

방통융합정책연구 KCC-2022-7

# 변화하는 미디어환경의 대응을 위한 공영방송의 재구조화 방안 연구

To respond to the changing media environment A study  
on the restructuring plan of public broadcasting

노창희/심영섭/윤금남

2022. 12

연구기관 : 한국방송학회



이 보고서는 2022년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신  
융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해  
이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

## 제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『변화하는 미디어환경의 대응을 위한 공영방송의 재구조화 방안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2022년 12월

연구기관 : 한국방송학회

총괄책임자 : 노창희

공동연구원 : 심영섭

참여연구원 : 윤금남

# 목 차

<b>제1장 서 론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 필요성 및 목적 .....	1
1. 연구의 필요성 .....	1
2. 연구의 목적 .....	2
<b>제2장 국내 공영방송 제도 현황 및 문제점 분석</b> .....	<b>3</b>
제1절 공영방송 정의 및 책무에 관한 논의 .....	3
1. 개요 .....	3
2. 국내 방송법 체계상 공영방송의 정의 책무 등 공영방송 체계에 대한 검토 수행 ·7	
3. 협약제도 도입을 통한 공적 책무 강화 .....	9
제2절 공영방송 운영 현황 및 문제점 분석 .....	10
1. 개요 .....	10
2. 공영방송의 요건 .....	11
<b>제3장 해외주요국 공영방송 제도 분석</b> .....	<b>14</b>
제1절 해외 주요국의 공영미디어 플랫폼 전략 및 시사점 분석 .....	14
1. 독일 .....	14
2. 영국 .....	18
3. 일본 .....	25
제2절 해외 주요국의 공영방송 체계 및 재원구조 분석 .....	29
1. 독일 .....	29
2. 영국 .....	45
3. 일본 .....	60

제3절 해외사례 시사점 .....	80
<b>제4장 특수 역무 공영방송의 발전방향 검토 .....</b>	<b>83</b>
제1절 국제방송 .....	83
1. 국제방송의 정의와 국내 현황 .....	83
2. 국제방송의 역사 .....	86
3. 국제방송의 유형 .....	89
4. 프랑스의 국제방송: FMM(France Medias Monde) .....	91
제2절 교육방송 .....	112
1. 국내 교육방송 현황 .....	112
2. 교육방송의 유형 .....	117
3. 스웨덴의 교육방송: UR .....	118
4. 독일어권 교육방송: ARD Alpha .....	123
<b>제5장 결론 및 제언 .....</b>	<b>130</b>
제1절 공영방송 재구조화를 위한 중·장기 제도 개선 방향 .....	130
제2절 공영방송의 정의 및 정체성 관련 개선 방향 .....	131
제3절 미디어 환경변화에 부합하는 공영미디어 플랫폼 전략 .....	132

## 표 목 차

<표 2-1> 「방송법」 제5조(방송의 공적 책임)과 제44조(공사의 공적 책임) .....	3
<표 2-2> 「방송법」 제6조(방송의 공정성과 공익성) .....	5
<표 2-3> 방송법 전부개정법률안의 공영방송사 정의 .....	8
<표 2-4> 방송법 내의‘공영방송 및 공영방송사’ 용어 정의 예시> .....	8
<표 2-5> 협약 제도 도입을 통한 공영방송의 공적책무 강화 .....	9
<표 2-6> 주요 공영방송 재원구조 비교 .....	12
<표 3-1> 미디어 주간협약 중 공영방송 공적 책무 개정 전후 비교 .....	15
<표 3-2> 미디어 주간협약 중 공영방송 플랫폼 운영원칙 개정 전후 비교 .....	17
<표 3-3> NHK 인터넷 활용업무 구분 .....	27
<표 3-4> NHK플러스 서비스 확대 .....	27
<표 3-5> 온라인사업 비용 전망 .....	28
<표 3-6> 독일 공영미디어 서비스 채널 운영 현황 요약 .....	33
<표 3-7> 독일 방송분담금 납부대상 변화 추이 .....	42
<표 3-8> 2021년 공영방송사별/기관별 방송분담금 배정 내역 .....	42
<표 3-9> 공영미디어 방송분담금 서비스 운영비용 비교(2020~2021년) .....	44
<표 3-10> 2016년 칙허장에 명시된 오프콤의 역할 규정 .....	46
<표 3-11> BBC의 운영 목표 및 공적 책무(2016년 칙허장 기준) .....	49
<표 3-12> BBC의 10대 공정성 계획 .....	54
<표 3-13> 신규 BBC 외주제작사의 지역 비율 .....	58
<표 3-14> 방송 및 NHK 설립 목적 .....	60
<표 3-15 > 방송사업자 및 NHK의 프로그램 편집 규정 .....	61
<표 3-16> 공영방송의 위상과 역할 .....	63
<표 3-17> 전통적 책무와 새로운 책무 .....	65
<표 3-18> NHK가 추구하는 공공적 가치 .....	67
<표 3-19> NHK 평가위원회의 평가지표 및 평가항목 .....	68

<표 3-20> NHK 채널 운용 현황 .....	70
<표 3-21> NHK 결산내역 .....	73
<표 3-22> NHK 사업수입 내역 .....	73
<표 3-23> NHK 사업지출 내역 .....	76
<표 3-24> 인터넷 활용업무 .....	79
<표 3-25> 유료 인터넷사업 결산 .....	79
<표 3-26> 주요국 공영방송 정의 및 거버넌스 구성 .....	80
<표 4-1> 주요 국가의 국제방송 현황 .....	90
<표 4-2> FMM의 공적재원 현황 .....	95
<표 4-3> FMM의 채널 비교 .....	97
<표 4-4> DW의 원칙&#8231;비전&#8231;가치 .....	100
<표 4-5> DW의 자원 현황 .....	101
<표 4-6> DW의 채널 비교 .....	106
<표 4-7> 교육방송 연혁 .....	115
<표 4-8> 주요 국가의 교육방송 현황 .....	118
<표 4-9> 스웨덴 공영방송의 공적재원 배정액 .....	121
<표 4-10> BR의 수입/지출 내역 .....	126
<표 4-11> BR과 ARD Alpha의 2021년 프로그램 방송시간 .....	127

## 그림 목 차

[그림 2-1] 방송이 추구해온 규범적 가치 .....	4
[그림 2-2] KBS의 수익원별 점유율 추이(2012년 ~ 2021년) .....	11
[그림 2-3] EBS의 수익원별 점유율 추이(2012년 - 2021년) .....	13
[그림 3-1] 오픈컴의 공공서비스 미디어의 목표 .....	21
[그림 3-2] NOD의 멀티 플랫폼 전략 .....	25
[그림 3-3] 'FUNK' 서비스 예시 .....	36
[그림 3-4] ARDplus 서비스 예시 .....	37
[그림 3-5] 방송재정수요조사위원회의 방송분담금 결정 과정 .....	40
[그림 3-6] BBC의 어린이 채널 이용량 변화 추이(2017~21) .....	56
[그림 3-7] NHK 거버넌스 구조 .....	72
[그림 3-8] 수신료 수입 추이 .....	74
[그림 3-9] 수신료 납부율 추이 .....	75
[그림 3-10] 업무별 지출 내역 .....	76
[그림 3-11] 장르별 프로그램 제작비 .....	77
[그림 5-1] 전환기 공영미디어를 둘러싼 역학 관계 .....	130



# 요 약 문

## 1. 제 목:

변화하는 미디어환경의 대응을 위한 공영방송의 재구조화 방안 연구

## 2. 연구 목적 및 필요성

코로나로 인해 디지털 대전환이 가속화됨에 따라 미디어 환경이 크게 변화하고 있는 가운데 공영방송도 새로이 정체성을 정립해야 할 필요성이 높아지고 있다. 코로나가 디지털 대전환을 가속화시키면서 OTT 이용률 및 가입자가 급격히 증가하고 있으며 기존 레거시 방송사업자의 어려움은 더욱더 가중되고 있다. 또한, 방송광고 매출이 급감하고 있는 상황에서 매출 원가인 콘텐츠 당 제작비가 크게 증가하여 공영방송을 포함한 지상파는 드라마와 같이 많은 제작비가 소요되는 콘텐츠 제작을 줄이고 있는 상황이다. 이는 단기적으로 경영에는 긍정적으로 작용하지만 글로벌 OTT 사업자 중심으로 콘텐츠에 과감한 투자를 하고 있는 OTT 플랫폼들과 경쟁이라는 측면에서 보면 지속가능한 성장이 어렵다. 국내 공영방송은 이와 같은 환경에서 지속가능한 성장을 위한 변화의 모멘텀을 만들어야 하는 상황에 놓여 있다. 아울러, 인터넷 기반 서비스를 강화하여 공영방송에서 공영미디어로의 혁신이 필요한 상황이라고 할 수 있다.

디지털 대전환 환경에서도 미디어의 공적인 필요성이 감소하는 것은 아니다. 공영방송은 미디어 환경 변화에 부합하게 다른 상업 미디어와 다른 구별성(distinctiveness)을 가지고 있어야 한다. 하지만 공영방송의 새로운 사회적 기능에 대한 발전적인 논의가 충분히 이뤄지지 못했다. 정부나 공적 영역이 아닌 민간 기업과 같은 사적 영역에서도 ESG와 같은 사회적 가치가 중시되고 있으며, 넷플릭스와 같은 OTT 기업에서도 ESG를 비롯한 사회적 가치 구현을 위해 다양한 시도를 하고 있는 상황이다. 이를 고려할 때 공영방송만이 수

행할 수 있는 사회적 가치 구현에 대한 고민이 필요한 시점이다.

이에 따라 본 연구는 미디어 환경변화에 따른 공영방송의 새로운 사회적 기능을 모색하고 그에 따른 공영방송 재구조화 방안 도출을 목적으로 한다. 현재의 사회·문화·경제적 환경과 디지털 대전환 등 미디어 환경변화에 부합하는 공영방송이 추구해야 할 사회적 가치 구현 방향을 제시한다. 또한, 공영방송이 추구해야 할 역할 및 공적 자원, 전송방식 등 공영방송의 주요 요소에 대해 재검토한다. 마지막으로 국제방송, 교육방송 등 기존에 공영방송이 담당하고 있던 관련 기능의 미래지향적 발전 방향을 제시한다.

### 3. 연구의 구성 및 범위

제1장은 서론으로 연구 목적 및 필요성, 연구의 구성과 범위에 관해 다룬다.

제2장은 국내 공영방송 제도의 현황 및 문제점을 분석한다. 공영방송의 정의와 책무에 관한 논의를 살펴보고, 방송이 추구해온 규범적 가치를 선행연구 중심으로 정리한다. 또한, 국내 방송법 체계상 공영방송의 정의 책무 등 공영방송 체계에 대한 검토를 수행한다. 공영방송 역무를 재설정, 협약제도 도입을 통한 공적 책무 강화에 대해 논의한다. 한편, 현행 공영방송 운영 현황 및 문제점을 파악한다.

제3장은 해외 주요국의 공영방송 제도를 조사 및 분석한다. 여기서는 해외 주요국의 공영 미디어 플랫폼 전략 및 시사점과 해외 주요국의 공영방송 체계 및 자원구조 분석을 독일, 영국, 일본을 중심으로 조사하고 분석한다.

제4장은 특수 의무 공영방송, 즉, 국제방송과 교육방송의 발전방향을 검토해 본다. 국제방송의 정의와 국내 현황, 역사, 유형, 프랑스·독일의 국제방송 등을 조사하여 분석한 후, 정책적 함의를 짚어본다. 또한, 교육방송의 현황과 유형, 스웨덴·독일어권 교육방송 등을 조사 및 분석하여 정책적 함의를 도출한다.

제5장은 제2장과 제3장, 4장의 분석 결과를 토대로, 공영방송 재구조화를 위한 중·장기 제도 개선방향을 도출한다. 향후 공영방송이 어떠한 지향성을 가지고 변화해야 하는지 거시적인 차원에서 논의하고, 공적인 부분 및 법·제도적인 영역에서 추구해야 할 사회적 가치를 재정립하면서 공영방송 관련 제도를 개선하는 방안을 검토해 본다.

## 4. 연구 내용 및 결과

제2장은 국내 공영방송 제도의 현황 및 문제점을 분석한다.

제1절은 공영방송 정의 및 책무에 관해 논의한다. 국내 방송 관련 법률에 명시되어 있는 공영방송의 공적 책임은 추상적이고, 미디어 환경변화와의 괴리가 존재하며, 사업자들에 관한 설명책임이 부족하다고 평가받아 왔다. 또한 '방송의 공적 책임' 외에 '공사의 공적 책임'을 별도로 규정한 것 자체가 공영방송이 수행해야 하는 공적 역할이 크다는 것을 반증하는 것이기도 하지만 공영방송의 공적 책임과 관련해서는 법·제도적인 정비가 필요하다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔다. 이러한 상황에서 공영방송을 포함한 방송이 추구해야 할 규범적 가치로 논의되어 온 것은 '공익성', '공정경쟁', '시청자 복지' 등을 꼽을 수 있다. 하지만, 현행 공영방송은 「방송법」 상 가장 중요한 가치로 여겨지고 있는 '공익성'은 강조되고 있으나 공익성에 대한 구체적인 법적 규정이 미흡하고 공익성을 구현해야 할 주체가 명시적으로 정해져 있지 않아 이에 대한 혼란이 지속되고 있다. 따라서, 공영방송 관련 법제도를 개선하기 위해서는 공영방송이 추구해 나가야 할 사회적 가치 등에 대한 사회적 합의가 필요하기 때문에 중·장기적인 차원에서 개선이 검토될 필요가 있다고 판단된다. 이를 위해 우선 공영방송 역무의 재설정이 필요하다. 먼저, 현행 법체계 내에서 공영방송 역무를 구체화하는 방안에 대한 검토가 가능하다. 다음으로 공영방송의 공적인 소유구조, 콘텐츠 편성의 차별성 등의 특성을 방송법 상 공영방송의 정의 규정에 추가하는 방안을 논의해 볼 수 있다. 다음으로 협약제도 도입을 통한 공적 책무 강화를 논의해 볼 수 있다. 협약제도는 정부가 일방적으로 방송사업의 지속여부를 결정하는 재허가 방식이 아닌 정부와 공영방송 상호 합의에 기반하는 제도를 의미한다. 정부와 공영방송 상호 합의에 기반한 협약제도를 도입한다면, 공영방송의 독립성, 자율성, 책임성이 높아질 수 있다. 협약 제도를 도입하게 되면 기존 공·민영 방송사를 일관된 체계로 평가하던 방식에서 벗어나 공영방송의 특성을 반영하는 등 방송사업자의 특성에 부합하는 차별적인 재허가 제도의 도입 및 운영을 기대해 볼 수 있다. 또한, 협약제도를 통해 공영방송에 부여된 책무에 대해 구체적인 수준으로 합의가 가능해져 규제기관과 공영방송 모두 협약 내용에 대한 예측 가능성이 높아질 것을 기대해 볼 수 있다.

제2절은 공영방송 운영 현황 및 문제점을 분석한다. 공영방송 관련 규정은 법에 명확히 규정되어 있지 않아 공영방송 및 이와 유사한 기능을 수행하는 방송사들이 혼재되어 있으며, 이로 인해 공영방송의 정체성이 모호한 상황이다. 또한, 법·제도적으로 공영방송의 차별화된 공적책무에 대한 규정이 미흡하고 공영방송의 서비스가 다른 방송사와 차별화된 측면을 확보하지 못하고 있다. 따라서 이 절에서는 선행연구를 중심으로 국내에서 공영방송의 범주에 대해 어떻게 논의되어 왔는지 살펴보았다.

제3장은 해외 주요국 공영방송 제도를 조사 및 분석했다.

제1절은 해외 주요국의 공영미디어 플랫폼 전략 및 시사점을 분석했다. 독일·영국·일본의 플랫폼 전략 등을 조사하여 분석했다. 독일은 2021년에서 2023년에 진행된 미디어 주간 협약 개정작업을 통해 공영방송의 임무, 즉 공적책무를 현대사회에 맞게 정의하고 그에 따른 공적 책무를 설정하는 데 목표를 두고 있다. 이는 독일 공영방송의 플랫폼 전략 변화를 보여주는 사례로서, 플랫폼 전략의 유연화로 지칭되고 있다. 영국 오프콤은 2022년 6월, ‘BBC 운영 라이선스 현대화’(Modernising the BBC’s Operating Licence)를 위한 제안서를 발행했다. 오프콤은 BBC 운영 라이선스를 업데이트하여 공영방송이 아닌 공공서비스 미디어로서 역할 할 수 있는 기반을 마련하고자 했고, 그 결과가 BBC 운영 라이선스 현대화 제안으로 발표되었다. 오프콤의 제안에 따르면 BBC는 시청자들의 요구를 충족시키기 위해 콘텐츠를 전달할 플랫폼의 유연성을 부여받기에 현재 텔레비전방송과 라디오에 집중되어있는 방송 운영 지침을 디지털로 전환할 기회가 생기게 된다. 일본 NHK는 플랫폼 전략으로서 인터넷 활용업무 실시계획을 발표했다. 주요 내용은 온라인 동시전송서비스 NHK 플러스(NHK+)를 확대한다는 것이다. NHK플러스는 2020년 4월에 서비스를 시작했고, 시작한지 2년 만에 ‘상시’ 동시전송이 가능해졌다.

제2절은 해외 주요국의 공영방송 체계 및 재원구조를 분석한다. 독일·영국·일본의 공영방송 체계와 재원구조를 조사하여 분석했다. 독일의 미디어 시장은 공영미디어와 상업미디어가 혼존하는 구조다. 방송을 중심으로 미디어시장이 형성되어 있어 ‘이원화 방송시스템(Duales Rundfunksystem)’으로 지칭되는 이 시장은 독일의 역사적 특성이 반영된 특징이 존재한다. 가장 큰 특징은 미디어 정책이 중앙정부, 즉 독일연방정부에서 관할하지 않고 주정부에서 담당한다는 점이다. 주정부는 ‘기본법’(Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) 제73조에 따라 언론정책을 주도하고, 이를 위해 각지역별로

‘미디어청’(Medienanstalt)으로 불리는 기관을 설치하고 있다. 미디어청의 주요 역할은 방송정책을 수립하고, 상업방송의 인허가를 결정하며, ‘미디어능력’(Medienkompetenz)사업 추진 등이다. 한편, 독일 공영미디어 재정 대부분을 담당하는 방송분담금은 외부 독립기관인 ‘방송재정수요조사위원회’(Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten: KEF)에서 감독한다. 방송재정수요조사위원회는 독립위원회이기 때문에 조직구성에 있어서 외부 전문가 및 분야 다양성이 필수다. 방송재정수요조사위원회가 수행한 공영방송사들의 필요 예산요청 검토 결과는 2년마다 16개 주의회에 제출하게 되는데, 이때 발행되는 보고서가 바로 ‘KEF-보고서’(KEF-Bericht)다. KEF-보고서 발행은 방송분담금의 인상/인하/유지 결정의 시발점이기도 하다. 방송재정수요조사위원회는 공영방송에 4년 주기로 배정되는 예산과 방송분담금 징수로 예상되는 금액을 비교한 후 방송분담금 조정을 제안할 권한을 갖는데 그 근거가 바로 KEF-보고서에 담겨있기 때문이다. 한편, 독일 공영미디어의 재원인 방송분담금을 담당하는 단체는 ‘ARD/ZDF/Deutschlandradio 방송분담금 서비스’(ARD/ZDF/Deutschlandradio Rundfunkbeitrag Service: 이하 공영미디어 방송분담금 서비스)다. 2023년부터는 공영방송 개혁 제2단계인 방송분담금 징수체계 개혁이 진행될 예정이다. 2022년 말 현재까지 제시된 내용들은 인덱싱(Indexing)을 적용하여 물가상승률에 맞게 방송분담금을 자연스럽게 인상하는 방안과 방송분담금 인상과 인하를 결정하는 방송재정수요조사위원회의 역할을 조정하여 방송분담금 체계를 구축하는 방식 등이 있다. 공영방송 개혁 제2단계는 제1단계가 완료된 후에 시작하기로 합의되었으므로 제1단계가 최종적으로 발효되어야 새로운 내용들이 추가될 것으로 보인다. 독일 연방에서 진행되고 있는 공영방송 개혁은 다음 방송분담금 결정 시기인 2024년 이전까지 최종완료 될 계획이다. 다음으로 영국 공영미디어의 중심인 BBC의 방송 라이선스는 왕실에서 발급하는 칙허장(Royal Charter)을 근거로 한다. 2016년 칙허장에 의해 정의된 BBC의 운영 목표는 ‘주어진 임무를 완수하고 공적 책무를 충족하는 것’(the fulfilment of its Mission and the promotion of its Public Purposes)으로서, 정보와 교육, 오락, 공정하고 고품질의 차별화된 결과물을 제공하여 공익을 행하는 것이다. 한편, BBC는 영국 내 지방/지역을 반영하고 대변해야 하는 서비스를 제공해야 하는 공적 책무도 부여받았다. 마지막으로 일본은 공영방송에 대한 법률상의 명확한 규정이 없다. 방송법에서는 방송의 목적과 편집준칙, NHK의

목적과 법인격, 방송프로그램 편집, 업무범위, 수신계약, 거버넌스체계 등을 규정하고 있다. 다만 방송법에서 방송의 목적과 함께 NHK의 목적도 규정하고 있다(제15조). 한편, NHK는 공영방송의 전통적 책무로 네 가지를 제시했다. ①프로그램의 다양성을 비상업적 재원을 사용해 확보한다, ②사회생활의 기본이 되는 정보를 제공한다, ③방송프로그램의 질적 수준을 확보한다, ④방송 기술개발 및 보급에 기여한다는 것이다. 한편, 총무성은 2022년 8월 초, 디지털시대 방송제도 검토회((デジタル時代における放送制度の在り方に關する検討會)에서 보고서를 발표하면서 NHK의 인터넷사업에 대해 검토해야 한다고 제언했다. 즉, 방송의 가치는 디지털시대에 더욱 기대된다면서 온라인전송을 포함한 전송수단을 확보해 방송의 사회적 역할을 유지하고 발전하는 것이 중요하다고 지적했다.

제4장은 특수 역무 공영방송의 발전방향을 검토한다.

제1절은 국제방송의 정의와 국내현황, 역사, 유형, 해외주요국(프랑스 독일)의 국제방송을 논의했다. 국제방송은 송출방식에 따라서 다른 국가의 방송주파수 송출대행기관이 방송주파수를 직접 받아서 송출해 주는 경우를 매개방송(rebroadcasting)으로 정의하며, 다른 국가의 방송사가 자사의 채널에 해당 프로그램의 일부 혹은 상당 부분을 시간대의 차이를 두고 송출하는 경우를 프로그램 배치방송(placemanet)이라고 부른다(Zoellner, 2009, 175). 국내에서 국제방송의 역할을 수행하는 채널은 'KBS World'와 '아리랑TV'로 여기서는 이 두 방송사를 중심으로 국내 국제방송 현황을 살펴보았다. 국제방송은 정부 부처의 관리 감독 구조와 재원 독립성, 프로그램 제작과 편성의 독립성에 따라서 크게 통합형 공영방송과 독립형 공영방송, 국영방송, 상업방송으로 나눌 수 있다. 프랑스 국제방송은 프랑스 근거법령('레오타르법')인 <커뮤니케이션 자유에 관한 법률(loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication)> 제44조를 통해 방송목적은 "프랑스의 국제방송을 담당하는 기구는 프랑스와 프랑스어권 문화를 증진하고 유포하고, 프랑스를 널리 알리는 데 이바지하며, 특히 프랑스나 프랑스어권, 그리고 유럽과 국제뉴스를 공중에게 텔레비전이나 라디오 혹은 온라인 프로그램을 통해 제공하거나 편성할 임무"를 지닌다고 정의하고 있다. 프랑스국제방송의 역할과 기능은 2012년 1월 25일 공포된 시행령(Décret n° 2012-85 du 25 janvier 2012 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme en charge de l'audiovisuel extérieur de la France)을 통해 구체적으로 제시되어 있다. 프랑스 FMM의 재원은 공적 재원(수신료)이 96% 수준이다. 프랑스 수신료

는 공공 시청각 기여금(Contribution à l'audiovisuel public) 명목으로 징수되는데 해마다 물가 상승률 기준으로 변경된다(진민정·심영섭·김세은, 2018). 주요 국제방송은 크게 4개 채널(France24, RFI, MCD, TV5 Monde)이 있으며, FMM이 소수지분만 가지고 있는 TV5 Monde를 제외하면 모두 FMM이 관리·감독을 한다. 한편, 독일의 국제방송인 DW(Deutsche Welle)는 현재는 30개 언어로 라디오 방송을 운영하고 있으며, 8개 언어는 일일 12시간 Live 방송을, 나머지는 인터넷과 모바일로 방송하고 있다. 독일의 다른 공영 방송과 마찬가지로 정부와는 독립된 조직으로 자율 운영되며, DW의 독립성과 자율성은 1960년 연방 법률에 의해 법적 토대가 마련되면서 독립적인 방송사로 근거를 확립하였다. DW는 현재 연방정부의 총리실 산하 문화미디어정부장관실이 관리하고 있으며, 독일의 다른 공영방송사와 마찬가지로 DW를 위한 <도이체벨레법(이하 'DW법', Deutsche Welle Gesetz), DW법>에 의해 국제방송을 위한 공법상의 공공기관으로 규정되어 있다(DW법 제1조2항). 한편, DW 재원은 매년 연방정부로부터 받는 교부금과 기부금, 광고와 같은 기타 수익으로 이루어지며, 방송분담금(Rundfunkbeitrag)을 받는 ARD와 ZDF 같은 공영방송과 달리 DW법 제44조에 따라 연방예산을 지원받는다. DW는 전 세계의 모든 대륙을 포괄할 수 있는 위성 네트워크와 5천에 이르는 협력방송사 간 파트너십을 통해 TV 및 라디오 방송, 인터넷과 DW 앱(App) 서비스를 제공하고 있다(진민정·심영섭·김세은, 2018). 이러한 해외사례를 통해 우리나라의 국제방송이 미디어를 활용한 공공외교-문화외교를 위한 주체로서 기능하기 위해 논의되어야 할 쟁점은 첫째, 우리는 어떠한 형태의 국제방송을 운영할 것인가?, 둘째, 국제방송에 어떠한 법적 지위를 부여할 것인가?, 셋째, 국제방송을 운영하기 위한 재원은 어떻게 마련할 것인가?, 넷째, 국제방송이 지향해야 할 프로그램 전략은 무엇인가? 등 총 일곱 개의 쟁점을 본문에서 언급하고 논의했다.

제2절은 교육방송의 현황, 유형, 해외 주요국(스웨덴, 독일) 교육방송에 대해 검토했다. 현재 국내 '교육방송'은 KBS와 통합되어 있다가 분리되는 과정을 거쳐 현재는 지상파의 위기, 디지털 대전환 환경 등 미디어 환경변화에 대응해야 하는 상황에 놓여 있다. 이러한 교육방송은 운영 주체에 따라서 통합형 공영방송과 독립형 공영방송, 국영방송, 상업방송으로 나눌 수 있다. 한편 스웨덴교육방송인 UR(Sveriges Utbildningsradio Aktiebolag)은 공공 영역에서 지식격차를 줄이기 위한 과학과 교육프로그램을 제공할 목적으로 설치되었다. 스웨덴 정부는 방송법(radio- och tv-lagen, 2010:696) 제4장 제14조와 제11장 제5조에

따라서 공영방송사에도 정기적으로 방송면허를 재허가하고 있다. 스웨덴 문화부가 2020년 교부한 UR의 방송면허장 전문에는 UR의 방송 임무와 기능을 “UR은 공공 서비스 교육 분야에서 프로그램을 제공하는 임무를 수행한다. UR의 업무는 독립성과 강한 청렴성을 바탕으로 해야 하며, 이 업무는 국가 및 다양한 경제적, 정치적 이익 및 사회의 권력 영역으로부터 독립적으로 수행되어야 한다.”라고 정의하고 있다. 스웨덴 교육방송인 UR은 공영방송의 하나로 공적재원인 공공서비스에서 재원을 배분받는다. 또한 방송법에 따라서 방송 광고와 간접광고를 할 수 없으며, SVT와 SR은 제한된 범위에서만 후원이 허용된다. 이러한 UR의 프로그램은 교육과 학술증진에 이바지해야 하고, 학교 수업을 지원하는 임무를 수행해야 한다. 한편, 독일어권의 교육방송의 시작은 1967년 바이에른공영방송이 처음으로 시작한 텔레콜렉(Telekolleg)에서 찾을 수 있다. 현재는 ARD Alpha로 불리는 교육방송은 1998년 개국당시 24시간 교육방송을 내세웠으며, 개국 초기에는 바이에른지역의 케이블망과 아스트라 위성의 아날로그채널로 송출했다. ARD Alpha는 별도의 사업부나 제작본부가 있는 것이 아니라, BR에서 프로그램 제작 및 편성을 모두 담당한다. ARD Alpha 설립의 법적 근거는 ARD 회원사 간 협약이며, 이 협약을 각 공영방송사의 방송평의회가 승인한 것이다. 이러한 스웨덴과 독일어권 교육방송 사례를 바탕으로 다음의 세가지 정책적 시사점을 도출했다. 첫째, 교육방송의 효과적인 운영을 위해서는 스웨덴과 독일의 사례처럼 교육채널 또는 교육프로그램을 안정적으로 송출할 수 있는 전송망(의무전송 및 의무편성)과 플랫폼이 확보되어야 한다. 둘째, 교육방송이 수행하는 공적임무에 대한 재원 안정성 확보이다. 셋째, 스웨덴의 UR Play와 독일 BR Mediathek처럼 교육프로그램은 더 이상 지상파와 케이블, 위성을 통해서만 제공되는 것이 아니라, 온라인 플랫폼을 통해서 더 많은 시청자에게 도달하고 있다는 것이다.

마지막으로 제5장은 결론으로서 공영방송 재구조화를 위한 중·장기 제도 개선방향과 미디어 환경 변화에 부합하는 공영미디어 플랫폼 전략을 제시했다.

## 5. 정책적 활용 내용

본 연구는 공영방송 재구조화를 위한 개선방향을 도출하는 데 정책적으로 활용될 수 있



다. 본 연구를 통해 공영방송 재구조화를 위한 정책적 기반을 마련하고 미래지향적인 공영방송 모델을 제시하여 공영방송 관련 체계를 개편하는데 활용할 수 있다. 또한, 공영방송 재구조화와 관련된 선행연구로 활용되는 것을 기대할 수 있다.

## 6. 기대효과

본 연구를 통해 공영방송 공적책무 이행과 관련된 정책 방안 마련에 기여해 궁극적으로 방송의 공익성 증진을 기대할 수 있다. 본 연구는 공영방송 재구조화를 위한 중·장기 제도 개선 마련에 참고할 수 있는 자료가 될 수 있을 것이다.

또한, 미디어 환경변화에 부합하는 공영미디어 플랫폼 전략 마련의 필요성을 강조했고, 방향성을 제시하여 공영방송이 미래지향적인 제도 설계를 하는데 참조점이 될 것이라 기대할 수 있다. 아울러, 공영방송의 디지털 서비스를 확대할 것을 제안하였고, 관련된 해외 사례를 제시하여 국내 공영방송들이 이를 참고하여 디지털 서비스 투자에 참고자료로 활용될 수 있을 것이라고 기대된다.

# 제1장 서론

## 제1절 연구의 필요성 및 목적

### 1. 연구의 필요성

코로나로 인해 디지털 대전환이 가속화됨에 따라 미디어 환경이 크게 변화하고 있는 가운데 공영방송도 새로운 정체성을 정립해야 할 필요성이 높아지고 있는 상황이다. 코로나가 디지털 대전환을 가속화시키면서 OTT 이용률 및 가입자가 급격히 증가하고 있으며 기존 레저시 방송사업자의 어려움은 더욱더 가중되고 있다. 또한, 방송광고 매출이 급감하고 있는 상황에서 매출 원가인 콘텐츠 당 제작비가 크게 증가하여 공영방송을 포함한 지상파는 드라마와 같이 많은 제작비가 소요되는 콘텐츠 제작을 줄이고 있는 상황이다. 이는 단기적으로 경영에는 긍정적으로 작용하지만 글로벌 OTT 사업자 중심으로 콘텐츠에 과감한 투자를 하고 있는 OTT 플랫폼들과 경쟁이라는 측면에서 보면 지속가능한 성장이 어렵다. 국내 공영방송은 이와 같은 환경에서 지속가능한 성장을 위한 변화의 모멘텀을 만들어야 하는 상황에 놓여 있다. 아울러, 인터넷 기반 서비스를 강화하여 공영방송에서 공영미디어로의 혁신이 필요한 상황이라고 할 수 있다.

미디어 환경변화에 따른 공영방송의 새로운 사회적 기능을 모색하고 그에 따른 공영방송 재구조화 방안 도출이 필요하다. 공영방송은 기본적으로 공적 가치를 추구하는 매체로 그 정체성에는 변화가 없지만 시대적 환경에 부응하는 새로운 사회적 가치를 구현해야 할 책무를 가지고 있으며, 이에 대한 실천 방향 모색 필요한 시점이다.

디지털 대전환 환경에서도 미디어의 공적인 필요성이 감소하는 것은 아니다. 공영방송은 미디어 환경 변화에 부합하게 다른 상업 미디어와 다른 구별성(distinctiveness)을 가지고 있어야 한다. 하지만 공영방송의 새로운 사회적 기능에 대한 발전적인 논의가 충분히 이뤄지지 못했다. 정부나 공적 영역이 아닌 민간 기업과 같은 사적 영역에서도 ESG와 같은 사회적 가치가 중시되고 있으며, 넷플릭스와 같은 OTT 기업에서도 ESG를 비롯한 사회적 가치 구현을 위해 다양한 시도를 하고 있는 상황이다. 이를 고려할 때 공영방송만이 수

행할 수 있는 사회적 가치 구현에 대한 고민이 필요한 시점이다.

한편, 공영방송에 대한 신뢰성 제고와 현재의 미디어 환경에서 공영방송만이 수행할 수 있는 차별적인 가치 정립 필요하다. 공영방송이 지향해야 할 대원칙을 세우고 각각의 공영방송이 추구해야 하는 역할에 대한 조정을 통해 각 공영방송의 효율적인 재배치에 대한 검토가 필요하다. 현재의 사회·문화·경제적 환경과 디지털 대전환 등 미디어 환경 변화에 부합하는 공영방송이 추구해야 할 사회적 가치 재정립과 그에 수반하는 법·제도적 개선도 필요하다. 아울러, 국제방송, 교육방송 등 기존에 공영방송이 담당하고 있던 관련 기능의 미래지향적 발전 방향에 대한 고민도 필요하다.

## **2. 연구의 목적**

본 연구는 미디어 환경변화에 따른 공영방송의 새로운 사회적 기능을 모색하고 그에 따른 공영방송 재구조화 방안 도출을 목적으로 한다. 현재의 사회·문화·경제적 환경과 디지털 대전환 등 미디어 환경변화에 부합하는 공영방송이 추구해야 할 사회적 가치 구현 방향을 제시한다. 또한, 공영방송이 추구해야 할 역할 및 공적 자원, 전송방식 등 공영방송의 주요 요소에 대해 재검토한다. 마지막으로 국제방송, 교육방송 등 기존에 공영방송이 담당하고 있던 관련 기능의 미래지향적 발전 방향을 제시한다.

## 제 2장 국내 공영방송 제도 현황 및 문제점 분석

### 제1절 공영방송 정의 및 책무에 관한 논의

#### 1. 개요

국내 방송 관련 법률에 명시되어 있는 공영방송의 공적 책임은 추상적이고, 미디어 환경변화와의 괴리가 존재하며, 사업자들에 관한 설명책임이 부족하다고 평가받아 왔다. 「방송법」 제5조(방송의 공적책임)의 내용은 선언적이며, 공적 책임 이행 대상을 구체화하지 않고 있으며, 제44조(공사의 공적 책임)의 내용은 미디어 환경변화와 괴리가 존재한다.

#### <표 2-1> 「방송법」 제5조(방송의 공적 책임)과 제44조(공사의 공적 책임)

**제5조(방송의 공적 책임)** ① 방송은 인간의 존엄과 가치 및 민주적 기본질서를 존중하여야 한다.

② 방송은 국민의 화합과 조화로운 국가의 발전 및 민주적 여론형성에 이바지하여야 하며 지역간·세대간·계층간·성별간의 갈등을 조장하여서는 아니된다.

③ 방송은 타인의 명예를 훼손하거나 권리를 침해하여서는 아니된다.

④ 방송은 범죄 및 부도덕한 행위나 사행심을 조장하여서는 아니된다.

⑤ 방송은 건전한 가정생활과 아동 및 청소년의 선도에 나쁜 영향을 끼치는 음란·퇴폐 또는 폭력을 조장하여서는 아니된다.

**제44조(공사의 공적 책임)** ① 공사는 방송의 목적과 공적 책임, 방송의 공정성과 공익성을 실현하여야 한다.

② 공사는 국민이 지역과 주변 여건과 관계없이 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있도록 노력하여야 한다.

③ 공사는 시청자의 공익에 기여할 수 있는 새로운 방송프로그램·방송서비스 및 방송기술을 연구하고 개발하여야 한다.

④ 공사는 국내외를 대상으로 민족문화를 창달하고, 민족의 동질성을 확보할 수 있는 방송 프로그램을 개발하여 방송하여야 한다.

⑤ 공사는 방송의 지역적 다양성을 구현하고 지역사회의 균형 있는 발전에 이바지할 수 있는 양질의 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다.

‘방송의 공적 책임’ 외에 ‘공사의 공적 책임’을 별도로 규정한 것 자체가 공영방송이 수행해야 하는 공적 역할이 크다는 것을 반증하는 것이기도 하지만 공영방송의 공적 책임과 관련해서는 법·제도적인 정비가 필요하다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔다. 공영방송은 다른 방송사나 미디어 플랫폼과 구분되는 변별성을 가져야 하는데(강형철, 2018), 현행 공적 책임이 그러한 역할을 부여하고 있는지에 대해서는 여러 가지 측면에서 미흡하다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔다.

[그림 2-1] 방송이 추구해온 규범적 가치

공익성	공정경쟁	시청자 복지
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 독립성</li> <li>▪ 표현의자유</li> <li>▪ 공론장</li> <li>▪ 공정성</li> <li>▪ 다양성</li> <li>▪ 지역성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 방송산업발전</li> <li>▪ 매체균형발전</li> <li>▪ 보편적 서비스</li> <li>▪ 기업결합의 적정성</li> <li>▪ 혁신</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 소외 계층 보호</li> <li>▪ 시청자권익/소비자 이익 보호</li> <li>▪ 미디어 리터러시</li> <li>▪ 시청자 참여</li> <li>▪ 품질</li> </ul>

출처: 강명현(2015); 강형철(2013); 김재영·박규장(2005); 백미숙·홍종윤·윤석민(2007); 윤상길(2019); 정용준(2006)을 기반으로 작성; 노창희(2021) 재인용

공영방송을 포함한 방송이 추구해야 할 규범적 가치로 논의되어 온 것은 앞서 언급했던 ‘공익성’, ‘공정경쟁’, ‘시청자 복지’ 등을 꼽을 수 있다. 공정경쟁은 방송을 포함한 미디어가 산업화되면서 주목받기 시작한 가치이며, 시청자 복지는 시청자 권익을 포함해서 과거부터 강조되어 오던 개념이다.

「방송법」은 ‘시청자 권익보호’, ‘방송편성의 자유와 독립’, ‘방송의 공적책임’, ‘방송의 공정성과 공익성’ 등 선언적 가치만 명문화하고 있을 뿐, 구체적인 이행방안이 없다. 영국, 일본 등 해외와 비교했을 때, 공영방송 자체적으로 설명책임을 구현하려는 시도도 미흡한 상황이다.

이는 공영방송을 포함한 국내 방송법 체계 전반에 해당되는 문제라고 할 수 있다. 「방송법」 상 가장 중요한 가치로 여겨지고 있는 ‘공익성’은 강조되고 있으나 공익성에 대한 구체적인 법적 규정이 미흡하고 공익성을 구현해야 할 주체가 명시적으로 정해져 있지 않

아 이에 대한 논란이 지속되고 있다.

아래의 <표 2-1>에 방송의 공정성과 공익성이 명시되어 있으나 모든 「방송법」에 정의되어 있는 모든 사업자에게 해당되는 내용인지에 대한 논란부터 제6조(방송의 공정성과 공익성)에 명시되어 있는 내용 중 공영방송에 해당되는 내용은 무엇인지에 대한 논란 등 다양한 논란이 존재할 수밖에 없는 상황이다. 21세기를 전후로 해서 방송이 추구해야 할 가치로 ‘공공성과 산업성의 조화’가 대원칙으로 여겨져 왔고, 공영방송이 공공성 구현 측면에서 중요한 역할을 해야 한다는 논의가 지속되어 왔으나 법제도 상으로는 크게 개선된 부분이 없다.

<표 2-2> 「방송법」 제6조(방송의 공정성과 공익성)

- 
- 제6조(방송의 공정성과 공익성)** ① 방송에 의한 보도는 공정하고 객관적이어야 한다.
- ② 방송은 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종등을 이유로 방송편성에 차별을 두어서는 아니 된다. 다만, 종교의 선교에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자가 그 방송분야의 범위 안에서 방송을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ③ 방송은 국민의 윤리적·정서적 감정을 존중하여야 하며, 국민의 기본권 옹호 및 국제친선의 증진에 이바지하여야 한다.
- ④ 방송은 국민의 알권리와 표현의 자유를 보호·신장하여야 한다.
- ⑤ 방송은 상대적으로 소수이거나 이익추구의 실현에 불리한 집단이나 계층의 이익을 충실하게 반영하도록 노력하여야 한다.
- ⑥ 방송은 지역사회의 균형 있는 발전과 민족문화의 창달에 이바지하여야 한다.
- ⑦ 방송은 사회교육기능을 신장하고, 유익한 생활정보를 확산·보급하며, 국민의 문화생활의 질적 향상에 이바지하여야 한다.
- ⑧ 방송은 표준말의 보급에 이바지하여야 하며 언어순화에 힘써야 한다.
- ⑨ 방송은 정부 또는 특정 집단의 정책등을 공표하는 경우 의견이 다른 집단에 균등한 기회가 제공되도록 노력하여야 하고, 또한 각 정치적 이해 당사자에 관한 방송프로그램을 편성하는 경우에도 균형성이 유지되도록 하여야 한다.
- 

「방송법」을 포함한 국내 방송 관련 정책이 가지고 있는 한계를 고려할 때 공영방송이 공영방송의 정체성에 부합하는 역할을 수행할 수 있는 법제도적 정비 마련이 필요한 시점이라고 할 수 있다. 하지만 공영방송 관련 법제도를 개선하기 위해서는 공영방송이 추구해 나가야 할 사회적 가치 등에 대한 사회적 합의가 필요하기 때문에 중·장기적인 차원에서 개선이 검토될 필요가 있다고 판단된다.

공영방송의 정의와 관련된 학술적 논의에서 공통적으로 문제점으로 지적되어 온 것은

국내 공영방송에 대한 정의가 부재하다는 것이다. 공영방송의 정의와 책무와 관련된 요건에 대해서는 뒤에서 다시 다루도록 하겠지만 여기서는 국내 공영방송 관련 선행연구에서 정의가 어떻게 다뤄져 왔는지 간략히 살펴보고자 한다.

정영주·홍종윤(2019)은 법적인 공영방송의 정의가 존재하지 않기 때문에 공영방송이 수행해야 할 책무를 구체적으로 규정하기 어려운 작용한다고 지적한다. 즉, 공영방송 정의 부재가 책무 설정의 어려움으로 이어지고 있다는 것이다.

공영방송 정의와 관련하여 가장 문제점은 공영방송을 정의하는 것이 그 자체로 어렵다는 것이다. 최선욱(2021)은 유세스크를 비롯하여 유럽 평의회 등 공영방송이 사회적으로 큰 역할을 수행하는 유럽에서 공영방송의 체계에 대한 다양한 논의를 해 왔지만 구체적인 정의를 찾기는 어렵다고 지적하고 있다. 오형일·홍종윤·정영주(2020)도 공영방송이 수행해야 할 공적 목표, 달성과 연관된 구체적인 책무를 도출하기 어렵기 때문에 공영방송을 정의하는 것이 어렵다고 지적한다.

공영방송의 정의가 명확하지 않아서 발생하는 또 다른 문제는 공영방송의 범주를 설정하기 어렵다는 것이다. 강형철(2008)은 이와 같은 문제를 해결하기 위해서 '소유 측면에서의 공공성', '영향력 측면에서의 공익성', '사회적 혜택의 관점에서 수혜'를 근거로 공영방송을 구분하는 방안을 제시한 바 있다. 이와 더불어 다른 방송사들과 차별화된 공적인 서비스를 제공하는 방송으로 공영방송을 개념화할 필요가 있다고 지적하고 있다(강형철, 2008).

윤석민(2011)은 큰 틀에서 국내 방송 체계를 개편하면서 공영방송도 재분류할 필요가 있다고 주장한 바 있다. 공영방송의 특성에 따라 기간공영방송, 민영적인 공영방송, 공영적인 민영방송 등 방송의 성격에 따라 공영방송 간에도 분류가 필요하다는 지적이라고 할 수 있다. 이러한 접근 방식은 앞에서 지적한 공영방송의 범주를 설정하기 어렵다는 문제를 해결하기 위한 대안이 될 수 있다는 측면에서 의미가 있다고 판단된다.

이준웅(2017)은 영국, 프랑스, 독일 등 유럽 사례를 참조하여 공영방송이 수행해야 할 공적 책무를 명확히 하고 이러한 역할을 수행할 수 있는 제도적 기반을 마련하는 것이 공영방송의 개념을 구체화하기 위해 필요하다고 지적하고 있다. 이러한 접근 방식은 공영방송의 정의를 특정하기보다는 공영방송의 역할을 구체적으로 정해서 공영방송의 정체성을 규정하는 방식이라고 볼 수 있다.

한편, 사법부의 판단에 의거해서 공영방송 여부를 판단한 연구들도 있다. 이러한 연구들은 그간의 판례를 볼 때 KBS, EBS, MBC를 공영방송으로 볼 수 있다고 지적한다(김민정, 2017; 정영주, 2015). 정영주(2015)는 공영방송 관련 판례에서 공통적으로 다룬 것은 소유의 공적 측면이라고 지적하고 있다. 즉, 국가의 전액출자 여부, 최대주주의 정체성 등을 판단 기준으로 해온 측면이 있다는 것이다.

이와 같은 선행연구들을 통해 알 수 있는 것은 현재 국내에 공영방송의 정의가 부재하다는 것이 문제이면서 동시에 공영방송을 정의하는 것이 어렵다는 것이다. 실제로 해외 공영방송들도 정의가 명확하게 존재한다기보다는 공영방송의 책무나 역할을 설정하고 이에 대한 이행 여부를 점검하는 방식으로 공영방송의 성격을 규정하고 있는 경우가 많다. 공영방송의 정의 부재는 개선되어야 하지만 그에 따라 발생하는 문제점을 어떻게 해결해 나가야 할지에 대해서는 많은 고민이 필요하다.

## 2. 국내 방송법 체계상 공영방송의 정의 책무 등 공영방송 체계에 대한 검토 수행

### 가. 공영방송 의무 재설정

먼저, 현행 법체계 내에서 공영방송 의무를 구체화하는 방안에 대한 검토가 가능하다. 2019년 7월, 김성수 의원의 방송법 전부개정법률안<sup>1)</sup>은 방송관련법<sup>2)</sup>을 통합하여 정비하고, 변화한 방송상황을 반영하여 방송사업자의 정의 등을 새롭게 규정하고 있다. 해당 법률안은 공영방송사를 지상파방송사업으로 국한하지 않고, 그 공적 책임이 다양한 방송활동까지 포괄한다고 보고 '사업자' 분류가 아닌 '공영방송사'라는 위상을 부여하고 있다. 제2조 정의조항 제16호에 공영방송사에 대한 정의를 신설하여 공영방송의 의무를 구체화하고 있다. 다만, 공영방송사 개념의 정의가 현재의 '공영방송사', 즉, KBS, EBS, MBC 만을 열거하고 있어 '공영방송'에 대한 정의가 명확하지 않으며, 법률안의 의도와 다르게 '공적책임'이 있는 다양한 방송활동까지 포함된 방송사업자가 어디까지인지 부분이 다소 모호하다는 단점이 있다.

---

1) [2021707] 방송법 전부개정법률안(김성수 의원 등 11인), 2019-07-29

2) 「방송법」, 「인터넷멀티미디어방송사업법」, 「지역방송발전지원특별법」



<표 2-3> 방송법 전부개정법률안의 공영방송사 정의

**제2조(용어의 정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

16. 공영방송사란 「한국방송공사법」에 따른 한국방송공사, 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사, 「방송문화진흥회법」에 따른 방송문화진흥회가 최다출자자인 방송사업자를 말한다.

