

방통융합정책연구 KCC-2024-06

공영방송 지배구조 개선방안 연구

Study on Improving the Governance Structure of
Public Broadcasting

2024. 12

연구기관 : 정보통신정책연구원



방송통신위원회

Korea Communications Commission

방통융합정책연구 KCC-2024-06

공영방송 지배구조 개선방안 연구

(Study on Improving the Governance Structure of Public Broadcasting)

곽동균/김남두/송민선/김호정

2024. 12

연구기관 : 정보통신정책연구원



방송통신위원회

Korea Communications Commission

이 보고서는 2024년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신
융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이며,
방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『공영방송 지배구조 개선방안 연구』의 연구결과
보고서로 제출합니다.

2024년 12월

연구기관 : 정보통신정책연구원

총괄책임자 : 곽동균 연구위원

참여연구원 : 김남두 연구위원

송민선 전문연구원

김호정 부연구원

목 차

요약문	vii
제1장 서론	1
제 1 절 연구의 필요성	1
제 2 절 연구의 목적 및 구성	3
제2장 국내외 공영방송 지배구조 분석	5
제 1 절 국내 공영방송 지배구조 현황	5
제 2 절 공영방송 지배구조 개선 관련 주요 협의체 논의사항	13
제 3 절 해외 공영방송 지배구조 현황	19
1. 영국 (BBC)	19
2. 일본 (NHK)	22
3. 독일 (ARD, ZDF)	23
4. 프랑스	28
5. 호주	29
제3장 기존 국회 발의안 분석	31
제 1 절 제20대 국회 폐기법안 분석	31
제 2 절 제21대 국회 폐기법안 분석	43
1. 방송법 - KBS	45
2. 방송문화진흥회법	54
3. 한국교육방송공사법	60
제 3 절 제22대 국회 폐기법안 분석	66
1. 이훈기 의원안	67
2. 최민희 의원안	71

제 4 절 제22대 국회 발의 중 법안 분석	75
1. 이훈기 의원안	75
2. 최민희 의원안	78
3. 한민수 의원안	80
4. 황정아 의원안	82
5. 박민규 의원안	84
6. 노종면 의원안	85
7. 조인철 의원안	87
8. 김 현 의원안	88
9. 이해민 의원안	89
제 4 장 향후 국회 발의안 전망	91
제 1 절 제22대 발의예상 법안	91
제 2 절 향후 논의 과정 전망	95
제 5 장 결 론	98
제 1 절 현황 요약	98
제 2 절 공영방송 지배구조 개편의 핵심 과제 요약	98
제 3 절 정책적 제언	100
참고문헌	102

표 목 차

〈표 2-1〉 방송미래발전위원회 위원 명단	15
〈표 2-2〉 언론·미디어 제도개선 특위 자문위원회 명단	17
〈표 3-1〉 공영방송 지배구조 관련 제20대 국회 발의 법안 비교	35
〈표 3-2〉 공영방송 지배구조 관련 제21대 국회 발의 법안	43
〈표 3-3〉 KBS 지배구조 관련 제21대 국회 발의 법안 비교	45
〈표 3-4〉 제21대 국회 방송법 일부개정법률안 대안의 이사 선임 구성	46
〈표 3-5〉 제21대 국회 정청래 의원안 사장 추천위원회 구성	48
〈표 3-6〉 제21대 국회 박성중 의원안 이사 선임 구성	49
〈표 3-7〉 제21대 국회 전해숙 의원안 이사 선임 구성	51
〈표 3-8〉 제21대 국회 정필모 의원안 이사 선임 구성	53
〈표 3-9〉 방송문화진흥회법 관련 제21대 국회 발의 법안 비교	54
〈표 3-10〉 제21대 국회 방송문화진흥회법 일부개정법률안 대안의 이사 선임 구성 ...	55
〈표 3-11〉 제21대 국회 박성중 의원안 이사 선임 구성	56
〈표 3-12〉 제21대 국회 전해숙 의원안 이사 선임 구성	58
〈표 3-13〉 한국교육방송공사법 관련 제21대 국회 발의 법안 비교	60
〈표 3-14〉 제21대 국회 한국교육방송공사법 일부개정법률안 대안의 이사 선임 구성 ..	61
〈표 3-15〉 제21대 국회 박성중 의원안 이사 선임 구성	62
〈표 3-16〉 제21대 국회 전해숙 의원안 이사 선임 구성	64
〈표 3-17〉 국회 검토보고서상 해외 주요국의 이사회 구성 및 임명절차	74

요 약 문

1. 제 목

공영방송 지배구조 개선방안 연구

2. 연구의 필요성 및 목적

- 국정과제(6-3:공영방송의 국민신뢰 회복을 위한 지배구조 개선)의 성공적 추진을 위해 공영방송 이사회 구성 및 사장 선임절차 등 관련 방송관계법 개정이 필요
 - 21대 국회에서 공영방송 지배구조 변경을 위한 방송3법이 대통령 재의요구 끝에 부결됨에 따라 22대 국회에서 새로운 지배구조 개선안 논의가 불가피
 - 이 과정에 능동적으로 대응하기 위한 방통위의 제도개선안 마련과 국회 입법 대응에 효율적인 정책적 지원이 필요
 - 다만 유동적인 정치상황 등을 고려하여, 본 과제는 현황 분석, 그간의 지배구조 개선을 위해 제안된 법안 분석 등을 중점적으로 연구하기로 함

3. 연구의 구성

- 국내외 공영방송 지배구조 분석
 - KBS, MBC, EBS 이사회 구성 및 사장 선임 절차의 비교·분석
 - 영국, 일본, 독일, 프랑스 공영방송의 지배구조 비교·분석
- 국회에서의 공영방송 지배구조 논의 사항 분석
 - 20대~22대 국회에서 논의된 공영방송 지배구조 관련 법안 및 정당별 정책에 대한 분석

- 향후 공영방송 지배구조 논의의 전망 및 중요 의제 요약
 - 공영방송에 대한 현 지배구조의 논의의 쟁점을 도출하고, 현 상황을 고려한 향후 논의 전망을 제시

4. 연구의 주요 내용 및 결과

- 기존 논의 현황 분석
 - 현재 국내 공영방송(KBS, MBC, EBS)은 법적·제도적 한계로 인해 정치적 중립성과 투명성 확보에 어려움을 겪고 있으며, 그간의 개정안들은 반복된 입법 시도와 정치권의 대립 속에 폐기되는 상황을 반복해왔음
 - 국내 사례 분석에서는 공영방송 이사회의 구성과 사장 선임 절차가 가장 큰 쟁점으로 부각됨
 - 이사회 구성은 정파적 추천이 중심이 되어 방송 독립성을 저해하고 있음
 - 사장 선임은 이사회의 의결 과정에서 정당 간 이해관계에 따라 지연되거나 불투명하게 결정되는 사례가 빈번
- 해외 사례 분석에서는 독립적이고 체계적인 거버넌스 모델이 확인됨
 - 영국 BBC는 외부 규제기관인 Ofcom을 통해 경영 감시와 편성의 독립성을 유지
 - 일본 NHK는 경영위원회를 통해 예산과 인사 등 핵심 의사결정을 감독하면서 정치적 개입을 차단
 - 독일의 ARD와 ZDF는 다양한 이해관계를 반영한 위원회 시스템을 구축하여 민주적 합의 기반의 운영을 실현
 - 이 같은 국내의 사례는 공영방송의 투명성, 독립성, 책무성 확보를 위한 근본적 지배구조 개편의 필요성이 강조됨
- 정치적 독립성의 확보
 - 공영방송은 국민의 신뢰를 바탕으로 공적 역할을 수행해야 함
 - 이를 위해서는 정치권의 개입을 최소화하고, 독립적 인사 추천과 경영감독 시스템을 구축할 필요

- 이사회 구성: 이사 추천 주체를 다양화하고 중립적인 기구를 통해 추천 절차를 투명하게 운영해야 함
- 사장 선임: 사장 추천위원회를 설치해 전문성과 중립성을 기준으로 후보자를 선정하기 위해 특별다수제 도입 등이 제안된 바 있음
- 투명성과 민주적 절차의 강화
 - 공영방송 경영진 선임 과정이 투명하게 진행될 수 있도록 그간 다음과 같은 방안 등이 제안된 바 있음
 - 사장 추천위원회의 공개 운영: 후보자 추천 과정에서 국민적 의견 수렴을 의무화하고, 후보자의 비전 발표와 정책 검증 절차를 거치는 방안
 - 이사회 회의록 공개: 이사회의 주요 의사결정 과정과 결과를 투명하게 공개하여 국민의 감시를 가능하게 하는 방안
 - 정기 감사와 평가: 공영방송의 운영 및 성과에 대해 정기적 외부 감사와 성과 평가를 실시하고 이를 공표하도록 법제화하는 방안
- 책무성 강화와 시청자 권익 보호
 - 공영방송은 국민의 방송으로서 공적 책임을 다해야 하며, 시청자의 참여와 감시를 강화해야 함
 - 공적가치 이행계획 수립: 공영방송은 매년 공적가치 이행계획을 수립하고 추진 실적을 국민에게 보고하도록 의무화하는 방안
 - 시청자평가위원회 운영: 시청자의 의견을 반영하는 평가위원회를 확대 운영하고, 이를 통해 공영방송의 공공성과 다양성을 실현해야 함
 - 공영방송 교육 콘텐츠 확대: 변화하는 미디어 환경 속에서 교육·문화·공익적 콘텐츠의 다양성과 접근성을 강화해 국민의 신뢰를 회복하는 방안 등

5. 정책적 활용 또는 기대효과

- 본 보고서에서 정리된 내용을 국회의 관련 법령 개정 과정에 효과적으로 대응하는데 활용함으로써, 논의의 효율성을 제고하고, 보다 건설적인 법령 개정 작업이 이뤄질 수 있도록 하는데 기여할 수 있을 것으로 기대함

SUMMARY

1. Title

Study on Improving the Governance Structure of Public Broadcasting

2. Objective and Importance of Research

To successfully implement the national agenda(6-3: Improving the Governance Structure to Restore Public Trust in Public Broadcasting), amendments to relevant broadcasting laws, including the composition of the public broadcasting board and the procedures for appointing the president, are necessary.

As the Broadcasting Three Laws for public broadcasting governance reform were rejected in the 21st National Assembly following a presidential veto, discussions on a new governance reform proposal are inevitable in the 22nd National Assembly.

The Korea Communications Commission(KCC) needs to proactively prepare institutional improvement measures and efficiently support legislative processes in the National Assembly during this period.

However, considering the fluid political situation, this project will focus on analyzing the current status and reviewing proposed bills for governance reform that have been previously introduced.

3. Contents and Scope of the Research

Analysis of Domestic and International Public Broadcasting Governance Structures

Comparative analysis of the board composition and presidential appointment procedures

of KBS, MBC, and EBS

Comparative analysis of public broadcasting governance structures in the UK, Japan, Germany, and France

Analysis of Discussions on Public Broadcasting Governance in the National Assembly

Analysis of public broadcasting governance-related bills and party policies discussed in the 20th to 22nd National Assemblies

Prospects and Summary of Key Agendas for Future Discussions on Public Broadcasting Governance

Identification of key issues in the current governance structure discussions and prospects for future discussions considering the present situation.

4. Research Results

- Current State of Domestic Public Broadcasting
 - Domestic public broadcasters(KBS, MBC, and EBS) face challenges in securing political neutrality and transparency due to legal and institutional limitations. Past amendments have repeatedly failed amid persistent legislative attempts and political confrontations.
 - The analysis of domestic cases highlights the composition of the public broadcasting board and the presidential appointment process as the primary issues.
 - Board Composition: Board members are mainly recommended through partisan channels, undermining broadcasting independence.
 - Presidential Appointment: The decision-making process for appointing the president is frequently delayed or conducted non-transparently due to conflicting interests among political parties within the board.

- International Case Analysis
 - Internationally, independent and systematic governance models have been established:
 - The BBC in the UK maintains editorial and managerial independence through external regulatory oversight by Ofcom.
 - NHK in Japan supervises key decisions such as budgeting and appointments through its Board of Governors, effectively preventing political intervention.
 - ARD and ZDF in Germany have established committee systems that reflect diverse interests and operate based on democratic consensus.
- These domestic and international examples underscore the necessity for a fundamental reform of the governance structure to ensure transparency, independence, and accountability in public broadcasting.
- Ensuring Political Independence
 - Public broadcasters must fulfill their public role based on public trust.
 - To achieve this, political intervention must be minimized, and independent personnel recommendation and management oversight systems need to be established.
- Board Composition: The diversity of recommending entities must be expanded, and the recommendation process should be transparently managed through neutral organizations.
- Presidential Appointment: The introduction of a Presidential Recommendation Committee has been proposed to select candidates based on expertise and neutrality, supported by mechanisms like a special majority vote.

5. Policy Suggestions for Practical Use

- Enhancing Transparency and Democratic Procedures
 - To ensure that the executive appointment process for public broadcasters is transparent, the following measures have been proposed:
 - Public Operation of the Presidential Recommendation Committee: Mandating public opinion collection during the candidate recommendation process, with candidates required to present their vision and undergo policy verification procedures.
 - Disclosure of Board Meeting Minutes: Ensuring that the key decision-making processes and outcomes of the board are made transparent to allow for public oversight.
 - Regular Audits and Evaluations: Conducting regular external audits and performance evaluations of public broadcasters and legislating their public disclosure.
- Strengthening Accountability and Protecting Viewer Rights
 - Public broadcasters must fulfill their responsibilities as broadcasters for the public and strengthen viewer participation and oversight.
 - Formulation of Public Value Implementation Plans: Requiring public broadcasters to establish annual Public Value Implementation Plans and report on their implementation results to the public.
 - Operation of Viewer Evaluation Committees: Expanding and institutionalizing viewer evaluation committees to reflect public opinion, thereby ensuring public broadcasting's public interest and diversity.
 - Expansion of Educational Content: Enhancing the diversity and accessibility of educational, cultural, and public-interest content in response to the changing media environment to restore public trust.

6. Expectations

It is expected that the findings summarized in this report will contribute to enhancing the efficiency of discussions and facilitating a more constructive legislative amendment process by effectively utilizing them in the National Assembly's efforts to revise relevant laws.

CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Section 1: Necessity of the Research

Section 2: Objectives and Structure of the Research

Chapter 2. Analysis of Domestic and International Public Broadcasting Governance Structures

Section 1: Current Status of Domestic Public Broadcasting Governance

Section 2: Key Discussion Points from Major Domestic Governance Reform Committees

Section 3: Governance Structures of International Public Broadcasters

Chapter 3. Analysis of Existing Legislative Proposals in the National Assembly

Section 1: Analysis of Bills Discarded in the 20th National Assembly

Section 2: Analysis of Bills Discarded in the 21st National Assembly

Section 3: Analysis of Bills Discarded in the 22nd National Assembly

Chapter 4. Prospects for Future Legislative Proposals

Section 1: Expected Legislative Proposals in the 22nd National Assembly

Section 2: Prospects for Future Discussion Processes

Chapter 5. Conclusion

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성

공영방송 거버넌스 문제는 여전히 해결되지 않고 진행 중이다. 방송 환경이 급변하고 있음에도 불구하고, 국내 공영방송의 거버넌스 문제는 정치적 대립 구도 속에서 사회적 합의에 도달하지 못한 채 남아 있다.

2017년 방통위는 대통령 업무보고에서 공정하고 올바른 여론 형성에 기여할 수 있는 공영방송 실현을 위해 ‘방송미래발전위원회’를 설치해서 운영하고, 그 결과를 바탕으로 지배구조 개선에 대한 사회적 합의를 이루기 위해 노력한 바 있다. 당시 방송미래발전위원회에서는 공영방송 이사와 사장에 대한 임명절차의 투명성 제고, 이사 자격 요건, 결격사유 등의 합리적 개선, 방송사 이사회 회의록 공개 등과 같은 제도개선안을 도출하기에 이르렀다.

이후 2018년 방송통신위원회는 이러한 제안을 바탕으로 공영방송 지배구조 개선 및 편성과 제작 자율성을 높이기 위한 정책 의견서를 국회에 제출한 바도 있으나, 역시 뚜렷한 결실을 맺지는 못하였다.

2018년 연말에 제안된 안을 바탕으로 지난 20대 국회에서는 공영방송 이사 선출방식을 변경하는 내용 등이 포함된 방송관계법 개정안이 제출된 바 있으나, 당시 여소야대 상황에서 최종 입법으로 완성되지는 못하고 폐기되고 말았다.

코로나19 팬데믹 상황에서 치러진 2020년 총선으로 구성된 제21대 국회는 압도적인 여대야소 국면을 맞아 제도 변화의 가능성이 큰 상황이었던 것으로 평가된다. 실제로 당시 공영방송 사장후보에 대한 국민추천제 등을 포함한 개정안이 제출된 바 있으나, 공영방송 지배구조 개선에 대한 사회적 요구보다는, OTT 기반 미디어의 급속한 확산 등 방송환경이 급변하는 국면에서 우리 방송미디어의 생존이 더 우선시되는 분위기가 조성되며 방송법 개정이 무산되고 말았다.

이후 지난 대선의 결과로 정권이 교체되면서 다시 여소야대 국면이 도래하고, 방통위원 구성과 공영방송 경영진 교체가 추진되는 과정에서 여야 및 이해당사자간 사회적 갈등이 심화되면서 다시 지배구조 개선 논의가 재부상하기에 이르렀고, 최근까지도 공영방송 지배구조 개편을 둘러싼 논란이 진행 중인 상황이다.

2023년 11월에는 공영방송 이사회 구성방식을 변경하는 방송법, 방송문화진흥회법, 한국교육방송공사법 개정안이 여당의 불참 속에서 국회 본회의를 통과한 바 있으나, 대통령의 재의요구권 발동에 따라 12월 본회의에서는 부결된 바도 있었다.

이 법안들은 각각 KBS, MBC, EBS의 이사회를 확대 개편하고, 이사 추천 경로를 기존의 방송통신위원회에서 관련 학회, 시청자위원회, 관련 직능단체 등으로 다양화해서 개방하는 내용을 포함하고 있었다.

당시 이 법안을 찬성하는 쪽에서는 공영방송에 대한 정치권의 입김이 차단되어 공영방송을 둘러싼 과도한 정치적 갈등을 해소하고, 정치적 독립성을 제고할 수 있다고 주장하였으나, 이 법안에 대해 반대하거나 우려하는 쪽에서는 공영방송 이사회의 편향적 구성을 부추겨, 방송의 공정성과 공익성이 훼손되고, 대통령의 이사 임명권 제약으로 민주적 정당성의 흠결이 초래될 수 있다고 우려하는 등 쉽사리 접점을 찾지 못하면서, 2024년으로 문제가 넘어오게 되었다.

2024년 8월, MBC 사장 선임권을 가진 방송문화진흥회 이사장 임기가 만료되는 것을 시작으로 EBS, KBS 모두 경영진 임기 만료가 임박함에 따라 우리 국회는 또다시 공영방송 지배구조 개선을 위한 법개정을 추진할 가능성이 높은 것으로 예상되었다. 혼돈한 정치 상황과 맞물리면서 이 문제에 대한 여야간 타협이 어떤 형태로 이루어질 것인지 여전히 예상하기 어려우나, 현행 법령상 공영방송 이사진 임명권 또는 이사추천권을 가진 방송통신위원회로서는 법 개정 가능성에 대비하는 것이 불가피한 상황이다.

국회 논의와 별개로, 주무부처인 방통위로서는 그간의 논란을 극복할 수 있는, 보다 타협 가능성이 높으면서도, 방송의 독립성, 전문성, 중립성을 제고할 수 있는 거버넌스 개편 방안에 대한 폭넓고 유연한 검토와 대응을 하기 위한 준비에 나서야 하는 상황이라고 할 수 있다. 본 보고서는 이런 맥락에서 준비되고, 진행된 정책연구과제의 결과물로서 성격을 갖는다.

제 2 절 연구의 목적 및 구성

본 연구는 새롭게 구성될 국회의 입법 개선 노력에 주무부처로서 방송통신위원회가 능동적으로 대응할 필요에 따라 수행되었다. 기존의 방송3법 개정안을 비롯, 그간 행정부와 각계 각층이 발의하거나, 요구해온 거버넌스 개선을 위한 목소리를 공정하고, 중립적이며, 전문성있게 반영하는 방안에 대한 연구가 필요하다는 점은 분명하기 때문이다.

다만, 2024년 달라진 국회상황과 미완으로 남아 있는 공영방송에 대한 지배구조 개선을 위한 사회적 진통 속에서 새로운 방안을 제안하기보다는, 방통위의 입법 대응을 보다 적극적이고 전문적으로 지원하는 것을 연구의 주요 목표로 설정하는 게 보다 현실적인 접근법이라고 본다.

이미 여러 차례 공영방송 지배구조 개선에 대한 연구가 이뤄진 바 있음에도 불구하고, 실질적인 변화없이 논란만 지속되다가 용두사미로 끝났다는 비판을 면하기 어려운 것이 현실이다.

이는 공영방송의 지배구조 개선에 대한 연구가 부족해서라기보다는, 이 문제에 대한 사회적 공감대를 충분히 형성하기 위한 노력이 여전히 부족한 데다, 정권 교체에 따라 여야 정당들의 입장 변화 등이 거듭된 역사적 배경이 작용한 것 때문이라고 보아야 한다.

이처럼 공영방송 지배구조 개선은 방송통신위원회의 노력만으로는 성과를 거두는 데 한계가 있는 냉정한 현실 속에서, 지배구조 개선을 위한 입법적 움직임이 과거보다 한층 적극적이던데 비해, 정치 환경은 어느 때보다도 유동적이므로, 차분한 정책 지원의 필요성은 어느 때보다 높다고 할 수 있을 것이다.

이에 따라 본 연구는 OTT 기반 미디어의 확산으로 위축되고 있는 국내 방송환경 등 그간의 시장상황 변화는 물론, 해외의 공영방송 거버넌스 사례, 국회내 구도 변화 등을 고려하여 그간의 거버넌스 개선을 위한 입법 시도의 궤적을 충실히 정리하는 것을 최우선 과제로 설정하였다.

특히 그간 제안된 여러 가지 법안들의 공통점과 차이점 등을 자세히 살펴보는 것과, 여야 정치권에서 제안되고 있는 지배구조 개선안의 특성을 분석하고, 정리해서 향후 실질적인 입법이 이뤄지는 과정에서 방통위를 비롯 관계 당국이 참고할 수 있는 자료를 제공하는 것을 주요 목적으로 설정하였다.

무엇보다도 과제 진행 과정에서 공영방송 거버넌스 개편을 둘러싼 극심한 사회적 갈등과 변화된 정치 상황 등을 반영해서, 불필요한 논란을 최소화하기 위해 최대한 중립적이고, 객관적인 사실 확인과 정리 위주로 연구를 수행하고자 하였다.

이에 따라 본 연구는 다음과 같이 구성되었다.

우선 제2장에서는 공영방송 거버넌스의 국내외 현황을 정리하였다. 이어 제3장에서는 제20대부터 역대 국회에서 폐기된 공영방송 거버넌스 관련 법안 내용을 분석해 본다. 제4장에서는 향후 국회의 발의안을 전망해 보면서 바람직한 논의 방향에 대한 제안도 일부 담았다. 끝으로 제5장에서는 보고서의 결론부로서 논의를 종합하고, 건설적인 정책방향을 제안하는 내용으로 구성되었다.

제 2 장 국내외 공영방송 지배구조 분석

제 1 절 국내 공영방송 지배구조 현황

□ 한국방송(KBS)

○ 근거법: 방송법(제4장 한국방송공사)

우리나라의 대표 공영방송인 한국방송(KBS)에 대한 법적 규정은 별도법으로 설립을 규정하는 다른 공영방송사와 달리 방송법 제4장에 규정되어 있다.

방송법 제4장 제46조에는 이사회의 구성 및 역할 등이 규정되어 있는데, 법적으로 KBS 이사회는 KBS의 경영에 관한 최고의결기관(제46조제1항)으로서 지위를 가지며, 이사장 포함 11인으로 구성된다(제2항).

제46조(이사회)의 설치 및 운영 등 ①공사는 공사의 독립성과 공공성을 보장하기 위하여 공사 경영에 관한 최고의결기관으로 이사회를 둔다.

②이사회는 이사장을 포함한 이사 11인으로 구성한다.

③이사는 각 분야의 대표성을 고려하여 방송통신위원회에서 추천하고 대통령이 임명한다.

④이사장은 이사회에서 호선한다.

⑤이사장을 포함한 이사는 비상임으로 한다.

⑥이사장은 이사회를 소집하고 그 회의의 의장이 된다.

⑦이사회는 재적이사 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑧이사장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 정관으로 정하는 바에 따라 다른 이사가 그 직무를 대행한다.

⑨이사회 회의는 공개한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이사회 의 의결로 공개하지 아니할 수 있다.

1. 다른 법령에 따라 비밀로 분류되거나 공개가 제한된 내용이 포함되어 있는 경우
2. 공개하면 개인·법인 및 단체의 명예를 훼손하거나 정당한 이익을 해칠 우려가 있다고 인정되는 경우
3. 감사·인사관리 등에 관한 사항으로 공개하면 공정한 업무수행에 현저한 지장을 초래할 우려가 있는 경우

○ 이사 임명 과정 및 의결 규정

KBS 이사 임명 과정을 보면, 먼저 각 분야의 대표성을 고려, 방통위가 추천하고, 대통령이 임명하도록 규정(제3항)되며, 이사장을 포함해서 모두 비상임직이다(제5항). 이사장의 경우 이사들이 호선(제4항)하도록 되어 있으며, 안전에 대해서는 재직 이사의 과반수 찬성으로 의결하도록 규정하였다(제7항).

○ 이사의 임기(제47조)

KBS 이사의 임기는 3년이며(제1항), 결원 발생시 30일 이내 보궐이사를 임명하도록 규정하였다(제2항). 제3항에서는 이사의 임기만료시에는 후임 임명시까지 직무를 행하도록 규정되어 있다.

방송법 제47조(이사의 임기) ①이사의 임기는 3년으로 한다.

② 이사의 결원이 생겼을 때에는 결원된 날부터 30일 이내에 제46조에 따라 그 보궐이사를 임명하여야 하며, 보궐이사의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다.

③ 임기가 만료된 이사는 그 후임자가 임명될 때까지 그 직무를 행한다.

○ 이사의 결격사유(제48조)

KBS 이사는 대한민국 국적을 지니고 있는 이로서, 정당원은 당적을 이탈한지 3년이 지나야 이사로 선임될 수 있도록 함으로써 정치적 중립성을 보장하려고 하였다. 또한 국가공무원법 제33조에 규정된 공무원 결격사유에 해당되는 이는 KBS 이사가 될 수 없도록 하고 있으며, 선출직 공직자 또한 퇴임 후 3년 이내에는 KBS 이사가 될 수 없도록 규정하였다. 뿐만 아니라, 대통령 선거 캠프에서 방송, 통신, 법률, 경영 등에 대해 자문한 이나, 대통령직인수위원회 위원으로 참여한 이 또한 3년이 지나야 KBS 이사로 임명될 수 있도록 규정하고 있다.

전반적으로 정치적 영향력을 최소화하기 위한 사항들이 강조된 것으로 평가할 수 있겠다.

방송법 제48조(이사의 결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 공사의 이사가 될 수 없다.

1. 대한민국 국적을 가지지 아니한 사람

2. 「정당법」 제22조에 따른 당원 또는 당원의 신분을 상실한 날부터 3년이 지나지 아니한 사람

3. 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
 4. 「공직선거법」 제2조에 따른 선거에 의하여 취임하는 공직에서 퇴직한 날부터 3년이 지나지 아니한 사람
 5. 「공직선거법」 제2조에 따른 대통령선거에서 후보자의 당선을 위하여 방송, 통신, 법률, 경영 등에 대하여 자문이나 고문의 역할을 한 날부터 3년이 지나지 아니한 사람
 6. 「대통령직 인수에 관한 법률」 제6조에 따른 대통령직인수위원회 위원의 신분을 상실한 날부터 3년이 지나지 아니한 사람
- ② 제1항제5호에 따른 자문이나 고문의 역할을 한 사람의 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다.

