

방통융합정책연구 KCC-2020-05

# 방송의 공공성과 경쟁력 강화를 위한 재원구조 및 규제 개선에 관한 연구

Regulatory and Financial Reform for Strengthening  
the Public Interest and the Market Competitiveness  
of Broadcasting

2020. 12

연구기관 : 정보통신정책연구원



방통융합정책연구 KCC-2020-05

# 방송의 공공성과 경쟁력 강화를 위한 재원구조 및 규제 개선에 관한 연구

Regulatory and Financial Reform for Strengthening  
the Public Interest and the Market Competitiveness  
of Broadcasting

이종원/황준호/김남두/노은정

2020. 12

연구기관 : 정보통신정책연구원



**방송통신위원회**

Korea Communications Commission



이 보고서는 2020년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신  
융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이며,  
방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.



## 제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『방송의 공공성과 경쟁력 강화를 위한 자원구조  
및 규제 개선에 관한 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2020년 12월

연구기관: 정보통신정책연구원  
총괄책임자: 이종원 본부장  
참여연구원: 이재영 본부장  
                  황준호 연구위원  
                  곽동균 연구위원  
                  노은정 전문연구원





# 목 차

|   |           |
|---|-----------|
| 요약문 .....                                   | ix        |
| <b>제 1 장 서 론 .....</b>                      | <b>1</b>  |
| 제 1 절 연구의 필요성 및 목적 .....                    | 1         |
| 1. 국내 방송시장 현황 .....                         | 1         |
| 2. 국내 정책환경 동향: 기존의 논의 .....                 | 5         |
| 3. 연구의 목적 .....                             | 8         |
| 제 2 절 연구의 주요내용 및 연구방법 .....                 | 10        |
| 1. 연구의 주요내용 .....                           | 10        |
| 2. 연구방법 .....                               | 11        |
| <b>제 2 장 방송의 공적책무: 개념과 현실 .....</b>         | <b>31</b> |
| 제 1 절 의무와 책임의 체계 .....                      | 13        |
| 1. 방송의 책무 .....                             | 13        |
| 2. 공영방송의 의무와 책임 .....                       | 15        |
| 제 2 절 방송사업자의 의무 및 평가 .....                  | 20        |
| 1. 방송사업자의 의무: 영국 사례 .....                   | 20        |
| 2. 의무수행의 평가: 심사 및 설명책임 제도 .....             | 22        |
| <b>제 3 장 방송의 공공성 제고에 관한 해외 법제도 동향 .....</b> | <b>62</b> |
| 제 1 절 영국 지상파방송의 구조 및 공적 책무 .....            | 26        |
| 1. 공민영 개념정의 및 허가체계 .....                    | 26        |
| 2. 지상파방송 공적 책무 .....                        | 29        |
| 제 2 절 프랑스 지상파방송의 구조 및 공적 책무 .....           | 34        |
| 1. 지상파방송 공민영 구조 .....                       | 34        |

|   |            |
|---|------------|
| 2. 지상파방송 공적 책무 .....  | 36         |
| 제 3 절 독일 지상파방송의 구조 및 공적 책무 .....                              | 40         |
| 1. 지상파방송 공민영 구조 .....   | 40         |
| 2. 지상파방송 공적 책무 .....  | 44         |
| 제 4 절 일본 지상파방송의 구조 및 공적 책무 .....                              | 54         |
| 1. 지상파방송 공민영 구조 및 허가체계 .....                                  | 54         |
| 2. 지상파방송 공적 책무 .....  | 59         |
| <b>제 4 장 방송의 공적책무 재정립 및 제도화 방향 .....</b>                      | <b>37</b>  |
| 제 1 절 방송의 공적책무 재정립 .....                                      | 73         |
| 1. 공영방송의 공적목적 정당화 .....                                       | 73         |
| 2. 방송사업자별 공적책무 구체화, 차별화 .....                                 | 76         |
| 제 2 절 방송의 공적책무 구현 제도: 협약(agreement)·평가(review), 자원(source) 38 |            |
| 1. 협약(agreement)과 평가(review) .....                            | 38         |
| 2. 방송 자원 .....  | 90         |
| <b>제 5 장 지상파방송의 경쟁력 강화 방향 .....</b>                           | <b>79</b>  |
| 제 1 절 지상파방송사 소유규제 개선 .....                                    | 97         |
| 1. 관련 법령 및 운용 현황 .....  | 97         |
| 2. 방송법상 대기업 기준 이슈 검토 및 개선방안 .....                             | 98         |
| 제 2 절 지상파방송 관련 겸영규제 .....                                     | 104        |
| 1. 법령 현황 및 연혁 .....   | 104        |
| 2. 지상파 간 겸영 제한 이슈 검토 및 개선방안 .....                             | 107        |
| 3. 지상파-유료방송(특히 SO) 간 겸영 제한 이슈 검토 및 개선방안 .....                 | 109        |
| <b>참고문헌 .....</b>   | <b>112</b> |

## 표 목 차

|   |     |
|---|-----|
| <표 1-1> 지상파 3사 매출액, 영업이익 등 경영실적 현황 .....                  | 3   |
| <표 1-2> 지상파방송 3사 프로그램 제작비 현황('15년~'19년) .....             | 3   |
| <표 1-3> 국내 유료방송 및 OTT 매출액 추이 .....                        | 4   |
| <표 1-4> 글로벌 유료방송 및 OTT 매출액 추이 .....                       | 4   |
| <표 1-5> 중장기 방송제도개선 10대 정책과제 .....                         | 5   |
| <표 2-1> 공영방송의 이념, 제도적 목적, 사업자 책무, 경영 목표의 관계 .....         | 9   |
| <표 3-1> 영국 지상파방송의 구조 .....                                | 2   |
| <표 3-2> 영국 PSB 및 NON-PSB 공통 책무 .....                      | 0-3 |
| <표 3-3> 영국 PSB별 공적 책무 .....                               | 43  |
| <표 4-1> 방송사업자별 공적목적에 따른 책무 수행 사례(안)_1 .....               | 77  |
| <표 4-2> 방송사업자별 공적목적에 따른 책무 수행 사례(안)_2 .....               | 97  |
| <표 4-3> 방송사업자의 공적책무 구체화, 차별화(안)_1안 .....                  | 18  |
| <표 4-4> 방송사업자의 공적책무 구체화, 차별화(안)_2안 .....                  | 28  |
| <표 4-5> 현행 방송법상 공적책무 평가 방식 .....                          | 3   |
| <표 4-6> 해외 주요국 공영방송사 협약 제도 운영 현황 .....                    | 4   |
| <표 4-7> 지상파방송사 공적책무 실현 비용 규모 추정(안)_1 .....                | 39  |
| <표 4-8> 지상파방송사 공적책무 실현 비용 규모 추정(안)_2 .....                | 49  |
| <표 5-1> 민영 지상파 방송 대주주 중 계열사 자산 총액이<br>10조원에 근접하는 사례 ..... | 9   |
| <표 5-2> 국내 GDP 성장 추이(2008~2019) .....                     | 9-9 |
| <표 5-3> 기업 기준 '08년 10조 원, '20년 20조 원 적용 결과 비교 .....       | 11  |
| <표 5-4> 자산총액 10조원, 15조원, 20조원 이상 기업집단 수 추이(공기업 제외) .....  | 11  |
| <표 5-5> 자산총액 20조원 이상 기업집단(공기업 제외) 명단, 2013-19* .....      | 201 |

|         |   |     |
|---------|---|-----|
| <표 5-6> | 자산총액 10조원 이상이면서 15조원 미만, 20조원 미만인 기업집단      | 10  |
| <표 5-7> | 지상파 방송사업자에 대한 경영 제한 현황                      | 11  |
| <표 5-8> | SBS와 지역민방의 방송사업매출, 방송광고매출, 영업손익 추이          | 11  |
| <표 5-9> | 기업집단 KT, SK, LG의 자산총액('20년 공정위 공시, '19년 기준) | 111 |

## 그림 목 차

|          |  |     |
|----------|--|-----|
| [그림 1-1] | 전체 광고매출 현황 .....                       | 1   |
| [그림 1-2] | 방송매체별 방송사업 매출액 점유율 추이(2010~2019) ..... | 2   |
| [그림 1-3] | 방송광고 매출 및 점유율 .....                    | 2   |
| [그림 1-4] | 지상파유료 시청점유율 추이 .....                   | 2   |
| [그림 1-5] | 매체별 광고비 구성비 비중과 방송법제와의 관계 .....        | 7   |
| [그림 2-1] | 방송사업자 책무 구조의 재설계 .....                 | 15  |
| [그림 4-1] | 방송사업자 공적목적 구현의 제도화 .....               | 76  |
| [그림 5-1] | 방송사업자 경영규제 현황 .....                    | 105 |



# 요 약 문

## 1. 제목

방송의 공공성과 경쟁력 강화를 위한 재원구조 및 규제 개선에 관한 연구

## 2. 연구 목적 및 필요성

최근 국내 방송시장은 성장 정체에 따른 사업자간 갈등이 심화되고 있는 상황이다. 방송사업자의 주 재원인 광고수익이 감소하는 것과 함께, 공영방송 수신료의 장기간(40년) 동결 및 유료방송 시장의 낮은 ARPU 등 방송재원의 위축으로 인해 방송사업자 간 갈등이 고조되고 있다. 급격한 방송환경의 변화로 방송분야에 지속되어 온 경제적 난관은 방송규제 및 제도 개선의 문제로 귀착되어 왔으며, 이에 대한 제도개선을 모색하는 국면으로 전환되고 있다. 이러한 상황 속에서 '20년 3월 11일, 방송통신위원회는 지난 1년여 간 운영해 온 「중장기 방송제도개선 추진반」이 제출한 정책제안서를 접수하고, 제도개선 추진반이 제안한 정책과제들의 시급성과 추가 논의 필요성 등을 고려하여 장단기 과제로 구분하여 이행하기로 발표하였다. 본 연구는 방송통신위원회 중장기 방송제개선을 위한 정책제안서의 후속조치로써 방송의 공공성을 강화하고, 공적재원의 위상 및 공공성 실현 비용 규모 추정, 지상파방송의 경쟁력 강화를 위한 소유겸영 규제개선 방향을 제시하는 데 그 목적을 갖는다.

## 3. 연구의 구성 및 범위

본 연구는 다음과 같은 내용으로 구성되었다. 먼저 제1장(서론)에서는 연구의 필요성 및 목적과 연구 주요내용 및 연구방법에 대하여 서술하였다. 제2장(방송의 공적책임: 개념과

현실)에서는 의무와 책임의 체계, 방송사업자의 의무 및 평가에 대하여 분석하였다. 제3장(방송의 공공성 제고에 관한 해외 법제도 동향)에서는 영국, 프랑스, 독일, 일본의 지상파 방송 공민영 구조와 공적 책무에 대하여 분석하였다. 제4장(방송의 공적책무 재정립 및 제도화 방향)에서는 방송의 공적책무를 재정립하고, 방송의 공적책무 구현 제도로써 협약(agreement)과 평가(review), 그리고 자원(source)에 대해 분석하였다. 제5장(지상파방송의 경쟁력 강화 방향)에서는 지상파방송사 소유·검영규제 현황 및 쟁점들을 분석하고 각각의 개선방향을 제시하였다.

## 4. 연구 내용 및 결과

첫째, 방송의 공적책무란 무엇인가에 대한 개념 검토, 그리고 이 개념이 어떻게 작동하고 있는지에 대한 이론적 논의를 수행하였다. 의무와 책임의 체계 정립을 통해 방송의 책무와 공영방송의 의무와 책임의 문제를 고민하였고, 방송사업자의 책무 수행에 대한 평가 방식을 논의하였다.

둘째, 해외 주요국에서는 이와 같은 방송의 공적책무를 실현하기 위해 어떤 제도를 가지고 있는지를 조사하였다. 지상파방송, 특히 공영방송이 발달한 유럽의 주요국가(영국, 프랑스, 독일) 그리고 일본을 대상으로 하였다. 이들 국가들의 지상파방송의 구조, 그리고 법률로 규정하고 있는 공적책무들을 조사하여 정리하였다. 이를 통해 우리나라의 현실과 비교를 통해 보편성과 특수성을 식별해 보고자 하였다.

셋째, 앞서의 이론적 논의를 기본 틀로 하고, 해외 사례의 보편성과 특수성을 견지하며 방송의 공적책무를 재정립하였고, 이를 실현하기 위한 합리적이고 효과적인 제도(협약과 평가)와 공적책무를 구현하기 위해 소요되는 비용의 규모를 추정해 보았다.

넷째, 방송미디어 환경의 변화를 고려해 지상파방송의 경쟁력을 제약하는 여러 가지 요인들 중 사전적 진입규제인 소유검영 규제의 입법취지, 규제의 유효성 등을 다각적으로 검토하여 규제의 현행화 등의 개선방안을 제안하였다.



## 5. 정책적 활용 내용

본 연구는 방통위 중장기 방송제도개선 추진반의 ‘중장기 방송제도 개선을 위한 정책제안서’에서 제시한 정책과제의 후속조치로써 관련 세부 정책방향을 수립하는 데 직접적으로 활용될 수 있다. ‘중장기 방송제도 개선을 위한 정책제안서’의 ‘공·민영 방송체계 개편 방안’ 중 공민영 규제체제 개선방안 및 공영방송의 공공성 확보를 위한 공영방송의 공적책무 및 평가방안, 방송재원의 위상정립에서 제시한 정책방안을 보다 구체화한 결과들을 제시하였다. 본 연구결과는 21대 국회 정책 수요 및 관련 부처 정책업무에 활용될 수 있을 것으로 예상된다.

## 6. 기대효과

본 연구는 경제 및 사회적 측면에서 방송의 공적영역을 회복하고 강화하는데 기여할 것이며 방송의 공공성 강화 및 공영방송 평가체계, 공적재원 관련 정책 방안 마련에 활용될 것이다. 또한, 방송분야에 적용되어 온 사전적 구조규제 개선을 통한 방송산업 활성화 및 경쟁력 강화 마련에 활용될 것으로 예상된다. 관련분야 예상 파급효과로 단기적으로는 미디어 구조개편 논의 과정에서 사회적으로 제기될 것으로 전망되는 이슈들을 세팅하는 데 기여할 것으로 전망된다.



# 제1장 서론

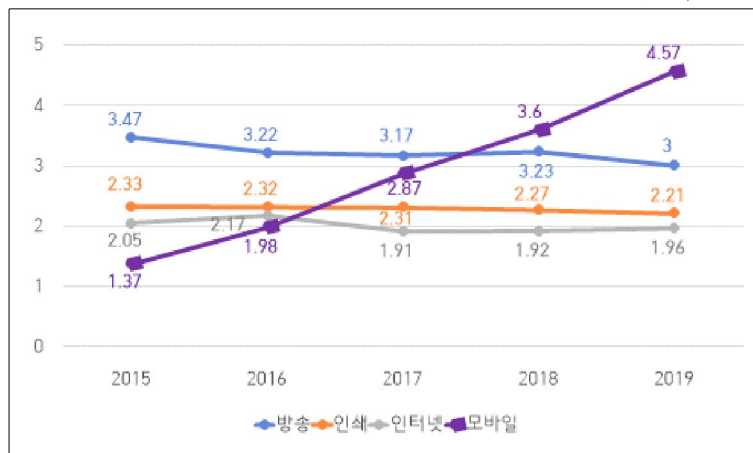
## 제1절 연구의 필요성 및 목적

### 1. 국내 방송시장 현황

최근 국내 방송시장은 성장 정체에 따른 사업자간 갈등이 심화되고 있는 상황이다. 모바일 광고의 성장과 전통적 방송시장의 성장 정체로 인해 방송시장 수익창출과 가입자 확보를 위한 경쟁이 확대되는 추세이다. 최근 5년간('15~'19) 모바일광고의 경우 1.3조원에서 4.5조원으로 성장한 반면, 전통적 미디어인 방송은 3.4조원에서 3.0조원으로 감소하였다.

[그림 1-1] 전체 광고매출 현황

(단위: 조원)

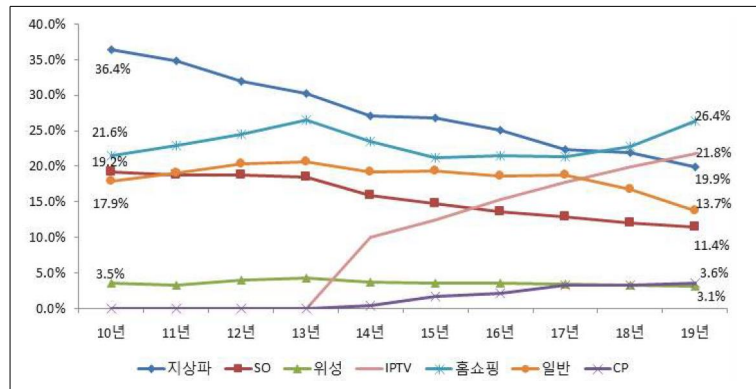


자료: 2019년도 방송사업자 재산상황 공표집

그간 방송사업자의 주 재원인 광고수익이 감소하는 것과 함께, 공영방송 수신료의 장기간(40년) 동결 및 유료방송 시장의 낮은 ARPU 등 방송재원의 위축으로 인해 방송사업자간 갈등이 고조되고 있다. 예를 들어 지상파방송사와 유료방송사업자 간 재송신 대가 갈

등, TV홈쇼핑사업자와 유료방송사업자 간 송출수수료 이슈, 방송채널사용사업자(PP)와 유료방송사업자 간 프로그램사용료 배분 갈등, 지상파TV방송의 중간광고 허용여부 관련한 미디어사업자(신문, PP 등)와의 갈등 등이 대표적이라 하겠다.

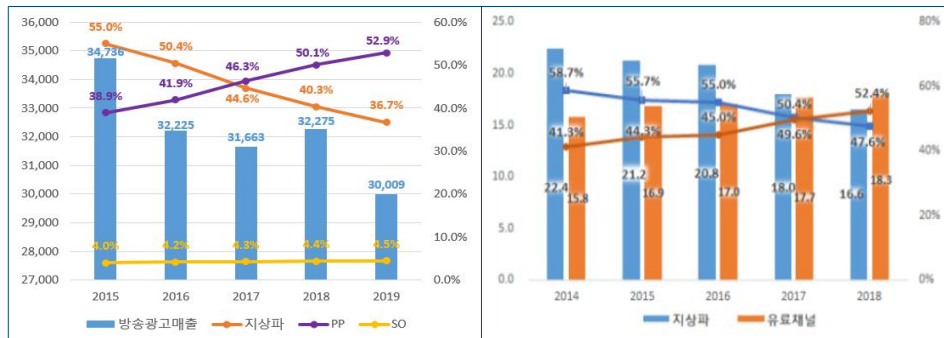
[그림 1-2] 방송매체별 방송사업 매출액 점유율 추이(2010~2019)



자료: 2019년도 방송사업자 재산상황 공표집

특히 지상파방송의 경우 유료방송의 광고매출과 점유율, 시청점유율이 증가함에 따라 '17년 이후부터 유료방송이 지상파방송을 역전한 상황이다. 지난 5년간 지상파방송의 광고

[그림 1-3] 방송광고 매출 및 점유율 [그림 1-4] 지상파·유료 시청점유율 추이 (단위: 억 원, %) (단위: %)



자료: 2019년 방송사업자 재산상황 공표집

자료: 닐슨컴퍼니 코리아(유료채널 중 홈쇼핑/라디오/데이터/VOD PP 제외)

점유율이 55.0%에서 36.7%로 감소하였고(시청률의 경우 광고점유율과 연동), 유료방송PP의 경우 38.9%에서 52.9%로 증가하였다.

지상파방송의 경영환경 변화는 영업이익률의 하락, 적자 방송사의 등장으로 전개되고 있다. '19년 지상파방송사의 매출은 3조 5,168억원으로 '18년 지상파방송사 매출액(3조 7,965억원)과 비교하여 크게 감소하였다. 특히 광고매출 감소 등으로 인해 영업손실은 전년 대비 97억원이 감소하였지만 여전히 -2,140억원의 손실을 기록하였다.<sup>1)</sup> <표 1-1>에서 보듯이 '18년 KBS와 MBC는 각각 -585억원, -1,237억원이며, '19년 KBS는 -759억원의 영업손실, MBC는 -965억원의 영업손실을 기록하였다. 반면 SBS는 60억원의 영업이익을 나왔다.

<표 1-1> 지상파 3사 매출액, 영업이익 등 경영실적 현황

(단위: 억 원)

|     |       | 매출액    | 광고매출액 | 영업손익(실) | 당기순손익(실) |
|-----|-------|--------|-------|---------|----------|
| KBS | '17년도 | 14,326 | 3,666 | 202     | 564      |
|     | '18년도 | 14,351 | 3,328 | -585    | -321     |
|     | '19년도 | 13,622 | 2,548 | -759    | 16       |
| MBC | '17년도 | 6,706  | 2,926 | -565    | -288     |
|     | '18년도 | 6,821  | 2,736 | -1,237  | -1,094   |
|     | '19년도 | 6,523  | 2,318 | -965    | 1,986    |
| SBS | '17년도 | 7,379  | 3,729 | 140     | 140      |
|     | '18년도 | 8,727  | 3,590 | 7       | 15       |
|     | '19년도 | 7,505  | 3,136 | 60      | 33       |

자료: 2019년도 방송사업자 재산상황 공표집

1) 영업손실이 2018년의 -2,237억 원과 비교해 증감 폭이 작은 이유는 2019년도 매출전망을 고려해 매출원가, 특별히 제작비를 적극적으로 관리한 측면이 크다 하겠다.

<표 1-2> 지상파방송 3사 프로그램 제작비 현황('15년~'19년)

(단위: 억 원)

|     | 2015   | 2016   | 2017  | 2018   | 2019  | '18년 대비 '19년 |       |
|-----|--------|--------|-------|--------|-------|--------------|-------|
|     |        |        |       |        |       | 증감액          | 증감률   |
| KBS | 10,534 | 10,043 | 9,379 | 10,245 | 9,788 | -457         | -4.5% |
| MBC | 5,921  | 5,908  | 5,097 | 5,934  | 5,442 | -492         | -8.3% |
| SBS | 5,309  | 5,628  | 5,233 | 5,183  | 5,442 | 259          | 5.0%  |

자료: 2019년도 방송사업자 재산상황 공표집

전통적 방송의 경영환경변화에 영향을 주는 여러 가지 요인들(개인미디어의 증가, 미디어 이용행태의 변화, 1인 가구의 증가, OTT의 확산) 중 대표적인 것이 OTT의 영향력 증가이다. 최근 5년간 국내 유료방송 매출규모는 연평균 6.4% 성장한 반면, OTT서비스는 54%로 가파르게 성장하는 상황이다.

<표 1-3> 국내 유료방송 및 OTT 매출액 추이

(단위: 억 원)

| 구분         | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   | 연평균성장률 |
|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| OTT        | 1,986  | 3,786  | 5,632  | 7,165  | 11,171 | 54%    |
| 유료방송       | 47,174 | 51,625 | 56,312 | 60,808 | 64,279 | 6.4%   |
| 유료방송 대비 비중 | 4.2%   | 7.3%   | 10.0%  | 11.8%  | 17.4%  |        |

자료: OTT는 PWC(2020)을 참고(환율: 1,161.201원/\$), 유료방송은 2019년도 방송사업자 재산상황 공표집

<표 1-4> 글로벌 유료방송 및 OTT 매출액 추이

(단위: 억 원)

| 구분         | 2015      | 2016      | 2017      | 2018      | 2019      | 연평균 성장률 |
|------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|
| OTT        | 187,472   | 260,124   | 350,386   | 442,293   | 538,603   | 30.2%   |
| 유료방송       | 2,298,328 | 2,369,351 | 2,381,286 | 2,350,789 | 2,305,390 | 0.08%   |
| 유료방송 대비 비중 | 8.2%      | 11.0%     | 14.7%     | 18.8%     | 23.45     |         |

자료: PWC(2020), Global Entertainment & Media Outlook 2020-2024(환율: 1,161.201원/\$)

정보통신정책연구원(2017)에 따르면, OTT광고비 규모는 '16년 TV광고 지출규모의 7.5%에서 '17년 8.8%로 늘어났으며 OTT 광고수요는 지속적으로 증가추세에 있는 것으로 보고되었다.<sup>2)</sup> 이용측면에서도 OTT 이용률은 증가추세이며, 유료OTT 보다는 유튜브 등과 같은 무료 OTT이용이 활발하게 이루어지고 있다. 현재까지 국내에서 OTT로 인해 유료방송을

2) PWC(2020)에 의하면 한국의 온라인 방송광고비(Online TV advertising) 규모는 '15년 145억원에서 '19년 371억원으로 증가, 연평균 20.6%의 성장률을 보이고 있는 것으로 조사되었다.

코드 커팅하는 등 유료방송에 미치는 영향은 제한적이나, 향후 미디어 이용행태 등 시장 상황 변화에 따라 유료방송을 대체할 가능성도 있다는 우려가 존재한다. 급격한 방송환경의 변화로 방송분야에 지속되어 온 경제적 난관은 방송규제 및 제도 개선의 문제로 귀착되어 왔으며, 이에 대한 제도개선의 모색으로 전개되는 국면이다.

## 2. 국내 정책환경 동향: 기존의 논의

방송관련 국내 정책환경을 살펴보면, 대표적으로 방송협회, 학계, 시민단체 등을 중심으로 방송의 위기에 대한 대응, 새로운 미디어 환경에서의 방송의 공공성 구현, 그리고 미디어의 개혁과제 도출 등으로 압축되고 있다.

방송협회('19. 9.)는 방송의 날 기념 세미나를 통해 방송의 공공성과 산업 효율성을 위한 정책과정에서 두 가지 가치 모두 위기를 초래했다고 진단하며, 지상파방송에 대한 비대칭 규제 개선을 제안하였다.

서울대 공익산업법센터('19. 10.)는 새로운 미디어 환경에서 방송의 공공성과 공익을 주제로 한 세미나에서 방송환경 변화에 따라 방송의 공공성과 공익성 개념의 명확화가 필요하고, 공익론의 확장을 주장(강형철, 2019)하였다.

시민단체 미디어개혁 시민네트워크('19. 11.)는 시민의 커뮤니케이션 권리 확장의 중요성, 이에 기반한 미디어개혁을 위한 사회적 논의기구의 필요성을 강조하며, 분과별(플랫폼/네트워크, 규제체계, 콘텐츠) 개혁과제를 제시하였다.

이러한 각계의 흐름 속에 '20년 3월 11일, 방송통신위원회는 지난 1년여 간 운영해 온 「중장기 방송제도개선 추진반」이 제출한 정책제안서를 접수하고, 제도개선 추진반이 제안한

<표 1-5> 중장기 방송제도개선 10대 정책과제

| 방송의 공공성 강화 및<br>건전한 미디어생태계 회복   | 방송·통신·인터넷 융합에 따른<br>미래지향적 규제체계 정비  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 공·민영 방송체계 개편 방안</li> <li>• 공영방송의 공공성 확보방안</li> <li>• 방송재원의 위상정립 및 다각화 방안</li> <li>• 시청자 권익 강화방안</li> <li>• 지역성 구현 기반 확대 방안</li> <li>• 보편적 서비스 구현 및 네트워크 운영 효율화 방안</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 방송·통신 규제체계 정비방안</li> <li>• 방송 개념의 재정립 방안</li> <li>• OTT등 신규서비스 정책방안</li> <li>• 미래형 방송통신 융합서비스 활성화 방안</li> </ul> |

정책과제들의 시급성과 추가 논의 필요성을 등을 고려하여 제안된 정책과제들을 장단기 과제로 구분하여 이행하기로 발표하였다(방통위, 보도자료, 2020. 3. 11.). 세부 정책과제는 ‘방송의 공공성 강화 및 건전한 미디어 생태계 회복 방안’ 그리고 ‘방송·통신·인터넷 융합에 따른 미래지향적 규제체계정비 방안’ 등 2대 정책분야, 10대 과제로 구성되어 있다.

방통위는 단기적으로 광고·편성·기술규제 등 개별 규제개선과 지역방송 발전방안 및 이용자 권익 강화를 위한 정책방안 등은 '20년 업무계획에 따라 적극 추진하고, 방송의 공공성 강화 및 방송통신 통합 규제체계 방안 등 범사회적 숙의와 방통위 차원의 논의가 필요한 과제는 정책연구 및 의견수렴 등을 지속 추진할 계획임을 밝혔다.

방송통신 융합에서 인터넷 융합으로 융합의 범위가 확대되는 상황에서 방송의 공공성이 약화되고 있다는 문제의식 하에, 지금까지 방송에게 부여되어온 공공성 구현의 정당화 논거, 그리고 이를 새롭게 디자인하기 위한 방송제도개선추진반의 기본적인 문제의식은 다음과 같다.

융합환경의 변화는 기존의 방송통신 네트워크를 보유한 사업자간 융합에서 망을 갖지 않은 인터넷플랫폼사업자 융합으로 확대해 가는 추세이며, 이러한 추세 속에 전통적 방송 사업 간의 규범 갈등이 확대되고 있다는 것이다. 예를 들어 방송의 사회적 책임 vs 인터넷의 자율성, 인허가 사업자로서의 공적책임과 의무 vs 등록(신고)사업자로서의 최소책임, 시장진입과 퇴출의 자유 차이 등이다. 규범간의 갈등은 전통적 방송에겐 융합에 따른 경쟁압력에 대응하기 위한 혁신, 이익추구 유인과 그와 함께 방송에게 부여되어온 공공성(공적책임) 구현의 의무를 어떻게 담보해 낼 것인가의 문제로 귀착되고 있다는 점이다. 결국, 환경변화 속에서 방송에게 부여한 공공성(공적책임)이 여전히 유효한가, 유효하다면 이를 어떻게 유지할 것인가가 중요한 과제가 되었다는 점이다.

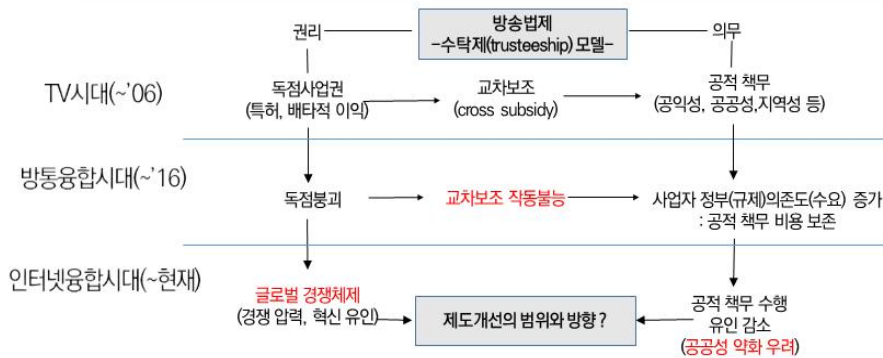


제도개선 추진반은 방송의 공공성 구현의 실제법인 2000년 통합방송법제에서 정당화 논거를 찾았다, 즉 방송의 공적책무 또는 공공성 구현 메커니즘은 주파수 희소성에 기반한 ‘수탁제 모델’<sup>3)</sup>하의 교차보조(내부보조) 시스템<sup>4)</sup>에 있음을 설명(방송제도개선추진반 정책제안서, 21쪽)하였다. 이에 대한 분석을 정리한 것이 <그림 1-5>이다.

[그림 1-5] 매체별 광고비 구성비 비중과 방송법제와의 관계

- 
- 3) Trusteeship Model: 주파수 희소성에 따른 시장실패 문제를 보정하기 위해 정부가 믿을 만한 자에게 배타적 사업권한을 부여하고(monopoly regulation), 그에 따른 공적책무를 부과하는 모델(독점적 시장이윤 보장→공익부문 보전), 대표적 사례로 KBS2(광고수익)의 KBS1(수신료)의 보조, 중앙방송사의 지역방송사 광고 결합판매, 방송편성 규제 등 모든 방송사업자들의 공적책무 수행 원리가 이에 해당한다.
- 4) 교차보조(cross subsidization)는 동일 산업내에서 한 부문의 결손을 다른 부문에서 나오는 이익금으로 충당하는 것을 말하며, 일명 내부보조(internal subsidization)라고도 한다. 미국 시카고대 법경제학자 포스너(Richard Allen Posner)는 정부규제의 과세(taxation by regulation)이론을 통해 정부규제는 교차보조를 통해 보조가 없이는 서비스 공급이 불가능하거나 불충분한 부문에 서비스 공급을 가능하게 함으로써 공익을 실현하는 기능을 한다고 주장하였다.

〈연도별 매체별 광고비 구성비 변동 추세('97~'18)〉



그림에서 Y축은 매체별 광고비 비중이며, 그래프는 20여년 간 매체별 광고비 비중을 보여준다. 2001년에 방송광고의 비중이 신문광고를 앞질렀고, 2002년 지상파방송 TV광고비 비중이 약 38%, 약 2조7천억원의 규모로 20여년 간 가장 큰 영향력을 갖고 있었다는 것을 보여준다. 지상파방송의 광고비 비중은 종편PP의 등장과 케이블PP의 영향력 확대 등으로 지속적으로 감소하였으며, 특히 모바일 광고 등 인터넷광고의 영향력 확대로 전통적 방송광고의 비중이 인터넷 광고에 2016년 역전되게 된다. 그리고 이 시점이 넷플릭스가 우리나라에 진출하는 시기이기도 하다.

방송광고는 방송의 공적책무 수행을 위한 핵심재원이다. 다시 말해 IPTV 도입, 종편·보도PP 등 신규채널이 등장하기 전에는 교차보조시스템이 효율적으로 잘 작동하였으나, 신규채널 등장 등 매체별 독점적 시장구조가 해체되고 방송사업자의 독점적 이익이 감소함에 따라 공적책무 비용을 보전했던 기존의 교차보조 메커니즘이 작동하지 않는다는 것이다. 이에 융합 환경에서 방송의 공공성이 중요하고 강화가 필요하다고 할 때, 교차보조 시

시스템을 대체할 새로운 메커니즘이 필요하다는 점이다. 그리고 그것의 실체는 지금까지 공민영을 구분하지 않고, 혼재해서 규율해 온 지금의 방송 영역(구조)를 공공영역과 민간영역으로 분류하고, 그에 대한 규율철학과 운영기준(평가, 재원, 규제 등)을 확립하자는 것이다. 방송의 공공성 회복을 위해 공공영역은 민간영역에서 구현할 수 없는 콘텐츠와 서비스 제공을 통해 공공성을 확보하자 하는 것이다. 그리고 공공영역의 공공성 회복과 강화를 위해 재원 역시 공적 재원(수신료, 기금 등)으로 충실히 조달할 것을 검토하자는 것이다.

### 3. 연구의 목적

본 연구는 방송통신위원회 ‘중장기 방송제개선을 위한 정책제안서’의 후속조치로써 다음과 같은 목적을 갖는다.

#### 가. 방송의 공공성 강화

##### ① 방송의 책무 구분 및 명시적·구체적 책무기준 마련

현재 방송법에 혼란스럽게 개념화, 구조화되어 있는 방송의 공적책무에 관한 사항들을 지향가치(및 하위가치)와 책무로 구분해 보고, 이를 방송사업자가 방송행위에서 실현할 수 있도록 구체적인 기준을 검토하는 것이다. 가령, ‘민주적 기본질서의 존중’이 지향가치로 정립되고, 그 하위가치로 ‘공정성’이 부속되며, 행위책무로서 ‘보도의 균형성’, ‘방송편성상의 차별성 배제’ 등을 위한 구체적인 심의기준이 정립될 수 있다는 것이다.

또한, 방송의 지향가치, 행위책무, 규제기준 등은 방송사업의 특성에 따라 차별화될 수 있는 제도적 방안 마련이 필요하다는 점이다. 특히, 공영방송과 非공영방송 간 공적책무 차별성에 대한 구조적 개편이 요구된다는 점이다.

##### ② 공영방송 평가제도 개선

공영방송이 추구해야 할 공적 목적과 공적 책무를 실질적으로 제고할 수 있는 다각적인 방식의 제도개편이 요구된다. 요컨대 단기적으로는 현행 재허가, 방송평가 제도를 유지하면서 공영방송의 공적책무 수행을 제고할 수 있는 제도적 개편과 아울러, 영국, 프랑스, 독일의 공영방송 평가제도(사전협약-사후설명 식 평가)와 같은 공영방송사와 규제기구 간의 양방향적 평가시스템을 검토해 보는 것이다.

## 나. 공적재원의 위상, 규모

### ① 공적재원의 위상

그간 상업적 재원을 통해 공적영역의 가치를 구현해 온 제도(교차보조 시스템)를 변화된 환경을 고려해 공적재원의 위상을 재정립하고 분명히 할 필요가 있겠다.<sup>5)</sup> 공적재원을 방송의 공공성 실현 주체의 공적책무 수행 비용으로 규정하고, 공적재원의 정당화 논거를 재정립 할 필요가 있다.

### ② 공적책무 소요 비용 추정

방송의 공적책무 실현을 위한 공적재원의 규모, 공적책무 구현을 위한 소요비용이 어느 정도가 될 것인가는 중요한 이슈이다. 그러한 이유는 첫째, TV수신료의 규모, 방송통신발전기금의 규모 등과 직접적인 관련이 있기 때문이며, 둘째는 현실적으로 공적책무 실현에 소요되는 비용이 클 경우 방송사업자에게 부여되는 공적책무의 목록과 공적 규제 수준 등에 직접적인 영향을 줄 수 있기 때문이다. 다시 말해 일정 기간 어느 정도의 상업적 재원을 통한 공적책무 실현도 고려할 수밖에 없다는 점이다.

이는 제도개선 추진반이 제안한 공민영 분류체계에 따른 공공영역의 가치 실현을 위해 우리사회가 감당해야할 비용을 가늠해 보는 하나의 출발점이 될 수 있다. 또한 이러한 작업을 통해 우리 사회가 감당해야 할 비용이 상당하다면, 공공영역의 가치 실현을 위해 일정 기간 어느 정도의 상업적 재원이 투입되어야 하는지를 가늠할 수 있는 근거가 될 수 있을 것이다.

## 다. 지상파방송의 경쟁력 강화 방향 마련

과거 지상파방송이 지배적인 매체였던 시대에 정립된 사전적 구조규제에 대한 규제 수준을 점검할 시점이 이미 지났다. 2000년에 정립된 방송법제의 사전적 구조규제(소유, 겸영규제 등)의 경우 인터넷 융합 환경에서 방송사업자들이 경쟁력을 갖추는 데 있어 제약이 되고 있다. 이에 지상파방송의 경쟁력 강화를 위한 구조적 개선 수단으로 소유겸영규

---

5) 공적재원의 실체는 국민이 직접 지출하는 재원, 공적 목적에 사용하기 위해 조성된 징수금 등이라는 점에서 공적재원이 상업적 활동에 투입될 경우, 시장에서 사업자간 공정한 경쟁 환경 조성에 부정적인 영향을 줄 수 있기 때문이며, 이를 위해 사용의 용도나 집행은 투명해야 한다. 그러한 까닭에 공적 재원의 위상 및 용도는 분명해야 한다.

제에 대한 재검토를 통해 지상파방송의 경쟁력 강화 방향을 재정립하고, 규제의 현행화 여부를 검토해야 하는 상황이다.

## 제 2 절 연구의 주요내용 및 연구방법

### 1. 연구의 주요내용

본 연구의 필요성 및 연구목적을 달성하기 위해 수행된 연구의 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 방송의 공적책무란 무엇인가에 대한 개념 검토, 그리고 이 개념이 어떻게 작동하고 있는지에 대한 이론적 논의를 수행하였다. 의무와 책임의 체계 정립을 통해 방송의 책무와 공영방송의 의무와 책임의 문제를 고민하였고, 방송사업자의 책무 수행에 대한 평가 방식을 논의하였다.

