해외연구관 지정과제
제2016-4차

외국의 선거방송토론 사례 연구

2016. 9.

선거연수원

(제도연구부)

○ 주요 국가의 「외국의 선거방송토론 사례연구」 파악을 위하여 독일, 미국, 일본, 영국, 프랑스, 호주 6개국 연구관으로부터 보고서를 받아 취합하였음.

○ 본 보고서에 게재된 내용은 연구관 개인의 의견 또는 견해로서 중앙선거관리위원회의 공식적인 의견이나 견해가 아님을 밝힘.

목 차

□ 국가별 제도개요 1

□ 외국의 선거방송토론 사례 연구

1. 독일 7

2. 미국 11

3. 영국 23

4. 일본 38

5. 프랑스 48

6. 호주 66

국가별 제도개요

1. 독일(Federal Republic of Germany)

1) TV토론 개최 준비

- ❍ 선거방송 토론회의 개최여부 및 토론주제, 진행방식 등 토론회와 관련한 모든 권한은 방송사에게 있음.
- ❍ 선거토론방송의 개최와 관련된 명문화된 법적 규정은 없음.
- ❍ 토론주제는 4명의 사회자 공동회의를 통해 결정되었음.
- ❍ 선정된 주제는 토론회 개최 1주일 전에 각 후보자에게 핵심어 형태로만 공개함.
- ❍ 4명의 사회자는 2개의 공영방송사(ARD, ZDF) 소속 각 1명, 2개의 민영방송사 소속 각 1명으로 구성됨.
- ❍ 사회자의 경우 각 방송사를 대표하는 뉴스앵커, 토론이나 토크쇼 프로그램 진행자 등이 참여함.
- ❍ 2013년 독일 총리후보자 토론회에는 청중이나 별도의 패널은 없음.

2) TV토론 진행방식

- ❍ 사회자가 질문하고 토론자들이 답변하는 방식으로 진행됨.
- ❍ 사회자의 질문에 대한 1회 답변시간은 90초 이내로 제한함.
- ❍ 토론자의 발언 순서는 추첨으로 결정.
- ❍ 사회자와 토론자가 서로 마주보도록 좌석을 배치함.
- ❍ 사회자간, 토론자간은 평행으로 배치함.
- ❍ 사회자와 토론자 모두 서서 토론하는 형식이었음.

2. 미국(United States of America)

- 토론 방식은 큰 틀을 유지하되 토론 위원회에서 조금씩 변화를 주고 있으며, 토론 주제는 해당 시기에 여러 매체에서 중요한 이슈로 간주되고 있는 내용들 중에 사회자가 재량으로 선택함.
- 사회자는 방송에서 앵커 경험이 많은 자 중에 일정 요건을 충족한 자들로 구성되며, 청중은 매우 제한적으로 양당이나 해당 토론 장소에서 출입증을 배부함.
- 질문자는 토론 전에 질문할 내용을 제출하고 사회자가 생방송 중에 재량으로 질문자를 고름.
- 토론회를 준비하는 위원회의 성격은 비영리 민간 조직이며, 토론회에 참여하는 후보자를 지지하는 정당들이 사회자 선정, 토론 방식 등에 대해 '양해각서'를 체결하여 가능하면 후보를 보호하려고 하는 경향이 있음.
- 토론회 준비 위원회가 토론회에 참여할 수 있는 후보자 요건을 공시하여 그 요건에 충족되는 자는 누구나 토론회에 참여할 수 있게 하였으나, 실질적으로 그 요건에 충족되는 자는 민주당과 공화당의 후보임.

3. 영국(United Kingdom)

1) TV토론 개최 준비

- 영국의 TV선거방송토론 역사는 매우 짧음. 사상 첫 TV토론은 2010년 총선을 계기로 이루어졌음.
- 토론주제 및 진행방식 등은 기본적으로 방송사들 간의 합의로 이뤄지며, 방송사는 해당 합의사항을 주요 정당에 전달. 이후 각 정당과 최종 진행 방식을 놓고 추가 협의함.
- 각 정당의 정치적 이해관계에 따라 TV토론 진행방식 선정 과정이 파행을 겪을 가능성이 상존함.

2) TV토론 진행방식

- 일반적으로 '모두발언→청중 질의→각 당 대표 답변→해당 주제에 대한 대표 간 자유 토론→마무리발언' 순으로 진행함.
- 각 방송사는 일반인 가운데 토론 질문 선정을 위한 패널을 지명할 수 있으며, 동 패널은 비공개로 회합함.
- TV토론의 핵심 원칙으로는 형평성, 공정성, 정확성, 공익성, 유용성 및 청중과의 소통 정도 등이 있음.

4. 일본(Japan)

- 일본의 「공직선거법 (公職選擧法)」은 토론방송에 대한 규정이 없으며, 선거기간 중 복수의 후보자에 의한 연설회를 금지하고 있음.
- 제한적으로 선거기간 전에 사전선거운동에 저촉되지 않는 선에서 공개 토론회가 개최되는 경우가 있으나 TV등을 통해 방송되지 아니함.
- TV를 통하여 주요 정당의 당수가 토론회에 참가하기도 하나, 이는 방송사가 주최하는 토론회로 공직선거법의 적용을 받지 아니하며 형식 또한 방송사의 재량에 따름.

5. 프랑스(French Republic)

❍ 프랑스선거 후보자 TV토론은 크게 세 가지 유형이 있음.

- 대통령선거 결선후보자 TV 토론.
- 대통령선거 1차 투표 이전의 후보자 TV 토론.(1회 개최)
- 정규토론방송에 선거후보자 초청 토론회

❍ 1974년 이후 지속되는 대통령선거 결선진출후보자 TV 토론은 약 2천여만명의 시청자를 기록하고 있음.

- 약 2시간 동안 진행되며, 후보자와 진행자 2인만 참석함.
- 토론 주제와 질문은 최고방송위원회의 중재 하에 사전 협의 함.
- 진행자는 방송사가 추천하는 정치부 기자나 앵커 중 후보자의 수락과 정당의 동의로 선정 됨.
- 진행자의 역할은 발언시간 준수와 사전 협의 된 질문제시.
- 청중과 패널은 없이 진행되며, 발언에 대한 어떤 반응도 허락되지 않음.
- 공정성과 형평성이 극도로 강조된 토론이며, 토론 이후 지지율 변동은 거의 없음.

❍ 선거관련법과 방송관련법은 선거후보자 토론회 개최와 초청후보자 선택은 방송사의 고유편성권에 규정함.

- 토론에 초청된 후보자들과 초청 받지 못한 후보자 간의 공정한 발언 기회와 시간의 준수 사항만이 감독 대상으로 규정함.
- 시청율과 공정성 그리고 형평성 원칙 적요에 어려움을 이유로 대선 결선후보자 TV 토론회 이외의 선거후보자 초청 TV 토론회에 방송사들은 소극적임.
- 정규토론프로그램에 후보자 초청토론회를 적극 활용하고 있음.

6. 호주(Australia)

1) TV토론 개최 준비

- 선거토론 개최를 위해 필요한 내용을 결정하는 위원회가 없기 때문에 선거토론의 횟수, 형식, 전달매체, 토론장소와 시간도 선거기간 동안 정당과 방송사의 협의를 통해 결정할 수 있음
- 내셔널프레스클럽(National Press Club)에서 열리는 당대표토론회(leaders debate)에는 집권당과 반대당의 대표가 참여하며 저널리스트가 패널을 맡고 정당, 국회출입 기자, 내셔널프레스 클럽의 대표자가 청중으로 참석할 수 있음.

2) TV토론 진행방식

- 진행자의 진행에 따라 3인의 패널은 차례대로 각 대표에게 질문을 할 수 있으며 질문에 대한 대답은 하나의 질문에 대해 최대 2분을 넘지 않아야 함.
- 선거 때 마다 호주공영방송사는 선거방송심의위원회(ECRC)를 매주 열어 선거방송이 정당 간 형평성에 어긋나지 않는지를 점검하며, 가능한 한 많은 청중이 실시간으로 함께 할 수 있도록 하기 위하여 2016선거운동에는 최초로 온라인 당대표토론을 열었음.

독 일

독일 연구관 : 이승현

1. TV토론 개최 준비

가. 토론주제 및 진행방식 선정 과정

○ 선거방송 토론회의 개최여부 및 토론주제, 진행방식 등 토론회와 관련한 모든 권한은 방송사에게 있음.

○ 선거토론방송의 개최와 관련된 명문화된 법적 규정은 없음.

○ 독일 총리토론위원회(Kommission zu den Kanzlerdebatten)의 경우 토론회의 진행에 관련한 결정과정에 참여하지 않는 중립적인 기관임.

○ 토론주제는 4명의 사회자 공동회의를 통해 결정되었음.

○ 선정된 주제는 토론회 개최 1주일 전에 각 후보자에게 핵심어 형태로만 공개함.

○ 미리 선정된 주제 외에도 후보자들에게서 즉흥적인 답변을 유도하기 위하여 비공개된 질문도 준비됨.

○ 2013년 독일 총리후보자 토론회의 주제별 핵심어는 재정'(Finanzen), '노동 및 사회보장'(Arbeit und Soziales), '보건'(Gesundheit), '안보'(Sicherheit), '현안'(Aktuelles)으로 구성됨.

○ 5개 주제의 세부항목으로 17개의 쟁점이 다루어졌음.

○ 재정(경제정책)분야의 세부항목은 ①서민경제 ②세금인상 ③국가부채 ④개인승용차 아우토반 통행요금제도 도입 ⑤유로존위기 재차 그리스 재정지원 ⑥초저금리정책 ⑦탈세퇴치

- ❍ 노동 및 사회보장분야의 세부항목은 ①비정규직 법적최저임금제 도입 ②노인빈곤 ③공무원연금과 공적연금의 불균형, 법정정년 ④에너지 전환, 전기요금 인상
- ❍ 보건분야의 세부항목은 ①의료보험 및 간병보험 ②육아교육정책, 육아보조금
- ❍ 현안으로서 ①시리아내전 참전여부 ②차기정부 연정구성 ③미 국가안보국(NSA)인터넷정보 불법수집 ④미국과의 스파이금지협정 등
- ❍ 진행방식은 사회자의 시작멘트와 토론자 소개에 이어 기조연설 없이 질문으로 시작되어 토론이 진행됨.
- ❍ 토론이 마무리된 후 후보자의 맺음말, 사회자의 클로징 순으로 토론회를 마침.
- ❍ 토론진행방식 등에 대한 안내는 토론시작 전에 사전프로그램 등을 통해 시청자들에게 충분히 공지함.

나. 진행자 및 청중, 패널 선정 과정

1) 진행자

- ❍ 2002년에는 2명의 사회자가 토론을 진행함.
- ❍ 2005년부터 2013년까지 총 4명의 사회자가 토론을 진행함.
- ❍ 4명의 사회자는 2개의 공영방송사(ARD, ZDF) 소속 각 1명, 2개의 민영방송사 소속 각 1명으로 구성됨.
- ❍ 2013년의 경우 민영방송사는 RTL과 Pro Sieben이 참여하였음.
- ❍ 사회자의 경우 각 방송사를 대표하는 뉴스앵커, 토론이나 토크쇼 프로그램 진행자 등이 참여함.

2) 청중

○ 2013년 독일 총리후보자 토론회에는 청중 없이 진행됨.

3) 패널

○ 2013년 독일 총리후보자 토론회에는 사회자 이외에 별도의 패널이 참여하지 않음.

2. TV토론 진행방식

가. 질문·답변 방식

○ 사회자가 질문하고 토론자들이 답변하는 방식으로 진행됨.

○ 사회자의 질문에 대한 1회 답변시간은 90초 이내로 제한함.

○ 답변시간의 제한은 비교적 유동적으로 진행되었으며, 답변시간을 초과한 발언 횟수는 메르켈 후보가 7회, 슈타인브뤽 후보가 2회였음.

○ 하나의 질문에 대한 추가질문은 최대 2회로 제한함.

○ 토론자의 발언 순서는 추첨으로 결정.

[그림-1] 2013년 독일 총리후보자 토론회 좌석배치

나. 토론회 좌석배치

○ 사회자가 토론자가 서로 마주보도록 좌석을 배치함.

○ 사회자간, 토론자간은 평행으로 배치함.

○ 사회자와 토론자 모두 서서 토론하는 형식임.

다. 형평성, 공정성, 유용성, 흥미성 등 토론회 주요 강조점

○ 총리 후보자 토론회의 방송 전에 사전프로그램 등을 통해 토론회 진행방식을 미리 공지하여 토론회 방송시간에는 최대한 토론이 많이 이루어질 수 있도록 함.

○ 오프닝부터 첫 질문까지 불과 26초밖에 소요되지 않을 정도로 토론에 집중도를 높일 수 있도록 구성함.

○ 발언 순서의 경우 추첨을 통해 결정하도록 하여 형평성 논란이 발생하지 않도록 함.

○ 시청자의 편의를 위해 토론자들의 누적발언시간을 TV화면에 약 15분 간격으로 표시함.

○ 사회자 선정에 있어 젊은 유권자에게 인기가 있는 토크쇼 진행자를 참여시켜 젊은 유권자들의 TV토론에 대한 관심을 끌기 위해 노력함.

미 국

미국 연구관 : 이승연

1. 대통령 토론 역사[1)]

○ 미국의 대통령 후보 간 토론은 현재 법적 의무 절차는 아니지만, 사실상 관례로 인정되고 있음.

○ 첫 대통령 후보 간 토론은 1858년 민주당 Stephen Douglas와 공화당 Abraham Lincoln의 노예제에 대한 토론으로 알려져 있음. 그러나 당시의 토론은 사회자도 없었고, 두 사람은 1860년 대통령 선거의 공식 후보가 아니었음.

○ 그러나 1860년에 두 사람이 각 당의 대통령 후보로 결정되었을 때, 1858년에 두 사람이 벌였던 논쟁이 두 사람의 철학을 알리는 계기가 되었다는 점에서 대통령 토론의 시초로 인정됨.

○ 1858년 이후의 공식적인 토론은 1948년이 두 번째 대통령 후보 간 토론이며, 1960년~1976년 사이에는 후보 간 토론이 없는 등 미국에서도 후보 간 토론이 제도화되지 못했었음.

○ 1988년 토론회부터 공식적으로 대통령 후보 및 부통령 후보들의 토론을 주관하는 비영리 위원회(Commission on Presidential Debates, CPD)가 후보 간 토론회를 주관하고 있음.

1) https://en.wikipedia.org/wiki/United_States_presidential_election_debates

2. 토론회 후원

가. 여성 유권자 연맹(League of Women Voter, LWV)[2)]

- 여성 유권자 연맹은 1920년에 미국 헌법에 여성의 투표권이 인정될 즈음에 창립된 단체임. 전국의 중앙 조직, 각 주 조직, 지역별로 약 1000개의 하위 조직으로 구성되어 있고, 지금도 유지되고 있는 단체임. 진보적 정책을 많이 지지하지만 공식적으로는 정당에 소속되지 않은 조직임.
- 첫 대통령 후보 토론회는 1858년이었으나, 그 이후의 토론회는 1948년, 1952년, 1960년으로 전통이 없었고 정착하지 못한 상태였음.
- 여성 유권자 연맹이 1976년부터 후원을 하면서 초당적이고 중립적 기구로서 대선 토론회를 주도하였고, 1976년, 1980년, 1984년 선거 토론회를 주도하였음.
- 그러나 1988년 대통령 선거를 앞두고 공화당과 민주당이 토론회에 관한 사항을 두 후보에게 유리하게 합의한 후에 여성 유권자 연맹에게 그 합의대로 이행해줄 것을 요구하자, 여성 유권자 연맹은 이 합의는 유권자들을 기만하는 행위로 간주하여 동참하지 않겠다고 선언하고 토론회 후원을 철회함.
- 이후 또다른 신설 비영리 조직인 토론회 준비 위원회(CPD)가 새로 토론회를 후원하게 되는데 이는 민주당과 공화당이 많이 개입한 조직임.

2) https://en.wikipedia.org/wiki/League_of_Women_Voters

나. 토론회 준비 위원회(Commission on Presidential Debates, CPD)

○ 토론회 준비 위원회는 민주당과 공화당이 조직한 위원회로 1988년 대선 토론회부터 활동을 시작하여 지금까지 토론회를 주관하고 있음.

○ 제3당 대통령 후보에 대한 진입장벽을 높게 설정하고 주기적인 비리 문제로 비판을 받고 있기도 하며, 제3당으로부터 피소된 경우도 있지만 승소하여 지금까지 비슷한 방식으로 운영이 되고 있음.

3. 토론 주제 및 진행방식 선정 과정

가. 토론 진행방식

○ 토론회 준비를 위한 작업은 대통령 후보 토론 위원회(CPD) 내 소위원회(working group)가 담당함. 토론회는 보통 대통령 후보 토론회 두 번 내지 세 번과 부통령 후보 토론회 한 번으로 이루어지는데, 각 토론회의 토론 형식은 CPD 내 소위원회가 결정함.

○ 2016년 대통령 선거를 위한 네 번의 토론회와 관련해서는 일정만 확정이며, 토론 방식은 기존의 방식에서 벗어나지 않음. 이외의 사항은 방청객의 접근편리성, 후보자의 편의성 등의 이유로 유동적일 수 있는 상태임.

○ 위원회(CPD)가 토론회를 주관하기 시작한 시점인 1988년부터 2012년까지 총 일곱 번의 대통령 후보 토론회의 토론 진행방식을 정리하면 다음과 같음. [3]

3) http://www.debates.org/index.php?page=debate-history

연도	토론회	내용
1988	대통령 1차	주제별 2분 답변 및 1분 반론, 청중 부가질문, 2분 마무리 연설
	대통령 2차	주제별 2분 답변 및 1분 반론, 청중 부가질문, 2분 마무리 연설
1992	대통령 1차	주제별 2분 답변 및 1분 반론, 청중 부가질문, 2분 마무리 연설
	대통령 2차	Town hall meeting[4]. 2분 마무리 연설.
	대통령 3차	주제별 2분 답변 및 1분 반론, 청중 부가질문, 2분 마무리 연설
1996	대통령 1차	주제별 90초 답변, 60초 반론, 30초 재반론, 2분 마무리 연설
	대통령 2차	Town hall meeting 형식이되 시간제한은 위와 동일
2000	대통령 1차	주제별 2분 답변, 60초 반론, 2분 마무리 연설
	대통령 2차	주제별 2분 답변, 60초 반론, 2분 마무리 연설
	대통령 3차	Town hall meeting 형식이되 시간제한은 위와 동일
2004	대통령 1차	강단(Podium)에 서서 2분 답변, 90초 반론, 사회자 재량으로 1분간 재반론 기회 제공
	대통령 2차	Town hall meeting 형식. 해당 후보를 반대하는 유권자로부터 질문을 받고 2분 답변, 상대 후보의 1분 반론
	대통령 3차	강단에 서서 2분 답변, 90초 반론, 사회자 재량으로 1분 재반론 기회
2008	대통령 1차	강단에 서서 주제별 2분 답변 및 사회자와 5분 공개토론
	대통령 2차	Town hall meeting 반대 유권자로부터 질문 받고 2분 답변, 1분 토론 사회자 재량으로 온라인상의 질문을 후보에게 질문할 수 있음.
	대통령 3차	앉아서 토론. 주제별 2분 답변, 사회자와 5분 공개토론
2012	대통령 1차	강단에 서서 주제별로 15분씩 6개 주제를 토론함, 2분 답변
	대통령 2차	Town hall meeting 반대 유권자로부터 질문 받고 2분 답변 및 사회자가 2분 간 토론을 유도.
	대통령 3차	앉아서 토론. 주제별로 15분씩 6개 주제를 토론함. 2분 답변.

