

방송 경쟁력 강화 및 공공성 구축방안

공영방송제도 구축 방안 - ④

공영방송의

공익성 구현과 공적 책무

일시: 2008.12.9(화) 15:00~17:30

장소: 정보통신정책연구원 2층 중회의실

주관: **KISDI** 정보통신정책연구원

프 로 그 램

일 정	내 용
15:10~ 15:40	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주제발표 - 발표자: 정인숙 교수(경원대 신문방송학과)
15:40~ 16:40	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회: 염용섭 실장(KISDI 동향분석실) ○ 토론 - 토론자: <li style="padding-left: 20px;">강형철 교수 (숙명여대 정보방송학과) <li style="padding-left: 20px;">노영란 운영위원장 (미디어수용자주권연대) <li style="padding-left: 20px;">민필규 기자협회장 (KBS 기자협회) <li style="padding-left: 20px;">이준웅 교수 (서울대 언론정보학과) <li style="padding-left: 20px;">전성관 PD (MBC 노동조합 민실위 간사) <li style="padding-left: 20px;">김남두 책임연구원 (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

- 정인숙 교수 (경원대 신문방송학과) 1

○ 토론자

- 강형철 교수 (숙명여대 정보방송학과) 23
- 노영란 운영위원장 (미디어수용자주권연대) 26
- 민필규 기자협회장 (KBS 기자협회) 29
- 이준웅 교수 (서울대 언론정보학과) 32
- 전성관 PD (MBC 노동조합 민실위 간사) 36
- 김남두 책임연구원 (KISDI 방송통신정책연구실) 38

공영방송의 공익성 구현과 공적 책무

[주제발표: 정인숙 교수 (경원대 신문방송학과)]

[목 차]

1. 논의의 범주
2. 방송의 공익과 공영방송의 책무에 대한 기존 논의 분석
3. 방송법에 나타난 공영방송의 공익과 공적 책무
4. 지상파 디지털전환특별법에 나타난 공영방송의 책무 부재
5. 방송통신발전에 관한 기본법안에 나타난 공익성과 공적 책무
6. 결론

공영방송의 공익성 구현과 공적 책무

정인숙 (경원대 신문방송학과)

1. 논의의 범주

- 공영방송, 공익, 공적 책무 등 방송분야에서 접두사 공이 붙은 개념에 대한 논의는 가장 어려운 주제. 이유는 고도의 추상성을 가진 공개념이 법적으로도 세부적 개념화가 되지 않은 상태에서, 각인각색의 자의적 해석이 존재해왔고, 그 과정에서 공영방송 담론은 정치도구화 하는 경향마저 있기 때문임
- 앞서 발표된 워크숍 시리즈 주제인 ‘공민영 이원체계 구조화방안 및 공영방송 범주 설정’(10월 29일), ‘공영방송 규제기구 위상 및 역할’(11월 11일), ‘공영방송 재원구조와 경영투명성 제고방안’(11월 25일)에 비하면, ‘공영방송의 공익성 구현과 공적 책무’라는 주제는 다소 이념적이고 해석적인 논의를 필요로 하는 주제임
- 그러나 논의가 지나치게 철학적 담론으로 흐르지 않도록 법에 명시된 개념을 중심으로 논의를 전개하면서, 대안을 모색하고자 함
- 대상법은 방송법과 지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법(이하 디지털전환특별법), 그리고 방송통신발전에 관한 기본법안¹⁾(이하 방송통신발전기본법)을 중심으로 논의하고자 함. 방송법은 공영방송의 근거법이자 방송 공익의 근원법으로서 논의의 출발점이 되며, 디지털전환특별법은 아날로그방송 패러다임이 디지털방송 패러다임으로 변화하면서 나타나는 공익의 개념변화와 공영방송의 책무변화를 파악해볼 수 있는 근거법이고, 2008년 12월 현재 법제정을 앞두고 있는 방송통신발전기본법은 향후 방송과 통신을 아우르는 기본법제로서 방송의 공익성에 대한 미래좌표를 파악할 수 있는 근거법으로서 의미가 있음

1) 방통위는 방송과 통신을 통합 규제하기 위한 법률을 3단계로 나눠 제정할 예정이다. 1단계로 추진하는 기본법의 명칭은 '방송통신발전기본법'으로 이 법이 제정된 이후에도 기존 전기통신사업법과 방송법은 2010년 무렵까지는 존치된다. 2단계 개별법의 명칭은 '방송통신사업법'으로 전기통신사업법, 방송법, IPTV법 규정 등이 2010년 이후 통합 사업법으로 흡수될 예정이다. 3 단계에서는 전파법, 망법 등 기타 법률들에 대해 2010년 이후, 방송통신기본법 또는 방송통신사업법으로의 편입할지 여부를 검토하겠다고 방통위는 밝혔다. (한국경제TV, 2008.11.20)

- 공영방송의 범주는 크게 지상파 전체를 대상으로 하는 ‘포괄적 범주론’, 실질적 공영성을 근거로 KBS, MBC, EBS를 포함하는 ‘사실적 범주론’, 수신료라는 재원적 근거나 유료방송의 지상파 의무재전송 범주 등 법적 근거를 가지는 KBS, EBS만을 포함하는 ‘법적 범주론’ 등으로 구분해볼 수 있는데, 법적 논의를 지향하는 만큼 여기서 논의되는 공영방송의 범주는 수신료를 재원으로 하는 공영방송에 국한하고자 함

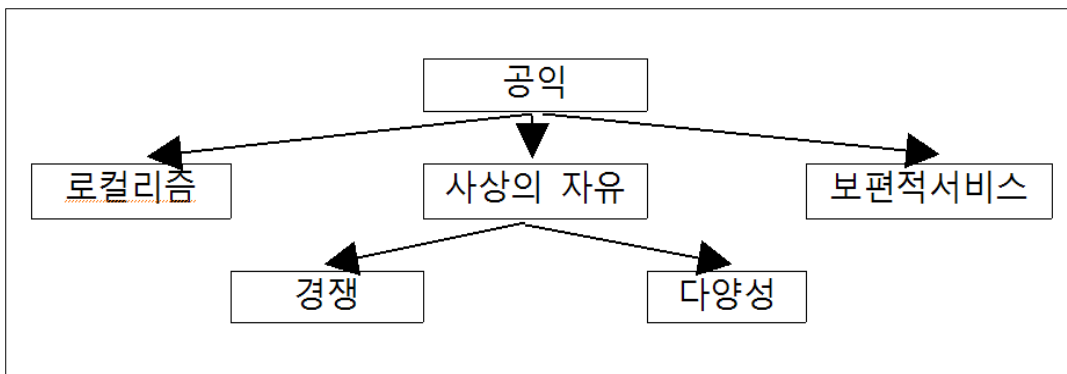
2. 방송의 공익과 공영방송의 책무에 대한 기존 논의 분석

1) 방송의 공익을 구성하는 하위 개념들

- 공익은 방송사업자의 법적 지위를 막론하고 공통적으로 지향해야 할 기본이념으로 인식되고 있으며, 그에 따른 하위 개념들이 다양하게 제시되어왔음. 그러나 전반적으로 공영방송의 공익과 방송의 공익 혹은 지상파방송의 공익개념이 혼재되어 논의되고 있는 상황임
- 배진아(1999) : 방송정책참여자들을 대상으로 공익유형을 분석한 결과에 따르면 이상적 공익(방송의 공익을 시청자의 이익과 연결짓고 시민사회에 의한 공적규제를 추구하는 공익), 시장자유주의적 공익(상업주의 및 자율규제를 지향하는 공익), 계도적 공익(공익의 실현을 위해서 자본, 권력으로 독립해야 하며 이를 위한 제도적 장치가 마련되어야 한다는 점에서는 동의하지만 시민사회에 의한 공적 규제에는 강한 반대를 보이는 공익)으로 분류됨
- 강형철(2004) : 공영방송의 주요 개념을 6가지로 제시. 보편성, 정치적 독립, 경제적 독립, 문화적 정체성, 다양성, 차별성
- 김재철(2007): 한국 공영방송의 공적 가치는 영국 BBC가 제시한 민주적 가치, 문화.창조적 가치, 교육적 가치, 사회.공동체적 가치, 글로벌 가치 외에 전통.윤리적 가치가 추가됨
- 김성길(2007): 보편적 공익과 특수공익을 구별해야 함. 보편적 공익은 추상적 이념적 수준에서 지향되어지는 공익이라면, 특수공익은 실천적 수준에서 요구되는 공익

- 정용준(2008)은 지상파방송의 공익을 논하면서 방송법상 공익의 근원을 1980년 언론기본법으로 거슬러 올라감. 80년대 언론통폐합과 언론기본법에서 제시된 공익성은 사적개입을 배제하고 국가가 운영 또는 통제되는 미디어기업을 중심으로 공익성개념이 형성되어 ‘국가주의적 공익성’의 특징을 지녔으며, 이러한 초기의 가부장주의적 공익성은 1990년대에 시장주의 공익성으로 변화하는 흐름을 보이다가 다시 시청자 권익을 강조하는 방향으로 변화하였다고 설명함
- 공익에 대한 다양한 분류와 개념정의들을 통해 파악할 수 있는 특징은 방송의 공익은 매우 추상적이되, 최상위 이념으로 존재한다는 것과, 인간의 기본적 권리와 사회문화적 화합과 소통을 강조하고 확대시키려는 다양한 긍정적 하위개념으로 구성되어 있다는 점, 그리고 김재철(2007)이 지적하고 있는 것처럼 전통.윤리적 가치라는 한국적 특수성이 반영되어 있다는 점 등을 들 수 있음. 그런 점에서 강형철(2004)이 제시한 정치적 독립성은 한국적 방송공익을 규정짓는 매우 중요한 개념으로 자리잡을 수 있음
- 방송이념의 최상위 단계에 공익이 존재하는 것은 상업방송을 기본 모델로 하는 미국의 경우에도 같은 구조를 보이고 있음. Napoli(2001)는 미국의 커뮤니케이션정책이 역사적으로 몇가지의 기본원칙(foundation principles)에 의해 이루어졌으며, 이들 기본원칙분석이 방송정책의 중요한 준거들이 될 수 있다고 주장함. 그가 분석한 기본원칙의 최정점에는 공익(public interest)이 있으며, 하위 개념으로 사상의 자유시장(marketplace of ideas), 지역주의(localism), 보편적 서비스(universal service)가 있음. 사상의 자유시장은 다시 다양성(diversity)과 경쟁(competiton) 개념으로 분화되고 있다고 설명함. 미국에서 이들 기본이념들은 수정헌법이라는 큰 범주 안에서 공익이념을 상층이념으로 하여 모든 정책결정의 가이드라인 역할을 하고 있음

[그림 1] 미국 커뮤니케이션법에 나타난 공익의 개념도



- 또한 Napoli는 그가 제시한 6가지 공익개념을 개념적 단계, 조작적 단계, 적용적 단계로 구분함. 개념적 단계는 매우 추상적인 단계로서 기본이념으로 제시되며, 조작적 단계는 기본이념의 세부적 가치로서 공익에 기여하는 것에 관계되는 특정한 가치나 원칙이 무엇인가를 제시하는 단계이며, 적용적 단계는 그것을 실현하기 위한 구체적 정책이나 규제기준을 의미함
- 따라서 방송 공익이 법체계의 정점에 있는지 확인하고 그 하위요소에 어떤 개념들이 위치하고 있으며, 그것이 구체적으로 어떻게 구현될 수 있도록 제도화되어 있는지 살펴볼 필요가 있음
- 그러나 다른 한편으로 아무리 공익이 최정점에 위치해 있고 세부적 요소가 잘 되어 있다하더라도 공익의 개념적 요소 그 자체만으로는 '살아있는 공익'이라고 하기 어렵다고 봄. 정용준(2008)의 논문에서 나타나고 있듯이 언론악법으로 알려져 있는 언론기본법에 명문화되어 있는 공익과 현행 방송법의 공익 내용이 사실상 크게 다른 것은 없음. 군사정권하에서 만들어진 언론악법에 나타난 공익과 민주정부의 공익이 언어상으로 다를 것이 없다면 결국 공익의 추상적 개념적 요소보다는 그것의 실천적 요소가 보다 중요하다고 할 수 있음. 즉 법으로 명시된 방송의 공익 요소보다는 공익을 제대로 실현시키는 정부의 역할이 더욱 중요한 것임
- 특히 공영방송의 공익은 특별히 따로 존재하는 것이 아니라, 방송의 이러한 보편적 공익요소들에 대한 책무가 보다 강하게 부여된 것이라고 할 수 있음. 김진웅(2008)은 우리나라 3대 지상파채널은 일단 공익적 의무를 동등하게 부여받고 있으나, 소유구조, 자원방식 등 다른 차원을 고려할 경우, 각 채널별로 공적 책무 수준은 다르게 규정되어야 한다고 주장함. 소유 및 조직구조의 성격, 자원양식에 따라 서비스의 기대치가 다르고, 현실적으로 KBS는 높은 수준의 프로그램 서비스 책무를 수행해야 한다고 주장함. 이에 비해 MBC는 소유구조의 공공성이 약하고 사적 자원에 의존하는 관계로 프로그램 서비스상의 공적 책무성이 다소 약하며, SBS는 소유관계나 자원문제와는 관계없이 지상파방송 책무 차원에서 프로그램 서비스를 수행토록 해야 한다고 설명하고 있음

