



한국소통학회
Korea Speech & Communication Association

한국소통학회 2012년

봄철 정기학술대회



일시: 2012년 6월 2일(토), 오후 12:50 - 18:20

장소: 가천대학교 비전타워 401, 403호

주최: 한국소통학회

후원: 중앙선거방송토론위원회

■ 2012년 한국소통학회 봄철학술대회 일정표 ■

시간	제 1 학술대회장(401호)	제 2 학술대회장(403호)
12:50~ 13:00	등 록	
13:00~ 14:10	<헬스커뮤니케이션 기획세션: 건강증진과 커뮤니케이션>	<언론과 소통>
	<p>☞ 사회: 오미영 (가천대)</p> <p>1. 의사, 환자, 보호자의 커뮤니케이션 문제 어떻게 해결할까? 발표: 박종혁 (국립암센터) 토론: 류성진 (대구대)</p> <p>2. 결혼이주여성의 문화적응과 건강 발표: 이선영 (경희대) 정다와 (경희대 석사과정) 토론: 양동복 (나사렛대)</p>	<p>☞ 사회: 이상철 (성균관대)</p> <p>1. 한국언론에서 묘사되는 베트남 이미지 탐색: 경향신문을 중심으로 발표: 설원대 (동북아역사재단, 언론학박사) 토론: 오창우 (계명대)</p> <p>2. 후보자 이미지와 성역할이 유권자의 지지에 미치는 영향: 10.26 시장선거를 중심으로 발표: 박정의 (인하대) 성지연 (인하대 박사과정) 토론: 이현숙 (대전대)</p> <p>3. 정치소통의 민주사회기구로서 전략적 투표 행동의 중요성 발표: 김용호 (부경대) 토론: 범기수 (성균관대)</p>
14:10~ 14:20	휴식 시간(402호)	
14:20~ 15:50	<정치와 소통>	<대학원 세션>
	<p>☞ 사회: 심재철 (고려대)</p> <p>1. SNS에 의한 시민운동과정: 시민운동단체와 시민이슈를 중심으로 발표: 박창희 (승실대) 장석준 (중앙대) 토론: 이시훈 (계명대)</p> <p>2. 유명인과의 트위터 매개커뮤니케이션: 파워 트위터러의 네트워크 기능 탐색 발표: 황유선 (중부대) 토론: 이성준 (청주대)</p> <p>3. 2008년~2011년 버락 오바마의 주요 스피치에 나타난 지도자의 이미지 구성 요소 분석 연구 - 7개 주요 스피치 텍스트 내용 분석을 통하여 발표: 임성호 (서강대 언론문화연구소) 토론: 최영준 (청주대)</p> <p>4. 위키피디아 협업을 이용한 한미 대학생들 간의 합동작업: 내용분석과 제언 발표: 이은경 (러커투스대 언론학박사) 이진순 (올드다미니언대) 조영미 (러커투스대) 토론: 안도현 (성균관대)</p>	<p>☞ 사회: 안동근 (한양대)</p> <p>1. 조선왕조실록에 나타난 세종의 리더로서의 소통능력 발표: 오채원 (경희대 석사과정) 허경호 (경희대) 토론: 남궁은정 (경희대 박사수료)</p> <p>2. 중국 소수민족 미디어 정책에 대한 연구 발표: 장세도 (광운대 박사수료) 토론: 박창식 (한겨레 논설위원, 언론학박사)</p> <p>3. 모브랜드에 대한 소비자의 인식이 모브랜드 제품 및 확장제품 구매의도에 미치는 영향: 애플의 iPhone과 iPad를 중심으로 발표: 류재미 (중앙대 언론문화연구소, 박사수료) 토론: 김준교 (한국방송통신심심위원회, 커뮤니케이션학박사)</p> <p>4. 자녀가 지각한 부모-자녀 간 애착유형과 자녀의 의사소통 능력 및 대인관계 성향과의 관계-중국 독자(한 자녀)를 중심으로 발표: 송성성 (경희대 석사과정) 토론: 김인영 (경희대 언론학박사)</p>

시간	제 1 학술대회장(401호)	제 2 학술대회장(403호)
15:50~ 16:00	휴식 시간(402호)	
16:00~ 17:20	<p><중앙선거방송토론위원회 후원세션: 선거방송토론과 정치소통></p> <p>☞ 사회: 전희락 (동아방송예술대학, 정치커뮤니케이션학회 회장)</p> <p>1. 19대 총선 선거방송 토론의 특징과 합의 연구 발표: 오창우 (계명대) 토론: 김영주 (MBC, 백분토론 PD) 안재현 (청운대)</p> <p>2. 선거방송토론의 유권자 관심 증대 방안 연구 발표: 범기수 (성균관대) 토론: 이종희 (중앙선거방송토론위원회, 사회학박사) 이효성 (청주대)</p> <p>3. 선거방송의 역할과 민주주의 발표: 이진로 (영산대) 토론: 홍종배 (한국방송통신전파진흥원, 언론학박사) 정의철 (상지대)</p>	<p><한국소통학회 창립 10주년 기념 라운드테이블></p> <p>커뮤니케이션학(소통학)의 과거, 현재, 미래를 논하다</p> <p>☞ 사회: 이상철 (성균관대, 한국소통학회 회장)</p> <p>참석자: 강명구 (서울대) 김학수 (서강대) 김현주 (광운대) 허경호 (경희대) 류성진 (대구대) 한수경 (마이그린 뉴스)</p>
	휴식 및 총회장소 이동	
17:30~	<p>한국소통학회 정기 총회(103호)</p> <p>개회사: 이상철 (성균관대, 한국소통학회 회장) 환영사: 서완석 (가천대 법과대학 학장) 축사: 이종우 (중앙선거관리위원회 사무총장)</p>	

- 목 차 -

<중앙선거방송토론위원회 후원세션> 선거방송토론과 정치소통 (사회: 전희락)	3
1. 선거방송토론의 유권자 관심 증대 방안 연구	5
2. 선거방송의 역할과 민주주의	21
3. 19대 총선 선거방송 토론의 특징과 함의 연구	45
<헬스커뮤니케이션 기획세션: 건강증진과 커뮤니케이션> (사회: 오미영)	55
1. 의사, 환자, 보호자의 커뮤니케이션 문제 어떻게 해결할까?	57
2. 결혼이주여성의 문화적응과 건강	70
<언론과 소통> (사회 : 이상철)	79
1. 한국언론에서 묘사되는 베트남 이미지 탐색: 경향신문을 중심으로	81
2. 후보자 이미지와 성역할이 유권자의 지지에 미치는 영향: 10.26시장선거를 중심으로	101
3. 정치소통의 민주사회기구로서 전략적 투표행동의 중요성	113
<정치와 소통> (사회 : 심재철)	129
1. SNS에 의한 시민운동과정: 시민운동단체와 시민이슈를 중심으로	131
2. 유명인과의 트위터 매개커뮤니케이션: 파워 트위터러의 네트워크 기능 탐색	145
3. 2008년~2011년 버락 오바마의 주요 스피치에 나타난 지도자의 이미지 구성 요소 분석 연구: 7개 주요 스피치 텍스트 내용 분석을 통하여	149
4. 위키피디아 협업을 이용한 한미 대학생들간의 합동작업: 내용분석과 제언	177
<대학원 세션> (사회 : 안동근)	189
1. 조선왕조실록에 나타난 세종의 리더로서의 소통능력	191
2. 중국 소수민족 미디어 정책에 대한 연구	225
3. 모브랜드에 대한 소비자의 인식이 모브랜드 제품 및 확장 제품 구매의도에 미치는 영향: 애플의 iPhone과 iPad를 중심으로	281
4. 자녀가 지각한 부모-자녀 간 애착유형과 자녀의 의사소통 능력 및 대인관계 성향과의 관계: 중국 독자(한 자녀)를 중심으로	301
<한국소통학회 창립 10주년 기념 라운드테이블> (사회 : 이상철)	313
커뮤니케이션학(소통학)의 과거, 현재, 미래를 논하다	

중앙선거방송토론위원회 세션

선거방송토론과 정치소통

사회 : 전희락 (동아방송예술대)

● 범기수 (성균관대)

선거방송토론의 유권자 관심 증대 방안 연구

● 이진로 (영산대)

선거방송의 역할과 민주주의

● 오창우 (계명대)

19대 총선 선거방송 토론의 특징과 함의 연구

유권자 관심증대를 위한 선거방송토론 개선방안과 유권자교육을 위한 미국 DebateWatch 사례연구

범기수 (성균관대)

1. 문제제기

선거에서 후보자 초청 TV토론 제도가 도입된 지 15년이 경과한 지금 그 양적인 팽창은 참으로 막대하다. 최근 TV토론 개최현황을 살펴보면, 제17대 국회의원선거에서는 총 186회의 후보자 TV토론회 등이 진행되었으며, 2006년 전국동시 지방선거에서는 490회, 2008년 제18대 국회의원선거에서는 383회, 2012년 제 19대 국회의원 선거에서는 374건의 TV토론회 등이 있었다. 이외에도 단체나 언론기관 등이 자체적으로 주최한 토론회를 합치면 그 수는 가히 '토론의 홍수'라고 불리울 만하다.

하지만 이런 양적인 확장에도 불구하고 최근 선거방송토론에 대한 국민적 관심이 급격히 떨어지고 있다. 과거보다 TV토론의 영향력이 급격하게 감소된 가장 근본적인 이유는 이를 시청하는 사람들의 숫자가 줄어들었기 때문인데 이와 관련해서는 방송시간대의 문제, 진행방식의 문제, 부실한 정보제공의 문제 등을 지적하고 있다(이강형,2006). 또한, 당선 유력 후보자가 불참하여 토론회 자체가 개최되지 않거나 개최되더라도 유권자들의 관심을 끌기에는 부족하고 중계 방송시간대도 황금시간대가 아닌 오전이나 오후,심야로 한정되어 개최되는 등 여러 가지 해결해야할 문제가 많이 상존해 있는 것이 사실이다. 실재 지상파 방송사를 통해 전국으로 중계되는 총선거간 후보자 TV토론의 시청률은 0%대에서 기껏해야 2~3%대로 머물고 있다.

대선TV토론이 처음으로 실시된 1997년 15대 대선에서 TV토론의 평균시청률은 55.1%에 이를 정도로 유권자의 관심은 엄청났었다. 당시 토론의 영향력도 그에 비례해 TV토론을 시청한 유권자 중 25% 정도가 지지하는 후보자를 바꿀 의향이 있다고 밝히는 등(동아일보, 1997년 12월 18일자) TV토론이 실재 투표행위에 강한 영향을 주었다. 김대중 후보는 TV토론을 통해 군사정권에 의해 만들어진 급진적인 이미지를 탈색하고 대통령에 당선되었다. 그를 당선시킨 킹메이커는 다른 아닌 TV토론이라고 해도 과언이 아니다.

하지만, 지방선거뿐만 아니라 대선에서조차도 TV토론은 점차 유권자에게 외면 당하고 있는 실정이다. 1997년 15대 대선 때 55%를 상회하던 시청률은 2002년 16대 대선에서는 시청률이 38.5%에 머물렀다. 급기야 2007년 17대 대선에서는 TV토론 시청률이 27%로 1997년에 비해 반토막 났다(현경보, 2009). 물론 선거방송토론에 대한 시청률 저하와 관심의 감소 현상은 비단 우리나라뿐만 아니라 세계적 추세이기도 하다. 미국에서도 1980년 이후 TV토론의 시청률은 30%대에서 정체되어있다.

이러한 유권자 흥미저하 문제의 원인은 다양한 차원에서 찾을 수 있지만 무엇보다 정치에 대한 국민적 혐오와 불신, 그리고 무관심과 냉소주의의 확산으로 기인한 것이라 할 수 있다. 또한 선거과정에서 국민적인 관심을 끌만한 이슈가 부족하다거나 후보자간 우열이 분명해 선거결과가 뻔한 상황도 유권자의 흥미를 반감시키는 요인이기도 하다.

이러한 정치적인 요인 이외에도 미디어 환경의 변화 측면도 간과할 수 없다. 케이블 TV, 인터넷,

스마트 미디어와 같이 접근이 용이하고 개인의 욕구를 충족시키는 다양한 콘텐츠로 무장한 새로운 미디어의 등장으로 여론형성에 있어서 전통적인 미디어인 TV의 영향력이 급격히 쇠퇴하고 있다. 최근 지상파 시청 점유율이 10년 전에 비해 약 20% 가량 하락했다는 사실이 이를 방증한다.

그러나 이러한 외적인 차원으로만 TV토론에 대한 흥미감소와 시청률 저하의 원인을 돌릴 수 없다. 선거방송토론의 준비, 기획, 진행, 사후평가의 과정 등 내적인 차원에서도 여러 가지 문제점들이 계속적으로 지적되어왔기 때문이다. 사실 그동안 선거방송토론이 너무 기계적인 형평성에 매몰되어 흥미성이 떨어진다는 문제점이 지적되어왔고 그 개선방안도 학계와 현장에서 제시해왔다(권혁남, 2006; 김찬태, 2011; 범기수, 2011; 안차수, 2007; 현경보, 2009). 하지만 그 방안들이 실질적으로 중요선거의 선거방송토론에 반영되지 못해왔다. 개선책을 채택하기에는 현행 법적 제도적 한계와 토론의 균형성과 공정성이 훼손될 수 있다는 우려가 크기 때문인 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 유권자 입장에서나 선거에 출마한 정치인의 입장에서 선거TV토론은 여전히 가장 강력한 선거캠페인 수단이다. 유권자 입장에서 볼 때, 스피드터나 언론사 게이트키퍼가 의도적으로 취사선택한 정보에만 의존하지 않고 주요후보자를 한곳에 모아 토론을 통해 직접 비교해 볼 수 있는 가장 매력적인 관찰수단이다. TV토론에서 후보자 간 주요쟁점에 대한 논쟁과정을 지켜보며 후보자의 인격과 자질, 능력을 직접 비교해 볼 수 있는 유일무이한 수단이기 때문이다. 정치인의 입장에서 살펴봤을 때도 TV토론은 비용을 들이지 않고 일시에 가장 많은 유권자에게 상대 후보자에 비해 자신이 갖는 장점을 알릴 수 있는 저비용 고효율의 선거운동수단이다. 따라서 TV토론의 매력이 감소하고 유권자의 관심을 끌지 못한다는 것은 민주주의 정치발전에 매우 심각한 문제가 아닐 수 없다.

이에, 본고에서는 유권자의 관심을 증대시키고 그들을 교육시키는 방안을 모색하는 두 가지 차원의 연구목적을 갖는다. 구체적으로 첫째, 그동안 정치 커뮤니케이션 학계에서 제기되어온 TV토론에 대한 유권자의 관심과 참여를 제고하기 위한 여러 방안들을 선행연구와 평가보고서 등을 통해 다시 한 번 정리하여 고찰하고자 한다. 둘째, 토론기간 중 유권자의 정치의식을 함양할 뿐만 아니라, 토론진행방식과 중요 이슈에 대한 후보자의 입장을 검증하고 국가를 이끌어갈 지도자로서의 자질과 능력을 올바르게 평가하기 위해 전국적인 유권자 참여 교육프로그램의 사례를 살펴보고자 한다. 그 일환으로 미국의 대통령선거토론회위원회가 주관하는 유권자 교육 프로그램인 DebateWatch 사례를 알아볼 것이다. 선거방송토론이 TV라는 매체적 속성 때문에 정책보다는 이미지에 치중하고, 유권자를 수동적 방관자로 만든다는 비판이 있어왔다. 이러한 비판을 극복하고 소위 속의민주주의를 실현할 하나의 방안이 바로 선거방송토론 기간 중 개최하는 전국적 유권자교육프로그램이 될 수 있을 것이다.

2. 유권자 관심 증대를 위한 선거방송토론 개선 방안

1) 토론 참여 후보자 자격기준 강화.

토론회에 참여하는 후보자의 수가 많을 경우 유권자들의 관심을 끌지 못하게 된다는 사실은 지난 17대 대통령 선거 토론회의 낮은 시청률로 증명된 바 있다. 6명의 후보자가 토론에 참여한 까닭에 후보자들에게 한정된 시간에 공평한 발언 기회를 제공하다 보니 한 후보당 총 발언 시간이 15-20분에 불과해, 전반적인 토론의 활력과 흥미를 유발시키는데 실패했다는 평가를 받았다 (권혁남,

2009; 김찬태, 2011; 범기수, 2011). 현재 공직선거법 토론회 초청대상 규정 상 지지율 5% 이상이면 토론회 초청대상이다. 이는 지나치게 관대하다는 지적이 있어왔다. 이에 최근에는 지지율 10% 정도로 올리는 방안이 제시되어 왔다(권혁남, 2009). 또한, 투표일 30일 전에는 현행대로 5% 이상 지지율이 나온 후보모두를 초청해 공정성 시비를 없애고, 선거30일 이내는 지지율 10%를 컷오프 기준으로해서 당선가능성 있는 후보 2-3인으로 좁혀 흥미성과 유용성을 강화시키는 방안도 고려해볼직하다(범기수, 2011).

2) 시민포럼형(town-hall format) 토론형식 도입.

토론준비과정에서 여러가지 복잡한 기술적 문제들을 고려해야하기 때문에 용이하지 않지만, 1992년부터 미국에서 채택하고 있는 타운홀 형식(town-hall format)의 시민포럼형 방식을 적극 검토해야한다. 토론자가 질문을 던진 유권자와 눈을 맞추며 자연스럽게 대화하는 모습은, TV를 지켜보는 유권자들에게 현장감과 생동감을 준다. 미국의 연구(Carlin & McKinney, 1993)와 한국의 연구(이준웅, 2006) 모두에서 유권자가 가장 선호하는 방식이 바로 시민포럼형 방식임이 밝혀졌다.

3) 토론회 난립 개선

지금과 같은 TV토론의 과잉은 유권자들에게 선거방송토론에 대한 식상 감을 주고 효용성 논란을 일으켜 유권자들로부터 외면 받을 수밖에 없다. 따라서 법정선거운동기간에는 선거방송토론위원회가 직접 주최하는 TV토론만을 허용하고, 나머지 일체의 TV토론을 금지토록 해야 한다. 만약 필요하다면 선거방송토론위원회 주최 TV토론 횟수를 늘리도록 한다. 미디어 정치시대 선거방송토론의 당위성에도 불구하고 토론이 연이어 중복 편성된다면 시청자들은 싫증이 날 수 밖에 없다. 최근 지상파 방송의 시청률 점유율이 급격히 떨어지고 있고, 낮 시간대에 실시되는 토론의 시청률이 지극히 낮은 점을 감안해 TV 시청을 못하는 유권자를 고려해야한다. 이에 3개 공중파방송사, 인터넷 미디어, 스마트미디어, 종합편성채널방송, 케이블방송 등 다양한 매체를 활용해 동시에 공동중계방송할 수 있는 방안을 모색해야한다.

4) 일정 자격기준을 갖춘 후보자의 토론 참여를 의무화시켜야 한다.

현재 국회의원 총선이나 지방선거에서 일부 유력 후보자들이 선거방송토론의 참여를 거부함으로써 토론회가 무산되는 사례가 있다. 물론 앞에서 제안한 선거방송토론 참여 자격기준을 강화시키면 유력 후보자들의 토론회 불참사례가 크게 줄어들 것으로 예상된다. 지난 2009년 12월 선거법이 개정되어 정당한 이유 없이 토론회에 불참한 후보에게 400만원의 과태료를 부가한 것은 잘 한 일이라고 본다. 그러나 이 정도의 제재는 다소 약하기 때문에 보다 국고지원금에서 불이익을 주는 등 강제성을 높여야 할 것이다.

5) 사회자 역할을 강화해야 한다.

