방송통신위원회 위원장(이동관) 탄핵소추안

의 안 번 호	25308

발의연월일 : 2023. 11. 9.

발 의 자 : 고민정의원 등 168인

주 문

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

피소추자

성 명 : 이동관

직 위 : 방송통신위원회 위원장

탄핵소추사유

Ⅰ. 탄핵소추사유의 요지

피소추자는 2023. 8. 25. 방송통신위원회(이하 “방통위”) 위원장으로

임명되어 현재 재직하고 있다.

피소추자는 다음과 같이 직무를 집행하면서 헌법과 법률을 위배하였다.

첫째, 피소추자가 임명된 때로부터 10. 6.까지 43일동안 피소추자를 포함한 상임위원 2인만으로 의사를 진행하여 14건의 안건을 의결한 행위는 5인의 상임위원으로 구성하고 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 규정한 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률(이하 “방통위법”)」 제4조제1항, 제13조제2항을 위반하였다.

둘째, 피소추자는 가짜뉴스를 근절하기 위해 팩트체크 시스템을 점검하겠다고 발표하면서, KBS·MBC·JTBC에 10여개의 자료를 요구하였는데, 그 중 “인용보도 방식 및 팩트체크 확인 절차”,“뉴스타파 인용보도 경위 및 자체 확인한 사실관계”를 요구한 조치는 헌법 제21조제1항을 위반하여 언론의 자유를 침해하고, 방송편성의 자유를 규정한 방송법 제4조제2항을 위반하였다.

셋째, 방송통신심의위원회(이하 “방심위”)의 방송 및 통신 심의 대상에 해당하지 않은 가짜뉴스에 대해 방통위가 대응한다는 계획을 밝히고, 이를 구체적으로 추진하고 있는 피소추자는 소관사무범위를 넘어 방

심위의 업무에 개입함으로써 방심위가 독립적으로 사무를 수행하도록 규정한 방통위법 제18조제1항 및 제20조제1항을 위반하였다.

넷째, 법원에서 방송문화진흥회(이하 “방문진”) 이사의 해임사유가 소명되지 않았다는 등의 이유로 해임처분의 효력을 정지하였음에도 불구하고, 거의 동일한 해임사유를 내세워 다른 이사를 현저하게 자의적으로 추가 해임하여 행정기본법 제10조, 제11조를 위반하고, 공영방송 및 방문진 임원의 임명과정에서 각 분야의 대표성을 고려하여 이사를 추천 또는 임명하도록 규정한 방송법 제46조제1, 3항 및 방송문화진흥회법(이하 “방문진법”) 제6조제4항을 위반하였다.

다섯째, 공영방송 KBS 운영의 공정성을 도모하고 시청자들의 신뢰를 높이기 위해 적법하게 관리감독할 법률상 의무가 있는 피소추자는 사장선임과정에서 KBS 이사회의 파행운영에 책임이 있는 이사장에 대해 아무런 조치를 취하지 않았고, 오히려 이사가 사퇴하자 신속히 후임 이사를 임명제청하는 등 이사회의 파행운영에 동조함으로써 방송법 제46조제3항, 제99조제1항을 위반하였다.

Ⅱ. 탄핵 관련 헌법 및 법률 규정

국회는 다음과 같은 헌법 및 법률 규정에 따라 피소추자에 대해 탄

핵의 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.

방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 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 제21조제1항이 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 재판관 5인의 보충의견은 ‘허위사실의 표현’ 행위도 헌법상 표현의 자유에 의하여 보호되는지에 관하여, 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 이강국, 재판관 이공현, 재판관 조대현, 재판관 김종대, 재판관 송두환의 과잉금지원칙 위반 여부에 관한 보충의견) (헌재 2010. 12. 28. 2008헌바157등, 판례집 22-2하, 699,670)

2. 방송의 자유

헌법이 보호하는 언론·출판의 자유에는 방송의 자유가 포함된다. 방송의 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 가지고 있다. 방송매체에 대한 규제의 필요성과 정당성을 논의할 경우 방송사업자의 자유와 권리뿐만 아니라 수신자(시청자)의 이익과 권리도 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, 방송편성의 자유(프로그램의 자유) 등이 언급되고, 그 중 방송편성의 자유가 방송의 자유의 핵심이다. 방송주체가 외부의 압력이나 영향으로부터 자유롭게 자신의 언론적 과제나 방식, 즉 방송프로그램의 선정, 내용 및 형식을 결정할 수 있는 자유를 말한다. 방송법상으로는 방송되는 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, 국

가가 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. 방통위법 제4조제1항, 제13조제2항 위반

가. 방통위의 구성과 의결정족수

방통위는 위원장 1인, 부위원장 1인을 포함하여 모두 5인의 상임위원으로 구성하고(방통위법 제4조제1항), “위원회의 회의는 재적위원 과반수의 찬성으로 의결”한다(방통위법 제13조제2항). 위원장을 포함한 2인은 대통령이 지명하고 3인은 국회의 추천을 받아 임명하는데, 국회는 위원을 추천할 때 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 1인을 추천하고 그 외 교섭단체가 2인을 추천한다(방통위법 제5조제2항).

현재 피소추자와 대통령이 지명한 이상인 부위원장이 임명된 상태이고, 대통령이 소속되지 않은 교섭단체인 민주당이 2023. 3. 추천한

최민희 내정자는 법제처가 2023. 4. 이후 현재까지 6개월이 지나도록 내정자의 결격 사유에 해당하는지 여부와 관련하여 결론을 내리지 않아 임명이 보류되었다가, 7개월간 임명이 지연된 데 항의하며 11. 7. 자진사퇴하였다.

2023. 4. 대통령이 추천했던 상임위원의 임기가 만료되었고, 8월에는 야당이 추천한 상임위원의 임기가 만료되었으나, 그동안 국회에서는 위 최민희 내정자의 임명 여부가 결론이 나지 않았다는 등의 이유로 나머지 2인의 상임위원 추천절차도 진행되지 않고 있었다.

나. 재적위원 과반수 찬성을 규정한 법조항의 의미

(1) 방통위법의 제정이유와 법 13조제2항의 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 균형발전과 국제경쟁력을 높이기 위하여, 그동안 방송위원회와 정보통신부로 이원화되어 있던 방송통신 관련 기능을 통합하여 대통령 소속의 방송통신위원회를 설치”하였다.