둘째, 해외 주요국에서 이와 같은 방송의 공적책무를 실현하기 위해 어떤 제도를 가지고 있는지를 조사하였다. 지상파방송, 특히 공영방송이 발달한 유럽의 주요국가(영국, 프랑스, 독일) 그리고 일본을 대상으로 하였다. 이들 국가들의 지상파방송의 구조, 그리고 법률로 규정하고 있는 공적책무들을 조사하여 정리하였다. 이를 통해 우리나라의 현실과 비교를 통해 보편성과 특수성을 식별해 보고자 하였다.

셋째, 앞서의 이론적 논의를 기본 틀로 하고, 해외 사례의 보편성과 특수성을 견지하며 방송의 공적책무를 재정립하였다. 그리고 이를 실현하기 위한 합리적이고 효과적인 제도(협약과 평가), 그리고 공적책무를 구현하기 위해 소요되는 비용의 규모를 추정해 보았다.

넷째, 방송미디어 환경의 변화를 고려해 지상파방송의 경쟁력을 제약하는 여러 가지 요인들 중 사전적 진입규제인 소유겸영 규제의 입법취지, 규제의 유효성 등을 다각적으로 검토하여 규제의 현행화 등의 개선방안을 제안하였다.

### 2. 연구방법

본 연구의 목적을 수행하기 위해 다음과 같은 연구방법을 이용하였다.

첫째, 시장현황과 기업의 경영성과 자료를 확보하기 위해 방송사업자 재산상황공표집, 방송산업실태조사보고서, 결산서 등 문헌연구를 통해 분석데이터를 생성하였다. 또한 해

외동향을 정리하기 위해 국가별 전문가들을 통해 해당 법률들을 조사하여 정리하는 방식으로 연구를 진행하였다.

둘째, 심층적이고 다각적인 연구를 진행하기 위해 주제별로 연구반을 구성·운영하였다. ‘방송의 공공성 및 경쟁력 강화 연구반’, ‘지상파방송 경쟁력 강화 연구반’이며 각 연구반 구성 및 운영 현황은 다음과 같다.

#### <방송의 공공성 및 경쟁력 강화 연구반>

공공성 강화 연구반은 중장기 방송제도개선 정책제안과 연계를 위해 기존 제도개선 추진반원 중 일부 전문가, 그리고 공영방송 정책 및 방송재원 전문가로 구성하였다.<sup>6)</sup> 기간은 6월에 시작하여 약 3개월간, 매월 격주 2회 연구반 회의를 개최해 논의를 진행하였고, 논의 내용은 방송의 공공성 확보, 공적책무 평가 방안, 방송재원 등 중장기 정책제안서의 주요 방향을 기본으로 하여 논의를 진행하였다.

#### <지상파방송 경쟁력 강화 연구반>

지상파방송 경쟁력 강화 연구반은 소유겸영 규제, 방송법제 개선과 관련해 그간의 정책 연구 연구반 및 작업반에 참여했던 교수, 변호사 등의 전문가들로 구성하였다. 연구반에서는 방송법상 소유겸영 규제 현황, 연혁, 해외사례, 그리고 지상파방송사업자 간 겸영규제, 지상파방송사업자와 유료방송사업자 간 겸영규제 등에 대해 당해 규제의 도입 배경, 쟁점, 개선의 방향 등을 논의하였다.

셋째, 전문가 심층 자문을 진행하였다. 방송의 공적책무 개념, 방송사업자의 공적책무 차별화 및 구체화 관련된 이론적 검토를 위해 서울대학교 언론정보학과 이준웅 교수에게 심층 자문(자문과제명: 인터넷 융합시대 방송의 공적책무 재정립 방향)을 의뢰하였다. 자문결과는 연구반 회의 중에 발제한 내용을 보다 풍부하고 구체화하는 작업의 일환이었다. 본 보고서의 제2장, 제4장 제1절 1.공영방송의 공적목적 정당화 부분이 이에 해당한다.<sup>7)</sup>

6) 공공성 강화 연구반은 최영목 교수(성공회대), 이준웅 교수(서울대), 강명현 교수(한림대), 김동원 박사(한예중), 노진백 회계사 그리고 정보통신정책연구원의 연구진 등이다.

7) 전체 보고서의 체계 정합성을 위해 원문의 단락 구성이나 문구 일부에 대해서는 저작자의 동의하에 당해 보고서의 연구진이 수정, 보완(그림)하여 구성하였음을 밝힌다. 또한 동 보고서 후반부 내용과의 연계성 및 이해를 돕기 위해, 특정 용어에 대해 연구진이 주를 달

---

아 독자들의 이해를 돕고자 하였다.

## 제 2 장 방송의 공적책무: 개념과 현실

### 제 1 절 의무와 책임의 체계

#### 1. 방송의 책무

방송의 ‘책무’라는 용어가 유행이다. 2003년 <야브노스트: 공중> 학술지는 ‘공영방송에 대한 평가와 감사’에 대한 특별호를 출판했는데, 여기에 데니스 맥퀘일(Denis McQuail)이 기고한 논문의 제목이 ‘자유롭고 설명책임을 수행하는 공영방송(Public service broadcasting: Both free and accountable)’이다.

이 논문에서 공영방송이 수행해야 하는 실천적 책임의 하나인 ‘설명책임(accountability)’이란 개념을 배운 우리나라 공영방송 연구자들이 ‘책무’라는 용어를 설명책임의 번역대안으로 사용한 이래, 책무는 아직도 폭넓게 사용하고 있다. 지금 통용되고 있는 책무의 용례를 보면 대체로 ‘어떤 방송사가 수행해야 마땅한 실천적 과제’ 정도를 폭넓게 지칭한다. 따라서 공영방송에 적용되는 것은 물론 방송법으로 정한 의무를 수행해야 하는 상업적 방송사의 의무, 책임, 또는 일반적 오블리게이션을 모호하게 아우른다. 더 이상 ‘설명책임’의 번역대안으로만 보기도 어렵고, 공영방송에만 한정해서 사용하는 용어도 아니라는 것이다.

사전적으로 정리하면, 책무란 ‘직책에 따르는 임무’를 뜻한다. 직책에 따르는 일의 목록이란 뜻이다. 방송은 개인이 아니기에 직책이라기보다 지위를 통해 부여받은 행위의 목록이라고 이해하면 뜻이 잘 통한다. 그런데 공영방송을 포함해서 방송의 지위는 조형한, 즉 법으로 형성한 제도적 지위와 역사적으로 형성된 사회정치적 지위를 아우른다. 역사 속에서 다른 제도들과의 관계 속에 형성된 복잡한 배열이란 뜻이다. 한국방송공사(KBS)라는 사업자의 지위만 보더라도 1948년 국영방송으로 시작해서, 1973년 공영방송으로 지위를 변경하고, 1980년 제5공화국 언론통폐합을 거쳐, 지금 이 공화국에서 공영방송의 토대를 만들기까지 지위 상의 변화와 곡절이 많았다. 방송법 등 매체법에 의해 규제를 받는 사업자들은 법적 소유제한, 승인, 허가, 등록 등 지위를 갖고, 해당 지위에 따른 임무를 수행할



것을 요구받는다. 지위가 모호하기에 책무(obligations), 즉 임무의 체계도 모호해진다는 것이다. 모호함을 피하기 위해, 개념적으로 다음 몇 가지를 정하고 넘어갈 필요가 있다.

일단 임무(obligations)는 의무(duties)가 있음을 함축하지만, 그것만이 전부가 아니다. 흔히 의무란 법, 권위, 도덕 등에 따라 어떤 주체가 수행해야만 하는 행위의 목록을 의미한다. 따라서 의무란 흔히 명령문의 형태로 존재하며, 어떤 주체가 무엇을 해야 한다는 강요성을 요체로 한다. 의무를 가진 주체는 의무에 따라 특정 행동을 해야만 하는데, 이는 법이 그렇게 명령하기 때문이다. 예컨대, 방송법은 방송사업자를 의무수행의 주체로 규정한 조항들을 갖고 있다. 방송법 제6조 공정성과 공익성 조항, 제8조 소유제한 조항, 제9조 허가 및 승인 조항 등이 대표적이다. 여기서 ‘사업을 하고자 하는 자는 이러저러 해야 한다’는 명령문으로 쓰인 조항들이 모두 의무를 규정한다. 그런데 방송사업자가 해야 임무 중에는 의무만 있는 것이 아니다.

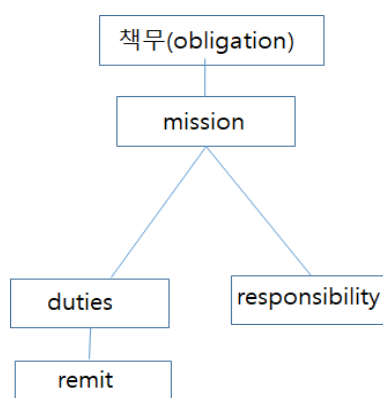
자율적 주체는 스스로 정한 규칙에 따라야 한다는 압박감을 느끼는 데, 자율적 행위주체가 스스로 정해서 준수하는 임무를 책임(responsibilities)이라 한다. 법적으로 지위를 보장받은 방송사업자는 물론 신규 상업적 매체사업자도 얼마든지 이런 책임을 수행할 주체가 될 수 있다. 특히 공영방송은 제도적으로 독립적이며 자율적인 주체로 설계되어 있기에 책임의 주체가 될 수 있다.

우리나라 방송법은 제4조에 일반적인 방송편성의 자유와 독립을 보장하고 있으며, 제46조 공영방송 이사회 설치 및 운영 조항에서 “공사의 독립성과 공공성을 보장하기 위하여” 공사 경영에 관한 최고의결기관으로 이사회를 둔다라고 명시하고 있다. 독립적인 공영방송이 자임하여 스스로 지는 임무가 있다는 것이다. 공영방송은 법이 정한 의무를 수행함과 동시에 의무가 제시한 명령을 어기지 않는 범위 내에서, 의무를 더 잘 실현하고, 의무가 규정하지 않은 빈 곳을 메우고, 의무에 따르는 부대적인 실천을 명확하게 확인하기 위해 자율적으로 실천해야 할 바를 스스로 설정할 수 있는데, 그것을 공영방송의 책임이라 한다. 책임은 행위 주체의 의지와 자율성에 기초해서 성립하며, 따라서 다른 누가 그 내용을 말해주거나 규제할 수 있는 것이 아니다. 다만 제3자라 하더라도 행위주체가 스스로 자임한 책임을 얼마나 성실하게, 엄밀하게, 진정하게 수행하는지 관찰해서 평가할 수는 있다.

정리하자면, 책무란(obligations)란, ‘방송사업자의 법적 및 사회정치적 지위에 따라 지는

의무(duties)와 책임(responsibility)이라 정의할 수 있다. 그리고 법령이 정한 의무(duties)를 '위임받는 의무(remit)<sup>8)</sup>'라고 정의할 수 있겠다. 특별히 법령이 정한 의무를 구분하는 것은 현실적으로 '공영방송' 자체를 개념적으로 규정하기가 쉽지 않기 때문이다.

[그림 2-1] 방송사업자 책무 구조의 재설계



## 2. 공영방송의 의무와 책임

‘공영방송(public service broadcasting)’이란 그리 자명한 개념이 아니다. 흔히 공영방송이란 용어를 상업적 민간 방송과 구분되는 제도적 특징을 갖춘 방송사업자를 지칭할 때 사용한다. 여기서 제도적 특징이란 (가) 공적 지배구조를 갖추어 정부로부터 독립되어 있고, (나) 공적 재원을 사용하여 상업적 영향으로부터 독립적이며, (다) 뉴스와 교육과 같은 공익적 편성을 갖추어 정치적 편향성과 문화적 선정성에서 독립적이라는 것을 의미한다. 그런데 세계 공영방송의 현실을 보면, 이 세 가지 특징을 완비한 공영방송사는 그리 많지 않다.<sup>9)</sup>

8) 연구진 주: 영국의 커뮤니케이션법에서는 remit이라는 용어를 사용한다, 예를 들어 동법 The public service remit for television, 제265조 Public service remits of licensed providers를 참고

9) 디지털 시대에는 공영이든 아니든 ‘방송’ 개념에 집착하는 일 자체가 시대착오적으로 보이기 시작한다. 세계의 공영방송 사업자들은 이미 인터넷 플랫폼이나 하이브리드 플랫폼

공영방송을 규정하는 특징들이란 설정된 공적 목적(public purposes), 즉 공영방송이 추구해야 하는 이념이나 목표를 주로 의미할 뿐, 현존하는 공영방송 사업자의 제도와 실천이라 할 수 없다. 당장 우리나라를 대표하는 공영방송인 한국방송공사(KBS)만 해도 공적 재원보다 상업적 재원에 대한 의존도가 높다. 교육방송공사(EBS)는 이사회 구성과 특별교부금 수입을 통해서 정부에 의존하는 정도가 높다. 사정은 해외에서도 마찬가지다. 영국에서는 공영방송의 대표인 BBC 외에도 다른 면허조건을 갖는 ‘상업적 공영방송(commercial PSBs)’<sup>10)</sup>들이 존재한다. 이 경우 공영방송이란 법적으로 공적인 임무를 부여 받아 규제기관의 정기적 심사(PSB reviews)를 받아야 하는 사업자를 뜻할 뿐이다. 또한 오락이나 선정적 편성 정책을 추구하는 세계의 공영방송사들 또한 쉽게 찾아 볼 수 없다.

이념적인 공적 목적과 실존하는 공영방송 간의 간극을 해소할 수 있는 방법 중 하나가 공영방송의 책임과 의무를 법으로 명확하게 규정하는 일이다. 우리나라 방송법에는 공영방송을 명문으로 규정한 ‘정의 조항’이 없다. 이 때문에 공영방송 사업자가 다른 사업자와 달리 어떤 특별한 역할을 수행할지 기대하기 어려운 문제가 있다(이준웅, 2017). 공영방송 정의는 물론 공영방송 사업자의 의무의 목록과 책임의 범위가 명확하지 않은 상태이기에,

---

품을 통해서 주문형 동영상 의무를 제공하고 있다. 엄밀하게 말하자면 이런 의무는 방송의 범주를 넘어서는 것이기에, 그런 일에 전파의 제한성이나 내용의 침투성 등을 적용해서 공적 매체규제론을 적용하기 어려워진다. 이 때문에 공적 의무제공 사업자를 ‘공적 의무제공 매체(public service media)’라 재개념화하고 그에 따른 의무와 책임의 범위를 재설정해야 한다는 필요성이 등장한다(연구진 주: 2020년 12월 8일, Ofcom은 공영방송의 미래에 관한 대토론을 제안하는 보고서를 발표, Small Screen: Big Debate Consultation, The Future of Public Service Media). 그렇다면 방송이 아닌 시청각매체의 공공성을 어떻게 규정하고 또한 정당화할 수 있을까. 전파의 제한성 논변이나 내용의 침투성 논변을 사용할 수 없기 때문에 입법을 통한 형성적 방법을 채택할 수밖에 없다. 공적 이념을 먼저 설정하고, 그것을 실현하기 위해서 공적 의무제공 매체사업자를 법적으로 형성하는 방법밖에 없다는 뜻이다.

10) 연구진 주: 영국의 방송은 20세기 초 BBC 공공서비스방송(public service broadcasting)으로 출범하였고, BBC의 공공서비스방송은 공영방송과 같은 맥락으로 사용되어 왔으며, 1950년대 초반 ITV(Ch.3)는 사적 지배구조에 상업적 재원을 근간으로 하지만 BBC 이외에 또 다른 공공서비스방송을 제공하는 사업자로서 법적으로 분류하였다. 따라서 여기서 ‘상업적 공영방송(commercial PSBs)’이라는 용어는 이와 같은 역사적 맥락을 갖고 있다는 점을 이해할 필요가 있다.

해당 사업자가 정치적 논란의 주체가 된다거나, 상업적 활동을 한다거나, 선정적인 편성을 해도 무엇을 문제 삼아 규제할 수 있는지부터가 분명하지 않다.

따라서 이에 대한 대안은 공적 목적을 먼저 정하고, 그에 근거해서 우리나라 공적 영역에 있는 사업자가 제공해야 할 ‘공적 의무(public service)’의 임무를 규정하고, 그 임무를 수행해야 할 의무가 있는 방송사를 ‘공적 의무의 의무를 수행하는 방송사’, 즉 공영방송사(public service broadcasters)라고 규정하면 된다는 점이다. 예컨대, KBS, MBC, 국회방송, 아리랑TV 등을 놓고 어떤 사업자가 진정한 공영방송인지 분류하려 해 보았자 소용없다. 앞서 논의한 3가지 제도적 특징을 적용해서 분류해 보았자 항상 이념에 미치지 못하는 뭔가 부족한 사업자들의 현실만 보게 될 뿐이다. 공영방송 사업자가 수행해야 마땅한 책임과 의무를 먼저 제시한 후, 그 책임과 의무를 수행하는 정도만큼 ‘공익성’을 갖춘 방송사업자, 즉 공영방송사가 된다는 식으로 보아야 한다는 점이다.

이 제안은 공영방송 제도의 발상지이자 현재에도 본산이라 할 수 있는 영국의 공영방송 제도와 견주어 보아도 크게 어긋나지 않다는 점이다. 영국에서 공영방송이란 BBC를 비롯해서, ITV, STV, C4, C5, S4C 등 여러 사업자를 포함한다. 공적 지배구조를 갖춘 BBC 뿐만 아니라 상업적 사업자도 공영방송이라 부르는 이유는 영국 매체법(Communication Act 2003)에 따라 규정한 각 방송사의 면허장에 방송사 별로 차별적인 ‘공적 의무를 수행할 의무(public service remits)’가 제시되어 있기 때문이다. 예를 들어, 매체법에는 ITV는 “높은 품질과 다양한 편성의 제공”이 의무로 제시되어 있고, C4의 경우에는 이에 더해 “프로그램의 형식과 내용에 있어서 혁신, 실험, 창의성을 드러낼 것”을 규정한 조항이 있다(영국 <2003년 매체법> 참조).<sup>11)</sup> 요컨대, 법과 규정이 정한 의무에 따라 공적 의무(public service)를 수행하기 때문에 공영방송이 되는 것이지, 공영방송이라고 해서 다 같은 조건에서 같은 규제를 받고 같은 평가를 받는 것이 아니다. 공적 목적을 달성하기 위한 임무의 수행은 각 사업자의 면허 조건에 따라서 어떤 방송사는 구체적이고 엄밀하게, 다른 방송사는 느슨하게 자율성의 범위를 넓혀서 지정이 된다. 그리고 법이 정한 의무에 따라서 다른 종류와 강도의 심사(reviews)를 받는다.

예컨대, 영국의 상업적 공영방송사는 규제적으로 3수준으로 나누어 진 의무를 수행한다.

---

11) 동 보고서의 제3장 제1절을 참고

제1수준(Tier 1)에서는 불법행위 금지, 어린이 보호, 정치적 불편부당성 등 내용적 기준을 충족해야 하는데, 이는 모든 공영방송사가 준수해야 하는 의무이다. 본격 공영방송인 BBC는 이 기준을 모두 충족하면서, 자체적으로 더욱 강력하게 해악금지, 소수자보호, 불편부당성 등에 대한 기준을 설정해서 자율규제한다. 의무의 제2수준(Tier 2)에는 뉴스와 시사 프로그램 편성의 할당 및 자체제작(origination) 할당을 채우는 것이 포함된다. 규제당국인 매체청(Ofcom)이 이 수준의 규제기준을 정하는데, 예컨대 연간 해외구매나 재방송을 하지 않고 영국 시청자들이 볼 수 있도록 자체제작 또는 발주해야 하는 자체제작 할당 편성비율이 대표적이다. 매체청은 국내 생산 및 방송 비중과 지역 생산 비중(비런던 지역 생산 할당)을 상업적 공영방송사에 따라 다르게 정하고 규제한다. 제3수준(Tier 3)에서는 보다 광범하지만 느슨한 정도로 공적 역무를 제공해야 할 책무를 다루는 데, 상업적 공영방송사가 자율적으로 결정해서 책임을 지는 편성과 제작의 임무다. 예컨대 ITV의 어린이 방송이 여기에 속한다.

공적 역무제공 사업자는 법이 정한 의무(remits)를 수행하는 대가로 지상파 주파수 개발권, 공적 시청각 매체사업 우선협상 자격, 상업적 방송 플랫폼에서 채널 우선순위 등을 보장 받는다. 얼핏 생각해보면, 방송면허를 받은 사업자의 특권에 대한 급부로서 법이 정한 의무를 수행해야 하는 것 같지만(역사적으로도 아마 이런 순서로 공영방송 제도가 확립되었겠지만), 공영방송 제도를 뒷받침하는 논리를 따져보면 의무와 권한의 연결순서는 반대다. 먼저 방송 영역에 공적 역무에 대한 필요가 있기에, 그 필요한 역무를 제공할 수 있는 사업자를 법으로 형성해서 의무를 부여하고 그에 대한 급부로 (가) 공적 자산인 주파수 개발권, (나) 수신료 등 공적 재원을 통한 수익, (다) 플랫폼 내 채널우선순위, (라) 기타 상업적 사업권의 행사 등 자율적인 경영권 등도 함께 제공한다는 식이다.

영국의 BBC가 대표적이다. BBC의 방송면허라고 할 수 있는 칙허장은 미리 정한 공적 목적(public purposes)을 수행하기 위해 사업자로서 특권을 부여하고, 사업실행을 위한 공적 재원을 보장한다는 논리를 따른다. BBC를 포함한 공영방송 사업자가 디지털 분야에 신규 역무를 제공하기 위한 사업을 시작하는 과정도 마찬가지다. 먼저 정책적으로 정당화할 수 있는 공적 목표가 있고, 그 목표를 수행하기 위해 법적으로 정한 의무를 수행해야 하는 사업자를 선정함으로써, 해당 사업자가 사업권을 부여받는다.

결론적으로 '방송의 공적 책임과 의무'를 먼저 명확하게 규정해야, 법과 정책으로 의무

(remits)를 부여할 수 있는 방송사업자를 선정할 수 있으며, 그런 후에야 사업자가 누릴 자율적인 권한의 범위를 결정할 수 있다. 공영방송 또는 공적 역무제공 매체사업도 마찬가지다. 먼저 공적 역무제공의 의무를 결정하고, 그 의무를 수행하는 정도에 따라 공적 역무제공 사업자로서 권한과 책임을 누릴 수 있다는 것이다. 지금까지 우리는 공영방송 사업자가 이미 존재하는 데, 공영방송이 도대체 무엇인지 논의하지는 형국인데, 공영방송에 대한

<표 2-1> 공영방송의 이념, 제도적 목적, 사업자 책무, 경영 목표의 관계

|               | 매체 영역 이념                  | 공영방송 제도의 목적 (가)                               | 법제도적 배열   |  | 사업자 실천적 수행   |   |
|---------------|---------------------------|---|---|--|--|---|
|               |                           |   | 방송제도  | 사업자 책무(obligations)  |  | 경영진 경영목표 (objectives) (라)               |
|               |                           |   |   | 법령이 정한 의무(remits) (나)  | 자임한 책임 (다)   |   |
| 설명            | 매체 영역별 최상위 가치             | 제도를 통해 실현하고자 하는 이념                            | 방송제도의 법적 형성                                     | 법령이 정한 사업자별 의무   | 공영방송 목적 실현을 위해 개별 사업자가 자율적으로 채택한 임무  | 경영진의 임기 내 중장기 경영목표                      |
| 양식            | 시청각 매체법 제정의 목적            | 시청각매체법 공영방송 부분 내 목적 조항                        | 시청각매체법 방송의 정의, 구성, 규제 조항들                       | 시청각매체법 한국방송공사, 교육방송공사 관련 조항 (설비, 경영, 편성, 제작, 내용 등에 대한 법적 임무의 목록) | 이사회 정관, 경영계획서, 자체경영평가 등을 통한 선언 (각 수준 설명책임 이행약속 포함)                               | 경영진이 이사회에 제출하고 이용자에게 공표한 문서, 연감, 약속 등   |
| 예 (뉴스 공정성 관련) | 시민 이용자의 요구를 반영 문화의 향유와 발전 | (1) 민주주의를 위한 공정한 정보제공, (2) 여론형성을 위한 공론장의 역할 등 | 내용심의 위원회 뉴스 공정성 불만처리 제도 (당사자 적격확인 및 전문심사 제도 도입) | KBS: (1) 공정한 뉴스제공의 의무, (2) 편성위원회 설치, (3) 뉴스 공정성 불만처리 정기보고        | (1) 공정성 가이드라인과 내부 심사 보고서 출간, (2) 옴부즈만 제도 운영, (3) 중대한 공정성 시비 사안에 대한 자체조사 위원회 운영 등 | 중대한 공정성 시비 사안에 대한 자체조사 후 인사처리 관련 공약과 이행 |
| 제도의 운영        | 사회 정치적 합의                 | 법적 선언   | 법과 시행령으로 형성                                     | 규제당국의 정기적인 심사 (국정감사 포함)  | 사업자의 자체 심사 및 설명책임 이행   | 경영진의 이사회, 이용자 대상 공개보고                   |

정의부터 법적으로 미비한 실정이다. 또한 법으로 규정한 공영방송이 어떤 의무와 책임을 수행해야 하는지부터 분명히 해야 공영방송의 공적 역무수행을 평가하든, 심사하든, 불만을 검토할 수 있을 텐데, 미리 정한 공영방송의 의무와 책무가 불분명하기에 무엇을 기준으로 평가하고, 심사하고, 불만을 제기할 수 있는지가 모호하다. 도대체 문화방송이 공영방송인지 아닌지, 정부와 지자체 방송은 공영방송인지 아닌지, 한국방송 2채널은 공적 역무에 속하는지 등을 놓고 논란을 벌이는 일 자체가 공영방송 제도의 후진성을 증거한다.

<표 2-1>은 (가) 공영방송의 공적 목적(public purposes), (나) 공영방송 사업자가 수행해야만 하는 법으로 정해진 의무, (다) 공적 목적을 달성하기 위해 공영방송 사업자가 자임한 책임, 그리고 (라) 공영방송 사업자의 경영진이 임기 내 수행할 것으로 약속한 경영목표를 예시한 것이다. (가) 공적 목적은 이념과 가치에 대한 것으로 사회적 합의를 통해서 입법자들이 명문화할 내용이지만, (나) 공영방송 사업자의 의무는 구체적인 법적 규정이며, (다)와 (라)는 모두 경영진이 자임하거나 약속한 구체적 임무의 목록을 나타낸다. 공영방송이란 이 네 가지 목적, 의무, 책임, 목표를 중심으로 이루어진 제도라고 할 수 있다.

공영방송 사업자가 아닌, 일반 지상파 방송이나 상업적 플랫폼 사업자나 상업적 채널 사업자, 또는 기타 방송관련 시청각매체 역무제공 사업자도 <표 2-1>의 목적, 의무, 책임, 목표 항목을 적용해서 분석해 볼 수 있다. 다만 이런 사업자들은 불법행위와 제도상의 기본 규제사항을 제외하고는 최대 자율성을 보장하는 것이 바람직하기에 따로 제시하지 않았다. 예를 들어, 상업적 지상파 방송의 경우 ‘공적 목적’은 편성과 제작에 있어서 창의성을 진작한다 정도로 규정하면 충분할 것이다. 왜냐하면 이런 사업자에 대해서 일반적으로 적용받는 편성규제, 내용규제, 그리고 광고규제 이외에 다른 의무 수행적 규제를 가하지 않을 수록 사회적으로 합의 가능한 매체영역의 이념에 충실해진다고 주장할 수 있기 때문이다.

## 제 2 절 방송사업자의 의무 및 평가

### 1. 방송사업자의 의무: 영국 사례

영국 공영방송 BBC의 공적 목적, 의무, 활동 등에 대한 규정을 심층적으로 볼 필요가 있다. BBC의 공적 목적, 의무, 활동 등에 대한 규정은 BBC에 부여한 면허장, 즉 왕실 칙허장

에 명시되어 있다(Royal Charter, 2016).<sup>12)</sup> 칙허장 제4조는 BBC의 임무를 규정하고 있는데, 그 내용은 “정보를 제공하고, 교육하고, 오락을 제공하는 불편부당하고, 높은 품질을 지니며, 차별적인 내용적 산물과 역무를 제공함으로써 모든 수용자에 봉사하며 공익에 따라 활동해야 한다”는 것이다.

칙허장 제6조는 5가지 공적 목적(public purpose)을 제시하고 있는데, 이 목록을 보면 공익을 위해서 사업자가 제공해야 할 내용과 역무가 무엇을 위하는지 알 수 있다. 구체적으로 (1) 불편부당한 뉴스와 정보를 제공해야 하고, (2) 모든 세대의 사람들에게 학습할 내용을 제공해야 하고, (3) 가장 창의적이고, 높은 품질을 구현하며, 차별적인 내용과 역무를 제시하며, (4) 영국의 모든 민족과 지역의 다양한 공동체를 반영하고, 대변하며, 봉사해야 하며, 이를 통해서 영국 전역의 창의적 경제를 지원해야 하고, (5) 영국과 그 문화와 가치를 세계에 반영할 것을 규정한다. 요컨대, BBC는 뉴스와 정보, 교육, 고품질 창작, 공동체 반영, 영국 문화 확산 등의 목적에 따른 임무를 수행해야 한다.

칙허장은 또한 제7조에서 BBC의 일반적 활동을 분류해서 제시하고 있는데, 이는 (1) 영국 내 공적 역무의 제공, (2) 월드서비스 제공, (3) 비역무적 활동, (4) 상업적 부수활동과 상업적 활동, (5) 협정서 범위 밖의 기타 상업적 활동(trading activities), (6) 협정서에 지정된 특별 활동 등을 포함한다. BBC가 수행하는 활동 중에는 공적 의무(public services)를 비롯해서 다양한 상업적 및 비상업적 부수활동이 포함된다는 것이다.

칙허장은 제8조 이하로 BBC의 일반적 의무(general duties)에 대해서 명시하는데, 이 조항은 모두 명령문의 형식으로 되어 있다. 그 내용은 (1) 공익을 따라 활동할 것, (2) 공중과 수용자의 관점과 이익을 평가할 것, (3) 시장 영향력에 주의할 것, (4) 높은 수준의 공개성을 유지하고, 투명성과 설명책임을 극대화할 것, (5) 다른 조직과 동반자 관계를 맺을 것, (6) 다양성을 반영할 것, (7) 기술적 혁신을 추진할 것, (8) 공적 재원의 관리책임을 엄격하게 수행할 것, (9) 경영 지침과 지배구조에서 최선의 활동을 할 것 등 외에 (10) 상업적 활동과 관련한 일반적 의무를 포함한다.

칙허장이 제시하는 BBC 의무의 내용은 구체적이다. 예컨대, 위의 목록에서 세 번째 제

---

12) 연구진 주: 2016년 12월 개정된 BBC 칙허장 원문 및 협정서(Framework Agreement)에 대한 번역본은 정보통신정책연구원(KISDI) 미디어통계포털-테마통계-해외미디어통계-국제방송법률조사 파트에서 전문을 확인할 수 있다.



시한 ‘시장영향력(market impact)’에 주의해야 한다는 의무는 영국 내 상업적 사업자와 경쟁할 때 BBC가 따라야 할 바를 명령하고 있다. 구체적으로 (a) 임무를 완수하고 공적 목적을 추진함에 있어서 시장경쟁에 부정적인 영향을 끼치지 않아야 하며, (b) 광의의 시장에 긍정적인 영향력을 끼칠 수 있도록 주의해야 한다는 내용을 명시하고 있다. BBC는 이 임무 규정 때문에 새로운 디지털 역무를 기획한다든지, 지역 언론시장에서 새로운 역무를 제공하는 일을 추진함에 있어서 잠재적인 상업적 경쟁자들에게 부정적 영향을 끼치지 않기 위해서, 혹은 부정적 영향이 있다하더라도 공익이 그 부정적 영향력을 넘어선다는 검토결과를 제시해야 한다. 구체적으로 영향력 검사와 공익 검사를 어떻게 수행할지는 BBC의 자율적인 선택에 따르면 되지만(여기까지가 책임의 범주이겠지만), 상업적 경쟁자에게 부정적 영향을 끼칠 가능성이 있을 때마다 이런 검사를 포함한 검토결과를 제시해야 한다는 것은 반드시 수행해야만 한다(즉, 법이 정한 의무를 수행해야 한다).

BBC는 또한 매체법에 따라 규제당국인 매체청이 행사하는 관리비용 징수권한을 비롯한 다면적 권한에 응답해야 한다. 매체법은 BBC와 더불어 상업적 공영방송사들이 수행해야 하는 의무 조항들, 예컨대, 의무제공, 편성할당, 뉴스와 시사 프로그램 제공, 독립제작 및 지역제작, 아동 프로그램 편성 등을 세심하게 규정한다. 예컨대, 매체법 제265조는 지상파 면허를 갖고 있는 주요 상업적 공영방송 사업자들에 대한 의무(remits)를 부여하고 있는데, 채널3과 채널5에 대해서는 ‘일련의 고품질 다양한 편성을 제공할 것’을 제시하고(영국 2003 매체법, 265 (2)), 채널4에 대해서는 고품질과 다양한 편성을 하되, 특별히 내용과 형식에 있어서 혁신, 실험, 창의성을 드러내고, 문화적으로 다양한 사회의 이익과 취향에 호소하며, 교육적 프로그램을 포함하는 방식으로 기여하고, 차별적인 성격을 가질 것을 규정한다(영국 2003 매체법, 265 (3)).

## 2. 의무수행의 평가: 심사 및 설명책임 제도

### 가. 심사(review)

지금까지 우리나라에서 방송에 대한 규제란 곧 지배구조를 매개로 한 인적 통제를 의미했다. 누가 어느 정당의 추천으로 이사진에 합류하고, 누가 어떤 편 이사의 도움을 받아 사장으로 임명되며, 누가 사장의 신임을 받아 경영진에 참여하는지가 곧 공영방송 통제의 요점이 된다. 그러나 이런 식으로 지배구조를 통해서 인적 통제를 감행하는 일은 공영방

송에 대한 정치적 통제의 시비를 낳을 뿐, 공영방송 이용자에게 다양한 선택을 보장하고, 고품질 경험을 제공하고, 공정한 뉴스와 시사 프로그램으로 신뢰를 줄 수 없다. 오히려 방송의 독립성에 대한 개입이라는 비판을 받을 소지가 크다. 무엇보다도 지배구조를 통한 인적 통제는 가장 비판력적인 규제라는 데 주의해야 한다. 주요 보직의 임기와 맞물려 작동하기 때문이다.

제도적 규제의 일환으로 심사(review) 제도가 있다. 현행 방송평가제도의 문제점은 이미 많은 이들이 논의한 바 있다. 대표적인 비판의 요점은 (가) 현행 재허가, 심의, 평가 등 평가제도가 별도의 목적을 가짐에도 불구하고 사실상 동일한 평가방법을 사용한다는 사실, (나) 방송법이 제시한 공적 목적, 법령이 정하는 주요 사업자의 의무의 목록, 그리고 구체적인 평가 항목 간의 연결성이 타당하지 않다는 사실, 그리고 (다) 법령이 정한 의무에 따라 차별적으로 평가하는 것이 아니라 일률적인 잣대를 적용하는 사실 등이 있다.<sup>13)</sup> 보다 광범위하고, 유연하며, 세심하고, 정기적이면서 실효적인 평가의 방식이 가능한데, 공영방송 심사제도가 그 중 하나다. 규제당국은 방송 사업자로부터 경영에 대한 자료를 수집한 후, 그 중 법적 의무를 진 방송사업자만을 대상으로 해당 의무를 얼마나 잘 수행하고 있는지 평가 보고서를 작성해서 공개하면 된다. 이런 평가에 정량적인 지표를 사용한 성과관리도 포함이 되겠지만, 이와 더불어 방송의 공적 목적, 사업자에게 부과된 법적 의무, 경영진의 당해 연도 경영목표, 그리고 연도별 또는 기간별 성과 간의 복잡한 관련성을 설명하는 방식의 질적인 평가도 이루어져야 한다.

더불어 자율적인 평가방법도 있다. 공영방송이 자율적으로 책임을 규정하고, 스스로 얼마나 책임을 다하는지 자기 평가한 후, 그 평가과정과 결과를 투명하게 공개하는 방식이다. 허가 및 승인을 받은 방송 사업자는 법령이 정한 의무사항을 수행하면서, 의무수행의 임무를 해치지 않는 범위 내에서, 또는 의무를 효과적으로 실현하기 위해서 자율적으로 최선의 활동을 계획해 추진할 수 있다.

---

13) 연구진 주: 연구반에서는 현행 방송법의 허가/재허가 심사제도의 한계를 재허가의 의미(사업연장 vs 신규허가), 심사주체(방통위 vs 과기정통부)·심사항목의 문제 등으로 분류하여 논의를 수행하고, 공적책무 중심의 재허가 심사 방식 등에 대해 검토를 진행하였다.

나. 설명책임(accountability)

공영방송은 ‘법으로 규정한 의무(remits)’를 수행하기 위해서 구체적인 내용물과 역무를 제공함으로써 실현 가능한 기능과 역할을 경영상의 목표(objectives)로 삼을 수 있다. 이 목표에 따라 경영진은 구체적인 경영계획을 일종의 ‘시민에 대한 약속’의 형식으로 공개하고, 사후에 자체 평가를 통해 계획을 얼마나 달성했는지 검토할 수도 있을 것이다. 목표 달성을 위한 구체적인 실천이 얼마나 적절하게 위임받은 권한에 합치하는지, 합치한 범위 내에서 얼마나 성공적으로 목표를 달성했는지 등을 평가할 수 있다. 이런 평가 내용을 이사회, 국회, 규제당국, 그리고 시민에게 정기적으로, 직접 보고하는 일이 곧 설명책임(accountability) 수행이다.

특히 우리 사회가 공영방송의 공적 재원을 보장할 때, 재원의 사용에 대한 설명책임의 수행이 이루어져야 한다. 공영방송에 공적 재원을 투입하는 목적은 미리 정해져 있겠지만, 공영방송이 구체적 목표를 달성하기 위해 집행한 공적 재원의 쓰임새는 공영방송 경영진과 제작자들이 자율적으로 결정할 일이다. 다만 그 집행 내역이 공익적 가치에 부합하는지, 얼마나 성공적으로 집행했는지 등을 자체 평가해서 투명하게 공개해야 하며, 그 공개의 범위는 법령으로 정해야 할 것이다. 공영방송에 공적 재원을 투입하는 이유는 사회적 시장에서 거래의 방식으로 공급할 수 없는 특별한 종류의 역무를 안정적으로 제공함으로써 수혜자인 시민의 이익을 보장하기 위한 것이다. 그러나 이런 목적-수단 연관성과 무관하게 공영방송은 공적 재원을 일종의 지대처럼 간주할 수 있는데, 이를 막기 위해서 자율적 경영과 그에 따른 설명책임의 수행을 도입해야 한다는 것이다. 법이 보장하는 범위 내에서 공영방송이 수행하는 상업적 부대사업도 마찬가지다. 공영방송이 수행할 수 없는 상업적 사업행위의 한계는 법으로 정해야겠지만, 공익의 한계 내에서 허용된 상업적 행위는 공영방송이 자율적으로 경영하고 그 결과를 공개하는 일은 설명책임의 영역에 속하는 일이다.

