



방송통신융합시대
공영방송 규제 제도화 방안:
거브넨스 및 책무성 시스템 논의를 중심으로

방송통신융합시대
공영방송 규제 제도화 방안:
거브넨스 및 책무성 시스템 논의를 중심으로



이 보고서는 2008년 방송통신위원회 조사연구지원사업의 연구 결과로서
보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식 입장과 다를 수
있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

이 보고서를 방송통신위원회가 지원하여 수행한 ‘방송통신융합 시대 공영방송 규제 제도화 방안’의 최종보고서로 제출합니다.

2008년 12월

주관연구기관 : 성균관대학교

책임연구원 : 방정배(성균관대학교 신문방송학과 교수)

공동연구원 : 김경환(상지대학교 언론광고학부 교수)

이영주(한국예술종합학교 한국예술연구소 책임연구원)

최세경(한국방송영상산업진흥원 책임연구원)

보조연구원 : 신현호(성균관대학교 신문방송학과 박사과정)

목 차

요약

I 서론

- 1. 문제제기 및 연구목적 13
- 2. 연구방법 및 연구모델 17

II 공영방송의 제도적 원리: 거브넌스와 책무성 시스템

- 1. 방송의 공공성, 공익성 그리고 공공성 21
- 2. 방송의 공익성에 대한 제약 요인 26
- 3. 공영방송의 규제원리와 특성 32
 - 1) 공영방송 거브넌스와 책무성 32
 - 2) 공영방송 거브넌스 모델에 대한 고찰 36
 - 3) 공영방송 책무성에 대한 고찰 38
- 4. 공영방송 거브넌스와 책무성시스템의 관계 43
 - 1) 공영방송 거브넌스 모델의 구조 43
 - (1) 공영방송 거브넌스: 공적 개입의 통로 43
 - (2) 조직 거브넌스: 내부감독기구와 공영방송사(경영진)의 관계 45
 - (3) 내부감독기구의 위상과 권한: 임무부여의 권한 46
 - (4) 내부감독기구의 임명: 권력의 균형화 47
 - 2) 공영방송 책무성 시스템의 구조 48
 - 3) 공영방송 책무성 시스템의 유형과 이행방식 55
 - 4) 공영방송 책무성 시스템으로서 성과평가제도 59

1. 독일의 공영방송 책무성 시스템 및 거브넌스 모델	63
1) 방송법제와 미디어정책	63
2) 규제법체계 변동의 배경	64
3) 방송 탈규제정책과 공영방송의 재규제화	67
4) 방송 규제 시스템으로서 거브넌스(Governance)	70
5) 방송 규제 시스템과 거브넌스 이론	71
6) 독일 공영방송의 규제시스템 특징	73
7) 공영방송 규제체계와 책무성 시스템	76
(1) 규제체계 및 책무성 시스템의 구조	76
(2) 방송 권력의 분권화와 분점체제	79
8) 독일 사례의 시사점	83
2. 영국의 공영방송 책무성 시스템 및 거브넌스 모델	85
1) 공공서비스방송 체제와 BBC의 위상	85
2) BBC 규제체제와 거브넌스 모델	86
(1) BBC의 법적 책무관계와 규제체계	86
(2) BBC 트러스트와 집행이사회의 위상 및 역할	91
(3) BBC 트러스트와 Ofcom의 관계	95
3) 영국 공영방송의 공적 임무와 재정적 특권	98
(1) 공공서비스방송의 공적 가치와 BBC의 임무	98
(2) BBC의 수신료 책정 방식과 운영의 자율성	104
4) 영국 공영방송 책무성시스템의 유형과 특성	109
(1) BBC의 책무 이행 메커니즘	109
(2) BBC의 자기이행 성과평가제도	114
5) 영국 공영방송 책무성시스템과 거브넌스의 특징 및 시사점	124
3. 프랑스의 공영방송 책무성 시스템 및 거브넌스 모델	128
1) 프랑스 방송 체제의 변화	128
2) 프랑스의 방송규제기구 : CSA	135

3) 공영방송사의 지배구조와 책무성	139
4) 프랑스 방송 구조 개혁을 위한 보고서의 주요 내용	144
(1) 발전모델	144
(2) 문화와 창조모델	146
(3) 거브넨스(지배구조)의 연구모델과 내부 경영	147
5) 프랑스 사례의 시사점	150
4. 일본의 공영방송 책무성 시스템 및 거브넨스 모델	152
1) 공영방송 NHK의 위상과 역할	152
2) NHK의 관리·감독 현황	156
3) NHK의 거브넨스 강화방안	160
4) NHK의 설명책임	164
5) NHK의 경영평가	165
6) 일본 사례의 시사점	167

IV 국내 공영방송 제도의 위상과 구조적 한계

1. 국내 공영방송의 법·제도적 현황: 임무와 특권	169
2. 국내 공영방송 규제 시스템 및 거브넨스 모델: 구조와 특징	175
1) 통제구조 및 책무관계	175
2) 한국 공영방송의 거브넨스 모델: 책무성 이행 메커니즘	180
3. 한국 공영방송의 책무성 시스템과 거브넨스 모델: 규제 및 재원의 주체와 서비스의 성격	184
1) 한국 공영방송의 내부 규제 시스템: 공적 통제	188
2) 한국 공영방송의 특수임무: 공적 서비스	193
3) 한국 공영방송의 재정적 특권: 공적 자원	200

V 국내 공영방송 제도 개선을 위한 전문가 의식조사

1. 조사 개요	205
2. 공영방송의 개념과 범위	207

1) 공영방송의 판단기준과 구성개념	207
2) 국내 공영방송의 범위	213
3. 국내 공영방송 성과와 공공서비스의 차별성	217
1) 국내 공영방송 성과에 대한 평가	217
2) 공공서비스의 차별성	220
4. 국내 공영방송 지배구조와 관리감독의 평가	224
1) 공영방송 지배구조와 관리감독	224
2) 국내 공영방송의 지배구조와 관리감독 활동	227
3) 국내 공영방송 지배구조와 관리감독 개선방안	234
4) 프로그램 및 운영의 관리감독	237

VI 결론

1. 각국 공영방송의 규제체계 특성과 전문가 의식조사의 함의	243
2. 국내 공영방송 지배구조와 규제체계 개선방안	249

참고문헌 및 부록

참고문헌	255
부 록 1	267
부 록 2	279

표 목 차

<표 2-1> 공공성과 공익성에 나타난 개념적 차이	24
<표 2-2> 공영방송의 제도적 조건으로서 거브넌스와 책무성	35
<표 2-3> 미디어 책무성의 두 모델	49
<표 3-1> 미디어 거브넌스의 형태, 대상, 방향	73
<표 3-2> BBC의 법적 책무관계와 규제체계	89
<표 3-3> 공공서비스방송과 BBC의 공적 가치 비교	100
<표 3-4> BBC의 수입구조와 수신료 책정방식(단위, 천 유로)	107
<표 3-5> BBC의 책무성 이행 시스템의 유형과 내용	111
<표 3-6> 프로그램 및 서비스에 대한 정책성명의 작성 지침	118
<표 3-7> BBC 공적 가치 테스트의 주요 분석 차원	119
<표 3-8> 1980년대 이후 프랑스 지상파 채널 구성의 변화	134
<표 3-9> CSA의 작업집단과 연구단	136
<표 3-10> 프랑스 방송위원회(CSA)의 권한	138
<표 3-11> 공영방송의 채널과 지분 구조(2005년 말)	140
<표 3-12> 공영방송에 대한 정책 및 규제 개입 부서와 기구	141
<표 3-13> 프랑스 공영방송의 주요 공공서비스 의무	143
<표 3-14> 2006년 유럽의 방송 수신료	148
<표 3-15> NHK 각 채널별 위상 및 특징	153
<표 4-1> 한국 공영방송의 임무 규정	170
<표 4-2> 한국 공영방송 재정구조의 특징	172
<표 4-3> 한국 공영방송의 통제구조와 책무관계	176
<표 4-4> 한국 공영방송의 책무 유형에 따른 비교	177
<표 4-5> 한국 공영방송의 책무성 이행 수단	182
<표 4-6> 방송제도 특별연구위원회에 나타난 방송이념과 공영방송의 임무	195
<표 4-7> BBC의 정책성명과 정부 녹서의 공영방송에 대한 임무 비교	197

<표 5-1> 전문가 자문 주제 및 논의사항	206
<표 5-2> 전문가 서베이의 설계 방법	206
<표 5-3> 전문가 서베이 응답자들의 특성	207
<표 5-4> 공영방송 판단기준과 국내 공영방송의 범위 선택과의 관계	214
<표 5-5> 국내 공영방송 지배구조와 관리감독 평가에 대한 집단간 비교	228

그림 목 차

<그림 1-1> 공영방송 규제제도 연구모델	19
<그림 2-1> 규제된 자율규제에서의 공영방송 거브넌스 모델	44
<그림 2-2> 공영방송 책무성시스템의 수행과정	53
<그림 2-3> 규제 영역에 따른 공영방송 책무성 이행의 수단	58
<그림 2-4> 공영방송 성과평가의 제도적 구조	61
<그림 3-1> BBC의 공적 가치(public value)	100
<그림 3-2> BBC 경영위원회가 제시한 공적 가치 테스트의 성과평가 측정틀	120
<그림 3-3> BBC 트러스트의 공적 가치 테스트 절차	121
<그림 3-4> Ofcom의 공공서비스방송에 대한 영향력 평가항목과 기준	123
<그림 3-5> 영국 BBC의 규제체제와 책무성 시스템의 관계	126
<그림 3-6> NHK 거브넌스 구조	158
<그림 5-1> 공영방송 판단기준의 중요도	208
<그림 5-2> 공영방송 판단기준에 대한 인식 정도	209
<그림 5-3> 가장 중요한 공영방송 판단기준	211
<그림 5-4> 국내 공영방송의 범위	214
<그림 5-5> 공영방송 성과에 대한 평가	218
<그림 5-6> 공영방송 성과에 대한 평가 비중	219
<그림 5-7> 국내 공영방송에 대한 전반적인 만족도	220
<그림 5-8> 공영방송의 차별적 역할	221
<그림 5-9> 공영방송 지배구조와 관리감독에 대한 중요도	225
<그림 5-10> 공영방송 지배구조와 관리감독에 대한 인식	226
<그림 5-11> 국내 공영방송 지배구조와 관리감독의 평가	228
<그림 5-12> 국내 공영방송의 독립성, 재정적 특권 그리고 책무성 평가	231
<그림 5-13> 국내 공영방송 지배구조와 관리감독 시스템의 문제점	232
<그림 5-14> 국내 공영방송 지배구조와 관리감독 개선방안	235

요 약 문

흔히, 공영방송은 ‘공공서비스 방송’ 또는 ‘공공이 소유하는 방송’으로 정의되고 있다. 전자는 ‘기능적 차원(functional dimension)’을 강조한 것이라면 후자는 ‘구조적 차원(structural dimension)’을 중시하는 개념이다. “공영방송은 공공의 이익을 위해 서비스해야 한다”는 주장에서 볼 때, 공영방송은 공공서비스 방송이 맞다. 그러나 정확한 정의는 아니다. 공공재이며 사회적 영향력을 갖는 모든 방송은 소유의 방식에 상관없이 공공서비스를 지향해야 하기 때문이다. 반면 공영방송을 단순히 소유의 방식으로 정의하는 것은 방송서비스의 사회적 역할을 경시한 해석이다. 공공을 대표하는 국가가 소유하지만 공공의 이익에 봉사하지 않을 경우, 국영 또는 관영 방송으로 비난하는 이유도 여기에 있다.

이와 같이 공영방송을 정의하는 방식은 매우 다양하다. 여러 국가에서 사용되는 공영방송에 대한 정의를 분석해 보면 그 기준이 서로 다를 뿐만 아니라 심지어 서로 모순되기까지 하다(Syvertsen, 1999, 5쪽). 그 이유는 공공의 이익을 구현해야 하는 ‘공공서비스(public service)’로서 방송을 공히 인식하면서도, 그 사회가 공공서비스를 가장 잘 구현하는 방식을 어떻게 보느냐에 따라 다른 운영 모델을 채택해왔기 때문이다. 사회마다 방송이 지향해야 할 공공서비스에 대한 내용에서 차이가 나는 것도 한 원인이다. 그리하여 공영방송은 공공서비스라는 특정한 역할을 수행하기 위하여 그 사회가 선택한 운영 모델로 정의될 수 있다. 즉, 공영방송이란 공공서비스라는 기능을 구현하기 위하여 형성된 특수한 구조적 보장, 즉 제도적 산물로 이해되어야 한다(최세경, 2006; Eberle, 2002; Jakubowicz, 2003).

최근 국내에서 공영방송에 대한 두 가지 쟁점이 제기되고 있다. 하나는 ‘공영방송의 역할에 대한 비판론’이다. 비판의 요지는 “민영 또는 상업 방송과의 차이를 느낄 수 없다” 또는 “공영방송을 유지하는 데 사회적 비용이 너무 크고 비효율적이다”라는 것이다. 주로 현재 공영방송의 운영 모델에 문제가 있음을 지적하고 있으며 그 대안으로 공영방송의 구조개편을 언급한다. 하지만 공영방송에 대한 비판론은 정권이 공중에 대한 접근권을 통제하기 위한 정치적 수사라는 반론도 상당하다. 정권이 바뀔 때마다 방송의 독립성을 주장하는 세력이 뒤바뀌는 한국의 정치현실이 이를 증명한다고 본다. 오히려 이러한 반론은 이미 한국 공영방송은 선진국 공영방송의 수준에 접근해 있는 만큼, 턱없이 부족한 수신료의 규모에서 볼 때 혼합재원으로 운영되는 현재의 다공영 시스템이 최선이라는 입장을 지지한다.

다른 하나는 ‘공영방송의 거브넌스(governance)¹⁾에 대한 이견’이다. 새 정부는 “공영방송 KBS는 정부투자기관이기 때문에 국정철학을 공유할 수 있는 관리시스템을 갖추어야 한다”는 주장을 피력했다. 이와 같은 주장은 공영방송이 과연 누구에게 책무를 갖아야 하는가에 대한 논란을 촉발시켰다. 먼저 공영방송이 정부의 책무로부터 자유로울 수 없다는 입장이 존재한다. 이들 입장에서 볼 때, 과거 권위주의 정부 체제 아래에서 공영방송은 권력의 시녀였지만 이제 민주주의가 정착된 만큼 정부가 공영방송이 그 책무를 다하는가를 감독하는 것은 당연하다. 공영방송이 공공서비스를 구현하는가를 감독하는 행위 역시 국민이 정부 수반인 대통령에게 위임한 정치적 권한(power)에 해당하는 것으로 이해한다.

반면 민주주의를 지탱하기 위한 핵심적인 공론영역으로 공영방송을 이해하는 입장에서는 공영방송의 정치적 독립성과 자율성이 공공서비스를 구현하기 위한 필수요건으로 본다. 비록 공영방송이 정부투자기관으로서 정부의 관리 대상이라 할지라도 공영방송에 대한 정부의 권한은 유보(reserved power)돼야 한다는 것이다. 이러한 주장들은 공영방송의 제도 원리와 근거를 ‘공공성’ 개념에서 찾고 있다. 공공성을 갖는 영역을 사회 제도로 정착시키는 이유는 ‘권력의 균형화(gewaltbalancierung)’를 확보하기 위한 것이라는 주장이다. 이 때 균형화란 정치적 권력에 의한 영향력의 배제뿐만 아니라 대자본이나 특수집단에 의한 영향력까지 배제하여 소시민(bürger)의 이익을 보호하기 위한 구조적 보장을 의미한다(이정춘, 1982). 까닭에 공영방송의 거브넌스는 정치적 독립성과 자율성이 이미 내재화된 것으로 이해한다.

이처럼 국내 공영방송 제도의 운영 모델을 놓고 상반된 평가와 입장이 존재하는 이유는 공영방송의 역할, 즉 방송이 수행해야 하는 공공서비스에 대한 합의가 한국 사회에서 이루어지지 않았기 때문이다. 그 동안 한국 사회에서 방송이 수행해야 할 공공서비스의 이념에 대해 충분히 논의할 기회를 갖지 못했다. 공영방송은 권위주의 정권의 모습을 탈각시키기 위한 수단으로 ‘공공에 의한 관리’만 강조되었을 뿐, 공영방송이 공공의 이익에 봉사하기 위한 사명(remit)은 무엇인가에 대해서는 충분히 고려되지 않았다. 2000년 「통합방송법」의 제정 과정에서 공공서비스 이념에 대한 논의의 기회가 있었지만 전체 방송의 공익성, 자율성 그리고 독립성을 지나치게 강조한 나머지 공영방송의 차별적 역할(requirement)과 임무(obligation)는 간과됐다. 그리하여 한국 공영방송이 확보하고 있는 정치적 독립성과 자율성이 소시민을 위한 공공서비스 구현을 위해 존재하는가, 아니면 또 다른 세력을 위한 허구적 수사에 불과한가에 대한 논쟁을 만들고 있는 것이다. 결국, 이는 공공서비스 이념에 대한 기능적 차원과 이를 운영할 수 있도록 제도적으로 보장하는 구조적 차원이 서로 유기적으로

1) 거브넌스 개념은 투명하고 효율적이며 합리적인 조직 운영을 위해 구조적으로 작동하는 협치(協治) 또는 통할(統轄)의 의미가 강하다. 그리하여 공영방송 지배구조의 구성, 임명방식, 권한배분, 운영메커니즘 등을 포괄하는 개념이라 할 수 있다(최세경, 2006, 11쪽).

연결돼 있지 못하는 것에서 기인한 바가 크다.

국내 공영방송 제도에 관한 문제와 비판이 기능적 차원과 구조적 차원이 유기적으로 연결되지 못해 발생되었다는 가정은, 그 해결을 위해 1990년대 후반부터 제기되는 공영방송의 위기론과 그 제도적 대응을 살펴보아야 하는 필요성을 보여준다. 왜냐하면 1990년대 후반부터 유럽을 중심으로 불거진 공영방송의 '정당성 위기(crisis of identity)' 역시 기능적 차원과 구조적 차원 사이의 불일치(mismatch)를 지적하면서 비롯됐기 때문이다(Harrison & Woods, 2001; Jakubowicz, 2004; Søndergaard, 1996). 당시 상업방송, 케이블 및 위성 방송 등이 등장하면서 강조되기 시작한 시장 경쟁의 원리는, 공영방송의 운영이 비효율적이며 현대화되지 못했으며 그 성과(performance) 역시 미흡하여 그 존재이유가 상실됐다는 비판을 낳았다. 그러나 서구 공영방송은 시장과의 경쟁 속에서 자신들의 역할을 새로 정의하고 역량을 집중하며 편성시간과 제작활동을 현대화하고 경영을 합리화하면서 여전히 주도적 위상을 유지해 오고 있다(Nissen, 2006). 공공서비스의 기능을 충분히 이행하고 있음을 구조적으로 증명하는 '책임성시스템(accountability system)'²⁾을 도입하고 그에 따라 공영방송의 '거브넨스'를 능동적으로 개혁한 결과라 할 수 있다.

이 연구의 문제의식은 바로 여기에 있다. 국내 공영방송에 대한 비판론과 거브넨스 논쟁이 기능적 차원과 구조적 차원의 불일치에 있는 만큼, 최근 유럽을 중심으로 주목을 받고 있는 공영방송 책임성시스템과 그에 따른 거브넨스의 재구축 방향이 정책적 대안을 제공할 수 있다고 보기 때문이다. 따라서 본 연구의 목적은 공영방송이 수행해야 하는 공공서비스의 임무와 이를 수행하기 위해 보장하는 구조적 시스템이 '비례의 원칙(the principle of proportionality)'에 따라 어떻게 운영되는가를 고찰하는 데 있다. 이는 주요 선진 국가가 채택하고 있는 '공영방송 책임성시스템의 유형과 적용 방식' 그리고 '거브넨스 형태'를 비교 고찰하고 그 함의를 도출함으로써 국내 공영방송에 대한 제도적 대응 방안을 모색하려는 것이다. 본 연구가 달성하고자 하는 목적을 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 공공서비스의 임무라는 기능적 요소와 이를 보장하기 위한 운영 모델, 즉 구조적 형태가 서로 비례와 균형을 이루어야 하는 이유를 이론적으로 고찰함으로써 공영방송 제도의 위상과 존재이유를 제시하려 한다. 이는 공영방송 제도가 보장받아야 하는 정치적 독립성과 자율성이 의미하는 바가 무엇인지를 공공서비스의 기능 차원에서 해석하고 논의하는 작업이 될 것이다.

2) 책임성이란 미디어가 공적 책임을 구체적으로 실현하여 증명하는 제도적, 강제적 절차를 포함하는 개념이다. 이러한 책임성은 도덕적 의무(duty)와 책임(responsibility)보다 강제적 절차가 수반된 개념이기는 하나 지나친 책무(liability)가 미디어의 자율성을 억압하지 않도록 보장하는 시스템이다(최세경, 2005; McQuail, 2003; Harro-Loit & Balčytienė, 2005).

둘째, 주요 선진 국가의 공영방송 관련 법제를 비교하여 책무성시스템과 거브넨스의 바람직한 관계를 고찰하고자 한다. 이 연구목적을 달성하기 위하여, 먼저 공영방송이 공공서비스의 임무를 적절히 구현하도록 만드는 이행 메커니즘으로서 각 국은 어떠한 책무성시스템을 도입하고 운영하는가를 분석할 것이다. 다음으로, 공영방송을 관리하고 감독하는 거브넨스 형태를 분석하고 이러한 구조속에 책무성시스템은 어떻게 연계되어 있는가를 고찰할 계획이다. 공영방송 거브넨스는 책무성시스템을 수행하고 이를 관리하는 방식을 결정하는 만큼 이 양자가 어떻게 연관되어 있는가를 분석하는 것은 기능적 차원과 구조적 차원이 어떻게 비례와 균형을 이루는가를 파악하는 데 매우 중요하다.

셋째, 공영방송 책무성시스템과 거브넨스 관계 모델을 통해 지금까지 국내 공영방송 제도의 한계를 검토하고 관련 법제가 갖고 있는 문제점을 비판적으로 정리할 것이다. 이는 선진 국가에 대한 비교 분석을 통해 도출된 함의, 즉 선진 국가의 공영방송 책무성시스템과 거브넨스에서 나타나고 있는 공통점과 차이점을 근거로 국내 공영방송의 책무성시스템과 거브넨스를 평가하려는 작업이다.

넷째, 이상의 분석과 고찰을 통해 궁극적으로 방송통신융합시대 국내 공영방송 제도의 바람직한 형태와 운영 모델을 검토하려 한다. 이는 공영방송이 처한 새로운 환경에 걸맞도록 바람직한 구조개편의 방향을 구체적으로 제시하는 작업이 될 전망이다. 정치적 수사로서 공공에 봉사하는 공영방송 제도가 아니라 또한 특정한 정치 세력이 필요에 따라 언급되는 정치적 독립과 책임에 종속되는 공영방송 운영 모델이 아니라, 공공에 이익을 구현하기 위해 공영방송에 적용되어야 하는 정치적 독립과 책임을 구체화하려는 것이다.

이미 살펴본 바와 같이 공영방송은 공공서비스의 이념을 적절히 구현할 수 있도록 조직의 형성과 운영을 구조적으로 보장받는 제도 형태라 할 수 있다. 여기에서 '구조적 보장'이란 공영방송이 민영방송과 구별되는 특수한 법·제도적 조건을 말한다. 시베르트센(Syvvertsen, 2003)은 이러한 조건을 이행해야 하는 의무(obligation), 사회가 부여한 특권(privilege) 그리고 사회적 대표들에 의해 방송의 성과(performance)를 평가하고 감독받는 관리시스템으로 설명하고 있다. 마찬가지로 브란츠와 슈네(Brants & Suine, 1998) 역시, 공영방송의 제도적 조건으로 '공적 책무성(public accountability)' '공적 재원' '보편적 서비스' '내용규제' 그리고 '진입규제' 등을 제시하고 있어 특정한 관리방식으로서 공영방송을 이해하고 있다.

