목에 대해 전문가들에게 중요도 순위를 질문한 결과는 다음과 같다. 개선 원칙으로 제시한 항목은 규범적 이상성, 제도적 안정성, 선거 맥락성, 정치적 중립성, 법률적 실효성, 균형적 수혜성 등이며, 각 순위별 응답 빈도와 이를 참고로 순위지수를 도출했다. 순위지수는 각 항목의 "n순위빈도×n"값을 1~6순위까지 계산하여 합한 값을 전문가 응답자 수 9로 나누어 계산했다.

먼저 각 항목별 개선 원칙의 빈도 현황을 보면, 1순위로 가장 많이 지적된 항목부터 순서대로 보면, 정치적 중립성 4회, 규범적 이상성 2회, 선거 맥락성 2회, 법률적 실효성 1회 등이었다. 2순위로 지적된 빈도를 보면, 제도적 안정성이 5회로 가장 많았고 다음이 법률적 실효성 2회, 정치적 중립성과 규범적 이상성이 각각 1회씩이었다. 3순위로 지적된 상황을 보면, 선거 맥락성과 정치적 중립성이 각각 3회였고, 제도적 안정성 2회, 규범적 안정성 1회였다. 4순위에서는 법률적 실효성이 5회, 5순위에서는 선거 맥락성 2회, 6순위에서는 균형적 수혜성 4회 등으로 응답됐다.

한편, 순위지수를 보면, 정치적 중립성(2.11), 제도적 안정성(3.00), 법률적 실효성(3.33), 선거 맥락성(3.44), 규범적 이상성(3.78), 균형적 수혜성(5.33) 등의 순서였다.<sup>58)</sup> 본 지수가 의미하는 바는 전문가 응답에서는 선거보도심의제도 개선 원칙 6가지 가운데 심의기구의 정치적 중립성이 가장 중요한 원칙이며, 다음이 제도적 안정성, 법률적 실효성 등의 순서임을 말한다.

<표 25> 선거보도심의제도 개선 원칙의 우선 순위별 빈도 및 순위지수

기본 원칙	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위	6순위	순위지수
규범적 이상성	2	1	1	1	1	3	3.78
제도적 안정성		5	2		1	1	3.00
선거 맥락성	2		3	1	2	1	3.44
정치적 중립성	4	1	3	1			2.11
법률적 실효성	1	2		5	1		3.33
균형적 수혜성				1	4	4	5.33

$$\text{※순위지수} = \sum_{n=1}^6 (n \cdot f) / 9$$

※n는 순위 1~6, f는 각 순위별 빈도, 9는 응답자 수

58) 전문가 9명이 응답이기 때문에 본 지수의 결과를 일반화할 수는 없지만, 개선 원칙에 대한 중요도 순서에 대한 참고는 될 수 있을 것으로 판단된다.

즉 규범적 이상성, 제도적 안정성, 선거 맥락성, 정치적 중립성, 법률적 실효성, 균형적 수혜성 등의 6가지 선거보도심의제도 개선 원칙 가운데 전문가들은 정치적 중립성과 제도적 안정성, 법률적 실효성 등을 다른 원칙들에 비해 상대적으로 중요하게 생각하고 있음을 의미한다. 이는 선거보도심의제도와 관련하여 오래 논란이 되어 온 언론의 선거보도에 대한 규제라는 문제를 상대적으로 최소화하기 위해 필요한 것이 심의기구의 정치적 중립성임을 말한다. 선거라는 정치과정의 특수성을 고려할 때, 법률적 규제의 타당성이 제한적으로나마 인정된다고 할 때, 그로인해 발생 가능한 언론의 표현에 대한 제한이라는 부작용을 최소화하기 위해서 선거보도 심의기구가 정치적 이해관계와 압력으로부터 자유로울 수 있어야 한다는 것이다. 또한 제도적 안정성이 2번째로 높게 응답된 것은 선거보도 심의를 맡은 3개 기구의 설치와 관리를 담당하는 기구들 간의 이해관계 대립과 역할분담, 법률적 관계 등 제도적 관계의 정비가 안정적으로 이루어져야 선거보도심의제도의 개선이 당초 목표 대비 효과적으로 이루어질 수 있다는 시각이 담긴 것으로 해석할 수 있다. 법률적 실효성은 언론의 선거보도에 대한 규제가 언론 매체의 보도 현장을 최대한 반영할 수 있어야 함을 의미한다. 트위터 등 소셜 미디어가 언론에 준하는 정보 생산, 유통, 소비의 역할을 하고 있지만 현재 선거보도심의법제는 이러한 매체들을 효율적으로 수용하고 있지 못하다. 아울러 심의기능의 중복 등의 문제 역시 언론매체 입장에서는 큰 부담으로 작용할 수 있다. 법률적 실효성이 세 번째 순위로 응답된 것은 그만큼 선거보도심의 법률과 보도 현장 간의 격차가 최소화되어야 한다는 것을 말한다.

한편, 선거 맥락성과 규범적 이상성, 균형적 수혜성 등은 상대적으로 낮은 순위를 보였는데, 이것은 이들 원칙이 중요하지 않는 것을 의미하는 것이 아니다. 선거 맥락성은 선거라는 특수한 정치과정을 대상으로 한 언론의 보도를 심의대상으로 하기 때문에 심의기구 역시 관련 분야에 대한 전문성을 갖출 필요가 있다는 것을 의미한다. 방송통신심의위원회의 선거방송심의위원회, 언론중재위원회의 선거기사심의위원회, 중앙선거관리위원회의 인터넷선거보도심의위원회 등은 각각 심의대상으로 하는 언론매체의 특수성을 반영한 전문성을 가진다. 선거 맥락성은 매체 기반 고유 특성 보다는 선거라는 정치과정의 특성이 보도심의에 있어서 가장 중요한 고려 요인이라는 것을 의미한다. 공직선거법에 각 매체별 선거보도심의위원회의 설치 규정을 두고 있는 것도 이러한 특성을 반영한 것으로 볼 수도 있다. 3순위로 3명의 전문가가 응답한 것도 선거 맥락성의 중요성을 반영한 것이다. 또한 규범적 이상성은 선거보도심의기구의 개선 방안이 제도 자체의 지향해야 할 방향을 적절히 담고 있는 가를 말한다. 예를 들면, 선거 여론의 활성화를 위해 언론의 선거보

도 자유를 최대한 보장함과 동시에 선거 관련 공정보도를 달성할 수 있는 제도적 균형점을 지향하고 있는가에 대한 고려 등이다. 마지막으로 균형적 수혜성의 중요도는 4순위 4명, 5순위 4명 등으로 대부분의 전문가들이 상대적으로 낮게 평가했다. 이는 균형적 수혜성이 중요하지 않은 것이 아니라 현 시점에서는 다양한 이해관계의 조율과 선거 공정성, 언론의 선거보도 자유 등 심의제도 개선에 필요한 최적의 균형점을 찾는 것이 더 시급함을 의미한다.

### 3. 심의기구 중심 선거보도심의제도 개선 방안에 대한 평가

#### 1) 현행 체제 유지안

언론매체별로 분리 운영되고 있는 현행 체제를 그대로 유지하되 일부 중복 기능을 정비하는 방안에 대해 전문가들은 대체로 규범적 이상성은 달성 가능하나 제도적 안정성과 법률적 실효성 등이 낮은 것으로 평가했다. 그 원인으로는 첫째, 다변화 되어있는 언론매체의 특성 상 기능 중복으로 인한 선거보도 현장의 혼선이 발생 가능하고, 둘째, 유관 기관 간의 이해관계 대립과 상이한 법률적 위상으로 인한 제도적 일관성 부재 등이 지적됐다. 특히 선거기사심의위원회, 선거방송심의위원회 등은 선거기간에 한해 운영되는 비상설기구라는 점에서 인터넷선거보도심의위원회와 상이한 법률적 위상을 가지고 있기 때문에 선거보도 심의기구로서 제도적 안정성이 낮다고 평가하는 지적도 있었다.

멀티미디어를 통한 선거보도가 대세인 상황에서 심의기구가 산재해있는 것은 법률적 실효성이 없다. (전문가 B)

현행 안에 따르면, 인터넷선거보도심의위원회를 제외한 나머지 두 위원회는 선거시기에 한시적으로 운영되므로 심의위원과 사무국 또한 한시적으로 위촉·구성되는 점, 그리고 심의한 결과가 상급기관에 의해 조치되는 구조를 가지고 있어서 제도적 안정성이 떨어짐은 물론, 심의조치의 일관성과 전문성도 확보되기 어려운 측면이 있다. 한편, 공직선거법은 공정성을 유지하기 위해 필요한 사항, 즉 심의기준 등을 해당 심의위원회에서 정하여 공표하도록 하고 있으나, 실제로는 상급기관의 규칙으로 제정하여 공표하거나 법적 위상을 명확히 밝히지 않고 공표함으로써 언론의 자유를 제한하는 권한을 행사할 만큼의 법적 권한을 부여받고 있지 못했다고 볼 수 있다. 따라서 법체계 상의 법률적 실효성도 문제가 될 수 있다. (전문가 E)

선거맥락성, 균형적 수혜성이 달성 가능하다. 매체별로 분산된 심의가 이뤄지므로 해당 매

체의 선거 특수성을 고려하는 것이 가능할 것이고, 그로 인해 선거보도 주체들에 고른 혜택 배분이 가능할 것으로 판단된다. 문제되는 원칙은 법률적 실효성이다. 선거기구가 분산되어 있다는 점에서 선거보도 현장에서 규제의 일관성과 효과성을 유지하는데 구조적인 어려움이 발생할 수 있을 것으로 생각된다. (전문가 F)

반면, 오랜 기간 사회적 합의 하에 유지되어 온 제도이기 때문에 오히려 법률적 실효성이 유지될 것으로 보는 시각도 있었다. 전문가 G는 이 경우라도 제도적 안정성은 문제가 될 것이기 때문에 심의기구 개편이 필요하다는데 동의하고 있었다. 주목할 것은 선거보도심의 자체가 한시적 정치과정이기 때문에 심의기구가 상설화될 필요 없다는 지적이 있다는 점이다. 전문가 C는 이 때문에 심의기구 통합 등의 개선 보다는 개별 매체 중심 심의기구로 가되, 전체적으로는 자율규제를 기반으로 개선되는 것이 좋다는 지적을 했다. 언론의 보도자유를 최대한 보장하되 선거보도에 대한 법률기구의 행정규제는 최소화하는 것이 바람직하다는 지적을 했다.