기존에 방송에 관한 업무는 방송위원회가 담당하였으나, 정보통신부장관은 통신에 관한 업무를 총괄 수행하고 방송기술 및 시설에 관하여 필요한 정책을 수립·시행하며, 전기통신사업의 공정한 경쟁환경 조성 및 이용자의 권익보호에 관한 사항은 소속기관인 통신위원회가 담당하고, 정보통신 내용심의는 산하기관인 정보통신윤리위원회가 담당하였다. 이처럼 방송과 통신의 이원화된 법규와 행정기구는 현실적으로 방송시장과 통신시장의 구분이 점차 약해짐에 따라 융합환경에 적합하게 규체체계를 합리화할 필요성이 제기되었다(방송통신특별위원회 수석전문위원 문제풍, 방송통신위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안 검토보고서, 2007. 5. 7~8쪽).

이에 따라 방송통신융합이라는 변화에 대응하고 방송의 독립성 보장을 위하여 통합위원회 형태로 신설하되, 산업진흥기능을 효율적으로 추진할 수 있도록 독임제적 요소를 가미한 합의제 행정기관으로 설치되었다. 미국의 합의제 행정기관인 연방통신위원회(Federal Communications Commission:FCC)의 조직구성과 운영을 참고하였다(위 문제풍 검토보고서, 12~13쪽).

방송위원회와 정보통신부를 통합하여 대통령 소속의 합의제 행정기관으로서 방송통신위원회를 설치하고 국무총리의 행정감독권을 배제하는 등 운영의 독립성을 법으로 보장하였다. 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.

이처럼 방통위는 기본적으로 합의제 행정기관의 성격을 가진 기구로 설치되었으므로 그 운영도 그 성격에 맞게 운영되도록 하였다. 방통위법 제13조제2항은 상임위원 5명으로 구성된 위원회의 전문성과 책임성을 담보하기 위하여 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 하였다. 여기서 재적위원 과반수의 찬성의 의미는 운영의 독립성을 법으로 보장받은 합의제 행정기관이라는 성격, 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 보장한다는 설립목적, 대통령과 여야가 추천하는 위원을 모두 상임위원으로 구성하는 구성원리를 고려할 때 상임위원 5인 중 과반수, 즉 3인 이상의 찬성으로 의결한다는 의미이다.

방통위법의 제정에 따라 방송법상 구 방송위원회의 기능은 방통위로 흡수되었다. 구 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”)]. 방송위원회의 회의는 재적위원 3분의 2 이상의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하였다(구 방송법 제28조제1항). 방송위원회는 9인 중 비상임위원이 4인이었기 때문에 출석정족수가 필요하였으나, 방송통신위원회는 비상임위원이 없고 전원이 상임위원이므로 출석정족수를 규정하지 않고 의결정족수만 규정한 것으로 보인다.

(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 등이나 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 사항으로 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).

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

피소추자는 상임위원 5인 중 대통령이 피소추자를 포함한 2명만 임명된 상태에서 다음과 같이 임명된 이후부터 2023. 10. 6. 까지 43일동안 14건의 안건을 상정하여 2명의 찬성으로 의결하였다.

일 자	안 건 명
8. 28.	가. 한국교육방송공사 보궐이사 임명에 관한 건(비공개)
〃	나. 방송문화진흥회 보궐이사 임명에 관한 건(비공개)
〃	다. 특별재난지역 수신료 면제에 관한 건
9. 7.	가. 방송통신위원회 부위원장 호선에 관한 건(비공개)
〃	나. 한국교육방송공사 감사 임명에 관한 건(비공개)
9. 18.	가. 처분당사자의 위원 기피 신청에 관한 건(비공개)
〃	나. 방송문화진흥회 이사 해임에 관한 건(비공개)
9. 26.	가. 라디오방송국(FM) 변경허가에 관한 건 - 도로교통공단 교통광주FM방송국 -
〃	나. 재난방송 법규위반에 대한 행정처분에 관한 건
〃	다. 신규 본인확인기관 지정에 관한 건
〃	라. 민원신고 유통점의 단말기유통법 위반행위에 대한 시정조치에 관한 건
〃	마. 방송광고 법규위반 사업자 행정처분에 관한 건
〃	바. 협찬고지 법규위반 사업자 행정처분에 관한 건
10. 5.	가. 국회의원 요구자료 제출에 관한 건

한편 방통위가 2008년에 설립된 이후 2인체제로 48일간 운영되었던 사례가 한 번 있었는데, 그 당시에는 2인의 상임위원이 안건을 의결하

지 않았다.

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

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

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

학교법인의 정관상 이사회는 이사 과반수의 출석으로 개회하고 출석이사의 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 이루

어진 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. 피소추자가 과반수에 미달한 의결을 반복한 위법

합의제 행정기관으로서 위원회의 법적 지위와 성격, 그리고 방송의 독립성 등을 다루는 업무의 성격 등에 비춰볼 때, 방통위법 제13조제2항의 재적위원 과반수 찬성은 위원장을 포함한 상임위원 5인이 방통위법 제4조제1항 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 절차가 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, 한국교육방송공사의 임원 선임과 관련하여, 과거의 방송위원회는 한국방송공사(KBS)의 이사 11인을 추천하고(구 방송법 제46조제2, 3항), 한국방송공사의 감사를 임명하는 권한을 갖고 있었다. 또한 방송위원회는 방문진의 이사 9인과 감사를 임명하였고[(방문진법 제6조제4, 5항(법률 제6137호, 2000. 1. 12., 전부개정)(법률 제8867호, 2008. 2. 29., 타법개정되기 전의 것)], 한국교육방송공사(EBS)의 사장과 감사, 이사 9인을 임명하였다[구 한국교육방송공사법 제9조제2, 3항, 제13조제2항(법률 제6970호, 2003. 8. 21., 일부개정)(법률 제8867호, 2008. 2. 29., 타법개정으로 개정되기 전의 것)].

구 방송위원회는 재적위원 3분의 2 이상의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하였다(구 방송법 제28조제1항). 방송위원 9인 중 6명이상의 출석이 필요했고, 최소한 4명 이상의 찬성으로 의결하도록 되어 있었다. 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.

재적위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 한 다른 기관의 예를 살펴본다. 감사원은 원장을 포함한 5인 이상 11인 이하의 감사위원으로 구성(헌법 제98조제1항)하고, 임기는 4년이다(감사원법 제6조제1항). 감사위원회는 재적 감사위원 과반수의 찬성으로 의결하는데(감사원법 제11조제2항), 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. 감사위원이 3인만 재직하고 있는 상태에서 개의하고 감사위원 2인의 찬성으로 의결하는 등 과반수에 미달하는 위원이 재직하고 있고 과반수에 미달하는 위원들만으로 개의하여 과반수로 의결하는 행위도 마찬가지로 헌법 및 법률에 위반된다.

국가인권위원회도 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 제5조제1, 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 의결이라고 보아야 한다.