공영방송을 제도적 형태 또는 하나의 관리시스템으로서 이해하는 입장은 방송에 대한 규제를 '명령적 형태(imperative framework)'와 '구조적 형태(structural

framework)')로 구분하는 방식에 기반을 두고 있다. 전자는 특별한 요건, 명령, 금지 등을 통해 프로그램의 내용뿐만 아니라 방송의 활동까지 조정하기 위한 직접적 지도를 일컫는다. 그리고 후자는 방송사의 행위에 간접적으로 영향을 미치기 위해 고안된 다원적 조직구조를 확보하는 방식을 의미한다(Hoffmann-Riem, 1992, p. 175). 즉 명령적 형태는 공식적인 법체계에 의해 규정된 가치를 보호하기 위한 방식으로 '제정적 규제(statutory regulation)'의 한 유형이며, 구조적 형태는 제도적 조건 또는 프레임워크를 구성하여 어떤 가치를 확보하고 지향하는 방식에 가깝다.

방송의 규제 방식이 이처럼 두 가지 형태로 구분되는 이유는 방송서비스가 갖는 재화적 특성 때문이다. 방송서비스는 정보재이며 가치재(merit goods)로서 커뮤니케이션의 자유와 민주적 여론형성을 지향해야 하는데, 이는 질적 속성을 갖고 있어 규칙 또는 규정으로 정의하기 어려워 명령적 형태를 적용하는데 한계가 있을 뿐만 아니라, 명령적 형태는 바람직하지 못한 것을 막는 규제방식으로서 항상 소극적일 수밖에 없기 때문이다. 까닭에, 방송에 가장 적합한 규제는 바람직한 측면을 북돋아 주는 구조적 형태의 운영방식을 채택하는 것으로 공영방송을 제도화하는 것이다(Graham, 1998; Graham & Dvis, 1992; Grand & New, 1999).

공영방송이 갖는 고유의 특성을 '내부감독원리(internal supervision principles)' 또는 '사회통제원리(social control principles)'로 정의하는 관점은 구조적 보장이므로 공영방송을 이해하는 입장을 대표한다. 내부감독원리란 특수한 임무와 기능이 보편적, 사회적 합의에 의해 설정되고 해석될 수 있는 '참여의 구조', 그리고 그 특수한 임무의 성과를 평가하기 위해 공영방송의 내부에 설치된 '감독기구'의 존재를 의미한다(Jakubowicz, 2003a; Syvertsen, 2003). 다시 말해, 공영방송 내부에 설치된 감독기구가 공중의 다양한 이해와 관심을 대표함으로써 방송의 독립성을 보장할 뿐만 아니라 정부권력의 개입 없이 법적 규칙이 적절히 준수되는가를 감독하는 관리시스템을 지칭한다(Eberle, 2002, 3쪽). 또한 공중이 공영방송의 자유·독립·자립 등을 지키고 그것을 위협하는 외부세력을 제거하고 통제하며 특수한 임무를 적절히 수행하는가를 체크하고 간여하는 적극적이고 긍정적인 개입행위를 의미한다(방정배, 1991, 94쪽).

따라서 공영방송은 '거브넨스'와 '책무성'을 통해 이루어지는 일련의 운영 모델 또는 특정한 제도 형태라 할 수 있다. 왜냐하면 거브넨스란 어떤 공적 조직이 사회가 부여한 임무를 적절히 이행하고 더 활성화시킬 수 있도록 어떻게 그 조직을 구성하고 운영할 것인가를 결정하는 방식이기 때문이다(Nissen, 2006, p. 35). 또한 거브넨스는 투명하고 효율적이며 합리적인 조직 운영을 위해 구조적으로 작동하는 '협치(協治)' 또는 '통할(統轄)' 의미를 지니고 있어 내부감독원리와 사회통제원리와 개념적으로도 밀접하다.

그리고 책무성은 공영방송이 운영의 구조를 통해서 그 사회적 책임을 이행하도록 하는 감독의 방식과 연관된다. 페인터크(Feintuck, 1999, 120 ~ 124쪽)는 책무성을 서로 연관되지만 분명히 다른 두 개의 정의를 통해 설명한다. 첫째, 어떤 행위에 대해 공중에게 직접적으로 또는 공중의 의견이 반영될 수 있도록 공개된 공적 기구를 통해 간접적으로 설명·보고하는 것이다. 둘째, 권한을 행사하는 과정에서 권한에 따라 수반되는 기대와 조건을 위반하는 행위가 발생했을 때 제재를 받아야 하는 의미를 갖는다³⁾. 후자가 재제가능성을 인지하여 그 책임을 이행하도록 하는 강제에 가깝다면, 전자는 제재로 가기 이전에 충분한 정보를 제공하거나 요구하는 방식을 통해 그 행위를 자율적인 방식으로 감독하는 절차다.

책무성을 공영방송이 갖는 특수한 임무와 재정적 특권 간의 비례를 확보하고 독립성과 자율성과 공적 책무를 서로 일치시키는 이행 메커니즘, 또는 이 두 가치가 적절히 조화되는 생태(ecology)로 이해되기도 한다(Harro-Loit & Balčytienė, 2005; Jakubowicz, 2003a). 특수한 운영의 구조에서 사회적 책임을 이행하도록 하는 방식 또는 절차를 강조하는 해석이다. 이 관점에서 책무성은 자발적인 설명과 보고를 위한 절차들, 즉 공영방송에게 특수한 임무를 부여하고 이행하도록 강제하며, 그 달성의 정도를 평가하는 단계까지 포함하고 있다.

<표> 공영방송의 제도적 조건으로서 거브넨스와 책무성

	거브넨스	책무성
역할	운영의 구조	감독의 방식
내용 (영역)	감독기구의 구성 감독기구와 방송사의 관계 감독기구와 정부, 의회의 관계 감독기구와 사회집단의 관계	책임(임무)의 부여 책무성의 이행 방식과 절차 책무성의 달성 평가 평가의 설명 및 보고
가치 (목표)	독립성, 자율성 참여(권력)의 균형성	책무성의 구현(공익성/공공성)

지금까지 논의를 토대로 정리하면, 공영방송은 거브넨스와 책무성을 핵심으로 설정된 운영모델에 가깝다. 즉 방송서비스가 갖는 공적 기능을 보장하고 강제하나 그 과정에서 방송서비스의 제공이 특정 세력의 이익을 대변하지 못하도록 제도적으로

3) 이와 유사하게 맥퀘일(McQuail, 2003)은 방송영역에서의 책무성을 ‘응답가능성(answerable)’과 ‘책무(liability)’로 구분하고 있다. 이것은 책무성을 이행하는 방식이 공식적이냐 비공식적이냐, 내적 절차인가 외적 절차인가, 그리고 강제적이냐 자발적이냐에 따라 구분한 것이다. 전자는 공적 가치의 질적 측면을 더 중시하는 이행방식으로 공영방송사가 자신의 책임 이행 정도를 자발적으로 외부에 설명하는 것이다. 반면 후자는 방송활동에 따른 해악에 대해 실제적 처벌과 제재를 부여하는 강제적 방식으로 공식 판결에 해당한다.

조치하는 모델이 바로 공영방송인 것이다. 위의 <표>처럼 공영방송에 대한 운영의 구조와 감독의 방식에 해당하며 법·제도를 통해 구조화된다. 먼저 운영의 구조는 정부, 의회, 사회집단, 감독기구 및 규제기구 사이의 다양한 관계로서 거브넨스를 의미한다. 여기에서 중요한 핵심원리는 방송의 독립성, 자율성 그리고 참여의 균형성을 확보하는 것이다. 그 다음으로, 감독의 방식은 공영방송의 사회적 책임을 부여하고 이행하도록 하는 역할로서 책무성을 말한다. 책무성에서는 무엇보다도 공영방송의 특수한 임무에 대한 이행 정도를 파악할 수 있어야 한다.

그리고 이 두 영역은 분리되어 있는 것이 아니라 서로 밀접하게 연관되어 있다. 왜냐하면 책무성을 이행시키는 감독의 주체는 거브넨스를 통해 형성되며, 책무성에 대한 권한이 어떻게 설정되느냐에 따라 거브넨스가 영향을 받기 때문이다. 예를 들어, 책무성에 대한 권한이 거브넨스를 형성하는 과정 속에서 정부와 의회에 과도하게 부여되면 내부감독원리 또는 사회통제원리는 상실하게 된다. 따라서 공영방송의 지배구조와 책무성은 바람직한 운영모델을 조성하는 하나의 환경으로 이해할 필요가 있다.

공영방송은 정부, 정치집단, 자본 그리고 사회단체 등 사회의 제 세력들이 자신들의 이해를 최대화하기 위한 목적으로 만들어낸 상호작용 또는 합의의 산물이다 (McQuail, 1995; Syvertsen, 1992). 까닭에 공영방송은 정치적 환경 속에서 운영될 수밖에 없었으며 거브넨스의 문제는 항상 공영방송에 대한 논의에서 주요 관심사였다. 따라서 공영방송 거브넨스에 대한 기존 연구들은 정치사회(political society)⁴⁾와 공영방송사 사이의 관계에 따라 시스템을 분류하고, 각각의 모델에서 나타나고 있는 운영상의 특징을 설명하는데 주력했다. 공영방송에 나타나고 있는 정치화의 패턴(pattern of politicization), 정치 개입의 유형 그리고 권력분포의 방식 등을 분석한 연구들이 여기에 해당한다(강형철, 2004; Humphreys, 1996; Kelly, 1983).

이 중에서도 할린과 만시니(Hallin & Mancini, 2004)의 연구는 공영방송 거브넨스 차원에서 공영방송과 정치영역 사이의 다양한 관계를 가장 잘 정리하고 있다. 이들은 공영방송의 규제에 있어서 작용하는 정치적 균형(political parallelism), 공영방송 운영에 있어서의 전문주의(professionalism) 정도, 그리고 방송규제의 방식과 방송사 허가에 있어서의 국가의 역할 등을 기준으로 하여 공영방송 거브넨스를 다음과 같은 네 가지 모델로 분류했다.

4) 정치사회란 그람시(Gramsci, A.), 토크빌(Tocqueville, A.) 등이 국가와 시민사회를 매개하는 중간층으로서 설정한 개념이다. 즉 정치사회는 정당, 정치조직 등 공적 권력을 분점하고 있는 정치세력들로 구성되고, 그 핵심적인 제도는 정당, 선거, 선거규칙, 정당연합, 의회이며, 정치체계 구성원들이 공공 권력과 국가기구에 대한 통제력을 획득하려는 정치적 경쟁을 위하여 스스로를 특수하게 조직하는 영역이다(최장집, 2003: 65쪽).

첫째, 공영방송이 의회 다수당 또는 정부에 의해 직접적으로 통제되는 '정부모델(the government model)'이다. 공영방송 감독기구는 정부 부처의 형태로 운영되거나, 독립된 감독기구가 존재하더라도 그 구성과 운영은 정부가 행사하는 임명에 의해 좌우되는 거브넨스를 갖는다. 둘째, 공영방송은 정치적 통제로부터 절연되어야 한다는 전통이 강력하게 발전해 있고 방송사의 구성원들에 의해 운영되는 '전문모델(the professional model)'이다. 감독기구의 그 구성과 임명에 정부가 권한을 행사하나 '전문성'을 고려하여 임명하며 감독기구 및 방송사의 운영과 감독에 대해 자율성을 보장하는 유형이다. 셋째, 의회의 의석 비율에 따라 정당에 의해 공영방송이 통제되는 '의회모델(the parliamentary model)'이다. 의회에 의해 감독기구가 구성되고 임명되기 때문에 다수당에 의해 공영방송이 통제되는 경향이 있으나 정부모델처럼 정부에 의한 직접적인 감독이나 규제는 작동하지 않는다. 마지막으로, '시민모델(civic model)'이다. 의회모델과 유사하나 정치세력 뿐만 아니라 다양한 사회집단이 공영방송의 통제 과정에 참여하는 모델이다.

이와 같은 모델의 구분은 정부, 의회 그리고 사회집단과 공영방송 감독기구 사이의 관계 또는 규제에 있어서 자율성을 보장받는 정도를 통해 공영방송의 거브넨스를 검토할 수 있는 장점을 제공하고 있다. 즉 운영의 구조 측면에서 공영방송의 독립성과 자율성에 작용하는 정치적 영향력을 파악할 수 있다. 그러나 이 연구들은 거브넨스를 지나치게 감독기구의 구성과 임명에 대한 측면으로 축소시키는 한계를 보여준다. 또한 공영방송의 사회적 책임을 이행하도록 하는 방식을 거브넨스에 대한 논의에서 제외시키는 문제점을 갖고 있다.

공영방송 거브넨스는 정부 또는 의회와의 관계뿐만 아니라 조직을 구성하고 운영하기 위하여 설정되는 여러 가지의 메커니즘을 포괄하는 개념이다. 이러한 이유로 공영방송사의 조직구조를 어떻게 설정할 것인가부터 공영방송사를 어떻게 운영할 것인가까지 모두를 고려해야 한다. 하지만 기존의 연구들은 감독기구와 공영방송사 간의 관계를 충분히 설명해 주지 못한다. 방송활동의 자율성을 보장하면서도 근접한 거리에서 감독을 수행해야 하는 공영방송 거브넨스에서 감독기구와 공영방송사의 관계는 매우 중요한 부분을 차지한다. 왜냐하면 이 관계가 방송사에 사회적 책임을 부여하는 방식과 방송사의 운영을 감독하는 형태에 영향을 미치기 때문이다.

감독기구와 공영방송사(경영진)의 관계를 설명하는 거브넨스 모델은 크게 두 가지 형태로 구분된다. 먼저 하나는 감독기구와 방송사 경영진 사이의 구성과 기능이 중복되는 '일원모델(one-string model)'이며, 다른 하나는 방송사의 조직을 구성하는 이 두 기구의 구성과 기능을 분명하게 구분하는 '이원모델(two-string model)'이다 (Formand for Radio og tv-nævnet, 2005, Summery). 이처럼 두 가지의 거브넨스 모

델이 형성된 배경은, 경영진으로부터 감독기구의 독립성을 유지하려는 필요성과 감독기구가 감독을 위하여 방송사의 일상 운영에 대한 정보와 지식을 확보해야 하는 필요성 사이의 갈등에서 비롯되었다.

일반적으로 감독기구와 경영진 사이의 역할과 기능이 중복되면 감독의 기능은 제 목소리를 내지 못하고 위축되거나 고립된다. 이렇게 되면 감독기구는 공영방송사의 조직 논리에 포섭(包攝)될 수밖에 없다. 반대로 감독기구와 공영방송사 경영진 간의 역할과 기능이 엄격히 분리되어 있으면 감독을 수행하기 위하여 필요한 일상 운영에 대한 정보를 습득하는데 제한될 수 있다. 이 경우, 근접한 거리에서 바람직한 측면을 유도하기 위한 구조적 형태의 관리시스템은 한계에 직면할 수밖에 없다. 따라서 방송사의 조직을 구성하는 이 두 조직의 역할과 기능이 어떻게 설정할 것인가의 차원은 공영방송 거브넌스를 논의하는데 반드시 수반되어야 한다.

이 이외에 방송(미디어) 규제기구의 존재 여부 그리고 이 기구와 공영방송 감독기구 또는 공영방송사 간의 관계도 고려할 필요가 있다. 공영방송에 대한 규제는 일반 방송 미디어의 규제와 구분되는 이원 모델을 전제로 하기 때문에 공영방송 감독기구를 통해 관리되고 통제되도록 되어 있다. 그럼에도 불구하고 국가에 따라 일반 방송 규제기구가 공영방송에 대한 일련의 규제 권한을 행사하기도 한다. 만약 공영방송 감독기구와 방송 규제기구 간에 책무관계가 존재하면 공영방송의 독립성과 자율성은 위축되기 쉽다. 공영방송에 대한 규제 또는 관리의 권한이 방송 규제기구에 지나치게 많이 부여되면 감독기구가 갖는 감독과 관리의 권한이 약화되기 때문이다. 이렇듯 방송규제기구와 공영방송 감독기구 간의 관계가 공영방송 거브넌스를 형성하는데 상당한 영향력을 갖고 있음에도 불구하고 기존 연구는 그에 대한 관심과 검토가 부족했다.

1990년대 중반까지 공영방송에 대한 책무성시스템은 구체적인 제도로 정착되지 못했다. 주로 법률을 통해 프로그램의 운영과 편성에 대한 책임을 규정하는 수준에 머물렀다. 구체적으로는 첫째, 공공서비스의 일반 규정 둘째, 특수한 내용의 적극적 요건(requirement)과 소극적 제한, 즉 방송해야 하거나 하지 않아야 하는 프로그램 또는 프로그램의 유형, 그리고 셋째, 편성의 양적 조건(quarter) 등 세 가지 형태로 나타났다(Betzels, 2003; Svendsen, 2002). 특히, 공공서비스의 일반 규정은 프로그램에 대한 방송사의 책임을 일상적이며 포괄적으로 정의하는 정책적 진술로서 공영방송의 책무성을 확보하는 주요 수단이었다. 공영방송 감독기구가 프로그램의 운영에 대해 감독하고 바람직한 방향을 지도하는 기준으로 삼았기 때문이다.

그러나 이러한 방식은 공영방송에 대한 사회적 책임을 이행하도록 하는 절차와 조건을 수반하지 않았다. 공영방송의 독립성과 자율성을 존중하여 공적 역할과 책임

의 내용만을 명시했던 것이다. 공영방송 영역에서 책무성이라고 볼 수 있는 ‘이행 메커니즘(mechanism for delivering)’이 도입된 것은 공영방송의 위기론이 강력히 부각되면서부터 시작됐다. 공영방송의 비효율성이 증가하고 현대화의 부족으로 공중의 시각과 관점에 둔감해지자 공영방송을 개혁하는 방안으로 사회적 책임을 이행시키기 위한 다양한 책무성의 절차가 발전한 것이다. 공영방송의 임무가 수행되어야 할 정도를 명시하고 그에 대한 평가와 피드백을 구축하며, 공영방송이 스스로가 산출한 결과에 대해 더 사회적인 책임을 갖도록 하는 방안들을 의미한다(Bardoel, 2003; Blumler & Hoffmann-Riem, 1992; Born, 2003; Jakubowicz, 2003a; 2003b). 그 책무성의 내용과 방식을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 방송 허가권의 심사 또는 재허가 심사가 강조되면서 공식적이고 면밀한 조사와 판단의 절차가 증가했다. 특히, 공영방송에 대한 심사의 과정이 강화되었고 그 과정에서 프로그램 내용의 조건, 소수계층에 대한 관심, 문화적 임무 등의 이행 여부가 집중적으로 검토되었다(Jakubowicz, 2003b; McQuail, 2003). 둘째, 프로그램에 대한 책임이 이행되었는가 여부를 공중으로부터 파악하기 위한 과학적인 탐구와 조사 방법이 적극 동원되었다. 프로그램에 대한 시청자들의 만족도를 파악할 뿐만 아니라 방송사의 운영에 시청자의 진정한 이해와 관심을 반영하기 위한 노력이라 하겠다(McQuail, 2003). 셋째, 효율성, 자원배분 등 경제적 요소를 파악하기 위한 방법으로 경영상의 정보를 구체적으로 공개하는 절차가 등장했다. 수신료의 지불가치를 증명하기 위한 목적에 따라 감사(audit) 또는 회계감사(account)의 절차가 책무성의 이행 방식으로 집중 부각되었다(Born, 2003; Hultén, 2003). 넷째, 비공식적으로 이루어졌던 정보에 대한 공개와 보고를 강화하기 위하여 다양한 형태의 평가시스템을 구축했다. 방송사 스스로가 자신들이 이행한 성과를 평가하고 그 결과를 공식적인 절차에 따라 보고하는 방식이다(Bardoel, 2003; Betzel, 2003).

이렇듯, 공영방송의 책무성은 법률에 공적 역할과 사회적 책임을 규정하는 소극적 차원에서 그것을 측정하고 평가하여 ‘공적 심의(public deliberation)’의 의제로 삼으려는 적극적 차원으로 발전해왔다. 특히, 감독의 구체적인 방식을 감독기구의 자율에 일임했던 공영방송의 규제원리를 바꾸려는 의지를 담고 있다. 전통적으로 공영방송의 규제원리는 프로그램의 제작과 편성에 대한 자율성을 보장하기 위하여 ‘규제주체(감독기구)’와 ‘규제대상(방송사)’을 서로 일치시키는 운영의 구조에 초점을 맞췄다. 그러나 이러한 규제원리가 지나치게 자율규제의 형태로 흐르면서 감독의 기능이 약화되자, 공식적 요건을 통해 감독기구의 활동을 조절(regulating)하는 방안으로 책무성의 절차가 강화된 것이다. 따라서 공영방송 거브넨스가 운영의 독립성과 자율성에만 치우치지 않도록 균형을 잡기 위하여 여러 가지 감독의 방식을 보완하는 것으로 공영방송의 책무성시스템을 이해할 필요가 있다.

공영방송 거브넨스가 갖는 한계를 보완하기 위한 제도적 대응으로 공영방송의

책무성을 이해하는 관점은 국내에서 제기되고 있는 공영방송 비판론 측면에서 중요한 함의를 제공한다. 왜냐하면 그 비판의 원인으로 실효성 있는 공영방송의 감독 또는 규제가 작동하지 않는 규제시스템의 한계를 지적하고 있기 때문이다(강남준, 1999; 강형철, 2004; 김우룡, 2002; 박영선 2005; 윤효진, 2003). 현재의 방송법은 소유방식이나 방송제도의 차이에 상관없이 규제주체가 모두 방송위원회로 일원화하고 있다. 이로 인해 민영방송과 공영방송은 동일한 평가척도에 따라 프로그램에 대한 심의가 이루어지고 재허가 심사를 받는다. 즉 제도의 특성에 따라 분명히 다른 사회적 책임이 적용되어야 함에도 불구하고 규제를 구별하여 적용할 수 없는 것이다. 따라서 공영방송에게 보다 엄중한 사회적 책임을 부여할 수 없을 뿐만 아니라 민영방송으로부터는 규제의 정당성을 인정받지 못하는 문제를 낳고 있다.

국내의 경우, 공영방송 감독기구에 해당하는 KBS, EBS 이사회와 방송문화진흥회의 위상도 모호하게 설정됐다. 본래 공영방송 감독기구는 방송사의 독립성과 자율성을 보장하는 '완충기(buffer)'의 역할을 담당하면서도 근접한 거리에서 방송사를 감독함으로써 바람직한 역할을 유도해야 한다. 그러나 이 기구들은 공영방송 감독기구로서 가장 중요한 프로그램 운영과 내용을 감독하는 권한을 부여받지 못하고 있다. KBS, EBS 이사회는 감독을 수행하기보다 경영책임을 맡는 의사결정기구로서 위상만을 갖는다. 방송문화진흥회는 방송문화진흥회법이 MBC에 대한 관리감독의 권한만 규정하고 구체적인 역할은 명시하지 않아 지주회사(holding company)에 더 가깝다(강형철, 2004, p. 201; 김우룡, 2002, pp. 58~66). 한마디로 방송규제기구는 규제의 차별성을 적용할 수 없고 공영방송 감독기구는 방송사에 대한 감독을 수행할 수 없는 '감독 또는 규제의 공백' 상태라 하겠다.

따라서 공영방송의 사회적 책임을 이행하도록 하는 책무성의 절차와 방식은 국내 공영방송의 문제를 해결하기 위한 적절한 대안이 될 수 있다. 더구나 공영방송 거브넌스가 이원적 규제시스템으로 기능하지 못하는 국내의 한계를 어는 정도 극복할 수 있다. 즉 현재처럼 방송위원회로 일원화되어 있는 규제시스템의 문제를 해결하기 위한 방안으로 공영방송 감독기구가 수행하는 감독의 방식, 다시 말해 공영방송의 책무성을 이행하는 여러 절차와 방식을 검토할 필요가 있다.