토론에서 사회자의 역할은 매우 크고 중요하다. 사회자는 자신을 돋보이게 하지 않으면서도, 중요

의제가 충분히 다뤄질 수 있도록 적극적으로 토론에 개입해 진행해야하는 등 두 가지 상충되는 역할을 동시에 수행해야하는 매우 어려운 위치다. 즉, 형평성과 공정성을 지키는 동시에 흥미성과 유용성을 제고하는 역할을 해야 한다. 공정하고 균형잡힌 토론진행은 기본이다. 나아가 제공된 발언 시간동안 각 토론자에게 최대한 자율성을 보장하고, 부족한 부분은 적극적으로 추가 보충질문을 던져 심층적인 토론을 유도해 토론의 정보적 효용성을 담보하도록 노력해야 한다.

6) 핵심쟁점 위주로 답변시간 부분총량시간제 도입

일반적인 선거방송토론은 각 후보들에게 기초연설 3분, 사회자와 후보의 질문에 대한 답변 1분 30초, 반론과 재반론이 각 1분, 마무리 연설 2분씩의 시간을 할당하는 경우가 많다. 이렇게 답변시간을 기계적으로 적용하다보니 후보들의 답변시간이 짧아 심층적인 토론이 제대로 이루어지지 않는다는 지적이 많다. 따라서 앞으로 질문 수를 줄이는 대신에 질문의 무게와 복잡성에 관계없이 무조건 같은 시간 내에 답변토록 하는 기계적인 형평보다는 각 후보들이 사용할 수 있는 총 시간 중에서 답변시간을 최대 5분까지 신축적으로 사용할 수 있도록 허용하여야 한다. 그래서 전광판에 각 후보들이 사용한 시간과 앞으로 사용할 수 있는 시간을 게시하여 후보들이 스스로 시간 관리를 할 수 있도록 하여야 한다. 일부에서는 총량시간제가 허용될 경우 후보자가 자신에게 유리한 질문에만 토론시간을 쓰고 정작 중요한 정책에 대해 답변을 하지 않거나, 토론 앞부분에서 토론시간을 모두 써버려 나중에 문제가 생길 수 있다고 우려하기도 한다.

그러나 총량시간제는 전체 토론시간에 적용하는 것이 아니라 전체 토론시간을 2-3개의 소주제로 나누어 소주제별 마다 별도로 적용하는 부분총량시간제를 적용하면 문제가 없을 뿐만 아니라 후보들이 시간을 제대로 관리 운용하는 것도 지도자가 갖춰야 할 중요한 능력의 일부로 평가받는 것이 마땅하다고 본다. 지금과 같이 기계적 형평성과 짧은 답변시간으로 인해 토론이 제대로 활성화되지 않는 점을 고려한다면 부분총량시간제의 도입은 반드시 필요하다 하겠다.

7) 언론사 부정적 보도 프레임 개선.

선거방송토론에 대한 언론의 보도는 매우 부정적이다. 토론에서의 논쟁을 싸움과 정쟁의 관점으로 보도하는 경향이 있는데 이는 시정되어야 한다. 토론은 본질적으로 공격과 방어가 수반될 수밖에 없기 때문이다. 언론의 관심과 보도는 오히려 토론발언내용에 대한 심층적인 분석과 검증에 초점이 맞추어져야한다. 일반 유권자는 정보의 제한으로 인해 진실과 거짓을 구분하기가 쉽지 않다. 긍정적 보도 프레임은 유권자로 하여금 TV토론에 더 많은 관심을 갖게 만드는 촉매제가 된다.

8) 무대 세팅 및 영상화면 구성 보완.

첫째, 토론자는 서서 토론하게 해야 한다. 앉아서 하는 토론과 서서하는 토론을 비교해 보면 토론자 상호 간 논박의 정도에 차이가 크다. 토론 포맷에 관한 미국의 연구결과에 의하면 앉아서 토론할 때 보다 서서할 때 상호간 공격의 빈도수가 더 높게 나온다고 밝혔다. 논쟁 없는 토론은 유용성이 없을뿐더러 무미건조해 시청자의 관심을 끌지 못한다.

둘째, 연단의 각도를 토론자 서로 쳐다보기 좋은 대각선 각도가 바람직하다. 토론은 국민을 상대로 일방적으로 연설하는 것이 아니라 후보자 간 공방을 벌이는 논쟁의 장이기 때문이다.

셋째, 우리나라 토론의 영상구성은 너무 단순하다. 범기수(2011)는 한국, 미국, 영국의 선거방송토론의 영상변환 횟수를 비교했다. 오 분 간 화면변환 횟수를 비교한 결과 한국 14회, 미국 30회, 영국 28회였다. 사용하는 카메라 shot의 종류도 각각 두 가지, 여섯 가지, 네 가지로 차이가 매우 컸다. 화면구성과 카메라 기법을 보다 다양화해 토론의 역동성을 살려야할 필요가 있다.

9) ‘선거방송토론 시민감시단’을 조직하여 토론회 평가와 정책 검증을 해야 한다.

1992년 미국의 대통령선거방송토론위원회(CPD)의 요청으로 전국에서 600여명의 시민들로 구성되어 대통령 TV 토론을 본 후 토론의 내용과 방식에 대한 논의와 평가를 하도록 하였다. 그 결과 토론의 형식, 진행자 역할, 주제의 범위 등에 대한 개혁 방안을 제시하였다. 또한 시민 교육에 대한 긍정적 결과를 다음과 같이 정리하였다. 먼저 자신과 상반되는 견해나 주장에 대한 관용심이 생겼으며 지지하지 않는 후보자들에 대한 존경심이 갖게 되었고 공동체의 이슈에 대한 관심이 증대하였으며 복잡한 정치·사회 쟁점에 대한 이해가 증진되었다고 보고하였다 (Carlin & McKinney, 1993) 이들은 현대 미디어 선거가 정치를 미디어 이벤트화 함으로서 시민들을 정치 참여로부터 소외시켰다는 결론을 내리며 토론에 있어 시민 참여를 증대하는 것을 권고하였다.

정치에 대한 시민 참여 확산은 물론 민주주의 교육 차원에서 세대, 연령, 성별을 아우르는 시민 평가단 운영을 제안한다(이상철, 2004). 시민 평가단은 중앙 선거 관리 위원회와 당해 지부 관리 위원회에서 일정 시민들을 선정하여 텔레비전 토론을 보게 하여 시민들 입장에서 토론의 순기능과 역기능을 평가하도록 하는 것이다. 시민 선정 절차와 교육에 대한 논의는 전문가들과 시민들이 함께 참여하여 논의해야 할 것이다. 시민들의 TV 토론에 대한 이해 및 교육은 물론 시민들의 직접적인 참여가 민주주의의 성숙과 확산에 공헌을 할 것이다. 이를 통해 시민들은 공동체의 쟁점들에 대한 이해를 증진하며 반대 의견의 존재성과 관용성을 넓히며 공동체에 대한 애정을 깊게 가질 수 있을 것이다. 이러한 시민참여교육프로그램 제도마련 방안의 일환으로 다음에서는 미국의 DebateWatch 사례를 소개하고자 한다.

3. 유권자 교육과 토론평가를 위한 해외사례연구: 미국 DebateWatch 프로그램을 중심으로

1) 숙의민주주의 제도로서 유권자 참여프로그램의 필요성

현대 대의민주주의는 본질적으로 권력을 위임받은 소수 정치 엘리트의 관료화라는 맹점을 지닌다. 국민 대다수는 정치권력에 의해 대상화되고 소외당하며, 수동적 방관자 또는 무관심한 불참자의 위치로 자리매김 되는 경향이 강하다. 이러한 현대 민주주의의 한계점을 극복하기 위해 다양하고 열린 공론의 장(public sphere)을 제공해 숙의민주주의를 강화하는 제도적 장치가 필요하다. 숙의 민주주의는 고정된 개인들의 선호(egocentric interests)의 집합으로서 정책과 정치 의사결정이 내려지는 것을 부정한다. 대신 광범위한 공중의 이익을 우선시하는 공공선(common goods)에 입각한 성찰적이고 개방적인 학습과정을 거쳐 정제되고 사려깊은 선택을 선호한다. 투표가 개인적인 행위지만 그 결과는 집합적 정치의사결정이기 때문이다. 따라서 투표결정의 합리성은 공적이고 이성에 입각한 논쟁과 충분한 검토를 거친 후 결정이 내려져야 마땅하다. 이러한 숙의민주주의는 자유롭고 열린 토론과정이 결국 정치의식을 고양하고 정치과정에 참여를 독려하며 결국 합리적 이성적 결정

을 내리는 힘이 된다는 하버마스의 공론장(public sphere)개념과도 일맥상통한다.

현대 대의민주주의의 단점은 선거방송토론을 통해서도 그대로 재현된다. TV토론은 숙의된 정책 이슈보다는 정치인의 이미지에 집중될 가능성이 크다. 또한, TV수상기를 통해서 중계되는 토론을 일방적으로 시청하는 유권자는 숙의과정에서 소외되고 수동적이고 관찰자의 위치로 내몰린다. 이러한 문제점을 극복하기 위해선 TV토론을 시청하는 유권자 스스로 어떠한 우월적 규범이나 권위에 의해 제약받지 않고 자유로운 'TV토론에 관한 토론(debating the debates)'이 수반되어야만 한다. 이러한 유권자에게 자유로운 토론기회를 제공하고 정치의식을 함양하며 결국 정치 참여를 추동할 수 있는 장치로서 유권자교육프로그램의 필요성이 제기된다.

제임스 피시킨(James S. Fishkin, 1991) 스탠포드 대학교수의 현장실험연구 결과는 이러한 숙의 민주주의의 실재적 의미를 검증했다. 특정공공주제에 대한 정보를 제공받고 그에 대한 질문과 토론, 즉 숙의를 통해 스스로의 견해를 정립한다. 그의 연구결과에 의하면, 이렇게 정립된 견해와 최초의 견해 사이에는 상당한 차이가 있다는 것을 발견했다. 무려 70%에 이르는 참가자들이 숙의를 통해 자신의 의견을 바꾼다는 것이다.

미국의 DebateWatch 프로그램에 참여한 유권자를 대상으로 한 칼린과 그의 동료(Carlin, Schill, Levasseur & King, 2005)들의 연구도 비슷한 분석결과를 내놓았다. 유권자들이 모여 함께 미국 대통령선거TV토론을 시청한 후 소집단 토론을 시킨결과, 투표시 자신의 정한 후보를 바꾸는 것이 쉽지는 않겠지만 다른 의견에 대한 관용이 생기고 공공선(common good)적 관점이 강화된다는 것이다.

결론적으로 TV토론을 시청하는 유권자가 수동적인 방관자의 위치에 머물지 않고 직접참여하고 토론하며 이성적이고 합리적 숙의를 가능케하는 유권자 참여교육프로그램의 제도적 방안이 필요하다. 이에 그 실재사례 중 하나로 미국의 CPD가 주관하는 유권자 교육프로그램인 DebateWatch를 살펴보고자 한다.

2) DebateWatch의 시초: 1992년 전미포커스그룹 연구

DebateWatch는 1996년 대통령 선거와 관련해, 국가 차원의 프로젝트로 시작되었다. 하지만 그 시초는 1992년 대통령 선거에서 전미 포커스그룹 연구(National Focus Group Study)에 참여한 유권자들이 제안한 것이었다. 1992년 포커스그룹 연구는 대통령선거토론위원회(CPD)의 후원으로 시작되었는데 미국을 대표하는 17개 도시의 625명의 유권자가 서로 만나 TV토론을 같이 시청한 후 토론을 통해 무엇을 배웠는지, 후보자와 주요 쟁점에 대해 더 인지해야 할 점이 있는지, 혹은 각 토론의 진행방식과 포맷에 대해서 평가하는 활동에 관한 것이었다. 포커스 그룹에 참여한 유권자는 미국 전역의 유권자의 대표성을 지녔고 CPD는 그들의 말을 진지하게 수용하였다.

이 활동에 참여한 포커스 그룹 참가자들은 다양한 지역에서, 여러 계층의 더 많은 사람들이 모여, 다양한 형태의 토론형식으로 유권자 스스로 토론할 수 있는 교육프로그램을 원했다. 그를 통해 미묘하고 복잡해 이해가 어려운 쟁점과 후보들에 대한 심층적인 정보 획득을 추구하고, 이러한 요구들은 1996년 이후 현재까지 대통령 선거 TV토론을 바탕으로 한 공론 장을 형성하는 데 이바지했다. 이러한 유권자 토론 프로그램은 당시 선거 시기 미국에서 일어난 일련의 정치적 현상에 영향을 주었다.

CPD는 토론 활동 후 참가자에게 피드백을 수집했는데, 참가자들은 그들의 주변사람들 뿐 만 아

나라 처음 만난 사람과도 대통령 선거와 후보토론회에 대해서 이야기 하는 것을 긍정적으로 생각한다고 했다. 정치나 종교에 관한 토론은 공적인 모임에서는 피하라는 일반적 상식 덕분에, 많은 미국인들이 정부에서 펼치는 활동에 대한 대화하는 것을 삼가는 경향이 있었다. 이는 결국 정치 무관심과 참여 부족으로 나타났고, DebateWatch는 이러한 현상에 대해 유권자들의 관심과 참여를 확대시킬 수 있는 한 가지 대안으로 대두되었다.

1992년 포커스 그룹 연구결과에 의하면, TV토론을 시청한 것보다 시민간 상호토론을 통해서 훨씬 더 많은 지식을 얻을 수 있었다고 답했다. 이 연구를 통해, DebateWatch가 유권자들에게 대통령 선거에 대한 심화된 관심을 가지도록 장려할 수 있는 동의부여 역할이 가능하다는 것을 증명했다. 즉, 그들 중 다수는 더 주의 깊게 선거 흐름을 추적하고, 정보 획득을 위해 스스로 C-Span과 같은 정치관련 케이블 채널이나 인터넷 검색 등 새로운 정보 소스를 찾기 시작했다. 참가자들이 얻은 더 중요한 깨달음은 얼굴을 붉히지 않고도 서로의 의견에 반대할 수 있다는 것이었다. 625명의 시민들은 그들이 했던 일련의 토론들이 생산적이며, 보편화 될 필요가 있다고 응답했다. TV토론을 그저 보고 듣는 것이 아니라, 그 후 그들이 무엇을 보고 들었는지 이야기 할 수 있는 기회를 더 많은 미국인들에게 확대하기를 CPD에 제안했다.

이러한 활동은 풀뿌리 속의 민주주의 실천의 진정한 예라고 할 수 있다. 이에 DebateWatch 활동은 1996년 미국 대통령 선거부터 미국 내 다양한 지역과 그룹에서 시행되고 있다. 특이할 점은 미국에 거주하고 있는 외국인들도 참가해 그들의 관점에서 미국의 정치와 선거에 대해 말하고 있다는 점이다(Beom, Carlin & Silver, 2005)

2) DebateWatch 정의

DebateWatch는 CPD 주관 유권자교육프로그램으로, 시민들을 모아 TV토론을 시청하고, 무엇을 배웠는지에 대해서 토론하는 프로그램이다. 그리고CPD가 참여자의 동의하에 피드백을 수집한다.

이 프로그램의 특징은 유연성과 개방성이다. 남녀노소 어느 누구나 참여 할 수 있고, 그 형태 또한 수백 명이 한곳에 모여 언론의 이목을 집중시킬 수 있는 대형 행사가 될 수도 있고, 대여섯 명의 이웃들이 거실에서 모여 이뤄질 수도 있다.

시민들의 참여를 독려하기위한 프로그램의 홍보를 위해서, CPD는 다양한 기관 및 사회단체와 함께 협력관계를 구축하고 있다. 이 협력단체들은 토론을 후원해주거나, DebateWatch를 홍보해주며 CPD와 파트너십을 유지하고 있다. 협력파트너들은 또한 CPD와 함께 대통령, 부통령 선거 토론회에 대한 다양한 유권자 교육 프로그램에 대해 의견을 교류한다. 그리고 CPD는 이러한 프로그램이 자국민이 거주하는 외국에서도 보편화 될 수 있도록 홍보한다.

3) DebateWatch 2004 사례

아래 <표1>에 요약된 DebateWatch 2004사례는 3번의 대통령 후보TV토론과 1번의 부통령후보 TV토론 등 총 4번의 TV토론을 시민들이 같이 모여 시청한 후 무엇을 배웠는지에 대해 시민이 자발적으로 CPD 홈페이지에 올린 내용을 분석한 것이다. 일부는 포스팅하지 않은 것도 있기 때문에

아래 표에 제시된 DebateWatch 2004 결과는 참여한 모든 유권자의 의견이 망라되지 않는 내용이다.

<표 1> DebateWatch 2004 분석결과¹⁾

2004년 DebateWatch 종합적 요약	
DW 참가자 총인원	30,044
DW 그룹수	2,003
DW 실시 주와 지역	50 states, DC, Puerto Rico, and abroad
DW에 참가했으며 그것이 그들이 선거에 관심을 가지는 데 영향을 주었다고 답변한 참가자의 비율	24%
DW가 열린 장소	-고등학교, 대학교: 50% -가정 집: 35% -공공장소(예: 도서관, 레스토랑 등) : 15%
DebateWatch 참가 시민들이 토론에서 다루어지길 원하는 이슈	
경제적 이슈들, 25%	
건강과 의료보험, 14%	
교육, 14%	
이라크와 국가 안보, 13%	
환경과 에너지, 8%	
시민 권리와 자유, 8%	
기타 21%	
DebateWatch 참가 시민들이 TV토론 후 선거운동과정에서 더 들길 원하는 이슈	
경제적 이슈들, 22%	
건강과 의료보험, 15%	
국가 안보, 14%	
교육, 14%	
환경과 에너지, 12%	
사회적 보안(안보), 5%	
기타, 18%	
1차 TV토론(9월 30일)	
DW 참가자 수	13,522
DW 그룹 수	511
토론에서 제시된 가장 유용한 주제	이라크와 테러와의 전쟁, 45%
2 ^{번째} 가장 유용한 주제	핵 확산, 15%
3 ^{번째} 가장 유용한 주제	북한, 13%
4 ^{번째} 가장 유용한 주제	자국 안보, 9%

1) CPD 홈페이지(www.debates.org)의 DebateWatch관련 유권자교육(Voter Education)관련 내용 중 일부를 발췌하였음을 밝힌다.

부통령 후보 TV토론 (10월 5일)	
참가자 수	3,599
DebateWatch 그룹 수	286
토론에서 제시된 가장 유용한 주제	이라크와 국가 안보, 21%
2 ^{번째} 가장 유용한 주제	건강과 의료보험, 15%
3 ^{번째} 가장 유용한 주제	빈곤과 고용(Poverty & Jobs), 13%
4 ^{번째} 가장 유용한 주제	후보자 간 차이점, 10%
2차 대통령후보 TV토론(10월 8일, 타운홀 형식)	
참가자 수	4,692
DebateWatch 그룹 수	434
타운홀 형태가 전통적 형태보다 더 효과적이었다고 응답한 참가자의 수	32%
토론에서 제시된 가장 유용한 주제	이라크와 국가 안보, 23%
2 ^{번째} 가장 유용한 주제	경제적 이슈, 20%
3 ^{번째} 가장 유용한 주제	의료 보험, 12%
4 ^{번째} 가장 유용한 주제	환경, 7%
3차 대통령후보 TV토론(10월 13일)	
참가자 수	8,231
DebateWatch 그룹 수	771
토론에서 제시된 가장 유용한 주제	경제적 이슈들, 25%
2 ^{번째} 가장 유용한 주제	건강과 의료보험, 18%
3 ^{번째} 가장 유용한 주제	교육, 13%
4 ^{번째} 가장 유용한 주제	사회안전망, 10%
참가자 전체 인구통계학적 속성	
남성	43%
여성	57%
나이: 18 이하	5%
나이: 18-25	45%
나이: 26-40	18%
나이: 41-55	11%
55세 이상	21%
African American(흑인)	27%
Asian American(아시아인)	3%
Hispanic(히스패닉)	7%
Native American(인디언)	1%
White(백인)	60%
Other(다른 인종)	2%

4) DebateWatch(DW)를 구성방법²⁾

DW를 구성하기 위한 방법은 정형화되어있지 않고 다양하다. 하지만 명심해야 할 점은 사람들을 모아서 토론회에 대해서, 제시된 이슈에 대해서 이야기 하는 것이다. CPD는 시민들이 DW를 주최하기 위한 몇 가지 제언들을 제시하고 있는데 아래와 같다.

