

공무국외출장
결과보고서

유럽 지상파 · 공영방송 정책연구 관련 공무국외출장 결과 보고서

2014. 11.



방송통신위원회

I 출장 개요

1 목적

- 영국과 오스트리아의 방송주무부처와 공영방송사를 방문하여 공영방송의 공정성 확립 과정 및 경영현황 등을 조사하고,
- 방송주무부처 책임자 및 관계자 등과의 면담을 통해 국가별 최근 방송정책 규제 이슈 및 동향 등을 상호 공유함으로써 글로벌 협력 네트워크 확대를 추진하고 국내 방송정책 수립시 활용

2 기간

- 2014년 10월 26일(일) ~ 10월 31일(금), 4박 6일

3 대상국가 및 방문기관

- (대상국가) 영국(런던), 오스트리아(비엔나)
- (방문기관) 방송정책규제기구, 공영방송 등
 - 영국 : OFCOM, BBC, BBC TRUST
 - 오스트리아 : KOMM AUSTRIA, ORF, 비엔나대
 - 기타사항 : 영국·오스트리아 대사관 및 런던주재특파원 간담회 개최

4

여행자 인적사항

- 김재홍 상임위원
- 김형국 방송정책기획과 사무관(공영방송 담당)
- 김성환 비서관(김재홍 상임위원실)

5

출장일정

일정	구분	주요 내용	도시
10. 26(일)	이동	인천공항 출발 영국 히드로공항 도착	런던
10. 27(월)	기관 방문 및 간담회	BBC 주한국대사관 간담회 OFCOM	런던
10. 28(화)	기관 방문 및 간담회, 이동	BBC TRUST 런던특파원 간담회 영국 히드로공항 출발 오스트리아 비엔나공항 도착	런던 비엔나
10. 29(수)	기관 방문 및 간담회	KOMM AUSTRIA 주오스트리아대사관 간담회 ORF	비엔나
10. 30(목)	기관 방문 및 이동	비엔나대학 한국학과 교수진 면담 오스트리아 비엔나공항 출발 스위스 취리히공항 도착 스위스 취리히공항 출발	비엔나
10. 31(금)	이동	인천공항 도착	인천

II 출장내용

1 BBC(British Broadcasting Corporation)

□ 개요

- 영국 공영방송 BBC 보도국 책임자를 면담하고, BBC의 공영성·공정성 확립 과정 및 보도의 공정성 원칙 등을 논의

<BBC(British Broadcasting Corporation)>

- BBC는 영국 공영방송이자 세계 최대의 글로벌 방송사로 1936년 세계 최초로 TV 방송을 개시
 - BBC는 영국 공영방송으로서의 독립성과 공정성을 유지하기 위해 BBC 자율 규제 기관인 BBC TRUST의 관리감독을 받음
 - BBC의 주요 수입원은 영국 가정으로부터 징수하는 연간 TV 수신료이며 그 밖에 자체 프로그램의 해외 수출 등을 통해 수익을 올리고 있음
- 직원수는 약 2만명 수준이며 런던에 1만여명, 해외를 포함한 기타 지역에 1만명 정도 근무
 - 북부 잉글랜드로 일부 제작기지와 방송 센터를 이주하여 약 2,600여명이 근무

□ 일시 및 주요 면담자

- (일시 및 장소) 2014. 10. 27.(월), 10:00, BBC 본사 회의실
- (면담자) Ms. Joanna Mills(Editor of Newsroom), Mr. Dejan Calovski(responsible for audience relations), Mr. Dan Damon(BBC worldwide, resenter), Mr. Jonathan Munro(Head of Newsgathering), Mr. David Jordan(Head of Editorial Policy and Standards)

□ 주요 논의 내용

- (BBC 보도 기준) BBC 기자들은 편집 가이드라인을 준수하도록 교육 받고 있으며, 불편부당성, 정확성, 독립성, 공정성 등을 주요 가치로 삼음
- 정확성은 리포트를 받을 때 실제로 발생한 사실인지 확인하는 것이며, BBC의 기자가 아닌 다른 뉴스 에이전시의 뉴스라면 소셜 미디어 등 다른 경로를 통해 재차 검증하고 다른 정치적 의도가 없는지도 확인함으로써 뉴스의 신뢰성을 확보

<BBC 보도 책임자 주요 면담 사진>



- 따라서, BBC 뉴스는 정확성을 매우 중요하게 생각하기 때문에 다른 언론사에 비해 사실을 확인하는 과정이 길고 이로 인하여 신속하게 보도하지 못하는 경우도 발생
- 불편부당성은 칙허장에서 정한 매우 중요한 BBC의 의무사항으로 특정 정당, 특정 집단 등에 대한 지지를 해서는 안되며 영국의 다양한 의견들을 대표하고 공평하게 보도하는 것이 무엇보다 중요함
- 총리가 정치적 의견을 제시했을 때는 반드시 반대편 정당의 의견을 비슷하게 방송하여 균형있는 보도 원칙을 유지

- 공정성은 기본적으로 투명하고 정직한 방송 원칙을 유지하는 것으로 제작과정에서의 취재 윤리도 매우 중요하며, 비밀로 촬영하는 경우에는 비리가 있거나 불법행위가 있는 경우이며 타당한 이유와 근거가 있어야 함
- 특히, 특정 사안에 대해 뉴스를 통해 폭로할 경우 대중에게 유용한 지에 대해 고민해야 함(일반적으로는 BBC는 특정인의 사생활 보도(예를 들어 자녀들을 사립학교에 보내는일, 동성애 등)를 자제하지만 그 내용이 대중에게 유익하다면 보도함)
- BBC 프로그램은 기본적으로 정보, 재미, 교훈을 제공해야 하며, 뉴스 프로그램은 정보를 제공하고 어린이 프로그램 및 다큐멘터리 등은 재미와 교훈이 함께 전달되어야 함
- o (불편 부당성 및 독립성 훼손) BBC 프로그램의 불편부당성과 독립성 훼손 문제는 척허장이 안전 장치 역할을 하고 있어 많은 사례는 없으나,
 - 과거 포클랜드 전쟁, 이라크 전쟁 관련 보도시 정부의 입장과 달라 갈등이 있었으며 방송인이 사퇴한 사례도 있었음
- o (시청자 대응 원칙 등) BBC가 이해당사자(파트너, 시청자 등)를 대할 때 중요하게 생각하는 원칙은 투명성, 책임성, 신속 대응성임
 - 시청자들은 웹사이트와 이메일, 전화, 댓글, 서신 등 다양한 방법으로 의견을 표명하고 있으며,
 - BBC는 업무처리 절차를 투명성 있게 진행하기 위해 편집이나 경영 쪽에서도 시청자의견을 들을 수 있도록 하고, 향후에는 일괄적인 자동답변 대신 일일이 답변할 수 있도록 개선할 예정

