

2021년도 중앙선거관리위원회 연구용역 보고서

인터넷선거제도 심의기준 개정방안 연구

2021. 11.

(사) 한국언론법학회

본 연구보고서는 2021년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제로서 보고서 내용은 중앙선거관리위원회의 공식 견해가 아니라 연구팀의 연구결과임을 밝힙니다

인터넷선거제도 심의기준 개정방안 연구

2021. 11.

(사) 한국언론법학회

본 연구보고서는 2021년도 중앙선거관리위원회 연구용역과제로서 보고서 내용은 중앙선거관리위원회의 공식 견해가 아니라 연구팀의 연구결과임을 밝힙니다

연구과제 인터넷선거제도 심의기준 개정방안 연구

연구수행기관: 한국언론법학회

연구팀

책임연구자 이승선 (충남대학교 언론정보학과 교수)

공동연구원 김정호 (연세대학교 언론홍보영상학부 강사)

권은정 (정보통신정책연구원 부연구위원)

표시영 (이화여자대학교 커뮤니케이션미디어 연구소 연구위원)

본문 목차

요약문	1
제1장 서론	6
제1절 연구배경	6
제2절 연구문제와 연구방법	10
1. 연구문제	10
2. 연구방법과 목차구성	11
제2장 인터넷선거보도 심의환경의 변화와 특성	12
제1절 인터넷선거보도심의 체계에 영향을 미치는 주요 요인	12
제2절 인터넷선거보도심의 관련 판례의 함의	18
1. 인터넷 관련 법원 판결/헌법재판소 결정 사례와 함의	18
2. 인터넷선거보도심의 관련 법원 판결/헌법재판소 결정 사례와 함의	44
제3장 인터넷선거보도심의기준의 내용과 특성	56
제1절 선거보도심의 제도와 법적 규정	56
1. 「공직선거법」상의 선거보도심의 규정	57
2. 인터넷선거보도심의위원회의 설치 및 운영과 심의 규정에 관한 내용	65
제2절 선거보도심의제도에 관한 논란	75
제4장 인터넷선거보도 심의규정에 대한 전문가 의견조사	80
제1절 조사방법 및 조사내용	80
제2절 인터넷선거보도심의의 주요 쟁점에 대한 평가	82
1. 선거보도 심의의 주요 원칙	82
2. 인터넷선거보도 심의규정에 대한 평가	89

3. '인터넷선거제도 심의규정'의 '공정성'과 '객관성' 평가	96
4. '인터넷선거제도 심의대상'에 대한 평가	101
5. 선거제도심의위원회 '설치 및 운영기간'에 대한 평가	106
6. 선거제도심의위원회 '위원수 및 추천권자'에 대한 평가	110
7. 불공정선거제도 '이의신청'에 대한 평가	112
8. 선거제도심의기구 통합 등 운영에 대한 평가	117
9. 인터넷선거제도심의의 제재 수준과 실효성 평가	119

제5장 결론 및 제안 126

제1절 연구내용 요약	126
제2절 제안	134
1. 3대 선거제도 심의기구 '상시화': 「공직선거법」 제8조의2 제1항, 제8조의3 제1항 개정	135
2. 인터넷언론사 불공정보도 제재조치 「공직선거법」에 직접 규정: 「공직선거법」 제8조의6 제1항	138
3. 불공정한 선거제도 '이의신청' 요구권자 확대와 용어 통일: 「공직선거법」 제8조의2 제6항, 제8조의6 제2항, 제8조의6 제3항	139
4. 방송사와 신문사 등 오프라인 매체가 운영하는 인터넷 홈페이지 선거보도는 해당 선거제도 심의기구가 담당하도록 개정하고 '이와 유사한' 인터넷 홈페이지는 삭제: 「공직선거법」 제8조의2 제6항, 제8조의3 제3항, 제8조의6 제1항	140
5. 인터넷선거제도심의규정 제3조 '공정성' 규정 개정 제안: '공정성과 균형성' 등	141
6. 인터넷선거제도심의규정 제4조 '객관성' 규정 개정 제안: '객관성과 사실보도' 등	143
7. 제9조(광고)의 '광고'를 삭제하고 '기사형 광고'로 대체 규정	144

참고문헌 146

부록 153

표 목차

[표 2-1] 한시적 실명제에 대한 현재 판결 흐름(과잉금지의 원칙 관련)	32
[표 2-2] 인터넷선거보도심의위원회 조치 내역 집계(2004년~2021년)	53
[표 3-1] 「공직선거법」상 3대 선거보도심의기구 구성과 운용 특성	57
[표 3-2] 3대 선거심의기구 “심의기구 설치·운영 규정”의 구성과 조문 체계	66
[표 3-3] 3대 “심의규정” 구성과 조문 체계	69
[표 3-4] 선거방송심의위·선거기사심의위·인터넷선거보도심의위 심의규정 요약	71
[표 4-1] 전문가 대상 1차 심층조사 질문의 개요	80
[표 4-2] 이 연구의 각 단계에서 의견을 제시한 전문가의 특성	82
[표 4-3] 선거보도와 관련한 3대 심의기구의 설치근거와 운영	83
[표 4-4] 전문가들이 제시한 선거보도 심의원칙과 내용	85
[표 4-5] 3대 선거보도 심의기구의 심의규정 비교	89
[표 4-6] 인터넷선거보도 심의규정에 추가되어야 할 내용	90
[표 4-7] 3대 선거심의규정의 공정성과 객관성 조문 비교	97
[표 4-8] 3대 선거심의위원회의 심의대상	102
[표 4-9] 3대 선거보도심의기구의 설치 및 운영 기간	107
[표 4-10] 3대 선거보도심의기구의 위원수와 추천권자	110
[표 4-11] 불공정한 선거보도에 대한 ‘이의신청’, ‘시정요구’와 제재 방식	113
[표 4-12] 불공정한 선거보도에 대한 인터넷선거보도심의위원회 제재조치 종류와 사유	121

그림 목차

[그림 2-1] 한국의 소셜미디어 플랫폼별 뉴스 이용률(46개국과 비교)	14
--	----

요 약 문

이 연구의 목적은 인터넷선거보도심의위원회의 위상과 운영상의 특징을 「공직선거법」상의 ‘선거보도’ 심의 체계의 맥락에서 분석, 평가하는 것이다. 구체적인 연구문제는 다음과 같다. 첫째, 선거보도 심의제도가 고려해야 할 주요 환경변화 요인을 규명해 보고자 한다. 최근 선거, 정치, 언론환경의 변화, 특히 미디어 시장에 진입한 신규 미디어의 이용이 확대되고 있는 환경변화를 선거보도 심의제도, 선거보도 심의규정에 어떻게 수용해야 할 것인지에 대한 방향성을 논의하고자 한다. 둘째, ‘선거보도’에 대한 각 심의기구의 운영 현황과 특성, 심의기준의 내용과 특성, 새로운 환경변화를 반영한 심의기준의 변화 필요성을 검토하고자 한다. 특히 “인터넷매체의 특성을 반영한 심의기준 개정의견을 검토”하기로 한다. 셋째, 위와 같은 연구내용을 토대로 “바람직한 인터넷선거보도 심의기준 개정안”을 마련하고자 한다.

연구방법은 문헌조사 및 전문가 심층인터뷰 조사를 병행했다. 첫째, 문헌조사를 통해 선거보도의 환경, 선거보도심의의 환경변화 요인을 규명하였다. 미디어의 기술 변화뿐만 아니라 공직선거·인터넷·선거보도·선거보도심의와 관련한 헌법재판소의 주요 결정, 법원 판결의 내용과 함의 등을 조사하고 정리하였다. 둘째, 전문가들을 대상으로 한 심층인터뷰 방법을 활용하였다. 각 선거보도심의기구에 대한 평가 및 개선방안, 그리고 인터넷선거보도심의 기구의 효율적인 운영을 위한 제언, 인터넷선거보도심의기준의 바람직한 방향 및 구체적인 개정안의 내용을 검토 받았다.

전문가 조사결과 나타난 주요 발견 사항은 다음과 같다. ○ 우선 ‘선거보도 심의 원칙’으로 전문가들은 공정성·균형성·객관성 등을 제시했다. 둘째, ‘여론조사 보도의 정확성’을 선거보도 심의의 주요 원칙으로 삼아야 한다는 점을 제시했다. 셋째, 공정성 개념이 가진 모호성을 지적하면서 구체적인 선거보도 심의원칙으로 ‘차별적 표현, 혐오적 표현금지’, ‘후보와 가족에 대한 사생활보호’, ‘사실보도와 의견의 구분’과 같은 심의원칙이 제시되었다. 넷째, 선거보도 심의의 원칙을 어떻게 측정하고 평가할 것인가에 대한 의견이 제시되었다.

○ “인터넷선거보도 심의의 원칙”과 관련 전문가들의 답변은 다음과 같다. 첫째, 선거보도심의의 주요 원칙으로 제시된 공정성, 객관성, 균형성 등의 규범은 인터넷선거보도 심의에도 적용될 필요가 있다는 견해다. 둘째, 차별적·혐오적 표현금지, 후보와 가족의 사생활보호, 사실보도와 의견의 구분은 선거보도심의의 원칙으로 이것은 인터넷선거보도심의에도 적용되어야 한다는 것이다. 셋째, 인터넷언론의 ‘보도 절차상의 확인과 검증 과정’을 중요하게 다뤄야 한다는 의견이다. 넷째, 인터넷선거보도 심의는 ‘규제 최소화’ 원칙이 제시되었다.

○ 현행 인터넷선거보도심의규정의 ‘정비’나 ‘추가’, ‘삭제’할 사항에 대해 전문가들은 ‘여론조사’와 관련한 규정 및 공정성·객관성 관련 규정이 정비될 필요가 있다고 진단했다. 또 기사형 광고에 대한 규정, 사실과 의견의 구분, 인격권 침해의 규정, 균형성 규정 등이 심의규정에 ‘추가’되어야 할 사항으로 제시되었다. 현행 인터넷선거보도 심의규정에서 삭제해야 할 사항으로 전문가들은 다음 여섯 가지 조항을 제시하였다: 첫째 제9조(광고) 조항; 둘째 제3조 ‘공정성’ 규정의 제6호 <특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 칼럼·기고 등의 반복적 보도> 조항; 셋째, ‘객관성’ 규정의 제4조 제5호 <정당이나 후보자의 정책이나 공약에 관한 비교평가결과를 서열화하거나, 평가의 신뢰성·객관성을 입증할 수 있는 내용을 함께 보도하지 않은 보도> 규정; 넷째, ‘사진·동영상 등 보도’를 다룬 제7조 제1호 <정당이나 후보자 간 게재 빈도 등에 있어 현저하게 균형을 잃은 보도> 규정; 다섯째, ‘시기에 따른 특별제한’ 규정인 제8조 제1항 <인터넷언론사는 선거기간 중에는 특정 정당이나 후보자에 유리 또는 불리한 영향을 미칠 우려가 있는 특집기획 보도를 하여서는 아니 된다>는 조항; 여섯째, ‘시기에 따른 특별제한’ 규정인 제8조 제2항 <인터넷언론사는 선거일 전 90일부터 선거일까지 특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 후보자 명의의 칼럼, 논평, 기고문, 저술 등을 게재하여서는 아니 된다>는 조항.

○ 「공직선거법」에서 규정한 인터넷언론사와 인터넷선거보도심의기구의 심의대상에 대해 전문가들은 다음과 같은 의견을 제시했다. 첫째, ‘인터넷언론사’는 지나치게 포괄적이고 모호한 개념이라는 것이다. 둘째, ‘인터넷언론사

로 등록'하고 온라인 방식으로만 서비스하는 법인으로 심의대상의 범주를 정하자는 의견이 제시되었다. 셋째, 이중 심의제재로 인한 혼선과 낭비를 방지하기 위해서라도 인터넷 영역에서만 활동하는 소위 '독립형 인터넷신문'으로 심의대상을 한정하자는 의견도 제시되었다. 넷째, '인터넷언론사'에 포함되는 '언론과 유사한 기능을 수행하는 인터넷 홈페이지'에 대한 비판이 지적되었다. 다섯째, '매개하는 인터넷 홈페이지'와 '언론과 유사한 기능을 행하는 인터넷 홈페이지' 부분을 삭제하자는 의견이 제시되었다. 여섯째, 인터넷선거보도 심의대상에 대한 현행 규정이 적절하다는 의견도 제시되었다.

○ 3대 선거심의기구의 심의대상에 대한 전문가들의 의견은 다음과 같다. 첫째, 각 기구의 업무 범위를 명확하게 하고 중첩되지 않도록 조정해야 한다. 둘째, 인터넷선거보도의 심의대상은 오프라인 매체의 자회사 식으로 운영하는 법인을 제외하고 순수하게 인터넷언론사로 등록한 매체만을 심의대상으로 정하는 방향으로 정비해야 한다. 셋째, 통합이 불가피하다.

○ 선거보도심의위원회의 '설치 및 운영기간'에 대해 전문가들은 인터넷선거보도심의위원회를 현재처럼 "상시적"으로 설치해서 운영해야 한다는 입장과 선거기간 동안 일시적으로 운영해야 한다는 입장으로 나누어졌다. 세 선거보도심의 기구의 설치와 운영 기간을 통일시켜야하는가에 대해서도 전문가들의 입장은 통일되지 않았다.

○ 선거보도심의위원회 구성의 위원추천권에 대한 전문가들의 평가는 다음과 같다. 첫째, 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 선거보도심의기구들에 대해 추천권을 행사하는 것을 반대했다. 둘째, 방송통신심의위원회와 언론중재위원회의 추천권도 삭제하자는 의견이 제시되었다. 셋째, 위원의 추천에 지역 대표성이 추가되어야 한다는 의견이 제시되었다. 넷째, 심의위원의 중요한 자격으로 '당원 여부'가 제기되었다. 다섯째, 현행 조항은 적정해 보이고 개정할 필요가 없다는 견해다.

○ 현행 「공직선거법」상 인터넷언론의 불공정선거보도에 대한 '이의신청' 제도, 선거방송심의위 및 선거기사심의위에 대한 '시정요구' 제도에 대한 전문가들의 평가는 다음과 같다. 전문가들은 심의기구별로 자체 모니터링을 하고 그에 따라 불공정한 선거보도 제재조치를 취하는 방식은 최소화하고,

이의신청이나 시정요구가 있을 때 대응하는 것이 바람직하다는 의견을 제시했다. 인터넷언론의 불공정보도에 대한 “이의신청”을 “정당 또는 후보자(후보자가 되려는 사람포함, 이하 동일)”가 할 수 있도록 한 반면, 선거방송심의위원회나 선거기사심의위원회는 “후보자”가 ‘시정요구’를 할 수 있도록 하였다. 즉 ‘이의신청’이나 ‘시정요구’를 할 수 있는 주체가 다르다. 이러한 차이에 대해 전문가들은 방어권 보장과 급박성과 효율성 그리고 체계정합성을 고려한다면 ‘정당 또는 후보자’로 규정한 인터넷선거보도심의위원회 방식으로 통일되는 것이 바람직하다는 의견을 제시했다.

○ 선거보도심의기구의 통합안에 대해 전문가들의 견해는 두 가지로 나뉘었다. 첫째, 효율적이고 일관적인 심의, 중복심의 문제의 해소를 위해 기구 통합이 필요하다는 의견이다. 3대 기구를 ‘통합’할 때 그 방식과 수위에 대해 전문가들은 ‘완전한 통합’을 제안했다. 이러한 견해는 3대 심의기구의 ‘상시화’가 필요하다는 진단과 결합하면서 인터넷선거보도심의위원회를 축으로 통합하자는 의견으로 나타나기도 하였다. 둘째, 현행 방식대로 독립적인 형태가 필요하다는 의견이다. 업무의 전문성과 분담을 위해 독립기구로 유지하는 것이 바람직하다는 것이다. 각 매체가 융합되는 추세이기는 하지만 아직은 매체별 특성과 영향력 등이 다르고, 3대 심의기관을 관할하는 상위 기관도 저마다 다르다는 점을 이유로 제시했다.

○ 선거보도심의위원회의 제재조치의 실효성에 대해 대부분의 전문가들은 회의적으로 평가했다. 이러한 낮은 실효성에 대해 전문가들은 피해 규모가 크고 의도성 등이 명백한 언론 보도에 대해서는 실질적 심의를 해야 하고, 적극적이고 과감한 제재조치를 통해 문제 있는 보도가 재발하지 않도록 해야 한다고 제안했다. 또 심의위원회의 제재조치 결정사항을 유관기관이나 특정 플랫폼에 통보하여 공적기금의 제한과 노출 제한 등 경제적인 불이익을 주는 방안에 대해 고려해봐야 한다고 주장하였다.

이러한 전문가들의 의견에 기초해서 이 연구는 다음 일곱 가지 제안을 제시한다. ○ 첫째, 현행 <인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정> 제2장의 제3조 ‘공정성’ 규정을 다음과 같이 개정할 것을 제안한다. 먼저, 조문의 제호는 현행 ‘공정성’에서 ‘공정성과 균형성’으로 개정한다. 제3조 제2호 “2. 특정 정당이

나 후보자를 감정 또는 편견이 개입된 표현을 사용하여 지지하거나 반대하는 보도” 조항은 모호하고 명확하지 아니한 데다 제1호에서 특정 정당이나 후보자에 대한 지지나 반대를 불공정한 선거보도라고 규정하고 있는 점을 고려해 삭제하도록 한다. 제3조 제6호 “6. 특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 칼럼·기고 등의 반복적 보도” 조항도 삭제하도록 한다. 마지막으로, 제3조에 “합리적 근거 없이 정당 또는 후보자 간 선거보도의 양적, 질적 균형을 유지하지 못한 경우”, “선거와 관련하여 정당 또는 후보자, 기타 이해당사자에게 균등한 기회를 제공하지 않은 경우”의 조항을 신설한다. ○ 둘째, ‘인터넷선거보도 심의규정’의 제4조 ‘객관성’ 조항을 다음과 같이 개정할 것을 제안한다. 우선, 조문의 제호를 현행 ‘객관성’에서 ‘객관성과 사실보도’로 개정한다. 다음으로, 제4조에 ‘사실의 전달과 의견을 구분’하는 내용을 신설할 필요가 있다. ○ 셋째, ‘인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정’의 제9조에 규정된 ‘광고’를 삭제하고 대신 ‘기사형 광고’로 대체할 것을 제안한다. ○ 넷째, 3대 선거보도심의기구의 규정상의 통일성을 위해 인터넷선거보도심의위원회의 ‘이의신청’을 ‘시정요구’로 변경하고, 동위원회가 내릴 수 있는 제재조치에 ‘반론보도’를 포함시키며, 선거방송심의위원회와 선거기사심위원회의 시정요구를 할 수 있는 자에 ‘정당’을 포함시킬 것을 제안한다. ○ 다섯째, 인터넷선거보도심의위원회의 제재조치를 ‘인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙’이 아니라 「공직선거법」 8조6 제1항에 규정할 것을 제안한다. ○ 여섯째, 방송사나 오프라인 언론사가 운영하는 홈페이지의 선거보도심의는 각각 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회가 담당하도록 「공직선거법」 조항을 개정할 것을 제안하고 인터넷선거보도심의위원회의 현 심의대상인 ‘이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자’를 삭제할 것을 제안한다. ○ 일곱째, 인터넷선거보도심위원회처럼 선거방송심의위원회와 선거기사심위원회의 설치 및 운영기간을 상시화 할 것을 제안한다. 더불어 전문가 조사에서 제시된바와 같이 상시 운영을 할 경우 선거보도심의의 일관성, 중복성 해소, 최소심의원칙, 효율성 등을 위해 인터넷선거보도심의위원회를 축으로 통합하는 방안을 검토할 것을 제안한다.

제1장 서론

제1절 연구배경

인터넷이 한국의 ‘언론법’ 체계에 실질적으로 진입한 것은 2004년이다. 국회는 2004년 3월 12일 「공직선거법」을 개정했다. 합동연설회와 정당·후보자 등에 의한 연설회를 폐지했다. 대신 신문과 방송 등 미디어를 통한 선거운동을 확대했다. 고비용 선거구조를 혁신적으로 바꾸고 선거비용의 지출도 투명하게 관리하겠다는 취지를 반영했다. 가장 현저한 개정사항 중의 하나는 ‘인터넷선거보도심의위원회’를 설치하고 이 기구로 하여금 ‘인터넷언론사’의 선거보도를 심의하도록 신설한 것이었다(제8조의5). 2004년 개정법은 인터넷언론사의 불공정한 선거보도에 대해 인터넷선거보도심의위원회가 정정보도문의 게재 등을 명할 수 있는 법적인 근거를 제공했다. 또 정당이나 후보자의 ‘이의신청’이 있을 때 이를 심의하고 불공정할 경우 정정보도를 명하도록 하였다. 한편 정당이나 후보자의 ‘반론보도청구’가 있을 때 인터넷선거보도심의위원회로 하여금 이를 심의하도록 하였다(제8조의6). 일반 ‘인터넷’ 상의 선거부정을 감시하기 위한 ‘사이버선거부정감시단’도 설치되었다(제10조의3).

이듬해인 2005년 ‘인터넷언론’은 신문법과 언론중재법에 더 정교하게 규정되었다. 2005년 1월 27일 ‘인터넷신문’을 ‘언론’으로 규정한 ‘언론중재법’이 제정되었고 같은 해 7월 28일에 시행되었다. ‘언론중재법’과 같은 날 제정되고 같은 날 시행된 ‘신문등의자유와기능보장에 관한 법률’(신문법)은 제2조 제5호에서 ‘인터넷신문’을 “컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치와 통신망을 이용하여 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파하기 위하여 간행하는 전자간행물로서 독자적 기사 생산과 지속적인 발행 등 대통령령이 정하는 기준을 충족하는 것”이라고 규정했다. 동법 시행령 제3조는 ‘대통령령이 정하는 기준’으로 첫째, 독자적인 기사 생산을 위한 요건으로서 취재 인력 2인 이상을 포함하여 취재 및 편집 인력 3인 이상을

상시적으로 고용하고, 주간 게재 기사 건수의 100분의 30 이상을 자체적으로 생산한 기사로 게재할 것, 둘째, 지속적인 발행요건으로서 주간 단위로 새로운 기사를 게재할 것을 규정했다. 2009년 개정된 ‘언론중재법’은 ‘인터넷뉴스서비스’를 언론중재법의 규율 대상에 새로 포함시켰다.

2004년 선거방송심사위원회와 선거기사심의위원회에 뒤이어 세 번째 선거 보도 심의기구로 설립된 ‘인터넷선거보도심의위원회’에 관한 법적 규정은 다음 세 가지 특징을 가지고 있다. 첫째, ‘인터넷언론사’의 정의였다. 신설 규정은 ‘인터넷언론사’를 “정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파할 목적으로 취재·편집·집필한 기사를 인터넷을 통하여 보도·제공하거나 매개하는 인터넷 홈페이지를 경영·관리하는 자와 이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷 홈페이지를 경영·관리하는 자”라고 정의했다. 일반적으로 기대하는 ‘언론’의 범위를 넘어선 규정이었다. 둘째, 인터넷선거보도심의위원회가 규율할 ‘선거보도’의 범위와 내용이였다. 신설 규정은 인터넷언론사의 ‘인터넷 홈페이지’에 게재된 ‘선거보도’의 공정성을 유지할 목적으로 인터넷 선거보도심의위원회를 설치·운영하도록 하였는데 ‘선거보도’란 “사설·논평·사진·방송·동영상 기타 선거에 관한 내용을 포함”하는 것으로 정의되었다. 이는 동법 제8조에서 규정한 ‘언론기관의 공정보도 의무’가 규율하는 “보도·논평”의 범주를 벗어나는 것은 아니었다. 셋째, 기존에 설치된 ‘선거보도심의위원회’와 ‘선거방송심의위원회’가 한시적인 기구라면 인터넷선거보도심의위원회는 중앙선거관리위원회에 상설, 운영하는 기구로 설치되었다.

인터넷선거보도심의위원회가 설립된 이후에 인터넷선거보도심의 제도에 대한 여러 쟁점이 제기되었다. 그 중 하나는 인터넷언론의 범주 문제이다. 언론의 범위를 획정하는 것 자체가 어려운 일이지만 인터넷언론의 경우는 이 문제를 더욱 복잡하게 만들었다. 이러한 원인의 하나는 인터넷에서 뉴스는 뉴스 콘텐츠를 생산하는 사이트를 통해서만 제공되는 것이 아니라 뉴스 콘텐츠를 매개하는 사이트를 통해서도 제공되고 있다는 점이다. 뉴스 콘텐츠의 생산 없이 매개만 하는 인터넷 뉴스 매개사들을 언론의 범주에 포함시킬 것인가 하는 문제가 발생한다. 인터넷상에서 언론의 범위를 획정하는 것을

더욱 복잡하게 만든 또 다른 요인은 소위 '1인 미디어'의 발전이다. 인터넷의 등장으로 인해 일인 또는 소수의 사람들이 손쉽게 콘텐츠를 생산하고 다수의 사람들에게 전달할 수 있게 되었다. 그 결과 시사적인 문제에 대한 정보와 논평을 생산·제공하는 '1인 미디어'들이 급증하게 되었고 이 가운데는 여론 형성에 적지 않은 영향력을 행사하는 1인 미디어들도 등장하였다. 이러한 미디어를 법적 규제체계에서 언론으로 볼 것인가가 새로운 쟁점으로 부각되었다. 뉴스 콘텐츠 매개사와 1인 미디어 등의 발전으로 인해 인터넷언론의 범위를 획정하는 것이 인쇄매체 언론이나 방송의 범위를 규정하는 것보다 훨씬 더 어려워졌다. 이러한 어려움은 인터넷선거보도심의제도에 관한 논의에서 심의 대상 매체의 범위에 관한 논란을 야기하게 되었다.

인터넷선거보도심의제도에 관한 다른 논란은 인터넷선거보도심의위원회의 등장으로 인해 세 가지 선거보도심의 기구들에 의해서 동일 보도에 대한 중복심의가 일어날 수 있다는 문제점이다(강미은, 2008; 이동훈·반현, 2012). 언론사의 뉴스 플랫폼 다변화 전략에 따라 동일 뉴스가 여러 뉴스 플랫폼을 통해 제공되고 있다. 예를 들어, 오프라인 신문의 기사가 인터넷을 통해서도 제공되고 있다. 이 경우 이 기사를 선거기사심의위원회와 인터넷선거보도심의위원회가 이중으로 심의하는 상황이 벌어질 수 있다.¹⁾

인터넷선거보도심의 제도에 관한 또 다른 논란은 심의 기준에 관한 문제이다. 세 개의 선거보도심의기구는 선거보도의 공정성을 심의하기 위해 각각의 심의기준을 제정하여 운용하고 있다. 하지만, 세 개 심의기구는 공통적으로 '공정성'과 '형평성(균형성)' 그리고 '객관성(또는 객관성 및 사실보도)'을 공정성 심의의 일반적 기준으로 삼고 있다. 차이가 있다면, 선거기사심의위원회와 선거방송심의위원회는 이 세 가지 기준 외에도 '정치적 중립성'을 심의

1) 중복심을 분석한 연구가 있다. 최진호·이재진(2016)은 2004년 인터넷선거보도심의위원회가 설립된 이후에 있었던 대통령 선거와 국회의원 선거에 관련한 선거보도심의 사례들을 분석하였다. 총 6번의 선거에 관련된 심의사례를 분석한 이 연구에 따르면, 중복심의를 총 5건이 발생했다. 이 가운데 4건은 인터넷선거보도심의위원회의 심의와 선거기사심의위원회의 심의 간에 발생하였고, 나머지 1건은 인터넷선거보도심의위원회의 심의와 선거방송심의위원회의 심의 간에 발생한 것이었다.

규정에 명시하고 있지만 인터넷선거보도심의위원회는 규정에 포함시키지 않고 있다는 점이다. 안명규·이소현(2019)에 따르면, 세 가지 심의기구의 심의기준에는 보도형태나 매체의 특성이 반영되어 약간의 차이점이 존재하지만, 근본적으로 이 세 기구의 심의 기준은 보도의 질적 공정성, 양적 형평성, 객관성 등을 근간으로 하여 언론보도의 공정성을 심의하고 있다.

선거보도의 공정성에 대한 심의기준들이 체계적이지 못하고 심의기준으로 제시된 공정성, 형평성, 객관성 등의 의미가 명확하지 않다는 비판이 제기되어 왔다. 이들 비판자들은 이러한 불명확성으로 인해 세 가지 선거보도심의기구들에 의해 동일 보도에 대한 상이한 심의결정이 내려질 가능성이 존재할 뿐만 아니라 규제되는 불공정 선거보도의 범위에 대한 예측이 어려워진다고 주장하였다.

이러한 문제점을 극복하기 위해 일부 연구자들은 선거보도심의 기준을 명확히 하려는 노력을 기울여 왔다. 예를 들어, 강미은(2008)은 법이 규정하는 공정성은 보도의 양적, 가치중립적 의미가 더 강하게 적용된다며 공정성에 대한 다양한 입장을 가진 정치적 당사자들 간의 합의를 거쳐 공정성의 원리와 기준을 구체적으로 마련해야 한다고 보았다. 김선량(2020)은 인터넷선거보도심의기준의 공정성 개념을 사실성, 다양성, 균형성, 중립성으로 개념화하려고 하였다. 김재영·이승선(2016)은 공정성이란 개념의 의미 자체가 불명확하여 자의적인 해석과 적용의 문제가 있기 때문에 인터넷선거보도심의 기준에서 공정성 항목을 폐지하거나 공정성에 대한 심의를 제한해야 한다고 주장하였다. 이들은 대신 인터넷의 특성을 고려해 형평성 심의로 대체하자는 안을 제안하였다. 나아가 인터넷선거보도 심의기준은 인터넷언론이 제공하는 선거 정보가 다양성과 균형을 이룰 수 있도록 하는 방향으로 개선되어야 한다고 주장하였다.

인터넷선거보도심의제도의 발전을 위해서는 제기된 문제점들을 분석하고 개선 방안을 마련할 필요가 있다. 이러한 과정에서 고려해야 할 점은 인터넷언론의 특수성이다(안명규, 2009; 김재영·이승선, 2016). 인쇄매체 언론과는 전혀 다른 형식의 뉴스를 제공하고 이용자에게 능동적이고 선택적인 뉴스수용

을 가능케 하는 매체 특성을 갖는 인터넷언론에 대한 공정성 심의는 그 특성을 충분히 감안하여 심의기준을 적용해야 한다는 것이다. 따라서 인터넷 언론보도에 대한 공정성 심의의 타당성을 높이기 위해서는 인터넷언론의 뉴스 특성에 대한 지속적이고도 세밀한 고찰이 전제되어야 한다.

2021년 12월 현재 등록된 인터넷신문은 10,263개다. ‘인터넷뉴스서비스’는 306개사다. 2009년 개정된 ‘언론중재법’은 ‘인터넷뉴스서비스’를 언론중재법의 규율 대상으로 도입했다. 한국언론진흥재단의 <2020 언론수용자 조사>에 따르면 한국의 인터넷이용률은 89.1%, 인터넷포털 이용률은 85.9%였다. 2011년 인터넷이용률이 67.5%였는데 비하면, 매우 큰 폭의 이용률 증가라고 할 것이다. 유권자로서 국민들이 선거와 관련해 얻는 정보의 상당부분이 ‘인터넷’ 혹은 ‘인터넷언론’에 기반할 것으로 추정해 볼 수 있다. 인터넷언론의 선거보도의 공정성과 인터넷선거보도심의위원회의 공정한 선거보도심의의 중요성에 주목해야 할 이유다.

제2절 연구문제와 연구방법

1. 연구문제

이 연구는 인터넷선거보도심의의 심의 기준과 법적 규정을 검토하려고 한다. 「공직선거법」상의 선거보도심의 체계의 맥락에서 이러한 심의 기준과 법적 규정의 문제점을 분석하고 개선 방안을 제시하려는 것이 이 연구의 목적이다. 구체적인 연구문제는 다음과 같다.

첫째, 선거보도 심의제도의 환경변화 요인을 규명해 보고자 한다. 최근 선거, 정치, 언론환경의 변화를 살펴보고 미디어 시장에 진입한 신규 미디어의 운영 현황에 대해서도 그 특성을 파악하고자 한다. 특히 SNS 등 새로운 미디어의 이용이 확대되면서 선거보도 심의규정이 이러한 환경변화를 어떻게 수용해야 할 것인지에 대한 방향성을 논의하고자 한다. 자연스럽게 현행 선거보도 심의기준과 선거보도 심의제도의 특성과 문제점을 도출하고자 한다.

둘째, ‘선거보도’에 대한 각 심의기구의 운영 현황과 특성, 심의기준의 내용과 특성, 새로운 환경변화를 반영한 심의기준의 변화 필요성을 검토하고자 한다. 이를 통해 “인터넷매체의 특성을 반영한 심의기준”의 타당성을 검토하기로 한다.

셋째, 위와 같은 연구내용을 토대로 “바람직한 인터넷선거보도 심의기준”에 대한 개정 제안을 하고자 한다. 인터넷선거보도심의기준에 대해서 기존에 제기된 문제점을 검토하고, 기존 연구에서 제안된 개정방향과 내용을 검토하여 개정의 방향과 내용을 ‘정책제안’ 형식으로 제시하고자 한다. 이러한 개정제안은 시급하게 개선되어야 할 인터넷선거보도심의규정에 대한 제안, 「공직선거법」에 규정된 인터넷선거보도심의와 관련한 조항의 개정 제안으로 구성한다.

2. 연구방법과 목차구성

연구문제를 해결하기 위한 연구방법으로 문헌조사 및 전문가 심층인터뷰 조사를 병행하고자 한다.

첫째, 문헌조사를 통해 선거보도의 환경, 선거보도심의의 환경변화 요인을 규명해 보고자 한다. 미디어의 기술변화 뿐만 아니라 공직선거·인터넷·선거보도·선거보도심의와 관련한 헌법재판소의 주요 결정, 법원 판결의 내용과 함의 등을 조사하고 정리하고자 한다. 또 문헌조사를 통해 기존의 선거보도심의 제도에 대한 문제점, 개선방향과 제안 내용도 정리하고자 한다.

둘째, 전문가들을 대상으로 한 심층인터뷰 방법을 활용하고자 한다. 선거보도심의나 인터넷선거보도심의, 언론심의에 대한 경험과 경력을 갖춘 전문가, 선거보도심의에 대해 오랫동안 학술적 연구활동을 해 온 전문가들을 대상으로 각 선거보도심의기구에 대한 평가 및 개선방안, 인터넷선거보도심의기구의 효율적인 운영을 위한 제언, 인터넷선거보도심의기준의 바람직한 방향에 대해 의견을 구하였다. 또 이 연구에서 제안한 구체적인 정책제안의 합리성과 타당성에 대해서도 전문가들의 의견을 구했다.

제2장 인터넷선거보도 심의환경의 변화와 특성

제1절 인터넷선거보도심의 체계에 영향을 미치는 주요 요인

기술의 발달은 선거와 관련된 영역에 많은 변화를 가져왔다. 특히 인터넷 기술의 상용화는 사람들로 하여금 선거 관련 이슈를 접하고 정치적 의견을 표현하는 장소를 온라인으로 이동시키고 있다. 정치표현과 선거 영역에 있어서 인터넷이 지니는 상대적 중요성은 점차 증가하고 있다. 인터넷은 더 이상 기존 매체의 보완재가 아니라 대체재로서 기능하고 있다. 기존 매체와는 근본적인 특성을 달리함으로써, 인터넷상 선거보도심의 논의는 개방적인 인터넷 특성을 살리면서도 인터넷상의 부작용을 모두 포괄해야만 하는 어려움에 직면하게 되었다.

인터넷언론사의 증가로 다양한 관점의 뉴스를 접할 수 있게 된 것은 분명 저널리즘 측면에서 긍정적인 성과라고 할 수 있다. 그러나 포털이 매개하는 무료기반 인터넷 환경에서 클릭 수에 따라 돈이 지불되는 시스템은 질적으로 우수한 기사들보다는 자극적이고 선정적인 기사만 남게 하는 옐로우 저널리즘(yellow journalism)을 강화시켜 전반적인 뉴스의 질적 저하를 부르고 있는 것도 사실이다(진민정, 2021). 가령 포털과 인쇄매체의 알고리즘은 서로 다르게 적용되고 있었는데 인쇄매체 1면에는 갈등성, 영향성, 인간적 흥미성이 고르게 분포되었다면, 포털 프론트 페이지에는 갈등성이나 영향성 보다는 “사람들의 호기심을 자극하거나 정서적 감흥을 일으키는 사안에 주안점”을 둔 뉴스가치인 인간적 흥미성 기사가 매우 자주 등장하는 것으로 나타났다(김경희, 2008). 포털이 이용자에게 단순히 정보를 전달하는 매개자의 역할을 넘어서 이용자로 하여금 어떠한 정보를 우선적으로 받아들이게 하는지 결정하는데 영향을 미친다는 지적이 있다. 이런 배경에서 일정 수준 이상의 이용자를 확보한 기업 내 인공지능 알고리즘의 기준(포털의 알고리즘을 공개하는 정보통신망법 개정안과 신문법 개정안 등)을 투명하게 공개하도록 하는 법안 및 가이드라인이 추진되고 있으나, 기업 측은 과도한 규제라며 반대의 목소리를 내고 있다.

인터넷 덕분에 사람들이 보다 손쉽게 다양한 정보에 접근할 수 있게 되면서

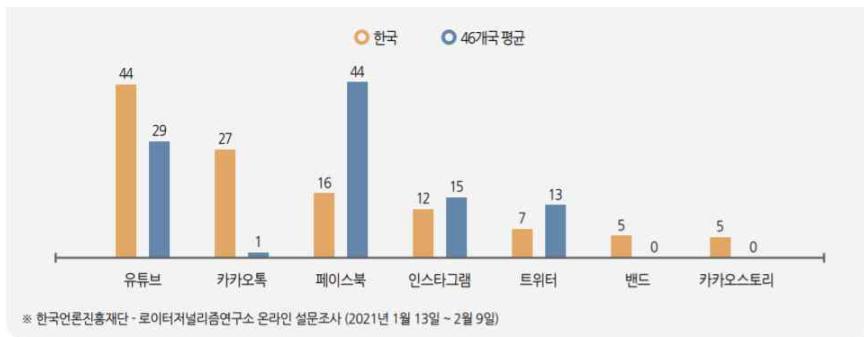
이용자 선택권은 크게 신장되었지만, 한편으로 각종 정보들이 과도하게 범람하는 문제도 대두되었다. 이에 따라 과거에는 관련 정보에 대한 접근이 중요했다면 이제는 수많은 정보들 안에서 양질의 정보를 찾고 그로부터 유의미함을 이끌어내는 과정이 더 중요해졌다. 그러나 포털에 검색어 하나만 입력해도 관련 정보부터 연관 정보까지 수십 개가 동시다발적으로 제공되는 상황에서 가장 적합한 정보를 찾고 정독하기란 쉽지 않다. 결국 사람들은 가장 눈에 띄는, 앞에 있는 정보만을 보고 전체 맥락을 파악하게 되는데(김경희, 2016), 이는 선거 관련 보도에서 문제를 야기할 가능성을 높인다.

스마트폰을 통한 뉴스의 습득은 이러한 현상을 심화시킬 수 있다. 사람들은 대체로 모바일을 통해서 뉴스를 소비하는데, 이때 가장 많이 선택되는 서비스는 네이버와 같은 포털인 것으로 나타났다(최진봉·이미션, 2017). 특히 위 연구에 따르면 이 같은 선택은 양질의 뉴스를 소비하기 위해서가 아니라 단순히 “신속하고 편리하게 뉴스를 소비하기 위함”인데, 모바일의 작은 화면을 통해 끊임없이 제공되는 뉴스를 빠르게 소비하고 있는 이용자의 이용 행태를 짐작할 수 있다. 이는 사건 정황을 자세하게 설명해야만 전체 맥락을 이해할 수 있는 기사나 혹은 기사의 헤드라인부터 내용까지 정독해야만 정확한 사실관계를 파악할 수 있는 기사에서 문제를 발생시킬 소지를 높인다. 가령 후보자의 자질 검증과 관련된 기사에서 헤드라인과 내용이 다를 경우, 이는 사람들이 해당 후보를 평가하는데 영향을 미치고, 나아가 선거 공정성에 악영향을 끼칠 수 있다. 이는 각종 명예훼손 사건에서 드러나고 있기도 하다.

한편 코로나19로 인해 집에 머무는 시간이 길어지면서 모바일이 아닌 TV나 PC를 이용하여 뉴스를 소비하는 행태가 점차 증가하고 있는 것으로 나타났다. 한국언론진흥재단의 ‘2020 언론수용자 조사’에 따르면 모바일 이용률은 2019년 79.6%에서 77.9%로 소폭 줄었고, TV 이용은 2019년 82.8%에서 85%로, PC는 21.1%에서 24.6%로 상승했다. 특히 주목할만한 부분은 20대 젊은 층의 TV와 PC 이용률이 각각 10%이상 급증했다는 사실이다. 하지만 이 같은 이용행태의 변화가 반드시 이용자들이 뉴스를 정독한다는 것을 의미하는 것은 아니다.

뉴스를 디지털 미디어를 통해서 접하는 이용자들이 증가하고 있으며, 여기에는

인터넷언론사뿐만 아니라 동영상 플랫폼도 포함되며, 그 중 유튜브는 단연 압도적인 이용률을 보이고 있다(양선희, 2020). 한국언론진흥재단(2019)이 발간한 <디지털뉴스리포트>에 따르면 한국인 응답자 40% 이상이 '유튜브에서 지난 일주일 동안 뉴스 관련 동영상을 시청한 적 있다'고 답한 것으로 나타났으며, 이는 전체 조사국가 38개국 가운데 4위로 상당히 높은 수치라고 할 수 있다. 이러한 경향은 2021년에 발행된 <디지털뉴스리포트>에서도 마찬가지였으며, 오히려 더 심화되었다고 볼 수 있다. 2021년 보고서에 따르면, 소셜미디어를 통한 뉴스 이용 경험을 조사한 결과, 한국 이용자들은 다양한 소셜미디어 플랫폼 가운데 유튜브를 통해 뉴스를 이용하는 비율이 44%로 가장 높았다. 이는 46개국 평균 29%보다도 15%p나 높은 수치다. 2020년 자료(45%)와 비교해도 큰 차이가 없어 향후에도 유튜브를 통한 뉴스 소비가 활발하게 이루어질 것으로 전망된다(한국언론진흥재단, 2021).



자료: 한국언론진흥재단(2021)

[그림 2-1] 한국의 소셜미디어 플랫폼별 뉴스 이용률(46개국과 비교)

이러한 경향은 미국도 마찬가지다. 기존 연구에서는 미국 응답자의 20%가 유튜브에서 지난 일주일 동안 뉴스 관련 영상을 시청한 것으로 나타났지만, 2020년 퓨 리서치 센터의 설문조사 결과 미국 응답자의 26%가 유튜브를 통해 뉴스를 시청한다고 답했으며 이는 23%인 기존 언론사의 수치를 능가하는 결과였다.²⁾

정치·시사 유튜브 채널의 영향력은 날이 갈수록 증대되고 있다. 2020년 5월을

기준으로 두 개의 정치·시사 유튜브 채널이 100만명이 넘는 구독자를 보유하고 있는 것으로 나타났으며(신의 한수와 노무현재단), 이 외에도 10개 이상의 채널이 50만이 넘는 구독자를 보유하고 있었다. 이러한 상황을 반영하듯 상당수의 정당과 소속 국회의원들 역시 개별적인 유튜브 채널을 통해서 지지자들을 만나고 입장 표명을 하고 있다. 유튜브 빅데이터 분석 및 랭킹 플랫폼인 소셜러스(Socialerus)에 따르면 2021년 12월 기준 정당 및 국회의원 유튜브의 총 구독자 수는 2,996,391명, 전체 영상은 43,608개이고, 누적 조회 수는 250억뷰에 이른다.³⁾

박아란(2021)에 따르면, 뉴스를 접하는 통로서서 각 소셜 미디어별 이용률을 조사한 결과 유튜브는 모든 연령대에서 이용률이 가장 높았다. 이러한 결과는 유튜브가 동영상 시청뿐 아니라 뉴스 이용에 있어서도 주요 매체임을 보여주었다. 조사방식은 밴드, 유튜브, 페이스북, 인스타그램, 카카오톡, 트위터, 틱톡, 텀블러 등 12개의 소셜 미디어에 대해 지난 1주일동안 이용 경험을 답하게 하는 방식이었다.

백미숙(2020)은 뉴스 및 정치 유튜브 채널의 급증은 인터넷선거보도심의 측면에서 유튜브 자체를 인터넷언론사로 볼 수 있는지 여부, 나아가 인터넷언론사가 운영하는 유튜브 채널을 심의대상에 포함시킬 수 있는지 여부 그리고 개인 혹은 단체가 운영하는 유튜브 채널을 인터넷언론사에 포함시킬 수 있는지 여부와 같은 새로운 쟁점 사항들을 제기한다고 밝혔다. 위 연구에서는 유튜브 영상은 통신물에 속하며 이용자에게 우선 제공되는 콘텐츠가 사람의 개입이 아닌 기계적 알고리즘을 통해서 취사·선택·편집됨으로 인터넷언론사와는 차이가 있고, 인터넷언론사가 운영하는 유튜브 채널은 뉴스 제공을 위한 목적에서 플랫폼이 확장된 것이므로 세밀한 검토를 전제하에 인터넷언론사라고 판단해야 할 필요가 있으며, 영향력이 높은 블로그나 팟캐스트 방송을 인터넷언론사가 아닌 개인 사이트로

2) 추현우 (2020.9.29.). 미국 내 최대 뉴스 소비 채널은 '유튜브', <디지털투데이>, (<https://www.digitaltoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=248632>)

3) 이 중에서 가장 많은 구독자를 수를 보유하고 있는 채널(상위 5개)은 1,428,790명(누적조회수: 75,269,217회)을 보유한 더불어민주당이고 다음으로 1,144,900명(누적조회수: 130,815,246회)인 국민의 힘, 96,114명(누적조회수: 25,349,325명)인 정의당, 158,832명(누적조회수: 12,628,778회)인 국민의당, 8,560명(누적조회수: 95,599회)인 무소속 순이다 (<https://socialerus.com/Ranking/GroupReport-Politics>)

분류하는 현 상황에서 영향력이 높은 개인 및 단체가 운영하는 유튜브 채널을 자유로운 선거운동이 가능한 개인 인터넷홈페이지로 보는 중앙선거관리위원회의 분류가 합당하다고 보았다.

유튜브의 경우 기계적 알고리즘이 적용되기 때문에 일반적인 매체 혹은 포털과는 다른 관점이 필요하다는 위 의견은, 한편으로는 이용자에게 획일적인 콘텐츠만을 편식하게 하는 기계 알고리즘에 대한 문제로도 이어진다. 유튜브 알고리즘은 이용자로 하여금 본인이 시청했던 콘텐츠의 내용과 유사한 콘텐츠를 맞춤형으로 제공하는데, 이러한 콘텐츠가 시사·정치 분야라면 이용자는 자신의 정치적 신념 혹은 가치관과 일치하는 콘텐츠만을 이용하게 된다(표시영·정지영, 2020). 이로 인해 유튜브가 제공하는 콘텐츠에 갇히는 필터버블(filter bubble) 현상과 그로 인한 확증편향(confirmation bias)의 문제가 지적되기도 하였다(정정주·김민정·박한우, 2019). 특히 선거기간동안 후보자에 대한 비방과 허위정보가 유튜브를 통해 유통되고, 알고리즘으로 이와 유사한 콘텐츠만을 접하게 될 경우 발생하는 선거 공정성 문제는 해결되어야 할 과제로 남지만, 그렇다고 해서 유튜브를 포함한 인터넷 공간에서 나타나는 선거의 불공정성 이슈를 기존 레거시 미디어와 유사한 기준으로 대응하는 것에는 여전히 많은 논의가 이뤄져야 할 필요가 있다.

또 다른 측면에서 제기되는 문제는 바로 유튜브와 같은 소셜 네트워크 서비스를 통해 무분별하게 유통되는 선거보도 위반 콘텐츠의 증가이다. 심의위원회는 자체적인 모니터링을 통해서 그리고 정당 및 후보자들의 ‘이의신청’(시정요구)에 의해서 불공정 보도를 심의하고 있는데, 인터넷 내 소셜 네트워크 서비스의 증가로 흑색선전이나 홍보성 선거보도가 이를 통해 확산·유포됨에 따라 후보자들의 시정요구에 의한 심의가 점차 증가하는 추세다(안명규, 2020). 정당 및 후보자들은 자신의 선거와 직접적으로 연결된 일이다보니 심의위원회가 발견하지 못하는 세부적인 영역까지 면밀하게 살펴보고 시정을 요구하는 경향을 반영한다. 시정요구 건수는 2004년 제17대 국회의원 선거 때 6건에서, 2008년 제18대 국회의원 선거 때는 11건, 2012년 제19대 국회의원 선거에서는 15건, 2016년 제20대 국회의원 선거 때는 72건으로 대폭 증가했다(안명규, 2020).

이러한 문제점들에도 불구하고 인터넷이 지니는 근본적인 특성, 부작용에 대응하는 디지털 기술의 발달⁴⁾ 그리고 다양한 장점⁵⁾ 등은 인터넷 내 정치적 표현의 자유에 대한 제약은 엄격한 논의 아래 가능한 최소한으로 이뤄져야 함을 보탠다. 인터넷은 누구나 자유롭게 참여할 수 있는 공간으로 기본적으로 개방성과 익명성을 전제로 한다. 여기에 더해 커뮤니케이션과 정보습득에 거의 비용이 들지 않으면서, 무한한 정보에 액세스가 가능하다. 이용자는 정보를 소비하기도 하지만 또 동시에 생산하는 프로슈머(Prosumer)로서 기능하며 이는 이용자의 능동성을 강조한다. 맥퀘일은(2006)은 무엇보다 상호작용성(interaction)이 인터넷 공간이 지니는 가장 중요한 특성 중에 하나라고 언급하였다. 즉 인터넷 공간에서 사람들은 가능한 자신이 표현하고자 하는 바를 무한한 정보 속에서 다른 이들과 자유롭게 나눌 수 있게 되는데, 이는 인터넷 공간을 이상적인 공론장이자 사상의 자유 시장에 가까운 공간으로 인식하게 만든다.⁶⁾ 이러한 특성은 인터넷 규제체계에도 영향을 미쳐 그동안 인터넷에는 상대적으로 완화된 규제가 적용되어왔다. 앞서 살펴본 기술 변화에 따라 파생되는 부정적인 사례들은 분명 검토가 필요한 일이지만, 이 과정에는 인터넷이 보유한 특성은 반드시 반영될 필요가 있다.

4) 디지털 기술의 발전은 허위조작정보의 근원지를 색출하고, 불법·유해정보를 보다 효과적으로 차단할 수 있도록 진화하고 있다. 트위터는 허위조작정보를 자동으로 감지하여 해당 메시지를 가리고, 페이스북은 여러 팩트체크 기관과 연계하여 빠르게 허위조작정보를 찾아내어 이용자들에게 해당 정보가 덜 보이도록 만들고 있으며, 유튜브의 경우도 허위조작정보에 대한 구체화된 가이드라인을 통해 특히 백신 관련 허위조작정보에 대한 콘텐츠와 채널을 유튜브 페이지에서 삭제하는 강경 정책을 시행하기로 했다고 최근 밝힌 바 있다. 이밖에도 유해 동영상을 차단하는 기술로 키워드(keyword) 기반 차단 기술, 해시 목록 기반 차단 기술, 특징 기반 차단 기술, 내용 기반 차단 기술을 중심으로 연구가 이뤄지고 있으며 보다 세부적인 판단을 위해 의미(semantic) 정보에 기반한 동영상 분류 기술 역시 연구가 활발히 진행 중이다(한승완·김무섭·정치운·최수길, 2013).

5) 심영섭(2021)은 선거운동에서 온라인의 역할을 '정당과 후보자에 대한 충분한 정보를 맥락에 맞게 제공'할 수 있는 정보제공기능, '정당과 선거운동원들 그리고 지지자와 유권자를 서로 연결'시켜줄 수 있는 연결기능, '선거 과정에 적극적으로 참여하고 의견을 개진하며, 정당 및 후보자와 직접적으로 커뮤니케이션'을 할 수 있도록 하는 참여기능, 유권자를 투표장으로 나갈 수 있도록 하는 동원기능으로 분류하고, 이러한 기능들이 온라인 내에서 더 잘 활용될 수 있다고 보았다.

6) 현재 2016.10.27. 2015헌마1206

한편 디지털 기술은 메타버스(metaverse)라는 3차원 가상세계로 더 확장될 추세이다. 이를 반영하듯 다양한 선거운동 등이 이미 메타버스를 통해 구현된 바 있다. 지난 2020년 미 대선에서 조 바이든(Joe Biden) 미 대통령은 미국 내 큰 인기를 끌고 있는 ‘모여봐요 동물의 숲(Animal Crossing)’이라는 게임 내 바이든 섬을 열어 비대면 선거운동을 펼쳤고, 특히 게임 이용층인 MZ 세대에 대한 선거 캠페인을 수행한 바 있다(박종현, 2021). 팬데믹 상황의 장기화로 이는 국내에서도 유사하게 나타나고 있다. 현실 공간을 온라인상 그대로 구현해 놓은 메타버스 안에서는 정치적 표현의 자유와 관련하여 인터넷언론사나 유튜브와는 또 다른 새로운 논의가 전개될 가능성이 높다. 이는 원점으로 돌아가 과연 인터넷 공간을 우리가 어떻게 해석하고 받아들여야 하는지에 대한 보다 근본적인 논의로 회귀할 필요성을 높인다.

제2절 인터넷선거보도심의 관련 판례의 함의

1. 인터넷 관련 법원 판결/헌법재판소 결정 사례와 함의

1) 인터넷 관련 법원 판결/헌법재판소 결정 사례

인터넷 기술의 발달은 인터넷을 공론장으로 기능하게 하여 사람들로 하여금 그 안에서 다양한 의견을 서로 나누고 소통하도록 한다. 달리 말하면 인터넷 공간은 사람들이 의견을 개진할 수 있는 창구를 넓힘으로써 표현의 자유를 신장시킨다. 인터넷과 표현의 자유에 대한 대법원 및 헌법재판소의 판결들을 살펴보면, 대체로 2000년대 중반과 최근의 판결례에서 인터넷 공간을 바라보고 해석하는 관점에 변화가 있다는 점을 발견할 수 있다. 이전 시기에 자유보다 선거의 공정성에 보다 초점을 맞춰 인터넷 내 정치적 표현들의 허용범주를 좁게 해석해왔다면 지금은 인터넷을 공론장이 실현되는 참여적 공간으로 보고, 인터넷 공간 안에서 표현의 자유의 제약은 명확하고 세부적인 규정에 의해서 이뤄져야 한다는 점을 강조하고 있다. 특히 표현의 자유를 위축시킬 수 있는 여러 제재조치에 대한

헌법재판소의 일련의 위헌 결정은 인터넷 공간을 판단하는 법원의 입장에 보다 분명한 방향성을 제시해주고 있다.