애초에 공영방송을 비롯한 공적 사업자에 대한 감시와 규제를 강화하는 이유가 공적 사업자의 비효율적 경영, 도덕적 해이, 불법행위 등을 방지하기 위한 것이다. 그러나 모든 불법행위 및 비효율을 통제하기 위해서, 규제 당국이 일일이 평가해서 규제하는 방식으로 문제를 해결할 수는 없다. 공영방송은 다른 방송 의무제공 사업자와 마찬가지로 창의적 행위를 하는 사업자인데, 이들이 위임받은 권한에 따라 수행하는 모든 창의적 행위를 사

전에 범주화하여 규제할 방법이 없기 때문이다. 자율적 공영방송에 대한 책임과 의무를 규정한 법령은 사업자의 불법 또는 비윤리적 행위의 한계를 설정할 수 있을 뿐, 모든 예상되는 창의적 행위를 사전에 규정할 수 없다.

모든 공적인 임무를 수행하는 행위자는 결국 설명책임 담당자이며, 공영방송도 예외가 아니다. 우리는 설명책임을 논의할 때, 언제나 설명책임 담당자(accountability holdee)와 설명책임 요청자(accountability holder)를 함께 고려해야 한다. 누군가 다른 이해당사자의 행위에 영향을 미치는 결정을 내릴 수 있는 권한이 있다면, 그는 언제나 '설명책임 당사자'가 될 수 있다. 또한 누구라도 다른 사람의 결정에 의해 영향 받는 삶을 살고 있다면, 그는 해당 결정의 이해당사자로서 설명책임 요청자의 역할을 자임할 수 있다. 요컨대, 명시적으로 설명과 보고를 요구할 수 있는 권한을 가진 당사자만이 설명책임 요청자가 될 수 있는 것은 아니다(Gutmann & Thompson, 1996, 131). 이 요점을 자율적인 공영방송의 책임과 의무 수행에 적용하자면, 공영방송이 수행하는 자율적 행위가 초래한 모든 영향력의 범위 내에서 공영방송의 결정에 대한 설명책임 요청자와 조우할 수 있기에, 공영방송은 일상적으로, 전면적으로, 그리고 투명하게 설명책임을 수행해야 한다.

## 제 3 장 방송의 공공성 제고에 관한 해외 법제도 동향

### 제 1 절 영국 지상파방송의 구조 및 공적 책무

#### 1. 공민영 개념정의 및 허가체계

본 보고서가 주목하고자 하는 지상파방송의 공적책무 체계의 관점에서 영국의 지상파방송 구조는 다른 주요국에서 흔히 볼 수 있는 공영방송과 민영방송의 이원적 구분이 그다지 중요하지 않은 이른바 공공서비스방송(public service broadcasters, PSB) 구조를 가지고 있다. 영국의 지상파방송 구조와 그에 따른 공적책무의 차별화를 분석하는데 반드시 필수적인 이 PSB 구조를 이해하기 위해서는 영국 지상파방송의 역사를 이해할 필요가 있다.

1920년대에 왕실의 칙허장을 기반으로 설립된 영조물로서의 BBC는 공적 수신료, 광고 금지, 공적 책임 등을 특징으로 하는 최초의 방송서비스이다. 1950년대에 영국에서 상업방송이 도입되기 전까지 BBC는 영국 내 유일한 방송사로서 공적 책무를 수행하는 공공서비스방송이라고 할 수 있다. 다만, 여기에서 사용한 “공공서비스방송”이란 개념은 현재의 PSB를 지칭하는 특정한 개념은 아니며, 상업적인 목적이 아닌 공적인 목적을 추구하는 방송서비스라는 의미의 일반 명사이다. 이후 1955년에 상업방송 ITV(Ch3)가 도입되면서 영국 정부는 지역방송 의무(지역뉴스, 문화, 종교프로그램 편성 등) 등 상업방송사임에도 불구하고 최소한의 공적책임을 부과하였다. 이후 1981년에 공공의 소유구조를 갖는 Channel 4와 S4C가 도입되었는데, Channel 4는 문화예술, 소수를 위한 방송(초기에 ITV로부터 재정을 지원받기 때문에 상업적 수익을 허용하지 않았지만, 1990년 방송법은 Channel 4에 대해 state-owned 법인임을 유지하면서도 self-financing 하도록 함)을, S4C는 웨일즈 언어의 프로그램을 제공(초기부터 중앙정부 재정지원을 받았으며, 2013년부터 BBC가 재원을 책임짐)하는 것을 특징으로 하였다. 1997년에 설립된 Channel 5(Five)에 대해서도 상당한 정도의 공적 서비스 의무를 부과(다양한 장르의 편성 의무, 외주제작 편성, 유럽제작물 편성, 재방송 편성제한 등)하였다.

비록, 법적인 측면에서 명시적인 용어로 PSB가 언급되기 시작한 것은 2003년에 제정된 Communications Act 2003이지만, 모든 지상파방송을 규율의 측면에서 PSB라는 개념으로 통합하여 사고하기 시작한 시점은 1981년 방송법으로 보는 것이 타당하다.

<표 3-1> 영국 지상파방송의 구조

|           | 면허                     | 채널 및 송출서비스   | 소유구조   | 재원            |
|-----------|------------------------|--|--------|---------------|
| PSB       | BBC 면허                 | BBC1, BBC2, BBC3(온라인), BBC4, CBBC, CBeebies, BBC NEWS, BBC Parliament 등 (TV)                       | 공영     | 수신료           |
|           | CH3 면허                 | ITV, STV, UTV (지역에 따라)<br>ITV2, ITV3, ITV4, ITVBe, CITV, ITV ITVHUB 등                              | 민영     | 광고            |
|           | CH4 면허                 | CH4 외에 4seven, Film4, E4, More4, 4Music, The Box, Box Hits, Kerrang!, Kiss, Magic 등 (not in Wales) | 공영     | 광고<br>(일부 보조) |
|           |                        | CH 4 in Wales only   | 공영     | 정부지원,<br>광고   |
|           | CH5 면허                 | Five   | 민영     | 광고            |
|           | Teletext 면허            | Text service   | 민영     | 광고            |
| NON-PSB   | 디지털TV 멀티플렉스 면허(전국)     | Mux 1(BBC), Mux 2(ITV·C4C), Mux B(BBC)   | 공영, 민영 | 수신료<br>채널사용료  |
|           |                        | Mux A(ITV plc), Mux C(Arqiva), Mux D(Arqiva)   | 민영     | 채널사용료         |
|           | DTPS·DTAS 면허           | 디지털지상파플랫폼 TV채널서비스<br>디지털지상파플랫폼 문자/데이터/EPG 서비스  | 공영, 민영 | 광고            |
|           | TLCS 면허                | 비지상파플랫폼 TV채널서비스 (전국)   | 공영, 민영 | 광고<br>유료채널    |
|           | MUX-L MUX NI 면허        | 디지털지상파멀티플렉스 지역서비스  | 민영     | 채널사용료 (수신료)   |
| L-DTPS 면허 | 디지털지상파멀티플렉스 지역 TV채널서비스 | 민영   | 광고     |               |

자료: 방송문화진흥회(2017. 6.), 주요선진국 공영방송조사연구, p.48 수정 보완 재구성

#### 가. 공영방송 BBC

BBC는 대략 10년을 주기로 갱신되는 왕실의 칙허장(Royal Charter)에 의해 BBC의 설립과 사업의 목표 및 운영을 규율 받는다. 칙허장은 국왕으로부터 부여받은 일종의 법전으로 방송법이 현실 정치권력의 영향 하에서 제정, 개정되는 반면에, 국왕이 부여하는 칙허장은 이를 뛰어넘는 상징성과 당위성을 지니고 있다. 영국의 공영방송인 BBC를 방송법이 아닌 칙허장으로 규제하는 가장 큰 이유는 정치적 독립성을 보장하기 위해서이다. 그리고 BBC는 칙허장에 기반하여 문화부와 협정서(Licence and Agreement)를 체결하여 칙허장에서 명시되어 있는 BBC의 책무를 수행하기 위한 구체적인 사항들을 정한다. 즉, 칙허장이 법의 성격을 가지고 있다면, 협정서는 시행령의 성격을 가지고 있다.

2016년 칙허장부터는 BBC와 Ofcom 간의 운영 시행세칙(Operating Framework)를 체결하도록 하고 있다. 이에 근거하여 Ofcom은 주로 BBC에 대한 규제 영역 및 방식을 규정하고, BBC의 각 서비스가 충족시켜야 할 조건(프로그램 편성 쿼터 등) 및 이에 대한 수행 평가 기준 등을 담은 면허관리 시행세칙(operating licensing regime)을 제정해 적용하게 된다. 이에 따라 기존에는 BBC 이사회가 전담했거나 Ofcom과 역할 분담을 했던 상당수의 규제 영역이 Ofcom으로 이관된 것이다. 예컨대 Ofcom은 여타 방송 채널에게 공통적으로 적용하는 내용규제 기준을 BBC에도 이미 적용하고 있었는데, 2017년부터는 저널리즘 영역, 즉 정확성(accuracy)과 불편부당성(impartiality)에 대한 내용규제 그리고 정치적으로 민감한 선거방송에 대한 내용규제 역시 오프콤이 담당하게 된다. 그에 따라 불만처리(complaints process) 또한 그 권한과 책임이 BBC 트러스트를 떠나게 되었는데, 일반적인 수준의 불만처리는 BBC가 자체적으로 수행하는 대신, 공정거래(fair trading) 관련 불만처리는 오프콤이, 그리고 수신료에 대한 불만처리는 별도의 독립 옴부즈맨이 처리하는 방식으로 분화된다.(방송문화진흥회, 2017, pp.64-65)

#### 나. 그 외 지상파방송

BBC가 아닌 지상파방송 채널(Ch3, Ch4, Ch5 등)에 대해서는 1990년 방송법에 따라 허가, 재허가의 절차를 거쳐 사업권을 부여한다. 영국 지상파방송에 대한 재허가는 채널별로 재허가가 이루어진다. 물론, 재허가 과정에서 신규 사업자도 참여할 수 있는 경쟁체제이며 허가와 동일한 심사기준을 적용하고, 허가신청 시와 다른 서비스를 제공하는 경우 재허가 거부도 가능하다. 영국의 방송 재허가 제도는 일회성 심사라기보다는 사실상 면허기간 동

안 일상적, 주기적으로 행해진 다양한 평가에 기반을 두고 있는 종합적 심사 과정의 성격  
을 띠고 있다. 일상적, 주기적 평가는 방송 평가를 통해 행해지며, 조치가 필요한 사항이  
있을 때마다 시정조치를 내리는 방식으로 규제가 이루어진다.

먼저 상업채널 Channel3(ITV)와 Channel5의 경우 방송법에 의거하여 경매를 통해 주파  
수 이용권을 판매하고, 프로그램의 질 등을 고려하여 허가가 이루어진다. 재허가 절차를  
살펴보면, Ofcom이 허가 만료 30개월 전까지 보고서 DCMS 장관에 제출한 후 DCMS 장관  
이 이를 승인하면, 기간 만료 전까지 Ofcom이 재허가한다.

공영채널 Channel4의 경우 허가만료 전까지만 갱신하면 되며(Communication Act Sec.  
213(7)(a)), 심사조건은 Ofcom의 재량에 맡긴다(Communication Act Sec. 231(3)(b)). 실제  
2014년 3월 Ofcom은 'Out of London Quota 9%로 향상, School Programming 등 기타 조건  
유지'를 조건으로 10년 재허가 하였다(Ofcom, 2014. 3. 11.; Renewal of the Channel 4  
licence). 재허가 심사의 내용은 구체적이고 맥락의존적이기 때문에 일반화가 어려우나, 대  
개 면허장에 명시된 면허조건(terms and conditions)의 침해 여부와 기타 공공서비스 의무  
(독립제작 쿼터 등)의 준수 수준에 초점이 맞춰지며, 기타 해당 면허의 지속을 위해 필요  
한 내용(공적 기여)과 조건(의무와 권리의 조율)이 광범위하게 검토된다. 면허보유자는 면  
허 갱신 과정에서 고려되어야 할 요인과 자신들의 요청(대개는 면허조건의 변경, 의무 완  
화 요구, 이를 뒷받침하는 자료) 등을 담은 제안서/신청서를 제출하고, 심사 과정에서 주무  
장관 및 Ofcom의 요구가 있을 경우 그에 대한 응답서를 제출하도록 되어 있다.(정보통신  
정책연구원, 2014, pp.18-19)

## 2. 지상파방송 공적 책무

### 가. 공통 책무

비록 영국이 최근에 유럽연합을 탈퇴하여 더 이상 회원국이 아니지만 아직까지 범 유럽  
차원에서 규율되는 방송분야 콘텐츠 계층에 관한 규제지침인 시청각미디어서비스 지침을  
수용하고 있다. 따라서 모든 방송사업자는 시청각미디어서비스 사업자로서 모든 시청각미  
디어서비스에 적용되는 규제사항을 준수해야 한다.

한편, 영국의 커뮤니케이션법에 따라 영국 내 모든 PSB와 NON-PSB, 즉 모든 방송사업자  
에게 적용되는 공통적인 의무사항도 존재하는데, 구체적인 내용은 다음 <표 3-2>와 같다.



<표 3-2> 영국 PSB 및 NON-PSB 공통 책무

| 조항                           | PSB & Non-PSB 공통 책무  |
|------------------------------|--|
| 303-308조                     | • 시각, 청각 장애인을 위한 TV서비스 제공  |
| 319조<br>321조<br>322조<br>324조 | • Ofcom's standards code (TV & 라디오 공통)<br>(a) 18세 이하 보호<br>(b) 범죄, 무질서 유발물 규제<br>(c) due impartiality<br>(d) due accuracy<br>(e) 종교 프로그램에 대한 the proper degree of responsibility<br>(f) offensive and harmful material로부터 공중의 보호<br>(g) 정치광고 규제<br>(h) misleading, harmful or offensive 광고 규제<br>(i) 광고에 관한 영국의 국제적 의무 준수<br>(j) 협찬 규제<br>(k) 광고주 차별 규제<br>(l) 무의식에 기반한 메시지 제공 기법 규제 |
| 320조                         | • Special impartiality requirements (서비스 제공자에 대한 due impartiality, 특정 인물, 특정 단체의 의견 금지) *특히 정치, 경제, 공공정책에 관하여  |
| 327조                         | • Standards with respect to fairness (공정성, 프라이버시)  |
| 334조                         | • Retention and production of recordings (프로그램 보존)   |
| 335조                         | • Conditions securing compliance with international obligations (국제 관계상 의무)  |
| 337조                         | • Promotion of equal opportunities and training (성별, 인종)   |

나. 공영방송 BBC 공적 책무

공영방송 BBC에 대해서는 칙허장과 협정서를 통해 특별한 공적 책무가 부여된다. 첫째, 칙허장은 BBC가 독립성을 수호하기 위하여 제3조에서 “BBC는 특히 편집 및 창작 관련 결정, 프로그램과 서비스 제공 시간 및 방식, 업무 관리와 관련하여 사명 이행 및 공적 목표의 증진과 관련된 모든 사안에서 독립성을 가져야 한다”고 명시한다.

둘째, 제4조와 BBC의 목적(Objects)과 사명(Missions)에 관한 것인데, BBC는 사명을 이행하고 공적 목표를 증진하는 것을 목적으로 하며, BBC의 사명은 공익에 따라 행동하고 정보, 교육, 오락에 대한 공정한 고품질의 독창적 프로그램과 서비스를 모든 수용자에게 제공하는 것이다.

셋째, 제6조는 BBC의 공적 목적(The Public Purposes)에 관한 내용으로 다음 다섯 가지를 제시하고 있다. ① 국민들이 주변 세계를 이해하고 참여할 수 있도록 공정한 뉴스와 정보를 제공한다. BBC는 영국의 전 지역과 영국 외부 세계에 관한 이해를 도모하기 위하여 정확하고 공정한 뉴스, 시사 프로그램 및 사실적(factual) 프로그램을 제공해야 한다. BBC의 콘텐츠는 최고 수준의 편집 기준에 따라 제공되어야 한다. 최고 수준의 진행자와 기자를 활용하고 표현의 자유를 옹호하며 영국 내, 타 뉴스 제공업체가 널리 제공하지 않는 광범위하고 심도 있는 분석 및 콘텐츠를 제공하여, 모든 수용자가 주요 지방, 지역, 민족국가, 영국 전체 및 전 세계적 이슈에 대하여 적극적이고 식견 있는 시민으로서 모든 차원에서 민주적 과정에 참여할 수 있도록 한다.

② 모든 연령대의 국민을 위한 학습을 지원한다. BBC는 모든 사람들이 접근 가능하고, 재미있으며, 영감을 주면서 도전적인 다양한 방식으로 다른 주제에 관해 학습하는 것을 지원해야 한다. BBC는 영국 전역의 아동 및 청소년의 학습을 지원하기 위하여 전문적인 교육 콘텐츠를 제공해야 한다. BBC는 교육, 스포츠 및 문화 기관과의 제휴를 통하여 새로운 주제를 탐구하고 새로운 활동에 참여할 수 있도록 장려해야 한다.

③ 가장 창의적이고 고품질의 독창적인 프로그램 및 서비스를 제공한다. BBC는 다양한 장르와 서비스 및 플랫폼을 망라하여(넘어) 국내 및 국제적으로 기준이 되는 양질의 프로그램을 제공해야 한다. BBC의 서비스는 타 업체가 제공하는 서비스와 차별화되어야 하며 새로운 접근방식과 혁신적인 콘텐츠를 개발하기 위하여 성공하지 못하더라도 창의적인 위험을 감수해야 한다.

④ BBC는 영국의 모든 민족국가 및 지역에 존재하는 다양한 공동체를 반영하고 대표하며 동 공동체에 봉사하고, 그 과정에서 영국 전역에서 창조경제 정책을 지원한다. BBC는 프로그램과 서비스에서 영국의 다양성을 반영해야 한다. 그 과정에서 현재 영국 국민들의 삶을 정확하고 진실하게 표현하고 묘사해야 하며, 영국 사회를 구성하는 각 문화와 대안적 관점 및 인식을 높여야 한다. 영국의 각 민족국가, 지역 및 공동체의 요구를 충족시키는 프로그램 및 서비스를 제공해야 한다. 국민들이 경험을 공유하도록 하며, 영국의 사회적 결속과 복지에 기여해야 한다. 프로그램 의뢰 및 공급 과정에서 각 민족국가의 창조경제에 투자하고 그 발전에 기여해야 한다.

⑤ 영국과 영국의 문화 및 가치를 전 세계에 반영한다. BBC는 정확성, 공평성, 공정성이

라는 영국의 가치를 기반으로 전 세계 수용자에게 양질의 뉴스 보도를 제공해야 한다. BBC의 해외 서비스는 국제적 관점에서 영국을 이해할 수 있도록 하며, 적절한 경우 영국의 민족국가 및 지역을 포함하여 영국 전체에 대한 이해를 도와야 한다. 영국 국민 및 전 세계인이 즐길 수 있는 프로그램을 제작하고 서비스해야 한다.

그밖에 칙허장에는 BBC의 사업운영에 관한 다양한 규율사항들을 담고 있으며, 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

- 독립성 보장
- 목적, 사명, 5대 공적목표
- BBC 업무 범위
- 시민참여
- 시장경쟁에 미치는 영향력
- 개방성, 투명성, 책무성
- 다양성
- 기술혁신
- 공공자금 관리
- 상업활동 시 의무
- 거버넌스: 이사회, 직원 등
- 연간 계획, 연차보고서, 회계보고서
- 감사, 결산
- BBC에 대한 Ofcom의 권한
- 해외 서비스
- 중간 평가
- 해산 및 청산

한편, 칙허장에 기반하여 DCMS와 BBC 간에 체결하는 협정서(일명 Framework Agreement)에는 보다 구체적으로 BBC에 대한 규율사항들을 적시하고 있는데 그 항목들은 다음과 같다.

- BBC의 독립성 보장
- Ofcom의 Operating Framework 수립 (각종 규제 용도)
- UK 내에서의 공적 서비스 (공익성 테스트, 경쟁상황 평가 수반)
- Operating 면허 발급 (Ofcom)
- 성과평가 지표 개발 (Ofcom)
- Non-service (공익적 서비스 범주에는 포함되지 않으나, 공적책무와 관련)  
여기에도 공익성 평가, 경쟁상황 평가 수반)
- 상업 활동 (상업활동 평가 수반)
- Trading Activities (BBC 자산·역량·설비·면허·권리 등 거래, 양도 등)
- 해외 서비스
- 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드 관련 특별 책무 (언어, 지역방송, 디지털 TV 커버리지, 디지털라디오, 라디오주파수, 브로드밴드)
- 재원 (수신료, 기타 재원, 구독서비스, 협찬, 회계감사, Value for Money)
- 시청자 불만처리
- 보편적 서비스
- 편성 (시청자 이익, 공정경쟁 준수)
- R&D
- 국가안전, 비상상황 대비
- 아카이브
- 영국 영화발전에 기여

다. PSB별 공적 책무

PSB별로 부여되는 공적 책무에 대해서도 커뮤니케이션법에 열거되어 있는데, 이는 다음 <표 3-3>과 같다.

<표 3-3> 영국 PSB별 공적 책무

| PSB      | 근거       | 차등 책무   |
|----------|----------|---|
| CH3      | 265조 2항  | • 고품질 및 다양한 프로그램의 편성  |
|          | 280조     | • 뉴스 제공업자 지정 for Channel 3  |
|          | 286-287조 | • 지역 프로그램 제작 for Channels 3<br>• 지역 프로그램 편성 on Channel 3 (편성)   |
|          | 290-294조 | • 전국 네트워크 관련 for Channel 3  |
| CH5      | 265조 2항  | • 고품질 및 다양한 프로그램의 편성  |
|          | 283조     | • 뉴스 제공업자 for Channel 5   |
|          | 286조     | • 지역 프로그램 제작 for Channels 5 (제작)  |
| CH4      | 265조 3항  | • 고품질 및 다양한 프로그램의 편성<br>(a) 혁신적, 실험적, 창의적인 프로그램의 형식과 내용<br>(b) 문화적으로 다양한 사회의 취향과 이해를 반영<br>(c) 교육적 가치를 갖는 프로그램 제공<br>(d) 독창성 있는 프로그램 제공 |
|          | 288조     | • 지역 프로그램 제작 for Channel 4  |
|          | 295조     | • 프로그램 제작의 독립성 of C4 Corporation  |
|          | 296조     | • 학교프로그램 제공 on Channel 4  |
|          | 297조     | • 전국 TV 아카이브 구축 by Channel 4  |
| Teletext | 265조 4항  | • 고품질 및 다양한 텍스트 콘텐츠 제공  |
|          | 284조     | • 뉴스 제공 on the public teletext service  |
|          | 289조     | • 지역 문제 반영 in the public teletext service   |
|          | 298조     | • 전파 간섭 관련 with other services  |
| DTPS     | 309조     | • 독립제작사 프로그램 쿼터 (10% 이하)  |
| EPG      | 310-311조 | • EPG 관련 규제   |

## 제 2 절 프랑스 지상파방송의 구조 및 공적 책무

### 1. 지상파방송 공민영 구조

프랑스의 모든 시청각미디어서비스 분야를 총괄하는 통합법인 “커뮤니케이션의 자유에 관한 1986년법”(Loi<sup>n</sup>86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, 이하 방송법)은 제2장에서 전체 시청각미디어서비스를 규율하고 있으며, 제3장에서 공공

시청각미디어서비스를 규율하는 구조를 갖추고 있다.

#### 가. 공영방송

방송법에는 공영방송에 대한 별도의 개념 정의는 없으며, 제3장(TITRE III: Du Secteur Public de la Communication Audiovisuelle) 제43-11조에서 동법 제44조와 제45조에서 열거한 방송사들을 “공익(interet general) 안에서 공공서비스(service public) 임무를 추구한다. 공중(사회의 모든 구성원들)에게 다양하고, 다원적이고, 질적으로 보장되고, 혁신적이며, 인권을 존중하고, 헌법에 규정되어 있는 민주주의 원칙을 존중하는 프로그램과 서비스를 공급한다”고 명시하는 방식으로 공영방송에 해당하는 방송사의 대상을 지정하고 있다.

제44조 SNP (Societes nationales de programme)에 명시된 공영방송사로는 프랑스 텔레비전(France Télévisions), 라디오 프랑스(Radio France), 프랑스 국제방송(La société en charge de l'audiovisuel extérieur de la France)이며, 제45조의 Arte-France, 제45조2의 의회채널(La chaine parlementaire)이 공영방송사의 범주에 해당한다. 한편, 제44-1조에 따라 제43-11조의 임무 수행을 위해, 제44조에 나와 있는 회사들은 자회사를 설립할 수 있도록 하고 있다.

#### 나. 민영방송

프랑스에서 민영방송 사업을 하기 위해서는 모든 매체를 불문하고 시청각고등위원회(CSA)의 허가를 필요로 한다. 구체적으로 프랑스 시청각 미디어 서비스 시장에 접근하기 위해서는 이러한 서비스의 다양한 보급 및 배포 방식에 맞게 채택된 다양한 강도의 규제를 통과하여야 한다. 즉, 프랑스 내에서 방송하기를 원하는 텔레비전이나 라디오 및 지상파 헤르츠 네트워크(Réseau hertzien terrestre)외부에서는 시청각고등위원회가 정한 필요한 절차를 완료하여야 한다.<sup>14)</sup> 따라서 민영방송 채널이 지상파방송을 하기 위해서는 시청각고등위원회의 주파수 허가가 필요하고, 좀 더 세부적으로는 지상파방송의 주파수 허가와 방송 채널 사업허가가 필요하다.<sup>15)</sup>

---

14) <https://www.csa.fr/Informer/Qu-est-ce-que-le-CSA/Les-missions-de-la-regulation-audio-visuelle/Les-autorisations-de-diffusion-ou-de-distribution>(2020. 8. 20. 최종방문)

15) 윤성욱 외(2014). p.135

## 2. 지상파방송 공적 책무

### 가. 공통 책무

프랑스 역시 유럽연합의 회원국으로서 방송분야의 콘텐츠 계층에 대한 규율지침인 시청각미디어서비스 지침을 수용하고 있다.

### 나. 공공분야 방송사 공적 책무

먼저, 방송법 제43-11조는 공공분야 방송사의 임무에 대해 다음과 같은 기본사항을 천명하고 있다.

- ① 공익(interet general) 안에서 공공서비스(service public) 임무를 추구한다. 공중(사회의 모든 구성원들)에게 다양하고, 다원적이고, 질적으로 보장되고, 혁신적이며, 인권을 존중하고, 헌법에 규정되어 있는 민주주의 원칙을 존중하는 프로그램과 서비스를 공급한다.
- ② 정보, 문화, 지식, 오락, 스포츠 등 다양한 분야의 프로그램을 아날로그와 디지털 방식 모두를 이용하여 공급하며, 민주주의적인 토론, 서로 다른 사람들끼리의 의견 교환, 사회 통합, 시민성 등이 더 쉽게 이루어지도록 한다. 또한, 사회 통합, 문화 다양성, 차별 반대투쟁 등을 위한 행동을 벌이며, 프랑스 사회의 다양성을 반영하는 프로그램을 편성한다.
- ③ 프랑스어를 증진하고, 필요한 경우, 지방어도 증진하며, 프랑스의 다양한 문화적, 언어적 유산을 보다 가치 있게 만든다. 지적/예술적 창작물, civiques/경제/사회/과학/기술 지식의 발전과 전달, 그리고 영상/미디어에 대한 교육을 위해서도 노력한다. 또한, 외국어의 습득이 더 쉽게 이루어지도록 하며, 환경/지속가능한 발전에 대한 교육에도 참여한다.
- ④ 적당한 장치를 이용하여, 청각장애인의 방송 프로그램 접근권이 더 쉽게 이루어지도록 한다.
- ⑤ 정보의 정직성, 독립성, 다원성, 다양한 의견/사상의 표현을 보장하며, CSA의 권고와 동등대우 원칙을 존중한다.
- ⑥ 공공 영상커뮤니케이션 분야의 기관들은 그들의 임무를 수행하는 데 있어 국가의 대외 영상정책, 프랑스어권 국가의 발전, 프랑스어와 문화의 국제 전파에 기여한다. 기존

프로그램의 공급을 보완하고, 더 풍부하게 할 수 있는 신규서비스, 예를 들면, 영상커뮤니케이션 프로그램/서비스의 제작/전달과 관련한 신규기술의 발전에 노력한다.

⑦ 동 조항의 적용 상태를 보기 위해 매년 의회에 보고서를 제출한다.

한편, 방송법 제44조와 제45조에서는 공공분야 방송사별 책무를 명시하고 있는데, 구체적인 내용을 다음과 같다. 또한, 방송법에서 명시된 방송사별 책무는 CSA와 방송사 간에 이후 체결하는 협약을 통해 더욱 구체화된다.

① 프랑스텔레비전(France Televisions)

- 전국, 지역, 동네의 성격에 맞는 프로그램을 기획, 편성한다. 주문형 영상미디어 서비스를 포함, 다양한 영상커뮤니케이션 서비스를 만들고 내보내되, 43-11조와 의무규정집에 나와 있는 공공서비스 임무를 수행한다.
- 자사의 프로그램을 모든 사람들이 접근할 수 있도록 디지털 기술을 개발하는 데 신경 쓴다.
- 자사 서비스의 개별적인 편집방향 정체성을 존중하는 선에서, 영화/영상물/프로그램의 구매와 편성에 있어, 창작/제작의 다양성이 지켜질 수 있도록 감시한다.
- 편성에 있어 프랑스 사회의 다양성을 반영하고, 프로그램 내에서 이러한 다양성이 더 증진될 수 있도록 적절한 행동을 취하는 지를 감시한다.
- 지방어 표현을 널리 알리는 데 기여하는 프로그램을 기획, 송출하며, 이들 프로그램은 지방관을 통해 송출(프라임 타임대 포함)하며, 전국으로 재송신될 수 있다. 이들 프로그램은 지방의 경제, 사회, 문화 다양성을 반영하며, 근거리 정보를 제공한다.
- 뉴스 프로그램을 송출하는 경우, 각각의 독립된 편집권을 가진다.

② 라디오프랑스(Radio France)

- 전국, 동네의 성격에 맞는 프로그램을 기획, 편성하되, 본토(해외령 제외, 전부 또는 부분) 송출을 목적으로 한다. 전국에 퍼져 있는 지역국을 통해 지역의 표현이 더 쉽게 이루어지도록 한다. 라디오프랑스가 관리, 운영하고 있는 음악단체를 통해 예술적 유산, 창작물을 더 가치 있게 한다.



③ 국제방송(AEF)

- 텔레비전, 라디오, VOD 등의 서비스를 통해, 프랑스어와 프랑스/프랑스어권의 문화를 증진 및 유포하고, 프랑스/프랑스어권/유럽/국제 현안과 관련해서 전 세계에 프랑스를 알리는 데 기여한다.
- 이러한 목적 하에, AEF는 해외 거주 프랑스인과 외국인을 대상으로 만들어지는 프랑스어 또는 외국어 서비스(채널)의 전략적 방향을 확정하거나, 채널간의 조정을 담당한다. 이러한 서비스들을 재정적으로 지원하거나, 자체적으로 기획, 편성할 수 있다.
- 제48조에 의해 만들어지는 AEF의 협약(의무규정집)을 통해, 공공서비스로서의 의무사항(이전 항에 언급되어 있는 서비스들이 준수해야 하는 것)과 프로그램의 다양성과 다원성이 보장될 수 있는 조건들을 정한다.

④ Arte-France

- Arte-France는 유럽문화채널설립을 위한 1990년 10월2일 협약에 의거해 만들어진 유럽합자회사(GEIE) Arte의 임무를 수행하는 데 필요한 수단과 프로그램을 기획하고 공급한다. 프로그램은 공중의 국제적 성격, 특히 유럽적 성격을 고려한다.
- 동 회사의 자본은 공인(personnes publiques)이 직간접적으로 보유한다.

⑤ 의회 채널

- 상원과 하원이 만든 의회 텔레비전 채널을 <의회채널>(La chaine parlementaire)이라고 부른다. 동 채널은 상원과 하원의 프로그램을 동일한 분량으로 시간을 나누어 방송한다.
- 동 채널은 의회프로그램, 교육프로그램, 시민양성프로그램을 통해 공공 서비스, 공적인 생활에 대해 시민들에게 알려주는 정보와 교육의 임무를 수행한다. 사회통합, 문화다양성, 차별에 대한 투쟁을 위한 활동을 벌이며, 프랑스 사회의 다양성을 반영하는 편성을 제시한다. 편집권의 독립 차원에서 프로그램의 불편부당성을 감시한다.
- 하원채널(LCP-AN)은 하원의 작업을 소개하는 프로그램을 기획, 편성하며, 제작과 연출도 책임진다. 상원채널(LCP-Senat)은 상원의 작업을 소개하는 프로그램을 기

획, 편성하며, 제작과 연출도 책임진다.

- 이 두 회사(societe de programme)의 사장(Pdg)은 상/하원 의장이 추천, 사무국에서 임명하며, 임기는 3년이다.
- 기타 관리조직(organs dirigeants)의 성격, 구성, 임명방식, 업무에 대해서는 각 회사의 지위에 따라 결정하며, 사무국의 승인이 필요하다. 각 회사는 매년 의회의 재정적 참여금액과 같은 회사의 임무 수행방식에 대해 의회와 협정을 체결한다.
- 각 회사의 자본은 관련의회가 전액 보유하며, 재원조달은 임무 달성에 필요하다고 판단되는 금액 전부를 관련의회가 직접 연 단위로 지급한다.
- 의회채널(LCP)은 어떤 광고메시지나 홈쇼핑 프로그램도 방송하지 않는다.
- 두 회사와 두 회사가 편성한 프로그램 모두 방송위원회(CSA)의 권한이 미치지 않는다.
- 의회 사무국은 제33조처럼, 의회채널에 부과할 수 있는 의무사항과 조건을 정하고 통제한다.
- 회계법(code des juridictions financieres) L. 133-1은 두 회사에 적용되지 않으며, 회계 감사는 의회 규정에 따른다.

#### 다. 민영방송의 공적 책무

민영방송사들은 시청각고등위원회와 협약서를 체결해야 하며, 이 협약서에는 각각의 채널이 준수해야 하는 공적 책무를 형식화함과 동시에 계약사항을 포함하고 있다. 협약서에는 각각의 채널이 방송 채널을 운영하면서 준수해야 하는 공적 책무와 CSA와 계약한 채널의 운영 방법을 포함하고 있으며 또한, CSA의 제재권 행사기준과 재허가심사에 근거가 된다.<sup>16)</sup> 두 개의 민영방송사에 대한 협약서에 포함되어 있는 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

##### ① TF1

- 편집책임자는 일반 대중에게 다양한 일반 프로그램을 제공하여야 한다.
- 정보, 프랑스 시청각 및 영화 제작, 인기 있는 어린이쇼, 엔터테인먼트 및 스포츠,

---

16) 윤성욱 외(2014), p.135

콘서트, 라이브 쇼를 방송하여야 한다.

- 연간방송시간의 2/3의 이상은 프랑스어 표현 프로그램을 방송하여야 한다.<sup>17)</sup>

② M6

- 편집책임자는 일반 대중에게 일반 프로그램을 제공해야 한다.

- 부모와 자녀를 연대시키는 잡지 및 소설을 제공해야 한다.

- 방송 황금시간대에는 프로그램의 범위를 다양화해야 한다.

- 고용, 통합, 경제, 과학, 생태학 또는 소비와 같은 다양한 영역을 다루어 현대세계에 대한 이해를 촉진하는 잡지 및 다큐멘터리에 대한 프로그램 정책을 개발하여야 한다.

- 연간 프로그램의 최소 20% 이상 음악프로그램을 방송하여야 하며, 다양한 음악 장르에 개방된 프로그램을 제공해야 한다.<sup>18)</sup>

### 제3절 독일 지상파방송의 구조 및 공적 책무

#### 1. 지상파방송 공민영 구조

가. 공영방송<sup>19)</sup>

독일의 방송은 제2차 세계대전 이후 주법에 의해 설립된 공영방송사로 조직되었다. 주법은 공영방송사에게 방송의 독점을 인정해주었다. 방송용 주파수의 희소한 상황과 대규모의 재정적 투자가 필요한 방송체제의 특별한 상황을 고려한 것이다. 진입의 자유는 이러한 특별한 상황으로 허용되지 않았다.

17) <https://www.csa.fr/Reguler/Espace-juridique/Les-relations-du-CSA-avec-les-editeurs/Convention-des-editeurs/Les-chaines-de-television-privées-hertziennes/Convention-de-la-chaine-TF1>(2020. 9. 23. 최종방문)

18) <https://www.csa.fr/Reguler/Espace-juridique/Les-relations-du-CSA-avec-les-editeurs/Convention-des-editeurs/Les-chaines-de-television-privées-hertziennes/Convention-de-la-chaine-M6>(2020. 9. 23. 최종방문)

19) 이하의 내용은 Marien Paschke(2009), Medienrecht, 3. Aufl., Heidelberg·Dordrecht·London·New York, S. 213ff.

공영방송의 면허는 ‘협약’(Staatsvertrag), 즉 법률의 형식으로 부여된다. 허가나 승인 등과 같은 행정처분이 아니라 법률 그 자체가 공영방송 설립에 대한 것이고 그것으로 바로 면허가 부여되는 효력이 발생하는 것이다. 제2 공영방송사인 ZDF(das Zweite Deutsche Fernsehen)는 1961년에 ZDF 설립 협약(Staatsvertrag über die Einrichtung der Anstalt des öffentlichen Rechts Zweites Deutsches Fernsehen)을 근거로 탄생했다. 제1 공영방송인 ARD도 협약에 근거한 것이므로, 면허가 협약으로부터 직접 발급된 것으로 보아야 한다. 그러나 ARD는 주법에 따라 설립된 지역 공영방송사업자인 Bayerischer Rundfunk(바이에른방송, BR),<sup>20)</sup> Hessischer Rundfunk(헤센방송, HR), Mitteldeutscher Rundfunk(중부독일방송, MDR), Norddeutscher Rundfunk(북부독일방송, NDR) Radio Bremen(라디오 브레멘), Rundfunk Berlin-Brandenburg(베를린-브란덴부르크방송, rbb), Südwestrundfunk(남서부독일방송, SWR), Saarländischer Rundfunk(자알란트방송, SR), Westdeutscher Rundfunk(서부독일방송, WDR) 등 느슨한 연합체(loser Zusammenschluss)이다. ARD 방송 그 자체는 법인격(eigene Rechtspersönlichkeit)이 없는 업무공동체(Arbeitsgemeinschaft)이며 지역 공영방송사업자가 법으로 부여한 방송채널 방영 및 운영 권한만 있을 뿐이다.<sup>21)</sup> 기술의 발전은 공영방송에 대해 법률을 통해 방송면허를 정당화하는 체계를 변화시켰다. 기술의 발전은 공민영 이원체계를 탄생시켰다. 다만, 공민영 체계에서 공영방송에 대해 법률로 직접 면허를 부여하는 형식은 변하지 않았다. 그러나 공영방송에 대한 정당화 논거는 근본적으로 변화할 수밖에 없었다. 대신, 공민영 체계에서 공영방송은 보편적 서비스(Grundversorgung)의무를 특별히 부담해야 한다.

#### 나. 민영방송

방송에서의 균형(Ausgebogenheitspflege)을 유지하기 위하여 민영방송에 대해서는 행정청의 면허(behördliche Lizenzerteilung)를 받도록 하였다. 면허를 통해 민영방송의 진입을 허용하는 방식이다. 즉, 민영방송의 면허를 받을 자격과 요건을 갖춘 자에게 행정처분의

20) 예컨대, 바이에른방송의 설립근거는 바이에른주 법률인 Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts “Der Bayerische Rundfunk”이다.

21) 법적으로 인격은 ‘자연인’과 ‘법인’에게 부여되며, 법적으로 인격이 있어야 권리와 의무의 주체가 될 수 있다. ARD 방송은 법인격이 없으므로 원칙적으로 ARD 명의로 법적인 행위를 할 수 없다.

