

방송통신위원회위원장(김홍일) 탄핵소추안

의안 번호	
----------	--

발의연월일 : 2024. . .

발의자 : 의원 등 인

주 문

대한민국헌법 제65조, 국회법 제130조, 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제6조에 의하여 방송통신위원회 위원장(김홍일)의 탄핵을 소추한다.

피소추자

성명 : 김 홍 일

직위 : 방송통신위원회 위원장

탄핵소추사유

I. 탄핵소추사유의 요지

피소추자는 2023. 12. 29. 방송통신위원회(이하 “방통위”) 위원장으로

임명되어 현재 재직하고 있다.

피소추자는 다음과 같이 직무를 집행하면서 헌법과 법률을 위배하였다.

첫째, 피소추자는 임명된 때로부터 2024. 6. 14. 까지 169일동안 피소추자를 포함한 상임위원 2인만으로 의사를 진행하여 74건의 안건을 의결하였다. 방송의 독립성과 중립성을 보장하기 위해 방통위는 대통령 소속의 합의제 행정기구로 신설되었고, 국무총리의 행정감독권을 배제하는 등 운영의 독립성을 보장하였다. 법제정논의과정에서 상임위원 전원을 대통령이 임명하는 정부법률안을 수정하여 국회가 상임위원 5인 중 3인을 추천하여 임명하도록 변경함으로써 민주적 운영을 도모하였다. 이러한 입법목적과 경위를 종합하면, 피소추자가 2인체제로 의결한 행위는 5인의 상임위원으로 구성하고 상임위원 2인 이상의 요구로 위원장이 회의를 소집하며 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 규정한 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률(이하 “방통위법”)」 제4조 제1항, 제13조 제1항 및 제2항을 위반하였다.

둘째, 피소추자는 주식회사 와이티앤(YTN)의 최대액출자자를 한전

케이디앤(KDN)과 한국마사회의 지분을 인수한 유진이엔티로의 변경을 승인하는 과정에서 방송의 자유를 보장하고 방송의 공익성과 공정성을 담보하는 등의 심사기준을 충족하지 못했음에도 불구하고 변경을 승인함으로써 방송법 제4조, 제5조, 제15조의2 제2항, 방통위법 제14조를 위반하였다.

셋째, 방송통신발전기금에서 방송통신심의위원회(이하 “방심위”)의 예산을 국고보조금 형태로 전액 지원하고 있는 피소추자로서는 2023년 연간 자체 감사계획에 따라 방심위의 국고 보조금 집행에 대한 회계검사를 실시한 전례에 비추어 방통위법 제12조 제26호와 방송통신발전기본법 제27조 제1항에 따라 기금의 적법한 집행을 지도·감독할 의무가 있음에도 이에 위반하여 방심위와 방심위원장, 선거방송심의위원회의 법정제재 남용, 표적심의, 청부민원의혹 등 비정상적인 방심위 운영을 묵인하고 있다.

넷째, 피소추자는 TBS 법인을 감독하고 법인 정관을 허가하는 주무관청의 장으로서 서울특별시가 약속한 국민과 정부에 대한 공적인 책무를 이행하지 않고 있음에도 방통위법 제9조, 제11조를 위반하여 직무를 유기한 채 아무런 조치를 취하지 않았다.

다섯째, 피소추자는 헌법 제62조, 국회법 제121조, 제122조, 방통위법 제6조에서 규정하고 있는 국회 출석 및 답변, 자료 제출 의무를 명백히 위반하였고, 정당한 이유없이 의도적으로 불출석을 반복하였다. 이러한 피소추자의 행위는 국민의 대표기관으로서 국정을 감시하고 정부를 민주적으로 통제하기 위해 헌법과 관련법이 마련한 국회의 국정통제기능을 무력화하였다.

II. 탄핵을 규정한 헌법 및 법률 조항

국회는 다음과 같은 헌법 및 법률 규정에 따라 피소추자에 대해 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.

<헌법>

제65조 ① 대통령·국무총리·국무위원·행정각부의 장·헌법재판소 재판관·법관·중앙선거관리위원회 위원·감사원장·감사위원 기타 법률이 정한 공무원이 그 직무집행에 있어서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 국회는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.

<국회법>

제130조(탄핵소추의 발의) ① 탄핵소추가 발의되었을 때에는 의장은 발의된 후 처음 개의하는 본회의에 보고하고, 본회의는 의

결로 법제사법위원회에 회부하여 조사하게 할 수 있다.

② 본회의가 제1항에 따라 탄핵소추안을 법제사법위원회에 회부하기로 의결하지 아니한 경우에는 본회의에 보고된 때부터 24시간 이후 72시간 이내에 탄핵소추 여부를 무기명투표로 표결한다. 이 기간 내에 표결하지 아니한 탄핵소추안은 폐기된 것으로 본다.

③ 탄핵소추의 발의에는 소추대상자의 성명·직위와 탄핵소추의 사유·증거, 그 밖에 조사에 참고가 될 만한 자료를 제시하여야 한다.

제133조(탄핵소추의 의결) 본회의의 탄핵소추 의결은 소추대상자의 성명·직위 및 탄핵소추의 사유를 표시한 문서(이하 “소추의결서”라 한다)로 하여야 한다.

<방통위법>

제6조 ⑤ 국회는 위원장이 그 직무를 집행하면서 헌법이나 법률을 위배한 때에는 탄핵의 소추를 의결할 수 있다.

Ⅲ. 헌법 및 법률이 보장하는 언론의 자유 및 방송의 자유

1. 언론의 자유

우리 헌법 제21조는 언론·출판의 자유를 보호하고, 언론 출판에 대한 허가나 검열을 인정하지 않고 있다.

헌법재판소는 우리 헌법 제21조 제1항이 보호하고 있는 언론·출판의 자유, 즉 표현의 자유가 인간으로서의 존엄과 가치를 유지하고 행복을 추구하여 국민주권을 실현하는데 필수불가결한 것으로 민주국가에서 가장 중요한 기본권의 하나로 인식되고 있다고 판시하였다(헌재 2013. 12. 26. 2009헌마747, 판례집 25-2하 751,752).

또한 표현의 자유는 자유민주주의 체제에서 정치지도자들이 내리는 결정이나 행동에 관해서 충분한 지식을 가지고 있는 국민이 필요하고, 사회구성원의 정치적·사회적 결단을 형성하는데 참여하는 수단이자 사회의 안정과 변혁 사이의 균형을 유지하는 수단이라고 판단하였다(위 2009헌마747, 752).

나아가 “표현의 자유가 헌법상 가장 중요한 기본권의 하나로 인식되는 것은 단순히 개인의 자유에 그치는 것이 아니고, 통치권자를 비판함으로써 피치자가 스스로 지배기구에 참가한다고 하는 자치정체(自治政體)의 이념을 그 근간으로 하고 있기 때문”(헌재 1992. 2. 25. 89헌가104, 판례집 4, 64, 93-95 참조)이라고 보았다(위 2009헌마747, 752).

이에 따라 신문·방송 등 언론매체의 보도는 국민에게 공공성·사회성을 갖춘 사실을 전달함으로써 국민의 알 권리에 기여하고, 언론보도를 통한 정보는 활발한 비판과 토론을 할 수 있게 하여 국민의 정치에 대한 높은 관심과 적극적인 참여라는 기능을 수행하여 왔다고 인정하였다(위 2009헌마747, 752).

한편 허위통신을 한 자를 형사처벌하는 전기통신기본법 조항을 위헌으로 판단한 사건에서 헌법재판관 5인의 보충의견은 ‘허위사실의 표현’ 행위도 반드시 표현의 자유 보호영역에서 배제시킬 수는 없다고 판단하였다.

‘허위사실’이라는 것은 언제나 명백한 관념이 아니며, ‘의견’과 ‘사실’의 구별도 매우 어렵고, 객관적인 진실과 거짓의 구별도 역시 어려워서 거짓이라고 인식된 사실이 시간이 지나면서 판단이 뒤바뀌는 경우도 있을 수 있어서 ‘허위사실의 표현’인지를 판단하는 과정에 여러 가지 난제가 따른다고 보았다. 나아가 객관적으로 명백한 허위사실의 표현이라 해도, 그와 같은 표현이 언제나 타인의 명예·권리를 침해하는 결과를 가져온다거나, 공중도덕·사회윤리를 침해한다고 볼 수는 없으며, 행위자의 인격의 발현이나, 행복추구, 국민주권의 실현에 전혀 도움이 되지 않는 것이라 단언하기도 어렵다고 판단하였다(재판관 이강

국, 재판관 이공현, 재판관 조대현, 재판관 김종대, 재판관 송두환의
과잉금지원칙 위반 여부에 관한 보충의견) (헌재 2010. 12. 28. 2008헌
바157등, 판례집 22-2하, 699,670)

2. 방송의 자유

헌법이 보호하는 언론·출판의 자유에는 방송의 자유가 포함된다. 방
송의 자유는 주관적인 자유권으로서의 특성을 가질 뿐 아니라 다양한
정보와 견해의 교환을 가능하게 함으로써 민주주의의 존립·발전을
위한 기초가 되는 언론 자유의 실질적 보장에 기여한다는 특성을 가
지고 있다. 방송매체에 대한 규제의 필요성과 정당성을 논의할 경우
방송사업자의 자유와 권리뿐만 아니라 수신자(시청자)의 이익과 권리
도 고려되어야 하는 것은 방송의 이와 같은 공적 기능 때문이다(헌재
2003. 12. 18. 2002헌바49, 판례집 15-2하 517, 2001. 5. 31. 2000헌바43
등, 판례집 13-1, 1167, 1177).

방송의 자유의 내용으로는 방송설립의 자유, 방송운영의 자유, 방송
편성의 자유(프로그램의 자유) 등이 언급되고, 그 중 방송편성의 자유
가 방송의 자유의 핵심이다. 방송주체가 외부의 압력이나 영향으로부
터 자유롭게 자신의 언론적 과제나 방식, 즉 방송프로그램의 선정, 내
용 및 형식을 결정할 수 있는 자유를 말한다. 방송법상으로는 방송되

는 사항의 종류·내용·분량·시각·배열을 자유롭게 정하는 것을 가리킨다(방송법 제2조 제15호 참조)(헌재 2021. 8. 31. 2019헌바439, 판례집 33-2, 144).

대법원도 방송의 자유를 보장하기 위하여 국가권력은 물론 사회의 다양한 세력들로부터 방송편성의 자유와 독립이 보장되어야 하고, 국가가 방송내용을 규제할 필요가 있을 때에도 방송내용에 대한 개입을 최대한 자제함으로써 방송의 본질적 역할을 부당하게 위축시켜서는 안된다고 판시하였다(대법원 2019. 11. 21. 선고 2015두49474 전원합의체판결, 2010. 12. 23. 선고 2008두13101 판결 등).

IV. 피소추자의 헌법 및 법률 위반

1. 피소추자의 회의 소집 및 의결은 방통위법 제4조 제1항, 제13조 제1항 및 제2항 위반

가. 방통위의 구성과 의결정족수

방통위는 위원장 1인, 부위원장 1인을 포함하여 모두 5인의 상임위원으로 구성한다(방통위법 제4조 제1항). 위원장을 포함한 2인은 대통령이 지명하고 3인은 국회의 추천을 받아 임명하는데, 국회는 대통령

이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 1인을 추천하고 그 외 교섭단체가 2인을 추천한다(방통위법 제5조 제2항).