2000년대 중반 ‘공직선거및선거부정방지법’ 위반에 대한 판결례를 살펴보면 대법원은 원심을 뒤집고 정당 당원 그리고 일반인들이 인터넷 게시판에 남긴 정치적 표현이 선거의 공정성을 훼손하는 행위로서 허용될 수 없다고 판단하였다. 일반 국민이나 정당의 당원이 그 소속 정당이 개설한 인터넷 홈페이지를 이용하여 탈법방법에 의한 (정당을 반대하는) 문서를 게시한 행위가 선거에 영향을 미치는 행위로서 허용이 되는지, 그리고 구 공직선거 및 선거부정방지법 제255조 제2항 제5호, 제93조 제1항에 해당되는지를 살펴본 2005년 대법원 2005도40 판결은⁷⁾ 각종 정당 활동에 대한 토론이 자유롭게 이뤄질 것을 전제로 만들어진 정당의 홈페이지 내 그 정당에 대한 단순지지 의사 표현까지 금지하는 것은 정치적 표현의 자유를 과도하게 제한하는 것이고, 이 같은 행위가 선거의 공정성을 과도하게 해치거나 인터넷 특성상 후보자들 간 경제적 차이에 따른 불균형을 심화시키지 않을뿐더러, 법 제93조 제1항이 정당 홈페이지가 공개적인 토론의 장으로서 기능하는 것을 금지하기 위한 의도로 마련된 것이 아니므로 정당 인터넷 홈페이지 게시판에 자신의 정치적 의견을 표현하는 행위가 동법에서 규정하고 있는 문서 기타 이와 유사한 것을 게시하는 행위에 해당되기 어렵다고 판시한 원심의 판결⁸⁾

7) 대법원 2005. 9. 15. 선고 2005도40 판결

8) “일반 인터넷 홈페이지가 아닌 특정 정당의 홈페이지에 글을 게시하는 행위는, ① 원래 정당의 인터넷 홈페이지에서 그 정당의 정강, 정책, 정당후보자 등에 대한 지지 등 각종 정당활동에 대한 토론이 자유로이 이루어질 것을 전제로 하여 위 홈페이지가 운영되고 있고 만일 그러한 정당의 홈페이지에서까지 그 정당에 대한 단순한 지지의사를 표현하는 것을 금지하게 되면 이는 정당활동의 자유와 정치적 의사표현의 자유를 과도하게 침해하게 되는 점, ② 정당의 홈페이지에서 특정 정당을 지지하는 글을 게시하는 행위와 반대하는 글을 게시하는 행위를 구분하여 후자만을 금지하여야 할 합리적인 이유가 없는 점, ③ 특정 정당 및 그 지구당의 홈페이지 게시판에 특정 정당을 지지하거나 반대하는 글을 게시하는 행위만으로는 선거의 평온과 공정을 해친다고 볼 수 없고 인터넷의 특성상 후보자들 간의 경제적 차이에 따른 불균형을 심화시킬 위험도 없는 점, ④ 정당의 홈페이지는 정당의 정책이나 정치적 행위에 대한 공개적인 토론의 장을 마련하기 위한 것인데 탈법선거운동을 금지한 「공직선거법」 제93조 제1항의 규정이 이러한 정당의 홈페이지를 통한 공개토론의 장을 금지하기 위한 의도로 입법한 것이라고 보이지는 않는 점 등을 감안하여 볼 때, 특정 정당을 반대하거나 지지하는 글을 정당의 인터넷 홈페이지 게시판에 게시하여 정치적 의견을 표현하는 행위만으로

을 다음과 같은 이유로 수긍하기 어렵다고 보았다.

가장 주된 이유는 「공직선거법」 제93조 제1항이 비례성의 원칙에 의거하여 검토해본 결과, 국민 전체의 공동이익을 추구하고자 하는 것으로 그 입법목적이 정당하고, 선거의 자유와 공정성 그리고 폐해 방지를 위한 효과적인 수단이며, ‘선거에 영향을 미치게 하기 위하여’라는 전제가 있으므로 수단이 적정하고, 필요·최소한의 조치이기 때문에 이 같은 규제가 “민주정치에 있어서 기본적 의사형성의 자유를 침해한다고 볼 수 없다”는 것이다.⁹⁾ 즉 위 판결은 인터넷 공간, 특히 그 중에서도 정당 홈페이지에서의 정치적 의사표현은 선거의 공정성이라는 공익 확보를 위해서 제약될 수 있다고 보아 인터넷 내 표현의 자유에 대한 보수적인 해석을 내놓았다. 이러한 시각은 이어진 2006년 대법원 2004도8716 판결에서도 유사하다.

위 판결의 쟁점사항 중에서 특히 구 공직선거 및 선거부정방지법 제93조 제1항에 규정된 문서 등을 “인터넷 홈페이지의 자유게시판 등에 올려놓은 행위가 같은 조항에 정한 ‘게시’”에 해당되는지 그리고 특정 정당을 지지하는, 정치적으로 유사한 성향의 회원들로 구성된 인터넷 홈페이지에 “특정 정당과 정치인을 비난하는 내용의 글들을 게재한 행위”가 구 공직선거 및 선거부정방지법 제255조 제2항 제5호, 제93조 제1항에 의하여 금지되는 행위에 해당하는지에 대한 대법원의 해석은 인터넷 공간 내 정치적 의견표현과 관련하여 상당히 엄격한 입장을 보였

는 특별한 사정이 없는 한 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 「공직선거법」 제93조 제1항이 규정하고 있는 문서 기타 이와 유사한 것을 게시하는 행위에 해당된다고 보기 어렵다.” (서울고법 2004. 12. 14. 선고 2004노2240 판결)

- 9) “「공직선거법」 제93조 제1항이 선거와 관련하여 그에 정한 행위를 제한하고 있는 것은 선거의 자유와 공정을 보장하여 선거관계자를 포함한 선거구민 내지는 국민 전체의 공동이익을 추구하고자 하는 것이므로 그 입법목적의 정당성이 인정되고, 그 제한은 참된 의미에서 선거의 자유와 공정을 보장하기 위한 제도적 장치로서의 의미를 가질 뿐만 아니라, 폐해 방지를 위하여는 일정 기간 그와 같은 행위를 금지하는 것 외에 달리 효과적인 수단을 상정하기 어렵고, 특히 ‘선거에 영향을 미치게 하기 위하여’라는 전제 아래 그 제한이 이루어진다는 점에서 수단의 상당성 내지 적정성이 인정되며, 이러한 제한은 선거의 공정성 확보를 위한 필요·최소한의 조치이자 불가피한 규제라고 할 것이므로, 이로 인하여 후보자의 정치적 의사표현의 자유 또는 국민의 알 권리가 침해된다고 할 수 없고, 공무담임권을 침해하거나 실질적 선거의 자유 실현에 지장을 초래한다고 할 수 없을 뿐 아니라 민주정치에 있어서 기본적 의사형성의 자유를 침해한다고 볼 수도 없다.” (대법원 2005. 9. 15. 선고 2005도40 판결)

다. 10)

우선 원심¹¹⁾은 구 공직선거 및 선거부정방지법 제93조 제1항과 관련하여 “정당 또는 후보자를 지지·추천하거나 반대하는 내용이 포함되어 있는 인쇄물 등을 배부·게시하는 행위에 대하여 폭넓게 구성요건 해당성을 인정하게 되면” 국민들이 공적 사안에 대한 자신의 정치적 견해를 자유롭게 표현할 수 없게 되어 국민의 참정권 및 알권리가 부당하게 제한될 위험이 있고, 동법을 통해 선거의 공정성을 확보하고자 하여도 그 범위는 필요 최소한의 범위 내에서 국민들의 표현의 자유, 참정권, 알권리가 과도하게 제한되어서는 안 된다고 판단했다. 나아가 “고의 이외에 초과주관적 위법요소로 ‘선거에 영향을 미치게 하기 위한 목적’과 관련하여 당시의 여러 사정을 종합하여 사회통념에 비추어 합리적으로 판단해야 한다”고 전제한 뒤, 위 사안에서는 피고인이 그동안 정당 및 사회단체에 가입한 적이 없는 평범한 주부인 점, 그가 작성한 5건의 게시글 중 4건은 직접 작성한 것이 아니라 타 사이트에서 퍼온 글이라는 점, 피고인이 작성한 한 건의 글은 특정 정치적 사건에 대한 자신의 견해를 밝힌 것이 주인 점, 더욱이 피고인이 글을 게시한 홈페이지는 일반 사람들에게 널리 알려진 유명한 사이트가 아니고 게시글의 조회수 역시 49회에서 119회로서 많지 않다는 점에서, 이러한 상황을 종합하여 볼 때 “비록 위 글을 게시한 시점이 선거일을 2, 3개월 앞둔 때였고, 내용 중에 특정 정당과 정치인을 비난하는 부분이 있다 하더라도 피고인이 국회의원 선거에 영향을 미칠 의사로 위와 같은 글을 게시하였다고 인정하기는 어렵다고 판단하였다는 이유로, 이 부분 공소사실에 대하여 무죄를 선고”한 바 있다. 하지만 대법원은 이에 대해서 상반된 해석을 내놓았다.

대법원은 “『공직선거법』 제93조 제1항에서 ‘선거에 영향을 미치게 하기 위하여’라는 전제 아래 그에 정한 행위를 제한하고 있는 것은 고의 이외에 초과주관적 요소로서 ‘선거 영향을 미치게 할 목적’을 범죄성립요건으로 하는 목적범으로 규정한 것”으로 보면서 그 목적은 “미필적 인식”만으로 족하다고 해석했다. 즉 반드시 그 목적이 명확하고 확정적으로 나타나지 않아도 여러 상황적 요소를

10) 대법원 2006. 3. 24. 선고 2004도8716 판결

11) 서울고등법원 2004. 11. 30. 선고 2004노1927 판결

바탕으로 해석할 때 목적이 있었다고 판단하는 것이 가능하다는 것이다. 또한 제93조 제1항 입법목적이 선거운동에 이르지 않는 다른 여러 유형의 행위도 선거의 공정성을 침해하는 경우 차단하여 공공의 이익을 도모해야 하는 것이기 때문에, 공공의 이익을 침해할 위험이 실질적으로 발생하지 않았다고 하더라도 정치적 성격을 갖는 홈페이지에 특정 정당이나 후보자를 반대하는 글을 게시한 행위 그 자체만으로 정치적 목적이 없다거나 외부 전파 가능성이 없다고 해서 이것이 선거 공정성에 영향을 미칠 목적이 없다고 단정할 수 없다고 해석하였다. 즉 해당 글은 다른 곳에서 이미 작성이 되었고 게재 횟수와 접속자 수가 적은 인터넷 모임임에도 불구하고 이러한 행위가 향후 선거에 영향을 미칠 가능성을 배제할 수 없다고 본 것이다.¹²⁾ 인터넷 공간에 대한 이러한 법원의 해석은 점차 달라지고 있다.

2011년 12월 29일 선고된 2007헌마1001 결정에서 현재는 “선거일전 180일부터 선거일까지 선거에 영향을 미치게 하기 위하여 정당 또는 후보자를 지지·추천하거나 반대하는 내용이 포함되어 있거나 정당의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내

12) “「공직선거법」 제93조 제1항에서 ‘선거에 영향을 미치게 하기 위하여’라는 전제 아래 그에 정한 행위를 제한하고 있는 것은 고의 이외에 초과주관적 요소로서 ‘선거 영향을 미치게 할 목적’을 범죄성립요건으로 하는 목적범으로 규정한 것이라 할 것인바, 그 목적에 대하여는 적극적 의욕이나 확정적 인식을 필요로 하는 것이 아니라 미필적 인식만으로도 족하고, 그 목적이 있었는지 여부는 피고인의 사회적 지위, 피고인과 후보자·경쟁 후보자 또는 정당과의 관계, 행위의 동기 및 경위와 수단 및 방법, 행위의 내용과 태양, 행위 당시의 사회상황 등 여러 사정을 종합하여 사회통념에 비추어 합리적으로 판단하여야 할 것이며, 「공직선거법」 제93조 제1항의 입법목적이 그에 정한 행위가 비록 선거운동에까지는 이르지 않더라도 선거의 공정성과 평온성을 침해하므로 그러한 탈법적인 행위를 차단함으로써 공공의 이익을 도모하려는 것임에 비추어 볼 때, 이미 타인이 작성하여 다른 인터넷 홈페이지 등에 올려놓은 글을 게시한 경우 그 내용 및 게시방법 등의 측면에서 선거의 공정성을 훼손할 새로운 위험성이 발생한 때에 한하여 위와 같은 목적이 인정된다고 제한적으로 해석할 수 없고, 또한 정치적 목적을 갖는 단체의 인터넷 홈페이지에 글을 게시한 경우에 있어서 그 내용이 그 단체의 정치적 목적과 전혀 무관하거나 그 내용을 외부로 전파할 것을 예정하고 있는 등 선거의 공정성을 훼손하였다고 볼 만한 특별한 사정이 없는 한 그 게시행위에 대하여는 선거에 영향을 미칠 목적이 인정되지 않는다고 단정할 수도 없다(대법원 2005. 6. 23. 선고 2004도8969 판결 참조). 그리고 「공직선거법」 제93조 제1항에 규정된 문서 등을 인터넷 홈페이지의 자유게시판 등에 올려놓음으로써 그 홈페이지에 접속하는 사람이면 누구나 열람할 수 있게 하였다면 이는 위 조항 소정의 ‘게시’에 해당한다고 할 것이다.” (대법원 2006. 3. 24. 선고 2004도8716 판결)

는 문서·도화의 배부·게시 등을 금지하고 처벌하는 「공직선거법」 제93조 제1항 및 제255조 제2항 제5호 중 제93조 제1항의 각 ‘기타 이와 유사한 것’ 부분에 ‘정보통신망을 이용하여 인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 글이나 동영상 등 정보를 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법’이 포함된다”고 해석하는 것은 과잉금지원칙에 위배되어 정치적 표현의 자유를 침해한다고 보아 ‘한정위헌’ 결정을 내렸다.¹³⁾

해당 결정에서 현재는 목적의 정당성, 수단의 적합성 그리고 법익의 균형성을 논하는 과정에서 인터넷이 표현의 자유를 신장시키는데 있어 중요한 정치 공간이라는 점을 분명히 하고 있다. 현재는 “인터넷은 누구나 손쉽게 접근 가능한 매체이고, 이를 이용하는 비용이 거의 발생하지 아니하거나 또는 적어도 상대적으로 매우 저렴하여 선거운동비용을 획기적으로 낮출 수 있는 정치공간으로 평가받고 있고, 오히려 매체의 특성 자체가 ‘기회의 균형성·투명성·저비용성의 제고’라는 「공직선거법」의 목적에 부합”한다고 설명하고 있다. 나아가 인터넷에서 정보를 접하는 행위 자체는 자발적이고 적극적인 선택과정에 의한 것이고, 이러한 정치적 관심을 반드시 부정적으로만은 볼 수 없다고 보며 “이 사건 법률조항에서 선거일전 180일부터 선거일까지 인터넷상 선거와 관련한 정치적 표현 및 선거운동을 금지하고 처벌하는 것은 후보자 간 경제력 차이에 따른 불균형 및 흑색선전을 통한 부당한 경쟁을 막고, 선거의 평온과 공정을 해하는 결과를 방지한다는 입법목적 달성을 위하여 적합한 수단이라고 할 수 없다”고 판단했다. 법익의 균형성과 관련하여서도 “인터넷 상 정치적 표현 내지 선거운동을 금지함으로써 얻어지는 선거의 공정성은 명백하거나 구체적이지 못한 반면, 인터넷을 이용한 의사소통이 보편화되고 각종 선거가 빈번한 현실에서 선거일 전 180일부터 선거일까지 장기간 동안 인터넷 상 정치적 표현의 자유 내지 선거운동의 자유를 전면적으로 제한함으로써 생기는 불이익 내지 피해는 매우 크다”고 판단했다. 한편 위 판결에 대한 2인의 반대 의견은 인터넷 공간이 가지는 특성으로 말미암아 침해될 수 있는 선거의 평온과 공정에 초점을 맞추고 있다. 인터넷 선거운동의 경우에도 후보자 간 조직동원력, 경제력에 따른 불균형이 발생할 소지는 충분하다고 평가했다.

13) 헌재 2011. 12. 29. 2007헌마1001

이들 반대의견에 따르면, 선거운동기간 이전부터 선거일에 이르기까지 일반 유권자들뿐만 아니라 정당, 후보자 등 및 이들과 관련된 단체로부터 허위사실, 비방, 과대선전 등 선거에 영향을 미치는 표현행위가 무제한 쏟아질 경우 선거 과열로 연결되고, 선거의 평온과 공정성을 해할 가능성은 더욱 커질 것이므로, 인터넷을 통한 선거운동을 규제하는 것의 수단의 적절성도 인정된다.¹⁴⁾

「공직선거법」 제82조의4에서 “정보통신망을 이용한 선거운동을 폭넓게 허용하는 취지”와 “정보통신망을 통한 선거운동과 관련한 「공직선거법」 규정들을 해석할 때 고려해야 할 사항”이 무엇인지 실시하고 있는 대법원 2013. 11. 14. 선고 2013도2190 판결도 위 판결과 유사하게 인터넷 공간에 접근하고 있다. 해당 판결에서 대법원은 “인터넷 홈페이지 또는 그 게시판·대화방 등에 선거운동을 위한 내용의 글이나 동영상 등 정보를 게시하거나 전자우편을 전송하는 방법을 통한 정보통신망을 이용한 선거운동”은 「공직선거법」에서의 다른 선거운동과

14) “입법자가 선거의 평온과 공정성의 확보를 위하여 국가 전체의 정치, 사회적 발전 단계와 국민의식의 성숙도, 종래의 선거풍토 등 제반 여건을 종합적으로 고려하여 제한이 필요하다고 본 선거운동에 관하여는 입법자의 판단을 최대한 존중해야 한다. 이 사건 법률조항은 선거운동의 부당한 경쟁 및 후보자들 간의 경쟁력 차이에 따른 불균형이라는 폐해를 막고, 선거의 과열로 말미암아 선거의 평온과 공정을 해하는 결과가 발생하는 것을 방지함으로써 선거의 자유와 공정의 보장을 도모하려는 정당한 입법목적에 가지고 있고, 인터넷 선거운동의 경우에도 후보자간 조직동원력, 경제력에 따른 불균형이 발생할 소지는 충분하며, 선거운동기간 이전부터 선거일에 이르기까지 일반 유권자들뿐만 아니라 정당, 후보자 등 및 이들과 관련된 단체로부터 허위사실, 비방, 과대선전 등 선거에 영향을 미치는 표현행위가 무제한 쏟아질 경우 선거의 과열로 연결되어 선거의 평온과 공정성을 해할 가능성은 더욱 커질 것이므로, 수단의 적절성도 인정된다. 또한 허위사실공표나 비방 등을 처벌하는 「공직선거법」 제110조, 제250조, 제251조, 선거관리위원회 의 시정조치라든가 사이버선거부정감시단 등 선거관리감독을 위한 제도적 장치만으로 위와 같은 폐해를 막기에 부족하므로, 선거에 영향을 미치는 표현행위 자체를 금지시키는 것 이외에는 입법목적에 효과적으로 달성할 만한 다른 대안이 없다 할 것이므로, 기본권 침해의 범위도 최소한의 범위 내로 제한되어 있다 할 것이다. 후보자들 사이의 선거운동에 있어 기회균등을 보장하고 선거의 과열을 막아 선거의 평온과 공정성을 확보하려는 공익에 비하여, 법에 의하여 허용되는 선거운동기간 이전에 허용되지 않은 방법이나 매체를 통하여 선거운동에 준하는 영향력을 가진 표현행위를 하지 못함으로써 입게 되는 불이익은 그다지 크지 않다고 할 것이므로, 법익의 균형성 요건도 충족한다.” (헌재 2011. 12. 29. 2007헌마1001)

달리 “선거운동기간뿐 아니라 선거운동기간 전에도 허용”된다고 판단했다. 인터넷이 기존 레거시 미디어처럼 정보를 일방적으로 전달하는 매체가 아니라 다양한 사람들이 참여함으로써 공론장을 형성할 수 있는 매체이고, 따라서 인터넷을 통한 정치과정의 참여 범위가 넓어질수록 보다 충실한 공론장이 형성될 것임을 기대할 수 있다고 본다. 대법원은 “실질적 민주주의의 구현을 위하여 인터넷상 일반 유권자의 정치적 표현의 자유가 적극 장려되어야 하는 측면을 고려”한 것이라고 보았다. “정보통신망을 통한 선거운동과 그 밖의 선거운동은 구분되어야 하며 정보통신망을 통한 선거운동과 관련한 「공직선거법」 규정들은 이러한 정보통신망을 통한 선거운동의 특성 및 이를 폭넓게 허용한 입법 취지 등을 고려하여 해석될 필요가 있다”는 것이다.¹⁵⁾

나아가 위 판결에서는 인터넷에서 선거 활동을 목적으로 카페를 개설하고 회원을 모집하고 일정한 틀을 갖춰 운영하는 활동이 「공직선거법」상 사조직에 해당되는지 여부도 다루었다. 이에 대해 “이러한 인터넷상의 활동은 정보통신망을 통한 선거운동의 하나로서 허용되어야 하며, 이를 두고 「공직선거법」상 사조직에 해당한다고 보기는 어렵다”고 판시했다. 나아가 해당 인터넷 카페를 기점으로 모임이 오프라인으로 확대된다고 하더라도 그 모임이 인터넷 카페 활동을 전제로 하면서 임시적이고 일시적인 성격을 가진다면 이 역시 「공직선거법」에서 금지하는 사조직에는 해당될 수 없다고 보아, 인터넷 내에서의 다양한 정치적 의견표현 및 활동 등을 인정함으로써 2000년대 초반과는 다른 입장을 나타냈다.

표현의 자유와 관련하여 ‘공익을 해할 목적으로 전기통신설비에 의하여 공연히 허위의 통신을 한 자를 형사 처벌’하는 전기통신기본법 제47조 제1항에 대한 위헌소원은 소위 미네르바 사건으로 불리며 세간의 큰 관심을 받았다.¹⁶⁾ 이 사건에서 현재는 위 법률조항 내 ‘공익’의 의미가 명확하지 않고 추상적이기 때문에 어떠한 표현행위가 공익을 저해하는 것인지 객관적으로 판단하기 힘들다고 보았으며, 이에 대한 판단은 구체적인 행위 상황, 당사자의 가치관 및 윤리관 등에 따라서 달리 판단될 수 있다고 보았다.¹⁷⁾

15) 대법원 2013. 11. 14. 선고 2013도2190 판결

16) 헌재 2010. 12. 28. 2008헌바157, 2009헌바88(병합)

17) “이 사건 법률조항은 표현의 자유에 대한 제한입법이며, 동시에 형벌조항에 해

이에 대한 보충의견으로 ‘허위사실에 대한 표현’도 ‘헌법이 보호하는 표현’의 범주에 들어가지만, 이에 대한 제한 요건인 공익 개념의 모호성·추상성·포괄성으로 인해 지나치게 광범위한 표현까지 규제가 될 가능성이 높고, 이는 장차 자신의 표현이 규제대상이 되는지 확신할 수 없는 사람들로 하여금 표현의 자유의 ‘위축 효과’를 가져올 것이기 때문에 ‘과잉금지의 원칙’에 위배된다는 의견도 제시되었다.¹⁸⁾ 나아가 이 사건 법률조항의 입법연혁과 관련 조항과의 체계적 해석을 통해 제시된 또 다른 보충의견에서는 허위의 개념에 주목하였다. 즉 허위라는 개념에는 거짓뿐만 아니라 형식의 오류까지 모두 포함될 수 있으므로 법률 용어로써 확대 해석 및 적용되지 않으려면 가능한 허위의 개념이 구체화 되거나 체계적 배치가 필요하다는 것이다.

당하므로, 엄격한 의미의 명확성원칙이 적용된다. 그런데 이 사건 법률조항은 “공익을 해할 목적”의 허위의 통신을 금지하는바, 여기서의 “공익”은 형벌조항의 구성요건으로서 구체적인 표지를 정하고 있는 것이 아니라, 헌법상 기본권 제한에 필요한 최소한의 요건 또는 헌법상 언론·출판의 자유의 한계를 그대로 법률에 옮겨 놓은 것에 불과할 정도로 그 의미가 불명확하고 추상적이다. 따라서 어떠한 표현행위가 “공익”을 해하는 것인지, 아닌지에 관한 판단은 사람마다의 가치관, 윤리관에 따라 크게 달라질 수밖에 없으며, 이는 판단주체가 법전문가라 하여도 마찬가지이고, 법집행자의 통상적 해석을 통하여 그 의미내용이 객관적으로 확정될 수 있다고 보기 어렵다. 나아가 현재의 다원적이고 가치상대적인 사회구조 하에서 구체적으로 어떤 행위상황이 문제되었을 때에 문제되는 공익은 하나로 수렴되지 않는 경우가 대부분인바, 공익을 해할 목적이 있는지 여부를 판단하기 위한 공간간 형량의 결과가 언제나 객관적으로 명백한 것도 아니다. 결국, 이 사건 법률조항은 수범자인 국민에 대하여 일반적으로 허용되는 ‘허위의 통신’ 가운데 어떤 목적의 통신이 금지되는 것인지 고지하여 주지 못하고 있으므로 표현의 자유에서 요구하는 명확성의 요청 및 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배하여 헌법에 위반된다.” (헌법재판소 2010. 12. 28. 2008헌바157, 2009헌바88(병합))

- 18) “표현이 어떤 내용에 해당한다는 이유만으로 표현의 자유의 보호영역에서 애당초 배제된다고는 볼 수 없으므로, ‘허위사실의 표현’도 헌법 제21조가 규정하는 언론·출판의 자유의 보호영역에는 해당하되, 다만 헌법 제37조 제2항에 따라 제한될 수 있는 것이다. 그런데 이 사건 법률조항을 당해 사건에서와 같이 공익을 해할 목적의 허위사실을 내용으로 하는 통신에 적용하는 것은, ‘공익’ 개념의 모호성, 추상성, 포괄성으로 말미암아 필연적으로 규제되지 않아야 할 표현까지 다 함께 규제하게 되어 과잉금지원칙에 어긋난다. 나아가 이 사건 법률조항은, 자신이 행하고자 하는 표현이 규제의 대상이 아니라는 확신이 없는 기본권 주체로 하여금 규제를 받을 것을 우려하여 스스로 표현행위를 억제하도록 할 가능성이 높은바, 제재에 대한 두려움으로 인하여 표현이 억제된다면, 표현의 자유의 기능은 훼손될 수밖에 없다. 결국, 이 사건 법률조항은 과잉금지원칙에 위배하여 표현의 자유를 침해하는 것으로서 헌법에 위반된다.” (헌재 2010. 12. 28. 2008헌바157, 2009헌바88(병합))

반면 2인의 반대 의견은 공익과 허위의 개념이 모두 불명확하지 않다고 보았다. 19) 또한 “전기통신설비에 의한 허위사실의 유포는 강한 파급력을 가진 점, 명백한 허위의 사실이라도 통신이용자들에 의하여 자율적으로 신속하게 교정되기가 매우 어려운 점, 허위사실을 둘러싼 장시간의 논쟁에 막대한 사회적 비용이 소모될 수 있는 점 등”을 참작하여 통상의 표현행위보다 엄격하게 규제할 필요성을 제기했다. 즉 인터넷 공간이 가지는 특성으로 말미암아 침해된 표현의 자유 회복이 어려울 수 있다는 것인데, 이는 인터넷 공간이 가지는 탄력성을 어떻게 해석해야 할 것인지에 대한 과제를 남긴다.

그러나 최근 인터넷 공간 내 유포되는 정보 및 의견들에 대해 현실 공간보다 더 유효적절하게 대응할 수 있다고 본 일련의 현재 결정에 비춰보면, 20) 21) 발전된 기술이 허위 표현이나 잘못된 표현을 교정하는 데 있어서 점차 효과적이고 실질적인 대응 방안으로 간주되고 있다는 점을 엿볼 수 있다.

한편 “인터넷신문의 고용 요건을 규정한 신문법 시행령 등 위헌확인 사건” 결정에서는 ‘인터넷언론사’에 대한 현재의 입장이 담겨 있다. 22) 현재는 인터넷언

19) “이 사건 법률조항은 “공익을 해할 목적”이라는 초과주관적 구성요건을 추가하여 ‘허위의 통신’ 가운데 구성요건해당성이 인정되는 행위의 범위를 대폭 축소시키고 있는바, 초과주관적 구성요건 부분에 대하여 객관적 구성요건 행위와 같은 정도의 명확성을 요구할 것은 아니다. 한편 법률상 ‘공익’ 개념은 ‘대한민국에서 공동으로 사회생활을 영위하는 국민 전체 내지 대다수 국민과 그들의 구성체인 국가사회의 이익’을 의미하고, 공익을 ‘해할 목적’은 행위의 주요 목적이 공익을 해하는 것인 때를 의미하는바, 그 의미가 불명확하다고 보기 어렵다. 다음으로 “허위의 통신” 부분에 관하여 살펴보면, 일반적인 ‘허위’의 관념은 내용의 거짓과 명의를 거짓을 모두 포괄하는 점 및 다른 형사처벌 규정에서의 ‘허위’ 개념의 용례에 비추어 볼 때, 이 사건 법률조항의 “허위의 통신”에서 ‘내용이 거짓인 통신’이 배제된다는 해석은 불가능하다. 한편 ‘내용의 허위’란 내용이 진실에 부합하지 않는 것으로서, 전체적으로 보아 ‘의견 표명’이나 ‘제안’이라고 볼 수 있는 경우는 이에 해당하지 아니한다. 결국 이 사건 법률조항의 “허위의 통신”은 그 의미가 명확하고, 죄형법정주의의 명확성원칙에 위배되지 않는다.” (헌재 2010. 12. 28. 2008헌바157, 2009헌바88(병합))

20) “문서나 인쇄물은 전달되는 정보 및 의견에 대해 즉시 교정이 가능하지 않고 즉석에서 쌍방의 소통이 이루어지는 데 한계가 있으므로, 문서나 인쇄물을 이용한 무분별한 흑색선전, 진실을 왜곡한 의혹제기, 편파적 의견이나 부당한 표현, 허위 사실유포나 비방 등으로 야기될 수 있는 선거의 공정성 훼손행위에 대하여 인터넷 공간처럼 유효적절하게 대처할 수 있는 방법이 제한적이다.” (헌재 2016. 12. 29. 2015헌마509)

21) 헌재 2016. 6. 30. 2014헌바253; 2018. 7. 26. 2017헌가11

론사에만 적용되는 고용조항 및 확인조항에 대해서 “언론의 자유에 의하여 보호되는 것은 정보의 획득에서부터 뉴스와 의견의 전파에 이르기까지 언론의 기능과 본질적으로 관련되는 모든 활동이다. 이런 측면에서 고용조항과 확인조항은 인터넷신문의 발행을 제한하는 효과를 가지고 있으므로 언론의 자유를 제한한다”고 판단했다. 특히 해당 결정에서는 급속한 기술발전에 따라 인터넷언론사에 대한 규제 역시 이에 맞춰 유연하게 대응해야 할 필요성을 인정했다. 인터넷언론사가 비록 부정확한 보도, 거짓 보도, 부실 보도 그리고 공중도덕이나 사회윤리에 어긋나는 보도를 함으로써 피해를 발생시킨다고 하더라도 이미 신문법이나 언론중재법 등에 이를 제재할 수 있는 수단이 존재하고, “인터넷의 특성상 독자들은 수동적으로 인터넷신문을 받아 읽는 데 그치지 아니하고 적극적으로 기사를 선택하여 읽고 판단하며 반응”하기에 별도의 추가적인 장치는 불필요하다고 판시했다. 더욱이 인터넷언론사가 야기하는 문제점으로 지적되고 있는 기사의 품질 저하 및 그로 인한 피해는 인터넷언론사의 문제가 아니라 “주요 포털사이트의 검색에 의존하는 인터넷신문의 유통구조로 인한 것이므로, 인터넷신문이 포털사이트에 의존하지 않고 독자적으로 유통될 수 있는 방안을 마련하는 것이 이런 문제를 해결하기 위한 더 근원적인 방법”이라고 판단했다. 나아가 “급변하는 인터넷 환경과 기술 발전, 매체의 다양화 및 신규 또는 대안 매체의 수요 등을 감안하더라도, 취재 및 편집 인력을 상시 일정 인원 이상 고용하도록 강제하는 것이 인터넷신문의 언론으로서의 신뢰성을 제고하기 위해 반드시 필요하다고 보기도 어렵다”고 판단했다. 반면 이에 대한 2인의 반대 의견은 종이신문과 비교했을 때 상대적으로 설치 및 운영이 용이하고, 한계가 없으며 파급력이 큰 인터넷언론사의 특성에 따라 고용조항이나 확인조항은 합리적인 차별이라고 보았다.

인터넷 공간에서의 표현의 자유에 대한 국내 판결 흐름은 ‘인터넷 실명제’에 대한 현재 결정에서도 파악할 수 있다. 인터넷 실명제는 「공직선거법」과 정보통신망법에 각각 2005년, 2007년에 처음 신설되어 존재해왔다. 「공직선거법」에서는 선거운동 기간 중에 인터넷언론사 홈페이지 게시판에 게시되는 정당·후보

22) 헌재 2016. 10. 27. 2015헌마1206, 2016헌마277(병합)

자 관련 글과 관련하여 적용되는 ‘한시적 실명제’ 조항이, 정보통신망법에서는 인터넷 게시판을 설치·운영하는 정보통신서비스 제공자에게 게시판에 의견을 게시하는 이용자의 본인확인을 의무적으로 하도록 하는 ‘상시적 실명제’ 조항이 규정되었다. 하지만 정보통신망법의 상시적 실명제는 2012년 8월 폐지된 바 있고, 「공직선거법」 내 한시적 실명제의 경우 세 차례의 합헌 결정 이후 2021년 최종 위헌 결정이 났다. 이 과정에 대해서 살펴보도록 하겠다.

현재는 2007년 1월 도입되어 그 적용 범위가 계속 확대되어온 ‘인터넷게시판에 대한 본인확인제’(상시적 실명제)를 규정한 ‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률’(2008. 6. 13. 법률 제9119호로 개정된 것, 이하 ‘정보통신망법’) 제44조의5 제1항 제2호, 같은 법 시행령(2009. 1. 28. 대통령령 제21278호로 개정된 것) 제29조와 제30조 제1항이 인터넷게시판 이용자의 표현의 자유는 물론 인터넷게시판을 운영하는 정보통신서비스 제공자의 언론의 자유를 침해한다고 보아 2012년 8월 23일 재판관 전원일치로 위헌 결정을 내렸다.²³⁾

인터넷게시판을 설치·운영하는 정보통신서비스 제공자에게 게시판 이용자로 하여금 본인확인절차를 거쳐야만 게시판에 정보를 게시할 수 있도록 하는 조치를 마련할 의무를 부과하는 제도가 ‘본인확인제’다. 1990년대 후반 인터넷이 상용화 되면서 당시 이용량이 급증한 대형 포털에서 발견된 이용자들의 책임의식 결여에 따른 “언어폭력, 명예훼손, 불법정보의 유통 등 역기능”도 함께 증가했는데, 이러한 현상의 원인이 인터넷의 익명성에 있다고 판단되어 2007년부터 시행된 제도다.²⁴⁾ 당시 주로 사용되던 본인확인제는 게시판을 이용하고자 하는 이용자가 자신의

23) 현재 2012. 8.23. 2010헌마47

24) 당시 이러한 조치를 요구한 방송통신위원회는 본인확인제가 필요한 이유로 다음과 같은 의견을 제시했다. “첫째, 이 사건 법령조항들은 인터넷 이용자로 하여금 보다 책임 있는 공론의 장을 형성하도록 유도하고 게시판을 건전하고 안전하게 이용할 수 있도록 하여 건전한 인터넷 문화를 형성하고자 하는 것으로서 실명을 노출하는 것이 아닌바, 과잉금지원칙에 위배하여 익명표현의 자유를 침해하지 않는다. 둘째, 본인확인제는 인터넷 이용자가 스스로의 의사에 의하여 공개된 게시판에 글을 게시하는 과정에서 본인확인을 하는 것이므로 사생활의 비밀과 자유에 의하여 보호되는 영역이라고 할 수 없고, 이 사건 법령조항들은 게시판 이용자의 본인확인절차를 위한 것일 뿐 개인정보를 수집할 목적으로 규정된 조항은 아니므로 개인정보자기결정권을 제한하지 않는다”는 것이다. (현재 2012. 8.23. 2010헌마47)

개인정보를 본인확인서비스를 제공하는 제3의 업체에 제공하여 본인인증을 하는 방법이였다.

애초에 이용량이 많은 인터넷게시판을 적용대상으로 하였기 때문에 초기 그 적용대상은 “정보통신서비스 제공자 중 일일 평균 이용자 수 30만 명 이상의 포털서비스 제공자 및 전문손수제작물매개서비스 제공자, 일일 평균 이용자 수 20만 명 이상의 인터넷언론서비스 제공자가 본인확인조치의무 대상자였다. 그 후 2009년 1월 28일 정보통신망법 시행령 제30조 제1항의 개정으로 그 대상자는 서비스 유형에 관계없이 일일 평균 이용자 수 10만 명 이상인 정보통신서비스 제공자로 확대”되었다.²⁵⁾ 본인확인제 요구를 받는 대상은 갈수록 증가하여 2011년에 146개에 이르러 거의 “전면적 수준의 본인확인제가 실시되는 것과 유사한 상황이 되었다.”²⁶⁾

본인확인제라는 상시적 실명제의 위헌 여부에 대해서 현재는 본인확인제가 위에서 언급한 인터넷의 폐해를 방지함에 있어 적합한 수단인 것은 맞지만 ‘침해의 최소성’과 ‘법익의 균형성’이 인정되지 않아 과잉금지원칙에 위배된다고 최종 판단했다. 우선 침해의 최소성과 관련하여 주 요지는 이 사건 법령조항들이 표방하는 입법목적은 다른 법적·기술적 수단에 의해서 충분히 달성될 수 있다는 것이다. 즉 “현행 형사법 및 정보통신망법에 의하더라도 불법정보 등 게시물에 대한 제재수단이 이미 마련되어 있고, 현재의 기술수준에서 사후적으로 불법정보 등 게시자의 신원을 확인하는 것이 불가능한 것”이 아니기 때문에 “본인확인제 이외의 여러 규제조항들의 엄정한 집행을 통하여 불법정보 등 게시의 단속 및 처벌이 실질적으로 이루어진다면 본인확인제의 실시 이상의 높은 일반예방 효과를 기대”할 수 있다고 판단했다.

법익의 균형성의 경우 본인확인제 실시를 통해서 얻는 공익의 효과는 실질적으로 달성되고 있다고 보기 어려운 반면,²⁷⁾ 본인확인제에 의한 “익명표현의 자유의

25) 헌재 2012. 8.23. 2010헌마47

26) 헌재 2012. 8.23. 2010헌마47

27) “표현의 자유는 민주주의의 근간이 되는 중요한 헌법적 가치이므로 표현의 자유의 사전 제한을 정당화하기 위해서는 그 제한으로 인하여 달성하려는 공익의 효과가 명백하여야 한다. 그런데 이 사건 법령조항들의 경우, 우리 법상의 규제가 규범적으로 또는 현실적으로 적용되지 아니하는 통신망이 존재하고 그에 대한 인

제한”은 매우 중대함으로 보호될 필요성이 강하게 요구된다는 점에서 인정되지 않는다고 판시했다. 더욱이 “익명이나 가명으로 이루어지는 표현은, 외부의 명시적·묵시적 압력에 굴복하지 아니하고 자신의 생각과 사상을 자유롭게 표출하고 전파하여 국가권력이나 사회의 다수의견에 대한 비판을 가능하게 하며, 이를 통해 정치적·사회적 약자의 의사 역시 국가의 정책결정에 반영될 가능성을 열어 준다는 점에서 표현의 자유의 내용에서 빼놓을 수 없는 것”인데, 인터넷 공간의 경우 “인터넷이 가지는 정보전달의 신속성 및 상호성과 결합하여 현실 공간에서의 경제력이나 권력에 의한 위계구조를 극복하여 계층·지위·나이·성 등으로부터 자유로운 여론을 형성함으로써 다양한 계층의 국민 의사를 평등하게 반영하여 민주주의가 더욱 발전되게 한다”는 것이다. 따라서 위 판시내용에 따르면 표현의 자유 증진을 위해서는 인터넷 익명성이 더욱 강하게 보호되어야 할 필요가 있다.

나아가 인터넷은 전세계를 망라하는 거대한 집합체로 다양한 국적의 사람들이 접속할 수 있으므로 가능한 개방성과 보편성을 가질 필요가 있으며, 따라서 규제 제도 역시 세계적인 추세와 동떨어진다면 손쉽게 회피될 수 있다. 그런 측면에서 볼 때, 해외 주요 국가들은 국가가 아닌 민간의 자율규제를 통해서 불법 정보에 대응하고 있는바, 이러한 흐름에 국내 규제 체계도 맞출 필요가 있다는 것이다.²⁸⁾

한편 한시적 실명제는 상시적 실명제가 폐지되고 난 이후에도 최근까지 유지되어 왔다. 한시적 실명제는 ‘선거기간 중’에만 적용되는 제도로서 선거기간 중

터넷 이용자의 자유로운 접근이 가능함에도 외국의 입법례에서 찾아보기 힘든 본인확인제를 규정함으로써 국내 인터넷 이용자들의 해외 사이트로의 도피, 국내 사업자와 해외 사업자 사이의 차별 내지 자의적 법집행의 시비로 인한 집행 곤란의 문제를 발생시키고 있는바, 결과적으로 당초 목적과 같은 공익을 실질적으로 달성하고 있다고 보기 어렵다. 인터넷은 전세계를 망라하는 거대한 컴퓨터 통신망의 집합체로서 개방성을 그 주요한 특징으로 하므로 외국의 보편적 규제와 동떨어진 우리 법상의 규제는 손쉽게 회피될 수 있고, 그 결과 우리 법상의 규제가 의도하는 공익의 달성은 단지 허울 좋은 명분에 그치게 될 수 있음을 간과한 것이다.” (헌재 2012. 8.23. 2010헌마47)

28) “미국이나 영국의 경우 인터넷상의 유해 정보에 대한 규제를 원칙적으로 업계의 자율에 맡기고 있고, 독일 등 유럽의 많은 국가들 역시 민간 주도의 자율규제를 기초로 하여 인터넷서비스 제공자의 책임제한이나 면책요건을 정하는 방식으로 관계 법령을 수립하고 있으며, 일본의 경우에도 불법·유해정보가 게시되는 때에 민관(民官)이 협조하여 사후적으로 대처하도록 규율하고 있는 등 대부분의 주요 국가들은 본인확인제와 같은 적극적인 게시판 이용규제를 시행하고 있지 않다.” (헌재 2012. 8.23. 2010헌마47)

특히 난무하는 상대 후보에 대한 불법 정보를 방지하기 위한 것이었다. 한시적 실명제는 2005년 8월 선거법에 처음 도입되었다. 2010년 2월 25일 헌재는 재판관 7대 2의 의견으로 합헌을 선고했다. 2015년 7월 30일 헌재는 다시 재판관 5대 4의 의견으로 합헌 결정을 내린 바 있다. 그러다가 헌재는 이 규정에 대해 2021년 1월 28일 재판관 6대 3 의견으로 위헌 결정을 내렸다. 11년여에 걸쳐 한시적 실명제에 대한 헌재의 의견은 점차 위헌으로 그 흐름이 이동되어왔다고 볼 수 있다.

〈표 2-1〉 한시적 실명제에 대한 헌재 결정 흐름(과잉금지의 원칙 관련)

	2008헌마324 (2010. 2. 25.)	2012헌마734 (2015. 7. 30.)	2018헌마456 (2021. 1. 28.)
	합헌, 7대 2	합헌, 5대 4	위헌, 6대 3
결정	<ul style="list-style-type: none"> - 후보자에 대한 인신공격과 흑색선전 난무 그리고 소수에 의한 여론 왜곡이 심각하여 선거의 평온과 공정이 위협받아 사회경제적 손실과 부작용 발생할 가능성 있음 - 인터넷 특성상 정보 왜곡이 쉽고 허위사실 유포가 빠르게 짧은 선거기간 동안 이를 회복하기가 불가능함 - 현행 사후적 규제수단만으로는 실질적인 권리구제가 이뤄지기 힘들 - 실명제 적용 기간이 선거운동기간 중이고, 정당 후보자에 대한 지지반대의 글에만 한정되었으며, 실명이 노출되는 것이 아니라 실명확인 표시만 나타나 최소한의 침해 - 실명확인제로 얻는 이익이 실명확인 과정에서 겪는 사익보다 더 큼 	<ul style="list-style-type: none"> - 기본적으로 앞선 판결과 동일한 논지를 가짐 + 인터넷언론사의 공신력이 높아짐으로써 홈페이지 게시판에 게재되는 불법 정보에 대한 파급력도 높아짐 + 실명확인방법이 더 용이한 방법으로 개선되어 이용자에 대한 편의성 향상 	<ul style="list-style-type: none"> - 후보자에 대한 인신공격과 흑색선전으로 인한 사회경제적 손실 및 부작용이 있으며 한시적 실명제가 이를 방지할 수 있다는 면에서 규제 필요성은 있으나, 해당 제도로 인해 인터넷이 형성한 ‘사상의 자유 시장’ 내 다양한 의견 교환이 억제되어 표현의 자유가 위축될 위험이 큼 - 선거운동기간은 어느 때보다 긴요하고 정치적 의사표현을 자유롭게 해야 할 핵심적 기간임 - 이미 존재하는 사후적 규제제도와 기술을 통해서 선거 공정성은 충분히 확보될 수 있음

--	--	--	--

한시적 실명제에 대한 초기 헌재결정에서 쟁점사항이 된 법률조항은 “인터넷언론사에 대하여 선거운동기간 중 당해 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에 정당·후보자에 대한 지지·반대의 글을 게시할 수 있도록 하는 경우 실명을 확인받도록 하는 기술적 조치를 할 의무, 위와 같은 글이 “실명인증”의 표시가 없이 게시된 경우 이를 삭제할 의무를 부과한 구 「공직선거법」(2008. 2. 29. 법률 제8879호로 개정되고, 2010. 1. 25. 법률 제9974호로 개정되기 전의 것) 제82조의6 제1항, 제6항, 제7항이다.²⁹⁾ 위 결정에서 한시적 실명제가 합헌이 된 주요 근거는 위 조항이 ‘과잉금지원칙’에 위배되지 않아 표현의 자유를 침해한다고 할 수 없다는 것이다. 이는 위 조항이 과잉금지원칙에 위배된다고 주장한 2인의 반대의견에서도 가장 분명하게 대비되는 부분이다.

헌재가 한시적 실명제 조항의 합헌을 결정함에 있어 제시한 주요한 이유는 첫째, 후보자에 대한 인신공격과 흑색선전이 난무하여 여론 왜곡 가능성이 높아 사회경제적 손실과 부작용이 발생할 가능성이 높다는 것, 둘째 실명제를 통해 이러한 손실 및 부작용이 줄어들고 이로 인해 선거의 공정성을 확보할 수 있으므로 적합한 수단이라는 점, 셋째 인터넷 공간의 특성상 정보의 왜곡이 쉽고 불법 정보가 빠르고 광범위하게 유포되어 선거운동기간이라는 짧은 기간 동안 이를 회복하는 것은 불가능에 가까운 상황에서 현행 사후적 구제 수단으로는 이에 실효적으로 대응할 수 없다는 것 등으로 요약된다.³⁰⁾ 이러한 견해를 통해 당시의

29) 헌재 2010. 2. 25. 2008헌마324

30) “선거기간 중 인터넷홈페이지의 게시판·대화방 등에서 후보자에 대한 인신공격과 흑색선전이 난무하는 경우가 많고, 부당한 선거운동이나 소수에 의한 여론 왜곡으로 선거의 평온과 공정이 위협받을 가능성이 있기 때문에, 이 사건 법률조항은 이로 인한 사회경제적 손실과 부작용을 방지하고 선거의 공정성을 확보하기 위한 것이므로 목적의 정당성이 인정된다. 정당·후보자에 대한 지지·반대의 글을 게시할 수 있도록 하는 경우에는 실명확인을 거치도록 함으로써 후보자에 대한 인신공격이나 각종 흑색선전이 줄어들 수 있고, 이로 인하여 선거의 공정성의 확보 효과를 거둘 수 있음이 예상되므로 수단의 적합성도 인정되고 그 제한의 실효성이 의심된다는 이유만으로는 이를 부정할 수는 없다고 할 것이다. 인터넷의 특성상 흑색선전이나 허위사실이 빠르게 유포되어 정보의 왜곡이 쉬울 뿐만 아니라 특히 짧은 선거운동기간(대통령 선거 23일, 국회의원, 지방자치단체의 의회의원 및 장 선거 14일, 「공직선거법」 제49조 제1항, 제59조) 중 이를 치유하기란 불가

현재는 인터넷 공간을 표현의 자유를 확장시키는 공론장 보다는 불법 정보가 손쉽게 제작 및 유통되는 장으로 바라보고 있음을 알 수 있다. 이러한 견해는 다른 헌재 결정에서도 관찰된다.³¹⁾

한편 재판관 2인의 반대이견은 오히려 선거운동기간이야말로 정치적 표현의 자유가 보장받아야 하는 시기인데 인터넷 게시판에서 정치적 익명표현을 규제할 경우 이는 국민으로 하여금 자기검열과 비판적 표현을 자제하게 함으로써 표현의 자유에 대한 위축 효과를 가져올 것이라고 보았다. 특히 당시의 한시적 실명제가 불법 정보를 막기 위한 실질적인 수단인지 알 수 없는 상황에서 “위법한 표현행위가 감소될 것이라는 추상적인 가능성만으로 해악적 익명표현 뿐만 아니라 유익한 익명표현까지 사전적이고 포괄적으로 규제하는 것은 정치적 의사표현을 위축시켜 선거의 공정이라는 입법목적 달성에 오히려 장애가 된다”고 판단했다.

이러한 헌재 결정의 논지는 2015년 7월 30일 선고된 한시적 실명제에 대한

능하므로 결국 선거결과와 왜곡우려가 크다는 점에서, 현행법상 명예훼손에 관한 법리나 후보자비방죄로 규제하는 사후적 규제수단만으로는 선거에 있어 당선을 목적으로 하는 정당·후보자의 실질적인 권리구제가 이루어 질 수 없고, 같은 이유로 삭제명령 또는 삭제조치 전 이용자에 대하여 이의신청 등의 절차를 두기도 어렵다. 이와 같은 사정과 실명확인 기간을 ‘선거운동기간 중’으로 한정할 점, 대상을 ‘정당·후보자에 대한 지지·반대의 글’에 한정할 점, 인터넷이용자의 실명이 표출되지 않고 다만 ‘실명확인’ 표시만이 나타나는 점을 함께 고려하면, 이 사건 법률조항은 피해를 최소화하기 위한 요건을 갖추었으며 달리 덜 제약하면서도 같은 효과를 달성할 수 있는 수단이 명백히 존재한다고 볼 수도 없으므로, 침해의 최소성이 인정된다. 인터넷에 의한 허위사실 유포 등으로 인하여 후보자의 인격권 침해, 선거의 공정과 평온의 훼손 및 소수인에 의한 여론 왜곡 등의 피해 방지라는 이 사건 실명확인제로 얻는 공익이, 인터넷언론사 이용자가 실명확인 과정에서 겪는 불편함이나 글을 게시하면서 겪게 될 수 있는 주저함, 인터넷언론사의 비용발생 또는 이용자 수의 감소 등의 사익보다 비중이 더 크므로 법익의 균형성도 인정된다. 결국 이 사건 법률조항은 과잉금지의 원칙 등에 위배되어 표현의 자유를 침해한다고 할 수 없고, 청구인이 주장하는 적법절차의 원칙에 위배되거나 직업수행의 자유를 침해한다고 할 수 없다.” (헌재 2010. 2. 25. 2008헌마 324)

31) 현재는 “극심한 중상모략, 인신공격, 흑색선전이 난무하였던 과거의 선거문화에서 점차 탈피되고 있는 것으로 보이는 하나, 현재 시점에서 특정 선거가 도래하기 훨씬 이전부터 임박한 시기까지 사이에 장기간에 걸쳐 ‘후보자가 되고자 하는 자’와 그 가족의 신분적·사회적 지위나 활동 등을 둘러싸고 근거가 희박한 의혹이나 소문, 사실 적시를 빙자한 부당한 의견이나 평가 등을 제기하고 언론매체나 인터넷 등을 통해 확대 재생산되는 경우는 여전히 비밀비재하다”하고 보았다. (헌재 2013. 6. 27. 2011헌바75)

헌법소원 심판사건에서도 그대로 이어졌다.³²⁾ 실명확인조항은 흑색선전과 거짓 말 선거가 난무하는 우리나라의 선거문화와 신속하고 광범위한 정보 왜곡을 가능하게 하는 인터넷의 특성으로 말미암아 선거의 공정성을 확보할 수 있는 수단이라는 것이다. 차이가 있다면 실명제가 적용되는 인터넷언론사의 ‘공신력’을 높게 평가하여 인터넷언론사 홈페이지 내 게재되는 불법 정보의 파급력도 이에 맞춰 높게 해석하고 있다는 점과³³⁾ 실명확인방법이 용이한 방법으로 개선되어 이용자에 대한 편의성이 향상되었다는 것을 덧붙이고 있다. 한편 2015년 7월 30일 선고된 2012헌마734 결정에서 반대의견의 주요 논거는 2010년 2월 25일 선고한 2008헌마324 결정에서 크게 달라진 것은 없는 것으로 보인다. 그러나 반대의견이 기존 2인에서 4인으로 늘어났다. 상당한 인식 변화라고 볼 수 있다.

현재는 2021년 1월 28일 선거운동기간 중 인터넷언론사 홈페이지 게시판 등에 “정당·후보자에 대한 지지·반대 등의 정보를 게시하는 경우 실명을 확인받는 기술적 조치를 하도록 정한 「공직선거법」 조항을 비롯하여 행정안전부장관 및 신용정보업자는 실명인증자료를 관리하고 중앙선거관리위원회가 요구하는 경우 지체 없이 그 자료를 제출해야 하며, 실명확인을 위한 기술적 조치를 하지 아니하거나 실명인증의 표시가 없는 정보를 삭제하지 않는 경우 과태료를 부과하도록 정한 「공직선거법」 조항”이 이용자의 익명표현의 자유 및 개인정보자기결정권과 인터넷언론사의 언론의 자유를 침해하여 “위헌”이라고 판단했다. 이는 그동안 현재가 견지해온 한시적 실명제에 대한 입장과는 상반된 것으로 그 의미가 있다.

32) 현재 2015. 7. 30. 2012헌마734

33) “인터넷 정보는 복제성, 확장성, 신속성을 가지고 있어 과거의 전통적인 다른 방법보다 신속하고 광범위하게 전파될 수 있다. 특히 인터넷언론사는 개인의 홈페이지나 블로그 등 기타 인터넷 사이트와 비교하여 상대적으로 높은 공신력과 지명도를 가지고 있으므로 접속자 수가 월등히 많고, 그로 인해 인터넷언론사의 홈페이지의 게시판·대화방에 게시된 정보들은 보다 신속하고 광범위하게 유통될 수 있다. 따라서 그로 인해 발생할 수 있는 선거의 공정성에 대한 훼손과 개인적 피해는 종래의 고전적인 수단이나 개인의 인터넷홈페이지의 게시판 등을 이용한 수단과 비교할 수 없을 정도로 확대될 수 있다. 따라서 선거운동기간 중에 인터넷언론사 홈페이지의 게시판·대화방 등에 선거관련 정보가 게시되는 경우에는 선거의 공정성 확보를 위해 그에 상당한 조치를 취해야 할 필요성이 더욱 크다고 할 수 있다.” (현재 2015. 7. 30. 2012헌마734)

현재는 2021. 1. 28. 선고 2018헌마456등 결정에서 인터넷언론사 홈페이지 게시판에 적용되는 실명확인 기술은 “인터넷이 형성한 ‘사상의 자유시장’에서의 다양한 의견 교환을 억제하고, 이로써 국민의 의사표현 자체가 위축될 수 있으며, 민주주의의 근간을 이루는 자유로운 여론 형성이 방해될 수 있다”고 판시했다. 또 “선거운동기간 중 정치적 익명표현의 부정적 효과는 익명성 외에도 해당 익명표현의 내용과 함께 정치적 표현행위를 규제하는 관련 제도, 정치적·사회적 상황의 여러 조건들이 아울러 작용하여 발생하므로, 모든 익명표현을 사전적·포괄적으로 규율하는 것은 표현의 자유보다 행정편의와 단속편의를 우선함으로써 익명표현의 자유와 개인정보자기결정권 등을 지나치게 제한한다”고 판단했다. 즉 인터넷 공간의 본질은 그 안에서 누구나 의견을 자유롭게 교환할 수 있어야 하고, 따라서 표현의 자유는 더 광범위하게 보장되어야 할 필요가 있다는 것이다.

현재는 특히 이러한 보장은 정치적 의견 표현을 자유롭게 행사해야 하는 ‘선거운동기간’에 더 중요하므로, 이 시기의 익명표현의 제한은 “추상적 가능성”에 의한 제한이 아니라 “구체적 위협”에 기초해야 한다고 판단했다.³⁴⁾

나아가 앞서 살펴본 한시적 실명제에 대한 반대의견과 마찬가지로 실명확인 조항이 추구하는 입법목적은 다른 수단으로 충분히 달성될 수 있다고 보았다. 여기에는 “정보통신망을 이용한 선거운동 규제를 통하여 「공직선거법」에 위반되는 정보의 유통을 제한하는” 「공직선거법」과 정보통신망법에 근거한 “사생활 침해나 명예훼손 등의 침해를 받은 사람에게 인정되는 삭제요청 등의 수단이나 임시조치 등”과 같은 사후적 제재수단이 활용될 수 있고 무엇보다 기본권을 제약하지 않고도 선거의 공정성을 확보할 수 있는 “새로운 수단”을 도입할 수 있다고 판단했다. 현재는 법률을 위반한 자를 추적하고 특정할 수 있는 기술의 발전이 인터넷 내 공정성을 담보하는 수단 중 하나로 작용할 수 있기에 실명확인 조항 역시 과잉금지원칙에 반한다고 판단했다.