공정거래위원회도 위원장 1명, 부위원장 1명을 포함하여 9명의 위원으로 구성하며, 그 중 4명은 비상임위원이다[독점규제 및 공정거래에 관한 법률(이하 “공정거래법”) 제57조제1항]. 임기는 3년이고 한 차례만 연임할 수 있다(공정거래법 제61조). 전원회의는 위원장이 주재하며, 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다(공정거래법 제64조제1항). 위원의 임명지연, 임기만료나 유고 등으로 4인만 재직하고 있는 상태에서 회의를 개의하고 3인 이상의 찬성으로 법률에 규정된 심의·의결사항을 의결하는 행위는 의결절차의 위법으로 무효라고 보아야 한다.

법률에 의결정족수와 출석정족수가 함께 규정된 기관도 있다.

중앙선거관리위원회는 9인의 위원으로 구성하는데, 각각 대통령 임명, 국회 선출, 대법원장 지명의 3인으로 구성하고, 임기는 6년이다(헌법 제114조제2, 3항, 선거관리위원회법 제4조, 제8조). 중앙선거관리위원회를 포함한 시·도선거관리위원회, 구·시·군선거관리위원회 등 각급 선거관리위원회는 위원과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(선거관리위원회법 제10조제1항). 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 제18조제2, 3항). 방심위원의 임기는 3년으로 한 차례 연임할 수 있고, 사고로 결원이 생긴 경우에 위촉되는 보궐 심의위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간이다(방통위법 제18조제5항). 방심위는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(방통위법 제22조제3항). 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 재적위원 3인 중 2인이 출석하고 2인이 찬성하면 적법한 의결절차를 거쳤다고 볼 수 없다. 9인의 위원이 모두 임명되었음을 전제로 과반수인 5인 이상이 출석하고 3인 이상이 찬성하여야 적법한 의결이라고 볼 수 있다.

국가공무원법에 의해 설치된 인사혁신처 소청심사위원회는 위원장 1명을 포함한 상임위원 5명과 7명의 비상임위원으로 구성하고(국가공무원법 제9조제3항, 인사혁신처와 그 소속기관 직제 제23조제1항), 재적위원 3분의 2 이상의 출석과 출석위원 과반수의 합의에 따라 의결한다(국가공무원법 제14조). 소청심사위원의 제척·기피 또는 회피 등으

로 심사·결정에 참여할 수 있는 위원 수가 3명 미만이 된 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(제62조제1, 2항), 재적위원 3분의2 이상의 출석과 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 하였다(제66조제3항). 제척 또는 기피로 교원징계위원회의 출석위원이 재적위원의 3분의 2에 미달되어 징계사건을 심리할 수 없게 된 때에는 교원징계위원회의 위원장은 위원의 수가 재적위원수의 3분의 2이상이 될 수 있도록 위원의 임명권자 또는 위촉권자에게 임시 위원의 임명 또는 위촉을 요청하여야 한다(사립학교법 시행령 제24조의11제3항).

교육공무원징계령은 일반징계위원회는 위원장을 포함한 위원 4명 이상의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 하였다(제10조제1항제1호). 그리고 제13조제5항은 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 임

명을 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 행정기관에서 위원의 임명지연, 임기만료나 유고 등으로 과반수 이상의 위원이 임명되지 않은 상태에서, 과반수에 미달하는 위원만이 참여한 의결이 법률에 위반되지 않다고 한다면 정부기관의 민주적 구성 및 다수결의 원칙에 따른 운영 원리를 형해화하는 결과가 된다. 이를 방지하기 위해 국가공무원법과 사립학교법, 교육공무원징계령 등은 재적위원 부족으로 직무수행에 지장이 있을 경우를 대비하여 임시위원을 임명하는 절차를 두고 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.

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 없다고 볼 수 있다.

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.

그럼에도 불구하고 법에 규정된 국회의 위원 추천이 무시되고 대통령이 임명한 일부 위원만으로 과반수에 미달됨에도 불구하고 합의제

기관을 마치 독임제 기관처럼 운영하는 행위가 용인된다면 입법과정에서 국회가 기울인 고민과 노력은 희화화된다.

피소추자가 임명권자인 대통령과 추천권자인 국회에 상임위원의 추천과 임명을 적극적으로 요청하면서 임명을 기다리기는커녕 임명된지 3일만에 3건의 안건을 의결하였다. 피소추자가 10. 6.까지 보고안건을 제외하고도 모두 14건의 안건을 의결한 행위는 방통위법 제4조제1항, 제13조제2항을 위반하였다.

2. 언론의 자유를 보장한 헌법 제21조제1항과 방송법 제4조제2항 위반

가. 관련 법률 조항과 헌법재판소 결정

방송법 제4조는 방송편성의 자유와 독립을 보장하고, 방송편성에 관하여 방송법 또는 다른 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭도 금지하고 있다.

헌법재판소는 방송법 제4조제2항의 간섭금지조항에 대한 위헌소원사건에서, “방송의 자유를 비롯한 언론의 자유는 민주주의의 원활한 작동을 위한 기초”로 인정하였다. “국가권력은 물론 정당, 노동조합,

광고주 등 사회의 여러 세력이 법률에 정해진 절차에 의하지 아니하고 방송편성에 개입하여 자신들의 주장과 경향성을 대중에게 전달하고 여론화하는 일이 발생한다면, 국민 의사가 왜곡되고 우리 사회의 불신과 갈등이 증폭되어 민주주의에 중대한 위해가 발생하게 된다.”고 판시하였다(헌재 2021. 8. 31. 2019헌바439, 판례집 33-2, 140, 150-151쪽).

또한 방송은 언제나 시청자를 전제로 하는데, “시청자는 보다 질 좋고 공정하며 다양한 방송프로그램을 보고 즐기며 지적·정서적 자극을 받을 수 있어야 하고, 그러기 위해서는 방송사업자가 자율적으로 방송편성을 할 수 있도록 방송편성의 자유와 독립이 지켜져야 한다.”고 강조하였다(위 2019헌바439 결정, 판례집 33-2, 151쪽).

방송의 자유에서 방송편성의 자유가 핵심이고, 방송편성의 자유를 “방송주체가 외부의 압력이나 영향으로부터 자유롭게 자신의 언론적 과제나 방식, 즉 방송프로그램의 선정, 내용 및 형식을 결정할 수 있는 자유”를 말하는데, “방송법상으로는 방송되는 사항의 종류·내용·분량·시각·배열을 자유롭게 정하는 것을 가리킨다(방송법 제2조 제15호 참조)”고 해석하였다(위 2019헌바439 결정, 판례집 33-2, 144쪽).

그러면서도 “방송의 역할과 영향력이 큰 만큼, 국가권력 혹은 정치

권력 기타 사회세력들이 방송을 장악하고 이용하려는 시도를 하는 것은 물론, 방송 또한 그러한 권력들에 편승하려는 유혹에 빠지기 쉽다는 위험이 항상 존재한다. 실제 우리 방송법의 역사에서 그러한 모습을 발견하기도 한다.”고 밝혔다(위 2019헌바439 결정, 판례집 33-2, 151쪽).

