

# KBS 보도 및 편성 책임 주체에 관한 연구

## Study on Principal Agent in Charge of Freedom of Programming of KBS

최은희

서울디지털대학교 문화예술경영학과

Eun-Heui Choi(eunheuchoi@hotmail.com)

### 요약

본 연구는 세월호 사건 보도를 둘러싸고 청와대 및 KBS 사장의 방송 보도 및 편성 개입 사실이 폭로된 상황에서 방송 자유를 구현하기 위한 지상파 공영방송인 KBS의 보도 및 편성 책임의 주체가 누구인지에 대해 분석하였다. 이를 위해 선행연구, 방송관련서적, 각종 언론 관련 저널(노보 포함) 및 보도 기사, 방송관련 법령(헌법, 방송법 등), 판례, KBS 편성규약 등의 문헌연구를 진행하였다. 방송보도 및 편성 책임의 주체를 KBS법인, KBS사장, 편성책임자로 임명된 자, 제작실무자 등 네 분류로 분석하였다. 편성권 독립 및 언론의 자유에 관한 선행 연구 및 방송법 규정을 분석해 본 결과, 공공재의 성격을 띠는 지상파 방송은 국가와 국민의 진정한 이익을 위해 봉사해야 하며, 이를 실천할 수 있는 자가 방송 편성 및 보도 제작의 주체가 되어야 함을 확인하였다. 결론적으로 방송 자유를 수호할 수 있는 방송보도 및 편성의 주체는 구조적으로 정권의 외압에 취약한 방송사 사장이 아니라 방송을 취재, 제작하는 실무자 및 편성책임자라 할 수 있다. 공영방송사 사장의 역할은 방송편성의 책임자를 방송편성책임자로 선임, 그의 자율 편성을 보장해야 하며, 편성책임자는 편성규약에 의거 취재제작실무진들의 자율적인 방송제작을 보장해 줘야 하는 것으로 확인되었다.

■ 중심어 : | 방송의 자유 | 방송편성권 | 편성책임자 | 편성규약 | KBS |

### Abstract

This paper purposes to identify who is/are in charge of KBS broadcasting programming in view of freedom of broadcasting and interest of audience under the circumstance that Blue House put pressure on KBS to refrain from reporting Sewol Ferry disaster. For this purpose this study has reviewed prior theses, books, journals, laws, and cases, etc. It is analyzed that principal agents in charge of freedom of broadcasting journalism and programming are KBS employees in charge of producing broadcasting programs and KBS chief programming officer, who is appointed by KBS CEO. KBS CEO, who can easily be influenced by governmental pressure in terms of KBS structure, should avoid interfering with programming and producing directly or indirectly for freedom of the press and public interests.

■ keyword : | Freedom of Press | Programming Right | Programming Rules | KBS |

I. 서론

2014년 4월 16일 전라남도 진도군 조도면 부근에서 승객 및 선원을 포함한 총 476명이 탑승한 여객선 ‘세월호’가 침몰하였다. 이 중에는 제주도로 수학여행을 가던 안산 단원고 2학년 학생 325명도 포함하고 있었다. 실종자 구조와 국민들의 애도가 한창 진행되던 시기에 당시 KBS 김시곤 보도국장(이하 ‘김국장’)이 “세월호 사고는 300명이 한꺼번에 죽어서 많아 보이지만 연간 교통사고로 죽는 사람 수를 생각하면 그리 많은 건 아니다”라고 한 부적절한 발언<sup>1</sup>이 세간에 알려지면서, 단원고 유가족들이 KBS 본관을 항의 방문, 해당 간부의 파면과 사장의 사과를 요구하였다. 그러나 당시 KBS 길환영 사장(이하 ‘길사장’)은 모습을 보이지 않았고 보도 본부장을 비롯한 몇몇 간부가 면담에 응하는 무성의를 보였다. 이에 유족들은 대통령 면담을 요구하며 청운호자동주민센터에 도착, 경찰과 밤새 대치하며 농성을 벌였다.

며칠 후 사건은 반전되어, 김국장이 청와대의 보도 및 인사 개입과 길사장의 보도 및 편성 독립성 침해 행위를 폭로하였으며<sup>2</sup>, 이에 길사장은 KBS 노조와 이사회 의 불신임을 얻어 해임되었다.

세월호 및 KBS 사장 해임 관련 일련의 사건 일지를 표로 재구성해 보면 다음과 같다.

