

A wide-angle photograph of the main building of Seoul National University, featuring traditional Korean architecture with blue-tiled roofs and white walls. The building is set against a backdrop of a large, rocky mountain under a clear blue sky with scattered white clouds. In the foreground, there is a large, open grassy field.

# 청와대 홍보수석의 보도개입 유죄 판결과 방송법상 편성권의 의미

정연우 세명대 광고홍보학과 교수

## 1. 그릇된 관행에 대한 엄정한 법적 심판

2020년 1월 16일 대법원은 KBS의 보도와 편성에 개입해 방송법을 위반했다는 이유로 세월호 참사 당시 이정현 청와대 홍보수석에 대해 벌금 1,000만 원 형을 확정했다. 2018년 12월 서울중앙지방법원은 1심 재판에서 “국가권력을 비롯하여 특정 권력이 방송 편성과 보도 내용에 개입한다면 민주주의에 중대한 위해가 발생하게 된다”며 “관행이란 이름으로 행사되어왔던 정치권력의 언론 간섭이 더 이상 허용되어서는 안 된다는 선언”이라는 의미를 본 선고에 부여하며 이 전 수석에게 징역 1년 및 집행유예 2년을 선고했다. 2019년 10월 2심 재판부는 “실제 방송편성에 영향이 없었던 것으로 보이고, 해경이 구조작업에 전념토록 하거나 사실과 다른 보도의 시정을 위한 동기가며 공보활동의 범위라고 생각하여 범행에 대한 인식이 부족해 보인다”며 1심의 징역형에서 벌금 1,000만 원으로 감형했다.

이 전 수석은 2014년 4월 KBS가 세월호 참사와 관련하여 해경을 비판하는 보도를 하자 김시곤 당시 KBS 보도국장에게 전화를 걸어 해경 비판 보도를 중단하거나 바꾸어줄 것을 요구해 방

송편성에 간섭한 혐의로 전국언론노동조합이 검찰에 고발해 재판에 넘겨졌다. 이 전 수석이 KBS의 세월호 보도에 대해 정부에게 불리한 뉴스를 빼달라거나 심지어는 다시 만들어달라고 요구하여 “누구든지 방송 편성에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭도 할 수 없다”는 방송법 제4조 제2항을 위반했다는 것이다. 재판부는 이 조항은 방송 자유의 핵심적 요소인 방송편성의 자유와 독립을 보장하기 위하여 방송 사업자 외부에 있는 자가 방송편성에 관한 자유롭고 독립적인 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 행위 일체를 금지하는 취지라고 해석했다. 이번 판결은 1987년 방송법이 제정된 이후 ‘방송편성에 간섭함으로써 방송편성의 자유와 독립을 침해했다’는 이유로 내려진 첫 유죄 확정판결이다.

## 2. 판결의 핵심 쟁점

### 가. 공보업무의 범위

재판부는 공보업무 활동으로서 브리핑을 하거나 보도자료 또는 해명자료를 내는 등 공식적이고 정상적인 방법이 있었다고 판단했다. 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률을 통해 방송보도 내용에 관하여 정정, 반론보도 등을 신청할 수 있는 제도가 있음을 적시하였다. 그러므로 직접 전화로 방송 내용의 변경을 요구한 행위는 정당한 수단이나 방법의 상당성, 보호법익과 침해이익의 법익 균형성, 긴급성, 보충성의 요건을 갖추기 어렵다는 것이다. 항소심 재판부는 방송이 이루어진 후에 사실과 다르다고 지적하거나 그 내용에 대한 비평 또는 의견 표명을 하는 것은 방송편성에 관한 간섭에 해당하는 것으로 볼 수 없지만 향후 이루어질 방송에 대하여 비판과 보도를 자제할 것을 요구하거나 특정 방송 내용을 교체하거나 수정할 것을 요구하는 행위는 간섭행위라고 보았다. 방송된 것은 이미 돌이킬 수 없기 때문에 간섭을 할 수가 없다는 의미이다.