4) Town Hall meeting은 주민총회 내지 공청회 정도로 번역할 수 있는데, 지역 입후보자가 지역 주민들을 초대하여 본인의 정책 또는 주요 이슈들에 대해 설명하고 주민들의 질문이나 의견을 듣는 과정임. 주최 측에서 원하는 방향은 있겠지만, 아래 내용들에서도 확인할 수 있듯이, 반대하는 사람들의 비판이나 날카로운 질문도 많이 등장함. 미국에서는 굉장히 흔하고 활발하게 활용되는 방식으로, 미국 참여민주주의의 토대로 평가됨.

나. 토론 주제 선정[5)]

○ 토론 주제는 사회자나 청중이 결정함.

○ 사회자가 토론 주제를 결정하는 경우에는 각종 유명 미디어에서 현재의 큰 문제라고 생각하는 토론 주제를 위원회(CPD)에 제안함. 사회자가 토론 당일 6개의 이슈에 대해 질문할 예정이라면, CPD는 6개보다 넉넉한 수의 이슈를 선정한 후에 토론 며칠 전에 토론에 참여할 후보자와 사회자에게 알림. 사회자는 토론 당일에 본인의 재량으로 주제를 선정하여 후보들에게 질문을 함.

○ 공청회 내지 주민총회 형식(town meeting)의 토론이 이루어지는 경우에는, 사회자와 청중이 질문을 반반씩 나누어 후보에게 질문함. 청중들에게 어떤 질문을 할지에 대해 넉넉하게 제안하게 한 후에 그것을 정리하여 후보에게 알려줌. 단, 청중의 질문 내용은 오직 사회자만 미리 알고 있음.

○ 토론회 기록을 통해 최근 몇 번의 토론회의 주제들을 정리하면 다음과 같음.[6)]

연도	주제
1988	마약, 연방 재정적자, 건강보험, 저소득 무주택자, 집 값 사형과 낙태, 편부모 가정 정책, 미국 군비축소 주적인 소련과의 관계 정립 미국의 대소련 핵무기 방어전략 중동 미국인 인질 문제.
	사형제, 증세 공약 실현가능성, 미사일 구축 미국의 영웅이라 할 수 있는 사람 상대 후보의 잘한 점, 증세하기 가장 민감한 세목 노년층 사회보장제도 대통령이 된다면 대법원에 지명할 3인 환경오염 규제, 공직사회 로비 문제

5) http://www.debates.org/index.php?page=debate-history

6) 본래 각 주제별로 토론 시간이 균등하게 제한되도록 명시되어 있으나, 현실적으로 사회자의 재량 또는 토론자 간의 논쟁으로 완전히 균일하게 시간배분을 할 수 없음. 토론의 취지나 후보의 이미지를 훼손하지 않는 범위 내에서 추가 질문과 추가 답변 등으로 사회자의 재량하에 토론이 이루어짐.

1992	다른후보보다 낫다고 생각하는 성향 중산층 면세 및 감세 소련 붕괴 후에도 미국이 유럽에 군비를 지출하는 이유 미국의 고금리 정책 냉전 이후의 미국의 이해관계, 중국에 영향력을 행사할 방안 보스니아 인종청소에 관한 견해 '가족'의 개념, 마약, 인종분쟁, 에이즈 정책, 메디케어 정책
	해외 시장 개척 및 국내 불공정 경쟁 규제 총기 사용 규제, 의료비 인상 국가채무가 국민에게 미치는 영향 세계패권국가로서의 역할
1996	연방정부의 역할, 4년전과 비교한 미국의 상황 노인의료보험제도 당과 본인에 후원하는 자들로부터 독립적인 정책을 실행할 수 있는가 10대들의 마약, 빌클린턴의 대외정책, 미군 해외파병 쿠바에 대한 견해, 對이라크 정책, 학생의 학교 선택권
	정당 이념간 다툼과 정부신뢰 문제 헬스케어 정책의 추세, 군인과 민간부문의 급여 차이 팔레스타인과 이스라엘, 사회보장 개혁방안 자본소득세 인하, 사회적 약자에 대한 할당제도, 육아휴직 정책, 미국 국산 제조업 활성화 방안 동성연애자에 대한 직업적 차별 소수당 지지자들의 정치참여 방안, 대일무역 적자 원칙이 지켜지는 나라를 만들기 위한 후보자의 의견,
2000	대통령의 리더십, 향후 석유 공급과 가격 낙태, 유고슬라비아 밀로세비치 대통령 처우 공교육에 대한 연방지출 증세 없이 노년층에 대한 복지 가능성
	초강대국 미국의 힘을 정당하게 사용하기 위한 원칙, 사담 후세인, 미국의 대외 전쟁 평가 경찰의 인종차별, 증오범죄 총기판매 규제와 총기사건간의 상관관계 건강보험, 환경문제, 근로장려금
	미국 보건당국의 최근 결정 의약품 가격 정책, 공교육에 대한 신뢰 중동 위기, 미군의 역할, 총기연합, 청년 정책 인구다양성 정책, 중산층 세율, 사형제,

2004	9.11 관련 테러정책, 이라크 관련 부시의 정책 평가 이라크 미군철수 시점, 전쟁억제적 침공
	두 후보의 정책적 성향이 명확하지 않다는 청중에 대한 답변 심증만으로 외국에 침공할 수 있는 것인지 이라크 문제로 미국을 비난하는 국가들과의 관계 회복 방안 이란의 핵무기 보유 계획, 신종플루 대처 미군 증원 가능성, 캐나다 의약품 수입 거부 미국 제조업 경쟁력 향상 방안, 배아줄기세포, 낙태 부시 본인이 생각하는 부시정책의 잘못된 정책 세가지 기술발전으로 직업이 사라지는 것을 대통령의 탓으로 돌릴 수 있는가?
	동성 결혼, 낙태에 관한 여성의 선택가능성, 건강보험 불법 이민자 정책, 양극화 심화, 인종별 우대정책의 필요성
2008	재정적자 해소 방안, 베트남전쟁의 교훈에 비추어 이라크전쟁과 아프가니스탄 전쟁 평가 러시아와의 관계, 9.11테러 정도의 테러가 재발한 경우
	은퇴 중년의 소득 감소 문제, 경제침체로 힘들어하는 자들을 위한 정책 두 정당의 신뢰성 문제, 대출을 쉽게 생각하는 현상에 대한 방안 사회보장제도와 메디케어 개혁, 기후변화 건강보험의 성격에 대한 견해(사적재 여부) 미국의 경제침체가 미국의 패권에 미칠 영향, 파키스탄 통치권 인정 문제 러시아의 인권문제에 개입가능성 이란이 이스라엘을 공격할 경우의 대응
	본인의 경제정책에 대한 관점이 상대방보다 낫다고 생각하는 이유 재정적자 하에 각종 정책 실현가능성 당에서 홍보하는 네거티브 전략을 상대방의 면전에서도 서로 말할 수 있는지 부통령 후보가 본인과 잘 맞는 이유 건강보험 적자, 학생들의 수학 및 과학 교육비 투자대비 낮은 실력 문제
2012	일자리 창출 정책, 연방채무 사회보장정책에 대한 견해 차이 경제에 대한 연방규제가 많은지, 오바마케어 연방정부의 역할에 대한 견해, 공교육의 질 저하 문제, 대통령이 되면 하고 싶은 정책
	대학졸업자 취업률 하락, 장기실업자 문제 연료가격 인하 가능성, 세율과 세금 공제 물가 상승 문제, 불법이민자 정책 총기사용 규제 후보 본인에 대한 오해를 경험한 사례,
	주 리비아 미국 대사 사망사건 시리아 내전에 대한 정책, 미국의 역할 이스라엘과 이란에 대한 견해, 아프가니스탄 미군철수 중국의 성장이 미칠 영향

4. 사회자, 청중, 토론 참가자 선정 과정

가. 사회자 선정 과정[7]

○ CPD는 사회자 선정 기준으로 세 가지를 들고 있음.

1) 대통령 후보와 주요 이슈에 대해 익숙한(familiarity) 자

2) 뉴스 생방송 경험이 풍부한 자

3) 토론회가 후보자들의 견해를 최대한 보여야 한다는 것에 대한 이해가 있는 자

○ 위의 세 가지 요건에 충족하는 자가 여럿이면 토론 참석 후보자들 간에 합의하여 각 토론회 별 한 명의 사회자를 결정함.

나. 후보 선정 과정[8]

○ 미국에는 민주당과 공화당이 양대 정당이지만, 미국은 공식적으로 양당제가 아니고 두 정당에서 배출된 대통령 후보라고 해서 자동적으로 토론 참가자로 확정되는 것은 아님. CPD는 토론 참가자의 자격으로 다음과 같은 조건을 제시하고 있음.

1) 헌법상의 결격사유 없을 것

2) 산술적으로 대통령 당선 가능성이 있을 정도로 여러 주에서 충분한 선거인단을 확보했을 것

3) 주요 여론조사 기관 다섯 곳에서 발표한 전국 유권자 지지율의 평균이 15%이상 될 것

7) http://www.debates.org/index.php?page=overview

8) http://www.debates.org/index.php?page=candidate-selection-process

○ 참가자 요건은 개방적인 내용이지만, 사실상 제3당이나 무소속 후보가 충분한 선거인단을 확보하거나 15% 이상의 지지율을 얻는 경우가 없기 때문에 대부분의 경우 2명의 후보가 토론회에 참가하게 됨.

○ 이러한 문제와 관련해 미국 제3당 자유당의 대선후보 Gary Johnson이 소송을 제기하였으나 패소함. [9]

<판결 내용>

토론회는 사적인 행위로써 법률에 명시된 절차가 아니므로 토론회를 후원하는 자의 토론회에 관한 의사결정은 존중받아야 한다. 따라서, 피고에게 원고를 토론회에 포함시킬 것을 강제한다면 그것은 헌법상의 표현의 자유와 결사의 자유를 위배한다.

○ 이는 토론회는 공익적 요소를 담고 있으나, 본질적으로 토론 위원회는 국가 기관이 아니기 때문에 참가자 요건 등의 규칙과 기준에 공권력이 개입할 여지는 없다는 것을 의미

다. 청중 선정 과정

○ CDP는 장소를 섭외하고 그 장소에서 수용가능한 인원만큼만 표를 배부함. 다만, 표를 언제 어디에 얼마나 할당해서 배분할지에 대해서는 토론 참가자 집단인 민주당과 공화당의 합의를 통해 이루어지고 있음.

9) 워싱턴 타임즈, 2016. 8. 5 "Court tosses Gary Johnson's lawsuit demanding Libertarians be in presidential debates" http://www.washingtontimes.com/news/2016/aug/5/gary-johnsons-lawsuit-tossed-by-court/

○ 특히, 두 당은 해당 후보가 예상치 못한 비판에 휩싸이거나 인신공격을 당하는 것을 예방하기 위해 청중이나 질문을 제한하려는 노력을 하고 있음. 그러나 청중 선정 과정은 위원회 단독적인 업무가 아님.

○ Town hall meeting 형식의 토론회에서는 사회자가 질문자를 선정함. 이 형식의 토론회가 열리게 되면, 청중은 해당 지역 주민들 위주로 구성됨.

○ 청중 중에 누가 어떤 질문을 하게 될지에 대해서는, 오직 사회자만의 권한으로 토론위원회나 후보들은 사전에 알 수 없음.[10)]

5. 민주당과 공화당의 양해각서(Memorandum of Understanding)[11)]

○ 2012년 대통령 후보 토론회에 민주당 후보 Barack Obama와 공화당 후보 Mitt Romney가 참석하게 되자, 두 당에서는 각 후보를 보호하기 위하여 토론에서 사회자나 청중들의 행위 중에 제한할 사항들을 정하여 합의를 함.

○ 사회자의 역할, 무대와 좌석배치, 방청객 티켓 배부 등이 주된 내용이긴 하나, 토론 일시, 장소 및 특이사항 등 모든 사항에 대해서 후보자 및 후보자 캠프 간에 합의를 이룸.

○ 해당 내용은 2012년 대통령 선거를 위해 제작된 내용이지만, 1988년부터 시작되었고 2008년 및 2004년에도 두 당이 양해각서를 작성하는 등 양해각서 체결은 관례적인 활동임.

---

10) Town meeting 형식에서는 청중의 질문을 사회자만 알 수 있지만, 대체로 사회적인 이슈에서 크게 벗어나지 않을 것으로 예상되며, 보통의 토론회에서도 후보자들이 예상 질문을 어느 정도 예측할 수 있다고 보임. 또한 미국에서는 공직 후보가 되는 자들은 이미 경선 과정과 각종 Town meeting과 청문회를 거치면서 수 차례 본인의 철학이나 정책적 관점을 일관적으로 말할 수 있는 훈련이 되어 있다는 점을 참고해서 이해해야 할 것으로 보임.

11) 2012년 양해각서
http://reclaimdemocracy.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/10/The-2012-Debates-Memorandum-of-Understanding-Between-the-Obama-and-Romney-Campaigns.pdf

가. 2012년 양해각서에 담긴 주요 내용

1) 토론 횟수, 일시, 장소
2) 토론 별 토론 주제(국내 문제, 국외 문제, 혼합 등)
3) 사회자 선정
4) 모든 토론회에 공통적으로 적용될 사항들(이미 내용이 있는 메모, 전자기기, 차트 등을 이용하지 않을 것)
5) 질의응답방식
6) 각 토론회 별로 적용될 특이사항들(청중과 질문 제한 등)
7) 부통령 후보 토론회에 적용할 사항들
8) 티켓 배부

6. 토론회 주요 강조점

- 위원회에서 공식적으로 공공성 이외의 요소를 별도로 강조하지는 않음. 그러나 토론회가 성사되기 전에 각 후보의 캠프에서 요구하는 사항들을 제시하고 캠프 간의 합의를 통해 내용 외적인 부분으로 인해 서로 불리할 상황들을 가능한 제외하려고 노력함.
- 여러 요건을 충족하는 자 중에서 사회자를 선정하고 사회자는 동전 던지기로 답변 순서를 정하며 사회자가 특정 정치성향을 드러내지 않은 채로 토론회를 진행한다는 측면에서 공정성이 어느 정도 갖추어졌다고 볼 수 있음.
- 토론회 전에 각 후보 캠프의 의견을 참작하여 토론 장소, 일시, 청중의 수, 좌석 배치 등을 결정하기 때문에 특정 후보에게 지나치게 불리한 토론회가 이루어질 가능성이 적다는 점에서 형평성을 갖춤.

❍ 사회자가 후보자들에게 묻는 질문은 각종 미디어나 선거 관련 기관에 자주 등장하는 이슈 중에서 선정되고, Town meeting에서 청중들이 후보에게 묻는 질문 역시 사회자가 판단하여 특정 지역 주민들의 관심사가 아닌 전 국민적 차원의 문제들에 대한 것들로 선정하여 가능한 많은 사람들에게 유용한 토론회가 되도록 노력하는 것으로 보임.

❍ 흥미 요소는 토론회 자체에서 준 예능프로그램으로 간주하는 것은 아니지만, 사회자가 가능한 편안한 분위기에서 진행함. 토론회가 끝나거나 토론회를 준비하는 과정에서 언론인 등을 포함한 전문가들이 토론회의 흥미(Entertainment)를 위한 조언을 기고하는 경우들이 있음.

영 국

영국 연구관 : 윤성원

1. TV토론 개최 준비

가. 토론주제 및 진행방식 선정 과정

○ 영국의 TV선거방송토론 역사는 매우 짧음. 선진 민주주의 제도를 갖춘 국가로서는 이례적 현상.

- 사상 첫 TV토론은 2010년 총선을 계기로 이루어짐.[12)]

○ 영국 상원은 TV토론 도입이 지연된 배경으로 다음과 같은 이유를 제시함.[13)]

- 미국화(美國化)에 대한 반감 : 1960년 미국의 케네디(John F. Kennedy) 당시 상원의원과 닉슨(Richard M. Nixon) 당시 부통령의 대통령선거토론으로 굳혀진 TV토론의 미국적 이미지로 인해 미국식 TV토론을 도입할 경우 영국식 의회민주주의가 '대통령화(presidentialisation)' 될 수 있다는 우려 작용
- TV 자체에 대한 거부감 : TV토론이 정치적 사안의 깊이를 제대로 담아낼 수 없고, 실제 내용보다 이미지 측면에 주안점을 두며, TV 자체의 이미지가 '게임쇼'와 같다는 인식
- 정치적 효과에 대한 불확실성 : 주요 정당들은 TV토론이 선거판도에 어떤 영향을 미칠지에 대한 확신이 없었으며, TV토론이 선거승리에 기여할 수 있는지에 회의적 시각 표출

12) Isobel White, House of Commons Library, SN/PC/52414, *Televised debates between party leaders* (30 March 2015), p. 3.

13) House of Lords, HL Paper 171, *Broadcast general election debates* (13 May 2014), pp. 7-8.

○ 토론주제 및 진행방식 등은 기본적으로 방송사들 간의 합의로 이뤄지며, 방송사는 해당 합의사항을 주요 정당에 전달함. 이후 각 정당과 최종 진행 방식을 놓고 추가 협의

- 방송과 미디어 심의 기능을 담당하는 통신청(Ofcom)은 2015년 총선을 앞두고, "통신청의 역할은 TV토론이 방송규약(The Ofcom Broadcasting Code) 상의 공정성과 정확성 등을 기할 수 있도록 하는 데 있으며, 토론형식과 구성, 진행방식, 참여정당 결정 등은 방송사들이 결정할 문제"라고 밝힘.[14)]
- 2010년 총선 TV토론의 경우 △TV토론 목적, 토론 초청 정당, 토론 횟수, 토론시간 등에 대한 방송사 간 합의 △초청된 정당의 참가응답 △각 방송사(BBC, ITV, BSkyB) 대표자 2인, 보수당 대표 2인, 노동당 대표 2인, 자유민주당(자민당) 대표 3인 등으로 구성된 13인의 추가협의 등 순서로 결정[15)]

○ TV선거토론 방식이 명확한 규정 없이 방송사 간 합의 및 정당의 동의로 결정된다는 점에서 각 정당의 정치적 이해관계에 따라 TV 토론 진행방식 선정 과정이 다소간 파행을 겪을 가능성 상존

- 2010년 당시 최종합의 직전까지 결렬에 대한 우려가 있었으나 방송사 및 정당 간 협의가 비교적 원만히 진행
- 2015년 TV토론의 경우 방송사의 합의사항에 대한 정당 간 이견이 지속적으로 노출되었으며, TV토론 구성 자체가 총선 이전 최대 이슈로 부상(자세한 사항은 '나. 패널 선정 과정' 참조)[16)]

14) Isobel White, p. 13.

