

# 선거방송심의규정의 실제 적용과 문제점

2002~2008년 선거방송심의 사례분석을 중심으로

윤성옥\*

(방송협회 정책실 연구위원)

---

그동안 선거방송심의제도에 대한 이론적 논의는 많았지만, 선거방송심의규정의 적용사례를 실증적으로 분석한 연구는 미흡했다. 본 논문은 그동안 이론적으로는 선거방송심의제도에 대한 문제점은 인식하고 있었으나 실제 선거방송심의규정 조항 적용과 제재 조치에 있어 어떤 문제점이 나타나는지 파악하고자 하는 데 목적을 두었다. 따라서 선거방송심의 사례를 수집 분석함으로써 선거방송심의 현황과 실질적인 선거방송심의제도 운영에서 나타나는 문제점을 짚어보고 선거방송심의규정의 개선방향을 모색하고자 한다. 또한 선거방송심의 규정의 핵심조항인 공정성 조항에 대한 실제 적용 사례를 분석함으로써 향후 공정성 심의에 대한 개선방안을 도출하고자 한다.

주요 함의로 선거방송심의규정을 대폭 정리할 필요성, 선거방송심의규정에서 동일한 위반 내용임에도 조항 적용이나 제재조치가 일관적이지 못하는 문제점, 순수 뉴스의 경우 공정성 심의의 재고, 법적 제재 기준으로서 공정성 조항의 개념 정의 필요 등을 제시했다.

주제어: 선거, 방송, 공정성, 선거방송심의규정

---

## 1. 문제제기

최근 정치적 쟁점에 있어 방송심의에 대한 사회적 논란이 증폭되고 있다. 2007년 대통령선거 당시 BBK 사건 보도에 대한 논란을 시작으로<sup>1)</sup> 2008년

---

\* okyun@kba.or.kr

1) 대통령선거방송심의위원회는 김경준 전 BBK 대표의 누나 에리카 김을 출연시킨 MBC <시선집중>에 선거방송심의규정 제7조 제1항(객관성 관련 규정)과 방송심의에 관한 규정 제23조 4항(범죄사건 보도 등 관련 규정)을 위반했다는 이유로 주의 결정을 내렸다.

KBS 감사 보도,<sup>2)</sup> MBC PD수첩,<sup>3)</sup> YTN 블랙투쟁<sup>4)</sup> 등 방송심의에 대해 ‘정치 심의’라는 비판이 끊임없이 제기되고 있다.

정치적 쟁점과 관련된 방송심의는 관점과 이해관계에 따라 다소 다르게 평가되기 때문에 서로 다른 입장이 합의점을 찾지 못하고 사회적 갈등으로 극명하게 대립되기 쉽다. 따라서 정치적 쟁점 관련 방송심의에 대해 소모적인 논쟁만 반복될 뿐 국내 방송에 있어 내용규제를 어떻게 할 것인가에 대한 구체적이고 실천적인 방향은 제시되지 못하는 측면이 있다.

특히 국내 방송심의에서 공정성 심의에 대한 문제점은 과연 공정성을 심의하는 것이 정당한가부터 공정성 심의 기준이 타당한가라는 근본적인 문제점이 제기되는 실정이다. 프로그램의 공정성 심의는 사후적 규제로서 합헌적이기는 하나 명확성의 원칙에 위반된다는 주장(윤성옥, 2008)부터 위헌적이므로

이에 한국PD연합회, 전국언론노동조합, 한국기자협회 등 언론 현업단체와 시민단체들은 기자회견을 열고 심의결정을 규탄하고 항의서한을 전달했다. 국기현(2007.12.12) 선거방송심의위, <시선집중> ‘주의’ 결정 취소, 연합뉴스.

- 2) KBS는 2008년 5월 22일과 6월 11일 <9시 뉴스>에서 “공영방송 장악 의도”, “공정성 훼손 우려”, “표적감사 비판 확산” 등 제목의 기사를 통해 감사원의 감사 행태를 집중 보도했다. 이에 대해 방송통신심의위원회는 2008년 7월 28일 “이해당사자인 한국방송이 자사의 입장을 옹호하거나 자사에 유리한 내용을 중점적으로 보도해 방송심의 규정을 어겼다”며 ‘주의’ 및 ‘7일 이내 안내방송’ 처분을 내렸고 KBS는 이에 대한 취소소송과 가처분신청을 냈다. 서울행정법원 행정 13부(부장 정형식)는 8월 5일 가처분신청을 받아들여 효력을 정지한다고 결정했다. 데일리서프 인터넷탐(2008. 8.6.) 방통위의 감사원 비판보도한 KBS 제재 ‘효력정지’.
- 3) 방송통신심의위원회(위원장 박명진)는 2008년 7월 16일 전체회의를 열고 MBC <PD수첩> “긴급취재! 미국산 쇠고기, 광우병에서 안전한가” 1, 2편(4월 29일, 5월 13일 방송)에 대해 ‘시청자에 대한 사과’ 결정을 내렸다. 박수균(2008.7.17) 방통심의위, 광우병 보도 <PD수첩>에 ‘시청자 사과’ 중징계, 문화일보.
- 4) YTN노조는 노조원 33명에 대해 징계조치를 내린 회사 측에 항의하는 뜻에서 기자회견 또는 앵커, 기상캐스터가 검은색 옷을 입고 뉴스를 진행하는 ‘블랙투쟁’을 벌였다. 이와 관련 방송통신심의위원회(위원장 박명진)는 2008년 11월 26일 YTN 뉴스 프로그램에 대해 ‘시청자에 대한 사과’라는 징계를 의결했다. 윤상환(2008.11.27) 방통심의위 “YTN 시청자에 사과하라” 매일경제.

아에 폐지해야 한다는 주장(최영목, 2008)까지 제기되고 있다.

선거방송에 대한 심의는 선거의 공정성 확보를 위해 필수 요건이지만 그것은 어디까지나 수단이지 그 자체가 목적이 될 수 없기에(조소영, 2005), 선거방송의 공정성 확보를 위해 지나치게 표현의 자유를 위축시키는 것은 문제이다.

정치로부터 방송의 독립성은 매우 중요하다. 그러나 방송의 공정성 확보 역시 간과할 수 없는 우리 사회에서 중요한 가치이다. 최대한 표현의 자유를 보호하면서도 방송의 공정성을 확보하는 것이 아마 선거방송에 있어 내용규제의 접점이 될 것이다.

국내에서 방송심의는 구 방송위원회가 담당하다가 현재는 방송통신심의위원회가 담당하고 있다.<sup>5)</sup> 또한 특별히 선거와 관련해서는 공직선거법에 따라 선거방송심의위원회를 선거일 전 120일부터 선거 후 30일까지 구성 설치하도록 하여 선거방송의 공정성 여부를 심의하고 있다.<sup>6)</sup>

그동안 선거방송심의제도에 대한 이론적 논의는 적지 않게 축적되어 왔다(강태영, 2007; 김서중, 2002; 김영호, 2002; 김창룡, 2008; 문재완, 2006, 성낙인·권건보 2006, 윤성욱 2008 등). 우선 대표적으로 거론되는 것이 선거방송심의제도 있어 ‘규칙 제정’의 문제점이다. 선거방송심의위원회가 독자적인 심의의결권을 행사하도록 심의기준을 마련할 것을 공직선거법 제8조의2 제4항에 의무화했음에도 선거방송심의위원회의 구성과 운영에 관한 규칙 제5조 제2항에 방송위원회 규칙을 따르도록 한 것은 법률우위의 원칙에 위배된다는 비판이 제기되고 있다(성낙인·권건보, 2006).

‘제재조치’에 대한 위헌성도 문제이다.<sup>7)</sup> 즉 사법적 판단을 거치지 않고

5) 방송심의는 구방송위원회에서 담당했으나 방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률 제정(법률 제8867호 2008.2.29 공포)에 따라 현재는 방송통신심의위원회가 담당하고 있다.

6) 공직선거법 제8조의2 제1항에 따르면 방송위원회는 선거방송의 공정성을 유지하기 위하여 임기만료에 의한 선거의 선거일 전 120일부터 선거방송심의위원회를 설치하여 선거일 후 30일까지 운영하여야 한다. 공직선거법에 따라 제17대 대통령선거방송심의위원회는 2007년 8월 22일 정원 9명으로 출범했다.

7) 선거방송심의위원회는 선거방송의 공정여부를 조사하여야 하고 조사결과 선거방송의 내용이 공정하지 아니하다고 인정되는 경우에는 「방송법」 제100조(제재조치 등) 제1항

곧바로 형사처벌로 이어질 가능성(김서중, 2002; 김영호, 2002)과 방송사의 재판 받을 권리를 침해한다는 비판이다(2006, 문재완). 방송법 제100조의 제재조치인 시청자의 시청자에 대한 사과 명령은 방송인에 대해서 양심의 자유를 침해하는 조치로 위헌적이라는 비판도 있다(성낙인·권건보, 2006).

구체적으로 선거방송심의규정에 대한 문제점으로는 명확성의 원칙과 과잉제한금지의 원칙 위반, 언론의 자유와 알권리 침해 등이 제기되었다. 즉 선거방송심의규정의 의미가 불명확하여 자의적으로 해석될 수 있다는 비판(성낙인·권건보, 2006; 문재완, 2006; 윤성욱, 2008), 과잉규제(정대화, 2004; 성낙인·권건보, 2006)이자 알권리 침해(김은규, 2006; 양문석, 2006)라는 비판이 있었다.

그러나 국내 선거방송심의제도에 대한 이론적 논의는 많았지만 선거방송심의규정의 실제 적용사례를 실증적으로 분석한 연구는 미흡했다. 본 논문은 그동안 이론적으로는 선거방송심의제도에 대한 문제점은 인식하고 있었으나 실제 선거방송심의규정 조항 적용과 제재 조치에 있어 어떤 문제점이 나타나는지 파악하고자 하는 데 목적을 두었다. 따라서 선거방송심의 사례를 수집 분석함으로써 선거방송심의 현황과 실질적인 선거방송심의제도 운영에서 나타나는 문제점을 짚어보고 선거방송심의규정의 개선방향을 모색하고자 한다. 또한 선거방송심의 규정의 핵심조항인 공정성 조항에 대한 실제 적용 사례를 분석함으로써 향후 공정성 심의에 대한 개선방안을 도출하고자 한다.

## 2. 선거방송 규제의 원리

### 1) 방송의 내용규제 근거와 영향

방송이라는 매체가 정보와 견해를 전파하는 데 가장 중요한 역할을 담당하

---

각 호의 규정에 의한 제재조치 등을 정하여 이를 방송위원회에 통보하여야 하며, 방송위원회는 불공정한 선거방송을 한 방송사에 대하여 통보받은 제재조치 등을 지체 없이 명하여야 한다. 이를 이행하지 않는 자는 2년 이하의 징역 또는 400만 원 이하의 벌금에 처하도록 하고 있다. 공직선거법 제256조 제2항 제3호 가목.

는 만큼 방송은 표현의 자유 조항의 특별한 힘으로부터 보호받을 수 있다. 그러나 반대도 마찬가지다. 커뮤니케이션의 모든 형태 중에서 방송은 가장 많이 제약을 받는 매체이다.<sup>8)</sup> 방송매체가 보호를 덜 받는 것은 정부가 방송에 대해 어떠한 형태로든지 편집권을 통제할 수 있음을 의미한다. 다른 미디어에는 금지되어 있고 보호받아야 하는 표현이지만 방송만큼은 규제할 수도 있다는 것이다.

그러한 근거로는 표현의 자유와 규제에 대한 매체특성론이 대표적인데 “매체의 구조적 특성에 따라서 표현의 자유에 대한 제한의 문제를 다루어야 한다”는 접근방식이다(이재진, 2001 등).<sup>9)</sup> 매체특성론적 관점에서 볼 때 방송은 인쇄매체 등 다른 미디어에 비해 차별적인 규제를 받을 수 있다는 전제가 가능하다.

그러나 인쇄매체와 방송을 차별하는 것에 대해서는 비판적 시각도 있다. 즉, 차별적 규제는 단지 인식의 오류에서 온다는 것이다. 방송을 오락에 기반한 매체로 보기 때문에 표현의 자유의 핵심적인 매체로 간주하지 않으며 그러한 인식 때문에 방송의 내용규제는 항상 저항 없이 유지된다는 주장이다(Bazelon, 1981).

미국의 판례상 방송 미디어에 대한 수정헌법 제1조 보호가 제한될 수 있다는 것은 1969년 레드 라이온사 대 FCC 사건에서 연방대법원의 결정으로부터 비롯되었다.<sup>10)</sup> 이 사건에서 법원은 방송 주파수 희소성 때문에 정부는 공익

8) 미국은 연방대법원 판결 등을 통해 인쇄매체와 달리 방송의 경우 특별한 규제를 할 수 있음을 인정해왔다. FCC v. Pacifica Found, 483 U.S. 726, 748(1978) 등. 국내에서도 신문, 잡지 등 인쇄매체와 달리 방송매체의 경우에는 방송법을 통해 허가, 진입, 소유, 편성, 내용심의 등 다양한 규제를 차별적으로 적용하고 있다.