34) “정치적 의사표현을 자유롭게 할 수 있는 핵심적 기간이라 볼 수 있는 선거운동기간 중 익명표현의 제한이 구체적 위협에 기초한 것이 아니라 심판대상조항으로 인하여 위법한 표현행위가 감소할 것이라는 추상적 가능성에 의존하고 있는 점, 심판대상조항의 적용대상인 “인터넷언론사”의 범위가 광범위하다는 점까지 고려하면 심판대상조항으로 인한 기본권 제한의 정도는 결코 작다고 볼 수 없다.” (헌재 2021. 1. 28. 2018헌마456등)

한편 이에 대한 3인의 반대의견은 그동안 한시적 실명제에 대한 합헌 결정을 내린 판시사항과 유사하다. 인터넷 공간이기 때문에 오히려 정보가 더 급속하고 광범위하게 확대 재생산될 수 있고, 인터넷 공간에서 나타날 수 있는 정보의 편향 및 편견 등과 연결됨으로써 선거의 공정성은 회복될 수 없는 수준으로 훼손될 가능성이 있다는 것이다. 주목할 만한 부분은 인터넷 언론사도 여론 형성에 영향을 미치는 공중 매체로서 그에 걸맞은 공적 책임이 부과된다는 의견이다. 특히 “인터넷언론사의 범위가 넓은 것은 그 설립과 운영의 진입장벽이 낮다는 점과 연관된 것이고, 인터넷매체가 언론의 기능을 하고 있다면 그에 걸맞은 객관성과 독립성을 유지할 책임이 있다”고 강조했다.³⁵⁾

최근 인터넷 공간 내 허위조작정보가 증가함에 따라 사회적 문제로 대두되고 있으며, 이에 대한 대안으로 언론사들의 자율규제가 중요해진 것을 감안하면, 반대의견에서 제시하고 있는 인터넷언론사의 공적 책임은 강화되어야 함이 분명하다. 그러나 본인실명제나 실명확인 조항과 같이 일반적인 견해까지 모두 포괄적으로 규제할 수 있는 제재수단은 과잉금지의 원칙에 반한다는 비판에서 자유로울 수 없다. 따라서 건전한 비판과 같은 일반적인 정치적 의견의 표현과 상대방을 비방할 목적으로 게재되는 불법적인 의견(정보)의 표현은 엄격하게 구분되어야 할 필요성이 제기된다.

이와 관련하여 현재는 최근 “사람을 비방할 목적으로 정보통신망을 통하여 공공연하게 거짓의 사실을 드러내어 다른 사람의 명예를 훼손한 자를 형사처벌하도록 규정”한 정보통신망법 제70조 제2항이 과잉금지원칙에 반해 표현의 자유를 침해하지 않는다고 결정한 바 있다.³⁶⁾ 해당 결정에서 현재는 “다른 사람을 비방할 목적으로 정보통신망을 통해 공공연하게 거짓의 사실이 적시되면, 인터넷 등 정보통신망이 갖는 익명성·비대면성·전파성으로 말미암아 그 명예훼손적 표현행위에 대한 반론과 토론을 통한 자정작용이 사실상 무의미한 경우도 적지 않다”고 판시했다. 특히 사회적 문제로 대두된 신상털기 등으로 말미암아 한 개인에 대한 정보가 무차별적으로 정보통신망에 살포되기도 함으로써 피해자의 인격권이

35) 헌재 2021. 1. 28. 2018헌마456 등

36) 헌재 2021. 3. 25. 2015헌바438

침해되고 회복불능의 상황에 처해질 위험 또한 존재한다고 보았다. 특히 우리나라는 인터넷 이용이 상당한 정도로 보편화됨에 따라 정보통신망을 이용한 명예훼손 범죄가 급격히 증가하는 추세에 있고, 명예와 체면을 중시하는 전통적 가치관의 영향으로 정보통신망에서의 명예훼손적 표현행위로 피해를 입은 개인이 자살과 같은 극단적 선택을 하는 사례도 발생하는 등, 그 사회적 피해가 매우 심각한 상황이라고 진단했다. 현재는 한편으로는 표현의 자유의 보장 필요성을 인정하더라도, 다른 한편으로는 개인의 외적 명예라는 보호법익과 우리 사회의 특수성을 고려할 때, 정보통신망에 공연히 거짓의 사실을 적시하여 타인의 명예를 훼손하는 표현행위를 규제함으로써 인격권을 보호해야 한다는 필요성을 외면할 수 없다고 판단했다.³⁷⁾

즉 인터넷 공간에서 일반적인 정치적 견해 표명은 표현의 자유 측면에서 널리 보장받아야 마땅하지만, 타인의 권리를 침해하는 불법적인 정보(의견)는 보다 엄격하게 규제되어야 한다는 것이다. 위 결정에서는 그 조건으로 초주관적 구성요건인 ‘비방할 목적’과 ‘공공연한 거짓 사실의 적시’라는 행위태양이 충족되는 범위에서 명예훼손적 표현행위를 한정적으로 규제하는 것을 지지하였다. 대법원 판례에 따르면, 이때 비방할 목적이 있는지 여부와 거짓 사실의 여부는 별개의 구성요건으로서 드러난 사실이 거짓이라고 해서 비방할 목적이 당연히 인정되는 것은 아니다.³⁸⁾

한편 이러한 명예훼손적 표현행위에 대한 규제는 공적 인물이거나 국가기관인 경우 보다 엄격하게 적용되고 있다. 이와 관련하여 현재는 “명예훼손 관련 실정법을 해석·적용할 때에는 공적 인물과 사인, 공적 관심 사안과 사적인 영역에 속하는 사안 간에는 심사기준에 차이를 두어야 하고, 공적 인물의 공적 활동에 대한 명예훼손적 표현은 그 제한이 더 완화되어야 한다”는 기준을 제시하고 있다.³⁹⁾ 아울러 헌법재판소가 2013년 12월 26일 선고한 2009헌마747결정에서는 공직자의 공무집행과 직접적으로 연관되지 않는 사생활에 해당되는 사안도 공적 사안에 해당될 수 있다고 판단했다. 현재에 따르면 공직자의 자질·도덕성·청렴성에 관한

37) 헌재 2021. 3. 25. 2015헌바438

38) 대법원 2020. 12. 10. 선고, 2020도11471 판결

39) 헌재 1999. 6. 24. 97헌마265; 헌재 2013. 12. 26. 2009헌마747

사실은 그 내용이 개인적인 사생활에 관한 것이라 할지라도 순수한 사생활의 영역에 있다고 보기 어렵다. 이러한 사실은 공직자 등의 사회적 활동에 대한 비판 내지 평가의 한 자료가 될 수 있고, 업무집행의 내용에 따라서는 업무와 관련이 있을 수도 있으므로, 이에 대한 문제제기 내지 비판은 허용되어야 한다는 것이다.⁴⁰⁾

나아가 2020년 12월 10일 선고한 대법원의 2020도11471 판결에서는 “행위자의 주요한 동기와 목적이 공공의 이익을 위한 것이라면 부수적으로 다른 사익적 목적이나 동기가 포함되어 있더라도 비방할 목적이 있다고 보기는 어렵다”고 하면서 공익을 위한 의견표현은 특별한 사정이 없는 한 비방할 목적이 부정된다고 판시했다.⁴¹⁾ 이러한 논지는 많은 대법원 관례에서 발견되었다.⁴²⁾

인터넷 공간에서는 기존 방송 환경과 달리 이용자의 참여가 보다 적극적이고, 동시에 다양한 방법으로 의견을 개진할 수 있다. 인터넷 공간 내 나타나는 다양한 유형의 정치적 표현을 법원에서 어떻게 해석하고 있는지 살펴보는 것은 인터넷 공간 내 정치적 표현의 자유에 대한 흐름을 파악하는데 있어 중요하다.

2007년 3월 대법원은 한나라당 박근혜 대표에 대한 패러디포스터(제1게시물)와 오세훈 후보자에 대한 패러디포스트(제2게시물)를 3개의 인터넷 사이트에 올린 사건에 대한 판결을 선고했다. 이 판결에서 대법원은 두 게시물을 함께 게시하여 박근혜 대표와 오세훈 후보자를 연관시키면서 제1게시물이 오세훈 후보자에 대한 허위사실을 공표한 것에 해당된다고 판단한 원심⁴³⁾을 파기했다. 대법원에 따르면 해당 사건 제1게시물의 내용이 비록 오세훈 후보자가 소속된 한나라당 및 박근혜 대표에 관한 내용이기기는 하지만, 그 내용 중에는 오세훈 후보자와 직접적으로 관련됨으로써 그의 선거에 관한 신용을 실추시키거나 이에 영향을 미칠 수 있는 내용이 포함되어 있지 않으므로 이를 오세훈 후보자에 관한 사실을 공표한 것이라고 보기는 어렵다. 또 해당 사건 제2게시물은 일부

40) 헌재 2013. 12. 26. 2009헌마747

41) 대법원 2020. 12. 10. 선고, 2020도11471 판결

42) 대법원 2018. 11. 29., 선고, 2016도14678, 판결; 대법원 2011. 11. 24. 선고 2010도10864 판결; 대법원 2009. 6. 25., 선고, 2009도1936, 판결

43) 서울고법 2006. 11. 2. 선고 2006노1855 판결

인터넷사이트에 이 사건 제1게시물과 함께 게시되기는 하였으나, 위 둘은 각각 독립적인 게시물로서 다른 게시물들과 혼재되어 있는 상태이고, 하나의 게시물에 다른 게시물을 링크시키는 등 사실상 하나의 게시물로 볼 만한 사정도 찾아볼 수 없다고 판단했다. 사건 제2게시물이 이 사건 제1게시물을 오세훈 후보자와 연관시키고 있다고 볼 수도 없다는 것이다.⁴⁴⁾ 대법원에 따르면 인터넷 게시판의 특성상 여러 게시물들이 한 공간에 함께 올라가기 때문에 두 게시물이 연결되어 있다는 특별한 사정이 게시물에 있지 않은 한 두 게시물을 하나의 게시물로 판단할 수는 없는 것이다.

한편 대법원은 2008년 9월 25일 인터넷 홈페이지에 이용자가 자체 제작한 콘텐츠 일명 UCC(User Created Contents)를 게시한 행위가 「공직선거법」 제255조 제2항 제5호 그리고 제93조 제1항에서 금지하는 탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시 등 행위유형에 포함된다고 해석한 바 있다⁴⁵⁾. 즉 탈법행위의 수단이 법 내 포괄적으로 규정되어 있고, 컴퓨터가 보편적으로 보급되어 인터넷이 상용화되면서 이러한 동영상이 종이문서를 대신하는 기능을 담당하므로, UCC가 “인터넷 홈페이지에 게시될 경우 선거에 미치는 영향이 문서 못지않으므로 이를 규제할 필요성이 클 뿐만 아니라 선거의 공정성을 보장하려는 「공직선거법」 규정의 입법 취지에도 부합한다고” 보았기 때문이다.⁴⁶⁾ 하지만 이와 관련하여서

44) 대법원 2007. 3. 15. 선고 2006도8368 판결

45) 대법원 2008. 9. 25. 선고, 2008도6555 판결

46) “「공직선거법」 제93조 제1항은 탈법행위의 수단을 ‘광고, 인사장, 벽보, 사진, 문서·도화, 인쇄물이나 녹음·녹화테이프 기타 이와 유사한 것’이라고 표현함으로써 적용대상에 관하여 기본적으로 의사전달의 성질이나 기능을 가진 매체나 수단을 포괄적으로 규정하고 있는 점, 무선정보통신으로 전달되는 것이 유형물이 아니라 전자정보에 해당하더라도 문자와 기호를 사용하여 관념이나 의사를 다른 사람에게 전달하는 문서가 가지는 고유의 기능을 그대로 보유하고 있는 점, 컴퓨터가 보편적으로 보급되어 일상생활화된 이른바 정보통신시대에 있어 이용자제작콘텐츠(UCC, User Created Contents)는 유체물인 종이문서 등을 대신하는 기능과 역할을 담당하고 있어 인터넷 홈페이지에 게시될 경우 선거에 미치는 영향이 문서 못지않으므로 이를 규제할 필요성이 클 뿐만 아니라 선거의 공정성을 보장하려는 「공직선거법」 규정의 입법 취지에도 부합한다고 보이는 점 등 여러 사정을 종합적으로 고려하면, 인터넷 홈페이지에 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다)를 지지·추천하거나 반대하는 내용이 포함되어 있거나 정당의 명칭 또는 후보자의 성명을 나타내는 내용이 포함된 제작물을 게시한 행위는 「공직선거법」 제255조 제2항 제5호, 제93조 제1항의 구성요건에 해당한다고 보아야 한다.” (대

는 앞서 살펴본 헌법재판소 2007헌마1001과 대법원 2013도2190판결에서 인터넷 홈페이지 또는 게시판이나 대화방 등에 선거운동을 위한 내용의 글이나 “동영상” 등의 정보를 게시하는 것이 표현의 자유를 위해서 허용되어야 한다고 판시한 사실을 상기할 필요가 있다.

앞서 살펴본 대법원 2006도8368 판결은 게시물 안에 관련 내용(다른 게시물)의 링크를 첨부할 경우 두 게시물을 사실상 하나의 게시물로 해석할 수 있는 가능성을 제기한다. 그렇다면 관련 링크를 게시물 안에 삽입하는 것이 링크로 연결되는 게시물을 전송하거나 배부한 것에 해당되는가. 이와 관련하여 대법원은 “인터넷 웹사이트에 글을 게시하면서 신문기사가 저장된 인터넷 주소를 링크하거나 신문기사 전문을 복사하여 첨부한 것이, 「공직선거법」 제95조 제1항에 규정된 신문 등을 배부한 경우”에는 해당되지 않는다고 판단했다.⁴⁷⁾ 이는 글 안의 인터넷 링크는 게시글의 전송이 아니라고 판단한 대법원 2015도5789 판결의 취지와도 통한다.⁴⁸⁾ 위 판결에서 재판부는 “인터넷 링크는 인터넷에서 링크하고자 하는 웹페이지나, 웹사이트 등의 서버에 저장된 개개의 게시물 등의 웹 위치 정보나 경로를 나타낸 것에 불과하여, 인터넷 이용자가 링크 부분을 클릭함으로써 링크된 웹페이지나 개개의 게시물에 직접 연결된다 하더라도 링크를 하는 행위는 게시물의 전송에 해당하지 아니한다.”고 보면서 이러한 법리는 “휴대전화 문자메시지에 링크 글을 기재함으로써 수신자가 링크 부분을 클릭하면 링크된 게시물에 연결되도록 하였다고 하더라도 마찬가지로 적용된다.” 판단했다.

최근 온라인상에서 이용자가 의견을 개진할 수 있는 창구가 다양해지고 있다. 여기에는 각종 SNS도 해당이 될 수 있는데, SNS의 경우 기존 인터넷 게시판과 달리 다양한 부가기능을 통해서 게시물에 대한 자신의 선호도를 표시할 수 있다. 그렇다면 이러한 기능들이 과연 선거운동이 될 수 있는지 따져볼 필요가 있다. 이와 관련하여 “「공직선거법」상 선거운동을 할 수 없는 사립학교 교원이 ‘페이스북’과 같은 누리소통망을 통해 자신의 정치적인 견해나 신념을 외부에 표출한 경우, 그 내용이 선거와 관련성이 인정된다는 이유만으로 선거운동에 해당하는지

법원 2008. 9. 25. 선고, 2008도6555 판결)

47) 대법원 2011. 2. 24. 선고, 2010도17081 판결

48) 대법원 2015. 8. 19., 선고, 2015도5789 판결

여부”와 “타인의 페이스북 게시물에 대하여 아무런 글을 부기하지 않고 언론의 인터넷 기사를 단순히 1회 ‘공유하기’ 한 행위만으로 「공직선거법」상 선거운동에 해당하는지 여부”를 판단한 대법원 2017도2972 판결은 의미 있는 해석을 내리고 있다⁴⁹⁾. 즉 위 판결은 “특정 선거에서 특정 후보자의 당선 또는 낙선을 도모한다는 목적의사가 객관적으로 인정될 수 있는 능동적이고 계획적인 행위”를 의미하는 선거운동에 해당됨을 판단하기 위해서는 외부에 표시된 행위를 바탕으로 객관적으로 판단해야 하는 것이지 단순히 해당 내용이 선거와 관련이 있다고 추측되거나 선거에 관한 사항을 동기로 하고 있다는 사정만으로 선거운동에 해당된다고 판단할 수는 없다고 본다. 특히 “특정 선거에서의 특정 후보자의 당락을 도모하는 행위임을 선거인이 명백히 인식할 만한 객관적인 사정에 근거하여야 하고, 단순히 행위의 명목뿐만 아니라 행위를 한 시기·장소·방법 등을 종합적으로 관찰하여 판단”해야 하기 때문에, 페이스북에 자신의 정치적 의견을 표출한 것만으로 선거운동에 해당된다고 속단할 수는 없다는 것이다.⁵⁰⁾

나아가 페이스북에서 자신의 의견을 표현하는 수단은 ‘좋아요’ 버튼 누르기, 댓글 달기, 공유하기가 있는데 이중 공유하기는 반드시 해당 내용에 찬성하거나 공감해서 공유한다고만 볼 수 없고 다양한 목적으로 저장해두는 것이므로 단순히 1회 공유하기를 했다고 해서 여기에 특정 후보자의 당선 혹은 낙선을 도모하는 명백한 목적의사가 있다고 볼 수 없다고 판단했다.⁵¹⁾

49) 대법원 2018. 11. 29.선고, 2017도2972판결

50) 대법원 2018. 11. 29.선고, 2017도2972판결

51) “타인의 페이스북 게시물에 대하여 자신의 의견을 표현하는 수단으로는 ① ‘좋아요’ 버튼 누르기, ② 댓글 달기, ③ 공유하기의 세 가지가 있는데, 이용자가 다른 이용자의 페이스북 게시물을 보다가 자신의 감정을 표현하고 싶을 때는 ‘좋아요’ 버튼을 누르고, 의견을 제시하고 싶을 때는 ‘댓글 달기’ 기능을 이용하며, 게시물을 저장하고 싶을 때는 ‘공유하기’ 기능을 이용하는 경향성을 갖게 된다. 그런데 타인의 게시물을 공유하는 목적은 게시물에 나타난 의견에 찬성하기 때문일 수도 있지만 반대하기 때문일 수도 있고, 내용이 재미있거나 흥미롭기 때문일 수도 있으며, 자료수집이 필요하기 때문일 수도 있고, 내용을 당장 읽지 않고 나중에 읽어 볼 목적으로 일단 저장해두기 위한 것일 수도 있는 등 상당히 다양하고, ‘공유하기’ 기능에는 정보확산의 측면과 단순 정보저장의 측면이 동시에 존재한다. 따라서 아무런 글을 부기하지 않고 언론의 인터넷 기사를 단순히 1회 ‘공유하기’ 한 행위만으로는 특정 선거에서 특정 후보자의 당선 또는 낙선을 도모하려는 목적의사가 명백히 드러났다고 보기 어려운 경우가 일반적일 것이다.” (대법원 2018. 11. 29.선고 2017도2972판결)

2) 합의

인터넷이라는 가상 공간에 대한 법원의 입장은 표현의 자유에 대한 법원의 논지와 맞닿아 있다. 법원은 인터넷이라는 공간의 장·단점을 모두 명확하게 인식하고 있다. 둘 중 어떠한 부분에 방점을 두느냐에 따라 인터넷 공간은 표현의 자유가 신장될 수 있는 공간으로 해석되기도 하고 동시에 불법 정보가 광범위하고 빠르게 전파되어 공론장의 건전성에 피해를 주는 매체로 여겨지기도 했다. 대체로 2000년대 중반에는 인터넷의 부정적인 측면이 강조되면서 인터넷 특성이 선거의 공정성에 악영향을 줄 것이라고 판단되어 온라인상 표현의 자유를 제약하는, 즉 인터넷에 대해 다소 보수적으로 접근하는 판결례들을 발견할 수 있었다.

하지만 2010년 이후부터는 투명성, 익명성, 평등성, 저비용성이라는 인터넷이 가지는 가치가 부각되면서 인터넷은 누구나 손쉽게 자신의 의견을 표출할 수 있는 공간으로 여겨졌고, 이는 정치적 표현의 자유가 무엇보다 중요한 선거기간 동안에 특히 더 중요한 의미를 가지게 되었다. 나아가 나날이 발전하는 기술의 발전은 인터넷상 유포되는 불법 정보의 주체를 특정하고, 이러한 게시물들이 일반 이용자에게 미치는 악영향을 최소화하는데 효과적으로 적용되면서 인터넷 공간에 대한 법원의 인식은 표현의 자유 신장에 보다 무게중심이 맞춰졌다. 이는 선거기간 동안 금지되는 ‘탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시’ 등을 판단함에 있어 인터넷 공간은 기존 레거시 미디어보다 점차 완화된 기준이 적용되어 온 점 그리고 상시적·한시적 실명제가 폐지된 점 등에서 그 변화를 찾아볼 수 있었다. 특히 선거기간 동안 적용되어왔던 한시적 실명제는 지난 10년 동안 세 번의 헌법소원을 통해서 합헌 결정을 받아왔지만, 2021년 1월 28일 재판관 6대3의 의견으로 위헌결정되면서 인터넷 공간 내 표현의 자유 해석에 대한 큰 기준점이 되었다. 결정내용을 살펴본 결과 그동안 합헌 결정에서 나타난 반대 의견 중 인터넷 공간을 다르게 해석해왔던 주요 논지들이 2021년 1월 위헌 결정에서는 주된 의견으로 부상했다.

그러나 최근 나타나고 있는 명백한 불법 정보에 대한 대응은 판례 내에서도 또 다른 관점에서 엄격하게 논의되고 있었다. 인터넷 내 표현의 자유는 물론

중요하지만, 특정 대상을 비방할 목적을 가지고 공공연하게 거짓을 유포하는 행위는 인터넷 전반의 공론장 기능을 약화시킬 것이 분명하기 때문이다. 하지만 이 경우도 공직자 혹은 공공의 이익과 관련되어 있을 경우, 비방할 목적은 부정된다. 그러나 선거기간 동안 게시되는 상당수의 의견은 후보자 혹은 후보자가 되려는 자에 대한 자질 검증 혹은 정당 및 선거 활동에 대한 표현과 관련되어 있을 가능성이 높다는 점을 유념해야 한다.

2. 인터넷선거보도심의 관련 법원 판결/헌법재판소 결정 사례와 함의

1) 인터넷선거보도의 개념·범주 관련

현행 「공직선거법」 제8조의5 제1항 등에서 규정하는 바에 따르면, 심의 대상이 되는 ‘인터넷선거보도’는 인터넷언론사⁵²⁾의 인터넷홈페이지에 게재된 선거에 관한 내용의 기사·사설·논평·사진·방송·동영상 등을 포괄한다. 인터넷 매체는 높은 개방성으로 인하여 전통적인 언론매체에 비하여 유통시키는 ‘정보’의 유형과 내용이 광범위한바, 인터넷선거보도심의위원회의 심의 대상은 보도 주체(인터넷언론사)와 보도 내용(선거보도)의 범위를 명확히 함으로써 그 범위를 한정해 볼 수 있다.

우리 헌법재판소는 법령상의 ‘인터넷언론사’ 개념이 매우 광범위하다고 보면서도,⁵³⁾ 「공직선거법」 등 관련 법령에서 그 범위를 구체적으로 정하고 있고 인터넷선거보도심의위원회가 이를 결정하여 공개하고 있다는 점 등에 비추어 ‘인터넷언론사’ 개념이 불명확한 것은 아니라고 설시한 바 있다.⁵⁴⁾

52) 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)제4호에 따른 인터넷신문사업자 그 밖에 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 자를 말한다(「공직선거법」 제8조의5제1항).

53) 헌재 2019. 11. 28. 2016헌마90. “「공직선거법」 및 관련 법령이 구체적으로 ‘인터넷언론사’의 범위를 정하고 있고, 중앙선거관리위원회가 설치·운영하는 인터넷선거보도심의위원회가 심의대상인 인터넷언론사를 결정하여 공개하는 점 등을 종합하면 ‘인터넷언론사’는 불명확하다고 볼 수 없으며...(후략)”

실질적인 내용 심의의 대상이 되는 ‘선거보도’에 대해서도 특별히 명확성 원칙에 위배되는 것으로 판단한 바 없으며, 법원 역시 인터넷언론사의 보도 등을 포괄적으로 심의 대상으로 삼는 것에 위헌성이 없다는 것을 전제로 심의위원회의 처분에 대한 적법성을 판단해 왔다.

다만, 최근 헌법재판소가 선거운동기간 중 실명확인제에 관한 공직선거법 제82조의6 제1항 등에 대하여 위헌결정을 내리면서, 인터넷 이용자에 의해 작성되는 인터넷언론사 홈페이지의 게시판의 정보에 대해서는 ‘(정치적) 표현의 자유 제한’ 차원에서 규제의 비례성을 판단하였다.⁵⁵⁾ 즉, 헌법재판소는 홈페이지 이용자가 생산하는 각종 정보는 인터넷언론사가 처리·관리하는 대상에 해당하나, 엄격한 사실확인 의무가 부과되는 선거보도의 범주에 포함시키지 않고 폭넓은 표현의 자유 보호 영역에 속하는 것으로 취급하였다. 이러한 판례의 입장은, 현행법상 포괄적 조항에도 불구하고 인터넷언론사가 보도·제공 또는 매개하는 ‘인터넷선거보도’ 역시 선거방송 또는 선거기사와 마찬가지로 언론사가 직접 취재·편집·집필하는 등으로 내용 생성에 관련한 ‘기사, 사설, 논평 등’의 유형으로 제한하는 것으로 해석된다.⁵⁶⁾

54) 헌재 2021. 1. 28. 2018헌마456, 2020헌마406, 2018헌가16(병합)

55) 헌재 2021. 1. 28. 2018헌마456, 2020헌마406, 2018헌가16(병합) “실명확인제가 표방하고 있는 선거의 공정성이라는 목적은 인터넷 이용자의 표현의 자유나 개인정보자기결정권을 제약하지 않는 다른 수단에 의해서도 충분히 달성할 수 있다. 「공직선거법」은 정보통신망을 이용한 선거운동 규제를 통하여 「공직선거법」에 위반되는 정보의 유통을 제한하고 있고, ‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률’상 사생활 침해나 명예훼손 등의 침해를 받은 사람에게 인정되는 삭제요청 등의 수단이나 임시조치 등이 활용될 수도 있으며, 인터넷 이용자의 표현의 자유나 개인정보자기결정권을 제약하지 않고도 허위 정보로 인한 여론 왜곡을 방지하여 선거의 공정성을 확보하는 새로운 수단을 도입할 수도 있다. ...<중략>... 심판대상조항은 정치적 의사표현이 가장 긴요한 선거운동기간 중에 인터넷 언론사 홈페이지 게시판 등 이용자로 하여금 실명확인을 하도록 강제함으로써 익명표현의 자유와 언론의 자유를 제한하고, 모든 익명표현을 규제함으로써 대다수 국민의 개인정보자기결정권도 광범위하게 제한하고 있다는 점에서 이와 같은 불이익은 선거의 공정성 유지라는 공익보다 결코 과소평가될 수 없다.”

56) 2016년 헌법재판소는 언론인의 선거운동 금지 조항에 대하여 판단하면서 입법 목적의 정당성과 수단의 적합성을 긍정하면서 (언론매체를 이용하는) 언론인의 지위를 공익성이나 사회적 책임성 면에서 일반 국민과 달리 본 바 있다. 헌법재판소 2016. 6. 30. 선고 2013헌가1 결정 [공직선거법 제60조 제1항 제5호 위헌제청] “언론이 공직선거에 미치는 영향력과 언론인이 가져야 할 고도의 공익성과 사회적 책임성에 근거하여 언론인의 선거 개입 내지 편향된 영향력 행사를 금지

2) 인터넷 선거보도 ‘심의원칙(기준)’ 관련

인터넷 선거보도에 적용되는 심의원칙 내지 심의기준은 공정성, 객관성, 형평성 등으로 모두 자유롭고 공정한 선거라는 궁극적 목표와 직결된다. 이들 원칙은 「공직선거법」 제8조의5 제6항과 「인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정」 제2조 및 제3조 등에 명시하고 있다. 인터넷선거보도에 대한 심의는 관련 법규 및 심의위원회가 정하는 심의기준에 따르므로,⁵⁷⁾ 법원이 이들 규정 범위를 벗어나 추가적인 심의기준을 들어 선거보도의 당부 또는 적법 여부를 판단하는 것은 헌법상 기본권 제한 및 권력 분립 원리에 비추어 타당하지 않다.

(1) 공정성

인터넷선거보도의 ‘공정성’은 본 심의제도의 중핵을 이룬다. 인터넷선거보도의 공정성 개념에 대하여 법령 또는 판례가 직접 정의하고 있는 것은 아니나, 「인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정」 제3조에서는 불공정 선거보도 유형을 열거하는 방식으로 공정성 기준을 구체화하고 있다.⁵⁸⁾ 판례는 선거의

하여, 궁극적으로 선거의 공정성·형평성을 확보하기 위한 것으로 목적의 정당성을 인정할 수 있다. 그리고 일정 범위의 언론인에 대하여 일괄적으로 선거운동을 금지하는 것은 위와 같은 목적 달성에 적합한 수단이다.” (다만, 본 사안에서는 침해의 최소성을 부정하여 위헌결정을 내림)

57) 「인터넷선거보도심의위원회 구성 및 운영에 관한 규칙」 제17조(심의기준)

58) 「인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정」 제3조(공정성) 「인터넷선거보도심의위원회 구성 및 운영에 관한 규칙」 제2조의2제1항 또는 제2항을 위반한 인터넷 선거보도는 다음 각 호와 같다. 1. 특정 정당이나 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 같다)의 정견·주장·공약 등을 일방적으로 지지 또는 반대하거나 계속적·반복적으로 게재하는 보도 2. 특정 정당이나 후보자를 감정 또는 편견이 개입된 표현을 사용하여 지지하거나 반대하는 보도 3. 특정 정당이나 후보자와 관련된 기사를 정당한 사유 없이 홈페이지의 특정 위치에 지속적으로 배치하여 부각하는 보도 4. 정당한 사유 없이 특정 정당이나 후보자와 관련된 홍보자료 등을 기사 내에 연결하는 등 인터넷매체의 특성을 이용하여 부각하는 보도 5. 선거에 관한 대담·토론을 중계 또는 보도함에 있어 각 참여자간 논의가 균형을 이루지 못한 보도 6. 특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 칼럼·기고 등의 반복적 보도 7. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 보도

공정성을 해치는 보도가 곧 불공정한 선거보도라는 입장으로,⁵⁹⁾ 매체를 불문하고 ‘공정성’을 최우선의 선거보도 심의원칙이자 포괄적 심의기준이라는 것을 전제로 관련 사안을 판단해 왔다.

2019년 헌법재판소는 선거일 전 90일부터 선거일까지 후보자 명의 칼럼 등을 인터넷언론사에 게재하는 것을 금지하는 ‘시기제한조항’(「인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정」 제8조제2항)에 대하여 “(입법목적의 정당성과 수단의 적합성은 인정되지만) 선거일 전 90일부터 선거일까지 후보자 명의의 칼럼 등을 게재하는 인터넷 선거보도가 불공정하다고 볼 수 있는지에 대해 구체적으로 판단하지 않고 이를 불공정한 선거보도로 간주하여 선거의 공정성을 해치지 않는 보도까지 광범위하게 제한”하여 과잉금지원칙에 반하는 것으로 표현의 자유를 침해한다고 설시하였다. 본 결정문에서 인터넷선거보도 심의제도의 도입 배경과 기능·성격을 개관하고 있는바, 해당 내용을 발췌하면 다음과 같다.

“언론기관이 정치적·사회적으로 미치는 영향력이 강력하기 때문에 언론기관이 공정성과 객관성을 유지하지 않을 경우 자칫 정치적·사회적 여론을 왜곡시킬 수 있다. 따라서 공정한 선거보도가 이루어지도록 하여 선거에 관한 공정하고 자유로운 여론이 형성될 수 있도록 규율할 필요가 있다(헌재 2015. 7. 30. 2013헌가8 참조).”

“「공직선거법」은 언론기관에 대해 포괄적으로 공정보도의무를 부담하도록 명시적으로 규정하면서(제8조), 선거방송심의위원회·선거기사심의위원회·인터넷선거보도심의위원회를 설치하여 선거보도의 공정성을 심의하여 사후적으로 교정하는 제도를 두고 있다(제8조의2 내지 제8조의6).”

“다만 입법자는 「공직선거법」에 어떠한 선거보도를 불공정하다고 볼 것인지에 대해 자세히 규정하기보다는, 각 위원회로 하여금 그 기준을 정하여 공표하도록 함으로써(「공직선거법」 제8조의2 제4항, 제8조의3 제6항, 제8조의5 제6항), 선거보도의 자유를 폭넓게 보장하면서 선거보도의 공정성을 중립적인 기관으로

59) 헌재 2019. 11. 28. 2016헌마90

하여금 심의하여 교정하도록 하였다.”

선거보도 공정성의 한 축으로서 중요하게 고려되어야 하는 것이 ‘균형성’이다. 심의규정에서 독립된 기준으로 명시하고 있지는 않지만 「공직선거법」 제8조의5제6항에 언급된 ‘형평성’과 동일한 맥락에서 선거보도의 양적·질적 균형성뿐만 아니라 기회의 균형성(평등권)까지 보장할 것이 요청된다.⁶⁰⁾ 인터넷선거보도의 경우에는 매체의 특성상 방송이나 신문에 비하여 접근이 용이하기 때문에 여론 형성 과정에서 기회의 균등과 더불어 민주적 다원성을 제고하는 데 적합한 매체로 볼 수 있다.⁶¹⁾ 「인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정」 제3조에서 열거하고 있는 불공정한 인터넷선거보도 유형들(제1호~제6호)도 사실상 ‘균형성’ 내지 ‘다원성’이 결여된 선거보도 행태로 파악된다.⁶²⁾ 요컨대, 인터넷선거보도의 공정성은 법률 및 심의규정뿐만 아니라 심의위원회 결정과 판례 설시에 의해 보도의 양적·질적 균형과 다원적 가치를 아우르는 기준이라는 점을 공고히 해 왔다. 특히 헌법재판소는 인터넷 공간에서의 선거운동 등 정치적 표현의 자유를 점차 확대해 오는 경향성을 보이면서도 편향된 선거보도로 인한 여론 왜곡의 문제는 매체를 불문하고 일관되게 엄중히 다루고 있음이 확인된다.

60) 2011년 헌법재판소는 선거방송의 경우에 주된 대담·토론회의 초청자격을 제한하는 「공직선거법」 규정에 대하여 (대담·토론회의 기능의 활성화를 위하여 적당한 수의 후보자만을 초청하여야 한다는 요청과 선거운동에서의 기회의 균등보장이라는 서로 대립하는 이익을 적절히 비교 형량한) 합리적 차별에 해당하여 위헌이 아니라고 보았다(헌재 2011. 5. 26. 2010헌마451).

61) 헌재 2011. 12. 29. 2007헌마1001, 2010헌바88, 2010헌마173,191(병합) . “인터넷은...(중략)... 매체의 특성 자체가 ‘기회의 균형성·투명성·저비용성의 제고’라는 「공직선거법」의 목적에 부합하는 것...(후략)”

62) 선거방송이나 선거기사와 달리, 인터넷선거보도의 경우에는 「인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정」에서 ‘정치적 중립성’을 독립된 심의기준으로 삼고 있지는 않다. 그러나 이미 「「공직선거법」 제8조의5제6항에서 공정한 선거보도의 원칙으로서 언급하고 있을 뿐만 아니라, 심의규정에서도 ‘공정성’ 기준의 주된 내용으로 정치적 중립성을 요구하고 있음을 확인할 수 있다. 실제로 인터넷선거보도심의위원회에서도 특정 후보자에 대한 비판글을 인용보도한 인터넷언론사들에 대하여 주의, 공정보도 협조요청’ 등의 조치를 내리고 있음이 확인된다.

(2) 객관성 또는 진실성

‘객관성’은 「공직선거법」 제8조의5제6항 조문 해석상 선거보도의 공정성을 보장하기 위한 일종의 심의원칙인 동시에, 공정성과 함께 인터넷선거보도의 일반 심의기준에 해당한다.⁶³⁾ 인터넷선거보도의 객관성은 일응 ‘허위성’에 대한 판단이 관건이겠으나, 「인터넷선거제도 심의기준 등에 관한 규정」 제3조에 따르면 객관성에 반하는 선거제도에는 객관적 진실을 왜곡·호도하는 내용의 보도뿐만 아니라 정당후보자에 대한 비방, 서열화 등으로 선거의 공정성을 훼손하는 다양한 유형의 보도가 포함된다.⁶⁴⁾

대법원 판례 사안에서는 주로 정치적 표현 또는 선거운동에서의 ‘허위성’이 문제되었다. 지난 2020년 7월 대법원은 후보자 토론회에서 이루어진 질문과 답변이 「공직선거법」 제250조 제1항 허위사실공표죄를 성립시키는지 여부를 판단하면서, “후보자 등이 후보자 토론회에 참여하여 질문·답변을 하거나 주장·반론을 하는 것은, 그것이 토론회의 주제나 맥락과 관련 없이 일방적으로 허위의 사실을 드러내어 알리려는 의도에서 적극적으로 허위사실을 표명한 것이라는 등의 특별한 사정이 없는 한 「공직선거법」 제250조 제1항에 의하여 허위사실공표죄로 처벌할 수 없다”고 판시한 바 있다.⁶⁵⁾ 이처럼 판례에서는 형사처벌의 기준으로서의 허위성에 대해서는 보도 내용의 객관성 흠결 여부를 심의하여 바로잡는 행정상 제재와 구별하여 상당히 엄격한 잣대를 적용한다.

63) 「공직선거법」 제8조의5제6항 및 「인터넷선거제도 심의기준 등에 관한 규정」 제4조 참조.

64) 「인터넷선거제도 심의기준 등에 관한 규정」 제4조(객관성) 규칙 제2조의2제3항을 위반한 보도는 다음 각 호와 같다. 1. 유권자의 판단에 영향을 미칠 수 있는 중요한 사실을 과장·부각 또는 축소·은폐하는 보도 2. 특정 정당이나 후보자에 관한 허위사실의 보도 3. 공직의 수행능력이나 자질과는 무관한 사실을 적시하여 후보자, 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매를 비방하는 보도 4. 정당한 근거없이 선거결과를 예측하는 보도 5. 정당이나 후보자의 정책이나 공약에 관한 비교평가결과를 서열화하거나, 평가의 신뢰성·객관성을 입증할 수 있는 내용을 함께 보도하지 않은 보도 6. 보도의 제목이 보도의 내용을 축소·과장 또는 왜곡하여 전달할 수 있는 보도 7. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 보도

65) 대법원 2020. 7. 16. 선고 2019도13328 전원합의체 판결 [직권남용권리행사방해·공직선거법위반]

생각건대, 「공직선거법」상 허위사실공표죄도 형법상 범죄와 마찬가지로 ‘허위사실’은 주관적 고의와 결부되는 성립요건으로서 명확성 원칙이 준수되어야 할 뿐 아니라, 형사처벌의 보충성과 죄형법정주의의 관점에서 본죄에서 말하는 ‘허위사실’은 선거보도 심의에서의 ‘객관성 흠결’보다는 훨씬 좁은 범주로 이해될 필요가 있다.⁶⁶⁾ 한편, 최근 대법원은 일부 판결에서 ‘당선되거나 되게 할 목적’ 또는 ‘당선되지 못하게 할 목적’에서 명백히 허위의 사실을 유포한 행위에 대해서는 허위사실공표죄 성립을 인정한 바 있다.⁶⁷⁾

선거보도의 객관성 내지 진실성과 관련하여 특히 문제되는 것 중 하나가 ‘여론조사결과의 왜곡’이다. 이는 「인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정」제5조에서 세부 심의기준으로 명시하고 있는 ‘여론조사 보도의 불공정성’과 연결되는 것으로, 여론조사 보도의 공정성은 실질적으로 내용의 객관성·진실성과 밀접할 수밖에 없다. 대법원은 2018년 11월 판결에서, 「공직선거법」제96조(허위논평·보도 등 금지)와 제252조(방송·신문 등 부정이용죄) 규정의 취지가 “여론조사의 객관성·공정성에 대한 신뢰를 이용하여 선거인의 판단에 잘못된 영향을 미치는 행위를 처벌함으로써 선거의 공정성을 보장”하는 데 있음을 밝힌 바 있다. 그리고 이와 같은 입법목적과 ‘왜곡’의 사전적 의미 및 법조문 상의 용법에 비추어, “여론조사결과를 왜곡하는 행위에는 이미 존재하는 여론조사결과를 인위적으로 조작·변경하거나 실시 중인 여론조사에 인위적인 조작을 가하여 그릇된 여론조사결과를 만들어 내는 경우뿐만 아니라 실제 여론조사가 실시되지 않았음에도 마치 실시된 것처럼 결과를

66) 위 판결 참조. “형법법규 해석의 원칙을 토대로 정치적 표현의 자유와 선거운동의 자유의 헌법적 의의와 중요성, 「공직선거법」상 후보자 토론회를 비롯한 선거운동에 관한 제반 규정의 내용과 취지, 후보자 토론회의 기능과 특성 등을 함께 고려하면, 공직선거 후보자 등이 후보자 토론회의 토론과정 중에 한 발언을 이유로 「공직선거법」 제250조 제1항에서 정한 허위사실공표죄로 처벌하는 것에는 신중을 기하여야 하고, 「공직선거법」 제250조 제1항에 의하여 형사처벌의 대상이 되는 행위의 범위에 관하여 보다 구체적이고 분명한 기준을 제시할 필요가 있다.”

67) 대법원 2021. 3. 25. 선고 2021도1134 판결(지역 기업인들의 특정 예비후보자 지지선언 기사와 함께 실린 사진의 참석자 대부분이 기업인이 아닌 사람들인 경우 당선목적 허위사실 공표라고 한 사례), 대법원 2020. 4. 10. 선고 2020도3378 판결(당선되지 못하게 할 목적으로 딸이 상대 후보자 측에게 폭행당했다고 허위사실을 공표한 사례) 등 참조.

만들어 내는 행위도 포함된다”고 보았다.⁶⁸⁾ 이와 관련하여 최근 서울고등법원은 보도자료에 경선 여론조사결과 득표율을 게재하면서 ‘신인 가산점’이 가산된 수치라는 사실을 표시·설명하지 않았다고 하더라도 여론조사결과를 왜곡한 것은 아니라고 판단하기도 하였다.⁶⁹⁾

참고로, 교육감 선거에서 ‘보수 단일후보’라는 허위사실을 공표한 행위에 대하여 전(前) 교육감을 지방교육자치법 위반 혐의로 기소한 사안에서, 서울고등법원은 선거 공정성에 부정적 영향을 준 경우라고 하더라도 “허위 정보의 양과 내용이 구체적 수준에 이르지 않았”고 “선거 공정성에 준 영향이나 비난가능성이 낮”아 벌금형 선고로 인한 선거비용 반환 의무가 가혹하다고 판단한 바 있다.⁷⁰⁾ 본 판결은 비록 선거보도의 허위성이 직접 문제된 사안은 아니지만, 선거의 공정성 확보를 위하여 배척되어야 하는 (정보의) 허위성에 대해서도 구체적 사안에서 정보량, 영향력 등을 고려하여 제재 수준과 형량할 여지가 있음을 시사한다.

(3) 사실과 의견의 구별 필요성

언론자율규제기구들의 ‘윤리강령’이나 ‘기사심의규정’에 따르면, 언론보도는 사실과 의견을 구분해야 한다. 언론사나 언론인 개인의 주관적인 ‘의견’을 객관성을 담보한 ‘사실’ 기사로 둔갑시켜서 독자나 이용자들을 오인케 하는 것을 막기 위해서도 사실과 의견의 구별은 필수적으로 요구된다. 이를테면, 신문윤리위원회의 ‘신문윤리실천요강’ 제3조 ‘보도준칙’ 제1항(보도기사의 사실과 의견 구분)에 따르면, 보도기사는 사실과 의견을 명확히 구분하여 작성해야 한다. 또한 편견이나 이기적 동기로 보도기사를 고르거나 작성해서는 안 된다. 인터넷신문위원회의 ‘인터넷신문 기사심의규정’ 제3조(보도의 정확성) 제3항(사실과 의견의 구분)도 “인터넷신문은 이용자가 사실과 의견을 혼동하지 않도록 표현하고 편집한다. 특히 기자 또는 매체의 의견을 취재원

68) 대법원 2018. 11. 29. 선고 2017도8822 판결 참조.

69) 서울고등법원 2021.05.28. 선고 2021노42 판결 참조.

70) 서울고등법원 2015.10.16. 선고 2015노1303 판결 참조.

의 발언인 것처럼 기사화해서는 안 된다”고 규정하고 있다.

판례 역시 정치적 표현의 자유를 최대한 보장할 목적에서 선거보도 또는 선거운동의 일환으로 이루어진 발언에 대하여 사실과 의견을 구별해 왔으며, 특히 후보자비방죄, 허위사실공표죄 등의 성립 여부가 문제되는 사안에서는 양자의 구별을 핵심적인 쟁점으로 다루어 왔다. 예컨대, 후보자 토론회 발언의 허위사실공표죄 성립 여부가 문제된 사안에서 대법원은 “「공직선거법」은 ‘허위의 사실’과 ‘사실의 왜곡’을 구분하여 규정하고 있으므로, 적극적으로 표현된 내용에 허위가 없다면 법적으로 공개의무를 부담하지 않는 사항에 관하여 일부 사실을 묵비하였다는 이유만으로 전체 진술을 곧바로 허위로 평가하는 데에는 신중하여야 하고, 토론 중 질문·답변이나 주장·반론하는 과정에서 한 표현이 선거인의 정확한 판단을 그르칠 정도로 의도적으로 사실을 왜곡한 것이 아닌 한, 일부 부정확 또는 다소 과장되었거나 다의적으로 해석될 여지가 있는 경우에도 허위사실 공표행위로 평가하여서는 안 된다”고 판시하였다.⁷¹⁾ 또한 앞서 2009년 5월 후보비방죄 성부가 문제된 판결에서도 같은 취지에서, “상대 후보자가 제기한 헐박 사건 등에 관하여 기자회견에서 ‘자작극이 아닌가’라고 발언한 것이 의혹을 제기하는 형식으로 의견을 표현한 것에 불과하여 「공직선거법」 제251조의 후보자비방죄가 성립하지 아니”하는 것으로 판단하였다.⁷²⁾ 그리고 2020년 12월 판결에서도 대법원은 「공직선거법」 제250조제2항에서 말하는 ‘사실의 공표’는 “가치판단이나 평가를 내용으로 하는 의견 표현에 대치되는 개념으로 시간과 공간적으로 구체적인 과거 또는 현재의 사실관계에 관한 보고 내지 진술을 의미하며 표현 내용이 증거에 의해 증명 가능한 것”을 뜻하며, “어떠한 표현이 사실인가 또는 의견인가를 구별함에 있어서는 언어의 통상적 의미와 용법, 증명가능성, 문제 된 말이

71) 대법원 2020. 7. 16. 선고 2019도13328 전원합의체 판결 참조. “형사처벌 여부가 문제 되는 표현이 사실을 드러낸 것인지 아니면 의견이나 추상적 판단을 표명한 것인지를 구별할 때에는 언어의 통상적 의미와 용법, 증명가능성, 문제 된 말이 사용된 문맥과 표현의 전체적인 취지, 표현의 경위와 사회적 맥락 등을 고려하여 판단하되, 헌법상 표현의 자유의 우월적 지위, 형벌법규 해석의 원칙에 비추어 어느 범주에 속한다고 단정하기 어려운 표현인 경우에는 원칙적으로 의견이나 추상적 판단을 표명한 것으로 파악하여야 한다.”

72) 대법원 2009. 5. 28. 선고 2009도2194 판결 [공직선거법위반]

사용된 문맥, 표현이 행해진 사회적 정황 등 전체적 정황을 고려하여야 한다”고 밝힌 바 있다.⁷³⁾

3) 인터넷선거보도심의위원회의 조치 관련

인터넷선거보도심의위원회는 2004년 출범 이후 심의 결과에 따라 정정보도, 반론보도, 경고문 게재, 경고, 주의, 공정보도 협조요청 등 총 여섯 가지 유형의 조치를 내려 왔다.⁷⁴⁾ 2021년 12월 현재 기준으로 동 심의위원회가 내린 조치 내역은 다음과 같이 집계된다.

〈표 2-2〉 인터넷선거보도심의위원회 조치 내역 집계(2004년~2021년)

심의 총 건수	조치 내역							기각
	소계	정정보도	반론 보도	경고문 게재	경고	주의	공정보도 협조요청	
3,013	2,746	11	7	65	369	1,160	1,134	267

인터넷선거보도심의위원회의 조치는 일종의 행정처분에 해당한다. 이상의 처분에 따라 실제로 인터넷언론사가 정정보도, 반론보도 등을 이행하고 있고, 해당 결과를 다투고자 재판절차가 진행되더라도 1심에서 종결되는 것이 보통이다. 다만, 과거 2010년 지방선거 과정에서 특정 후보자에 대한 의혹을 보도하고 인터넷선거보도심의위원회로부터 ‘경고문 게재 명령’을 통보받았음에도 이를 지체없이 이행하지 않은 인터넷언론사 대표에 대하여 창원지방법원이 벌금형을 선고하기도 하였다.⁷⁵⁾ 그리고 지난 2016년 4월에 나경원 의원 딸의 부정입학 의혹을 보도한 인터넷언론사에 대하여 내려진 인터넷선거

73) 대법원 2020. 12. 24. 선고 2019도12901 판결 [공직선거법위반]

74) 인터넷선거보도심의위원회 조치의 종류는 「인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙」 제20조제1항에서 “정정보도문 게재, 경고문 게재, 경고, 주의 등”으로 규정하고 있으며, 명시된 네 가지 조치의 기준에 대해서만 동 규칙 별표에 규정하고 있다.

75) 뉴시스, “‘박완수 창원시장 의혹 보도’ 언론사 대표 벌금형”(2010. 12. 7.)

보도심의위원회의 ‘경고’ 처분에 대하여 취소소송이 제기된 바 있으며, 이에 2019년 서울행정법원은 원고승소 판결을 내리며 당해 경고 처분을 취소한 바 있다.⁷⁶⁾

4) 소결

우리 실정법은 인터넷의 특성을 고려하여 이를 통한 정보 교류를 기성 언론매체의 일방적 정보 전송과는 달리 규율해 왔으며, 판례의 주된 입장도 인터넷을 통한 정치적 표현 내지 선거운동의 허용 범위를 점차 확대해 오고 있다는 사실을 확인할 수 있다.⁷⁷⁾ 즉, 판례는 인터넷언론의 자율성을 최대한

76) 뉴스타파, “행정법원도 뉴스타파 승소 판결...나경원 딸 의혹 보도 공정성 인정”(2019. 2. 28.)

77) 특히 시간적 허용 범위 확대와 관련하여 다음 두 가지 사안을 참고할 수 있다.

① 대법원은 구 「공직선거법」(2017. 2. 8. 법률 제14556호로 개정되기 전의 것) 제59조에 따라 선거 당일 언론사 홈페이지에 특정 정당 또는 후보자를 반대하는 내용을 포함하여 투표 참여를 권유하는 칼럼을 게시한 행위가 금지되는 것으로 판단한 바 있으나(대법원 2019. 10. 17. 선고 2019도4835 판결), 이후 선거 당일에도 인터넷을 이용한 선거운동이 가능하도록 「공직선거법」이 개정되었다(2017. 2. 28. 개정).

② 헌법재판소는 선거일전 180일부터 선거일까지 인터넷상 정치적 표현 내지 사전선거운동을 금지처벌하는 「공직선거법」 제93조 제1항 및 제255조 제2항 제5호 중 제93조 제1항에 대하여 합헌으로 판단한 바 있으나(2009. 7. 30. 2007헌마 718), 이후 결정을 변경하여 과잉금지원칙에 위배되는 것으로 판단하였다. 헌법재판소 2011. 12. 29. 2007헌마1001, 2010헌바88, 2010헌마173,191(병합). “인터넷은 누구나 손쉽게 접근 가능한 매체이고, 이를 이용하는 비용이 거의 발생하지 아니하거나 또는 적어도 상대적으로 매우 저렴하여 선거운동비용을 획기적으로 낮출 수 있는 정치공간으로 평가받고 있고, 오히려 매체의 특성 자체가 ‘기획의 균형성·투명성·저비용성의 제고’라는 「공직선거법」의 목적에 부합하는 것이라고도 볼 수 있는 점, 후보자에 대한 인신공격적 비난이나 허위사실 적시를 통한 비방 등을 직접적으로 금지하고 처벌하는 법률규정은 이미 도입되어 있고 모두 이 사건 법률조항보다 법정형이 높으므로, 결국 허위사실, 비방 등이 포함되지 아니한 정치적 표현만 이 사건 법률조항에 의하여 처벌되는 점, 인터넷의 경우에는 정보를 접하는 수용자 또는 수신자가 그 의사에 반하여 이를 수용하게 되는 것이 아니고 자발적·적극적으로 이를 선택(클릭)한 경우에 정보를 수용하게 되며, 선거과정에서 발생하는 정치적 관심과 열정의 표출을 반드시 부정적으로 볼 것은 아니라는 점 등을 고려하면, 이 사건 법률조항에서 선거일전 180일부터 선거일까지 인터넷상 선거와 관련한 정치적 표현 및 선거운동을 금지하고 처벌하는 것은 후보자 간 경제력 차이에 따른 불균형 및 흑색선전을 통한 부당한 경쟁을 막고, 선거의 평온과 공정을 해하는 결과를 방지한다는 입법목적 달성을 위하여 적합한

보장하고 언론의 자유에 대한 제한을 최소화하는 일관된 경향을 보이고 있다. 78)

인터넷선거보도는 인터넷 매체를 이용한다는 점에서 여타 선거 관련 정보 제공과 차별성을, 선거보도라는 점에서는 선거방송 또는 선거기사와 마찬가지로의 막중한 공적 기능을 담당한다고 볼 수 있다. 우리 판례는 인터넷을 이용한 선거보도에 대하여 인터넷상 선거운동의 경우와 유사한 관점에서 복합적 잣대를 적용하고 있다. 2019년 ‘시기제한조항’ 관련 헌법재판소 결정에서 보여지듯이 인터넷 매체의 개방성에 따른 표현의 자유 확대 시류를 자연스럽게 따르는 한편, 사회적 파급력 증대에 뒤따르는 사회적 책임성 역시 가중시키고 있다고 판단된다.

최근 대법원이 ‘인터넷 신문’ 또는 ‘인터넷 언론사’를 운영하는 자도 「공직선거법」 제97조 제2항의 ‘방송·신문·통신·잡지·기타 간행물을 경영·관리하거나 편집·취재·집필·보도하는 자’에 해당하는 것으로 보아 공소사실을 유죄로 판단한 원심을 유지하는 것으로 판결한 바 있다. 79) 인터넷언론사의 실질적 기능에 비추어 선거보도와 관련한 공적 책임을 기성 언론사에 준하여 보려는 것이다. 판례의 입장이 그러했듯이, 향후 인터넷선거보도 심의 원칙 및 기준의 통일성과 차별성은 인터넷의 다원적 역할과 선거보도로서의 공적 기능 간에 균형점을 잡는 일이 될 것이라 예상된다.

수단이라고 할 수 없다.”