I. 서론

1. 문제제기 및 연구목적

흔히, 공영방송은 ‘공공서비스 방송’ 또는 ‘공공이 소유하는 방송’으로 정의되고 있다. 전자는 ‘기능적 차원(functional dimension)’을 강조한 것이라면 후자는 ‘구조적 차원(structural dimension)’을 중시하는 개념이다. “공영방송은 공공의 이익을 위해 서비스해야 한다”는 주장에서 볼 때, 공영방송은 공공서비스 방송이 맞다. 그러나 정확한 정의는 아니다. 공공재이며 사회적 영향력을 갖는 모든 방송은 소유의 방식에 상관없이 공공서비스를 지향해야 하기 때문이다. 반면 공영방송을 단순히 소유의 방식으로 정의하는 것은 방송서비스의 사회적 역할을 경시한 해석이다. 공공을 대표하는 국가가 소유하지만 공공의 이익에 봉사하지 않을 경우, 국영 또는 관영 방송으로 비난하는 이유도 여기에 있다.

이와 같이 공영방송을 정의하는 방식은 매우 다양하다. 여러 국가에서 사용되는 공영방송에 대한 정의를 분석해 보면 그 기준이 서로 다를 뿐만 아니라 심지어 서로 모순되기까지 하다(Syvertsen, 1999, 5쪽). 그 이유는 공공의 이익을 구현해야 하는 ‘공공서비스(public service)’로서 방송을 공히 인식하면서도, 그 사회가 공공서비스를 가장 잘 구현하는 방식을 어떻게 보느냐에 따라 다른 운영 모델을 채택해왔기 때문이다. 사회마다 방송이 지향해야 할 공공서비스에 대한 내용에서 차이가 나는 것도 한 원인이다. 그리하여 공영방송은 공공서비스라는 특정한 역할을 수행하기 위하여 그 사회가 선택한 운영 모델로 정의될 수 있다. 즉, 공영방송이란 공공서비스라는 기능을 구현하기 위하여 형성된 특수한 구조적 보장, 즉 제도적 산물로 이해되어야 한다(최세경, 2006; Eberle, 2002; Jakubowicz, 2003).

최근 국내에서 공영방송에 대한 두 가지 쟁점이 제기되고 있다. 하나는 ‘공영방송의 역할에 대한 비판론’이다. 비판의 요지는 “민영 또는 상업 방송과의 차이를 느낄 수 없다” 또는 “공영방송을 유지하는 데 사회적 비용이 너무 크고 비효율적이다”라는 것이다. 주로 현재 공영방송의 운영 모델에 문제가 있음을 지적하고 있는

며 그 대안으로 공영방송의 구조개편을 언급한다. 하지만 공영방송에 대한 비판론은 정권이 공중에 대한 접근권을 통제하기 위한 정치적 수사라는 반론도 상당하다. 정권이 바뀔 때마다 방송의 독립성을 주장하는 세력이 뒤바뀌는 한국의 정치현실이 이를 증명한다고 본다. 오히려 이러한 반론은 이미 한국 공영방송은 선진국 공영방송의 수준에 접근해 있는 만큼, 턱없이 부족한 수신료의 규모에서 볼 때 혼합재원으로 운영되는 현재의 다공영 시스템이 최선이라는 입장을 지지한다.

다른 하나는 ‘공영방송의 거브넌스(governance)⁵⁾에 대한 이견’이다. 새 정부는 “공영방송 KBS는 정부투자기관이기 때문에 국정철학을 공유할 수 있는 관리시스템을 갖추어야 한다”는 주장을 피력했다. 이와 같은 주장은 공영방송이 과연 누구에게 책무를 갖아야 하는가에 대한 논란을 촉발시켰다. 먼저 공영방송이 정부의 책무로부터 자유로울 수 없다는 입장이 존재한다. 이들 입장에서 볼 때, 과거 권위주의 정부체제 아래에서 공영방송은 권력의 시녀였지만 이제 민주주의가 정착된 만큼 정부가 공영방송이 그 책무를 다하는가를 감독하는 것은 당연하다. 공영방송이 공공서비스를 구현하는가를 감독하는 행위 역시 국민이 정부 수반인 대통령에게 위임한 정치적 권한(power)에 해당하는 것으로 이해한다.

반면 민주주의를 지탱하기 위한 핵심적인 공론영역으로 공영방송을 이해하는 입장에서는 공영방송의 정치적 독립성과 자율성이 공공서비스를 구현하기 위한 필수 요건으로 본다. 비록 공영방송이 정부투자기관으로서 정부의 관리 대상이라 할지라도 공영방송에 대한 정부의 권한은 유보(reserved power)돼야 한다는 것이다. 이러한 주장들은 공영방송의 제도 원리와 근거를 ‘공공성’ 개념에서 찾고 있다. 공공성을 갖는 영역을 사회 제도로 정착시키는 이유는 ‘권력의 균형화(gewaltbalancierung)’를 확보하기 위한 것이라는 주장이다. 이 때 균형화란 정치적 권력에 의한 영향력의 배제뿐만 아니라 대자본이나 특수집단에 의한 영향력까지 배제하여 소시민(bürger)의 이익을 보호하기 위한 구조적 보장을 의미한다(이정춘, 1982). 까닭에 공영방송의 거브넌스는 정치적 독립성과 자율성이 이미 내재화된 것으로 이해한다.

5) 거브넌스 개념은 투명하고 효율적이며 합리적인 조직 운영을 위해 구조적으로 작동하는 협치(協治) 또는 통할(統轄)의 의미가 강하다. 그리하여 공영방송 지배구조의 구성, 임명방식, 권한배분, 운영매커니즘 등을 포괄하는 개념이라 할 수 있다(최세경, 2006, 11쪽).

이처럼 국내 공영방송 제도의 운영 모델을 놓고 상반된 평가와 입장이 존재하는 이유는 공영방송의 역할, 즉 방송이 수행해야 하는 공공서비스에 대한 합의가 한국 사회에서 이루어지지 않았기 때문이다. 그 동안 한국 사회에서 방송이 수행해야 할 공공서비스의 이념에 대해 충분히 논의할 기회를 갖지 못했다. 공영방송은 권위주의 정권의 모습을 탈각시키기 위한 수단으로 ‘공공에 의한 관리’만 강조되었을 뿐, 공영방송이 공공의 이익에 봉사하기 위한 사명(remit)은 무엇인가에 대해서는 충분히 고려되지 않았다. 2000년 「통합방송법」의 제정 과정에서 공공서비스 이념에 대한 논의의 기회가 있었지만 전체 방송의 공익성, 자율성 그리고 독립성을 지나치게 강조한 나머지 공영방송의 차별적 역할(requirement)과 임무(obligation)는 간과됐다. 그리하여 한국 공영방송이 확보하고 있는 정치적 독립성과 자율성이 소시민을 위한 공공서비스 구현을 위해 존재하는가, 아니면 또 다른 세력을 위한 허구적 수사에 불과한가에 대한 논쟁을 만들고 있는 것이다. 결국, 이는 공공서비스 이념에 대한 기능적 차원과 이를 운영할 수 있도록 제도적으로 보장하는 구조적 차원이 서로 유기적으로 연결돼 있지 못하는 것에서 기인한 바가 크다.

국내 공영방송 제도에 관한 문제와 비판이 기능적 차원과 구조적 차원이 유기적으로 연결되지 못해 발생되었다는 가정은, 그 해결을 위해 1990년대 후반부터 제기되는 공영방송의 위기론과 그 제도적 대응을 살펴보아야 하는 필요성을 보여준다. 왜냐하면 1990년대 후반부터 유럽을 중심으로 불거진 공영방송의 ‘정당성 위기(crisis of identity)’ 역시 기능적 차원과 구조적 차원 사이의 불일치(mismatch)를 지적하면서 비롯됐기 때문이다(Harrison & Woods, 2001; Jakubowicz, 2004; Søndergaard, 1996). 당시 상업방송, 케이블 및 위성 방송 등이 등장하면서 강조되기 시작한 시장경쟁의 원리는, 공영방송의 운영이 비효율적이며 현대화되지 못했으며 그 성과(performance) 역시 미흡하여 그 존재이유가 상실됐다는 비판을 낳았다. 그러나 서구 공영방송은 시장과의 경쟁 속에서 자신들의 역할을 새로 정의하고 역량을 집중하며 편성시간과 제작활동을 현대화하고 경영을 합리화하면서 여전히 주도적 위상을 유지해 오고 있다(Nissen, 2006). 공공서비스의 기능을 충분히 이행하고 있음을 구조적으로 증명하는 ‘책무성시스템(accountability system)⁶⁾’을 도입하고

6) 책무성이란 미디어가 공적 책임을 구체적으로 실현하여 증명하는 제도적, 강제적 절차를 포함하는

그에 따라 공영방송의 ‘거브넨스’를 능동적으로 개혁한 결과라 할 수 있다.

이 연구의 문제의식은 바로 여기에 있다. 국내 공영방송에 대한 비판론과 거브넨스 논쟁이 기능적 차원과 구조적 차원의 불일치에 있는 만큼, 최근 유럽을 중심으로 주목을 받고 있는 공영방송 책무성시스템과 그에 따른 거브넨스의 재구축 방향이 정책적 대안을 제공할 수 있다고 보기 때문이다. 따라서 본 연구의 목적은 공영방송이 수행해야 하는 공공서비스의 임무와 이를 수행하기 위해 보장하는 구조적 시스템이 ‘비례의 원칙(the principle of proportionality)’에 따라 어떻게 운영되는가를 고찰하는 데 있다. 이는 주요 선진 국가가 채택하고 있는 ‘공영방송 책무성시스템의 유형과 적용 방식’ 그리고 ‘거브넨스 형태’를 비교 고찰하고 그 함의를 도출함으로써 국내 공영방송에 대한 제도적 대응 방안을 모색하려는 것이다. 본 연구가 달성하고자 하는 목적을 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 공공서비스의 임무라는 기능적 요소와 이를 보장하기 위한 운영 모델, 즉 구조적 형태가 서로 비례와 균형을 이루어야 하는 이유를 이론적으로 고찰함으로써 공영방송 제도의 위상과 존재이유를 제시하려 한다. 이는 공영방송 제도가 보장받아야 하는 정치적 독립성과 자율성이 의미하는 바가 무엇인지를 공공서비스의 기능 차원에서 해석하고 논의하는 작업이 될 것이다.

둘째, 주요 선진 국가의 공영방송 관련 법제를 비교하여 책무성시스템과 거브넨스의 바람직한 관계를 고찰하고자 한다. 이 연구목적 달성을 위하여, 먼저 공영방송이 공공서비스의 임무를 적절히 구현하도록 만드는 이행 메커니즘으로서 각 국은 어떠한 책무성시스템을 도입하고 운영하는가를 분석할 것이다. 다음으로, 공영방송을 관리하고 감독하는 거브넨스 형태를 분석하고 이러한 구조 속에 책무성시스템은 어떻게 연계되어 있는가를 고찰할 계획이다. 공영방송 거브넨스는 책무성시스템을 수행하고 이를 관리하는 방식을 결정하는 만큼 이 양자가 어떻게 연관되어 있는가를 분석하는 것은 기능적 차원과 구조적 차원이 어떻게 비례와 균형을 이루는가를 파악하는 데 매우 중요하다.

셋째, 공영방송 책무성시스템과 거브넨스 관계 모델을 통해 지금까지 국내 공영

개념이다. 이러한 책무성은 도덕적 의무(duty)와 책임(responsibility)보다 강제적 절차가 수반된 개념이기는 하나 지나친 책무(liability)가 미디어의 자율성을 억압하지 않도록 보장하는 시스템이다(최세경, 2005; McQuail, 2003; Harro-Loit & Balčytienė, 2005).

방송 제도의 한계를 검토하고 관련 법제가 갖고 있는 문제점을 비판적으로 정리할 것이다. 이는 선진 국가에 대한 비교 분석을 통해 도출된 함의, 즉 선진 국가의 공영방송 책무성시스템과 거브넨스에서 나타나고 있는 공통점과 차이점을 근거로 국내 공영방송의 책무성시스템과 거브넨스를 평가하려는 작업이다.

넷째, 이상의 분석과 고찰을 통해 궁극적으로 방송통신융합시대 국내 공영방송 제도의 바람직한 형태와 운영 모델을 검토하려 한다. 이는 공영방송이 처한 새로운 환경에 걸맞도록 바람직한 구조개편의 방향을 구체적으로 제시하는 작업이 될 전망이다. 정치적 수사로서 공공에 봉사하는 공영방송 제도가 아니라 또한 특정한 정치 세력이 필요에 따라 언급되는 정치적 독립과 책임에 종속되는 공영방송 운영 모델이 아니라, 공공에 이익을 구현하기 위해 공영방송에 적용되어야 하는 정치적 독립과 책임을 구체화하려는 것이다.

2. 연구방법 및 연구모델

우리나라의 공영방송 규제 현황에 대한 분석과 이상의 연구 내용을 수행하기 위해 본 연구는 도서관 서베이(the library survey) 방법과 매체 환경 및 정책에 대한 국가 간 비교연구(national comparative study) 방법, 그리고 전문가 조사를 수행하고자 한다. 먼저 도서관 서베이는 특정한 이론이나 현상의 흐름을 정리함으로써 “현재 우리가 어디에 있으며, 어디로 향하고 있는가”를 검토하는 방법이다. 본 연구가 방송통신융합이라는 변화된 환경에서 공영방송 제도 및 정책의 현황과 새로운 제도적 위상의 정립 필요성, 그리고 책무성과 거브넨스 모델의 조화 방안을 검토 및 정리함으로써 우리의 방송환경에서 이들 대상 국가들의 논의가 갖는 시사점들을 도출하고자 하기 때문에, 쟁점 내용과 이론적 논의를 체계적으로 분류할 필요가 있다.

또한 국가 간 비교연구(national comparative study) 방법을 적용하고자 한다. 비교연구는 몇 개의 사례에 토대를 두어 상대적으로 다양한 요인들을 밝혀내고 이를 통해 쉽게 드러나지 않는 특징과 시사점을 포착하는데 적합한 연구방법이다. 특히, 국가 간 비교연구는 비교대상 국가들 사이의 비교 가능성(comparability)과 차

별성을 통해 어떤 법칙과 패턴을 도출하기 때문에 보편적인 대안을 모색하는데 유용하다고 할 수 있다. 방송통신융합 환경 하에서 비교 대상 국가들의 변화하는 공영방송 모델, 운영 서비스라는 측면에 있어 나타나고 있는 책무성시스템과 거브넨스 모델이 갖는 함의와 중요성, 그리고 새로운 위상 정립 및 시스템 구축과 관계 정립에 있어 나타나는 유사성과 차이를 도출하기 위하여 독일, 영국, 프랑스, 일본의 사례를 분석하여 비교하는 방법을 적용하였다.

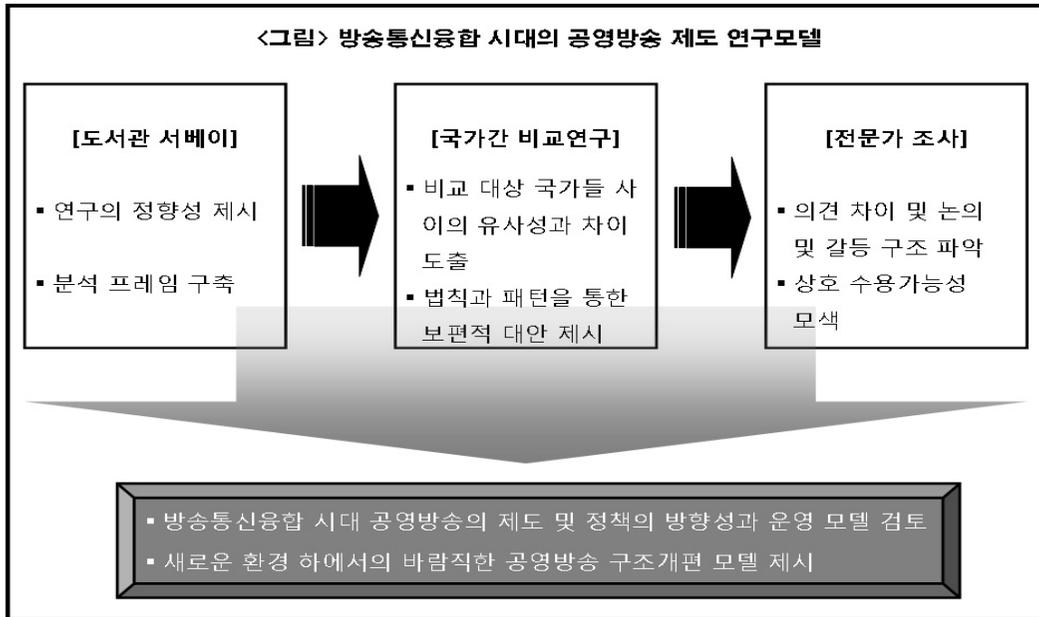
나아가 본 연구는 방송통신융합 관련 전문가들에 대한 의식조사 및 심층인터뷰를 실시하고자 한다. 변화된 방송통신융합 환경을 고려하여 국내 공영방송의 위상과 제도 및 정책 구조 변화의 바람직한 방향성을 도출 및 재정립하기 위해서는 다양한 전문가의 의견을 취합하여 그 보편성과 차별성을 파악하는 작업이 매우 중요하다. 특히 합리적이고 타당한 의식조사를 위해서는 설문지 작성이 중요한 만큼 이를 위한 전문가 자문 심층인터뷰가 필수적이라고 할 수 있다. 방송통신융합 환경은 기존의 방송과 통신 제도가 기술적, 경제적 요인을 바탕으로 통합된 것이기 때문에 방송환경, 특히 공영방송에 대한 영향 및 변화의 방향성, 그리고 위상 및 시스템 재정립의 기준에 대해서는 여러 입장차이가 있을 수 있다. 따라서 이러한 이견 차이가 무엇으로부터 기인하며 상호 수용이 가능한 방안은 무엇인지를 파악하는 것은 정책수립 및 제도적 대응의 성공을 좌우하게 된다. 이상의 연구방법들을 바탕으로 본 연구의 연구모델을 정립하면 아래의 <그림 1-1>과 같다.

이상을 바탕으로 본 연구는 변화된 방송통신융합 환경에서 국내 공영방송 제도의 바람직한 형태와 모델을 검토함으로써 새로운 환경에 조응하는 바람직한 공영방송 구조개편 방향을 제시할 수 있을 것으로 기대된다. 특히 공영방송의 공공서비스 임무와 그 수행을 보장하는 구조적 시스템을 책무성시스템과 거브넨스 모델의 조화로운 관계 설정을 통해 제시함으로써 방송통신융합 시대 공영방송의 사회적 기능과 구조적 운영 방안 사이의 효율적인 비례 및 균형화 방안을 구현할 수 있는 제도 및 정책 시스템 재정립에 크게 기여할 수 있을 것으로 예상된다.

또한 방송통신융합 환경에 걸맞는 공영방송의 독립성 및 자율성 확보 방안을 제시하고 구체화함으로써 공영방송의 사회적 책임 수행이 가능한 절차와 방식을 제공할 수 있을 것이다. 결과적으로 이는 공영방송의 사회적 책임을 재정립하는데 있

어 규제 시스템 상의 한계 및 감독기구, 그리고 공영방송의 위상에 대한 사회적 차원의 합리적인 대안 모색과 합의를 이끌어내기 위한 초석을 제공하기 위함이다. 이러한 연구과정을 통해 본 연구는 궁극적으로 방송 공공성의 확장과 방송 이용자의 주권 신장에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

<그림 1-1> 공영방송 규제제도 연구모델



Ⅱ. 공영방송의 제도적 원리: 거브너스와 책무성 시스템

1. 방송의 공공성, 공익성 그리고 공공성

공공성, 공익성 그리고 공영성의 개념은 방송규제 제도 및 정책을 둘러싼 논의에서 흔히 그 의미상의 차이를 고려하지 않고 혼용되고 있다. 특히 공익성과 공공성의 개념이 강조되어 온 공영방송의 문제와 해결책을 지적하는 과정에서도 일부 주창자들은 ‘프로그램의 공익성을 높여야 한다’고 언급한 반면 다른 주창자들은 ‘프로그램의 공영성을 구현해야 한다.’고 주장한다. 그러나 구체적인 차원에서 언급하고 있는 실천의 내용을 살펴보면 그 개념이 주는 의미상의 차이는 거의 없다.

사회과학 영역에서 현상을 설명하는데 있어 개념의 설정은 연구의 대상을 명확히 포착하는 일종의 그물이 되기 때문에 그에 대한 엄밀한 적용이 요구되고 있다. 더욱이 현실의 다면적인 차이를 고려하기 위하여 사용된 개념들이라면 그에 대한 관계를 명확히 설정하는 이론적 논의가 반드시 필요하다. 또한 기존의 공익성에 대한 개념규정을 검토하고 공익성과 공공성 사이의 차별적인 개념을 제시하기 위해서는 그 관계를 규명할 필요가 있다.

일반적으로 일종의 사회적 커뮤니케이션 제도로서 방송은 공적인 특성을 갖고 있는 것으로 전제되고 있다. 이러한 인식은 방송의 공공성에 대한 사회 일반의 암묵적인 합의가 존재하고 있음을 보여주는 것이다. 따라서 방송의 공공성, 공익성 그리고 공영성의 개념상 차이를 살펴보기 위해서는 공공성이라는 개념에서부터 접근할 필요가 있다. 통상 공공성은 ‘사(private)’와 상응하는 ‘공(public)’개념에서 비롯되었다. 이는 시민사회와 정치사회 영역에서는 오랫동안 논의되어 왔던 ‘개인’과 ‘공동체’라는 구분을 기초로 형성된 것이라고 할 수 있다. 또한 이러한 이분법을 사회적 영역의 차원에 따라 살펴보면 공공성은 ‘사적 영역(private domain)’과 대별되는 ‘공적 영역(public domain)’에 관계되는 개념이라고 판단할 수 있다.

공공성이 사용되는 상이한 의미들에 대해 소영진(2003, pp. 6~8)은 ‘전체 또는 다수

에 관한 일(group)' '권위(authority)' '정부(government)' '전유불가능성(non-exclusiveness)' '이타성(altruistic interest)' 등의 다섯 가지로 제시하고 있다. 특히 이 중에서 권위와 정부에 해당하는 의미는 일반적으로 국가 또는 행정의 영역에 해당되기 때문에 이를 배제한다면, 공공성이란 다수에 관계되어 특정 개인에게 전유(appropriation)가 불가능함으로써 전적으로 사익추구와 이윤동기에 맡겨놓을 수 없다는 의미를 포함하고 있는 것이다. 즉 공공성은 시장에서의 거래와 같은 사적 이해관계에 맡겨 놓을 경우 사회 전체에 강력한 영향을 미칠 수 있는 재화 또는 가치와 관계되는 공적 영역에서 발생하는 개념이라 할 수 있다. 따라서 방송은 공공의 가치재로서 전파를 통해 그 의미가 구현되며, 내용에 있어서는 인간의 문화적 산물을 담고 있는 공적 영역에 해당된다⁷⁾.

한편 재화의 특성이라는 측면에서 살펴볼 때, 방송의 공공성은 더욱 더 명확한 의미가 제시될 수 있다. 왜냐하면 공공성이란 소유권과 관계되는 것으로 일반대중의 소유라는 의미를 내포하고 있기 때문이다. 일반적으로 방송은 '공공재(public good)'이며 동시에 '가치재(merit good)⁸⁾'로 분류된다. 경제학에서 인정되는 공공재란 '비경합성(non-rivalness)'과 '비배제원칙(non-exclusion principle)'이 작용하는 재화를 지칭한다(內山陸, 2000/2002, p. 70). 한사람의 소비가 다른 사람의 소비에 영향을 미치지 아니하며 비용을 지불하지 않고 재화를 소비하는 경우를 통제할 수 없다는 뜻이다. 이럴 경우 무임승차가 발생하기 때문에 합리적 선택에 따라 유지되는 시장의 기능은 마비될 수밖에 없다. 또한 부정적 외부성(negative externality)으로 인해 과도한 남용이 초래되는 '공유의 비극(tragedy of commons)'이 발생하게 된다(김재홍, 2003, p. 46).