15) House of Lords, pp. 8-9.

16) Daniel Jackson and Elinar Thorsen (eds.), UK election analysis 2015: Media, voters and the campaign (Poole: CSJCC, Bournemouth University, 2015), p. 8.

- 2015년 총선 TV토론 진행방식에 혼선이 지속된 것은 본질적으로 영국 정치 지형의 변화에서 비롯됨. 영국독립당(UKIP), 녹색당(Green Party), 스코틀랜드국민당(SNP) 등 군소정당의 정치적 부상은 이러한 변화를 주도함.[17] 특히 2015년 총선을 앞두고 UKIP의 지지율은 2010년 총선 당시 주요 정당으로 분류된 자민당의 지지율을 상회했으며, 스코틀랜드 지역의 대(對) SNP 지지율 또한 급등

○ 최종합의 결과 2015년 총선 (5월 7일 실시) 생방송 TV토론은 공식적으로 4차례에 걸쳐 진행하기로 결정.

- 2015.3.26. 1차토론 : Channel 4 및 Sky News 동시방송. 캐머런(David Cameron) 당시 총리와 밀리반드(Ed Miliband) 당시 노동당 대표 출연
- 2015.4.2. 2차토론 : ITV 방송. 보수당, 노동당, 자민당, 녹색당, 웨일즈당(Plaid Cymru), SNP, UKIP 등 7당 대표 출연.
- 2015.4.16. 3차토론 : BBC 및 Sky News 동시방송. '도전자 토론(challenger debate)'으로 명명. 2010-15 연정을 이룬 보수당과 자민당 대표를 제외한 나머지 5당 대표 출연
- 2015.4.30. 4차토론 : BBC의 간판 토론 프로그램인 Question Time의 스페셜 방송 형식으로 진행. 보수당, 노동당, 자민당 대표 출연. BBC, Sky News 동시방송.

○ 2010년 총선 TV토론 당시 합의결과에 따른 토론주제는 아래와 같음.[18]

17) Ben Dowell, What is going on with the 2015 General Election TV debates?, Radio Times (5 March 2015): http://www.radiotimes.com/news/2015-03-05/what-is-going-on-with-the-2015-general-election-tv-debates(검색일: 2016.8.11.)

- 국내이슈 : 국민건강보험(NHS), 교육, 이민, 사회정의 및 질서, 가정, 헌법, 정치신뢰, 정치개혁
- 외교 및 국제이슈 : 국제관계, 아프가니스탄, 이라크, 이란, 중동, 국방, 국제테러, 유럽, 기후변화, 중국, 국제개발
- 경제이슈 : 공공부문 자금, 조세, 부채, 재정적자, 국가재정, 경기침체, 경기회복, 금융회계, 산업, 연금, 일자리

나. 진행자 및 청중, 패널 선정 과정

○ 진행자 선정은 방송편집 과정의 일부로 해석되며, 각 방송사 간 합의로 결정[19]

- 2015년 총선 TV토론 진행자로는 BBC의 Jeremy Paxman, Sky News 앵커인 Kay Burey (이상 1차토론), ITV News 앵커인 Julie Etchingham (2차토론), BBC의 David Dimbleby (3, 4차토론) 선정

○ TV토론 패널 선정은 토론 진행방식을 위한 최종합의 과정에서 지난(至難)한 과제임.[20]

- 패널 선정 과정에 잡음이 끊이지 않은 것은 정당 지지율 및 영향력, 연립정부 구성 등에 따른 정치 지형 변화에 더해 영국이 서로 다른 4개 자치정부 (잉글랜드・스코틀랜드・웨일즈・북아일랜드)의 연합체라는 사실에서도 기인. 각 지역별 대표 정당들은 총선 TV 토론에서 전국분포 정당에 못지않은 발언권을 요구.

18) Isobel White, p. 22.

19) Ofcom, Review of Ofcom list of major political parties for elections taking place on 7 May 2015: consultation (8 January 2015).

20) Isobel White, pp. 4-6.

- 일례로 2009년 12월 방송사들이 2010년 총선 TV토론 패널로 주요 3개 정당 (노동당·보수당·자민당) 대표만을 초청하기로 합의하자 SNP, Plaid Cymru 등 지역기반 정당들이 불만을 제기.
- BBC는 논란이 계속되자 당초 TV토론 제목이었던 '대표 토론(The Leader's Debates)'을 아예 '수상 토론(Prime Ministerial Debates)'으로 변경.

○ 2015년 총선을 앞둔 TV토론 패널 선정 과정은 방송사 간 합의에 대한 주요 3개 정당 간 이견이 노출되고, 이에 더해 지역·군소 정당들의 불만이 더해지면서 혼탁 양상[21)]

- 2014년 10월 BBC, ITV News, Sky News, Channel 4 는 총 세 차례의 생방송 TV토론을 개최하기로 합의했으며, 특히 주요 3당에 더해 UKIP의 파라지(Nigel Farage) 당시 대표를 3차 토론에 추가하기로 결정. 이에 대해 파라지 대표는 "급증하는 UKIP의 인기를 반영한 것"이라며 환영의 뜻을 표함.
- 반면 로버트슨(Angus Robertson) 당시 SNP 웨스트민스터 대표는 해당 합의를 "민주주의자라면 결코 받아들일 수 없는 것"이라고 혹평. 로버트슨 대표는 SNP가 스코틀랜드 지역에서의 지지율을 선도하고 있으며, 총선 후 웨스트민스터에서 제3당이 될 가능성이 큰 정당을 TV토론에서 제외하는 것은 전적으로 잘못된 결정이라고 비난
- 베넷(Natalie Bennett) 당시 녹색당 대표는 방송사 간 합의를 민의와 동떨어진 결정으로 규정하고 "유권자들이 기성정당이 아닌 새로운 대안을 찾고 있다는 것은 명백한 현실"이라고 주장

21) Isobel White, pp. 7-11.

- 우드(Leanne Wood) 웨일즈당 대표 역시 웨일즈 국민들은 반드시 모든 정당의 목소리를 들을 권리가 있다며 동 합의에 맞서 대응책을 강구할 것이라고 시사
- 2014년 11월 녹색당, 웨일즈당, SNP는 BBC에 서한을 보내 TV토론 기합의 사항을 재고할 것을 요청
- 군소정당의 토론 참가 여부를 놓고 주요 정당 간에도 이견이 노출됨. 캐머런 당시 총리는 "녹색당이 TV토론에 포함되지 않을 경우 자신도 토론에 참여하지 않을 것"이라고 언급
- 이에 노동당, 자민당, UKIP은 총리가 TV토론에 불참하는 것은 있을 수 없는 일이라며, 끝까지 참석을 거부할 경우 토론회 좌석배치 시 총리석을 공석(空席)으로 둬야 한다고 응수
- 한편 북아일랜드 집권여당인 민주통일당(DUP)은 BBC가 TV토론 합의과정에서 DUP를 사실상 배제했으며, 패널 선정 과정 전체를 엉망으로 만들었다고 비난. 이에 더해 TV토론 개최 준비과정을 방송사들에게만 맡겨서는 안 된다는 사실이 드러났다며, 법적대응까지 시사
- 영국 총리실은 TV토론 진행방식 결정과정에 심대한 혼란을 초래했다며 방송사들을 비난. 한편 캐머런 총리와 연정을 이끈 클레그(Nick Clegg) 전 자민당 대표는 TV토론 진행방식의 결정권은 유권자에 있으며, 방송사에 조건을 강제하려는 보수당의 태도는 오만한 것이라고 비판[22]

22) BBC, Nick Clegg: Conservatives 'arrogant' over TV debates (7 March 2015) : http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-31778343 (검색일: 2016.8.15.)

○ 청중 선정 기준은 아래와 같음(2010년 TV토론 기준).[23]

- 인구분포에 따른 대표성 반영
- TV토론이 진행되는 공간 여하에 따른 적정 청중수 유지 (약 200명 수준)
- 여론조사 전문기관 ICM이 구체적 청중 선정 과정 및 방법에 따른 청중 선정 작업 실시
- 행정 구획 등을 감안, 토론 주최 도시 반경 30마일(약 50km) 이내의 선거구역에서 선정
- 성별·연령·인종·사회적 지위 등을 고려, 선거 가능유권자 대표성 유지
- 모집 당시 투표참여의사를 표명한 집단이 청중의 80% 이상을 구성
- 노동당, 보수당, 자민당 지지자의 비율은 7:7:5로 유지. 청중 모집 마지막 단계일 경우 동 기준을 여타 선정 기준보다 우선함.
- 투표참여의사를 표명한 80%의 청중 가운데 방송사들은 주요 3개 정당이 아닌 군소정당지지 의사를 표출한 자를 선정할 수 있음.
- 20%의 청중은 투표참여여부를 결정하지 못한 집단에서 선정. 동 집단에 포함되는 청중은 정치 사안에 밝으며, 적극적 의견을 개진할 수 있어야 함.
- 방송사들은 ICM이 선정한 청중 이외에 미리 질문을 제출한 청중 가운데 소수의 인원을 편집회의를 거쳐 선정할 수 있음. 각 방송사는 TV토론 준비 기간 다양한 방법을 통해 전국 각지 시청자들의 참여를 고양할 수 있음.
- ICM 선정 청중 이외의 청중 숫자는 토론 1회당 최대 4명으로 제한
- 청중 선정 과정은 투명하게 이뤄져야 하며, 선정 방법에 대해 각 정당은 의견을 표명할 수 있음.

23) Isobel White, p. 19.

2. TV토론 진행방식

가. 질문・답변 방식

○ 2015년 총선 토론

- 2015.3.26. 1차토론 : ‘Cameron & Miliband Live: The Battle for Number 10’이라는 제목으로 90분 간 진행됨. 캐머런 당시 총리와 밀리반드 당시 노동당 대표는 동 토론회에서 1대1 토론 대신 각기 다른 시간에 출연해 진행자인 Jeremy Paxman의 질문에 답변. 이후 또 다른 진행자인 Kay Burley의 사회로 캐머런과 밀리반드가 각각 객석의 청중들이 준비한 질문에 답변
- 2015.4.2. 2차토론 : 각 당 대표 간 7자토론 형식으로 진행. ‘The ITV: Leader’s Debate’이라는 제목으로 약 2시간에 걸쳐 진행. ‘모두발언→청중 질의→각 당 대표 답변→해당 주제에 대한 대표 간 자유 토론→마무리발언’순. 질문 및 답변의 순서는 모두 제비뽑기로 결정 (<표 1> 참조).

순서	모두발언	1차질의	2차질의	3차질의	4차질의	마무리발언
1	Bennett	Clegg	Farage	Miliband	Wood	Sturgeon
2	Farage	Cameron	Sturgeon	Wood	Miliband	Clegg
3	Clegg	Wood	Bennett	Sturgeon	Cameron	Miliband
4	Sturgeon	Farage	Clegg	Cameron	Bennett	Wood
5	Cameron	Miliband	Wood	Farage	Clegg	Bennett
6	Wood	Bennett	Miliband	Clegg	Sturgeon	Farage
7	Miliband	Sturgeon	Cameron	Bennett	Farage	Cameron

<표 1> ITV 대표토론 (2015.4.2.) 질의・응답 라인업[24)]

24) Wikipedia, United Kingdom general election debates, 2015: https://en.wikipedia.org/wiki/United_Kingdom_general_election_debates,_2015 (검색일: 2016.8.13.); 2015년 4월 2일 ITV 토론에 출연한 각 당 대표는 다음과 같다. David Cameron (보수당), Ed Miliband (노동당), Nick Clegg (자유민주당), Nigel Farage (영국독립당), Nicola Sturgeon (스코틀랜드국민당), Leanne Wood (웨일즈당), Natalie Bennett (녹색당).

- 2015.4.16. 3차토론 : 보수당과 자민당을 제외한 5개의 야당 대표 간 토론. 'BBC Election Debate 2015'이라는 제목으로 방송되었으며, 사실상 도전자 토론(challenger debate). 당초 야당 대표들은 총리의 토론 참여를 강력히 요청했으나 캐머런 당시 총리의 거절로 무산됨. '모두발언→청중 및 시청자 질의→각 당 대표 답변→해당 주제에 대한 대표 간 자유 토론→마무리발언'순으로 약 90분 간 진행. 각 당 대표들은 질문을 사전에 통보받지 않았으며 즉석에서 답변 및 토론 진행.
- 2015.4.30. 4차토론 : BBC Question Time의 스페셜 방송. 캐머런, 밀리반드, 클레그 대표가 동 프로그램에 각기 따로 출연해 청중 및 사회자의 질문에 즉석에서 답하는 형식으로 진행. 각 대표에게 할당된 시간은 약 30분으로 총 90여 분 간 진행. 청중의 75%는 보수당·노동당·자민당 지지자 (각 25%), 나머지 25%는 부동층 혹은 기타 정당 지지자로 구성.

○ 사회자의 역할[25)]

- 토론 진행을 위한 사회
- 토론자의 발언 시간 적정 수준 유지 및 제한
- 자유토론시 모든 패널에 공정한 발언 기회 제공
- 필요한 경우 논점에 대한 사실 확인
- 패널의 답변에 대한 평가나 비판은 사회자의 역할이 아님.
- 각 패널은 규정과 절차에 따른 사회자의 권한을 존중

25) Isobel White, p. 22.

○ 질문 선정[26)]

- 청중의 의견은 질의과정에서 토론 도중 반영될 수 있으나, 토론의 제1목적은 각 당 대표 간 최대한의 토론이 가능하게 하는 데 있음.
- 각 방송사는 일반인 가운데 토론 질문 선정을 위한 패널을 지명할 수 있으며, 동 패널은 비공개로 회합
- 각 패널은 규정 준수 여부를 감독하는 인원을 포함.
- 패널단은 균형 잡힌 토론을 위해 질의 선정에 공정성을 기해야 함.
- 패널단은 일반인들로부터 모집한 질문을 추려내는 과정에서 각 질문이 △토론에 참여하는 모든 정당과 관련이 있는지 △하나의 정당 혹은 한 명의 정당대표에만 집중되는 것은 아닌지 △선거 이슈와 관련이 있는지 등을 종합적으로 고려해야 함.
- 각 패널은 5~7명으로 구성되며, 패널 의사결정에 필요한 최소 정족수는 3명임.
- 선정된 질문은 TV토론 방송 이전까지 외부에 공개되어서는 안 됨.

나. 토론회 좌석배치

○ 무대구성 등[27)]

- 각 당 대표들은 토론이 진행되는 시간 무대에 서 있어야 함. 좌석 배치는 각 당의 합의하에 결정 가능.
- 사회자를 위한 별도의 단(壇) 또는 대(臺)를 설치. 사회자는 토론 패널과 청중의 시야를 가리지 않는 범위 내에서 일정부분 이동 가능.
- 각 방송사는 TV토론 방송 제목 및 배경음악 등을 자율적으로 결정하며 그에 따른 책임을 짐.

26) Isobel White, pp. 19-21.

27) Isobel White, pp. 21-22.

<그림 1> 2015 총선 2차 7자토론 좌석배치[28)]

<그림 2> 2015 총선 3차 야당대표토론 좌석배치[29)]

28) 출처: Youtube.

29) 출처: cyberspaceandtime.com.

<그림 3> 2015 총선 4차토론 좌석배치[30)]

다. 토론회 주요 강조점

○ 정당 대표 간 TV선거방송토론의 핵심 원칙은 다음과 같음(2009년 합의 기준).[31)]

- 형평성 : △각 당 대표는 TV토론 과정에서 동일한 대우를 받아야 함. 방송사는 토론과정에 대한 모니터링 요원을 지정해야 하며, 해당 요원은 토론이 진행되는 동안 각 정당이 지명한 자와 연락·접촉 가능 상태를 유지 △청중 선정과 관련, 선정기관은 각 정당과의 합의 아래 청중 분포가 국민적 대표성을 지니도록 함.
- 공정성 : △청중 선정은 TV토론 관계자들의 합의 하에 공신력 있는 여론조사기관이 진행 △각 방송사는 토론을 진행함에 있어 '충실한

30) 출처: Telegraph.

31) Isobel White, pp. 17-18.

공정성 (due impartiality)'원칙을 준수 (「통신법 (Communications Act 2003) (s.319, 320)」)[32]

- 정확성: '충실한 정확성 (due accuracy)'원칙에 따라 TV토론 사회자는 필요한 경우 토론자에 사실관계를 명확히 할 것을 요구할 수 있음.
- 공익성: △토론방송이 진행되는 동안 광고 허용 금지 △토론주관 방송사는 방송 이후 즉시 타 방송사가 해당 토론방송영상을 사용할 수 있도록 조치. 온라인과 라디오를 통해서도 동 토론방송 시청 및 청취가 가능하도록 조치.

○ 유용성 및 청중과의 소통 정도

- 영국 정치사에서 첫 TV토론이었던 2010년 토론은 유권자 대부분으로부터 긍정적이었다는 평가를 받음. 유권자들은 TV토론을 통해 유용한 정보를 획득할 수 있었으며, 실질적이고 흥미로웠다고 평가. 또 TV토론이 젊은층을 비롯한 유권자들의 투표 참여를 촉진하고 선거 과정에 활기를 불어넣은 것으로 인식[33]
- 2015년 총선 TV토론은 청중이 정당 대표와 보다 직접적으로 대면할 수 있는 기회를 제공한 것으로 평가됨. 한 연구에 따르면 영국 국민들은 TV토론이 유권자들로 하여금 △보다 합리적이고 독립적인 결정을 내리고 △유용성 있는 정보에 기반해 정치적 주장에 대한 평가를 내리며 △선거라는 민주사회의 축제에 참여하고 △자신을 대표하기를 원하는 정당의 대표자들과 소통하고 △정치변화의 구성원이 되는데 이바지하는 방향으로 구성돼야 한다고 인식[34]

32) 이와 관련, Ofcom은 자체 방송규약을 통해 "'due'는 주제 및 프로그램의 성격에 있어 충분하고 적절한 것을 의미하는 것으로, 모든 시각에 동일한 시간을 할당하거나 반드시 모든 논쟁사안의 모든 측면이 제시돼야 함을 의미하는 것은 아니다"라고 부연하고 있다. Ofcom, The Ofcom Broadcasting Code (May 2016), p. 27.

33) House of Lords, Broadcast general election debates.

