




공영방송 지배구조 개선 및 제작 자율성 제고를 위한 방송미래발전위원회 정책제안 발표·토론회

- ▶ 일시: 2018. 3. 29(목) 15:00~17:30
- ▶ 장소: 한국방송회관 3층 회의장
- ▶ 주관: 방송미래발전위원회  정보통신정책연구원
KOREA INFORMATION SOCIETY DEVELOPMENT INSTITUTE

공영방송 지배구조 개선을 위한 정책 제안

이준웅 교수
서울대 언론정보학

<방송통신위원회 방송미래발전위원회 제1분과 발제문>

공영방송 지배구조 개선을 위한 정책 제안

이 준 응

서울대학교 언론정보학과 교수

방송통신위원회 방송미래발전위원회 제1분과 위원

1. 지배구조 정책 제안의 배경과 취지

공영방송 지배구조에 대한 사안은 우리 사회에서 가장 첨예한 정치적 쟁론이 발생하는 논쟁영역 중 하나다. 시청자에게 최고 수준의 공익적 서비스를 제공하기 위해 공영방송이 정치적으로 독립적이어야 한다는 주장에 반대하는 이는 없다. 그러나 현행 공영방송 지배구조의 정치적 독립성을 둘러싼 논쟁이 계속하고 있으며, 이사회 구성과 사장 선임 등 지배구조 개선의 방향과 방법론을 둘러싼 논쟁도 지속되고 있다.

방송통신위원회는 공영방송 지배구조 개선을 위한 개선안을 마련하는 일이 중요한 과제라 판단하고 이에 대한 전문가 의견을 수렴하기 위한 자문위원회로 2017년 10월 방송미래발전위원회를 구성했다 (별첨 <방송미래발전위원회 구성과 운영> 참조). 방송미래발전위원회 제1분과는 지난 4개월 간 전문가 회의를 통해서 공영방송 지배구조와 관련한 주요 사안을 점검하고 정책 제안에 대한 의견을 수렴했다. 방송미래발전위원회 제1분과는 회의를 진행하는 가운데 시청자 주권 원칙을 실현하기 위해서는 공영방송 지배구조 개선의 원칙에 따라 개선안을 도출하는 것이 필요하다는 데 인식을 같이 하고 다음과 같이 내용적 원칙에 합의했다.

- 정치적 후견주의 통제: 공영방송의 정치적 독립성을 보장하기 위해 현행 공영방송 지배구조에 만연한 정당별 정치적 후견주의 관행을 최소화하는 방안을 마련할 필요가 있다. 국회가 민의의 대표기구이기 때문에 국회의 공영방송 지배구조에 대한 개입을 완전히 배제하는 일은 이론적으로나 현실적으로 불가능하다. 그러나 여당을 비롯한 주요 정당이 국회를 경유해서 공영방송에 대한 정치적 영향력을 행사하는 것을 일정한 범위 내에서 통제할 수 있어야 한다. 정당 간 상호견제는 물론 국회와 정부 간 상호견제가 이루어지는 지배구조를 갖출 수 있도록 제도를 정비해야 한다.
- 합의적 제도의 강화: 현행 공영방송 지배구조는 정부와 여당이 압도적인 지배력을 행사할 수 있도록 보장한다는 점에서 다수주의적 제도라 할 수 있다. 다수주의적 제도는 빠르게 의견을 수렴해서 결정한다는 장점이 있지만, 소수파 의견을 무력화하고, 정파적 분열을 고착화하고, 다양성 진작에 불리하다는 문제가 있다. 이사회 구성과 사장 선임 등 공영방송 지배구조의 주요 사안에서 정부와 여당의 압도적인 영향력을 견제하기 위해서 합의적 제도를 도입하고 강화할 필요가 있다.
- 과정의 투명성 강화: 공영방송 지배구조의 형성과 운영에 대해서 투명성의 원칙을 철저히 적용해야 한다. 공영방송 이사회 구성은 개방적이어야 하며, 이사회 운영과 결정과정은 공개적으로 이루어져야 한다. 투명성 강화를 통해서 공영방송은 설명책임을 더욱 철저히 수행할 수 있게 된다. 즉 공영방송의 운영과 결정에 대해서 시청자에게 더 많은 것을 더욱 상세하게 해명하고, 그에 대해 책임질 수 있게 된다.

방송미래발전위원회 제1분과는 그러나 주요 정책 제안을 논의하는 가운데 일부 사안에 대해서는 내부적으로 만장일치 합의에 이르지 못하는 경우에 봉착하기도 했다. 이 경우 다수결을 적용하여 최종 단일안을 무

리하게 도출하는 일은 앞서 제시한 합의성과 투명성의 원칙을 스스로 위배하는 일이라 판단하고, 복수의 정책 제안을 투명하게 제시하기로 결정했다. 특히 공영방송 지배구조 개선을 논의하는 데 필수적인 ‘공영방송에 대한 법적 정의’가 미비한 현실을 인식하였으며 향후 방송법 개정 등을 준비하면서 공영방송 개념 규정, 공영방송 사업자 규정, 공영방송 의무규정 등을 추가적으로 수행할 필요가 있다는 데 의견을 같이 했다. 따라서 방송미래발전위원회 제1분과는 위에 제시한 세 가지 내용적 원칙에 덧붙여 다음 논의의 원칙을 채택했다.