9) 구체적인 내용은 다르나 최근 방송통신의 융합에 따라 매체특성에 따라 법적인 접근을 달리 해야 한다는 논문으로는 다음과 같다. 이인호(2000), 「방송통신의 융합과 언론의 자유」, 『공법연구』 28(4-1), 247~270; 황성기(1999), 「언론매체 규제에 관한 헌법학적 연구」, 서울대 대학원 박사학위논문.

10) Red Lion Broadcasting Co. v. FCC, 395 U.S. 367(1969). 이 사건에서는 미국의 FCC의 형평의 원칙(fairness doctrine)이 문제가 되었으나 합헌적인 것으로 판결이 났다.

(public interest) 차원에서 면허권자에게 제한을 부과할 수 있다는 원칙을 세웠다(Holohan, 2005). 또한 법원은 “표현의 자유는 화자(the speaker)의 기본권으로 간주되는데 방송의 경우에는 시청자(the viewers and listeners)의 권리이지 방송인(broadcasters)의 권리가 아니다”라고 했다.

보통 방송의 내용규제의 원리는 주파수 희소성(spectrum scarcity), 침투력(pervasive), 특별한 영향력(special impact) 등으로 제시된다(Trager, 1998). 그러나 내용규제 비판론자들은 가용 주파수가 널려 있는 현 시대에서 더 이상 물리적인 주파수 희소성은 의미가 없다고 주장한다(Coynne, 1981; Troy, 2001 등). 침투력이나 특별한 영향력 측면에서 비롯되는 차별적인 방송의 내용규제 원리도 마찬가지다. 수정헌법 제1조가 채택된 시기에 신문이 특별한 영향력을 미치는 유일한 매체였음에도 표현의 자유 보호 조항이 채택됐음을 고려할 때 현재 신문이 자유롭다면 방송 역시 내용규제로부터 자유로워야 한다는 것이다. 미국 법원도 “주파수 희소성 원칙은 많은 비판 아래 유지”되었고, 새로운 기술의 출현으로 “이 원칙은 시대에 뒤떨어지게 되었다”고 한 바 있다.<sup>11)</sup>

방송 내용규제의 정당성은 공공 수탁(public trustee)으로, 정부는 사적 방송 기관으로부터 공공의 이익이 최상으로 제공되도록 결정권을 가진다는 ‘공공 소유 원칙(public ownership rationale)’<sup>12)</sup>을 근거로 하기도 한다. 그러나 공적인 도시 공원이나 거리를 소유한다고 그것을 이용하는 사람들의 표현의 자유를 규제할 수 있는 것은 아니다(Emerson, 1970). 마치 체신 업무가 공적 영역이라고 해서 그 서신에 담겨 있는 내용까지 규제할 수 없는 것과 같다.

방송이 아닌 신문이 대상이기는 했으나 토닐로(Tornillo) 사건에서 미 연방대 법원은 위헌 판결을 내리면서 두 가지 원칙을 제시했다. 첫째, 후보자와 선거를 다루는 보도 영역의 위축 효과(chilling effect)에 대한 우려, 둘째, 편집 과정에 정부의 간섭에 대한 반대 입장이었다.<sup>13)</sup> 즉, 반론권 규정은 쟁점적인 뉴스나

11) FCC v. League of Women Voters, 468 U.S. 364(1984).

12) 이 이론은 공공 영역 또는 특권 이론이라고도 불린다.

13) Miami Herald Publishing Co. v. Tornillo, 418 U.S. 241(1974). 이 사건은 플로리다 주에는 신문이 공직 후보자의 기록이나 성격에 대해 공격을 하면 반드시 후보자의

논평에 있어 처벌에 직면한 편집자들은 안전한 방법으로 논쟁적인 사안에 대한 회피라는 수단을 선택하게 한다는 것이다.

오래 전부터 많은 학자들은 방송의 내용규제가 논쟁적인 사안을 회피하게 만든다고 주장해왔다(Shmidt, 1978; Schneyer, 1977; Simmons, 1977 등). 이들 주장의 핵심은 내용규제가 오히려 역효과를 일으킨다는 것이다. 코인(Coyne)은 내용규제에 따른 위축 효과는 “첫째, 불공정 방송에 대한 소송 대응 등을 포함한 비용적 측면, 둘째, FCC의 재허가 거부 가능성” 두 요소라고 했다(1981, p.592).

FCC는 누가 가장 ‘공익(public interest)’에 기여할 것인지 사업자를 선정하고, 허가받은 사업자가 공익에 기여하도록 하는 것이 업무이다. 그런데 바인베르크(Weinberg, 1993)는 이러한 ‘공익’ 규정이 매우 모호하며 FCC의 기준 적용은 예측가능하지 않고, 주관적이라고 비판한 바 있다.<sup>14)</sup>

위축효과가 방송 내용에 영향을 미친다는 것은 경험적인 연구들로 입증되기도 한다. 방송사 면허제도와 관련하여 방송 보도 태도를 분석할 결과 신생 방송사일수록 선출 공직자들에게 좀 더 긍정적인 보도를 하며 편집 영역은 더 협소하게 이루어진다고 한다(Weare, C., Levi, T. & Raphael, J., 2001). 이러한 연구결과는 방송 규제의 위축 효과(chilling effect)가 우리가 예상했던 것보다 훨씬 더 공고하고 깊숙이 침투되어 있으며 미국에서는 수십 년간 민주당과 공화당 행정부 아래 발생해왔다는 것이다(Gormley, 1980; Spitzer, 1991).

미국 부시 정부 출범 시 트로이(Troy, 2001)는 새 정부가 커뮤니케이션 정책에서 수행해야 할 10대 정책을 제시했는데, 그중 다섯째 과제로 내용규제를 종식시키라고(End content regulation) 한 바 있다.<sup>15)</sup> 2004년 FCC는 음란, 어린이

반론을 요청해야 한다는 규정이 있었는데, 이러한 규정이 수정 헌법 제1조를 침해하는지 여부에 대한 판결로 미 연방대법원은 침해를 인정하고 법률 규정의 무효를 선언하였다.

- 14) 물론 바인베르크는 그것이 FCC의 잘못은 아니라고 했으나 그러한 규정이 명문화된 법으로 적용될 수 없는 것처럼 모호하고 주관적이기 때문에 문제라는 것이다.
- 15) 즉 FCC가 다음 10가지 측면에서 개선되어야 한다고 주장하고 있다. ① 기업 합병에 대한 검토 금지, ② 규제 완화, ③ 시청자 지향 서비스 채택, ④ 행정기관으로서

보호, 폭력성과 지역 등의 분야에서 새롭고도 엄격한 내용규제 정책들을 내놓았다. 이에 대해 미국에서는 1970년대 시작된 탈규제 경향이 새롭게 대두될 필요성이 있다는 주장(Wiley, 2005)이 제기되고 있다.

전통적으로 방송매체는 주파수의 희소성, 침투력, 특별한 영향력 등의 특성에 따라 다른 매체와 달리 특별한 규제가 허용되는 것으로 수용되어 왔으나 이러한 방송매체에 대한 규제 원리는 기술의 발달과 미디어 환경 변화에 따라 도전받고 있다. 기술적 특성에 따른 규제 원리의 변화 요청뿐만 아니라 방송에 대한 내용규제가 야기하는 위축효과에 대한 다양한 경험적 연구들은 방송의 내용규제의 정당성에 대한 근본적인 질문을 하게 한다. 다시 말해 방송에 대한 내용규제가 오히려 여론형성 과정에서 기여해야 할 방송의 역할을 상실하게 한다면 과연 규제의 정당성을 인정할 수 있는 것인지, 또한 공익(public interest)이라는 명분하에 있으나 방송의 자유보다 국가의 개입이 반드시 더 유용한 것인지, 규제는 어디까지 허용될 수 있는 것인지 국내 방송의 내용규제 개선 방향에 있어 보다 면밀한 논의가 필요하다는 것이다.

## 2) 정치적 표현에 있어서 외국의 방송 내용규제

정치적 표현에 있어 방송에 대한 내용규제는 전 세계적으로 영미의 규제 체계로 크게 대별된다. 즉, 영국의 규제 체계는 불편부당성(impartiality)으로 대표되고 미국의 규제 체계는 형평성(fairness)의 원칙으로 대표된다. 영국은 준수해야 할 규정을 가지고 정부가 규제하는 방식이라면 미국은 사상의 자유 시장 아래 표현의 자유라는 보편적 개념으로 내용규제를 실현한다. 이러한 두 방식의 차이는 서로 다른 자본주의 문화(capitalist culture)에서 비롯된다고 한다(Harvey, 2001). 영국의 가부장적 제도와 미국의 투쟁적인 개인주의가 각 나라의 커뮤니케이션의 내용규제에 있어 서로 다른 패턴, 모델, 방법을 갖게

---

FCC의 성장 중단, ⑤ 매스미디어의 내용규제 종식, ⑥ 소유제한 수정, ⑦ 인터넷 규제 포기, ⑧ 접근 책임 제거와 규제 비용 구조 개혁, ⑨ 주파수 할당 정책 개혁, ⑩ 주권 존중.



만들었다는 것이다.<sup>16)</sup>

공영방송 체제 중심의 영국은 방송의 내용규제에 있어 불편부당성 원칙(doctrine of impartiality)을 적용한다. 2003 커뮤니케이션법 제319조 2(c), 320조에 따라 적절한 불편부당성(due impartiality)을 요구하고 있으며 이와 관련해 Ofcom 표준 규약을 마련하도록 하고 있다. 이 조항에 따르면 방송사들이 ‘적절한 불편부당성(due impartiality)’을 유지하고 정치적/산업적 논쟁과 공공정책 관련 문제에 있어 견해 또는 의견을 제시해서는 안 된다. 또한 커뮤니케이션법에 따라 마련한 영국 Ofcom의 방송 규정(broadcasting code)에 따르면 적절한 불편부당성에 대해 용어 정의를 다음과 같이 내리고 있다. 즉, ‘적절한(due)’이란 프로그램의 주제와 본질에 대해 적절하거나 타당함을 뜻하고, ‘불편부당성(impartiality)’이란 모든 견해에 대해 균등한 시간 배분이 주어지거나 하거나 모든 논쟁을 표현해야 한다는 것은 의미하지 않는다고 하고 있다.

또한 Ofcom의 방송 규정(broadcasting code) 6.2에 따르면 방송사는 선거기간 동안 주요 정당을 중요하게 다루되 다른 정당이나 무소속 후보자에게도 적절하게 다루어주어야 한다고 명시하고 있다.<sup>17)</sup>

미국은 1934년 커뮤니케이션 법 제326조에서 FCC가 방송을 검열하지 못하도록 특별히 금지하고 있음에도 불구하고 FCC는 형평의 원칙(fairness doctrine), 인신공격 원칙(the personal attack)과 정치적 편집 규정(political editorial rules) 등 방송 내용규제에 관한 많은 규정을 제정해왔다.

형평의 원칙(fairness doctrine)은 1934년부터 1987년까지 적용했었는데 공적 이슈에 대해 상반된 견해가 있을 때 공평하게 방송시간을 제공하고 특히 쟁점에 대한 반론의 기회를 부여하도록 한 것이다. 그러나 미국방송협회(NAB)

16) 이에 대해 하비는 영국은 귀족사회, 군주제 등을 거쳐 민주주의의 원칙과 구현 과정을 서서히 진행하였지만 미국은 자기 인식에 대해 급진적이고 명료한 과정을 거쳤다고 했다(Harvey, 2001).

17) 여기에서 말하는 ‘주요 정당(major party)’이란 보수당, 노동당, 자유민주당뿐만 아니라 추가로 스코틀랜드와 웨일즈의 정당인 스코틀랜드국민당과 플래드 킴루(Plaid Cymru) 당, 북아일랜드의 정당인 민주연합당, 신페인(Shinn Fein)당, 사회민주노동당, 얼스터연합당까지 포함한다고 하고 있다.

는 이러한 형평의 원칙이 표현의 자유, 모호해진 전과의 회소성 개념에 위배된다는 이유로 꾸준히 비판해왔다. 결국 FCC 역시 1985년에 이르러 ‘형평의 원칙’이라는 부정적 평가보고서를 의회에 제출하고, 연방항소법원(Court of Appeals) 판결 역시 그 적용을 거부하기에 이르자 결국 1987년 폐기되었다.

인신공격 원칙(the personal attack)은 공적으로 중요한 사항에 대한 논쟁을 보도하는 과정에서 개인 혹은 집단의 정직성(honesty), 인격(character), 존귀함(integrity)을 공격하는 방송을 했을 때는 방송사가 즉시 공격을 당한 당사자에게 통지할 의무가 있으며 그에 대응할 수 있는 합당한 기회를 제공해야 한다는 원칙이다.<sup>18)</sup> 20여 년간의 소송을 통해 방송 산업계와 법원에서는 FCC가 인신공격의 원칙을 철회할 것을 요청해왔다.<sup>19)</sup>

인신공격 원칙의 폐지 시도는 꾸준히 제기되어 왔고 1997년 9월 결국 미 항소 법원(D.C. Circuit)은 이러한 논쟁을 해결할 것과<sup>20)</sup> 2000년 9월 29일까지로 그 기일을 특정한 바 있다.<sup>21)</sup> 그러나 FCC는 이를 수행하지 못했고 법원 명령을 준수하지 않아 고소당하게 되었다. 항소 법원은 인신공격 원칙을 폐기할 것을 다시 주문했다. 그러나 법원은 FCC가 공익(public interest)에 부합하도록 인신공격 원칙과 정치적 편집 규정을 수정할 가능성은 남겨두었다.<sup>22)</sup> 그러나 트로이(2001)는 법원의 결정을 감안할 때 FCC는 양 규칙이 수정헌법 제1조 아래 유효함을 정당화할 무거운 책임을 질 것인데 FCC의 그러한 시도는 포기되어야 한다고 주장했다.<sup>23)</sup>

18) 47 C.F.R. §73.1920(1999).