- 인터넷 기술의 발달에 따라 소셜네트워크서비스(SNS)를 활용한 TV토론 참여 현상에 대한 연구도 활발히 진행됨. 특히 2015년 TV토론에서는 트위터를 통한 시청자들의 참여가 많았으며, 이는 온라인 참여 측면에서 이메일을 통한 질의가 대부분이었던 2010년의 TV토론과 대비.[35]
- 영국 상원은 방송사들이 시청자들로 하여금 TV토론 관련정보를 한 눈에 알아볼 수 있도록 하는 단일화된 온라인 포털을 개발할 필요가 있다고 지적함.[36]

○ 기타 특기사항

- 이밖에 페미니즘 시각에서 2015년 TV토론을 기존의 남성 중심적 TV토론 패턴과 다소 차별화되는 것으로 보는 평가도 있음.[37] 2, 3차 토론은 SNP의 스터전 대표, 웨일즈당의 우드 대표, 녹색당의 베넷 당시 대표가 여성으로서 토론에 참여. 특히 스터전 대표는 2차 7자토론 이후 시청자를 대상으로 한 YouGov 조사에서 압도적 차이로 캐머런 총리를 포함한 여타 정당 대표를 누르고 토론 승리자로 지목됨.[38]
- TV토론 진행에 있어 공정성과 객관성을 담보하기 위해 방송사가 아닌 독립기구의 설치를 요구하는 의견이 제기된 바 있음. 그러나 기구 설립에 필요한 자금조달 문제, 토론 참여 정당 선정 및 소집

34) Stephen Coleman and Giles Moss, 'What citizens are entitled to expect from TV election debates', in Jackson and Thorsen (eds.), UK Election Analysis 2015: Media, Voters and the Campaign (May 2015), p. 16.

35) Sarah Pedersen, 'Twitter response to televised political debates in Election 2015', in Jackson and Thorsen (eds.), p. 73.

36) House of Lords, Broadcast general election debates, p. 57.

37) Emily Harmer, 'The right man for the job: the gendered campaign', in Jackson and Thorsen (eds.), p. 15.

38) YouGov, Nicola Sturgeon wins leaders' debate (2 April 2015); https://yougov.co.uk/news/2015/04/02/leaders-debate/ (검색일: 2016.8.16.)

문제, 독립기구와 방송사 간의 관계설정 문제 등 세부사항에 대한 해결책은 전무한 상황이며 초기 아이디어 수준에 머물고 있음. 영국 상원은 이에 대해 현 단계에서 TV토론을 관장하는 독립기구 설립 추진을 위한 효과적 방안이 부재하다고 결론[39]

39) House of Lords, Broadcast general election debates, pp. 40-44.

일 본

일본 연구관 : 송재현

1. 일본의 선거 TV토론 현황

가. 선거기간 중 후보자에 의한 토론회

❍ 일본은 「공직선거법 (公職選擧法)」의 규정에 의해 선거기간 중, 공직 후보자들은 TV토론회를 중계하는 것뿐만 아니라 토론회 자체를 개최할 수 없음.

- 선거기간 중 TV를 이용한 선거운동은 정견방송 (政見放送)뿐이며, TV를 이용하지 않는 연설회 또한 개인 연설회 이외의 연설회를 금지하고 있음.

第百六十四條の三　選擧運動のためにする演說會は、この法律の規定により行う個人演說會、政党演說會及び政党等演說會を除くほか、いかなる名義をもつてするを問わず、開催することができない。 2　公職の候補者以外の者が二人以上の公職の候補者の合同演說會を開催すること、候補者届出政党以外の者が二以上の候補者届出政党の合同演說會を開催すること及び衆議院名簿届出政党等以外の者が二以上の衆議院名簿届出政党等の合同演說會を開催することは、前項に規定する禁止行爲に該当するものとみなす。 **제 164조의 3** 선거운동을 위한 연설회는 이 법률의 규정에 따라 행해지는 개인 연설회, 정당 연설회 및 정당등 연설회를 제외한 어떠한 명의하에도 개최할 수 없음. **2** 공직 후보자 이외의 자가 2인 이상의 공직 후보자의 합동 연설회를 개최하는 것, 후보자 등록 정당 이외의 자가 2 이상의 후보자 등록 정당의 합동 연설회를 개최하는 것 및 중의원 명부 등록 정당 등 이외의 자가 2 이상의 중의원 명부 제출 정당 등의 합동 연설회를 개최하는 것은 전항에서 규정한 금지행위에 해당하는 것으로 간주함.

- 따라서 현실적으로 가능한 방안은 같은 날, 같은 장소에서 복수의 후보자가 개인 연설회를 개최(개인 합동 연설회)하는 편법적인 수법밖에 없음.
  - 이에 해당하는 방법으로 2016년 제24회 참의원의원 통상선거에서 개인 합동 연설회를 개최한 예로 치바 (千葉)현 우라야스 (浦安)시에서 2016년 6월 25일 개최된 치바 선거구 공개토론회가 있음.
- 선거기간 전의 공개토론회에 대해서는 공직선거법의 적용을 받지 않으므로 개최 가능함. 이하는 2016년 제24회 참의원의원 통상선거 선거기간 전에 개최된 공개토론회의 목록[40]임.

일시	선거구	개최장소
5/30	아이치 (愛知)	오부 (大府)시
6/9	아키타 (秋田)	아키타 (秋田)시
6/9	야마나시 (山梨)	고후 (甲府)시
6/9	도쿠시마, 고치 (徳島・高知)	도쿠시마 (徳島)시
6/11	도야마 (富山)	도야마 (富山)시
6/12	가나가와 (神奈川)	요코하마 (横浜)시
6/12	돗토리, 시마네 (鳥取・島根)	요나고 (米子)시
6/13	효고 (兵庫)	고베 (神戸)시
6/13	후쿠이 (福井)	후쿠이 (福井)시
6/14	미야기 (宮城)	센다이 (仙台)시
6/14	카나가와 (神奈川)	요코하마 (横浜)시
6/14	오사카 (大阪)	오사카 (大阪)시
6/14	시가 (滋賀)	구사츠 (草津)시
6/15	에히메 (愛媛)	마츠야마 (松山)시

40) "참의원 선거에서 어느 정도의 공개 토론회가 개최되었는가 - 공개토론회가 없는 선거라니... (参議院選擧でどのくらい公開討論會が開催されたのか～公開討論會がない選擧なんて…)." 야후 뉴스 2016년 6월 26일. URL: http://bylines.news.yahoo.co.jp/kodamakatsuya/20160626-00059301/ (접속일자: 2016년 8월 22일)

6/15	고치, 도쿠시마（高知・徳島）	고치（高知)시
6/15	이시카와（石川）	가나자와（金沢)시
6/15	아이치（愛知）	도요하시（豊橋)시
6/16	치바（千葉）	소사（匝瑳)시
6/16	오카야마（岡山）	구라시키（倉敷)시
6/16	히로시마（広島）	히로시마（広島)시
6/16	아오모리（青森）	아오모리（青森)시
6/16	아이치（愛知）	나고야（名古屋)시
6/16	오카야마（岡山）	구라시키（倉敷)시
6/16	시즈오카（静岡）	시즈오카（静岡)시
6/16	가가와（香川）	마루가메（丸亀)시
6/17	후쿠오카（福岡）	기타큐슈（北九州)시
6/18	오이타（大分）	오이타（大分)시
6/18	도쿄（東京）	세타가야（世田谷)구
6/18	이바라키（茨城）	츠쿠바（つくば)시
6/18	나라（奈良）	나라（奈良)시
6/19	사가（佐賀）	사가（佐賀)시
6/20	와카야마（和歌山）	이와데（岩出)시
6/20	야마가타（山形）	야마가타（山形)시
6/20	사이타마（埼玉）	사이타마（さいたま)시
6/20	나가노（長野）	마츠모토（松本)시
6/20	교토（京都）	교토（京都)시
6/21	이와테（岩手）	모리오카（盛岡)시

표 1. 2016년 참의원의원 통산선거 전 공개토론회

- 공개 토론회를 개최하지 않은 선거구는 홋카이도 (北海道), 도치기 (栃木), 군마 (群馬), 니가타 (新潟), 미에 (三重), 야마구치 (山口), 나가사키 (長崎), 구마모토 (熊本), 미야자키 (宮崎), 가고시마 (鹿兒島), 후쿠시마 (福島), 오키나와 (沖縄), 기후 (岐阜)임.

- 단, 선거기간 전의 TV토론은 공직선거법에 의거하지 않으며 각 방송사의 재량에 따름.

- 다만 선거기간 전의 TV토론은 사전선거운동에 저촉되어서는 아니되므로 유권자의 표를 얻고자 하는 행위는 할 수 없음.
- 2016년 제24회 참의원의원 통상선거 선거기간 전에 개최된 공개 토론회로는 선거 고시 전날인 6월 21일에 일본 기자클럽이 주최한 당수 토론회(그림 1), 6월 19일 인터넷 동영상 중계 홈페이지인 「니코니코 동화 (ニコニコ動畫)」가 주최한 당수 토론회(그림 2)가 있으나 어느 쪽도 TV에서 중계되지 아니함[41].

그림 16. 일본 기자클럽 공개 토론회

41) 일본 기자클럽의 공개 토론회는 토론회 후 Youtube를 통해 공개되었으며, 니코니코 동화의 토론회는 니코니코 동화와 인터넷 방송인 Abema TV를 통하여 중계됨.

그림 17. 니코니코 동화 공개 토론회

- TV 뉴스 프로그램의 코너로 주요 정당의 당수나 후보자가 등장하는 경우가 있으나 이는 토론회가 아닌 방송의 패널 및 게스트로서 등장하는 것임.

나. 방송사가 주최하는 당수 토론회

❍ 선거기간 전후에 걸쳐 방송사가 주최하는 당수 토론회는 공직선거법의 적용을 받지 아니함.

- 2016년 제 24회 참의원의원 통상선거 전 개최된 TV 당수 토론회는 이하의 표2와 같음.

일자	방송사	방송명	시청률
6월 19일	NHK	일요토론 (日曜討論)	4.1%
6월 19일	후지 텔레비전 (フジテレビ)	신보도 2001 (新報道2001)	5.3%
6월 19일	TBS	선데이 모닝 (サンデーモーニング)	15.5%
6월 21일	테레비 아사히 (テレビ朝日)	보도 스테이션 (報道ステーション)	9.0%
6월 22일	참의원의원 통상선거 공시일		
6월 24일	TBS	NEWS 23	4.2%

표 2. 제 24회 참의원의원 통상선거 전 당수 토론회

- 각 당수 토론회의 진행방식은 별도의 규정이 없기 때문에 통일된 형식을 취하지 않고 각 방송사 및 방송의 재량에 따름. 이하에서는 선거기간 중 방영된 유일한 당수 토론회인 TBS 「NEWS 23」을 기준으로 설명함.

2. TV토론 개최 준비

가. 토론 주제 및 진행방식 선정과정

❍ 토론 주제 및 진행방식은 각 방송사 및 방송의 재량에 따르며, TBS 「NEWS 23」의 경우, 경제, 정치와 돈, 야당공투와 헌법개정 세 가지 주제로 토론을 진행하였음.

- 일반적으로 토론 주제는 선거의 쟁점이 되는 주제가 선정됨.
  - 경제 테마는 브렉시트가 일본 경제에 미치는 영향, 아베노믹스의 성과, 소비세 증세문제와 같이 선거 기간 당시 뉴스를 통해 이슈화된 주제 및 전통적인 쟁점이 중심임.

- 정치와 돈에 관한 주제는 선거 전, 도쿄 도지사인 마스조에 요이치(舛添要一)의 공금 유용 문제로 인한 사직이 이슈화 되어있던 시기에 선정되었음.
- 헌법 개정은 전통적인 선거 쟁점이며, 2016년 제24회 참의원의원 통상선거는 처음으로 1인 선거구에서 야당이 선거협력을 시도하였기에 큰 주목을 받았음.

나. 진행자 및 청중, 패널 선정 과정

❍ 진행자 및 청중, 패널 선정에 관련해서도 각 방송사 및 방송의 재량에 따르나 청중 및 패널이 없는 형식이 일반적임.

- TBS 「NEWS 23」 당수 토론회의 진행자는 3명으로 기존의 「NEWS 23」의 뉴스 캐스터, 아나운서에 더하여 TBS 정치국장이 참여함.

성명	직업
호시 히로시 (星浩)	뉴스 캐스터
미나가와 레이나 (皆川玲奈)	아나운서
이마이치 켄이치로 (今一憲一郎)	TBS 정치국장

표 3. 「NEWS 23」 당수 토론회 진행자

- 일반적으로 토론회의 진행은 뉴스 캐스터, TBS 정치국장은 토론 내용에 관한 보충 설명 및 해설, 아나운서는 자료 제시와 같이 역할분담을 함.

3. TV토론 진행 방식

가. 질문, 답변 방식

❍ 토론회의 진행방식은 역시 각 방송사 및 방송의 재량에 따라 다름.

- TBS 「NEWS 23」의 경우, 진행자가 특정 정당의 대표를 지명하여 질문하는 형식이며, 중간에 발언을 하고자 하는 자는 거수 후, 진행자의 허가를 받아 발언을 할 수 있음.
- 질문에 대한 답변은 1분 이내로 하여야 하며, 1분이 가까워질 경우 중앙 테이블의 램프(그림 3)가 빛남.

그림 18. 시간 경과등

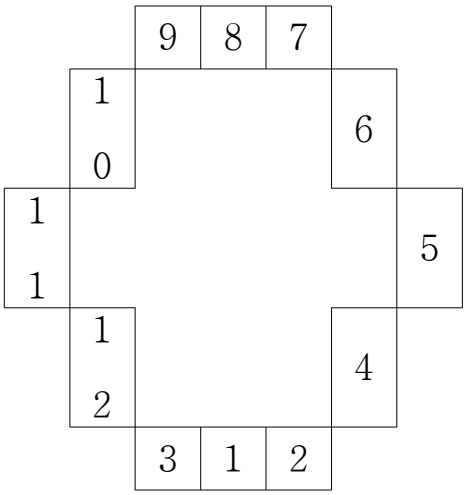
나. 토론회 좌석 배치

❍ 토론회의 좌석은 정해진 규칙은 없으며 각 방송사 및 방송의 재량에 따름.

- TBS 「NEWS 23」의 경우, 진행자 및 각 정당의 당수가 원형으로 앉아서 진행함(그림 4).

- 비례대표 후보자를 등록한 12개 정당 및 정치단체 중, 국회의원이 소속된 9개 정당 및 정치단체의 대표가 참가함.

그림 19. 「NEWS 23」 당수 토론회 좌석배치



	성명	소속	직책
1	호시 히로시	TBS	뉴스캐스터
2	미나가와 레이나	TBS	아나운서
3	이마이치 켄이치로	TBS	정치국장
4	아베 신조 (安倍晋三)	자유민주당 (自由民主党)	총재
5	야마구치 나츠오 (山口那津男)	공명당 (公明党)	대표
6	마츠이 이치로 (松井一郎)	오사카 유신의 모임 (おおさか維新の會)	대표
7	나카야마 쿄코 (中山恭子)	일본의 마음을 소중히 하는 당 (日本のこころを大切にする党)	대표
8	아라이 히로유키 (荒井廣幸)	신당 개혁 (新党改革)	대표
9	야마모토 타로 (山本太郎)	생활의 당과 야마모토 타로와 그 친구들 (生活の党と山本太郎となかまたち)	공동대표
10	요시다 타다토모 (吉田忠智)	사회민주당 (社會民主党)	당수
11	시이 카즈오 (志位和夫)	일본공산당 (日本共産党)	위원장
12	오카다 카츠야 (岡田克也)	민진당 (民進党)	대표

표 4. 「NEWS 23」 당수 토론회 좌석배치

다. 형평성, 공평성, 유용성, 흥미성 등 토론회 주요 강조점

❍ 형평성, 공평성, 유용성, 흥미성의 관점에서 각 방송사의 당수 토론회는 서로 다른 형식을 취함.

- 당수 토론회 자체가 시청률이 낮은 만큼 관심도가 낮으며 방송사 및 방송으로서도 크게 비중을 차지 않는 탓으로 생각됨.

프랑스

프랑스 연구관 : 안종웅

1. 대통령선거TV토론 개최 준비

가. 토론주제 및 진행방식 선정 과정

○ 토론주제 선정 과정

- 후보자선거캠프의 대표단과 방송사 대표(편집국관계자, 진행자)가 토론 주제를 사전에 협의함. 1988년 이후 최고방송위원회의 중재하에 협의함.
- 대통령선거 결선진출후보자 TV토론 주요 주제
  - 대외정책(외교) ; 제도 ; 자유 ; 경제정치 ; 사회·경제정책 (1974년 5월 10일 대선후보 TV토론)
  - 국내정치 ; 실생활이슈 및 경제정책 ; 국제정치 (1981년 5월 5일 대선후보 TV토론)
  - 국내정치와 제도 ; 유럽과 사회·경제 정책 ; 사회문제 ; 대외정책과 국방 (1988년 4월 24일 대선후보 TV토론)
  - 정치현안 ; 사회·경제정책(고용, 세제, 통화정책) ; 사회문제(근교지역문제, 소외와 차별, 장기임대주택, 이민 등) ; 유럽과 국제정치 (1995년 5월 2일 대선후보 TV토론)
  - 권력과 제도 개념 ; 사회·경제문제 ; 교육·가정·연구·문화·환경 등 현안문제 ; 유럽을 포함한 국제관계 (2007년 5월 2일 대선후보 TV토론)

- 사회·경제 현안 (실업, 구매력, 국가채무, 국가재정적자) ; 유럽과 국제정치 (2012년 5월 2일 대선후보 TV토론)

- 진행방식 선정 과정
  - 1974년 대선후보 첫TV 토론 후, 결승투표에 패배한 미테랑 후보는 1981년 대선후보 TV토론 시 진행방식에 대한 22개 항을 제안함. 이후 TV토론의 진행방식은 대동소이함.
  - 제 1차 사전 협의시 토론주제 합의. 2차 사전 협의시 사전 질문지 합의 및 통보
  - 진행자가 제시하는 사전 합의 질문에 동등한 시간의 발언(각각 약 50여분)과 정리발언(각각 3분에서 10여분)
  - 후보자의 상호 질문을 금지함.

나. 진행자 및 청중, 패널 선정 과정

○ 진행자 선정 과정.

- 방송사에서 토론 참석 후보자 캠프에 정치부기자 또는 주요TV 저녁뉴스 앵커 중, 남·여 진행자 후보를 추천함. 후보자의 수락과 소속 정당의 동의로 선정 됨.
- 진행자의 역할은 동등한 발언 시간을 위한 시간 준수 요청권한과 사전 합의 된 질문 제시뿐 임.
- 역대 진행자
  - 알랭 뒤하멜(Alain Duhamel 정치부 기자)와 자끄린 보드리에(Jacqueline Baudrier 정치부 기자). 1974년 대선후보 TV토론.
  - 쟝 부와소나(Jean Boissonnat, 경제학자, 기자)와 미셜 꼬타(Michèle Cotta 정치부 기자). 1981년 대선후보 TV토론.