※ 국가공무원법 제33조(결격사유)에 해당하는 자

1. 피성년후견인
2. 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자
3. 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 집행을 면제된 날부터 5년이 지나지 아니한 자
4. 금고 이상의 형의 집행유예를 선고받고 그 유예기간이 끝난 날부터 2년이 지나지 아니한 자
5. 금고 이상의 형의 선고유예를 받은 경우에 그 선고유예 기간 중에 있는 자
6. 법원의 판결 또는 다른 법률에 따라 자격이 상실되거나 정지된 자
- 6의2. 공무원으로 재직기간 중 직무와 관련하여 「형법」 제355조 및 제356조에 규정된 죄를 범한 자로서 300만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 자
- 6의3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 범한 사람으로서 100만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 3년이 지나지 아니한 사람
 - 가. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조에 따른 성폭력범죄
 - 나. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제74조제1항제2호 및 제3호에 규정된 죄
 - 다. 「스토킹범죄의 처벌 등에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 스톱킹범죄
- 6의4. 미성년자에 대한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 죄를 저질러 파면·해임되거나 형 또는 치료감호를 선고받아 그 형 또는 치료감호가 확정된 사람(집행유예를 선고받은 후 그 집행유예기간이 경과한 사람을 포함한다)
 - 가. 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조에 따른 성폭력범죄
 - 나. 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 아동·청소년대상 성범죄
7. 징계로 파면처분을 받은 때부터 5년이 지나지 아니한 자
8. 징계로 해임처분을 받은 때부터 3년이 지나지 아니한 자

○ 경영진 선임 절차

KBS의 경우 경영진은 이사진과 다르게 집행기관으로 분류하고, 임명 절차도 다르게 규정한다(방송법 제50조).

먼저 사장 1인은 이사회의 제청으로 대통령이 임명하되, 국회의 인사청문을 거치도록 규정되어 있다(동조제2항). 다른 공적 소유의 공영방송인 MBC나 EBS 사장에게는 국회 인사청문 제도가 규정되어 있지 않기도 하고, 대부분의 국회 청문회 대상이 장관급 인사라는 점에서 KBS 사장 임명의 정치적 상징성을 알 수 있는 대목이기도 하다.

2인 이내로 임명하게 되어 있는 부사장과, 8인 이내로 임명하게 되어 있는 본부장은 모두 사장이 임명한다(동조제5항). 다만 부사장은 이사회의 동의를 얻도록 규정되어 있다. 이에 비해서 집행기관에 속하는 감사(1인)의 경우, 제청 권한은 KBS 이사회에 있고, 임명 권한은 방통위에 있다(동조제4항). 사장으로부터 독립해서 업무를 수행할 수 있게 하기한 장치인 셈이다.

KBS의 경우 집행기관(사장, 부사장, 본부장, 감사)에 속하는 이들의 임기 및 임명 결격사유는 KBS 이사의 규정을 준용하도록 되어 있다(동조제6항). 다시 말해서, 임기는 이사진과 동일하게 3년이며, 현역 정치인들은 사장을 비롯한 집행기관이 될 수 없다는 뜻이다.

- 방송법 제50조(집행기관) ① 공사에 집행기관으로서 사장 1인, 2인 이내의 부사장, 8인 이내의 본부장 및 감사 1인을 둔다.
- ② 사장은 이사회의 제청으로 대통령이 임명한다. 이 경우 사장은 국회의 인사청문을 거쳐야 한다.
- ③ 이사회가 제2항에 따라 사장을 제청하는 때에는 그 제청기준과 제청사유를 제시하여야 한다.
- ④ 감사는 이사회의 제청으로 방송통신위원회에서 임명한다.
- ⑤ 부사장과 본부장은 사장이 임명한다. 다만, 부사장을 임명할 경우에는 이사회의 동의를 얻어야 한다.
- ⑥ 집행기관의 임기 및 결격사유에 대하여는 제47조 및 제48조의 이사에 관한 규정을 준용한다.

□ (주)문화방송(MBC)

○ 근거법: 방송문화진흥회법

MBC의 경우 공공재단이자 대주주인 방송문화진흥회(이하 방문진)의 설립과 운영에 대한 법률인 방송문화진흥회법(이하 방문진법)을 통해서 지배구조를 규정하는 방식으로 입법되어 있다. MBC는 서울의 본사와 지방의 계열사 구조로 되어 있으며, 상법상으로는 주식회사에 속하지만, 1980년 언론통폐합 과정에서 서울 본사 지분의 70%를 방문진이 소유하게 되면서, 실질적으로는 공적인 소유구조를 갖고 있는 것으로 간주된다.¹⁾

MBC가 방문진이 1대 주주로서 경영권을 행사하는 주식회사의 형태를 갖고 있기 때문에, KBS나 EBS와는 달리 MBC는 별도의 이사회가 없다. 때문에 방문진 임원진이 MBC를 실질적으로 지배하는 구조가 되는 셈이며, 방문진 이사회가 실질적인 MBC 이사회로서의 기능을 수행한다.

방문진의 경우 관련 규정(방문진법 제6조~10조)에 의하면 이사회를 구성하는 임원에는 이사장 1인 포함 9인의 이사와 감사 1인이 포함되며, 임기는 각 3년씩이며, 보궐임원은 전임자의 남은 임기만큼만 수행하되, 모든 임기만료 임원은 후임이 정해질 때까지는 직무를 수행한다(제6조제1항 및 제2항). 방문진 이사는 방송에 관한 전문성 및 각 분야 대표성을 고려해서 방통위가 임명하며(동조제4항), 감사의 경우 방송에 관한 전문성이나 분야 대표성 고려 요건은 없이 방통위의 임명권만 규정되어 있다(동조제5항).

방문진 이사장은 호선(동조제3항)이며 상임인 반면, 다른 이사는 비상임으로 규정되어 있다(동조제6항). 방문진 이사의 결격사유는 KBS 이사 결격사유와 사실상 동일하다(제8조).

방문진법 제6조(임원) ① 진흥회에는 임원으로 이사장 1명을 포함한 9명의 이사와 감사(監事) 1명을 두며, 임원의 임기는 3년으로 한다. 다만, 보궐임원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다.
② 임기가 끝난 임원은 후임자가 임명될 때까지 그 직무를 수행한다.
③ 이사장은 이사회에서 호선(互選)한다.

1) MBC 본사의 지분 30%는 정수장학회가 소유하고 있다. 즉 MBC 주주는 법적으로는 1대 주주인 방송문화진흥회(70%)와 2대 주주인 정수장학회 두 법인으로 구성되어 있을 뿐임

- ④ 이사는 방송에 관한 전문성 및 사회 각 분야의 대표성을 고려하여 방송통신위원회가 임명한다.
- ⑤ 감사는 방송통신위원회가 임명한다.
- ⑥ 이사장을 제외한 임원은 비상임(非常任)으로 한다.

제7조(임원의 직무) ① 이사장은 진흥회를 대표하고 그 업무를 총괄한다.

- ② 이사장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 정관으로 정하는 순서에 따라 이사가 그 직무를 대행한다.
- ③ 감사는 진흥회의 업무 및 회계에 관한 사항을 감사(監査)한다.
- ④ 이사장은 국회에 출석하여 진흥회의 소관 사무에 관하여 의견을 진술할 수 있으며, 국회가 요구할 때에는 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다.

참고로 방문진은 MBC의 대주주이지만, 방문진 자체가 회사는 아니므로, 방문진법에 MBC 사장 선임에 대한 항목이 없는 대신, '진흥회가 최다 출자자인 방송사업자의 사장 추천'에 대한 별도 규정이 존재한다(방문진법 제10조의2).²⁾

○ MBC 사장(방문진법 제10조)

MBC의 지배주주가 방문진이기 때문에 방문진 이사회가 추천하는 MBC 사장후보는 형식적인 주주총회에서 MBC 사장으로 지명되므로, 방문진의 MBC 사장 추천 절차가 사실상 MBC 사장 임명 절차라고 간주할 수 있다. 다만, 방문진법에는 MBC 사장으로 추천할 수 있는 사람에 대한 결격사유는 명문화되어 있으나, 구체적으로 사장후보를 이사회에서 어떻게 선정해서 주주총회에 추천하는지에 대해서는 명문화된 규정이 존재하지 않는다. MBC 사장후보의 결격사유는 아래에서 보듯 방문진 이사의 결격사유(제8조)와 사실상 동일하다. 방문진 이사의 결격사유가 방송법상 KBS 이사의 결격사유와 다를 바 없음을 감안하면, 결국 모두 유사한 자격요건을 갖고 있는 셈이다.

2) 상법상 주식회사인 MBC 사장은 MBC 주주총회를 구성하는 방문진과 정수장학회 두 법인이 보유 지분 만큼의 의결권을 행사해서 결정하게 되어, 다른 공영방송 사장 선임 과정과는 차이가 있음

방문진법 제10조의2(진흥회가 최다출자자인 방송사업자의 사장 추천) ① 진흥회는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 진흥회가 최다출자자인 방송사업자의 사장으로 추천할 수 없다.

1. 대한민국 국민이 아닌 사람
 2. 「정당법」 제22조에 따른 당원 또는 당원의 신분을 상실한 날부터 3년이 경과되지 아니한 사람
 3. 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
 4. 「공직선거법」 제2조에 따른 선거에 의하여 취임하는 공직에서 퇴직한 날부터 3년이 경과되지 아니한 사람
 5. 「공직선거법」 제2조에 따른 대통령선거에서 후보자의 당선을 위하여 방송, 통신, 법률, 경영 등에 대하여 자문이나 고문의 역할을 한 날부터 3년이 경과되지 아니한 사람
 6. 「대통령직 인수에 관한 법률」 제6조에 따른 대통령직인수위원회 위원의 신분을 상실한 날부터 3년이 경과되지 아니한 사람
- ② 제1항제5호에 따른 자문이나 고문의 역할을 한 사람의 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다.

□ 한국교육방송공사(EBS)

○ 근거법: 한국교육방송공사법

EBS의 경우 한국교육방송공사법이라는 별도법에 설립의 근거를 두고 있다. 동법 제9조에 임원에 대한 규정을, 제13조에 이사회의 설치 및 운영에 대해 규정하고 있는데, 임원은 KBS의 집행기관과 유사하게 사장1인, 부사장1인 및 감사1인이 해당한다.³⁾ 임원의 임기는 각 3년으로 동일하며(제10조), 보궐 임원의 임기나 임기 만료시에도 후임자 임명전까지 직무를 수행한다는 규정 등은 타 공영방송사와 대동소이하다. 다만, 임원들의 임명 과정은 직위에 따라 다르다. 먼저 사장의 경우 방통위 동의를 거쳐 방통위원장이 임명한다(제9조 제2항). 부사장은 사장이 임명하지만(동조제4항), 독립성이 요구되는 감사의 경우 방통위가 임명한다(동조제3항).

3) 이에 비해서 방송사가 아닌 방문진의 경우 이사들이 임원에 해당하는 차이점이 존재함

한국교육방송공사법 제9조(임원) ① 공사에는 임원으로 사장 1명, 부사장 1명과 감사 1명을 둔다.

- ② 사장은 방송통신위원회 위원장이 방송통신위원회의 동의를 받아 임명한다.
- ③ 감사는 방송통신위원회에서 임명한다.
- ④ 부사장은 사장이 임명한다.

제10조(임원의 임기) ① 사장·부사장 및 감사의 임기는 각각 3년으로 한다.

- ② 임원이 결원된 경우에는 결원된 날부터 30일 이내에 제9조에 따라 보궐임원을 임명하여야 하며, 보궐임원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다.
- ③ 임기가 끝난 임원은 후임자가 임명될 때까지 그 직무를 수행한다.

임원의 직무는 제12조에서 규정하며, 결격사유는 KBS, 방문진 이사 등과 사실상 동일하다(제11조).

한국교육방송공사법 제12조(임원의 직무) ① 사장은 공사를 대표하고, 공사의 업무를 총괄하며, 경영성과에 대하여 책임을 진다.

- ② 사장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 부사장이 그 직무를 대행하고, 부사장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 정관에서 정하는 사람이 그 직무를 대행한다.
- ③ 감사(監事)는 공사의 업무 및 회계에 관한 사항을 감사(監査)한다.

EBS의 경우 이사는 임원이 아니며, 제13조에서 별도로 규정되어 있다. 이사회는 비상임 이사 9인으로 구성되며, 방통위가 임명하되(동조제2항), 교육부장관 추천 1인과 대통령령으로 정하는 교육 관련 단체 추천 1인이 필수적으로 포함되어야 한다. 이사장은 호선한다. 주목할 것은 이사회가 EBS 임원진 임명권을 갖지 않는다는 점이다. KBS 이사회나 방문진 이사회와는 권능에서 차이가 나는 대목이다. 임기와 결격사유는 임원에 대한 규정을 준용하게 되어 있다. 즉 3년의 임기와, 타 공영방송사 이사회나 임원진과 대동소이한 결격사유가 공통적으로 적용된다는 뜻이다.

- 제13조(이사회)의 설치 및 운영) ① 공사는 교육방송의 독립성과 공공성을 확보하고 공사의 업무에 관한 중요 사항을 의결하기 위하여 이사회를 둔다.
- ② 이사회는 방송통신위원회가 임명하는 비상임이사 9명으로 구성한다.
- ③ 방송통신위원회가 임명하는 이사에는 교육부장관이 추천하는 사람 1명과 대통령령으로 정하는 교육 관련 단체에서 추천하는 사람 1명이 포함되어야 한다.
- ④ 이사장은 이사회에서 호선(互選)하며, 이사회를 소집하고 그 의장이 된다.
- ⑤ 이사장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 정관에서 정하는 이사가 그 직무를 대행한다.
- ⑥ 이사회는 재적 구성원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ⑦ 사장과 감사는 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다.
- ⑧ 이사회 회의는 공개한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 이사회 회의 의결로 공개하지 아니할 수 있다 (중략)
- ⑨ 이사의 임기 및 결격사유에 관하여는 제10조와 제11조를 준용한다.

제 2 절 공영방송 지배구조 개선 관련 주요 협의체 논의사항

이 절에서는 그간 공영방송 지배구조 개선을 위해 우리 국가가 운영해 왔던 주요 협의체의 논의사항을 정리한다. 그간의 어떤 논의가 어떤 맥락에서 진행되었는지에 대한 이해가 선행되어야 생산성있는 논의가 가능할 것이다. 본 보고서에서는 위원회의 구성 및 운영 배경과 주요 논의 결과 위주로 핵심을 정리해 보았다.

□ 방송미래발전위원회: 2017.10~2018.7 (10개월)

○ 배경 및 구성

먼저 2017년 운영된 방송미래발전위원회(이하 미래발전위)에 대해 설명한다. 당시 미래발전위가 펴낸 자료에 의하면, 이 위원회가 만들어진 것은 우선 방송미디어의 중장기적 발전 방향 모색을 위한 사회적 논의의 기구가 필요하다는 문제 제기가 계기가 되었다. 이에 따라 공영방송에 대한 지배구조 및 제작 자율성 제고라는 양대 어젠다를 논의하기 위해 방통위 소속의 자문위원회를 구성해서 운영하게 된다.

미래발전위원회는 방송·미디어·법률·경영회계 등 분야별 전문가 18인으로 구성하기로 했는데, 총 18개 단체에 2개 분과별 위원 추천을 의뢰 후 방통위 상임위원간 협의를 통해

최종 위원선정을 하는 과정을 거쳤다. 최종 선정되어 참여한 위원 명단은 아래 <표 2-1>과 같다.

○ 이사 선임

미래발전위가 논의한 두 가지 사안 중 먼저 공영방송 지배구조 개선 논의의 결과는 다음과 같다. 당시 논의 결과에서 주목할 것은 공영방송 이사는 방통위 또는 국회가 추천(또는 임명)하되, 정파성을 최소화한 (가칭) 중립지대 이사를 포함하여 구성하도록 권고한 점이다.

중립지대 이사는 기존에 해오던 여·야 추천 방식이 아니라, 독립성과 전문성을 갖춘 후보자가 개방형으로 추천되도록 하기 위한 것이며, 행정부와 국회 간 상호 견제 원칙이 실현될 수 있도록 구성하도록 권고하였다.

또한 KBS·방문진 이사회 정원은 구성의 다양성 확보를 위해 현재보다 다소 늘어난 13명으로 증원하되, EBS 이사회는 교육전문 방송의 특수성을 고려하여 현행 9명을 유지하도록 한 점 정도가 논의 결과로 남아 있다.

○ 사장 선임

한편, 지배구조의 또다른 쟁점 중 하나인 공영방송 사장 선임과 관련해서는, 중립지대 이사가 포함되는 등 이사회 구성이 개선된다는 것을 전제로, 공영방송 사장 추천위원회의 설치 여부 및 구성·운영 방식은 각 방송사 이사회가 자율적으로 결정하도록 한 것이 특징이다.

또한 이사회 구성이 개선되는 것을 전제로, 사장 추천 의결 시 특별다수제(재적이사 2/3 찬성) 도입 여부도 이사회가 자율적으로 결정하도록 했으며, 이 제도가 도입되더라도 원활한 의사결정이 되지 못하고 지연되는 상황을 방지하기 위해, 일정 기간이 경과한 후에는 단순 과반수제로 전환하는 보완책을 병행하는 방안이나, 그냥 현행 이사회 의결 방식인 단순 과반수제를 유지하는 방안도 함께 제안되었다.

앞서 언급한 바와 같이 미래발전위는 거버넌스 구조개혁 이외에 방송 제작 자율성 제고가 거버넌스 갈등을 원천적으로 완화할 수 있는 방안이라는 문제의식에서, 이를 양대 논의 사항 중 하나로 설정해서 함께 논의해서, 편성위원회 기능강화 및 편성규약 실효성 확보 방안 등도 내놓았다.

중립지대 이사 구성 방식

- ✓ 방통위가 이사를 추천할 경우, 중립지대 이사는,
 - ①국회가 학술·직능·시민단체 등으로 구성된 협의체로부터 정원 이상의 후보 추천을 받아 선정하거나, ②공개추천 과정을 거쳐 중립지대 이사 후보를 선정하되,
 - 방통위가 제한된 거부권을 행사하여 확정하는 방안 등 제안
- ✓ 국회가 이사를 추천하는 경우도 방통위가 동일한 절차를 거쳐 중립지대 이사를 선임하며 국회가 제한된 거부권을 행사하여 확정

〈표 2-1〉 방송미래발전위원회 위원 명단

구분	성명	현직	분야
전체 위원장	고삼석	방송통신위원회 상임위원	
1분과 (공영방송 지배구조 개선)	김명중 (분과위원장)	호남대학교 신문방송학과 교수	방송 미디어
	이준웅	서울대학교 언론정보학과 교수	
	변상규	호서대학교 예체능대학장	
	정준희	중앙대학교 신문방송대학원 교수	
	이종관	법무법인 세종 전문위원	
	안승국	법무법인 두레 변호사	법률
	장재욱	중앙대학교 법학전문대학원 교수	
	조소영	부산대학교 법학전문대학원 교수	
	권영준	한국뉴욕주립대학교 경영학부 교수	
	서동규	삼일회계법인 대표	
정연우	세명대학교 사회과학대학장	시민사회	
2분과 (제작 자율성 제고)	정상운 (분과위원장)	경남대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수	방송 미디어
	윤태진	연세대 커뮤니케이션대학원 교수	
	김연식	경북대 신문방송학과 교수	
	이강혁	법무법인 백승 변호사	법률
	배진아	공주대학교 영상학과 교수	
	지성우	성균관대 법학전문대학원 교수	
	박건식	한국 PD교육원 원장	

□ 국회 언론·미디어 제도개선 특위 (2021.11~2022.5, 7개월)

○ 배경 및 구성

미래발전위가 몇 가지 제안을 결과물로 내놓았음에도 불구하고, 실제로 입법으로까지 이어지지는 못했다. 미래발전위가 출범했던 2017년은 전년도말에 대통령 탄핵 정국 이후 새정부가 인수위원회도 없이 급하게 출범한 후 여소야대의 국회 의석구도가 이어지는 가운데, 새로 정권을 맡은 여당 측이 정부 출범 초기에 지난 정부에서 문제가 되던 공영방송 논란을 해결해 보고자 출범시킨 측면이 강했다. 문제는 새로 출범한 정부가 주도해서 논의한 결과를 입법으로 연결하기에는 여당의 의석이 충분하지 못해서 입법 동력을 얻기가 어려웠다는 점이다. 2020년 4월에 새로 총선을 실시해서 의석 재조정이 이뤄지지 않는 이상, 여야간 합의만이 유일한 입법 성과를 낼 수 있는 방안이었다. 문제는 당시 문제인 정부의 중요한 의제였던 검찰 개혁을 둘러싼 여야간 갈등이 심화되면서 여야간의 정책적 영역에 대한 합의조차 쉽지 않았다는 점이다. 결과적으로 아무런 성과없이 21대 총선 이후로 개혁은 미루어질 수밖에 없었다.

코로나19의 전세계적인 확산 국면이던 2020년 4월, 우리나라는 주요 국가 중 처음으로 총선을 치르게 되었고, 그 결과 당시 여당이 의석의 60%를 휩쓰는 대승을 거두면서, 압도적인 여대야소 국면이 조성되었다. 다만 코로나19 팬데믹 상황에서 아무래도 활발한 회의 체 가동에 어려움을 겪는 환경이 겹치면서 제도 개선은 또다시 해를 넘기게 되었다.

이런 환경 하에서 2021년 9월 29일 국회의장의 제안과 제391회 국회(임시회) 제9차 본회의에서 의결로 마침내 “언론·미디어 제도개선 특별위원회”를 구성하고, 운영하게 되면서, 이번에는 유의미한 제도개선이 이뤄질 수도 있겠다는 기대감이 조성되기도 하였다. 이후 2021년12월, 교섭단체간 원내대표 합의를 거쳐 제392회 국회 제1차 본회의에서 2022년5월 29일까지 특위 활동기간을 연장하는 방안이 통과되었다.

당시 원내 제1당이던 민주당의 원내대표(홍익표)가 위원장을 맡고, 민주당과 국민의힘 각각 8인, 비교섭단체1인 등 총 18인으로 특위는 구성되었고, 이 특위의 원활한 운영을 지원하기 위해 수석전문위원, 전문위원, 입법심의관, 입법조사관, 법제관, 입법조사관보, 주무관 등 총 20인에 달하는 지원단이 구성되었다.

그런데, 지원단 구성을 들여다보면, 방송 주관상임위원 과학기술방송통신위원회 출신은 3인에 불과해서, 당시 특위가 공영방송 제도개선 방안에 대한 논의보다는, 문화체육관광위의 의제였던 ‘허위·조작보도에 대한 대응’에 대한 논의 위주로 진행되었음을 알 수 있다.

한편 2022년 1월, 총 18인으로 구성된 자문위원회도 구성되었으며, 미디어 거버넌스 분과 9인, 미디어 신뢰도 개선 분과 9인으로 이루어졌었다(아래 <표 2-2> 참고).

<표 2-2> 언론·미디어 제도개선 특위 자문위원회 명단

분과명	자문위원	비고
미디어 거버넌스 개선 분과	이인철 변호사	분과장
	김동원 언론개혁시민연대 정책위원	
	김희경 미디어미래연구소 연구위원	
	심영섭 경희사이버대 미디어영상홍보학과 교수	
	이종관 법무법인 세종 수석전문위원	
	조향제 부산대 미디어커뮤니케이션학과 교수	
	채영길 한국외대 미디어커뮤니케이션학부 교수	
	최재혁 (전)제주문화방송 사장	
	최철호 불공정방송국민감시단 운영위원장	
미디어 신뢰도 개선 분과	정정주 경북대 미디어커뮤니케이션학과 교수	분과장
	김동찬 언론개혁시민연대 정책위원장	
	김위근 퍼블리시 최고연구책임자	
	김정구 부산대 정보컴퓨터공학부 교수	
	김필성 법무법인 가로수 변호사	
	손지원 사단법인 오픈넷 변호사	
	이성철 한국일보 콘텐츠본부장	
	조소영 부산대 법학전문대학원 교수	
	천영신 펜앤드마이크 대표이사	

○ 주요 논의 결과 (자문위)

당시 제도개선 특위는 결과적으로 크게 네 가지 안건 정도를 다루었는데, 그 중에서 세 건은 허위·조작보도 대책에 가깝고, 한 건만이 공영방송 지배구조 개선에 대한 것이었다. 처음부터 여당과 야당의 합의를 도출해 보자는 취지로 특위를 구성한 탓에 당시 여당이던 정필모 의원안과 야당이던 박성중 의원안을 중심으로 여야 논의를 종합하는 양상으로 논의가 진행되었을 뿐, 구체적인 합의안 도출은 결과적으로 이뤄내지 못했다.

특히 자문위 또한 여야의 추천 등을 통해 치우침없이 구성하는데 역점을 두다보니, 합의안을 도출하지는 못하고, 각자의 주장만 정리하는 수준으로 논의가 진행되고 말았다. 때문에 논의사항을 종합한 보고서 또한 뚜렷한 결론 없이, 과학기술발전에 따라 변화된 미디어 환경에 걸맞은 공영방송의 개념·역할 정립, 공영방송 지배구조를 위한 다양한 의견이 있는바 계속 논의하기로 했다는 수준에 머무르고 말았다. 결과적으로 공영방송 거버넌스 개선 논의의 필요성, 이사/운영위 제도 개선, 사장 선임 절차, 기타 입법 논의 관련 의견 등으로 나뉘 자문단의 의견을 나열했을 뿐 유의미한 합의안은 도출되지 못했다.

당시 집권한 여당 측도 기존에 제안된 공영방송 사장 임명시 특별다수제 등을 의무화할 경우 집행력이 낮은 인사만 사장이 되거나, 아예 사장을 뽑지 못하는 사태가 벌어질 수 있다는 우려 등에 대한 뾰족한 해법을 마련하지 못한 채 제도 개선을 이뤄내지 못하고 정부가 교체되기에 이르고 말았다.

제 3 절 해외 공영방송 지배구조 현황

공영방송 체제를 갖고 있는 나라들 중 상당수가 정도의 차이는 있지만, 공영방송 시장을 둘러싼 사회적 논란이 발생하거나, 거버넌스 구조의 개편을 둘러싼 변화를 경험하곤 한다. 본 보고서에서는 공영방송에 대한 정책을 수립하고, 추진할 때 참고할 만한 대표적인 국가들에 해당하는 주요 국가들은 어떻게 공영방송 거버넌스를 구성해서 운영 중인지 살펴봄으로써, 우리들의 향후 논의에 참고해 보고자 한다.

1. 영국 (BBC)

□ 공영방송 정의 및 설립근거

○ 근거법령: 칙허장(the Royal Charter, 현재 2017년 칙허장)

잘 알려져 있는 것처럼 BBC는 이른바 칙허장으로 불리는, 영국 국왕으로부터 직접 받은 허가증에 의해서 설립된 세계적인 공영방송사이다. 이 칙허장에는 공영방송에 대한 법적인 정의가 내려져 있지는 않지만, 공적책임 BBC가 수행해야 하는 공적 목표(public purposes)는 크게 다음과 같은 다섯 가지로 명확히 규정되어 있다.

※ BBC의 5대 공적 목표

- ① 불편부당한 뉴스와 정보의 제공
- ② 모든 연령의 국민을 위한 학습 지원
- ③ 최고 수준의 창의성과 고품질의 독창적인 콘텐츠와 서비스를 제공
- ④ 영국 전역의 다양한 지역성을 반영
- ⑤ 영국의 문화와 가치를 전 세계에 알림

○ BBC 칙허장에 명시된 5대 공적 목표

칙허장(the Royal Charter of 2017)

6. 공공의 목적

BBC의 공공 목적은 다음과 같다.