### 나. 편성권 행사의 주체

이 전 수석 측은 보도국장은 방송편성책임자가 아니므로 그에게 전화한 것은 방송편성에 대한 개입이라고 볼 수 없다고 주장했다. 재판부는 형식적으로 편성책임자는 편성본부장이지만 보도국장은 보도물을 선정하고 그 내용을 구체화하는 뉴스편성에 관한 직접적인 결정권이 있으므로 편성권을 행사하는 주체로 해석했다. 따라서 그에 대한 전화 압력은 편성에 관한 개입이라는 것이다. 그런 의미에서 보면 보도국장뿐만 아니라 기자에게 전화를 걸어서 보도내용의 변경을 요구하는 행위도 편성 관여라고 해석할 수 있다. 취재 아이템의 선정, 구체적인 보도내용의 취재와 보도물의 구성을 결정하는 사람이기 때문이다. 편성권을 행사하는 주체는 방송편성책임자에 한정되

는 것이 아니라 방송편성에 관계된 방송사업자 및 그 소속원을 모두 포함한다고 보아야 한다는 것이다. 서울남부지방법원은 2014년 1월 정영하 전 전국언론노동조합 MBC 본부장을 비롯한 노조원 44명이 MBC를 상대로 낸 해고무효확인소송에서 “일반 기업과 달리 방송사 등 언론매체의 경우 민주적 기본질서 유지와 발전에 필수적인 표현의 자유와 국민의 알 권리 보장, 올바른 여론 형성을 위해 방송의 객관성과 공정성을 유지할 의무가 있다”면서 “공정방송은 방송사 노사 모두의 의무”라고 밝혔다. 서울고등법원도 2015년 5월 7일 판결에서 “방송 자유의 주체이자 공정방송의 의무자가 사측에만 존재하는 것이 아닌 노사 양측이 그 대상”임을 분명히 했다. 재판부는 “방송의 자유 및 공정방송의무는 방송사업자인 MBC뿐 아니라 방송편성책임자 및 방송의 취재·제작, 편성 등의 업무에 직접적으로 관여하는 방송사업 종사자들인 MBC의 구성원들에 대해서도 함께 부여된 것이라고 할 것”이라며 “노사 양측은 모두 방송의 자유의 주체이자 공정방송이라는 규범의 의무자라는 지위를 함께 향유한다”고 판시했다. 이러한 판결로 보면 방송 편성에의 간섭은 편성책임자에게만 해당하는 것이라고 볼 수 없다.

#### 다. 홍보수석의 지위

재판부는 이 전 수석이 실질적으로 방송편성에 간섭할 수 있는 자인가를 위반행위의 판단기준으로 보았다. 간섭할 의도가 있었다 하더라도 편성의 독립을 침해할 수 있는 수단이 없다면 그의 범죄는 구성될 수 없기 때문이다. 그가 보좌하는 대통령은 KBS 사장의 임면권자이고 사장은 보도국장에 대한 인사권을 가지고 있으므로 보도국장의 판단에 영향을 미칠만한 지위에 있었다는 것이 재판부의 판단이다. 한편 그가 지위를 이용하려는 의도가 있었는지 여부는 범죄 성립에 영향이 없다고 보았다. 보도국장이 이를 어떻게 인지할 가능성이 있는지를 추정하여 범죄구성을 판단한 것이다. 보도국장은 홍보수석이 자신의 인사에 영향을 미칠 위치에 있다고 인지했을 가능성이 높으므로 편성에 대한 간섭이라고 보았다. 이 사건이 공영방송이 아니라 민영방송이거나 사적으로 소유 운영되는 신문사에서 발생한 것이라면 범죄에 대한 판단이 달라졌을 수도 있다는 의미로 해석될 여지도 있다. 제도적으로 홍보수석은 민영방송의 인사권에 개입할 개연성이 상대적으로 적다고 보기 때문이다. 민영방송은 공영방송과는 달리 다원성이 강조된 시장경쟁을 추구하고 있을 뿐만 아니라 민주적 기본질서의 유지와 형성에 직접적으로 관련된 보도와 시사 기능이 있어서 민주적 공론장 형성이라는 방송의 기본책무는 다르지 않다 하더라도 공영방송사와는 의사결정체계와 운영방식이 다르다. 아울러 여론형성과 직접적인 관련이 없는 오락, 교양, 스포츠 등의 분야에 관한 프로그램을 주로 편성하는 전문채널 방송사업자도 공영방송과 기본적인 역할에서 차이가 있다. 그러나 정도의 차이는 있지만 방송은 허가제도 또는 승인제도를 유지하고 있으므로 권력의 영향에서 자유롭다고 하기 어렵다. 방송 독립성을 제도적으로 보장한다고는 하지만 현실에서



방송통신위원회는 위원장을 대통령이 임명하는 합의제 행정기구이기 때문이다. 방송은 허가제도 또는 승인제도를 유지하고 채널의 수도 엄격히 제한하고 있으므로 정치권력으로부터 압력을 받을 가능성이 상존한다.