- 시청자의 불만 등에 대해 담당자는 10일 이내에 답변을 보내야 하며, 시청자가 그 답변에 대해 만족하지 않는 경우 다시 답변하도록 규정하고 있음
- 시청자 대응 부서는 24시간 운영하고 있으며 아웃소싱 형태로 약 60여명 직원이 담당

<BBC 주요 제작시설>



- o (공정방송) BBC에 편성규약, 공정방송위원회 등의 운영은 BBC TRUST에서 기준들을 만들고 감독하고 있음
- 기자 노조, 엔지니어 노조와 경영진 등은 항상 소통하고 있으나 가급적 방송 콘텐츠 관련 사항에 대해서는 논의를 안함
- 프로그램 제작과정에서 제작진과 경영진(데스크)간의 갈등은 매주, 매월 정기적인 미팅을 하는 시스템을 갖췄기 때문에 그런 사례는 거의 없음
- 정치적·군사적 문제 관련 보도와 관련하여 D-notice(정부의 국방기밀 보도금지 요청)가 있으나 의무적인 것이 아니기 때문에 제작시 참고만 하고 있음. 인질 등 생명의 위협이 있을 경우 조심스러운 접근이 필요하지만 D-notice 때문에 제한된 적은 없음

- (BBC 관리·감독) BBC는 의회로부터 관리·감독 등 규제나 제약을 받지 않고 있으며(그러나 정부에서 의회에 대한 대응을 요청하는 경우 전반적인 답변 등을 통해 대응하고 있지만 개별 프로그램에 대해서는 하지 않음), BBC TRUST를 통한 시청자 책임만 있을 뿐임
 - BBC TRUST에는 정부가 개입하나 집행이사회에는 관여하지 않으며 정부와 중립적인 입장을 갖기 위한 여러 장치를 갖고 있음
 - 집행 이사회내에서 상임이사와 비상임이사가 있는데 비상임 이사는 특정분야 전문가 중에 선임
 - 정부의 BBC에 대한 영향력을 감소하기 위해 왕실 특허장은 10년마다 갱신되며, 수신료는 5년마다 인상됨
 - BBC TRUST 위원 선임시에도 정치적, 상업적 독립성을 중요시하고 있음
 - BBC 사장, BBC TRUST 위원장은 경영인, 정치인, 언론인 등 다양한 분야의 출신이 선임되고 있음
- (BBC 평가) BBC 프로그램에 대한 BBC 자체, BBC TRUST, OFCOM의 심의평가 등과 관련하여,
 - BBC는 BBC TRUST가 제작한 편집 가이드라인을 준수하며, OFCOM은 불편부당성, 정확성, 온라인자료, 상업적인 서비스에 대해서는 관여하지 않고 있음
 - BBC TRUST의 BBC에 대한 경영 평가는 1년에 4번씩 BBC 사장이 시청자 확보율(현재 96%), 프로그램 질적 수준, 효과, 시청자 평가 등에 대한 보고서를 제출

□ 개 요

- 영국 방송통신규제위원회 방송국 허가 책임자를 면담하고, 영국 방송정책 규제 이슈, 의사결정구조, 방송 공정성 원칙 등을 논의

<OFCOM(Office of Communications)>

- 2003년 12월 기존의 방송 및 통신 분야의 5개 독립 기관*들이 통합되어 방송통신규제위원회(Office of Communications, Ofcom) 설립
 - * 방송기준위원회(BSC), 독립텔레비전위원회(ITC), 라디오위원회(RAU), 통신위원회(OFTEL), 무선통신국(RA)
- 방송통신규제위원회 설립 근거가 된 법안은 2003년에 제정된 커뮤니케이션법 2003이며, 이에 따라 방송통신규제위원회는
 - 주파수 관리, 방송 면허 관리, 유무선 통신망 규제, 미디어 시장상황 조사, 미디어 시장의 경쟁 규제, 미디어 콘텐츠에 대한 심의 및 규제, 우정서비스 관리 기능 등의 업무를 담당

□ 일시 및 주요 면담자

- (일시 및 장소) 2014. 10. 27.(월), 16:30, OFCOM 회의실
- (면담자) Peter Davies(Director of Radio Content & Broadcast Licensing), Tim Part(Strategy Manager), Stephen McConnel (International Affair)

□ 주요 논의 내용

- (조직 및 운영) OFCOM은 정부로부터 독립되어 방송통신 관련 공적 업무를 수행하고 있음

- 공영방송 BBC 사장이나 집행이사 선임 추천권은 없으며 의사결정은 투표보다는 합의제 운영을 기본으로 함
- 방송심의 관련 BBC TRUST에서 BBC 방송내용을 심의하고, OFCOM에서는 BBC를 제외한 방송국을 심의하며, 광고기준위원회 등 부분적으로 심의하는 기관이 있는데 그 결과를 OFCOM에 보고하도록 되어 있음. 방송심의만 종합적으로 수행하고 있는 전담 기관은 없음