또한, 공영방송의 공적인 소유구조, 콘텐츠 편성의 차별성 등의 특성을 방송법 상 공영방송의 정의 규정에 추가하는 방안을 논의해 볼 수 있다. 현행 방송법 제2조 정의 개념에 ‘공영방송’과 ‘공영방송사’에 대해 공영방송의 특성을 포괄할 수 있는 개념을 신설하는 방안을 논의할 수 있다. 즉 제2조(정의)에 공영방송의 역할을 설정할 수 있는 책무를 부여하고 그에 따라 공영방송을 정의하는 방안이다. 하지만 공영방송을 정의하는 것 자체가 쉬운 일이 아니고 공영방송을 정의하고 있는 국가도 많지 않다(최선욱, 2021). 아래의 <표 2-4>와 같이 공영방송을 정의할 경우 다양한 사회적 논의를 통해 공영방송의 역할을 정하는 과정이 필요하다.

<표 2-4> 방송법 내의 ‘공영방송 및 공영방송사’ 용어 정의 예시

**제2조(용어의 정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

- 공영방송은 공적인 소유구조를 갖추고, 보편적, 공익적이며, 필수적이고 차별적인 방송 프로그램을 제공하는 방송을 말한다.
- 공영방송사란 「한국방송공사법」에 따른 한국방송공사, 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사, 「방송문화진흥회법」에 따른 방송문화진흥회가 최다출자자인 방송사업자를 말한다.

출처: 봉미선·신삼수(2019, 334쪽)를 바탕으로 일부 수정

정의규정은 법령에서 쓰는 중요한 용어로서 법령 자체에서 그 의미를 명확히 함으로써 법령을 해석·적용함에 있어 의문점을 없애고, 법적인 분쟁이 생기지 않도록 예방하는 기능을 가지고 있다. 따라서, 공영방송을 논하고자 할 때, 그 개념의 정의와 쓰이는 범주는 명확하게 설정되어야 법률 해석의 오류가 없을 것이며, 이후의 논의를 확장시킬 때, 기반으로 작용할 수 있다. 공영방송의 제도 개선을 논의하고자 할 때, 법률에서 공영방송·공영방송사에 대한 명확한 개념을 설정하고, 책무 및 역할에 대한 범위를 설정할 필요가 있

다고 판단된다.

### 3. 협약제도 도입을 통한 공적 책무 강화

협약제도는 정부가 일방적으로 방송사업의 지속여부를 결정하는 재허가 방식이 아닌 정부와 공영방송 상호 합의에 기반하는 제도를 의미한다. 정부와 공영방송 상호 합의에 기반한 협약제도를 도입한다면, 공영방송의 독립성, 자율성, 책임성이 높아질 수 있다. 협약 제도를 도입하게 되면 기존 공·민영 방송사를 일관된 체계로 평가하던 방식에서 벗어나 공영방송의 특성을 반영하는 등 방송사업자의 특성에 부합하는 차별적인 재허가 제도의 도입 및 운영을 기대해 볼 수 있다. 또한, 협약제도를 통해 공영방송에 부여된 책무에 대해 구체적인 수준으로 합의가 가능해져 규제기관과 공영방송 모두 협약 내용에 대한 예측 가능성이 높아질 것을 기대해 볼 수 있다.

〈표 2-5〉 협약 제도 도입을 통한 공영방송의 공적책무 강화

재허가 심사 항목	구분	협약시 고려해야 할 원칙
방송평가	공적 책무	창의적, 차별적, 고품질 프로그램 제공
방송의 공적책임·공정성		온라인 서비스 강화
기획·편성·제작 및 공익성 확보계획의 적정성		공정성 확보(허위 정보 검증 장치 마련 등)
경영·재정·기술적 능력		다양성 구현
방송발전 지원 계획 이행 및 방송법령 준수여부	운영 원칙	투명한 운영을 통한 설명책임 가능
기타 사업 수행에 필요한 사항		효율적 운영
		정보 공개와 시청자 참여 강화

출처: 성욱제(2022) 기반으로 일부 수정

협약제도 도입을 위해서는 제44조(공사의 공적 책임), 제29조(이사회 의 기능), 제54조(업무) 등의 개정이 수반되어야 한다. 또한, 협약 시 고려해야 할 원칙 등을 정해 공적책무의 현행화 및 미래화도 필요하다.

## 제2절 공영방송 운영 현황 및 문제점 분석

### 1. 개요

공영방송 관련 규정은 법에 명확히 규정되어 있지 않아 공영방송 및 이와 유사한 기능을 수행하는 방송사들이 혼재되어 있으며, 이로 인해 공영방송의 정체성이 모호한 상황이다. 「공직선거법」에 ‘공영방송(KBS, MBC만 해당)’이라는 단어가 등장<sup>3)</sup>하지만, 방송 관련 법에는 공영방송과 관련된 정의가 존재하지 않는다(정영주·홍종윤, 2021). 보도채널 등 보도를 수행하고, 사업 운영 형태가 민영 방송사업자와 다른 방송사도 존재하기 때문에 공영방송의 범주를 특정하기 어려우며, 교육방송, 국제방송 등 특수 역무를 수행하는 공영방송도 존재하기 때문에 공영방송의 정체성이 모호하다. 이렇듯, 법적으로 명확하지 않은 공영방송의 정체성은 공영방송의 범주 및 차별화된 공적 책무에 대한 논의를 하기 어렵게 하는 근본적인 원인으로서 작용한다.

한편, 법·제도적으로 공영방송의 차별화된 공적책무에 대한 규정이 미흡하고 공영방송의 서비스가 다른 방송사와 차별화된 측면을 확보하지 못하고 있다. 공적책임, 공정성·공익성은 지나치게 포괄적으로 설정되어 있고, 공사의 공적 책임은 특정 방송사에 국한되어 있기 때문에 미디어 환경에 부합하게 개선할 필요가 있다. 또한, 공영방송사 간 역무에 대한 차별성이 크지 않고, 유료방송 채널과의 변별성이 큰 콘텐츠 및 편성방식도 찾기 어려운 실정이다.

국내에서 운영되고 있는 방송 중 어떤 방송사들이 공영방송사인지는 항상 많은 논란을

---

3) 공직선거법 제8조의7(선거방송토론위원회) ② 1. 중앙선거관리위원회에 설치하는 중앙선거방송토론위원회(이하 “중앙선거방송토론위원회” 라 한다)

국회에 교섭단체를 구성한 정당, 공영방송사(한국방송공사와 「방송문화진흥회법」에 따른 방송문화진흥회가 최다출자자인 방송사업자를 말한다. 이하 같다), 지상파방송사(공영방송사가 아닌 지상파방송사업자로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 방송사업자를 말한다. 이하 같다)가 포함된 단체로서 중앙선거관리위원회규칙으로 정하는 단체가 추천하는 각 1명, 방송통신심의위원회·학계·법조계·시민단체가 추천하는 사람 등 학식과 덕망이 있는 사람 중에서 중앙선거관리위원회가 위촉하는 사람을 포함하여 11명 이내의 위원

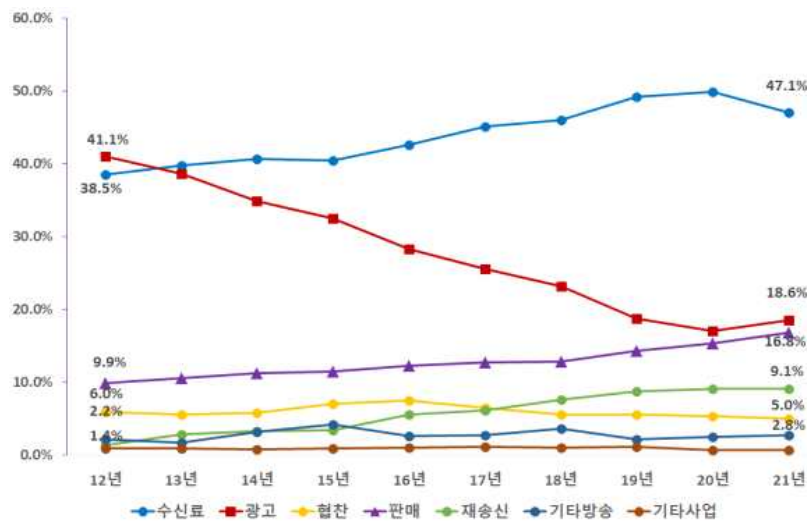
불러일으킬 수밖에 없는 이슈다. 앞서도 살펴본 것과 같이 국내 방송법에는 공영방송에 대한 법적 규정이 존재하지 않기 때문에 어느 방송사가 공영방송인지에 관한 이슈는 논란 거리가 될 수밖에 없다(정영주, 2015).

본 연구에서는 이 절에서 선행연구 중심으로 국내에서 공영방송의 범주에 대해 어떻게 논의되어 왔는지 살펴보고자 한다. 이를 기반으로 국내에서 공영방송으로 분류될 여지가 있는 방송사의 범주를 살펴보고 이와 관련된 국내 공영방송 제도의 문제점을 다뤄보고자 한다.

## 2. 공영방송의 요건

법적으로 공영방송에 대한 명확한 정의가 존재하지만 학술적으로는 공영방송의 정체성과 범주에 관한 연구가 이뤄져 왔다. 관련 선행연구들을 검토한 정영주(2015)는 공통적으로 공영방송의 요건으로 거론되는 부분으로 공적 자원, 공적 소유, 공적 서비스 등을 꼽고 있다.

[그림 2-2] KBS의 수익원별 점유율 추이(2012년 - 2021년)



출처: 방송통신위원회(2021)

국내 현실을 고려해 보면 공적 재원의 경우 수신료로 운영되는 방송은 KBS와 EBS인데, EBS의 경우 수신료로 운영되는 비중이 매우 낮고, KBS의 경우도 해외 공영방송과 비교하면 수신료가 차지하는 비중은 매우 낮다. 영국, 일본, 프랑스, 독일 등 공영방송을 운영하는 국가들은 주요 재원을 수신료로 하고 있다. 하지만 KBS의 경우 수신료가 전체 재원에서 차지하는 비중이 50% 이하로 해외 주요국과 비교할 때 매우 낮은 편이다.

<표 2-6> 주요 공영방송 재원구조 비교

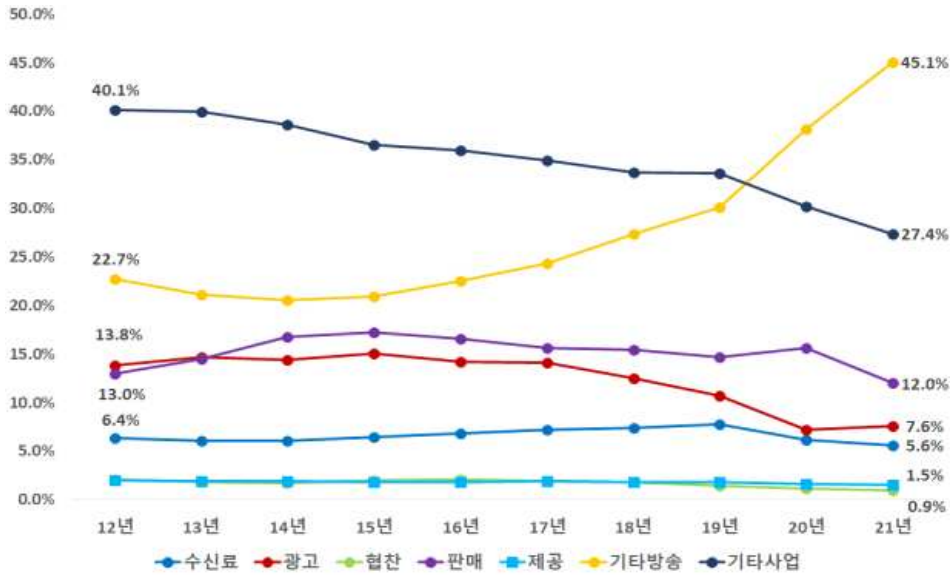
구 분	한국 KBS (2021년)	영국 BBC (2019년)	일본 NHK (2019년)	프랑스 FT (2018년)	독일 ARD, ZDF (2018~2020년*)
수신료	47.1%	75.4%	98.1%	81.9%	86.9%
광고	18.6%	-	-	11.8%	3.1%
기타	34.3%	24.6%	1.9%	6.3%	10%

\* 독일은 2020년 예상치 포함한 3개년 기준

출처: KBS 2019 연차보고서(2020), NHK Business Report (2020), BBC Group Annual report and accounts 2018/2019, Rapport annuel : Volet financier 2019, KEF 22.Bericht (2020); 한국방송공사(2021) 재인용

공영방송 재원에 관해서는 지금까지 많은 논의가 이뤄져 왔으며, 공영방송은 공적 재원 중심으로 운영되어야 한다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔다. 수신료가 인상된다면 공영방송이 공적 역할을 잘 수행할 수 있고, 재원의 독립성 보장이 방송의 독립성 보장으로 이어질 수 있다는 측면에서 바람직한 측면이 있다. KBS는 새로운 미디어·사회 환경에 필요한 공적책무 사업을 수행하여 공영미디어로 공적책무와 역할을 확대하고 수신료의 비중을 높여 공적재원 중심의 재원구조 개선을 통해 공적 서비스 기반을 강화를 이유로 수신료 조정안을 2021년 제출한 바 있다(한국방송공사, 2021). KBS(한국방송공사, 2021)는 수신료 금액을 현재 2,500원에서 1,300원 인상한 3,800원으로 조정한다는 조정안을 내놓은 것이다. 수신료 인상은 미디어산업으로 국한해서 보면 바람직하나 공영방송에 대한 신뢰도가 높지 않고, 경기 침체로 인해 국민의 조세 부담이 큰 상황에서 수신료를 인상하는 것은 쉽지 않을 전망이다.

[그림 2-3] EBS의 수익원별 점유율 추이(2012년 - 2021년)



출처: 방송통신위원회(2021)

특수한 공적 책무를 수행하고 있는 EBS의 경우 전체 재원에서 수신료가 차지하는 비중이 6%에 미치지 못하고 있는 상황이다. 우리나라의 경우 재원으로 보면 공영방송에 해당하는 사업자는 KBS, EBS인데 이 사업자들의 경우에도 공적재원인 수신료가 차지하는 비중이 높지 않다.

공영방송의 공적 역할이 무엇이 되어야 할지에 관해서는 많은 이견이 존재하는 상황이다. 이는 앞서 검토한 공영방송 공적 책무와 관련된 내용으로 법적으로 강제하는 방안과 공영방송사가 자유롭게 공적 책무를 수행하고 이를 자체 혹은 외부적으로 평가받는 방식을 검토해 볼 수 있다. 디지털 대전환 등 미디어 환경변화를 고려할 때 공영방송의 미래지향적인 공적 역할 및 서비스에 대한 논의가 필요한 시점이라고 판단된다.

## 제 3장 해외주요국 공영방송 제도 분석

### 제 1절 해외 주요국의 공영미디어 플랫폼 전략 및 시사점 분석

#### 1. 독일

##### 가. 공영방송 개혁: 플랫폼 전략 수정

2021년 3월, 독일 연방의 16개 주정부 미디어청들이 참여한 '주정부 방송위원회 회의'(Rundfunkkommission der Länder)에선 공영방송 개혁을 위한 큰 틀이 합의되었다. 2021년부터 2024년까지 추진하기로 한 공영방송 개혁은 제1단계 '공영방송의 임무와 구조'(Auftrag und die Struktur der Anstalten)와 제2단계 '방송분담금 안정성과 수락에 관한 높은 안정성'(Sicherung von größtmöglicher Beitragsstabilität und Beitragsakzeptanz)로 구분하여 진행하겠다는 '공영방송의 2단계 개혁'(Reformen beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk in zwei Phasen)이다. 제1단계인 공영방송의 임무와 구조 개혁은 2021년 10월 미디어 주간협약 개정제안 초안이 제출되었고, 2022년 6월 주정부 총리들이 합의하여 2023년 7월 1일부터 발효될 예정이다.

2021년~2023년 진행된 미디어 주간협약 개정작업은 공영방송의 임무, 즉 공적책무를 현대사회에 맞게 정의하고 그에 따른 공적 책무를 설정하는 데 목표를 둔다. 2023년 발효될 예정인 개정안(미디어 주간협약 제26조 제1항과 2항) 확정된 공영방송의 공적 책무는 다음의 특징으로 정리된다.

첫째, '공영방송은 자유로운 개인의 의견과 여론의 형성을 위한 매개체로써, 사회에서 요구하는 민주적이고 사회적이며 문화적인 요구를 충족시키며, '국제사회와 유럽공동체, 주(州)와 사람의 모든 삶의 필수 영역 등을 포괄하는 정보를 제공'하는 기존의 체계를 유지했다. 둘째, 공영방송의 콘텐츠를 통해 성취해야 할 목표로서 '국제이해를 높이고 유럽 통합, 주(州)와 연방의 사회적 결속을 촉진'해야 한다고 정의된 기존의 정의에서 '국제이해를 높이고 유럽 통합, 주(州)와 연방의 사회적 결속과 전반적인 사회적 담론(gesamtgesellschaftlichen Diskurs)을 촉진'해야 한다는 것으로 그 역할을 확대했다. 셋째,

공영방송의 콘텐츠는 시민 모두가 사용할 수 있도록 제공해야 한다. 즉 공영방송의 재원이 시민들에게서 발생하기에 '콘텐츠를 계획할 때부터 방송분담금에 근거한 재정 조달을 고려, 재정을 충당시켜주는 시민들의 생각과 관점을 미디어 콘텐츠에 반영'하는 것 등을 공적 책무로 정의했다. 넷째, 공영방송은 모든 시민에게 '정보사회'(Informationsgesellschaft)에 참여할 기회를 제공해야 한다. 여기서 '정보사회'는 유럽연합에서 정의하는 것으로서 '전자적 정보를 통한 일상생활, 여가 활동, 교육 시스템 등이 영향을 받는 사회 경제적 발전 모델'로 정리된다.<sup>4)</sup> 이 정의를 고려했을 때 독일 공영방송은 정보사회에 필요한 기본적인 정보, 즉 생활과 여가, 교육 등에 영향을 미치는 콘텐츠 제공을 공적 책무로 지고 있음을 알 수 있다. 정보사회 콘텐츠의 대상으로는 모든 연령대를 기준으로 하되, 특별하게 어린이와 청소년, 청년, 장애인과 가족이 고려되어야 한다.

<표 3-1> 미디어 주간협약 중 공영방송 공적 책무 개정 전후 비교

내용	현재	2023년 7월 개정	비고
문장1	공영방송의 임무- 콘텐츠 제작/제공으로 자유로운 개인의견/여론 형성을 위한 기능과 매개로서 역할을 담당하여 사회 내의 민주적/사회체제적/문화적 요구를 충족함		유지
문장2	국제, 유럽, 주(州) 및 지방/지역의 모든 필수 영역에 관한 포괄적인 개괄을 담은 정보를 제공해야 함		유지
문장3	국제이해를 높이고 유럽 통합과 주(州)와 연방의 사회적 결속을 촉진	국제이해를 높이고 유럽 통합과 주(州)와 연방의 사회적 결속 및 전반적인 사회적 담론(gesamtgesellschaftlichen Diskurs)을 촉진	부분 추가
문장4	교육/정보/조언/오락콘텐츠 제공	모든 사람에게 통합적인 콘텐츠(Gesamtangebot)	전문 개정
문장5	특별히 문화를 고려한 콘텐츠 제공	콘텐츠를 편성할 때 방송분담금을 고려하고, 방송사의 판단과 관점을 통해 다양한 미디어 콘텐츠를 제공	전문 개정

4) European Parliament (2023). Working Paper: The approach of the european union to the information society(INDU 101 EN 05-2003). ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/document\\_travail/indu/2001/0101/04A-INDU\\_DT\(2001\)0101\\_EN.doc](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/document_travail/indu/2001/0101/04A-INDU_DT(2001)0101_EN.doc))



문장6	오락 장르는 공영방송 콘텐츠의 성격에 부합해야 함	독일 내의 모든 인구 구성원(Allen Bevölkerungsgruppen)들이 정보화 사회(Informationsgesellschaft)에 참여토록 장려	전문 개정
문장7		어린이와 청소년, 청년층 및 장애인과 가족을 포함한 모든 연령대의 관심사를 적절하게 고려한 콘텐츠 제공	추가
문장8		문화/교육/정보/조언 콘텐츠에 중점(Schwerpunkt)	문장⑤ 수정
문장9		오락 역시 공영방송의 임무의 한 부분으로서 공영방송이 제공하는 콘텐츠로 보장	문장⑥ 수정
문장10		콘텐츠를 제공하기 위해 방송채널(Rundfunkprogramme) 및 텔레미디어(정보통신기술)를 선택할 때 이용량이 높은 방식 선택	추가

출처: KBS 공영미디어연구소, 해외방송정보, 장성준, 2022/01.

새롭게 정의된 독일 공영방송의 공적 책무 다섯째는 콘텐츠의 범주에 관한 내용이다. 우선 독일 공영방송은 문화와 교육, 정보, 조언(생활정보) 등의 콘텐츠를 제공하는 것은 개정 전의 미디어 주간협약이나 개정 후나 동일하다. 하지만 2023년 발효될 미디어 주간협약에서는 ‘오락’(Unterhaltung) 콘텐츠를 제공을 ‘공영방송 공적 책무의 일부’(Teil des Auftrags)으로 정의했다. 이로써 공영방송은 오락콘텐츠를 자유롭게 배치할 수 있는 근거를 확보했지만, 상업방송과 경쟁하는 것을 방지하기 위하여 콘텐츠의 내용과 형식에 있어서 공영방송에 적합한 내용으로 개발하고 차별화하는 전략을 취하기로 한 상태다. 여섯째, 새로운 미디어가 등장하고 있는 상황을 고려하여 공영방송의 콘텐츠는 사용량이 많게 측정되는 텔레미디어 서비스나 이와 유사한 서비스에서 다른 콘텐츠보다 ‘특별히 잘 보이도록 배치하는’(besonderem Maße dort wahrnehmbar sein)것을 공적 책무로 명시했다. 즉, 콘텐츠를 제공하는 매체를 선택할 때 텔레미디어, 즉 전자/온라인미디어를 이용할 것인지 선행미디어인 텔레비전을 유지할 것인지를 선택할 수 있는데, 이를 선택할 근거로 운영비

용이 아닌 '이용량'을 고려해야 한다는 원칙이다. 독일 공영방송은 텔레비전 중심의 서비스에서 텔레미디어로 변화할 수 있는 근거를 확보하게 된다. 다음으로 일곱째는 공영방송의 정보제공 원칙에 관한 내용으로 공영방송은 '공공성의 목적에 부합하도록 객관성, 공정성의 원칙을 존중하고, 폭넓은 주제와 의견을 균형 있게 제시'해야 한다는 기존의 기준은 그대로 유지된다. 이번에 발효되는 개정에선 추가로 '공영방송사는 헌법 질서와 언론원칙, 즉 독립적이고 사실적이며, 진실하고, 포괄적인 정보와 보도를 제공하며, 개인의 권리는 보호하면서 그 임무를 수행'한다고 정의, 그 책무와 독립성에 대한 의미를 강화했다.

<표 3-2> 미디어 주간협약 중 공영방송 플랫폼 운영원칙 개정 전후 비교

항목	현재	2023년 7월 개정
제1항	ARD연합 운영채널: Das Erste(종합편성), tagesschau24, EinsFestival	ARD연합 운영채널: Das Erste(종합편성)
제2항	제3공영채널(지역 공영방송): 송출지역의 주정부의 편성규칙에 따름; 바이에른방송의 ARD-alpha 운영	제3공영채널(지역 공영방송): 하나 또는 ARD연합 회원의 여러 지역 공영방송사들이 공동으로 제작하고, 송출지역 주정부의 편성규칙에 따름.
제3항	ZDF 운영채널: ZDF(종합편성), ZDFinfo, ZDFneo	ZDF 운영채널: ZDF(종합편성)
제4항	3sat, arte, PHOENIX, KI.KA 채널	3sat, arte 채널
제5항	온라인전용으로 제작된 콘텐츠는 아날로그로 전송하지 못함	필요한 경우 tagesschau24, EinsFestival, ARD-alpha, ZDFinfo, ZDFneo, PHOENIX, KI.KA 운영. 채널 수는 미디어 주간협약에서 승인받은 채널 수를 초과하지 못함

출처: KBS 공영미디어연구소, 해외방송정보, 장성준, 2022/01.

한편, 공영방송사의 공적 책무 중 여섯 번째 항목은 공영방송의 의무전송 텔레비전 채널 수를 조정하기 위한 근거이기도 하다. 2022년 현재, 독일 공영방송사들이 송출해야 하는 의무채널 20개의 지상파 채널(지역 공영방송 포함) 중 7개의 채널을 이용량에 따라 지상파에서 텔레미디어로 전환할 수 있도록 하는 조항을 미디어 주간협약 제28조에 포함했기 때문이다. 구체적으로 제1공영방송사이자 지역 공영방송사로 구성된 ARD연합이 운영

하는 Das Erste, Tagesschau24, EinsFestival(현재 One채널)과 ARD-Alpha와 9개의 지역방송, ZDF의 ZDF, ZDFinfo, ZDFneo, ARD와 ZDF가 공동으로 운영하는 3sat, arte, PHOENIX, KI.KA 등 20개 의무채널이 개정 발효를 통해 ARD연합의 Das Erste와 ZDF의 ZDF, ARD와 ZDF의 공동송출 채널 3sat, arte, 지역공영방송 채널 9개 등 13개 채널을 제외하고 나머지 채널들은 텔레미디어로 전환이 가능하다.

2023년 발효될 개정 미디어 주간협약은 독일 공영방송의 플랫폼 전략 변화를 보여주는 사례다. 플랫폼 전략의 '유연화'(Flexibilisierung)로 지칭되는 이 개정내용을 통해서 공영방송사들은 채널의 타겟에 따라 채널을 지상파로 전송할 것인지, 혹은 텔레미디어로 전송할 것인지를 선택할 수 있다. 하지만 공영방송사들은 현재 승인받은 공영방송 채널 수를 초과하지 못하며, 텔레미디어로 전송된 콘텐츠는 지상파로 송출하는 것과 텔레미디어로 전환된 채널을 다시 지상파로 회귀하는 것에 대해선 제한을 두었다.

## 2. 영국

### 가. 새로운 공적 책무 논의

2021년 3월, '영국의 디지털, 문화, 미디어 및 스포츠 위원회'(the House of Commons Committee on Digital, Culture, Media and Sport)는 '공공서비스 방송의 미래'(The future of public service broadcasting) 제하의 보고서를 발행했다. 위원회는 영국 사회에서 공영방송의 기본 운영원칙에 대한 지지가 강하게 남아있는 상황이지만, '2003년 제정된 커뮤니케이션 법'(Communication Act 2003)이 스트리밍 플랫폼 확산을 반영하지 못하고 있기에 네 가지 측면에서의 변화가 필요함을 지적했다. 첫째는 2003년 커뮤니케이션 법을 대체하기 위한 새로운 기본법이 필요하다는 주장이다. 위원회는 온라인 기반 서비스가 점점 더 증가하고 있는 새로운 시청각 미디어 환경에서 공공서비스 방송 협약이 지속 가능하도록 보장하기 위한 장치가 필요하다는 분석이다. 둘째는 공공서비스 방송이 젊은 시청자/이용자에게 콘텐츠를 공급할 수 있도록 제삼자 플랫폼, 특히 소셜 미디어 플랫폼의 이용을 확대해야 한다는 내용이다. 셋째는 다양성 확보를 위한 콘텐츠 공급 기준이 공공서비스 방송뿐만 아니라 스트리밍 서비스로도 확대되어야 한다는 제안이다. 마지막 넷째는 공공서

비스 방송이 선형 방송뿐 아니라 비선형 서비스를 확대하기 위하여 정부의 개입이 필요하다는 내용이었다. 이와 관련하여 영국 정부는 2021년 6월, 공영방송 전략에 대한 검토의 일환으로 공공서비스 방송에 대한 역할을 검토하고 있다고 응답했고, 영국 상원에서 공공서비스 방송이 '수백개의 다른 채널 및 온라인 서비스'와 경쟁에 직면하고 있어 개혁의 필요성에 동의의사를 밝혔다.

공영방송 운영과 관련하여 정치계와 정부의 논의와 함께 2020년부터 오프콤은 공영미디어의 역할을 '공공서비스 방송'에서 '공공서비스 미디어'(public service media: PSM)로 확대하기 위한 연한들을 검토하고 있었다. 2021년 7월, 오프콤은 영국 정부에 미디어산업 및 학계 전문가와 이해관계자, 설문 응답 및 워크숍, 해외분석 결과를 바탕으로 '미래의 공영미디어에 대한 대정부 권고안'(Recommendations to government on the future of public service media)을 최종으로 제출하였다. 이 보고서에는 ① 미래의 공공서비스 미디어가 제공해야 할 콘텐츠 ② 공공서비스 미디어를 위한 새로운 규제체계 조직 ③ 공공서비스 미디어 콘텐츠의 사용 및 노출 가능성(available and prominent for audiences)을 높이기 위한 법률 검토 ④ 콘텐츠 제작 환경에 관한 현안 검토 ⑤ 시청자/이용자들의 콘텐츠 시청/이용 패턴이 반영된 공공서비스 미디어의 의무와 필요성 ⑥ 전략적 파트너십을 통한 공공서비스 미디어 역할 보완 및 향상 등 여섯 개의 주제에 대해서 논의를 다루고 있다. 특히 기본적으로는 2016년의 칙허장에 명시된 BBC의 운영 목표가 반영되어 있지만, '방송'개념을 탈피하고 '미디어'로 그 범주를 확대하기 위해 검토해야 할 요소들이 제시되어 있다. 권고안의 주요 내용은 현재의 공영방송을 공공서비스 미디어로 개념을 전환하는 것이며, 이를 위해 영국 정부가 수행해야 할 역할에 관한 것이다. 또한 현재 영국의 커뮤니케이션 법에서 정의된 공영방송의 운영목적에 보편적 온라인 서비스 제공이 포함되도록 제안하게 된다.

오프콤의 권고안은 영국의 방송산업이 '큰 도전'(greatest challenge)에 직면해 있다는 상황판단으로부터 도출된다. 코로나19 대유행은 아동/어린이/청소년을 위한 학습콘텐츠와 뉴스, 오락프로그램 등을 전달하는 단체로서 공영방송의 중요성이 확인되는 기회였지만, 글로벌 미디어 기업의 영국진출과 콘텐츠 이용자들의 이용 습관 변화에 따른 시장환경 변화는 공영방송사가 상업 미디어 사업자와 경쟁하는 상황이 어려워졌다는 분석이다. 특히 공영방송이 겪고 있는 재정부담은 영국 전역을 아우르고 다양성을 반영하는 콘텐츠

제작의 어려움으로 이어지고, 지역뉴스나 소수 언어 방송, 종교프로그램과 같이 상업적 가치가 덜한 콘텐츠들에 대한 제작도 감소할 것이라는 판단이다. 이를 근거로 하여 오프콤은 권고안에서 공영방송의 미래를 위해 ① 공영미디어로서 전환하고 ② 텔레비전과 온라인을 이용하여 최대한 많은 시청자에게 콘텐츠를 제공해야 하며 ③ 젊은 시청자를 포함하여 기존 시청자와의 관계 유지를 위해 디지털 계획을 빠르게 진행하고 ④ 디지털 시대에 맞는 규제 시스템을 도입해야 한다는 등의 내용을 제안하게 된다.

오프콤의 권고안의 요점은 공영방송에서 공공서비스 미디어로 전환하고, 그 특성이 반영된 '현대화된 공공서비스 미디어의 목표'(A modernised set of objectives for public service media)를 설정해야 한다는 내용이다. 구체적으로 공공서비스 미디어의 새로운 목표에는 영국의 모든 지역을 반영하고, 광범위한 프로그램을 제공하여 최대한의 시청자를 확보하는 방안뿐 아니라 영국을 구성하는 4개 국가와 지역/지방에서 지속가능한 경제적 가치를 창출하는 등의 목표를 설정해야 한다고 제안했다. 논의를 통해 도출된 공공서비스 미디어의 목표는 ① 사회적 가치와 폭넓은 분야의 고품질 프로그램 제공(Delivers social value and a wide range of high-quality programming) ② 공유된 경험 제공을 통해 국민이 서로 함께할 수 있도록 하는 것(Brings people together for shared experiences), ③ 영국의 다양성 반영(Reflects the diversity of the UK) ④ 잉글랜드/웨일스/스코틀랜드/아일랜드를 포괄하는 창의 산업 지원(Supports the creative economy across our four nations) ⑤ 온라인과 텔레비전을 이용한 통한 보편적 서비스 제공(Universally available, online and on TV) 등 다섯 가지다.

[그림 3-1] 오프콤의 공공서비스 미디어의 목표



출처: OFCOM, 2021, 20쪽.

나아가 오프콤은 공공서비스 미디어가 가능하기 위해 모든 생방송 또는 주문형 텔레비전 서비스나 플랫폼에서 공공서비스 미디어에서 제작된 콘텐츠를 제공할 수 있는 법적 근거를 확보해야 한다고 제안했다. 현재의 공영방송사가 커넥티드 TV 플랫폼과 상업적 계약을 맺는데 어려워지고 있으며, 이로 인하여 기존의 텔레비전보다 새로운 디지털 플랫폼에서 공영방송의 콘텐츠를 찾기 어려워졌다고 분석한 결과다. 오프콤의 제안은 ① 공공미디어 서비스의 콘텐츠를 쉽게 찾을 수 있도록 공공미디어 사업자 및 콘텐츠 플랫폼에 의무를 부과하고 ② 공공미디어 서비스의 자체 플랫폼을 혁신하며 ③ 콘텐츠 저작권을 모니터링하고 분쟁을 해결할 수 있는 권한을 오프콤에 제공하는 등 세 가지로 정리된다.

공영방송에서 공공미디어 서비스로 전환하면 콘텐츠는 하나의 플랫폼이 아니라 텔레비전 채널과 온라인 등 여러 채널로 전송된다. 그렇기에 외주제작사들과 공공미디어 서비스의 계약에서 과거의 방식이 아닌 방송과 온라인 모두에서 콘텐츠 사용이 가능한 계약으로 전환해야만 한다. 관련하여 오프콤은 권고안의 세 번째 주제로 정부가 법률을 현대화

하여 외주제작을 지원하는 기준이 모든 텔레비전 및 온라인을 구분하지 않고 같게 정의되어야 한다고 제안하게 된다. 정리하면 ① 공공미디어 서비스가 독립 외주제작사에 위탁하기 위한 기준은 텔레비전방송과 온라인 서비스 모두에 적용되게 하고 ② 시장 동향 및 정책 목표에 따라 기준을 조정할 수 있는 유연성을 제공하는 등의 콘텐츠 제작 관련 규칙을 조정하는 내용이다. 여기에 추가로 오프콤은 공공미디어 서비스는 ① 시청자가 공공미디어 서비스를 텔레비전 채널과 온라인을 통해 접근할 수 있도록 보장하며 ② 공공미디어 서비스는 시청자의 요구를 충족하기 위해 서비스 내용을 조정할 수 있는 권한을 부여하며 ③ 공공미디어 서비스 사업자는 자신에게 부여된 목표를 성취하기 위한 계획을 수립하고, 성과를 매년 보고해야 하는 등의 새로운 의무를 부여해야 한다고 제안했다.

권고안을 통해 오프콤은 공공미디어 서비스 사업자와 상업미디어 사업자와의 전략적 협력도 제안했다. 공공미디어 서비스와 관련한 법체계를 현대화해야 하지만 이 기관이 추구해야 할 역할이 미래에 충분하지 못할 수도 있다는 점에서도. 이 협력을 통해서 콘텐츠와 기술, 혁신 등에서 긍정적인 효과를 거둘 수 있으며, 이 외에도 다양한 문화/교육기관과의 연계도 필요하다고 주장했다. 또한 오프콤은 공공미디어 서비스 사업자만이 공공 콘텐츠를 제작할 수 있다는 판단에서 벗어날 필요도 있음을 지적했다. Discovery나 Sky와 같은 상업미디어 사업자들도 영국을 기반으로 한 고품질 콘텐츠를 제작할 능력을 충분히 갖추고 있다는 근거에서다. 이를 요약하면 ① 공공미디어 사업자의 콘텐츠를 제공할 수 있도록 하는 유연성 도입 ② 공공미디어 사업자의 콘텐츠 제공을 증가시킬 수 있는 재정적 인센티브 검토 ③ 공공미디어 사업자와 상업미디어 사업자와의 전략적 협력 개발 ④ 상황에 따라 조건을 변경할 수 있는 유연성 확보 등이다.

오프콤의 대정부 권고안이 발행된 후, 2022년 영국 정부는 미래 영국 방송산업 전망이 담긴 백서 '다음으로, 정부의 방송산업 전망'(Up Next, The Government's vision for the broadcasting sector)을 발행했다. 공영방송 보호정책과 글로벌 사업자들에 대한 규제가 포함된 이 백서엔 현대사회에 적합한 공영방송 시스템을 구축하는 내용이 포함되어 있다. 백서에 포함된 공영방송의 공적 책무와 관련한 내용은 다음과 같다.

첫째, 영국 정부는 공영방송에 영국의 토착 지역 및 소수 민족 언어로 제작된 프로그램 제작과 편성을 법적으로 명확히 할 것이라 밝혔다. 이는 화자가 친숙한 언어로 콘텐츠에 접근할 기회를 제공할 뿐 아니라 영국 전역에 존재하는 지방문화를 표현할 기회를 제공하

기 위한 공적 책무로 해석된다. 둘째, 공영방송이 준수해야 할 공적 책무와 그 분류를 단순화하여 중복되어 있는 항목을 제거하고, 새롭게 변화된 미디어 환경에 맞게 수정할 것이라 발표했다. 셋째, 공적 책무를 이행하는 방식에서 방송사가 유연하게 적용할 수 있도록 한다. 예를 들어 영국에서 제작된 콘텐츠 편성 쿼터, 프로그램 장르 쿼터 등은 텔레비전과 라디오를 통해서만 가능했기에 그 효용성에 문제가 제기되어 왔었다. 유연성을 부여하면 공영방송의 디지털 서비스를 통해 제공된 콘텐츠도 쿼터의 충족기준으로 간주, 유연한 프로그램 운영이 가능해질 전망이다. 넷째, 영국 정부는 온라인 서비스에서 공영방송 콘텐츠의 노출을 용이하도록 기준을 마련할 계획을 수립했다. 이 기준이 적용되면 지정된 텔레비전 플랫폼에서 이용자들이 공영방송의 콘텐츠를 쉽게 찾을 수 있도록 배치될 예정이다.

BBC와 오프콤, 영국 정부가 추진하는 공영서비스 미디어 개념 적용은 공적 책무에 관한 부분에만 영향을 미치는 것은 아니다. 텔레비전과 온라인 간 적용되었던 규칙들을 하나로 통일하고, 의무를 부과하기 때문에 공영방송사의 플랫폼 전략도 새롭게 제시되고 있다. 그 대표적인 사례가 지난 5월에 발표된 '디지털 최우선 BBC'(digital-first BBC) 전략이다.

#### 나. 디지털 플랫폼 우선 전략

2022년 6월, 오프콤은 'BBC 운영 라이선스 현대화'(Modernising the BBC's Operating Licence)를 위한 제안서를 발행했다. 2016년 발행, 2017년 체결된 현재의 BBC 운영 라이선스는 텔레비전방송과 라디오에 초점을 맞추었기 때문에 앞서 다룬 2021년의 공영미디어의 미래에 대한 대정부 권고안이나 2022년 영국 정부가 발표한 방송백서의 내용을 반영하지 못하기 때문이다. 오프콤은 BBC 운영 라이선스를 업데이트하여 공영방송이 아닌 공공서비스 미디어로서 역할 할 수 있는 기반을 마련하고자 했고, 그 결과가 BBC 운영 라이선스 현대화 제안으로 발표된 것이다. 이를 위해 오프콤은 BBC 운영 라이선스 현대화를 진행하면서 ① 텔레비전방송과 라디오뿐 아니라 온라인 서비스 운영을 통합하고 ② 시청자의 요구를 충족할 방법을 BBC가 선택할 수 있도록 하는 유연성을 확보하고 중요한 콘텐츠들에 대해선 최소한의 쿼터를 유지하도록 하며 ③ BBC의 운영 투명성 요구 강화 등 세 가지 원



책을 고려하였다.

오프콤의 제안에 따르면 BBC는 시청자들의 요구를 충족시키기 위해 콘텐츠를 전달할 플랫폼의 유연성을 부여받기에 현재 텔레비전방송과 라디오에 집중되어있는 방송 운영 지침을 디지털로 전환할 기회가 생기게 된다. 오프콤의 BBC 운영 라이선스 현대화 제안에 앞서 영국 정부도 방송백서를 통해 BBC의 콘텐츠 전송 플랫폼 유연화를 추진하겠다는 의사를 밝힌 바 있었다. 이러한 정책 변화 흐름에 맞춰 BBC는 2022년 5월, <디지털 최우선 BBC> 계획을 발표하게 된다.

<디지털 최우선 BBC>는 내부적으로 1천여 명의 인력감축 및 소규모 텔레비전방송 채널을 중단하는 등의 조치를 통해 예산을 확보하고, 이를 BBC의 디지털 서비스에 집중투자하겠다는 계획이다. 발표된 내용에 따르면 ① 자국 뉴스와 해외뉴스 채널을 통합하여 24시간 뉴스 방송인 'BBC News'로 통합하고 ② CBBC, BBC Four 및 Radio 4 Extra 등의 소규모 방송 채널을 중단하며 ③ BBC World Service를 디지털 전용으로 전환하는 등의 조정이 진행될 계획이다. 이렇게 확보된 예산과 BBC의 상업활동을 통해 거둬들인 이익 3억 파운드를 디지털 분야에 투자할 계획이다. 구체적으로는 ① BBC 시청자 중 75%가 iPlayer를 사용할 수 있도록 유도하기 위해 iPlayer를 새롭게 전환하고 제삼자의 투자를 유치하는 등으로 기금을 마련하고 ② 지방 콘텐츠 자원을 디지털로 전환하며 ③ 방송뉴스 통합을 통해 발생한 예산 차액을 디지털 뉴스로 재투자하며 ④ 디지털 콘텐츠 개발에 연간 5천만 파운드를 투자한다는 내용이다.

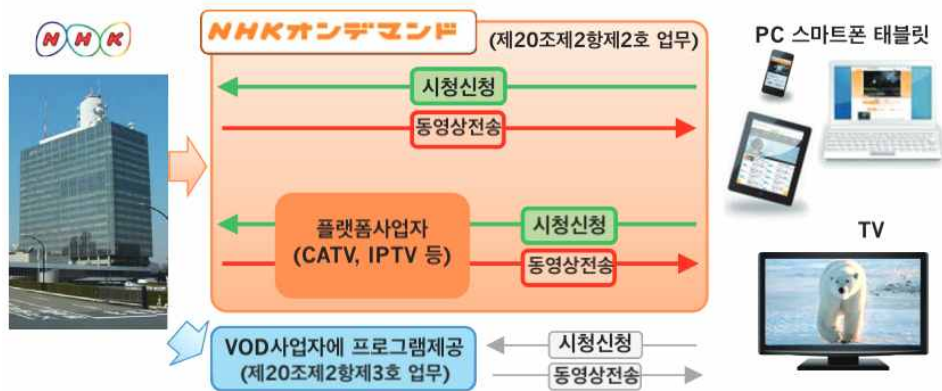
<디지털 최우선 BBC> 계획에 대해선 아직 구체적인 예산이나 전략이 수립되지 않았지만, 기본적으로 2021년~22년 이어진 오프콤과 영국 정부의 제안과 같이 공영방송의 역할을 다른 미디어로까지 확대한다는 점에서 동일하다. 하지만 새로운 플랫폼 전략을 진행하기 위한 기금, 즉 방송수신료에 대한 문제는 해결되기 어려워 보인다. 2022년 영국 정부가 발표한 방송백서에서 향후 2년 동안 방송수신료를 159파운드로 동결할 것임을 밝혔기 때문에 새로운 기금을 마련하기엔 내부 조정이나 다른 사업의 중단 등의 방식을 채택할 수밖에 없다. 그러나 iPlayer의 프로그램 수정을 통한 제삼자 투자 유치 계획이 외부 수입으로 충당될 가능성도 존재하지만, 이 계획에 차질이 발생할 경우, 재정 조달에 문제가 발생할 것으로 보인다. 한편, 영국 정부는 방송수신료 징수 모델을 검토하여 다음 BBC 라이선스 발급 기한 이전에 논의를 마무리할 계획이다.

### 3. 일본

#### 가. NHK의 플랫폼 전략과 공공미디어 전환

NHK는 공영방송에서 공공미디어로 전환을 서두르고 있다. 최종목표는 방송과 통신을 넘나드는 서비스를 제공하는 것이다. 즉, 온라인 동시전송서비스를 방송의 '보완업무'에서 '필수업무'로 격상한 뒤, '온라인 수신료'를 도입하는 것이다. 이를 위해 NHK는 인터넷사업을 확대해 왔다. NHK는 방송을 보완하는 '인터넷 활용업무'라고 부른다. 2000년에 홈페이지를 이용해 뉴스를 제공하기 시작했고, 2007년에는 방송이 종료된 프로그램 및 편집에 활용할 수 있는 자료를 인터넷을 통해 제공하는 서비스를 추가했다. 2008년 12월에는 NHK온디맨드(이하, NOD)를 시작했다. 이는 방송이 끝난 드라마와 다큐멘터리, 뉴스 등을 유료로 제공하는 VOD 서비스다. NOD는 다양한 사업자에게 방송콘텐츠를 제공하는 멀티 플랫폼 전략을 추구했다. 2009년 2월에는 국제방송 동시전송을, 2011년 3월에는 재해 정보 동시전송을 시작했다. 이는 '필수업무'를 보완하는 서비스로 규정되었다. 2011년 9월부터 라디오방송 동시전송도 시작되었다(안창현, 2022).

[그림 3-2] NOD의 멀티 플랫폼 전략



출처: NHK(2017, 39).

인터넷 활용과 관련된 업무는 2014년에 방송법 개정을 통해 법제화되었다. 방송을 마친 프로그램 뿐만 아니라 국제방송과 라디오방송의 동시전송도 일상업무로 자리매김되었다. 이에 따라 NHK는 새로운 실시기준을 마련했다. 그러나 당시 지상파TV의 동시전송을 제외되었다. 총무성은 스마트폰 보급이 더디게 진행되고 동시전송에 대한 니즈가 크지 않으며, NHK가 요청하지 않았기 때문이라고 설명했다. 이후, NHK는 태도를 전환하여 2016년 총무성 검토회에 동시전송을 의제로 설정할 것을 요청했다. 그러나 검토회는 중간보고서에 NHK 개혁방안을 요구하는 한편, 동시전송은 검토를 계속하기로 하는데 그쳤다. 2017년 우에다 료이치(上田良一) 회장이 취임하면서 회장자문기관에서 동시전송을 도입해야 하며, 비용부담이 중·장기적인 측면에서 TV를 보유하지 않은 이용자로 확대해야 한다고 제언했다. 그러나 매과로 분류되는 다카이치 사나에(高市早苗) 총무대신(당시)은 NHK 개혁이 먼저 필요하다고 한다고 제동을 걸었다. 결국 NHK는 총무성 검토회에서 2020년 도쿄올림픽에 개최되기 전인 2019년에는 동시전송을 필요하다고 요청하면서 총무대신이 요구한 개혁방안도 제시했다. 검토회는 2018년 9월에 발표한 제2차 보고서를 통해 동시전송을 인정해야 한다고 제언했다. NHK는 비용 억제, 민방 TV 포털 사이트 TVer에 참가하여 NHK의 거버넌스 확보와 수신료 인하 등을 제시했다. 결국 검토회 위원장의 중재를 통해 총무성은 입장을 선화하여 제도를 정비하는 것으로 방침을 변경했다. 2019년 5월 방송법 개정안이 통과되면서 지상파TV의 동시전송이 가능한 제도적 환경이 마련되었다(안창현, 2022).

#### 나. NHK 인터넷 사업 부문의 법적 위상

NHK의 인터넷활용 관련 업무는 '필수업무'를 보완하는 '임의업무'로 분류할 수 있다. 방송법에서는 방송프로그램 등을 인터넷을 통해 공중에게 제공하는 것(제20조 제2항 제2호)과 전송사업자에게 제공하는 것(제20조 제2항 제3호)으로 구분하고 있다. 이와 관련해서는 무료서비스와 유료서비스로 다시 분류된다(안창현, 2022).

수신료를 재원으로 제공되는 무료서비스에는 ①방송프로그램 전송(MHK플러스)과 프로그램에 대한 문해력 향상을 위한 자료제공 서비스, ②방송프로그램 등을 타 사업자에게 무료로 제공하는 서비스가 있다. NHK는 방송프로그램 전송과 프로그램 이해증진을 위한

자료제공 서비스를 위해 자체 홈페이지나 앱 이외에 외부사업자도 이용할 수 있다. 유료 서비스의 경우 ③NHK 온디맨드와 ④외부 플랫폼사업자를 대상으로 한 프로그램 제공이 있다. 이외에 공영방송의 사업안내와 정보공개, 조사와 연구, 취재 및 프로그램제작과 관련된 업무를 수행하기 위한 목적으로 인터넷을 활용할 수 있다(안창현, 2022).