- 엘리 바니에(Elie Vannier 정치부 기자)와 미셸 꼬타(Michèle Cotta 정치부 기자). 1988년 대선후보 TV토론.
- 알랭 뒤아멜(Alain Duhamel 정치부 기자)와 기이욤 뒤랑(Guillaume Durand 기자, 앵커). 1995년 대선후보 TV토론.
- 파트릭 뿌와브리 다르보르(Patrick Poivre d'Arvor, TF1 20시 뉴스 앵커, 기자)와 아르레뜨 샤보(Arlette Chabot, France2 앵커, 기자). 2007년 대선후보 TV토론.
- 로랑스 페라리(Laurence Ferrari, 기자 TF1 20시 뉴스 앵커)와 다비드 프자다(David Pujadas, 기자, France2 20시뉴스 앵커). 2012년 대선후보 TV 토론.

○ 청중과 패널.

- 프랑스국민의 큰 관심 속에 오랫동안 진행된 후보자 TV 토론은 대통령선거 결선 투표 이전에 결선진출 후보자를 초대하여 펼치는 대선후보 TV토론임.
- 이 토론은 청중과 패널을 참석시키지 않고, 두 명의 진행자와 후보자만으로 진행함.
- 2007년 대통령 선거 1차 투표 전에, 일반인으로 구성된 청중과 패널 그리고 대선 후보 초청 TV 토론회가 한 번 개최되었음.
- 2001년 파리시장 선거 시, 주요 시장후보자 2인과 방청객과 패널의 질의·응답 형식의 TV 토론회가 개최된 바 있음.
- 상기 서술한 것 외의 후보자 선거TV 토론은 없었음.
- 정규라디오·텔레비전 토론 프로그램에 한명 혹은 두명의 선거후보자를 초대하여 질의에 응답하는 형태의 토론회가 가장 일반적인 형태임.

2. 대통령선거 TV토론 진행방식

가. 질문·답변 방식

○ 사전 협의 토론 주제에 따른 질문을 진행자가 후보자들에게 물음.

○ 추첨을 통해 정해진 순서에 따라 질문에 동등한 시간 동안 답변을 함. 최고방송위원회의 위원회 입회하에 발언 시간이 측정됨.

○ 토론회 중 후보자는 다른 후보자의 답변에 반박할 수 있으나 질문할 수 없음.

○ 후보자 뿐 아니라 진행자, 그 외의 방송관계자들은 후보자 발언에 대한 어떤 반응도 허락되지 않음.

○ 정해진 질문 후, 후보자들은 각각 3분에서 10분 사이의 정리 발언을 함으로 토론회가 마감됨.

나. 토론회 좌석배치

○ 토론를 위해 특별 설치된 약 900평방미터의 스튜디오에서 개최함.

○ 토론회의 장에는 2명의 후보자가 2~2.5m 거리를 두고, 다리가 가려지는 테이블에 마주 보고 앉으며, 정면에 두 진행자가 위치함.

○ 토론회장에는 20여대의 카메라(5대는 비상용) 설치됨.

다. 토론회 주요 강조점

○ 공정성과 형평성을 위한 합의 사항.

- 선거관련법과 방송관련법은 토론회에 대해 후보자의 동등한 발언 시간과 공정한 발언기회 보장만을 요구할 뿐 임.
- 토론회의 공정성과 형평성을 감독을 위해 최고방송위원회는 1988

년부터 중재인 자격으로 토론회의 사전협의에 참석하고, 토론회에 참석하여 발언시간 측정을 감독함.

- 방송국 조정실에 각 후보자 추천인이 입회하여 방영 이미지를 확인함.
- 상대 후보 발언 시, 청취후보이미지 방영금지.
- 두 후보자와 진행자를 포함한 전체 화면 방영금지(신체적 차이로 인한 선입견 예방)
- 각자의 분장사 동반.
- 좌석에 개인 에어컨 설치.
- 토론장 조명 밝기에 대한 사전 협의

❍ 1974년 대통령선거 후보자 TV토론 후, 결선 투표에서 발레리 지스카르 데스탕 후보가 1차 투표 결과와 결선투표 예상을 뒤엎고 당선됨.

❍ 1981년 대통령선거 후보자 TV 토론에서 다시 지스카르 데스탕 후보를 만난 미테랑 후보는 방송이미지와 발언과 진행방식에 대한 22개 조항을 제안함.

❍ 공정성과 형평성이 강조된 22개 조항이 대선 후보자 TV 토론의 전통이 되었고, TV토론을 통한 예측 결과의 반전이 발생하지 않고 있다고 전문가들이 평함.

부록 1. 대통령선거 후보자 토론과 영상 합법성에 대한 헌법재판소의 소론

헌법재판소 연구서 34호 (대통령선거 관련 문서), 2012년 1월, 대통령선거와 영상의 합법성, 마리-로르 데니 (최고행정법원 판사, 최고영상위원회(CSA) 전위원)

(La régulation audiovisuelle et l'élection présidentielle, Marie-Laure DENIS (Conseiller d'État, Ancien membre du Conseil supérieur de l'audiovisuel) – Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 34 (Dossier : l'élection présidentielle) - janvier 2012)[42)]

(일부 발췌)

2. 후보자간의 토론들은 메디아선거운동에 매우 중요한 순간이다.

1차 투표 이전의 토론과 결선투표 이전의 토론은 각기 다른 문제점을 안고 있고 있다.

토론의 개최 여부는 방송국의 자율에 맡긴다는 것이 원칙이다. 이런 이유에서 (아주 가끔 메인라디오 방송이 참여하기도 하지만) 공영방송과 뉴스전문채널들만이 정기적으로 (토론방송을) 시청자에게 제공한다. 아울러 공영방송과 방송심의기관이 체결한 의무협약에는 프랑스 텔레비젼·라디오(국영방송)에게 선거기간 동안 후보자의 토론 개최 조항이 없다. 2007년 대통령선거기간 동안, 한 민영방송이 전문기자와 대선후보의 토론이 아니라 평범한 프랑스인들로 구성된 패널과 주요 후보자들이 질의·답변하는 프로그램을 시도한 바 있다.

2-1. (대통령선거) 1차 투표 전에 방송국이 토론회를 개최할 경우 모든 후보자들을 초대하지 않아도 된다. 이 상식적인 입장은 최고방송위원회가 토론에 초대받지 못한 후보자들에게 (동등원칙 적용에 따라) 같은 시간만큼 또는 (공평원칙 적용에 따라) 충분하게 의견표현의 기회를 제공하지는 지를 감시하고 있기 때문에 불평등하지 않다. 의견표현의 기회가 토론 중에 반드시 주어져야만 하는 것이 아니라 방송국의 결정에 따라 녹화 내용 방영 혹은 다른 프로그램 출연 또 인터뷰를 통해 주어질 수 있다.

2001년 파리시장 선거 시, 까날플러스 TV방송국(Canal+)이 다른 후보자를 제외하고 주요 두 후보자를 초대하여 2시간 동안 토론회를 개최했던 사례에 대해 최고행정법이 적법 판결을 내렸다. (자신이 제외된) 이 상황을 행정 고발한 현직시장 후보자에게 최고행정법원은 가처분 명령으로 토론개최의 재량은 방송국의 고유편성권에 해당한다고 판결했다. 그렇지만 이 선택이 후보자들의 공평원칙에 위배되지 않도록 노력하는 것은 방송국의 몫이다. 최고방송위원회는 방송국이 초대받지 못한 후보자들에게 공평한 표현의 기회를 제안하는지를 감독해야 한다.

후보자들의 토론 개최는 최고방송위원회에게는 가장 복잡한 결과를 가져다주고, 이를 방영해야 하는 방송국에게는 매우 민감한 일이다. 실제로, 정직하든 아니든 후보자들은 현 정권

에게 조종 받는 메디아들에게 차별받았다고 주장하며 스스로 흥분한다. 그들에게 초대받지 못한 상황을 받아들이게 하고, 시청률로 평가하자면 좋은 고객이 아니며 다른 후보자들보다 대표성이 부족하다는 사실이 인정하게 만들면서 다른 제안을 받게 될 것이라는 사실에 동의하게 하기 위해서는 외교적인 센스나 확고한 신념이 필요하다.
게다가 방송국은 초대 후보자들로 여러모로 부담감을 느낄 수 있는데, 발언 순서 또는 후보자 혹은 후보지지자들의 태도 (예를 들자면 토론 테이블에 여러 명이 참석할 경우 앉은 경우 한 후보가 다른 후보와 토론을 거부하는 경우), 마지막 순간에 기권한다든지, 드물지만 기자들 혹은 방송국의 편파성을 주장한다는 등, 초대 후보자들로 인해 여러모로 부담감을 느낀다.
보다 큰 메디아 파급효과를 이들로 인해 변해가는 정치풍토로 주요방송사들은 시청자의 큰 관심에도 후보자토론을 무덤덤하게 다루고 있고 있는 이유 중 하나는 보다 큰 메디아 파급효과를 추구하는 이들로 변해가는 정치풍토이다. 최고방송위원회는 토론회 개최의 실질적인 형태에 관여하지 않는다. 토론 중 방송국에 책임이 있는 심각한 문제가 발생했을 경우, 편성에 심각한 문제점이나 왜곡된 정보를 악용했을 경우, 이를 근거로 추후에 문제 삼을 수 있다. 물론 현재까지 한 번도 발생하지 않았다.
마지막으로, 위원회는 선거기간 동안 라디오·TV의 다원정치원칙에 관한 최고방송위원회의 2011년 1월 4일 2011-1호 표결에 포함된 『2005년 2월 11일 법 74조』[43]를 준수하여 방송사가 청각장애자들에게도 적절한 방법으로 토론를 시청할 수 있게 하는 지를 감시하며 민주주의 매우 중요한 이 순간이 보다 많은 사람들과 공유될 수 있도록 각별한 노력을 하고 있다

2-2. 1차와 결선 투표 사이에, 경쟁 중인 두 후보 간의 토론에 집중되면서 갈 길이 보다 더 잘 정비되어 보인다. 어쨌든, 2007년에 잘 정리된 토론 배열에 새로운 형태의 토론이 추가되는 것을 경험했다.
실제로, 최고방송위원회는 결선투표를 몇 일 앞 둔 시기, 다시 말해 로아얄후보와 사르코지 후보의 동등한 방송과 발언시간을 세밀히 측정하고 있던 시기에, 비에프엠텔레비전(BFM TV)이 2007년 4월 28일 토요일에 열린 토론에서 로아얄후보와 바이에루씨(Bayrou 1차 투표에서 탈락한 대선후보)에 토론을 개최하였기에 이들의 측정된 발언시간을 재분류해야만 했다.
특히, 최고방송위원회는 방송국과 후보자가 처음에 우려했던 것과는 달리 이런 형태의 토론의 개최를 반대하지 않았다. 위원회가 언론의 자유에 관한 법의 집행을 책임지고 있는다는 점과 이 토론을 해당 방송사의 편성자유에 해당된다고 판단하고 있었다는 점을 상기해 볼 필요가 있다. 그리고 토론 전 날, 최고방송위원회는 배포한 공보자료를 통해 다음과 같은 점을 명확히 했다 :
토론 중 마담 루아얄이 제시한 제안들은 (후보자) 발언시간으로 측정되며, 동등한 시간과 기

회가 사르코지씨와 지지자들에게 제공되어야 한다 ; 현재까지 어떤 후보에 대한 지지로 해석될 수 있는 어떤 입장도 공개적으로 표방하지 않는 바이에루씨의 (토론 중) 발언은 시간측정 대상이 아니다 ; 가령 토론 중 바이에루씨가 결선투표에 진출한 한 후보를 명확히 지지할 경우, 그의 발언 시간은 해당 후보자의 발언 시간으로 측정된다. 게다가, 바이에루씨가 특정 후보에게 명백하게 유리한 발언을 할 경우, 상대후보와 지지자들에게 동일한 발언시간과 기회의 제공은 방송국의 권한에 속한다. ; 요청된 (발언시간) 균형회복은 방송사가 정한 방식으로 가능하면 4월 29일 일요일까지, 아무리 늦어도 4월 30일 월요일 이전 (2007년 5월 6일 일요일에 결선투표가 실시 됨) 집행돼야만 한다.

4월 23일에서 29일까지의 발언시간 점검 시, 최고방송위원회는 방송사와 토론 논평가들이 결선 투표에 진출한 두 후보자의 동등시간을 준수했음을 확인했다.

1988년과 1995년과 같이, 위원회는 방송사의 요청과 후보자 대리인들의 동의로 2007년 5월 2일 수요일에 방영된 대선결선투표의 루아얄후보와 사르코지후보의 토론회에 조정자의 역할을 맡았다.

위원회는 후보자간에 동등한 시간 준수를 감독한 권한 밖에는 없지만 이 프로젝트에서는 두세 번에 걸쳐 방송사와 후보자의 대리인들 그리고 (토론진행을 맡은) 기자들을 소집했다. 이렇게 동등한 대우를 보장하고자, 방송제작의 기술적인 문제들과 방영 그리고 토론시간과 구성을 논의했다.

2002년 결선투표 진출 두 후보 중 한 후보가 다른 후보와의 토론을 거부했던 것을 상기해보자. (방송)조정기구는 1차 투표와 결선투표 사이에 대다수의 논평자들이 확연하게 한쪽으로 편향되었기에 동등한 방송원칙의 준수가 매우 힘들었었다.

끝으로, 공식선거영상물 방영 그리고 1차투표와 결선투표 사이에 토론회 개최 후, 메디아가 결선투표일과 전날에 특별한 규정을 준수하는 것은 투표의 엄정성을 보장하는 것이다.

(une partie de l'article)

2 - Les débats entre les candidats constituent les temps forts de la campagne médiatique

Les débats d'avant le premier tour et le ou les débats qui interviennent entre les deux tours ne posent pas le même type de problèmes.

La règle est que les chaînes sont libres d'organiser ou non des débats. Dans les faits, seul le service public et les chaînes d'information en proposent régulièrement aux téléspectateurs (ainsi, plus rarement, que quelques grandes radios). D'ailleurs, le cahier

des charges qui lie les chaînes du service public au régulateur de l'audiovisuel ne fait pas obligation à France Télévisions ou à Radio France de programmer des débats entre les candidats durant les périodes de campagne électorale. À l'occasion de la campagne de 2007, on a vu la première chaîne privée tenter de renouveler le genre en proposant une émission où les principaux candidats débattaient avec un panel très élargi de Français plutôt qu'entre candidats et journalistes spécialisés.

2-1 Avant le premier tour, si une chaîne organise un débat elle n'est pas contrainte d'inviter à y participer l'ensemble des candidats. Cette position de bon sens, compte tenu du nombre élevé de candidats, n'est pas inégalitaire dans la mesure où, parallèlement, le CSA veille, sur la période considérée, à ce que le ou les candidats non reçus lors de l'émission aient pu s'exprimer autant (si c'est la règle de l'égalité qui s'applique) ou suffisamment (si c'est encore la règle de l'équité) que les candidats présents lors du débat. Cette prise de parole ne doit pas nécessairement intervenir au cours d'un débat mais peut faire l'objet d'un passage en plateau, d'une interview ou d'une prise de son selon les modalités décidées par la chaîne.

Cette pratique a été confirmée par le Conseil d'État, à l'occasion d'une élection municipale, celle de Paris en 2001, qui avait vu s'affronter, sur Canal +, pendant une heure, deux des candidats à l'exclusion des autres. Ayant dénoncé cette situation devant la juridiction administrative, le maire sortant s'est vu répondre par le Conseil d'État, dans une ordonnance en référé (19) que le choix d'organiser un tel débat relève dans son principe de la politique éditoriale de la chaîne. Il incombe toutefois à celle-ci de veiller à ce que ce choix n'entraîne pas une rupture du principe d'équité de traitement entre les candidats. Le CSA est tenu de s'assurer que la chaîne propose aux candidats exclus du débat des formes d'expression aux modalités équitables. (Par exemple, un débat organisé, entre les autres candidats dès le lendemain selon les mêmes règles et le même horaire que celui de la veille ou un entretien de chaque candidat avec un journaliste de la chaîne pendant une durée à définir.)

L'organisation des débats entre candidats est la séquence la plus problématique pour le CSA et un redoutable exercice pour les chaînes qui les diffusent. En effet, les candidats,

de bonne foi ou non, s'émeuvent volontiers de leur absence d'invitation et le font parfois savoir afin de dénoncer un prétendu ostracisme de médias qui seraient contrôlés par le « pouvoir » en place. C'est une thématique récurrente de quelques candidats. Il faut faire preuve d'une certaine diplomatie et d'une grande capacité de conviction pour leur faire admettre, ponctuellement et si c'est le cas, qu'ils sont moins représentatifs que d'autres candidats, de fait moins bons « clients » en termes d'audimat et qu'ils se verront proposer d'autres formes d'expression.

Par ailleurs, pèsent sur les chaînes de multiples motifs de contrariété possibles avec les invités : l'ordre des interventions, le positionnement des candidats ou de leurs soutiens, notamment s'il y a plusieurs tables (tel candidat refusant de débattre avec tel autre par exemple), le ou les désistements de dernière minute, la mise en cause de l'impartialité de la chaîne ou, plus rarement, des journalistes. L'évolution des moeurs politiques avec la recherche par certains du plus grand écho médiatique explique, en partie, pourquoi les grandes chaînes abordent ces échéances sans enthousiasme malgré l'intérêt que les débats peuvent présenter pour les téléspectateurs. Le CSA ne se mêle pas des modalités pratiques de l'organisation. Il ne pourrait intervenir qu'à posteriori, sur la base d'un défaut de maîtrise éditoriale ou de malhonnêteté de l'information si une défaillance grave se manifestait au cours du débat et que celle-ci était imputable à la chaîne. Cela ne s'est pas encore produit.

Enfin, le Conseil attache un soin tout particulier à ce que ces temps forts de la vie démocratique soient partagés par le plus grand nombre en veillant à ce que les diffuseurs les rendent accessibles, par des moyens appropriés, aux personnes sourdes et malentendantes en application de l'article 74 de la loi du 11 février 2005, décliné dans la délibération n° 2011-1 du 4 janvier 2011 du CSA relative au principe de pluralisme politique dans les services de radio et de télévision en période électorale (C'est la première fois que le CSA a regroupé, dans un texte permanent, les dispositions communes à tous les scrutins, ce texte ayant vocation à être complété au cas par cas par des recommandations ponctuelles ; la délibération rappelle que « ... les éditeurs de services de télévision dont l'audience moyenne annuelle dépasse 2,5 % de l'audience totale sont tenus d'assurer l'accès, par sous-titrage ou langue des signes, des personnes

sourdes ou malentendantes à l'ensemble des programmes consacrés à l'actualité électorale. Les autres... sont tenus de favoriser l'accès... aux principaux programmes consacrés à l'actualité électorale aux heures de forte audience et s'efforcent en particulier de rendre accessible la retransmission des débats organisés entre les candidats ».)