- (1) 사람들이 주변 세계를 이해하고 참여할 수 있도록 공정한 뉴스와 정보를 제공하는 것: BBC는 영국 전역과 더 넓은 세계에 대한 사람들의 이해를 구축하기 위해 정확하고 공정한 뉴스, 시사 프로그램, 사실 기반 프로그램을 제공해야 한다. 그 콘텐츠는 최고의 편집 기준을 충족해야 하며, 영국의 다른 뉴스 제공자가 제공하지 않는 깊이와 범위의 분석과 콘텐츠를 제공해야 한다. 이를 위해 최고 수준의 진행자와 저널리스트를 활용하고, 표현의 자유를 옹호하며, 모든 정중이 주요 지역적, 국가적, 영국 및 글로벌 문제에 대해 충분히 참여하고, 모든 수준에서 민주적 과정에 활발하고 정보에 기반한 시민으로 참여할 수 있도록 해야 한다.
- (2) 모든 연령대의 사람들을 위한 학습 지원: BBC는 사람들이 접근 가능하고, 참여적이며, 영감을 주고, 도전적인 방식으로 다양한 주제에 대해 학습할 수 있도록 도와야 한다. BBC는 영국 전역의 어린이와 청소년들을 위한 전문 교육 콘텐츠를 제공해야 한다. 또한, 교육적, 스포츠적, 문화적 기관과의 파트너십을 통해 사람들에게 새로운 주제를 탐구하고 새로운 활동에 참여할 수 있도록 장려해야 한다.
- (3) 가장 창의적이고, 높은 품질의 독창적인 콘텐츠와 서비스를 제공하는 것: BBC는 영국 내외에서 기준을 세우는 다양한 장르와 서비스 및 플랫폼을 통해 고품질 콘텐츠를 제공해야 한다. 그 서비스는 다른 곳에서 제공되는 것과 구별되어야 하며, 모든 시도가 성공하지 않더라도 창의적 위험을 감수하고 신선한 접근 방식과 혁신적인 콘텐츠를 개발해야 한다.
- (4) 영국의 모든 국가와 지역사회의 다양성을 반영하고, 대표하며, 봉사하는 것, 이를 통해 영국 전역의 창의적 경제를 지원하는 것: BBC는 출력과 서비스에서 영국의 다양성을 반영해야 한다. 이를 통해 BBC는 오늘날 영국 사람들의 삶을 정확하고 진정성 있게 대표하고 묘사해야 하며, 영국 사회를 구성하는 다양한 문화와 대안적 관점을 인식해야 한다. 또한 BBC는 영국의 국가, 지역 및 공동체의 요구를 충족하는 콘텐츠와 서비스를 제공해야 한다. BBC는 사람들을 공유된 경험을 위해 하나로 모으며, 영국의 사회적 결속력과 복지에 기여해야 한다. 콘텐츠를 의뢰하고 제공하는 과정에서 BBC는 각 국가의 창의적 경제에 투자하고 이를 발전시키는 데 기여해야 한다.
- (5) 영국과 그 문화 및 가치를 세계에 반영하는 것: BBC는 정확성, 공정성 및 객관성이라는 영국의 가치를 기반으로 고품질의 국제 뉴스 보도를 제공해야 한다. 그 국제 서비스는 영국을 세계적 맥락에서 소개하고, 영국 전체를 이해하는 데 도움을 주어야 하며, 필요에 따라 영국의 각 국가와 지역도 포함해야 한다. BBC는 영국 내외에서 사람들이 즐길 수 있는 콘텐츠와 서비스를 제작해야 한다.

□ 지배구조

BBC는 지난 2017년 새로운 칙허장 발효를 계기로, 이전까지의 거버넌스 구조를 이뤘던 BBC 트러스트(BBC Trust)와 집행위원회(Executive Board)의 이원 체제를, BBC 이사회(BBC Board) 단일 체제로 전환했다. BBC 트러스트가 폐지됨에 따라 해당 기구가 보유했던 BBC에 대한 규제 기능은 외부 방송규제기관인 오프콤(ofcom)으로, BBC에 대한 경영감독 기능은 신설된 BBC 이사회로 각각 이관되었다.

2017년 이래 BBC 거버넌스 구조의 핵심이 된 이사회는 총 14명으로, 비상임이사 10명과 경영진에 속하는 상임이사 4명으로 구성된다. 이 중 비상임이사 10명은 이사장 1명⁴⁾, 민족권역 이사 4명, 기타 5명으로 구성되며, 경영진에 속하는 상임이사는 사장을 포함한 경영진을 의미한다.

이사들의 임명 주체와 구성이 다양한 것이 특징인 BBC 이사회를 대표하는 이사장은 비상임으로 임기는 4년이다. 이사장은 정부의 공직 수행 원칙에 따른 공직자 선임 절차에 따라 영국 문화미디어스포츠부 인선위원회(Select Committee)가 공모를 거쳐 인선하며, 최종적으로는 국왕이 임명한다.

이른바 민족권역 이사 4인 또한 이사장 인선과 동일한 방식으로 임명한다. 다만, 이들의 경우 민족권역을 대표하기 때문에 각 권역부 장관의 동의를 얻어야 한다.

이들 이외에 다른 비상임이사 5인과, 사장(Director General)을 포함한 경영진을 의미하는 상임이사 4인은 이사회 내 선임위원회(Nomination Committee)가 추천하는데, 사장을 포함한 상임이사는 BBC 재직자 중 4명을 추천하게 된다. 이렇게 추천된 인원을 BBC 이사회에서 임명함으로써 이사회가 구성된다.

실질적으로 이사회 구성원 14명 중 9인을 추천하게 되는 선임위원회의 경우, 이사회의 비상임이사가 과반수(최소 4명 포함)가 되도록 구성되어야 하며, BBC 사장이 당연직으로 포함되어야 하며, BBC 이사장이 의장을 맡게 된다. 2023년 1월 현재, 선임위원회는 BBC 이사장 및 사장 포함 5명으로 구성되어 있다.

BBC 사장의 경우 별도의 임기규정이 없는 것이 특징이며, 현재는 2020년 9월부터 임기를 시작한 팀 데이비(Tim Davie)가 BBC 17대 사장으로 일하고 있다.

BBC 홈페이지에 의하면 현 사장의 경우 2024년 7월 현재 525천 파운드의 연봉을 지급받는다.

4) BBC 이사장의 경우 비상임이지만, 주 3회 이상은 근무를 하도록 규정되어 있고, 연간 16만 파운드의 급여를 받음

2. 일본 (NHK)

□ 공영방송 정의 및 설립근거

○ 근거법령: 방송법 제15조

일공영 다민영 체제의 대표적인 일본의 대표 공영방송인 NHK는 일본 방송법 제15조에 의거해서 설립되었다. 일본 방송법에도 공영방송 또는 공영방송의 공적책임에 대한 법적 정의는 없는 것으로 알려져 있지만, 방송법 제15조에서 보편적 수신, 고품질 프로그램 제공, 방송수신 공헌 등을 NHK의 목적으로 규정하고 있다.

이외에도 일본 방송법에는 NHK의 업무, 경영위원회, 임원 및 직원, 수신료, 재무 및 회계, 프로그램 편집준칙 특례 등이 규정되어 있다.

○ NHK의 목적(일본 방송법 제15조)

제15조 협회는 공공의 복지를 위해 일본 전국 어디서나 수신할 수 있도록 풍부하고 좋은 방송 프로그램을 통한 국내 핵심 방송(국내 방송인 핵심 방송을 말함. 이하 동일)을 수행하고, 방송 및 그 수신에 진보와 발전에 필요한 업무를 수행하며, 아울러 국제 방송 및 협회 국제 위성 방송을 수행하는 것을 목적으로 한다.

□ 지배구조

NHK의 지배구조는 변경 되기 이전의 BBC 지배구조와 유사하게, 최고 의사결정기구인 경영위원회와 회장, 이사, 임원으로 구성된 이사회로 이원화된 형태로 이루어져 있다.

이 중 경영위원회는 회장의 임명, 예산·사업계획·프로그램 기본계획 결정 및 임원의 직무집행 감독 등 기능을 수행하며, 총 12명으로 구성된다. 이 12명의 구성은 분야(교육과 문화, 과학, 산업, 기타) 및 지역(8개 광역권)⁵⁾이 공평하게 대표되도록 고려하게 규정되어 있으며, 위원장은 위원회에서 호선한다.

경영위원의 임명을 위해서는 우선 총리가 경영위원회 위원 후보자 명단을 상·하 양원에 제출해서 각각 과반수의 동의를 얻어야 한다. 의회의 동의를 얻은 후 총리가 임명하는

5) 기존 방송법에는 전국 8대 광역지역에 주소를 두고 있는 자를 1명씩 임명해야 한다고 규정했으나, 2007년에 '전국 각 지방이 공평하게 대표되도록 고려해야 한다'고 개정

구조인 셈이다.

회장, 부회장, 그리고 7인 이상 10인 이하의 이사로 구성되는 이사회는 정관에 의거해서 NHK의 중요업무 집행을 심의하는 역할을 맡는다.

이 중 회장은 NHK를 대표하게 되며, 경영위원회가 위원 9인 이상(3/4이상)의 찬성으로 임명하는데, 임기는 3년이며, 재임이 가능한 것으로 알려져 있다.

회장의 재임 여부를 판단하기 위해서는 경영위원회 산하에 '회장지명부회'를 설치하여 현직 회장의 성과를 평가하게 된다. 재임 여부를 결정한 뒤, 만약 부적합한 경우 다른 후보를 선임하는 식으로 진행된다.

한편, 부회장의 임기는 3년이며, 재임이 가능하고, 경영위원회 동의를 얻어 회장이 임명하도록 되어 있다. 임기 2년의 이사는 역시 재임이 가능하며, 부회장의 임명과 절차는 동일하다.

3. 독일 (ARD, ZDF)

□ 공영방송 정의 및 설립근거

○ 근거법령: 미디어국가협약 + 공영방송사별 설치법

연방국가인 독일의 경우 2차 대전으로 이어진 나치 치하에서의 경험을 통해서 방송에 대한 국가 통제의 위험성을 인식하게 되어, 다른 나라와 달리 방송에 대한 통제권을 각 주에 분산시켜 놓은 것이 특징이다.

독일의 대표적인 공영방송인 ARD(Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland)나 ZDF(Zweites Deutsches Fernsehen)의 경우, 해당 설치법(ZDF는 ZDF국가협약, ARD는 ARD국가협약)에 근거해서 설립되었다. 다만, 공영방송에 대한 법적인 정의는 따로 없는 대신, 다른 나라의 연방 방송법에 해당하는 법령 역할을 하는 '미디어국가협약'에 민영방송과 차별화된 공영방송의 역할과 책무 관련 조항이 규정되어 있다.

※ 미디어국가협약이 규정한 공영방송의 역할과 책무

- 국민통합과 문화정체성 확보
- 디지털 혜택 제공
- 독립적이고 신뢰할 수 있는 정보 제공
- 상업방송이 취약한 영역의 서비스 제공
- 국내/유럽 작품 제작 지원
- 개혁 추동자 역할 등
- 독일 미디어국가협약 중 공영방송 책무

III. 항목

공영방송에 대한 특별 규정

§ 26

임무

- (1) 공영 방송기관의 임무는 자사 프로그램의 제작 및 배급을 통해 자유롭고 개별적인 공공 의견 형성 과정의 매체이자 요소로 작용하며, 이를 통해 사회의 민주적, 사회적, 문화적 요구를 충족시키는 것이다. 공영 방송기관은 국제적, 유럽적, 국가적 및 지역적 사건에 대해 모든 주요 생활 영역에서 포괄적인 개요를 제공해야 한다. 이를 통해 국제적 소통, 유럽 통합, 사회적 결속 및 연방과 지방 정부 내 전 사회적 논의가 촉진되도록 해야 한다. 공영 방송기관은 모든 사람을 위한 종합적인 서비스를 제공하는 임무를 맡고 있다. 서비스 구성 시, 방송기관은 기여금 재정에서 비롯되는 기회를 활용하고, 자체적인 아이디어와 관점을 통해 미디어 콘텐츠의 다양성에 기여해야 한다. 모든 인구 집단이 정보 사회에 참여할 수 있도록 해야 한다. 이 과정에서 모든 연령대, 특히 아동, 청소년, 젊은 성인의 요구, 장애인을 위한 배려 및 가족의 요구를 적절히 반영해야 한다. 공영 방송 서비스는 문화, 교육, 정보 제공 및 상담을 목표로 해야 한다. 공공 방송 프로필에 부합하는 오락 프로그램도 임무의 일환이다. 제8항과 제9항의 의미에서의 임무는 각자의 포털의 첫 번째 선택 수준과 모든 방송 시간대에서 전체 프로그램을 통해 인식될 수 있어야 한다.
- (2) 공영 방송기관은 자신의 임무를 수행함에 있어 헌법 질서 및 특히 독립적이고 객관적이며 진실되고 포괄적인 정보 제공과 보도를 보장하는 저널리즘 기준을 준수할 의무가 있다. 또한 개인의 권리를 존중해야 하며, 공공 방송 프로필에 부합하는 객관성과 공정성의 원칙을 지켜야 하며, 자신의 프로그램에서 가능한 한 폭넓은 주제와 의견의 다양성을 균형 있게 다뤄야 한다.

독일 제1의 공영방송은 ARD로서, 이는 9개의 지역공영방송에 국제방송 역할을 하는 DW(Deutsche Welle)가 더해진 연합체를 의미한다. 이외에도 제2공영방송인 ZDF와, 라디오방송인 DR 등이 독일의 공영방송에 해당한다.

ARD의 경우 각 연방주의 공영방송이 연합한 네트워크 방송이며, Das Erste(다스 에르스테)라는 전국 방송채널을 공동으로 운영하며, 각 지역방송은 이 채널에 더해 해당 지역의 채널을 추가 운영하는 형태로 방송을 제공하게 된다. 이 방송사는 1950년에 6개의 방송 사업자들이 연합하여 설립한 독일의 대표적인 공영방송사이자 세계에서 가장 큰 공영방송사 중 하나라고 할 수 있다. 현재 독일 연방 16개 주에서 방송을 송출하고 있다.

한편, 제2공영방송인 ZDF는 지난 1963년 3월, ARD에서 별도로 분리되어 주(州) 정부 간 합의로 설립되었으며, 마인즈(Mainz)시에서 독일 전역으로 방송을 송출하고 있다.

□ 지배구조: ARD

대표적 공영방송인 ARD와 ZDF는 지배구조도 상이하다. ARD의 경우 회원사인 지역공영방송사들의 협력적 거버넌스가 특징인 만큼, 각 회원사들이 돌아가며 ARD의 관리를 맡게 되는데, 대표적인 지배구조는 ARD 의장과 방송대표협의회(GVK)를 들 수 있다.

ARD의 의장은 각 지역방송사들이 단순 다수결로 한 회원사의 사장을 1년 임기의 회장으로 임명하는 구조로 되어 있으며, 원칙적으로 연임도 가능하지만(ARD 정관 제3조), 실제로는 각 회원사들이 돌아가며 회장의 직을 수행하는 것으로 알려져 있다. 2023년 1월 1일부로는 SWR(Südwestrundfunk)이 ARD의 관리를 맡게 되어, 현재 SWR의 이사인 Kai Gniffke이 ARD의 의장을 맡고 있다.

ARD 의장의 임무는 ARD의 업무를 총괄하고 ARD 총회의 의장이 되며, 임기가 끝나면 최종보고서를 총회에 제출하는 것이다.

연합네트워크인 ARD 총회는 ARD를 구성하는 9개 지역방송사들이 모여 구성되는데, 다만 투표권은 방송규모에 따라 다음과 같이 차등적으로 배분되는 것이 특징이다.

○ ARD 총회의 의결 규정(ARD 정관 제4조)

§ 4 의결

- (1) 작업 공동체의 다음 의결은 단순 다수로 결정된다, 만약
- a) § 2 제1항 a목 및 § 3 제1항에 명시된 사항에 관한 경우,
 - b) 감독 기관들이 방송 기관의 법적 대표자들에게 다수결 결의에 따를 수 있도록 권한을 부여한 경우.
- (2) 작업 공동체의 다음 의결은 제출된 표의 3/4 다수결로 결정된다.
- a) 방송 기관의 법적 대표자들이 그들의 법적 권한 내에서 결정할 수 있는 사항에 관한 경우, 단, 방송 기관의 프로그램 관련 독립성이 영향을 받지 않는 범위 내에서,
 - b) 방송 기관들이 재정적 의무를 지는 사항에 관한 경우.
- (3) 그 외의 사항은 일치된 의견이 필요하다. 단, 특정 업무 범위에 대해 모든 구성원이 일치하여 다수결 결의를 적용하기로 합의한 경우는 예외로 한다.
- (4) 다수결 의결시, 각 방송 기관의 투표 수는 다음과 같다.
- WDR(Westdeutscher Rundfunk): 4표
 - BR(Bayerischer Rundfunk): 3표
 - NDR(Norddeutscher Rundfunk): 3표
 - SWR(Südwestrundfunk): 3표
 - HR(Hessischer Rundfunk): 2표
 - MDR(Mitteldeutscher Rundfunk): 2표
 - RBB(Rundfunk Berlin-Brandenburg): 2표
 - RB(Radio Bremen): 1표
 - SR(Saarländischer Rundfunk): 1표
- 이 규정은 독일 방송 공사(Deutsche Welle)가 참여하지 않은 경우, 이 규정에 따른 모든 다수결 의결에 적용된다. 그 외의 경우, 각 방송 기관은 1표를 가진다.
- (5) 감독 기관의 승인이 필요한 경우, 7개의 방송 기관이 승인을 얻어 결의안을 통과시키면, 그들은 해당 결정을 공동 과제로 수행할 수 있다. 결의에 동의하지 않는 방송 기관은 그 결의의 이행에서 발생하는 재정적 기여에 대해 요구받지 않는다.

연합네트워크로서 ARD는 방송대표협의회(GVK)⁶⁾라는 독특한 협의제도 운영하는데, 이는 9개 회원사의 방송평의회와 운영위원회의 장으로 구성된다. 이 협의체는 각 방송사의

6) ARD-Gremienvorsitzendenkonferenz, GVK; ARD 협약 제7조제2항, ARD 정관 제5a조

방송평의회와 운영위원회를 조율하는 역할을 하는데, 특히 방송사의 시설, 프로그램 전략 개발 및 예결산에 대해 사장협의회(Intendantenkonferenz der ARD)에 자문을 하는 역할을 맡는다(ADR 정관 제5a조).

사장협의회는 각 회원사 사장으로 구성되며, 프로그램 결산 예산, 인사 문제를 조정하고 결정하는 역할을 맡는다.

ARD를 관리하는 회원사의 방송평의회 의장이 GVK의 의장이 되며, 전임 의장이 부의장 직을 수행하게 되며, 2023.2.2일 부로 GVK의 의장은 SWR의 방송평의회 의장인 Engelbert Günster가 맡고 있다.

□ 지배구조: ZDF

독일 제2의 공영방송사인 ZDF의 경우, 사장 선임과 프로그램 사후 심의 등 ZDF를 규율하는 최고 감독기관인 방송평의회와 예산통제, 인사 등 일상적인 경영에 대한 관리감독을 담당하는 운영위원회로 구성된 거버넌스 구조를 갖고 있다.

앞서 ARD 사례에서도 나타난 바와 같이 ZDF를 포함한 독일 공영방송사에 대한 관리 감독은 법률에 따라서 사별로 설치된 방송평의회와 운영위원회(Verwaltungsrat)가 나누어서 담당하는 구조를 갖고 있다.

ZDF의 방송평의회는 방송 운영 전반에 관한 심의·의결, 사장 임면 등을 담당하게 되는데, 위원들은 사회 각계 단체 및 정부·정당에서 파견된 대표들로 임명되는 점이 주목할 만하다. 구체적으로는 16개 주정부에서 각 1명씩 총 16명, 연방정부에서 2명, 지자체 대표로 2명, 경제/종교/노동/언론단체 등 추천하는 24명, 16개 주에서 선출된 시민/사회인권/전문분야 대표 16명 등 총 60명의 위원으로 구성되며, 임기는 4년이다.

이에 비해서 전문가 중심으로 구성되는 운영위원회는 공영방송의 경영·재정에 대한 감독(예·결산 심사, 연말 경영보고 심사, 중요한 예산 집행 승인 등)을 주로 담당하게 되는데, 방송평의회가 임명하는 8명과 연방이 추천하는 4명 등 총 12명으로 구성된다.

ZDF의 사장은 방송 경영과 방송제작 및 편성의 최고책임자로서, 공모에 의해 선출하며 방송평의회 3/5 이상 찬성으로 임명되는데, 임기는 5년으로 되어 있다.

4. 프랑스

□ 공영방송 정의 및 설립근거

○ 근거법령: 방송법 및 공영방송의 독립에 관한 법률

프랑스의 경우에도 공영방송에 대한 법적 정의는 없으나, 방송법⁷⁾(법률 제86-1067호) 제 44조에서 공영방송사로 ‘프랑스 텔레비전(France Télévisions)’, ‘라디오 프랑스’, ‘프랑스 국제방송(AEF)’을 지정하고 방송사별 책무를 다음과 같이 명시하고 있다.

○ 프랑스 공영방송사의 책무

- 프로그램의 다양성 확보
- 인권 존중
- 정보·교양·오락 제공
- 토론의 활성화와 사회통합 추구
- 예술 문화 발전 및 지식 보급
- 미디어 교육
- 청소년 프로그램의 다양성 확보
- 문화유산의 가치 함양 등

먼저 프랑스 텔레비전(FT)은 프랑스 정부가 설립 자본과 지분 전체를 보유하고 있는 공영 지상파방송사로서 전국 및 지역 채널(전국 채널 France 2, 24개 지역방송 채널 France 3, 교육방송 채널 France 5, 24시간 뉴스채널 France info)과 디지털 플랫폼을 운영 중이다. 이 방송사는 2013년 11월 15일, 기존 방송법이 개정된 “공영방송의 독립에 관한 법률”에 근거해서 설립되었다.

□ 지배구조

FT의 거버넌스 구조에서 가장 중요한 곳은 ARCOM⁸⁾(방송디지털규제위원회)*이라고 불

7) 통신의 자유에 관한 법률(loi relative à la liberté de communication)로도 불리며, 1986년 9월30일 제정되었음

리는 위원회이며, 이 곳은 마치 우리의 방통위처럼 FT의 대표이사를 임명하고, 이사진을 추천하는 권한을 갖는다. 이 위원회는 기존의 방송위원회(CSA)와 인터넷 저작물 보급 및 권리보호기구(HADOPI)를 통합한 새로운 규제기구로서, 2022년 1월 5일에 출범하였다.

한편, FT의 실질적인 의사결정은 FT 내의 경영위원회가 맡는다. 이 위원회는 FT의 의사결정기구로서 위원회 산하에 3개의 소위원회(감사소위원회(재무·회계 및 감사), 전략소위원회(경영전략), 보수소위원회(보수 산정)와 1개 실행소위원회(일상 업무)를 운영하는 구조로 되어 있다. FT의 경영위원회는 대표이사를 포함한 15명의 이사진으로 구성되며, 의장은 대표이사가 맡는다.

FT의 이사진은 추천 기관이 다양한데, 먼저 의회가 2인(상원, 하원 각 1인)을 추천하며, 행정부가 5인을 추천한다. 우리의 방통위에 해당하는 위원회(이전 CSA, 현 ARCOM)에서 전문가 5인을 추천하며, 여기에 직원(노동자) 대표 2인을 포함해서 구성되며, 이사의 임기는 5년이다. 추천을 받은 이는 상·하원 소관 상임위원회의 추인을 받아 임명하게 되는데, 상·하원 상임위에서 각각 반대표가 3/5를 초과할 경우 임명은 무효가 된다. 대표이사의 경우 ARCOM이 임명하며, 임기는 역시 5년이다.

5. 호주

□ 공영방송 정의 및 설립근거

○ 근거법령: ABC법(Australian Broadcasting Corporation Act, 1983)

호주의 경우에도 공영방송에 대한 법적 정의는 없으나, 호주의 대표적 공영방송인 ABC 설립의 근거가 되는 ABC법에 ABC의 기능으로 호주에 혁신적이고 종합적인 높은 수준의 방송 서비스 제공⁸⁾, 해외 국가에 호주에 대한 인식을 촉진하고 재외국민에게 호주 관련 정보를 제공할 수 있는 방송 프로그램의 제공 등을 이 공영방송의 중요한 역할로 제시하고 있다.

8) ARCOM 이사진은 위원장 포함 9명의 이사로 구성(대통령 임명 1인(위원장), 하원의장 임명 3인, 상원의원 임명 3인, 국사원(Le Conseil d'État, 프랑스 최고 행정법원) 부위원장 임명 1인, 대법원장 임명 1인, 임기 5년)

9) 국가 정체성에 기여하고 호주 커뮤니티의 문화적 다양성을 반영하는 방송 프로그램 제공, 교육적 방송 프로그램 제공을 포함함

□ 지배구조

ABC 지배 구조의 핵심을 이루는 이사진은 다음과 같이 구성된다. 우선 총리비서실에서 임명한 이사 추천위원회(임기 3년 이내, 이사장 1명, 일반 위원 2-3명으로 구성)에서 이사장 및 이사를 추천하게 되는데, 이사장은 총리의 동의를 거쳐, 이사는 통신 장관의 동의를 거쳐 총독이 임명하는 구조로 되어 있다.

단, 이사 중 전무이사(managing director)는 이사회에서 임명하며, ABC 내부 선출 이사(staff-elected director)는 규정에 따라 ABC 내부에서 선출한다.

이사회는 ABC의 의사결정기구로, 이사장 1인, 전무이사 1인(회사 경영에 책임을 지는 사장 역할), ABC 내부선출 이사 1인, 기타 이사 4-6인 등으로 구성된다. 앞에서 언급했듯이 이사들은 추천위원회 추천 → 장관 동의 → 총독 임명 순서로 임명 절차가 진행되며, 임기는 5년 이내로 재임도 가능하나, 임기 합산이 10년을 초과할 수 없게 되어 있다.

단, 추천위원회의 추천을 받지 않은 사람도 이사로 지명할 수 있는데, 이 경우 장관은 해당 인물의 지명사유를 서면으로 총리에게 보고하고, 해당 인물을 지명할 경우 장관은 그 사유를 지명 후 15일 이내에 의회에 설명하도록 규정하였다.

ABC 내부선출 이사의 경우 규정에 따라 ABC 직원 중 투표를 통해 선출되며 임기는 5년이며, 1회에 한해 재임도 가능하다.

이사장 또한 이사의 임명 절차와 동일하게, 추천위원회 추천 → 총리 동의 → 총독 임명 순서로 진행되며, 임기는 5년 이내로 재임이 가능하며, 합산 임기 10년을 초과할 수 없다는 점도 동일하다 단, 이사장의 경우 총리가 임명 동의 전, 야당 대표와 협의해야 하는 규정이 있다. 이사와 마찬가지로 추천위원회의 추천을 받지 않은 사람을 이사장으로 지명할 수도 있는데, 이 경우 총리는 그 사유를 지명 후 15일 이내 의회에 설명하도록 되어 있다.

전무이사의 경우 이사회에서 임명하며, 임기는 5년으로 재임이 가능한 것으로 알려져 있다.

제 3 장 기존 국회 발의안 분석

제 1 절 제20대 국회 폐기법안 분석

이 장에서는 기존 국회에서 발의된 공영방송 지배구조 개선을 위한 법안들을 분석함으로써, 향후 어떤 방향으로 논의가 진행될 것인지에 대한 실마리를 찾아보고자 한다.

□ 개요

- (대상) 제20대 국회(2016.5월~2020.4월) 과방위에서 발의된 공영방송 지배구조 관련 주요 법안

이 절에서는 제20대 국회 과학기술방송통신위원회(과방위)에서 발의한 방송법안 총 99개 중에서 공영방송 거버넌스에 관한 사항이 포함된 법안 6개를 분석해 보고자 한다.

1. 방송법 일부개정안(노웅래의원 대표발의, 725, 2016.07.07.)
2. 방송법 일부개정안(박홍근의원 대표발의, 1021, 2016.07.21.)
 - 방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정안(1027), 방송문화진흥회법 일부개정안(1022), 한국교육방송공사법 일부개정안(1020) 등의 의결을 전제로 함
3. 방송법 일부개정안(강효상의원 대표발의, 10120, 2017.11.10.)
4. 방송법 일부개정안(추혜선의원 대표발의, 10158, 2017.11.14.)
 - 방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정안(10157) 의결을 전제로 함
5. 방송법 일부개정안(이재정의원 대표발의, 12903, 2018.04.05.)
 - 방송문화진흥회법 일부개정안(12905)과 같이 발의됨
6. 방송법 전부개정안(김성수의원 대표발의, 18159, 2019.01.11.)
 - 한국방송공사법안(18160) 제정 의결을 전제로 함

- (분석) 유럽평의회(2012)가 권고한 ‘공영방송 지배구조 실천방안’ 중 ‘구조’에 관한 사항을 사례조사 분석틀로 활용

유럽평의회는 공영방송 지배구조의 3요소를 구조, 운영, 문화로 구분해서 분석하고 있는데, 이 중 구조란 독립성과 책무성의 적절한 균형을 의미하는 개념이다.¹⁰⁾

본 보고서에서는 공영방송 이사회의 구성과 임명, 사장의 임면 등에 관한 조항을 중심으로 해당 법안에 대한 사례 조사를 실시하였다.

□ 주요 사례조사 결과

- 법체계

20대 국회에서 제안된 공영방송 거버넌스 개선 방안을 담고 있는 법안들은 방송법 일부 개정안이 대부분이지만, 일부는 현재는 방송법에 포함되어 있는 한국방송공사법을 별도로 제정하거나, 또는 방송통신위 설치운영법을 개정하는 법안의 형태를 갖고 있다.

