

방송 경쟁력 강화 및 공공성 구축방안

공영방송제도 구축 방안 – ②

공영방송규제기구 위상 및 역할

일시: 2008.11.11(화) 15:00~17:30

장소: 정보통신정책연구원 2층 중회의실

주관: KISDI 정보통신정책연구원

프 로 그 램

일 정	내 용
15:00~ 15:40	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주제발표 - 발표자: 지성우 교수(단국대 법학과)
15:40~ 16:40	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회: 이재영(KISDI 방송통신정책연구실 방송정책그룹장) ○ 토론 - 토론자: <li style="padding-left: 20px;">황근 교수(선문대 신문방송학과) <li style="padding-left: 20px;">탁재택 연구위원(KBS 정책기획센터) <li style="padding-left: 20px;">김영덕 연구원(한국방송영상산업진흥원 산업연구팀) <li style="padding-left: 20px;">초성운 연구위원(KISDI 방송통신정책연구실)
16:40~ 17:00	<ul style="list-style-type: none"> ○ 발제 및 토론정리
17:00~ 17:30	<ul style="list-style-type: none"> ○ 질의응답: 방청석
17:30	<ul style="list-style-type: none"> ○ 폐회

목 차

○ 주제 발표

- 지성우 교수(단국대 법학과) 1

○ 토론자

- 황 근 교수(선문대 신문방송학과) 44
- 탁재택 연구위·원(KBS 정책기획센터) 47
- 김영덕 연구원(한국방송영상산업진흥원 산업연구팀) 51
- 초성운 연구위원(KISDI 방송통신정책연구원) 57

공영방송규제기구 위상 및 역할

[주제발표: 지성우 교수(단국대 법학과)]

<목 차>

제1절 들어가는 말

제2절 한국의 공영방송의 현황과 구조개편 논의

- I. 한국의 공영방송 현황 및 문제점
- II. 공영방송제도 개선을 위한 논의

제3절 해외사례

- I. 영국의 공영방송 규제기구
- II. 독일의 공영방송 규제기구
- III. 일본의 공영방송 규제기구

제3절 한국에 있어서의 바람직한 공영방송 규제기구 위상 및 역할

- I. 국가기간방송법의 주요 내용
- II. 국가기간방송으로서의 공영방송의 자리매김에 대한 입법평가
- III. 공영방송규제기구의 설립·운영의 개선방안

제4절 맺음말

공영방송규제기구 위상 및 역할

지 성 우 교수(단국대 법학과)

제 1 절 들어가는 말

- 방송은 민주적 여론형성과 국민문화의 향상 및 공공복리의 증진에 이바지할 임무가 있음.¹⁾ 이 중 다매체 사회에서 공영방송은 지나친 경쟁으로부터 특별한 보호를 받으며, 국민통합과 소통을 위한 ‘사회적 접착제’²⁾로서의 역할을 수행하여야 함
- 이를 위해 공영방송은 사회적·정치적 제세력으로부터 정치적 독립성과 운영의 자율성이 허용되어야 하며 ‘존속과 발전’을 보장받아야 함
- 그동안 각국에서 공영방송은 ‘지역성’, ‘다양성’, ‘공정성’, ‘품위유지’, ‘사회적 통합’ 등 다양한 역할을 수행하여 왔음
- 그러나 최근 다매체 시대가 도래하고 상업방송이 활성화되면서 공영방송은 ‘정체성의 위기(identity crisis)’³⁾, ‘정당성의 위기(legitimacy crisis)’⁴⁾, ‘경영의 위기(financial crisis)’⁵⁾ 등 3대 위기에 봉착하게 됨⁶⁾

1) 방송법 제1조(목적)

2) 김대호(역)(2006). BBC 없는 공공서비스방송은 가능한가?. 서울: 한울아카데미. 71쪽. 원저: Alan Peacock(2004). Public Service Broadcasting without BBC?. London: Institute of Economic Affairs.

3) 2007년 방송위원회의 조사자료에 따르면 KBS1의 경우에는 보도 30%, 교양 53%, 오락 17%로 공영적 성격이 강하나, KBS2와 MBC의 경우에는 편성에 있어 SBS와 거의 차이가 없다. 방송위원회(2007). 방송산업 실태조사. 서울: 방송위원회. 41쪽.

4) 최근 뉴질랜드에서는 25만 명의 시청자들이 수신료를 거부하자 결국 수신료제도가 폐지되었고, 프랑스에서도 수신료 회피가 보편화되고 있으며, 일본에서도 NHK 직원들의 일련의 비리 사건 이후 시청료 납부거부 운동이 발생한 바 있다.

5) 「한국방송공사 관계자는 “경기가 워낙 어려워 광고판매수익이 전체적으로 떨어졌다”며 “작년과 비교했을 때 2007년 10월 광고수익은 총 2,348억 원이었던 것에 반해 2008년 10월은 1,884억 원으로 464억 가량 줄었다”고 전했다. 전체 광고수익의 감소를 통해서도 알 수 있듯이 엄기영 MBC 사장은 지난 10월 29일 전사원에게 이메일을 통해 “현재 광고 매출이 97년 IMF 외환위기 때 보다 2배 이상 심각하다. 9월 광고 매출만 해도 작년에 비해 80억 원 줄었고, 10월 11월 12월 석 달 동안의 광고매출은 작년보다 500억 원 이상 줄어들 것이다”라고 광고수주 감소의 심각성을 상기시켰다.」 (마이데일리, 2008. 11. 5에서 재인용)

- 수평적 규제체계전환 시점에서 공영방송은 방송정책의 매스터 키(Master Key)로서의 지위를 가지며 다음과 같은 문제를 선결적으로 해결해야 함
 - 공영방송의 제도변화 수평적 규제체계의 예외를 어디까지 허용할 것인가?)
 - 공영방송의 공공성과 효율성을 동시에 추구할 수 있는 규제구조는 무엇인가?
 - 공영방송의 지속적인 존속과 발전을 위한 적절한 자원구조는 무엇인가?

- 공영방송의 존립목적상 설립·운영에 있어서는 다음과 같은 원칙이 준수되어야 함
 - 제1원칙(독립의 원칙)
 - 공영방송은 정치적·사회적 제세력의 간섭으로부터 자유로워야 함

 - 제2원칙(견제의 원칙)
 - 공영방송은 제1원칙(독립의 원칙)에도 불구하고 내부·외부로부터 견제 받아야 함

 - 제3원칙(균형의 원칙)
 - 공영방송이 국가의 이념과 방향 제시, 다원주의 실현, 국민통합에 적절한 기능을 발휘할 수 있도록 독립과 견제가 균형을 이루어야 함

6) 윤석민(2008). 공·민영 이원체계 구조화방안 및 공영방송 범주설정 워크숍 토론문. 정보통신정책연구원 세미나. 2008. 10. 29. 47-48쪽; 심재철. 세계 공영방송의 딜레마. 한국언론학회 세미나 발제문. 2004. 9.

7) 최근의 논의에 대해서는 황근(2008). 방송통신법 체계개선 및 기본법 제정관련 쟁점들. 방송학회 세미나 발제문. 2008. 9. 25; 정운식(2008). 공·민영 이원체계 구조화 방안 및 공영방송 범주설정. 정보통신정책연구원 세미나 발제문. 2008. 10. 29.

제 2 절 한국의 공영방송의 현황과 구조개편 논의

I. 한국의 공영방송 현황 및 문제점

1. KBS

○ 설립의 법적근거

- KBS는 「방송법」 제43조에 설립된 '공영방송'으로서 '국가기간방송'

○ 재원

- KBS의 자본금은 3천억 원으로 하되 그 전액을 정부가 출자⁸⁾
- KBS의 재원은 국민이 부담하는 '수신료'와 '광고수익'으로 충당하며,⁹⁾ 수신료가 차지하는 비율은 전체 소요재원의 약 40%, 광고는 약 60%
- 수신료의 금액은 이사회가 심의·의결한 후 방통위를 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정되고, 공사가 이를 부과·징수¹⁰⁾
- 수신료의 액수는 TV수상기를 보유한 가구당 월 2,500원. 현재 KBS의 수신료는 한국전력의 전기료와 동일한 고지서에 병과되어 위탁징수되고 있음¹¹⁾

○ 공영방송 개념에 비추어 본 KBS의 문제점

- 광고가 전체 재원의 약 60%에 달하고 있음
- 광고비중 및 매출액이 많아 상업방송 성장에 문제점 발생

8) 「방송법」 제43조 제5항.

9) 「방송법」 제56조 「공사의 경비는 제64조의 규정에 의한 텔레비전 방송수신료로 충당하되, 목적업무의 적정한 수행을 위하여 필요한 경우에는 방송광고수입등 대통령령이 정하는 수입으로 충당할 수 있다」

10) 「방송법」 제65조.

11) 「방송법」 제66조 참조. 방송수신료의 법적 성질에 대해서는 박선영(2002). 방송수신료의 법적 성격과 공영방송재원조달에 관한 연구. 법학. 2002. 394-435쪽; 지성우(2006). 방송수신료의 법적 성질에 대한 고찰. 헌법해석과 헌법재판. 1019-1025쪽 참조.

2. MBC

○ 설립의 법적 근거

- MBC는 「방송문화진흥회법」에 의하여 설립된 공익법인인 방송문화진흥회가 70%, 정수장학회가 30%의 지분을 가진 상법상 주식회사

○ 현황

- MBC 지분의 70%를 소유한 방송문화진흥회는 1980년 언론통합으로 KBS가 소유하고 있던 (주)문화방송의 주식 70%를 관리하기 위하여 1988년 12월 31일 창립
- MBC는 1961년 창사 이래, 전국 19개 지방 계열사를 통해 전국 네트워크를 구성

○ 재원

- 설립재원은 공적: MBC 자본의 70%는 방송문화진흥회에서, 나머지 30%는 정수장학회에서 소유
- 운영은 거의 전액 광고에 의존
- 2007년 계열사 포함 전체 MBC의 총수익은 약 1조 6650억 원.¹²⁾ 최근(2008. 10) 광고매출이 급감하여 전년 동월 대비 150여 억원이 축소된 400억 여원대 초반으로 광고판매율은 62%에 그칠 것으로 예상
- 2000년 이후 단 한 번의 적자도 없었던 반면, 2008년 흑자를 유지하는 방안에 대해 고민 중(비상경영방안 강구 중)

○ 공영방송 개념에 비추어 본 MBC의 문제점

- MBC를 본래 의미(협의)의 공영방송이라고 하기 위해서는 수신료로 운영되어야 함에도 불구하고 현재 수익의 대부분을 광고에 의존하고 있어 지속적으로 정체성의 문제가 제기됨

12) <http://aboutmbc.imbc.com/korean/corporateinfo/brief/index.html>(최종검색일: 2008년 5월 25일)

3. EBS

○ 설립의 법적 근거

- 2000. 3. 13. 「한국교육방송공사법」의 제정에 의하여 설립된 '교육목적의 공영 방송'

○ 재원

- EBS의 자본금은 1,000억 원으로 하고 정부가 전액 출자¹³⁾
- 최근 2년 연속 적자 상황

○ 공영방송 이론에 비추어 본 EBS의 문제점

- EBS는 교육목적으로 설립된 공영방송사로서 본래의 설립취지에 적합하게 활동하고 있으므로 이론적 문제는 별로 없음
- 다만 KBS와 독립적인 기구로 존재할 필요가 있는지에 대해 의문이 제기되고 있음

<표 1> 주요 공영방송사의 소유구조 및 재원

	KBS 1TV	KBS 2TV	MBC	EBS
설립근거	방송법	방송법	방송법, 상법	한국교육방송공사법
소유구조	공적	공적	공적	공적
재원조달	수신료 + 광고 (광고 없음)	수신료 + 광고 (광고 있음)	광고	수신료 + 방송발전기금
방송의 지향	공영	공영	공영	공영
프로그램의 실제	공적	광고로 인해 경쟁 노출	광고로 인해 경쟁 노출	공적

13) 「한국교육방송공사법」 제4조 제1항.

II. 공영방송제도 개선을 위한 논의

1. 공영방송제도 개선 논의 인식

(1) 역사적 관점

- 이념과 정권에 관계없이 지속적으로 제기되어 온 문제

(2) 구조적 관점

- 애매한 공·민영 이원구조와 법제로 인해 문제 발생

(3) 경제적 관점

- 수평적 규제체계 도입에 있어 유료방송사들이 공영방송이 광고로 운영되는데 대해 반발¹⁴⁾

2. 공영방송제도 개선에 대한 논의의 역사

<표 2> 방송관련정책 연구위원회들의 방송구조개편안¹⁵⁾

	방송제도 연구위원회	2000년 방송정책 연구위원회	공영방송 발전연구위원회	신진방송 정책자문위원회	방송개혁위원회
주도집단	공보처	방송개발원	방송위원회	공보처	국민회의
방송구도	공영적 방송제도	민영적 다채널제도	공공적 방송제도	민영위주의 공민영 이원방송제도	지상파/ 뉴미디어공영/ 민영이원방송제도
KBS	-경영위원회신설 -광고비율축소 -K1:지역네트워크채널	-K1: 중상위계층 위주종합편성채널 -K2: 대중적종합 편성채널	-경영위원회신설 -K1:정보교양채널 -K2:문화채널	-수신료단독운영 -K1:시시정보채널 -K2: 문화예술, 지역연계채널	-2TV광고전면폐지와 수신료조정 -K1:보도시사채널 -K2:문화예술, 지역연계채널
MBC	단계적 민영화	-단계적민영화 -오락위주의 종합편성채널	-소유구조의 공영성 강화 -오락성 지양하는 종합채널	-단계적민영화	-단계적민영화

14) 이상의 분석에 대해서는 지성우(2008). 방통융합시대의 국가기간방송의 운영체계. 언론과 법 제7권 제1호. 175-224쪽 참조.