표 1. 세월호 사건과 KBS 사장 해임 일지 (2014년)

일자	내용
4.16	오전 8시 48분 경 전남 진도군 조도 앞바다에서 단원고 수학여행단 325명 포함 여객 476명이 탑승한 ‘세월호’ 침몰
4.28	김시곤 KBS 보도국장이 세월호 희생자수를 연간 교통사고 사망자 수와 비교 발언
5.08	단원고 유가족 120여명이 KBS 항의 방문 해당 간부의 파면과 사장의 사과 요구
5.09	유족들, 대통령 면담을 요구하며 청운호자동주민센터 농성
5.09	김국장, KBS 기자회견 총회에서 길환영 사장의 보도 독립성 침해를 주장
5.09	길사장, KBS 9시 뉴스 통해 김국장 주장은 허무맹랑하며 사실이 아니라고 반박
5.15~17	KBS 노조, 길사장에 대한 신임 투표 실시 투표자 1104명(투표율90.2%) 중 1081명(97.9%) 불신임 의견 총파업 돌입
6.05	KBS 이사회, 길사장 해임 제청안 7:4로 가결
6.06	KBS 노조 업무 복귀
6.10	길환영 사장 해임

이와 같이 세월호 사건으로 촉발된 KBS 노조 파업 및 사장 해임 사건을 둘러싸고 공영방송의 정체성, 취재의 자유, 공영방송사장의 보도제작 편집에 대한 관여와 책임 문제가 제기되었다. 방송사 내부 일원이자 사장인 사장이 자사 보도 및 편성에 개입하는 것이 경영권 차원에서 허용될 수 있는 것인지, 아니면 언론 및 편성의 자유를 침해하는 것인지에 대한 논란이 붙어온 것이다.

언론의 자유는 우리 대한민국 헌법에 명시되어 있을 정도로 중요한 기본권 중의 하나이며 편성권이란 헌법상 보장되는 언론의 자유를 구현하기 위한 하나의 방법으로, 그동안 언론학자나 방송인들은 언론 자유 보장을 위해 편성권 독립을 수호하기 위해 노력해 왔다. 과거에는 전형적으로 정부나 광고주 등 외부 압력에 의해 언론이 통제되어 왔다면, 최근에는 언론기업 내부에서 경영진이 제작 실무에 직간접적으로 간여하는 방식으로로도 통제되고 있다.

최근 신자유주의의 확산으로 방송사도 시장 경제에서 살아남아야 한다는 과제가 우선시되고 있고 방송국이라는 한 회사의 경영진과 직원인 제작자간 사적 내부 문제로 보는 시각으로 인해 편성권 독립이 더욱 어려운 환경에 처해지고 있다. 이렇게 언론 외부 압력으로부터

1 김국장은 당시 발언은 “세월호 참사는 안전 감중에 의한 사고였으니 안전 불감증에 대한 뉴스 시리즈를 기획할 필요가 있다. 한 달에 500명 이상 숨지고 있는 교통사고에 대한 경각심도 일깨워야 한다”는 취지로 말한 것이라고 해명하였다.

2 예를 들어 대통령 해의 순방 시 길사장은 “대통령 해의 순방 아이템은 뉴스 시작한 지 20분 안에 주요 뉴스로 보도할 것”을 주문하였다고 한다. 실제 KBS는 지난 해 대통령 방미 성과를 부각하는 내용의 프로그램을 제작 방송했고, 급작스레 <한중 우정콘서트>를 기획하여 대통령의 방송을 대대적으로 환영하기도 했다. 또 “국정원 대선 개입 보도의 순서를 내릴 것”을 주문하는 등 국정원 관련 보도에 극히 몸을 사려 국정원 대선개입 규탄 촛불집회를 지상파 3사 중 가장 소극적으로 보도해 비판 받은 바 있다. 심지어 길사장은 정치와 관련한 뉴스 편집 및 편성에 관한 세부사항을 본부장 회의에 직접 찾아와 지시한 적도 있었다고 한다. 세월호 사건 직후에는 청와대가 “지금은 구조작업이 급하니 해경 비판은 나중에 해 달라”고 항의하자, 길사장은 “해경에 대한 비판을 자제해 줄 것”을 보도국에 요청했다고 한다. 세월호 유가족의 청와대 항의 방문 다음 날에는 김국장을 사장실에 불러 “BH로부터 온 연락인데 대통령의 뜻이며 이를 어길 시 나도 살아남을 수 없다”며 울면서 김국장의 사직을 권고했다고 한다[22].

의 자유에서 언론 내부 압력으로부터의 자유로 관심이 옮겨지면서 방송사 경영진과 제작자 간 새로운 역할관계를 설정해야 할 필요성이 중요한 문제로 부각되었다.

이에 본 연구는 언론의 자유 및 편성권 독립에 관한 선행연구, 방송학 개론 및 방송법 관련 서적, 헌법 및 언론법 관련 법조문 및 판례, 보도기사(신문, 방송, 노보 등) 등 문헌 및 법령 분석을 통해 편성권 독립 혹은 언론의 내적 자유에 대한 논의를 진행한 후, 경영권과 편성권의 제반 이해 관계를 고려한 전체적인 관점에서 공영방송 KBS의 보도 및 편성 책임 주체에 대한 결론을 도출하고자 한다.