<표 3-3> NHK 인터넷 활용업무 구분

업무	내용	재원
일반인 대상 서비스 (B to C)	국내방송, 국제방송 동시전송	수신료 재원 → 무료
	NHK온디맨드	유료
사업자 대상 서비스 (B to B)	재해정보 등 공익 목적으로 제공	수신료 재원 → 무료
	방송을 마친 프로그램 등 제공	유료

출처: 鈴木友紀(2019:28); NHK(2021.12.6:41)를 바탕으로 작성; 안창현(2022) 재인용

#### 다. NHK의 플랫폼 전략: 인터넷 활용업무 실시계획

NHK는 '인터넷 활용업무 실시계획'도 발표했다. 골자는 온라인 동시전송서비스 NHK 플러스(NHK+)를 확대한다는 것이다. NHK플러스는 2020년 4월에 서비스를 시작했고, 시작한지 2년 만에 '상시' 동시전송이 가능해졌다. 지금까지 NHK는 하루 19시간 정도 전송해 왔지만, 비용억제를 이유로 심야에는 전송하지 않았다. 다시보기 서비스도 스마트폰을 통해 제공하기로 했다. 과거 프로그램을 TV수신기에서도 시청할 수 있도록 한다는 것이다. 이들 서비스는 수신계약이 확인된 이용자에게만 제공된다.

뉴스 등 지역용 다시보기 서비스도 확대하기로 했다. 기존 전국 8개 거점방송국 가운데 수도권 등 4개 거점국의 프로그램을 제공하고 있는데, 2022년부터는 나머지 4개 거점국의 프로그램도 전송하기 시작했다. 거점국 이외 지역국의 뉴스도 순차적으로 제공하기로 했다.

<표 3-4> NHK플러스 서비스 확대

NHK플러스	· 모든 방송시간을 동시전송으로 제공 종합TV 1일 24시간, 교육TV 19시간 정도 ※ 2021년도는 1일 19시간 정도
--------	--

	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가등록 운용 시작 일정기간 수신계약을 확인하기 위한 정보를 입력하기 전에도 이용 가능(등록을 원하는 메시지를 일시적으로 표시)</li> <li>· TV수신기 대상 서비스 시작 온라인에 접속된 TV수신기에서 다시보기 시청 가능</li> <li>· 지역 대상 프로그램 제공 18시대 뉴스 등 다시보기 전송 확충</li> </ul>
--	---

출처: NHK(2022). 2022年度インターネット活用業務実施計画 主なポイント.

관련 비용도 상향조정 되었다. NHK가 전망한 비용은 2021년에 197억엔으로 2020년(189억 엔) 보다 4% 정도 증가했다. 이 중 일본 국내 온라인 활용업무에는 169억 엔, 국제 방송 관련 온라인 활용업무에는 28억 엔에 이를 것으로 보았다. 일본 국내 온라인 활용업무의 비용내역은 온라인 동시전송에 58억엔, 기타 업무에 111억 엔이다. 2022년에는 194억 엔, 2023년에는 193억 엔이 될 것으로 전망되었다. 지금까지 온라인 사업비를 수신료수입의 2.5%를 상한으로 설정했지만, 이번 업무계획에서는 이를 사실상 철폐했다. 수신료수입에서 차지하는 비율은 2.94%, 2.9%, 2.88%이다. NHK는 향후 사업지 자체를 중기 경영계획에서 공표하기로 했다.

<표 3-5> 온라인사업 비용 전망

(단위: 억엔)

총액	189	197	194	193	
국내 온라인 활용업무	164	169	162	159	
동시전송 업무	54	58	66	66	①동시전송업무 시간확대, ②보안, 프라이버시 강화, ③지역 콘텐츠 전송 강화, ④효율적 실시방법으로 비용억제
기타업무	109	111	96	93	①민방과의 연계·협력, 보편적 서비스, ②도쿄올림픽·패럴림픽, ③기존 업무 비용을 억제
국제온라인 활용업무	25	28	32	34	①국제방송프로그램 전송 강화, ②다언어 추진, ③콘텐츠 강화, ④기존 업무비용 개정

출처: NHK(2020). NHKインターネット活用業務実施基準(素案)について(2020年9月15日)

## 제2절 해외 주요국의 공영방송 체계 및 재원구조 분석

### 1. 독일

#### 가. 공영미디어 체계 및 재원

##### 1) 공영미디어 개념의 정립 과정

독일의 미디어 시장은 공영미디어와 상업미디어가 혼존하는 구조다. 방송을 중심으로 미디어시장이 형성되어 있어 '이원화 방송시스템'(Duales Rundfunksystem)으로 지칭되는 이 시장은 독일의 역사적 특성이 반영된 특징이 존재한다. 가장 큰 특징은 미디어 정책이 중앙정부, 즉 독일연방정부에서 관할하지 않고 주정부에서 담당한다는 점이다. 주정부는 '기본법'(Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) 제73조에 따라 언론정책을 주도하고, 이를 위해 각지역별로 '미디어청'(Medienanstalt)으로 불리는 기관을 설치하고 있다. 미디어청의 주요 역할은 방송정책을 수립하고, 상업방송의 인허가를 결정하며, '미디어 능력'(Medienkompetenz)사업 추진 등이다.

주별로 미디어 정책을 결정한다고 해서 주정부 간 조율이 부재하는 것은 아니다. 주정부들은 '미디어청 연합'(Medienanstalten)을 조직하여 미디어정책의 현안을 공유하고 감독하고 있다. 또한 주정부 총리들은 지역의 미디어담당부처를 통해서 정책의 일관성을 갖도록 하는데, 그 결과로 채택되는 것이 '주간협약'(Staatsvertrag)이다. '주간협약'은 주정부들 간 협상을 통해 조인된 일종의 협정으로서, 독일의 모든 주정부 의회의 승인과 총리의 서명이 포함되어야만 효력을 갖는 법이다. 미디어분야의 정책 협상과 이슈관리는 '방송위원회'(Rundfunkkommission)으로 불리는 단체가 담당하고 있으며, 주요 내용은 '주정부총리 회의'(Ministerpräsidentenkonferenz)에서 총리들이 협상을 진행하게 된다.

독일의 미디어 정책은 시기에 따라 변화하지만 '독립적'(unabhängig), '공법적'(öffentlich-rechtlich), '연방적'(föderalistisch)이라는 기조는 유지된다. 이 기조는 독일의 기본법 제5조 제1항에 명시된 "누구든지 자기의 생각을 말, 글, 그림으로 자유롭게 표현/

전달하고, 일반적으로 접근 가능한 정보원(정보출처)으로부터 방해받지 않고 정보를 얻을 권리를 가진다. 출판의 자유와 방송/영상 보도 자유는 보장된다. 검열은 허용되지 않는다”는 ‘언론자유’(Pressefreiheit) 항목을 통해서 보호받고 있다. 기본법의 언론자유 항목은 ‘여론 형성 자유’와 맞닿아 공영 미디어의 존재가치와 공적 책무 설정 등의 이념에 영향을 미치고 있다. 이러한 독일 공영미디어의 역할은 과거 연방헌법재판소의 판결들을 통해서 규정되고 보호받아 왔다. 대표적인 판례들로는 제1차 방송판결(1960년), 제2차 방송판결(1971년), 제4차 방송판결(1986년), 제5차 방송판결(1987년), 제14차 방송판결(2014년) 등이 있다.

제1차 방송판결은 독일의 방송정책이 연방정부가 아닌 주정부의 관할임을 확인한 판결이다. 연방정부가 자신을 최대 주주로 한 ‘독일텔레비전(유한)회사’(Deutschland-Fernsehen GmbH, 연방정부 51%, 주정부 49%)를 설립하려고 했던 것에 반대하여 제기된 이 헌법소원은 ‘연방정부는 공영방송에 필요한 기술적 측면을 담당하고, 공영방송사의 조직과 운영은 주의 권한임’을 확인한 사례다. 제2차 방송판결은 공영방송의 활동이 비상업적이라는 것을 확인한 판례로써 의의가 있다. 1967년 연방정부(당시 서독)는 새로운 부가가치세법을 도입할 때 공영방송사의 활동을 ‘영업/상업행위’로 분류, 수입에 대한 부가가치세를 부과하려고 했고, 주정부는 이에 반발하게 된다. 연방헌법재판소는 제2차 방송판결에서 공영방송사가 공법상 헌법소원을 제기할 수 없는 법인이지만 ‘기본법에 명시된 방송 자유 침해에 해당할 경우’엔 가능하다는 전제를 확립했고, 공영방송을 ‘일반 대중의 것’(Sache der Allgemeinheit)이자 ‘일반 대중의 이익을 대표하는 조직을 가진 단체’로 정의했다. 즉, 공영방송이라는 단체에 특별한 법적 지위를 제공함과 동시에 ‘공공’의 의미를 대중의 것이자 이익을 대표하는 것으로 확정한 것이다.

제4차 방송판결과 제5차 방송판결은 제2차 방송판결에서 정의된 ‘공공’의 의미를 구체화하는 ‘기본서비스’(Grundversorgung)로서의 공영방송 개념을 확립한 판례다. 1986년 제4차 방송판결에선 공영방송사가 상업방송사에 비해 거의 전체 인구에 도달하는 방송권역을 갖고 있음에도 불구하고 시청률에 의존하지 않고 포괄적으로 채널을 운영하는 단체로 정의함으로써 두 단체의 성격을 확실하게 구분한다. 독일 공법상에서 ‘기본서비스’는 사회구성원들에게 중요한 기반 시설을 제공하고, 서비스를 합리적인 가격으로 이용할 수 있도록 제공해야 하는 국가의 의무로 정의되는데, 이 의무 중에 하나로 방송을 포함시킨 것이다. 이 개념은 1987년의 제5차 방송판결에서 구체화 된다. 연방헌법재판소가 공영방송

이 기본서비스로서 역할하기 위해 ① 당시 기준으로 모든 사람이 방송을 수신할 수 있도록 보장하는 기술인 지상파 기술을 이용하여 ② 공영방송사의 임무와 부분 또는 완전하게 부합하는 내용을 담은 콘텐츠를 제공하고 ③ 조직적 또는 절차적 조치를 통해 의견을 제시하는 과정에서 균형 잡힌 다양성을 효과적으로 보호해야 한다고 판결한 것이다. 이 판결에 따라 공영방송사들은 콘텐츠를 다양하게 제공할 수 있게 되었고, 새로운 채널을 개국하는 등의 활동에 참여하게 된다.

연방헌법재판소의 제14차 방송판결은 공영방송의 '방송위원회'에 해당하는 ZDF의 내부조직인 '텔레비전위원회'(Fernsehrat) 조직 구성에서 정치인들의 참여를 제한하는 내용이다. 독일의 공영방송은 '방송위원회'라는 내부 조직을 통해 방송운영과 감독을 위한 주요 결정 권한을 부여하고 있다. 이 조직이 존재함에 따라 제2차 방송판결에서 공영방송이 공공의 이익을 대변할 수 있다고 판결하게 되었는데, 그 조직이 점차 커지면서 정치인들의 개입이 높아지는 폐해가 등장하기 시작했다. 제14차 방송판결이 있던 2014년 당시 ZDF엔 77명의 '텔레비전위원회' 위원들이 활동했었는데, 이중 연방정부와 주정부 추천으로 임명되는 위원이 전체의 45.4%(34~35명), 정치계 추천 위원 20.8%(16~17명)의 비율이었다. 반대로 정치적 성향에서 독립적인 입장을 가진 비영리단체/조합단체 추천 위원이 27.3%(20~21명), 종교인단체 6.5%(4~5명)인 것과 비교하면 정치적 성향이 강한 위원들이 많았었다. 정치적 영향력이 공영방송 운영에 부정적 영향을 끼치자 ZDF의 '텔레비전위원회' 조직구성에 제한이 필요했고, 그 결과 연방헌법재판소에 이 문제가 접수되었다. 연방헌법재판소는 당시의 조직구성이 정치적 구속력을 갖는다고 판단, 위원회에서 정당 추천을 폐지하는 등의 조치를 취하도록 명령했다. 최종적으로 텔레비전위원회는 60명으로 줄었고, 정치적 배경을 갖거나 정치계 인사로 포함되는 위원의 참여를 최대 20명까지만 선임할 수 있도록 제한하게 된다.

1960년대부터 가장 최근인 작년까지 공영방송과 관련하여 내려진 연방헌법재판소의 판결은 공영방송이 사회에서 어떤 역할을 수행해야 하며, 이를 위해 기본적으로 지켜야할 원칙이 어떠한 것들이 있는지를 확인하는 과정이었다. 공영방송의 개념을 정립하는 과정에서 부족했던 공공서비스로서의 의미, 활동의 범위, 정치권으로부터의 자율성 확보 방안 등을 판례법을 통해서 정했고, 현재의 공영미디어 정책 기조로 적용되고 있다. 이 이념이 적용된 현재, 독일의 공영방송은 텔레비전이나 라디오 채널을 넘어선 공영미디어로 그 역할을 확



대하고 있으며, 변화하는 미디어 환경에 적응하기 위한 여러 정책적 전환을 꾀하고 있다.

## 2) 공영미디어 운영 현황

독일의 공영미디어 채널과 플랫폼은 텔레비전 방송과 라디오, 텔레미디어로 지칭되는 온라인, 모바일 사업으로 구성된다. 공영미디어 운영 근거와 사업자에 따른 채널 및 플랫폼 운영은 미디어주간협약에서 별도로 명시되어 있다.

첫째, 텔레비전 방송 채널 운영은 미디어주간협약 제28조 ‘텔레비전채널’(Fernsehprogramme)을 근거로 배정되어 있다. 공영 텔레비전 방송사로는 지역공영방송사 9개(BR(바이에른주), hr(헤센주), mdr(작센, 작센-안할트, 튀링겐주), NDR(함부르크, 메클렌부르크-포어포메른, 니더작센, 쉐레스비히-홀슈타인주), radiobremen(브레멘주), rbb(베를린, 브란덴부르크주), SR(자를란트주), SWR(라인란트, 바덴뷔르템베르크주), WDR(노르트라인 베스트팔렌주))가 회원사로 활동하는 ARD(Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland: 독일공영방송 운영연합)와 단일조직인 ZDF(Zweites Deutsches Fernsehen: 제2독일텔레비전)가 있다.

먼저 ARD는 지역공영방송사들을 회원으로 하여 공동으로 운영되는 조직으로서 종합편성채널인 ‘das Erste’와 뉴스/정보 전문 채널 ‘tagesschau24’, 30~49세 연령대를 위한 오락채널인 ‘EinsFestival’을 전국으로 송출한다. ‘das Erste’는 자체적으로 프로그램을 제작하는 채널이 아닌 지역공영방송사들이 그들의 재정인 방송분담금을 분배받는 비율에 근거하여 프로그램을 제공하는 방식으로 운영되는 채널이다. 또한 전문 채널 역시 지역공영방송사들이 전적으로 담당하는 방식으로서 ‘tagesschau24’는 NDR, ‘EinsFestival’<sup>5)</sup>은 WDR이 담당한다. 이 외에도 지역공영방송사들은 방송권역에 따라 지역 공영 텔레비전 방송 채널인 제3공영방송채널(Drittes Fernsehprogramm)을 별도로 운영하고 있다. 한편, 단일조직인 ZDF는 일반 방송사와 마찬가지로 모든 프로그램은 ZDF가 담당하여 위탁, 제작하여 편성하여 채널이 운영되는데, 대표 채널은 동명의 종합편성채널 ‘ZDF’이다. ZDF는 이 외에도 정보채널인 ‘ZDFinfo’와 25세~49세 연령대를 타겟으로 한 오락채널 ‘ZDFneo’을 운영한

---

5) 미디어주간협약에선 ‘EinsFestival’로 명시되어 있지만 실제로는 ‘One’이라는 채널명으로 송출되고 있음. 본고에선 협약을 근거로 ‘EinsFestival’로 표기하였음.

다.

이상의 채널 외에도 ARD와 ZDF는 미디어주간협약에 따라 공동 또는 해외 합작으로 전문 채널을 운영하고 있다. 독일어권 국가인 오스트리아와 스위스 공영방송사와 합작으로 송출하는 문화 전문 채널 '3sat'(ZDF 32.5%, ARD 32.5%, ORF 25%, SRG 10%), 특별행사/뉴스/다큐멘터리 및 심층보도 전문 채널 'Phoenix'(WDR과 ZDF), 어린이 채널 'KIKI'(MDR과 ZDF), ARD와 ZDF가 공동(각각 50% 지분)으로 설립한 'Arte Germany'와 프랑스의 'Arte France'가 합작으로 운영하는 유럽문화전문채널 'arte' 등이 있다.

둘째, 공영라디오 채널은 미디어주간협약 제29조 '라디오채널'(Hörfunkprogramme)에 근거하여 운영된다. 해당 조항에 따르면 공영라디오채널은 ARD 회원사인 지역공영방송사 9개와 전국 송출 공영라디오방송사인 'Deutschlandradio'(도이칠란드라디오)가 담당한다. ZDF는 텔레비전 채널 운영만 허가된 방송국으로서, 라디오채널 운영은 금지되어 있다. 먼저 지역공영방송사는 각 송출지역에 기반한 공영방송 라디오채널을 송출하고 있는데, 2022년 현재 68개의 채널이 전국에서 송출되고 있다. 지역공영방송사들은 2004년 4월 1일을 기준으로하여 더 이상의 지상파 공영라디오채널을 신설하는 것이 금지되었으며, 디지털 라디오(DAB+)방식이나 미디어주간협약 제32조에 근거하여 텔레미디어, 즉 인터넷으로만 새로운 라디오채널을 송출할 수 있다. 한편, 'Deutschlandradio'는 전국송출 라디오채널을 운영한다. 이 방송사에서 운영하는 채널은 정보채널인 'Deutschlandfunk'(Dlf), 문화 및 일반채널로서 'Deutschlandfunk Kultur'(Dlf Kultur), 청소년 라디오 채널인 'Deutschland Nova'(Dlf Nove) 및 특별프로그램 채널로서 'Dokumente und Debatten'(다큐멘터리/토론 채널) 등 4개다.

### <표 3-6> 독일 공영미디어 서비스 채널 운영 현황 요약

#### 텔레비전 방송 채널 현황

- ARD: 9개의 지역공영방송으로 조직된 공영방송단체연합, 방송분담금(국내의 방송수신료격인 'Rundfunkbeitrag'으로 운영. 방송분담금 납부는 의무)
- ARD회원사: BR(바이에른주), hr(헤센주), mdr(작센, 작센-안할트, 튀링겐주), NDR(함부르크, 메클렌부르크-포어포메른, 니더작센, 쉘레스비히-홀슈타인주), radiobremen(브레멘주), rbb(베를린, 브란덴부르크주), SR(자를란트주), SWR(라인란트, 바덴뷔르템베르크주), WDR(노르트라인 베스트팔렌주)에서 각 방송사의 명칭과 동일한 지역공영방송을 송출.

- 
- \* 도이체벨레(Deutsche Welle): 독일연방 문화 및 미디어부(Bundesbeauftragte für Kultur und Medien)의 기금으로 운영되는 해외송출방송. 연방세금으로 재정조달.
  - ARD는 공동으로 지상파 전국방송인 das Erste(제1공영방송)와 지역공영방송사들이 송출하는 '제3공영방송'(Drittes Fernsehprogramm)으로 지칭)
    - : 전문채널 'tagesschau24'(뉴스/정보, NDR), 'EinsFestival'(30~49세 대상 채널, WDR)
  - \* 교육전문채널인 alpha(BR)는 BR에서 시작된 공영방송채널로서 현재는 전국송출로 변경된 사례. 미디어주간협약에서는 필수항목으로 포함되어 있지 않지만 전국 송출로 운영되는 중임.
  - ZDF: ARD과는 달리 독립으로 운영되는 전국송출공영방송. 제2공영방송. 텔레비전 채널만 담당. 방송분담금으로 재정 조달
    - 제2공영방송채널이자 전국송출채널인 ZDF 운영
      - : 전문채널 'ZDFinfo'(정보)와 'ZDFneo'(25세~49세 연령대를 타겟으로 한 오락채널)
  - ARD와 ZDF가 공동으로 운영하는 채널
    - '3sat'(ZDF 32.5%, ARD 32.5%, ORF 25%, SRG 10%, 독일어권 국가인 오스트리아와 스위스 공영방송사와 합작으로 송출하는 문화 전문 채널), 'Phoenix'(WDR과 ZDF, 특별행사/뉴스/다큐멘터리 및 심층보도 전문 채널), 'KIKI'(MDR와 ZDF, 어린이 채널), 'arte'(ARD와 ZDF가 공동(각각 50% 지분)으로 설립한 'Arte Germany'와 프랑스의 'Arte France'가 합작으로 운영하는 유럽문화전문채널)

#### 라디오 방송 채널 현황

- 지역공영방송사들은 지역별로 제3공영방송외에도 지역라디오 채널들을 다수 운영.
    - BR: Bayern 1, Bayern 2, Bayern 3, BR-Klassik, BR24, Puls, BR Schlager, BR Heimat, BR Verkehr, BR24live)
    - hr: hr1, hr2-kultur, hr3, hr4, hr-iNFO, You FM
    - mdr: MDR Sachsen, MDR Sachsen-Anhalt, MDR Thüringen - Das Radio, MDR Jump, MDR Kultur, MDR Aktuell, MDR Sputnik, MDR Klassik, MDR Schlagerwelt, MDR Tweens, Sorbischer Rundfunk (rbb와 공동운영)
    - NDR: NDR 90,3, NDR 1 Niedersachsen, NDR 1 Welle Nord, NDR 1 Radio MV, NDR 2, NDR Kultur, NDR Info, NDR Info Spezial, N-Joy, NDR Blue, NDR Schlager
    - radiobremen: Bremen Eins, Bremen Zwei, Bremen Vier, Bremen Next, COSMO (rbb 및 WDR과 공동운영)
    - rbb: rbb 88.8, Antenne Brandenburg, Radio Eins, Fritz, rbbKultur, rbb24 Inforadio, COSMO (라디오브레멘 및 WDR과 공동운영), Sorbischer Rundfunk (MDR과 공동운영)
    - SR: SR 1 Europawelle, SR 2 KulturRadio, SR 3 Saarlandwelle, UNSERDING, AntenneSaar
    - SWR: SWR1, SWR2, SWR2 Archivradio, SWR3, SWR4, Dasding, SWR Aktuell
    - WDR: 1 Live, 1 Live diggi, COSMO (rbb 및 WDR과 공동운영), WDR 2, WDR 3, WDR 4, WDR 5, WDR Event, WDR VERA
  - 전국 송출 라디오방송국은 'Deutschland Radio'가 별도로 운영. 방송분담금으로 재정을 지원받는 공영방송
-

---

: 'Deutschlandfunk'(Dlf)(정보채널), 'Deutschlandfunk Kultur'(Dlf Kultur)(문화 및 일반 채널), 'Deutschland Nova'(Dlf Nove)(청소년채널), 'Dokumente und Debatten'(특별프로그램 채널, 다큐멘터리/토론 채널)

**텔레미디어 채널**

- ARD와 ZDF가 공동 운영하는 온라인 전용 채널 'FUNK'(14~29세)
  - ARD의 OTT서비스 'ARDplus'
  - 독일 내 IPTV서비스인 MagnetTV의 경우 무료 서비스. AppleTV(4.99유로)나 Amazon Prime(4.95유로)에선 유료 서비스
- 

셋째, 공영미디어 사업자는 미디어주간협약 제30조 '텔레미디어 콘텐츠'(Telemedienangebote)에 근거하여 온라인과 모바일 플랫폼을 운영할 수 있다. 제공 가능한 콘텐츠의 조건은 ① 본방송의 주문형 서비스 및 독립형 시청각 콘텐츠 ② 독일 내에서만 유럽 국가들에서 제작된 콘텐츠, 구매 및 장편영화, 외주제작이 아닌 텔레비전 시리즈나 단편 에피소드의 경우 방송 후 최대 30일 ③ 미디어주간협약에 따른 주요 행사(동계/하계올림픽, 유럽/세계축구 경기 중 독일국가 대표팀이 참가한 경기 및 개막전/준결승/결승전 ④ 독일축구협회컵(Pokal) 준결승/결승전 ⑤ 독일 축구국가 대표팀의 경기 ⑥ 독일 축구클럽이 참가하는 유럽축구 클럽 챔피언십 결승전(챔피언스리그, 유로파리그)와 독일 축구 분데스리가 경기 개최 후 최대 7일 ⑦ 현대적으로 유익하고 교육적이며, 문화적 가치가 있는 문화 콘텐츠 등이다.

공영미디어 사업자가 텔레미디어를 운영하기 위해선 몇 가지 제약이 적용된다. 기본적으로 ① 프로그램 내용에 포함된 PPL 이외에 추가로 광고를 게재하지 못하며 ② 구매하지 않은 장편영화나 시리즈물을 연결하는 링크 제공 ③ 지방 뉴스 등이 있다. 또한 미디어주간협약의 <부속서 1>에 명시된 네거티브 리스트<sup>6)</sup>에 포함된 항목들도 콘텐츠나 서비스에

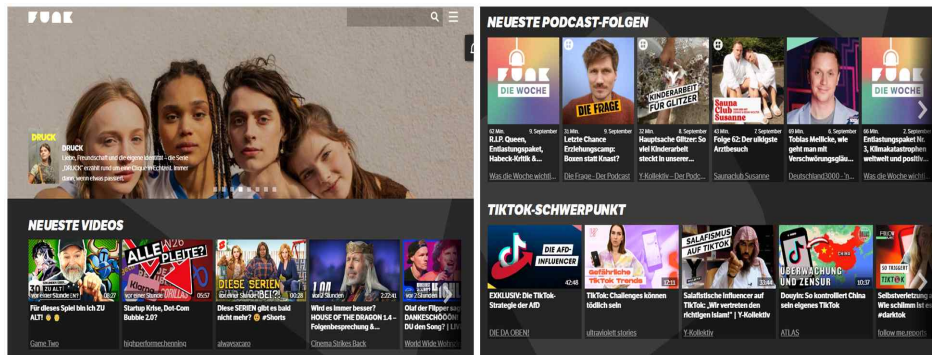
---

6) 공영방송 텔레미디어의 네거티브 리스트(Negativliste öffentlich-rechtlicher Telemedien):

- ① 광고 파트, 광고로 분류될 수 있는 내용 ② 사업자 목록이나 항목 ③ 가격 비교 기준표 및 가격계산 프로그램(가격 계산기, 보험료 산정기 등) ④ 서비스/시설/제품평가 항목 ⑤ 후원사, 특정 연락처, 사업장 연결 등 ⑥ 방송과 무관한 자문 서비스 ⑦ 비즈니스 사업자 네트워크 ⑧ 상업 전기통신 서비스 ⑨ 도박 ⑩ 소프트웨어 연결 링크 ⑪ 특정 지역을 알리는 네비게이션 ⑫ 구매로 이어지도록 하는 링크 ⑬ 상업적 제삼자에게서 음원을 다운로드 할 수 있도록 링크하는 서비스(만약 기간제한 캠페인일 경우 예외) ⑭ 방송과 무관한 경품행사 연결 ⑮ 콘텐츠에 언급되지 않은 사진의 다운로드 ⑯ 특정 행

포함되어선 안 된다. 공영미디어가 텔레미디어로 제공하는 콘텐츠는 ‘언론과 유사’(presseähnlich)해서도 안 된다. 여기서 ‘언론’은 ‘신문’이나 ‘잡지’와 같은 콘텐츠로서, 텍스트 위주가 아닌 동영상이나 음향을 중심으로 콘텐츠가 제공되어야 한다는 원칙이다. 이 기준에 부합할 때 공영미디어 사업자는 ① 새로운 텔레미디어를 제공하는 것이 사회의 민주적, 사회적, 문화적 요구에 부합하는지 ② 새로운 텔레미디어를 제공하는 것이 질적으로 저널리즘 경쟁에 기여하는지 ③ 새로운 텔레미디어를 제공하기 위해 재정적인 필요가 어느 정도인지를 고려하여 플랫폼을 확대할 수 있다.

[그림 3-3] ‘FUNK’ 서비스 예시



출처: FUNK 홈페이지.<sup>7)</sup>

독일 공영미디어 사업자가 운영하는 대표 서비스로는 청소년/청년(14-29세) 대상의 온라인 플랫폼 'Funk'가 있다. 2016년 10월 개국한 'Funk'는 선형 텔레비전을 거의 사용하지 않는 청소년/청년층에게 공영미디어 서비스를 접하도록 계획된 채널이다. 2012년 ARD가 발표한 미래전략을 시작으로 추진된 'Funk'는 ARD와 ZDF가 운영하고 있던 전문채널 중 성과가 저조한 채널 각각 1개씩(EinsPlus:ARD운영, ZDFkultur:ZDF운영)을 폐지하고, 그 예산으로 텔레미디어 전용 채널을 개국하기로 결정됨으로서 만들어진 온라인 전용 공영미

사에 관한 일정(콘텐츠와 관련한 행사는 언급할 수 있음) ⑰ ①~⑯에 해당하지 않는 온라인 포럼이나 채팅 서비스의 연결은 허용

7) <https://www.funk.net/>

디어 서비스이다. 당시 계획된 예산은 연간 4,500만 유로이며 이 중에서 2/3은 ARD, 1/3은 ZDF가 부담하기로 결정하여 현재까지 이어지고 있다. 'Funk'의 콘텐츠는 소셜미디어 콘텐츠 크리에이터들의 작품과 구매한 시리즈물로 구성되며, 모든 콘텐츠는 유튜브/페이스북/인스타그램/틱톡/스포티파이/스냅챗 등 소셜미디어 플랫폼에 저장된 것을 웹사이트에 통합하여 제공하고 있다. 이는 초기 'Funk'를 계획할 때 자체적인 플랫폼을 운영할 경우 제한적이고 예산부담이 있을 것으로 판단했기 때문에 채택한 방식이다. 지원하는 소셜미디어 방식이 다양한 만큼 콘텐츠도 팟캐스트, 짧은 영상, 토크 등으로 다양하며 그 주제 역시 정치/사회/종교/연예/뉴스 등에서부터 게임/공연 등 청소년/젊은 층의 관심사에 맞추고 있다.

[그림 3-4] ARDplus 서비스 예시

(좌: ARD의 ARDplus 서비스 소개, 우: Amazon Prime 서비스)



출처: ARD홈페이지(좌), Amazon Prime 서비스 홈페이지(우)<sup>8)</sup>

독일 공영방송에서 예외적으로 제공하는 OTT 구독 서비스인 'ARDplus'도 있다. 2021년에 서비스를 시작한 'ARDplus'는 'Funk'와 마찬가지로 독자적인 플랫폼을 구축하지 않고 제삼자 플랫폼을 이용하여 제공된다. 이 서비스의 특징은 유료 서비스인만큼 콘텐츠의 양이 방대하다는 데 있다. ARD가 무료로 운영하는 온라인서비스 'ARD Mediatek'이 상업

8) (좌)<https://www.ardplus.de/#ueber-ard-plus>,

(우)[https://www.amazon.de/gp/video/offers/ref=atv\\_3p\\_ard\\_c\\_39wLNo\\_HS711460\\_1\\_1?tag=testbericht\\_c-21&language=de\\_DE&benefitId=ardplusde](https://www.amazon.de/gp/video/offers/ref=atv_3p_ard_c_39wLNo_HS711460_1_1?tag=testbericht_c-21&language=de_DE&benefitId=ardplusde)

방송사와의 경쟁을 유도한다는 이유로 일시적으로 제한된 콘텐츠가 제공되지만, 'ARDplus'는 ARD회원이 지난 70여년 동안 구축해놓은 콘텐츠들을 모두 이용할 수 있다. 이 서비스는 2022년 현재 독일의 통신사업자인 'Telekom'의 IPTV서비스인 'Magenta TV'에선 무료이며, Apple TV(월 4.99유로)와 Amazon Prime Video(월 4.95유로)에선 추가 구독료를 납부하여 시청할 수 있다.

## 나. 공영미디어 자원 조달방식의 특징과 현황

### 1) 공영미디어 자원 조달 정책

독일 공영미디어 재정 대부분을 담당하는 방송분담금은 외부 독립기관인 '방송재정수요 조사위원회'(Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten: KEF)에서 감독한다. 1975년, 당시 서독정부에서 공영방송사 재정평가를 위해 설립한 이 단체는 자문기관으로서 역할을 부여받았었다. 그렇기 때문에 방송재정수요조사위원회의 재정평가에 따른 (당시) 방송수신료 책정이 아니라 주 행정부나 정치적인 사안에 따라 방송수신료의 인상이 결정되는 것이 일반적이었다. 방송재정수요조사위원회의 역할이 현재와 같이 방송분담금 운영 및 공영방송사 재정 감독으로 확대된 것은 통독 이후인 1994년부터다.

1994년, 방송재정수요조사위원회의 역할은 제8차 방송판결을 통해서 새롭게 규정된다. 당시 연방헌법재판소는 그동안 방송수신료 책정에서 정치적 문제가 개입될 가능성이 존재, 기본법 제5조 제1항으로 보호받는 언론자유가 훼손될 수 있다고 판단했다. 특히 정치적 사안으로 인해 방송수신료가 사용됨으로서 공영방송사의 프로그램 제작과 편성에 필요한 예산을 보호받지 못한다는 사안을 지적했다. 독립성을 보호하기 위해 공영방송사는 자신의 운영비용을 스스로 책정하고 평가하는 것이 아니라 독립단체가 필요한 (당시) 방송수신료를 평가하고 책정해야 한다는 원칙을 수립하게 된다.<sup>9)</sup>

---

9) 연방헌법재판소 제8차 방송판결 주요 내용: ① 방송의 자유를 위해 방송사가 스스로 수신료를 책정할 필요가 없다.(후략) ② 기본법 제5조 제1항의 제2절은 공영방송이 이원화된 방송시스템에서 그 소임을 수행하는 데 필요한 수단을 보장하고, 채널(운영)에 영향을 미치지 않도록 보장하는 방송수신료 책정 절차를 요구한다. ③ (전략). 방송수신료

제8차 방송판결 이후인 1996년 9월 11일 발효된 방송재정주간협약에 따라 방송재정수요조사위원회의 조직구성과 임무와 역할, 조직구성 등이 성문화된 '공영방송 재원에 관한 주간협약'(Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag: RFinStV)이 체결된다. 이 주간협약은 총 17개 조항으로 방송재정수요조사위원회의 운영원칙과 조직구성, 방송분담금 책정 및 재정 균등화 원칙 등이 포함되었다.

방송재정수요조사위원회의 역할은 제3조 '방송재정수요조사위원회의 임무와 권한'(Aufgaben und Befugnisse der KEF)에 정의되어 있다. 조항에 따르면 이 위원회는 ① 공영방송사의 채널 운영 자율성을 고려하여 방송사가 보고한 재정 필요 요청을 전문적으로 검토하고 결정하고 ② 공영방송사들이 제출한 필요예산요청을 검토하고 결정할 때 방송사의 모든 수입을 고려한다. ③ 예산 배정 기한 내 남은 재정은 필요예산요청에서 제외되며, 적자 감소 요청은 허용되지 않는다. 또한 ④ 재정 필요 요청은 실제 수치에 근거하여 KEF가 실시하게 되는데, 필요한 경우 제삼자에게 조언을 구할 수 있으며 ⑤ 조사자료는 KEF는 최소 2년마다 주 정부에 보고서를 제출하는 등의 역할을 담당한다.

방송재정수요조사위원회는 독립위원회이기 때문에 조직구성에 있어서 외부 전문가 및 분야 다양성이 필수다. 관련하여 제4조에 따르면 위원회 위원은 ① 감사 및 경영 컨설팅 분야의 전문가 3인 ② 경영학 분야 전문가 2인(인사, 투자, 경영합리화 분야) ③ 방송법 분야 경력을 가진 자격 변호사 2인 ④ 미디어학과 미디어경영학분야 전문가 3인 ⑤ 방송기술분야 전문가 1인 ⑥ 주(州)감사원 전문가 5인 등 16인으로 구성된다. 이 위원으로 활동하기 위해서는 유럽연합기관, 주정부, 독일연방, ARD, ZDF, Deutschlandradio, ARTE, 지역공영방송, 상업방송, 유럽국가의 방송 등의 방송사 관계자와 직원과 정당인 등의 항목에 해당하지 않아야 한다.

방송재정수요조사위원회가 수행한 공영방송사들의 필요예산요청 검토 결과는 2년마다

---

책정은 방송사의 채널 운영을 전제로 한다. 방송수신료는 이를 지배(조종)하거나 미디어 정책 목표로 다루이지 않는다. ④ 방송사의 재정필요 검토는 채널 운영이 법적으로 정의된 방송의 임무 범위와 재정평가가 경제 및 절약성의 원칙에 따라 결정되었는지에 대한 여부를 근거로 한다. ⑤ 방송사의 재정필요는 정당한 사유, 예를 들어 방송 자유보다 중요한 이유가 있는 경우에만 수수료로 책정된다. 여기엔 특히 방송수신료 납부자의 이익이 포함된다.(후략).



16개 주의회에 제출하게 되는데, 이때 발행되는 보고서가 바로 'KEF-보고서'(KEF-Bericht)다. KEF-보고서 발행은 방송분담금의 인상/인하/유지 결정의 시발점이기도 하다. 방송재정수요조사위원회는 공영방송에 4년 주기로 배정되는 예산과 방송분담금 징수로 예상되는 금액을 비교한 후 방송분담금 조정을 제안할 권한을 갖는데 그 근거가 바로 KEF-보고서에 담겨있기 때문이다. 예산이라는 민감한 주제를 다루기에 방송재정수요조사위원회는 보고서 초안을 ARD과 ZDF, DRadio 등의 공영방송사에 제공하여 그들에게 의견을 제시할 수 있도록 기회를 제공하며, 그 의견은 최종 KEF-보고서에 담아서 공개하게 된다. ARD 회원 지역공영방송사들과 ZDF, DRadio는 자신들의 입장까지 포함된 최종 KEF-보고서가 발행되면, 즉시 소속되어 있는 지역의 주 의회에 서면 보고서를 제출하여 사업/재정상태를 보고해야 해야 한다. 한편, KEF-보고서 초안은 '연방주방송위원회'(Die Rundfunkkommission der Länder)에도 제공된다.

[그림 3-5]방송재정수요조사위원회의 방송분담금 결정 과정



출처: KBS 공영미디어연구소, 해외방송정보, 장성준, 2021/09.

방송재정수요조사위원회의 방송분담금 책정과정은 세 단계를 거친다. 먼저 공영방송사들은 방송재정수요조사위원회에 방송 운영예산을 신청하기 위한 자료를 제출한다. 이 자료엔 공영방송사들이 진행하고 있거나 진행할 사업에 관한 구체적인 항목과 예산의 내용, 예상되는 예산의 항목에 관한 보고서를 제출해야 한다. 공영방송사들이 제출한 내용이 부

족할 경우 방송재정수요조사위원회는 이를 반려할 수 있다. 다음 단계는 방송재정수요조사위원회가 평가한 공영방송사 운영보고서 초안을 주방송위원회로 제출하는 절차다. 이 절차를 통해 공영방송사와 주정부가 방송분담금 인상과 인하, 또는 유지의 필요성에 대해 의견을 교환하게 되며, 토론 내용의 경우 최종보고서에 포함한다. 마지막 단계는 최종 단계로서 주정부총리들이 공영방송사와 방송재정수요조사위원회의 입장을 받아 최종적으로 방송분담금의 수준을 결정하게 된다. 중간협약의 특성상 하나의 주에서라도 반대가 나오면 모든 절차가 취소되기에 가장 중요한 단계다. 물론 반대의사를 표할 수는 있지만 이를 정당화하기 위해서는 방송재정수요조사위원회의 활동에 준하는 보고서를 제출해야 하기에 쉽지 않다.

## 2) 공영미디어 자원 징수

독일 공영미디어의 자원인 방송분담금을 담당하는 단체는 'ARD/ZDF/Deutschlandradio 방송분담금 서비스'(ARD/ZDF/Deutschlandradio Rundfunkbeitrag Service: 이하 공영미디어 방송분담금 서비스)다. 공영미디어 방송분담금 서비스는 방송분담금 징수 대상이 확대된 2013년 1월, 설립된 단체로서 기존의 방송수신료(Rundfunkgebühr)를 징수하고 관리하던 '공영방송 이용료 징수 중앙사무소'(Gebühreneinzugszentrale der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten: 이하 GEZ)의 역할을 대체한다. 공영방송사가 방송분담금을 직접 징수하고 관리하지 않는 배경엔 1968년 연방행정법원(당시 서독)의 판결이 있다. 1968년 이전엔 주정부에 따라서 방송수신료 차이가 있었고, 이를 주별로 직접 징수하는 등의 방식이 채택되었었다. 이때 방송수신료 직접 징수를 위해서 연방 체신부에 그 권한이 주어졌었는데, 연방행정법원은 이렇게 징수하는 방식이 위헌이라 판결하게 된다. 그 결과 공영방송사(당시 서독)들은 방송수신료를 징수하고 관리하는 역할을 부여하기 위해 방송수신료 관리 단체를 설립하였으며, 시대의 변화와 방송수신료의 개념 변화에 맞춰 재구조한 결과 현재의 공영미디어 방송분담금 서비스가 되었다.

<표 3-7> 독일 방송분담금 납부대상 변화 추이

(단위: 가구)

	2019	2020	2021
가구 수	39,872,110	39,664,423	39,709,242
(개인/상업)사업장	3,956,095	4,042,945	4,106,444
숙박업소	948,699	951,421	949,840
별장	120,796	119,202	119,081
차량(렌터카)	4,513,536	4,495,971	4,511,647
할인대상	2,691,092	2,630,389	2,492,835
면제대상	446,126	436,228	423,894
방송분담금 징수 대상 총계(중복 제외)	46,132,675	45,938,729	45,735,133

출처: Rundfunkbeitragservice, 2022, 13쪽.

공영미디어 방송분담금 서비스는 1년 주기로 징수금액과 분배금액, 운영비용 등의 내용을 담은 보고서를 발행하고 있는데, 2022년 9월 현재 발행된 최신 자료는 2022년 6월에 발행된 '2021년 연간보고서'(Jahresbericht 2021)다. 보고서에 따르면 2021년 말 기준 방송분담금 납부 대상은 3,970만 가구며, 방송분담금 할인/면제 대상은 291만 가구, 연체로 인한 행정절차와 독촉/강제징수 절차를 진행하는 가구는 300만 가구로 나타났다. 개인/상업 사업장이나 숙박업소, 렌터카 등은 별도의 징수 규정에 따라서 방송분담금이 책정되며, 개인 차량과 별장 1채까지는 방송분담금 면제 대상으로 분류된다.

<표 3-8> 2021년 공영방송사별/기관별 방송분담금 배정 내역

(단위: 유로)

공영방송사명	방송사 배정액	지역미디어청 배정액	방송사+지역미디어청
ARD	BR	957,219,589.26	25,816,405.38
	hr	436,518,831.73	11,765,225.66
	MDR	619,447,505.74	16,669,329.25
	NDR	1,033,733,221.15	27,858,570.96
	radiobremen	46,000,573.45	1,238,638.96
	rbb	436,185,744.51	11,751,579.31
	SR	68,378,025.29	1,841,378.40

	SWR	1,066,241,653.86	28,724,044.58	1,094,965,698.44
	NDR	1,235,916,069.23	33,293,853.60	1,269,209,922.83
ARD연총계		5,899,641,214.22	158,959,026.10	6,058,600,240.32
Deutschlandradio		243,102,957.75		243,102,957.75
ZDF		2,120,377,437.97		2,120,377,437.97
총액		8,263,121,609.94		8,422,080,636.04

출처: Rundfunkbeitragservice, 2022, 11쪽.

2021년 한 해 동안 징수된 방송분담금은 84억 2,208만 유로로 2020년의 81억 1,072만 유로보다 3.84%, 액수로는 3억 1,135만 유로가 증가했다. 징수된 금액은 공영방송사와 지역 미디어청 운영기금, 공영미디어 방송분담금 서비스 운영비용 등 세 가지 용처로 분배되었다. 지역공영방송연합인 ARD 9개 회원사에 배정된 액수는 58억 9,964만 유로, ZDF엔 21억 2,037만 유로, Deutschlandradio엔 2억 4,310만 유로가 배정되었다. 방송사별로 보면 1년 동안 WDR에 12억 3,591만 유로, SWR엔 10억 6,624만 유로, NDR은 10억 3,373만 유로가 지급되었지만, radiobremen엔 4,600만 유로, SR엔 6,837만 유로만 지급되어 지역 공영방송사 별 재정상황이 크게 다름이 발견된다. 한편, 지역미디어청에 지급된 금액 총액은 1억 5,895만 유로로 전체 징수된 방송분담금 중 1.89% 수준이다.

<표 3-9> 공영미디어 방송분담금 서비스 운영비용 비교(2020~2021년)

(단위: 유로)

		2021	2020
수입	방송분담금 할당 비용	172,267,002.09	175,198,891.47
	기타 수입	483,257.90	838,020.46
	이자 및 이와 유사한 수입	0.00	0.00
	총계 ①	172,750,259.99	176,036.911,93
지출	인건비 지출	88,148,504.05	87,784,945.73
	재료비/기자재 지출	2,090,520.05	2,229,921.58
	무형/유형자산 감가상각	1,810,799.94	1,778,898.88
	외부 지출	54,777,350.61	58,098,076.75
	임대료 및 유지비	13,928,678.74	15,310,077.23
	기타 운영비용	11,931,485.60	10,764,517.76
	이자 지출	62,921.00	70,474.00
	총계 ②	172,750,259.99	176,036.911,93
총계 ① - 총계 ②		0.00	0.00

출처: Rundfunkbeitragservice, 2022, 33쪽.

2021년 공영미디어 방송분담금 서비스의 운영비용은 전체 방송분담금 중 2.05% 수준인 1억 7,275만 유로로 집계된다. 한 가구에 방송분담금을 징수하기 위해 사용되는 비용은 연간 3.78유로로 나타나는데, 이는 2017년 이후 가장 낮은 수준이다(2018~2019년 3.79유로, 2020년 3.83유로). 공영미디어 방송분담금 서비스의 비용 절감에는 그동안 우편으로 방송분담금 납부 시기를 알렸던 것을 중단한 것이 유효한 것으로 보인다. 실제로 2021년 공영미디어 방송분담금 서비스의 운영비용은 2020년보다 330만 유로, 전체 운영비용의 1.9%를 절약한 것으로 조사된다.

한편, 2021년 주정부들이 합의된 내용에 따라 2023년부터는 공영방송 개혁 제2단계인 방송분담금 징수체계 개혁이 진행될 예정이다. 2022년 말 현재까지 제시된 내용들은 인덱싱(Indexing)을 적용하여 물가상승률에 맞게 방송분담금을 자연스럽게 인상하는 방안과 방송분담금 인상과 인하를 결정하는 방송재정수요조사위원회의 역할을 조정하여 방송분담금 체계를 구축하는 방식 등이 있다. 공영방송 개혁 제2단계는 제1단계가 완료된 후에 시작하기로 합의되었으므로 제1단계가 최종적으로 발효되어야 새로운 내용들이 추가될

것으로 보인다. 독일연방에서 진행되고 있는 공영방송 개혁은 다음 방송분담금 결정 시기인 2024년 이전까지 최종완료 될 계획이다.

## 2. 영국

### 가. 공영미디어 체계와 공적 책무

#### 1) 공영미디어 체계

영국 공영미디어의 중심인 BBC의 방송 라이선스는 왕실에서 발급하는 칙허장(Royal Charter)을 근거로 한다. BBC의 운영목적과 추구해야 할 공적 책무, 규제체계 등이 포함된 칙허장은 BBC가 공영미디어로서 역할을 설정하는 기초다. BBC의 운영목적인 공적 책무에 대한 논의와 정의는 오랜 역사를 가진다. 대표적으로 1926년 ‘사이크스 위원회’(Sykes Committee)가 방송을 공공사업으로 운영할 것을 제안하면서 시작된 공영방송의 논의는 BBC를 사회에 ‘공공가치’(Public Value)를 제공하기 위한 단체로서의 ‘공공서비스’(Public Service) 위치를 갖게 했다. 또한 1986년 BRU(Broadcasting Research Unit)<sup>10)</sup>의 ‘공공서비스이념’(The Public Service Idea in British Broadcasting)보고서는 방송의 보편성과 공익성이 구체화 되어 현재의 BBC 기본 운영 지침을 구축하게 된 계기가 되었다.