- 복수의 정책 제안 제시: 방송미래발전위원회 제1분과는 공영방송 지배구조에 대한 정책 제안들이 다원적일 수밖에 없다는 데 인식을 같이 했다. 따라서 무리하게 단일 정책안을 도출하는 것보다 다수의 정책 대안을 제시하는 방안을 따르기로 결정했다. 방송미래발전위원회 제1분과는 전문가 자문위원회로서 다원적 이념적 원리와 방법론적 원칙을 존중해서 일단 복수의 정책 대안을 제시하는 데 충실할 필요가 있다는 것이다. 추후에 방송통신위원회와 국회 상임위원회에서 협의와 합의를 통해서 단일안을 형성할 수 있으리라 기대한다.
- 기본 개념 규정의 필요성: 공영방송의 법적인 정의가 존재하지 않는 조건에서 공영방송 지배구조 개선방안을 논의하는 현황을 극복할 필요가 있다. 향후 방송법 개정 과정에서 공영방송의 정의, 범위, 대상, 역할 및 기타 방송과의 규제 차별 등에 대해 추가적인 논의가 필수적이다.

2. 논의범위 및 제안주요 논의내용

방송미래발전위원회 제1분과는 다음 안건에 대해 집중적으로 논의해서 정책 제안을 마련했다.

첫째, 공영방송 지배구조 형성의 핵심이라 할 수 있는 이사회 구성과 관련해서, 한국방송공사, 방송문화진흥회, 교육방송공사의 이사회 구성방식에 대해 논의했다. 공영방송 이사회를 구성함에 있어서, 국회 또는 방통위 중 어느 기관이 이사를 추천하더라도 정파적 후견주의에 따른 이사 추천의 문제점을 최소화할 수 있는 방안을 모색했다. 이를 위해 관행적으로 이루어져 온 정당별 추천과는 별도로, 독립성과 전문성을 갖춘 이사를 개방형 방식으로 추천을 받아 여야가 합의적으로 추천하는 중립지대 이사진을 형성하기로 했다. 이사진의 다양성과 전문성을 강화하기 위한 방안도 제시했다.

둘째, 합당한 공영방송 지배구조의 형성을 전제로, 사장 추천절차에 대해 논의했다. 특히, 이사회와 구분된 사장추천위원회 설치 여부와 시민개방형 사장추천 절차의 도입 등에 대해 공영방송 이사회가 자율적으로 결정할 수 있는 방안을 찾기 위해 집중적으로 검토했다. 또한 재적이사의 2/3 찬성으로 사장후보를 추천할 수 있는지 여부가 이사회 자율적인 권한에 속하는지 검토했다.

셋째, 공영방송 이사회의 운영 등에 대한 사안을 논의했다. 구체적으로 이사 임기 교차제도 도입, 이사 연임 제한, 방송문화진흥회 보궐이사 규정 정비, 한국방송 이사장 직위, 공영방송 이사회 회의록 공개 등에 대한 정책 제안을 마련했다.

3. 공영방송 지배구조 문제점 및 정책제안

1) 공영방송 이사회 구성

현행 공영방송 이사회 구성은 다음과 같은 문제점을 노정하고 있다.

첫째, 공영방송 지배구조 구성에 있어서 명실상부하지 않은 관행이 유지되고 있다. 현행법에 따르면 방송통신위원회가 공영방송 이사진을 추천하거나 임명하도록 되어 있지만, 실제로 대통령 소속정당과 그 밖의 정당에서 이사 추천권을 분할해서 행사하고 있으며, 특히 대통령 소속정당에서 이사진 추천과 임명에서 더 많은 몫을 가지는 관행을 지속한다.

둘째, 공영방송 이사회 구성의 정파성이 노골적이다. 즉 정당 간 이해관계는 물론 정당 내 이해관계에 따라 공영방송 이사진을 추천하고 임명하는 관행이 지속하고 있다. 이에 따라 공영방송 이사회의 정치적 독립성이 훼손되고, 공영방송 경영 감독에 요구되는 전문성이 후퇴하고, 이사진 다양성 구현에 실패하는 등 문제가 발생한다.

셋째, 공영방송 이사회의 전문성과 관련해서 구체적인 자격요건이 존재하지 않는다. 이로 인해 이사 자격에 대한 사회적 논란이 발생하고, 이사회 의사결정에 대한 사회적 불신이 가중하는 문제가 발생한다.

방송미래발전위원회 제1분과는 공영방송 이사 추천권을 현행과 같이 방송통신위원회가 행사하는 방안과 민의의 대표기관인 국회가 행사하는 방안 중 어느 방안을 따르더라도 근본적인 차이가 없다고 본다. 요점은 이 중 어느 방안을 채택하더라도 여야의 대립에 따른 정치적 후견주의 행사를 원천적으로 차단할 수 있다고 기대할 수 없기 때문에, 정치적 후견주의를 통제할 수 있는 제도적 장치를 별도로 마련해야 한다는 데 있다.