## 라. 편성에의 영향

재판부는 실제로 방송편성에 영향이 없었으므로 처벌할 수 없다는 이 전 수석 측의 주장을 받아들이지 않았다. 재판부는 범죄의 성격을 침해범이 아니라 법익을 위태롭게 하는 행위인 위험범이며 추상적 위험범으로 규정했다. 위험범은 범죄성립시기가 법익이 침해되기 이전 단계인 위험단계로 전치화(Vorverlagerung)된다는 점에서 침해범과 다르다. 구체적 위험범의 경우 행위자를 처벌하려면 법관은 개별사례에서 보호법익에 대한 위험이 발생했다는 것을 증명해야 하는 반면에 추상적 위험범의 경우에는 보호법익에 대한 행위의 위험성을 입법자가 이미 판단을 한 것으로 해석하여 법관은 오로지 행위자의 행위가 입법자가 만든 구성요건에 해당하는지에 대해서만 판단한다. 위험의 발생을 입증할 필요가 없이 입법자가 지정한 정황만 고려한다는 것이다. 위험범은 법익이 침해될 위험성이 있을 때 처벌된다는 점에서 공통적이지만, 구체적 위험범은 실제로 위험이 발생할 것을 요구하고 있으나, 추상적 위험범은 이러한 위험이 발생하지 않더라도 성립에 지장이 없다. 추상적 위험은 법익침해의 위험성이고 위험성이 위법성의 내용인 만큼 구성요건에 해당

하면 위법성이 추정된다는 것이다. 재판부는 “방송의 독립성 및 공정성이 가지는 중대성과 이것이 무너졌을 경우 이 사회에 미치는 강한 부정적 파급력을 고려했다”고 이유를 밝혔다. 법원은 방송법 제4조 제2항이 방송편성에 개입하려는 시도 자체를 원천적으로 차단하기 위한 조항이라고 해석했다. 어떤 행위가 실제로 위험을 일으키지 않더라도 위험이 발생할 수 있는 추상적인 가능성만으로도 범죄가 성립한다는 것이다. 객관적으로 영향을 미치려는 간섭만으로도 범죄가 구성되므로 그 결과가 발생하지도 않았더라도 처벌하는 것이다. 방송법 위반죄는 방송편성의 자유와 독립을 보호법익으로 하는 범죄로서 방송편성에 관한 자유롭고 독립적인 의사결정에 영향을 미치는 일체의 행위를 처벌하는 추상적 위험범이므로 방송편성에 영향을 미치는 행위가 발생하면 바로 기수(既遂)가 된다고 보았다. 홍보수석이 전화를 걸어 방송편성에 개입하는 행위가 실질적으로 편성에 대한 간섭이 된다는 구체적인 사례를 입증해야 하는 구체적 위험과는 다르다는 것이다. 사회 일반인의 입장에서 이런 행위가 편성에 대한 개입을 초래할 것이라는 것을 이미 방송법 입법자가 판단을 하였으므로 재판부는 이러한 행위가 있었는지만 판단하면 된다는 것이다. 따라서 편성에 실제로 영향이 있었는지 여부는 범죄를 판단하는 데 고려할 필요가 없게 된다는 논리다.