## II. 선행 연구 및 이론적 배경

### 1. 편집권과 언론의 자유에 관한 연구

편집의 자유 혹은 편집권이라는 개념은 정치권력을 포함한 외부세력에 대한 언론 조직의 자율성과 언론 조직 내부에서 진행되는 경영부문의 부당한 간섭에 대한 제작실무자들의 자율성을 의미한다. 한편 편집의 내적 자유의 문제는 언론 특히 신문사가 대기업화하는 과정에서 발행인의 우월적 지위가 확립되고 이에 따라 발행인이 신문 제작 과정에 빈번히 관여하게 되면서 제기된 것으로, 공적 과업을 수행하는 민주주의 제도로서의 측면과 사적 영리를 추구하는 상업적 기관으로서의 측면인, 언론의 이중적인 성격에서 발생한 것으로서, 언론사 내부에서 편집인 측이 발행인 측에게 독자적인 지위를 주장할 수 있는지 여부와 정도가 핵심 내용이라 할 수 있다[4].

편집권 귀속문제는 대부분 이념적 성향에 따라 자의적으로 해석해 왔다. 언론노조와 시민단체와 같이 언론의 공적과업과 기능을 강조하는 쪽에서는 편집권 독립의 법제화 필요성을 피력해 왔다[10].

반면 언론사의 기업적 특성을 강조하고 사주 혹은 발행인을 옹호하는 쪽에서는 편집권 독립은 발행인의 경영권을 침해할 여지가 있다는 입장을 취해 왔다[4]. 즉 신문 편집의 자유를 편집인 내지 그 종사자들에게 전속적으로 귀속되는 것으로 보고 언론의 자유와 언론사 운

영자가 향유하는 재산권 내지 영업권 간의 상충관계로 논의하는 것은, 언론사 사주나 경영자 등은 경영권만을 전속적으로 부여받을 뿐 편집에 대한 발언권이 없다는 논리가 되어 반(反)헌법적 해석이라는 것이다. 이들은 편집권을 편집종사자들에게만 귀속시키지 아니하고 경영자 등에게도 '간접적, 보조적'으로 인정해야 한다고 주장한다[1].

중도적인 입장의 계획열은, 사기업인 신문사의 경우 기업의 투자와 경영에 전적으로 책임을 지는 사주와 경영진이 신문의 편집방향이나 특정 기사의 삭제 또는 변경을 요구할 경우 이를 전적으로 부인할 수 있는지 여부가 문제될 수 있다며, 민주적 여론형성이라는 신문의 공적 과업을 고려한다 할지라도 사기업인 신문의 경영자가 신문의 편집 과정에 일일이 간여하는 것은 받아들이기 어렵지만, 편집에 전혀 간섭하지 말아야 한다는 주장은 보편적으로 인정받기 어렵기에, 사시에 맞는 기본 노선을 제시하고 인사권을 행사하는 정도는 허용되어야 한다고 보았다[3].

### 2. 편성권과 지상파방송 자유의 근거

기존 선행 연구는 주로 공적 기능과 상업적 기능을 동시에 추구해야 하는 사기업 언론사인 신문사의 편집권 독립과 관련한 것으로 공영방송의 편성권 독립과 방송 자유에 대한 논의와는 유사하면서도 다소 상이할 수밖에 없다. 공공재인 전파를 이용하는 지상파 방송은 언론의 공적 기능이 더욱 강조되기에 정치권력을 포함한 외부세력으로부터 자유로워야 하며, 언론사 내부 간섭으로부터도 자유로워야 한다. 공영방송의 편성권 독립과 방송 자유의 근거는 다음과 같다.

#### 2.1 타이타닉호 침몰 사건(역사적요인)

현재 대중 누구나 쉽게 즐길 수 있는 방송은 100여년이라는 짧은 역사를 지니고 있다. 1906년 미국의 L. 드 포리스트가 라디오(radio, 무선통신)에 없어서는 안 되는 연속전파발생과 변조장치를 발명함으로써 라디오 방송이 태동하였다.

1912년 4월 14일 밤 11시 40분 초호화 여객선 타이타닉호가 대서양에 침몰하였다. 당시 모든 배에는 무선

교환수(radio operator)들이 의무적으로 승선하여 임무를 수행하도록 되어 있었는데, 타이타닉호 침몰 당시 약 50마일 정도 떨어진 곳에 있던 'Carpathia호' 무선 교환수가 전신을 받고 그 배로 접근해서 무려 700여 명을 구조할 수 있었다. 이 사건으로 인해 일반인들이 라디오 통신의 효능과 위력을 실감하게 되었으며, 전파는 공공의 책임을 수행해야 하는 것으로 자리매김 하였다 [12].

## 2.2 전파의 희소성과 수탁이론(기술적요인)

무선주파수 대역은 무한히 확장할 수 있는 것이 아니라 전파의 간섭현상으로 인해 가용 주파수 내에서 일부만 사용할 수 있다. 따라서 지상파 방송은 제한되어 있는 전파자원을 이용해 운용되기 때문에 강력한 공공성(公共性, 한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회 구성원 전체에 두루 관련되는 성질)을 발휘하도록 규제되고 있다.