나. 방통위의 KBS·MBC·JTBC에 대한 자료제출 요청

방통위는 2023. 9. 8.에 KBS·MBC·JTBC에 대하여 재승인 조건 이행실적을 점검한다는 이유로, 방송법 제98조(자료제출)제1항에 의해 10가지 항목의 자료제출을 요구하였다. 그 중에서 “2. 인용보도 방식 및 팩트체크 확인 절차”와 “10. 뉴스타파 인용보도 경위 및 자체 확인한 사실관계”에 관한 자료 제출도 요구하였다.

방심위가 뉴스타파의 보도와 관련하여 가짜뉴스 근절 대책을 수립하고 추진하고 있는 상황에서, 방통위의 소관업무와 무관할 뿐만 아니라, “2. 인용보도하는 방식이나 팩트체크 확인 절차”와 “10. 뉴스타파 인용보도 경위 및 자체 확인한 사실관계”는 방송되는 사항의 종류와 내용, 분량에 관련되어 있는 사항이다.

다. 방송의 자유와 방송편성의 자유 침해

헌법재판소는 민주주의의 원활한 작동을 위한 기초로서 방송의 자유와 독립을 지키기 위해 방송편성의 자유가 보장되어야 하고, 국가권력이나 정치권력 기타 사회세력들이 방송을 장악하고 이용하려는 시도와 방송이 그 권력들에 편승하려는 유혹에 빠질 수 있음을 경계하고 있다. 이를 방지하기 위해서는 방송의 자유에서 핵심인 방송편성의 자유는 명확하고도 적법한 법률상 근거가 없을 때 규제나 간섭이 허용되지 않는다.

피소추자가 적법하고도 명확한 법률상 근거가 없이 위 자료를 요구하는 이유는 가짜뉴스 단속이라는 미명아래 보도경위와 보도내용에 간섭하기 위한 것으로 방송의 자유를 침해하여 헌법 제21조제1항을 위반하였다. 또한 피소추자가 이러한 자료의 제출 요구만으로도 방송편성의 자유를 규제하거나 간섭하고 있어 방송법 제4조제2항을 위반하였다.

3. 방심위의 독립성을 침해하여 방통위법 제18조제1항, 제20조제1항 위반

가. 방심위의 독립적인 사무수행과 직무에 관한 법률조항

방심위는 방송 내용의 공공성 및 공정성을 보장하고 정보통신에서의 건전한 문화를 창달하며 정보통신의 올바른 이용환경 조성을 위하여 독립적으로 사무를 수행하기 위해 설치되었다(방통위법 제18조제1항). 독립적인 사무수행을 보장하기 위해 심의위원이 직무를 수행할 때 외부의 부당한 지시나 간섭을 받지 않는다고 법에 명시하였다(방통위법 제20조제1항).

국회에서 방통위법 제정을 논의할 때, 국무조정실장은 방심위를 “방송 심의의, 내용 심의의 공정성과 독립성 그리고 중립성 차원에서 이것은 민간기구로 운영한다... 민간의 독립된 기구로 운영한다”고 밝혔고, 국고에서 운영예산을 지원받더라도 “민간기구라는 성격에 지장을 주지는 않을 것”이라고 보았다(제267회국회 2007. 5. 28. 방송통신특별위원회회의록 3쪽). 방송 통신 심의가 헌법이 보장한 언론의 자유를 침해할 우려가 있다는 점을 고려하여 권력이나 다른 세력들로부터 독립하여 공정한 심의가 이루어질 수 있도록 방심위에 독립된 민간기구 성격을 부여하였다.

방심위는 지상파방송, 중계유선방송 등에서 유통되는 방송 정보의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 방송 또는 유통된 후 방송정보가 방송심의에 관한 규정을 위반한 때에는 과징금, 시정 권고 등의 제재조치를 명할

수 있다(방통위법 제21조 제1,2호, 제25조, 방송법 제32조, 제100조).

방심위는 거짓의 사실을 드러내어 타인의 명예를 훼손하는 내용의 정보, 사회통합 및 사회질서를 저해하는 정보를 포함하여 불법정보에 해당할 경우 정보통신망을 통하여 유통되는 불법정보의 삭제, 접속차단, 이용정지 등 시정조치를 명할 수 있고, 건전한 통신윤리의 함양을 위하여 정보의 심의 및 시정요구를 할 수 있다(방통위법 제21조 제3,4호, 시행령 제8조, 「정보통신에 관한 심의규정」 제8조,「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하 “정보통신망법”)」 제44조의7제1항제2호)

나. 피소추자의 가짜뉴스 엄중 조치 발언 후 방통위의 후속 조치

피소추자는 2023. 9. 4. 국회 과학기술정보방송통신위원회(이하 “과방위”) 전체회의에서 뉴스타파 김만배 인터뷰 보도와 관련하여 “가짜뉴스, 원스트라이크 아웃”제도를 도입하겠다고 밝힌 뒤, 방통위는 6일 “가짜뉴스 근절 TF”가동을 발표하였고, 7일에는 지상파·종편PP 팩트체크 검증 시스템 실태점검 실시 발표, 18일 가짜뉴스 근절 위한 패스트 트랙 가동 발표, 27일 가짜뉴스 대응 민관협의체 출범 등 일련의 후속조치를 진행하고 있다.

“가짜뉴스 근절 TF”는 방통위 이용자정책국장이 반장을 맡고 관련 사업 담당 과장들을 반원으로 구성하였으며 방심위 등을 협력기관으로 참여시키고 있다. 가짜뉴스 대응체계를 구체화하고 실행방안 등을 논의하여 연내 ‘가짜뉴스 근절 종합계획’을 수립하겠다는 목표를 정하고 있다.

18일 방통위 내부에서 ‘가짜뉴스 근절 추진방안에 관한 사항’이 안건으로 보고되었는데, 방심위에 가짜뉴스 신고 창구를 마련하여 신고 접수 → 신속 심의 → 구제조치를 신속하게 원스톱으로 처리하도록 지원하고, 방심위의 서면심의가 가능하도록 가짜뉴스 정의 및 판단기준, 서면심의 대상 포함 등 입법 보완을 검토하고 추진하겠다는 내용이었다.

그러나 이상인 방통위 부위원장은 9. 20. 과방위 전체회의에서 가짜뉴스의 개념 정의가 아직까지 구체적이고 명확하지 않고 표현의 자유가 위축될 우려가 있어서 판단기준과 절차가 구체적으로 제시되어야 하고 신중한 검토가 필요하다는 의견을 밝혔다.