① 주최

DW는 누구나 주최할 수 있다. 개인 혹은 단체가(비공식적이거나 공식적이거나) 주최해도 된다. DW의 가장 중요한 포인트는 가능한 많은 사람들을 모아서 토론회에 대해서, 캠페인에 대해서, 후보자들에 대해서, 우리 삶에 영향을 미치는 이슈들에 대해서 이야기 하는 것이다.

② 참여대상

남녀노소 누구나 DW 참가할 수 있다. DW 그룹을 만들어 규칙적인 모임을 가지는 것도 괜찮은 방법이다. 구성원은 정치에 관심 많은 십대를 포함한 모든 연령대의 사람들이 참여하는 것을 권장한다. DW는 정치적인 전문성을 요구하지 않기 때문에, 모든 인물들이 잠재적인 참여자 역할을 할 수 있다는 장점이 있다.

③ 참여인원

효과적인 토론을 위한 적정 인원은 약 6명에서 12명 이다. 하지만 만약 큰 단체가 DebateWatch에 참여한다면, 전체적으로 대형 스크린을 통해서 시청한 뒤 작은 그룹으로 나뉘서 토론을 시행하는 것이 효과적이다.

④ 장소

DW 그룹은 텔레비전을 시청할 수 있고, 토의를 위해 등글게 모여 앉을 수만 있다면 어디서나 가능하다. 예를 들어 대학교 학생 회관에서 최대 500명의 학생들과 지역 주민들이 모여 토론을 시청한 뒤 DW를 한 적도 있다. 큰 그룹이 이 프로그램을 개최할 때는 대형 화면이나 여러 대의 TV를 설치해 모두가 확실히 볼 수 있도록 해야 한다. 만약 여러 그룹으로 나뉘서 토의를 한다면, 그룹들이 서로 방해 되지 않을 만한 적당한 공간이 있어야 한다. DW는 온라인에서도 개최될 수 있는 프로그램이므로, 개최 장소에 대한 큰 제약은 없다.

⑤ DW토론그룹 리더

DW는 리더보단 진행자(facilitator)의 개념을 선호한다. 진행자는 토의를 지배하지 않고, 모든 구성원들이 평등한 발언권을 가질 수 있도록 도와주는 역할을 한다. 그러나 훈련된 공식 진행자가 없더라도 참가자끼리 돌아가면서 서로에게 질문을 하면서 토론을 이끌어가도 상관없다. 소집단 토론을 이끌 진행자의 역할에 대해서는 나중에 좀 더 자세히 논의할 것이다.

⑥ 토론 후 TV토론 승자 선정?

DebateWatch는 TV토론의 승자를 선정할 필요가 없다. 소집단 토론을 진행하면서 이와 관련해 고려할 점은 누가 질문에 대해서 잘 대답했는지에 대한 정도이다.

5) DebateWatch 준비체크리스트

2) DebateWatch의 구성방법, 진행방법등에 관한 내용은 1992년 전미포커스그룹 연구를 수행한 이후 그동안 미국대선 TV토론 때마다 CPD를 대신해서 미전역의 DebateWatch 프로그램을 진행하고 연구분석을 수행하고 있는 다이애나 칼린 교수(Diana P Carlin, 2003)가 제시한 디베이트가이드북(The Debate Book)의 내용을 정리했다.

몇 가지 체크 리스트가 있지만, 유연하게 그것을 활용할 수 있다. 아래는 Carlin(2003)이 제시한 체크리스트이다.

- “텔레비전 후보 토론회에 대한 시청자 가이드”를 복사해서, 토론회를 보기 전에 참가자들에게 그것을 나눠준다.
- TV 토론회가 시작하기 20~30 전에 참가자들이 도착하여 서로 친목을 쌓을 수 있는 분위기를 조성한다.
- 주의해야 할 점은 토론이 시작하기 전엔 텔레비전을 꺼두어야 한다는 것이다. 이는 토론 시작 전 구성되는 뉴스 보도등 에 참가자들이 노출되는 것을 막기 위해서이다.
- 모든 사람이 텔레비전을 쉽게 볼 수 있도록 자리를 정렬해 편안한 분위기를 조성한다. 이는 참가자들 사이에 유대감을 주고, 편안하게 토론을 진행하는 것을 도와준다.
- 토론회가 끝나자마자 10분 동안 쉬는 시간을 갖고, 그 시간 사이에 격렬한 토론을 피하도록 한다. 진행자들은 구성원들이 잠깐 휴식을 취한 뒤 토론에 임할 수 있도록 해야한다.
- 진행자는 사전 제시된 질문이나, 부가적 질문을 할 수 있다. 중요한 점은 준비한 모든 질문을 의무적으로 묻는 것이 아닌, 토론을 지속되게 하는 것이다. (토론의 적정시간은 약 한 시간이다.)
- 토론이 끝난 후, 구성원들 간의 합의를 통해 다음 모임할 날짜를 정한다.

6) 진행자(facilitator)의 역할

진행자의 역할은 모든 이들에게 말할 기회를 주고, 중재가 필요할 때 의견을 중재하는 것이다. 소집단 토론에 참가하는 모든 이들의 의견이 존중받아야 하며, 모든 이들이 의견 표출의 기회를 가져야 한다는 사실을 구성원들에게 상기시켜 주어야 한다. 또한, 토의의 목적이 설득이 아닌 배움에 있다는 사실을 강조해야 한다. 아래에 진행자가 원활한 토론을 위해 상기해야 할 몇 가지 사항을 제시했다. 여기서 중요한 점은 이 사항들은 권고사항일뿐, 이 사항을 무조건 따를 필요는 없다는 것이다.

① 텔레비전 토론회 시청 전에 상기해야 할 사항.

- 구성원들이 토론이 시작하기 최소 5~10분 전에 자리에 앉도록 해야 한다.
- 토론이 시작하기 전까지 텔레비전의 전원을 꺼두어야 한다.
- 편안한 분위기 속 구성원들이 쉽게 토론에 참여할 수 있도록 시작할 때 서로 소개하는 시간을 갖는 것이 좋다. 그 외에도 구성원들이 서로의 이름을 모르는 경우, 이름표를 준비하는 것도 원활한 토론을 위한 한 가지 방법이다.
- 토의 진행과정 중 표출된 질문이나 의견에 대해서 간단한 필기를 하는 것이 좋다.

② 텔레비전 토론회가 끝난 후 상기해야 할 사항.

- 진행자는 마지막 연설이 끝나자마자, 텔레비전을 끈다. 10분 동안 휴식을 가지며 구성원들에게 본격적인 토의가 시작되기 전 텔레비전 토론회에 대한 사전 의논을 하지 않도록 당부한다.

- 본격적인 소집단 토론 이루어지기 전에, 토론에서는 옳거나 틀린 대답이 없다는 사실과 이 토론에 참여한 이유는 TV토론에 대한 의견 공유, 이슈에 대한 지식 습득이라는 사실을 다시 한 번 구성원들에게 공지한다.

- 진행자는 자유롭게 다른 이의 코멘트에 대한 심화된 질문을 던질 수 있으며, 마찬가지로 다른 구성원들 또한 서로에게 질문을 할 수 있도록 한다.

- 소집단 토론이 끝나갈 때쯤, 참가자들에게 마지막으로 추가로 말하고 코멘트가 있는지 확인하고 모든 발언이 끝나면 토론이 다 종료됐다는 것을 선언한다. 비공식적인 모임일 경우, DebateWatch는 친목을 위한 식사로 이어질 수도 있다.

7) DebateWatch 토론질문의 예

- 토론을 통해 새롭게 알게 된 후보나 이슈가 있었습니까? 무엇이었습니까?

- 토론 후에도 대선 후보들에 관해 여전히 알아야 할 사항은 무엇입니까?

- 토론에서 다뤄지지 않은 뉴스나 정보가 있습니까?

- 토론에서 가장 중요한 이슈는 입니까?

- 그 토론회가 당신이 알고 싶은 사항에 대한 충분한 정보를 제공하였습니까?

- 당신에게 직접적인 영향을 미치는 이슈는 무엇입니까? 토론회에서 그 이슈가 제시 되었습니까? 그렇지 않다면 왜 그 이슈가 제기 되지 않았을까요?

- 정치인들에게 무엇을 기대하십니까? 대선 후보들의 자질은 어떻게 알 수 있을까요?

- 텔레비전 토론회가 당신에게 얼마만큼의 영향을 미쳤습니까?

- 토론회에서 X개의 이슈가 대두 되었습니다. 이슈 1,2,3...에 대해 잘 설명 한 이는 누구입니까?

- 우리가 어떤 식으로 국회의원이나 공무원들에게 의견을 피력하고 그들에게 영향을 줄 수 있을까요?

- 당선된 이들에게 바라는 것은 무엇입니까?

- 대통령 후보 토론회가 다른 정보들보다 유익했나요?

- 토론 형식에 대해서 아쉬웠던 점이 있었습니까?

- 마무리 하기 전에 언급하고 싶은 점들이 있습니까?

8) TV토론 시청자 가이드

유권자들은 보통 후보자 토론을 가장 영향력 있는 정보처로 인지한다. 이 가이드는 텔레비전 토론

을 최대한으로 활용하기 위한 것이다. 시청자들은 후보들에게 무엇을 원하는 지, 어떤 후보들이 그에 부합하는지 등과 같은 몇 가지 핵심 포인트를 염두에 두고 그것에 집중하며 토론을 시청하는 것이 좋다. 아래 사항들은 효과적인 토론 시청을 위한 가이드로 DebateWatch 현장에 참여한 시민에게 배포할 필요가 있다.

- 사전 준비가 중요하다. 1차 후보 TV토론이 열리기 몇 주 전부터 선거 진행사항을 체크하라.

- 하나 이상의 토론회를 시청하라. 일회의 텔레비전 토론에서 모든 이슈를 다루는 것은 불가능하며, 각 토론회 마다 다루는 이슈가 다르다. 그러니 가능한 많은 토론회를 시청하며 많은 쟁점에 대한 지식을 습득하는 것이 좋다.

- 다른 이들과 함께 시청하라. 텔레비전 토론회가 끝난 후, 그에 관해 토론하라.

- 자신의 정치적 신념을 배경하라. 텔레비전 후보 토론회가 후보자들과 그들의 입장에 대해서 배울 수 있는, 배움의 기회라는 것을 인지하라.

- 텔레비전 토론에서 후보들의 토론 전략을 고려하며 누가 토론의 승자인가에 대한 판단보다는, 후보자들이 언급하고 제시한 쟁점과 주장에 초점을 맞추어라.

- 후보자들이 쟁점에 대해서 각각 어떠한 해결 방안을 내놓았는지, 그리고 그 중에 가장 올바른 방안은 무엇인지를 파악하는 것이 텔레비전 토론의 목적이다. 후보들이 쟁점에 대한 해결방안을 제시할 때 주목하라.

- 후보들의 토론 목표를 파악하라. 후보들이 새로운 쟁점을 제시 하는가, 그들의 쟁점에 대해 애매모호하게 설명하는가 등을 파악해야 한다.

- 후보자들이 그들을 어떻게 자신의 이미지를 묘사하는 지에 대해서 인지해야 한다. 예를 들면, 미국에선 대부분의 후보자가 미국의 가치를 소중히 여기는 리더라는 이미지를 어필하려고 노력하는 동시에 상대 후보들은 이런 자질이 부족하다는 점을 증명하려고 한다. 이러한 주장들이 납득할 만한 근거를 바탕으로 하고 있는지에 대해 판단하라.

- 텔레비전 후보 토론회의 한계점을 인지하라. 텔레비전의 특성 상 단조로움을 최소화하기 위해 후보의 리액션을 보여주는 “리액션 샷”을 찍기도 한다. 이러한 샷들은 텔레비전 토론에서 시청자들에게 영향을 주는 요소 중에 하나로 꼽힌다. 유권자들은 이러한 영향력을 인지하고, 그에 휘둘

리지 않는 자세가 필요하다.

이 외에도 텔레비전 토론회를 본 후, 유권자들은 토론 쟁점이나 후보자들에 대해 다양한 형태의 정보를 습득할 필요가 있다. 이러한 과정을 통해서 유권자들은 토론회에서 얻은 정보에 대한 올바른 판단을 도출한다.

4. 결론

미디어정치시대에 TV토론은 영속되어야 하고 더 큰 국민적 관심을 끌어야 할 당위적 존재가치가 있다. 하지만 유권자의 관심은 저하되고 있다. 최근 급속히 낮아지고 있는 선거방송토론 시청률이 이를 대변하고 있다. 이러한 문제는 국민의 전반적인 정치혐오증과 급속한 매체환경변화에 의해 발생하기도 하지만, 앞서 살펴본 바와 같이 토론진행방식 등 내적인 문제도 적지 않다. 따라서 본고에서는 그동안 정치커뮤니케이션 학자들에 의해 제기되어 왔던 유권자 관심증대 방안에 대해 다시 한번 고찰하고, 선거방송토론에 대한 유권자의 참여와 교육을 위한 방편 중 하나로 미국의 디베이 워치 사례를 소개했다. 2012년 12월 제18대 대통령선거가 바로 앞으로 다가왔다. 한국 민주주의 정치의 분수령이 될 매우 중요한 전환점이다. 이번 선거에서 선거방송토론이 본연의 역할을 하기 위해서는 앞서 제기한 여러 방안들을 적극 수용해 공정성, 흥미성, 심층성의 삼박자를 고루 갖춘 토론으로 거듭날 필요가 있다. 또한 선거방송토론이 가지는 단점은 정책적 쟁점보다는 토론자의 이미지를 부각시킬 우려가 있을 뿐더러, TV를 시청하는 유권자를 수동적인 방관자로 방치할 우려가 있다. 이는 어쩌면 대의 민주주의의 한계와 일맥상통한다. 이러한 한계를 극복하고 진정한 속의 민주주의로 발전하기 위해서 미국의 DebateWatch와 같이 일반시민이 직접 참여해 자신과 공익적 관점에서 이야기할 기회를 제공하는 선거방송토론 교육프로그램을 우리의 실정에 맞게 마련할 필요가 있다.

<참고문헌>

- 강지연(2006). 무엇이 효과적인 선거방송토론인가?, 선거방송 토론백서, 2006, 175-185.
- 김찬태(2011). “제18대 대선 후보 법정 TV토론 어떻게 할 것인가”, 선거방송토론위원회세미나 발표 논문. 선거연수원회의실.
- 권혁남(2009). 전국동시지방선거 관련 선거방송토론의 효율적 관리방안. 한국언론학회 봄철정기학술대회 ‘지방선거 후보토론의 효율적 관리’ 발표논문, 3-18.
- 박상호(2006). 선거방송토론 운영 및 평가, 한국방송학회 주최 “5.31 지방선거방송 평가와 과제” 토론회 발표논문, 2006년 6월 9일.
- 범기수(2011). 선거방송토론 유권자 관심증대 및 시청률 제고 방안. 중앙선거방송토론위원회 주최 “2012년 양대 선거의 방송토론 활성화 방안” 세미나 자료집 30-60.
- 안차수(2007). TV토론평가, 한국언론학회 주최 “제17대 대통령 선거와언론: 종합 평가와 과제” 세미나 발표논문. 2007년 12월 27일. 프레스센터.
- 이강형(2006). 선거방송 대담.토론회 활성화 방안, 선거관리, 52호. 76-95.
- 이상철(2004). 제 17대 총선 텔레비전 토론: 시민 교육 프로그램 개발과 후보자 전략 프로그램 방안에 관하여. 한국정치커뮤니케이션학회 세미나 발표. 2004년 3월 11일 발표 논문, 한국방송회관회의실.
- 이준용(2006). 후보자 방송토론 포맷과 유권자의 토론 평가. 한국언론학회 정치커뮤니케이션 연구회 ‘제 4차 정치커뮤니케이션 콜로키움’ 발표논문.
- 현경보(2009). 선거방송토론 시청률 제고방안. 중앙선거방송토론위원회 선거방송토론 세미나 자료집, 3-16.
- Beom, K., Carlin, D. P., & Silver, M. (2005). The world was watching—and talking: The international perspectives on 2004 presidential debates. *American Behavioral Scientist*, 49, 243-264.
- Carlin, D. P. & McKinney, M. S. (1993). *The 1992 Presidential Debates in Focus*. Westport, CT: Praeger.
- Commission on Presidential Debates.(n.d.). *DebateWatch Overview*, Retrieved from <http://www.debates.org>.
- Commission on Presidential Debates.(n.d.). *Voter Education Partners*, Retrieved from <http://www.debates.org>.
- Commission on Presidential Debates.(2004). *DebateWatch 2004 Results Culmulative Totals:September 30, October 5, October 8, and October 13 Debates*, Retrieved from <http://www.debates.org>.
- Carlin, D. B. (2003). Debate Watch: Getting Citizens Involved. In Ronald A, Faucheux(Eds.), *The Debate Book*, Alington, Faucheux.

Carlin, D. B., Schill, D., Levasseur, D. G., & King, A. S. (2005). The post-9/11 public sphere: Citizen talk about the 2004 presidential debates. *Rhetoric & Public Affairs*, 8(4). 617-638.

Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and deliberation: New directions for democratic reform*. New Haven, Cambridge Univ Press.

선거방송과 민주주의³⁾

이진로 (영산대)

1. 서론

2012년은 국회의원 총선거와 대통령 선거가 동시에 열리는 선거의 해다. 4월 11일 실시한 제19대 국회의원선거의 공식 선거운동은 3월 29일부터 4월 10일까지 13일간 진행됐다. 총선 후보자의 선거운동은 선거운동 기간 이전에는 예비 후보자와 같은 방식으로 그리고 선거운동 기간 중에는 법에 허용된 방법으로 전개됐다. 19대 총선 개표 결과는 여당인 새누리당의 다수 의석 확보로 나타났다. 18대 한나라당으로 압도적인 다수 의석을 확보한 여당은 시민의 불만이 높아진데 따라서 당명을 바꾸고, 정책과 공약에 복지 관련 내용을 대폭 수용한데 따라서 다시 다수당의 위치를 확보했다.

2012년 12월 19일 제18대 대통령선거 역시 한나라당 대통령 후보의 연속 당선과 야권 후보의 당선에 따른 정권 교체 여부를 가름한 다는 점에서 매우 중차대한 정치적 일정이다. 새누리당 후보가 당선될 경우 행정부와 입법부 모두 여당의 지배하에 들어가 정책의 일관성을 확보하게 되지만, 입법부의 견제를 받지 못하는 행정부가 될 경우 시민의 입장과는 다른 정책이 펼쳐질 가능성도 다분히 존재한다.

우리나라 선거운동에서 주요한 역할을 수행하는 미디어의 위상은 미디어 기술과 선거법, 그리고 시민의 미디어 이용 행태의 변화에 영향을 받았다. 1980년대까지는 신문이 주요한 선거 정보 제공 미디어였다면, 1990년대 이후는 방송이 선거방송토론을 통해 주요한 선거매체로 역할하기 시작했다. 또한 2000년대에는 인터넷과 모바일(이동통신)의 결합된 역할이 두드러졌고, 2010년대에는 인터넷과 스마트폰을 기반으로 확산된 SNS(소셜미디어)가 주목을 받고 있다.