2) 공영방송의 공적 책무에 대한 논의 분석

- 공영방송의 책무(accountability)란 공영방송 운영의 실천적 기준의 의미를 지니므로, 책무의 유형과 책무를 수행하도록 하는 방식에 대한 논의가 중요함

- 배진아(2007)는 책무성의 개념을 분석하면서 공영방송의 공적 책무성 유형을 법적 책무성, 위계적 책무성, 전문적 책무성, 정치적 책무성²⁾의 4가지로 구분하여, 이를 각각 통제의 위치와 통제수준에 따라 구분하였으며, 각각의 책무성은 누가, 누구에게, 왜, 무엇에 대해서, 어떤 방법으로 이행하고 있는지 책무성의 내용을 상세히 설명하고 있음. 그러나 법적 책무성은 매우 중요하나 책무성의 내용적 유형이기 보다는 형식적 유형으로 볼 수 있음. 또한 정치적 책무성은 사실상 대상적 책무성에 가까우며 프로그램등급제의 실시를 정치적 책무성의 대표적인 예로 보았지만 사실상 이는 전문적 책무성과도 관련성이 있는 항목임
- 김진웅(2008)은 지상파방송의 책무를 논의하면서 법·제도를 중심으로 구현되는 ‘소유조직구조적 책무성’, 재원·경영·업무성과와 관련된 ‘경영과정적 책무성’, 그리고 프로그램서비스와 관련된 ‘기능적 책무성’으로 구분하고 있음
- 두 학자가 제시한 책무성유형을 종합해볼 때 공영방송의 책무성은 소유조직적 책무성, 경영적 책무성, 편성서비스적 책무성으로 김진웅의 분류와 유사하게 분류해 볼 수 있음. 배진아가 분류한 전문적 책무성은 김진웅의 편성서비스적 책무성과 통합이 가능해보이며, 김진웅의 기능적 책무성³⁾은 방정배(2004)가 방송의 공익성은 프로그램을 통해 실현되는 것이라고 주장하고 있듯이 ‘편성서비스적 책무성’으로 직접적으로 표현하는 것이 적절해보임
- 결국 이러한 세가지 책무성유형에 대해 법적 책무성을 부여할 때 공영방송의 공적 책무가 완성된다고 할 수 있음. 김진웅(2008)은 현행 방송법은 엄격하고 명시적인 차원보다는 추상적 차원에서 공적 책무를 부과하고 있으며, 채널별, 혹은 사업자별로 책무를 구현토록 하는데 필요한 합리적인 기준이 결여되어 있어서, 구체적인 법적 지침에 따르기보다는 추상적이고 도덕적 차원에서 공적 책무성을 수행토록 요구하는 측면이 강하다고 설명함. 그리고 방송법규상 종합채널, 국가기간방송, 지상파채널, 공영방송 등의 개념이 혼재되어 있어 통일되고 일관된 공적 책무를 평가하기가 어려우며, 대신 다원적이고 탄력적인 의미를 내포하는 공적 책무가 부여되고 있는 것으로 볼 수 있다고 설명함
- 한편 책무성을 수행하는 방식의 경우, McQuail(2003)이 제시한 귀책성(liability)모델과 답책성(answerability)모델이 자주 인용되고, 그가 바람직하다고 제시한 답책

2) 경영주, 이사회, 방송사의 대외업무 부서 등이 실질적인 주체가 되어 수용자로 대표되는 사회전반을 대상으로 이행하는 책무성

성모델에 대해 강형철(2007)과 배진아(2007)도 답책성 모델이 적절하다는 입장을 보이고 있음. 귀책성모델은 책무대상과 갈등관계를 수반하며 해명이나 화해보다는 보상과 처벌의 결과를 초래하는 반면, 답책성 모델은 책무 대상에게 정보를 제공하고 설명하고 논쟁하는 과정을 통해서 이해의 결과를 목적으로 하기 때문에 법적 책무성을 강요하는 귀책성모델보다는 자율적인 영역에서 스스로의 공적 역할을 규정하고 이를 실현하기 위한 활동들을 모색해나가는 답책성모델이 더 바람직하다는 주장임(배진아, 2007, p.97)

- 그러나 답책성모델은 이상적 방안이기는 하나 그 전제조건으로서 법적 책무성이 분명하게 제시되어 있고 이를 충분히 이행할 수 있도록 되어 있는 상황 속에서 타당한 방안이 될 수 있음. 현재 공영방송의 책무에 대한 법적 책무성이 미비한 상태에서 답책성 모델은 오히려 공영방송의 공적 책무 이행을 소홀히 하도록 만드는 요인이 될 수 있음. 따라서 공영방송의 공적 책무를 수행토록 하기 위해서는 답책성모델과 귀책성 모델을 동시에 가져가는 것이 바람직하다고 보여짐. 이미 실시하고 있는 방송평가제는 귀책성 모델의 구체적인 수단이 될 수 있음
- 이와 같은 기본 인식틀 하에서 세가지 중요한 법인 방송법, 디지털전환특별법, 그리고 방송통신기본법안에 공익 개념과 공적 책무들이 어떻게 나타나고 있으며, 문제점은 무엇인지 분석하고, 대안을 제시하고자 함

3. 방송법에 나타난 공영방송의 공익과 공적 책무

1) 방송법에 나타난 공익 개념의 미분화(未分化)

- 현행 방송법에 나타난 기본이념은 총칙에 나타난 조항에서 파악할 수 있으며, <표 1>에서 보는 것과 같이 시청자의 권익보호, 방송편성의 자유와 독립, 공적 책임, 공정성과 공익성 등 4가지로 분류할 수 있음
- 이들 4가지 공익이념은 총칙에서 기본이념으로 제시되고, 세부조항에서는 기본이념에 대한 설명(조작적 단계)이 나타나 있음. 이에 따른 각각의 정책수단은 총칙 이후에 명문화(적용적 단계)되어 있음
- 그러나 경쟁과 다양성은 총칙에서 기본이념으로 제시되지는 않고, 이에 따른 세부적 가치도 제시되지 않은 채 정책수단 즉 적용적 단계만이 표출되어 있을 뿐임

〈표 1〉 방송법에 나타난 기본이념의 구조

기본이념 (개념적단계)		세부적 가치 (조작적 단계)	정책수단 (적용적 단계)
이념	총칙조항		
시청자의 권익보호	제3조	-방송기획,편성, 제작의 의사결정참여 -방송의 결과가 시청자이익합치	-제 10조제2항 -제27조(방송위원회의 직무)제8항8 -제35조(시청자불만처리위원회) -제38조(기금의 용도) -제87조(시청자위원회) -제88조(시청자위원회의 직무) -제89조(시청자평가프로그램) -제90조(방송사업자의 의무) -제91조(반론보도청구권)
편성의 자유와 독립	제4조	제1항-제4항	-제31조(방송평가위원회)
공적 책임	제5조	제1항-제5항	- 제44조(한국방송공사의 공적책임)
공정성과 공익성	제6조	제1항-9항	- 제 10조제3항 -제 12조제2항 -제32조(방송의 공정성 및 공공성 심의) -제33조(심의규정) -제34조(심의위원회) -제38조(기금의 용도) -제69조(방송프로그램의 편성 등)
(경쟁)	총칙의 별도조항 으로는 명시안됨	명시안됨	제8조(소유제한) ³⁾ 제9조(추천,허가,승인,등록) 제 10조(심사기준,절차) 제 12조(지역사업권) 제 14조(외국자본의 출자및출연) 제 19조(과징금처분) 제20조(방송위원회의 설치) 제27조(방송위원회 의 직무) 제6항, 제7항 제36조(방송발전기금의 설치) 제37조(기금의 조성)의 4.제 19조(과징금처분)의 규정에 의한 과징금 징수액 제76조(방송프로그램의 공급) 제77조(유료방송의 약관 승인)
(다양성)	총칙의 별도조항 으로는 명시안됨	명시안됨	제6조의 하위조항 제 11조(방송분야 등의 고시) 제69조(방송프로그램의 편성등) 제70조(채널의 구성과 운용) 제71조(국내방송프로그램의편성)

- 그러나 기본이념들간의 관계는 사실상 다소 중복적이고 개념간의 관계가 모호함 특히 시청자권익이라는 기본이념은 2000년 방송법에 나타난 가장 강력한 공익이념으로 총칙에 가장 먼저 나와 있는 이념이자, 방송법 역사상 처음으로 총칙에 들어간 이념이기도 하고 시민단체들의 지난한 노력의 결과 얻어진 결실임 그러나 Napoli의 이념적 체계로 볼 때 추상적 이념이기 보다는 조작적 단계나 적용적 단계에 가까움 사실상 방송법에 나타난 여러 가지 이념실현을 통해 얻어지는 것이 시청자권익이라는 점을 고려할 때 기본이념체계상 매우 돌출적 위치를 갖도록 하고 있음
- 또한 공정성과 공익성은 개념의 분화가 제대로 이루어져 있지 않으며, 최상위 개념이 될 수 있는 공익성 개념은 실제적으로 적용단계에서는 ‘방송의 공정성및공익성 심의(제32조)’와 같은 혼재된 개념으로 표출되고 있음
- 그런가하면 제5조에 있는 방송의 공적 책임과 제6조의 공정성과 공익성도 상호 개념적 분화가 제대로 되어 있지 않음

제3조 (시청자의 권익보호) 방송사업자는 시청자가 방송프로그램의 기획·편성 또는 제작에 관한 의사결정에 참여할 수 있도록 하여야 하고, 방송의 결과가 시청자의 이익에 합치하도록 하여야 한다.

제4조 (방송편성의 자유와 독립)

- ① 방송편성의 자유와 독립은 보장된다.
- ② 누구든지 방송편성에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭도 할 수 없다.
- ③ 방송사업자는 방송편성책임자를 선임하고, 그 성명을 방송시간내에 매일 1회 이상 공표하여야 하며, 방송편성책임자의 자율적인 방송편성을 보장하여야 한다.
- ④ 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자는 방송프로그램제작의 자율성을 보장하기 위하여 취재 및 제작 종사자의 의견을 들어 방송편성규약을 제정하고 이를 공표하여야 한다.

제5조 (방송의 공적 책임)

- ① 방송은 인간의 존엄과 가치 및 민주적 기본질서를 존중하여야 한다.
- ② 방송은 국민의 화합과 조화로운 국가의 발전 및 민주적 여론형성에 이바지하여야 하며 지역간·세대간·계층간·성별간의 갈등을 조장하여서는 아니된다.
- ③ 방송은 타인의 명예를 훼손하거나 권리를 침해하여서는 아니된다.

- ④ 방송은 범죄 및 부도덕한 행위나 사행심을 조장하여서는 아니된다.
- ⑤ 방송은 건전한 가정생활과 아동 및 청소년의 선도에 나쁜 영향을 끼치는 음란·퇴폐 또는 폭력을 조장하여서는 아니된다.

제6조 (방송의 공정성과 공익성)

- ① 방송에 의한 보도는 공정하고 객관적이어야 한다.
- ② 방송은 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종등을 이유로 방송편성에 차별을 두어서는 아니 된다. 다만, 종교의 선교에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자가 그 방송분야의 범위 안에서 방송을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ③ 방송은 국민의 윤리적·정서적 감정을 존중하여야 하며, 국민의 기본권 옹호 및 국제친선의 증진에 이바지하여야 한다.
- ④ 방송은 국민의 알권리와 표현의 자유를 보호·신장하여야 한다.
- ⑤ 방송은 상대적으로 소수이거나 이익추구의 실현에 불리한 집단이나 계층의 이익을 충실하게 반영하도록 노력하여야 한다.
- ⑥ 방송은 지역사회의 균형 있는 발전과 민족문화의 창달에 이바지하여야 한다.
- ⑦ 방송은 사회교육기능을 신장하고, 유익한 생활정보를 확산·보급하며, 국민의 문화생활의 질적 향상에 이바지하여야 한다.
- ⑧ 방송은 표준말의 보급에 이바지하여야 하며 언어순화에 힘써야 한다.
- ⑨ 방송은 정부 또는 특정 집단의 정책등을 공표함에 있어 의견이 다른 집단에게 균등한 기회가 제공되도록 노력하여야 하고, 또한 각 정치적 이해 당사자에 관한 방송프로그램을 편성함에 있어서도 균형성이 유지되도록 하여야 한다.