“위원회의 회의는 2인 이상의 위원의 요구가 있는 때에 위원장이 소집”하고(방통위법 제13조 제 1항), “위원회의 회의는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결”한다(같은 조 제2항).

현재 대통령 지명 몫으로 피소추자 및 이상인 부위원장이 임명되어 2인의 상임위원만 재직하고 있다. 대통령이 소속되지 않은 교섭단체인 더불어민주당이 2023. 3. 추천한 최민희 내정자에 대해 국회입법조사처는 상임위원의 결격사유에 해당되지 않는다는 의견을 회신하였다(증거자료 6). 그러나 법제처는 7개월이 지나도록 결격 사유 여부에 관한 결론을 내리지 않자 최민희 내정자는 임명 지연에 항의하며 2023. 11. 7. 자진사퇴(증거자료 7)한 후, 국회 추천 몫 3인의 상임위원 임명절차는 지금까지 중단된 상태다.

나. 상임위원 2인 이상의 요구로 위원장이 회의를 소집하고 재적위원 과반수 찬성으로 의결하는 법조항의 의미

(1) 방통위법의 제정이유와 제13조 제1항 및 제2항의 입법 취지

2008. 2. 29. 공포되어 시행된 방통위법의 제정이유에 따르면 “디지털 기술의 발달에 따른 방송과 통신의 융합현상에 능동적으로 대응하고, 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 보장하며, 방송과 통신의 균형 발전과 국제경쟁력을 높이기 위하여, 그동안 방송위원회(신설된 방통위가 기능을 흡수하여 폐지됨, 이하 같음)와 정보통신부로 이원화되어 있던 방송통신 관련 기능을 통합하여 대통령 소속의 방송통신위원회를 설치”하였다.

전통적으로 라디오 방송과 TV 방송 등 방송은 불특정 다수를 대상으로 한 일방향 커뮤니케이션으로 언론의 자유가 보장되어야 하는 영역이었고, 전화로 대표되는 통신은 사적인 통신을 매개하는 양방향 커뮤니케이션으로 사생활의 자유와 통신의 비밀이 보장되어야 하는 영역이었다. 기술과 시장의 발전에 따라 방송은 아날로그 방식에서 디지털방식으로 진화하여 통신의 특성인 양방향성을 갖게 되었고, 통신도 방송프로그램 등 대용량 콘텐츠를 전송하는 등 방송과 통신이 시장과 서비스, 규제 면에서 융합하는 현상이 발생하였다(증거자료 1, 국무조정실 방송통신융합추진위원회, 방송통신융합 추진 백서, 2008. 1. 3-4 쪽).

기존에 방송에 관한 업무와 방송프로그램의 내용 심의는 방송위원회가 담당하였으나, 정보통신부 장관은 통신에 관한 업무를 총괄 수행

하고 방송기술 및 시설에 관하여 필요한 정책을 수립·시행하였다. 전기통신사업의 공정한 경쟁환경 조성 및 이용자의 권익보호에 관한 사항은 정보통신부 소속기관인 통신위원회가 담당하고, 정보통신 내용심의는 산하기관인 정보통신윤리위원회가 담당하였다(위 방송통신융합 추진 백서 13-14쪽). 이처럼 방송과 통신의 이원화된 법규와 행정기구는 현실적으로 방송시장과 통신시장의 구분이 점차 약해짐에 따라 융합환경에 적합하게 규제 체계를 합리화할 필요성이 제기되었다(증거자료 4, 방송통신특별위원회 수석전문위원 문제풍, 방송통신위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안 검토보고서, 2007. 5. 7~8쪽).

이에 따라 방송통신융합이라는 변화에 대응하고 방송의 독립성 보장을 위하여 관련 기능을 통합한 위원회 형태의 기구를 신설하되, 산업진흥기능을 효율적으로 추진할 수 있도록 독립제적 요소를 가미한 합의제 행정기관으로 설치되었다. 미국의 합의제 행정기관인 연방통신위원회(Federal Communications Commission:FCC)등의 조직구성과 운영을 참고하였다(위 문제풍 검토보고서, 12~13쪽).

정부는 2006. 7. 26. 방송통신융합추진위원회를 출범하고 관계부처 협의와 공청회 등 의견수렴을 거쳐, 2007. 1. 11. 방송통신위원회 설립 법안을 국회에 제출하였다. 국회는 2007. 3. 2. 방송통신특별위원회를 구성하고 법안을 심사하였다(위 방송통신융합 추진 백서, 30-34쪽).

정부법률안 논의과정에서 위원 임명과 관련하여 업무책임성과 전문성을 확보하기 위해 위원 5인을 모두 상임으로 임명하기로 하되, 5인 전원을 대통령이 임명하는 방안과 미국 FCC처럼 여·야 3:2의 비율로 하자는 의견 중에서, 대통령이 전원 임명하자는 결론이었다(위 방송통신융합 추진 백서, 79, 102-103쪽). 그러나 방송통신융합 기구 개편을 위한 설명회(2006. 11. 10. 개최)와 공청회(2006. 12. 11. 개최)에서 대통령이 5인 위원 전원을 임명하는 방식은 방송의 독립성을 훼손할 우려가 있으며, 국회 추천 방식이 고려되어야 한다는 의견이 있었다(위 방송통신융합 추진 백서, 88,94,102쪽). 방송위원회도 위원 구성에서 국회의 견제를 통한 책임성 및 중립성을 확보하기 위하여 국회의 관여(일정 수의 위원 추천)가 필요하다는 의견을 밝혔다(위 방송통신융합 추진 백서, 109쪽). 정부는 최종적으로 각계 대표성을 고려하여 방송통신위원이 선임될 수 있도록 상임위원 2인을 관련 단체의 추천을 통해 임명하는 법률안을 성안하였다(위 방송통신융합 추진 백서, 103쪽/정부법률안 제5조 제2항).

방통위 소관사무 전부를 방송통신위원들의 합의를 통해 처리할 것인지, 위원장이 독자적으로 처리할 수 있는 사무를 법령에 규정할 것인지에 대해 초기부터 방통위와 정통부 사이에 첨예한 의견 대립이 있었다. 정부는 위원회의 효율적인 운영을 위해 심의·의결사항을 별도

로 규정하였으나, 법제처의 심의과정에서 “위원회는 소관사무 중 일부 사무의 효율적인 수행을 위하여 필요한 때에는 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 이를 처리하게 할 수 있다”라고 수정 반영하여 합의제 원칙을 강화하였다(위 방송통신융합 추진 백서, 105-106쪽).

그동안 방송위원회가 무소속 독립기관으로 존재했던 점, 방송의 독립성 보장 필요성 등을 고려하여 대통령 소속의 합의제 행정기관으로서 방송통신위원회를 설치하고 국무총리의 행정감독권을 배제하는 등 운영의 독립성을 법으로 보장하였다(위 방송통신융합 추진 백서, 100,101쪽, 방통위법 제3조 제2항). 국회 법안심사과정에서 국무조정실장은 “방통위가 독임제가 아니고 합의제 기구”임을 명확히 밝혔다(증거자료 2, 제267회 국회 방송통신특별위원회 회의록 제7호, 13쪽). 방통위는 위원장 1인을 포함한 5인의 상임위원으로 구성하였는데, 비상임위원은 업무 연속성을 기대할 수 없고, 책임성이 약화되는 등의 단점이 있어서 위원회의 구성원 전원을 상임으로 임명함으로써 업무의 전문성·책임성 및 효율성을 높일 수 있을 것으로 기대하였다.

국회 방송통신특별위원회의 「방송통신위 설립법안」에 대한 심의과정에서 위원임명과 관련하여 대통령이 임명할 경우 독립성을 침해할 수 있으므로, 국회 추천이 필요하다는 의견이 다수였다(위 방송통신융합 추진 백서, 204쪽). 이에 따라 위원 5인 중 3인을 국회가 추천

하여 대통령이 임명하는 방안을 채택하였다(증거자료 5).

이처럼 방통위는 기본적으로 합의제 행정기관의 성격을 가진 기구로 설치되었으므로 그 운영도 그 성격에 맞게 운영되도록 하였다. 방통위법 제13조 제1항은 상임위원 2인 이상의 요구가 있는 때에 위원장이 회의를 소집하도록 하였다. 위원장이 단독으로 회의를 소집할 수 있다는 단서조항과 함께 볼 때 위 제1항 본문의 회의소집요건으로서 상임위원 2인 이상의 요구는 위원장을 제외한 다른 상임위원 2인 이상의 요구로 해석하여야 한다. 그렇지 않고 위원장을 포함한 상임위원 2인 이상의 요구로 회의를 소집할 수 있다고 해석한다면, 위원장이 단독으로 회의를 소집할 수 있다는 단서 조항이 있는데 본문에서 위원장과 다른 상임위원 1인을 합한 2인 이상의 회의소집요건을 중복하여 규정할 아무런 이유가 없다. 「방송통신위원회 회의운영에 관한 규칙」(제3조 제3항에서 “위원회의 회의는 위원장이 필요하다고 인정하는 때 또는 위원회 위원 2인 이상의 요구가 있을 때 위원장이 소집”한다고 규정한 것도 같은 취지를 반영하고 있다.

또한 방통위법 제13조 제2항이 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 규정하고 있는데, 여기서 재적위원 과반수 찬성의 의미는 운영의 독립성을 법으로 보장받은 합의제 행정기관이라는 성격, 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 보장한다는 설립 목적, 국회 법안심의과정에서

정부법안은 상임위원 5인을 대통령이 임명하는 내용이었으나 이를 수정하여 여야가 추천하는 위원 3인을 포함하여 위원회를 구성하도록 변경한 경위, 국회 추천 위원 3인을 포함하여 위원회를 민주적으로 운영하도록 한 취지를 고려할 때 상임위원 5인 중 과반수, 즉 3인 이상의 찬성으로 의결한다는 의미이다.

위 제1항 본문에 따라 위원장을 제외한 상임 위원 2인의 요구로 위원장이 회의를 소집한 후, 위원장을 포함한 최소 3인 이상 상임위원의 찬성으로 의결하는 것이 방통위의 설립 목적과 법조항의 본래 취지에 부합하는 적법한 운영이다.

국회의 방통위법 제정논의에서 정부안, 안상수 의원안, 위원회 대안을 검토하면서, 방통위의 소관사무 중 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 처리할 수 있도록 규정한 법률안 내용(안상수 의원안 제11조 제3항)에 대해서, 위원장을 포함한 상임위원 3인이 찬성(또는 합의)하면 위원장이 단독으로 사무를 처리할 수 있어서 위원장이 과도하게 권한을 행사할 수 있다는 문제 제기가 있었다. 이에 대해 법안심사소위의 이재웅 위원장은 위원회의 속성상 합의제로 갈 수밖에 없고, “다섯 사람의 위원 중에서 세 사람 이상이 찬성이면 위원장이 의결할 수 있도록 하는 것은 당연한, 지금 방송위원회에서도 계속 그래 왔고요”라고 발언하였다. 합의제 행정기관인 방통위의 속성상 5인의 상임위원 중 최소

3인 이상의 찬성으로 의결할 수 있다는 것은 당연한 전제임을 밝혔다. 국회에서 방통위법을 심사하는 과정에서 재직중인 상임위원 2인만의 찬성으로 의결이 가능하다고 예상하거나 발언한 위원은 아무도 없었다(증거자료 3, 제271회 국회 방송통신특별위원회 회의록 제15호, 2008. 2. 22. 3쪽).

