

2021 서울특별시 보궐선거 보도 모니터링 보고서

- 선거보도, 무엇에 집중하는가



선거 보도, 무엇에 집중하는가?

선거 보도 모니터링 -서울시장보궐선거를 중심으로-

1. 문제제기 및 필요성

2021년 4월 7일 시행된 서울시장 보궐선거는 대한민국 선거의 역사에서도 주목할 만했다. 한국기자협회(2021)는 이번 서울시장 보궐선거가 당선자 임기가 짧다 하더라도 우리나라의 수도의 단체장 선출이라는 측면에서 영향력이 큰 점, 대통령 선거를 앞두고 주요 정당들이 자원을 총동원한다는 점, 내년에 있을 대선에서 활용할 정책의 청사진을 유권자에게 공개할 선거라는 점에서 주목할 만하다고 평가했다. 이러한 정치적 맥락을 떠나 이번 서울시장 보궐선거가 민주주의와 인권적인 측면에서 가지는 의미는 어떠한가. 해당 보궐선거는 박원순 전 시장의 유고로 시발됐다. 그리고 그 안에는 인권침해와 관련된 많은 문제들이 내포되어 있었다. 국민들은 변화를 촉구했으며 이에 따라 어느 때보다 정책 쟁점 투표(Policy voting) 혹은 전망적 투표(Prospective voting)가 요구되었던 선거였다. 이러한 선거 과정에서 국민에게 선거공약과 정보를 전달하는 '언론'의 역할이 어느 때보다 막중한 선거였다. 그러나 선거가 끝난 현시점에 선거 과정에 있어서 언론이 자신의 역할을 다 했는가에 대해서는 회의적일 수밖에 없다. 인권적인 측면에서 시발된 선거가 시간이 지남에 따라 부동산 이슈, 출마자들 간의 갈등, 흥미 위주의 피상적인 보도가 진행되고 본래의 의미는 퇴색되고 있었다. 결국 선거 과정에서 후보자들의 정책공약보다는 자극적인 이슈가 중심이 되어갔다. 이 모니터링은 서울시장 보궐선거가

인권적인 측면에서 더욱 중요했음에도 불구하고 그 의미가 퇴색되어가는 선거 과정에서 언론의 역할에 주목한다.

그렇다면 선거에서 언론은 왜 중요한가? 이 질문은 대한민국이 대의민주주의의 (representative democracy) 체제 아래에서 민주주의적 이념을 실현하고 국민들이 정치적인 권리를 실현할 수 있도록 했다는 것에서 출발한다. 이런 대의 민주주의의 핵심 기제가 선거다. 대의 민주주의는 주권재민의 원칙에 입각해 있기 때문에 주권자로서의 국민은 투표로 대표를 뽑고, 국정을 수행하도록 권한을 위임하게 된다(양승찬,1998). 국민이 믿고 맡길 수 있는 대리인을 뽑는 선거는 민주주의를 실현하기 위한 핵심 기제로 작용하게 된다. 그리고 이러한 선거 과정에서 언론은 후보자의 공약을 전달하고 유권자가 올바른 판단을 하기 위한 도구로서 활용되기 때문에 더욱 중요해진다. 특히 우리나라는 선거공약의 평가보다는 현 정부, 집권당, 유권자의 전반적인 상황을 평가해서 투표하는 '회고적 투표(Retrospective voting)'이 일반적이고 흔한 상황이다. 이런 회고적인 투표는 선거 과정에서 정책공약의 중요성이 낮아져 향후 국정운영과 관련한 선거의 의미가 줄어들 수밖에 없다. 그러므로 선거가 국정운영에 결정적인 의미를 가지기 위해서는 공약 중심의 전망적 투표(prospective voting) 또는 정책 쟁점 투표(Policy voting)가 이뤄질 필요가 있는데 이때, 선거공약을 전달하고 유권자의 판단에 기여하는데 언론이 큰 역할을 하게 된다.

그러나 이러한 선거 과정에서 언론이 객관적이고 올바르게 작용했는가에 대해서는 회의적일 수밖에 없다. 권혁남(2002)은 선거 과정에서 언론이 보여줬던 문제점을 정리한 바 있다. 첫째, 언론은 후보들의 자질, 정책과 같은 본질적인 정보보다는 후보자들 간의 경력과 입장을 중심으로 보도하여 후보자들 간의 경쟁을 심화시키고 과열시킨다는 문제가 있다. 둘째, 선거기간에서 언론은 가십과 스케치 중심으로 기사를 보도한다. 즉 후보자들의 말이나 상대방에 대한 비방과 같은 자극적이고 흥미 위주의 보도가 이뤄지게

된다. 셋째, 언론은 선거기간 동안 전략적 대결 중심의 보도를 강조하는 경향이 있다. 즉, 후보들의 캠페인 전략 중심으로 보도하고 선거 여론조사 결과를 재차 보도하며 대결 구조를 강화시킨다. 이처럼 언론이 선거를 하나의 게임으로 여긴다는 문제점이 있다. 넷째, 언론사가 특정 후보를 지지하는 경향의 편파보도와 불공정 보도가 이뤄진다. 다섯 번째는 선거 캠페인 보도가 선거유세와 관련된 경마식 보도(Horse-Race)가 중심이며, 여섯 번째는 선거 유세나 득표율 위주의 보도가 이뤄지다 보니 정책 이슈에 대한 보도는 적게 이뤄진다는 문제점이 있다. 그 외에 선거 기사에서 흑색선전, 선거 무관심과 같은 부정적인 내용이 많은 점, 지역감정을 조장하고 부추긴다는 문제점 등을 지적했다.

이번 4 월 7 일에 이뤄진 서울시장 보궐선거는 언론의 역할이 막중했던 선거였다. 언론협업단체와 언론시민단체에서는 '2021 년 서울, 부산시장 보궐선거 미디어 감시연대'를 발족하여 선거 보도 모니터링 등 다양한 활동을 통해 언론의 올바른 선거 보도를 위한 감시활동을 진행한 바 있다. 선거 약 한 달 전부터 전국 일간지 6 개사와 지상파 3 사 및 종편 4 사, 한국언론진흥재단 빅카인즈 제휴 54 개 언론사를 모니터링한다. 선거 보도 모니터링을 통해 보도의 공정성, 균형성, 형평성을 모니터링하고, 허위조작 보도 혐오표현 보도와 같은 내용을 감시하는 역할을 수행했다. 이러한 활동을 통해 선거 보도가 속보성이나 화제성에 치우친 기사가 주를 이루고 있으며, 시민사회가 제기한 의제에 관심을 보인 기사는 드물다는 것을 확인했다(서울부산시장보궐선거 미디어감시연대, 2021).

선거는 끝났지만 선거에서 언론이 수행한 역할에 대해서는 아직 해결해야 할 과제로 남아있다. 이번 연구는 미디어감시연대와 마찬가지로 거시적으로 대의 민주주의에서 중요한 선거과정에서 언론이 그 역할을 적절하게 수행하고 있는지를 살펴보는데 목적이 있다. 그러나 미시적으로는 서울시장 보궐선거 보도를 인권적인 측면에 집중해서 바라보고자 한다. 선거 일주일 전까지도 선거보도는 부동산, 개발정책과 관련된 보도가

약 50%를 차지하고 있었다(서울부산시장보궐선거 미디어감시연대,2021.04.07). 이 연구에서는 보궐선거 보도 중에서도 취약계층 중심 보도에 주목한다. 선거 보도에 대한 경향성을 살펴본 사례들은 종종 있으나 취약계층을 중심으로 분석한 경우는 찾아보기 어렵다.