15) 정용준(2008). 시장주의 방송구조개편 정책의 쟁점. 한국 방송학회 세미나 발제문. 2008. 9. 25. 28쪽에서 재인용. 각 연구위원회에서 건의된 구체적인 내용에 대해서는 지성우(2008). 전개 논문. 185-198쪽 참조.

제 3 절 해외사례

I. 영국의 공영방송 규제기구

1. 영국의 방송구조

○ 지상파 채널(5개)

- BBC는 수입의 기반을 다각화
- ITV는 좀 더 자유주의적 규제에 힘입어 몇 가지 중요한 합병을 단행
- 채널4
- 채널5는 1997년 3월말에 방송 시작

○ 위성방송 BskyB 및 프랜차이즈 형태의 케이블방송

○ 디지털 방송(위성 Sky, 지상파 ONdigital, 케이블 NTL/CWC 등)

2. 영국의 방송규제 기관(Ofcom)

○ 조직

- 기존의 방송기준위원회(Broadcasting Standards Commission), 오프텔(Office of Telecommunications), 상업텔레비전위원회(Independent Television Commission), 라디오청(Radio Authority), 라디오커뮤니케이션 행정국(Radio Communications Agency)의 5개 부서가 통합하여 구성됨

○ 임무

- 전파의 최적 사용의 보장

- 고속데이터 서비스를 포함하여 폭넓은 전기통신서비스가 영국 전체에서 가용하도록 보장
- 고품질 다양한 TV와 라디오서비스가 가능하도록 보장
- 방송법의 규정에 있는 복수성이 유지
- 공격적이거나 유해한 물질에 대하여 시청자에 대한 적절한 보호를 적용
- 불공정 또는 프라이버시에 대하여 시청자에 대한 적절한 보호를 적용¹⁶⁾

○ 조직

- 오프콤이사회(Ofcom Board): 10인, Ofcom의 전반적인 의사 결정, 이 중 3인은 집행조직을 구성
- 집행위원회(Executive Committee): 6인, Ofcom의 업무를 전반적으로 관장
- 기타 위원회(Board Committee 및 advisory committee)로 구성

○ 업무범위

- Ofcom은 BBC이외의 민영방송들에 대한 규제권을 행사
 - 민영방송들에 대한 허가 및 재허가권
 - TV 프로그램에 대한 심의기준 설정, 이의 준수 여부를 감독

3. 공영방송 규제기구로서의 BBC 트러스트

(1) 성립배경

□ EC에서의 BBC의 상업화에 대한 비판과 조치의 가능성

- 지난 2001년 EC는 당시의 민영방송 규제기구인 ITC(Independent Television Commission) 이 앞으로 1년 동안 BBC가 공익성을 분명히 보여주어야 할 것이라는 주의를 줌

¹⁶⁾ Communication Act 2003 제3조

○ EC는 당시 영국정부가 추진 중인 Ofcom의 규제에서 BBC를 제외시키지 말 것을 언급

- 당시 회원국들은 유럽은 하나라는 전제하에 공영방송과 민영방송간의 공정경쟁의 룰을 지켜야 하는데 BBC를 Ofcom의 규제에서 제외시키는 것은 이 규칙에서 어긋난다고 함

- 이 룰에 의하면

(i) 공영방송은 공영방송의 모든 행위들이 반드시 공적 서비스임을 스스로 확인할 수 있어야 함

(ii) 그런 행위는 공식적인 규제장치에 의해 신뢰성을 확보해야함

(iii) 이들 모든 행위들은 '합당한 기구(appropriate body)'에 의하여 감독을 받아야 함

- 당시 EC의 산드로 산타마토(Sandro Santamato)에 의하면 "합당한 규제기구가 독립적인지 아닌지는 해당국가가 알아서 할 일이지만 EC의 입장은 '독립적(independent)'라 함은 적어도 '중립적(neutral)'임을 의미한다"고 함

- 만일 당시 영국 정부의 계획대로 Ofcom이 외부의 기관 즉, Ofcom으로부터 규제를 받지 않는다면 BBC의 이사회는 결코 중립적이지 않다고 봄

○ EC의 공정경쟁위반 제소 가능성

- 이러한 상황에서 만일 민영방송사들이 당시 BBC가 추진하고 있던 디지털 서비스 계획이 민영방송과의 공정경쟁을 위배한다는 내용으로 EC에 제소하는 경우에는 BBC는 자신이 독립적인 기구에 의해 규제받는다는 점을 증명해야 함. 만일 이를 증명하지 못하는 경우에는 EC는 BBC의 수신료 재원의 합법성에 대해 조사에 착수할 수 있음

○ 영국내 평가

- 이러한 문제가 현실화되기는 어려우나 적어도 BBC이사의 규제기능에 반대하는 사람들에게는 커다란 명분을 제공

- 따라서 당시 신설될 예정이었던 Ofcom과 BBC와의 관계 재규정 문제가 논란거리가 되었음¹⁷⁾

□ 불공정보도에 대한 시청료 거부운동

- 1999년 BBC1의 시청점유율이 사상 처음 마지노선으로 여겼던 30% 아래로 추락(29.5%)하는 등 BBC의 시청점유율에 새로운 경쟁자들에 의해 하락할 것이 예상되는 상황에서 상업적 프로그램이 대폭 증가하게 됨
- 2002년 11월 3일 블라디미르 부코프스키(Bladimir Bukovsky)라는 러시아 망명가가 불공정 보도를 일삼고 지나치게 상업화되었다는 이유로 BBC를 위해 강제적으로 징수되는 112파운드의 수신료를 거부

□ BBC의 벌금부과 문제

- 다큐멘터리의 프로그램 한 장면을 잘못 조작했기 때문에 Granada와 Carlton은 무려 200만 파운드의 벌금, Channel 4 역시 15만 달러의 벌금을 부과. 그러나 BBC는 제외됨. BBC에서는 “수신료는 프로그램 제작에 쓰여지 벌금을 낼 수 없다”고 벌금부과를 반대 → 하지만 결국 상하 양원합동의 특별소위원회의 권고에 따라 벌금부과 결정 권고
- 이 당시 야당이었던 보수당 의원 존 위딩테일(John Whittingdale)은 “결코 BBC를 내부조직의 규제만 받도록 내버려 둘 수 없으며 새 커뮤니케이션법이 Ofcom의 제한적인 규제만 받도록 한 것도 받아들일 수 없다”고 주장. 즉 민영방송과 같이 100% Ofcom의 규제를 받아야 한다고 주장

(2) 성립경과

□ 번즈위원회의 번즈보고서(Burns Report)

- 지난 2005년 3월 2일 2006년의 칙허장 갱신을 앞두고 발표된 BBC의 새로운 규제 모델에 대한 여러 보고서 중 하나. 문화미디어스포츠부(Department of Culture, Media and Sport)에서 이러한 보고서의 내용들을 모아 BBC의 녹색(Greenpaper)을 작성하였는데 이 중 번즈보고서는 녹색에 많은 영향을 줌
- 번즈보고서의 기본적 입장

17) 이러한 문제에 대해서는 상세한 내용은 방송영상산업진흥원(2001). 동향과 분석. 2001. 9. 15.

- BBC는 현재 자체 규제를 하고 있을 뿐 우리의 방통위와 같은 독립적인 규제기구인 Ofcom의 규제는 받지 않으며, BBC의 자체 규제는 경영위원회(Board of Governors)가 담당. 이 보고서는 첫째, 경영위원회의 자체 규제가 효율적이었는가에 의문을 제기함. 둘째, 경영자가 어떻게 스스로 자율적이고 공정한 규제를 할 수 있느냐 하는 규제의 실효성에 의문을 제기

○ 번즈보고서의 핵심 1

- 기존의 경영위원회를 폐지하고 바로 공영방송위원회(PSBC: Public Service Broadcasting Commission) 설치
- 즉 기존의 경영위원회를 없애고, 대신 KBS의 시청자위원회처럼 BBC로부터, BBC 경영진으로부터 독립적인 위원회를 구성하여 규제의 실효성을 제고하자는 견해
- 찬성론(BBC 개혁론) : BBC는 개혁이 필요하며, 외부적 감시장치 필요
- 반대론(BBC) : 이 방안에 의하면 BBC의 자체 규제를 배제하고 BBC 규제를 Ofcom과 PSBC 두 기구가 맡게 되는데 이렇게 되면 BBC는 자체 규제권을 상당 부분 상실하게 될 것으로 적용불가

○ 번즈보고서의 핵심 2

- 수신료를 BBC에만 제공할 것이 아니라 공익적 프로그램(Public Service Program)이라면 어떤 프로그램에도 제공해야 함
- 찬성론: 영국의 공익적 상업방송의 경제적 어려움을 타파할 수 있음
- 반대론: BBC는 절대 반대. 공익적 상업방송은 상업방송이므로 수신료 지급 불가

□ 문화미디어스포츠부의 입장(기본적으로 번즈보고서 내용에 찬성)

○ 번즈보고서 핵심 1에 대하여

- 기존의 경영위원회를 폐지하고 바로 공영방송위원회(PSBC)를 설치하는 데 따른 반발을 감안하여 급진적인 공영방송위원회(PSBC) 보다는 기존의 경영위원회보다 시청자의 영향력이 크게 강화된 형태의 BBC 트러스트를 설치하는 타협안을 제시

○ 번즈보고서 핵심 2에 대하여

- 녹서는 일단 왕립 칙허장을 새로운 허가 기간이 시작되는 2007년 1월 1일부터 2016년 12월 31일까지 향후 10년 간 허가해준다고 하였음. 다만 향후 10년 동안 수신료를 대체할 새로운 재정 수입원에 대한 보고서를 제출하도록 BBC에 권고함. 동시에 수신료 개방 문제에 대한 의견도 함께 제출하도록 했음

□ 녹서에 대한 BBC의 검토의견(Review)

- 칙허장 부여를 위해 검토된 녹서에 대하여 2005년 5월 BBC는 검토의견을 제출하면서 여기에서 새로운 규제체계를 수립해야 한다는 녹서의 견해를 수용

“The BBC governance system needs to be reformed and reconstituted, in order to provide clear structural separation between the functions of delivery and oversight ... We propose the creation of a new body that we have called the BBC Trust to take on the oversight role ... Responsibility for delivery would be delegated to a formally constituted Executive Board.”

DCMS(2005 March). *Review of BBC's Royal Charter: A Strong BBC, independent of Government.* p. 10

The BBC accepts the Government' decision on the future governance of the Corporation, and agrees with its broad conclusions on how the new system should operate. The Board of Governors and the BBC' management will now start work to ensure it delivers the intended benefits.

BBC(2005 May). *Review of the BBC's Royal Charter: BBC response to A strong BBC, independent of government.* p. 49

(3) BBC 트러스트의 임무

- BBC 트러스트는 BBC내 독립적인 기구로서 수신료 납부자들, 즉 공중의 이익에 초점을 맞추고 그것에 봉사하며 BBC의 활동이 방송시장에 미칠 경쟁적 효과를 고려해야 한다는 점을 의무로서 명시하고 있음
- 2007년 1월 1일 공식적으로 BBC 관리감독위원회(board of governors)의 '관리감독 및 규제'의 책임을 인수한 BBC 트러스트 위원은 모두 12명
- 문화미디어스포츠부 장관이 마이클 그레이드 회장을 포함해 기존의 관리감독위원회의 4명의 위원들을 제외한 나머지 8명의 위원들을 새로이 임명함으로써 BBC 트러스트가 탄생함
- BBC 트러스트는 BBC를 감독하고, 다양한 수용자의 필요를 고려하고, BBC의 독립을 보호하고, BBC가 매우 높은 품질의 공중 서비스를 제공할 수 있도록 보장하기 위해 노력해야 함
- BBC 트러스트 다음과 같은 사항을 보장함
 - BBC가 독립적이고 외부로부터의 어떠한 압력이나 영향에 저항할 수 있도록 보장
 - 모든 국민에게 최고 품질의 뛰어난 서비스를 공급함으로써 공공의 가치를 전달 관리
 - BBC가 영국의 경제와 문화에 기여하도록 함¹⁸⁾
- BBC 트러스트의 구체적인 임무
 - BBC가 정보제공, 교육, 오락기능에 적합하도록 하며, 칙허장 속에 있는 공공 목적을 달성하도록 함
 - BBC의 경영이 명백한 우선권을 가지고 자원들을 잘 이용하며, 모든 시청자들에게 질 높고 효율적이 될 수 있도록 함

18) <http://www.bbc.co.uk/bbctrust/about/index.html>(최종검색일: 2008. 11. 6)

- BBC가 공중을 위한 새로운 서비스를 개발하고, 선택을 확대하며 상업기업이 되지 않으면서도 미디어 시장에서의 혁신을 하도록 함
- BBC의 저널리즘이 최고 수준의 정확성과 공중의 신뢰를 유지할 수 있는 불편 부담성에 부합하도록 함
- 전세계적으로 BBC의 명성과 가치를 고양함

(4) BBC 트러스트의 설립근거

○ 칙허장(Royal Charter)

- 칙허장은 1920년대 부터 제공되기 시작함. 금번의 경우 2006년 9월 19일에 칙허장이 부여되었으며, 2007년 1월 1일부터 효력을 발생함

○ 양해각서(Agreement)

(5) 위원들의 선임방식

- BBC 트러스트 위원들은 독립적인 위원들과 BBC사장을 포함하여 DCMS의 패널들로부터 인터뷰를 받음. 이 패널의 의견은 국무부와 수상 및 여왕에게 송부되어 결정

<표 3> BBC 지배구조 개편안

구분	경영감독	관리	외부규제
BBC	Board of Governors, Governance Unit	Executive Committee	
녹서	BBC Trust	Executive Board	
상원	BBC Board	Management Committee	Ofcom
Ofcom	Trust		Ofbeeb
번스패널(정부)	unitary BBC Board		PSBC
전문가그룹(보수당)	Ofcom 주도		PBA