<OFCOM 주요 면담 사진>



- o (방송국 관리) 방송국 허가를 받기 위해서는 필수적인 콘텐츠를 제공해야 하고 BBC외에 Ch4, Ch5 등이 있음
 - 필수적인 요소에는 뉴스의 분량, 지역방송제작 등이 포함되며 이행여부를 OFCOM에 보고해야 함
 - 모든 방송국은 의회의 요청으로 OFCOM이 만든 방송기준을 준수해야 하며, 공정성 등 방송기준 미준수에 대한 시청자의 불만 등이 제기 되면 OFCOM에서 조사
 - OFCOM은 방송 쿼터와 시청자들의 신고사항 등을 조사하고 권고하며, 시정하지 않으면 벌금, 라이선스 기간 단축, 취소 등 제재 조치를 취할 수 있음

- (재송신) 공영방송국들은 위성방송, 케이블TV 등 플랫폼에 의무적으로 콘텐츠를 제공해야하며, 상업방송의 PSB에 대한 비용 지불 등 재송신료에 대한 논의는 진행중
 - 의무재송신 제도 폐지에 대한 의견도 있는데 PSB는 원칙적으로 공정한 채널 가격을 형성하는데 의무재송신 제도가 필요하다는 의견
 - 몇 년전 플랫폼사업자가 BBC에게 전국에 방송을 보급하는 대가로 전송료를 요청했고, BBC는 재송신으로 콘텐츠를 제공하고 있으므로 전송료 제공은 부당하며 오히려 콘텐츠 비용을 받아야 한다고 주장하였는데, 이와 관련 OFCOM은 그 과정에 개입하지 않았으며 BBC와 플랫폼사업자 상호 무상 제공했을 것으로 추정
- (방송기술) OFCOM은 플랫폼이나 방송기술 등에 중립적인 입장이며 사업자 요청 등 시장요구에 따르지만 주도적으로 진행하지는 않음
 - Freeview 전송시 현재 메인 채널은 DVB-T2를 사용하지 않고, 시장에서 사용할 수 있도록 주파수를 확보는 했으나 강제 하지는 않음
 - 주파수 대역은 현재 Freeview 대역 내에 있으며 단기간 동안 방송국들이 DVB-T2를 사용할 수 있도록 하고 있으며, 시장의 움직임에 따라 계획하고 있는데 시장동향을 따르지 아니면 선제적으로 할지 현재 검토중에 있음
 - OFCOM은 방송용과 모바일용 주파수에 대한 배정권한을 전적으로 가지고 있으며, 700Mhz 주파수 대역의 사용 용도는 주파수 대역의 장단점, 영향력, 가격 등을 고려하고, 주파수의 활용에 대해 철저히 평가하고 유사사례 등으로 참고하여 결정할 것임

□ 개 요

- BBC 관리·감독기관인 BBC TRUST의 공공 서비스 책임자를 면담하고, BBC TRUST 운영 현황, BBC 방송 평가 방법 등을 논의

<BBC TRUST>

- BBC의 사업전략 수립 및 활동을 평가하고 BBC 회장을 임명하는 관리감독기관
 - BBC Trust는 수신료 납부자를 대신하여 BBC가 법령에 의해 규정된 목적을 달성할 수 있도록 보증하는 중요한 책무성을 부여 받음
 - 2006년까지는 경영위원회(Board of Governors)가 지배기구였음
- BBC 지배구조를 개선하기 위하여 '06년 칙허장 갱신과정에서 BBC Trust를 BBC의 최고기관으로 제도화

□ 일시 및 주요 면담자

- (일시 및 장소) 2014. 10. 28.(화), 11:30, BBC TRUST 회의실
- (면담자) Alison Gold(Head of Public Services Strategy), Fran O'Brien (Head of Editorial Standards), Jon Cowdock(Head of Business Strategy)

□ 주요 논의 내용

- (구성 및 운영) BBC Trust 구성 관련 위원장 및 위원은 주무부처에서 선임하며, 전문지식이 소속정당보다 우선하고, 위원수가 12인이라 모든 정당을 고려하여 선임하는 것은 불가능

- 후보는 정당에 소속될 수는 있으나 특별한 활동을 해서는 안되며, 선임된 임원은 직업 규약(Code of practice)을 준수해야 함(BBC가 정치적 영향력을 받지 않도록 보호하기 때문에 정치적 영향력 의견은 중요하지 않음, 실제 그런 사례도 없는 것으로 알고 있음)
- 트러스트는 필요시 학계에서 전문가를 섭외하여 자문(BBC 불편부당성을 심의하거나 모니터링 등 연구작업을 수행할 때 대학교에 의뢰하는 경우가 있음) 하기 때문에 위원 구성시 학계인사를 위원으로 선임하려 노력하지는 않고 있음(교수가 지원하는 것은 가능하나 특별히 교수를 선호하여 지명하지는 않고 있음)
- BBC TRUST는 BBC 사장만 선임하며, BBC 비상임 이사를 BBC TRUST가 추천하면 BBC 집행이사회에서 선임하는데 아직까지 거부된 사례는 없음

<BBC TRUST 주요 면담 사진>



- BBC Trust에서 하는 작업은 대중과 시청자들을 위한 것인데 BBC Trust가 제안하는 것을 BBC에서 거부하기는 현실적으로 어려움
- BBC에 대한 주요 정책 결정시 위원간 의견이 서로 대립되는 경우 대부분 합의하는 방식으로 운영, 격한 갈등이 있을 경우 다수결로 결정할 수 있지만 대부분 상호 오해를 풀고 합의를 통해 결정