먼저 김성수 의원안은 방송법 전부개정을 전제로 하면서, 기존에는 방송법 내에 포함된 「한국방송공사법」 별도 제정안에서 한국방송공사의 지배구조에 관한 조항을 두고 있으며, 추혜선 의원안은 방송통신위 설치운영법 개정안을 전제로 방송법 개정안을 제시하고 있는데, 여기에 ‘이사추천위원회’ 구성 및 운영에 관한 사항이 포함되어 있다.

- (법내용) 법안 내용은 크게 ‘이사추천’과 ‘사장추천’에 관한 사항

먼저 공영방송 이사추천에 대한 내용을 정리해 본다.

이 두 법안에는 이사추천 국민위원회의 구성·운영에 관한 사항을 구체적으로 규정하거나(추혜선 의원안), 또는 공정하고 공개된 경쟁을 규정하고 구체적 사항은 하위 법령에 위임하는 형태(김성수 의원안)로 되어 있다.

이 때 이사회는 이사장을 포함하여 최소 9명에서 최대 13명 이사로 구성하게 하고 있다.

먼저 이사추천 국민위원회를 두지 않고 이사를 추천하는 방안에는 추천권자를 국회의 여야의 정당에게 부여하는 안(7대 6)과 지역·방송 전문성·교육 등의 관련 기관에게 부여하는 안, 그리고 마지막으로 방통위가 추천하는 안으로 구분할 수 있다.

10) 일부 법안에는 ‘방송편성위원회의 구성·운영’ 또는 방송 편성의 자유와 독립에 관한 조항이 포함되어 있으나 분석에서는 제외

이사 추천 시 고려해야 할 조건으로는 방송 전문성, 지역성 및 사회 각 분야의 대표성을 제시하고 있으며, 특히 이재정 의원안의 경우 공사와 공사 소속 구성원들, 방송관련 학계가 1/3 이상 구성되도록 규정하고 있는 특징이 있었다.

또한 일부 법안의 경우 이사를 면직 또는 해임할 수 있는 조항을 별도로 두고 있는데, 예컨대 2개월 이상 회의 불참시, 재적이사 2/3 찬성으로 해임할 수 있게 하는 안 등이 제안된 바 있다.

공영방송 지배구조 개선의 또다른 중요 쟁점 중 하나가 사장 추천 및 선임 방식이다. 20대 국회에서 제안된 법안들은 이사회가 사장 추천위원회를 구성하여 구체적인 절차에 따라 사장후보자를 추천하는 방식을 채택하나, 사장 추천위원회의 사장 추천안에 대한 이사회 재량권을 인정하느냐에서 차이가 일부 존재하는 것으로 파악되었다.

한편 사장추천위가 없을 경우, 이사회 의결 사항 중에서 사장의 임명제청 또는 임면 제청은 이사회 재적이사 2/3 이상의 찬성으로 의결하도록 규정하는 특별다수제를 채택하는 방안도 제안되었다.

반면 사장추천위가 있으면서도 이사회가 재추천을 요청할 수 있는 권한을 규정한 경우에는 그 의결 역시 재적이사 2/3 이상의 찬성으로 의결하도록 규정하고 있다.

같은 맥락에서 사장추천위의 사장에 관한 사항을 의결할 경우, 위원 2/3 이상의 찬성으로 의결하도록 규정하고 있다.

이외에 사장추천위의 구성 과정에서 구체적으로 특정 기관에게 추천권을 부여하거나, 공사의 전임자를 포함하도록 규정하는 법안도 존재한다(강효상 의원안).

○ 책무성과 독립성

한편, 제안된 법안들 중 공영방송의 책무성 절차를 규정한 법안은 김성수 의원안이 유일했다. 이 법안에서는 공영방송은 공적가치 이행계획을 수립하고 보고하며, 공표하도록 의무화했고, 그 추진 실적 및 성과 등도 공표하도록 하는 등의 내용을 담고 있었다.

이사회와 집행기관의 독립성을 보장하면서 정치활동에 관여하지 못하도록 하는 조항을 반영한 일부 법안(박홍근 의원안, 강효상 의원안)도 존재한다.

□ 향후 법률적 검토사항

논의된 법안들을 검토해 보면, 향후 다음과 같은 문제에 대해서는 지속적인 논의와 사회적 합의가 필요해 보인다.

- 첫째, 다른 법에 방통위가 공영방송 이사회의 구성 및 관리감독의 권한이 있음에도 방통위가 이사회 구성에서 특별한 역할이 없는 경우에 대한 법률적 검토가 필요하다. 즉, 방통위가 형식적 추천 권한도 없는 경우에 해당한다.
- 둘째, 이사회가 이사를 해임 또는 면직할 수 있는 권한을 부여하는 것이 바람직한가? 이것이 임면권자의 권리를 침해하는 것은 아닌가?
- 셋째, 사장 추천위원회가 추천한 사장후보자를 최종적으로 대통령에게 제청할 때 이 사회의 권한을 제한하는 것이 바람직한가?
- 넷째, 사장 추천위원회를 운영하는 것이 얼마나 실익이 있는가? 성인의 다양한 대표성을 반영한 사장 추천위원회 또는 시도지사 및 언론과 법률 등의 협단체가 추천한 사장 추천위원회가 공정하고 독립적인 사장 추천을 달성할 수 있는가?

〈표 3-1〉 공영방송 지배구조 관련 제20대 국회 발의 법안 비교

법안	방송법 일부개정안	방송법 일부개정안 + 방통위설치법 등 관련법 개정안	방송법 일부개정안
발의자	노용래의원 대표발의	박홍근의원 대표발의	강효상의원 대표발의
의안번호	725	1020, 1021, 1022, 1027	10120
공영방송 정의	없음	없음	없음
공영방송 책무성	없음	없음	없음
구조	이원구조(이사회+집행기관)	이원구조(이사회+집행기관)	이원구조(이사회+집행기관)
이사회	위상 (현행 방송법 유지)	(현행 방송법 유지)	(현행 방송법 유지)
	구성 이사장 포함 13명 (법안 제46조의2항)	이사장 포함 13명 (법안 제46조의2항)	이사장 포함 13명 (법안 제46조의2항)
이사회 임면	방송에 관한 전문성과 지역성 및 사회적 대표성 고려하여, 대통령 소속 정당의 국회 교섭단체가 추천하는 7명 , 그 밖의 국회 교섭단체가 추천하는 6명 을 대통령 임명(법안 제46조의3항)	방송에 관한 전문성과 지역성 및 사회적 대표성 고려하여, 대통령 소속 정당의 국회 교섭단체가 추천하는 7명, 그 밖의 국회 교섭단체가 추천하는 6명 을 대통령 임명(법안 제46조의3항) 이사의 임기는 3년으로 하되 1회에 한하여 연임 (법안 제47조의1항)	각 호에 해당하는 자가 이사를 추천하고 대통령이 임명(법안 제46조의3항) - 시도지사협의회 4명 - 대한변호사협회, 한국신문협회, 한국기자협회, 한국신문방송편집인협회, 한국언론학회, 한국방송학회, 전국공립대학총장협의회, 한국사립대총장협의회, 한국교원단체총연합회 각1명

법안		방송법 일부개정안	방송법 일부개정안 + 방통위설치법 등 관련법 개정안	방송법 일부개정안
이사 추천위	구성	없음	없음	없음
	임기 추천 절차			
집행 기관	구성	(현행 방송법 유지)	(현행 방송법 유지)	(현행 방송법 유지)
	임면			
이사 및 집행기관의 신분 보장	없음	이사 및 집행기관은 임기 중 직무수행과 관련하여 내외부의 부당한 지시나 간섭 을 받지 않음(범안, 제53조의2 제1항) 이사 및 집행기관은 정치활동에 관여할 수 없음(제2항) 이사 및 집행기관은 이법의 규정 외에 다음 각 호의 규정 외에는 의사에 반하 여 면직될 수 없음(제3항) - 방송법상 결격사유 - 장기간 심신장애로 업무 수행이 불가 능한 경우 - 이사회가 제적이사 2/3이상의 찬성으 로 면직 을 제정하는 경우	이사 및 집행기관은 임기 중 직무수행과 관련하여 내외부의 부당한 지시나 간섭 을 받지 않음(범안, 제53조의2 제1항) 이사 및 집행기관은 정치활동에 관여할 수 없음(제2항) 이사 및 집행기관은 이법의 규정 외에 다음 각 호의 규정 외에는 의사에 반하 여 면직될 수 없음(제3항) - 방송법상 결격사유 - 장기간 심신장애로 업무 수행이 불가 능한 경우 - 이사회가 제적이사 2/3이상의 찬성으 로 면직 을 제정하는 경우	이사 및 집행기관은 임기 중 직무수행과 관련하여 내외부의 부당한 지시나 간섭 을 받지 않음(범안, 제53조의2 제1항) 이사 및 집행기관은 정치활동에 관여할 수 없음(제2항) 이사 및 집행기관은 이법의 규정 외에 다음 각 호의 규정 외에는 의사에 반하 여 면직될 수 없음(제3항) - 방송법상 결격사유 - 장기간 심신장애로 업무 수행이 불가 능한 경우 - 이사회가 제적이사 2/3이상의 찬성으 로 면직 을 제정하는 경우
사장 임면	(현행 방송법 유지)	사장의 임면제정 은 제적이사의 2/3 이상 의 찬성으로 의결(범안 제46조의7항)	사장의 임면제정 시에는 이사회의 2/3 이 상 의 찬성으로 의결(범안 제46조의7항)	사장의 임면제정 시에는 이사회의 2/3 이 상 의 찬성으로 의결(범안 제46조의7항)

법안	방송법 일부개정안	방송법 일부개정안 + 방통위설치법 등 관련법 개정안	방송법 일부개정안
<p>사장 추천위</p>	<p>구성</p>	<p>이사회는 공사의 사장을 추천하기 위하여 위원장 포함 15명 이내의 위원으로 사장 추천위원회를 구성(법안, 제50조의2 제1항) 사장의 임기만료일 60일까지 구성(제6항)</p>	<p>이사회는 공사의 사장을 추천하기 위하여 사장 추천위원회를 구성(법안 제50조의2 제1항) 추천위 위원은 공사의 사장을 역임한 사람을 당연직으로 하고, 시도지사와 다음 각호에 해당하는 자가 각각 1명을 추천(제2항) - 대한변호사협회, 한국신문협회, 한국기자협회 등 19개 단체/기관 - 기존 이사로 추천된 자는 위원 추천이 불가 사장의 임기만료일 60일까지 구성(제7항)</p>
	<p>임기</p>	<p>이사회가 사장 임명을 제청하는 날까지 존속(제6항)</p>	<p>이사회가 사장 임명을 제청하는 날까지 존속(제7항)</p>
	<p>의결</p>	<p>재적위원 과반수의 출석 개의, 출석위원 과반수 찬성으로 의결, 다만 사장후보자의 추천에 관한 사항은 재적위원 2/3 이상 찬성으로 의결(제5항)</p>	<p>재적위원 과반수의 출석 개의, 출석위원 과반수 찬성으로 의결, 다만 사장후보자의 추천에 관한 사항은 재적위원 2/3 이상 찬성으로 의결(제6항)</p>
	<p>절차</p>	<p>사장후보자 추천은 다음 각호 사항을 고려하여 추천, 추천기준과 추천사유를 제시(법안, 제50조의2 제2항) - 방송의 독립성·공공성·공익성에 관한 실천 의지</p>	<p>사장후보자 추천은 다음 각호 사항을 고려하여 추천, 추천기준과 추천사유를 제시(법안, 제50조의2 제3항) - 방송의 독립성·공공성·공익성에 관한 실천 의지</p>

없음

법안	방송법 일부개정안	방송법 일부개정안 + 방통위설치법 등 관련법 개정안	방송법 일부개정안
	<p>이에 따른 공사의 이사는 이 법 시행 후 3개월 이내에 이 법에 따라 임명되어야 함(법안 부칙 제2조의1항)</p> <p>이 법 시행 당시의 공사의 이사장을 포함하는 이사는 이 법에 따른 후임자가 임명될 때까지 그 직무를 수행함(2항)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 시청자 주권 및 지역성 실현에 대한 공헌도 - 정치적 중립성 - 방송 관련 전문성 - 방송 및 언론 관련 단체/기관 중사한 경력 - 사장후보자에 대한 공개모집을 거쳐야 함(제7항) <p>이사회는 추천위가 추천한 사장후보자가 업무 수행과 관련하여 중대한 흠결이 있는 경우, 계적이사 2/3이상 의결로 제추천을 요청할 수 있음. 이 경우 제추천 요청 사유 제시(제8항)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 최고 경영자로서의 리더십과 비전 제시 능력 - 정치적 중립성 - 방송 관련 전문성 - 방송 및 언론 관련 단체/기관 중사한 경력 - 업무수행 능력 - 청렴성과 도덕성 등 건전한 윤리의식 - 사장후보자에 대한 공개모집을 거쳐야 함(제8항) <p>이사회는 추천위가 추천한 사장후보자가 업무 수행과 관련하여 중대한 흠결이 있는 경우, 계적이사 2/3이상 의결로 제추천을 요청할 수 있음. 이 경우 제추천 요청 사유 제시(제9항)</p>
경과조치	<p>이에 따른 공사의 이사는 이 법 시행 후 3개월 이내에 이 법에 따라 임명되어야 함(법안 부칙 제2조의1항)</p> <p>이 법 시행 당시의 공사의 이사장을 포함하는 이사는 이 법에 따른 후임자가 임명될 때까지 그 직무를 수행함(2항)</p>	<p>공사는 이 법 시행 후 3개월 이내에 정관을 변경하여 방통위 인가를 받아야 함(법안 부칙 제2조)</p> <p>공사의 이사회 및 집행기관은 이 법 시행 후 3개월 이내에 이 법의 규정에 의하여 구성(법안 부칙 제3조의1항)</p> <p>이 법 시행 당시의 공사의 이사장을 포함하는 이사, 사장과 부사장 및 감사는 이 법에 의한 후임자가 선임될 때까지 그 직무를 행함(법안 부칙 제3조의2-3항)</p>	<p>공사는 이 법 시행 후 3개월 이내에 이 법에 따라 이사회를 구성(법안 부칙 제2조의1항)</p> <p>이 법 시행 당시의 이사는 이 법에 따라 이사회가 구성될 때까지 그 직무 수행(제2항)이 법 시행 당시의 종전의 규정에 따라 임명된 공사의 사장은 이 법에 따라 임명된 것으로 봄(법안 부칙 제3조)</p>

법안	방송법 일부개정안 + 방통위설치법 일부개정안	방송법 일부개정안 + 방송문화진흥회법 일부개정안	방송법 전부개정안 + 한국방송공사법 제정안
발의자	추혜선 의원 대표발의	이재정 의원 대표발의	김성수 의원 대표발의
의안번호	10158, 10157	12903, 12905	18159, 18160
공영방송 정의	없음	없음	한국방송공사, 한국교육방송공사, 방문진이 최다출자자인 방송사업자(제2조의12호)
공영방송 책무성	없음	없음	공영방송사의 공적 책임(제6조) - 공적가치 이행계획을 매년 마련, 국회 보고, 시청자 공표 - 공적가치 이행계획 추진 실적 및 성과 공표
구조	이원구조(이사회+집행기관)	이원구조(이사회+집행기관)	이원구조(이사회+집행기관)
이사회	위상 (현행 방송법 유지)	(현행 방송법 유지)	공사 경영의 최고의결기관이자 내부감독기구 (공사법안, 제8조의1항)
	구성 이사장 포함 13명 (법안 제46조의2항)	이사장 포함 9명 (법안 제46조의2항)	이사장 포함 11인(공사법안, 제8조의2항)
임명	이사회추천국민위원회가 추천하고 방통위가 제정하여 대통령이 임명(법안의3항)	각 분야의 대표성을 고려하여 방통위가 추천하고 대통령이 임명, 이 경우 공사와 공사 소속 구성원들, 방송관련 학계 가 추천자가 1/3 이상 되도록 구성 (법안 제46조의3항)	전문성과 대표성 고려하여 공정하고 공개된 경쟁 에 따라 방통위가 추천하고 대통령이 임명(공사법안, 제8조) 투임에 관한 조항 신설 (공사법안, 제9조의4항) - 재적이사 2/3 찬성으로 해임 의결 가능 - 이사회 동의 없이 2개월 이상 지속적 으로 회의 불참 등

<p>법안</p>	<p>방송법 일부개정안 + 방통위설치법 일부개정안</p>	<p>방송법 일부개정안 + 방통위설치법 일부개정안</p>	<p>방송법 전부개정안 + 한국방송공사법 제정안</p>
<p>이사 추천위</p>	<p>구성</p> <p>(설치법안 제6장, 한국방송공사 등의 이사 추천국민위원회) 한국방송공사 등의 이사를 공정하고 독립적으로 추천하기 위해 방통위에 한국방송공사 등의 이사추천국민위원회를 둠 (설치법안 제30조의1항) 위원장 1명, 부위원장 1명을 포함한 위원 200명으로 구성(제2항) 위원은 방통위가 위촉(제3항) 지역, 성별, 연령을 고려하여 분야별로 균형있게 선정(제7항) 결격사유(설치법안, 제33조) - 자격 상실되거나 정지된자 - KBS, EBS, MBC의 임직원</p>	<p>없음</p>	<p>없음</p>
<p>임기</p>	<p>임기는 3년, 연임 불가, 결원이 있을 때 30일 이내 보궐 위원을 위촉, 그 경우 임기는 잔여 임기(설치법안, 제31조)</p>	<p>적격성을 평가하여, 방송편성의 자유와 독립, 방송의 공적 책임을 이행할 수 있는 자로 13명을 선정하여 이사 임기 시 각 30일까지 방통위에 추천(설치법안, 제34조)</p>	<p>없음</p>
<p>추천 절차</p>	<p>적격성을 평가하여, 방송편성의 자유와 독립, 방송의 공적 책임을 이행할 수 있는 자로 13명을 선정하여 이사 임기 시 각 30일까지 방통위에 추천(설치법안, 제34조)</p>	<p>여성, 청년, 경영 및 방송기술 분야의 각 1명 포함하여 추천</p>	<p>없음</p>

법안	방송법 일부개정안 + 방통위설치법 일부개정안	방송법 일부개정안 + 방송문화진흥회법 일부개정안	방송법 전부개정안 + 한국방송공사법 개정안
	그밖에 KBS와 MBC는 지역방송 분야 1명, EBS는 교육 분야 1명을 포함하여 추천 이사 후보자에 대한 공개 면접을 실시한 후, 재직위원 2/3이상 투표하여 다득표 순으로 피추천인 선정 . 다만 이사 후보자의 친인척 또는 특수관계자는 해당 투표의 제적위원에서 제외(설치법안, 제35조)		
집행기관	구성		사장 1인, 2인 이내의 부사장, 8인 이내의 본부장 및 감사 1인(공사법안, 제12조의1항)
	임면	(현행 방송법 유지)	사장은 이사회 동의를 얻어 부사장을 임명(공사법안, 제12조의6항) 사장은 집행기관 내 임명위원회에 의해 추천된 자만을 본부장으로 임명 (공사법안, 제12조의7항)
이사 및 집행기관의 신분 보장	없음	없음	없음
사장 임면	사장의 임명제정은 재직이사 2/3 이상의 찬성으로 의결(법안 제46조의7항)	사장 추천위원회의 사장후보자 추천안이 보고되면 별도의 의결 절차 없이 승인된 것으로 봄(법안, 제46조의7항)	이사회의 제청으로 대통령 임명, 국회의 인사청문을 거쳐야 함(공사법안, 제12조의2항) 이사회의 사장 제정은 공경하고 공개된 경쟁을 바탕으로 실시 (공사법안, 제12조의3항)

<p>법안</p>	<p>방송법 일부개정안 + 방통위설치법 일부개정안</p>	<p>방송법 일부개정안 + 방송문화진흥회법 일부개정안</p>	<p>방송법 전부개정안 + 한국방송공사법 제정안</p>
<p>구성</p>	<p>국민의 대표성 고려 100명 이상 홀수 위원으로 구성(법안, 제50조의2 제1항)만 19세 이상, 남녀 중 지역, 성별, 연령 등을 고려 무작위로 선발(제2항) 사찰추천위원의 결격 사유(제3항) 사장의 임기만료일 60일 전까지 구성(제4항)</p>	<p>국민의 대표성 고려 100명 이상 홀수 위원으로 구성(법안, 제50조의2 제1항)만 19세 이상, 남녀 중 지역, 성별, 연령 등을 고려 무작위로 선발(제2항) 사찰추천위원의 결격 사유(제3항) 사장의 임기만료일 60일 전까지 구성(제4항)</p>	<p>방송법 전부개정안 + 한국방송공사법 제정안</p>
<p>임기</p>	<p>없음</p>	<p>이사회가 사장후보자를 제청하는 날까지 존속(제4항)</p>	<p>없음</p>
<p>의결</p>	<p>없음</p>	<p>재적위원 과반수의 출석 개의, 출석위원 과반수 찬성으로 의결(제5항)</p>	<p>없음</p>
<p>사찰추천위</p>	<p>없음</p>	<p>사장후보자 선정 기준(제6항) - 방송의 독립성과 공공성.공익성 실현 의지 - 시청자 주권 및 지역성 실현 공헌도 - 정치적 중립성 - 방송 관련 전문성 - 방송 및 인론 관련 단체/기관 종사 경력 - 공개모집의 절차를 거쳐 사장후보자 추천안을 이사회에 보고(제7항)</p>	<p>없음</p>
<p>절차</p>	<p>없음</p>	<p>법 시행 당시의 이사는 이 법에 따라 이사회가 구성될 때까지 그 직무 수행(법안 부칙 제3조) 이 법 시행 당시의 종전의 규정에 따라 임명된 공사의 사장은 이 법에 따라 임명된 것으로 봄(법안 부칙 제4조)</p>	<p>없음</p>
<p>경과조치</p>	<p>이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행(법안 부칙)</p>	<p>법 시행 당시의 이사는 이 법에 따라 이사회가 구성될 때까지 그 직무 수행(법안 부칙 제3조) 이 법 시행 당시의 종전의 규정에 따라 임명된 공사의 사장은 이 법에 따라 임명된 것으로 봄(법안 부칙 제4조)</p>	<p>(공영방송 거버넌스 관련 부칙 조항은 없음)</p>

제 2 절 제21대 국회 폐기법안 분석

이 절에서는 21대 국회(2020.5.~2024.5)에서 발의되었다가 폐기된 공영방송 지배구조 개선 관련 법안을 분석해 보기로 한다. 우선 21대 국회에서 발의된 공영방송 지배구조 관련 법안들의 목록은 다음 <표 3-2>와 같다.

<표 3-2> 공영방송 지배구조 관련 제21대 국회 발의 법안

발의일		대통령	의안번호	대표의원	법안	날짜	비고
20	6.11	문재인 ~ 22.5.9	2100365	정청래	방송법	6.11	대안폐기
20	6.12		2100407	정청래	방송법	6.12	대안폐기
20	8.31		2103346 2103347 2103365	박성중	방송법 방문진법 EBS법	8.31	대안폐기
20	11.12		2105248 2105251 2105249	정필모	방송법 방문진법 EBS법	11.12	대안폐기
			2105250		설치법		
21	3.2		2108457 2108453 2108462	전혜숙	방송법 방문진법 EBS법	3.2	대안폐기
			2108458		설치법		
22	4.27		2115421 2115427 2115423 2115424	정필모	설치법	4.27	대안폐기
					방송법 방문진법 EBS법		
23	4.28		윤석열	2121712 2121714 2121710	대 안	방송법 방문진법 EBS법	4.28

21대 국회의 공식 임기는 2020년 5월 30일 ~ 2024년 5월 29일이다. 이 중 전반기에 속하는 2017년 5월 10일 ~ 2022년 5월 9일은 문재인 대통령 임기 중이었고, 2022년 5월 10일

~ 2027년 5월 9일은 윤석열 대통령 임기 중이었다는 특징을 갖는다.

이처럼 국회 임기 도중 여야간의 정권 교체가 있었기 때문에, 공영방송 관련 소관 상임 위인 과방위 위원장에도 변화가 있었다. 원래 우리 국회는 임기 4년을 2년씩 나눠서 전반기와 하반기에 국회의장을 포함한 상임위원장 등에 대한 재배치가 이뤄진다. 때문에 21대 국회의 하반기(22.6월 ~ 24.5월) 과방위의 경우에 초기에는 민주당 정청래 의원이 위원장을 맡았으나, 하반기 임기 중 시작된 정부 교체로 인해 23.8월부터는 여당이 된 국민의힘의 장재원 의원(2023.05.30 ~ 2024.05.29.)이 위원장을 맡는 변화가 있었다.

21대 국회에서 KBS 이사, 사장 임명 등과 관련 방송법 개정안은 2020. 6. 11부터 2022. 4. 27일까지 발의되었고, 발의된 안들을 종합한 대안이 23. 4. 28일 발의된 바 있다. 따라서, 대안이 제출되어 폐기된 법안의 경우 문재인 정부 시절에, 대안으로 제출된 법안은 윤석열 정부 시기에 발의된 특징이 있다.

한편 21대 국회 마지막 1년간은 관련 법안이 발의되지 않았다.

21대에 발의된 법안들의 내용을 보면, 대체로 공영방송의 공적 책임, 공정하고 건전한 방송문화 확립, 독립적, 자율적 운영, 공정 보도, 언론·방송의 자유와 독립, 정치적 중립성, 합리적 운영, 대표성과 대의가 반영된 선임 절차, 민주적, 투명성, 공정성, 객관성, 시청자 권익보호 등의 키워드로 요약 가능하다.

대체로 정치적 영향력, 정치적 종속성을 배제하는데 역점을 두고 있는 법안들이라고 요약할 수 있겠다.

□ 방송 3법 분석

공영방송 지배구조 개선 작업을 위해 발의되는 법안들은 공영방송으로 여겨지는 KBS, MBC, EBS의 지배구조 개선 내용을 담고 있는데, 앞의 2장에서 살펴본 바와 같이 우리 방송법제 구조상, KBS는 방송법에 관련 내용이 있고, MBC는 방문진법에, EBS는 한국교육방송공사법에 그 내용이 포함되어 있어서, 법제 구조를 변경하지 않는 이상, 공영방송 지배구조 개선을 위해서는 이 세 법안에 관련 조항을 일괄적으로 변경하는 내용을 담게 되어, 보통 세 가지 법안이 함께 발의된다.

때문에 이 절에서는 우선 방송법 개정안들부터 비교분석해 보기로 한다.

1. 방송법 - KBS

〈표 3-3〉 KBS 지배구조 관련 제21대 국회 발의 법안 비교

구분	이사	사장후보 국민추천 위원회	사장추천 위원회	이사후보 국민추천 위원회	사장후보 시청자 평가위원회	운영위원/ 운영위원회	시청자 사장추천 평가위원회
대안 2121712	21명	100명					
대안 반영 폐기	210 0365 정청래		100명 이내 흡수				
	210 0407 정청래	13명					
	210 3346 박성중	13명	15명 이내				
	210 5248 정필모	13명	100명				
	210 5250 정필모			100명 (방통위 설치법)			
	210 8457 전혜숙	13명			150~200명 이내 흡수		
	210 8458 전혜숙	(방통위 설치법)					
	211 5421 정필모					25명 (방통위 설치법)	
	211 5427 정필모					25명	운영위에서 설치, 운영

보통 국회에서는 유사한 내용의 여러 법안들이 상임위에 제출되면, 논의 과정에서 통합된 수정안이 도출될 경우, 이를 대안으로 의결해서 본회의에 올리는 대신, 기존에 제출되었던 법안들은 폐기하게 된다. 21대 국회에서 제출된 방송법 개정안의 경우에도 이와 유사한 과정을 거쳐서 결과적으로 과방위원장 대안으로 통합되는 과정을 거쳤다.

가. 2121712 방송법 일부개정법률안 대안(과학기술정보방송통신위원장) 2023. 4. 28

□ 이사 선임

먼저 이 법안에서는 KBS 이사는 방송에 관한 전문성, 지역성 및 사회 각 분야의 대표성을 고려해서 2명으로 하고 있으며, 선임 방법으로는 공정성 및 투명성을 확보할 수 있는 자체기준에 따라 공모하되, 의견수렴 과정을 거치도록 하고 있다.

이후 선정된 후보에 대해서는 방통위에서 임명제청하고 대통령이 임명도록 규정하고 있다. 이 법안의 이사 선임 구성안은 다음 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 제21대 국회 방송법 일부개정법률안 대안의 이사 선임 구성

추천단체	추천인수	특정성
국회 교섭단체 의석수비율(소관상임위 의결)	5인	특정성 1명 이상
방통위 선정 학회(지역방송 관련학회 2명 포함)	6명	특정성 2명 이상
KBS 시청자위원회	4명	특정성 2명 이상
방송기자연합회	2명	
한국피디연합회	2명	
한국방송기술인연합회	2명	
합 계	21명	5명 이상

□ 사장 임명

한편, KBS 사장 임명과 관련해서는 우선 사장후보 국민추천위원회가 추천한 3인 이하의 복수의 사장후보자에 대해 재적이사 2/3 이상의 찬성으로 의결하도록 규정하였다.