법률적 실효성이 보장된다. 일정기간 동안 사회적 합의 하에 지속적으로 되어 온 제도이기 때문에 기구의 법률적 결정에 대한 이의가 적다. 문제되는 원칙은 제도적 안정성이다. 현행 제도가 급속히 변화하는 언론매체 환경에 적절히 대처할 수 없기 때문에 효과적인 제도의 운영을 위해서는 개편이 필요하다. (전문가 G)

선거라는 제한적 시기에서 발생하는 보도물 심의로서 기구 통합의 필요성이 낮다. 기존 매체영역의 자율규제의 틀에 수렴시키는 것이 바람직하다. 가능한 행정규제는 배제하는 것이 바람직하다. (전문가 C)

## 2) 방송통신심의위원회 중심 통합방안

선거방송심의위원회를 설치, 관장하는 방송통신심의위원회를 중심으로 심의기구를 통합하는 방안에 대해 전문가들은 공통적으로 정치적 중립성 부분에 우려를 표현했다. 방송통신심의위원회의 경우 대통령, 국회의장, 국회 상임위 등에서 각각 추천한 3인으로 구성되기 때문에 정치적 이해관계로부터 자유롭기 못하다는 것이다. 이미 법원과 국가인권위원회 등으로부터 행정기구적 성격을 가진 조직으로 판정된 이상 방송통신심의위원회를 중심으로 심의기구가 통합되는 것은 전문가들이 개선 원칙으로 지적한 정치적 중립성에 대한 우려를 일으킬 가능성이 높다는 것이다.

현실적이지 않으며, 현재의 방통심 구조는 정치적 이해관계로부터 자유롭지 않으므로 심의

의 공정성을 득하기 어렵다. 방통심의위는 얼마전 행정법원으로부터 ‘행정기구’ 라는 판단을 받은 바 있으며, 통심심의와 관련해서 위헌소송중이다. (전문가 C)

방송통신위원회는 위원회 구성이 정치적 고려에 의해 이루어진다. 따라서 정치적 중립성을 유지하는 것이 매우 어렵다. (전문가 B)

다만, 방송통신심의위원회는 행정기구적 위상 때문에 법률적 실효성과 제도적 안정성은 높을 것으로 지적됐다. 상급기관은 방송통신위원회과의 법률적 관계는 방송통신심의위원회 중심 선거보도심의기구의 제도적 안정성은 기할 수 있을 것으로 보았다. 그러나 이 경우에도 기구 자체의 정치적 중립성과 정부기구에 의한 언론보도 심의 및 규제라는 문제를 낳을 수 있다고 언급됐다.

방송통신심의위원회는 대통령직속 정부기관인 방송통신위원회의 산하기관으로 참여한 선거국면에서 정치적 중립성을 확보하는 것이 쉽지 않을 것으로 예상된다. 또한 정부 산하기관에 의한 언론의 심의는 규범적 이상성을 달성하기도 어려운 측면이 있다. 다만, 정부행정기관인 방송통신위원회에 의한 조치로 규제대상인 언론에 대한 법률적 실효성은 상대적으로 확보될 수 있을 것으로 보인다. (전문가 E)

제도적 안정성, 법률적 실효성 등은 유리하다. 통합으로 인해 제도적 안정과 심의결과에 대한 법률적 실효성이 높아질 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 정치적 중립성, 선거 맥락성 등이 문제가 된다. 방통심의위가 대통령, 국회의장, 국회 상임위 각 3인이 추천한 위원으로 구성하는 방식이므로 정치적 중립성을 확보하기 어렵다. 방통심의위가 선거보도 심의를 둘러싼 정치적 갈등의 장으로 변질될 우려가 높다. 또한 신문이나 인터넷을 포괄하게 되므로 방통심의위라는 명칭과 심의기능이 일치하지 않는 점이 있다. (전문가 F)

방송의 선거보도에서 방송통신심의위원회의 위상이 절대적이기 때문에 규제의 효율성이 상대적으로 효과적이다. 그러나 정치적 중립성이 문제다. 방송통신심의위원회의 위원 임명에서 완전한 정치적 중립성을 담보하지 못하는 것이 가장 근본적인 맹점이다. (전문가 G)

### 3) 언론중재위원회 중심 통합방안

언론중재위원회를 중심으로 심의기구를 통합하는 방안에 대해 전문가들은 제도적 안정성, 규범적 이상성, 정치적 중립성 등의 원칙이 효과적으로 달성될 수 있을 것으로 보았다. 제도적 안정성은 언론 관련 피해구제 및 조정과 중재 역할을 오래 동안 해온 역량과 축적된 경험이 선거보도 심의에서도 언론매체에 대한 전문성을 발휘함으로써 안정적인 운영이 가능할 것으로 지적됐다. 그리고 규범적 이상성은 정치적 중립성과 관련 있는 것으로 방송통신심의위원회 보다 상대적으로 위원 구성에 있어 정치적 이해관계로부터 중립적

위상을 가진다고 보았다. 이러한 점들을 강조하여 전문가 C의 경우는 언론중재위원회로의 통합 방안이 현행 체제 유지 이외의 두 번째 대안으로 제안하기도 했다. 그러나 이 경우에는 첫째, 언론중재위원회의 선거 관련 전문성 부족, 둘째, 심의와 중재는 엄연히 다른 기능이기 때문에 중재기구로의 통합이 제도적으로 안정적인 기구의 운영과 법률적 효과를 가져올 것인가에 대한 우려 등이 문제 될 수 있다. 그래서 이를 위해 전문가 C는 언론중재위로 통합되는 경우 ADR 방식의 조직과 기능이 보완되어야 한다고 보았다.

제도적 안정성이 가능하다. 언론 관련 사안에 대한 중재를 기본 업무로 하는 언론중재위원회는 전체 언론매체에 대한 업무에서 대표성을 가지고 있다. 따라서 신문, 방송, 인터넷 등 전체 언론매체와 관련된 심의를 실시한다면 대표성은 확보는 상대적으로 쉬울 것이다. 그러나 선거 맥락성이 문제가 된다. 현재 언론중재위원회의 선거보도에 대한 심의가 신문 기사에 한정되어 있기 때문에 방송이나 인터넷의 선거보도의 특수성을 고려하는 데 상당한 시간이 필요할 것이다. (전문가 G)

언론중재위원회를 중심으로 통합운영하는 경우, 방송통신위원회나 중앙선거관리위원회와 같은 정부 혹은 국가기관에 의한 언론심의가 아니므로 무엇보다 규범적 이상성이 달성가능하다고 볼 수 있다. 그러나 일반보도 심의와 달리 선거보도 심의의 특수성이 반영되는데 일정 정도 한계가 있으므로 선거맥락성이 확보되기에는 다소 어려움이 있을 수 있다. (전문가 E)

중재위원회에 통합하는 것도 두 번째로 가능한 안이나, 중재기구와 심의기구는 기능상 명확한 차이가 있다. 중재위가 시정권고를 하고 있으나, 매체 전 영역의 보도물 대해 심의기능을 확대하기 위해서는 ADR기능 이상의 행정 조직과 기능을 가져야 한다. (전문가 C)

#### 4) 중앙선거관리위원회 중심 통합방안

중앙선거관리위원회를 중심으로 통합하는 경우에는 선거 맥락성, 정치적 중립성, 제도적 안정성 등에 있어서 긍정적인 효과가 있을 것으로 지적됐다. 전문가들의 응답을 구체적으로 보면, 첫째, 중앙선거관리위원회는 헌법기관으로 선거라는 정치행사를 관리해온 전문기구라는 점에서 선거보도심의에 필요한 전문 역량과 축적된 경험이 강점이라는 지적이다. 즉 현행 선거보도 심의제도가 선거의 공정성 확보를 위해 공직선거법에 의해 설치·운영되고 있다는 점, 선거의 공정성을 확보하기 위한 공직선거법을 선거관리위원회가 운용한다는 점, 그리고 후보자와 선거상황에 대한 정보를 가장 신속하고 많이 파악하고 있는 기관이 선거관리위원회라는 점 등이 장점이라는 지적이다. 둘째, 정치적 중립성에서도 긍정적인 효과가 있을 것으로 지적됐다. 중앙선거관리위원회가 대통령의 지휘를 받는 정부기관이 아닌 헌법기관으로서 정치적 중립성을 보장받고 있으며, 위원 선임도 대통령 3

인 국회선출 3인, 대법원장 지명 3인으로 구성되나, 위원에 대해서는 국회 인사청문을 거치기 때문에 다른 기구보다는 정치적 중립성 확보가 유리하기 때문이라는 지적이다. 셋째, 제도적 안정성 역시 긍정적일 것으로 지적됐다. 이는 중앙선거관리위원회 산하 인터넷선거보도심의위원회의 선거보도 심의의 경우 공직선거법에 의해 방송통신위원회와 언론중재위원회에 위탁심의회하는 형태가 아니라 공직선거법을 운용하는 중앙선거관리위원회에 의해 직접 운영됨으로써 명확한 법적 위상을 확보할 수 있다고 본 것이다.