출처: 정군기(2006), BBC 정책결정에 대한 연구. 한국방송학보 제20-1호. p435 재인용

※ 영국에서의 공영방송에 대한 규제제도의 전반적 특징

- 방송통신에 대한 규제기관으로서의 Ofcom과는 별개의 공영방송 규제기관
- 전통적으로 BBC경영위원회를 통해 내부적 통제 시스템 → BBC 트러스트를 통한 (준) 외부적 통제 시스템으로 전환

※ 쟁점별 규제제도의 특징

- 사장 인선: 독립적 사장 선출 위원회, 내부검증과 외부평가 동시진행, 3개월 이상 공개 진행
- 직원 인사: 인사는 사장의 권한
- 재원: 수신료. 아직까지는 본격적으로 수신료에 대한 저항은 나타나지 않고 있으나 공익적 프로그램에 대해서도 수신료를 배분해야 한다는 견해도 대두

※ 총체적 평가

- 전통적인 경영위원회 제도는 규제의 효율성 저하로 인하여 폐기되었고, 새로이 BBC 트러스트가 이 역할을 하고 있음
- 현재 영국의 BBC에 대한 규제구조는 기본적으로 '규제된 자율규제(regulated self-regulation)'를 원칙으로 하고 있으나, 특징적인 것은 민영방송에 대한 규제기구로서 Ofcom을 설립하고 공영방송에 대한 규제기구로 신탁회사 형태의 BBC 트러스트를 설치하고 있다는 점
- 이러한 BBC의 트러스트 제도는 현재 직접 대통령으로부터 임명되는 대통령 직속 기관의 장인 방송통신위원장이 KBS 이사의 임명에 관여하고, 이렇게 선임된 이사들이 사장을 선임하기 때문에 정치적 영향력이 거의 직접적으로 미치는 사장 선임 및 규제제도를 가지고 있는 한국에 시사하는 바가 큼
- 영국식 모델에 의할 경우 현재의 방통위는 민영방송만을 관장하고 또 시청자의 영향이 강하게 미칠 수 있도록 다른 조직을 구성하여 KBS의 외부 또는 내부에 위치시키는 방안을 상정할 수도 있음. 내부에 위치시킬 때는 경영진이나 방통위, 국가 등 외부의 영향력이 미치지 않는 구조로 구성해야 함. 그러나 이렇게 되면 방통위와의 관계에서 옥상옥의 조직이 탄생할 가능성이 있기 때문에 조직의 효율성이 저하되는 문제가 여전히 해결해야 할 과제로 남게 됨

II. 독일의 공영방송 규제기구

1. 공영방송제도 개관

- 2차 세계대전 후 독일은 연합군에 의한 점령기간을 거쳐 방송에 대한 규제권을 회복한 이후 곧 공영방송 단일체제를 채택함.¹⁹⁾ 이는 그간 나찌 체제하에서 방송의 독립성에 심각하게 훼손된 비극적 역사를 되풀이하지 않겠다는 독일인들의 의지의 표현으로서, 국가로부터 인사·재정적으로 조직·활동·심의에 있어 자유로운 방송영역을 확보하려고 시도한 것임²⁰⁾
- 독일의 모든 공영방송은 법적자율성, 경제적 자립성, 프로그램 제작의 독립성이 보장되며, 인사와 재정에 대하여 실질적으로도 의회에 대해서만 책임을 짐으로써 주정부로부터는 독립되어 있음. 이에 따라 공영방송사의 조직과 권한은 각 주의 방송관계법에 의해 결정되므로 각 주별로 역사적·문화적 특징에 따라 다소 차이가 있기는 하지만 대체적으로 ①방송평의회(Rundfunkrat), ②행정위원회(Verwaltungsrat), ③사장(Intendant) 등 세 종류의 기관으로 구분된다는 특징이 있음

2. 독일공영방송협의회(ARD)

(1) 개별 공영방송사에 대한 감독

- 독일의 공영방송은 각 주의 9개 공영방송국²¹⁾과 독일 이외의 지역에 대한 독일어 방송인 독일방송(Deutsch Welle, DW)으로 구성됨²²⁾

19) 독일 공영방송사의 성립사에 관하여는 Albrecht Hesse(199). Rundfunkrecht. München 2. Aufl. S. 8f. 참조.

20) Vgl. Schmitt-Glaeser, Walter(1987). Das Duale Rundfunkssystem. DVBL 102. S. 14; 19; Ernst Forsthoff(1971). Der Staat der Industriegesellschaft. München. S. 156.

21) 2003년 5월 1일 자유베를린방송(Sender Freie Berlin, SFB)과 ORF는 통합되어 베를린 브란덴부르크 방송(Rundfunk Berlin Brandenburg, RBB)로 재조직되었다.

22) Günter Herrmann(1994). Rundfunkrecht. München. 231f.; Hüseyin Özcan(2002). Rundfunkfreiheit in Deutschland und Türkei(Diss.). Frankfurt a. M. S. 162를 참조하여 재구성

<표 4> ARD 구성 독일의 공영방송

순번	명 칭	약어	주소	방영범위
1	Bayerischer Rundfunk	BR	München	Bayern 지역
2	Hessischer Rundfunk	HR	Frankfurt a.M.	Hessen 지역
3	Mitteldeutscher Rundfunk	MDR	Leipzig	Freistaats Sachsen, Sachsen Anhalt, Schleswig-Holstein 지역
4	Norddeutscher Rundfunk	NDR	Hamburg	Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein 지역
5	Radio Bremen	RB	Bremen	Bremen 지역
6	Rundfunk Berlin Brandenburg	RBB	Berlin	Berlin, Brandenburg 지역
7	Saarländischer Rundfunk	SR	Saarbrücken	Saarland 지역
8	Südwestrundfunk	SWR	Baden-Baden, Stuttgart, Mainz	Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg 지역
9	Westdeutscher Rundfunk	WDR	Köln	Nordrhein-Westfalen 지역
10	Deutsche Welle	DW	Bonn, Berlin	전국, 외국

○ 개별 공영방송에 대한 내부 감독기관(방송평의회)

- 각 공영방송사는 (i) 사장, (ii) 행정위원회(Verwaltungsrat), (iii) 방송평의회(Rundfunkrat) (다만 전국 단위의 공영방송인 ZDF에 있어서는 명칭이 텔레비전 위원회: Fernseherrat임) 제도를 운영하여 내부적 통제기능을 하고 있음

○ 각 공영방송사의 방송평의회(Rundfunkrat)는 사회의 다양한 계층과 직업에서 추천된 인사들로 구성됨. 가령 남서독일방송(SWR)의 경우에는 다양한 직종에서 추천된 5년 임기의 51명의 위원으로 구성됨. 1원장 1인과 2인의 부위원장으로 구성되며, 다음과 같은 권한을 가지고 있음

- 사장의 선임과 해임
- 예산안에 대한 허가
- 행정위원회와의 협조하에 규칙의 제정
- 사장의 업무에 대한 동의와 주의 방송사업자의 감독에 대한 예외사항에 대한 법률문제에 대한 동의

- 방송평의회에서 선출된 행정위원회 위원들의 선임과 해임
- 결산에 대한 허가
- 5백만 유로 이상 프로그램 생산계약 또는 획득을 위한 의무를 부담하는 경우 동의권

○ 개별 공영방송사에 대한 행정기관의 외부적 감독권(연방 각 주정부)

- 공영방송사에 대한 외부적 감독기관은 연방 각 주 정부임. 그러나 정치적 영향력의 배제를 위하여 주의 수상 등에 의해 직접 통제되지 않고 특정 장관 등에 위임되고 있음
- 합리성의 관점에서 '사무감독(Sach- und Fachaufsicht)'을 허용
- '법적 감독권(Rechtsaufsicht)'은 법적 규범에 위반되는 경우에만 극히 제한적으로 허용²³⁾

(2) 독일공영방송협의회(ARD) 설립과 운영

- “독일공영방송협의회(Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland, ARD)”는 독일 내 각 주의 9개 공영방송국²⁴⁾과 독일외의 지역에 대한 독일어 방송인 독일방송(Deutsch Welle, DW)으로 구성²⁵⁾
- 독일공영방송협의회(ARD) 설립의 법적근거는 “ARD국가협약(ARD-Staatsvertrag)”으로서, 당해 협약에 의하여 개별 공영방송사들은 종합편성프로그램인 ARD 프로그램에 자신들의 독자적인 프로그램을 제공하여야 할 의무를 부담함

23) 독일에서도 역시 국가의 감독을 받는 공영방송사들이 여하히 국가로부터 독립을 달성할 수 있는지에 대한 문제가 지속적으로 제기되고 있음. 원칙적으로 연방헌법재판소의 판결에 의하면 “공영방송사는 국가의 영향으로부터 독립하거나 최대한 제한된 범위 내에서” 국가의 법적 감독권의 대상이 되어야 함. BVerfGE 12, 205; Günter Herrmann, 1994: S. 359.

24) 2003년 5월 1일 자유베를린방송(Sender Freie Berlin, SFB)과 ORF는 통합되어 베를린 브란덴부르크 방송(Rundfunk Berlin Brandenburg, RBB)으로 재조직되었음

25) Günter Herrmann, 1994, 231f.; Hüseyin Özcan(2002). Rundfunkfreiheit in Deutschland und Türkei(Diss.). Frankfurt a. M. S. 162를 참조하여 재구성.

(3) 독일공영방송협의회(ARD)의 구조와 재원

- ARD의 대내·대외적 행위를 위하여 ARD대표자를 선출하는데 이 대표자는 ARD를 구성하고 있는 각 방송사 대표들이 1년씩 근무
- ARD는 공영방송사들과 별개의 독립적인 법인이 아니고 공영방송사들 간의 협의체 형태로 구성되어 있는 관계로 독자적인 예산은 편성하지 않고 있음

(4) 독일공영방송협의회(ARD)의 임무

○ ARD 규칙 제2조에 규정

- 방송영역에서 고유한 방송사의 권한 행사에 있어 방송에 대한 공동이익의 보장
- 방송에 대한 공동의 특별한 이해관계의 보장
- 방송프로그램과 법률적, 기술적 그리고 경영방식 등의 공동문제에 대한 사무처리

3. 독일 제2공영방송(Zweites Detsches Fernsehen, ZDF)

(1) 독립적인 전국 공영방송사로서의 ZDF

- ARD가 공영방송사의 협의체로써 각 공영방송사가 각자 부담하는 시간만큼 프로그램을 송출하여 이를 편집하여 방영하는 반면, 1963년에 설립된 제2공영방송(ZDF)은 독립적인 방송사의 형태로 구성됨
- ZDF는 1963년에 설립된 독일의 제2공영방송으로서 수신료, 허가권료와 광고에 의하여 예산을 충당함. 2007년의 경우 총 1,910 Mio 유로. 이 중 1,663 Mio 유로는 수신료, 방송광고는 110 Mio유로에 의해 충당함²⁶⁾

26) ZDF(2007). Das ZDF Jahresbericht(ZDF 연감). Mainz: ZDF.

(2) ZDF의 조직

○ 특징

- TV평의회에 의한 내부적 통제 제도. 사장, 행정위원회, 텔레비전평의회 3개 기관으로 구성됨

가. 사장(Intendant)

- 1인의 사장은 외부적으로 ZDF를 대표하며 프로그램을 비롯한 내부적인 사무에 대해 대내적으로 책임을 짐

나. 행정위원회(Verwaltungsrat)

- 주의 대표는 5인 그리고 연방대표 1인과 텔레비전평의회에서 선출되는 8인 등 14인으로 구성됨
- 사장의 행위에 대해 감시함. 특히 재정에 관한 통제권을 가짐
- 현재 ZDF 행정위원회의 위원장은 라인란트-팔츠 주의 주지사임

다. 텔레비전평의회(Fernsehrat)

○ 텔레비전평의회 조직

- 텔레비전평의회는 각 공영방송사의 방송평의회(Rundfunkrat)와 거의 유사한 성격을 갖고 있으며 77인의 위원으로 구성²⁷⁾
- 위원들은 정당 및 주정부, 연방정부의 대표와 교회, 대학, 언론, 자치단체 등 사회 각 집단의 대표로 구성

27) 구체적으로는 16개 주의 대표 각 1명씩 16명, 연방 대표 3인, 정당대표 12인, 개신교 대표 2인, 카톨릭 교회 대표 2인, 유대중앙위원회 대표 1인, 주지사가 지명한 16명, 기타 직능대표 등 다양한 계층으로 구성됨

- 우리나라의 시청자위원회가 확대된 형태이나 여기에서 중요사항에 대한 최종결정권을 가진다는 특징이 있음
- 의장은 텔레비전평의회 투표자 수의 5분의 3 이상의 찬성으로 선출되며, 업무를 통괄하고 협회를 대표함. 의장은 행정위원회 동의하에 프로그램, 보도, 관리위원장을 임명하고 업무를 총괄하여, 프로그램 전반에 대한 최고 결정권을 가짐
- 텔레비전평의회 의원은 평의회 산하 7개 부문별 위원회의 구성원으로서 전문분야에서 활동. 즉 텔레비전평의회 산하에는 기획위원회, 재무·예산·광고위원회 등 2개의 행정관련 위원회가 설치되어 있으며, 5개의 프로그램위원회²⁸⁾가 프로그램을 심의하고, 의장에 대하여 조언하는 역할을 수행함

○ 텔레비전평의회의 기능

- 텔레비전평의회의 기능은 공영방송사들의 방송평의회(Rundfunkrat)와 유사
- 의장을 선출하고, 관리위원회의 제의에 따라 의장 해임을 승인. 또한 관리위원회 위원 14인 중 8인을 선출
- 기본적인 기구의 규정
- 예산과 결산안 심사·승인
- 프로그램에 대한 제안과 감독
- 프로그램에 대한 불만처리 결정