이번 모니터링에서는 사회적으로 관심을 가져야 할 소외계층을 장애인 계층, 저소득 계층, 청소년 계층으로 구분하여 언론의 선거보도를 면밀하게 모니터링하고자 한다. 첫째, 장애인 계층의 경우 전체인구의 5%인 251 만명 수준이 유지하고 있으나 사회적 돌봄이 더 필요한 발달장애인은 매년 증가하고 있는 추세다. 장애인의 경우에는 일상생활에서 타인의 도움이 필요하며, 국가 및 사회적 복지가 보장되어야 하는 계층이기도 하다. 이러한 측면에서 서울시장 후보들의 장애인 정책을 어떻게 보도하고 있는지 살펴보고자 한다. 둘째, 코로나 19 의 경제 위기와 맞물리면서 저소득계층은 매우 큰 어려움을 겪고 있다. 특히 실직, 휴폐업 등 코로나 19 로 인해 생계의 어려움을 겪으면서 사각지대에 놓여있기도 하다. 이러한 문제의식에서 저소득층에 대한 서울시장 후보들의 활동을 언론에서 어떻게 조명하는지 살펴보고자 한다. 마지막으로 이번 보궐선거는 만 19 살이던 선거연령을 18 세로 낮춘 후 이뤄지는 두 번째 선거인만큼 청소년에 대해서 어떻게 조명하고 있는지 살펴보고자 한다. 이러한 모니터링 활동은 선거 보도의 문제를 실질적으로 파악하고 선거 보도 관행을 바꾸고, 유권자 중심의 선거보도 문화를 위한 발판이 될 수 있을 것으로 기대된다.

2. 서울시장후보 취약계층 공약 분석

주요 일간지의 선거 보도 모니터링에 앞서 2021년 4월 7일 서울시장 보궐선거에서 출마한 후보자들의 취약계층 공약을 우선 분석할 필요가 있다. 실제 후보자들의 공약을 살펴봄으로써 언론이 주목하는 점과 후보자들이 가진 정책들을 비교해볼 수 있으며, 후보자들이 취약계층에 대한 지원 방향성과 정책들을 확인할 수 있다. 4월 7일 서울시장 보궐선거에는 ▲ 더불어민주당 박영선, ▲ 국민의힘 오세훈, ▲ 기본소득당 신지혜, ▲ 국가혁명당 허경영, ▲ 미래당 오태양, ▲ 민생당 이수봉, ▲ 신자유민주연합 배영규, ▲ 여성의당 김진아, ▲ 진보당 송명숙, ▲ 무소속 정동희, ▲ 무소속 이도엽, ▲ 무소속 신지혜로 총 12 명의 후보가 출마했다. 중앙선거관리위원회에서 제공하는 선거 정보 도서관의 후보자 선전물을 바탕으로 각 12명 후보의 선거공약을 장애인 계층, 저소득층, 청소년 계층으로 구분하여 분석한 결과는 아래와 같다. 저소득층 관련해서는 청년, 세입자, 시민단체, 종교단체 등 50 여개 단체로 구성된 '집걱정없는 서울만들기 선거네트워크'에서 평가한 주거, 부동산 공약 평가결과를 참고했다. 청소년 계층의 경우, 선전물에 구체적으로 제시되지 않아 '촛불중고생시민 연대'에서 발표한 중, 고등학생 관련 정책공약에 대한 각 후보들의 답변을 바탕으로 정리했다.

서울시장 보궐선거 후보자들의 저소득층, 장애인, 청소년 계층 대상 공약을 분석한 결과 대부분의 후보에서 저소득층 관련 공약은 주거 정책과 연관되어 이루어진다는 특징을 발견할 수 있었다. 청소년 계층의 경우, 교육지원과 저소득층 학생을 지원하는 공약이 주로 이뤄지고 있었으며, 장애인 계층은 장애인의 접근권을 보장하는 공약들이 주로 이루고 있었다.

표 1 서울시장 보궐선거 후보자 소외계층 대상 공약

	장애인계층 관련 공약	저소득층 관련 공약	청소년계층 관련 공약
박영선 (더불어 민주당)	☞ 장애인을 위한 돌봄 SOS 센터와 인력확충 등 1:1 맞춤형 돌봄 강화	☞ 시,국유지에 서울형 지분 적립형 주택 등 공공자가 주택, 공공임대주택 공급	☞ 서울시 중고등학생 참여 기구 운영

	장애인계층 관련 공약	저소득층 관련 공약	청소년계층 관련 공약
	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 탈시설 실현, 이동권 보장, 2025년까지 저상버스 100% 도입 ☞ 장애인주치의 제도 활성화를 통한 원스톱 헬스케어 서비스제공 ☞ 모두가 편한 유니버설 디자인 도시 추진, 기본조례 제정 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 저층주거지 재개발 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 저소득계층 학생을 위한 디지털기기와 멘토제도 지원 ☞ 서울시 교육격차 해소 프로젝트 ☞ 학교폭력 상담교사 배치 및 예방교육 강화
오세훈 (국민의힘)	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 버스요금 무료화, 수도요금 감면, LPG 소비세 감면 ☞ 전동보장구 충전소 확대, 수리비지원 ☞ 장애인택시 증차, 장애인화 보도개선 ☞ 서울시 장애인 정책자문위원회 구성 및 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 희망플러스 통장 2배 확대 ☞ 체불임금, 하도급 불공정 신고센터 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 대학생 연계 멘토 프로그램 개설 ☞ 저소득층 학생 교육지원 플랫폼 구축 ☞ 방과후 학교 전면개편
신지혜 (기본소득당)	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 서울시 차별금지 조례 제정 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 서울시 공적임대주택 중 공공임대주택 비율 75% 확대 ☞ 토지보유세 부과를 통한 연 70만원 토지기본소득 지급 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 아동 청소년 무상생리대 지급
허경영 (국가혁명당)	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 장애인 재활수당 현실화 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 신용불량자 20년 무이자 지원 ☞ 소형 서민 임대아파트 대량 건립 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 수능폐지로 중고교 때 전공 1 과목만 시험선택
오탈양 (미래당)	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 탈시설장애인 11대 정책 추진 ☞ 서울혐오차별표현 금지조례 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 백년살이 기본주택 10만호 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 천개의창직 교육센터 설립 ☞ 성소수자 청소년 전용상담센터 ☞ 중고교 교복, 노트북 무상지급
이수봉 (민생당)	확인불가	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 서울형 생애기본소득 청구권 조례 ☞ 서울 공화기본자산제 도입 ☞ 서울 공짜노동 제로 조행 ☞ 택배, 대리운전 등 필수노동자 최저임금 인상 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 정치참여 선거관련 교육 정식교과과정에 반영
배영규 (신자유)	확인불가	확인불가	확인불가