공공서비스로서 위치를 갖게 된 BBC의 특성에 따라 이를 어떻게 운영하고 감독할 것인지에 대한 문제도 부각되기 시작했다. 가장 큰 개혁은 방송 통신 융합 환경이 조성되면서 도입된 ‘2003년 커뮤니케이션법’(Communication Act 2003)을 통해서 진행되었다. 과거 ‘독립 텔레비전위원회’(Independent Television Commission), ‘방송기준위원회’(Broadcasting Standard Commission), ‘라디오위원회’(Radio Authority), ‘통신위원회’(Office of Telecommunication), ‘무선통신국’(Radiocommunications Agency) 등 다섯

---

10) ① 모든 사람이 지리적 제약 없이 사용 가능해야 한다는 지역적 보편성 ② 공영방송 운영비용은 이를 이용한 사람들에게서 충당해야 한다는 비용의 보편성 ③ 프로그램의 품질 향상을 위한 경쟁 장려 ④ 사회의 모든 관심사와 요구 충족, 소수자들을 위한 교육과 문화 향유 수단 제공 ⑤ 소외계층에 대한 고려 ⑥ 시민들의 의견교환 장려와 국가 정체성과 및 공동체 의식의 고려 ⑦ 정부나 광고주 등의 이해집단과의 거리 유지 ⑧ 방송프로그램 제작자들의 제작 자율성 보호 원칙 등 여덟 가지 항목

개의 기관이 분할하고 있던 방송 통신 규제체계를 하나로 묶어 오프콤(Ofcom: Office of Communication)을 설립했다. 오프콤은 상업방송을 중심으로 한 규제기관이었지만 이용자 보호, 프로그램 내용규제 등의 역할을 맡게 되어 외부 기관으로서 BBC의 역할을 감독하게 된다. 하지만 이미 BBC는 내부 감독기구인 '경영위원회'(Board of Governors)가 내부 프로그램에 대한 심의를 담당하고 있었기에 두 기관이 모두 BBC에 관여하는 구조였다.

2006년, BBC의 새로운 칙허장 발급을 앞두고 BBC의 감독기관 개편이 화두로 떠올랐다. 당시 경영위원회와 '실행위원회'(Executive Board)가 BBC의 감독기관으로서 역할을 했었지만, 그 역할 수행에 있어서 한계가 발생함에 따라 새로운 감독기관의 필요가 부각된 것이다. 이에 2006년 발행된 칙허장에는 경영위원회를 대체하는 감독기구로서 'BBC 트러스트'(BBC Trust)라는 단체 설립을 명령하는 내용이 포함되어 BBC의 감독기구 개편이 진행되게 된다. 발행된 칙허장에 따르면 BBC 트러스트는 BBC 외부 감독기관으로서 ① BBC의 방송수신료 수입과 기타 재원 관리 ② BBC의 공익 추구, 특히 방송수신료를 내는 사람들에게 대한 공익의 수호 ③ 공적 책무의 효과적인 촉진 등 세 가지 영역에서 '방송수신료와 공공이익의 감시자'(Guardians of the licence fee and the public interest)로서 임무를 부여받아 실질적인 BBC 감독기관이 되었다. 또한 BBC 내부에는 '집행이사회'(Executive Board)가 조직하여 경영 관련 감독을 맡게 된다.

BBC 트러스트와 집행이사회가 활동하는 구조가 되었지만, BBC에서 경영 관련 문제가 발생했을 때 이를 어떻게 규제해야하는지의 경계가 모호한 문제가 발생하게 된다. 특히 BBC 사장이 BBC 집행이사회 의장을 맡기 때문에 집행이사회가 내부 감독기관으로서 역할이 제한될 수밖에 없는 구조였다는 점은 많은 비판을 받았다. 이를 지적한 것이 2016년 3월에 발행된 'BBC 거버넌스와 규제에 대한 평가'(A Review of the Governance and Regulation of the BBC), 5월의 '미래를 위한 BBC'(A BBC for the future)보고서들이다. 그 결과 BBC의 감독기관에 대한 논의가 다시 진행되기 시작, 2016년 12월에 발급된 칙허장에서 BBC 트러스트를 폐지하고 오프콤이 그 기능을 수행하도록 하는 현재의 체계가 만들어지게 된다.

〈표 3-10〉 2016년 칙허장에 명시된 오프콤의 역할 규정

제44조: 오프콤

- ① 2003년 커뮤니케이션법의 198(오프콤의 BBC에 관한 역할)의 역할을 확대하는 이 칙허장과 기본협약서의 단서가 제공되는 한 BBC는 오프콤이 규제함. 이 칙허장에서 언급하는 오프콤의 역할은 기본협약서에 포함되어 있거나 그에 따른 역할의 언급임
- ② 2003년 커뮤니케이션법의 오프콤의 역할과 일반권한(제1의 (3))에 따라 오프콤은 자신의 기능을 수행하는데 있어 필요한 부수적이거나 도움이 될 것으로 보이는 모든 것들을 행할 수 있음

제45조: 일반의무

- ① 2003년 커뮤니케이션법의 제3장에 명시되어 있는 오프콤의 일반의무는 이 칙허장과 기본협약서에 명시된 역할을 수행하는 데 적용됨
- ② 오프콤은 그들의 역할 수행에 있어 다음과 관련 있는 것으로 보이는 것들을 고려해야 함. (a) BBC의 임무를 충족시키는 목적과 공공 이익의 추구 (b) 영국 내에서 공정성을 보호하고 효과적인 경쟁 (c) BBC의 일반 업무 및 칙허장의 내용을 준수
- ③ 오프콤이 특정한 상황에서 그들의 의무와 직무 간에 충돌이 있는 것으로 보일 경우, 그 상황에서 가장 최선의 방식이라고 생각되는 방식으로 해결해야 함

제46조: 오프콤의 주요 기능

- ① 오프콤의 주요기능은 이 규정에 포함되어 있음
- ② 오프콤은 이 칙허장과 기본협약서에 명시된 바에 따라 BBC의 활동에 대한 효과적인 규제를 확보하기 위해 적절하다고 간주되는 '운영판단기준'(Operatin Framework)을 준비하고 공개해야 함
- ③ 오프콤은 운영판단기준에 따라 영국의 공공서비스와 관련하여 (a) 임무를 충족하고 공공이익을 촉진하고 (b) 차별화된 생산품과 서비스 제공의 보장 (c) 스코틀랜드, 웨일즈, 북-아일랜드와 잉글랜드의 시청자들에게 서비스를 잘 전달하는 등의 BBC에 적합할 것이라 고려되는 규제조건이 포함된 운영 라이선스를 설정해야 함
- ④ 오프콤은 영국 공공서비스의 임무와 공적책무를 충족하는가에 대한 성과를 평가하기 위해 적절하다고 판단되는 조치를 결정 할 수 있음(제20조의 (3)에 다른 이사회)의 주요기능에 따라 BBC에 의해 결정)
- ⑤ 오프콤은 운영판단기준에서 영국 내에서 (a) BBC가 영국의 공공서비스 및 비-공공서비스에서 제안된 요소의 중요한 변경 (b) 영국의 공공서비스의 거래와 비-서비스 활동에서 발생하는 공정과 효과적인 경쟁에 대한 영향 (c) 영국 공공서비스와 관련한 제3자와의 거래 활동 및 비-서비스 활동에 영향을 미치는 계약 및 행동에 따른 공정하고 효과적인 경쟁을 보호하기 위한 기준을 설정해야 함
- ⑥ 오프콤은 운영판단기준에서 BBC와 상업적인 상호활동에서 영국 공공서비스와 거래활동 또는 비-서비스 활동에 따라 시장이 왜곡되거나 불공정한 경쟁우위를 얻지 않도록 상업 행위를 하지 않도록 해야 함. 상업적 활동이 불공정한 우위를 얻는가를 고려할 때, 오프콤은 상업적 서비스의 수익률을 포함하여 정상적인 시장원칙에 따라 이들의 상업적 서



---

비스가 수행되었는지 또는 수행될 것인지를 고려할 수 있음

- ⑦ 오픈컴은 영국 공공서비스의 기준 내에서 표준과 공정성 코드에 따른 감사표준을 따라야 함
- 

출처: The Royal Charter (DCMS, 2016)

2016년 발급된 칙허장은 BBC의 감독 기능을 강화한 내용이 주요하다. 오픈컴은 영국 정부에서 '내용적 요건'(Content requirements)이 포함된 지침들을 받긴 하지만, 이에 대한 영향에서 자유롭게 BBC를 감독하는 외부기관이자 독립기관으로서 규제를 행할 수 있는 자격을 부여받았다. 또한 BBC 트러스트와 집행이사회를 대체하는 기관으로서 'BBC 이사회'(BBC Board)를 설립하여 BBC가 수행해야 할 '공적 책무' 내에서 전략과 활동, 생산물을 보장토록 했고, '방송 후에 발생하는 문제 또는 불만'(issues or complaints that arise post-transmission)을 처리하는 기관으로서 역할토록 했다. 즉, 외부 감독기관으로서 오픈컴과 내부 감독기관으로서 BBC 이사회의 역할이 구분되면서 규제는 외부 기관이, 내부 경영 및 성과 책임은 BBC가 부담하게 되는 구조가 된 것이다.

## 2) BBC의 공적책무: 2016년 칙허장을 중심으로

2016년 칙허장에 의해 정의된 BBC의 운영 목표는 '주어진 임무를 완수하고 공적 책무를 충족하는 것'(the fulfilment of its Mission and the promotion of its Public Purposes)으로서, 정보와 교육, 오락, 공정하고 고품질의 차별화된 결과물을 제공하여 공익을 행하는 것이다. 이를 위해서 구체적으로 설정된 BBC의 공적 책무(Public Purposes)는 ① 세계를 이해하고 연결하도록 공정한 뉴스와 정보제공 ② 전 연령대의 교육지원 ③ 가장 창의적이고 고품질의 차별화된 콘텐츠 제작물과 서비스 제공 ④ 영국 내 지방과 지역을 반영하고 이를 대변하는 서비스를 제공하여 영국 전역의 창의 경제를 지원하며 ⑤ 영국과 영국의 문화의 가치를 세계로 확장 등 다섯 가지다.

BBC의 공적 책무 첫째는 시민들이 세계를 이해하고 참여할 수 있도록 공정한 뉴스와 정보를 제공하는 것이다. BBC는 영연방뿐만 아니라 더 넓은 세계에 대한 사람들의 이해를 돕기 위해서 공정한 뉴스와 시사, 사실에 입각한 프로그램을 최고의 기술을 적용한 편집

과 제작으로 제공해야 한다. 이를 통해 모든 시민이 주요 논쟁거리가 되는 지역과 국가들, 영연방 및 국제적 상황에 참여하고, 모든 수준에서 능동적이고 정보에 입각한 민주적 절차에 참여하는 정보에 입각한 시민으로서 활동하도록 촉진한다. 구체적으로는 BBC 채널들을 통해서 뉴스 제공을 확대하며, 채널 특성을 고려하여 청년층(16~34세), 어린이 뉴스 등을 별도로 제공하는 것을 전략으로 확정했다. 공적 책무 들째는 전 연령대의 교육을 지원하는 것이다. 모든 사람이 접근 가능한 방식으로 다양한 주제에 대해 매력을 느껴 고무적이고 적극적으로 배울 수 있도록 장려한다는 목표다. 특히 BBC는 영연방 전역의 어린이와 청소년의 학습을 촉진하기 위해서 전문적인 교육 콘텐츠를 제공하며, 교육기관과 스포츠, 문화기관과의 파트너십을 통해서 새로운 주제를 탐구하고 새로운 활동에 참여하도록 장려하는 활동 등을 우선순위로 정했다. 구체적인 전략은 BBC 채널에서 연간 예술프로그램과 종교프로그램, 다큐멘터리 및 사실적 프로그램(Factual programmes)의 제공량을 높이는 것으로 설정되었다. 세 번째 BBC의 공적 책무는 창의적이고 고품질의 콘텐츠 제공이다. 이는 BBC는 영연방과 국제적으로 사용되는 콘텐츠 서비스와 플랫폼을 통해서 고품질의 콘텐츠를 제공해야 하는데, 이는 다른 서비스에서 제공되는 것과는 구별되어야 하는 독창적이어야 한다고 정의된다. 이를 위해 새로운 콘텐츠를 제공하는 방식과 혁신적인 콘텐츠를 개발하기 위해서 모든 시도가 성공하지 않는다고 하더라도 위험을 감수하고 개발에 참여하는 것을 공적 책무로 상정하고 있다. 구체적인 전략으로는 BBC에서 운영하는 채널들의 오리지널 프로그램 비율을 크게 높이는 방식과 신규 장르와 오리지널 시리즈를 개발하는 것으로 수립되었다.

〈표 3-11〉 BBC의 운영 목표 및 공적 책무(2016년 칙허장 기준)

BBC의 목표	임무(Mission)의 달성과 공적 책무의 확대	
임무	정보제공, 교육, 오락 제공, 공정하고 고품질의 차별화된 결과물과 서비스를 모든 시청자에게 제공하여 공익을 행하는 것	
공적 책무 (Public Purpose)	(시청자들이) 세계를 이해하고 연결하도록 공정한 뉴스와 정보제공: 정확하고 공정한 뉴스, 시사, 사실에 입각한 프로그램 제공, 높은 수준의 편집 가이드라인, 최고 수준의 출연	· BBC 1: 연간 1,520시간 이상의 전국 뉴스를 제공, 프라임타임 (18:00~22:30)에 최소 280시간 이상 편성 · BBC 1 & 2: 연간 450시간 이상의 시사 프로그램 제공, 프라임타임에 최소

<p>진과 저널리스트, 전국적/지역적 이슈와 전 세계적 이슈에 모든 이용자가 연결되도록 함, 적극적이고 정보에 밝은 시민들이 민주적 과정에 참여토록 함.</p>	<p>106시간 이상 편성</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· BBC 3: 주중 매일 16~34세 대상 뉴스 제공</li> <li>· CBBC: 매일 뉴스 제공(연간 기준 35시간 이상)</li> <li>· Radio 1: 주중 매일 낮 1시간 이상의 뉴스 제공</li> <li>· Radio 2: 매주 17시간 이상의 뉴스 및 시사 프로그램 제공, 프라임타임에 최소 3시간 제공</li> <li>· 온라인: 매일 어린이용 뉴스 제공</li> </ul>
<p>전 연령대의 교육지원: 영국 전역의 아동과 청소년 학습을 지원하는 전문적 교육 콘텐츠를 제공, 새로운 활동을 위해 교육과 스포츠, 문화기관들과 파트너십 체결</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· BBC 1: 연간 최소 45시간 이상 예술 음악 프로그램 제공</li> <li>· BBC 2: 연간 최소 175시간 이상 예술 음악 프로그램 제공</li> <li>· BBC 1 &amp; 2: 연간 115시간 이상 종교 프로그램 제공</li> <li>· BBC 4: 연간 175시간 이상 신규 예술 음악 프로그램 제공</li> <li>· CBBC: 연간 1,000시간 이상 드라마와 675시간 이상의 사실적 프로그램 (Factual programmes) 제공</li> <li>· Radio 1: 연간 40시간 이상 신규 다큐멘터리 제공</li> <li>· Radio 2: 연간 100시간 이상 예술 프로그램, 130시간 이상 다큐멘터리, 170시간 이상 종교 프로그램 제공</li> </ul>
<p>가장 창의적이고 고품질의 차별화된 콘텐츠 제작물과 서비스 제공: 다양한 서비스와 플랫폼, 장르 등에서 영국의 기준을 정립하는 고품질의 결과물 제공, 신규창작의 위험을 감수하고서라도 신선한 접근과 혁신적 콘텐츠 개발을 통한 차별화</p>	<p>&lt;오리지널 프로그램 제작&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· BBC 1 &amp; 2: 전체 편성 프로그램 중 75% 이상, 프라임타임 시간대 중 90%를 영국 오리지널 프로그램 편성</li> <li>· BBC 4: 전체 편성 프로그램 중 75% 이상, 프라임타임 시간대 중 60%를 영국 오리지널 프로그램 편성</li> <li>· BBC 3 &amp; CBeebies : 전체 편성 프로그램 중 각각 75%, 70% 이상의 프로그램을 영국 오리지널 프로그램 편성</li> <li>· 신규 오리지널 프로그램</li> <li>· BBC 1: 연간 최소 4,000시간 이상 신규 영국 오리지널 프로그램 편성</li> <li>· BBC2: 연간 최소 2,200시간 이상 편성</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>· CBBC &amp; iPlayer: 10대 초반 시청자를 대상으로 한 프로그램을 연간 최소 350시간 이상 제공(단, CBBC가 175시간 이상 제공하고 나머지를 iPlayer가 제공)</li> <li>· CBeebies &amp; iPlayer: 연간 100시간 이상의 미취학 아동 대상 프로그램 제공(단, CBeebies가 최소 50시간 이상 제공) 차별화</li> <li>· BBC 1 &amp; 2: 최소 300시간 이상 코미디 프로그램 제공</li> <li>· Radio 1: 낮 제공 음악 중 45% 이상을 영국음악, 50% 이상을 신규모음악(발매 후 1년 이내)으로 제공</li> <li>· Radio 2: 낮 제공 음악 중 40% 이상을 영국음악, 20% 이상을 신규모음악으로 제공, 연간 260시간 이상의 라이브 뮤직 제공</li> </ul>
	<p>영국 전역의 다양한 공동체를 반영하고 이들을 대변하는 서비스를 제공함으로써 창의 산업 산업 지원: 영국인들의 삶을 정확하고 진정성 있게 재현하고 묘사하여 사회를 구성하는 다양한 문화와 대안적 시각에 대한 의식을 고양함, 영국 내 각 지역과 국가/공동체의 필요에 맞는 콘텐츠 생산물 및 서비스 제공, 영국 사회의 응집과 참살이에 기여하는 공유된 경험 제공, 영국 내 각 지역의 창의 산업에 투자하여 지역개발에 기여</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전국 방송의 최소 50% 이상 런던 외 지역 제작 프로그램으로 편성</li> <li>· 제작비의 50% 이상 런던 외 지역 생산 프로그램에 배정</li> </ul>
	<p>영국과 영국의 문화의 가치를 세계로 확장: 정확성/공평성/공정성의 영국적 가치가 반영된 고품질 뉴스 보도를 전 세계 시청자들에게 제공, 영국에 대한 세계이해 증진</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 오프콤은 BBC 월드서비스(BBC World Service)를 규제하지 않음</li> </ul>

출처: The Royal Charter (DCMS, 2016); 출처: KBS 공영미디어연구소, 해외방송정보, 주대우, 2022/07.

칙허장에 명시된 네 번째 BBC의 공적 책무는 영연방 모든 국가와 지방/지역사회를 반영하고 이들을 반영하고 기여하여 영국의 창의 산업을 지원하는 것이다. 이 공적 책무는

BBC의 콘텐츠와 서비스의 생산지역을 특정 지역에 쏠리도록 하는 것이 아니라 영연방 전체에서 생산되도록 함으로써 영국의 다양성을 반영하는 것에 관한 내용이다. BBC의 콘텐츠는 영연방 국민의 삶을 정확하고 진정하게 표현하고 묘사함으로써 사회를 구성하는 다양한 문화와 대안적인 관점의 인식을 높일 수 있어야 한다. 이러한 공적 책무를 수행함으로써 BBC는 공유된 경험을 한데 모아 영국의 사회적 결속과 복지에 기여토록 촉진하는 것이 목표다. 창의 경제와 관련하여 BBC는 콘텐츠를 전달하기 위해 영연방 소속 국가들에 투자하고 관련 산업의 발전을 유도하는 것도 공적 책무로 상정되었다. 이와 관련, BBC는 런던에 집중된 콘텐츠 제작시설과 투자를 지역/지방으로 확대하기 위해 지역/지방 제작 프로그램 편성 쿼터와 제작비 지원 분할 기준을 마련하게 되었다. 다섯 번째 BBC의 공적 책무는 영국의 문화와 가치를 세계에 반영하도록 촉진한다는 내용이다. 정확성과 공정성, 공정성이라는 가치를 반영하여 국제 시청자에게 고품질의 뉴스를 제공하여 국가와 지역을 포함한 영연방 전역에 대한 국제적 이해를 높이는 것이 그 목표다. 한편, BBC는 공적 책무와 관련하여 BBC의 모든 활동의 중심을 시청자에게 두고, 창의성을 통해 조직의 특별성을 기하며 독립적이고 공정하며 진실한 BBC를 구축하고, 포용성을 강화하며 최고 품질의 콘텐츠를 제공하는 책임을 수행하기 위해 하나의 BBC로서 협력하고 배움으로써 성장의 계기를 확보한다는 의미로서 ① 시청자 ② 창의성 ③ 신뢰 ④ 존중 ⑤ 책임 ⑥ 하나의 BBC 등 6가지의 'BBC의 가치'(BBC Values)를 상정, 콘텐츠 제작과 활동을 위한 기준을 마련하게 된다.

#### 나. 2021/2022년 BBC의 공적 책무 평가: 오프콤의 제5차 보고서

2016년의 칙허장으로 BBC의 감독기관으로 지정된 오프콤은 연간보고서를 통해 1년간 BBC가 공적 책무를 어떻게 수행했는지를 평가한다. 오프콤의 BBC 평가 기준은 ① BBC에 부여된 임무와 공적 책무 수행 성과 감독 ② 공정하고 효과적인 경쟁의 보호 ③ BBC 프로그래밍을 위한 콘텐츠 기준 확보 등 세 가지다. 2022년 말 현재 기준으로 11월 말에 발표된 제5차 보고서인 '오프콤의 2021/2022년 BBC 연례 보고서'(Ofcom Annual Report on the BBC 2021-22)이다.

BBC의 첫 번째 공적 책무인 세계를 이해하고 연결하도록 공정한 뉴스와 정보를 제공

하는 역할에 대한 오프콤의 평가는 대체로 긍정적이다. 이용량 조사 결과 BBC의 뉴스는 영국 성인의 73%가 이용하고 있는 것으로 나타나 코로나19 대유행 이전과 비교하여 증가했다. BBC One 채널(53%)은 영국 성인이 뉴스를 접하기 위해 주로 사용하는 서비스로 선택되었고, BBC News채널(24%)도 상위 서비스로 선정되었다(itv 35%, 페이스북 32%, Sky news 23%). 하지만 성인이 아닌 12~15세를 기준으로 BBC 뉴스를 이용하는 비율은 39%, 뉴스를 접하기 위해 사용하는 비율은 24%(BBC One+BBC Two 합계)에 불과하여 나이에 따른 격차가 컸다(인스타그램 29%, 틱톡 28%, 유튜브 28%, itv 25%). 한편, BBC뉴스 이용에 사용되는 매체는 ‘텔레비전→온라인→라디오’ 순서로 집계된다.

BBC의 뉴스 품질에 대한 평가는 세 가지로 조사되었다. 먼저 ‘뉴스와 정보가 사람들에게 영국과 세계를 이해하는 데 도움을 준다’에 관한 항목은 66%의 만족(불만족 13%)을 보였고, ‘현대사회의 다양한 의견을 뉴스에 담는다’엔 58% 만족(불만족 19%), ‘뉴스의 내용이 공정하며, 한쪽의 입장만을 대변하지 않는다’는 53%의 만족(불만족 23%)으로 나타났다. BBC가 제공하는 뉴스에 대체로 불만을 보인 사람들은 ‘DE 계층’(DE socioeconomic group)<sup>11)</sup>(만족 59%)과 성소수자<sup>12)</sup>(만족 45%)로 집계되었는데, 이는 지속하여 나타나는 현상이기에 개선 방안을 모색하고 있다. 2022년 진행되고 있는 활동은 2021년 10월에 발행된 ‘세로타 보고서: BBC 편집과정과 거버넌스, 조직문화’(The Serota Review: BBC editorial processes, governance, and culture)로 시작된 ‘BBC 공정성 계획’(BBC’s impartiality plan)이다.

세로타 보고서는 1995년 BBC 기자가 다이애나비(Diana Spencer)와의 인터뷰를 성사하기 위해 비윤리적 방법을 사용했던 사건과 관련하여 사건 발생서부터 조사과정까지 BBC 내 윤리의식과 내부 감독 체계가 미흡했음이 드러났었다. 25년이 흐른 후인 2020년에나 되어서야 당시 취재기자가 비윤리적 방식을 사용했음이 밝혀졌고, BBC의 신뢰성도 위기에 처하게 된다. 이에 BBC는 BBC 이사 중 한 명인 니콜라스 세로타(Sir Nicholas Serota) 경에게 BBC의 뉴스와 프로그램 제작 프로세스에 대한 분석을 의뢰하게 된다. 세로타 경은 BBC 임원과 기자, 방송진행자 및 직원 100여 명과 인터뷰를 진행하여 보고서를 작성하게

---

11) 준숙련 및 비숙련 육체 직업군, 실업자, 저소득 계층

12) 성소수자 중 LGB(Lesbian, Gay, Bisexual)만 포함

된다. 보고서에선 BBC의 내부 분위기가 25년 전과 비교해 ‘훨씬 더’ 개방적이고 투명해졌음에도 불구하고 실수와 잘못을 인정하는 것에 대한 BBC 내부의 ‘방어문화’가 강하게 있음을 확인했고, 이를 개선하기 위한 부문을 6가지로 분류했다.

세로타 보고서가 제안한 내용은 ① BBC가 지향하는 가치를 직장 내에서 공유하고, 이가 반영된 명확한 제작 기준과 지침이 제공되어야 한다는 ‘제작 가치와 문화’(Editorial values and culture) ② 전문인력 충원을 통한 제작정책팀을 강화하고 외주제작자들의 제작정책팀 접근성을 높이며 제작된 콘텐츠에 BBC의 추구 가치가 반영되었는지 평가해야 한다는 내용의 ‘제작 감독과 지원’(Editorial oversight and support) ③ 공식적인 내부고발이 가능하도록 시스템을 구축하는 ‘이의제기’(Raising Concern) ④ 체계적인 내부 감사 지침 마련에 관한 ‘제작 기준 위반행위 조사’(Editorial standards investigations) ⑤ BBC가 콘텐츠를 제작할 때 고려해야 하는 기준들을 검토하고 새롭게 갱신하는 ‘제작 기준과 표준 위원회’(Editorial Guidelines and Standards Committee)의 역할 강화를 담은 ‘거버넌스’(Governance) 개편 ⑥ 전문한 다섯 가지 제안과 관련하여 어떻게 진행되고 있는지와 사업 경과를 보고하는 ‘투명성과 책임’(Transparency and accountability) 등 여섯 가지 항목이다. 조직문화와 내부구조의 개편을 요청하는 세로타 보고서의 내용은 2022년 10월 말에 발표된 BBC 공정성 계획에 10개 항목으로 정리되어 발표된다.

<표 3-12> BBC의 10대 공정성 계획

항목	내용
검토(Review)	BBC의 콘텐츠가 다양한 목소리와 관점을 반영하고 있는가에 대한 조사. 주제별로 검토를 진행. 2022년엔 영국 정부의 공적자금 집행과 세금 정책 관련 보도를 검토하며, 2022년 1월에 시작하여 여름 전에 완료할 계획
감독(Oversight)	BBC 편집정책팀의 역할을 강화하고, 콘텐츠 제작자 지원 책임 강화. BBC 경영진(Executive)은 콘텐츠가 BBC의 제작 기준에 충족하는지를 평가하기 위해 내부 콘텐츠 관리 검토를 주도하여 실시
조사(Investigation)	BBC에 접수된 불만 처리 절차/신속처리절차 마련
모니터링(Monitoring)	BBC 이사회는 BBC가 방송 공정성 확보를 위해 추진 사업의 진행을 지속하여 모니터링
제작 가치와 문화(Editorial)	콘텐츠 제작과정에서 BBC의 편집 가치를 의도도 훼손하거나 실수로 인한 위반을 은폐하려는 시도가 발각되면 역할에 상관없이 강한

Value and Culture)	제재(징계 또는 해고)에 처할 것임. 편집지침을 명료화하고, 팀 내 신뢰 구축을 위한 공개 토론을 진행할 계획
거버넌스 개선(Improved Governance)	방송 후 BBC 표준(Standard)을 측정하는 '제작 기준과 표준 위원회'에 BBC 외부에서 영입하여 참여토록 할 계획
교육(Training)	신입직원, 프리랜서를 포함하여 조직 전체에 걸쳐 제공하는 평등한 교육 참여기회 보장
투명성(Transparency)	콘텐츠 제작 동향, 위기관리 및 사안에 대한 정보 공유 등과 같은 투명성 확대 조치 도입
내부고발(Whistleblowing)	고위직에 내부고발 담당을 두는 등의 새로운 내부고발 시스템 확보와 처리, 교육
의견과 시각(Voices and Viewpoints)	BBC 내부 조직(인적 다양성)과 콘텐츠(주제/지역/지방/종교/시각 등의 다양성)에 대한 지속적 감독을 통해 다양성 확보

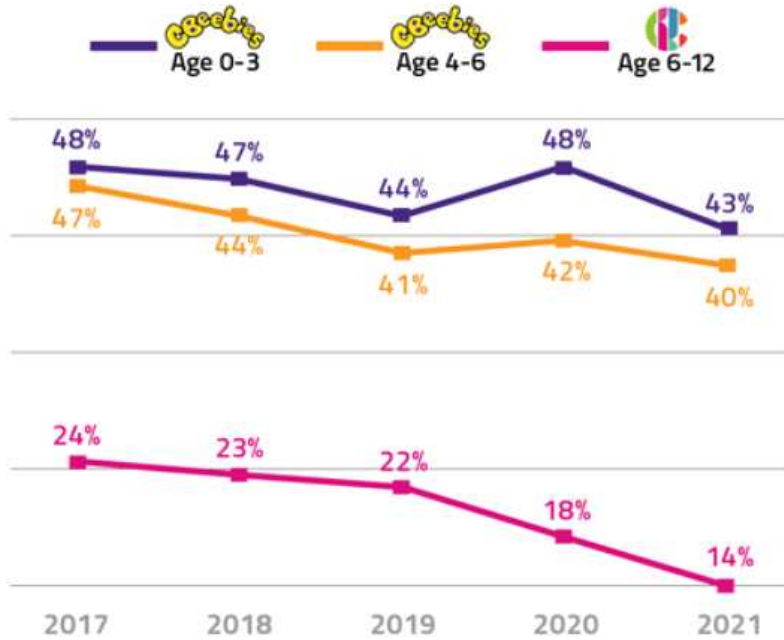
출처: BBC, 2021.10.29

BBC는 10대 공정성 계획에 따라 계획이 어떻게 추진되고 있는가에 대해 2020년 10월에 보고서를 발행했다. 첫째, 2022년 3월부터 '검토'에 해당하는 콘텐츠 자체평가는 콘텐츠 분석과 시청자 의견조사, 이해관계자 간 관계 평가, 접수된 방송 불만 검토 등으로 진행되었지만, 그 결과는 발표되지 않아 사업이 지연된 상태다. 둘째, 내부고발에 대한 지침이 마련되어 BBC와 계약 관계가 있는 모든 회사의 직원들도 BBC 내부고발에 참여할 수 있도록 했다. 셋째, 제작 기준과 표준 위원회에 외부 인사 채용이 완료되었고, 공정성 교육도 진행한 것으로 발표되었다. 넷째, 제작 가치와 문화와 관련하여 직원들에게 공정성에 대한 인식을 높였고, BBC의 제작지침을 명확하게 인식할 수 있도록 추진하고 있다. 다섯째, 제작 기준과 표준 위원회는 세로타 보고서의 권고 사항에 따라 이를 제대로 이행할 수 있도록 정기적인 보고서를 받고 있다고 발표했다. 대부분 사업은 진행되고 있는 것으로 평가되었지만, 계획에 따른 '검토'는 진전이 적은 것으로 보고된다.

세로타 보고서로 시작, 10대 공정성 계획을 수립한 BBC는 첫 번째 공적 책무인 세계를 이해하고 연결하도록 공정한 뉴스와 정보를 제공하는 역할 강화를 위해 노력하고 있음이 발견된다. 이 계획은 장기적으로 진행되며, 내부 조직 개편과 감독, 운영 투명성 등을 확보하면서 진행될 계획이다.



[그림 3-6] BBC의 어린이 채널 이용량 변화 추이(2017~21)



출처: OFCOM, 2022, 19쪽.

BBC의 두 번째 공적 책무인 전 연령대의 교육지원 평가 결과는 다음과 같이 정리된다. 먼저 어린이 대상 방송 채널인 CBBC와 미취학 아동 대상 방송 채널 CBeebies의 이용량은 감소하고 있음이 발견되었다. CBBC는 2017년 주간 이용 비율이 어린이 중 24%로 측정되었으나 이후 점차 감소하여 2021년엔 14%로 추락했다. 미취학 아동 중 CBeebies를 시청하는 비율도 0~3세는 2017년 48%였으나 2021년 43%로 감소했고, 4~6세는 47%에서 40%까지 하락한 것으로 집계된다. 그나마 취학연령 학생을 위한 무료 온라인 학습 지원 서비스인 BBC Bitesize의 주간 이용량은 2019/20년 집계 170만 회에서 2021/22년 기준 180만으로 소폭 상승한 것으로 나타났지만, 코로나19 대유행 기간인 2020/21년의 270만 회와 비교해 크게 하락한 수치다. 즉, 이용량을 기준으로 볼 때 방송 채널 CBBC와 CBeebies의 이용량 감소 폭은 BBC Bitesize의 이용량 증가 폭보다 크기에 BBC의 어린이 및 미취학/취학 아동/청소년 콘텐츠 이용은 전체적으로 감소하고 있는 것으로 나타난다.

이용량이 감소하는 상황이지만 BBC의 어린이 및 미취학/취학 어린이/청소년 대상 방송 및 온라인 서비스에 대한 평가는 긍정적이다. 조사에 따르면 16세 이하 자녀를 둔 부모의 71%는 BBC의 어린이와 미취학 아동 대상 콘텐츠가 학습에 도움을 준다고 평가했고, 56%는 10대 청소년들에게도 도움을 준다고 평가했다. 또한 3~16세 어린이/청소년 중 62%는 BBC의 콘텐츠가 새로운 것을 배우는 데 도움을 주고 있다고 응답한 것으로 집계된다. 응답과 관련하여 오픈컴은 BBC Bitesize를 통해 제공되는 온라인 학습 지원 서비스를 지속하여 사용하는 응답자들은 높이 평가하고 있지만, 사회경제적으로 하위 계층으로 분류되는 어린이들의 경우 이 서비스를 이용하는 비율이 평균보다 적기에 서비스가 학습에 도움을 주고 있다고 평가할 가능성이 적다고 분석했다. 즉, BBC Bitesize의 경우 사회인구학적 속성에 따라 서비스 이용 유무가 결정되기에 이에 대한 개선도 필요하다는 지적이다.

BBC가 성인을 대상으로 제공하는 교육 콘텐츠(Informal learning)는 첫 방송 기준 2017년 1,148시간에서 2021년 749시간으로 크게 감소했다(2018년: 1,114시간, 2019년: 1,022시간, 2020년: 898시간). 성인 대상 교육 콘텐츠 시청 시간도 감소하여 1인 기준 2019년 28시간 24분에서 2020년 21시간 56분으로 감소했고, 2021년에는 17시간 55분으로 큰 하락이 있었다. 성인 대상 교육 콘텐츠에 대해 62%의 시청자가 BBC의 프로그램과 콘텐츠가 새로운 사실을 알게 되는 데 도움을 준다고 평가했고, 54%는 그동안 찾아보지 않았던 생각과 이슈에 관해 탐구할 기회를 얻는다고 응답했으며, 50%는 새로운 활동과 여가 활동, 흥미를 얻게 된다고 평가했다. 결과에 따르면 성인 대상 교육 프로그램 제공량과 시청 시간은 감소하고 있음에도 과반 이상의 응답자들이 긍정적으로 평가하고 있음이 발견된다. 한편, 시청자의 BBC 성인 교육 콘텐츠 평가는 다른 공공서비스 방송(public service broadcasting)보다 높다.

BBC의 세 번째 공적 책무는 창의적이고 고품질의 차별화된 콘텐츠와 서비스 제공이다. 콘텐츠의 독창성(Originality)을 위해 2021/22년 BBC는 전체 예산 중 19%를 시청률을 확보하기 어렵지만 필요한 콘텐츠들인 종교/윤리/특수상황/음악/예술/코미디/어린이 장르에 투자했다. 전체 방송 시간 중 46%는 영국에서 제작된 콘텐츠가 첫 방송으로 채워지며, 이를 위해 사용되는 예산은 전체 프로그램 제작비용의 93%에 달한다. 라디오에서 재생되는 음악의 재방송 비율은 BBC Radio 1이 3.1%, BBC Radio 2가 1.5%로 측정되는데 이는 다른 상업 라디오채널과 비교하여 크게 낮다(Capital 14.9%, Heart 8.3%, KISS 4.7%,

Magic 4.2%). 혁신(Innovation)과 관련하여 BBC에서 제공되는 새로운 프로그램의 편성 비율은 2020년 15%이었으나 2021년 8%로 감소했고, 반대로 재방송은 같은 기간 동안 85%에서 92%로 증가하여 긍정적인 성과는 없었다. 그러나 2020년엔 30개의 프로그램 지원을 진행했지만 2021/22년엔 45개로 그 대상을 확대하여 장기적인 관점에서 변화를 꾀하고 있는 형국이다. 또한 지역/지방의 창의 경제 지원을 위해 런던 외의 지역의 외주제작사들과의 협력을 확대하였다.

<표 3-13> 신규 BBC 외주제작사의 지역 비율

지역	런던	스코틀랜드	남부 잉글랜드	웨일스	북부 잉글랜드	중부/동부 잉글랜드	북아일랜드
계약사 수	23	9	8	7	5	5	2

출처: OFCOM, 2022, 27쪽.

BBC 콘텐츠에 대한 시청자들의 독창성(distinctiveness) 인식평가에 따르면 성인 기준 61%가 BBC는 고품질/창의적인 콘텐츠를 제공하고 있다고 평가했고, 64%는 BBC의 콘텐츠가 영국 시청자들에게 적합하다고 응답하여 긍정 평가가 부정 평가보다 높다. 하지만 BBC의 콘텐츠가 다른 사업자들과 비교했을 때 차별성을 띠는가와 다른 사업자들과 다른가에 대한 질문에 대해선 각각 46%만 긍정 평가를 내렸다. 방송사업자의 온라인 서비스인 BVoD(Broadcaster Video on Demand)와 관련하여선 BBC의 iPLAYER가 73%의 긍정 평가로 itv의 64%, Channel 4의 61%, My5의 53%보다 높았고, 과학/예술/문화/지방 관련 콘텐츠 제공과 관련하여서도 BBC의 iPLAYER가 63%로 1순위로 측정되었다(Channel 4: 50%, itv: 41%, My5: 39%).

이 외에도 BBC의 세 번째 공적 책무와 관련한 오프콤의 조사 및 평가 결과는 다음으로 정리된다. 먼저 BBC는 새로운 영국 지역에 대한 투자를 높이고, 방송콘텐츠 제작을 높임으로써 차별화된 서비스를 제공하고 있으며, 시청률이 낮은 장르와 주제에 관하여서도 지속하여 다룬다는 사회적 성과가 발견되었다. 하지만 시청자들은 BBC의 혁신성에 대해선 낮게 평가하고 있어, 독창성이나 특수성에 대해선 개선이 필요하다. 또한 BBC는 이탈하는

청년층과 DE 계층을 위한 콘텐츠 또는 서비스를 개발해야 하는데, 이와 관련하여 전략을 수립하고 대중에게 공개적으로 평가를 받아야 할 필요성이 있다고 오피콤은 평가하고 있다.

BBC는 영국 내 지방/지역을 반영하고 대변해야 하는 서비스를 제공해야 하는 공적 책무도 부여받았다. 공적 책무와 관련하여 BBC는 직장 내에서 인구 사회학적 다양성을 반영하도록 의무되었는데, 그 성과는 좋지 않다. BBC 직원 중 47%가 여성(영국 평균 48%)이고, 사회적 소수인종은 15%(영국 평균 13%), 장애인 비율 8%(영국 평균 21%), 50세 이상 31%(영국 평균 32%), 종교 36%(영국 평균 48%) 등으로 모두 영국 일반직장 평균보다 낮았다. 그나마 성소수자인 LGB만 10%로 영국 평균 4%보다 높을 뿐이다. 반대로 BBC 직원 중 그들의 부모가 전문직을 가진 비율은 65%(영국 평균 33%)로 평균보다 크게 상회했고, 사립학교 출신도 13%로 영국 평균 7%보다 높았다. 이러한 직원의 속성이 반영되었기에 소수자로 분류되는 장애인의 BBC 만족도는 51%에 불과했고, 사회적 소외계층인 DE 계층의 만족도는 43%에 그친다. 한편, BBC에서 제공하는 일자리 대부분인 81%는 잉글랜드에 치우쳐 있으며, 그 외 국가인 스코틀랜드는 8%, 웨일스 7%, 아일랜드 4%에 불과하다.

BBC는 공적 책무 네 번째는 전체 평가에서 가장 낮은 등급을 받은 것으로 나타났다. 오피콤은 장애인과 사회경제적 배경이 낮은 사람들을 대표할 수 있도록 이들을 위한 일자리를 제공해야 하며, 사회경제적 계층과 장애유무에 따른 평가 차이를 극복하기 위한 활동을 확대해야 한다고 평가했다.

### 3. 일본

#### 가. 일본 공영방송의 정의 및 공적책무

##### 1) 방송법

일본에서 공영방송에 대한 법률상의 명확한 규정이 없다. 방송법에서는 방송의 목적과 편집준칙, NHK의 목적과 법인격, 방송프로그램 편집, 업무범위, 수신계약, 거버넌스체계 등을 규정하고 있다.

방송법에서는 방송의 목적을 세가지로 규정하고 있으며, NHK의 목적도 규정하고 있다(제15조). 방송의 목적은 방송의 공영성으로 이해되고 있다. 이러한 공영성은 NHK와 민간방송의 이원체제를 통해 달성된다. 나아가 NHK에는 사회적 책임이 추가된다. 방송법에서는 이를 NHK의 목적으로 규정하고 있다.

<표 3-14> 방송 및 NHK 설립 목적

---

##### 방송의 목적

1. 방송이 국민에게 최대한 광범위하게 보급되어 그 효용을 보장할 것.
2. 방송의 불편부당, 진실 및 자율을 보장해 방송을 통한 표현의 자유를 확보할 것.
3. 방송에 종사하는 자의 책무를 명확히 해 방송이 민주주의의 건전한 발달에 기여하도록 할 것.

##### NHK 목적

NHK는 공공의 복지를 위해 널리 일본 전국에서 수신할 수 있도록 풍요롭고 양질의 방송 프로그램으로 지상파방송을 행하고, 방송 및 수신에 필요한 업무를 추진하며, 국제방송과 국제위성방송을 행하는 것을 목적으로 한다.

---

또한 NHK의 법인격도 규정하고 있다(제16조). 즉 "NHK는 제15조의 목적을 달성하기 위해 이 법률의 규정에 의거해 설립된 법인으로 한다"는 것이다.

방송프로그램 편집과 방송에 대해서는 모든 방송사업자가 준수해야 할 방송프로그램 편집준칙(제4조) 이외에 추가적인 편집규정을 담고 있다(제81조).

<표 3-15 > 방송사업자 및 NHK의 프로그램 편집 규정

**방송사업자 프로그램 편집(제4조)**

방송사업자는 국내방송 및 국외방송(국제방송)의 방송프로그램 편집에서 다음 각호의 규정에 의거하지 않으면 안된다.

- 1 공안과 선량한 풍속을 해치지 아니할 것
- 2 정치적 공평을 유지할 것
- 3 보도는 사실을 왜곡하지 아니할 것
- 4 견해가 대립하고 있는 문제는 가능한 많은 각도에서 논점을 분명히 할 것

**NHK 방송프로그램 편집(제81조)**

- 1 풍요롭고 양질의 방송프로그램을 방송해 공중의 요망을 충족하고 문화수준 제고에 기여하도록 최대한 노력할 것
- 2 전국 대상 방송프로그램 이외에 지역 대상 방송프로그램을 가지도록 할 것
- 3 일본 과거의 우수 문화 보존 및 새로운 문화 육성과 보급에 기여하도록 할 것

방송법에서는 NHK의 재원을 규정하고 있다. 수신계약과 수신료월액, 면제절차 등을 규정하고 있으며, 광고방송은 금지하고 있다. 우선 "NHK의 방송을 수신할 수 있는 수신설비를 설치한 자는 NHK와 그 방송의 수신에 대한 계약을 하지 않으면 안된다"(제64조).

또한 NHK는 총무대신의 허가를 받은 기준에 의거하지 않은 경우 수신료를 면제할 수 없다(제64조제1항). 수신료 월액은 국회가 수지예산을 승인하는 것에 의해 결정된다(제70조제4항). NHK는 매년 수지예산, 사업계획 및 자금계획을 작성해 해당 연도의 중기경영계획과 같이 총무대신에게 제출해야 하며, 이를 변경할 경우에도 총무대신에게 제출해야 한다(제70조제1항). NHK의 수지예산과 자금계획에 첨부하는 의견에도 전파감리심의회는 자문을 거쳐야 하지만, 경미한 것은 자문이 필요하지 않다. 한편 NHK는 타인의 영업에 관한 광고를 방송해서는 안된다(제83조제1항).

**2) 정부정책보고서**

**가) 우정성 보고서**

1987년 우정성 보고서에서 방송의 형태를 역할과 재원을 기준으로 다음과 같이 정리했다. "방송은 방송사업자의 경영형태나 측면에서 일반적으로 국가가 직접 관리운영하는

국영방송, 법률 등의 직접 그 존립 근거를 두고 설립된 공공사업체를 통해 영리를 목적으로 하지 않고 주로 수신료 등을 재원으로 운영되는 공영방송, 영리를 목적으로 하는 사기업이 광고료수입을 재원으로 운영하는 민간방송의 세가지 형태로 분류된다"(郵政省, 1987:43)고 했다.

한편 수신료에 대해서는 1964년에 국기기관이 아닌 독특한 법인으로 설치된 NHK에 징수권이 인정되며, 그 유지운영을 위한 수신료라는 이름의 특수한 부담금으로 해석했다(임시방송관계법제조사회 답신, 1964년). 또한 1980년 참의원 예산위원회에서는 수신료를 공공적 방송을 NHK의 의무로 이행하도록 하기 위한 일종의 국민적 부담으로 수신료를 징수해야 한다고 지적했다.

#### 나) 총무성 자문기관

현재 총무성 자문기관에서는 OTT시대에 방송제도를 논의하고 있다. 산하에 '공영방송 워킹그룹'(公共放送ワーキンググループ)에서 NHK 인터넷사업 확대방안과 수신료제도를 검토하고 있다. 최근 발표된 논점정리에서 인터넷시대에 공영방송의 역할과 온라인 수신료 도입방안의 논의방향을 제시했다.

워킹그룹에서 소가베 마사히로(曾我部眞裕) 교토대 교수는 국가가 방송제도나 정보공간에 개입하는 이유로 공영방송에 기대되는 역할로 다섯가지를 제시했다. 공영방송은 국민이 널리 공유할 기본정보를 제공하는 것이라며 구체적인 항목을 다섯가지 들었다.

<표 3-16> 공영방송의 위상과 역할

생명·신체 유지	일반의 수요가 높기 때문에 방송제도가 아니면 정보공간에 충분히 제공되지만, 부정확한 정보가 확산되면 피해가 발생한다.
사회의 다양성을 제시하고 개인의 자율을 돕는 정보	교육정보가 전형으로 해당한다. 드라마나 다큐멘터리 등을 통해 민주주의에 전제가 되는 다양한 사회, 개인의 자율에 기여해야 한다.
국민 유지	국민통합을 위해 국민 전체적으로 공유해야 할 서사가 존재할 필요가 있다. 정치적 국민통합의 관점에서 기여도 필요하다.
민주주의 유지	전국과 지역의 보도프로그램과 다큐멘터리를 통해 민주주의 사회에서 국민이 주권자로 역할을 수행하도록 정보를 제공해야 한다.
기타	산업정책적 측면에서도 표현의 자유를 부당하게 제약하지 않는 범위에서 방송제도가 필요하다.

출처: 曾我部眞裕(2022). デジタル時代における公共放送の役割と受信料制度の在り方. 公共放送ワーキンググループ, p.6.

워킹그룹은 2023년 6월에 보고서를 발표할 예정인데, 2022년 12월 네가지 논점을 발표했다. 즉 인터넷시대에 공영방송의 역할, NHK 인터넷 활용업무의 위상, 민간방송사업자와의 협력, 인터넷 활용업무의 재원과 수신료제도 등이다.

우선 인터넷시대에 공영방송의 역할을 세가지로 정리했다. 첫째, 인터넷 정보공간에서 공영방송의 역할을 검토해야 한다고 했다. 둘째, 공영성에 대한 재고가 필요하다고 지적했다. 인터넷사업을 필수업무로 규정하기 전에 NHK가 수신료를 재원으로 수행해야 할 책무가 무엇인가 논의해야 한다는 것이다. 셋째, 시민(국민)이 기대하는 역할을 수신기 미보유자에게도 제공할 수 있는 방안을 모색해야 한다고 했다. 인터넷의 결점을 극복하기 위한 공영방송의 역할을 찾아야 한다는 것이다.

다음으로 NHK 인터넷 활용업무의 위상을 정리했다. 첫째, 업무 관련 기본방침으로 필수업무로 규정하는 것은 온라인공간에서 공영방송의 공헌(역할)과 다원성 확보에 공헌(공정경쟁)을 바탕으로 논의해야 한다고 했다. 둘째, 미디어간 경쟁환경의 확보가 필요하다고 지적했다. 다른 사업자의 업무가 현저하게 지장을 받지 않는 시스템이 필요하다고 했다. 셋째, 미디어간 경쟁규칙 검토 방향성으로 NHK의 활동과 민간사업자에 미치는 영향을 계속해서 평가하고, 이를 관리하는 경영위원회의 거버넌스 시스템을 강화해야 한다고 했다. 넷째, 구체적인 업무로는 동시전송 이외에 아카이브 제공, 국제방송 강화, 일본 독자의 플랫폼 구축 및 활용 등이 지적되었다. 현행 200억 엔 비용 상한도 논의대상으로 설정했다.