또한 전파(지상파) 자원은 사유재가 아닌 국민이 소유하고 있는 공공재(public goods, 公共財)로서 공기나 영해처럼 눈에 보이지는 않지만 모든 사람들이 공동으로 이용할 수 있고 소비 혜택에서 배제될 수 없는 성격을 지닌다. 지상파 방송사는 국민이 소유하고 있는 재산의 일부인 전파를 대여해서 사용하기 때문에, 희소한 공공 자원을 공익에 따라 엄중하게 위탁 관리할 책임을 부여받은 공공수탁관리자(public trustee)로서 공공성을 충실히 수행해야 할 의무가 있다고 보고 있다. 즉, 방송이념으로서의 공공성은 전파자원의 근본적 소유자가 누구나 하는 데서부터 출발한 것으로 전파를 사용하는 지상파방송에는 반박할 수 없는 절대성을 지닌 개념처럼 인식되고 있다[18]. 이러한 이론적 근거를 바탕으로 지상파 공영방송 KBS는 국민의 시청료로 운영되고 있으며 타방송사 보다도 공공성이 강조될 수밖에 없다. 이에 공공성 및 공익성 실현을 위해 편성권 내외로부터의 독립 및 방송의 자유가 더욱 보장되어야 한다.

한편 언론의 공공성이 수신료로 이용되는 케이블 방송이나 구독료로 이용되는 신문 등의 언론 매체에도 적합한 이념인지는 비판의 여지가 있다.<sup>3</sup> 왜냐 하면 케이

3 신문사와 케이블TV는 지상파TV에 비해 제한적 공공재로 보는 시각이 있는데, 그 이유로는 이들 매체가 공공재 측면에서는 사유재이지만 공지성(publicity)이라는 측면에서는 공공성이 존재하기 때문이다.

블은 전파와 같이 희소하거나 국민 수탁에 의해 운영되는 것이 아니며, 신문도 돈이 있으면 종이와 운전기를 구비해 누구나 적어낼 수 있는 사유재 성격을 띠기 때문이다.

## 2.3 정권의 언론 개입(정치적요인)

일찍부터 권력은 언론(방송) 장악을 통해 지배 이데올로기를 전파하고자 했다. 우리도 정부의 언론 개입 역사가 깊다. 해방 후 일제가 남기고 간 방송국은 군정 관리 하에 놓이게 되며, 1948년 모든 방송국은 공보처로 흡수되어 국영방송 체제의 모습을 띠게 되었다. 한국 전쟁 발발로 전시 방송은 정부의 홍보 수단으로 사용되었다. 종전 직후 민영방송의 개국으로 국영방송 독점체제에 변화를 가져왔지만, 박정희 및 전두환 전 대통령의 쿠데타 정부를 거치며 정권의 언론 장악은 심각한 수준에 이르렀다. 이후 문민정부가 들어서도 정권의 언론 개입은 지속되어, 현재 대한민국의 언론자유지수는 68위 32점으로 부분적 언론자유국(언론의 자유가 통제되고 억압받는 독재국가 초기중세)으로 분류되는 처욕을 겪고 있다[21].

실제 방송프로그램 제작에 직접적인 영향을 미치는 구성요소에 관한 연구[8][13][17][19]에서도 공영방송의 독립과 지배구조, 방송 편성, 방송프로그램 내용에 영향을 미치는 주요 공통 요인으로 정부의 통제 및 방송사 내의 경영진과 편성담당자 등의 조직 인사구조를 꼽고 있다[11]. 즉 방송 편성의 독립권을 확보하기 위해서는 정부의 통제를 제어하고 민주적인 인사조직 구조가 구축될 수 있는 법제도와 구성원들의 실행의지가 뒷받침되어야 한다.

## 2.4 헌법과 방송법적 근거(법적요인)

언론의 자유는 민주주의 발전에 필수불가결한 것이다. 대의민주주의 사회에서 언론은 국민의 알권리를 충족해 주고 여론의 형성을 담당하는 제도화된 수단으로 국민과 정부를 연결해 주는 매개체이자 정권의 통제기관으로 민주정치의 생명선으로 여겨지고 있다[6]. 특히 많은 언론 매체 중에서 방송은 현대사회에서 가장 대중적인 정보의 원천이며 보편적 대중이 사회 전반에 걸친

이슈들을 이해하는데 중요한 역할을 담당하고 있다[9].

이에 언론의 기능이 제대로 작동할 수 있도록 대한민국 헌법은 다음과 같이 언론의 자유를 보장하고 있다.

헌법 제21조 ① 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다. ②언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.

또한 헌법에 명시된 언론의 자유를 구체적으로 보장하기 위해 우리 방송법은 방송편성의 자유와 독립(제4조), 방송의 공적 책임(제5조), 방송의 공정성과 공익성(제6조), 방송프로그램의 편성등(제69조) 등의 규정에 방송사업자의 권한과 책임사항을 구체적으로 명시하고 있다[14]. 특히 동법 제4조 제1항은 방송의 외적 자유, 동조 제4항은 내적 자유를 보장하고 있다. 관련 주요 방송법 조항을 기술하면 다음과 같다.