(2) 방통위의 심의·의결사항

방통위법 제12조는 다음 19가지의 사항을 심의·의결하도록 하였다.

1. 방송·통신 기본계획에 관한 사항
2. 방송사업자의 허가·재허가·승인·등록·취소 등에 관한 사항
3. 전기통신사업자의 허가·취소 등에 관한 사항
4. 주파수의 효율적 사용에 관한 사항
5. 방송·통신 관련 기술정책의 수립에 관한 사항
6. 방송프로그램의 유통상 공정거래 질서의 확립에 관한 사항
7. 방송·통신서비스의 고도화 및 보편적 서비스에 관한 사항
8. 방송·통신사업자 상호 간의 공동사업이나 분쟁의 조정 또는 사업자와 이용자 간의 분쟁의 조정
9. 전기통신설비의 제공·공동이용·상호접속 또는 공동사용 등

이나 정보제공에 관한 협정의 인가 등에 관한 사항

10. 방송사업자·통신사업자의 금지행위에 대한 조치 및 과징금
부과에 관한 사항
11. 방송프로그램 및 방송광고의 운용·편성에 관한 사항
12. 방송·통신에 관한 연구·조사 및 지원에 관한 사항
13. 시청자 불만처리 및 방송·정보통신 이용자 보호·복지에
관한 사항
14. 방송·통신 관련 기금의 조성 및 관리·운용에 관한 사항
15. 방송·통신 관련 국제협력 및 통상에 관한 사항
16. 방송·통신 관련 남북 교류·협력에 관한 사항
17. 위원회의 예산 편성 및 집행에 관한 사항
18. 소관 법령 및 위원회 규칙의 제·개정 및 폐지에 관한 사항
19. 이 법 또는 다른 법률에 따라 위원회의 심의·의결 사항으
로 정한 사항

위와 같은 19가지 심의·의결 사항은 기존의 방송법 제27조에 규정된 방송위원회의 심의·의결 사항, 전기통신기본법 제37조 및 제40조에 규정된 통신위원회의 기능, 제44조의2에 규정된 정보통신정책심의위원회의 심의기능 등을 통합하여 규정하였다(위 문제풍 검토보고서, 26쪽).

방송과 통신이 융합되는 변화된 환경에서 관련 정책과 규제를 총괄

하기 위해 설립된 방통위는 언론의 자유와 이용자의 권익을 보호하고 공공복리를 증진하기 위해 다양한 의견을 반영하는 체제로 조직되었다.

다. 2인 체제 방통위 의결의 절차적 위법성과 입법 목적 저해를 지정한 서울고등법원 결정들

(1) 서울고등법원 2024루1120 결정

방통위의 (주) YTN 최다액출자자변경승인처분에 대해 YTN 우리사주조합 등이 처분효력의 집행정지를 신청한 사건에서, 서울고등법원은 다음과 같이 위원장을 포함한 상임위원 2인의 의결이 절차적으로 위법할 수 있다고 판시하였다(증거자료 8, 결정문 7-8쪽).

“... 피고(방송통신위원회)가 합의제 행정기관에 해당하고, 위 조항 제13조 제1항의 내용에 비추어 회의를 요구할 2인 이상의 위원 및 위원장 1인 합계 3인의 재적위원이 최소한 요구되는 것으로 해석될 여지도 없지 않아 2인의 의결로 행해진 이 사건 처분의 절차적 위법성이 문제될 여지가 있으나 이는 궁극적으로 본안에서 심리하여 판단할 부분이고, ...”

(2) 서울고등법원 2023루1419 결정

방통위가 방송문화진흥회의 권태선 이사를 해임한 후, 재적위원 2인의 의결로 김성근을 후임이사로 임명한 의결(임명처분)에 대해 효력정지를 신청한 사건에서, 서울고등법원은 2인 위원만의 결정은 입법 목적을 저해할 우려가 있다고 하면서 다음과 같이 판시하였다(증거자료 9).

“... 이 사건 임명처분은 단 2명의 위원들의 심의 및 결정에 따라 이루어진 것인바, 오히려 이러한 경우에까지 신청인의 회복하기 어려운 손해에도 불구하고 이 사건 임명처분의 효력을 유지·존속시키는 것은 방통위법과 방문진법이 이루고자 하는 입법 목적을 저해할 우려가 있는 경우라고 볼 수 있다.”

라. 정족수에 미달한 재적이사 또는 재적위원의 의결을 무효로 본
대법원 판례

대법원은 정족수에 미달한 이사 또는 위원이 출석 또는 의결한 결의가 무효라고 판결해왔다.

학교법인의 정관상 이사회는 이사 과반수의 출석으로 개최하고 출

석이사의 과반수의 찬성으로 의결한다고 규정되어 있는데, 직무집행이 정지된 이사의 직무대행자로 선임된 이사 2인을 제외하면 나머지 출석이사들만으로는 의사정족수에조차도 미달한 부적법한 결의로서 무효라고 인정한 사례(대법원 2000. 2. 11. 선고 99다30039 판결), 사립학교법은 교원징계위원회의 징계의결은 재적위원 3분의 2 이상의 출석과 재적위원 과반수의 찬성으로 하여야 한다고 규정하고 있는데(제66조 제3항), 재적징계위원 5인 중 2인이 기피신청되어 3인만으로 이루어진 징계의결은 의사정족수에 미달되어 무효라고 판단한 사례(대법원 1999. 4. 27. 선고 98다42547 판결), 학교법인의 정관상 징계위원 9인의 과반수에 미치지 못하는 4명의 징계위원만으로 의결에 따른 징계처분이 명백하고도 중대한 절차상의 흠이 있어 무효라고 판단한 것은 정당하다고 인정한 사례(대법원 1989. 4. 11. 선고 87다카131 판결) 등이 있다.

마. 피소추자는 상임위원 5인 중 재직중인 2인의 찬성으로 의결 강행

피소추자는 상임위원 5인 중 피소추자를 포함하여 대통령이 임명한 2명만 재직하고 있는 상태에서 2024. 6. 14. 까지 169일 동안 74건의 안건을 상정하여 2명의 회의 출석과 찬성만으로 의결하였다(증거자료 10, 의결 내역).

한편 방통위가 2008년에 설립된 이후 2인체제로 48일간 운영되었던 사례가 2017년에 한 번 있었는데, 그 당시에는 2인의 상임위원이 안건을 의결하지 않았다(증거자료 11).

1. 방통위가 2인 체제로 운영되었던적 있었는지 여부			
- 있었다면 시기, 2인 상임위원, 2인으로 운영되었던 사유, 당시 처리되었던 안건			
시기	상임위원	사유	처리안건
2017.6.14.~2017.7.31	김석진, 고삼석	위원장,국회추천 공석	없음

바. 피소추자가 과반수에 미달한 의결을 반복한 위법

합의제 행정기관으로서 위원회의 법적 지위와 성격, 그리고 방송의 독립성 등을 다루는 업무의 성격 등에 비춰볼 때, 방통위법 제13조 1항의 상임위원 2인 이상의 요구로 회의를 소집하고, 제2항의 재적위원 과반수 찬성으로 의결하는 규정은 위원장을 포함한 상임위원 5인이 방통위법 제4조 제1항 및 제5조에 의해 임명되어 방통위가 적법하게 구성되었음을 전제로 상임위원 5인 중 3인 이상의 찬성이 필요하다는 의미로 이해되어야 한다.

상임위원 5인이 모두 임명된 후 3인 이상의 찬성으로 의결하는 절

차가 원칙이지만, 설령 일부 위원의 임명지연이나 유고 등으로 결원이 발생해서 불가피한 사정이 있다 하더라도, 방통위법상 의결정족수를 충족하기 위해서는 최소한 상임위원 3인 이상의 출석과 3인 이상의 찬성이 필요하다.

위원회의 전신인 방송위원회의 의결구조에 비추어 보아도 피소추자의 위법행위가 더욱 분명해진다. 현재 방통위의 심의·의결사항 중 한국방송공사, 방문진, 한국교육방송공사(EBS)의 임원 선임과 관련하여, 과거의 방송위원회는 한국방송공사(KBS)의 이사 11인을 추천하고(구 방송법 제46조 제2,3항), 한국방송공사의 감사를 임명하는 권한을 갖고 있었다. 또한 방송위원회는 방문진의 이사 9인과 감사를 임명하였고[(방문진법 제6조 제4,5항(법률 제6137호, 2000. 1. 12., 전부개정)(법률 제8867호, 2008. 2. 29., 타법개정되기 전의 것)], 한국교육방송공사의 사장과 감사, 이사 9인을 임명하였다[구 한국교육방송공사법 제9조 제2,3항, 제13조 제2항(법률 제6970호, 2003. 8. 21., 일부개정)(법률 제8867호, 2008. 2. 29., 타법개정으로 개정되기 전의 것)].

방송위원회는 상임위원은 5인, 비상임위원은 4인으로 구성하되, 국회의장이 각 교섭단체대표위원과 협의하여 추천한 3인, 국회문화관광위원회의 추천의뢰를 받은 3인을 포함하여 대통령이 임명하였는데, 상임위원 중 2인은 야당과 협의하여 추천한 자를 임명하였다(구 방송법

제21조)[법률 제8568호, 2007. 7. 27., 일부개정(법률 제8867호, 2008. 2. 29., 타법개정으로 폐지되기 전)(이하 “구 방송법”)].

구 방송위원회는 재적위원 3분의 2 이상의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하였다(구 방송법 제28조 제1항). 방송위원 9인 중 6명이상의 출석이 필요했고, 최소한 4명 이상의 찬성으로 의결하도록 되어 있었다. 방송위원회는 9인 중 비상임위원이 4인이었기 때문에 출석정족수가 필요하였으나, 방통위는 비상임위원이 없고 전원이 상임위원이므로 5인의 상임위원이 재직하고 있음을 전제로 출석정족수를 규정하지 않고 의결정족수만 규정한 것으로 보인다.

그런데 만약 방송위원회의 기능을 흡수한 방통위가 상임위원 2인만으로 적법하게 의결할 수 있다면 구 방송위원회보다 의결정족수를 완화한 결과가 되는데 이를 뒷받침할 정당한 사유나 근거는 전혀 없다. 만약 방송위원회의 경우에도 방송위원 9인 중 대통령이 임명한 3인의 방송위원만이 재직하고 있는 상황에서 2명 출석(재적위원 3분의 2 이상 출석)과 2명 찬성(출석위원 과반수 찬성)으로 의결할 수 있다고 보는 것은 법취지의 왜곡으로 허용될 수 없고 그러한 전례도 없었다.

재적위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 한 다른 기관의 예를 살펴본다. 감사원은 원장을 포함한 5인 이상 11인 이하의 감사위원으로 구

성(헌법 제98조 제1항)하는데, 현재 7명의 감사위원으로 구성하고, 임기는 4년이다(감사원법 제3조, 제6조 제1항). 감사위원회는 재적 감사위원 과반수의 찬성으로 의결하는데(감사원법 제11조 제2항), 임명절차가 지연되거나 위원의 임기만료나 정년 도달, 유고 등으로 감사위원이 4인만 재직하고 있다고 가정할 때, 재적 위원 과반수인 감사위원 3인의 찬성으로 감사원법상 의결사항(제12조)을 의결하는 것은 헌법 및 법률에 위반된다. 마찬가지로 감사위원이 3인만 재직하고 있는 상태에서 개의하고 감사위원 2인의 찬성으로 의결하는 등 과반수에 미달하는 위원이 재직하고 있는 상태에서 그 위원들만으로 개의하여 과반수로 의결하는 행위도 헌법 및 법률에 위반된다.