- 이에 대해 정용준(2008)은 광의로 해석되는 법적 공익성은 방송법 전체의 공익성을 구체화 한 것이라고 설명함. 그리고 광의적 의미의 공익성은 시청자 권익 보호, 방송자유와 독립, 공적 책임 및 공익성이지만, 협의적 의미의 공익성은 객관성, 다양성, 소수계층의 이익 실현, 지역성 실현과 동등기회의 원칙을 의미하는 것으로 정리하고 있음. 또한 다양성, 소수계층 이익 실현과 지역성 관련조항들이 많은데 비해 객관성과 동등기회의 원칙은 관련조항들이 없거나 약한 것으로 판단하고 있음. 또한 제4조의 방송의 자유와 독립은 국가로부터 방송사의 자유를 의미하는 것으로 관련하부조항들이 없이도 상징성을 표현할 수 있는 것으로 설명하고 있음

- 결론적으로 현행 방송법상 최상위에 위치하는 방송이념은 시청자권익과 방송편성의 자유와 독립이며, 공익이라는 보다 포괄적 개념 하에는 객관성, 다양성, 소수계층의 이익, 지역성, 동등기회의 원칙 등이 세부적으로 자리잡고 있는 공익의 스펙트럼을 보여주고 있다고 할 수 있음

2) 공영방송의 공적 책무에 대한 비차별화

- 총칙 제5조에서 포괄적으로 정의한 방송의 공적 책무는 방송법 제43-제68조에서 다시 공영방송의 공적 책무라는 실천적 기제를 통해 재차 강조되고 있음. 공영방송관련 조항들을 앞에서 분류한 세가지 책무성별로 구분하면 다음과 같음

책무성의 유형	책무성의 구체적 내용	책무성의 구체적 내용
소유조직적 책무성	-소유 및 조직구조와 관련된 책무성	-제43조(설치 등) -제45조(정관의 기재사항) -제46조(이사회 설치 및 운영) -제47조(이사의 임기) -제48조(이사의 결격사유) -제49조(이사회 기능) -제50조(집행기관) -제51조(집행기관의 직무등) -제52조(직원의 임면) -제53조(이사, 집행기관과 직원의 직무상 의무)
경영적 책무성	-방송, 기술, 경영, 재무·회계 부문에 대한 경영평가를 실시하고 내용을 공시하도록 하는 것.	-제54조(업무) -제55조(회계처리) -제56조(재원) -제57조(예산의 편성) -제58조(운영계획의 수립) -제59조(결산서의 확정) -제60조(부동산 취득 등의 보고) -제61조(보조금 등) -제62조(물품구매 및 공사계약의 위탁) -제63조(감사) -제64조(텔레비전수상기의 등록과 수신료납부) -제65조(수신료의 결정) -제66조(수신료의 징수) -제67조(수상기 등록 및 징수의 위탁) -제68조(수신료의 사용) -제49조: 방송통신위원회, 국회 및 감사원으로 부터 결산에 대한 규제 (국회법 제127조: KBS와 EBS는 국회요청에 따라 감사원에 의해 특별감사를 실시할 수 있음)
편성 서비스적 책무성	-방송프로그램의 제작 및 편성에 대한 책무를 제시한 것 -방송사 내부 구성원들의 전문성을 제고하고 윤리적, 규범적 기준을 확립하는 과정	-제44조(공사의 공적 책임)

- 특히 제44조에 명시한 공영방송의 공적 책무는 공영방송의 공적 책무중에서도 편성서비스적 책무성이 매우 중요함을 보여주는 것이라고 할 수 있음

제4장 한국방송공사

제43조 (설치등)

- ① 공정하고 건전한 방송문화를 정착시키고 국내외 방송을 효율적으로 실시하기 위하여 국가기간방송으로서 한국방송공사(이하 이 장에서 "공사"라 한다)를 설립한다.
- ② 공사는 법인으로 한다.
- ③ 공사의 주된 사무소의 소재지는 정관으로 정한다.
- ④ 공사는 업무수행을 위하여 필요한 때에는 이사회의 의결을 거쳐 지역방송국을 둘 수 있다.
- ⑤ 공사의 자본금은 3천억원으로 하고 그 전액을 정부가 출자한다.
- ⑥ 제5항의 자본금 납입의 시기와 방법은 기획예산처장관이 정하는 바에 따른다.
- ⑦ 공사는 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.
- ⑧ 제7항의 규정에 의한 설립등기와 지역방송국의 설치등기, 이전등기, 변경등기 기타 공사의 등기에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제44조 (공사의 공적 책임)

- ① 공사는 방송의 목적과 공적 책임, 방송의 공정성과 공익성을 실현하여야 한다.
- ② 공사는 국민이 지역과 주변 여건에 관계없이 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있도록 노력하여야 한다.
- ③ 공사는 시청자의 공익에 기여할 수 있는 새로운 방송프로그램·방송서비스 및 방송기술을 연구하고 개발하여야 한다.
- ④ 공사는 국내외를 대상으로 민족문화를 창달하고, 민족의 동질성을 확보할 수 있는 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다.

제45조 (업무)

- ① 공사는 다음 각호의 업무를 행한다.
 1. 라디오방송의 실시
 2. 텔레비전방송의 실시
 3. 위성방송등 새로운 방송매체를 통한 방송의 실시
 4. 방송시설의 설치·운영 및 관리
 5. 국가가 필요로 하는 대외방송(국제친선 및 이해증진과 문화·경제교류 등을 목적으로 하는 방송)과 사회교육방송(외국에 거주하는 한민족을 대상으로 민족의 동질성을 증진할 목적으로 하는 방송)의 실시
 6. 한국교육방송공사법에 의한 한국교육방송공사가 행하는 방송의 송신지원
 7. 시청자 불만처리와 시청자 보호를 위한 기구의 설치 및 운영
 8. 전속단체의 운영·관리
 9. 방송문화행사의 수행 및 방송문화의 국제교류
 10. 방송에 관한 조사·연구 및 발전
 11. 제1호 내지 제10호의 업무에 부대되는 수익사업
- ② 국가는 제1항제5호에 해당하는 업무에 대하여 보조금을 지원할 수 있다.
- ③ 공사는 이사회의 의결을 거쳐 제1항 각호에 해당하는 업무 또는 이와 유사한 업무를 행하는 법인에 대하여 그 자본금의 전부 또는 일부를 출자할 수 있다.

- 그러나 제44조에 명시된 공사의 공적 책임 중 제1항은 다른 방송사업자에게도 공히 부여되는 책무이며, 2,3,4항이 공사만의 책무라고 볼 때, 편성서비스적 책무성은 매우 피상적 수준에 머물러 있음. 즉 다른 지상파 방송의 편성서비스와 차별적 책무를 부여하고 있지 않음
- 책무성을 수행하도록 하는 실천적 수단인 방송평가에서도 차별성이 부여되어 있지 않음. <방송평가에 관한 규칙> 제14조를 보면 평가영역을 방송프로그램 내용 및 편성, 운영 등으로 구분하고 세부평가항목과 척도를 별표로 제시하고 있지만 지상파방송으로 포괄적 규정하고 있을 뿐 공영방송에 대한 별도의 평가항목이나 척도는 존재하지 않음. 이는 지상파방송 모두에게 동일한 책무성을 부여하고 있는 것이라고 할 수 있음
- 이러한 평가의 차별성 부재에 대해 전혜선(2008)은 공민영을 구별하는 평가규칙의 개발이 필요함을 지적하고 있음

제 14조(평가영역) 방송평가 영역은 내용, 편성, 운영으로 구분하며, 각 영역별 평가대상은 다음 각 호와 같다.

1. 내용영역에서는 개별 방송프로그램의 내용, 방송프로그램의 질 및 방송내용과 관련된 운영 등에 대하여 평가한다.
2. 편성영역에서는 대상별 편성비율의 적절성 및 대상별 시간량의 적절성 등에 대하여 평가한다.
3. 운영영역에서는 방송사업자의 운영일반 및 경영의 적절성 등에 대하여 평가한다.

제 15조(평가항목 및 평가척도 등) ① 평가영역별 평가를 수행하기 위한 세부 평가항목과 평가항목에 대한 배점 및 평가척도는 별표와 같다.

- ② 방송사업자의 특성으로 인해 특정의 평가항목을 적용할 수 없을 경우에는 해당 평가항목을 제외하고 평가하되, 평가점수는 각 평가영역에 부여된 만점으로 환산하여 계산한다.
- ③ 내용 및 편성영역의 평가항목은 해당 방송사업자의 자체제작 여부와 관계없이 방송된 모든 프로그램을 대상으로 하여 평가척도를 적용한다.

- 세부적인 평가 항목 및 평가기준

평가영역	배점	세부항목
내용영역	300	프로그램질평가(70), 프로그램 관련 수상실적(30), 자체심의 운영실적(30), 시청자불만처리의 적절성(30), 시청자평가프로그램(20), 시청자위원회(20), 방송심의관련 제규정 준수(100)
편성영역	300	주시청시간대 균형적 편성(60), 지역방송사 자체제작비율(60), 외주제작프로그램편성(30), 국내제작애니메이션편성(30), 어린이프로그램편성(60), 장애인관련프로그램편성(60), 재난방송 편성 및 실시(60)
운영영역	300	경영의 적절성(40), 재무의 건전성(40), 자회사(계열사) 평가 결과 활용의 적정성(30), 인적자원 개발 투자(30), 방송기술투자(30), 공정거래준수(30), 방송법 등 관계법령 준수 여부(30), 장애인 고용(20), 여성고용(20), 경영투명성 확보를 위한 시스템 운영여부(30)

- 게다가 지역방송사 자체제작비율의 경우 오히려 공영방송 KBS가 가장 낮은 제작비율을 제시함으로써 Napoli의 공익 분류체계에서 하위개념이었던 로컬리즘이 우리의 공영방송 책무와는 다소 차이가 있는 것으로 규정되고 있음.

지역방송사 자체제작비율	60	※ 평가대상 : KBS 지역총국, 지역MBC, 지역민방(자체편성비율 50% 이상인 종합편성 방송사업자 제외) - KBS 지역총국 : 자체제작비율 10%를 만점으로 9등급 평가 - 지역 MBC : 자체제작비율 15%를 만점으로 9등급 평가 - 지역 민방 : 자체제작비율 20%를 만점으로 9등급 평가
-----------------	----	---

4. 지상파 디지털전환특별법에 나타난 공영방송의 책무 부재

- 공영방송의 공적 책무를 규정하고 있는 방송법 제44조 제2항에는 시청자의 공익에 기여할 수 있는 새로운 방송프로그램·방송서비스 및 방송기술을 연구하고 개발하도록 책무가 부여되어 있음
- 그러나 디지털전환특별법은 지상파방송사업자 전체를 명시하고 있을 뿐 공영방송의 이러한 공적 책무와의 연계성은 전혀 명시되어 있지 않음

- 공영방송에 대한 그 어떤 책무도 명시하지 않은 상태에서 수신료의 인상과 방송광고제도의 개선을 명시하고 있을 뿐임

지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법
[제정 2008.3.28 법률 제9077호] <한시법:2013.12.31>

제 1 장 총칙

1. "지상파 텔레비전방송"이란 「방송법」에 따른 지상파 텔레비전방송사업자(이하 "지상파방송사업자"라 한다)가 제공하는 텔레비전방송을 말한다.

제11조 (지상파방송사업자에 대한 지원) ① 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 장과 방송통신위원회는 디지털 전환에 따른 지상파방송사업자의 추가 비용 부담을 고려하여 이를 총당할 텔레비전방송 수신료 및 방송광고제도 등 개선책을 마련할 수 있다.

디지털 전환 특별법 개정안 (CNB News, 2008.12.3)

디지털 개정안에는 디지털 전환촉진 방안을 신설, 2012년 아날로그 방송 종료에 대비해 지상파 방송사가 예정대로 디지털 전환을 완료할 수 있도록 광고규제를 완화해주는 등 지원 방안의 근거를 마련했다.

지상파 방송 사업자에게는 디지털 방송국 구축 기한, 주파수 반납 등 디지털 전환 의무가 부여되며, 방통위는 방송의 디지털화를 정기적으로 점검한 다음 주파수 지정 취소로 제재를 가하거나 방송광고 규제완화 등 지원 방안을 시행하도록 했다. 아울러 아날로그 방송이 종료되면 회수된 주파수를 지정 또는 할당하게 되는데 이때 발생한 수익금은 디지털 전환을 위해 사용하도록 한다는 규정도 포함됐다.