방송법 제4조(방송편성의 자유와 독립) ① 방송편성의 자유와 독립은 보장된다. ② 누구든지 방송편성에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭도 할 수 없다. ③ 방송사업자는 방송 편성책임자를 선임하고, 그 성명을 방송시간내에 매일 1회 이상 공표하여야 하며, 방송편성책임자의 자율적인 방송편성을 보장하여야 한다. ④ 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자는 방송프로그램제작의 자율성을 보장하기 위하여 취재 및 제작 종사자의 의견을 들어 방송편성규약을 제정하고 이를 공표하여야 한다.

제69조(방송프로그램의 편성등) ① 방송사업자는 방송프로그램을 편성함에 있어 공정성·공공성·다양성·균형성·사실성등에 적합하도록 하여야 한다.

이와 같이 편성권 독립 및 방송의 자유는 헌법과 방송법에 성문규정으로 명시되어 있기에 성취되어야 할 하나의 구호가 아니라 반드시 실행되어야 하는 것이다.

### III. KBS 보도 및 방송 편성 책임 주체

지금까지 선행연구 및 관련 법령을 중심으로 편성권 독립과 공영방송의 자유를 수호해야 할 근거에 대해 논의하였다. 이어 본 장에서는 방송의 자유를 실질적으로 구현할 수 있는 방송 보도 및 편성책임의 주체가 누구

인지에 대해 논의해 보고자 한다. 방송 편성 책임의 주체는 KBS의 위계 구조에 따라 법인, 법인대표, 보도 및 편성 책임 간부, 제작 실무자 등으로 구분하여 분석해 보고자 한다.

#### 1. KBS 방송법인이라는 시각

1990년대 KBS가 서울대 사회학과 한상진 교수의 강연 내용 중 정치적으로 민감한 부분을 출연자의 동의 없이 일방적으로 편집한 과정에서 방송사와 출연자 간 편성권 주체를 두고 법적 소송이 제기되었다.

이 사건을 담당했던 서울고등법원은 “자유민주주의의 헌법체제 아래서 제도적 자유로 이해되는 방송의 자유 내지 편성권의 주체는 전파방송 허가를 받고 방송을 행하는 방송국을 경영하는 방송법인이라 할 것이고, 방송법인이 이러한 방송의 자유를 행사하는 과정에서 특히 프로그램의 편성과 제작을 위한 제 권한은 법령 상 방송법인을 대외적으로 대표하고 대내적으로 업무를 통괄하는 방송법인의 기관이 담당한다고 할 것이다[28]”라고 실시하였다.

당시 편성권의 주체를 두고 방송사와 출연자 간 문제가 된 사건에서 편성권의 주체를 출연자가 아닌 방송법인으로 본 판결이었지만, 방송국 사용자와 피고용 신분인 제작자 사이에 분쟁이 일어날 경우 편성권의 주체를 방송법인으로 볼 수 있는 불씨를 남겼다는 비판을 받았다. 다행히 이 논쟁은 방송사업자로 하여금 방송편성책임자를 선임하고 방송편성책임자의 자율적인 방송편성을 보장하여야 한다는 통합방송법 개정(2000년)으로 인해 약화되었다.

#### 2. KBS 사장이라는 시각

방송사 사장은 공사를 대표하고 공사의 업무를 총괄하며 경영 성과에 대하여 책임을 지도록 되어 있다(방송법 제51조 제1항).

이 때 방송공사 업무에 편성 보도가 포함되어 있기에 업무를 총괄하는 사장이 방송 편성 총책임자라는 시각이 존재한다[1][20].<sup>4</sup> 방송사 사장과 편성담당자의 관계

<sup>4</sup> 박용상 변호사는 2013.4.5. KBS 임직원을 대상으로 진행된 <편성규약의 올바른 이해>라는 강연에서 “KBS 내에서 방송의 자유를 주강

를 민법상 고용관계로 파악하여 방송사 사장이 편성을 포함한 방송사 업무를 총괄하며, 편성책임자 및 방송제작자는 고용관계에 따른 계약상 책임을 지고 시청자에 대해서는 도덕적 책임만을 부담한다고 보는 것이다[5]. 즉 사장이 편성 편집권 주체이며 보도국장이나 기자, PD 등 종사자들은 사장의 지시를 따를 책무가 있다고 주장한다[29].

그러나 공공성을 지닌 방송 자유를 구현하기 위한 편성권은 경영진이나 방송사 간부 등 개인이나 소수가 그 권리 행사를 전유할 수 있는 문제가 아니다. 편성권이 방송사업자나 편성책임자 등 개인이나 소수에게 있다고 보는 것은 방송의 특수성을 무시하고 일반 사적 영역에서 이루어지는 사업자 주체 논리를 펴는 것으로 극단적인 자유주의적 해석의 오류를 범하는 것이다.