국가인권위원회는 위원장 1명과 상임위원 3명을 포함한 11명의 인권위원으로 구성하는데, 국회가 선출하는 4명(상임위원 2명 포함), 대통령이 지명하는 4명(상임위원 1명 포함), 대법원장이 지명하는 3명으로 임명한다(국가인권위원회법 제5조 제1,2항). 회의는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다(제13조). 위원의 임명지연, 임기만료나 유고 등으로 대통령이 임명한 4명의 위원만이 재직하고 있는 상태에서 회의를 개의하고 3명의 찬성으로 심의·의결 사항을 의결한다면 위법한 의결이다.

공정거래위원회는 위원장 1명, 부위원장 1명을 포함하여 9명의 위원

으로 구성하며, 그 중 4명은 비상임위원이다[독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 “공정거래법”) 제57조 제1항]. 임기는 3년이고 한 차례만 연임할 수 있다(공정거래법 제61조). 전원회의는 위원장이 주재하며, 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다(공정거래법 제64조 제1항). 위원의 임명지연, 임기만료나 유고 등으로 4인만 재직하고 있는 상태에서 회의를 개회하고 3인 이상의 찬성으로 법률에 규정된 심의·의결사항을 의결하는 행위는 의결절차의 위법으로 무효라고 보아야 한다.

「5·18민주화운동 진상규명을 위한 특별법」에 따라 설치된 진상규명조사위원회는 상임위원 3명을 포함한 9명의 위원으로 구성하고, 국회가 추천하는 9명(국회의장이 추천하는 1명, 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 추천하는 4명, 그 외 교섭단체와 비교섭단체가 추천하는 4명)을 대통령이 임명한다(제7조 제1,2항). 위원회는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하는데, 대통령이 소속된 정당의 교섭단체가 추천하는 4명만의 의결은 위법하다.

「진실·화해를 위한 과거사정리 기본법」에 따라 설치된 위원회는 상임위원 3명을 포함한 9명의 위원으로 구성하는데, 대통령이 지명하는 1명과 국회가 선출하는 8명(대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 추천하는 4명, 그 외 교섭단체가 추천하는 4명)을 대통령이 임명한다(제4조 제1,2항). 위원회 및 소위원회의 회의는 재적위원

과반수의 찬성으로 의결하는데(제12조), 대통령이 소속된 정당의 교섭 단체가 추천하는 4명만의 의결은 위법하다.

법률에 의결정족수와 출석정족수가 함께 규정된 기관도 있다.

중앙선거관리위원회는 9인의 위원으로 구성하는데, 각각 대통령 임명, 국회 선출, 대법원장 지명의 3인으로 구성하고, 임기는 6년이다(헌법 제114조 제2,3항, 선거관리위원회법 제4조, 제8조). 중앙선거관리위원회를 포함한 시·도선거관리위원회, 구·시·군선거관리위원회 등 각급 선거관리위원회는 위원과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(선거관리위원회법 제10조 제1항). 중앙선거관리위원의 임명지연, 임기 만료나 유고 등으로 대통령이 임명한 3인만 재직하고 있을 때, 3인이 출석하여 회의를 개의하고 2인 이상의 찬성으로 의결할 경우 의결절차의 위법으로 무효이다.

방심위는 3인의 상임위원을 포함하여 9인의 위원으로 구성하는데, 그 중 국회의장이 교섭단체 대표위원과 협의하여 추천한 3인, 국회의 소관상임위원회에서 추천한 3인을 포함하여 대통령이 위촉한다(방통위법 제18조 제2,3항). 방심위원의 임기는 3년으로 한 차례 연임할 수 있고, 사고로 결원이 생긴 경우에 위촉되는 보궐 심의위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간이다(방통위법 제18조 제5항). 방심위는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(방통위법

제22조 제3항). 방심위원의 임명과정에서 국회의장이 교섭단체 대표위원과 협의할 때 대표위원 사이의 의견불일치나 소관 상임위원회 내부의 의견차이 등으로 위원 추천이 지연되거나, 임기만료나 유고 등으로 대통령이 임명한 3인의 위원만이 재직하고 있다고 가정할 경우, 방심위가 그 재직위원 3인 중 2인이 출석하고 2인이 찬성하면 적법한 의결절차를 거쳤다고 볼 수 없다.

국가공무원법에 의해 설치된 인사혁신처 소청심사위원회는 위원장 1명을 포함한 상임위원 5명과 7명의 비상임위원으로 구성하고(국가공무원법 제9조 제3항, 인사혁신처와 그 소속기관 직제 제23조 제1항), 재직위원 3분의 2 이상의 출석과 출석위원 과반수의 합의에 따라 의결한다(국가공무원법 제14조). 소청심사위원의 제척·기피 또는 회피 등으로 심사·결정에 참여할 수 있는 위원 수가 3명 미만인 경우에는 3명이 될 때까지 인사혁신처장은 임시위원을 임명하여 해당 사건의 심사·결정에 참여하도록 하여야 한다(국가공무원법 제14조의2).

사립학교법은 사립학교 교원의 징계를 심의·의결하기 위한 교원징계위원회의 구성 및 의결과 관련하여 위원장 1명을 포함한 5명 이상 11명 이하의 범위에서 위원을 구성하도록 하고(제62조 제1,2항), 재직위원 3분의2 이상의 출석과 재직위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 하였다(제66조 제3항). 제척 또는 기피로 교원징계위원회의 출석위원이

재적위원의 3분의 2에 미달되어 징계사건을 심리할 수 없게 된 때에는 교원징계위원회의 위원장은위원의 수가 재적위원수의 3분의 2이상일 수 있도록위원의 임명권자 또는 위촉권자에게 임시위원의 임명 또는 위촉을 요청하여야 한다(사립학교법 시행령 제24조의11 제3항).

교육공무원징계령은 일반징계위원회는 위원장을 포함한 위원 4명 이상의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 하였다(제10조 제1항 제1호). 그리고 제13조 제5항은 일반징계위원회의 위원장은 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 제척·기피 또는 회피로 위원장을 포함한 위원 5명 이상이 출석할 수 없게 된 경우에는 위원 5명 이상이 출석할 수 있도록 그 징계위원회의 설치기관의 장에게 임시위원의 임명을 요청해야 한다. 이 경우 임시위원을 임명할 수 없을 때에는 그 징계등 의결의 요구는 철회된 것으로 보고 그 징계위원회의 설치기관의 장은 교육부장관에게 그 징계등 의결의 요구를 신청해야 한다고 규정하였다.

합의제 행정기관에서위원의 임명지연, 임기만료나 유고 등으로 과반수 이상의위원이 임명되지 않은 상태에서, 과반수에 미달하는위원만이 참여한 의결이 법률에 위반되지 않다고 한다면 정부기관의 민주적 구성 및 다수결의 원칙에 따른 운영 원리를 형해화하는 결과가 된

다. 특히 징계 관련 위원회의 경우 당사자의 제척, 기피 신청으로 징계위원회 구성이 어려운 경우가 현실적으로 발생하는 사태를 방지하기 위해 국가공무원법과 사립학교법, 교육공무원징계령 등은 재적위원 부족으로 직무수행에 지장이 있을 경우를 대비하여 명시적으로 임시위원을 임명하는 절차를 두고 있는 사례도 있다.

대통령이 임명한 인원이 과반수에 미달됨에도 불구하고 이들 소수만으로 기관을 운영하는 것이 헌법과 법률에 위반되지 않는다면, 국회의 동의나 추천을 받은 사람을 임명하도록 한 법률 규정들은 모두 소용없게 되고 그 입법취지도 달성할 수 없게 된다.

재적위원 과반수의 찬성을 받아 의결하도록 하는 규정을 상임위원 5인의 임명을 전제로 그 중 3인 이상의 찬성을 받아야 한다고 해석한다면, 1인이라도 상임위원이 임명되지 않으면 방통위 회의를 개최할 수 없어 방통위의 기능이 마비될 우려가 있다는 의견이 있을 수 있으나, 이는 법규정 및 실무에 대한 이해가 부족하기 때문이다.

방통위 운영을 위해 불가피한 경우 예외적으로 상임위원 3인의 출석과 찬성으로 의결할 수 있다. 또한 현행 방통위법 제11조는 소관사무를 규정하였고, 제12조는 심의·의결사항을 규정하였다. 방통위의 소관사무 중 심의·의결 사항으로 규정되지 않은 사항과 방통위 운영에

관한 통상의 사무는 위원장이 처리할 수 있다. 방통위가 설립된 후 각종 고시와 내부 규칙, 훈령·예규들이 제정 및 시행되고 있어 통상적인 방송위 운영에 큰 지장이 없다.

국회가 법을 제정하거나 개정할 때, 업무의 독립성과 정치적 중립성이 필요한 기관이나 합의제 기관의 구성과 운영에 관하여 치열한 토론과 협의절차를 거친다. 상임위원 또는 비상임위원으로 구성할지,위원을 추천하고 임명하는 과정에서 입법부가 어느 정도 관여할지, 출석정족수와 의결정족수를 어떻게 배분할지 등을 두고 많은 시간과 노력을 들여 합의해나가는 과정을 거친다. 특히 정치적 독립성이나 중립성이 중요한 기관은 민주적 구성과 운영이 필수적으로 요구되기 때문이다. 방통위법을 제정하는 과정에서 대통령이 상임위원 5인을 임명하도록 한 정부법안을 수정하여 3인은 국회의 추천을 받아 임명하도록 변경한 이유도 그러하다.

그럼에도 불구하고 법에 규정된 국회의 위원 추천이 무시되고 대통령이 임명한 일부 위원만으로 법정 인원의 과반수에 미달됨에도 불구하고 합의제 기관을 마치 독임제 기관처럼 운영하는 행위가 용인된다면 입법과정에서 국가가 기울인 고민과 노력은 희화화된다. 출석(의사)정족수와 의결정족수 규정을 실질적인 목적과 취지에 따라 해석하기보다는, 형식적으로 해석하고 자의적으로 집행하는 것은 입법부인

국회의 위원 추천권을 침해 또는 배제하여 대통령이 임명한 인원만으로 기관을 운영하는 결과가 된다. 일종의 행정독재나 다름없게 되어 헌법상 권력분립과 실질적 법치주의에 위배된다.

피소추자가 임명권자인 대통령과 추천권자인 국회에 상임위원의 추천과 임명을 적극적으로 요청하면서 임명을 기다리기는커녕 임명된 후 2024. 6. 14.까지 약 6개월 동안 모두 74건을 의결한 행위는 방통위법 제4조 제1항, 제13조 제1항 및 제2항을 명백히 위반하였다. 뿐만 아니라 위법한 의결행위를 반복하였기 때문에 위법의 정도도 매우 중대하다.