미국의 경우 1960년 닉슨과 케네디 대통령 후보 토론회가 큰 관심을 끌었고, 이후 방송이 선거에서 주요한 역할을 해왔다. 방송을 통한 선거 운동은 보도와 토론 양 측에서 찾아볼 수 있다. 방송의 선거보도는 후보자의 정책 내용을 물론 자격과 역량을 점검하고 선거 운동의 일거수 일투족을 전달함으로써 시민의 정보 욕구를 충족시킨다. 방송의 토론 중계는 후보자 사이의 정책을 비교하고, 상호 비판에 대한 대응 내용을 전달함으로써 시민의 입장에서 더 나은 후보자를 선택하는 기회를 제공한다.

최근 선거운동과 관련해 인터넷, SNS(소셜미디어)의 위상도 주목받고 있다. 오바마 미국 대통령 후보자의 선거팀은 유권자의 설득을 비롯해 선거자금 모금, 지지자 조직, 상대 후보 공략, 미디어 홍보 등에서 블로그, 트위터, 페이스북, 마이스페이스 등의 SNS(소셜미디어)를 효과적으로 활용했다. 선거에서 소셜미디어의 영향은 디지털 사회 구현에서 세계적으로 가장 앞선 그룹에 속해 있는 우리나라에서도 재현됐다. 2011년 10.26 서울시장 재보선에서 박원순 후보가 초창기 무명의 낮은 지지도에서 출발했음에도 불구하고 짧은 기간 동안의 디지털 선거 운동을 통해 비교적 큰 표 차이로 당선된 것이다

3) 이 글은 필자의 기존 발표(2012a, b)를 바탕으로 하여 방송과 민주주의의 관계 정립을 중심으로 재구성, 수정, 보완한 내용이다.

하지만 2012년 4월의 총선에서 야권인 민주통합당과 통합민주당인 연대를 결성하여 여권과 대응했고, 이 과정에서 야권의 경우 상대적으로 소셜 미디어에 의해 그리고 여권의 경우 방송에 의해 각각 우호적으로 보도됐다는 평가를 받았고, 선거 결과 여권의 우세로 나타난 점은 여전히 방송 미디어가 선거에서 중요한 역할을 수행하고 있음을 보여준다.

민주주의는 시민이 선거를 통해 정치 체제를 선택하는 방식이다. 선거 운동에서 방송의 역할이 매우 크다는 점에서 선거방송은 민주주의 핵심 요소가 된다. 선거방송이 후보자에 대한 충분한 정보를 제공하지 못할 경우 유권자의 정치 참여와 올바른 후보자 선택이 어렵다. 선거방송이 유권자와 후보자 모두에게 긍정적으로 평가받기 위해서는 과제도 있다. 선거방송이 선거에서 핵심적 역할을 수행하는 만큼 유권자에게 충분하고 정확한 선거 정보를 제공하고, 신중하고 숙지된 시민(deliberative and informed citizen)으로 만들어야 한다는 점이다. 그럴 때 선거방송을 통해 전달되는 정보가 잘못될 경우 시민이 올바른 후보자를 선택하는데 지장을 초래하거나 또는 선거에 대한 흥미를 상실하여 투표 행위를 소홀히 하도록 만들어 결국 시민의 참여 없는 허약한 민주주의를 초래한다는 우려를 덜어줄 수 있기 때문이다.

이 글은 우리나라의 미디어가 선거에서 나타난 문제점을 검토하고, 미디어가 올바른 선거 정보를 충분히 전달함으로써 시민의 후보자 판단과 투표에 긍정적으로 기여할 수 있도록 선거방송과 민주주의의 관계 정립 방향을 모색하고자 한다.

2. 선거와 정치 보도에 관한 국내의 연구 검토 및 개선 방안

1) 기존 연구 검토

선거방송은 선거 미디어의 한 방식이다. 따라서 선거방송의 특징을 파악하기 위해 매스 미디어에 관한 연구를 살펴보겠다. 매스 미디어의 정보 제공과 환경 감시 기능은 민주주의 사회에 필수적이다. 하지만 매스 미디어의 역할에 대해서는 많은 논란이 있다. 브라이닌과 뉴튼(Brynin, & Newton, 2003, pp. 59-60)은 다양한 연구 결과는 매스 미디어의 긍정적 측면과 더불어 부정적 측면이 병존한다고 말한다. 먼저 매스 미디어의 긍정적 측면에 주목한 일부 연구는 저렴한 비용으로 많은 정치 뉴스와 의견을 제공하고, 시민의 정치적 의식 수준을 향상시킴으로써 시민을 정치적으로 교육하고 동원하는 효과를 갖고 있다고 주장한다(Inglehart, 1990; Dalton, 1996, Newton 1999, Norris, 1996, 2000).

그러나 이와 달리 반대 효과를 갖고 있다고 주장하는 연구들이 더 많다. 즉 매스미디어의 부정적 측면에 주목한 연구들을 그 주요 내용별로 살펴보면 첫째, 피상적인 인간적 흥미에 집중하고, 서로 다투는 장면을 전달함으로써 교육적 기능보다는 오락적 기능을 수행한다는 주장을 들 수 있다(Postman, 1987; Dalghren 1995; Schudson, 1995; Franklin 1997). 둘째, 매스 미디어는 갈등, 무능, 부패 및 스캔들과 기타 선정적인 내용을 강조하는 나쁜 뉴스들을 제공한다는 연구이다(Lang & Lang, 1968; Robinson, 1976; Edelman, 1988; Negrin 1994; Kerbel, 1995; Schulz, 1998). 셋째, 매스 미디어는 끊임없이 정치인과 정치 제도를 비판하면서 시민의 정치적 능력과 민주주의에 대한 신뢰를 침해한다는 주장이다(Robinson, 1975; Patterson, 1994; Hallin, 1997). 넷째, 매스 미디어는 끊임없이 새롭지만 설명할 수 없는 뉴스를 제시함으로써 전체 국민에게 정치적 혼동과 피로감을 일으킨다고 한다(Entman, 1989; Postman & Powers, 1992). 다섯째, 매스미디어는 뉴스를 특정한 방식으로 틀짓기(framing)함으로써 정치인에 대한 공공의 책임감을 침해한다는 연구를

들 수 있다(Iyengar, 1991). 여섯째로 매스미디어는 정치적 불신감을 일반화하고, 사회적 자본을 침해한다고 여겨지는 중요한 요인으로 의심하는 푸트남(Putnam, 1995a, 1995b, 2000)의 연구도 있다.

이 밖에도 매스미디어는 일반적으로 현대 정치에 만연한다고 여겨지는 소외, 냉소주의, 불신 및 정치적 후퇴(withdrawal)와 무감각 등에 상당부분 책임이 있는 것으로 다수의 연구에서 지적된다(Crozier, Huntington, & Watanuki, 1975; Raney, 1983; Patterson, 1994; Blumler & Gurevitch, 1995; Ansolabehere & Iyenger, 1995; Fallows, 1997; Bennett, 2000; Norris, 2000).

한편 맥체스니(McChesney, 1999)는 미국에서 매스미디어의 양적 증가에도 불구하고, 탈정치화 현상에 따라서 오히려 투표율은 떨어지고 있음을 주목한다.

“우리 시대는 끊임없이 탈 정치화되고 있는데, 시민과 정치의 연관성이라는 전통적 개념이 축소되고 있기 때문이다. 사회적 정치적 사안에 대한 기본적 이해가 쇠퇴하고 있다. 완전한 척도가 아님을 인정할 지라도 미국 선거의 투표율은 지난 30년간 급락해왔다. 1998년 의회 선거는 유권자 중에서 3분의 1을 넘어선 이들만이 투표에 참여하여 미국 전국 선거 역사상 가장 낮은 유권자 투표 결과의 하나로 기록되었다. 로버트 엔트만(Robert Entman)이 표현한대로 “시민 없는 민주주의”(democracy without citizens)라고 할 수 있다.”(McChesney, 1999, ix)

요컨대 미국 등 외국의 연구는 매스미디어의 정치적 역할이 본래 의도했던 시민 유권자 대중의 교육과 선거 참여라는 목표를 달성하기보다는 오히려 정치적 무관심과 냉소주의를 불러 일으키고, 미디어의 정보는 유권자의 정치 참여와 후보자 선택에 도움을 주지 못하는 대신 혼란과 피로를 초래하고, 따라서 유권자는 정치적 쟁점을 이해하고, 합리적인 해결을 추구하기보다는 오히려 선정적 주의적이고 흥미위주의 시각에서 대립적인 당파간의 갈등을 바라보게 됨으로써 결국 시민의 참여가 없는 불안하고, 불완전한 민주주의를 초래한다고 비판한다.

이러한 주장은 우리나라의 경우 1987년 민주화 이전까지는 군부 중심의 비민주적 권위주의 정치 체제를 경험했고, 미국이나 또는 유럽과는 다른 경제적, 사회적, 문화적 환경을 갖고 있는 점을 고려할 때 그대로 적용하기 곤란한 점이 있다. 하지만 우리나라는 지속적인 경제성장을 바탕으로 경제협력개발기구(OECD) 가입국의 일원이 되었다. 또한 여러 차례의 선거를 통해 민주주의 정부를 구성하는데 성공했다. 그리고 언론의 정치적 자유도 상당 부분 실현되고 있다. 이에 따라 점차 미국이나 또는 유럽의 민주주의 국가와 유사한 정치 환경이 조성되고 있다. 그렇다면 우리 정치 현실에서도 충분히 그와 유사하거나 오히려 더욱 심각한 민주주의의 위기를 배제할 수 없는 상황이다. 그러므로 그러한 문제점을 적극 검토하고, 개선 방안을 모색할 필요가 있다.

2) 선거보도의 주요 문제점과 개선 방안

(1) 선거 보도의 주요 특징과 문제점

한국의 선거보도를 기호학적 시각에서 접근한 백선기(1997)는 우리 신문의 선거보도 경향을 게임의 구조, 부정성의 구조, 편파성의 구조 등 세 가지 심층구조로 분석했는데, ‘게임의 구조’는 선거를 마치 스포츠 게임으로 바라보고, 흥미있는 경기나 시합을 취재하듯이 선거를 취재, 보도하는 것

으로, 선거의 승리 여부에 초점을 맞추고, ‘부정성의 구조’는 선거를 문제가 많은 부정적인 정치행위로 폭로의 대상으로 보아 유권자에게 선거 자체에 대해 혐오감과 불신감을 갖게 하고, 선거를 거부하는 현상을 초래하고, ‘편파성의 구조’는 여당의 입장에서 유리하게 선거보도를 하려는 심층구조로 특히 방송의 편파보도는 특정 정당이나 후보와 관련된 방송시간의 아이템 구성 수, 보도 시간 등과 같은 양적 차별은 물론 카메라를 기술적으로 조작하여 집회에 모인 청중의 수와 그들의 반응을 여당 후보에게 유리하게 왜곡, 편집하는 등 이미지의 편파적 조작을 비롯해 뉴스 내용의 시각 등 질적 측면에서 다양하게 이루어진다고 지적하고, 문제의 해결 주체를 언론인에 한정시키기보다는 전반적인 사회의 민주적 구조와 연계시키고, 나아가 기존의 구조 속에서 그릇된 언론 보도를 일방적으로 수용해온 시민의 의식 제고를 통해서 개선을 모색할 필요가 있다고 제언한다.

1996년의 15대 총선과정에서 이루어진 선거 보도의 문제점 연구에서 경마저널리즘의 문제를 비롯해 북한·안보 보도의 문제, 정부의 선심성 정책 보도의 문제, 불법·타락 선거운동 보도의 문제, 검찰 발표 보도의 문제 및 편파 보도의 문제 등 여섯 가지 경향이 대표적으로 지적됐다(이효성, 2003, 231-238). 먼저 경마저널리즘의 문제는 언론이 각 정당의 정강정책이나 후보자의 자질을 비교하고, 평가하기보다는 정확하지도 않은 의견조사결과나 각종 판세분석 보도로 누가 이길 것인가 하는 점에 최대의 관심을 보이면서 많은 지면과 시간을 할애하는 보도경향이다.

둘째로 북한·안보 보도의 문제는 선거철을 중심으로 북한과 안보 문제가 주요 의제로 등장하는 현상인데, 15대 총선을 앞둔 1996년 4월 4일부터 10일까지의 방송 뉴스에서 30%에 달한 것을 비롯해 선거일이 임박할수록 보도의 첫머리에 배치되고, <동아일보>를 비롯한 신문들도 이들 뉴스를 더 많이 더 중요하게 신고 있음을 들고 있다.

셋째로, 정부의 선심성 정책 보도의 문제는 선거철에 정부가 여당 후보자를 돕기 위해 남발하는 선심성 정책 보도에 대해 언론이 신중하고 비판적인 측면을 외면한 채 대대적으로 보도에 나서는 현상으로 15대 총선의 경우 중소기업 부도방지 지원을 비롯한 각종 중소기업 지원 대책, 첨단 의료 종합단지 건설, 중시 안정기금 지원, 두만강 개발협의회 발족, 한국관 식품의약품 발족 등과 같은 사례를 지적한다.

넷째로, 불법·타락 선거운동 보도의 문제는 이러한 사례에 관해 육하원칙에 의거한 엄격하고 정확하게 보도하는 대신 막연하게 비난하는 보도를 통해 범죄자에게는 면죄부를 주고, 다른 후보자에게는 의심을 불러일으키고, 유권자에게 선거에 대한 불신감을 심어주고, 투표율을 저하시킴으로써 결국 국 정치에 대한 불신과 혐오감을 낳는다고 주장한다.

다섯째로, 검찰 발표 보도의 문제는 15대 총선에서 검찰이 확실하지도 않은 아당의 공천헌금 문제는 수사단계에서부터 정보를 흘리고, 언론은 이를 크게 보도하여 야당에게 타격을 가하는 반면에 여당에게 불리한 사건의 경우는 혐의가 분명해도 수사를 하지 않거나 가볍게 처리하는 보도 태도로 언론의 당파적 보도태도라고 비판한다.

끝으로 들 수 있는 여섯째 문제는 편파보도의 문제이다. 이는 방송이 당시 여당이던 신한국당을 중심으로 시각과 분량 측면에서 매우 현저하게 유리하도록 다루어준 반면에 야당인 국민회의 측에는 적은 수의 뉴스를 짧게 다루고, 부정적인 경우에는 반대로 여당은 축소하는 방식으로 그리고 야당은 확대하는 방식으로 보도하였음을 지적한다.

이러한 지적은 15대 총선 당시 진행된 선거 보도 과정에 대한 분석을 바탕으로 도출된 것으로 상당 부분 기준에 진행된 다른 많은 선거보도 연구(방송위원회, 1995; 김택환, 1997; 백선기, 1997; 2000; 김서중, 2002; 장호순, 2002; 이준웅, 2002b; 이구현, 2003)에서 제시되었던 내용과 공통된다.

그런데 2000년 16대 총선부터 2008년의 18대 총선까지는 북한·안보 보도 문제의 경우 1998년 이후 김대중 정부와 노무현 정부의 대북한 포용정책에 따라서 남북한간에 비교적 갈등과 대립이 완화되고, 일부 경제적인 교류도 지속되고 있는데 따라서 예전과 같은 부정적 영향을 미칠 가능성이 일부 줄었고, 또한 검찰의 중립성 강화와 필요시 독립적인 특별검사제의 실시로 인해 기존에 야당에게 일방적으로 불리하게 이루어졌던 수사 활동이 상당부분 해소됐고, 편파보도의 문제 역시 주로 자유주의를 추구하는 야당에 대해 일방적으로 이루어졌지만 노무현 대통령 정부 하에서는 여당의 위상과 정체성이 취약한 상황에서 오히려 일부 보수적 신문에 의해서 이루어지는 등 일부 개선되거나 또는 형식이 달라졌다. 하지만 최근 정부와 메이저 신문 그리고 정부에 의해 임명된 공영방송의 사장이 보수적 입장을 공유하는 점에서 전형적인 선거보도의 문제점이 재현, 확대될 것으로 우려된다.

이와 함께 근본적인 선거보도의 문제점은 여전하다. 공중들이 정치와 선거과정에서 철저히 소외되는 상황이 미디어에 의해 강화된다는 미디어 부정주의 시각(media malaise theory)을 뚜렷하게 부정할 수 없는 우리나라의 현실에 주목한 권혁남(2002b)은 유권자들은 선거보도에 있어서 한편으로 불공정 보도 즉 보도의 편파성 그리고 다른 한편으로 후보의 자질, 정책이나 이슈 등 본질적인 정보보다는 피상적이고 흥미 위주의 보도에 대해 불만을 갖고 있다고 말하고, 지금까지 보여준 선거보도의 문제점으로 열한 가지를 지적한다. 이들 내용은 ①선거의 과열, 불법을 조장, ②가십과 스키퍼 기사, ③전략적 대결 보도, ④편파보도, ⑤경마식보도, ⑥이슈 보도에 인색, ⑦정당 수뇌부 중심의 선거보도, ⑧부정주의 보도, ⑨지역감정 조장, ⑩선거여론 조사의 부정확성, ⑪TV토론 보도의 문제 등이다.

이 중에서 앞의 내용과 중복되는 부분을 제외하고 주요한 내용을 살펴보면 먼저 ①선거의 과열, 불법을 조장하는 문제는 언론이 선거일로부터 수개월 전, 때로는 1년여 전부터 선거 출마 예상자를 다루는 기획 기사를 통해 보도하여 후보들의 사전 선거운동을 촉발시키고, 후보들간의 대결 양상을 심화시키는 등 선거를 과열시키고, 불법 선거를 조장했다는 비난을 면키 어려운 현상을 초래하고, 특히 정당 대통령선거 후보자 선출을 위한 경선의 경우에는 나중에 가서 ‘선거(경선) 과열’, ‘선거(경선) 혼탁’ 등으로 선거판을 부정적으로 몰아붙여 그 모든 책임을 후보들에게 떠넘기는 보도 경향이 존재한다.

다음에 ⑥이슈 보도에 인색한 보도는 언론에서 한결같이 후보들의 선거 유세나 득표 활동을 중심으로 보도하되, 후보들이 내세운 정책 이슈보다는 유세장 분위기나 유세장 폭력을 중심으로 기사화하는 경향이 많아 각 후보들의 국가 또는 지역을 위한 정책이 서로 어떻게 다르며 그 문제점은 무엇이고, 또 그 정책 공약이 과연 실현 가능한 것인지에 대해서는 거의 알기 어렵고, 이에 따라서 후보자들은 실천 불가능한 공약들을 남발하는 결과를 낳는다.⁴⁾

그리고 ⑦정당 수뇌부 중심의 선거보도 문제는 국회의원 선거나 지방선거임에도 불구하고 뉴스의 초점이 되는 사람은 후보가 아니라 정당의 지도자가 되는 현상이다. ⑨지역감정 조장 보도 문제는 각 정당이나 후보들이 정책보다는 지역감정을 이용하여 표를 획득하려는 전략을 사용하고 있고, 실제로 이러한 전략이 가장 손쉽고도 효과적으로 통하는 우리의 정치 현실에서 선거 때 마다 고질적으로 등장하는 현상이다. 이것이 특히 지역방송에 의해 부정적으로 작용하게 되면 선거 후보자와 정당을 선택하는 과정에서 타 지역 성향에 대한 무조건적 배타성과 자신과 관련된 지역의 후보자

4) 권혁남(1997)은 지난 15대 총선에서 TV방송사들의 이슈 보도는 겨우 4.9%에 지나지 않았는데, 이렇게 부족한 해설, 배경 기사마저도 해당 정당이나 후보가 전달한 보도자료를 중심으로 기사화하기 때문에 언론은 필경사, 앵무새, 확정기에 지나지 않는다는 비난을 면키 어렵다고 말한다.

와 정당에 대한 무조건적 지지로 나타나 결국 한국의 정치 구조를 지역간 대립으로 왜곡시키는 결과를 낳을 수 있다. 권혁남(2002b)의 선거보도에 관한 지적은 우리나라 선거에서 쉽게 볼 수 있는 매우 구체적인 사례를 분석하여 도출한 것으로 현실 적합한 측면이 강하다.