다만 추천일로부터 30일 이내 2회 이상 부결되는 경우에는 마지막 투표시 최고 득표자

와 차점자에 대해서 최고 득표자가 2명 이상이면 결선투표를 진행하되, 그렇지 않을 경우 다수득표자를 임명 제청하게 함으로써, 특별다수제 적용으로 인한 사장 선출 공백이 너무 길어지지 않도록 안전장치를 두었다.

사장후보 국민추천위원회의 사장후보자 추천 및 이사회 의 사장 추천시에는 그 절차와 과정을 공개적이고 투명한 방식으로 진행하도록 선언적으로 규정하였는데, 구체적으로는 이사회에 사장후보 국민추천위원회를 두고 성별, 연령, 지역 등을 고려하여 100인을 공개 모집해서 위원회를 구성하도록 했다. 구체적인 구성과 운영, 추천 등에 필요한 사항은 이사회가 정하도록 하였다.

나. 대안 제출로 폐기된 법안

과방위 대안 제출 과정에서 폐기된 법안들도 다수였는데, 이를 살펴보기로 한다.

(1) [2100365] 방송법 일부개정법률안(정청래의원 등 11인) 2020. 6. 11.

□ 사장 임명

사장 선임 절차는 공모를 통해 지원자를 모집하고, 사장 추천위원회는 지원자 중 3배수의 사장후보자를 추천하여 이사회에 보고하고, 이사회에서 최종 의결하는 방식으로 진행된다. 사장 추천위원회의 구성과 운영에 관한 구체적인 사항은 이사회에서 정하도록 하였다.

또한, 사장의 결격사유가 신설되었으며, 이를 통해 후보자가 충족해야 할 자격 기준이 명확해졌다. 결격사유에는 국민이어야 한다는 기본 조건 외에도, 정당법에 따른 당원 자격을 보유한 지 3년 이상 경과한 자, 공직선거법에 따라 퇴직한 지 3년이 지난 자, 대통령선거 후보자 자문 또는 고문을 3년 이상 수행한 자, 그리고 대통령 인수위원회를 3년 이상 수행한 자는 후보자로 적합하지 않도록 했다.

사장 추천위원회의 구성은 국민의 대표성을 고려하여 100명 이내의 홀수 인원으로 구성되며, 이를 통해 공정하고 균형 잡힌 후보자 선정이 이루어지도록 한다는 내용이 포함되어 있다.

〈표 3-5〉 제21대 국회 정청래 의원안 시장 추천위원회 구성

구 분	구 성
대한민국 거주 만19세 이상 남녀 중 지역, 성별, 연령 고려 무작위로 선발	50%
KBS 소속 구성원	50%

※ 기준: 피성년후견인, 피한정후견인, 파산, 금고 이상 실형 집행종료 5년 미만, 금고이상 집행유예 완료 2년 미만, 금고이상의 형 선고유예 기간 중

이 과정에서 방송의 독립성, 공공성, 공익성 실천의지, 시청자주권 및 지역성 실현 공헌도, 정치적 중립성, 방송관련 전문성, 방송 및 언론 관련단체나 기관 종사 경력을 고려하여 시장후보자를 선정해야 한다는 규정도 담겼다.

(2) [2100407] 방송법 일부개정법률안(정청래 의원 등 10인) 2020. 6. 12

이사 선임

이 법안에서는 이사의 수를 13명으로 하고, KBS와 소속 구성원들, 방송관련 학계 및 시민단체 등이 추천하는 사람이 전체 이사진의 1/2 이상이 되도록 하였다. 이사들은 방통위에서 추천하고 대통령이 임명하는 구조를 유지하였다.

사장 임명

이사회는 사장 임명 제청시 재적이사 2/3 이상 찬성으로 의결되도록 하는 특별다수제를 채택하였다.

(3) [2103346] 방송법 일부개정법률안(박성중 의원 등 11인) 2020. 8. 31.

이사 선임

이 법안에서는 KBS 이사 수를 13명으로 하고, 이사 및 집행기관은 임기 중 직무수행에 외부의 지사나 간섭을 받지 않고, 정치활동에 관여할 수 없도록 함으로써 정치적 중립성과 독립성을 보장하는데 주안점을 두고 있다.

〈표 3-6〉 제21대 국회 박성중 의원안 이사 선임 구성

구 분	구 성
대통령이 소속되었거나 소속되었던 정당의 국회 교섭단체가 추천하는 사람	7명
그밖의 국회교섭단체가 추천하는 사람	6명
합 계	13명

□ 사장 임명

이 법안에서는 15명(위원장 1인 포함) 이내의 사장 추천위원회를 구성해서 운영하도록 했다. 이 위원회 구성 과정에서 방송의 독립성, 공공성, 공익성에 대한 실천의지, 시청자 주권실현에 대한 공헌도, 정치적 중립성, 방송관련 전문성, 방송·언론관련단체, 기관 경력을 고려하여 추천하도록 규정하고 있다.

이 위원회는 재적위원 과반수 출석으로 개의하며, 출석 위원의 과반수 찬성으로 의결하도록 했다. 단, 사장후보자 결정은 재적 위원의 2/3 이상 찬성으로 의결하도록 규정하는 특별다수제를 채택하였다.

또한 이 법안은 사장후보의 공개모집을 규정하고, 후보자가 중대한 흠결이 있다고 이사회가 인정하는 경우 재적 이사 2/3 찬성으로 사유와 함께 사장후보자 재추천을 요청할 수 있게 하였다. 그 밖에 위원회 구성과 운영에 필요한 사항은 이사회에서 정하도록 한 것은 다른 법안과 대동소이하다.

이렇게 추천된 사장에 대한 임명 제청은 KBS 재적 이사의 2/3 이상 찬성으로 의결하도록 규정했다. 추천위원회에도 2/3의 찬성을 얻어야 하고, 이렇게 추천된 후보자가 이사회에서도 2/3 이상의 찬성을 얻어야 한다는 점에서 비교적 강력한 합의수준을 요구하고 있다고 평가할 수 있다.

(4) [2105248] 방송법 일부개정법률안(정필모의원 등 16인) 2020. 11. 12. (아래 (5)와 연계)¹¹⁾

□ 사장 임명

이 법안 역시 이사회에 성별, 연령, 지역 등을 고려한 100명의 위원으로 구성된 사장후보 추천 국민위원회를 설치하도록 하고 있다. 사장은 사장후보 추천 국민위원회가 복수로 추천한 사람 중에 이사회에 제청으로 대통령이 임명하는 구조를 택하였다.

더불어서 미성년자, 피성년후견인, 피한정후견인, 미국적자, 공사 임직원 등은 사장후보 추천 국민위원회 위원으로 포함될 수 없도록 하는 결격사유를 명시하였다.

사장후보자 임명 제청시에는 재적이사 2/3 이상의 찬성으로 의결하도록 하였으나, 사장후보 국민추천위원회가 사장후보자를 추천한 때부터 3개월이 경과하면 재적이사 과반수의 찬성으로 의결되도록 해서, 사장 선출 공백이 장기화되지 않도록 하는 안전장치를 두었다.

(5) [2105250] 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안(정필모의원 등 16인) 2020. 11. 12

□ 이사 선임

이 법안은 KBS 이사를 선임할 때 방통위가 이사 후보 추천을 위한 위원회를 구성해서 공영방송의 이사를 정하도록 하기 위해 방송법 개정안과 함께 제출되었다. 공영방송 모두 이사 수를 13명으로 하되, 방통위 설치법 개정을 전제로 이사 후보 국민추천위원회가 추천한 사람을 방통위가 제청하고, 대통령이 임명하도록 규정하는 것을 골자로 한다.

- 이사 후보 추천국민위원회는 방송통신위원회가 지역, 성별, 연령을 고려하고 방송분야 중 사자 등 방송분야에 관한 전문성이 있는 사람의 의견을 반영하여 100명의 위원으로 구성
- 임기 3년, 연임 불가, 결원이 생긴 때에는 결원이 된 날부터 30일 이내에 보궐 이사 후보 추천위원을 위촉하되 그 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 함
- 이사 후보 추천국민위원회는 방송통신위원회가 공모한 사람과 방송 관련 직능단체의 추천을 받은 사람 중에서 투표를 통하여 다득표 순으로 한국방송공사, 한국교육방송공사 또는 방송문화진흥회의 이사후보자 13명을 각각 추천

11) 공동된 요소가 여러 법률에 나누어져 규정되어 있거나, 관련 조항이 타 법률에 규정되어 있을 때, 한 법률의 개정(안)은 관계 법령의 개정을 전제로 제안되는 경우가 많은데, 이 법률안 또한 정필모 의원이 대표발의한 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제5250호)의 의결을 전제로 하고 있음

(6) [2108457] 방송법 일부개정법률안(전혜숙 의원 등 10인) 2021. 3. 2. (※ 아래 (7)과 연계)

□ 이사 선임

이 법안 역시 KBS 이사 수를 13명으로 확대하되, 아래 <표 3-7>에서 정하는 구성을 따르도록 하였다.

<표 3-7> 제21대 국회 전혜숙 의원안 이사 선임 구성

추천단체	추천인수	특정성
대통령이 소속되거나 소속되었던 국회 교섭단체	4명	1명이상
그밖의 교섭단체가 의석수 비율에 따라 추천	3명	1명이상
방통위 위원 전원 동의	2명	
비영리민간단체지원법 제2조에 해당하는 비영리민간단체 중 방통위 등록되어 있는 방송미디어 분야 단체	2명	
KBS추천	1명	
KBS 교섭대표 노동조합	1명	
합 계	13명	2명이상

덧붙여서 이 법안에서는 이사회가 회의 속기록과 녹음기록, 영상녹화기록이 첨부된 회의록을 작성하고, 보존하며, 홈페이지를 통하여 공개하도록 의무화하는 내용을 담고 있다. 단, 이사회가 비공개로 의결한 경우는 공개하지 않도록 하였다.

이 법안에서는 이사의 임기를 3년으로 하되, 1회에 한해서 연임할 수 있는 조항도 두고 있다.

또한 KBS 이사회의 기능에 한국방송공사 사장의 임명 제청과 함께, 사장후보 시청자 평가위원회를 구성하고 운영하는 것 등에 관한 사항을 추가하였다.

□ 사장 임명

이 법안에서는 150 ~ 200명 이내의 홀수로 사장후보 시청자 평가위원회를 구성하도록 한 것이 특징이다. 이 과정에서 성별, 연령, 지역 등을 반영하도록 하되, 평가위원회의 구성 자체를 외부기관에 위탁할 수 있도록 하였다. 아울러 이렇게 구성된 평가위원회의 독

립적 업무수행을 보장하기 위해 내외부로부터 지시나 간섭을 받지 않도록 하였다.

이 법안에 따르면 사장 임명제청시 평가위원회는 방송의 독립성과 공공성·공익성에 관한 실천 의지, 시청자 주권 및 지역성 실현에 대한 공헌도, 정치적 중립성, 방송 관련 전문성, 방송 및 언론 관련 단체나 기관에서 종사한 경력 등을 고려하도록 의무화하였다.

(7) [2108458] 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안(전혜숙 의원 등10인) 2021. 3. 2¹²⁾

이사 선임 및 사장 임명

이 법안은 기존에 방통위가 행사하던 방송문화진흥회 이사 및 EBS 사장과 이사에 대한 임명을 추천으로 변경하는 것을 골자로 한 부수법안에 해당한다.

(8) [2115421] 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안(정필모의원 외 170인) 2022. 4. 27. (아래 (9)와 연계)¹³⁾

이사 선임

방통위 설치법에 공영방송 이사로 지칭된 것을 운영위원으로 변경하고, 방통위가 임명 및 추천권을 갖는 공영방송 운영위원을 25명으로 하며, 특정 성별이 7/10을 초과하지 못하도록 금지하는 규정을 담고 있다.

12) 이 법률안은 전혜숙 의원이 대표발의한 「방송법 일부개정법률안」(의안번호 제8457호), 「방송문화진흥회법 일부개정법률안」(의안번호 제8453호), 「한국교육방송공사법 일부개정법률안」(의안번호 제8462호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정 의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 한다는 전제로 발의되었음

13) 이 법률안은 정필모 의원이 대표발의한 「방송법 일부개정법률안」(의안번호 제15427호), 「방송문화진흥회법 일부개정법률안」(의안번호 제15423호), 「한국교육방송공사법 일부개정법률안」(의안번호 제15424호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 한다는 것을 전제로 발의되었음

〈표 3-8〉 제21대 국회 정필모 의원안 이사 선임 구성

추천단체	추천인수	특정성
국회 교섭단체가 의석 수 비율에 따라 추천하는 사람 (대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 국회 교섭단체가 추천하는 사람은 4명 초과 금지) 상임위 의결로 확정하여 추천	7명	7/10 초과 금지
비교섭단체가 추천하는 사람 1명	1명	
방송통신위원회가 선정한 방송 및 미디어 관련 학회가 추천하는 사람	3명	
시청자위원회 추천	3명	
한국방송협회	2명	
KBS 종사자 대표	2명	
방송기자연합회,	1명	
한국피디연합회	1명	
한국방송기술인연합회	1명	
대한민국시도회의의장협의회	4명	
합 계	25명	17명 이내

이 법안에서는 공영방송 운영위원 추천시 추천주체는 공모하도록 하며, 의견수렴 과정을 거치도록 의무화했다. 이외에 운영위원 임명에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하였다.

(9) [2115427] 방송법 일부개정법률안(정필모 의원 외 170인) 2022. 4. 27.

□ 이사 선임

KBS 이사의 명칭을 운영위원으로 변경하고, 이사회를 운영위원회로 변경하며, 운영위원의 수를 25명으로 규정하는 내용을 담고 있다. 또한 이 운영위원은 방통위에서 임명하도록 하였다.

□ 사장 임명

시청자 사장 추천 평가위원회가 복수의 사장후보자를 추천하고 재적 운영위원 2/3 이상의 찬성으로 의결하도록 하였다.

뿐만 아니라, 시청자 사장 추천 평가위원회의 사장후보자 추천 및 운영위원회의 사장 임명 제청시, 그 절차와 과정은 공개적이고 투명한 방식으로 진행해야 한다는 내용을 포함하고 있다.

또한 임명 제청을 할 사장후보 의결 과정에서 2회 이상 부결되는 경우 운영위원회가 대통령령으로 정하는 별도의 공론조사 방식을 통하여 사장후보자 임명을 제청할 수 있도록 함으로써, 사장 선임 절차가 과도하게 지연되는 것을 방지하는 안전장치를 두고 있다.

2. 방송문화진흥회법

〈표 3-9〉 방송문화진흥회법 관련 제21대 국회 발의 법안 비교

구분	이사	사장후보 추천 국민위원회	이사후보 추천 국민위원회	사장후보 시청자 평가위원회	운영위원/ 운영위원회	시청자 사장추천 평가위원회
대안 2121714	21명	100명				
대 안 반 영 폐 기	210 3347 박성중	13명				
	210 5251 정필모	13명	100명	100명 (방통위 설치법)		
	210 8453 전혜숙	13명			150~200명 이내 흡수	
	211 5423 정필모				25명	운영위에서 설치, 운영

다음으로는 MBC의 지배주주인 방문진 거버넌스 개편을 위한 방문진법 개정안들을 살펴본다. 이 법안들 역시 공적책임, 독립적, 자율적 운영, 언론의 자유와 독립, 독립성, 정치적 중립성, 합리적 운영, 방송 전문성, 각 분야 대표성, 선출방식의 민주적, 투명성 등을 키워드로 하고 있다.

앞서 살펴본 방송법 개정안들과 대동소이하게, 정치적 영향력 배제, 정치적 종속성을 탈피하기 위해 여러 방안들을 담고 있다.

가. [2121714] 방송문화진흥회법 일부개정법률안(대안) (과학기술정보방송통신위원회)
2023. 4. 28

□ 이사 선임

이 법안은 방문진 이사 선임 과정에서 방송에 관한 전문성, 지역성, 사회 각 분야 대표성을 고려하고, 그 정원을 21명으로 하는 내용을 담고 있다.

〈표 3-10〉 제21대 국회 방송문화진흥회법 일부개정법률안 대안의 이사 선임 구성

추천단체	추천인수	특정성
국회 교섭단체 의석수비율(소관상임위 의결)	5명	특정성 1명 이상
방통위 선정 학회(지역방송 관련학회 2명 포함)	6명	특정성 2명 이상
KBS 시청자위원회	4명	특정성 2명 이상
방송기자연합회	2명	
한국피디연합회	2명	
한국방송기술인연합회	2명	
합 계	21명	5명 이상

또한 공정성 및 투명성을 확보하도록 명문화하되, 자체기준에 따라 공모 및 의견수렴 과정을 거치도록 하였다.

또한 이사를 임명한 후 지체없이 소관 상임위에 보고하도록 하는 의무도 두었다.

□ MBC 사장 추천

사장후보 국민추천위원회가 추천한 3인 이하의 복수의 사장후보자에 대해 방문진 재적 이사 2/3 이상의 찬성으로 의결하도록 하였다.

다만 특별다수제를 택한 다른 법안들과 유사하게, 추천일로부터 30일 이내 2회 이상 부결되는 경우, 마지막 투표시 최고 득표자와 차점자에 대해서 최고 득표자가 2명 이상이면 결선투표를, 그렇지 않을 경우 다수득표자를 주주총회에 MBC 사장 후보로 추천하도록 하는 안전장치를 두었다.

또한 사장후보 국민추천위원회의 사장후보자 추천 및 이사회에의 사장추천시 그 절차와 과정을 공개적이고 투명한 방식으로 진행해야 한다는 규정도 타 법안들과 유사하다.

이 법안은 이사회에 사장후보 국민추천위원회를 두어야 한다는 점, 성별, 연령, 지역 등을 고려하여 100인 규모로, 공개모집 방식으로 위원회를 구성해야 한다는 점 등이 담겼다. 이외에 구성과 운영, 추천 등에 필요한 사항은 이사회가 정하도록 하였다.

나. 대안 제출로 폐기된 법안

(1) [2103347] 방송문화진흥회법 일부개정법률안(박성중 의원 등 11인) 2020. 8 31

□ 이사 선임

이 법안은 방문진 이사 규모를 13명으로 하고, 방문진 임원과, 진흥회가 최대출자자인 방송사업자와 그 계열사 사장, 임원은 임기 중 직무수행에 외부의 지사나 간섭을 받지 않고, 정치활동에 관여할 수 없도록 명문화했다.

〈표 3-11〉 제21대 국회 박성중 의원안 이사 선임 구성

구 분	구 성
대통령이 소속되었거나 소속되었던 정당의 국회 교섭단체가 추천하는 사람	7명
그 밖의 국회교섭단체가 추천하는 사람	6명
합 계	13명

□ 사장 임명

이 개정안은 이사회 기능 중 사장 추천을 사장 임명 추천으로 개정함으로써, 이사회가 사장에 대한 면직 추천도 할 수 있도록 하였다. 그리고 사장에 대한 임명추천은 이사회 재적이사 2/3 이상의 찬성으로 의결하도록 규정하였다.

(2) [2105251] 방송문화진흥회법 일부개정법률안(정필모 의원 등 16인) 2020. 11. 12

□ 이사 선임

이 법안에서도 방문진 이사 규모를 13명으로 정하도록 했다. 대신 이사후보 추천 국민위원회(방통위설치법)에서 추천하도록 했다.

그리고 방문진 이사회에서 사장후보 추천국민위원회에 대한 구성과 운영에 관한 사항을 심의 및 의결하도록 하였다.

□ 사장 임명

이 법안 역시 방문진 재적이사 2/3 이상의 찬성으로 MBC 주주총회에 추천할 사장 후보를 의결하도록 하였다.

다만 방문진 이사회에 성별, 연령, 지역을 고려한 100명의 사장후보 추천 국민위원회를 두도록 했고, 방문진 이사회에서 재적 2/3 이상의 찬성을 얻지 못해 사장후보 추천 절차가 과도하게 지연되는 것을 방지하기 위해, 이 위원회가 사장후보자를 추천하고 3개월이 경과하면 이사회는 재적이사 과반수의 찬성으로 의결할 수 있도록 하였다.

상법상 주식회사인 MBC의 특성 상, 사장후보 추천 국민위원회가 복수로 추천한 사람 중에 방문진 이사회 심의, 의결을 거친 사람을 진흥회가 최다 출자자인 방송사업자의 사장으로 추천하게 되는 것이다.

이 과정에서 미성년자, 피성년후견인 또는 피한정후견인, 대한민국 미국적자, 진흥회 임직원, 진흥회가 최다출자자인 방송사업자와 그 계열회사 관계에 있는 다른 방송사업자의 임직원은 사장 후보가 될 수 없도록 하였다.

이사회는 위원회가 공정하게 구성되도록 보장하고, 구성, 운영, 사장후보자 추천 등에 필요한 사항을 정할 수 있다.

진흥회가 최다출자자인 방송사업자, 즉 MBC의 사장은 진흥회의 추천으로 MBC 주주총회의 승인을 받아 임면하게 된다. 끝으로 임명 추천은 사장의 임기만료일 30일 전까지 하도록 규정하였다.

(3) [2108453] 방송문화진흥회법 일부개정법률안(전혜숙의원 등 10인) 2021. 3. 2

□ 이사 선임

이 법안에서도 방문진 이사수는 13명으로 하고 3년의 임기를 갖도록 했으며, 1회에 한하여 연임도 허용하고 있다.

이사들은 전문성, 지역성, 사회 각분야 대표성을 고려하여 대통령이 임명하도록 했다.

〈표 3-12〉 제21대 국회 전혜숙 의원안 이사 선임 구성

추천단체	추천인수	특정성
대통령이 소속되거나 소속되었던 국회 교섭단체	4명	1명이상
그밖의 교섭단체가 의석수 비율에 따라 추천	3명	1명이상
방통위 위원 전원 동의	2명	
비영리민간단체지원법 제2조에 해당하는 비영리민간단체 중 방통위 등록되어 있는 방송미디어 분야 단체	2명	
진흥회가 최다출자자인 방송사업자가 추천하는 사람	1명	
진흥회가 최다출자자인 방송사의 교섭대표노동조합이 추천하는 사람 1명	1명	
합 계	13명	2명 이상

투명성 확보를 위해 이 법안은 이사회가 회의 속기록과 녹음기록, 영상녹화기록이 첨부된 회의록을 작성하고 보존하며, 홈페이지를 통하여 공개하도록 했다. 단, 이사회가 비공개로 의결한 경우는 공개하지 않을 수도 있다.

이사회 기능에 MBC 사장의 임면제청을 포함한 점, 사장후보 시청자 평가위원회 구성·운영 등에 관한 사항을 추가한 대목도 다른 법안과 대동소이하다.

□ 사장 임명

이 법안에서는 MBC 사장 임명 절차를 다음과 같이 규정한다. 우선 평가위원회의 평가를 거친 사장후보자를 이사회가 면접심사 한 후, 최종후보자를 선정하여 주주총회에 임명을 제청하고, 주주총회에서 이를 승인하게 된다.

단, 방문진 이사회가 최종 사장후보자를 선정할 경우 평가위원회의 평가결과가 전체 평가점수 중 70% 이상이 반영되도록 하는 규정도 신설했다.

사장후보 시청자 평가위원회는 150 ~ 200명 이내 홀수로 구성하도록 하였고, 구성 과정에서 성별, 연령, 지역 등을 반영하도록 하였으며, 평가위원회의 구성을 외부기관에 위탁할 수 있도록 하고 있다. 아울러 평가위원회의 독립적 업무수행을 보장해서, 내외부로부터 지시나 간섭을 받지 않도록 하였다.

이 법안에 따르면 방문진 이사회는 MBC 사장 임기 만료 70일전까지 평가위원회의 평가대상 후보자를 선정하여야 한다. 사장후보자는 평가위원회에 출석하여 정책을 발표하고 질문에 답해야 하며, 평가위원회는 후보자의 정책발표와 질문에 대한 답변 정취, 토론 등으로 평가를 진행하도록 했다.

사장후보자 평가시 평가위원회는 방송의 독립성과 공공성·공익성에 관한 실천 의지, 시청자 주권 및 지역성 실현에 대한 공헌도, 정치적 중립성, 방송 관련 전문성, 방송 및 언론 관련 단체나 기관에서 종사한 경력 등을 고려하도록 하였다.

(4) [2115423] 방송문화진흥회법 일부개정법률안(정필모 의원 외 170인) 2022. 4. 27¹⁴⁾

□ 이사 선임

앞서 방송법 개정안에서와 같이, 방문진 또한 이사를 운영위원으로, 이사회를 운영위원회로 변경하고 운영위원은 25명으로 확대하도록 규정하였다.

역시 방송법 개정안과 같은 맥락에서 운영위에서 시청자 사장 추천평가위원회의 설치와 운영에 관한 사항을 정하도록 하였고, 운영위원은 방통위에서 임명하도록 한 것도 동일하다.

14) 이 법률안은 정필모의원이 대표발의한 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제15421호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임

□ 사장 임명

시청자 사장 추천평가위원회가 복수의 사장후보자를 추천하고 재적 운영위원 2/3 이상의 찬성으로 의결하도록 한 것과, 시청자 사장 추천평가위원회와 운영위원회의 사장후보 추천 시 그 절차와 과정은 공개적이고 투명한 방식으로 진행하여야 한다는 규정 모두 같은 의원의 방송법 개정안 발의 내용과 동일하다.

역시 같은 맥락에서 운영위원회에서 주주총회에 추천할 사장후보 의결이 2회 이상 부결되는 경우 운영위원회가 대통령령으로 정하는 별도의 공론조사 방식을 통하여 사장후보자 임명을 제청할 수 있도록 하는 방식도 같다.

3. 한국교육방송공사법

〈표 3-13〉 한국교육방송공사법 관련 제21대 국회 발의 법안 비교

구분	이사	사장후보 추천 국민위원회	이사후보 추천 국민위원회	사장후보 시청자 평가위원회	운영위원/ 운영위원회	시청자 사장추천 평가위원회
대안 2121710	21명	100명				
대안 반영 폐기	210 3365 박성중	13명				
	210 5249 정필모	13명	100명 (방통위 설치법)			
	2108462 전혜숙	13명		150~200명 이내 흡수		
	211 5424 정필모				25명	운영위에서 설치, 운영

가. [2121710] 한국교육방송공사법 일부개정법률안(대안)(과학기술정보방송통신위원회)
2023. 4. 28

□ 이사 선임

EBS 지배구조 개선을 담은 한국교육방송공사법 개정안 역시 앞서 살펴본 방송법과 방문진법에 담긴 내용과 사실상 동일하게, 방송에 관한 전문성, 지역성, 사회 각 분야 대표성을 고려하도록 했다. 그리고 이사의 수는 21명으로 규정, 역시 KBS와 방문진 이사진 규모와 동일하다.

〈표 3-14〉 제21대 국회 한국교육방송공사법 일부개정법률안 대안의 이사 선임 구성

추천단체	추천인수	특정성
국회 교섭단체 의석수비율(소관상임위 의결)	5명	특정성 1명 이상
방통위 선정 방송 및 미디어 학회	3명	특정성 1명 이상
시청자위원회	4명	특정성 2명 이상
방송기자연합회	2명	
한국피디연합회	2명	
한국방송기술인연합회	2명	
대통령령으로 정하는 교육 관련 단체가 추천하는 사람.	2명	특정성 1명 이상
전국시도교육감협의회가 추천하는 사람	1명	
합 계	21명	5명 이상

또한 공정성 및 투명성 확보라든가, 자체기준에 따라 공모를 진행하고, 의견수렴 과정을 거치게 한 점, 이사를 임명한 후 지체없이 소관 상임위에 보고하도록 한 점 등도 같다.

□ 사장 임명

이 법안은 EBS 사장 임명도 KBS와 유사하게, 이사회에 제청으로 대통령이 임명하도록 하였다.

역시 마찬가지로 사장후보 국민추천위원회가 추천한 3인 이하의 복수의 사장후보자에 대해 재적이사 2/3 이상의 찬성으로 의결하도록 한 점, 추천일로부터 30일 이내 2회 이상

부결되는 경우, 마지막 투표시 최고 득표자와 차점자에 대해서 최고 득표자가 2명 이상이면 결선투표를 실시하되, 그렇지 않을 경우 다수득표자를 추천하도록 규정한 것 또한 앞서 언급한 방송법 개정을 위한 대안과 동일하다.