2-2 Entre les deux tours, le sentier semble plus balisé, avec une focalisation sur le débat entre les deux candidats restant en lice. Toutefois, l'expérience de 2007 a montré qu'un débat de type inédit pouvait venir s'ajouter à cette séquence apparemment bien établie.

En effet, le CSA a dû définir les modalités de décompte des temps de parole de Mme Royal et de M. Bayrou lors du débat qui les a réunis le samedi 28 avril 2007, sur BFM TV, quelques jours avant le second tour, donc dans une période où l'égalité des temps de parole et d'antenne devaient être respectés entre Mme Royal et M. Sarkozy. Tout d'abord, le CSA ne s'est aucunement opposé à la tenue d'un débat de ce type contrairement à ce qu'avaient pu craindre les candidats et les chaînes de prime abord. Rappelons que le Conseil est chargé d'appliquer une loi sur la liberté de communication et il a estimé qu'un tel débat relevait de la liberté éditoriale de la chaîne concernée. Ensuite, le CSA a, la veille du débat, diffusé un communiqué de presse, précisant que :

les propos que Mme Royal tiendrait au cours de ce débat seraient pris en compte dans son temps de parole et devraient être compensés au profit de M. Sarkozy et de ses soutiens ;
les propos de M. Bayrou, qui à ce jour n'avait rendu publique aucune prise de position pouvant s'analyser comme un soutien explicite à un candidat, ne seraient pas pris en compte ;
dans l'hypothèse où, au cours du débat, M. Bayrou exprimerait un soutien explicite à l'un des candidats présents au second tour, ses interventions seraient prises en compte dans le temps de parole de ce candidat. En outre, si certains des propos de M. Bayrou étaient manifestement favorables à l'un des deux candidats, il appartiendrait à la chaîne d'accorder à l'autre candidat ou à ses soutiens un temps de parole d'une durée identique ;
le rééquilibrage demandé devait intervenir autant que possible avant le dimanche 29 avril

inclus et au plus tard le lundi 30 avril (le second tour avait lieu le dimanche 6 mai 2007), selon des modalités qu'il appartenait à la chaîne de définir.
Lors de l'examen des temps pour la période du 23 au 29 avril, le CSA s'est assuré que l'égalité entre les deux candidats présents au second tour avait été respectée par les services ayant diffusé le débat ainsi que par ceux qui avaient consacré des commentaires à ce débat.

Comme il l'avait fait en 1988 et 1995, le Conseil est également intervenu, à la demande des chaînes et avec l'accord des représentants des candidats, pour tenir un rôle de médiateur dans l'organisation du débat entre les deux candidats présents au second tour, Mme. Royal et M. Sarkozy, diffusé le mercredi 2 mai 2007.

Le Conseil n'a aucune compétence autre que de s'assurer que l'égalité des temps de parole est respectée entre les candidats mais, dans les faits, il réunit à deux ou trois reprises les représentants des candidats, ceux de la chaîne y compris les journalistes concernés. Sont ainsi abordées, dans un souci d'égalité de traitement, les questions techniques relatives à la production et à la diffusion de l'émission, à sa durée, à la structuration du débat.

Rappelons qu'en 2002, un des deux candidats avait refusé de débattre avec l'autre candidat. L'organe de régulation a eu le plus grand mal, dans l'entre - deux tours, à faire respecter la règle d'égalité des temps d'antenne, la majorité des commentateurs prenant nettement parti pour l'un des candidats.

Enfin, après la diffusion de la campagne audiovisuelle officielle, puis l'organisation des débats de l'entre-deux tours, le respect, par les médias, de dispositions spécifiques la veille et le jour des deux tours contribue à la sincérité du scrutin.

42) http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-34/la-regulation-audiovisuelle-et-l-election-presidentielle.104693.html#NOPAC1100510019 (검색일. 2016년9월11일)

43) 최고방송위원회는 지금까지 각각의 선거에 필요에 따라 추가되었던 조항들을 처음으로 모든 선거에 공통 조항 정리했다 ; 의결을 통해 다음 사항을 권고한다 : 연평균 시청율이 2.5%를 초과하는 방송사의 편성국은 자막과 수화로 청각장애인들에게 선거 관련 모든 프로그램을 제공해야 한다. 그 외에... 선거관련 프로그램이 프라임타임에 제공될 수 있도록 하며 후보자들의 토론 방영이 모든 이들에게 제공될 수 있도록 노력해야 한다.

부록 2. 프랑스 대통령선거

프랑스 대통령선거후보자 TV 토론

1. 1974년 대선결선 후보자 TV 토론[44].

가. 초대 후보자 (정당, 1차 투표와 결선투표 득표율)

1) 프랑스와 미테랑 (François Mitterrand 사회당, 43,25% ; 49,19%)

2) 발레리 지스카르 데스탕 (Valéry Giscard d'Estaing 독립공화당, 32,60% ; 50,18%)

나. 진행자.

1) 알랭 뒤하멜(Alain Duhamel 정치부 기자)

2) 자끄린 보드리에(Jacqueline Baudrier 정치부 기자)

다. 방송국

1) 프랑스국영 라디오-텔레비젼 1 (ORTF 1)

2) 프랑스국영 라디오-텔레비젼 2 (ORTF 2)

라. 시청자 수

1) 약 2500만명 (81%시청률).

마. 진행방식 및 특이 사항[45]

1) 첫 대선 결선후보자의 생방송 TV토론이었음.

2) 대선 1차 투표 이전에 두 후보의 라디오 생방송 토론이 있었음.

3) 후보자 간의 직접 토론 방식이었으며, 진행자인 두 기자는 발언시간 준수와 사전에 정해진 질문을 할 수 있을 뿐임.

가) 총 1시간 30분 토론으로, 각 후보자는 45분의 발언시간을 갖음.

4) 토론 주제는 사전에 논의됨.

가) 외교(대외정책) ; 제도 ; 자유 ; 경제정책 ; 사회·경제 정책.

5) TV 토론 후, 발레리 지스카르 데스탕 후보의 지지율이 1.5 포인트 상승했으며, 결선 투표 결과 대통령에 당선 됨.

6) 명대사 명장면. (발레리 지스카르 데스탕) (27년전 장관을 역임했던 경력을 빗대어) "당신은 과거의 인물입니다"

2. 1981년 5월 5일 대선결선후보 TV토론[46]

가. 초대후보자 (정당, 1차투표와 결선투표 득표율)

1) 발레리 지스카르 데스탕(Valéry Giscard d'Estaing 독립공화당, 28,32% ; 48,24%)

2) 프랑스와 미테랑 (François Mitterrand 사회당, 25,85% ; 51,76%)

나. 진행자

1) 쟝 부와소나(Jean Boissonnat, 경제학자, 기자)
2) 미셜 꼬타(Michèle Cotta 정치부 기자)
다. 방송국
1) TF1, Antenne2, FR3
라. 시청자수
1) 약 3,000만명
마. 진행방식 및 특이 사항
1) 미테랑후보는 1974년의 TV 토론의 실패 경험으로 TV 토론을 원치 않아 상대방 후보가 수용하기 힘든 22개 제안을 하였고, 이 제안이 현재의 규정의 기본이 됨
가) 모든 질문은 진행자가 다시 읽음
나) 양측의 공보 담당자가 조정실에 화면 감시.
다) 발언자와 상대자의 동시 화면 촬영 금지.
라) 원거리 전체 화면 허용
마) 질문지 사전 제출.
바) 상대방뿐 아니라 모든 참석들은 발언에 대한 반응 금지.
2) 후보자들은 각각 50분의 발언시간을 갖으며, 각각 10분씩의 정리발언을 함.
3) 논의 주제는 크게 3가지로 분류됨.
가) 국내정치 (30분) ; 일상문제와 경제문제 (30분) ; 대외정책(30분).
4) 발언 순서는 제비뽑기로 정함.
5) 명장면 명대사. (프랑스와 미테랑) - 1974년 토론에서 자신을 과거의 인물이라고 평했던 것을 상기하며 - "지난 7년간 대통령 직무 수행을 보면 '당신은 수동인간(투명인간)입니다".

3. 1988년 4월 24일 대선결선후보 TV토론[47)]
가. 초대후보자 (정당, 1차투표와 결선투표 득표율)
1) 프랑스와 미테랑 (François Mitterrand, 사회당, 34,11% ; 54,02%)
2) 자끄 시락(Jacques Chirac 공화당, 19,96% ; 45,98%)
나. 진행자
1) 엘리 바니에(Elie Vannier 정치부 기자)
2) 미셸 꼬타(Michèle Cotta 정치부 기자)
다. 방송국

1) TF1, Antenne2
라. 시청자수
1) 약 3,000만명
마. 진행방식 및 특이 사항
1) 좌・우 동거정부 2년 후, 대통령과 수상이 결선후보자가 됨
2) 토론은 후보자들이 각각 50분의 발언 시간을 갖으며, 각각 3분씩의 정리발언을 함.
3) 토론의 주제는 크게 4개로 나눔.
가) 국내정치와 제도 (30분).
나) 유럽과 사회·경제정책 (30분).
다) 사회문제 (20분).
라) 대외정책과 국방 (20분).
4) 프랑스와 미테랑 대통령의 건강문제는 토론 중 제기되지 않음.
5) 명장면 명대사. (자끄 시락) "오늘 저녁 당신은 대통령이 아니며, 저는 수상이 아니라, 대등한 대선 후보로 이 토론에 참여하고 있습니다. 하여 제가 미스터 미테랑이라고 불러도 되겠습니까?" (프랑스와 미테랑) "당신이 전적으로 옳습니다. 수상님" ... 토론 후반부에 자끄 시락은 프랑스와 미테랑을 '대통령님'이라고 호칭함.

4. 1995년 5월 2일 대선결선후보 TV토론[48)]
가. 초대후보자 (정당, 1차투표와 결선투표 득표율)
1) 자끄 시락(Jacques Chirac 공화당, 20,84% ; 52,64%)
2) 리오넬 조스팽(Lionel Jospin 사회당, 23,30% ; 47,36%)
나. 진행자
1) 알랭 뒤아멜(Alain Duhamel 정치부 기자)
2) 기이욤 뒤랑(Guillaume Durand 기자, 앵커)
다. 방송국
1) France2
라. 시청자수
1) 1,678만명
마. 진행방식 및 특이 사항
1) 대통령과 수상의 대선결선후보간의 토론.
2) 토론은 2시간 동안 진행 되며, 후보자는 각각 3분씩의 정리발언을 갖음.
3) 토론 주제는 크게 4개임.

가) 정치현안과 제도.
나) 경제·사회 정책 (고용, 세제, 통화 등).
다) 사회문제 (도시근교문제, 소외와 차별, 장기임대주책, 이민 등).
라) 유럽과 국제문제.
4) 이전 토론과는 달리 매우 화기애애한 분위기에 진행되었으며, 특이한 사항, 명장면 명대사가 없었다는 평을 받음.

5. 2002년 대선결선후보 TV 토론
1) 극우파 정당(FN) 후보의 결선 진출로 쟈끄시락(Jacques Chirac, 공화당) 후보의 TV 토론 거부에 열리지 못함.

6. 2007년 5월 2일 대선결선후보 TV토론[49)]
가. 초대후보자 (정당, 1차투표와 결선투표 득표율)
1) 니꼴라 사르코지(Nicolas Sarkozy 공화당, 31,18% ; 53,06%)
2) 세골렌 루아얄(Ségolène Royal 사회당, 25,87% ; 46,94%).
나. 진행자
1) 진행자 선정.
가) 프랑스 주 방송국(TF1, France2)의 20시 뉴스의 앵커를 후보자 후보자캠프에 제안하고 각 캠프는 정당의 동의로 진행자가 지명됨
나) 파트릭 뿌와브리 다르보르(Patrick Poivre d'Arvor, TF1 20시 뉴스 앵커, 기자)
다) 아르레뜨 샤보(Arlette Chabot, France2 앵커, 기자)
2) 진행자는 사전에 협의된 토론 주제를 제기하고, 발언시간을 확인하는 역할만을 함.
다. 방송국
1) TV : TF1, France2.
2) 라디오 : RTL, France Inter, France Info.
라. 시청자수
1) 약 2,046만명
마. 진행방식 및 특이 사항[50)]
1) 토론 4대 주제.
가) 권력과 제도의 개념
나) 사회·경제 문제
다) 교육·가정·연구·문화·환경 등 현안

라) 유럽을 포함한 국제관계
2) 예정시간 2시간보다 39분 초과.
3) 각 캠프의 쟈끄 랑(Jacques Lang,전문화부장관)과 끌로드 게앙(Claude Guéant 선거캠프 총책)대표가 최고방송위원회(CSA)에서 2차 협의를 통해 합의한 사항들[51].
가) 각 캠프 책임자가 방송조정실 참관
나) 각자 분장팀 동반
다) 연출자 지명
라) 후보자들은 다리를 가릴 수 있는 정사각형 테이블에 2m의 거리를 두고 마주 앉음.
마) 진행자 뒷 편에 엘리제궁(대통령집무실과 관저)의 사진을 두며, 조명은 밝되, 실내장식과 색채는 중후하고 어둡으며, 주된 색채는 진파랑색톤.
바) 토론 중, 어떤 반응이 있어서도 안되며, 더블화면(발언청취모습이 담긴 화면)금지.
사) 후보자들은 50분씩 질문에 답변하고 논박할 수 있으며, 10분씩 모두발언으로 순으로 진행됨.

7. 2012년 5월 2일 대선결선후보 TV토론[52]
가. 초대후보자 (정당, 1차투표와 결선투표 득표율)
1) 프랑스와 올랑드(François Hollande 사회당, 28,63% ; 51,64%) et Nicolas Sarkozy (27,1 %).
나. 진행자
1) 로랑스 페라리(Laurence Ferrari, 기자 TF1 20시 뉴스 앵커)
2) 다비드 프자다(David Pujadas, 기자, France2 20시뉴스 앵커)
다. 방송국
1) TV : TF1, France 2, BFMTV, i-Télé, LCI, France 24, LCP, Public Sénat, France 3
2) 라디오 : RTL, Europe 1, France Inter, France Info, RFI.
라. 시청자수
1) 1,779만명.
마. 진행방식 및 특이 사항
1) 토론관련 사항 사전 협의
가) 사르코지후보가 TV토론의 3회를 제안했으나, 올랑드후보가 거부하여 1회 토론만 열림.
나) 양측 대표단이 최고방송위원회에서 2회 협의함.
다) 진행자는 주요TV 20시 뉴스 앵커하며, 역할은 사전 협의된 토론 주제 제시와 발언시간 준수 감독으로 제한.

라) 동등한 발언시간을 위해 토론장에 설치된 각 후보자는 발언타이머, 최고방송위원회의 감독관을 둠
마) 토론장은 특별한 마련 된 900평방미터의 스튜디오에 2.5m 테이블과 20대 카메라 (비상용카메라5대)와 100명의 기술자, 주조종실과 비상용 부속 조종실, 실내온도와 개인에어컨이 설치, 진행자 뒷면 엘리제궁(대통령궁)의 사진으로 데코하기로 합의.
바) 후보자들은 위해 각각 감독관을 파견함.
사) 발언순서 추첨. 올랑드 첫 발언 사르코지 마지막 발언.
2) 토론 시간은 2시간 51분임.
가) 후보자들은 각각 72분17초를 발언하며 합의예정시간을 21분 초과한 2시간 51분으로 최장시간 토론이 됨.
3) 토론 주요 주제는 사회·경제문제였음.
가) 실업; 구매력; 국고재정적자; 국가 채무 등
4) 명장면 명대사.
가) "어떤 대통령이고자 합니까?"라는 질문은 프랑스와 올랑드 후보는 "공화국대통령으로서 나는..."라는 반복 화법은 3분간 확신에 찬 대통령 모습을 역설함.

44) 1974년 프랑스와 미테랑과 발레리 지스카르 데스탕 대선 후보 TV 공개 토론, 국립영상연구소 (INA), fresques.ina.fr/jalons/fiche-media/InaEdu00138/debat-entre-valery-giscard-d-estaing-et-francois-mitterrand-en-1974.html (검색일. 2016년9월11일)

45) 대통령선거 결선투표 후보자의 TV 토론, 1974 – 1995.(Le débat télévisé au second tour de l'éléction présidentielle (1974 – 1995)) http://www.leboucher.com/pdf/president/debats.pdf (검색일. 2016년9월11일)

46) 1981년 발레리 지스카르 데스탕과 프랑스와 미테랑 대선후보 TV공개토론, 국립영상연구소(INA), http://fresques.ina.fr/jalons/fiche-media/InaEdu00146/debat-entre-valery-giscard-d-estaing-et-francois-mitterrand-en-1981.html (검색일. 2016년9월11일)

47) 1988년 프랑스와 미테랑과 자끄 시락 TV 토론, 국립영상연구소, http://fresques.ina.fr/jalons/fiche-media/InaEdu00159/debat-entre-francois-mitterrand-et-jacques-chirac-en-1988.html (검색일. 2016년9월11일)

48) 1995년 자끄 시락과 리오넬 조스팽의 TV 토론, 국립영상연구소. http://fresques.ina.fr/jalons/fiche-media/InaEdu00167/debat-entre-jacques-chirac-et-lionel-jospin-en-1995.html (검색일. 2016년9월11일)

49) 2007년 대선결선투표 전 세골랜 루아얄과 니꼴라 사르코지 TV 토론, 국립영상연구소. http://fresques.ina.fr/jalons/fiche-media/InaEdu04802/debat-entre-segolene-royal-et-nicolas-sarkozy-avant-le-second-tour-de-l-election-presidentielle-de-2007.html (검색일. 2016년9월11일)

50) 라데페쉬, 2007. 5. 3. 루아얄/사르코지 TV 토론 세밀한 조율. (LADEPECHE.FR, 03/05/2007, Le débat télévisé Royal/Sarkozy réglé au millimètre près) http://www.ladepeche.fr/article/2007/05/03/393274-le-debat-televise-royal

51) 라데페쉬, 2007. 5. 3. 루아얄/사르코지 TV 토론 세밀한 조율. (LADEPECHE.FR, 03/05/2007, Le débat télévisé Royal/Sarkozy réglé au millimètre près) http://www.ladepeche.fr/article/2007/05/03/393274-le-debat-televise-royal-sarkozy-regle-au-millimetre-pres.html (검색일. 2016년9월11일)

52) 2012년 니꼴라 사르코지와 프랑스와 올랑드의 대선 TV 토론, 국립영상연구소. http://fresques.ina.fr/jalons/fiche-media/InaEdu05819/debat-televise-entre-francois-hollande-et-nicolas-sarkozy-en-2012.html (검색일. 2016년9월11일)

호 주

호주 연구관 : 김리라

1. TV토론 개최 준비

○ 이탈리아, 룩셈부르크와 같이 선거방송위원회가 국회 산하 기관으로 있는 것과는 달리 스웨덴, 스위스와 함께 호주에서는 선거방송과 관련한 결정은 정부와 독립적인 방송사에서 이루어짐[53]. 미국과는 달리 선거토론 개최를 위해 필요한 내용을 결정하는 위원회가 없기 때문에 선거토론의 횟수, 형식, 전달매체, 토론장소와 시간도 선거기간 동안 정당과 방송사의 협의를 통해 결정할 수 있음[54].