민간방송사업자와의 협력방안도 논점이다. NHK가 인터넷 활용업무에 선도적인 대응을 한 뒤, 노하우를 민방과 공유해야 한다고 지적했다. 건전한 온라인 정보공간을 위한 협력관계를 모색해야 한다고도 했다.

마지막으로 인터넷 활용업무의 재원과 수신료제도이다. 첫째, 인터넷 활용업무 재원 관련 기본방침으로 비용은 서비스 이용자가 공평하게 부담하는 것이 중요하다고 했다. 수신 설비를 전제로 한 현행 수신료제도의 타당성과 공평성을 논의해야 한다고 했다. 다양한 수익자 부담방식(무료, 앱 유료화, 단말 소유자 부담 등)을 논의해야 한다고 제시했다. 둘째, 수신기 비보유자의 비용부담에 대해서는 의견이 엇갈렸다. 인터넷 접속기기를 보유한 것만으로 수신료를 징수하는 것은 시기상조라는 의견과 NHK를 수신할 수 있는 환경을 갖춘 시청자의 부담방식을 논의해야 한다는 의견이 맞섰다.

### 3) NHK 자료

NHK는 공영방송의 전통적 책무로 네가지를 제시했다. ①프로그램의 다양성을 비상업적 재원을 사용해 확보한다, ②사회생활의 기본이 되는 정보를 제공한다, ③방송프로그램의 질적 수준을 확보한다, ④방송 기술개발 및 보급에 기여한다.

#### 가) 디지털시대 공영방송의 책무

NHK회장 자문기관 '디지털시대 공영방송검토회'(デジタル時代の公共放送に關する勉強會)에서 디지털시대에 공영방송의 책무를 정리했다. 전통적 책무를 미디어환경의 변화를 반영해 재정 의하고, 새로운 책무도 추가했다. 디지털화나 인터넷, OTT 등 미디어환경의 변화에 맞춰 전통적인 책무가 새로운 의의가 부여된다는 것이다. 특히 공영방송은 미디어환경에 대응하는 새로운 역할을 수행해야 한다고 강조했다.

<표 3-17> 전통적 책무와 새로운 책무

<input type="checkbox"/> <b>전통적 책무의 새로운 의의</b> ① 프로그램의 다양성을 비상업적 재원을 사용해 확보한다 ② 사회생활의 기본이 되는 정보를 제공한다 ③ 방송프로그램의 질적 수준을 확보한다 ④ 방송 기술개발 및 보급에 기여한다.
<input type="checkbox"/> <b>고도 정보네트워크사회의 새로운 책무</b> ⑤ 정보격차를 해소한다 ⑥ 세계규모의 정보화에 대응한 일본이 정보전송능력을 강화한다

(1) 전통적 책무의 새로운 의의

첫째, 프로그램의 다양성을 비상업적 재원을 사용해 확보한다는 것이다. 디지털기술은 채널의 다양화를 실현한다. 전송로의 다양화가 프로그램의 다양성을 보장한다고는 할 수 없다. 공영방송은 민간방송과는 다른 재원을 바탕으로 다수의 프로그램을 제작해 일본 전국에 골고루 제공하는 것은 디지털시대에도 변함이 없다는 것이다.

둘째,, 사회생활의 기본이 되는 정보를 제공하는 기능이다. 채널의 다양화가 실현되면 시청자에게 선택의 폭을 확대하지만, 자신의 취향과 기호에 맞는 정보만을 선택하는 편향성이 나타나 사회적 분절화가 진행될 가능성이 있다. 다양한 가치관을 가진 구성원이 일정한 공통정보를 공유하면서 상호 인정하지 않으면 건전한 민주주의 발전은 어렵다. 디지털시대에도 공영방송은 미디어생태계에서 확고한 지위를 유지해 기본적인 정보와 교육적 정보를 공평하고 저렴하게, 편리하게 제공하는 것은 사회의 분열과 대립을 억제할 수 있다.

셋째, 방송프로그램의 질적 수준을 확보해야 한다는 것이다. 프로그램의 품질은 디지털 기술과 다채널 환경에서 더욱 요구된다. 공영방송은 고품질의 프로그램을 제작하면서 방송의 고품질화, 고기능화에 대응해야 한다. 새로운 미디어기술을 활용한 프로그램제작에 적극적으로 도전해 방송산업에서 선도적 역할을 수행해야 한다.

넷째, 방송 기술개발 및 보급에 기여한다는 것이다. 새로운 미디어기술은 개발과 보급이 정기간에 걸쳐 이루어지면 거액의 초기비용이 필요하다. 안정된 경영기반을 바탕으로 시청자의 신뢰를 받는 공영방송이 리스크가 높은 신기술의 개발과 보급을 추진하고, 디지털 전환을 추진하는 주체적 역할을 담당해야 한다.

## (2) 디지털시대 공영방송의 책무

디지털시대 공영방송의 책무로 정보격차 해소기능과 세계규모의 정보화에 대응한 일본의 정보전송능력 강화를 추가했다. 우선 정보격차를 해소해야 한다고 했다. 인터넷시대에는 정보격차가 심각해질 것으로 예상되며, 특히 연령과 소득, 지역별 격차가 확대되고 있다. 공영방송이 디지털기술을 도입해 기능을 개선하고 정보격차를 해소하는 역할을 해야 한다. 특히 공영방송은 사회각층에 널리 수용되는 프로그램을 제공하는 역할을 수행하고 있으며, 이러한 역할이 더욱 요구된다는 것이다.

다음으로 세계규모의 정보화에 대응한 일본의 정보전송능력을 강화하는 책무가 있다고 했다. 세계규모의 정보네트워크가 구축되는 가운데 신뢰할 만한 일본정보를 전송할 필요가 있다는 것이다. 이는 국제방송을 추진해 온 NHK가 수행해야 할 중요한 책무이다.

## 나) 경영계획

2015년에 발표한 경영계획에서는 공공미디어로의 진화를 내세우면서 공영방송의 원점을 강조했다. 구체적으로 생명과 생활을 지키는 방재 감재 보도, 저널리즘 역할, 공평공정하고 정확한 보도, 풍요롭고 고품질의 다채로운 콘텐츠, 신뢰받는 정보의 사회적 기반 등을 제시했다. 이를 통해 건전한 민주주의 발달과 문화수준의 향상에 공헌해야 한다고 강조했다.

2018년에는 NHK가 추구하는 공공적 가치로 정확하고 공평·공정한 보도를 통한 공헌, 안전하고 안심할 수 있는 생활에 공헌, 고품질 문화창조, 지역사회에 공헌, 일본과 국제사회의 이해촉진, 교육과 복지에 공헌을 제시했다.

〈표 3-18〉 NHK가 추구하는 공공적 가치

1	정확, 공평·공정한 보도를 통한 공헌	축적해 온 취재력·제작능력을 활용하고, 인터넷도 활용해 정확한 정보를 공평·공정하게 전달하고, 판단근거를 제공해 건전한 민주주의 발달에 기여한다
2	안전하고 안심할 수 있는 생활에 공헌	'생명과 삶을 지키는 보도'에 전력을 다하며, TV·라디오·인터넷을 통해 필요한 정보를 제공해 보다 많은 사람의 '안전·안심'에 공헌한다
3	고품질 문화창조	최고의 콘텐츠 제작, 최첨단 기술을 구사한 방송과 서비스를 통해 문화향상에 기여하고 기술의 진보발달의 구도적 역할을 수행한다.
4	지역사회에 공헌	다양한 문화와 삶이 숨쉬는 지역의 풍요로움, 고유 과제 등을 널리 공유하고, 방송과 서비스를 통해 다양한 지역사회에 공헌한다.
5	일본과 국제사회의 이해촉진	국제사회와의 상호이해를 추진하기 위해 일본에 대한 정확하고 다양한 정보를 세계 각국에 적극적으로 전송한다.
6	교육과 복지에 공헌	폭넓은 연령층의 교육·학습·복지 관련 콘텐츠, 고령자·장애인 등도 이용하기 쉬운 방송과 서비스를 확충해 살기 좋은 사회실현에 공헌한다.

출처: NHK(2018). NHK經營計書 (2018-2020年度) 修正版, p.2.

NHK는 새로운 NHK다움을 추구한다며 수신료로 성립하는 공공미디어로 국민의 생명을 지키고 지속가능한 사회를 실현하기 위해 신뢰받는 '정보의 사회적 기반'으로서의 역할을 합리적 비용으로 수행할 것이라고 했다. 또한 시대적 요청에 부응해 창조성을 중요시하고 항상 새로움에 도전하는 미디어가 될 것이라고 제시했다. 경영자원을 다양하고 고품질의 콘텐츠제작에 집중시키고, 정확하고 공평공정하며 풍요로운 방송서비스를 언제 어디서나 최적의 미디어를 통해 제공할 것이라고 했다.

또한 공공적 가치를 제시했다. 이전 경영계획에서 제기한 것과 큰 차이는 없다. 즉 ① 불편부당, 자주자립을 견지, 정확하고 공평공정한 정보를 제공해 알권리를 충족시켜 건전한 민주주의 발전에 공헌, ②개개인 생활의 안전, 풍요, 교육, 복지, 문화창조에 공헌, ③지역사회와 미디어업계의 유지발전에 공헌, ④일본과 국제사회의 상호이해에 공헌, ⑤NHK의 가치를 최대화해 시청자·국민으로부터 신뢰받고 필요한 존재가 된다는 것이다.

3년간 추구할 5대 중점과제도 제시했다. 첫째 안전·안심을 지탱한다는 것이다. 생명과 삶을 지키는 보도를 강화하고, 보다 강인한 네트워크를 구축한다는 것이다. 둘째, 새로운

시대에 대한 도전을 내세웠다. 최신 기술을 활용하고, 고품질 콘텐츠를 합리적인 비용으로 제공한다는 것이다. 셋째, 널리 전달한다, 즉 보편적 서비스를 제시했다. 확실한 정보와 서비스를 개개인에게 전달하고 분절화·다층화된 사회를 연결한다는 것이다. 넷째, 사회공헌이다. 지역의 정보전송능력을 강화하고 일본의 방송과 미디어업계의 발전에 공헌한다는 것이다. 마지막으로 인사제도개혁을 제시했다. 조직의 기능을 최대한 발휘하기 위한 인재 개혁을 추진한다는 것이다.

#### 다) NHK평가위원회

NHK는 2005년부터 2011년까지 시청자의 신뢰를 회복하기 위해 개혁프로그램을 제시하고, 전문가에게 평가를 맡겼다. 평가위원회는 NHK의 책무를 방송의 신뢰성과 경영의 신뢰성으로 분류한 뒤, 평가지표를 세분해 평가했다.

<표 3-19> NHK 평가위원회의 평가지표 및 평가항목

구분	평가지표	평가항목	비고
방송의신뢰성	독립성·공정성	<input type="checkbox"/> 자주·자율 <input type="checkbox"/> 공평·공정 <input type="checkbox"/> 다양성 갖춘 편성	결과를 담보하는 프로세스 평가지표
	고품질	<input type="checkbox"/> 신속 정확한 보도 <input type="checkbox"/> 정성스런 취재·제작 <input type="checkbox"/> 양질의 프로그램 개발 <input type="checkbox"/> 저널리즘 발휘 <input type="checkbox"/> 복지서비스 <input type="checkbox"/> 품위 있는 방송	
	도움	<input type="checkbox"/> 긴급·재해시 신속·정확한 정보제공 <input type="checkbox"/> 생활정보 제공 <input type="checkbox"/> 학습기회 제공 <input type="checkbox"/> 국내외 사회정보 제공 <input type="checkbox"/> 이용하기 쉬운 서비스 개발 제공	결과 평가지표
	친근함	<input type="checkbox"/> 이해하기 쉬운 방송 <input type="checkbox"/> 감동 제공 <input type="checkbox"/> 화제성 제공 <input type="checkbox"/> 오락성 제공	
	사회공헌	<input type="checkbox"/> 사회적 과제 정보공유	

		<input type="checkbox"/> 지역사회 발전 <input type="checkbox"/> 문화·예술 발전 <input type="checkbox"/> 기록·전승 <input type="checkbox"/> 방송기술 발전 <input type="checkbox"/> 세계에 정보전송 <input type="checkbox"/> 디지털 전환 촉진	
경영의 신뢰성	성실·투명성	<input type="checkbox"/> 설명책임 <input type="checkbox"/> 시청자 의향 반영 제도 <input type="checkbox"/> 법령준수 철저 <input type="checkbox"/> 환경경영	향상적 측면
	경제성·효율성·효과성	<input type="checkbox"/> VFM(Value for Money) 제고 <input type="checkbox"/> 의사결정과 실행의 신속성 <input type="checkbox"/> 효율적인 업무경영	
	변화에 대응력·유연성	<input type="checkbox"/> 직원 활성화 <input type="checkbox"/> 장기적 관점에서 조직설계 <input type="checkbox"/> 장기적 관점에서 예산설계 <input type="checkbox"/> 위기관리	중장기적 측면

출처: NHK(2012). 視聽者視点によるNHK評価 2011年度報告書. p.5.

#### 나. NHK의 채널운용 현황

NHK는 지상파방송(TV, 라디오)과 위성방송, 국제방송(TV, 라디오), VOD서비스, 온라인 동시전송 서비스 등을 운영하고 있다. 지상파방송은 TV 2채널(종합TV, 교육TV)과 라디오 3채널(R1, R2, FM)을 보유하고 있다. 위성방송은 4채널(BS1, BS프리미엄, BS4K, BS8K)을 운영하고 있다. 이 중 2채널은 UHD TV이다. 국제방송은 TV 2채널(외국인 대상 영어방송, 해외거주 일본인 대상 일본어방송)을, 라디오방송으로는 18개 언어를 이용한 단파, 중파, FM, 위성방송, 일본인을 위한 채널을 운영하고 있다. 이들 서비스는 NHK가 반드시 제공해야 할 '필수업무'이다.

<표 3-20> NHK 채널 운용 현황

구분				채널수	비고
필수 업무	국내기간방송	TV	지상파방송	2	종합TV, 교육TV
			위성방송	4	BS1, BS프리미엄, BS4K, BS8K
		라디오	AM·FM	3	R1, R2, FM
	국제방송	TV	위성	2	NHK월드채널(외국인 대상 영어방송), NHK월드프리미엄(해외거주 일본인 대상 일본인방송)
라디오		지상파·위성		NHK월드채널(18개 외국어방송), NHK월드·라디오일본(일본인을 위한 일본어방송)	
보안 업무	인터넷 활용업무	인터넷을 활용한 방송콘텐츠 및 정보전송 서비스			홈페이지: 뉴스, 정보제공 VOD서비스(NVOD) 온라인 동시전송(NHK+) 국제방송 동시전송(NHK월드프리미엄)

출처: デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討會事務局(2021,5)를 바탕으로 작성

한편, 인터넷사업으로는 홈페이지를 통한 뉴스 및 정보제공, VOD서비스, 온라인 동시 전송서비스 등이 있다. 인터넷사업은 NHK가 실시기준을 작성한 뒤, 총무대신의 허가를 받아야 한다. 이들 업무는 방송을 보완하는 '임의업무'로 구분된다.

공공미디어로 전환을 서두르는 NHK는 인터넷사업을 '필수업무'로 격상하는 방안을 추진하고 있다. 민간방송과 신문업계는 반대하고 있지만, 자민당에서 찬성하고 있으며, 총무성도 적극적으로 논의를 추진하고 있다.

총무성은 2022년 8월 초, 디지털시대 방송제도 검토회(デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討會)에서 보고서를 발표하면서 NHK의 인터넷사업에 대해 검토해야 한다고 제언했다. 즉, 방송의 가치는 디지털시대에 더욱 기대된다면서 온라인전송을 포함한 전송수단을 확보해 방송의 사회적 역할을 유지하고 발전하는 것이 중요하다고 지적했다. 또한 민주주의의 건전한 발전에 공헌하기 위해 방송콘텐츠의 가치를 동시전송 등으로 온라인공간에 확대해야 한다고 언급하며 NHK와 민방의 이원체제를 인터넷을 포함한 정

보공가 전체에서 유지하는 것이 중요하다는 인식을 드러냈다. 이를 위해 NHK 인터넷사업을 '구체적이라고 포괄적으로 검토한 뒤에 제도적 조치에 대해서도 검토해야 한다'고 제안했다. 이러한 제안은 방송의 보완업무로 규정했던 NHK 인터넷사업을 방송과 같은 '필수 업무'로 끌어올리기 위한 방송법 개정까지 내다본 움직임이라고 할 수 있다. 디지털시대 방송제도 검토회는 9월 중순에 작업부회를 설치해 NHK 인터넷사업을 구체적으로 검토하기로 했다. 집권여당과 총무성이 밑그림을 그리고, NHK는 온라인전송의 사회실증실험을 추진하고 있는 만큼 조만간 결론이 날 것으로 보인다.

#### 다. NHK 거버넌스 구조

NHK 거버넌스는 최고 의사결정기관인 경영위원회를 정점으로 이루어진다. 그러나 경영위원회에서 결정된 재정과 인사, 업무 등은 국회, 정부(내각, 총무성), 회계감사원 등의 승인이나 인가, 감독이 필요하다. 뿐만 아니라 경영위원 임면권을 정부가 쥐고 있다. 경영위원 추천명부는 총무성에서 작성하며, 경영위원은 국회 동의를 거쳐 총리가 임명한다. 이를 통해 회장 인사를 좌지우지해 왔다. 현 마에다 테루노부(前田晃伸) 회장은 이시하라 스스무(石原進) 전 경영위원장이 정부에 비판적인 우에다 료이치(上田良一) 전 회장의 재임을 저지하고 임명했다.

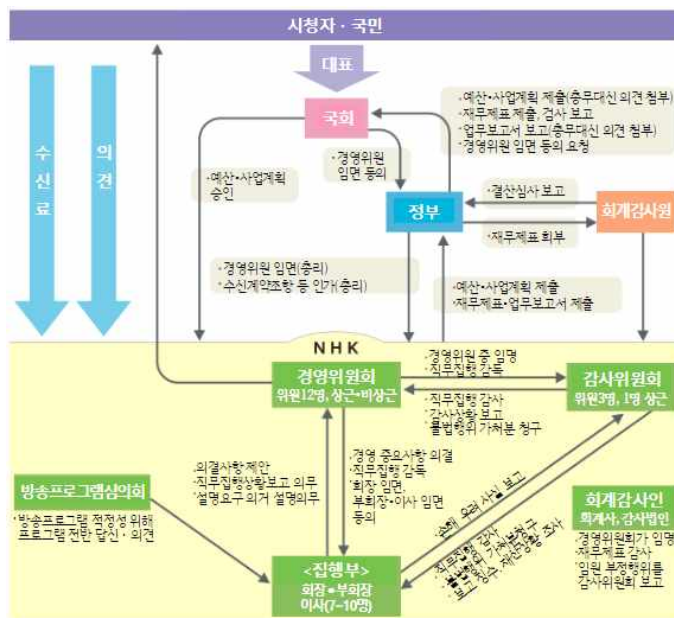
경영위원회 기능은 점점 강화되고 있다. 그 시작은 2008년 방송법 개정이었다. 우선 임원의 직무에 관한 감독권이 제시되었고, 의결사항에 내부 통제체제 정비와 경영 관련된 기본방침이 보완되었으며, 일부 경영위원의 상근화가 도입되었다. 현재 경영위원은 12명이며 이중 1명이 상근이다. 경영위원의 프로그램 편집에 대한 개입을 금지해 집행부와 역할이 명확히 분담하도록 했다. 시청자 의견청취도 의무화 되었고, 집행부에는 회장 직무 집행상황 보고의무가 부과되었다. 둘째, 경영위원회 산하에 감사위원회가 설치되었다. 감사위원회는 경영위원 중에서 3명 이상으로 구성되며, 임원의 직무를 감사하고 불법행위를 감독할 수 있는 권한이 부여되었다. 셋째, 내부감사 실시를 의무화하였다. 공인회계사와 감사법인을 회계감사인으로 임명해 재무제표 감사와 임원의 불법행위 조사 등을 담당하도록 했다(안창현, 2012).

이후 2019년 개정 방송법에서는 경영위원회의 내부통제기능이 강화되었다(제29조). 경



영위원회가 NHK그룹의 내부통제와 관련해 의결사항으로 자회사 사장 관련 규정과 정관에 대한 적합성 확보, 자회사 사장 직무집행 관련 보고체계 등이 구체적으로 명기되었다. 또한, 경영위원회는 중기 경영계획의 의결 시 의견을 공보할 수 있게 되었다. 의견공보는 경영계획 이외에 인터넷업무 실시기준, 수진계약 및 면제기준 등도 포함된다. 중기 경영계획 작성이 의무화되었으며(제71조의2), 정보공개도 확충하도록 규정되었다(제84조의2). 감사위원회의 감독기능도 강화되었다(제43조). 감사위원의 경영위원회 소집권한, 감사위원회의 직무집행 비용청구권 부여 등이 포함되었다. 또한 NHK 직원 이외에 외부 전문가도 감사위원회 보조기능을 담당할 수 있게 되었다(방송법 시행규칙 제17조).

[그림 3-7] NHK 거버넌스 구조



출처: NHK(2021). NHKことしの仕事2021, p.32.

방송법과 시행령, 규칙 등의 개정을 거쳐 NHK는 경영위원회가 의결한 새로운 '내부통제관계의결'에 의견한 내부통제시스템을 정비하고, 경영위원회와 감사위원회의 체제정비, NHK와 자회사 관련 정보의 온라인 공개, 자회사 배당방침 정비 등을 추진했다.

**라. 자원구조: 결산내역 및 수신료 현황**

2021년도에 NHK 사업수입은 전년도 대비 112억 엔(1.6%) 감소한 7,009억 엔이었다. 이 중 수신료 수입은 94억 엔이 감소한 6,801억 엔이었다. 2020년 10월에 수신료 인하를 실시한 것이 영향을 미친 것으로 나타났다.

사업지출은 전년도 대비 261억 엔(3.8%) 감소한 6,609억 엔이었다. 코로나19의 영향으로 도쿄올림픽·패럴림픽을 비롯한 프로그램 제작 및 취재활동이 축소되어 국내 및 국제방송비 및 공동관리비가 줄어들었으며, 수신료 방송체제 축소로 계약수납비가 감소하는 등 효율적인 사업운영에 나서 예산보다 521억 엔을 남겼다. 사업수입에서 사업지출을 뺀 사업수지차액은 전년대비 148억 엔이 늘어난 400억 엔이었다. 이에 따라 재정안정을 위한 이월금은 전년대비 641억 엔이 증가한 2,231억 엔이었다.

<표 3-21> NHK 결산내역

(단위: 억엔)

구분	2020년도	2021년도	증감액	증감률
사업수입	7,121	7,009	-112	-1.6%
수신료	6,895	6,801	-94	-1.4%
사업지출	6,870	6,609	-261	-3.8%
사업수지차액	251	400	148	-

출처: NHK(2022). 2021年度決算概要, p.3.

<표 3-22> NHK 사업수입 내역

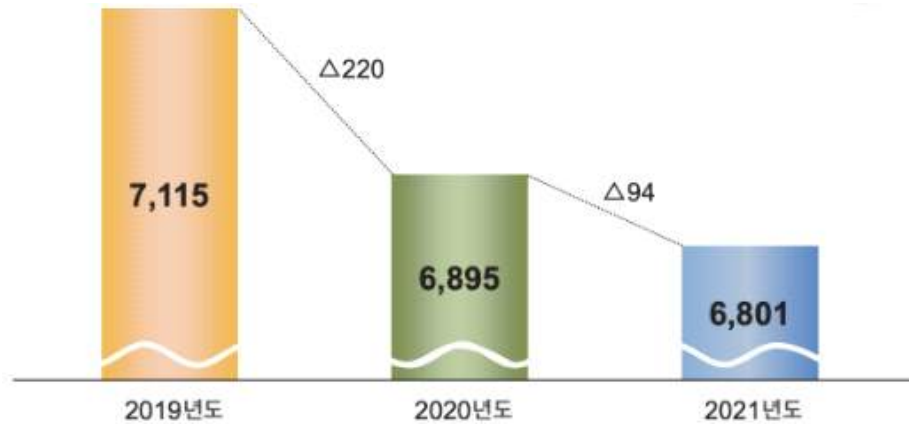
구분	2020년도	2021년도	증감액	증감률
사업수입	7,121	7,009	-112	-1.6%
수신료	6,895	6,801	-94	-1.4%
교부금수입	36	38	2	6.6%
부차수입	57	66	9	16.3%
채무수입	22	21	-0.7	-3.6%
잡수입	41	34	-7	-16.8%
특별수입	68	46	-22	-32.2%

출처: NHK(2022). 2021年度決算概要, p.7.

2021년도 수신료 수입은 6,801억 엔이었다. 이는 전체 사업수입에서 97%를 차지한다. 전년대비 94억 엔이 감소했다. 이는 2000년 10월에 수신료를 인하한 영향으로 보인다. 수신료 수입은 2018년도에 7,122억 엔까지 증가했지만, 이후 3년 연속 감소했다. 예산(6,714억 엔)과 비교하면 87억 엔이 늘어났다. 수신계약건수는 지난 3월 말 기준 4,155만 건을 기록했다. 이 중에서 위성계약이 2,203만 건이었고, 실제 납부건수는 전년대비 20만 건이 감소한 4,039만 건이었다. 생활보호대상자 등 전액 면제가구 306만 건, 반액 면제까지 포함하면 362만 건에 이른다.

[그림 3-8] 수신료 수입 추이

(단위: 억엔)



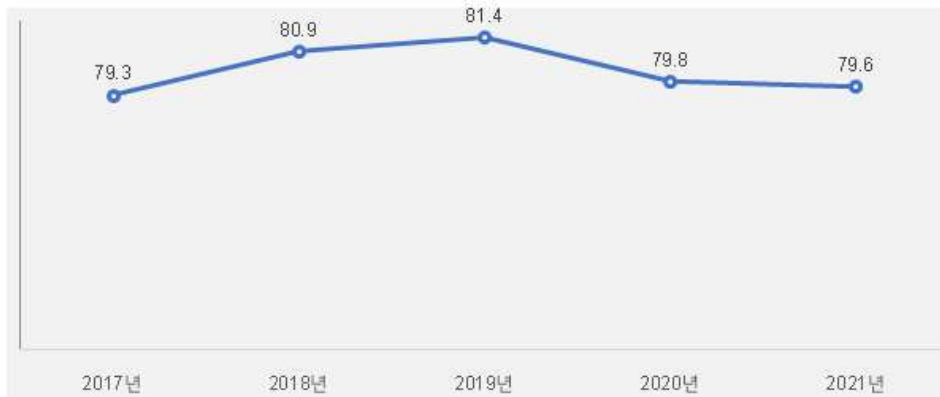
출처: NHK(2022). 2021年度決算概要, p.9.

수신료 납부율은 79.6%로 전년보다 0.2% 감소했다. 납부율은 2019년도에 81.4%까지 늘어났지만, 2020년도에는 코로나19의 영향으로 79.8%로 감소했다. 수신료 납부율은 지역별 편차가 컸다. 아키타(97.9%), 니가타(94.9%), 이와테(94.6%) 등으로 높았지만, 오사카(65.2%)와 오키나와(49.5%)는 납부율이 상대적으로 낮았다. NHK는 올해 위성방송 1채널

을 줄이고 수신료로 인하할 방침이다. 구체적인 방안은 가을에 발표될 예정이다.

[그림 3-9] 수신료 납부를 추이

(단위:%)



출처: NHK(2022) 2021年度業務報告書, p.92를 바탕으로 작성

사업지출(6,609억 엔)은 전년대비 261억 엔, 예산대비 521억 엔 감소했다. 코로나19의 영향으로 도쿄올림픽을 비롯해 프로그램 제작과 취재활동이 축소되어 214억 엔, 영업경비 삭감 등의 구조개혁으로 198억 엔을 줄였다. 즉 국제방송비와 방송프로그램 전송비, 급여 등을 제외하고 대부분 줄였다. 특히 국내방송비, 계약수납비, 퇴직수당 및 후생비가 크게 줄었다.

<표 3-23> NHK 사업지출 내역

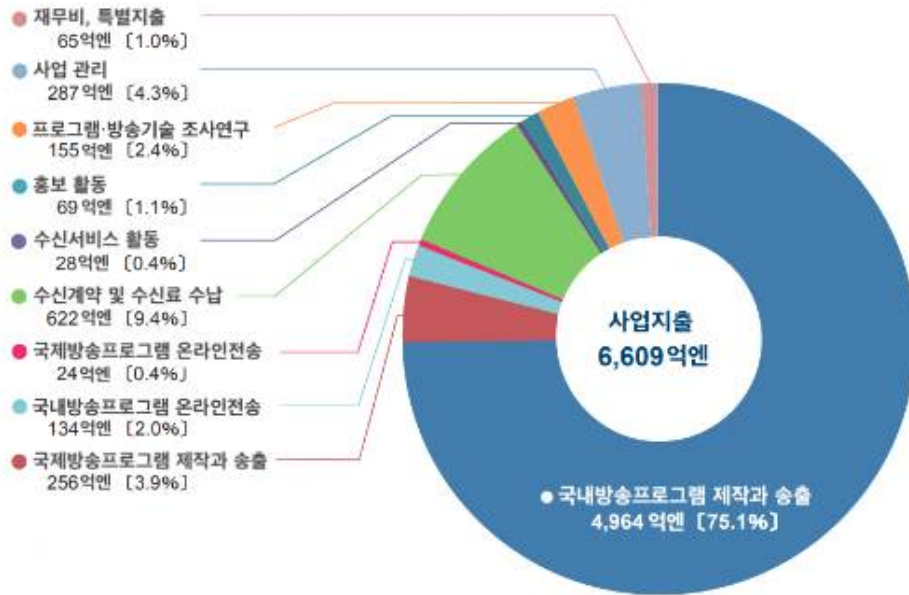
구분	2020년도	2021년도	증감액	증감율
사업지출	6,870	6,609	-261	-3.8%
국내방송비	3,111	2,967	-143	-4.6%
국제방송비	192	205	13	6.8%
국내방송프로그램 전송비	88	97	9	10.5%
국제방송프로그램 전송비	20	20	0.8	4.3%
계약수납비	575	486	-88	-15.5%
수신대책비	7	6	-0.6	-8.4%
홍보비	58	55	-2	-5.1%
조사연구비	74	72	-2	-3.7%
급여	1,094	1,114	19	1.8%
퇴직수당·후생비	536	517	-19	-3.7%
공동관리비	184	162	-21	-11.8%
감가상각비	864	838	-26	-3.1%
채무비	0.03	0.4	0.4	1440.4%
특별지출	62	65	2	4.3%

출처: NHK(2022). 2021年度決算概要, p.7.

사업지출 가운데 국내방송비는 2,967억 엔으로 전년보다 143억 엔 감소했다. 또한 올림픽·패럴림픽 관련 비용은 도쿄대회가 157억 엔, 베이징대회가 27억 엔이었다. 사업지출에서 전송 관련 경비가 380억 엔이었다.

사업지출을 업무별로 살펴보면, 국내방송프로그램 제작과 송출에 4,964억 엔이며, 사업지출에서 차지하는 비율은 75.1%이다. 여기에는 텔레비전 6채널 프로그램 제작비 이외에 라디오프로그램 제작비, 송출과 전송경비, 공통경비 등이 포함되어 있다. 수신계약 및 수신료 수납에 622억 엔(9.4%), 사업 관리에 287억 엔(4.3%)을 지출했으며, 국제방송프로그램 제작과 송출에 256억 엔(3.9%), 프로그램 및 방송기술 조사연구에 155억 엔(2.4%)을 들였다.

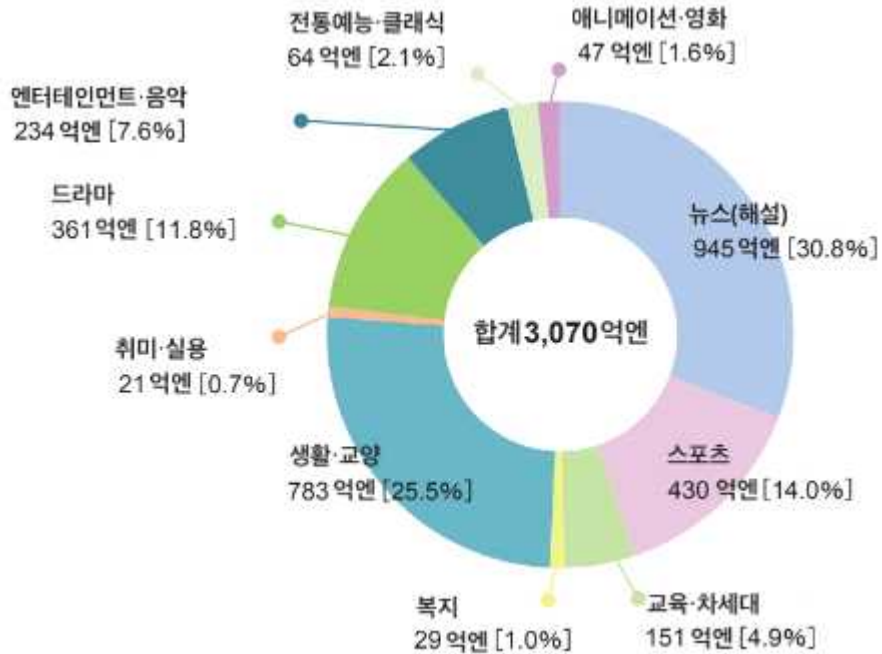
[그림 3-10] 업무별 지출 내역



출처: NHK(2022). 2021年度決算概要, p.16.

텔레비전 프로그램 제작비는 3,070억 엔이었다. NHK는 텔레비전방송으로 지상파 2채널, 위성 2채널, UHD 2채널을 운영하고 있는데, 제작비에는 취재와 제작에 필요한 출연료와 저작권료, 중계권료, 미술비, 회선비, 인건비, 감가상각비가 포함되었다. 장르별 제작비에서는 뉴스와 해설프로그램이 945억으로 30.8%를 차지했다. 편성비율은 12.6%를 기록했다. 생활·교양프로그램이 738억 엔(25.5%), 스포츠 30억 엔(14.0%)을 기록했다. 드라마 제작비는 361억 엔으로 구성비는 11.8%였다.

[그림 3-11] 장르별 프로그램 제작비



출처: NHK(2022). 2021年度決算概要, p.13.

국제방송비는 전년대비 13억 엔이 늘어난 205억 엔이었다. NHK는 국제전송능력을 강화하기 위해 프로그램 제작비와 프로모션 경비를 늘렸다. 올해 3월 말 기준 'NHK 월드JAPAN' 시청가능가구는 약 3억 9,000만 가구에 이르렀다. 인건비와 감가상각비를 포함한 국제방송경비는 256억 엔<sup>13)</sup>, 정부 지원금은 35억 엔이다<sup>14)</sup>.

한편, 최근 공공미디어도 전환하고 있는 NHK는 인터넷사업에도 공을 들이고 있다. NHK의 인터넷사업은 수신료를 재원으로 하는 사업과 수익자 부담방식 사업이 있다. 우선 수신료를 재원으로 하는 인터넷 사업비는 174억 엔이었다. NHK는 인터넷 사업비용의 상향으로 200억 엔을 설정했고, 2021년도에는 상한을 밀돌았다. 일본 국내 인터넷사업에는

13) TV 203억 엔, 라디오 53억 엔

14) TV 26억 엔, 라디오 9억 엔

149억 엔, 국제 인터넷사업에는 24억 엔을 충당했다. 인터넷 사업은 실시기준을 마련해 총무성의 인가를 받아야 한다. 온라인 동시전송서비스 NHK플러스(NHK+)는 2021년도에 하루 19시간을 제공했지만, 2022년도 4월부터는 24시간으로 시간을 늘렸다. 등록수는 올해 3월 말 250만 건을 돌파했다.

<표 3-24> 인터넷 활용업무

구분	국내 인터넷사업	국제 인터넷사업			
		온라인 동시전송	뉴스·재해 정보 전송	도쿄올림픽 패럴림픽	
국내방송 전송비	111	37	60	13	-
국제방송 전송비	-	-	-	-	20
공통관리비	1	0.5	0.9	0.2	0.3
인건비	28	4	22	1	2
감가상각비	8	3	3	0.1	0.1
합계	149	46	87	15	24

출처: NHK(2022). 2021年度決算概要, p.14.

한편, NHK는 유료 콘텐츠전송사업도 추진하고 있다. NHK는 NHK온디맨드(NOD)를 일반 이용자에게 유료로 전송하고 있으며, 외부 VOD사업에도 유료로 제공하고 있다. 이는 유료 인터넷사업으로 불린다. 2021년도에 사업수입은 시청료수입의 증가로 7억 엔이 증가한 46억 엔이었다. 사업지출은 3억 엔이 늘어난 25억 엔이었고, 사업수지차액은 20억 엔 흑자를 기록했다.

<표 3-25> 유료 인터넷사업 결산

구분	2020년도	2021년도	증감액	증감율
사업수입	39	46	7	18.3%
사업지출	22	25	3	13.3%
사업수지차액	16	20	4	-

출처: NHK(2022). 2021年度決算概要, p.18.



### 제3절 해외 사례 시사점

해외 주요국의 사례를 살펴보면 국내와 유사한 공영방송이 존재하지 않는 국가도 많고, 공영방송의 운영 형태도 국가별로 상당히 상이하다는 것을 확인할 수 있다. 아래의 <표 3-26>을 통해 확인할 수 있는 것처럼 공영방송의 정의가 법적으로 명확히 규정된 경우를 찾기는 어렵다.

<표 3-26> 주요국 공영방송 정의 및 거버넌스 구성

	영국	독일	일본	미국	프랑스
공영방송 정의 및 법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 서비스의 범위, 일정한 품질의 이상의 서비스를 제공하는 것 등을 공영방송이 추구해야 목적으로 정의하고 있음</li> <li>· 커뮤니케이션 액트</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정부나 기관의 관리가 아닌 자체적으로 관리 체계를 갖고 있으며, 법으로 규정된 임무를 수행하며, 이를 위한 기금은 공적으로 조달하는 단체</li> <li>· 미디어주 간협약</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 법적인 정의가 별도로 존재하지 않으며 방송법에 NHK의 목적이 제시되어 있음</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 프랑스 공영방송법에는 별도의 정의가 존재하지는 않음</li> <li>· 다만 공영방송(France Télévision)과 관련된 법규정과 수신료 규정이 존재(제3조, 제5장)</li> </ul>
이사회 구성 (구성 방식, 구성 절차, 인원수, 기타 등등)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 14인</li> <li>· 의장, BBC 국장 및 편집장을 포함한 10인</li> <li>· 영연방(잉글랜드, 스코틀랜드, 북아</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 텔레비전 위원회</li> <li>· 60인</li> <li>· 주 대표/연방대표 18인</li> <li>· 노동단체/사용자단체/</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경영위원회와 경영위원으로 구성된 감사위원회, 회장 등 경영진으로 이뤄진 집행이사회로 구성</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 15인</li> <li>· 이사회 의장/France Télévisions 회장 겸직 1인</li> <li>· 상원/하원의 문화위원회에서 임명</li> </ul>

	<p>일랜드, 웨일즈) 국가 위원 4인)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 의장 및 연영방 국가 위원은 각료 추천으로 왕실령에 따라 임명</li> <li>· 이사회의 지명 위원회를 통해 BBC가 임명</li> </ul>	<p>종교단체/언론단체/인권단체 등 시민단체 등 추천 26인</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 16개 주에서 선출된 시민사회인권 및 전문분야 대표 16명</li> </ul> <p><b>행정위원회</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 12인(정치계 1/3로 제한)</li> <li>· 텔레비전 위원회 8인 임명</li> <li>· 연방 추천 4인 임명</li> </ul>			<p>한 2명의 의원</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 주 대표 5인</li> <li>· 시청각위원회에서 지명한 5인</li> <li>· 직원대표 2인</li> <li>· 임기 5년</li> </ul>
<p>사장 임명방식 (임명주체, 임명절차, 임기, 권한 등)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· BBC이사회 선출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 텔레비전 위원회의 투표로 선출 (3/5이상 동의)</li> <li>· 임기 5년</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· NHK 회장은 경영위원회에서 임명하고 파면</li> <li>· 방송법이나 시행령 등에서 회장 후보 자격이나 절차 등을 규정하고 있지는 않음</li> </ul>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시청각위원회로 후보자들이 접수한 후 이사회의 과반 이상의 동의를 얻어 선임</li> <li>· 시청각위원회에서 임명</li> <li>· 임기 5년</li> </ul>
<p>채원 구성</p>	<p>방송수신료</p>	<p>방송분담금</p>	<p>수신료</p>	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정부 100% 출자로 운영</li> </ul>

					·주요수익원은 수신료, 광고 수입
기타		제2공영방송 ZDF구성 방식		-	·2022년 8월 16일 공영방송세 폐지 (2024년 말 까지). 2022년 말 현재는 부가가치세로 조달되고 있음 ·공영성 강화를 위해 일부 시간대 광고 단계적 폐지

출처: 김민정(2017); 방송통신위원회(2018); 주정민 외(2016)를 참조하여 작성하였고, 각국 법률을 참고하여 작성

공영방송의 정의가 법적으로 명문화된 국가는 영국 정도를 꼽을 수 있으며, 다른 국가들은 공영방송의 목적이나 기능이 법률을 통해 명시되어 있으며, 이를 이행하면서 공영방송의 정체성이 규정된다. 이사회 구성 방식과 사장 임명방식도 각 국가별로 상이하다. 재원구조의 경우 공적인 재원을 통해 운영되는 경우가 많으나 공적재원의 종류도 각 국가별로 다르고, 수신료 등 공적 재원을 폐지하거나 감축해야 한다는 논의가 이뤄지고 있는 경우도 있다.

미디어 환경변화에 따라 공영방송이 추구해야 할 역할도 달라지고 있으며, 앞서 살펴본 인터넷 및 디지털 활용이 대표적인 사례라고 할 수 있다. 국내 공영방송의 경우 공영방송의 정의 및 역할 등을 해외사례를 벤치마킹해서 다시 규정해야 할 필요가 있지만 어떠한 방식이 최선이라고 특정하는 것은 매우 어려워 보인다. 국내의 상황을 고려한 공영방송 제도 개선 방안 마련이 이뤄지는 것이 바람직하다고 판단된다.

## 제 4장 특수 역무 공영방송의 발전방향 검토

### 제 1 절 국제방송

#### 1. 국제방송의 정의와 국내 현황

##### 가. 국제방송의 정의

국제방송은 주로 국가가 주도하여 해외에 거주하는 자국민 혹은 자국에 관심이 있는 외국인을 주요한 수용자로 해외로 송출하는 방송을 의미한다(Browne, 1982). 초기에는 단파를 이용해 라디오 방송을 송출했으나, 점차적으로 텔레비전, 라디오, 인터넷 등을 활용해 다양한 연령대, 계층을 수용자로 확보해 나가는 추세이다(Zoellner, 20009).

국제방송은 수용자를 기준으로 하여 해외에 있는 자국민(diaspora)을 위한 방송과 해외 외국인을 대상으로 한 방송으로 구분할 수 있다(심영섭, 2018). 외국인을 위한 방송은 다시 두 가지로 구분할 수 있다. 먼저 해외 방송사와 프로그램을 교환하여 자국의 콘텐츠를 현지에서 유통하거나 현재의 식민지 또는 과거 식민지배를 했던 해외지역에서 종주국의 정치·문화적 영향력을 강화하기 위해 방송하는 식민지 방송이 있고, 두 번째로 외국인을 수용자로 하여 자국 국가 이미지 홍보를 하는 직접방송으로 구분할 수 있다. 그러나 국제방송의 주된 수용자는 해외의 정치·경제·문화적 환경변화에 민감한 다른 국가의 엘리트 또는 여론주도층인 경우가 대다수라는 의견도 존재한다(Burkart, 2002, 212ff).

국제방송은 송출방식에 따라서 다른 국가의 방송주파수 송출대행기관이 방송주파수를 직접 받아서 송출해 주는 경우를 매개방송(rebroadcasting)으로 정의하며, 다른 국가의 방송사가 자사의 채널에 해당 프로그램의 일부 혹은 상당 부분을 시간대의 차이를 두고 송출하는 경우를 프로그램 배치방송(placemanet)이라고 부른다(Zoellner, 2009, 175). 이러한 송출방식에 따른 기술적 차이는 기존에 단파, 중파를 기반으로 주변 해외국에 방송을 송출하던 라디오 방송과 BBC·CNN과 같이 자국의 텔레비전방송을 해외에 송출하기 위한 목적으로 다른 국가의 케이블 또는 위성 네트워크를 통해 방송 채널을 제공하던 아날로그 환경에서 개발된 정의들이다(심영섭, 2018). 하지만, 현재는 방송이 디지털화됨에 따라 국

제방송도 인터넷을 통한 웹 또는 모바일을 통해 앱(APP)으로 제공되는 방식으로 진화하고 있다. 따라서, 국제방송을 기술적 환경 중심으로 정의하기는 점차 어려워지고 있다.

이러한 측면에서 국제방송은 전세계를 대상으로 자국의 이미지를 홍보하여 국가경쟁력을 강화에 이바지 하기 위한 목적으로 방송을 제공하는 것을 의미한다고 할 수 있다(심영섭, 2018). 국제방송 초창기의 방송프로그램은 해외 국가의 엘리트 계층 및 여론주도층을 대상으로 하여 자국의 정치·경제적 환경변화와 관련된 대한 정보를 제공하고, 이에 대한 이해를 구하기 위한 목표가 주요했지만, 현재 가속화되는 글로벌화를 기반으로 국제사회에서 문화적인 연대, 상호 이해관계증진을 목적으로 주된 수용자층을 확대해 나가고 있다. 하지만, 각 국가별로 해외에 있는 자국민을 위한 방송서비스와 외국인을 대상으로 하는 방송서비스를 나누는 경우도 있고, 때때로 한 채널 안에서 모국어와 외국어(통상 영어, 스페인어 등)를 프로그램에 동시에 적용하여 해외에 거주하는 자국민이나 외국인을 대상으로 방송을 하는 경우도 있다(심영섭, 2018).

#### **나. 국내 국제방송 현황**

국내에서 국제방송의 역할을 수행하는 채널은 'KBS World'와 '아리랑TV'로 여기서는 이 두 방송사를 중심으로 국내 국제방송 현황을 살펴보고자 한다. KBS World는 KBS에서 운영하는 국제 위성 방송 서비스로 2003년에 개국했다. KBS World는 대북선무방송을 목적으로 하여 자유 대한의 소리(The Voice of Free Korea)라는 이름으로 개국하였으며, 1968년 7월 KBS에 편입되었다. 그 이후, 1973년 3월에 라디오코리아(Radio Korea)로, 1994년 8월 라디오 코리아 인터내셔널(Radio Korea International)로 명칭이 변경되었다. 2003년 7월 1일, KBS는 해외에 거주하는 한국인 대상으로 국제 텔레비전 채널 KSB World를 시작했으며, 2005년 3월부터는 라디오 코리아 인터내셔널도 KBS World 라디오로 명칭을 변경했다. 현재 KBS World의 경우 라디오는 한국어와 영어, 일본어, 프랑스어, 러시아어, 중국어, 스페인어, 인도네시아어, 아랍어, 독일어, 베트남어로 방송하고 있다. KBS World 라디오는 현재 다양한 언어(한국어, 영어, 중국어, 일본어, 러시아어, 스페인어, 프랑스어, 독일어, 인도네시아어, 아랍어, 베트남어)로 방송 중이다. KBS World TV는 해외에서 한국어로 방송하는 한편, 영어, 중국어 등 자막을 함께 제공하고 있다. 또한, 2014년부터는 KBS

World 24를 재외동포를 위해 인터넷 뉴스 서비스로 제공하고 있다(심영섭, 2018).

KBS World는 현재 일부 시장을 대상으로 하여 KBS 현지 자회사가 운영하는 별도 서비스 2개를 운영하고 있다. 우선 KBS Japan이 운영하고 있고, 일본 시청자들을 대상으로 한 KBS World Japan이 있다. 다음으로 KBS America가 운영하고 있고, 북아메리카와 남아메리카 시청자들을 대상으로 하는 KBS World America가 있다. 또한, 2014년 7월 21일부터 뉴스, 교양 프로그램이 주로 편성되는 KBS World 24를 유튜브에서 실시간 서비스하고 있으며, 2016년 1월 1일부터는 교민이 제일 많이 거주하는 지역인 미국 LA로 송출하고 있다. 한편, KBS World는 별도의 방송국 형태를 띠지 않고, KBS 내부의 해외시장을 담당하는 신시장사업팀, 편성마케팅팀에서 KBS 제작 콘텐츠를 편성하여 해외 거주 시청자 대상으로 제공하고 있다.