특히 KBS는 3천억원의 자본금을 정부가 전액 출자한 법인으로서 KBS 경영진 인사에 정부가 관여하기 때문에 지배구조 상 방송의 자유를 실현하기 어렵다(동법 제43조 제5항 참조). KBS는 공사의 독립성과 공공성을 보장하기 위하여 경영에 관한 최고의결기관으로서 이사회를 포함한 이사 11인으로 구성된 이사회를 두고 있지만, 이사 11명에 대한 임명을 대통령의 직속기관인 방송통신위원회에서 추천하고 대통령이 임명한다(동법 제46조 참조). 또 집행 기관으로 사장 1인, 2인 이내의 부사장, 8인 이내의 본부장 및 감사 1인을 두게 되어 있는데, 법적 사실적 최고 책임자인 사장을 이사의 제청으로 대통령이 임명한다. 결국 모든 실질적인 방송사 주 임명에 정부가 관여하게 된다(동법 제50조 참조).<sup>56</sup>

할 수 있는 사람은 KBS 사장과 이사회 외에는 없으며, 제작실무자의 참여를 규정한 편성규약이나 단체협약은 위법이며 독립적인 편성책임자를 두도록 한 형행 방송법도 위헌이다"라는 주장을 펼쳤다[20].

5 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제13조에 따르면, 방송통신위원회의 경우 그 구성이 위원 5인 중 위원장을 포함한 2인은 대통령이 지명하고 3인은 국회의 추천을 받아 임명을 한다. 이 경우 국회는 위원 추천을 함에 있어 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 1인을 추천하고 그 외 교섭단체가 2인을 추천한다. 결국 정치 역학적으로 본다면 여당에서 3인의 인사가 임명되며 야당 또는 비여권에서 2인의 위원을 임명할 수 있을 뿐이다. 방송통신위원회 회의는 2인 이상의 요구로 이루어지며 결정은 다수결에 따르게 되어 있어 실질적으로 여당의 결정에 따라 수밖에 없는 구조다.

6 실제 이명박 정권 때 언론사 사장들이 대거 물갈이됐고 그 초기에 신외도·영향력 1위의 KBS 정연주 사장이도 공사의 적자구조 만성화에 대한 경영상 책임을 빌미로 해임처분 되었다. 그리고 그 자리는 이명박 대통령의 특보 출신이자 전두환 군부 독재정권을 찬양했던 기자

이와 같이 KBS 사장은 법인의 지배 구조적인 문제 상 정권으로부터 자유로울 수 없기에 언론 자유 수호의 주체가 되기 어렵다. 따라서 KBS 사장이 방송 편성 책임의 주체라고 보는 시각은 방송언론 자유의 보장을 등한시 한다는 비판을 면키 어렵다.

### 3. 방송편성책임자로 임명된 자라는 시각

방송편성의 자유와 독립을 보장하고 편성권의 귀속 주체를 명확하게 하기 위해 방송법이 2000년에 개정되었다. 개정 방송법은 방송사업자로 하여금 방송편성책임자를 선임하고, 그 성명을 방송시간 내에 매일 1회 이상 공표하도록 하고, 방송편성책임자의 자율적인 방송편성을 보장하도록 하고 있다(동법 제4조 제3항 참조).

본 조항에서 특히 주목할 점은 방송사업자와 방송편성책임자를 명백히 구분하고 있다는 점이다. 즉 방송사업자는 편성책임자와 다르다는 점이다. 법조문에서 방송사업자와 편성책임자를 명확하게 구분하는 것은 그만큼 편성에 대해 독립성을 보장하기 위한 취지로 해석할 수 있다. 위 조항에 의거, 방송사업자가 편성책임자를 선임하지 않거나, 방송편성책임자의 자율적인 방송편성을 보장하지 않고 편성에 개입하는 것은 방송의 독립성을 침해하는 행위에 해당한다.

### 4. 제작실무자라는 시각

마지막으로 방송편성의 주체가 방송프로그램을 제작하는 실무자라는 시각이다.

우리 방송법은 방송프로그램의 자율적인 제작을 보장하기 위해 종합편성 또는 보도전문편성을 하는 방송사업자로 하여금 취재 및 제작 종사자의 의견을 들어 방송편성규약을 제정하고 이를 공표하도록 하고 있다(제4조 제4항 참조). 편성규약은, 위반 시 1년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처해지는 법적 강제력을 지닌다(동법 제106조 제1항 제1호 참조).

개정 방송법에 따라 KBS는 2001년 1월 'KBS 방송편성규약'을 공표하였다. 문제는, 2000년 12월 12일, KBS가 협상을 하던 노측 대표단의 의견을 무시하고 이사회에 보고도 하지 않은 채 편성규약을 일방적으로 발

로 이름을 알리던 김인규 사장이 채우게 된다[15].

표한 데 있다. 이 규약의 핵심 악성 조항은 ‘공사의 사장은 편성과 방송제작의 최종 권한을 보유한다(제12조)’에 있었다. 방송제작의 자율성 보장을 위해 편성규약을 제정하라는 방송법 취지를 정면으로 위배했다 해서 ‘방송판 노비문서’라는 질타를 받았다. 또 제작실무자의 권리로는, 제작된 프로그램이 자신의 양심에 반하여 수정되거나 취소될 경우 ‘설명을 요청’할 수 있는 것이 전부였다(구 편성규약 제10조 제3항 참조). 이에 반해 제작 책임자는 취재 및 방향을 제시하고 지휘함으로써 취재 및 제작 내용의 방송 적합성에 대한 판단 권한을 가진다고 규정함으로써(동규약 제8조), 당시 학자들은 이를 ‘사단장의 지휘서신’이라고까지 비판했다. 이런 편성규약은 수용되기에 무리여서 개정작업이 진행되었다[20].

