

## 지역언론과 선거

권 영 호

제 15대 국회의원 총선에 있어 초미의 관심사항 중의 하나는 현재 정계일각에서 일고 있는 선거구 조정논의와 더불어 각 후보자의 경력과 정당의 정책 및 정강에 관한 것들로 보여진다. 지난 6월의 지방선거에서도 보여 주듯이 언론은 총선에서도 주민들이 후보자를 선택함에 있어 매우 큰 영향력을 행사할 것이다. 지난 지방선거는 유례없이 큰 규모로 치러졌으며, 과열되고 혼탁했었다. 흑색선전과 고소, 고발이 연일 계속되었으며, 그 후유증으로 도민분열현상을 남겼다고 평하고 있다. 지난 선거에서 나타난 여러가지 부작용에는 지역언론의 부추김도 한 몫을 했다고 볼 수 있으며, 이러한 현상이 15대 총선에서도 계속 이어질 전망이다.

따라서 이 글에서는 우선 지역언론과 선거와의 관계에 대하여 알아보고, 총선에서 지역언론의 역할에 대하여 언급하고자 한다.

### 1. 선거와 지역언론

#### 1) 지역언론의 기능

##### 가. 언론의 사회적 기능

권위주의 시대를 마감하고 지역과 주민의 다양한 욕구가 동시 다발적으로 분출되는 지방화시대에는 이러한 주민의 욕구를 충족시키기 위

하여 행정부의 권한이 확장·강화되며, 정당정치 발전에 따른 입법부와 집행부간의 통합현상이 심화됨에 따라 전통적인 권력분립의 논리가 실효성을 잃게 되어 언론의 정부에 대한 감시·비판기능이 민주주의의 실현에 가장 중요한 요인의 하나 즉 새로운 형태의 권력통제기능으로 작용하게 되었다. 따라서 오늘날의 언론은 행정부의 각종 정책의 결정과 집행과정을 대상으로 다양한 정보와 자료를 수집·보도하며, 어떤 문제가 발생하면 이에 대한 해설은 물론 비판과 개선책의 제시까지 실로 다양한 기능을 수행하고 있다. 이러한 언론의 기능에 비추어 보아 언론은 '제 4의 권력' 또는 '민주주의의 파수꾼'으로 까지 불리운다. 현대 헌법학에서도 이러한 이유에서 언론·출판의 자유를 민주적 여론 형성기능과 정보의 자유라는 측면을 고려하여 현대 민주국가 형성에 가장 중요한 기본권의 하나로서 중요시하고 있으며, 더 나아가 언론기관의 자유와 매스미디어의 자유에 대하여 '제도적 보장'이라는 헌법학 이론을 개발하여서 까지 언론의 자유를 보장하려고 노력하고 있다.

또한 선거는 민주정치를 담보하는 기본적인 시민의 정치참가를 의미하고, 선거에 있어서의 공정성과 경선제도 등을 이루기 위한 요건들은 한 나라의 민주정치를 판가름하는 중요한 척도가 된다. 이러한 요건들 중 언론은 정치정보의 자유로운 흐름을 매개하고 구성하는 중요한 역할을 담당한다. 왜냐하면 언론은 시민이 선거에 있어 올바른 투표행위를 행할 수 있는 전제조건인 선거에 관한 일반적인 정보를 제공하기 때문이다. 선거에 있어 정보의 유통은 대부분 후보자 자신과 정당 및 언론에 의하여 결정되며, 이 중 언론과 정당은 정치의사의 표명과 조직이라는 필수적이고 제도적인 정치커뮤니케이션의 기능을 수행한다.