제도적 안정성, 선거 맥락성 등에 유리하다. 선거와 관련된 업무를 담당하는 헌법기관으로서 선거보도 심의 역시 업무의 연장선에서 볼 수 있다. 중앙선거관리위원회에는 선거와 관련된 다양한 조직이 존재하고 있어 선거보도 심의를 위한 업무 지원이 원활할 것이다. 그러나 정치적 중립성이 문제다. 정치적인 이해관계에 의해 중앙선거관리위원의 임명이 결정될 수 있어 정치적 중립성에서 문제가 발생할 가능성이 있다. (전문가 G)

선거맥락성, 정치적 중립성 등에서 강점이 있을 것 같다. 선거관리업무를 계속 해 온 기관인만큼 언론 보도를 다룰 때 선거라는 관점에서 판단하는 노하우가 많이 쌓여 있기 때문이다. 또 선관위 중심으로 기구 통합을 할 경우 다양한 플랫폼의 보도를 한 곳에서 심의할 수 있어서 법률적 실효성도 얻을 수 있다고 본다. 통합과정에서 우려되는 잡음과 각종 반발 때문에 제도적 안정성은 다소 훼손될 수도 있다고 본다. (전문가 H)

중앙선거관리위원회를 중심으로 3개 심의위원회가 통합운영될 경우, 상대적으로 선거맥락성이 달성될 수 있을 것으로 보인다. 현행 선거보도 심의제도가 선거의 공정성 확보를 위해 공직선거법에 의해 설치·운영되고 있다는 점, 선거의 공정성을 확보하기 위한 공직선거법을 선거관리위원회가 운용한다는 점, 그리고 후보자와 선거상황에 대한 정보를 가장 신속하고 많이 파악하고 있는 기관이 선거관리위원회라는 점이 그 이유라고 할 수 있다. 한편, 정치적 중립성도 일정정도 달성될 수 있을 것으로 보인다. 중앙선거관리위원회는 대통령의 지휘를 받는 정부기관이 아닌 헌법기관으로서 정치적 중립성을 보장받고 있다. 현실적으로 정치적 중립성에 대한 시비가 없는 것은 아니지만 중앙선거관리위원회가 제도적으로 정치적 중립성을 요구받고 있다는 점은 매우 중요하다고 볼 수 있다. 또한 제도적 안정성이 달성될 수 있을 것으로 생각된다. 공직선거법에 의해 방송통신위원회와 언론중재위원회에 위탁심의회하는 형태가 아니라 공직선거법을 운용하는 중앙선거관리위원회에 의해 직접 운영됨으로써 명확한 법적 위상을 확보할 수 있다. 그러나 국가기관에 의한 선거보도의 심의는 선거공론장의 활성화와 정치적 표현의 자유를 위축시킬 수 있어 규범적 이상성은 문제가 될 수 있다. (전문가 E)

제도적 안정성, 정치적 중립성에 긍정적이다. 중앙선관위는 헌법상 독립기관이므로, 중앙선관위로 통합될 경우 제도적 안정과 정치적 중립성 확보가 보다 유리할 것으로 생각한다. 중앙선관위 위원도 대통령 3인 국회선출 3인, 대법원장 지명 3인으로 구성되나, 위원에 대해서는 국회 인사청문을 거치기 때문에 다른 기구보다는 정치적 중립성 확보가 유리할 것으로 판단된다. 다만 법률적 실효성에 문제가 있을 수 있다. 중앙선관위에서 선거기사를 심의하고 그에 따른 제재를 가하는 과정에서, 자칫 중앙선관위가 언론과 정치권의 논란에 휩싸일 가능성이 높을 것으로 우려된다. (전문가 F)

그러나 전술한 바와 같이, 중앙선거관리위원회 역시 정치적 이해관계로부터 완전히 자유롭지 못하기 때문에 선거보도심의과정에서 정치적 압력 또는 영향 관련 논란이 발생할 우려가 있다는 지적 역시 있었다. 이는 헌법기관인 중앙선거관리위원회 산하 인터넷선거보도심의위원회가 현재 언론보도에 직접 심의하는 시스템 자체의 문제가 있기 때문에 민간기구로의 역할 이양을 제언하는 지적의 근거가 되기도 했다.

선관위가 보도물에 대해 직접 심의를 하는 것은 가능한 지양하고, 민간기구로 이양하는 것이 바람직하다. 인터넷신문자율심의기구가 발족되었다는 점 등을 고려할 필요가 있다. (전문가 C)

## 5) 제3기구 설립 통합방안

선거보도심의 기구 중심의 선거보도제도 개선 방안 가운데 별도의 제3기구 설립을 통한 통합방안은 대체로 전문가들이 선거 맥락성, 정치적 중립성 등에 긍정적일 것으로 보았다. 그러나 이보다 공통적으로 지적된 것은 제도적 안정성에 큰 문제가 있을 것이라는 점이다. 첫째, 현행 선거보도 심의기구를 설치하는 세 개 기구간의 이해관계 조율에 어려움이 있을 것이며, 둘째, 언론중재위원회, 방송통신심의위원회, 중앙선거관리위원회 등 유관기구와의 제도적 법률 관계 및 위상으로 인해 제도적으로 안정적이지 못할 것이라는 지적이다. 마지막으로 무엇보다 제도 개선에 많은 시간과 비용이 투입되고도 안정적인 체제로 자리잡기까지 긴 시간이 소요될 것이라는 우려이다.

법률적 실효성, 선거 맥락성 등에 긍정적이다. 제3의 기구가 설립될 경우, 심의기능 통합으로 조직운영의 효율성이 높아지고 심의기능의 전문화가 가능할 것으로 생각된다. 그러나 제도적 안정성, 정치적 중립성 등에 문제가 있다. 제도적 안정성과 정치적 중립성 확보를 위해 제3의 기구에 대한 법적 위상과 구성방식 등에 대한 논란이 상당기간 지속될 우려가 있다. (전문가 F)

정치적 중립성은 강점이다. 선관위 중심의 통합 방안과 마찬가지로 정치적인 이해관계에서 벗어날 수 있기 때문이다. 반면 제도적 안전성, 법적 실효성은 문제가 될 수 있다. 제3의 기구를 설립한다는 자체가 불필요한 공방을 불러올 수 있기 때문이다. (전문가 H)

선거 맥락성에 효과적일 수 있다. 선거보도의 심의에 특화된 제3의 기구를 만든다면 전문성이 강화되고 효율적인 선거보도 규제가 가능할 것으로 판단된다. 제도적 안정성은 문제이다. 기존 선거보도심의기구를 해체하여 제3의 기구를 만들어야 하기 때문에 법적, 제도적 고려사항이 많을 것이다. 또한 이해당사자들의 충분한 논의를 거쳐야 할 것이다. 이에 제3의 기구를 정상적으로 운영하는 데 많은 기간이 필요할 것으로 판단된다. (전문가 G)

#### 4. 선거보도심의제도 선호 방안

선거보도 심의기구 중심의 심의제도 개선방안에 대해 전문가들의 선호 유형을 조사한 결과에서는 중앙선거관리위원회 중심의 통합안을 지정한 사람이 6명으로 가장 많았고 다음이 현행 체제 유지방안 2명, 제3기구 설립을 통한 통합방안 1명 등의 순서로 나타났다.<sup>59)</sup> 중앙선거관리위원회를 중심으로 한 통합방안에 대한 선호가 높은 이유는 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 정치적 중립성과 제도적 안정성, 법률적 실효성에 대한 고려이다. 전문가들은 정치적 중립성이 가장 중요한 개선 원칙으로 지적하였고, 그 다음에는 제도적 안정성과 법률적 실효성을 꼽았다. 이는 심의기구 개편에 정치적 중립성을 토대로 한 제도적 안정성과 법률적 실효성을 충족시킬 필요가 있음을 지적한 것이다. 따라서 현행 제도가 법률적 실효성이 낮다는 지적을 받고 있는 만큼 정치적 중립성과 제도적 안정성을 피할 수 있는 기구로의 통합이 가장 타당하다고 판단한 것이다. 즉 매체환경의 변화에 따라 선거보도 심의제도를 매체별로 운영하는 것은 제반 사회적 비용을 증가시키고 심의의 효율성을 떨어뜨리는 결과를 가져오기 때문에 통합운영의 필요성은 매우 크다고 본 것이다.

<표 26> 조사 대상 전문가의 선거보도심의기구 개편 방안에 대한 선호 유형

개선 방안		빈도
현행 유지안		2
통합안	방송통신심의위 중심 통합안	0
	인론중재위 중심 통합안	0
	중앙선관위 중심 통합안	6
	제3기구 설립 통합안	1

둘째, 이 과정에서 문제는 통합의 주체를 어디로 하는 것이 심의제도 운영의 취지를 가장 잘 살릴 수 있는가하는 점이다.<sup>60)</sup> 선거는 참여한 정치적 이해관계가 대립하는 장이

59) 본 조사 결과는 9명의 전문가를 대상으로 한 심층설문 결과이기 때문에 일반화한 결과로 볼 수는 없다. 다만 통합방안 가운데 각 유형에 대한 선호 및 비선호 이유와 이를 토대로 한 종합적 판단 현황에 대한 기초자료로는 가능할 것이다.

60) 어느 기구로 통합되든 선거보도에 대한 심의는 논란의 여지가 지속될 것이다. 그럼에도 앞서 언급한 바와 같이 표현의 자유와 관련된 심의제도는 사실상 표현물에 대한 국가의 관여를 뜻하는 것으로, 선거의 중요성과 짧은 선거기간이라는 특수성으로 인해 사법적 제재 이전에,

므로 선거와 관련된 보도의 공정성을 심의하기 위해서는 무엇보다 정치적 중립성이 요구된다. 방송통신심의위원회, 언론중재위원회, 중앙선거관리위원회 모두 정치적 중립성에 관한 논란이 있을 수 있지만, 공직선거라는 국가적 이벤트를 관리함에 있어 정치적 중립성을 헌법에 의해 제도적으로 보장받고 있는 중앙선거관리위원회와 민간기구적 성격을 갖고 있는 언론중재위원회가 상대적으로 정치적 중립성 요건을 갖추고 있다고 볼 수 있다. 또한 일반보도와 구분되는 선거보도의 특수성, 심의에 있어 관련 공직선거법 운용과의 관계성, 신속하고 정확하게 심의에 필요한 선거상황을 파악할 수 있는 환경 등과 같은 선거의 맥락성은 방송통신심의위원회나 언론중재위원회 보다 중앙선거관리위원회에 의해 달성되기 쉬운 것으로 판단한 것이다.

셋째, 어떤 형태로 통합되든 심의기구는 업무의 독립성과 자율성 확보 차원에서 상급기관과의 관계를 분명히 하는 법률적 장치를 마련해야 한다. 아울러 선거공론장의 활성화와 정치적 표현의 자유가 위축되지 않도록 위원의 구성, 심의규정, 조치의 종류, 그리고 조치를 강제하는 법적 장치의 합리성 등에 대한 보완이 반드시 있어야 한다.

