

〈논 문〉

## 선거방송심의제도의 헌법적 검토\*

成樂寅\*\*·權建甫\*\*\*

### I. 서론

민주주의가 제대로 구현되려면 주권자가 올바른 대표자를 선택할 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 후보자의 정치적 비전과 그를 달성하기 위한 전략 및 다양한 정책이슈에 대한 입장에 대한 유권자들의 성숙한 판단이 요구된다고 할 것이다. 이러한 점에서 정치지도자의 자질이나 정치적 식견을 있는 그대로 전달함으로써 유권자가 다양한 정치적 쟁점의 차이에 대한 정확한 인식을 갖출 수 있게 하는 것이 무엇보다도 중요하다고 하지 않을 수 없다.

그런데 언론매체가 발달한 현대사회에서 각종 선거의 후보자나 정당에 대한 정보는 언론매체가 전달하는 정보에 크게 의존할 수밖에 없다. 언론기관이 그려 주고 전달해주는 대로 정당을 판단하고 후보자를 평가하게 된다. 여론조사의 결과를 보면 선전벽보나 현수막, 홍보인쇄물 및 거리연설 등의 방법은 그 실효성 측면에서 효과가 매우 적은 반면, 방송이나 신문 등의 언론매체는 일시에 많은 사람에게 후보자를 알리고 홍보하고 유권자가 후보자를 인식하는 데 가장 효과적인 방법인 것으로 나타났다.<sup>1)</sup> 더욱이 미디어를 활용한 선거운동은 대규모 군중유세의 경우 소요되는 비용을 절감할 수 있고, 후보자가 유권자의 지지표를 매수하거나, 유권자가 후보자에게 지지를 조건으로 금전을 요구하는 부정부패를 막

---

\* 이 논문은 서울대학교 법학발전재단 출연 법학연구소 기금의 2006학년도 학술연구비의 보조를 받았음.

\*\* 서울대학교 법과대학 교수.

\*\*\*明知대학교 법과대학 助教授.

1) 제15대 대통령선거의 후보자 인지경로를 보면 현수막(1.5%), 선전벽보(3%), 홍보인쇄물(5.9%), 거리연설(5.3%), 텔레비전·라디오(49.8%), 신문(27.3%), 타인과의 대화(11.6%) 등으로 나타났다. 중앙선거관리위원회, 제15대 대통령선거에 관한 유권자 의식조사, 1997, 90면.

을 수 있는 등의 장점이 있는 것으로 평가되고 있다. 우리의 공직선거법제도 이러한 사정을 반영하여 여러 차례의 개정과정을 거치면서 신문과 방송, 인터넷 등 각종 매체를 통한 선거운동이 이루어질 수 있도록 허용하고 있다.

하지만 후보자와 주권자의 접촉에 미디어가 개입하게 됨에 따라 미디어에 의한 보도의 태도는 유권자의 판단에 적잖은 영향을 미칠 수 있다. 가령 미디어가 특정한 정파나 후보자를 유리하게 혹은 불리하게 보도할 경우 유권자는 참정권의 올바른 행사에 필요한 중요한 정보들을 그릇되게 받아들일게 되고, 그에 따른 선거의 결과는 주권자의 진정한 의사와 유리되어 나타날 수 있다. 특히 방송을 통한 선거운동이나 방송에 의한 선거보도의 경우 방송매체의 특수성으로 말미암아 유권자의 의사에 미치는 영향이 지대하다. 따라서 선거방송에 있어서 공정성을 확보하는 것은 민주주의의 성패를 좌우할 만큼 중대한 관건이 되고 있다고 할 수 있다. 그런 만큼 선거방송에서의 공정성 확보를 요구하는 목소리가 높았다. 정치인들은 여야를 막론하고 방송의 공정성을 요구해왔으며, 시민들 또한 방송이 특정 정치인을 은밀하게 지지하는 편파적 보도를 중지하고, 이른바 ‘공정’한 보도를 할 것을 요구해왔다. 이러한 선거방송의 공정성에 대한 요청은 공직선거법에서 방송매체에 대해 공정보도의무의 부과와 선거방송심의제도의 도입으로 나타났다.

선거방송심의제도와 관련하여 우리의 공직선거및선거부정방지법은 1997년 11월 14일 제8조의2를 신설하면서, 선거방송의 공정성을 유지하기 위하여 선거방송심의위원회를 법정기구로서 설치·운영할 것을 규정하였다. 이에 따라 1997년 제15대 대통령선거를 필두로, 1998년 제2회 지방선거, 2000년 제16대 국회의원 총선거, 2002년 제3회 지방선거, 2002년 제16대 대통령선거, 2004년 제17대 국회의원 총선거 등에 이르기까지 여러 차례에 걸쳐 선거방송심의위원회가 설치되어 활동한 바 있다.<sup>2)</sup>

이러한 선거방송심의제도의 도입은 방송매체를 활용한 선거운동의 확대와 맞물리면서 선거방송심의위원회의 역할에 대해 정치권이나 일반국민으로부터 혹은 언론매체들 사이에서 상당한 주목을 끌기에 충분하였다. 하지만 이 과정에서 선

2) 최근 방송위원회는 공직선거법에 따라 오는 5월 31일로 예정된 제4회 전국동시지방선거와 관련해 선거방송의 공정성, 반론보도의 청구 등을 심의할 선거방송심의위원회를 구성한 바 있다. 이번에 구성된 선거방송심의위원회의 운영기간은 2006년 1월 31일부터 6월 30일까지이다.

거방송심의제도를 규율하는 법체계상의 문제라든가 선거방송심의기구의 구성과 지위, 권한, 소속 등을 둘러싼 문제 또는 선거방송의 자유에 대한 과도한 제한의 문제 등 많은 쟁점들이 부각되었다. 따라서 여기서 선거방송심의제도가 규범적 측면에서 볼 때 어떠한 의미를 가지는지 그리고 국민의 권익을 최대한 보장하기 위해서는 어떠한 방향으로 개선되는 것이 바람직한지를 검토하는 것은 2006년의 전국지방동시선거와 2007년의 대통령선거를 앞두고 있는 현 시점에 있어서 매우 의미있는 작업이 될 수 있을 것으로 생각한다.

이에 본 연구에서는 그간의 선거과정에서 드러난 선거방송심의제도의 현황과 문제점들을 살펴보고, 선거방송심의제도의 법적 발전방향을 모색해보고자 한다. 구체적으로는 먼저 선거방송심의제도의 취지와 현황 등을 살펴보고, 이어서 선거방송심의위원회의 법적 지위와 구성 및 운영에 관련된 쟁점사항, 그 직무범위와 법적 권한의 적정성 등을 검토한 다음, 마지막으로 선거방송심의와 관련한 법제도적 개선방안을 모색해보기로 한다.

## II. 선거방송의 자유와 공정성의 원칙

### 1. 언론의 자유와 방송의 특수성

#### (1) 언론자유 의의

1) 역사적으로 언론의 자유는 중세 봉건제와 근대 절대왕정의 지배에 대항하여 시민자유 확대를 위한 투쟁과정에서 획득된 것이었다. 따라서 언론의 자유는 전통적으로 국가권력으로부터의 자유를 의미하는 소극적 자유권으로 이해되어 왔다.<sup>3)</sup> 이러한 언론의 자유는 자유로운 시민사회의 건설이라는 목표를 성취하고자 했던 자유주의의 사상으로부터 직접적인 영향을 받았다.

17세기의 자유주의적 언론관을 형성하는 데 크게 기여한 밀턴(John Milton)은 자유롭고 분별 있는 정신이 활성화될 수 있기 위해서는 언론의 자유가 보장되어야 함을 역설하였다. 그는 이성적 존재인 인간은 진리와 허위가 모두 제시되었을 경우 결국에 진리를 선택할 것이므로, 정부는 미디어가 어떤 것을 간행하든지 막아서는 안 된다고 하였다. 이른바 자기교정의 원칙을 통해 언론의 자유의 정당성을 강조하였던 것이다.

3) 성낙인, **헌법학**, 법문사, 2006, 369면.

언론의 자유에 대한 이와 같은 신념은 19세기의 밀(J. S. Mill)의 ‘사상의 자유 시장론’으로 계승된다. 그는 「자유론」(1859)에서 “전 인류가 한 사람을 제외하고 모두 동일한 의견을 갖고 있고 한 사람만이 그것에 반대 의견을 갖고 있는 경우, 인류에게는 그 한 사람을 침묵시킬 권리가 없다. … 만일 그 의견이 옳은 경우 반대자들은 오류를 버리고 진리를 따를 기회를 빼앗긴다”고 하였다. 하지만 Mill은 한 사람의 권리를 제약하는 것은 곧 다른 사람의 이익을 침해하는 것이므로 개인의 권리 침해가 아니라 사회적 권리의 침해가 된다는 공리주의적 견해를 가지고 있었다. 이는 언론의 자유를 개인의 자유가 아니라 사회적 자유로 인식하게 하는 중요한 논리를 제공하고 있다.<sup>4)</sup>

한편 20세기 들어 산업화 도시화를 거치면서 사회의 복잡성은 증대되었고, 다양한 미디어의 등장은 대의제 민주주의의 체제하에서 여론의 형성을 통한 시민의 정치참여를 가능케 하는 길을 열었다. 이에 따라 근대적 언론의 자유가 소극적·개인적 자유였음에 반하여 현대적 의미에서 언론의 자유는 시민이 주체가 되어 국가의 공동체적 의사형성에 적극적으로 참여한다는 점에서 적극적·집단적인 성격을 띠게 되었다.<sup>5)</sup>

자유민주주의 정치체제에서의 언론의 자유는 개인 시민의 언론·표현의 자유인 동시에 시민의 알권리를 보장하기 위해서 미디어에게 위임된 언론의 자유를 모두 포함한다. 미디어의 언론자유는 시민의 직접적인 정치참여가 어려운 대의제 정치제도에서 미디어가 정부의 행위를 감시하고 공공문제에 대한 토론의 장을 제공하며, 나아가서는 정부에 대한 시민의 공적 통제의 역할을 수행할 것을 요구한다. 그러나 대의제 민주주의의 한계를 보완할 것으로 기대되었던 미디어는 자신에게 위임된 언론의 자유를 이상적으로 실천하는 대신 자본주의사회에서 또 하나의 거대한 권력으로 성장해갔다. 이 같은 미디어의 변화는 언론자유를 주체인 시민을 자율적인 참여공중으로 만들기보다는 미디어가 생산해내는 뉴스와 오락물의 수동적인 소비자로서 전락시키는 결과를 낳았다. 하버마스(Jürgen Habermas)도 대의제 정치제도에서 미디어가 공적 토론의 장으로서 기능하기는커녕 오히려 상품화된 메시지를 통해 사적 개인의 생활세계마저 식민화하는 데 앞장서고 있다고 비판한 바 있다.<sup>6)</sup> 과연 오늘날 중요한 공론의 장으로서 기능해야

4) 김서중, “언론 자유와 선거보도에 대한 규제”, **언론중재**, 2002년 봄호 참조.

5) 박용상, **표현의 자유**, 현암사, 2002, 7-8면.

6) 홍성구, “숙의민주주의와 언론자유 확장”, 임상원 외, **자유와 언론**, 나남출판, 2004,

할 언론매체가 자본권력에 의해 포섭됨으로써 공공의 이익과 관련된 쟁점들은 논의의 대상에서 점차 배제되고,<sup>7)</sup> 그 대신 언론사주 개인이나 혹은 언론사의 이해관계를 수호하는 보도가 급증하는 상황이 초래되고 있음을 부인하기 어렵다.

2) 언론의 자유를 가장 먼저 성문화된 권리로써 보장한 나라는 프랑스이다. 프랑스 헌법의 권리장전에 해당하는 1789년의 ‘인간과 시민의 권리 선언’은 제11조에서 “사상과 의견의 전달은 인간의 가장 고귀한 권리 중의 하나이다. 따라서 모든 시민은 자유로이 말하고, 저술하고, 출간할 수 있다. 다만 모든 시민은 법률이 정하는 바에 따라서 그 자유의 남용에 대해서 책임을 져야 한다.”고 언급하고 있다.

미국의 연방헌법 수정조항 제1조는 “연방의회는 국교를 정하거나 자유로운 종교적 활동을 금지하는 법률은 제정할 수 없으며, 또한 언론 또는 출판의 자유를 제한하거나 평온하게 집회할 권리와 불만의 구제를 정부에 청원할 권리를 제한하는 법률도 제정할 수 없다.”고 규정하고 있다.

독일에서는 언론의 자유를 자유로운 의사표현의 권리를 인정하는 기본법 제5조에 의해 보장하고 있다. 기본법 제5조 제1항에서는 “누구나 말, 글, 그리고 그림으로 자유로이 자신의 의사를 표현하고 전파하며, 일반적으로 접근할 수 있는 정보원으로부터 방해받지 아니하고, 정보를 얻을 권리를 가진다. 언론의 자유와 방송과 필름을 통한 보도의 자유는 보장된다. 검열은 허용되지 않는다.”라고 규정하고 있다.

일본은 헌법 제21조에서 “집회·결사 및 언론·출판 그 밖의 모든 표현의 자유를 보장한다. 검열을 해서는 안 된다. 통신의 비밀은 침해해서는 안 된다.”고 규정하고 있다.

한편, 우리나라는 헌법 제21조에서 “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다. 언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다. 통신·방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다. 언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해해서는 아니 된다. 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배상을 청구할 수 있다.”고 규정하고 있

---

193면.

7) 이민웅, **저널리즘: 위기, 변화, 지속**, 나남출판, 2003, 346면.

다.

3) 우리 헌법 제21조 제1항에서 보장하고 있는 언론의 자유는 일반적으로 불특정다수인을 상대로 자신의 의견이나 사상을 자유로이 표명하거나 전달할 수 있는 자유로 이해되고 있다.<sup>8)</sup> 그 보호의 대상이 되는 의사표현이나 전파의 매개체는 어떠한 형태이건 가능하므로, 담화, 토론, 연설, 연극, 방송, 신문, 도서, 문서, 사진 등을 포함한다.<sup>9)</sup> 우리의 헌법재판소도 의사표현 또는 의사전파의 매개체는 어떠한 형태이건 가능하며 그 제한이 없다고 본다.<sup>10)</sup> 따라서 인쇄매체이든 전파매체이든 의사형성의 작용을 하는 이상 의사를 표현하고 전파하는 자유의 보호범위에 속한다고 할 수 있을 것이다.

한편, 국민의 알 권리는 전통적으로 언론매체의 보도를 통하여 충족되어 왔으므로 언론의 자유에서 특히 중요한 것은 언론사를 통한 언론보도의 자유라고 할 수 있다. 헌법 제21조 제3항은 “통신·방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다”고 규정하고 있다. 이러한 헌법의 규정에 따라 ‘신문등의자유와기능보장에관한법률’<sup>11)</sup>과 방송법이 제정·시행되고 있다. 이에 따라 현행법상 인쇄매체는 신문등의자유와기능보장에관한법률에 의해, 전파매체는 방송법에 의하여 각각 규율되고 있다.

## (2) 방송의 특수성

1) 방송은 전파를 이용한 통신수단이라 할 수 있다. 그런데 전파는 제한적인 주파수의 영역에서만 사용이 가능한 것이어서 천연자원과 같이 희소성을 떨 수 밖에 없다. 이러한 이유로 전파에 대해서는 일찍부터 공공의 자산이라는 관념이 싹터 왔다. 송신자의 수가 제한될 수밖에 없는 방송 역시 전체 국민으로부터 싹터를 받아 시행되는 것으로서 사회적 공器(公器)로서의 사명을 다하여야 하는 것으로 이해되어 왔다. 오늘날에도 방송은 민주적 여론형성, 생활정보의 제공, 국민문화의 향상 등의 공적 기능을 담당하면서 국민생활에 막대한 영향을 미치고 있다.

8) 성낙인, **헌법학**, 법문사, 2006, 375면.

9) 권영성, **헌법학원론**, 법문사, 2004, 490면.

10) 헌재 2001. 8. 30. 2000헌가9.

11) 과거의 ‘정기간행물의등록등에관한법률’은 2005년 1월 27일 전면개정되면서 명칭까지 ‘신문등의자유와기능보장에관한법률’(법률 7369호)로 변경되었다.

방송의 자유를 헌법에 명문으로 보장하고 있는 독일 등의 국가와는 달리, 우리의 경우 이에 관한 명시적 헌법규정이 없다. 하지만 우리나라에서도 방송의 자유가 보장된다는 점에 관해서는 이론이 있을 수 없다. 다만 그 법적 근거에 대해서는 논란이 있을 수 있으나, 일반적으로 헌법 제21조 제1항에서 방송의 자유가 도출될 수 있는 것으로 이해되고 있다.

방송의 자유에 있어서는 무엇보다도 주요 방송매체가 국가의 지배와 영향으로부터 자유로워야 한다는 것이 핵심적 내용이 된다. 그리고 지배적인 의사의 형성을 방지하고 다양한 의사가 가능한 한 폭넓고 완전하게 대변될 수 있도록 프로그램이 마련되어야 하고, 이를 위하여 정보가 포괄적으로 제공되어야 한다는 점도 방송의 자유에서 중요하다.<sup>12)</sup> 우리 방송법제에서도 이러한 점들이 반영되어 있는데, 특히 방송편성의 자유와 관련하여 2000. 1. 12. 새로 제정된 방송법(법률 제6139호)은 제4조에서 방송편성의 자유와 독립은 보장되며(제1항), 누구든지 방송편성에 관하여 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭을 할 수 없다(제2항)는 규정을 두고 있다.

2) 하지만 방송이 가지는 전파력과 전통적인 지상파방송 전파자원의 유한성에 따른 특성을 고려한다면, 방송의 공적 책임 및 방송의 공정성과 공익성이 강조될 수밖에 없다. 그 결과 신문 등 인쇄매체에 관한 법제보다 방송법제에 있어서는 방송의 공적 기능이 상대적으로 더 강조되고 있다.<sup>13)</sup>

이처럼 방송의 자유에 공공성을 강조하는 것을 방송의 자유에 대한 위협이라고 볼 수는 없을 것이다. 왜냐하면 헌법상 기본권은 절대적으로 보장되는 것은 아니고, 국가안전보장, 사회질서, 공공복리를 위하여 법률로써 필요최소한도로 기본권을 제한하는 것은 허용되고 있기 때문이다(제37조 제2항). 오히려 방송에 공공성의 의무를 부과함으로써 보다 헌법질서에 부합하는 방송의 역할을 다할 수 있으며, 방송으로 하여금 인간의 존엄과 가치, 국민의 행복추구권 등에 보다 기여할 수 있는 여건을 만들 수 있다고 본다. 이러한 점에서 방송의 자유는 “자유민주주의 헌법상 국민의 의사결정원리에 따라 다양성원칙과 공정성의무에 의해 구속받는 제도적 자유이다”라고 할 수 있다.<sup>14)</sup>

12) Konrad Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, C. F. Müller Juristischer Verlag, 1991, S. 163.

13) 성낙인, **헌법학**, 법문사, 2006, 384면.

3) 이러한 방송의 공공성의무는 각 국가의 헌법이념에 따라 그 인정 여부 또는 인정의 정도가 다르게 파악되고 있다. 미국의 경우 신문과 달리 초기부터 방송에 대해서는 행정기관인 연방통신위원회(FCC)의 광범위한 통제가 인정되고 있다. 하지만 자유주의적 헌법원리에 따라 방송 역시 주관적 공권으로서 인식되는 까닭에 사회국가원리를 강조하는 유럽의 국가들에 비해 상대적으로 방송의 공공성이 덜 요구되고 있다. 영국의 경우에도 1996년 방송법을 개정할 때 방송의 공정성(impartiality) 원칙을 명시하여야 한다는 주장이 의회에서 제기되었으나, 이는 뉴스편집의 독립성을 위협한다는 비난에 따라 철회되었다.<sup>15)</sup> 이에 비하여 프랑스나 독일 등의 경우에는 방송을 제도적 언론(Instrumental Press)으로 보아 방송에 대한 강한 공적 책임을 요구하고 있다. 즉, 언론으로서의 방송의 자유(Rundfunkfreiheit)라는 측면보다는 일반대중인 국민이 가지는 알 권리, 정보의 자유에 봉사하는 자유로서의 수단 내지는 도구적인 의미에서 방송의 자유가 인정되고 있으며, 따라서 방송의 자유는 객관적인 제도보장의 결과로서 인정되는 제도적 자유(institutionelle Freiheit)로 이해되고 있다.<sup>16)</sup> 다시 말해 방송의 자유는 방송사를 운영하는 자의 자유나 권리가 아니라, 방송수용자의 권익보호를 위해 객관적으로 보장된 허가를 받은 자의 의무라고 하는 측면이 강조되고 있는 것이다.<sup>17)</sup>

이와 같은 국가의 이념에 따른 약간의 차이나 정보통신기술의 발전에 따른 다소간의 변화가 나타나지만, 방송에 대한 각종의 규제는 대다수의 국가에서 법제화를 통해 뒷받침되고 있다.