방송미래발전위원회 제1분과는 두 가지 제도적 장치를 제안한다. 첫째 이사회 정원의 1/3 이상으로 중립지대 이사진을 설치하는 것과, 둘째 중립지대 이사진의 임명에서 상호견제의 원칙을 도입하는 것이다. 제1분과는 방송통신위원회 또는 국회 중 어디에서 추천 및 임명권을 행사하더라도 공영방송 이사회에 대한 정치적 후견주의 통제를 위해 이사회 정원 1/3 이상을 소위 ‘중립지대’에 할당하는 제도를 도입할 것을 제안한다. 또한 방송통신위원회 또는 국회 중 어디에서 정당별 공영방송 이사 추천 및 임명권을 행사하더라도 반대 기관에서 중립지대 이사진의 실질적인 추천 또는 임명권을 행사하는 상호견제의 원칙을 도입할 것을 제안한다. 정리해서 제시하면 다음과 같다.

가. 이사 추천 또는 임명

방송미래발전위원회 제1분과는 현행법과 같이 방송통신위원회가 공영방송 이사를 추천 또는 임명하는 방안과 국회가 공영방송 이사를 추천하는 방안 중에서 만장일치 단일안에 도달하지 못했다. 따라서 이 두 안을 모두 이사 추천 및 임명의 대안이 될 수 있다고 제안한다. 다만 이 두 안 모두 정당 간 대립에 따른 정치적 후견주의 행사를 근본적으로 배제할 수 없다는 점을 지적하고자 한다.

나. 중립지대 이사진 설치

이사 추천 또는 임명에 따른 정당별 정치적 후견주의 행사를 통제하기 위해 가칭 ‘중립지대’ 이사로 이사 총 정원의 1/3 이상을 임명한다. 중립지대 이사란, 정당별 추천이 아닌 정당 간 합의적 추천 또는 임명의 원칙에 따라, 정치적으로 치우치지 않고 전문적 식견을 갖춘 인사로 구성된 일단의 이사진을 의미한다. 예컨대, 이사회 정원이 9명이라면 중립지대 이사는 3명 이상, 11명이라면 4명 이상, 13명이라면 5명 이상으로 중립지대 이사진을 구성할 수 있다. 명칭은 중립지대 이사 대신 독립이사 또는 전문이사 등을 사용할 것을 검토할 수 있다. 또한 향후 공영방

송 이사진 구성을 위한 법문을 작성할 때 중립지대 등 명칭을 특정하지 않더라도 최소인원, 자격요건, 선임절차 등 절차를 명료하게 규정함으로써 중립지대 이사진을 설치하는 목적을 달성할 수 있다.

다. 중립지대 이사진 구성

중립지대 이사의 추천과 임명 방식은 행정부와 국회 간 상호견제 원칙을 실현할 수 있도록 한다. 방송통신위원회가 공영방송 이사 추천·임명권을 행사할 경우, 이사회 정원의 1/3 이상 중립지대 이사 추천권은 국회가 행사하도록 한다. 이 때 국회는 학술·직능·시민단체 등으로 구성된 협의체로부터 정원 이상의 후보 추천을 받아 합의적으로 중립지대 이사진을 선정해서 방송통신위원회에 추천한다. 이 때 추천된 중립지대 이사의 최종 임명 과정에서 거부권 행사 제도를 도입할 수 있다. 즉, 국회가 합의적으로 추천한 중립지대 이사 후보 중에서 방송통신위원회가 제한된 수의 거부권 행사를 통해서 최종 중립지대 이사를 확정할 수 있다.

반대로 국회가 공영방송 이사 추천·임명권을 행사할 경우, 마찬가지로 상호견제 원칙이 작동하도록 한다. 즉 국회가 정당별로 이사 추천권을 행사한 뒤, 방송통신위원회는 학술·직능·시민단체 등으로 구성된 협의체로부터 정원 이상의 후보 추천을 받아 최종 중립지대 이사진을 국회에 추천한다. 여기에서도 중립지대 이사의 최종 임명 과정 중에 거부권 행사를 도입할 수 있다. 방송통신위원회가 합의적으로 추천한 중립지대 이사 후보에 대해 국회가 제한된 방식으로 거부권을 행사할 수 있도록 한 후, 최종적으로 중립지대 이사를 확정하여 임명하는 것이다. 이 때 제한된 거부권 행사란 정당의 국회 교섭단체별로 1회 1명의 이사 후보에 대해 거부권을 행사하는 것을 의미한다.

공영방송 이사회 정원은 이사회의 내적 다양성 증진을 위해서 증원한다. 따라서 한국방송공사와 방송문화진흥회의 경우 이사회 정원을 현행 11명과 9명에서 동일하게 13명으로 증원한다. 다만 교육방송공사는 교

육 전문편성 공영방송임을 고려하여 이사회 정원을 현행 9명으로 유지하는 방안을 제안한다.

이사회 전문성 자격요건을 강화한다. 여기에는 전체 이사에 대해 특정 분야(방송미디어, 법률, 경제·경영·회계, 방송 관련 기술 등)에서 일정 기간 이상 공인된 경력을 보유한 자만 임명할 수 있도록 요건을 강화하는 방안과 소위 중립지대 이사에 한정하여 전문성 요건을 강화하는 방안이 있다.

이상의 제안에 따라 중립지대 이사 설치안을 적용한다면, 이사 추천 및 거부권 행사 과정을 통해서 전문적인 자격을 갖춘 이사진을 임명할 수 있으리라 기대한다.