## 마. 신문과의 평등성

이 전 수석 측은 항소 이유에서 신문편집에 간섭하는 행위를 처벌하지 않으면서 방송편성의 자유를 침해하는 행위를 처벌하는 것은 합리적인 이유 없이 차별하는 것이므로 평등의 원칙에 위배된다고 주장하였다. 항소심 재판부는 “일정한 논조와 경향의 추구가 보장되는 신문과 달리 방송은 중립성과 다양성의 원리에 기속되며 방송이 국가권력이나 사회세력으로부터 독립될 필요성은 다른 언론매체보다 더욱 크다. 그러므로 이 사건 법률조항이 방송편성에 간섭한 자를 신문편집에 간섭하는 자와 합리적인 근거 없이 차별하는 것으로 볼 수는 없다”고 판결하였다. 2003년 헌법재판소(2002헌바49)의 결정에서도 매체 간의 차별성은 인정된다. “방송의 자유는…그 실현과 행사를 위해 실제적, 조직적, 절차적 형성 및 구체화를 필요로 하는 객관적 규범질서의 영역이 존재하며, 더욱이 방송매체의 특수성을 고려하면 방송의 기능을 보장하기 위한 규율의 필요성은 신문 등 다른 언론매체보다 높다”고 결정한 데서도 확인된다. 자유주의적 시각에서는 언론의 자유를 개인적 주체 특히 발행인이 보유한 주관적 공권으로서 국가에 대해 행사하는 방어권이라는 점을 강조한다. 신문사는 경영자의 가치와 이념적 지향에 따라 운영되며, 그 경향은 보호되고 존중되어야 한다는 것이다. 다양한 논조와 경향을 가진 신문들이 시장에서 경쟁함으로써, 의견과 정보의 다양성이 보장되는 ‘외적 다원주의 원칙’을 통하여 사회적인 균형을 유지한다는 것이다.

신문은 설립과 발행이 상대적으로 자유로우므로 외적 다양성을 어느 정도 충족할 수 있지만 방송은 허가 및 등록제도로 시장 진입이 제한되므로 외적 다양성에 있어서는 구조적 한계를 가지고



있다. 그리하여 방송의 자유는 공동체의 객관적 질서 형성에 더 초점을 맞춘다. 공적 정보와 관점을 전달함으로써 사회적 토론에 의한 공론장의 형성을 통하여 민주적 체제가 유지 작동되도록 기여한다는 것이다. 방송의 자유를 보장하고 편성권을 독립함으로써 의견형성과 여론의 다양성을 실현한다. 방송법 등은 언론의 자유 및 민주적 기본질서의 유지·실현이라는 헌법적 가치이자 권리를 방송의 영역에서 실현하기 위한 것으로서 단순히 권리를 부여하는 것에 그치는 것이 아니라 공정한 방송을 실현할 의무를 부여했다. 방송의 공적 책임은 방송법 제1조(목적), 제5조(방송의 공적 책임)와 제6조(방송의 공정성과 공익성)에 규정되어 있다. 이에 따르면 민주적 객관 질서의 의견형성에 필요한 제도적 보장으로서의 언론자유에 더 큰 가치를 부여한다. 편성은 방송의 공적 기능을 수행하기 위한 수단으로서 의미를 가진다. 즉 민주주의 질서유지의 요체로서 공적 의사형성을 하도록 하는 표현물을 제작하고 편성·전달할 권리이다. 민주적 기본질서를 형성·유지하고 다양한 여론을 형성하며 사회적 토론을 이끄는 정보와 관점을 제공하기 위한 자유라는 측면인 것이다. 방송은 사회구성원이 공적 문제에 대하여 다양한 견해와 정보에 공정하게 노출되고 이를 토대로 토론하거나 의견을 형성한 뒤 이를 표출하며 집합적으로 수렴하여 여론을 형성하는 과정이 실현되도록 하는 기반으로 공적 책무가 주어졌다.

재판부의 입장은 발행인의 주관적 공권이 강조되는 신문 편집에 대한 간섭에 비하여 방송의 기본 책무인 민주적 기본질서에 대한 간섭이 더욱 엄중하므로 신문매체와 방송매체에 대한 간섭 행위에 대한 차별이 합리적 이유가 있다는 의미로 해석된다.

### 3. 실질적인 편성권 독립을 위한 과제

#### 가. 방송 편성권 침해 주체

현재 법원은 편성에 대한 간섭을 금지하는 ‘누구든지’를 외부의 개입으로 해석하고 있다. 검찰은 방송법이 방송사 외부의 보도 관여 행위를 처벌하도록 규정한다는 점에서 내부 관계자인 김환영 당시 KBS 사장에게는 방송법 관련 조항을 적용해 처벌하기 어렵다며 무혐의 처분을 했다.