- (BBC 관리 · 감독) BBC 뉴스에 관한 편집과정이나 콘텐츠는 경영진이 책임지고 BBC TRUST는 개입하지 않으며, 특정 정당에 관련된 뉴스 결정시 관련 BBC 임원도 결정에 참여하지 않도록 한 사례도 있는 것으로 알고 있음
 - BBC TRUST는 BBC의 내용과 편성, 경영 등 운영 전반에 대한 평가 중 첫 번째는 방송 이후 콘텐츠의 불편부당성, 정확성에 대한 불만을 우선적으로 다루며,
 - 두 번째는 TV, 라디오, 온라인 서비스에 대한 라이선스 준수여부를 확인하고 5년마다 전체적으로 심사를 진행
 - BBC TRUST는 BBC의 운영에 대한 10년 정도 사용중인 프레임워크 (평가기준)가 있는데 이는 OFCOM 방법과 유사하며 프로그램의 시청자 확보율, 질적내용, 목적 부합성, 서비스 이용자수 대비 제작비 등으로 구성되어 있음
 - 시청자 만족도 조사와 관련하여 프로그램 질적 평가는 2가지 여론 조사 방식으로 진행하고 있음. 첫 번째는 대표 패널을 구성하여 BBC 서비스, 뉴스 신뢰도 등 전반적인 견해를 수집하고, 두 번째는 수천명의 시청자 대상으로 온라인 서베이를 통하여 Appreciation Index를 구성하고, 채널이나 장르마다 평균을 산출하여 측정
 - BBC Trust는 케이블TV, 위성, 지상파 등 매체에 상관없이 도달률을 측정하고 있으며, 새로운 매체들도 계속 측정해 가고 있음
- (프로그램 심의) 클리프 리처드의 성추행 사건 보도 관련하여 BBC TRUST가 개입한 것은 없으며, 그 책임 또한 없음
 - BBC 사장이 의회에서 소명할 때 의회가 문제로 삼은 것은 정보의 유출이었고, 방송한 것 자체는 잘못이 아니었음. 칙허장에 의해 편집권은 사장에 있는 것임

- 동 사건의 선정적 방송에 대해 BBC TRUST 위원 각자의 의견은 있었지만, 해당 건은 BBC 사장의 책임이며 TRUST의 역할은 아니었기에 결정을 내릴 것은 없었음
- TRUST가 관여하는 경우에는 시청자들이 제기하는 콘텐츠의 정확성, 유해성, 불편부당성, 갈등 등 CODE에 명시된 문제에 대해서만 관여하는 것임
- OFCOM은 방송산업기준을 만들고 유해성을 주로 다루며, BBC TRUST는 불편부당성, 정확성 등을 주로 다루고 있음
- '07~'13년에 OFCOM에서는 뉴스 정확성에 대해 1건의 불평만 타당하다 결론 내렸고, 동 기간에 TRUST에서는 BBC뉴스에 대한 35건의 불평, 다른 프로그램의 정확성에 대한 37건의 불평에 대해 타당성 있다는 결론을 내림
- 이를 통해 볼 때 TRUST는 OFCOM 보다 좀 더 자세히 조사해서 결론을 내린다고 볼 수 있음
- o (기타사항) 현재 BBC TRUST는 BBC 프로그램 제작비의 효율성에 대해 연구를 진행하고 있음(영국의 감사기관에서 BBC를 조사할 수 있음)
 - BBC의 미션은 최근 영국 문화, 창의성, 시민의식 등 6개의 미션으로 확장되었으며, 라이선스 부여시 각 채널이 어떻게 교육 목적에 기여할 수 있는지 명시되어 있음
 - 이를 위해 BBC TRUST는 앞서 말한바와 같이 BBC가 공익적 임무를 잘 수행하고 있는 시청자 여론조사를 수행함

4

Komm Austria

□ 개 요

- 오스트리아 연방방송위원회인 Komm Austria 위원장을 면담하고, Komm Austria 일반 현황, 의사결정 구조, 주요 방송사업자 규제 현황 등을 논의

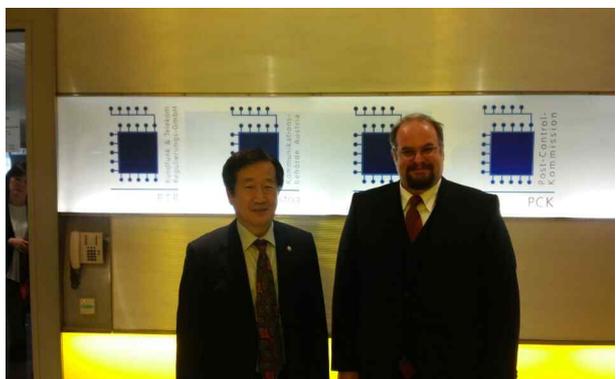
<Komm Austria>

- Komm Austria는 오스트리아 연방방송위원회로 최초 설립은 상업방송 규제를 위해 설립(최초 설립당시 3명 위원으로 구성)하여, 수상성 산하기구였음
- 2011년 이후, Komm Austria법에 근거하여 수상성에서 독립, 위원 5명(상임)으로 구성, 별도 직원 조직은 없으며 KA를 위한 실무조직인 RTR 별도 운영
- 통신관련 규제는 TKK에서 운영하고 있으며 비상임위원 5명으로 구성·운영

□ 일시 및 주요 면담자

- (일시 및 장소) 2014. 10. 29.(수), 10:30, Komm Austria 회의실
- (면담자) Michael Ogris(Komm Austria 위원장), Florian Philipitsch(Komm Austria 부위원장), Stefan Rauschenberger(RTR 국장)

<Komm Austria 주요 면담 사진>



□ 주요 논의 내용

- (구성 및 운영) Komm Austria(이하 KA)는 공공기관이지만 직원의 신분은 공무원이 아님
 - 2001년 설립 되었으며, 초기에는 민영방송 규제가 주요 임무있으나 현재는 ORF 등 방송사 전반에 대해 규제 권한을 갖고 있음
 - 초기에는 위원장 단독결정 구조에서 2010년 10월 공영방송 규제가 큰 이슈가 된 후 전체 위원이 참여하는 구조로 재편되었으며, 위원은 독립적인 개체로 인정되며 위원장이 영향을 미칠 수 없음
 - KA는 국영주식회사인 RTR-GmbH(오스트리아공화국이 100% 출자)와 협력관계를 형성하고 있으며 최종 결정은 KA가 수행
 - KA 위원장은 수상실에서 추천하고 의회에서 동의하거나 거부할 수 있지만, 현재까지 거부한 사례는 없음
 - 임기는 6년이며 그 기간동안 의회는 위원장을 해임할 수 없으며, 다만 임기가 지난 후 재선임시에는 의견을 제출할 수 있음
 - 정당에서 일을 하고 있는 사람은 KA나 ORF의 임직원이 될 수 없으며, 대다수 의석을 차지하는 여당에서 추천되었다고 하더라도 전문적 지식을 요구하기 때문에 정치색을 지닌 인사는 선임되기가 어려움
 - KA 정책결정은 사안의 중요도에 따라 다른데 일반적으로 최소 3명 이상(3/5 이상 동의) 동의해야 하며, 경미한 사안의 경우 한명의 연구와 의견에 따르기도 함