○ 텔레비전 혹은 라디오의 선거방송을 할 때 선정과정, 시간, 진행방식은 방송사 허가내용(broadcasting licensees)에 따름. 그 내용은 다음과 같음[55].

- 동등한 접근권 : 방송사는 선거기간 동안 선거에 참여하는 모든 정당이 선거방송에 참여하는데 정당한 기회를 가질 수 있도록 해야(「방송법」[56] schedule2, 3조2)하지만, 이를 무조건 무료로 해야 하는 것은 아님(같은법, 3조3).

53) 변혁적 민주주의 국가를 위한 선거방송 가이드라인 보고서(Guideline for election broadcasting in transitional Democracies), 1994, https://www.article19.org/data/files/pdfs/tools/electionbroadcastingtrans.pdf. 97p, 검색일자: 2016년 9월.

54) '페이스북이 당대표토론을 다시 활성화시킬 것인가(Will Facebook reignite the leader's debate?)', 멜버른대학교(Melbourne school of Government), 2016. http://electionwatch.unimelb.edu.au/australia-2016/articles/masterchef-vs-leaders-debate. 검색일자: 2016년 9월.

55) 정치광고의 법적규제(Regulation of Political Advertising), 호주의 선거캠페인에 관한 주제를 다룬 리서치리포트, 의회 도서관(library of congress), 2015년 업데이트 자료,https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/australia.php#t32, 검색일자: 2016년 9월.

56) 방송법 1992(Broadcasting Services Act 1992)

- 선거에 관련된 정치적 사안을 방송할 때에 방송사는 반드시 관련된 등록정당과 해당 후보자, 발화자에 대한 정보를 명확하게 알려야 함.
- 선거운동제한기간(black out period) : 방송사는 선거일 전 수요일 정시부터 선거날 선거가 끝나는 시간까지 선거운동을 할 수 없는 선거운동제한기간을 준수해야 함.
- 선거토론(상시)이나 정책토론(선거기간 중)으로 인해 방영되지 못했던 광고는 다른 시간에 따로 방영해야 함(Commercial Television Code Industry Code of Practice 2004, 5조9).

가. 토론주제 및 진행방식 선정 과정

○ 캔버라 내셔널프레스클럽(National Press Club)에서 열리는 당대표 토론회(leaders debate)에 집권당과 반대당[57]의 대표가 참여하며 약 한 시간동안 진행됨. 2016년 선거 TV토론에서는 현 총리인 말콤 턴불(Malcolm Turnbull)과 반대당의 수장인 빌 쇼튼(Bill Shorten)이 참석하였음[58].

- 각 당 대표의 3분 연설을 통해 토론회가 시작하며 동전을 던져 누가 먼저 시작연설을 할지를 결정함. 진행자는 두 토론자에게 같은 시간을 주면서 2016 선거 캠페인에 영향을 미칠 주요 이슈를 토론하도록 이끌어야 함. 한 발언자가 발언하는 동안에 다른 대표가 끼어들려고 할 때 진행자는 즉시 이를 저지해야하며 방해받지 않고 발언할 수 있도록 끼어든 토론자의 마이크를 끄도록 요구할 수 있음. 마지막으로 토론자는 진행자가 하는 일반질문에 최대 3분 동안 대답할 수 있으며 이로써 토론은 마무리됨.

57) 반대당(official Opposition)은 집권당 다음으로 큰 정당 혹은 연합정당으로 다음 일반선거에서 다수당이 될 수도 있는 당을 말함.

58) 2016년 선거 당대표토론회 개최와 관련된 정보, 호주 내셔널프레스클럽 공문, 2016.5. https://npc.org.au/wp-content/uploads/Leaders-Debate-2016.pdf 검색일자: 2016년 9월.

○ 녹색당(GREENS)의 대표 리차드 드 네이틀(Richard di Natale)은 2016 당대표토론회에 현 총리, 반대당 대표와 함께 참여하게 해달라고 요구하였음. 드 네이틀 상원의원은 가장 주목을 받는 선거토론 주제인 기후변화(climate change)와 난민문제(refugees)에 대해서 녹색당의 새로운 정책을 제시하면서 노동당과 연합당과의 토론을 활성화시킬 수 있다고 주장하였으나 이는 실현되지 않았음[59].

- 당대표토론회는 밥 혹(Bob Hawke)과 앤드류 피콕(Andrew Peacock)이 TV토론을 처음 시작한 이래로 30여년동안 노동당과 연합당의 대표만 참여해왔음.
- 영국에서도 처음으로 2010 선거방송 토론회에서 노동당 대표 골든 브라운(Gordon Brown), 보수당 대표 데이비드 카메룬(David Cameron) 뿐만 아니라 자유민주당 대표 닉 클렉(Nick Clegg)이 참여하였고 소수당 대표였던 클렉이 TV토론회를 통해 잠깐이지만 여론조사에서 최고 기록을 내며 "클레그마니아(Cleggmania)"라는 용어를 만들어냈음. 녹색당대표 드 네이틀은 영국의 예를 들면서 제3당의 선거토론참여의 효과는 거대 정당이 우려하는 바이지만 유권자는 제 3당의 의견도 듣기를 원한다는 주장이었음.

○ 「호주방송법1983(Australian Broadcasting Corporation Act 1983」, 이하 ABC Act 1983) 79A조에 따르면 호주공영방송사(Australian Broadcasting Corporation, 이하 ABC방송사)[60]는 정치 방송의

59) '녹색당 대표 리차드 드 네이틀이 선거방송에 참여를 요청하다.(Greens leaser Richard di Natale calls to be included in federal election debate)', Geelong Advertiser, 2015. http://www.geelongadvertiser.com.au/news/geelong/greens-leader-richard-di-natale-calls-to-be-included-in-federal-election-debate/news-story/00c3ed43f6a89f7d27c1c1bfacc578d3. 검색일자: 2016년 9월.

60) ABC방송사는 호주 공영방송으로 국회민주주의 원칙을 준수하며 1932년부터 등록정당이 유권자들에게 직접 당의 정책을 설명할 수 있는 기회를 제공하는 역할을 맡아왔음.

토론범위와 진행 방식를 정할 수 있음. 선거운동기간 동안에 모든 정당이 공정하게 무료 선거방송을 할 수 있도록 적법한 기준에 따라 시간을 배분함[61].

- 무료선거방송은 ABC방송사 뉴스나 시사 프로그램과 별개의 것으로 해당방송은 ABC방송사의 의견과 무관하며, 방송정책에 따라 무료 선거방송시간을 배분하는 기준 원칙은 다음과 같음.

  ⅰ) 대의민주주의의 원활한 운영을 위해 시민들은 현재 사회적 이슈와 정당의 정책에 대하여 충분히 알고 있어야 함. ⅱ) 시민들은 대중의 중요한 문제에 대하여 관련한 다양한 관점과 원리에 대하여 들을 권리가 있음. ⅲ) 다양한 관점의 의견을 제시할 수 있도록 기회를 제공하는 것은 공정성을 높이며 이것은 ABC방송사가 맡아야 할 의무이기도 함. ⅳ) 의견을 자유로이 교환하는 것은 민주주의 제도 하에 충분히 보장되어야 함.

호주방송법 1983 79A 정치 혹은 토론와 관련된 방송 (1) 이 법에 의해 방송사는 정치이슈와 토론과 관련한 방송에서 어느 범위까지, 어떤 방법으로 방송할지 결정할 수 있다. AUSTRALIAN BROADCASTING CORPORATION ACT 1983 - SECT 79A Broadcasting of political or controversial matter (1) Subject to this Act, the Corporation may determine to what extent and in what manner political matter or controversial matter will be broadcast by the Corporation.

61) ABC 선거방송 정책의 배경 및 입법사항, 2013년 선거운동 기간 중 정당에 무료방송시간 분배에 관한 ABC 정책 보고서, 붙임 B 파트, 선거심의위원회(Election Coverage Review Committee) 보고서, http://about.abc.net.au/wp-content/uploads/2013/10/ABC2013FedElectionReportChairECRC.pdf 24p, 검색일자: 2016년 9월.

- 무료선거방송은 정당의 정책발표(parties' policy announcements), 선거기간의 마지막 주에 집권당과 반대당의 최종 연설(Final pitches)로 이루어지며, 이는 보궐선거, 지방선거, 상원의원선거만 있는 경우가 아닌 일반선거운동기간에만 주어짐.
- ABC1 텔레비전과 ABC 지방라디오에서 방송되며, 정당의 동의가 있을 때에 ABC방송사에서는 TV나 라디오에 편성된 방송시간 전에 ABC의 다른 채널이나 디지털 미디어 서비스(abc.net.au)에 송출할 수 있음.
- 연방선거인 경우 집권당과 반대당은 ABC1 텔레비전과 ABC지방라디오에서 각각 31분 30초의 무료방송시간을 할당받으며, 정당의 정책을 설명하는데 18분이 주어지고(90초 발언을 12개 할 수 있음) 선거운동기간 마지막 주에 있는 정당의 최종연설에 13분 30초가 주어짐.

	ABC 지방라디오	ABC1 TV
정당의 정책설명	18분(12*90초)	18분 (12*90초)
최종 발언	13분 30초	13분 30초

- 주 혹은 준주선거에서는 각각 22분의 방송시간을 받는데 정책을 설명하는데 12분이 주어지고(90초 발언을 8개 할 수 있음) 정당 최종연설은 10분이 주어짐.
- 집권당과 제2당이 아닌 소수정당의 경우 무료방송에 참여하기 위한 기준은 다음과 같음.
  i) 정당은 선거에 참여할 수 있는 등록정당이어야 하며 정당은 하원의원선거 공석의 10%이상의 후보자를 선거에 내보내야 무료방송에 참여할 기준에 해당됨[62].

- 연방선거의 경우 기준 조건이 추가되는데, 주 혹은 준주의 과반수이상의 후보자를 내야하며 이는 곧 8개의 주 혹은 준주 중에 5개 이상에서 후보자를 내어야 함을 뜻함.

ii) 추가되는 기준으로 시민들의 지지를 받고 있다는 기준을 충족해야 하는데,

a) 이미 지난 선거 때 참여해본 소수정당의 경우(집권당이나 반대당의 연합정당은 제외), 지난 선거에서,

- 적어도 한명의 하원의원 혹은 상원의원을 배출하였거나,
- 상원 혹은 하원 선거에서 제1선호표의 5%이상을 획득하였거나,
- 최근 독립적인 설문기관에서 조사한 결과 각 선거에 따라 5% 이상의 지지를 얻고 있는 경우,
- 이전 선거에 참여해보지 않은 신생정당의 경우에는 최근 독립된 설문기관에서 실시된 설문조사 결과 5% 이상의 지지를 얻고 있거나, 이전 선거에서 의원으로 선출된 적이 있는 후보가 이전에 속해있던 당을 떠나 신생정당에 가입한 경우여야 함.

b) 이전 선거에 참여해보지 않은 신생정당의 경우에는 최근 독립된 설문기관에서 실시된 설문조사 결과 5% 이상의 지지를 얻고 있거나, 이전 선거에서 의원으로 선출된 적이 있는 후보가 이전에 속해있던 당을 떠나 신생정당에 가입한 경우여야 함.

62) ABC(Australian Broadcasting Corporation) 선거방송 정책의 배경 및 입법사항, 2013년 선거운동 기간 중 정당에 무료방송시간 분배에 관한 ABC사의 정책내용, 선거심의위원회(Election Coverage Review Committee) 보고서, http://about.abc.net.au/wp-content/uploads/2013/10/ABC2013FedElectionReportChairECRC.pdf. 26 p, 검색일자: 2016년 9월.

- 무료방송시간을 배정받을 수 있는 기준에 해당한 소수정당 혹은 신생정당의 경우에는 각각 90초 발언을 2번 할 수 있음.

	ABC 지방라디오	ABC1 TV
정당의 정책설명	2*90초	2*90초
최종 발언	2*90초	2*90초

○ 호주에서는 헌법 자체에서 보호하고 있는 연설할 권리(a right of free speech) 자체는 없지만 정치적 의견을 나눌 자유(freedom of political communication)는 보장하고 있음. 따라서 정치 광고 혹은 선거캠페인의 형식에 대해서 규제하고 있지만 그 내용에 관한 규제는 거의 없다고 볼 수 있음[63].

나. 진행자 및 청중, 패널 선정 과정[64]

○ 2016년 두 번째 선거 TV토론의 진행자는 호주 내셔널프레스클럽의 회장이자 ABC 방송사의 정치부 편집장인 크리스 울만(Chris Uhlmann)이 맡았고, 토론자인 두명의 당대표에게 질문을 하게 될 패널은 국회 저널리스트 3인임.

- 호주파이넨셜리뷰(Australian Financial Review)의 로라 틴글(Laura Tingle), 웨스트오스트리아(The West Australian)의 앤드류 프로빈(Andrew Probyn), 헤럴드선(Herald Sun)의 엘렌 윈넷(Ellen Whinnett).

63) 정치광고의 법적규제(Regulation of Political Advertising), 호주의 선거캠페인에 관한 주제를 다룬 리서치리포트, 의회 도서관(library of congress), https://www.loc.gov/law/help/campaign-finance/australia.php#t32 검색일자: 2016년 9월.

64) 2016년 선거 당대표토론회 개최와 관련된 정보, 호주 내셔널프레스클럽 공문, 2016.5. https://npc.org.au/wp-content/uploads/Leaders-Debate-2016.pdf 검색일자: 2016년 9월.

○ TV토론에 참석하는 청중의 수는 제한되어 있으며 정당, 국회출입기자, 내셔널프레스 클럽의 대표자가 참석할 수 있음.

[사진] 2010년 당대표토론회[65)]

2. TV토론 진행방식

가. 질문·답변 방식

○ 당대표토론회의 경우, 진행자의 진행에 따라 3인의 패널은 차례대로 각 대표에게 질문을 할 수 있으며 질문에 대한 대답은 하나의 질문에 대해 최대 2분을 넘지 않아야 하고 반박에 대한 대답은 1분을 넘길 수 없음. 이 때 진행자는 질문을 더 구체적으로 설명해달라고 하거나 필요한 정보를 제공해달라고 요구할 수 있으며 이때에도 시간제한을 엄격히 준수해야 함[66)].

65) TV토론회 장소의 진행자, 토론자, 청중, 패널을 볼 수 있는 유투브 영상을 사져온 사진, https://www.youtube.com/watch?v=mgj3FvcIVBo 검색일자: 2016년 9월.

66) 2016년 선거 당대표토론회 개최와 관련된 정보, 호주 내셔널프레스클럽 공문, 2016.5. https://npc.org.au/wp-content/uploads/Leaders-Debate-2016.pdf 검색일자: 2016년 9월.

- 토론자들은 강연대에서 펜과 연필을 사용할 수 있으나 그 외의 다른 서류나 자료를 가져올 수는 없음. 청중에게 마이크를 주지 않으며 청중의 개인적 용도를 위한 전화기, 카메라, 노트북 사용은 허용되지 않음.

[그림] 패널의 질문에 답하고 있는 말콤 턴불(Malcolm Turnbull) 총리[67]

○ 현 정권을 차지하고 있는 여당의 수장인 총리는 선거운동기간 동안의 현직자의 이득(the benefit of incumbency)이 분명히 있지만 토론을 하는 경우, 여당과 반대당 수장은 같은 선상에 서기 때문에 토론자의 질문과 답변 태도에는 차이가 있을 수 있음[68].

67) '2016 선거: 내셔널프레스클럽의 토론에서 맞서다(Election 2016: Malcolm Turnbull and Bill Shorten face off in dour debate at the National Press Club)', 시드니모닝헤럴드(The Sydney morning herald)기사에서 사진 재인용http://www.smh.com.au/federal-politics/federal-election-2016/election-2016-malcolm-turnbull-and-bill-shorten-face-off-in-dour-debate-at-the-national-press-club-20160529-gp6hzx.html

68) '2016년 선거: ABC 대표토론에서 턴불과 쇼튼이 맞붙을 준비를 하다(Election 2016: Dissect the ABC leaders' debate as Turnbull and Shorten prepare to face-off)', ABC News 기사, http://www.abc.net.au/news/2016-05-29/bill-shorten-malcolm-turnbull-to-face-off-in-leaders-debate/7452692, 검색일자: 2016년 9월.

- 그렇기 때문에 현 총리 말콤 턴불(Malcolm Turnbull)는 위험기피적인 접근으로 질문 및 답변을 하게 되고 반대당 수장인 빌 쇼튼(Bill Shorten)은 TV토론이 있기 전 전역을 돌면서 타운홀 미팅에 참석하면서 이를 만회하려는 노력을 하였고 지도자TV토론에서는 격렬한 입장을 취함.

○ 무료선거방송의 경우, 진행은 이미 주어진 영상제작 가이드라인에 적합해야 하기 때문에 각 정당은 주어진 시간제한에 맞는 영상을 찍어 ABC방송사에 제출해야 함. 이때 ABC방송사는 가이드라인에 따라 정당에 한 개의 영상을 여러 개의 작은 영상으로 나누어 제출할 것을 요구할 수도 있음[69].

나. 토론회 좌석배치

○ 토론자인 당대표는 서 있는 강연대를 사용하게 되며 이 강연대는 연단의 양 끝에 놓음. 진행자의 강연대는 그 사이에 놓으며, 패널은 마주보는 위치에 책상 뒤에 앉도록 배치함[70].

69) ABC(Australian Broadcasting Corporation) 선거방송 정책의 배경 및 입법사항, 2013년 선거운동 기간 중 정당에 무료방송시간 분배에 관한 ABC사의 정책내용, 선거심의위원회(Election Coverage Review Committee) 보고서, http://about.abc.net.au/wp-content/uploads/2013/10/ABC2013FedElectionReportChairECRC.pdf. 6p, 검색일자: 2016년 9월.

70) 2016년 선거 당대표토론회 개최와 관련된 정보, 호주 내셔널프레스클럽 공문, 2016.5. https://npc.org.au/wp-content/uploads/Leaders-Debate-2016.pdf 검색일자: 2016년 9월.