2) 공영방송 사장 추천

공영방송 지배구조에서 가장 논쟁의 대상이 됐던 사항이 사장 추천 제도이다. 지금까지 정치적 후견주의에 따라 구성된 공영방송 이사회가 정치적 독립성을 확보하지 못한 채, 정략적으로 사장을 선출하는 관행이 지배적이었다. 특히 이사회에서 다수를 점하는 대통령이 속한 정당 추천 이사진이 정파적 기준에 따라 사장을 추천하는 관행이 이루어졌다. 방송 경영과 편성에 대한 책임자인 공영방송 사장에 대한 정치적 공세가 이루어지고, 이에 대항하는 정치적 반격이 이루어지면서 공영방송 경영이 정치적 갈등의 진원지가 되는 악습이 반복되고 있다.

덧붙여, 사장 임명을 제청하는 공영방송 이사회 제청 기준이 공개되지 않거나 추상적인 기준만 공개됨에 따라, 사장의 자격요건에 대한 논란을 반복하고 있다. 수적으로 다수인 대통령 소속 정당 추천 이사들이 과반수 의결 방식을 적용해서 다수주의적 지배권을 행사함으로써 사장임명 제청을 일방적으로 주도하는 관행이 반복되고 있다.

방송미래발전위원회 제1분과는 공영방송 이사회 구성방식이 사장 추천 방식을 결정하는 핵심 요인이라고 판단하고, 사장추천위원회 설치 여부를 포함한 모든 사안이 이사회 구성방식에 따라 이루어진다고 본다. 따라서 공영방송 이사에 중립지대 이사진을 설치하고 여야가 합의적으로 중립지대 이사를 임명한 후 이사회를 운영한다면, 이사회가 자율적으로 사장추천위원회의 설치 여부 및 구성·운영 방식을 결정하는 것이 바람직하다는 인식에 도달했다. 이사회가 자율적이고 독립적인 방식으로 사장추천위원회를 설치할 것을 의결할 수 있고, 시민자문단을 통한 사장후보 정책평가를 수행할 수 있고, 기타 제도적인 보완을 도입할 것을 결정할 수 있다는 것이다.

방송미래발전위원회 제1분과는 공영방송 이사회에서 사장 후보자를 최종 결정하는 방법에 대해 다음 두 안을 대안으로 제시한다. 첫째, 재적이사 2/3 이상의 찬성 제도를 도입하되 일정 기간이 경과해도 의사결정이 이루어지지 않는 경우에는 동일 후보에 대해 과반수제로 의결하는 방안이 가능하다. 둘째, 현행과 같이 재적이사 과반수의 찬성으로 의결하는 제도를 유지하는 방안도 가능하다. 공영방송 이사회에 중립지대 이사진을 설치하는 등 이사회 구성에 있어서 반후견주의, 합의주의, 상호견제의 원칙을 실현한 후라면 어떤 방식을 택하더라도 큰 차이는 없을 것을 예상한다.

3) 공영방송 이사회 운영

현행 공영방송 이사회 운영에는 불투명성과 불안정성 등의 문제가 있다. 구체적으로 첫째, 이사회가 구성될 때 이사 전원이 동일한 시점에서 임명되고 보궐이사는 잔여임기를 수행하도록 하고 있어, 이사회 의사결정의 연속성이 확보되기 어렵다. 이 때문에 경영 관련 의사결정 중 3년 이상의 장기적 시각이 필요한 사항에 대해서는 연속성을 확보할 수 없게 된다. 둘째, 현행 방송법에는 공영방송 이사 연임을 제한하는 규정이 없어, 연임을 지속하는 이사를 중심으로 의사결정의 연속성을 이루어지는

장점은 분명 있지만 반대로 정치적 후견주의에 따라 이사진에 입성한 이사의 목소리가 커지고 다양한 전문성을 지닌 이사 선임이 제한되는 문제가 있다. 셋째, 이사회 운영의 공개성이 제한적이다. 지난 19대 국회에서 관련 법률 개정을 통해 공영방송 이사회 회의의 공개 원칙을 규정하였으나, 회의록 작성 기준이 없고 비공개 인정 사유가 포괄적이어서 실효성이 부족하다.

방송미래발전위원회 제1분과는 공영방송 이사 임기 교차제를 제안한다. 이사 전원이 한 번에 교체되어 의사결정의 연속성이 확보되기 어려운 현 상황을 개선할 필요가 있다. 이를 위해, 이사 임기의 개시 시점을 서로 달리하는 제도를 도입할 것을 제안한다. 여기에는 여러 방법이 가능하다. 구체적으로 이사를 절반으로 나누어 임기의 개시 및 종료 시점을 달리하는 방법, 또는 법 개정 후 최초 이사회 구성 시 일부 이사는 2년, 다른 이사는 3년 임기를 적용하는 경과규정을 두고 이후부터는 3년으로 통일하는 방법 등이 가능하다. 또는 처음 임기는 3년으로 하되, 연임 시 임기는 2년으로 하는 방안이나 보궐이사가 선임될 경우 보궐이사의 임기는 새로이 3년으로 하는 방안 등을 검토할 수도 있다.