- (재원) KA와 RTR 운영의 25%는 세금으로 충당하고 있으며 나머지는 공영방송과 민영방송에서 충당하여 운영(매출액 기준 산정)
 - 규제 위반시 벌금을 징수하지만 큰 액수는 아니며, KA의 예산으로 귀속되지는 않음
 - KA는 방송관련 전파사용료를 요구하지 않으며, 예산에도 반영되어 있지 않음. 다만, 통신에서는 전파사용료를 받으며 해당 사용료는 오스트리아 전체의 예산으로 귀속되고 있음
- (방송사업자 규제) KA의 주요 임무 중 하나는 방송국을 모니터링 하는 것이며(예를 들어, 방송국의 청소년보호법 준수여부 등), 주요 분야 중 하나는 광고이며 무작위로 선정하여 심의
 - 공영방송 ORF와 다른 방송사와의 규제 차이는 살펴보면, ORF는 광고가 아닌 시청료로 운영되므로 훨씬 강력한 광고규제를 받고 있음(예를 들어 프로그램 중간에 광고를 삽입할 수 없음)
 - ORF의 시청자 및 청취자가 객관성, 공정성 등에 불만을 제기하는 경우 심각한 경우로 받아들임(선거방송시 토론, 의견 발표시 모든 정당에 동일한 시간과 기회를 제공해야 함)
 - KA는 ORF 관련법에 따라 프로그램, 문화, 스포츠, 정보, 오락, 가족, 연력, 인종 등 19가지로 세분화하여 심의하고 있으나 지수나 평가 등을 통한 계량화 데이터를 산출하지는 않음
 - 또한, KA 뿐만 아니라 시청자의 항의 등을 통해 정기적인 감독의 예도 추가로 심의하고 있음
 - 방송 내용에 대한 문제가 심한 경우 KA는 규제를 하지만, 시간대와 대상에 따라 다르며, 시간대에 따라 문제가 되는 장면들을 많이 삭제하여 방송하기도 하며, 극의 전개상 꼭 필요한 부분은 규제하지 않음

- 공영방송에 대한 규제에 대한 완화는 KA가 아닌 의회에 법 개정을 요구하며, 민영방송에 대해서는 KA가 담당
 - o (ORF 규제) KA는 ORF의 시청료인상, 주요 인사 임명, 뉴스보도의 중립성 등 많은 부분에 규제가 가능
 - 정부의 ORF 사장 추천시 KA는 이의를 제기할 수 있으며 실제 이의 제기 사례도 있음
 - 또한 KA의 이의제기에도 불구하고 사장이 임명된다면 KA가 사장을 해임할 수 있는 법적 권한도 지님
 - o (기타사항) KA 결정에 필요한 모든 것은 문서화되어 있으며, 업무 (심의)에 대한 담당자나 결정내용을 모두 공개하고 있음
 - KA 위원은 기본적으로 모두 법률가이고 모든 분야를 다 다룰 수 있어야 하며, 세부 분야는 RTR의 전문가와 협력하고 있음
 - 주파수 문제와 관련하여 KA는 통신규제기구인 TKK/PCK*와 갈등은 없으며 대부분 양기관 상의하여 조율할 수 있어 아직 문제가 된적은 없음
- * TKK/PCK : Telekom-Control-Kommission/Post-Control-Kommission)
- KA는 EU의 미디어법(Audiovisual Media Service Directive) 관련하여 현재 방송되고 있는 외국 프로그램에 대해 시청자 불만이 제기되는 경우, 해당 법률내용에 프로그램과 해당 규제기관이 명시 되어 있기는 하지만 자국의 공영방송에 대해 더 엄격히 규제를 원한다면 그렇게 할 수 있음. 즉, EU법보다 자국의 국내법을 더 우선하여 준수해야 함

□ 개 요

- 오스트리아 공영방송 ORF의 책임자를 면담하고, ORF 이사회 운영 현황 및 의사결정 구조, 방송 공정성 확보 방안 등을 논의

<ORF>

- 오스트리아 공영방송으로 '02년 1월에 발효한 ORF법의 개정에 따라 재단 법인 형태로 조직·운영
 - 최초 설립은 1957년 당초에는 연방과 주가 출자한 유한회사였음
- ORF 자원(2013년)은 수신료가 61.4%, 광고수익 20.8%, 기타수익이 17.7%(
- ORF에는 3,105명의 직원이 있으며, 9개의 지역방송국이 있음(2013년 기준)

□ 일시 및 주요 면담자

- (일시 및 장소) 2014. 10. 29.(수), 15:00, ORF 회의실
- (면담자) Mag. Michael Wimmer(Head of the Office of the DG of ORF), Alexander Horacek, Josef Lusser

□ 주요 논의 내용

- (방송 공정성) ORF는 기본적으로 오스트리아 헌법으로부터 독립성, 공정성을 보장받고 있으며 직원부터 사장까지 모두 적용
 - 또한, Komm-Austria에서 공정성을 감독하기도 하며 더 문제가 되는 경우는 헌법재판소로 사안이 넘어 감

- 프로그램의 공정성, 독립성 등에 대한 항의는 시청자가 직접 Komm-Austria에 할 수도 있음
- 방송제작에 대한 책임은 본부장이 지지만 방송 이후의 문제에 대해서는 사장이 책임짐
- 뉴스 보도, 정치토론 등에서 방송의 공정성, 객관성 관련 시청자 불만은 현재 35건의 사안이 접수되어 진행중(뉴스에 활용된 수치나 통계 등이 업데이트 되어있지 않아 민간에서 이의를 제기한 경우도 있음)
- 정치적인 이슈나 정책관련 보도시 정당으로 부터의 항의를 받는 사례도 발생하지만 이러한 사실 자체가 독립성에 대한 반증이라고 생각하고 있음(오히려 여당에서 소수 정당에 대한 보도가 많다고 항의)