민주국가를 이루기 위한 가장 중요한 제도 중의 하나인 언론의 역할은 우리나라에서 더욱 중요하다고 볼 수 있다. 왜냐하면 위에서 언급한 정치제도화된 두가지 정치커뮤니케이션 매체 중의 하나인 정당이 체 기능을 행사하고 있지 못하고 있기 때문이다. 따라서 우리나라에서 언론에 대한 국민들의 기대와 욕구는 다른나라에 비해 매우 높은 것이 현실이나, 그와는 반대로 여러가지 제도적, 환경적 요인으로 인하여 언론

또한 제 구실을 못하고 있는 실정이다. 특히 지역언론의 경우에는 매우 열악한 자본과 제도적인 제약으로 인하여 제 기능을 수행하지 못하고 있으며, 지난 지방선거에 있어서 제주언론은 지역정서주의와 각종 이해관계에 얽힌 情的 利己主義에 바탕을 둔 편향된 정보마저 보도함으로써 많은 선거 후유증을 남긴바 있다.

#### 나. 지역언론의 기능

지역언론이란 일정한 지역의 모든 언론매체와 그 활동을 지칭하는 것으로 볼 수 있으며, 그 특징으로는 그 지역의 행정구역과 일치하는 경우가 많다.

이러한 지역언론은 우선 일반적인 언론의 기능을 지역사회에서 수행한다. 즉 정보전달, 여론선도, 문화전수 및 오락 등의 본질적인 언론의 기능을 수행한다. 이러한 지역언론의 기능을 구체적으로 살펴보면, 첫째 지역언론은 해당지역에서 발생하는 각종 사실에 대하여 정확하고 신속한 보도를 통하여 각종 지역사회의 정보를 지역주민에게 알려주는 기능을 한다.

둘째, 지역사회의 이익이 국가적 이익과 일치하지 않는 경우 지역언론은 국가이익과 지방이익간의 이해관계의 대립을 명백히 밝히고 주민의 이익을 위하여 지역 행정기관에 그들의 여론을 반영한다.

셋째, 지역언론은 중앙과 지방간의 교량역할을 하여 중앙과 지방간의 격차를 줄이는데 큰 역할을 담당한다.

네째, 지역사회의 인적 자원을 개발하고 이들을 계몽시키는 역할을 한다.

다섯째, 지역사회의 문화를 발굴하고 보존하는 역할을 한다.

여섯째, 지역언론은 지역사회의 정치·행정발전에 큰 역할을 한다. 즉 지방의회와 행정부에 대한 건전한 비판기능을 통하여 지역사회의 발전에 이바지한다.

## 2) 선거과정에서의 지역언론의 역할

언론은 위에서 언급한 기능을 수행하여 주민의 생활 향상에 많은 영향을 끼치고 있다. 이러한 기능 중에서도 지역대표의 올바른 선출을 위한 언론의 역할은 지방정치의 성공적인 정착을 위하여 매우 중요한 지역언론의 기능이라고 할 수 있다. 선거과정에서 지역언론에게 기대되는 역할은 선거보도의 기능, 선거교육의 기능, 선거에 대한 여론과악의 기능 및 선거감시의 기능으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 선거보도의 기능이란 선거에 관련된 정보를 주민에게 전달하는 기능이다. 선거에 관련된 정보에는 선거일, 후보자의 인적사항, 공약, 정당의 정강 및 정책, 후보자의 유세내용 등 매우 다양할 수 밖에 없다. 선거에서의 주민이 가지는 정보는 그들의 평가와 판단의 기초적인 토대가 되기 때문에, 이러한 선거보도기능은 선거과정에서 가장 중요한 언론의 기능으로 평가된다.

둘째, 선거교육의 기능이란 선거정보나 선거에 대한 해설, 논평 또는 평가하는 기능을 의미한다. 언론은 정보를 제공하는 기능과 함께 정보의 의미를 해설하고 평가하는 기능을 수행한다.

셋째, 여론과악의 기능을 수행한다. 물론 선거상황에 대한 조사는 언론에 의해서만 수행되는 것은 아니나, 대부분의 경우 선거상황에 대한 조사는 주로 언론기관과 그에 의하여 위탁된 기관에서 수행한다.