- 이는 영국의 디지털전환정책이 공영방송 BBC가 절대적인 공적 책무를 중심으로 전개되고 있는 것과는 매우 대조적인 상황임.(정인숙, 2008)
- 영국은 공영방송 디지털 전환의 궁극적인 목표를 공영성의 강화에 두고 있음. 영국의 디지털 공익성에 대한 강화 목표는 무료 다채널디지털서비스 인 Freeview 등 다양한 정책적 시도를 통해 나타나고 있음. 영국은 처음에 공영방송의 디지털 전환을 시장경제의 논리로서 접근하였다가 다시 무료디지털로 전환하여, 공영방송의 정체성을 강화하고 있으며, 공영방송의 디지털 전환에서 정체성의 확립은 아날로그시대보다 더욱 중요한 문제임

- Ofcom(2007, p.8)은 공영방송의 효과를 평가한 최종보고서에서 지상파방송사업자들이 다양한 디지털플랫폼을 통해 공공서비스의 보급을 ‘확대’(expanding)하고 있다고 매우 긍정적으로 평가하면서 공영방송의 목적과 특징이 디지털 전환을 통해 그대로 연속되어야 함을 의미하는 것이라고 설명함
- 디지털 전환이 진전되면 될수록 공영방송 정체성의 문제가 매우 심각한 이슈가 될 수 있음. 무수히 많은 논란이 되어 왔던 공영방송의 존재가치에 대한 사회적 합의는 비용을 많이 투자해야 하는 디지털 전환과정에서 더욱 중요한 이슈가 되고 있음
- 강재원·장병희(2006, 61쪽)는 자원기준관점에서 볼 때 지상파방송사업자들이 보유하고 있는 대표적 자원은 공공성, 시장지배력, 콘텐츠, 경영지식, 콘텐츠 제작지식, 콘텐츠 유통지식이며, 특히 공공성 자원과 관련해서는 향후에도 지속적으로 보편적 서비스 및 공공서비스 제공을 우선적으로 고려해야 함을 의미한다고 설명하고 있음
- 문제는 국내 공영방송의 경우 공공성과 정체성에 대한 사회적 합의가 부족하다는 점임. 방정배·김재철(2006)이 방송 전문가집단 320명을 대상으로 한 연구에서 한국에서 공영방송에 대한 위기의식은 정체성 위기, 정당성 위기, 재정상 위기의 순으로 나타났음. 현재 상태에서 디지털 전환이 이루어질 때는 공영방송의 정체성 위기는 더욱 가중될 것이며, 공영방송의 정체성에 대한 사회적 합의가 존재하지 않은 상태에서 이에 대한 무조건적 지원과 수신료 인상으로 수용자들의 비용 부담이 증가할 경우 사회적 반발을 가져올 수 있으며, 원만한 디지털 전환에 차질을 가져올 수도 있음
- 또한 일반적으로 디지털 전환의 효과는 사회경제적 후생효과가 매우 클 것으로 예측되고 있지만, 공영방송의 입장에서는 정체성이나 위상에 불리한 국면을 가져올 수도 있음. 유료방송의 경우 디지털 전환에 의해 서비스가 업그레이드되면서 재원이 다양화될 수 있지만, 수신료라는 제한된 재원에 의존하고 있는 공영방송의 경우 HD 제작으로 인한 제작비의 증가, 채널 증가로 인한 편성 비용의 증가 등을 감당하기에 역부족인 상황이기 때문임
- 따라서 공영방송을 디지털로 전환하였을 때 기존의 존재가치가 연속적으로 유지 확대되기 위해서는 재원구조가 다른 상업방송이나 유료방송과는 다른 디지털 전환 목표가 설정될 필요가 있음

- 공영방송의 공적 책무가 부여되지 않은 디지털전환정책을 전개하면서 수신료인상을 사회적 의제로 제기하는 것은 사회적 합의를 가져오기 어려우며, 그런 상태에서 광고제도개선방안이 마련된다면 오히려 상업민영방송에게만 수익의 증가를 가져다 주는 불합리한 결과를 가져올 수 있을 것임

5. 방송통신발전에 관한 기본법안에 나타난 공익성과 공적 책무

- 2010년경 방송법이 폐지되면 방송통신발전기본법이 방송의 공익성을 대체하는 기본이념법으로 기능하게 될 것이라는 점에서 이 법안에서 명시된 공익개념은 매우 중요한 의미를 지님

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “방송통신”이라 함은 유선·무선·광선 및 기타의 전자적 방식에 의하여 방송통신콘텐츠를 송신하거나 수신하기 위한 일련의 활동과 수단을 말하며, 다음 각 호를 포함한다.

가. 「방송법」 제2조에 따른 방송

나. 「인터넷멀티미디어방송사업법」 제2조에 따른 방송

다. 「전기통신기본법」 제2조에 따른 전기통신

제3조 (사회적 공동체 형성)

- ① 정부는 방송통신을 통해 국가의 조화로운 발전과 건전한 사회적 공동체가 형성될 수 있도록 노력하여야 한다.
- ② 방송통신위원회는 소수 또는 사회적 약자 계층 등이 방송통신에서 소외되지 않도록 법령의 제정 등을 통해 구체적인 지원방안을 수립·시행하여야 한다.

제4조 (기본적 방송통신서비스 제공) 방송통신위원회는 모든 국민이 기본적인 방송통신서비스를 적정한 요금으로 제공받을 수 있도록 필요한 대책을 강구하여야 한다.

제5조 (권익보호 등)

- ① 누구든지 정당한 사유 없이 방송통신을 이용하여 타인의 권익을 침해하여서는 아니 된다.
- ② 방송통신위원회는 방송통신을 통한 국민의 권익침해 방지 및 정보보호등을 위하여 필요한 시책을 수립하여야 한다.

제6조 (건전한 방송통신문화 창달) 정부는 국민이 수준 높은 방송통신콘텐츠를 향유 할 수 있도록 건전한 방송통신문화 창달과 올바른 방송통신 이용환경 조성을 위하여 필요한 시책을 수립하여야 한다.

제7조 (시청자·이용자 편익 증대)

① 방송통신사업자는 방송통신서비스 제공과 관련하여 정당한 사유 없이 시청자·이용자를 차별하여서는 아니 된다.

② 방송통신사업자는 방송통신을 통해 시청자·이용자의 편익이 증대될 수 있도록 노력하여야 한다.

제8조 (이용 활성화) 방송통신위원회는 모든 국민이 방송통신서비스를 효율적이고 안전하게 이용할 수 있도록 관련 서비스의 품질평가, 교육 및 홍보활동 등 필요한 시책을 수립·추진하여야 한다.

제12조 (방송통신위원회의 책무) 방송통신위원회는 이 법의 목적을 달성하기 위하여 방송통신에 관한 기본적이고 종합적인 국가의 시책을 강구하여야 한다.

제13조 (방송통신기본계획의 수립)

① 방송통신위원회는 방송통신의 원활한 발전과 방송통신을 통한 국민의 복리향상을 위하여 방송통신기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 수립하여 이를 공고하여야 한다.

② 제1항의 기본계획에는 다음 각 호의 사항을 포함한다.

1. 방송통신의 이용효율화에 관한 사항
2. 방송통신시장의 질서유지에 관한 사항
3. 방송통신서비스에 관한 사항
4. 방송통신콘텐츠에 관한 사항
5. 방송통신광고에 관한 사항
6. 방송의 공익성·공공성·공정성 및 다양성 확보에 관한 사항
7. 방송통신 시청자·이용자 보호에 관한 사항
8. 방송의 보편적 시청권 및 통신의 보편적 서비스에 관한 사항
9. 방송통신기술(정보통신공사에 관한 기술을 포함한다. 이하 같다)진흥에 관한 사항
10. 방송통신설비 및 방송통신망에 관한 사항
11. 방송통신산업의 발전에 관한 사항
12. 방송통신의 남북협력 및 국제협력에 관한 사항
13. 기타 방송통신에 관한 기본적인 사항

- 그러나 시민단체들은 이 법안의 목적인 '공공복리 증진'이 매우 추상적으로 언급돼 있다고 지적하며, 총칙을 포함, 시민과 시청자, 이용자의 권리, 보편적 서비스 내용을 강화해 공공복리 증진을 별도의 장으로 마련할 필요가 있다고 주장하고 있음. 법안에서 규정하고 있는 '방송통신'의 개념도 통신 개념의 단순 확장에 불과하다는 지적이 있으며, 방송의 고유성을 무시했다는 것임. 방송은 '공중(公衆)에 대한 송신'이 핵심 개념인데 '전기통신기본법'의 전기통신 정의에 '방송콘텐츠'라는 용어를 끼워맞추기한 데 불과하다는 주장을 제기하고 있음(기자협회보, 2008.11.26).

- 정용준(2008)은 방송통신발전기본법의 기본이념을 방송통신을 위한 사회적 공동체 형성, 권익보호, 이용자 편익 극대화 정도로 규정하고, 기존의 방송 공익성에서 중요한 가치로 여겨왔던 정치적 독립성과 사회적 다양성이 배제되었으며, 통신의 보편적 서비스 개념에서 중요하게 여기는 이용자 편익극대화 정도만이 명시되어 공익성 보다는 보편적 서비스를 위주로 하는 융합이념의 설정으로 판단된다고 평가함
- 방송통신융합을 아우르는 기본법인만큼 기존 방송법과 다를 수 있지만 기본적 가치에 대해서는 연속성을 가질 필요가 있음. 방송법에서 총칙에 기본이념으로 제시되었던 공익성, 공공성, 공정성, 다양성의 이념적 가치가 방송통신발전기본법안에서는 방송통신위의 여러 기본계획 중 하나로 들어가 있고, 그것도 기본계획 제6항에 들어가 있는 것은 공익이념의 층위상 적절하지 않을 뿐만 아니라 공익 개념을 매우 가볍게 다루고 있다는 인상을 주고 있음

〈표 2〉 방송법과 방송통신발전기본법안에 나타난 기본 이념 비교

방송법	방송통신발전기본법안
<ul style="list-style-type: none"> ■ 시청자의 권익보호 ■ 방송편성의 자유와 독립 ■ 공적 책임 ■ 공정성과 공익성 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사회적 공동체 형성 ■ 기본적 방송통신서비스 제공 ■ 권익 보호 등 ■ 건전한 방송통신문화 창달 등 ■ 시청자.이용자 편익 증대 ■ 이용활성화

- 또한가치 눈에 띄는 특징은 행위 주체에 대한 표현의 차이임. 방송법에서는 ‘방송은 — 해야 한다’, ‘방송은 — 하지 말아야 한다’로 표현함으로써 행위의 주체가 ‘방송’이고 실제로는 방송사업자를 지칭하고 있지만, 방송통신발전기본법에서는 제7조의 규정을 제외하고 모든 조항의 주체가 ‘정부’ 또는 ‘방송통신위’로 되어 있음. ‘정부는 — 해야 한다’, ‘방송통신위원회는 — 해야 한다’와 같이 표현되어 있는 것임
- 이는 방송통신분야에 대한 정부의 책무를 강력하게 규정하고 있는 것으로서 양면적 해석이 가능함. 긍정적으로는 산업발전을 위한 정부의 법적 책무를 분명히 했다고 볼 수 있는 점이며⁴⁾, 부정적으로는 방송통신영역에 대한 정부의 개입이 지나치게 되면 초래할 수 있는 부작용이 우려됨

4) 방송통신위가 발표한 보도자료에도 그런 의미가 포함되어 있다. “ 방송통신을 통한 사회적 공동체 형성, 권익보호, 이용자 편익 극대화 등 방송통신을 통해 달성하고자 하는 정책의 기본이념을 제시하는 한편, 건전한 방송통신문화 창달과 방송통신산업 발전을 위한 규제원칙 등 국가의 책무를 규정하였다. ”(방송통신위원회(2008). <방송통신발전에 관한 기본법 제정에 관한 보도자료>, 2008년 8월 28일.

- 특히 제3조 제1항과 다음 두항의 정부는 구체적으로 어느 주체를 의미하는지 애매 모호할 뿐만 아니라 해석하기에 따라서는 언론통제의 가능성을 시사한다고 보이는 매우 위험한 표현임. 정부가 볼 때 ‘건전한’ 사회공동체는 민간의 시각과는 크게 다를 수가 있음

제3조 (사회적 공동체 형성) ①정부는 방송통신을 통해 국가의 조화로운 발전과 건전한 사회적 공동체가 형성될 수 있도록 노력하여야 한다.

제6조 (건전한 방송통신문화 창달) 정부는 국민이 수준 높은 방송통신콘텐츠를 향유 할 수 있도록 건전한 방송통신문화 창달과 올바른 방송통신 이용환경 조성을 위하여 필요한 시책을 수립하여야 한다.