19) 그런데 인신공격 원칙과 관련된 대부분의 소송들이 이미 폐지된 형평의 원칙(fairness doctrine) 규정과 관련이 있었다는 주장도 있다(Leweke, 2001). 이에 따라 르웨케는 인신공격 원칙이나 정치적 편집 규정 등은 ‘집 없는 규정(rules without a home)’이므로 형평의 원칙 부활을 검토하고 있다.

20) Radio-Television News Dirs. Ass’n v. FCC, 184 F.3d 872(D.C. Cir. 1999).

21) Radio-Television News Dirs. Ass’n v. FCC, 229 F.3d 269(D.C. Cir. 2000).

22) Radio-Television News Dirs. Ass’n v. FCC, 229 F.3d 269, 272(D.C. Cir. 2000).

23) 2002년 맥케인 파인골드(McCain-Feingold) 법으로 알려진 BCRA(the Bipartisan Campaign Reform Act)가 새롭게 제정되었는데, 이 법에 의하면 동등시간 원칙과

미국의 커뮤니케이션법 315조에는 동등시간의 원칙(equal time rule) 또는 동등기회의 원칙(equal opportunity rule)이 남아 있다. 이 조항은 법적 자격을 갖춘 공직후보자 가운데 어느 한 사람에게 방송시설을 이용할 기회를 주었다면 다른 후보자에게도 같은 기회를 주도록 하고 있다.<sup>24)</sup> 그러나 이 조항에서도 순수한 뉴스보도(bona fide newscast), 순수한 뉴스인터뷰(bona fide news interview), 순수한 현장취재뉴스(on-the-spot coverage of bona fide news event), 순수한 뉴스다큐멘터리(bona fide news documentary)에 출연하는 경우는 방송설비의 정치적 사용에 해당하지 않아 적용받지 아니 한다는 예외 규정을 마련하고 있다. 이는 “방송사가 뉴스 프로그램에서 모든 후보자를 다루지 않고 한 명의 후보자를 다룰 수 있음을 의미”하는 것이다(Overbeck, 2004, p.454).

이상과 같이 영미의 정치적 표현에 있어 방송의 내용규제를 살펴본 결과 주요 함의는, 첫째, 구체적인 규정으로 방송의 내용을 제한하는 방식이거나 표현의 자유라는 보편적 개념으로 규제를 제한하는 등 방송 내용규제는 매우 상이하게 나타날 수 있다는 점, 둘째, 그럼에도 정치적 표현에서 방송의 내용규제는 표현의 자유와 연관되기 때문에 대단히 신중하거나 규제를 없애는 방향이라는 점, 셋째, 정치적 표현에서 공정성과 관련된 명문화 규정을 가지더라도 방송에게 강제하는 만큼 가급적 최소화되고 구체적으로 정해지고 있다는 점이다.

### 3) 방송의 공정성 개념 적용에 대한 논의

기존 연구에서 논의된 언론의 공정성 개념과 실천원리는 크게 인지적 차원에서 해결되는 도덕/윤리적 영역과 그보다는 좀 더 검증과 평가가 용이한 평가적 차원의 법적 규율이 가능한 영역으로 나뉜다.<sup>25)</sup> 그리고 박재영(2005)

재플 원칙(Zapple rule)이 효력을 발휘하고 있다고 한다(강태영 외, 2007).

24) Sec.315. [47 U.S.C. 315] Facilities for candidates for public office.

25) 보통 국내 언론의 공정성 개념 연구는 웨스터슈탈(Westerstahl)이나 맥퀘일(McQuail)의 이론에 기초하여 발전했는데 먼저 강명구(1989)는 공정성을 ① 사실성(정확성+균형

은 공정성의 여러 하위개념 중 검증과 평가 및 구현의 가능성이 가장 높은 개념은 정확성과 균형성이라고 보았다.

언론의 공정성에서 말하는 균형성이란 양적, 질적 차원으로 나뉘어 설명되기도 한다. 양적 균형성이란 대립되는 각 당사자에 대한 보도 양 및 보도 방향(긍정, 부정)의 균형을 뜻하거나, 각 당파에 똑같은 양의 시간이나 지면을 할당하느냐, 특정사건에 대해서 일정한 입장이 있느냐 없느냐, 각 당파에 대해서 긍정적이나 부정적이나 등의 판단 여부를 가리키는 것으로 한정된다(강명구, 1994; 권혁남 2006 등). 다시 말하면 관련 입장들에 대한 양적 확보 차원에서 균등성을 확보하고 있는지, 또 어느 한쪽에 치우치지 않은 상태인(개별 사안들에 대해 동일한 거리를 유지하도록) 중립성을 지니고 있는지를 통해 공정성을 판단한다.

그러나 질적인 공정성 측면에서 보면 아무리 시간, 항목 수, 보도 형식, 보도 유형에서 양적 균형을 이루었다고 하더라도 보도태도, 보도 논조, 뉴스의 제시방식 등에서 얼마든지 공정하지 않게 다룰 수 있으며(강태영, 2004), 균형성은 외형상 공정보도지만 실제로는 진실추구와 거리가 먼, 오히려 편향 보도인 측면이 있다고 지적되기도 한다(Kovach & Rosenstiel, 2001/2003). 기자가 양쪽 입장의 균형을 맞추기 위해 상호 편향된 취재원을 의도적으로 찾는다면 이는 공정보도도 객관보도도 아니며 단지 두 개의 편향된 입장을 적절히

---

성), ② 윤리성, ③ 이데올로기적 정당성 등의 하부개념으로 보았다. 요컨대 공정성 문제는 그것이 객관적일 수 있는가 하는 인식론적 질문과 보도의 내용과 과정이 사회의 공공성 면에서 보다 윤리적으로 정당한가 그리고 정의로울 수 있는가라는 이데올로기적 질문에 대해 적절한 답변을 내려야 한다는 것이다. 로제그린(1980)은 보도 원칙으로서 ① 진실성과 관련성, ② 중립성, ③ 균형성으로 보았으며 진실성과 관련성은 ‘인지적 차원’으로 중립성 및 균형성은 ‘평가적 차원’으로 구분했다. 이만웅·이창근·김광수(1993)는 공정성의 개념구조를 ① 진실성, ② 적절성, ③ 균형성, ④ 중립성, ⑤ 다양성, ⑥ 독립성의 차원으로 구분하였으며 이와 같은 공정성의 개념은 단순한 양적 균형을 넘어 다양한 가치 평가의 요소를 담고 있다. 임태섭(1993)은 담론분석을 통해 텔레비전 뉴스의 공정성을 평가하면서 연구방법에 합당한 개념으로 ① 적절성, ② 균형성을 채택했다. 백선기(2002)는 공정성의 개념을 ① 사실성(좁은 의미의 객관성), ② 균형성(균등성+형평성)으로 보았다.

배열한 것에 불과하다는 것이다(박재영, 2005). 결국 존재하지도 않는 객관성을 확보하려는 헛된 노력이 사실 이면의 진실을 추구하려는 심층보도를 가로막는다고 비판받아 왔다(Hackett, 1984; Golding & Elliott, 1979; Shiller, 1981 등).

가령 형평성을 근거로 대다수의 여론이 특정사안을 지지하고 있음에도 특정 사안에 대해 찬반을 구분하는 것은 여론 분포를 왜곡시킬 소지가 있으며(Kovach & Rosenstiel, 2001/2003), 언론자유 측면에서 보더라도 잘잘못을 균형 있게 보도하는 것보다 “잘못된 것을 잘못됐다고 지적하고 그릇된 것을 그릇됐다고 지적하는 것이 공정성에 부합하는 것”이라는 주장이다(최영재·홍성구, 2004, 336쪽).

한편 양적 균형성 확보는 균형을 위한 균형이 아니라 언론사들이 공정성 비판과 시비로부터 방어하기 위한 전략으로 기능한다는 문제점도 제기된 바 있다(Tuchman, 1977). 그런 균형성은 오히려 진실보도에 기여하지 못하는 관행에 불과하고 이러한 기계적 균형성만으로는 공정성 확보가 가능하지 않다는 결론에 도달하게 된다.

그런데 균형성이 양적으로만 확보되는 것이 아니며 질적인 기준 적용이 오히려 중요한 원칙이라고 판단할지라도 ‘양적 균형성’에 대한 절대적인 무시가 아니라 여전히 언론의 공정성 판단에 있어, 정치적 가치 판단과 반대되는 입장이 ‘합당하게 취급’되어야 하며 ‘타당성의 근거’를 제시해야 한다(최영재·홍성구, 2004). 객관보도 옹호론자들 역시 수용자에게 충분한 정보를 제공하기 위해 ‘양측 모두 응답의 기회를 주는 형평과 균형’을 위한 노력 등을 중시한다는 측면에서 기회가 균등하지는 않더라도 소수 의견이나 입장에 대해 방송이 적정하게 접근권을 보장해주고 있느냐의 차원에서는 공정성에 대한 문제 제기가 가능하다고 본다.

이러한 맥락에서 손석춘(2006)은 저널리즘의 존재 원칙에서 진실과 공정을 기본윤리로 개념화하고 한국 저널리즘이 얼마나 그 기준에 부합하는지 분석하면서 공정의 개념을 공평과 올바름을 아우르는 개념이라고 했다.<sup>26)</sup> 결국

26) 그리고 손석춘(2006)은 ‘공평(impartiality)’이란 어느 한쪽에 치우침이 없는 상황을 말하고 올바름은 무엇이 옳은 것인가를 판단해야 하는 정(正) 또는 정의(justice)의

검증과 평가가 용이한 ‘균형성’ 못지않게 공정성에서 중요한 개념이 바로 ‘정의(justice)’라고 할 수 있다.

공정성을 철학적으로 뒷받침해주는 정의(justice)의 개념은 가치중립성에서 비롯되는 것이 아니라 옳음에 대한 가치 관련성에 입각해있다. 정의란 검증과 평가의 어려움이 있는 공정성의 개념일지라도, 공정성 판단에 있어 기존의 불평등 구조를 유지·강화하는가, 불평등한 사회관계와 삶의 조건 변화를 지향하는가 측면에서 접근할 필요가 있다(강명구, 1989). 특히 공정성 논의의 최상위 단계는 소수의견을 중시하는 정의의 원칙이 공정성에 적용돼야 하고 자신의 자유만큼 상대방의 자유도 인정하는 관용이 공정성 논의에 고려돼야 한다는 주장이다(최영재·홍성구, 2004).<sup>27)</sup>

사회의 운영원리로서 정의의 문제를 정치철학적 논의 틀 속으로 재도입한 것은 롤즈(Rawls)인데, 여기에서 정의는 개인들 간에 기본적 권리와 의무를 할당함에 있어 부당한 차별을 두지 않고 사회생활의 이득에 상충되는 요구를 적절하게 조정해줄 규칙을 말한다(최영재·홍성구, 2004). 롤즈(1971)는 공정으로서 정의의 원칙으로 평등한 자유의 원칙, 기회균등의 원칙, 차등의 원칙을 제시했다. 그가 제시한 차등의 원칙은 사회의 최소 수혜자의 최대 이익을 유도한다는 전제하에서만 사회적 불평등이 불가피하다는 것이다. 이에 대해 이준웅(2005)은 현존하는 담론 권력의 불평등이 최소 권력자의 목소리를 가능한 한 최대한 반영할 수 있도록 조정되어야 ‘언론의 공정성’을 주장할 수

---

개념인데, 공평에 머물고 있는 보도나 논평을 ‘소극적 공정’으로 공평에 더해 올바름까지 속의한 보도나 논평을 ‘적극적 공정’으로 개념화하는 것으로 파악했다.

27) 최영재·홍성구(2004)는 현대사회가 이해집단들이 서로 경쟁하는 다원주의 사회를 기본 가정으로 할 때 관용이 언론의 공정성을 도출하는 핵심 개념이라고 했다. 즉 이해집단들이 서로 경쟁하는 사회에서 관용이란, 이해관계가 충돌하는 자들이 모두 다 존재할 권리와 이익 추구의 권리가 있다는 것을 인정하는 것을 말한다. 나아가 관용은 종교적 양심과 사상의 차이로 인해 차별받지 않음을 의미한다. 따라서 언론의 공정성이 관용에 기반을 두지 않는다면 정치세력 간의 갈등이 해소되거나 합의를 형성하는 것이 불가능한 것은 물론 사회적 약자에 대한 억압을 정당화할 위험이 있다.

있다고 보았다.