2003년 11월 1일에 시행된 ‘개정 KBS 방송 편성규약’은 취재 및 제작 책임자로 하여금 구체적인 취재 및 제작 과정에 부당한 압력을 행사하지 못하도록 규정하고 있으며(제5조 제2항), 취재 및 제작 실무자의 자율성을 다음과 같이 보장하고 있다. 해당 조문은 다음과 같다.

편성규약 제6조(취재 및 제작 실무자의 자율성 보장)  
 ① 취재 및 제작 실무자의 자율성은 「방송법」이 정한 제반 기준 내에서 최대한 보장받는다. ② 취재 및 제작 실무자는 편성·보도·제작상의 의사결정에 대해 의견을 제시할 수 있고, 그 결정과정에 직·간접적으로 참여하는 권리를 갖는다. ③ 취재 및 제작 실무자는 자신의 양심에 따라 자율적으로 업무를 수행하며 자신의 신념과 실제적 진실에 반하는 프로그램의 취재 및 제작을 강요받거나, 은폐 삭제를 강요당할 경우 이를 거부할 권리가 있다. ④ 취재 및 제작 실무자는 취재·제작된 프로그램이 사전 협의 없이 수정되거나 취소될 경우 그 경위를 청문하고 해명을 요구할 수 있다. ⑤ 취재 및 제작 실무자는 제작의 자율성에 심대한 영향을 미치는 프로그램 관련 결정에 대해서 알 권리와 시정을 요구할 권리가 있다. ⑥ 취재 및 제작 실무자는 업무수행 과정에서 방송의 자유와 독립을 침해받거나 자율성을 저해하는 제반 문제가 발생할 경우, ‘편성위원회’에 조정과 해결을 요청할 수 있다.

이때 편성위원회는 각 본부별로 취재 및 제작책임자측(본부장, 국장, 부장급 이상의 간부) 위원과 본부별

총회를 거쳐 민주적인 방법으로 선출된 실무자 대표 위원 각 5인 이내의 동수로 구성된다(동규약 제8조).

이와 같이 방송법과 제도는 취재·제작실무자의 자율성을 보장하는 방향으로 진행되고 있다. 즉 진정한 방송언론의 자유는 방송제작 실무자들이 KBS 사장을 비롯한 경영진 및 제작진 간부의 압력으로부터 자유로울 때 실현될 수 있다는 것을 법개정을 통해 명확히 하고 있다.

#### IV. 결론

이상으로 방송보도 및 편성의 주체를 규정하기 위해 언론자유 및 편성권 관련 선행 연구를 비롯하여, 각종 법규 및 규약에 제시된 근거를 바탕으로 경영권과 편성권을 통합적으로 고려한 분석을 시도해 보았다. 사유제가 아닌 공공재로서의 방송 편성 주체의 핵심은 외내부의 압력에서 벗어나 공정하고 객관적인 보도를 통해 다양한 정보를 제공함으로써 건전한 여론형성에 이바지할 자가 누구인지의 문제로 귀결된다.

결론적으로 일련의 방송법 개정 과정과 성문화된 법규정을 적용해 봤을 때 방송 보도 및 편성의 진정한 책임은 최고 경영자인 방송사 사장에게 위임된 것이 아니라 언론의 자유를 실질적으로 구현하고 국민의 알권리를 충족시켜야 하는 방송제작실무자 혹은 방송 구성원 전체에 위임된 권리로 보는 것이 합당하다(방송법 제4조 제1항, 제4항 참조). 방송편성책임자는 취재 및 제작 실무자의 의견을 반영하여 방송편성에 대한 전반적인 책임을 지는 것으로 해석함이 합리적인 것이다(동조 제3항 참조).

한편 KBS 사장은 정치 경제적 외부 압력에 좌지우지되지 말고 방송프로그램이 공정성·공공성·다양성·균형성·사실성 등에 적합하게 편성될 수 있도록 제작진 간부 및 실무자들에게 기본 편성제작 노선을 제시하고 보도 및 편성의 책임을 질 수 있는 책임자를 찾아 인사를 적절히 행사하는 역할을 수행해야 한다(동법 제4조 제1항, 제69조 참조). 사장은 방송의 공정성과 공익성을 실현할 수 있는 편성의 큰 틀을 구상하고 책임자를 편

성책임자로 임명하는 방식으로 경영의 일부인 편성 업무에 관여하게 된다. 방송사 사장이 회사의 최고 수장이라는 명목으로 보도 및 편성에 일일이 개입하는 것은 언론의 자율성을 훼손하고 방송법을 위반하는 행위로 반드시 금지되어야 할 것이다.