(2) 선거보도의 개선방안

우리나라 선거보도의 주요 경향과 문제점을 백선기(1997), 이효성(2003), 권혁남(2002b) 등을 중심으로 살펴본 결과 언론은 선거를 정책과 이슈 중심으로 다루고 후보자간의 차이를 부각시켜, 유권자의 입장에서 가장 현실 적합한 후보를 선택하도록 하는 이상적 목표와는 상당한 거리를 두는 보도 관행을 유지하고 있는 것으로 나타났다.

구체적으로 선거를 흥미위주의 스포츠 게임으로 접근하여, 승패 위주의 판세보도에 초점을 맞추고, 그 과정에서 지나친 경쟁에 따른 과열, 불법 선거로 발전되면 선거 자체에 대한 부정적 인식을 증폭시키게 되어 결국 시민의 정치에 대한 무관심과 혐오증을 강화할 우려가 높아진다. 또한 일부 대규모 전국 신문이나 지역 신문의 경우 선거에 대한 영향력 제고를 위해 특정 정당이나 후보자에 대해 편파적으로 보도하거나 지역감정을 조장하는 후보자와 정당에 편승하기도 함으로써 선거의 사회적 통합 기능을 약화시키는 대신, 분열 기능을 수행하는 문제를 낳기도 한다. 또한 이효성(2003)이 지적한 선거철마다 주기적으로 보수적인 정파에 유리하도록 하는 반면, 상대적으로 자유주의적인 또는 진보적인 정파에 대해서는 부정적인 영향을 미쳐온 북한·안보 보도 문제는 2000년 및 2007년 남북정상회담에 따른 남북한 갈등의 상대적 감소와 부분적인 경제 협력 추진 등으로 인해 일시 완화됐다가 2008년 이후 다시 반복되고, 검찰 수사 보도 문제 역시 서울시장 출마 후보자로 거론된 한명숙 전 국무총리의 혐의 수사에서 보듯이 정권의 성격에 따라서 일부 약화와 강화를 되풀이하는 것으로 보인다.

권혁남(2002b)은 이처럼 선거보도의 문제점을 다양하게 지적하는 한편 새로운 선거보도 방안으로 ①후보보다는 유권자 중심의 보도로 전환할 것, ②정당과 후보의 정책과 공약을 상호 비교 분석하고, 실천 가능성을 검증하여 보도할 것, ③유권자가 중요하게 여기는 정책이나 이슈를 비중 있게 보도하고, 이에 대한 후보의 반응을 취재, 보도할 것, ④해설, 배경 기사를 강화할 것, ⑤후보 보도의 산술적 균형보다는 주요 후보에 대해 차별적으로 보도하고, 군소 후보에 대해서는 최소 기회를 제공할 것, ⑥지역감정 보도는 철저히 자제할 것, ⑦정확한 여론조사를 실시하고, 실패를 거듭하는 조사회사에는 책임을 물을 것, ⑧지지도 중심의 여론조사를 지양하고, 이슈 개발을 위한 여론조사를 강화할 것, ⑨지지도에 관한 여론조사 내용의 지나친 영향을 막기 위해 방송에서의 제시 순서를 늦추고, 조사방법에 대한 상세한 정보를 밝힐 것, ⑩TV토론에 대한 보도에서 승패식 보도나 발언의 나열식 보도가 아니라 발언 내용의 변화나 사실여부를 검증해서 보도할 것, ⑪선거에 대한 지나친 부정적 보도를 삼갈 것, 그리고 ⑫선거보도의 획기적 변화를 위해 언론인의 윤리교육을 강화해 의식을 전환할 것 등을 제안하고 있다.

선거보도의 정치적, 사회적 영향력에 따라서 언론관련 시민단체는 선거보도 감시활동을 통해 지속적인 문제 제기 및 개선 활동에 참여했다. 민언련의 지역별 단체가 중심이 된 2006년 5.31지방선거 선거보도모니터단은 선거보도 감시준칙으로 다음 10개 사항을 제시했다.

1. 특정 정당이나 후보자에게 의도적으로 유·불리한 내용을 보도하지 않는가를 감시한다.
2. 근거 없는 음모론이나 흑색선전 등 확인되지 않은 사실을 그대로 보도하지 않는가를 감시한다.

다.

3. 지역감정이나, 정치적 색깔론에 편승하여 보도하지 않는가를 감시한다.
4. 지연·학연·혈연 등 연고주의를 조장하는 보도를 하지 않는 가를 감시한다.
5. 경마식 또는 일기예보 식으로 피상적인 선거 현상만 보도하지 않는가를 감시한다.
6. 선거의 부정적인 모습에 대해 대안 없이 단순 보도함으로써 정치혐오감을 확대하지 않는가를 감시한다.
7. 선거가 정책과 공약의 대결이 되도록 유도하고, 정책과 공약을 정확히 비교·평가하여 그 실천 가능성을 검증하는가를 감시한다.
8. 후보자의 도덕성, 일관성, 신뢰성 등을 합리적으로 치밀하게 분석해 보도하고 있는가를 감시한다.
9. 사회적 다양성을 위해 신진, 소수 세력들이 유권자에게 충분히 알려질 수 있도록 노력하고 있는가를 감시한다.
10. 선거과정에서 드러나는 문제점과 그 개선방안에 대해 충실히 보도하고 있는가를 감시한다. (광주전남민주언론시민연합 등, 2006, 209-210)

미국의 경우에도 새로운 선거보도 방향이 모색되는데 포인터재단(Poynter Institute)은 다음과 같이 유권자와 이슈 그리고 사실 중심을 지향할 것을 제시한다.

<표2-1> 미국 포인터재단이 제안하는 새로운 선거보도 방향

비중이 줄어드는 요소	비중이 커지는 요소
후보자들이 제시하는 의제	시민들이 제시하는 의제
후보자 경쟁 상황에 대한 여론조사	이슈에 대한 여론조사
선거운동 전략	후보자의 제안 또는 해결방안
이벤트 중심적 보도	이슈를 비교하는 이슈 중심의 보도
에피소드를 다루는 보도	여러 핵심 요인에 대한 반복적 보도
개별적인 이슈	상호 연관된 이슈
언론담당자	사실 점검팀
후보자의 인기	후보자의 적격성
후보자의 개인적 행태	당면 이슈와 연관된 후보자의 행태

자료: 광주전남민주언론시민연합 등, 2006, 260.

우리나라의 부정적인 선거보도는 비교적 오랫동안 다양한 관행으로 지속되고 있어서 두드러지게 개선되지 않고 있다. 또한 북한·안보 보도나 검찰 수사 보도의 경우 정권 변화에 따라 약화와 강화 현상을 보이고 있다. 방송의 경우 그동안의 문제점을 수용하여 선거방송 준칙을 제정, 운영 중이다. 구체적으로 KBS의 2007년 선거방송 준칙중에서 보도제작 세칙 사례를 보면 다음과 같다.

2. 보도제작 세칙

1) 객관적인 보도

① 특정 정당이나 후보자에게 유리하거나 불리하게 취재·보도하지 않으며 쟁점을 다룰 때에는 상반된 견해간의 유사점과 차이를 객관적으로 보도한다.

② 허위·과장·왜곡 보도를 지양하고 피해자의 반론권을 보장한다.

③ 선거관련 기사와 앵커 멘트는 주관이 개입된 수식어를 사용하지 않고 객관적으로 다룬다.

2) 공정한 보도

① 각 정당과 후보자에게 동등한 기회를 부여하도록 노력한다. 다만, 후보자가 다수일 경우 후보자 소속 정당의 교섭단체 구성여부, 여론조사 지지율 등을 고려하여 보도한다.

② 특정 정당에게 유리하거나 불리하게 적용할 수 있는 사안을 자의적인 판단기준으로 확대하거나 축소 또는 은폐하지 않는다.

③ 선거와 직접 관련되지 않은 사안들도 특정 정당이나 후보자에게 유리하거나 불리하게 작용하지 않도록 중립적으로 다룬다.

3) 정확하고 신중한 보도

① 여론조사 결과를 토대로 정당의 선거 성과나 후보자의 당선 가능성을 보도할 경우 여론조사 전문기관의 자문을 받아 최대한 신중하게 보도한다.

② 선거 전망에 대한 보도는 유권자의 의사결정에 영향을 미칠 수 있기 때문에 최대한 신중을 기한다.

③ 대결을 유도하는 자극적이거나 과격한 용어의 사용을 삼간다.

④ 보도된 내용이 오보로 밝혀질 경우 즉시 오보내용과 사실을 정정 보도 한다.

4) 정책중심 보도

① 후보자들이 제시하는 정책과 의제를 무비판적으로 보도하기보다는 유권자들이 중요하게 판단하는 정책과 의제를 발굴해 보도하도록 노력하며 정책의 실현 가능성을 면밀히 검증 보도한다.

② 정책과 관련이 없는 지역감정을 조장하는 내용은 보도를 자제하며 지역감정을 유발하는 후보자의 발언은 직접 인용 보도하지 않는 것을 원칙으로 한다.

③ 남북관계 및 대북정책과 관련된 내용이 이념적 갈등이나 색깔론을 유발하는 방향으로 확대되지 않도록 주의해서 보도 한다.

④ 정치 혐오증을 불러일으키거나 정치적 냉소주의를 유발하는 내용은 보도하지 않는 것을 원칙으로 한다.

5) 선거감시 보도

① 금권이나 관권선거·불법·타락 선거운동을 감시하며 이를 고발하고 바로 잡는 보도를 한다.

② 부정한 선거운동을 보도하는 과정에서 직접 관련이 없는 제 3자의 인권이나 권리를 침해하지 않도록 노력한다.

③ 선거관리위원회나 시민단체의 선거감시 활동에 대한 보도를 소홀히 하지 않는다.

④ 각 정당이나 후보자가 선거법을 위반해 적발될 경우 기계적 형평을 맞추기 위해 축소, 과장하지 않고 사실대로 보도 한다.

6) 비판적 검증보도

① 정책중심의 보도를 우선하되 후보자의 자질과 선거자금, 과거 정치업적 등도 철저히 검증 보도하도록 노력한다.

② 후보자의 자질, 선거자금, 과거정치업적, 부정행위 등을 검증 보도할 경우 최대한 사실 관계를 확인해야하며 확인하기 힘든 사실을 불가피하게 보도해야 할 경우 출처를 분명히 밝히고 반론 기회를 보장한다.

③ 선거일 하루 전의 후보자와 관련된 폭로는 검증이 어렵고 상대방의 반론기회가 없는 만큼 보도하지 않는 것을 원칙으로 한다.

(http://2007.kbs.co.kr/inc_main/rule01_2nd.html)

3. 민주주의에서 선거방송의 역할과 관계 정립 방향

1) 선거와 방송의 공정성 확보

선거에서 방송의 경우 뉴스와 인터뷰, 정당발표 연설 및 후보자간의 토론 프로그램 등을 통해 후보자에 대한 정보를 실감 있게 제공한다는 점에서 미디어선거의 주요 매체로 자리를 잡았다⁵⁾. 방송은 또한 광범위한 시청자에게 영상과 더불어 구체적인 현장 정보를 실감 있게 전달하므로 감정적 측면에서 영향을 주기도 한다. 방송의 영향이 막대한데 따라서 선거와 관련해 방송의 공정성 확보는 주요 정당은 물론 시민의 주요한 관심사다.

방송은 공정성은 시청자의 신뢰를 얻는 근거이면서 정치와 선거가 시민을 위해 작동하는 기제이다. 방송이 공정하지 못하고, 편향성을 띠 경우 방송보도의 내용이 민주주의 정치와 선거에 참여하는 시민의 정보 욕구를 충족시키지 못할 뿐만 아니라 오히려 훼손하는 점에서 심각한 문제다. 방송의 공정성을 실천하는 모델 사례로 언급되는 영국의 공영방송 BBC는 지속적으로 불편부당성을 경계하고, 공정성을 지키기 위해 노력하고 있다. 리처드 테이트(Richard Tait)가 위원장을 맡은 BBC 불편부당성 운영위원회는 2007년 ‘21세기 불편부당성 수호: 시소에서 수레바퀴로’라는 보고서에서 12개 원칙을 제시했는데 정치와 선거 관련 부분을 살펴보면, 먼저 셋째 원칙으로 “불편부당성은 정당 정치와 노동 쟁의 사안에 계속 적용되어야 한다. 하지만, 지금의 보다 다극적인 정치, 사회 및 문화적 환경에서의 불편부당성은 더 넓고 깊게 적용되어야 한다.”(KBS 방송문화연구소, 2012: 59)는 투표율 저하와 인터넷, 블로그 및 온라인 청원의 증가 추세를 고려하여 광범위한 의견을 포용할 것을 제안한다. 또한 넷째 원칙인 “불편부당성은 폭넓은 견해를 수반하며, 특정한 견해가 배제될 경우 불편부당성의 원칙에 위배될 수 있다. 불편부당성은 중도적 위치에서만 얻어지는 것은 아니다.”(KBS 방송문화연구소, 2012: 59)는 모든 입장에 시간을 똑같이 배분해야 한다는 뜻이 아니라 합리적이고 정직한 견해에 어느 정도 시간을 할애하면서 논쟁을 활성화할 것을 제안한다. 마지막으로 일곱째 원칙인 “불편부당성은 공적으로 첨예하게 논란이 되는 분야에서 가장 큰 위험이 존재한다. 그러나 눈에는 잘 띄지 않는 합의가 된 ‘공공의 선’과 같은 프로그램을 반영하거나 캠페인에 관여할 때처럼 특별히 경계해야 할 위험도 존재한다.”(KBS 방송문화연구소, 2012: 60)는 내용에서 정치 캠페인이 방송에 무임승차하지 않도록 해야 하지만 때로는 국가적 이벤트에 적극 참여하는 것도 가능하다고 본다.

우리나라의 방송 역시 선거보도와 관련해 정확한 사실 확인에 근거하여 유권자에 실질적으로 도움이 되는 정보를 제공하고, 시청률을 의식한 선정적이고 폭로적인 보도나 후보자의 개인적 동향에 초점을 맞춘 보도보다는 선거의 쟁점에 대한 유권자의 이해를 돕는 심층적인 보도가 필요하다(김여라, 2012).

2) 선거방송의 공정성 확보를 위한 법률 검토

선거방송의 공정성 확보를 위한 법률 조항을 살펴보면 「방송법」과 「공직선거법」으로 나누어

5) 2002년 대통령선거 기간 동안 1일 평균 매체별 이용 시간은 신문 40.5분, TV 167.7분, 라디오 74.9분, 인터넷 59.5분 등이었고, 주정보원으로서의 매체별 선택비율은 신문 20.6%, TV 71.6%, 인터넷 4.8%, 라디오 3.0% 등으로 나타났는데, 접촉량 측면에서 TV가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 양승찬, 2003, 15-18.

살펴보겠다. 방송법의 경우 제6조에서 공정성과 균형성 등을 강조하는데 이는 선거방송에서 특히 중요하다.

방송법 제6조 (방송의 공정성과 공익성)

- ① 방송에 의한 보도는 공정하고 객관적이어야 한다.
- ② 방송은 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종 등을 이유로 방송편성에 차별을 두어서는 아니 된다. 다만, 종교의 선교에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자가 그 방송분야의 범위 안에서 방송을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ③ 방송은 국민의 윤리적·정서적 감정을 존중하여야 하며, 국민의 기본권 옹호 및 국제친선의 증진에 이바지하여야 한다.
- ④ 방송은 국민의 알권리와 표현의 자유를 보호·신장하여야 한다.
- ⑤ 방송은 상대적으로 소수이거나 이익추구의 실현에 불리한 집단이나 계층의 이익을 충실하게 반영하도록 노력하여야 한다.
- ⑥ 방송은 지역사회의 균형 있는 발전과 민족문화의 창달에 이바지하여야 한다.
- ⑦ 방송은 사회교육기능을 신장하고, 유익한 생활정보를 확산·보급하며, 국민의 문화생활의 질적 향상에 이바지하여야 한다.
- ⑧ 방송은 표준말의 보급에 이바지하여야 하며 언어순화에 힘써야 한다.
- ⑨ 방송은 정부 또는 특정 집단의 정책등을 공표함에 있어 의견이 다른 집단에게 균등한 기회가 제공되도록 노력하여야 하고, 또한 각 정치적 이해 당사자에 관한 방송프로그램을 편성함에 있어서도 균형성이 유지되도록 하여야 한다.

이러한 방송법의 공정성 조항을 실현하기 위해 KBS의 경우 주요 선거 기간동안 선거보도 준칙을 운영한다. 제19대 국회의원 총선거 선거보도 준칙은 선거보도의 정확성과 공정성, 객관성 등에 관한 원칙과 세부기준을 정함으로써 성숙한 선거문화를 정착시키는 것을 목적으로 하는데(제1조), 구체적인 내용으로 제3조(선거보도의 원칙)에서 정확성은 확인된 사실을 보도하고, 공정성은 후보자가 난립할 경우 주요 정당 소속 여부나 지지율을 감안하되 군소 후보들에 대해서도 적절한 기회를 부여하도록 노력하고, 객관성은 후보자나 정당의 정책과 주장, 쟁점에 대해서는 정치적 중립성을 견지하며 객관적으로 보도할 것을 규정한다. 방송보도 유형 중에서 유권자에게 상대적으로 큰 영향을 주는 폭로성 기사와 영상촬영과 관련한 내용은 다음과 같다.

KBS 제19대 국회의원 총선거 선거보도 준칙(2012.2.11 시행)

제8조(폭로성 주장의 처리)

- ① 기자회견과 방송·지면·온라인·모바일 매체 등을 통한 특정 후보에 대한 폭로성 주장에 대해서는 사실 관계를 확인한 후 보도하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 진실 여부가 확인되지 않는 경우라도 공공의 이익에 관한 때에는 신중하게 보도할 수 있다.
- ② 제1항 단서에 따라 폭로성 주장을 보도한 후에 폭로한 내용이 거짓으로 밝혀지거나 구체적 근거가 없는 것으로 확인된 경우에는 즉시 그 사실을 밝혀야 한다.
- ③ 제2항에 따라 사실을 밝히는 경우 그 보도내용에 폭로자의 신원과 당초의 폭로내용을 명시하

여야 한다.

④ 사실 관계 여부를 확인하기 어려운 폭로성 주장이나 단순한 인신 공격성 비방 또는 명예훼손의 우려가 있는 폭로는 보도하지 않는다.

⑤ 선거일 전날 등 선거가 임박한 시점의 폭로에 대한 보도 여부는 극히 신중하게 판단한다. 그 주장의 사실여부를 확인할 수 없거나, 선거일 투표 마감 시각까지 반론의 기회가 없다고 판단될 경우에는 이를 보도하지 아니한다.

제18조(영상취재의 방법)

① 각 정당과 후보자에게 동등한 촬영 조건을 적용한다. 이 경우 거리 유세와 선거 운동은 같은 조건에서 촬영하도록 한다.

② 정당간, 후보자간 촬영 거리와 촬영 각도, 화면의 크기와 밝기 등은 현장 상황을 고려하되 최대한 동등한 조건을 유지하도록 한다.

③ 선거 유세와 인터뷰 녹취 촬영은 정면 바스트 샷을 기본으로 하되, 특정 후보를 특정 샷으로 촬영할 경우 다른 후보에게도 최대한 균형을 맞춘다.

④ 선거 공약 등에 대한 인터뷰는 생생한 화면 확보를 위해 되도록 실제 유세 현장의 녹취를 사용한다.

⑤ 촬영시 유세를 보는 군중의 규모나 반응은 촬영 당시 최고치를 촬영함을 원칙으로 한다.

제19조(취재영상의 편집)

① 각 정당과 후보자에 대한 편집은 화면 크기와 화면 각도, 노출 시간 등을 동등하게 편집한다.