다. 방통위의 일방적인 요구로 방심위에 「가짜뉴스 심의전담센터」 설치

방통위가 2023. 9. 13.에 개최한 ‘가짜뉴스 근절 TF 회의’에 방심위 기획조정실장 등이 참석하였는데, 그 자리에서 방통위는 방심위에게 ‘방심위와 사업자 간 자율규제 기반의 패스트 트랙 구축’과 ‘가짜뉴스 심의 전담센터 설치’등을 일방적으로 통보 및 요구하였다. 이에 따라 9. 21. 방심위에 「가짜뉴스 심의전담센터」가 설치되었고, 9. 26.부터 본격 가동되었다.

방심위는 인터넷 언론사의 온라인 콘텐츠(동영상 포함) 관련하여 불법·유해 정보에 대해서도 심의를 확대하겠다고 발표하면서, “사회 혼란을 가중시킬 수 있는 심각한 수준의 가짜뉴스에 대한 모니터링 강화 및 긴급 심의 등을 적극 추진하겠다”고 밝혔다.

그러나 방심위 법무팀이 인터넷신문사업자가 운영하는 유튜브 채널에서 유통되는 정보가 정보통신망법 제44조의7 또는 「정보통신에 관한 심의규정」에 따른 통심심의대상에 해당하는지에 관하여 2023. 9. 13. 검토한 결과에 따르면, 단순한 의견이 아니라 인터넷 언론사가 취재한 내용을 바탕으로 한 언론보도라면 일반적인 정보와 동일한 기준으로 처리할 수 없으므로 통신심의대상에 해당하지 않고, 반론보도 및 추후보도, 정정보도의 청구대상이 될 수 있어 언론중재법이 우선 적용된다.

이처럼 ‘인터넷언론사’의 보도내용이 통신심의 대상이 아니라는 의견이 있고, 2008년 설립 이후 방심위가 한 번도 심의하지 않다가 갑자기 통신심의 대상에 포함시키고 있으므로, 직무범위와 관련하여 방심위 전체회의에서 심의·의결할 사항이다. 그런데도 방심위 위원장은 위원회의 심의·의결 절차를 거치지 않은 채 방통위 요구를 그대로 수용하여 「가짜뉴스 심의전담센터」를 통한 신속심의를 실행하고 있다.

방심위 산하 통신심의위원회는 10. 11. 뉴스타파 <[김만배 음성파일] 박영수-윤석열 통해 부산저축은행 사건 해결>기사를 첫 심의사례로 선정하고 ‘의견진술’을 청취하기로 하였다.

피소추자가 문제삼고 있는 인터넷언론사 뉴스타파 뿐만 아니라 종합지나 지방지 등 신문사가 운영하는 인터넷언론사를 포함하여 수많은 인터넷언론사가 있는데, 명확한 법적 근거도 없이 인터넷언론사의 언론보도를 심의하여 ‘접속차단’등의 시정요구를 하는 것은 인터넷신문의 언론의 자유를 침해하므로 헌법에 위반된다.

라. 피소추자가 직권을 남용하여 방심위의 독립성을 침해한 위법

방송심의나 통신심의는 독립된 방심위의 전속 권한이고 방통위의 소관사무에 포함되어 있지 않다.

방심위는 과거 천안함, 세월호, 사드 배치 등 부정확한 정보를 유포하여 사회적 혼란을 현저히 야기할 우려가 있는 정보의 경우에도 방송 및 통신 심의가 헌법이 보장한 표현의 자유를 제한하거나 위축시키지 않도록 최소규제를 원칙으로 반드시 필요한 경우에만 예외적으로 시정요구 결정을 하였다.

헌법재판소가 전기통신기본법 제47조제1항(공익을 해할 목적의 허위통신 금지)의 헌법위반을 인정한 사건에서, 다수의견에 대한 보충의견은 '허위의 통신'에서 "'허위'란 일반적으로 '바르지 못한 것', 또는 '참이 아닌 것'을 말하고, 그 안에는 내용의 거짓이나 형식의 오류가 모두 포함될 수 있기 때문에, 법률 용어, 특히 형벌조항의 구성요건으로 사용하기 위하여는 보다 구체적인 부연 내지 체계적 배치가 필요한 개념이라고 할 수 있다."고 보았다. 이러한 문언의 불명확성과 추상성은 법관의 체계적이고 합리적인 해석이 누적되어 판례가 확립된 경우 완화될 수 있으나, 장기간에 걸쳐 사문화된 법률조항을 갑자기 적용하게 되면 법률조항에 대한 일반적인 기대나 예측가능성을 벗어난 방향으로 해석될 수 있어서 명확성의 원칙에 부합하지 않는다고 판단하였다(재판관 조대현, 김희옥, 김종대, 송두환의 보충의견)(헌재 2010. 12. 28. 2008헌바157등, 판례집 22-2하, 684, 698-699).

‘허위사실의 표현’ 행위가 반드시 표현의 자유 보호영역에서 배제시킬 수는 없다고 판단한 다른 보충의견(재판관 이강국, 이공현, 조대현, 김종대, 송두환의 보충의견)도 있었다. 방심위가 인터넷 언론사의 콘텐츠를 심의할 권한이 있는지도 문제지만, ‘허위 사실’의 인정 기준과 범위를 설정하는 문제, 헌법이 보장하는 언론의 자유와 충돌 문제 등을 감안할 때 매우 신중하게 접근하여야 한다.

그럼에도 방심위가 전담하고 있거나 방심위의 직무범위에 포함되는지가 불분명한 가짜뉴스 심의에 대해 방통위가 대응한다는 계획을 밝히고 방심위에게 일방적으로 지시하여 이를 추진하고 있는 피소추자는 방통위의 직무범위를 넘어 방심위의 업무독립성과 부당한 간섭금지를 규정한 방통위법 제18조제1항, 제20조제1항을 위반하였다.

4. 공영방송 이사·감사 임면과 관련하여 권한남용금지의무와 성실의무 위반 등

가. 관련 법조항

피소추자를 포함한 모든 공무원은 법령을 준수하며 성실히 직무를 수행할 의무가 있다(국가공무원법 제56조).

행정작용은 비례의 원칙에 따라 “1. 행정목적을 달성하는 데 유효하고 적절하며, 2. 행정목적을 달성하는 데 필요한 최소한도에 그쳐야 하고, 3. 행정작용으로 인한 국민의 이익 침해가 그 행정작용이 의도하는 공익보다 크지 아니하여야 한다(행정기본법 제10조). 또한 행정청은 법령 등에 따른 의무를 성실히 수행하여야 하며, 행정권한을 남용하거나 그 권한의 범위를 넘어서는 안된다(행정기본법 제11조).