---

그리고 사법적 규제대상 이외에 공정한 선거분위기를 해치는 불공정·편파보도에 대한 행정적 규제장치로 볼 수 있다. 언론영역에 대해서는 기본적으로 자율심의가 가장 바람직하지만, 현행 법률에 의해 심의제도가 운영되고 있는 것은 과거 정치적 경험에 대한 사회적 합의라고 볼 수 있다. 따라서 선거보도 심의가 자율규제의 영역으로 넘어가지 않는 이상, 실효적인 제도로서 기능할 수 있도록 하는 통합의 주체가 필요하다는 논리가 가능하다.

## 제6장 결론 : 심의기구 중심 선거보도심의제도 개선 방안

### 제1절 제도 개선의 가이드라인

#### 1. 심의 법제와 언론 현장의 제도적 균형점 지향

지금까지 살펴본 바와 같이 선거보도심의제도는 언론보도에 대한 심의 및 규제행위임에도 불구하고 선거라는 정치과정의 특수성 때문에 그 정당성을 인정받아왔다. 그럼에도 여전히 논란이 되는 것은 제도 자체에 대한 개선 필요성도 있지만 무엇보다 정치사회적 환경의 변화에 큰 원인이 있음을 이해할 필요가 있다. 첫째, 선거에 대한 시민사회적 요구가 정치적 대리인의 선출이 아니라 그 이상으로 확대된 점이다. 우리 사회에서 선거는 단순히 유권자의 의사를 대변하는 정치적 위임자를 선출하는 정치 이벤트가 아니라 다양한 이해관계가 대립, 교류, 협의를 거쳐 조율되어가는 정치 공론장의 역할이 확대되고 있다. 후보자는 선거 승리를 목적으로 하지만, 그 과정에서 다양한 이슈를 둘러싼 의견의 활발한 교류는 어느 정치 공론장 보다 집중되고 활성화된 여론의 형성과정을 만들어내기 때문이다. 둘째, 선거에 대한 시민사회적 요구의 확대와 더불어 이를 뒷받침할 제도 패러다임의 변화가 필요한 시기이다. 정치제도의 형식적 민주화는 이제 질적 민주화로의 이행을 거치고 있으며, 이 과정에서 우리 사회는 전에 없이 다양한 이해관계의 대립과 갈등을 경험하고 있다. “의사소통의 질적 성숙”을 담보하지 않는 “갈등 사회”는 막대한 비용만 초래할 뿐 민주주의적 합의를 이끌어내기 힘들다. 즉 “생산적 갈등”이 아니라 “소모적 갈등”만 존재하는 사회로 전락할 가능성이 높다. 따라서 갈등의 사회적 비용을 최소화하고 민주주의의 질적 성숙을 이끌어내기 위해서는 무엇보다 선거를 정치적 의사소통의 장으로 활성화할 필요가 있다. 즉 선거 공론장의 활성화가 뒷받침 되어야 한다. 이는 선거에 대한 제도적 패러다임이 안정과 질서 보다는 다원성과 개방성을 지향할 필요가 있음을 의미한다. 셋째, 그런 의미에서 현재 미디어 선거법으로 불리는 공직선거법이 유권자 보다는 후보자와 매스 미디어 중심으로 법제화되어 있다는데 주목할 필요가 있다. 다시 말해 후보자와 매스 미디어가 과점한 선거 커뮤니케이션에서 유권자의 의사소통을 활성화하는 방향으로 개선될 필요가 있다.

이러한 선거 환경의 변화 때문에 현행 선거보도심의제도는 현실적 타당성에도 불구하고

고 지속적으로 비판을 받고 있는 것이 사실이다. 따라서 현행 선거보도심의제도는 제도적 타당성과 유권자의 알권리와 언론의 정치적 표현의 자유에 대한 언론 현장의 요구가 균형점을 찾을 수 있도록 해야 한다. 이는 선거보도심의제도의 개선 과정에서 심의기구의 안정적 위상이나 효과적 운영 등의 행정적 측면만을 고려해서는 안 된다 것을 의미한다.

## 2. 심의기구의 정비를 통한 개선

선거보도심의제도의 개선은 법률 정비를 통해 현재 심의기구의 역할을 조정하는 방안과 심의기구의 정비를 통해 조정하는 방안 등으로 나눌 수 있다. 두 가지 개선 방안 모두 고유의 장단점을 가지고 있지만, 여러 가지 요건을 고려할 때 심의기구의 정비를 통한 개선이 바람직하다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 심의기구 구성 및 운영의 안정성이다. 현재 선거보도 심의기구는 비상설기구인 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회를 비롯해 상설기구인 인터넷선거보도심의위원회로 나뉘어 운영되고 있다. 공직선거법 상에는 모든 심의기구가 각종 선거에 관련하여 설치되도록 의무화하고 있다. 대통령선거, 국회의원선거, 지자체선거를 포함하여 매년 치러지는 재보궐선거에 맞춰 심의기구를 구성, 운영하는 것은 사실상 어려운 일이다. 이 때문에 비상설 기구인 선거기사심의위원회와 선거방송심의위원회는 구성 위원이 안정적으로 역할을 수행하기 힘든 한계를 가지고 있다. 둘째, 심의기구 통합이라는 제도적 정비가 장기적으로는 뉴스 미디어의 기술적 발전을 탄력적으로 수용하는데 효율적일 수 있다.<sup>61)</sup> 뉴스 미디어가 기술적으로 지속해서 변화하고 있음을 고려할 때, 분할된 심의체제는 언론의 기술적 현장과 제도 간의 격차가 더욱 심화되어 규제 공백 또는 중복 등의 비효율적인 지체 현상을 심화할 수 있다. 따라서 뉴스 미디어의 기술적 변화에 개방적인 접근을 전제로 한 기구통합이 선거보도심의제도의 개선에 필요한 방향이라고 할 수 있다.

## 3. 언론의 매체적 성격을 고려한 차별화된 접근

현재 선거보도심의가 이루어지고 있는 언론 매체인 방송, 신문, 정기간행물, 인터넷 언론 등은 각기 다른 매체적 성격을 가지고 있다.<sup>62)</sup> 주파수라는 한정적 공적 자원을 토

61) 기구통합이 선거보도심의제도의 효율성을 높이려면 무엇보다 뉴스 미디어의 발전을 탄력적으로 수용할 수 있도록 기술에 대한 개방적 접근이 필요하다. 본 절에서 기구통합이 법률 정비보다 효과적이라고 한 것도 이러한 조건을 충족할 때를 전제로 한 것이다.

대로 운영되는 방송의 경우는 편재성, 영향성, 보편성 등의 요건 때문에 방송뉴스에 있어서 공직선거법 상의 공정성이 엄격하게 적용될 필요가 있다. 공직선거법 제8조의2 선거방송심의위원회 ④항에서도 “선거방송의 정치적 중립성·형평성·객관성 및 제작기술상의 균형유지와 권리구제” 등의 책임을 선거방송심의위원회에 지우고 있는 것도 이러한 매체적 특성을 반영했기 때문이다. 반면, 신문과 인터넷 언론은 다원주의적 관점에서 다양한 정치적 표현을 인정해야 한다. 특히 소수 독립형 인터넷 언론의 경우 주류 언론에 대한 보완적, 대안적 정치적 의사 표현의 채널로 역할한다는 점에서 다른 언론 매체보다 탄력적이고 개방적인 접근이 필요하다.

#### 4. 정치적 이해관계로부터의 중립성

선거보도심의제도가 선거에 관련된 언론의 정치적 표현의 자유에 대한 심의·규제이고 유권자의 알권리에 대한 제한일 수 있음에도 불구하고 타당성을 인정받는 것은 무엇보다 정치적 중립성을 전제로 한 것임을 명확히 할 필요가 있다. 심의 권한을 행사하는 기구의 구성원이 정치적 이해관계로부터 독립되어 있지 않으면, 언론의 선거보도는 불공정 보도를 심의·의결하고 피해자의 권리를 구제하는 제반 업무에 정치적 영향을 받을 수 밖에 없다. 이 때문에 방송통신심의위원회와 언론중재위원회, 중앙선거관리위원회 등이 각각 설치하는 심의기구의 위원 구성은 법률로 구성요건과 자격을 규정하고 있다. 심의기구를 중심으로 선거보도심의제도를 개편하는 경우, 어떠한 방향으로 정비가 이루어지든 기구의 위원 구성과 집행 조직이 정치적으로 중립적 위상을 안정적으로 보장받지 못하면 정치적 논란으로부터 자유롭지 못할 것이다. 아울러 실제 심의 업무를 수행하는 과정에서도 심의 대상이 되는 언론사는 물론 유권자와 후보자 모두에게 신뢰를 받지 못할 수 있다. 이렇게 될 경우 법률적 실효성에 한계가 발생하기 때문에 심의기구의 정치적 중립성 확보는 매우 중요한 가이드라인이라고 할 수 있다.

#### 5. 제도적 안정성의 확보

---

62) 공직선거법 제8조에서는 “방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률”의 방송, “신문 등의 진흥에 관한 법률”에 따른 신문, “잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률”의 정기간행물(잡지, 정보간행물, 전자간행물, 기타간행물), “뉴스통신 진흥에 관한 법률”의 뉴스통신 및 “신문 등의 진흥에 관한 법률”의 인터넷 언론사 등을 심의대상으로 포함한다.

심의기구를 중심으로 선거보도심의제도를 개선하는 과정에서 고려되어야 할 또 다른 가이드라인으로는 제도적 안정성을 들 수 있다. 제도적 안정성은 선거보도심의기구 개편 과정에서 유관 기구의 이해관계 조정의 효율성 및 개선 이후 법률적 안정성 등을 의미한다. 개선방안이 규범적으로는 이상적이지만 개선 이후 정비된 기구가 어떠한 형태이든 개선 이전의 기구들 간의 기능 혼선과 중복, 이해관계 대립 등의 부정적 요인들을 해소하고 안정적인 위상을 확보하지 못한다면 유사한 문제점이 재연될 가능성이 높다. 예를 들어, 심의기구를 설치하고 있는 방송통신심의위원회, 언론중재위원회, 중앙선거관리위원회는 기구 정비 이후에도 어떤 방식으로든 서로 법률적으로 연관성을 맺게 된다.<sup>63)</sup> 따라서 심의기구의 효과적 역할 수행을 위한 법률적 성격, 협력 관계 및 위상 확보 가능성 역시 매우 중요한 원칙이라고 할 수 있다.