<ORF 주요 면담 사진>



- o 프로그램 제작시 PD와 경영진의 의견이 대립되는 경우 노사 시스템으로 해결하기 보다는 우선적으로 제작PD와 상위 책임자간에 상호 의견교환을 통해 해결
- o (사장 및 이사회) 사장은 재단법인 이사회의 과반수로 임명하며, 재단법인 이사회는 각 부서장의 임명과 프로그램, 예산 집행에 대해서도 심의

- 재단이사회는 법률적으로 정부에서 재단이사회 임원 일부를 추천하도록 되어 있고, 오스트리아의 9개주에서 1명씩 임원을 추천하며, ORF 노조에서 1명을 추천하고, 시청자 대표에서도 추천하며 원내 정당에서 1명씩 추천
- 정당에서 추천받는 사람은 당적을 가지고 있을 필요는 없지만, 추천 받은 이후 당적을 포기할 필요는 없음
- 재단 이사회 의결구조는 일반적으로는 과반수로 의결하며, 만약 동수일 경우 이사장의 의견에 따름
- 그러나 사장 해임 등 중요한 사안인 경우 2/3의 찬성이 있어야 하며 (사장 임명의 경우에는 과반수), 10년 전부터 의사결정과정을 모두 공개하고 있음

<ORF 주요 제작시설>



- 사장 임명 또는 해임은 기본적으로 재단 이사회의 최종 결정에 따라 이루어지면 사장 해임 이후 후임자 선정시 Komm-Austria에서 문제를 제기하면 다시 논의할 수 있음(Komm-Austria가 재단이사회를 해산할 수도 있음)

- (기타사항) Komm-Austria는 ORF에 대해 주로 시청자 민원이 발생하는 경우 개입, 감독하는 경우가 많으며, ORF의 주요 사업 추진시 Komm-Austria의 심의를 받는 경우도 있으며 이 과정에서 시간이 오래 소요되기도 함(페이스북 운영에 대해 Komm-Austria가 금지한 경우도 있는데 현재를 통하여 승소한 사례가 있음)
- 오스트리아 지상파방송의 직접수신 비율은 약 7%, 위성방송 55%, 케이블 40% 정도 차지하고 있음
- ORF 재원의 약 20%는 광고로 운영되고 있는데 이는 오스트리아가 인구가 적어 수신료만으로는 방송국 프로그램 제작비, 인건비 등을 충족할 수 없어 광고를 시작하게 됨
- 과거에는 대부분 자체제작 프로그램을 편성하였으나 현재는 뉴스, 오락, 지역 프로그램 등을 위주로 자체제작하며 그 비율은 약 40% 정도 수준임

□ 개 요

- 영국·오스트리아 현지 특파원, 대사, 교수 등과의 간담회를 통해 현지 언론 상황 및 양국 방송통신 교류방안 등을 논의

□ 주요 내용

- (런던특파원 간담회) 런던 주재 방송사 특파원과 간담회를 개최하여 BBC, OFCOM, BBC TRUST 등 영국·오스트리아 지상파·공영방송 정책연구 목적 및 조사내용 등을 설명하고 및 현지 언론 상황 의견청취
- (주영국대사관 간담회) 영국 공영방송 및 주요 규제기구 정책 동향, 한류 콘텐츠 확산을 위한 정책 및 한영 방송교류 관련사항 논의
- (비엔나대학 한국학과 면담) Rainer Dormels 학과장 등 교수진
 - 오스트리아 방송환경, 한국학 강의시 한국 프로그램 활용방안 등 논의
- (주오스트리아 한국대사관 간담회) 오스트리아 방송제도, 방송통신 동향, 한-오스트리아 필하모닉 오케스트라 방송중계 협조방안 등 논의

<영국 대사 간담회>



<비엔나대 한국학과 간담회>



Ⅲ 시사점 및 특이사항

- 영국·오스트리아 방송통신규제기구, 중요사안 의사결정시 합의제 원칙 중시
 - OFCOM, BBC TRUST, ORF 이사회 등은 중요사안 정책 결정시 정치적 논리에 따른 다수결 투표 형식이 아닌 대화를 통한 합의(consensus)를 바탕으로 하고 있음
 - ※ ORF(오스트리아 공영방송) 재단이사회(이사 31명)는 투표로 의사를 결정하는 경우 정책사안에 따라 과반수 또는 2/3 이상 동의
- 방송의 공정성(accuracy, impartiality)은 방송사가 지켜야할 최우선의 가치이며, 방송이 정치적 논쟁에 휘말리지 않는 환경 제공해야
 - 방송의 공정성은 엄격한 편집기준과 수년간의 제작 노하우를 통해 지켜가고 있으며,
 - 정부나 특정 정당의 주장을 옹호하기 보다는 방송사가 자체 판단한 특정 이슈에 대한 공정성이 문제되는 사례가 발생
 - 또한, 방송내용에 대한 심의는 심의기구의 직권심의보다는 시청자 불만에 따른 심의방식으로 이루어지고 있음
- 공영방송의 공정성은 공영방송 이사회가 주도적 역할
 - BBC TRUST는 BBC 방송의 공정성(accuracy, impartiality)에 대한 심의, BBC의 전략적 방향 제시, 불만처리 틀 설정 등을 수행
 - ORF 재단이사회는 사장 임명 및 면직, ORF 예산 승인 등 결정

□ 한국적 소재의 오리지널 콘텐츠 제작이 국내 시청자뿐만 아니라 세계로 나갈 수 있는 창구

- 지상파방송은 유료방송과 달리 자국의 문화 콘텐츠 생산과 보급에 중점을 두어야 할 것이며,
 - 특히 공영방송은 그 역할의 비중이 더 강조, 바로 이것이 세계화가 될 수 있는 근거
- 또한, 방송사는 “정보성·교육성·오락성”을 겸비하기 위한 노력이 필요하며, 이러한 노력이 국민의 사랑을 받는 채널로 거듭나는 것임