28) 프로그램위원회의 개별 위원회는 정치·시사프로그램위원회, 문화·학술 프로그램위원회, 청소년·가정 프로그램위원회, 예능·음악 프로그램위원회, 케이블·위성 방송 프로그램 위원회 등임

※ 독일에서의 공영방송에 대한 규제제도의 전반적 특징

- 사회의 다양한 계층의 참여를 바탕으로 한 집단적 규제
- 1인의 사장의 행위에 대한 다수의 방송평의회(ZDF는 텔레비전평의회)에 의한 내부적 규제
- 정치권력으로부터의 독립을 추구하지만 위원인선과정에서 정치권으로부터의 간접적 영향

※ 쟁점별 규제제도의 특징

- 사장 인선: 방송평의회(일반 공영방송) 또는 텔레비전평의회(ZDF)에 의한 사장 선임
- 직원 인사: 인사는 사장의 권한. 그러나 여기에 대해 평의회에서 업무감독 차원에서 견제 가능
- 재원: 대부분 수신료라는 공적 재원에 의해 충당

※ 총체적 평가

- 사회의 다양한 계층의 참여로 인한 직접적 정치적 영향력은 배제할 수 있으나 위원들의 참여과정에서 이미 정치적 영향력을 간접적으로 받을 수밖에 없는 구조임. 다만 재원 확보 면에서는 매우 우수함

III. 일본의 공영방송 규제기구

1. 일본의 방송사 현황

- 공·민영 이원적 방송체계
- 복수의 방송법 체계

- 방송법(1950년)과 유선텔레비전방송법(1972년), 전기통신역무이용방송법(2002년) 등

2. 일본의 공영방송에 대한 규제 기구(경영위원회)

(1) 위상

- NHK 최고 의사결정기구
- 일본은 현재 공영방송 일본 방송협회(Japan Broadcasting Corporation, NHK)와 민간상업방송에 의한 이원체계가 1951년 확립된 이래 지속되고 있음
- NHK는 국민내부에서 다양성이 그 구성 및 활동에 충분히 반영되도록 제도화된 존재이며, 특히 소수자 의견을 언론보도에 반영하기 위해 유효하게 기능할 수 있도록 하고 있음

(2) 법적 근거

- 방송법 제13조 내지 제24조

(3) 구성

- 12인(위원장은 호선): 각 분야 대표 8인 + 전국대표 4인
- 임기 3년

(4) 위원선임절차

- 국회의 동의로 총리대신이 임명

(5) 권한

- NHK 경영방침에 대한 전반적인 결정

(6) NHK의 재원과 통제 절차

- 예산: 매 사업년도의 수지결산, 사업계획 및 자금계획을 작성하여 총무대신에게 제출. 총무대신은 이것을 검토하여 의견 첨부 후 내각을 거쳐 국회에 제출·승인(방송법 제37조)

→ 수신료 금액은 국회가 '수지결산을 승인'함으로써 결정됨

○ 결산

- 매사업년도 업무결산서, 재산목록, 대차대조표 및 손익계산서, 이에 관한 설명서를 작성하고 감사의견서를 첨부하여 당해 사업년도 경과 후 2개월 이내에 총무대신에게 제출
- 총무대신은 의견을 첨부하여 동향의 감사의견을 첨부 내각을 거쳐 국회에 보고
- 각 사업소에 비치하여 총부성령에서 정하는 기간 동안 일반 열람을 할 수 있도록 해야 함

3. 일본에서의 공영방송 구조 개편의 논의

(1) 2004년 NHK 자체 개혁안 및 경영이념 발표

○ 2004년 1월 NHK는 “디지털화로 넓어지는 방송문화: 2004년~2006년 NHK비전을 발표

○ 3대 주요경영 이념

- 개혁과 실행
- 공개와 참여
- 향상과 공헌

○ 이념에 나타난 NHK의 사업방향 기본인식

- 수신료로 지탱되고 있는 공영방송이라는 것을 깊이 인식하여 시청자의 기대와 신뢰에 부응할 수 있도록 창조성을 발휘하고 효율성을 확보하며 높은 투명성을 지닌 사업운영²⁹⁾

29) 이상의 발표내용에 대해서는 정수영(2007). 공영방송의 지배구조와 규제체제의 민주적 재구성. 언론개혁시민연대 주제발표문.

(2) NHK의 연속적인 비리와 문제점 노출

- 2004. 6: 프로그램 제작비 부정유출 사건
- 2005. 1. 25: 직원들의 공금 유용문제
 - NHK의 간판 프로그램인 '홍백가합전' 담당 PD의 공금유용사건
- 2005. 1: NHK 교육텔레비전 문제발생
 - 2001. 1. 30에 방영된 NHK 교육텔레비전 ETV 2001의 종군위안부 문제 등 전쟁성폭력에 관한 프로그램('전쟁을 어떻게 재판할 것인가') 내용이 정치적 압력에 의해 왜곡되었다는 내부고발로 사회적 문제 촉발
 - 전국적인 시청료 납부 거부 운동으로 번져 2005년 11월 말 기준으로 11만 3,000여 건, 약 10억엔 이상. 이상의 여러 가지 문제가 겹쳐 당시 NHK 회장 에비사와 가츠지(海老澤勝二) 사임

(3) NHK의 조직개편 및 자체개혁안

- NHK는 2006. 5. 25 조직개편과 인사를 포함한 자체 개혁안을 마련³⁰⁾
 - 조직과 업무의 대폭적인 개혁과 슬림화 추진
 - 본부의 국을 26개 국에서 21개 국으로 축소
 - 교육연수 강화, 조직통치의 명확화
 - 민영화 · 유료화에는 반대

(4) 일본 총무성 보고서(안)(2006. 6. 1)³¹⁾

- 일련의 NHK 내부분제 발생 후 총무성의 기본 인식

30) KBS(2006). NHK, 조직개편 및 자체개혁안 마련. 해외방송정보 2007. 7, 47-50쪽.

31) 일본 총무성, 통신·방송의 위상에 관한 간담회(通信·放送のあり方に対する懇談会)(안). 2006. 6. 1.

불미스러운 사태가 연이어 터짐으로서 발생한 NHK문제는 여전히 해결되지 않고 있다. 거버넌스가 강화됐다고 말하기 어려우며 공영방송이 안고 있는 비효율성도 개선되지 않고 있다. 디지털화 및 IP화 등 기술혁신의 조류 속에서 통신·방송에 변혁이 요구되고 있는 지금이야 말로 NHK도 불미스러운 사태가 생기지 않는 체제를 확립함과 동시에, IP시대에 걸맞는 공영방송으로서 NHK가 보유하고 있는 경영자원이 일본을 위해 유용하게 활용되도록 하여야 한다.

(5) NHK개혁을 위한 총무성 보고서(안)(2006. 6. 1)의 구체적인 방안³²⁾

○ 경영위원회의 근본적 개혁

- NHK의 거버넌스 강화를 위해서는 실질적으로 자문위원회 역할만을 수행하고 있는 경영위원회의 근본적인 개혁이 불가피하며, 그런 점에서 다음과 같은 조치들을 가능한 신속하게 강구하여 경영위원회와 이사회간의 관계를 일반 주식회사의 이사와 집행이사의 관계로 전환시킴으로서 경영위원회를 진정한 의미에서 NHK 경영감독의 핵심기구가 되도록 해야 함

- 일반 위원의 상근화
- 사무국의 근본적인 강화
- 경영위원회 내에 기업윤리조직을 설치
- 경영위원의 구성 등의 재검토 등

○ NHK의 채널 축소

- 현행 NHK의 8개 채널은 전과의 희소성, 각각의 채널의 역할 등을 감안할 경우 공영방송으로서 방송하기에는 확실히 지나치게 많은 것으로 인식. 필요한 범위 내에서 일부 채널 폐지로 축소 필요

○ NHK본체와 자회사에 대한 재검토

32) 일본 총무성. 통신·방송의 위상에 관한 간담회 최종안(通信·放送のあり方に対する懇談会). 2006. 6. 6.

- 거버넌스와 경영의 효율성에 대한 의식이 결여되어 있는 가운데 NHK가 그룹 전체적으로 비대해져 불미스러운 일이 잇달아 터지고 있으며 비효율이 지적되고 있는 점을 고려하면 NHK그룹전체를 근본적으로 재검토해 슬림화할 필요가 있음
- NHK본체에 대해서는
 - 불미스런 일이 연이어 터진 오락 스포츠 등의 제작부문은 공영성이 높다고 할 수 없으므로 본체에서 분리하여 관련 자회사들을 통합한 새로운 자회사를 두어 민간과의 경쟁에 노출시켜야 함
 - 지상파방송의 디지털화가 완료된 후 전송부문은 미사용 주파수대를 활용하여 수익사업을 전개할 수 있는 체제를 정비하여 수신료의 인하와 전파의 유용한 이용에 기여할 수 있도록 해야 함
- NHK 자회사에 대해
 - NHK의 모든 자회사에 대해서는 본체가 계속해서 출자할 필요성이 있는지 여부에 대한 엄격한 정밀조사를 통해 자회사수를 대폭 축소해야 함
 - NHK본체와 자회사간의 관계에 대한 근본적인 재검토가 필요하며, 다양한 외부발주를 진행함에 있어서 자회사에 집중적으로 발주하는 체제를 수정해야 함

○ 프로그램 아카이브의 브로드밴드 제공

- 디지털화와 IP화가 진전되는 상황에서는 공영방송이 브로드밴드상에서도 일정한 역할을 수행하는 것이 요구됨
- 구체적으로는 NHK의 과거 프로그램 아카이브를 브로드밴드상에 적극적으로 공개함으로써 일본의 콘텐츠 제작역량을 강화함과 함께 해외에 대한 영상정보의 제공을 촉진해야 함
- 그 동안의 행정지도에 따른 제약을 폐지하고 NHK 프로그램 아카이브가 브로드밴드상에서 유료로 이용 가능하도록 해야 함

- 이를 위해 동시에 브로드밴드에 제공하는 부문의 회계분리 등을 엄격하게 진행해 NHK본체가 신속하게 실행에 옮길 수 있는 체제를 정비해야 하는지, 아니면 새로운 자회사를 설립해야 하는지에 대해 검토 필요

○ 국제방송의 강화

- 외국인을 대상으로 한 영상을 통한 국제방송을 조기에 개시해야 하며, 그 경우 일본문화와 보도의 균형을 잘 맞춰서 발신하되 프로그램 공급은 TV방송과 IP망 두 부문에서 이루어져야 함
- 이러한 목적을 달성하기 위한 민간출자가 가능하도록 자회사 설립의 필요성 검토 필요

○ 수신료제도의 개혁

- 공영방송을 유지하기 위해서는 연이은 불미스런 사태로 인해 생긴 대규모의 수신료거부문제를 해결하는 것이 필수불가결함. 또 대량의 수신계약이 미체결상태로 시정하는 사례가 지나치게 많은 현실을 간과할 수 없음
- 개선을 위해 다양한 거버넌스의 강화와 조직의 슬림화와 같은 조치에 더해 과도하게 많은 수신료 징수비용을 가능한 한 절감한 뒤 현행 수신료를 대폭 인하해 NHK 재건에 대한 국민의 이해를 얻는 것이 필요함. 이를 전제로 수신료지불의 의무화를 실시한 후, 다시 필요하다면 벌칙화도 검토해야 함

(6) 연속되는 NHK의 악재

○ NHK 직원의 아동매춘 등 사건: 2007년 4월 이후 연속 4건 발생³³⁾

○ 주식 내부자 거래 사건

- 2008년 NHK 직원들이 체인점 제휴 관련 내부정보를 이용해 주식 투자, 부당이득을 올린 사실이 발각. 이 사건을 계기로 설치된 '제3자위원회'는 2008. 5. 27. 내부조사 결과 지난 3년 간 휴식시간을 포함한 근무시간 중 주식거래자가 75명이라고 발표³⁴⁾

33) KBS(2007). 해외방송정보 2007. 7. pp. 74~75

※ 일본에서의 공영방송에 대한 규제제도의 전반적 특징

- 방송통신에 대한 규제기관으로서의 총무성과는 별개의 공영방송 규제기관이 존재하지 않는 내부 시스템
- 전통적으로 경영위원회를 통해 내부적 통제 시스템 → 최근 제도변화(사외이사제 등)

※ 쟁점별 규제제도의 특징

- 최고 의사결정기관: 경영위원회
- 직원 인사: 인사는 사장의 권한
- 재원: 수신료이나, 수신료에 대한 거부운동 등이 발생한 바 있음

※ 총체적 평가

- 전통적인 경영위원회 제도의 비효율성에 대한 비판과 내부 비리 문제 빈발
- 내부적 통제제도의 문제점에 대해 일본 내에서도 비판이 있어 향후 이에 대한 논의가 일정한 계기(내부비리, 예산남용 등)로 지속적·주기적으로 발생할 가능성이 있음

제3 절 한국에 있어서의 바람직한 공영방송 규제기구 위상 및 역할

I. 국가기간방송법의 주요 내용 (2004. 11. 24. 박형준 의원 발의. 의안번호 966)

1. 국가기간 방송의 설치

(1) 설치목적

- 공정하고 건전한 방송문화 정착시키는 등 국내외의 공영방송을 효율적으로 실시하기 위하여 국가기간방송을 설치함

(2) 한국방송공사

- KBS의 설치

- 한국방송공사는 법인으로 하고, 그 자본금은 전액(3천억 원)을 정부가 출자하도록 함(안 제4조)