## 6. 법률적 실효성의 확보

선거라는 정치 과정은 단기간에 대량의 정보가 집중적으로 생산, 유통, 소비되는 특성을 가진다. 블로그 등 온라인 개인 미디어 및 소셜 미디어 등에서 생산, 유통되는 정보 역시 언론 매체에 준하는 확산력을 토대로 선거에 적지 않은 영향력을 주고 있다. 따라서 선거 공론장의 커뮤니케이션 상황이 가지는 특성을 감안할 때, 선거보도심의제도의 대상이 되는 언론의 법률 준수 의지와 실제 법률 적용의 효과성은 무엇보다 중요한 요건이다. 상대적으로 장시간이 소요되는 피해구제를 위한 조정의 역할 보다 신속한 보도심의와 시정명령 등의 규제적 역할이 강조되는 것도 이 때문이다. 예를 들어, 불공정 보도로 인한 피해는 선거 이후 매우 큰 사회적 비용을 낳는다. 그러나 선거라는 정치 과정의 특수성을 고려한 심의·규제가 효과를 거두려면 무엇보다 법률적 강제에 앞서 심의 대상인 언론이 선거보도 본연의 기능을 수행할 수 있도록 하고 동시에 효율적으로 제도적 목적을 달성할 수 있도록 선거 현장의 여건을 반영해야 한다. 즉 후보자 및 유권자의 선거보도심의 법제 준수 의지 등 선거보도 현장에 대한 규제 효과성이 중요하다.

---

63) 현재 입법 발의되어 있는 한 공직선거법 일부개정안의 사례를 보아도, 심의의결을 하는 기구는 통합되어도 대상 언론 매체에 시정명령을 내리는 기구는 원 언론 매체를 관장하는 개별 기구로 분할되어 있다.

## 제2절 심의기구 개편 방안

본 연구에서 지금까지 살펴본 논의를 토대로 국내 선거보도심의제도의 개선 방안을 요약 정리하면 다음과 같다. 무엇보다 결론의 앞 절에서 설명한 바와 같이 심의제도 개선을 위한 가이드라인을 토대로 현 상황에서 고려할 수 있는 방안은 첫째, 협력 심의를 전제로 한 현행 유지 방안, 둘째, 언론중재위원회 중심 통합 방안, 셋째, 중앙선거관리위원회 중심 통합 방안 등이다. 각 방안에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

### 1. 협력 심의를 전제로 한 현행 유지 방안

협력 심의를 전제로 한 현행 유지방안은 선거방송심의위원회, 선거기사심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회로 분할되어 있는 현 체제의 골격을 유지하는 것을 전제로 한다. 이를 토대로 첫째, 비효율성을 지적받는 중복 심의 영역에 대해서는 심의기구 간 권한 조정을 통해 해결한다. 이 경우 공직선거법 제8조에 언론매체별로 분할 규정되어 있는 조항의 심의 대상 매체를 조정함으로써 가능할 수 있다. 둘째, 심의기구 분할로 인한 심의기준의 일관성 부족 문제는 협력 심의체제를 마련하여 해소할 수 있다. 협력 심의체제는 세계의 심의기구가 정치적으로 중요한 심의사항을 의결할 때, 특히 본 건이 여러 언론 매체에 걸쳐 심의되는 상황에서는 기구간 협력을 통해 심의의 일관성과 통일성을 기한다. 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회는 비상설 기구인 점과 선거 맥락성을 고려할 때, 인터넷선거보도심의위원회가 협력 심의체제의 구심점 역할을 할 수 있을 것이다. 셋째, 언론 매체별로 분할되어 있는 현 심의구도에서 기구 간 중복되어 있는 언론 매체는 재매개성을 기준으로 원 매체를 관할하는 심의기구에 심의 권한을 부여하는 것으로 조정한다. 예를 들어, 오프라인 신문과 이 신문의 인터넷 사이트에 각각 게재된 동일 뉴스가 심의 대상이 될 경우 인터넷 사이트에 게재된 뉴스는 오프라인 신문의 재매개로 보고, 원 매체인 신문을 심의·규제하는 선거기사심의위원회가 담당하도록 한다. 이에 따라 방송뉴스의 경우에는 선거방송심의위원회가 담당하게 된다. 인터넷선거보도심의위원회는 재매개된 뉴스 영역 이외의 인터넷 언론, 즉 독립형 순수 인터넷 신문의 심의·규제를 담당하도록 조정한다.

협력 심의를 전제로 한 현행 유지 방안의 경우는 다음과 같은 장단점을 가진다. 첫째,

본 방안의 경우 개선 비용을 최소화할 수 있으며, 다른 방안에 비해 단기 내 구현이 가능하다는 장점이 있다. 둘째, 개별 언론매체의 고유 성격에 기반한 탄력적 심의가 가능하다는 장점도 있다. 방송의 경우 공정성의 적용 기준을 높이고 신문과 인터넷 언론의 경우는 상대적으로 공정성의 범위를 탄력적으로 적용하는 방식이다.

그러나 장기적으로 볼 때, 첫째, 현행 유지방안은 앞서 언급한 바와 같이 뉴스 미디어의 기술적 진화에 대한 제도적 탄력성과 포용성이 떨어진다는 문제가 있다. 둘째, 현행 선거보도심의기구의 기능 중복을 임시적으로 조율한 것에 불과하고 유사한 문제가 재발할 가능성이 높다는 점도 단점이라고 할 수 있다. 셋째, 언론매체의 고유성에 기반한 탄력적 공정성 적용이 이상적 방향이기는 하나, 공정성의 명확성 개념에 여전히 한계가 있기 때문에 탄력적 적용에 논란의 여지가 크다. 이러한 점들을 고려할 때, 본 방안의 효과성은 심의기구 간의 협력체제의 구성 및 유지 가능성, 협력체제를 통한 중복 기능의 효과적 조정, 언론매체별 탄력적 심의제도의 일관성 등에 달려 있다. 따라서 현행 유지방안은 장기적으로 기구통합을 전제로 한 단기적 조치로 보는 것이 바람직할 수 있다.

## 2. 언론중재위원회 중심 통합 방안

언론중재위원회를 중심으로 선거보도심의기구를 통합하는 방안은 현재 선거기사심의위원회를 중심으로 선거방송심의위원회와 인터넷선거보도심의위원회의 기능을 통합하는 안이다. 이 경우는 현행 공직선거법에서 가칭 선거보도심의위원회의 설치·운영을 언론중재위원회에 위임하고 그 권한과 구성, 운영방식을 규정하는 조항을 신설함으로써 가능하다.

본 방안이 가지는 장단점을 정리하면 다음과 같다. 먼저 장점으로서는 첫째, 국가기구의 선거보도 심의·규제라는 논란을 최소화할 수 있다. 이는 심의제도 개선 가이드라인으로서 정치적 중립성의 확보 측면에서 효과적일 수 있다. 언론중재위원회는 언론중재법에 근거한 준사법적 성격의 기구이기 때문에 헌법기구인 중앙선거관리위원회에 비해 상대적으로 공권력의 개입 등 언론의 선거 관련 정치적 표현의 자유를 보호할 수 있다. 언론중재위원회를 중심으로 심의기구를 통합하는 경우 심의위원의 구성과 위상에 관련하여 정치적 이해관계로부터 영향력을 차단할 수 있는 법률적 장치가 마련되어야 한다. 예를 들어, 현재 9인으로 되어 있는 위원 수를 늘리고 구성방안에 있어서도 학계, 시민단체, 변호사협회, 언론인단체 등 비정치 영역에서의 추천인 수를 확대하는 방안이다.

둘째, 선거보도심의 이외에 오랜 기간 축적되어 온 언론의 피해구제 기능 전문성을 선

거보도에 적용할 수 있다. 즉 법률적 실효성 부분의 효과이다.<sup>64)</sup> 선거보도는 후보자와 유권자, 언론사의 이해관계가 복잡한 상쇄관계를 형성하기 때문에 언론의 피해관계를 법률적으로 해석, 판단하기가 쉽지 않다. 선거보도심의가 실질적으로 효과성을 거두는데 한계를 갖는 이유도 이 때문이다. 더군다나 많은 군소 인터넷언론의 보도의 불공정 보도 여부와 그로인한 피해 사실관계 판단은 더욱 쉽지 않은 일이다. 따라서 선거보도 심의 기능만큼 불공정 선거보도의 판단과 그로부터 후보자 등 피해자의 권리 회복 역시 중요하다. 그런 점에서 언론보도의 피해로부터 개인과 단체의 피해구제와 관련해 전문성을 가진 언론중재위원회의 기능이 장점이 될 수 있다.

반면, 언론중재위원회 중심의 통합방안이 가진 단점은 다음과 같다. 첫째, 선거라는 정치 과정의 특수한 상황에 비추어 볼 때, 언론보도 일반의 피해구제와 관련해 기능해온 언론중재위원회가 전문적 역할을 효과적으로 수행할 수 있는가의 문제이다. 앞서 장점으로 언급한 피해구제의 전문성이 선거보도라는 정치사회적으로 복잡한 상황에서도 구현될 수 있는가의 문제는 선거 맥락성과 관련하여 단점을 가진다. 이와 관련하여 논란의 여지는 있을 수 있으나 현재 선거보도심의제도의 초점이 피해자 권리구제와 조정 보다는 심의·규제를 통한 불공정 보도의 신속한 시정에 두고 있다는 점이 고려되어야 한다. 즉 조정과 중재 역할이 주인 언론중재위원회의 경우 선거 맥락성 차원에서 선거보도 심의·규제 역할에 효과성이 낮을 수 있다.