나. 김기중 방문진 이사의 해임 및 효력정지

피소추자는 2023. 9. 18. 방문진 김기중 이사를 해임의결하고 해임사실을 통지하였다.

김기중 이사의 해임사유는 다음과 같다.

1. MBC 감사업무의 독립성 및 공정성 침해
2. 방문진 이사로서의 선관주의의무 및 충실의무 위반
   가. MBC사장 선임 과정에서 부실 검증
   나. 사장 선임과정에서 지원서에 허위사실을 기재한 후보자가 최종 후보자 3인에 선정되도록 방치
   다. MBC 사장에 대한 부실한 특별감사 결과에 대한 관리·감독 부실
   라. 공모사업 운영의 객관성 결여

3. MBC 경영 및 운영에 대한 관리·감독 위무 위반

가. 과도한 MBC 임원 성과급 인상 방치

나. MBC 및 관계사의 무리한 투자로 인한 경영손실 방치

다. MBC 부당노동행위 방치

그러나 김기중 이사는 2023. 9. 18.에 이사해임처분의 취소를 구하는 본안소송(2023구합78583호)을 제기하면서, 이사해임처분의 집행정지를 신청하였고, 서울행정법원은 11. 1. 본안판결 선고일로부터 30일이 되는 날까지 이사해임처분의 효력을 정지하는 결정(2023아12770)을 하였다.

다. 방문진 권태선 이사장의 해임의결 및 법원의 집행정지 결정

피소추자가 김기중 이사를 해임하기 약 한달여전인 8. 13.에, 방통위(당시 위원장 김효재)는 방문진 이사로 임명되어 이사장으로 호선된 권태선을 해임하는 의결을 하고 해임사실을 통지하였다. 권태선 이사장에 대한 해임사유는 공공기록물 관리에 관한 법률위반(공공기록물 폐기 및 무단 유출)과 감사원법 위반(감사방해 및 감사지연)이 추가되어 있는 외에, 나머지 해임사유는 김기중 이사의 해임사유와 거의 같다.

그런데 권태선 이사장은 2023. 8. 21. 서울행정법원에 해임처분의 취소를 청구하는 소송을 제기하면서, 집행정지(효력정지)를 신청하였고, 서울행정법원은 9. 11. 해임처분 취소 사건의 판결선고시부터 30일이 되는 날까지 해임처분의 효력을 정지하는 결정을 하였다(2023아12470 집행정지).

서울행정법원은 권태선 이사장 해임처분의 집행정지 결정문에서 "해임사유 중 상당 부분은 방문진 이사회가 심의·의결을 거쳐 그 의사를 결정하였거나, 그 심의·의결과 관련된 사항에 해당"하고, 이사장이 "이사회의 심의·의결을 거친 사안에 대하여 이사 개인으로서 선량한 관리자의 주의의무를 위반하였다고 단정하기"어렵다고 판단하였다. 또한 방통위가 제출한 자료만으로는 "방문진 이사회가 그 의사를 결정한 절차에 현저히 불합리한 점이 있었다는 부분도 소명되지 않는다"고 보았다. 나아가 해임사유 중에서 권태선 이사장이 이사 및 이사장으로 임명되기 전에 있었던 MBC 및 관계사의 경영상 잘못이나 방문진에 대한 감사지적 사항에 대하여 관리·감독 의무 또는 선관주의의무를 해태하였다고 볼 수 있는지에 대해서도 다툼의 여지가 있다고 판단하였다.

서울행정법원은 권태선 이사가 해임처분으로 입은 손해는 금전보상이 불가능하거나 금전보상으로는 사회관념상 참고 견딜 수 없거나 견

디기가 현저히 곤란한 유형·무형의 손해로서 본안에서 승소하더라도 회복하기 어렵다고 인정하였다.

서울행정법원은 해임처분의 집행을 정지하더라도 공공복리에 중대한 영향을 미칠 우려가 없다고 인정하면서, “최다출자자인 방송사업자의 공적 책임을 실현하고 민주적이며 공정하고 건전한 방송문화의 진흥과 공공복지 향상에 이바지함을 목적으로 방문진이 설립된 점, 이러한 목적을 달성하기 위하여 전문성 및 사회 각 분야의 대표성을 가진 사람을 이사로 임명하고, 임기를 법률에서 명확하게 규정하고 있는 바, 원칙적으로 그 임기를 보장하되 이사로서 직무수행능력에 대한 근본적인 신뢰관계가 상실된 경우와 같이 직무수행에 장해가 될 객관적 상황이 발생한 경우에 한해 해임을 허용하는 것이 궁극적으로는 방송문화진흥회법이 추구하는 방송의 독립성과 공정성 보장이라는 공익에 더욱 부합”한다고 판단하였다.

서울행정법원의 집행정지 결정에 대해 방통위는 항고하였으나, 서울고등법원에서도 서울행정법원과 거의 동일한 법리를 적용하여 2023. 10. 31. 항고를 기각하였다(2023루1405).

한편 피소추자는 권태선 이사의 해임처분 이후 후임으로 8. 28.에 김성근 이사를 임명하였으나, 서울행정법원은 2023. 9. 18. 임명처분의

효력을 정지하였다(2023아12544). 서울행정법원은 권태선 이사 해임처분의 효력이 정지되었음에도 불구하고 그 해임처분이 적법함을 전제로 이루어진 김성근 이사 임명처분의 효력이 정지되지 않는다면 이사의 수가 방문진법 제6조제1항이 규정한 9명을 초과하여 10명이 되는 비정상적인 상황이 발생한다고 판단하였다.

라. 권태선 이사 해임처분에 대한 법원의 효력정지결정 이후 거의 같은 사유로 김기중 이사를 해임의결한 위법

권태선 이사장에 대한 해임처분의 집행정지 사건에서 서울행정법원이 2023. 9. 11. 그 효력을 정지하는 결정을 하였고 그 결정의 근거가 되는 법리를 명확히 밝혔다. 그럼에도 불구하고 피소추자가 그로부터 7일 후 거의 같은 사유로 김기중 이사를 해임처분한 행위는 이사회의 정상적인 의사결정을 불가능하게 만드는 등 방문진의 업무수행에 커다란 혼란을 초래하였다. 효력이 정지된 권태선 이사의 해임처분사유는 김기중 이사의 해임사유와 거의 같고 오히려 2건의 법령준수 위반이 추가되어 있음에도 효력이 정지되었는데, 권태선 이사보다 해임사유가 적은 김기중 이사의 해임처분이 무효 또는 효력정지될 가능성이 매우 높다는 사실을 충분히 예상할 수 있었다. 그럼에도 피소추자는 해임의결을 강행하고 해임처분하였다.