이처럼 공공재이자 가치재인 전파를 통해 실현되는 방송서비스 또한 '무임승차(free rider)'를 배제할 수 없기 때문에 공유의 비극이 발생할 수 있다. 나아가 방송 산업은 그 인프라스트럭처의 구축에 소요되는 '매몰비용(sunk cost)'이 높은 반면 그에 대한 '한계비용(marginal cost)'은 제로에 가까운 경제적 구조를 갖고 있다. 따

7) 김우룡은 방송의 공공성을 방송 자원의 근거, 전파 자원의 제한성 근거, 국가 이익적 근거, 국민의 이익적 근거, 사회 문화적 근거 등에 따라 생겨난 개념으로 해석하고 있다(1999, pp. 415~417).

8) 가치재란 '공공적 욕구를 발생시키는 공동의 이익 및 가치'에 착안한 개념이고, 그런 '공동의 이익 및 가치'는 시장 원리가 전제로 하는 '개인의 이익 및 가치'의 집합과 항상 일치하는 것은 아니다(菅谷實, 1997, 菅谷實·中村清, 2000/2002, p. 28에서 재인용).

라서 방송을 단순히 시장에 맡겨 놓을 경우 최소한의 비용을 통해 이익을 실현하기 위한 경쟁의 심화와 저질 경쟁이 초래될 수밖에 없다. 특히 한계비용을 낮추기 위한 저질 경쟁의 현상은 공공재이자 가치재로서 사회적 공익에 기여해야 하는 방송의 치명적인 문제점으로 제기될 수도 있다. 방송은 문화적 산물로서 그것이 발생시키는 외부성⁹⁾의 정도와 범위가 여타 공공재의 경우보다 훨씬 더 크다. 그러므로 만약 방송 시장의 실패로 인하여 사회적 손실이 발생하는 것은 단순히 개인적인 수준에서 피해가 발생하는 정도의 문제가 아닌 사회 전반이 추구하며 목표하고 있는 공동체의 이익과 가치를 침해하는 중대한 결과가 발생하게 되는 것이다.

이러한 측면에서 공공성이라는 개념은 공익성과 매우 밀접하게 연관되어 있다고 할 수 있다. 위에서 살펴 보았듯이 공공재는 소유권과 관련된 것으로 공공성을 표현하는 특성인데, 그러한 공공재의 판단이 재화의 성격으로 인하여 야기될 수 있는 사회적 손실, 즉 공익의 위협을 근거로 하고 있기 때문이다. 결국 공공성은 그 사회적 실천의 결과로서 공익성을 기초로 형성되는 개념이며 동시에 공익성의 근거는 공공성이라는 특성을 통해 인정되고 있다고 할 수 있다. 그러나 여기서 초래되는 문제가 결과적 공익성을 통해 공공성을 인식하게 됨으로써 공익성과 공공성을 동일시하거나 공익이라는 이상향에 의해서 공공성의 범주가 판단되는 것으로 잘못 인식한다는 것이다.

사회적으로 형성되는 이념체계 또는 규범의 기준으로서 공익성은 공공성이라는 전제의 조건으로 해석되는 것이 바람직하다. 이는 공익성을 바라보는 하나의 관점인 ‘규범적 공익성’에 의해 명확해 진다¹⁰⁾. 규범적 공익성이란 사익의 합이라는 개념을 넘어서 집단적 속성을 갖는 것으로 공동체의 모든 행위를 인도하고 규제하는 ‘이상적 공공선’ 또는 사익을 초월한 ‘최고의 규범기준’을 의미한다(염용섭 외, 2000,

9) 외부성이란 거래(transaction)를 통해 발생되지 않는 비용 또는 수익을 의미한다. 미디어 영역에서 외부성은 주로 비경제적 가치 및 활동을 지칭하고 있으며 표현의 자유라는 시스템에 의해서 초래될 경우가 많다(Baker, 2002, p. 42). 이러한 이유로 미디어의 경제시장을 일반적인 경제시장(economic marketplace)과 사상의 시장(marketplace of ideas)으로 구별해 논의하기도 한다.

10) 윤석민(2003)은 공익 개념에 대한 다양한 입장들을 분석한 결과 전반적으로 ‘실체설’과 ‘과정설’로 구분되어 있다고 설명한다. 그가 정리한 내용에 따르면 전자의 입장에서는 공익을 도덕적 명령 또는 공동이익 등의 실체적 개념으로 파악하는 것이며, 후자는 공익을 경쟁적으로 나타난 사익들이 갈등과 조정을 거쳐 타협되는 산물로 이해하는 관점이다. 이러한 분류로 볼 때 규범적 공익은 실체설에 그리고 결과적 공익은 과정설에 해당된다.

pp. 35~36). 비록 공익성이 지향해야 할 가치라 할지라도 그것은 ‘집단적 속성’ 또는 ‘공동체’ 등의 공적 영역이 전제하기 때문에 발현될 수 있다는 것이다. 따라서 그 물적 토대로서 공공성이 변동하게 되면 공익성은 자연히 변화하고 상황과 조건에 따라 유연하게 적용될 수 있는 가변적인 것이다.

이상을 요약하면 방송에 있어 공익성은 그 물적 토대로서 사회적 공공성에 의해 발생하는 것이며, 방송을 통해 확보하고자 하는 공중의 공통의 이익을 강조하는 개념이다. 또한 한 사회가 기대하는 특정한 혜택으로서 제시된 방송제도의 이념은 방송의 공공성이 갖는 특성에 기초하여 형성된다. 즉, 방송의 공공성은 전파의 공적 소유 측면에서 또는 시청자 주권주의 측면에서 파악될 수 있는 절대성을 가진 개념이라 한다면, 방송의 공익성은 특정인의 사적 이익이 아니라 주인이 되는 시청자 공중의 이익을 추구해야 한다는 방송활동의 기준이 되는 규범체계라 할 수 있다(한 균태, 2003, p. 175). 지금까지 살펴본 공공성과 공익성의 관계를 정리하면 다음의 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 공공성과 공익성에 나타난 개념적 차이

	공공성	공익성
방송 영역	전파/정보	방송규범
철학적 토대	본질/존재	인식/가치
성질/특성	절대성	상대성
인과적 관계	근거적	결과적
정치경제적 개념	소유(재화)/권리	행사
논의 영역	제도	정책/규제

출처: 최세경, 2005

한편 공공성 및 공익성과 달리 공영방송의 제도적 조건으로서 공영성은 일반적으로 공공관리(public management)와 연관된 것으로 어떠한 조직에 대한 소유구조와 운영방식을 의미하는 개념이다. 공공관리는 공공재를 제공하는 공익사업(public utility)처럼 공공서비스에 의해 대한 지불가치를 증가시키기 위한 관리 또는 경영기

법을 의미한다. 따라서 공기업처럼 시장의 실패가 발생할 수밖에 없는 서비스에 국가가 개입하여 운영하는 형식에서 비롯된 것이 바로 공영성 개념이다.

또한 공영성은 시장의 실패를 가정한다는 점에서 특정 서비스의 이용과 활용이 사회에 해를 줄 수 있다는 인식에 의거한 제도적 대응이다. 위의 표에 나타난 공익성 및 공공성 개념과 비교하면 재화를 사용하고 그 권리를 행사하는 방식이 공공의 이익을 해칠 수 있다는 전제에서 선택된 수단인 것이다. 관계되는 영역의 측면에서 볼 때 공영성은 본질 또는 특성에 해당한다기보다 공중의 이익확보를 위해 실천적, 절차적 측면에서 요구되는 제도운영의 원리에 보다 가깝다. 따라서 공영성이란 공공성에 근거하여 상정된 공익성을 달성하기 위해 보장되는 제도적 수단 또는 운영의 방식이라 할 수 있다. 이러한 제도적 수단 또는 운영의 방식으로서 공영성을 방송제도에 적용해 보면 이는 방송의 공익성을 실현하기 위한 구조적 보장으로 이해될 수 있다¹¹⁾. 방송의 공익성이 방송서비스의 보편성¹²⁾을 강조하는 것이라면 공영성은 공영방송의 관리제도 또는 지배구조로서 특수성을 표현하는 개념이다¹³⁾.

방송제도에 있어서 공익성과 공영성의 이러한 관계는 공영방송에 대한 존재이유를 제시하지 못하고 있으며 규제의 정당성을 적절히 제시하지 못한다는 관점에서 볼 때 중요한 함의를 준다. 왜냐하면 공영성이라는 개념이 공익성에 파생된 것이며 공익성을 위한 구조적 보장이라고 한다면, 결국 공영방송의 이념적 모델에 위기가 발생한 것은 방송의 공익성에 대한 위기와 실패에서 기인한 것으로 볼 수 있기 때문이다.

11) 방송제도연구위원회(1990)는 방송영역의 공영성을 시청자 측면의 공익, 즉 프로그램의 공익성을 실현하기 위한 구조적 보장으로 이해하고 있다.

12) 여기에서 보편성이라는 의미는 불변한다는 것이 아니라 공공서비스를 통해 추구하고자 하는 보편적 가치를 가정한다는 의미이다. 오히려 공익성은 공공성에 따라 달라질 수 있기 때문에 가변적이며 시대적, 사회적 상황에 따라 새로운 내용을 만들어낸다.

13) 공공성, 공익성 그리고 공영성에 대한 관계를 한국언론학회(1995)에서는 다음과 같이 표현하고 있다. 먼저 공공성은 전체사회를 전제로 하여 방송전파의 공적 소유라는 측면에서 파악할 수 있는 가장 광범위한 개념이다. 또한 공영성은 관리적 차원에서 수용자보다는 송신자의 측면이 강조된 공익성과 유사한 개념으로, 그리고 공익성은 공공성을 실현하기 위하여 수용자 대중의 이익확보를 위한 바람직한 방송활동의 기준을 제시하는 개념으로서 수용자 측면을 강조한다(p. 54).

2. 방송의 공익성에 대한 제약 요인

방송이 공익성을 갖아야 한다는 주장은 사회의 일반적인 당위로서 인정되고 있지만 그 구체적인 내용과 실체는 분명하지 않다. 방송이 제도화된 초기단계부터 그 의미가 매우 모호했고 그에 따라 다양한 해석이 공존하고 서로 경쟁해왔다(강준만, 2001; 배진아 1999; Feintuck 1999; Krasnow & Goodman, 1998; McCauley 2002; Napoli 2001; Syvertsen 2001)¹⁴⁾. 이러한 문제는 방송제도의 영역에 국한되는 것이 아니라 ‘공익’을 어떻게 규정하는가에 대한 일반적 합의 자체가 어렵기 때문에 발생하는 현상이다. ‘공익’을 규정하는 것에 있어 개념 상의 난점에 대해서는 다음의 글에 적절하게 표현되어 있다.

“ 공익은 마치 사용할 때마다 다른 내용물이 담겨지는 빈 그릇과 같다. 만약 우리가 빈 그릇을 통해 무엇을 마시려 하는 것처럼 다양한 사람들이 다양한 가치를 갖고 공익을 규정하려고 노력하게 된다면, 공익을 통해서 우리가 특별히 기대했던 가치가 어느 정도 충족되었는가를 확인할 수 없게 될 것이다(Feintuck, 2004, p. 4). ”

이러한 개념 상의 정의에서 나타나는 난점은 자유시장의 원리에서 파생된 공리주의적 전통에서 주로 공익이 판단되고 논의되어 왔기 때문이다. 정치철학적인 의미에서 공익의 개념은 정치공동체를 강조한 아리스토텔레스(Aristotle)의 전통을 따르는 공화주의(republicanism) 또는 공동체주의(communitarianism)와 더 밀접한 연관성을 갖고 있다. 공화주의 및 공동체주의자들은 인간 본성의 선이 정치공동체의 선과 불가분의 관계에 있다고 봄으로써 공동의 이익, 국가의 이익, 공공의 복지, 사회 전체의 선 등의 필요성을 강조한다(김비환, 2003). 그러나 생명, 자유, 재산이라

14) 강준만은 방송에 있어서 공익 개념이 갖는 추상적 문제를 다음과 같이 매우 강력하게 비판한다. “어느 나라를 막론하고 방송은 공익을 추구해야 하며 또 규제가 필요하다는 전제 하에 존재해왔다. 하지만 공익이라는 개념은 모든 것을 의미하는 동시에 아무것도 의미하지 않는 말이었다. 공익은 그저 철학적 개념으로 추상화된 단계에만 머무른 채, 방송규제는 기본적으로 자본주의 시장경제 질서를 존중하면서 그 때마다 방송으로 인해 야기되는 사회적 논란들을 잠재우고자 하는 ‘대중요법’의 성격이 강했다(2001, p. 197)”

는 개인의 자연적, 사회계약적 권리를 강조하는 자유주의 그리고 시장의 힘을 강조하는 자본주의의 등장은 정치공동체로서 공공영역의 역할을 축소시켰으며 공익을 판단하는 방식까지 변화시켰다.

헬드(Held, 1970)는 공익을 판단하는 방식을 ‘선호이론(preponderance theory)’ ‘공동이익 이론(common interests theory)’ 그리고 ‘일원이론(unitary theory)’ 등 3가지 범주로 분류하고 있다. 일원이론은 규제 방향의 구체적 목표, 즉 통일된 윤리적 가치로서 공익을 이해하는 것으로 사회적 구성원들이 동의할 수 있는 가치가 존재한다는 것을 가정하는 관점이다. 반면에 선호이론과 공동이익 이론은 공리주의적 계산에 따라 공익을 이해하는 것으로 사회 내에 존재하는 개별 이익의 총합으로 공익을 인식하는 형태이다. 페인터크(Feintuck, 2004)는 일원이론에 의한 공익을 민주주의에서 시민권(citizenship)의 실현으로 이해하고 선호이론과 공동이익 이론에 의한 공익을 자본주의에서의 효율성으로 간주하고 있다¹⁵⁾.

특히 자원이 모든 구성원들에게 가장 가치 있는 사용 상태에 놓여 있는 것, 즉 전체 사회의 ‘경제적 후생(economic welfare)’에 기여하는 상태를 의미하는 ‘분배적 효율성(allocative efficiency)’으로 공익을 정의하는 것이 바로 선호이론과 공동이익 이론이다(Feintuck, 2004, p. 134). 여기에는 자유주의적 시장원리의 지배적 이데올로기가 숨어 있다. 왜냐하면 시장 활동의 토대로서 사유재산을 중요하게 다룸으로써 경제적 규제를 자연독점에 따라 시장의 실패와 외부성이 예견되고 경제적 후생이 불가능한 공공재로 최소화하는 효과를 갖기 때문이다. 또한 이는 일반적인 경제영역에서의 자유시장과 경쟁에 기초한 자본주의 경제원리를 자연스럽게 정당화한다.

이처럼 경제적 관점에서 공익을 규정하는 방식은 공익이 달성되어야 하는 조건에 초점을 두기 때문에 공익의 내용과 가치에 의해 보호되어야 할 정당성이 어떻게 주어지는가에 대한 본질적인 물음에 대해 해답을 주지 못한다. 따라서 경제적 효율성이 적용되지 않고 있는 정치적, 사회적, 문화적 부분에 있어서의 공익 판단은 매우 제한될 수밖에 없으며 사회가 기대하는 공익이 얼마나 충족되었는가를 정확히

15) 공익 개념을 하나는 시민권의 실현으로, 또 다른 하나는 자본주의 경제적 효율성으로 보는 관점은 시장자유주의에 입각한 소비자주권주의 공익과 공동체주의 특성을 토대로 하는 속의민주주의(deliberative democracy) 공익으로 구분하는 관점과 유사하다(김승수, 2003; 윤영철, 2001).

측정할 수 없는 문제가 발생한다¹⁶⁾.

방송의 공익성 역시 그러한 개념의 도입 초기부터 전파가 가지고 있는 공공재적 성격 때문에 경제적 규제를 목적으로 논의되어 왔다. 사회적 희소자원으로서 전파혼란에 따른 문제를 최소화하기 위한 방안으로서, 그리고 자연독점이 발생하는 공공서비스라는 논리에 따라 공영방송이라는 공공관리의 제도를 정착한 것은 이처럼 경제적 후생의 측면에서 공익을 판단한 것이다¹⁷⁾. 그러나 방송은 경제적 요인뿐만 아니라 다양한 요인이 작용하는 영역으로 분배적 효율성이 공익을 판단하는 유일한 기준이 되지 못한다. 경제적 효율성은 방송 콘텐츠 측면에서 적절한 가치가 무엇인지 판단할 수 없으며 방송은 시장 수요와 공급의 일반적 원리가 그대로 적용하지 않아 효율성을 판단하는 기준이 되는 ‘잠재적 파레토의 최적상태(potential Pareto optimality)’를 파악하기도 힘들다¹⁸⁾. 또한 방송에 개입하는 규범적 가치는 매우 다양해 공적 혜택을 규정하는 방식을 하나로 설정하기란 거의 불가능하다(McQuail, 1992, pp. 21~25). 따라서 방송의 공익성은 공공서비스를 근거로 경제적 공익만이 강조되면서도 그 실현 수준은 판단할 수 없는 상태가 유지되었고 민주주의와 연관되는 시민권의 실현, 즉 규범적 공익은 모호한 상태로 남게 된 것이다¹⁹⁾.

16) 경제학은 개인의 이익을 종합하여 공동체의 목적함수, 즉 공익을 규정하는 것은 불가능하다는 불가능정리(impossibility theorem)를 인정하고 있다. 그럼에도 불구하고 후생경제학은 공익을 객관적으로 정의하고 측정할 수 없기 때문에 차선으로 효율성을 만족하는 선택을 참으로써 공익을 극대화하는 선택에 이를 수 있다고 주장한다. 즉 효율성이 바로 공익의 필수조건이라는 의미이다(김재홍, 2003, pp. 26~27).

17) 상업방송제도 중심의 미국에서 정착된 방송의 공익성은 경제적 후생과 무관하게 초기 전파에 대한 사유권을 인정함으로써 전파혼란을 억제하고 기존 사업자에게 독점적 지대(monopoly rent)를 강화하기 위한 정치적 고안물, 즉 방송사업자와 정책 결정자들의 이해담합을 통한 결과라는 견해도 있다(Hazlett, 2001; 조은기, 1995).

그러나 이러한 주장은 방송의 전파가 공공재라는 사실을 물리적 희소성의 개념으로 한정해서 보는 한계가 있다. 이와 더불어 방송은 공공재로서 경제적 희소성의 문제도 적용되는 영역이다. 무임승차의 가능성이 높은 방송전파는 외부성으로 인해 과도한 남용에 의한 공유의 비극이 초래될 수 있기 때문이다. 따라서 미국에서의 공익성이 수탁모델(trusteeship model)을 통해 지대를 부여하는 방식으로 정착된 것은 경제적 희소성을 해결하기 위한 문제에 더 가깝다. 다만 방송에서의 경제적 공익성이 자유주의 시장원리를 지지하는 이데올로기라는 점은 분명하다.

18) 방송 시장은 프로그램 시장, 수용자 시장, 광고 시장, 사상의 시장 등 경제적 원리가 다차원적으로 작동한다. 더구나 이러한 각각의 시장은 나름대로 고유의 ‘공익성’ 논리를 갖고 있다.

19) 조은기는 스스로의 자족적인 체계를 갖지 못한 방송의 공익성 개념이 한편으로는 사장의 시장영역에, 또 한편으로는 보편적 서비스의 영역, 즉 공적 부문(public sector)에 놓여 있을 수밖에 없었다고 설명한다. 이는 방송의 성과를 판단하기 위해 언제나 양자의 영역으로 논의를 전환시킬 수밖에 없으며 결국은 방송이 성과를 비교하고 판단할 수 있는 보편적 공리체계가 결여된 것을 증명한다고 주장한다(1994, pp. 24~25)

특히 이러한 상황에서 방송통신 기술의 급속한 발전과 1980년대부터 등장한 신자유주의(Neo liberalism) 또는 신보수주의는 방송의 공익성에 대한 심각하고도 근본적인 위기를 불러일으켰다. 첫째, 방송기술의 발달로 인한 다채널 환경은 공공재로서 방송의 성격을 약화시켰다. 과거에는 재화의 특성으로 인하여 시장의 논리가 적용되지 않아 자율경쟁만으로 공익이 보장될 수 없었으나 채널의 증가로 인해 소비자의 선택을 통한 시장논리가 오히려 경제적 후생을 증가시킬 수 있다고 판단하는 경향이 증대하였다. 방송에 대한 공적 개입에 의해 실현되는 공익보다 시장에 따른 추구되는 공익이 사회적으로 더 큰 실익을 제공할 수 있다는 믿음이 확장된 것이다.

둘째, 신자유주의의 등장은 공공서비스산업에 따라 인정받아 왔던 경제적 공익 개념을 변화시켰다. 신자유주의는 공공서비스에 대한 공공관리가 오히려 경제적 후생을 축소시키는 비효율성과 정부의 실패를 문제시하였다. 그리고 그 해결책으로 공익사업의 민영화와 국가의 개입을 최소화하는 작지만 강한 정부를 제시했다. 특히, 신자유주의는 공공선택이론(public choice theory)을 근거로 하여 공공관리의 영역이 소비자들의 요구에 적절히 반응하지 못하는 부도덕의 문제를 공유의 비극과 견줄만하다고 지적한다. 공유의 비극을 극복하기 위해 공공서비스산업에 대한 독점과 공공관리를 인정하였으나 실질적으로는 개인들의 편익을 오히려 감소시키는 비효율성이 초래되게 된다는 논리이다²⁰⁾.

시장 참여자로서 소비자의 이익에 대한 이러한 강조는 독점적 공공서비스산업으로 인정받던 방송에서도 그대로 나타났다. 이로 인해 공중들의 이익과 소비자의 주권이 중첩적으로 논의되면서 방송의 공익성은 더 이상 공공서비스 그 자체만으로 판단되지 않게 되었다. 방송의 공익을 판단하는 최소한의 기준으로 공공서비스에 대한 보편적 제공이 인정되어 왔으나 소비자라는 측면에서 시청자가 판단하는 이익의 총합으로 공익개념이 대체된 것이다. 여기서 제기될 수 있는 문제는 일원이론에 따라 공익성을 규정하지 못한 상태에서 그나마 자족적인 체계로 인정받아 왔던 공

20) 이러한 인식의 확산은 경제 환경이 변하면서 나타나는 공공서비스산업에 대한 당위성이 축소하는 것에도 연관되어 있다. 규모의 경제를 바탕으로 한 자연독점으로 인식되어온 공공서비스산업에서 비약적으로 시장수요가 증가하고 기술이 진보함으로써 규모의 경제가 축소 내지 소진됨에 따라 자유로운 시장기능에 의한 공급이 더 효율적이라는 믿음을 불러일으켰다(윤석민, 2003, p. 88).

공서비스의 개념이 축소되자 공익 개념이 무엇인가뿐만 아니라 어떻게 공익을 판단할 것인가까지 모호해졌다는 점이다²¹⁾.

방송의 공익은 공공서비스의 측면에서 ‘최소 서비스 제공(minimum service provision)’이나 ‘공동체 서비스 의무(community service obligations)’와 같은 개념으로 인식되었으며 이러한 의무들이 사회 연결의 중요한 요소였고 비록 경제적 이득이 없다 하더라도 반드시 제공되어야 하는 것으로 여겨졌다(Green, 2001, p. 99). 그러나 신자유주의의 공세와 방송통신 기술의 발달에 따른 공익 개념의 변화는 공적으로 규제되고 관리되어 온 미디어의 종언(demise)으로 인식되어졌다. 이로 인해 공영방송에 의한 공공서비스가 다른 어떤 문화적인 것보다 더 가치 있는 것으로 인정되고 규제와 지원을 통해 보호될 필요가 있다는 믿음은 사라졌다. 또한 소비자만이 유일하고 적절한 취향의 중재자(arbiter of taste)라는 관점은 공영방송에 특권을 부여하고 임무를 성취하도록 규정하며 정부 또는 규제기구가 통제해야 하는가에 대해 설명할 수 없게 만들었다(Syvertsen, 2003, pp. 163~164). 더 이상 공영방송이 제공하는 공공서비스가 왜 계속해서 보호되어야 하는지에 대한 정당성을 제시할 수 없게 된 것이다.