	장애인계층 관련 공약	저소득층 관련 공약	청소년계층 관련 공약
민주연합)			
김진아 (여성의당)	확인불가	확인불가	확인불가
송명숙 (진보당)	확인불가	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 서울형 전국민 고용보험 제 도입 ☞ 노점가이드라인 폐기 ☞ 무주택자에게 임대료없는 무상주택 공급_집사용권 부여 ☞ 저소득층 주거비지원 확대 ☞ 투기지역 내 신규 공공입대주택 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 서울시 청소년청 설립 ☞ 학원비 상한제, 학원 휴일 휴무제 도입
정동희 (무소속)	확인불가	확인불가	확인불가
이도엽 (무소속)	확인불가	확인불가	확인불가
신지예 (무소속)	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 탈시설지원조례제정 	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 자치구별 임대주택 재고율 20% 확보 ☞ 배달 등 취약노동자 지원(전기오토바이 전환, 쉼터 개설) ☞ 시민노동보상제(돌봄, 마을, 쓰레기, 순환사용 등 일자리지원)실시 ☞ 코로나 19 긴급생계지원, 돌봄서비스 확충 	확인불가

3. 취약계층 관련 공약 선거보도 분석

1) 장애인계층 관련 공약 선거보도 분석

모니터링 기간은 2021년 3월 28일 ~ 4월 6일으로 10일간 진행하였으며, 6개의 종합일간지(조선일보, 중앙일보, 동아일보, 한겨레, 매일일보, 경향신문)를 대상으로 했다. 빅카인즈(<https://www.bigkinds.or.kr/>)와 네이버 뉴스 검색 기능을 사용해 '후보', '장애'를 키워드로 검색하였다.

표 2 장애인계층 관련 공약 선거보도 개요

No.	언론사	보도일	제목
1	경향신문	2021.03.28.	해프닝으로 끝난 롯데 '어울림플라자 전면재검토'...시 공무원들 "일단락됐지만 허탈"
2	경향신문	2021.03.31.	박 '맞춤형 돌봄' 오 '세대별 지원책'
3	경향신문	2021.03.31.	박영선, 돌봄 공약 등 '젊은 층' 공약...오세훈, 직능단체 찾아 '조직력' 보완
4	동아일보	2021.03.31.	여성 표심 잡기, 릴레이 간담회...박영선·오세훈 열세 지점 공약나서
5	동아일보	2021.04.01.	박영선, 2030 女心 달래기-오세훈, 조직표 다지기... 나란히 취약지점 공약
6	중앙일보	2021.03.31	"내 의식에 내곡동 없었다" 오세훈이 해명에 동원한 패널 3개
7	중앙일보	2021.04.01	오세훈, 중소기업·노동계· 장애인단체와 연쇄 간담회
8	중앙일보	2021.04.03.	이재웅 다음 창업자, 신지에 서울시장 후보 공개 응원한 이유
9	한겨레	2021.03.29.	"오세훈 쓰레기" "문재인 중증치매"...갈수록 거칠어지는 여야의 입
10	한겨레	2021.04.04.	내 무덤 위에 공공임대를 지어라?...집주인들의 쪽방촌 갑질
11	한겨레	2021.04.05.	민주 "오세훈, 10년 전 식목 행사에 2500만원짜리 '의전용 계단'"
12	한겨레	2021.04.05.	"오세훈, 사회적 경제 정책 폐기...과거 개발방식 회귀 우려"
13	한겨레	2021.04.06.	홍대 앞에 올려퍼진 상록수...박영선 "승리하고 싶다"

분석 결과, 6개 언론사 중 조선일보와 매일일보를 제외한 중앙일보, 동아일보, 한겨레, 경향신문 네 일간지에서 총 13개의 기사가 발견되었다. 구체적으로 경향신문 3건, 동아일보 2건, 중앙일보 3건, 한겨레 5건의 기사가 분석 대상으로 선정됐다. 기존 선거 보도의 문제점을 분석하기 위해 모니터링한 기사들을 그 중심내용에 따라 분류해 살펴보고자 한다. 기사들은 '공약을 직간접적으로 언급한 보도', '장애인 관련 홍보 일정 보도', '후보들의 장애인권에 대한 무관심 지적이나 공약 비판'이라는 세 가지 유형으로 나눌 수 있다.

(1) 공약언급보도

후보자의 공약을 언급한 보도는 총 13건 중 5건으로, 그중 공약을 지적하거나 비판하는 내용은 후에 따로 다루기로 한다. 공약 언급 보도에 속하는 대부분의 기사는 여당과 야당, 두 거대 정당 후보들의 공약을 소개한다.

박 후보는 '대상 별 맞춤형 돌봄과 교육'이라는 목표를 제시했다. 유치원 전면 무상급식 추진, 방과 후 돌봄 일대일 맞춤 교사제, 저소득층 학생 디지털 기기 지원 등을 내걸었다. 노년층을 위해선 시립요양원 확충, 점심 무상급식 추진, 스마트 건강·안전 모니터링 강화 등도 내걸었다. 장애인 대상으로 '돌봄 SOS 센터' 설립 등을 약속했다.-
경향신문(2021.03.31)-

위 기사는 해당 언론사 사이트의 '서울시장 공약 분석 - 사회정책'이라는 카테고리 하에서 여야 후보의 공약을 비교하는 기사로, 박영선 후보의 장애인 지원 공약을 언급한다. 그러나 위 인용문에서도 알 수 있듯이, 세부적 내용보다는 '돌봄 SOS 센터' 설립이라는 공약 사업의 명칭을 제시하는 수준에서 그친다.

한편 여야 서울시장 후보의 어르신·장애인 관련 공약을 살펴보면 박영선 서울시장 후보는 장애여성 임신·출산지원, 어르신 점심급식 시스템 구현, 어르신 안전방역 시스템 구축, 어르신 자치회관 21 개 설치, 어르신 일자리 마련, 서남권 장애인 종합복지타운 건설, 장애인 탈시설 권리보장, 장애인 긴급돌봄서비스 강화, 중증장애인 이동지원, 시니어·장애인 소규모 전용체육관 등 생활밀착형 체육시설 투자 등을 공약으로 냈다.

오세훈 서울시장 후보는 장애인버스요금 무료, 장애인수도요금 감면, 장애인차량 LPG 소비세 감면 건의, 장애인보도개선, 안심병원동행, 데이케어센터 치매대응 강화를 공약으로 냈다.-경향신문(2021.03.28)

위 기사의 주요 주제는 장애인·비장애인 복합문화시설인 '어울림 플라자'를 오 후보가 전면 재검토한다는 현수막을 걸었다가 당일 철거한 내용이었다. 그래서 후보들의 장애인 관련 공약은 기사 후반부에 짧게 소개되는 수준이었다. 앞서 제시한 기사와 동일하게 거대 양당 후보 두 명의 공약만이 언급되었다.

소수정당의 공약을 다루는 기사는 한 건으로, 아래 인용문에서 볼 수 있듯이 장애인 언급 부분은 장애 언급 부분은 매우 간략하게 설명되어 있다.

"제게 투표권이 있는 서울시장은 신 후보가 되어야 한다고 생각한다"며 그의 과거 인터뷰를 언급했다. 신 후보는 "여성과 장애인, 성소수자, 노인과 실업자, 동물권과 기후 위기에 목소리를 내는 이들이 종횡으로 연대해야 한다"-중앙일보(2021.04.03)

또한, 위 인용 기사가 소수정당 후보를 지지한 공인의 SNS 발언을 발췌, 인용한 것이라는 사실과 두 거대 정당의 후보들의 공약을 설명하는 기사가 대부분이라는 상황은 취약 계층 관련 정책과 공약에 대한 충분한 부연 설명이 부재하다는 것을 보여준다. 해당 주제와 관련해 존재하는 소수 정당후보에 대한 단 하나의 기사가 장애인 관련 공약을 구체적으로 설명하지 않고 간단하게 제시하고 지나가는 것을 기존 선거 보도의 한계점이라 볼 수 있다.