34) 연합뉴스 2008. 5. 27

○ 경영위원회 설치

- KBS에 최고 의사결정기관으로 위원장 1인 및 부위원장 1인을 포함한 9인의 위원으로 구성하는 경영위원회를 두고, 위원은 국회의장의 추천을 거쳐 대통령이 임명하도록 함(안 제7조)

○ 집행기관 및 감사

- KBS에 집행기관으로 사장 1인, 2인 이내의 부사장, 8인 이내의 본부장 및 감사 1인을 두고, 사장·부사장 및 감사는 경영위원회의 의결로 임명하며, 본부장은 사장이 경영위원회의 승인을 얻어 임명하도록 함(안 제11조제1항 및 제2항)

○ 재원의 충당

- KBS의 경비는 수신료로 충당하되, 필요한 경우에는 방송광고수입 등 대통령령이 정하는 수입으로 충당할 수 있도록 함(안 제17조제1항)

○ 예산 및 결산

- 예산은 사장이 편성하고 경영위원회의 의결을 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정되도록 함(안 제18조제1항)
- 한국방송공사의 사장은 매 회계연도 종료 후 2월 이내에 전 회계연도의 결산서를 경영위원회에 제출하여 심사를 받은 후 방송위원회 및 감사원을 거쳐 국회의 승인을 얻어 최종적으로 확정되도록 함(안 제20조)

○ 수신료

- 텔레비전 수상기를 소유한 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 한국방송공사에 그 수상기를 등록한 후 수신료를 납부하고, 수신료의 금액은 경영위원회의 심의·의결 후 국회의 승인을 얻어 확정, 공사가 이를 부과·징수하도록 함(안 제25조 및 제26조)

(3) 한국교육방송공사

○ EBS의 설치

- EBS를 법인으로 설립하고, 그 자본금은 전액(1천억 원)을 정부가 출자하도록 함(안 제30조)

○ EBS 이사회

- 한국교육방송공사는 교육방송의 업무에 관한 중요 사항을 심의·의결하기 위하여 이사회를 두고, 이사회는 방송위원회가 임명하는 비상임 이사 7인으로 구성하도록 함(안 제33조)

○ EBS의 집행기관 및 감사

- 임원으로 사장 1인, 부사장 1인과 감사 1인을 두고, 사장은 국회 상임위원회의 추천 절차를 거쳐서 방송위원회 위원장이 임명하며, 부사장은 사장이 임명하고, 감사는 방송위원회의 동의를 얻어 방송위원회 위원장이 임명하도록 함(안 제36조)

○ 예산 및 결산

- EBS의 예산은 사장이 편성하고 이사회의 심의·의결을 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정하도록 함(안 제41조제1항)
- EBS 사장은 매 회계연도 종료 후 2월 이내에 전 회계연도의 결산서를 이사회에 제출하여 심사를 받은 후 방송위원회 및 감사원을 거쳐 국회의 승인을 얻어 최종적으로 확정되도록 함(안 제43조)

II. 국가기간방송으로서의 공영방송의 자리매김에 대한 입법평가

1. '국가기간방송'의 명칭에 대하여

- 동 법률안은 기존 방송법에서 KBS에 대한 관련조항과 별도로 규정되고 있는 한국교육방송공사법을 통합하는 내용임

- 본 법률의 제목이 ‘국가기간방송’을 규정하고 있는 법률인데 반하여 ‘국가기간방송’의 명확한 정의가 없는 것은 입법적 불비임³⁵⁾

2. 경영위원회 설치 관련 규정

(1) 핵심 내용

- 이 법률안의 가장 핵심적인 사안 중의 하나는 KBS 내부에 경영위원회를 설치하여 공사의 전반적인 의사결정을 할 수 있도록 하고 있다는 점
- 경영위원회 제도와 현행 이사회제도의 결정적인 차이점은 현행 이사회가 방통위의 추천으로 대통령이 임명하는 이사들로 구성되도록 한 것과는 달리 국회의장이 각 교섭단체대표의원과 협의하여 의원을 추천한 후 이를 대통령이 임명하도록 하고 있음

(2) 경영위원회의 설치와 최고의사결정 구조에 관한 검토

- 현재의 방송법에 의한 이사의 임명은 방통위의 추천절차를 거치도록 함으로써³⁶⁾ 대표성 및 독립성, 정치적 중립성 등을 방송위원회의 독립적 위상과 연계하여 확보하고자 하는 데 있었음. 반면, 이 법률안에 의하면 경영위원회 제도를 통하여 KBS의 독립성을 국회의 대표성 및 민주성과 연계하여 확보하고자 하고 있음
- 현행의 방송법보다 독립성 확보면에는 우수한 구조
 - 현행 방송법에서는 KBS의 이사를 방통위가 추천하고 대통령이 임명. 사장은 이사의 제청으로 대통령이 임명
 - 현행 방송법은 2000년 통합방송법에서의 KBS이사 및 사장의 임명권을 그대로 존치시키고 있음. 현행 방송법상의 KBS이사 및 사장의 임명절차는 구 방송위

35) 같은의견으로 문화관광위원회. 국가기간방송에관한법률안 검토보고서(박형준 의원발의). 2004. 11. pp. 5~6

36) 「방송법」 제46조(이사회 설치 및 운영)

- ① 공사는 공사의 독립성과 공공성을 보장하기 위하여 공사 경영에 관한 최고의결기관으로 이사회를 둔다.
- ② 이사회는 이사장을 포함한 이사 11인으로 구성한다.
- ③ 이사는 각 분야의 대표성을 고려하여 방송통신위원회에서 추천하고 대통령이 임명한다.

원회를 '무소속 독립기관'으로 조직하여 정치적 중립성을 지킬 수 있도록 함과 동시에 공영방송의 이사들을 이러한 독립적인 기관으로부터 추천받아 대통령이 임명함으로써 '이사회 독립의 정당성을 방송위원회의 독립성에 근거하도록 하는 구조였음.

- 2000~2008년의 방송위원회 조직과 업무의 독립성이 엄격하게 준수되었는지의 여부에 대해서는 논의의 여지가 있음. 다만 한 가지 확실한 점은 방송위와 KBS이사회 및 사장의 조직과 선임에 있어 최소한 현재의 구조보다는 정치적 독립성 확보에 유리한 구조였다는 점
- 현재의 방통위는 대통령 직속기관으로서 KBS 이사회의 독립적 지위를 방통위를 통하여 얻을 수 없는 구조임(방송통신위원회설치법 제3조 참조).³⁷⁾ 즉 방통위를 대통령직속기관으로 조직하면서 공영방송 이사 및 사장의 선임절차를 국가로부터 독립할 수 있는 구조로 개편하지 않은 것이 근본적인 문제임
- 만일 방통위가 대통령 직속기관성을 계속 유지한다면 마땅히 대통령이나 행정부의 영향이 미치지 않도록 개정하여야 함. 향후 공영방송인 KBS의 독립성 보장을 위해서는 현재의 KBS이사회 선임방식(방통위 추천+대통령 임명)³⁸⁾ 및 KBS사장의 선임방식(이사회 제청으로 대통령이 임명)³⁹⁾의 절차의 문제점과 개선방안에 대해 논의해보아야 함

○ 현행의 방송법보다 적절한 견제면에는 논의의 여지가 있는 구조

- 「국가기간방송법」에서 제시하고 있는 KBS 및 EBS의 이사 및 사장 선임절차는 현행 방송법보다는 공영방송의 독립성(제1원칙)을 달성하기에는 우수한 구조임
- 다만 공영방송에 대한 적절한 견제가 가능한 지에 대해서는 논의의 여지가 있음 (제2원칙 및 제3원칙)

37) 제3조(위원회의 설치) ① 방송과 통신에 관한 업무를 수행하기 위하여 대통령 소속으로 방송통신위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

38) 방송법 제46조 제3항

39) 방송법 제50조 제2항

※ 현행 방송법의 문제점

1. KBS사장의 임명단계에서부터 정치적 독립성 훼손의 여지 있음

- 방송법 제46조 제3항에 의하면 KBS 이사는 방통위에서 추천하고 대통령이 임명하며, 이사들이 사장을 임명 제청하고 대통령이 임명하게 됨. 그런데 방통위는 대통령직속기관으로서 위원장은 대통령이 임명함. 이렇게 되면 방통위-이사회-사장이 모두 대통령의 임명권과 직·간접적으로 관련되게 됨

2. 공영방송의 사장을 형식적으로나마 대통령이 임명하게 하기 때문에 독립성 훼손

- 통합방송법 제정시에 공영방송사의 사장은 단순히 대통령이 임명한 소수의 이사회에 의해서가 아니라 국민 전체의 공감을 얻을 수 있는 방법과 절차를 통해 선임되고, 대통령에게는 다분히 형식적인 추진권을 부여하든지, 아니면 아예 이사회에 전권을 부여하고 대통령의 형식적 임명권조차 삭제하여 권력으로부터의 자유를 부여하였어야 했음
- 더욱이 현재와 같이 대통령 직속기관인 방통위가 사장의 임명에 간접적으로나마 관여하게 할 경우 공영방송의 독립성을 확보하기 어려워짐

3. 현행 규정에 의하면 면직에 대한 명확한 규정이 없어 더욱 문제가 심각함

- 입법 당시 만일 대통령의 면직권을 삭제하는 것이 입법취지였다면 면직요건을 명확하게 법에 규정하거나, 제반 사항을 고려하여 이사회에서 최종결정권을 행사할 수 있도록 규정하였어야 함
- 하지만 그렇다고 무작정 대통령의 해임권이 없다고 해석한다면 민주주의 국가에서 직접 선거라는 최고의 민주적 정당성을 가진 대통령이 KBS이사를 해임하지 못하는 권력구조상의 문제가 발생함. 향후 여기에 대한 입법적 보완이 필요함

- 동 법률안은 2004년에 처음 발의되었고, 발의 당시에는 국회의 동의절차 등을 거치는 과정에서 선임절차가 정치화될 수 있기 때문에 독립기관인 방송위원회에서 추천하는 것이 더 낫겠다는 의견이 있었음. 그러나 2008년 2월 방통위가 대통령 직속으로 설치된 현재의 시점에서는 공영방송의 독립성을 확보하는 데 현재의 방송법의 규정, 즉 KBS이사회나 KBS사장을 구성·선임함에 있어 직·간접적으로 방통위가 관여하게 하는 구조는 독립성 확보에 문제가 있으므로 이 법률안이 비록 2004년에 발의되기는 했지만 오히려 현재의 방송법 규정보다 공영방송의 독립성 확보에 우수하다고 평가됨

- 요약하면 「국가기간방송법(안)」은 2004년 발의 당시에는 여러 가지 이론이 있을 수 있었으나, 현재에는 최소한 현재의 방송법 구조보다 공영방송의 독립성 확보에 우수함. 다만 공영방송에 대한 충분한 견제장치를 보장하여야 함

(3) 공영방송 설립·운영의 3원칙에 의한 검토

○ 제1원칙(독립의 원칙)

- 독립성 확보 면에서는 현행법보다 우수함

○ 제2원칙(견제의 원칙)

- 경영위원회의 업무에 대하여 감시할 수 있는 체제가 실질적으로 감사 1인 밖에 없으므로 견제가능성이 매우 낮음

○ 제3원칙(균형의 원칙)

- 영국, 독일, 일본 등의 해외사례에 비추어 공영방송의 운영이 방만하거나 법규에 위반하는 경우 외부적 견제가 충분히 이루어져야 하는데, 이 법률안에 의하면 다른 선진국에서 경험했던 외부적 견제기제의 부재 또는 미약으로 인한 문제가 고스란히 재연될 가능성이 있음(영국의 경영위원회 제도의 문제점에 근거한 Trust제도 도입, 독일의 경영위원회에의 과도한 정치개입으로 인한 개혁의 필요성, 일본의 경영위원회 제도의 문제점에 근거한 사외이사제도의 도입 등 다른 선진국은 현재 내부적 통제기제가 불충분하다고 하여 이를 외부적 통제시스템으로 전환하는 과정임. 이러한 시점에 유독 우리만 해외사례들과 반대로 공영방송에게 지나친 독립성을 부여할 수 있는 제도를 채택하여야 하는가의 문제에 대해 합리적인 근거가 필요)
- 안 제7조 제5항에 의하면 경영위원회 설치시 독일식으로 각 업무영역이나 전문영역을 구체적으로 적시하지 않고 있으므로 자칫 정치적 이해관계에 따라 전문성을 배제한 채 인선될 가능성이 농후함 → 구체적인 위원인선의 기준을 엄격하게 법정할 필요성이 있음

○ 소결

- 경영위원회 설치를 위한 논리 보강을 위해서는 다음과 같은 딜레마 해결이 선행되어야 함

- 딜레마 1: 민주주의 원칙과의 부합 여부

- 2500년 전 플라톤은 '국가론'에서 "지키는 자는 누가 지킬 것인가?"의 문제에 대해 고민하였고, 현재 민주주의 헌법 이론에서도 이것은 여전히 근본적인 문제
- 현대 민주주의 이론은 이 문제를 "적정한 수준의 견제와 균형을 이루고 있는가?"의 문제로 해결하고 있음
- Lord Acton(1834-1902) : "권력은 부패함. 절대권력은 절대 부패함(Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely)"

- 딜레마 2: 해외사례와 불일치

- 선진국의 해외사례는 '경영위원회'제도와는 반대로 외부적 견제시스템을 강구하는 방향으로 논의 진행 중임

- 딜레마 3: 독립과 견제의 주체와 객체 불명확

- '누구로부터 독립해서 누구의 견제를 받는 것이 합리적인가'에 대한 고민 필요. 구체적으로는 과연 경영위원회의 위원들의 임명을 국회에 의존하는 것이 타당한가에 대한 논의가 필요
- 77인의 텔레비전위원회 제도를 갖고 있는 독일에서도 위원선임과 운영에 있어 지나친 정파성이 문제되고 있다는 점에 유념해야 할 것임