아리랑국제방송은 1995년, 국제방송을 위한 재단 설립 논의가 시작되면서 공보처가 마련한 선진방송 5개년 계획을 기반으로 본격적인 설립이 추진되었다. 아리랑TV의 설립 및 운영에 대한 법적 근거는 민법 제32조와 문화산업진흥기본법 제20조를 기반으로 하고 있다. 즉, 아리랑TV는 민법 제32조에 따라 문화체육관광부 허가를 득한 비영리 재단법인이고, 정부로부터 문화산업의 국제교류와 해외시장진출의 지원 사업을 위탁받은 민법상 재단으로 볼 수 있다.

1990년대 중반에서 후반사이, 전세계 각 국은 자국의 이익실현을 도모하기 위해 위성TV 방송을 본격화하기 시작했다. 이러한 흐름을 타서 국내에서도 방송을 기반으로 한 국가 이미지 제고 실현을 위해 해외 위성방송 '코리아 채널'의 설립을 추진했다. 이에 따라 1996년 3월 10일, 비영리재단법인 국제방송교류재단이 민법 제32조를 근거하여 설립되었고, 1997년에 아리랑국제방송을 개국했다.

1997년 2월 3일, 아리랑국제방송은 영어를 기반으로 한 케이블 방송을 시작했고, 1998년 10월, 문화관광부에서 해외 홍보방송 운영주체로 선정되었다. 이후 해외 위성방송을 본격적으로 시작했으며, 1999년~2000년에 아시아, 유럽, 북남미, 북아프리카, 태평양 등 지역에서 방송을 시작했다. 이후, 2004년, 국내에서는 최초로 아랍어로 된 위성 방송을 실시했으며, 2008년, 7개 언어를 자막으로 제공하는 방송을 시작했다.

2003년 아리랑 FM이 개국하며 아리랑 라디오가 시작되었고, 2005년, 위성 DMB 및 지상파 DMB 방송이 시작되었다.

이러한 아리랑국제방송은 개국을 주도한 공보처가 1998년 조직이 축소, 1999년 국정홍보처 부활, 2008년 국정홍보처 폐지로 인해 문체부에 통합될 때까지 실질적으로 국정 홍보를 목표로 한 해외 방송의 역할을 수행했다고 볼 수 있다.

이러한 아리랑국제방송의 주된 목적은 국제방송교류협력 사업을 기반으로 국제사회에서의 한국에 대한 올바른 이해와 국제적인 우호친선을 증진하고, 방송영상물의 질적 향상을 도모, 해외 홍보방송 운영주체로서 국가 이미지 홍보를 담당하는 것이다. 즉, 내·외국인을 대상으로 하여 자국의 정보를 외국어로 서비스하는 방송으로서, 이를 통해 방송과 영상, 광고 산업 등 진흥을 도모하고, 예술의 선양에 이바지한다는 목표를 가지고 있다. 한편, 국내를 방문하는 외국인에게도 영어를 통한 국내 정보를 전달하고 있다. 이와 함께, 유럽, 아시아, 미주지역, 아프리카 등 전 세계를 대상으로 하여 영어, 중국어 등 해외 여러국의 외국어로 방송을 제공하고 있다.

## 2. 국제방송의 역사

국제방송은 식민주의, 선전·선동이라는 역사적인 이슈를 기반으로 시작됐다. 프랑스와 영국은 자국이 정복한 식민지를 원활히 통치하기 위해 중주국의 문화를 식민지에 전파하여 지배적 이데올로기를 강화하는 데에 국제방송을 활용해왔고, 탈식민 시대에도 그 기조를 유지하고 있다. 이에 반해 러시아와 독일, 미국은 국제방송을 늦게 시작한 편으로, 자국의 정치영향력을 확대할 목적을 가지고 선전·선동에 활용했다. 이렇듯 국제방송은 엄밀한 의미에서 전 지구적 차원의 식민주의 강화를 목적으로 출범하였다고 볼 수 있다(Innis, 1950/1986).

국제방송의 시초가 누구였는지에 대한 논의도 앞서 논의한 식민주의 역사와 밀접하게 관련이 있다고 볼 수 있다. 학계에서 인정하는 최초의 국제방송은 1927년 네덜란드 정부의 RNW(Radio Nederland Wereldomroep) 방송이다. 이는 단파방송 송출을 위해 설립한 방송국으로서 1947년 이후 네덜란드 공영방송이 인수한 이후 지금까지 동남아시아에 단파방송을 송출하고 있다. 두 번째 국제방송은 1917년 소련 볼셰비키 혁명 이후, 볼셰비키 정권의 '정체성'과 '혁명의 정당성'을 정당화하기 위한 목적으로 1925년에 단파 라디오를 시범적으로 방송한 것이다. 이 방송은 이후 1929년에 공식적으로 라디오 모스크바(Radio

Moscow)로 송출되기 시작했다. 한편, 1931년 프랑스는 포스트 콜로니알(Poste Colonial, 현재의 Radio France Internationale)을 송출했고, 1932년 영국은 국영방송의 형태를 갖춰 엠포이어 서비스(Empire Service, 현재의 BBC World)를 개국하게 되었다. 이후 1938년 아랍어 서비스를 시작하면서 영어 또는 자국어가 아닌 제3외국어를 송출하는 첫 번째 국제 방송으로 기록되었다(Browne, 1982, 48쪽 이하, 심영섭, 2018 재인용).

독일은 1933년 나치 정권이 들어서며, 선전·선동부 장관 괴벨스는 유럽 전역에 게르만 민족의 우월함을 알리는 내용으로 방송함으로써, 방송을 선동적으로 이용했다. 이러한 국제방송은 1936년에 개최된 베를린올림픽에서 그 빛이 두드러지는데, 이 때 스포츠 외교를 기반으로 독일 제국의 강한 이미지를 전 세계적으로 알리게 된다. 이후 국제방송은 주변국과 국제사회가 독일을 선망하거나 두려워하도록 만드는 효과를 거두었으며, 나아가 반유태주의를 기조로 하는 게르만 민족의 우월주의를 전파하는 수단으로 악용되었다(Thussu, 2000). 독일과 비슷하게 전체주의적 정권이 주를 이룬 이탈리아 무솔리니 정권은 자신들이 에티오피아를 침공한 사실을 정당화시키고, 스페인 프랑크 총독으로부터 지지를 받기 위해 인쇄선전부를 신설했다. 여기서 해외를 선전·선동하기 위해 방송과 영화를 적극적으로 활용했다.

한편, 미국 국제방송은 타 국가에 비해 늦게 시작되었는데, 1942년 ‘군인을 위한 라디오(Armed Forces Radio Service)’, ‘미국의 소리(Voice of America)’가 국제방송의 시작이다. 미국은 해당 국제방송을 독일과의 전쟁에서 적극적으로 활용했는데, 전쟁 기간 이슈가 되었던 국제뉴스, ‘미국식 민주주의와 자유’를 지향한 선전·선동의 결합은 동과 서의 갈등이 최고로 부각된 1950년대 냉전을 더욱 확고히 하는 수단으로서 활용했다(심영섭, 2018).

초기의 국제방송은 1929년에 정식으로 개국한 소련의 ‘러시아의 소리’(Voice of Russia)로서, 90여 개의 언어로 송출되었다. 이후 미국도 ‘미국의 소리’를 약 70여 개의 언어로 송출했다. 이와 더불어 독일의 도이체 벨레(Deutsche Welle)와 영국의 BBC, 중국의 차이나라디오 인터내셔널(China Radio International), 프랑스의 라디오 프랑스 인터나시오날(Radio France Internationale) 등이 국제방송을 시작했다. 이러한 배경에서, 미국은 유럽의 민주화 지원, 공산주의 전파의 차단을 위해 1949년에 RFE(Radio Free Europe)를 설립했고, 이후 1953년에는 RL(Radio Liberation)를 설립했다. 한편, 강대국을 중심으로 한 선전·선동 경쟁에 뒤늦게 합류한 제3세계 국가들은 각각 자국의 이익을 앞세우는 단파방송을



운영했다. 대표적인 나라로는 이집트와 유고슬라비아 등이 있다(심영섭, 2018).

이후 1980년대에 구소련 정권이 붕괴되면서 앞서와 같이 단파방송을 사용한 이데올로기의 대립 시대가 쇠퇴하였고, 현재는 국제사회에서 문화적·경제적 주도권 장악을 위한 경쟁이 치열하다. 또한, 미디어 기술적으로는 더 이상 단파·중파, 초단파 등의 라디오 방송의 이용보다는 1990년대부터 TV가 국제방송 경쟁의 중심을 차지했다. 2000년대부터는 인터넷을 이용한 주문형동영상시청(Video on demand)과 실시간방송시청(Streaming)이 발달하면서 시설 투자비용이 많이 들어가는 지상파 라디오 방송 중심의 국제방송에 대한 선호도가 떨어지기 시작했다. 하지만, 기술적인 진보가 이뤄짐에도 불구하고 국제방송은 운영 재원과 주체의 문제로 인해서 어려움을 겪는 사례가 많다. 예를 들어 캐나다는 재원 마련의 어려움 때문에 자국의 국제방송인 라디오 캐나다 인터내셔널(Radio Canada Internationale)의 송출을 중단할 계획을 세웠으나 국내·외의 반대에 부딪혀 현상 유지를 선택한 사례도 있다(Zoellner, 2009, 177).

2001년 9월 11일, 미국의 테러 사건 이후, 미국은 민주주의 체제 유지, 국가홍보 등을 홍보하는 수단으로서 국제방송을 활용하겠다는 계획을 발표했고, 이후 국제사회에서는 제2의 국제방송 경쟁이 시작되었다. 식민시대의 국제방송에 비해 지금의 국제방송은 국제사회에서의 자국의 이미지 개선, 우호관계 증진을 위한 수단으로서 활용되고 있다. 이러한 해외의 국제방송에 대응하기 위해 자국에서 영어와 외국어를 이용한 국제방송을 실시하기도 한다. 대표적으로 아랍권의 알자지라(Al-Jazeera) 및 알아라비아(Al-Arabia)는 미국 MTV와 경쟁하기 위해 2002년에 음악방송 라디오 사바(Radio Sava)를 개국했다(심영섭, 2012). 중국의 CCTV도 국제방송을 국제용, 국내용으로 구분하여 다양한 채널을 운영하고 있다. 한편, 국제사회에서 뒤늦게 참여하는 후발국가는 국제방송 선도국가에 대항하기 위해 자국의 수요를 충족시키는 한편, 글로벌 시장에서의 경쟁력 확보를 위해 국제방송 채널을 신설하는 전략을 선택하고 있다.

미국의 VOA(Voice of America)·CNN, 일본의 NHK World, 독일의 DW(Deutsche Welle), 영국의 BBC World 등은 오랫동안 전 세계를 대상으로 국제방송을 해왔으며, 21세기 들어 프랑스의 France24, 중국의 CGTN, 러시아의 Russia Today 등 새로운 국제방송이 속속 개국하였다(심영섭, 2018).

### 3. 국제방송의 유형

국제방송은 정부 부처의 관리 감독 구조와 재원 독립성, 프로그램 제작과 편성의 독립성에 따라서 크게 통합형 공영방송과 독립형 공영방송, 국영방송, 상업방송으로 나눌 수 있다.

첫째, 통합형 국제방송사로는 BBC World Service와 NHK World 등이 있다. 영국의 BBC와 일본의 NHK, 프랑스의 FMM은 공영방송의 한 부분으로서 국제방송이 자리잡고 있다. 다만, BBC World Service는 정부 지원금(92%)를 주 재원으로 하고, 수신료 일부(8%)를 지원받고 있는 반면, NHK World는 수신료(80.4%)를 주요 재원으로 삼고 있고, 정부 지원금(19.6%)를 지원받아 활용하고 있다. 비율은 다르지만, 두 방송사 모두 공공재원에 100% 의존하여 운영되고 있다(심영섭, 2018).

둘째, 독립형 국제방송사는 독일의 Deutsche Welle(이하 'DW') 와 France24 등 4개의 국제방송 채널을 관리하는 프랑스의 France Médias Monde(이하 'FMM')가 있다(진민정·심영섭·김세은, 2018). 독립형 국제방송은 공영방송이지만 독자적인 재단을 통해서 운영된다. 하지만, 독일·프랑스와 같이 법규를 기반으로 하여 독립적으로 설치된 국제방송이더라도, 공영방송사와 업무에 대한 협약을 통해 공영방송 체계의 한 부분으로서 기능할 수 있다.

셋째, 국영형 국제방송사이다. 러시아의 Russia Today(이하 'RT')와 중국의 CGTN이 대표적이다. 국영형 국제방송사는 정부가 미디어 외교 수단으로서 국제방송의 목표와 역할을 규정하고, 이에 필요한 재원을 정부 예산에서 지원하면서 구체적인 프로그램 전략과 편성에 참여하는 형태이다.

넷째, 상업형 국제방송사는 국가기관이나 공적주체가 아닌 민간이 글로벌 차원의 프로그램 제공을 통해 상업적인 이익을 거두기 위해 운영하는 경우이다. 대표적으로 미국의 CNN과 이스라엘의 i24뉴스 등이 있다.

<표 4-1> 주요 국가의 국제방송 현황

방송명 (국가)	설립연도	관련법	재단	재원
통합형 공영방송				
BBC World(영국)	1932(R)	칙허장 및 협정서	BBC	정부예산, 광고,

	1991(TV)	관련 규정		가입비
NHK World (일본)	1935(R) 1995(TV)	방송법 관련 규정	NHK	정부예산, 수신료
독립형 공영방송				
RFI, TV5 Monde, France 24(프랑스)	1931(R) 1984/ 2006(TV)	방송법 관련규정	FMM	정부예산,수신료
Deutsche Welle (독일)	1953(R) 1992(TV)	DW법	DW	정부예산, 기타수입
Voice of America (미국)	1942(R) 1982(TV)	국제방송법	BBG	국고
국영방송				
CRI, CGTN(중국)	1941(R) 2009(TV)	방송TV관련규정 내 국제방송 관련규정	CCTV	정부예산
RUVR, Russia Today (러시아)	1929(R) 2005(TV)	민법에 근거 설립된 국영방송 내규	VGTRK	정부예산
Sahar TV, Press TV(이란)	1997(TV) 2007(TV)	최고국가혁명지도자 직속 국제방송	IRIB	정부예산
상업방송				
CNN(미국)	1980(TV)	미국 방송TV관련규정	Turner BS	상업재원
i24News(이스라엘 )	2013(TV)	이스라엘 방송법	Patrick Drahi	상업재원
BBC World News(영국)	1991(TV)	영국 방송면허	BBC	상업재원

자료: 심영섭, 2015; 심영섭, 2017; 심영섭·허찬행, 2018을 기초로 재구성.

국제방송은 방송의 송출되는 지리적 범위와 다른 국가와 문화에서 수용된다는 특성상 프로그램의 범용성, 보편적 인권에 대한 심도 높은 고려가 필요하다. 첫째는 방송 제작과 편성의 독립성 보장이다. 국제방송은 국내 시청자를 위해 송출하지 않기 때문에 대다수 국가에서 정부 예산이나 수신료로 지원한다. 또한, 정부 부처인 문화부와 외교부가 미디어를 활용한 공공외교를 목적으로 방송권역과 방송언어, 방송수요를 고려하여 채널을 신설하는 데 참여한다. 그러나 이러한 정부의 적극적인 협력이 있고, 방송사를 정부가 실질적으로 소유하고 있더라도 방송 제작과 편성에는 개입하지 않는다는 원칙이 중요하다. 국제방송을 독립형이든 통합형이든 공영방송으로 운영하는 국가에서는 대부분 이러한 독립성의 원칙을 방송법과 내규, 강령을 통해서 명확히 하여 실천하고 있다. 둘째는 재원의 안정성이다. 국제방송은 공공외교를 위한 문화적 수단으로서 미디어를 활용하기 때문에 경제

적 성과를 내기에는 한계가 있다. 이러한 이유로 대다수 국가에서는 국제방송의 재원을 안정적으로 제공하기 위한 법 제도적 장치를 두고 있다. 셋째는 운영의 안정성이다. 국제방송은 장기적인 공공외교 전략을 바탕으로 운영되기 때문에, 국제방송을 관리 감독하는 정부의 정책기관과 이사회의 역할이 중요하다. 만일 정부의 정책기관이 사분오열되어 있거나 이사회가 정치적 후견주의로 인해서 국제방송이 수행해야 하는 본연의 임무를 수행하는데 방해요인이 된다면, 글로벌 경쟁환경에서 신뢰를 얻기는 어렵다(최지선, 2020; O'Keeffe & Oliver, 2010참고). 이러한 조건을 갖춘 국제방송사 가운데, 우리나라 정책환경에 시사점이 있는 프랑스의 국제방송과 독일의 국제방송 사례를 살펴보고, 한국에서 바람직한 국제방송의 정책방안 수립에 시사점을 찾을 필요가 있다.

#### **4. 프랑스의 국제방송: FMM(France Médias Monde)**

##### **가. 프랑스 국제방송의 역사**

라디오를 통해서 송출되는 프랑스 국제방송인 RFI(Radio France International)의 전신은 '식민지 우편(Le Poste colonial)'으로 불리우며, 1931년 최초로 해외에 라디오 방송을 송출했다(최지선, 2020). RFI는 프랑스 본국과 식민지 사이의 가교역할을 담당하면서, 교육적·정보적·문화적 측면에서 중요한 역할을 했다. 지금도 프랑스 식민지였던 아프리카지역에서는 RFI의 청취율이 높은 편이다. 프랑스는 1972년 드골 정부에서 아랍 국가들과의 친선관계를 유지하고, 외교적 수단으로 활용할 목적으로 아랍어 라디오 방송인 MCD(Monte Carlo Doualiya)를 설치하였다. 1984년, 프랑스 외무부가 중심이 되어 스위스, 벨기에, 캐나다, 등 프랑스어를 사용하는 4개 국가가 공동으로 프랑스어권 문화 진흥을 목적으로 TV 채널인 TV5 Monde를 개국했다. 또한, 2006년에는 글로벌 뉴스 채널인 France24를 만들었다.

프랑스의 국제방송은 오랫동안 4개의 채널이 각기 다른 부서의 관리감독을 받으면서 경쟁하던 체제를 유지했다. 그러나, 2007년 사르코지 정부에서는 국제방송의 효율성을 높이기 위해서 유지재단인 AEF(Audiovisuel extérieur de la France)를 설립했다. 프랑스 정부는 국제방송 개혁의 첫 번째 단계로 별개의 소유 및 경영 구조를 가진 프랑스 국제방송 채널들을 공적 기구인 AEF 산하로 편제하기 위해, 2008년 4월 24일자로, 명령(Décret du 24

avril 2008)에 따라 프랑스 3대 국제방송 채널을 관할할 지주회사인 AEF를 설립하였다.<sup>15)</sup> AEF는 2009년 3월 5일 시청각 커뮤니케이션과 텔레비전의 새로운 공공 서비스에 관한 법률(Loi du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision)<sup>16)</sup>에 의해 주식회사에서 공영방송으로 법적 지위를 부여받았으며, 2012년 2월 13일에는 그동안 독립적으로 운영되던 프랑스 라디오 방송인 RFI와 France24가 하나로 통합되었다. AEF는 2013년 6월 '프랑스 미디어 몽드(France Médias Monde, FMM)'로 명칭을 변경했다. 그러나 FMM이 소유한 4개의 채널 가운데 TV5 Monde는 프랑스 패권주의에 대한 다른 국가의 견제로 인해서 당초 소유한 지분 중 36.42%를 공영방송인 프랑스 텔레비지옹에 446,000유로를 받고 양도하여 프랑스 텔레비지옹이 TV5 Monde의 지분 중 49%를 갖고, FMM은 12.58%의 지분만 소유하고 있다.

#### 나. 프랑스 국제방송의 법적 근거와 역할

프랑스 국제방송은 프랑스 근거법령('레오타르법')인 <커뮤니케이션 자유에 관한 법률(loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication)> 제44조를 통해 방송목적은 “프랑스의 국제방송을 담당하는 기구는 프랑스와 프랑스어권 문화를 증진하고 유포하고, 프랑스를 널리 알리는 데 이바지하며, 특히 프랑스나 프랑스어권, 그리고 유럽과 국제뉴스를 공중에게 텔레비전이나 라디오 혹은 온라인 프로그램을 통해 제공하거나 편성할 임무”를 지닌다고 정의하고 있다. 또한 “해외 거주 프랑스인과 외국인을 대상으로 FMM이 자체 제작하거나 일부 제작에 투자한 프랑스어 또는 외국어 방송의 전략적 방향과 서비스들 사이의 조화에 기여”해야 하며, 이러한 서비스를 “재정적으로 지원 또

15) 프랑스 정부는 2009년 2월 12일, 프랑스24의 지분을 각각 50% 갖고 있던 프랑스 텔레비지옹과 TF1으로부터 프랑스24의 전체 지분을 매입해 AEF로 이전했는데, 정부가 지분매입비용을 더 주는 대신, 프랑스 텔레비지옹과 TF1은 프랑스24에 프로그램을 제공할 것을 약속함. 이러한 과정을 통해서 AEF는 프랑스24와 RFI, MCD의 지분 100%를 소유한 지주회사가 되었으며, TV5 몽드의 지분도 49%도 보유함

16) Loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020352071#LEGIARTI000020353647>

는 자체적으로 기획 및 편성"할 수 있어야 한다.

프랑스국제방송의 역할과 기능은 2012년 1월 25일 공포된 시행령(Décret n° 2012-85 du 25 janvier 2012 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme en charge de l'audiovisuel extérieur de la France)을 통해 구체적으로 제시되어 있다. 시행령은 "프랑스 해외방송은 전 세계에 프랑스와 프랑스어권의 영향력 확대를 약속하고, 민주주의와 공화국의 가치를 전달하고자 한다. 또한, 오늘날 국제사회의 미디어 전경에서 다양한 언어로 모든 미디어에 대해 대안을 제시하고, 상호 대화와 관점 및 공적 토론의 교환을 증진하며, 국제현안에 대해 정치·권력으로부터 독립적인 프랑스의 시각을 제공할 사명이 있다. 아울러, 다양성 안에서 프랑스 및 프랑스어권 문화를 증진해야 한다."라고 정하고 있다. 또한, 시행령 제2조에서는 France24는 "국제 뉴스 중에서도 국제 관계에서의 다국적 차원 및 유럽의 건설에 주목할 것, 프랑스에서 발생한 행사와 토론을 보다 우선하여 할 것"을 강조한다. France24가 제공하는 "콘텐츠는 특히 프랑스의 서비스라는 것을 확인할 수 있어야 하고, 프랑스 문화, 관광 유산, 정치, 제도에 대한 것이어야 하며, 프랑스의 기술적·과학적·경제적 성공에 관한 내용을 담아야 한다."라고 명시하고 있다(최지선, 2020).

FMM은 다른 프랑스 공영방송사들처럼 각 채널에 구체적인 의무와 관련된 제반 사항을 규정한 시행령에 따라 업무를 수행하며, 각 채널은 이 시행령이 정한 「업무협약서」를 충실히 이행하고, 매년 「이행실적 보고서」를 CSA에 제출해야 한다. CSA는 FMM이 제출한 이행실적 보고서를 문화부, 외교부 등과 협의하여 평가<sup>17)</sup>한 뒤, 검증보고서를 작성하여 상원과 하원의 문화 관련 상임위원회에 제출한다. 「업무협약서」는 2012년 1월 25일 명령(Décret n° 2012-85 du 25 janvier 2012)에 의해 규정되며 48개 조항으로 구성되어 있다<sup>18)</sup>. 이 협약서 서문은 "FMM은 세계적인 차원에서 민주주의와 공화국의 가치를 전달하고 프랑스어와 프랑스를 널리 알릴 목적으로 만들어진 기구"이며, "다양한 언어를 통해 국

---

17) 동 평가결과 이행실적이 현저하게 떨어지거나, 지원된 재원을 남용할 때는 CSA에서 임원 인사권(사장 임명권)과 예산편성권을 통제할 수 있음. 그러나 아직 이러한 권한을 CSA가 사용한 전례는 없음

18) Décret n° 2012-85 du 25 janvier 2012 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme en charge de l'audiovisuel extérieur de la France, URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2012/1/25/MCCE1132195D/jo/texte>

제뉴스에서 정치·권력으로부터 독립적인 프랑스의 비전을 보여주고, 토론과 관점의 교환, 대화를 증진함으로써 글로벌 환경에서 이미 존재하는 매체들에 대한 대안을 제시해야 한다.”라고 규정하고 있다. 업무협약서는 이러한 목적으로 설립된 FMM의 구체적인 임무를 ‘채널 목적, 직업윤리, 프로그램 편성 방향, 광고와 후원, 타 방송사들과 관계, 의무사항에 대한 통제’ 등에 관한 내용으로 명시하고 있다.

FMM은 법률이 정한 업무협약 내용에 대한 이행실적을 매년 1-2차에 걸쳐 CSA에 「이행실적 보고서」를 제출해야 한다. 1차 이행실적 보고서는 4월 30일까지 ‘방송프로그램의 다양성, 프랑스 문화와 언어증진에의 기여 여부, 광고규정 준수 여부, 여론 다양성 보장 여부’ 등 방송프로그램 내용과 관련한 목표 이행 실적에 대해 보고 및 검증을 받아야 한다. 2차 이행실적 보고서는 6월 30일까지 4-5년을 주기로 설정한 ‘중장기 발전계획에 따른 국가로부터 받은 방송 운영 재원에 대한 연도별 집행실적’을 보고해야 한다. 이때, 지역별(프랑스, 프랑스 해외영토, 프랑스어권 국가, EU, 글로벌)로 나누어 채널 진출 및 운영현황과 시청률 검증데이터, 해당 지역에서의 외교적 이익과 경제적 이익에 대한 평가, TV 및 라디오 채널의 디지털 플랫폼 운영실적을 보고해야 한다.

이 밖에 프랑스 외무부는 제3세계에서의 미디어 전략개발을 목적으로 프랑스미디어진흥청(CFI, Canal France International)을 운영한다.<sup>19)</sup> CFI는 제3세계에 미디어 개발을 지원하고, 다양한 협력적 프로젝트를 수행하고 있다. 최근 CFI는 전통적으로 친프랑스 성향을 띤 중동지역의 쿠르드족을 대상으로 그들이 사용하는 언어로 방송되는 미디어를 설립하여 운영할 수 있도록 지원했다. 이라크 쿠르드자치주 수도인 에르빌(Erbil)에 쿠르드FM을 설립하여 운용할 수 있도록 제작기술자와 편성기술자를 FMM에서 파견하며, 특히 설립 및 운영에 필요한 제작 장비를 지원했다. 이처럼 CFI가 어떤 지역에 미디어 개발을 목적으로 지원할지, 어느 정도까지 CFI가 개입할지는 프랑스 외교부와외의 긴밀한 협조를 통해 결정하도록 하고 있다. 원칙적으로 CFI의 사업예산은 FMM 예산과는 별도로 외교부가 CSA를 통해 지원하지만, 매년 일반예산 이외에 특별예산도 편성되는데, 모두 CSA를 통해 별도의 보고서로 집행 내역을 보고해야 한다. 여기에는 통상 프랑스군이 파병된 지역에서의 미디어를 활용한 공훈업무를 지원하는 경우가 많은데, 프랑스 외교부와 국방부가 CFI

---

19) 2018년 1월 이후 프랑스 텔레비지옹 자회사에서 FMM 자회사로 직제를 개편함

와 협력하는 사업이 여기에 해당된다.

#### 다. 프랑스 국제방송의 재원

FMM의 재원은 공적 재원(수신료)이 96% 수준이다. 프랑스의 수신료는 공공 시청각 기여금(Contribution à l'audiovisuel public) 명목으로 징수되며, 매년 물가 상승률이 반영되어 증액된다. 과거 공적 재원은 국가보조금과 수신료로 구분되었는데, 2011년에는 1억3천만 유로, 2014년에는 7천4백만 유로로 책정되었던 국가보조금이 2015년부터 사라져 현재는 수신료가 공적 재원의 100%를 차지한다.<sup>20)</sup> 마크롱 정부가 방송개혁의 일환으로 PC와 태블릿 PC, 모바일 사용자에게까지 수신료를 확대할 계획이라고 발표하면서 수신료 총액은 계속해서 늘어났다. 이러한 수신료는 공영방송인 프랑스 텔레비지옹과 라디오 프랑스, 아르테(Arte), FMM, INA(국립시청각연구소) 등 공공 시청각 서비스를 제공하는 기관에 분배된다. FMM은 법률에 따라 공영방송의 지위를 얻음으로써, 수신료 배당 대상이 되었다. 2018년 FMM에게 배당된 공적 재원은 25,775만 유로로 전년 대비 620만 유로(2.5%) 가량 증가했는데, 이는 2017년 가을에 시작한 France24의 스페인어 방송을 강화하기 위한 개발비용이 추가되었기 때문이다.

<표 4-2> FMM의 공적재원 현황

(단위: 백만 유로)

구분	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
정부보조금	72.2	73.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
공공시청각 기여금	165.8	165.8	242.0	244.0	251.5	263.2	261.5	260.5	260.0	259.6
공적재원 총액 증감률	237.9	239.7	242.0	244.0	251.5	263.2	261.5	260.5	260.0	259.6
	+0.5	+1.8	+2.3	+2.0	+7.5	+11.7	-1.7	-0.5	-0.5	-0.4

20) Projet de budget 2018 FMM

[http://data.over-blog-kiwi.com/1/58/42/19/20180208/ob\\_5016cf\\_projet-de-budget-fmm-2018-vf.pdf](http://data.over-blog-kiwi.com/1/58/42/19/20180208/ob_5016cf_projet-de-budget-fmm-2018-vf.pdf)



출처 : Projet du budget de France Médias Monde, 2022년 참조하여 재구성

자체적으로 사용되는 재원에는 광고와 후원이 있으며, 프로그램 판매·제휴수익·국제적인 지원 기금 등과 같은 기타수익도 있다. 사용되는 전체 재원에서 자체적 재원이 차지하고 있는 비중은 매우 낮다. 프랑스 텔레비지옹 등 공영방송사의 광고 수익이 전체 재원의 30% 비중을 차지하는 것에 대비하면 큰 차이를 보인다. 2015년 이후 프랑스 텔레비지옹은 미디어랩과 협약을 맺고, 광고 수익을 최적화 하기 위해 몇 개의 규제를 변경했다. FMM의 주 방송권역은 아프리카권이지만, 해당 지역에서 2016년 Africa News, Canal+의 Nollywood 등 경쟁사가 등장하면서, 사실상 광고 수익이 늘어날 가능성은 작다. 따라서, 사실상 FMM의 예산은 수신료 수입에 의존한다고 보아야 한다.

국제방송 프로그램 경쟁력을 강화하기 위해 공영방송사의 콘텐츠 조달 부분에 대한 공영방송사와 정부 간의 일정한 규정이 있으며, 해당 규정에 의하면, France Televisions에서 이미 방송한 프로그램 또는 프로그램 발췌본과 요약본은 TV5 Monde에서 무상 사용이 가능하도록 하고 있다. 한편, 프랑스 공영방송인 F2와 F3, Réseau Outre-Mer 1ère/AITV의 해외특파원 및 통신사인 AFP, FRI, CFI, TV5 등은 뉴스제작에 필요한 영상과 기사를 제공해야 한다(심영섭, 2012). 공영방송으로부터 공급받은 프로그램은 주로 시의성이 있거나 휘발성이 강한 '뉴스, 토론, 스포츠, 게임, 일기예보 등 프로그램'에 한정되어 있으며, 그 분량은 TV5 Monde 전체 편성 프로그램 시간의 30%를 차지한다. 또한, 프랑스 통신사인 AFP에서 기사를 교환하거나 제휴에 있어서 유기적이고 협조적인 관계를 유지하고 있으며, 커뮤니케이션의 자유에 관한 법 제49조에 근거해 FMM은 INA(국립시청각연구소)의 자료를 사용하는 데 있어 우선권을 가진다. 또한, FMM은 프랑스 내의 모든 공영방송 서비스를 비롯한 국내·외의 다양한 매체들과의 파트너십을 체결하여 프로그램을 수급받고 있다.

## 라. 프랑스 국제방송 채널

프랑스 내 주요 국제방송은 크게 4개 채널(France24, RFI, MCD, TV5 Monde)이 있으며, FMM이 소수지분만 가지고 있는 TV5 Monde를 제외하면 모두 FMM이 관리·감독을 한다.

1931년 설립된 프랑스 최초의 국제라디오방송인 RFI는 프랑스어 등 16개 언어로 송출하고 있고, 1972년 개국한 아랍권 국제라디오방송인 MCD는 아랍어로, 1984년 개국한 프랑스어권 국제방송인 TV5 Monde는 프랑스어로, 2006년 개국한 뉴스전문 국제방송인 France24는 영어 등 4개국어로 200개 이상의 국가에서 방송되고 있다. 이밖에 국제방송은 아니지만, 독일과 함께 공동으로 운영되는 문화 채널인 ARTE가 있다. 그러나 실질적으로 프랑스가 운영하는 대표적인 국제방송은 RFI와 France24, MCD이며, 이 세 개의 채널은 2013년 6월 이후부터 프랑스 미디어 몽드(France Médias Monde, 이하 FMM)가 맡고 있다(진민정·심영섭·김세은, 2018).

<표 4-3> FMM의 채널 비교

구분	France24	RFI	MCD
설립연도	2006년	1931년	1972년
주시청/청취 지역	183개국 (아프리카, 중동 지역)	150개국 (아프리카, 중남미 지역)	22개국 (중동, 아프리카 지역)
시청/청취자수	TV 시청자: 주 9,850만명(65개국 조사) 온라인 방문자: 월 2,870만명(2020년 평균) 페이스북, 트위터 팔로워: 5,300만명(2021년 5월 기준)	라디오 청취자: 주 5,810만명(37개국 조사) 온라인 방문자: 월 3,340만명(2020년 평균) 페이스북, 트위터 팔로워: 주 2,590만명(2021년 5월 기준)	라디오 청취자: 주 930만 명(14개국 조사) 온라인 방문자: 월 260만명(2020년 평균) 페이스북, 트위터 팔로워: 주 440만명(2021년 5월 기준)
사용언어	영어, 프랑스어, 아랍어, 스페인어	프랑스어, 영어, 크메르어, 라오스어, 중국어, 스페인어, 포르투갈어, 루마니아어, 러시아어, 베트남어, 스와힐리어, 하우사어, 페르시아어, 만딩고어 등 16개 언어	아랍어
프로그램 편성	뉴스 중심	뉴스 중심	뉴스, 문화컨텐츠 중심

출처 : FMM자료를 바탕으로 재구성.

## 5. 독일의 국제방송

## 가. 독일 국제방송의 역사

독일의 국제방송인 DW(Deutsche Welle)는 1953년 5월 단파방송으로 개국하였고, 현재는 30개 언어로 라디오 방송을 운영하고 있으며, 8개 언어는 일일 12시간 Live 방송을, 나머지는 인터넷과 모바일로 방송하고 있다. TV는 '영어와 독일어, 스페인어, 아랍어' 등 4개 국어, 5개 채널을 운영 중이다. 본사는 본(Bonn)에 있으며, 본(Bonn)에는 '행정과 라디오제작국, 인터넷제작국'이 있으며, 베를린에 있는 지사에는 TV 제작국이 있다.

독일의 다른 공영방송과 마찬가지로 정부와는 독립된 조직으로 자율 운영되며, DW의 독립성과 자율성은 1960년 연방 법률에 의해 법적 토대가 마련되면서 독립적인 방송사로 근거를 확립하였다. 개혁프로젝트였던 <DW 2000>에 따라 1997년 '도이체벨레법(Deutsche Welle Gesetz, DW법)'이 제정되었으며, 동 개혁프로젝트에 따라 '디지털화, 인터넷과 TV 방송 확대, 라디오 다국어 방송 강화, ARD/ZDF와 공동으로 독일어 해외방송 구축' 등을 추진한다. DW법은 동유럽국가가 EU에 가입하면서, 유럽연합에서 독일의 위상 강화를 목적으로 해외방송을 현대화할 수 있게 하는 법으로서, 2004년 10월 개정이 완료되었다.

2014년 도이체벨레법(Deutsche Welle Gesetz, DW법) 제4a조에 따라 4년간(2014~2017) 수행해야 할 「중장기 사업계획안」을 결의하였으며, 세계의 정치·문화와 경제 관련 주요 정보를 독일의 시각으로 유럽과 다른 지역에 제공하고, 이를 통해 독일문화와 독일어에 대한 증진을 도모하고 있다.

「중장기 사업계획안」은 '프로그램의 목표와 중점적 과제, DW의 임무에서 중요시할 점 및 이행할 점'을 제시하고 있는데, 특히 목표지역, 목표그룹, 전송 방식과 프로그램 서비스의 발전계획을 제시하고 있으며, DW아카데미를 통한 국제협력과 해외관계 진흥에 기여할 수 있는 훈련도 포함된다. DW는 사업계획 초안을 연방정부가 차기 연도 예산안을 의회에 제출하기 전에 제출해야 하며, 사업계획안은 국내외에서 볼 수 있도록 공개해야 한다. 독일 정부는 이 계획안을 6주 내에 검토해야 하며, 연방의회(Bundestag)는 독일 정부가 예산안을 제출한 뒤 2달 이내에 태도를 밝혀야 한다. 또한, 연방정부는 예산편성에 필요한 자료를 DW에 요구할 수 있으며, DW경영평의회(Verwaltungsrat)의 동의 아래 DW방송평의회(Rundfunkrat)는 독일 연방정부와 연방의회를 거쳐 송부된 예산편성 관련

의견을 반영하여 2달 이내에 사업계획안을 결정한다(제4b조제5항). 이 계획안에는 계획 기간 내의 운영비용과 투자비용이 포함되어 있어야 하고 이의가 없는 경우 DW에서 결정한다.

DW의 방송서비스와 효과는 지속적인 평가가 이루어지는데, 중장기 사업계획안에 관해 국내·외 독립적인 전문가들이 평가보고서를 작성하고, 이 보고서는 독일 정부와 연방의회, 연방 감사원에 제출되고 공개된다. 연방정부는 DW에 매년 예산을 편성해 주면서, 예산을 투여할 방송목표와 목적에 대한 사업계획을 4개년 계획으로 제출받고, 매년 이에 대한 집행결과에 대해 보고를 받는다. 만일 DW가 정부에 제출한 사업계획과 달리 예산을 집행하면 연방정부는 매년 편성하는 예산안에 정부 입장을 반영할 수 있다. 실제로 연방 총리와 소속정당이 달랐던 DW 사장이 재임했던 시기에 연방정부가 DW에 지원하는 예산은 매년 삭감된 바 있다.

#### 나. 독일 국제방송의 법적 근거와 역할

DW는 현재 연방정부의 총리실 산하 문화미디어정부장관실이 관리하고 있으며,<sup>21)</sup> 독일의 다른 공영방송사와 마찬가지로 DW를 위한 <도이체벨레법(이하 'DW법', Deutsche Welle Gesetz), DW법>에 의해 국제방송을 위한 공법상의 공공기관으로 규정되어 있다(DW법 제1조2항).

DW의 목적은 국제사회에 독일이 자유민주주의적 법치국가이며, 유럽의 성숙한 문화국가임을 알리는 것으로 '독일의 정치와 문화, 경제에 대한 정보를 독일의 시각에서 국제공론장에 제시하고, 유럽과 다른 대륙에서 이해하며, 문화·민족 교류를 증진하는 역할 및 독일어 진흥'을 담당한다(DW법 제4조). 또한, DW 설립 당시 독일 연방 대통령은 DW의 목표를 제2차 세계대전 이후 세계인들에게 각인된 독일의 폭압적이고 경직된 이미지를 '회석하거나 이완하는 것'으로 설정하였는데, 이에 기반한 DW의 원칙·비전·가치는 다음과 같다.

---

21) DW는 1998년 연방내무부 소관에서 연방총리실 산하 연방문화미디어정부장관실(BKM)로 이전됨

<표 4-4> DW의 원칙·비전·가치

- 
- ① DW는 외국 사람들을 위해 미디어(언론) 서비스를 독일어와 다국어로 생산한다.
  - ② DW는 독일과 유럽의 관점을 전달한다.
  - ③ DW는 문화교류를 촉진하고 민족 간의 상호이해와 관용을 위해 노력한다.
  - ④ DW는 자유 민주주의의 가치를 전달하고 인권을 위해 노력한다.
  - ⑤ DW는 독립적이고 종합적으로, 진실되게 보도하며, 다원주의를 기반으로 한다.
  - ⑥ DW는 미디어(언론)의 자유가 없는 나라, 특히 분쟁 및 전쟁지역을 위해(즉, 그들에게) 포괄적이며 검열되지 않은 정보를 제공한다.
  - ⑦ DW는 문화의 담지자이며 독일과 유럽의 문화를 전달한다.
  - ⑧ DW는 독일어를 진흥시킨다.
  - ⑨ DW는 자신의 노하우를 전 세계 파트너에게 전달한다.
  - ⑩ DW는 DW의 신뢰성을 통해 독일의 명성을 세계적으로 고양시킨다.
- 

출처 : 심영섭(2012) 재인용

#### 다. 독일 국제방송의 재원

DW 재원은 매년 연방정부로부터 받는 교부금과 기부금, 광고와 같은 기타 수익으로 이루어지며, 방송분담금(Rundfunkbeitrag)을 받는 ARD와 ZDF 같은 공영방송과 달리 DW 법 제44조에 따라 연방예산을 지원받는다. DW 예산은 연방총리실 산하 문화미디어정무장관(BKM)실 예산으로 편성되며, 연방 교부금 액수는 연방예산법에 따라 결정된다. 「중장기 사업계획안」은 연방정부가 예산을 책정할 때 중요한 검토 자료가 되며, DW에서 법적으로 광고나 스폰서 등의 기타 수익을 올릴 수 있지만 이를 통한 수입은 제한적이고, 대부분은 연방교부금에 의존한다<sup>22)</sup>.

DW는 독립적으로 경영할 수 있지만, 경영계획 수행이나 회계자료를 연방 감사원과 연방정부에서 관리·감독 받아야 한다.(DW법 제46조)

1998년에서 2013년 사이에 DW의 지속적인 예산감축이 이루어졌는데, 이는 연방감사원에서 제기한 DW의 방만한 예산운영에 대한 문제를 독일 연방의회가 수용하여 매년 예산을 삭감하였기 때문이다. 2013년에 제출된 'DW 평가보고서'에 따르면 실제로 DW의 연방

---

22) DW 예산의 구체적인 내역을 살펴보면, 2016년 약 3억 2천 7백만 유로의 예산 중 연방 교부금이 2억 8천 4백 6십만 유로가 집행되고 있었으며, 나머지 부분은 임대료 상황, 특별 교부금, 자체 소득과 프로젝트 지원금으로 구성되어 있다. <2017년 DW 평가보고서>, 44쪽 참조.

교부금은 1998년부터 2011년 기간 동안 32,100만 유로에서 27,300만 유로로 감축되었고, 2012년은 27,100만 유로, 2013년은 26,900만 유로로 감소되어 1998년부터 2013년까지 총 514만 유로(16%)가 삭감되었다. 2013년 이후 연방교부금과 특별교부금이 증가였으며, 이러한 예산증액은 DW TV가 영어 중심 뉴스방송으로 채널 포지셔닝을 변경하고, 'DW는 독일의 목소리를 세계에 전달하는 주요한 수단으로서 지속적이고 분명하게 진흥하겠다'는 페터 림보르크 사장의 경영목표를 달성하기 위한 지원도 있었다. 특히 DW가 독일연방군이 파병된 지역이나 독일기업이 전략적으로 진출해 있는 지역 언어로 라디오 방송을 단파, 지상파, 인터넷과 모바일로 송출하기 위해서 방송언어를 32개로 늘리면서 예산수요도 늘어났다.

<표 4-5> DW의 자원 현황

(단위: 백만 유로)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
문화미디어정무장관실(BKM)	270.2	284.0	292.0	312.0	339.0	366.0	381.0
연방부동산청(BImA)	7.8	42.0	34.0	15.0	12.0	4.0	15.0
공적재원 총액 증감률	278.0	326.0	326.0	327.0	351.0	370.0	396.0
		+48.0	±0	+15	+24	+19	+26

출처 : DW연차보도서를 바탕으로 재구성

2021년도 DW의 예산은 연방총리실 산하의 문화미디어정무장관실(BKM, Staatsminister für Kultur und Medien)이 3억8100만유로, 연방부동산자산관리청(BImA, Bundesanstalt für Immobilienaufgabe)에서 1500만유로를 지원했다. 연방부동산자산관리청은 연방정부가 소유한 정부 부동산을 관리하는 기관으로, 본(Bonn)에 있는 구 연방의회 의사당을 관리하는 비용을 DW에 매년 지불하고 있다.

DW에 대한 연방정부의 예산지원 증액 항목에는 '전략적 안보와 경제협력이 필요한 러시아, 중동 지역에서 수행되는 프로젝트, 우크라이나 지역에서의 스튜디오 확장 및 보도 역량의 강화, 아프리카 청소년을 위한 특별한 프로그램 제작' 등을 위한 목적사업이 추가되었다. 실제로 2016년 BKM이 지원한 DW 연방교부금은 29,130만 유로이며, 특별예산으로서 1,050만 유로가 러시아와 우크라이나 지역의 프로그램 확대 및 난민을 주제로 한 보

도에 책정되었으며, 2017년의 DW 예산도 10%가 증액된 2,630만 유로가 증액되어 총 32,900만 유로가 지원되었다. 또한, 증액 예산에는 디지털미디어 서비스를 하는 조직 개혁과 기술혁신 투자에 대한 목적이 있으며, DW에서 전략적(경제적, 기술적, 안보적) 차원에서 집중하고 있는 시리아와 이라크, 이란 등 중동 지역과 러시아와 우크라이나, 터키, 아프가니스탄, 아프리카에 대한 제작 보도 활동을 더 강화하는 데 목적이 있다. DW TV의 대표적인 과학/환경 프로그램인 <Project Future>와 <Eco> 시리즈는 주요 거점 국가의 국영 또는 공영방송사와 공동으로 제작하여, 현지와 DW에서 동시에 송출하는데, <Eco> 시리즈의 경우, 환경보호를 위해 필요한 조치를 소개하면서, 독일기업이 개발한 기술이나 장비, 약품을 활용하는 후원이 자연스럽게 등장한다.

#### 라. 독일 국제방송 채널

DW는 전 세계의 모든 대륙을 아우르는 위성네트워크와 약 5천여 개의 협력방송사 간 파트너십을 통해 TV 및 라디오 방송, 인터넷과 DW 앱(App) 서비스를 제공하고 있다. 상대적으로 라디오를 수신할 수밖에 없는 일부 아프리카지역에서 DW는 여전히 단파방송 서비스를 제공 중이다. 1962년부터 독일 공영방송협의체인 ARD의 회원사로 독일 공영방송 ARD, ZDF와 무료로 프로그램을 교환하고 있으며, 2006년에는 경영협약을 통해 더 많은 ARD와 ZDF 프로그램을 홀드백 기간 없이 활용하게 되었다. 한편, 2011년부터는 ARD, ZDF, Deutschlandradio와 미디어를 통한 독일 해외 홍보를 개선하기 위해 더 긴밀한 교류·협약을 체결했다. 그러나 최근 DW-TV가 24시간 영어뉴스 채널로 전환되면서, DW-TV에서 ARD나 ZDF의 프로그램을 공급받는 비율은 대폭 줄어들었는데, 전체편성에서 평균 10% 이하로 떨어졌다.

DW는 언론의 독립성을 강조·보장하며, 국제사회에 새로 태어난 민주적인 독일의 전반적인 상황을 알리는 역할을 담당한다. 이 밖에도 세계 각지에서 발생한 사건과 발전상황을 유럽의 시각에서 보도하며, 민족 간 이해, 다양한 문화 등 독일에 대한 이해를 돕는 한편, 독일어를 알리는 임무를 수행한다. 뉴스, 경제 등 정보 프로그램 외에도 종교, 오락, 다큐멘터리 등의 프로그램을 편성하고 있지만, 상대적으로 적은 비중을 차지하고 있다. DW는 TV 채널과 라디오/오디오/인터넷을 통해 32개의 언어로 정보를 제공하며, 기본적인

채널은 아시아, 북미, 호주, 아프리카에서 수신할 수 있도록 24시간 영어방송을 도입하고, 그 외 채널은 권역별 독일어, 스페인어, 아랍어 채널로 운영한다. DW TV는 DW English, DW Deutsch, DW Deutsch+, العربية DW, DW Español 등 5채널을 제공하고, DW Deutsch+를 제외한 4개 채널의 편성은 엇물리기 편성을 채택하고 있다. 채널별로 대부분 동일한 프로그램을 1회 또는 2, 3회 정도씩 반복하여 편성하지만, 방송시간은 언어권별로 상이하다. DW Deutsch+는 DW English와 같은 방송프로그램을 독일어로 방송한다. DW 라디오는 독일어와 영어(아프리카/아시아)를 기본으로 그리스어, 보스니아어, 폴란드어, 크로아티아어, 알바니아어, 세르비아어, 우크라이나어, 러시아어, 다리어, 우르두어, 파슈토어, 벵갈어, 힌디어, 중국어, 인도네시아어, 아랍어, 페르시아어, 프랑스어(아프리카), 하우사어, 암하리쉬어, 포르투갈어(아프리카/브라질), 키수하엘리어 등 32개국 언어로 방송한다.