또한 사장후보 국민추천위원회의 사장후보자 추천 및 이사회에 사장추천시 그 절차와 과정을 공개적이고 투명한 방식으로 진행해야 한다는 규정도 같다.

뿐만 아니라, 이사회에 사장후보 국민추천위원회를 두고, 성별, 연령, 지역 등을 고려하여 100인 규모로 하고, 공개모집으로 위원회를 구성하며, 구성과 운영, 추천 등에 필요한 사항은 이사회가 정하도록 한 점 등도 사실상 동일하다.

나. 대안 제출로 폐기된 법안

(1) [2103365] 한국교육방송공사법 일부개정법률안(박성중 의원 등 11인) 2020. 8. 31

이사 선임

이 법안에서도 이사의 수는 13명으로 되어 있다. 또한 이사, 임원은 임기 중 직무수행에 외부의 지사나 간섭을 받지 않고, 정치활동에 관여할 수 없도록 함으로써, 직무의 독립성과 정치적 중립성을 확보하고자 하였다.

〈표 3-15〉 제21대 국회 박성중 의원안 이사 선임 구성

구 분	구 성
대통령이 소속되었거나 소속되었던 정당의 국회 교섭단체가 추천하는 사람 (교육부 장관이 추천하는 사람 1명 포함)	7명
그 밖의 국회교섭단체가 추천하는 사람 (대통령령이 정하는 교육관련단체에서 추천하는 사람 1명 포함)	6명
합 계	13명

사장 임명

해당 법안은 EBS 사장은 이사회에 제청으로 이사장이 임명하도록 규정하였다. 그리고 사장 임명 추천은 이사회 재적이사 2/3 이상의 찬성으로 의결하도록 하였다.

(2) [2105249] 한국교육방송공사법 일부개정법률안(정필모 의원 등 16인) 2020. 11. 12

□ 이사 선임

해당 법안은 동일 의원의 방송법, 방문진법 개정안 내용과 같은 맥락이다. EBS 이사 숫자를 13명으로 규정하고, 이사후보 추천 국민위원회(설치법)에서 추천하도록 한 것도 같다.

즉, 방통위 설치법 개정안에 담긴 바와 같이, 이사후보 추천 국민위원회에서 추천한 사람을 방통위가 제청하면, 대통령이 임명하는 구도로 규정한 것이다.

또한 이사회에서 사장후보 추천 국민위원회 구성 및 운영에 관한 사항을 심의하고 의결하도록 한 것도 동일하다.

□ 사장 임명

EBS 사장 임명에 대한 개선방안도 KBS 사장 등과 유사하다. 즉, 사장후보 국민추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 이사회가 제청하면, 대통령이 임명하는 구조인 것이다.

이 때 사장의 임명제청에는 제적이사 2/3 이상의 찬성이 필요하도록 하였고, 이 역시 해당 의원의 방송법 개정안에 담긴 KBS 사례와 동일하다.

이사회에 성별, 연령, 지역을 고려한 100명의 사장후보 추천 국민위원회를 두도록 한 것과, 이 국민위원회가 사장후보자를 추천하고 3개월이 경과할 때까지 사장후보가 최종 의결되지 않으면, EBS 이사회가 재적이사 과반수의 찬성으로 의결할 수 있도록 한 것도 마찬가지로 동일하다.

역시 미성년자, 피성년후견인 또는 피한정후견인, 대한민국 국적을 지니지 못한 자, 공사의 임직원은 결격사유에 해당하도록 한 점도 동일하다.

이사회는 공개모집을 통해 사장후보 추천 국민위원회가 공정하게 구성되도록 보장하도록 했으며, 법안에 규정된 내용 이외의 위원회 구성, 운영, 사장후보자 추천 등에 필요한 사항을 정할 수 있도록 하였다.

(3) [2108462] 한국교육방송공사법 일부개정법률안(전혜숙 의원 등 10인) 2021. 3. 2

□ 이사 선임

이 법안에서는 EBS 이사 수를 13명으로 하고, 임기는 3년에 1회에 한하여 연임할 수 있도록 했다. 역시 동일 의원의 방송법 개정안에서 KBS에 적용한 내용과 동일하다.

또한 전문성, 지역성, 사회 각분야 대표성을 고려하여 대통령이 임명하도록 한 내용도 마찬가지로 같다. 다만 교육방송임을 감안, 그 추천단체에 교육관련 단체 등을 포함하는 등의 일부 차이점은 존재한다(〈표 3-16〉 참고).

〈표 3-16〉 제21대 국회 전혜숙 의원안 이사 선임 구성

추천단체	추천인수	특정성
대통령이 소속되거나 소속되었던 국회 교섭단체	3명	1명 이상
그밖의 국회 교섭단체가 의석수 비율에 따라 추천	2명	1명 이상
방통위 위원 전원 동의	2명	
비영리민간단체지원법 제2조에 해당하는 비영리민간단체 중 방통위 등록되어 있는 방송미디어 분야 단체	2명	
공사 추천	1명	
공사의 교섭대표노동조합이 추천하는 사람	1명	
교육부장관 추천	1명	
대통령령이 정하는 교육관련 단체에서 추천하는 사람	1명	
합 계	13명	2명 이상

EBS 이사회는 회의 속기록과 녹음기록, 영상녹화기록이 첨부된 회의록을 작하고, 보존하며, 이를 홈페이지를 통하여 공개하도록 했는데, 다만 이사회가 비공개로 의결한 경우는 공개하지 않도록 한 내용도 동일 의원이 발의한 방송법 내용에서 KBS 이사회에 적용하도록 한 것과 동일하다.

또한 이사회의 기능에 사장후보 시청자평가위원회 구성·운영 등에 관한 사항을 추가한 것도 유사하다.

□ 사장 임명

이 법안에 의하면 EBS 사장은 이사회에 제청으로 대통령이 임명하도록 규정되었다. 또한 이사회가 최종 사장후보자를 선정할 경우, 평가위원회의 평가결과가 전체 평가점수 중 70% 이상이 반영되도록 한 점도 KBS 사례와 유사하다.

역시 동일한 맥락에서 사장 후보자 선정을 위해 150 ~ 200명 이내의 홀수로 사장후보 시청자평가위원회를 구성하도록 하였다. 성별, 연령, 지역 등을 반영, 평가위원회의 구성을 외부기관에 위탁할 수 있도록 한 점도 같다.

이외에도 평가위원회의 독립적 업무수행을 보장해서, 내외부로부터 지시나 간섭을 받지 않도록 규정한 것과, 대한민국 국적을 가지고 있지 않은 사람, 공사의 이사 및 집행기관, 피성년후견인 또는 피한정후견인은 평가위원회 결격사유로 규정한 점도 동일하다.

EBS 이사회는 사장 임기 만료 70일전까지 평가위원회의 평가대상 후보자를 선정하도록 했고, 사장후보자는 평가위원회에 출석하여 정책을 발표하고 질문에 답하도록 의무화하였다. 평가위원회는 후보자의 정책발표와 질문에 대한 답변을 청취하고, 토론 등으로 평가하도록 한 점도 동일하다.

사장후보자 평가시 평가위원회는 방송의 독립성과 공공성·공익성에 관한 실천 의지, 시청자 주권 및 지역성 실현에 대한 공헌도, 정치적 중립성, 방송 관련 전문성, 방송 및 언론 관련 단체나 기관에서 종사한 경력 등을 고려하도록 규정한 점도 같다.

(4) [2115424] 한국교육방송공사법 일부개정법률안(정필모의원 외 170인) 2022. 4. 27¹⁵⁾

□ 이사 선임

이 법안에 따르면 EBS 이사의 명칭이 운영위원으로, 이사회는 운영위원회로 명칭을 변경하게 되고, 운영위원은 25명 규모로 구성되도록 하였다.

그리고 이 운영위에서 시청자 사장추천 평가위원회의 설치와 운영에 관한 사항을 정하

15) 이 법률안은 정필모의원이 대표발의한 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 제15421호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되도록 전제가 붙어있음

도록 한 점은 동일 의원이 방송법, 방문진법 개정안에도 포함된 내용과 동일하다. 운영위원을 방통위에서 임명하도록 한 것도 마찬가지이다.

□ 사장 임명

이 법안에서는 EBS 사장을 운영위원회의 제청으로 방통위 위원장이 임명하도록 했다. 시청자 사장 추천 평가위원회가 복수의 사장후보자를 추천하면, 운영위원회에서 재적 운영위원 2/3 이상의 찬성으로 의결하도록 규정하였다.

시청자 사장 추천 평가위원회와 운영위원회의 사장후보 추천 시 그 절차와 과정은 공개적이고 투명한 방식으로 진행하여야 한다는 규정도 동일 의원의 방송법 개정안 등과 동일하다.

같은 맥락에서 2회 이상 부결되는 경우 운영위원회가 대통령령으로 정하는 별도의 공론조사 방식을 통하여 사장후보자 임명을 제청할 수 있도록 해서, 사장 선임이 과도하게 지연되지 않도록 하는 안전장치를 둔 점도 동일하다.

제 3 절 제22대 국회 폐기법안 분석

지금부터는 현행 국회인 제22대 국회에서 현재까지 발의되었다가 폐기된 관련 법안을 소개하고, 주요한 변경 사항들을 정리해 본다. 다만 앞에서 여러 차례 확인된 바와 같이 공영방송 지배구조 개선관련 법안들은 KBS, MBC, EBS 3사의 지배구조 개선을 위한 법률이 방송법, 방문진법, 한국방송공사법 등으로 구분되어 있다. 때문에 실질적으로 세 법안을 동시에 유사한 내용으로 변경하는 내용을 담고 있는 관계로 이 절에서는 관련 공영방송 법안 개정을 하나의 집합적 개정으로 간주하고, 대표발의한 의원안이라는 항목으로 한꺼번에 요약, 분석하도록 하겠다.

1. 이훈기 의원안¹⁶⁾

□ 이사 수 증원 및 추천주체 다양화

이 법안에서는 우선 이사의 수를 21명으로 증원하였다. 또한 이사 추천 주체를 다양화하는 내용을 담았다. 즉, 이사 추천 주체가 이사회후보를 추천하면→방통위가 임명을 제청하고→최종적으로 대통령이 임명하도록 한 것이다.

그리고 그 과정에 방송에 관한 전문성, 지역성 및 사회 각 분야 대표성 고려하도록 규정하고 있다.

또한 이사의 추천 주체를 다양화 했는데, 구체적인 추천 주체와 추천 이사의 수는 아래와 같다.

- 국회 교섭단체가 의석 수 비율에 따라 추천하는 5명(특정 성 1명 이상, 교섭단체가 1명 추천時 제외)
- 방송통신위원회가 선정한 5개 이상의 방송 및 미디어 관련 학회가 추천하는 6명(지역방송 관련 학회 추천 2명 포함, 특정 성 2명 이상)
- 공사의 시청자위원회가 추천하는 4명(특정 성 2명 이상)
- 방송 전문성 및 보도·제작·기술 등 직종 대표성 고려하여 다음의 단체가 추천하는 사람 6명
- 한국기자연합회 추천 2명, 한국피디연합회 추천 2명, 한국방송기술인연합회 추천 2명

이 법안은 비록 폐기되기는 하였으나, 현 국회에서 발의된 법안인 관계로, 법안 발의시 거치게 되어 있는 국회 해당 상임위원회의 전문위원 검토의견을 다음과 같이 우선 첨부하기로 한다.

□ 법리적 쟁점

본 법안에 대해서는 우선 이사 추천 주체를 특정 직능단체로 명시하는 것이 이사회 제도의 틀 내에서 가능한가?에 대한 의문이 제기될 수 있겠다. 특히 입법조사처의 검토의견에서 나온 바와 같이, 추천주체의 정치적 중립성을 어떻게 보장하느냐 하는 문제가 해소되지 않는다면, 또다른 논란이 발생할 우려가 없지 않다.

16) 방송편성규약 내용을 제외하면 정청래, 고민정, 한준호 의원안도 거의 유사함

현행법이 한국방송공사의 이사와 사장 선임 과정에 정치적인 영향력을 배제할 수 없는 구조로 되어 있어 정치적 중립성에 관한 논란이 끊이지 않고 있다는 지적이 있는데, 이사회를 각 분야의 전문가 및 사회 각 분야의 대표성을 반영하여 확대함으로써 한국방송공사의 공적 책임을 구현하기 위한 독립성, 정치적 중립성 및 합리적 운영을 보장하려는 것으로 그 입법취지에 공감할 수 있음.

제21대 방송관계법안(대안)과 이사의 수(21명) 및 추천주체가 동일한데, 제21대 국회에서는 다음과 같은 쟁점이 제기되었음.

첫째, 이사의 수 증원에 대해서는, 다양성 확보를 위해 증원을 필요하다는 입장과 「공공기관의 운영에 관한 법률」¹⁷⁾에서 공공기관의 이사회를 15인으로 두고 있는 것과 비교할 때 21명은 과도하다는 입장이 대립하였음.

둘째, 이사의 추천 주체에 대해서는, 다양한 기관에 추천권을 할당하여 정치권의 영향력을 축소할 필요가 있다는 입장과 이사 추천 주체의 대부분이 친민주당 성향으로 치우쳐 있다는 입장이 대립하였음.

이와 관련하여 대통령의 재의 요구 사유에는, 이사회가 편향적으로 구성될 우려가 있고, 이사회에 견제·감시 대상인 특정 직능 관련 단체가 추천 주체에 포함되어 공사의 경영을 견제·감시하는 이사회의 기능을 형해화하며, 국민에 의해 선출된 대통령의 이사 임명권이 제한된다는 내용이 제시되었음.

□ 사장후보 추천위원회 및 특별 의결정족수

이 법안에서도 사장후보 추천위원회 설치 규정이 담겼다. 이사회에 사장후보 추천위원회를 두도록 명시하고, 사장후보 추천위원회는 성별, 연령, 지역 등을 고려하여 100명의 위원으로 구성되도록 하였다.

그리고 공영방송 이사회는 특별한 사유가 없으면 사장의 임기만료 90일 전까지 사장후보자 추천위원회를 구성하도록 했다.

이 때 사장후보추천위원회는 3인 이하의 복수 후보자를 이사회에 추천하도록 규정하였다. 다음으로 이사회 운영(특별 의결정족수) 등에 대한 내용도 담겼다.

이사회는 사장후보 추천위원회가 추천한 3인 이하의 복수의 사장후보자에 대하여 재적 이사 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하도록 하였다. 역시 특별다수제를 채택한 셈인데, 이

17) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제18조(구성) ①이사회는 기관장을 포함한 15인 이내의 이사로 구성함

경우 사장 추천이 무산되거나, 과도하게 지연될 수 있다는 우려를 감안, 타 법안에서 반영된 바와 같이 안전장치를 두고 있다.

즉, 사장 임명제청에 관한 사항이 추천일로부터 30일 이내에 2회 이상 부결되는 경우에는 마지막 투표시 최고득표자와 차점자에 대하여, 최고득표자가 2명 이상이면 최고득표자에 대하여 결선투표를 하되, 동률이 발생하지 않을 경우에는 다수득표자를 임명 제청하도록 하는 규정이 역시 포함되어 있다.

□ 국회 검토보고서

현행법이 한국방송공사의 이사와 사장 선임 과정에 정치적인 영향력을 배제할 수 없는 구조로 되어 있어 정치적 종속성에 관한 논란이 끊이지 않고 있다는 지적이 있는데, 공사에 사장 추천위를 설립하여 국민들이 직접 공사의 사장후보자를 추천하고, 이사회는 특별다수제와 결선투표 등의 절차를 거쳐 사장을 임명제청할 수 있도록 함으로써 사장 선출 방식을 보다 민주적이고 투명하게 하려는 것으로 그 입법취지에 공감할 수 있음.

제21대 방송관계법안(대안)과 사장추천위 구성 및 사장의 임명 절차가 동일한데, 제21대 국회에서는 다음과 같은 쟁점이 제기되었음.

첫째, 사장추천위 구성방식에 대해서는, 공영방송 사장을 국민이 직접 선출할 수 있도록 성별, 연령, 지역 등을 고려하였다는 입장과 사장추천위 구성을 이사회가 정하도록 하고 있어 영향력을 행사할 수 있다는 입장이 대립하였음.

이와 관련하여 대통령의 재의 요구 사유에는, 사장추천위 구성에 관한 본질적인 사항을 법률에 규정하지 않고 이사회에 포괄 위임하고 있기 때문에, 자의적이고 편파적인 사장추천위 구성·운영 및 사장 인사를 초래할 위험이 있다는 내용이 제시되었음.

둘째, 사장의 임명·선임 절차에 대해서는, 사장 선출에 국민 참여를 보장할 필요가 있다는 입장과 현행법의 방식을 선호하는 입장이 대립하였음.

□ 법리적 쟁점

사장 추천위원회 설립에 대해서는 이 위원회의 구성이 포괄위임금지 원칙에 위배되는지 여부에 대한 법리적 논쟁이 있을 수 있다. 법률에 구체적인 지침이 없이, 이사회가 다 알아서 결정하도록 한 것에 대한 우려가 제기될 수 있다는 뜻이다.

□ 방송편성규약 위반시 벌칙

한편, 이 법안에는 방송편성규약 준수 의무 및 위반시 벌칙 부과 조항도 담겼다. 이는 공

영방송 지배구조를 둘러싼 논쟁이 결국 경영진이나 이사진의 방송 내용에 대한 통제 유혹 때문에 발생하는 것이므로, 방송편성의 독립성을 제고하는 방식으로 지배구조를 둘러싼 정치적 논란을 조금이라도 줄일 수 있다는 판단이 깔려 있기 때문으로 보인다.

이에 따라 본 개정안에서는 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자는 방송프로그램 제작의 자율성을 보장하기 위하여 취재 및 제작 종사자의 의견을 들어 방송편성규약을 제정 및 공표하고 이를 준수하도록 의무화하는 조항을 포함하고, 이를 위반한 경우 1년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 하는 비교적 강력한 편성 독립성 보장 조항을 담았다.

□ 해당 검토보고서

<국회 과학기술정보방송통신위원회 검토보고서>

한국방송공사가 공적 책임을 실현하기 위해서는 독립적이고 자율적인 운영을 통해 언론의 자유와 독립을 보장할 필요가 있다는 점에서, 방송편성규약 준수 의무를 규정하여 방송프로그램제작의 자율성을 더욱 보장하려는 것으로 그 입법취지에 공감할 수 있음.

해당 처벌 조항에 대하여 헌법상 과잉금지 원칙에 어긋날 뿐만 아니라 공영방송 경영진의 권한과 자율성을 과도하게 침해한다는 의견도 있음.

방송편성규약을 준수하지 아니한 경우에 벌칙을 부과하는 조항에 대해서는, 방송편성규약의 내용은 방송사업자가 제정·공표하는 것으로 법률에서 구체적으로 처벌 대상인 행위가 어떠한 것인지 예측하기 어려운 측면이 있어 죄형법정주의 위반의 소지가 있다는 의견이 있음 따라서 벌칙에 방송편성규약의 내용 중 법률로 특정하는 사항을 위반한 자를 처벌하는 것으로 규정하는 방안 등 처벌 대상을 명확화하는 방안을 검토해 볼 수 있음

□ 법리적 쟁점

문제는 국회 검토의견에서도 지적된 바와 같이, 해당 조항이 헌법상 과잉금지원칙이나, 죄형법정주의를 위반하고 있을 소지가 없지 않다는 점이다. 쟁점이 민감하고 복잡할수록, 실제 입법성과로 이어지기 쉽지 않다는 점에서 간과하기 어려운 문제제기라고 할 수 있다.

2. 최민희 의원안

□ 이사 수 증원 및 추천주체 다양화

① 이사 수를 15명으로 증원

공영방송 이사회의 구성 인원을 15명으로 증원하여, 보다 다양한 의견을 반영할 수 있는 구조로 변화시키도록 했다.

② 추천 주체 다양화 (추천 → 방송통신위원회 임명제청 → 대통령 임명)

이사 후보자의 추천 과정에서 다양한 주체가 참여하도록 하여, 공영방송 이사회의 독립성과 균형을 강화하는 방안도 담겼다. 구체적인 절차는 방송통신위원회가 추천을 제청하고, 그 후 대통령이 최종 임명하는 방식이다. 추천 과정에서 방송에 관한 전문성, 지역성 및 사회 각 분야의 대표성이 고려되어야 한다는 입장으로 보인다.

국회 교섭단체는 의석 수 비율에 따라 5명을 추천하며, 이 중 특정 성별 1명 이상을 포함하도록 하였다.

방송통신위원회는 활동 기간, 활동 내용, 회원 수 등을 기준으로 5개 이상의 방송 및 미디어 관련 학회와 협의하여 5명을 추천하며, 이 중 지역 방송 관련 학회에서 1명, 특정 성별 2명 이상을 포함하도록 했다.

이외에도 공사의 시청자위원회(지역 총국 시청자위원회를 포함)는 2명을 추천하며, 이 중 특정 성별 1명 이상을 포함하고, 공사의 임직원이 자신의 대표성을 위임하여 구성된 단체 3개는, 방송 전문성 및 보도, 제작, 기술 등 직종 대표성을 고려하여 과반 이상의 대표성을 가진 단체로 선정되도록 하는 조항도 담겼다.

이러한 다양화된 추천 주체들이 함께 참여함으로써, 공영방송 이사회의 구성에 대한 정치적 편향을 줄이고, 보다 공정하고 균형 잡힌 운영을 목표로 한다고 밝히고 있다.

□ 국회 검토보고서

이 법안에 대한 국회 검토보고서를 보면, 지난 국회에서 논란이 된 조항을 일부 수정함으로써, 통과 가능성을 높아졌으나, 모든 문제가 해소된 것으로 보이지는 않는다. 예를 들어 대표성 있는 단체라는 대목의 모호성을 둘러싼 논란은 아마도 불필요한 논란을 피하고

자 하는 발의자의 의도가 반영된 것으로 보이나, 그 자체가 또다른 논란거리로 이어지고 있는 듯한 검토 내용이라고 하겠다.

현재 한국방송공사의 모든 이사는 방송통신위원회가 추천¹⁸⁾하여 대통령이 임명하도록 하고 있어 다양성을 반영하지 못하며 정파적 이해관계를 대변하는 경우가 적지 않고, 이사회 이사 구성에 따라 한국방송공사 사장의 임명제정에 정치적 중립성이 구현되기 어려운 실정이라는 지적이 있다는 점에서,

이사의 수를 15명으로 증원하고, 이사 추천 권한을 방송 및 미디어 관련 학회, 시청자위원회 등 다양한 주체로 확대하여 한국방송공사의 자유와 독립을 보장하고 공적 책임을 높이는 데 기여하려는 것으로 그 입법취지에 공감할 수 있음.

제21대 방송관계법안(대안)의 이사의 수(21명)보다 적은 15명¹⁹⁾을 제시하였고, 추천주체도 특정 직능단체에 대한 정파성 시비를 차단하기 위해 특정 직능단체의 명칭을 명시하는 대신 공사 임직원이 자신의 대표성을 위임하여 구성된 과반 이상의 대표성을 가진 단체를 추가하였음.

이사의 수 측면에서 국민의 힘에서 하나의 기준으로 제시하였던 공운법 상의 공공기관 이사의 수 15명과 동일하다는 점, 이사의 추천주체의 측면에서 편향적이라는 지적이 제기되었던 직능단체를 제외하여 재의 요구 사유에 제시된 문제를 반영한 측면이 있어 보임.

다만, “과반 이상의 대표성을 가진 단체” 부분에 대해서는 향후 과반수 이상의 대표성을 가진 단체가 존재하지 않을 수 있으므로, 이 경우 과반수 미만의 단체들이 협의하여 추천하는 방안 등을 검토할 필요

□ 사장후보추천위원회 및 특별 의결정족수

③ 사장후보추천위원회 설치

이사회는 사장후보 추천위원회를 두어, 공영방송 사장 선임 과정의 공정성과 투명성을 높이도록 하였다. 사장후보 추천위원회는 성별, 연령, 지역 등을 고려하여 무작위로 선정된 100명의 위원으로 구성되며, 구체적인 세부 기준은 이사회에서 마련하도록 하였다.

이사회는 특별한 사유가 없는 한, 사장의 임기 만료 90일 전까지 사장후보 추천위원회를 구성하도록 했으며, 사장후보 추천위원회는 경영계획 발표, 면접, 숙의 토론 등의 과정을 거쳐, 3인 이하의 복수 후보자를 이사회에 추천하도록 했다.

18) 이사의 구성에 대해서는 법률상 규정은 없으나, 관례적으로는 여당 성향 7명, 야당 성향 4명을 추천해 옴

19) 이사의 수 15명은 「공공기관 운영에 관한 법률」에서 규정하는 공공기관의 이사회와 동일함

이를 통해, 공영방송 사장 선임 과정에서의 정치적 영향을 최소화하고, 전문성과 공정성을 갖춘 후보자가 추천될 수 있도록 하려는 의도가 나타난다고 하겠다.

④ 이사회 운영(특별 의결정족수) 등

이 법안에서는 이사회가 사장후보 추천위원회가 추천한 3인 이하의 복수 후보자에 대해 재적 이사의 3분의 2 이상 찬성으로 의결하도록 하였다. 이사회의 의결을 통해 최종 후보자가 확정되는 구조이다.

사장 임명 제청에 관한 사항에서는 추천일로부터 30일 이내에 2회 이상 부결될 경우, 마지막 투표에서 최고 득표자와 차점자에 대해 결선투표를 진행하도록 했다. 결선투표에서 최고득표자가 2명 이상일 경우, 최고득표자에 대해 결선투표를 실시하여 다수득표자를 임명 제청하도록 했다. 역시 여러 차례 계속 포함된 사항과 대동소이한 대목이다.

이러한 규정은 공정하고 민주적인 의사결정을 보장하며, 정치적 영향력으로부터 독립적인 사장 선임을 실현하는 데 목적을 둔 것으로 해석된다.

□ 국회 검토보고서

이 대목에 대한 국회 검토보고서 내용은 다음과 같다. 덧붙여서 국회가 제공한 해외 주요국의 이사회 구성 방식에 대한 내용은 <표 3-17>을 참고하면 되겠다.

현재 한국방송공사의 모든 이사는 방송통신위원회가 추천하여 대통령이 임명하도록 하고 있어 다양성을 반영하지 못하며 정파적 이해관계를 대변하는 경우가 적지 않고, 이사회의 이사 구성에 따라 한국방송공사 사장의 임명제청에 정치적 중립성이 구현되기 어려운 실정이라는 지적이 있는데, 이사회에 사장추천위를 설치해 국민들이 직접 한국방송공사의 사장후보자를 추천하고 이사회는 특별다수제와 결선투표 등의 절차를 거쳐 사장을 임명할 수 있도록 함으로써 한국방송공사의 자유와 독립을 보장하고 공적 책임을 높이는 데 기여하려는 것으로 그 입법취지에 공감할 수 있음.

제21대 방송관계법안(대안)에 무작위로 선정된 위원으로 구성된다고 구체화하고, 사장추천위 구성을 위한 세부기준을 마련하도록 하며, 사장추천위가 사장후보자의 경영계획발표, 면접, 숙의토론의 과정을 거치도록 법문언에 명시하는 등의 조문을 추가하였는데, 사장추천위의 구성 및 운영에 관한 부분을 법문언에 구체화하였다는 점에서 재의 요구 사유를 반영한 측면이 있어 보임.

〈표 3-17〉 국회 검토보고서상 해외 주요국의 이사회 구성 및 임명절차

구 분	영국	일본	독일	프랑스
이사회 구성	(BBC) 이사회 14명 = 비상임 10명 + 상임 4명	NHK 지배구조는 (경영위원회) 의사결정기구 12명 + (집행이사회) 회장, 부회장, 이사(7~10명) * 경영위원회가 회장(사장) 임명, 예산, 사업 관련 계획 결정, 임원 직무집행 감독	(ARD) ARD 의장, 방송대표협의회(GVK) (ZDF) 방송평의회(60명), 운영위원회(12명)	(경영위원회) 이사진 15명 = 의회(상원, 하원 각각 1명) 추천 2명 + 정부 추천 5명 + 방송위원회 추천 전문가 5명 + 노동자 대표 2명
임명 절차	(비상임이사 5명) 이사장 1명, 민족권역 이사 4명 → 문화부 공모 거쳐 국왕 임명 (BBC제작자 중 선임된 상임이사 4명(사장 포함) + 비상임5) → BBC 이사회 내 선임위원회가 추천 → BBC 이사회가 임명	(경영위원회) 총리가 지역(8명 지역) 및 분야 대표(교육, 문화, 과학, 산업 등)가 공평하게 대표되도록 고려하여 위원 후보자 명단 상·하원에 제출 → 각각의 동의 → 임명	(ARD 의장) 각 지역방송사 사장 중 다수결로 임명 (방송대표협의회(GVK)) 18명 = 9개 회원사의 방송평의회 장 + 운영위원회 장 9 (ZDF 방송평의회) 60명 = 주정부 16명 + 연방정부 2명 + 경제/종교/노동/언론단체 등 추천 26명 + 16개주 시민/사회인권/전문분야 대표 16명 (ZDF 운영위원회) 12명 = 방송평의회 임명 8명+연방추천 4명	경영위원회는 국회 상·하원 소관 상임위의 추인(반대표 3/5 초과시 무효)을 받아 대통령이 임명

제 4 절 제22대 국회 발의 중 법안 분석

1. 이훈기 의원안²⁰⁾

□ 이사회 구성

① 폐기안:

이사회의 규모를 21명으로 확대하고, 이사의 추천 주체로 국회 교섭단체, 학회, 시정자위원회, 방송 관련 단체 등을 포함시키며, 성별 대표성을 고려하도록 명시하고 있다. 이 구조는 보다 다양한 사회적 대표성을 반영하고, 이사회 구성의 공정성을 강화하려는 목적을 가지는 것으로 해석된다.