□ 기타사항

- (정치광고) 영국의 경우, 정치광고는 前 선거시의 정당 투표수에 따라 TV 광고 타임을 무료로 배분하고, 광고제작비만 부담
- (BBC 보도 가치) 누군가 폭로를 할 때는 대중에게 유용한지에 대해서 고민해야 함
 - 대중이 알았을 때 도움이 되는지 고민하고, 그 사람이 불법행위를 했거나 역설적인 행동을 했을 때 보도할 필요
- (BBC 공정성 훼손 사례) BBC는 1982년 포클랜드 전쟁, 2003년 이라크 전쟁관련 배경, 경과 등에 대한 보도시 영국 정부와 대립
- (BBC 시청자 의견수렴) BBC는 시청자와 24시간 소통할 수 있도록 방송내용에 대한 피드백 절차를 웹사이트를 통해 모두 공개하고,
 - 제작자나 경영진 모두 시청자 의견관련 보고서를 매일 열람할 수 있는 시스템을 구축
- (700MHz) 700MHz 주파수 사용 용도는 용도별 목적의 장단점·영향력·주파수 경매 등에 대한 철저한 평가를 통해 결정할 필요(英·오)

보도자료

2014년 10월 27일(월) 배포시점부터 보도하여 주시기 바랍니다.

문의 : 기획조정실 홍보협력담당관 박명진 팀장 (☎2110-1331)
 김재홍 상임위원실 김성환 비서관 (☎2110-1223) openkey@kcc.go.kr

김재홍 방통위 상임위원 영국·오스트리아 방문

- 영국·오스트리아 방송통신 정책협력 및 유럽의 지상파와 공영방송 정책 조사 및 연구 -

김재홍 방송통신위원회 상임위원은 10월 27일부터 31일까지 영국·오스트리아 방송통신규제기구(OFCOM, KA)를 방문하여 양국의 방송통신 주요 현안에 대해 의견을 교환하고 양 기관과의 협력 강화방안에 대해 의견을 교환할 계획이다.

이어 김재홍 상임위원은 이 방문기간 동안 영국과 오스트리아의 공영방송(BBC, BBC TRUST, ORF)를 방문하여 방송의 공영성 및 공정성 확립과정, 편성의 독립성 확보 장치 등 공영방송 정책에 대해 조사할 계획이다.

- ※ OFCOM : Office of Communications
- KA : Komm Austria
- BBC : British Broadcasting Corporation
- BBC TRUST : BBC 관리 감독기관
- ORF : Osterreichischer Rundfunk

[런던 특파원 간담회 보도자료]

○ 공영방송 지배구조와 방통심의 제도의 효과가 공정성 확립의 관건

우리 방송통신의 현주소와 그 개선과제는 국회 국정감사에서도 잘 드러났다고 생각합니다.

무엇보다도 방송의 공정성 문제와 이것을 확립하기 위한 연관과제에 대해서는 여야 정파를 가릴 것 없이 한 목소리였습니다. 정파 및 사회적 이념들 간의 불편부당성과 독립성이 공정성을 확립하는 관건이라는 데 이견은 존재하지 않습니다. 방송통신위원회 김재홍 상임위원과 방송정책 담당자, 그리고 KBS MBC SBS EBS 소속 정책전문가들은 영국 공영방송 BBC의 보도분야 간부들 및 BBC 트러스트, Ofcom 간부들과 이 문제에 관해 장시간 매우 유익한 의견교환을 했습니다.

특히 공영방송의 공정성을 확립하기 위하여 그 지배구조가 정치적 또는 특정 사회집단에 편향돼서는 안됩니다. BBC의 오랜 역사 속에 축적된 경험적 교훈이 좋은 증언이라 할 수 있을 것입니다. 오스트리아 공영방송 ORF 도 똑 같습니다.

지금 KBS 이사장을 둘러싼 심각한 논란은 그런 편향성 때문이며, 그것이 향후 KBS의 보도와 프로그램 제작에 미칠 악영향을 우려하는 것입니다.

○ 특정세력 다수결 지배가 구조화된 심의기구가 공정성 심의 맡아선 안돼

또한 방송통신심의기구가 특정 정치세력의 다수결 지배구조 아래 예속돼 있기 때문에 결코 공정성 심의를 맡아선 안됩니다.

방송의 공정성을 확립하고 그것이 올바른 국민여론 형성에 기여함으로써 민주주의 발전에 원동력이 되려면, 무엇보다도 지배구조와 심의절차를 근본적으로 혁파해야 합니다.

현행 외부 기구에 의한 상설적인 방통심의회는 방송사와 인터넷 공동체의 자체 자율심으로 대폭 전환해야 합니다. 시민사회에서 물의가 빚어지는 사안만 예외적으로 심의 대상이 돼야 할 것입니다.

방송통신심의위원회의 다수결에 의한 '정치 심의'는 하루빨리 폐지, 개선돼야 합니다.

2014. 10. 28.

방송통신위원회 상임위원

김재홍



2014. 11. 5.(목)

김재홍 상임위원

전화 02-2110-1220
jaehongk@kcc.go.kr

김재홍 상임위원 기자회견문

**정파성 지배 심의제 환골탈태, 자체-자율심의 전환해야
영국 오스트리아, 17세기식 민주주의 단순다수결 사라져
공영방송 KBS 이사장의 편향성은 방송 공정성 위협
MBC 교양제작극 폐지는 성숙한 방송문화 비전에 역행**

방송은 기본성격 상 공적 책무가 핵심이기 때문에 공정성을 존재가치로 삼아야 하며 스스로 발전해 나가는 미디어로서 자율성이 그 발전동력에 해당한다고 할 수 있습니다. 공정성이란 특정의 가치와 이념, 그리고 정치·사회적 집단들에 편향되지 않는 불편부당과 객관적인 기준에 의해서 확립될 수 있다고 봅니다. 또한 자율은 외부로부터 간섭받지 않으면서 자체의 힘으로 판단, 결정하고 그 결과에 책임지는 행동원리입니다. 이 두 가지를 갖춘 방송만이 순기능을 기대할 수 있습니다.