언론에서 공정성은 구체적으로 규정하기 힘든 규정임에도 학계에서는 언론의 공정성 개념 정의에 대한 끊임없는 시도가 이루어져 왔다. 그만큼 공정성이란 언론의 본질에서 가장 중요한 개념인데, 문제는 이를 명확하게 정의내리기란 매우 어렵다는 데 현재의 딜레마가 있다. 단지 공정성 개념이란 가까이 도달하고자 하는 끊임없는 시도이지 어쩌면 처음부터 공정성 개념에 대해 완전하게 규정짓는 작업은 불가능한 것일 수도 있다. 그럼에도 본 논문에서 공정성에 대한 문제를 제기하고자 함은 방송의 내용규제에 있어 공정성이 외부에서 강제하고 판단하는 법적 개념으로 존재하기 때문이다. 공정성이란 양적·질적 가치와 윤리적 영역과 평가적 영역이 중층적으로 개입될 수밖에 없는 개념이다. 따라서 이를 외부에서 모두 평가하는 것이 가능한 것인가라는 근본적인 논의는 별론으로 하더라도 법적 기준으로서 적용하기 위해서는 최소한 공정성에 대한 개념 정의는 전제되어야 한다는 것이다.

### 3. 연구문제 및 분석방법

연구문제는 첫째, 선거방송심의 제재에서 나타난 특징, 둘째, 공정성 조항의 실제 적용에서 나타나는 특징으로 크게 나누었고 세부적으로는 다음과 같다.<sup>28)</sup>

---

28) 선거방송심의에관한특별규정은 방송위원회규칙으로 1995년 12월 12일 처음 제정되어 1996년 1월 25일, 1997년 9월 10일, 2000년 3월 17일, 2006년 1월 31일 개정이 이루어졌다. 또한 방송통신심의위원회가 2008년 새롭게 출범함에 따라 동 위원회는 선거방송심의에관한특별규정(방송통신심의위원회 규칙 제23호)을 2008년 6월 18일 제정 공고한 바 있다. 본 논문은 새로 출범한 방송통신심의위원회의 선거방송심의에관한특별규정이 본 논문의 분석대상이 된 선거에서 적용된 바 없다는 점에서 이전의 규칙(구 방송위원회규칙 제88호(2006.1.31. 개정)를 기준으로 기술되었다.

연구문제 1. 선거방송심의 제재결과 분석을 통해 어떤 특징이 나타나는가.

- 1-1. 선거별 위반내용과 제재조치의 특징은 무엇인가.
- 1-2. 위반내용별 제재조치는 어떻게 다른가.
- 1-3. 매체별 위반내용과 제재조치는 어떻게 다른가.

연구문제 2. 공정성 조항 적용에 어떤 특징이 나타나는가.

- 2-1. 공정성 조항이 문제가 된 프로그램 유형은 무엇인가.
- 2-2. 공정성 조항이 문제가 된 경우 위반내용은 주로 무엇인가.
- 2-3. 공정성 위반내용과 제재조치에서 특징이 나타나는가.

이러한 연구문제를 위해 우선 방송위원회가 발간한 2002년부터 2008년까지 6회에 걸쳐 발간한 심의백서를 토대로 모두 262건의 선거방송심의 제재사례를 수집·분석하였다.<sup>29)</sup> 분석유목은 (1) 심의의결번호 (2) 선거연도 및 선거분류 (3) 매체(TV/R/SO/PP) (4) 방송사명 (5) 프로그램명 (6) 프로그램유형(순수뉴스/시사정보/교양/토론/기타) (7) 위반내용(조항, 단독/중복(1개/2개/3개/4개)) (8) 제재조치(주의/경고/시청자에 대한 사과/프로그램수정증지/권고)였다.

주로 양적인 데이터를 수집 분석하였지만, 이를 통해 얻어진 국내 선거방송심의 제재 특징의 근거로 개별 사례를 인용하기도 하였다. 특히 공정성 조항이 문제가 된 경우는 구체적인 사례를 일일이 검토하여 제시함으로써 분석결과를 도출하고자 했다. 이러한 경험적인 실증 사례는 국내 선거방송심의제도의 개선 방향을 제시하는 데 유용한 자료로 활용될 것으로 기대하였다.

29) 「2002 제3회 전국동시지방선거방송심의백서」, 「2002년 제16대 대통령선거방송심의백서」, 「제2004년 제17대 국회의원선거방송심의백서」, 「제2006년 제4회 전국동시지방선거방송심의백서」, 「2007 제17대 대통령선거방송 및 2008 제18대 국회의원 선거방송 심의백서」.



<표 1> 선거별 선거방송심의규정 제재조치

선거 제재	지방선거 2002.6.13	대통령 선거 2002.12.19	국회의원 선거 2004.4.15	지방선거 2006.5.31	대통령 선거 2007.12.17	국회의원 선거 2008.4.9.	전체
사과	2(3.5%)	3(5.2%)	3(8.3%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	8(3.1%)
경고	46(79.3%)	34(58.6%)	18(50.0%)	-	2(6.4%)	0(0.0%)	100 (38.2%)
주의	10(17.2%)	21(36.2%)	15(41.7%)	-	14(45.2%)	8(50.0%)	68 (25.9%)
권고	-	-	-	63 (100.0%)	15(48.4%)	8(50.0%)	86 (32.8%)
합계	58 (100.0%)	58 (100.0%)	36 (100.0%)	63 (100.0%)	31 (100.0%)	16 (100.0%)	262 (100.0%)

\* 경고에는 경고 및 책임자 경고/주의, 경고 및 관계자 경고/주의, 경고를 모두 포함했음.  
 \*\* 2006년 「방송법」, 「방송심의에 관한 규정」, 「선거방송심의위원회의 구성과 운영에 관한 규칙」 등 관계법령 개정으로 주의, 경고가 법정제재에 포함됐으며 대신 경미한 제재조치로 권고가 추가되었음.

## 4. 선거방송심의 결과 분석과 특징

### 1) 선거별 제재조치와 위반내용

분석기간이었던 2002년 지방선거부터 2008년 국회의원선거까지 6회의 선거에서 선거방송심의 제재조치는 총 262건 중 경고 100건(38.2%), 권고 86건(32.8%), 주의 68건(25.9%), 사과 8건(3.1%)으로 나타났다. 다만 2006년부터 선거방송심의규정 개정으로 경고와 주의가 법정제재로 분류되었으며 ‘권고’는 과거 경고와 주의를 대체한 제재조치로 볼 수 있다.<sup>30)</sup> 선거별 제재건수는

30) 방송평가에 관한 규칙(2007.12.28 개정, 방송위원회 규칙 108호)에 따르면 사업자 평가 시 심의제재 위반 건수 반영시 주의 1점 경고 2점을 감점하는 것을 토대로 본다면 주의와 경고의 제재조치 경중을 짐작하건대 주의가 경고보다 더 경미한 사안일 때 적용했던 것으로 판단된다.

< 표 2 > 선거별 선거방송심의규정 위반조항

위반 내용	단독조항											중복조항				전체	
	법령	공정성		형평성		객관사실		여론조사		후보 자 출연	광고	방송 사고	기 타	2	3		4
		2	5(1)	5(2)	6(1)	7(2)	11(2)	17(1)	17(2)								
2002 지방 선거	0	12	0	0	0	0	0	20	16	2	0	3	5	0	0	58	
	0.0	20.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	34.5	27.6	3.4	0.0	5.2	8.6	0.0	0.0	100.0 %	
2002 대통령	4	1	2	1	0	1	3	36	3	0	0	1	1	4	1	58	
	6.9	1.7	3.4	1.7	0.0	1.7	5.2	62.1	5.2	0.0	0.0	1.7	1.7	6.9	1.7	100.0 %	
2004 국회 의원	0	2	1	1	1	0	0	14	0	0	1	0	5	10	1	36	
	0.0	5.6	2.8	2.8	2.8	0.0	0.0	38.9	0.0	0.0	2.8	0.0	13.9	27.8	2.8	100.0 %	
2005 지방 선거	0	1	14	1	0	0	0	41	0	1	0	0	3	2	0	63	
	0.0	1.6	22.2	1.6	0.0	0.0	0.0	65.1	0.0	1.6	0.0	0.0	4.8	3.2	0.0	100.0 %	
2007 대통령	0	0	6	1	0	0	1	16	2	0	2	1	2	0	0	31	
	0.0	0.0	19.3	3.2	0.0	0.0	3.2	51.6	6.5	0.0	6.5	3.2	6.6	0.0	0.0	100.0 %	
2008 국회 의원	0	0	0	0	0	0	0	4	4	0	0	0	2	6	0	16	
	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	25.0	25.0	0	0	0	12.5	37.5	0.0	100.0 %	
전체	4	16	23	4	1	1	4	131	25	3	3	5	18	22	2	262	
	1.5	6.1	8.8	1.5	0.4	0.4	1.5	50.0	9.5	1.1	1.1	1.9	6.9	8.5	0.8	100.0 %	

\* 조항에서 숫자( )는 예를 들면 5(1)이라면 제5조 제1항을 말한다.

\*\* 기타는 구체적인 조항이 있음에도 제5조, 제6조, 제7조 등을 적용하여 제5조의 무슨 조항을 위반했는지 명확하게 표시하지 않은 경우이다.

2002년 지방선거 58건, 2002년 대통령선거 58건, 2004년 국회의원 선거 36건, 2006년 지방선거 63건으로, 2007년 대통령선거 31건, 2008년 국회의원 선거 16건이었다. 선거별로 대통령 선거와 국회의원 선거 제재건수는 모두 감소하

였지만 지방선거만 증가하였다.

특기할 만한 사항은 법정제재에서 가장 중대한 제재조치인 사과의 경우 2002년 지방선거 2건(3.5%), 2002년 대통령선거 3건(5.2%), 2004년 국회의원선거 3건(8.3%), 2006년 지방선거, 2007년 대통령선거와 2008년 국회의원선거 0건(0%)으로 매우 적은 수치로 나타났다는 것이다.

전체적으로 위반내용은 단독조항 위반 건수와 중복조항 위반 건수로 나누어 분석했는데, 단독조항 위반은 220건(83.8%), 2개 중복위반 18건(6.9%), 3개 중복위반 22건(8.5%), 4개 중복위반 2건(0.8%)으로 나타났다. 우선 단독조항 위반 건수 중에서 가장 위반이 많이 이루어진 심의규정은 여론조사와 관련해 조사주체, 조사기관, 조사방법, 표본오차 등을 밝혀야 한다는 제17조 제2항을 위반한 사례가 131건(50.0%)으로 가장 높게 나타났고 후보자 출연 제한 조항인 제20조 제1항을 위반한 사례가 25건(9.5%), 공정성과 관련된 제5조 제2항 23건(8.8%), 제5조 제1항 16건(6.1%) 순으로 나타났다. 또한 형평성 조항인 제6조 제1항, 여론조사 공정성 조항인 제17조 제1항이 각각 4건(1.5%)이었다.

## 2) 위반내용별 제재 현황

단독건수로는 공정성, 형평성, 객관성과 사실보도와 같은 조항을 위반한 경우(제5조 제1,2항, 제6조 제1항, 제7조 제2항, 제11조 제2항)에 법정제재인 시청자에 대한 사과는 나타나지 않았다. 다만 중복건수일 경우에는 공정성 조항이 포함되는 경우가 있었다.<sup>31)</sup> 여론조사 공표사항(제17조 제2항) 위반 경우 총 131건 중 권고 49건(18.7%), 주의 45건(17.2%), 경고 37건(50.0%)으로 나타났으며 시청자에 대한 사과 제재조치는 나타나지 않았다. 후보자 출연제한(제20조 제1항) 위반의 경우 25건은 경고 14건(5.3%) 주의 7건(2.7%) 시청자에 대한

31) 이런 경우는 모두 5건으로 나타났다. 2002 대통령선거 ITV 제5조/제9조/제14조(3개) 위반, 2002 지방선거 시 BBS 청주불교방송의 경우 제5조 제1항/제2항 위반(2개), 2004 국회의원선거 RTV 제5조 제1항/제5조 제2항/제6조 제1항/제20조 제1항(4개), KBS와 MBC 제7조 제1항/제11조 제2항/제17조 제1항(3개) 위반.

&lt;표 3&gt; 선거방송심의규정 위반조항별 제재조치

제재조치		시청자에 대한 사과	주의	경고	권고	전체	
조항							
단 독	관계 법령	2	0	0	4	0	4
			0.0%	0.0%	1.5%	0.0%	1.5%
	공정 성	5	0	1	14	1	16
			(1)	0.0%	0.4%	5.3%	0.4%
		5	0	1	3	19	23
			(2)	0.0%	0.4%	1.1%	7.3%
	형평성	6	0	1	2	1	4
		(1)	0.0%	0.4%	0.8%	0.4%	1.6%
	객관 사실	7	0	1	0	0	1
		(2)	0.0%	0.4%	0.0%	0.0%	0.4%
		11	0	0	1	0	1
		(2)	0.0%	0.0%	0.4%	0.0%	0.4%
	여론 조사	17	0	0	3	1	4
		(1)	0.0%	0.0%	1.1%	0.4%	1.6%
		17	0	45	37	49	131
		(2)	0.0%	17.2%	14.1%	18.7%	50.0%
	후보자 출연	20	2	7	14	2	25
		(1)	0.8%	2.7%	5.3%	0.8%	9.6%
	광고	21	0	0	2	1	3
			0.0%	0.0%	0.8%	0.4%	1.2%
방송 사고	22	0	2	1	0	3	
	(1)	0.0%	0.8%	0.4%	0.0%	1.1%	
기타		0	1	3	1	5	
		0.0%	0.4%	1.1%	0.4%	1.9%	
중 복	2개	2	4	7	5	18	
			0.8%	1.5%	2.7%	1.9%	6.9%
	3개	3	5	8	6	22	
			1.1%	1.9%	3.1%	2.3%	8.4%
	4개	1	0	1	0	2	
			0.4%	0.0%	0.4%	0.0%	0.8%
전체		8	68	100	86	262	
		3.1%	25.9%	38.2%	32.8%	100.0%	

\* 현행 방송법에는 주의 경고가 법정제재이나 분석자료에서 나타난 주의, 경고는 2006년 개정 전 법정제재가 아닌 경우가 모두 포함된 수치이다.