4) 인쇄매체와 전파매체 공히 민주사회에 있어서의 여론형성이라는 동일한 기능을 수행함에도 불구하고, 전파매체에 대해 유달리 강한 공정성의무를 부과하는 이유는 기본적으로 방송사가 국가로부터 주파수를 할당받아야 운영할 수 있다는 데서 찾을 수 있다.

전통적으로 방송규제의 근거는 전파가 천연자원으로서 공공의 소유에 속하는 것이기 때문이라거나(전파공공소유론), 전파가 희소한 자원이어서 주파수의 배정

14) 서울고등법원 1994.9.27 선고, 92나35846 판결.

15) MBC 편성국 방송연구팀, **영국의 방송구조와 정책**, 1996 참조.

16) Maunz-Dürig, *Grundgesetz Kommentar*, Verlag C. H. Beck, 1992, Band I, Abs. 5.

17) 박선영, **언론정보법연구 II**, 법문사, 2002, 21-23면.



이나 할당이 제한적으로 이루어질 수밖에 없기 때문이라거나(전파희소성이론), 혹은 다른 매체와는 달리 방송의 경우 그 영향력이나 침투력이 매우 강력하기 때문이라거나(매체특성론), 그 허가의 과정을 통해 국민이 사업자에게 신탁한 것이기 때문이라거나(신탁이론) 하는 식으로 설명되어 왔다.<sup>18)</sup>

하지만 오늘날 정보통신매체가 급격히 발전·분화해 나가고 있는 상황에서는 이러한 전통적 이론들이 점차 설득력을 잃어가고 있다. 이러한 상황의 변화에 따라 미국에서는 방송에 대한 규제를 한층 완화해가고 있으며, 방송에 대해 강한 공적 책임을 부과해 공영방송체제를 고수해 온 영국과 독일에서도 1990년대 초부터 민영방송과 지역방송을 허가하면서 방송의 자유를 가능한 한 넓게 인정하기 위해 노력하고 있다.<sup>19)</sup>

## 2. 선거방송의 자유와 공적 책임

### (1) 선거방송의 자유

1) 선거방송이란 텔레비전방송, 라디오방송, 데이터방송, 이동멀티미디어방송 등 방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 매체에 의해 이루어지는 선거 관련 보도를 의미한다고 할 수 있을 것이다. 이를 간단히 말하면, 방송에 의한 선거관련 보도를 총칭하는 것으로 이해할 수 있다.

이러한 선거방송의 문제는 오늘날 민주주의 체제의 유지와 관련되어 다양하게 논의되고 있다. 민주주의의 실현과 발전을 위해서 공공의 문제에 대해서 잘 아는 국민과 그러한 국민의 적극적인 정치참여가 전제되어야 하기 때문에 선거보도의 중요성이 강조되어 온 것이다. 특히 선거과정에서 선거권자로서 국민들이 후보자의 자질이나 정책에 대해 이해하고 판단하여 투표에 참여해야 한다. 오늘날 선거에서 후보자의 자질이나 정책을 비롯하여 공공문제에 대해 국민을 계도하고 국민들의 적극적인 정치참여를 이끌어내야 할 임무를 부여받은 사회적 존재는 언론이다. 따라서 공공의 문제에 관한 언론보도의 질, 특히 선거보도의 질은 민주주의의 실현과 발전을 위해 대단히 중요하다.<sup>20)</sup>

18) 박용상, **방송법제론**, 교보문고, 1988, 145-153면 참조.

19) 박선영, 앞의 책, 23-24면.

20) 이효성, “‘선거보도 가이드라인’ 제정을 위하여: 선거보도 개선을 위한 이론적 논의와 제언”, **한국언론학회 선거보도 가이드라인 제정을 위하여**, 한국언론학회, 2002, 3면.

2) 선거방송의 자유는 방송국이 선거관련방송을 자유롭게 할 수 있는 자유를 말한다. 이것도 정치적 표현의 자유의 한 형태이나, 표현의 자유 가운데서도 전파매체인 방송의 자유에 관한 문제이며, 상황적으로는 민주정치질서형성의 가장 중요한 무대이자 공정경쟁이 강조되는 선거라는 상황에서의 방송의 자유이다.

이러한 선거방송의 자유에 관한 문제는 방송사나 일반인이 선거라는 시기에 방송매체를 통해 누리는 「정치적 표현의 자유」를 말한다. 그러나 유권자를 포함한 일반국민이나 정당을 포함한 후보자측이 선거방송과 관련하여 누릴 수 있는 자유는 방송을 매개로한 간접적인 권리이지 직접적인 권리는 아니다. 결국 가장 중요한 주체는 방송사라는 언론기관이 된다.

이를 선거방송의 자유와 관련하여 살펴본다면, 유권자가 다양한 보도에 의해 충분한 정보를 얻고 그 정보를 바탕으로 선거에 임할 수 있기 위해서는 방송사는 가능한 한 충분한 정보를 유권자에게 제공할 의무가 있는 것이고, 정보를 전할 수 있는 방송사의 자유는 그 수단에 불과하다. 이렇게 보면 유권자는 방송이라는 공적 포럼에 액세스권을 가져야한다는 주장이 자연스럽게 받아들여 질 수 있다.

## (2) 선거방송의 공적 책임

1) 후보자와 주권자의 접촉에 미디어가 개입하게 됨에 따라 미디어에 의한 보도의 태도는 유권자의 판단에 적잖은 영향을 미칠 수 있다. 가령 미디어가 특정한 정파나 후보자를 유리하게 혹은 불리하게 보도할 경우 유권자는 참정권의 올바른 행사에 필요한 중요한 정보들을 그릇되게 받아들이게 되고, 그에 따른 선거의 결과는 주권자의 진정한 의사와 유리되어 나타날 수 있다.

그런데 우리의 방송은 군사정권과 유착관계를 유지함으로써 독재정권의 영속화에 기여했던 불행한 역사를 가지고 있다. 1987년 6월 항쟁 이후에는 여러 측면에서 변화가 나타나기도 하였으나, 아직까지 정치권력으로부터 방송이 완전히 독립되었다고 보기는 어려운 형편이다. 정권이 바뀔 때마다 정치실세들이 경영·편집간부에 대한 인사권을 장악함으로써 보도·논평에 관해 상당한 영향력을 미쳐온 것이 사실이다. 다른 한편으로는 최근 들어서 매체마다 여야의 정당을 달리 하면서 특정후보를 지지하는 상황이 전개되면서 편파보도와 왜곡보도의 폐해가 극에 달하게 되었다. 여론조사 결과 특정인에 대한 지지도가 떨어지면 보도하지 않고 지지도가 올라가면 그것을 과장하여 보도하는가 하면, 특정인의 득표율을

끌어 올리려는 의도로 여론조사 결과를 왜곡하여 보도하는 일까지 서슴지 않았다. 이러한 보도행태는 국민의 대표성을 훼손한다는 의미에서 심각한 문제가 아닐 수 없었다. 이에 시민단체뿐만 아니라 정치권도 불공정한 선거방송의 폐해를 심각하게 인식하게 되었고, 그 결과 선거방송의 공정성을 확보하기 위한 관련 법제의 정비가 이루어졌다.

2) 방송을 통한 선거운동이나 방송에 의한 선거보도는 방송매체가 가지는 신속한 전파력으로 말미암아 유권자의 의사에 미치는 영향이 지대하다. 따라서 선거방송에 있어서 공정성을 확보하는 것은 민주주의의 성패를 좌우할 만큼 중대한 관건이 되고 있다고 할 수 있다. 더군다나 방송이 가지는 전파력과 전통적인 지상파방송 전파자원의 유한성에 따른 특성을 고려한다면, 방송의 공적 책임 및 방송의 공정성과 공익성이 강조될 수밖에 없다. 이러한 점에서 선거방송의 자유 역시 ‘자유민주주의 헌법상 국민의 의사결정원리에 따라 다양성원칙과 공정성의 무에 의해 구속받는 제도적 자유’<sup>21)</sup>라고 할 것이다.

세계적으로도 선거보도에 있어서 방송의 사회적 책임을 인쇄매체에 비하여 훨씬 엄격하게 요구하는 것이 보편적 현상이 되어가고 있다. 나아가 선진제국에서는 선거방송에서의 공정성을 확보하기 위해 선거보도의 준칙을 설정하고 그에 대한 위반행위에 대해 법적 제재를 가할 수 있도록 하는 사례도 적지 않게 발견된다.

### 3. 외국의 선거방송과 공정성모델

#### (1) 미국의 선거방송

##### 1) FCC에 의한 방송규제

미국에서 선거방송은 연방통신위원회(FCC)와 같은 국가기구에서 규정한 원칙에 따라 실시되어야 한다. 그 대표적인 원칙으로는 형평의 원칙(fairness doctrine), 동등시간의 원칙(equal time rule), 반론권 및 인신공격의 원칙(right of rebuttal and personal attack rule) 등이 있다. 이러한 원칙들에 위반하여 선거방송을 하는 경우 법규위반에 따른 공적 제재가 수반된다.

따라서 FCC는 미국의 선거방송의 심의와 통제의 전권을 행사하는 기관이라

21) 서울고등법원 1994.9.27 선고, 92나35846 판결.

할 수 있고, 모든 방송은 그 지침에 따라야 한다. FCC는 대통령이 상원의 인준을 받아 임명하는 상근위원 5인으로 구성되며, 동일한 정당의 위원이 3인을 초과할 수 없도록 하여, FCC가 일당의 독점을 피하고 행정부의 압력을 막고 소신있는 집행을 할 수 있도록 상원의 동의를 거치도록 하였다.

## 2) 선거방송의 원칙

### 가. 형평의 원칙

형평의 원칙(fairness doctrine)은 공적 이슈에 대해 상반된 견해가 있을 때 공평하게 방송시간을 제공하고 특히 쟁점에 대한 반론의 기회를 부여하도록 한 것이다. 다시 말해 공익에 따라 방송국을 운영해야 하는 방송사업자는 공적 관심사에 적절히 방송시간을 분배해야 하고, 방송시간은 반대의 견해를 공평하게 반영될 수 있도록 배려할 의무가 있으며, 이런 의무의 불이행은 허가갱신의 거부사유가 된다는 것이다. 그 적용범위는 일반보도내용, 각종 프로그램, 광고, 공직후보자들의 선거운동을 포괄한다.

이러한 형평의 원칙은 1927년 무선법(Radio Act) 제3조에 의거하여 설치된 연방무선위원회(FRC)의 방송행정에서 출발하였으나, 1959년의 연방통신법 개정시 제315조(a) 동등기회규정에 그 정신이 반영되었다. 연방통신위원회(FCC)의 재결을 통해 보통법상 인정되어온 형평의 원칙은 이 규정에 의해 법적으로 승인을 받게 되었던 것이다. 그러나 통신법 제315조에 의해 직접 규율되는 범위 밖에 있는 형평의 원칙은 법적 제재와 자율규제의 중간영역에 있다고 본다.

하지만 형평의 원칙에 대해 방송사업자의 표현의 자유를 억제한다는 여론이 일기 시작하였다. 이 원칙으로 말미암아 방송사들이 논쟁적인 이슈를 다루는 것을 꺼리게 만들어 중국에는 이슈의 공론화가 이루어지지 않도록 한다는 데 문제가 있었다. 이에 따라 미국 방송사협회는 “형평의 원칙은 언론의 자유를 보장하고 있는 수정헌법 제1조에 명백히 위배된다”고 주장하면서 “정보기술의 발전과 위성방송 및 케이블TV의 보급 등으로 정보미디어가 다양화됨에 따라 형평의 원칙을 뒷받침하는 ‘전파의 희소성’의 개념도 모호해지고 있다”는 점을 지적하였다. 이에 대해 1985년 FCC는 ‘형평의 원칙’ 보고서를 의회에 제출하면서 “형평의 원칙은 정책적인 문제로 더 이상 대중의 관심에 기여하지 못하고 있다”고 하면서 “다양한 목소리가 전달되는 자유로운 사상의 공론장에서 정부가 방송의 내용에 개입하는 것은 방송사업자의 표현의 자유를 침해하는 행위”라는 의견을 제시하

였다.

마침내 1987년 레이건 대통령이 임명한 친기업적이고 자유방임주의의 성향이 강한 위원들이 주도하는 FCC는 케이블방송의 도입으로 인해 전파의 희소성 문제가 의미가 없어졌다고 선언함과 동시에 이슈 문제에 대한 방송의 활발한 보도를 기대하면서 이 원칙을 폐기하였다.

이후로 이를 부활시키려는 노력들이 있었으나, 법원은 FCC의 결정이 합법적임을 확인시켜 주었다. 그러나 형평의 원칙이 폐기되었음에도 불구하고 미국의 방송사들은 여전히 양쪽의 의견을 공정하게 다루려고 노력하고 있다.

#### 나. 동등시간의 원칙

미국 연방통신법 제315조는 ‘동등시간의 원칙(equal time rule)’ 또는 ‘동등기회의 원칙(equal opportunity rule)’을 규정하고 있다. 즉, 방송국이 “법적 자격을 갖춘 공직후보자 가운데 어느 한사람에게 방송시설을 이용할 기회를 주었다면 다른 후보자에게도 같은 기회를 줄 것”을 의무화하고 있다. 이러한 동등기회규정은 주로 경쟁관계에 있는 공직후보자간에 동등한 방송기회부여에 관한 문제이고, 형평원칙은 주요한 공적 사안을 공정하고 적절하게 다루어야하는 방송국의 의무에 관한 문제이다.

이러한 동등기회원칙은 경쟁후보자간에만 적용된다. 후보를 지지하는 제3자의 출연은 상대후보 아닌 상대후보를 지지하는 제3자간에 적용된다. 하지만 다음의 경우는 방송설비의 정치적 사용에 해당하지 않아 동등기회 적용을 받지 아니한다. ① 순수한 뉴스보도(bona fide newscast), ② 순수한 뉴스인터뷰(bona fide news interview), ③ 순수한 현장취재뉴스(on-the-spot coverage of bona fide news event), ④ 순수한 뉴스다큐멘터리(bona fide news documentary)에 출연하는 경우 등이 그것이다.<sup>22)</sup> 다만 순수한 뉴스보도 조항의 경우 뉴스의 중요성에 비해 지나치게 오랜 시간을 방송했을 경우에는 예외가 인정되지 않고, 순수 뉴스인터뷰 조항에서도 선거에 임박해서 임시 편성된 프로그램의 경우는 예외에 해당하지 않으며, 순수 뉴스 다큐멘터리 조항과 관련하여서도 후보가 주제에 부수적이어서야 하고 종속되는 역할만을 맡아야 한다.

#### 다. 반론권과 인신공격의 원칙

22) 문철수, “대통령선거 취재와 보도”, 한국언론연구원 연구보고서, 1997, 45면.

인신공격의 원칙이란 논란이 되고 있는 공공의 문제를 토론하는 과정에서 개인이나 집단의 정직성, 인격, 성실성을 공격하는 방송을 한 경우, 방송국은 그러한 공격이 있는 지 일주일 이내에 공격을 당한 개인이나 집단에 통고하고, 이들이 그에 응답할 수 있는 합당한 방송기회를 제공해야 한다는 원칙이다.

사실 이러한 내용은 형평의 원칙의 일부분이라 할 수 있는데, 이는 1969년 레드라이온 방송(Red Lion Broadcasting Company, WGCB) 사건이 직접적인 계기가 되어 제기되었다. 이 사건에서 방송을 통해 인신공격을 당한 원고가 방송사측에 무료 반론의 시간을 요청하였으나 거절당하자 소송을 제기하였다. 이에 대해 대법원은 개인이나 집단을 공격하는 프로그램을 방송한 방송사들은 반론을 위한 무료시간을 제공할 의무가 있다고 판결하면서, “의회와 FCC가 방송사들로 하여금 인신공격과 정치사실에 대한 반론시간을 주도록 요구한 것은 수정헌법 제1조를 침해하지 않는다”고 밝혔다.

이에 따라 어떤 방송사가 특정 개인이나 집단을 공격했을 경우 공격이 있은 후 1주일 이내에 공격을 당한 개인이나 단체에 방송날짜와 시간 그리고 방송사명, 공격내용에 대한 테이프나 대본, 방송사에서 제공하는 방송날짜와 시간을 통보하도록 의무화되었다. 다만 방송내용 가운데 외국의 단체나 공인, 선거와 관련한 대변인이나 공직후보자 또는 선거운동 후보자와 관련된 인물에 의한 공격은 대상에서 제외된다. 그러나 정확히 언제 반론이 방송되고 얼마만큼 시간이 할당되어야 하는지는 방송사에 맡겨진다. 하지만 이 원칙은 견해와 신념에 대한 공격, 능력과 지식에 대한 공격, 범죄행위에 대한 고발 등의 경우에는 적용되지 않는다. 이러한 인신공격의 원칙은 형평의 원칙이 폐지된 지금도 여전히 유효하게 살아 있다.<sup>23)</sup>

## (2) 영국의 선거방송

### 1) ITC에 의한 방송규제

영국에서 특정지역의 선거와 관련하여 후보자가 출연하는 프로그램을 방송하기 위해서는 그 지역구 후보자 전원의 동의가 있어야 한다(Representation of People Act 1983 제 93조 제1항(b)). 정당간의 시간 배분은 주요정당의 영수와 방송기관의 대표간의 합의(정치방송위원회: The Committee on the Political

23) 이상 권혁남, “선거환경 변화에 따른 효과적 선거방송 운영방안 연구”, **공정 선거방송 모델 연구**(방송위원회 정책연구 2002-1), 2002. 5. 22-29면 참조.

Broadcasting)로 결정되고, 주로 이전 선거의 득표율에 따라 배정한다. 물론 1987년에는 정당간 합의가 이루어지지 않아 방송규제기구가 직접 방송시간을 할당할 적도 있다.<sup>24)</sup> 뉴스보도의 시간은 방송사의 자율에 맡기나, BBC나 상업방송국(IBA: Independent Broadcasting Authority)은 뉴스보도의 시간을 배분하는 데도 앞의 기준을 참고하고 있다.

1990년의 방송법(Broadcasting Act)은 1981년의 방송법에서와 마찬가지로 정치단체에 의한 광고방송이나 정치목적의 광고방송을 일반적으로 금지하고 있다(제8조 제2항). 그 대신 정당정견방송과 정당선거방송이 BBC나 IBA의 설비를 이용해 실시되어 왔다.

한편 지역채널, 채널3, 채널4의 경우는 면허 조건에 정당의 편집에 의한 정견방송의무가 포함된다(제36조 제1항). 채널5에도 정견방송의무를 부과 할 수 있다(제36조 제2항).

상업텔레비전위원회(ITC: Independent Television Commission)는 어떤 정당에게 어느 정도 방송을 허락 할 것인지에 대해 광범한 규칙제정권과 개별재량권을 부여받고 있다(제36조 제3항). 이에 따라 ITC 프로그램규약(Program Code)에서는 ① 뉴스프로그램내용 등에서 정확성과 공정성을 지켜야 하고, ② 정치적 논쟁 등에서 특정의견이나 견해를 지나치게 강조해서는 아니 된다는 두 가지 원칙을 정하고 있다(제6조 제1항(c)).

ITC 프로그램규약 제3조 제7항은 방송드라마에서도 정치적 공정성을 요구하며, 제8항은 선거에서 후보자는 뉴스진행자, 앵커, 시사토론프로그램진행자로 등장할 수 없도록 정한다. 케이블TV운영자가 자신의 정치적 견해를 표현하기위해 프로그램을 사용하는 것은 금지되며, 다른 견해를 지닌 정치집단의 접근 허용과 프로그램할당을 요구받고 있다.

방송으로 인하여 피해를 입은 당사자는 방송불만위원회(BCC: Broadcasting Complaints Commission)<sup>25)</sup>에 제소하여 구조를 받도록 함으로써 실제 반론권이 인정되는 것과 같은 효과를 도모하고 있다. 사실적 잘못에 대한 불만제기뿐만 아니라, 적절한 반론 기회를 주지 않은 데 대한 불만 제기도 널리 인정된다.<sup>26)</sup>

24) 김영석, **케이블TV심의제도 비교연구**, 종합유선방송위원회, 1993. 11. 43면.