정리하자면, 첫 번째 보도 유형의 문제점은 조사대상이 주요 언론사들임에도 불구하고 공약이 구체적으로 제시된 보도는 거의 찾아볼 수 없다는 것과 여야 후보를 제외한 군소 정당 후보의 공약에 대한 보도는 극소수라는 것이다.

(2) 장애인 관련 선거유세 보도

두 번째 유형은 후보들의 장애인권 관련된 일정을 보도한 기사들인데, 주로 오세훈 후보의 장애인 단체 간담회가 주를 이루었다. 오 후보의 장애인권 단체 간담회의 장애인 단체 간담회에 관한 보도는 총 5 건으로, 경향신문과 동아일보 그리고 중앙일보에서 다루었다.

오 후보는 이날 오후 농업경영인중앙회, 약사회, 충청향우회, 장애인단체 등을 잇달아 만나며 조직표 다지기에 나섰다.-동아일보(2021.04.01)

장애인단체 간담회에선 최근 논란이 된 '어울림프라자 재건축 전면 재검토' 플래카드에 대해 "다시 한번 죄송하다"고 사과했다. 어울림프라자는 서울 강서구가 장애인·비장애인이 함께 이용하는 문화·복지시설로 추진하는 사업인데 오 후보 측에서 '전면 재검토' 공약 현수막을 내걸어 논란이 됐다. 오 후보는 현수막을 곧바로 철거했다며 "경위를 떠나 정말 부끄럽게 생각한다"고 말했다.-중앙일보(2021.04.01)

위 내용에서도 확인할 수 있듯이 정작 장애인 단체의 이름이나 혹은 간담회에서 이루어졌던 공약 설명 등에 대해서는 구체적인 언급이 없으며 주요하게 설명된 부분은 오 후보가 장애인 단체 간담회에서 '플랜카드' 건에 대해 사과를 한 내용이다. 단편적인 선거 유세 일정을 보도하다 보니 여러 신문사에서 여러 기사들이 나왔지만 그 내용들이 대부분 유사하며 기사 속 문장에도 별 차이가 없는 것이 특징이다. 또한, 조선일보와 같은 주요 언론사에서도 장애인 관련 보도를 하지 않은 상황에서 보도를 한 기사들의 다수조차 '보여주기 식' 선거 유세에 관한 것이라는 점이 주목할 만하다. 이런 유형의

단발성 선거 유세를 그대로 보도하는 기존의 선거보도 행태에 대해서는 충분히 문제를 제기할 수 있다.

다시 말해 두 번째 보도 유형은 후보의 일정을 나열하는 수준에 그쳐 후보자의 공약에 대한 구체적인 정보 전달의 기능을 하지 못한다는 한계가 있다.

(3) 후보들의 장애인권에 대한 무관심 지적, 비판

세 번째로는 후보들의 장애 인권에 대한 무관심을 지적하거나 혹은 공약이 부족한 점에 대해 비판하는 내용은 한겨레의 기사에서 볼 수 있었다. 주요하게는 오세훈 후보가 보류하거나 폐기하기로 발표한 정책에 장애인 대상 지원 주택 공급이 있었다는 사실을 지적한다거나 혹은 후보들과 후보와 관련된 정치인들이 장애를 비유의 대상으로 사용하면서 서로를 비난한 부분에 대해 인권 감수성이 떨어진다는 내용의 보도가 있다. 공약이나 정책을 비판 혹은 지적하는 부분은 주로 오세훈 후보의 공약과 정책 관련 내용에 대한 것이다.

오 후보가 폐기하겠다고 밝힌 정책 22 개 중 16 개(73%), 수정하겠다고 밝힌 149 개 중 40 개(27%)가 사회적 경제와 직간접적으로 관련된 정책이었다. 시민참여, 지역공동체, 주민자치, 사회적 경제, 사회혁신, 기후위기와 관련된 정책이 대부분이다. (중략) 보류 폐기하겠다고 밝힌 주요 정책들은 (중략) △노인, 장애인 등을 대상으로 하는 지원주택 공급 △자영업자 간 협업지원 확대 등이다. (중략) '정책'의 내용과 가치, 실천가능성 등을 면밀하게 따져 신중한 선택을 호소하는 목소리가 절박한 이유다.-한겨레(2021.04.05)

위에서 인용한 기사는 오 후보가 보류 혹은 폐기하기로 한 정책들을 지적하며 이에 대해 비판한다. 정책 보류·폐기의 문제점을 지적해 주는 동시에 장애인을 포함한 취약계층 관련 정책에 대한 설명도 포함되어 있기에 뉴스 소비자들에게 충분한 정보 전달이 가능하며 선거 보도의 바람직한 형태라고도 볼 수 있다.

다만 다른 몇몇 기사들은 비판하거나 지적하는 근거가 부족하고 현 선거의 공약이 아닌, 후보의 과거 장애 인권 관련 행적에 근거해 비판하는 데에 그치는 경우도 있어 현 선거에서 각 후보들이 제시한 장애 관련 정책에 대한 구체적 언급을 추가할 필요가 있다.

2) 저소득계층 관련 공약 선거보도 분석

2021년 4월 7일 서울시장 보궐선거에 관한 언론 보도 중 2021년 3월 28일부터 2021년 4월 6일까지 10일에 걸쳐 보도된 저소득계층 관련 공약을 다룬 기사를 모니터링하였다. 먼저 모니터링 대상으로 조선일보, 중앙일보, 동아일보, 한겨레, 경향신문, 매일일보 총 전국일간지 6개사를 설정하였다. 또한 분석방법의 경우, 네이버 뉴스 검색 옵션과 빅카인즈(BIG KINDS)를 활용하여 선거 보도 분석을 진행하였다. 최초 검색 키워드는 '후보자명+ 저소득층'이었으며, 3개 보도가 이에 해당되었다. 그런데 저소득층 개념이 광범위할 뿐만 아니라 저소득층을 겨냥한 후보자별 공약이 존재한다는 점을 고려하여 2차 모니터링에서는 검색 키워드를 '후보자명+ 저소득층 관련 해당 후보자의 공약명'으로 설정하였다.

표 3 저소득 계층 관련 공약 선거보도 개요

No.	언론사	보도일	제목
1	한겨레	2021.03.30	박영선, 재건축 규제 입장 모호 VS 오세훈, 15년전 뉴타운 판박이
2	한겨레	2021.03.31.	박 "MB 하고 똑같으세요" 오 "거짓말 프레임 도사"
3	한겨레	2021.04.01.	'허들' 낮춘 대출지원이 답일까? 서울시장 후보 '현금복지' 공약 검증

No.	언론사	보도일	제목
4	한겨레	2020.04.05.	"오세훈, 사회적 경제 정책 폐기...과거 개발방식 회귀 우려"
5	한겨레	2021.04.06.	2030 잡아라...민주당 '맞춤 정책'으로, 국민의힘 '청년 유세단'
6	경향신문	2021.03.29.	박영선·오세훈... 코로나 19 대책 공방 "터무니 없는 주장" "실현가능성 없어"
7	경향신문	2021.03.30.	박 '맞춤형 돌봄' 오 '세대별 지원책'
8	경향신문	2021.03.31.	박 '다양한 분야 큰 그림'...오 '청년·1인 가구 집중'
9	경향신문	2021.04.04.	막판까지 '부동산 재·보선'

지난 4·7 서울시장 보궐선거에 관한 보도 중 저소득층을 언급한 보도는 총 11 개의 기사였다. 한겨레 기사 5 개, 경향신문 5 개, 중앙일보 1 개로 조선일보, 동아일보, 매일신문은 모니터링할 수 없었다. 비록 기사 수가 소수이며, 전국 일간지 이외에 여러 언론사 및 방송사, 뉴미디어 매체를 고려하지 못했다는 한계를 떠안고 있지만, 11 개 기사는 우리나라 언론사의 편향된 선거 보도의 단면을 보여준다. 아래의 논의에서 크게 보도 대상, 보도 내용으로 나누어 해당 기사들에 대한 모니터링 결과를 구체화하고자 한다.