하지만 편성권 침해는 내부에서도 발생할 수 있다. 특히 외부의 압력을 수행하는 통로로서 내부에서 간섭이 이루어질 수 있다. 외부의 압력이 경영진이나 보도국 간부에게 영향을 미치고 기자나 보도 담당자에게 전달될 가능성이 높기 때문이다. 나아가 편성권은 경영진의 독점적 권리가 아니라 구성원들이 공유하는 권리라는 해석이 있다. 그러한 해석에 따르면 내부에서도 편집권 침해가 일어날 수 있다. 방송법 제4조 제3항은 “방송사업자는 방송편성책임자의 자율적인 방송편성을 보장하여야 한다”고 규정하여 내부적인 편성 독립도 제도화되어 있다. 하지만 이를 침해할 경우에는 어떻게 처벌할 것인가에 대한 처벌규정이 없어서 선언적 조항에 지나지 않는다. 죄형법정주의에 따라 처벌하고자 하는 행위에 대한 형벌이 어떠한 것인지를 누구나 예견할 수 있어야 하지만, 방송법에서는 형사제재인 형벌의 종류와 정도를 규정하지 않고 있다. 따라서 내적인 편성권 독립은 여전히 법적으로 미흡한 상태로 남아있는 것이다.

#### 나. 광고주 등의 편성권 간섭

편성의 개입은 정치적인 권력에 의해 이루어지는 것만을 의미하는 것이 아니다. 광고주를 포함하여 다양한 외부세력에 의한 편성권 침해의 가능성은 상존한다. 또한 반드시 보도나 시사 프로그램에만 제한되지도 않는다. 프로그램 편성시간대의 변경이나 특정 프로그램의 특정 시간대 편성 요구 등도 포함될 수 있다. 이 전 수석의 방송 편성권 침해 사건에서 방송의 중요성을 판단하는 주된 논거는 보도와 관련된 것이다. 그러나 범죄의 정도를 판단하는 데 있어서는 장르에 따라 달라질 수 있지만 범죄의 성립에는 장르와 관련성이 별로 없다고 해석하는 것이 타당하다.

2015년 3월 미주 한인주간지 ‘선데이저널’이 MBN미디어랩의 영업일지를 입수해 보도하면서 MBN의 불법적인 광고영업행위가 드러났다. 방송통신위원회는 MBN과 MBN미디어랩을 상대로 조사를 벌였고 2015년 9월 16일 정당한 사유 없이 MBN의 방송프로그램 편성에 영향을 미친 MBN미디어랩에 대해 ‘방송광고판매대행 등에 관한 법률(미디어랩법)’에 따라 과징금 2억 4천만 원을 부과하기로 의결했다.



MBN미디어랩은 2014년 12월 내추럴엔도텍, 한국인삼공사 등과 MBN ‘다큐M 백수오 편’, ‘천기누설 아로니아 편’ 등에 대해 각 3회 분의 협찬 계약을 체결했다. 이후 이미 다른 프로그램이 방영되기로 확정된 MBN의 방송 편성에 영향력을 행사해 협찬 프로그램이 방영되도록 편성을 변경했다는 것이다. 상품의 흡쇼핑 광고 일정에 맞춰 MBN에서 해당 식품 관련 방송을 했으며, MBN의 방송 제작회의에 MBN미디어랩 실무팀장이 참석하기도 한 것으로 밝혀졌다. 동일한 시간대에 흡쇼핑방송에서 판매하여 홍보효과를 높이려는 연계 편성을 하려는 의도였다. 방통위의 처분은 방송광고판매대행자에 대해 미디어랩법 제15조 “정당한 사유 없이 방송사업자의 방송프로그램 기획, 제작, 편성 등에 영향을 미치는 행위”를 금지하고 제38조 “위반하는 경우 5억원이하의 과징금을 부과할 수 있다”는 규정에 따른 것이다. 미디어랩법 제41조에는 방송법과 동일하게 편성권 침해에 대해서는 2년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있지만 과징금 처분에 그쳤다. 내추럴엔도텍 등이 방송법 제4조 제2항에 규정되어 있는 편성권 간섭금지를 위반한 혐의가 있음에도 불구하고 방통위는 검찰에 고발을 하지 않고 사업자에 대한 조치에 머물렀다.

또한 방송통신위원회는 “MBN 보도프로그램 <경제포커스>가 한국전력 상호를 노출하고 자막을 고지하는 등 광고효과를 쫓고 <싱싱경제>에 농협에서 판매 중인 과일이나 해산물 등을 소품으로 이용하면서 지속적으로 노출하는 등 보도프로그램에서 금지된 간접광고를 내보낸 사실이 확인됐다”며 방송법 제 73조 방송광고 조항 위반으로 MBN에 대해 건당 500만 원, 총 1,000만 원의 과태료를 부과하기로 의결했다. 한전으로부터는 4,000만 원, 농협으로부터는 3,000만 원의 협

찬금을 받았지만 제재 사유에서 협찬금을 받고 편성을 변경하였다는 지적은 언급조차 되지 않았다. 협찬을 금지하는 법조항이 없다는 이유였다. 방송 편성의 자유와 독립을 규정한 방송법 제4조 제2항을 적용하면 협찬금을 제공하면서 보도내용에 개입한 한전과 농협에 대해서는 고발 등이 있어야 한다. 아울러 이러한 보도를 지시한 내부의 편성권 침해자에 대해서도 제재를 할 수 있어야 할 것이다.