형식으로 면허를 부여한다. 공영방송이 법률 그 자체로써 진입이 허용되는 것과 차이가 있다. 민영방송 면허는 특정한 이해관계자가 받을 수 없도록 하였으며(결격사유), 방송의 다양성을 보장하기 위한 집중 및 다양성 관련 규율을 인적·물적 요건으로 규정하고 있다. 면허는 공모절차를 통해 이루어진다. 허가절차는 주의 주파수계획과 연계된다. 지상파방송을 위한 주파수의 여유를 고려하여 면허가 발부되어야 하기 때문이다. 주의 주파수계획은 연방차원의 주파수 분배와도 관련이 있다.

구체적으로 미디어협약 제52조에 따르면 독일 전역에서 민영방송을 하려는 자는 미디어협약에 따른 허가(Zulassung)<sup>22)</sup>가 필요하며, 독일 전역에서 방송을 하지 않을 경우에는 주 법률에 따른다. 방송채널의 전부 또는 본질적인 부분이 EU의 다른 회원국 국민을 지향하거나, 독일에 주사무소를 위치시킨 목적이 다른 국가의 규제를 우회하거나, 또는 방송사업자가 우회하려는 다른 국가의 규제가 EU 국경없는 TV 조약의 대상인 경우에는 허가가 거부되거나 철회될 수 있다. 허가의 거부나 철회 대신에 조건을 붙일 수도 있다.<sup>23)</sup>

---

22) 우리 방송법과 같은 특허에 가까운 허가가 아니라 일정한 자격요건만 갖추면 되는 운전면허(Führerschein im Rundfunk)와 같은 허가이다.

23) (1) Private Veranstalter bedürfen zur Veranstaltung von Rundfunkprogrammen einer Zulassung. § 54 bleibt unberührt. Die Zulassung eines Veranstalters nicht bundesweit ausgerichteten Rundfunks richtet sich nach Landesrecht. Für die Zulassung eines Veranstalters bundesweit ausgerichteten Rundfunks gelten die Vorschriften dieses Unterabschnitts; im Übrigen gilt Landesrecht.

(2) Die Zulassung eines Fernsehveranstalters kann versagt oder widerrufen werden, wenn

1. sich das Programm des Veranstalters ganz oder in wesentlichen Teilen an die Bevölkerung eines anderen Staates richtet, der das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen ratifiziert hat und
2. der Veranstalter sich zu dem Zweck in Deutschland niedergelassen hat, die Bestimmungen des anderen Staates zu umgehen und
3. die Bestimmungen des anderen Staates, die der Veranstalter zu umgehen bezweckt, Gegenstand des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen sind.

Statt der Versagung oder des Widerrufs der Zulassung kann diese auch mit Nebenbestimmungen versehen werden, soweit dies ausreicht, die Umgehung nach Satz 1 auszuschließen.

허가의 요건에 대해서는 미디어협약 제53조가 정하고 있다.<sup>24)</sup> 미디어협약은 법률행위 능력이 있을 것, 공직을 담당할 수 있을 정도의 능력이 있고 법원의 판결에 의해 상실되지 않았을 것,<sup>25)</sup> 표현의 자유에 관한 기본권이 헌법재판소에 의해 상실되지 않을 것, 단체로서 금지되지 않을 것, 주된 사무소 또는 거소가 독일, 다른 EU 회원국, 또는 EU 경제공동체 조약 체결 당사국에 있고 법원의 판결을 받을 수 있을 것, 그리고 법률 규정과 그에 근거한 행정행위를 준수하며 방송할 것을 보장할 수 있을 것 등의 결격사유에 해당하지 않으면 허가를 받을 수 있다. 또한, 이 요건 중 미디어협약 제53조 제1항 제3호부터 제6호까지

- 
- 24) (1) Eine Zulassung darf nur an eine natürliche oder juristische Person erteilt werden, die
1. unbeschränkt geschäftsfähig ist,
  2. die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden, nicht durch Richterspruch verloren hat,
  3. das Grundrecht der freien Meinungsäußerung nicht nach Artikel 18 des Grundgesetzes verwirkt hat,
  4. als Vereinigung nicht verboten ist,
  5. ihren Wohnsitz oder Sitz in Deutschland, einem sonstigen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem anderen Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum hat und gerichtlich verfolgt werden kann und
  6. die Gewähr dafür bietet, dass sie unter Beachtung der gesetzlichen Vorschriften und der auf dieser Grundlage erlassenen Verwaltungsakte Rundfunk veranstaltet.
- (2) Die Voraussetzungen nach Absatz 1 Nr. 1 bis 3 und Nr. 6 müssen bei juristischen Personen von den gesetzlichen oder satzungsmäßigen Vertretern erfüllt sein. Einem Veranstalter in der Rechtsform einer Aktiengesellschaft darf nur dann eine Zulassung erteilt werden, wenn in der Satzung der Aktiengesellschaft bestimmt ist, dass die Aktien nur als Namensaktien oder als Namensaktien und stimmrechtslose Vorzugsaktien ausgegeben werden dürfen.
- (3) Eine Zulassung darf nicht erteilt werden an juristische Personen des öffentlichen Rechts mit Ausnahme von Kirchen und Hochschulen, an deren gesetzliche Vertreter und leitende Bedienstete sowie an politische Parteien und Wählervereinigungen. Gleiches gilt für Unternehmen, die im Verhältnis eines verbundenen Unternehmens im Sinne des § 15 des Aktiengesetzes zu den in Satz 1 Genannten stehen. Die Sätze 1 und 2 gelten für ausländische öffentliche oder staatliche Stellen entsprechend.
- 25) 통상의 공무원 임용 결격사유로 보면 된다.

는 대표자도 그 요건을 갖추어야 한다. 교회와 학교를 제외한 공법상의 법인, 그 법률상 대표자, 공법인의 장, 그리고 정당 및 선거인단체에게는 민영방송 면허를 발급하지 않는다. 그 계열사에게도 마찬가지이다. 외국의 공공기관 및 국가기관에게도 민영방송 면허를 발급하지 않는다.

## 2. 지상파방송 공적 책무

### 가. 공통 책무

미디어협약 제3조는 공영방송사인 ARD, ZDF, Deutschlandradio 및 모든 전국 민영방송에 적용되는 것으로 사업자는 자신의 서비스(Angebot)를 제공하면서 인간의 존엄을 존중해야 하고 보호해야 한다. 윤리적·종교적 신념은 존중되어야 한다. 방송프로그램은 다른 사람의 생명, 자유 및 신체의 불가침, 신념 및 의견에 대한 존중을 강화하는데 기여해야 한다. 방송사는 자신들이 이미 행하고 있는 노력을 넘어 자신의 기술적·재정적 여력 범위 내에서 장벽 없는 프로그램을 추가적으로 수용해야 한다.

공영방송사가 제3조를 위반할 경우, 이를 제재하기 위한 수단(특히 미디어협약 제115조의 과태료)은 존재하지 않는다. 과태료 부과대상으로 미디어협약 제3조 위반은 열거되지 않았다. 그럼에도 불구하고, 공영방송 내부의 위원회(Rundfunkrat, Fernsehrat)의 감독 대상이 되기 때문에 사실상 제재의 가능성은 열려 있다고 보아야 한다.

독일 미디어협약(MStV)<sup>26)</sup>은 공영방송과 민영방송에 대해 다른 임무를 부여하고 있다. 공영방송에 있어서 가장 핵심은 공영방송사업자가 텔레미디어 서비스 제공이 허용되는지, 수익적 활동이 가능한지에 대한 것이다. 결국 이 문제에 대한 해답은 공영방송과 민영방송사업자의 역할을 구분하는 기준이 된다.

먼저, 텔레미디어 서비스 제공과 관련하여, 공영방송사업자가 헌법상 방송의 자유를 향유하는 주체이기 때문에, 미디어협약의 방송 개념에 대한 해석이 헌법상 방송의 자유 보호범위에 속하는지 여부가 관건이다. 독일 연방헌법재판소는 공영방송사업자가 특별한 법

---

26) 방송에 대한 주된 규율은 2020년 11월 7일부터 시행되는 미디어협약이다. 이는 종래 방송협약을 대체한 것으로서 독일의 방송법에 해당하는 지위를 갖는다. ARD와 ZDF를 중심으로 한 공영방송에 대한 규율과 함께 민영방송사업자, 플랫폼사업자에 대한 규율을 하고 있다.

적 근거 없이 방송유사의 서비스를 제공하는 것을 금지하는 것은 헌법에 반한다고 결정 한 바 있다. 이에 따라 공영방송사업자는 온라인서비스 제공도 가능한 업무 범위로 법적 근거가 마련되었다. 헌법상의 방송 개념은 동적이고(dynamisch) 발전에 개방(entwicklungsoffen)된 것으로 이해되기 때문에, 이러한 제도적 보완은 헌법에 부합하는 것이다.

수익활동과 관련해서, 방송채널의 송출과 직접적으로 관련이 없는 활동을 공영방송의 임무범위에 속하는 것으로 해석할 수 있는지에 대한 논란이 있다. 독일 연방헌법재판소는 수익활동이 그 자체가 목적이 되어서는 안 된다(nicht zum Selbstzweck)고 판단하였다. 연방헌법재판소는 문제가 되는 수익활동이 공영방송의 임무수행에 기여하는지 여부를 판단 기준으로 제시하였다. 이에 따르면, 제3자와의 협력을 요하더라도 방송제작 및 활용은 공영방송사업자의 임무에 속한다. 그러나 방송프로그램 제작을 지나치게 시장의 상황에 의존한다면, 외주제작은 허용되지 않는 것으로 본다.<sup>27)</sup>

한편, 미디어협약의 전문(präambel)에서도 방송의 공적 책무에 대해 언급하고 있다. 이와 관련한 주요 내용을 소개하면 다음과 같다.

“공영방송과 민영방송은 개인과 공공의 자유로운 의견형성 및 의견다양성을 위해 노력해야 한다. 공영방송 및 민영방송의 체제는 국내 및 글로벌 경쟁에 부합할 수 있어야 한다.

공영방송이 현상을 유지하고 발전할 수 있도록 보장해야 한다. 여기에는 제작과 전송을 위한 모든 새로운 기술적 가능성에 대한 참여와 새로운 서비스 형식의 방영 가능성 및 새로운 전송경로의 이용가능성이 포함된다. 공영방송의 재정적 기초와 이에 속하는 재정의 조정이 유지되어야 하고 보장되어야 한다.

민영방송은 특히 기술 및 프로그램의 관점에서의 민영방송체계 구축과 발전이 가능해야 한다. 이를 위해서는 충분한 전송용량을 이용할 수 있어야 하고 적절한 수입원을 확보해 주어야 한다.

계속 발전하는 디지털화의 가능성으로 인한 유럽의 미디어서비스(방송 및 텔레미디어) 증가는 정보의 다양성뿐만 아니라 독일에서의 문화서비스를 강화한다. 점차 인터넷으로 형성되어 가는 이러한 미디어 환경에서도 저널리즘적인 표준을 보장하고 소통을 위한 기회균형을 촉진하는 규범적 보호장치(가드레일)가 필요하다. 공민영 방송체제 및 언론 서비

---

27) Marien Paschke(2009). Medienrecht, S. 214f



스를 위해 전송경로에 대한 접근과 비차별적인 노출가능성(Auffindbarkeit)을 보장하기 위한 규율도 필요하다.

그밖에 미디어협약은 독일에서의 규제와 진흥계획 외에도 새로운 유럽산 영화와 TV 프로그램 제작의 지속적인 지원에도 기여한다.”<sup>28)</sup>

#### 나. 공영방송 공적 책무

공영방송사의 임무는 ‘공영방송사의 구체적인 활동’ 및 ‘조직구성과 절차형성에 대한 원칙적인 임무종속적 결정’의 기준이자 지침(Leitlinie)이다. 또한, 재정적 수단의 구비 여부를 측정하고 송출자원을 배분하기 위한 기준이자 지침이기도 하다.

---

28) Öffentlich-rechtlicher Rundfunk und privater Rundfunk sind der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung sowie der Meinungsvielfalt verpflichtet. Beide Säulen des dualen Rundfunksystems müssen in der Lage sein, den Anforderungen des nationalen und des internationalen Wettbewerbs zu entsprechen.

Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk sind Bestand und Entwicklung zu gewährleisten. Dazu gehört seine Teilhabe an allen neuen technischen Möglichkeiten in der Herstellung und zur Verbreitung sowie die Möglichkeit der Veranstaltung neuer Angebotsformen und Nutzung neuer Verbreitungswege. Seine finanziellen Grundlagen einschließlich des dazugehörigen Finanzausgleichs sind zu erhalten und zu sichern. Den privaten Veranstaltern werden Ausbau und Fortentwicklung eines privaten Rundfunksystems, vor allem in technischer und programmlicher Hinsicht, ermöglicht. Dazu sollen ihnen ausreichende Sendekapazitäten zur Verfügung gestellt und angemessene Einnahmequellen erschlossen werden.

Die Vermehrung der Medienangebote (Rundfunk und Telemedien) in Europa durch die Möglichkeiten der fortschreitenden Digitalisierung stärkt die Informationsvielfalt und das kulturelle Angebot auch im deutschsprachigen Raum. Gleichzeitig bedarf es auch und gerade in einer zunehmend durch das Internet geprägten Medienwelt staatsvertraglicher Leitplanken, die journalistische Standards sichern und kommunikative Chancengleichheit fördern. Für die Angebote des dualen Rundfunksystems sowie der Presse bedarf es hierbei auch Regeln, die den Zugang zu Verbreitungswegen und eine diskriminierungsfreie Auffindbarkeit sicherstellen.

Dieser Staatsvertrag dient, neben weiteren Regelungen und Förderungsvorhaben in Deutschland, der nachhaltigen Unterstützung neuer europäischer Film- und Fernsehproduktionen.

구체적으로 미디어협약 제26조<sup>29)</sup>에 따르면 공영방송사의 임무(Auftrag)는 개인 및 대중의 의견형성의 매개체이자 요소인 서비스를 제작하고 전파함으로써 영향을 미치고, 이를 통해 공동체의 민주적, 사회적, 그리고 문화적 수요를 충족하는 것이다. 공영방송사는 모든 일상의 핵심 영역에서 발생하는 국제, EU, 국내 및 종교의 사건에 대해 폭넓은 시각의 서비스를 제공해야 한다. 공영방송사는 이를 통해 국제적인 상호이해, EU의 통합, 그리고 연방과 주의 공동체적 단결을 증진해야 한다. 공영방송사의 서비스는 교육, 정보, 상담, 그

- 
- 29) (1) Auftrag der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten ist, durch die Herstellung und Verbreitung ihrer Angebote als Medium und Faktor des Prozesses freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung zu wirken und dadurch die demokratischen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Gesellschaft zu erfüllen. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben in ihren Angeboten einen umfassenden Überblick über das internationale, europäische, nationale und regionale Geschehen in allen wesentlichen Lebensbereichen zu geben. Sie sollen hierdurch die internationale Verständigung, die europäische Integration und den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Bund und Ländern fördern. Ihre Angebote haben der Bildung, Information, Beratung und Unterhaltung zu dienen. Sie haben Beiträge insbesondere zur Kultur anzubieten. Auch Unterhaltung soll einem öffentlich-rechtlichen Angebotsprofil entsprechen.
- (2) Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten haben bei der Erfüllung ihres Auftrags die Grundsätze der Objektivität und Unparteilichkeit der Berichterstattung, die Meinungsvielfalt sowie die Ausgewogenheit ihrer Angebote zu berücksichtigen.
- (3) Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten arbeiten zur Erfüllung ihres Auftrages zusammen; die Zusammenarbeit regeln sie in öffentlich-rechtlichen Verträgen.
- (4) Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten sind mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne des Artikels 106 Abs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union auch betraut, soweit sie zur Erfüllung ihres Auftrags gemäß Absatz 1 bei der Herstellung und Verbreitung von Angeboten im Sinne des § 27 zusammenarbeiten. Die Betrauung gilt insbesondere für die Bereiche Produktion, Produktionsstandards, Programmrechteerwerb, Programmaustausch, Verbreitung und Weiterverbreitung von Angeboten, Beschaffungswesen, Sendernetzbetrieb, informationstechnische und sonstige Infrastrukturen, Vereinheitlichung von Geschäftsprozessen, Beitragsservice und allgemeine Verwaltung. Von der Betrauung nicht umfasst sind kommerzielle Tätigkeiten nach § 40 Abs. 1 Satz 2.

리고 오락에 기여해야 한다. 특히 문화에 대한 서비스를 제공해야 한다. 오락도 공영방송의 서비스 특성에 부합해야 한다.

공영방송사는 자신의 임무를 수행함에 있어 보도의 객관성 및 불편부당성 원칙, 다양성 및 서비스의 균형성을 고려해야 한다.

공영방송사는 임무 수행에 있어 서로 협력하여야 한다. 상호협력의 구체적인 내용은 공법상 계약(öffentlichrechtliche Verträgen)의 형식으로 규율한다.

공영방송사의 must-carry 관련 케이블과의 분쟁 이후 추가된 조문이다(제4항).<sup>30)</sup> 공영방송사에 대해 공정거래법상 시장지배적 지위 인정 배제 및 부당공동행위 예외 조문을 추가하려던 시도가 저지된 것을 미디어협약에 추가한 것이다.<sup>31)</sup> 제3항에 따른 공영방송시간 상호협력을 보완하기 위한 조문으로 이해할 수 있다.

미디어협약 제26조의 임무가 공영방송의 내용적 측면에 해당한다면 미디어협약 제48조(보편적 서비스, Versorgungsauftrag)는 기술적 차원에서 공영방송사가 준수해야 할 사항이다. ARD, ZDF 및 Deutschlandradio는 이들의 법률상 임무를 적절한 송출수단을 활용하여 이행할 수 있다. 송출수단을 선택할 때에는 효율성(경제성) 및 절약성 원칙을 준수해야 한다. 디지털로 방송채널을 송출하다가 아날로그로 송출하는 것은 허용되지 않는다.

또한, 지역 공영방송설립법에 따른 임무에 관한 바이에른방송의 사례가 있다. 독일에는 9개의 지역 공영방송사가 있다. 이들 지역 공영방송사는 주 법률에 따른 설립근거를 갖는다. 지역 공영방송사의 설립법은 지역 공영방송사의 임무에 대한 규정을 두고 있다. 이하에서는 대표적으로 바이에른방송의 설립법<sup>32)</sup>에서 정하는 임무를 간략히 소개하기로 한다.

바이에른방송 설립법 제2조는 임무에 대한 조항이다.<sup>33)</sup> 이에 따르면, 바이에른방송의

---

30) RStV§11 Auftrag Gersdorf BeckOK Informationsund Medienrecht, Gersdorf/Paal. BeckOK InfoMedienR/Gersdorf, 28. Ed. 1.5.2019, RStV § 11 Rn. 40.

31) 이 조문은 미디어협약 제26조 제4항으로 그대로 승계됨

32) Gesetz über die Errichtung und die Aufgaben einer Anstalt des öffentlichen Rechts "Der Bayerische Rundfunk".

33) (1) Aufgabe des Bayerischen Rundfunks ist die Herstellung und Verbreitung von Hörfunkprogrammen, Fernsehprogrammen und Telemedien.

(2) Der Bayerische Rundfunk veranstaltet das Dritte Fernsehprogramm Bayerisches Fernsehen, das Spartenprogramm ARD-alpha mit dem Schwerpunkt Bildung, das

임무는 라디오 채널, TV 채널 및 텔레미디어의 제작과 전송이다. 바이에른방송은 Bayerisches Fernsehen, 교육전문채널인 ARD-alpha,<sup>34)</sup> 지역 공영방송사가 공동제작한 ARD-Gemeinschaftsprogramm과 그 밖에 주 협약에 따른 위임을 기초로 방송된 채널을 방송한다. 바이에른방송은 10개의 라디오방송 채널을 운영할 수 있고, 5개 채널은 아날로그, 5개 채널은 디지털 채널이어야 한다. 인기음악, 오락, 문화, 젊은층을 타겟으로 한 음악, 클래식, 뉴스 및 정보 등 다양한 장르의 채널을 운영해야 한다. 모든 서비스는 모든 장르를 포괄해야 한다. 바이에른방송 내부조직인 방송위원회(Rundfunkrat)는 방송채널운영지침을 정한다. 아날로그 라디오 채널 수가 증가하지 않고 추가 비용이 발생하지 않는다면, 아날로그 라디오 채널을 디지털 라디오 채널로 전환할 수 있다.

---

ARD-Gemeinschaftsprogramm sowie die sonstigen auf Grund staatsvertraglicher Ermächtigung veranstalteten Programme.

(3) Der Bayerische Rundfunk veranstaltet bis zu zehn terrestrisch verbreitete Hörfunkprogramme. Davon werden bis zu fünf Hörfunkprogramme analog und fünf Hörfunkprogramme ausschließlich in digitaler Technik verbreitet. Jedes Programm muss einen der folgenden Schwerpunkte haben:

- populäre Musik und Unterhaltung,
- Kultur,
- Musik für ein jüngeres Publikum,
- klassische Musik,
- Nachrichten und Informationen,
- Inhalt für ein älteres Publikum,
- Bildung, Wissen und Gesellschaft,
- Service, Beratung und Ereignisse,
- Bayern und Regionales,
- Jugend.

Das Gesamtangebot muss alle Schwerpunkte abdecken. 5Der Rundfunkrat legt die Programmrichtlinien fest.

(4) Der Austausch eines in digitaler Technik verbreiteten Hörfunkprogramms gegen ein in analoger Technik verbreitetes Hörfunkprogramm ist zulässig, wenn die Anzahl der analogen Hörfunkprogramme nicht vergrößert wird und dadurch insgesamt keine Mehrkosten entstehen.

34) 앞서도 언급했듯이 미디어협약 제28조에도 명시되어 있다.

바이에른방송 설립법 제3조는 다른 공영방송사 및 제3자와의 협력에 대한 조항이다.<sup>35)</sup> 바이에른방송은 다른 공영방송사와 임무를 공동으로 이행하는데 전제가 되는 모든 분야에서 협력해야 한다. 바이에른방송은 임무를 수행함에 있어 다른 공영방송사 또는 기업과 협력할 수 있다. 특히 자신의 임무를 이행함에 있어 방송프로그램과 그와 관련된 권리의 취득, 제작(생산), 경제적 활용을 위해 제3자와 협력할 수 있다. 바이에른방송은 경제적 수익의 목적을 주된 목적으로 방송프로그램을 취득, 제작, 또는 외주를 주어서는 안 된다. 바이에른방송 설립법 제4조는 방송채널과 광고에 대한 규정이다.<sup>36)</sup> 바이에른방송 프로그

- 
- 35) (1) Der Bayerische Rundfunk ist gehalten, mit den anderen deutschen Rundfunkanstalten in allen Bereichen zusammenzuarbeiten, welche die gemeinsame Durchführung von Aufgaben voraussetzen.
- (2) Zuständiges Gremium der Rundfunkanstalt im Sinn von § 16a Abs. 2 Satz 1, § 16c Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 und § 16d Abs. 2 Satz 1 des Rundfunkstaatsvertrags ist der Verwaltungsrat. 2Vor einer Entscheidung nach § 16a Abs. 2 Satz 1 des Rundfunkstaatsvertrags ist dem Rundfunkrat Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.
- (3) An bayerischen Anbietern mit lokal, regional oder landesweit verbreiteten Rundfunkprogrammen darf sich der Bayerische Rundfunk nur mit weniger als 25 v.H. der Kapital- und Stimmrechtsanteile beteiligen. Die für den Bayerischen Rundfunk maßgebenden Programmgrundsätze gelten in diesen Fällen entsprechend. Die Befugnisse der Bayerischen Landeszentrale für neue Medien nach Art. 26 des Bayerischen Mediengesetzes bleiben unberührt.
- (4) Der Bayerische Rundfunk kann in Erfüllung seiner Aufgaben mit anderen Rundfunkveranstaltern oder Unternehmen zusammenarbeiten. Er kann insbesondere in Erfüllung seiner Aufgaben zum Erwerb, zur Herstellung und zur wirtschaftlichen Verwertung von Rundfunkproduktionen und der damit zusammenhängenden Rechte mit Dritten zusammenarbeiten. Er darf Rundfunkproduktionen nicht hauptsächlich zum Zweck der wirtschaftlichen Verwertung erwerben, herstellen oder herstellenlassen.
- 36) (1) Die Sendungen des Bayerischen Rundfunks dienen der Bildung, Unterrichtung und Unterhaltung. Sie sollen von demokratischer Gesinnung, von kulturellem Verantwortungsbewusstsein, von Menschlichkeit und Objektivität getragen sein und der Eigenart Bayerns gerecht werden. Der Bayerische Rundfunk hat den Rundfunkteilnehmern einen objektiven und umfassenden Überblick über das internationale, das nationale und das bayerische Geschehen in allen Lebensbereichen zu geben.

램은 교양, 교육 및 오락에 기여한다. 바이에른방송 프로그램은 민주적 태도, 문화적 책임

---

(2) Unbeschadet von§3 des Rundfunkstaatsvertrags ergeben sich hieraus insbesondere folgende Verpflichtungen:

1. In allen Angelegenheiten von öffentlichem Interesse sind die verschiedenen Auffassungen im Gesamtprogramm ausgewogen und angemessen zu berücksichtigen.
2. Politischen Parteien und Wählergruppen ist während ihrer Beteiligung an den Wahlen zum Bayerischen Landtag, zum Deutschen Bundestag und an den Wahlen der Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland für das Europäische Parlament angemessene Sendezeit einzuräumen, wenn sie in Bayern mit einem Wahlvorschlag zugelassen sind.
3. Den Vertretern der anerkannten Religionsgemeinschaften sind auf ihren Wunsch angemessene Sendezeiten einzuräumen. Das Gleiche gilt für Körperschaften des öffentlichen Rechts gemäß Art. 143 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung.
4. Den Vertretern der Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber sind angemessene Sendezeiten gleichen Umfangs einzuräumen.
5. Die Mitglieder der Staatsregierung und die von ihnen bestellten Beauftragten haben das Recht, amtliche Verlautbarungen und andere wichtige, im öffentlichen Interesse gelegene Mitteilungen über den Rundfunk bekannt zu geben oder bekannt geben zu lassen. Darüber hinaus ist in Katastrophenfällen oder bei anderen Gefahren für die öffentliche Sicherheit den zuständigen Behörden und Stellen unverzüglich die erforderliche Sendezeit für amtliche Durchsagen einzuräumen.
6. Die Sendungen, die für den Unterricht in bayerischen Schulen bestimmt sind, haben die für diese Schulen gültigen Lehr- und Bildungspläne zu beachten.
7. Die Angestellten des Bayerischen Rundfunks dürfen bei der Programmgestaltung weder einseitig einer politischen Partei oder Gruppe noch Sonderinteressen, seien sie wirtschaftlicher oder persönlicher Art, dienen. Sie können jedoch in eigenen Kommentaren und in Sendungen, die kritisch Stellung nehmen, ihre persönliche Meinung äußern. Kommentare sind von der Berichterstattung deutlich zu trennen und unter Nennung des Verfassers als solche zu kennzeichnen.
8. Bei Beschäftigung der unter Nr. 7 genannten Personen ist Abs. 1 Satz 2 zu beachten.
9. Die Redakteure sind bei der Auswahl und Sendung der Nachrichten zu Objektivität und Überparteilichkeit verpflichtet.
10. Der Rundfunk kann im Rahmen des publizistischen Anstands sachliche Kritik an Personen sowie an Einrichtungen und Vorkommnissen des öffentlichen Lebens üben.

의식, 인간성, 객관성에 기초해야 하며, 바이에른의 고유성을 정당화해야 한다. 바이에른 방송은 시청자에게 국제, 국내, 바이에른 일상 영역에서 발생한 모든 사건에 대해 객관적이고 폭넓은 시각을 제공해야 한다. 이로부터 바이에른방송은 다음의 의무를 진다.<sup>37)</sup> 공익과 관련 있는 모든 사건에 대해 모든 프로그램에 다양한 견해가 균형 있고 적절하게 고려되어야 한다. 바이에른에서 선거의제의 제안이 허용된다면 선거에 참여하는 기간 동안 정당 및 선거인 단체에게 적절한 방송시간을 할애해줘야 한다. 승인된 종교단체의 대표에게 원하는 경우 적절한 방송시간을 할애해줘야 한다. 공법상 단체에게도 마찬가지이다. 노동자와 고용인 단체의 대표에게 동일한 범위 내에서 적절한 방송시간을 할애해줘야 한다. 주정부의 구성원 및 그 임무의 수임인은 공식 성명과 그 밖의 다른 중요한 공익과 관련한 소식을 방송을 통해 알리거나 알리게 할 권한이 있다. 재난 또는 그 밖의 공공의 안전에 위험 상황에서는 책임 행정청과 기관이 지체 없이 공식적인 전달을 하기 위해 필요한 방송시간을 부여해야 한다. 바이에른의 학교 교육과 관련한 프로그램은 이들 학교에 적용되는 교육계획을 준수해야 한다. 바이에른방송의 종사자는 프로그램을 제작할 때 일방적으로 한 정당 또는 단체나 특정한 이익을 대변해서는 안 된다. 그러나 자신이 논평할 때나 비판적인 입장을 취할 수 있는 프로그램에서는 개인적인 의견을 표명할 수 있다. 논평은 보도와 분명히 구분되어야 하고, 논평의 저자가 누구인지를 언급함으로써 논평이 식별되어야 한다. 편성책임자는 보도의 선정과 편성 시 객관성과 불편부당성 의무를 진다. 바이에른방송은 저널리즘의 허용범주 내에서 사람 및 단체 그리고 공적인 일상에서의 사건을 객관적으로 비판할 수 있다. 헌법상 기본권 및 기본의무는 프로그램 제작의 가이드라인이어야 한다. 개인이나 단체를 성별, 국적, 종교 또는 세계관을 이유로 예단(Vorurteile)하거나 이를 폄훼하기 위한 계기를 줄 수 있고, 나아가 사회통념 또는 종교적 감정을 손상을 줄 수 있는 프로그램은 금지된다.

---

11. Die in der Verfassung festgelegten Grundrechte und Grundpflichten müssen Leitlinien der Programmgestaltung sein. Insbesondere sind Sendungen verboten, die Vorurteile gegen Einzelne oder Gruppen wegen ihrer Rasse, ihres Volkstums, ihrer Religion oder Weltanschauung verursachen oder zu deren Herabsetzung Anlass geben können, ferner solche Sendungen, die das sittliche oder religiöse Gefühl verletzen.

37) 이하의 내용은 주요한 내용 위주로 작성하였다.

다. 민영방송 공적 책무

미디어협약은 민영방송사업자에 대한 책무 규정을 따로 두고 있다. 미디어협약 제51조<sup>38)</sup>는 민영방송에 대한 규제 챕터에 포함되어 있기 때문에, 규율대상은 민영방송사이다. 그러나 모든 방송사업자에 대한 원칙을 규정하는 미디어협약 제3조와 내용은 거의 유사하다.

미디어협약 제51조 제1항은 방송채널에는 헌법질서가 적용된다고 규정하고 있다. 민영방송의 방송채널은 인간의 존엄 및 다른 사람의 윤리적·종교적·세계관적 신념은 존중되어야 한다. 방송프로그램은 독일 연방에서의 소속감 및 국제적 이해를 증진하고 비차별적인 공존에 영향을 미쳐야 한다. 인격적 명예를 보호하기 위한 법규정을 준수해야 한다.

미디어협약 제51조 제2항은 다양성 보장을 위해 종편 민영채널에 대해서는 정보, 문화 및 교육 장르를 적절히 편성하여야 한다. 이는 전문채널을 제공할 가능성을 제한하지 않는다.

미디어협약 제51조 위반에 대한 제재수단도 없다. 그러나 간접적으로 허가절차 및 방송채널에 대한 감독·통제 시(미디어협약 제109조) 미디어협약 제51조 위반을 문제삼을 수는 있을 것이다. 미디어협약 제109조는 미디어협약 위반 시 주 미디어규제당국이 위반 사업자에 대하여 필요한 조치를 할 수 있게 하는 근거 규정이다. 이때 필요한 조치에는 시정명령, 중지명령, 철회 및 취소가 있다.

---

38) (1) Für die Rundfunkprogramme gilt die verfassungsmäßige Ordnung. Die Rundfunkprogramme haben die Würde des Menschen sowie die sittlichen, religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen anderer zu achten. Sie sollen die Zusammengehörigkeit im vereinten Deutschland sowie die internationale Verständigung fördern und auf ein diskriminierungsfreies Miteinander hinwirken. Die Vorschriften der allgemeinen Gesetze und die gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der persönlichen Ehre sind einzuhalten.

(2) Die Rundfunkvollprogramme sollen zur Darstellung der Vielfalt im deutschsprachigen und europäischen Raum mit einem angemessenen Anteil an Information, Kultur und Bildung beitragen; die Möglichkeit, Spartenprogramme anzubieten, bleibt hiervon unberührt.



## 제 4 절 일본 지상파방송의 구조 및 공적 책무

### 1. 지상파방송 공민영 구조 및 허가체계

가. 「방송법」상의 규율 내용

종래 「방송법」은 ‘방송’을 “공중에 의하여 직접 수신될 것을 목적으로 하는 무선통신의 송신”이라고 정의하였고, 이에 따라 방송은 ‘무선’을 이용하는 것이므로 방송간 혼신을 피하기 위하여 주파수의 할당이 필요하였다. 따라서 방송을 하기 위해서는 「전파법」상의 면허가 요구되었다. 즉, 방송을 하는 무선국의 면허를 받은 자가 방송사업자로서 방송을 하는 것이 인정된 것이었다. 따라서, NHK<sup>39)</sup>나 민간방송국 등 지상파 방송사업자들은 「방송법」과 「전파법」에 의하여, 전파를 송출하기 위한 방송시설(하드웨어)의 설치와 방송프로그램(소프트웨어)의 제작이 모두 요구되었다. 이와 같이, 전파의 송출(하드)에서부터 방송프로그램(소프트)의 제작까지 같은 사업자가 하는 것을 일본에서는 ‘하드·소프트의 일치’라고 하였다. 이에 따라 총무대신은 「전파법」상 무선국의 면허에 대해서만 관여하였고, 그 결과 방송과정에서의 공권력 개입은 방지되었고 방송의 자유는 보장되었다.

그런데, 2010년 「방송법」 개정에 의하여, ‘방송’의 정의를 “공중에 의하여 직접 수신될 것을 목적으로 하는 전기통신의 송신”이라고 변경함과 더불어, 방송을 ‘기간방송’과 ‘일반방송’으로 분류하였다. 이때 ‘기간방송’(지상파방송, 위성방송 등)을 “「전파법」의 규정에 의해 방송을 하는 무선국에 전속적으로 또는 우선적으로 할당되는 주파수의 전파를 사용하는 방송”이라고 정의하여, 하드부분에 해당하는 무선국의 설치·운영에는 기간방송국의 ‘면허’가 필요하였다. 이는 구 「방송법」과 동일하다. 그런데, 「방송법」의 개정에 의하여 ‘기간방송의 업무’를 하고자 하는 기간방송사업자는 총무대신의 ‘인정’을 받아야만 했다. 따라서 하드 부분에 해당하는 기간방송국의 설치에는 종래와 같이 총무대신의 ‘면허’가 필요한 것

---

39) 지상파방송사업자 중 NHK는 「방송법」에 근거하여 설립된 일본의 공공방송을 부담하는 특수법인이다. 「방송법」 제20조 제1항 제1호에서는 NHK의 국내 지상기간방송은 특정지상기간방송국을 사용하여 실시하는 것에 한한다고 규정하고 있다. 즉, NHK는 지상파에 의한 국내방송에 대해서는 스스로 특정지상기간방송사업자로서 실시하여야만 한다.

은 변함이 없으나, 소프트 부분에 해당하는 ‘기간방송의 업무’의 수행에는 새롭게 총무대신의 ‘인정’이라는 규제가 더해지게 된 셈이다. 이로써, 지상파방송에 대해서는 ‘하드·소프트의 일치’가 원칙이었던 것이 ‘하드·소프트의 분리’로 바뀐 셈이 된다. 총무성의 발표에 의하면, 개정 「방송법」상의 ‘하드·소프트의 분리’제도가 복수의 방송사업자가 공동으로 하드 부문(방송시설) 회사를 설립하여, 규모의 경제에 의해 하드에 드는 비용과 책임이 경감되고, 소프트 부문(방송프로그램의 제작)만을 각 방송사업자의 책임으로 제작·편성하는 것이 가능하게 된다고 하였다.

이에 대해 ‘하드·소프트의 분리’제도가 결국 방송프로그램의 내용에 대한 행정의 직접적인 관여<sup>40)</sup>를 가져올 수 있다는 비판이 컸다. 이로 인하여, 기존의 지상파방송에 대해서는 ‘특정지상기간방송사업자’라고 칭하여 「방송법」상의 ‘인정’을 받지 않아도 되도록 하여서 ‘하드·소프트의 분리’에 대한 예외를 인정하였다. 요컨대, ‘특정지상기간방송국’(「전파법」 제6조 제2항)의 면허를 받은 자는 ‘특정지상기간방송사업자’로서 ‘인정’을 받지 않고 방송을 할 수 있다(「방송법」 제93조 제1항<sup>41)</sup> 참조).<sup>42)</sup>

다만, 면허신청 시에 방송사항을 기재하는 것에 더하여 (「전파법」 제6조 제2항), ① 기술기준의 적합성, ② 미디어집중배제원칙을 위반하지 아니할 것, ③ 면허를 받고자 하는 자가 「방송법」 제93조 제1항 제4호에서 열거하는 요건에 적합할 것, ④ 면허를 부여하는 것이 「방송법」 제91조 제1항의 기간방송보급계획에 적합하여야 하는 등 기타 방송의 보급 및 건전한 발달을 위해 적절할 것이 면허요건(「전파법」 제7조 제2항 제4호)으로 되어 이어

40) 방송법 제93조 제1항의 인정을 받기 위한 요건 중 제5호의 “인정을 하는 것이 기간방송 보급계획에 적합하고, 기타 방송의 보급 및 건전한 발달을 위하여 적절할 것”에 의해 행정의 직접적인 관여가 가능하다는 비판이 제기되었다.

41) 放送法 第九十三条(認定) ① 基幹放送の業務を行おうとする者(電波法の規定により当該基幹放送の業務に用いられる特定地上基幹放送局の免許を受けようとする者又は受けた者を除く.)は、次に掲げる要件のいずれにも該当することについて、総務大臣の認定を受けなければならない。

방송법 제93조 (인정) ① 기간방송의 업무를 수행하고자 하는 자(「전파법」의 규정에 따라 해당 기간방송의 업무에 사용되는 특정지상기간방송국의 면허를 받고자 하는 자 또는 받은 자를 제외한다)는 다음에 규정하는 요건 모두에 해당한다는 것에 대하여 총무대신의 인정을 받아야 한다.

42) 함인선, “한·일 방송법제의 비교연구”, 「저스티스」, 제126호, 2011, 139면

서 「방송법」상 기간방송의 인정요건과 큰 차이는 없다고 해야 할 것이다.<sup>43)</sup>

나. 「전파법」상의 규율 내용

앞서 살펴본 바와 같이 지상파방송사업을 하기 위해서는 「전파법」<sup>44)</sup> 제4조<sup>45)</sup>의 규정에 따라 자기의 지상기간방송의 업무에 사용하는 방송국의 면허를 받아야 한다(「방송법」 제2조 제22호). 면허제를 채택한 이유는 무선의 혼신을 회피하기 위해 주파수의 할당이 필요하기 때문이다.<sup>46)</sup>

그리고 면허의 심사기준은 「전파법」 제7조 제2항<sup>47)</sup>에 규정되어 있다. 구체적인 심사기준

---

43) 宍戸常寿, “改正放送法と行政権限”, 「法律時報」, 第83卷 第2号, 2011, 89頁.