이처럼 방송의 공익 개념이 정당한 규제를 위한 토대를 상실한 것은 근본적으로 그 기능에 대한 사회적 문제제기가 나타나고 있음을 의미한다²²⁾. 경제적 공익에 토대를 두고 공공서비스라는 재화의 특성에 따라 방송의 공익성이 유지되어 왔으나 소비자 주권론의 강조로 공공서비스라는 암묵적 합의의 영역까지 축소되고 있는 실정이다. 디지털 미디어 테크놀로지의 급속한 발전에 따른 방송통신의 융합 역시 규

21) 비록 형식적이었지만 방송(프로그램)이라는 공공서비스를 보편적으로 제공함으로써 분배적 효율성을 달성할 수 있다는 경제적 공익 개념은 방송에 대한 명확한 의미의 공익 가치를 제시할 수 없었다 할지라도 규제의 판단 근거와 독점산업의 당위성을 갖고 있었다. 그러나 공익 개념이 공공서비스에서 시청자의 선호, 이익 등으로 대체되면서 독점과 국가 개입의 규제는 완화되었을지라도 공익을 판단하기 위한 가치는 무엇인가에 대해 끝없는 논쟁을 촉발하게 되었다.

22) 페인터크(Feintuck)는 공익 개념의 기능을 ‘정당화의 기능(legitimation function)’ ‘경쟁 영역으로서 기능(function as contested arena)’ ‘민주주의 기여 기능(democracy serving function)’ 등 3가지로 설명한다. 즉 공익은 사적 활동에 대한 개입을 정당화하는 수단으로서 기능해야 하며, 개념이 형성될 수 있도록 다양한 속의가 이루어지는 맥락을 제공해야 하고, 마지막으로 집단적 가치와 일반 복지 등과 연계되어 민주주의 메커니즘에 기여해야 한다는 것이다(2004, pp. 28~29). 여기에서 두 번째 기능에 주목할 필요가 있다. 이것은 공익이 규제로 활용되기 위해서는 다양한 입장이 제기되고 상황에 따라 달리 적용될 수 있는 열려진 구조여야 한다는 것이다. 또한 지배적인 정치경제의 힘에 의해 공익이 규정되지만은 않는다는 의미를 내포하고 있다.

제에 대한 범위, 적용되는 방식 그리고 현실과의 적합성에 있어서 그 불확실성과 복잡성을 높이고 있다는 점에서 방송의 공익성이 규제적 준거로 기능할 수 없도록 만드는 요인이다(Chalaby & Segell, 1999, p. 358).

따라서 과거의 공공서비스 전통에서 규정된 방송의 공익성은 새롭게 개선될 필요가 있으며, 규제의 정당성을 제공할 수 있는 새로운 공익 개념이 모색될 필요가 있다. 다만 새롭게 정의되어야 할 공익 개념이 규제적 역할을 담당하기 위해서는 크게 두 가지를 고려해야 한다. 첫째, 방송통신의 융합으로 사적 영역의 방송이 확장되고 있으며 그 환경에서 공적으로 관리되고 있는 공영방송이 존재하기 때문에 규제의 차별성을 고려해야 한다. 방송의 공익성은 공영방송과 동의어가 아니다. 공영방송은 공익적 목표를 표현하도록 하고 외부의 광범위한 이해 집단에 대해 효과적인 책무를 갖도록 하기 위한 필수적 수단이다(McQuail, 2003a, p. 261). 이러한 이유로 공공서비스가 곧 공영방송의 서비스였던 과거와는 다르게 공익 개념이 모색되어야 한다.

둘째, 최근에 논의되는 공익 개념이 주로 도덕적 명령 또는 공동 이익 등의 실제적 개념보다는 경쟁적으로 나타나는 사익들의 갈등과 조정이라는 과정적 개념으로 이해되고 있다는 점이다(윤석민, 2003). 그 이유는 규범적 가치를 근거로 정의되는 공익 개념은 실질적인 합의가 전제되지 않을 경우 다양한 이해관계가 얽혀 있는 실제 사회영역의 준거틀로 작동할 수 없기 때문이다. 이로 인하여 공익은 엘리트주의적이며 가부장주의적인 개념이라는 비판으로부터 자유로울 수 없었다. 또한 방송이 끊임없이 지배 질서에 기여하고 현상을 유지하는 도구라는 오해를 받는 원인이 되었다.

그러나 공익을 정치적 목적의 허위적인 의사적 수사에 불과한 것으로 인식하는 것은 더 큰 문제다. “다양한 규제의 근거로 기능하기 위해서는 모호한 상태로 남아 있는 공익 개념이 훨씬 유용하며”(배진아, 1999, p. 269), “자신의 주장을 정당화하기 위한 이념적 상징이다 보니 공익 개념이 모호한 것은 당연하다”(윤석민, 2003, p. 96)는 식의 주장은 규제를 위한 방송현실의 규율 원리를 부정하게 만들 수 있기 때문이다. 따라서 방송의 공익은 일원개념으로 인식하더라도 다양한 이해관계자들이 참여함으로써 동의를 구하고 그 공통된 목표를 지향할 수 있는 개방된 속의구조

(open structure of deliberation)를 전제해야 한다.

시장자유주의의 확장과 방송기술 발달에 따른 방송의 특성 변화로 ‘공공서비스’에 따른 공익 개념은 더 이상 바람직한 방송활동의 기준이 되지 못한다. 방송에서의 공익 개념은 다양한 이해관계자들의 요구를 수용해야 하며 동시에 민주주의에 기여하기 위한 역할을 담당해야 한다. 방송현실을 규율하는 정당화 기능을 담당하기 위해서는 공영방송과 사적 영역의 방송에 대한 차별적 적용을 고려할 필요가 있다. 이 변화의 흐름에 적절히 대응하는 방식은 방송의 공익성에 대한 규범적 기준은 느슨하게 정의하고 다양한 이해관계자들이 참여해 숙의할 수 있도록 제도적 구조를 보장하는 것이다. 공영방송을 공공서비스로 규정되기보다 제도적 구조로 인식하여 절차적 합리성을 보장하도록 규제하여야 하며 그 근거가 되는 공익의 개념은 여타 사적 영역의 방송들과 공유하도록 설정하면 된다. 결국, 중요한 것은 방송의 공익성이라기보다 방송 영역 전체에 대한 긍정적 환경을 조성하고 모범이 될 수 있는 공영방송의 제도적 원리를 탐색하며 이를 규제의 영역으로 연계시키는 것이다.

3. 공영방송의 규제원리와 특성

1) 공영방송 거브넨스와 책무성

공영방송은 공공서비스의 이념을 적절히 구현할 수 있도록 조직의 형성과 운영을 구조적으로 보장받는 제도적 형태라고 할 수 있다. 여기에서 ‘구조적 보장’이란 공영방송이 민영방송과 구별되는 특수한 법·제도적 조건을 말한다. 시베르트센(Syvertsen, 2003)은 이러한 조건을 이행해야 하는 의무(obligation), 사회가 부여한 특권(privilege) 그리고 사회적 대표들에 의해 방송의 성과(performance)를 평가하고 감독받는 관리시스템으로 설명하고 있다. 마찬가지로 브란츠와 쉬네(Brants & Suine, 1998) 역시, 공영방송의 제도적 조건으로 ‘공적 책무성(public accountability)’ ‘공적 재원’ ‘보편적 서비스’ ‘내용규제’ 그리고 ‘진입규제’ 등을 제시하고 있어 특정한 관리방식으로서 공영방송을 이해하고 있다.

공영방송을 제도적 형태 또는 하나의 관리시스템으로서 이해하는 입장은 방송에 대한 규제를 ‘명령적 형태(imperative framework)’와 ‘구조적 형태(structural framework)’로 구분하는 방식에 기반을 두고 있다. 전자는 특별한 요건, 명령, 금지 등을 통해 프로그램의 내용뿐만 아니라 방송의 활동까지 조정하기 위한 직접적 지도를 일컫는다. 그리고 후자는 방송사의 행위에 간접적으로 영향을 미치기 위해 고안된 다원적 조직구조를 확보하는 방식을 의미한다(Hoffmann-Riem, 1992, p. 175). 즉 명령적 형태는 공식적인 법체계에 의해 규정된 가치를 보호하기 위한 방식으로 ‘제정적 규제(statutory regulation)’의 한 유형이며, 구조적 형태는 제도적 조건 또는 프레임워크를 구성하여 어떤 가치를 확보하고 지향하는 방식에 가깝다.

방송의 규제 방식이 이처럼 두 가지 형태로 구분되는 이유는 방송서비스가 갖는 재화적 특성 때문이다. 방송서비스는 정보재이며 가치재(merit goods)로서 커뮤니케이션의 자유와 민주적 여론형성을 지향해야 하는데, 이는 질적 속성을 갖고 있어 규칙 또는 규정으로 정의하기 어려워 명령적 형태를 적용하는데 한계가 있을 뿐만 아니라, 명령적 형태는 바람직하지 못한 것을 막는 규제방식으로서 항상 소극적일 수밖에 없기 때문이다. 까닭에, 방송에 가장 적합한 규제는 바람직한 측면을 북돋아 주는 구조적 형태의 운영방식을 채택하는 것으로 공영방송을 제도화하는 것이다(Graham, 1998; Graham & Dvis, 1992; Grand & New, 1999).

공영방송이 갖는 고유의 특성을 ‘내부감독원리(internal supervision principles)’ 또는 ‘사회통제원리(social control principles)’로 정의하는 관점은 구조적 보장으로서 공영방송을 이해하는 입장을 대표한다. 내부감독원리란 특수한 임무와 기능이 보편적, 사회적 합의에 의해 설정되고 해석될 수 있는 ‘참여의 구조’, 그리고 그 특수한 임무의 성과를 평가하기 위해 공영방송의 내부에 설치된 ‘감독기구’의 존재를 의미한다(Jakubowicz, 2003a; Syvertsen, 2003). 다시 말해, 공영방송 내부에 설치된 감독기구가 공중의 다양한 이해와 관심을 대표함으로써 방송의 독립성을 보장할 뿐만 아니라 정부권력의 개입 없이 법적 규칙이 적절히 준수되는가를 감독하는 관리시스템을 지칭한다(Eberle, 2002, 3쪽). 또한 공중이 공영방송의 자유·독립·자립 등을 지키고 그것을 위협하는 외부세력을 제거하고 통제하며 특수한 임무를 적절히 수행하는가를 체크하고 간여하는 적극적이고 긍정적인 개입행위를 의미한다(방정배,

1991, 94쪽).

따라서 공영방송은 ‘거브넨스’와 ‘책임성’을 통해 이루어지는 일련의 운영 모델 또는 특정한 제도 형태라 할 수 있다. 왜냐하면 거브넨스란 어떤 공적 조직이 사회가 부여한 임무를 적절히 이행하고 더 활성화시킬 수 있도록 어떻게 그 조직을 구성하고 운영할 것인가를 결정하는 방식이기 때문이다(Nissen, 2006, p. 35). 또한 거브넨스는 투명하고 효율적이며 합리적인 조직 운영을 위해 구조적으로 작동하는 ‘협치(協治)’ 또는 ‘통할(統轄)’ 의미를 지니고 있어 내부감독원리와 사회통제원리와 개념적으로도 밀접하다.

그리고 책임성은 공영방송이 운영의 구조를 통해서 그 사회적 책임을 이행하도록 하는 감독의 방식과 연관된다. 페인터크(Feintuck, 1999, 120~124쪽)는 책임성을 서로 연관되지만 분명히 다른 두 개의 정의를 통해 설명한다. 첫째, 어떤 행위에 대해 공중에게 직접적으로 또는 공중의 의견이 반영될 수 있도록 공개된 공적 기구를 통해 간접적으로 설명·보고하는 것이다. 둘째, 권한을 행사하는 과정에서 권한에 따라 수반되는 기대와 조건을 위반하는 행위가 발생했을 때 제재를 받아야 하는 의미를 갖는다²³⁾. 후자가 재제가능성을 인지하여 그 책임을 이행하도록 하는 강제에 가깝다면, 전자는 제재로 가기 이전에 충분한 정보를 제공하거나 요구하는 방식을 통해 그 행위를 자율적인 방식으로 감독하는 절차다.

책임성을 공영방송이 갖는 특수한 임무와 재정적 특권 간의 비례를 확보하고 독립성과 자율성과 공적 책무를 서로 일치시키는 이행 메커니즘, 또는 이 두 가치가 적절히 조화되는 생태(ecology)로 이해되기도 한다(Harro-Loit & Balčytienė, 2005; Jakubowcz, 2003a). 특수한 운영의 구조에서 사회적 책임을 이행하도록 하는 방식 또는 절차를 강조하는 해석이다. 이 관점에서 책임성은 자발적인 설명과 보고를 위한 절차들, 즉 공영방송에게 특수한 임무를 부여하고 이행하도록 강제하며, 그 달성의 정도를 평가하는 단계까지 포함하고 있다.

23) 이와 유사하게 맥퀘일(McQuail, 2003)은 방송영역에서의 책임성을 ‘응답가능성(answerable)’과 ‘책임(liability)’로 구분하고 있다. 이것은 책임성을 이행하는 방식이 공식적이냐 비공식적이냐, 내적 절차인가 외적 절차인가, 그리고 강제적이냐 자발적이냐에 따라 구분한 것이다. 전자는 공적 가치의 질적 측면을 더 중시하는 이행방식으로 공영방송사가 자신의 책임 이행 정도를 자발적으로 외부에 설명하는 것이다. 반면 후자는 방송활동에 따른 해악에 대해 실제적 처벌과 제재를 부여하는 강제적 방식으로 공식 판결에 해당한다.

<표 2-2> 공영방송의 제도적 조건으로서 거브넨스와 책무성

	거브넨스	책무성
역할	운영의 구조	감독의 방식
내용 (영역)	감독기구의 구성 감독기구와 방송사의 관계 감독기구와 정부, 의회의 관계 감독기구와 사회집단의 관계	책임(임무)의 부여 책임의 이행 방식과 절차 책임의 달성 평가 평가의 설명 및 보고
가치 (목표)	독립성, 자율성 참여(권력)의 균형성	책임의 구현(공익성/공공성)

지금까지 논의를 토대로 정리하면, 공영방송은 거브넨스와 책무성을 핵심으로 설정된 운영모델에 가깝다. 즉 방송서비스가 갖는 공적 기능을 보장하고 강제하나 그 과정에서 방송서비스의 제공이 특정 세력의 이익을 대변하지 못하도록 제도적으로 조치하는 모델이 바로 공영방송인 것이다. 위의 <표 2-2>처럼 공영방송에 대한 운영의 구조와 감독의 방식에 해당하며 법·제도를 통해 구조화된다. 먼저 운영의 구조는 정부, 의회, 사회집단, 감독기구 및 규제기구 사이의 다양한 관계로서 거브넨스를 의미한다. 여기에서 중요한 핵심원리는 방송의 독립성, 자율성 그리고 참여의 균형성을 확보하는 것이다. 그 다음으로, 감독의 방식은 공영방송의 사회적 책임을 부여하고 이행하도록 하는 역할로서 책무성을 말한다. 책무성에서는 무엇보다도 공영방송의 특수한 임무에 대한 이행 정도를 파악할 수 있어야 한다.

그리고 이 두 영역은 분리되어 있는 것이 아니라 서로 밀접하게 연관되어 있다. 왜냐하면 책무성을 이행시키는 감독의 주체는 거브넨스를 통해 형성되며, 책무성에 대한 권한이 어떻게 설정되느냐에 따라 거브넨스가 영향을 받기 때문이다. 예를 들어, 책무성에 대한 권한이 거브넨스를 형성하는 과정 속에서 정부와 의회에 과도하게 부여되면 내부감독원리 또는 사회통제원리는 상실하게 된다. 따라서 공영방송의 거브넨스와 책무성은 바람직한 운영모델을 조성하는 하나의 환경으로 이해할 필요가 있다.

2) 공영방송 거버넌스 모델에 대한 고찰

공영방송은 정부, 정치집단, 자본 그리고 사회단체 등 사회의 제 세력들이 자신들의 이해를 최대화하기 위한 목적으로 만들어낸 상호작용 또는 합의의 산물이다(McQuail, 1995; Syvertsen, 1992). 까닭에 공영방송은 정치적 환경 속에서 운영될 수밖에 없었으며 거버넌스의 문제는 항상 공영방송에 대한 논의에서 주요 관심사였다. 따라서 공영방송 거버넌스에 대한 기존 연구들은 정치사회(political society)²⁴⁾와 공영방송사 사이의 관계에 따라 시스템을 분류하고, 각각의 모델에서 나타나고 있는 운영상의 특징을 설명하는데 주력했다. 공영방송에 나타나고 있는 정치화의 패턴(pattern of politicization), 정치 개입의 유형 그리고 권력분포의 방식 등을 분석한 연구들이 여기에 해당한다(강형철, 2004; Humphreys, 1996; Kelly, 1983).

이 중에서도 할린과 만시니(Hallin & Mancini, 2004)의 연구는 공영방송 거버넌스 차원에서 공영방송과 정치영역 사이의 다양한 관계를 가장 잘 정리하고 있다. 이들은 공영방송의 규제에 있어서 작용하는 정치적 균형(political parallelism), 공영방송 운영에 있어서의 전문주의(professionalism) 정도, 그리고 방송규제의 방식과 방송사 허가에 있어서의 국가의 역할 등을 기준으로 하여 공영방송 거버넌스를 다음과 같은 네 가지 모델로 분류했다.

첫째, 공영방송이 의회 다수당 또는 정부에 의해 직접적으로 통제되는 ‘정부모델(the government model)’이다. 공영방송 감독기구는 정부 부처의 형태로 운영되거나, 독립된 감독기구가 존재하더라도 그 구성과 운영은 정부가 행사하는 임명에 의해 좌우되는 거버넌스를 갖는다. 둘째, 공영방송은 정치적 통제로부터 절연되어야 한다는 전통이 강력하게 발전해 있고 방송사의 구성원들에 의해 운영되는 ‘전문모델(the professional model)’이다. 감독기구의 그 구성과 임명에 정부가 권한을 행사하나 ‘전문성’을 고려하여 임명하며 감독기구 및 방송사의 운영과 감독에 대해 자율성을 보장하는 유형이다. 셋째, 의회의 의석 비율에 따라 정당에 의해 공영방송이

24) 정치사회란 그람시(Gramsci, A.), 토크빌(Tocqueville, A.) 등이 국가와 시민사회를 매개하는 중간층으로서 설정한 개념이다. 즉 정치사회는 정당, 정치조직 등 공적 권력을 분점하고 있는 정치세력들로 구성되고, 그 핵심적인 제도는 정당, 선거, 선거규칙, 정당연합, 의회이며, 정치체계 구성원들이 공공 권력과 국가기구에 대한 통제력을 획득하려는 정치적 경쟁을 위하여 스스로를 특수하게 조직하는 영역이다(최장집, 2003: 65쪽).

통제되는 ‘의회모델(the parliamentary model)’이다. 의회에 의해 감독기구가 구성되고 임명되기 때문에 다수당에 의해 공영방송이 통제되는 경향이 있으나 정부모델처럼 정부에 의한 직접적인 감독이나 규제는 작동하지 않는다. 마지막으로, ‘시민모델(civic model)’이다. 의회모델과 유사하나 정치세력 뿐만 아니라 다양한 사회집단이 공영방송의 통제 과정에 참여하는 모델이다.

이와 같은 모델의 구분은 정부, 의회 그리고 사회집단과 공영방송 감독기구 사이의 관계 또는 규제에 있어서 자율성을 보장받는 정도를 통해 공영방송의 거브넨스를 검토할 수 있는 장점을 제공하고 있다. 즉 운영의 구조 측면에서 공영방송의 독립성과 자율성에 작용하는 정치적 영향력을 파악할 수 있다. 그러나 이 연구들은 거브넨스를 지나치게 감독기구의 구성과 임명에 대한 측면으로 축소시키는 한계를 보여준다. 또한 공영방송의 사회적 책임을 이행하도록 하는 방식을 거브넨스에 대한 논의에서 제외시키는 문제점을 갖고 있다.

공영방송 거브넨스는 정부 또는 의회와의 관계뿐만 아니라 조직을 구성하고 운영하기 위하여 설정되는 여러 가지의 메커니즘을 포괄하는 개념이다. 이러한 이유로 공영방송사의 조직구조를 어떻게 설정할 것인가부터 공영방송사를 어떻게 운영할 것인가까지 모두를 고려해야 한다. 하지만 기존의 연구들은 감독기구와 공영방송사 간의 관계를 충분히 설명해 주지 못한다. 방송활동의 자율성을 보장하면서도 근접한 거리에서 감독을 수행해야 하는 공영방송 거브넨스에서 감독기구와 공영방송사의 관계는 매우 중요한 부분을 차지한다. 왜냐하면 이 관계가 방송사에 사회적 책임을 부여하는 방식과 방송사의 운영을 감독하는 형태에 영향을 미치기 때문이다.

감독기구와 공영방송사(경영진)의 관계를 설명하는 거브넨스 모델은 크게 두 가지 형태로 구분된다. 먼저 하나는 감독기구와 방송사 경영진 사이의 구성과 기능이 중복되는 ‘일원모델(one-string model)’이며, 다른 하나는 방송사의 조직을 구성하는 이 두 기구의 구성과 기능을 분명하게 구분하는 ‘이원모델(two-string model)’이다 (Formand for Radio og tv-nævnet, 2005, Summery). 이처럼 두 가지의 거브넨스 모델이 형성된 배경은, 경영진으로부터 감독기구의 독립성을 유지하려는 필요성과 감독기구가 감독을 위하여 방송사의 일상 운영에 대한 정보와 지식을 확보해야 하는 필요성 사이의 갈등에서 비롯되었다.

일반적으로 감독기구와 경영진 사이의 역할과 기능이 중복되면 감독의 기능은 제 목소리를 내지 못하고 위축되거나 고립된다. 이렇게 되면 감독기구는 공영방송사의 조직 논리에 포섭(包攝)될 수밖에 없다. 반대로 감독기구와 공영방송사 경영진 간의 역할과 기능이 엄격히 분리되어 있으면 감독을 수행하기 위하여 필요한 일상 운영에 대한 정보를 습득하는데 제한될 수 있다. 이 경우, 근접한 거리에서 바람직한 측면을 유도하기 위한 구조적 형태의 관리시스템은 한계에 직면할 수밖에 없다. 따라서 방송사의 조직을 구성하는 이 두 조직의 역할과 기능이 어떻게 설정할 것인가의 차원은 공영방송 거브넌스를 논의하는데 반드시 수반되어야 한다.

이 이외에 방송(미디어) 규제기구의 존재 여부 그리고 이 기구와 공영방송 감독기구 또는 공영방송사 간의 관계도 고려할 필요가 있다. 공영방송에 대한 규제는 일반 방송 미디어의 규제와 구분되는 이원 모델을 전제로 하기 때문에 공영방송 감독기구를 통해 관리되고 통제되도록 되어 있다. 그럼에도 불구하고 국가에 따라 일반 방송 규제기구가 공영방송에 대한 일련의 규제 권한을 행사하기도 한다. 만약 공영방송 감독기구와 방송 규제기구 간에 책무관계가 존재하면 공영방송의 독립성과 자율성은 위축되기 쉽다. 공영방송에 대한 규제 또는 관리의 권한이 방송 규제기구에 지나치게 많이 부여되면 감독기구가 갖는 감독과 관리의 권한이 약화되기 때문이다. 이렇듯 방송규제기구와 공영방송 감독기구 간의 관계가 공영방송 거브넌스를 형성하는데 상당한 영향력을 갖고 있음에도 불구하고 기존 연구는 그에 대한 관심과 검토가 부족했다.

3) 공영방송 책무성에 대한 고찰

자유주의 전통의 대의 민주주의를 지탱하는 핵심적 원리가 바로 책무성 개념이다. 대의 민주주의에서 개개의 시민(citizen)들은 합리적 선택을 토대로 자신의 ‘선호(preference)’를 선거로 표출하며 이렇게 나타난 선거 결과에 따라 시민의 권력은 선출된 정부로 위임된다. 그러나 권력은 영원히 양도되는 것이 아니다. 주기적인 선거과정을 통해 권력 소유자 또는 집단은 시민으로부터 평가받고 재승인 받아야 한다. 이를 통해 민주사회에서 시민은 정부의 성과에 대한 개인적 선호에 따라 다시

권력의 수탁자를 유지시킬 것인가 또는 새로 교체할 것인가에 대해 사회 집단적으로 결정하게 된다. 책무성이란, 이러한 정치적 절차에서 정부의 성과를 시민에게 투명하게 공개·보고해야 하는 임무를 지칭하며 정부의 책임이 시민에게 귀속되어 있고 통제받고 있다는 관계를 표현하는 것이다²⁵⁾.