둘째, 언론중재법에 근거한 법률기구이기 때문에 정치적으로 민감한 선거 상황에서 법률적으로 실효성 있는 역할을 수행할 수 있는가의 문제이다. 준사법기구로서 정치적으로는 중립적일 수 있으나 이러한 제도적 위상이 실제로 정치적 이해관계의 영향으로부터 독립하여 선거보도 심의 기능을 수행할 수 있는가의 문제가 지적될 수 있다. 즉 중앙선거관리위원회 등 선거 관리감독 기구와의 관계 등 제도적 안정성의 확보에 있어서 어려움이 있을 수 있다.

### 3. 중앙선거관리위원회 중심 통합 방안

국내 선거보도심의제도의 개선과 관련하여 마지막으로 제언할 수 있는 방안이 중앙선거관리위원회 중심의 통합 방안이다. 이는 중앙선거관리위원회의 인터넷선거보도심의위원

64) 언론중재위원회를 중심으로 통합하는 안의 경우, 심의기구 역할의 무게중심을 심의 보다는 조정과 중재에 둘 때, 법률적 실효성이 높다. 다만 심의 역할에 초점을 둔다면 중재 기능은 선거 전문성의 부족으로 효과성이 상대적으로 낮을 수 있다.

회를 중심으로 유관 심의기구를 통합하는 방안이다. 본 방안의 장점은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 선거 맥락성을 고려한 기구의 전문적 능력이다. 중앙선거관리위원회라는 선거관리기구를 중심으로 설치되기 때문에 선거가 가진 정치사회적 맥락을 감안하여 선거보도심의 기능을 수행할 수 있다. 무엇보다 공정한 선거와 관련하여 적용되는 공직선거법 상의 제 조항에 대한 해석과 판단, 집행의 역할을 중앙선거위가 수행해왔기 때문에 선거 관련 축적된 경험과 전문성은 중앙선거위 중심 선거보도심의 기구 통합의 중요한 장점이 된다.

둘째, 중앙선거관리위원회는 선거의 공정한 관리를 위해 헌법 제114조에 근거하여 설립된 헌법기구이다. 이 때문에 “법질서의 통일성”을 감안하여 중앙선거관리위원회 중심으로 통합하는 것이 효율적일 수 있다. 제도적 안정성과 법률적 실효성 측면에서 효과적일 수 있다. 예를 들어, 선거보도심의제도의 토대가 되는 공직선거법에 선거보도 관련 조항이 규정되어 있고, 이와 관련해서는 중앙선거위에 해석의 권한이 있다.<sup>65)</sup>

셋째, 다변화된 뉴스 미디어의 기술적 진화를 포괄적으로 수용할 수 있는 법률적 수용성이 넓다는 점이다. 공직선거법은 신문과 방송을 포함해 인터넷언론과 기타 인터넷을 활용한 대안적 정치 커뮤니케이션 채널을 포괄적으로 수용하고 있다. 제82조의4 정보통신망을 이용한 선거운동, 제82조의5 선거운동정보의 전송제한, 제82조의6 인터넷언론사 게시판·대화방 등의 실명확인, 제82조의7 인터넷광고, 제93조 탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 금지, 제94조 방송·신문 등에 의한 광고의 금지, 제95조 신문·잡지 등의 통상방법외의 배부금지, 제96조 허위논평·보도의 금지, 제96조 허위논평·보도의 금지, 제97조 방송·신문의 불법이용을 위한 행위 등의 제한, 제98조 선거운동을 위한 방송이용의 제한 등 공직선거법은 신문과 방송, 인터넷을 포괄하고 있기 때문에 선거 공론장의 전반적인 정보의 생산, 유통, 소비 상황을 제도적으로 수용할 수 있다.

한편, 중앙선거관리위원회 중심의 통합방안은 다음과 같은 단점을 가진다. 첫째, 언론 규제적 성격을 가진 선거보도 심의기능을 헌법기관인 중앙선거관리위원회가 수행하는 것이 바람직한가의 문제이다. 현행 공직선거법 상에 개별 언론매체의 특성을 고려하여 매체별로 분산시킨 심의기능을 중앙선거관리위원회 중심으로 통합하는 것은 언론의 자유를 침해할 수 있다(박선영, 2004; 황용석, 2005; 김창룡, 2007).

둘째, 공직선거법 자체가 관리와 감독 중심의 규제 패러다임에 근거한 법적 성격이 강

65) 공직선거법 상의 제8조 언론기관의 공정보도 의무, 제8조의2 선거방송심의위원회, 제8조의3 선거기사심의위원회, 제8조의4 선거보도에 대한 반론보도청구, 제8조의5 인터넷선거보도심의위원회, 제8조의6 인터넷언론사의 정정보도, 제8조의7 선거방송토론위원회 등 선거보도에 직접 관련된 조항을 중앙선거위가 다루고 있다.

하기 때문에 선거 관련 언론의 정치적 표현의 자유를 제한할 수 있다는 우려가 제기될 수 있다. 공직선거법 제1조 목적 부분에 “선거와 관련한 부정을 방지함으로써” 표현은 공직선거법의 기본 지향점을 선언한 것으로 중앙선거관리위원회의 조직목표이기도 하다. 따라서 선거 관리 및 감독 기능을 중심으로 조직화된 중앙선거관리위원회를 중심으로 선거 보도 심의기구를 통합한다는 것은 언론의 선거보도를 규제 기능 중심으로 통합하여 관리 및 감독한다는 과잉 규제의 가능성을 낳을 수 있다.

셋째, 공직선거법이 다양한 뉴스 매체를 포괄하는 조항들을 가지고 있어 유관 언론매체의 심의기능을 통합하는데 법률적 안정성을 위해서도 효과적이라는 점은 반대로 매체의 기술적 발전을 시의적절하게 수용하는데 한계가 있을 수 있다는 것으로 해석 가능하다. 현재 언론매체에 준하는 선거 영향력을 발휘하고 있는 소셜 미디어 등 새로운 커뮤니케이션 기술이 공직선거법 상에서 보수적으로 수용되고 있음을 감안한다면 중앙선거관리위원회 중심의 기구통합은 선거보도심의를 넘어 선거 관련 커뮤니케이션 전반을 규제하려 한다는 우려를 낳기에 충분하다.

따라서 이러한 점들을 고려할 때, 중앙선거관리위원회 중심의 심의기구 통합은 다음과 같은 사항들을 전제로 할 때 비로소 정당성을 확보할 수 있을 것으로 보인다. 첫째, 정치적 중립성의 확보를 위한 제도적 장치의 마련이다. 선거보도심의기구를 통합하는 과정에서 공직선거법 상에 위원 구성의 요건을 엄격히 하여 외부의 정치적 이해관계로부터의 영향력을 차단하는 장치가 보완되어야 한다. 현재 인터넷선거보도심의위원회의 경우 국회교섭단체를 구성한 정당이 추천하는 각 1인을 포함하도록 되어 있는데, 이를 더욱 줄이든지 아니면 정치영역에서의 추천을 배제하고 비정치영역의 추천인만으로 구성하는 방안도 고려할 수 있다.

둘째, 현재 매체별 심의기구에 따라 별도로 마련되어 있는 선거보도 심의 가이드라인을 통합하여 일관성 있는 심의 원칙을 수립하되, 각 언론매체별 특성을 고려한 차별화한 접근이 필요하다. 공정성의 형식적, 기계적 접근이 아니라 신문, 방송, 인터넷 언론 등 개별 언론매체가 가진 정치사회적 역할과 성격을 고려한 탄력적이고 융통성 있는 심의체제가 있어야 한다.

셋째, 심의기구 통합방안이 효과적일 수 있는 것은 향후 뉴스 미디어의 기술적 변화를 개방적으로 수용할 수 있어야 한다는 전제에서 출발한다. 이에 중앙선거관리위원회를 중심으로 선거심의기구를 통합하는 경우에는 뉴스 미디어의 기술적 발전을 최대한 수용할 수 있도록 개방적이고 탄력적이어야 한다.

### 제3절 제언

본 연구는 국내 선거보도심의제도의 개선을 위해 가이드라인으로서 개선 원칙을 살펴 보고 이를 토대로 몇 가지 방안을 비교분석해 보았다. 지금까지 결론에서는 이를 구체적으로 요약 정리하여 제시하였다. 그러나 무엇보다 현 시점에서 선거보도심의제도의 몇 가지 개선방안이 실효성을 가지려면 다음과 같은 사항이 전제될 필요가 있다. 첫째, 선거보도심의제도의 개선은 제도 자체의 사회적 맥락과 환경의 변화를 반영해야 한다. 사회 전반에 걸쳐 법률 규제 보다는 자율 규제 내지는 규제 완화의 흐름이 뚜렷해지고 있다는 점이 고려되어야 한다. 일반적으로 정치제도의 개편은 사회 환경의 변화를 수렴할 수 있어야 한다. 제도의 목적이 사회 안정과 유지에 있기 때문에 제도 구성의 원리와 규범은 내재적으로 변화에 반하는 경우가 많다. 그러나 제도의 대상으로서 사회가 거시적으로 변한다면 이에 상응하여 제도 역시 수렴적으로 변하여야만 역으로 장기적으로 제도적 안정성 역시 높아진다. 따라서 선거보도심의제도의 개선 논의에는 선거 공론장에 대한 규제 최소화 또는 완화에 대한 시민사회의 보편적 요구가 반영될 필요가 있다.

둘째, 선거보도심의제도 개선을 둘러싼 논의의 초점이 보다 명확해질 필요가 있다. 선거보도심의제도를 시민사회의 정치적 의사소통에 대한 규제 측면에서 접근하는 시각에서는 제도 자체가 선거 공론장의 표현의 자유를 제한하고 시대적 변화를 반영하고 있지 못하다고 비판한다. 반면 선거보도심의제도의 타당성을 강조하는 시각에서는 제도의 규제 대상이 유권자의 정치적 표현이 아니라 언론의 매개된 선거보도 영역임을 강조하면서 심의제도 한계는 우리가 치러야 할 정치사회적 비용임을 지적한다. 그러나 어느 시각에서 접근하는 중요한 점은 커뮤니케이션 기술의 발전으로 유권자의 의사소통 영역(비매개 영역)과 언론의 매개 영역 간의 융합 현상이 심화되고 있다는 것이다. 표면적으로는 두 영역 간의 구분이 명확할 수 있으나 의제 파급과 여론 형성에 있어서는 사실상 큰 차이가 없을 정도로 미디어 환경이 변화했음을 고려해야 한다. 그렇지 않으면 선거 공론장 현장에서 심의제도의 법률적 실효성이 갈수록 낮아질 수 밖에 없을 것이다.<sup>66)</sup>

셋째, 선거보도심의제도의 개선과정에서 장기적으로는 이상적 제도를 지향하더라도 단

66) 유권자 중심의 비매개 영역을 네트워크화하여 의사소통 교류공간을 대규모화 하면 사실상 언론에 준하는 가상 언론이 얼마든지 만들어질 수 있으며, 이는 현행 법률로는 수용할 수 없는 우회적 영역의 발생을 의미한다. 언론 현장과 관련 선거법제 간의 제도적 격차를 고려하면 이러한 지체현상은 탄력적으로 수용하는 방법 밖에는 없어 보인다.