78) “인터넷언론의 특성과 그에 따른 언론시장에서의 영향력 확대에 비추어 볼 때, 인터넷언론에 대하여는 자율성을 최대한 보장하고 언론의 자유에 대한 제한을 최소화하는 것이 바람직하고, 계속 변화하는 이 분야에서 규제 수단 또한 헌법의 틀 안에서 다채롭고 새롭게 강구되어야 한다.” (헌법재판소 2019. 11. 28. 2016헌마90)

79) 대법원 2021. 4. 8. 선고 2021도1177 판결(서울고등법원 2021.01.15. 2019노1530 판결)

제3장 인터넷선거보도심의기준의 내용과 특성

제1절 선거보도심의 제도와 법적 규정

1992년 이전까지 한국의 공직선거 관련법은 언론기관의 공정보도 의무조항을 두고 있지 않았다. 1952년 제정된 ‘대통령·부통령선거법’은 제88조에서 신문과 잡지 등 방법을 불문하고 후보자에 관해 허위의 사실을 공표할 경우 6월 이하의 금고 또는 50만원 이하의 벌금에 처하도록 하였다. 1963년 제정된 ‘대통령선거법’ 역시 ‘허위방송의 금지’, ‘허위논평·보도의 금지’, ‘후보자비방 금지’, ‘허위사실공표죄’, ‘후보자비방죄’ 등을 규정하고 있으나 언론기관의 공정보도 의무 조항은 두고 있지 않았다. 1987년 제정된 ‘대통령선거법’ 역시 이전 대통령선거법 규정과 유사한 내용을 담는 수준이었다.

언론기관의 공정보도 의무가 공직선거 관련법에 처음 규정된 것은 1992년에 개정된 ‘대통령선거법’에서였다. 이 법의 제4조의2는 선거에 관한 보도·논평을 할 때 ‘표현의 자유를 남용하여 선거의 공정을 해하여서는 아니된다’고 규정하였다. 공직선거 관련 법률들이 1994년 ‘공직선거및선거부정방지법(이후, 공직선거법)’으로 통합 제정될 때 이러한 언론기관의 공정보도 의무 조항은 「공직선거법」 제8조에 규정되었다.

그 이후 「공직선거법」이 개정되면서 선거보도심의에 관한 규정들이 제8조에 포함되기 시작했다. 1997년에 선거방송심의위원회와 방송반론보도청구권 그리고 정기간행물의반론보도청구권이 신설되었고, 2000년에 선거기사심의위원회가 새로 규정되었다. 2004년에는 인터넷선거보도심의위원회가 신설되고 인터넷언론사의 정정보도 등을 다루는 규정이 추가되었다(이승선, 2012). 그 결과 선거보도에 대한 공정성 심의가 방송에 대해서는 선거방송심의위원회에서, 인쇄매체 언론과 관련해서는 선거기사심의위원회에서, 그리고 인터넷 언론에 대해서는 인터넷선거보도심의위원회에서 이루어지는 현재의 선거보도심의 제도가 형성되었다.

1. 「공직선거법」상의 선거보도심의 규정

「공직선거법」은 선거보도심의와 관련하여 제8조에서 선거보도심의의 목적, 공정성의 구성요소, 심의 대상, 심의기구의 구성과 업무, 심의의 절차, 피해구제의 유형과 절차 등을 규정하고 있다. 이러한 규정을 위반한 것에 대한 벌칙의 내용은 동법 제256조 2항에 규정되어 있다. 아래의 <표 3-1>은 이러한 내용을 정리한 것이다.

<표 3-1> 「공직선거법」상 3대 선거보도심의기구 구성과 운용 특성

구분	선거방송심의위	선거기사심의위	인터넷선거보도심의위	비고
설치의 법적근거	제8조의2 (1997.11.14.)	제8조의3 (2000.2.16.)	제8조의5 (2004.3.12.)	괄호 안은 신설 연월일
설치운영기관	방송통신심의위원회	언론중재위원회	중앙선거관리위원회	
목적	선거방송의 공정성, 권리구제	선거기사의 공정성, 권리구제	선거보도의 공정성, 권리구제	
공정성의 하부내용 (심의에 관한 공표 사항)	정치적 중립성, 형평성, 객관성, 제작기술상의 균형유지, 기타	선거방송심의위의 관련 규정 준용	정치적 중립성, 형평성, 객관성, 기타	
심의 대상	매체	신문, 잡지, 정보간행물, 전자간행물, 기타간행물, 뉴스통신	인터넷신문사, 온라인 기사 제공사, 온라인 기사 매개사, 그밖에 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷홈페이지 운영사	
	사이트	-	인터넷홈페이지	
	콘텐츠 내용	정당의 경강·정책이나 후보자(예비 후보자 포함)의 경견 기타사항에 관하여 보도·논평을 하는 경우 정당의 대표자나 후보자 또는 그의 대리인을 참여하게 하여 대담을 하거나 토론을 행하고 이를 방송·보도하는 경우	선거기사	선거보도

	콘텐츠 형식	-	기사, 사설, 논평, 광고, 그밖에 선거에 관한 내용	보도, 사설, 논평, 사진, 방송, 동영상, 기타 선거에 관한 내용	
설치 기간	임기 만료 선거	예비후보자등록신청 개시일전일~선거일 후30	예비후보자등록신청 개시일전일~선거 일후30일	상시	대선 선거일전 240일 국선 선거일전 120일 지방선거 선거 일전90일
	보궐 선거 등	선거일전60일~선거 일후30일	선거일전60일~선거 일후30일		
심의위원	인원	9명 이내	9명 이내	11인 이내	
	추천 단체	교섭단체정당·중앙선 관위 각1명, 방송사·방송학계·대한변호사협회·언론인 단체·시민단체 추천	교섭단체정당·중앙 선관위 각1명, 언론학계·대한변호 사협회·언론인단체· 시민단체 추천	교섭단체정당 각1인, 방통심의위·언론중재 위·학계·법조계·인터넷언론단체·시민단체 추천	심의위 구성 후 교섭단체정당 수가 증가해도 위원정수초과 시 현원을 위원정수로 봄
	자격	심의위원 정당가입금지	심의위원 정당가입금지	정당당원을 심의위원으로 위촉금지	
	임기	-	-	3년	
	위원장	-	-	위원중 호선	
	기타	-	-	선관위가 위원중 상임위원 1인 지명	
	사무국	-	-	선관위소속 공무원	
공정여부조사	업무	공정여부 조사, 제재조치결정, 방통위 통보 *명령: 방통위	공정여부조사, 제재조치결정, 언론위통보 *명령: 언론위	공정여부조사, 필요한 조치	
	제재 조치	2. 해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 정정·수정 또는 중지	1. 정정보도문, 반론 보도문 게재 2. 경고결정문 게재 3. 주의사실 게재	정정보도문 게재 등 필요한 조치*	*구체적인 제재조치들에 대한 언급 부재

		3. 방송편성책임자 해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고 의 관계자에 대한 징 계 4. 주의 또는 경고	4. 경고, 주의 또는 권고		
시정요구 (이의신청)	대상	불공정정보도	불공정정보도	불공정정보도	제8조의2 제6항 제8조의3 제6항 제8조의6 제2항*
	요구 주체	후보, 후보자가 되려는 사람	후보, 후보자가 되려는 사람	정당, 후보자, 후보자 되고자 하는 자	
	신청 기간	-	-	보도를 안 날로부터 10일 이내	
	심의 시 한	지체없이 심의의결	지체없이 심의의결	지체없이 심의	
	결정	-	-	정정보도문 게재 등 필요한 조치 명령	
반론보도 청구	대상	인신공격, 정책왜곡선전 등	인신공격, 정책왜곡선전 등	왜곡된 선거보도	
	청구 주체	정당, 후보자, 후보자 되고자 하는 자	정당, 후보자, 후보자 되고자 하는 자	정당, 후보자, 후보자가 되고자하는 자	
	신청 기간	인지한 날로부터 10 일 이내(보도일 30일 이내)	인지한 날로부터 10 일 이내 (보도일 30일이내)	인지한 날로부터 10 일 이내 (보도일 30 일이내)	
	반론 보 도 방 식	청구이후 48시간내 게재, 무료게재	청구이후 다음 발행호에 게재 ⁸⁰⁾ 무료게재	청구이후 12시간내 게재, 무료게재	
	심의 시 한	위원회회부 48시간 내 심의, 각하기간·인용결정	위원회회부 48시간 내 심의, 각하기간·인용결정	위원회회부 48시간내 심의, 각하기간·인용결정	
형사처벌	방송법상 제재조치 불이행, 후보자시정요구 심의의결사항 불이행,	사과문, 정정보도문 게재 불이행, 후보자시정요구 심의의결사항 불이행,	정정보도문 등 게재 불이행, 정당후보자의 정정보도문 불이행, 반론보도 불이행		

		반론보도 불이행 2년이하 징역, 400만원이하 벌금	반론보도 불이행 2년이하 징역, 400만원이하 벌금	2년이하 징역, 400만원이하 벌금	
구성·운영에 대한 결정	결정 사항	선거방송심의위 구성·운영 등	선거기사심의위 구성·운영	인터넷선거보도심의 위 구성·운영, 상임위원대우, 사무국조직·직무범 위, 기타필요사항	
	성격	방송심의위 규칙	언론중재위 경합	중앙선관위 규칙	

이 법에 따르면, 선거보도심의의 목적은 선거에 관련된 방송과 보도 내용의 공정성을 위한 것이다. 하지만 공정성에 대한 정확한 의미는 제시되어 있지 않다. 다만 각 심의기구인 방송 또는 보도 내용의 공정을 보장하기 위해 필요한 사항을 정하여 공표해야 한다고 규정하고 있는데, 이 규정에서 「공직선거법」 상에서 공정성이 갖는 의미를 좀 더 구체적으로 제시하고 있다. 선거방송심의위원회에 관한 조항에서 「공직선거법」은 선거방송의 정치적 중립성, 형평성, 객관성, 제작 기술상의 균형유지, 권리구제, 그리고 선거방송의 공정을 보장하기 위한 기타 사항을 정하여 공표해야 한다고 규정하고 있고, 선거기사심의위원회에 관한 조항에서는 선거방송심의위원회에 관한 위 조항을 준용할 것을 규정하고 있다. 인터넷선거보도심의위원회에 관한 조항에서는 정치적 중립성, 형평성, 객관성, 권리구제, 선거보도의 공정을 보장하기 위한 기타 사항을 정하여 공표해야 한다고 규정하고 있다. 인터넷선거보도심의위원회에 공표하도록 요구한 것은 ‘제작 기술상의 균형유지’ 만이 없을 뿐 선거방송심의위원회에 요구한 것과 동일한 사항들이다. 이러한 규정들에 기초해서 본다면, 「공직선거법」이 정치적 중립과 형평성, 객관성을 공정성의 하부 요소들로 보고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 「공직선거법」이 보도심의를 통해 추구하려는 것이 단순히 불공정한 선거보도의 억제에만 있는 것이 아니라 불공정한 선거보도로 인해 피해를 입은 정당 또는 후보자의

80) 정기간행물등의 다음 발행호가 선거일후에 발행·배부되는 경우 48시간 이내에 당해 정간물이 배부된 지역에 배부되는 일반일간신문에 이를 게재하며 그 비용은 당해 언론사가 부담한다 (제8조의4 제2항)

관리구제도 포함하고 있다는 것을 알 수 있다.

「공직선거법」은 선거보도심의의 대상이 되는 매체 및 콘텐츠의 내용과 형식을 규정하고 있다. 심의대상 매체에 대한 「공직선거법」의 규정 내용은 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회 그리고 인터넷선거보도심의위원회 별로 상이하다. 선거방송심의위원회의 경우 심의대상 매체로서 방송의 정의와 유형을 명시적으로 규정하고 있지 않다. 선거기사심의위원회의 경우 심의 대상 매체는 신문과 잡지 등의 정기 간행물 그리고 뉴스통신이다. 여기서 정기 간행물에는 정보간행물과 전자간행물 그리고 기타 간행물 등이 포함된다. 정보간행물이란 보도·논평을 하지 않거나 또는 여론 형성과 관계없는 정보 전달을 목적으로 하는 간행물을 의미하고, 전자간행물은 통신망을 통해 제공되는 않지만 디지털로 발간되는 간행물을 의미하며, 기타 간행물은 월 1회 이하로 발간되는 간행물을 의미한다.

인터넷선거보도심의 대상 매체인 인터넷 언론사를 규정하는데 있어 「공직선거법」은 신문법상의 인터넷신문 뿐만 아니라 ‘그 밖의 인터넷신문,’ 포털과 같이 언론사가 생산한 보도와 논평을 인터넷을 통해 전달하는 매개 사이트 운영사, 그 밖에 ‘유사한 언론의 기능’을 행하는 인터넷 홈페이지 운영사를 명시하고 있다. 이 규정에서 특이한 내용은 시사 보도와 논평을 생산하지 않고 매개만 하는 사이트와 ‘유사한 언론의 기능을 행하는’ 사이트를 심의대상 매체에 포함시키고 있다는 점이다. 「공직선거법」에서 인터넷선거보도심의의 대상 매체가 상당히 광범위하고 불명확하게 규정되어 있다는 비판을 받게 된 빌미가 된 부분이다.

「공직선거법」이 규정한 세 가지 심의기구에 관한 조항에서는 심의 대상 콘텐츠 내용을 각각 ‘선거방송,’ ‘선거기사,’ ‘선거보도’라는 일반적이고 추상적인 용어로 규정하고 있지만, 제8조의 언론기관의 공정보도 의무를 규정한 조항에서는 그 내용을 좀 더 구체적으로 규정하고 있다. 이 조항에서는 공정보도의 대상으로 ‘정당의 정강·정책이나 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함)의 정견 기타사항에 관하여 보도 논평하는 경우’와 ‘정당의 대표자나 후보자 또는 그의 대리인을 참여하게 하여 대담을 하거나 토론을 행하고

이를 방송·보도하는 경우'를 제시하고 있다.

선거보도심의의 대상이 되는 '콘텐츠 내용'에 관한 조항에서 명확하게 규정되지 않은 것은 다음 두 가지 측면이다. 하나는 '후보자가 되고자 하는 자'의 범위에 관한 것이고, 다른 하나는 후보자의 "정견과 기타사항"의 범위에 관한 것이다. 후자의 경우 "기타사항"의 의미가 '선거에 관련된 사항'으로 제한된다고 할지라도 그 범위를 어떻게 획정해야 하는가는 명확하지 않다. '선거에 관련된 사항'을 넓게 해석한다면 후보자에 관한 모든 사항을 다루는 콘텐츠가 심의 대상이 될 수 있다.

심의 대상 콘텐츠의 형식은 좁은 의미의 보도에 제한되지 않는다. 선거방송심의위원회의 경우는 모든 형식의 방송 프로그램을 포함하고, 선거기사심의위원회의 경우는 선거관련 내용을 전달하는 사설, 논평, 광고뿐만 아니라 그 밖의 형식의 콘텐츠도 포함한다고 규정되어 있다. 인터넷선거보도심의위원회에 관한 조항은 심의대상이 되는 선거보도의 형식에는 기사뿐만 아니라 사설, 논평, 사진, 방송, 동영상, 기타 형식이 포함된다고 규정하고 있다. 인터넷선거보도심의위원회의 심의 대상 콘텐츠 형식에 관한 규정은 선거기사심의위원회 관련 규정과 달리 '광고'가 빠져 있고 '사진, 방송, 동영상'이 언급되어 있는 점이 특이 사항이다.

선거보도심의기구들의 구성과 운영에 대한 규정에 있어서 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회는 유사하지만 인터넷선거보도심의위원회는 다른 두 위원회와 차이점을 가지고 있다. 앞의 두 위원회는 선거기간에 일시적으로 구성되는 반면에 후자는 상시적으로 운영되는 기구이다. 위원의 구성은 세 위원회 모두 관련단체의 추천을 받아 위원회가 소속된 기관이 위촉하게 되어 있다. 세 위원회 모두 국회에서 교섭단체를 구성한 정당이 각기 한 명씩 추천하는 인사를 위원회에 포함시켜야 한다. 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회 경우는 인터넷선거보도심의위원회와 달리 교섭단체를 구성한 정당 추천 인사 외에도 중앙선거관리위원회가 추천하는 인사도 포함시켜야 한다. 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회는 그밖에 관련학과와 대한변호사협회, 관련 언론인 단체 및 시민 단체 등으로부터 추천을 받은

인사들 가운데 위원을 위촉하도록 되어 있다. 이러한 단체들 이외에도 위원추천 기관은 선거방송심의위원회의 경우에 방송사를, 인터넷선거보도심의위원회의 경우에 방송통신심의위원회와 언론중재위원회를 포함하고 있다. 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회는 위원의 정원을 9인 이내로 제한하고 있는 반면에 인터넷선거보도심의위원회는 11인 이내로 제한하고 있다. 세 가지 선거보도심의기구 모두 위원들의 정당가입을 금지하고 있다.

「공직선거법」이 규정하고 있는 세 가지 선거보도심의 기구의 업무는 유사하다. 선거 방송이나 보도의 공정성 여부를 자체 심의하여 제재결정을 내리고 선거 방송이나 보도로 인해 피해를 입은 정당이나 후보자의 권리를 구제하는 것이다. 피해구제는 두 가지 형태가 있다. 하나는 시정요구 또는 이의신청이고 다른 하나는 반론보도청구이다. 전자는 불공정한 선거보도로 피해를 입은 측이 관련 보도의 심의와 제재를 요구하는 것으로 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회에 관한 조항에서는 ‘시정요구’로, 인터넷선거보도심의위원회에 관한 조항에서는 ‘이의신청’으로 규정되어 있다. 시정요구 주체는 “후보자 또는 후보자가 되려는 사람”에 제한되지만 이의신청의 주체는 이 두 주체 이외에도 “정당”도 포함하고 있다. 반론보도청구란 특정 정당이나 후보자에게 피해를 야기한 선거관련 보도를 한 언론사에 대해 반론보도를 강제해달라고 선거보도심의기구에 청구하는 제도이다. 반론보도청구 대상이 되는 보도는 선거방송심의위원회와 선거기사심위원회의 경우 ‘인신공격, 정책의 왜곡선전 등’이고 인터넷선거보도심의위원회의 경우 ‘왜곡된 선거보도’이다.

세 가지 선거보도심의기구가 결정할 수 있는 심의 의결 사항에 대해서 「공직선거법」은 상이하게 규정하고 있다. 선거방송심의위원회는 첫째 불공정한 선거관련 내용을 포함하는 프로그램이나 광고에 정정보다나 수정 또는 중지를 결정할 수 있고, 둘째 방송편성책임자이나 해당 프로그램 또는 광고 관계자에 대한 징계를 요구할 수 있으며, 셋째 주의 또는 경고 결정을 내릴 수 있다. 선거기사심의위원회는 첫째 정정보도문이나 반론보도문 게재를 결정할 수 있고, 둘째 경고결정문 게재를 요구할 수 있고, 셋째 주의 사실

계재를 결정할 수 있고, 넷째 경고, 주의, 또는 권고를 결정할 수 있다. 반면에 인터넷선거보도심의위원회의 경우 「공직선거법」은 ‘선거보도의 내용에 관한 정정보도문의 게재 등 필요한 조치를 명’할 수 있다고만 규정할 뿐 결정할 수 있는 구체적인 제재조치들을 법률에 명시하고 있지 않다.

이러한 제재조치들에 기초해서 보자면, 선거보도의 공정성을 위해 선거보도심의제도는 불공정한 보도를 억제하고 배제하려는 방향의 접근만을 취하는 것이 아니다. 경고 결정문이나 주의 사실 게재의 강제를 통해 수용자들이 불공정한 기사의 한계나 문제를 인식할 수 있도록 하거나, 정정 보도나 반론 보도의 게재를 강제함으로써 이미 보도된 것과 상이한 관점이나 상이한 측면의 내용이 전달되도록 하려는 방향의 접근을 취하고 있다. 즉, 개별 기사 차원의 불공정성 문제를 해결하는 한편, 전체 선거보도 차원에서 공정성을 제고해 보려는 접근을 하는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 방향의 접근은 선거기사심의위원회와 인터넷선거보도심의위원회에서 더욱 강하게 나타난다. 이런 점에서 선거보도심의제도의 목적은 불공정한 선거보도의 억제나 배제를 넘어, 선거 표현과 관련한 사상의 공개시장을 활성화하려는 데 있다고 이해할 수 있다.

「공직선거법」은 세 가지 선거보도심의기구의 심의 의결 사항을 이행하지 않는 언론사에 대해 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금을 부과하도록 규정하고 있다.

지금까지 살펴본 것처럼 「공직선거법」상에서 인터넷선거보도심의위원회는 심의 목적과 심의 대상이 되는 콘텐츠의 유형, 위원 구성의 방식, 위원회의 주요 업무, 그리고 제재 결정 불이행에 대한 언론사에 대한 처벌방식 등에 있어서 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회와 크게 다르지 않다. 전자의 심의기구가 후자의 두 심의기구와 다른 점들 가운데 중요한 사항은 다음 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 심의 대상이다. 여기서 중요한 것은 인터넷선거보도심의위원회의 심의 대상이 인터넷 매체라는 사실이 아니라 심의 대상이 전통적인 언론사에 제한되지 않는다는 사실이다. 인터넷선거보도심의위원회는 전통적인 언론사뿐만 아니라 선거보도의 채널로서 기능하는 인터넷 뉴스서

비스 사업주들과 그밖에 유사한 언론 기능을 하는 인터넷 사업주들도 심의 대상으로 포함하고 있다. 「공직선거법」은 인터넷선거보도심의위원회의 심의 대상을 심의 대상이 되는 인터넷 사업주들의 홈페이지로 규정하고 있다. 둘째, 인터넷선거보도심의위원회는 선거기간 동안 일시적으로 구성되는 다른 두 선거보도심의 기구와 달리 설치기간이 상시적이라는 점이다. 셋째, 「공직선거법」은 다른 두 심의 기구와 달리 인터넷선거보도심의위원회가 심의 결정할 수 있는 구체적인 제재조치를 구체적으로 명시하지 않고 ‘필요한 조치’라는 말로 규정하고 있다.

2. 인터넷선거보도심의위원회의 설치 및 운영과 심의 규정에 관한 내용

인터넷선거보도심의위원회는 ‘인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙’과 ‘인터넷선거보도심의기준 등에 관한 규정’을 통해 「공직선거법」에서 위임된 사항이나 심의에 필요한 사항을 규정하고 있다. 아래의 <표 3-2>에서 보는 것처럼 ‘구성 및 운영에 관한 규칙’은 총 5장으로 구성되어 있다. 각 장의 내용은 선거방송심의위원회의 ‘선거방송심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙’과 선거기사심의위원회의 ‘선거기사심의위원회 규칙’과 대부분 유사하나 크게 네 가지 부분에서 다른 점을 가지고 있다.

첫째, ‘구성 및 운영에 관한 규칙’은 다른 두 선거보도심의기구의 규칙과 달리 제1장에서 「공직선거법」에서 규정된 인터넷언론사의 범위와 공정한 선거보도의 기준을 구체화하고 있다. 이 조항에 따르면, 심의 대상이 되는 인터넷언론사 홈페이지는 네 유형이 있다. 첫째는 인터넷신문사와 인터넷 멀티미디어 방송사의 홈페이지, 둘째는 인쇄매체 언론사와 통신사 그리고 방송사가 운영하는 온라인 홈페이지, 셋째는 인터넷 뉴스서비스 사업자가 운영하는 온라인 홈페이지, 넷째는 그 밖에 인터넷선거보도심의위원회가 정하는 인터넷 홈페이지이다. 인터넷선거보도심의위원회는 <심의백서>에서 인터넷언론사의 첫 번째 범주를 ‘독립형 인터넷언론사’로, 두 번째 범주를 ‘종속형 인터넷언론사’로, 세 번째 범주를 ‘포털사이트’로, 네 번째 범주를

‘기타 인터넷 언론사’로 부르고 있다. 이 조항은 또한 정당, 후보자, 또는 선거 운동 기관이나 단체가 운영하는 인터넷 홈페이지와 그 밖에 인터넷선거심 의위원회가 인터넷언론사로 인정하지 않는 인터넷 홈페이지는 심의 대상에서 제외된다고 밝히고 있다.

‘구성 및 운영에 관한 규칙’은 제2조의2(인터넷언론사의 공정한 선거보도)에서 공정한 선거보도의 세 가지 구성요소를 제시하고 있다. 첫째는 “특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리하지 않도록 공정하게 해야 한다”는 것이다. 둘째는 “보도의 구성과 비중에 있어서 각 정당 또는 후보자 간에 적절한 균형을 유지해야 한다”는 것이다. 셋째는 “사실을 보도하는 때에는 객관적이어야 하고 사실과 의견을 구분해야 한다”는 것이다. 이 세 가지 구성요소는 「공직선거법」 제8조의5 제6항에서 규정된 선거보도의 정치적 중립성, 형평성, 그리고 객관성을 정리한 것으로 보인다.

〈표 3-2〉 3대 선거심의기구 심의기구 “설치·운영 규정”의 구성과 조문 체계

선거방송심의위	선거기사심의위	인터넷선거보도심의위
선거방송심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙	선거기사심의위원회규칙	인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙
방송통신심의위원회규칙 제128호 개정 2016.12.28.	언론중재위원회규칙 제2015-12호 개정 2015.7.14.	중앙선거관리위원회규칙 제444호 개정 2016.1.15.
제1장 총칙 제1조 (목적) 제2조 (운영 등)	제1장 총칙 제1조 (목적) 제2조 (적용범위)	제1장 총칙 제1조 (목적) 제2조 (인터넷언론사의 범위) 제2조의2 (인터넷언론사의 공정한 선거보도)
제2장 구성 및 운영 제3조 (설치 등) 제4조 (위원장 등) 제5조 (심의위원회의 직무) 제6조 (회의 등) 제7조 (의결 등) 제8조 (위원의 대우)	제2장 심의위원회의 구성 및 운영 제3조 (심의위원회 직무) 제4조 (심의위원의 추천 및 위촉) 제5조 (심의위원장 등) 제6조 (임기 등) 제7조 (위원의 해촉) 제8조 (의결정족수) 제9조 (회의 소집 등) 제10조 (회의의 비공개)	제2장 심의위원회의 구성 및 운영 제3조 (직무) 제4조 (위원의 추천 및 위·해촉) 제5조 (위원장) 제6조 (상임위원) 제7조 (위원의 임기) 제8조 (위원의 해임사유) 제9조 (위원의 대우) 제10조 (위원의 의무와 권한) 제11조 (회의소집) 제12조 (위원회의)

	제11조 (위원의 대우)	제13조 (위원회의의 비공개) 제14조 (의결정족수) 제15조 (자문위원 등)
-	-	제3장 사무기구 제16조 (사무기구 등)
제3장 심의 및 시정 제9조 삭제 제10조 (심의안건) 제11조 (제재조치 등) 제12조 (당사자들의 의견진술) 제13조 (방송통신위원회의 조치) 제14조 (시정요구사항의 처리) 제14조의2 (재심청구 등) 제14조의3 (집행정지 등)	제3장 심의 및 시정요구 제12조 (심의안건) 제13조 (정기간행물등 제출 요구) 제14조 (시정요구) 제15조 (심의·의결) 제16조 (의견진술) 제17조 (언론중재위원회의 조치 등) 제17조의2 (제재조치의 공개) 제18조 (재심청구)	제4장 심의 및 피해구제 제17조 (심의기준) 제18조 (심의안건) 제19조 (이의신청) 제20조 (심의의결 및 이행명령) ⁸¹⁾ 제21조 (재심청구) 제22조 (반론보고청구) 제23조 (반론보고청구의 결정 및 이행여부확인) 제24조 (의견진술) 제25조 (통지) 제26조 (위임)
제4장 반론보고 청구 제15조 (반론보고청구의 심의위원회회부) 제16조 (반론보고청구의 심의·결정) 제17조 (특례절차)	제4장 반론보고청구 제19조 (반론보고청구회부) 제20조 (반론보고청구회부의 결정 및 통보) 제21조 (특례절차)	-
제5장 보칙 제18조 (사무처리등) 제19조 (예산)	제5장 보칙 제22조 (사무처리 등) 제23조 (예산)	제5장 보칙 제27조 (관계공무원등의 살비지급) 제28조 (사무처리등) 제29조 (임기제공무원의 활용)
부칙	부칙	부칙

81) 제20조(심의의결 및 이행명령) ① 심의위원회는 선거보도의 내용이 관련 법규 및 심의기준에 위반된다고 인정되는 때에는 해당 인터넷언론사에 정정보도문 게재, 경고문 게재, 경고, 주의 등 필요한 결정을 하여야 하며, 이 경우 그 기준을 **별표와 같다**. [별표] 불공정 인터넷 선거보도에 대한 조치기준 1. 정정보도문 게재: 심의결과 구체적인 정정보도할 사항이 있는 경우 2. 경고문 게재: 가. 선거결과에 영향을 미칠 수 있는 중요한 사실을 특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리하게 의도적으로 과장하거나 축소하는 등 왜곡하여 보도하는 경우 나. 특정 정당이나 후보자 등에 대한 허위의 사실이나 비방발언 등을 보도하는 경우 다. 경고처분을 받았음에도 동일 유형의 위반사례를 반복하는 경우 라. 심의기준 등에 대한 위반정도가 선거결과에 중대한 영향을 미칠 수 있다고 인정되는 경우 3. 경고: 가. 특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리하게 하려는 것으로 인정되는 경우 나. 심의기준 등에 대한 위반정도가 유권자의 판단에 영향을 미칠 수 있다고 인정되는 경우 다. 주의처분을 받았음에도 동일 유형의 위반사례를 반복하는

인터넷선거보도심의위원회의 ‘구성 및 운영에 관한 규칙’의 내용이 다른 두 선거보도심의기구의 규칙들의 내용과 다른 두 번째 점은 심의위원회의 운영과 관련된 조항들이 더 많아지고 사무기구 조항이 첨부된 것이다. 이것은 인터넷선거보도심의위원회가 상설기구라는 사실에서 비롯된 것으로 보인다. 세 번째 차이점은 반론보도 청구 조항이 독립된 장으로 구성되어 있지 않고 제4장 심의 및 피해구제의 항목에 포함된 것이다. 이것은 「공직선거법」상 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회와 관련해서는 반론보도청구가 독립된 조항으로 규정된 반면에 인터넷선거보도심의위원회와 관련된 반론보도청구는 정정보도 등의 항목에 포함돼 규정된 사실을 반영한 것으로 이해된다. 네 번째 차이점은 인터넷선거보도심의위원회가 심의 의결할 수 있는 제재조치를 규정하고 있는 점이다. 그 제재조치의 내용은 정정보도문 게재, 경고문 게재, 경고, 주의 등이다.

인터넷선거보도심의위원회의 심의기준에 관한 규정은 아래의 <표 3-3>에서 보는 것처럼 총3장으로 구성되어 있고, 심의 고려사항과 심의 기준 그리고 심의대상 보칙에서 인터넷언론사의 결정에 관한 사항과 행정 처리 절차 등을 규정하고 있다. ‘심의기준 규정’에서 제시된 고려사항은 다음 세 가지이다. 첫째는 보도시기, 둘째는 조회수 등에 따른 언론사의 영향력, 셋째는 심의기준의 반복위반 여부이다. ‘심의기준 규정’에서 고려사항으로 규정된 보도시기와 언론사의 영향력은 결국 기사의 영향력을 결정하는 요소라고 이해할 수 있기 때문에 이 세 가지 고려사항은 기사의 영향력과 위반의 반복성 두 가지 요소로 요약할 수 있다.

선거기사심의위원회의 ‘선거기사 심의기준 등에 관한 규정’은 위의 세 가지 고려사항 이외에 두 가지 고려사항을 더 포함하고 있다. 이 두 가지 사항이란 ‘선거기사의 양적, 질적 정도와 비중’과 ‘기타 선거에 미치는 영향력’이다. 심의 대상 보도가 심의 대상 언론사의 전체 보도에서 차지하는 양적, 질적 정도와 비중도 기사의 영향력을 결정하는 중요한 요소라고 할 수 있다. 이런

경우 4. 주의: 심의기준 등에 대한 위반정도가 경미한 것으로서 주의환기가 필요하다고 인정되는 경우

점에서 선거기사심의위원회의 ‘고려 사항’ 규정은 기사의 영향력을 결정하는 요인들을 인터넷선거보도심의위원회의 심의기준 규정에서 보다 더 폭넓게 수용하려는 자세를 취하고 있다고 할 수 있다.

‘심의기준 규정’은 심의기준을 일반 심의기준과 세부 심의기준으로 구분하고 있다. 일반 심의기준은 언론보도의 공정성을 심의하는 데 있어 일반적으로 적용되는 기준이고 세부 심의기준은 특별한 내용의 보도나 유형의 보도에 대한 심의에 필요한 사항들이다. 세부 심의기준에서 규정된 보도는 여론조사의 보도, 인터뷰 또는 인용 보도, 사진이나 동영상 등의 보도, 특정 정당이나 후보자에게 영향을 미칠 수 있는 특집기획보도와 광고 그리고 후보자 명의의 칼럼, 논평, 기고문, 저술 등의 게재이다.

〈표 3-3〉 3대 선거심의기구 심의규정 구성과 조문 체계

선거방송심의위	선거기사심의위	인터넷선거보도심의위
선거방송심의를 위한 특별규정	선거기사 심의기준 등에 관한 규정	인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정
방송통신심의위원회규칙 제149호 (개정 2020.12.28.)	- (개정 2021.5.7.)	인터넷선거보도심의위 훈령 제12호 (개정 2019.12.30.)
제1장 총칙 제1조 (목적)	제1장 총칙 제1조 (목적)	제1장 총칙 제1조 (목적)
제2조 (법규정의 준수) 제3조 (적용범위)	제2조 (적용범위) 제3조 (심의고려사항)	제2조 (심의 고려사항)
제2장 심의기준 제4조 (정치적 중립) 제5조 (공정성) 제6조 (형평성) 제7조 (소수자에 대한 기회 부여) 제8조 (객관성)	제2장 일반 심의기준 제4조 (공정성 및 형평성) 제5조 (객관성 및 사실보도) 제6조 (정치적 중립성)	제2장 일반 심의기준 제3조 (공정성) 제4조 (객관성)
제9조 (특집기획프로그램) 제10조 (시사정보프로그램) 제11조 (제작기술상의 균형) 제12조 (사실보도) 제13조 (대담·토론의 공개)		

제14조 (균등한 기회 부여) 제15조 (계층, 종교, 지역에 따른 보도) 제16조 (사실과 의견의 구별) 제17조 (출처명시)		
제18조 (여론조사의 보도)	제3장 세부 심의기준 제7조 (일반 선거기사) 제8조 (여론조사 보도)	제2장의2 세부 심의기준 제5조 (여론조사의 보도)
제19조 (연예오락프로그램)	제9조 (인터뷰 및 인용기사)	제6조 (인터뷰·인용 등 보도)
제20조 (정당 등에 의한 협찬방송의 금지)	제10조 (사진계재)	제7조 (사진·동영상 등 보도)
제21조 (후보자 출연 방송제한등)	제11조 (특집기획기사·칼럼및기고등)	제8조 (시기에 따른 특별제한)
제22조 (광고방송의 제한)	제12조 (의견광고 및 상업광고의 제한)	제9조 (광고)
제23조 (방송사고등)		
제3장 보칙 제24조 (유용성 다양성)	제4장 결정 제13조 (제재결정 등)	제3장 보칙 제10조(심의대상 인터넷언론사의 결정 등)
제25조 (참여와 감시)		제11조 (공정보도 협조요청 및 안내)
제26조 (반론권)		제12조 (경고문의 작성 및 게재)
제27조 (의견진술의 특례)		제13조 (조치 알림문의 작성 및 게재)
		제14조 (서면의결을 하는 경우)
		제15조 (공표 및 통지 등)
		제16조 (이의신청과 재심청구의 처리등)
		제17조 (심의·조치 결과 제공)
부칙	부칙	부칙

‘심의기준 규정’에서 제시된 일반 심의기준의 상세 사항은 아래의 <표 3-4>에 정리되어 있다. 이 심의기준은 ‘구성 및 운영에 관한 규칙’의 제2조의2에서 제시된 공정한 선거보도의 세 가지 요소들을 더 구체화한 것이다. ‘심의기

준 규정'에서는 일반 심의기준을 공정성 조항과 객관성 조항 두 가지로 구분하고 있다. 공정성 조항은 '구성 및 운영에 관한 규칙' 제2조의2 제1항과 제2항의 내용을 포함하고 있다. 이 공정성 조항은 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회의회에서 제시된 공정성 조항과 정치적 중립성 조항 그리고 형평성 조항을 포괄하고 있다.

<표 3-4> 선거방송·선거기사·인터넷선거보도심의위 심의규정 요약

	선거방송심의기준	선거기사심의기준	인터넷선거보도심의기준
공정성 형평성	<p>제5조(공정성)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 유리 또는 불리하게 다루지 않아야 함 • 선거당일 선거에 영향을 미치는 보도의 제한 <p>제6조(형평성)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 정당·후보자에 대한 실질적 형평에 위배되는 불균형 • 보도의 지역적 불균형 또는 상이한 선거간의 불균형 	<p>제4조(공정성),</p> <ul style="list-style-type: none"> • 유리 또는 불리하게 다루지 않아야 함 <p>제5조(형평성)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 근거 없는 양적 질적 불균형 • 균등한 기회 미제공 	<p>제3조(공정성)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 정당·후보자의 정견/공약/주장 등에 대한 일방적 지지와 계속적·반복적 게재 • 감정·편견이 개입된 표현(지지/반대) • 특정 보도의 특정 위치에 지속 배치를 통한 부각 • 홍보자료 등을 매체의 특성을 이용해 부각 • 칼럼·대담·토론 보도의 불균형 • 칼럼과 기고 등의 반복적 보도
객관성	<p>제8조(객관성),</p> <ul style="list-style-type: none"> • 선거와 관련된 관점과 견해의 불균형 <p>제12조(사실보도)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 중요한 사실의 과장·부각·축소·은폐 • 선거결과의 예단 • 감정 또는 편견이 개입된 표현 <p>제16조(사실과 의견의 구별)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 의견과 사실의 분리 	<p>제6조(객관성 및 사실보도)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 다양한 관점과 견해에 대한 비객관적 보도 • 부정확한 보도로 과장·부각·축소·은폐 • 허위사실보도와 미확인사실에 기초한 비방 • 객관적 근거 없는 결과 예단 	<p>제4조(객관성)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 중요한 사실의 과장·부각·축소·은폐 • 허위사실보도 • 공직과 무관한 내용의 비방 • 객관적 근거 없는 결과 예단 • 정책이나 공약에 대한 합리적 근거 없는 평가 보도와 비교서열화 • 보도제목의 과장 및 왜곡
정치적 중립성	<p>제4조(정치적 중립성)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 특정 정당·후보자의 주의·주장·이익 등에 대한 지지 및 옹호 	<p>제7조(정치적 중립성)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 특정 정당·후보자의 이념이나 주장, 공약 등에 대한 근거 없는 일방적 지지 또는 반대 	

<ul style="list-style-type: none"> • 여론조사보도(오차범위/전제조건 오류/내용 누락) • 음향, 화면구성, 조명 등의 불균형 • 특집기획/시사정보/연예오락프로그램 등에서의 후보자 및 정당 내용의 질적/양적 불균형 • 정당·후보자에 대한 협찬이나 선거임박기간의 선거운동 효과를 주는 광고 	<ul style="list-style-type: none"> • 여론조사보도(오차범위/전제조건 오류) • 인터뷰, 인용, 사진 등의 질적/양적 불균형 • 선거임박기간의 후보자 명의의 칼럼 등 게재 • 후보자의 선거운동효과를 주는 광고 게재 	<ul style="list-style-type: none"> • 여론조사보도(오차범위/전제조건 오류) • 인터뷰, 인용, 사진, 동영상 등의 질적/양적 불균형 • 선거임박기간의 결과에 영향을 미칠 수 있는 후보자 명의의 칼럼 등 게재 • 선거결과에 영향을 줄 수 있는 광고 게재
---	--	--

자료: 안명규(2020, 46)의 표를 보완한 것임

인터넷선거보도심의위원회의 심의기준에 관한 규정의 공정성 조항은 다음과 같은 사항을 불공정 보도로 규정하고 있다. 첫째는 ‘정당이나 후보자의 정견, 주장, 공약 등을 일방적으로 지지 또는 반대하거나 계속적 또는 반복적으로 게재하는 보도’이다. 둘째는 정당이나 후보자를 감정 또는 편견이 개입된 표현을 사용하여 지지하거나 반대하는 보도에 관한 보도이다. 셋째는 특정 기사를 홈페이지의 특정 위치에 지속적으로 배치하여 특정 정당이나 후보를 부각하는 보도이다. 넷째는 정당한 사유 없이 홍보자료를 기사 내에 연결하는 것과 같이 인터넷매체의 특성을 이용하여 특정 정당이나 특정 후보를 부각하는 보도이다. 다섯째는 대담·토론을 중계 또는 보도함에 있어 각 참여자에 대한 내용이 불균형한 보도이다. 여섯째는 한쪽에 유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 칼럼과 기고 등의 반복적인 보도이다.

여기서 첫째 사항의 내용은 선거기사심의위원회의 심의규정에서 정치적 중립성에 해당된다. 둘째 사항의 내용은 선거방송심의위원회의 심의규정에서는 제12조 ‘사실보도’ 조항의 제3항에서, 선거기사심의위원회의 심의기준에서는 ‘세부 심의기준’에서 규정되어 있다. 셋째 사항에서 여섯째 사항까지의 내용은 다른 두 선거보도심의 기구의 심의기준에서 형평성 조항에 해당하는 것으로 이 내용은 다른 두 선거보도심의 기구의 형평성 조항의 내용보다 더 자세하고 구체적으로 기술되어 있다. 이러한 내용에 기초해서 본다면, 인터넷선거보도심의위원회의 공정성 조항은 다른 두 선거보도심의 기구의 공정성 조항 보다 훨씬 넓은 내용을 포괄하고 있는 것이라고 할 수 있다.

인터넷선거보도심의위원회의 ‘심의기준 규정’의 객관성 조항에 관한 내용은 선거방송심의위원회의 심의기준에서는 ‘객관성’과 ‘사실 보도’ 그리고 ‘사실과 의견의 구별’ 세 가지 조항으로 분리해서 규정되어 있고 선거기사심의위원회의 심의기준에서는 ‘객관성 및 사실 보도’의 조항으로 규정되어 있다. ‘심의기준 규정’의 객관성 조항의 제1호 ‘중요한 사실을 과장·부각 또는 축소·은폐하는 보도’ 규정과 제2호 ‘허위사실 보도’ 규정은 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회의 객관성 관련 조항들에서도 발견할 수 있는 내용이다. 제3항의 공직과 무관한 내용의 비방 규정, 제5항의 합리적 근거 없는 정당 또는 후보자간 정책이나 공약의 비교평가 또는 서열화 규정, 제6항의 보도 내용을 축소, 과장 또는 왜곡하는 보도 제목관련 규정들은 선거기사심의위원회의 심의규정에서 세부 심의기준으로 제시된 것들이다. 인터넷선거보도심의위원회의 ‘심의기준 규정’의 객관성 조항의 또 다른 특이 사항은 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회의 심의기준 객관성 조항에 규정되어 있는 ‘특정 쟁점에 대한 다양한 관점과 주장 전달의 불균형 또는 비객관적 보도’에 관한 내용이 ‘심의기준 규정’에서는 포함되어 있지 않다는 점이다.

인터넷선거보도심의위원회의 ‘심의기준 규정’이 제시한 세부 심의기준의 내용 가운데 주목할만한 부분은 제9조 ‘특정 정당이나 후보자에 유리 또는 불리하거나 그 당락에 영향을 줄 수 있는 내용의 광고를 하여서는 아니 된다’는 조항이다. 이 조항은 인터넷선거보도심의위원회의 심의대상에 광고가 포함된다는 것을 분명히 하고 있다. 하지만 「공직선거법」에서 선거기사심의위원회의 심의 대상에는 “광고”를 포함한다고 규정되어 있는 것과 달리 인터넷선거보도심의위원회의 심의 대상에는 “광고”가 명시적으로 포함되어 있지 않다. 물론 「공직선거법」 8조5의 제1항은 심의 대상으로 ‘기타 선거에 관한 내용’을 포함한다는 구절이 있어 ‘광고’를 심의대상에 포함하는 것이 「공직선거법」상의 규정과 상치되는 것은 아니라고 해석할 수도 있을 것이다. 그러나 다음과 같은 사항을 고려한다면 입법자의 의도가 인터넷선거보도심의 대상에 광고를 포함시키려고 했는지는 논란의 대상이 될 수 있다.

첫째, 심의 대상에 ‘광고’를 명시하고 있는 ‘선거기사심의위원회’에 관한

「공직선거법」 조항이 있는 상태에서 ‘인터넷선거보도심의위원회’에 관한 규정이 새로 만들어졌기 때문에 입법자들이 의도적으로 새로운 규정에 광고를 포함시키지 않았다는 점을 강하게 추정해 볼 수 있다. 둘째, 더구나 새로 만들어진 인터넷선거보도심의위원회의 심의대상 규정은 선거기사심의위원회의 심의대상 규정에는 포함되어 있지 않은 “사진, 방송, 동영상”을 새로 포함한다고 구체적으로 열거하고 있다. 즉, 인터넷선거보도심의위원회의 심의대상 규정이 선거기사심의위원회의 심의대상 규정을 좀 더 구체화하여 새로운 내용을 포함시키면서도 기존에 있던 ‘광고’를 포함시키지 않았다는 점은 시사하는 바가 적지 않다. 셋째 「공직선거법」은 인터넷 선거광고에 대한 내용을 제82조의7(인터넷광고)에 독립적으로 규정하고 있다.⁸²⁾ 이러한 점들을 고려한다면 입법자의 의도가 인터넷광고의 기술적 특성 등을 고려하여 ‘광고’를 인터넷선거보도심의 대상에 포함시키지 않으려고 하였을 것으로 추정할 수 있을 것이다. 법률에 규정하지 않았음에도 불구하고, 현행 인터넷선거보도심의규정에 ‘광고’를 포함한 데 대해 신중하게 검토가 필요하다는 점을 제기한다.

요약하자면, 세 가지 선거보도심의위원회의 심의 기준들은 모두 「공직선거법」에서 공정성의 하부 항목으로 제시한 정치적 중립성과 형평성 그리고 객관성의 세 가지 기준에 기초하고 있다. 여기에 공정성 항목이 추가되어 있다. 이러한 심의 기준들의 의미와 세부 항목들에 대해서 세 선거보도심의기구들의 규정은 통일되어 있지 않다. 더구나 그 의미들도 명확하게 규정되어 있지 않다. 예를 들어, 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회의 심의기

82) 제82조의7(인터넷광고) ①후보자(대통령선거의 정당추천후보자와 비례대표국회의 원선거 및 비례대표지방의회의원선거에 있어서는 후보자를 추천한 정당을 말한다. 이하 이 조에서 같다)는 인터넷언론사의 인터넷홈페이지에 선거운동을 위한 광고(이하 “인터넷광고”라 한다)를 할 수 있다. ②제1항의 인터넷광고에는 광고근거와 광고주명을 표시하여야 한다. ③같은 정당의 추천을 받은 2인 이상의 후보자는 합동으로 제1항의 규정에 따른 인터넷광고를 할 수 있다. 이 경우 그 비용은 당해 후보자간의 약정에 따라 부담하되, 그 부담내역을 광고계약서에 명시하여야 한다. ④ 삭제 <2010. 1. 25.> ⑤누구든지 제1항의 경우를 제외하고는 선거운동을 위하여 인터넷광고를 할 수 없다. ⑥광고근거의 표시방법 그 밖에 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다. <개정 2010. 1. 25.> [본조신설 2005. 8. 4.]

준에서 공정성은 다분히 선언적인 의미로 사용되고 있고 인터넷선거보도심의 위원회의 심의기준에서 공정성은 정치적 중립과 균형성을 포함하는 상당히 포괄적인 의미로 사용되고 있다.

선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회의 심의기준에 비교해 인터넷 선거보도심의위원회의 심의기준에 관한 규정의 주요한 특징은 심의기준의 주요 항목이 공정성과 객관성으로 단순해진 반면에 세부 항목의 수는 증가하고 그 내용은 더 구체적으로 규정되었다는 것이다. 또한 일반 심의기준과 세부 심의기준의 구분이 선거기사심의위원회의 심의기준에 비교해 더 체계적으로 구성되어 있는데, 이는 인터넷언론의 속성을 감안한 것으로 보인다.

제2절 선거보도심의제도에 관한 논란

선거보도심의제도와 관련된 첫 번째 논란은 위헌 시비이다. 많은 수의 언론학자와 법학자들(김재영·이승선, 2016; 김종철, 2009; 박용상, 2013; 성낙인, 2002; 손형섭, 2020; 윤성옥, 2008)은 언론의 자유가 보장되어 있는 다른 국가들에서는 찾아보기 힘든 선거보도심의 제도의 위헌성을 주장해왔다. 언론 자유의 핵심적 구성 요소는 언론사의 이념을 결정하고 유지하는 '경향 및 논조의 자유'와 논평과 비판의 자유이기 때문에 언론인들의 선거운동을 금지하는 데서 더 나아가 보도의 공정성 의무를 강제하는 선거보도심의제도는 언론의 자유를 침해하는 제도라고 주장하였다. 또한 「공직선거법」에서 제시된 공정성, 형평성, 객관성 등의 조항이 불명확하기 때문에 명확성의 원칙에 위배된다는 주장도 제기되었다. 재판을 통하지 않고 선거보도심의기구에 의해서 언론사에 정정보도나 반론보도의 강제가 이루어지기 때문에 선거보도심의 제도는 비사법적 기구에 형사처벌권을 부여한 것으로 언론사의 재판청구권을 침해한다고 비판하는 연구자들도 있다. 선거보도심의 제도가 법률유보의 원칙에 위반된다는 비판도 있다. 「공직선거법」의 관련 규정이 구체적인 사항을 포괄적으로 하위 법령에 위임하고 있을뿐만 아니라 선거보도

심의 기구의 규칙도 아닌 훈령에 해당하는 ‘심의기준 규정’에 기초해서 제재조치 결정이 이루어지고 있다는 것이다.

이러한 위헌성 주장에 반해서 선거라는 특수한 시기의 불공정한 보도가 야기하는 문제는 시간적 촉박함 때문에 사상의 공개시장 기제나 법원의 판결을 통해 해결되기가 어렵고 유권자에 대한 언론의 강력한 영향력으로 인해 피해 정당이나 후보자에게 돌이킬 수 없는 해악을 야기하는 까닭에 불공정한 보도에 대한 신속한 대응이 가능한 선거보도심의기구가 필요하다는 주장도 있다.

둘째, 인터넷 매체의 특수성을 고려한다면 방송과 인쇄매체 언론과 달리 인터넷언론에 대한 선거보도심의는 폐지되어야 한다는 주장이 있다. 인터넷은 다양성과 쌍방향성을 특징으로 하는 참여 촉진적인 매체인 까닭에 공정성 보도 의무의 강제가 불필요하다는 것이다. 이러한 주장에 대한 비판자들은 인터넷에서는 누구나 뉴스를 생산하고 전달할 수 있을 뿐만 아니라 익명성의 특징을 갖기 때문에 허위조작정보가 범람하기 쉽고, 전달의 용이성으로 인해 사회적 영향력이 크기 때문에 다른 매체 못지않게 또는 그 이상으로 선거보도심의가 필요하다고 주장한다. 이들 비판자들은 더 나아가서 인터넷은 수용자들이 갖는 선택적 노출의 능력을 향상시켜 당파적인 뉴스 노출을 증가시키고 이러한 경향은 알고리즘에 의한 맞춤형 추천에 의해서 더욱 강화되고 있기 때문에 인터넷선거보도심의는 더욱 필요하다고 주장한다.

선거보도심의제도와 관련된 세 번째 논란은 동일한 보도가 상이한 매체를 통해 전달되는 상황에서 선거보도심의기구의 매체별 분리는 선거보도에 대한 중복규제를 야기할 수 있고 나아가서 동일한 콘텐츠에 대한 상이한 심의 결과를 야기할 수 있다는 문제제기이다. 최진호와 이재진(2016)은 2004년 인터넷선거보도심의위원회의 설치 이후 두 번의 대통령선거와 네 번의 국회의원선거에 대한 선거보도심의에서 나타난 중복심의 사례를 분석하였다. 이들의 연구에 따르면, 총 5건의 중복심의 사례가 발생하였다. 이러한 결과에 기초해 최진호와 이재진은 중복심의는 심각한 수준은 아니라고 결론 내렸다. 이 5건의 심의 사례 가운데 2건에 대해서는 동일한 심의결정이 내려졌으나 3건의 사례에 대해서는 선거보도심의기구들간에 상이한 심의결정이 이루어

졌다. 심의결과와 상이한 경고-기각, 경고결정문 게재-경고, 권고-주의였다. 경고-기각의 상이한 결정이 내려진 한 건의 사례를 제외하고 두 건에서는 두 개의 심의결정 간에 커다란 간극이 있었다고 볼 수는 없다. 이런 점에서 중복심의와 상이한 심의결정은 우려할만한 상황은 아니라고 판단할 수 있다.

선거보도심의기구 간의 상이한 심의결정은 선거보도심의 제도에 대한 신뢰성과 예측성을 떨어뜨리는 문제를 야기하지만 이러한 상이한 결정 가능성이 언론 자유의 관점에서 긍정적인 점도 있다. 만약 통합된 하나의 선거보도심의 기구가 잘못된 심의결정을 하게 된다면 언론자유에 돌이킬 수 없는 피해를 야기하게 될 것이다. 하지만 현재처럼 상이한 선거보도심의기구가 독립적으로 심의결정을 하게 된다면 설사 한 선거보도심의기구가 잘못된 결정을 한다고 할지라도 그 대상이 된 보도는 다른 매체를 통해서 유권자들에게 전달될 수 있는 까닭에 상대적으로 언론자유에 대한 제한적인 피해를 야기하게 된다는 긍정적인 해석도 가능한 것이다.

중복심의와 상이한 심의결정 가능성의 문제를 심각하게 생각하는 사람들은 선거보도심의기구의 통합을 주장한다. 하지만 어떤 방식으로 통합할 것인가에 대해서 통합론자들 간에 합의가 이루어진 것은 아니다. 중앙선거관리위원회를 중심으로 통합해야 한다고 주장하는 연구자들은 선거의 공정한 관리를 담당하는 헌법기구로서 선거관리위원회의 법적 실효성과 전문성 그리고 상설기구인 인터넷선거보도심의위원회의 제도적 안정성을 강조한다(이동훈·반현, 2021; 이화행, 2015). 이에 반대하는 연구자들은 중앙선거관리위원회가 국가기구라는 사실을 강조한다. 국가기구가 언론자유에 직접적 침해를 야기할 수 있는 업무를 수행하는 것은 곤란하다는 것이다. 이런 관점에서 이들은 인터넷선거보도심의기구가 중앙선거관리위원회 산하에 설치된 것에 비판적이다. 언론중재위원회를 중심으로 통합해야 한다고 주장하는 연구자들은 언론보도로 인한 피해 구제를 담당해 온 언론중재위원회의 전문성뿐만 아니라 중재와 조정을 통해 언론보도의 피해를 해결하려는 언론중재위원회의 접근 방식을 강조한다(권오근, 2006; 2008; 김창룡, 2007).

선거보도심의제도에 대한 또 다른 논란은 심의위원 구성에 관한 문제이다.

「공직선거법」의 규정에 따르면 심의위원은 교섭단체를 구성한 정당이 추천한 인사를 포함하도록 되어 있고 언론인들이 심의위원으로 추천되는 것을 제한하는 조항이 없다. 그러므로 정당에 가입하지 않았다고 할지라도 정당과 이해관계를 같이 하는 인사들과 심의대상 언론사 또는 언론인과 이해관계를 같이하는 언론인들이 심의위원으로 위촉될 수 있다. 이는 선거보도심의 결과의 이해 당사자일 수 있는 인사들이 심의위원이 되는 것이기 때문에 선거보도심의 자체의 공정성 문제를 야기할 수 있다는 지적이 제기된다.

심의위원 구성에 관한 또 다른 문제는 심의위원 추천에서 소수정당은 배제되기 때문에 이들 정당과 후보들에 대한 불이익이 야기될 수 있다는 것이다. 선거보도에서 경쟁하는 지배 정당들 간이나 유력 후보자들 간의 공정성도 중요하지만 한편으로 지배 정당이나 유력 후보자와 다른 군소 정당과 후보자들 간의 선거보도에 있어서 공정성도 중요한데 이러한 공정성이 기존 선거보도심의 제도에서 제대로 반영되지 못한다는 것이다.