6. 결론

- 방송법상의 공익이념은 포괄적 공익으로 시청자권익과 방송편성의 자유와 독립을 상위 개념으로 두고 있으며, 세부적 공익으로는 객관성, 다양성, 소수계층의 이익, 지역성, 동등기회의 원칙 등을 제시하고 있음. 이에 대한 공영방송의 책무는 편성 서비스의 책무성으로 강조되어 나타나고 있지만 사실상 책무를 이행하도록 하는 귀책성은 특별히 부여되고 있지 않음
- 따라서 책무 수행을 위해서는 답책성 모델보다 귀책성 모델이 실효성이 커보이며, 공익적 책무수행과 평가의 효율성을 위해 현행 방송평가제를 개선하여 공민영의 차등적 평가 기준을 마련할 필요가 있음. 다만 서비스영역에 대해 지나치게 엄격한 귀책성 방식을 적용할 경우 자칫 정부통제의 부작용을 가져올 우려가 있기 때문에 사회적 합의를 바탕으로 한 책무수행의 의무를 부여할 필요가 있음
- 방송법에서 명시하고 있는 공영방송의 책무는 아날로그에서 디지털로 전환하는 디지털 전환법이나 방송통신발전기본법안 등에서 연관성과 일관성을 갖도록 규정될 필요가 있으며, 그에 따른 책무를 수행하도록 법제화할 필요가 있음. 그렇지 않은 상태에서 수신료 인상과 광고제도개선방안을 논의하는 것은 디지털전환의 사회적 합의를 어렵게 만들 것이고, 디지털전환 정책의 순조로운 추진을 어렵게 할 수 있음

- 2010년 이후 방송통신을 규율하게 될 방송통신발전기본법안은 향후 방송통신 전분야를 아우를 기본법이므로 법이념에 대한 사회적 합의를 도출하기 위한 각별한 노력이 요구됨. 방송통신에 대한 규제기구의 성격이 민간기구에서 정부기관으로 이관되면서 정부의 적극적인 책무를 규정한 것은 나름 긍정적 측면이 있지만, 그럴듯한 공익논리 하에 혹독한 언론통제를 경험한 암울한 경험을 가지고 있는 국민들에게 불필요한 의혹과 자극을 줄 우려가 있음

<참고문헌>

- 강형철(2007). 공영방송의 새로운 정체성. 『방송연구』, 여름호, 7-33.
- 강형철(2005.6.24). 방송통신 융합과 공영방송의 범주 및 역할. 방송학회 세미나.
- 강형철(2004). 『공영방송론: 한국의 사회변동과 공영방송』. 서울:나남출판.
- 기자협회보(2008.11.26). 방송계·시민단체, 방송통신발전기본법 비판.
- 김성길(2007). 융합시대 스포츠방송의 공공성 개념에 관한 연구: 공공성의 범주 및 구성요인 탐색을 중심으로. 『한국방송학보』, 38-81.
- 김재철(2007). 공영방송의 공적 가치 인식과 수신료 부담의지의 관계에 대한 연구. 『한국방송학보』, 21-2, 258-302
- 김진웅(2008.12.4). 지상파방송의 공적 책무. 한국방송학회 세미나.
- 방송법(2007.7.27)
- 방송통신발전에 관한 기본법안(2008.10.31)
- 방송통신위원회(2008.8.28). 방송통신발전에 관한 기본법 제정에 관한 보도자료.
- 방송평가에 관한 규칙(2008.5.19)
- 방정배(2006). 민영방송의 정체성과 지향점. 한국방송학회 주최, '방송통신융합시대의 민영방송의 위상과 역할'.
- 배진아(1999). 방송정책 참여자들이 인식하는 공익 개념의 유형연구. 『방송연구』, 겨울호, 268-301.
- 배진아(2007). 공영방송의 공적 책무성. 『방송연구』, 여름호, 74-101.
- 백미숙(2007). 시청자와 공영방송의 편성전략. 『방송연구』, 여름호, 102-130.
- 유승훈(2008). 공영방송 재원구조와 경영투명성 제고방안. KISDI 세미나.
- 윤석민(2008). 규제전환기의 공영방송의 정체성. 한국방송학회 가을철정기학술대회 특별세미나.
- 이종임(2008). 공영방송 프로그램 포맷개발을 위한 제언. 한국방송학회 가을철정기학술대회 특별세미나
- 전혜선(2008). 방송평가제의 쟁점과 전망. 『한국언론학보』, 52권 1호, 193-215.
- 정용준(2008.12.4). 디지털시대 지상파방송의 공익성. 방송학회 세미나.
- 정윤식(2008.10.29). 공/민영 이원체계 구조화 방안 및 공영방송 범주 설정. KISDI 세미나.
- 정인숙(2007). 공영방송의 디지털전환 이슈와 정책적 대응. 『방송연구』, 여름호, 131-159.
- 지상파 텔레비전방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법 (2008.3.28)
- 한국경제TV(2008.11.20). 방송통신통합법 공청회 개최.
- 한동섭(2008). 적절성의 원칙 통한 정체성 확립해나가야. 『방송문화』, 11월호, 40-43.
- CNB News (2008.12.3). 여당 '신문·방송 겸영' 미디어법 ... 어떤 내용 담겼나.
- KBS(2007). 『방송제작 가이드라인』.
- McQuail, D.(2003). 『공영방송의 자유와 책임』. 강형철(2006)(역). 『디지털시대 공영방송의 책무 수행평가』, 서울:한울.
- Napoli, P.M (2001). Foundations of Communications Policy. Cresskill, NJ: Hampton Press.
- O'room(2007). Public Service Broadcasting: Annual Report 2007.
- Starks, M. (2008). 『디지털텔레비전으로 가는 길』. 정인숙 역 (2008). 서울:커뮤니케이션북스.

공영방송의 공익성 구현과 공적 책무

[토 론 문]

- 강형철 교수 (숙명여대 정보방송학과)
- 노영란 운영위원장 (미디어수용자주권연대)
- 민필규 기자협회장 (KBS 기자협회)
- 이준웅 교수 (서울대 언론정보학과)
- 전성관 PD (MBC 노동조합 민실위 간사)
- 김남두 책임연구원 (KISDI 방송통신정책연구실)

서구에서 공영방송이 제공해야 하는 서비스 차별성의 개념은 시대에 따라 변천해 왔다.⁵⁾

(1) 1단계: 대중 취향 향상 프로그램

- 우선, 공영방송이 등장했던 1920년대 초부터 1960년대까지 영국은 공영방송의 차별성은 '대중의 취향을 고양하는 양질의 프로그램'(good taste-cultivating programming)으로 정의되었다. 초대 BBC 사장 리스 경(Sir Reith)에 의해 대변되는 공영방송의 차별성은 천박한 미국식 상업방송과 차별되는 매우 품격 높은 교양을 의미하였다. 이에 따라 공영방송이 서비스해야 할 품격 높은 방송은 뉴스, 교양, 교육 등 일부 장르에 해당되는 것으로 인식된 것이다. 1962년 공영방송의 역할에 대해 논의한 필킹톤 위원회(Pilkington Committee, 1962)의 최종 보고서도 이러한 대중의 '취향'을 고양하는 내용을 강조하고 있다. 이 시기는 처음 등장한 라디오 방송의 신기효과가 유지되던 때로서, 청취자들은 라디오 방송에서 어느 내용이 나오든 신기했고, 관심이 있었다. 사회 엘리트들은 이러한 관심을 유인으로 하여 공영방송을 국민에 대한 교육 매체로 활용할 수 있다고 판단한 것이었다.

(2) 2단계: 비엘리트적 대중 선호 프로그램

- 그러나 공영방송 콘텐츠의 품격을 강조하던 정의는 민영경쟁자의 등장과 함께 그 자체로서 엘리트주의라는 비판을 받게 된다. 대중에게 보다 어필하고 창의적인 프로그램이라는 대안이 생긴 상황에서, 관료적이고 고답적인 BBC 프로그램의 의미에 대해 회의론이 대두된 것이다. 품격 상으로는 차별되지만 텔레비전의 특성을 애써 외면한 채 '콧대만 높이고 있는' 공영방송의 이미지로서는 민영방송과의 경쟁에서 정당성을 얻기 힘들게 된 것이다. 더구나 시민의 입장에서는 품격은 높지만 자신이 볼 필요를 별로 느끼지 않고 실제로도 보지 않는 방송이라면 비싼 수신료를 납부할 필요성이 없게 된다. 이러한 이유로 영국 아난 위원회(Annan Committee, 1977)와 피콕(Peacock, 1986) 위원회는 공영방송의 차별적

5) 본 토론문은 필자가 2007년 <방송연구>에 발표한 논문 "공영방송의 새로운 정체성" 내용 중 일부를 발췌한 것이다.

서비스로서 ‘다양한 계층이 선호하는 비엘리트 프로그램’(non-elite popular programming)이라는 개념을 내세우게 된다. 이러한 차별성 개념의 변화는 사영 지상파 경쟁자의 등장을 넘어서서 다채널 시대에 속속 등장하게 될 수많은 채널을 예감하면서 공영방송의 존재가치를 재정립해야 할 필요가 있었기 때문이기도 하다. 특히, 다채널 시대에 상업방송의 목표집단이 구매력을 가진 일부 계층에 편중될 것이라면, 공영방송의 지향점은 구매력이 강한 일부 계층을 상대로 하는 사영방송과는 달리 다양한 계층이 즐길 수 있는 비엘리트 프로그램이어야 한다는 것이다.

〈그림 1〉 공영방송 프로그램 차별성 개념 변화

시기	공영방송 프로그램의 차별성
1920-60년대	대중의 취향을 고양하는 양질의 프로그램 (good taste-oriented programming) ex) 영국 필킹튼(Pilkington Committee, 1962) 위원회 보고서
↓	
1970-90년대	다양한 계층이 선호하는 비엘리트 프로그램 (non-elite popular programming) ex) 영국 아난(Annan Committee, 1977) 위원회 보고서 피콕(Peacock, 1986) 위원회 보고서
↓	
21세기	사회의 방송문화를 선도하는 다양성과 창의성을 갖춘 대중적 프로그램 (diversity&creativity-orientated popular programming) ex) McKinsey (1999) 보고서, BBC (2004) 보고서, Ofcom (2005) 보고서

(3) 3단계: 창의적 대중 프로그램

- 그러나 미디어 융합으로 인한 다채널 시대는 다양한 계층이 각자 선호하는 별도의 매체를 가능하게 할 것으로 기대되면서, 다양성을 제공하는 비엘리트 프로그램이라는 대안도 한계에 봉착하게 된다. 어린이, 노인, 주부, 미시족, 청소년, 20대 직장여성 등등 세분화된 계층은 그에 호소하는 세분화된 전문채널(theme channel)을 즐길 수 있게 되었다. 이러한 상황에서 공영방송의 차별성은 무엇인가? 결국 다채널·디지털 시대 공영방송의 목표는 비상업적이면서도 대중성을 확보하는 것으로 바뀔 수밖에 없게 되었다. 과거 공영방송은 시청률을 포기하고서라도, 즉 비대중적이라도 다큐멘터리 등 비상업적 프로그램을 방송하는 것으로 자신의 임무가 완성되는 것으로 생각했다. 이는 BBC 초기 사장인 리스 경의 방

송관이었으며, 미국 공영방송 PBS에서 극명하게 드러난다. 그러나 다채널 시대에 이러한 비대중적 공영방송은 존재의 의미를 상실하게 되며, 존속하더라도 ‘게토화’(ghettonization)될 뿐이다(Blumler, 1993, p. 2)

- 여기서 비상업적이라는 개념은 사영방송이 편성하기를 꺼린다는 뜻이며, 반대로 상업적이라는 것은 사영방송이 편성하기를 원한다는 뜻이다. 예를 들어, 같은 드라마라도 전투 장면이나 의상 등에 비용이 많이 드는 정통사극의 경우 제작비 투입이 많이 있어야 하지만, 그에 해당하는 만큼의 수익이 보장되기 어렵다. 이러한 측면에서 정통사극은 비상업적이며 대중적인 프로그램이 되고, 공영방송이 서비스해야 할 영역이다. 또 다른 예로서, 권투 세계 챔피언 매치의 경우 특정인들은 매우 강한 관심을 지니지만 대중이 넓게 원하는 것은 아니다(비대중적). 그러나 이러한 분야는 프리미엄 케이블 채널에서 관심을 갖게 된다(상업적)

- 이제 다시, 21세기 공영방송은 “사회의 방송문화를 선도하는 다양성과 창의성을 갖춘 대중적 프로그램”(diversity&creativity-orientated popular programming)을 차별성의 주요 개념으로 삼아야 한다는 주장이 대두된다. 이는 상업컨설팅회사 맥킨지(McKinsey, 1999), 공영방송사 BBC(2004), 방송정책기관 Ofcom(2005) 등 다양한 주체들이 일관적으로 제시하고 있는 바이다. 이러한 방송문화를 선도하는 프로그램은 특정 장르 유형이 아니라 아래와 같은 차별성 있는 콘텐츠를 의미하는 것이다(Ofcom, 2004b)

- 자국 제작 콘텐츠
- 새롭고 혁신적인 아이디어
- 생각하게 만드는 프로그램
- 높은 수준의 취향과 품격
- 초방 프로그램
- 고도의 기술

- 사영방송이 검증된 프로그램 형식이나 내용만을 제작, 편성하는 현 시점에서 공영방송은 보다 창의적이고 실험적인 프로그램들을 제작함으로써 사영방송이 공영방송의 창의성을 차용하거나 응용하도록 유도하는 ‘승수효과’를 유발하여야 하고, 이것이 새로운 시대의 차별성 개념이 되어야 하는 것이다. 아울러 다양한 매체가 오히려 개별 시민의 다원적 사고를 방해하는 상황에서 공영방송은 다양한 가치와 관심을 아우르며 공동체의 통합을 이루어 내는 차별성의 의무를 지녀야 할 것이다.