방송미래발전위원회 제1분과는 공영방송 이사 연임 제한을 도입할 것을 제안한다. 공영방송 이사직을 직업으로 삼는 경우를 통제하고, 정치적 후견주의 심화에 따른 부작용을 최소화하기 위해 공영방송 이사 연임을 1회로 제한할 것을 제안한다.

덧붙여, 방송문화진흥회 이사회 보궐이사 규정을 정비할 것을 제안한다. 현재 방송문화진흥회 이사회의 경우 한국방송 및 교육방송과 달리 결원 발생 시 보궐이사를 30일 이내에 선임하는 규정이 없다. 해당 규정을 방송문화진흥회법에 신설하는 등 보완이 필요하다.

한국방송 이사장의 상임직 전환 여부도 검토할 필요가 있다. 현재 방송문화진흥회 이사장이 상임직인 것과 달리 한국방송은 이사장을 포함한

모든 이사가 비상임직이다. 공영방송 경영에 대한 감독 책임을 강화하기 위해 공영방송 이사장을 상임이사로 전환하는 제도를 도입하거나, 방문진 이사장을 비상임직으로 전환하거나 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

방송미래발전위원회 제1분과는 공영방송 이사회 투명성을 강화하기 위해 이사회 회의록의 작성·보존·공개를 법적으로 의무화할 것을 제안한다. 현행법에는 회의록 관련 규정이 없을 뿐만 아니라, 회의 비공개 사유를 포괄적으로 적용할 수 있도록 되어 있다. 공영방송 이사회 회의록을 일정 요건에 따라 상세히 작성하도록 규정하고, 회의록 작성 완료 후 즉시 공개하고, 일정 기간 보관하며, 회의 및 회의록의 비공개 사유를 엄격히 제한할 것을 제안한다.

동시에 공영방송 이사회의 공영방송 경영감독 기능을 강화하기 위해 공영방송 경영평가 공표 의무를 강화하는 등 제도 개선이 필요하다. 현행법에는 경영평가 공표 등이 규정되어 있으나 불이행 시 제재 방안이 없다. 공영방송 경영평가는 선택이 아닌 필수가 되어야 한다. 공영방송 이사회 또는 경영진이 이를 위반할 경우 규제당국이 개입할 수 있는 법적 근거를 마련해야 한다.

방송의 제작·편성 자율성 제고 방안

배진아 교수
공주대 영상학

방송의 제작·편성 자율성 제고 방안¹⁾

배진아

공주대학교 영상학과 교수

방송통신위원회 방송미래발전위원회 제2분과 위원

1. 배경 및 논의의 범위

- 방송의 제작·편성 자율성이라 함은 방송 종사자들이 방송프로그램을 기획·취재·제작·편성하는 과정에서 방송사 내·외부의 정치적·경제적 압력 등으로부터 독립하여 언론의 자유를 구현하는 것을 의미함
- 방송미래발전위원회 제2분과는 방송의 제작·편성 자율성이 보장될 때 공정성, 독립성, 다양성 등 방송에게 부여된 주요 사회적 가치와 공적 책무가 구현될 수 있다고 판단하고 방송의 제작·편성 자율성 제고 방안을 논의하였음
- 현행 방송법은 편성의 자유·독립 보장과 함께 누구든지 방송 편성에 관해 법률에 의거하지 않은 규제·간섭이 불가하다고 규정하고 있는데(방송법 제4조), 이 때 편성 자유의 주체 및 규제·간섭의 주체인 ‘누구든지’의 범위와 관련하여 논쟁이 존재함

1) 이 글은 방송미래발전위원회 2분과(제작 자율성 제고)에서 수행한 연구 및 논의의 결과를 정리한 것으로서 위원 전체가 합의한 의견을 중심으로 작성하였으며 소수 의견도 함께 제시하였음

- ① 방송의 외적 자유를 강조하는 입장: 편성 자유의 주체는 방송사업자이며 ‘누구든지’는 방송사 외부에서 정치적·경제적 압력을 행사할 수 있는 집단 등을 지칭함. ‘누구든지’에 방송사 경영진을 포함할 경우 권한과 책임의 불일치가 발생해 헌법상 자기책임 원칙에 위반하고 방송사업자의 기본권을 박탈할 소지가 있음
 - ② 방송의 내적 자유를 중시하는 입장: 방송법이 편성권(편성 자유)의 주체로서 우선적으로 방송사업자를 상정하고 있으나 종사자를 편성권의 또 다른 주체로 인정함이 불가한 것은 아니며, 편성권은 방송사업자와 종사자가 분점 혹은 균점하는 권리로 보아야 함. 따라서 방송의 내적 자유의 관점에서 편성 자유의 주체는 ‘방송 종사자’이며 ‘누구든지’의 범위에 방송사 경영진이 포함됨
- 방송미래발전위원회 제2분과는 방송의 공정성과 독립성을 확보하기 위해 방송의 외적 자유 뿐 아니라 내적 자유가 중시되어야 한다고 판단하고, 방송의 내적 자유²⁾의 관점에서 제작·편성 자율성 제고 방안에 대해 논의하고 제안하였음
 - 방송미래발전위원회 제2분과는 방송의 제작·편성 자율성에 대한 논의의 대상 범위를 지상파 및 종합편성·보도전문편성 방송사업자로 정하였으며 그 이유는 다음과 같음
 - ① 방송의 내적 자유는 공·민영 구분 없이 모든 방송 제도에서 중요하게 고려되어야 하는 가치임. 공영방송은 정파적 운영으로 인해, 민영방송은 소유주의 일방적 경영으로 인해 내적 자유에 대한 침해가 발생할 우려가 상존함
 - ② 지상파 및 종합편성·보도전문편성 방송사업자가 보도 기능을 통해 여론 형성 및 민주주의 제도의 유지·발전에 미치는 영향력을 고려할 때 내적 자유의 중요성이 강조될 필요가 있음