시민들에게 귀속된 책임으로서 책무성에 대한 의미는 정책영역에서 책무성이 필요한 이유를 그 목적에 따라 4가지로 정리한 다음의 내용에서 더욱 분명해진다. 첫째, 책무성은 일정 기간 동안의 정책 및 활동에 대해 책임을 갖는 사람이 설명과 정당성을 확보함에 따라 문제를 분명히 제시하는 것이다. 둘째, 규제당국을 변화에 대한 압력 및 비판에 노출시킴으로써 그 적절성을 입증하는 것이다. 셋째, 공식적인 의사결정 흐름밖에 있는 대안과 아이디어를 청취하도록 하는 것이다. 넷째, 해명을 요구받게 되는 사람에게 책임감(sense of responsibility)을 부여하기 위한 것이다 (Robson, 1960 p. 211/Blumler & Hoffmann-Riem, 1992, p. 218에서 재인용). 그러므로 책무성의 기능은 위임된 권한과 그 책임을 연결하는 메커니즘으로 권한의 행사에 대한 투명성을 요구하고 권한에 따른 성과(결과)를 평가함으로써 최종적으로는 권한에 대한 정당성을 부여하며 동시에 권한의 오·남용을 통제하는 역할을 하게 된다.

또한 언론의 영역에서 책무성은 그 사회적 책임과의 관계를 바탕으로 정의되고 그 실행 메커니즘이 작동시켜 왔다. 왜냐하면 사회책임의 구체적 실천방안으로 책무성에 대한 개념이 사용되었기 때문이다. ‘사회책임이론(social responsibility theory)’ 역시 ‘자유주의(libertarian theory)’의 이념 아래 형성된 미국 언론의 상업주의와 선정주의에 대한 자발적 반성을 통해 언론 영역에서 등장하였다. 1947년에 ‘허친스위원회’로 불리는 미국의 ‘언론자유위원회(Commission on Freedom of the Press, 이하 CFP)’는 미국 언론의 자유가 심각한 위기에 직면하고 있다고 평가하였다. 언론과 그 종사자들이 자신들의 책임을 제대로 인식하지 못하고 그 사회적 의무를 다하지 못함으로써 언론에 대한 규제와 통제의 가능성이 확대되고 있음을 지적한 것이다(1947, p. 1). 이에 따라 언론자유위원회는 언론자유를 위한 새로운 원칙

25) 헬드(Held)는 자유민주주의에서 통치자(정부)는 정치적 메커니즘을 통해 피통치자에게 보고할 의무가 형성된다고 보았다(1995, pp. 88~89). 책무성은 시민들에게 정치적 결정을 선택·통제할 수 있도록 권한을 부여하는 만족스런 수단이다.

으로서 ‘무엇을 위한 자유(freedom for)’와 ‘책임 있는 자유(an accountable freedom)’를 제시했다(1947, pp. 18~19). 즉 언론의 자유는 사회적 필요 또는 시민의 집단적 필요와 구별되는 원칙은 아니며 적극적인 자유 실현의 측면에서 공적 책임을 갖고 있다고 강조하였다²⁶⁾.

따라서 호지스(Hodges)는 책무성이 사회가 언론인에게 부여하는 책임에 대해 스스로의 성과를 설명하는 방법이며 책임은 그것을 추구하기 위한 책무성 또는 적절한 행위를 정의하는 방식과 관련이 있다고 정의하고 있다(1986, p.14). 사회가 언론에 기대하고 요구하는 의무로서 보다 우선하는 것이 책임과 관련된 개념이라면, 그에 대한 이행 정도를 측정하고 설명하는 부수적 과정이 바로 책무성이라는 것이다. 또한 언론의 사회책임이 자발적으로 받아들여지는 도덕적 의무(duty)의 측면을 강조하는 것이라면, 언론의 책무성은 사회책임의 의미 확장으로 의무를 이행토록 하기 위한 외부의 조건까지 포함하는 개념이라고 정의되기도 한다(박홍원, 2004, p. 11). 책무성은 도덕적 의무의 책임과 법적 차원의 의무(obligation)를 포함하는 개념으로서 언론을 사회적 책임에 구속시키는 구체적인 조건이라는 논리이다²⁷⁾. 따라서 언론 영역에서 논의되고 있는 책무성이란, 언론의 자유에 의해 부여되어 왔던 엄청난 특권이 남용되거나 오용되지 않도록 하는 감시 및 견제의 수단을 강제적 또는 외부적으로 마련하기 위한 통제 또는 규제라고 할 수 있다.

따라서 언론의 권한 행사를 책임과 연관시키는 메커니즘으로서 책무성은 책임을 실현시키는 제도화된 ‘이행의 수단(mechanism for delivering)’이라 할 수 있다. 언론은 표현의 자유를 제도적으로 행사하는 사회적 권리 측면에서의 특권을 가지고 있다. 그러나 이러한 제도 보장적 특권은 사회가 언론의 자유를 보장함으로써 기대하고 있는 책임과 다르지 않다. 따라서 정치체제에서 책무성이 주권에 대한 ‘대의’

26) 알철(Alchull)은 허친스위원회 보고서가 소극적 의미에서의 책임(responsibility)보다는 적극적 의미에서의 책무성(accountability)을 강조함으로써 자유와 책임을 실제로 어떻게 융화시켜야 하는가에 대한 방법론적 측면의 논의를 대두시켰다고 지적한다(1984/1991, p.275). 이러한 관점을 통해 알철이 책임과 책무성의 개념을 구분하고 있으며 자유와 책임을 조화시키는 실천적, 수단적 방안으로 책무성을 가정하고 있음을 알 수 있다.

27) 보통 obligation과 duty는 ‘의무’로 번역된다. 우리말에는 의무의 개념을 구체적으로 구분하지 않고 있으나 영어권에서 의무가 법적 의무와 도덕적 의무로 명확히 구분된다. obligation은 법적 의무에 해당하며 duty는 도덕적 의무에 해당된다. 본 논문에서는 명확한 구분을 위해 obligation을 임무로 표기하였다. 임무와 의무의 구분이 책무성의 개념과 갖는 연관성에 대해서는 박홍원(2004)과 맥퀘일(McQuail, 2003a)의 책을 참조하라.

를 실현하기 위한 메커니즘으로 자유민주주의의 제도적 통치원리라고 한다면, 언론의 책무성 역시 그 사회적 책임의 적절한 이행여부를 판단할 수 있는 투명성의 절차와 언론이 갖는 권력을 통제할 수 있도록 피드백 절차를 요건으로 하는 제도적 시스템이라 할 수 있다²⁸⁾. 더 나아가 정치적 책무성이 권력의 행사 또는 정책의 의사결정에 대한 정당성을 부여하는 것처럼 언론의 책무성은 언론의 역할과 그 구성원의 행위에 대한 정당화의 표현으로 기능한다(Pritchard, 2000, p. 2).

이러한 의미에서 사회적책임이론의 등장은 언론의 사회적 책임에 대한 이행 여부를 어떻게 감시하고 통제할 것인가에 대한 새로운 문제를 촉발시켰다. 개인의 자유와 선택의 원칙, 미디어 자유의 원칙 그리고 사회에 대한 언론 책임의 원칙을 조화시키기 위한 구체적인 방법을 모색하도록 만든 것이다. 이러한 사회적책임이론에 입각하여 모색된 구체적인 방법을 제도적 형태로 정착시킨 것이 바로 공영방송제도이다.

공적이지만 독립적인 방송관리 제도를 바탕으로 사회적책임이론은 사회적 책임의 개념이 가지고 있는 정치적 영향력과 전망을 확대시켰다. 방송관리를 위한 공적 제도는 시청자들의 요구에 부응하고 사회에 책임을 지도록 함으로써 사회적 쟁점에 대한 중립성과 객관성을 강조하게 되었으며 방송활동에 대한 형평성과 균형 그리고 불편부당성의 가치를 새롭게 정립시켰다(McQuail 1987, pp. 116~117). 초기 공영방송이 전파의 희소성을 근거로 독점적 지위를 인정받고 다양한 이해당사자들의 합의에 따라 공적 기구로 제도화되었다면²⁹⁾, 일련의 시스템으로서 사회적책임이론은 공영방송의 ‘거브너스’와 ‘운영원리’를 새로 확립하는 계기를 마련한 것이다.

실제 공영방송의 책임 및 책무성을 둘러싼 논의는 이미 오래 전부터 있어왔다. 본래 방송의 사회적 책임을 전제로 탄생한 제도로서 공영방송은 그 책무성에 대한 논의가 초기 제도형성의 과정에서부터 중요한 문제로 제기되었다³⁰⁾. 세계에서 가장

28) 이러한 이유로 브루머(Brummer)는 언론이 책무성을 갖는다는 것은, ‘누군가에게’ ‘무엇에 대해’ ‘어떤 기준에 근거하여’ 다양한 종류의 강제성의 정도에 따라 보고하는 것이라고 정의하고 있다(1991, p. 14).

29) 방송이 전파의 희소성 때문에 독점적 지위를 보장받아야 하며 동시에 정치적 이해를 도모하는 수단으로 이용되지 않도록 간접적으로 통제되어야 한다는 공영방송제도 초기의 논리는 사이크스위원회 보고서를 통해 잘 드러나고 있다(Sykes Committee, 1923).

30) 1920년대 영국에서 방송제도가 정착될 당시, 가장 핵심적인 문제는 정부와 방송 간의 관계였다. 정치적으로 책무를 갖으면서도 어떠한 정치적 영향력으로부터 독립된 방송을 고려하기 위해 개발된 규정과 메커니즘이 바로 공사로서 BBC이며 칙허장(Royal Charter)이었다. 이것은 방송조직이 수행하는 일상적인 활동과 그 조직의 행정에 대한 통제는 분리될 수 있다는 인식에서 비롯된 것이었다(Curran & Seaton, 2003, p. 367).

신뢰받고 있는 공영방송의 표본으로서 BBC 역시, 공공서비스를 원칙으로 하여 공적 통제아래 독점적 지위를 부여받았는데, 이것은 의회를 통해 공중에게 책임을 지면서도 정부로부터 독립된 거브넨스를 마련하기 위한 합의의 결과였다. 그러나 이러한 공영방송 초기에 부여된 책무성은 부여된 사회적 책임을 이행하고 평가하는 구체적인 방식을 법률이나 제도 속에 반영하지 못하였다. 왜냐하면 정부 또는 특정한 의회세력으로부터 독립성과 자율성을 강조한 나머지 그 책임을 이행하는 방식을 명시하지 않았거나³¹⁾, 비록 책임에 대한 이행을 감시하기 위한 제도적 절차가 마련되었을지라도 매우 형식적으로 이루어졌기 때문이다³²⁾. 결국 본격적으로 공영방송의 책무성에 대해 논의가 이뤄진 것은 앞서 살펴본 것처럼 사회적책임이론을 반영한 공영방송에 대한 사회적 가치가 정립된 시기부터였으며, ‘책무성 이행의 메커니즘 (mechanism for delivering accountability)’ 역시 민영방송과의 경쟁으로 인해 성과의 개념이 부각되면서 본격화되었다.

사회책임과 언론의 자유를 조화시키려는 시도는 공영방송이라는 독특한 관리시스템과 밀접한 관련성을 갖고 있다. 신문 영역에서 ‘책임’의 이행을 감시하고 통제하기 수단으로 전문직주의의 자율규제가 정착된 반면에 공영방송에서는 거브넨스의 요소로서 ‘책무성’을 형성시켰다. 정치적 독립성과 자율성을 인정되었던 공영방송은 사회적 공공재로서의 특성과 그 중대한 영향력으로 인해 공적 통제를 당연하게 여겼기 때문에 전문직주의의 자율규제만으로 방송의 자유 원칙과 사회적 책임의 원칙을 적절히 조화시키는데 한계를 갖고 있다. 그러나 구조적으로 자율성과 독립성을 보장하는 공영성의 원리를 정부의 무조건적 개입을 허용함으로써 훼손할 수도 없다. 또한 시장경제의 중요성이 부각됨으로서 민영방송과의 치열한 시청자 확보 경쟁은 공영방송으로 하여금 사회가 기대하는 책임을 평가하고 그 이행을 공중에 보고해야 하는 새로운 임무까지 요구하고 있다. 이러한 사회적 환경을 배경으로 공영

31) 일찍이 공영방송을 제도화시킨 영국에서는 의회의 권력과 정부로부터 독립성을 보장하기 위해 칙허장이나 협정서(the Agreement)라는 독특한 법제를 활용하였으나, 그로 인하여 책무성 이행에 대한 구체적인 방법과 책무를 감독하는 공적 기구의 권한이 모호하게 설정되는 문제로 나타났다 (Barendt, 1993/1998, pp. 98 ~ 100).

32) 초기에 BBC 경영위원회는 BBC의 책무를 평가하고 감독하기 위한 과정에서 모든 정보를 BBC에 의존하고 있었으며 독립적인 사무국이나 조사기능을 갖고 있지 못했다(Curran & Seaton, 2003, p. 268).

방송은 책임을 실현하는 수단적 방법으로 책무성이라는 새로운 실천적 메커니즘을 점차 발전시켰으며 그 제도적 조건을 수용하기 시작하였다.

4. 공영방송 거브넨스와 책무성시스템의 관계

1) 공영방송 거브넨스 모델의 구조

(1) 공영방송 거브넨스: 공적 개입의 통로

최근 현대 사회가 복잡해지고 역동적으로 분화함에 따라 다양한 사회적 또는 정치적 행위자들 사이의 상호작용과 사회의존성이 증가하는 현상을 지칭하기 위해 공공행정에서 유래한 거브넨스라는 개념이 사용되고 있다(HBI & EMR, 2005, p. 4). 구체적으로는 투명하고 효율적이며 합리적인 조직 운영을 위해 구조적으로 작동하는 협치(協治) 또는 통할(統轄)의 의미를 주로 갖는다. 즉, 공적 조직이 사회가 부여한 임무를 적절히 이행하고 더 활성화시킬 수 있도록 어떻게 그 조직을 구성하고 운영할 것인가를 결정하는 방식이 곧 거브넨스이다(Nissen, 2006, p. 35). 따라서 거브넨스는 관리와 운영을 위해 형성되는 임무의 부여방식, 감독(관리)자의 임명과 구성, 권한의 배분, 운영메커니즘을 등을 포괄하고 있다.

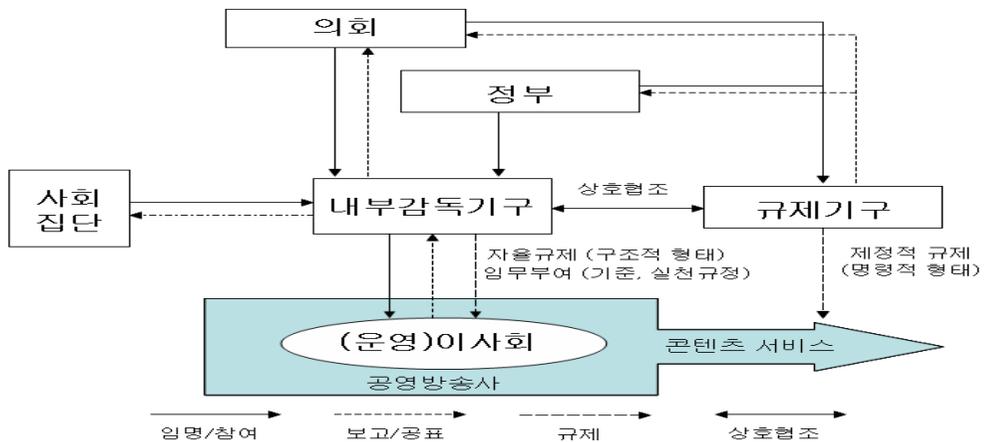
이러한 관점에서 볼 때, 규제된 자율규제는 공적 개입의 가능성을 확보하기 위해 자율규제의 영역에서 기능하는 감독기구를 설립하고 그 거브넨스와 관련한 사항을 법적 틀을 통해 명시하는 것이다. 공영방송 역시 거브넨스의 원리에 따라 내부 감독기구, 즉 규제된 자율규제 체제를 운영하고 있다. 그러나 자율규제의 구조적 방식을 갖고 있어 거브넨스에 대한 명확한 내용이 법적 틀에 규정되지 않고 있다. 내부감독기구의 임명과 관련한 사항, 내부감독기구가 행사하는 감독의 권한 그리고 내부감독기구와 공영방송사 조직 사이의 관계 등은 그 명확성이 부족하다. 이로 인해 공영방송 내부감독기구는 감독과 운영의 기능이 분리되지 않았거나, 감독이 운

영에 포섭되어 있다는 비판을 끊임없이 받아왔다³³⁾.

또한 다른 한계로 지적되고 있는 것은 공영방송 내부감독기구의 거브넨스가 갖는 의회, 정부, 국가규제기구 사이의 관련성이 명확하지 않다는 점이다. 특히, 이 문제는 방송통신의 융합으로 여타 국가규제기관 사이의 협력이 증대되는 상황에서 매우 중요하다. 예를 들어, 방송통신 통합규제기구와 공영방송 내부감독기구의 관계, 공정경쟁을 판단하는 규제기구와 공영방송 내부감독기구의 관계 등을 어떻게 설정할 것인가는 거브넨스의 구성에 있어서 영향을 미칠 수밖에 없다. 방송통신융합으로 공영방송 역시 정부 산업정책의 영향 아래 놓여 있기 때문에 정부와 공영방송 사이의 관계도 거브넨스로 고려할 필요가 있다.

이상의 내용을 근거로 규제된 자율규제 시스템에 근거한 공영방송 내부감독기구의 거브넨스를 도식화하면 아래의 <그림 2-1>와 같다. 그리고 이러한 모델에 따라 거브넨스 구성의 주요 쟁점을 정리해보았다.

<그림 2-1> 규제된 자율규제에서의 공영방송 거브넨스 모델



출처: Public service media in the information society(p. 37). by C. Nissen, 2006, Council of Europe. 그림을 재구성.

33) 자율규제시스템이 가장 잘 보장되고 있다는 영국의 BBC 규제시스템에서도 이러한 비판이 끊임없이 지속되었다. 본(Born, 2003, pp. 65~66)은 경영위원의 정치적 임명, 경영위원회(Board of Governors)와 집행이사회(Executive Committee) 사이에 효율적이고 가시적인 분리가 존재하지 않아 발생하는 유착의 위험성이 BBC의 자율규제 구조에 대한 신뢰를 심각하게 훼손했다고 지적한다.

(2) 조직 거브넨스: 내부감독기구와 공영방송사(경영진)의 관계

내부감독기구와 공영방송사의 관계는 공영방송 거브넨스의 구성에서 가장 중요한 부분이라고 할 수 있다. 일반적으로 구조적 방식의 자율규제는 규제 대상성, 비례성, 유연성이 매우 높다. 왜냐하면 규제 대상으로부터 규제에 필요한 정보를 손쉽게 파악할 수 있기 때문이다. 그러나 내부감독기구와 경영진 사이의 관계는 경영진으로부터 내부감독기구의 독립을 확보하려는 필요성과 규제와 감독을 위해 내부감독기구가 일상 운영에 대한 정보와 지식을 확보해야 하는 필요성 사이의 갈등을 반영하고 있다(Formand for Radio og tv-nævnet, 2005, Summery). 즉, 내부감독기구와 공영방송사(경영진) 사이의 지나친 밀착은 감독의 기능을 제한하고 공영방송사 조직 논리에 감독기구가 쉽게 포섭되는 역효과가 발생한다. 따라서 둘 사이의 관계가 적절한 거리를 두고 유지될 수 있는 거브넨스의 설정이 필요하다.

가장 일반적인 방식은 이원적 거브넨스로서 이는 방송사의 ‘운영기능’과 ‘감독기능’을 분리하는 것이다. 이러한 방식에서 일상적인 운영은 공영방송사의 경영진에 위임하고 내부감독기구는 이들의 활동을 감독하게 된다. 대신 경영진이 내부감독기구에 의해 임명됨으로서 내부감독기구의 권한이 반영될 수 있으며, 공영방송사의 경영진은 관리감독을 위해 필요한 정보를 확보하기 위하여 내부감독기구에 출석하고 보고해야 하는 의무를 가져야 한다.

최근 영국은 BBC의 거브넨스를 감독과 전송의 기능으로 명확히 분리하는 방안을 추진하고 있다. 이 모델은 ‘트러스트(BBC Trust)’와 ‘운영이사회(Executive Board)’로 조직 거브넨스를 구성한다. 여기에서 운영이사회는 운영에 대한 정보를 제공하고 보고해야 하는 책무를 갖도록 되어 있다(DCMS, 2005). 독일 역시 공영방송의 거브넨스를 ‘방송평의회(Runfunkrat/Fernsehrat)’와 ‘행정이사회(Verwaltungsrat)’로 구분하여 운영하고 있다. 행정이사회는 공영방송사의 운영에 관한 사항을 방송평의회에 보고하도록 법률에 명시되어 있다(Hoffmann-Riem, 1996, p. 130). 이와는 상이하게 프랑스는 지주회사(holding company)인 프랑스 텔레비전(France Télévisions)의 ‘행정위원회(Conseil d'Administration)’를 두어 규제기구인 방송위원회와 공영방송사의 이사회를 연결시키고 있다. 그러나 방송위원회가 실질적인 공

영방송 감독기능을 프랑스 텔레비전 행정위원회에 위임하기 때문에 그 실행은 영국 및 독일과 큰 차이가 없다(오소영, 2003, p. 162).

(3) 내부감독기구의 위상과 권한: 임무부여의 권한

공영방송의 내부감독기구는 그 구조적 측면에서 외부의 압력과 규제로부터 자유로워야 한다. 다만 책무성의 절차를 위하여 내부감독기구에 의해 수행된 규제의 결과를 의회와 공중에 보고하고 공표해야 하는 의무를 갖는다. 규제의 권한에 있어서는 내부감독기구가 공영방송사의 운영뿐만 아니라 구현된 결과로서 콘텐츠와 서비스에 대한 책임을 갖도록 규정하는 것이 중요하다. 즉, 내부감독기구가 임무부여의 권한을 갖도록 해야 한다는 것이다. 왜냐하면 프로그램 운영과 편성에 대한 책임문제는 공영방송의 고유하고도 기본적인 임무로서 거브넨스의 구성에 그 책임을 부여하는 방식이 관여하지 않을 수 없기 때문이다(Formand for Radio og tv-nævnet, 2005, Summery). 프로그램 또는 서비스에 대한 내부감독기구의 규제는 주로 지침과 가이드라인을 통해 행사될 수 있으며, 방송사의 독립성과 자율성을 보장하기 위하여 개별 프로그램 차원이 아닌 전략과 방향의 차원에서 규제를 행사하는 것이 바람직하다. 그러나 프로그램 또는 서비스가 법률이 규정하는 조건을 준수하는가의 측면에 국한하여 외부규제기구가 공영방송을 규제할 수 있다. 또한 방송통신융합에 따라 중시되는 공정경쟁에 관한 사항 역시 해당 외부규제기구의 규제를 받게 되지만, 이들 외부규제기구의 규제는 여타 산업과 동등한 수준의 재정적 규제에 국한되어야 한다.