② 개정안:

이사회의 규모를 13명으로 확대하며, 추천 주체로는 국회, 학회, 시정자위원회, 근로자단체, 방송통신위원회 등이 포함되도록 하였다. 다만, 개정안에서는 성별 대표성에 대한 언급이 없다. 이는 성별 균형에 대한 명시적 고려를 배제한 구조로, 추천 주체의 다양성에 집중하는 접근법이라고 하겠다.

□ 사장 선출 방식

① 폐기안:

사장후보 국민추천위원회가 3인 이하의 후보자를 추천하며, 이사회는 재적 이사 3분의 2 이상의 찬성으로 최종 사장 후보를 결정하도록 했다. 만약 추천 30일 내에 2회 이상 부결될 경우, 결선 투표를 통해 최종 후보를 결정하는 방식이다. 이 방식은 투명하고 공정한 후보 선출을 위해 결선 투표를 도입하여 다수의 의견을 반영하려는 접근으로 보인다.

② 개정안:

사장후보 국민추천위원회의 구성은 유지하되, 이사회가 사장 후보를 임명 제청하는 방

20) 2024년 12월19일에 발의되었으며, 본 절에서는 지난 6월 발의된 법안과의 차이점 위주로 핵심사항만 정리해서 소개하기로 함

식으로 변경하였다. 또한, 국민 의견을 수렴하는 과정을 명시하여, 사장 선출의 공정성과 투명성을 강화하는 내용을 담았다. 그러나 사장 선출 시 적용되는 특별다수제 조항은 삭제했는데, 대신 선출 과정에서 합의가 이루어지지 않을 경우, 결선 투표와 같은 특수한 절차 없이, 단순히 이사회 의결로 임명 제청을 진행하도록 하는 방향으로 변화되었다.

□ 임기와 직무 독립성 보장

① 폐기안

이 법안이 통과될 경우 기존 이사진과 경영진 임기의 즉각 종료 조항이 포함되어 있어, 이 법안에 제안된 방식으로 거버넌스를 새로 구성하도록 했다.

② 개정안

이에 비해 개정안에서는 기존 이사의 임기는 유지되며, 직무 독립성 및 신분 보장 강화 조항을 추가함으로써, 이 법안 통과에 대한 기존 이사진과 경영진의 불안감이나 반감을 없애기 위해 노력하고 있다.

□ 방송편성규약 준수 의무

① 폐기안:

방송편성규약을 준수하는 것을 의무화하며, 이를 위반할 경우 제재 조항을 포함시켰다. 이는 방송 편성의 공정성과 일관성을 확보하고, 규정 위반에 대한 책임을 명확히 하려는 목적 때문이었다.

② 개정안:

방송편성규약에 대한 구체적인 언급은 없으며, 이는 이미 방송편성규약 준수 의무 등을 별도로 규정한 다양한 법안이 발의된 상황을 감안한 것으로 보인다. 개정안에서는 방송편성규약의 준수 문제를 별도의 법안으로 다루고 있다는 점을 고려하여, 이 법안 내에서는 해당 내용을 명시적으로 다루지 않기로 결정한 것으로 해석된다.

□ 이사 자격 요건

① 폐기안:

이사회는 방송 및 미디어 관련 학회, 방송 기자·PD·기술인 연합회 등에서 추천한 인물들로 구성되며, 이사들의 학문적 배경과 실무적 경험을 강조했다. 이는 방송 분야에서의 전문성과 경험을 바탕으로 이사회를 구성하여, 정책 결정과 방송 운영에 있어 실질적인 지식을 반영하려는 접근으로 해석된다.

② 개정안:

이사 자격 요건으로 다양한 분야의 전문성을 요구하며, 학문적 배경 외에도 정치적 중립성을 강조하고 있다. 방송 직능 단체에서 추천하는 조항은 삭제되어, 직능별 대표성보다는 보다 넓은 분야에서의 전문성과 정치적 독립성이 강조되는 방향으로 변경되었다. 이는 방송 이사회의 독립성과 공정성을 높이기 위한 조치로, 특정 집단의 영향력에서 벗어나 다양한 분야에서의 균형 잡힌 전문성을 반영하려는 의도가 담겨 있다.

□ 이사회 의결 방식

① 폐기안:

사장 임명 관련 사항은 공개적이고 투명한 방식으로 의결하도록 명시했다. 이는 사장 선임 과정의 공정성을 보장하고, 대중과의 신뢰를 구축하기 위해 의결 과정의 모든 절차를 공개적으로 진행하자는 취지로 해석되었다.

② 개정안:

이사회 의결 방식에서 투명성과 공정성을 강조하되, 구체적인 공개 방식에 대해서는 언급되지 않았다. 이는 투명성 확보의 중요성은 인정하되, 공개 방식에 대한 구체적인 규정은 별도의 법률이나 규정에서 다루겠다는 방향으로, 사장 임명 과정의 내부적 절차를 중심으로 규정하고자 한 것으로 해석된다.

2. 최민희 의원²¹⁾

□ 이사회 구성

① 폐기안:

이사회 구성 인원을 15명으로 늘리고, 각 주체가 추천하는 이사의 수를 명시하였다. 국회 교섭단체, 방송·미디어 학회, 시청자위원회, 공사 임직원 단체는 각각 5명, 5명, 2명, 3명을 추천하도록 했다. 방송·미디어 학회는 최소 5개 이상의 학회가 협의하여 추천하며, 지역 방송 학회도 포함된다. 이러한 구체적인 추천 구조는 다양한 사회적 분야에서의 균형 있는 대표성을 반영하려는 목적을 가진 것으로 보인다.

② 개정안:

이사회 구성 인원을 13명으로 제한하며, 추천 주체를 간소화한다. 대통령 소속 정당의 교섭단체와 다른 정당의 교섭단체에서 각각 5명씩, 공사 임직원에서 3명을 추천하도록 하였다. 이는 추천 주체를 간소화하고, 보다 간결하고 효율적인 이사회 구성을 목표로 한 변화로, 정치적 영향을 줄이고 공사의 내부 대표성을 강조하는 방향으로 조정된 것이다.

□ 사장후보추천위원회와 사장 임명 절차

① 폐기안:

사장후보추천위원회는 필수적으로 설치되며, 위원회 구성은 100명의 위원을 무작위로 선정하여 진행하도록 했다. 후보 추천 과정은 경영계획 발표, 면접, 속의 토론 등을 거쳐 이루어지며, 최종적으로 복수의 후보(최대 3명)를 추천한다. 이후 이사회는 사장후보추천위원회에서 추천받은 후보 중 재적 이사 3분의 2 이상의 찬성으로 사장을 임명하도록 했다. 만약 부결되면 결선 투표를 통해 다수득표자를 임명하는 방식이다. 이 과정은 공정하고 투명한 사장 선임을 보장하고, 정치적 영향을 최소화하려는 의도를 가진 것으로 해석된다.

21) 2024년 12월20일에 발의되었으며, 본 절에서는 지난 6월 발의된 법안과의 차이점 위주로 핵심사항만 정리해서 소개하기로 함

② 개정안:

사장후보 추천위원회의 설치에 선택 사항으로 변경되며, 위원회 구성에 대한 구체적인 규정은 명확하지 않았다. 특별다수제는 유지되지만, 사장후보 추천위원회의 역할과 과정이 축소되었다. 이사회는 직접적으로 사장 후보를 임명제청할 수 있는 권한을 가지게 되었는데, 이는 사장 선임 과정에서 이사회에 직접적인 권한을 강화하고, 후보 추천 과정에서의 자율성을 확대하는 방향으로 변화된 것이다.

□ 이사 추천 절차의 투명성

① 폐기안:

이사 추천 절차에서 공모와 의견수렴 과정을 필수적으로 포함시키며, 이를 통해 투명성과 공정성을 확보하려는 의도를 가진 것으로 보인다. 또한, 이사 추천 과정에서의 자체 기준을 마련하여, 과정의 신뢰성과 일관성을 보장하도록 요구하고 있다. 이 접근은 추천 절차의 개방성을 높이고, 다양한 의견을 반영하려는 목적을 담고 있는 것으로 해석된다.

② 개정안:

공정성과 투명성을 확보하기 위한 방안 공개를 요구하지만, 공모나 의견수렴 과정을 의무화하지 않고 있다. 이는 투명성을 일정 부분 강조하면서도, 절차의 유연성과 실효성을 고려하여 공모와 의견수렴 과정을 강제하지 않으려는 방향으로 조정된 것으로 보인다.

□ 공영방송사의 독립성과 다양성

① 폐기안:

공영방송사의 독립성과 사회적 다양성을 강조하며, 이를 반영하기 위해 학회와 시청자 위원회 등 다양한 사회적 주체들이 이사회를 구성하는 방식을 추진했다. 다양한 추천 주체들의 참여를 통해 방송의 공공성과 균형 잡힌 운영을 보장하고자 하는 접근으로 해석된다.

② 개정안:

국회 교섭단체와 공사 내부 구성원 추천 비율을 높이는 대신, 직능단체의 추천 몫은 삭제하였다. 이는 정치적 균형을 강조하고, 내부 대표성의 비율을 강화하여 공영방송의 관리

와 운영에 있어 특정 직능 단체의 영향을 줄이려는 방향으로 조정된 것이다. 논란을 최소화하기 위한 노력이 반영된 결과로 볼 여지가 있다.

□ 시행 경과조치

① 폐기안:

법 시행 후 기존 이사와 사장은 새로운 구성원이 임명될 때까지 직무를 수행하도록 하였다. 이는 법 개정이 시행된 직후 기존 구성원들이 새로운 인선이 완료될 때까지 계속해서 그 직무를 이어가도록 하여, 공백 없이 운영을 지속할 수 있도록 하려는 방안이었다.

② 개정안:

기존 구성원은 임기까지 직무를 수행하도록 보장했다. 이는 기존 이사와 사장이 법 시행 이후에도 임기 동안 계속해서 직무를 수행할 수 있도록 하여, 직무의 안정성을 확보하고 급격한 변화로 인한 혼란을 방지하려는 접근이라고 할 수 있겠다.

3. 한민수 의원안²²⁾

□ 이사회 구성

① 한민수안:

이사회 구성 인원은 13명으로 동일하나, 추천 주체에 대한 구체적인 비율이 설정되었다. 먼저 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 국회 교섭단체에서 7명을 추천하고, 그 외 교섭단체에서 6명을 추천하도록 하였다. 이는 정치적 균형을 고려하여, 특정 정당의 영향력을 상대적으로 강화하려는 접근이다.

② 최민희안:

국회 여야 교섭단체에서 각각 5명씩, 공사 내부 구성원들이 3명을 추천하도록 하고 있다. 이는 정치적 균형을 유지하면서도 공사 내부의 대표성을 고려하여, 내부 구성원들의 의견이 더 많이 반영되도록 하는 방향으로 조정된 것이다.

22) 2024년 12월18일에 발의되었으며, 본 절에서는 같은 민주당 소속의 소관상임위원장인 최민희 위원안을 기준으로 차이점 위주로 핵심사항만 정리해서 소개하기로 함

□ 사장후보추천위원회와 사장 임명 절차

① 한민수안:

사장후보 추천위원회에 대한 언급이 없으며, 이사회 내에서 직접 사장을 선출하는 구조를 유지하고 있다. 이 방식은 이사회가 사장 후보를 직접 선정하고 결정하는 방식으로, 후보 추천과정에 외부 기관의 개입을 최소화하며 이사회 내에서 모든 결정을 내리는 구조라고 할 수 있다.

② 최민희안:

사장후보 추천위원회 설치 가능성을 언급하며, 구성원은 성별, 연령, 지역 등을 고려해 100명을 무작위로 선정하는 방안을 제시하고 있다. 이 접근은 공정성과 대표성을 강화하기 위해 사장 후보 추천 과정에서 더 많은 사회적 다양성을 반영하려는 의도라고 하겠다.

□ 이사 선출 절차의 투명성

① 한민수안:

이사 추천 과정에 대한 세부 내용은 상대적으로 간략하며, 구체적인 절차나 기준에 대한 명시는 부족한 편이다. 이 방식은 이사 추천 과정에서의 세부적인 투명성이나 공정성을 강조하기보다는, 보다 단순한 구조로 운영되는 형태이다.

② 최민희안:

이사 추천 기준, 공모, 의견수렴 절차 등의 투명성을 구체적으로 명시하며, 추천 과정의 공정성과 개방성을 강화하려는 의도가 보다 구체적이다. 이는 이사 추천이 사회적 공정성을 반영하도록 하며, 시민들의 참여를 보장하려는 목적을 가진 것으로 해석된다.

□ 공영방송사 이사의 정당 추천 비율

① 한민수안

여당이 7인을, 야당이 6인을 추천하도록 하였다.

② 최민희안:

여당과 야당 모두 5인씩 추천하도록 하였다.

□ 강조점

대통령과 국회 교섭단체의 추천 구조를 통해 정치적 중립성을 확보하려는 목표를 가지고 있다. 이 방식은 정치적 균형을 유지하며, 대통령과 국회 교섭단체의 추천을 통해 공영방송의 독립성과 중립성을 보장하려는 의도가 담겨 있다.

② 최민희안:

국민 참여와 투명한 의사 결정에 무게를 두고 있다. 이 접근은 방송의 운영에 더 많은 시민 참여와 의견 수렴을 반영하며, 공영방송의 의사결정이 공개적이고 공정하게 이루어지도록 하려는 방향이다.

4. 황정아 의원안²³⁾

□ 이사회 구성

① 황정아안:

이사회 구성 인원을 15명으로 확대하고, 국회 교섭단체(5명), 방송·미디어 학회(5명), 시청자위원회(2명), 내부 구성원(3명) 등 다양한 주체의 참여를 강조하고 있다. 이 안은 각 추천 주체들이 균형 잡힌 구성으로 참여하도록 유도하며, 성별 균형을 보장하려는 목표를 명확히 한다. 특히, 교섭단체, 학회, 시청자위원회 각각의 추천 몫에 대해 성별 균형을 보장하도록 요구하고, 이를 통해 다양한 의견이 반영될 수 있도록 한다.

② 최민희안:

국회 여야 교섭단체에서 각각 5명씩, 공사 내부 구성원들이 3명을 추천하는 구조로 단 순화된다. 성별 균형에 대한 명시나 특별한 조건 없이, 추천 주체들의 수와 비율을 중심으로 구성된다. 이는 상대적으로 간결하고 정치적 균형을 유지하려는 목표를 가지고 있다.

23) 2024년 12월20일에 발의되었으며, 본 절에서는 같은 민주당 소속의 소관상임위원장인 최민희 위원안을 기준으로 차이점 위주로 핵심사항만 정리해서 소개하기로 함

□ 사장후보 추천위원회 구성

① 황정아안:

사장후보추천위원회의 설치를 필수적으로 규정하며, 이를 통해 공영방송사의 독립적 운영을 보장하려는 접근이다. 사장 선출 과정에서 외부의 영향력으로부터 독립성을 확보하고, 정치적 중립성을 강화하려는 의도가 반영된 구조이다.

② 최민희안:

사장후보추천위원회 설치 가능성을 언급하며, 구체적으로 사장 후보 추천을 위한 위원회의 구성 방안을 제시한다. 위원회 구성원은 성별, 연령, 지역을 고려해 100명을 무작위로 선정하는 방식으로, 다양한 사회적 대표성을 확보하려는 목적이 있다. 이 방식은 공정성 및 대표성을 강화하려는 의도가 강조된다.

□ 사장 해임 보호 조항

① 황정아안:

사장이 임기 중 본인의 의사에 반하여 해임되지 않도록 명확한 기준을 규정한다. 구체적으로, 결격사유가 해당되거나, 회계부정 또는 고의 중과실로 공사 운영에 지장이 생기거나, 신체적·정신적 장애로 직무수행이 곤란하거나 불가능한 경우에 한해 해임이 가능하도록 설정된다. 이러한 기준을 통해 정부 교체에 따른 정치적 논란이나 사장 교체 시도를 방지하려는 목적이 있다.

② 최민희안:

관련 조항이 명시되어 있지 않으며, 사장 해임에 대한 구체적인 기준이나 정치적 논란을 방지하려는 규정은 포함되지 않았다.

□ 사장 선임 특별 다수제

① 황정아안:

사장 임명제청은 이사회에서 재적 이사 2/3 이상의 찬성으로 의결되어야 한다. 이는 특별 다수제를 적용하여, 더 높은 수준의 합의와 투명성을 요구하고, 정치적 압박이나 일방적 결정을 방지하려는 목적을 가지고 있다.

② 최민희안:

사장 임명제청에 대한 구체적인 조항이나 특별 다수제 관련 규정이 명시되어 있지 않다.

5. 박민규 의원안²⁴⁾

□ 이사회 구성

① 박민규안:

이사회 구성 인원은 총 13명으로, 그 중 5명은 국회 교섭단체가 의석 수 비율에 따라 추천하고, 5명은 방송·미디어 관련 학회(지역방송 학회 포함)가 합의하여 추천한다. 또한, 시청자위원회에서 1명, 노동조합에서 2명을 추천한다. 이 구성은 다양한 분야의 전문성과 사회적 대표성을 강조하고, 이사회 구성의 공정성을 높이기 위한 목적을 가진다.

② 최민희안:

이사회 구성 인원은 13명으로, 국회 여야 교섭단체에서 각각 5명씩, 공사 내부 구성원에서 3명을 추천하는 방식이다. 이는 상대적으로 간단하고 명확한 구조로, 정치적 균형을 맞추려는 의도를 반영하고 있다.

□ 사장후보추천위원회 구성

① 박민규안:

사장후보추천위원회는 성별, 연령, 지역 등을 고려하여 100명의 위원으로 구성된다. 위원들은 공개 모집을 통해 선발되며, 구성 및 운영의 객관성과 합리성을 강조한다. 이는 추천위원회의 투명성과 공정성을 보장하려는 의도를 담고 있다.

② 최민희안:

사장후보추천위원회의 설치 가능성을 언급하며, 위원 구성은 성별, 연령, 지역을 고려해 100명을 무작위로 선정하는 방식이다. 이는 다양성과 공정성을 고려한 구성 방법을 제시하고 있으나, 구체적인 공개 모집 절차나 공정성 확보 방안에 대한 명시는 없다.

24) 2024년 12월23일에 발의되었으며, 본 절에서는 같은 민주당 소속의 소관상임위원장이 최민희 의원안을 기준으로 차이점 위주로 핵심사항만 정리해서 소개하기로 함

□ 법 시행 경과 조치

① 박민규안:

법 시행 이후 3개월 이내에 새로운 이사회를 구성하도록 규정하며, 이를 통해 신속한 조직 개편과 이사회 구성의 새로운 출발을 촉진한다.

② 최민희안:

법 시행 당시 기존의 이사와 사장은 새로 구성된 이사회와 새 사장이 임명될 때까지 직무를 계속 수행하도록 하여, 과도기 동안의 공백을 방지하고 기존 시스템의 연속성을 유지한다.

6. 노종면 의원안²⁵⁾

□ 이사회 구성

① 노종면안:

이사회 구성 인원은 15명으로 하고, 이 중 5명은 국회 정당의 의석 수 비율에 따라 추천된다. 또한, 방송통신위원회(방통위)는 위원장 1명, 여당 1명, 야당 2명을 추천하고, 노동조합은 3명, 국가인권위원회는 1명, 대한상공회의소는 1명, 대한변호사협회는 1명을 추천하여 방통위가 제청하고, 대통령이 임명하는 방식으로 구성된다.

② 최민희안:

국회 여야 교섭단체에서 각각 5명, 공사 내부 구성원들이 3명을 추천하는 방식으로 이사회가 구성된다. 이 안은 보다 단순화된 추천 구조를 제공하며, 외부의 다양한 조직들의 추천 몫을 삭제하고, 국회와 내부 추천에 집중하고 있다.

25) 2024년 12월23일에 발의되었으며, 본 절에서는 같은 민주당 소속의 소관상임위원장인 최민희 위원안을 기준으로 차이점 위주로 핵심사항만 정리해서 소개하기로 함

□ 사장 임명 및 신분보장 방식

① 노종면안:

사장의 임명은 이사회 재적 이사의 3/5 이상 찬성으로 이루어지며, 사장의 임기는 보장된다. 또한, 특정 사유를 제외한 경우에는 임기 중 해임이 불가하도록 규정하여, 정치적 논란이나 불필요한 간섭을 방지하는 방향을 취하고 있다.

② 최민희안:

사장의 임명은 이사회 재적 이사의 2/3 이상 찬성으로 이루어지며, 사장의 임기 보장 규정은 없음. 이 안은 사장의 임기 보장 없이 상대적으로 유연한 임명 절차를 규정하고 있다.

□ 사장후보추천위 구성 방식

① 노종면안:

이사회 구성 및 사장 선출과 관련하여 공정성과 투명성을 강조하지만, 구체적인 구성 방식이나 절차는 명시되지 않아, 운영의 세부사항에 대한 구체적인 규정이 부족한 형태이다.

② 최민희안:

사장후보추천위원회는 무작위로 선정된 100명의 위원으로 구성되며, 이 과정에서 성별, 연령, 지역 등을 고려하도록 하여 다양성과 공정성을 보장하려는 접근을 취하고 있다.

□ 시행 경과 조치

① 노종면안:

법 시행 후 2개월 이내에 새 이사회를 구성하고, 이후 3개월 이내에 집행기관을 구성하도록 하여 신속한 조직 개편을 목표로 하고 있다.

② 최민희안:

기존 이사와 사장은 새 후임이 임명될 때까지 직무를 계속 수행하도록 규정하여, 조직의 연속성과 안정성을 보장하려는 접근을 취하고 있다.

7. 조인철 의원안²⁶⁾

□ 이사회 구성

① 조인철안:

이사회 구성 인원을 13인으로 하고, 그 중 여야 교섭단체에서 각각 4명씩, 방송·미디어 관련 학회에서 협의하여 2명을 추천(이 중 1명은 지역방송 전문가)하고, 방송기자연합회, 한국PD연합회, 한국방송기술인연합회에서 각 1명씩 추천하도록 규정하였다. 이사회는 감사 임명 및 부사장 임명 동의권을 갖도록 하여, 운영의 독립성과 전문성을 강화하는 방향으로 구성하였다.

② 최민희안:

국회 여야 교섭단체에서 각각 5명, 공사 내부 구성원들이 3명을 추천하는 방식으로 이사회를 구성하는 것으로, 단순화된 구조를 취하며, 직능 단체의 추천 비율이 없다.

□ 이사 자격 요건

① 조인철안:

이사 자격 요건을 전문성, 경험, 독립성 등으로 상세히 명시하고 있다(방송학, 언론학, 법률학 등 관련 분야에서 일정 기간 경력 가진 사람만 이사 임명 가능). 또한 타 공영방송(또는 방문진) 이사 및 임직원은 퇴임 후 5년 경과되어야 임명 가능하도록 하였다.

② 최민희안:

이사 자격 요건에 대해서는 별도 조항이 없다.

26) 2024년 12월24일에 발의되었으며, 본 절에서는 같은 민주당 소속의 소관상임위원장인 최민희 위원안을 기준으로 차이점 위주로 핵심사항만 정리해서 소개하기로 함

8. 김 현 의원²⁷⁾

□ 이사회 구성

① 김 현안:

이사회 구성 인원은 13명으로 하고, 이 중 여야 교섭단체 의석 비율에 따라 7명을 추천하도록 하였다. 나머지 이사들은 대한변호사협회(1명), 민주사회를 위한 변호사 모임(1명), 한국경영자총연합회(1명), 공사 내부 구성원(3명) 등이 추천하는 방식이다. 이 구성은 다양한 분야에서의 전문성과 사회적 대표성을 확보하려는 의도를 반영한 것으로 해석된다.

② 최민희안:

이사회 구성은 국회 여야 교섭단체에서 각각 5명씩 추천하고, 공사 내부 구성원들이 3명을 추천하는 단순화된 구조이다. 정치적 균형을 맞추는 동시에 내부 구성원의 참여를 보장하려는 취지로 해석된다.

□ 사장후보 추천위원회 구성

① 김 현안:

사장후보추천위원회를 무작위로 선정된 100인으로 구성하되, 사장 임기 만료 30일 전까지 위원회를 구성을 완료하도록 규정하고 있다. 이는 사장 선출의 공정성을 높이고, 정기적인 후보추천 절차를 통해 정치적 독립성을 보장하려는 의도로 보인다.

② 최민희안:

사장후보 추천위원회는 무작위로 선정된 100인으로 구성되며, 이를 통해 성별, 연령, 지역 등을 고려한 다양성을 반영하는 방식이다. 이는 사회적 대표성을 확대하고, 정치적 독립성을 강화하려는 목적이 반영된 접근이라고 하겠다.

□ 시행 경과 조치

① 김 현안:

27) 2024년 12월27일에 발의되었으며, 본 절에서는 같은 민주당 소속의 소관상임위원장인 최민희 위원안을 기준으로 차이점 위주로 핵심사항만 정리해서 소개하기로 함

시행 이후 이사회를 즉시 새롭게 구성하도록 규정하고 있는데, 이는 정책의 신속한 적용과 구성의 변화를 빠르게 반영하려는 의도라고 하겠다. 기존 이사들의 임기는 유지되지 않고, 새로운 이사회 구성이 즉각적으로 이루어져야 한다는 점에서, 변화와 개혁을 빠르게 추진하려는 목표가 분명하게 드러난다.

② 최민희안:

기존 이사와 사장은 새로 후임이 구성될 때까지 직무를 수행하도록 규정하고 있다. 이 방식은 기존 인사들의 직무 연속성을 보장하면서도, 후임 구성에 시간이 걸릴 경우에 대비하는 방법으로, 업무의 공백을 방지하고, 변화가 일정한 시간 동안 이루어질 수 있도록 하려는 의도로 해석된다.

9. 이해민 의원안²⁸⁾

□ 이사회 구성

① 이해민안:

이사회 구성 인원을 13명으로 하고, 이 중 국회의장이 1인, 여당이 6인, 야당 및 비교섭단체가 의석수 비율에 따라 6인을 추천하는 방식을 제안한다. 이는 정치적 균형을 강조하는 접근으로, 여당과 야당의 비율을 의석수에 따라 결정하여 정치적 대표성을 강화하고, 국회의장이 일정 비율을 차지함으로써 국회의 감독 및 의견 반영을 중요하게 보는 방안이다.

② 최민희안:

국회 여야 교섭단체에서 각각 5명, 공사 내부 구성원들이 3명을 추천하는 방식인데, 이는 국회의 의견을 반영하면서도 공사의 독립성을 고려해, 내부 구성원들의 참여를 보장하는 방식이다. 정치적 압력을 받지 않도록 하면서도 공사의 운영에 다양한 대표성을 확보하려는 접근으로 해석된다.

28) 2024년 12월31일에 발의되었으며, 본 절에서는 민주당 소속의 소관상임위원장인 최민희 위원안을 기준으로 차이점 위주로 핵심사항만 정리해서 소개하기로 함

□ 사장후보 추천위원회 구성

① 이해민안:

이사회 구성을 공개 모집 등을 통해 투명하게 진행하며, 추천과 임명 절차도 공개적이고 투명하게 수행하도록 규정하는 방안을 담고 있다. 이 접근은 사회적 신뢰를 얻기 위한 중요한 요소로, 공정성과 책임성을 강조하며, 이사회 구성 및 임명 과정에서 정치적 영향력을 최소화하려는 목적이라고 할 수 있다.