(1) 보도대상

① 거대 양당 후보에 집중된 대상 범주

"신지혜, 신지예, 송명숙...서울시장 군소 후보들의 주거공약은? 송명숙 진보당 후보는 전월세 임대료 인상 동결 등을 담은 주택임대차 보호 조례 제정을 대표 공약으로 내세웠다. 저소득층 주거비 지원을 기준중위소득 60% 이하로 늘리고 청년 주거비 지원 대상을 확대하며, 재건축 지역의 세입자 보상을 의무화하는 등 주거 취약계층 지원 공약도 제시했다....신지혜 기본소득당 후보는 토지기본소득 지급을 공약했다. 토지자산 가격 기준 0.5%의 토지보유세 부과를 통해 모든 시민에게 토지기본소득 연 70 만원을 주겠다는 것이다.(한겨레,2021.03.30.)"

"소수정당 후보들은 '기본소득' 공약으로 와글와글...이들은 지난 29 일 소수정당·무소속 후보 토론회에서도 기본소득 논의를 주고 받았다. 기본소득 실현을 전면에 내세운 '원이슈 정당'인 기본소득당을 비롯해 미래당, 민생당 등의 후보들이 기본소득을 주요 공약으로 내세웠다....기호 6 번 기본소득당 신지혜 후보는 '서울형 기본소득'을 공약했다....'청년 정당'을 표방하는 미래당의 기호 8 번 오태양 후보는 '청년 기본소득'을 약속했다....2008 년 기본소득론을 국내에서 처음 주창한 기호 9 번 민생당 이수봉 후보도 '서울형 기본소득'을 주요 공약으로 내세웠다.(한겨레,2021.04.01.)"

위의 기사 내용에서 알 수 있듯 한겨레만이 군소정당의 저소득층 공약을 보도했다. 우선, 저소득층 공약에 대한 보도 수가 절대적으로 적을뿐더러 그중에서도 군소정당이 제시한 저소득층 대상 공약은 사실상 언론에서 묵살당하였다. 한겨레가 보도한 2 개 기사 <박 '맞춤형 돌봄' 오 '세대별 지원책'>과 <박 '다양한 분야 큰 그림'...오 '청년·1 인 가구 집중'>의 경우, 유일하게 군소정당의 저소득층 공약을 소개한다. 전자는 군소정당 후보의 주거공약을, 후자는 후보들의 기본소득 공약을 다룬다. 통상 선거 보도에서 군소정당은 그룹핑(grouping)되어 일괄적으로 소개되곤 하는데, 언급한 기사들은 후보자명과 그 공약을 구체적으로 설명하였다는 점에서 주목할 만하다. 하지만, 기사 제목과 헤드에서 알 수 있듯 여전히 군소정당의 공약은 주변화되었다고 할 수 있다. 주요 내용으로 양당 후보자의 공약을 다룬 뒤, 군소정당을 후술하는 방식으로 작성되었기 때문이다.

(2) 보도내용

① 주변화된 저소득층 공약

"4.7 서울·부산 시장 보궐 선거는 '부동산'에 갇힌 모습이다....부동산 문제가 '블랙홀'처럼 모든 이슈를 빨아들이다 보니 복지·돌봄·젠더·코로나 19 피해 소상공인 지원

등 삶의 질에 관한 다양한 분야는 아예 논의에서 배제됐다. 두 후보 모두 부동산 공약에 치중하느라 노동 공약은 소홀하다는 비판도 나온다. 박 후보는 '유치원 무상급식' '취약계층 노인 무상점심' 등 보편복지 공약을, 오 후보는 중위소득 이하 가구에 '안심소득'을 지원하겠다는 선별복지 공약을 내놨지만 주목받지 못했다....소수자 이슈는 본선 경쟁에서 자취를 감췄다.(경향신문,2021.04.04.)"

'부동산'에 갇힌 모습은 비단 선거만의 문제가 아니다. 저소득층 공약 또한 부동산 논제에 묻혀 언론에서 좀처럼 찾아볼 수 없다. 11 개 기사 중 위의 기사가 유일하게 저소득층 공약의 주변화에 대해 문제의식을 보였으며, 양당후보의 저소득층 공약명을 언급하였다.

"'공공임대주택, 박영선 '긍정' 대 오세훈 '현실가능성 낮다' 박후보는...다만 토지 매입에 막대한 공공예산이 소요되고 이를 토지임대료로 충당할 수 있어야 작동이 가능한 만큼, 토지임대료를 부담할 여력이 없는 저소득층에게 공급할 방안 등이 추가적으로 마련돼야 한다는 의견도 나왔다.(한겨레,2021.03.30.)"

"오 후보는 과거 무상급식에 반대하다 시장직을 내려놓은 과거를 의식한 듯 이번 서울시장 보궐선거에서 보편적 소득보장제도인 '안심소득'을 들고 나왔다. 안심소득은 중위소득보다 소득이 적은 가구에 미달액의 절반을 채워주는 방식의 소득보장제도를 말한다. 4인 가구 중위소득이 연 6천만원이라고 가정하면, 4천만원을 버는 가구에는 미달액(2천만원)의 절반인 1천만원을 지급하는 것이다. 이는 우리나라의 대표적인

공공부조제도인 국민기초생활보장제도보다 지원 규모가 크고 대상도

넓다.(한겨레,2021.04.01.)”

“‘안심소득’ 오 후보가 제시한 양극화 대안은 서울시민 안심소득제도다. 소득 하위 50% 가구에 중위소득에서 가구소득을 뺀 값의 절반을 기존 복지 재원으로 지원하는 정책이다....김찬휘 경기도 기본소득위원회 위원은 오 후보의 안심소득이 “사회적 취약층의 혜택이 줄어드는 기본소득은 도입하지 않는다”는 기본소득의 원칙을 따르지 않는 다른 개념의 정책이라고 본다. 김 위원은 “기존 저소득층에게 지급하던 생계급여와 주거급여 등을 폐지한 재원으로 운영하는 제도가 안심소득제”라며 “저소득층에게 돌아가는 수혜액이 이전보다 더 줄어들 수 있다”고 말했다.(경향신문,2021.03.27.)”

위의 <‘허들’ 낮춘 대출지원이 답일까? 서울시장 후보 ‘현금복지’ 공약 검증>과 <정책 없는 선거...후보들은 무엇을 위해 싸우나>는 각각 한겨레와 경향신문이 선거분석기관과 협력하여 진행한 보궐선거 공약 특집기사이다. 통상 선거에서 저소득층을 비롯한 사회적 약자층이 주요 유권자층보다 주목받기 어렵기에 관련 공약을 상세히 분석하고, 전문가가 평하는 특집기사는 유의미하다. 그러나 저소득층 공약에 대한 언론 보도가 특집기사에서만 발견되는 선거 보도 행태는 분명 수정되어야 할 필요가 있다.