25) BCC는 1996년 방송법에 의해 1997년 4월부터 BSC(방송기준위원회)로 통합됨.

26) G. Robertson and A. Nicol, *Media Law* (3rd ed), 1992, pp.545-559.

## 2) 선거방송의 기본원칙

영국의 선거방송은 정당간의 균형과 불편부당성을 유지하고, 유권자들에게 정보를 주고, 교육시키고, 오락을 제공하는 데 중점을 두고 있다. 그리고 무료로 정당의 정치방송을 허용하는 것이 특징이다.

선거캠페인방송은 BBC의 오랜 전통이라 할 수 있는 스톱워치 균형성(stopwatch balance)의 개념을 따르고 있다. 이 개념은 모든 정당에게 똑 같은 시간을 할애하는 것이 아니라, 정당의 의석이나 영향력에 비례하여 시간을 비율적으로 할애하는 것을 의미한다.

무료 정당정치방송(PPBs: Party Political Broadcasts)은 선거기간이 아닌 동안에 실시하는 정치방송으로서 그 시간의 할당은 1947년 창설된 정치방송위원회(CPB: Committee on Political Broadcasting)에서 결정한다. 이 기구는 방송사와 정당의 고위 간부들로 구성되며, 정당정치방송(PPBs)과 정당선거방송(PEBs: Political Election Broadcasts)의 시간을 할당한다. 정당선거방송(PEBs)은 공식적인 선거기간 동안에만 실시하는 정치방송으로서 1990년 방송법에 의해 주요 공중파방송 채널인 BBC 1, BBC 2, Channel 3, Channel 4에 대해 실시의무가 부과되었다.

정치방송위원회(CPB)는 방송사와 협의하여 의회의 의석, 후보의 수, 여론조사에서의 순위 등에 기초하여 노동당, 보수당 등 주요 정당뿐만 아니라 자유민주당과 기타 소수정당에게도 시간을 할당한다. 하지만 1992년 총선에서는 이러한 스톱워치의 원리는 시간의 균형성보다 뉴스의 가치가 더 우선되어야 한다는 강력한 반발에 부닥치게 되었다.<sup>27)</sup>

## (3) 독일의 선거방송

### 1) 선거방송의 원칙

독일에서도 선거방송은 공정성과 균형의 원칙에 입각하여 실시되어야 하며, 그에 위반할 경우 공적 규제가 가능한 것으로 이해되고 있다. 선거방송에 있어서 요청되는 공정성과 균형의 원칙은 연방헌법재판소에 의해 확립되어 왔다. 가령 1962년 헌법재판소는 공영방송이 선거기간중 중립적이어야 하며, 정당에게 평등한 기회를 보장해주어야 한다고 판결하였다.<sup>28)</sup> 하지만 이것이 방송에 대해 완전히 평등한 액세스를 보장하는 것은 아니며, 집권의 가능성이 있는 정당에게는 라

27) 이상 권혁남, “선거환경 변화에 따른 효과적 선거방송 운영방안 연구”, 30-32면 참조.

28) BVerfGE 14, 121 (1962).



디오와 텔레비전에서 의견발표의 기회를 더 줄 수 있도록 하고 있다. 즉 기본법 제5조의 해석상 방송기회의 할당에서 정당의 상대적인 힘을 고려할 필요가 있다는 것이다. 여기에는 지난 선거의 득표상황은 물론이고 최근의 중요한 사정변경까지 고려된다. 다만 헌법재판소는 앞의 판결에서 3개의 주요 정당(CDP, SPD, FDP)이 방송시간의 대부분을 점할 수 있음을 강조하면서도, 군소정당이 액세스에서 아주 배제되어서는 안 된다는 점을 분명히 했다.

이러한 원칙에 입각하여 방송시간을 구체적으로 배분하는 것은 주의 방송규제기구에 의해 결정되며, 프로그램의 편성에 관한 방송사의 자율성이 존중된다.<sup>29)</sup>

## 2) 자율적 규제기구

독일방송에서는 방송의 공정성을 심의하기 위해 방송사의 최고기구로 방송참여회의(Rundfunkrat)나 행정위원회(Verwaltungsrat) 등을 두고 있다. 그 구성은 정당이나 교회나 사회단체를 대표한 위원들로 구성된다. 이 같은 정당, 사회단체에 의한 방송의 공적 통제는 방송이 모든 관련 사회단체들이 방송사에 영향력을 행사하고 전체 프로그램에 의사를 표현할 수 있도록 보장하고 있는 데에서 근거하고 있다.<sup>30)</sup>

각주의 공영방송설치법은 방송참여회의의 구성에 관해 참가정당, 교회, 기타 사회단체의 명칭과 그 인원까지 구체적으로 명기하고 있다. 여기서 정당대표의 수는 다시 주의회 의석에 비례하여 배분된다. 방송에 관한 정책결정과 관련하여 결정적 역할을 하는 것은 대개 방송참여회에서 과반수에서 2/3 정도를 차지하는 사회단체들이다. 이때 어떠한 사회단체를 중요한 사회단체로 보느냐에 따라 정당간의 이해관계가 얽히게 된다. 즉 보수적인 기민당의 경우 교회나 사용자단체를 선호하는 반면, 독일노동운동에 이념적 기반을 두고 있는 시민당의 경우 노조나 진보적 사회단체와 연대하고 있다.

이처럼 독일의 공영방송은 그 조직상 주정부를 형성하는 정당이 방송참여회에 참가하는 사회단체와의 이해관계 결합으로 각주의 방송이 주정부 정당의 직간접적 통제하에 놓일 개연성이 높다고 할 수 있다. 하지만 발달된 정당정치제도하에서의 정당이란 모든 중요한 정치적, 이념적, 사회적 세력의 대표이고, 의회에서의

29) 에릭 바렌트, 김대호(역), **세계의 방송법**, 한울아카데미, 1998, 220-227면 참조.

30) Berg, Klaus / Helmut Kohl / Friedlich Kübler (편), 연방헌법재판소 12, 205, Hochstrichterliche Rechtsprechung zum Presse- und Rundfunkrecht, Konstanz, 1992.

정당의식비례에 의한 방송참의회의 구성은 국민의 투표에 의해 선출된 대표의 비율을 반영하고 있기 때문에, 이 같은 방송에 의한 각 정당의 영향력 행사가 의회민주주의의 틀 안에서 그 공정성을 확보할 수 있다고 보고 있다.

사실 특정한 주의 집권정당이 그 주내의 방송국 인사나 조직에 일방적으로 개입하거나 영향을 행사하기 어렵다. 그 이유는 각주별로 정당의 세력분포가 다르기 때문에 가령 사민당 집권주에서 사민당이 야당인 기민당의 반대에도 불구하고 과당적인 무리수를 강행한다면, 기민당 집권주에서 똑같은 경우를 야당인 사민당이 감수하지 않을 수 없기 때문이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 독일방송에서의 공정성원칙의 가장 큰 특색은 무엇보다도 방송의 형식적 중립성을 통해서가 아니라, 각 정당의 이해가 그 세력분포에 따라 방송을 통해 적극적으로 표현되는 것을 통해 실현되고 있는 데서 찾을 수 있다.<sup>31)</sup>

#### (4) 프랑스의 선거방송

프랑스의 선거는 완전한 공영제이기 때문에 정당은 무료로 라디오나 텔레비전에 나가 정견을 발표할 수 있다. 그러나 선거기간 동안 정치광고는 금지된다. 그러나 선거에 출마한 모든 후보는 방송을 이용할 수 있는 동등한 접근권을 가진다. 이러한 균형성의 원칙이 적용되는지는 시청각최고위원회(CSA: Conseil Supérieur de l'Andiorvisuel)가 감시한다.

원래 선거방송은 1986년 이후부터 언론자유국가위원회(CNCL: Commission Nationale de la Communication et des Libertés)의 엄격한 지침에 따라서 운영되어 왔다. 일반대표성을 가진 중립적 인사로 구성되는 CNCL은 공영방송체제를 유지하는 데 중심적 기능을 수행하는 기구로서, 선거시에는 선거방송의 원칙을 정하며, 정당과 사회단체가 선택할 수 있는 방송의 종류, 그들에게 할당되는 방송시간, 날짜, 시간대, 횟수, 지속시간, 실행방법으로 스튜디오 장비, 녹음시간, 방송방법, 특히 방송될 순서까지 정할 수 있었다.<sup>32)</sup>

하지만 이러한 CNCL은 1989년 1월 시청각최고위원회(CSA; Conseil Supérieur de l'Andiorvisuel)로 바뀌었다. CSA의 위원은 대통령, 상원의장, 하원의장이 각각

31) 이상 유근호, 선거방송 기능의 확대와 공정성 확보방안 연구, '92 방송문화진흥회 연구보고서, 1992. 12. 57-59면.

32) 위의 보고서, 61면 참조.

3명씩 추천하며, 그 임기는 6년이다. CSA는 종래의 CNCL에 비해 권한이 약화되었지만, 허가받은 방송사에 대해 강력한 벌칙을 내릴 수 있으며, 선거방송의 공정성에 대한 감독과 제재기능을 수행한다.<sup>33)</sup>

프랑스 선거방송이 준수해야 할 원칙은 기본적으로 다원주의의 원칙, 형평성의 원칙, 평등성의 원칙을 들 수 있다. 이 가운데 다원주의의 원칙은 전반적으로 적용되지만, 형평성의 원칙은 예비선거의 기간에 평등성의 원칙은 공식선거의 기간에 상대적으로 더 강조되는 경향이 나타난다. 이들 원칙의 내용에 관해 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 선거기간이 다가오면 CSA는 선거의 종류에 따라 다원주의의 존중에 관한 조건들을 명시한다. 라디오와 텔레비전을 통한 선거방송이 공정한 투표를 이끌어낼 수 있도록 하기 위하여 선거방송의 특성을 감안해서 정치대담프로그램의 다원성을 강조하는 것이다. 선거기간에는 CSA가 이의 준수를 방송사에 권고할 수 있다. 이러한 다원주의의 원칙은 가장 기본적인 요청으로서 선거운동기간 동안 전반적으로 적용된다.

둘째, 예비선거의 기간 동안 CSA는 각 방송사에게 특히 후보자들간의 형평성에 유의하기를 주문하고 있다. 이때에는 특정 후보에 관한 사항이나 특정후보를 지지하는 내용을 다루는 경우 순수한 뉴스보도프로그램은 물론, 오락성프로그램 기타 형식의 프로그램에서도 형평성의 원칙을 준수하여야 한다. 이 원칙과 관련하여서는 발언의 시간을 어떻게 배분하느냐만 중시하는 것은 아니고, 오히려 방송사의 편성의 자유를 존중하는 가운데 다원성의 확보라는 관점에서 후보자들에게 방송에 출연할 수 있는 기회를 공평하게 보장하는 데 초점이 맞추어진다. 후보자마다 각기 다른 평판과 대표성을 지니고 있기 때문에 후보자들을 모두 동등하게 취급하도록 강제하지는 않는다.

셋째, 공식적인 선거운동기간 동안에는 예비선거때 준수해야 했던 형평성의 개념 대신에 평등성의 원칙이 준수되어야 한다. 평등성의 원칙이란 공영이든 민영이든 텔레비전과 라디오 방송의 프로그램에서 후보자들이 완전히 평등하게 다루어져야 한다는 것을 말한다. 특히 대통령선거의 경우 공식적인 선거운동기간 동안 후보자의 방송출연에 관한 사항을 법규로 엄격히 정하고 있다. 하지만 CSA는 순수한 뉴스보도프로그램에서 방송사들이 당선가능성이 높은 후보들에게 우선권을 부여하는 것을 금지하지는 않았다.

33) 에릭 바렌트, 김대호(역), **세계의 방송법**, 한울아카데미, 1998, 38-39면 참조.

선거기간이 아닌 시기에는 3등분의 원칙(regle des trois tiers)이 적용된다. 이 원칙은 전체 보도시간을 3등분하여 정부와 여당, 야당에 균등하게 할애하여야 한다는 것을 말한다. 선거운동기간이 아닌 때에도 프랑스의 모든 방송사가 이를 준수하지 않으면 CSA의 제재조치를 받을 수 있다.<sup>34)</sup>

### III. 선거방송심의제도의 현황과 문제점

#### 1. 선거방송심의제도의 도입과정

과거부터 방송법에는 방송위원회 산하에 심의위원회가 설치·운영되고 있었다. 그러한 점에서 방송의 내용상 공정성을 심의하는 제도적 장치는 이미 마련되어 있었다고 할 수 있다. 하지만 당시 방송위원회가 정치권의 영향력으로부터 자유롭지 못하다는 인식이 완전히 불식되지 못하고 있었던 관계로 선거방송을 전담할 별도의 심의기구를 설치·운영할 필요성이 제기되어 왔다.

결국 1997년 11월 14일의 공직선거및선거부정방지법 개정으로 선거방송심의위원회가 법정기구로서 제도화되기에 이르렀다(제8조의2). 이러한 선거방송심의제도는 공정성의 통제모델 가운데 공적 통제기구형에 속한다고 할 수 있지만, 선거방송을 전담하는 심의위원회의 설치에 세계적으로 유례를 찾아보기 어려운 것이라고 할 수 있다.

선거방송심의위원회는 1997년 제15대 대통령선거 당시에 설치되어 활동한 이후, 1998년 제2회 지방선거, 2000년 제16대 국회의원 총선거, 2002년 제3회 지방선거, 2002년 제16대 대통령선거, 2004년 제17대 국회의원 총선거에서도 설치, 운영되었다. 가장 최근의 2004년 제17대 국회의원 총선거에서는 선거 120일 전인 2003년 12월 15일에 선거방송심의위원회가 설치되어 선거일 30일 후인 5월 15일까지 운영되었다.

공직선거법 제8조의2에 따라 제정된 선거방송심의에관한특별규정(제정 2000. 3. 17. 방송위원회규칙 제7호)에서는 선거에 있어서 방송의 정치적 중립성·공정성·형평성·객관성에 준거하여 일반방송보도뿐만 아니라 여타 모든 방송프로그램에 있어서 이와 같은 기준을 준수하도록 규정하고 있다. 또한 선거방송심의위

34) 이상 권혁남, “선거환경 변화에 따른 효과적 선거방송 운영방안 연구”, 33-38면 참조.

원회의구성과운영에관한규칙(제정 2000. 3. 17. 방송위원회규칙 제6호)도 제정되어 있다.

그 이후 선거보도심의제도는 일반 언론매체에도 확장되어 2000년 2월 16일의 동법개정에서 선거기사심의위원회(제8조의3)의 신설로 나타났다. 그리고 인터넷을 통한 선거보도의 공정성을 확보하기 위해 2004년 3월 12일의 동법개정을 통해 인터넷선거보도심의위원회(제8조의5)가 신설되었다.

<표> 각 심의위원회의 주요 차이점

|      | 선거방송심의위원회  | 선거기사심의위원회  | 인터넷선거보도심의위원회  |
|------|--|--|---|
| 설치기관 | 방송위원회  | 언론중재위원회  | 중앙선거관리위원회   |
| 활동기간 | 임시기구   | 임시기구   | 상설기구  |
| 추천기관 | -방송사·방송학계·대한변호사협회·언론인단체 및 시민단체 등이 추천하는 자<br>-국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천하는 각 1인 | -언론학계, 대한변호사협회, 언론인단체 및 시민단체 등이 추천하는 자<br>-국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천하는 각 1인 | -방송위원회, 언론중재위원회, 학계, 법조계, 인터넷 언론단체 및 시민단체 등이 추천하는 자<br>-국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천하는 각 1인 |
| 위원정수 | 최대 9인  | 최대 9인  | 최대 11인  |
| 제재조치 | -시청자에 대한 사과<br>-해당 방송프로그램의 정정·중지<br>-방송편성 책임자등에 대한 징계                    | -사과문의 게재<br>-정정보도문의 게재   | -정정보도문의 게재  |

## 2. 선거방송심의위원회의 지위 등

### (1) 법정기구

공직선거법은 방송위원회가 선거방송의 공정성을 유지하기 위하여 선거방송심의위원회를 설치하여 운영할 것을 규정하고 있다(법 제8조의2 제1항). 따라서 선거방송심의위원회는 방송의 공적 책임을 다하기 위하여 방송위원회에 설치된 법정기구라고 할 수 있다. 물론 각 방송사 관계자들의 합의 하에 별도의 위원회를

임의기구로서 설치·운영하는 방식이 언론자유에의 최대한 보장이라는 요청에는 더 부합될 수 있을 것이다. 하지만 전술할 바와 같이 방송매체의 특수성에서 기인하는 방송의 공적 책임, 대중민주주의에 있어서 관건적 요소가 되고 있는 선거 자체의 공정성과 선거보도의 공정성 등을 감안할 때 이러한 선거방송심의위원회의 법정기구화는 불가피한 측면이 있다고 볼 것이다.

아무튼 이러한 선거방송심의위원회는 행정주체 내부에서 행정에 관한 의사결정 또는 판단을 할 수 있는 권한만을 가지고 대외적으로 표시할 권한은 없는 합의제행정기관에 속한다고 할 수 있다.

## (2) 합의제행정기관

방송위원회는 방송의 공적 책임·공정성·공익성을 실현하고, 방송내용의 질적 향상 및 방송사업에서의 공정한 경쟁을 도모하기 위하여 방송법 제20조에 의해 설치된 법정기구로서, 방송에 관한 제반사항을 관리·감독하는 업무를 관장하는 독립된 행정주체(특수공익법인)의 성격을 띤다.

이러한 행정주체는 법적으로 권리와 의무의 주체가 될 수 있지만,<sup>35)</sup> 자연인과 달리 구체적인 행위능력을 갖지 못하기 때문에 일정한 행정사무담당자를 정하여 행정객체에 대하여 행정사무를 수행하도록 하고 있다. 이처럼 행정주체의 행정사무를 처리하는 지위에 있는 행정사무담당자를 행정기관이라고 한다.<sup>36)</sup> 한편, 행정기관은 법률상의 지위, 권한, 소관사무의 종류 및 내용을 기준으로 다시 행정관청, 보조기관, 보좌기관, 의결기관, 집행기관, 감사기관 등 여러 가지로 분류될 수 있다.<sup>37)</sup>

이상의 개념정의와 분류에 입각할 때 선거방송심의위원회는 행정주체인 방송위원회의 사무담당자로서 행정기관 가운데 위 의결기관에 해당하는 것으로 생각된다. 의결기관이란 행정주체 내부에서 행정에 관한 의사결정 또는 판단을 할 수 있는 권한만을 가지고 대외적으로 표시할 권한은 없는 합의제행정기관으로 정의되고 있다.

공직선거법 제8조의2(선거방송심의위원회), 선거방송심의위원회의구성과운영에 관한규칙 제5조(심의위원회의 직무) 제1항 각호의 규정과 동규칙에 따라 심의위

35) 김동희, **행정법 I**, 박영사, 2001, 75면.

36) 김동희, **행정법 II**, 박영사, 2001, 10면 참조.

37) 위의 책, 10-12면 참조.

원회의 소집권한이 방송위원회 위원장에게 있고(규칙 제6조 제1항), 방송사에 대한 제재조치도 방송위원회 위원장이 하도록 되어 있는 점(규칙 제13조), 선거방송심의에 관하여 필요한 사항의 공포도 방송위원회에 요청하여 공포하도록 되어 있는 점(규칙 제5조 제2항) 등에 비추어 볼 때 위와 같이 선거방송심의위원회의 직무는 선거방송과 관련된 각종 사항에 대한 심의·의결에 국한되고, 이를 대외적으로 표시할 권한은 갖지 않은 것으로 파악된다.

또한 선거방송심의위원회는 방송위원회의 소속위원회로서 방송위원회가 수행할 행정사무 가운데 선거방송사항의 심의를 담당하는 데 불과하다. 따라서 대외적으로 선거방송심의위원회는 독립적인 권리나 의무를 가질 수는 없을 뿐더러, 대외적으로 독자적인 의견을 표시할 권한은 없고, 다만 방송위원회의 명의로 그의사를 표명할 수 있을 뿐이라고 해석된다. 그러나 여기서 말하는 대외적 의사표명은 국민에 대해 법률상 구속력을 가지는 의사 등의 표명에 국한된다. 따라서 대외적 구속력을 가지지 않는 의사표명은 선거방송심의위원회가 독자적인 명의로 할 수 있다고 봐야 할 것이다.