선거보도심의제도에 대한 다섯 번째 비판은 선거보도심의기구가 자체 모니터링을 통해 공정성 심의를 하는 것에 대한 문제제기이다. 이것은 언론자유에 대한 과도한 침해로 야기할 수 있고 ‘위험한 경사 이론(slippery slope theory)’에 기초해서 본다면 언론자유에 대한 침해의 정도가 높아지는 결과를 낳을 수 있다. 이러한 결과를 우려하는 사람들은 선거보도심의는 정당이나 후보자에 의한 시정요구나 이의신청 또는 반론보도청구를 통해서만 이루어져야 한다고 주장한다. 즉, 선거보도심의제도는 정당이나 후보자의 피해구제 제도를 제한되어야 한다는 것이다.

마지막으로, 선거보도심의기구에 대해 제기되는 비판 가운데 가장 심각한 비판은 심의 규정이 불명확하고 구체성이 떨어질 뿐만 아니라 상이한 심의기구들 간에 통일되어 있지 않다는 지적이다. 앞 절에서도 살펴본 것처럼 세 가지 선거보도심의기구들이 규정하고 있는 심의기준에 관한 규칙들에서 공정성을 구성하는 항목들이 무엇이고 그 항목들의 의미가 무엇인가에 대한 합의가 이루어져 있지 않고 있다. 더구나 각 선거보도심의기구는 공정성, 정치적 중립성, 균형성, 객관성 등과 같은 심의 기준들의 명확한 의미를 제시하고

있지 않고 있고 각각의 심의 기준에 대한 구체적인 사항도 체계적으로 정리되어 있지 않다. 이러한 심의기준의 모호함과 비체계성은 언론인과 언론사에게는 위축효과를 야기하고 심의위원들에게는 자의적이고 과도한 심의결정을 내리도록 하는 원인이 될 수 있다. 그러므로 선거보도심의의 심의 기준들을 명확하게 규정하고 체계적으로 정립하는 것은 시급한 과제라 할 것이다.

제4장 인터넷선거보도 심의규정에 대한 전문가 의견조사

제1절 조사방법 및 조사내용

인터넷선거보도심의의 현황에 대한 평가와 개선방안을 탐색하는 이 연구는 전문가들을 대상으로 두 단계의 조사과정을 거쳤다.

첫 번째는 인터넷을 포함한 선거보도심의 원칙, 인터넷 선거보도심의기구 운영, 인터넷 선거보도심의 규정에 대한 평가와 개선방안을 심층적으로 인터뷰했다. 선거보도 심의 경력을 가진 전문가, 신문·방송·인터넷보도의 심의 경력을 가진 전문가들을 대상으로 대면과 서면에 의한 심층 조사를 병행했다. 내용을 보완하거나 추가적으로 확인이 필요한 경우 전화를 통해 보충하였다. 제1차 조사에서 전문가들에게 제시한 질문은 다음과 같다. 선거보도 심의의 원칙으로 삼아야 할 것은 무엇인가, 특별히 인터넷선거보도심의에 적용해야 할 원칙은 무엇인가, 현행 인터넷선거보도심의규정에 추가할 내용은 무엇인가, 또는 삭제해야 할 내용이 있는가, 삭제는 아니더라도 개정이 필요한 내용이 있는가, 현행 인터넷선거보도심의규정의 공정성과 객관성 규정을 손질해야 하는가, 인터넷선거보도 심의대상은 적절한가, 선거보도심의위원회의 설치 및 운영 기간은 적절한가, 선거보도심의위원회의 위원수와 추천권자는 적절한가, 불공정한 선거보도에 대한 ‘이의신청’은 적절한가, 선거보도심의기구를 어떻게 운영하는 것이 적절한가, 인터넷선거보도심의의 제재수준과 실효성을 어떻게 평가하는가 등이었다.

〈표 4-1〉 전문가 대상 1차 심층조사 질문의 개요

구분	번호	질문 내용
선거보도심의 원칙	1-1	선거보도의 공정성을 유지하기 위해 방송, 인쇄매체, 인터넷매체 등 모든 매체에 적용해야 할 ‘선거보도 심의의 원칙’
	1-2	“인터넷언론의 선거보도심의”에서 특별히 더 강조되어야 하거나,

		“인터넷언론의 선거보도 심의”에만 적용해야 할 원칙
인터넷선거보도 심의규정 평가	2-1	인터넷선거보도심의규정에 추가할 내용
	2-2	인터넷선거보도심의규정에서 삭제할 내용
	2-3	인터넷선거보도심의규정 중 개정할 내용
인터넷선거보도 공정성 객관성	3-1	인터넷선거보도심의규정의 공정성과 객관성 규정 평가
	3-2	공정성과 객관성 규정 평가의 이유와 개정방향
인터넷선거보도 심의대상	4-1	인터넷선거보도 심의대상의 적정성
	4-2	선거방송 심의대상, 선거기사 심의대상, 인터넷선거보도 심의대상 등 3대 심의기구의 심의대상 규정의 적정성과 개정방향
선거보도심의위 설치·운영기간	5-1	선거보도심의위원회의 설치·운영기간 평가
	5-2	선거보도심의위원회의 설치·운영기간 개정의 내용
선거보도심의위 위원수·추천권자	6-1	인터넷선거보도심의위원회 위원의 수, 상임위원등 제도, 추천권자, 자격제한 등에 대한 평가
불공정선거보도 이의신청 (시정권고)	7-1	불공정보도에 대한 모니터링과 이의신청(시정요구)에 의한 선거보도심의의 정도와 대응방법
	7-2	인터넷언론 불공정보도 이의신청권자(정당, 후보자)와 선거방송심의위와 선거기사심의위의 시정요구신청권자(후보자) 평가 및 개정방향
선거보도심의기구 통합 등 운영	8-1	선거보도와 관련한 심의기구들의 통합 여부
	8-2	개선이 필요할 경우 방향과 내용
선거보도심의 제재수준·실효성	9-1	정정보도문계재, 경고문계재, 경고, 주의, 공정보도 협조요청의 5가지 제재조치의 적절성
	9-2	인터넷선거보도심의위원회의 제재조치 실효성

두 번째는 현황조사와 전문가 심층조사 후 연구진이 작성한 개선방안의 초안을 가지고 전문가들의 의견을 수렴하였다. 코로나19 방역 상황을 감안해 의견수렴은 대면과 온라인, 이메일을 병행했다. 「공직선거법」의 언론기관 공정보도의무 부문(제8조), 인터넷선거보도심의위원회(제8조의5), 인터넷언론사의 정정보도 등(제8조의6)에 대한 개선안, ‘인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙’ 개선안, ‘인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정’ 개선안에 대한 전문가들의 의견을 수렴하고 이를 최종 보고서에 반영했다. 이 연구에 참여한 전문가들의 특성은 다음과 같다.

〈표 4-2〉 이 연구의 각 단계에서 의견을 제시한 전문가의 특성

아이디	구분	특성	아이디	구분	특성
전문가A	학계전문가	언론학자, 심의경력	전문가F	학계전문가	법학자, 헌법/언론법
전문가B	학계전문가	언론학자, 심의경력	전문가G	학계전문가	법학자, 헌법/언론법
전문가C	학계전문가	언론학자, 심의연구	전문가H	학계전문가	법학자, 헌법/언론법
전문가D	실무전문가	심의경력, 변호사	전문가I	실무전문가	변호사, 심의경력
전문가E	학계전문가	언론학자, 심의경력	전문가J	학계전문가	언론학자, 심의연구

제2절 인터넷선거보도심의의 주요 쟁점에 대한 평가

1. 선거보도 심의의 주요 원칙

1) 선거보도의 공정성을 유지하기 위한 선거보도 심의의 원칙

「공직선거법」은 1994년 ‘공직선거및선거부정방지법’ 제정 당시부터 ‘언론기관의 공정보도의무’를 제8조로 규정했다. 정당의 정강·정책이나 후보자의 정견에 관해 보도·논평을 하는 경우, 정당의 대표자나 후보자 또는 그의 대리인을 참여시켜 대담을 하거나 토론을 하고 이를 방송·보도할 때 ‘공정하게’ 해야 한다고 규정했다.⁸³⁾ 1997년 11월 14일 개정·시행한 ‘공직선거및선거부정방지법’은 방송을 이용한 선거운동방법을 활성화하고, 한편 공정성을 제고하기 위한 조치를 규정화 했다. 특히 선거일전 120일까지 방송위원회에 ‘선거방송심의위원회’를 설치하도록 하고 방송 및 정기간행물의 선거보도에 관한 반론보도 청구권을 신설했다. 이에 따라 ‘선거방송심의위원회’(제8조의2), ‘방송의 선거보도에 대한 반론보도청구권’(제8조의3), ‘정기간행물의 선거보도에 대한 반론보도청구권’(제8조의4)이 신설되었다. 선거일전 90일부터

83) ‘공직선거및선거부정방지법’ 제8조(언론기관의 공정보도의무) (시행 1994. 3. 16., 법률 제4739호, 1994. 3. 16.제정).

선거일까지 언론매체에 의한 “인신공격, 정책의 왜곡선전 등으로 피해”를 받은 ‘후보자’ (후보자가 되고자 하는 자 포함)는 보도가 있었다는 것을 알게 된 때부터 48시간 이내에 해당 언론사에 반론보도를 청구할 수 있게 되었다. 피해자와 언론사 간의 반론보도에 대한 협의가 되지 않을 때 ‘방송사의 대표’ 나 ‘언론사의 대표’는 선거방송심의위원회나 언론중재위원회에 이를 회부하고, 두 기관은 48시간 이내에 이를 심의·결정하도록 하였다. 방송법 제41조(반론 보도청구권), 정기간행물법 제16조(반론보도청구권) 규정이 선거보도 반론권 청구에 준용되었다.⁸⁴⁾

2000년 2월 16일 개정·시행된 「공직선거법」에 ‘선거기사심의위원회’를 신설한 규정이 도입되었다. 신문 및 기타 간행물의 선거기사에 대한 공정성을 유지하기 위해 언론중재위원회에 선거일 120일 전부터 선거일 30일 후까지 ‘선거기사심의위원회’를 설치해서 운영하도록 규정했다. 선거방송심의위원회의 설치·운영 기간도 선거일 120일 전부터 선거일 30일 후까지 정해졌다. 선거기사심의위원회는 정기간행물에 게재된 선거기사의 공정 여부를 ‘조사’해서 공정하지 않다고 인정한 경우 해당 기사의 내용에 관한 사과문 또는 정정보도문의 게재를 결정해 언론중재위원회에 통보하고, 언론중재위원회는 불공정한 선거기사를 게재한 언론사에 대해 사과문 또는 정정보도문의 게재를 지체없이 명하도록 규정했다. 선거방송심의위, 선거기사심의위에 반론보도 청구를 할 수 있는 자를 기존의 ‘방송사’ 나 ‘언론사’에서 ‘당해 후보자나 방송사 또는 언론사’로 개정되었다.⁸⁵⁾

〈표 4-3〉 선거보도와 관련한 3대 심의기관의 설치근거와 운영

구분	선거방송심의위	선거기사심의위	인터넷선거보도심의위	비고
설치 근거	제8조의2 (1997.11.14.)	제8조의3 (2000.2.16.)	제8조의5 (2004.3.12.)	() 신설년월일
설치	방송통신심의위원회	언론중재위원회	중앙선거관리위원회	

84) ‘공직선거및선거부정방지법’ (시행 1997. 11. 14., 법률 제5412호, 1997. 11. 14. 일부개정)

85) ‘공직선거및선거부정방지법’ (시행 2000. 2. 16., 법률 제6265호, 2000. 2. 16. 일부개정)

운영				
목적	선거방송의 공정성	선거기사의 공정성	선거보도의 공정성	

2004년 3월 12일 개정·시행된 「공직선거법」은 인터넷과 관련해 두 가지 주목할만한 내용을 도입했다. 하나는 인터넷을 이용한 선거부정을 감시하기 위해 선거일전 120일부터 선거일까지 중앙 및 시·도 선거관리위원회에 사이버 선거부정감시단을 설치하도록 한 것이다(제10조의3). 다른 하나는 중앙선거관리위원회에 ‘인터넷선거보도심의위원회’를 설치하고 인터넷언론사의 선거보도의 공정여부를 심의해 선거보도가 공정하지 않다고 인정할 때 정정보도를 명하는 등 필요한 조치를 취하도록 규정했다(제8조의5, 제8조의6). 인터넷선거보도심의위원회는 선거일과 관련없이 상시적으로 설치·운영하도록 규정되었다. 심의대상을 ‘인터넷언론사의 선거보도’로 정했다. ‘인터넷언론사’란 ‘정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론 등을 전파할 목적으로 취재·편집·집필한 기사’를 인터넷을 통하여 보도·제공하거나 매개하는 인터넷 홈페이지를 경영·관리하는 자, 이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷 홈페이지를 경영·관리하는 자를 말한다. 구체적인 심의대상은 이들 인터넷언론사의 인터넷 홈페이지에 게재된 선거보도인데 “사설·논평·사진·방송·동영상 기타 선거에 관한 내용”이다. 기존의 다른 심의기구와 다른 점 중의 하나는 인터넷언론사의 선거보도에 대한 이의신청 혹은 반론보도청구권자를 “정당 또는 후보자(후보자가 되고자 하는 자 포함)”로 정했다는 점이다.⁸⁶⁾

이후 방송의 선거보도와 관련한 심의는 방송통신심의위원회에 설치된 ‘선거방송심의위원회’, 신문 등 정기간행물의 선거보도 심의는 언론중재위원회에 설치된 ‘선거기사심의위원회’ 그리고 인터넷언론사의 선거보도 심의는 중앙선거관리위원회에 설치된 ‘인터넷선거보도심의위원회’가 담당해 왔다. 방송이나 정기간행물에 게재된 선거보도 중 온라인을 통해 재배포되는 선거기사가 상당하다는 점, 인터넷선거보도심의위원회에 대한 이의신청, 반론보도청구

86) ‘공직선거및선거부정방지법’ (시행 2004. 3. 12., 법률 제7189호, 2004. 3. 12., 일부개정)

권의 경우 후보자 외에 ‘정당’도 행사할 수 있다는 점에서 심의업무 중복과 절차상 효율성 등의 문제가 제기돼 왔다.

이러한 현실을 배경으로 전문가들에게 3대 기구에 의한 ‘선거보도 심의의 원칙’을 질문했다. 전문가들이 제시한 원칙을 간명하게 정리한 것이 다음 <표 4-4>이다. 전문가들이 제시한 원칙은 공정성, 균형성, 객관성, 중립성, 정확성, 진실성, 여론조사 보도 정확성, 허위사실 보도금지, 차별적 표현과 혐오표현 금지, 사생활 보호, 사실보도와 의견 구분 등이 제시되었다.

<표 4-4> 전문가들이 제시한 선거보도 심의원칙과 내용

전문가	원칙
전문가A	공정성 / 균형성 / 객관성
전문가B	차별·혐오표현금지 / 후보·가족 사생활보호 / 사실보도와 의견구분
전문가C	공정성 / 객관성 / 여론조사보도 정확성
전문가D	중립성 / 균형성 / 정확성 / 진실성
전문가E	허위사실보도금지 / 공정성 / 객관성 / 균형성 / 여론조사보도 정확성
전문가F	진실성 객관성 균형성

전문가들의 의견을 종합할 때 특성은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 저널리즘에 요구돼 온 ‘공정성 균형성 객관성’ 등의 원칙이 선거보도의 심의에도 여전히 중요하게 적용되어야 한다는 점을 제시했다. 선거보도 심의 위원으로 참여한 경력을 가진 전문가A에 따르면, 선거보도라는 특성을 감안할 때 공정성, 균형성, 객관성을 심의의 기본 원칙으로 삼을 수밖에 없다. 전문가A에 따르면 이 세 가지는 제각기 독립적이라기보다 상호 연관되거나 중첩되는 요소도 있고, 심지어 모호하기도 하지만 저널리즘 또는 보도의 기본 원칙으로 꼽히며 통상적으로도 널리 쓰이고 어느 정도 우리 사회에서 공인된 가치로 받아들여지고 있다. 이 세 가지 가치를 구성하는 하위 개념들인 중립성, 사실성, 진실성, 정확성, 다양성 등이 관점에 따라 서로 다르게 배치될 수 있으나 이는 학계의 탐구와 분석 대상으로 맡기고 선거보도 심의에서는 국민 대다수가

보편적으로 동의할 수 있는 수준에서 공정성, 균형성, 객관성을 선거보도 심의의 원칙으로 설정하는 게 바람직하다는 것이다 (전문가A).

전문가C와 전문가D는 공정성, 중립성, 진실성 등 여러 원칙에 대한 간결한 정의를 제시했다. 전문가C에 따르면 ‘공정성’이란 “선거 후보자들의 공약 등을 한편으로 치우치지 않게 공정하게 보도하는 것”이다. ‘객관성’이란 “과장이나 축소, 왜곡 없이 보도하는 것”을 의미하고 ‘사실성’은 “팩트에 기반하여 진실하게 보도하는 것”을 의미한다(전문가C). 전문가D는 ‘중립성’을 “특정 후보자나 소속 정당을 직·간접적으로 지지하거나 반대하지 않는 것”이라고 정의했다. 또 ‘균형성’이란 “관련 보도의 양적·질적 측면에서 후보자 간 상대적 균형을 유지하는 것”, ‘정확성’이란 “선거 관련 지득한 사실을 있는 그대로 정확하게 보도하며 과장·축소·은폐·왜곡하지 않는 것”, ‘진실성’이란 “사실(fact)에 대한 충분한 확인 내지 검증을 통해 유권자들에게 진실(truth)을 전달하고자 하는 것”이라고 정의했다. 전문가D에 따르면 ‘공정성’은 추상적인 개념이며, 그 구체적인 의미나 구성요소에 대해 명확히 합의된 바가 없다. 다만 그는 공정성을 구체화하는 하부 개념으로 위에서 열거한 네 가지 원칙을 제시했다 (전문가D).

둘째, ‘여론조사 보도의 정확성’이 선거보도 심의의 원칙으로 제시되었다는 점이다. 여론조사 결과가 가진 의미를 정확하게 전달할 것, 여론조사와 관련해 제공해야 할 정보제공 의무를 이행하는지 여부와 보도의 정확성을 심의의 중요 원칙으로 삼아야 한다는 의견을 제시했다(전문가C, 전문가E).

셋째, 공정성 개념이 가진 모호성을 지적하면서 구체적인 선거보도심의원칙으로 ‘차별적 표현, 혐오적 표현금지’, ‘후보와 가족에 대한 사생활보호’, ‘사실 보도와 의견의 구분’과 같은 심의원칙이 제시되었다. 해당 전문가B에 따르면, 특히 인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정은 공정성, 객관성, 여론조사의 보도, 인터뷰·인용 보도, 사진·동영상 보도 등과 관련하여 불공정한 보도의 예시를 제한적으로 열거하고 있다. 그러나 예시 또한 추상적이고 불명확하여 어떠한 보도가 이러한 기준에 해당하는지 예상하기 어렵다는 것이다. 그에 따르면 가령, ‘선거와 관련하여 인터뷰하거나 인용함에 있어 유권자 등의 상반된 견해나 반응을 균형 있게 다루지 않은 보도’(제6조 제2호), ‘정당이나

후보자간 게재 빈도 등에 있어 현저하게 균형을 잃은 보도’(제7조 제1호) 등의 기준은 어떻게 보도해야 균형이 있는 것인지 예측하기 어렵고, 모호한 기준은 이미 존재 자체로 심의기준의 효력을 무력화시킬 수 있다. 이에 전문가 C는 선거보도의 공정성 유지를 위해 ①특정 후보와 가족에 대한 차별적 표현 혐오표현 금지 ②특정 후보와 가족에 대한 사생활 보호 ③사실보도와 의견 구분 등을 선거보도심의의 원칙으로 제안했다(전문가B).

넷째, 선거보도심의의 원칙을 어떻게 측정하고 평가할 것인가에 대한 의견이 제시되었다. 전문가E에 따르면 ‘공정성’은 선거보도가 공정해야 한다는 것을 뜻하고 “공익성+진실성”으로 판단하도록 하였다. ‘객관성’은 “한쪽에 치우치지 않는 불편부당성으로 판단”하고 ‘균형성’은 “의견발언 기회의 보장으로 판단”하며 ‘여론조사보도의 정확성’은 “정보제공 의무사항과 보도의 정확성”으로 판단하자는 것이다(전문가E).

2) 인터넷언론의 선거보도 공정성 유지를 위한 선거보도 심의의 원칙

선거보도 심의와 관련, 인터넷언론의 선거보도 심의에서 특별히 더 강조되어야 하거나 인터넷언론의 선거보도 심의에만 적용해야 할 원칙이 있는지 여부를 전문가들에게 질문했다. 세 가지 답변의 경향성이 제시되었다.

첫째, 선거보도 심의의 주요 원칙으로 제시된 공정성, 객관성, 균형성 등의 규범은 인터넷뿐 아니라 방송이나 정기간행물의 선거보도 심의에도 공히 적용될 필요가 있다는 견해다. 이를테면 전문가C에 따르면 “인터넷언론의 선거보도 심의에만 적용해야 할 원칙이 따로 있는 것 같지는 않다. 다만 인터넷언론사의 경우 소규모로 운영되어 팩트 체크 등을 촘촘하게 할 수 있는 여건을 갖추지 못한 경우가 많으므로 ‘사실성’의 원칙을 좀 더 중요하게 적용해야 한다”(전문가C). 전문가D의 견해도 내용상 유사한 맥락이다. 그에 따르면 비단 인터넷언론만의 문제는 아니지만, 소셜 미디어라든가 온라인게시판 등에서 논란이 되고 있는 ‘진실성’이 문제가 된다. 별다른 사실 확인이나 검증 없이 보도하는 경향이 두드러진다는 것이다. 전문가D에 따르면 이러한 보도태도는 ‘진실성’에 위반되는 것으로 볼 수 있고 평상시는 물론 선거 상황에

서 악용될 위험성이 매우 높다(전문가D). 전문가E 역시 방송, 신문, 인터넷신문 등의 선거보도 내용심의 기준은 매체별 차이를 두기보다 최소화 하는 것이 바람직하다고 평가했다(전문가E).

둘째, 차별적·혐오적표현 금지, 후보와 가족의 사생활보호, 사실보도와 의견의 구분을 선거보도심의의 원칙으로 제시한 전문가B는 이러한 원칙들이 모두 인터넷 상황에서 '강조될 필요'가 있다는 의견을 제시했다. 전문가B에 따르면, 특정 후보의 지위나 계층, 직업과 관련하여 차별이나 선입견을 가져올 수 있는 표현은 인터넷보도에서 지양되어야 한다. 차별적이거나 혐오적인 표현을 인터넷선거보도 심의의 원칙으로 삼아야 한다는 것이다. 또 온라인의 특성상, 후보와 관련된 사람들의 사생활 캐내거나 신상 털기가 빈번하게 발생하고 있으므로 후보와 가족에 대한 사생활을 침해하지 않도록 선거보도 심의원칙을 정립해야 한다. 과도한 사생활 보도에 대한 경각심도 일깨울 필요가 있다는 것이다. 사실과 의견의 구분도 저널리즘의 기본원칙으로서 온라인, 오프라인 할 것 없이 모두 중요한 것이다. 따라서 디지털 공간에서도 다시 강조되는 것이 바람직하다. 온라인에서 기자나 언론사의 성향과 의견을 내비치는 선거관련 기사가 부쩍 늘어난 경향이 있다는 것이다(전문가B).

셋째, 인터넷언론의 '보도 절차상의 확인과 검증 과정'을 중요하게 다뤄야 한다는 점이 제시되었다. 해당 의견을 제시한 전문가에 따르면, 인터넷이라는 매체의 선거보도라는 특성을 감안할 때 인터넷언론의 선거보도 심의에서는 기성 언론보다 더 폭넓은 편집권을 보장할 필요가 있다. 전문가A에 따르면, 인터넷언론의 편집권은 신문이나 방송에 비해 상대적으로 더 넓게 보장되어야 한다. 그러나 동시에, 인터넷언론사들이 충분한 확인과 검증 과정 없이 아니면 말고 식으로 보도하는 점에 대한 경계가 필요하다. 확인과 검증 없이 보도되는 내용들이 기정사실처럼 확산되는 경향성 또한 무시할 수 없다는 것이다. 이 점에서 보도 절차상의 확인과 검증 과정을 중요하게 다룰 필요가 있다는 것이다. 해당 전문가는 존 메릴이 언론윤리 측면에서 제시했던 TUFF(Truth, Unbiased, Full, Fair) 원칙 중 완전성(Full) 개념을 의미하는 책임성 또는 책무성을 인터넷선거보도 심의과정에서 강조하면 좋겠다는 의견을 제시했다(전문가A).

넷째, 인터넷선거보도 심의에 있어서 ‘규제 최소화’ 원칙이 제시되었다. 어떤 매체의 특성과 본질 그 자체가 기회의 균형성, 투명성, 저비용성의 제고라는 선거운동규제의 목적에 부합한다면, 그 매체를 활용한 선거운동의 규제는 여타의 매체보다 완화된 기준과 덜 엄격한 정도의 수준으로 이루어져야 한다는 것이다. 해당 전문가에 따르면 이를 ‘매체 특성론적 차별화명제’에 따른 규제 최소화의 원칙이라고 한다(전문가F).

2. 인터넷선거보도 심의규정에 대한 평가

1) 현행 ‘인터넷선거보도심의규정’에 추가해야 할 내용

현행 ‘선거방송심의에 관한 특별규정’은 방송통신심의위원회규칙 제149호로 3개 장 27개조문과 부칙으로 구성되었다. ‘선거기사 심의기준 등에 관한 규정’은 4개 장, 13개 조문과 부칙으로 돼 있다. 인터넷선거보도심의위원회 훈령 제12호로 2019년 12월 30일 개정된 현행 ‘인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정’은 제1장 총칙, 제2장 일반 심의기준, 제2장의2 세부 심의기준, 제3장 보칙 등 모두 17개 조문과 부칙으로 구성되었다. 일반심의기준을 정한 제2장의 경우 공정성(제3조)과 객관성(제4조)로 구성되었으나 언론중재위원회에 설치·운영되는 ‘선거기사심의위원회’의 ‘선거기사 심의규정’은 공정성 및 형평성(제4조), 객관성 및 사실 보도(제5조), 정치적 중립성(제6조)으로 구성돼 있다. 선거방송심의위원회의 ‘선거방송심의 특별규정’은 정치적 중립성(제4조), 공정성(제5조), 형평성(제6조), 소수자에 대한 기회부여(제7조), 객관성(제8조), 제작기술상의 균형(제11조), 사실 보도(제12조), 사실과 의견의 구분(제16조) 등 수적으로 더 많고 다양한 규정을 두고 있다.

〈표 4-5〉 3대 선거보도 심의기구의 심의규정 비교

선거방송심의위원회	선거기사심의위원회	인터넷선거보도심의위원회
선거방송심의에 관한 특별규정	선거기사 심의기준 등에 관한 규정	인터넷선거보도 심의기준등에관한 규정

방송통신심의위원회규칙 제149호 (개정 2020.12.28.)	- (개정 2021.5.7.)	인터넷선거보도심의위 훈령 제12호 (개정 2019.12.30.)
제1장 총칙 제1조 (목적) 제2조 (법규정의 준수) 제3조 (적용범위) 제2장 심의기준 제4조 (정치적 중립) 제5조 (공정성) 제6조 (형평성) 제7조 (소수자에 대한 기회 부여) 제8조 (객관성) 제9조 (특집기획프로그램) 제10조 (시사정보프로그램) 제11조 (제작기술상의 균형) 제12조 (사실 보도) 제13조 (대담·토론의 공개) 제14조 (균등한 기회 부여) 제15조 (계층, 종교, 지역에 따른 보도) 제16조 (사실과 의견의 구별) 제17조 (출처명시) 제18조 (여론조사의 보도) 제19조 (연예오락프로그램) 제20조 (정당 등에 의한 협찬방송의 금지) 제21조 (후보자 출연 방송제한등) 제22조 (광고방송의 제한) 제23조 (방송사고등) 제3장 보칙 제24조 (유용성 다양성) 제25조 (참여와 감시) 제26조 (반론권) 제27조 (의견진술의 특례) 부칙	제1장 총칙 제1조 (목적) 제2조 (적용범위) 제3조 (심의고려사항) 제2장 일반 심의기준 제4조 (공정성 및 형평성) 제5조 (객관성 및 사실 보도) 제6조 (정치적 중립성) 제3장 세부 심의기준 제7조 (일반 선거기사) 제8조 (여론조사 보도) 제9조 (인터뷰 및 인용기사) 제10조 (사진계재) 제11조(특집기획기사 칼럼및기고등) 제12조 (의견광고 및 상업광고의 제한) 제4장 결정 제13조 (제재결정 등) 부칙	제1장 총칙 제1조 (목적) 제2조 (심의 고려사항) 제2장 일반 심의기준 제3조 (공정성) 제4조 (객관성) 제2장의2 세부 심의기준 제5조 (여론조사의 보도) 제6조 (인터뷰·인용 등 보도) 제7조 (사진·동영상 등 보도) 제8조 (시기에 따른 특별제한) 제9조 (광고) 제3장 보칙 제10조(심의대상 인터넷언론사의 결정 등) 제11조 (공정보도 협조요청 및 안내) 제12조 (경고문의 작성 및 게재) 제13조 (조치 알림문의 작성 및 게재) 제14조 (서면의결을 하는 경우) 제15조 (공표 및 통지 등) 제16조 (이의신청과 재심청구의 처리등) 제17조 (심의·조치 결과 제공) 부칙

전문가들이 현행 ‘인터넷선거보도 심의규정’에 “추가”해야 한다고 제안한 내용은 다음 <표 4-6>에 제시한 것과 같다.

<표 4-6> 인터넷선거보도 심의규정에 추가되어야 할 내용

전문가	내용
전문가A	충충한 규제 도입 지양
전문가B	여론조사 가이드라인과 심의규정 정비 / 공정성·객관성 규정 정비 허위사실보도·후보자 가족비방 등 인격권 침해보도 기준 별도 마련
전문가C	형평성 사실성

전문가D	사실과 의견의 구분 / 기사형광고 심의규정 / 여론조사공표금지(6일전-선거일)관련 심의규정
전문가E	정당·후보자 지지 금지
전문가F	규제 최소화

전문가들의 구체적인 제안을 정리하면 다음과 같다. 첫째, “여론조사”와 관련한 심의규정을 정비할 것이 제안되었다. 심의결과 ‘여론조사’ 유형 위반이 가장 빈번하다는 점에서 전문가들은 우선 ‘여론조사보도에 관한 실효성 있는 가이드라인’을 만들어 구체적인 제재를 해야 한다는 의견을 제시했다. 해당 전문가에 따르면, 인터넷선거보도심의위원회 심의결과의 위반유형별 조치내역 중,⁸⁷⁾ 여론조사 위반(67.0%)이 압도적 비율로 높다. 그 다음이 위반 없음(13.9%), 공정성(13.3%), 객관성(4.5%), 인용보도(0.6%)이며 사진과 동영상, 외부기고, 광고 등은 0%를 기록하고 있다. 해당 전문가의 의견에 따르면, 이러한 통계자료는 여론조사 보도가 인터넷선거보도에서 가장 문제가 되고 있음을 뜻하는데, 실제로 여론조사가 그만큼 문제가 많은 것인지 아니면 여론조사 결과 공표가 가시적인 위반사항이라서 조치가 많이 되는 것인지는 심의위원회가 공개한 그래프만 보서는 판단하기 어렵다. 만약 여론조사 결과 공표로 인한 문제 때문이라면 가장 빈번하게 위반하는 여론조사에 대해 실효성 있는 가이드라인을 마련하고 심의규정을 새로 만들어 구체적인 제재에 들어가야 한다고 생각한다는 것이다(전문가B).

또 다른 전문가도 ‘여론조사 보도’ 심의규정을 두는 것이 바람직하다는 의견을 제시했다. 해당 전문가에 따르면 <선거기사 심의기준> 제8조 제1호(선거일 전 6일로부터 선거일 투표마감시각까지 실시한 선거 관련 여론조사결과를 보도하는 경우) 내지 <선거방송 심의에 관한 특별규정> 제18조 제7항(방송은 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시각까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사(모의투표나 인기투표에 의한 경우를 포함한다)의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할

87) <https://www.iendc.go.kr/library/library03.php>

수 없다.)에 준하는 규정을 <인터넷선거보도 심의규정>에도 두는 것이 바람직하다는 것이다(전문가D).

둘째, “기사형 광고”에 대한 심의규정을 두어야 한다는 의견이 제시되었다. 해당 전문가에 따르면, 현행 심의규정에는 ‘광고’에 대한 심의규정만 있다. 현행 심의규정 제9조(광고)는 “인터넷언론사는「공직선거법」에서 허용하는 외에 특정 정당이나 후보자에 유리 또는 불리하거나 그 당락에 영향을 줄 수 있는 내용의 광고를 하여서는 아니 된다”고 규정하고 있다. 해당 전문가에 따르면 인터넷선거보도 심의위원회에 보다 시급한 심의대상은 ‘광고’가 아닌, ‘기사형 광고’다. 판례는 ‘기사형 광고’를 ‘광고’가 아닌 ‘기사’로 보고 있어 심의위원회의 심의대상으로 삼기에 아무런 문제가 없다는 것이다. ‘기만성’이라는 측면에서 ‘기사형 광고’는 ‘광고’보다도 오히려 심각한 문제를 내포하고 있고, 선거 국면에서 그 문제의 심각성은 더욱 두드러질 수 있다는 것이다(전문가D).

셋째, ‘사실과 의견의 구분’을 ‘인터넷선거보도 심의규정’에 신설해야 한다는 의견이 제시되었다. 현행 ‘선거방송심의규정’ 제16조는 ‘사실과 의견의 구분’을 규정하고 있다. ‘선거기사심의규정’도 제5조에서 ‘객관성 및 사실보도’를 규정하고 있다. 그런데 현행 ‘인터넷선거보도 심의규정’은 ‘사실과 의견의 구분’을 규정하고 있지 않은데, 대신 ‘인터넷선거보도심의위원회 구성 및 운영에 관한 규칙’ 제2조의2 (인터넷언론사의 공정한 선거보도) 제3항은 “인터넷언론사는 선거와 관련된 사실을 보도하는 때에는 객관적으로 하여야 하며, 사실과 의견이 구분될 수 있도록 하여야 한다”고 규정하고 있다. 이 규정을 ‘심의규정’으로 옮겨서 새로 규정해야 한다는 것이다.

넷째, 별도의 ‘인격권 침해’ 심의규정을 신설할 필요성이 제기되었다. 현행 ‘심의규정’ 제4조(객관성)는 모두 7개의 호로 돼 있다. 제2호는 “특정 정당이나 후보자에 관한 허위사실의 보도”, 제3호는 “공직의 수행능력이나 자질과는 무관한 사실을 적시하여 후보자, 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매를 비방하는 보도”이다. 새로운 ‘인격권 침해’ 심의규정의 신설 필요성을 제기한 전문가에 따르면 이러한 ‘허위사실의 보도’, ‘후보자와 배우자, 가족 등을 비방하는 보도’를 객관성 위반으로 보기 어렵고 따라서 이는 별도의 허위보도

기준 내지 인격권 침해 보도 기준으로 따로 만드는 것이 필요하다는 것이다(전문가B).

다섯째, ‘균형성’을 추가하자는 의견이 제시되었다. 해당 전문가에 따르면 선거운동기간 동안 인터뷰 기사 수 등에 균형성을 갖추도록 요구하는 조항을 신설하자는 것이다. ‘균형성’ 안에서 인터뷰, 동영상 조항도 상당수 해결될 수도 있을 것이라고 전망했다. 인터넷신문에 균형성을 갖추라고 요구하고 공직선거기간 이후 60일 이내 등으로 기간을 정해 자율적으로 공표하도록 하는 방식을 적용하거나, 또는 인터넷선거보도심의위원회가 요구할 때 자료를 제출할 수 있도록 하는 방식을 운용할 수 있을 것이라고 전망했다(전문가E).

여섯째, 공정성과 객관성 규정도 정비해야 한다는 의견이 제시되었다. 두 가지 맥락을 따져볼 수 있다. 하나는 인터넷선거보도 심의결과 ‘여론조사’ 비중이 상대적으로 큰 이유가 ‘공정성’과 ‘객관성’ 규정의 모호함과 관련이 있을 수 있다는 의견이다. 해당 전문가에 따르면 만약 ‘여론조사’ 보도가 가시적인 위반 조항이어서 조치를 많이 한 결과라고 한다면, 이는 공정성과 객관성의 심의기준이 모호하거나 적극적인 심의가 이루어지지 않고 있음을 뜻한다. 따라서 공정성, 객관성 규정은 정비가 필요할 있고, 이는 공정성과 객관성 규정을 더욱 구체화하여 해결할 필요가 있다는 것이다(전문가B). 다른 견해는 ‘형평성’과 ‘사실성’을 추가하여 규정을 더 구체화 하자는 것이다(전문가C). 다른 전문가 역시 영향력 면에서 인터넷신문과 종이신문의 차이가 크지 않거나 오히려 인터넷의 영향이 크다면 신문에 차별적으로 적용하는 규제를 과감하게 인터넷에도 적용하는 게 가능하다고 보고 있다(전문가E).

그 외 전문가의 의견은 심의규정을 보완하거나 시대적 추세에 맞게 조정하는 일은 필요하나 선거라는 제도의 중요성과 민감성을 고려할 때 그물망처럼 촘촘해지는 규제의 도입은 지양해야 한다는 점, 현 조항에서 세세하게 추가하기보다는 기존의 규정을 정비하는 것이 더 필요하고 심의규정은 많고 자세한 것보다는 원칙만을 제시하고 설명서 등을 통해 예시로 나열하는 방식이 효율적이라는 점, ‘매체특성론적 차별화명제’에 따른 규제 최소화가 필요하다는 점 등이 제시되었다(전문가A, 전문가E, 전문가F).

2) 현행 ‘인터넷선거보도심의규정’에서 삭제해야 할 내용

현행 ‘인터넷선거보도심의규정’ 중에서 “삭제”가 필요하다는 의견이 제시된 내용은 다음과 같다.

첫째, 제9조(광고)를 삭제해야 한다는 의견이 제시되었다.⁸⁸⁾ 해당 전문가에 따르면 인터넷선거보도심의위원회의 심의대상은 ‘선거보도’다(〈공직선거법〉 제8조의5 제1항). ‘광고’는 ‘보도’ 내지 ‘기사’가 아니기에 심의대상 범위를 벗어나 있다. 해당 전문가는 이 문제는 인터넷선거보도심의위원회만의 문제는 아니고 다른 심의위원회 심의규정에도 공통으로 적용되는 문제라고 지적했다(전문가D).

둘째, 제3조 ‘공정성’ 규정의 제6호 <특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 칼럼·기고 등의 반복적 보도>을 삭제해야 한다는 의견이 제시되었다(전문가A, 전문가F). 칼럼이나 기고와 같이 개인의 견해에 속하는 정치적 표현은 특정 후보에게 유리하거나 불리하게 작용할 여지가 있더라도 제도적으로 규제하는 것은 바람직하지 않다는 것이다. 전문가들은 이러한 정치적 표현은 여론시장에 맡겨야 할 사안이라고 본다. 전문가들에 따르면 한국 사회에서도 2000년대 초중반 언론의 특정 후보 지지를 허용하는 논의가 상당한 수준에서 전개되었다. 이 조항을 삭제하자고 제안한 전문가들에 따르면 언론, 특히 인터넷 기반 매체는 다소의 정파성을 띠는 게 자연스러운 면도 있다. 이를 양성화하는 게 여론질서를 훼손하기보다 오히려 언론의 책임의식을 높이는 방안이 될 수 있다고 여겨야 한다는 것이다(전문가A).

셋째, ‘객관성’ 규정의 제4조 제5호 <정당이나 후보자의 정책이나 공약에 관한 비교평가결과를 서열화하거나, 평가의 신뢰성·객관성을 입증할 수 있는 내용을 함께 보도하지 않은 보도> 규정을 삭제해야 한다는 의견이 제시되었다. 해당 전문가에 따르면 선거는 ‘유권자의 축제’의 성격을 가지는데, 이는 유권자가 원하는 정책이나 공약을 개발하고 제시함으로써 후보자가 이를

88) 제9조 (광고) 인터넷언론사는「공직선거법」에서 허용하는 외에 특정 정당이나 후보자에 유리 또는 불리하거나 그 당락에 영향을 줄 수 있는 내용의 광고를 하여서는 아니 된다.

채택하게끔 하는 기획의 장이기 때문이다. 그동안 선거 시기에 유권자 중심 보도가 아닌 ‘후보자 중심 보도’에 그친다는 비판이 많았다는 것이다. 또 2021년 대통령선거 보도의 경향도 그러한 특성이 강하고, 현재 상황은 유권자 중심이 아닌 후보자 중심 보도가 마치 당연한 것처럼 자리를 잡고 있다는 것이다. 해당 전문가에 따르면 ‘객관성’ 제4조 제5항의 위 규정은 유권자가 중심이 되어 공약을 개발하거나 평가하는 보도를 차단하는 독소조항에 해당하므로 삭제되어야 한다는 것이다(전문가A).

넷째, ‘사진·동영상 등 보도’를 다룬 제7조 제1호 <정당이나 후보자 간 게재 빈도 등에 있어 현저하게 균형을 잃은 보도> 규정을 삭제해야 한다는 의견이 제시되었다. 언론의 지지 정당이나 지지 후보 표명은, 이른바 글로벌 스탠다드라는 것이다. 해당 전문가에 따르면 이 방식이 오히려 언론의 책무성을 강화할 수 있다고 본다. 언론으로 하여금 보도 내용의 타당성을 갖추기 위해 보도 과정에서 나름대로 공정성, 균형성, 객관성을 견지함으로써 공신력을 갖추려고 유념해야 하기 때문이라는 것이다. 해당 조항의 ‘현저하게’라는 문구의 기준을 판단하기 어려울 뿐만 아니라 언론의 역할을 제약하는 면도 있기 때문에 이 규정은 삭제해야 한다는 의견을 제시했다(전문가A).

다섯째, ‘시기에 따른 특별제한’ 규정인 제8조 제1항 <인터넷언론사는 선거 기간 중에는 특정 정당이나 후보자에 유리 또는 불리한 영향을 미칠 우려가 있는 특집기획보도를 하여서는 아니 된다>를 삭제해야 한다는 의견이 제시되었다. 유권자 중심 보도, 나아가 면밀하게 기획된 탐사보도가 이 규정을 위반하는 결과로 이어지게 될 가능성이 크다는 것이다(전문가A).

여섯째, ‘시기에 따른 특별제한’ 규정인 제8조 제2항 <인터넷언론사는 선거일 전 90일부터 선거일까지 특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 후보자 명의의 칼럼, 논평, 기고문, 저술 등을 게재하여서는 아니 된다>를 삭제해야 한다는 의견이 제시되었다. 이 규정은 헌법재판소 결정 이후 2019년 12월 30일 개정되었다. 해당 전문가에 따르면 선거일이 다가올수록 공론의 장은 더 크게 열리고 활발해져야 한다. 이 규정을 삭제하더라도 우려되는 사항들은 객관성, 공정성 등의 심의규정을 통해 충분히 제어할 수 있다는 것이다(전문가A).

그 외 현행 <인터넷선거보도 심의규정> 중 삭제할 필요는 없지만 그 내용을 수정 또는 개정해야 할 내용으로 제3조(공정성), 제4조(객관성), 제8조(시기에 따른 특별제한) 등의 표제를 언론중재위원회가 관할하는 <선거기사심의 규정>과 조응하도록 바꾸어야 한다고 제안했다. 제4조(객관성) 제1호의 <유권자의 판단에 영향을 미칠 수 있는 중요한 사실을 과장·부각 또는 축소·은폐하는 보도>는 필요할 수도 있지만 현재 규정내용은 명확하지 않고 포괄적이어서 판단기준이 애매모호하므로 개정해야 한다는 의견도 제시되었다(전문가F).

3. ‘인터넷선거보도심의규정’의 ‘공정성’과 ‘객관성’ 평가

현행 <인터넷선거보도 심의규정>은 제3조와 제4조에서 공정성과 객관성을 규정하고 있다. 언론중재위원회에 설치·운영되는 <선거기사 심의규정>은 제4조(공정성 및 형평성), 제5조(객관성 및 사실보도), 제6조(정치적 중립성)에서 공정성, 형평성, 객관성, 사실보도, 정치적 중립성을 규정하고 있다. 방송통신심의위원회에 설치·운영되는 ‘선거방송심의규정’은 제4조(정치적 중립), 제5조(공정성), 제6조(형평성), 제8조(객관성), 제12조(사실보도) 등 여러 조문에서 공정성, 형평성, 객관성, 사실보도, 정치적 중립성 등을 규정하고 있다. 각 심의규정마다 매체별로 상이하게 구성이 되어 있다. <선거방송심의 특별규정>의 경우 ‘정치적 중립’, ‘공정성’, ‘형평성’, ‘객관성’, ‘사실보도’ 규정, <선거기사 심의기준>의 경우 ‘공정성과 형평성’, ‘객관성 및 사실보도’, ‘정치적 중립성’ 규정, <인터넷선거보도심의규정>의 경우 ‘공정성’과 ‘객관성’ 규정의 구체적인 내용을 비교하면 몇 가지 특성이 나타난다.

첫째, 조문구조다. <선거방송심의규정>은 제5조(공정성), 제6조(형평성), 제8조(객관성), 제12조(사실보도), 제4조(정치적 중립) 등이 공정성과 객관성 심의규정 항목에 해당하는 대표적 조항이다. <선거기사심의규정>은 제4조(공정성 및 형평성), 제5조(객관성 및 사실보도), 제6조(정치적 중립성)이 이에 해당한다. 반면 <인터넷선거보도심의규정>은 제3조(공정성)과 제4조(객관성)으로 조문화 되어있다. 조문구조는 서로 상이하나 전체적인

취지와 내용은 유사하다고 볼 수 있다.

둘째, <인터넷선거보도심의규정>의 제3조(공정성)은 실질적으로 <선거방송심의규정>의 제5조(공정성)과 제6조(형평성), <선거기사심의규정>의 제4조(공정성 및 형평성)와 실질적으로 유사하다. 제4조(객관성) 역시 <선거방송심의규정> 제8조(객관성) 및 제12조(사실 보도), <선거기사심의규정>의 제5조(객관성 및 사실 보도)와 실질적으로 유사하다.

셋째, <인터넷선거보도심의규정>은 ‘정치적 중립성’을 별도의 조문으로 규정하고 있지 않으나 제3조(공정성)의 제1호 “특정 정당이나 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 같다)의 정견·주장·공약 등을 일방적으로 지지 또는 반대하거나 계속적·반복적으로 게재하는 보도”, 제2호 “특정 정당이나 후보자를 감정 또는 편견이 개입된 표현을 사용하여 지지하거나 반대하는 보도”가 다른 매체 심의규정의 ‘정치적 중립성’ 규정으로 분류될 수 있는 내용과 유사하다.

넷째, <인터넷선거보도심의위원회의 구성과 운영 규칙> 제2조의2(인터넷언론사의 공정한 선거 보도) 제3항에 따르면 ‘인터넷언론사는 선거와 관련한 사실을 보도하는 때에는 객관적으로 하여야 하며, 사실과 의견이 구분될 수 있도록 하여야 한다’고 규정하고 있다. 그런데 현행 ‘심의기준’에는 “사실과 의견의 구분’에 대한 내용이 빠져 있다. <선거방송심의 특별규정>은 제16조에서 ‘사실과 의견의 구분’을 독립적으로 규정하고 있다.

<표 4-7> 3대 선거심의규정의 공정성과 객관성 조문 비교

선거방송심의위원회	선거기사심의위원회	인터넷선거보도심의위원회
선거방송심의에 관한 특별규정	선거기사 심의기준 등에 관한 규정	인터넷선거보도 심의기준등에 관한 규정
제5조 (공정성) ① 방송은 선거에 관한 사항을 공정하게 다루어야 한다. ② 방송은 방송프로그램의 배열과 그 내용의 구성에 있어서 특정한 후보자나 정당에게 유리하거나 불리하지 않도록 하여야 한다. <개정	제4조 (공정성 및 형평성) ① 선거기사의 내용과 관련하여 공정성을 위반한 경우는 다음 각 호와 같다. <개정 2020.5.15.> 1. 특정 정당(창당준비위원회를 포함한다. 이하 같다)이나 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 같다)에게	제3조 (공정성)「인터넷선거보도심의위원회 구성 및 운영에 관한 규칙」(이하 “규칙”이라 한다) 제2조의2제1항 또는 제2항을 위반한 인터넷 선거보도(이하 이 장에서 “보도”라 한다)는 다음 각 호와 같다.

<p>2014. 1. 9.> ③ 방송은 선거법에 따른 선거일의 0시부터 투표마감시까지 해당 선거결과에 영향을 미칠 수 있는 내용을 다루어서는 아니 된다. 다만, 투표율, 투표 참여의 독려 또는 선거와 관련된 사건·사고 등을 방송하는 경우에는 그러하지 아니 한다. <신설 2014. 1. 9.></p>	<p>유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 경우 2. 그 밖에 위 1호에 준하는 경우</p> <p>② 선거기사의 편집과 관련하여 형평성을 위반한 경우는 다음 각 호와 같다. <신설 2020.5.15.></p>	<p>1. 특정 정당이나 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 같다)의 경견·주장·공약 등을 일방적으로 지지 또는 반대하거나 계속적·반복적으로 게재하는 보도<개정 2017.12.8.> 2. 특정 정당이나 후보자를 감정 또는 편견이 개입된 표현을 사용하여 지지하거나 반대하는 보도 3. 특정 정당이나 후보자와 관련된 기사를 경당한 사유 없이 홈페이지의 특정 위치에 지속적으로 배치하여 부각하는 보도<개정 2017.12.8.> 4. 경당한 사유 없이 특정 정당이나 후보자와 관련된 후보자료 등을 기사 내에 연결하는 등 인터넷매체의 특성을 이용하여 부각하는 보도<개정 2017.12.8.> 5. 선거에 관한 대담·토론을 중계 또는 보도함에 있어 각 참여자간 논의가 균형을 이루지 못한 보도 6. 특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 칼럼·기고 등의 반복적 보도 7. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 보도</p>
<p>제6조 (형평성) ① 방송은 선거방송에서 후보자와 정당에 대하여 실질적 형평의 원칙에 따라 공평한 관심과 처우를 제공하여야 한다. ② 방송은 선거방송에서 선거가 실시되는 방송구역내의 각 지역을 균형있게 다루어야 하며, 여러종류의 선거를 다룸에 있어서 적절한 균형을 유지하여야 한다. ③ 방송은 후보자나 정당의 수가 많고 방송시간의 제약 등 불가피한 사유가 있는 경우 선거법 제82조의2제4항에 해당하는 후보자나 정당을 중심으로 보도할 수 있다. 다만, 이 경우에도 그 밖의 후보자나 정당을 포함하도록 노력하여야 한다. <신설 2016. 12. 22.></p>	<p>1. 합리적 근거 없이 정당 또는 후보자 간 선거기사의 양적, 질적 균형을 유지하지 못한 경우 2. 선거와 관련하여 정당 또는 후보자, 기타 이해당사자에게 균등한 기회를 제공하지 않은 경우 3. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 경우 [제목개정 2020.5.15.]</p>	<p>1. 합리적 근거 없이 정당 또는 후보자 간 선거기사의 양적, 질적 균형을 유지하지 못한 경우 2. 선거와 관련하여 정당 또는 후보자, 기타 이해당사자에게 균등한 기회를 제공하지 않은 경우 3. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 경우 [제목개정 2020.5.15.]</p>
<p>제8조 (객관성) ① 방송은 선거에 관련된 사실을 객관적으로 정확히 다루어야 한다. ② 방송은 선거의 쟁점이 된 사안에 대한 여러 종류의 상이한 관점이나 견해를 객관적으로 다루어야 한다.</p>	<p>제5조 (객관성 및 사실보도) 선거기사로서 객관성을 위반한 경우는 다음 각 호와 같다. <개정 2016.5.3., 2020.5.15.> 1. 선거의 쟁점이 된 사안에 대해 다양한 관점과 견해를 객관적으로 다루지 않은 경우 2. 유권자의 판단에 영향을 미칠 수 있는 선거와 관련된 사실을 정확하게 보도하지 않고 과장부각 또는 축소·은폐한 경우</p>	<p>제4조 (객관성) 규칙 제2조의2제3항을 위반한 보도는 다음 각 호와 같다. 1. 유권자의 판단에 영향을 미칠 수 있는 중요한 사실을 과장·부각 또는 축소·은폐하는 보도 2. 특정 정당이나 후보자에 관한 허위사실의 보도 3. 공직의 수행능력이나 자질과는 무관한 사실을 적시하여 후보자, 그의 배우자</p>

<p>제12조 (사실 보도) ① 방송은 선거방송에서 유권자의 판단에 영향을 미칠 수 있는 중요한 사실을 과장·부각 또는 축소·은폐하는 등으로 왜곡하여 보도하여서는 아니된다.</p> <p>② 방송은 선거결과에 대한 예측보도로 유권자를 오도하여서는 아니되며, 실제결과와 예측이 다를 경우 지체없이 이를 정정보도하여야 한다.</p> <p>③ 방송은 선거와 관련한 보도에서 감정 또는 편견이 개입된 용어를 사용하여서는 아니된다.</p>	<p>3. 선거와 관련하여 특정 정당이나 후보자에 대한 허위의 사실이나 비방 발언에 대해 사실여부를 확인하지 아니하고 그대로 전달하거나 허위 사실을 사실인 것처럼 보도하는 경우</p> <p>4. 객관적이고 과학적 근거 없이 선거결과를 예측하는 경우</p> <p>5. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 경우</p> <p>제6조에서 이동 <2020.5.15.>]</p> <p>중전 제5조는 삭제 <2020.5.15.>]</p>	<p>또는 직계존·비속이나 형제자매를 비방하는 보도</p> <p>4. 정당한 근거없이 선거결과를 예측하는 보도</p> <p>5. 정당이나 후보자의 정책이나 공약에 관한 비교평가결과를 서열화하거나, 평가의 신뢰성·객관성을 입증할 수 있는 내용을 함께 보도하지 않은 보도</p> <p>6. 보도의 제목이 보도의 내용을 축소·과장 또는 왜곡하여 전달할 수 있는 보도</p> <p>7. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 보도</p>
<p>제4조 (정치적 중립) ① 방송은 선거의 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 "후보자"라 한다)와 선거에 참여하는 정당(이하 "정당"이라 한다)에 대하여 정치적 중립을 지켜야 한다. <개정 2014. 1. 9.></p> <p>② 방송은 특정한 후보자나 정당의 주·주장 또는 이익을 지지·대변하거나 옹호하여서는 아니된다.</p>	<p>제6조 (정치적 중립성) 선거기사의 정치적 중립성을 위반한 경우는 다음 각 호와 같다. <개정 2020.5.15.></p> <p>1. 특정 정당이나 후보자 또는 특정 정당이나 후보자의 이념·주장·공약 등에 대해 정당한 근거 없이 일방적이고 의도적으로 지지 또는 반대하는 경우</p> <p>2. 그 밖에 위 1호에 준하는 경우</p> <p>[제7조에서 이동 <2020.5.15.>] [중전 제6조는 제5조로 이동 <2020.5.15.>]</p>	<p>-</p>

이와 같은 <인터넷선거보도 심의규정> 공정성과 객관성의 조문구조에 대해 ①현행 조문구조를 유지하는 것이 바람직한지 ②선거기사심의규정이나 선거방송심의규정처럼 조문을 더 확대하는 것이 바람직한지 ③<인터넷선거보도 심의규정>에서 공정성이나 객관성 규정을 삭제하는 것이 바람직한지 등의 의견을 조사했다. 전문가들의 평가는 크게 두 가지 경향을 보였다. 조문을 확대하자는 것과 조문의 제호를 변경하는 것을 전제로 현행을 유지하자는 것이다.