2. 피소추자의 주식회사 와이티엔(YTN) 최다액출자자변경승인은 방송법 제5조, 제6조, 제15조의2 제2항, 방통위법 제14조 위반

가. 방통위의 (주) YTN 최다액출자자변경승인 의결

(1) YTN의 최다액출자자 변경 승인 과정

기획재정부는 2022. 7. 29. ‘새 정부 공공기관 혁신가이드라인’을 발표하고 공공기관들에게 혁신계획안 제출을 요구하였다. 한전케이디엔(KDN)은 산업통상자원부에 제출한 혁신계획안 초안에서 “현시점에서

매각시 투자 원금 대비 손실로 이어지므로 신중한 접근이 필요”하고, “광고 수익 증가 및 사업 영역 확장으로 매출액 및 영업이익 향상이 기대되는 바, 향후 재무 전망 긍정적”이라고 기재하였다. 그러나 산업통상자원부는 “YTN이 향후 수익이 난다는 보장도 없는 상황에서 수익이 날 때까지 정리를 미루겠다고 하는 것은 합리적인 주장이 될 수 없다”면서 매각을 검토하라고 회신한 후, 매각 추진 계획을 제출하였다.

2022. 10. 17.에 개최된 국회 농림축산식품해양수산위원회 한국마사회 국정감사에서 한국 마사회장은 “방송 매체의 특성상 말 산업 홍보에도 도움이 되는 측면도 있고 해서” 종합적으로 검토하겠다고 답변하였다(증거자료 12, 국회 회의록 31쪽). 2022. 10. 21. 개최된 국회 산업통상자원중소벤처기업위원회 산업통상자원부에 대한 국정감사에서 김희재 의원은 “영국 로이터저널리즘연구소에서 조사를 한 것에 따르면 YTN이 2년 연속 신뢰도 1위로 나온 그런 여론조사 결과”도 있다면서 YTN의 공익성·공공성을 강조하였다. 반면 이철규 의원은 “자꾸 방송 장악이다 뭐다 하는데 현재 YTN의 언론보도 태도를 보면 이것이 특정 집단의 또는 특정 세력에 의한 방송 장악이 돼서 선거 때 특정 후보를 편들고 응원하고 특정 후보를 폄훼하고 하는 등 오히려 현재의 지배구조가 문제가 있습니다. ... 조속히 매각 추진”해 달라고 촉구하였다(증거자료 13, 국회 회의록 5, 6, 61쪽).

2022. 11. 11. 제16차 공공기관운영위원회에서 자산 효율화 계획을 의결하고, 한전케이디엔과 한국마사회가 보유한 YTN 주식을 매각 대상으로 지정하였다(증거자료 14). YTN의 최대액출자자인 한전KDN과 한국마사회는 2023. 9. 8. YTN 주식 1,300만 주(발행주식총수의 30.95%)를 전량 일괄 매각하겠다고 공고하였다. 유진이엔티 주식회사(이하 “유진이엔티”)는 매각 절차에 참여하여 2023. 10. 23. YTN 주식 1,300만 주를 매수하는 경쟁입찰절차에서 낙찰자로 선정되었고, 2023. 11. 10. 주식매매계약을 체결하였다. 유진이엔티는 2023. 11. 15. 방통위에 YTN 최대액출자자 변경 승인을 신청하였다. YTN은 공기업이 최대액출자자였기 때문에 준공영방송이라고 부르기도 하였는데, 최대액출자자가 민간기업인 유진이엔티로 변경될 경우 민영화되었다고 말할 수 있다.

(2) 방통위의 기본계획 심의·의결 및 심사위원회의 심사의견서 작성

방통위는 2023. 11. 16. “보도전문 방송채널사용사업자 최대액출자자 변경 승인심사 기본계획(안)”을 의결하였다(증거자료 15). 과거의 사례와 비교할 때, 변경승인처분의 기본계획이 신청일(15일) 다음 날 의결된 점에서 졸속 처리의 의혹이 짙었다. 기본계획은 심사 기본방향, 심

사위원회 구성, 심사 항목 등을 담고 있다. 심사위원회는 2023. 11. 23. 부터 심사 절차를 시작하여 같은 달 26. 심사의견서를 작성하였다. 심사위원회는 유진이엔티의 유관사업 경험 부족, 방송 미디어 이해도 부족, 명확한 사업계획 미비, 사회적 신용도 및 재무적 위험성 등의 이유로 승인조건 부과를 건의하였다(증거자료 16). 이에 따라 방통위는 2023. 11. 29. 추가 심사를 위해 결정을 보류하였다(증거자료 17).

(3) YTN의 최다액출자자 변경 승인

방통위는 2023. 12. 12. 유진이엔티에 추가 자료 제출을 요청하였고(증거자료 18), 유진이엔티는 2024. 1. 15.과 29. 추가 자료를 제출하였다. 방통위는 추가자료를 제출하고 9일만인 2024. 2. 7.에 최다액출자자 변경 승인 처분을 하였다. 승인 조건에는 독립적인 사외이사 및 감사 선임, 미디어 분야 전문경영인 선임, YTN 보도·편성 개입 금지, 증자 및 투자계획 이행 등 10가지 사항이 포함되었다(증거자료 18).

나. 피소추자는 상임위원 2인 체제 방통위에서 주요방송통신정책인 YTN 최다액출자자 변경 승인을 강행한 위법

YTN을 민영화시킨 안건인 ‘종합편성이나 보도에 관한 전문 편성을 하는 방송채널사용사업자의 승인에 관한 사항’은 위원회의 심의, 의결

사항에 해당한다(제12조 제7호). 방통위의 회의는 재적 위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 하지만 YTN 민영화 결정은 상임위원 정원 5명 중 3명이 공석인 상태에서 피소추자와 이상인 위원 단 2명의 의결로 이루어졌다. 이는 그 자체로 방통위 설치를 위해 마련된 근거 법령인 방통위법의 입법 목적과 방통위법 제4조 제1항, 제13조 제1항 및 제2항을 위반하였다.

다. 위원 2명 가운데 1명이 위원 자격에 하자가 있음에도 2인 의결을 강행하여 방통위법 제14조 제3항, 제4항 위반

방통위원회에 게 공정한 심의·의결을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우 당사자가 기피신청을 할 수 있고, 위원회가 의결로 이를 결정해야 한다(방통위법 제14조 제3항). 공정한 심의·의결을 기대하기 어려운 사정이 있는 경우 방통위원이 해당 사안에 대하여 회피할 수 있다(방통위법 제14조 제4항).

그러나 처분을 의결한 위원 2명 가운데 1명인 이상인 부위원장은 2012년부터 2015년까지 유경선 유진그룹 회장이 배임증재 혐의로 기소된 사건의 변호를 맡은 바 있다(증거자료 19). YTN 지분을 인수한 유진이엔티는 유진기업 주식회사(이하 “유진기업”)가 51%, 유진기업의 계열사인 주식회사 동양이 49%의 지분으로 출자하여 설립되었다. 이

처럼 심의·의결의 공정성에 의심을 갖게 할만한 결격사유가 상임위원에게 인정된다는 점에 비추어 보더라도, 피소추자는 방통위법 제14조 제3항, 제4항을 위반하여 의결한 위법이 있다.

라. 불완전하면서도 졸속 심사 진행

변경승인처분에 앞서 유진이엔티가 추가로 제출한 자료에 대한 심사도 이루어지지 않았다. 전문심사위원회는 2023. 11. 29. 변경승인신청에 대해 '방송의 공정성·공적 책임 실현 및 사회적 신용과 재정적 능력 담보를 위한 승인조건 등의 부과'를 건의하였다. 그 주된 근거는 "유진이엔티의 방송의 공정성·공적 책임 실현, YTN의 발전을 위한 투자계획 등이 구체적이지 않고 재무적 위험성이 있다."는 것이었다. 이에 따라 방통위 스스로도 "심사과정에서 지적된 미흡사항에 대한 구체적인 계획을 확인한 후 승인 여부를 결정할 필요가 있다."고 판단하고, 이 사건 신청에 대해 보류 결정을 하였다.

방통위의 요청에 따라 유진이엔티는 2024. 1. 15.과 같은 달 29. 추가 개선계획을 제출하였으나, 유진이엔티가 추가로 제출한 자료를 토대로 하여 그 구체적인 계획을 확인하기 위한 심사절차는 진행되지 않았다. 이는 방통위 스스로도 그 필요성을 인정한 심사 절차를 고의로 누락한 것이다. 유진이엔티가 추가자료를 제출한 2024. 1. 29. 이후 이

사건 처분이 있었던 2024. 2. 7.까지로, 그 기간은 고작 8일이 채 되지 않았다. 최다액출자자 변경 여부는 YTN에 근무하고 있는 기자와 직원들에게 직접 이해관계가 있고, 언론환경에도 전반적으로 영향을 미치는 사안이므로, 방통위는 행정절차법에 따라 의견제출의 기회를 주어야 하고, 의견청취를 위해 청문절차나 공청회를 개최할 필요가 있음에도, 방통위는 이러한 절차를 모두 무시하였다.

마. 최다액출자자변경승인 심사기준을 충족하지 못했음에도 불구하고 방송법 제15조의2 제2항을 위반하여 승인을 강행한 위법

방송법 제15조의2 제2항에서는 최다액출자자변경승인 심사기준으로 "1. 방송의 공적 책임·공정성 및 공익성의 실현가능성, 2. 사회적 신용 및 재정적 능력, 3. 시청자의 권익보호, 4. 그밖에 사업수행에 필요한 사항"을 들고 있다.

YTN은 국내외 정치·경제·사회·문화 등의 전반에 관하여 시사적인 취재보도·논평·해설 등의 방송프로그램을 편성하는 “보도전문”채널(방송법 제2조 제24호)이므로 보도의 공정성은 최우선으로 보장되어야 한다. YTN이 수행하는 공적 책무에 비추어 볼 때, 최다액출자자변경승인 여부를 심사하기 위해서는 더욱 엄격한 기준에 따라 검토되어야 한다.

그러나 유진이엔티에 대한 출자회사인 유진기업은 2022. 9. 5. 기업 내 노조가 설립되자 노조위원장에게 언론접촉을 하지 말 것을 요구하는 한편 언론매체를 상대로 노조에서 배포한 보도자료 미게재 및 삭제를 요청하였다. 유진기업의 이러한 언론 기사 삭제 요청행위에 대해 인천지방노동위원회와 중앙노동위원회는 모두 “부당노동행위”라고 판단했다. 노동위원회는 유진기업의 기사 삭제 요청행위가 일회적인 것에 그치지 않고 한달여간 반복하여 이루어진 점, 신생 노조의 언론의 자유가 침해된 점을 지적하였다. 이처럼 유진기업은 노조가 설립된 지 3일도 안 되었을 무렵에 노조가 배포한 보도자료의 삭제를 요청하고 한 달에 걸쳐 삭제 요청을 반복한 것을 보면 왜곡된 언론관이 충분히 드러나 있다(증거자료 20~22).