② 후보자 중심의 일방향적 관점: 공약 수혜자인 저소득층의 반응 파악 불가

“지난 4월 2일과 5일 (사)서울사회적경제네트워크(이하 서사경넷)와 (사)한국사회적경제연대회의(이하 연대회의)가 연이어 오세훈 국민의힘 후보의 사회적 경제 관련 정책의 폐기·수정 계획을 규탄하는 성명서를 발표했다....보류폐기하겠다고 밝힌 주요 정책들은 △서울 424개 동 주민자치제도 혁신 △‘협동조합형’ 아파트공동체 활성화 △공공자산의 사회적경제 활용 활성화 △지역돌봄체계안에서 사회적 경제 촉진·활성화 △시민 정책참여 플랫폼 ‘민주주의 서울’ 확대 및 활성화 △신뢰기반민간보조금제도 개선-공익활동을 통한 사회적 성과 창출 지원 및 보상 등이며, ‘수정보완’하겠다고 밝힌 정책은 △‘서울형 자활제도’ 내실화로 일을 통한 자립기반 형성 지원 △사회적 약자를 위한 소셜벤처 육성 △10분 동네 단위 주거지 재생사업 추진 △우리 마을 활력공간 조성 △권역별 NPO 활동거점공간 및 지원센터 확대 △노인, 장애인 등을 대상으로 하는 지원주택 공급 △자영업자 간 협업지원 확대 등이다.(한겨레,2021.04.05.)”

“최아무개(32)씨도 “오 후보는 과거 무상급식을 반대하지 않았느냐. 저소득층이 무상급식을 먹으려면 가난이나 아픔을 증명해야만 했다. 용산참사 관련해서도 철거민들 때문에 문제가 발생했다는 식으로 말했다. 국민을 차별하는 후보를 지지하지 않는다”고 말했다. (한겨레,2021.04.06.)”

위의 기사들은 저소득층 공약에 대한 국민의 반응을 보도하였다. 해당 기사들을 제외하고 언론은 공약 수혜자인 저소득층을 조명하지 않는다. 물론 위의 기사들도 저소득층의 직접적인 반응을 다루지는 않았다는 점에서 완전하지 않지만, 선거 속 유권자와 후보자 간의 상호작용을 시사하였다. 후보자는 독단적으로 공약을 만드는 것이 아니라 유권자를 위하여, 그들의 고충을 해결하고자 공약을 내세운다. 이때 선거 보도는

공약을 중심으로 제공자인 후보자의 관점을 조명할 뿐만 아니라 수혜자인 유권자의 관점도 집중할 필요가 있다. 그러나 모니터링을 진행하며 각 후보자의 저소득층 공약을 둘러싼 저소득층의 반응을 살펴볼 수 없었다.

③ 저소득층을 정책 대상이 아닌 선거 수단으로서의 이용

“오 후보는 코로나 19 대책의 일환으로 안심소득 시범사업을 시행하겠다고 공약했다. 그러자 박 후보는 “시범 가구(200 가구)를 어떻게 선정할 것이냐”를 캐물었고, 그 과정에서 오 후보는 “고루고루”를 연발하며 명확한 답을 피해갔다.(한겨레,2021.03.31.)”

앞서 제시한 특집기사 이외에 언론에서 저소득층 공약이 비교적 조명받았던 적이 있다면, 후보 토론회에서 언급된 경우일 것이다. 위의 기사들은 서울시장 후보 토론회에서 박영선 후보와 오세훈 후보가 상대 저소득층 공약에 대해 비판한 대사를 인용한 것이다. 양 후보가 오 후보의 안심소득 공약을 주제로 신경전을 벌이는 장면이다. 저소득층 공약이 기사 속에서 어떤 부가설명도 없이 하나의 논쟁거리에 그쳐서 보도되는 양상은 공약으로 하여금 선거 경쟁의 자극적인 단면을 보여주는 수단으로 전략하게 한다.

3) 청소년계층 관련 공약 선거보도 분석

분석 기간은 2021.03.28-2021.04.06 4 월 보궐선거 전 10 일로 잡았다. 분석 대상은 종합일간지 6 곳 조선일보, 중앙일보, 동아일보, 한겨레, 매일일보, 경향신문이며, 검색 키워드는 '청소년', '고등학생', '후보', '선거'로 설정했다. 이때 청소년은 '만 15 세 이상 만 19 세 미만'으로 정의할 수 있다. 서울시장 보궐선거는 만 19세의 선거연령을 만 18세로 낮춘 후 이뤄진 두번째 선거다. 청소년이 직접 투표권을 행사할 수 있는 범위가 확대된 만큼 청소년 대상 정책에 대한 수요가 커지고 있다. 이러한 유권자의 수요와 관심에도 불구하고 언론에서 청소년계층 공약을 다룬 경우는 거의 없는 것으로 분석됐다.

표 4 청소년계층 관련 공약 선거보도 분석결과

No.	언론사	보도일	제목
1	한겨레	2021-03-30	"박영선, 재건축 규제 입장 모호 VS 오세훈, 15 년전 뉴타운 판박이"
2	매일경제	2021-04-04	"연애공영제·소수자청 등 서울시장 군소후보들의 공약"
3	경향신문	2021-03-31	"애도와 분노 위..."그럼에도 우리는 어디에나 존재한다."
4	중앙일보	2021-04-01	"점프수트에 쇼트커트 김진아 "여자 혼자도 살기 좋은 서울"
5	중앙일보	2021-04-01	"투표 연령 낮추자"→"20 대 경험치 낮다" 與의 독한 변심"
6	조선일보	2021-04-06	"[단독] "박영선 지지" 청소년에... 선관위 '선거법 위반'이지만 경고만"
7	한겨레	2021-03-28	"우리도 유권자" 청소년단체 서울·부산시장 후보 청소년 공약 발표"
8	한겨레	2021-04-04	"우리도 유권자인데..." 청소년 '실종된' 선거는 이제 그만"

선거보도에서 '청소년'에 대한 언론 보도 경향은 크게 6 개 유형으로 나눠 살펴볼 수 있다. ▲ 후보의 정책 소개 및 검증 단계에서 청소년 정책 부문을 타 공약에 비해 미흡하게 다루는 유형 ▲ 다른 소수자 권리를 다루면서 청소년은 하위개념으로 가볍게 묘사한 유형 ▲ 청소년은 시민이 아닌 그저 표심으로 치부하는 유형 ▲ 청소년을 정치

퍼포먼스 수단으로 이용한 유형 ▲ 청소년 단체의 선거 관련 활동을 소개한 유형 ▲
마지막으로 청소년들을 직접 인터뷰해서 그들의 얘기를 듣는 유형이 있다.

① 청소년 정책 부문을 타 공약에 비해 미흡하게 다룬 유형

*“신지에 무소속 후보는 위기 상황의 아동·청소년에 대한 지원형 임대주택 도입을
강화하겠다고 했다.(한겨레,2021.03.30)”*

“박영선, 재건축 규제 입장 모호 VS 오세훈, 15년전 뉴타운 판박이
(한겨레,2021.03.30)”는 거대 양당 후보의 부동산 정책에 관한 논의를 10 문단에 걸쳐
보도한 후, 끝의 4 문단에 걸쳐 짧게 군소후보들의 주거공약을 소개했다. 청소년이
언급된 부분은 인용된 문장뿐이다. 청소년은 위기 상황의 청소년들만, ‘집 없는 자’들의
주거권 실현을 위한 공약 소개에 집 없는 자들의 예시로 언급되는 데 그쳤다.