3. 예산 및 결산 관련 규정

(1) 예산 관련 규정

○ 현행 방송법:

- 절차

· 예산 편성단계

- 예산은 사장이 편성하고 이사회의 의결로 확정(방송법 제57조 제1항)

- 예산 확정단계
→ 예산 편성 후 2개월 이내에 방송위원회에 제출(방송법 제58조 제2항)
- 문제점
 - 예산을 방송위원회에 제출한 다음의 절차(가령 방통위의 심사, 국회의 심사 등)가 불비

○ 국가기간방송법(안)

- 절차
 - KBS의 예산은 사장이 편성하고 경영위원회의 의결을 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정되도록 함(안 제18조 제1항)
- 문제점
 - KBS에서 의결된 예산서가 별도의 중간 검토과정 없이 바로 정치기관인 국회로 회부됨. 이렇게 되면 KBS는 회계기준에 부합하는 경제적인 예산 계획보다는 국회에 대한 로비에 더 치중할 가능성이 있음
 - KBS가 독립적으로 운영되어야 한다는 점과 예산을 회계기준에 부합하도록 적정하게 편성·운영한다는 것은 전혀 별개의 것임

○ 일본 NHK의 예산편성 사례

① 편성(사장)→② 경영위원회→③ 총무대신(의견서)→④ 내각(경유)→⑤ 국회승인

○ 소결

- 일본의 사례와 비추어 보면 ③ 총무대신(의견서) →④ 내각(경유) 등의 절차가 생략되어 전문기관의 판단을 받을 기회를 부여하지 않는 현재의 「방송법」 이나 「국가기간방송법(안)」 의 규정은 문제가 있음
- 특히 「국가기간방송법(안)」 의 규정에 의하면 KBS에서 곧바로 국회 동의를 받게 되는 절차를 거침. 이 경우 KBS의 내부통제 기제가 제대로 작동하지 못한다면 KBS 자체에 의해 독단적으로 예산이 편성될 가능성을 배제할 수 없음
- 결론적으로 경영위원회 또는 이사회 등 어떠한 방법에 의하더라도 예산편성에 있어서는 전문적 식견을 가진 외부적 통제기제가 작동될 수 있는 방향으로 개선되어야 함

(2) 결산 관련 규정

○ 현행 방송법

- 매 회계연도 종료 후 2월 이내에 전회계연도의 결산서를 방통위 및 국회에 각각 제출하여야 하며 국회의 승인을 얻어 결산을 확정하고, 이를 공표(방송법 제59조 제1항)
- 감사원은 제출받은 결산서를 검사하고 그 결과를 9월 30일까지 방통위에 송부(방송법 제59조 제4항)

○ 국가기간방송법(안)

- 매 회계연도 종료 후 2월 이내에 전 회계연도의 결산서를 위원회에 제출하여 심사를 받아야 함(안 제20조)
- 위원회는 제1항의 결산서를 방송(통신)위원회에 제출하고 방송(통신)위원회는 이를 총괄하여 3월 31일까지 감사원에 제출하여야 함

○ 일본 NHK의 결산 사례

- ① 결산(사장) → ② 경영위원회 → ③ 총무대신(의견서) → ④ 내각(경유)(회계감사원의 감사) → ⑤ 국회제출

○ 소결

- KBS의 결산에 대해서는 현행 규정 또는 NHK의 결산 절차와 거의 유사

4. EBS 관련 규정

- EBS는 국가의 기간이 되는 교육방송으로서 민주적 가치형성을 위해 존립가치가 아주 큰 방송임
- 최근 EBS는 영어교육방송 분야 등 국민의 평등한 교육기회 제공을 위한 다양한 방안을 강구하고 있음
- 그럼에도 불구하고 최근 2년 동안 연속 적자에서 알 수 있듯이 향후에도 KBS와 독립되어 있는 상태에서 상업화된 교육관련 방송 및 인터넷 강의 등 사이버 강좌와의 경쟁에서 효율적인 경영이 계속 가능할 지에 대해서는 좀 더 논의가 필요한 듯함

Ⅲ. 공영방송규제기구의 설립·운영의 개선방안

1. 국가기간방송법(안)의 기본 이념은 타당한 방향임

- 법안은 공영방송이 국가로부터 자유스럽게 자율적인 결정에 의하여 운영되어야 한다는 점에 착안하고 있으므로 기본적인 이념은 타당
- 그러나 헌법상 (i) 수평적 권력통제(권력기관 간의 통제) 및 수직적 권력통제(국민에 의한 통제) 이론 및 (ii) 내부적 통제(기간내 통제)와 외부적 통제(기관외 통제) 이론에 의거, 공영방송에 대한 효율적인 견제와 균형이 바람직한데, 이 법안에 의하면 수평적 통제와 외부적 통제기제가 제대로 작동하지 않을 가능성이 높음

2. 경영위원회에 보다 다양한 이해관계자 참여가 바람직

- 구 방송위원회는 국가로부터 독립한 독립기관이었기 때문에 공영방송 경영진의 선출을 직접 방송위원회에 의존하고 사장선임 역시 이사회에서 선임에 관여하고 대통령은 형식적 임명권만을 갖도록 함으로써 공영방송의 독립성을 구현하도록 하고 있는 구조였음
- 그러나 현행 「방송법」 및 「방통위설치법」에 의하면 방통위는 대통령의 소속기관으로서 중앙행정기관과 동일한 법적 지위를 갖고 있기 때문에 방통위에서 공영방송의 이사 및 사장 선임에 직·간접적인 영향을 행사하도록 하고 있는 현행 관계규정은 공영방송의 독립성 확보에 매우 미흡한 구조이므로 향후 개선이 불가피함
- 구체적으로는 (i) 「국가기간방송법(안)」이 제시하고 있는 바와 같이 국회에 경영위원회의 구성을 의존하는 방법과 (ii) 국민들에 의한 경영위원회를 조직하는 ‘경영위원회 추천위원회(가칭)’를 구성하는 방법 (iii) 독일식으로 경영위원회에 참여할 수 있는 단체 등을 법정하는 방법 (iv) 이상의 3가지 방안을 적절히 조화시키는 방법 등 다양한 방안이 있을 수 있음
- 어떤 방안에 의하더라도 독일과 일본의 예에 비추어 보건대, 정치권이 공영방송 사장 임명에 영향력 행사를 스스로 포기하지 않는 한 정치적 영향력을 완전히 배제할 수는 없음. 그러므로 정치적 영향력의 완전 배제라는 이상론을 주장하기 보다는 여·야, 직능별, 단체별 대표 등이 다양하게 참여할 수 있는 열린 구조를 만들되, 현재 제시된 안보다 경영위원회의 숫자를 대폭 확대하는 것이 바람직함

- 경영위원회는 “공영방송사를 경영하는 것이 아니라 공영방송사의 전반적·포괄적인 의사를 결정하고 사장의 전횡을 방지할 수 있는 국회와 같은 역할을 하도록” 입법화하는 것이 바람직함. 이로써 정책적 관점에서 사장의 정책방향이 경영위원회에 의해 견제를 받을 수 있도록 하는 것이 타당함
- 현재의 법안에서는 경영위원회가 모든 업무의 결정권을 가지는 것으로 예정하고 있으나, 경영위원회는 사장과 집행위원회의 전횡과 비리 등을 감시할 수 있는 ‘감사’ 또는 ‘국회’의 통제권 및 최고결정권을 동시에 갖도록 전환하여야 함. 즉 영국이나 독일과 유사하게 공영방송에 자율권을 부여하되 외부통제와 유사한 강도와 구조의 내부통제기제가 완비되어야 함
- 경영위원회는 현재의 이사회 기능을 단순히 확대하는 것이 아니라 ‘시청자위원회’의 기능과 ‘이사회’의 기능을 합쳐 공영방송에 대한 국민의 감시기능을 확대하는 방향으로 개선되어야 함. 즉 공영방송의 내부에서 다양한 계층의 국민들의 의견이 반영될 수 있도록 하는 시스템이 있어야 하는 바, 경영위원회의 구조와 기능을 이러한 방향으로 전환하여야 함

3. 사장 및 집행위원회에 대한 견제기능의 강화

- 사장 이외에 집행위원회를 신설하여 여기에서 내부적으로 사장의 행위에 대한 1차적 통제기능을 수행하도록 해야 함(독일식)
- 신설되는 집행위원회는 사장과 함께 공영방송의 경영책임을 지며 사장에게 일상적인 업무에 대한 건의권, 업무에 대한 결정권 등을 행사하도록 하여야 함
- 집행위원회에 의한 이러한 1차적 견제권은 경영위원회에 의하여 (준) 외부적으로 2차적 통제를 받게 하고, 3차적 통제는 국회·시민단체 등에게 맡겨 최종적으로는 국민의 의사가 공영방송의 경영과 프로그램 방영에 반영되도록 하여야 함

제 4 절 맺음말

- 방송통신융합시대를 맞이하여 국가로부터 독립적이고 운영의 효율성을 보장할 수 있는 방향으로 공영방송제도가 정비되어야 함
- 공영방송은 원칙적으로 ‘정치권으로부터 자유롭게, 자율적인 의사결정 하에’, ‘국민이 지불하는 시청료에 의해’, ‘민주적 의사형성이라는 공적 영역’을 담당하도록 설립·운영되어야 함
- 이를 위해 공영방송 제도의 정비에 있어서는 ‘독립의 원칙’, ‘견제의 원칙’, ‘균형의 원칙’이 구현될 수 있도록 하여야 함
- 과거 공영방송의 문제가 국가에 의한 지나친 간섭이라는 정치적 논쟁의 대상이었다면 매체 수가 폭발적으로 증가하는 미래의 공영방송의 진정한 위기는 과연 국민들에게 품격 있는 프로그램을 제공하면서도 여하히 시장경쟁에서 생존하는가의 경제적 논쟁의 문제로 천이될 가능성이 큼
- 현재 공영방송은 ‘공공성과 효율성’이라는 상반된 원리를 동시에 추구할 것을 강요받고 있으며, 향후에는 조직구조, 재원, 수신료, 프로그램 등 각 분야에서 공영방송의 존재가치에 대한 근본적인 질문에 대답해야 하는 위치에 서게 될 것임
- 따라서 향후 공영방송 문제를 다룸에 있어서는 단순히 현재의 왜곡된 시장질서를 바로잡는다는 경제적 측면 뿐 만이 아니라 공영방송의 존재이유에 대한 근본적인 철학의 재정립이 필요함
- 아울러 현재 한국에서 가장 시급한 선결과제는 “과연 어느 범위까지, 어떤 특징을 가진 방송사를 공영방송의 범주로 설정하여 사회문화적 가치의 유지·발전 기능을 담당하게 할 것인지의 문제”임. 여기에 대한 충분한 논의와 사회적 합의를 바탕으로 합리적인 규제수준을 설정하는 작업이 진행되어야 함
- 공영방송 문제를 다룸에 있어서는 호·불호에 관계없이 다음과 같은 거시적인 사회경제적 변동이 발생하고 있거나 향후 미래사회에서 발생할 것임에 유념해야 함
 - 이념의 시대에서 경제의 시대로

- 감성의 시대에서 이성의 시대로

- 독점의 시대에서 경쟁의 시대로

○ 제도적 선택으로서의 공영방송의 문제

- 공영방송의 재구조화 문제는 '정지할 수는 있으나 사라지지는 않는' 문제임

- 제도는 이상과 현실간의 타협의 산물이지만 한국에 있어서의 공영방송제도의 선택은 방송제도, 나아가 국민의 문화적 생활 영역에까지 파급효과를 미치는 중요한 문제임

- 다른 모든 제도 선택의 문제와 마찬가지로 공영방송제도의 문제 역시 결국 "현실을 이론화할 것인가 또는 이론을 현실화할 것인가(현실의 이론화 또는 이론의 현실화)의 선택의 문제"로 귀착됨

- 과거에는 주어진 현실을 이론화했다면(현실의 이론화) 향후에는 "논리적 필연의 구체화"를 위한 "이론의 현실화"가 필요한 시기가 도래하고 있음

공영방송규제기구 위상 및 역할

[토 론 문]

- 황 근 교수 (선문대 신문방송학과)
- 탁재택 연구위원 (KBS 정책기획센터)
- 김영덕 연구원 (한국방송영상산업진흥원 산업연구팀)
- 초성운 연구위원 (KISDI 방송통신정책연구실)

황 근 교수 (선문대 신문방송학과)

1. 공영방송관련법의 제정목적

- 세계적으로 통신과 방송의 융합을 통한 방송서비스에 대한 새로운 움직임이 가속화되고, 시장 개방과 규제 시스템의 단일화 요구가 더욱 강화되어지는 추세에 대비한 방송제도의 개선이 요구되고 있음
- 또한 방송을 통한 국민 통합과 국가의 정체성 유지, 국민 복지 향상에 기여할 필요성도 커지고 있음. 더불어 방송·통신융합에 대비해 규제완화 및 경쟁촉진 등 새로운 규제체계를 마련하기 위한 제도 개선이 시급한 상황임
- 이에 상업방송과 구분되는 공영방송으로서의 공공성과 공영성에 관한 기본 원칙을 제시하고 공영방송의 위상정립 및 정체성 강화를 위하여 공영방송에 관한 법률을 제정할 필요가 있음.