② 촬영된 화면의 편집은 인위적 조작을 하지 않는다. 특별한 사정이 없는 한 효과는 넣지 않는다.

③ 군중의 환호 등 현장음의 크기를 왜곡하지 않는다.

④ 후보자의 단순 실수 또는 특정 후보자나 정치인에 대한 군중의 부정적인 반응 등 선거를 희화화하거나 부정적인 이미지를 줄 수 있는 화면과 음향은 사용하지 않는다.

「공직선거법」 제8조 (언론기관의 공정보도의무)에서도 공정성을 강조한다. “방송·신문·통신·잡지 기타의 간행물을 경영·관리하거나 편집·취재·집필·보도하는 자와 제8조의5(인터넷선거보도심의위원회)제1항의 규정에 따른 인터넷언론사가 정당의 정강·정책이나 후보자(후보자가 되고자 하는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 정견 기타사항에 관하여 보도·논평을 하는 경우와 정당의 대표자나 후보자 또는 그의 대리인을 참여하게 하여 대담을 하거나 토론을 행하고 이를 방송·보도하는 경우에는 공정하게 하여야 한다.” [개정 97·11·14, 2005.8.4]에서 보듯이 이러한 내용은 방송은 물론 다른 미디어에도 요구되는 내용이다. 또한 제8조의2에서 선거방송심의위원회와 관련하여 임기만료에 의한 선거일 경우 예비후보자 등록 신청 개시일 전일부터 선거일 후 30일까지 설치, 운영하고, 위원은 방송학계·대한변호사협회·언론인단체 및 시민단체 등이 추천하는 사람을 포함하여 9명 이내의 위원으로 구성하고, 위원은 정당에 가입할 수 없고, 선거방송의 정치적 중립성·형평성·객관성 및 제작기술상의 균형유지와 권리구제 기타 선거방송의 공정을 보장하기 위하여 필요한 사항을 정하여 이를 공표할 것 등을 규정하고 있다. 또한 선거방송심의위원회는 선거방송의 공정여부를 조사하여야 하고, 조사결과 선거방송의 내용이 공정하지 아니하다고 인정되는 경우에는 「방송법」 제100조제1항 각 호에 따른 제재조치 등을 정하여 이를 「방송통신위원회의 설치 및 운영에

관한 법률」 제3조제1항에 따른 방송통신위원회에 통보하여야 하며, 방송통신위원회는 불공정한 선거방송을 한 방송사에 대하여 통보받은 제재조치 등을 지체없이 명하여야 하고, 후보자 및 후보자가 되려는 사람은 선거방송의 내용이 불공정하다고 인정되는 경우에는 선거방송심의위원회에 그 시정을 요구할 수 있고, 선거방송심의위원회는 지체없이 이를 심의·의결할 것을 규정했다. 선거방송심의위원회의 주요 활동 중에서 선거보도의 공정성, 형평성, 정치적 중립성 확보 유지 등과 관련한 규제 근거는 다음과 같다⁶⁾.

선거방송심의에 관한 특별규정

제4조(정치적 중립)

- ① 방송은 선거의 후보자(입후보예정자를 포함한다. 이하 “후보자”라 한다)와 선거에 참여하는 정당(이하 “정당”이라 한다)에 대하여 정치적 중립을 지켜야 한다.
- ② 방송은 특정한 후보자나 정당의 주의·주장 또는 이익을 지지·대변하거나 옹호하여서는 아니된다.

제5조(공정성)

- ① 방송은 선거에 관한 사항을 공정하게 다루어야 한다.
- ② 방송은 방송순서의 배열과 그 내용의 구성에 있어서 특정한 후보자나 정당에게 유리하거나 불리하지 않도록 하여야 한다.

제6조(형평성)

- ① 방송은 선거방송에서 후보자와 정당에 대하여 실질적 형평의 원칙에 따라 공평한 관심과 처우를 제공하여야 한다.
- ② 방송은 선거방송에서 선거가 실시되는 방송구역내의 각 지역을 균형있게 다루어야 하며, 여러 종류의 선거를 다룸에 있어서 적절한 균형을 유지하여야 한다.

제6조의2(소수자에 대한 기회 부여)

방송은 제5조 및 제6조의 규정에 따른 공정성 및 형평성을 유지하는 범위 안에서 소수자나 소외 계층을 대변하는 정당 또는 후보자에게 출연기회를 부여할 수 있다.

제9조(시사정보프로그램)

선거법에 의한 선거방송을 제외한 다른 선거관련 대담·토론, 인터뷰, 다큐멘터리 등 시사정보프로그램은 선거쟁점에 관한 논의가 균형을 이루도록 출연자의 선정, 발언횟수, 발언시간 등에서 형평을 유지하여야 한다.

6) 방송통신심의위원회(2010.2.18)가 밝힌 주요 제재 사례를 소개하면 다음과 같다. 첫째, 진행자가 방송인 출신 정치인의 장점과 단점에 대해 강의하는 내용 중 입후보예정자 4인의 상반신 사진을 방송하여 실질적인 출연효과를 주었고, 그 중 특정 2인에 대해서만 상세히 소개하는 내용을 방송하였으며, 칼럼 코너에서는 ‘의장에게 전화걸기’라는 주제로 성대 모사를 하는 내용 중 의장에 대한 이미지 부각과 긍정적인 측면을 부각하여 방송했고, 둘째, 특정 입후보예정자의 출판기념회 겸 후원회밤 행사를 보도했고, 토론회에서 정치권 대표로 현역 의원 1인만을 출연 시키고, 토론 과정에서 특정 정당 관련 논의가 집중적으로 이루어진 내용을 방송했고, 셋째, 도당 사무처장 경질수용 관련 내용을 다루면서 출마예정자의 피켓을 반복하여 화면으로 노출한 것 등이다.

제10조(제작기술상의 균형)

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

제12조(대담·토론의 중계)

방송은 선거와 관련하여 다른 언론기관 또는 단체 등이 개최하는 대담·토론 등을 다룰 때에는 형평을 유지하여야 한다.

제13조(균등한 기회 부여)

- ① 방송은 후보자를 초청하는 대담·토론 프로그램의 경우 공정한 기준을 마련하여 후보자들이 균등한 참여기회를 가질 수 있도록 유의하여야 한다.
- ② 방송은 편견 없는 뉴스가치 판단에 따른 뉴스의 보도에 있어서도 전체적인 형평을 유지하여야 한다. 이 경우 뉴스라 함은 방송사가 편성한 정규뉴스 및 종합구성 형식 등의 프로그램에서 방송되는 보도기사를 말한다.

선거방송심의위원회는 또한 후보자의 방송 및 광고방송 출연을 규제하는데 선거일 전 90일부터 선거일까지 「공직선거법」의 규정에 의한 방송 및 보도, 토론방송을 제외하고는 후보자(입후보 예정자 포함)의 방송출연 및 후보자가 모델이 된 광고를 방송할 수 없고, 특히, 지자체 단체장 선거의 경우 지방자치단체의 장은 명목여하를 불문하고 상시적으로 방송광고에 출연할 수 없는데, 이러한 방송출연 제한은 후보자가 직접 출연하는 것뿐만 아니라, 후보자가 쓴 서적이거나 출연한 영화 소개와 같이 후보자의 음성, 영상 등 실질적인 출연효과를 주는 내용도 포함되는데 이와 관련한 규제 근거는 다음과 같다⁷⁾.

공직선거법 제86조 (공무원 등의 선거에 영향을 미치는 행위금지)

- ⑦ 지방자치단체의 장은 소관 사무나 그 밖의 명목 여하를 불문하고 방송·신문·잡지나 그 밖의 광고에 출연할 수 없다<신설 2010.1.25><시행일 2010.2.25>

선거방송심의에 관한 특별규정

제20조(후보자 출연 방송제한등)

- ① 방송은 선거일전 90일부터 선거일까지 선거법의 규정에 의한 방송 및 보도·토론방송을 제외한 프로그램에 후보자를 출연시키거나 후보자의 음성·영상 등 실질적인 출연효과를 주는 내용을 방송하여서는 아니된다. 다만, 선거에 특별한 영향을 미칠 우려가 없거나 프로그램의 성질상 다른 것으로 변경 또는 대체하는 것이 현저히 곤란한 경우에는 그러하지 아니하다.
- ② 방송은 제1항에서 규정한 기간 중 후보자를 보도·토론 프로그램의 진행자로 출연시켜서는 아니된다.
- ③ 방송은 특정한 후보자나 정당에 대한 지지를 공표한 자 및 정당의 당원을 선거기간 중 시사정보프로그램의 진행자로 출연시켜서는 아니된다.

7) 방송통신심의위원회(2010.2.18)가 밝힌 주요 제재 사례를 소개하면 다음과 같다. 첫째, 제18대 국회의원선거 후보자가 게스트로 출연하여, 진행자들과 이야기를 나누고 콩트 주인공으로 연기한 내용 등을 선거당일에 방송한 것, 둘째, 국회의원선거 출마 의사를 밝힌 인사를 출연시킨 사례 등이다.

제21조(광고방송의 제한)

방송은 선거일전 90일부터 선거일까지 후보자 모델이 된 광고를 방송하여서는 아니 된다. 후보자의 성명, 경력, 사진, 음성 또는 상징을 이용하는 등 후보자에게 선거운동 효과를 주는 광고 또한 같다.

그리고 선거방송심의위원회는 사실 보도 및 객관성 제고와 관련해 각 방송사사 사실을 왜곡 보도해서는 안되며, 선거결과에 대한 예측보도로 유권자를 오도하거나 선거관련 보도시 감정이나 편견이 개입된 용어를 사용하지 않아야 하고, 특히 후보들 간의 인신공격이나 비리연루 폭로, 근거가 불확실한 주장 등에 관해서는 이를 확인 없이 보도해서는 안 되며, 취재를 통해 사실 확인을 거쳐 근거가 있는지의 여부를 판단한 후에 보도하여야 하고, 나아가 후보들 간의 부정적인 캠페인이 만연할 경우에는 이를 적절한 수준에서 비판하는 것이 중요하며, 유권자의 이익에 부합하는 선거 이슈나 주제를 독자적으로 발굴해서 보도하는 노력이 필요하다고 지적하는데, 규제 근거는 다음과 같다⁸⁾.

선거방송심의에 관한 특별규정

제7조(객관성)

- ① 방송은 선거에 관련된 사실을 객관적으로 정확히 다루어야 한다.
- ② 방송은 선거의 쟁점이 된 사안에 대한 여러 종류의 상이한 관점이나 견해를 객관적으로 다루어야 한다.

제11조(사실 보도)

- ① 방송은 선거방송에서 유권자의 판단에 영향을 미칠 수 있는 중요한 사실을 과장부각 또는 축소·은폐하는 등으로 왜곡하여 보도하여서는 아니된다.
- ② 방송은 선거결과에 대한 예측보도로 유권자를 오도하여서는 아니되며, 실제결과와 예측이 다를 경우 지체 없이 이를 정정보도하여야 한다.
- ③ 방송은 선거와 관련한 보도에서 감정 또는 편견이 개입된 용어를 사용하여서는 아니된다.

선거방송심의위원회의 규제 활동은 방송의 보도 방향에 영향을 미치지만, 규제 위반에 따른 제재가 주로 ‘시청자에 대한 사과’나 또는 ‘주의’, ‘권고’, ‘경고’ 수준으로 비교적 경미하여 현실적 영향력이 제한될 수 있다. 그러데 선거보도에 대한 지나친 규제는 오히려 선거보도를 제약하고, 언론의 자유를 침해할 우려도 있으므로 제재 강화를 요구하기 어렵다. 따라서 방송의 선거 보도 규제 효과를 높이기 위한 방안 모색이 요구된다. 구체적으로 동일한 조항을 상습적으로 위반한 방송사나 또는 특정 기자의 상습적인 위반에 대해 위반과 미준수에 따른 벌과금 부과 등 경제적 제재 방안을 검토할 필요가 있다.

2008년 총선보도와 관련해서 나타난 방송 보도의 문제점과 개선방향은 정책에 대한 정보를 제공

8) 방송통신심의위원회(2010.2.18)가 밝힌 주요 제재 사례를 소개하면 다음과 같다. 첫째, 제17대 국회의원 선거 투표자 출구조사 결과를 보도하면서 오차한계 내에서 경합을 벌이는 지역이 다수 있었음에도 불구하고 정확성에 상당한 의심이 있는 여론조사 결과를 방송하고, 이를 근거로 선거결과에 대한 예측내용을 단정적으로 방송했고, 둘째, 선거와 관련된 여론조사 결과를 보도하면서 조사대상, 조사기간, 조사방법을 밝히지 않았으며, 모 시장의 죽음이 정치적으로 영향을 끼친다는 시민 일방의 인터뷰만을 방송하고 여론조사의 일부 내용만을 근거로 “시장의 죽음이 정치적으로 영향을 끼치고 있음을 증명한다”고 확정 보도한 사례 등이다.

하고, 검증하고, 나아가 시민의 정치적 의식화를 지향하는 보도가 미흡하데 따라서 향후 미디어선거에 충실하기 위해 방송의 충실한 정책보도-정보제공은 물론, 검증과 시민의 정치 참여를 확대하는 방향의 보도-가 요구된다는 점이다(이진로, 2008b). 또한 2010년 지방자치단체장 선거보도와 관련해 지역방송의 경우 시민의 정치에 대한 관심을 높이고, 정책과 후보자에 대한 검증을 강화하고, 유권자의 투표 참여를 확대할 것 등이 제안됐다(이진로, 2010).

방송이 선거에서 미치는 영향력이 막대한데 따라서 후보자는 선거운동 기간 방송을 불법적으로 이용하려는 경향이 있으므로 이에 대해 공직선거법은 제96조의 허위논평과 보도 금지를 비롯해 제 97조의 금품과 향응 제공을 통한 불법 이용 제한 등에서 엄격히 규제하고 있다.

제96조 (허위논평·보도 등 금지)

① 누구든지 선거에 관한 여론조사결과를 왜곡하여 공표 또는 보도할 수 없다. [개정 2012.2.29]

② 방송·신문·통신·잡지, 그 밖의 간행물을 경영·관리하는 자 또는 편집·취재·집필·보도하는 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 할 수 없다. [신설 2012.2.29]

1. 특정 후보자를 당선되게 하거나 되지 못하게 할 목적으로 선거에 관하여 허위의 사실을 보도하거나 사실을 왜곡하여 보도 또는 논평을 하는 행위

2. 여론조사결과 등과 같은 객관적 자료를 제시하지 아니하고 선거결과를 예측하는 보도를 하는 행위

[본조제목개정 2012.2.29]

제97조 (방송·신문의 불법이용을 위한 행위 등의 제한)

① 누구든지 선거운동을 위하여 방송·신문·통신·잡지 기타의 간행물을 경영·관리하는 자 또는 편집·취재·집필·보도하는 자에게 금품·향응 기타의 이익을 제공하거나 제공할 의사의 표시 또는 그 제공을 약속할 수 없다.

② 정당, 후보자, 선거사무장, 선거연락소장, 선거사무원, 회계책임자, 연설원, 대담·토론자 또는 제 114조(정당 및 후보자의 가족 등의 기부행위제한)제2항의 후보자 또는 그 가족과 관계있는 회사 등은 선거에 관한 보도·논평이나 대담·토론과 관련하여 당해 방송·신문·통신·잡지 기타 간행물을 경영·관리하거나 편집·취재·집필·보도하는 자 또는 그 보조자에게 금품·향응 기타 이익을 제공하거나 제공할 의사의 표시 또는 그 제공을 약속할 수 없다.

③ 방송·신문·통신·잡지 기타 간행물을 경영·관리하거나 편집·취재·집필·보도하는 자는 제1항 및 제 2항의 규정에 의한 금품·향응 기타의 이익을 받거나 권유·요구 또는 약속할 수 없다.

3) 선거에서 방송과 SNS의 보완적 역할

SNS(소셜미디어)의 등장은 방송 등 기존 미디어의 역할을 감소시키는 과정에서 새로운 관계 재정립을 요구하고 있다. 방송과 SNS(소셜미디어)의 관계에 대해서는 크게 경쟁관계, 대체관계, 상호 보완관계 등으로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 경쟁관계는 SNS(소셜미디어)가 신문과 방송이 수행해온 선거 정보 전달의 주요 미디어라는 위상의 확보에 도전하고, 치열하게 경합한다는 시각이다. 새로운 미디어는 기존의 미디어가 충족시키지 못한 욕구를 자극한다. 기존의 미디어는 일방적 성격, 전문가 중심의 정보 생산, 기득권 중심의 시각 제공을 특성으로 한다. 이러한 특성은 유권자의

정보와 지식 수준이 제한되고, 경쟁 미디어가 부재한 상황에서 별다른 문제가 없었다. 하지만 유권자의 정보와 지식 수준이 향상된 상황에서 SNS(소셜미디어)의 등장은 방송을 통해 정보 욕구를 충족하지 못하는 선택의 여지를 넓힌다. 유권자 중에서 일방적 정보 수용이 아니라 양방향적 정보 교류와 공유를 희망하고, 전문가적 분석이 아닌 일반인의 견해를 듣고 싶고, 기득권 중심의 시각이 아니라 주변적 시각에서 접근하길 원할 경우 SNS(소셜미디어)가 선호될 수 있기 때문이다.

다음에 대체관계는 경쟁관계에서 보여준 방송과 SNS(소셜미디어)의 불안정한 공존을 거쳐 SNS(소셜미디어)가 방송보다 우위에 서는 경우에 해당한다. 미디어의 역사에서 새로운 미디어의 등장은 기존 미디어와 경쟁관계를 거치면서 어느 정도 대체하는 성격을 보이지만 완전한 대체까지는 상당한 시일이 소요된다. 신문과 라디오, TV와 인터넷 등의 미디어 발달사에서 주요 미디어의 위상은 변화하지만 기존 미디어의 가치와 효용이 존재하는 한 비중이 줄어들뿐 완전히 사라지지 않기 때문이다. 현실적으로 유권자가 부분적으로 방송을 외면하고, SNS(소셜미디어)를 선택하는 점에서 대체관계는 제한적으로 존재한다.

끝으로 상호 보완적 관계는 SNS(소셜미디어)가 이용자간의 활발한 선거 정보 교류를 통해 방송과 신문의 선거 보도를 비판적으로 수용하면서 확산시키는 현상에서 나타난다. 트위터나 페이스북은 방송의 주요 기사에 대해 실시간 피드백을 제공한다. 즉 SNS(소셜미디어) 이용자는 해당 기사를 찾기 위해 방송의 다시보기 서비스를 이용하거나 후속 뉴스를 시청하게 된다. 또한 SNS(소셜미디어) 환경에서 많은 팔로어와 친구를 갖는 파워 트위터러와 파워 페이스북커와 같은 소셜 유명인사(celebrity)의 발언이 방송 뉴스에 언급되는 현상은 SNS(소셜미디어)와 방송이 서로의 정보를 활용하는 점에서 상호보완적 관계의 가능성을 보여준다. 이와 함께 현실적으로 인터넷 포털사이트가 방송이 생산한 정보를 아주 적은 비용으로 배급하며 이익을 추구하므로 SNS(소셜미디어)를 통해 방송 뉴스가 이용자에게 직접 제공될 경우, 포털의 영향력을 약화시킬 가능성도 존재하는 점에서 SNS(소셜미디어)가 방송의 역량을 강화시킬 것으로 기대되기도 한다(김장현, 2012).