유진이엔티와 모회사인 유진기업은 신설법인이고, 경영주들의 형사 처벌 전력, 공정거래위원회의 제재, 금융감독원의 조사 전력 등에서 보듯이 재정능력과 사회적 신용이 매우 낮다. 유진이엔티는 YTN 지분을 인수하기 위해 신설된 특수목적법인으로 자본금이 1,000만원에 불과하다(증거자료 23). 또한 유관사업 경험이 전무하며, 대표이사만 있고 직원도 없는 1인 회사이다. 유진그룹 유경선 회장은 2012년 서울 중앙지방검찰청 특수5부장검사 김광준에게 유진그룹에 대한 내사를 무마하는 대가로 5억 4천만원을 준 혐의로 기소되어 대법원에서 징역

1년 6월, 집행유예 판결이 확정되었다. 방통위 부위원장 이상인은 유경선의 변호인으로 선임되어 변론한 적이 있다. 유경선의 동생인 유순태 전 EM미디어 대표도 뇌물 혐의로 징역 2년 6월, 집행유예 3년형을 선고받았다(증거자료 24,25).

유진기업은 상습 담합으로 공정거래위원회로부터 여러 차례 제재를 받았다. 유진기업은 2020. 7. 경 레미콘 관련 상습 담합을 이유로 과징금 33억 8천만원을 부과하였고, 조달청으로부터 6개월간 입찰참가자격 제한을 받았다. 공정거래위원회는 2021. 3.과 2022. 2.에도 담합을 이유로 유진기업에 시정명령과 함께 각각 과징금 2억 1천만원, 19억원을 부과하였다(증거자료 26).

유진기업은 2018. 12.경 증권선물위원회로부터 재무제표에서 대여금에 대한 대손충당금을 과소 적립한 사실이 적발되어 과징금 3억 5,970만원, 감사인 지정 1년 제재처분을 받았다. 유진그룹의 주력 계열사인 유진투자증권은 2018. 1. 26. 금융감독원으로부터 유진기업이 발행한 사채를 다른 증권사 5곳을 통해 우회 매수하였다는 이유로 기관경고, 과태료 2억 5천만원의 처분을 받았다. 유진투자증권은 불법 채권거래 의혹으로 2023. 6. 경 금융감독원의 조사를 받았고, 업무상 배임 혐의가 의심되어 현재 서울남부지방법검찰청에서 수사중이다(증거자료 27,28). 유진기업은 2023. ESG 평가에서 환경부문 C등급, 사회부문 D

등급, 지배구조 부문 D등급을 받아 종합 D등급을 기록하는 등 계속해서 최하의 등급을 받고 있다(증거자료 29).

유진이엔티가 "방송의 공적 책임·공정성 및 공익성"을 실현하기에 현저히 부적합하다는 것이 분명하며, 사회적 신용이 떨어질 뿐 아니라 재정 능력도 부족하다. 또한 유진이엔티는 시청자의 이익을 보호하기에 적합하지 않으며, 방통위가 처분 당시 10개의 조건을 부과한 것은 유진이엔티가 심사기준을 충족하지 못하였음을 자인한 것이나 마찬가지다. 더구나 방통위는 종전에 SBS 최다액출자자변경승인을 의결할 때 "2020년 SBS 재허가 심사 시에 부과된 조건의 이행실적을 점검하여 반영"한다는 문구를 의결주문에 포함하여 조건이행에 강제성을 부여하였지만(증거자료 30), 유진이엔티의 변경승인처분에는 그러한 내용이 없다.

피소추자는 YTN 최다액출자자변경승인 과정에서의 절차적, 내용적 정당성을 확보하지 못하고, 방송의 공정성 및 공적 책임을 실현하기 위해 방송법 제15조의2 제2항에 규정된 내용을 준수하는 법적 의무를 현저히 위반하였다.

3. 피소추자의 방통위법 제12조 제26호, 방송통신발전 기본법 제27조 제1항에 따른 방송통신발전기금의 관리·감독의무 위반

가. 피소추자의 방송통신발전기금의 조성 및 관리·운용에 관한 직무

방통위의 직무에는 “26. 방송·통신 관련 기금의 조성 및 관리·운용에 관한 사항”의 심의·의결이 포함되어 있다(방통위법 제12조 제26호). 방송통신발전기금은 과학기술정보통신부장관과 방통위가 관리·운용한다(방송통신발전 기본법(이하 “방송통신발전법”) 제27조 제1항).

방송통신발전법 제27조 제7항과 시행령 제18조 제1항의 위임에 따라 제정된 「방송통신발전기금 운용·관리규정」에 따르면, 방통위원장은 기금의 징수·운용 및 관리에 관계되는 서류의 제출을 명하거나 소속 공무원을 통해 업무를 검사 또는 지도·감독할 수 있으며(제41조 제1항), 기금사업의 관리 또는 수행에 관계되는 서류의 제출을 명하거나 소속 공무원을 통해 그 업무를 검사 또는 지도·감독하게 할 수 있다(제41조 제3항).

방송통신발전기금을 보조금으로 지급받는 경우 중앙관서의 장(방통위원장 포함)은 보조금에 관한 예산의 적절한 집행을 도모하기 위하여 보조사업자에 대하여 보고를 하게 하거나 소속 공무원에게 장부·서류 또는 그 밖의 재산을 검사하게 하거나 관계자에게 질문하게 할 수 있

다(보조금 관리에 관한 법률 제36조). 방통위원장은 보조금을 다른 용도에 사용하거나, 법령에 위반하는 등의 사유가 있을 때 보조금 교부결정의 전부 또는 일부를 취소할 수 있고 취소된 보조금의 반환을 명하여야 한다(보조금 관리에 관한 법률 제30조, 제31조).

나. 방통위는 방심위의 예산 전액을 방송통신발전기금에서 국고보조금 형태로 지원

국가는 “방송통신발전 기본법 제24조에 따른 방송통신발전기금”에서 방심위의 운영 등에 필요한 경비를 지급하고 있다(방통위법 제28조). 방심위는 방송통신발전기금을 통해 운영 예산 전액을 국고보조금 형태로 지원받고 있다(증거자료 31, 10쪽).

< 방심위 예산지원 현황 >

21년	22년	23년	24년
362억2100만원	361억3900만원	368억2400만원	339억3400만원

방통위는 보조금 집행의 적정성을 확인하기 위해 방송통신발전법 등과 ‘자체감사기준 및 자체감사계획’에 따라 방심위의 국고 보조금 집행에 대한 회계검사를 실시하고 있다.

방통위는 2023. 7.과 8.에 걸쳐 총 23일간 감사 담당 직원 3명, 감사원 감사관 4명, 검찰 수사관 2명, 경찰관 2명, 국세청 조사관 1명 등

11명을 투입하여 방심위에 대해 실지감사를 실시하였다. 방통위가 2023. 8. 발표한 감사결과보고서(증거자료 31)에서, 방심위가 국고보조금 등 공적 재원으로 운영되고 공공정책의 결정·집행 및 정부 부처와의 수시협업을 수행함에 따라 직무수행에 높은 수준의 공공성과 도덕성이 요구되는 공적 기관이라고 밝히면서 위원장 및 상임위원에 대한 최소한의 복무기준 등 복무관리 방안이 필요하다고 밝혔다. 방통위는 위원장 등 복무관리 부적정, 업무추진비 부당집행, 대외직무 활동비 및 안전검토비 등 수당지급 부적정, 명예퇴직수당 지급 부적정, 사업추진비 집행 부적정, 조사연구과제 입찰공고 등 부적정 등으로 방심위원장에게 경고, 주의 등의 조치를 내렸다.

방통위의 방심위에 대한 회계감사 결과 경고, 주의 등의 조치를 내렸음에도, 대통령은 2023. 8. 17. 불성실한 근무 태도, 부적절한 조직관리, 문란한 회계집행 등 정상적인 위원회의 조직 운영이 불가능하다는 이유로 정연주 방심위원장을 해촉했다(증거자료 32). 이동관 전 방통위원장은 2023. 9. 4. 방통위 전체회의에서 비슷한 문제가 적발된 정연주 위원장, 이광복 부위원장, 황성욱 상임위원 중 황성욱 위원만 해촉하지 않은 이유에 대해 방심위원장을 해촉한 주된 이유는 부실심의, 편파심의라고 발언하기도 했다(증거자료 33).

다. 방심위 선거방송심의위원회(이하 “선방심의위”)의 표적 심의

22대 총선 선방심의위는 역대 최다 중징계를 의결하여 선거와 무관한 안전까지 과잉심의한다는 비판에 직면했다. 22대 총선 선방심의위는 대부분 공정성과 객관성, 형평성에 어긋난다는 이유를 들어 30건의 법정제재를 의결하였는데, MBC(지역 MBC 포함)에 대해 20건, 기독교방송(CBS)에 대해 4건, 평화방송 및 YTN, 채널에이에 대해 각 2건을 의결하였다(증거자료 34, 4쪽). 일각에서 정부여당에 비판적인 방송이라고 비난하는 방송프로그램이 집중심의대상이 되었다. 이 중 29건에 대해 방송사들이 재심을 청구하였고, 재심이 인용된 1건(‘김현정의 뉴스쇼’)도 제재 수위가 한 단계 내려갔을 뿐 중징계에 해당하는 법정제재는 유지되었다. 법정제재(관계자징계, 경고, 주의)는 방통위의 방송사 재허가·재승인 시 감점 사유가 된다.

선방심의위는 애초에 구성부터 논란이 많았다. 방심위는 선거를 앞둔 지난해 11월, 심의위원을 구성하면서 TV조선에 추천권을 주었고, TV조선은 손형기 전 TV조선 에디터를 위원으로 위촉하였다. 선방심의위의 심사를 받는 방송사가 심사위원을 직접 선정한 것이다. 또한 야당 추천 방심위원 2명을 윤석열 대통령이 임명하지 않은 상태에서 일사천리로 이루어졌다.

방송학계 추천도 한국언론학회나 한국방송학회 같은 학계 주류 단

체가 아닌 신생학회인 한국미디어정책학회가 맡았고, 시민단체 몫은 한국YWCA연합회나 한국여성단체연합이 아닌 보수 언론단체 공정언론국민연대(공언련)의 권재홍 이사장(전 MBC플러스 대표)에게 돌아왔다. 국민의힘 추천위원 최철호 전 KBSN 대표이사 역시 공언련 대표를 역임한 적이 있다. 공언련은 MBC와 CBS 보도가 정부를 집중 비판해 선거 공정성을 해친다는 민원을 집중적으로 제기하였고, 선방심의위는 그 민원을 근거로 심의를 열어 무더기 징계를 내렸다(증거자료 35). 그 결과 역대 선방심의위의 재심 건수와 법정제재 건수를 비교해보면, 2024년 22대 총선시기에 압도적으로 많았음을 확인할 수 있다.

라. 방통위의 MBC에 대한 제재 남발과 법원의 집행정지 결정

방심위는 방송 또는 정보통신의 내용이 심의규정에 위반된다고 판단하는 경우에는 제재조치 등을 정하여, 방통위에 지체없이 제재조치의 처분을 요청하고, 방통위는 심의·의결을 거쳐 제재조치의 처분을 명령한다(방통위법 제12조 제20호, 제25조). 방통위의 제재처분에 대해서는 방통위를 상대로 취소소송을 제기하므로 방통위가 법적 책임을 지는 구조이다.

류희림 방심위원장은 2023. 9. 8. 취임한 후 2024. 4. 9.까지 방심위는 문화방송(MBC)의 TV 및 라디오 프로그램에 대해 출연자 편향,

일방적이거나 악의적 비판 등을 이유로 30회 과징금 또는 법정 제재를 하였다(증거자료 36). 피소추자는 방심위의 제재조치 요청에 따라 제재조치 처분을 하였으나 2024. 3.부터 6.까지 3개월여 동안 13건이 법원에 의해 집행정지되었다(증거자료 37).