현재 방송법에는 협찬고지에 관한 조항만 있을 뿐 협찬을 금지하는 조항은 없다는 방통위의 입장은 법조항에만 매달린 소극적 해석이라는 비판을 받았다. 헌법재판소는 2003년 “방송법 제74조 협찬고지의 허용범위를 합헌”으로 결정하였고 방송법 시행령은 이에 따라 시사·보도, 논평 또는 시사토론 프로그램에서는 협찬고지를 금지하고 있다. 헌법재판소는 “협찬고지의 허용범위를 규율하고 있는 것은 논리적으로 협찬의 허용범위를 동일하게 규율하고 있다”고 해석했다. 따라서 시사 프로그램에서의 협찬도 위법으로 해석하는 것이 타당하다는 것이다.

방송의 내용에 직접 개입하는 협찬으로 인한 편성권 침해도 심각하다. 에피소드를 새로 만들어 내거나 흐름과 즐거리를 협찬주의 요구에 맞게 변경하는 것은 흔히 일어난다. 특히 연계판매의 경우 편성에 협찬주 또는 홍보회사가 어떻게 개입했느냐 하는 구체적 근거를 확보하는 것이 관건이다.

제작진이 편성을 하고 이를 기반으로 협찬주에게 제안을 하는 형식은 적극적인 편성개입이라고 보기에는 무리가 있지만 일반적으로 서로 협의를 하므로 정황으로는 편성에 대한 개입이 이루어지만 어떻게 구체적인 증거를 확보하여 입증하느냐가 열쇠이다.

협찬제작은 협찬주와 제작사, 매체사의 직접 거래를 통해 프로그램 제작비용을 확보하고 그에 대한 반대급부로 상품·로고·에피소드를 노출하는 협찬고지를 한다. 협찬주에게 광고효과를 줄 수 없다고 규정하고 있지만 온갖 교묘한 수단을 동원하여 광고효과를 주면서 협찬을 최대한 이끌어 내려는 유혹을 피하기는 현실적으로 불가능하다.

현 방송법이 시사·보도 관련 프로그램에 대한 협찬제공 자체를 금지하지 않고 고지행위만을 금지하고 있는 것은 방송의 공공성과 공정성·객관성을 유지하려는 제도의 근본을 흔드는 것이다. 현행 제도의 가장 심각한 문제점은 ‘협찬’ 자체의 허용범위와 기준에 대해 아무런 규정이 마련되어 있지 않다는 것이다. 방송법 제2조 제22호에서 ‘협찬고지’만 정의하고 ‘협찬’에 대한 정의는 따로 두지 않았고, 제74조에서는 방송법 시행령에서 정하는 범위 안에서 ‘협찬고지’를 할 수 있게 하면서 ‘협찬고지’의 세부사항은 방통위 규칙으로 정하고 있다.

이에 따라 방송법 시행령과 방통위 규칙에서는 ‘협찬고지’를 할 수 있는 경우와 할 수 없는 경우를 정했지만 그 어디에도 ‘협찬’을 할 수 있는 경우와 할 수 없는 경우를 정해놓지 않았다. 오히려 고지만 하지 않으면 어떤 종류의 협찬을 받더라도 법적으로는 아무런 제재를 할 수 없다는 논리가 가능하고 실제 방통위는 이러한 논리에 따라 협찬에 대해서는 아무런 제재를 행사하지 않고 오로지 ‘고지’한 것에 대해서만 위반 여부를 따지고 있다는 것이다. 협찬이 당연히 금지되어야 할

시사·보도 프로그램에서는 협찬을 받았더라도 고지만 하지 않으면 제재를 할 수 없고, 협찬을 받았는지 알 수도 없다. 20대 국회에서 방송법에 협찬의 정의를 신설하고 협찬의 기준과 허용범위 등을 규정하는 방송법 개정안이 발의되기도 했다. 방송통신위원회도 협찬 관련 규정을 법에 신설하겠다고 했지만 법제화까지 이르지 못한 상태이다.