첫째, 공정성과 객관성 규정의 확대 필요성이다. 해당 전문가들에 따르면

〈인터넷선거보도 심의규정은 일반 심의기준을 단 두 가지 ‘공정성’ 및 ‘객관성’으로 제시하고 있기는 하다. 그러나 구체적인 항목별 내용을 살펴보면 다른 두 개 심의기구의 심의규정과 대동소이하거나 오히려 더 많은 내용을 다루고 있다는 것이다. 보충적 규정을 제외하면, 공정성 원칙에서 6개의 기준을, 객관성 원칙에서 6개 기준을, 도합 12개 일반 심의기준을 제시하고 있다. 이에 비해, 선거기사심의기준의 경우 공정성 및 형평성 원칙(제4조)에서 3개, 객관성 및 사실보도(제5조)에서 4개, 정치적 중립성(제6조)에서 1개, 도합 8개 기준만을 제시하고 있다. 또 해당 전문가들은 3대 심의기관마다 저마다 설치·운영하게 된 역사성이 있고 취급하는 내용과 매체 유형, 범위 등이 다르기에 심의규정 또한 조금씩 상이한 게 당연한 일이라고 본다. 특히 공정성이나 객관성 규정은 우리 사회에서 언론보도를 규율하는 상징적이면서도, 한편으로는 실질적 기능을 하는 측면도 있다는 것이다. 레거시 미디어가 퇴조하면서 해설과 분석 중심의 저널리즘으로 나아가야 한다는 전망과 요청이 우세한 현실에서 객관성이나 공정성에 과도한 의미를 부여하는 것도, 오래된 가치로 폐기하는 것도 바람직하지 않다는 것이다(전문가A, 전문가D).

둘째, 공정성과 객관성 규정을 더 확대하자는 제안을 했다. 〈선거방송 심의규정〉과 〈선거기사 심의규정〉에 준하는 수준에서 공정성과 객관성 규정을 정비하는 것이 필요하다는 제안이다. 전문가들에 따르면, 현행 규정은 바람직하지 않으며 매체별로 주요한 원칙을 통일할 필요가 있다. 특히 인터넷 언론이 반드시 텍스트가 아닌 동영상보도로도 확대된다고 본다면 매체별 차이를 최소화하는 것이 좋다는 것이다. 확대의 수준은 방송통신심의위원회의 ‘선거방송심의규정’이나 언론중재위원회의 ‘선거기사심의규정’을 제시했다(전문가B, 전문가C, 전문가E, 전문가F).

전문가들에 따르면, 매체 형태만 변화되었을 뿐 보도되는 내용이 같다면 같은 심의규정을 적용받아야 한다는 것이다. 방송이나 신문 지면을 통해 보도된 내용과 인터넷 홈페이지를 통해 보도된 내용이 같다면 같은 심의규정이 적용되어야 하므로 ‘인터넷선거보도 심의규정’의 조문 확대가 필요하다는 것이다. 규제를 최소화하는 원칙을 유지해야 하지만, 한편, 조문을 확대하여 판단기준을 명확하고 구체적으로 제시해야 한다고 본다. 인터넷 매체의 영향

력을 고려하고 플랫폼이 다르더라도 콘텐츠가 동일한 경우 동일한 규제를 적용해야 한다는 수평적 규제체계에 비취볼 때 현재 <인터넷선거보도 심의규정>의 공정성, 객관성 규정을 확대하는 것이 불가피하다고 보고 있다. 전문가들에 따르면, 공정성이 한 편으로 치우치지 않고 보도하는 것이라면, 형평성은 후보자에 관한 기사를 균등하게 다루는 것을 의미한다. 또한 객관성이 왜곡이나 축소/확대해서 다루지 않는 것이라면 사실성은 팩트에 기반하여 보도하는 것을 의미한다. 즉 공정성과 형평성, 객관성과 형평성은 서로 구분될 수 있는 개념이고 공정성과 객관성 이외에 형평성과 사실성을 추가하는 것이 바람직하다는 것이다(전문가B, 전문가C, 전문가E, 전문가F). 물론 앞에서 살펴본 것처럼, 현행 공정성과 객관성 규정 속에 이러한 내용들이 포함이 되어 있다고 진단하는 전문가도 있다.

4. ‘인터넷선거보도 심의대상’에 대한 평가

「공직선거법」 제8조의5(인터넷선거보도심의위원회) 제1항에 따르면, “인터넷선거보도 심의대상”은 “인터넷언론사의 인터넷 홈페이지 게재 선거보도”이며 <사설·논평·사진·방송·동영상, 기타 선거에 관한 내용>이 심의대상이다. 인터넷선거보도심의위원회의 홈페이지에는 심의대상이 되는 ‘인터넷언론사’가 게시되어 있다.⁸⁹⁾ 인터넷선거보도 심의대상이 되는 인터넷언론사는 신문법 제2조제4호에 따른 인터넷신문사업자뿐만 아니라 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파할 목적으로 취재·편집·집필한 기사를 보도 제공하거나 또는 매개하는 인터넷

89) ①중앙선거관리위원회는 인터넷언론사[「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조(정의)제4호에 따른 인터넷신문사업자 그 밖에 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 자를 말한다. 이하 같다]의 인터넷홈페이지에 게재된 선거보도[사설·논평·사진·방송·동영상 기타 선거에 관한 내용을 포함한다. 이하 이 조 및 제8조의6(인터넷언론사의 정정보도 등)에서 같다]의 공정성을 유지하기 위하여 인터넷선거보도심의위원회를 설치·운영하여야 한다. <개정 2005. 8. 4., 2009. 7. 31.>

홈페이지를 경영관리하는 사업자 그리고 이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷홈페이지를 경영관리하는 사업자를 포함한다.

〈표 4-8〉 3대 선거심의위원회의 심의대상

구분	선거방송심의위	선거기사심의위	인터넷선거보도심의위
대상	선거방송 ⁹⁰⁾	신문, 잡지·정보간행물·전자간행물·기타 간행물, 뉴스통신 게재 선거기사	인터넷언론사의 인터넷홈페이지 게재 선거보도
		사설·논평·광고, 그밖에 선거에 관한 내용	사설·논평·사진·방송·동영상, 기타 선거에 관한내용

1) ‘인터넷언론사’에 대한 평가

현행 「공직선거법」에서 선거보도 심의 대상으로 규정한 ‘인터넷언론사’에 대한 전문가들의 의견은 다음과 같다.

첫째, ‘인터넷언론사’는 지나치게 포괄적일 뿐만 아니라 모호한 개념이라는 지적이 제기되었다. 「공직선거법」상의 ‘인터넷언론사’의 범위는 <인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙> 제2조를 통해 보다 구체화되고 있다. 이에 따르면, 인터넷신문사/ IPTV/ 신문사/ 방송사/ 잡지사/ 뉴스통신/ 포털뉴스의 홈페이지가 모두 해당된다. 규칙 규정으로 인해 법률 규정에서 다소 모호했던 개념이 명확해지긴 했지만 결과적으로, 인터넷선거보도심의위원회의 업무영역이 방송, 신문, 잡지, 인터넷신문, 뉴스통신, 포털뉴스 할 것 없이 모든 언론매체의 선거보도에 미치게 되었다. 해당 전문가들이 심의대상이 지나치게 포괄적이라고 보는 이유다. 전문가들은 실무적으로 이 모든 매체들의 선거보도를 인터넷선거보도심의위원회에서 제대로 심의할 수 있는지 의문을 제기했다(전문가D, 전문가F).

90) 「공직선거법」 제8조의2(선거방송심의위원회)에 따르면 선거방송심의위원회의 심의대상은 ‘선거방송’이다. 동법 제8조(언론기관의 공정보도의무)의 내용을 감안할 때 ‘선거방송’은 “정당의 정강·정책이나 후보자(候補者)가 되고자 하는 者를 포함)의 정견 기타사항에 관하여 보도·논평을 하는 경우와 정당의 대표자나 후보자 또는 그의 대리인을 참여하게 하여 대담을 하거나 토론을 행하고 이를 방송·보도하는 경우”라고 볼 수 있을 것이다.

둘째, 기본적으로 ‘인터넷언론사로 등록’하고 온라인 방식으로만 서비스하는 법인으로 심의대상의 범주를 정하자는 의견이 제시되었다. 오프라인 기반 언론사의 인터넷 홈페이지를 심의 대상으로 한 것도 재고해야 한다는 의견이다. 오프라인 언론사의 인터넷 홈페이지에는 오프라인에서 담지 못한 콘텐츠가 다수 포함되어 있기는 하지만, 인터넷신문사 다수가 오프라인 기반 언론사와 다른 별도 법인으로 운영되는 경우도 많다는 것이다. 따라서 인터넷선거보도 심의대상은 ‘인터넷언론사’로 등록한 경우로 한정해야 한다는 것이다(전문가A, 전문가D, 전문가F).

셋째, 이중 심의제재로 인한 혼선과 낭비를 방지하기 위해서라도 인터넷 영역에서만 활동하는 소위 ‘독립형 인터넷신문’으로 심의대상을 한정하자는 의견도 제시되었다. 이러한 의견은 앞의 ‘인터넷언론사’로 등록하고 온라인으로만 서비스하는 법인으로 심의대상을 한정하자는 의견과 같은 내용이지만, 제안하는 이유는 조금 차이가 있다. 해당 전문가에 따르면 인터넷 영역에서만 활동하는 매체를 제외한 나머지 언론매체의 선거보도는 신문, 방송, 잡지, 뉴스통신 할 것 없이 온라인으로도 공표된다. 이렇게 되면 동일한 내용의 기사가 두 개 심의기구에서 이중으로 심의의 대상이 될 수 있다는 것이다. 가령, 종이신문에 실린 기사가 온라인 홈페이지에도 게시된 경우, 선거기사심의위원회와 인터넷선거보도심의위원회 모두에 의해 심의대상이 될 수 있다. 이럴 경우, 동일한 내용의 기사임에도 불구하고 양 기구의 제재결정이 상이하게 내려질 수도 있다. 물론, 정반대의 상황이 연출될 수도 있다. 지면과 온라인 양쪽에 게재된 기사에 관해 어느 한 심의기준에서만 제재조치를 내리는 것이다. 두 개 기구에서 모두, 혹은 하나의 기구에서만 제재조치를 내릴 경우 양자 모두에서 문제가 있을 수 있다. 전자의 경우에는 이중처벌의 가능성이 있고 후자의 경우에는 심의기구 간 기준의 차이가 결과적으로 노출될 수 있다. 심의제도에 대한 신뢰도 저하로도 이어질 수 있는, 썩 바람직하지 않는 상황이라는 것이다(전문가D).⁹¹⁾

91) 해당 전문가에 따르면, ‘인터넷언론사’라는 개념은 지나치게 포괄적이고 모호할 뿐만 아니라 업무중첩의 문제를 야기하고 있다. ‘인터넷언론사’는 언론 관련 법률(신문법, 방송법, 뉴스통신진흥에관한법률, 언론중재법 등)에서 사용하지 않고 있

넷째, 인터넷 홈페이지에 대한 문제가 제기되었다. 즉 ‘인터넷언론사’에 포함되는 ‘언론과 유사한 기능을 수행하는 인터넷 홈페이지’에 대한 비판이 여러 전문가들에 의해 지적되었다. 현행법령에 따르면 ‘인터넷언론사’에는 언론과 유사한 기능을 행하는 인터넷 홈페이지도 포함되는데, 이것이야말로 모호한 개념이 아닐 수 없다는 것이다. 심의위원회의 지정에 따라 심의대상범위가 확정되기는 하겠지만 자의적인 기준에 따라 지정할 경우, 심의대상 매체의 누락 또는 부적절한 포섭의 문제도 발생할 수 있다고 지적했다(전문가D). 또 다른 전문가는 심의대상을 인터넷언론사로 규정하다보니 방송과 신문, 잡지, 통신사의 홈페이지와 인터넷신문사업자, 인터넷 멀티미디어 방송사업자의 홈페이지를 주된 심의대상으로 삼게 되었는데, 엄밀하게 말해 ‘인터넷언론사’라기보다는 ‘인터넷 홈페이지’를 심의대상으로 삼고 있는 셈이라고 지적했다. 반면, 정당 또는 후보자가 운영하는 홈페이지, 선거운동 기관이나 단체의 홈페이지 등은 심의대상에서 제외되고 있다면서, 심의대상인 ‘홈페이지’가 무엇인지 불분명하다는 의견을 제시했다(전문가B).⁹²⁾

다섯째, ‘매개하는 인터넷 홈페이지’와 ‘언론과 유사한 기능을 행하는 인터넷 홈페이지’ 부분을 삭제하자는 의견이 제시되었다. 전문가들은 ‘인터넷언론’의 개념범위가 너무 포괄적이고 광범위하다고 평가한다. 동법에 정한 ‘인터넷언론사’에 ‘언론과 유사한 기능을 행하는 인터넷 홈페이지’도 포함하고 있는바, 이러한 규정은 대단히 모호하다는 것이다. ‘매개하는 인터넷 홈페이지’도 마찬가지다. 따라서 ‘매개하는 인터넷 홈페이지’와 ‘이와 유사한 언론의 기능을 행하는 인터넷 홈페이지’를 삭제해야 한다는 의견이 제시되었다(전문가D, 전문가F).

는 개념으로 오직 「공직선거법」에서만 사용하고 있다는 것이다. 해당 전문가는 왜 굳이 다른 법률에 없는 개념을 사용해야 했는지 혹은 여전히 사용하고 있는지 의문을 제기했다 (전문가D).

92) 해당 전문가에 따르면, 미디어 기술이 발달하면서 많은 언론사가 유튜브와 트위터, 페이스북 계정을 운영하고 있는데 이는 홈페이지에 포함될 수 있을지 명확하지 않다. 해당 전문가는 메타버스에 기존 언론사를 설치한다면 이는 언론사 홈페이지로 볼 수 있을지 등의 문제를 야기할 것이라고 전망했다. 해당 전문가는 홈페이지를 대체할 단어가 당장 떠오르지는 않지만, 용어의 개정이 필요한 부분이라고 지적했다 (전문가B).

여섯째, 인터넷선거보도 심의대상에 대한 현행 규정이 적절하다는 의견도 제시되었다. 해당 전문가에 따르면, 인터넷 공간에는 다양한 유형의 사업자가 존재하므로, 신문법에 따른 언론사가 아니라 하더라도 실제로 언론의 역할을 수행하고 있다면 인터넷선거보도 심의대상에 포함할 필요가 있다. 이러한 견해를 반영해 해당 전문가는 유튜브 등 소셜미디어에서 뉴스와 논평 등을 생산하면서 언론의 기능을 수행하는 사례가 증가하고 있는데, 이들을 심의대상에 포함해야 할 것인지에 대해 신중하게 검토해볼 필요가 있다는 의견을 제시했다(전문가C). 그 외 사실과 논평은 의견의 영역에 해당하므로 심의대상에서 제외해야 한다는 의견도 제시되었다.

2) 3대 선거심의기구의 심의대상 규정에 대한 평가

3대 선거보도 심의기구의 개별적인 심의대상 설정과 운용을 규정한 현행 시스템에 대해 전문가들은, 몇 가지 의견을 제시했다.

첫째, 각 기구의 업무 범위를 명확하게 하고 중첩되지 않도록 조정해야 한다는 것이다. 이러한 문제는 심의대상의 범위가 지나치게 광범위해서 발생하는 문제로 심의대상을 줄임으로써 해결하자는 것이다. 심의대상은 “선거보도”로 통합하고 심의대상은 방송, 신문, 인터넷신문 등 기존의 전통적인 의미의 ‘언론’으로 한정해야 한다는 의견이 제시되었다(전문가F). 그러한 기반 위에 심의대상과 심의업무가 중복되지 않도록 조정하자는 것이다. 이를테면, 온라인 기사라도 방송이나 신문, 잡지에 실린 기사라면 인터넷선거보도심에서 제외하는 규정을 둘 필요가 있다는 것이다. 그리고 인터넷선거보도 심의는 두 가지 영역으로 확실하게 설정하자는 것이다. 하나는 ‘독립형 인터넷신문’이다. 다른 하나는 실질적인 언론 기능을 수행하고 있지만 언론 관계 법률 어디에서도 언론으로 규정하지 않고 있는 유튜브, 소셜미디어, 팟캐스트 등을 인터넷선거보도심외의 대상으로 정하고 이들 매체의 선거보도를 집중적으로 심의할 필요가 있다는 것이다(전문가D, 전문가F).

둘째, 인터넷선거보도의 심의대상은 오프라인 매체의 자회사 식으로 운영되는 법인을 제외하고 순수하게 인터넷언론사로 등록된 매체만을 심의대상으로

정하는 방향으로 정비해야 한다는 것이다. 기구들로서는 기관의 위상을 키우기 위해 최대한 많은 수의 매체를 심의대상에 포함시키려는 욕구가 생길수도 있으나 인터넷선거보도심의의 대상을 명확하게 제한해야 한다는 것이다.

셋째, 통합이 불가피하다는 의견이 제시되었다. 디지털 시대에 방송, 신문과 잡지, 인터넷홈페이지를 구분하여 심의대상으로 삼는 것이 적절한지 의문이라는 것이다. 방송, 신문, 인터넷 매체별로 굳이 구분할 필요가 없고, 심의업무는 가급적 통일이 되어야 한다는 것이다. 특히 인터넷은 텍스트와 동영상 모두 포함하는 매체로 접근해야 할 것이다. 현재로서는 3개의 심의기구와 영역을 구분하는 것이 용인되더라도 중장기적으로는 기구 간 통합이 필요하다는 견해도 제시되었다. 주요 신문의 지면 기사의 영향력이 약화되고 온라인기사의 도달률과 영향력이 커지는 추세를 반영할 때 장기적으로는 선거기사심의위와 인터넷선거보도심의위의 통합을 고려해볼 필요가 있다는 것이다. 현재의 구분에 따르면 선거기사심의위의 심의대상이 되는 기사와 인터넷선거보도심의위의 심의대상이 되는 기사가 동일한 경우도 자주 발생할 것으로 보인다. 언론 이용 행태의 변화 및 언론 플랫폼의 경쟁력 변화 등을 고려하여 선거기사심의위와 인터넷선거보도심의위를 통합하는 방안을 고려할 필요가 있다는 것이다(전문가B, 전문가C, 전문가E)⁹³⁾

5. 선거보도심의위원회 ‘설치 및 운영기간’에 대한 평가

「공직선거법」 제8조의5에 따르면 ‘인터넷선거보도심의위원회’는 “상시” 설치되어 운영된다. 반면 선거방송심의위원회, 선거기사심의위원회는 임기 만료선거의 경우 예비후보자 등록신청 개시일 전일부터 선거일 후 30일까지

93) 선거기사심의위원회와 인터넷선거보도심의위원회의 통합을 우선적으로 실행해야 한다고 제언한 전문가는 우선은 현행 개별적 심의구조가 적절하다고 평가한다. 예를 들어 방송 매체의 속성과 영향력, 사회적 책임 등을 고려할 때 선거방송에 대한 심의는 별도로 이루어지는 것이 바람직하다는 것이다. 또 주로 레거시 미디어에 해당하는 신문 및 기타간행물, 뉴스통신의 경우 인터넷언론사에 비해 더 큰 사회적 영향력을 가지므로 인터넷선거보도심의와 구분하는 것이 바람직하다고 진단했다 (전문가C).

설치, 운영이 되고 보궐선거 등은 선거일전 60일부터 선거일 후 30일까지 설치, 운영된다. 이러한 규정에 따르면 대통령선거의 경우 240일전, 국회의원 선거의 경우 120일전, 지방선거의 경우 90일전부터 선거일후 30일까지 설치, 운영이 되는 등 기간의 차이가 발생한다.

〈표 4-9〉 3대 선거보도심의기구의 설치 및 운영 기간

구분	선거방송심의위	선거기사심의위	인터넷선거보도심의위	비고
기간	[임기만료선거] 예비후보자등록신청개시 일전일~선거일후30일*	[임기만료선거] 예비후보자등록신청개시 일전일~선거일후30일	상시	대선 선거일전 240일 국선 선거일전 120일 지방선거 선거일전90일
	[보궐선거등] 선거일전60일~선거일후 30일	[보궐선거등] 선거일전60일~선거일후 30일		

「공직선거법」 상 선거보도심의기구의 설치 및 운영기간의 문제는 각 기구의 설치·운영 기간이 다르다는 점, 한시적으로 운영되는 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회의 경우에도 선거의 성격에 따라 설치·운영 기간의 차이가 발생한다는 점, 인터넷선거보도심의위원회를 ‘상시’ 적으로 설치해서 운영하는 것이 타당하느냐라는 점, 선거방송심의위와 선거기사심의위의 설치·운영기간은 타당하느냐라는 점 등 다양하다. 전문가들의 견해는 다음과 같다.

첫째, 인터넷선거보도심의위원회는 “상시적”으로 설치해서 운영하는 것은 바람직하다는 것이다. 이와 같은 견해를 제시한 전문가들에 따르면, 선거보도에 대한 심의 업무는 선거일을 전후한 일정 기간 동안 수행한다고 하더라도, 선거보도심의위원회의 업무는 단순 심의 처리 업무에 그쳐서는 안 된다는 것이다. 위원회는 심의 결과를 체계적으로 분석하고, 선거보도 심의 사례집을 발간하고, 언론사가 참고할 수 있는 가이드라인을 만들고, 언론인 대상의 교육 및 워크숍을 실시하는 등 인터넷 공간에서 올바른 선거 보도가 이루어질 수 있도록 다양한 활동을 수행할 필요가 있으며, 이러한 역할을 고려할 때

상시 운영이 바람직하다고 평가한다. 또 지속적으로 많은 양의 보도가 발생하는 인터넷 공간의 특성상 인터넷선거보도심의위원회의 상시 존치가 불가피하다는 것이다. 선거일을 중심으로 특정기간만 인터넷보도를 모니터링할 경우 그 기간을 벗어난 보도가 특정기간까지 연결되거나 과급력을 가질 수 있다고 본다(전문가C, 전문가B).

둘째, ‘상시적’ 설치·운영에 동의하는 견해의 일종으로, 한시적으로 운영하는 것의 무용론이다. 즉 현행 규정들은 선거 시기 언론의 잘못된 뉴스정보로 인한 사회적 피해를 방지하고자 선거일 즈음해 심의기구를 본격 운영한다는 취지로 보이거나 선거 30일 전이건 90일 전이건 얼마나 실효적 차이가 있을지에 대해 회의적이라는 것이다. 다수의 뉴스정보가 개인과 커뮤니티 등에서 만들어지고 각종 소셜미디어를 통해 유통되는 현실이기 때문이다. 해당 전문가는 심의위원회 설치와 운영 기간이 선거의 공정성 담보와는 무관해진 환경이라고 평가했다(전문가A).

셋째, 선거와 관련한 일정한 기간 동안에만 설치·운영해야 한다는 의견이 제시되었다. 해당 전문가에 따르면, 방송이나 신문법상의 정기간행물(신문, 잡지 등)을 각각 심의하는 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회는 일정한 기간 동안에만 설치·운영되는 임시기구로 설정하고 있는 반면에, 인터넷선거보도심의위원회는 상설기구로 설치·운영되고 있는 점은 형평성이나 평등 원칙이라는 관점에서 문제가 있다. 인터넷선거보도심의위원회제도 및 정정보도제도가 적용되는 대상인 ‘인터넷언론’의 범위를 좁게 해석하여 인터넷신문과 같이 전통적인 ‘언론’과 동일한 기능을 수행하는 인터넷매체만 인터넷언론의 범위에 포함된다고 한다면, 방송이나 신문, 잡지 등의 경우와 차별적으로 규율할 아무런 이유가 없게 된다는 것이다. 그리고 내용적으로 볼 때도, ‘선거방송’, ‘선거기사’, ‘선거보도’가 어떠한 차이점이 있는지도 불분명하다고 지적한다. 이러한 상설적인 국가기관에 의하여 선거와 관련된 일정한 기간에 상관없이 인터넷언론에 대해서 항시적으로 모니터링을 해서 강제적인 정정보도제도나 반론보도제도를 적용하는 것은 인터넷언론사의 언론의 자유라는 관점에서 분명히 문제가 있다는 것이다. 해당 전문가에 따르면, 더욱이 인터넷언론의 범위가 개인 홈페이지나 개인 블로그, 카페 등까지 포섭할 정도로 확대된다고

한다면, 인터넷을 이용한 정치적 표현 전반에 대하여 국가기관에 의한 항시적인 감시체계가 구축될 수 있다는 점에서 문제가 더욱 심각해진다. 결론적으로 인터넷언론의 범위를 좁게 설정한다면, 입법론적으로 인터넷선거보도심의위원회도 선거방송심의위원회나 선거기사심의위원회와 마찬가지로, 선거와 관련된 일정한 기간 동안에만 설치·운영하는 것이 적절하다고 평가했다(전문가F).

이러한 상이한 설치·운영기간을 어떻게 대응할 것인가에 대해 서로 다른 대안이 제시되었다. 인터넷선거보도심의위원회를 바꾸는 방법과 세 기구 모두 '상설화' 하는 방안이 그것이다. 현행을 유지하면서 대신 선거방송심의위원회와 선거기사심의위의 운영기간을 늘리자는 안도 제시되었다.

우선, 세 기구 모두 상설화 방안이다. 대부분의 방송, 신문과 잡지 등 정기간행물 보도가 인터넷을 주요 통로로 하여 발행 또는 재발행되고 있으므로, 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회를 특정기간 동안만 존치시키는 것이 의미가 없다는 것이다. 비록 3개의 별도 위원회로 구분되어 있는 상황에서 3개 위원회 모두를 상설화하는 것은 어려움이 따를 것이나 장기적으로는 3개 위원회의 통합 운영하는 방안을 모색해야 한다는 것이다. 또 잦은 재보궐 선거로 인해 한시적 심의위원회들 또한 사실상 상설기구처럼 운영되는 면이 있다는 점도 상설화의 근거로 제시되었다. 기구를 상설화하면 심의위원회의 안정적인 운영이 가능하고 잦은 위원 구성 변동에 따른 심의기준의 불연속성도 어느 정도 해소될 수 있는 장점이 있다는 것이다(전문가B, 전문가D).⁹⁴⁾

둘째, 인터넷선거보도심의위원회의 설치와 운영기간을 다른 두 기구와 동일하게 설정할 필요가 있다는 의견이 제시되었다. 정치적 표현의 자유를 상시적으로 제한할 수 있다는 점, 인터넷언론사의 범위를 구체적으로 명확하

94) 선거보도심의기구의 상설화를 제안한 전문가에 따르면, 심의기구 상설화와는 별개로, 어디까지 선거기사로 볼 것인지에 관한 명확한 기준이 마련될 필요가 있다. 선거방송심의위원회나 현행 선거기사심의위원회의 경우, 한시적으로 운영되고 있지만 그렇다고 해서 해당 심의위원회가 설치된 이후 보도된 기사에 관해서만 심의할 수 있는 것은 아니라는 것이다. 실무상 과연 선거기사의 범위를 어디까지로 볼 것인지를 정하는 데에서 매우 큰 어려움이 발생할 것이라는 점을 지적하고 있다. 해당 전문가는 이러한 쟁점은 상설 심의기구에서도 마찬가지로 발생할 수 있는 문제라고 예상했다(전문가D).

게 제한할 경우 다른 언론매체들과 형평성 문제가 발생할 수 있다는 점이 제안의 배경이다(전문가E, 전문가F).

셋째, 현행 시스템을 그대로 유지하되 선거방송심의위원회의 설치와 운영기간을 현행보다 더 확대하자는 제안이다. 선거보도 심의기구 설치와 운영기간은 급변한 미디어 환경을 고려할 때 큰 변수가 되지 않기에 특별한 이슈가 없다면 현행 방식을 유지하는 게 좋다는 것이다. 다만, 방송은 공적 성격이 강하며 상대적으로 영향력과 파급력이 크다는 점, 그리고 방송심의의 경우 안전 상정과 합의 결정에 이르는 과정이 다소 길게 소요된다는 점에서 설치·운영 기간을 늘릴 필요가 있다고 제안했다(전문가A, 전문가C).

6. 선거보도심의위원회 ‘위원수 및 추천권자’에 대한 평가

「공직선거법」 제8조의2(선거방송심의위원회), 제8조의3(선거기사심의위원회), 제8조의5(인터넷선거보도심의위원회)에 따르면, 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회의 위원은 9명이다. 국회에 교섭단체를 구성한 정당은 위원을 추천한다. 심의위원은 정당가입이 금지되어 있다. 인터넷선거보도심의위원회의 위원수는 11명이다. 역시 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천하는 각 1인과 방송통신심의위원회, 언론중재위원회, 학계, 법조계, 인터넷 언론단체 및 시민단체 등이 추천하는 자를 포함하여 중앙선거관리위원회가 위촉하는 11인 이내의 위원으로 구성하며, 위원의 임기는 3년이다. 상임위원 1인을 두되 중앙선거관리위원회가 인터넷선거보도심의위원회의 위원중에서 지명한다. 정당당원은 심의위원이 될 수 없다.

〈표 4-10〉 3대 선거보도심의기구의 위원수와 추천권자

구분	선거방송심의위	선거기사심의위	인터넷선거보도심의위	비고
심의위원	9명 이내	9명 이내	11인 이내	
	교섭단체정당·중앙선관위 각1명, 방송사·방송학계·대한	교섭단체정당·중앙선관위 각1명, 언론학계·대한변호사협	교섭단체정당 각1인, 방통심의위·언론중재위·학계·법조계·인터넷언	심의위 구성 후 교섭단체정당 수 증가 위원경수

변호사협회·언론인단체·시민단체 추천*	화·언론인단체·시민단체 추천*	론단체·시민단체 추천포함해 중앙선관위가 11인 이내 위촉*	초과시 현원을 위원정수로 봄
		위원장1인, 위원중 호선 위원중 상임위원 1인	
심의위원 정당가입금지	심의위원 정당가입금지	정당당원 심의위원금지	

선거보도심의기구의 위원 수와 추천권자에 대한 전문가들의 평가는 몇 가지 경향성을 보였다.

첫째, 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 선거보도심의기구들에 대해(선거방송심의위원회, 선거기사심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회) 추천권을 행사하는 것을 반대했다. 선거의 직접적인 이해당사자라 할 수 있는 교섭단체를 이루고 있는 정당에게 추천권한을 주고 있는 점은 큰 문제라고 지적했다. 심의결정의 공정성 시비가 발생할 수 있다는 점도 지적되었다. 해당 전문가들에 따르면, 각 심의위원회에 정당추천인을 심의위원으로 포함시키는 것이 과연 타당한 것인지 의문이다. 정당추천인은 추천한 정당의 편에 설 가능성이 매우 높고, 결국 심의과정에서 해당 정당을 위한 목소리를 낼 수밖에 없다는 것이다. 전문가들에 따르면, 심의과정의 공정성과 객관성 확보를 위해서도 정당추천인을 포함하지 않는 것이 바람직하다. 인터넷선거보도심의위원회의 경우 의결정족수가 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수 찬성이다. 심의위원 6명이 출석하여 4명이 찬성하면 의결을 할 수 있는 바, 그 4인 중에 특정 정당의 추천위원만 참석했을 경우 심의 결과의 공정성에 대한 시비가 발생할 수도 있다는 것이다. 따라서 정당에게 추천권한을 부여한 것은 반드시 재고될 필요가 있으나 현실적으로 개정이 쉽지 않다는 한계점도 지적되었다(전문가B, 전문가D).

둘째, 방송통신심의위원회와 언론중재위원회 추천권도 삭제하자는 의견이 제시되었다. 방통심의위와 언론중재위는 정치적 균형 및 전문성의 차원에서 적절한 추천 권한을 가진 단체가 아니라는 것이다. 차라리 학계나 법조계,

시민단체에 보다 많은 수의 위원 추천권한을 주는 것이 바람직하다는 의견을 제시했다(전문가C, 전문가D).

셋째, 위원에 지역 대표성이 추가되어야 한다는 의견이 제시되었다. 해당 전문가에 따르면, 합의제 기구의 경우, 대표성을 갖추는 게 가장 중요하다. 현재 위원 구성은 시민단체, 학계, 법조계 식의 부문별 대표성에 초점을 맞추고 있는데, 이 자체가 문제는 아니지만 여기에 지역 대표성이 추가되어야 한다는 것이다. 국회의원 구성 방식과 같이 지역별 인구수에 비례해 각 지역을 대표함과 동시에 해당 분야에 전문성을 갖춘 인사들로 구성하는 게 정석일 것이라고 보고 있다. 그동안 대부분의 분야가 그러했지만 자치와 분권이 미래경쟁력으로 부상하는 시기에 수도권 중심 인사 선임 방식은 탈피해야 한다고 지적했다. 모든 매체가 전국 단위이거나 수도권에만 있는 것도 아니라는 것이다(전문가A).

넷째, 심의위원의 중요한 자격으로 ‘당원 여부’가 제기되었다. 현행 제도의 위원수, 상임위원 제도 등은 기구의 상설화에 따라 생기는 차이 내지 특징이라고 평가하며 이러한 시스템 자체는 큰 문제가 없다고 진단한다. 상설화를 유지하는 것이 좋은지, 아니면 한시적 기구로 바꿀 것인지에 따라 조정하면 되는, 부차적인 문제라는 것이다. 다만, 심의위원 자격과 관련해서는 정치적 중립성을 위해 정당 당원 심의위원 금지와 더불어, 심의위원의 정당 가입 금지 조항을 동시에 두어야 한다는 것이다(전문가C).

다섯째, 현행 조항은 적정해 보이고 개정할 필요가 없다는 견해다. 다만, 해당 전문가들은 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회를 인터넷선거보도심의위원회와 통합하여 하나의 위원회를 중앙선관위에 설치운영하고, 위원회 구성 등은 현재의 인터넷선거보도심의위원회 방식을 취하는 것이 좋다는 의견을 제시했다(전문가E, 전문가F).

7. 불공정선거보도 ‘이의신청’에 대한 평가

「공직선거법」 제8조의5에 따르면, ‘인터넷선거보도심의위원회’는 인터넷언론사의 선거보도의 공정여부를 조사하여 선거보도가 공정하지 않을 때

“필요한 조치”를 취해야 한다. 또 인터넷선거보도심의위원회는 “정당 또는 후보자(후보자가 되려는 사람 포함)”가 선거보도가 불공정하다고 ‘이의신청’을 하면 지체 없이 이의신청의 대상이 되는 기사의 공정성 여부를 심의해 공정하지 않을 때 필요한 조치를 취해야 한다. 선거방송심의와 선거기사심의에서는 ‘이의신청’을 “시정요구”라고 규정하고 있다. <인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙> 제20조 제1항에 따르면 필요한 조치는 정정보도문 게재, 경고문 게재, 경고, 주의 등이며 그 기준은 ‘별표’에 정했다. 반면 선거방송심의위원회는 「공직선거법」 규정에 따라 방송법 제100조 제1항에서 정한 제재조치를 내린다. 또 선거기사심의위원회 역시 「공직선거법」에서 정한대로 정정보도문 또는 반론보도문 게재, 경고결정문 게재, 주의 사실 게재, 경고·주의 또는 권고 등의 제재조치를 명령한다.

<표4-11> 불공정한 선거보도에 대한 ‘이의신청’, ‘시정요구’와 제재 방식

구분	선거방송심의위	선거기사심의위	인터넷선거보도심의위	비고
공정여부조사	[공정여부조사] 방송법제100조제1항 제재조치, 방통위 통보 명령	[공정여부조사] 제재조치결정, 언중위통보, 언중위 명령	[공정여부조사]* 필요한 조치 명령	제8조의6제1항
	[제재조치](방송법100 조) 2. 해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 정정·수정 또는 중지 3. 방송편성책임자-해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 관계자에 대한 징계 4. 주의 또는 경고	[제재조치] 1. 정정보도문, 반론보도 문 2. 경고결정문 게재 3. 주의사실 게재 4. 경고, 주의 또는 권고	[필요한 조치]* 정정보도문 게재 등	[인터넷선거보도심 의위 구성운영규칙] 1. 정정보도문 게재 2. 경고문 게재 3. 경고 4. 주의
시정요구 (이의 신청)	불공정보도	불공정보도	불공정보도	제8조의2 제6항 제8조의3 제6항 제8조의6 제2항*
	후보 후보자가 되려는 사람	후보 후보자가 되려는 사람	정당 후보자 후보자 되고자 하는 자	
	지체없이 심의·의결	지체없이 심의·의결	보도 안날로부터 10일 지체없이 심의,	

*			정정보도문 게재 등 명령	
---	--	--	------------------	--

「공직선거법」 제8조의2부터 제8조의6에 따르면, 언론매체의 불공정선거보도에 대한 대응은 몇 가지 특성과 차이를 보이고 있다. 즉 선거보도 중에서 인터넷언론의 불공정한 선거보도에 대해 피해자들은 ‘이의신청’을 할 수 있다. 방송의 선거보도, 신문과 잡지 등 정기간행물의 선거보도가 불공정할 때 피해자들은 ‘시정요구’를 할 수 있다. 명칭이 다르다. 뿐만 아니라 방송의 불공정한 선거보도와 정기간행물의 불공정한 선거보도에 대한 ‘시정요구’는 ‘후보자(후보자가 되려는 자 포함)’가 한다. 그런데 인터넷언론사의 불공정한 선거보도에 대해서는 ‘후보자(후보자가 되려는 자 포함)’ 뿐만 아니라 ‘정당’도 제기할 수 있다. 그리고 ‘필요한 제재조치’의 방식도 같지 않다. 선거방송의 불공정한 보도에 대해서는 방송법 제100조의 제재조치를 명령하게 된다. 정기간행물의 불공정한 선거기사에 대해서는 ‘정정보도문/반론보도문’, ‘경고 결정문 게재’, ‘주의사실 게재’, ‘경고, 주의 또는 권고’를 한다. 인터넷언론사의 불공정한 선거보도에 대해서는 ‘정정보도문 게재’, ‘경고문 게재’, ‘경고’, ‘주의’ 등의 조치를 하게 된다. ‘반론보도문’을 포함하는지 여부, 수위, 방식 등에 있어서 차이가 있다.

그러나 기본적으로 3개의 심의기구인 ‘불공정한 선거보도’에 대한 대응 시스템이다. 그리고 불공정한 선거보도에 대한 대응은 두 가지 방식을 기저로 한다. 첫 번째는 심의기구별 모니터링에 의한 ‘불공정한 선거보도의 발견과 제재조치’다. 두 번째는 각 언론매체 유형별로 불공정한 선거보도에 대해 ‘이의신청’이나 ‘시정요구’를 제기할 때 이러한 신청이나 요구가 적정한가를 판단해서 대응하는 방법이다.

우선 전문가들에게 자체 모니터링에 의한 불공정 선거보도 제재조치와 피해자들에 의한 피해구제 신청에 의한 불공정한 선거보도 제재조치 방식에 대해 평가하도록 하였다. 전문가들은 심의기구별로 자체 모니터링을 하고 그에 따라 불공정한 선거보도 제재조치를 취하는 방식은 최소화하고 대신, 이의신청이나 시정요구가 있을 때 대응하는 것이 바람직하다는 의견을 제시했

다. 규제 최소화의 원칙을 지키는 것이 바람직하고, ‘자체 심의’는 심의인력(모니터링 요원)과 재원이 많이 투입되어야 하지만 인력과 재원을 무한정 확대하는 것은 현실적으로 어렵다는 것이다. 따라서 이의신청이나 시정요구가 있을 때 대응하는 것이 바람직하다는 것이다. 또 선거보도의 불공정성에 대한 이의제기의 주체를 당사자로 한정해야 한다는 점도 제안했다. 이의제기의 주체를 제한하지 않을 경우 다양한 정치적 이해관계에 따라 이의제기(시정요구)가 남발될 우려가 있다는 것이다. 따라서 선거보도의 불공정성에 대한 이의제기의 주체는 당사자, 즉 선거 후보자(후보자가 되려는 사람)로 한정하는 것이 바람직하다는 것이다(전문가A, 전문가B, 전문가C, 전문가D, 전문가E, 전문가F).⁹⁵⁾

전문가들에 따르면, 아무리 선거 시기이더라도 언론보도에 대한 제재는 기본적으로 최소화하는 게 바람직하다. 선거 시기에는 편파성이나 정파성이 강한 미디어로 인해 여론 환경이 악화될 우려가 있기는 하지만 그보다 다양하고 충분한 뉴스정보의 유통이 더 중요하다고 판단하기 때문이다. 이러한 견해를 제시한 전문가들에 따르면 선거 시기야 말로 언론의 위축효과를 경계해야 시점이다. 따라서 이의신청이나 시정요구가 있을 때 선거보도 심의시스템이 대응하는 게 낫다고 본다면서, 다만, 여론을 의도적이며 반복적으로 왜곡하는 경우에는 강력하면서도 실질적인 조치가 이루어져야 한다고 제안했다. 또 다른 전문가는 잘못된 선거보도로 인한 피해를 선제적으로 막기 위해서는 이의신청이나 시정요구가 있기 전이라도 공정보도 조사가 필요할 수 있다고 평가했다. 그러나 이를 강화하는 것은 현실적으로 문제가 있다면서, 특히 인터넷보도를 상시적으로 조사하고 문제성 있는 보도를 골라내는 것은 자칫 언론 자유에 대한 부당한 제한으로서 검열의 위험이 발생할 수 있다고 지적했다(전문가A, 전문가B).

인터넷언론의 불공정보도에 대한 “이의신청”을 “정당 또는 후보자(후보자

95) 전문가 중에는 이의신청이나 시정요구가 있을 때 대응하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하면서, 나아가 조금 더 보강한다면 ‘민원처리 방식’도 고려해 볼 수 있다고 제안하기도 하였다. 다만 ‘민원처리 방식’은 지지자들의 민원이 많아져 심의행정이 과다해지는 단점이 있다고 지적했다(전문가E).

가 되려는 사람포함)"가 할 수 있도록 한 반면, 선거방송심의위원회나 선거기사심의위원회는 "후보자(후보자가 되려는 사람 포함)"가 '시정요구'를 할 수 있도록 하였다. '이의신청'이나 '시정요구'를 할 수 있는 주체가 다르다. 이러한 차이에 대해 전문가들은 '정당 또는 후보자'(후보자가 되려는 사람 포함)로 규정한 인터넷선거보도심의위원회 방식으로 통일되는 것이 바람직하다는 의견을 제시했다. 몇 가지 이유들이 제시되었다.

첫째, 이의신청이나 시정요구는 일정한 제재조치로 이어질 가능성이 적지 않은 만큼 방어권 보장과 확대 차원에서 이를 요청하는 주체의 범위 역사가급적 넓히는 게 바람직하다는 것이다. 후보자로 한정하기보다 정당 또는 후보자로 하는 게 낫다고 평가했다(전문가A).

둘째, 급박성과 효율성을 고려해서다. 선거전이 급박하게 돌아가는 상황 속에서 후보자 측에서 이의신청을 하지 못할 때 정당 차원에서 대응이 필요한 경우도 예측해볼 수 있다는 것이다. 불공정 보도로 인한 피해를 막기 위한 목적이라면 이의신청권을 정당에 부여하는 것도 합리적이라고 평가했다. 또 인터넷선거보도심의기구예 불공정 선거보도에 대한 이의신청을 할 때 '정당'에게도 권한을 부여한 것은 심의위원회가 상설기구인 관계로 발생하는 차이로서 큰 문제는 아니라고 평가했다. 상설기구이다 보니 후보자 내지 후보자가 되려는 사람조차 없는 시기가 있을 수 있고 해당 시기의 이의신청은 정당만이 제기할 수 있기 때문일 것이라고 진단했다. 더욱 중요한 문제는 오히려 어디까지 '선거기사'로 볼 것인지에 관한 명확한 기준을 세우는 것이 급선무라고 지적했다(전문가B, 전문가D).

셋째, 체계정합성 차원이다. 각 심의기구별 규정의 체계정합성을 통일할 필요가 있고, 선거에 미치는 영향, 선거에서 정당과 후보자의 관계 등을 고려할 때, '정당 또는 후보자'가 할 수 있는 것으로 통일하는 것이 좋다는 것이다. 해당 전문가들은 선거방송심의위원회제도와 선거기사심의위원회제도를 인터넷선거보도심의위원회 제도에 맞추어서 통일하는 것이 좋다는 의견을 제시했다(전문가E, 전문가F).

8. 선거방송심의기구 통합 등 운영에 대한 평가

선거방송심의위원회는 1997년 방송위원회(현 방송통신심의위원회)에 설치되었다. 선거기사심의위원회는 언론중재위원회에 2000년, 인터넷선거방송심의위원회는 2004년 중앙선거관리위원회에 설치되었다. 선거방송의 공정성을 유지하기 위한 기구다. 그동안 이들 기구들을 통합해서 운영해야 한다는 의견, 독립적으로 운영하되 선거방송 심의규정과 제재수위 등에 대해서는 일관성을 유지하고 중복규제도 피해야 한다는 의견, 현행방식처럼 독립적으로 운영해야 한다는 의견 등이 제시돼 왔다. 전문가들의 견해는 두 가지로 나뉘었다.

첫째, 효율적이고 일관적인 심의, 중복심의 문제의 해소를 위해 기구 통합이 필요하다는 의견이다. 전문가들에 따르면, 전통적 언론인 신문과 방송도 인터넷을 통해 선거기사를 주로 내보내고 있는 현실을 고려할 때, 매체유형별로 칸막이 구분을 하여 선거방송을 심의하는 것은 효과적이지도, 합리적이지도 못하다는 것이다. 3개의 위원회가 따로 작동되고 있어 소속된 위원들도 통일적인 심의결과를 도출하기 어려울 것으로 평가했다. 그리고 똑같은 뉴스(기사, 방송)가 다양한 플랫폼을 통해 유통되는 현상은 앞으로 더욱 다변화될 것으로 예측되므로, 현재와 같이 종이신문의 기사, 방송 뉴스, 인터넷 뉴스를 구분하여 심의하는 체제는, 심의의 효율성 등을 고려할 때 바람직하지 못하다는 것이다. 장기적으로 선거방송과 관련한 심의기구를 통합하여 좀 더 효율적인 심의가 이루어질 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 평가한다. 통합이 필요한 이유는 심의의 형평성과 일관성이기도 하다. 전문가들에 따르면 3개 기구를 통합할 경우, 일관된 심의기준 및 절차를 확보할 수 있고 상이한 기준 내지 제도 운용, 제재조치 등 심의결과의 차이에서 비롯되는 심의제도에 대한 불신을 극복할 수 있다. 특히, 매체간 구분이 점점 어려워지는 미디어 환경을 생각하면 그 필요성은 더욱 크다고 보고 있다(전문가B, 전문가C, 전문가D).

전문가들은 심의업무의 업무 중복성을 해소하기 위해서도 통합이 필요하다는 의견을 제시했다. 해당 전문가에 따르면, 선거방송심의위원회 및 선거기사심의위원회와의 업무중복의 문제가 발생할 여지가 있다는 점이 현 제도의

문제점 중의 하나다. 예컨대 기존 신문사업자, 방송사업자, 잡지사업자, 뉴스통신사업자 등이 운영하는 인터넷홈페이지에서 제공하는 기사들 대부분은 오프라인 신문, 잡지, 방송을 통해서 이미 제공된 것들이다. 물론 오프라인 신문, 잡지, 방송을 통해서 제공되지 않은 것들을 인터넷홈페이지만을 통해서 제공할 여지는 있다. 이러한 측면에서는 업무중복의 문제는 발생하지 않을 것이다. 하지만 인터넷포털사이트의 인터넷뉴스서비스를 인터넷언론의 범주에 포함시키는 한 ‘심의대상의 중복’이라는 문제는 분명하게 발생할 수 있다. 왜냐하면 인터넷포털사이트의 인터넷뉴스서비스가 제공하거나 매개하는 뉴스는 기본적으로 방송, 신문, 잡지, 인터넷신문 등에서 제작하는 기사이고, 인터넷뉴스서비스는 기사에 대한 내용수정을 하지 않은 채 그대로 제공하거나 매개하기 때문이다. 그리고 기존 신문사업자, 방송사업자, 잡지사업자, 뉴스통신사업자 등이 운영하는 인터넷홈페이지, 신문법상의 인터넷신문, 자체적으로 기사·논평·칼럼 등을 생산하여 신문·방송·웹진 등의 형태로 보도하는 인터넷홈페이지는 이미 인터넷언론사의 범위에 포함되어, 인터넷선거보도심의위원회의 심의대상이 되기 때문이다(전문가F).

3개 기구를 ‘통합’할 때 방식과 수위에 대해 전문가들은 ‘완전한 통합’을 제안했다. 전문가들은 현 체제를 바꿀 경우에는 완전한 통합을 추진하는 게 정석이라고 평가했다. 불요불급한 사유가 있지 않다면 기능적 통합이나 부분적 협력을 도모하는 데 소요되는 비용은 매물비용밖에 되지 않는다는 것이다(전문가A, 전문가B, 전문가C, 전문가D, 전문가F).

통합에 이르는 과정에 대해서는 몇 가지 방식이 제안되었다. 이를테면, 제도적, 기능적으로 완전히 통합을 하되, 먼저 선거기사심의위원회와 인터넷선거보도심의위원회를 통합해서 운영하고, 장기적으로 선거방송심의위원회까지 통합해서 선거보도 전반에 대한 자율적 규제를 관할하는 것이 바람직하다는 것이다. 그럴 경우, 방송의 경우 신문 및 인터넷 매체와는 다른 공적 책무를 부여받으므로, 기구를 통합하는 경우에도 별도의 소위원회 등을 두어 다른 심의기준과 제재 수준을 적용할 필요가 있다고 제안했다(전문가C).

다른 방식으로는 완전한 통합으로 나가되, 다만 과도기적으로 업무중복의 문제를 제도운영의 효율성이라는 관점에서 해결할 여지가 있다는 것이다.

예컨대 선거방송심의위원회 및 선거기사심의위원회에서 심의를 받는 방송, 신문, 잡지 등의 기사가 신문사업자, 방송사업자, 잡지사업자, 뉴스통신사업자 등이 운영하는 인터넷홈페이지에서 제공되는 경우에는 인터넷선거보도심의위원회가 심의하지 않는 방식으로 해결할 수도 있다는 것이다(전문가F).

‘느슨한 통합’ 방식도 제안되었다. 장기적으로는 1개의 심의위원회로 통합하되, 당장 갑작스럽게 1개의 심의위원회로 통합하는 것은 준비과정에서 불협화음이 발생할 수 있고 심의 공백이 발생할 우려가 있다는 것이다. 우선은 구체적인 심의 가이드라인 공유, 실제 심의사례 공유, 심의위원 공동 워크숍 등을 통해 부분적으로 협력하는 단계에서 장기적으로는 통합하는 방식이 필요하다는 것이다. 세 개 기구 간 협의체 같은 것을 만들어 운영하는 것도 같은 방식에 속한다. 감독기구 형태가 되어서는 곤란하고, 정기적으로 정보를 교환하고 제도 운영에 관한 의견 교환의 장이 마련된다면 심의기준, 제도 운용 방식, 제재조치 등 심의결과의 상이함도 조금은 줄어들 수 있을 것으로 예상되었다(전문가B, 전문가D). 한편, 통합논의와는 별개로 “선거광고에 대한 심의기구”를 별도로 마련할 필요가 있다는 의견이 제시되었다. 한국광고자율심의기구 산하에 별도의 선거광고를 위한 심의기구를 설치하는 것도 고려해 볼 만하다는 것이다.

둘째, 현행 방식대로 독립적인 형태가 필요하다는 의견도 제시되었다. 업무의 전문성과 분담을 위해 독립기구로 유지하는 것이 바람직하다는 것이다. 각 매체가 융합되는 추세이기는 하지만 아직은 매체별 특성과 영향력 등이 다르고, 3개 심의기관을 관할하는 상위 기관도 저마다 다르다는 점을 제기한다. 이러한 견해를 제시하는 전문가들은 현 시점에서는 심의기구 통합에 따른 시너지보다 기구 통합·개편에 따른 조정 등의 비용이 더 클 것이라고 판단하고 있다(전문가A, 전문가E).

9. 인터넷선거보도심의의 제재 수준과 실효성 평가

방송이나 신문 등 정기간행물의 불공정한 선거보도 제재조치는 법률에 정해져 있다. 「공직선거법」 제8조의2(선거방송심의위원회) 제5항은 선거

방송의 내용이 공정하지 않을 때 ‘방송법’ 제100조 제1항 각호에 따른 제재조치 등을 정해 방송통신위원회에 통보하고 방통위는 불공정한 선거방송을 한 방송사에 대해 통보받은 제재조치 등을 지체 없이 명하도록 규정했다. 방송법 제100조 제1항 각호의 제재조치는 ‘해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 정정·수정 또는 중지’, ‘방송편성책임자·해당 방송프로그램 또는 해당 방송광고의 관계자에 대한 징계’, ‘주의 또는 경고’다. 신문과 잡지, 뉴스통신 등의 불공정한 선거보도에 대한 제재조치를 「공직선거법」은 제8조의3(선거기사심의위원회) 제3항에 직접 규정하고 있다. 언론중재위원회에 설치되는 선거기사심의위원회는 신문과 잡지, 뉴스통신의 불공정한 선거보도에 대해 ‘1. 정정보도문 또는 반론보도문 게재’, ‘2. 경고결정문 게재’, ‘3. 주의사실 게재’, ‘4. 경고, 주의 또는 권고’ 중 어느 하나의 제재조치를 결정해 언론중재위원회에 통보하고, 언론중재위원회는 통보받은 제재조치를 지체 없이 명하도록 하였다.

「공직선거법」 제8조의6(인터넷언론사의 정정보도 등)에 따르면, 인터넷 언론사의 인터넷홈페이지에 게재된 불공정한 선거보도에 대해 인터넷선거보도심의위원회는 해당 선거보도의 내용에 관한 ‘정정보도문의 게재 등’ 필요한 조치를 명해야 한다.⁹⁶⁾ ‘정정보도문의 게재 등’ 필요한 조치가 무엇인지 「공직선거법」은 구체적으로 규정하고 있지 않다. 다만, 인터넷선거보도심의위원회를 규정한 제8조의5 제6항에 “인터넷선거보도심의위원회는 인터넷 선거보도의 정치적 중립성·형평성·객관성 및 권리구제 기타 선거보도의 공정을 보장하기 위하여 필요한 사항을 정하여 이를 공표하여야 한다”고 규정하고

96) 불공정한 선거보도를 한 데 대한 선거방송심의위원회(방송통신위원회), 선거기사심의위원회(언론중재위원회), 인터넷선거보도심의위원회의 제재조치 명령을 이행하지 않을 경우 「공직선거법」 제256조 제2항에 따라 2년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처하도록 규정되었다. 「공직선거법」 제256조(각종제한규정위반죄) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 통보를 받고 지체 없이 이를 이행하지 아니한 자는 2년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처한다. <신설 2014. 2. 13., 2017. 2. 8.> 1. 제8조의2제5항 및 제6항(제8조의3제6항에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 제재조치 등 2. 제8조의3제3항제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 제재조치 3. 제8조의4제3항에 따른 반론보도의 결정 4. 제8조의6제1항 또는 제3항에 따른 조치 또는 같은 조 제6항에 따른 반론보도의 결정

있고, 제9항에 “인터넷선거보도심의위원회의 구성·운영, 위원 및 상임위원의 대우, 사무국의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다”고 규정했다. 이에 따라 <인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙> 제20조(심의의결 및 이행명령) 제1항은 ‘정정보도문 게재’, ‘경고문 게재’, ‘경고’, ‘주의’ 등 필요한 결정을 정하고 그 기준을 별표에 정리했다. 별표에 정한 제재조치의 종류와 사유는 다음 표<4-12>와 같다.