기적으로는 제도적 목적과 사회적 변화의 균형을 고려하여 단계적 개선이 이뤄져야 한다. 선거라는 정치과정은 도덕과 규범에 근거한 이상적 선거 공론장이 만들어지기에는 현실적으로 너무 치열한 경쟁의 장이다. 오랜 시간의 사회적 비용과 누적된 경험을 기반으로 선거 공론장이 민주적으로 성숙해 온 서구와 달리 매년 선거에서 그렇지 못한 점을 목도해 온 것이 우리의 현실임을 고려할 필요가 있다. 따라서 제도 개선에 따르는 사회적 비용을 최소화하는 범위 안에서 기구개편이 점진적으로 이루어질 필요가 있다.<sup>67)</sup>

---

67) 예를 들면, 현행 심의제도의 기구 중심 개편에는 많은 시간과 비용이 투입이 되어야 하기 때문에 2012년 총선과 대통령선거는 현행 제도를 협력심의 기능을 강화하는 측면에서 보완하고 이 과정의 시행착오를 참고로 하여 그 이후 기구 중심 통합조정을 단계적으로 시도하는 것이 현실적인 방안이라고 할 수 있다.

## 참고 문헌

### 국내 문헌

- 강석구·조병인·추형관 (2007). 『인터넷 불법선거운동의 합리적 규제방안』, 한국형사정책연구원.
- 강수택 (2007). 『연대시민사회』. 서울: 아르케.
- 강미은 (2005). 『인터넷 속의 정치』. 서울: 한울아카데미.
- 강정인 (1998). 『세계화, 정보화, 그리고 민주주의』. 서울: 문학과지성사.
- 고선규 (2003). 일본 정당의 온라인화와 인터넷 선거운동. 『국제정치논총』, 43집 4호, 421~444.
- 권오근 (2008). 선거보도 심의사례분석. 『언론중재』. 2008. 여름호, 4~18.
- 권혁남 (2002). 선거환경 변화에 따른 효과적 선거방송 운영방안 연구. 『공정선거방송 모델 연구』(정책연구 2002-1). 서울: 방송위원회.
- 김래영 (2010). 공직선거법 상 표현행위 규제법리에 대한 헌법적 검토. 『언론중재』. 2010. 여름호, 8~22.
- 김문조 (1999). 『과학기술과 한국사회의 미래』. 서울: 고려대학교출판부.
- 김영래 (2008). 대의민주주의 위기와 시민정치의 성찰. OUGHTOPIA: The Journal of Social Paradigm Studies.
- 김영주·김춘식 (2005). 『미디어 정치시대의 미디어와 선거법』. 한국언론재단.
- 김옥조 (2004). 선거보도심의제도의 문제점과 바람직한 방향. 3개선거보도심의위 워크숍 발제문.
- 김종갑 (2010). 트위터 규제의 쟁점과 논의방향. 『이슈와 논점』. 35. 국회입법조사처.
- 김종길 (2005). 사이버공론장의 분화와 속의민주주의의 조건. 한국사회학 39집 2호. 34~68.
- 김창룡 (2007). 선거보도심의기구를 둘러싼 쟁점과 해결방안. 『언론중재』 여름호. 35~45.
- 문상현 (2004). 인터넷 언론과 표현의 자유, 인터넷선거보도심의위원회/한국언론법학회/인터넷신문협회/인터넷기자협회 공동학술세미나 발표논문.(2004.8.30) 10~13.
- 동아일보 (2000. 5.30). <E메일-게시판 관리책임 업체에 있다...英-美 상반된 결론>

- 문재완 (2008). 『언론법』 서울: 늘봄.
- 박선영 (2004). 정치관계법과 인터넷언론, 인터넷언론과 법적 쟁점 세미나 발제문.
- 박선희 (2001). 인터넷 신문의 뉴스 특성과 대안언론의 가능성: 오마이뉴스 분석, 『한국언론학보』, 45권 2호. 117~155.
- 방송통신심의위원회 (2008). 『2007년 제17대 대통령선거 방송 및 2008년 제18대 국회의원선거방송 심의백서』. 방송통신심의위원회.
- 방송통신심의위원회 (2010). 『2010년 제5회 전국동시지방선거 2010년 재보궐선거 선거방송 심의백서』. 방송통신심의위원회.
- 방송통신심의위원회 (2011). 『제1기 방송통신심의위원회 백서』. 방송통신심의위원회.
- 백선기 (2001). 『사이버 선거와 인터넷: 세계의 사이버 선거와 인터넷 활용』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 선거기사심의위원회 (2008a). 『제17대 대통령선거 선거기사심의백서』, 언론중재위원회.
- 선거기사심의위원회 (2008b). 『제18대 국회의원선거 선거기사심의백서』, 언론중재위원회.
- 선거기사심의위원회 (2010). 『제5회 전국동시지방선거 선거기사심의백서』, 언론중재위원회
- 신봉기 (2007). 정보통신법제와 선거: 인터넷 선거보도와 선거운동을 중심으로. 『공법학연구』 8권 2호. 2007.5. 337~373.
- 안명규 (2005). 인터넷선거보도 심의제도에 관한 시론적 고찰. 한국언론학회 봄철정기학술대회 발제문.
- 안명규 (2006). “5·31 지방선거와 인터넷언론 선거보도의 현황 및 과제: 불공정 인터넷 선거보도 심의현황을 중심으로”. 한국언론학회 심포지움 및 세미나. 2006 한국언론학회 2차 『쟁점과 진단』. 25~49.
- 안명규 (2007). “제17대 대선과 인터넷언론: 불공정 선거보도 심의결과를 중심으로”. 한국언론학회·한국언론재단 공동주최 『제17대 대통령선거와 언론: 종합평가와 과제』 발표문.
- 안명규 (2009). 인터넷선거보도 심의의 현실과 법제에 관한 고찰. 『언론과 법』 8권 2호, 49~81.
- 안승국·이태홍·홍원표 편역(1995). 『민주주의론 강의』. 서울:인간사랑.
- 오마이뉴스 (2010.02.12). ‘트위터’ 쫓는 선관위, 트위터에 ‘블럭’ 당하나: “자동검색 시스템으로 선거운동 감시” 발표... 위반시 ‘URL’ 차단.
- 유현중 (2011). 선거운동 규제에 제도적 변화와 지속성: 국회의원 선거운동관련 제도를 중심으로. 『한국정치학회보』 45집 1호. 87~111.

- 윤성이 (2004). 제17대 국회의원선거에서 인터넷의 역할과 영향, 연세대학교 동서문제연구원 주체 “제17대 국회의원선거 평가와 정치관계법 개정 심포지엄” 발제문.
- 윤태진·강내원(2001). 온라인신문에 나타난 공공저널리즘적 특성에 관한 연구, 『한국언론학보』, 46권 1호.
- 이구현 (1999). 미국 방송사들 형평원칙 위반 소송 제기. 『신문과 방송』, 337호, 129-131.
- 이동훈 (2010). 인터넷 언론의 유권자 참여 플랫폼을 활용한 선거 공론장 관련 탐색적 사례연구. 『사회과학연구』, 21권 4호. 91~116.
- 이동훈 (2009). 숙의적 공론장으로서 블로그 공간의 의사소통적 관용에 대한 연구. 『한국언론학보』, 53권 4호. 27~49.
- 이동훈·류정호(2009). 인터넷 선거 캠페인 관련 개인미디어 규제법률의 문제점 연구: 공론장적 접근을 중심으로. 『사이버커뮤니케이션학보』. 26권 3호. 159~200.
- 이화행 (2007). 상호작용성 구현 통한 선거 공론장 역할 기대. 『신문과 방송』. 12.
- 이화행 (2008). 2008년 제18대 국선 심의를 돌아본다『제18대 국회의원선거 인터넷선거보도 심의백서』(2008b).
- 이효성 (1996). 『한국 언론의 좌표』. 서울:커뮤니케이션북스.
- 인터넷선거보도심의위원회 (2008a). 『제17대 대통령선거 인터넷선거보도 심의백서』. 중앙선거관리위원회.
- 인터넷선거보도심의위원회 (2008b). 『제18대 국회의원선거 인터넷선거보도 심의백서』. 중앙선거관리위원회.
- 인터넷선거보도심의위원회 (2010) 『2010 제5회 전국동시지방선거 인터넷선거보도 심의백서』. 중앙선거관리위원회.
- 임성호 (2008). 규제 중심 선거관리의 패러독스: 18대 총선과 한국 대의민주주의. 『현대정치연구』.1권 2호. 5~35.
- 임혁백 (2000). 『세계화시대의 민주주의: 현상, 이론, 성찰』. 서울: 나남.
- 장성호 (2010). UCC의 정치적 영향 유형.
- 장우영 (2010). 선거와 인터넷 규제: 미국 정책과의 비교. 『한국정당학보』 9권 2호. 209~241.
- 장우영 (2010). 국내외 온라인 선거규제 제도의 특징과 우리나라 온라인 선거규제의 과제. 한국정당학회 춘계학술회의 소셜미디어 선거규제 세션 발표논문.
- 장우영·민희·이원태 (2010). 지방선거와 웹캠페인: 제5회 서울시장 선거를 중심으로. 『

정보와 사회』.