이상으로 본 연구는 편집권 독립에 대한 선행 연구에 이어 방송의 편성권, 그 중에서도 지상파 공영방송사인 KBS의 편성권 주체로 제한하여 심도 깊은 논의를 진행하였다. 추후 영국 BBC나 일본 NHK 등 해외의 대표적인 지상파 공영방송사의 편성 책임 주체를 KBS와 비교 논의해 보는 것도 의의가 있으리라 판단된다. 또한 방송환경이 변화하고 있는 현상을 반영하여 케이블방송과 같은 유료 매체와 지상파방송과 같은 무료 매체 간 편성권 비교연구, KBS·MBC(공영방송)와 민영방송(SBS) 간 편성권 비교연구, 케이블 종합편성채널과 전문채널 간 편성권 비교연구 등의 후속 연구도 진행되기를 희망해 본다.

#### 참고 문헌

- [1] 강경근, “편집권과 언론의 내적 자유에 대한 법적 검토”, 언론중재, 가을호, pp.30-44, 2005.
- [2] 고민수, “방송조직과 방송편성규약의 법적 성질에 관한 헌법학적 고찰”, 언론과법, 제9권, 제2호, pp.27-46, 2010.
- [3] 계획열, “헌법상 언론출판의 자유”, 법학논집, 제34집, pp.1-44, 1998.
- [4] 박홍원, “편집권 독립과 언론의 자유”, 언론과학연구, 제11권, 제1호, pp.123-156, 2011(3).
- [5] 변무웅, *신문의 편집권 독립에 관한 헌법학적 연구 -한국과 독일의 논의를 중심으로*, 한양대학교 박사학위 논문, 2007.
- [6] 전찬희, 지용수, “언론의 자유와 명예훼손 구제방법에 관한 연구”, 한국콘텐츠학회논문지, 제12권, 제10호, pp.159-168, 2012(10).
- [8] 주성희, *지상파 텔레비전 방송사의 프로그램 폐지에 관한 연구*, 연세대학교 대학원 석사학위 논문, 1996.
- [9] 주재원, “다문화 뉴스 제작 관행과 게이트키퍼의 문화정치학”, 한국콘텐츠학회논문지, 제14권, 제10호, pp.472-485, 2014(10).
- [10] 최우정, “방송사의 지배구조와 프로그램 편성권의 문제”, 언론과 법, 제11권, 제1호, pp.1-32, 2012.
- [11] 홍경수, “한국의 방송 제작체계 구성요소 : <방송문화>, <PD저널> 내용분석을 바탕으로”, 한국콘텐츠학회논문지, 제13권, 제4호, pp.115-124, 2013(4).
- [12] 김규, *방송미디어*, 나남출판, 1996.
- [13] 김영임, 이창현, *방송학개론*, 한국방송통신대학교 출판부, 2005.
- [14] 김정태, *방송법 해설*, 커뮤니케이션북스, 2010.
- [15] 정연주, *정연주의 증언*, 오마이북, 2011.
- [16] 정인숙, *방송산업과 정책의 이해*, 커뮤니케이션북스, 2009.
- [17] 최영목, 정용준, 조항제, 배진아, 나미수, 홍경수, 주정민, 최세경, 권호영, 강명현, 강상현, 윤석민, *공영방송의 이해*, 한울아카데미, 2014.
- [18] 한진만, 정상운, 이진로, 정회경, 황성연, *방송학개론*, 커뮤니케이션북스, 2013.
- [19] R. Reese and P. Shoemaker, 김원용 역, *미디어 사회학*, 나남, 1992.
- [20] 전국언론노동조합 KBS본부 노보 104호, 2013.4.11.
- [21] 프리덤하우스 2014년 보고서.
- [22] KBS 언론노동조합 공개 자료, 2014.5.16.
- [23] 대한민국 헌법.
- [24] 방송법.
- [25] 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률.
- [26] KBS 방송규약.
- [27] 대법원 2012.2.23., 선고 2011두5001.
- [28] 서울고법 1994.9.27., 92나35846.
- [29] 미디어펜 기사, “KBS 길환영 사장은 뉴스편성 편집권 최종책임자다”, 2014.5.13.



저 자 소 개

최 은 희(Eun-Heui Choi)

정회원



- 1994년 8월 : 서울대학교 언론정보학과(철학사)
- 2000년 2월 : 서강대학교 언론대학원(철학석사)
- 2004년 5월 : U of New Hampshire School of Law(법학박사, JD)

- 1995년 10월 ~ 2003년 6월 : KBS PD
- 2004년 8월 ~ 2005년 5월 : 프로그램심의조정위원회 책임연구원
- 2008년 9월 ~ 2009년 8월 : 한양대학교 문화콘텐츠학과 겸임교수
- 2008년 11월 ~ 현재 : 법무법인 로투스 미국변호사
- 2009년 3월 ~ 2013년 2월 : 서울디지털대학교 엔터테인먼트경영학과 교수
- 2013년 3월 ~ 현재 : 서울디지털대학교 문화예술경영학과 교수

<관심분야> : 저작권, 문화예술, 방송, 스포츠, 지속가능