44) 「전파법」은 전파행정의 기본법으로 공공복지 증진을 목적으로 무선국의 면허, 방송을 포함한 전파일반의 기술적 측면을 규율하고 있다.

45) 電波法 第四條(無線局の開設) 無線局を開設しようとする者は、総務大臣の免許を受けなければならない。

전파법 제4조(무선국의 개설) 무선국을 개설하려고 하는 자는 총무대신의 면허를 받아야 한다.

46) 宍戸常寿, 앞의 논문, 88頁.

47) 電波法 第六條(免許の申請) ② 基幹放送局(基幹放送をする無線局をいい、当該基幹放送に加えて基幹放送以外の無線通信の送信をするものを含む。以下同じ。)の免許を受けようとする者は、前項の規定にかかわらず、申請書に、次に掲げる事項(自己の地上基幹放送の業務に用いる無線局(以下「特定地上基幹放送局」という。)の免許を受けようとする者にあつては次に掲げる事項及び放送事項、地上基幹放送の業務を行うことについて放送法第九十三条第一項の規定により認定を受けようとする者の当該業務に用いられる無線局の免許を受けようとする者にあつては次に掲げる事項及び当該認定を受けようとする者の氏名又は名称)を記載した書類を添えて、総務大臣に提出しなければならない。

1. 目的

2. 前項第二号から第九号まで(基幹放送のみをする無線局にあつては、第三号を除く。)に掲げる事項

3. 無線設備の工事費及び無線局の運用費の支弁方法

4. 事業計画及び事業収支見積

5. 放送区域

6. 基幹放送の業務に用いられる電気通信設備(電気通信事業法第二条第二号の電気通信設備をいう。以下同じ。)の概要

전파법 제6조(면허의 신청) ② 기간방송국(기간방송을 하는 무선국을 말하며, 당해 기

은 ① 공사설계가 「전파법」 제3장에서 정하는 기술기준에 적합하고, 기간방송 업무에 사

간방송에 대하여 기간방송 이외의 무선통신의 송신을 하는 것을 포함한다. 이하 같다)의 면허를 받고자 하는 자는 제1항의 규정에 관계없이 신청서에 다음에서 열거하는 사항(자기의 지상기간방송 업무에 사용하는 무선국(이하 "특정지상기간방송"이라 한다)의 면허를 받고자 하는 자에 있어서는 다음에서 열거하는 사항 및 방송 사항, 지상기간방송 업무를 하는 것에 대해 「방송법」 제93조 제1항의 규정에 의해 인증을 받고자 하는 자의 당해 업무에 사용되는 무선국의 면허를 받고자 하는 자에게 있어서는 다음의 사항 및 당해 인정을 받고자 하는 자의 성명 또는 명칭)을 기재한 서류를 첨부하여 총무대신에게 제출하여야 한다.

1. 목적
2. 제1항 제2호부터 제9호까지(기간방송만을 하는 무선국에 있어서는 제3호를 제외한다)에서 열거하는 사항
3. 무선설비의 공사비 및 무선국 운영비의 지불방법
4. 사업계획 및 사업수지 견적
5. 방송구역
6. 기간방송의 업무로 사용되는 전기통신설비(전기통신사업법 제2조 제2호의 전기통신설비를 말한다. 이하 같다)의 개요

第七條(申請の審査) ② 総務大臣は、前条第二項の申請書を受理したときは、遅滞なくその申請が次の各号に適合しているかどうかを審査しなければならない。

1. 工事設計が第三章に定める技術基準に適合すること及び基幹放送の業務に用いられる電気通信設備が放送法第二百一十一条第一項の総務省令で定める技術基準に適合すること。
2. 総務大臣が定める基幹放送用周波数使用計画(基幹放送局に使用させることのできる周波数及びその周波数の使用に関し必要な事項を定める計画をいう。以下同じ。)に基づき、周波数の割当てが可能であること。
3. 当該業務を維持するに足る経理的基礎及び技術的能力があること。
4. 特定地上基幹放送局にあつては、次のいずれにも適合すること。
  - 가. 基幹放送の業務に用いられる電気通信設備が放送法百一十一条第一項の総務省令で定める技術基準に適合すること。
  - 나. 免許を受けようとする者が放送法第九十三条第一項第五号に掲げる要件に該当すること。
  - 다. その免許を与えることが放送法第九十一条第一項の基幹放送普及計画に適合することその他放送の普及及び健全な発達のために適切であること。
5. 地上基幹放送の業務を行うことについて放送法第九十三条第一項の規定により認定を受けようとする者の当該業務に用いられる無線局にあつては、当該認定を受けようとする者が同項各号(第四号を除く。)に掲げる要件のいずれにも該当すること。

용되는 전기통신설비가 「방송법」 제21조 제1항의 총무성령에서 정하는 기술기준에 적합

6. 基幹放送に加えて基幹放送以外の無線通信の送信をする無線局にあつては、次のいずれにも適合すること。
  - 가. 基幹放送以外の無線通信の送信について、周波数の割当てが可能であること。
  - 나. 基幹放送以外の無線通信の送信について、前項第四号の総務省令で定める無線局(基幹放送局を除く。)の開設の根本的基準に合致すること。
  - 다. 基幹放送以外の無線通信の送信をすることが適正かつ確実に基幹放送をすることに支障を及ぼすおそれがないものとして総務省令で定める基準に合致すること。
7. 前各号に掲げるもののほか、総務省令で定める基幹放送局の開設の根本的基準に合致すること。

제7조(신청의 심사) ② 총무대신은 제6조 제2항의 신청서를 수리한 때에는 지체 없이 그 신청이 다음 각 호에 적합한지를 심사하여야 한다.

1. 공사설계가 제3장에서 정하는 기술기준에 적합할 것 및 기간방송 업무에 사용되는 전기통신설비가 「방송법」 제21조제1항의 총무성령에서 정하는 기술기준에 적합할 것
2. 총무대신이 정하는 기간방송용주파수사용계획(기간방송에서 사용할 수 있는 주파수 및 그 주파수의 사용에 관해 필요한 사항을 정하는 계획을 말한다. 이하 같다)에 근거하여 주파수 할당이 가능할 것
3. 당해 업무를 유지하기에 충분한 재정적 기초 및 기술적 능력이 있을 것
4. 특정지상기간방송에 있어서는 다음에 적합할 것
  - 가. 기간방송 업무에 사용되는 전기통신설비가 「방송법」 제111조제1항의 총무성령에서 정하는 기술기준에 적합할 것
  - 나. 면허를 받고자 하는 자가 「방송법」 제93조제1항제5호의 요건에 해당할 것
  - 다. 그 면허를 부여하는 것이 「방송법」 제91조제1항의 기간방송보급계획에 적합하고, 기타 방송의 보급 및 건전한 발달을 위해 적절할 것
5. 지상기간방송 업무를 하는 것에 대해 「방송법」 제93조제1항의 규정에 의해 인증을 받고자 하는 자의 당해 업무에 사용되는 무선국에 있어서는, 당해인정을 받고자 자가 동항 각 호(제4호를 제외한다)에서 열거하는 요건에 해당할 것
6. 기간방송에 더하여 기간방송 이외의 무선통신의 송신을 하는 무선국에 있어서는 다음에 적합할 것.
  - 가. 기간방송 이외의 무선통신의 전송에 대해 주파수 할당이 가능할 것
  - 나. 기간방송 이외의 무선통신의 송신에 대해 제1항제4호의 총무성령으로 정하는 무선국(기간방송국을 제외한다)의 개설의 근본적 기준에 합치할 것
  - 다. 기간방송 이외의 무선통신의 송신을 하는 것이 적정하고 확실히 기간방송을 하는 것에 지장을 미칠 우려가 없는 것으로서 총무성령으로 정하는 기준에 합치할 것
7. 전 각 호에서 열거하는 것 외에 총무성령으로 정하는 기간방송국 개설의 근본적 기준에 부합할 것

할 것, ② 총무대신이 정하는 기간방송용 주파수 사용계획에 근거하여 주파수 할당이 가능할 것, ③ 당해 업무를 유지하기에 충분한 재정적 기초 및 기술적 능력이 있을 것, ④ 특정지상기간방송은 ㉠ 기간방송 업무에 사용되는 전기통신설비가 「방송법」 제111조 제1항의 총무성령에서 정하는 기술기준에 적합할 것, ㉡ 면허를 받고자 하는 자가 「방송법」 제93조 제1항 제5호의 요건에 해당할 것, ㉢ 면허를 부여하는 것이 「방송법」 제91조 제1항의 기간방송보급계획에 적합하고, 기타 방송의 보급 및 건전한 발달을 위해 적절할 것, ⑤ 지상기간방송 업무를 하는 것에 대해 「방송법」 제93조 제1항의 규정에 의해 인증을 받고자 하는 자의 당해 업무에 사용되는 무선국에 있어서는 당해인정을 받고자 자가 동항 각 호(제4호를 제외한다)에서 열거하는 요건에 해당할 것, ⑥ 전 각 호에서 열거하는 것 외에 총무성령으로 정하는 기간방송국 개설의 근본적 기준에 부합할 것 등이다.

이러한 심사기준 중 ⑥에서 언급된 ‘기간방송국 개설의 근본적 기준(基幹放送局の開設の根本的基準, 전파감리위원회규칙)<sup>48)</sup>’은 기간방송국의 개설에 관한 근본적인 기준을 정하는 것을 목적으로 제정되었다.

## 2. 지상파방송 공적 책무

### 가. 공통 책무

#### 1) 「방송법」의 목적

「방송법」은 “다음에서 규정하는 원칙에 따라 방송을 공공의 복지에 적합하도록 규율하고, 건전한 발달을 도모하는 것”을 그 목적으로 하고 있는데, 그 원칙으로 “① 방송이 국민에게 최대한 보급되어, 그 효용을 가져오는 것을 보장할 것, ② 방송의 불편부당, 진실 및 자율을 보장함으로써 방송에 의한 표현의 자유를 확보할 것, ③ 방송에 종사하는 자의 직책을 명백히 함으로써 방송이 건전한 민주주의의 발달에 이바지하도록 할 것”을 규정하고 있다(1조).<sup>49)</sup> 이하에서는 이러한 원칙에 대해 보다 상세히 검토한다.

48) 基幹放送局の開設の根本的基準

([https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws\\_search/lsg0500/detail?openerCode=1&lawId=325M50080000021\\_20161001\\_0000000000000000](https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?openerCode=1&lawId=325M50080000021_20161001_0000000000000000))

49) 放送法 第一条(目的) この法律は、次に掲げる原則に従つて、放送を公共の福祉に適合するように規律し、その健全な発達を図ることを目的とする。

가) 방송이 국민에게 최대한 보급되어, 그 효용을 가져오는 것을 보장할 것(「방송법」 제1조 제1호)

일본방송은 공공방송과 민간방송이라는 2원체제로 운영되고 있다. 만약, 방송사업이 사기업에 의해서만 경영이 된다면 방송사업이 도시에 집중되고 영리만을 추구하여 지방에 대해서는 방송의 보급이 곤란하게 될 것이다. 반면, 국영 또는 독점적 사업체에 의해 방송사업이 경영되는 경우에는 방송프로그램 편집의 자유 및 독점금지법 등의 정신에 비추어 문제가 있다. 그래서 「방송법」은 특수법인인 NHK를 설립하여 널리 전국에서 방송을 수신할 수 있도록 의무를 부담시키고 있다(「방송법」 제15조). 또한, 전파를 개방하여 면허를 받은 특정지상기간방송사업자에 대해서는 자신의 기간방송국을 사용하여 실시되는 기간방송과 관련된 방송대상 지역에서 해당 기간방송이 널리 수신될 수 있도록 기간방송보급의 노력 의무를 부담시키고 있다(「방송법」 제92조).<sup>50)</sup> 이와 같이 방송을 2원체제로 운영하고 있는 것은 공공방송과 민간방송의 장점은 극대화하고 단점은 보완하여 방송을 최대한 국민에게 보급할 수 있도록 함과 동시에 그 효용을 가져오기 위함이다.<sup>51)</sup>

한편, 동 조항에서 '방송이 최대한 보급되어'란, 지리적인 의미가 포함된 것이고, 방송을 전국 어디에서나 수신할 수 있다는 것을 의미한다. 그리고 「방송법」에서 규정하고 있는 '보급'의 개념에는 수신자의 이익을 고려하고 있기 때문에, 시청각장애인이 방송의 효과를

- 
1. 放送が国民に最大限に普及されて、その効用をもたらすことを保障すること。
  2. 放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによつて、放送による表現の自由を確保すること。
  3. 放送に携わる者の職責を明らかにすることによつて、放送が健全な民主主義の發達に資するようにすること。

제1조(목적) 이 법률은 다음에 규정하는 원칙에 따라 방송을 공공의 복지에 적합하도록 규율하고 그 건전한 발전을 도모하는 것을 목적으로 한다.

1. 방송이 국민에게 최대한으로 보급되어 그 효용을 가져올 것을 보장할 것
2. 방송의 불편부당, 진실 및 자율을 보장함으로써 방송에 의한 표현의 자유를 확보할 것
3. 방송에 종사하는 자의 직책을 분명히 함으로써 방송이 건전한 민주주의의 발전에 기여하게 할 것

50) 金沢薫, 「放送法逐条解説」, 情報通信振興会, 2012, 27頁.

51) 鈴木秀美·山田健太(編), 「放送制度概論」, 商事法務, 2017, 99頁.

향유할 수 있도록 환경의 정비도 포함되어 있다. 이를 위해 방송사업자에게는 TV방송에 의한 국내방송 등의 방송프로그램 편집에 있어서는 자막방송 및 해설방송을 가능한 많이 방송하는 취직의 노력 의무를 부담시키고 있다<sup>52)</sup>(「방송법」 제4조 제2항<sup>53)</sup>).

나) 방송의 불편부당(不偏不黨), 진실 및 자율을 보장함으로써 방송에 의한 표현의 자유를 확보할 것(「방송법」 제1조 제2호)

방송은 언론매체이고 이러한 방송에 대해서도 헌법에서 규정하고 있는 기본적 권리인 언론의 자유가 보장되어야 한다. 그러나 언론의 자유도 절대적인 것은 아니므로 그 남용이 허용되지 않으며, 행사 또한 공공복리에 적합해야 한다.

그리고 방송은 불특정 다수에 대해 동시에 같은 정보를 저렴하게 제공할 수 있고, 가정에서 용이하게 수신이 가능하다는 물리적 특성으로 인하여 강한 사회적·문화적 영향력을 갖고 있다. 특히, 무선방송은 유한·희소한 국민적 자원인 전파의 일정 대역을 배타적·독점적으로 점유하고 있다. 그러므로 방송은 공평 및 사회적 영향력의 관점에서 공공의 복지에 적합하도록 법적 규율을 받고 있다.<sup>54)</sup> 다만, 이러한 규율을 확보하기 위해 국가가 직접 방송의 내용을 간섭하는 것은 방송의 언론매체로서의 성격에 비추어서 보아 가능한 피해야 한다. 이를 위해 제2호에서는 규율의 확보는 가능한 방송사업자의 자주적인 규율에 위임되어야 한다는 고려에서 자율이 보장되어 있다.<sup>55)</sup>

한편, 제2호에서는 방송에 의한 표현의 자유를 확보할 것을 규정하고 있고, 그 확보수단

---

52) 金沢薫, 앞의 책, 27頁.

53) 放送法 第四条(国内放送等の放送番組の編集等) ② 放送事業者は、テレビジョン放送による国内放送等の放送番組の編集に当たっては、静止し、又は移動する事物の瞬間的影像を視覚障害者に対して説明するための音声その他の音響を聴くことができる放送番組及び音声その他の音響を聴覚障害者に対して説明するための文字又は図形を見ることができる放送番組をできる限り多く設けるようにしなければならない。

제4조(국내방송 등의 방송프로그램의 편집 등) ② 방송사업자는 TV방송에 의한 국내 방송 등의 방송프로그램 편집에 있어서는 정지 또는 이동하는 사물의 순간적 영상을 시각장애인에게 설명하기 위한 음성, 기타 음향을 들을 수 있는 방송프로그램 및 음성, 기타의 음향을 청각장애인에게 설명하기 위한 문자 또는 도형을 볼 수 있는 방송프로그램을 가능한 한 많이 설치하도록 하여야 한다.

54) 金沢薫, 앞의 책, 27頁-28頁.

55) 金沢薫, 앞의 책, 28頁.



으로서 방송의 불편부당, 진실 및 자율을 열거하고 있다. 「방송법」은 우선 ‘불편부당’을 보장하기 위해 방송프로그램을 편집할 때에는 정치적으로 공평하여야 한다(「방송법」 제4조 제1항 제2호). 게다가 후보자방송에 있어서 공정한 취급하여야 하고(제13조), NHK 경영위원회 위원의 결격사유로서 정당의 임원을 규정하고 있다(제31조 제3항 제4호). 그리고 방송의 ‘진실’을 보장하기 위한 규정으로는 보도는 사실을 왜곡하지 않을 것(제4조 제1항 제3호)과 정정방송(제9조) 등이 있다. 마지막으로 방송의 ‘자율’을 보장하기 위한 규정으로는 방송프로그램 편성의 자유(제3조), 프로그램기준의 책정(제5조), 방송프로그램심의기관의 설치(제6조) 등이 있다.<sup>56)</sup>

다) 방송에 종사하는 자의 직책을 명확히 함으로써 방송이 건전한 민주주의의 발달에 이바지하도록 할 것(「방송법」 제1조 제3호)

방송은 일상생활에서 필수불가결한 정보제공수단으로서 공공성을 갖고 있다. 그러므로 방송에 종사하는 자는 매우 중요한 책임을 부담하고 있어서 그 직책을 명확히 하여야 한다. 이를 위해 제2조 이하에서는 행정, NHK, 기타 사업자 등의 방송프로그램 편집 및 방송 등에 대한 역할과 책임을 명확히 하고 있다. 특히 NHK에 대해서는 공공방송으로서 역할의 중요성을 감안하여 NHK의 설립 목적, 의무, 운영위원회 및 임원의 직책을 명확히 하고 있다.<sup>57)</sup>

방송에 종사하는 자가 법률에 의해 명확히 된 자신의 직책을 깊이 자각하는 노력에 의해 비로소 보다 좋은 방송이 가능하기 때문에, 제3호에서는 직책의 명확화와 이에 의한 민주주의의 발달을 규율의 원칙으로 규정하고 있다.<sup>58)</sup>

## 2) 방송프로그램 편집준칙

방송프로그램은 법률에서 정하는 권한에 근거한 경우가 아니면 타인으로부터 간섭받거나 규율 받지 아니한다(「방송법」 제3조). 이러한 방송프로그램 편집의 자유에도 불구하고 방송사업자에게는 방송프로그램의 편집을 함에 있어서 “① 공안 및 선량한 풍속을 해하지 않을 것, ② 정치적으로 공평할 것, ③ 보도는 사실을 왜곡함이 없이 할 것, ④ 의견이 대

56) 鈴木秀美・山田健太(編), 앞의 책, 100頁-101頁.

57) 金沢薫, 앞의 책, 28頁.

58) 金沢薫, 앞의 책, 28頁-29頁.

립되는 문제에 대해서는 가능한 한 많은 각도에서 논점을 명확히 할 것”이 요구되고 있다(「방송법」 제4조 제1항<sup>59)</sup>). 이것을 ‘방송프로그램 편집준칙’(이하 ‘편집준칙’이라 한다)이라고 한다. 이하에서는 이러한 편집준칙에 대해 보다 상세히 검토한다.

가) 공안 및 선량한 풍속을 해하지 않을 것(제4조 제1항 제1호)

공안(公安)이란, 공공의 안녕과 사회의 질서를 유지하는 것을 말하고, 선량한 풍속이란, 도덕적 사회규범을 말한다. 일반적으로 사용되고 있는 공서양속과 동일하다.<sup>60)</sup> 한편, ‘선량한 풍속’에 대한 판단은 시대에 따라 사회의 일반적 도덕적 관념에 따라 상이하기 때문에, 구체화하는 것은 곤란하고 결국은 건전한 사회통념에 의할 수 밖에 없다.<sup>61)</sup>

나) 정치적으로 공평할 것(제4조 제1항 제2호)

「방송법」 제1조 제2호에서는 규율의 원칙으로서 불편부당의 보장을 규정하고 있는데, 제4조 제1항 제2호의 ‘정치적으로 공평할 것’은 이를 구체화한 것이다. 방송은 특별한 사회적 영향력을 갖고 있어서 정치적으로 공평한 방송을 함으로써 공공복지의 확보에 기여하게 된다. 그렇다면 정치적 공평이란 무엇인지 검토할 필요가 있다.

---

59) 放送法 第四条(国内放送等の放送番組の編集等) ① 放送事業者は、国内放送及び内外放送(以下「国内放送等」という)の放送番組の編集に当たっては、次の各号の定めるところによらなければならない。

1. 公安及び善良な風俗を害しないこと。
2. 政治的に公平であること。
3. 報道は事実をまげないですること。
4. 意見が対立している問題については、できるだけ多くの角度から論点を明らかにすること。

제4조(국내방송 등의 방송프로그램의 편집 등) ① 방송사업자는 국내방송 및 내외방송(이하 ‘국내방송 등’이라 한다)의 방송프로그램을 편집할 때에는 다음 각 호에 정하는 바에 따라야 한다.

1. 공안 및 선량한 풍속을 해치지 아니할 것
2. 정치적으로 공평할 것
3. 보도는 사실을 왜곡하지 아니할 것
4. 의견이 대립하고 있는 문제에 대해서는 가능한 한 많은 각도에서 논점을 분명히 할 것

60) 金沢薫, 앞의 책, 60頁.

61) 鈴木秀美·山田健太(編), 앞의 책, 109頁.

정치적 공평이란, 정치적 문제에 대해서는 불편부당의 입장에서 특정의 정치적 견해에 편향되지 않고 다양한 의견을 다루어서 균형있는 방송을 하여야 한다는 것을 의미한다. 그리고 정치적 공평·불공평이 문제 시 되고 있다는 것은 의견이 나뉘고 있다는 것이기 때문에, 정치적으로 대립하고 있는 문제에 대해서는 적극적으로 이것을 다루고 나아가 공평을 기대할 수 있도록 각종의 정치적 견해가 충분히 프로그램에서 표현할 수 있도록 해야 한다.<sup>62)</sup>

다) 보도는 사실을 왜곡함이 없이 할 것(제4조 제1항 제3호)

방송은 정치적인 사안인지 여부와는 상관없이 그 실상을 있는 국민에게 그대로 전달하고, 각종의 견해가 있는 경우에는 그것을 그대로 전달하며, 정치적인 문제를 보도할 때에는 어느 방향으로 편향되지 않게 전달해야 한다. 이것이 제3호에서 규정하고 있는 ‘보도는 사실을 왜곡함이 없이 할 것’의 목적이다.<sup>63)</sup> 다만, 제3호에서의 ‘보도’와 ‘사실’의 의미에 대해서는 다툼의 여지가 있다.

우선, 「방송법」은 ‘보도’를 정의하고 있지 않다. 보도를 ‘뉴스 뿐만 아니라 사회적 사상을 사실로서 전달하는 모든 방송프로그램’이라고 정의하는 견해도 있고, 「개인정보보호법」 제66조 제2항에서의 ‘보도’의 정의를 차용하여 ‘불특정·다수의 자에 대해 객관적 사실을 사실로서 알리는 것’이라고 정의하는 견해도 있다. 또한, ‘사회에서 중요하거나 관심이 있는 시사적인 사안 및 움직임을 알리는 것. 다만, 교육 혹은 교양적 의도를 갖고 제작된 것은 제외한다’라고 정의하기도 한다.<sup>64)</sup>

다음으로 ‘사실을 왜곡함이 없이’에 대해서는 「방송법」 제1조에서 규정하고 있는 규율의 원칙인 사실의 보장을 구체화한 것이라고 볼 수 있다. 방송은 사회적으로 영향력이 매우 크기 때문에 보도가 허위라고 한다면 사회적으로도 정치적으로도 국민의 일상생활에 매우 큰 영향을 미친다. 이 때문에 보도를 함에 있어서 방송하는 사안이 사실이라는 것을 의무화하고 허위의 방송을 하는 것을 금지하여야 한다.<sup>65)</sup> 다만, 「방송법」에서는 사실과 진실을 구분하여 사용하고 있는지 명확하지 않다. 다만, 「방송법」상 정정방송(제9조)과 관련하여

62)鈴木秀美·山田健太(編), 앞의 책 109頁-110頁.

63)鈴木秀美·山田健太(編), 앞의 책, 110頁-111頁.

64)鈴木秀美·山田健太(編), 앞의 책, 111頁.

65)金沢薫, 앞의 책, 60頁-61頁.

진실성의 판단을 방송사업자의 자율에 위임하고 있기 때문에 ‘사실을 왜곡함이 없이’의 판단도 방송사업자에게 맡겨져 있다고 볼 수 있다.<sup>66)</sup>

라) 의견이 대립되는 문제에 대해서는 가능한 한 많은 각도에서 논점을 명확히 할 것  
(제4조 제1항 제4호)

제2호의 정치적 공평의 문제와 관련이 있지만, 정치적 문제뿐만 아니라 사회문제 기타 문제에 대해서 의견이 대립하고 있는 경우에는 공평을 기한다는 의미에서 가능한 한 많은 각도에서의 논점을 명확히 해야 한다.<sup>67)</sup> 이와 같이 공적으로 중요하고 다양한 의견이 방송되면 민주주의 발달에 기여하게 될 것이다.

### 3) 프로그램기준

방송사업자는 방송프로그램의 종별(교양프로그램, 교육프로그램, 보도프로그램, 오락프로그램 등) 및 방송의 대상자에 상응하여 방송프로그램의 편집기준(이하 ‘프로그램기준’이라 한다)을 정하고 이에 따라 방송프로그램을 편집하여야 한다(「방송법」 제5조 제1항). 프로그램 기준의 내용은 「방송법」의 규율 원칙인 자율성에 기초하여 방송사업자가 스스로 책정하도록 하여 그 자주성을 보장하고 있다.<sup>68)</sup> 그리고 방송사업자는 국내방송에 관하여 프로그램기준을 정한 경우에는 총무성령이 정하는 바에 따라 이를 공표하여야 하고, 변경된 경우에도 마찬가지이다(「방송법」 제5조 제2항).

NHK는 독자적으로 프로그램 기준을 규정하고 있지만, 민간방송의 경우 일본민간방송연맹이 제정한 「일본민간방송연맹(日本民間放送連盟) 방송기준」을 방송업계 공통의 규범으로 하여 대부분 준용하고 있다.<sup>69)</sup>

다만, 이러한 프로그램기준에 관한 규정은 경제시황, 자연현상 및 스포츠에 관한 시사에 관한 사항, 기타 총무성령<sup>70)</sup>으로 정하는 사항만을 방송사항으로 하는 방송(소위 전문방송),

66)鈴木秀美·山田健太(編), 앞의 책, 111頁-112頁.

67)鈴木秀美·山田健太(編), 앞의 책, 112頁.

68)金沢薫, 앞의 책, 64頁.

69)鈴木秀美·山田健太(編), 앞의 책, 64頁-65頁, 115頁.

70)放送法施行規則 第七條(番組基準等の規定の適用除外) ① 法第八條(法第八十一條第六項において準用する場合を含む。以下この条において同じ。)の総務省令で定める事項は、次のとおりとする。

또는 임시 및 일시적 목적(총무성령<sup>71)</sup>으로 정하는 것에 한한다)을 위한 방송만을 하는 방

1. 交通情報、道路情報又は駐車場情報
2. 自己又は他人の營業に関する広告
3. 学校教育法(昭和二十二年法律第二十六号)に規定する学校、専修学校又は各種学校が同法の定めるところによる教科に関してその教員に行わせる授業
4. 囲碁若しくは将棋に関する時事、実況、解説又は講座
5. 放送番組の検索又は選択に関する情報
6. 受信機が正常に作動するために必要なプログラム(電子計算機に対する指令であつて、一の結果を得ることができるように組み合わせられたものをいう。次条において同じ。)の変換に必要な情報
7. 基幹放送普及計画の定めるところにより、他の放送事業者の放送と同一の放送を同時に行う場合における当該他の放送事業者の放送番組

방송법 시행규칙 제7조(프로그램기준 등의 규정의 적용제외) ① 법 제8조((법 제81조 제6항에서 준용하는 경우를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 총무성령으로 정하는 사항은 다음과 같다.

1. 交通정보, 도로정보 또는 주차장정보
2. 자기 또는 타인의 영업에 관한 광고
3. 학교교육법에서 규정하는 학교, 전수학교(専修学校) 또는 각종 학교가 동법이 정하는 바에 의한 교과에 관하여 그 교원이 하는 수업
4. 바둑이나 장기에 관한 시사, 실황, 해설 또는 강좌
5. 방송 프로그램의 검색 또는 선택에 관한 정보
6. 수신기가 정확히 작동하기 위해 필요한 프로그램(전자계산기에 대한 지령으로서 하나의 결과를 얻을 수 있도록 조합된 것을 말한다. 다음 조에서 같다)의 변환에 필요한 정보
7. 기간방송보급계획이 정하는 바에 따라 다른 방송사업자의 방송과 동일한 방송을 동시에 하는 경우 당해 다른 방송사업자의 방송프로그램

71) 放送法施行規則 第七条(番組基準等の規定の適用除外) ② 法第八条に規定する臨時かつ一時の目的のための放送(以下「臨時目的放送」という。)は、次の各号に掲げる事項のいずれかを目的とするものでなければならない。

1. 国又は地方公共団体が主催し、後援し、又は協賛する博覧会その他これに類する催し物の用に供すること。
2. 暴風、豪雨、洪水、地震、大規模な火事その他による災害が発生した場合に、その被害を軽減するために役立つこと。

방송법 시행규칙 제7조(프로그램기준 등의 규정의 적용제외) ② 법 제8조에서 규정하는 임시 및 일시적 목적을 위한 방송(이하, “임시목적방송”이라 한다)은 다음 각 호에서 열

송사업자에게는 적용되지 않는다(「방송법」 제8조).

나. 공영방송 공적 책무

1) NHK의 설립목적

NHK는 공공의 복지를 위하여 널리 전국에서 수신할 수 있도록 풍부하고 좋은(양질) 프로그램을 방송하는 것을 목적으로 하고 있다(「방송법」 제15조<sup>72)</sup>). 방송이 전국에 걸쳐 최대한 보급되는 것을 보장하기 위해서는 NHK 방송을 위한 주파수가 확실히 확보될 필요가 있다. 이러한 이유로 방송을 하는 무선국에 전적으로 또는 우선적으로 할당되는 주파수의 전과를 사용하는 방송인 국내 기간방송을 실시하는 것을 NHK의 설립목적으로 하고 있다.<sup>73)</sup> 또한, 수신료를 재원으로 하는 공공방송기관인 NHK가 방송프로그램의 질적인 향상에 기여하기 위해 풍부하고 양질의 방송프로그램을 방송할 것을 설립목적에서 명시하고 있다.

이와 같은 목적을 달성하기 위해 NHK는 국내 지상기간방송(AM방송, FM방송, 텔레비전 방송), 국내 기간위성방송, 방송과 수신 환경의 발전에 필요한 조사연구, 국제방송 등의 필수업무를 행하고 있다(「방송법」 제20조 제1항). 그리고 NHK는 외국방송사업자의 협정에 의거한 기간방송국의 중계국제방송용 제공, 기(既)방송프로그램의 전기통신회선을 통한 일반으로의 제공 등의 부대업무를 수행할 있으며(동조 제2항), 시설·설비를 일반의 이용에 제공·임대하는 등의 목적 외 법정업무를 수행할 수 있다(동조 제3항). 다만 이상과 같

---

거하는 사항 중 어느 하나를 목적으로 하는 것이어야 한다.

1. 국가 또는 지방자치단체가 주최하고 후원하거나 협찬하는 박람회, 기타 이에 준하는 행사용으로 제공할 것
2. 폭풍, 호우, 홍수, 지진, 대형 화재, 그 외의 것에 의해 재해가 발생한 경우 그 피해를 경감하기 위해 도움이 될 것

72) 第十五条(目的) 協会は、公共の福祉のために、あまねく日本全国において受信できるように豊かで、かつ、良い放送番組による国内基幹放送(国内放送である基幹放送をいう。以下同じ。)を行うとともに、放送及びその受信の進歩発達に必要な業務を行い、あわせて国際放送及び協会国際衛星放送を行うことを目的とする。

제15조(목적) NHK는 공공의 복지를 위하여 널리 전국에서 수신할 수 있도록 풍부하고 좋은(양질) 방송프로그램에 의한 국내기간방송(국내방송인 기간방송을 말한다. 이하 같다)을 실시함과 더불어 방송 및 그 수신에 진보발달에 필요한 업무를 실시하고, 아울러 국제방송 및 협회국제위성방송을 실시하는 것을 목적으로 한다.

73) 金沢薫, 앞의 책, 88頁.

은 업무수행에서 NHK는 영리를 목적으로 해서는 안 되며(동조 제4항), 전국 방방곡곡에서 방송수신이 가능하도록 조치를 취해야 한다(동조 제5항).

## 2) 방송프로그램 편집 등에 관한 특례

NHK에 대해서는 국내기간방송 방송프로그램의 편집 및 방송을 할 때 앞서 살펴본 「방송법」 제4조에서 정하는 것 외에 민간방송에는 적용되지 않는 방송프로그램 편집 특례가 부과되어 있다. 즉, NHK는 ① 풍부하고 좋은 방송프로그램을 방송함으로써 공중의 요망을 충족함과 더불어 문화수준의 향상에 기여하도록 최대한 노력해야 하고, ② 전국용 방송프로그램 외에 지방용 방송프로그램을 가져야 하며, ③ 과거 우수한 문화의 보존과 새로운 문화의 육성 및 보급에 도움이 되도록 해야 한다(「방송법」 제81조 제1항<sup>74)</sup>). 이는 NHK의 공공적 성격을 감안하여 다른 기간방송사업자 보다 특히 높은 사명을 부여하기 위함이다.

## 3) 프로그램기준(日本放送協會番組基準)<sup>75)</sup>

「방송법」 제5조를 근거로 제정된 NHK의 「프로그램기준」은 국내 프로그램 기준과 국제프로그램기준으로 구분하고 있는데, 여기에서는 국내프로그램기준에 대해 검토한다. 동 기

---

74) 第八十一条(放送番組の編集等) ① 協会は、国内基幹放送の放送番組の編集及び放送に当たっては、第四条第一項に定めるところによるほか、次の各号の定めるところによらなければならない。

1. 豊かで、かつ、良い放送番組の放送を行うことによつて公衆の要望を満たすとともに文化水準の向上に寄与するように、最大の努力を払うこと。
2. 全国向けの放送番組のほか、地方向けの放送番組を有するようにすること。
3. 我が国の過去の優れた文化の保存並びに新たな文化の育成及び普及に役立つようにすること。

제81조(방송프로그램의 편집 등) ① 협회는 국내기간방송 방송프로그램의 편집 및 방송을 할 때에는 제4조 제1항에서 정하는 바 외에, 다음 각 호가 정하는 바에 따라야 한다.

1. 풍부하고 좋은 방송프로그램을 방송함으로써 공중의 요망을 충족함과 더불어 문화수준의 향상에 기여하도록 최대한 노력할 것
2. 전국용 방송프로그램 외에 지방용 방송프로그램을 갖도록 할 것
3. 우리나라의 과거 우수한 문화의 보존과 새로운 문화의 육성 및 보급에 도움이 되도록 할 것

75) 日本放送協會番組基準(<https://www.nhk.or.jp/info/pr/kijun>)

준에 의하면, NHK는 전 국민을 기반으로 한 공공방송의 기관으로서, 누구로부터도 간섭받지 않으며, 불편부당한 입장을 고수하며, 방송에 의한 언론과 표현의 자유를 확보하고, 풍부하고 좋은 방송을 함으로써 공공복지 증진과 문화 향상에 최선을 다하여야 한다. 이러한 의식에 기초하여 NHK는 방송에서 ① 세계 평화의 이상 실현에 기여하고, 인류의 행복에 공헌할 것, ② 기본적 인권을 존중하고, 민주주의 정신의 철저를 도모할 것, ③ 교양, 정서, 도덕에 의한 인격 향상을 도모하고, 합리적 정신을 함양하는데 도움이 되도록 할 것, ④ 과거의 우수한 문화의 보존과 새로운 문화의 육성·보급에 공헌할 것, ⑤ 공공방송으로서의 권위와 품위를 유지하고, 대중의 기대와 요구에 따를 것을 기본원칙으로, 방송프로그램의 편집기준을 정하고 있다(日本放送協會国内番組基準 전문).

#### 다. 민영방송 공적 책무

##### 1) 일본민간방송연맹(日本民間放送連盟)<sup>76)</sup> 방송기준<sup>77)</sup>

「방송법」상의 공적 책무에 더하여 일본민간방송연맹이 제정한 「日本民間放送連盟 放送基準」에서 민간방송의 공적 책무를 규정하고 있다. 동 방송기준은 전문을 비롯하여 18장 152개의 조문으로 구성되어 있는데, 각 조문은 “(1) 사람의 생명을 경시하는 취급을 하여서는 안된다. (2) 개인·단체의 명예를 훼손하는 취급을 하여서는 안된다 등”과 같이 추상적으로 규정하고 있다. 동 기준의 전문에 의하면, 민간방송은 공공의 복지, 문화의 향상, 산업과 경제의 번영, 평화로운 사회의 실현에 기여하는 것을 사명으로 한다. 이러한 자각에 기초하여 민주주의 정신에 따라 기본적 인권과 여론을 존중하고, 언론 및 표현의 자유를 보호하며, 법과 질서를 존중하여 사회의 신뢰에 보답한다. 방송에 있어서는 ① 정확하고 신속한 보도, ② 건전한 오락, ③ 교육·교양의 진전, ④ 아동 및 청소년에 미치는 영향, ⑤ 절도(節度)를 보호하고 진실을 전달하는 광고 등을 중시하여, 프로그램 상호 조화와 방송 시간에 유의하면서 즉시성, 보편성 등 방송이 갖는 특성을 발휘하고 내용이 충실하도록

76) 일본민간방송연맹(JBA)은 기간방송을 하는 전국의 민간방송사업자를 회원으로 하는 일반사단법인으로 현재 205개의 회원사로 구성되어 있다.(2020년 7월 현재) 일본민간방송연맹은 방송윤리수준의 향상을 도모하고 방송사업을 통해 공공의 복지를 증진하며 그 진보발전을 기함과 더불어서 회원공통의 문제를 처리하고, 아울러 상호의 친목과 융화를 도모하는 것을 목적으로 하고 있다(일본민간방송연맹 정관 제3조).

77) 日本民間放送連盟 放送基準(<https://www.j-ba.or.jp/category/broadcasting/jba101032>)



노력한다.

2) TV아사히 방송프로그램기준(テレビ朝日 放送番組基準)<sup>78)</sup>

TV아사히는 「방송프로그램기준」에서 방송프로그램의 기본방침과 이에 근거하여 하여 프로그램 종별 편성기준을 제시하고 있다. 특히, 기본방침에서는 공적 책무를 명시하고 있다. 기본방침에 의하면, TV아사히는 사회적 책임과 공공적 사명을 존중하고 불편부당의 입장에 서서 진실을 전달하고 공정한 자세를 관철함과 동시에, 방송의 품위를 높이고 표현의 자유를 견지한다. 방송에 있어서는 민간방송의 특색을 살려 풍부하고 다채로우며 건전하고 참신한 프로그램 편성을 방침으로 하여, 문화의 향상, 교육 교양의 보급에 기여함과 동시에 정확 신속한 보도, 풍부한 생활 정보 및 다양한 매력있는 연예 오락을 제공하고 광고의 공정화 매체로서 공공의 복지와 산업 경제의 번영에 공헌하고 사회의 양식과 신뢰에 보답한다.