*“서울을 청년청·여성청·소수자청 등 10대 처장 협의체로 꾸려 10대 청장 중 70%를
비남성으로 임명하겠다고 밝혔다.(매일경제,2021.04.04)”*

“연애공영제·소수자청 등 서울시장 군소후보들의 공약(매일경제, 2021.04.04)” 또한
비슷했다. 이 기사는 거대 양당 후보를 제외한 10명의 군소 후보 공약을 짧게 두 문단씩
다뤘다. “서울을 청년청·여성청·소수자청 등 10대 처장 협의체로 꾸려 10대 청장 중
70%를 비남성으로 임명하겠다고 밝혔다.”라고 오태양 후보의 공약인 소수자청에 대한
소개를 하면서 소수자의 예시로 청소년을 언급하는 것 외에 진전된 보도는 없었다. 이번
4월 보궐선거의 모든 후보들이 구체적인 청소년 정책 공약을 발표하지 않았음에도,

언론은 공약의 부족한 부분을 지적하기는커녕 후보들과 비슷한 비중으로 청소년 정책을 보도했다는 한계가 있다.

② 다른 소수 집단의 하위 개념으로 청소년을 다룬 유형

“오는 4월 7일 서울시장 보궐선거 후보자들이 성소수자들은 혐오의 대상으로 여기거나 ‘없는 사람’ 취급하고 있다고 단체들은 주장했다.(경향신문,2021.03.31)”

다른 소수자 사례에 청소년은 하위개념으로 소개된 사례도 있다. 경향신문은 ‘국제 트랜스젠더 가시화의 날’을 맞아 4월 선거에 대한 성소수자 단체의 입장을 소개하면서, ‘청소년성소수자위기지원센터’의 말을 인용했다. ‘경향신문’의 선거 전 10일 간의 ‘청소년’ 키워드 언급은 더 이상 없었다.

“10대 여성청소년과 여성 노인을 위한 정책도 마련할 계획이다.”, “김 후보는 “여성의당은 여성을 누군가의 딸, 아내나 엄마가 아닌 개별 시민으로서 존중받을 권리를 주장한다.(중앙일보,2021.04.01)”

중앙일보는 군소 정당 김진아 후보의 정책이 ‘여성’에 집중되었다는 심층 인터뷰 기사(“점프수트에 쇼트커트 김진아 “여자 혼자도 살기 좋은 서울”(2021.04.01)”)에서 위에 인용된 표현을 통해 후보가 여성 청소년 관련 정책도 만들고 염두에 두고 있음을 언급했다. 성소수자·여성 집단 하위 개념으로 청소년을 두고 ‘○○ 청소년’ 등으로 명명하니 보도 및 분석 비중은 현저히 낮아질 수밖에 없었다.

③ 청소년을 단순 표심으로 보는 유형

“당시 여권은 청년층에 극찬 일색이었고, 이는 정부·여당이 만 18세 선거 연령 하향을 추진한 배경 중 하나였다.”, “2017년 이상호 당시 민주당 원내대표는 “우리 청소년 정치의식이 외국보다 안 떨어진다”고 말했고, 2018년 3월 조국 당시 청와대 민정수석은 “선거 연령 하향은 더는 늦출 수 없는 시대의 요구”라고 강조했다.(중앙일보,2021.04.01)”

청소년을 단순히 표심으로 보는 경향도 있었다. “투표 연령 낮추자”→“20대 경험치 낮다” 與의 독한 변심(중앙일보,2021.04.01)“는 과거에는 “당시 여권은 청년층에 극찬 일색이었고, 이는 정부·여당이 만 18세 선거 연령 하향을 추진한 배경 중 하나였다.”였는데 지금은 “20대의 변심을 불편해하는 직설적 반응이 여권에서 나왔다.”라며 청소년의 선거권을 표심으로 바라보았다. 선거 연령 하향에 대한 의의를 나타낸 정치인의 말을 인용했으나, 앞 뒤 기사 맥락이 20대 표심이 어떻게 변화했는가를 다루면서, 청소년을 정치인의 이미지를 ‘표리부동’한 것처럼 묘사하는 수단으로 이용했다.

④ 청소년을 정치 퍼포먼스 수단으로 이용한 경우

“투표권이 없는 고등학교 2학년생이 더불어민주당 박영선 서울시장 후보 유세 현장에서 지지 발언을 한 것에 대해 서울시선거관리위원회가 “선거법 위반” 판단을 내린 것으로 6일 확인됐다. 그러나 선거법에 따라 처벌하지 않고 서면으로 ‘경고’ 조치만 해 논란이 일고 있다.(조선일보,2021.04.06)”

‘조선일보’의 “[단독] “박영선 지지” 청소년에... 선관위 ‘선거법 위반’이지만 경고만 일부다. 해당 기사는 여당 후보 측에서 청소년의 후보 지지연설을 허용하고 소개하면서 선거법을 위반했음에도 선거관리위원회는 경고 조치에만 그쳤다는 비판 내용을 담고

있다. 청소년의 나이, 선거운동을 할 수 없는 이유, 투표권은 있었는지 등 선거연령하한의 의의에 대해 심화로 다룰 수 있음에도 단순 후보 상황전달에 그친 언론사의 정치 퍼포먼스 수단에 이용했던 한계가 있다.

⑤ 청소년 단체의 선거 관련 활동을 소개한 유형

“청소년단체가 서울·부산시장 보궐 선거에 출마한 후보들에게 중·고등학생 관련 정책공약을 질의하고 제출받은 답변을 28일 공개했다. (중략) 이들은 다음 달 1일부터 7일까지 서울·부산지역 중·고등학생 1만명을 대상으로 모의투표도 진행할 계획이다. 최준호 촛불중고생시민연대 상임대표는 “18살 투표권을 거부했던 국민의힘은 중·고생도 인격체이자 시민이라는 인식을 해주길 바란다”며 “모의투표를 통해 교복 입은 시민인 학생들의 성숙한 의식을 우리 사회에 보여주기 위해 노력하겠다”고 밝혔다.(한겨레,2021.03.28)”

‘촛불중고등시민연대’라는 청소년시민단체의 활동을 소개하고, 그들의 질의와 서울·부산 각 후보들의 대답에 대해 보도한 기사이다. 어떤 후보가 대답했고 대답하지 않았는지까지 구체적으로 제시했다. 단순히 활동 보고에 끝내지 않고 “중·고등학생도 인격체이자 시민”이란 최준호 상임대표의 말을 인용하여 청소년 단체의 중요성을 환기하고 의의를 전달하며 기사를 마무리한 점이 앞선 선거 보도와의 차이점이다.