<표 4-12> 불공정한 선거보도에 대한 인터넷선거보도심의위원회 제재조치 종류와 사유

조치종류		조치사유
1	정정보도문 게재	심의결과 구체적인 정정보도할 사항이 있는 경우
2	경고문 게재	가.선거결과에 영향을 미칠 수 있는 중요한 사실을 특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리하게 의도적으로 과장하거나 축소하는 등 왜곡하여 보도하는 경우
		나.특정 정당이나 후보자 등에 대한 허위의 사실이나 비방발언 등을 보도하는 경우
		다.경고처분을 받았음에도 동일 유형의 위반사례를 반복하는 경우
		라.심의기준 등에 대한 위반정도가 선거결과에 중대한 영향을 미칠 수 있다고 인정되는 경우
3	경고	가.특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리하게 하려는 것으로 인정되는 경우
		나.심의기준 등에 대한 위반정도가 유권자의 판단에 영향을 미칠 수 있다고 인정되는 경우
		다.주의처분을 받았음에도 동일 유형의 위반사례를 반복하는 경우
4	주의	심의기준 등에 대한 위반정도가 경미한 것으로서 주의환기가 필요하다고 인정되는 경우
5	공정보도 협조요청	인터넷 선거보도가 심의기준 등을 위반하였으나, 그 정도가 경미하다고 판단되는 경우

헌법재판소는 「공직선거법」 제8조의5 제6항 등 위헌확인 사건에서 인터넷선거보도심의위원회가 제정해서 운용하는 ‘인터넷선거보도심의규정’ 과 불공정 선거보도에 대한 제재조치 등을 규정한 <인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙> 제20조 제1항이 ‘법률유보의 원칙’ 을 위반하지 않았다고 결정하였다. 인터넷언론사에 대해 선거일 전 90일부터 선거일까지 후보자 명의의 칼럼 등을 게재하는 보도를 제한하는 것이 위헌인지 여부를 다룬 사건에서 그러한 결정을 한 바 있다. 헌재에 따르면, 기본권 제한에

관한 법률유보원칙은 ‘법률에 근거한 규율’을 요청하는 것이므로, 그 형식이 반드시 법률일 필요는 없다 하더라도 법률상의 근거는 있어야 한다. 따라서 모법의 위임범위를 벗어난 하위법령은 법률의 근거가 없는 것으로 법률유보원칙에 위반된다고 전제했다. 이를 토대로 ‘인터넷선거보도심의규정’의 시기제한조항이 법률에 근거를 두고 있는지 여부를 판단했다. 현재에 따르면, 해당 사건의 공선법조항은 “인터넷선거보도심의위원회는 인터넷 선거보도의 정치적 중립성·형평성·객관성 및 권리구제 기타 선거보도의 공정을 보장하기 위하여 필요한 사항을 정하여 이를 공표하여야 한다.”라고 규정하여 인터넷선거보도심의위원회가 인터넷 선거보도의 공정을 보장하기 위하여 필요한 사항에 대해 직접 정하도록 위임하고 있다고 판단했다. 또한 공직선거법 제8조의5 제9항은 “인터넷선거보도심의위원회의 구성·운영, 위원 및 상임위원의 대우, 사무국의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다.”고 규정하였고, 이에 따라 이 사건 심의위원회 규칙 제17조는 “선거보도의 심의는 관련 법규 및 심의위원회가 정하는 심의기준 등에 따른다.”고 규정하였으므로 이는 「공직선거법」과 심의위원회 규칙 조항의 위임에 따라 제정된 것으로서 법률에 근거를 두고 있다고 결정했다.⁹⁷⁾ 인터넷언론사의 불공정한 선거보도에 대한 제재조치를 「공직선거법」에 구체적으로 규정하지 않고 중앙선거관위 규칙과 인터넷선거보도심의위원회 훈령에서 규정한 것에 대해 법률유보의원칙을 위반하지 않았다고 해석했다.⁹⁸⁾

인터넷언론사의 불공정한 선거보도에 대한 제재조치에 대해 전문가들은 ‘적절하다’는 평가(전문가C, 전문가E) 혹은 ‘있으나 마나한 수준’이라고 평가했다. 규정상 큰 문제는 없으나 실제적인 제도 운영상 보도의 위법성에 비례하는 수준의 적절성에 대해서는 이의를 제기했다. 이는 모든 선거보도 심의기구의 공통된 문제점이라고도 지적했다. 실제 내려지는 제재조치가 보도의 위법성에 비해 경미하다는 지적이 있다는 것이다. 전문가들은 규정보다는 제도의 운용이 더 중요하다고 지적했다(전문가A, 전문가D).

97) 헌법재판소 2019. 11. 28. 선고 2016헌마90, 판례집 31-2상, 484.

98) 이에 대해서 손형섭(2020) 등의 반론이 있다.

선거보도 심의기구 간의 제재조치 일관성이 지적되기도 하였다. 이를테면, 선거기사심의위원회는 불공정한 선거기사를 게재한 발행인에 대해 정정보도문 또는 반론보도문 게재, 경고결정문 게재, 주의사실 게재, 경고, 주의 또는 권고를 명할 수 있다. 인터넷선거보도심의위원회는 인터넷선거보도가 관련 법규 및 심의기준에 위반될 때 정정보도문 게재, 경고문 게재, 경고, 주의 등을 결정할 수 있다(인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙 제20조). 반론보도청구의 경우 동 규칙 제22조 및 제23조에 의해 별도로 규정되어 있다. 결국 선거기사심의위원회나 인터넷선거보도심의위원회나 동일한 제재조치를 내리는 것으로 보이는데, 인터넷선거보도심의위원회는 반론보도청구를 별도로 규정하고 있어 규정체계상 혼란을 불러일으킨다는 것이다. 해당 전문가는 신문, 잡지 등 정기간행물에 대한 제재조치와 인터넷선거보도에 관한 제재조치가 거의 동일하다면 인터넷의 특수성을 반영한 제재조치가 미흡하다고 평가했다. 두 심의위원회가 분리되어 구성되어 있는 만큼 운영방식이나 제재조치에 있어서도 차이가 있어야 하며 각 매체에 적합한 효율적인 제재조치도 따로 마련되어야만 분리된 위원회로서 기능할 수 있다는 것이다(전문가B).

한편, 해당 규정들은 '과잉금지원칙'을 위반한 위헌의 가능성이 있다는 의견도 제시되었다. 「공직선거법」 제8조의6이 규정하고 있는 정정보도제도나 반론보도제도는 형사벌에 의해 그 강제력이 담보된다는 점을 문제점으로 지적할 수 있다는 것이다. 인터넷언론사가 인터넷선거보도심의위원회의 정정보도문게재조치명령 또는 반론보도의 결정에 해당하는 통보를 받고 지체 없이 이행하지 아니한 경우에는 2년 이하의 징역 또는 1,500만원 이하의 벌금에 처해질 수 있는데(제256조 제2항 제4호), 이것이 과연 적절한가의 문제라는 것이다. 해당 전문가는 일상적인 언론보도에 대해서 적용되는 언론중재법상의 정정보도제도나 반론보도제도는 형사벌에 의해서 강제적으로 적용되는 것이 아니라는 점도 상기시켰다. 물론 언론중재법상의 정정보도제도나 반론보도제도가 언론보도로 인한 피해자의 인격권 침해에 대한 구제를 기본취지로 설정하고 있다는 점에서, 선거의 공정성이라고 하는 국가적 법익의 보호를 목적으로 하는 「공직선거법」상의 정정보도제도나 반론보도제도

와 그 목적의 차이점은 분명히 존재할 수 있지만, 특히 「공직선거법」 제8조의 6 제1항 내지 제3항이 규정하고 있는 정정보도문게재 조치 명령제도의 경우 그 핵심적인 실체적 구성요건이라 할 수 있는 인터넷언론사의 인터넷홈페이지에 게재된 ‘선거보도의 내용이 공정하지 아니하다고 인정되는 경우’라든지 ‘인터넷언론사의 선거보도가 불공정하다고 인정되는 경우’를 법원이 아닌 인터넷선거보도심의위원회가 판단하는 것이 적절한가, 하는 문제가 제기될 수 있다는 것이다. 또 선거보도의 불공정성이 과연 형사벌에 의해 금지될 만큼 범죄로서의 비난가능성이 있느냐의 문제가 등장한다고 지적했다. 해당 전문가는 「공직선거법」 제8조의6 제4항 내지 제6항이 규정하고 있는 반론 보도제도의 경우에도 마찬가지라고 보았다. 이 제도는 선거의 공정성 확보 이외에도 인터넷언론사의 왜곡된 선거보도로 인하여 피해를 받은 정당 또는 후보자의 인격권을 보호한다는 취지도 갖고 있는 제도라는 점을 염두에 둔다면, 동일한 반론보도제도이지만 언론중재법에서는 형사벌에 의해 강제적으로 적용하지 않으며, 또한 「공직선거법」 자체가 허위사실공표죄(제250조), 후보자비방죄(제251조) 등의 규제 장치가 별도로 두고 있다는 점에서, 입법체계적으로도 문제가 될 뿐만 아니라 과잉금지의 원칙에 반할 정도로 인터넷언론사의 언론의 자유를 침해할 가능성이 높다고 평가했다(전문가F).

인터넷선거보도심의위원회의 제재조치의 실효성에 대해 대부분의 전문가들은 회의적으로 평가했다. 물론 긍정적인 평가가, 실효성 평가가 수월하지 않다는 견해도 있다. 즉 실효성 문제는 판단하기 쉽지 않은데, 이러한 제재조치를 받아들이는 인터넷언론사마다 수용하는 태도가 다를 수 있다고 보기 때문이다. 또 정정보도문게재와 경고문 게재 이외의 다른 제재조치는 경고·주의·협조 등 가벼운 수준이지만, 언론사에게 선거 보도의 문제점을 고지함으로써 향후의 선거 보도에서 좀 더 신중하게 주의를 기울일 수 있도록 하는 효과가 있다는 것이다(전문가C, 전문가F).

그러나 실효성에 대해 전문가들은 ‘거의 없다’거나 ‘실효성이 약하다’고 평가했다. 이를테면, 인터넷선거보도심의위원회 뿐 아니라 다른 심의기구에서 행하는 조치들도 실효성을 갖추었다고 판단되지 않는다는 것이다. 3개 심의기구가 가동한지 적잖은 시간이 흘렀음에도 언론에 대한 신뢰도가 낮고

언론개혁이 여전히 화두인 현실이 이를 방증한다고 평가했다. 또 매체 특성을 반영하지 못한 제재조치는 본질적으로 실효성에 있어 한계를 가질 수밖에 없다는 의견도 제시되었다. 오영훈 의원실이 제공한 자료에 따르면, 2020년 21대 총선 기준으로 인터넷선거보도심의위원회 조치유형별 소요시일을 살펴 보면, 정정보도문 게재에는 평균 8일, 경고에는 8.6일, 경고문 게재에는 5.5일, 공정보도 협조요청에는 4.9일이 소요되는 것으로 나타났다. 이의신청 평균 처리기간은 2020년 제21대 총선의 경우 6.1일이 소요되었다.⁹⁹⁾ 해당 전문가는 인터넷선거보도의 파급력과 파급속도를 고려할 때, 이의신청 처리에 평균 6일 정도가 걸리며 정정보도 게재에는 8일이 걸린다는 것은 이미 문제 있는 선거보도가 확산될 만큼 확산되었다는 것을 의미하며 제재를 통한 피해 회복은 어려울 것이라고 평가했다. 특히, 경고문 게재와 공정보도협조요청의 경우 제재로서 과연 효과가 있을지 의문이라면서, ‘협조요청’이라는 제재형식은 제재라고 보기에 어려운 측면이 있고, 시일이 지난 뒤 웹페이지에 경고문을 게재하는 것도 실효성이 약할 것이라고 평가했다(전문가B).

이러한 낮은 실효성에 대해 전문가들은 피해 규모와 의도성 등이 명확한 언론 보도에 대해서는 실질심의를 본격적으로 고민해야 한다는 점, 보다 적극적이고 과감한 제재조치를 통해 문제 있는 보도가 재발하지 않도록 엄중한 경고가 필요하다는 점을 제안했다(전문가A, 전문가D, 전문가E). 또 심의위원회의 제재조치 결정사항을 유관기관이나 특정 플랫폼에 통보하여 공적기금 제한·노출 제한 등 불이익을 주는 등 경제적 제재효과를 모색해 보는 것도 대안 중의 하나라는 의견도 제시되었다.

99) 오영훈 의원실 자료, <https://blog.naver.com/younghun3706/222112494480>
(해당 전문가 제시 자료임)

제5장 결론 및 제안

제1절 연구내용 요약

2021년 12월 현재 등록된 인터넷신문은 10,263개다. ‘인터넷뉴스서비스’는 306개사다. 2021년 로이터저널리즘연구소의 뉴스이용리포트에 따르면 포털을 통한 한국인의 뉴스 소비 비율은 다른 나라들에 비해 월등히 더 높다. 유튜브를 통한 뉴스 소비 비율도 높다. 인터넷을 기반으로 한 선거정보의 유통에 주목할 필요성도 더욱 커졌다. 인터넷언론의 선거보도의 공정성과 인터넷선거보도심의위원회의 공정한 선거보도심의의 중요성에 주목해야 할 이유다.

2004년 출범한 이래 선거보도심의, 인터넷선거보도심의, 인터넷선거보도심의위원회 및 선거기사심의위원회, 선거방송심의위원회 등의 활동에 대해 몇 가지 문제가 제기되었다. 세 개의 기구에 분산된 선거보도의 심의 효율성, 선거보도 심의에 적용하는 심의규정의 일관성과 체계성, 심의기구 간 중복심의 문제, 심의규정 자체의 위헌성 문제를 대표적으로 거론할 수 있다.

몇 가지 쟁점이 제기돼 왔다. 인터넷언론의 범주 문제로 인터넷매체의 영향력이나 이슈 전파력은 강하지만 어디까지 언론매체로 인정할 것인지는 논란이다. 일반적으로 인식되는 인터넷언론과 법적으로 규정되는 인터넷언론 사이에는 차이가 있다. 인터넷언론에 대한 법적 규제는 인터넷이 지니는 특성을 고려해야 한다. 인터넷언론의 선거보도에 있어서도 선거법에 의한 현실 적용이 관건이다. 인터넷언론의 보호와 법적인 규제도 궁극적으로 인터넷언론의 범위를 어디까지로 규정할 것인가의 문제로 귀착된다. 인터넷상의 새로운 매체를 가능한 한 모두 기존의 언론매체로 포함할 것인가 등의 논의가 그것이다. 인터넷언론사의 범위 문제는 법제도의 틀에서도 기술발달에 따른 반영을 통해서 심의대상의 포함 여부를 결정해 나가야 한다. ‘중복심의’ 문제도 제기되었다. 선거 보도에 대한 지금 현재 선거방송심의위원회, 선거기사심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회 등의 세 기관이 맡고 있는 심의가 겹치는

경우가 있고, 중복 심의의 가능성이 있는 만큼 현실적으로 통합하는 방안이 필요하다는 것이다.

선거보도와 관련한 3개의 심의위원회는 모두 각각의 심의기준을 제정하여 운영하고 있다. 3개 심의기구에서는 공통적으로 ‘공정성’, ‘형평성(균형성)’, ‘객관성(및 사실 보도)’을 선거보도의 공정을 유지하기 위한 일반적인 원칙으로 삼고 있다. 각 심의기관의 심의기준에는 보도형태나 매체의 특성이 반영되어 약간의 차이점이 존재하지만, 근본적으로 3개 심의위원회의 심의 기준은 보도의 질적 공정성, 양적 형평성, 객관성 등을 근간으로 보도의 공정성을 평가한다는 점에서 언론의 공정성에 일반적 기준이 있다고 보는 ‘절대적 강조 개념’에 가깝다고 할 수 있다. 그런데, 선거보도심의규정이 공정성, 형평성, 객관성 등의 조항을 규정하면서 명확성의 원칙을 준수하지 못하고 있다거나, 인터넷언론사 규정의 광범성, 불확실성, 처벌규정의 불확실성과 광범성, 추상적 위험에 근거한 규제, 실명확인제 등의 차원에서 위헌성과 실효성의 다름이 있다는 점도 지적되었다.

선거보도심의를 위한 위와 같은 다양한 지적을 고려하여, 이 연구는 인터넷 선거보도심의위원회의 위상과 운영상의 특징을 「공직선거법」상의 ‘선거보도’ 심의 체계의 맥락에서 분석, 평가하는 데 연구목적을 두고 있다.

구체적인 연구문제는 다음과 같다. 첫째, 선거보도 심의제도의 환경변화 요인을 규명해 보고자 한다. 최근 선거, 정치, 언론환경의 변화를 살펴보고 미디어 시장에 진입한 신규 미디어의 운영 현황에 대해서도 그 특성을 파악하고자 한다. 특히 SNS 등 새로운 미디어의 이용이 확대되면서 선거보도 심의규정이 이러한 환경변화를 어떻게 수용해야 할 것인지에 대한 방향성을 논의하고자 한다. 자연스럽게 현행 선거보도 심의기준과 선거보도 심의제도의 특성과 문제점을 도출하고자 한다. 둘째, ‘선거보도’에 대한 각 심의기구의 운영 현황과 특성, 심의기준의 내용과 특성, 새로운 환경변화를 반영한 심의기준의 변화 필요성을 검토하고자 한다. 궁극적으로 “인터넷매체의 특성을 반영한 심의기준 개정의견을 검토”하기로 한다. 셋째, 위와 같은 연구내용을 토대로 “바람직한 인터넷선거보도 심의기준 개정안”을 마련하고자 한다. 인터넷선거

보도심의기준에 대해서 기존에 제기된 문제점을 검토하고, 기존 연구에서 제안된 개정방향과 내용을 검토하여 바람직한 개정의 방향과 내용을 제시하고자 한다.

연구문제를 해결하기 위한 연구방법은 문헌조사 및 전문가 심층인터뷰 조사를 병행했다. 첫째, 문헌조사를 통해 선거보도의 환경, 선거보도심의의 환경변화 요인을 규명하였다. 미디어의 기술변화 뿐만 아니라 공직선거·인터넷·선거보도·선거보도심의와 관련한 헌법재판소의 주요 결정, 법원 판결의 내용과 함의 등을 조사하고 정리하였다. 둘째, 전문가들을 대상으로 한 심층인터뷰 방법을 활용하였다. 선거보도 및 선거보도심의제도, 특히 인터넷선거보도심의에 대한 전문가들을 대상으로 각 선거보도심의기구에 대한 평가 및 개선방안, 그리고 인터넷선거보도심의기구의 효율적인 운영을 위한 제언, 인터넷선거보도심의기준의 바람직한 방향 및 구체적인 개정안의 내용을 검토 받았다.

인터넷이라는 가상 공간에 대한 법원의 입장은 표현의 자유에 대한 헌법재판소와 법원의 논지와 연결된다. 헌재와 법원은 인터넷이라는 공간의 장·단점을 모두 명확하게 인식하고 있다. 둘 중 어떠한 부분에 방점을 두느냐에 따라 인터넷 공간은 표현의 자유가 신장될 수 있는 공간으로 해석되기도 하고 동시에 불법 정보가 광범위하고 빠르게 전파되어 공론장의 건전성에 피해를 주는 매체로 여겨지기도 했다. 2000년대 중반까지는 인터넷의 부정적인 측면에 주목한 헌재결정과 법원 판결이 강한 기초를 유지했다. 인터넷 특성이 선거의 공정성에 악영향을 줄 것이라고 판단되어 온라인상 표현의 자유를 제약하는, 즉 인터넷에 대해 다소 보수적으로 접근하는 판결례들이 나타났다. 이후 투명성, 익명성, 평등성, 저비용성이라는 인터넷이 가지는 가치가 부각되면서 인터넷은 누구나 손쉽게 자신의 의견을 표출할 수 있는 공간으로 더 주목받았다. 이는 정치적 표현의 자유가 무엇보다 중요한 선거기간 동안에 특히 더 중요한 의미를 가지게 되었다. 나아가 나날이 발전하는 기술의 발전은 인터넷상 유포되는 불법 정보의 주체를 특정하고, 이러한 게시물들이 일반 이용자에게 미치는 악영향을 최소화하는데 효과적으로 적용되면서 인터넷 공간에 대한 헌재나 법원의 인식은 표현의 자유 신장에 보다

무게중심이 맞춰졌다. 이는 선거기간 동안 금지되는 ‘탈법방법에 의한 문서·도화의 배부·게시’ 등을 판단함에 있어 인터넷 공간은 기존 레저시 미디어보다 점차 완화된 기준이 적용되어 온 점 그리고 상시적·한시적 실명제가 폐지된 점 등에서도 그 변화를 찾아볼 수 있다.

인터넷 내 표현의 자유는 물론 중요하지만, 특정 대상을 비방할 목적으로 가지고 공공연하게 거짓을 유포하는 행위는 인터넷 전반의 공론장 기능을 약화시킬 수 있다. 공직자 혹은 공공의 이익과 관련되어 있을 경우, 비방할 목적은 부정된다. 그러나 선거기간 동안 게시되는 상당수의 의견에는 후보자 혹은 후보자가 되려는 자에 대한 자질 검증 혹은 정당 및 선거 활동에 관한 표현이 담겨 있을 가능성이 크다는 점을 유념해야 한다. 한편 사법적 영역에서는 인터넷 공간 내 의견을 개선할 수 있는 창구가 증가함에 따라 기존 레저시 미디어와는 다른 방법으로 표현되는 정치적 의견을 표현의 자유 측면에서 어떻게 해석해야 하는가에 대해서도 많은 논의가 이뤄졌다.

인터넷선거보도심의에 관한 전문가 조사결과 나타난 주요 발견 사항은 다음과 같다. 우선 “선거심의 원칙”으로 전문가들은 공정성 균형성 객관성 등을 제시했다. 이들 원칙이 선거보도의 심의에도 여전히 중요하게 적용되어야 한다는 점을 제시했다. 둘째, ‘여론조사 보도의 정확성’이 선거보도 심의의 원칙으로 제시되었다. 여론조사 결과가 가진 의미를 정확하게 전달할 것, 여론조사와 관련해 제공해야 할 정보제공 의무를 이행하는지 여부와 보도의 정확성을 심의의 중요 원칙으로 삼아야 한다는 의견을 제시했다. 셋째, 공정성 개념이 가진 모호성을 지적하면서 구체적인 선거보도심의원칙으로 ‘차별적 표현, 혐오적 표현금지’, ‘후보와 가족에 대한 사생활보호’, ‘사실보도와 의견의 구분’과 같은 심의원칙이 제시되었다. 넷째, 선거보도심의의 원칙을 어떻게 측정하고 평가할 것인가에 대한 의견이 제시되었다.

선거보도 공정성 유지를 위한 “인터넷선거보도 심의의 원칙”과 관련 전문가들의 답변은 다음과 같다. 첫째, 선거보도 심의의 주요 원칙으로 제시된 공정성, 객관성, 균형성 등의 규범은 인터넷뿐 아니라 방송이나 정기간행물의 선거보도 심의에도 공히 적용될 필요가 있다는 견해다. 둘째, 차별적·혐오적 표현 금지, 후보와 가족의 사생활보호, 사실보도와 의견의 구분도 모두 인터넷

상황에서 ‘강조될 필요’가 있다는 의견이 제시되었다. 셋째, 인터넷언론의 ‘보도 절차상의 확인과 검증 과정’을 중요하게 다뤄야 한다는 점이 제시되었다. 넷째, 인터넷선거보도 심의에 있어서 ‘규제 최소화’ 원칙이 제시되었다.

현행 인터넷선거보도심의규정에 “추가해야 할 사항”에 대해 다음과 같은 의견이 제시되었다. 첫째, “여론조사”와 관련한 심의규정을 정비할 것이 제안되었다. 심의결과 ‘여론조사’ 유형 위반이 가장 빈번하다는 점에서 전문가들은 우선 ‘여론조사보도에 관한 실효성 있는 가이드라인’을 만들어 구체적인 제재를 해야 한다는 의견을 제시했다. 둘째, “기사형 광고”에 대한 심의규정을 두어야 한다는 의견이 제시되었다. 셋째, ‘사실과 의견의 구분’을 ‘인터넷선거보도 심의규정’에 신설해야 한다는 의견이 제시되었다. 넷째, 별도의 ‘인격권 침해’ 심의규정을 신설할 필요성이 제기되었다. 다섯째, ‘균형성’을 추가하자는 의견이 제시되었다. 여섯째, 공정성과 객관성 규정도 정비해야 한다는 의견이 제시되었다.

현행 인터넷선거보도심의규정에서 “삭제해야 할 사항”으로 전문가들이 제시한 것은 다음과 같다. 첫째, 제9조(광고)를 삭제해야 한다는 의견이 제시되었다. 둘째, 제3조 ‘공정성’ 규정의 제6호 <특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 칼럼·기고 등의 반복적 보도>을 삭제해야 한다는 의견이 제시되었다. 셋째, ‘객관성’ 규정의 제4조 제5호 <정당이나 후보자의 정책이나 공약에 관한 비교평가결과를 서열화하거나, 평가의 신뢰성·객관성을 입증할 수 있는 내용을 함께 보도하지 않은 보도> 규정을 삭제해야 한다는 의견이 제시되었다. 넷째, ‘사진·동영상 등 보도’를 다룬 제7조 제1호 <정당이나 후보자 간 게재 빈도 등에 있어 현저하게 균형을 잃은 보도> 규정을 삭제해야 한다는 의견이 제시되었다. 다섯째, ‘시기에 따른 특별제한’ 규정인 제8조 제1항 <인터넷언론사는 선거기간 중에는 특정 정당이나 후보자에 유리 또는 불리한 영향을 미칠 우려가 있는 특집기획보도를 하여서는 아니 된다>를 삭제해야 한다는 의견이 제시되었다. 여섯째, ‘시기에 따른 특별제한’ 규정인 제8조 제2항 <인터넷언론사는 선거일 전 90일부터 선거일까지 특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 후보자 명의의 칼럼, 논평, 기고문, 저술 등을 게재하여서는 아니 된다>를 삭제해야

한다는 의견이 제시되었다. 한편 인터넷선거보도심의규정의 공정성과 객관성 규정에 대해 전문가들은 조문을 개정하고 내용을 보완하자는 의견을 제시했다.

「공직선거법」에서 규정한 “인터넷언론사와 인터넷선거보도심의기구의 심의대상”에 대해 전문가들은 다음과 같은 의견을 제시했다. 첫째, ‘인터넷언론사’는 지나치게 포괄적일 뿐만 아니라 모호한 개념이라는 지적이 제기되었다. 둘째, 기본적으로 ‘인터넷언론사로 등록’하고 온라인 방식으로만 서비스하는 법인으로 심의대상의 범주를 정하자는 의견이 제시되었다. 셋째, 이중 심의제재로 인한 혼선과 낭비를 방지하기 위해서라도 인터넷 영역에서만 활동하는 소위 ‘독립형 인터넷신문’으로 심의대상을 한정하자는 의견도 제시되었다. 넷째, 인터넷 홈페이지에 대한 문제가 제기되었다. 즉 ‘인터넷언론사’에 포함되는 ‘언론과 유사한 기능을 수행하는 인터넷 홈페이지’에 대한 비판이 여러 전문가들에 의해 지적되었다. 다섯째, ‘매개하는 인터넷 홈페이지’와 ‘언론과 유사한 기능을 행하는 인터넷 홈페이지’ 부분을 삭제하자는 의견이 제시되었다. 여섯째, 인터넷선거보도 심의대상에 대한 현행 규정이 적절하다는 의견도 제시되었다.

“3대 선거심의기구의 심의대상”에 대한 전문가들의 의견은 다음과 같다. 첫째, 각 기구의 업무 범위를 명확하게 하고 중첩되지 않도록 조정해야 한다는 것이다. 이러한 문제는 심의대상의 범위가 지나치게 광범위해서 발생하는 문제로 심의대상을 줄임으로써 해결하자는 것이다. 둘째, 인터넷선거보도의 심의대상은 오프라인 매체의 자회사 식으로 운영되는 법인을 제외하고 순수하게 인터넷언론사로 등록된 매체만을 심의대상으로 정하는 방향으로 정비해야 한다는 것이다. 셋째, 통합이 불가피하다는 의견이 제시되었다.

선거보도심의위원회의 “설치 및 운영기간”에 대해 전문가들은 첫째, 인터넷 선거보도심의위원회는 “상시적”으로 설치해서 운영하는 것은 바람직하다는 의견을 제시했다. 둘째, ‘상시적’ 설치·운영에 동의하는 견해의 일종으로, 한시적으로 운영하는 것의 무용론이다. 즉 현행 규정들은 선거 시기 언론의 잘못된 뉴스정보로 인한 사회적 폐해를 방지하고자 선거일 즈음해 심의기구를 본격 운영한다는 취지로 보이나 선거 30일 전이건 90일 전이건 얼마나 실효적

차이가 있을지에 대해 회의적이라는 것이다. 셋째, 선거와 관련한 일정한 기간 동안에만 설치·운영해야 한다는 의견이 제시되었다. 이러한 상이한 설치·운영기간을 어떻게 대응할 것인가에 대해 서로 다른 대안이 제시되었다. 인터넷선거보도심의위원회를 바꾸는 방법과 세 기구 모두 ‘상설화’ 하는 방안이 그것이다. 현행을 유지하면서 대신 선거방송심의위와 선거기사심의위의 운영기간을 늘리자는 안도 제시되었다. 둘째, 인터넷선거보도심의위원회의 설치와 운영기간을 다른 두 기구와 동일하게 설정할 필요가 있다는 의견도 제시되었다. 셋째, 현행 시스템을 그대로 유지하되 선거방송심의위원회의 설치와 운영기간을 현행보다 더 확대하자는 제안이다.

선거보도심의위원회 구성의 “위원추천권”에 대한 전문가들의 평가는 다음과 같다. 첫째, 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 선거보도심의기구들에 대해 (선거방송심의위원회, 선거기사심의위원회, 인터넷선거보도심의위원회) 추천권을 행사하는 것을 반대했다. 둘째, 방송통신심의위원회와 언론중재위원회 추천권도 삭제하자는 의견이 제시되었다. 셋째, 위원에 지역 대표성이 추가되어야 한다는 의견이 제시되었다. 넷째, 심의위원의 중요한 자격으로 ‘당원 여부’가 제기되었다. 다섯째, 현행 조항은 적절해 보이고 개정할 필요가 없다는 견해다.

현행 「공직선거법」상 인터넷언론의 불공정선거보도에 대한 ‘이의신청’ 제도, 선거방송심의위 및 선거기사심의위에 대한 ‘시정요구’ 제도에 대한 전문가들의 평가는 다음과 같다. 전문가들은 심의기구별로 자체 모니터링을 하고 그에 따라 불공정한 선거보도 제재조치를 취하는 방식은 최소화하고 대신, 이의신청이나 시정요구가 있을 때 대응하는 것이 바람직하다는 의견을 제시했다. 규제 최소화의 원칙을 지키는 것이 바람직하고, ‘자체 심의’는 심의인력(모니터링 요원)과 재원이 많이 투입되어야 하지만 인력과 재원을 무한정 확대하는 것은 현실적으로 어렵다는 것이다. 따라서 이의신청이나 시정요구가 있을 때 대응하는 것이 바람직하다는 것이다. 인터넷언론의 불공정보도에 대한 “이의신청”을 “**정당 또는 후보자**(후보자가 되려는 사람 포함)”가 할 수 있도록 한 반면, 선거방송심의위원회나 선거기사심의위원회는 “**후보자**(후보자가 되려는 사람 포함)”가 ‘시정요구’를 할 수 있도록 하였다. ‘이의신청’이나 ‘시정요

구'를 할 수 있는 주체가 다르다. 이러한 차이에 대해 전문가들은 '정당 또는 후보자' (후보자가 되려는 사람 포함)로 규정한 인터넷선거보도심의위원회 방식으로 통일되는 것이 바람직하다는 의견을 제시했다. 몇 가지 이유들이 제시되었다. 첫째, 방어권 보장 차원이다. 둘째, 급박성과 효율성을 고려해서다. 셋째, 체계정합성 차원이다. 각 심의기구별 규정의 체계정합성을 통일할 필요가 있고, 선거에 미치는 영향, 선거에서 정당과 후보자의 관계 등을 고려할 때, '정당 또는 후보자'가 할 수 있는 것으로 통일하는 것이 좋다는 것이다. 해당 전문가들은 선거방송심의위원회제도와 선거기사심의위원회제도를 인터넷선거보도심의위원회 제도에 맞추어서 통일하는 것이 좋다는 것이다.

“선거보도심의기구의 통합안”에 대해 전문가들의 견해는 두 가지로 나뉘었다. 첫째, 효율적이고 일관적인 심의, 중복심의 문제의 해소를 위해 기구 통합이 필요하다는 의견이다. 업무의 중복을 해소하기 위해서도 필요하다고 평가했다. 3개 기구를 '통합'할 때 방식과 수위에 대해 전문가들은 '완전한 통합'을 제안했다. 전문가들은 현 체제를 바꿀 경우에는 완전한 통합을 추진하는 게 정석이라고 평가했다. 불요불급한 사유가 있지 않다면 기능적 통합이나 부분적 협력을 도모하는 데 소요되는 비용은 매몰비용밖에 되지 않는다는 것이다. 둘째, 현행 방식대로 독립적인 형태가 필요하다는 의견이다. 업무의 전문성과 분담을 위해 독립기구로 유지하는 것이 바람직하다는 것이다. 각 매체가 융합되는 추세이기는 하지만 아직은 매체별 특성과 영향력 등이 다르고, 3개 심의기관을 관할하는 상위 기관도 저마다 다르다는 점을 제기한다.

인터넷선거보도심의위원회의 “제재조치의 실효성”에 대해 대부분의 전문가들은 회의적으로 평가했다. 인터넷선거보도심의위원회 뿐 아니라 다른 심의기구에서 행하는 조치들도 실효성을 갖추었다고 판단되지 않는다는 것이다. 3개 심의기구가 가동한지 적잖은 시간이 흘렀음에도 언론에 대한 신뢰도가 낮고 언론개혁이 여전히 화두인 현실이 이를 방증한다고 평가했다. 또 매체 특성을 반영하지 못한 제재조치는 본질적으로 실효성에 있어 한계를 가질 수밖에 없다는 의견도 제시되었다. 이러한 낮은 실효성에 대해 전문가들은 피해 규모와 의도성 등이 명확한 언론 보도에 대해서는 실질심의를 본격적으로 고민해야 한다는 점, 보다 적극적이고 과감한 제재조치를 통해 문제 있는

보도가 재발하지 않도록 엄중한 경고가 필요하다는 점을 제안했다. 또 심의위원회의 제재조치 결정사항을 유관기관이나 특정 플랫폼에 통보하여 공적기금 제한·노출 제한 등 불이익을 주는 등 경제적 제재 효과를 모색해 보는 것도 대안 중의 하나라는 의견도 제시되었다.

제2절 제안

앞의 연구를 토대로 연구진은 다음과 같은 제안을 한다. 이 제안은 연구진의 문헌연구와 제1차 전문가 조사를 토대로 하였다. 또 선거보도의 공정성과 표현의 자유, 제반 심의기구에서 표현의 자유와 사회적 규범 등의 조화를 도모해 심의 경력을 가진 언론학자와 헌법학자들을 대상으로 제2차 전문가 의견수렴을 거쳐 제안되었다.

본 제안을 함에 있어서 적용한 원칙은 다음과 같다. 첫째, 명확성의 원칙을 고려하였다. 인터넷선거보도심의체계나 심의규정은 선거의 공정성 확보를 추구하면서 동시에 표현의 자유를 제한하는 장치이기도 하다. 표현의 자유에 대한, 그것도 표현하는 내용에 대한 제한조치이기 때문에 선거보도 심의규정은 무엇보다 명확성의 원칙에 부합해야 한다. 선거와 관련한 정치적 표현의 영역에 속한다는 점에서도 그러하다. 명확성 원칙은 법 규정 자체가 언어적, 형식적, 절차적으로 명료해야 하며, 법 내용적으로 국민에게 예견가능성을 부여하고, 국가기관이 자의적 해석 및 적용을 할 수 없도록 명확하게 규정해야 한다는 원칙이다. 우리나라 헌법 및 헌법재판에서 요구하는 명확성 원칙이란 형식적 및 내용적 명확성을 모두 일컫는 것으로서 이 양자를 모두 포함한다(이 부하, 2014). 명확성의 원칙의 적용은 국민과의 관계에서 국가기관인 입법, 행정 및 사법에 있어서 하나의 의무가 된다. 즉 명확성의 원칙은 입법자에게는 법규의 제정에 있어서 해당 조항을 통하여 수법자에게 명확하고 분명한 고지를 하여야 하며, 법 집행자에게는 자의적이고 차별적인 집행을 배제하고 객관적이고 명확한 집행을 하여야 하며, 사법에 있어서 모호하고 다의적으로 해석이 가능한 법률은 그 적용에 있어서 무효로 하도록 요구하는 것이다(정극원,

2014). 둘째, 「공직선거법」과 각 심의위원회의 구성 및 운영규칙, 선거보도 심의규정 간의 체계 적합성을 고려하였다. 선거와 관련한 정보는 주권자로서 시민들에게 풍부하고 정확하게 공급됨으로써 공론장을 활성화 하는데 기여해야 한다. 선거의 공정성을 확보하려는 목적은 불공정한 선거정보를 차단하거나 불공정한 선거보도로 인한 피해를 신속하게 구제하여 올바른 선거정보가 공론장에 유통되게 함으로써 달성될 수 있다. 이러한 선거보도의 공정성을 위해 다양한 심의기구의 심의 활동은 예측가능하고 일관적이어야 하며, 중복으로 인한 비효율성과 이중규제로 인한 언론 활동의 위축 등의 문제가 발생하지 않아야 한다. 「공직선거법」과 각 심의기구의 규칙, 심의규정 간에 심의원칙이나 적용되는 심의기준의 원칙들이 체계성과 일관성을 유지할 필요가 있다는 점을 고려하였다. 셋째, 각 인터넷선거보도심의규정에서 심의에 있어서 ‘고려할 사항’으로 규정한 내용들을 감안했다. 보도의 시기, 조회 수 등에 따른 언론사의 영향력, 심의기준의 반복위반 여부다. 그 외에 디지털 온라인을 통해 언론정보가 공급되고 이용·소비되고 있는 수용자 현실을 감안하였다. 넷째, 인터넷선거보도와 인터넷선거보도심의에 관해 기존 문헌에서 제기된 문제점들과 개선방안으로 제안된 내용들을 참조하였다. 다섯째, 인터넷선거보도심의와 관련해 제1차 전문가 조사에서 제시된 개정 내용들을 고려하였다. 이를 종합하여 다음과 같은 제안을 한다.

1. 인터넷선거보도심의규정 제3조 ‘공정성’ 규정 개정 제안: ‘공정성과 균형성’ 등

현행 <인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정> 제2장 일반 심의기준 제3조 ‘공정성’ 규정은 <인터넷선거보도심의위원회 구성 및 운영에 관한 규칙> 제2조의2제1항 또는 제2항을 위반한 인터넷 선거보도를 다음과 같이 규정하고 있다. 이 규칙 제2조의2 제1항은 “인터넷언론사는 선거와 관련된 보도를 하는 때에는 그 내용이 특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리하지 않도록 공정하게 하여야 한다”, 제2항은 “인터넷언론사는 선거와 관련된 보도를 하는 때에는 그 구성과 비중 등에 있어 각 정당 또는 후보자 간에 적절한 균형을 유지하여야

한다"고 규정하고 있다. 이에 따라 심의규정의 '공정성' 규정은 1. 특정 정당이나 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함)의 정견·주장·공약 등을 일방적으로 지지 또는 반대하거나 계속적·반복적으로 게재하는 보도, 2. 특정 정당이나 후보자를 감정 또는 편견이 개입된 표현을 사용하여 지지하거나 반대하는 보도, 3. 특정 정당이나 후보자와 관련된 기사를 정당한 사유 없이 홈페이지의 특정 위치에 지속적으로 배치하여 부각하는 보도, 4. 정당한 사유 없이 특정 정당이나 후보자와 관련된 홍보자료 등을 기사 내에 연결하는 등 인터넷매체의 특성을 이용하여 부각하는 보도, 5. 선거에 관한 대담·토론을 중계 또는 보도함에 있어 각 참여자 간 논의가 균형을 이루지 못한 보도, 6. 특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 칼럼·기고 등의 반복적 보도, 7. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 보도를 규정하고 있다.

이러한 '공정성' 규정에 대해 전문가들은 조문의 제호를 개정할 것, 선거방송심의규정이나 선거기사심의규정에 맞추어 조문을 구성할 것, 사실과 의견을 구분하는 규정을 둘 것, 기사형광고에 대한 심의규정을 신설할 것 등을 제안하였다. 이에 연구진은 '인터넷선거보도심의규정' 제3조(공정성)을 다음과 같이 개정할 것을 제안한다.

첫째, 조문의 제호는 현행 '공정성'에서 '공정성과 균형성'으로 개정해야 한다. 이는 '인터넷선거보도심의위원회 구성 및 운영규칙' 제2조의2 제2항에서 '균형성'을 규정하고 있는 점, 선거기사심의규정에서 '공정성 및 형평성'을 동시에 규정하고 있는 점 등을 고려한 것이다.

둘째, 제3조 제2호 "2. 특정 정당이나 후보자를 감정 또는 편견이 개입된 표현을 사용하여 지지하거나 반대하는 보도"는 모호하다. 삭제할 것을 제안한다. 제1호에서 특정 정당이나 후보자에 대한 지지나 반대를 불공정한 선거보도라고 규정하고 있는 점을 고려한 결과이기도 하다.

셋째, 제3조 제6호 "6. 특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 칼럼·기고 등의 반복적 보도"는 삭제하도록 한다. 칼럼이나 기고는 개인의 정치적 표현에 속하고 이는 제도적으로 규제하기보다 여론시장에 맡겨서 해결하자는 전문가들의 제안을 반영한 것이기도 하다. 또 '영향을 미칠 수 있는'이나 '반복적 보도'가 지시하는 규정의 모호함을 제거하기 위한 것이기도 하다.

넷째, 제3조에 “합리적 근거 없이 정당 또는 후보자 간 선거보도의 양적, 질적 균형을 유지하지 못한 경우”를 신설한다. 이는 현행 제3조 제5호 “선거에 관한 대담·토론을 중계 또는 보도함에 있어 각 참여자 간 논의가 균형을 이루지 못한 보도”에서 추구하는 균형성을 보완하여 ‘대담·토론’의 중계나 보도뿐만 아니라 선거보도 전반의 양적, 질적 균형성을 추구하기 위함이기도 하다.

다섯째, 제3조에 “선거와 관련하여 정당 또는 후보자, 기타 이해당사자에게 균등한 기회를 제공하지 않은 경우”를 신설한다. 이는 균형성을 구성하는 내용이면 서 선거기사심의규정을 고려한 제안이기도 하다.

현행	개정 제안
<p>제3조 (공정성) 「인터넷선거보도심의위원회 구성 및 운영에 관한 규칙」(이하 “규칙”이라 한다) 제2조의2제1항 또는 제2항을 위반한 인터넷 선거보도(이하 이 장에서 “보도”라 한다)는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 특정 정당이나 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 같다)의 정견·주장·공약 등을 일방적으로 지지 또는 반대하거나 계속적·반복적으로 게재하는 보도<개정 2017.12.8.> 2. 특정 정당이나 후보자를 감정 또는 편견이 개입된 표현을 사용하여 지지하거나 반대하는 보도 3. 특정 정당이나 후보자와 관련된 기사를 정당한 사유 없이 홈페이지의 특정 위치에 지속적으로 배치하여 부각하는 보도<개정 2017.12.8.> 4. 정당한 사유 없이 특정 정당이나 후보자와 관련된 홍보자료 등을 기사 내에 연결하는 등 인터넷매체의 특성을 이용하여 부각하는 보도<개정 2017.12.8.> 5. 선거에 관한 대담·토론을 중계 또는 보도함에 있어 각 참여자간 논의가 균형을 이루지 못한 보도 6. 특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 칼럼·기고 등의 반복적 보도 7. (신설) 8. (신설) 7. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 보도 	<p>제3조 (공정성과 균형성) 「인터넷선거보도심의위원회 구성 및 운영에 관한 규칙」(이하 “규칙”이라 한다) 제2조의2제1항 또는 제2항을 위반한 인터넷 선거보도(이하 이 장에서 “보도”라 한다)는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 특정 정당이나 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 같다)의 정견·주장·공약 등을 일방적으로 지지 또는 반대하거나 계속적·반복적으로 게재하는 보도<개정 2017.12.8.> 2. (삭제) 3. 특정 정당이나 후보자와 관련된 기사를 정당한 사유 없이 홈페이지의 특정 위치에 지속적으로 배치하여 부각하는 보도<개정 2017.12.8.> 4. 정당한 사유 없이 특정 정당이나 후보자와 관련된 홍보자료 등을 기사 내에 연결하는 등 인터넷매체의 특성을 이용하여 부각하는 보도<개정 2017.12.8.> 5. 선거에 관한 대담·토론을 중계 또는 보도함에 있어 각 참여자간 논의가 균형을 이루지 못한 보도 6. (삭제) 7. 합리적 근거 없이 정당 또는 후보자 간 선거보도의 양적, 질적 균형을 유지하지 못한 경우 8. 선거와 관련하여 정당 또는 후보자, 기타 이해당사자에게 균등한 기회를 제공하지 않은 경우 9. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 보도

2. 인터넷선거보도심의규정 제4조 ‘객관성’ 규정 개정 제안: ‘객관성과 사실보도’ 등

현행 <인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정> 제4조 ‘객관성’ 규정은 규칙 제2조의2 제3항을 위반한 보도를 정하고 있다. 규칙 제2조의2 제3항은 “인터넷언론사는 선거와 관련된 사실을 보도하는 때에는 객관적으로 하여야 하며, 사실과 의견이 구분될 수 있도록 하여야 한다”고 규정하고 있다. 인터넷선거보도심의규정 제4조의 ‘객관성’ 규정은 1. 유권자의 판단에 영향을 미칠 수 있는 중요한 사실을 과장·부각 또는 축소·은폐하는 보도, 2. 특정 정당이나 후보자에 관한 허위사실의 보도, 3. 공직의 수행능력이나 자질과는 무관한 사실을 적시하여 후보자, 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매를 비방하는 보도, 4. 정당한 근거없이 선거결과를 예측하는 보도, 5. 정당이나 후보자의 정책이나 공약에 관한 비교평가 결과를 서열화하거나, 평가의 신뢰성·객관성을 입증할 수 있는 내용을 함께 보도하지 않은 보도, 6. 보도의 제목이 보도의 내용을 축소·과장 또는 왜곡하여 전달할 수 있는 보도, 7. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 보도를 객관성 위반으로 규정했다. 이에 대해 ‘사실과 의견의 구분’을 신설하고 조문의 제호를 변경해야 한다는 제안이 제시되었다. 이에 연구진은 ‘인터넷선거보도심의규정’의 제4조 ‘객관성’을 다음과 같이 개정할 것을 제안한다.

첫째, 조문의 제호를 현행 ‘객관성’에서 ‘객관성과 사실보도’로 개정하는 것이 필요하다. 이는 규칙 제2조의2 제3항에서 규정한 내용을 반영하는 한편, 조문을 확대해야 한다는 전문가들의 의견, ‘선거방송심의규정’에서 객관성과 사실보도, 사실과 의견의 구분을 규정하고 있다는 점, ‘선거기사심의규정’에서 ‘객관성 및 사실보도’를 규정하고 있다는 점 등을 종합적으로 고려한 제안이다.

둘째, 제4조에 ‘사실의 전달과 의견을 구분’하는 내용을 신설할 필요가 있다. 구체적인 내용은 “선거와 관련한 보도를 할 때 사실의 전달과 의견을 명백히 구분하지 않은 보도”이다. 언론자유규제기구인 ‘인터넷신문위원회’의 <기사심의규정> 제3조제3항은 ‘사실과 의견의 구분’을 다루고 있는데, “인터넷신문은 이용자가 사실과 의견을 혼동하지 않도록 표현하고 편집한다. 특히 기자 또는 매체의 의견을 취재원의 발언인 것처럼 기사화해서는 안 된다”고 규정하고 있다. 오프라인

현행	개정 제안
제4조 (객관성) 규칙 제2조의2제3항을 위반한 보도는 다음 각 호와 같다. 1. 유권자의 판단에 영향을 미칠 수 있는 중요한 사실을 과장·부각 또는 축소·은폐하는 보도 2. 특정 정당이나 후보자에 관한 허위사실의 보도 3. 공직의 수행능력이나 자질과는 무관한 사실을 적시하여 후보자, 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매를 비방하는 보도 4. 정당한 근거없이 선거결과를 예측하는 보도 5. 정당이나 후보자의 정책이나 공약에 관한 비교평가결과를 서열화하거나, 평가의 신뢰성·객관성을 입증할 수 있는 내용을 함께 보도하지 않은 보도 6. 보도의 제목이 보도의 내용을 축소·과장 또는 왜곡하여 전달할 수 있는 보도 7. (신설) 7. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 보도	제4조 (객관성과 사실보도) 규칙 제2조의2제3항을 위반한 보도는 다음 각 호와 같다. 1. 유권자의 판단에 영향을 미칠 수 있는 중요한 사실을 과장·부각 또는 축소·은폐하는 보도 2. 특정 정당이나 후보자에 관한 허위사실의 보도 3. 공직의 수행능력이나 자질과는 무관한 사실을 적시하여 후보자, 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매를 비방하는 보도 4. 정당한 근거없이 선거결과를 예측하는 보도 5. 정당이나 후보자의 정책이나 공약에 관한 비교평가결과를 서열화하거나, 평가의 신뢰성·객관성을 입증할 수 있는 내용을 함께 보도하지 않은 보도 6. 보도의 제목이 보도의 내용을 축소·과장 또는 왜곡하여 전달할 수 있는 보도 7. 선거와 관련한 보도를 할 때 사실의 전달과 의견을 명백히 구분하지 않은 보도 8. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 보도

매체와 온라인매체의 보도기사를 동시에 자율심의하고 있는 ‘한국신문윤리위원회’의 ‘신문윤리실천요강’ 제3조 ‘보도준칙’ 제1항 역시 ‘보도기사의 사실과 의견 구분’을 규정하고 있다. 구체적인 내용은 “보도기사는 사실과 의견을 명확히 구분하여 작성해야 한다. 또한 편견이나 이기적 동기로 보도기사를 고르거나 작성해서는 안 된다”이다. ‘선거방송심의규정’ 제16조(사실과 의견의 구별)는 “방송은 선거방송에서 사실보도와 해설·논평 등을 구별하여야 하며, 해설이나 논평 등에 있어서도 사실의 전달과 의견을 명백히 구분하여야 한다”고 규정하고 있다.

3. 제9조(광고)의 ‘광고’를 삭제하고 ‘기사형 광고’로 대체 규정

현행 「공직선거법」 제8조의5 제1항에 따르면, 인터넷선거보도심의위원회의 심의대상은 ‘선거보도’다. 구체적으로 인터넷언론사의 인터넷홈페이지에 게재된 선거보도[사설·논평·사진·방송·동영상 기타 선거에 관한 내용을 포함한다. 이하 이 조 및 제8조의6(인터넷언론사의 정정보도 등)에서 같다]다. ‘광고’는 포함이 되어있지 않다. 반면 ‘선거기사심의위원회’의 심의대상은 ‘선거기사’인데 ‘사설·논평·광고 그 밖에 선거에 관한 내용을 포함한다’고 구체

적으로 규정을 했다. 이를 반영하여 <선거기사 심의기준 등에 관한 규정> 제2조(적용범위)는 그 적용범위에 ‘광고’를 포함하고 있다. 그리고 광고를 ‘의견광고’와 ‘상업광고’로 분류하여 제12조(의견광고 및 상업광고의 제한)에서 불공정한 의견광고 및 상업광고의 유형을 규정하고 있다.

그러나 「공직선거법」 제8조의5 제1항은 인터넷선거보도심의위원회의 심의대상인 ‘선거보도’에 ‘사설·논평·사진·방송·동영상 기타 선거에 관한 내용’을 포함하면서도 ‘광고’는 포함시키지 않았다. 동법 제82조의7(인터넷광고) 제1항은 후보자가 인터넷언론사의 인터넷홈페이지에 선거운동을 위한 광고를 할 수 있다고 규정했다. 제2항에 따라 이러한 인터넷광고에는 광고 근거와 광고주명을 표시해야 하며, 누구든지 제1항의 경우를 제외하고는 선거운동을 위하여 인터넷광고를 할 수 없도록 규정했다.

이와 같은 내용들을 감안할 때 ‘광고’는 인터넷선거보도심의위원회의 심의대상에서 벗어나 있다고 할 것이고, 따라서 ‘인터넷선거보도심의규정’ 제9조(광고)를 삭제하고 대신 ‘기사형 광고’를 심의대상에 포함시킬 것을 제안한다. 판례는 ‘기사형 광고’를 ‘광고’가 아닌 ‘기사’로 보고 있다. 인터넷심의위원회의 심의대상으로 삼는데 아무런 문제가 없고, ‘기만성’이라는 측면에서 ‘기사형 광고’는 ‘광고’보다도 오히려 심각한 문제를 내포하고 있다. 선거 국면에서 그 문제의 심각성은 더욱 두드러질 수 있다. 언론자유규제기구에서도 ‘기사와 광고의 분리’를 세세하게 규정하고 있기도 하다.

현행	개정 제안
제9조 (광고) 인터넷언론사는「공직선거법」에서 허용하는 외에 특정 정당이나 후보자에 유리 또는 불리하거나 그 당락에 영향을 줄 수 있는 내용의 광고를 하여서는 아니 된다.	제9조 (기사형 광고) 인터넷언론사는 독자나 이용자들이 기사와 광고를 명확하게 구분할 수 있도록 편집해야 한다.

4. 불공정한 선거보도 ‘이의신청’ 요구권자 확대와 용어 통일: 「공직선거법」 제8조의2 제6항, 제8조의6 제2항, 제8조의6 제3항

「공직선거법」 제8조의2 제6항, 제8조의3 제6항, 제8조의6 제2항, 제8조

의6 제3항 등에 따르면, 불공정한 선거보도에 대해 피해자들은 ‘이의신청’ 혹은 ‘시정요구’를 할 수 있다. 용어는 ‘이의신청’이나 ‘시정요구’로 돼 있으나 내용은 같다. 그런데 요구권자에 대해 인터넷언론사의 불공정한 보도에 대해서는 ‘정당과 후보자’가 ‘이의신청’을 할 수 있도록 규정을 하고 방송과 정기간 행물의 불공정한 선거보도에 대해서는 ‘후보자’가 ‘시정요구’를 할 수 있도록 규정했다. 후보자에는 후보자가 되려는 사람을 포함한다.

이에 대한 전문가들의 견해를 반영하여 연구진은 이러한 규정을 다음과 같이 정비할 것을 제안한다. 첫째, 「공직선거법」 제8조의6 제2항과 제3항의 ‘이의신청’을 ‘시정요구’로 용어로 변경하여 용어를 통일하는 것이 필요하다. 둘째, 「공직선거법」 제8조의2 제6항, 제8조의3 제6항에서 정한 ‘시정요구’의 요구권자를 현행 ‘후보자’(후보자가 되려는 사람 포함)에서 ‘정당 또는 후보자’(후보자가 되려는 사람 포함)로 개정해야 한다. 셋째, 인터넷선거보도심의위원회의 제재조치에는 ‘반론보도문 게재’를 포함하고 이러한 제재조치를 「공직선거법」 제8조의6 제1항에 직접 규정해야 한다.

5. 인터넷언론사 불공정보도 제재조치 「공직선거법」에 직접 규정: 「공직선거법」 제8조의6 제1항

불공정한 선거보도에 대한 선거방송심의위, 선거기사심의위 제재조치는 「공직선거법」 제8조의2(선거방송심의위원회) 제5항, 제8조의3(선거기사심의위원회) 제3항에 직접 규정하고 있다. 선거기사심의위의 제재조치는 ‘정정보도문 또는 반론보도문 게재’, ‘경고결정문 게재’, ‘주의사실 게재’, ‘경고, 주의 또는 권고’ 중 어느 하나다. 반면, 「공직선거법」 제8조의6(인터넷언론사의 정정보도 등)에 따르면, 인터넷언론사의 인터넷홈페이지에 게재된 불공정한 선거보도에 대해 인터넷선거보도심의위원회는 해당 선거보도의 내용에 관한 ‘정정보도문의 게재 등’ 필요한 조치를 명해야 하지만, ‘정정보도문의 게재 등’ 필요한 조치가 무엇인지 「공직선거법」은 구체적으로 규정하고 있지 않다. 다만, 인터넷선거보도심의위원회를 규정한 제8조의5 제6항에 “인터넷선거보도심의위원회는 인터넷 선거보도의 정치적 중립성·형평성·객

관성 및 권리구제 기타 선거보도의 공정을 보장하기 위하여 필요한 사항을 정하여 이를 공표하여야 한다”고 규정하고 있고, 제9항에 “인터넷선거보도심의위원회의 구성·운영, 위원 및 상임위원의 대우, 사무국의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 중앙선거관리위원회규칙으로 정한다”고 규정했다. 이에 따라 <인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙> 제20조(심의의결 및 이행명령) 제1항은 ‘정정보도문 게재’, ‘경고문 게재’, ‘경고’, ‘주의’ 등 필요한 결정을 정하고 그 기준을 별표에 정리했다. 헌법재판소는 「공직선거법」 제8조의5 제6항 등 위헌확인 사건에서 인터넷선거보도심의위원회가 제정해서 운용하는 ‘인터넷선거보도심의규정’과 불공정 선거보도에 대한 제재조치 등을 규정한 <인터넷선거보도심의위원회의 구성 및 운영에 관한 규칙> 제20조 제1항이 ‘법률유보의 원칙’을 위반하지 않았다고 결정한 바 있다.