DW의 TV채널 5개 가운데, DW Deutsch만 독일 표준시간에 맞추어 편성 기준 시간을 설정했고, 매시간 뉴스를 송출한다. DW Deutsch는 독일인이 소수민족으로서 법적 지위를 인정받은 상태에서 해외에 거주하는 독일어권 나라에 집중하고 있는데, 주로 루마니아, 폴란드, 슬로바키아, 체코, 러시아, 발트3국, 카자흐스탄, 벨로루스, 우크라이나, 우즈베키스탄 등을 비롯하여 독일어를 사용하고 있는 유대인들이 집중적으로 거주하는 연해주 등에 집중한다(진민정·심영섭·김세은, 2018). 반면 DW English는 전 세계를 방송권역으로 하고 있어 세계협정시(Universal Time Coordinated, UTC) 기준점이 되고 있는 그리니치 표준시를 사용한다. DW English를 독일어로 방송하는 DW Deutsch+는 재외독일인이 많이 모여서 거주하는 북미와 중남미에 집중하고 있으며, 콜롬비아 보고타에서 제작되고 있는 DW Español 방송권역 또한 DW Deutsch+와 동일하다. DW Español 주시청자를 중남미 국가를 대상으로 하기에, 현지 표준시를 기준으로 프로그램을 편성한다. العربية DW는 아라비아반도를 중심으로 하는 중동국가에 한정하여 방송하고 있기 때문에 방송편성도 해당 국가에 맞춘다. DW의 시청도달률은 2021년 12월 기준 11,70만 명으로 집계되며, 이는 Nielsen, GfK 등 전세계 시청률 조사기관이 집계한 TV시청률과 라디오청취율, 인터넷 등을 통해 접속한 이용자 수를 합산한 것이다. 이용자 통계를 산출하기 위해 시장데이터를 구매하여 사용하는데, 다른 국가에서의 시청률과 청취율, 인터넷 접속률은 CIBAR(Conference of International Broadcaster's Audience Research Services)와 유럽방송연합(EBU)등의 통계와 프랑스, 영국 등 다른 국가의 국제방송과의 정보교류를 통해 집



계하고 있다.

DW 감독기구인 '방송평의회(Rundfunkrat)와 경영평의회(Verwaltungsrat), 사장(Intendant)'으로 구성되어 있다. '방송평의회'는 '경영평의회'를 감독하는 기관으로 평의회 의원들은 명예직으로 종사하며 위원은 경제적 이익 또는 기타 이익을 추구할 수 없도록 규정하고 있다. 독립성 유지를 위해 사장은 평의회 위원이 될 수 없다. DW법 제25조에 따라서 겸직이 금지되는데, 다른 공영방송사나 민영방송 임원이거나, 공·민영 방송사에 직·간접적으로 프로그램을 제공하는 기업 종사자, 민영방송의 허가과 관리를 하는 기구 종사자일 수 없다. 방송평의회와 경영평의회 위원은 유럽 의회, 연방이나 주 정부의 입법 기관이나 연방정부나 주 정부의 일원일 수 없다. 평의회의 독립성은 DW법 제26조에서 보장받으며, 평의회 의원들의 임기는 5년, 제25조의 규정을 위반한 위원은 제28조에 따라 면직할 수 있다. 방송평의회<sup>23)</sup>는 DW법 제32조에 근거하여 '공공의 관심 사항을 대변하고, 프로그램 원칙을 준수하는지 여부를 감독하며, DW의 사업계획안을 결정하는 한편, 사장을 선출'한다. 또한, DW의 프로그램이나 사장이 임무를 잘 수행할 수 있도록 자문하고, DW법률 제5조에 규정된 프로그램 원칙, 보편적 프로그램 지침 등에 관한 준수 여부를 감독한다. 방송평의회의 프로그램심의회는 프로그램 원칙을 지키지 않은 경우에만 허용된다. 또한 사장이 제시한 사업계획안을 토대로 DW 사업계획을 결정하며, DW 정관을 허가하거나 변경할 때, 프로그램 지침을 허가하거나 변경할 때, 사장을 선출이나 면직할 때, 제36조 제1항에 따른 경영평의회(Verwaltungsrat) 위원 선출이나 면직할 때, 방송평의회 위원회를 구성할 때, 광고 지침서를 허가나 변경할 때' 등에서 역할을 담당한다. 방송평의회는 최소 3개월에 한번 정기회의를 개최하고, 6명 이상의 위원이나 사장이 요청할 경우 특별회의를 소집한다. 회의는 비공개가 원칙이나 공개회의 역시 가능하다. 경영평의회 의장이나 위임받는 자와 사장은 방송평의회 회의에 참석해서 프로그램 분야가 아닌 한 방청이 허용된다. 경영평의회<sup>24)</sup>는 '프로그램 이외' 사장의 경영을 감독하고, 언제든지 사장에게 보고

---

23) 방송평의회는 총 17명의 위원으로 구성되며, 이 중 2인은 독일 연방 참의원과 연방 하원에서 각각 선출하고, 3인은 연방정부에서 임명함. 방송평의회 위원은 독일 사회의 각계각층의 주요한 사회단체와 조직에서 추천하고, 방송평의회 위원이 임무 수행을 할 수 없는 때를 대비해서 각 방송평의회 위원을 대리할 예비위원을 선임한다. 이들이 회의에 참석할 때는 정 위원과 같은 자격이 주어짐

를 요구할 수 있다. DW의 모든 서류를 검토하고, 설비를 감독하며, 경영 절차를 감독한다(제37조). DW의 사업계획안에 대한 방송평의회의 결정에는 경영평의회의 동의가 필요하고, 사장과의 계약, 정보보호관련 업무, 법적 자문, DW 예산안, 결산 등에 대한 업무를 수행한다. 사장<sup>25)</sup>은 프로그램과 DW의 경영에 대한 독립적 운영이 가능하며, 방송프로그램과 배급, 전체적인 회사 경영에 대해 무한책임의 성격을 지닌다. DW의 독특한 조직 중 하나가 DW 아카데미(DW-Akademie, DWA)이다. DW 아카데미는 FMM의 CFI와 유사한데, DW 아카데미는 선별된 개발도상국에 미디어 환경 개선과 미디어 전문가 지원을 위해 독일연방경제협력발전부(Bundesministerium fuer wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ)와 긴밀하게 협력하여 사업을 수행한다(진민정·심영섭·김세은, 2018). DW 아카데미의 목적은 독일이 추구하는 가치를 전 세계적으로 알리며, 독일과 제3세계국 사이의 경제협력개발을 증진하는데 목적이 있다. 독일외무부와 독일연방경제협력발전부가 특정한 국가에서 대외원조를 통해 경제협력관계를 개선할 필요가 있을 경우, 해당 국가의 정보유통 개선 및 미디어환경 개선을 위해 독일의 운영경험과 기술을 전수해 주면서 해당 국가에서 독일과의 협력관계를 증진시키고, 'Made in Germany'의 우수성을 알리는데 기여한다. 현재 아리랑국제방송이 중소기업벤처부와 협력하는 사업을 현지화 전략까지 포함한 형태라고 볼 수 있다. DW 아카데미에 지원되는 예산은 별도 계상되는 예산으로, 특수목적에 맞게 지원기관과 협의하여 집행된다. 대표적인 사례로 미얀마에서 공동체 라디오를 설립하기 위해 기술적, 경영적인 자문과 지원을 했으며, 미얀마 저널리즘연구소의 설립을 후원했다. 특히 소수민족으로 알려진 몬(Mon)족의 자치주에서는 미얀마 국영방송과 협력하여 두 번째 공동체 라디오를 설립하였고, 이는 미얀마의 라디오 운영기술을 독일식 표준으로 발전시켰다. 이러한 방식의 지원은 독일의 국가이익을 직접적으로 고려한 추진방식이 아닌, 간접적으로 현지에서 고양시키는 방법으로서, '독일식 문화'와 '독일식 가치관'이 해외 현지에서 자리잡도록 하는 역할을 수행한다. DW가 제공하는 방송서비스는 현지 수용자들이 주로 이용하는 미디어 플랫폼에 집중하고, DW 조직은 멀티미디어에

---

24) 경영평의회는 7명으로 구성. 4명은 방송평의회에서 선출하고, 연방 의회, 연방 참의원, 연방 정부에서 각각 한명씩 선출함(제36조)

25) 사장은 방송 평의회에서 선출하고 임기는 6년이며 재임 가능함

기반한 미디어기업(디지털 환경에 맞는 프로그램 제작·보급 등)으로 재편된다. 독일의 안보적·경제적 이해관계가 직접적으로 관련된 전략적 거점지역을 6개(사하라 이남 아프리카, 중동 지역-이란-북아프리카, 중국, 러시아, 동남아시아와 아프가니스탄, 남미)로 좁혀서, '지역별 차별화된 뉴스 서비스, 온라인 서비스, 지역 언어 서비스, 소셜미디어의 활용, 정치·경제·학문 등 분야에 대한 전문적이고 독립적인 정보 서비스를 제공'하는 목표를 세우고 있다. ARD, ZDF와 도이칠란트 라디오(Deutschlandradio)와 맺은 행정협약에 추가로 저작권 합의(Lizenzvereinbarung)를 넣어, 프로그램을 더 적은 비용으로 사용한다. 전 세계에서 제작되는 다큐멘타리를 타 공영방송사에 제공하고, 그 대신 공영방송사가 제작하는 뉴스 소스와 음악, 스포츠 관련 교양프로그램을 홀드백 기간 없이 무료로 이용한다. 이 협약에 따라 DW는 ARD와 ZDF의 해외특파원 스튜디오를 이용할 수 있으며, ARD와 ZDF도 DW의 특파원/통신원망을 이용할 수 있다. 2017년부터는 공신력 있는 조사기관인 CIBAR와 EBU, Nielsen과 Gallup 등으로부터 취합한 이용률 조사 자료를 취합하여 분기별로 발표하고 있다. DW '글로벌 멀티미디어국(Multimediadirektion Global, MMDG)'에서 아랍어와 스페인어 방송을 제작하고, '지역 멀티미디어국(Multimediadirektion Regionen, MMDR)'은 중앙과 남동유럽(10개 언어), 아프리카(6개 언어), GUS(2개 언어)와 브라질의 포르투갈 서비스를 제작하고 있으며, 독일어 서비스와 영어 서비스는 공동으로 제작한다(진민정·심영섭·김세은, 2018).

<표 4-6> DW의 채널 비교

구분	DW TV	DW Radio
설립연도	1992년	1953년
주시청/청취 지역	사하라사막 남쪽의 아프리카 지역을 제외한 전 지역	사하라사막 남쪽의 아프리카 지역을 제외한 전 지역
시청/청취자수	TV 시청자: 주 1,170만명(2020년말) 온라인 방문자: 월 9,300만명(2021년 평균) - 유튜브 3,200만명, 페이스북 3,100만명, 인스타그램 1,100만명, 틱톡 800만명(2021년말 기준)	라디오 청취자: 주 5,000만명(2020년말) 온라인 방문자: 좌동(左同)
사용언어	독일어, 영어, 아랍어, 스페인어	독일어, 영어, 러시아어, 우크라이나어, 우르두어, 다리어,

		힌디어, 프랑스어, 아랍어, 중국어, 스페인어 등 32개 언어
프로그램 편성	뉴스 중심	뉴스, 문화컨텐츠 중심

출처 : DW자료를 바탕으로 재구성.

## 6. 소결 및 정책적 함의

국제방송은 단순히 국제뉴스를 자국의 시각에서 해석하는 기능을 넘어서, '국익' 관점에서 자국의 경제적·문화적·사회적 저력을 알리고, 다른 국가와의 교류협력을 활성화한다는 점에서 미디어를 활용한 공공외교 기능을 수행한다. 대다수 국가에서 국제방송의 경우 공영방송이라는 설립 목적을 성실히 수행할 뿐만 아니라, 국익 관점에서 국제방송을 미디어를 통한 외교, 교역을 위한 문화적 이해증진, 국제협력을 위한 우호적 분위기 조성 등에 활용하고 있다(문상현, 2018; 진민정·심영섭·김세은, 2018; 최지선, 2020).

프랑스 정부는 FMM에 프랑스의 목소리와 프랑스의 전략적 자산을 보존하고 지키기 위한 방송전략을 요구하고 있으며, 독일 정부는 DW에 매년 전략적 거점지역에 대한 미디어 활동 강화를 위한 전략을 제출하도록 요구하고 있었다. 이러한 전략은 4년 주기로 작성되는 사업계획서에 반영되어야 하며, 매년 예산편성에 반영된다. 프랑스 CSA는 FMM에 법률에 따라 매년 프로그램실적보고서와 경영평가보고서를 제출하도록 요구하고 있으며, 독일 BKM은 DW 법률에 따라 사업계획안(전략적 거점에서의 활동 포함)을 제출받고, 이를 다음 회기년도 예산편성에 심의하여 반영한다. 각 국의 국제방송은 국제방송을 위한 설치법 또는 방송법에 국제방송에 관한 규정을 두어 관리·감독 체계를 구축하고 있으며, 재정 지원의 정당성을 확보하여 안정적으로 운영하고 있다.

독일과 프랑스의 경우 자국의 공영방송과 협력(명문화 포함)하여 공익적 방송서비스의 제공과 프로그램 조달 비용 감소, 해외 전달 콘텐츠의 수준 향상, 국가 이미지 개선을 위한 시너지 창출을 위해 노력하고 있다. 국제방송의 효율적 운영을 위해 주요기능을 제외한 제작/배급 등의 기능을 자회사로 분배하고 있는 등 선택과 집중 기반의 역량 강화를 위해 다양한 방법을 모색하고 있다. DW의 경우 프로그램 유통회사인 트란스텔을 인수, NHK는 JIB라는 자회사를 두어 방송 기능 외 역할을 분담하고 있다.

결프전쟁 후 국제사회에서 자국의 입장을 대변할 수 있는 24시간 영어뉴스채널을 필요

로 했던 프랑스는 France24를 만들어 효과적으로 국제방송시장에 안착시켰다. 오랫동안 종합편성을 통해 독일적 가치와 문화를 전파하는 미디어외교 수단으로 활용되었던 DW도 24시간 영어뉴스채널로 탈바꿈하고 있다. DW는 정규 종합뉴스에서는 자세하고 심층적인 정보를 제공하는 롱폼 저널리즘을 추구하지만, 매시간 편성되는 뉴스에서는 스트레이트 뉴스에 현지 특파원들의 내러티브를 더하는 방식으로 뉴스를 제작한다. 또한, 종합뉴스가 자칫 간과하기 쉬운 경제문제와 문화, 체육 등에 대해서는 별도로 뉴스를 제작하고 있다. 뉴스중심의 24시간 영어 채널을 운영하고, 자체적으로 제작한 15분에서 30분짜리 교양물 중심으로 방송을 하면서, 자체제작비율은 100%에 가까워지고 있으며(영어채널 기준), 또한 실시간 비율이 높아지고 있다. 중점 방송지역에 대한 지역정보를 제공하기 위해서 아시아와 아프리카, 아랍, 남미를 목표로 별도의 지역뉴스와 지역경제뉴스를 제작하여 매일 같이 방송하고 있다. 이러한 뉴스가 자칫 일상적으로 흘러가는 것을 방지하기 위해서, 매시간 품격 있는 매거진과 다큐를 제공한다. DW는 뉴스속보를 제작하는 팀과 기획뉴스를 제작하는 팀을 분리하여 스트레이트와 롱폼을 동시에 추구하고 있다. 이에 부족한 인력을 보완하기 위해 디지털제작시스템과 전세계에 흩어져있는 1,500여 명의 계약직 특파원을 활용한다(한국능률협회, 1018).

France24 역시 24시간 영어뉴스채널로 시간당 2회에 걸쳐 15분 내외로 뉴스를 송출하고 있다. 뉴스와 뉴스 사이는 매거진류의 교양물로 채워지고 있으며, 송출되는 뉴스는 대부분 내러티브 요소를 가미한 스트레이트 기사로 뉴스기획은 드문 편이다. 효율적인 뉴스제작을 위해 기술인력과 제작지원인력을 최소화하는 디지털제작시스템을 구축하여 운영하고 있다. 또한 전세계적으로 프랑스어를 사용하는 지역에서 계약직 특파원들이 뉴스제작을 돕고 있다. DW와 France24는 모두 24시간 영어뉴스 전문채널이며, 양 방송사의 특징은 매시간 뉴스를 송출한다는 것이다. DW가 매시간 2-30분 분량의 스트레이트 뉴스를 송출하고, 부족한 부분을 5개의 기획뉴스로 보완하는 방식을 채택한다면, France24는 매시간 2회에 걸쳐 15-20분짜리 뉴스를 송출함으로써 뉴스전문채널의 역할을 수행한다.

여기에 전략적 국제교류를 위해서 프랑스는 범정부부처가 지원하는 CFI를, 독일은 연방총리실 문화미디어정무장관실 주도 아래 DW아카데미사업을 수행하고 있었다. 그러나 프랑스의 경우에는 오랫동안 외교부가 관할하는 TV5 Monde와 문화부, 시청각최고위원회가 관할하는 RFI, MCD, 총리실이 직접 관할하던 France24 등으로 운영주체, 주무기관, 예산,

소유구조가 분산되어 있어서 시너지효과를 낼 수 없었다. 무엇보다 국제방송을 활용한 공공외교와 문화외교를 위한 종합적인 전략수립에 방해요인이 되었다. 이러한 문제 해결을 위해서 프랑스 정부는 2008년에 4개의 서로 다른 주체로 분산되어 있던 국제방송을 하나의 유지재단으로 통합하였다. 이러한 개혁을 통해서 동일한 예산을 가지고 효율적인 운영과 효과적인 공공외교-문화외교 전략 수립이 가능했다. 또한, 방송주무관청인 문화부(+시청각최고위원회)가 국제방송의 운영과 재원을 배분하고, 관리감독을 총괄하지만, 국제방송을 어느 언어권에 어떠한 플랫폼으로 누구를 대상으로 어떻게 수행할지를 외교부(프랑스어권과 구 식민지 지역에 대한 수요과약 등), 국방부(주로 해외 파병지역과 같은 전략지역 선정 등)와 협력하는 구조를 마련하고 있다. 이러한 부처간 협력체계는 독일도 마찬가지이다. 독일은 연방에서 운영하는 국제방송을 공공외교와 문화외교에 효율적으로 활용하기 위해서 연방외교부와 연방국제협력부(주로 제3세계 경제원조 및 협력사업 수행), 국방부와 협력체계를 운영하고 있다.

우리나라도 현재 국제방송은 방송통신위원회가 관할하는 공영방송 KBS의 국제방송과 문화체육관광부가 관할하는 아리랑국제방송으로 이원화되어 있고, 예산과 운영주체, 소유구조도 분산되어 있다. 또한, 국제방송을 공공외교와 문화외교에 활용하기 위한 효율적인 협력체계도 마련되어 있지 않은 상황이다. 물론 아리랑국제방송의 이사회에 각 부처의 주무국장이 당연직 이사로 참여하지만, 아리랑국제방송에 대한 각 부처의 통제수단으로 작동할 뿐, 공공외교와 문화외교를 위한 범정부적 협력체계가 구축되어 있지는 않다(심영섭·허찬행, 2018; 이찬구 외, 2017).

이와 관련하여 우리나라의 국제방송이 미디어를 활용한 공공외교-문화외교를 위한 주체로서 기능하기 위해 다음과 같은 문제가 논의되어야 한다.

첫째, 우리는 어떠한 형태의 국제방송을 운영할 것인가? 팬데믹이 종식되더라도, 새롭게 재편된 국제질서에서 비대면 커뮤니케이션은 증가할 것이다. 또한, 미디어를 활용한 커뮤니케이션은 늘어날 수밖에 없다. 이제 국제방송은 선택이 아닌 필수조건이다. 그렇다면, 우리는 어떠한 형태의 국제방송을 운영할 것인지, 국제방송에는 어떠한 역할을 부여하고, 공적 책무를 요구할 것인가를 결정해야 한다. 현재와 같이 두 개의 부처가 부처의 정책 수요에 맞춰서 두 개의 국제방송을 경쟁적으로 운영하는 게 맞는지 원점부터 검토할 필요가 있다. 특히 왜 우리에게 두 개의 국제방송이 필요한지에 대한 근본적인 고민을 해야 한다.

둘째, 국제방송에 어떠한 법적 지위를 부여할 것인가? 국제방송은 크게 독립형 공영방송과 통합형 공영방송, 국영방송으로 나눌 수 있다. 대다수 민주주의 국가에서 국제방송은 공영방송으로 운영된다. 다만 프랑스나 독일처럼 독립형 공영방송이 갖는 장점이 있고, 영국과 일본처럼 통합형 공영방송이 갖는 장점이 있다. 그렇다 하더라도 정부가 공영방송의 운영독립성과 제작독립성, 재원독립성을 보장한다면, 국제방송을 미디어를 활용한 공공외교·문화외교를 위한 효율적인 정책 도구로 활용하기 위해서 장기적 전략 수립을 위한 범정부적 협력체계를 갖출 필요가 있다. 이를 위해서는 국제방송은 별도의 설립근거를 갖는 법령에 따른 공적 영조물이어야 한다.

셋째, 국제방송을 운영하기 위한 재원은 어떻게 마련할 것인가? 국고나 기금, 상업적 재원의 활용 수준에 대한 법적 정의가 필요하다. 국제방송을 통해 수익을 창출하는 사례도 있지만, 대체로 국제방송은 공공외교와 문화외교 나아가 경제적 교류 확대를 위한 투자영역에 포함된다. 즉, 국제방송을 통해서 지속가능한 수익 창출은 어렵다는 점이다. 이러한 특성을 고려하여 국제방송 재원 구조를 명확히 할 필요가 있다. 만일 프랑스나 북유럽처럼 수신료나 공공서비스세를 활용하여 지원한다면, 우리나라의 현행 수신료체계를 개편과 증액할 필요성이 있다. 아니면 독일처럼 정부 예산에서 지속적인 지원체계를 구축할 수도 있다. 영국의 BBC World News처럼 상업형으로 운영할 수도 있지만, 이는 글로벌 공용어로 자리한 영어교육 수요와 맞닿았을 때 활용 가능한 모델일 뿐이다. 이러한 이유로 국제방송의 재원은 공적 재원을 주재원으로 상업 재원을 보조 재원으로 운영할 수밖에 없다.

넷째, 국제방송이 지향해야 할 프로그램 전략은 무엇인가? 해외사례에서도 정답은 없다. 다만 국제방송국은 하나로 통합하여 관리·감독 기관과 지배구조, 운영 주체, 예산편성과 집행을 일원화할 수 있지만, 채널과 플랫폼 전략은 다양하게 수립할 수 있다. 예컨대 프랑스에서는 24시간 뉴스를 4개 언어로 송출하는 텔레비전방송인 France24와 뉴스를 다국어로 송출하는 라디오방송인 RFI, 아랍어로 송출하는 MCD를 운영하고 있고, 프랑스어 종합편성채널로 TV5 Monde를 운영하고 있다. 마찬가지로 독일도 24시간 뉴스를 4개 언어로 송출하는 DW-TV와 다국어로 송출하는 DW Radio를 운영한다. 그러나 독일 공영방송이 시도했던 독일어 종합편성채널인 'German TV'는 상업 재원을 주재원으로 운영하려다가 실패한 사례가 있다. 그러나 주목할만한 것은 프랑스와 독일은 더는 위성과 케이블, 지상파를 통한 TV와 라디오를 국제방송 송출을 위한 주력 플랫폼으로 규정하지 않는다. 오히려

러 이들 국가에서는 온라인 플랫폼을 통해서 다양한 언어와 대상을 위해 동영상과 뉴스 서비스를 제공하고 있다. 이러한 점에서 우리나라의 국제방송도 관리·감독 기관과 지배구조, 운영 주체, 재원 문제를 해소한다면, 현재의 KBS World와 한민족방송, 아리랑국제방송을 재편하여 우리나라 공공외교-문화외교 수요에 맞는 언어권에 24시간 뉴스채널과 종합편성채널을 송출하고, 온라인전략도 강화할 필요가 있다. 이미 KBS World와 아리랑국제방송은 이러한 채널 전략과 플랫폼 전략에 필요한 충분한 경험과 능력을 축적하고 있다.

다섯째, 국제방송의 정치적 독립, 저널리즘적 원칙에 기초한 제작독립성은 어느 수준까지 보장할 것인가? 국제방송이 제공하는 정보가 해외에서 신뢰를 얻기 위해서는 제작독립성은 필수조건이다. 러시아투데이와 중국의 CGTN이 가지고 있는 태생적 한계로 인해서, 거액의 프로그램 투자에도 불구하고 정보 내용에 대해 불신받는 문제점을 참고해야 할 것이다.

여섯째, 국제방송과 해외홍보 및 교류기관과의 협력체계는 어떻게 구축할 것인가? 국제방송과 외교부, 해외홍보조직 및 한글교육원, 국제협력단, KOTRA, 한국관광공사 등 우리나라 경제 및 문화외교역량을 최적화할 수 있는 상호협력체계를 구축하여 장기적인 전략을 수립할 필요가 있다.

일곱째, 국제방송에 대한 평가지표의 마련이다. 국제방송은 도달률을 측정하기에 매우 어려운 조건이다. 그러나 어려운 상황에서도 독일과 영국, 일본, 프랑스의 국제방송도 도달률에 대한 조사를 매년 실시하고 있다. TV와 라디오 시청률과 더불어 온라인 이용률에 대한 성과평가를 통해서 부족한 부분에 대한 예산확충과 잘못된 전략에 대한 수정을 정기적으로 할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 성과평가를 위한 독립된 예산확보가 반드시 필요하다. 현재 우리나라 국제방송의 성과평가는 예산이 확보되지 않아서 형식적인 수준에 머물고 있는 상황이다.



## 제2절 교육방송

### 1. 국내 교육방송 현황

#### 가. 교육방송의 정의

미디어 환경이 빠르게 발전하면서 사회적으로 필요한 커뮤니케이션과 사회생활을 영위하기 위한 조건도 바뀌고 있다. 미디어 환경변화는 우리의 삶과 노동에 곧바로 영향을 주어서 사회적 행동의 가장 핵심적이고 주도적인 영역으로 자리하고 있다. 디지털 미디어 환경에서 교육은 가능한 어린 시절부터 빨리 시작하여 책임감 있고 주체적이고 창의적이며 비판적으로 미디어를 활용할 수 있는 능력을 배양해야만 한다. 이러한 이유로 미디어를 활용한 교육은 아기가 자라면서 아이로 성장하는 유아기 때부터 가정에서 시작할 필요가 있다. 유아기 때부터 시작된 미디어를 활용한 교육은 미디어 환경변화를 이해하고 사회를 하나의 통합적인 구조에서 볼 수 있는 눈을 갖도록 교육이 이루어져야 한다. 이러한 의미에서 미디어를 올바르게 이해할 수 있도록 미디어 이해 능력을 가르치는 것은 가정교육의 하나이자 학교 교육과 사회교육이 수행해야 한다. 학교는 지식과 인성교육을 동시에 수행한다. 일반적인 교양과 사회교육이 주로 지식을 전수하는 것을 목적으로 한다면, 학교는 지식 교육과 함께 청소년의 인성을 함양하고, 가치를 판단할 수 있는 기준을 가르치는 역할을 수행한다. 특히나 학교 교육은 하나의 사회에서 차세대 인재를 양성한다는 측면에서 기초 교육에 해당한다. 그러나 이러한 교육이 학교라는 제한된 공간에서만 이루어지고 있으며, 가정에서는 인성 교육과 지성 교육이 동시에 수행되지 않고, 자본주의 사회에서 살아남기 위한 '생존본능'만을 교육한다면 교육이 효과적일 수 없다. 이러한 교육의 출발은 읽기 능력과 가상공간과 현실을 구분하고, 이를 생활에서 활용할 수 있는 인지 능력을 배양하는 것이다.

교육채널을 통한 교육은 유아기 때부터 스마트폰에 익숙한 '디지털 네이티브' 세대에게 가장 효과적인 교육방법의 하나로 평가받는다. 더는 문자를 해독하는 읽기 교육만으로 효율적인 교육이 이루어지기 힘들기 때문이다. 교육채널은 학교교육과 사회교육, 가정교육을 잇는 가교이자 평생교육의 도구로 기능하고 있다.

루만(Luhmann, 1997)은 현대인은 대다수의 사건을 미디어를 통해서 인지한다고 보았다. 그래서 미디어가 보여주는 현실이 자신이 경험한 현실보다 더 생동감있게(real) 느껴진다고 본다. 이와 같이 미디어를 매개로 하는 세상은 사람이 개척한 문화적 공간으로 볼 수 있으며, 이를 인지하는 당사자에게는 간접적인 경험으로 남는다. 그러나 간접적인 경험임에도 불구하고 때로는 직접적인 경험보다 더 많은 영향력을 행사한다. 다시 말해, 사람이 본인이 소속된 사회의 변화에 대해 인지하는 다수의 정보는 직접적으로 경험하기 보다는 미디어가 반영하고 있는 형태의 이해를 통해서 접한다.

사람이 미디어를 통해 간접적으로 사회적 환경을 인지해 나가면서, 창의적으로 적응해 나가는 능력을 '미디어 활용 능력'이라고 할 수 있다. 이러한 미디어 활용 능력에 대해 1970년대 이후 학계에서 꾸준히 연구가 진행되었다. 커뮤니케이션을 할 수 있는 능력은 '언어능력이란 권력으로부터 자유롭게 담론에 참여할 수 있는 기초조건'이다(Habermas, 1971). 이렇게 미디어를 매개로 하는 간접경험은 디지털 기술이 발달하며 최근 들어 더욱 복잡하게 변화했다. 디지털화는 기술적인 가능성을 새롭게 할 뿐만 아니라 미디어에 종사하는 종사자와 이를 수용하는 수용자 양쪽에 새로운 역할과 가능성을 부여한다. 모바일 어플리케이션, UCC 등에서 수용자는 생산자로서도 기능한다. 즉, 지금은 누구든 디지털 기술에 대한 이해와 능력만 있으면 생산자로서의 역할을 할 수 있다. 다시 말해, 생산자와 수용자, 정보제공자와 이용자, 생산을 위한 설비와 소비를 위한 단말기의 차이의 경계가 모호해진다고 볼 수 있다. 이는 사람의 미디어 수용 능력과 인지 능력을 인쇄 매체 중심의 '구텐베르크 은하계'에서 '디지털 은하계'로 이동시킨다. 신속성과 세계화, 다중적인 커뮤니케이션, 집단지성이 등장할 수 있게 했다. 또한 각 개인의 정보수집 능력은 점점 더 확대되었고, 쏟아지는 정보 속에서 정보를 분류하고 자신의 지식으로 흡수하여 재디자인하는 기술이 필수적인 미디어 환경으로 변모하고 있다. 이제 인간에게 필요한 것은 정보를 찾고 소비하는 게 아니라, 정보의 위치를 파악하고 수집하여 자신이 필요로 하는 지식으로 가공할 수 있는 능력을 필요로 한다(Glotz, 2001).

미디어를 활용한 교육의 목적은 '미디어 능력'에 있다. 이러한 미디어 능력의 배양을 위해 세 가지가 중요하다고 주장하고 있다(Moser, 1999, p. 64-67). 첫째로 미디어를 통해 전달되는 정보를 스스로 취사 선택할 수 있는 능력을 함양하는 것으로서, 미디어가 갖는 언어적 코드를 이해하는 교육이 필요하다. 정보 중에서 어떠한 정보를 취사 선택해야 할지,

어떠한 정보가 진정한 미디어의 코드일지를 구분하기는 어려운 과제이며, 둘째로 미디어가 언급하는 논의의 출발점을 이해하고, 이를 정확하게 인식할 수 있는 판단력을 길러야 하며, 셋째로 정보를 생산하고 전달하는 전략적인 구조를 이해함으로써, 정보의 맥락을 읽어낼 수 있는 능력을 가르친다. 미디어 활용 교육은 미디어가 전달하고자 하는 정보에 대한 비판적인 이해와 맥락의 이해를 통한 취사 선택에 있다. 그는 이러한 교육이 학교 교육으로부터 사회교육에까지 광범위하게 적용되어 실시되어야 함을 주장하고 있다.

최근 들어 미디어 교육은 더는 학교나 교육장이라는 오프라인에 머물지 않고 인터넷신문이나 모바일 앱 제작, 가상현실과 증강현실, 드론을 활용한 동영상 콘텐츠 제작에 이르기까지 다양하게 진화하고 있다. 교육방송은 이러한 미디어 활용 교육의 환경변화에 맞춰 콘텐츠와 프로그램을 편성하여 제공함으로써, 가정교육과 학교교육, 사회교육의 중요한 수단으로 역할하고, 사회통합에 기여하고 있다.

#### 나. 국내 교육방송 현황

국내 「방송법」에는 '교육방송'에 대한 구체적인 법적 정의가 이뤄져 있지 않으며 「한국교육방송공사법」 제1조(목적)과 제7조(업무)를 통해 교육방송의 정체성을 기늬해 보는 것이 가능하다. 「한국교육방송공사법」 제1조는 “한국교육방송공사를 설립하여 교육방송을 효율적으로 실시함으로써 한국교육을 보완하고 국민의 평생교육과 민주적 교육발전에 이바지함으로써 목적”으로 한다고 명시되어 있다. 이를 통해 교육방송의 목적이 교육 발전에 기여하는 것이라는 것을 알 수 있다.

제7조는 '텔레비전 교육방송의 실시', '방송시설의 설치·운영 및 관리', '방송시설의 설치·운영 및 관리', '라디오 교육방송의 실시', '원격교육시스템의 설치·운영 및 관리', '교육 관련 행사 등의 주관 및 국제교류', '프로그램 제작 및 공급사업', '교육방송에 관한 조사·연구' 등을 교육방송의 업무로 규정하고 있다. 이상을 고려하면 교육방송은 방송을 통해 교육의 발전에 기여하는 방송이라고 할 수 있다.

<표 4-7> 교육방송 연혁

시기 구분	특징	연혁
태동기 (1951~1971)	1951년 방송을 통한 교육 시작	- 1969. 05. TV학교방송 개시 (~1973. 4.) - 1951. 06. '라디오 학교' 방송 개시 (문교부·KBS)
정체성 형성기 (1972~1979)	한국교육개발원이 설립되어 한국교육개발원 중심으로 방송을 통한 교육의 제도화 시작	- 1975. 12. 한국 최초 컬러TV UHF 2개 채널 시험 전파 발사 (기구 방식 송신. ~1977. 2.) - 1974. 03. '라디오 학교' 인수 (한국교육개발원) - 1974. 03. 방송통신고등학교 프로그램 (라디오) 제작방송
기반 구축기 (1980~1989)	독립적인 교육채널인 KBS 제3TV(UHF)와 KBS 교육라디오(FM)가 신설되면서 방송을 통한 교육이 본격적으로 이루어짐. 이 당시 한국교육개발원의 방송본부는 학교프로그램의 연구, 기획 및 제작을 전담하였으며 송출은 KBS의 시설을 이용	- 1981. 02. KBS 3TV(UHF)와 교육라디오(FM) 신설 - 1980. 09. 'TV 고교 교육방송' 제작으로 TV방송 개시 (한국교육개발원)
성장 발전기 (1990~1999)	한국교육개발원 부설 교육방송이 KBS로부터 분리되어 TV와 라디오 각각 하나의 채널을 운영하는 교육전문 전국 네트워크 방송국 EBS로 정식 출범	- 1997. 08. 위성TV 교육방송 개시 - 1997. 01. 한국교육방송원 설립 (법률 제5273호) - 1990. 12. 한국교육개발원 부설 'EBS 교육방송' 개국 (EBS TV, FM)
도약기 (2000~2009)	교육방송의 외연 확장	- 2000. 06. 한국교육방송공사 설립 - 2000. 03. 한국교육방송공사법 제정·공포 (법률 제6136호)
디지털 기반 외연 확장 (2010~)	디지털 플랫폼 확장	- 2020. 11. 한국교육방송공사법 개정을 통한 '교육 재난'시 원격교육시스템 설치·운영 기반 마련 - 2015. 02. 지상파 다채널 'EBS 2TV' 시범서비스 실시

출처 : <https://about.ebs.co.kr/kor/organization/history>를 기반으로 재정리

'교육방송'은 KBS와 통합되어 있다가 분리되는 과정을 거쳐 현재는 지상파의 위기, 디지털 대전환 환경 등 미디어 환경변화에 대응해야 하는 상황에 놓여 있다. EBS는 1951년 KBS가 교사들을 대상으로 하여 매일 15분씩 방송하기 시작한 라디오 학교에서 출발하였

으며, 1969년에 TV 학교 방송도 시작했다.

EBS는 한국교육개발원의 부설 기관인 교육전문방송국으로 출범했다. 1973년 3월, 국회에서 한국교육개발원 육성법 및 시행령을 통과시키며, 한국교육개발원은 교육전문방송국을 설립할 수 있었다. 1980년에 국가보위상임위원회가 교육개혁조치를 선언하면서 학교방송을 활성화시켰는데, 이를 계기로 KBS는 TV 채널을 통해 고교보충학습방송을 실시하게 되었고, 이를 기반으로 교육전용채널의 개설을 결정했다. 1980년 6월, KBS는 입시생을 대상으로 국어·영어·수학 과목의 TV가정고교 방송을 시작했다. 1980년 9월 1일부터는 한국교육개발원에서 이를 인수하여 방송을 제작하고 매일 2시간 30분씩 KBS TV를 통해 송출한 후, MBC TV를 통해 재방송하는 형태를 취했다. 이러한 교육방송은 1990년부터 KBS에서부터 독립하여 독자적인 운영체계를 갖추기 시작했다.

1989년 상반기에 「교육방송공사법」이 국회에 발의되었다. 해당 법안의 내용은 다음과 같다. 교육방송은 첫째 채널의 이름을 교육방송(EBS)로 하고, 둘째, 교육부 내부에 방송을 관리할 수 있는 관리관을 신설한다, 셋째, 교육부는 기본이 되는 기획과 편성 및 심의를 수립하고, 넷째, 교육개발원 부설기관으로서 기획과 편성, 심의, 제작의 실무적인 업무를 담당한다, 다섯째, KBS는 서울과 중부지역을 제외한 부분의 송신을 담당한다. 1990년대에는 KBS에서부터 교육방송이 분리되어 TV와 라디오가 각각의 채널을 담당하는 교육전문전국을 대상으로 한 네트워크 방송국, EBS라는 이름으로 정식 출범했다.

1990년대에는 교육방송이 KBS에서 분리되어 TV, 라디오가 하나씩의 채널을 담당하는 전국을 대상으로 하는 교육전문 네트워크 방송사 EBS가 정식으로 출범했다.

2000년에 「한국교육방송공사법」이 제정·공포되었고, 이에 근거하여 한국교육방송공사가 설립되었다. 2010년대 이후에는 디지털 환경에 대응하여 디지털 플랫폼으로 교육방송의 영역을 확장해 나가고 있다.

현행 국내 교육방송 체계의 문제점은 공영방송에 대한 공적책무가 모호한 상황에서 교육방송의 공적책무 역시 모호하다는 것이다. 또한, 공적 재원이 부족한 상황에서 교재 판매 등 부가적인 수익에 대한 의존도가 높아 공적인 역할을 재정적 부담 없이 충분히 구현하기 어려운 실정이다.

「방송법」에 따라 방송은 공적 책임 준수와 향상을 통해 시청자 권익보호, 방송발전, 민주적 여론 형성, 공공복리의 증진, 국민문화의 향상에 기여해야 한다고 명시하고 있고,

EBS도 이를 준수할 의무가 존재한다. 하지만, EBS의 설치 근거가 되는 「한국교육방송공사법」에 명시되어 있는 목적 및 기능을 고려하면 EBS는 더 특수한 위상을 지니고 있다고 할 수 있다. 이에 근거하면 EBS는 학교교육의 보완과 국민의 평생교육을 중추적으로 담당하는 교육전문 또는 교육특화 공영방송의 위상을 부여받고 있다고 할 수 있다.

이와 같은 EBS의 정체성을 고려할 때 공적재원으로 운영되는 것이 바람직하다고 판단된다. 하지만 EBS는 전체 수신료의 3% 이하만을 보조받을 수 있어 운영의 안정성을 확보하기 어려운 상황이다. 지난 10년 간 EBS의 재원구조를 살펴보면 공적재원보다 상업적 재원 차지하는 비중이 압도적으로 높은 것을 확인할 수 있으며, 이와 같은 구조는 향후에도 쉽게 개선되지 않을 것이라고 판단되어 향후 재원 문제에 대한 검토가 필요한 상황이다.

## 2. 교육방송의 유형

교육방송은 운영 주체에 따라서 통합형 공영방송과 독립형 공영방송, 국영방송, 상업방송으로 나눌 수 있다.

첫째, 통합형 교육방송은 독일의 ARD Alpha와 일본의 NHK의 ETV가 대표적이다. ARD Alpha와 ETV는 공영방송에서 교육 방송을 목적으로 별도의 채널을 신설하여 운영하는 경우로, 조직과 운영, 예산, 제작편성까지 모두 본채널에 통합되어 있는 형태이다. 이러한 이유로 별도로 예산을 분리할 수도 없다. 다만 편성비율, 시청률과 같은 성과지표를 별도로 측정할 수는 있다.

둘째, 독립형 교육방송사로 스웨덴의 UR(Sveriges utbildningsradio)이 우리나라의 EBS와 유사하다. UR은 별도의 설치법령과 독립적인 조직, 예산을 보장받는다. 다만 UR은 EBS와 달리 독자적인 채널이 없고, 공영방송인 SVT가 운영하는 채널에 교육관련 프로그램을 따로 편성한다.

셋째, 국영형 교육방송으로 주로 (구)공산권 국가에서 운영한다. 대표적으로 1997년 개국한 북한의 룡남산TV가 있다. 평양에 위치한 룡남산은 김일성대학교 뒷산으로 북한의 교육열을 은연중 보여주는 사례이기도 하다. 국영형 교육방송은 전체주의적 국가교육을 목적으로 한 주입식 사상교육의 수단으로 활용된다.

넷째, 상업형 교육방송이다. 사교육을 목적으로 한 방송으로 어린이 채널과 크게 구분하

기 어렵다.

대다수 교육채널은 학교교육과 직접 연결된 경우는 드물며, 대부분 교양교육과 사회교육을 목적으로 한다. 또한, 교육방송은 학교교육과 사회교육을 목표로 학습프로그램을 제공한다는 점에서 어린이·청소년 방송과는 구분된다는 점에서 독자적인 특징이 있다.

<표 4-8> 주요 국가의 교육방송 현황

방송명 (국가)	설립연도	관련법	재단	재원
통합형 공영방송				
ETV(일본)	1957	방송법 관련 규정 *세계최고의 교육방송	NHK	수신료
ARD Alpha(독일)	1998	ARD국가협약	ARD	수신료
BBC CBBC, CBeebies(영국)	2002	BBC측허장과 협정서 면허조건	BBC	수신료, 광고
독립형 공영방송				
UR(스웨덴)	1978	UR법	Förvaltningsstiftelsen.	공공서비스세 (광고금지)
France 5(프랑스)	1994	방송법	FT	수신료, 광고, 기타수입

### 3. 스웨덴의 교육방송: UR

#### 가. 스웨덴 교육방송의 역사

스웨덴 교육방송인 UR(Sveriges Utbildningsradio Aktiebolag)은 공공 영역에서 지식격차를 줄이기 위한 과학과 교육프로그램을 제공할 목적으로 설치되었다. UR의 출발은 1928년 스웨덴 교육부가 시범방송을 시작한 학교라디오방송(skolradio)에서 출발했다. 스웨덴 교육부는 1928년부터 학교라디오방송을 정기적으로 운영했으며, 1931년부터는 운영주체가 스웨덴라디오서비스(Radiotjänst)로 변경되었다. 1961년에는 학교TV방송(skol-tv)이 시범운영되었고, 1964년에는 학교라디오와 학교TV가 통합되었으며, 그 후 여기에 SR성인 교육방송(SR:s vuxenutbildning)까지 업무가 추가되었다. 스웨덴의 교육방송은 이때까지 정부 예산으로 운영되었다.

1967에는 교육TV라디오위원회(TRU, kommittén för television och radio i utbildningen)가 설립되면서, 대학교와 취학예비생을 위한 교육자료를 무선으로 송출하는

실험을 실시했다. 이후 학교교육자료의 무선송출은 스톡순트(Stocksund)에 있는 송출시설에서 1978년까지 계속 진행하였다. 이후 이 업무는 새롭게 설립된 UR이 담당하게 되었다.

1978년 공영방송인 SR(Sveriges Radio)은 4개의 자회사(Sveriges Television, Sveriges Riksradio, Sveriges Lokalradio)로 분할되었는데, 이때 UR도 SR의 4번째 자회사로 설립되었다. 1985년에는 UR의 재원이 정부예산에서 수신료로 변경되었으며, 1994년에는 SR에서 분리되어서 독립회사로 설립되었다. 그러나 UR은 SR이 1991년 설립된 스웨덴 공영방송 유지재단에 편입되었기 때문에, 독립 후에도 공영방송 유지재단에 소속된 독립회사로 남게 되었다.

#### 나. 스웨덴 교육방송의 법적 근거

스웨덴 정부는 방송법(radio- och tv-lagen, 2010:696) 제4장 제14조와 제11장 제5조에 따라서 공영방송사에도 정기적으로 방송면허를 재허가하고 있다. 현재 유효한 스웨덴 교육방송(이하 'UR', Sveriges Utbildningsradio AB)의 방송면허는 스웨덴TV방송(이하 SVT, Sveriges Television AB)와 스웨덴 라디오(이하 SR, Sveriges Radio AB)와 함께 2020년에 스웨덴 문화부에서 받은 방송면허(Tillstånd för Sveriges Utbildningsradio AB att sända ljudradio, tv och sökbar text-tv)로 2025년까지 유효하다.

스웨덴 문화부가 2020년 교부한 UR의 방송면허장 전문에는 UR의 방송 임무와 기능을 "UR은 공공 서비스 교육 분야에서 프로그램을 제공하는 임무를 수행한다. UR의 업무는 독립성과 강한 청렴성을 바탕으로 해야 하며, 이 업무는 국가 및 다양한 경제적, 정치적 이익 및 사회의 권력 영역으로부터 독립적으로 수행되어야 한다."라고 정의하고 있다.

UR은 Sveriges Television AB(SVT)와 Sveriges Radio AB(SR)의 방송채널을 통해서 전국에 24시간 프로그램을 방송할 권리를 보장받는다. 이는 해당 채널에 충분한 편성공간이 존재하기 때문에 허용하고 있다고 면허장은 밝히고 있으며, SVT와 SR의 전국채널은 UR이 제공하는 프로그램을 동시에 지역으로 분할하여 송출할 의무가 있다. 또한, UR은 HD품질의 디지털라디오와 텔레비전을 방송할 권한과 면허를 부여받으며, 이에 필요한 재원을 스웨덴 정부로부터 공공서비스세에서 지원받는다. 공공서비스세 지원금액은 6개년에 걸쳐서 교부된 방송면허와 더불어 6년간의 지원금액을 보장받는다(Kulturdepartementet. 2019d).



#### 다. 스웨덴 교육방송의 자원

스웨덴 교육방송인 UR은 공영방송의 하나로 공적자원인 공공서비스에서 재원을 배분 받는다. 스웨덴의 공공서비스는 수신료가 폐지된 이후 도입된 공적자원이다. 스웨덴은 2018년까지 가구당 연간 2,400크로나였던 TV수신료(TV-avgift)를 2019년 1월 1일부로 폐지하고, 수입이 있는(연금수입과 금융수입, 실업수당 급여자 등 포함) 만18세 이상 성인은 연간 수익의 1%(최대 1,300크로네)를 공공서비스(allmän public service-avgift)로 납부해야 한다.<sup>26)</sup> 고령인구가 많은 스웨덴에서 연금을 받는 은퇴자들도 수입의 1%를 평생 공공서비스로 지불해야 한다. 이러한 이유로 일반공공서비스로는 수신료징수기관(Radiotjänst in Kiruna)이 아닌 국세청이 징수하여 공공서비스를 제공하는 방송과 인터넷 채널에 배분한다. 공공서비스의 징수액은 고용인력 변화와 납부 대상자의 총 명수와 수입에 따라 유동적이다.

스웨덴 공영방송은 방송법에 따라서 방송 광고와 간접광고를 할 수 없으며, SVT와 SR은 제한된 범위에서만 후원이 허용된다. 반면 교육방송인 UR은 주 시청자층이 어린이와 청소년이라는 점을 고려하여 방송 광고와 간접광고뿐만 아니라, 후원도 전면 금지된다. 2020년 스웨덴 문화부는 3개 공영방송에 교부한 방송면허장과 함께 공공서비스세 배당에 대한 세부내역도 마련하여 공표했다. 스웨덴 정부가 3개 공영방송에 배정한 공공서비스세는 매년 SVT가 58.9%, SR이 35.9%, UR 5.2%의 비율로 배당받는다(Kulturdepartementet, 2019a, 2019b, 2019c). UR은 배정비율은 낮지만, 독자적으로 제작·송출하는 채널은 SVT와 각각 50%씩 지분을 가지고 있는 지식채널(Kunskapskanalen) 하나뿐이며, 나머지는 프로그램 때 편성하여 SVT와 SR의 채널에 제공할 뿐이다. SVT와 SR은 UR이 때 편성한 교육프로그램을 송출할 의무가 있어서, 실질적인 운용비용과 기술비용이 지출된다. 공공서비스세 교부에서 세 방송사에 배당하는 비율이 다른 이유이다.