노영란 운영위원장 (미디어수용자주권연대)

○ 공영방송, 공익성 등에 대한 개념과 책무 좀 더 구체화 할 필요 있어

- 방송과 통신이 융합되면서 시청자에게 선택의 권한이 넓어질 것이기에 좋은 것이라며 강조하지만, 실제 수용자의 입장에서는 그리 좋게만 작용하지 않는다는 것을 체감하고 있음. 케이블방송의 질 낮은 콘텐츠, 과도하게 느껴지는 콘텐츠 유료비용 등 새로운 뉴미디어들의 출현은 시청자를 오히려 더 피곤하게 만들고 있다고 해도 과언 아님
- 이 속에서 공영방송을 포함한 지상파 방송의 역할, 공적책무 실현의 무게는 더욱 무거워질 수 밖에 없음
- 시청자입장에서는 시청자가 부담하는 수신료로 운영되는 KBS. 법에 정해져 있는 틀만으로 공영방송을 규정하고 그 안에서 공영방송의 공익성, 공적책무에 대한 틀을 고민하는 것은 그리 환영할 바는 아님. 이를 그대로 공영방송 KBS 뿐만 아니라 광고라는 사적재원으로 운영되고 있고 소유구조가 애매해 공영방송이라 할 수 없으니 하니 민영화해야 한다 주장하는 MBC도 당연히 공영방송이다. 언제 어디서나 누구든지 무료로 접근(시청)이 가능한, 가능해야만 하는 지상파 방송은 모두 방송의 공익성구현과 공적책무를 실현해야 할 책임을 당연히 져야 한다는 생각임. 공영방송 혹은 공익적 책무를 부여받는 방송이 많으면 많을수록 시청자들에게는 청정지대로 많아지는 것으로 볼 수 있어 우리방송 환경을 이와같은 방송들이 상업적 이익을 쫓는 방송과 경쟁에서 결코 뒤지지 않는 시스템이 정착되어야 한다는 생각임. 점점 늘고 있는 유료방송의 심화된 경쟁으로 시청자 입장에서는 지나치게 혼탁한 환경에서 벗어나고 싶은 지경임
- 이처럼 유료매체가 활성화 될 수록 지상파방송이 공공적 콘텐츠 제작이 활발히 이뤄질 수 있도록 시스템이 마련되는 것이 필요함
- 현재 공영방송, 방송의 공익성, 공적책무에 대한 추상적 정의는 있지만 구체적 실체가 부재하다. 공익성, 공적책무...구체적 명시가 부족하고 추상적이기 때문에 해석 여하에 따라 그 적용폭이 상당히 달라질 수 있는 개념이라고 생각. 가장 중

요한 것은 원칙의 문제라고 생각. 때문에 발제에서 언급하고 있는 것처럼 추상적 개념에 얽매이기 보다는 그것을 실천할 수 있는 실천적요소가 보다 중요하다는 데 동의

- 이러한 현실에서 공영방송, 공익성 등에 대해 좀 더 구체화할 필요는 있다고 봄. 단순히 소유의 문제만으로 공영방송을 갈라 놓는 것이 바람직한가? 어떤 콘텐츠를 생산해 시청자와 소통하는가가 오히려 더 공영방송다운, 방송의 공익성을 실현하는 구체적 실천으로 생각됨. 이에 대한 구체적 논의를 통한 시스템 개선(수신료 용도 및 관리 등)이 필요하다고 생각됨

○ 방송의 공익성 실현을 최대화하기 위해선 독립적 위치 보장과 공익적 콘텐츠 개발을 위한 지원 필요

- 현행 방송법은 전체적으로 방송이 시청자의 이익을 위해 프로그램을 제작하고 방송하고 운영하도록 정하고 있음. 비록 추상적일지라도 방송의 목적/기본이념에서 방송에서의 공익성 실현, 공적책무 구현의 핵심은 발제에서 언급하고 있듯이 바로 시청자의 이익에 합치하느냐를 중심에 놓고 있음
- 공영방송의 공익성 실현 및 공적책무를 구현하기 위해서는 국가권력, 자본에 대한 비판적 감시 기능이 제대로 작동할 수 있어야 함. 이는 프로그램 제작과 편성에서 자유로워야 할 것임. 시청자의 이익이 아닌 다른 무엇 때문에 스스로 검열하고 차단하는 시스템이 작동되어서는 공영방송은 식물인간으로 전락할 수 있기 때문
- 미디어 역시 상업적 속성으로부터 자유로울 수 없는 시장경쟁에 놓여 있어 접근하기 어려운 공익적 콘텐츠를 적극적으로 제작할 수 있도록 적극적인 지원이 전제되어야 함. 공영방송은 상업적 이해 때문에 필요하지만 포기해야 하는 상황을 최소화하거나 없도록 해 다양성, 지역성, 문화적정체성 등이 보장된 프로그램으로 시청자를 만날 수 있어야 함. 다양한 공익적 콘텐츠 개발에 주력할 수 있도록 안정적 운영, 지원시스템이 고민되어야 함

○ 원하는 자 누구나 접근가능한 보편적서비스권 보장도 중요

- 아무리 공익적 콘텐츠를 제작해 소통하려 해도 접근이 원활하지 못하면 효과는 반감되기 마련. 원하는 국민이라면 누구나 언제 어디서든 접근(시청)이 가능하도록

록 시스템을 갖추는 것 역시 공영방송의 공적책무 중 핵심적 과제 중 하나라 할 수 있음. 이를 통해 국민 대다수의 보편적서비스권, 공적 접근권, 나아가 소통할 수 있는 권리 커뮤니케이션권 보장될 수 있도록 제도가 따라주었을 때 그 실현 가능성은 최대가 될 것임.

○ 시청자(수용자) 권익과 편익 혹은 시청자주권

- 권익이라 함은 어떤 일을 하거나 하지 않을 자격인 권리와 그에 따른 이익을 말함. 편익은 편리하고 유익함을 말한다고 할 수 있음. 편익은 소비에 초점을 맞춘 것으로 소비하며 느끼는 즐거움, 편리하고 유익함 정도로 설명할 수 있을 듯
- 그동안 방송 그 중에서 공영방송에서의 시청자권익은 단순한 소비의 편익이 아닌 명백히 방송의 한 주체로서 역할을 위치 받아 왔음. 쌍방향성 커뮤니케이션 강화가 특징인 디지털미디어시대에 시청자의 이와 같은 역할은 더욱 중요해지고 있다고 봄
- 공영방송과 시청자(수용자)는 불가분의 관계에 놓여 있다고 봄. 공영방송의 공적 책무를 최대화하기 위해서는 시청자를 단순 소비자적 위치로 규정하고, 바라보는 것은 그동안 발전적 흐름을 형성해 오고 있던 시청자주권을 퇴보시키는 것으로 생각됨. 현재 진행되고 있는 방송통신기본안을 봐도 그렇고 방송에 대한 접근(시청)의 편리함만을 추구할 수 있는 위치로 악화시키고 있는 것으로 해석됨
- 현행 방송법에서는 다양한 방법으로 방송법의 기본이념인 시청자권익보호를 실현하기 위한 내용들이 명문화되어 있음. 비록 구체성이 부족해 운영과정에서 잡음이 없진 않지만 하나씩 개선해 가는 과정에 있었다고 생각함. 방송의 사회적 역할은 방송과 통신이 융합하는 시대라고 변하진 않는다고 봄. 기술적 편익제공의 목적이 방송 본연의 역할을 훼손할 수는 없는 것으로 방송의 공익적 공적책무는 훼손되어서는 안될 것이며, 기본법 역시 이를 위한 운영이 가능한 것이어야 할 것임
- 법적인 개념은 아니지만 오랜 시간 사회적 합의를 거쳐 방송사와 시청자 등 사회주체 대다수가 암묵적으로 인정해 온 시청자주권(수용자주권) 개념을 융합시대에 걸맞는 적극적 개념으로 구체화 해 소비적 측면만이 강조되는 것이 아닌 다양한 부분에서 권리가 작동할 수 있는 장이 마련되길 기대함

민필규 기자협회장 (KBS 기자협회)

○ 공영방송의 공익성 구현과 공정책무는 불가분의 관계이다. 공익성과 공정책무의 개념은 철학적이고 포괄적 개념으로 규범적.경험적으로 접근이 필요해 보인다.

- 방송 제도는 공영과 국영.민영 등 3가지로 분류하는 것이 일반적이다. 이런 관점에서 공영방송을 봤을 때 소유구조와 운영목적, 재원 조달 등 3가지 요소가 기본 토대이다. 우선 소유구조는 공적 소유여야 하고, 운영목적은 공적 가치를 추구해야 하며, 재원 조달은 공적토대에 기반을 뒀야 한다. 이런 관점에서 공익성, 다양성, 보편성 개념이 중요하다.
- 공익성 개념은 공영방송이 공공의 이익에 부합해야 한다는 것으로, 공공이념과 공적 가치 추구에 근본가치가 있다는 것이다. 두 번째로 다양성은 사회의 소수자와 약자 등의 집단의 공동체적 통합기능 수행이 중요하다는 것이다. 보편성은 국민전체 위한 생각하는 방송이어야 하며, 또 국민 모두의 접근이 가능한 방송이 돼야 한다는 것이다.
- 여기에 1-2가지를 추가한다면, 이용자가 편리하게 이용할 수 있는 편익성과 안정적인 기술적 서비스 기반을 마련하는 것도 중요하다. 투명성도 언급하고 싶다. 공영방송은 공적 재원에 기반해 조직과 인력을 운영하는 투명성도 중요하다. 이런 토대하에서 공영방송을 추구해야 민주사회적 가치를 추구할 수 있다.
- 공영방송은 양질의 고품격 콘텐츠 제공이 중요하고, 또 건설한 비판과 감시 기능수행을 통한 건전한 여론형성도 중요하다. 우리 사회 순 기능적 의미의 사회화 (socialize)기능과 오락, 엔터테인먼트 기능도 중요하다. 공영방송이라고 해서 오락이 없어서는 안 된다고 생각하는 것은 잘못된 생각이다. 국민들에게 건전한 웃음과 오락을 제공하는 것은 중요한 가치중의 하나이다. 이러한 다양한 기능을 통해 시청자의 삶의 질을 높여주고, 사회 통합과 관용의사회를 도모해야 한다. 더 나아가 글로벌 사회에서 우리사회의 국가적 위상 제고 가치도 있다.

- 각론으로 들어간다면 방송법 43조, 44조, 54조, 75조 등의 법조항을 보면 공영방송은 중요성은 공적 책임 수행이라고 생각한다. 공영방송은 공정하고 건전한 방송문화 정착, 민족문화 창달, 민족 동질성의 제고를 위해 노력해야 한다. 이와 함께 재난방송과 교육방송 송신지원도 해야 한다. 또 국가기간 방송으로서 대외방송과 사회교육방송 실시, 국내외 방송을 효율적으로 실시하는 것도 중요하다.
- 이런 기능과 역할을 수행하기 위해 몇 가지 과제가 있다. 공익성과 다양성에 기반을 둔 조화로운 편성과 정확하고 공정한 보도, 품위 있고 교양있는 방송, 건전하고 재미있는 연예오락 제공, 새로운 방송기술 개발이 중요한 과제이다.
- 이런 과제를 수행하기 위해 공영방송의 전제가 필요하다. 무엇보다 독립성과 자율성 확보가 중요하다. 이는 정치 권력과 자본으로부터의 독립을 의미한다. 이를 위해서는 지배구조의 공공성과 재원 구조의 공영성이 중요하다. 그러나 공영방송의 독립성과 자율성을 담보하기 위한 법.제도적 장치가 부족하다. 먼저 이사회는 원칙적으로 KBS 경영에 관한 최고 의사결정기구이다. 그러나 방통위원회의 추천으로 대통령이 임명하는 방식으로 구성돼 정부로부터 자유롭지 못하다. 이런 한계로부터 KBS사장 선임 또한 정치권으로부터 자유롭지 못한 한계를 노정하고 있다. 이사회와 방통위원회간 위상과 기능의 모호성도 일정부분 존재한다. 특히 공영방송 정체성에 맞는 규제구조 정비가 필요한데, 현재처럼 민영방송과 방통융합서비스 사업자와 동일한 규제를 받아서 어떻게 공영방송을 제대로 운영할수 있겠는가?
- 자본으로부터 독립을 위한 수신료 제도도 문제다. 공영방송의 재원은 방송의 공익성을 담보하는 구조여야 한다. 그러나 27년 동안 2500원에 동결되어온 수신료 구조는 한계상황이라고 보인다. 광고가 70-80%가 되는 공영방송이 어떻게 자본의 눈치를 보지 않을 수는 없는 이치이다. 수신료를 현실화하고 광고비중을 점진적으로 축소해나가야 한다. 독일과 프랑스처럼 수신료의 비중이 60-80%는 돼야 한다고 본다.
- 정인숙 교수께서는 답책성 모델과 귀책성 모델을 언급하셨는데 개인적으로 답책성 모델에 더 설득력을 있어 보인다. 귀책성 모델은 관주도적 권력 통제요소가 가능해 신중한 접근이 필요해 보인다. 귀책성 모델에 입각해 정치와 권력이 공영방송에 과도한 영향을 행사하면 권력과 자본으로부터의 독립해야 하는 공영방송이 제 역할을 하지 못할 가능성이 높다고 본다.