넷째, 선거감시의 기능이란 지역언론이 선거가 성공적으로 이루어질 수 있도록 선거환경을 감시하는 기능을 의미한다.

이와 같이 지역언론이 지방선거에서 올바른 대표의 선출을 위한 기능은 실로 막중하다고 볼 수 있다. 그러나 지난 선거에서 제주도 지역언론이 보여준 태도는 많은 문제점을 내포하고 있어 개선되어야 할 줄로 믿는다.

## 2. 15대 총선과 지역언론

15대 국회의원 선거에만 국한시켜 살펴볼 때 지역언론은 선거환경의 변화에 힘입어 지난 지방선거때보단 긍정적인 역할을 기대하여 볼 수 있다. 왜냐하면 제주지역에서의 국회의원선거는 선출인원의 수가 적고(제주지역 3명), 중앙정치와 밀접한 관련을 맺고 있기 때문에 지역언론의 보도 역시 정당의 정책 및 홍보에 초점을 맞추어 보도할 수 있기 때문이다. 또한 제주도지역에서만 약 70명의 지역대표를 선출하는 지방선거와는 달리 3명의 국회의원을 선출하는 총선과정에서는 언론에 보다 공정한 보도를 기대할 수 있으며, 지난 선거에서의 지역언론간의 지나친 경쟁으로 인한 부작용도 충분히 인지하고 있다고 믿기 때문이다.

그러나 이번 총선에서도 지난선거때 표출되었던 언론의 문제점들이 나타날 우려가 전혀 없다고는 볼 수 없다. 따라서 이번 총선에 있어 지역언론의 보도에는 다음과 같은 극복해야할 과제를 있음을 지적할 수 있다.

첫째, 선거보도의 상품성을 지양하여야 한다. 미국의 선거보도를 닮아가는 지금의 보도형식은 선거의 의미를 상품이나 재미로 유도하기 쉽다. 즉 언론기관간의 보도경쟁이나 이해관계에 얽힌 상업적 경쟁의식이 선거보도의 왜곡을 가져오는 중요한 변수로 작용하기 때문이다. 선거란 민주국가에서 국민의 주권을 위임받아 통치권을 행사할 주민대표기관을 선출하는 중요한 국가작용이다. 이러한 민주국가를 형성하기 위한 중요한 제도를 실현함에 있어 가장 중요한 정보원인 언론의 보도가 상업적으로 치우쳐 드라마화되고 왜곡된다는 것은 국민이 주권을 행사함에 있어 중대한 착오를 가져올 수 있기 때문에 언론기관에서는 선거보도를 함에 있어 보다 신중하게 고려하여야 할 것이다. 특히 우리나라와 같이 민주주의 역사가 짧고 기존의 정치체도가 완비되어 있지 않아 선거에 관한 정보를 주로 언론에 의지하고 있는 현실에서 진실되고 정확한 선거보도란 선거제도의 정착을 위하여 가장 우선되어야 할 선결과

제이다. 더구나 선진 민주주의 국가와는 달리 언론기관의 수가 적어 과점화된 우리나라의 현실을 살펴 볼 때 선거정보의 왜곡은 국민을 기만하는 중대한 범죄행위라고 볼 수 있으며, 왜곡된 선거보도에 관한 사법기관의 심판은 보다 준엄하여야 할 것이다. 따라서 이번 총선에 있어 제주도의 지방신문들은 파행적인 보도자세를 버리고 보다 대국적인 견지에서 선거과정을 보도하여야 할 것이다.