3) 니혼TV 프로그램기준(日本テレビ 番組基準)<sup>79)</sup>

니혼TV는 방송프로그램의 기획·제작·실시에 있어서 관계 법령 및 「니혼TV프로그램기준」에서 정하는 기준에 따르고 있다. 동 기준은 기본방침, 프로그램기준, 방송기준으로 구성되어 있는데,<sup>80)</sup> 공적 책무와 관련해서는 특히 기본방침에서 명시하고 있다. 기본방침에 의하면, 니혼TV는 항상 대중의 기반에 서서 민간방송국으로서 그 방송을 통해 문화의 발전, 공공의 복지, 산업과 경제의 번영에 도움이 되며, 평화로운 세계의 실현에 기여하고 인류의 행복에 공헌하는 것을 목적으로 한다. 이러한 자각을 바탕으로 방송에서 어느 누구로부터도 간섭받지 않고, 불편부당의 입장을 지키고, 민주주의의 정신에 따라 여론을 존중하고 언론 및 표현의 자유를 확보하여 사회의 신뢰에 보답해야만 한다.

4) TBS 방송프로그램기준(TBS 放送番組基準)<sup>81)</sup>

TBS는 「방송프로그램기준」에서 공적 책무와 그에 따른 프로그램 편성기준을 규정하고

---

78) テレビ朝日 放送番組基準(<https://company.tv-asahi.co.jp/banjyun/>)

79) 日本テレビ 番組基準(<https://www.ntv.co.jp/shinsa/housou.html>)

80) 개별 프로그램 및 광고방송에 있어서 준수하여야 하는 기준은 「일본민간방송연맹 방송기준」을 준용하고 있다.

81) TBS 放送番組基準([https://www.bs-tbs.co.jp/company/edit\\_standard/](https://www.bs-tbs.co.jp/company/edit_standard/))

있다.<sup>82)</sup> 동 기준의 이념적 선언에 의하면, TBS는 전 국민을 대상으로 하는 방송 미디어의 사회적 책임과 공공적 사명을 인식 한 후에 위성디지털방송의 특성을 충분히 활용한 고품질의 다양한 방송 서비스를 국민에게 널리 제공하고 그 서비스 통해 문화의 보급과 국민 생활의 향상에 노력하며, 건전한 민주주의의 발달에 공헌하는 것을 목적으로 한다. 이러한 목적을 위해 TBS는 공정한 입장을 지키고 자립을 확보하며, 기본적 인권을 존중함과 동시에 언론과 표현의 자유를 관철하여 양질의 방송서비스를 제공함으로써 국민의 기대와 신뢰에 보답한다.

5) TV도쿄 방송프로그램 편성기준(テレビ東京 放送番組編成基準)<sup>83)</sup>

TV도쿄는 「방송프로그램 편성기준」에서 기본방침과 그에 따른 프로그램 편성기준을 규정하고 있다. 특히, 기본방침에서 공적 책무를 규정하고 있다.<sup>84)</sup> 동 기준에 의하면, TV도쿄는 평화로운 세계의 실현에 기여하고 일본문화의 향상을 도모하며, 산업과 경제 및 과학의 발전, 공공복지에 공헌하는 것을 목적으로 한다. 이러한 목적을 위해 방송프로그램은 교육, 교양 프로그램과 오락 프로그램 및 보도 프로그램을 각각 조화롭게 기획 편성하는 것을 기본방침으로 한다.

6) 후지TV 프로그램기준(フジTV 番組基準)<sup>85)</sup>

후지TV는 「프로그램기준」에서 공적 책무를 규정하고 있고, 구체적인 프로그램 편성기준에 대해서는 「일본민간방송연맹 방송기준」을 준용하고 있다. 후지TV의 「프로그램기준」의 이념적 선언에 의하면, 후지 TV는 방송의 공공적 사명과 사회적 책임을 인식하고, 모든 사람이 보다 나은 지구 환경 아래에서 평화롭게 공존하며, 심신 모두 건강한 생활을 유지할 수 있는 세계의 실현에 노력한다. 전파가 국민 공유의 재산인 것을 무겁게 받아들여 방송 프로그램을 편성한다. 그리고 동 기준에서는 프로그램 편성의 기본방침을 다음과 같이

---

82) TBS는 「방송프로그램기준」에서 규정하고 있지 않은 사항은 「일본민간방송연맹 방송기준」을 준용하고 있다.

83) テレビ東京 放送番組編成基準(<https://www.tv-tokyo.co.jp/main/yoriyoi/henseikijyun.html>)

84) 개별 프로그램 및 광고의 기획, 제작, 실시에 있어서 준수하여야 하는 기준에 대해서는 「일본민간방송연맹 방송기준」을 준용하고 있다.

85) フジTV 番組基準(<https://www.fujitv.co.jp/company/action/kijun.html>)

제시하고 있다.

- ① 기본적 인권의 존중 등 민주주의 원칙을 관철하고 공평하고 평화로운 자유사회를 지기  
도록 노력한다.
- ② 자주자율·불편부당의 입장을 견지하여 공정과 언론·표현의 자유를 지키고, 진실 전  
달과 품위 있는 방송 확보에 노력한다.
- ③ 정확한 정보와 건전한 오락의 제공으로 누구나 안전하고 심신 모두 풍요로운 생활을  
할 수 있는 사회 실현에 노력한다.
- ④ 공공복지와 문화향상에 기여함과 동시에 자연환경을 지키면서 산업·경제의 발전과  
국민생활의 충실에 공헌하도록 노력한다.
- ⑤ 광고선전을 취급함에 있어서 진실 전달에 세심한 주의를 기울여 광고주의 사업번영에  
기여하고, 소비자의 이익을 보호하며, 널리 사회적 신뢰를 얻도록 노력한다.

## 제 4 장 방송의 공적책무 재정립 및 제도화 방향

### 제 1 절 방송의 공적책무 재정립

#### 1. 공영방송의 공적목적 정당화

방송의 공적책무를 재정립하기 위해서는 방송의 공적 목적을 먼저 규정해야 한다. 그리고 그런 목적을 달성하는 것을 의무로 부여받은 사업자를 법으로 형성해야 한다. 공적 의무를 수행하는 공영방송 사업자 또는 공적 의무제공 매체 사업자는 법이 정한 의무의 범위와 종류에 따라 서로 다른 ‘공영방송’ 또는 ‘공적 매체’로 자리를 잡게 될 것이다. 그렇다면 공영방송 사업자 또는 공적 의무제공 매체 사업자가 각자 추구해야만 하는 공적 목적은 도대체 무엇이며, 어떻게 정당화될 수 있는가.

공영방송의 공적 목적(public purposes)은 저마다 역사적으로 형성된 것이다. 나라마다 방송제도 형성의 역사적 경로가 다르고 방송에 미치는 정치체제 및 사회체제가 다른데, 이에 따라 각 나라의 공영방송의 목적도 다르게 설정된다. 영국의 BBC, ITV, C4, 미국의 PBS, 독일의 ARD와 ZDF, 이탈리아의 RAI, 일본의 NHK 등은 모두 서로 다른 역사적 배경과 정치사회적 맥락에서 발전한 다른 제도를 형성하고 있다. 서로 다른 제도를 뒷받침하는 공적 목적의 목록을 만들어 볼 수 있는데, 이는 일반적으로 (1) 정부로부터 독립성, (2) 보편적 의무 제공, (3) 공정한 뉴스 제공, (4) 시민 교육의 제공, (5) 문화적 정체성 확인 등을 포괄한다. 그러나 이는 목적일 뿐 실현된 가치는 아니며, 이마저도 보편적으로 공유되는 것은 아니라는 데 주의해야 한다. 예컨대, 영국의 공영방송은 내용적 불편부당성이 강조되고, 일본의 공영방송은 문화적 정체성과 재난대책이 특징적으로 강조된다. 그런가 하면 건강한 오락을 강조하거나, 아동 및 청소년 교육을 강조하거나, 지역성을 강조하거나, 기술적 혁신을 목적으로 삼는 공영방송도 있다.

그렇다면 이렇게 다원적이고, 특수하고, 맥락의존적으로 보이는 목록의 형태로 존재하는 공영방송의 목적을 어떻게 정당화하고, 어떻게 타당하게 도출할 수 있는가. 일단 공영방송

의 목적을 사업자의 관점에서 도출하면 안 된다는 점이다. 최근 제기되는 공영방송 개혁론이나 공적 매체 강화론 등에서 흔히 현행 공영방송 사업자의 어려움을 극복하고 새로운 기회를 제공해야 한다는 취지가 제기되곤 하는데, 이는 선후가 바뀐 주장이다.

반대로 매체 이용자의 관점에서 공영방송의 목적을 도출해야 한다. 현재 시청각매체 이용자들이 원하고 바라는 방송 및 시청각 매체 역무가 무엇인지 관찰해서 목적으로 삼아야 한다는 뜻이다. 우리나라 방송사업자들은 이용자가 격감하고, 수익이 감소하고, 경쟁을 위한 비용충당이 어렵다고 비판하지만, 이들에게는 당혹스럽게도 시청각매체 이용자들은 현재 매체이용 경험에서 크게 아쉬운 것이 없는 것으로 보인다. 오히려 이용자들은 만족스런 매체 이용경험을 누리고 있다 해도 무리 있는 주장은 아니다. 그러한 이유를 열거해 보면 다음과 같다.

- ① 선택의 확장: 디지털 기술의 발전으로 방송형 플랫폼들(BVoD)이 ‘다시보기’ 역무를 확장하고, 구독형 플랫폼과 영상물 공유 플랫폼이 대안적인 시청경험을 제공하는 현실에 이용자의 선택은 증가하고 있다. 특히 유료 구독형 플랫폼에 접근하는 데 경험적으로나 비용적으로 어려움이 없는 젊고 소득이 높은 이용자들의 경우에 선택은 과거와 비교할 수 없을 정도로 확장하고 있다.
- ② 고품질 경험: 시청각매체 이용자의 영상물 시청경험 자체가 고도화하고 있다. 더 많은 고품질 드라마가 등장하고 있으며, 새로운 형식의 오락물이 방송이 아닌 형식으로 제공되고 있다. 플랫폼 간 경쟁으로 인해 더 많은 제작이 이루어지고 있으며, 이는 창의적 경쟁으로 진화하고 있다.
- ③ 문화적 정체성: 우리나라 시청각 매체 이용자들은 텔레비전과 라디오 시절에는 경험하지 못한 문화적 정체성 강화를 경험하고 있다. 외국 시청자가 한국 드라마를 시청할 수 있게 되기까지 한국 방송이 기여한 바가 적지 않지만, 외국 시청자가 유튜브에 한국 드라마 시청경험과 감상을 남기고 그 내용을 우리 이용자가 다시 감상함으로써 문화적 감흥을 느끼는 일은 방송 플랫폼과 관련이 없는 일이다.

이런 관찰을 기반으로 해서 보면, 방송사업자 관점에서 제기되는 위기론, 예컨대 ‘공영방송을 포함한 한국 방송의 사정이 어려워지고 있으며, 공영방송사가 본연의 책임과 의무를 수행하기 위해서 특단의 대책이 필요하다’는 식의 논변은 적어도 매체이용자들의 관점

에서 보면 공감하기 어려운 주장이 된다. 특히 이용자들은 매체이용 경험을 즐기면서, 그런 긍정적인 경험에 공영방송이 기여한 바가 있다고 인정하지 않을 것 같기 때문이다. 일반 이용자들에게 공영방송이란 방송사든, 채널이든, 프로그램이든, 아니면 어떤 상징물이든 무수한 선택 가능한 대안 중의 하나로 여겨질 가능성이 높다. 여기에 한 가지 고려를 더하자면, 공영방송 뉴스와 시사 프로그램의 공정성 사안이 별도로 있다. 이는 이용자의 시청경험에 관련된 것이라기보다 공영방송의 기능과 역할에 대한 평가와 관련된 것이며, 앞으로 논의할 공영방송의 책임과 의무와 관련해서 빠뜨릴 수 없는 중요한 목적이 된다.

- ④ 공정성 위기: 공영방송의 주요 뉴스와 시사 프로그램이 공정성 논란의 대상이 되는 현실이 지속하고 있다. 공정성 위기에 대한 문제의식은 공영방송 뉴스의 편파성을 문제 삼는 것이 아니라 그에 대한 공정성 시비가 지속하는 현실을 문제 삼는 것이다.

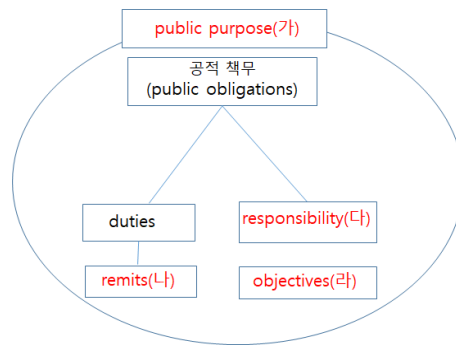
이용자 관점에서 본 매체이용 경험을 이렇게 먼저 제시하는 이유는 이 관점을 떠나서 공영방송의 책임과 의무를 논하는 일이 부질없다는 점을 강조하기 위해서다. 공영방송이 어떤 역할을 수행해야 하는지, 공영방송이 현재 잘하고 있는지 아닌지, 공영방송의 어떤 점이 도대체 좋다는 것인지 논의하는 데 일반 시청각매체 이용자의 관점에서 벗어나면 허울밖에 남지 않는다.

앞서 제시한 보편적인 또는 그렇게 보이는 공영방송의 목적들, 즉 (1) 정부로부터 독립성, (2) 보편적 의무 제공, (3) 공정한 뉴스 제공, (4) 시민 교육의 제공, (5) 문화적 정체성 등도 이용자의 관점에서 재해석해서 제시하는 것이 필요하다. 우리는 이 목록에 해외 공영방송이 중요한 가치로 삼기도 하는 (6) 재난정보의 공유, (7) 창의성의 진장, (8) 기술적 혁신 등을 더할 수도 있는데, 이런 목적들도 마찬가지다. 공영방송 제도의 목적과 관련해서 무엇보다도 매체 이용자의 요구를 반영하여 그들의 시청경험을 강화하는지 검토함으로써 공영방송의 책임과 의무를 논의해야 한다. 왜냐하면 일반 이용자, 즉 시민들이야말로 공영방송의 최대 이해관계자이기 때문이다. 공영방송의 의무와 책임의 목록은 구체적이고 가변적일 수밖에 없지만, 그 목록도 시민적 관점에서 정당화할 수 있음을 알 수 있다. 요컨대, 공영방송의 의무와 책임은 (1) 수신료를 지불하는 이용자의 시청각 매체 경험의 폭을 넓히는 데 기여해야 하고, (2) 고품질 내용과 의무를 누구나 즐길 수 있도록 해야 하며, (3) 민주적 참여를 위한 공정한 정보의 공유를 도와야 한다는 관점에서 정리할 수 있다.

## 2. 방송사업자별 공적책무 구체화, 차별화

아래의 그림은 동 보고서 제2장에서 다룬 이론적 논의에 기초해 방송의 공적목적, 책무의 개념적 관계를 방송 책무의 구체화, 차별화에 앞서 도식화한 것이다. 요컨대 (가) 방송의 공적 목적(public purpose), (나) 방송사가 수행해야 하는 법으로 정해진 의무, (다) 공적 목적을 달성하기 위해 방송사가 자임한 책임 등을 예시한 것이다. (가)의 공적 목적은 이념과 가치에 대한 것으로 사회적 합의를 통해 입법자들이 명문화할 내용이며, (나)는 구체적인 법적 규정이며, (다)와 (라)는 경영진이 약속한 구체적 임무의 목록을 나타낸다 하겠다.

[그림 4-1] 방송사업자 공적목적 구현의 제도화



다음의 <표 4-1>은 이상의 논의에 기반해 방송사업자별 공적목적에 따른 책무 수행 사례를 정리한 것이다. 표에서 (가) 방송의 공적 목적(public purpose)은 법에 규정할 사항이며, 주요 방송사업자에 대해 적용할 수 있는 제도상 방송의 공적 목적을 실현하기 위한 제도적 규제 사안으로 (나) 법이 정한 의무(remits), (다)사업자가 자임한 책임(responsibility), (라)경영진의 경영목표를 제시한 것이다.

표 안의 표시는 다음을 의미한다. 사업자별로 ‘해당 항목이 순서대로 전면적으로 허용’해야 하는지(●), 조건적으로 적용하지 않을 수도 있지만 일반적으로 적용하는지(◎), 조건적으로 적용할 수도 있지만 일반적으로 적용하지 않는지(⊙), 아니면 일반적으로 적용하지 않는지(○) 등으로 구분한 것이다.

<표 4-1> 방송사업자별 공적목적에 따른 책무 수행 사례(안)\_1

| 제도상 방송의 공적 목적 (가) | 법제도적 배열      |                       | 사업자 실천적 수행                  |                           | KBS   | EBS   | MBC   |
|-------------------|--------------|-----------------------|-----------------------------|---------------------------|-------|-------|-------|
|                   | 제도적 규제사안     | 사업자 책무 (obligations)  |                             | 경영진 경영목표 (objectives) (라) |       |       |       |
|                   |              | 법령이 정한 의무(remits) (나) | 자임한 책임 (responsibility) (다) |                           |       |       |       |
| 불법 행위 금지          | 이용자 권의 침해 금지 | 음란물 심의                | 자체심의 운영                     | 자체심의 운영                   | ●●●●● | ●●●●● | ●●●●● |
|                   |              | 인격권침해처벌               | 불만처리체계                      | 불만제로                      | ●●●●● | ●●●●● | ●●●●● |
|                   | 경쟁법 준수       | 시청점유율산정               | 다양성 진작                      | 내용적 다원성                   | ●●●●● | ●●○○○ | ●●●●● |
| 정치적 독립성           | 이사회 설치       | 이사선임 규정               | 이사보수 규정                     | 이사회 보고강화                  | ●●●●● | ●●●●● | ●●●●● |
|                   | 사장선임 규정      | 사장추천위                 | 추천위원 비토제                    | 추천위원 풀 검증                 | ●●●●● | ●●●●● | ●●●●● |
|                   |              |                       | 여론반영                        | 시민평가 반영                   | ●●●●● | ●●○○○ | ●●●●● |
| 보편적 업무 제공         | 무료 업무 제공     | 디지털 수신율               | 수신율 목표                      | 수신기 업가 보급                 | ●●●●● | ●●●●● | ●●○○○ |
|                   |              |                       | 무료채널 확대                     | 온라인 무료 업무                 | ●●●●● | ●●●●● | ●●○○○ |
|                   | 인터넷 무료       | 공공 플랫폼                | 플랫폼 사업출범                    | 플랫폼 점유율목표                 | ●●●●● | ●●●○○ | ○○○○○ |
| 공정한 뉴스 제공         | 불공정성 금지      | 불만처리제도                | 신속 불만처리                     | 책임자 직접응답                  | ●●●●● | ●●●●● | ●●●●● |
|                   |              | 공정성 심사                | 자체심사 운영                     | 심사결과 인사반영                 | ●●●●● | ●●●●● | ●●●●● |
|                   | 선거방송         | 선거보도공정성               | 선거보도 위원회                    | 위원회 선임규정                  | ●●●●● | ○○○○○ | ●●●●● |
|                   |              | 여론조사조항                | 고품질 조사                      | 조사결과 활용                   | ●●○○○ | ○○○○○ | ●●○○○ |
| 시민 교육 제공          | 민주적 시민성 교육   | 시민교육 편성               | 고품질 역사다큐                    | 역사다큐 기획위                  | ●●●●● | ●●○○○ | ●●○○○ |
|                   |              | 시사 공정성                | 공정성 불만처리                    | 책임자 직접응답                  | ●●●●● | ●○○○○ | ●●●●● |
|                   | 교과 보충        | 재난 교육방송               | 재난방송정비                      | 책임자 설명책임                  | ○○●●● | ●●○○○ | ○○○○○ |
| 문화적 정체성           | 전통문화         | 교양제작비율                | 문화다양성 규정                    | 제작비 증액                    | ●●●●● | ○○○○○ | ○○○○○ |
|                   |              |                       | 해외진출 전략                     | 인터넷 도달목표                  | ●●●●● | ○○○○○ | ○○○○○ |



| 제도상 방송의 공적 목적 (가) | 법제도적 배열  |                        | 사업자 실천적 수행                  |                           | KBS  | EBS  | MBC  |
|-------------------|----------|------------------------|-----------------------------|---------------------------|------|------|------|
|                   | 제도적 규제사안 | 사업자 책무 (obligations)   |                             | 경영진 경영목표 (objectives) (라) |      |      |      |
|                   |          | 법령이 정한 의무 (remits) (나) | 자임한 책임 (responsibility) (다) |                           |      |      |      |
| 문화적 정체성           | 해외역무     | 해외 역무규정                | 해외 방송운영                     | 해외방송 수신률                  | ●●●● | ○○○○ | ○○○○ |
|                   |          |                        | 인터넷 채널운영                    | 인터넷 도달목표                  | ●●●● | ○○○○ | ○○○○ |
| 국민 통합             | 재난정보 제공  | 재난 경보체계                | 재난보도팀 상설                    | 방역 정보체계                   | ●●●● | ◎○○○ | ○○○○ |
|                   | 민족적 행사   | 국가대표 중계                | 비인기종목 중계                    | 비인기종목                     | ●◎◎◎ | ◎○○○ | ○○○○ |
| 창의성 진작            | 국내 편성    | 독립제작 비율                | 고품질 편성정책                    | 품질 관리체계                   | ●●●◎ | ●◎◎◎ | ●●●◎ |
|                   | 편성다양성    | 편성비율 할당                | 할당 초과달성                     | 편성 평가제도                   | ●●●● | ●●○○ | ●●●● |
| 기술적 혁신            | 디지털 다채널  | 디지털 다채널 정책             | 디지털 수신율                     | 수신기 업그레이드                 | ●●●◎ | ●●◎○ | ◎○○○ |
|                   |          |                        | 전자목록 개발                     | 목록무료 제공                   | ●●●● | ●●○○ | ◎○○○ |
|                   | 인터넷 혁신   | 혁신 기술 선도               | 인터넷 플랫폼                     | 플랫폼 개발                    | ●●●● | ○○○○ | ○○○○ |

예를 들어, KBS는 제도상의 모든 공적목적들을 실현하기 위해 노력해야 하며, 그 때문에 적용되는 규제 조항 및 법적으로 수행해야 할 의무도 많고, 자율적 책임도 있고, 경영진이 임기 내에 수행해야 할 일들도 많다는 것이다.<sup>86)</sup> 풀어서 설명하자면 KBS는 정치적으로 독립적이어야 하는데, 이를 위해 이사회를 설치해 해야 하며(●), 그에 따른 이사들을 선임해야 한다(●), 또한 KBS는 이사 보수 규정을 신설(●)하고, 경영진은 기간내에 이사회에 보고(●)해야 한다는 것이 KBS의 공적책무들 중의 하나를 실현하기 위한 기제들이라는 것이다. 더불어 KBS는 공정한 뉴스를 해야 하는 데. 선거방송을 행하는 데 있어서(●), 사전 여론조사는 공정해야 하며(●), 조사결과와 품질 제고를 고민할 필요가 있다(◎)라는 것이 KBS의 공적책무라는 점이다. 반면 SBS는 불법행위 금지, 공정한 뉴스제공, 창의성 진작 등

86) 그러한 까닭에 이를 수행하기 위한 안정적인 재원을 요구할 수도 있는 것이다.

의 세 가지 공적목적 실현을 위한 책무(법적 의무, 사업자 책임은 의무가 아님)만을 가진다는 것이다. <표 4-2> 사례(안) 2를 보면, SBS나 JTBC의 경우 공적 목적도 <표 4-1> 사례(안) 1의 공영방송사들과 비교해 제한적이고, 제도적으로 적용되는 규제사안 역시 제한적이며, 법령이 정한 의무의 목록이 길지 않다. <표 4-1> 사례(안) 1의 EBS의 경우는 KBS와는 또 다른 책무 패턴을 갖게 된다는 점을 보여준다. 표는 공적책무의 구체화·차별화란 어떤 구조이어야 하는가에 대한 예시(example)이며, 표의 각 셀의 내용은 사회적 합의(공론화 과정)를 거쳐 형성될 수밖에 없는 속성을 갖는다.

<표 4-2> 방송사업자별 공적목적에 따른 책무 수행 사례(안)\_2

| 제도상 방송의 공적 목적 (가) | 법제도적 배열      |                        | 사업자 실천적 수행                  |                           | SBS   | JTBC  |
|-------------------|--------------|------------------------|-----------------------------|---------------------------|-------|-------|
|                   | 제도적 규제사안     | 사업자 책무 (obligations)   |                             | 경영진 경영목표 (objectives) (라) |       |       |
|                   |              | 법령이 정한 의무(remits)_ (나) | 자임한 책임 (responsibility) (다) |                           |       |       |
| 불법행위 금지           | 이용자 권익 침해 금지 | 음란물 심의                 | 자체심의 운영                     | 자체심의 운영                   | ●●●●● | ●●●●● |
|                   |              | 인격권침해처벌                | 불만처리체계                      | 불만제로                      | ●●●●○ | ●●●●○ |
|                   | 경쟁법 준수       | 시청점유율산정                | 다양성 진작                      | 내용적 다원성                   | ●●○○○ | ●○○○○ |
| 정치적 독립성           | 이사회 설치       | 이사선임 규정                | 이사보수 규정                     | 이사회 보고강화                  | ●○○○  | ○○○○  |
|                   | 사장선임 규정      | 사장추천위                  | 추천위원 비토제<br>여론반영            | 추천위원 풀 검증<br>시민평가 반영      | ○○○○  | ○○○○  |
| 보편적 의무제공          | 무료 의무 제공     | 디지털 수신율                | 수신율 목표                      | 수신기 열가 보급                 | ○○○○  | ○○○○  |
|                   | 인터넷 무료       | 공공 플랫폼                 | 플랫폼 확대                      | 온라인 무료 의무                 | ○○○○  | ○○○○  |
| 공정한 뉴스제공          | 불공정성 금지      | 불만처리제도                 | 신속 불만처리                     | 책임자 직접응답                  | ●○○○  | ●○○○  |
|                   |              | 공정성 심사                 | 자체심사 운영                     | 심사결과 인사반영                 | ●○○○  | ●○○○  |
|                   | 선거방송         | 선거보도공정성<br>여론조사조항      | 선거보도 위원회<br>고품질 조사          | 위원회 선임규정<br>조사결과 활용       | ●○○○  | ●○○○  |
| 시민교육 제공           | 민주적 시민성 교육   | 시민교육 편성                | 고품질 역사다큐                    | 역사다큐 기획위                  | ●○○○  | ○○○○  |
|                   | 교과 보충        | 시사 공정성<br>재난 교육방송      | 공정성 불만처리<br>재난방송정비          | 책임자 직접응답<br>책임자 설명책임      | ●○○○  | ○○○○  |
| 문화적 정체성           | 전통문화         | 교양제작비율                 | 문화다양성 규정                    | 제작비 증액                    | ○○○○  | ○○○○  |
|                   |              |                        | 해외진출 전략                     | 인터넷 도달목표                  | ○○○○  | ○○○○  |
|                   | 해외의무         | 해외 의무규정                | 해외 방송운영<br>인터넷 채널운영         | 해외방송 수신률<br>인터넷 도달목표      | ○○○○  | ○○○○  |

| 제도상 방송의 공적 목적 (가) | 법제도적 배열  |                        | 사업자 실천적 수행                  |                           | SBS  | JTBC |
|-------------------|----------|------------------------|-----------------------------|---------------------------|------|------|
|                   | 제도적 규제사안 | 사업자 책무 (obligations)   |                             | 경영진 경영목표 (objectives) (라) |      |      |
|                   |          | 법령이 정한 의무(remits)_ (나) | 자임한 책임 (responsibility) (다) |                           |      |      |
| 국민통합              | 재난정보제공   | 재난 경보체계                | 재난보도팀 상설                    | 방역정보체계                    | ◎○○○ | ○○○○ |
|                   | 민족적 행사   | 국가대표 중계                | 비인기종목 중계                    | 비인기종목                     | ◎○○○ | ○○○○ |
| 창의성 진작            | 국내 편성    | 독립제작 비율                | 고품질 편성정책                    | 품질 관리체계                   | ●◎◎◎ | ●◎○○ |
|                   | 편성다양성    | 편성비율 할당                | 할당 초과달성                     | 편성 평가제도                   | ●◎○○ | ●◎○○ |
| 기술적 혁신            | 디지털 다채널  | 디지털 다채널 정책             | 디지털 수신율                     | 수신기 업그레이드                 | ◎○○○ | ○○○○ |
|                   |          |                        | 전자목록 개발                     | 목록무료 제공                   | ◎○○○ | ○○○○ |
|                   | 인터넷 혁신   | 혁신 기술 선도               | 인터넷 플랫폼                     | 플랫폼 개발                    | ○○○○ | ○○○○ |

이상의 논의에 기반해 방송사업자별 공적책무를 정식화해 보면 다음과 같은 두 가지 안 (<표 4-3>, <표 4-4>)을 제안할 수 있겠다. 먼저 <표 4-3>에 대해 설명을 하자면, 모든 지상파방송사업자는 공정한 뉴스를 제공해야 하며, 국민의 창의성 제고와 문화생활 향상에 기여해야 한다는 것이다. 그리고 그러한 지상파방송사들 중 준(準)공영방송사업자<sup>87)</sup>는 지상파방송사업자의 공적책무 외에 추가적으로 다양성과 지역성의 책무를 갖는다는 점이다. 그리고 공영방송사업자의 경우는 독립성, 보편적 서비스 제공, 항구적인 식견 있는 시민을 위한 교육 프로그램의 제공, 문화정체성 제고와 글로벌화 등의 다른 방송사업자와는

87) 연구진 주: 연구반에서는 공영방송의 정의, 그에 기반 한 공영방송사업자를 특정하는 문제에 대해 심도 있는 논의가 있었으나, 앞서 '제2장 제2절 2. 공영방송의 의무와 책임' 파트의 이론적 논의에서도 기술했듯이 이상적인 공영방송(공적소유&공적제원)과 현실(공적소유 & 혼합제원)간의 괴리를 인정할 수밖에 없었고, 우리 사회가(공시적·통시적으로) 한국방송공사(KBS)·한국교육방송공사(EBS), 문화방송(MBC)에 요구하거나 부여되는 공적책무는 달라야 하고, 다를 수 밖에 없다는 점에서는 모두가 인식을 같이 하였다. 이에 공영방송사업자의 법적 지위 정립과 지정 여부는 입법자의 몫으로 유보하고, 오히려 방송사업자별 공적책무에 방점을 두고 논의를 진행하였다. 연구반에서는 논의의 효율성을 위해 제1공영방송, 제2공영방송으로 명명하자는 주장도 있었으며, 준공영방송이라는 용어 역시 그러한 고민의 연장선상에서 제기된 용어임을 밝힌다. 사전적 의미에서 준공영제(準公營制)란, '국가나 사회의 구성원이 두루 이용하는 사유물이나 사유 시설을, 공적기관에서 공공의 이익을 위해 운영하는 것에 준하게 사업자가 경영하거나 관리하는 제도'(우리말사전, 우리말샘)를 말한다.

다른 공적책무를 갖는다. 또한 준공영방송사업자인 문화방송이나 지역의 문화방송은 각기 다른 차별적 책무를 추가로 부여 받는다. 공영방송사인 KBS나 EBS의 경우도 공영방송사 공통책무 외에 차별적인 특별 책무를 부여 받게 된다는 것을 보여준다.

<표 4-3> 방송사업자의 공적책무 구체화, 차별화(안)\_ 1안

|                                    |   |  |  |
|------------------------------------|---|--|--|
| 공적<br>책무<br>(공통<br>책무)             | <p>제*조 (지상파방송사업자의 공적책무)</p> <p>① 지상파 방송은 공정한 뉴스를 제공해야 한다.</p> <p>② 지상파 방송은 국민의 창의성 제고와 문화생활 향상에 기여하여야 한다.</p> | <p>제*조 (준공영방송사업자의 공적책무) 제*조의 준공영방송사업자는 제*조의 지상파 방송사의 공적책무와 다음 각 호에 따른 공적책무를 이행하여야 한다.</p> <p>① 공영방송서비스는 모든 개인과 집단의 의견과 이익을 균형있게 반영해야 한다.</p> <p>② 공영방송서비스는 국민 통합과 지역의 발전에 기여하여야 한다.</p>      | <p>제*조 (공영방송사업자의 공적책무) 제*조의 공영방송사업자는 제*조의 준공영방송사업자의 공적책무와 다음 각 호에 따른 공적책무를 이행하여야 한다.</p> <p>① 공영방송서비스는 특정 정치적, 경제적, 사회적 집단 등으로부터의 자유와 독립을 수호하여야 한다.</p> <p>② 공영방송서비스는 모든 국민이 언제 어디서나 무료로 시청할 수 있도록 제공되어야 한다.</p> <p>③ 공영방송서비스는 대한민국의 문화적 정체성을 계승하고 발전시키며, 이를 전 세계에 알리고 보급하는 데 기여하여야 한다.</p> <p>④ 공영방송서비스는 모든 국민의 역량제고를 위한 교육적인 내용을 제공하여야 한다.</p> |
| 특별<br>책무<br>(협약<br>내용<br>으로<br>규정) |   | <p>△ 문화방송</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 독창성 있는 프로그램의 제공</li> <li>- 외주제작사와의 공동제작 강화</li> </ul> <p>△ 지역 문화방송</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역 콘텐츠의 확대</li> </ul> | <p>△ 한국방송공사의 특별책무</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 재난방송, 선거방송</li> <li>- 제작인력 양성(예: 단막극 편성)</li> <li>- 기술혁신·개발과 보급</li> </ul> <p>△ 한국교육방송공사의 특별책무</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사교육 부담 완화(학교교육 보완)</li> <li>- 지식채널, 평생학습교육 제공</li> <li>- 어린이 뉴스의 제공</li> </ul>  |

다음으로 <표 4-4>의 2안은 1안과 달리 준공영방송사업자(문화방송, 지역 문화방송)의 공적책무를 별도로 규정하지 않고, 공영방송사업자의 공적책무로 통합하는 안이다. 1안의

준공영방송사업자의 공적책무를 공영방송사업자의 공적책무로 통합하고, 공적책무 실현을 위한 협약의 주체 설정에서 공영방송사업자, 준공영방송사업자의 법적 지위를 부여하는 안이다. 공적책무를 통합함으로써 공영방송사업자, 준공영방송사업자에게 부여되는 공적책무가 협약기간에 선택적으로 부여된다는 점이다.

<표 4-4> 방송사업자의 공적책무 구체화, 차별화(안)\_2안

|   |  |   |  |
|---|--|---|--|
| <p>공적<br/>책무<br/>(공통,<br/>차별)</p>                     | <p>제*조(지상파방송사업자의 공적책무)</p> <p>① 지상파방송은 공정한 뉴스를 제공해야 한다.</p> <p>② 지상파방송은 국민의 창의성 제고와 문화생활 향상에 기여하여야 한다.</p> | <p>제*조(공영방송사업자의 공적책무) 제*조의 공영방송사업자는 제*조의 지상파방송사업자의 공적책무와 다음 각 호에 따른 공적책무를 이행하여야 한다.</p> <p>① 공영방송서비스는 모든 개인과 집단의 의견과 이익을 균형있게 반영해야 한다.</p> <p>② 공영방송서비스는 국민 통합과 지역의 발전에 기여하여야 한다.</p> <p>③ 공영방송서비스는 특정 정치적, 경제적, 사회적 집단 등으로부터의 자유와 독립을 수호하여야 한다.</p> <p>④ 공영방송서비스는 모든 국민이 언제 어디서나 무료로 시청할 수 있도록 제공되어야 한다.</p> <p>⑤ 공영방송서비스는 대한민국의 문화적 정체성을 계승하고 발전시키며, 이를 전 세계에 알리고 보급하는 데 기여하여야 한다.</p> <p>⑥ 공영방송서비스는 모든 국민의 역량제고를 위한 교육적인 내용을 제공하여야 한다.</p> |  |
| <p>특별<br/>책무<br/>(협약<br/>기간<br/>내용<br/>으로<br/>규정)</p> |  | <p>△ (주)문화방송</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 독창성 있는 프로그램의 제공</li> <li>- 외주제작사와의 공동 제작 강화</li> </ul> <p>△ 지역방송(계열MBC)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역 콘텐츠의 확대</li> </ul>  | <p>△ 한국방송공사의 특별책무</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 재난방송, 선거방송</li> <li>- 제작인력 양성 (예: 단막극 편성)</li> <li>- 기술혁신·개발과 보급</li> </ul> <p>△ 한국교육방송공사의 특별책무</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사교육 부담 완화 (학교교육 보완)</li> <li>- 지식채널, 평생학습 교육 제공</li> <li>- 어린이 뉴스의 제공</li> </ul> |

## 제 2 절 방송의 공적책무 구현 제도: 협약(agreement) · 평가 (review), 재원(source)

### 1. 협약(agreement)과 평가(review)

가. 현황 및 문제점

현 방송사업자의 재허가, 특히 공영방송 재허가 제도는 공적책무 수행의 결과 및 향후 계획에 대한 평가를 통해 해당 사업자의 적격성 여부를 부여하는 행위이다. 그 외에도 공적

<표 4-5> 현행 방송법상 공적책무 평가 방식

| 구분                  | 명칭            | 내용   | 근거                            |
|---------------------|---------------|--|-------------------------------|
| 규제기관<br>(평가/심사)     | 재허가 심사        | • 5년마다 방송통신위원회로부터 방송면허를 재허가 받는 과정상의 평가                     | • 방송법 제17조<br>• 방송법 제10조      |
|                     | 방송평가제도        | • 방송통신위원회의 방송프로그램 내용 및 편성과 운영 등에 관한 종합적인 평가                | • 방송법 제31조<br>• 방송법 제17조 3항1호 |
|                     | 방송심의          | • 방송통신심의위원회가 수행하는 방송의 공정성 및 공공성 유지여부, 공적 책임 준수 여부에 대한 사후심의 | • 방송법 제32조                    |
| 내부기구<br>(운영/윤리 규정)  | 자율심의기구        | • 자체적으로 방송프로그램을 심의할 수 있는 기구를 설치                            | • 방송법 제86조                    |
| 내부기구<br>(시청자 참여)    | 시청자위원회        | • 시청자의 권익을 보호하기 위하여 시청자위원회 설치                              | • 방송법 제87조                    |
|                     | 시청자평가 프로그램    | • 시청자 의견을 수렴하여 시청자 평가 프로그램을 편성                             | • 방송법 제89조                    |
|                     | 시청자불만 처리위원회   | • 시청자 의견의 수렴, 불만처리 및 청원사항을 효율적으로 수행                        | • 방송법 제54조                    |
| 내부기구<br>(자기평가/정보공표) | 경영평가/경영평가의 공표 | • 당해 연도 경영실적 및 성과에 대한 평가<br>• 경영평가 결과의 공표                  | • 방송법 제49조<br>• 방송법 시행령 제33조  |
|                     | 연차보고서         | • 매년 공영방송의 경영과 콘텐츠, 기술 등 전반적인 영역별 현황을 공표                   | • 강제사항 아님                     |

책무를 평가하는 법적 제도로는 ‘방송평가제도’, ‘방송심의제도’ 등이 있다. <표 4-5>는 현행 방송법상 방송사업자의 공적책무 평가방식을 정리한 것이다.