이상에서 살펴본 방송과 SNS(소셜미디어)의 관계는 현실적으로 공존하고 있다. 예를 들면 ‘나는 꼼수다’라는 팟캐스터의 경우 SNS(소셜미디어)를 통해 접속되고, 방송의 뉴스와 경쟁할 경우 경쟁관계를, 방송 뉴스를 외면한 이용자의 주요 미디어로 등장할 경우 대체관계를, 그리고 새로운 콘텐츠가 등장할 때마다 관련 뉴스가 방송을 통해 전달되면서 이용자와 시청자의 증가로 이어진다면 상호보완관계를 각각 보여주기 때문이다. 최근에는 방송인 중에서 소속 방송사에서 제한된 방송 뉴스를 팟캐스터 형식으로 제작하여 이용자에게 제공한다는 내용이 신문과 인터넷 뉴스를 통해 전달되기도 한다. 이는 방송인에게도 방송과 SNS(소셜미디어)라는 매체 선택이 가능함을 의미한다. 여기서도 방송인이 두 매체를 번갈아 사용할 경우 경쟁관계가, SNS(소셜미디어)를 선택하고 방송을 외면할 경우 대체관계가, 그리고 방송에서 막힌 내용을 SNS(소셜미디어)로 전달하여 다시 방송의 현실을 변화시키고, 방송의 가치와 필요성을 향상시킬 경우 상호보완관계가 각각 형성된다.

<표 3-1> 선거에서 방송과 SNS의 역할과 관계 정립 방향

구분	방송과 SNS	유권자를 위한 정립방향
경쟁관계	<ul style="list-style-type: none"> - 방송과 SNS(소셜미디어)가 제공하는 일반적 선거 뉴스와 콘텐츠가 다양해짐 - SNS(소셜미디어)는 방송보도의 내용을 일방적으로 수용하지 않도록 비평하고, 다른 해석을 제공하는 점에서 뉴스의 정확성을 높이는 측면에서 경쟁함 	<ul style="list-style-type: none"> - 유권자가 필요에 따라 방송과 SNS(소셜미디어)를 선택하고, 방송과 SNS(소셜미디어)가 유권자가 요구하는 정보 제공에 경쟁적으로 나설 경우 유권자의 선거 정보는 더 정확하고, 풍부해짐.

대체관계	<ul style="list-style-type: none"> - 방송보도의 일방향성, 전문가 중심성, 기득권성 등으로 인해 불신감이 극도로 높아질 때, 선거 정보의 제공 미디어로서 방송 대신 SNS(소셜미디어)를 선택 SNS(소셜미디어)가 방송을 대체하는 것은 선거 미디어로서 방송의 역할이 사라지는 현상보다는 제한되거나 감소되는 현상 	<ul style="list-style-type: none"> - <공직선거법>에서 요구된 토론회의 경우 방송이 담당하되, 후보자와 유권자가 참여하는 다양한 방식의 토론회는 SNS(소셜미디어)가 담당할 경우 이루어지는 미디어간 역할분담을 대체관계로 볼 수 있다.
상호보완관계	<ul style="list-style-type: none"> - 방송과 SNS(소셜미디어)의 서로의 부족한 점을 보완하면서 병존하여 발전하는 현상 - 방송과 SNS(소셜미디어)는 서로를 중요한 취재원이나 또는 반박대상으로 삼으면서 공동 발전을 추구 	<ul style="list-style-type: none"> - 방송과 SNS(소셜미디어)가 서로의 보도 내용에 대해 소개, 비평, 전달함으로써 상호 미디어의 이용을 활성화하고 유권자의 올바른 인식과 태도, 행동에 기여

4) 민주주의에서 선거방송의 역할

민주주의에서 선거방송의 역할은 선거 정보 제공, 후보자 정책 비교, 선거운동 문화 정립, 선거 참여 활성화 등 크게 네 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째, 선거방송은 선거에 관한 정당과 후보자의 정책 및 활동을 전달함으로써 유권자가 필요한 정보를 제공한다. 뉴스를 통해 주로 이루어지는 이 과정에서 선거방송은 정당과 후보자가 제공하는 정보를 단순히 전달하는 것이 아니라 해당 정보의 진실 여부와 의미, 그리고 영향 등을 분석하여 해설함으로써 유권자가 이해하기 쉽도록 한다. 이처럼 선거방송의 정보 제공은 역할은 유권자가 숙지된 시민(deliberative citizen)이 되기 위한 기본 조건이다. 하지만 방송의 특성상 화면과 더불어 신문에 비해 상대적으로 제한된 정보량을 제공하는데, 이때 후보자의 본질적 특성을 부각시키는 본질적 내용이 아니라 부차적 성격의 현상적 내용에 주목할 경우 오히려 유권자의 건전한 정보 인식과 판단을 방해하는 결과를 가져올 수 있다.

둘째, 선거방송은 후보자 사이의 정책을 비교하고, 무슨 정책이 어떤 유형의 유권자에게 긍정적인 내용인지를 판단할 정보를 제공한다. 주로 유력 후보자들이 참여하는 선거방송 토론을 통해 전달되는 후보자 비교 역할은 기존에 광장에서 이루어진 대중을 대상으로 한 연설을 대신한 선거방송 방식이다. 선거방송 토론을 통해 전달되는 후보자의 연설과 대화를 통해 유권자에게 어느 후보자의 정책 내용이 현실적이고, 신뢰할 수 있는 지를 판단할 수 있다. 하지만 방송의 특성상 선거방송 토론에서 후보자의 이미지가 주장 내용보다 더 큰 영향을 미칠 수 있다. 이럴 경우 선거방송 토론은 오히려 이미지라는 정서적 측면을 강조함으로써 후보자의 정책 평가라는 이성적 측면을 약화시킨다는 비판을 받기도 한다.

셋째, 선거방송은 합법적인 선거 운동을 긍정적으로 소개하고, 불법적인 선거 운동을 부정적으로 평가함으로써 바람직한 선거운동 문화의 정립에 기여한다. 선거운동 기간 전후의 뉴스와 집중 기획보도를 통해 전달되는 선거운동 문화 관련 정보는 바람직한 민주주의 제도를 정립하는데 매우 중요하다. 왜냐하면 민주주의는 물리력과 금권에 의한 영향을 최소화하고 시민의 건전한 인식과 자율적 참여에 의존하는 제도이기 때문이다. 따라서 선거방송은 선거과정에서 일어나는 부정과 부패,

물리력과 금권에 의한 선거의 개입을 폭로하고 시정하도록 함으로써 바람직한 선거운동 문화를 정립하여 민주주의를 건강하게 만들 수 있다. 하지만 선거방송이 불법 타락 선거운동에 대한 적극적 비판과 개선을 촉구하지 않을 경우 시민이 정치 체제를 결정한다는 민주주의의 근간을 훼손할 수 있다.

넷째, 선거방송은 민주시민으로서 유권자의 투표가 갖는 중요성을 인식시키고, 일깨워서 투표라는 정치 참여활동으로 이끈다. 유권자가 투표에 참여하지 않을 경우 소수의 투표자에 의해 선출된 국회의원과 대통령의 책임의식은 낮아지고, 그에 따라 다수의 시민을 대표하는 민주주의 정신이 약화된다. 대의제 정치가 민주주의로 성공하기 위해서는 다수 시민의 엄격한 판단과 적극적인 요구에 뒷받침되어야 한다. 따라서 다수의 시민이 투표에 참여하고, 자신의 투표결과에 책임을 지고, 선출된 대표자에 대한 감시와 견제를 하도록 선거방송이 유권자의 주권의식을 자각시키고, 고취해야 한다. 하지만 선거방송이 유권자의 선거 참여에 무관심하거나 심지어 투표율을 낮추기 위해 적극적인 투표 독려 보도를 하지 않거나 또는 선거와 무관한 여가활동으로 이끌 경우 민주주의에 부합하지 않게 된다.

4. 결론

우리는 미디어 선거 시대를 살고 있다. 선거 관련 정보의 생산과 유통, 소비 과정에서 미디어의 비중이 크게 늘어났기 때문이다. 미디어가 차지하는 위상이 커진 만큼 미디어의 책임도 커졌다. 유권자에게 가장 친숙한 미디어는 방송이다. 방송의 선거보도가 올바른 방향으로 이루어지고 활발할 경우 우리 사회의 민주주의는 뿌리를 내리고 발전할 것이다. 방송의 보도가 부족하고, 편향되고, 기존의 잘못된 관행에서 벗어나지 못할 경우 시민의 선거 정보는 제한되고, 우리 사회의 민주주의는 위기에 직면할 것이 우려된다. 특히 최근 MBC를 비롯해 KBS와 YTN의 기자들이 정부의 방송에 대한 개입을 비판하고, 방송의 선거 보도가 기능이 약화된 상황에서 공정한 선거보도를 통한 민주주의 수호가 우려되고 있다.

민주주의에서 선거방송의 역할은 선거 정보 제공, 후보자 정책 비교, 선거운동 문화 정립, 선거 참여 활성화 등 크게 네 가지로 구분되는데 각각의 긍정적 측면은 다음과 같다. 첫째, 뉴스와 같은 선거 방송은 정당과 후보자의 정책 및 활동을 전달함으로써 민주주의의 기본 조건인 숙지된 시민(deliberative citizen)을 형성한다. 올바른 정보 없이 올바른 유권자가 형성될 수 없다. 올바른 유권자 없이 올바른 민주주의가 형성될 수 없기 때문이다. 둘째, 선거방송 토론과 같은 선거방송은 후보자와 정당 사이의 정책을 비교하고, 유권자에게 적합한 후보자와 정책을 선택하도록 지원한다. 선거방송 토론은 기존에 광장에서 이루어진 대중 연설을 대체했다. 셋째, 뉴스와 집중 기획 보도를 통해 선거운동을 평가하는 선거방송은 바람직한 선거운동 문화의 정립에 기여한다. 민주주의가 물리력과 금권에 의해 영향을 받지 않은 실질적 시민의 민주주의가 되려면 선거과정에서 일어나는 부정과 부패, 물리력과 금권에 의한 선거의 개입을 폭로하고 시정되어야 한다. 넷째, 뉴스와 캠페인 등 선거방송을 통해 다수의 시민이 투표에 참여할 때 ‘시민과 함께하는 민주주의’가 정립된다. 이를 위해 선거방송은 다수의 시민이 투표에 참여하고, 자신의 투표결과에 책임을 지고, 선출된 대표자에 대한 감시와 견제를 하도록 유권자의 주권의식을 자각시키고, 고취해야 한다.

하지만 잘못된 선거방송은 민주주의에 역행할 수 있다. 첫째, 선거방송은 방송의 특성상 화면과 더불어 신문에 비해 상대적으로 제한된 정보량을 제공한다는 한계를 지니는데, 이때 후보자와 정책의 핵심 특성을 부각시키는 본질적 내용이 아니라 부차적 성격의 현상적 내용에 주목할 경우 오히려

려 유권자의 건전한 정보 인식과 판단을 방해하는 결과를 가져올 수 있다. 둘째, 선거방송은 방송의 특성상 선거방송 토론에서 후보자의 이미지가 정책 내용보다 더 큰 영향을 미치도록 함으로써 정서적 측면을 강조하는 이미지 정치를 강화시키고, 정책 평가라는 이성적 측면을 약화시킬 수 있다. 셋째, 선거방송은 불법 타락 선거운동에 대한 적극적 비판과 개선을 촉구함으로써 민주주의 정립에 기여해야 하지만, 권력과 금력에 의해 영향을 받아 이를 외면하여 민주주의에 역행할 것이 우려된다. 넷째, 선거방송은 유권자의 선거 참여를 높여야 하지만 이와 달리 유권자의 무관심 조장, 투표율을 낮추기 위한 소극적 보도, 투표 대신 여가활동 유도 등을 통해 ‘시민 없는 민주주의’를 초래함으로써 민주주의를 약화시킬 수 있다. 따라서 선거방송이 이러한 문제점을 최소화하고 개선할 수 있도록 각별한 관심과 대책, 그리고 시민과 공공기관의 감시 시스템이 요구된다.

끝으로 이 글의 한계로는 선거방송과 민주주의에 대한 실증적 조사를 바탕으로 하지 않아서 연구 결과의 엄밀성과 일반화가 부족하다는 점이다. 향후 연구는 보다 광범위하고 전문적인 문헌과 자료를 검토하고, 선거방송과 관련된 언론인, 정치인, 연구자 및 시민 등에 대한 설문조사와 심층면접 조사를 병행할 필요가 있음을 제안한다.

<표 4-1> 민주주의에서 선거방송의 역할과 한계

구분	방식(주요 장르)	역할	한계
선거 정보 제공	뉴스	정당과 후보자의 정책 및 활동을 전달함으로써 민주주의의 기본 조건인 숙지된 시민(deliberative citizen)을 형성	본질적 내용이 아니라 부차적 성격의 현상적 내용에 주목할 경우 오히려 유권자의 건전한 정보 인식과 판단을 방해
후보자 정책 비교	뉴스와 선거방송 토론	후보자와 정당 사이의 정책을 비교하고, 유권자에게 적합한 후보자와 정책을 선택하도록 지원	후보자의 이미지가 정책 내용보다 더 큰 영향을 미치도록 함으로써 정치의 이성적 측면을 약화시키고 정치의 감성화를 초래
선거 운동 문화 정립	뉴스, 기획보도	선거과정에서 일어나는 부정과 부패, 물리력과 금권에 의한 선거의 개입을 폭로하고 시정	권력과 금력에 의해 영향을 받아 불법, 타락 선거의 방조로 민주주의에 역행할 것이 우려됨
선거 참여 성화	뉴스, 캠페인	다수의 시민이 투표에 참여하고, 자신의 투표결과에 책임을 지고, 선출된 대표자에 대한 감시와 견제를 하도록 유권자의 주권의식을 자각시키고, 고취	유권자의 무관심 조장, 투표율을 낮추기 위한 소극적 보도, 투표 대신 여가활동 유도 등을 통해 민주주의를 약화시킴

참고문헌

국내문헌

- 장미은(2007). 대선보도, 이렇게 해야한다. 신문과방송. 2007.5, 40-43.
- 구교태(2007). 한국 언론의 여론조사보도 경향에 대한 연구: 언론인 인식을 중심으로. 한국방송학회 2007 가을철학술대회 발표 논문. 2007.11.16 강원대학교.
- 구교태(2008). 17대 대통령 선거방송보도 평가와 제언. 한국방송협회, 부산울산경남언론학회. 미디어 선거 시대 2008 총선 방송보도 방안 모색 세미나. 2008.3.7. 부산 해운대 그랜드호텔.
- 광주전남민주언론시민연합 등(2006). 올바른 선거보도 방송을 위한 워크숍 및 선거관련 프로그램 모니터.
- 국민일보(2010.04.15). 8가지 선거를 동시에... '6·2 지방선거' 경제학. [2010.04.15 17:47]
- 권혁남(1997). 한국언론과 선거보도. 나남.
- 권혁남(2002a). 여론조사 보도의 현실 진단 및 개선방안. 관훈저널 제83호. 9-17.
- 권혁남(2002b). 선거보도의 관행과 문제점. 관훈클럽 토론회.
- 권혁남(2006). 선거여론조사 보도의 문제점과 과제. 전북민주언론시민연합. 5·31 지방선거보도 평가 토론회. 2006.6.27. 전주시민미디어센터.
- 권혁남(2007). 선거보도와 사회적 책무: 좋은 선거보도란 무엇인가? 신문과방송. 2007.5, 59-61.
- 권혁남, 이종수, 강미은(2002). 공정 선거방송 모델 연구. 방송위원회.
- 김만흠 외(2003). 한국의 언론정치와 지식권력. 당대
- 김무곤(2002). 선거보도의 새로운 패러다임을 향하여: 언론의제에서 시민의제로..
- 김서중(2002). 지방선거와 언론보도: 선거의 중요성을 아는가. 민주언론시민연대. 대선준칙토론회발표문. 2002.9.5.
- 김여라(2012). 4.11 총선과 선거방송의 역할. 국회입법조사처. 이슈와 논점. 제422호. 2012년 4월 2일.
- 김영호(2002). 선거보도심의 창구에 비친 언론보도.
- 김영호(2003). 언론비평과 언론권력. 미디어집.
- 김창룡(2002). 2002 미디어선거 현실태와 법제도적 과제.
- 김택환(1997). 한국선거보도연구: 제15대 국회의원선거는 어떻게 보도되었나. 커뮤니케이션북스.
- 나미수(2002). 정치뉴스와 의견의 다양성: 방송3사의 저녁종합뉴스를 중심으로. 한국언론재단.
- 대구 참언론(2010.4.14). 6.2 선거보도 모니터보고서/대구경북모니터 보고서: 국회의원 심복선출(?) -공천 갈등 <매일>, <TBC> 돋보여.
- 민주언론시민연합 6.2지방선거보도민언련모니터단(2010.4.14). 방송3사, 선거 관련 보도 거의 없어. 미디어오늘. 2010.4.14 16:15:50.
- 박광은(2002). 선거여론조사와 보도의 문제. 관훈저널 제83호. 83-94.
- 박동숙(1995). 선거 여론조사 보도. 한국언론연구원. 선거와 미디어: 6.27 지방자치제 선거보도연구. 73-136.
- 박정의(2000). 선거와 여론조사 보도. 한국언론재단.
- 방송위원회(1995) 1995년 지자체 선거방송 분석 결과 보고서.
- 방송위원회(2002.5) 공정 선거방송 모델 연구.

방송통신심의위원회(2010.2.18). 보도자료: 선거방송심의위원회 위촉식 개최.

방송통신심의위원회(2010.2.18). 보도자료: 선거방송심의위원회 권고사항 공표.

방송통신심의위원회(2010.4.8). 보도자료: 선거방송심의위, 선거방송 관련 심의제재

백선기(1997) 한국선거보도의 기호학, 커뮤니케이션북스.

변동현(2002). TV 선거보도의 공정성 인식에 관한 연구. 여의도저널 2002. 14-39.

부산민언련(2010.4.8). 6.2 지방선거보도부산민언련모니터단 모니터보고서: 공천 갈등 위주 보도 ... 유권자·정책 보도 소외.

부산민언련(2010.4.14). 6.2 지방선거보도부산민언련모니터단 모니터보고서: 한나라당 '공천문제' 비판 적절.

부산민언련(2010.4.22). 6.2 지방선거보도부산민언련모니터단 모니터보고서: 한나라당 중심 보도 지나치다.

양승찬(1998). 미디어 정치시대 선거보도. 한국언론재단.

양승찬(2003). 16대 대통령선거와 미디어. 한국언론재단. 대통령선거와 미디어. 11-76.

우승용(2002). 선거보도와 정치적 냉소주의: 2002년 대통령후보 경선 보도를 중심으로. 한국언론재단.

유재천(2002). 언론의 바람직한 선거보도 방향.

윤호진(2002). 텔레비전 선거 여론조사 보도: 쟁점과 대안. 한국방송진흥원.

윤호진(2007) 2007 대통령선거 방송보도의 주요 쟁점과 제도적 개선방안. 한국방송진흥원. 프로그램/텍스트, 제16호.

이구현(2002). 대통령 선거보도 연구: 공정성 제고를 위한 제도적 개선방안. 한국언론재단.

이광훈(2000). 언론이 바뀌어야 정치가 바뀐다.

이민용(1996). 한국 TV저널리즘의 이해. 나남출판.

이재진(2002). 한국 언론윤리법제의 현실과 쟁점. 한양대학교 출판부.

이준용(2002a). 선거여론조사 방법 및 운용. 관훈저널 제83호. 45-59.

이준용(2002b). 캠페인보도의 문제점과 개선을 위한 제언. 한국언론학회. 선거보도 가이드라인 제정을 위하여. 2002.7.30.

이준용(2004). 여론조사보도 주목적은 유권자 선택 돕는 것. 신문과방송 2004.1. 53-55.

이준용(2006). 2007년 대선 선거 여론조사의 개선방안: 신뢰받는 여론조사를 위하여. 한국방송학회. 대통령선거 여론조사 어떻게 할 것인가 세미나.

이준용(2007). 정치와 언론, 여론조사 만능주의에 빠지다. 신문과방송 2007.5. 8-13.