⑥ 청소년들을 직접 인터뷰해서 그들의 얘기를 실는 유형

“지난해 4월 총선에 이어 이번 보궐 선거는 만 19살이던 선거연령을 18살로 낮춘 뒤 두번째로 치러지는 선거다. 하지만 여전히 보궐 선거에서 ‘청소년’은 관심권 밖에

있었다. <한겨레>는 4.7 보궐선거를 앞둔 4 일, 청소년들이 생각하는 선거와 필요한 공약 등에 대한 목소리를 들었다.(한겨레,2021.04.04)”

가장 이상적이고 바람직한 '청소년' 선거보도 유형이다. '한겨레'의 "'우리도 유권자인데..." 청소년 '실종된' 선거는 이제 그만"은 4 명의 청소년을 온라인으로 인터뷰한 내용을 직접 인용해서 실은 유일한 기사였다. 청소년들이 정치에 참여하고 싶은 욕구는 있지만 공부하는 학생 혹은 수동적 돌봄의 대상으로 묘사되는 경우가 많았으며, 청소년을 미래 시민이 아닌 현재의 유권자·시민으로 봤으면 좋겠다는 메시지를 전했다. 능동적인 존재로 본인(청소년)의 의사를 표현하게 해달라는 기사 내용과 맥을 일치하듯, 기사 구조(표현 방식) 또한 청소년의 얘기를 직접 싣고 적극적으로 반영하려 했다. 4 개의 유형(①②③④)은 '청소년'을 소극적인 존재로 묘사했고, ⑤ 유형은 청소년 단체를 통해 선거연령 하향의 의미를 간접적으로 전달했던 한계들이 있었다면, 마지막 6 번째 유형은 앞선 유형들의 한계를 모두 극복한 선거 보도의 모범사례라 할 수 있다.

4. 합의 및 제언

이번 2021년 4월 27일 서울시장 보궐선거 보도 모니터링을 통해 언론이 갖는 매우 기본적이면서도 중요한 한 가지 핵심을 다시 살펴볼 수 있었다. 그것은 바로 언론이 인권의 영역을 확장하여 민주주의에 기여한다는 점이다. 그 때문에 민주주의의 기본인 선거에서 언론이 어디를 가리키고 있는가를 살펴보는 일은 앞으로 우리 사회의 방향을 정하는데 중요하다. 이번 서울시장 보궐선거가 인권의 측면에서 시작됐다는 점에서 이번 선거 보도 모니터링은 언론의 민주주의 기여와 인권 영역 확대의 관점으로 접근했다.

모니터링 기간 내 뉴스 빅데이터 분석 시스템 '빅카인즈(BIG KINDS)'에서 '서울시장 선거', '보궐선거'로 검색했을 경우 914건(검색결과 내 '부산시장' 키워드 제외)이 나왔지만, 소외계층에 대한 기사는 장애 13건, 저소득층 9건, 청소년 계층 8건 총 30건에 불과했다. 소외계층에 대한 언론 보도는 약 3.3%에 불과했음을 알 수 있다. 하지만 이조차도 각 계층별 키워드로 검색했을 경우 나온 결과이며, 구체적인 정책과 공약에 대한 보도는 턱없이 부족했다.

언론은 민주적인 시민사회의 여론을 형성하는 기능을 해야 한다. 선거 보도에 있어서 언론은 후보들의 정책과 공약을 균형 있게 보도해야 하지만 거대 양당 후보에 치우치는 큰 문제를 보였다. 군소정당이 내세우는 정책과 공약에 대한 설명은 극히 드물었고 반면 거대 양당 후보 사이의 갈등을 부각하는 수단으로 소외계층이 언급되거나 이용하는 경향을 찾아볼 수 있었다.

선거는 국민에게 더 나은 삶을 제공하기 위한 정책을 수행할 수 있는 위임자를 선출하는 기능을 한다. 그럼에도 불구하고 서울시장 보궐선거에서는 거대 양당 후보들 간의 갈등을 강조하여 보도하는 경향을 보일 뿐, 정책 수요자인 국민들이 원하는 정책과 상황을 반영하는 시각과 정책의 필요성과 문제점을 분석하는 기사는 극히 드물었다.

또한 후보자 관점의 일방향적인 기사에 그치며 수혜자인 국민들의 목소리와 반응을 듣는 취재 기사도 찾아보기 어려웠다. 이번 모니터링에서 주의 깊게 소외계층에 대해 제 3 자 혹은 외부인의 시각으로 타자화 시키는 경향도 드러났다. 서울시장 선거는 보편적 복지를 통해 보다 많은 서울시민들이 정책의 수혜를 누리는 것도 중요하지만 인권의 사각지대에 있는 사람들, 코로나와 4 차 산업혁명으로 노동권을 보장받지 못하는 사람들, 자기자본이 없는 청년들이 주거를 어떻게 안정적으로 보장받을 수 있느냐를 시민들이 확인할 수 있어야 한다. 이를 통해 서울시가 공동체성을 높이는데 후보들이 어떤 정책들을 제시하는지 언론을 시민들에게 보여주고, 후보들에게 물어보는 역할을 해야 한다. 그러나 대부분의 보도가 선거 유세 중 나왔던 후보자의 말을 그대로 인용하거나, 요약하여 그대로 보도하는 문제도 보였다. 후보자의 선거 운동 모습, 행사장 방문 등 이벤트성 보도가 주를 이뤘다.

이번 모니터링을 통해 향후 2022 년이 있을 대통령선거 보도에서 언론이 나아가야 할 방향성을 제시하고자 한다. 언론은 미래지향적이며 정책 수요자 관점의 의제를 발굴해야 한다. 후보자 중심의 일방향적인 정책 전달 보도는 정책에 대한 다양한 관점을 반영하지 못하며 정책 수요자들에게 도움을 주지 못한다. 정책 수요자 중심의 정책 분석 보도가 필요하며 특히 소외계층을 중심으로 한 정책 개발과 언론의 심도 있는 분석이 필요하다. 소외계층을 단순히 정책의 수혜자로 여기고 선거 유세의 수단으로 활용하는 것을 지양하고 복지의 사각지대에 놓인 소외계층에게 현실적으로 필요한 정책이 무엇인지 찾아내 문제 제기를 할 수 있어야 한다.

2022 년에 치르게 될 대통령선거는 서울시장 선거보다 훨씬 더 거시적인 공약들과 구체적이고 세분화된 정책들이 등장하는 선거이다. 언론이 일부 거대 정당의 정책만을 전달하는 것이 아닌 군소정당 후보들의 정책에 대한 분석이 가장 필요한 시점이다.

군소정당후보의 정책들이 우리에게 필요하다면 어떻게 받아들일 수 있도록 해야 할 것인가도 언론의 몫이다.

해당 연구는 서울시장 보궐선거라는 특정 선거에 열흘이라는 짧은 기간 동안, 제한된 언론사들의 기사를 분석하는데 그쳤다는 한계를 지닌다. 하지만 본 모니터링을 통해 선거시기 언론의 역할이 얼마나 한계가 있었는지 확인할 수 있었고, 향후 민주주의 꽃이라 불리는 선거 시기에 언론이 무엇을 해야 하는지 제시하는데 그 목적이 있다. 언론은 후보자의 말을 전달하는데 그치는 것이 아니라 국민들을 대신해 날카롭게 질문하는 역할을 해야 하며, 이를 통해 우리 사회의 방향과 구체적인 정책들이 실행될 수 있도록 해야 할 것이다.

참고문헌

권혁남(2002). 선거보도의 관행과 문제점. <언론중재>, vol84

서울부산시장보궐선거미디어감시연대(2021.03.10). 2021년 서울부산시장보궐선거 미디어감시연대 발족 기자회견문

서울부산시장보궐선거미디어감시연대(2021.04.07). 선거직전까지 30그친 정책, 공약보도, 부동산/개발 절반

양승찬(1998). 미디어 정치시대 선거보도. 한국언론연구원

한국기자협회(2021.04.06). 달라진 것 없는 보궐선거 보도, 언론도 고민해야.