- 전자신문 미래기술연구센터 (2010). “인터넷 서비스와 선거법 적용의 딜레마: 트위터 등 소셜 미디어 규제에 대한 전문가 조사와 해외 사례를 중심으로” 『新인터넷 이슈 리포트』1.
- 정동규 (2004). 선거와 정치참여:2000년 이후 한국의 선거. 『동향과 전망』. 제60호. 40~67.
- 정동규 (2003). 『인터넷과 참여민주주의: 한국의 제16대 대선을 중심으로』. 성균관대학교 대학원 정치학 박사학위논문.
- 정태환 (1996). 대의민주주의와 한국의 선거과정. 고려대학교 『인문논총』 제14집.
- 조진만 (2009). 어떤 유권자가 선거운동을 하는가: 18대 총선에 대한 경험적 분석. 『현대 정치연구』. 2권 2호, 87~111.
- 조희정 (2009). 네트워크 사회의 선거운동 전략에 관한 연구: 2008년 미국 대통령선거를 중심으로, 『국가전략』. 15권 2호, 89~122.
- 조희정 (2010). SNS를 통한 정치적 표현행위에 대한 규제의 개선방향. 『언론중재』. 2010. 여름호, 30~44.
- 조희정 (2010). 트위터와 전자민주주의: 트위터의 국내외 정치적 활용사례와 규제를 중심으로. 한국지역정보화학회 춘계학술대회.
- 조희정 (2010). 소셜 네트워크 사회에서의 정치 참여와 선거 규제의 과제. 한국정당학회 춘계학술회의 소셜미디어 선거규제 세션 발표논문.
- 조희연 (2000). 민주주의이행과 제도정치, 민중정치, 시민정치. 『경제와 사회』. 여름호.
- 중앙선거관리위원회(2009), 『각 국의 선거제도 비교연구』 .
- (2004), 『각국의 선거관계 언론법제』 .
- 최장집 (2002). 『민주화 이후의 민주주의』. 서울:후마니타스.
- 한국언론재단 (2002). 『조사분석: 미국 연방선거위원회 규정 개정안』.
- 황용석 (2004). “인터넷상의 선거보도, 현황과 전망” . 언론중재위원회. 『언론중재』. 2004년 여름호.
- 황용석 (2005). 인터넷신문의 제도화, 그 후 쟁점과 과제, 한국언론재단 주최 “언론법과 인터넷신문” 세미나 발제문.
- 황용석 (2006). “인터넷과 정치참여” , 공저. 『현대 정치커뮤니케이션 연구』. 서울:나남.
- 황용석·김재영·정연정 (2000). 『인터넷시대의 새로운 정치환경과 언론』. 한국언론재단.

- 황용석·이동훈·김준교 (2009). 미디어 책무성 관점에서의 인터넷 자율규제제도 비교연구. 『언론과 사회』, 17권 1호. 102~134.
- 마이클 에드워즈 지음, 서유경 역(2005). 『시민사회, 이론과 역사, 그리고 대안적 재구성』. 동아시아.

#### 국외 문헌

- Campbell, V. (2004). *Information Age Journalism: Journalism in an International Context*. Arnold.
- Davis, R. (1999). *The Web of Politics: The Internet's Impact on the American Political System*. Oxford: Oxford University Press.
- Farrell, David M. and Rüdiger Schmitt-Beck(2002). *Do Political Campaign Matter? Campaign Effects on Elections and Referendum*. Routledge: London and New York.
- Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry Into a Category of Bourgeois Society*. Trans. Thomas Burger. The MIT Press.
- Habermas, J. (1990). *Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt: Suhrkamp Verlag. 한승완 옮김(2001). 『공론장의 구조변동: 부르주아 사회의 한 범주에 관한 연구』. 서울: 나남.
- Hiskes, R. (1995). "Acts of democracy: Reconceptualizing politics, participation and competence". *Public Perspective*, 7, 40-44.
- Holbrook, Thomas M.(1996). *Do Campaign Matter?: Contemporary American Politics*. Sage Publications.
- Kahn, R., & Kellner, D. (2004). *New Media and Internet Activism: from the 'Battle of Seattle' to Blogging*. *New Media & Society*. 6(1), 87-95.
- Kourvetaris, Georgr. A.(1997). *Political Sociology: Structure and Process*. 박형신·정현주 옮김(1998). 『정치사회학』. 서울:일신사.
- Mackie, G. (2009). Schumpeter's Leadership Democracy. *Political Theory*. Vol.37. No.1, 128-153.

- Milioni, D. L. (2009). Probing the Online Counterpublic Sphere: the Case of Indymedia Athens, *Media Culture & Society*. 31(3), 409~431.
- Pavlik, J. (2000). The Impact of Technology on Journalism, *Journalism Studies*, 1 (2), 229-237.
- Reingold, Howard(2002). *Smart Mobs: the Next Social Revolution*. 이윤경 역(2003). 『참여군중』. 서울:황금가지.
- Wilson, Frank L(1990). "European Politics Today: The Democratic Experience"

# 매체환경변화에 따른 선거보도 심의제도 개선방안에 관한 연구 심층설문지

안녕하십니까?

바쁘신 가운데 귀한 시간을 내주셔서 감사드립니다.

본 심층설문지는 오랫동안 논란이 되어온 국내 선거보도심의제도의 개선을 위한 선생님의 고견을 듣고자 마련되었습니다. 본 설문에 대한 선생님의 답변은 국내 선거보도심의제도 개선을 위한 본 연구 이외의 용도로는 사용되지 않을 것임을 약속드립니다.

귀한 시간을 내주셔서 거듭 감사드리며, 상세한 답변을 부탁드립니다.

연구책임자 : 이 동 훈 (배재대학교 미디어정보사회학과 교수)

연 락 처 : 010 4705 9850 / [LDH8761@pcu.ac.kr](mailto:LDH8761@pcu.ac.kr)

## ■ 국내 선거보도심의제도 현황

우리나라는 선거의 중요성과 특수성을 고려하여 선거보도의 공정성을 기하고자 공직선거법에 의거하여 선거보도심의제도를 운영하고 있습니다. 구체적으로는 방송보도를 심의하는 선거방송심의위원회(방송통신심의위원회 설치), 신문보도를 심의하는 선거기사심의위원회(언론중재위원회 설치), 인터넷보도를 심의하는 인터넷선거보도심의위원회(중앙선거관리위원회 설치)로 나뉘어 운영되고 있습니다. 최근에는 선거보도심의기구의 기능 중복과 미디어기술 발전에 따른 심의제도의 현실성 문제로 제도 개편의 논의가 활발해지고 있습니다.

1. 다음은 국내 선거보도심의제도 개선에 관련해 그동안의 논의에서 쟁점이 되었던 사항들입니다. 다음 사항들의 개선과 관련하여 귀하의 의견은 어떠신지 적어주시기 바랍니다.

1-1. 선거보도심의와 선거보도의 자율성(개편 시 심의와 중재 기능의 역할 우선순위)

1-2. 선거보도심의 기구간의 기능 중복

1-3. 선거보도심의 관련 공정보도 개념의 명확성 한계

1-4. 선거보도심의제도와 뉴스미디어의 발전 간의 격차에 따른 법률적 실효성

2. 다음은 국내 선거보도심의제도의 개선에 필요하다고 생각되는 원칙들입니다.

각 원칙의 옆에 중요도에 따라 가장 중요한 것부터 1번~6번까지 순위를 적어주십시오.

기본 원칙	내용	중요도 순위
규범적 이상성	선거공론장의 활성화 및 정치적 표현의 자유 등 선거심의제도의 이상적 개편 방향	
제도적 안정성	심의기구의 효과적 역할 수행 위한 법률적 성격 및 위상 확보 가능성	
선거 맥락성	선거 특수성을 고려한 심의기구 기능의 전문성	
정치적 중립성	정치적 이해관계로부터의 중립적 위상 유지 가능성	
법률적 실효성	후보자 및 유권자의 선거보도심의 법제 준수 의지 등 선거보도 현장에 대한 규제 효과성	
균형적 수혜성	후보자, 유권자, 언론 등 선거보도 주체들에 대한 고른 법률적 혜택의 배분	

2-1. 혹 위에 적은 원칙 이외에 선생님께서 중요하게 생각하시는 원칙이 있다면 상세히 적어주시면 감사하겠습니다. (없으시면 적지 않으셔도 됩니다.)

(다음 페이지에 계속됩니다)

3. 다음은 국내 선거보도심의제도의 가능한 개선 방안들입니다.

각 방안에 대해 앞의 개선 원칙을 적용했을 때, 효과적으로 달성 가능한 원칙과 문제가 되는 원칙을 그 원인과 함께 적어주십시오.

개선원칙 : 규범적 이상성, 제도적 안정성, 선거 매력성, 정치적 중립성  
 법률적 실효성, 균형적 수혜성

개선 방안		내용
현행 유지안		현행대로 유지하되 일부 중복기능의 조정
통합안	방송통신심의위 중심 통합안	방송통신심의위 중심의 3개 기구 통합
	언론중재위 중심 통합안	언론중재위 중심의 3개 기구 통합
	중앙선관위 중심 통합안	중앙선관위 중심의 3개 기구 통합
	제3기구 설립 통합안	별도의 제3기구 설립하여 통합

3-1. 현행 유지안 (달성 가능한 개선 원칙과 문제 되는 원칙 및 이유)

3-2. 방송통신심의위 중심 통합안 (달성 가능한 개선 원칙과 문제 되는 원칙 및 이유)

3-3. 언론중재위 중심 통합안 (달성 가능한 개선 원칙과 문제 되는 원칙 및 이유)

3-4. 중앙선관위 중심의 3개 기구 통합 (달성 가능한 개선 원칙과 문제 되는 원칙 및 이유)

3-5. 별도의 제3기구 설립하여 통합 (달성 가능한 개선 원칙과 문제 되는 원칙 및 이유)

4. 지금까지 적어주신 내용을 종합할 때, 선생님께서 가장 선호하시는 개선방안을 그 이유와 함께 적어주시면 감사하겠습니다.

개선방안 : 현행 유지안, 방송통신심의위 중심 통합안, 언론중재위 중심 통합안  
중앙선관위 중심 통합안, 제3기구 설립 통합안

선호 방안 :

선호 이유 :