둘째, 지역언론은 독자의 입장에서 보도를 하여야 한다. 물론 개인기업인 지방신문이 언론기업의 사활이 걸린 재정문제와 관련된 판매부수나 광고수익에 중점을 두고 보도함은 어느정도 이해할 수 있으나, 지난 선거과정에서 보여준 과대보도, 흑색선전 또는 특정후보에 대한 지지 등의 사례 등을 통한 지나친 경쟁은 독자에 대한 공정한 선거정보의 제공이라는 관점에서 살펴볼 때 매우 심각한 정도에 이르렀다고 볼 수 있다. 그 대표적인 예가 지방자치단체장 후보들에 대한 지방신문들의 편파적인 보도양태였다. 물론 지역방송들도 선거기간 중 광역지방자치단체장 후보들에 대한 TV 토론에서 이른바 '빅 3'에 대한 토론회만을 개최하여 다른 후보자들에 대한 토론기회를 사전 봉쇄하고 위의 후보자들만을 중점적으로 보도함으로써 선거보도의 형평성 문제를 제기하였다. 이러한 경향은 지방신문의 경우 더욱 심하게 나타났다. 6·27 지방선거에서의 지방신문들의 편파적인 보도는 소비자로서의 독자의 권리를 주장하며, 언론의 보도에 대한 감시와 의견제시를 근간으로 하는 시민운동까지 태동시켰다. 지난선거에서의 편파적인 보도의 내용은 크게 두가지로 압축할 수 있다. 우선 특정후보의 유세나 공약을 특화시키고 선거보도를 조작하는 사례들이다. 각 신문의 선거관련 특집 기사들을 보면 특정후보들에 대한 우호적인 태도와 적대적인 보도경향을 쉽게 발견할 수 있으며, 특히 6월 27일자 '민자당 연설회 사진조작사건'은 우리 지역언론의 편파보도의 수준이 어디까지 왔는가를 짐작케 한다. 다음으로 흑색선전 및 부정선거의 의혹에 관한 지방신문의 보도사례를 들 수 있다. 선거기간 중의 제주지역 신문들의 보도를 살펴 보면 선거 부정이나 흑색선전을 방지해야 할 신문들이 오히려 흑색선전의 일익을

담당하는 면모를 보여주고 있다. 이러한 지역신문의 보도태도는 이번 총선과정에서는 분명히 개선되어야 한다. 이는 사법적인 심판의 대상이 된다는 사실을 넘어 지방신문에 대한 도민들의 자세에 영향을 끼쳐 지역언론의 필요성에 관한 문제로까지 발전될 소지가 있기 때문이다.

### 3. 지역언론의 발전을 위한 제언

#### 1) 지역언론의 문제점

이상으로 지역언론의 기능과 15대 총선에서의 역할에 대하여 미흡하나마 개괄적으로 살펴보았다. 지방정치의 올바른 정착을 위하여 지역언론의 역할이 매우 중요함은 우리 모두 잘 알고 있으나 위의 두제도는 권위주의 시대의 제도상의 유산으로 인하여 아직까지 개선할 점이 많다고 볼 수 있다.

첫째, 가장 근원적인 개선방안으로 지방분권의 실현을 들 수 있다. 지방자치단체의 권한이 명확하게 정립되어 있지 않고 중앙집권적인 통치형태를 견지하고 있는 우리나라에서는 지역언론의 활성화를 위한 토양이 배양되어 있지 않다. 우리 사회에서 정치가 차지하는 비중은 매우 높으나 지방자치단체의 권한이 미미하기 때문에 지역주민의 관심도 선거를 제외하고는 중앙정계의 움직임에 맞추어지고 있다. 뿐만 아니라 경제 및 사회의 중앙집중도가 지나치게 높아 지역언론의 비중있는 정보원이 서울에 고정되어 있는 관계로 인하여 전국적인 뉴스의 비율이 지방에서 공급되는 뉴스보다 훨씬 많은 비중을 차지하고 있다.