2. 필요한 내용

1) 공영방송위원회 설립 필요

- 공영방송의 독립성과 공공성을 보장하고, 글로벌 미디어로서 공영방송 발전을 위한 종합적 시책을 마련하고 공영방송사들을 총괄 관할하는 공영방송위원회가 필요함

2) 공영방송 송신공사 설치문제도 논의하여야 할 것

- 공영방송위원회 산하에 송신공사를 두어 공영방송사의 송출 대행하고, 다른 지상파방송사업자도 원하는 경우 송출업무를 대행할 수 있게 함

3) 공영방송사의 회계 주체로서 공영방송위원회

- 공영방송위원회는 공영방송사의 회계 예산의 주체가 되게 함. 즉, 공영방송위원회의 승인을 받은 후 국회에 보고하는 절차를 갖도록 함. 예산을 통한 국회의 직접 통제를 예방하는 기능

4) 수신료 결정 및 징수 주체

- 수신료는 공영방송위원회가 결정하고 국회의 승인을 받아 확정된다. 징수방법도 위원회가 정하는 방법에 의함

5) 공영방송 내용 심의

- 공영방송의 내용심의는 자율적으로 하되, 방송통신위원회에 위탁할 수 있도록 함

6) 공영방송사 이사회

- 각 공영방송사는 자체 의결기관으로서 이사회를 둠

7) 공영방송의 재원

- 공영방송의 경비는수신료로 충당하되, 목적 업무의 정당한 수행을 위하여필요한 경우에 방송광고수입 등 대통령령이 정하는 수입으로 충당할수 있도록 함. 다만 광고 수입은 최대 비율은 20%를 넘지 못하도록 규정함

8) 공영방송재정위원회 필요

- 공영방송재정위원회를 두어, 공영방송의 회계투명성 및 경영효율성을 제고하고, 신규서비스 진입의 공영성 심사, 수신료 및 광고와 같은 재원구조에 대한 평가 및 결정하도록 함.

3. 쟁점에 대한 의견

1) 국가기간방송법 제목의 문제

- 국가기간방송법
 - 공영방송의 국가가 장악한다는 의미로 비추어져 저항 가능성 있음
- 공영방송법
 - 범주가 애매하다는 문제점

2) 공영방송위원회 구성방식

- 구성원 : 5인 상임위원회 혹은 9인, 11인(대표성 강화방안)
- 야당 배분 문제 : 전원 여당추천, 야당에게 일부 안배
- 추천권자와 임명권자: 국회, 국회+대통령, 국회+대통령+방송통신위원회, 방송통신위원회

3) 기구간의 역할 분담 문제

가. 방송통신위원회, 공영방송위원회, 각 공사 이사회 간의 기능 분배

- 방송통신위원회 산하의 공영방송위원회
- 독립규제기구로서 공영방송위원회
- 독립규제기구이지만 방송통신위원회의 직간접 통제받는 방법(위원추천, 사안승인 등)

나. 공영방송위원회의 역할

- 국가기간방송에 대한 책무를 규제 및 지원(재난방송, 국제방송 등)
 - 청정방송구역으로서 공공방송서비스 영역 구축
 - 공영방송재원에 대한 사항을 심의, 의결
 - 공영방송내용에 대한 심의, 의결
 - 공영방송의 보편적 접근권 실현 책무
 - 공영방송의 공적서비스사업에 대한 심의, 의결
 - 공영방송사 사장 및 이사회 이사 추천

다. 공영방송위원회는 경영, 진흥기관인가 규제기관인가.

- 진흥기관이라면 수신료 결정, 송신공사 관리가 가능한가
 - 경영기관으로서 각 방송사의 이사회와의 관계 문제

탁재택 연구위원 (KBS 정책기획센터)

가. 서언

- 미디어 융합시대 방송미디어지형 변화
- 다채널구조 하 공영방송의 위상/정체성에 대한 새로운 인식 대두
- 공영방송 규제제도 전반에 대한 사회적 논의 필요성에 일정부분 공감
- 공영방송은 민주사회적 제도로서 공익성/다양성 등 공적 가치 추구가 핵심
- 방송의 독립성/자율성에 기초한 규제제도의 공공성 확보가 중요
- 권력/자본으로부터의 영향력을 차단할 수 있는 제도적 장치 필요
- 이런 맥락에서 공영방송 규제기구 관련 논의구조 유도 필요

나. 공영방송 KBS의 법적 지위

- 방송법 43조/ 44조/ 54조/ 75조 등에 의거 (43/ 44/ 54/ 75조)
- 공정하고 건전한 방송문화 정착 등의 책무 부여
- 국내외 방송을 효율적으로 실시하기 위한 법인
- 타 지상파방송사와 다른 기능과 역할 부여
- 규제의 형식/내용에 있어 국가기간/공영방송으로서의 특수성/차별성 담보 필요

다. KBS에 대한 규제 현황

- 이사회 외, 국회/방통위원회/정부(감사원) 등으로부터의 규제를 받는 상황
- 중층적 구조로서 체계 간 일정 부분 상호모순도 발생
- 공영방송의 독립성/자율성 담보 장치 강화 필요
- 국회의 KBS 규제 항목
 - KBS 결산권/수신료 승인권
 - 국정감사/업무보고 요구권 등
- 정부의 KBS 규제 항목
 - 사장 임명권
 - 감사원 감사 등
- 방통위원회의 KBS 규제 항목
 - KBS 정관 변경 인가권
 - KBS이사 추천권/KBS감사 임명권
 - KBS 운영계획의 보고 접수
 - KBS 결산서 접수 및 감사원 제출
 - 방송국허가권 등
- 방송법/감사원법 등에 기초한 중층적 규제 방식
- 경영평가단/시청자위원회 등도 운용되는 형국
- 국회/방통위/정부 구조는 이사회의 실체적 기능을 부정하는 측면도 존재

라. 현행 규제방식의 문제점과 시사점

- 공영방송의 독립성/자율성 담보 위한 법·제도적 장치 공고화 필요

- 비생산적인 중층적 구조 개선 필요
- 효율성에 기반한 선진적 절차와 내용으로 변화 필요
- KBS 지배구조의 핵심인 이사회의 기능/역할에 대한 검토 필요
- 이사회는 원칙적으로 KBS의 경영에 관한 최고의사결정기구
- 방통위원회 추천/대통령 임명 방식으로 구성
- 이사회와 방통위원회 간 위상/기능의 모호성도 일정부분 존재하는 형국
- 공영방송의 정체성에 맞게 규제구조 정비 필요
- 민영방송/방통융합서비스 사업자와 동일한 잣대로 규제를 받는 상황
- 공영방송으로서 타 사업자와 차별화된 규제방식의 필요성 대두
- 편성규제/평가제도/재허가/신규서비스 허가 등에 있어 비대칭규제 존재
- 공영방송의 위상/정체성 강화 차원의 비대칭규제 철폐 필요

마. KBS 규제제도 개선의 기본원칙

- 공영방송제도의 이념적 가치 재정립
 - 국가사회적 제도로써 기능하는 공영방송의 독립성/자율성 담보
 - 권력/자본과의 '건강한' 거리 확보 위한 제도적 장치 강화
 - 국가사회/공영방송 간 중간자적인 위상을 갖는 공공적 규제제도 필요
- 정치권력의 규율대상으로부터 독립
 - 정치권력의 직·간접적 영향력 차단이 중요
 - 별도의 규제기구 출범 시, 정치권력과 KBS 간의 완충 역할 수행 구조 필요
 - 공영방송이 정치권의 불필요한 소모적 정쟁 대상에서 탈피하는 구조 필요

○ 예·결산 정책의 독립

- 공영방송의 재원구조는 정치권력뿐만 아니라 자본으로부터의 독립이 중요
- KBS의 예·결산 정책의 독립성 담보장치 강화 필요
- 예산, 이사회가 확정
- 결산, 국회가 승인
- 결산 과정의 정치 도구화는 공영방송 본래의 사회적 기능과 역할을 위축
- 정치 도구화는 공영방송의 비판·감시 기능을 훼손하는 측면 존재
- KBS의 예·결산 논의는 공영방송의 실제적 활동 전반을 결정짓는 행위
- KBS결산의 경우, 감사원 감사를 통해 집행의 적법성 등을 검증받고 있는 상황
- 매년 외부 전문가에 의해 방송·기술·경영 전반에 대한 경영평가를 받아 공표
- 법·제도적 장치가 부족하다고 보기 어려운 구조
- 국회결산은 방송법상 이사회를 최고의사결정기구로 한 규정과의 상충성 존재
- 대통령과 국회가 참여해 구성한 이사회를 유명무실하는 측면도 존재
- 국회 결산심사/국정감사 제도 개선방안 검토 필요
- 영국: 예결산승인권, 규제기구가 보유/ 정부에는 자료 제출/ 국회에는 보고 형식
- 독일: 규제기구가 예결산 관련 모든 권한 보유

바. 결어

- 규제제도 논의가 공영방송의 특수성/차별성을 담보하는 구조로 진행되길 기대
- 독립성/자율성 담보 차원, 권력/자본으로부터의 영향력 차단이 중요
- 전반적으로, 규제제도의 공공성 강화가 필요
- 향후 미디어 지형, 상업성에 기반한 다채널화 예상
- 이 과정에서, 방송의 공공적 가치 중시 필요

1. 방송통신융합과 방송의 공공성

- 방송통신융합시대 공영방송 규제기구 위상 및 역할논의는 우리나라 공영방송구조 개편, 방송구조개편, 나아가 사회적 커뮤니케이션 체계의 변화와 직결되어 있는 매우 중대한 사안임. 따라서 단순히 공영방송의 규제기구를 뜯어고친다는 차원에서 그치는 것이 아니라 그 동안 유지되어왔던 방송의 공공성/독립성과 방송의 가치, 이념, 철학의 재정립을 의미함
- 방송통신융합, 디지털방송전환과 같은 테크놀로지의 발전이 현재의 방송가치나 이념과 제도와의 관계성에 커다란 변화를 초래하고 있는 것은 분명함. '방송'은 영원불변한 것이 아니며 시대적 흐름과 함께 해왔음
- 방송통신융합, 디지털방송, 인터넷의 등장 등과 같은 시대적 흐름은 방송의 전통적 가치와 충돌하면서 변용을 요구하고 있음. 급변하는 방송통신환경은 자본의 논리를 확산시키고 방송의 공공성 등은 축소하기를 강요하고 있는 것임. 이와 관련 방송의 위상과 역할이 제도에 반영되어 '방송'이 어떻게 존재해야하는가에 대해 수많은 논의가 진행되고 있음
 - 다만 공영방송규제기구 논의이전에 사회적 커뮤니케이션 체계로써의 방송, 공론장으로서의 방송, 방송의 공공성과 독립성과 같은 가치에 대한 면밀한 검토나 인식에 대한 논의가 충분하지 않은 상황에서 단락적으로 규제기구논의에 함몰되어 있는 것은 아닐까
 - 전체적인 발제톤은 방송통신융합시대를 맞이해 지금까지 유지해왔던 '방송의 사회적 가치'를 재정립하기보다 공영방송의 축소를 결과하고 있는 듯함. '방송'의 미래를 결정하는 중대한 함의를 담고 있는 만큼, 보다 신중한 접근과 논의가 필요함
 - 방송의 가치변화를 제도적으로 내재하고 있는 공영방송규제기구논의를 선행시키기 보다 이에 앞서 '방송의 위상과 역할' 등에 대한 거시적 논의나 인식이 충분히 제시되고 규제기구논의에 들어갔으면 하는 아쉬움이 존재함

- 모든 것이 상업화되고 있는 상황에서 오히려 방송의 공공성이나 공론장으로써의 역할 등은 앞으로 우리 사회가 더욱 더 소중하게 지켜나가고 확대시켜나가야 할 가치가 아닐까?

2. 영국의 BBC트러스트와 NHK의 경영위원회 모델이 주는 국내 시사점에 대해

- 영국, 독일, 일본의 경우, 방송내용에 대해 사후심의제도와 제재수단이 있는 것도 아니고 우리처럼 편성이나 방송평가, 재면허와 같은 통제나 규제강도가 그리 높지 않은 것으로 이해하고 있음. 또한 이들 나라는 적어도 1950년대 이후 정치적 예측 없이 사회적으로 방송의 공공성이나 독립성을 체화시켜온 것으로 그런 기반 위에서 공영방송규제 틀이 정비되어왔다는 점을 간과해서는 안 될 것임

- 다양한 제도적 규제와 통제수단을 갖고 있는 한국에 비해 상대적으로 영국, 독일, 일본은 방송의 공공성과 독립성을 보장하고 있는 사회라고 할 수 있음

- 이처럼 한국과 비교해 영국, 독일, 일본의 공영방송규제환경과 역사는 근본적으로 차이가 있음. 따라서 해외 공영방송이 처한 제반환경적 요소와 역사성에 대한 다각적인 검토와 이해를 동반하지 않고 공영방송규제기구의 방법론만을 아전인수격이나 자의적으로 해석하고 있지는 않은 지

- 국가기간방송법안이 통과되면 결과적으로 공영방송구조개편으로 이어질 수 있는데 반해 오히려 영국의 경우, 방송통신융합시대에 콘텐츠에 대한 유료성이 강화됨으로써 공익적 콘텐츠나 채널이 존립하기 어렵다고 판단하고 '공익콘텐츠 및 채널에 대한 틀을 바꾸는 'PSP'(Public Service Publisher)개념을 도입해 공익적 콘텐츠나 채널에 대한 위상이나 역할을 강화하려는 논의가 한창임. 일본도 NHK를 중심으로 공익채널과 콘텐츠 기반을 확대하려는 방향성은 동일함