우리 사회가 공영방송제도는 존속해야 한다는 사회적 공감대를 전제했을 때, 공영방송사 재허가 제도가 갖는 실효성은 미약하다. 현행 ‘재허가제도’, ‘방송평가제도’, ‘방송심의제도’에 대한 비판의 주요 요점은 다음과 같다.<sup>88)</sup> 첫째, 재허가, 심의, 평가 등의 평가제도들이 별도의 목적을 가짐에도 불구하고 동일한 평가방법을 사용한다는 점이다. 둘째, 방송법이 제시한 공적목적, 법령이 정하는 주요 사업자의 의무, 그리고 구체적인 평가 항목간의 연결성에 대한 타당성이 결여되었다는 점이다.

나. 해외사례

해외 공영방송사의 경우 최소 3년에서 최대 10년간 미디어 환경변화에 따라 어떠한 공적책무를 이행할 것인지 정부와 협정이나 계약을 체결하고 있다.

<표 4-6> 해외 주요국 공영방송사 협약 제도 운영 현황

| 국가            | 방송사     | 정부계약   | 갱신주기 | 관련법률  |
|---------------|---------|--|------|---|
| 벨기에<br>(프랑스어) | RTBF    | 경영계약<br>(Management Contract)                          | 5년   | Media degree 2004   |
| 스위스           | SRG-SSR | SRG-SSR칙허장   | 10년  | The radio and television Act 2006   |
| 덴마크           | DR      | DR과 문화부간<br>공공서비스협약                                    | 4년   | Radio and TV Act  |
| 프랑스           | FT      | 목적과 수단의<br>계약(“Contracts d’objectifs<br>et de moyens”) | 3~5년 | Laws and decrees, government<br>decisions, recommendations<br>and self-regulatory initiatives |
| 아일랜드          | RTE     | 공공서비스방송칙허장   | 5년   | Broadcasting Act 2009   |
| 스웨덴           | SVT     | 스웨덴TV방송서비스<br>칙허장                                      | 3년   | Radio and Television Act 2010   |
| 영국            | BBC     | 왕립칙허장<br>DCMS와의 협정서                                    | 10년  | Communication Act 2003  |

자료: KBS 공영미디어연구소(2020. 7.), 공영미디어 KBS 제도변화의 방향

88) 이에 대해서는 정보통신정책연구원(2014), 성육제(2013)를 참고

구체적으로 영국의 BBC 협약제도 운영 현황을 살펴보면 다음과 같다.<sup>89)</sup> 지금의 협약형태가 시작된 것은 2007년부터이며, 그 전부터 협약은 이루어져 왔다. 칙허장에 협약(Agreement)이 명시적으로 적시된 것은 2007년부터다, 그 이전의 칙허장에서는 정부와 BBC가 칙허장에 근거해 여러 가지 규율 사항을 협약(agreement)이라는 형식으로 맺어 왔다. 문화미디어스포츠부(DCMS)와 BBC가 협약을 체결하고, 칙허장 갱신(10년)과 동시에 협약이 체결되며, 체결 후에도 협약내용은 변경 가능하다. 또한 DCMS와 BBC는 Ofcom의 BBC 규제와 관련하여 협약에 적시된 사안에 대한 개정시 Ofcom과 협의해야 한다(2016 칙허장, 53조(2)). 협약의 내용들은 BBC 공적서비스 목록·유형, 운영면허 부여에 따른 규제 조건,<sup>90)</sup> 규제 의무<sup>91)</sup> 등으로 구성되어 있다. 협약의 의무 준수여부 평가는 BBC, Ofcom이 동시에 진행한다. 연차보고서, 공적목표 증진 및 우려사항을 해결하기 위한 특별 보고서, 민원검토 보고서, BBC활동과 관련된 모든 사안에 대한 추가 검토보고서 등 다양하게 평가가 이뤄지고 있다.

#### 다. 개선 방향

우리나라 재허가 제도의 문제점 및 해외사례 등을 고려해 현행 공영방송 재허가 제도를 ‘협약(Agreement)과 심사(review)’제도로 전환하는 방향을 고민해 볼 필요가 있겠다. 즉 협약에 따른 공적책무의 이행정도를 점검하는 체계, 즉 심사(review)제도를 마련하고, 이에 수반되는 중장기 공적재원을 전망하는 시스템으로 전환하는 방안을 검토해 볼 필요가 있겠다. 규제당국은 공영방송사로부터 경영에 대한 자료를 수집한 후, 해당 의무를 얼마나 잘 수행하고 있는지 평가보고서를 작성해서 공개하고, 공영방송사는 자율적 평가방법을 도입하여, 공영방송이 자율적 책임을 규정하고, 스스로 얼마나 책임을 다하였는지를 자기

89) BROADCASTING: An Agreement Between Her Majesty’s Secretary of State for Culture, Media and Sports and the British Broadcasting Corporation, December 2016

연구진 주: 2016년 12월 개정된 상기 협정서(Framework Agreement)에 대한 번역본은 정보통신정책연구원(KISDI) 미디어통계포털-테마통계-해외미디어통계-국제방송법률조사 파트에서 전문을 확인할 수 있다.

90) BBC 1에 대한 특별 편성 장르 의무, 뉴스 시사프로그램 편성의 적정성, 오리지널 제작에 대한 의무, 민족 및 지역 관련 편성에 대한 의무 등

91) 편성 가이드라인, 방송내용 규정(ofcom standard code), 공정성 규정(fairness code), 독립 제작사 프로그램 편성, 기록물 보관, 국제적 의무, 고용, 교육 등



평가한 후, 그 평가과정과 결과를 투명하게 공개하는 것이다. 공영방송은 '법으로 규정한 의무(remits)'를 수행하기 위해 서비스와 콘텐츠를 제공함으로써 실현 가능한 기능과 역할을 경영상의 목표(objectives)로 삼을 수 있다. 그리고 경영진은 이 목표에 따라 구체적인 경영계획, 일명 '시민에 대한 약속' 형식으로 공개하는 것이다.

공영방송에 공적재원을 투입하는 목적은 사전에 정해져 있겠지만, 공영방송이 구체적인 목표를 달성하기 위해 집행한 공적 재원의 쓰임새는 공영방송의 경영진과 제작자들이 자율적으로 결정한다. 다만, 집행내역이 공익적 가치에 부합하는지, 적절하게 집행했는지 등을 자체 평가해서 투명하게 공개해야 하며, 공개의 범위는 법령으로 정할 필요가 있다.

#### 라. 개선 방안

##### ① 협약

협약(Agreement)이란, 공영방송사와 방송통신위원회 간 협약을 말하며, 공영방송사 재허가를 대신할 제도로 고려해 볼 수 있겠다.<sup>92)</sup> 그리고 협약을 체결하지 않은 방송사업자에 대해서는 현행 재허가제도를 유지하는 것이다. 동 협약이 유지되는 동안에도 협약의 내용은 변경 가능하며, 변경 시 당해 공영방송사와 협의가 수반된다. 협약의 유효기간은 현 재허가 기간인 5년으로 하거나 현행 허가 단축기간 2년을 고려할 경우, 협약 유효기간 7년도 검토할 수 있겠다.

협약의 주요 내용으로는 크게 공통항목, 공영방송사 특별항목 등으로 구성될 수 있겠다. 이를 목록화하면 다음과 같다.

<공통항목: 임무> : 기본적으로 법률에 규정, 설치법 및 정관 등에 규정

- 공영방송사업자의 임무(mission)  
: 공영방송사 설치법, 혹은 정관 등에 규정
- 공영방송사 공적책무  
: 공영방송사 공적책무 구체화 표 참조

---

92) 이 때 공영방송사로서 협약을 체결하는 잠재적 방송사업자의 법적 지위는 공영방송사업자(KBS, EBS)가 될 것이며, 준공영방송사업자(MBC)의 경우는 협약과 재허가 둘 중의 하나를 선택할 수 있게 제도를 설계하는 것도 검토해 볼 수 있겠다. 이때 준공영방송사업자에게 옵션을 부여할 수밖에 없는 것은 중장기 공적재원의 규모, 공적책무의 이행 여건(방송환경의 변화) 등이 중요한 변수가 될 수 있기 때문이다.

- 공영방송사의 활동
  - : 공영방송사가 수행하는 국내 공적 서비스(Television, Radion, Online 등)
  - : 공영방송사 해외 서비스
  - : 공영방송사의 상업적 부수활동(자회사 활동)
  - : 협약서 범위 밖의 기타 상업적 활동
- 공영방송사의 일반적 의무
  - : 공영방송사가 공적 목적을 실현하기 위해, 활동하면서 준수해야 할 의무

공영방송사의 일반의무와 관련해서 언급하자면 BBC의 일반 의무는 다음과 같다(칙허장 제8조~18조). ① 공익에 따라 행동할 것(이익>비용), ② 수신료 납부자를 포함하여 전체 국민과 수용자의 관심을 신중하게 파악할 것, ③ 시장경쟁에 미칠 영향에 유념할 것, ④ 높은 수준의 공개성을 유지하고, 투명성과 설명책임을 극대화할 것, ⑤협업적 방식으로 업무를 수행할 것, ⑥ 다양성을 반영할 것, ⑦ 기술혁신을 추진할 것, ⑧ 공적재원의 관리를 엄격하게 할 것(5가지 원칙제시), ⑨경영 지침과 지배구조에서 최선의 활동을 할 것 ⑩ 상업적 활동 관련 일반적 의무로 구성된다. BBC의 임무는 대단히 구체적으로 규정하고 있다. 예를 들어 시장경쟁에 미칠 영향과 관련해서, (1) BBC의 활동이 영국내 시장경쟁에 미치는 영향에 특히 유념해야 하며, (2) 본 조항을 준수하는 과정에서 BBC는 (a) 임무 이행 및 공적 목적 증진을 위해 불필요하게 시장경쟁에 부정적 영향을 주지 않도록 한다. (b) 보다 광범위한 시장에 긍정적 영향을 촉진하도록 유념해야 한다고 규정하고 있다.

또한 칙허장의 동 규정은 협약서(Framework Agreement, 제7조)에서 구체화하고 있는데, BBC의 공적서비스의 변경이 '중대한 변경(material change)'인지 여부에 대한 평가와 판단 절차를 규정하고, 다음 각 호의 경우에만 중대한 변경을 행할 수 있다라고 명시하고 있다. 다음 각 호란, (a) BBC가 변경 안에 대한 공익성 검사(public interest test)를 실시하였다. (b) 공익성 검사 기준이 충족되었다고 BBC가 판단하였다. (c) BBC가 변경 안을 시행할 수 있다고 Ofcom이 결정하였다. 이때 Ofcom은 중대한 변경에 대한 경쟁평가(competition assesment)를 실시한다.

추가적으로 공적재원의 관리와 관련해서도 엄격한 5가지 원칙을 제시하고 있다. (a) 규칙성: 모든 BBC 재원의 관리는 칙허장, 기본협정서 및 BBC와 정부장관 간에 체결된 기타 협약의 조항에 부합해야 한다. (b) 적절성: 모든 BBC 재원의 관리는 높은 기준의 공적 경

영과 강력한 거버넌스를 충족해야 하며, 공식적으로 BBC에 전달된 의회의 기대를 적절히 고려해야 한다. (c) 지불대비가치(value for money): 신뢰를 제고하도록 체계적으로 평가되어야 하며, BBC의 이익만이 아닌 광범위한 공공의 이익을 감안해야 한다. (d) 실행가능성 : 공공자금 사용에 대한 제안은 정확하고 지속 가능한 방식으로 예정된 일정에 따라 실행되어야 한다고 명시하고 있다.

협약에 담길 구체적인 세부사항은 하위법령에서 정하되, 기존 재허가 신청 시 사업계획서의 항목, 즉 공적목적 달성을 위한 공적서비스 운영 계획(서비스, 프로그램, 시청자 보호 등등) 등이 포함될 수 있겠다.

<특별항목: 책임>

협약에 담길 항목으로는 공영방송이 법률로 정한 공적책무 실현 의무 이외에도 개별 사업자가 자율적으로 채택한 임무들로 구성될 수 있겠다. 협약은 공영방송사와 방통위 간의 협약이라는 점에서, 공영방송사의 자율적 책임의 임무도 공영방송사의 공적책무라는 점에서 평가에 포함될 필요가 있다. 다만 이 평가는 공영방송사가 자체적으로 수행(설명책임)하는 것이다.

## ② 평가(review)

공영방송사 재허가 제도를 협약으로 전환할 경우, 그에 부합하는 평가 방식으로 전환하는 것을 고려해 볼 수 있겠다. 협약 당사자별로 평가의 방식도 구분된다.

먼저, 협약을 체결한 공영방송사는 매 회계연도에 연간 계획을 작성해서 공개해야 한다. 연간계획(annual plan)에는 최소한 해당 연도에 수행해야 할 창의적 제안, 그리고 해당 연도의 업무계획 등이 담겨져야 할 것이다. 더불어 공영방송사는 일명 연차보고서(annual report)를 매 회계연도에 작성하고 발표해야 한다. 연차보고서에 최소한 담겨져야 할 사항은 연간 계획에서 언급한 창의적 제안을 수행한 방식, 업무계획의 수행방식, 협약에 규정된 공영방송서비스의 중대한 변경 사항, 그리고 지출 등을 포함한 회계, 그리고 협약에 규정된 활동을 수행하다 제기된 민원, 그리고 민원의 해결 방식 등이 보고되어야 할 것이다. 협약을 체결한 공영방송사가 작성한 연차보고서(회계보고서 포함)는 방통위 및 국회에 제출하고, 공영방송사는 이를 국민에게 발표하는 것이다.

방송통신위원회는 공영방송사가 제출한 연차보고서를 접수한 후 다음의 내용을 포함하

여 방송통신위원회가 공영방송 연차보고서<sup>93)</sup>를 작성해서 발표하는 것이다. 예를 들어 그 내용으로는 협약에서 명시한 서비스별(예: 텔레비전, 라디오, 온라인 등) 공적 책무 수행의 적정성 평가, 독창적인 콘텐츠 및 서비스 제공, 지역성 제고, 공영방송사의 활동이 시장 경쟁에 미친 영향, 상업적 부수활동이 공정경쟁에 미치는 영향 등이 포함 될 수 있을 것이다. 이러한 내용들을 평가하는 데 있어 방송통신위원회가 수행하고 있는 KI평가, 방송시장경쟁상황평가, 방송평가 등이 활용될 수 있을 것이다. 그 외에도 해당시기 특별 이슈, 예를 들어 금년과 같은 코로나 19라는 재난상황에 대한 공영방송사의 역할 및 수행, 재원구조의 변화, 미디어 행태의 변화(OTT 시청수요 증대)에 대한 특별보고서 등이 작성 보고될 필요가 있겠다. 이는 협약기간별 보고서의 평가를 입증하는 객관적 증거로도 활용될 수 있을 것이기 때문이다.

공영방송사와 방송통신위원회가 수행하는 이상의 평가들은 서비스별로 규제필요성이 제기되는 평가와 서비스 구성 목적에 잘 부합하고 있는지를 분류하여 평가 기간을 달리 가져가는 것도 고려해 볼 수 있겠다. 그리고 평가의 공정성과 객관성을 확보하기 위해 (가칭)공영방송평가위원회라는 법정 기구를 방송통신위원회 소속기관으로 설치하여 운영하는 것도 고민해 볼 만하다 하겠다.

마지막으로 협약을 체결한 공영방송사들이 협약의 계획을 이행하지 못하였을 경우에 대한 법적 책임(시정명령, 벌금, 과태료 등)을 어떻게 부여할 것인지, 그리고 기존과 같은 방식(시정명령, 벌금, 과태료 등)을 그대로 유지하는 것이 적절한지 등에 대해서는 법률적 고민이 추가적으로 필요시 되는 대목이라 하겠다.<sup>94)</sup>

93) 예를 들어, 영국 Ofcom이 매년 작성해서 발표하는 “Public Service Broadcasting Annual Compliance Report”를 참고할 수 있겠다.

94) 영국 칙허장은 BBC가 협약을 이행하지 못했을 경우 Ofcom의 집행권한에 관한 내용을 정하고 있다. 그것들을 정리하면 다음과 같다.

49. Ofcom의 집행권한

- (1) Ofcom은 기본협정서에서 집행 가능한 것으로 명시된 요건을 BBC가 준수하도록 해야 하며, 특히 다음과 같이 할 수 있다. (a) 모든 개인이 제기한 민원을 검토한다. (b) 적절하다고 간주되는 조사를 수행한다.
- (2) Ofcom은 BBC가 특정 요건을 준수하지 않았다고 확신하는 경우, Ofcom은 다음과 같은 조치를 취하도록 BBC에 지시하거나, 그러한 조치를 취하겠다는 BBC의 약속

## 2. 방송 자원

### 가. 방송재원의 위상정립

신규채널의 등장, OTT의 영향력 확대, 미디어 이용패턴의 변화로 방송시청이 감소함에 따라 방송을 가능케 했던 물적 토대가 취약해지고 있다. 종편PP의 콘텐츠 영향력 증가는 광고재원의 이동으로 나타나고 있으며, OTT의 대중화와 미디어 이용행태의 변화는 광고시장의 변화, 즉 모바일 광고시장의 확대와 개인 맞춤형 광고의 확산으로 전개되고 있는 상황이다. 실시간 방송을 주요 비즈니스로 갖는 방송사업자에게 상업적 방송재원의 위축을 가져올 수밖에 없는 징후이다. 공적재원으로 대변되는 TV수신료의 경우는 지난 40년 동안 정치적 이슈로 자리하며 2,500원의 단일가격으로 묶여 있는 상황이다.

역사적으로 공적재원인 TV수신료를 단일가격으로 고정시키며 광고라는 상업적 재원을 통해 방송의 공공성, 공익성을 실현해 왔던 우리의 제도는 국민들에게 양질의 콘텐츠를 제공하고, 방송의 공적책무를 구현하는 효과적인 제도였다. 그러나 상업적 재원과 공적 재원 영역에서 나타나고 있는 취약함은 방송사업자의 공적책무 실행 의지와 물적 기반을 흔들고 있다. 방송재원의 취약함은 공적서비스(콘텐츠)의 불확실성을 증대시키고, 혁신 서비스 및 창의적 콘텐츠를 개발하고 창작하고자 하는 유인을 소멸시키게 된다.

방송사업자가 방송을 통해 창출하는 전통적인 방송재원은 수신료, 방송광고, 방송프로그램 판매이다. 유료방송사업자는 전송사업을 통해 창출하는 수익이 방송재원으로 유형으로 포섭된다. 현재 방송사업자 KBS, EBS의 재원에 대한 법적 근거는 법령으로 정하고 있다. KBS의 경우 공사의 경비 충당을 위해 필요시되는 수입으로 명시하고 시행령에 그 범

---

을 요구할 수 있다. (a) 이행하지 못한 것을 해결할 방안 (b) 향후 BBC가 Ofcom의 요구 사항을 적절하게 준수하도록 보장하는 조치

(3) Ofcom은 BBC가 특정 요건을 준수하지 않았다고 확신하는 경우, Ofcom은 특정 기간내에 일정 금액의 벌금을 지불하도록 요구하는 통지를 BBC에 송달할 수 있다.

(4) 본 조항에 따라 부과될 수 있는 벌금(penalty)은 「2003년 매체법(Communications Act 2003)」의 §198(5) 'BBC 관련 Ofcom의 기능'에 규정된 최대 금액(연구진 주: 25만 파운드, 한화 약 3.7억원, 1,498원/£)을 초과해서는 안 된다.

(5) Ofcom은 파악된 사안에 대하여 BBC가 진술할 수 있는 합리적인 기회를 부여함으로써 Ofcom이 권한 행사의 근거를 갖을 수 있는 경우에만 상기 (2), (3)항에 따른 권한을 행사할 수 있다.

위를 정하고 있다.<sup>95)</sup> EBS는 교육방송공사법에 의거해 재원(공사의 경비)으로 방송통신발전 기본법 제26조제1항제5호(공익·공공을 목적으로 운영되는 방송통신 지원)에 따른 방송통신발전기금의 출연, 방송법 제68조(수신료의 사용)에 따른 텔레비전방송수신료의 일부, 국가·지방자치단체의 보조금, 교육정보 제공체제의 운영에 다른 이용료·수수료 및 수익금, 그 밖의 수익금으로 한다라고 규정하고 있다. 그 외의 방송사업자에 대해서는 규정이 없다.

#### 나. 기본방향

그 동안 상업적 재원을 통해 공적영역의 가치를 구현해온 방송제도를 변화된 환경과 방송의 미래를 고려해 방송재원의 성격과 역할에 대한 재구조화를 검토할 시점이 되었다. 방송재원을 공적재원과 상업적 재원으로 구분하여, 방송사업자 특히 공영방송사가 공적책무를 수행하는 데 소요되는 비용은 공적재원으로 충당하고, 그 외의 방송사들은 공적재원이 아닌 상업적 재원을 기반으로 하는 것이 궁극적인 재원의 위상정립의 지향점이라 하겠다.

방송재원의 위상정립은 궁극적으로는 방송제도의 개선을 전제하지만, 재원의 조달이라는 관점에서 보면 첫째, 공적재원의 경우는 방송사가 갖춰야 할 정당성 확보가 가장 중요한 과제일 수밖에 없다. 그러한 이유는 공적재원을 구성하는 수신료, 기금 등에 대한 조정은 사회적 동의를 필요로 하는 사안이기 때문이며, 방송사 내부적으로도 선행해야 할 것들이 있기 때문이다. 둘째는 공공영역의 가치를 실현하기 위해 소요되는 비용이 어느 정도 되는가(규모)도 중요한 이슈일 수밖에 없다. 그 이유는 어떤 방송사(대상의 문제) 어떤 서비스와 어떤 프로그램에(비용의 문제) 공적재원을 투입할 것인가의 문제이고, 투입 규모의 정도에 따라 일정 기간은 상업적 재원을 기반으로 공공영역의 가치를 실현해야 하는 현실적인 문제가 있기 때문이다. 이에 본 연구에서는 현 시점에서 방송의 공적책무를 수행하는 데 필요시 되는 규모(비용)를 일차원적인 몇 가지 가정을 통해 그 규모를 이상적

---

95) 방송법 제56조(재원) 공사의 경비는 텔레비전방송수신료로 충당하되, 목적 업무의 적절한 수행을 위해 필요한 경우 방송광고수입 등 대통령령이 정하는 수입으로 충당하도록 규정하고 있으며, 동법 시행령 제36조에서는 그 재원을 1. 방송광고수입, 2. 방송 프로그램판매수익, 3. 정부보조금, 4. 협찬수입, 5. 위성방송 등 새로운 매체를 통한 수입, 6. 송신업무의 수탁에 따른 수입, 7. 사채 또는 차입금, 8. 전년도 이월금, 9. 기타방송사업에 부수되는 수입으로 정하고 있다.

모델을 지향하며 추정해 보고자 한다.

다. 방송의 공적책무 실현 비용 규모 추정

① 가정

- ㉠ 방송의 공적책무 실현 주체인 KBS와 EBS의 경우는 당해 방송사업자들이 행하는 방송사업 전체(서비스, 프로그램)을 공적책무 수행의 실천적 단위로 설정
- ㉡ MBC, 지역MBC, 지역민방(SBS제외)의 경우는 '방송프로그램'을 공적책무 수행의 단위로 설정

② 추정방법

- ㉠ 방송사업수입 항목을 공적재원, 상업적 재원으로 분류
- ㉡ 2019년말 재산상황공표집, KBS 결산서(손익계산서)의 회계자료를 활용
- ㉢ KBS 공적책무 수행 비용(추가 소요비용)은 기존의 상업적 재원(2TV)을 공적재원으로 보전한다는 가정 하에 추정<sup>96)</sup>
- ㉣ EBS의 공적책무 수행 소요비용은 기존의 상업적 재원을 공적재원으로 보전<sup>97)</sup>
- ㉤ MBC, 지역MBC, 지역민방(SBS제외)의 공적책무 수행비용은 다음과 같은 산식으로 추정
  - 공적책무 수행비용 = 방송프로그램비용(제작 + 구매) × TV프로그램 편성비율 × 초방비율 × 로컬(자체)편성비율
  - TV프로그램 편성비율: 1) 교양프로그램
  - 2) MBC(지역MBC포함)의 경우 보도+교양프로그램<sup>98)</sup>

96) '19년말 기준 KBS의 공적재원은 수신료수입, 국고금수입, 그리고 기타방송사업자 수입 중 프로그램판매, 기타방송사업(시청자사업수익) 등을 공적재원으로 분류(약 8,952억원), 반면 상업적 재원은 광고방송수입, 재송신 수입, 협찬 수입(약 4,503억원)으로 분류, 이와 같은 분류에 기반한다면 약 4,503억원 규모의 상업적 재원이 민간영역으로 풀릴 수 있는 개연성을 갖게 된다는 점을 시사한다.

97) EBS의 경우 상업적 재원인 방송광고수입(259억원)과 다른 방송사업자와 달리 방송사업 수입보다 비용을 더 지출하는 구조를 정상화한다는 차원에서 제작비 일부(460억원)를 공적재원으로 보전한다고 가정, 그러했을 때 259억원 규모의 상업적 재원이 민간영역으로 이전될 수 있는 개연성을 갖게 된다.

98) MBC, 지역MBC와 지역민방간에는 콘텐츠 공급방식, 제작비 규모, 구매비용의 차이들이

<표 4-7> 지상파방송사 공적채무 실현 비용 규모 추정(안)\_1

(단위: 억 원)

| 방송사   | 방송프로그램비<br>(제작 + 구매) | 방송시간편성비율 |       |        | 금액       |
|-------|----------------------|----------|-------|--------|----------|
|       |                      | 교양       | 초방    | 로컬(자체) |          |
| MBC   | 5,469.7              | 0.333    | 0.71  | 1.00   | 1,293.20 |
| 강원영동  | 124.1                | 0.331    | 0.767 | 0.145  | 4.57     |
| 경남    | 169.2                | 0.343    | 0.713 | 0.160  | 6.62     |
| 충북    | 125.7                | 0.352    | 0.728 | 0.147  | 4.74     |
| 광주    | 121.4                | 0.357    | 0.727 | 0.151  | 4.76     |
| 대구    | 170.2                | 0.389    | 0.678 | 0.178  | 7.99     |
| 대전    | 136.9                | 0.385    | 0.688 | 0.184  | 6.67     |
| 목포    | 89.8                 | 0.333    | 0.742 | 0.142  | 3.15     |
| 부산    | 181.3                | 0.339    | 0.681 | 0.190  | 7.95     |
| 안동    | 81.8                 | 0.394    | 0.696 | 0.181  | 4.06     |
| 여수    | 81.0                 | 0.376    | 0.783 | 0.155  | 3.70     |
| 울산    | 128.9                | 0.383    | 0.778 | 0.164  | 6.30     |
| 원주    | 66.4                 | 0.334    | 0.711 | 0.131  | 2.07     |
| 전주    | 99.7                 | 0.392    | 0.75  | 0.150  | 4.40     |
| 제주    | 90.2                 | 0.381    | 0.666 | 0.146  | 3.34     |
| 춘천    | 54.7                 | 0.341    | 0.724 | 0.151  | 2.04     |
| 포항    | 79.4                 | 0.366    | 0.715 | 0.151  | 3.14     |
| 광주방송  | 211.3                | 0.346    | 0.823 | 0.318  | 19.14    |
| 대전방송  | 154.5                | 0.249    | 0.79  | 0.329  | 10.00    |
| 울산방송  | 131.2                | 0.355    | 0.789 | 0.297  | 10.92    |
| 전주방송  | 108.7                | 0.402    | 0.746 | 0.296  | 9.65     |
| 제주방송  | 84.3                 | 0.352    | 0.79  | 0.248  | 5.81     |
| G1    | 101.5                | 0.341    | 0.774 | 0.238  | 6.38     |
| 청주방송  | 127.6                | 0.365    | 0.807 | 0.304  | 11.43    |
| KNN   | 300.2                | 0.342    | 0.805 | 0.324  | 26.78    |
| TBC   | 215.2                | 0.431    | 0.793 | 0.318  | 23.39    |
| OSB경인 | 267.0                | 0.577    | 0.641 | 1.00   | 98.76    |

기준: 2019년 회계, 2018년 편성비율(방송산업실태조사 보고서)

존재한다는 점에서 보도·시사프로그램의 제작비용을 공적재원으로 충당할 경우 독립성 이 슈가 상존한다는 우려가 있음에도 불구하고, 그 규모를 실험적으로 추정해 보고자 하였다.



<표 4-8> 지상파방송사 공적채무 실현 비용 규모 추정(안)\_2

(단위: 억 원)

| 방송사   | 방송프로그램비<br>(제작 + 구매) | 방송시간편성비율 |       |        | 금액       |
|-------|----------------------|----------|-------|--------|----------|
|       |                      | 교양       | 초방    | 로컬(자체) |          |
| MBC   | 5,469.7              | 0.582    | 0.71  | 1.00   | 2,015.02 |
| 강원영동  | 124.1                | 0.519    | 0.767 | 0.145  | 7.16     |
| 경남    | 169.2                | 0.530    | 0.713 | 0.160  | 10.23    |
| 충북    | 125.7                | 0.540    | 0.728 | 0.147  | 7.27     |
| 광주    | 121.4                | 0.550    | 0.727 | 0.151  | 7.33     |
| 대구    | 170.2                | 0.582    | 0.678 | 0.178  | 11.95    |
| 대전    | 136.9                | 0.573    | 0.688 | 0.184  | 9.93     |
| 목포    | 89.8                 | 0.519    | 0.742 | 0.142  | 4.91     |
| 부산    | 181.3                | 0.522    | 0.681 | 0.190  | 12.25    |
| 안동    | 81.8                 | 0.576    | 0.696 | 0.181  | 5.94     |
| 여수    | 81.0                 | 0.559    | 0.783 | 0.155  | 5.50     |
| 울산    | 128.9                | 0.567    | 0.778 | 0.164  | 9.33     |
| 원주    | 66.4                 | 0.522    | 0.711 | 0.131  | 3.23     |
| 전주    | 99.7                 | 0.713    | 0.75  | 0.150  | 8.00     |
| 제주    | 90.2                 | 0.570    | 0.666 | 0.146  | 5.00     |
| 춘천    | 54.7                 | 0.528    | 0.724 | 0.151  | 3.16     |
| 포항    | 79.4                 | 0.555    | 0.715 | 0.151  | 4.75     |
| 광주방송  | 211.3                | 0.346    | 0.823 | 0.318  | 19.14    |
| 대전방송  | 154.5                | 0.249    | 0.79  | 0.329  | 10.00    |
| 울산방송  | 131.2                | 0.355    | 0.789 | 0.297  | 10.92    |
| 전주방송  | 108.7                | 0.402    | 0.746 | 0.296  | 9.65     |
| 제주방송  | 84.3                 | 0.352    | 0.79  | 0.248  | 5.81     |
| G1    | 101.5                | 0.341    | 0.774 | 0.238  | 6.38     |
| 청주방송  | 127.6                | 0.365    | 0.807 | 0.304  | 11.43    |
| KNN   | 300.2                | 0.342    | 0.805 | 0.324  | 26.78    |
| TBC   | 215.2                | 0.431    | 0.793 | 0.318  | 23.39    |
| OSB경인 | 267.0                | 0.577    | 0.641 | 1.00   | 98.76    |

주: 음영표시에는 보도가 포함되었음을 의미함

기준: 2019년 회계, 2018년 편성비율(방송산업실태조사 보고서)

### ③ 추정결과

지상파방송사의 공적책무 수행비용 규모는 다음과 같이 추정된다. 먼저 공적책무 수행의 단위를 1) 교양프로그램으로 가정한 경우 지상파방송의 공적책무 수행비용은 약 6,810억원 규모(KBS, EBS의 추가 비용 포함)로 추정되었다. 그리고 또 다른 2) MBC(지역MBC포함)의 경우 보도 + 교양프로그램으로 가정한 경우 지상파방송의 공적책무 수행 비용은 약 7,575억원 규모(KBS, EBS의 추가 비용 포함)로 더 많은 비용이 발생하는 것으로 추정되었다.

### ④ 시사점 및 한계

방송의 공적책무 수행비용 추정 규모를 역으로 생각하면 우리 사회가 추가적으로 부담하고 조성해야 할 공적재원의 규모가 된다. 즉 지상파방송의 공공성, 공익성 실현 다시 말해 공적책무를 수행하는 데 소요되는 비용을 그간 상업적 재원을 통해 보조해 왔고, 그 과정에서 방송사업자 입장에서는 그것이 효율적이었지만 사회적으로는 특정 채널의 상업화 주도, 공공성 훼손 등의 논란을 지속적으로 불러왔다. 방송사업자 입장에서 효율적이었던 그간의 방식은 지상파방송사업자에 대한 비대칭 규제 해소를 통해 과거로 회귀할 가능성은 크지 않다. 따라서 국가가, 우리 사회가 지상파방송사에 부여된 공적책무 수행의 국가적 임무가 유의하다 간주한다면<sup>99)</sup> 공적책무를 수행하는 데 소요되는 비용은 공적재원으로 충당할 수 밖에 없다는 것으로 귀결된다. 이러한 방향으로 가기 위해서는 우리 사회의 다양한 이해관계자들의 동의가 필요시 된다. 우리는 이를 국민공감대라고 한다. 단기적으로 공적책무 수행에 소요되는 비용을 공적재원으로 충당하는 것은 현실적으로 불가능하며, 점진적으로 개선할 수밖에 없다. 이 과정에서 방송사의 자구개선노력이 함께 해야 할 것이다. 예컨대 공영방송사의 경우는 상업적 재원의 축소를 의도적으로 기획해야 할 것이며, 조직의 효율화도 병행될 필요가 있다. 더불어 유통시장에서의 콘텐츠 비즈니스를 통해 창출된 수익을 콘텐츠 제작영역으로 환류하는 구조를 정립하는 것이 가장 이상적일 것이다. 공영방송사가 축소한 상업적 재원은 민간영역으로 이전되면서 민영방송이나 그 외 콘텐츠 제작사의 재원으로 투입되는 구조를 만들어 낼 것을 기대할 수도 있다.

이상의 추정 방식이나 결과가 갖는 한계점은 첫째, 일차원적이며 다분히 기계적인 추정 결과라는 점이다. 둘째, 시장의 역동성을 반영하지 못했다는 점이다. 단순한 회계보고 자

---

99) 이 사안 역시 우리사회에는 다양한 입장들이 존재한다는 점을 인정할 수밖에 없다.

료에 기대었고 방송현장의 목소리를 반영하지 못했다는 것은 본 추정결과 갖는 치명적인 한계이다. 셋째, 따라서 이 결과를 확대 유추하는 것은 적절하지 않다는 점이다. 향후 공적  
재원 조달 규모, 공적책무에 소요되는 비용 등을 어떻게 추정할 것인가를 고민할 때 하나  
의 단서가 될 수는 있을 것이라는 데 의의를 두는 것이 적절하다.

## 제 5 장 지상파방송의 경쟁력 강화 방향

### 제 1 절 지상파방송사 소유규제 개선

#### 1. 관련 법령 및 운용 현황

현행 방송법상 지상파방송사업자(법인) 주식/지분은 누구든지 40%를 넘어 소유할 수 없고(1인 지분제한 40%, 방송법 제8조 제2항)<sup>100)</sup>, 특히 대기업의 경우 10%를 넘어 소유할 수 없도록 규정하고 있다(대기업 지분 제한 10%, 방송법 제8조 제3항).<sup>101)</sup>

연구진은 지상파방송사업자에 대한 대기업 지분 제한 10% 규정의 운용과 관련하여, 그 핵심이라 할 수 있는 방송법상 대기업 기준의 적정성 문제를 검토하고자 한다. 방송법상 대기업의 기준은 2008년 12월 개정된 방송법 시행령의 규정을 따른다. 당시 개정된 방송법 시행령은 지분소유 10% 제한이 적용되는 대기업의 범위를 ‘독점거래 및 공정거래에 관한 법률’(이하 공정거래법)에 의거 공정거래위원회가 매년 공시하는 기업집단 중 자산총액 10조원 이상인 기업집단으로 규정하였다.

공정거래위원회의 기업집단 공시제도는 그간 변화를 겪었는데, 2017년 이전까지는 상호출자 제한대상이 되는 기업집단을 공시하였고, 그 이후부터는 공시대상에서 공기업을 제외하였으며, 아울러 공시대상이 되는 기업집단 기준과 상호출자 제한대상이 되는 기업집단 기준을 분리해 적용하고 있다. 공시대상 기업집단은 2009년부터 계열사 자산 총액이 5조원 이상(2008년까지는 2조원 이상)인 기업집단에 해당한다(2008년 공정거래법 시행령

---

100) 다만, 국가 또는 지방자치단체가 방송사업자 주식/지분을 소유하는 경우, 방송문화진흥회가 방송사업자 주식/지분을 소유하는 경우, 그리고 종교의 선교 목적으로 하는 방송사업자가 출자하는 경우는 본문의 주식/지분 소유 제한 규정이 적용되지 않는다(제8조 제2항 단서의 제1호~제3호).

101) 참고로, 종합편성 PP와 보도전문 PP의 주식/지분 소유와 관련하여, 1인 지분 제한에는 역시 40% 한도 기준이 적용되나(방송법 제8조 제2항), 대기업 지분 제한에는 상대적으로 완화된 30%의 기준을 적용한다(방송법 제8조 제3항).

개정에 따른 조치). 그리고 2017년부터 상호출자 제한대상 기업집단의 기준과 공시대상 기업집단의 기준을 달리하여, 상호출자 제한 기준을 계열사 자산 총액 5조원 이상에서 10조원 이상으로 상향하였다(2016년 9월 공정거래법 시행령 개정에 따른 조치).

현재 지상파 방송사업자 중 SBS, 광주방송 및 울산방송의 경우 각각 최대주주가 TY홀딩스(2020년 7월 이전에는 SBS미디어홀딩스, 기업집단 태영 소속), 호반건설(기업집단 호반건설 소속) 및 삼라(기업집단 SM 소속)이다. 이들의 계열사 자산 총액이 각각 최근 10조원에 근접한 것으로 보고되고 있어(금년 5월 공정거래위원회의 기업집단 공시 자료), 현행 방송법상 대기업 기준의 적정성에 대해 검토가 필요한 상황이다.<sup>102)</sup>

<표 5-1> 민영 지상파 방송 대주주 중 계열사 자산 총액이 10조원에 근접하는 사례

| 방송사  | 10% 이상 소유 주주 | 지분     | 주주 소속 기업집단 | 자산총액(공정자산) |      |      |
|------|--------------|--------|------------|------------|------|------|
|      |              |        |            | 2018       | 2019 | 2020 |
| SBS  | SBS미디어홀딩스    | 36.92% | 태영         | 7.9조       | 8.3조 | 9.7조 |
| 광주방송 | 호반건설         | 16.59% | 호반건설       | 8.0조       | 8.5조 | 9.2조 |
|      | 호반프라퍼티       | 13.0%  |            |            |      |      |
| 울산방송 | 삼라           | 30.0%  | SM         | 8.6조       | 9.8조 | 9.7조 |

출처: 공정거래위원회(eGroup 기업집단 포털) 자료(접속일: 2020. 8. 24.)

## 2. 방송법상 대기업 기준 이슈 검토 및 개선방안

### 가. 이슈 검토

현행 방송법상 대기업 기준(계열사 자산 총액 10조원 이상)이 2008년 12월 수립된 이래 10년 이상 경과하였음을 고려하여, 현행 대기업 기준이 그간의 변화(국가경제 규모의 성장 등)를 제대로 반영하지 못할 가능성이 있는지 여부를 검토할 필요가 있다. 이를 위하여, 연구진은 국내 GDP의 성장 추이 자료와 공정위가 매년 공시하는 자산총액 5조원 이상 기업

102) 향후 방송법상 대기업 기준의 개정이 없다는 전제 하에 이들 지상파 방송사업자 최대주주의 계열사 자산총액이 10조원을 초과할 경우, 현행 규정에 따르면 해당 최대주주는 계열사 일부를 매각하여 자산총액을 10조원 미만으로 축소하거나 지상파 방송사 지분을 매각하여 10% 이하만 소유하여야 한다.