둘째, 지역언론 자체의 문제를 들 수 있다. 이는 편집상의 문제와 경영상의 문제로 대별해 볼 수 있다. 편집상의 문제점으로 지역언론의 중앙지향적인 사고방식과 인적 자원의 부족 등을 들 수 있으며, 경영상의 문제점으로는 지방신문의 빈약한 자본, 교통통신의 발달로 말미암은 독자의 상실, 지역언론의 중요재원인 광고의 문제 즉 광고주의 서울집중현상, 중앙신문의 지방공세 및 지방신문의 난립 등을 들 수 있겠다.

셋째, 선거법상의 문제점을 들 수 있겠다. 현재 개정 논의되고 있는 언론관계법에 대한 언급은 차지고라고도 선거에 관한 법률인 ‘공직선거 및 선거부정 방지법’만(일반적으로 통합선거법으로 불리어 짐) 보더라도 언론매체의 정치언론보도를 과도하게 제한하고 있는 폐쇄적인 내용을 발견할 수 있다. 그 중 중요한 내용을 개괄하여 보면, 통합선거법은 언론의 중요한 기능의 하나인 선거보도 및 선거교육기능에 중요한 요소인 정당의 언론을 통한 선거운동의 길을 제한하고 있으며, 언론매체의 정당지지도를 비롯한 여론조사결과를 선거기간 중 전면적으로 금지하고 있다. 뿐만 아니라 통합선거법은 선거기간과 비선거기간은 엄격히 구분하여 후보자간의 상호토론을 선거기간 개시 임박한 시기까지 금지하고 있으며 선거기간 중의 TV토론의 구성에 제한을 가한다. 중앙선거관리위원회의 유권해석에 의하면 이른바 유력후보자만을 TV 공개토론회에 초청하여도 형평성의 원칙에 위반이 아니라는 해석을 내리고 있으나, 이는 후보자간의 균등한 선거운동기회의 제공이라는 측면에서 살펴 볼 때 많은 문제점들 내포하고 있다. 또한 통합선거법은 국회의원 후보 및 기초단체장 후보 등에 대하여 방송출연기회를 박탈하고 있다. 위에서 살펴 본 바와 같이 우리나라 통합선거법은 선거관련 정보의 자유로운 흐름을 저해하는 독소조항이 산재해 있어 보완할 필요성이 있어 대폭 개정되어야 할 줄 믿는다.

네째, 정당제도의 개선을 들 수 있다. 서두에서 언급한 바와 같이 정당제도 역시 국민의 정치의사 형성에 필수적인 중요한 제도의 하나라고 볼 수 있다. 그러나 우리나라의 정당과 같이 정책과 뚜렷한 정당이념이 없고 이합집산이 심한 비민주적인 정당제도하에서는 지역언론이 그 소임을 다하기 어렵다. 따라서 정당제도를 지방분권화하여 국민의 정치적인 의사를 대변할 수 있는 기능을 강화하고 지역언론과 상호연계할 수 있도록 개선하여야 할 것이다.

따라서 지역언론의 활성화를 위하여는 지방분권화의 추진, 지방자치단체 권한의 강화, 정당제도의 개선, 언론기관의 등록요건 완화 및 통합선거법의 개정 등 제도적인 개선방법과 더불어 지역언론에 종사하는

언론인의 의식 또한 전환되어야 될 줄 믿는다. 다시 말하자면 뉴스를 선택하고 기사를 작성함에 있어 우선 그 기사의 대상이 누구인지와 그 영향을 먼저 고려하여야 할 것이며, 지면 또는 방송에서 전국뉴스의 비중을 줄이고 지방뉴스의 양을 늘려야 하고, 취재에 있어서도 주어진 뉴스를 받아 들이는 수동적인 자세에서 새로운 분야의 새로운 뉴스를 개발하는 적극적인 자세로 전환하여야 하며, 지역광고의 개발에 박차를 가해야 할 뿐만 아니라, 지역방송의 경우 지방분권화가 실현되어야 한다. 이같은 여건이 조성되어 지역언론이 제 모습을 찾아갈 때 비로서 지방정치의 활성화가 이루어 질 것으로 믿는다.