---

26) <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/medier/ny-avgift-ersatter-radio--och-tv-avgiften--fragor-och-svar/>

<표 4-9> 스웨덴 공영방송의 공적재원 배정액

(단위: 백만 SEK, %)

구분	2020	2021	2022	2023	2024	2025
SVT	5,041.2 (58.9)	5,142.0 (58.9)	5,244.9 (58.9)	5,349.8 (58.9)	5,456.8 (58.9)	5,565.9 (58.9)
SR	3,077.1 (35.9)	3,138.6 (35.9)	3,201.4 (35.9)	3,265.4 (35.9)	3,308.0 (35.9)	3,397.4 (35.9)
UR	445.1 (5.2)	454.0 (5.2)	463.0 (5.2)	472.3 (5.2)	481.8 (5.2)	491.4 (5.2)
합계	8,563.4 (100.0)	8,734.6 (100.0)	8,909.3 (100.0)	9,087.5 (100.0)	9,246.6 (100.0)	9,454.7 (100.0)

출처 : Kulturdepartementet, 2019a, 2019b, 2019c를 참조하여 재구성

스웨덴 문화부가 UR 방송면허장의 운영지침에서 밝힌 공공서비스제 집행원칙에는 공적재원은 효율적이고 생산적으로 집행되어야 하며, 교육방송에 부과한 핵심적인 방송임무에만 사용하도록 했다. 또한, SVT와 SR과 협력해서 방송프로그램을 송출하는 비용은 상호결산(송출수수료 및 저작권료 지불 등)을 금지함으로써, 전체 비용의 효율적 관리지침을 규정하고 있다. UR은 다른 방송사와 마찬가지로 매년 연차보고서를 통해서 공적재원에 대한 집행내역을 상세하게 기술하여 스웨덴 문화부와 의회에 보고할 의무가 있고, 이를 대외적으로 공표해야 한다.

#### 라. 스웨덴 교육방송의 프로그램

UR은 방송법에 따라서 스웨덴 문화부와 공공 영역에서 지식 격차를 줄이기 위한 학술과 교육관련 프로그램을 제공해야 한다. UR은 연령대별 교육수준별 맞춤형 프로그램을 라디오와 TV로 제공하며, 공영방송유지재단(Förvaltningsstiftelsen för SR, SVT och UR)의 일부로 다른 방송사와 협력하여야 한다. UR의 경영진은 공영방송 유지재단에서 추천하여 정부에서 임명한다.

UR의 방송프로그램은 SVT가 운영하는 SVT1, SVT2, SVT Barn(어린이채널), Sveriges Radio의 P1, P2, P3, P4에서 띠 편성되어 송출되며, SVT와 UR이 각각 50%씩 출자하여 설립한 문화전문 채널인 Kunskapskanalen(지식채널)을 통해서 제공된다. 그러나 대다수의 UR 시청자는 폐쇄형 온라인으로 제공되는 UR Play에서 방송을 시청하는데, UR Play에 가입하면 무료접속 이용권을 발급받을 수 있다.

UR 방송면허장에 부가적으로 교부된 운영지침은 UR이 제공하는 모든 서비스는 TV나 라디오, 온라인 플랫폼 등 다양한 형태로 제공될 수 있지만, 무료 보편적 서비스로 제공되어야 한다. 또한, 스웨덴을 넘어서 인접한 핀란드나 다른 국가에까지 방송프로그램이 도달할 수 있도록(예컨대 스웨덴 국제방송인 SVT4 채널을 통해서) 방송송출 범위를 확장할 수 있지만, 이 경우에는 송출비용을 UR이 부담해야 한다.

UR의 프로그램은 교육과 학술증진에 이바지해야 하고, 학교 수업을 지원하는 임무를 수행해야 한다. 또한, 스웨덴에 거주하는 소수민족 언어와 시청각 매체를 이용하는 데 장애가 있는 시청자를 위해서 접근권을 보장해야 하고, 지역적 다양성을 충분히 고려해야 한다. 스웨덴 정부가 지원하는 공적 재원에는 이러한 임무를 수행하는데 필요한 경비를 모두 포함하고 있다. UR은 공적재원을 통해 제작한 프로그램(콘텐츠)을 온라인을 통해서 제공할 수 있는데, 이때 플랫폼 사업자와 프로그램(콘텐츠) 공급계약은 12개월을 단위로 이루어져야 한다. 또한, 온라인을 통해서 제공되는 콘텐츠는 반드시 지역코드를 통해서, 제한된 범위(스웨덴과 주변 스칸디나비아국가, EU 등)에서만 접근이 가능하도록 기술적 조치를 취해야 한다.

UR은 스웨덴의 지역별 다양성을 반영할 수 있도록 프로그램 제작에 반영해야 하고, 스웨덴에서 제작된 프로그램에 대한 일정비율 편성의무를 지닌다. 또한, UR은 SVT의 전국 송출 TV채널인 SVT1, SVT2와 SR의 전국송출 라디오 채널인 P1, P2, P3, P4를 통해서 적정비율의 시간대에 교육프로그램을 띠 편성할 수 있다. 이를 위해서 UR은 SVT, SR과 방송편성 시간대에 대한 협약을 체결해야 하는데, 만일 3사 간에 합의점을 찾지 못할 경우에는 스웨덴 문화부에서 설치한 중재위원회에서 3사의 이해관계를 조정하여 띠 편성 시간대를 정한다.

#### 4. 독일어권 교육방송: ARD Alpha

##### 가. 독일어권 교육방송의 역사

독일어권 교육방송의 시작은 1967년 바이에른공영방송이 처음으로 시작한 텔레콜렉(Telekolleg)에서 찾을 수 있다. TV 교양대학인 텔레콜렉은 텔레비전을 뜻하는 '텔레(Tele)'와 독일 대학 입학 자격 취득을 위한 고등 전문학교인 '콜렉(Kolleg)'의 합성어로 한국의 방송통신대학TV와 유사하다. 텔레콜렉은 1967년 바이에른주에서 고등학교 과정인 텔레콜렉I이 설치되었으며, 1972년에는 2년 교육 기간의 전문대학과정인 텔레콜렉II가 출범했다. 그러나 텔레콜렉I은 수강생이 부족하여 1984년 폐지되었다. 이때까지 텔레콜렉I에서 고등학교 자격을 취득한 졸업생은 17년간 2만2천명에 달했다. 텔레콜렉II는 이후 HR과 WDR 등 대다수 지역공영에서 방송을 송출했다.

텔레콜렉II는 20개월 과정으로 2002년까지 바덴-뷔르템베르크주와 바이에른주, 브란덴부르크주, 노르트라인-베스트팔렌주, 라인란트-팔츠주, 자알란트주 교육부에서 직장인들이 사회생활을 하면서 고등학교 과정과 전문대학 과정을 방송수업으로 이수할 수 있도록 정식학력 인증을 주었으며 지역공영방송이 공동으로 송출했다. 그러나 2002년 텔레콜렉과정은 폐지되고, 지역공영인 BR만이 텔레콜렉을 운영하면서, 지역공영채널과 교육채널에서 정기적으로 송출했다. BR이 송출하는 텔레콜렉 교육과정은 바이에른주와 브란덴부르크주 교육부에서만 정식 고등학교 및 전문대학 학력자격을 인증해 주고 있다. 이 과정은 BR과 교육채널인 ARD Alpha를 통해서 송출되는데, 텔레콜렉(<https://www.br.de/telekolleg/index.html>)은 고등학교 예비과정에서 독일어와 영어, 수학을 이수하면, 고등학교 과정에 정식으로 입학할 수 있다. 고등학교 과정은 8개월 만에 이수할 수 있다. 텔레콜렉을 통해 취득한 고등학교 과정 자격인증은 바이에른에서 유효하며, 향후 오프라인으로 전문대학에 진학하거나 온라인으로 텔레콜렉 전문대학 과정에 진학할 수 있는 자격이 주어진다. 텔레콜렉은 20개월 과정으로 기술, 경제, 사회과학 등 3개 전공이 있으며, 공통과정(독일어, 영어, 역사, 사회, 수학, 물리학1)을 이수해야 하고, 전공별 이수학점과 자유선택 과목을 모두 이수하면, 전문대학과정 졸업인증 시험을 통해 졸업장을 받는다. 콜렉에 입학하기 위해서는 정규 직업교육과정(Berufsausbildung)을 이수했거나, 최소한 4년 이상 직업 활동을 해야 했다. 가족이 경영하는 자영업에 종사했을 경우에

도, 직업활동을 증명할 수 있을 때는 입학 자격이 주어진다. 현재 텔레콜렉은 BR Alpha에서 오후 시간대에 방송되고, 새벽 시간대에 재방송된다.

또 다른 교육방송 프로그램으로는 학교TV(Schulfernsehen)가 있다. 학교TV는 독일어로 학교를 의미하는 '슐레(Schule)'와 텔레비전을 의미하는 '페른제헨(Fernsehen)'의 합성어로, 학과 수업을 미디어를 활용하여 보완하고 학생들에게 양질의 교육을 제공할 목적으로 시작되었다. 독일 저작권법 제47조는 'Schulfernsehen' 혹은 'Schulfunk'로 표기된 방송프로그램의 경우 해당 학년 말까지 자유롭게 이용할 수 있다는 조항이 마련되어 법적 기반을 갖고 있다. 학교 현장의 수업 과정 보완에 초점을 맞추고 있으며, 많은 학교TV 프로그램들이 텔레콜렉 프로그램과 연계되어 있다. 학교TV는 최근까지 지역 공영방송에서 아침시간마다 송출했었다. 그러나 ARD 차원에서 교육방송 프로그램 운영을 ARD Alpha로 통합하면서 지금은 실시간은 ARD Alpha로 시청할 수 있고, TV프로그램의 주문형동영상시청(BVoD, Broadcasting Video on Demand)은 공영방송 OTT인 BR Mediathek에서 시청이 가능하다.

텔레콜렉과 슐페른제헨을 통한 실험에 성공한 BR은 교육전문채널로 BR Alpha를 1998년 1월 7일 개국하였다. BR Alpha는 슐페른제헨과 텔레콜렉을 주도적으로 운영하는 BR이 교육전문 콘텐츠의 활용과 확보를 목적으로 설립하였다. BR Alpha는 독일의 ARD와 오스트리아의 ORF가 독일어권 공동 교육채널 운영에 합의하면서 2014년 6월 29일자로 ARD Alpha로 채널명이 변경되었으며, 오스트리아에서는 ARD를 떼고 Alpha로만 채널명을 사용한다.

ARD Alpha는 1998년 개국당시 24시간 교육방송을 내세웠으며, 개국 초기에는 바이에른지역의 케이블망과 아스트라 위성의 아날로그채널로 송출했다. 개국 초기의 편성중점은 교육과 정보, 서비스였다. ARD Alpha는 1998년 여름부터 디지털위성방송을 시작했고, 2000년 11월부터 ARD에 가입한 회원사 사장단이 모여 BR Alpha를 ARD의 공동교육채널로 활용하는데 합의했다.

이러한 협약(Vereinbarung)에 따라서 2002년 11월 30일 BR Alpha와 WDR, SWR의 온라인 교육콘텐츠 플랫폼인 '플라넷 지식(Planet Wissen)'을 개설했으며, 2005년부터 바이에른 지역에서 BR Alpha는 디지털지상파 방송 송출을 시작했다. BR Alpha의 개국 10주년인 2008년 2월 16일부터 프로그램 편성에 큰 변화를 주었다. 그동안 직업교육에 주력하던 편

성을 청소년 매거진의 신설로 교육정보 및 교육뉴스 영역으로 확장을 시도했다. 또한 지식전문채널인 '지식의 첫글자 W(W wie Wissen)'과 '지식의 매력(Faszination Wissen)'을 신설하였다. 2009년 8월 9일에는 BR지역 공영방송의 청소년프로그램인 '온3취드빌트(on3-südwild)'를 BR Alpha로 옮겼다.

BR Alpha는 2014년 6월 29일 ARD Alpha로 채널명이 확장되었다. 그러나 ARD Alpha의 제작과 운영, 법적 책임은 여전히 BR이 지고 있다. 그럼에도 불구하고, 채널명을 바꾼 이유는 독일과 오스트리아 공영방송의 공동교육 플랫폼으로 Alpha를 육성하기 위한 목적도 있지만, 채널명 변경을 통해서 ARD의 다른 회사로부터 교육문화 콘텐츠를 원활하게 공급받을 수 있을 것이라는 기대도 컸다. ORF는 Alpha운영에 참여하면서, 22시이후 시간대의 교육문화 채널 프로그램 편성을 담당하고 있다.

#### 나. 독일어권 교육채널의 운영

ARD Alpha는 별도의 사업부나 제작본부가 있는 것이 아니라, BR에서 프로그램 제작 및 편성을 모두 담당한다. ARD Alpha 설립의 법적 근거는 ARD 회원사 간 협약이며, 이 협약을 각 공영방송사의 방송평의회가 승인한 것이다. ARD Alpha의 예산은 BR 예산에 계상되어 있어서, 별도로 분리하는 것은 불가능하다. 다만 BR의 예산을 살펴보면 문화 관련 프로그램을 제작하는 방송제작본부I의 지출액이 전체 예산의 28.5%를 차지했고, 뉴스와 교양을 제작하는 방송제작본부II의 지출액이 전체 예산의 20.8%, 방송제작&기술본부의 지출액이 전체 예산의 17.0%를 차지했다.

<표 4-10> BR의 수입/지출 내역

(단위: 백만유로)

	2019	2020	2021
총 수입	1,084.1	1,070.0	1,119.0
방송분담금	920.4	925.2	947.3
광고 수입	24.9	23.7	26.6
이자 등	138.8	121.1	145.1
부서별 지출	1,183.1	1,149.6	1,216.4
임원실(사장실, 평의회, 법무본부 등)	41.9	39.4	40.6

방송제작본부 - 문화	348.3	325.5	346.9
방송제작본부 - 정보	216.4	219.7	252.9
방송제작&기술본부	207.9	210.2	207.1
경영본부	68.6	72.5	67.6
인건비(보험 및 연금), 공동협력비용	209.7	193.0	219.0
ARD회원사 재정지원, 저작권료 등	57.2	58.0	53.2
감가상각비	33.1	31.3	29.1

출처 : BR, 2022, p. 13-15.

방송제작본부의 프로그램 유형별 제작시간을 살펴보면, BR과 ARD Alpha에서 동시에 편성하는 정보와 지식 관련 프로그램이 전체의 47.8%를 차지했고, 이어서 드라마와 영화 등 픽션이 14.7%, 일반예능과 지역예능이 8.2%, 텔레콜렉이나 슬페른제헨 같은 BR과 ARD Alpha, 3Sat 송출 전용 프로그램이 6.6%, 시사뉴스가 5.4% 등이었다.

<표 4-11> BR과 ARD Alpha의 2021년 프로그램 방송시간

(단위: 분)

프로그램유형	BR-TV	ARD Alpha	ARD(분담)	전체
방송제작본부I(문화)	386,565	501,830	14,863	903,258
본부제작 문화 프로그램	2,023	-	164	2,187
BR, ARD Alpha, 3Sat용 프로그램	35,778	36,970	39	72,787
문화	19,682	12,136	6,489	38,307
지식+교육	78,084	450,410	1,248	529,742
BR고전(클래식)	6,152	-	55	6,207
예능+지역예능	88,318	-	2,550	90,868
드라마, 영화(픽션)	156,528	2,314	4,318	163,160
방송제작본부(II) 정보	105,357	23,770	2,940	132,067
뉴스	60,022	-	450	60,472
정치+경제	15,224	11,620	2,490	29,334
스포츠+여가	24,423	12,150	-	36,573
바이에른1, 바이에른3, Plus	5,688	-	-	5,688
BR 프랑켄지역	21,696			21,696
기타			962	962
ARD공동채널 BR분담분			50,574	50,574
-공동제작			41,802	41,802

-오전 프로그램			2,689	2,689
-초저녁 프로그램			6,083	6,083
총 방송시간	513,618	525,600	69,339	1,108,557

출처 : BR, 2022, p. 18.

#### 다. 독일어권 교육채널의 시청점유율

ARD Alpha의 시청점유율은 2018년 0.2%, 2019년 0.3%, 2020년 0.4%, 2021년 0.4%를 차지했으며, 오스트리아에서 Alpha의 시청점유율은 평균 0.1%에 머물렀다. ARD Alpha의 평균 시청자 수는 약 150만 명이었으며, 이 가운데 32만 5천명이 바이에른주에 거주하고 있었다. 이는 바이에른주가 고등학교 과정을 이수할 수 있는 텔레콜렉 제도인 ARD Alpha를 적극적으로 운영하는 측면도 있다.

### 5. 소결 및 정책적 함의

교육방송은 미디어를 활용한 시민교육 기회의 확대뿐만 아니라, 미디어를 이용하는 이용자들의 교양과 지식의 지평을 넓혀주는 역할도 수행한다. 루만의 지적처럼, 우리가 인식하는 지식과 정보의 대부분이 미디어라는 창을 통해서 수용되기 때문이다. 대부분 국가에서 교육방송은 공영방송이 제공하는 다양한 서비스의 일부분이었다. 대표적으로 독일의 지역 공영방송인 BR은 1960년대부터 방송통신대학을 운영하면서, 대안적인 학교교육과 사회교육 기관으로 자리잡았으며, BR이 진행하는 텔레콜렉 고등교육과정과 전문대학 과정을 이수하고 자격검증을 통과한 사람들에게 상급학교로 진학할 수 있도록 바이에른주 교육부의 교육인증까지 제공하고 있다.

1998년 BR이 BR Alpha로 개국했다가 2014년 ARD Alpha로 개칭한 독일 교육방송은 대안적 학교교육과 사회교육, 미디어를 활용한 학교 교육을 위한 채널로 자리잡았으며, 지금은 독일뿐만 아니라 2015년부터 오스트리아의 ORF가 Alpha 채널운영에 참여하면서, Alpha는 독일과 오스트리아, 스위스, 리히텐슈타인, 룩셈부르크 등 독일어권의 교육방송으로 성장하고 있다.

ARD Alpha와는 별도로 ARD의 주요 지역공영방송사인 WDR과 SWR, HR, RBB등은 학교교육을 위해 활용가능한 지식콘텐츠를 확충하기 위해 지식관련 프로그램 제작을 늘리



고 있으며, 이러한 프로그램을 온라인 플랫폼에서 제공하기 위해 ‘플라넷 스텔레(Planet Schule)’라는 온라인 플랫폼을 운영하고 있다. 오랫동안 BR과 더불어 텔레콜렉을 함께 운영해온 WDR과 SWR(전신인 SWF때부터)이 ARD Alpha와는 별개로 온라인교육플랫폼인 ‘플라넷 스텔레’에 집중적인 투자를 한 것은, 노르트라인-베스트팔렌주미디어청이 발주한 미디어 교육의 대안에 대한 연구보고서에서 제안했던, 미래의 미디어를 활용한 교육플랫폼으로서의 온라인, 모바일에 대한 선제적 투자의 하나라고 할 수 있다.

독립된 형태의 공영방송인 스웨덴의 UR은 교육방송의 독자적인 기능 보장을 위해서 공영방송 유지재단 내의 독립회사로 설립하였으며, 독자적인 운영과 프로그램 제작 및 편성을 위해서 공적채원인 공공서비스세의 5.2%를 매년 배당받아서 프로그램을 제작한다. UR은 교육프로그램을 세 가지 송출경로로 시청자에게 제공하고 있다. 첫째, 시청점유율이 높은 공영 SVT의 1TV, 2TV와 공영 SR의 P1, P2, P3, P4 라디오의 방송시간을 배당받아서 편성으로 제공한다. 이러한 독특한 UR의 채널전략은 법적으로 강제된 측면도 있지만, 다른 한편으로는 높은 시청점유율을 확보한 공영방송 채널을 통해서 교육관련 프로그램을 송출함으로써, 접근성을 더 높였다는 점이다. 둘째, 독자적인 온라인플랫폼인 UR Play를 통해서 누구나 BVOD를 이용할 수 있도록 하고 있다. 물론 UR이 제공하는 UR Play 이용을 위해서는 사전등록 절차가 있는데, 시청제한 지역에 거주하는 사람이 아니라면, 누구나 무료로 이용이 가능하다. 셋째, 독자적으로 개국한 지식채널(지분의 50%는 공영 SVT가 소유)을 통해서 교육교양 프로그램을 제공하는 것이다.

우리나라의 교육채널인 EBS는 EBS1과 별도로 디지털지상파를 통해 송출하는 EBS2를 통해 교육채널과 지식교양채널을 동시에 운영하고 있다. 그러나 EBS의 핵심역할인 학교교육과 사회교육에 필요한 프로그램을 제작하여, 이러한 프로그램을 필요로 하는 시청자(이용자)에게 찾아가는 채널전략을 세우기에는 재원적 한계가 뚜렷한 상황이다. 특히 지상파를 비롯한 플랫폼 전략에서도 독자적인 시설확충이 어려운 상황에서 KBS와 지난한 협상을 거쳐야만 송출이 가능한 상황이다.

독일어권과 스웨덴 교육방송 사례를 바탕으로 다음과 같이 정책 시사점을 찾을 수 있을 것이다.

첫째, 교육방송의 효과적인 운영을 위해서는 스웨덴과 독일의 사례처럼 교육채널 또는 교육프로그램을 안정적으로 송출할 수 있는 전송망(의무전송 및 의무편성)과 플랫폼이 확

보되어야 한다. 특히 스웨덴의 UR의 경우처럼 SVT, SR과 교육프로그램 전송을 위한 띠 편성 방송시간대를 할당받아서 프로그램을 송출할 경우, 그 비용은 SVT와 SR이 배당받은 공적재원에서 부담하고 있는 것처럼, 현재 관행적으로 KBS가 EBS 채널에 대한 전송을 대행하는 업무를 수신료를 통한 공적임무의 하나로 지정할 필요가 있다. 이를 통해 중복투자는 물론, 비용정산과 관련한 갈등도 줄일 수 있을 것이다. 물론 현행 수신료에 대한 현실화와 동시에 진행 되어야 할 필요는 있다.

둘째, 교육방송이 수행하는 공적임무에 대한 재원 안정성 확보이다. 평균시청률 0.4%인 ARD Alpha 채널을 BR이 24년간 운영할 수 있었던 것은 교육격차와 정보/지식격차 해소를 위해 수신료 집행에 대한 독일 사회의 암묵적 합의가 있었음을 의미한다. 스웨덴의 경우에도 UR은 공영방송에 배당된 공공서비스세의 5.2%(별도의 징수대행수수료나 중간정산 비용이 없는 순수한 배당비율)를 매년 안정적으로 받고 있고, 방송프로그램 전송을 위한 기술비용을 일정 정도 SVT와 SR이 의무적으로 부담하고 있어서 교육격차와 정보/지식격차 해소를 위한 임무를 수행하는데 큰 문제가 없었다. 즉, 우수한 교육채널의 안정적인 재원확보가 선제 되어야 한다.

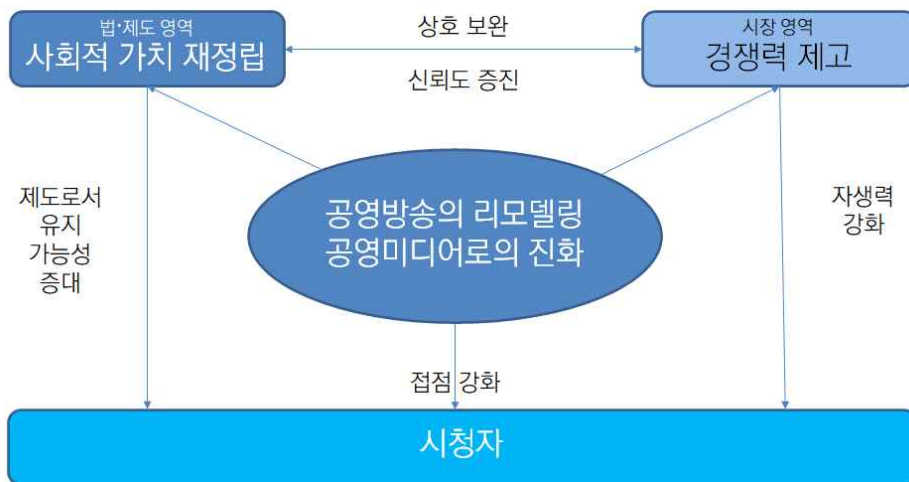
셋째, 스웨덴의 UR Play와 독일 BR Mediathek처럼 교육프로그램은 더 이상 지상파와 케이블, 위성을 통해서만 제공되는 것이 아니라, 온라인 플랫폼을 통해서 더 많은 시청자에게 도달하고 있다. 스웨덴과 독일 교육방송의 온라인플랫폼 전략은 일종의 공영방송 자체OTT(Over the Top) 전략이지만, 기본구상은 우리나라의 초기 MMS 전략과 유사한 측면이 있다. 이미 대다수 시청자가 실시간이 아닌 비실시간 플랫폼으로 옮겨갔고, 실시간이더라도 온라인을 통한 스트리밍 시청이 더 늘어난다면, 이용자가 있는 곳으로 교육프로그램이 찾아가는 플랫폼 전략이 필요하다. 독일의 공영방송인 ARD와 ZDF가 청소년(13세이상 20세 초반까지를 대상으로 하는)을 위한 온라인 플랫폼인 푼크(Funk)를 구축했던 것처럼, 연령대와 교육수준, 거주지역을 고려한 온라인/모바일콘텐츠 플랫폼의 구축이 필요하다. 이러한 장기적인 전략을 수립하기 위해서는 공영방송의 공적책무에 대한 규정과 협약, 재원보장이라는 법·제도적 장치가 마련될 필요가 있다. 디지털 네이티브 세대가 방송영상 콘텐츠 소비를 주도하는 시대를 맞이하면, 새로운 교육방송의 종합적인 운영전략 수립이 필요하다.

## 제5장 결론 및 제언

### 제1절 공영방송 재구조화를 위한 중·장기 제도 개선 방향

공영방송 전반의 재구조화는 중·장기적인 관점에서의 검토가 필요하다. 여기서는 구체적인 방송사의 역할 정립 보다는 향후 공영방송이 어떠한 지향성을 가지고 변화해 나가야 하는지 거시적인 차원에서 논해 보고자 한다. 공적인 부분과 법·제도적인 영역에서는 공영방송이 추구해야 할 사회적 가치를 재정립하면서 공영방송 관련 제도를 개선하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

[그림 5-1] 전환기 공영미디어를 둘러싼 역학 관계



출처 : 노창희(2022a)

미디어 시장에서 경쟁이 치열해지면서 공영방송도 자생력이 중요해졌으며, 국민의 신뢰를 회복하기 위해서도 콘텐츠 경쟁력 강화 등 자생적인 생존전략 마련이 필요한 시점이다. 공영방송은 사회 환경변화와 미디어 환경변화에 부합하는 새로운 가치를 설정하면서 자생력 강화를 위해 경쟁력을 제고해야 하는 두 가지 근본적인 과제를 가지고 있는 상황이다.

국제방송은 KBS World와 아리랑TV가 차별적인 역할 수행을 통해 상호 보완적인 역할을 수행해 나가는 것이 중요할 것이라 판단된다. 업무 중첩성에 대한 문제제기가 지속될 경우 각 방송사가 별도로 운영을 지속하는 것이 어려워질 것이기 때문이다. 향후 미래지향적인 국제방송의 역할을 설정하면서 KBS World와 국제방송의 변별적인 정체성을 확립해 나가야 할 필요가 있다.

교육 공영방송의 경우 공영방송의 사회적 가치 재정립 과정에서 교육방송이 추구해야 할 공적책무와 교육방송 운영과 관련된 미래지향적 접근이 필요하다고 판단된다. EBS의 경우 '공적책무 강화를 통한 공영성 제고', '지속 가능한 미래 기반 구축', '사회적 가치 실현을 위한 콘텐츠 경쟁력 강화'를 2022년의 경영 목표로 삼고 있다. EBS의 2022년 경영목표는 단기적으로 달성가능한 목표라기보다는 중·장기적으로 추진해 나가야 하는 과제라고 판단된다.

교육방송은 방송을 통해 교육에 기여함으로써 방송의 공익성을 실현하는 정체성을 지니고 있었으나 향후에는 방송뿐 아니라 디지털 영역에서도 교육을 통해 사회적 가치를 구현하는 것을 지향해 나가야 한다. EBS의 경우 학교 교육을 보완하는 것이 중심적인 기능으로 인식되어 왔으나 향후에는 경영목표에 포함되어 있는 평생대학을 포함하여 전국민을 대상으로 한 평생교육에도 기여할 수 있는 방안에 대한 고민이 필요하다.

## 제2절 공영방송의 정의 및 정체성 관련 개선 방향

앞서 살펴본 것처럼 공영방송의 정의와 정체성과 관련해서는 국내 공영방송의 정의가 부재하다는 것의 문제점 중심으로 많은 논의가 이뤄져 왔다. 여기서는 국내의 선행연구와 해외사례를 참고해서 공영방송의 정의 및 정체성과 관련된 시사점과 제언을 하고자 한다.

공영방송의 정의가 부재하기 때문에 발생하는 문제는 여러 학술적 논의를 통해 지속적으로 개선 필요성이 제기되어 왔다. 하지만 영국, 독일, 일본 등 국내에서 공영방송과 관련된 제도 개선 시 논의되는 국가들에서도 공영방송의 정의가 명확하게 제시되어 있다고 보기는 어렵다. 이준웅(2017)이 지적한 것처럼 해외에서는 공영방송의 공적 책무와 역할을 정립하고 이를 이행하도록 유도하여 공영방송의 정체성을 규정하고 있다고 볼 수 있다.

국내 선행연구들의 경향을 정리해 보면 공영방송의 정의와 정체성과 관련하여 정의 부재가 공영방송의 정체성의 모호함으로 이어지기 때문에 이를 개선할 필요가 있다고 문제 제기하는 경우가 많다. 여기에 대해서는 이견이 존재하기 어렵지만 문제는 공영방송을 정의하기가 쉽지 않다는 것이다.

공영방송을 정의하기 어려운 이유 중 하나는 공영방송이 수행해야 할 역할에 대한 견해가 매우 다양하기 때문이다. 공영방송의 책무와 관련된 부분으로 공영방송이 어떤 요건을 갖추어야 하는가와 관련된 문제가 있다. 이와 관련하여 정영주(2015)는 재원의 성격이 공적일 것, 소유가 공적일 것, 구현하는 서비스가 공적일 것 등을 꼽은 바 있다. 수신료 논의에 있어 필요한 것 중 하나는 국내 공영방송이 공적 역할을 수행함에 있어 실제로 어느 정도의 공적 재원이 소요되는가 하는 부분이다. 아울러 현재의 미디어 환경에 부합하는 공영방송의 공적 서비스는 무엇인지에 대해서도 검토가 필요하다.

공영방송의 정의와 정체성과 관련해서는 단기적으로는 어렵다고 하더라도 중·장기적으로 제도의 개선이 검토될 필요가 있다. 문제는 어떠한 방식으로 접근하는 해야 할지다. 봉미선·신삼수(2019)의 경우 공영방송에 대한 구체적인 정의를 「방송법」에 추가하는안을 제시한 바 있으나 앞서 언급한 것처럼 이러한 방식보다는 공영방송의 역할을 설정하고 이를 이행하도록 유도하는 것이 바람직하다는 주장도 존재한다. BBC의 경우 정보제공을 비롯하여 교육과 오락을 제공할 뿐 아니라 고품질의 차별화된 서비스를 시청자에게 제공하는 것을 임무로 삼고 있으며, 협약 제도를 통해 이에 대한 이행을 점검하고 있다. 어느 쪽의 주장이 옳다기보다는 각각의 방식이 갖는 장점과 단점이 존재한다. 미디어 환경변화와 사회적 환경 변화, 시청자의 니즈 등을 종합적으로 고려하여 공영방송의 정의와 정체성에 대해 접근할 필요가 있다.

### 제3절 미디어 환경변화에 부합하는 공영미디어 플랫폼 전략

국내 공영방송 사업자들이 수행하고 있는 역할 중 가장 미흡한 부분 중 하나는 디지털 플랫폼을 통한 서비스이다. 유럽의 경우 오랜 기간 공영방송이 공영미디어로 전환되어야 한다는 필요성에 대한 인식하에 디지털 서비스를 준비해 왔으며, 많은 국민이 공영방송이

제공하는 디지털 서비스를 이용하고 있다.

국내 공영방송은 우선 공영방송이 제공하는 콘텐츠에 대한 디지털 접근권을 확대할 필요가 있다. 현재는 국민이 인터넷이나 모바일을 통해 무료로 이용할 수 있는 공영방송의 콘텐츠가 제한적이다. 향후 점진적으로 공영방송이 제공하는 디지털 콘텐츠 라이브러리를 확대해 나가는 것이 바람직하다고 판단된다.

아울러, 메타버스와 같이 미래지향적인 플랫폼 서비스를 도입하여 공영방송이 가지고 있는 플랫폼 기능을 확대할 필요가 있다. 특히, 교육방송과 같이 몰입도를 높이는 것이 중요한 공영방송사의 경우 메타버스 서비스 도입 및 강화를 통해 시청자의 집중도를 높일 수 있는 플랫폼 전략을 고민할 필요가 있다.

## 참 고 문 헌

### 국내 문헌

- 강명현 (2015). 미디어 환경변화와 공정경제 정책의 방향. <방송통신연구>, 91호, 9-34.
- 강형철 (2008). 방송통신융합 시대의 공영방송규제: ‘공공방송위원회’ 모델. <방송문화연구>, 20권 1호, 7-34.
- 강형철 (2013). 방송환경 변화 아래 공익에 대한 도전과 개념변화: 한국 방송학 논문 메타 분석. <정보통신정책연구>, 20권 4호, 33-71.
- 강형철 (2018). 한국사회 공영방송의 존립 의의와 과제: ‘공영방송 정상화’ 이후의 정상화. <언론정보연구>, 55권 1호, 5-55.
- 김민정 (2017). 공영방송의 정치적 독립성 확보를 위한 입법 과제 고찰: 공영방송 지배구조 개선법을 중심으로. <입법과 정책>, 9권 2호, 427-451.
- 김재영·박규장 (2005). 디지털 시대의 방송 공익성과 지상파방송 정책 패러다임. <사회과학연구>, 16호, 49-69.
- 노창희 (2021). 스트리밍 환경에서 방송의 사회·문화적 의미와 미래. <한국방송학회 주최 ‘한국 방송의 기원 정립과 미래 지향가치 모색 기획세미나’ 발제문>.
- 노창희 (2022a). 대전환기 공영미디어의 사회적 가치 재정립 및 실천방향. <한국방송학회 봄철 정기학술대회 공영미디어연구회세션 발제문>.
- 노창희 (2022b). 미래지향적인 교육 공영방송 발전방향. <한국방송학회 주최 ‘교육방송과 국제방송의 미래지향적인 발전방향 모색 세미나’ 발제문>.
- 문상현 (2018). 공공외교와 국제방송: 한반도 평화협력시대에서 KBS월드의 역할과 과제. <방송문화연구>, 30권 1호, 39-71.
- 방송통신위원회 (2018). <방송통신 재정운용정책 관련 국외출장 결과 보고>.
- 방송통신위원회 (2022). <2021년도 방송사업자 재산상황 공표집>. 과천: 방송통신위원회.
- 백미숙·홍종윤·윤석민 (2007). 국회 문화관광위원회 논의에 나타난 ‘방송정책이념’: 종합 유선방송법, 통합방송법 제·개정안(1991-2004)을 중심으로. <한국방송학보>, 21권 2

- 호, 305-350.
- 성욱제 (2022). 공영방송 협약제도의 도입 의의와 주요 쟁점. <공영방송의 공적 책무와 협약제도 토론회 발제문>.
- 심영섭 (2012). 국제방송의 위상과 경쟁력 강화 방안. <신경민 의원실 주최 ‘글로벌 시대, 국제방송의 위상 재정립과 활성화 방안’ 세미나 발제문>.
- 심영섭·허찬행 (2018). <KBS월드, 아리랑TV 등 국제방송의 현황 및 개선방안>. 서울: 국회 입법조사처.
- 안창현 (2012). 일본 : NHK, 설명책임 이행을 통한 새로운 거버넌스 모색. <해외방송정보>. <https://office.kbs.co.kr/bri/archives/14319>
- 안창현 (2022). 일본 공공미디어 NHK의 OTT 전략과 수신료 제도. <Media Issue & Trend>, 49호, 100-111.
- 윤상길 (2019). 한국방송정책 가치규범의 ‘과거와 미래 사이’: 가치규범의 작동양식에 대한 시론(時論)적인 역사적 접근. <한국언론학보>, 63권 1호, 253-285.
- 이찬구 외 (2017). <국제방송 경쟁력 제고를 위한 운영 효율화 방안 연구>. 과천: 방송통신위원회.
- 정영주 (2015). 공영방송 제도 정립을 위한 현행 방송법의 한계와 입법 과제 고찰: 판례 분석을 중심으로. <언론과 법>, 14권 3호, 329-364.
- 정영주·홍종운 (2021). 공영방송 거버넌스와 책무. KBS 공영미디어 연구소 기획 (2021). <공영방송의 이해>(269-304쪽). 과주: 한울아카데미.
- 정용준 (2006). 보편적 서비스와 수용자 복지. <방송연구>, 63호, 31-58.
- 주정민·노창희·권오상·이찬구·남승용·이수연 (2016). <객관적·전문적인 수신료 산정 체계 마련 및 제도개선방안>. 과천: 방송통신위원회.
- 진민정·심영섭·김세은 (2018). <바람직한 국제방송의 프로그램 편성과 구성>. 서울: 한국방송교류재단.
- 최선욱 (2021). 공영방송 이사과 사장 임명의 제도변화와 정치적 취약성. <언론정보연구>, 58권 4호, 129-172.
- 최지선 (2020). 공공외교의 틀에서 본 국제방송 정책: 프랑스 미디어 몽드(France Medias Monde)를 중심으로. <방송과 커뮤니케이션>, 21권 1호, 47-91.



한국능률협회 (2020). <국제방송교류재단 중장기 발전방안 마련을 위한 연구용역>. 세종:  
문화체육관광부.  
한국방송공사 (2021). <텔레비전수신료 조정(안)>.

#### 해외 문헌

- Assemblée nationale (2017ff), *Projet de loi de finances pour 2018ff*, Paris. In Available:  
<https://www.assemblee-nationale.fr/>(최종검색 2022.12.28.).
- BR (2022), *Geschaefrsbericht 2021*, Muenchen.
- Browne, D. R. (1982), *Internaional Radio Broadcasting. The Limits of the Limitless Medium*, New York : Westport.
- Burkart, R. (2002), *Kommunikationswissenschaft. Grundlagen und Problemfelder, Umriss einer interdisziplinären Sozialwissenschaft (4. Auflage)*, Koeln : Westdeutscher Verlag.
- DeLong, Bradford J. (2002a). “Introduction to the Symposium on Business Cycle.” *Journal of Economic Perspectives* 13(2), pp.19 ~ 22.
- \_\_\_\_\_ (2002b). “Do We Have a ‘New’ Macro- economy?.” *Innovation Policy & the Economy*.
- Deutsche Welle (2013ff), *Evaluationsbericht*, Berlin.
- Glutz, P. (2001), *Von Analog nach Digital. Unsere Gesellschaft auf dem Weg zur digitalen Kultur*, Frauenfeld : Huber.
- Habermas, J. (1981), *Theorie des kommunikativen Handelns. Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Hadenius, S. & Weibull, L. (2003), *Massmedier*. Falun : Albert Bonniers Förlag.
- Innis, H. A. (1950/2007), *Empire and Communication*, Victoria : Rowman & Littlefield Publishers.
- Kulturdepartementet (2019a), *Medelsvillkor för 2020-2025 avseende Sveriges Radio AB*, Stockholm.

- Kulturdepartementet (2019b), *Medelsvillkor för 2020-2025 avseende Sveriges Television AB*, Stockholm.
- Kulturdepartementet (2019c), *Medelsvillkor för 2020-2025 avseende Sveriges Utbildningsradio AB*, Stockholm.
- Kulturdepartementet (2019d), *Sändningstillstånd för Sveriges Utbildningsradio AB 2020-2025*, Stockholm.
- Luhmann, N. (1997), *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt a.M. : Suhrkamp.
- Moser, H. (1999), *Einfuehrung in die Medienpaedagogik. Aufwachsen im Medienzeitalter*, Opladen : Westdeutscher Verlag.
- NHK(2017). 2017年度 収支予算と事業計画の説明資料.
- N H K(2022). 2021年度決算概要(2022年6月28日)  
[https://www.nhk.or.jp/info/pr/kessan/assets/pdf/2021/gaiyou\\_r03.pdf](https://www.nhk.or.jp/info/pr/kessan/assets/pdf/2021/gaiyou_r03.pdf)
- N H K(2022). 2021年度業務報告書.  
<https://www.nhk.or.jp/info/pr/gyoumu/assets/pdf/2021/gyoumu.pdf>
- デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討会事務局(2021), 放送を巡る現状(2021年11月8日)
- O' Keeffe, A. & Oliver, A.(2010), *International Broadcasting and Its Contribution to Public Diplomacy*, Sydney: LOWY Institute for International Policy.
- Tussu, D. K. (2006), *International Communication. Continuity and Change*. (2nd. e.), London, New.York : A&C Black.
- Zoellner, O. (2009), Internationaler Auslandsrundfunk. In : *Internationales Handbuch Medien* (28. Auflage) (pp 175-183), Hamburg : Hans-Bredow-Institut.
- 松田浩(2014). NHK: 危機に立つ公共放送. 東京: 岩波書店.
- 大石裕山・腰修三・中村美子・田中孝宜(2016). メディアの公共性: 転換期における公共放送. 東京: 慶應義塾大学出版会.
- 佐藤潤司(2019). 公共放送のあり方と財源: NHK 受信料訴訟最高裁判決を受けて. マス・コミュニケーション研究, vol.95.
- 山腰修三(2013). 「放送の公共性」再考 : メディア環境の変容と公共圏概念の展開. 慶應義

塾大学法学研究会, 法學研究 : 法律・政治・社会, 86(7).

野口悟(2019). いま、公共放送を考える. 上智大学コミュニケーション学会. コミュニケーション研究, vol.49.

曾我部真裕(2022). デジタル時代における公共放送の役割と受信料制度の在り方. 公共放送ワーキンググループ.

郵政省(1987). ニューメディア時代における放送に関する懇談会(放送政策懇談会)報告.

NHK(2012). 視聴者視点によるNHK評価 2011年度報告書.

NHK(2018). NHK経営計画(2018-2020年度)修正版.

ARD ZDF Deutschlandradio(2022). Jahresbericht des ARD ZDF Deutschlandradio Beitragsservices 2021. [url]  
[https://www.rundfunkbeitrag.de/e175/e8056/Jahresbericht\\_2021.pdf](https://www.rundfunkbeitrag.de/e175/e8056/Jahresbericht_2021.pdf)

BBC (2021.10.29.). BBC plan outlines push for fair, accurate and unbiased content. [url]  
<https://www.bbc.co.uk/mediacentre/2021/bbc-outlines-push-for-fair-accurate-and-unbiased-content>

BBC (2022). Ofcom Annual Report on the BBC 2021-22. [url]  
[https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0030/248187/fifth-bbc-annual-report.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0030/248187/fifth-bbc-annual-report.pdf)

BBC (2022.07.01.). BBC delivers progress on Impartiality Plan. [url]  
<https://www.bbc.co.uk/mediacentre/2022/bbc-delivers-progress-on-impartiality-plan>

BBC(2022.05.26.). Plan to deliver a digital-first BBC. [url]  
<https://www.bbc.co.uk/mediacentre/2022/plan-to-deliver-a-digital-first-bbc/>

BBC. Mission, values and public purposes. [url]  
<https://www.bbc.com/aboutthebbc/governance/mission>

Department for Digital, Culture, Media & Sport (2022).Up next - the government's vision for the broadcasting sector. [url]  
<https://www.gov.uk/government/publications/up-next-the-governments-vision-for-the-broadcasting-sector/up-next-the-governments-vision-for-the-broadcasting-sect>

or

Department for Digital, Culture, Media and Sport (2016). Copy of Royal Charter for the continuance of the British Broadcasting Corporation. [url] [http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how\\_we\\_govern/2016/charter.pdf](http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/how_we_govern/2016/charter.pdf)

Die Rundfunkurteile des Bundesverfassungsgerichts. [url] <https://www.uni-goettingen.de/en/kat/download/0ca2c88b2a0f48aa178227f1b7434898.pdf/Rundfunkurteile%20BVerfG%20auf%FChrliche%20Zusammenfassung.pdf>

European Parliament (2023). Working Paper: The approach of the European Union to the information society (INDU 101 EN 05-2003). [url] [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/document\\_travail/indu/2001/0101/04A-INDU\\_DT\(2001\)0101\\_EN.doc](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/document_travail/indu/2001/0101/04A-INDU_DT(2001)0101_EN.doc)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. [url] <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>

House of Commons Committee on Digital, Culture, Media and Sport (2021). The future of public service broadcasting. [url] <https://committees.parliament.uk/publications/5243/documents/52552/default/>

House of Lords Library (2022.10.31.). Future of public service broadcasting. [url] <https://lordslibrary.parliament.uk/future-of-public-service-broadcasting/>

KBS 공영미디어연구소 해외방송정보 (2021/09). 독일 연방헌법재판소, 방송분담금 인상 승인. 장성준. [url] <https://office.kbs.co.kr/bri/archives/30644>

KBS 공영미디어연구소 해외방송정보 (2022/01). 독일: 미디어 정책 전환 진행: 방송분담금 인상 위한 RBStV 체결 및 공영방송 개혁 방안 담은 MStV 개정 예정. 장성준. [url] <https://office.kbs.co.kr/bri/archives/31288>

KBS 공영미디어연구소 해외방송정보(2022/07). 영 오픈컴, BBC 운영면허 내용 변경 추진. 주대우. [url] <https://office.kbs.co.kr/bri/archives/32611>

Medienkoprespondenz (2021.03.29.). Bundesländer: Reformen beim öffentlich-rechtlichen Rundfunk in zwei Phasen. [url]

<https://www.medienkorrespondenz.de/politik/artikel/bundeslaender-reformen-beim-oeffentlich-rechtlichen-rundfunk-in-zwei-phasen.html>

Medienstaatsvertrag. [url]

[https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user\\_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze\\_Staatsvertraege/Medienstaatsvertrag\\_MStV.pdf](https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Medienstaatsvertrag_MStV.pdf)

OFCOM (2021). Recommendations to Government on the future of public service media.

[ u r l ]

[https://www.smallscreenbigdebate.co.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0023/221954/statement-future-of-public-service-media.pdf](https://www.smallscreenbigdebate.co.uk/__data/assets/pdf_file/0023/221954/statement-future-of-public-service-media.pdf)

OFCOM (2022). Operating licence for the BBC's UK Public Services, Draft for Consultation. [url]

[https://www.ofcom.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0024/239145/annex-9-bbc-operating-licence-june-22.pdf](https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0024/239145/annex-9-bbc-operating-licence-june-22.pdf)

Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag. [url]

<https://www.daserste.de/ard/die-ard/Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag-100.pdf>

Rundfunkkommission der Länder (2021.11). Diskussionsentwurf zu Auftrag und Strukturoptimierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. [url]

[https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Synopse\\_MAESTV\\_Reform\\_OERR\\_Nov2021.pdf](https://www.rlp.de/fileadmin/rlp-stk/pdf-Dateien/Medienpolitik/Synopse_MAESTV_Reform_OERR_Nov2021.pdf)

The Serota Review: BBC editorial processes, governance, and culture (2022). [url]

<https://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/reports/reports/the-serota-review.pdf>

● 저 자 소 개 ●

---

노 창 희

- 단국대학교 영어영문과 졸업
- 중앙대학교 신문방송학과 석사
- 중앙대학교 신문방송학과 박사
- 현 디지털산업정책연구소 연구위원

심 영 섭

- 건국대학교 신문방송학과 졸업
- 독일 베를린자유대 언론학 석사
- 독일 베를린자유대 언론학 박사 수료
- 현 경희사이버대학교 겸임교수

윤 금 낭

- 성신여자대학교 법학과 졸업
- 성균관대학교 법학과 석사
- 성균관대학교 법학과 박사수료
- 현 디지털산업정책연구소 책임연구원

방송통신융합 정책연구 KCC-2022-7

변화하는 미디어환경의 대응을 위한

공영방송의 재구조화 방안 연구

---

---

2022년 12월 일 인쇄

2022년 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)

---