이렇게 볼 때 선거방송심의위원회가 공법상의 권리의무의 변동을 초래하는 사항을 결정하여 그 효과를 받는 당사자에게 독자적 명의로 통보하는 것은 불가하지만, 가령 대외기관의 질의에 대해 단순히 회신하는 것은 선거방송심의위원회가 자기의 명의로 하더라도 무방할 것이다.

### (3) 선거방송심의위원회의 구성과 활동

1) 공직선거법상 선거방송심의위원회는 방송사·방송학계·대한변호사협회·언론인단체 및 시민단체 등이 추천하는 자와 국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천하는 각 1인을 포함하여 9인 이내의 위원으로 구성된다(법 제8조의2 제1항). 이에 따라 방송위원회는 추천단체와 추천정당에 추천을 의뢰하여 그 추천을 받은 인사를 심의위원으로 위촉한다. 위원장, 부위원장은 선거방송심의위원회규칙 제4조 제2항에 따라 위원중 호선하고 있다.

한편, 공직선거법은 선거방송심의위원회의 구성과 운영 기타 필요한 사항은 방송위원회규칙으로 정하도록 하고 있다(법 제8조의2 제7항). 이에 따라 제정된 ‘선거방송심의위원회의구성과운영에관한규칙’(제정 2000. 3. 17. 방송위원회규칙 제6호)에 의하면, 심의위원의 추천을 의뢰함에 있어 추천단체의 대표성과 전문성을 감안하여야 하며, 심의위원의 결격사유 등을 고지하여야 한다(규칙 제3조 제3

항). 또한 방송위원회 위원장은 추천단체와 추천정당이 추천한 자의 심의위원 위촉 동의여부, 결격사유 유무 등을 확인한 후 방송위원회의 동의를 얻어 당해 선거방송의 심의에 필요한 기간을 정하여 심의위원을 위촉한다(규칙 제3조 제4항).

2) 공직선거법상 선거방송위원회는 임기만료에 의한 선거의 선거일전 120일(대통령의 권위로 인한 선거 또는 재선거에 있어서는 그 선거의 실시사유가 확정된 때부터 20일)까지 설치하여 선거일 후 30일까지 운영하게끔 되어 있다(법 제8조의2 제1항).

#### (4) 선거방송심의위원회의 직무

선거방송심의위원회는 선거방송의 정치적 중립성·형평성·객관성 및 제작기술상의 균형유지와 권리구제 기타 선거방송의 공정을 보장하기 위하여 필요한 사항을 정하여 이를 공표하여야 한다(법 제8조의2 제4항).

선거방송의 공정여부를 조사하여야 하고, 조사결과 선거방송의 내용이 공정하지 아니하다고 인정되는 경우에는 「방송법」 제100조 제1항 각호의 규정에 의한 제재조치 등을 정하여 이를 방송위원회에 통보하여야 하며, 방송위원회는 불공정한 선거방송을 한 방송사에 대하여 통보받은 제재조치 등을 지체없이 명하여야 한다(법 제8조의2 제5항).

후보자 및 후보자가 되고자 하는 자가 선거방송의 내용이 불공정하다며 그 시정을 요구해올 경우 선거방송심의위원회는 지체없이 이를 심의·의결하여야 한다(법 제8조의2 제6항). 만일 선거방송심의위원회의 결정에 대한 제재조치에 따르지 아니할 경우, 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처하도록 규정한다(제256조 제2항 제3호).

임기만료에 의한 선거의 선거일전 90일부터 선거일까지 방송에 공표된 인신공격, 정책의 왜곡선전 등으로 피해를 받은 정당이나 후보자는 그 방송이 있음을 안 날부터 10일 이내에 서면으로 당해 방송을 한 방송사에 반론보도의 방송을 청구할 수 있다. 다만, 그 방송이 있는 날부터 30일이 경과한 때에는 그러하지 아니하다(제8조의4 제1항). 반론보도청구를 받으면 방송사는 지체없이 당해 정당, 후보자 또는 그 대리인과 반론보도의 내용·크기·횟수 등에 관하여 협의한 후, 이를 청구받은 때부터 48시간 이내에 무료로 반론보도의 방송을 하여야 한다(제8조의4 제2항). 만일 협의가 이루어지지 아니할 경우 당해 정당, 후보자, 방송사는



선거방송심의위원회에 지체없이 이를 회부하고, 선거방송심의위원회는 회부받은 때부터 48시간 이내에 심의하여 각하·기각 또는 인용결정을 한 후 지체없이 이를 당해 정당 또는 후보자와 방송사에 통지하여야 한다. 이 경우 반론보도의 인용결정을 하는 때에는 반론방송의 내용·크기·횟수 기타 반론보도에 필요한 사항을 함께 결정하여야 한다(제8조의4 제3항).

### 3. 관련 법령의 합헌성 검토

#### (1) 문제의 소재

공직선거법은 선거의 공정성을 해쳐서는 아니 된다고 규정하고 있으며(제8조), 나아가 선거방송심의위원회로 하여금 선거방송의 공정여부를 조사하도록 하고, 조사결과 선거방송의 내용이 공정하지 아니하다고 인정되는 경우에는 시청자에 대한 사과 등의 제재조치를 결정할 수 있도록 하고 있다(제8조의2 제5항). 그 밖에 ‘선거방송심의에관한특별규정’, ‘방송심의에관한규정’, ‘선거방송심의위원회의 구성과운영에관한규칙’, 공직선거관리규칙 등에서 선거방송 및 선거방송심의위원회와 관련된 규정을 두고 있다. 이 가운데 방송위원회의 ‘선거방송심의에관한특별규정’(제정 2000. 3. 17. 방송위원회규칙 제7호; 개정 2006.1.31. 방송위원회규칙 제88호)과 그 모법인 공직선거법 제93조 제2항은 선거와 관련된 방송 프로그램을 규율하는 대표적인 조항이라고 할 수 있다.

아무튼 이러한 선거방송 관련 법령들에는 지나치게 추상적이고 모호한 표현들이 상당수 발견된다. 가령 선거방송심의규정에 규정되어 있는 후보자와 정당에 대한 정치적 중립, 공정성, 형평성, 객관성 등의 표현이 단적인 예이다. 이처럼 다의적 해석이 가능한 문언들은 그것이 과연 도덕적 윤리기준인지 법적 기준인지 가늠하기 힘들게 하고 있다.

또한 선거방송의 공정성을 확보하기 위한 법적 수단들이 지나치게 방송의 자유를 지나치게 위축시키는 것이 아닌가 하는 근본적인 의문이 제기되고 있다. 선거방송에 대한 규제에는 선거의 공정성과 방송의 공정성이라는 양 측면이 복합적으로 작용하고 있다. 그러나 선거방송과 관련하여서는 선거와 방송에서의 공정성과 자유가 서로 조화를 이루어야 함에도, 공정성이 지나치게 강조되다보니 자유에 대한 과도한 규제가 행해지고 있는 것은 아닌가 하는 지적을 피하기 어렵다. 선거와 방송의 공정성을 강조하면 할수록 선거방송의 자유는 실종되고 공정이란 잣대에 의한 규제만이 전면에 나서는 문제가 있다.

선거방송의 공정성을 심의하는 제도는 기본적으로 방송내용에 대한 규제라고 할 수 있는 만큼, 기본권제한의 일반적 요건을 충족하여야 한다. 미국의 경우 언론의 자유에 대해서는 다른 기본권보다도 엄격한 심사기준이 적용되며, 규제법규의 용어나 내용이 광범위하거나 막연한 경우에는 무효가 된다는 원칙이 판례법을 통해 확립되어 왔다. 이러한 내용은 우리 헌법의 해석론에 있어서 기본권제한의 일반원칙을 통해 설명될 수 있다. 기본권의 제한이 정당화되기 위해서는 형식적 요건으로서 명확성의 원칙과 위임입법의 한계원리가 충족되어야 하며, 실질적 요건으로서 과잉금지의 원칙과 본질적 내용침해금지의 원칙이 준수되어야 한다. 물론 여기에는 언론의 자유라는 특성이 고려되어야 한다.

따라서 이하에서는 명확성의 원칙과 위임입법의 한계, 과잉금지의 원칙 등에 관한 일반이론을 살펴보고, 그에 기초해서 선거방송 관련 법령의 합헌성을 검토해보기로 한다.

## (2) 명확성원칙의 문제

### 1) 공직선거법 제8조의2

공직선거법 제8조의2는 ‘선거방송의 공정성’(제1항)이라거나 혹은 ‘선거방송의 공정 여부’(제5항)라는 표현을 쓰고 있다. 그런데 앞서 살핀 바와 같이 ‘선거방송’의 개념이 명확하게 규정되어 있지 않아 무엇이 선거방송심의위원회의 심의대상이 되는지 일반 국민들로서는 잘 알기 어렵다. 또한 ‘공정’ 또는 ‘공정성’ 역시 추상적인 개념이어서 그 의미가 모호하다. 하지만 ‘공정성’에 관해서는 선거방송심의규정 제5조에서 선거에 관한 사항을 공정하게 다루도록 하고(제1항), 방송순서의 배열과 그 내용의 구성에 있어서 특정한 후보자나 정당에게 유리하거나 불리하지 않도록 할 것(제2항)을 규정하고 있다. 공직선거법만 보면 ‘공정성’의 내용을 정확히 이해하기 어렵지만, 관련법령까지 종합하여 해석할 때 그 의미와 내용이 어느 정도 예측할 수 있는 정도라고 할 수 있다. 하지만 헌법이 보장하고 있는 언론의 자유를 침해할 가능성을 안고 있는 심의기준인 만큼 법률에서 그에 대한 부가적 설명을 해주는 것이 바람직할 것으로 본다.

### 2) 방송법 제33조 제2항 제12호

선거방송심의규정의 법적 근거가 되고 있는 방송법 제33조를 보면 그 규정의 대상과 범위, 기준 등이 상당히 광범위하고 모호하여 명확성의 원칙에 위배된다

는 비판을 면하기 어렵다.<sup>38)</sup> 특히 동조 제2항 제12호의 “기타 이 법의 규정에 의한 위원회의 심의업무에 관한 사항”이라는 문언은 구체적으로 심의규정에서 어떠한 내용이 담기게 될지 일반 국민의 입장에서는 도무지 예측하기 어렵다고 할 것이다. 이러한 점에서 이 조항은 명확성의 원칙을 충족하고 있지 못하다고 본다.

### 3) 선거방송심의규정 제13조 제1항

선거방송심의규정은 제13조 제1항에서 “방송은 편견없는 뉴스가치 판단에 따른 순수뉴스의 보도에 있어서도 전체적인 형평을 유지하여야 한다. 이 경우 순수뉴스라 함은 방송사가 편성한 정규뉴스 및 종합구성형식 등의 프로그램에서 방송되는 진실성 있는 보도기사를 말한다.”고 규정하고 있다. 그런데 본 조항에서는 순수뉴스를 막연하게 정의하고 있다. 즉, ‘진실성 있는 보도기사’라는 표현을 통해서 순수뉴스를 판단하는 것이 쉽지 않고, 순수뉴스와 그렇지 않은 뉴스에 대한 경계도 불명확하며, 규정의 적용에 있어서도 그 기준이 모호할 수밖에 없다. 생각건대 순수뉴스는 국민의 알권리에 봉사하기 위해 제공되는 정보전달기능의 뉴스를 강조하기 위한 용어라 할 수 있다. 따라서 이러한 취지에 부합할 수 있도록 ‘순수뉴스’의 개념규정을 손질할 필요가 있을 것이다. 참고로 2006년 1월 31일에 개정된 선거방송심의규정(방송위원회규칙 제88호)에서는 모호한 ‘순수뉴스’ 대신 ‘뉴스’라는 용어를 사용하고 있다.

### 4) 선거방송심의규정 제6조 제1항

선거방송심의규정 제6조 제1항은 “방송은 선거방송에서 후보자와 정당에 대하여 실질적 형평의 원칙에 따라 공평한 관심과 처우를 제공하여야 한다.”고 규정한다. 여기서 ‘실질적 형평의 원칙’에 대한 기준은 그 어디에서도 찾아볼 수 없다. ‘실질적’이라는 의미가 기계적 균형이라는 의미인지, 아니면 전후의 상황을 고려해 제작자나 또는 다른 누군가의 판단이 가능한 것인지의 여부가 불명확하다. 따라서 이는 자의적으로 해석될 수 있는 여지가 있고, 이에 따라 방송을 통제할 수 있도록 악용될 소지도 있으며, 방송을 제작하는 현업인들 사이에서는 혼란을 초래할 수밖에 없다. 따라서 ‘실질적 형평의 원칙’에 대한 명확한 정의가 필요할 것이다.

38) 박선영, 앞의 책, 220면.

## (3) 위임입법의 한계 문제

선거방송심의규정은 방송위원회규칙 제7호로 제정된 것으로, 방송법 제33조에 따라 「공직선거법」이 정한 선거방송, 기타 선거에 관련한 내용이 포함된 프로그램의 방송을 심의하기 위하여 필요한 사항을 정한 것이다. 따라서 이 규정의 모법은 방송법이라 할 수 있고, 그 위임의 근거는 방송법 제33조라고 해야 한다.

선거방송의 공정성에 관한 심의를 규정하고 있는 공직선거법 제8조의2는 일반적 방송심의에 관해 규정하고 있는 방송법 제33조에 대해 특별법으로서의 성격을 가진다고 할 수 있다. 따라서 일반적 방송심의에 대한 관할권은 방송위원회에 있지만, 선거방송의 공정성에 관한 심의권은 선거방송심의위원회에 있다고 해야 한다. 즉 선거방송의 심의업무는 선거방송심의위원회의 관할에 속하는 것이지, 방송위원회의 소관사항이 아니라는 말이다.

행정입법에 의한 규율의 필요성이 인정된다고 하더라도, 그 모법에 구체적인 수권규정을 두고 있어야 그 위임입법은 정당화될 수 있다. 그렇다면 여기서 문제되고 있는 선거방송심의규정의 수권규정은 공직선거법에서 찾아야 할 것이다. 공직선거법 제8조의2를 살펴보면 제4항에서 “선거방송심의위원회는 선거방송의 정치적 중립성·형평성·객관성 및 제작기술상의 균형유지와 권리구제 기타 선거방송의 공정성을 보장하기 위하여 필요한 사항을 정하여 이를 공표하여야 한다.”고 규정하고, 또한 제7항에서 “선거방송심의위원회의 구성과 운영 기타 필요한 사항은 방송위원회규칙으로 정한다.”고 규정하고 있다.

여기서 선거방송심의위원회의구성과운영에관한규칙(제정 2000. 3. 17. 방송위원회규칙 제6호)은 분명 공직선거법 제8조의2 제7항에 근거를 둔 것이다. 한편, 공직선거법 제8조의2 제4항에 의하면 선거방송의 공정성에 관한 심의기준에 관해서는 선거방송심의위원회에서 규칙을 제정하도록 되어 있다. 따라서 선거방송심의에 관한 규정은 선거방송심의위원회에서 정해야 할 것이지, 방송위원회가 관여할 사안이 아니다. 그렇다면 방송위원회의 규칙으로 제정된 선거방송심의규정은 모법에 그 위임의 근거가 없어서 위임입법의 한계를 일탈한 것으로 보아야 할 것이다. 또한 이러한 방송위원회의 규칙제정은 선거방송심의위원회의 규칙제정권을 침해한 월권적 행위에 해당한다고 볼 수 있다.

## (4) 과잉금지원칙의 위배 여부

## 1) 선거방송심의제도의 합헌성

언론의 자유를 보호하기 위하여 사전검열을 금지하는 것이 헌법의 원칙이다. 여기에는 언론의 자유에 대한 과도한 제한을 막으려는 취지가 담겨 있다고 볼 때, 사전검열의 금지 또한 큰 틀에서는 과잉금지원칙의 구체적인 적용례로 볼 수 있을 것이다.

그런데 여기서 문제가 되는 것은 선거방송심의위원회를 방송위원회라고 하는 국가의 행정관청 안에 설치하는 것이 그 조직과 기능을 고려할 때 검열기관에 해당할 우려가 없지 않다는 점이다. 헌법재판소는 이러한 점과 관련하여 영상물 등급위원회가 비록 명백한 국가기관은 아니지만 국가로부터 자금을 지원 받고 실질적으로 정부의 통제를 받는 기관이라면 그 기관이 행한 등급분류보류제도 사전검열의 금지대상이 된다고 한 바 있다.<sup>39)</sup>

하지만 현행 헌법 제21조 제2항이 규정하고 있는 검열은 사상이나 의견 등이 발표되기 이전에 예방적 조치로서 그 내용을 심사, 선별하여 발표를 사전에 억제하는 제도로 이해하여야 할 것이다. 다시 말해 헌법상 금지되는 것은 ‘사전’검열이다. 이러한 사전검열은 언론의 자유를 필요 이상으로 제한하는 것이어서 과잉금지의 원칙에 위배된다고 할 수 있기에 위헌이라고 할 수밖에 없을 것이다. 따라서 만일 선거방송심의위원회가 아직 선거방송이 이루어지기도 전에 불공정한 보도가 예상된다는 이유로 심의를 행하여 예방적 조치를 결정한다면, 그것은 사전검열이 되어 위헌성을 면하기 어려울 것이다.

그렇다면 이미 선거방송이 불공정하게 이루어진 이후에 그 제재의 여부를 결정하기 위하여 그 공정성의 문제를 심의의 대상으로 삼는 경우는 어떠한가. 생각건대 선거방송의 공정성은 대의민주주의라는 헌법적 기본질서를 수호하기 위한 것으로 혹은 공직선거의 실시과정에서 초래될 수 있는 무질서를 방지하기 위한 것으로 이해될 수 있다. 따라서 그러한 질서유지를 위해 선거방송의 자유를 공직선거법에 의해 제한하는 것은 목적의 정당성에 있어서 문제될 것이 없다. 또한 그러한 심의제도를 통해 선거방송의 공정성을 신장시키는 결과를 가져올 수 있다는 점에 의문이 없는 만큼, 수단의 적합성도 충족한다고 보아야 할 것이다. 하지만 사전적 심의가 아니라 사후적인 제재를 위한 심의라는 점과 심의과정에서 당사자에게 의견진술의 기회를 부여하고, 정식의 소송절차를 통해 불복할 수 있는 길을 막고 있지 않다는 점 등을 고려하더라도, 시청자에 대한 사과명령과 같은 법정제재조치나 그 제재조치의 불이행에 대한 형사처벌 등을 볼 때 기본권침

39) 헌재 2001.8.30, 2000헌가9.

해의 효과가 지나친 감이 없지 않다. 그리고 법익의 균형성과 관련하여서도 방송이라는 매체의 특성과 공직선거에 미치는 막대한 영향력 등을 감안할 때 선거방송심의제도를 통해 달성하고자 하는 공익적 요청은 매우 크다고 할 수 있지만, 불공정한 선거보도로 인해 받게 될 제재조치나 형사처벌 등을 고려할 때 방송관련자들의 피해법익 역시 매우 크다고 할 수 있다. 그렇다면 그와 같은 문제점을 개선하지 않는 한 피해의 최소성과 법익의 균형성을 충족하기는 어렵다고 본다. 따라서 현행의 선거방송심의제도가 합헌성을 인정받을 수 있기 위해서는 법제도적 개정이 필요할 것이다.

## 2) 후보자의 출연제한 조항의 합헌성

선거방송심의규정은 제20조에서 공식 선거방송과 보도·토론방송을 제외한 프로그램에 후보자를 출연시키지 못하도록 규정하고 있다. 하지만 이 조항들에 대해 선거시기에 방송에 대해 가해지는 과도한 규제라는 비판이 가해지고 있다.<sup>40)</sup>

동 조항에 의하면, 방송은 선거일전 90일부터 선거일까지 선거법의 규정에 의한 방송 및 보도·토론방송을 제외한 프로그램에 후보자를 출연시키거나 후보자의 음성·영상 등 실질적인 출연효과를 주는 내용을 방송하여서는 아니 된다. 다만, 선거에 특별한 영향을 미칠 우려가 없거나 프로그램의 성질상 다른 것으로 변경 또는 대체하는 것이 현저히 곤란한 경우에는 그러하지 아니하다(제1항). 그리고 방송은 위의 기간 중 후보자를 보도·토론 프로그램의 진행자로 출연시켜서는 아니 되며(제2항), 특정한 후보자나 정당에 대한 지지를 공표한 자 및 정당의 당원을 선거기간 중 시사정보프로그램의 진행자로 출연시켜서는 아니 된다(제3항).