저는 지난 10월26일부터 31일까지 영국과 오스트리아의 공영방송들과 방송통신 규제기구를 방문하면서 방송의 공정성과 자율성을 확립한 경험적 사례 등에 관해 매우 유익한 의견교환 기회를 가졌습니다. 여기엔 방송통신위원회의 방송정책 담당자들과 KBS MBC SBS EBS의 정책부서 간부들도 함께 참여하여 두 나라의 방송제도와 문화에 관한 연구를 공유했습니다.

방송규제 근거인 사업계획서와 허가조건 중간점검이 중요

무엇보다도 방송에 대한 심의와 감독의 근거는 방송사업을 신청할 때 스스로 제출한 사업계획서와 허가조건에서 우선적으로 찾아야 합니다. 따라서 허가나 재허가 심사가 종료된 후 방송규제기구가 수행해야 할 직무로 방송사가 제출한 사업계획서와 심사과정에서 부여된 허가조건 이행여부를 중간점검하는 일이 매우 중요합니다.

영국과 오스트리아는 방송의 자율성을 존중하여 자체심의가 중심이며 별도의 타율적 심의기구를 두지 않고 있습니다. 시청자들과 시민단체로부터 문제 제기가 있는 경우에 한하여 검토보고서를 작성할 뿐이며 상설적 심의기구에 의한 직권심의 같은 것은 존재하지 않습니다. 문제된 사안에 대해 제재 결정보다는 검토보고서나 청문회가 더 효과적으로 활용되고 있습니다.

특히 영국 BBC의 정치보도에 대한 공정성 평가나 심의는 수신료를 부담하는 시청자 대표기구 성격의 BBC 트러스트가 자체심의하며 어떤 외부기구도 관여하지 않습니다. 그것이 바로 민주주의를 꽃피우는 언론 자유와 정치토론 활성화의 기반입니다.

이런 해외사례를 보더라도 우리의 방송통신 심의는 현행 타율적이고 정파성이 지배하는 제도를 환골탈태하여 자체 자율심의제로 전환해야 합니다. 정부나 국회가 시민사회와 학계, 언론계와 함께 이 문제를 논의해서 관련법률 개정작업을 추진할 것을 제안합니다.

방송문화 리더십과 운영원리는 양식-토론-의견수렴

둘째, 방송사의 리더십과 운영 원리는 양식에 바탕한 토론과 의견수렴, 그리고 합의에 의한 의사결정에 있으며 결코 의견대립이 해소되지 않은 상태에서 강행되는 다수결이어서는 안됩니다. 영국의 방송통신규제위원회 OFCOM은 어떤 사안도 다수결로 결정한 경우가 사실상 없었음을 확인했습니다. 성찰적 민주주의가 투영된 방송문화라 할 수 있을 것입니다. 우리의 방송통신위원회나 방송통신심의위원회, 그리고 공영방송 이사회는 의견수렴과 합의제보다는 흔히 단순 다수결이라는 17세기 민주주의 방식에 의존하고 있으며 이를 단연 지양해야 합니다.

이인호 이사장,

개인신념 전파와 공영방송의 공정성 의무 중 선택해야

셋째, 방송사의 사장과 임원을 선임할 때 정파성과 함께 특정 사회 집단이나 이념적 편향성을 배제해야 합니다. 특히 공영방송의 최고의 사결정기구 수장이 정치적 또는 사회적으로 편향된 신념을 내세운다면 이는 방송의 공정성에 치명적인 위협이라 아니할 수 없습니다. 최

근 국회 국정감사에서도 여러 차례 논란을 야기한 KBS 이인호 이사장의 발언이 전형적으로 그런 경우입니다. 이인호 이사장은 개인적 신념을 전파시키는 활동과 공영방송 이사장으로서 공정성 의무 가운데 어느 하나를 선택하기를 요청합니다.

방송용주파수 관리배정권은 방송통신위가 가져야 700MHz 대역, 반납절차 안거쳐 아직 방송용주파수

넷째, 방송용 주파수는 어느 나라든 방송규제기구가 관리 배정권을 갖는 것이 당연함에도 우리의 경우 방송통신위원회는 그런 보편적 정책권조차 갖지 못하고 있습니다. 아직도 해결되지 못한 700MHz 주파수대역은 아날로그 방송이 디지털로 전환한 뒤에도 그것을 반납하는 후속 행정절차가 완료되지 않았기 때문에 아직 지상파방송용이 명백하며 따라서 그 관리 배정권은 당연히 방송통신위원회에 있습니다. 지상파의 UHD방송이든 이동통신의 장기적 발전계획을 위해서든 그 배정문제는 방송통신위원회를 중심으로 논의돼야 한다는 점을 밝혀두고자 합니다.

보도-교양-오락 중 교양프로 높여야 방송의 글로벌 비전

다섯째, 성숙된 방송문화일수록 그 콘텐츠는 보도-교양-오락 중에서 교양프로의 편성비중을 높여가는 것이 영국 오스트리아를 비롯한 세계적 추세입니다. MBC의 교양제작국 폐지는 이같은 글로벌 비전으로 보아도 거꾸로 가는 모습입니다. 그동안 방송저널리즘의 중추를 이룬 PD수첩 제작진에 대한 불이익 인사조치에 대해 많은 시청자들이 의

아해 하고 있으며, MBC 내부 구성원 사이에서도 큰 논란이 일고 있습니다. 이는 MBC가 매년 이루어지는 방송통신위원회의 방송평가 중 편성과 운영 분야를 포기하는 것이나 다름 없습니다. MBC 경영진과 그 감독기구인 방송문화진흥회는 좀더 성찰적인 내부 논의를 갖고 퇴행적 결정을 철회하기 바랍니다.

2014년 11월5일

방송통신위원회 상임위원 김재홍