방통위를 상대로 한 소송 건수는 2017년. 10.부터 2021. 10.까지 총 60건, 2021. 11.부터 2022. 10.까지 총 8건, 2022. 11.부터 2023. 10.까지 총 15건이어서 1년 평균 15건 이내였다. 그런데 2023. 11.부터 2024. 5.까지 약 6개월 동안 25건이었고, 그 중 과징금 부과 취소와 제재조치 처분 취소 사건이 모두 18건이었다(증거자료 38).

마. 방심위원장의 민원 사주 의혹 사건을 둘러싼 피소추자의 책임

2023. 12. 23. 국민권익위원회(이하 “권익위”)에 류희림 방심위원장이 가족·지인을 동원해 방심위에 ‘뉴스타파 인용 보도’ 민원을 넣었다는 의혹을 담은 신고서가 접수되었다. 신고자는 류 위원장이 이해충돌 가능성을 인지하고도 심의에 참여했다고 주장했다(증거자료 39). 방심위 노동조합은 직원 149명 명의로 권익위에 「공직자의 이해충돌방지법」 위반 혐의로 신고하였다(증거자료 40).

2024. 1. 5. 민주당이 남부지검에 류 위원장의 ‘민원 사주 의혹’이 이

해충돌방지법 위반이라고 고발하였고, 양천경찰서에서 수사중이다.
2024. 1. 7. 언론노조도 서울남부지검에 류 위원장의 ‘민원 사주 의혹’
이 이해충돌방지법 위반이라고 고발하여 수사중이다.

방심위원장은 2024. 1. 3. 14:00 제1차 방심위 임시회의 의사일정을 홈페이지에 등록하고 ‘청부민원’의혹에 관련된 안건 등이 심의될 예정이라는 공지하였다. 김유진 방심위원은 위 임시회의가 취소되자 같은 날 15:00경 기자회견담회를 열고, ‘청부민원’ 의혹 제기에 대한 위원장 대응의 부적절성, 독단적 위원회 운영과 이해충돌을 지적하고, 의혹의 진상을 규명하기 위한 기구 설치, 방심위의 신뢰를 회복하기 위해 위원장의 대국민 사과 등을 제안하는 내용이 담긴 문건을 기자들에게 배포하였다.

방심위원장은 2024. 1. 12. 임시회의를 열고 김유진이 문건을 배포한 행위가 비밀유지의무를 위반했다는 이유로 해촉을 건의하기로 의결했고, 대통령은 1. 17. 해촉을 통지하였다.

서울행정법원은 위 해촉통지의 집행정지신청사건에서, <MBC 뉴스 데스크>와 <KBS 뉴스 9>, <PD 수첩> 등 다수 언론이 ‘청부민원’의혹을 보도하였으므로 문건 배포 전에 이미 그 주요 내용이 공개되었고, 임시회의 의사일정과 안건이 방심위 홈페이지에 공개되었으며, 문

건의 내용은 방심위원장의 의혹 관련 대응을 비판하고 의혹의 조사를 제안하는 내용이 들어 있을 뿐이므로 비밀로서 보호할 가치가 없다고 판단하였다. 나아가 취재 결과를 토대로 언론이 보도하였기 때문에 ‘청부민원’의혹이 사실관계가 전혀 확인되지 않은 단순한 의혹제기는 아니었으며, 방심위의 독립성과 공정성을 훼손할 우려가 있는 사안에 대해 문제를 제기하는 것이 공공의 이익에 부합하다고 평가할 수 있는 사정 등을 종합하여 사실상 해촉의 효력을 정지시키고 해촉된 김유진에 대해 방심위원의 지위를 임시로 인정하였다(증거자료 41).

바. 피소추자가 방심위의 위법부당한 업무집행과 관련하여 지도·감독 의무를 이행하지 않은 위법

방심위는 일방적으로 정부여당을 비판한다고 여기는 언론만을 골라서 제재조치를 남발하여 헌법이 보장한 언론의 자유, 방송의 자유를 본질적으로 훼손하고 있다. 재심신청과 법원의 집행정지결정으로 방심위와 방통위는 불필요한 분쟁대응비용을 지출하고 있다.

방통위가 2023년에 방심위에 대해 회계검사를 했을 때, 방심위 직무수행에 대해서는 높은 수준의 공정성과 도덕성이 요구되고 복무관리가 필요하다고 밝힌 바 있다. 정연주 전 방심위원장이 해촉될 때 업무추진비, 근태 문제 외에도 편파심의, 부실심의를 해촉사유로 내세우기

도 하였다.

방심위의 남발되는 법정제재와 법원의 집행정지 결정 등으로 방심위의 공정성에 대한 신뢰가 심각하게 훼손되었다. 또한 류희림 방심위원장은 ‘청부민원’ 의혹으로 권익위에 신고되는 등 내부의 반발로 인하여 정상적인 위원회 운영을 하기 어려운 상황에 처해 있다.

비록 방통위는 방심위의 요청에 따라 법정제재를 하지만, 방통위가 법정제재처분을 내리는 주체이므로 그에 대한 법적 책임도 부담한다. 방송통신발전기금에서 방심위의 예산을 전액 지원하고 있는 피소추자로서는 2023년의 회계검사를 실시한 사례에 비추어 보아 방통위법 제12조 제26호와 방송통신발전법 제27조 제1항에 따라 기금의 운용과 집행을 지도·감독할 의무가 있음에도 이에 위반하여 방심위원장의 헌법 및 법률에 위반되는 직권남용 등을 묵인하고 있다.

5. 피소추자의 서울특별시 교통방송(TBS)에 대한 관리감독의무 위반

가. 방통위의 TBS 지상파방송 재허가 및 허가조건

방통위는 2017. 12. 29. 서울특별시 교통방송을 재허가할 때, “서울

시는 지원하되 간섭하지 않는다는 원칙하에 독립법인화 계획을 마련”하여 제출할 것을 의결하였다. 그 후 방통위는 2019. 12. 26. 교통방송을 독립법인인 ‘재단법인 서울특별시미디어재단 티비에스’가 운영하는 사업으로 변경을 허가하였다. 방통위는 변경허가 당시 서울시로부터 독립적인 지배구조 확립을 위한 방안을 마련하고 허가사항에 충실한 방송으로 자리매김할 수 있는 구체적인 방안을 마련하라는 조건을 명시하였다(증거자료 45, 46).

나. 피소추자의 TBS 허가조건 이행 관리 감독 위무 위반

방통위는 “1. 방송광고정책, 편성평가정책, 방송진흥기획, 방송정책기획, 지상파방송정책, 방송채널정책에 관한 사항”을 소관사무로 담당하고 있고(방통위법 제11조 제1항 제1호), 지상파방송사업을 하고자 라는 자는 방통위의 허가 및 변경허가를 받아야 한다(방통위법 제9조 제1항, 제15조 제1항).

서울특별시 의회는 2022. 11. 15. TBS 설립 및 운영 폐지 조례를 의결하였고 서울시는 12. 2. 공포하였다. 서울특별시는 교통방송 재허가시에 “출연금 지원으로 재정 안정성이 확보되므로 지속적인 콘텐츠 제공이 가능하다는 계획”을 제시하였음에도 이에 정면으로 어긋나는 조치를 취하였다.

피소추자는 TBS 법인을 감독하고 법인 정관을 허가하는 주무관청의 장으로서 서울특별시가 변경 허가 신청서류에서 약속한 국민과 정부에 대한 공적인 책무를 이행하지 않고 있음에도 방통위법 제9조, 제11조를 위반하여 직무를 유기한 채 아무런 조치를 취하지 않았다.

6. 피소추자의 헌법 제62조, 국회법 제121조, 제122조, 방통위법 제6조에 따른 국회 출석 등 의무 위반

가. 정부위원인 피소추자의 헌법 및 국회법에 따른 국회 출석 및 답변, 자료 제출 의무

국회와 위원회는 헌법 및 국회법에 따라 정부위원인 피소추자는 국회에 출석을 요구하면, 피소추자는 출석하여 답변할 의무가 있다.

<헌법>

제62조 ① 국무총리·국무위원 또는 정부위원은 국회나 그 위원회에 출석하여 국정처리상황을 보고하거나 의견을 진술하고 질문에 응답할 수 있다.

② 국회나 그 위원회의 요구가 있을 때에는 국무총리·국무위원 또는 정부위원은 출석·답변하여야 하며, 국무총리 또는 국무

위원이 출석요구를 받은 때에는 국무위원 또는 정부위원으로 하여금 출석·답변하게 할 수 있다.

<국회법>

제121조(국무위원 등의 출석 요구) ① 본회의는 의결로 국무총리, 국무위원 또는 정부위원의 출석을 요구할 수 있다. 이 경우 그 발의는 의원 20명 이상이 이유를 구체적으로 밝힌 서면으로 하여야 한다.

② 위원회는 의결로 국무총리, 국무위원 또는 정부위원의 출석을 요구할 수 있다. 이 경우 위원장은 의장에게 그 사실을 보고하여야 한다.

③ 제1항이나 제2항에 따라 출석 요구를 받은 국무총리, 국무위원 또는 정부위원은 출석하여 답변을 하여야 한다.

제122조(정부에 대한 서면질문) ① 의원이 정부에 서면으로 질문하려고 할 때에는 질문서를 의장에게 제출하여야 한다.

② 의장은 제1항의 질문서를 받았을 때에는 지체 없이 이를 정부에 이송한다.

③ 정부는 질문서를 받은 날부터 10일 이내에 서면으로 답변하여야 한다. 그 기간 내에 답변하지 못할 때에는 그 이유와 답변할 수 있는 기한을 국회에 통지하여야 한다.

- ④ 정부는 서면질문에 대하여 답변할 때 회의록에 게재할 답변서와 그 밖의 답변 관계 자료를 구분하여 국회에 제출하여야 한다.

<방통위법>

제4조(위원회의 구성 등) ① 위원회는 위원회의 위원장(이하 “위원장”이라 한다) 1인, 부위원장 1인을 포함한 5인의 상임인 위원으로 구성한다.

② 위원회 위원(이하 “위원”이라 한다)은 정무직 공무원으로 보한다.

③ 위원은 「정부조직법」 제10조에도 불구하고 정부위원이 된다.

제6조(위원장)

③ 위원장은 국회에 출석하여 위원회의 소관사무에 관하여 의견을 진술할 수 있으며, 국회의 요구가 있을 때에는 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다.

나. 피소추자의 출석 및 답변 의무 위반

(1) 2024. 6. 14. 과방위 전체회의 불출석

국회 과학기술정보방송통신위원회(이하 “과방위”) 전체회의에는 방송법과 방통위설치법 등 16건의 법률안이 상정되었고, 하루 전인 6. 13. 과방위는 법안 상정을 안건으로 하여 회의를 공지했으며, 과방위

행정실에서 방통위 국회연락관을 통해 피소추자의 출석을 요청하였다.

이날 상정된 16건의 법률안은 모두 방통위 소관 법률이므로 법안 대체토론 과정에서 위원들의 질의가 있을 것이기 때문에 방통위원장의 출석이 반드시 필요하였으나, 피소추자는 아무런 이유와 통보없이 출석하지 않았다.