이에 따라 후보자는 선거일전 90일부터 선거일까지 공식선거 방송과 보도·토론방송에 출연할 수 있지만, 그 이외의 프로그램에는 출연이 전면 금지된다. 심지어는 후보자의 음성이나 영상이 방송되어서도 안 된다. 다만, “선거에 특별한 영향을 미칠 우려가 없거나 프로그램의 성질상 다른 것으로 변경 또는 대체하는 것이 현저히 곤란한 경우”에 한하여 예외가 인정되고 있을 뿐이다. 또한 후보자는 보도·토론 프로그램이라 할지라도 단순출연자로 출연하는 것은 무방하지만, 진행자로서는 출연할 수 없다. 그리고 특정 후보자 및 정당에 대한 지지자와 당원은 시사정보 프로그램의 경우 선거기간 동안(대통령선거의 경우 23일, 국회의

40) 정대화, “선거방송 심의규정의 위헌성”, **방송문화**, 2004년 3월호, 8면 참조.

원선거와 지방자치단체의 의회의원 및 장의 선거는 14일) 진행자로 출연할 수 없게 된다.

이 조항과 관련하여 가장 문제되는 분야는 시사·정보·교양 프로그램들이다. 이러한 프로그램들은 정치적 정보를 전달하는 데 매우 유용한 수단이 될 수 있으며, 기타의 방송연설이나 토론프로그램보다도 시민들의 관심을 끌 수 있는 장점이 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 프로그램에 대하여 강한 제약을 가하는 것은 미디어정치라는 시대적 요청에도 부합되기 어렵다. 물론 정치권의 일각에서 우려하는 바와 같이 이러한 규제완화가 가져올 부정적 측면도 무시할 수는 없다. 하지만 선거방송심의규정 제8조와 제9조는 선거법에 의한 선거방송과 토론프로그램이 아닌 특집기획 프로그램이나 시사정보 프로그램에서 공정성을 유지할 것을 요구하고 있다. 이러한 조항들을 동 규정 제20조의 규정과 연계하여 해석·적용할 수 있다. 또한 동 특별규정 제2장에서도 정치적 중립, 공정성, 형평성, 객관성을 선거방송의 기본적 심의기준으로 규정하고 있다. 이러한 심의기준에 관한 규정이 모든 선거 관련 방송프로그램에 적용되는 것이며, 동 규정 제20조의 프로그램 장르나 출연자에 대한 협소한 제한규정의 폐지나 완화를 한다 해도 이 규정을 적용한다면 문제의 발생을 효율적으로 억제할 수 있는 것으로 판단된다. 또한 그 경쟁후보가 반론이나 동등기회를 요구할 경우 사안에 따라서 적절하게 대응하면 될 것이고, 지나치게 편파적으로 진행될 경우 경쟁자나 경쟁정당들이 방송사나 방송인을 향해서 고발, 소송, 반론요청 등 다양한 방법으로 요구할 것이기 때문에 방송인에 대한 강한 압력으로 작용할 것이다.

이렇게 볼 때 현행 선거방송심의규정의 해당 조항은 피해의 최소성과 법익의 균형성이라는 헌법적 요청을 충족하고 있다고 보기 어렵다. 이에 관한 법령의 정비에 있지 않는 한 위헌성을 면할 수 없다고 보겠다.

생각건대 선거기간을 전후하여 제기된 중대한 정치적 이슈가 방송을 통해 대중에게 전달될 가치가 있다고 판단되는 경우라면, 후보자가 방송에 출연하여 입장을 밝힐 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 설령 기간상의 규제를 가한다고 하더라도 현행의 90일보다 훨씬 더 짧게, 가령 선거운동기간과 같은 정도로 한정을 지을 필요가 있다고 본다.<sup>41)</sup>

다만 위의 선거방송심의규정을 이러한 방향으로 개선하려면, 후보자의 방송출연제한에 관한 모법의 개정이 선행되어야 한다. 그 모법은 다음 아닌 공직선거법

41) 류한호, “선거방송심의제도의 문제점과 개선방향” 참조.

제93조 제2항으로, 누구든지 선거일전 90일부터 선거일까지는 정당 또는 후보자의 명의를 나타내는 저술·연예·연극·영화·사진 기타 물품을 이 법에 규정되지 아니한 방법으로 광고할 수 없으며, 후보자는 방송·신문·잡지 기타의 광고에 출연할 수 없도록 하고 있다. 이는 과거 불법·탈법선거에 대한 규제위주의 선거법 정신에 따른 것으로, 선거에서 미디어가 차지하는 비중이 점차 증대되어 가고 있는 시대적 흐름이나 최근에 규제완화의 차원에서 동 법률의 명칭을 변경하게 된 근본적인 취지에도 부합하기 어려운 측면이 있다.

후보자의 방송출연 등을 지나치게 제한하고 있는 공직선거법 제93조 제2항은 방송프로그램에 후보자가 출연할 수 있는 폭을 넓혀주는 한편, 그 제한의 기한을 단축시키는 방향으로 개정할 필요가 있다.<sup>42)</sup>

#### (5) 형사처벌조항의 문제점

##### 1) 입법취지

공직선거법은 선거방송심의위원회의 결정에 따른 제재조치 등을 통보받고 지체없이 이를 이행하지 아니한 자에 대해 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 규정하고 있다(제256조 제2항 제3호). 이 조항의 취지는 준사법적 기능을 가졌다고 볼 수 있는 선거방송심의위원회의 결정에 따라 선거 보도에 따른 피해가 신속하게 구제될 수 있도록 하려는 데 있는 것으로 추측이 된다.

##### 2) 죄형법정주의 위배 여부

하지만 이러한 형사처벌의 조항에서조차 “통보를 받고 지체없이”라는 불확정 개념을 사용하고 있는 것은 죄형법정주의의 관점에서 문제가 있다.

어떠한 행위가 범죄로 되고 그 범죄에 대하여 어떤 처벌을 할 것인가는 미리 성문의 법률에 규정되어 있어야 한다는 원칙을 의미하는 죄형법정주의는 근대국가에서 크게 두 가지의 기능을 수행하는 것으로 이해되고 있다. 첫 번째는 아무리 사회적으로 비난 받을만한 행위라 할지라도 의회가 제정한 형식적인 법률이 이를 범죄로 규정하지 않고 있는 한 이를 처벌할 수 없고, 나아가 범죄로 규정되어 있는 행위라고 하더라도 이에 대하여 법률이 예정하고 있지 않은 형벌을 부과할 수는 없다는 것이다. 두 번째로는 죄형법정주의는 무엇이 처벌될 행위인가

42) 위의 글 참조.



를 국민이 예측 가능한 형식으로 정하도록 하여 개인의 법적 안정성을 보호하고 성문의 형벌법규에 의한 실정법질서를 확립하여 국가형벌권의 자의적 행사로부터 개인의 자유와 권리를 보장하는 기능을 한다.

어쨌든 여기서 문제되고 있는 “지체없이”라는 의미를 제재조치등의 이행에 소요되는 상당한 기간 내라고 해석할 수도 있겠으나, 설령 그렇다고 하더라도 그 기간의 상당성에 대한 논란까지 피하기는 어려울 것이다. 따라서 죄형법정주의의 한 내용이라 할 수 있는 명확성의 원칙을 충족하기 어렵다고 하겠다.

### 3) 과잉금지원칙의 위배 여부

또한 방송심의위원회의 결정이 사실상 형사처벌로 이어지도록 한 점도 직접 실형 또는 벌금형이라는 사법적 판단을 하는 위치에 있지도 않은 선거방송심의 위원회가 사실상 위원회가 사법적 결정을 하는 것에 해당하므로 위헌적이라는 지적이 있다.<sup>43)</sup> 참고로 2000년에 개정된 공직선거법은 선거기간 중에 설치되는 선거기사심의위원회가 기사내용이 공정하지 않다고 인정하면 신문사로 하여금 사과문 또는 정정보도문을 게재하도록 규정하고 있다. 그런데 이 벌칙조항은 위헌소지를 지녔다는 지적이 16대 국회의원 선거기사심의위원회 소집 첫날 회의에서 제기되었다. 언론중재위원회의 명령을 이행하지 않았다고 하여 곧바로 형사처벌까지 할 수 있느냐 하는 점이 논란의 대상이 되었던 것이다.

생각건대 선거방송심의위원회의 경우에도 이와 같은 규정은 선거활동을 감시하는 언론의 취재활동을 위축시키고 나아가 국민의 알 권리를 침해할 가능성이 있다. 그렇지 않아도 공직선거법에서의 공정성 논의는 언론사로서 언론자유를 수호하는 방송사라는 측면을 강조하지 못하고, 일방적으로 규제적인 측면을 강조함으로써 언론의 자유를 지나치게 위축시키는 문제가 있는 바이다. 더욱이 사법적 판단을 거치지 않고도 곧바로 형사처벌로 이어질 가능성이 매우 높아 권력분립의 원리와 3심재판제도에 어긋날 수 있다.<sup>44)</sup>

따라서 선거방송심의위원회의 결정에 대한 제재조치에 따르지 아니할 경우 선거방송심의위원회나 방송위원회가 검찰에 고발할 수 있도록 하고, 검찰의 공소제기를 기다려 법원이 제재조치의 불이행에 대한 처벌이 아니라 불공정한 보도를

43) 김서중, “언론자유와 선거보도에 대한 규제”, **언론중재**, 2002년 봄호, 13-14면 참조.

44) 김영호, “신문·방송·인터넷 선거보도 통합 심의기구 필요”, **열린미디어 열린사회**, 2002년 봄호, 56면 참조.

한 것 자체에 대해 형벌을 부과할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 다만 선거방송심의위원회의 결정에 따른 방송위원회의 조치에 불응할 경우 즉시 또는 그 지연 기간에 따라 과태료의 제재를 가하는 것은 무방하다고 본다.

#### 4. 제도상의 문제점 검토

##### (1) 방송위원회와 선거방송심의위원회의 위상

선거방송심의위원회는 방송위원회에 의해 구성되고 방송위원회가 규정한 규칙에 따르며, 그 활동도 방송위원회의 내부에서 이루어지고 있다. 또한 선거방송심의위원회는 특별한 업무를 수행하기 위해 한시적으로 설치되는 임시기구이기 때문에 현실적으로는 사무조직이나 물적 기반 등 많은 부분에서 방송위원회에 의존할 수밖에 없다. 실례로 16대 국회의원 총선거를 전후해서 설치·운영된 선거방송심의위원회의 경우 150일의 활동기간 동안 단 한 건의 예외도 없이 모든 안건이 방송위원회의 조직에 의해 마련되어 상정되었을 정도라고 한다.<sup>45)</sup> 다른 한편으로 방송위원회의 심의부서에서 모니터한 내용을 선거방송심의위원회의 안건으로 올리고 있는데, 이는 업무상으로도 방송위원회에 대한 의존성을 강화하는 측면으로 작용한다. 방송위원회의 심의부서에서 모니터한 내용을 안건으로 상정하느냐 상정하지 않느냐에 따라 선거방송심의위원회의 업무성과가 달라질 수 있을 것이기 때문이다. 때로는 방송위원회에서 처리하기 꺼끄러운 사안을 선거방송심의위원회로 떠넘기는 행태를 보일 수도 있을 것이다.<sup>46)</sup>

하지만 그럼에도 불구하고 선거방송심의위원회는 직무상 방송위원회로부터 독립해 있는 조직이다. 즉 선거방송심의위원회는 공직선거법에 따라 설치된 독립적인 준사법기관의 성격을 지녀 외부의 어떤 간섭이나 영향을 받지 않는다. 선거방송심의위원회는 한시적 기구이기 때문에 사무기능이 없어 편의상 방송위원회에 설치할 뿐이지 방송위원회의 하부조직으로 보아서는 안 된다. 선거방송심의위원회의 위원도 공직선거법에 따라 언론단체, 시민단체, 교섭단체를 구성한 정당, 대한변호사협회 등이 추천한 인사로 구성된다. 물론 그 구성에 관한 업무는 방송위원회에서 담당하지만, 그렇다고 방송위원회가 심사위원의 선임에 영향력을 행사할 수는 없다고 보아야 한다.

45) 김옥조, “선거방송 심의와 표현의 자유”, **신문과 방송**, 제354호, 2000. 6., 132면.

46) 이창현, “대통령 선거방송의 공정성 실현을 위한 제도적 장치의 현황과 문제점”, **국민대학교 사회과학연구소학보**, 2003 참조.

선거방송의 심의와 관련하여 이처럼 별도의 심의기구를 두게 된 것은 아무래도 방송위원회가 심의를 직접 담당할 경우 위원회 자체가 정치적 갈등에 휘말릴 가능성이 있다는 점을 고려한 것으로 보인다. 그런데 방송위원회의 경우 위원의 직무상 독립과 신분보장에 관한 규정을 두고 있지만(방송법 제26조), 선거방송심의위원회의 경우 공직선거법상 그와 같은 규정이 발견되지 않는다. 이러한 점에서 방송위원회의 독립성이나 공정성을 의심하면서 선거방송심의위원회의 독립성과 공정성은 어떻게 기대할 수 있겠는가 하는 의문을 제기되기도 한다.<sup>47)</sup> 하지만 방송위원회는 대통령이 임명하는 9인의 위원으로 구성되는데, 그 가운데 국회의장이 국회 각 교섭단체대표의원과 협의하여 추천한 자와 국회 문화관광위원회의 추천의뢰를 받아 추천한 자가 각기 3인씩 포함되어야 한다. 이러한 방송위원회의 구성방식을 둘러싸고 방송위원회가 지나치게 정치적 색채를 띠게 될 가능성도 배제할 수 없음을 우려하는 목소리가 없지 않다.<sup>48)</sup> 방송법상 위원의 결격사유로서 정당법에 의한 당원은 제외시키고 있기는 하지만(제25조 제2호), 추천과 임명에 관여하는 국회의장, 교섭단체대표의원, 국회 문화관광위원회, 대통령 모두 정치인이라는 점을 고려할 때 방송위원회의 공정성을 전적으로 신뢰하기는 어려운 것이 사실이다. 특히 공직선거를 전후로 한 기간 동안 선거방송의 공정성에 대해 심의의결하는 기능까지 방송위원회에 맡기는 것은 곤란하다고 하지 않을 수 없겠다. 따라서 선거방송의 심의업무는 방송위원회 이외의 별도의 기구에 맡기는 것은 불가피한 측면이 있다고 본다. 그리고 방송 관련 업무를 총괄하는 방송위원회에 그 별도의 조직을 설치·운영하도록 하고, 방송위원회로 하여금 필요한 사무를 지원하도록 한 것도 그런 대로 충분히 수긍할 만하다. 또한 그렇게 선거방송심의위원회가 방송위원회에 의해 설치·운영되도록 하는 시스템하에서는 심의기구로서의 성격상 선거방송의 공정성에 대한 심의의결만 하도록 하고 그 집행을 위한 처분은 방송위원회가 행하도록 한 것 또한 비교적 적절한 권한배분이었던 것으로 평가할 수도 있겠다. 하지만 그렇다고 이러한 방식이 결코 최선이라는 말은 아니며, 선거방송심의위원회 위원들의 독립성과 전문성 강화를 전제로 하여 선거방송의 공정성을 확보할 수 있는 제도적 방안을 적극 모색해나가야 함은 물론이다.

47) 김주원, “선거방송법의 문제점과 개선방안”, **방송개발** 제10호, 한국방송개발원, 1998, 56면.

48) 박선영, **언론정보법연구 II**, 법문사, 2002, 208-209면 참조.

한편 선거방송심의위원회와 방송위원회 사이에 존재할 수밖에 없는 업무의 중복과 충돌은 매우 현실적인 문제로 대두되고 있다. 실제로 제17대 국회의원 총선거를 치르는 과정에서 한나라당은 KBS 1TV의 탄핵관련 방송이 편파적이라고 규정하고 방송위원회에 심의해줄 것을 요청하였다. 이에 대하여 선거방송심의위원회가 아니라 방송위원회 보도교양제1심의위원회가 2004년 3월 31일 회의를 열고 KBS 1TV의 <뉴스 9>의 여론조사 보도(3월 15일 방송분) 등 4개 프로그램의 탄핵방송을 심의한 바 있다. 이런 정도로 업무가 중복된다면, 방송위원회 산하 소위원회로 하여금 선거방송의 심의를 담당하도록 할 것이지, 굳이 선거방송심의 위원회를 따로 구성할 필요가 있었느냐 하는 지적을 피하기 어려울 것이다.<sup>49)</sup> 따라서 업무의 독립성과 자율성 확보의 차원에서 차체에 방송위원회와 위상 관계를 분명히 하는 법령의 정비가 필요할 것으로 본다.

## (2) 선거방송심의위원회의 구성 문제

### 1) 정당추천제도의 문제점

선거방송심의위원회는 방송사·방송학계·대한변호사협회·언론인단체 및 시민단체 등이 추천하는 자와 국회에 교섭단체를 가지는 정당이 추천하는 각 1인을 포함하여 9인 이내의 위원으로 구성된다. 따라서 이러한 위원의 추천방식은 다음의 두 부류로 나누어 볼 수 있다. 그 하나는 방송사·방송학계·대한변호사협회·언론인단체 및 시민단체 등이 추천하는 ‘단체추천’의 경우이고, 다른 하나는 국회에 교섭단체를 가지는 정당이 추천하는 ‘정당추천’의 경우이다.

이러한 위원회 구성방법에 대해서는 다음과 같은 문제들이 제기되고 있다. 먼저, 선거방송심의위원회에 정당추천자가 위원으로 참가하도록 한 것이 적절한가 하는 점에 대해 논란이 있다. 다음으로, 위원회 구성과 관련하여 위원을 추천하는 방송사, 언론인단체, 시민단체, 그리고 방송학계의 대표성도 문제가 될 수 있다.

전술한 바와 같이 독일의 방송참의회(Rundfunkrat)는 정당이냐 교회 또는 사회단체를 대표한 위원들로 구성된다. 각주의 공영방송설치법은 방송참의회의 구성에 관해 참가정당, 교회, 기타 사회단체의 명칭과 그 인원까지 구체적으로 명기하고 있다. 여기서 정당대표의 인원은 주의회의 의석에 비례하여 정당별로 다시

49) 류한호, “선거방송심의제도의 문제점과 개선방안”, 『방송심의제도 어떻게 개선할 것인가』, 토론회 발표자료, 2004 참조.

배분된다. 뿐만 아니라 사회단체의 몫도 정당간의 이해관계가 강하게 반영되고 있다. 그럼에도 불구하고 이와 같이 방송에 대한 각 정당의 영향력 행사가 용인되고 있는 이유는 무엇보다도 방송의 공정성이 방송의 형식적 중립성을 통해서가 아니라 각 정당의 이해가 그 세력 분포에 따라 방송을 통해 적극적으로 표현됨으로써 실현될 수 있는 것이라는 확고한 믿음에서 찾을 수 있을 것이다.

하지만 우리나라에서는 정치적 당파성이 가지는 긍정적인 기능에 대해 그와 같은 신뢰감이 충분히 형성되어 있지 못하다. 과열혼탁한 선거운동의 양상이 아직까지도 불식되지 못하고 있는 현실에서는 오히려 정당추천자들은 정당의 대표로서 자신의 정치적 성향과 소속 정당의 이해관계에 따라 문제를 제기하고 심의를 진행해 나갈 가능성이 높다는 인식이 팽배해 있다.

물론 정당대표들은 심의과정에서 내부 긴장도를 높이고 상호 견제하도록 하는 효과가 있는 것은 사실이다. 그리고 일단 위원으로 되면 추천정당의 이해관계를 초월하여 양식있는 심의를 할 것이라고 기대해볼 수도 있다. 하지만 선거방송심의위원회는 늘 정치적 균형이나 공정성을 추구하면서 누구에게도 치우치지 않는 공정한 심의업무를 담당해야 한다. 그러나 직접 정치세력들이 치열한 대결을 벌이는 선거에 관한 문제를 다루기 때문에 정치부문의 영향력이 개입되기 쉽다. 방송프로그램에 대한 심의가 정치적 역학관계와 타협에 의해 진행될 경우 결과적으로 공정성이 훼손될 가능성이 매우 클 수밖에 없다.