#### 다. 신문 편집권 독립 법제화

신문의 자유와 독립에 대한 침해에 대해서도 법적 제재를 해야 한다는 주장도 있다. 비록 경향성 보호가 인정된다고 하더라도 이는 논조와 정치적 지향성에 대해 인정한다는 것일 뿐, 보도내용과 편집에 대한 외부적인 간섭을 허용한다는 의미는 아니다. 편집에 대한 개입은 사실을 왜곡하거나 국민의 알 권리를 침해하여 민주적 공론장 형성을 방해하기 때문이다. 2005년 참여정부 당시 개혁입법으로 법제화된 신문법 제3조(편집의 자유와 독립) 제2항에는 “누구든지 신문 및 인터넷신문의 편집에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭을 할 수 없다”고 되어있었고 제39조(벌칙)에서 “2년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금에 처한다”는 규정을 두었다. 2009년 7월 31일 법이 전면 개정되면서 특별한 이유 없이 슬그머니 삭제되었다. 2019년 이상호 의원은 이 조항을 되살리는 것을 포함한 신문법 개정안을 발의하기도 하였다.



실제로 신문의 편집권을 침해하는 사례는 드러난 것만 해도 빈번하다. 홍보회사의 주된 업무 가운데 하나가 언론보도 관리이다. 이들은 보도와 편집 내용에 대해 단순히 설명하거나 보도자료를 보내는 정도를 넘어서 광고나 협찬 등 다양한 방식의 거래로 편집 간섭을 하기도 한다. 뉴스 타파가 보도한 ‘박수환 문자’ 등에서 드러난 사례나 고용노동부 등이 홍보비를 지급하면서 유리한 보도를 이끌어내려 한 사례 등에서 보듯이 기사거래가 이루어지기도 한다. 2019년 3월 20일자 <미디어 오늘> 보도에 따르면 언론사가 홍보대행사와 지면에 실리는 기사를 마치 광고처럼 단가표를 정해 거래하고 있을 뿐만 아니라, 국민 성금으로 운영하는 사회복지 모금기관은 조선·중앙·동아일보 등과 직접 협찬기사 계약을 수년간 맺어왔다. 돈을 내고 기사를 만들어 보도하는 것이다. 경향신문에서는 2019년 11월 13일자로 보도될 예정이던 SPC그룹의 프랜차이즈 ‘파리바게트’ 관련 기사가 해당 기업의 협찬금을 대가로 삭제되는 일이 벌어져 사장과 광고국장, 편집국장이 동시에 사임을 하였다. 하지만 언론에 대한 신뢰를 손상하고 민주주의를 위협하는 이러한 행위들이 법적인 미비로 인하여 아무도 고발되지 않았다.

#### 4. 편성권 독립의 가치를 확인하며

방송의 자유는 방송편성 및 내용에 대한 독립성을 보장하는 것이 핵심이다. 이는 방송주체가 프로그램의 내용과 방송 계획, 제작 전 과정, 그리고 시간적 배열을 포함하여 독립적으로 결정하는

행위로 언론자유에서 보장하고자 하는 핵심 기본권이다. 방송편성권은 방송주체가 특정집단이나 세력으로부터 독립하고 외부의 간섭 없이 방송할 내용을 계획하고 취재하여 프로그램을 제작·편성·전송하는 자유이다. 국민의 민주적 의견형성이 현실적으로 구현되고 합리적 여론이 형성되기 위한 전제 조건이 된다. 따라서 정치 권력이나 소유주를 비롯한 자본 권력, 사회의 제 세력으로부터의 독립을 법적으로 보장한다. 이는 특정 세력이 방송 편성에 개입하여 여론을 조성해 국민 의사가 왜곡되고 민주주의의 근본을 훼손할 수 있는 위험을 막기 위한 것이다. 그럼에도 불구하고 국가권력을 포함하여 다양한 단위에서 편성(편집)권을 침해하려는 시도가 그치지 않는다. 속의 민주주의의 토대를 튼튼하게 하기 위해서는 법적 제도적 규정의 보완이 필요하고 법원은 사법적 판단을 통해 편성권 독립을 지켜야 할 책무가 있다. 