- 방송평가제도 언급하셨는데, 기본적으로 발제자의 시각과 같은 견해이다. 현재의 방송평가제는 공영방송과 민영방송을 구분하지 않고 있다. 11월 출범한 IPTV 사업자도 이런 구분을 하지 않을 가능성이 높아 보인다. 공영방송의 차별성과 특수성을 담보하는 사회적 논의가 향후 필요해 보인다.
- 최근 신정부 출범 이후 방송제도 개혁논의가 이뤄지고 있다. 정부와 당이 강조하는 산업활성화에는 일정부분 공감할 수 있다. 그러나 공영방송 제도에 대한 배려가 부족하다는 점을 강조하지 않을 수 없다. 방송법 시행령 개정안이나 최근 신문과 방송의 겸영을 허용하겠다는 논의, 지난 2004년 국가기간 방송법의 공영방송 논의 등을 종합해 볼때 공영방송에 대한 충분한 배려가 없다는 것은 누구나 공감할 것이다. 향후 공영방송에 대한 논의는 공영방송이 사회적 제도로서 공공적, 공영적 기능을 담보하고 강화해나가는 방향으로 이뤄졌으면 한다. 그것은 지배구조의 공공성과 재원구조의 공영성이 핵심이라고 생각한다.
- 향후 미디어 지형은 상업적 다채널 구조가 될 것으로 보인다. 과거 지상파 방송 구조에 케이블과 위성방송이 등장했고, 2005년엔 DMB, 2008년에는 IPTV가 등장해 방송지형이 상업적 다채널로 되어가고 있다. 미디어 지형 변화에서 공익성과 다양성에 기초한 공영방송제도는 그 의미와 가치가 크다고 생각한다. 향후 방송제도 논의에서 공영방송 제도가 그 사회적 기능과 역할을 강화할 수 있는 방향으로 사회적 논의가 이뤄지고 그런쪽으로 사회적 지원이 확대돼야 한다고 본다.

1) 공영방송에 대한 개념 규정과 공적 책무의 관련성

- 현재 MBC가 공영방송인지, 아리랑 TV가 공영방송인지에 대한 논란이 계속되고 있음. 심지어 'KBS를 완전한 공영방송으로 볼 수 없다'는 주장도 제기되는 실정임. 우리나라에서 '공영방송'은 심지어 법적 개념도 아닌 것으로 보임
- 공영방송의 정의를 둘러싼 혼란은 공영방송의 (1) '공익성 구현'의 책임의 내용과 책임 당사자의 특정 문제, (2) 공적 책무 수행을 위한 제도화의 범위의 문제, 그리고 (3) 결정적으로 (1)과 (2)의 관계 설정에 대한 문제 등을 둘러싼 혼선으로 이어짐. 단순한 개념 정의의 문제가 아님. 혼란은 우리나라 공영방송 제도 자체의 미성숙을 반영
- 공영방송 개념은 목적과 활용에 따라 느슨하게 규정됨. 엄밀하게 정의하기 위해서는 (1) 공영방송과 그렇지 않은 다른 방송사를 포괄하는 전체 범위를 규정하고, (2) 범위의 개념적 위계구조를 정하고, (3) 개별 대상에 '공영방송'을 적용할 수 있는 필요 충족한 조건을 명시해야 함. 이에 따라 구체적인 방송사를 분류하는 사례가 축적되어야 함. 하지만 아직 이에 대한 합의된 논의조차 없는 실정임
- 공영방송은 역사적으로 사회적으로 규정됨. 영국과 같이 '공공 서비스 임무(public service remit)'를 지닌 모든 방송사를 공영방송이라 부를 수도 있고, 일본과 같이 '시장으로부터 독립된' 방송사 연합을 공영방송이라 부를 수도 있음. 독일 등 북유럽의 국가들과 같이 공적 제도로 유지되는 방송사를 공영방송이라 부를 수도 있으며, 미국과 같이 부정적으로 정의할 수도 있음 (즉 상업방송이 아닌 것이 공영방송이라는 방식으로 정의할 수도). 넓은 의미에서, 공영방송은 위의 사례 중 어떤 것만이 아니라, 위의 사례를 포괄하는 모든 것. 그러나 문제는 이렇게 규정해서는 '공익성 구현'이란 책임의 당사자의 문제, '공적 책무'의 제도화 문제, 그리고 이 둘 간의 관계 설정 등에 대해 진전된 논의를 하기 어렵다는 데 있음
- 공영방송을 규정하는 절대적인 기준을 다른 나라의 공영방송의 역사에서 찾는 것은 무리임. 이는 어떤 방송 제도가 더 좋은가 또는 더 바람직한가에 대한 결론 없

는 논의를 낳을 뿐. 또한 다른 나라 학자의 주장에서 그럴 듯한 기준을 찾을 수 있다고 가정하는 것도 무리. 누구의 주장이 더 옳은지에 대한 논쟁이 당대에 끝날 수 있을 것이라고 기대할 수 없음. 또한 결정적으로, 이런 기준들 중의 어떤 것이 왜 우리나라의 공영방송에 적용되어야 하는지 정당화하기 어려움

- 수신료 등 재원의 사용 등과 같은 '역사적으로 결정된 주변적 근거'를 들어 공영 방송을 규정하는 것도 문제. 아리랑 TV와 같이 '공영방송이기에 수신료 수입으로 운영되어야 한다'는 주장이 가능. 즉 수신료 수입이 없으면 공영방송이 아니므로, 공영방송을 안하거나 포기하겠다는 것이 아니라 반대로 수신료 수입을 배분해 달라고 주장할 수도 있음. 그런가 하면, BBC를 포함한 상업적 수익에 일부 기반한 무수한 공영 방송사들은 '수신료 수입 여부만이 공영 방송을 규정하는 필수 기준이 되는 것은 아니다'라고 주장할 것임
- 이 문제를 해결하는 하나의 방법으로, 공영방송에 대한 규정 자체를 '공적 책임과 책무를 기준으로 하는 것'을 제안. 즉 방송 사업자는 '공적 책임을 공표하고, 구체적인 방송 사업을 통해 수행하며, 그 결과를 평가 받는 것을 공적 책무로서 제도화하는 정도'만큼 공영방송이 된다는 것임. 이렇게 규정하면, 공적 책임과 책무의 귀속 정도와 범위, 그리고 제도화의 정도에 따라 공영방송이 정의 됨. 즉 '정부, 규제기구, 공중, 특수 사회집단 등 다양한 상대에 대해 포괄적으로 책임을 지고 책무를 수행하는 방송사'를 한 쪽 극단으로 하고, 반대로 '정부, 규제기구, 시민, 특수 사회집단 등 일부에 대해서만 책임을 지고 책무를 수행하는 방송사'를 한 쪽 극단으로 하는 분류를 제시할 수 있음. 마찬가지로 그 책임의 범위와 책무 수행의 내용을 기준으로 '매우 강력한 법적으로 규정된 공적 책무를 수행하는 방송사'와 '약한 사회적 합의와 기대에 의해 공적 책무를 수행하는 방송사'로 구분되는 분류도 가능.. 공영방송을 공적 책임과 책무에 근거해서 규정하면, 국정감사의 대상, 규제기구의 평가, 내용심의의 범위, 수신료 수입의 배분, 재난 방송 등 의무의 수행, 통일 방송 등 국가 전략의 수행 등과 같은 사안에 대한 부과 여부를 방송사의 책임 범위와 책무의 제도화에 따라 차등적으로 부과할 수 있음

2) 공적 책임과 책무의 관계

- 공영방송의 공적 책임은 책무의 제도화 내용과 범위를 규정함. 전자가 분명하지 못하면 후자의 문제인 '누구에 대해서, 무슨 일을, 어떻게 제도화해서 수행해야 하는지'가 혼란스러워짐. 흔히 공적 책무 수행은 '누구에 대해서'가 가장 중요함. 이

는 국가, 규제기구, 시민, 소수집단, 사회 세력, 매체 시장 참여자, 광고주 등 다양한 대상들을 포함함. 공적 책무의 수행은 이런 대상에 따라 그 책무의 내용에 따라 달라지는 데, 이는 공영방송이 공개적으로 표방한 이념과 목적이 분명하지 않고는 구체적으로 결정되기 어려움

- 공영방송의 공적 책무의 내용은 방송사가 공개적으로 표방한 이념과 목적에 의해 규정됨. 이런 이념과 목적은 법적으로 부과될 수도 있고, 사회적으로 합의된 것일 수도 있고, 아니면 규제기구와 계약을 통해 한시적으로 정의된 것일 수도 있음. 예를 들어, 독립성, 공정성, 보편성, 소수자 보호, 국가적 발전, 문화적 전통의 발전, 시장에 대한 영향력 등과 같은 이념과 목적 중에는 법적으로 규정된 것과 그렇지 않은 것이 있으며 (보도의 공정성 대 문화적 정체성 유지), 법적으로 규정할 수 있는 것과 그렇지 않은 것이 있고 (청소년 보호를 위한 내용 규제 대 규제기관의 내용에 대한 사전 검열), 심지어 법적으로 규정해서 좋은 것과 그렇지 않은 것도 있음 (경영 및 재무에 대한 공시 내역과 문화적 창의성의 실현 방안)
- 마찬가지로 공영방송의 공적 책무 수행의 범위와 수행 방식도 법적으로 규정하면 좋은 것과 그렇지 않은 것이 있음. 흔히 법적 제재의 대상이 되는 책무의 범위는 특정 대상에 대한 구체적인 피해가 초래된 경우에 적용가능한 처벌을 구체화하는 것이라고 말하지만, 사실상 방송사의 면허 갱신과 관련된 방송 운영 및 편성과 관련된 포괄적인 규제기관의 평가 내역들도 반강제적인 성격을 띠고 있으며 따라서 이에 대한 평가 수행과 평가 결과의 면허 갱신의 반영은 사실상 법적 제재의 대상과 같은 효력을 갖게됨. 하지만 공영방송이 수행하거나 수행하면 좋을 것이라고 인정되는 공적 책무의 범위는 법적으로 규정된 내용보다 폭이 넓으며 그 내용도 다양한 영역에 걸쳐 있음. 예를 들어, 아시아 지역 주변 국가와의 적극적인 방송 교류를 통한 한국 문화의 지역적 유대성 강화를 위한 일련의 프로젝트는 시청자들에게 약속하고, 사업 내용을 공개하고, 주요 성과를 계량적으로 측정해서 제시하고, 사업 전반의 효과에 대한 평가를 전문조사기관의 자료를 근거해서 수행하며, 결국 이 프로젝트를 장기적으로 수행할지 말지를 결정하는 것은 분명 공적 책무에 속하는 일임. 하지만 이를 법적으로 규정하거나 규제 기관이 일일이 참견하는 것은 바람직하지 않음
- 마찬가지로 디지털 방송 전환을 위한 기술적 투자와 새로운 방송 기술 개발 및 시장의 확대, 그리고 그에 따른 국내 방송 산업, 기술, 시장의 보호 등에 대한 객관적 평가에 근거한 국내 미디어 산업에 미치는 영향 분석과 향후 지속적인 사업

의 추진에 대한 결정 등 역시 분명 공영방송의 공적 책무의 범위에 속하는 일임. 하지만 정부 규제기구가 직접 그 내용을 결정하거나 그 성과에 대한 평가를 나서서 하는 것은 내용적으로 적절하지 않을 수 있음. 심지어 국제적 분쟁의 원인이 될 수도 있음

- 공영방송은 공적 책무 수행의 범위와 방법은 다양함. 그 중에는 당연히 법적인 강제나 규제의 틀을 통해서 수행될 수밖에 없는 것도 있음. 예컨대, 공영방송이 국정 감사와 규제기관 평가 등을 피할 수는 없음. 하지만 공영방송의 공적 책무의 수행 범위와 방법은 이런 법적 강제나 제도적 규제의 틀에 포함되지 않는 무수한 많은 다른 사안들을 포괄함. 사안에 대해서는 공영방송 스스로 결정해서 자율적으로 책무 수행을 진행하는 것이 바람직함