<표 4> 선거방송심의규정 제17조2항 위반에 대한 선거별 제재조치

선거	제17조2항 위반제재	주의	경고	권고	전체
	2002년 지방선거	7 35.0%	13 65.0%	0 0.0%	20 100.0%
2002년 대통령선거	18 50.0%	18 50.0%	0 0.0%	36 100.0%	
2004년 국회의원선거	10 71.4%	4 28.6%	0 0.0%	14 100.0%	
2006년 지방선거	0 0.0%	0 0.0%	41 100.0%	41 100.0%	
2007년 대통령선거	10 62.5%	2 12.5%	4 25.0%	16 100.0%	
2008년 국회의원선거	0 0.0	0 0.0%	4 100.0%	4 100.0%	
합계	45 34.4%	37 28.2%	49 37.4%	131 100.0%	

사과 2건(0.8%)로 나타났다. 중복건수 위반 조항의 경우 법정제재인 ‘시청자에 대한 사과’를 받은 경우가 단독건수 위반에 비해 많이 나타났다. 2개 중복 위반(18건)은 경고 7건(2.7%), 권고 5건(1.9%), 주의 4건(1.5%), 시청자에 대한 사과 2건(0.8%), 3개 중복위반 22건은 경고 8건(3.1%), 권고 6건(2.3%), 주의 5건(1.9%), 시청자에 대한 사과 3건(1.1%)이었다. 4개 중복 위반의 경우 시청자에 대한 사과와 경고가 각각 1건(0.4%)씩이었다. 같은 조항을 적용하더라도 제재수준이 다른 경우가 많이 발견되었고, 시청자에 대한 사과의 경우 중복 조항 위반이 많이 발견되었다.

특히 여론조사 보도 시 공표사항을 의무화한 제17조 제2항을 기준으로 선거별 제재 수준이 어떻게 다른지 분석한 결과 2002년 지방선거에서는 경고 (13건, 65.0%)가 주의(7건, 35.0%)보다 많았고, 2002년 대통령선거 때는 주의(18

건 50.0%)와 경고(18건, 50.0%)가 동일하게 나타났다. 또 2004년 국회의원 선거 때는 주의(10건, 71.4%)가 경고(4건, 28.6%)보다 많았다.

2005년 지방선거에서는 제17조 제2항을 위반 한 41건 모두 권고 조치되었고, 2007년 대통령선거에서는 주의 10건(62.5%), 권고 4건(25.0%), 경고 2건(12.5%), 2008년 국회의원 선거에서는 권고만 4건이 나타났다. 제17조 제2항 같은 조항 위반에 대해 동일한 제재조치를 결정한 경우는 2005년 지방선거와 2008년 국회의원 선거로 나타났고 나머지는 같은 조항임에도 불구하고 각각 다른 제재조치를 결정하였다. 평균적으로 제17조 제2항 위반에 대해 사과제재조치는 나타나지 않았으나 권고 49건(37.4%), 주의 45건(34.4%), 경고 37건(28.2%)로 나타났다.

### 3) 매체별 위반내용과 제재조치

지상파방송의 제재조치 분석결과 총 178건 중 권고 67건(37.6%), 경고 57건(32.1%), 주의 49건(27.5%), 사과 5건(2.8%) 순으로 나타났다. 종합유선방송의 제재조치 분석결과 총 84건 중 경고 43건(51.2%), 권고 19건(22.6%), 주의 19건(22.6%), 사과 3건(3.6%)이었다. 전체적으로 종합유선방송(84건)에 비해 지상파방송(178건)의 위반사례가 많이 나타나고 있었는데, 지상파방송의 경우 권고 건수가 높게 나타났다.

<표 5> 지상파방송 심의의결 현황

선거 제재 종류	2002 지방 선거	2002 대통령 선거	2004 국회의원 선거	2006 지방 선거	2007 대통령 선거	2008 국회의원 선거	합계
사과	2(7.7%)	1(2.2%)	2(6.7%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	5(2.8%)
경고	17(65.4%)	26(57.8%)	14(46.7%)	-	0(0.0%)	0(0.0%)	57(32.1%)
주의	7(26.9%)	18(40.0%)	14(46.7%)	-	8(38.1%)	2(20.0%)	49(27.5%)
권고	-	-	-	46(100.0%)	13(61.9%)	8(80.0%)	67(37.6%)
합계	26(100.0%)	45(100.0%)	30(100.0%)	46(100.0%)	21(100.0%)	10(100.0%)	178(100.0%)

<표 6> 종합유선방송 심의의결 현황

선거 제재 종류	2002 지방 선거	2002 대통령 선거	2004 국회의원 선거	2006 지방 선거	2007 대통령 선거	2008 국회의원 선거	합계
사과	0(0%)	2(15.4%)	1(16.7%)	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	3(3.6%)
경고	29(80.6%)	8(61.5%)	4(66.6%)	0(0.0%)	2(20.0%)	0(0.0%)	43(51.2%)
주의	3(9.4%)	3(23.1%)	1(16.7%)	0(0.0%)	6(60.0%)	6(100.0%)	19(22.6%)
권고	0(0.0%)	0(0.0%)	0(0.0%)	17(100%)	2(20.0%)	0(0.0%)	19(22.6%)
합계	32(100%)	13(100%)	6(100%)	17(100%)	10(100%)	6(100%)	84(100%)

<표 7> 매체별 위반조항

	단독조항												중복조항			전체
	법령	공정성		형평성	객관 사실		여론 조사		후보자 출연	광고	방송 사고	기타	2개	3개	4개	
		2	5(1)		5(2)	6(1)	7(2)	11(2)								
TV	0	3	7	1	1	0	1	38	10	2	2	2	9	13	1	90
	0.0	3.3	7.8	1.1	1.1	0.0	1.1	42.2	11.1	2.2	2.2	2.2	10.0	14.4	1.1	100%
R	0	2	4	0	0	1	2	69	1	1	0	2	7	4	0	93
	0.0	2.2	4.3	0.0	0.0	1.1	2.2	74.2	1.1	1.1	0.0	2.2	7.5	4.3	0.0	100%
SO	0	11	11	2	0	0	0	12	7	0	1	0	0	3	0	47
	0.0	23.4	23.4	4.3	0.0	0.0	0.0	25.5	14.9	0.0	2.1	0.0	0.0	6.4	0.0	100%
PP	4	0	1	1	0	0	1	12	7	0	0	1	2	2	1	32
	12.5	0.0	3.1	3.1	0.0	0.0	3.1	37.5	21.9	0.0	0.0	3.1	6.3	6.3	3.1	100%
전체	4	16	23	4	1	1	4	131	25	3	3	5	18	22	2	262
	1.5	6.1	8.8	1.5	0.4	0.4	1.5	50.0	9.5	1.1	1.1	1.9	6.9	8.4	0.8	100%

분석 대상을 다시 지상파(TV/라디오), 종합유선방송(SO/PP)으로 나누어 위반 내용을 살펴보았다. 단독조항 위반 사례로 지상파TV는 총 90건 중 여론조사 공표사항(제17조 제2항) 위반이 38건(42.2%), 후보자 출연제한 조항(제20조 제1항) 위반이 10건(11.1%)이었고 이어 공정성 관련 조항인 제5조 제2항 7건(7.8%), 제5조 제1항 3건(3.3%)이었다. 라디오의 경우 총 93건 중 여론조사

공표사항(제17조 제2항)이 69건(74.2%)으로 매우 높게 나타났다.

SO는 총 47건 중 여론조사 공표사항(제17조 제2항) 12건(25.5%), 공정성 제5조 제1항과 제5조 제2항 위반이 각각 11건씩(23.4%)을 차지하였고, 후보자 출연제한(제20조 제1항) 위반이 7건(14.9%)이었다. PP는 총 32건으로 여론조사 공표사항(제17조 제2항) 위반이 12건(37.5%), 후보자 출연제한(제20조 제1항)이 7건(21.9%), 관계법령준수(제2조)를 위반한 경우가 4건(12.5%)으로 나타났다.

## 5. 공정성에 대한 선거방송심의 사례 분석

### 1) 공정성 제재 프로그램 유형

선거방송심의 규정에서 공정성 조항(제5조) 위반 건수는 총 52건이었다.<sup>32)</sup> 프로그램 유형은 선거방송심의위원회의 의결사항에서 분류한 프로그램 유형 및 개요를 기준으로 뉴스, 시사정보, 교양, 토론, 기타로 나누어 분석하였다. 다만 선거방송심의위원회의 분류에서 같은 뉴스 프로그램이더라도 뉴스와 보도를 혼용하여 분류한다든지 교양과 시사정보를 명확하지 않게 사용하는 경우가 있어<sup>33)</sup> 다음과 같이 기준을 정하여 분류하였다. 즉, 순수한 뉴스 프로

32) 앞의 분석에서 공정성 조항 위반 건수인 33건과 차이가 나는 것은 중복 건수에 포함되어 있는 공정성 위반 사례가 추가로 포함되었기 때문이다.

선거방송심의에 관한 특별 규정 제5조(공정성) ① 방송은 선거에 관한 사항을 공정하게 다루어야 한다. ② 방송은 선거방송에서 선거가 실시되는 방송구역내의 각 지역을 균형 있게 다루어야 하며, 여러 종류의 선거를 다룸에 있어서 적절한 균형을 유지하여야 한다.

33) MBC 뉴스데스크를 ‘뉴스’임에도 보도로 분류한다든지[2004-7-(국·선)-23 사건], 후보자 토론회를 토론 프로그램으로 분류하다가도 간혹 교양으로 분류한다든지[2006-10-(지·선)-85 사건], 라디오 종합 매거진 프로그램의 경우 종합매거진[2002-09-(지·선)-0054 사건]으로 분류하다가도 시사정보 보도 프로그램이라고 분류하는[2002-05-(지·선)-0004 사건] 등 혼용하는 경우가 있었다.



<표 8> 공정성 조항(제5조) 위반 프로그램 유형

매체	프로그램 유형		뉴스	시사정보	교양	토론	기타	전체
	뉴스	시사정보						
TV	12	5	0	2	2	21		
	57.1%	23.8%	0.0%	9.5%	9.5%	100.0%		
R	4	10	0	1	0	15		
	26.7%	66.7%	0.0%	6.6%	0.0%	100.0%		
SO	12	0	13	1	0	26		
	46.1%	0.0%	50.0%	3.8%	0.0%	100.0%		
PP	3	1	0	0	1	5		
	60.0%	20.0%	0.0%	0.0%	20.0%	100.0%		
전체	31	16	13	4	3	67		
	46.3%	23.9%	19.4%	5.9%	4.5%	100.0%		

그램의 경우 ‘뉴스’, 정보를 전달하면서도 심층분석 또는 비판과 해설이 추가 되는 경우에는 ‘시사정보’, 종합매거진 프로그램의 형식일 경우에는 ‘교양’으로 분류하였다. ‘기타’에는 행사, 콘서트, 개표방송, 드라마, 시사개그 등이 포함되었다.

분석 결과 공정성 조항 위반 프로그램 유형은 뉴스 31건(46.3%), 시사정보 16건(23.9%), 교양 13건(19.4%), 토론 4건(5.9%), 기타 3건(4.5%) 순으로 나타났다. 전체 분석에서 심의규정 위반 매체 순위와 마찬가지로 공정성 위반 사례 분석에서도 공정성 위반 빈도의 매체 순위는 유사하게 나타났는데, SO 26건, TV 21건, 라디오 15건, PP 5건 순으로 나타났다.

TV의 경우에는 뉴스 13건(57.1%), 시사정보 5건(23.8%), 토론 2건(9.5%), 기타 2건(9.5%)이었고, 라디오의 경우에는 시사정보 10건(66.7%)과 뉴스 4건(26.7%), 토론 1건(6.6%)이었다. SO는 교양 프로그램이 13건(50.0%), 뉴스 12건(46.1%)으로 나타났고 토론은 1건(3.8%)이었다. SO의 제재 대상으로 교양 프로그램이 많았던 것은 지역 뉴스와 함께 종합 매거진 프로그램의 정규 편성이 문제가 된 경우가 많았기 때문이었다. PP는 가장 적은 건수로 공정성 위반사

례가 발견되었는데 뉴스 3건(60.0%), 시사정보와 기타가 각각 1건씩(20.0%)이었다.

그런데 매체별 프로그램의 유형에 대한 양적 분석만으로는 그러한 결과가 매체적 특성에서 기인하는 것인지 아니면 선거방송심의 위반사례에서 나타나는 특징인지 도출하기에 한계가 있으므로 좀 더 구체적인 사례를 살펴보기로 하였다.