② 최민희안:

이사회 구성에 있어 무작위 선정 방식으로 100인을 구성하고, 성별, 연령, 지역 등을 고려하여 다양한 대표성을 보장하는 방식이다. 이는 사회적 다양성과 균형을 맞추기 위한 노력을 반영한 접근으로, 구성원의 객관성과 공정성을 확보하려는 의도가 담겨 있다고 하겠다.

□ 사장 임기 보장

① 이해민안:

사장의 임기 보장을 명시하고, 직무 수행 불가능한 경우나 결격 사유를 제외한 상황에서는 사장의 임기 유지를 보장하는 방안을 담고 있다. 이 접근은 공영방송의 정치적 독립성을 강화하고, 정부나 정치적 변화에 따른 불필요한 교체를 방지하려는 의도이다. 임기 보장은 사장의 자율성과 책임감을 높이는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

② 최민희안:

사장 임기에 대한 별도 조항이 없다. 이는 정치적 상황에 따라 사장의 임기가 변동 가능성을 열어두는 방식으로, 독립성보다는 유연성을 강조한 접근이라 볼 수 있다.

□ 방송편성규약 준수

① 이해민안:

방송편성규약 준수를 의무화하고, 재허가 심사 항목에 포함시키도록 함으로써, 공영방송의 책임성과 투명성을 강조하고 있다.

② 최민희안:

이에 대해서는 별도 언급이 없다.

제 4 장 향후 국회 발의안 전망

제 1 절 제22대 발의예상 법안

□ 발의된 기존 법안들의 특징

먼저 20대~22대 국회에서 발의된 법안들의 공통점과 제안 내용의 경향을 요약하면 아래와 같다.

우선 20대 국회에서 발의된 거버넌스 관련 법안은 이사회 규모 확대와 구성의 균형 내지는 추천자 다양화 내용 담고 있는 것으로 보인다.

예를 들어 노웅래, 박홍근, 강효상 의원 발의법안을 보면, KBS의 이사회 규모를 기존 11인에서 13인으로 확대하려 하고 있다.

다만 배분 방식이 노웅래, 박홍근 법안에서는 여 7인, 야 6인으로 여야의 차이를 줄이려는 안이었던 데 비해서, 강효상 법안에서는 이사 추천자를 시도지사협의회와 대한변협, 한국신문협회, 한국기자협회, 한국신문방송편집인협회, 한국언론학회, 한국방송학회, 전국국공립대학총장협의회, 한국사립대총장협의회, 한국교원단체총연합회 등 방송과 직간접 사회단체로부터 각 1명씩으로 하는 등 추천 주체를 다양화하는 방식이었다.

강효상 의원만 당시 여당인 자유한국당 소속일 정도로, 대체로 민주당 계열 의원의 법안이 대부분이었다.

21대 국회 발의 법안에서도 다수의 법안은 공영방송 이사회 규모 13인으로 확대와 사장후보추천에 100인의 위원회가 관여하는 내용 담고 있다.

대표적인 것이 정청래, 박성중, 정필모, 전혜숙 의원 발의법안이 되겠다.

이들은 대체로 사장을 선임하는 과정에 사장 추천위원회(박성중), 사장후보 추천위원회(정필모) 등 100인 위원회가 관여하게 하거나, 아예 동수(同數)를 대비해서 100인 이내 홀수(정청래), 또는 150~200인 홀수(전혜숙)로 구성하도록 제안하기도 하였다.

특히, 다수의 국민으로 구성된 위원회가 사장 선임에 관여하도록 하여 대통령이나 이사회회의 특징인 선임을 막으려는 의지가 나타난 특징을 보였다. 20대와 마찬가지로, 국민의힘

소속인 박성중 의원안을 제외하고는 대부분 민주당 계열 의원이 발의한 법안이었다는 특징을 갖는다.

22대 국회에서는 이훈기 의원 발의법안, 최민희 의원 발의법안을 거쳐 민주당안으로 국회를 통과하였으나, 행정부에 의해 재의요구된 끝에 폐기된 법안은 공영방송 이사회 규모의 확대와 사장후보 추천위원회의 구성을 담고 있다.

이사회 구성의 경우, 이훈기 의원안은 21명, 최민희 의원안은 15명으로 구성하도록 하였다.

민주당안은 공영방송 3사 공히 21명으로 구성되며, 국회 5인과 방송관련학회 6인, 방송관련직역단체 6인, 시청자위원회 4인 등이 추천하도록 하고, EBS의 경우 관련학회 추천을 3인으로 하고 교육관련단체가 2인, 시도교육감협의회가 1인을 추천하는 것으로 되어 있다.

또한 사장후보 추천위원회를 100인으로 하여 이사회에서 구성을 위임하는 방안도 여러 차례 포함되고 있다. 이는 20대, 21대에 발의되면서 아이디어가 발전한 이사회 구성의 확대와 사장 추천위원회를 더욱 구체화한 경우로 볼 수 있을 것이다.

22대 안에서는 국민의힘이 발의한 안건은 아직 없었다. 모두 민주당 법안인 셈이다.

□ 현행 방송법의 공영방송 거버넌스 주요 원리

현행 방송법에서 방송통신위원회와 공영방송 이사회 구성의 원리는 2000년 방송개혁위원회의 보고서에 입각한 '1)후견주의와 2)조합주의'로 표현할 수 있다.

이는 방송과 정치권력의 관계, 방송 보도의 사회적·정치적 영향력에 대한 민감성을 당시의 여야 정당이 함께 인식하고, 최대한 직접적인 개입이나 일방통행을 자제하자는 것에 대해 암묵적 합의한 결과라고 해석할 수 있다.

○ 후견주의(Clientalism)

이는 과거 로마시대 평민이 귀족에게 안전을 위탁하고 보호를 받는 대가로 세금, 부역 등을 제공한 것에서 유래하는 개념이다.

일반적으로 정치에서는 투표자와 정치인 간 이익을 매개로 한 거래를 이르는 부정적 의미가 강한 편이다. 방송을 중심으로 한 미디어 거버넌스에서는 정치권력이 인사권을 통해 공영방송이나 미디어규제기관 임원을 임명하여 영향력을 행사하지만 방송의 독립을 위해 직접적인 관여나 통제는 자제하는 방식의 운영을 지칭한다고 이해된다.

다만, 후견주의 자체의 방송 독립성 저해에 대한 우려가 존재하며, 이로 인해 정도의 차이는 있었지만 지속적으로 방송이 정치권력의 영향을 받는 것에 대한 문제제기가 이어지고 있다.

○ 조합주의(Corporatism)

할린과 만치니(Hallin & Mancini, 2004)가 소개한 미디어 시스템의 다원주의 모델은 공영 방송 거버넌스 구성에서 다수의 지배 권력이 함께 참여하여 합의 방식으로 의사 결정을 진행하는 특징을 가지고 있다. 이 모델은 다양한 이해관계를 반영하고 조정하기 위한 조합주의적 접근을 기반으로 하고 있다. 우리나라의 방송통신위원회 구성이나 공영방송 이사회 구성 역시 이러한 조합주의적 원칙에 근거한 체제로 볼 수 있다.

그러나 이러한 체제는 정치 병행성으로 인해 민주적이고 합리적인 운영에 현실적인 어려움을 겪고 있다. 특히 공영방송 이사회에서는 여야가 다수파와 소수파로 참여하며, 일방적인 다수결 방식의 의사 결정이 이루어지는 경우가 많아 민주적인 합의제 운영이 실질적으로 이루어지지 못하고 있다는 문제 제기가 계속되고 있다. 이는 공영방송의 독립성과 공공성을 저해하는 요인으로 작용하며, 개선이 필요한 핵심 과제로 지적되고 있다.

결국 후견주의와 조합주의는 완벽한 원리가 아니며, 이들 체제가 제대로 기능하기 위해서는 합리적인 견제와 균형이 필요하다. 만약 이를 제대로 구현하지 않으면, 정치 병행성과 일방주의가 횡행할 수 있으며, 이는 공영방송의 독립성과 공공성을 심각하게 훼손할 수 있다.

공영방송 이사회의 규모를 21명 등으로 확대하고, 추천 주체를 다양화하는 방안은 후견주의를 약화시키고 정치적 독립을 가능하게 할 수 있는 방법으로 제시된다. 그러나 이러한 변화에도 불구하고, 일부 추천 주체가 특정 정치세력에 가까운 경우 정치적 편향 우려가 제기된다. 또한, 이사회 규모를 확장하는 것이 오히려 이사회의 전문성과 책임을 희석시킬 수 있다는 주장도 있다. 따라서 이러한 주장들을 신중히 고려할 필요가 있다.

무엇보다, 이 안건이 여야의 타협을 통해 마련된 것이 아니라 한 정당의 일방적인 법안으로 제시된 점은 법안 내용의 외관적인 합리성에 의문을 제기하는 요소가 될 수 있다. 정치적 합의 없이 추진되는 법안은 그 실행 가능성과 공정성에 대한 신뢰를 약화시킬 수 있기 때문에, 보다 폭넓은 합의와 협의가 필요하다.

□ 22대 국회 발의 예상 법안

22대 국회에서 추가 발의될 법안을 미리 예단하기는 어려운 상황이지만, 일부 정당에서 22대 국회 개원 전후에 발의를 공언했던 법안을 중심으로 예상은 가능한 상황이다.

○ 개혁신당의 방송법 개정안에 대한 정책

현재까지 민주당과 조국혁신당에서 관련 법안을 발의한 상황이며, 개혁신당은 아직은 발의하지 않았지만 그간 사장 임명동의제, 사장 자격요건 강화를 위주로 한 법안 발의를 예고한 바 있다.

실제로 개혁신당의 이준석 대표는 신당을 추진하면서 1호 정강정책으로 방송법 개정안을 발표한 바 있다(2024.1.8.). 알려진 바에 따르면, 이른바 ‘박민 방지법’으로 불리는 이 법안을 통해서 공영방송 사장 선임 과정에 조직원 임명동의제를 도입하고, 10년 이상의 방송 경력자로 후보 자격을 제한하는 내용을 핵심으로 하는 개선방안을 담을 가능성이 있는 것 같다.²⁹⁾

일반적으로 공영방송 사장에 조직원 임용동의제를 도입함은 조직원들에게 매우 강력한 비토권, 혹은 반대권한을 부여한다는 의미로 볼 수 있다.

언론기관에서 노사합의로 보도본부장이나 보도국장 등 간부의 인사에 이미 노조원 등의 의견을 묻는 관행이 일부 있지만, 사장 임명에 사원의 임용동의제 도입은 아직은 도입 사례가 거의 없어서, 이런 주장은 야당이기에 제기할 수 있는 아이디어 차원 의견으로 볼 여지도 있다.

그간 공영방송 사장이 대부분 방송사 기자, PD 출신 중에서 선임되었지만, 방송 출신 이외의 언론인³⁰⁾이나 일본 사례처럼 언론 이외의 기업인이 선임될 수 있는 길을 원천봉쇄하는 것이 될 수 있기 때문에 상당한 반대 의견이 제기될 수 있을 것으로 예상된다. 이런 맥락에서 보면, 박민 사장 케이스를 상정한 개정법안이 실제 추진될 경우, 위인설관만큼이나 무리한 법안일 수 있다고 본다.

29) “직무 경험이 전무한 낙하산 사장의 임명을 원천 봉쇄하겠습니다.”(이준석 당시 개혁신당(가칭) 정강·정책위원장)

30) 동아일보 사장을 역임한 박권상 KBS 사장, 한겨레 신문 사장을 역임한 김종배 MBC 사장의 사례가 존재함

이런 이유 때문인지, 22대 국회 개원 이후 개혁신당은 이 내용을 담은 방송법 개정안을 제출하지 않은 상황이다.

○ 민주당 법안의 아이디어를 여야가 협의하여 합리적인 방향으로 수정하는 경우 현재까지 제안된 법안내용을 분석해 볼 때, 대체로 11~21명 사이의 이사회 규모 확대와 특별다수제 사장 선임 내용 정도가 공통적으로 발견된다.

이를 토대로 예측해 보자면, 그간 폐기된 민주당 법안의 방향은 유지하되, 이사회의 규모를 다소 줄인 15인 정도로 이사회를 구성하고, 현행과 같이 국회 여야 추천을 유지하되, 기존 민주당 안보다는 정파성이 적은 단체로 추천단체를 구성하는 방안 정도가 유력하게 검토될 수 있을 것으로 보인다.

또한 사장 추천위원회 구성은 전문경영인 선임에 사실상 전례가 없는 제도이므로, 이 제도를 고집하기보다는 보다 폭넓은 합의로 사장을 선임할 수 있는 제도 모색에 집중하는 것이 논란을 피할 수 있는 길일 수 있다.

대체로 사장 선임은 특별다수제로 하되, 2회 이상 투표 이후에도 특별다수의 지지를 받는 후보자 선출이 불발될 경우에는 단순 최다득표자를 사장후보로 의결하는 방안이 공통적으로 담기고 있는 추세임을 감안할 때, 이 정도 방안에서 타협이 모색되지 않을까 예상해 볼 수 있겠다.

제2절 향후 논의 과정 전망

□ 유동적 정치상황에 종속

우리나라는 방송을 둘러싼 여야 간의 정치적 공방이 주요 국가들 중에서도 매우 극심한 편에 속한다. 공영방송의 정치적 중립성 또는 편향성에 대한 논란은 비교적 자주 발생하며, 이는 주요 선진국들에서도 찾아볼 수 있는 흔한 문제다. 하지만, 공영방송의 이사진 선임이나 사장 선임 과정에서 정당 간의 극단적인 대립과 갈등이 표출되는 상황은 다른 선진국에서는 드물게 나타나는 현상이다.

이러한 상황은 우리 방송을 둘러싼 정치 지형의 대립적 구도가 매우 심각하다는 것을 반증한다. 또한, 이는 우리 공영방송의 정치적 중립성에 대한 사회적 신뢰 수준이 높지 않

다는 점을 시사한다. 정치적 논란과 갈등이 심각한 우리나라에서 공영방송의 지배구조 개선은 정치 상황의 변동에 따라 큰 영향을 받을 수밖에 없다. 이로 인해 공영방송 지배구조 개선이 단순한 제도적 변화로 그치지 않고, 정치적 환경과 긴밀하게 연결된 문제임을 염두에 두어야 한다.

현재 22대 국회는 개헌 저지선을 겨우 넘긴 여당과 과반을 훨씬 넘는 의석을 가진 야당이 공존하는 극단적인 여소야대 상황이다. 이로 인해 정치적 대립이 매우 심각하고, 민주적 정당성을 보유한 헌법 기구인 대통령과 국회의 임기가 모두 많이 남아 있어, 선거에 의한 권력 재조정 가능성은 낮은 편이다. 그러나 최근 정치적 격변으로 인해 상황의 유동성이 극대화되었으며, 이는 기존의 정치적 예측을 어렵게 만든다.

여야 간의 정치적 대치가 지속될 경우, 공영방송 지배구조 개선 작업이 정치적 대립에 종속될 가능성이 높아진다. 이에 따라 여야 합의로 원만히 진행될 가능성은 객관적으로 평가했을 때 높지 않다. 정치적 갈등이 지속되는 한, 공영방송의 지배구조 개선이 정치적 계산과 대립 속에서 효과적으로 이루어지기 어렵다는 현실적인 문제가 제기된다.³¹⁾

일반적으로 민주주의 국가에서는 여야 간의 극심한 정치적 대립이 해소되거나 타협을 이루는 계기가 선거에서 찾아진다. 선거를 통해 민주적 정당성을 보유한 대통령 권력과 의회 권력의 분점 현상이 해소될 수 있기 때문이다. 그러나 우리나라의 경우, 대통령의 임기는 5년이고 국회의원의 임기는 4년이어서, 대통령과 의회의 권력 분점 구조가 선거를 통해 해소될 기회가 정기적으로 도래하지 않는 구조적 취약성이 존재한다.

현재 대통령의 임기와 22대 국회의 임기가 여전히 많이 남아 있는 상황은 공영방송 거버넌스 개편을 둘러싼 갈등을 더욱 증폭시키고 있다. 향후 공영방송 거버넌스 개편 문제는 정국 상황에 크게 좌우될 가능성이 크다. 다만, 단기적으로 12월에 대거 발의된 법안들이 기존 법안 내용과 유사하므로 논의 과정에서 단일 수정안으로 수립될 가능성도 존재한다.

그러나 더 큰 정치적 변동성이 예고된다면, 여야 간 현 상황에서 대폭적인 변화보다는 새로운 정치 질서가 구축된 이후에 큰 변화를 도모할 가능성이 크다. 단기적으로는 현상

31) 2024년 12월3일 이후 정치적 변동성이 급격해짐에 따라 향후 정치일정에도 변동이 생길 수 있음. 이 경우 당분간 공영방송 거버넌스 개편에 대한 논의는 새로운 정치질서의 구축과 연동되어 변화될 가능성도 있는 상황임

유지 수준에서 타협안을 모을 가능성이 있으며, 이는 공영방송 거버넌스 개편을 둘러싼 갈등을 다소 완화시킬 수 있을 것이다.

□ 지상파방송 경영환경 악화도 변수

최근 우리 지상파 방송사의 경영 환경이 급속히 악화되고 있으며, 공영방송 역시 예외가 아니다. 이는 지배구조 개선을 둘러싼 갈등 해소에 대한 사회적 압력을 높일 가능성이 존재한다. 유튜브나 넷플릭스와 같은 OTT 기반 스트리밍 서비스의 확산으로 TV 광고 매출 하락이 만성화되었고, 유료방송의 저가 요금구조 하에서 가입자 이탈은 두드러지지 않지만, 평균 가입자당 수익(ARPU) 개선 전망은 높지 않다. 이러한 현실은 방송계 전반에 걸쳐 경제적 어려움을 가중시키고 있다.

한편, 최근 급격히 상승한 제작비는 우리 공영방송사들에게 콘텐츠 공급비용을 증가시키고 있으나, 매출은 감소하는 이중적인 어려움에 직면하게 만들고 있다. 이러한 경영 환경의 악화는 공영방송의 지배구조를 둘러싼 사회적 논란을 만성화하거나 영구화하는 상황을 방지하기 위한 제도 개선의 필요성을 역설적으로 더욱 강하게 만드는 요인으로 작용하고 있다.

이러한 상황에서, 더 이상 현재와 같은 지배구조를 유지할 수 없다는 사회적 공감대가 형성된다면, 정치권에서도 극적인 타협을 우선시할 가능성은 존재한다. 경영 환경의 급격한 변화와 사회적 압력이 결합되면, 지배구조 개선을 위한 정치적 타협이 보다 현실적으로 이루어질 가능성도 커질 것이다.

제5장 결 론

제1절 현황 요약

본 연구는 공영방송의 지배구조 문제를 다각적으로 검토하고, 이를 개선할 수 있는 방향을 모색하고자 한다. 현재 국내의 주요 공영방송인 KBS, MBC, EBS는 법적 및 제도적 한계로 인해 정치적 중립성과 투명성 확보에 어려움을 겪고 있으며, 그동안의 개정안들은 반복된 입법 시도와 정치권 간의 대립 속에서 여러 차례 폐기된 상황이다.

국내 사례 분석에서는 공영방송 이사회의 구성과 사장 선임 절차가 주요한 쟁점으로 부각되었다. 특히 이사회의 구성은 정파적 추천이 중심이 되어 방송의 독립성을 저해하는 문제를 야기하고 있으며, 사장 선임 과정에서도 이사회의 의결이 정당 간의 이해관계에 따라 지연되거나 불투명하게 이루어지는 경우가 빈번히 발생하고 있다.

해외 사례 분석에서는 독립적이고 체계적인 거버넌스 모델이 확인되었다. 예를 들어, 영국의 BBC는 외부 규제기관인 Ofcom을 통해 경영 감시와 편성의 독립성을 유지하고 있으며, 일본 NHK는 경영위원회를 통해 예산과 인사 등 주요 의사결정을 감독하면서 정치적 개입을 차단하고 있다. 독일의 ARD와 ZDF는 다양한 이해관계를 반영하는 위원회 시스템을 구축하여 민주적 합의 기반의 운영을 실현하고 있다.

이러한 국내외 사례들은 공영방송의 투명성, 독립성, 책무성 확보를 위한 근본적인 지배구조 개편의 필요성을 강조하고 있다.

제2절 공영방송 지배구조 개편의 핵심 과제 요약

□ 정치적 독립성의 확보

정치적 독립성을 확보하기 위해, 공영방송은 국민의 신뢰를 바탕으로 공적 역할을 수행해야 한다. 이를 위해 정치권의 개입을 최소화하고 독립적인 인사 추천 및 경영 감독 시스

템을 구축할 필요가 있다. 이사회 구성에 있어서 이사 추천 주체를 다양화하며, 중립적인 기구를 통해 추천 절차를 투명하게 운영해야 한다는 의견이 지속적으로 제기되어 왔다. 특히, 여야가 아닌 학계, 시민단체, 직능단체 등이 참여하는 방식을 통해 균형을 맞추는 방안이 주목받고 있다.

또한, 사장 선임과 관련된 논란을 해소하기 위해, 사장 추천위원회를 설치하고 전문성과 중립성을 기준으로 후보자를 선정하는 방안이 제안되었다. 이와 함께 특별다수제(⅔ 이상의 동의)를 도입해 공정하고 합의적인 결정을 유도하자는 주장도 제기되었으나, 아직 사회적 합의가 부족한 상황이다.

□ 투명성과 민주적 절차의 강화

공영방송의 투명성과 민주적 절차를 강화하기 위해서는 다양한 방안이 논의되고 있다. 공영방송 경영진 선임 과정이 투명하게 진행될 수 있도록 다음과 같은 방안이 제안될 수 있겠다. 첫째, 사장 추천위원회의 운영을 공개하여 후보자 추천 과정에서 국민적 의견 수렴을 의무화하고, 후보자의 비전 발표와 정책 검증 절차를 도입해야 한다. 둘째, 이사회 의 주요 의사결정 과정과 결과를 국민이 감시할 수 있도록 이사회 회의록을 공개하자는 제안이 있다. 셋째, 공영방송의 운영 및 성과에 대해 정기적인 외부 감사와 성과 평가를 실시하고 이를 공표하도록 법제화하는 방안도 제안된 바 있다.

□ 책무성 강화와 시청자 권익 보호

책무성을 강화하고 시청자 권익을 보호하기 위해, 공영방송은 국민의 방송으로서 공적 책임을 다해야 한다는 점에서 일정 부분 공감대가 형성되어 있다. 공적가치 이행계획을 매년 수립하고 그 추진 실적을 국민에게 보고하도록 의무화하자는 의견이 검토되고 있다. 또한, 시청자의 의견을 반영하기 위해 시청자평가위원회를 확대 운영하여 공영방송의 공공성과 다양성을 실현하는 방안이 제안되었다. 마지막으로, 변화하는 미디어 환경 속에서 교육, 문화, 공익적 콘텐츠의 다양성과 접근성을 강화해 국민의 신뢰를 회복하는 것이 중요하다라는 점도 강조되고 있다.

제3절 정책적 제언

□ 단기적 개선 방안

이사회 및 사장 선임 절차의 투명성을 강화하기 위해 입법적 대응이 요구된다. 이를 위해 기존의 입법안에서 공통된 합의점을 도출하고, 정치권 간의 타협을 유도하는 노력이 필요하다. 공영방송의 중립적 운영을 실현하기 위해서는 공공 감시 기구의 역할을 강화하고, 경영진 선출 과정을 실시간으로 공개하는 시스템을 도입하는 방안도 고려할 수 있다. 이러한 제도적 개선은 공영방송의 투명성과 신뢰성을 제고하는 데 기여할 것이다.

□ 중장기적 개선 방안

정치적 개입을 근본적으로 차단하기 위해서는 독립적인 인사 추천 기구를 법제화하고, 이 기구에 방송 전문가, 학계, 시민사회 대표의 참여를 보장하는 방안을 고려할 수 있다. 이를 통해 인사의 정치적 중립성을 확보하고, 방송의 독립성을 강화할 수 있다. 또한, 공영방송의 경영 평가와 성과 관리를 위해 전담 기구를 설립하고, 이를 통해 공정하고 독립적인 평가가 이루어지도록 하는 방안도 중요하다.

더 나아가, 공영방송이 사회적 가치를 실현할 수 있도록 재원 확보 시스템을 개편하고, 국민이 신뢰할 수 있는 콘텐츠 생산에 집중할 수 있도록 하는 방안이 필요하다. 이는 공영방송이 공적 책임을 다하고, 국민의 기대에 부응하는 방송을 제공할 수 있는 기반을 마련하는 중요한 요소가 될 것이다.

□ 사회적 합의 도출의 필요성

공영방송 지배구조의 개선은 단순히 법적·제도적 변화에 그치는 것이 아니라, 사회적 합의와 공감대를 바탕으로 해결해야 할 문제이다. 이를 위해 정치권은 공영방송의 독립성과 공공성을 보장하기 위한 논의 과정에서 소모적인 대립을 지양하고, 장기적인 관점에서 국민의 이익을 우선시하는 개선안을 마련해야 한다.

공영방송의 지배구조를 개선하는 것은 민주주의의 건강성을 높이고 국민의 신뢰를 회복하기 위한 필수적인 과제이다. 현재의 정치적 대립과 이해관계를 초월하여 독립적이고 투

명한 운영 체계를 구축함으로써, 공영방송이 진정한 국민의 방송으로 자리 잡을 수 있도록 정책적 노력을 강화해야 한다.

특히, 방송통신위원회와 국회는 변화하는 미디어 환경에 적극적으로 대응하며, 공영방송이 시대적 사명에 충실할 수 있도록 지원과 협력을 지속해야 한다. 이러한 체계적 개선은 공영방송의 공적 책임과 역할을 강화하고, 국민적 신뢰를 회복하는 기반이 될 것이다.

참 고 문 헌

[국내 문헌]

국회 언론·미디어 제도개선 특별위원회(2022), 국회 언론·미디어 제도개선 특별위원회 보고서.
김남두 외(2017), 공영방송의 독립성 공정성 제고를 위한 법제도 개선방안 모색, 정보통신
정책연구원.

김현 외 (2024). 방송법 개정 관련 사장후보추천위원회 설치법안. 대한민국 국회 발의 문서.
노창희 외 (2022), 변화하는 미디어환경의 대응을 위한 공영방송의 재구조화 방안 연구, 방
통융합정책연구 KCC-2022-7, 방송통신위원회

박민규 외 (2024). 공영방송법 개정안. 대한민국 국회 발의 문서.

방송미래발전위원회 (2018), 방송미래발전위원회 보고서.

심영섭 (2018), 독일 방송평의회 제도를 통해 본 한국 공영방송 지배구조의 재구조화, 문화와
정치 Vol.5, No.3, pp.139-174.

이해민 외 (2024). 공영방송 사장후보추천위원회 구성 및 운영 방안. 대한민국 국회 발의
문서.

최민희 외 (2024). 공영방송법 일부개정안. 대한민국 국회 발의 문서.

추혜선 외 (2020). 공영방송의 책무성과 독립성 강화를 위한 법안. 대한민국 국회 발의 문서.

한국방송협회 (2023). 방송 산업의 미래를 위한 법제 개선 방향. 한국방송협회 출판.

황준호 외(2018), 미래지향적 방송제도 개선방안 연구, 정보통신정책연구원.

[해외 문헌]

放送法 (2024), <https://laws.e-gov.go.jp/law/325AC0000000132/>

ARD (2014), Satzung der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten
der Bundesrepublik Deutschland.

Australian Broadcasting Corporation Act 1983, https://world.moleg.go.kr/cms/commonDown.do?DLD_CFM_NO=V9R15UTN8EQ1F8VZ6FEY&FL_SEQ=33617

Broadcasting Act 1990, c. 42. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1990/42>

Department for Digital, Culture, Media & Sport. (2016). Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation. The Stationery Office. <https://www.gov.uk/government/publications/bbc-charter-and-framework-agreement>

Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard), Journal Officiel de la République Française, 1 octobre 1986.

● 저 자 소개 ●

곽 동 균

- Indiana University 언론학 박사
- 현 정보통신정책연구원 연구위원

송 민 선

- 고려대학교 언론학 석사
- 현 정보통신정책연구원 전문연구원

김 남 두

- Univ. of Texas at Austin 언론학 박사
- 현 정보통신정책연구원 연구위원

김 호 정

- 연세대학교 경제학 석사
- 현 정보통신정책연구원 부연구위원

방통융합정책연구 KCC-2024-06
공영방송 지배구조 개선방안 연구
(Study on Improving the Governance Structure
of Public Broadcasting)

2024년 12월 일 인쇄

2024년 12월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부가천청사 2동

TEL: 02-2110-1323

Homepage: www.kcc.go.kr

인쇄 경성문화사



방송통신위원회

Korea Communications Commission