따라서 정당추천제처럼 선거방송심의위원회에 정당의 이해관계가 직접 작용할 수 있는 장치를 만들어 놓는 것은 위원회의 심의절차를 왜곡·변질시킬 가능성이 있다. 또한 이는 비교섭단체의 정당이나 무소속후보자를 차별적으로 취급하는 것이어서 언제나 형평성의 시비가 생길 소지가 다분하다.<sup>50)</sup>

한편, 현행의 공직선거법 제8조의2 제3항은 국회에 교섭단체를 가지는 정당이 위원 1인씩을 추천하여 심의위원회를 구성하도록 하고 있다. 그런데 그러한 추천정당이 될 수 있는 자격은 어느 시점을 기준으로 하여 판단하느냐에 따라 달라질 수 있다. 따라서 ‘선거방송심의위원회의구성과운영에관한규칙’ 제3조 제2항에서는 방송위원회는 “심의위원회 구성일 현재” 국회에 교섭단체를 가지는 정당이 각 1인의 위원을 추천할 수 있도록 규정하고 있어서 그러한 점에 대한 의문은 해소되었다.

50) 류한호, “선거방송 심의제도의 문제점과 개선방향에 관한 연구”, 한국방송프로듀서연합회, 「2004 총선방송, 어떻게 할 것인가」, 토론회 발표문, 2004.1.29. 참조.

하지만 추천정당의 적격성과 관련하여서는 교섭단체라는 유동적인 변수가 여전히 남아 있다. 현재 정치권의 일각에서 추진하고 있는 교섭단체의 구성요건 완화가 현실화될 경우 교섭단체의 수가 늘어날 수 있을 뿐만 아니라, 향후 경쟁력이 비슷한 다당제가 되어 다수의 교섭단체가 등장할 수도 있을 것이기 때문이다. 만일 그렇게 되었을 때 교섭단체를 구성한 모든 정당에게 1인씩의 선거방송심의위원회 위원을 보장할 것인가가 문제될 수 있다.

현실적으로 선거방송심의위원회 위원은 법에 규정된 방송사·방송학계·대한변호사협회·언론인단체 및 시민단체 등에서 추천하는 5명을 제외하면 최대 4명까지 정당추천자로 채울 수 있다. 과거 제17대 국회의원 총선거의 경우에는 당시 교섭단체를 구성하였던 한나라당, 민주당, 열린우리당의 3개 정당에서 각 1인씩을 추천하게 되었고, 그 결과 남아 있던 한 자리는 방송위원회에서 추천을 하였다. 그러나 교섭단체가 5개 이상이 될 경우 법을 개정하지 않고는 위원회의 구성 자체가 어려울 수 있다.<sup>51)</sup>

## 2) 단체추천에서의 대표성 문제

선거방송심의위원회의 위원을 추천할 수 있는 방송사·방송학계·대한변호사협회·언론인단체 및 시민단체 등을 ‘추천단체’라고 부를 수 있는데(선거방송심의위원회의구성과운영에관한규칙 제3조 제2항), 이들 추천단체에 대해 과연 얼마만큼 대표성을 인정할 수 있을지에 대해 적잖은 지적이 나오고 있다.

먼저, 방송사는 방송시설을 경영 또는 관리하는 자를 말한다. 그런데 다매체·다채널시대가 되면서 지상파방송뿐만 아니라 케이블방송, 위성방송, 인터넷방송 등 새로운 방송사들이 등장하는데, 기존 지상파방송사업자들의 단체인 방송협회에 계속 추천권을 주느냐의 문제가 발생할 수 있다.

다음, 방송학계도 기존의 한국언론학회와 한국방송학회 이외에도 다른 방송관련 학회들도 얼마든지 만들어질 수 있다. 또한 언론인단체도 한국기자협회와 한국신문방송편집인협회 이외에도 한국방송프로듀서연합회나 다른 조직들도 언론인단체로 자임하고 나설 수도 있다. 물론 전문성과 대표성이 있는 주요단체에 추천을 의뢰하고 각 단체가 자율적으로 상호 협의하여 1인을 추천하도록 하면 되겠지만, 추천을 의뢰할 주요단체의 선정을 둘러싼 형평성의 시비가 나올 가능성을

51) 김주원, “선거방송법의 문제점과 개선방안”, **방송개발** 제10호, 한국방송개발원, 1998, 58면 참조.

배제하기 어렵다.

또한 대한변호사협회의 경우 유달리 특정 단체의 고유한 명칭을 써서 위원추천권을 주고 있다. 하지만 과거 변호사단체가 유일할 때는 문제가 없었으나, 복수의 변호사단체가 존재하고 있는 현 상황에서는 관련 단체간에 형평성의 시비가 발생할 수도 있다.

한편, 시민단체의 추천에 있어서는 문제가 좀더 심각하다. 시민단체의 개념이 명확한 것도 아니고, 그 실체나 추구하는 목적 또한 천차만별이다. 더욱이 시민운동이 원래 정치와 무관할 수 없기 때문에 많은 시민단체들은 선거를 앞두고 일정한 정파성을 드러내기 마련이다. 따라서 추천을 의뢰받는 단체에 대해서는 시민단체로서의 대표성을 인정할 수 있느냐에 대한 논란이 빚어질 수밖에 없다. 이러한 논란은 방송위원회가 어느 시민단체에 대해 위원추천을 의뢰할 것이냐의 문제로 이어질 수 있다. 만일 방송위원회가 특정의 단체를 임의로 선정하여 시민단체의 몫으로 할당되어 있는 심의위원의 추천을 의뢰한다면, 그 단체의 대표성을 인정하지 않으려는 시민단체에서는 방송위원회가 심의위원의 구성에서 부당한 영향력을 행사하는 것으로 받아들여지게 될 것이다. 현실적으로는 정치적 색채를 띠지 않는 공익단체들을 위주로 하여 추천의뢰를 하되, 가급적 그 단체들이 상호 협의하에 1인의 위원을 추천해줄 것을 요청하는 것이 그나마 논란을 최소화할 수 있는 길이 아닐까 생각된다.

### 3) 방송위원회의 추천 근거 결여 문제

방송위원회는 공직선거법상 선거방송심의위원회의 위원을 추천할 수 있도록 명시되어 있지 않다. 그럼에도 불구하고 그 동안 방송위원회에서는 관행적으로 선거방송심의위원회의 위원에 대한 추천권을 행사해 왔다.<sup>52)</sup>

생각건대 방송위원회가 일반적인 방송심의에 관한 업무를 수행하고 있고 또 선거방송심의위원회 설치·운영의 주체인 만큼 선거방송심의위원회의 위원을 추천하는 것은 나름대로 합리성이 있는 것으로 보인다. 하지만 법률상의 근거도 없이 선거방송심의위원회의 위원을 방송위원회가 추천하는 것은 아무래도 정당화되기 어렵다고 본다.

52) 가령 16대 국회의원선거 당시 위원장 이상희, 제3회 전국동시지방선거 당시 위원장 김택환, 제16대 대통령선거 당시 위원장 유재천, 제17대 국회의원선거 당시 위원장 임상원 등은 모두 방송위원회가 추천한 인사들이었다.

## (3) 선거방송심의위원회의 운영기간 적정성 문제

공직선거법 제8조의2 및 선거방송심의위원회의구성과운영에관한규칙 제3조에 따라 선거방송심의위원회는 선거일 120일 전에 구성하여 선거일 30일 후까지 운영된다. 이처럼 선거일 전후 5개월간 한시적으로 운영되다 보니 업무의 연속성이 없고 그 경험과 역량을 축적하거나 전문성을 확보하기 어렵다. 위원회가 구성될 때마다 과거의 심의경험자이든, 경험이 없는 새로운 위원이든, 그리고 지원실무진이든 처음부터 새롭게 시작해야 한다면, 일관성 있고 심도 있는 심의를 기대하는 것은 도저히 무리라고 할 수밖에 없다.

이러한 문제는 방송위원회가 2003년 1월에 발간한 2002년 제16대 대통령 선거방송 심의백서에서도 강조되고 있다. 이 백서에 의하면, 선거방송심의위원회 운영 관련 의견에서 “향후 구성될 선거방송심의위원회에서는 선거방송심의위원회의 본격적인 심의활동 개시 전에 당시 선거와 관련하여 이슈가 되는 사안과 정치상황에 맞는 중점심의사안을 정한 후에 선거방송심의위원회 활동에 들어간다면, 좀 더 원활하고 생산적인 운영이 될 것임. 이를 위해 선거방송심의위원회의 존치기간이 현행보다 좀더 확대되어야 한다는 의견임”이라고 밝혔다.<sup>53)</sup>

선거방송심의위원회를 굳이 상설화할 필요가 있는가 하는 점에 대해서는 논란이 있을 수도 있다. 하지만 앞으로 선거가 자주 치러지고, 미디어선거의 경향이 확대 정착되면서 각종 선거에서 다양한 방식으로 선거방송이 전개되어 나갈 것이다. 그러는 가운데 선거방송심의위원회의 활동도 좀더 자주 필요해지고, 그 전문성에 대한 요청도 더욱 강하게 제기될 것이다.

## (4) 직무범위의 문제 : 선거방송의 개념

공직선거법 제8조의2 제1항에 의해 설치되는 선거방송심의위원회는 선거방송의 공정성에 대한 심사를 그 직무로 한다. 그런데 선거방송심의위원회의 심사대상을 정하려면 무엇보다도 선거방송이 무엇인가를 먼저 파악하여야 한다.

현재 선거방송에 대한 개념규정은 선거방송심의에관한특별규정(제정 2000. 3. 17. 방송위원회규칙 제7호)에서만 발견될 뿐이다. 이 특별규정 제1조에서는 ‘선거방송’을 「공직선거법이 정한 선거방송」과 「기타 선거에 관련한 내용이 포함된 프로그램의 방송」을 포괄하는 개념으로 사용하고 있다. 하지만 정작 공직선거법에는 ‘선거방송’이 정확히 무엇을 의미하는지에 대해 아무런 정의를 하고 있지 않

53) 방송위원회, 2002년 제16대 대통령 선거방송 심의백서, 2003. 1., 17면.



다. 선거방송에 대한 개념규정이 없기는 방송법도 마찬가지이다. 짐작건대 공직선거법에서는 선거방송도 방송의 한 분야이므로 이에 대한 적극적인 개념규정을 방송법쪽에 미루고, 방송법에서는 선거방송의 법적 개념정의에 대한 필요성을 느끼지 못한 것이 아닌가 생각된다.<sup>54)</sup> 이는 선거기사나 인터넷보도에 관해서는 공직선거법 제8조의3이나 제8조의5에서 일정한 예시나 설명을 두고 있는 것과 대조적이다.

선거방송은 방송의 한 유형이라 할 수 있지만, 이를 규제하고 있는 것은 공직선거법이다. 따라서 선거방송의 개념을 파악하기 위해서는 우선 공직선거법의 관련 규정들을 살펴보아야 한다. 공직선거법은 제8조에서 정강·정책·정견 등의 공정한 보도·논평과 대담·토론의 공정한 실시·방송을 요구하고 있고, 제70조 이하에서는 광고방송(제70조), 연설방송(제71조, 제72조), 경력방송(제73조, 제74조), 대담·토론방송(제82조, 제82조의2) 등에 대해 각각의 기준과 방법을 자세히 규정하고 있다. 이들 규정에 비추어 선거방송은 선거와 관련된 보도·논평, 광고, 연설, 경력, 대담·토론의 방송을 말하는 것으로 일단 이해할 수 있을 것이다. 하지만 전술한 바와 같이 선거방송심의에관한특별규정에서는 ‘선거방송’을 공직선거법이 정한 선거방송과 기타 선거에 관련한 내용이 포함된 프로그램의 방송을 포괄하는 개념으로 사용하고 있다.

그렇다면 선거방송을 방송에 의한 선거관련 보도를 총칭하는 광의의 개념으로 파악할 필요가 있다. 여기서 방송의 개념은 방송법에서 정의규정을 참고할 수 있다. 방송법(일부개정 2005.8.4 법률 7655호)에 의하면 ‘방송’은 방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것으로서 텔레비전방송, 라디오방송, 데이터방송, 이동멀티미디어방송 등이 이에 포함된다(제2조 제1호).

이상을 종합해볼 때 선거방송심의위원회가 내용상의 공정성을 심사할 수 있는 대상이 되는 선거방송이란 텔레비전방송, 라디오방송, 데이터방송, 이동멀티미디어방송 등 방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 매체에 의해 이루어지는 선거 관련 보도를 의미하는 것으로 이해할 수 있을 것이다. 다만 영상·음성·음향 및 이들의 조합으로 이루어진 것을 송신하는 경우라 하더라도 인터넷 등 통신망을 통하여 제공하거나 매개하는 경우는 제외된다고 보아야 한다(방송법 제2조 제1호, 제4호 참조).

54) 박희정, 앞의 논문, 8-9면.

생각건대 선거방송심의위원회의 설치근거가 되는 법률(현재는 공직선거법)에서 별도의 정의규정을 둬으로써 선거방송의 의미를 한정짓는 것이 바람직할 것이다. 그렇게 하는 것이 규범의 명확성에도 부합할 뿐만 아니라, 선거방송심의위원회의 관할을 분명히 함으로써 방송위원회나 인터넷선거보도심의위원회 등 다른 위원회와의 업무상 다툼을 미연에 방지할 수 있는 측면도 있다.<sup>55)</sup>

#### (5) 법적 권한의 적정성

선거방송심의위원회의 직무는 직권조사사항 및 시정요구사항의 심의(제8조의2 제5항 및 제6항), 반론보도청구의 심의(제8조의4 제3항), 기타 선거방송과 관련한 사항 중 방송위원회 위원장이 부의하는 안건의 심의 등이다(선거방송심의위원회의 구성과 운영에 관한 규칙 제5조 제1항). 또한 선거방송심의위원회는 선거방송의 공정성을 보장하기 위하여 필요한 사항을 정하여 공표할 의무를 지는바(법 제8조의2 제4항), 선거방송심의에 관한 규칙을 제정·공표할 권한도 가지게 된다. 이하에서 그 내용을 문제점과 아울러 구체적으로 살펴본다.

##### 1) 규칙제정권(준입법권)

공직선거법 제8조의2 제4항은 “선거방송심의위원회는 선거방송의 정치적 중립성·형평성·객관성 및 제작기술상의 균형유지와 권리구제 기타 선거방송의 공정을 보장하기 위하여 필요한 사항을 정하여 이를 공표하여야 한다.”고 규정하고 있다. 여기서 선거방송의 공정을 보장하기 위하여 필요한 사항에는 선거방송의 공정성을 심사하는 데 필요한 기준도 당연히 포함되는 것으로 이해된다. 따라서 선거방송심의위원회는 선거방송심의에 관한 기준을 규칙으로 제정·공표할 수 있는 권한을 가진다고 할 수 있다. ‘선거방송심의위원회의 구성과 운영에 관한 규칙’(제정 2000. 3. 17. 방송위원회규칙 제6호) 제9조 제2항에서도 “심의위원회는 선거방송의 공정성을 유지하기 위하여 심의에 필요한 사항을 정할 수 있다.”고 규정하고 있는 것도 이러한 내용을 구체화한 것으로 볼 수 있다.

하지만 그럼에도 불구하고 실제로 선거방송의 심의기준으로 적용되어 온 것은 방송위원회가 제정·공표한 ‘선거방송심의에 관한 특별규정’(제정 2000. 3. 17. 방송위원회규칙 제7호)<sup>56)</sup>이었다. 선거방송심위원회에서 독자적인 심의기준을 제

55) 동지: 김주원, “선거방송법의 문제점과 개선방안”, **방송개발** 제10호, 한국방송개발원, 1998, 52-53면 참조.

정·공표할 수 있으나, 선거때마다 새롭게 구성되는 선거방송심의위원회로서는 심의에 관한 기준을 매번 새로 제정·공표하기에는 현실적으로 무리한 점이 있어서 부득불 방송위원회규칙 제7호를 방송심의위원회의 심의기준으로 활용해왔던 것이다.

이와 관련하여 2002년 제3회 전국동시지방선거 관련 선거방송심의위원회에서는 동 위원회의 전례에 따라 방송위원회의 규칙을 원용하되, 다만 그에 전적으로 얽매이지 않고 사안별로 나름대로의 세부기준을 만들어 심의에 임한다는 결의를 한 것으로 알려지고 있다.<sup>57)</sup>

한편 “선거방송심의위원회의 구성과 운영 기타 필요한 사항은 방송위원회규칙으로 정한다.”고 규정한 공직선거법 제8조의2 제7항에 따라 ‘선거방송심의위원회의 구성과 운영에 관한 규칙’(제정 2000. 3. 17. 방송위원회규칙 제6호)이 제정되었다. 그런데 동 방송위원회규칙 제5조 제2항을 보면 “심의위원회는 선거법 제8조의2 제4항의 필요한 사항을 방송법, 방송위원회규칙의 범위내에서 정할 수 있으며, 이를 방송위원회에 요청하여 공표한다.”라고 되어 있다. 여기서 공직선거법에 따라 제정·공표해야 할 선거방송심의위원회의 규칙을 방송법상 기구인 방송위원회의 규칙에 어긋나지 않도록 한 것이 과연 법체계상으로 옳은 것이냐 하는 문제가 제기될 수 있다.<sup>58)</sup>

생각건대 공직선거법 제8조의2의 제4항의 취지는 방송위원회를 포함한 그 어떤 외부의 간섭도 받지 않고 선거방송심의위원회가 독자적인 심의의결권을 행사할 수 있도록 하기 위하여 자체의 심의기준을 마련할 것을 의무화한 것으로 보아야 할 것이다. 그렇다면 방송위원회가 제정한 규칙에 선거방송심의위원회가 얽매이도록 한 ‘선거방송심의위원회의 구성과 운영에 관한 규칙’ 제5조 제2항은 선거방송심의위원회를 별도로 설치·운영하도록 한 공직선거법의 입법목적에 부합되지 어려운 것이라고 볼 수밖에 없다. 이는 법치주의의 한 내용인 법률우위의 원칙에도 위배될 소지가 있는 만큼, 동 조항은 조속히 개정되어야 할 것으로 본다.

## 2) 심의의결권(준사법권)

56) 이는 최근 2006년 1월 31일 방송위원회규칙 제88호로 개정되었다.

57) 강남준, “제도보다는 운영의 묘 살려야 공정성 확보가능”, **방송21**, 2002년 4월호, 방송위원회, 51면.

58) 위의 글, 51면 참조.

## 가. 직권조사사항의 심의의결

공직선거법 제8조의2 제5항은 선거방송심의위원회로 하여금 선거방송의 공정 여부를 의무적으로 조사하게 하면서, 조사결과 선거방송의 내용이 공정하지 아니하다고 인정될 경우 방송법 제100조 제1항 각호 소정의 제재조치등을 정하여 이를 방송위원회에 통보하도록 하고 있다. 이때 방송위원회는 불공정한 선거방송을 한 방송사에 대하여 통보받은 제재조치 등을 지체없이 명하지 않으면 안 된다. 여기서 선거방송심의위원회가 정할 수 있는 제재조치에는 시청자에 대한 사과, 해당 방송프로그램의 정정·중지, 방송편성책임자 또는 해당 방송프로그램의 관계자에 대한 징계 등이 포함된다.

한편, 선거방송심의위원회의구성과운영에관한규칙(제정 2000. 3. 17. 방송위원회규칙 제6호) 제11조 제2항에 의하면, 선거방송심의위원회가 심의기준을 위반한 정도가 경미하다고 판단할 경우 주의 또는 경고를 정할 수도 있다.

그런데 선거방송심의위원회가 제재수단으로 선택할 수 있는 내용 가운데 특히 「시청자에 대한 사과」 부분은 선거활동을 감시하는 언론의 취재활동을 위축시키고 국민의 알 권리를 침해할 가능성이 크다는 지적을 피하기 어렵다.

뿐만 아니라 「시청자에 대한 사과」의 명령은 관련 방송인에 대해서 양심의 자유를 침해하는 조치가 될 수 있다. 아무리 이 규정이 피해구제절차를 단축하여 신속한 결정을 내림으로써 선거보도에 따른 불이익을 최소화하려는 의도에서 신설된 것이었다고 하더라도, 본래 사과란 마음속에서 저절로 형성되어 진심으로 우러나올 때 의미가 있는 것임에도 불구하고 시청자에 대한 사과를 강요하는 것은 인간의 내면적 양심을 왜곡·굴절시킬 위험이 있다고 할 것이다.

헌법재판소도 1991년에 사과문게재의 요구와 관련한 민법조항에 대해 “사과광고를 강제로 요구하는 하는 것은 국가가 재판이라는 권력작용을 통해 자기신념에 반해 윤리적 판단을 하는 등 헌법이 보호하고자 하는 양심의 자유를 제약한다”는 위헌결정을 내린 바도 있다.<sup>59)</sup> 이에 비추어볼 때 여기의 사과명령 또한 사죄광고와 마찬가지로 양심의 자유를 침해할 가능성이 큰 것으로 판단된다.