TV의 경우 MBC <100분 토론>, ITV <봉두완의 진단 2002>처럼 토론 프로그램도 눈에 띄었으며 MBC <PD수첩>, 청주MBC <시사라인 위클리>와 같은 시사정보 프로그램의 공정성이 문제가 된 경우가 포함되었다. 그런데 오히려 메이저 방송사들보다 지역방송의 뉴스 프로그램의 공정성이 문제된 경우가 많았다. 라디오 매체는 TV와 달리 뉴스에서 문제점이 발생하기보다는 해설과 비평이 가미된 형식인 시사정보 프로그램에서 주로 공정성 위반 사례가 발견되었는데, KBS <생방송 오늘>, MBC <김미화의 세계는 그리고 우리는>, 마산MBC <여론중계실>, BBS <아침저녁>과 <황신모의 시사포커스>가 대표적이다.

SO의 경우에는 뉴스와 종합매거진 형식의 프로그램이 비슷하게 나타났다. 특기할 것은 케이블TV 특징상 여러 개의 SO를 소유하고 있는 MSO의 경우 동일한 사건으로 여러 SO가 제재를 받는 경우가 많았다. 특히 대통령선거에서 SO의 공정성 위반 사례는 발생하지 않았고 국회의원 선거에서도 단 1건이 발생한 반면, 나머지는 지방선거에서 지역 뉴스나 종합 매거진 프로그램에서 해당 지역 인사 동정(출판기념회)이나 행사 소식(어린이날 행사 등)을 전달하면서 특정 후보자만 방송하여 공정성을 위반한 사례가 다수를 차지했다.<sup>34)</sup> DBS(전남동부방송) <순천시장 후보자 토론회>가 불참 후보자를 다루는 데 있어 공정성을 위반한 경우 토론 프로그램이 문제가 된 사례도 한 건 있었다. SO가 선거방송으로 기획한 프로그램에서 문제가 된 경우는 DCCN 뉴스 와이드 '6·13전국동시지방선거 D-16'이라는 코너에서 한 후보자의 인터넷 홈페이지

34) 2002-09-(지·선)-0054,0055,0056, 2004-7-(국·선)-26, 2006-4-(지·선)-34, 2006-4-(지·선)-35가 대표적임.

만 소개한 경우, ICN 뉴스에서 특정단체가 선정한 후보자들만 다룬 경우 정도였다.

PP의 경우에는 뉴스 전문 채널의 뉴스 프로그램인 <YTN24>, MBN <뉴스플러스>이 문제가 되었고, RTV의 경우 시사개그 프로그램인 ‘시사개그 할말은 한다’에서 DJ 성대모사를 하면서 특정 후보자에 대한 긍정적 측면을 부각하여 공정성을 위반한 사례가 나타났다.

## 2) 공정성이 문제가 된 경우 위반내용과 조항 적용

선거방송심의규정의 공정성 조항인 제5조는 제1항 “방송은 선거에 관한 사항을 공정하게 다루어야 한다”와 제2항 “방송은 방송순서의 배열과 그 내용의 구성에 있어서 특정한 후보자나 정당에게 유리하거나 불리하지 않도록 하여야 한다”로 구성되어 있다. 제1항은 다소 포괄적인 내용을 포함하는 공정성 조항이라고 한다면 제2항은 방송순서의 배열과 내용 구성이라고 함으로써 다소 형식적이지 양적 균형성을 요건으로 하는 것으로 이해된다.<sup>35)</sup>

분석 대상인 공정성 위반 사례를 제5조 1항 위반, 제5조 2항, 두 조항 모두 위반, 다른 조항과 중복된 경우로 위반, 기타(불분명한 경우)로 나누어 분석하였더니 제2항 위반 22건(32.8%), 제1항 위반 18건(26.9%), 다른 조항과 중복하여 위반한 경우 18건(26.9%), 기타 5건(7.5%), 제1항과 제2항 동시 위반 4건(5.9%) 순으로 나타났다.

구체적인 사례는 다음과 같다. 우선 뉴스에서 공정성 문제는 주로 특정 후보 측만 다루어 문제가 된 경우가 많다. <CJB 뉴스>에서 후보자들의 선거 운동 장면을 소개하면서 한 후보자만 다룬 경우 제5조 제1항이 적용되었고, 충주MBC AM 뉴스 ‘열린우리당 이시종 후보 공약내용’만을 3회에 걸쳐 상세하게 보도하여, 제5조 제2항, 제6조(형평성) 제1항이 적용되었다.<sup>36)</sup> 한국케이

35) 방송법 제23조용어의 정의 제15항에는 ‘방송편성’이라 함은 방송되는 사항의 종류·내용·분량·시각·배열을 정하는 것을 말한다고 되어 있다.

36) 2002-12-(지·선)-0074, 2004-14-(국·선)-43.

&lt;표 9&gt; 공정성 조항(제5조) 위반내용

매체	조항		제1항, 제2항	다른 조항과 중복인 경우	기타	전체
	제1항	제2항				
TV	4	5	0	8	4	21
	19.0%	23.8%	0.0%	38.1%	19.0%	100.0%
R	3	3	2	6	1	15
	20.0%	20.0%	13.3%	40.0%	6.7%	100.0%
SO	11	13	0	2	0	26
	42.3%	50.0%	0.0%	7.7%	0.0%	100.0%
PP	0	1	2	2	0	5
	0.0%	20.0%	40.0%	40.0%	0.0%	100.0%
전체	18	22	4	18	5	67
	26.9%	32.8%	5.9%	26.9%	7.5%	100.0%

블TV관악방송 DCCN뉴스와이드 ‘6.13전국동시지방선거 D-16’의 코너 ‘네 티즌을 잡아라’ 아이템에서 사이버 공간을 이용한 선거운동과 관련한 기획취재 보도내용 중 인터넷 홈페이지를 개설해 선거운동을 실시하고 있는 특정 후보의 인터뷰내용을 방송하여 제5조 제1항을 적용했다.<sup>37)</sup> KBS 2TV <생방송 시사투나잇>에서는 ‘열린우리당 호남 민심 호소 VS. 한나라 굳히기’ 제하의 보도에서 강금실 열린우리당 서울시장 후보의 동정만을 자료화면으로 방송해 제5조 제1항, 제2항, 제6조(형평성) 제1항이 적용되었다. 2007년 대통령선거 당시 MBC 뉴스데스크가 김경준 씨의 일방 입장만 전했다며 제5조 제2항을 적용하였다.<sup>38)</sup>

한 후보자의 출판기념회 소식을 전하는 동일한 성격의 뉴스 심의에서도 제5조 제1항만을 적용하는 경우, 제5조 제1항과 제5조 제2항을 동시에 적용하는 경우, 불분명하게 조항 구분 없이 제5조 위반으로 적용하는 경우가 혼재하여 나타났다.<sup>39)</sup>

37) 2002-10-(지·선)-0069~71.

38) 대선-2007-008-0031.

39) 제5조 제1항만을 적용하는 경우는 2004-7-(국·선)-26, 2004-4-(국·선)-7. 제5조 제1항과

특정 후보자의 공적만을 소개하는 유사한 경우에도 공정성 조항이 다르게 적용되기도 했다. 즉, 씨엠비한강케이블TV CMB뉴스 ‘의정보고회 가져’ 지방선거 입후보예정자인 김춘수 서울시의원의 의정보고회 개최 소식을 전하면서 4년간의 치적사항을 소개한 경우에는 제5조 제2항이 적용되었고, YTN24 뉴스에서는 청주시에서 시행하고 있는 사업(담장 허물기 운동)을 선거를 앞둔 시점에서 특정 후보자인 현 시장을 출연시킨 인터뷰에 대해서는 제5조 제1항, 제5조 2항을 모두 적용했다.<sup>40)</sup> 뉴스에서는 행사나 인물 동정을 소개하는 경우 공정성이 문제가 된 경우도 나타났다.<sup>41)</sup>

토론 프로그램에서는 패널 선정 과정의 공정성과 진행 과정 중의 공정성이 문제가 된 경우였다. MBC <100분 토론>의 경우 “방송사가 객관적 근거나 기준 없이 자의적으로 토론 패널을 선정하여 각자의 지지 후보에 대해 밝히고 지지이유 등에 대해 토론하도록 한 것은 방송의 공정성을 훼손할 우려가 있는 것”이라면서 제5조 제1항을 적용했다. iTV <봉두완의 진단 2002>에서는 이인제 자민련 총재 권한 대행이 출연하여 대통령 후보인 노무현 후보와 이회창 후보에 대해 개인적 주장을 한 것을 여과 없이 방송했다며 제5조, 제9조, 제14조를 적용했다. 후보자 합동토론회를 개최하면서 공정성을 유지

제5조 제2항을 동시에 적용하는 경우는 2002-05-(지·선)-0004, 2006-2-(지·선)-1~10, 2006-4-(지·선)-34. 불분명하게 조항 구분 없이 제5조 위반으로 적용하는 경우는 2002-07-(지·선)-0010, 2002-07-(지·선)-0011.

40) 2006-4-(지·선)-35, 2002-10-(지·선)-0067~68.

41) 2002-8-(대·선)-50, 2002-09-(지·선)-0054~56, 2004-9-(국·선)-29. KBS 1TV에서 방송된 이웃돕기 성금 모금 행사(KBS와 사회복지공동모금회 공동 주최) 프로그램에서 행사에 참석한 이회창 후보의 인터뷰하고 소원게시판에 부착된 이회창 후보의 기원내용을 소개하여 제5조 제1항, 제20조 제1항을 적용하였고, 큐릭스 정보와이드라는 종합매거진 형식의 프로그램에서는 어린이날 방송사 자체 행사에 특정 후보자의 노래장면을 방송하고(현 도봉구청장), 경선과정의 불공정시비에 대한 일방의 주장(현 강북구청장)만을 여과 없이 방송했다고 하여 제5조 제1항이 적용되었다. KBS 1AM 생방송 오늘 ‘오늘의 하이라이트’ 태권도 협회 신임 회장으로 선임된 김정길 열린우리당 중앙상임위원을 전화로 연결 태권도의 육성과 발전 방향 등에 대한 대담을 나누면서 17대 총선 출마와 관련한 내용을 다루어 제5조 제1항을 적용하였다.

해야 할 사회자가 토론회 불참 후보자에 대해 유감의 표현을 언급했다며 제5조 제2항을 적용하기도 했다.<sup>42)</sup>

시사정보 프로그램에서는 화제의 인물 코너에서 특정 후보자의 출마동기 등에 대해 장시간에 걸쳐 인터뷰한 내용을 방송했다 하여 공정성 제5조 제1항 적용했고, MBC <PD수첩>의 일제하친일반민족행위진상규명특별법안 심사에 대해 다른 것이 특정한 입후예정자에게 유리하거나 불리하도록 한 것이며 해당 입후보자가 출마할 지역구 내 타후보와의 형평성을 지키지 아니했다며 제5조 제2항, 제6조(형평성) 제1항을 적용한 것이 대표적이다.<sup>43)</sup>

### 3) 공정성 위반내용과 제재조치

공정성 조항인 제5조를 위반한 경우 제재조치를 분석해보았더니 경고 28건(41.8%), 권고 28건(41.8%), 주의 8건(11.9%), 사과 3건(4.5%) 순으로 나타났다.

제1항 위반인 경우에는 경고 16건(88.8%)으로 가장 많았고, 주의 1건(5.6%), 권고 1건(5.6%)이었다. 제2항 위반인 경우에는 권고 19건(86.4%), 경고 2건(9.1%), 주의 1건(4.5%)이었다. 제1항과 제2항을 동시 위반한 경우에는 경고 3건(75.0%), 사과 1건(25.0%)이었다. 다른 조항과 중복인 경우 권고 8건(44.4%), 주의 5건(27.8%), 경고 4건(22.2%), 사과 1건(5.6%)씩 나타났다.

다음은 구체적인 위반내용별 제재조치를 살펴보았다. 우선 후보자의 출판 기념회 소식, 선거운동 외 사회 활동을 소개하는 경우 조항 적용은 제5조, 제5조 제1항, 제5조 제2항, 중복조항 적용 등 조항 적용은 달랐지만 대체로 경고와 권고 제재조치는 동일하게 취해졌다.<sup>44)</sup>

입후보 예정자인 시의원이나 시장의 동정을 소개하는 경우, 한쪽 후보의

42) 2002-4-(대·선)-14, 2002-9-(대·선)-62, 2006-10-(지·선)-84, 2006-10-(지·선)-85.

43) 2002-09-(지·선)-0036, 2004-7-(국·선)-20.

44) 2002-07-(지·선)-0010, 2002-07-(지·선)-0011, 2002-05-(지·선)-0004, 2004-4-(국·선)-7, 2004-7-(국·선)-26, 2006-2(지·선)-1~10, 2006-4-(지·선)-34, 2002-8-(대·선)-50, 2002-09-(지·선)-0054~56, 2004-9-(국·선)-29 등.