2) 방송의 내적 자유: 방송사 종사자들이 방송사 소유주·경영진의 간섭이나 압력에서 자유로울 권리

2. 제안의 취지 및 주요 논의 내용

1) 제안의 취지

- 방송의 공정성·독립성 및 사회적 책임은 제작 현장에서 사측과 종사자들의 의견이 균형 있게 반영될 수 있을 때 구현 가능함
 - 이에 방송 제작의 자율성이 실질적으로 보장될 수 있도록 편성위원회 기능을 강화하고 이를 통해 방송편성규약의 실효성을 확보할 수 있는 정책안을 제안함
 - 사업자·종사자로 구성된 편성위원회가 원만하게 운영되고, 방송사 내 갈등으로 인한 대립 등을 방지하기 위한 제도적 방안을 제안함
 - 지역방송이 중앙방송에 종속되는 구조를 극복하기 위해 지역방송의 제작·편성 자율성 증대 방안을 제안함

2) 주요 논의 내용

- 방송사 내 수평적 협의 기구로서 편성위원회 설치를 법제화하고 그 구성방식 및 대상 방송사를 구체화함
 - ▶ 지상파 및 종합편성·보도전문편성 방송사업자에 대해 편성위원회를 사업자 대표와 종사자 대표 동수로 구성·운영하도록 규정
- 방송의 내적 자유 보호와 공정성 보장이 가능하도록 편성위원회 기능을 강화함
 - ▶ 직무범위를 ① 제작 자율성 침해에 관한 사안의 심의·의결, ② 편성규약의 제·개정, ③ 간부 임명에 관한 종사자 의견 반영 제도 운영, ④ 시청자위원회 위원 추천 등으로 구체화

- 제작·편성 관련 사안이 원만히 합의되지 않아 발생하는 경영진·종사자 간 분쟁을 수평적·합리적으로 조정할 수 있도록 임시 분쟁 중재 기구를 설치·운영하는 제도를 도입함
 - ▶ 사업자·종사자 동수로 추천한 인사, 시청자위원회 추천 인사 및 방통위 추천 인사 등으로 분쟁중재기구를 설치하고 운영

- 지역방송이 지역 언론으로서 지역성 구현에 기여할 수 있도록, 폭넓은 제작·편성의 자율권을 보장하며 지역방송 경영여건 개선을 적극 모색할 것을 제안함

3. 기존 제도의 문제점 및 정책 제안

1) 편성위원회의 의무화

○ 문제점

- 편성위원회는 편성규약 규정에 따라 설치된 기구이나 그 설치·운영의 근거가 법에 직접 명시되지 않아, 안정적이고 내실 있는 운영을 보장하기 어려움
- 실제로 일부 방송사에서는 종사자 측의 요구에도 불구하고 편성위원회가 개최되지 않거나, 개최되더라도 갈등 사안이 안건에서 배제되거나 이에 대한 논의가 제대로 이뤄지지 않는 것으로 알려져 있음
- 편성위원회 기능을 단체협상에 의해 설치된 기구(공정방송협의회 등)가 대신함에 따라, 노사 갈등 심화 시 협의 기구의 운영이 중단되는 경우도 발생함

○ 제안: 편성위원회 설치·운영의 법제화

- 방송의 공정성·독립성·사회적 책임 구현을 위한 제작 자율성 확보는 방송사와 종사자 양측의 방송 제작 관련 이견을 수평적·합리적으로 조율할 수 있을 때 가능함
- 이에 지상파 및 종합편성·보도전문편성 방송사업자가 사업자 대표와 종사자 대표가 동수로 구성된 편성위원회를 구성·운영하도록 의무화할 것을 제안함
- 편성위원회의 구성·운영을 실질적으로 담보할 수 있도록 처벌 규정 신설 등 관련 의무를 강제할 수 있는 제도를 함께 도입할 것을 제안함

- 편성위원회 설치의무가 입법화되기 전까지는 방통위가 정책적으로 재허가 조건 등을 통해 감독하는 방안도 제안함

2) 편성위원회의 기능 강화

○ 문제점

- 방송 종사자의 제작 자율성을 보장하기 위한 대표적인 법 조항으로 편성규약의 제정·공표 의무가 있으나, 편성규약의 이행·준수를 담보할 수 있는 규정이 부재함
- 이로 인하여 일부 방송사에서는 편성규약이 제대로 준수되지 않아 규약 내용의 일부가 유명무실화되는 현상이 발생함
- 법에는 편성규약 제정 규정만 있고 개정 규정이 없어, 방송 종사자들이 편성규약의 개정을 요구하더라도 사업자 측이 이를 거부하면 종사자들의 의견을 반영한 개정이 실현되기 어려운 문제가 존재함