3. NHK의 경영위원회 개혁 등에 대해 보충

- 경영위원회 감독 통제 권한 강화

- 2명을 상근화, 감사위원회 신설, 사무국체제강화
- 집행부 목표관리 및 업적 평가제도 도입

- 집행부 및 자회사에 사외이사제 도입
 - 내년에 자회사 34에서 28개로 축소
- 현행 수신료 체제 유지, 납부자와 미납자와의 공평부담대책 강화
 - 5년후에 지불률을 78%로 끌어올리고 2012년부터 수신료 수입의 10% 환원
- 현행 9개 채널은 7개 채널로 축소
(국제방송은 자회사화, 하이비전 TV는 아날로그 정파로 新BS2에서 흡수)
 - 실제로 인터넷과 휴대단말 전송, VOD서비스 등을 통한 NHK의 공공콘텐츠의 유통은 현재보다 늘어날 전망이다
- NHK개혁은 선불리 외부의 제도적 강제력을 동원하기보다 자체 가이드라인, 강령, 방침 등을 통해 내부의 자율적 관리·통제시스템을 통해 해결하려고 하는 것이 특징임. 따라서 방송의 공익성과 독립성이란 가치를 존중해 공영방송이 안고 있는 문제점을 '제도권'에서 해결하려고 하지 말고 스스로 합리적 수준의 내부개혁플랜을 마련하도록 꾸준히 사회적 압력과 환경을 조성하는 것이 바람직하지 않을까 판단

4. 경영위원회의 국회 추천 대통령 임명에 대해

- 구방송위원회, 현재의 방송통신위원회 상당수 위원을 국회에서 추천하고 대통령이 임명함으로써 국회에서 벌어진 정쟁이 그대로 위원회에서도 재현되는 과정을 그동안 목격해왔고 목격하고 있음. 만약 경영위원회에서도 위원을 국회에서 추천하고 대통령이 임명한다고 하면, 국회에서의 여야대립양상을 다시금 보게 될 것임. 발제자는 현행 방송법보다 우수한 구조라 하지만, '최선'은 아니며 이를 넘어선 보다 근본적인 대책이 강구되어야 하는 것은 아닌지. 보다 중립적이고 투명하며 합리적인 인선시스템에 대한 고민이 있어야 할 것임

5. 예산승인권의 국회 부여에 대해

- 일본 NHK의 경우 예산승인권을 국회에 부여하는 바람에 매년 초만 되면 예산승인을 받기 위해 경영진 및 기자가 국회로비를 벌이고 있으며 이는 정치에의 종속을 심화시켜 저널리즘 기능을 약화시키는 기제로 작용하고 있음. 이런 메커니즘은 중군위안부를 다룬 다큐멘터리 프로그램(2001년)이 정치인의 압력으로 내용이 바뀌는 사태가 발생한 원인이 되었다는 점에 주목해야 할 것임

- 모든 책임을 내각이 지는 내각제 하에서 국회에 NHK의 경영위원회 위원 동의와 예산승인권 부여하는 것은 일견 타당해 보이나, 대통령중심제인 우리나라에서는 과도한 권한 부여가 아닐까?

6. '정당성의 위기'에 대한 NHK사례제시에 대해

- 1쪽에서 상업방송이 활성화되면서 공영방송은 '정당성의 위기' 등 3대 위기에 봉착하게 되었다고 하면서, NHK직원의 비리사건 이후 수신료 납부거부 운동을 정당성의 위기의 한 사례로 들고 있음

- 매우 마이너한 지적이라고 생각되지만, NHK의 수신료 거부사태를 '정당성의 위기'로 보는 것은 과장된 것이라고 할 수 있음. 잇따른 직원 비리로 수신료 거부운동으로 확산되어 수신료 수입이 한 때 큰 폭으로 줄어들기도 했음. 그러나 지금은 수신료 수입이 빠르게 회복되고 있는 상황임. 아무런 미납자에 대한 아무런 법적 제재수단이 없는 상황에서 70%가 넘는 지불률을 유지하고 있다고 하는 것은 현실적으로 NHK가 일본사회에서 정당하게 평가받고 있다는 증거는 아닐까?
- 또한 발제자의 논리라면 수신료 수입이 회복되었다고 하는 것은 정당성이 강화되었다고 할 수 있지 않을까? NHK수신료납부거부사태를 항상적인 정당성의 위기라고 보기는 어렵고 잇따른 내부직원 비리에 의한 일시적인 감소현상에 불과하다고 보임

7. '독립의 원칙'등 세 가지 원칙에 대해

- 2쪽에서 제시한 3원칙에 대해 독립의 원칙, 견제의 원칙, 균형의 원칙에 대해
- 세 가지 원칙을 제시하고 있는 점에 대해서는 기본적으로 동의하나 하부 내용에 대해서는 불충분하다고 판단됨
- 공영방송은 정치적 사회적 제세력의 간섭으로부터 자유로워야 한다고 했는데, 재원의 독립과 안정은 '독립의 원칙'에서 무엇보다 중요하다고 판단되며 따라서 한국적 상황에서 경제적 세력도 포함시킬 수 있는 것은 아닌지?

- 견제의 원칙에서 내부·외부로부터 견제를 받아야 한다고 하는 점에서 적어도 대통령중심제와 같은 절대적 권력구조 속에서 지나친 견제는 방송이 갖는 독립성을 훼손할 수 있다는 점에서 독립의 원칙과 견제의 원칙은 등가적인 것이 아님. '방송의 자유'입장에서 본다면, 독립의 원칙을 기본 원리로 하면서 견제와 균형의 원칙이 작동되어야 한다고 판단됨
- 균형의 원칙에서 공영방송이 국가의 이념과 방향 제시, 다원주의 실현, 국민통합에 적절한 기능을 발휘할 수 있도록 이라고 되어있는데 이것은 국영방송에 부여되는 기능에 가깝지 않나 판단됨. '공영방송의 공적 책임'에 대해서는 방송법 제 44조에서 그 대상을 '국민' 또는 시청자라고 명기하고 있고 민족문화를 창달하고 민족의 동질성을 확보할 수 있는 방송프로그램 개발과 방송을 주문하고 있음

8. 공영방송 개념에 비추어본 문제점에 대해

○ 3쪽 공영방송 개념에 비추어 본 KBS의 문제점, 4쪽의 공영방송개념에 비추어 본 MBC의 문제점을 지적하고 있음

- KBS와 관련 공영방송 개념에서 광고가 전체 재원의 약 60%에 달하고 있는 것이 문제점이라고 지적하고 있는데, 독일, 스페인, 대만의 공영방송 등은 광고를 실시하고 있고 영국과 일본, 미국 등은 일부 국가교부금이나 회비 등을 수령해 운영되고 있음. 또한 국가기간방송법에서도 광고를 20% 이내로 허용하고 있는데, 이것은 모두 공영방송의 개념에서 어긋나 있는 것인가? 즉 광고방송여부는 해당국가의 사회적 필요에 의해서 선택적으로 도입이 가능한 제도라고 판단됨. 광고방송의 유무는 공영방송 개념을 구성하는 결정적 요소가 되기 어려움. 보충하자면 '공영방송'이란 영리를 목적으로 하지 않고 공공적인 사업체에 의해 이뤄지는 방송'이라고 할 수 있음. 따라서 광고재원은 선택적 요소가 아닐까
- 오히려 KBS의 문제점은 광고방송의 유무에 있는 것이 아니라 30년 가까이 동결된 수신료가 광고수익의 의존도를 높인 것이 근본적 원인이라고 생각됨
- 'MBC의 문제점'부분에서도 수신료 운영을 협의의 공영방송 개념이라고 설명하고 있는데, 보충하자면 '공영방송'이란 영리를 목적으로 하지 않고 공공적인 사업체에 의해 이뤄지는 방송'이라고 할 수 있음. MBC의 문제는 광고를 하는 것

이 아니라 영리를 목적으로 하고 있다는 점이 오히려 더 큰 문제가 아닐까? 수신료 재원은 선택의 문제라고 할 수 있음

- 5쪽의 EBS문제도 마찬가지임. 과도한 교재판매수입 비율 및 KBS와 독립적인 기구로 존재할 필요가 있는지에 대해서는 공영방송 이론에 비추어 설명될 수 있는 것은 아니라고 판단됨. 공영방송의 재원은 상업방송보다는 덜 하지만, 열려있는 것이며 하나의 공영방송이 교육방송도 같이 해야 하는 것이 공영방송 이론이라고 말하기는 어렵고 효율적인 운영방식에 가깝지 않을까?

9. 이념과 정권에 관계없이 지속적으로 제기되어 온 문제라는 지적에 대해

○ 6쪽 역사적 관점에서 이념과 정권에 관계없이 지속적으로 제기되어 온 문제라는 관점에 동의하기 어려움

- 유신체제에 들어서면서 국영방송체제에서 공영방송체제로 전환되었고 1980년대 군사정권 시절에 지상파방송이 모두 공영방송이 되었으며 김대중정권이 들어서면서 독립행정기관인 방송위원회가 만들어졌고 한국방송공사법을 흡수한 통합방송법이 탄생했음. MB정권의 미디어정책기조와 공영방송구조개편도 맞물려 있는 것은 아닌가?

초성운 연구위원 (KISDI 방송통신정책연구실)

○ 디지털 시대 공영방송의 존재 의미

- 공영방송은 기본적으로 정치 및 경제권력(즉, 국가와 사기업)으로부터의 독립을 추구하는 개념
- 방송의 공공성과 공익성이 보장되기 위해서는 방송의 자율성, 독립성 및 공적규제라는 구조적 장치가 필요하다는 것이 공영방송의 존립근거
- 즉, 공공성과 공익성이 실현되기 위해서는 방송이 국가와 시장으로부터 독립적이고도 자율적인 관계를 맺고 있어야 하며, 공적규제에 의한 통제를 받는 방식이 바람직
- 그러나 기본적으로 주파수의 희소성에 근거를 두고 있는 방송의 공공성은 디지털 시대에 와서 정당성이 약화되고 있으나, 방송에 대한 재정부담의 주체인 국민의 이익을 충족시켜줄 의무에 기반을 두고 있는 방송의 공익성은 계속 강조됨
- 1999년 8월 영국정부에 제출된 BBC 재원문제에 대한 자문위원회 보고서는 디지털 시대에는 전파의 희소성은 해소될지 몰라도 시장실패라는 문제가 여전히 남을 뿐만 아니라 소유의 집중화 등 새로운 문제를 발생시킬 것이라는 점을 강조하면서 공영방송의 존재가치를 찾고 있음

○ 우리나라 방송규제 역사(발제문 II. 1. (1) '역사적 관점'의 보론)

- 우리나라 방송은 국영으로 출발. 1961년 12월 31일 KBS-TV가 국영으로 개국하면서 우리나라 텔레비전 시대의 본격적인 시작⁴⁰⁾. KBS는 개국 후 재정적인 압박을 벗어나기 위해 1963년 1월 1일부터 광고방송 실시

40) 우리나라 최초의 텔레비전방송국은 1956년 5월 12일에 개국하였음. 처음에는 미국 RCA에 의해 운영되었으나, 적자운영으로 한국일보 장기영 사주에게 운영권이 넘어가고, 방송국 명칭도 대한방송주식회사(DBC)로 변경. 미국 상업방송 텔레비전 방식의 편성방식으로 운영되던 DBC-TV는 1959년 2월 화재로 시설의 대부분이 소실되고 방송도 중단됨.

- 1972년 12월 31일 한국방송공사법이 국회에서 통과되면서⁴¹⁾, 1973년 3월 3일을 기해 KBS가 외형적으로는 국영방송에서 공영방송으로 탈바꿈. 이는 1945년 미군정 이후 이어져온 국영 또는 관영방송의 틀에서 벗어나는 계기가 됨
- 그러나 방송에 대한 국가·사회적 차원의 비전 및 틀의 정립없이 공영방송제도가 운영되어옴. 1964년 12월 7일 동양텔레비전 개국, 1969년 8월 한국문화텔레비전(MBC) 개국으로 공영에 대한 개념이 도입·정착되기 이전에 국·민영 체제로 운영되어오다 공·민영체제로 전환. 또한, 1980년 신군부에 의한 언론통폐합, 1990년의 KBS에서 EBS의 독립, 1991년 SBS의 개국으로 인한 두 번째의 공·민영 체제로 전환 등에서 보듯이 공영방송제도는 명칭과 관련 법률이 존재했을 뿐 실제적인 제도로서 기능할 수 있는 여건은 조성된 적이 없다고 할 수 있음

o 국가기간방송법에 대한 논의

- 발제문에서 지적하듯이 ‘국가기간방송’이 무엇인지에 대한 정의가 부재한 점은 보완되어야 할 점임
- 국가기간방송을 어떻게 설정하느냐에 따라서 EBS의 포함여부가 설득력을 가질 수 있을 것
- 기본적으로 국가기간방송이라는 명칭에 걸맞은 국가적, 국민적 책임과 의무가 부과되어야 하고, 동시에 법적, 제도적 뒷받침이 필요
- 국가기간방송/공영방송이 반드시 필요하다는 사회적 합의 내지 공감대가 있다면 재원문제에 대한 보다 분명한 법적 근거가 필요
- 현재 텔레비전 광고는 매출액 감소와 더불어 광고시장에서의 비중이 감소하고 있다는 점에서 재원문제는 핵심적으로 다루어야 함

41) 동법에서는 사장을 대통령이 ‘임명’하고 이사는 문화부장관이 ‘임명’하였다.

제9조 (임원) ①공사에는 사장 1인, 부사장 1인, 이사 3인, 감사 1인을 둔다.

②사장은 문화공보부장관의 제청으로 대통령이 임명한다.

③부사장 및 이사는 사장의 추천으로 문화공보부장관이 임명한다.

④감사는 문화공보부장관이 재무부장관과 협의하여 임명한다.

- 국회의 감시를 받게 됨으로써 정치적 영향력을 더 크게, 직접적으로 받게 될 가능성에 대한 검토 필요
- 규제완화라는 현 정부의 기본정책방향과는 어떻게 조화가 되는지도 모호
- 근본적으로 경쟁을 통한 방송 프로그램 질의 향상이 가능하다는 시각과 방송의 특정 부분에 대한 제도적 보호장치가 필요하다는 시각 간의 갈등은 상존