BBC 경영위원회는 법률에 매년 ‘프로그램 정책성명(Statement of Programme Policy)’을 발표함으로써 칙허장(Royal Charter)과 협정서(the Agreement)가 부여한 BBC의 임무규정에 따라 구체적인 임무달성의 목표를 제시하고 있다(BBC, 2005). 독일은 전통적으로 프로그램에 대한 구체적인 임무규정이 방송의 독립성과 자율성을 훼손한다고 보아 법률에 기본공급의 임무만을 명시해 왔었다. 그러나 2004년에 방송국가협약(Rundfunkstaatsvertrag) 제11조를 신설하여 기본공급에 대한 범주를 보다 구체화하고 방송평의회로 하여금 기본공급에 관한 ‘자기임무’를 상세하게 설정하

여 부여하도록 의무화하고 있다. 프랑스는 독일과 영국에 비해 더 강력한 임무부여의 권한을 공영방송 내부감독기구에 부여하고 있다. 프랑스 텔레비전의 행정위원회는 각각의 공영방송사에 대한 전략 방향을 결정하고 프로그램의 서비스 제공 정책을 조정 또는 장려하는 권한을 갖는다(2000년 커뮤니케이션자유법, 제44조).

(4) 내부감독기구의 임명: 권력의 균형화

공영방송 거브넨스의 측면에서 내부감독기구의 임명과 구성 역시 매우 중요한 사항이다. 이 때 ‘권력의 균형화’가 임명과 구성 방식의 핵심에 위치하고 있다. 이것은 정치적 환경에서 운영될 수밖에 없는 공영방송이 특정 정파의 입장에 치우치지 않도록 보장하기 위하여 임명을 배분함으로써 서로의 균형을 유지하며 편향되지 않도록 확보하는 방식이다(Formand for Radio og tv-nævnet, 2005, Summery). 특히, 사회 내 다양한 세력이 참여할 수 있는 구조를 확보함으로써 정치적 임명을 최소화하는 것이 중요하다. 그러나 현실상 내부감독기구에 모든 세력들이 제한없이 자율적으로 참여하는 것은 불가능하기 때문에 최소한의 임명 절차와 기준이 명시되어야 한다. 이러한 원칙에 따라 임명의 주체, 추천의 방식, 임명 및 추천 대상의 기준과 범위 등을 법적 틀에 구체적으로 명시해야 한다.

대표적인 방식이 ‘코포라티즘(corporatism)’으로 이는 독일과 네덜란드에서 사용하고 있는 국가와 사회 집단의 공동운영 시스템이다. 그러나 규제의 효율성 측면에서 한계가 존재한다. 모든 사회집단의 대표자가 내부감독기구에 참여하는 것이 현실적으로 불가능하기 때문이다. 따라서 내부감독기구의 의사결정구조에 다양한 사회적 관점과 이해가 반영될 수 있는 절차를 제도적으로 보완할 수 있을 것이다. 예를 들어, 영국은 BBC 경영위원회에 참여할 수 있는 위원의 수가 제한되어 있기 때문에 사회적 관점과 이해를 반영하기 위한 방안으로 ‘전국방송평의회(National Broadcasting Council)’와 ‘잉글랜드지역평의회(English Regional Council)’를 법률에 의해 운영하고 있다. 이 두 기구는 해당기구의 이해와 관점을 BBC 경영위원회에 전달하고 지역과 관련한 BBC의 임무달성에 대해 조언하는 역할을 담당하고 있다(Royal Charter 1996, Article 12; 13). 또한 오스트리아처럼 공영방송 감독기구와 시

청자대표조직 사이의 협력구조를 확보하는 것도 한 방안이 될 수 있다. 오스트리아는 공영방송(ORF) 내부에 ‘시청자대표단’을 구성하고 있다. 법률로 규정된 이익단체가 임명하는 15명과 시청자를 대표하는 영역이나 집단들로부터 추천을 받아 연방수상이 임명하는 20명을 포함해 총 30명으로 구성된다. 이 기구는 관리위원 6명을 임명할 수 있으며 관리위원, 사장, 또는 그 대리인을 출석시킬 수 있을 뿐만 아니라 특정 사항에 대해 조사를 수행할 수 있는 권한까지 갖고 있다(ORF Act 2001, 30).

2) 공영방송 책무성 시스템의 구조

크리스찬스(Christians, 1989)는 미디어가 책무를 저야 할 대상을 정부, 전문인으로서 구성원, 그리고 공중으로 제시하고 그에 따라 책무성의 수준을 ‘법적 책무(legal liability)’ ‘도덕적 제재(moral sanctions)’ ‘대답가능성(answerability)’으로 구분하고 있다. 먼저 법적 책무는 정부와 법원에 의해 판단되는 것으로 가장 강력하고 명백한 형태의 책무성이며, 도덕적 제재는 어떤 문제 있는 행위를 인정하지 않은 것으로 동료들이나 단체들에 따라 도덕적으로 판단되는 형태를 지칭하며, 마지막으로 대답가능성은 사회의 전통과 관습에 의해 일반화된 것으로 권력을 가진 자 또는 기관이 그 행위가 용인가능한가를 공중에게 설명하고 묻는 형태이다(pp. 40~41). 특히, 크리스찬스는 책무성을 미디어 행위에 대한 통제의 주체, 통제의 방식 그리고 그 판단의 근거에 따라 구분함으로써 그 이행의 메커니즘을 체계적으로 설명하고 있다.

맥퀘일(McQuail, 1995; 1997; 2003a; 2003b)은 크리스찬스의 관점을 토대로 미디어 책무성을 ‘법적 책무모델’과 ‘대답가능성모델’로 구분하고 있는데, 이러한 구분은 그 이행의 방식이 공식적이냐 비공식적이냐, 내적인가 외적인가 그리고 강제적이냐 자발적이냐의 기준에 따라 단순화시킨 것이다³⁴⁾. 여기에다 그 책임이 발생하는 구체적인 영역과 책무를 저야 하는 대상과의 관계를 고려하여 아래의 <표 2-3>과 같이 구분하고 있다.

34) 맥퀘일은 이미 오래전부터 공영방송의 책무성 이행에 대한 유형을 ‘공식적-비공식적’ 과 ‘외적-내적’ 이라는 두 가지 기준에 따라 구분하였다(McQuail, 1995, pp. 41~42).

<표 2-3> 미디어 책무성의 두 모델

유형	이념적 토대	구속력	이행방식	관계	처벌	관련영역
응답가능성모델 (answerability)	사회·도덕적	자발적	대화와 논쟁	협조적	비실체적	품질(quality)
법적 책무모델 (liability)	법적	강제적	공식 판결	적대적	실체적	해악

출처: 최세경, 2005

이를 구체적으로 살펴보면 대담가능성모델은 도덕적 책임에 대한 약속과 주장을 토대로 하고 있는 또는 과거와 현재의 성과 속에 내재되어 있어 관습적으로 인정받아온 의무에 관련된 것이며, 법적 책무모델은 책무성을 지정된 혹은 공식적으로 계약된 책임에 따라 수행해야 하는 책무로 보는 것이다. 언론활동에 따른 해악에 대해 실체적 처벌과 제재를 부여하는 것이 법적 책무모델이라면, 대담가능성모델은 언론활동의 품질에 대한 자발적인 설명을 요구하는 것이다. 그 이행의 방식에 있어서도 두 모델은 차이를 나타낸다. 법적 책무모델이 공식적인 외부의 판결에 따라 이루어진다면 대담가능성모델은 비공식적인 대화와 논쟁에 따라 이루어진다는 차이를 보이고 있다.

맥퀘일(McQuail, 2003a)은 이러한 구분을 근거로 대담가능성모델이 비록 공식적 절차가 존재하는 공영방송에 있어서 덜 효과적이지만 언론에 있어서 가장 적합한 책무성이라고 주장한다. 왜냐하면 어떠한 위협과 처벌에도 구속되지 않아야만 언론의 자유와 책무성이 가장 잘 조화될 수 있기 때문이다. 또한 언론이 책임을 자발적으로 수용하고 성과를 스스로 개선하도록 유도할 수 있다는 이유를 제시하고 있다 (p. 26). 언론과 같이 공공재를 제공하는 적극적 목표를 추구하는데 있어서 대담가능성모델은 법적 책무모델보다 더 적절하며 효과적이라는 것이다³⁵⁾.

35) 맥퀘일(2003a)은 공식적 절차를 갖는 공영방송에서의 책무성에서는 대담가능성이 제한된다고 인정하면서도, “책무성은 그것이 대화와 논쟁의 형태로 상호 존중과 차이를 인정하면서 자발적으로 수행되거나 받아들여질 때 자유와 조화되지 않는 것이 아니다. 따라서 공영방송이 잠재적인 책무성에 대한 심각한 손실 없이는 상당한 자유를 누리지 않아야 할 하등의 이유가 전혀 없다” 라고 주장한다(pp. 27 ~ 28). 즉 공영방송은 법적 책무모델에 가까운 조건을 갖고 있으나 대담가능성모델을 채택하더라도 공적 통제라는 손실은 없으며 오히려 방송의 자율성과 독립성을 확보할 수 있다는 해석이다.

그러나 앞에서 이미 살펴본 바와 같이 책무성은 권한과 책임을 연결하는 것으로 외부에 의해 의무 지워지는 강제적 조건에 더 가깝다는 점에서 맥케일의 대담가능성모델은 많은 문제를 갖고 있다³⁶⁾. 왜냐하면 책무성이 외부에 의해 책임을 강제하는 제도적 절차라는 개념을 내포하고 있어 완전한 의미의 자발성과는 양립불가능하기 때문이다. 책무성이 이행되기 위해서는 권한의 행사에 대한 정보가 투명하게 공개되어야 하며 그 평가를 통해 권한의 행사가 사회책임과 부합하지 않을 경우 개선을 요구하고 제재를 부여할 수 있어야 한다. 이처럼 피드백을 통한 ‘제재가능성’은 책무성을 형성하는 중요한 구성개념(construct concept)으로, 만약 대담가능성모델처럼 구속력이 없고 자발적이라면 더 이상 책무성이라는 범주에 포함될 수 없다³⁷⁾. 따라서 대담가능성은 하나의 모델이라기보다 책무성에서 작용되는 하나의 형태로 이해되는 것이 바람직하다. 법적 책무모델과 대담가능성모델은 분리되어 작동하는 것이 아니며 사회책임의 근거에 따라 언론을 규제하는 다양한 양상이라는 것이다.

페인터크는 책무성을 서로 연관되지만 분명히 다른 두개의 개념을 통해 설명한다. 첫째, 어떤 행위에 대해 공중에 직접적으로 또는 공중의 의견이 반영될 수 있도록 공개된 공적 기구를 통해 간접적으로 설명·보고하는 것이다. 둘째, 권한을 행사하는 과정에서 권한에 따라 수반되는 기대와 조건을 위반하는 행위가 발생했을 때 제재를 받아야한다는 의미에서 책무를 진다는 것이다. 특히 그는 의미 있는 조사를 위해 충분한 정보를 제공하도록 요구할 수 있다는 점에서, 합법성(legality)이라는 협소한 토대보다 민주적 정당성(legitimacy)에 더 관련된다는 점에서 후자가

36) 맥케일은 책무성을 언론의 자유와 상충하지 않고 확장하는 개념으로 사용하기 위해 대담가능성모델을 자율적 영역이며 비공식적 영역으로 축소하고 있다. 즉 책무성을 언론의 자유와 양립할 수 있음을 강조하기 위해 법적 책무모델은 통제의 극단에 위치시키고 대담가능성모델은 자율규제의 극단에 위치시키고 있다. 그러나 이러한 맥케일의 주장은 책무성 개념이 정부로 하여금 시민에게 더 책무를 지도록 함으로써 민주주의를 개선하기 위한 제도적 대응에서 나왔다는 근본적인 측면을 무시하고 있다(Weber, 1999, p. 453).

37) 책무성의 이행 메커니즘을 자율적인 절차에 맡겨둘 경우 민주적 책무성의 본질을 훼손할 수 있다. 왜냐하면 권한을 위임받은 기구가 법률과 규칙을 무시하도록 유도하고 감독기구에 의한 행정적 조사를 약화시키기 때문이다. 즉 책무성을 자발적인 차원으로 국한할 경우, 감사와 결산과 같은 책무성 수단을 이행하는 것을 매우 어렵게 할 수 있다는 것이다(Arnold et al., 1998; DeLeon, 1997; Haque, 2000). 책무성에 있어서 적절한 통제와 감시가 없을 경우, 권력의 남용과 부패에 대한 기회를 제공함으로써 권력이 공중에 책무를 갖아야 한다는 전통적인 기본 원리를 훼손할 수 있다는 것이다.

더 중요하다고 보고 있다(Feintuck, 1999, pp. 120~124)

여기에서 특히 주목할 필요가 있는 부분이 대담가능성모델의 중요성에 대한 설명이다. 페인터크는 면밀한 조사를 위한 전제로서 대담가능성모델의 필요성을 강조하고 있으며 공적 기관에 의해 수행되는 강제적 조건을 대담가능성모델에 포함하고 있다. 또한 책무성이 오직 법적 판결을 통해 이행되는 것은 바람직하지 않고, 높은 정도의 투명성에 따라 체계화된 내부 검토와 투명성에 의한 정보의 활용이 효과적인 책무성을 이행하는데 중요한 선결조건이라고 주장하고 있다. 즉 법적인 제재가 부여되기 이전에 제도적인 투명성을 통해 충분한 정보를 제공하고 자기 검토하는 절차가 필요하며 이러한 정보의 활용을 통한 면밀한 조사가 최종적인 법적 판단의 기초가 되어야 한다는 것이다.

포스터(Foster) 역시 공영방송이 갖는 책무성의 형태를, 방송사가 공중의 선호 또는 관점에 주목하고 경청하는 것, 공중이 프로그램 서비스에 대해 관점을 표현하고 잘못된 점을 지적해 교정하도록 채널을 공개하는 것, 그리고 방송사가 공적 재원의 지출 그리고 서비스의 질과 수준에 대해 상세히 설명하는 것으로 설명하고 있다(1992, pp. 26~27). 즉, 포스터는 공중을 대신해 의회 또는 의회에 대답할 의무를 갖는 기구가 방송사의 상황을 설명하도록 하는 공식적인 절차라는 측면에서 책무성을 강조하고 있는 것이다.

따라서 방송사의 활동을 투명하고 제도적인 조건하에 설명하는 것이며 공영방송의 공적 책임을 판단하기 위한 정보를 내부적으로 또는 외부에 의해 제시하는 것이 바로 공영방송의 책무성이다. 또한 공영방송의 책무성은 제시된 설명을 토대로 방송사의 업무활동을 면밀히 조사하고 감독하는 공식적 활동까지 포함하는 개념이다. 이를 바탕으로 만약 방송사가 사회적 책임을 다하지 못한 것으로 판단되면 법적 판단을 의뢰함으로써 정부 또는 규제기구가 공영방송에 대한 적절한 제재와 통제를 가하도록 제도적인 절차가 마련되어 있다. 결국 공영방송이 공적 책임을 적극 수용하고 그에 따라 업무활동을 개선하도록 유도하며, 동시에 공적 감시와 통제아래 놓여 있음을 표현함으로써 공영방송제도의 민주적 정당성을 보장하는 시스템이 바로 공영방송의 책무성이다.

따라서 책무성시스템은 자율규제의 조절 방식으로서 다음의 세 가지 구성요소

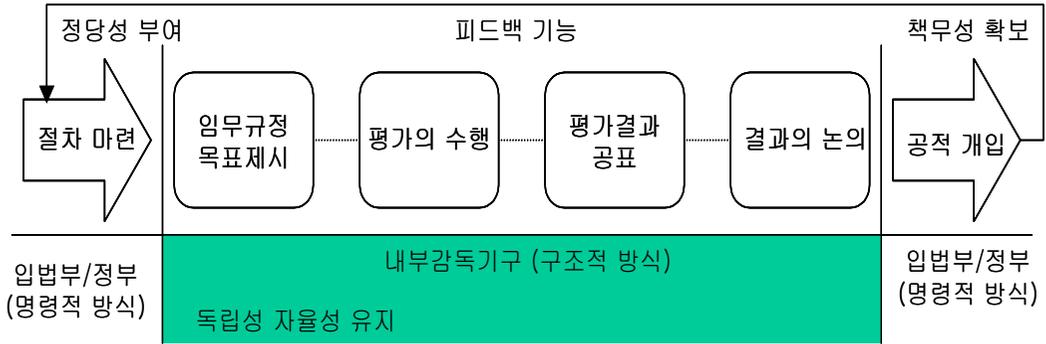
를 가지고 있다. 첫째, 어떠한 규제의 결과가 규제의 목표에 부합하는가를 판단하는 평가의 절차이다. 이 단계는 감독기구에 의해 자발적으로 수행된다. 둘째, 평가의 결과를 외부에 공개하는 보고의 절차다. 규제가 엄밀하고 적절하게 이루어지고 있음을 외부에서 확인하도록 하고 규제의 결과에 대한 공식적 논의를 유도한다. 셋째, 평가 결과에 따라 강제규제 또는 제재를 가하는 사후 조치의 단계다. 여기에서는 제재뿐만 아니라 규제의 임무를 더 달성할 수 있도록 인센티브를 부여하는 방식도 포함된다. 즉 자율규제의 수행결과를 공식적인 규제로 유인(feed-back)함으로써 규제의 정당성과 효율성일 높이는 것이다.

공영방송의 역시 위의 세 가지 구성요소를 바탕으로 책무성시스템을 구축할 수 있다. 그러나 그 제정의 과정에서 필수적으로 고려해야만 하는 몇 가지 사항들이 존재한다. 가장 먼저 방송의 독립성과 자율성이 위축되지 않도록 고려해야 한다. 공영방송 규제시스템이 구조적 방식을 선택한 이유는 방송의 독립성과 자율성이다. 따라서 책무성을 적용하는 수준은 독립성과 자율성과 적절히 균형을 이루거나 서로의 가치가 갖는 이익크기를 비교하여 결정할 필요가 있다. 한편 규제의 결과를 판단하는 기준이 되는 규제의 임무가 지나치게 소극적이지 않아야 한다. 방송통신융합으로 공공서비스의 범주가 시장에서 제공될 수 없는 프로그램으로 축소되는 경향이 있다. 그러나 공영방송의 존재이유는 민주적 여론형성에 기여하고 전체 미디어 생태의 건전성과 공공성을 조성하는 정향기능에 있다. 자율규제의 구조적 방식을 유지한 이유 역시 이러한 긍정적이며 복잡한 목표를 보다 잘 이행하기 위해서였다. 따라서 규제 평가의 목표가 되는 공영방송의 임무는 적극적이며 긍정적인 방식으로 규정되어야 한다.

이러한 관점에서 책무성시스템은 공영방송의 존재목적에 적절히 구현하도록 여러 요소들을 선택하고 환경을 조성하는 것이라는 야쿠보위츠(Jakubowicz, 2003, p. 160)의 주장을 상기할 필요가 있다. 그는 공영방송 책무성시스템을 제도적 조건인 특수임무, 제정적 특권 그리고 독립성과 자율성의 구조를 적절하게 일치시키는 규제방식으로 이해한다. 즉 독립성과 자율성을 훼손하지 않고 제공되는 특권만큼 임무를 달성하도록 강제하며, 그 달성 정도를 평가하여 규제의 적절성을 증명하도록 자율규제와 강제규제 또는 구조적 방식과 명령적 방식을 조화시키는 것이다. 지금

까지 논의한 공영방송 책무성시스템의 과정을 도식화하면 다음의 <그림 2-2>와 같다.

<그림 2-2> 공영방송 책무성시스템의 수행과정



① 임무의 설정: 가치와 기능

공영방송 책무성시스템이 구축되기 위해서는 먼저 법적 틀로 그 절차가 명확히 마련되어 있어야 한다. 법적 틀에 반영되어야 할 필수 요건은 규제의 목표이며 평가의 기준인 임무규정의 명시라 할 수 있다. 더 중요한 것은 규정된 임무와 규제의 평가 사이의 관련성을 법률로 보장하는 절차다. 즉 법률에 규정된 임무가 평가의 기준으로 적용될 수 있도록 역시 법률이 보장해야 한다는 것이다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 공영방송의 임무는 적극적이며 긍정적인 가치를 갖기 때문에 명령적 방식으로 처리하기에는 한계가 있다. 따라서 법적 틀에서 포괄적이며 가치 지향적인 방식으로 공영방송의 임무를 정의하고, 규제의 객관화를 위해 그 구체적인 달성정도 및 목표는 내부감독기구가 설정하도록 권한을 부여할 필요가 있다.

방송통신융합으로 보편성과 다원성을 의미하는 공공서비스의 범주는 규제의 근거로서 기능을 이미 상실했다. 이러한 까닭에, 최근 영국에서는 BBC의 임무를 ‘공적 가치(public value)’차원에서 재정의했다. 이는 적극적이고 긍정적인 방식으로 임무를 규정함으로써 그 가치를 추구하도록 하려는 목적을 반영한 것이다(BBC, 2004). 독일 역시 기본공급의 범주에서 공영방송의 역할을 규정하는 입장에서 점차

‘기능임무(funktionsauftrag)’ 차원에서 방송활동을 규정하는 경향성을 보여주고 있다(Holznel, 1999, p. 27). 실제로 2004년에 개정된 국가방송협약은 기능차원에서 공영방송의 임무를 제시하고 있다. 이 또한 공영방송의 임무의 범주를 구체화시키면서도 적극적이며 질적인 실현이 가능하도록 재정의하려는 의도로 볼 수 있다.

② 평가절차의 구축: 규제의 투명성 및 일관성

규제의 평가를 수행하는 절차에 대해서도 명시적인 규정이 필요하다. 특히, 엄밀한 조사를 수행하기 위하여 필요한 정보를 확보할 수 있도록 내부감독기구의 권한을 명시해 놓아야 한다. 공표의 방식은 규제의 결과를 시청자 모두가 판단할 수 있어야 하며 그 결과에 대한 공적 논의를 유도할 수 있도록 규정할 필요가 있다. 따라서 평가의 방식, 기준, 범주, 그리고 결과의 공표 형태 등을 법률로 규정하거나 아니면 그 권한을 내부감독기구가 갖도록 해야 한다.

프랑스는 국가와의 계약을 통해 평가의 목표와 기준, 방식, 절차 등을 구체적으로 명시하고 있다. 그리고 프랑스 텔레비전 행정위원회는 그 시행실적을 평가하여 정부, 의회, 방송위원회에 보고하도록 의무화되어 있다. 평가의 결과는 정부가 수신료 배분 및 예산을 책정하는데 논의자료로 활용되며 의회가 이를 승인하는 판단의 근거가 된다(하운금, 2005, pp. 99~105). 그리고 영국 BBC는 프로그램 정책성명의 준수 여부를 BBC 경영위원회가 평가하여 연차보고서(annual report)에 반영하고 있다. 또 정부와 BBC가 체결하는 협정서에는 BBC가 연차보고서를 통해 평가하여 제시해야 할 사항 8가지를 구체적으로 규정하고 있다. 그 사항은 BBC 경영위원회가 제시한 프로그램 기준의 달성여부부터 프로그램 및 서비스의 ‘지불가치(value for money)’ 실현정도와 재정상 목표달성 정도처럼 경영상의 사항까지 매우 폭넓다(the Agreement, 4.4). 이 연차보고서는 정부와 의회에 의무적으로 제출하도록 되어 있다.

③ 공적 개입의 조치

마지막으로, 공적 개입 또는 제재가 부과되어야 하는 기준이 마련되어야 한다. 만드시 법적 틀을 통해 그 기준을 정할 필요는 없으나 그 기준을 판단하는 주체 또

는 방식은 명시할 필요가 있다. 그리고 공적 개입 또는 제재의 유형을 명시해 놓을 필요가 있다. 이것은 행위에 대한 제약이 될 수 있기 때문에 명확성을 확보해야 한다. 이에 더해 공적 개입의 유형으로 인센티브를 활용하는 방안도 같이 마련돼 있어야 한다. 그 이유는 규제의 수행과 평가에 대한 공영방송사의 관심을 유발할 수 있기 때문이다. 예를 들어, 프랑스의 사례처럼 평가의 결과를 수신료 배분과 같은 경제적 특권과 연동하거나 아니면 일반 기업처럼 내부구성원에게 제공하는 경제적 보상의 기준으로 활용하여 규제의 목표를 적극적으로 실현하고 수용하도록 유도할 수 있다.