이진로(2004a). 선거보도의 문제점과 개선방향에 관한 연구: 지역언론의 바람직한 17대 총이진로 (2010a). 올바른 지역 선거문화 형성과 지역방송. 한국언론학회 주최, 광주전남언론학회 주관 6.2 지방선거와 지역방송의 역할 세미나 발표 내용. 2010.4.22 광주 라마다플라자 호텔.

이진로(2010b). 우리나라 선거보도의 문제점과 개선 방향. 경희대학교 언론정보대학원 학술세미나 발표 논문. 2010.5.1 경희대학교 청운관.

이진로(2011). 선진 선거문화를 위한 미디어의 역할과 선거보도의 방향. (사)한국선거건설턴트협회. 2012년 선거문화개선을 위한 세미나. 2011.9.28. 국회도서관 4층 대회의실.

이진로(2012a). 디지털리즘 시대에 있어서 선거방송보도의 발전적 방향에 관한 연구. 한국정치커뮤니케이션학회 '디지털리즘 시대의 정책과 보도' 특별 학술세미나. 2012.3.9. 방송회관 3층 국제회의실.

이진로(2012b). 선거와 방송, 그리고 SNS: 그 역할과 관계 정립. 한국방송학회 '총선 방송보도의 쟁점과 전망' 세미나. 2012.4.6. 서울 목동 방송회관 3층 국제회의실.

황용석, 이창현(2000). 선거기시 언론사 여론조사의 기능에 관한 연구: 16대 총선 여론조사 보도의 조사항목 분석을 중심으로. 언론정보학보 15호. 2000. 가을. 117-151.

이효성(1990). 언론비판. 이론과 실천.

이효성(2003). 매체선거: 그 빛과 그림자. 한울아카데미.

장호순(2001). 작은 언론이 희망이다. 개마고원.

장호순(2002). 선거방송의 공정성과 효율성 확립을 위한 과제. 방송위원회. 선거방송의 공정성과 효율성 확립을 위한 과제 전문가 토론회. 2002.1.30.

정연구(1995). 지방선거에서의 신문보도. 한국언론연구원. 선거와 미디어: 6.27 지방자치제 선거보도연구. 137-215.

조지 갤럽(1978). 갤럽의 여론조사. 박무익 역. 한국갤럽조사연구소.

조항제(2003). 한국의 민주화와 미디어 권력. 한울아카데미.

황용석(2000). 인터넷 시대의 새로운 정치환경과 언론. 한국언론재단.

황치성(2002). 신문의 16대 대선 여론조사 보도. 한국언론재단. 대통령선거와 미디어. 77-157.

KBS 방송문화연구소(2012). 공정성이란 무엇인가.

국외문헌

Ansolabehere S., & Iyengar, S.(1995). Going negative: How political advertisement shrink and polarize the electorate. New York: Free Press.

Barber, B. (1984). Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. Berkeley: University of California Press.

Bennett, W. L.(2000). Introduction: Communication and civic engagement in a comparative perspective. Political Communications, 17. 307-312.

Bennett, W. L.(2007). Civic learning in changing democracies: Challenges for citizenship and civic education. In Peter Dahlgren, (ed.) Young Citizens and New Media: Learning for Democracy. New York: Routledge.

Blumer, J. G., & Gurevitch. M.(1995). The crisis of public communications. London: Routledge.

Bohman, J. (1996). Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy. Cambridge, MA: MIT Press.

Brynin, Malcolm & Newton, Kenneth(2003). The national press and voting turnout: British General Elections of 1992 and 1997. Political Communications, 20. 59-77.

Crozier, M., Huntington, S., & Watanuki, J.(1975). The crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission. New York: New York University Press.

Dahlgren, P.(1995). Television and the public sphere: Citizenship, democracy and the media. London: Sage.

Dahlgren, P.(2007). Civic participation and practices: Beyond 'deliberative democracy', In

- Nico Carpentier et al. (eds.) *Researching Media, Democracy and Participation*. Tartu University Press. 23-33.
- Dalton, R. J.(1996). *Citizen politics in western democracies*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Edelman, M.(1988). *Constructing the political spectacle*. Chicago: University of Chicago Press.
- Entman, R. M.(1989). *Democracy without citizens: Media and the decay of American Politics*. New York: Oxford University Press.
- Fallows, J.(1997). *Breaking the news: How the media undermine American democracy*. New York: Vintage.
- Franklin, B.(1994). *Packaging politics: Political communication in Britain's media democracy*. London: Edward Arnold.
- Gawiser, S. R & Witt, G. E.(1994). *Journalist's guide to public opinion polls*. Praeger Publisher. 한국언론연구원 편역(1995). *여론조사 보도와 실제*. 한국언론연구원.
- Hall, C. (2005) *The Trouble with Passion: Political Theory Beyond the Reign of Reason*. New York: Routledge.
- Hallin, D. C.(1997). *Sound bite news.: Television coverage of elections*. In S. Iyengar & R. Reeves (Eds.) *do the media govern? Politicians, voters, and reporters in America*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Inglehart, R. J.(1990). *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Iyengar, S.(1991). *Is anyone responsible? How television frames political issues*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kerbel, M.(1995). *Remote and controlled: Media politics in a cynical age*. Boulder, CO: Westview.
- Kovach, Bill & Rosentiel, Tom(2001). *The elements of journalism*. 이종욱 역(2003). *저널리즘의 기본요소*. 한국언론재단.
- Lang K., & Lang. G.(1968). *Politics and television*. Chicago: Quadrangle.
- McChesney, Robert(1999). *Rich media, poor democracy: Communication politics in dubious times*. University of Illinois Press.
- Mutz, D.(1998). *Impersonal Influence: How Perceptions of Mass Collectives Affect Political Attitudes*. New York: Cambridge University Press.
- Negrin, R.(1994). *Politics and the mass media in Britain*. London Routledge.
- Newton, K.(1999). *Mass media effect: Mobilisation or media malaise?* *British Journal of Political Science*, 29, 577-599.
- Noelle-Neumann, E.(1974). *The spiral of silence: A Theory of Public Opinion*. *Journal of Communication*, 24. 43-51.
- Nordenstreng, K. (2007). 'Four Theories of the Press' reconsidered, In Nico Carpentier et al. (eds.) *Researching Media, Democracy and Participation*. Tartu University Press. 35-45.
- Norris, P.(1996). *Does television erode social capital? A reply to Putnam*. *Political Studies*, 29, 474-480.

- Norris, P.(2000). A virtuous circle: Political communications in post-industrial societies. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Patterson, T. E.(1994). Out of order. New York: Vintage Books.
- Postman, N.(1987). Amusing ourselves to death: Public discourse in the age of show business. London: Methuen.
- Postman, N., & Powers, S.(1992). How to watch TV news. New York: Penguin Books.
- Putnam, R.(1995a). Bowling alone: America's declining social capital. Journal of Democracy, 6, 65-78.
- Putnam, R.(1995b). Tuning in, tuning out: The strang disappearance of social capital on America.PS: Political Science and Politics, 28, 668-683.
- Putnam, R.(2000). Bowling alone: The collapse and revival of American Community. New York: Simon and Schuster
- Ranney, A. (1983). Channels of power: The impact of television on American politics. New York: Basic Books.
- Robinson, M. J.(1975). American political legitimacy in an era of electronic journalism: Reflections on the evening news. In D. Carter & R. Adler (Eds.), Television as a social force: New approaches to TV criticism. New York: Praeger.
- Robinson, M. J.(1976). Public affairs television and the growth of political malaise: "The case of selling Pentagon." American Political Science Review, 70, 409-432.
- Schaffner, Brian & Sellers, Patrick(2003). The structural determinants of local congressional news coverage. Political Communications, 20. 41-57.
- Schudson, M.(1995). The power of the news. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Schulz, C.(1998). Media change and the political effects of television: Americanization of political culture. Political Communications, 23, 527-543.

발표논문 정보

이진로(2012). 선거방송과 민주주의. 한국소통학회 봄철 학술대회 ‘선거방송토론과 정치소통’ 특별 세션. 2012.6.2. 가천대.

<19대 총선 선거방송 TV 토론의 특징과 함의>

발제자: 계명대학교 오창우

19대 국회의원 선거는...

- 3 無: 정책/이슈, 정당정치, 검증 실종
 - 3 有: FTA, 제주도 해군기지, 문재인 vs. 손수조
 - 3 多: 무상급식/무상보육, 반값등록금, 김용민막말
 - 지역주의의 약화
 - 20대의 투표에 대한 관심 증가: 전국 45.0%, 서울 64.1%
 - 50/60대의 결집
- ➔ 미디어에 의한 선거가 아닌 '미디어를 위한 선거'
 - ➔ 정책 검증 없는 정당이나 후보만을 기준으로 하는 선거
 - ➔ 강원과 충청의 반란 (지역주의의 약화로 해석됨)
 - ➔ TV토론의 투표율 영향력은 높지 않을 것으로 판단됨
 - ➔ 한국에서 미디어를 통한 선거가 과연 가능한가?

19대 총선 세대별 투표율?

연령대별 투표율 비교

(단위:%)

	18대 총선 2008년	6.2지방선거 2010년	19대 총선 2012년
60대 이상	65.5	69.3	69.7
50대	60.3	64.1	64.6
40대	47.9	55.0	50.3
30대	35.5	46.2	41.8
20대	28.1	41.1	45.0

*자료 : 19대 총선은 방송3사 출구조사
18대 총선과 2010년 지방선거는 중앙선거관리위원회

19대 총선 후보자들 TV토론기피 여전

- 홍주시 (새) 윤진식 후보, 서산 (자선) 성완종 후보 & (새) 유상곤, 포항 남 울릉 (새) 김형태 후보, 홍성/예산 (새) 홍문표 후보, 김해 울 (새) 김태호 후보 등은 토론회 불참
- - 안산시 상록구갑 (새) 박선희 후보 : 토론회 도중 나가버려 40분 중단
- 창원시 의왕구 (새) 박성호 후보: 토론회 질문을 교체해 달라는 억지주장
- 부산 남구 울 (새) 서용교 후보 선관위 토론회 불참 결정
- (새) 이재오, 홍준표 정몽준 후보 등은 언론노출 자체를 기피

총선 TV토론에 대해 유권자는 왜 무관심한가?

- 국회의원에 대한 역할 한계론 : 누가 국회의원이 되어도 지역현안 해결 차이 없다는 냉소적 태도
- 정책대결의 실종 : TV토론의 무산 및 대다수 후보들의 지역현안에 대한 일반론적 접근
- 젊은 층의 선거 무관심 여전: 선거쟁점 요소 부족, 사이버 공간의 선거운동 제약, 공천과정에서 보여준 정치계 행태
- 국회의원 선거와 관련된 정보욕구의 부재

플랫폼의 문제인가?

- TV를 통한 토론회이기 때문에 무관심한가?
 - 어떻게든 스마트폰을 활용해야 하는가? SNS?
- 모바일 투표가 하나의 대안인가? 모바일 투표만 하면 젊은 유권자들의 투표율이 높아질 것인가?
- 모바일 매체가 가지는 근원적인 한계들을 투표과정에서 어떻게 통제할 것인가?
- SNS를 통한 선거운동은 기존의 문제점을 모두 극복할 수 있는가?
- 뭘 새롭게 하기보다는 현재의 문제점을 보완하기 위해 모바일 매체를 활용하는 것이 바람직하지 않은가?

SNS는 완벽한가?

- digital literacy & divide
- hyperconnectivity (by Anabel Quan-Haase & Berry Wellman)
- excessive speed
- flow of indiscriminate information
- private information vs. public information
- digital relics
- contribution to good community?

현행 TV 토론의 문제점

- 공중파 방송이 TV토론회에 많은 시간을 허용하기가 불가능하고 낮은 시청률로 전파낭비
- 당선 유력 후보자가 토론회를 기피할 경우 토론회 자체가 무산되거나 후보자간 상호비교 불가능
- 정책 중심의 토론보다는 기자회견 형식의 토론이 여전히 문제: 단순한 질의 응답시간 줄이고 주도권토론의 활성화가 바람직
- 국회의원 후보들이 자신의 역할에 대해 잘못 이해하고 TV토론회에 참가 예)FTA, 4대강사업, 제주해군기지건설 등
- 선거법에 의해 후보자를 초청하다보니 제한된 시간 내에 정책을 둘러싼 충분한 정보 전달하지 못함
+선거법: 여론조사결과 평균 5%이상 지지율 획득하거나 국회 내에 5석 이상의 의석을 가진 정당 후보 등이 방송 토론 초청 대상에 포함
- 국회의원 선거에서 각당 비례대표 초청 전국 규모 토론회 개최는 무의미

미디어 선거의 현실 1

- TV 토론프로그램은 시청자로서의 위치를 고정화시키고 유권자화(化) 시키지 못하고 있음
- 텔레비전·선거·토론은 상호 모순적 : 텔레비전은 영상매체여서 피상적이고 감성(pathos)적인 소구(appeal)에 적합
- 선거방송 관련 법제도 상의 형평성, 균형성, 공정성의 원칙이 지니는 추상성

미디어 선거의 현실 2

- 한국에서 양적, 기회적, 형식적 균형성은 후보자 간의 균등한 매체 이용기회 및 토론회에서의 시간배정 균형을 통해서만 실현
- 대통령선거는 물론 국회의원, 광역단체장, 기초단체장 선거 등에서 TV토론을 법제화하고 있어서 TV토론 과잉
- 대결, 동등하고 적절한 시간 분배, 상호 경쟁적인 논쟁자, 주어진 명제, 청중의 의사결정에 도움이 되는 정보 등과 같은 필수적 요소의 부재

미디어 선거의 현실 3

- TV를 통한 토론방송이 후보자에 대한 무호적 이미지 형성 전략에 치중 : 후보자들은 의상, 헤어스타일, 피부화장과 같은 요소에 더 많은 비용과 노력을 투자, 토론을 통하여 나타날 수 있는 후보자의 토론능력 부재를 감추기 위하여 자신이 고용한 전문가의 연설에 의존
- 선거의 공정성과 국민의 알 권리 사이의 충돌 가능성: 출구조사 거리제한, 여론조사결과 공표 금지, 선거 90일전부터 보도토론 제외 후보자 출연 금지 조항 등
- 선거방송을 둘러싼 제도적 장치와 언론의 저널리즘 기능 사이에 갈등: 선거방송과 관련된 법 제도에 기초하여 공정성 원칙을 엄격하게 적용한 결과 언론사의 자율성을 지나치게 간섭

TV 토론과 저널리즘의 경계 1

- '정치적 공정성' 개념의 추상적: 방송의 자유범위를 제한하여 여론 영향력을 차단하고자 하는 정치세력과 방송의 자유를 민주주의의 활성화에 결부시키려는 건전한 저널리즘 사이에 치열한 반목이 존재
- 한국 TV 선거토론방송에서 적용되고 있는 형식적, 양적 등가성은 실제적, 질적 등가성을 담보하지 않기 때문에 유권자의 알 권리를 보장하고 후보자와 유권자 모두의 평등권 실현 여부는 미지수
- 공, 민영 미원론적 방송 체제하에서 공영방송사와 민영방송사 모두에게 동등한 가치실현 요구는 방송의 기본이념에 위배
- 민영방송사의 자율성을 지나치게 간섭하여 공영방송과 동일한 원리를 적용하면 모든 토론회가 동일한 진행방식과 내용으로 이뤄져 토론 참가자들의 준비된 원고 이상의 논의를 이끌어내지 못함
- 공영방송사에게는 기본적인 조건 제시 후 그 조건 내에서 토론회의 형식과 내용을 자율적으로 선택할 수 있는 자율성 부여

TV 토론과 저널리즘의 경계 2



- 민영방송사에게는 다양한 형식의 토론회를 허용해 이슈별로 관련된 공중들을 질문자로 내세워 보다 자유로운 형식의 토론을 유도하고 후보자들의 의견이 유권자들에게 전달될 수 있도록 해야 함
- TV를 통한 토론회는 현실을 반영하는 형식과 내용으로 진행되어야 하며 TV 토론회의 기계적 형평성과 과도한 규격화는 오히려 토론회의 형식만을 부풀리게 되는 결과
- TV를 비롯한 언론매체가 타율적인 기구와 제도에 의해 지속적으로 조정 받는 경우 방송체계 고유의 원리가 작동하지 않아서 언론매체의 TV 토론과 관련된 자기 재생 능력은 생성되기 어려움
- 방송사들은 선거방송 과정에서 자신들이 도구화되고 있다는 판단 하에 공동으로 이를 극복할 수 있는 방안 마련에 대해 고민하고 있음

TV 토론에 대한 반성 1



- TV토론의 합목적성 상실
- TV 토론을 통한 민주주의 발전은 과연 가능한가? ==> TV 토론을 통한 선거운동이 민주주의의 발전에 기여할 수 있는 좀 더 나은 방안은 없는가?
- TV토론 출연자들은 무엇을 말하기 위해서가 아니라 무엇을 보여 줄 것인가에만 관심가짐
- TV토론의 기능 및 역할에 대한 과신

TV 토론에 대한 반성 2

- 형식적, 양적 증가성은 실제적, 질적 증가성을 담보하지 못함
- 현재의 선거법과 제도는 방송의 도구화를 촉진: TV토론 중개의 의무를 부과하면서 방송사의 자율권을 전혀 보장하지 않는 상황
- 언론매체에 가해지는 기계적, 형식적 선거법과 제도는 언론종사자들로 하여금 방송의 도구화에 대한 위기감
- 미국식 방식의 토론제도는 한국적 현실에 맞지 않는 요인 많음
- 정보과잉 시대에 TV토론은 무의미한 정치적 사건으로 받아들여지고 있음

TV 토론의 개선점

- 유력후보 선관위주회 토론회 불참시 현실적 제재 방안 필요
 - 15%이상 득표해도 선거비용 환급해 주지 않는 방안
 - 불참시 벌금 4백만원을 대폭 인상하는 방안
 - 대표정당의 경우 선거비용 비환급 조치는 실효성이 떨어질 수 있으므로 불참시 상대방 후보에게 그만큼 더 홍보시간을 주는 방안
 - 주요 정당과 유력 후보자의 토론회 출연 의무화
- 현행 토론회 불참하면 지역 유선방송을 통해 10분 이내의 정책 연설 허용 규정 개정
- 현재 TV토론 시기가 여론조사 공표 금지간에 이루어져 TV토론의 효과를 바로 알 수 없도록 한 규정을 고쳐야 함
- TV토론회 질문 내용이 지역 내 유권자의 관심과 일치하도록 해야 함
- 당선가능성 후보 위주의 TV토론회 개최 필요성

TV 토론의 개선점

- 방송국 스튜디오와 같이 정적이고 연출적 분위기에서의 TV토론 지양할 필요성 있음
- 총선의 경우 TV토론의 형식을 보다 자연스럽게 다양하게 진행할 필요성 있음
- 총선의 경우 TV토론 대신 후보자 초청 대담회 및 합동토론회 확대 ==> 방송국이 아닌 시민회관이나 구민회관 등에서 유권자들이 질문을 적어내고 이러한 질문에 대해 답하는 형식의 대담회나 합동토론회 개최가 바람직
- 이러한 후보자 초청대담이나 합동토론회를 공중파를 통해 광고하고 중계하도록 의무조항 신설
- SNS를 통한 토론회 중계 가능성 모색

TV 토론의 개선점

- 토론회 편성시간을 10시 이전으로 이동해서 가능한 많은 유권자에게 노출되도록 해야 함
- 현재의 선거광고 허용 규정을 절반으로 축소할 필요성 ==> 불필요한 비용지출로 선거비용 증가
- 토론 시 참여하는 관객들로부터 직접 질문을 받아 추첨을 통해 그대로 질문하는 방식
- 중앙선거방송토론위원회가 유권자의 의견을 대변하고 있는가에 대한 고찰 필요 ==> 이러한 차원에서 각 지역 TV토론회에서 제기된 질문내용에 대한 검토 필수적