&lt;표 10&gt; 공정성 조항(제5조) 제재조치

조항 \ 제재	사과	주의	경고	권고	전체
제1항	0	1	16	1	18
	0.0%	5.6%	88.8%	5.6%	100.0%
제2항	0	1	2	19	22
	0.0%	4.5%	9.1%	86.4%	100.0%
제1항, 제2항	1	0	3	0	4
	25.0%	0.0%	75.0%	0.0%	100.0%
다른 조항과 중복인 경우	1	5	4	8	18
	5.6%	27.8%	22.2%	44.4%	100.0%
기타	1	1	3	0	5
	20.0%	20.0%	60.0%	0.0%	100.0%
전체	3	8	28	28	67
	4.5%	11.9%	41.8%	41.8%	100.0%

선거운동만을 소개하는 경우, 특정 단체가 선정한 일부 후보자를 출연시키거나 인터뷰한 경우 등은 경고에 해당되었다.<sup>45)</sup> 그런데 뉴스 한 꼭지에서 특정 후보를 인터뷰한 경우이거나 3회에 걸쳐 한 후보의 공약내용을 보도한 경우 동일하게 경고 적용을 받은 것으로 나타났다.<sup>46)</sup> 화제의 인물 코너로 특정 후보를 다룬 경우, <PD 수첩>의 일제하 반민족행위진상규명특별법안에 반대했던 일부 의원을 다룬 데 대해서도 경고에 해당되었다.<sup>47)</sup>

토론프로그램에서 불참 후보자에 대해 어떤 생각을 가지고 있는지 참석 후보자에게 의견을 묻고 불참 후보자에 대해 유감의 표현을 한 경우, 선거운동 관련 보도를 하면서 한 후보의 동정만을 자료화면으로 방송한 경우 등은 권고 조치되었다. 또한 권고 사례로 ‘지방선거 무소속 연대’를 조명하여 무소속연대 대표이자 시장 예비 후보를 출연시켜 인터뷰 도중 특정 당에 대한

45) 2002-12-(지·선)-0074, 2002-10-(지·선)-0069-71 등.

46) 2002-12-(지·선)-0074, 2004-14-(국·선)-43, 2002-10-(지·선)-0069~71.

47) 2002-09-(지·선)-0046, 2004-7-(국·선)-20.

부정적 의견과 인터뷰 당사자의 공약을 밝히게 한 것에 대해서도 권고에 해당되었다.<sup>48)</sup>

iTV <봉두완의 진단 2002> 토론 프로그램에서 이인제 자민련 총재 권한 대행이 출연하여 대통령 후보인 노무현 후보와 이회창 후보에 대해 개인적 주장을 한 것을 여과 없이 방송하였다며, 제5조, 제9조, 제14조를 적용하여 시청자에 대한 사과 조치하였다. BBS FM <황신모의 시사포커스>에서는 사이버 비방사건과 관련하여 사법기관의 수사가 진행 중에 있음에도 특정당의 의견을 인터뷰하고 진행자의 질문에 의해 특정당의 선거관세 분석내용을 방송한 데 대해 제5조 제1항, 제5조 제2항 위반으로 시청자에 대한 사과 조치가 내려졌다. 마지막으로 시청자에 대한 사과에 해당하는 경우는 RTV의 <시사개구 할 말은 한다> 시사개구 프로그램에서 DJ 성대모사 중 정동영 의장에 대한 쭉다는 이미지와 긍정적인 측면을 부각시킨 것이 문제가 된 경우였다.

## 6. 분석결과 및 제언

본 논문은 선거방송심의 규정의 실제 적용과 문제점을 파악하기 위해 6회의 선거방송심의 사례를 분석하였는데 주요 결과는 다음과 같다.

첫째, 선거별 제재조치와 위반내용을 분석한 결과 총 262건 중 경고, 권고, 주의가 대부분을 차지하였고 사과는 8건(3.7%)이었고 선거별 차이점은 크게 나타나지 않았다. 위반내용으로는 단독/중복조항 위반 여부를 살펴보았더니 단독조항 위반이 많았으나 2개 중복 위반(6.9%), 3개 중복 위반(8.5%), 4개 중복 위반도 2건(0.8%)이나 나타났다. 조항별로는 여론조사 관련 공표의무조항(제17조 제2항)이 131건(50.0%)으로 가장 많았고, 후보자 출연제한 조항(제20조 제1항)이 25건(9.5%), 공정성 관련 조항 제5조 제2항 23건(8.8%), 제5조

48) 2006-10-(지·선)-84,85, 2006-4-(지·선)-20, 2006-9-(지·선)-68, 2006-4-(지·선)-30 등.



제1항 16건(6.1%) 순으로 나타났는데 1, 2위 순위 차이가 매우 크다. 기타 형평성 조항인 제6조 제1항, 여론조사 공정성 조항인 제17조 제1항, 광고방송 제한 조항인 제22조 제1항 등이 미미하게 나타났다. 선거별로 특기할 만한 사항은 2002년, 2005년 지방선거 때 제5조 제1항, 제2항 위반 건수가 높은 비율을 차지했다.

둘째, 위반내용별 제재조치에 대한 분석에서는 단독조항으로 공정성, 형평성, 객관성과 사실보도에서 사과 제재조치는 발견되지는 않았으며 공정성 조항이 적용되더라도 중복조항 위반인 경우 시청자에 대한 사과 등이 이루어지는 것을 알 수 있었다. 여론조사 의무공표사항 조항 위반의 경우에는 사과 제재조치는 나타나지 않았으나 후보자 출연제한 위반인 경우 법정제재인 시청자에 대한 사과 2건으로 나타났다. 시청자에 대한 사과는 중복조항 위반인 경우 대부분 차지했는데, 2개 중복 2건, 3개 중복 3건, 4개 중복 1건인 것으로 나타났다.

한편 여론조사 의무공표사항 조항 위반인 경우 2002년 지방선거, 2002년 대통령선거, 2004년 국회의원 선거, 2007년 대통령 선거 때는 주의, 경고, 권고가 혼재되어 나타났으며 2006년 지방선거와 2008년 국회의원 선거 때만 권고로 통일되어 나타났다. 기계적 적용에 가까운 조항을 적용하더라도 선거방송심의위원회별로 제재 수준이 상이함을 알 수 있었다.

셋째, 매체별 위반내용과 제재조치를 분석한 결과 라디오는 여론조사 의무공표 조항에서 SO는 공정성 위반에서 특기할 만했고, 지상파방송은 2002년 지방선거를 제외하고 종합유선방송보다 제재건수가 높게 나타났다.

TV, 라디오, SO, PP 모두 여론조사 의무공표 조항(제17조 제2항)이 가장 많은 것은 동일했지만 라디오의 경우 전체 위반 건수 중 74.2%나 차지해 매체별 특징을 보여주었다. 이는 영상매체와 달리 여론조사 의무공표를 음성으로 처리해야 하는 매체적 한계에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 또 공정성 관련 조항인 제5조 제1항과 제5조 제2항의 위반 건수는 SO가 위반 건수 중 46.8%로 TV(11.1%), 라디오(6.5%), PP(3.1%)에 비해 매우 높게 나타났다.<sup>49)</sup> SO의 공정성 위반 건수가 높은 것은 단일 위반내용에 여러 SO가 개별적으로

제재조치를 받아서 그런 측면도 있지만 지방선거에서 지역정보 프로그램을 통해 특정 후보자의 동정을 다루는 경우가 많았다.

매체별 제재조치는 지상파방송과 케이블방송 모두 경고, 권고, 주의, 사과 순으로 나타난 것은 동일했으나, 지상파방송은 권고가 높게 나타난 반면 종합 유선방송은 주의나 권고보다는 경고가 높게 나타나고 있었다. 이러한 결과는 계량적인 분석이므로 표면적인 해석일 수는 있으나 매체 파급력을 고려할 때 지상파방송에게 더 엄격하게 책임을 지워야 함에도 불구하고 오히려 종합 유선방송의 경우 더 엄격하게 제재조치를 적용할 가능성도 있다. 선거별로는 2002년 지방선거 때만 종합유선방송이 제재건수가 높았고 나머지 2002년 대통령선거, 2004년 국회의원 선거, 2006년 지방선거, 2007년 대통령 선거, 2008년 국회의원 선거까지 지상파방송의 제재건수가 훨씬 더 높았다.

넷째, 공정성 제재 프로그램 유형 분석 결과 뉴스가 가장 많았고 시사정보, 교양, 토론 순으로 나타났다. 또 TV는 뉴스, 시사정보 순으로, 라디오는 시사정보, 뉴스 순으로, SO는 교양, 뉴스 순으로, PP는 뉴스, 시사정보 순으로 나타나 매체별로 다소 차이가 나타났다. 구체적으로 TV의 경우 뉴스 프로그램에서 공정성이 문제된 경우가 많았고, MBC의 <PD 수첩> 등 시사정보 프로그램의 공정성이 문제가 된 경우가 포함되었다. 라디오는 해설과 비평이 가미된 형식인 시사정보 프로그램에서 공정성 위반사례가 발견되었다. SO는 동일 사건인데 여러 SO가 제재를 받는 경우가 많아 전체 건수가 높아진 것으로 나타났다. 대통령선거나 국회의원선거에서는 공정성 위반 사례가 미미한 반면 지방선거 때 지역뉴스나 종합 매거진 형식의 프로그램에서 특정 후보자 소식을 전하여 제재를 받는 경우가 많았다. PP의 경우 뉴스 전문 채널의 뉴스 프로그램과 시사개그 프로그램이 공정성위반으로 제재를 받았다.

다섯째, 공정성이 문제가 된 경우 조항 적용을 분석한 결과 일반적인 공정성을 요구하는 제1항 위반보다 방송순서와 배열, 구성에서 공정성을 요구하

49) PP가 공정성 위반 조항이 전혀 없었다는 것은 아니며 여기서 의미하는 것은 단독조항으로 제5조 제1항, 제5조 제2항 위반 사례가 나타나지 않았을 뿐 중복조항 위반의 경우 공정성 위반 사례가 포함되어 있다.

는 제2항 위반 건수가 더 많이 나타났다. 또한 공정성 조항을 적용하는 경우 다른 조항과 중복하여 적용하는 사례도 제1항 위반 건수와 동일하게 높게 나타났다.

실제 위반 내용과 조항 적용을 살펴보았더니 뉴스에서 특정 후보만 다루거나 일방의 의견을 다루었을 경우에도 제5조 제1항을 단독으로 적용하는 경우, 제5조 제2항을 다루는 경우, 이를 혼합하여 적용하는 경우, 다른 조항(형평성 등)과 중복하여 적용하는 경우 등 혼재하여 나타나고 있었다. 특히 특정 후보자의 출판 기념회 소식을 전해 공정성을 위반한 사례에서도 제5조 제1항 적용, 제5조 제2항 적용, 불분명하게 제5조를 적용한 경우가 혼재되어 나타났다. 토론 프로그램에서 토론자의 발언이 개인적 주장에 불과한 것을 여과 없이 방송한 경우와 토론회 불참 후보자 언급의 경우 공정성 조항 적용을 하고 있었다. 또한 인터뷰 프로그램에서 특정 후보자를 출연시킨 경우에도 연속 프로그램으로 판단하기보다는 해당 프로그램에 대한 단편 심의로 공정성 조항을 적용하고 있었다.

여섯째, 공정성 위반내용과 제재조치를 분석한 결과 전체적으로 경고와 권고가 가장 높게 나타났고 주의, 사과 순으로 나타났다. 조항별로는 제1항 위반은 경고가 많았고 제2항 위반은 권고가 많았다. 공정성 조항 적용이 제5조, 제5조 제1항, 제5조 제2항, 중복 적용 등 조항 적용에 따라 제재조치가 달라지지 않아 조항 적용에 따른 제재조치에 대한 일정한 기준을 찾기 힘들었다. 단일 프로그램에서 공정성을 위반한 경우나 3회에 걸쳐 공정성을 위반한 경우에도 동일한 제재조치가 취해지기도 했다. 다만 사과조치인 경우 단일 조항을 적용하기보다는 중복조항을 적용하여 결정하는 것을 알 수 있었다.

이상과 같은 연구결과에 따라 본 논문에서 주요 함의는 다음과 같이 도출하고자 한다.

첫째, 선거방송심의규정을 대폭 정리할 필요가 있다. 위반 사례에서 여론조사 의무 공표사항과 후보자 출연제한 조항이 높게 나타나고 적용되지 못하는 조항도 많이 나타나고 있다. 또한 선거방송심의의 목적이 공정한 선거 운용에 있음에도 가장 높은 순위에 있는 두 조항 모두 공정성 조항이라기보다는

선거방송심의규정의 실제 적용에서는 단순 기계적 조항이라는 점에서 선거방송심의규정이 충분히 취지에 맞게 운용되는 데는 한계점을 보이고 있다고 할 수 있다.

이러한 원인은 두 가지로 이해될 수 있는데 실제 공정한 보도를 했기 때문에 위반사례가 없다고 볼 수도 있고, 실질적으로 심의사례에서 공정성 조항을 적용하는 데 장애가 있기 때문이라는 해석도 가능하다. 즉, ‘공정해야 한다’거나 ‘구성과 배열에 있어 공정해야 한다’는 조항이 매우 모호하기 때문에 실제 제재를 하는 경우에도 적용하기가 어려울 수 있다는 것이다. 이러한 근거로는 공정성 단독 조항으로 제재조치인 사과와 사례가 나타나지 않았다는 점, 공정성 위반사례 중 중복조항 적용건수가 많다는 점 등이 공정성이 핵심적인 규제 대상임에도 단독 조항으로서 한계를 지닌 것이 아닌가 하는 의문이라는 것이다.

따라서 불필요한 조항들을 정리하고 모호한 규정들은 실제 위반사례에서 규정 적용에서 혼란스럽지 않도록 명확하게 할 필요가 있다.