○ 제안: 편성위원회의 주요 기능 법제화

- 편성위원회가 기본적인 책무를 수행할 수 있는 법적 근거가 마련되어 있지 않으므로 편성위원회의 주요 기능(직무범위)을 법 조항에 구체적으로 적시하여 의무화할 것을 제안함
- 법 조항에 포함되어야 할 편성위원회의 주요 기능으로 ① 제작 자율성 침해에 관한 사안의 심의·의결, ② 편성규약의 제·개정, ③ 간부 임명에 관한 종사자 의견 반영 제도 운영, ④ 시청자위원회 위원 추천 등이 제안됨

① 제작 자율성 침해에 관한 사안의 심의·의결

- 경영진과 실무자 간에 발생할 수 있는 제작 자율성 침해 논란을 해소하기 위해 편성위원회가 갈등 조정 및 사내 소통의 기능을 수행함
- 방송 종사자의 제작 자율성을 침해하는 사안이 발생할 경우 편성위원회가 해당 사안을 심의하여 의결하도록 함
- 외주제작 비중이 높아진 현실을 고려하여, 본사 종사자의 자율성 침해에 관한 사안 뿐 아니라 본사의 외주제작과 관련된 외주제작사 종사자의 자율성 침해에 관한 사안에 대해서도 편성위원회가 심의·의결하도록 하는 안이 일부 의견으로 제안됨
 - 외주제작 등 방송시장의 공정질서·상생협력 관련 사안의 중요성이 제기됨에 따라 이와 관련한 제작 자율성 이슈를 추후에 더욱 깊이 있게 논의할 필요가 제기됨

② 편성규약의 제·개정에 관한 사항

- 현재의 편성규약 제정방식(방송사업자가 종사자의 의견을 들어 제정)으로는 사업자와 종사자 간의 수평적 소통에 의한 편성규약의 제정을 기대하기 어려움
- 편성규약의 제·개정에 방송 종사자의 참여가 보장되어야 하며, 이를 위하여 방송사업자를 대신하여 편성위원회가 편성규약 제·개정의 주체가 되는 것이 바람직함
- 편성위원회가 편성규약의 제·개정에 관한 사항을 심의하여 의결하고, 방송사업자는 편성위원회가 제·개정한 편성규약을 공표하도록 법제화할 것을 제안함
- 편성규약에 방송 종사자의 제작 자율성 보장 및 양심 보호에 관한 사항이 포함될 수 있도록 법적 근거를 마련할 것을 제안함
 - 단, 양심 보호 조항에 대해서는 이견이 있음; ① KBS 편성규

약에 양심·신념 보호조항이 이미 있음을 고려하여, 경영진의 일방 지시로 방송 종사자가 자신의 양심에 반하는 취재·제작·편성을 강요받지 않도록 하는 사항이 편성규약에 포함되도록 의무화할 필요가 있다는 의견과 ② 보호받을 가치가 있는 방송 종사자의 양심을 구체적으로 특정하기 곤란하므로 이를 법제화하는 것은 바람직하지 않다는 의견이 있음

- 이에 따라 다음과 같이 2개의 안을 제안함: 1안) 편성규약에 방송 종사자의 제작 자율성 보장 및 양심 보호에 관한 사항이 포함되도록 법적 근거 마련, 2안) 편성규약에 방송 종사자의 제작 자율성 보장에 관한 사항이 포함되도록 법적 근거 마련

③ 방송사 간부 임명에 관한 종사자 의견 반영 제도의 운영

- 방송의 경영진이 제작현장의 의견을 무시하고 일방적으로 보도·편성·제작 실무 책임자를 임명할 경우 방송의 공정성을 훼손하고 제작 자율성을 침해할 우려가 있음
- 방송의 사회적 책임과 여론 형성에 미치는 영향을 고려하여, 방송사 간부의 임명 및 수행 평가에서 종사자 의견을 반영하는 제도를 운영하는 것이 바람직함
- 편성위원회가 보도·제작·편성 분야 간부의 임명·수행평가와 관련하여 직선제·임명동의제·추천제 및 이에 준하는 제도 중 한 가지와 중간평가제·소환제 및 이에 준하는 제도 중 한 가지를 선택하여 운영할 것을 제안함
- 간부 임명에서 방송 종사자의 의견을 반영하는 제도의 구체적 내용과 범위는 각 방송사의 편성규약에서 자율적으로 정하도록 함
 - 전국 단일 법인인 KBS의 경우, 각 지역방송국(지역총국과 지역국)의 보도·제작·편성 분야 간부(해당 방송국의 분야별 실무 책임자가 포함되어야 함)의 임명·수행평가에서도 편성위원회가 상기한 바와 동일한 제도를 운영하도록 함

- 한편, 이와 같은 제도를 법으로 의무화할 경우 방송법인의 대표인 사장의 인사권을 침해할 가능성에 대한 우려가 소수 의견으로 제기됨
 - 임명에 관한 제도 중 직선제에 대해서는, 종사자가 직접 실무 책임자를 선출한다는 점에서 인사권 침해 소지가 있다는 의견과, 방송사가 내부 합의를 거쳐 선택할 수 있는 여러 대안 중 하나에 불과하므로 인사권 침해로 볼 수 없다는 의견이 있음
 - 수행평가에 관한 제도 중 소환제는 직선제에 의한 간부 임명을 전제로 하며, 중간평가제는 간부의 전체 임기가 사전에 확정되어야 가능하다는 의견이 있음