집단 자료를 토대로 이슈를 분석하였다. 그 결과는 다음과 같다.

첫 번째로, 국가경제 규모의 척도가 되는 GDP의 성장 추이를 살펴보면 2008년부터 2019년까지 12년 기간 동안 국내총생산(명목 GDP)은 1,154조 원에서 1,919조 원으로 66.3%가 증가하였으며,<sup>103)</sup> 이 기간 동안 우리나라의 경제 규모는 연평균 4.7% 성장한 것으로 분석되었다. 이처럼 국가경제 규모가 성장하면서 공정위의 공시대상 기업집단(자산총액 5조원 이상)의 수 또한 증가하여, 2009년 48개에서 2020년 64개로 늘어났다.

<표 5-2> 국내 GDP 성장 추이(2008~2019)

(단위: 조원)

| 구분 | 2008  | 2010  | 2012  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | CAGR |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| 명목 | 1,154 | 1,323 | 1,440 | 1,563 | 1,658 | 1,741 | 1,836 | 1,898 | 1,919 | 4.7% |
| 실질 | 1,325 | 1,427 | 1,515 | 1,613 | 1,658 | 1,707 | 1,761 | 1,812 | 1,849 | 3.1% |

출처: KOSIS 국가통계포털. 지면관계상 '08~'14년 GDP는 격년으로 제시(접속일: 2020. 8. 24.)

두 번째로, 현재의 방송법상 대기업 기준(계열사 자산 총액 10조원)을 상향하였을 경우 2008년(현 방송법상 대기업 기준의 수립 시점)과 비교해 지상파 방송사 주식/지분 소유 제한을 받는 대기업의 범위가 얼마나 달라지는지 파악하기 위하여, 2008년 당시 공시된 기업집단 중 자산총액 10조원 이상인 기업집단 명단과 2020년 공시된 기업집단 중 자산총액 10조원 이상, 15조원 이상, 그리고 20조원 이상인 기업집단 명단을 각각 비교해 보았다. 단, 현재 공정위가 공시하는 기업집단에서 공기업이 제외됨을 고려하여 2008년 당시 기업집단 명단에서도 공기업을 제외하였다.

2008년 공시된 기업집단 중 자산총액 10조원 이상인(즉, 방송법상 대기업에 해당하는) 기업집단의 수는 23개인 것으로 나타났다(2007년 자산총액 기준, 공기업 제외). 그리고 2020년 공시된 기업집단 중 자산총액 10조원 이상인 기업집단의 수는 34개, 15조원 이상인 기업집단의 수는 22개, 그리고 20조원 이상인 기업집단의 수는 17개인 것으로 나타났다(2019년 자산총액 기준). 아래 표는 방송법상 대기업 기준을 20조원 이상으로 완화하는 시나리오를 가정하여, 2008년 당시 자산총액 10조원 이상인 기업집단과 2020년 공정위의

103) 참고로, 실질 GDP(2015년 물가 기준, 전후 변동이 없다는 가정)는 같은 기간 동안 39.5% 증가하였다.

공시 기업집단 중 자산총액 20조원 이상에 해당하는 기업집단을 비교한 것이다.

<표 5-3> 기업 기준 '08년 10조 원, '20년 20조 원 적용 결과 비교

| 2008년 공시 자료(2007년 기준) |                               |               |                         | 2020년 공시 자료(2019년 기준) |       |               |           |
|-----------------------|-------------------------------|---------------|-------------------------|-----------------------|-------|---------------|-----------|
| 순위                    | 대기업<br>(공기업 제외) <sup>1)</sup> | 자산총액<br>(조 원) | GDP<br>대비 <sup>2)</sup> | 순위                    | 대기업   | 자산총액<br>(조 원) | GDP<br>대비 |
| 1                     | 삼성                            | 144.4         | 13.2%                   | 1                     | 삼성    | 414.5         | 21.6%     |
| 3                     | 현대자동차                         | 74            | 6.8%                    | 2                     | 현대자동차 | 223.5         | 11.6%     |
| 4                     | 에스케이                          | 72            | 6.6%                    | 3                     | 에스케이  | 218           | 11.4%     |
| 5                     | 엘지                            | 57.1          | 5.2%                    | 4                     | 엘지    | 129.6         | 6.8%      |
| 7                     | 롯데                            | 43.7          | 4.0%                    | 5                     | 롯데    | 115.3         | 6.0%      |
| 9                     | 포스코                           | 38.5          | 3.5%                    | 6                     | 포스코   | 78.3          | 4.1%      |
| 11                    | 지에스                           | 31.1          | 2.9%                    | 7                     | 한화    | 65.6          | 3.4%      |
| 12                    | 현대중공업                         | 30.1          | 2.8%                    | 8                     | 지에스   | 62.9          | 3.3%      |
| 13                    | 케이티                           | 27.1          | 2.5%                    | 9                     | 농협    | 59.2          | 3.1%      |
| 14                    | 금호아시아나                        | 26.7          | 2.4%                    | 10                    | 현대중공업 | 54.8          | 2.9%      |
| 15                    | 한진                            | 26.3          | 2.4%                    | 11                    | 신세계   | 36.4          | 1.9%      |
| 16                    | 한화                            | 20.6          | 1.9%                    | 12                    | 케이티   | 34            | 1.8%      |
| 17                    | 두산                            | 17            | 1.6%                    | 13                    | 한진    | 31.7          | 1.7%      |
| 18                    | 하이닉스                          | 15            | 1.4%                    | 14                    | 씨제이   | 31.1          | 1.6%      |
| 21                    | 에스티엑스                         | 10.9          | 1.0%                    | 15                    | 두산    | 28.5          | 1.5%      |
| 22                    | 신세계                           | 10.7          | 1.0%                    | 16                    | 부영    | 22.8          | 1.2%      |
| 23                    | 씨제이                           | 10.3          | 0.9%                    | 17                    | 엘에스   | 22.6          | 1.2%      |
| 10조 원 이상<br>기업집단 합계*  |                               | 655.5         | 60.1%                   | 20조 원 이상<br>기업집단 합계   |       | 1628.8        | 84.9%     |

주: 1) 공기업 포함 시('08년 당시 6개) 자산총액 10조원 이상인 23개 기업집단의 합산 금액은 918.8조 원으로, GDP 대비 84.3%

2) GDP는 부가가치 개념으로써 해당 기업의 자산총액이 GDP에 어느 정도 기여하고 있다고 보기보다는, 추세 규모를 보기 위한 기준으로 파악할 필요

위의 표로부터 2018년 공시된 자산총액 10조원 이상 기업집단과 2020년 공시된 자산총액 20조원 이상 기업집단 간에 기업집단의 수, 합산 자산총액 및 합산 국내 GDP 대비 비율을 비교할 수 있다. 주목할 만한 점으로, 2008년 당시 공시된 기업집단 중 자산총액 10

조원 이상인 기업집단의 수는 17개로, 이는 금년 공시된 기업집단 중 자산총액 20조원 이상인 기업집단의 수와 동일함을 알 수 있다.

세 번째로, 공정위가 공시하는 기업집단 중 자산총액 10조원 이상, 15조원 이상, 그리고 20조원 이상인 기업집단의 수가 그간 얼마나 증가하였는지 추이를 살펴보았다. 아래 표는 2008년부터 2020년까지 세 가지 기준에서 계산한 기업집단의 수를 보여준다(모든 연도의 기업집단에서 공기업은 제외). 이를 살펴보면, 자산총액 10조원 이상인(즉, 현행 방송법상 대기업에 해당하는) 기업집단의 수는 2008년에는 17개에 불과했으나 2020년에는 34개에 달하여 꾸준히 증가하였다. 반면, 자산총액 20조원 이상인 기업집단의 수는 2013년부터 16~17개를 지속적으로 유지하고 있음을 알 수 있다(2020년 17개)

<표 5-4> 자산총액 10조원, 15조원, 20조원 이상 기업집단 수 추이(공기업 제외)

| 기준  | '08 | '09 | '10 | '11 | '12 | '13 | '14 | '15 | '16 | '17 | '18 | '19 | '20 |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 10조 | 17  | 22  | 22  | 27  | 29  | 28  | 29  | 29  | 26  | 31  | 32  | 34  | 34  |
| 15조 | 13  | 15  | 16  | 19  | 19  | 21  | 21  | 20  | 20  | 21  | 19  | 21  | 22  |
| 20조 | 12  | 14  | 14  | 14  | 14  | 17  | 16  | 16  | 17  | 17  | 17  | 17  | 17  |

자료: 공정거래위원회, 'eGroup 기업집단 포털' 자료를 이용하여 산출(접속일: 2020. 8. 24.)

이상의 검토 결과를 요약하면, 그간 국가 경제규모의 성장, 물가상승률 등을 감안하면 2008년 방송법 시행령 개정 당시 상정한 대기업(기업집단)의 범위는 대체로 현재 자산총액 20조원 이상 대기업의 범위에 해당한다고 보아도 무방하다.

#### 나. 개선방안

그간 국가경제 규모의 성장, 물가 상승률 등을 감안할 때 지상파 방송사업자 최다출자자의 자산규모 상승 또한 자연스러운 현상으로 해석할 수 있다. 이런 점에서, 연구진은 과거에 수립된 '규제의 현행화'를 고려해 방송법상 대기업 기준을 조정하는 방안을 전향적으로 검토할 것을 제안한다.

국가경제 규모의 성장에 따라, 자산총액 20조원은 2008년에는 GDP(1,154조원) 대비 1.73%에 달하는 금액이었으나, 2019년에는 GDP(1,919조원) 대비 1.04%에 해당하는 금액으로 그 비율이 낮아졌다. 참고로, 자산총액 15조원의 경우 2008년에 GDP 대비 1.30%, 2019



년에 0.78%에 해당했으며, 자산총액 10조원의 경우 2008년에 GDP 대비 0.87%, 2019년에는 0.52%에 해당하는 것으로 분석되었다.

특히, 2008년 이래 현재까지 자산총액 10조원 이상인 기업집단(공기업 제외) 수가 2배 가까이 증가하였고(17개→34개) 그간의 증가 추이를 고려하면 향후 이에 해당하는 기업집단의 수가 더욱 늘어날 가능성이 상당하다. 반면, 자산총액 20조원 이상인 기업집단의 수는 2013년 이래 거의 일정하고(16·17개) 기업집단 명단의 변화도 거의 없어서 비교적 안정성이 큰 '상위 기업집단'으로 간주할 수 있다고 사료된다.

<표 5-5> 자산총액 20조원 이상 기업집단(공기업 제외) 명단, 2013-19\*

| '13   | '14   | '15   | '16   | '17   | '18   | '19   |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 삼성    | 삼성    | 삼성    | 삼성    | 삼성    | 삼성    | 삼성    |
| 현대자동차 | 현대자동차 | 현대자동차 | 현대자동차 | 현대자동차 | 현대자동차 | 현대자동차 |
| 에스케이  | 에스케이  | 에스케이  | 에스케이  | 에스케이  | 에스케이  | 에스케이  |
| 엘지    | 엘지    | 엘지    | 엘지    | 엘지    | 엘지    | 엘지    |
| 롯데    | 롯데    | 롯데    | 롯데    | 롯데    | 롯데    | 롯데    |
| 포스코   | 포스코   | 포스코   | 포스코   | 포스코   | 포스코   | 포스코   |
| 현대중공업 | 현대중공업 | 지에스   | 지에스   | 지에스   | 지에스   | 한화    |
| 지에스   | 지에스   | 현대중공업 | 한화    | 한화    | 한화    | 지에스   |
| 농협    | 농협    | 농협    | 현대중공업 | 현대중공업 | 농협    | 농협    |
| 한진    | 한진    | 한진    | 농협    | 농협    | 현대중공업 | 현대중공업 |
| 한화    | 한화    | 한화    | 한진    | 신세계   | 신세계   | 신세계   |
| 케이티   | 케이티   | 케이티   | 두산    | 케이티   | 케이티   | 케이티   |
| 두산    | 두산    | 두산    | 케이티   | 두산    | 두산    | 한진    |
| 에스티엑스 | 신세계   | 신세계   | 신세계   | 한진    | 한진    | 씨제이   |
| 씨제이   | 씨제이   | 씨제이   | 씨제이   | 씨제이   | 씨제이   | 두산    |
| 신세계   | 엘에스   | 엘에스   | 부영    | 부영    | 부영    | 부영    |
| 엘에스   | -     | -     | 엘에스   | 엘에스   | 엘에스   | 엘에스   |

\* 2008년 자산총액 20조원 이상인 기업집단 명단은 앞 페이지 표 참조  
 자료: 공정거래위원회, 'eGroup 기업집단 포털' 자료를 이용하여 산출

참고로, 향후 방송법상 대기업 기준이 현재의 10조원 이상에서 15조원 이상 또는 20조원 이상으로 변경될 경우 금년 공정위가 공시한 기업집단 기준으로 방송법상 대기업에서

추가적으로 제외되는 기업집단의 명단은 아래 표와 같다(표의 '15조원 미만 기업집단' 열과 '20조원 미만 기업집단' 열 참조). 금년 기준으로, 방송법상 대기업을 15조원으로 상향 시 12개 기업집단이, 방송법상 대기업 기준을 20조원으로 상향 시 17개 기업집단이 추가로 대기업에서 제외됨을 알 수 있다.

<표 5-6> 자산총액 10조원 이상이면서 15조원 미만, 20조원 미만인 기업집단

| 10조원 이상 15조 원 미만 기업집단 | 10조원 이상 20조 원 미만 기업집단 |
|-----------------------|-----------------------|
|                       | 대림(18.7조)             |
|                       | 미래에셋(18.6조)           |
|                       | 금호아시아나(17.6조)         |
|                       | 에쓰-오일(16.7조)          |
|                       | 현대백화점(16.0조)          |
| 카카오(14.2조)            | 카카오                   |
| 한국투자금융(14.0조)         | 한국투자금융                |
| 교보생명보험(13.6조)         | 교보생명보험                |
| 효성(13.5조)             | 효성                    |
| 하림(12.5조)             | 하림                    |
| 영풍(12.4조)             | 영풍                    |
| 대우조선해양(12.3조)         | 대우조선해양                |
| 케이티앤지(11.7조)          | 케이티앤지                 |
| 에이치디씨(11.7조)          | 에이치디씨                 |
| 케이씨씨(11.0조)           | 케이씨씨                  |
| 코오롱(10.4조)            | 코오롱                   |
| 대우건설(10.2조)           | 대우건설                  |

자료: 공정거래위원회, 'eGroup 기업집단 포털' 자료를 이용하여 작성

## 제 2 절 지상파방송 관련 경영규제

### 1. 법령 현황 및 연혁

#### 가. 지상파 방송사업자 경영규제

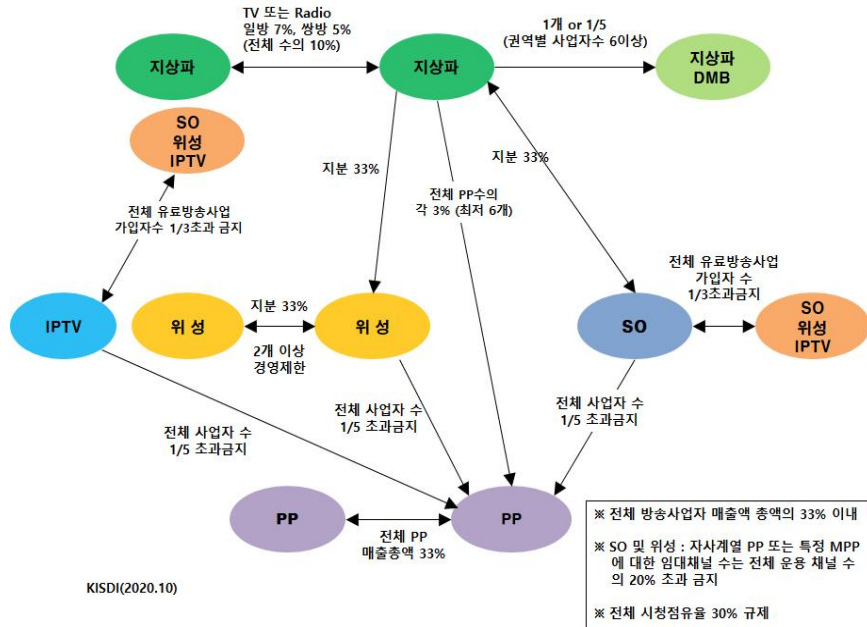
지상파 방송사업자의 경영 제한과 관련하여, 동종 사업자간 경영 제한 및 유료방송 플랫폼(SO·위성방송), PP 등과의 경영 제한이 존재한다(방송법 제8조 제8항, 동법 시행령 제4조 제5-6항). 참고로, 지상파 방송사업자와 IPTV 간 경영 제한 규정은 법령상에 없으나, 현재 IPTV 제공사업자가 모두 방송법상 대기업에 해당하고 일부 사업자는 케이블SO도 겸영하고 있어 각각 관련 규정에 따른 지상파 방송사업자 주식/지분의 소유 제한(대기업인 경우 10%, SO인 경우 33%)의 적용대상에 해당한다.

<표 5-7> 지상파 방송사업자에 대한 경영 제한 현황

| 경영 유형    | 허용 상한선(방송법 시행령)   | 근거조항       |
|----------|---|------------|
| 지상파-지상파  | - 일방 지분 소유 7%, 쌍방 지분 소유 5%<br>- 전체 지상파 방송사업자 수의 10%(지상파 DMB 제외)<br>(시행령 제4조 제7항 제1호 가·나·다목) | 방송법 제8조제8항 |
| 지상파-SO   | - [지상파 ↔ SO] 지분 소유 33%<br>(시행령 제4조 제5항 제4·5호)   | 방송법 제8조제6항 |
| 지상파-위성   | - [지상파 → 위성] 지분 소유 33%<br>(시행령 제4조 제5항 제2호)   | 방송법 제8조제6항 |
| 지상파-PP   | - [지상파 → PP] TV·라디오·데이터별 전체 PP 수의 3%<br>또는 6개까지(시행령 제4조 제6항 제1호)                            | 방송법 제8조제7항 |
| 지상파-IPTV | - 제한 없음*  |            |

\* 실제로는 IPTV 제공사업자가 대기업에 해당하고 일부는 SO도 겸영하고 있어, 각각 관련 규정에 따른 지상파 지분소유 제한(대기업 10%, SO 33%)의 적용대상에 해당

[그림 5-1] 방송사업자 경영규제 현황



나. 법령 연혁

① 지상파 간 경영 제한

2007년 방송법 개정(7.27, 당시 제8조 제7항, 1년간 경과조치) 및 다음해 동법 시행령 개정(2.22, 당시 제4조 제4항 제1호)을 통해, 지상파 방송사업자 간 경영 제한이 확대되었다.<sup>104)</sup> 이에 따라, 지상파 방송사업자 간에 일방의 주식/지분 소유를 7%까지, 쌍방의 교차 소유를 5%까지만 허용하고, 아울러 한 지상파 방송사업자가 주식/지분을 소유할 수 있는 다른 지상파 방송사업자의 수를 전체 지상파 방송사업자(지상파 DMB 제외) 수의 10%까지만 허용하는 규정이 시행되고 있다(방송법 제8조 제8항 및 동법 시행령 제4조 제7항 제1호가·나·다 목).

당시 방송법의 관련 조항 개정 사유를 보면 “지상파방송사업자 간 경영 제한 범위를 확

104) 그 이전까지는 지상파 방송사 간 경영 제한은 지상파 방송사업과 지상파 DMB 사업 간에만 존재하였다.

대하여 지상파방송을 통한 여론의 독과점을 방지하고 방송의 다양성·공공성 및 시청자의 권익을 보호하며,....”라고 서술되어 있다. 좀 더 구체적으로, 당시 태영건설(SBS 대주주, SBS 실질지배), 귀뚜라미(TBC 실질지배)의 여러 지역민방사 지분 소유로 인해 지역민방의 경영 독립성, 다양성 이슈 등이 제기되었으며,<sup>105)</sup> 이에 대한 대응 방안으로 특정 민방(또는 모기업)의 다른 민방 지분의 소유와 민방 간 지분의 교차 소유를 제한하는 지상파 방송사업자 간 겸영 규정이 신설되었다.

이런 배경에서, 지상파 방송사업자 간 겸영 제한 대상에는 지상파 방송사업자의 특수관계자도 포함된다.<sup>106)</sup> 즉, 지상파 방송사업자 간 겸영 제한은 특정 민방 법인이나 해당 민방의 특수관계자(최대출자자 등)에 의한 다른 민방 법인의 주식/지분 소유를 제한하는 규제에 해당한다. 다만, 특정 민방과 특수관계가 없는 자에 대해서는 전술한 겸영 제한이 적용되지 않는다.<sup>107)</sup>

추가로, 지상파 방송 간 주식/지분 소유 범위를 전체 지상파방송사업자(텔레비전·라디오 구분 없음, 지상파DMB제외) 수의 최대 10%로 제한하고 있다. 참고로, 금년(2020년) 방송사업자 재산상황 공표집(2019년 기준)에 따르면, 지상파 방송사업자(독립 지상파 DMB, 공동체라디오 제외)는 44개(법인 기준)이다.

## ② 지상파-유료방송 겸영 제한

지상파방송사업자의 위성방송 겸영 제한 규정(33%)은 2000년 통합방송법 제정 및 동법 시행령(2000.3.13.) 제정에 의해 도입되었다(당시 방송법 시행령 제4조 제2항 제2호, 현재 시행령 제4조 제5항 제4호).

지상파방송과 SO 간 상호 겸영 제한 규정(33%)은 2009년 방송법 개정(7.31, 대기업·신문

---

105) 2007년 말 당시 태영건설은 SBS(30%), 전주방송(14.07%), 부산방송(9.30%), 및 강원민방(7.06%)의 지분을, 그리고 귀뚜라미는 전주방송(15.90%), 대구방송(11.05%) 및 SBS(5.61%)의 지분을 소유하고 있었다(디지털타임스, 2008. 7. 17.)

URL: [http://www.dt.co.kr/contents.html?article\\_no=2008071802010531742001](http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2008071802010531742001).

106) 방송법 제8조 제11항에 따라 동조 제6항부터 제9항까지 규정한 겸영 금지 및 소유 제한 대상자에는 그의 특수관계자가 포함된다.

107) 예컨대, 현재 미디어윌홀딩스는 제주방송(10.5%), OBS경인TV(11.84%)의 주식을 소유하고 있다(2020년 5월 기준, 방송통신위원회 내부 자료).

사의 지상파·중편PP 주식/지분의 일정 한도 내 소유 허용 등)에 따라 종전의 지상파-SO 간 경영 금지가 완화되면서 도입된 것으로, 구체적으로 2010년 동법 시행령에서 주식/지분의 소유한도를 33%로 규정하였다. 이는 지상파 방송의 위성방송 경영 33% 제한을 고려하여 동일 수준의 제한을 적용한 것으로 추론할 수 있다.

## 2. 지상파 간 경영 제한 이슈 검토 및 개선방안

### 가. 이슈 검토

현재의 지상파방송사 간 엄격한 경영 제한은 방송시장 내외 환경의 급변에 따른 민영 지상파방송사의 지구책 마련을 어렵게 하는 제약 요인으로 작용할 가능성이 있다.

우선, 지상파방송사 간 경영 제한의 도입 당시와 비교하여, ① 유료방송의 실질적 광역화·전국화 추세(IPTV 사업자 주도), ② 지리적 제한 없는 OTT 서비스의 이용 증가, ③ 전국 방송인 중편PP, tvN(CJ ENM)의 콘텐츠 경쟁력 증가 등 중대한 변화가 발생하였다. 이러한 변화와 궤를 같이 하여, 지상파 중앙 3사의 방송시장 내 입지 약화(시청률 감소, 경영 실적 악화 등), 지역민방의 중편PP, CJ ENM, 국내외 OTT 서비스 대비 경쟁력 열위 심화, 지상파 방송사 전반의 방송광고 수익 격감 등으로 인하여 지상파 방송의 어려움은 가중되는 상황이다. 아래 표는 2015~19년 기간 동안 SBS와 지역민방의 방송사업 매출, 방송광고 매출 및 영업손익 추이를 나타낸 것으로, 특히 방송광고 매출이 매년 상당한 비율로 감소하였음을 보여준다.

<표 5-8> SBS와 지역민방의 방송사업매출, 방송광고매출, 영업손익 추이

| 연도   |      | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 연평균   |
|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| SBS  | 방송매출 | 7,517 | 7,775 | 7,163 | 8,473 | 7,076 | -1.5% |
|      | 광고매출 | 4,366 | 3,729 | 3,729 | 3,590 | 3,136 | -7.9% |
|      | 영업손익 | 403   | -89   | 140   | 7     | 60    |       |
| 지역민방 | 방송매출 | 2,488 | 2,262 | 2,409 | 2,323 | 2,352 | -1.4% |
|      | 광고매출 | 1,553 | 1,332 | 1,308 | 1,198 | 1,091 | -8.4% |
|      | 영업손익 | 157   | 35    | 187   | 128   | 152   |       |

자료: 연도별 방송사업자 재정상황 공표집 자료 재구성

아울러, 현재 지상파방송사업자에 적용되는 경영 제한을 제외하면 다른 방송사업자에 적용되는 경영 규제는 PP 매출점유율 규제(홈쇼핑 제외, 매출액 기준 33%), SO의 PP 경영 제한(TV/라디오/데이터별 PP 전체 사업자 수 1/5) 등만 존재하며 규제 수위 또한 상대적으로 낮은 편임도 고려할 필요가 있다.

만일, 향후 특정 지역민방의 경영 악화로 존립이 불투명한 사태가 발생할 경우, 방송과 무관한 기업(대기업이 아닐 시 1인 지분 40%까지 가능)과 방송사업 경험이 풍부한 다른 지역민방(현재 7%까지만 소유 가능) 간에 가급적 동등한 인수 기회를 제공하는 것을 전향적으로 검토할 필요가 있다.<sup>108)</sup> 지역민방 간 지분 교차소유 허용으로 인한 부정적 측면(즉, ‘여론 다양성 축소 가능성’)보다 긍정적 측면(특히, 방송제작 역량이 높은 기업, 방송사업 경험을 보유한 방송사업자의 인수가 지역 시청자 이익에 더욱 부합할 가능성)을 좀 더 중시할 필요성이 인정되기 때문이다.

#### 나. 개선방안

연구진은 지역민방 간 경영규제 완전 폐지하는 방안(1안)과 지분소유 30%까지 허용하는 방안(2안)을 제안한다.

1안은 향후 특정 지역민방의 경영상 어려움이 심화되는 사태가 발생할 가능성 등에 대비해 지역민방 간 인수·합병 가능성을 확보할 수 있도록 사전 규제의 성격을 지니는 지상파 방송 간 경영 규제를 폐지하는 방안이다. 현행 지상파 방송 간 경영 제한이 폐지되더라도 여전히 지상파 방송사 주식/지분 소유와 관련해 1인 지분 제한(40%)이 존재하므로 상한선이 존재하며, 지상파 방송 법인의 최대출자자 변경 시 이의 승인을 받도록 하는 최대출자자 변경승인 심사 제도가 여전히 유효하므로, 사전/사후 보완장치는 충분하다고 판단될 수 있다.

2안은 점진적 규제 완화를 추진하여, 현 시점에서는 종편PP에 대한 신문사 지분 제한(30%), 지상파-유료방송 간 경영 제한(존속 가정 시, 33%) 등을 고려해 유사한 수준의 주식

---

108) 예컨대, 지역민방 중 하나인 울산방송이 수년간 재정 적자가 이어져 경영상 어려움을 겪었으며, 2018년 SM그룹 계열의 삼라가 울산방송의 최대주주 한국프랜지공업으로부터 지분을 인수한 사례가 있다(방통위는 2020년 3월 20일 울산방송의 최대출자자 변경 승인).

/지분 소유 제한만을 적용하는 조치를 시행하는 것이다. 물론 이러한 경영 규제 완화의 완화가 취해지더라도, 전술한 것처럼 특정 지상파방송사업자(또는 이의 특수관계자)가 다른 지상파방송사업자의 주식/지분 취득을 통해 최대주주가 될 경우 최대출자자 변경승인 심사가 뒤따르게 되므로 여전히 사안별 접근을 통해 지상파 방송사 간 인수·합병을 허용할 것인지 여부에 대한 정책적 판단은 가능하다.

어느 방안을 채택하든, 지역민방 간 지분 교차소유 제한 완화는 규모의 경제 허용을 통한 시너지 효과를 기대할 수 있다. 구체적으로, 방송콘텐츠 제작·유통 활성화를 위한 지역 방송 간 공동투자, 협업 증대 등 제휴 활성화(프로그램 공동제작 추진, 콘텐츠 유통창구 개발 등)가 긍정적 기대효과에 해당한다. 반면, SBS나 재정규모가 큰 민방에 대한 타 민방에 대한 경영 허용(또는 주식/지분 소유제한 한도의 상향)은 중소민방의 경영권 간섭, 지역민방의 콘텐츠 독자성 약화 등 지역성 약화 논란을 부를 소지가 있다. 그럼에도, 전술한 최근의 방송시장 내의 환경 변화 및 지상파 방송의 경쟁력 위기를 고려하면, 양자를 비교할 때 전자의 기대편익이 더 클 것으로 기대된다. 또한, 지역민방에 대해서는 예전부터 공동 제작이 정책적으로 장려되어 왔다는 점에서 지역민방 간 경영 제한 완화가 개별 지역사 콘텐츠의 독립성을 약화시킨다는 우려는 근거가 빈약하다는 반론이 가능하다. 아울러 SBS(또는 태영건설)의 경우 과거에 비해 지역 지상파 방송사의 주식/지분을 소유하려는 유인동기가 약화되었다는 진단도 가능하다.<sup>109)</sup>

### 3. 지상파—유료방송(특히 SO) 간 경영 제한 이슈 검토 및 개선방안

#### 가. 이슈 검토

최근 IPTV 업계의 케이블 SO 인수가 본격화됨에 따라 유료방송시장이 IPTV 중심으로 재편되고 있음을 고려할 때, 과거에 지상파방송과 SO 간 경영 제한을 정당화했던 논거(예컨대 지상파방송과 SO 간 경영 허용으로 인한 지역 내/간 여론 독과점 가능성 등)는 오늘날 적실성을 많이 상실하였다. 다시 말하여, 케이블 업계가 자체적으로 민영 지상파방송사

---

109) 이와 관련하여, SBS를 포함한 지상파 중앙 3사는 인터넷 기반의 OTT 서비스(웨이브)나 유튜브 채널 등을 통해 대안적 수익을 창출하려는 유인동기가 증대하고 있음을 지적할 수 있다.



주식/지분의 소유를 추진할 가능성은 이제 현실성이 희박한 시나리오이다. 최근 LG U+의 CJ헬로비전 인수(2019년 12월 과기정통부 승인), SK브로드밴드의 티브로드 합병(2020년 1월 과기정통부 승인)에 이어, 유력 MSP(딜라이브, 현대HCN, CMB)가 매물로 나온 상황은 전술한 사항을 방증해 준다.<sup>110)</sup>

다만, 현재 방송법과 IPTV법이 분리되어 있는 상황임을 고려할 때, IPTV 사업자가 SO의 지배주주(즉 특수관계자)로서 지상파방송사의 주식/지분 소유를 추진할 경우, 해당 IPTV 사업자에게 지상파-유료방송 겸영 제한(33%)이 적용될 가능성은 남아 있다. 이런 점을 고려해, 향후 지상파-유료방송 겸영 제한을 폐지·완화할 경우 IPTV 사업자의 겸영 가능 범위에 변화가 있는지 여부는 검토할 필요가 있다.

이 문제에 대한 연구진의 검토 의견은 다음과 같다.

IPTV 3사(KT, SK브로드밴드, LG U+)는 계열사를 고려할 때 모두 방송법상 대기업에 해당하며, 방송법상 대기업의 경우 지상파방송사업자 주식/지분을 10%를 넘어 소유할 수 없다(방송법 제8조 제2항). 비록 IPTV법이나 방송법에서 IPTV 제공사업자들의 지상파방송사업 겸영을 금하고 있지는 않으나, 이들은 대기업인 이상(SO 겸영 여부와 무관하게) 지상파방송사 주식/지분을 10% 이상 소유하지 못한다.<sup>111)</sup> 이런 점에서, 지상파와 SO 간 겸영 제한 규정(33%)이 폐지되더라도 이로 인해 SO 사업을 겸영하는 IPTV 사업자(대기업 10% 지분 제한의 적용 대상)가 수혜를 입을 가능성은 생각하기 어렵다.

아래의 표에 제시하였듯이, 금년 공정위가 공시한 기업집단 자료를 살펴보면 IPTV 3사가 속한 기업집단, 즉 KT, SK 및 LG의 계열사 자산총액(2019년 기준)은 각각 20조원을 크게 초과하고 있다. 앞서 연구진은 방송법상 대기업 기준을 현행 계열사 자산총액 10조원에서 15조원 또는 20조원으로 상향하는 방안을 제안하였으나, 이러한 방안이 채택되더라도(즉, 방송법상 대기업의 범위가 축소되더라도) IPTV 3사가 속한 기업집단 중 어느 것이든 향후 방송법상 대기업에서 제외될 가능성은 매우 희박하다고 판단된다.

---

110) <https://www.donga.com/news/Economy/article/all/20200610/101453867/1>

111) 이는 현재 위성방송사업자의 지상파방송사업 겸영(즉, 위성방송 → 지상파방송)을 제한하는 규정은 없으나, 위성방송(KT스카이라이프)를 소유한 KT가 대기업에 해당하여 10% 제한이 적용되는 것과 동일하다 하겠다.

<표 5-9> 기업집단 KT, SK, LG의 자산총액('20년 공정위 공시, '19년 기준)

| 기업집단 | 에스케이   | 엘지       | 케이티   |
|------|--------|----------|-------|
| 자산총액 | 218조 원 | 129.6조 원 | 34조 원 |
| 순위   | 3위     | 4위       | 12위   |

나. 개선방안

연구진은 더 이상 존속 필요성이 없다고 판단하여, 방송법 시행령에 규정된 지상파방송과 SO 간 상호 겸영제한(33%)의 폐지를 제안한다.

해당 겸영 규제가 폐지되더라도, 지상파방송사의 SO 인수나 SO(또는 SO를 지배하는 IPTV제공사업자)의 지상파방송사 인수로 인해 피인수 법인의 최대출자자가 변경되는 경우 이에 대한 변경승인심사가 이뤄져야 하므로 사안별 접근을 통한 인수합병의 허용 여부에 대한 정책적 판단이 가능하다.

지상파-SO 상호 겸영 규제의 폐지가 이뤄질 경우, 주된 기대효과로 지상파 방송사의 겸영 가능성을 확보함으로써 지역민방과 SO(개별 SO나 소규모 MSP) 간 협업을 증대하고 이를 통하여 지역방송콘텐츠 산업의 생존력 강화를 도모할 수 있음을 언급할 수 있다. 지역민방과 SO 내 지역채널 제작국 간 인적·물적 자원의 공유를 통해 지역보도 및 지역밀착형 콘텐츠의 제작을 활성화하고 프로그램 기획·제작·유통 관련 생산성을 향상시킬 수 있을 것으로 기대된다.

## 참 고 문 헌

- 강형철(2019), 방송의 공공성과 공익 논의의 과거, 현재, 그리고 미래, 서울대 공익산업법 센터 제69회 학술세미나 발표자료.
- KBS 공영미디어연구소(2020. 7.), 공영미디어 KBS 제도변화의 방향.
- 방송문화진흥회(2017), 주요 선진국 공영방송 조사연구: 방송의 공정성과 거버넌스를 중심으로.
- 방송제도개선추진반(2020. 3.), 중장기 방송제도개선을 위한 정책제안서, 방송통신위원회.
- 방송협회(2019), 한국 방송산업의 위기와 대응방안: 글로벌 경쟁 격화와 지상파방송의 역할, 제56회 방송의 날 특별세미나.
- 성욱제(2013), 지상파 방송사업 허가·재허가 제도 개선방안에 대한 연구, 「방송문화연구」, 제25호(1).
- 안창현(2012), 일본 개정방송법의 방송시장 금지행위. 「디지털 미디어 트렌드」, 제71호.
- 윤성욱·홍성철·오경수·김희경(2014), 지상파 플랫폼 규제체계 개선방안에 관한 연구. 방통융합정책연구 KCC-2014-8, 방송통신위원회.
- 이준웅(2020), 인터넷 융합시대 방송의 공적 책무 재정립 방향, KISDI 연구자문결과.
- 정보통신정책연구원(2014), 방송사업자 재허가 재승인 제도개선 방안 연구. 방통융합정책 연구, KCC-2014-10.
- 정필운·권오상·김슬기·성유택(2011), 융합환경에 적합한 방송통신 법체계의 사회적 수요 및 개선방안 연구. 방송통신정책연구, 2011-4.
- 함인선(2011), 한·일 방송법제의 비교연구. 「저스티스」, 제126호.
- Gutmann, Amy, & Dennis F. Thompson (1996). Democracy and Disagreement. Cambridge, Mass: Belknap Press.
- Marien Paschke(2009). Medienrecht, 3. Aufl., Heidelberg·Dordrecht·London·New York, S. 213ff.
- PWC(2020). Global Entertainment & Media Outlook 2020-2024.

- Richard A. Posner(1971). “Taxation by Regulation”, The Bell Journal of Economics and Management Science, Vol. 2, No.1, pp.22-50.
- Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland.
- 金沢薫, 「放送法逐条解説」, 情報通信振興会, 2012.
- 稲葉一将, “規制機関の在り方”, 「法律時報」, 第83巻 第2号, 2011.
- 鈴木秀美, “放送法改正の概要”, 「法律時報」, 第83巻 第2号, 2011.
- 鈴木秀美・山田健太(編), 「放送制度概論」, 商事法務, 2017.
- 武智健二, 「法令で読み解く新放送制度」, 第一法規, 2013.
- 山本博史, “新放送法のNHK関係の課題”, 「法律時報」, 第83巻 第2号, 2011.
- 山田健太, “放送概念の拡張に伴う放送法の変質”, 「法律時報」, 第83巻 第2号, 2011.
- 小川明子, “地上波民間放送局における番組審議会の現状と課題”, 「マス・コミュニケーション研究」, 第92巻, 2018.
- 影井敬義, “通信・放送の法体系の見直しについて”, 「映像情報メディア学会誌」, 第65巻 第5号, 2011.
- 宍戸常寿, “改正放送法と行政権限”, 「法律時報」, 第83巻 第2号, 2011.
- 曾我部真裕, “マスメディア集中排除原則の議論のあり方”, 「法律時報」, 第83巻 第2号, 2011.



● 저 자 소 개 ●

---

이 종 원

- 서강대학교 신문방송학 박사
- 현 정보통신정책연구원 본부장

황 준 호

- 펜실베이니아주립대학교 매스커뮤니케이션 박사
- 현 정보통신정책연구원 연구위원

김 남 두

- 텍사스-오스틴 주립대학교 저널리즘 박사
- 현 정보통신정책연구원 연구위원

노 은 정

- 성균관대학교 법학과 석사
- 현 정보통신정책연구원 전문연구원

방통융합정책연구 KCC-2020-05

방송의 공공성과 경쟁력 강화를 위한  
재원구조 및 규제 개선에 관한 연구

---

2020년 12월 일 인쇄

2020년 12월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사 2동

TEL: 02-2110-1323

Homepage: [www.kcc.go.kr](http://www.kcc.go.kr)

인 쇄 인 성 문 화

---