## 나. 시정요구사항의 심의의결

공직선거법상 후보자 및 후보자가 되고자 하는 자는 선거일전 120일부터 선거

59) 헌재 1991. 4. 1. 89헌마160, 민법 제764조의 위헌여부에 관한 헌법소원, **헌재판례집 3**, 149~159면.

방송의 내용이 불공정하다고 인정되는 경우에는 선거방송심의위원회에 그 시정을 요구할 수 있고, 선거방송심의위원회는 지체없이 이를 심의·의결하여야 한다(제8조의2 제6항). 이는 당사자의 직접적인 참여를 통한 선거방송의 공정성을 확보하고자 하는 취지로 이해할 수 있다.<sup>60)</sup>

그런데 선거방송심의위원회가 그러한 시정요구에 대해 심의한 결과 이유 있다고 판단될 때 어떤 조치를 취할 수 있는지가 법률규정상 명확하게 드러나 있지 않다. 단순히 선거방송의 내용이 불공정하다는 사실을 확인하는 데 그치는 것인지, 아니면 방송사에 대한 시정조치나 제재조치를 정하여 방송위원회에 통보할 수 있는 것인지 궁금하다.

생각건대 시정을 요구한 사안에 대한 심의인 점을 감안할 때 당연히 선거방송의 불공정을 시정하는 조치를 결정하되, 시정이 불가능한 경우 그에 상응하는 제재조치를 의결해야 할 것으로 본다. 선거방송심의위원회의구성과운영에관한규칙 제14조 제3항에서도 심의결과 불공정한 선거방송이라고 인정하는 경우 동 심의위원회는 직권사항의 심의에서와 같은 시정 및 제재조치를 정할 수 있도록 하고 있다.

### 3) 반론보도청구의 심의의결(분쟁조정권)

공직선거법 제8조의4에 의하면, 임기만료에 의한 선거의 선거일전 90일부터 선거일까지 방송에 공표된 인신공격, 정책의 왜곡선전 등으로 피해를 받은 정당 또는 후보자는 그 방송이 있음을 안 날부터 10일 이내에 서면으로 당해 방송을 한 방송사에 반론보도의 방송을 청구할 수 있는데(제1항), 반론보도방송의 청구를 받은 방송사는 지체없이 당해 정당, 후보자 등과 협의한 후 무료로 반론보도의 방송을 하여야 한다(제2항). 하지만 반론보도의 협의가 원만하게 이루어지지 않을 경우 당해 정당, 후보자, 방송사는 선거방송심의위원회에 즉각 이를 회부하고, 선거방송심의위원회는 회부받은 때부터 48시간 이내에 심의하여 각하·기각 또는 인용결정을 한 후 지체없이 이를 당해 정당 또는 후보자와 방송사 또는 언론사에 통지하여야 한다. 이 경우 반론보도의 인용결정을 하는 때에는 반론방송의 내용·크기·횟수 기타 반론보도에 필요한 사항을 함께 결정하여야 한다(제3항).

60) 성낙인, “선거법과 언론”, 서울대학교 법학, 제43권 3호(통권 124호), 서울대학교 법학연구소, 2002. 9., 237면.

이러한 반론보도와 관련하여서는 과거 방송법에서도 언론중재위원회에 의한 중재절차를 두고 있었다. 아무튼 이처럼 일반적인 반론보도의 규정과 별도로 공직선거법상 선거방송의 반론보도와 관련한 특칙을 굳이 마련할 필요가 있었을까 하는 의문이 제기될 수 있다. 물론 공직선거법상의 특칙은 선거방송의 특성을 고려하여 신속한 분쟁의 해결을 가능하게 하려는 측면이 있는 것도 사실이다.

하지만 그러한 특칙으로 말미암아 반론보도청구권을 규정하고 있는 다른 법률의 규정과 중첩되는 것은 물론이고, 반론보도를 둘러싼 분쟁해결절차에 있어서 기능상의 혼란이 초래될 위험성도 없지 않다. 최근 2005년 1월 27일 제정된 언론중재및피해구제등에관한법률(제정 2005. 1. 27. 법률 제7370호)은 과거 정기간행물의등록등에관한법률·방송법 등 각 개별법에 분산 규정되어 있던 언론피해구제제도를 일원화하였다. 이러한 통합적 규율의 취지를 고려할 때 반론권특칙은 언론중재및피해구제등에관한법률에 규정하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다.

또한 선거방송심의위원회는 선거방송의 공정성에 관한 사항을 심의하고 의결하는 기관이지, 법적인 분쟁을 조정 또는 중재하거나 최종적으로 해결하는 곳으로 보기는 어렵다. 더욱이 선거방송심의위원회는 서울에 소재하고 있기 때문에 지방방송사의 보도에 대한 반론보도청구도 서울에 소재해 있는 선거방송심의위원회에서 처리하는 불편함이 있다. 따라서 선거방송에 대한 반론권의 관할 기관은 언론중재위원회로 통일할 필요가 있다고 본다.<sup>61)</sup>

한편, 임기만료에 의한 선거의 선거일전 90일부터 선거방송심의위원회가 언론중재의 기능을 담당하는 것은 공직선거법상의 선거기간의 설정이나 특칙설정 목적과 부합하는지도 의문이다. 선거가 실시되기 90일전부터 선거보도가 홍수를 이룰 것이라는 점에서 선거방송에 대한 심의를 강화하는 것은 충분히 납득할 수 있다. 그러나 현행 공직선거법은 선거기간을 엄격하게 설정하고 있다. 따라서 선거보도에 대한 반론권특칙제도는 공직선거법상의 선거기간과 균형을 이루기 위하여서도 선거기간에 한정하여 적용하는 것이 바람직할 것이다.<sup>62)</sup>

아울러 반론보도청구는 반드시 방송사를 거치도록 함으로써 결과적으로 시간을 낭비하게 된다. 1997년 이 특칙을 도입할 당시 당사자협의(청구시점으로부터 48시간 이내)→협의불성립→선거방송심의위원회(48시간 이내)의 구도를 취하고

61) 동지: 양삼승, “‘언론피해구제법’(가칭) 제정을 위한 입법론적 방안”, **언론중재**, 2000년 겨울호.

62) 성낙인, **언론정보법**, 나남출판, 1998, 315면.

있어서 결과적으로 최대 96시간이 소요될 수 있었다. 하지만 2000년의 법개정으로 당사자의 청구→당사자협의(지체없이)→48시간 이내 반론보도→협의불성립-지체없이 선거방송심의위원회 회부→48시간 이내에 심의라는 구도로 바뀌었다. 이에 따라 반론보도청구시점으로부터 반론보도시점까지의 시간이 48+a가 소요된다.<sup>63)</sup> 이 점은 의미있는 진전이라고 볼 수 있다. 하지만 당사자는 방송사를 거치든지 아니면 곧 바로 언론중재위원회(혹은 선거방송심의위원회)에 제소하든지 일반적인 언론중재처럼 선택권을 행사할 수 있도록 하여야 한다. 프랑스의 입법례처럼 24시간은 아니더라도 적어도 48시간 이내에 당사자간의 협의에 의하든 언론중재위원회를 통하든 간에 반론보도 여부에 관한 최종적인 결정이 내려질 수 있도록 입법이 이루어져야 할 것이다.<sup>64)</sup>

#### (6) 재심청구의 근거와 절차

선거방송심의위원회가 결정한 제재조치에 대하여 불만을 가진 당사자는 그러한 제재결정에 대해 재심을 청구할 수 있을지에 대해서는 선거방송심의위원회와 관련된 법령상 아무런 규정을 두고 있지 않다. 하지만 방송법 제100조 제4항에서는 방송위원회의 제재조치에 이의가 있는 자는 재심을 청구할 수 있도록 하고 있다. 이로 말미암아 방송법상의 재심조항이 선거방송심의결과에 따른 제재조치의 재심근거가 될 수 있는지, 그리고 인정된다고 하더라도 방송위원회가 재심의 주체가 될 수 있는지를 둘러싸고 논란이 일고 있다.

##### 1) 제1설: 방송위원회의 재심

공직선거법 제8조의2에 의하면, 선거방송심의위원회는 독자적 명의로 제재조치를 해당 방송사업자에게 직접 처분할 권한이 없고, 방송위원회에 통보할 권한만 있으며, 방송위원회는 선거방송위원회로부터 통보받은 제재조치를 해당 방송사에 지체없이 명할 의무가 있다. 그리고 방송법 제100조 제1항의 제재조치를 명하는 처분청은 방송위원회이다. 이러한 관점에서 방송법 제100조 제4항에 따라 재심청구는 허용될 뿐만 아니라, 그 재심주체는 처분청인 방송위원회가 될 수 있다는 것이다.

63) 성낙인, “선거법과 언론”, 서울대학교 법학 제43권 제3호, 241면.

64) 위의 글, 242-243면.

## 2) 제2설: 선거방송심의위원회의 재심

공직선거법 제8조의2에 따라 불공정보도를 한 방송사에 대하여 제재조치를 취할 수 있는 주체는 방송위원회이므로, 해당 방송사업자는 선거방송심의위원회의 통보에 따라 행한 제재명령에 대하여 방송법 제100조 제4항에 따라 방송위원회에 재심을 청구할 수 있다고 한다. 그러나 선거방송의 불공정성 여부에 대한 판단은 공직선거법상 선거방송심의위원회의 권한에 속하는 사항이고, 선거방송심의위원회의 결정을 단순히 집행하는 데 불과한 방송위원회는 선거방송심의위원회의 결정의 적절성을 판단할 수 없다고 본다. 따라서 원심 결정의 타당성 여부를 판단하는 재심에 있어서도 선거방송심의위원회가 판단의 주체가 되어야 한다는 것이다.

## 3) 제3설: 재심청구의 부정

선거방송심의위원회의 구성근거는 방송법이 아닌 선거법이며, 방송위원회는 선거방송심의위원회에서 통보해온 내용을 해당 방송사에 제재조치 등을 명령하는 형식적인 제재조치권을 가질 뿐이다. 이러한 점에서 방송법에서 규정하고 있는 각종 위원회가 방송위원회의 보조기관으로서 존재하는 것과는 기본적으로 다른 성격이므로, 방송법 제100조 제4항을 근거로 해당 방송사가 재심을 청구하는 것은 불가능하다고 한다. 해당 방송사의 권익은 사전에 의견진술 기회를 활용하거나 사후에 행정소송을 제기함으로써 충분히 보호받을 수 있다는 입장이다.

## 4) 선거방송심의 관련 재심사례

먼저, 2000년 4월 19일 선거방송심의위원회에서 ‘시청자에 대한 사과’ 및 ‘해당 방송프로그램의 관계자에 대한 징계’로 의결한 프로그램과 관련하여 해당 방송사(KBS-1TV)에서 방송위원회에 재심을 청구하였다. 이에 대해 2000년 6월 19일 방송위원회는 재심을 하여 원심의 결정을 변경하였다.

다음, 2002년 6월 14일 선거방송심의위원회에서 ‘시청자에 대한 사과’로 의결한 프로그램과 관련하여 해당 방송사(MBC-TV, YTN)에서 방송위원회에 재심을 청구하였다. 이에 대해 2002년 6월 28일 방송위원회의 상임위원회는 재심을 하기로 하고 재심의 결정이 있을 때까지 원심의 집행을 보류하기로 의결하였다. 이어서 방송위원회는 2002년 7월 8일 재심을 한 후 이유있다고 인정하여 ‘경고 및 해당 방송프로그램의 관계자에 대한 경고’로 원심의 결정을 변경하였다.



끝으로, 2004년 4월 26일 선거방송심의위원회에서 ‘시청자에 대한 사과’로 의결한 프로그램과 관련하여 해당 방송사(KBS-1TV, MBC-TV)에서 선거방송심의위원회의 임기가 만료된 후 재심을 청구하였다. 이에 대해 2004년 7월 22일 방송위원회는 재심을 방송위원회에서 처리하는 것은 부적합한 것으로 판단하여 각하하였다. 선거방송심의위원회의 구성근거는 방송법이 아닌 선거법이고, 방송위원회는 선거방송심의위원회에서 통보해온 내용을 해당 방송사에 명령하는 형식적인 제재조치권을 가지고 있으며, 선거법에 불복절차를 규정하고 있지 않으므로 방송위원회에서 재심을 처리하는 것은 부적합하다는 것이 그 논거였다. 이는 공직선거법에 불복절차를 규정하고 있지 않다는 중앙선거관리위원회의 유권해석(2004.6.12)에 따른 것으로 보인다.

##### 5) 검토

생각건대 의결기관인 선거방송심의위원회가 대외적 의사표명을 할 수 있는 법적 지위에 있지 못하기 때문에 방송위원회의 제재명령권을 빌리는 형식을 취하고 있을 뿐이다. 그리고 선거보도의 불공정성, 제재의 필요성과 정도 등에 대한 판단은 선거방송심의위원회에서 이루어진다. 그런데 선거방송심의에 관한 한 아무런 권한도 없는 방송위원회가 선거방송심의위원회의 판단에 잘못이 있었는지를 점검한다는 것은 자연스럽지 못하다. 그렇다고 선거방송심의위원회가 재심을 할 수 있도록 하면 문제가 아주 없는 것도 아니다. 선거방송심의위원회가 활동중인 때 재심청구가 있으면 재심을 할 수 있겠지만, 그 활동기간이 끝나고 난 경우 재심의 청구가 무용하게 된다. 이렇게 되면 불공정보도의 시점에 따라 혹은 원심의 처리상황에 따라 재심청구의 가능성이 달라질 수 있어서 형평성의 문제가 제기될 수 있다. 이처럼 재심의 기회를 제한적으로만 보장해야 한다면, 공직선거법상 근거도 없는 상태에서 굳이 재심절차를 인정할 필요가 있을지 의문이다. 해당 방송사는 그러한 재심의 절차를 통하지 않더라도 선거방송심의절차에서 의견진술의 기회를 활용하여 방어할 수도 있고, 또 제재조치의 취소를 구하는 행정소송을 통해 다룰 수 있을 것이다.

따라서 현재로서는 재심을 허용하지 않는 것이 옳다고 본다. 다만 피해구제의 기회를 늘려줌으로써 선거방송의 자유에 대한 위축효과가 완화될 수 있다면, 그에 관한 근거규정을 마련하여 재심을 허용하는 것은 바람직한 방향이 될 것이다.

## IV. 선거방송심의법제의 개선방안

### 1. 관련 법령의 개정방향

#### (1) 공직선거법

##### 1) 법 제8조의2 제1항

먼저, 규범의 명확성을 제고하고 다른 위원회와의 업무상 다툼을 미연에 방지하기 위해서는 공직선거법 자체에서 ‘선거방송’에 관한 별도의 정의규정을 둘 필요가 있다.

다음으로, 선거방송심의위원회의 상설화하는 방향으로 공직선거법 제8조의2 제1항을 개정할 필요가 있다. 구체적으로는 인터넷선거보도심의위원회의 예에 준하여 선거방송심의위원회 위원들의 임기를 3년으로 하고, 업무의 연속성이나 전문성의 제고를 위해 1차에 한하여 연임할 수 있도록 하는 것도 검토해볼 수 있을 것이다.

##### 2) 법 제8조의2 제2항

먼저, 원내교섭단체의 위원추천제는 위원회의 심의절차를 왜곡·변질시킬 가능성이 있고 그 수가 증가될 때 위원회의 구성 자체가 어려울 수 있으며, 기타의 정당이나 무소속후보 등에게는 불공평한 제도일 수 있다. 따라서 동 조항 가운데 “국회에 교섭단체를 구성한 정당이 추천하는 각 1인을 포함하여”라는 부분은 삭제하는 방향으로 법률개정이 이루어져야 할 것이다.

다음, 시민단체의 개념이 명확한 것도 아니고, 그 실체나 추구하는 목적 또한 천차만별이어서 시민단체로서의 대표성에 대한 시비가 일 수 있는 만큼, 시민단체를 추천단체에서 삭제하는 방향으로 법률을 개정하는 것이 바람직할 것이다.

또한 복수의 변호사단체가 존재하고 있는 현 상황에서는 위원추천을 둘러싸고 관련 단체간에 형평성의 시비가 발생할 수도 있다. 따라서 ‘대한변호사협회’로 되어 있는 부분을 ‘변호사단체’ 정도로 개정할 필요가 있다.

한편, 공직선거법의 개정을 통해 방송위원회가 합법적으로 위원추천권을 행사할 수 있도록 그 근거를 마련해주는 것이 바람직할 것으로 본다.

##### 3) 법 제8조의2 제5항

먼저, 선거방송심의위원회가 제제수단으로 선택할 수 있는 내용 가운데 특히 「

시청자에 대한 사과」 부분은 기본권침해의 우려가 매우 큰 만큼, 선거방송심의위원회가 결정할 수 있는 제재조치로서 적합하지 않다. 따라서 방송법 제100조 제1항 각호의 규정에 의한 제재조치등을 원용하도록 한 공직선거법 제8조의2 제5항은 개정되어야 할 것이다. 공직선거법의 동조항에서 제재조치등을 직접 규정하되, 법정제재조치에서 사과명령을 삭제하는 것이 바람직할 것이다.

다음으로, 현재 선거방송심의위원회의 결정에 대한 재심청구를 허용하는 근거 규정이 없는 것으로 이해되지만, 피해구제의 기회를 늘려 준다는 차원에서 재심을 허용하는 것도 검토할 수 있을 것이다. 다만 이 경우 재심의 절차와 처리에 대한 명확한 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

#### 4) 법 제8조의4 제5항

반론보도의 특칙으로 말미암아 반론보도청구권을 규정하고 있는 다른 법률의 규정과 중첩될 뿐만 아니라, 반론보도를 둘러싼 분쟁해결절차에 있어서 기능상의 혼란이 초래될 위험성도 없지 않다. 최근 2005년 1월 27일 제정된 언론중재및피해구제등에관한법률에서 언론중재제도를 통합적으로 규율하고 있는 취지를 고려할 때 반론권의 특칙은 공직선거법에서 삭제하고, 그 대신에 언론중재및피해구제등에관한법률에서 그러한 내용을 규정하는 것이 바람직하다고 본다. 그것이 여의치 않아 공직선거법에 반론권의 특칙을 계속 존치시킨다고 하더라도 다음과 같은 방향으로 법률을 개정할 필요가 있다. 먼저, 선거보도에 대한 반론권특칙제도는 공직선거법상의 선거기간과 균형을 이루기 위하여 선거기간에 한정하여 적용하는 것이 바람직할 것이다. 다음으로, 반론보도청구권의 행사와 관련하여 일반적인 언론중재처럼 당사자에게 선택권을 부여하여야 할 것이다.

#### 5) 법 제93조 제2항

후보자의 방송출연 등을 지나치게 제한하고 있는 공직선거법 제93조 제2항은 방송프로그램에 후보자가 출연할 수 있는 폭을 넓혀주는 한편, 그 제한의 기한을 단축시키는 방향으로 개정할 필요가 있다.

#### 6) 법 제256조 제2항 제3호

선거방송심의위원회의 결정에 따른 제재조치 등을 통보받고 지체없이 이를 이행하지 아니한 자에 대해 2년 이하의 징역 또는 400만원 이하의 벌금에 처할 수

있도록 규정하고 있는 공직선거법 제256조 제2항 제3호는 죄형법정주의나 과잉금지원칙에 비추어 문제가 있는 만큼, 다음과 같이 개정하는 것이 필요하다. 즉, 선거방송심의위원회의 결정에 대한 제재조치에 따르지 아니할 경우 선거방송심의위원회나 방송위원회가 검찰에 고발할 수 있도록 하고, 검찰의 공소제기를 기다려 법원이 제재조치의 불이행에 대한 처벌이 아니라 불공정한 보도를 한 것 자체에 대해 형벌을 부과할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 다만 선거방송심의위원회의 결정에 따른 방송위원회의 조치에 불응할 경우 즉시 또는 그 지연 기간에 따라 과태료의 제재를 가하는 것은 무방하다고 본다.