④ 시청자위원회 위원 추천

- 현재 시청자위원회 위원은 방송법에 따라(제87조제1항) 방통위 규칙에서 정한 단체로부터 추천을 받아 위촉하나, 해당 규칙에서 정한 단체의 범위가 매우 넓어 방송사업자가 편의적으로 외부 단체를 선정해 위원을 추천받을 가능성이 있고 이 경우 시청자위원회 본연의 기능이 약화될 우려가 큼
- 이러한 부작용을 방지하고 시청자위원회가 방송에 대한 감시·견제의 기능을 제대로 수행할 수 있는 여건을 마련하기 위해, 편성위원회가 시청자위원회의 구성에 참여할 것을 제안함
- 편성위원회가 시청자위원회의 구성에 참여하는 방식으로 다음의 세 가지 방안이 제안됨; ① 편성위원회가 방통위 규칙에서 정하는 외부단체 중 일부를 방송사에게 추천, ② 시청자위원회 위원 중 일부를 추천, ③ 시청자위원회 위원 전원을 추천
- 다만, 시청자위원회는 시청자 의견을 대변하고 방송을 감시하는 기구이므로, 감독의 대상인 편성위원회가 시청자위원회의 구성에 개입하는 것은 원칙적으로 바람직하지 못하다는 소수 의견이 제기됨

- 이에 대해, ① 국민선출방안을 도입하거나 ② 이사회 구성방식의 개선을 전제로 이사회가 시청자 구성에 참여하는 것이 이상적이라는 의견이 개진됨. 그럼에도 불구하고 현실적인 차선책으로서 편성위원회가 시청자위원회 구성에 참여하도록 할 필요가 있다는 것이 다수 의견임
- KBS의 특수성과 공적책무 등을 고려하여 KBS의 시청자위원회 구성에 국민선출방안을 도입하는 것을 중장기적인 방안으로 검토할 것을 제안함

3) 분쟁중재기구의 설치·운영

○ 문제점

- 편성위원회(또는 편성위원회를 대신하는 기구)는 대체로 사업자·종사자(또는 노사) 대표 동수로 구성되어 있으며, 이에 따라 실질적 협의가 이루어지지 못할 가능성이 큼. 그럼에도 불구하고 갈등 사안에 대한 합의 도달 실패의 가능성에 대비한 실효성 있는 중재 제도를 갖추고 있지 못함
- 사업자·종사자 대표 동수로 구성되는 편성위원회의 구조적 특성상 제작 자율성 침해 논란 등의 사안에 대한 합의에 이르는데 어려움이 있을 수 있으므로 이에 대비한 제도 마련이 필요함

○ 제안: 분쟁중재기구의 설치 및 운영

- 편성위원회에서 합의에 도달하지 못하거나 방송사가 편성위원회의 의결 내용을 거부하는 등 분쟁이 발생할 경우 임시로 분쟁중재기구를 설치하여 운영할 것을 제안함
- 분쟁중재기구에는 편성위원회 내 사업자 대표가 추천하는 사람

과 종사자 대표가 추천하는 사람을 동수로 하고, 시청자위원회가 추천하는 사람과 방통위가 추천하는 사람을 포함할 수 있음

4) 지역방송의 제작·편성 자율성 증대

○ 문제점

- 지역방송이 중앙방송사에 종속되는 방송 구조로 인해 우리 사회의 다원성, 다양성이 위축되는 경향이 있으며, 이를 극복하기 위해 지역방송의 제작·편성 자율성을 증대하기 위한 노력이 요구됨
- 지역지상파방송(KBS 지역국, 지역 MBC, 지역민방 등)이 중앙지상파방송의 편성에 지나치게 의존함에 따라, 지역지상파방송의 자체적인 제작·편성이 부족한 현실을 개선할 필요가 있음

○ 제안: 지역방송의 제작·편성 자율성 증대

- 지역사회의 현안을 충실하게 보도할 수 있도록 지역방송사·국에 폭넓은 편성 자율성을 보장할 것과 편성 자율성 증대가 자체 제작의 활성화로 이어질 수 있도록 지역방송 경영여건 개선을 적극 모색할 것을 제안함
 - 이와 관련해, ① 중앙사·지역사 간 네트워크 협정의 합리적 개정과 광고수입 및 전파료의 합리적 배분 등을 모색할 필요가 있다는 의견과, ② 정부의 지역방송 지원방안이 적극적으로 모색되어야 한다는 의견이 있음
- 지역방송사 사장 선임 등에서 종사자 의견을 충분히 반영하고 중앙방송사나 지역사회의 정치적·경제적 이해집단(지역방송사

주주, 지자체 등)의 과도한 개입을 억제할 수 있는 제도가 마련
되어야 함

- 추가적으로, KBS 지역총국장·지역국장, 지역MBC·지역민방 사장의 선임에 종사자의견이 반영되도록 임명동의제를 시행하거나 사장추천위원회를 구성하는 방안도 고려할 필요가 있다는 의견이 제시됨