한편 감사원은 방문진 감사조사 내용을 상세히 적어 2023. 7. 31. 방통위에 질문서 형식으로 발송하였다. 감사원은 보통 질문지를 감사대상에게 보내는데, 이례적으로 방통위에 보냈다. 방통위는 감사원 질문지에 있는 일종의 '혐의사실'을 복사붙여넣기 수준으로 권태선 이사 해임사유에 활용하였다. 김기중 이사의 거의 동일한 해임사유에도 활용되었으나, 피소추자는 그 해임사유에 대해 제대로 진행된 사실조사나 확인도 없이 해임을 강행하였다.

마. 공영방송 감사, 보궐이사 부실 검증

피소추자는 2023. 8. 28. 강규형 EBS 보궐이사와 김성근 방문진 보궐이사, 9. 7. 에 최기화 EBS 감사, 10. 11.에 이동욱 KBS 보궐이사, 10. 18.에 신동호 EBS 보궐이사의 임명을 각각 의결하고 임명 또는 추천하였다.

위 보궐이사 또는 감사는 방송에 관한 전문성 및 사회 각 분야의 대표성을 고려(방송법 제46조제3항, 방문진법 제6조제4항)하여 추천(KBS 이사)하거나 임명(방문진 이사, EBS 이사 및 감사)하여야 한다. 또한 법률상 결격사유가 있는지(방송법 제48조, 방문진법 제8조, 한국교육방송공사법 제11조) 등도 검증해야 한다.

그런데 피소추자는 강규형, 김성근, 이동욱, 신동호 이사는 임명의결한 날과 같은 날에 검증 동의를 받았고, 최기화 감사는 9. 5. 검증 동의를 받고 2일만인 9. 7.에 임명의결을 하였다.

피소추자가 이처럼 형식적으로, 그리고 다급하게 검증절차를 진행하다 보니 최기화 감사가 부당노동행위로 항소심에서 벌금 300만원을 선고받은 상태였으나, 이를 무시하고 임명하였다. 특히 권태선 이사와 김기중 이사는 본인의 부당노동행위가 아니라 MBC 사장 등이 부당노동행위로 불구속 기소된 사유를 해임사유로 삼았음에도 이와 달리 최기화 감사의 경우 임명을 강행하였다. 최기화 감사의 벌금 300만원은 감사로 임명된 직후 대법원에서 최종 확정되었다.

또한 김성근 이사는 MBC 재직 당시 5,000만원의 법인카드 부정사용이 적발된 적이 있고, 이동욱 이사는 5·18 광주민주화운동을 광주사태라고 폄훼한 극우적 역사인식을 가졌는데도 공영방송 KBS와 방문진의 이사로 임명되었다.

바. 성실한 직무수행 의무 및 권한남용금지의무 위반

피소추자는 법원에서 권태선 이사의 해임사유가 인정되지 않는다는 결정을 하였음에도 다시 김기중 이사를 거의 동일한 사유로 해임하였

다가 법원에 의해 집행이 정지되어 방문진의 정상적인 운영에 파행을 초래하였다. 이러한 피소추자의 행위는 MBC의 공적책임을 실현하고 민주적이며 공정하고 건전한 방송문화의 진흥과 공공복지 향상에 이바지하기 위해 설립된 방문진법 제1조의 설립목적 달성에 커다란 지장을 초래하고, 직권을 현저히 남용한 행위로써 행정기본법상 비례의 원칙 위반, 성실의무 및 권한남용금지의 원칙에 위반하였다.

피소추자는 하루만에 부실한 검증으로 부당노동행위로 벌금 300만원을 받은 사실, 법인카드 5,000만원 부정 사용사실, 극우적 역사인식을 가진 사람을 공영방송 및 방문진의 이사로 임명하여 각 분야의 대표성을 고려하여 이사를 추천 또는 임명하도록 한 방송법 제46조제1, 3항 및 방문진법 제6조제4항을 위반하였다.

5. 정당한 감독의무의 불이행으로 방송법 제46조제3항, 제99조제1항 위반

가. 관련 법조항

방통위는 KBS의 이사를 추천할 수 있고(방통위법 제12조 제2호, 방송법 제46조제3항), 이 권한을 근거로 위법부당한 행위를 한 이사에 대해 해임건의권한도 행사해왔다.

피소추자는 직무수행을 위하여 필요한 경우에는 KBS에 관련자료의 제출을 요구할 수 있다(방송법 제98조). 또한 정당한 사유없이 방송을 중단하는 등 시청자의 이익을 현저히 저해하고 있거나, 허가조건·승인조건·등록조건을 위반하고 있다고 인정될 때 등의 경우에 시정을 명할 수 있다(방송법 제99조제1항).

나. KBS 이사회의 위법한 사장 임명에 대한 관리감독 의무 불이행

KBS 이사회는 2023. 9. 20.에 「26대 한국방송공사 사장 임명 제청 절차에 관한 규칙」을 제정하고 사장선임절차를 진행하였다. 규칙에 따르면 서류 심사 결과 3배수의 후보자를 선발하고, 면접을 실시한 후 1차 투표시 과반 득표를 얻은 후보자를 최종 후보자로 선출하기로 되어 있었다. 1차 투표에서 과반 득표자가 없을 경우 상위 2인을 대상으로 결선 투표를 실시하고 최대 3회까지 진행된 결선투표에서도 과반 득표자가 없을 경우 재공모하도록 규정되어 있다.

이사회는 10. 4. 서류심사를 통과한 후보자 3명을 상대로 1차 투표를 실시한 결과 과반 득표자가 없어서 1,2위 득표자를 상대로 결선투표를 진행해야 하나 서기석 이사장은 일방적으로 회의 진행을 중단하고 휴회하였다. 다음날 김종민 이사가 사의를 표명하고, 그 후임으로

피소추자가 10. 11.에 이동욱 전 월간조선 기자를 이사로 임명제청하고 대통령이 임명하였다. 10. 13. 에 이사회는 박민 전 문화일보 논설위원을 사장 후보로 임명제청하기로 의결하였다. 그 과정에서 일부 이사들이 규칙에 따른 재공모를 요구했으나 서기석 이사장은 이를 묵살하였다.

이사회는 스스로 제정한 규칙이 정한 절차에 따라 최종후보자가 선출될 때까지 최대 3차에 걸쳐 결선투표를 진행하고, 과반 득표자가 없을 경우 재공모하여야 함에도, 이사 1명이 사퇴하자 후임이사가 임명되기를 기다렸다가 9일만에 재투표를 진행함으로써 규칙을 명백히 위반하였다.

공영방송 KBS 운영의 공정성을 도모하고 시청자들의 신뢰를 높이기 위해 적법하게 관리감독할 법률상 의무가 있는 피소추자는 사장선임과정에서 이와 같은 KBS 이사회의 파행운영에 대해 정당한 관리감독권한을 행사하지 않고, 오히려 김종민 이사가 사퇴하자 신속히 후임이사를 임명제청하는 등 이사회의 파행운영에 동조함으로써 방송법 제46조제3항, 제99조제1항을 위반하였다.