3) 공적 책무 수행과 효율성

- 공영방송의 수행 평가를 강화하고 공적 책무의 대책의 회기성을 강화할수록 공영방송사는 일반적인 방송 사업 이외의 부가적인 업무를 수행이 많아짐. 따라서 결국 비효율적으로 되는 경향이 있음. 즉 국정감사, 규제기관평가, 시청자와 약속, 시민단체 이해관계 조정, 소수 집단에 대한 이익 보장 등을 성실하고 효과적으로 수행하기 위해서 책무 수행 관련 조직을 강화하고, 인력을 보강하고, 업무의 자료적 근거를 강화하고, 공표를 정례화 할수록 공영방송사는 역설적으로 관료적이고 비효율적인 것처럼 보임. 예컨대, 조직 효율성을 강조하는 외부 규제 기구에 효과적으로 대응하기 위해 내부 평가나 감사를 강화시킨 공영방송은 오히려 그런 책무수행 제도를 강화함으로써 비효율적이라고 평가 받을 수 있음
- 결국 공영방송은 공적 책임을 다하고 공적 책무 수행을 위한 제도적 준비를 강화하는 과정에서 일정 정도 비효율성이 초래될 수밖에 없다는 사실을 인정할 수밖에 없음. 상업 방송이 공영방송보다 더 효율적이고 효과적인 이유는 내부적, 외부적 기구나 제도를 통해서 수행해야 할 '설명 의무 수행'을 '시장화', '경쟁', '소비자 선택' 등으로 대체할 수 있기 때문임. 공영방송에 대한 책무 수행의 강화는 그것을 위한 관리비용 상승을 동반하는 경향이 있음

전성관 PD (MBC 노동조합 민실위 간사)

1. 공영방송의 공정성에 대한 현실태

- 공영방송의 개념규정과 공정성에 대해서 일정부분 정치적 이념적 개념 접근이 가능한 부분이 있다는 정교수님의 의견에 공감. 하지만 법적인 접근에선 그 구체성을 담보하는 것은 법의 속성상 한계가 있음. 따라서 현실에서 나타나는 공정성에 대한 구체적 논란에서 하나하나 씨줄과 날줄을 엮어나가야 할 것임. 정교수님은 수신료를 기준으로 공영방송을 기준삼았지만 이는 지나치게 좁은 해석이며 재원 기준의 접근이 아닌 소유구조의 공영성으로 보건대 공익재단의 성격을 띠고 있는 방송문화진흥회가 대주주로 있는 문화방송도 공영방송의 범주에 들어야 함
- 앞에서 밝힌 대로 2008년 현실에서 나타나고 있는 공영방송에 대한 다양한 논란들을 통해 앞으로의 공영성에 대한 미래를 보고자 함
- 여러 교수님들의 다양한 공영방송 접근법 중에서 강형철교수와 미국의 Napoli 의 접근법을 인용하자면 공영성의 제일의 가치는 독립성이라 할 수 있음. 특히 우리나라의 방송역사와 경험칙상 정치권력으로부터의 독립은 가장 견지해야 할 가치임. 이와 관련해 현실태를 보자면 정치권력은 자신의 권력(사정기관을 포함한)을 이용 현재도 끊임없이 방송에 재갈을 불리려고 하고 있음. 이는 올해 있었던 PD 수첩 '광우병' 편에 대한 정치권의 대응을 보면 명확히 드러남. 이에 더 나아가 개별 방송을 넘어서서 방송사 그 자체에 대해 영향력을 극대화하려는 전략을 취하고 있는 것으로 보임. 이는 KBS 사장을 둘러싼 논란과 현재 진행 중인 YTN 낙하산 사장 선임 건에서 구체적으로 나타남

2. 경제 권력과 지상파 방송의 현실태

- 우리의 또 하나의 경험칙은 지상파는 경제 권력으로부터 자유로운 지대에 있어야 한다는 것을 말하고 있음. 하지만 현실은 오히려 그 반대로 흘러가고 있음. 우리나라의 독특하고도 기형적인 경제체인 재벌에게 지상파방송 진입의 길을 열어 줌으로써 경제권력 스스로의 왜곡된 여론형성을 가능케 해주려고 함. 이는 방통위가

지상파와 종편 PP등의 방송에 대한 진입장벽을 완화한지 채 한 달도 안 돼 한나라당 미디어 특위에서 내놓은 안을 보아도 알 수 있음.(사실상 재벌의 방송 진입을 가능케 함)

- 이러한 저간의 상황을 보자면 현 정치권력의 지상파 방송에 대한 공영적 접근은 거의 제로에 가깝다고 할 것임. 상황이 이러하다면 공영성의 하부가치들, 이른바 다양성, 보편성, 사상의 자유 등은 더 이상 설 자리가 없음이 명백함

○ 발제문에 대한 총평

- 발제문은 방송의 '공익성'이라는 개념이 대단히 추상적이며 많은 용례상의 혼란이 있음을 인정하면서도 방송사업자들이 (공영이든 민영이든) 지향해야 할 최상위의 이념적 가치라는 점을 부각시키고 있음. 이러한 입장은 상업적 방송체제를 지닌 미국에서도 공익성이 다양한 하위 이념들을 아우르는 최상위의 커뮤니케이션 정책 이념이 되어왔다는 Napoli의 논의를 인용한 데에서 잘 드러남
- 저자는 이러한 기조 아래 특히 공영방송의 공적 책무가 중요함을 강조하면서 방송법, 디지털전환특별법, 방송통신발전에 관한 기본법안에서 공영방송의 공적 책무 혹은 포괄적으로 방송의 공익성이 어떻게 나타나고 있는지에 대해 비판적으로 논평함
- 그런데 저자도 지적했듯이 공익성에 관한 논의에는 흔히 방송 사업자 일반의 공익, 지상파채널의 공익, 공영방송의 공익 개념이 혼재되어 있음. 공익성의 개념은 대단히 추상적이기 때문에 어떤 유형의 방송사업자들을 대상으로 하는가, 또한 어떤 유형의 서비스를 상정하는가에 따라 공익성의 구체적인 내용은 상당히 다른 방식으로 규정될 수 있음
- 발제문은 비록 방송의 공익성을 공영방송의 공적 책무에 한정해 논의하고 있으나 분석 대상으로 삼은 법(안)들이 공영방송 뿐 아니라 방-통 융합에 관여된 광범위한 사업자들을 규제대상으로 삼고 있음을 감안할 때 저자가 공영방송에만 한정되는 특수한 공익성을 상정하는 것인지 아니면 기본적으로 정도의 차이일 뿐 민영 방송에도 적용될 수 있는 보편적 공익을 상정하는 것인지의 문제가 제기될 수 있음

○ 방송의 공익성 논의 및 현행 방송법에서 등장하는 공익 개념에 대하여

- 발제문은 Napoli의 논의 등을 근거로 방송정책에서 공익성이 최상위 이념이 되는 것이 바람직함을 암시하면서 현행 방송법에서 '시청자 권익' 및 '방송 편성의 자유와 독립'이 상층 이념으로 제시되어 있고 공익성은 '공적 책임,' '공정성과

공공성' 등의 용어로 협소하고도 불명료하게 규정되어 하위 이념에 머물러 있음을 지적함

- 이러한 현상은 한국에서 공익성이 '공공성'이라는 말과 별 구분 없이 쓰이는 언어 현실과 무관하지 않은 것으로 보임. 하지만 공공성이라는 용어는 방송사의 공공적 소유 혹은 방송이 특정 이해집단을 위해 봉사해서는 안 된다는 관념 등을 함축하기 때문에, Napoli가 미국의 커뮤니케이션 정책의 최상위 이념으로 제시한 공익성과는 다소 거리가 있음
- 또한 Napoli의 위계적 가치 체계는 공익성을 최상위 이념으로 상정하기는 하지만 민영 방송 체제를 배경으로 한 것이기 때문에 방송콘텐츠의 다양성 및 방송사업자 간 경쟁을 '사상의 자유 시장'을 유지하기 위한 중요 요소로 취급하고 있음. 반면 공영방송체제 아래 지상파 방송사업자들의 세부적 공적 책무(예컨대 객관성, 공정성)를 정당화하는데 Napoli의 논의가 얼마나 도움이 되는지는 분명치 않아 보임
- 저자는 광의의 공익성 개념을 지지하면서 현행 방송법의 기본 이념 중 하나인 '시청자 권익'을 광의의 공익 이념의 하위에 위치하는 것으로 보고 있으나 '시청자 권익'이 공익, 즉 '공공의 이익'이라는 용어와 비교해 실제로 어떤 점에서 불충분하고 협소한지에 대한 설명은 충분히 제공하지 않고 있음. 시청자 권익이 '시청자 주권'(방송의 정치적 독립 및 공정성에 대한 시민사회의 견제) 및 '시청자 복지'(방송의 공공서비스로서의 성격)를 함축할 수 있음을 고려할 때, 공익과 시청자 권익은 얼마나 차별화될 수 있는 개념인지?
- 아울러 방-통 융합 환경에서 '공익성'이 커뮤니케이션 정책의 최상위 이념으로 얼마나 적실성이 있는지에 대해 충분한 논의가 필요함. 방송의 공익 개념이 전통적으로 전파자원의 수탁인(trusteeship) 모델과 연계되어 해석되어 온 점을 감안하면, 방-통 융합 및 다매체, 다채널 환경 속에서 공익성이 지니는 의미에 대해 보다 실체적인 정의가 요청됨

○ 현행 방송법에 나타난 공영방송의 공적 책무에 대하여

- 발제문은 현행 방송법에서 공영방송의 경우 편성서비스에서의 공적 책무가 규정되고 있으나 이러한 책무의 이행을 감시하는 장치가 부재하다는 점을 지적하면

서, 이의 개선을 위해 방송평가제를 활용, 귀책성(liability) 모델을 도입해야 한다고 제언함

- 공영방송의 공적책무 이행을 강화하기 위한 조치가 필요하다는 취지에 대해서는 원론적으로 동의하나, 실제 이러한 정책이 실현되려면 소유구조와 재원조달방식이 다른 지상파 방송사들에게 유형별로 얼마나 차등적인(혹은 공통적인) 공적책무를 부과할 것인지에 대한 문제가 해결되어야 함. 저자가 지적하듯이 현행의 방송법제는 지상파 채널에 대해 사실상 동등한 공익적 의무를 부과하고 있는데, 만약 귀책성 모델에 입각한 평가방식이 필요하다면 이러한 평가모델의 도입이 공영방송 KBS 뿐 아니라 MBC와 SBS에 대해서 어떤 의미를 지니는 것인지에 대한 논의까지 함께 진행되어야 할 것임
- 공영방송의 정체성 확립 및 공민영 방송의 차등적 평가방식을 제언하는 발제문의 내용은 과거 폐기되었던 ‘국가기간방송에 관한 법률안’에 관한 논의와 연계될 수 있다고 보임. 공영방송의 범주 규정 및 정체성 강화를 취지로 하는 국가기간 방송법안은 공영 방송의 공적 책무를 특별히 규정하는 계기가 될 수 있음. 이에 대한 저자의 입장은 어떠한지?

○ 지상파 디지털전환특별법에서의 공영방송의 책무 부재에 관하여

- 지상파 디지털 전환사업에서 방송의 공공서비스로서의 성격이 좀 더 고려되어야 한다는 지적에는 일정 정도 공감함. 다만 디지털 전환사업에서 거론되는 공영방송의 공적 책무는 앞서 방송법 논의에서 타겟으로 삼은 공영방송의 공적 책무와는 실제적인 의미에서 차이가 있음은 지적할 필요가 있음. 디지털 전환사업의 맥락에서 저자가 필요하다고 보는 공영방송의 공적 책무는 현행 방송법이 규정하는 ‘협회의’ 공익성(주로 편성서비스에서 방송의 공적 책무)과는 큰 연관이 없으며, 오히려 통신 정책에서 중요시되어온 ‘보편적 서비스’나 ‘접근권’의 개념에 더 가깝다고 보임
- 저자는 이 때문인지 Napoli 등의 논의에 근거해 보편적 서비스를 아우르는 총괄적 이념으로 ‘광의의’ 공익성 개념을 상정하고 있으나, 과연 한국 사회에서 공익성 개념이 보편적 서비스(통신정책의 법이념)나 시청자 권익(방송정책의 법이념)을 포괄하는 최상위 이념으로 자리매김할 수 있는지에 대해서는 좀 더 검토가 필요함

○ 방송통신발전 기본법안에서 나타난 공익성 문제에 대하여

- 마지막으로 저자는 방송통신발전 기본 법안에서 방송의 공익성 및 공적 책무가 대단히 소홀히 취급되고 있음을 비판하고 있음. 하지만 방송-통신사업을 아우르는 법안에 전통적인 정의방식에 입각한 방송의 공익성 이념이 포함되는 데에는 제약이 따른다는 점도 고려할 필요가 있음. 기술적으로 볼 때 ‘방송’이 ‘통신’의 특수한 형태에 속한다는 점을 감안하면 더욱 그러함
- 통신사업자들은 전통적으로 콘텐츠의 common carrier로 간주된 반면, 방송사업자들은 콘텐츠의 생산 및 유포를 담당하는 행위자로 간주되어 왔음. 방송통신발전 기본법은 그 속성상 방송사업 및 통신사업의 ‘공통분모’에 해당하는 사항만을 규제하는 것이 바람직하다는 입장이 가능함