[사진] 토론자와 진행자의 배치를 보여주는 2010 당대표토론회 영상[71]

[사진] 토론회의 전체 좌석배치를 볼 수 있는 2010 당대표토론회 영상[72]

71) TV토론회 장소에서 연단 끝에 서있는 두 토론자와 그 사이에 위치한 진행자를 볼 수 있는 유투브 영상, https://www.youtube.com/watch?v=mgj3FvcIVBo 검색일자: 2016년 9월.

72) TV토론회 장소에서 두 토론자와 진행자, 패널과 청중의 좌석배치를 볼 수 있는 유투브 영상, https://www.youtube.com/watch?v=mgj3FvcIVBo 검색일자: 2016년 9월.

○ 호주내셔널프레스클럽에서 TV토론방송을 진행하며 호주공영방송(ABC방송사)이 모든 제작과 기획을 맡음. ABC방송사에서는 모든 미디어 매체에 좋은 품질의 라이브 방송을 제공해야하며 토론에 참석한 청중의 반응에 대한 제한은 없음[73].

- 호주내셔널프레스클럽에서 선발한 공인 전문기사 3인은 국회의 허가를 받아 TV토론 스튜디오의 옆과 뒤에서 사진을 찍고 플래시를 터뜨리지 않아야 함. 토론자인 두 당대표, 진행자, 그리고 패널에게 클로즈업 촬영을 하고 청중은 그렇지 않음.

다. 형평성, 공정성, 유용성, 흥미성 등 토론회 주요 강조점

1) 선거방송토론의 형평성을 위한 노력

○ 무료선거방송의 경우, 연방선거, 주 혹은 준주 선거 때 마다 ABC 방송사에서는 선거방송심의위원회(Election Coverage Review Committee, 이하 ECRC)를 매주 열어 「호주방송법1983(Australian Broadcasting Corporation Act 1983)」와 ABC방송사 편성정책을 준수하고 있는지 특히 형평성(impartiality)에 어긋나지 않는지를 점검함[74].

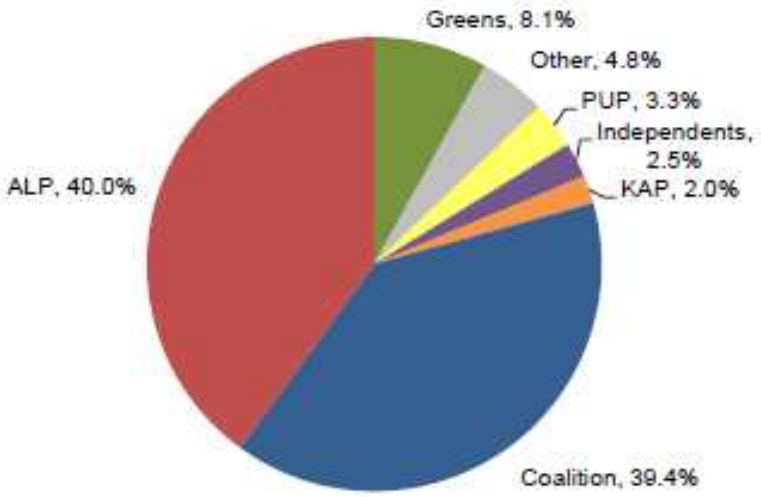
- ABC리서치는 iSentia(이전에 Media Monitors)에 의뢰하여 선거 기간동안의 주요 ABC 방송 플랫폼의 각 후보자와 정당의 매체 점유율(share-of-voice) 자료를 받아 이를 평가함.

73) 2016년 선거 당대표토론회 개최와 관련된 정보, 호주 내셔널프레스클럽 공문, 2016.5. https://npc.org.au/wp-content/uploads/Leaders-Debate-2016.pdf 검색일자: 2016년 9월.

74) ABC(Australian Broadcasting Corporation) 선거방송 정책의 배경 및 입법사항, 2013년 선거운동 기간 중 정당에 무료방송시간 분배에 관한 ABC사의 정책내용, 선거심의위원회(Election Coverage Review Committee) 보고서, http://about.abc.net.au/wp-content/uploads/2013/10/ABC2013FedElectionReportChairECRC.pdf. 3p, 검색일자: 2016년 9월.

- 이를 여러 가지로 해석할 수 있는데 선거방송심의위원회에서 활용하는 기준은 다음과 같음.

  i) 방송시간은 토의 내용과는 무관함. ii) 발언시간은 어조나 논의배경과 무관함. iii) 긴 발언이라도 그 영향력이 미미할 수도 있음. iv) 현직자들이 더 많은 시간을 발언하게 됨.



	Radio		Television		Internet		Total
	HRS:MIN:SEC	%	HRS:MIN:SEC	%	Words	%	%
Coalition	55:27:29	37.0	37:10:23	43.4	27,588	39.7	39.4
ALP	51:52:10	34.7	41:53:43	48.9	29,079	41.9	40.0
Greens	14:51:44	9.9	3:57:37	4.6	6,069	8.7	8.1
Other	10:16:18	6.9	1:07:52	1.3	2,651	3.8	4.8
PUP	7:06:20	4.7	0:50:49	1.0	1,543	2.2	3.3
Independents	5:36:59	3.8	0:16:46	0.3	1,373	2.0	2.5
KAP	4:29:35	3.0	0:19:09	0.4	1,127	1.6	2.0
Total	**149:42:35**	**100.0**	**85:36:19**	**100.0**	**69,430**	**100.0**	**100.0**

Source: iSentia. Media Coverage Report: ABC Federal Election Monitoring, Week 5

[그림] 매체별 매체점유율 비교[75)]

75) ABC(Australian Broadcasting Corporation) 선거방송 정책의 배경 및 입법사항, 2013년 선거운동 기간 중 정당에 무료방송시간 분배에 관한 ABC사의 정책내용, 선거심의위원회(Election Coverage Review Committee) 보고서, http://about.abc.net.au/wp-content/uploads/2013/10/ABC2013FedElectionReportChairECRC.pdf. 4p, 검색일자: 2016년 9월.

- 위 매체점유율 자료는 3번에 걸쳐 있었던 당대표토론회(Leaders' Debate)에 대한 내용은 제외한 것으로, 당대표토론회에서 발표자에 주어지는 시간은 진행자가 상황에 따라 재량으로 결정되는 것으로 이는 방송사가 통제할 수 없기 때문임.

2) 선거방송토론의 공정성을 위한 노력

○ 무료선거방송의 경우, 각 정당은 정당정책설명과 최종발언을 시작하고 끝나는데 정해진 멘트를 따라야 함. 만약 정확하지 않은 경우 ABC 방송사는 해당 방송물을 회수하여 정당에 수정을 요청할 수 있음[76].

- TV 오픈멘트는 선거에 참여하는 정당과 후보자의 이름을 알리는 음성 메시지가 정당의 로고가 담긴 이미지와 함께 나와야 함.

"2013연방선거에 참여할 [정당]의 [후보자이름]의 방송입니다." 정당의 로고/그래프가 담긴 이미지가 같이 나옴. "Here is a broadcast by [Name of candidate's who speak] for the [Name of party] for the 2013 Federal Election"

- TV 클로징멘트에는 정당의 공식적인 이름, 정당, 정당의 중앙당사가 있는 지역이름이 포함되어야 하며, 동일한 정보를 나타내는 텍스트 메시지도 함께 나와야 함.

76) ABC(Australian Broadcasting Corporation) 선거방송 정책의 배경 및 입법사항, 2013년 선거운동 기간 중 정당에 무료방송시간 분배에 관한 ABC사의 정책내용, 선거심의위원회(Election Coverage Review Committee) 보고서, http://about.abc.net.au/wp-content/uploads/2013/10/ABC2013FedElectionReportChairECRC.pdf. 40p, 검색일자: 2016년 9월.

> "[중앙당사무소의 지역]의 [정당]에서 제공하는 방송이었습니다."
> 음성과 동일한 텍스트 메시지가 같이 나옴.
> Authorised by [Name of party official authorizing] for the [Name of party], [Town/city/suburb where party's principal office is situated].
> Spoken by [name of candidate/s who speak and name of the person who does the voiceover].
>
> "Authorised by [Name of party official authorizing] for the [Name of party], [Town/city/suburb where party's principal office is situated]."

3) 토론회 진행의 유용성을 위한 노력

○ 선거 TV토론 화면에서 실시간으로 시청자의 선호를 나타내는 바그래프인 'The Worm'가 있음[77]. 토론회 중 발표자가 비논리적으로 말을 바꾸거나 상대방을 비난하는 경우, 잘못된 정보를 말하는 경우 바로 그래프에 영향을 미치고 이는 TV를 보는 많은 공중의 의견을 바꾸거나 강화시킬 수도 있음.

- 후보자는 TV토론의 모든 상황을 제어할 수 없으며 의도치 않은 실수로 선거결과에 직접 영향을 미칠 수 있다는 점에서 더욱더 신중하게 임하게 됨.
- 하지만 시청자 입장에서는 TV토론이 대본에 따라 진행되는 경우가 더 많고 토론에 참여하는 당 대표간의 직접적인 질문과 답변의 시간은 점점 더 짧아져 효용성이 줄어든다는 점을 지적하기도 함[78].

77) '2016년 선거: 어떻게 토론 웜은 판세를 바꾸는가(Election 2016: How the debate worm turns)', AF Rweekend 뉴스기사 내용, 2016.5, http://www.afr.com/news/politics/election-2016-how-the-debate-worm-turns－digital-20160527-gp57mf#pid=4018&dmpenabled=true&csenabled=true&d=0FbAtIgyP116o8ZwZxlOtTODDyU51HD5vmB-ZNfEoTYoZiTfGWvLMsJo4wiHkKMg, 검색일자: 2016년 9월.

78) '누가 웜(worm)의 영향을 받을 것인가? 선거토론에 대한 논고(Who will the worm spurn? A short history of election debates)', 가디언(theGardian) 신문기사, https://www.theguardian.com/world/2013/aug/08/history-debate-worm-australia 검색일자: 2016년 9월.

[사진] 2010년 캔버라 당대표토론회에서 발언중인 토니 애봇(Tony Abbott)과 웜(the worm) 화면[79]

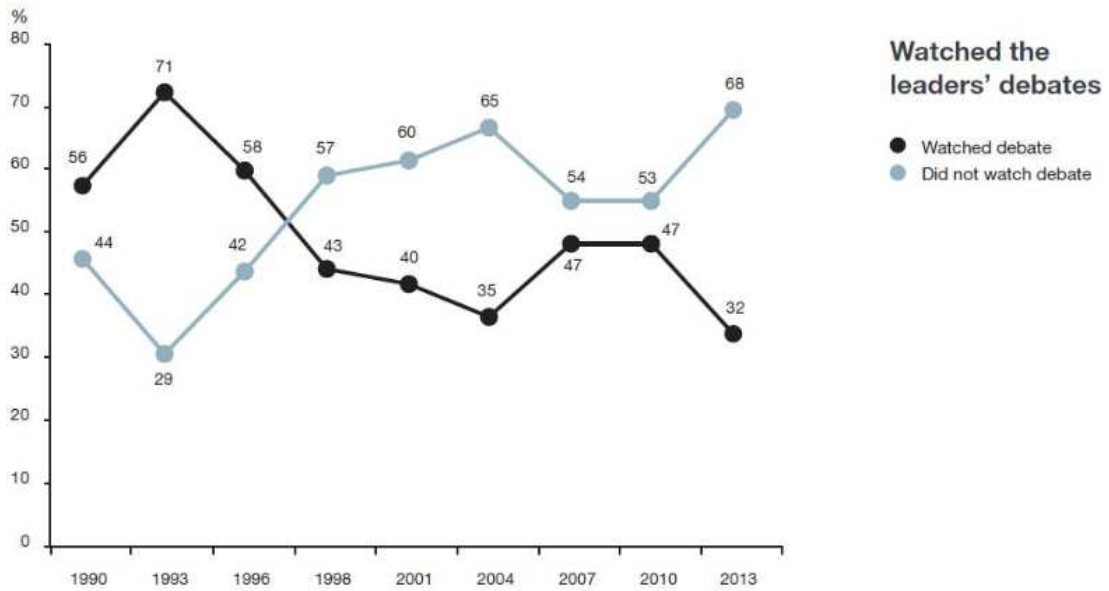
- TV토론회에서 또 다른 웜의 역할을 하는 것으로 소셜미디어를 들고 있는 견해도 있음. 트위터 미디어 파트너쉽 팀장인 조나단 할리(Jonathan Harley)는 소셜미디어를 통해 토론하고 의견을 나누는 것이 최종결정하는데 큰 영향을 미치기 때문에 TV선거 토론 중에 사람들의 올리는 짧은 감정적 글은 의미 있는 데이터가 된다고 언급함[80].
- 뿐만 아니라 갤럭시 리서치(Galaxy Research) 조사기관의 설문 분석 자료를 보면 정치적으로 특정 성향을 가진 사람이 트위터를 이용할 것이라는 통념과는 달리 56%의 트위터 사용자는 특정 정당을 지지하고 있지는 않다는 결과가 있었음.

79) 위 기사에 포함된 사진 재인용. 출처: Youtube/ABC

80) 트위터 사용후 정치적 견해가 바뀌었다고 응답한 사람이 66%가 되고 22%는 트위터에서 본 글로 인해 투표한 후보자가 달라졌다고 응답하였음.

4) 토론회의 흥미성을 위한 노력

❍ 호주에서 TV토론을 시청하는 사람의 수가 줄어들고 있음. 2016년 첫 번째 당대표토론회에서 포럼에 참여한 시청자 수는 단지 54,000명뿐이었고, 이후 공영방송으로 중계된 캔버라의 내셔널프레스클럽 TV토론회에서도 두 대표의 실질적인 토론은 없었다는 평가와 함께 150,000명에서 최대 570,000명이 참여했었으나 이는 2010년 줄리아 길라드(Julia Gillard)와 토니 애벗(Tony Abbott)의 토론회를 시청한 300만명 시청자 수에 비하면 아주 적은 수임.

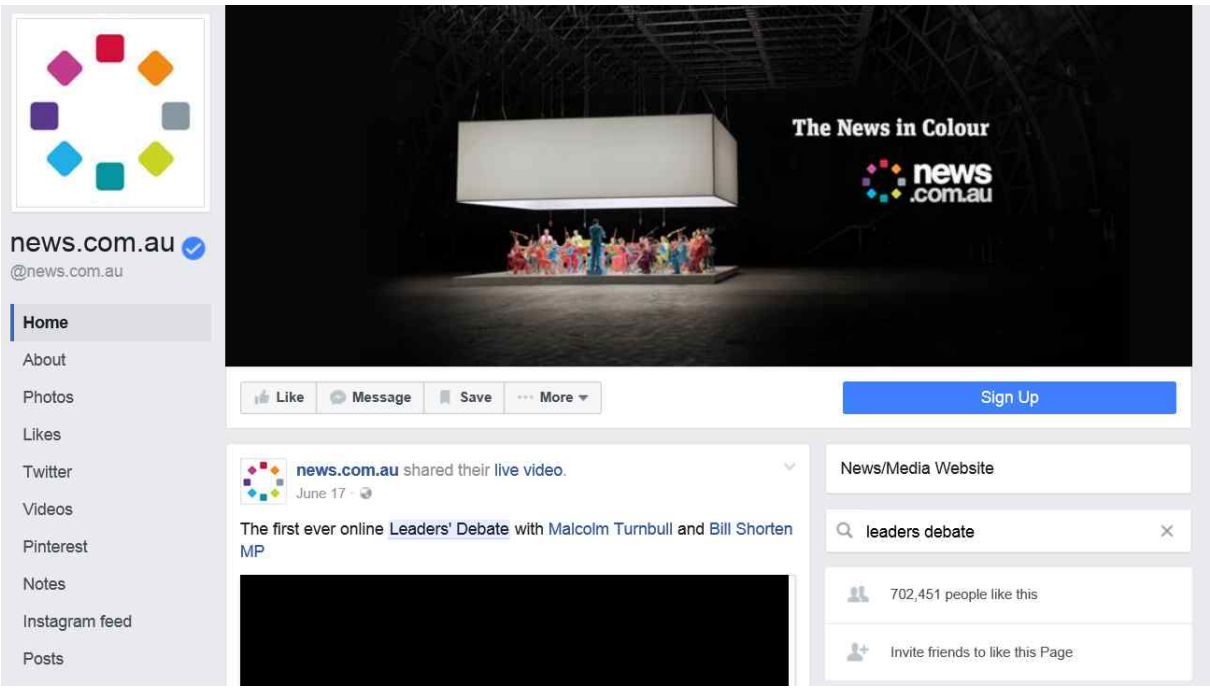


[자료] 호주에서 TV선거토론을 시청한 사람의 감소추세[81)]

❍ 이에 두 당대표는 가능한 한 많은 청중이 실시간으로 함께 할 수 있도록 하기 위하여 뉴스닷컴(News.com.au)의 페이스북 라이

81) 그래프 출처: Ian McAllister & Sarah M. Cameron(2014), Trends in Australian Political Opinion: Results from the Australian Election Study 1987-2013, '페이스북이 당대표TV토론을 다시 활성화시킬 것인가(Will Facebook reignite the leader's debate?)', Melbourne school of Government,에서 재인용, http://electionwatch.unimelb.edu.au/australia-2016/articles/masterchef-vs-leaders-debate. 검색일자: 2016년 9월.

브(Facebook Live) 채널, 호주 페이스북 페이지에서 온라인 당대표토론을 열기로 합의함[82].



[사진] 뉴스닷컴(News.com.au)의 페이스북 라이브(Facebook Live) 채널 첫 화면[83]

- 시드니에 있는 호주 페이스북 본사에서 주최하고, 뉴스사(News Corp Australia) 컬럼니스트이자 스튜디오텐(Studio 10)의 진행자인 조 힐더브랜드(Joe Hildebrand)가 진행을 맡음. 온라인 토론의 관객은 갤럭시 리서치(Galaxy Research)에서 선정된 부동표를 가진 유권자이고 두 당대표는 스튜디오에 있는 관객을 마주보고 앉아 토론을 진행하게 됨.
- 토론주제를 정할 때에는 홈페이지(news.com.au) 및 뉴스 설문조사

82) '호주의 첫 온라인 당대표선거토론회(Australia's first ever online Federal Election Leader's debate)', News Corp Australia 기사, 2016.6.http://www.newscorpaustralia.com/news/australia%E2%80%99s-first-ever-online-federal-election-leader%E2%80%99s-debate. 검색일자: 2016년 9월.

83) 출처: https://www.facebook.com/news.com.au/ 검색일자: 2016년 9월.

결과 데이터를 가지고 분석을 하였고 또한 페이스북 데이터 중에 2016 선거와 관련하여 가장 많이 언급된 문제도 포함하여 토론 주제로 선정함.

- 질문 답변은 유권자들이 홈페이지(news.com.au)와 페이스북에 질문하고 싶은 것을 올리면 진행자인 힐더브랜드가 선정하여 당대표에게 답변을 요구하고 스튜디오와 온라인 참여자들이 함께 토론을 이어가는 방식으로 이루어짐.