Ⅴ. 탄핵의 필요성

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 강변하면서, 상임위원이 2명인 상태를 적극 활용하여 앞으로도 계속 위법한 의결을 반복하겠다는 의사를 보이고 있다. 합의제 행정기관인 방통위의 본질적인 성격에 위배하여 마치 독임제 행정기관(예컨대 부처의 장관 등)처럼 거의 독단적으로 운영하고 있다.

국회와 언론노조, 기자협회 등에서 여러 차례 2인 의결의 위법성을 주장해왔고, 이러한 사정을 잘 알고 있음에도 피소추자는 헌법과 법률을 위반하지 않았다고 밝히고 있다. 피소추자는 임명권자와 국회에 상임위원의 추천 또는 임명을 촉구한 적도 없다. 오히려 상임위원이 2명인 상태에 편승하여, 또는 활용하여 위법한 의결을 반복하고 있다.

만약 피소추자의 주장이 용인된다면 방통위 뿐만 아니라 다른 합의제 행정기관이나 의결기관 경우에도 임명된 위원들이 위원 정수의 과

반수에 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 위법행위가 관련 기관과 이해당사자들에게 미치는 파급효과가 막대하다. 실제로 해임된 이사들은 해임처분취소소송과 해임처분의 효력정지를 신청하였고 법원은 효력을 정지하는 결정을 하였다.

피소추자의 위법한 의결에 기초한 처분의 효력이 정지되거나 취소될 경우 처분의 대상이 되는 기관과 이해당사자들에게 많은 혼란이 발생할 수밖에 없고, 위법처분의 원상회복 등으로 상당한 시행착오를 겪어야 한다. 앞으로도 방통위는 지상파 방송사 재허가 심사를 진행하고 YTN의 최대 주주 변경에 따른 변경 허가 심사 등 기관의 핵심적인 직무이자 이해관계자들에게 커다란 영향을 미치는 심사와 의결이 예정되어 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.

그러나 피소추자는 방송사에 보도의 방식 및 경위, 팩트체크 확인절차에 관한 자료를 요구하여 방송의 내용에 개입하는 등 방송의 자유와 방송편성의 자유를 침해하고 있다.

가짜뉴스 심의 기능은 방통위의 직무범위에 속하지 않을 뿐만 아니라, 심의기관인 방심위조차도 헌법이 보장하는 표현의 자유를 위축시키지 않기 위해 가짜 뉴스의 개념과 판단기준을 설정하는 등 매우 신중하게 접근하여야 하는 사안임에도 일방적으로 방심위에 지시하여 가짜뉴스 신속심의를 실행하도록 하는 등 민간독립기구인 방심위의

독립성을 침해하고 언론의 자유를 위축시키고 있다.

피소추자는 공영방송인 KBS와 MBC의 이사진을 임면할 때는 방송의 자유와 독립을 보장하고 공적책임을 실현하는데 기여하는 처분을 하여야 한다. 그럼에도 정확하고도 충분한 검증절차도 생략하고 현저히 직권을 남용하여 이사를 해임하거나 부적정한 인사를 임명하였다. KBS 이사와 방문진 이사, EBS의 이사와 감사를 정당한 이유도 없이 긴급하게 해임하거나 선임할 이유도 없고 피소추자의 의결이 없었다면 위 기관의 운영이 마비될 우려가 있다는 근거도 없었다. 또한 피소추자는 KBS 이사회의 위법한 사장선임을 방관함으로써 방송에 대한 신뢰를 떨어트리고 방송의 공적책임 실현에 장해를 초래하고 있다.

이상과 같이 방통위 의결절차를 위법하게 운영하고, 언론의 자유와 방송의 자유를 침해하거나 위축시키는 헌법 및 법률 위반 행위를 반복하고 있는 피소추자는 탄핵되어야 마땅하다.

증거, 그 밖에 조사의 참고 자료

1. 방송통신특별위원회 수석전문위원 문제풍, 방송통신위원회의 설립 및 운영에 관한 법률안 검토보고서, 2007.
2. 제267회 국회 방송통신특별위원회 회의록, 2007. 5. 28.
3. 이동관·이상인 2인 체제, 2017년 2인 체제와 비교하면?, 정필모 의원 보도자료 2023. 10. 10.
4. 방통위 2023. 9. 8.자 자료제출 요청 공문 및 요구자료 목록
5. 방통위 국정감사 질의서1, 일주일만에 뒤바뀐 방심위 법무팀 법률 검토, 윗선 외압?, 2023. 10. 10.
6. 방통위 국정감사 질의서2, 이동관 위원장 보고받은 <가짜뉴스 근절 추진방안>엔 입법 보완 필요 언급, 2023. 10. 10.
7. 보도자료, 방통심의위, '가짜뉴스'신속심의 등 대응방안 마련, 2023. 9. 18.
8. 보도자료, 방통심의위, 인터넷 언론사 동영상 등 온라인 콘텐츠까지 심의 확대, 2023. 9. 21.
9. 보도자료, 방통심의위, '가짜뉴스 심의전담센터' 본격가동, 2023. 9. 26.
10. 보도자료, '뉴스타파 인터뷰 조작'최초 인터넷 기사, '의견진술' 청취 결정, 2023. 10. 11.
11. 방심위 법무팀, 인터넷신문사업자가 운영하는 유튜브 채널의 통신

심의대상여부 검토, 2023. 9. 13.

12. 방심위 팀장 11인 의견서와 <류희림 위원장의 국정감사 거짓말 Best7>

13. 서울행정법원 판결문(2023아12470)

14. 서울고등법원 판결문(2023루1405)

15. 서울행정법원 판결문(2023아12770)

16. 서울행정법원 판결문(2023아12544)

17. 전국언론노조 KBS본부 고발장, 2023. 10. 17.

18. MBC 2023. 11. 7. 자 보도, 최민희 방통위 상임위원 내정자 자진 사퇴.. “방송 장악 끝까지 싸울 것”

19. 미디어오늘 2023. 8. 28. 기사, 법카 ‘부당사용’논란 김성근 전 본부장, 방문진 보궐이사 유력

20. 연합뉴스 2023. 11. 3. 기사, 이동관, 野 '탄핵 논의'에 "법 위반한 일 없어…얼토당토않고 부당"

21. 연합뉴스 2023. 8. 14. 기사, 尹대통령, 남영진 KBS 이사장 해임안 재가…해임 확정(종합)

22. 연합뉴스 2023. 11. 7. 기사, 최민희 사퇴에 '2인 방통위' 장기화… 탄핵 논의도 뇌관