## (2) 선거방송심의위원회의구성과운영에관한규칙

### 1) 동 규칙 제3조 제2항

모법인 공직선거법에서는 ‘대한변호사협회’라고 하고 있음에도 불구하고, 동 규칙 제3조 제2항에서는 추천단체 가운데 ‘대한변호사회’라는 표현을 쓰고 있다. ‘대한변호사회’라는 고유한 명칭을 가지 단체가 있는 것도 아니고, 그렇다고 변호사단체를 일반적으로 지칭하는 용어도 아닌 이러한 표현을 쓴 것은 잘못이라고 본다. 전술한 바와 같이 복수의 변호사단체가 존재하는 상황을 고려하여 역시 ‘변호사단체’ 정도로 개정하는 것이 바람직할 것이다.

### 2) 동 규칙 제5조 제2항

동 규칙 제5조 제2항은 방송위원회가 제정한 규칙에 방송심의위원회가 얹매이도록 하고 있다. 그런데 이는 선거방송심의위원회가 독자적으로 자체의 심의기준을 마련할 것을 의무화한 공직선거법 제8조의2의 제4항의 취지를 무시한 것이라고 볼 수 있다. 따라서 동 규칙 제5조 제2항에서 “방송위원회규칙”의 부분은 삭제하는 것이 바람직할 것이다.

### 3) 동 규칙 제9조 제1항

동 규칙 제9조 제2항에서는 선거방송심의위원회로 하여금 선거방송의 공정성을 유지하기 위하여 심의에 필요한 사항을 정할 수 있도록 하고 있다. 이는 공직선거법 제8조의2 제4항에 그 근거를 둔 것으로, 독자적인 선거방송심의기준을 정할 수 있는 권한을 부여한 것이라고 볼 수 있다. 그런데 동 규칙 제9조 제1항은 그 심의기준을 방송위원회 선거방송관련 심의규칙에 따르도록 하고 있다. 이는

방송위원회가 선거방송심의규정을 통해 선거방송심의위원회의 준입법권을 무시하고 독자적인 심의활동을 제한하려는 의도가 담긴 것이 아닌가 하는 의심이 들게 한다. 동 규칙은 방송위원회규칙이지만, 선거방송의 심의에 관한 한 특별법적 지위에 있는 공직선거법의 취지에 충실해야 할 것이다. 따라서 동 규칙 제9조 제1항 가운데 “방송위원회 선거방송관련 심의규칙” 부분은 삭제하는 것이 바람직하다고 본다.

## 2. 제도적 개선방안

### (1) 선거방송심의위원회의 구성방법의 개선

정당대표들은 심의과정에서 내부 긴장도를 높이고 상호 견제하도록 하는 효과가 있으나, 방송프로그램에 대한 심의가 정치적 역학관계와 타협에 의해 진행되고 결과적으로 공정성이 훼손될 우려가 있다. 생각건대 방송의 편성권과 정치적 표현의 자유를 신장시킨다는 차원에서 선거보도의 공정성에 관한 자율적 규제요소를 보다 강화하는 것이 바람직하다고 본다. 정당추천제를 폐지할 경우 정당에 할당된 인원을 언론인단체에서 추천할 수 있도록 하는 것이 좋을 것으로 생각된다. 이 경우 공직선거법의 개정을 통해 언론인단체에서 추천하는 2인 이상의 위원을 포함하도록 하고, 선거방송심의위원회의구성과운영에관한규칙 제3조 제2항에서 언론인단체로서 방송기자협회, PD협회 등을 명기하는 방안을 검토해볼 수 있다.

그리고 대표성이 모호한 시민단체에 위원추천권을 부여하는 것은 현실적으로나 전문성 차원에서나 문제가 있다. 따라서 시민단체추천제를 폐지하는 대신에 선거방송심의위원회의 업무와 관련되는 기구에 추천권을 부여하는 것이 바람직할 것으로 본다. 가령 반론보도의 특칙을 그대로 유지한다고 할 때 언론중재기관으로서의 전문성을 고려하여 언론중재위원회에도 위원추천권을 부여하는 것이 필요하다고 본다. 그리고 방송위원회의 위원추천에 관한 법적 근거가 없다는 문제점을 해소하기 위하여 법률의 개정을 통하여 방송위원회도 합법적으로 선거방송심의위원회 위원의 추천권을 행사하도록 하는 것이 좋을 것이다.

한편 대한변호사협회의 경우 유달리 특정 단체의 고유한 명칭을 써서 위원추천권을 주고 있다. 하지만 과거 변호사단체가 유일할 때는 문제가 없었으나, 복수의 변호사단체가 존재하고 있는 현 상황에서는 관련 단체간에 형평성의 시비가 발생할 수도 있다. 따라서 이것을 ‘변호사단체’ 정도로 개정하는 것이 바람직

할 것이다.

심의위원회는 선거방송에 대한 규제 일변도로 나가기보다는 좀더 공정하고, 사실적이며, 객관적이고, 유익한 선거방송을 가능하도록 한다는 전망을 가지고 일할 필요가 있다. 뿐만 아니라 위원들은 방송에 대한 이해도 풍부하고, 언론과 표현의 자유에 대한 확고한 신념도 가질 필요가 있다. 따라서 선거방송심의위원회에는 다양한 방송업무와 프로그램에 대해서 상당한 지식과 이해를 가지고 있는 인사가 위원으로 참여할 필요도 있다.

### (2) 선거방송심의위원회의 권한 조정

시청자에 대한 사과명령은 선거활동을 감시하는 언론의 취재활동을 위축시키고 인간의 내면적 양심을 왜곡·굴절시킬 위험이 있는 만큼, 선거방송심의위원회가 제재수단으로 선택할 수 있는 내용 가운데 「시청자에 대한 사과」 부분은 삭제하는 것이 바람직하다고 본다.

선거방송심의위원회가 제재조치의 내용을 정하여 방송위원회에 통보만 하도록 하는 것이 과연 합당한지에 대해서도 재검토가 있어야 할 것이다. 만일 선거방송심의위원회를 독립적인 상설기구로 전환한다고 할 때 그 제재조치의 처분청은 선거방송심의위원회가 되도록 하는 것이 바람직할 것으로 본다. 이와 아울러 그 처분에 대해 이의가 제기될 경우에 대비하여 재심절차에 관한 규정을 명확히 하는 것도 필요할 것이다.

### (3) 선거방송심의위원회의 상설기구화

선거방송심의위원회는 선거일전 120일부터 선거일후 30일까지 운영되는 한시적 기구이다. 따라서 선거가 실시될 때마다 위원회가 설치되고 그 위원회가 선거보도의 공정성을 보장하기 위해 필요한 사항을 정하여 공포하도록 규정하고 있다. 그런데 위원회가 설치될 때마다 해당 규칙을 제정, 공포하는 데는 현실적인 문제가 대두된다. 선거때마다 새 규정을 제정하면 전례와 일치하지 않는 모순을 낳을 수 있다.

또한 선거방송심의위원회를 선거일 120일전에 설치하도록 규정한 조항도 현실적인 문제를 야기하고 있다. 가령 대통령만 바뀌면 주요관직은 물론이고 민간분야까지 영향을 미쳐 대통령의 지연-학연과 연결되는 거대한 인맥이 형성되고 그 세력이 지배권력으로 굳어진다. 이런 현실적인 문제로 인해 차기 대통령 후보가 선

거개시 2~3년전부터 거론된다. 대통령이 바뀌면 모든 것이 바뀌니 모든 국민의 관심사가 아닐 수 없다. 실제 후보자를 뽑는 경선제가 도입되면서 선거일과 상관 없이 실질적으로 사전선거운동이 이루어지고 이에 따른 불공정한 선거기사가 보도되고 있는 것이 현실이다. 하지만 여기에 대해서는 어떤 규제장치도 없다. 이런 문제점은 앞으로 선거법을 개정하는 과정에서 충분히 논의되어야 할 점이다.

오늘날 대통령선거, 국회의원선거, 전국지방동시선거 등의 공직선거가 일정한 주기를 띠지 않고 실시될 뿐만 아니라, 그 각각의 재·보궐선거 또한 빈번하게 치러진다. 그래서 어떤 경우에는 해마다 공직선거가 예정되어 있거나 혹은 같은 해에 수차례 선거가 실시되기도 한다. 또한 오늘날 미디어에 의한 선거운동이 상시화되고 있는 실정도 무시할 수 없다. 따라서 선거방송의 공정성에 대한 심의의 필요성은 비단 특정한 시기에 국한된다고 보기 어렵다. 이러한 점에서 선거방송심의위원회를 상설화하는 것이 바람직하다고 판단된다. 그 구체적인 방향은 같은 선거보도심의기구이지만 상설기구로서 설치·운영되고 있는 인터넷선거보도심의위원회의 예에 준하여 선거방송심의위원회 위원들의 임기를 3년으로 하고, 업무의 연속성이나 전문성의 제고를 위해 1차에 한하여 연임할 수 있도록 하는 것도 검토해볼 수 있을 것이다. 그리고 위원장 1인 이외에 적어도 상임위원 1인을 두는 것도 필요할 것이다. 한편, 선거방송의 심의를 지원하기 위해 방송위원회의 내부 인력을 일시적으로 차출하는 방식은 곤란하다고 본다. 선거방송심의위원회를 상설기구로 전환할 경우 선거방송심의위원회의 사무를 처리하기 위하여 별도의 사무국을 두도록 해야 할 것이다.

#### (4) 매체별 심의기구의 통합

선거방송심의위원회는 선거일전 120일부터 선거일후 30일까지 운영되는 한시적 기구이다. 따라서 선거가 실시될 때마다 위원회가 설치되고 그 위원회가 선거보도의 공정성을 보장하기 위해 필요한 사항을 정하여 공표하도록 규정하고 있다. 그런데 위원회가 설치될 때마다 해당 규칙을 제정·공포하는 데는 현실적인 문제가 대두된다. 선거때마다 새 규정을 제정하면 전례와 일치하지 않는 모순을 낳을 수 있기 때문이다.

다른 한편으로 선거방송심의위원회의 운영규칙은 방송위원회가, 선거기사심의위원회의 운영규칙은 언론중재위원회가 정하도록 규정한 부문도 논란이 될 수 있다. 공직선거법에 따라 설치된 독립기구가 방송위원회나 언론중재위원회가 제

정한 규정의 적용대상이 된다면, 선거방송심의위원회가 방송위원회나 언론중재위원회의 하부조직으로 오해될 소지가 있다.

물론 선거보도를 전문적으로 심의하는 기구를 설치하여 편파적이고 왜곡된 보도를 미연에 방지하고 발생된 피해를 신속하게 구제할 필요가 있지만, 선거보도에 대한 심의라는 공통점에도 불구하고 전담기구를 매체별로 분리하여 설치·운영하도록 하는 것은 조직상의 효율이나 역량의 축적이라는 측면에서 큰 손실이 발생할 수도 있다. 더군다나 국민들의 입장에서 볼 때 복수의 심의기구를 병존시키는 것은 피해구제절차에 대한 혼란을 야기할 우려도 있다. 따라서 3개 매체의 심의기능을 통합해서 일원화하는 방안을 진지하게 모색할 필요가 있다.<sup>65)</sup> 이 경우 선거보도의 공정성을 심의하는 문제는 일반적인 선거운동의 규제라는 관점이 아니라 언론의 자유가 최대한 존중될 수 있는 방향으로 신중한 접근이 이루어지는 것이 중요하다. 또한 선거보도의 공정성 판단에 있어서 언론매체의 특성이 충분히 고려될 수 있어야 할 것이다.

생각건대 선거보도의 공정성에 관한 심의의결은 큰 틀에 있어서 언론보도로 인한 분쟁을 예방하거나 조정하는 기능을 일정 부분 수행한다고 볼 수도 있다. 그렇다면 정기간행물의등록등에관한법률, 방송법 등 각 개별법에 분산 규정되어 있던 언론피해구제제도를 포괄하여 단일화하고 있는 언론중재및피해구제등에관한법률에서 선거보도심의제도를 규율하도록 하고, 그 설치·운영에 필요한 제반업무는 언론중재위원회에서 담당하게 하는 것도 한 번쯤 검토해볼 만한 것이다.

## V. 결론 및 제언

선거보도는 유권자들의 합리적이고 현명한 판단에 도움을 주는 다양하고 풍부한 정보를 제공해준다. 따라서 선거보도의 자유는 실질적인 대의민주주의를 가능하게 하는 논리적이고도 실질적인 전제라고 할 수 있다. 따라서 선거보도의 자유는 다른 기본권에 비해 우월적 지위를 가지는 것으로 이해되어야 한다. 하지만 방송을 통한 선거운동이나 방송에 의한 선거보도의 경우 방송매체의 특수성으로 말미암아 유권자의 의사에 미치는 영향이 지대하다. 따라서 선거방송에 있어서 공정성을 확보하는 것은 민주주의의 성패를 좌우할 만큼 중대한 관건이 되고 있

65) 동지: 김영호, 앞의 글, 63면 참조.



다고 할 수 있다. 이러한 선거방송의 공정성에 대한 요청은 공직선거법에서 방송 매체에 대해 공정보도의무의 부과와 선거방송심의제도의 도입으로 나타났다.

하지만 선거방송심의제도는 언론의 자유에 대한 공적 규제라는 점에서 매우 조심스럽게 바라볼 필요가 있다. 물론 선거방송의 공정성은 대의민주주의라는 헌법적 기본질서를 수호하기 위한 것으로 혹은 공직선거의 실시과정에서 초래될 수 있는 무질서를 방지하기 위한 것이나, 사전적 억제를 목적으로 행하는 심의는 사전검열에 해당될 수 있다. 따라서 사후적 규제의 수단으로서만 선거방송심의제도를 운영하는 것이 바람직할 것이다. 하지만 시청자에 대한 사과명령과 같은 법정제재조치나 그 제재조치의 불이행에 대한 형사처벌 등은 언론의 자유에 대한 상당한 위축효과를 불러올 수 있다. 따라서 현행의 선거방송심의제도가 합헌성을 인정받을 수 있기 위해서는 이에 관한 법령의 개정이 필요하다.

선거방송심의위원회는 공직선거법에 따라 설치된 독립적인 준사법기관의 성격을 지녀 외부의 어떤 간섭이나 영향을 받지 않는다. 선거방송심의위원회는 한시적 기구이기 때문에 사무기능이 없어 편의상 방송위원회에 설치할 뿐이지 방송위원회의 하부조직으로 보아서는 안 된다. 하지만 선거방송심의위원회와 방송위원회 사이에 존재할 수밖에 없는 업무의 중복과 충돌은 매우 현실적인 문제로 대두되고 있다. 따라서 업무의 독립성과 자율성 확보의 차원에서 방송위원회와 위상 관계를 분명히 하는 법령의 정비가 필요할 것으로 본다. 단기적으로는 양 위원회간의 업무나 권한을 명확하게 규정하고, 선거방송심의위원회의 사무처리를 위한 별도의 조직을 두도록 해야 할 것이다. 또한 장기적으로는 선거방송심의위원회를 상설화한다든가 혹은 각종의 선거제도심의제도를 통합하여 소속상으로도 직제상으로도 독립성을 갖춘 하나의 법정기구에 맡기는 방안도 검토해볼 필요가 있을 것이다.

한편, 선거방송심의위원회는 선거방송의 공정성에 관한 사항을 심의하고 의결하는 기관이지, 법적인 분쟁을 조정 또는 중재하거나 최종적으로 해결하는 곳으로 보기는 어렵다. 더욱이 선거방송심의위원회는 서울에 소재하고 있기 때문에 지방방송사의 보도에 대한 반론보도청구도 서울에 소재해 있는 선거방송심의위원회에서 처리하는 불편함이 있다. 따라서 선거방송에 대한 반론권의 관할 기관은 언론중재위원회로 통일할 필요가 있다고 본다.

선거방송심의위원회의 결정에 대한 제재조치에 따르지 아니할 경우 곧 바로 형사처벌을 하는 대신에 선거방송심의위원회나 방송위원회가 검찰에 고발할 수

있도록 하고, 검찰의 공소제기를 기다려 법원이 제재조치의 불이행에 대한 처벌이 아니라 불공정한 보도를 한 것 자체에 대해 형벌을 부과할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

또한 선거방송심의에 관한 한 아무런 권한도 없는 방송위원회가 선거방송심의위원회의 판단에 잘못이 있었는지를 점검한다는 것은 자연스럽지 못하다. 그렇다고 선거방송심의위원회가 재심을 할 수 있도록 하면 좋겠는데, 그에 관한 법적 근거가 없어 문제이다. 피해구제의 기회를 늘려줌으로써 언론의 자유에 대한 과도한 제한을 막을 수 있다는 점에서 법률개정을 통해 재심의 근거를 마련할 필요가 있다고 본다.

한편, 선거방송심의위원회의 구성과 관련하여 위원추천의 방식을 개선할 필요가 있다. 문제의 소지가 있는 정당추천제를 폐지하고 시민단체를 추천단체에서 삭제하는 것이 바람직할 것이다. 또한 법률의 개정을 통하여 방송위원회도 합법적으로 선거방송심의위원회 위원의 추천권을 행사하도록 하는 것이 좋을 것이다.

그리고 오늘날 선거와 선거운동이 상시화됨에 따라 선거방송심의의 필요성도 증대되고 있는 만큼, 선거방송심의위원회를 상설화하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이러한 상설화를 전제로 선거방송심의위원회가 제재조치의 내용을 정하여 방송위원회에 통보만 하도록 하는 것이 과연 합당한지에 대해서도 재검토가 있어야 할 것이다.

선거보도에 대한 심의라는 공통점에도 불구하고 전담기구를 매체별로 분리하여 설치·운영하도록 하는 것은 조직상의 효율이나 역량의 축적이라는 측면에서 큰 손실이 발생할 수도 있다. 더군다나 국민들의 입장에서 볼 때 복수의 심의기구를 병존시키는 것은 피해구제절차에 대한 혼란을 야기할 우려도 있다. 따라서 3개 매체의 심의기능을 통합해서 일원화하는 방안을 진지하게 모색할 필요가 있다.

또한 반론보도의 특칙으로 말미암아 반론보도청구권을 규정하고 있는 다른 법률의 규정과 중첩될 뿐만 아니라, 반론보도를 둘러싼 분쟁해결절차에 있어서 기능상의 혼란이 초래될 위험성도 없지 않다. 최근 제정된 언론중재및피해구제등에 관한법률에서 그러한 내용을 통합적으로 규율하게 하는 것도 하나의 방안이라고 생각한다.

주제어: 선거방송, 선거방송심의위원회, 방송위원회, 선거기사심의위원회, 인터넷 선거보도심의위원회, 공직선거법, 언론중재위원회, 중앙선거관리위원회

<Abstract>

## Constitutional Review on Election Broadcasting Deliberation System

Nak-In Sung\* · Keon-Bo Kwon\*\*

Election broadcasting bears great significance in these days. We acquire information about political opinion, campaign pledges and personal character of candidates through election broadcasting. And we exercise our voting rights on the base of these informations. In this aspect, election broadcasting should be the stage where every participant expresses his opinion freely and fully and expressed opinions go through verification. But the freedom of election broadcasting should be restricted because of the fairness of election and broadcasting. Of course, in its restricting the impartiality should be affirmative and substantial one rather than superficial one. Because we ought seek fairness among active expressions not in the passive silence.

With the increased impacts of broadcasting in the elections, the responsibility of fair reports on the elections has been emphasized. As a result, the Election Broadcasting Deliberation Commission was established as an independent institution to monitor the fairness of election reports by the Act on Elections for Public Offices and Prevention of Electoral Malpractices of 1997. But the deliberation by Election Broadcasting Deliberation Commission has a chilling effect on the freedom of election and broadcasting. Accordingly the system that deliberate on the fairness of Election Broadcasting can raise a few constitutional questions. it may be the best example of this whether the deliberation system puts excessive restrictions on the freedom of election broadcasting or not. But Election Broadcasting Deliberation System as not preliminary regulation can be

---

\* Professor of Law, Seoul National University

\*\* Assitant Professor of Law, Mongji University

justifiable in that the nation needs to effectively ensure the fairness of election broadcasting. Of course, it is necessary to continuously reform the system for protecting the freedom of election broadcasting to the maximum possible extent.

This study drew some directions for reform of legal system relating to the election broadcasting deliberation. The suggested legislation revisions are as follows. First, the measure of apology to the public(Election Act §8-2⑤; Broadcasting Act §100①(i)) may be abolished. And the Election Act §256②(iii) should be revised because the criminal punishment by reason of the nonperformance of Election Broadcasting Deliberation Commission's decision is an excessive restriction on constitutional rights. In addition, for the prevention of external pressure it is necessary to reconsider the recommendation method of the Deliberation Commission. Finally we believe that it is proper to convert the Deliberation Commission into a permanent institution.

Key Words : Election, Broadcasting, Deliberation System, Constitutional Review