그러나 현재 결정에도 불구하고 불공정한 선거보도에 대한 심의위원회의 구체적인 제재조치는 규칙이나 훈령에 규정할 것이 아니라 법률에 직접 규정하는 것이 바람직하다. ‘제재조치’는 언론의 자유에 대한 상당한 제한을 행할 수 있으므로 죄형법정주의의 원리가 반영될 수 있도록 직접 「공직선거법」에 제재조치의 유형을 규정하는 것이 바람직하다. 기본권을 제한하는 제재조치는 민주적 정당성을 갖춘 국회에서 입법자들에 의해 구체적으로 정해지는 것이 바람직하다. 이때 제재조치의 구체적인 유형도 다른 심의기구의 제재조치와 일관되게 정비할 필요가 있다. 인터넷언론사를 통한 선거 정보의 공급이나 이용이 기존의 방송이나 신문 등의 매체와 크게 다르지 않다는 점, 특정 언론사가 오프라인 매체에서 심의의 대상이 되면서 동시에 인터넷선거보도심의위원회의 심의대상이 되고 있다는 점을 반영해야 한다. 현행 ‘인터넷선거보도심의규정’에 의한 불공정한 선거보도에 대한 제재조치 중에는 ‘반론문 게재’가 누락돼 있는 점도 감안해야 한다. 이에 연구진은 「공직선거법」 제8조의6(인터넷언론사의 정정보도 등) 제1항을 개정해 제재조치를 구체적으로 규정할 것을 제안한다. 제재조치는 동법 제8조의3 제3항을 고려하여 1. 정정보도문 또는 반론보도문 게재, 2. 경고결정문 게재, 3. 주의사실 게재, 4. 경고 주의 또는 권고 등이다.

6. 방송사와 신문사 등 오프라인 매체가 운영하는 인터넷 홈페이지 선거보도는 해당 선거보도심의기구가 담당하도록 개정하고 ‘이와 유사한’ 인터넷 홈페이지는 삭제: 「공직선거법」 제8조의2 제6항, 제8조의3 제3항, 제8조의6 제1항

현행 「공직선거법」 제8조의5(인터넷선거보도심의위원회) 제1항은 인터넷선거보도심의위원회가 담당해야 할 ‘인터넷언론사’의 범위를 규정했다. “신문법 제2호 제4호에 따른 인터넷신문사업자 그 밖에 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”가 인터넷언론사다. 이러한 ‘인터넷언론사’ 규정은 모호하고 포괄적이며 각 심의기구 간의 업무중복과 비효율, 심의의 일관성과 형평성을 침해하는 문제를 야기한다고 지적돼 왔다. 이번 전문가조사에서도 유사한 의견이 제시되었다. 이에 연구진은 해당 쟁점을 다음과 같이 개정할 것을 제안한다.

첫째, 인터넷선거보도심의위원회의 심의대상은 ‘인터넷신문사업자’로 등록된 법인과 ‘그 밖에 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파할 목적으로 취재·편집·집필한 기사를 인터넷을 통하여 보도·제공하거나 매개하는 인터넷홈페이지는 경영·관리하는 자’로 개정할 것을 제안한다. 제8조의2에서 규정한 선거방송심의위원회가 심의하는 방송사, 제8조의3에서 규정한 선거기사심의위원회가 심의하는 정기간행물등이 운영하는 인터넷 홈페이지에 게재된 선거방송과 선거기사는 해당 심의기구가 담당하는 것으로 개정할 필요가 있다. 입법 기술적으로 인터넷선거심의위원회의 심의대상 범위를 위와 같이 규정하되, 선거방송심의위원회나 선거기사심의위원회가 심의하는 대상 언론사가 운영하는 인터넷 홈페이지에 게재된 선거보도에 대해서는 해당 선거방송심의위원회 또는 선거기사심의위원회가 담당한다는 적용 제외 규정을 둘 수 있을 것이다.

둘째, 인터넷선거보도심의위원회의 현행 심의대상에서 ‘이와 유사한 언론

의 기능을 행하는 인터넷홈페이지를 경영·관리하는 자'를 삭제할 것을 제안한다. 심의대상의 모호성과 광범성을 제거하고 가능한 심의대상을 명확하게 규정하기 위해서이다. 다만, '그 밖에 정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평·여론 및 정보 등을 전파할 목적으로 취재·편집·집필한 기사를 인터넷을 통하여 보도·제공하는 자' 규정을 유지하여 "온라인을 기반으로 하여 실질적으로 언론활동, 선거보도 활동을 하는 새로운 미디어"의 선거보도 공정성을 확보할 수 있는 장치는 유지하도록 제안한다.

7. 3대 선거보도 심의기구 '상시화': 「공직선거법」 제8조의2 제1항, 제8조의3 제1항 개정

「공직선거법」 제8조의2(선거방송심의위원회) 제1항은 선거방송심의위원회의 설치·운영기간을 '임기만료에 의한 선거의 경우' 제60조의2제1항에 따른 예비후보자등록신청개시일 전일부터 선거일 후 30일까지, '보궐선거등'의 경우 선거일 전 60일(선거일 전 60일 후에 실시 사유가 확정된 보궐선거등의 경우에는 그 선거의 실시사유가 확정된 후 10일)부터 선거일 후 30일까지로 규정하고 있다. 제8조의3(선거기사심의위원회) 제1항은 언론중재위원회에 설치·운영되는 선거기사심의위원회의 경우 제8조의2 제1항은 적용하도록 하였다.

이와 같은 규정에 따라 대통령선거의 경우 240일전, 국회의원선거의 경우 120일전, 지방선거의 경우 90일전부터 선거일후 30일까지 설치, 운영이 되는 등 기간의 차이가 발생한다. 언론이 생산하는 제반 콘텐츠의 이용이 디지털 온라인 공간에서 진행되고 있다는 점, 3대 심의기구 간의 심의의 일관성과 형평성 등 선거보도 심의과정에서 발생한 기존의 문제점들을 해소하기 위해서라도 선거방송심의위원회와 선거기사심의위원회의 설치 및 운영기간을 인터넷선거보도심의위원회와 마찬가지로 '상시화' 할 것을 제안한다. 선거보도의 심의와 관련한 업무처리의 지속성 차원에서도 필요하다. 뿐만 아니라 어떤 언론정보에 대해 어느 시점의 보도부터 <선거보도>로 규정할 것인가 하는 실무상의 쟁점도 해소하는 데 유용할 것으로 본다. 선거보도의 심의 일관성과

형평성 확보를 위해 심의위원회 간의 협력을 이끌어내기 위해서도 필요하다.

참고문헌

- 강경근(2003). 인터넷언론과 선거. <헌법학연구>, 9(3), 119-148.
- 강경근(2004). 인터넷언론의 선거보도와 법적·제도적 쟁점. <언론과법>, 3(1), 7-35.
- 강미은(2008). 인터넷 포털의 뉴스서비스를 둘러싼 언론법제 관련쟁점에 관한 연구. <선진상사법률연구>, 44, 50-74.
- 강미은(2008). 인터넷매체 선거보도심의의 법제도적 기준과 적용에 관한 연구. <정보법학>, 12(1), 257~286.
- 권오근(2006). 선거보도의 공정성 확보를 위한 제언. <관훈저널>, 98, 158-164.
- 권혁남(2006). <미디어 선거의 이론과 실제>. 커뮤니케이션북스: 서울
- 권오근(2008). 선거보도 심의 사례 분석. <언론중재>, 107, 4-18.
- 김경희(2008). 포털 뉴스의 의제설정과 뉴스가치: 포털 뉴스와 인쇄신문의 비교 분석. <한국언론학보>, 52(3), 28-52.
- 김경희(2016). 저널리즘 관점에서 본 모바일 기반 포털 뉴스의 게이트키퍼와 이용자의 뉴스 이용. <한국언론학보>, 60(3), 117-144.
- 김경호(2015). <선거와 표현의 자유>. 커뮤니케이션북스: 서울.
- 김선량(2018). 공직선거법상 선거보도심의제도에 관한 고찰: 선거보도의 공정성 심사방법을 중심으로. 성균관대 법학전문대학원 박사학위논문.
- 김선량(2020). 공직선거법상 선거보도 공정성 심의의 심사기준에 관한 연구: 공정성 개념을 중심으로. <공법연구>, 48(4), 145-172.
- 김선량(2020). 인터넷선거보도의 공정성 심의기준 분석 및 개선안 연구: 공정성 개념의 구조적 심사순서를 적용하여. 유럽헌법학회 <유럽헌법연구>, 34, 483~541.
- 김선량(2020). 인터넷선거보도의 공정성 심의기준 분석 및 개선안 연구:

- 공정성 개념의 구조적 심사순서를 적용하여. <유럽헌법연구>, 34, 483-541.
- 김재영·양선희(2012). 인터넷언론의 정치적 성향과 선거보도 공정성: 존 롤스의 정의론에 기초하여. 한국언론법학회 <언론과 법>, 11(2), 43~70.
- 김재영·이승선(2016). 공정성을 중심으로 한 20대 총선 인터넷 선거보도 심의 평가와 제도 개선. 한국언론법학회 <언론과 법>, 15(3), 31~62.
- 김종철(2009). 공직선거법상 인터넷언론규제에 대한 비판적 고찰. <언론과 법>, 8(2), 1-27.
- 김창룡(2007). 선거보도심의기구를 둘러싼 쟁점과 해결방안. <언론중재>, 103, 35-45.
- 김혜경(2005). 공직선거법과 인터넷실명제. 한국형사법무정책연구원 <형사정책연구>, 64, 203-232.
- 문재완(2006). 선거방송과 관련된 법적제도적 문제점 연구. <방송문화연구>, 18(2), 65-93.
- 박선영(2000). 가상공간에서의 표현의 자유 : 인터넷을 중심으로. <사이버커뮤니케이션학보>, 6, 5-32.
- 박선영(2000). 인터넷 신문·방송과 반론보도. <언론중재>, 74, 37-50.
- 박선영(2004). 정보화사회에서의 정치적 기본권-인터넷의 정치적 기능을 중심으로. <공법연구>, 33(1), 373-399.
- 박아란(2021). 유튜브와 소셜 미디어상의 뉴스 콘텐츠와 인격권 침해. 언론중재위원회 2021년 12월 '유튜브 등 1인 미디어와 인격권 보호' 토론회 발표논문.
- 박용상(2013). <언론의 자유>. 박영사: 서울.
- 박종현(2021). 메타버스와 선거운동. 한국언론법학회 제20회 철우언론법상 기념학술세미나 '새로운 온라인 공간에서 정치적 표현과 선거운동' 발표자료집. 59-72.

- 박진우(2020). 유튜브 채널과 관련한 현행 공직선거법의 문제점과 개선방안에 대한 연구. 충남대 법학연구소 <법학연구>, 31(2), 169-204.
- 백미숙(2020). 제21대 국회의원선거 인터넷선거보도 심의 쟁점과 과제. 한국언론학회·인터넷선거보도심의위원회 공동세미나 ‘인터넷선거보도 심의제도 개선 방안’ 발표자료. 9-40.
- 산티 칼라탈·테일러 보아스(2009). <권위주의적 지배와 인터넷 그리고 민주주의>. 고경민·이지용·장성훈 역. 인간사랑: 고양
- 성낙인(2002). 선거법제와 언론 자유. <관훈저널>, 84, 210-219.
- 성낙인·권건보(2006). 선거방송심의제도의 헌법적 검토. <서울대학교 법학>, 47(1), 155-214.
- 손형섭(2020). 선거보도에서의 표현의 자유. <언론중재>, 154, 24-39.
- 송경재(2010). 인터넷 포털 뉴스의 선거보도에 관한 탐색적 연구: 17대 대선을 중심으로. 경남대 극동문제연구소 <동북아연구>, 18, 5-37.
- 신봉기(2007). 정보통신법제와 선거: 인터넷 선거보도와 선거운동을 중심으로. 한국비교공법학회 <공법학연구>, 8(2), 337~374.
- 신현기·우지숙(2011). 트위터에서 일어나는 정치적 담론활동에 대한 탐색적 연구: 2010년 6·2 지방선거관련 트윗글 내용 분석을 중심으로. <언론과 사회>, 19(3), 45-76.
- 신희성(2015). SNS를 통한 선거운동의 자유와 규제. 청주대학교 대학원 법학과 석사학위논문.
- 심미선(2015). 뉴스 플랫폼의 다변화와 선거보도의 공정성: 포털의 선거 콘텐츠 유통과 공정성. <언론중재>, 137, 16-27.
- 심영섭(2021). SNS에서의 정치적 표현과 선거. 한국언론법학회 제20회 철우 언론법상 기념학술세미나 ‘새로운 온라인 공간에서 정치적 표현과 선거운동’ 발표자료집. 1-24.
- 안명규(2005). 인터넷 선거보도 심의제도에 관한 시론적 고찰: 제도적 문제점과 공정성 적용의 한계에 관하여. 한국언론학회 학술대회

발표논문집. 65-72.

- 안명규(2006). 5.31 지방선거와 인터넷 언론 선거보도의 현황 및 과제. 한국언론학회 심포지움 및 세미나 발표자료. 25-49.
- 안명규(2008). 인터넷언론과 선거 그리고 민주주의: 선거보도 심의제도 운영과 인터넷관련 정책에의 함의. <서석사회과학논총>, 1(2), 57-86.
- 안명규(2009). 인터넷선거보도 심의의 현실과 법제에 관한 고찰. <언론과 법>, 8(2), 49~82.
- 안명규(2020). 선거보도심의제도 운영의 실제와 입법·정책적 제언. <언론중재>, 154, 40-59.
- 안명규·이소현(2019). 포털 선거보도의 공정성과 편집 특성에 관한 탐색적 연구. 중앙선거관리위원회 <선거연구>, 1(10), 133-169.
- 양선희 (2020). 유튜브 저널리즘의 시대, 전통적 저널리즘의 대응현황과 과제. <사회과학연구>, 31(1), 245-262.
- 윤성욱(2008). 국내선거방송심의규정의 위헌성에 관한 연구. <한국방송학보>, 22(5), 170-209.
- 이동훈·류정호(2009). 인터넷 선거 캠페인 관련 개인미디어 규제법률의 문제점 연구: 공론장적 접근을 중심으로. <사이버커뮤니케이션학보>, 26(3), 159-200.
- 이동훈·류정호·정수영(2011). 소셜 미디어 관련 온라인 선거 공론장 규제체계 비교연구. <한국언론정보학보>, 55(3), 74-99.
- 이동훈·반현(2012). 국내 선거보도 심의제도의 쟁점과 개선 방향. <언론과 법>, 11(2), 71-105.
- 이부하(2014). 법적 안정성의 의미에서 명확성의 원칙. <세계헌법연구>, 20(1), 1~21.
- 이상경(2012). 인터넷 언론의 선거보도 및 인터넷 실명제의 헌법적 평가. 한국언론법학회 <언론과 법>, 11(2), 1~42.
- 이승선(2007). 선거와 표현의 자유. <언론과 법>, 6(2), 206-244.
- 이승선(2012). 선거보도 심의제도의 현황 및 개선방향. <언론중재>, 2012

여름, 30-45.

- 이창범·김태균(2021). <당선을 위한 공직선거법 살펴보기>. 법률미디어.
- 이화행(2008a). 인터넷을 통한 선거 관련 의사 표현의 자유와 한계. <언론중재>, 2008 여름, 30-40.
- 이화행(2008b). 제18대 총선 인터넷 선거보도 심의 결과분석 및 발전 방안. <정치커뮤니케이션연구>, 9, 183~207.
- 이화행(2010a). 포털의 선거보도와 규제: 제17대 대선과 제18대 총선 심의결과 분석을 중심으로. <정치커뮤니케이션연구>, 16, 245-271.
- 이화행(2010b). 인터넷선거보도의 공정성 심의결과 분석을 통한 인터넷언론의 공정성 확보방안. <정치커뮤니케이션연구>, 18, 159-187.
- 이화행(2015). 선거보도 심의기구의 역할에 대한 탐색적 연구: 인터넷선거보도심의위원회를 중심으로. 부산울산경남언론학회 <지역과 커뮤니케이션>, 19(3), 169~190.
- 이효성(2002). 인터넷의 정치적 활용을 위하여: 인터넷 매체의 법적 지위와 선거보도의 문제에 관한 일고찰. 한국언론학회 <한국언론학보>, 46(2), 548~575.
- 임종섭(2015). 뉴스 플랫폼의 다변화와 선거보도의 공정성: SNS와 팟캐스트를 통한 선거 콘텐츠의 유통과 저널리즘. <언론중재>, 137, 6-15.
- 임종일(2006). 5·31 지방선거 인터넷선거보도 심의현황 및 과제. 한국언론정보학회 학술대회 발표논문.
- 임종훈(2007). 인터넷선거운동과 공직선거법: 인터넷 선거운동의 상시 자유화에 대한 고찰을 중심으로. <홍익법학>, 8(2), 1-2.
- 장호순(2004). 인터넷 언론의 선거보도 분석. 순천향대 사회과학연구소 <사회과학연구>, 9(2), 223-239.
- 정극원(2014). 헌법재판과 명확성의 원칙. <공법학연구>, 15(1), 3~32.

- 정민영(2020). 제21대 국회의원 선거보도와 표현의 자유에 관한 고찰. <언론중재>, 155, 52-57.
- 정원엽(2020). 유튜브 선거 운동과 21대 총선 콘텐츠 양상. <언론중재>, 154, 4-23.
- 정정주·김민정·박한우(2019). 유튜브 상의 허위정보 소비 실태 및 확산 메커니즘 생태계 연구: 빅데이터 분석 및 모델링을 중심으로. <사회과학담론과정책>, 12(2), 105-138.
- 조항제(2019). <한국언론의 공정성: 이론적 구성>. 컬처룩: 서울
- 조희정(2012). 온라인 선거규제의 쟁점과 한계: 공정성과 참여 가치 사이의 균열을 중심으로. 제3섹터연구소 <시민사회와 NGO>, 10(1), 5-41.
- 진민정(2021). 언론 생태계 망가뜨린 ‘포털 클릭 전쟁’. <관훈저널>, 63(3), 45-51.
- 최인화(2020). 온라인 선거운동 규제에 대한 연구. <유럽헌법연구> 34, 209-242.
- 최진봉·이미선(2017). 뉴미디어 시대 뉴스 소비자들의 뉴스 콘텐츠 소비실태 분석. <한국콘텐츠학회논문지>, 17(2), 207-218.
- 최진호·이재진(2016). 선거보도 심의 및 심의기구에 대한 제도적 개선방안 연구: 2004년 이후 대선 및 총선 보도에 대한 중복심의 논의를 중심으로. 한국언론법학회 <언론과법>, 15(2), 1-35.
- 표시영·정지영(2020). 가짜뉴스의 형식적 내용적 특징과 여론 형성력: 가짜 뉴스가 가지고 있는 위험요소에 대한 실증적 분석을 바탕으로. <정보통신정책연구>, 27(4), 25-62.
- 하승태(2015). 뉴스 플랫폼의 다변화와 선거보도의 공정성: 신생 뉴스 플랫폼과 선거보도 공정성의 딜레마. <언론중재>, 137, 28-35.
- 한국언론진흥재단(2021). 한국, 뉴스 전반 신뢰도 조사 대상 46개국 중 공동 38위: <Digital News Report 2021>로 본 한국의 디지털 뉴스 지형. <Media Issue>, 7(4).
- 한승완·김무섭·정치윤·최수길(2013). 인터넷 환경의 유해 정보 차단 기술

- 동향. <전자통신동향분석>, 28(3), 76-85.
- 헌법재판소 공보관실(2020). 공직선거법 제8조의5 제6항 등 위헌확인(별칭: 인터넷언론사에 대해 선거일 전 90일부터 선거일까지 후보자 명의의 칼럼 등을 게재하는 보도를 제한하는 '인터넷선거 보도 심의기준 등에 관한 규정'조항에 관한 위헌소원 사건). <법제소식>, 92, 52-63.
- 황성기(2010). 인터넷과 선거운동. <언론과 법>, 9(1), 177-229.
- 황성기(2015). <한국 인터넷 표현 자유의 현주소: 판례10선>. 커뮤니케이션 북스: 서울
- Asma, S. T. (2013). *Against fairness*. The University of Chicago Press: Chicago.
- D' Alessio, D. & Allen, M. (2000). Media bias in presidential elections: A meta-analysis. *Journal of Communication*, 50(4), 133-156.
- Donald, A. R. (2021). *The Columnist: Leaks, Lies, and Libel in Drew Pearson's Washington*. Oxford University Press, USA
- Fenton, Ben. (2021). *Te be fair: The ultimate guide to fairness in the 21st century*. Mensch Publishing; London.
- Lebovic, S. (2016). *Free speech & unfree news: The paradox of press freedom in America*. Havard University Press: Cambridge.
- Minow, Martha. (2021). *Saving the news: Why the constitution calls for government action to preserve freedom of speech*. Oxford University Press; New York.
- Przeworski, A. (2019). *Crises of Democracy*. Cambridge University Press: Cambridge.

[부록]

인터넷선거보도 심의기준 등에 관한 규정

[개정 2019. 12. 30. 인터넷선거보도심의위원회 훈령 제12호]

제1장 총 칙

제1조 (목적) 이 규정은 「공직선거법」 제8조의5제6항 및 「인터넷선거보도심의위원회 구성 및 운영에 관한 규칙」 제17조에 의하여 인터넷 선거보도의 심의 등에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조 (심의 고려사항) 인터넷선거보도심의위원회(이하“심의위원회”라 한다)는 선거보도를 심의하는 때에는 다음 각 호를 고려하여야 한다.

1. 보도의 시기
2. 조회수 등에 따른 언론사의 영향력
3. 심의기준의 반복위반 여부

제2장 일반 심의기준 <개정 2017.12.8.>

제3조 (공정성) 「인터넷선거보도심의위원회 구성 및 운영에 관한 규칙」(이하 “규칙”이라 한다) 제2조의2제1항 또는 제2항을 위반한 인터넷 선거보도(이하 이 장에서 “보도”라 한다)는 다음 각 호와 같다.

1. 특정 정당이나 후보자(후보자가 되려는 사람을 포함한다. 이하 같다)의 정견·주장·공약 등을 일방적으로 지지 또는 반대하거나 계속적·반복적으로 게재하는 보도<개정 2017.12.8.>
2. 특정 정당이나 후보자를 감정 또는 편견이 개입된 표현을 사용하여 지지하거나 반대하는 보도
3. 특정 정당이나 후보자와 관련된 기사를 정당한 사유 없이 홈페이지의

특정 위치에 지속적으로 배치하여 부각하는 보도<개정 2017. 12. 8.>

4. 정당한 사유 없이 특정 정당이나 후보자와 관련된 홍보자료 등을 기사 내에 연결하는 등 인터넷매체의 특성을 이용하여 부각하는 보도<개정 2017. 12. 8.>

5. 선거에 관한 대담·토론을 중계 또는 보도함에 있어 각 참여자간 논의가 균형을 이루지 못한 보도

6. 특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 칼럼·기고 등의 반복적 보도

7. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 보도

제4조 (객관성) 규칙 제2조의2제3항을 위반한 보도는 다음 각 호와 같다.

1. 유권자의 판단에 영향을 미칠 수 있는 중요한 사실을 과장·부각 또는 축소·은폐하는 보도

2. 특정 정당이나 후보자에 관한 허위사실의 보도

3. 공직의 수행능력이나 자질과는 무관한 사실을 적시하여 후보자, 그의 배우자 또는 직계존·비속이나 형제자매를 비방하는 보도

4. 정당한 근거없이 선거결과를 예측하는 보도

5. 정당이나 후보자의 정책이나 공약에 관한 비교평가결과를 서열화하거나, 평가의 신뢰성·객관성을 입증할 수 있는 내용을 함께 보도하지 않은 보도

6. 보도의 제목이 보도의 내용을 축소·과장 또는 왜곡하여 전달할 수 있는 보도

7. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 보도

제2장의2 세부 심의기준 <개정 2017. 12. 8.>

제5조 (여론조사의 보도) 여론조사 관련보도로서 불공정한 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 삭제<개정 2017. 12. 8.>

2. 삭제<개정 2017. 12. 8.>

3. 여론조사의 결과를 해석함에 있어 정당이나 후보자간 차이가 표본오차한계 이내임에도 단정적으로 표현한 보도
4. 여론조사의 결과를 그 조사의 전제여건과 현저히 다른 여건을 가진 상황에 대하여 임의로 적용한 보도
5. 정당이나 후보자간 여론조사의 결과를 동영상·그래프·그림·표 등을 이용하여 그 차이를 과장 또는 축소하여 나타낸 보도
6. 피조사자가 조사대상의 전 계층을 대표하지 못하는 등 여론조사의 공정성이나 정확성에 상당한 의심이 있음에도 그 결과를 공표한 보도
7. 제3호부터 제6호까지의 규정을 위반한 여론조사보도를 인용한 보도

제6조 (인터뷰·인용 등 보도) 인터뷰 또는 인용한 보도로서 불공정한 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 선거와 관련한 특정 개인이나 집단의 의견 또는 다른 매체의 보도내용에 대하여 출처를 밝히지 않거나 사실과 다르게 재편집 또는 인용한 보도
2. 선거와 관련하여 인터뷰하거나 인용함에 있어 유권자 등의 상반된 견해나 반응을 균형 있게 다루지 않은 보도
3. 인터뷰한 상대방의 의사를 왜곡하여 편집·게재한 보도

제7조 (사진·동영상 등 보도) 선거와 관련한 사진이나 동영상 등의 보도로서 불공정한 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 정당이나 후보자간 게재 빈도 등에 있어 현저하게 균형을 잃은 보도
2. 정당이나 후보자의 특성이나 이미지 또는 선거운동 상황 등을 보도함에 있어 특정 정당이나 후보자에게 유리하거나 불리하도록 변형하거나 재구성한 보도

제8조 (시기에 따른 특별제한)

- ① 인터넷언론사는 선거기간 중에는 특정 정당이나 후보자에 유리 또는 불리한 영향을 미칠 우려가 있는 특집기획보도를 하여서는 아니 된다.
- ② 인터넷언론사는 선거일 전 90일부터 선거일까지 특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 후보자 명의의 칼럼, 논평, 기고문,

저술 등을 게재하여서는 아니 된다. <개정 2019. 12. 30.>

제9조 (광고) 인터넷언론사는「공직선거법」에서 허용하는 외에 특정 정당이나 후보자에 유리 또는 불리하거나 그 당락에 영향을 줄 수 있는 내용의 광고를 하여서는 아니 된다.

제3장 보 칙

제10조 (심의대상 인터넷언론사의 결정 등)

① 심의위원회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 인터넷 홈페이지는 심의대상으로 결정하지 아니할 수 있다.

1. 산업·경제·사회·과학·종교·교육·문화·체육 등 전문분야에 관한 순수한 학술 및 정보의 제공·교환을 목적으로 운영하는 인터넷 홈페이지
2. 법인·단체, 기업체 등의 홍보 또는 소속원에게 동정 또는 공지사항을 알릴 목적으로 운영하는 인터넷 홈페이지
3. 정치에 관한 보도·논평의 목적없이 운영하거나 그 밖에 여론형성의 목적없이 운영하는 인터넷 홈페이지
4. 심의대상 인터넷언론사 결정일 전 6개월간 최소 1회 이상의 새로운 보도를 게재하지 아니한 인터넷 홈페이지

② 심의위원회는 다음 각 호에 따라 심의대상 인터넷언론사를 결정한다.
<개정 2017. 12. 8., 2019. 2. 22.>

1. 매 반기 말일 기준으로 그 다음 반기 첫 달의 10일까지
2. 임기만료에 따른 선거(대통령의 궐위로 인한 선거 및 재선거를 포함한다)를 실시하는 때마다 후보자등록기간개시일이 속하는 달의 전달 말일을 기준으로 후보자등록기간개시일 전 10일까지(후보자등록기간개시일이 해당달의 10일 이내에 해당하는 경우에는 후보자등록기간개시일 전일까지)

③ 제2항에 따라 결정한 후에도 심의위원회가 필요하다고 인정하는 경우에는 심의대상 인터넷언론사를 추가 하거나 제외할 수 있다.<개정 2019. 2. 22.>

④ 심의대상 인터넷언론사 현황은 별지 제1호 서식에 따라 작성하여 심의위

원회 위원장의 결재로 결정하고, 결정 후 최초로 개최되는 심의위원회에 이를 보고한다.

⑤ 제4항에 따른 결정사항에 대하여 변경 또는 취소가 필요한 사항이 발견된 경우 위원회의에서 정정결정을 할 수 있다.

⑥ 심의대상 인터넷언론사로 결정된 경우 이를 심의위원회의 홈페이지에 공개한다.

제11조 (공정보도 협조요청 및 안내) 심의위원회 위원장은 인터넷 선거보도가 심의기준 등을 위반하였으나 그 정도가 경미하다고 판단되는 경우는 공정보도 협조요청을 할 수 있으며, 심의기준 등을 위반하지 아니하였으나 선거의 공정을 해할 가능성이 있다고 인정되는 경우에는 공정보도 안내를 할 수 있다. <개정 2017. 12. 8.>

제12조 (경고문의 작성 및 게재) 규칙 제20조제1항의 경고문의 작성 및 게재는 별지 제2호서식에 따른다. 이 경우 그 게재기간은 3일로 하되, 그 위반시기 또는 사안의 중요성 등을 감안하여 7일까지 연장할 수 있다.

제13조 (조치 알림문의 작성 및 게재) 규칙 제20조제1항의 ‘경고문의 게재’ 또는 ‘경고’ 조치에 대한 알림문의 작성 및 게재는 별지 제3호서식에 따른다. 이 경우 그 게재기간은 해당 기사가 게재되어 있는 동안으로 한다.

제14조 (서면의결을 하는 경우)

① 심의위원회는 부득이한 사유로 인하여 심의위원회의의 개최가 곤란하거나, 규칙 제12조제2항에 따른 신속한 피해 구제와 효율적인 심의를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 서면으로 의결하고 이를 차기 심의위원회에 보고하게 할 수 있다.

② 제1항에 따른 서면의결은 별지 제4호서식에 따르되, 이 경우 각 위원은 전자우편 등으로 의견서를 제출할 수 있다.

제15조 (공표 및 통지 등)

① 규칙 제20조제1항에 따른 조치의 종류와 내용은 심의위원회 홈페이지에 게재하되, 정정보도문 또는 반론보도문, 경고문 게재의 조치를 받은 언론사명을 심의위원회 홈페이지의 초기화면에 공개한다.

② 규칙 제20조제3항 및 제21조제2항과 제23조제1항에 따른 이행명령이나 통지는 해당 결정내용을 기재한 서면을 당사자에게 직접 교부하거나 등기우편 또는 전자우편의 방법으로 송부한다.

제16조 (이의신청과 재심청구의 처리 등)

① 심의위원회는 이의신청의 내용이 이유 없을 경우 이를 기각할 수 있다.

② 심의위원회 위원장은 규칙 제19조에 따른 이의신청이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 각하할 수 있다.

1. 형식적 요건을 구비하지 않은 경우
2. 정당한 권한이 없는 자가 신청한 경우
3. 명백히 선거보도로 볼 수 없는 경우

③ 정당 또는 후보자가 규칙 제19조에 따른 이의신청과 규칙 제22조에 따른 반론보도청구를 취소하는 때에는 별지 제5호서식에 준하여 서면으로 제출하여야 한다.

④ 규칙 제21조제1항에 따라 재심을 청구하는 사람은 별지 제6호서식에 따른 재심청구서를 제출하여야 한다.

[본조신설 2017. 12. 8.]

제17조 (심의·조치 결과 제공) 심의위원회는 유관기관에 인터넷언론사 지원 등을 위한 자료로 활용하도록 심의·조치 결과를 제공할 수 있다.

[본조신설 2017. 12. 8.]

부칙 <인터넷선거보도심의위원회 훈령 제9호, 2011. 12. 23.>

제1조(시행일) 이 규정은 발령한 날부터 시행한다.

제2조(다른 훈령의 폐지) 「인터넷선거보도 심의기준」(심의위원회훈령 제5호), 「주요 심의대상 인터넷언론사의 관리 등에 관한 규정」(심의위원회

훈령 제6호) 및 「제재조치기준 등에 관한 규정」(심의위원회훈령 제7호)을 폐지한다.

부칙 <인터넷선거보도심의위원회 훈령 제10호, 2017. 12. 8.>

이 규정은 발령한 날부터 시행한다.

부칙 <인터넷선거보도심의위원회 훈령 제11호, 2019. 2. 22.>

이 규정은 발령한 날부터 시행한다.

부칙 <인터넷선거보도심의위원회 훈령 제12호, 2019. 12. 30.>

이 규정은 발령한 날부터 시행한다.

선거방송심의에 관한 특별규정

[시행 2020. 12. 28.]

[방송통신심의위원회규칙 제149호, 2020. 12. 28., 일부개정.]

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 규정은 「방송법」 제33조에 따라 「공직선거법」(이하 "선거법"이라 한다)이 정한 선거방송, 기타 선거에 관련한 내용이 포함된 프로그램의 방송(이하 "선거방송"이라 한다)을 심의하기 위하여 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

제2조(법규정의 준수) 방송은 선거방송에 관한 사항으로서 이 규정에 정하지 아니한 것은 「방송법」, 선거법, 「방송심의에 관한 규정」 및 중앙선거관리위원회의 「공직선거관리규칙」 등 관련 법규정을 준수하여야 한다.

제3조(적용범위) ① 이 규정은 선거법 제8조의2 제1항에 따른 심의위원회가 설치된 때부터 선거일의 투표마감시각까지의 선거방송에 적용한다. <개정 2010. 3. 16.>

② 이 규정은 선거법 제2조 소정의 선거(이하 "선거"라 한다)에 입후보할 후보자의 선출과 관련된 내용의 프로그램을 방송하는 경우에도 이를 적용한다.

제2장 심 의 기 준

제4조(정치적 중립) ① 방송은 선거의 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 "후보자"라 한다)와 선거에 참여하는 정당(이하 "정당"이라 한다)에 대하여 정치적 중립을 지켜야 한다. <개정 2014. 1. 9.>

② 방송은 특정한 후보자나 정당의 주의·주장 또는 이익을 지지·대변하거나 옹호하여서는 아니된다.

제5조(공정성) ① 방송은 선거에 관한 사항을 공정하게 다루어야 한다.

② 방송은 방송프로그램의 배열과 그 내용의 구성에 있어서 특정한 후보자나 정당에게 유리하거나 불리하지 않도록 하여야 한다. <개정 2014. 1. 9.>

③ 방송은 선거법에 따른 선거일의 0시부터 투표마감시각까지 해당 선거결과에 영향을 미칠 수 있는 내용을 다루어서는 아니 된다. 다만, 투표율, 투표참여의 독려 또는 선거와 관련된 사건·사고 등을 방송하는 경우에는 그러하지 아니 한다. <신설 2014. 1. 9.>

제6조(형평성) ① 방송은 선거방송에서 후보자와 정당에 대하여 실질적 형평의 원칙에 따라 공평한 관심과 처우를 제공하여야 한다.

② 방송은 선거방송에서 선거가 실시되는 방송구역내의 각 지역을 균형있게 다루어야 하며, 여러종류의 선거를 다룸에 있어서 적절한 균형을 유지하여야 한다.

③ 방송은 후보자나 정당의 수가 많고 방송시간의 제약 등 불가피한 사유가 있는 경우 선거법 제82조의2제4항에 해당하는 후보자나 정당을 중심으로 보도할 수 있다. 다만, 이 경우에도 그 밖의 후보자나 정당을 포함하도록 노력하여야 한다. <신설 2016. 12. 22.>

제7조(소수자에 대한 기회 부여) 방송은 제5조 및 제6조의 규정에 따른 공정성 및 형평성을 유지하는 범위 안에서 소수자나 소외계층을 대변하는 정당 또는 후보자에게 출연기회를 부여할 수 있다.

제8조(객관성) ① 방송은 선거에 관련된 사실을 객관적으로 정확히 다루어야 한다.

② 방송은 선거의 쟁점이 된 사안에 대한 여러 종류의 상이한 관점이나 견해를 객관적으로 다루어야 한다.

제9조(특집기획프로그램) 특집기획프로그램은 선거기간 중에는 선거와 직접 관련이 없는 경우에도 특정한 후보자나 정당에 유리하거나 불리하지 않도록 하여야 한다.

제10조(시사정보프로그램) ① 선거법에 의한 선거방송을 제외한 선거 관련 대담·토론, 인터뷰, 다큐멘터리 등 시사정보프로그램은 선거쟁점에 관한 논의가 균형을 이루도록 출연자의 선정, 발언횟수, 발언시간 등에서 형평을 유지하여야 한다.

② 제1항에 따른 시사정보프로그램에서의 진행은 형평성·균형성·공정성을 유지하여야 하며, 진행자 또는 출연자는 특정 정당·후보자 등을 조롱 또는 희화화하여서는 아니 된다. <개정 2016. 12. 22.>

[전문개정 2014. 1. 9.]

제11조(제작기술상의 균형) 선거에 관련된 모든 프로그램은 음향과 음성, 촬영, 화면구성, 조명 등의 기술적 측면에서 후보자나 정당에 대하여 가능한 한 동등한 조건으로 제작하여야 한다.

제12조(사실 보도) ① 방송은 선거방송에서 유권자의 판단에 영향을 미칠 수 있는 중요한 사실을 과장·부각 또는 축소·은폐하는 등으로 왜곡하여 보도하여서는 아니된다.

② 방송은 선거결과에 대한 예측보도로 유권자를 오도하여서는 아니되며, 실제결과와 예측이 다를 경우 지체없이 이를 정정보도하여야 한다.

③ 방송은 선거와 관련한 보도에서 감정 또는 편견이 개입된 용어를 사용하여서는 아니된다.

제13조(대담·토론의 중계) 방송은 선거와 관련하여 다른 언론기관 또는 단체등이 개최하는 대담·토론 등을 다룰 때에는 형평을 유지하여야 한다.

제14조(균등한 기회 부여) ① 방송은 후보자를 초청하는 대담·토론 프로그램의 경우 공정한 기준을 마련하여 후보자들이 균등한 참여기회를 가질 수 있도록 유의하여야 한다.

② 방송은 뉴스(정규뉴스 및 종합구성 형식의 프로그램에서 방송되는 보도기사를 말한다) 보도의 경우 후보자들에 대한 방송내용이 전체적으로 형평을 유지하게 하여야 한다. <개정 2014. 1. 9.>

제15조(계층, 종교, 지역에 따른 보도) 방송은 선거와 관련하여 계층, 종교, 지역에 따른 지지 또는 반대를 조장하는 내용을 방송하여서는 아니된다.

제16조(사실과 의견의 구별) 방송은 선거방송에서 사실보도와 해설·논평 등을 구별하여야 하며, 해설이나 논평 등에 있어서도 사실의 전달과 의견을 명백히 구분하여야 한다.

제17조(출처명시) 방송은 선거와 관련하여 확인되지 않은 내용을 보도하여서는 아니되며, 특정 개인이나 집단의 의견 또는 다른 매체의 보도내용을 인용할 때에는 그 출처를 밝혀야 한다.

제18조(여론조사의 보도) ① 방송은 선거와 관련된 여론조사(이하 "여론조사"라 한다)의 결과를 보도할 경우, 그 조사의 공정성이나 정확성에 상당한 의심이 있을 때에는 이를 방송하여서는 아니된다.

② 방송은 여론조사의 결과를 보도할 경우에는 다음 각 호의 사항을 시청자가 명확하게 인식할 수 있도록 자막 또는 음성으로 밝혀야 한다. 다만, 이미 공표·보도된 여론조사 내용을 인용할 경우에는 제4호부터 제12호까지의 사항을 생략할 수 있다. <개정 2014. 1. 9., 2014. 12. 24., 2016. 2. 25., 2020. 12. 28.>

1. 조사의뢰자
2. 조사일시
3. 조사기관·단체명
4. 조사대상
5. 조사방법
6. 표본오차
7. 질문내용
8. 응답률
9. 표본의 크기
10. 피조사자 선정방법
11. 조사지역

12. 가중값 산출 및 적용방법

③ 방송이 영상기술과 도표(그래프, 그림, 표 등)를 이용하여 여론조사의 결과를 보도할 경우에는 경쟁자나 경쟁집단 사이의 차이가 과장 또는 축소되지 아니하도록 하여야 한다.

④ 방송이 여론조사의 결과를 해설하는 경우에는 그 조사의 전제여건과 현저히 다른 여건을 가진 상황에 대하여 그 조사결과를 임의로 적용하여서는 아니된다.

⑤ 제2항에도 불구하고, 자사 또는 다른 언론 등에서 이미 공표된 복수의 여론조사 결과를 인용하여 전체적인 여론의 추이를 언급하는 경우에는 여론조사의 조사의뢰자 및 조사일시 만을 밝혀 방송할 수 있다. <신설 2014. 1. 9., 2016. 12. 22.>

⑥ 방송은 여론조사결과가 오차범위 내에 있는 경우에는 이를 사전에 명확히 밝혀야 하며, 이를 밝히지 않고 서열화 또는 우열을 묘사하여 시청자를 오인하게 하여서는 아니 된다. <신설 2014. 1. 9.>

⑦ 방송은 선거일 전 6일부터 선거일의 투표마감시까지 선거에 관하여 정당에 대한 지지도나 당선인을 예상하게 하는 여론조사(모의투표나 인기투표에 의한 경우를 포함한다)의 경위와 그 결과를 공표하거나 인용하여 보도할 수 없다. <신설 2014. 1. 9.>

⑧ 방송은 여론조사 결과를 보도하는 경우 전체 질문지 등 자세한 내용은 홈페이지 등에서 확인할 수 있음을 자막 또는 음성으로 고지하여야 한다. 다만, 제5항의 전체적인 여론의 추이를 언급하는 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2014. 12. 24., 2016. 12. 22., 2020. 12. 28.>

제19조(연예오락프로그램) ① 방송은 연예오락프로그램에서 후보자 또는 정당관련 내용을 소재로 다룰 경우에는 특정한 후보자나 정당에 유리하거나 불리하지 않도록 하여야 하며, 후보자나 정당의 품위를 손상하는 내용을 방송하여서는 아니 된다. <개정 2016. 12. 22.>

② 방송은 연예오락프로그램에서 선거를 부정적으로 표현하여서는 아니 된다. <신설 2016. 12. 22.>

제20조(정당 등에 의한 협찬방송의 금지) 방송은 정당 또는 후보자에 의한 협찬방송을 하여서는 아니된다.

제21조(후보자 출연 방송제한등) ① 방송은 선거일전 90일부터 선거일까지 선거법의 규정에 의한 방송 및 보도·토론방송을 제외한 프로그램에 후보자를 출연시키거나 후보자의 음성·영상 등 실질적인 출연효과를 주는 내용을 방송하여서는 아니된다. 다만, 선거에 특별한 영향을 미칠 우려가 없거나 프로그램의 성질상 다른 것으로 변경 또는 대체하는 것이 현저히 곤란한 경우에는 그러하지 아니하다.

② 방송은 제1항에서 규정한 기간 중 후보자를 보도·토론 프로그램의 진행자로 출연시켜서는 아니된다.

③ 방송은 특정한 후보자나 정당에 대한 지지를 공표한 자 및 정당의 당원을 선거기간 중 시사정보프로그램의 진행자로 출연시켜서는 아니된다.

제22조(광고방송의 제한) 방송은 선거일전 90일부터 선거일까지 후보자 모델이 된 광고를 방송하여서는 아니된다. 후보자의 성명, 경력, 사진, 음성 또는 상징을 이용하는 등 후보자에게 선거운동효과를 주는 광고 또한 같다.

제23조(방송사고등) ① 방송은 선거와 관련한 방송의 과실송출이나 일시적인 방송중단 등의 사고 또는 과실로 혼란을 일으키게 하거나 특정한 후보자 또는 정당 등에 피해를 주어서는 아니된다.

② 방송은 제1항의 방송사고 등에 대하여는 지체없이 그 사유를 밝히거나 정정방송을 하여야 한다.

③ 방송은 선거방송의 내용이 사실과 다른 내용으로 판명된 때에는 지체없이 이를 정정하여야 한다.

제3장 보 칙

제24조(유용성·다양성) ① 방송은 유권자에게 그 의사결정에 도움이 될 풍부하고 깊이있는 정보를 제공할 다양한 프로그램의 개발을 위하여 노력한

다.

② 선거에 관련된 프로그램은 생활시간대를 고려하여 많은 사람들이 시청 취할 수 있도록 편성한다.

③ 방송은 방송국이 주관하여 그 부담으로 실시할 수 있는 후보자의 방송연설 및 경력방송과 대담·토론방송 등을 능동적으로 방송한다.

제25조(참여와 감시) ① 방송은 선거의 의의와 중요성을 적극 알림으로써 국민의 선거참여에 기여한다.

② 방송은 선거운동의 불법·탈법 및 타락을 방지하기 위하여 힘쓴다. 다만, 그로 인하여 다른 사람의 권리를 침해하거나 선거에 대한 유권자의 불신감을 조성하거나 또는 주요쟁점이 흐려지지 않도록 유의한다.

제26조(반론권) 방송은 특정한 후보자나 정당이 명백한 인신공격 또는 사실로 확인되지 않은 내용의 방송으로 피해를 입었다고 주장하는 경우 이를 검토하여 합당한 반론의 기회를 제공한다.

제27조(의견진술의 특례) 방송통신심의위원회는 의견진술지정일 7일전에 서면으로 통지를 함에 있어서 필요하다고 인정하는 경우에는 당사자 등의 명시한 의사에 반하지 아니하는 한 위 조항에서 정한 기간의 여유를 두지 아니하고 의견진술일을 정할 수 있으며, 그 통지도 구두 등의 방법으로 할 수 있다.

부칙 <제149호, 2020. 12. 28.>

이 규정은 공포한 날부터 시행한다.

선거기사 심의 기준 등에 관한 규정

[제정 2000. 2. 28.]

[개정 2021. 5. 7.]

제1장 총칙

제1조 (목적)이 규정은 선거기사심의위원회가 「공직선거법」 제8조의3 및 「선거기사심의위원회규칙」에 따라 선거기사의 심의에 필요한 사항과 기준을 정함을 목적으로 한다.

제2조 (적용범위)이 규정은 「공직선거법」(이하 “법”이라 한다) 제8조의3 제3항에 따른 신문, 잡지·정보간행물·전자간행물·기타간행물 및 뉴스통신에 게재된 선거기사(사설·논평·광고 그 밖에 선거에 관한 내용을 포함한다. 이하 같다)를 대상으로 한다.

제3조(심의고려사항) 선거기사심의위원회(이하 “위원회”라 한다)는 선거기사의 심의규정 위반 여부를 심의할 때 다음 각 호를 고려하여야 한다.

1. 선거기사의 양적, 질적 정도와 비중
2. 해당 매체의 발행부수, 발행주기, 배포범위
3. 선거기사의 게재시기에 따른 영향력
4. 언론사의 심의기준 반복 위반 여부
5. 기타 선거에 미치는 영향력

제2장 일반 심의 기준

제4조(공정성 및 형평성)① 선거기사의 내용과 관련하여 공정성을 위반한 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 특정 정당(창당준비위원회를 포함한다. 이하 같다)이나 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 같다)에게 유리 또는 불리한 영향을

미칠 수 있는 경우

2. 그 밖에 위 1호에 준하는 경우

② 선거기사의 편집과 관련하여 형평성을 위반한 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 합리적 근거 없이 정당 또는 후보자 간 선거기사의 양적, 질적 균형을 유지하지 못한 경우

2. 선거와 관련하여 정당 또는 후보자, 기타 이해당사자에게 균등한 기회를 제공하지 않은 경우

3. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 경우

제5조(객관성 및 사실 보도) 선거기사로서 객관성을 위반한 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 선거의 쟁점이 된 사안에 대해 다양한 관점과 견해를 객관적으로 다루지 않은 경우

2. 유권자의 판단에 영향을 미칠 수 있는 선거와 관련된 사실을 정확하게 보도하지 않고 과장·부각 또는 축소·은폐한 경우

3. 선거와 관련하여 특정 정당이나 후보자에 대한 허위의 사실이나 비방 발언에 대해 사실 여부를 확인하지 아니하고 그대로 전달하거나 허위 사실을 사실인 것처럼 보도하는 경우

4. 객관적이고 과학적 근거 없이 선거결과를 예측하는 경우

5. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 경우

제6조(정치적 중립성) 선거기사의 정치적 중립성을 위반한 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 특정 정당이나 후보자 또는 특정 정당이나 후보자의 이념·주장·공약 등에 대해 정당한 근거 없이 일방적이고 의도적으로 지지 또는 반대하는 경우

2. 그 밖에 위 1호에 준하는 경우

제3장 세부 심의 기준

제7조(일반 선거기사) 선거기사로서 불공정한 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 선거기사의 내용 및 편집에 있어 특정 정당 또는 후보자를 부각하는 경우
2. 정당한 사유 없이 특정 정당이나 후보자와 관련된 홍보자료(논평, 성명서, 기자회견문 등) 또는 홍보 이미지(명함, 포스터, 출판물 등)를 그대로 게재하여 유리 또는 불리한 영향을 미치는 경우
3. 특정 정당이나 후보자에 대해 지나치게 감정적이고 편향된 표현을 사용하여 유리 또는 불리한 영향을 미치는 경우
4. 선거기사의 편집 및 배열에 있어서 합리적 근거 없이 특정 정당 또는 후보자에 대한 내용을 확대, 과장, 누락, 축소한 경우
5. 선거와 관련하여 정당, 후보자 또는 대리인들 간의 대담, 토론을 보도하면서 선거 쟁점에 관한 논의가 균형을 이루지 못하고 의견이 다른 후보자나 이해당사자에게 균등한 기회를 제공하지 못한 경우
6. 기사의 제목이 기사의 내용과 다르게 축소·과장 또는 왜곡된 경우
7. 정당이나 후보자의 정책이나 공약에 관한 비교평가결과를 보도하면서 정당이나 후보자별로 점수 부여 또는 순위·등급을 정하는 등의 방법으로 서열화하거나 비교 평가를 하면서 평가주체, 평가단 구성·운영, 평가지표·기준·방법 등 평가의 신뢰성·객관성을 입증할 수 있는 내용을 함께 보도하지 않은 경우
8. 공직의 수행능력이나 자질과는 무관한 사실 또는 허위 사실을 적시하여 후보자, 그의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매를 비방하는 경우
9. 정당, 후보자, 후보자의 배우자 또는 직계존비속이나 형제자매와 관련하여 특정 지역·지역인 또는 성별을 공연히 비하·모욕하는 경우
10. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 경우

제8조(여론조사 보도) 여론조사 관련보도로써 불공정한 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 선거일전 6일로부터 선거일 투표마감시각까지 실시한 선거관련 여론조사결과를 보도하는 경우
2. 여론조사결과를 왜곡 또는 축소·과장하여 해설한 경우

3. 여론조사결과에 대한 해석에 있어 경쟁자나 경쟁집단간 차이가 표본오차 한계 이내임에도 불구하고 단정적으로 표현한 경우
4. 여론조사결과를 조사의 전제여건이 현저히 다른 상황에 대하여 임의로 적용한 경우
5. 여론조사결과를 그래프, 그림, 표 등의 형태로 보도하면서 경쟁자나 경쟁집단간 차이를 과장 또는 축소하여 나타낸 경우
6. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 경우

제9조(인터뷰 및 인용기사) 인터뷰 및 인용기사 관련보도로써 불공정한 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 선거와 관련한 인터뷰 또는 개인 및 단체의 의견이나 다른 매체의 보도내용 등을 인용하면서 사실관계 등을 왜곡 또는 변형하여 게재하거나 그 출처를 밝히지 않은 경우
2. 선거와 관련한 견해나 반응, 다른 매체의 보도내용 등을 인용하면서 상반된 입장을 균형 있게 보도하지 않은 경우
3. 인터뷰한 상대방을 지나치게 옹호 또는 비하하거나 의사를 왜곡하여 유리 또는 불리한 영향을 미치는 경우
4. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 경우

제10조(사진게재) 선거와 관련한 사진 또는 이미지를 포함한 선거기사가 불공정한 경우는 다음 각 호와 같다. 단, 법의 규정에 의한 광고는 다음 각 호를 적용하지 아니한다.

1. 정당이나 후보자의 사진 또는 이미지를 게재하면서 가능한 범위에서 동등한 조건으로 게재하지 않은 경우
2. 사진 또는 이미지를 게재하면서 특정 정당이나 후보자에게 유리하거나 불리한 인상을 유발하기 위하여 원본을 변형하거나 재구성한 경우
3. 선거운동 관련 사진보도에 있어 특정 정당이나 후보자에게 유리하거나 불리하도록 참가 인원이나 내용 등을 왜곡한 경우
4. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 경우

제11조(특집기획기사·칼럼 및 기고 등) 특집기획기사, 칼럼 및 기고 등에서 불공정한 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 위원회 설치일로부터 선거일 투표마감시각까지 특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 우려가 있는 특집기획 기사를 게재한 경우
2. 선거와 관련하여 의도적으로 특정 정당이나 후보자에 대한 허위사실을 전하거나 편파적인 표현을 사용해 해당 정당 또는 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 언론사 내·외부 필진의 의견(칼럼, 기고 등을 포함한다)을 게재한 경우
3. 선거일전 90일부터 선거일까지 특정 정당이나 후보자에게 유리 또는 불리한 영향을 미칠 수 있는 후보자의 칼럼 등을 게재한 경우
4. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 경우

제12조(의견광고 및 상업광고의 제한) 의견광고 및 상업광고와 관련하여 불공정한 경우는 다음 각 호와 같다.

1. 법의 규정에 의하지 않은 방법으로 특정 정당이나 특정 후보자에 대해 지지나 반대를 유도하는 의견광고를 게재한 경우
2. 선거일전 90일부터 선거일까지 법에 규정되지 아니한 방법으로 정당 또는 후보자의 명의를 나타내는 저술, 연예, 연극, 영화, 사진 기타 물품에 대한 광고를 게재하거나 후보자가 출연하는 광고를 게재한 경우. 단, 선거기간이 아닌 때에 정기간행물의 판매를 위하여 통상적인 방법으로 광고하는 경우에는 예외로 한다.
3. 법에 규정되지 아니한 방법으로 정당 또는 후보자의 명칭, 성명, 경력, 사진 또는 상징을 이용하여 후보자에게 선거운동효과를 주는 광고를 게재한 경우
4. 그 밖에 위 각 호의 어느 하나에 준하는 경우

제4장 결정

제13조(제재결정 등) ① 위원회는 선거기사의 내용이 법과 본 규정에 위반된다고 판단하는 경우 다음 각 호의 결정을 할 수 있다.

1. <삭 제> <2017.2.13.>
 2. 정정보도문 게재 : 선거기사의 내용이 사실과 다름이 명백하다고 인정되는 경우
 3. 반론보도문 게재 : 선거기사의 내용에 대한 특정 정당 또는 후보자의 반론의 게재가 필요하다고 인정되는 경우
 4. 경고결정문 게재 : 선거기사의 내용이 법과 본 규정을 위반하여 유권자의 판단에 상당한 영향을 미칠 우려가 있고 해당 위반사실을 독자에게 알릴 필요가 있다고 인정되는 경우
 5. 주의사실 게재 : 선거기사의 내용이 법과 본 규정을 위반하여 유권자의 판단에 영향을 미칠 우려가 있고 해당 위반사실을 독자에게 알릴 필요가 있다고 인정되는 경우
 6. 경고 : 선거기사의 내용이 법과 본 규정을 위반하여 유권자의 판단에 영향을 미칠 수 있다고 인정되는 경우
 7. 주의 : 선거기사의 내용이 법과 본 규정을 위반하여 언론사의 주의환기가 필요하다고 인정되는 경우
 8. 권고 : 선거기사의 내용이 법과 본 규정을 위반하였음을 언론사에 통고할 필요가 있다고 인정되는 경우
- ② 위원회는 해당 기사의 내용이 법과 본 규정을 위반한 정도가 경미하다고 인정되는 경우 또는 선거기사의 공정성을 보장하기 위하여 필요한 경우에 제1항의 제재조치 외에 안내문 송부 등 기타 필요한 조치를 할 수 있다.
- ③ 위원회는 시정요구 등이 이유 없음이 명백한 경우에는 이를 기각할 수 있으며, 부적법한 경우에는 이를 각하한다.

부칙

이 규정은 위원회가 의결한 날부터 시행한다.