(2) 2024. 6. 18. 과방위 전체회의 불출석

6. 14. 과방위 전체회의에서 6. 18. 방통위 등에 대해 현안질의를 하기로 의결하고, 국회법 제121조 제2항에 따라 피소추자에게 출석을 요구하는 안건을 의결하였다. 그러나 피소추자는 6. 18. 과방위 현안질의에 아무런 이유없이 불출석하였다(증거자료 42).

다. 피소추자의 자료제출의무 위반

국회 김현 의원은 2024. 6. 22. 피소추자에 대하여 YTN 최다액출자자 변경과 관련하여 유진이엔티가 제출한 사업계획서에 보도국장 임면동의제 내용이 포함되어 있는지, 승인 조건과 권고내용에 보도국장 임면동의제 내용이 포함되어 있는지를 질의하면서 ‘YTN 최다액출자자 사업계획서’를 요구하였다.

그러나 피소추자는 유진이엔티가 제출한 사업계획서에 보도국장 임면동의제 내용이 포함되어 있지 않다고 답변하면서도 사업계획서는 영업상 비밀을 포함하고 있다는 이유로 제출하지 않았다. 영업상 비밀이 피소추자의 국회에 대한 자료제출의무의 면책사유가 될 수 없다. 위 자료를 포함하여 방송통신위원회가 의결하여 요청한 총 8건의 자료를 제출하지 않았다(증거자료 44).

라. 피소추자의 명백하고 중대한 위반

피소추자는 헌법 제62조, 국회법 제121조 및 제122조, 방통위법 제6조에서 규정하고 있는 국회 출석 및 답변, 자료 제출 의무를 명백히 위반하였고, 정당한 이유없이 의도적으로 불출석을 반복하였다. 이러한 피소추자의 행위는 국민의 대표기관으로서 국정을 감시하고 정부를 민주적으로 통제하기 위해 헌법과 관련법이 마련한 국회의 국정통제기능을 무력화하였다.

또한 피소추자는 불출석과 답변거부를 반복함으로써 헌법이 보장하고 있는 국회의 기능을 의도적으로 훼손하였으므로 위반의 정도도 매우 중대하다.

V. 탄핵의 필요성

탄핵은 주권자인 국민으로부터 권력을 위임받아 행사하는 고위공직자가 헌법과 법률을 위반하는 등 더 이상 권력을 행사하는 것이 부당할 때 국민의 대표자인 국회가 책임추궁을 통하여 직무에서 배제함으로써 민주주의 원리를 구체적으로 실현하고 헌법을 보호하기 위한 제도이다.

피소추자는 방통위가 상임위원 5인으로 구성되는 것을 전제로 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 규정된 방통위법을 위반하여 위원장인 피소추자를 포함하여 상임위원 2인만으로 의사를 진행하고 의결을 강행하였다.

피소추자가 강행한 그와 같은 의결이 긴급하다거나 불가피하게 필요했다거나, 예외적으로 의결했다고 주장하지 않고 있으며, 근거도 없다. 오히려 피소추자는 법률 위반이 아니라고 적극 강변하고 있다. 합의회 행정기관인 방통위의 설립목적에 위배하여 마치 독립제 행정기관(예컨대 행정부처의 장관)처럼 운영하고 있다.

국회와 언론 등에서 여러 차례 2인 의결의 위법성을 주장해 왔고, 이러한 사정을 잘 알고 있음에도 피소추자는 상임위원이 2명인 상태

에 편승하여, 또는 활용하여 위법한 의결을 반복하고 있다.

만약 의결절차에 위법이 없다는 피소추자의 주장이 용인된다면 방통위 뿐만 아니라 다른 합의제 행정기관이나 의결기관 경우에도 임명된 위원들이 위원 정수의 과반수에 미달할 경우에도 그 소수의 위원들만으로 의결한 절차의 위법성을 용인해야 한다는 부당한 결론에 이르게 된다.

피소추자가 의결한 행위 및 그에 따른 처분에 대해 법원에서 무효 또는 취소를 다투는 방법도 생각해 볼 수 있으나, 최종 대법원의 판결이 나오기까지 상당한 시일이 걸릴 것으로 예상된다. 피소추자의 위법행위로 인하여 관련 기관과 이해당사자들이 불복할 경우 복잡한 재판 절차를 거쳐야 하고 그 과정에서 이해당사자들의 지위가 불안정한 상태로 장기화될 수 있는 등 파급효과가 매우 크다. 실제로 법정제재를 받은 언론사들이 제재처분취소소송과 그 처분의 효력집행정지를 신청하고 있고 법원은 거의 대부분 효력을 정지하는 결정을 하였다.

피소추자의 위법한 의결에 기초한 처분의 효력이 정지되거나 취소될 경우 처분의 대상이 되는 기관과 이해당사자들에게 많은 혼란과 불이익이 발생할 수밖에 없고, 위법처분의 원상회복을 위해서는 상당한 시행착오를 겪어야 한다. 피소추자는 YTN의 최다액출자자변경승

인을 2인 체제로 의결하였으나 그 위법성이 법원에서 다투어지고 있다. 피소추자의 법률 위반행위를 방치하기 보다는 입법부가 제정한 법률의 입법취지와 법조항을 의도적으로, 그리고 반복하여 위반하는 피소추자의 위법행위를 원천적으로 차단하고 방통위 기능을 정상화시키기 위해서는 국회가 나서서 피소추자에 대한 탄핵 소추를 의결할 책무가 있다.

의결절차 뿐만 아니라 피소추자가 주도하고 있는 조치도 헌법과 법률에 위반된다.

헌법재판소는 언론의 자유와 방송의 자유가 민주국가에서 가장 중요한 기본권의 하나임을 인정하고 있고 국민의 알권리 실현과 시청자의 권익 보호에도 필수적임을 밝히고 있다. 대법원도 방송의 자유를 실질적으로 보장하기 위해 국가권력은 물론 사회의 다양한 세력으로부터 방송편성의 자유와 독립을 보장해야 하고, 방송 편성에 대한 개입은 최소한으로 자제함으로써 방송의 역할이 위축되지 않도록 하여야 한다고 밝혔다.

피소추자는 YTN 최다액출자자변경승인 과정에서 방송의 자유를 보장하고 방송의 공적 책임·공정성 및 공익성의 실현, 시청자 권익 등을 보호하기 위한 심사기준에 위배하여 명백히 자격이 미달하는 유진이

엔티의 최다액출자자변경신청을 졸속으로 승인하였다.

방심위원장은 MBC를 포함한 정부 여당을 비판한다고 자의적으로 낙인찍은 언론을 상대로 법정제재를 남발하여 헌법상 언론의 자유를 보장하기 위해 독립기구로 설립한 방심위가 오히려 언론의 자유를 억압하고 있다. 반헌법적이고 위법한 심의를 받고 있다고 생각하는 방송 관계자들은 커다란 고통을 느끼면서 정당한 언론 활동마저 위축될 우려가 있다고 호소하고 있다(증거자료 43). 방송의 자유를 보호하고 공적 책임을 증진하기 위해 설립된 방통위의 위원장으로서 피소추자는 방심위의 예산 전액을 방송통신발전기금에서 지원하고 있음에도 기금의 지도감독권한을 전혀 행사하지 않고 방심위가 요청한 법정제재를 의결하는 등 오히려 묵인하는 위법을 저지르고 있다.

피소추자는 TBS 법인을 감독하고 법인 정관을 허가하는 주무관청의 장으로서 서울특별시가 약속한 국민과 정부에 대한 공적인 책무를 이행하지 않고 있음에도 방통위법 제9조, 제11조를 위반하여 직무를 유기한 채 아무런 조치를 취하지 않았다.

피소추자는 헌법 및 국회법이 규정한 국회 출석 및 답변, 자료제출 의무를 위반하면서 국회의 국정통제기능을 무력화하고 있다.

방통위 의결 절차를 위법하게 운영하고, 언론의 자유와 방송의 자유를 침해하거나 억압하는 헌법 및 법률 위반 행위를 반복하고 있는 피소추자에 대해, 국민을 대표하는 국회가 권력남용을 통제하고 헌법을 수호하기 위해 탄핵해야 마땅하다.

증거, 그 밖에 조사의 참고 자료

1. 국무조정실 방송통신융합추진위원회, 방송통신융합 추진 백서, 2008. 1.
2. 제267회 국회 방송통신특별위원회 회의록, 2007. 5. 28.
3. 제271회 국회 방송통신특별위원회 회의록, 2008. 2. 22.
4. 방송통신특별위원회 수석전문위원 문제풍, 방송통신위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안 검토보고서, 2007.
5. 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률안(대안), 2008. 2. 26.
6. 국회입법조사처, 방송통신위원회 위원 결격사유 관련, 2023. 9. 19.
7. 연합뉴스 2023. 11. 7. 자 보도, 최민희 사퇴에 '2인 방통위' 장기화... 탄핵 논의도 뇌관
8. 서울고등법원 결정문(2024루1120), 2024. 5. 23
9. 서울고등법원 결정문(2023루1419), 2023, 12. 20
10. 김홍일 위원장 취임후 의결 내역(2024. 6. 18. 자료)

11. 정필모 의원 보도자료, 2023. 10. 10.
12. 국회 농림축산식품해양수산위원회 회의록, 2022. 10. 17.
13. 국회 산업통상자원중소벤처기업위원회 회의록, 2022. 10. 21.
14. 기획재정부 보도자료, 2022. 11. 11.
15. 방통위, 변경승인 심사기본계획에 관한 건 심의의결사항,
2023. 11. 16
16. 방통위, 변경승인에 관한 건 심의의결사항, 2023. 11. 26.
17. 방통위 회의록, 2023. 11. 29.
18. 방통위 회의록, 2024. 2. 7.
19. 나의 사건 검색(서울중앙지방법원 2012고합450호)
20. 미디어오늘 기사, 2023. 11. 21.
21. 인천지방노동위원회 2023. 2. 14.자 2022부노35 사건요지
22. 중앙노동위원회 2023. 5. 26.자 2023부노58 사건요지
23. 유진이엔티 법인등기
24. 아주경제 2023. 11. 29. 기사
25. 한국NGO신문 2023. 10. 24. 기사
26. 머니투데이 2018. 1. 26. 기사
27. 금융감독원 2023. 7. 3. 보도자료
28. 금융감독원 2023. 12. 15. 보도자료
29. 미디어오늘 2023. 11. 17. 기사
30. 방통위 회의록, 2020. 6. 1.

31. 방통위 감사결과보고서, 2023. 8.
32. 한겨레신문 2023. 8. 17. 기사
33. 미디어오늘 2023. 9. 4. 기사
34. 제22대 국회의원 선거선방위 심의의결 현황, 2024. 4. 29.
35. 미디어오늘 2023. 11. 13. 기사
36. MBC 제재 현황(2024. 4. 18. 기준)
37. 집행정지결정문 13건
38. 방통위 소송 및 법률자문 현황
39. 경향신문 2023. 12. 25. 기사
40. 연합뉴스 2024. 1. 12. 기사
41. 서울행정법원 결정문(2024아10414)
42. 국회 과학기술정보방송통신위원회 회의록 2024. 6. 18.
43. 한겨레21 2024. 6. 4. 기사
44. 국회 과학기술정보방송통신위원회(2024. 6. 25.) 미제출자료목록
45. TBS 지방파방송국 허가증 사본, 2020. 12. 22.
46. 방통위 서울특별시 미디어재단 TBS 관련 의견서, 2022. 12. 5.