둘째, 선거방송심의 규정에서 동일한 위반내용임에도 조항 적용이나 제재조치가 일관적이지 못한 것은 가장 큰 문제점이다. 이번 분석에서 같은 위반내용이더라도 단일 조항 적용, 중복 조항 적용 등 조항 적용이 상이한 것은 물론 동일한 위반내용에 있어서도 서로 다른 제재조치를 하는 경우가 많았다. 특히 공직선거법상 선거방송심의위원회가 각급 선거별로 새로 구성되고 한시적으로 운영되기 때문에 규제의 일관성을 기대하기 어렵고 선거방송에서 같은 위반내용이더라도 위원회별로 각기 다른 규정과 제재수준을 적용하는 것으로 나타나고 있다.

이러한 결과는 선거방송심의규정의 적용과 제재조치가 일관된 기준이 아니라 자의적으로 판단되고 있다는 비판을 받을 수밖에 없다. 그리고 현재 각급 선거방송심의위원회 구성은 국회 교섭단체를 구성한 정당이 추천하는 방식이기 때문에 자의적 판단이 가능한 불완전한 제도 안에서는 공정성 판단에 정치적 요인이 개입될 수 있기에 더욱 위험하다고 할 수 있다.

향후 근본적으로는 선거방송심의의 제도적 개선도 이루어져야 하겠지만

우선 이러한 제도적 결함을 보완하기 위해서는 선거방송심의규정은 대폭 정리하되 조항 적용이나 제재조치에 대한 가이드라인을 마련해 선거방송심의위원회 내에서 결정뿐만 아니라 선거방송심의위원회별 일관된 조항 적용과 제재가 이루어지도록 함으로써 가급적 자의적 판단의 여지를 줄여주는 것이 필요하다.

셋째, 공정성 위반 사례로 뉴스가 많이 나타나고 있는데 순수 뉴스의 경우 공정성 심의를 재고할 필요가 있다. 영국의 커뮤니케이션법에서도 불편부당성을 요구하더라도 반드시 양적 균형을 요구하지 않고 있으며 미국의 커뮤니케이션법의 동등 기회 원칙에서도 순수 뉴스는 제외하고 있다. 국내 선거방송심의규정 적용 사례를 보면 단편적인 순수 뉴스에서 개별 인터뷰에 대해 일방의 의견만 다루었다든지 특정 후보만을 소개했다며 제제한 경우가 많이 나타나고 있다. 여러 아이টে으로 나눠 전체 뉴스를 구성하거나 매일 방송되는 뉴스 프로그램 특성상 단일 뉴스 아이টে에서 양적 균형을 요구하는 것은 무리가 있으므로 순수 뉴스는 조항 적용에서 제외할 필요가 있다.

넷째, 선거방송심의에서 법적 제재 기준으로서 공정성 조항 개념 정의가 시급하다. 선거방송심의사례 분석에서 나타난 특징 중 하나가 공정성 조항 적용에 있어 다른 조항과 중복 적용하는 수치가 비교적 높게 나타나고 있고 양적 균형성을 요구하는 제5조 제2항의 조항 적용이 높게 나타난다는 점이었다. 이는 현행 규정상 양적, 질적 개념이 혼재되어 있는 가운데 공정성 조항 적용에서 질적 개념보다는 양적 개념 적용이 보다 제재기준으로 용이할 수 있고, 질적 개념을 적용할 경우 모호한 공정성 기준이 자칫 부담스럽기 때문에 형평성 등의 다른 조항과 혼용하여 위반조항의 수를 늘리는 방식으로 심의를 할 수 있다는 추론이 가능하다.

공정성 조항의 불명확성이 자의적 적용으로 방송사업자에게도 불합리하지만 공정성 판단과 심의의 주체에게도 규정 적용과 제재 결정에 있어 부담스러울 수 있으므로 공정성 규정에 대한 명확한 기준이 시급하게 마련되어야 한다. 다만 우리 사회에서 공정성 기준을 심의대상에 포함시킬 것인지에 대한 근본적인 문제에 대한 해결이 이루어져야 하겠지만, 적어도 공정성 조항이

방송 내용심의의 기준으로 존재한다면 최소한의 프로그램 장르에서 평가가 가능한 조항으로 개정되어야 할 것이다.

본 논문은 2002년부터 2008년까지 선거방송심의 제재사례를 대상으로 선거별 위반내용, 제재조치, 매체별 특징, 공정성 위반사례 등 현황을 파악하였다. 그러나 선거의 공정성 확보를 위한 선거방송심의 문제는 단순히 현상을 파악하기 위한 양적 분석보다는 선거방송에서 무엇이 문제인지, 심의과정과 절차상 문제점은 무엇인지 보다 면밀한 분석이 더 중요할 수 있다. 그런 측면에서 본 논문은 한계가 있지만 선거방송심의 문제가 늘 불거질 때마다 각자의 입장에서 비판과 갈등만 반복되었다는 점에서 실증적 분석 자료로 의의를 두고자 한다.

## Ⅰ 참고문헌

- 강명구 (1989). 탈사실의 시대에 있어 뉴스공정성의 개념구성에 관한 연구. 『신문연구소학보』, 26, 85~111.
- \_\_\_\_\_ (1994). 『한국저널리즘 이론』. 서울: 나남.
- 강태영 (2004). 텔레비전 보도와 공정성 기준. 한국방송학회 세미나 주제발표집. 1~18.
- 강태영 외 (2007). 『선거방송 공정성 확보방안 연구』. 서울: 방송위원회.
- 권영성 (2005). 『헌법학원론』. 서울: 법문사.
- 권혁남 (2006). 『미디어 선거의 이론과 실제』. 서울: 커뮤니케이션선북스.
- 김동민 (1993). 『언론법제의 이론과 현실』. 서울: 한나래.
- 김서중 (2002). 언론자유와 선거보도에 대한 규제. 『언론중재』, 봄호, 13~14.
- 김영호 (2002). 신문·방송·인터넷 선거보도 통합 심의기구 필요 『열린미디어 열린사회』, 봄호, 56.
- 김은규 (2006). 제4회 전국동시지방선거(2006.5.31) 선거방송 심의결과 분석 및 평가. 방송학회 5·31 지방선거방송 평가와 과제 토론회 발제집.
- 김창룡 (2008). 선거방송심의 개선방안; 2008년 4·9총선에 즈음하여, 바람직한

18대 총선보도를 위한 토론회(2008.3.11), 2008총선미디어연대·민주언론 시민연합

- 문재완 (2006). 선거방송과 관련된 법적·제도적 문제점 연구. 『방송문화연구』, 18(2), 65~94.
- 박선영(1996). 영화에 대한 사전심의의 위헌여부. 『법조』, 483, 111~137.
- 박재영 (2005). 공정성의 실천적 의미: 문화일보 2002년 대선 보도의 경우. 『한국언론학보』, 제49권 2호, 167~195.
- 백선기 (2002). 한국방송의 대통령 선거보도 유형과 일반원칙: 2002년 대통령선거 보도준칙에 대한 제언을 중심으로. 한국언론학회 세미나.
- 성낙인 (2004). 『헌법학』. 제4판. 서울: 법문사.
- 성낙인·권건보 (2006). 선거방송심의제도의 헌법적 검토 『서울대학교 법학』, 47(1), 155~214.
- 양 건 (1998). 헌법상 검열금지규정의 해석. 『한국헌법학의 현황과 과제』, 금량 김철수 교수 정년기념논문집, 547.
- 양문석 (2006). 선거방송심의에 관한 특별규정의 쟁점과 방향, 제20조 후보자 출연 방송제한 등을 중심으로. 방송학회 5·31 동시지방선거와 선거방송 토론회 발제집.
- 윤성욱 (2008). 국내 선거방송심의규정의 위헌성에 관한 연구. 『한국방송학보』, 22(5), 170~209.
- 이민웅·이창근·김광수 (1993). 보도 공정성의 한국적 기준. 『방송연구』, 36, 180~213.
- 이인호 (1997). 표현의 자유와 검열금지의 원칙. 『법과 사회』, 15, 258~261.
- \_\_\_\_\_ (2000). 방송통신의 융합과 언론의 자유. 『공법연구』, 28(4-1), 247~270.
- 이종수 (2002) 표현의 자유와 정보통신 내용규제제도 『법학연구』, 12(1), 25~44, 연세대 법학연구소.
- 이준웅 (2005). 비판적 담론 공중의 등장과 언론에 대한 공정성 요구: 공정한 담론 규범 형성을 위하여. 『방송문화연구』, 제17권 2호, 139~172.
- 임태섭 (1993). 텔레비전 뉴스의 공정성에 대한 담론분석. 『언론과 사회』, 창간호, 67~109.
- 조소영 (2005). 선거여론조사를 해방시키기 위한 헌법적 검토 『공법학연구』, 6(3), 135~163.

- 주동황 (2005). 선거방송심의규정 개정안의 주요 쟁점들. 방송위원회 공청회 자료집.
- 최영목 (2008). 방송 공정성 심의의 바람직한 방향. 『방송문화』, 326, 20~25.
- 최영재·홍성구 (2004). 언론 자유와 공정성. 『한국언론학보』, 제48권 6호, 326~342.
- 허영 (2004). 『헌법이론과 헌법』. 신정9판. 서울: 박영사.
- 황성기 (1999). 언론매체 규제에 관한 헌법학적 연구. 서울대 대학원 박사학위논문.
- \_\_\_\_\_ (2000). 사이버스페이스와 불온통신. 『사이버스페이스와 기본권』, 한국헌법학회 헌법학술발표회 자료집, 174.
- Bazelon (1976). FCC regulation of the telecommunications press, *Duke Law Journal*, 213, 218.
- Coyne, D. M. (1981). The future of content regulation in broadcasting. *California Law Review*, 69(2), 555~599.
- Emerson, T. (1970). *The system of free expression*. Vantage Books.
- Golding, P. & Elliott, P. (1979). *Making the news*. London: Longman.
- Gormley, William T. (1980). An Evaluation of the FCC's cross-ownership policy. *Policy analysis* 6, 61~83.
- Hackett, R. A. (1984). Decline of a paradigm: Bias and objectivity in news media studies. *Critical Studies in Mass Communication*, 1, 229~259.
- Harvey, S. (1998). 'Doing it my way - broadcasting regulation in capitalist cultures: The case of "Fairness" and "Impartiality"', *Media, Culture & Society*, 20(4), 535~556.
- Holohan, M. C. (2005). Politics, technology, & indecency: rethinking broadcast regulation in the 21st century. *Berkeley Technology Law Journal*, 20(1), 341~369.
- Kovach, B. & Rosenstiel, T. (2001). *The Elements of journalism*. 이종욱 역 (2003). 『저널리즘의 기본요소』. 서울: 한국언론재단
- Leweke, R. W. (2001). Rules without a home: FCC enforcement of the personal attack and political editorial rules. *Communication Law & Policy*, 6(4), 557~576.
- Overbeck, W. (2004). *Major Principles of Media Law*. Wadsworth.
- Rogengren, K. E. (1980). Bias in News: Methods Concepts. In Wilhot, C. & De



- Bock, H. (eds.), *Mass Communication Review Year Book*. Beverly Hills.
- Schneyer, W. (1977). An overview of public interest law activity in the communications field, *Wis. Law Review*, 619, 669.
- Shiller, D. (1981). *Objectivity and the news*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press
- Simmons, H. (1977). The “Unfairness doctrine”-Balance and response over the airwaves, *Communication & Entertainment*, 1(33), 137.
- Spitzer, M. L. (1991). Justifying minority preferences in broadcasting. *Southern California Law Review* 64, 293~359.
- \_\_\_\_\_ (1996). Dean Krattenmaker’s road not taken: The political economy of broadcasting in the Telecommunications Act of 1996. *Connecticut Law Review* 29, 353~372.
- Trager, R. (1998). Broadcast regulation In Hopkins, W. W. (eds.), *Communication and the law*(pp.43~52). AL: Vision Press
- Troy, Daniel E. (2001). Advice to the new president on the FCC and communications policy. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 24(2), 503~531.
- Weare, C., Levi, T. & Raphael, J. (2001). Media convergence and the chilling effect of broadcast licensing. *Harvard International Journal of Press/Politics*, 6(3), 24~47.

(투고일자: 2008.11.30, 수정일자: 2009.01.08, 게재확정일자: 2009.01.19)

## **Real Cases and Problems of Provisions of Election Broadcasting Deliberation**

Focused on Case Analysis of Election Broadcasting Deliberation  
in 2002 ~ 2008.

Sung-Oak Yun

Research fellow

(Korean Broadcasters Association)

To date, the theoretical discussions on ‘Election Broadcasting Deliberation Systems’ have been made, but few researches have been made on the empirical cases of such broadcasting provisions. Therefore, this research thesis is to gather and analyze cases of the Election Broadcasting Deliberation, and then find out problems from the operation of the real Election Broadcasting Deliberation, and furthermore, seek a way to improve the provisions of Election Broadcasting Deliberation. Also, this thesis is to analyze the real cases of items of ‘Fairness’, as the key ones of Election Broadcasting Deliberation. This research thesis took up as a major agendum, the necessity of overhauling provisions of Election Broadcasting Deliberation/the problems that provisions and restrictions are inconsistent/the outstanding issue of the violated fairness rules. In this regard, this thesis maintained the importance of reconsidering fairness rules of news.

Key words: election, broadcasting, fairness, provisions of Election  
Broadcasting Deliberation