3) 공영방송 책무성 시스템의 유형과 이행방식

1990년대 중반까지 공영방송에 대한 책무성은 구체적인 제도로 정착되지 못했다. 우선 독점구조아래 운영됨으로써 시장에 의한 책무성 이행 메커니즘이 작동하지 않았고 정치적 독립성으로 인해 법·규제를 통한 책무성 이행 메커니즘은 내부 감독기구의 자율영역으로 인정되었기 때문이다. 특히, 정치적 독립성을 확보하기 위한 공영방송의 제도적 메커니즘은 법적 판결이나 규제적 수단을 적용하는데 매우 제한되어 있었다. 사회책임이 대두한 직후 나타났던 초기의 방송에 대한 책무성 이행 수단을 정리한 아래의 내용은 이러한 한계를 여실히 보여주고 있다(Blumler & McQuail, 1965, p. 186).

- ① 방송특별위원회로부터 작성되고 정치적 포럼에서 논의되는 규칙적인 보고서
- ② 방송의 발전에 대한 의견이 표현될 수 있는 의회의 논쟁
- ③ 공영방송 이사회 또는 제작자 사이에 목표와 실적의 적절성을 서로 논의되고 토론할 수 있는 내부 과정
- ④ 논쟁적인 프로그램 실천, 기준 그리고 혁신에 대한 공적 논쟁이 분출되는 구조
- ⑤ 독립적이며 공적으로 지명된 위원회에 의해 공영방송의 기록에 대한 주기적이고 집중적이며 포괄적인 검토, 그리고 주로 방송의 미래에 대한 포괄적인 공적 숙의(deliberation)가 이루어짐.

이상의 책무성 이행이 수단은 방송특별위원회를 통해 방송에 대한 정책결정을 유도해 왔던 영국의 점진주의(gradualism)적 의사결정 형태를 보여주는 것으로 공영방송의 권한과 책임을 연결하는 책무성으로 보기 힘들다. 특히, 공영방송의 업무 활동을 투명하게 공개하고 그 성과를 책무의 내용에 따라 검토하고 감시하는 절차적 요건이 반영되어 있지 않고 있다. 공영방송에 대한 책무성 이행 메커니즘이 본격적으로 등장하게 된 시기는 다양한 공익사업(public utility)들이 민영화(privatization)되고 방송에서도 공·민영 복합체제(duopoly system)가 보편화된 90년대부터라 할 수 있다.

공영방송에 대한 책무성 이행 메커니즘은 성과 개념의 등장과 밀접하게 연관되어 있다. 시장경쟁을 옹호하는 신자유주의는 공익사업으로 독점이 보장되거나 정부의 개입이 인정되던 공영방송의 비효율성을 문제시하고, 방송에서의 경쟁 확대를 강조하기 위한 압력의 주요한 근거로 방송사의 성과를 강조하였다. 소비자 주권(consumer sovereignty)에 토대를 둔 시장 시스템이 공중에게 가장 높은 질과 가치를 전달하여 만족시킬 것이라는 논리인데, 이러한 소비자의 만족, 적절한 질과 가치 등의 언급은 방송사 활동에 대한 경제적 성과를 비교하도록 하고 점차 효율성을 강조하는 형태로 전개되었다. 이에 따라 공영방송에게 주어진 어떠한 과제라 할지라도 가능한 효율적으로 서비스를 제공해야 하고 내부의 생산 효율성을 장려하거나 방송사들의 경쟁을 통해 효율적인 자원 분배를 추구하도록 만들었다(Foster, 1992, p. 47). 동시에 효율성에 대한 경제적 성과를 강조하는 주장에 반대하여 공익 또는 사회적 혜택을 기준으로 미디어의 활동을 평가하려는 관점(McQuail, 1992; Mulgan & Paterson 1993), 그리고 경제적 가치로 판단될 수 없는 여러 의미의 방송에 대한 질을 탐구하려는 연구(Ishikawa, 1996; Mulgan, 1990) 등이 부각되면서, 책무성의 절차와 그 이행을 평가하는 메커니즘은 공영방송 성과에 대한 평가의 영역으로 확장하였다.

시장 모델과 공익 모델의 대립에 따라 제기된 성과를 규정하는 방식에 대한 논쟁은 공영방송의 책무성 이행 메커니즘에 있어서 다음과 같이 몇 가지 변화를 야기하였다. 첫째, 방송 면허(license)와 관련하여 재허가 심사에 대한 규제적 프레임은

강화되는 환경이 조성되었다. 공영방송에 대한 사회적 책임의 대두와 성과 개념의 등장은 형식적으로 이루어져 왔던 공영방송 재허가 있어서 공식적이고 면밀한 조사와 판단 절차를 요구하게 된 것이다. 특히 프로그램 내용 조건, 소수계층에 대한 관심, 문화적 임무 등과 같은 규제적 차원의 이행 여부가 집중 검토되었다(Bardoel, 2003, p. 88; Blumler & Hoffmann-Reim, 1992, p. 221).

둘째, 소비자 주권으로 인하여 상당량의 프로그램에 대한 책임이 공중의 손으로 양도됨으로써 이것을 반영하기 위한 과학적인 탐구와 조사방법이 적극 동원되고 요구되었다(Blumler & Hoffmann-Riem, 1992, p. 220). 이것은 단순한 시청률조사뿐만 아니라 소비자로서 프로그램에 대한 만족도를 파악하고 시청자의 진정한 이해와 관심을 방송사의 운영에 반영하려는 다양한 노력까지 포함된다.

셋째, 효율성, 자원배분 등 경제적 요소를 파악하기 위한 방법으로 경영상의 정보를 구체적으로 공개하는 제도적 절차의 확보이다. 특히 이러한 변화는 수신료에 대한 지불가치(value for money)를 증명하기 위한 목적에서 가장 실효적인 책무성의 이행 수단으로 집중 부각되었다³⁸⁾. 대표적으로 내부감사(Auditing)와 회계감사(account)를 법·규제 영역에 포함함으로써 강제하는 방식이다(Born, 2003, p. 67; Hultén, 2003, pp. 99~100)³⁹⁾. 감사는 주로 자발적으로 실천되나 그 절차와 결과의 공표, 규제로의 유인(feed-back) 등은 법률에 반영하거나 공식적인 제도로 명시하는 형태로 나타나고 있다.

넷째, 프로그램의 내용 조건과 문화적 임무 등, 공영방송의 특수임무가 적절히 이행하고 있는가를 평가해 증명하는 절차이다. 자기평가를 통해 성과평가보고서, 연차보고서 등을 작성하여 규제기구나 책무관계를 갖는 기관에 제출하는 방식이다. 대표적으로 전략적 정책문서를 통해 임무달성의 계획과 약속을 제시하고 그에 따라 자기평가를 수행하며 자기평가를 통해 성과의 차이를 판단하도록 평가 프레임을 구축하도록 강제하고 있다(Bardoel, 2003, pp. 91~92; EBU, 2003, p. 9).

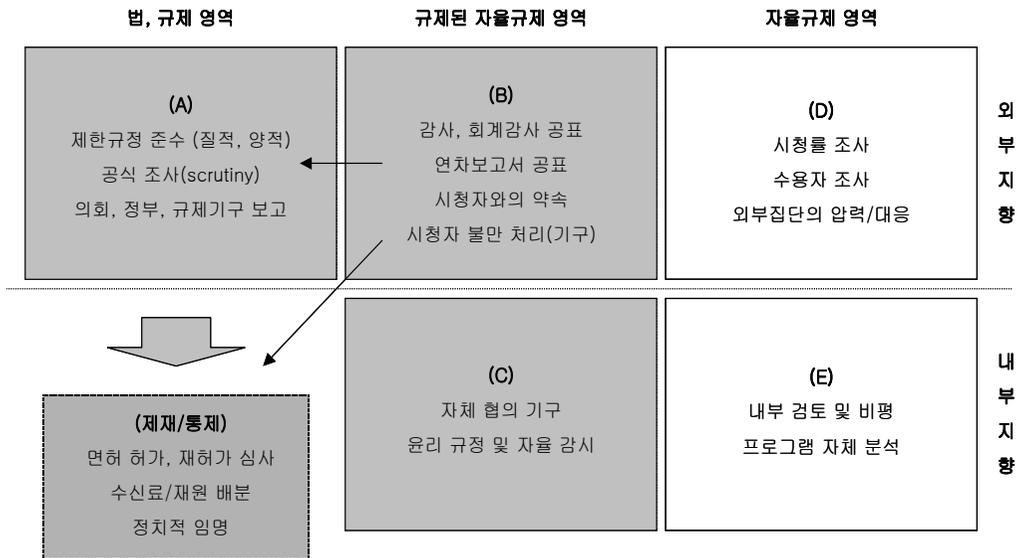
이상에서 살펴본 특징을 정리하면 공영방송에 대한 책무성 이행 수단이 자율규

38) 이러한 움직임을 가장 잘 대표하는 표현은 다음과 같다. “BBC는 지불가치를 실현해야 하며 그것을 입증해야 한다. 또한 프로그램에 대한 질을 유지하면서 매년 자신들의 활동에 대한 효율성을 개선해야 한다(Department of National Heritage, 1992, para 6.27).”

39) 공영방송에 대한 회계감사는 비영리적 운영을 위한 경영적 수단이며 이윤추구의 민영방송과 공영방송을 구별하는 미디어 정책의 도구이다(Hultén, 2003, p. 101).

제에서 공식적인 규제의 형태로 발전했음을 알 수 있다⁴⁰). 비명시적으로 운영되었던 공중 프레임은 최소한의 제한규정을 두어 공영방송의 규제행위와 연계되고 있으며 책무성에서 자발적인 요소가 강한 대답가능성모델에 해당하는 정보의 보고, 감사 등은 적어도 그 절차와 방식을 규제하는 ‘규제된 자율규제(regulated self-regulation)’로 발전한 것이다. 따라서 공영방송에 대한 책무성 이행 수단은 규제의 강도를 핵심으로, 이행이 주도되는 형태가 내부지향 또는 외부지향인가에 따라 다음의 <그림 2-3>과 같이 분류될 수 있다⁴¹).

<그림 2-3> 규제 영역에 따른 공영방송 책무성 이행의 수단



출처: 최세경, 2005

40) 맥퀘일은 최근 미디어 책무성에 두 가지의 변화가 나타나고 있음을 지적하고 있다. 첫째, 사회 이해를 대표하는 기관에 의해 이루어지는 직접적이고 공식적인 책무성이 감소하고 있다. 둘째, 미디어와 수용자 사이의 관계에 관련된 공적 관심의 주제에 대한 책무성으로 이동하고 있다. 특히 수용자들이 선택과 자기 조정(미디어 다이어트)을 통해 자신들의 이해가 피해 받고 있는지의 견지에서 미디어를 감독하고 그에 대한 책무성이 부각되고 있다(McQuail, 2003a, p. 114).

41) 맥퀘일은 공영방송의 책무성 이행 수단을 다음과 같이 7가지로 제시하고 있다. ①연차보고서 또는 여타 보고서를 제출해야 할 임무, ②정부와 미디어를 중재하는 역할을 담당하는 법적 감독기구에 보고해야 하는 조건, ③시청자 또는 공중의 불만에 대응하기 위한 메커니즘, ④정부의 행위를 유도하는 질의 및 청문 방식의 의회 통제, ⑤시청자 또는 다양한 이해 집단을 대표하는 포럼 또는 자문 기구(advisory body)와의 관계, ⑥인정되는 영향력 내에서 정치적 집단의 직접적 영향력 행사, ⑦판결에 의해 방송관련 법·규제를 집행하도록 취해진 행위 등이다(McQuail, 2003a, p. 262).

위의 그림에서 공영방송의 책무성 이행 수단이 되는 것은 (A), (B), (C)의 영역이다. 다만 (C)는 궁극적으로는 공중에 대해 책무를 갖는 것이 될 수 있으나 공영방송의 구성원에 책무를 갖는 전문인 프레임으로 실질적인 차원의 제재가능성이 적용되지 않을 경우, 그리고 공식적 제도로 그 절차나 설치 여부를 규정하지 않을 경우 (E)의 영역이 됨으로써 책무성 이행 수단이라고 보기 어렵게 된다. (B) 영역의 경우, 자율규제를 강제하는 제도적 조건의 강도에 따라 책무성 이행 수단은 법적 책무모델에 해당되거나 아니면 대담가능성모델에 해당될 수 있다. 즉, (B) 영역의 조건이 (A) 영역의 이행 수단과 제도적으로 결합(linkage)되어 있으면 법적 책무모델에 더 가깝다. 그러나 (B) 영역을 수행하는 것만으로 규정되어 있을 경우, 책무의 강도는 보다 약하다고 할 수 있다. 마지막으로 (A)와 (B)의 영역은 공영방송에 대한 제재 또는 통제의 형태로 유인될 수 있다. 만약 이 두 영역이 공영방송에 대한 정책적 판단의 기준으로 활용되도록 제도화되어 있다면 공영방송에 적용되고 있는 책무성 이행 메커니즘은 매우 높은 강도를 갖는 것이다.

4) 공영방송 책무성 시스템으로서 성과평가제도

이상을 요약하자면 책임의 원칙에 따라 특수임무를 운영상의 권리 또는 재정적 특권과 연계하여 그 임무달성의 정도를 평가하는 것이 공영방송 책무성시스템이다. 또한 그 평가의 결과를 책무관계의 다양한 대상들에게 증명·보고함으로써 공영방송으로 하여금 특수임무를 더욱 이행하도록 압력을 행사하는 공적 통제의 근거로 활용하는 메커니즘이다(Grand & New, 1999, p. 129). 이러한 관점에서 공영방송의 책무성시스템은 성과평가제도를 구성요소로 갖고 있다고 말할 수 있다.

공적 개입의 대상이면서도 독립성과 자율성을 유지해야 하는 거브넨스의 특수성을 갖고 있기 때문에 공영방송에서 책무성은 공영성의 한 조건으로 여타 조건들과 조화를 이루어야 하며 공영성을 충분히 구현될 수 있도록 조정하는 환경으로서 기능해야 한다. 그러므로 책무성시스템은 공영방송이 사회와 공중에 대해 더 책무를 갖도록 제도적 여건을 확보하는 것도 중요하나 책무를 이행하는 과정에서 조직의 자율성과 독립성을 훼손하지 않도록 고려해야 한다. 또한 공영방송의 책무성시

시스템은 그 자율성에 대한 구조적 보장을 통해 특정한 집단이나 세력의 영향력이나 압력이 외부로부터 개입되지 않도록 하여야 할 필요가 있다. 그러한 메커니즘으로 제시될 수 있는 것이 대담가능성모델의 원칙에 따라 ‘자기평가(self-assessment)’를 적용하고 공중 프레임에 의해 책무성을 이행하는 것이 될 수 있다.

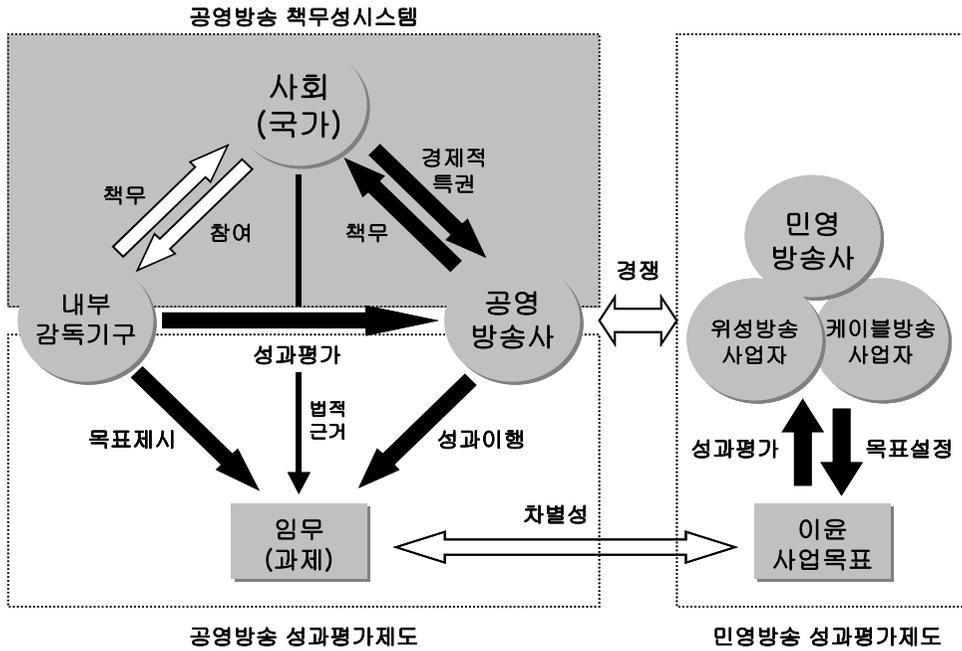
한편 공영방송 책무성시스템은 공영방송으로 하여금 적어도 운영상의 권리가 제공되는 정도만큼 특수임무를 달성하여 책임을 실현하도록 공적인 압력을 행사할 필요가 있다. 그것은 자기평가에 적용되는 평가의 프레임을 법·규제의 틀로 명시하고 자기평가의 결과를 책무관계의 대상자에게 증명·보고하도록 강제해 규제의 영역으로 유인하는 형태가 될 수 있다. 즉 법적 책무모델의 원칙에 따라 공영성의 조건들을 규정하고 법·규제 프레임에 의해 책무성을 이행하는 메커니즘이 적용가능하다.

자기평가의 형태로 ‘대담가능성모델’과 ‘법적 책무모델’ 또는 ‘법·규제 프레임’과 ‘공중 프레임’은 공영방송에 대한 성과평가제도를 통해 서로를 연결하는 고리의 역할을 담당하게 된다. 즉, 공영방송 성과평가제도는 공영방송의 특수임무가 운영상의 권리만큼이나 달성되고 이행하였는가를 비교하고 판단하도록 하는 절차이며 그 결과는 공적 통제의 영역에서 이루어지는 규제행위의 증거 또는 정보라 할 수 있다. 특히, 성과평가제도는 법제에 규정된 특수임무를 평가의 목표와 기준으로 그리고 제도적인 조건에 의해 평가의 측정과 방식을 규정함으로써 규제적 기능을 담당할 뿐만 아니라 평가의 절차를 공영방송사가 수행하도록 자율성을 보장하게 된다. 결국 성과평가제도를 적절하게 구축하고 활용함으로써 공영방송 책무성시스템은 공영성을 구현할 수 있는 최적의 환경으로 기능할 수 있게 된다.

<그림 2-4>처럼 책무성시스템의 법·규제 프레임에 따라 설정된 특수임무를 평가의 목표와 기준으로 평가하는 자율규제의 영역이 바로 공영방송 성과평가제도이다. 일반적인 성과평가제도와 달리 공영방송의 성과평가제도는 평가의 절차와 조건, 그리고 방법은 제도적으로 규정한다는 특수성을 갖는다. 이로 인해 내부감독기구인 다양한 이해관계자들을 대표하고 공중의 의견을 수렴하여 특수임무가 적극적으로 달성할 수 있도록 성과평가의 목표를 설정하는데 개입할 수 있다. 이것 역시

법·규제 프레임은 아닐지라도 공중 프레임의 차원에서 설정된 것으로 성과평가의 목표와 기준이 될 수 있다.

<그림 2-4> 공영방송 성과평가의 제도적 구조



출처: 최세경, 2005

이를 바탕으로 재정적 특권을 포함한 다양한 권한을 국가와 사회가 보장함으로써 공영방송에게 보장하게 되며, 이는 책무성 이행의 메커니즘이 적절히 적용되고 있는가를 전제로 하게 된다. 이처럼 공영방송이 책무성을 갖도록 법적으로 도덕적으로 의무를 지우는 조건을 통해 공영방송은 특권을 부여받게 된다. 또한 국가와 사회 그리고 공중 등의 책무관계 대상에게 성과평가의 결과를 증명·보고함으로써 공영방송에 대한 정책적 대응의 판단 근거로 활용된다. 즉, 공영방송에 대한 운영 활동 및 성과를 평가하여 공개함으로써 외부의 비판과 현실 개선의 다양한 정책적 아이디어를 수렴하는 기회를 제공함으로써 책무성시스템에 기여하게 하는 보조적, 보완적 수단이 바로 성과평가이다. 그러므로 성과평가의 결과는 민영방송과 공영방송의 차별적 운영과 규제가 이루어지도록 하는 1차적 기준으로서 법·규제적 책무

성 이행을 위한 조건이 된다.

이상의 논의를 요약하면 성과평가제도를 통해 공영성을 구현하도록 보장하는 제도가 공영방송의 책무성시스템이다. 또한 책무성을 실현하는 대표적 수단이자 이행 메커니즘의 중요한 요소로서 작용하는 것이 바로 공영방송의 성과평가제도이다. 특히 공영방송의 현실에 대한 공개된 논의와 새로운 정책적 대안을 모색하기 위해 중요한 것은 성과평가제도가 책무성시스템으로 적절히 연계될 수 있도록 절차적 합리성이 법·제도적으로 보장되어야 한다는 점이다.

Ⅲ. 주요 선진국들의 공영방송 거버넌스와 책무성 시스템

1. 독일의 공영방송 책무성 시스템 및 거버넌스 모델

1) 방송법제와 미디어정책

독일은 금년(2008) 9월1일자로 “통합방송법개정법(Rundfunkänderungsstaatsvertrag)”을 확정해 공표하였다. 독일 방송법은 국가(연방)의 소관이 아니기 때문에 연방의회를 통과하지 않는다. 그리고 방송이나 출판의 관할은 철저히 주(州)의 소관이기 때문에 16개 주 모두가 방송법 제정에 관여하는 독특한 구조를 가지고 있다. 현행 “통합방송법개정법”이라 우리가 명칭을 붙인 이 방송법도 의회(Bundestag)와는 상관없이 주의 대표(주수상)들이 주 경계선을 뛰어넘는 방송과 프로그램 서비스에 관련한 제규정(諸規定)들에 대해 상호 협약(Vertrag)을 맺음으로서 확정·발효되는 것이다.

물론 이 방송관련 협약은 각주(各州)의회에서 비준된다. 우리가 “통합법”이라 이름 붙인 이유는 주간(州間) 방송협약이 방송협약(Rundfunkstaatsvertrag)을 비롯한 ARD 방송협약, ZDF 방송협약, 독일 라디오 협약(DR·Staatsvertrag), 방송요금 주간협약, 방송재원에 관한 주간협약 그리고 청소년 미디어 보호에 관한 주간협약(Jugendmedienschutz-Staatsvertrag)등 7개의 개별 방송법으로 방송법 체계가 구성되고 있기 때문이다. 주(州)를 Staat라 표현하기 때문에 방송에 관한 주간협약(Rundfunkstaatsvertrag)이 바로 독일의 방송기본법이 된다고 볼 수 있다.

그 외 예컨대 여러 방송법 규정들이 있다. BR(바이에른 방송)법, WDR(서부독일방송)법, MDR(중부독일방송)법 등 10개의 개별 주법(州法)으로서의 공영방송법이 있고, 1961년 이후 9차례의 방송에 관한 헌법재판소 판결문(Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts)이 방송법체계에 들어있다. 통합방송법이라고 우리가 독일의 주간방송협약을 명칭하는데는 무엇보다 공영방송과 민영방송법을 통합하여 협약

했다는 의미를 드러내려는 의도가 담겨있다.

분명 법과 제도가 다른 공영방송과 민영방송에 있어 방송경영, 프로그램, 보도, 광고방송의 규제나 규정이 원리상 큰 차이를 보이기 때문에 공영방송법과 민방법, 공영방송위원회와 민방규제기구(Landesmedienanstalt) 등이 따로 존속하기 때문이다. 그리고 현행(2008년 9월1일 이후) 방송법 개정법(Rundfunkänderungsstaatsvertrag)의 고유명사에 10번째(Zehnte)란 대문자가 들어감으로서 방송 기술적 변화와 서비스의 다양화에 따르는 복합적인 방송현실들에 대응하는 방송정책과 방송법제의 정비노력이 방송협약들을 한꺼번에 통합한다는 의미를 담아낸다고 볼 수 있다.

그렇다고 독일에는 방송기본법 안에 이 모든 법규들이 통합되어 있는 것이 아니다. 방송기본법이란 단일 법 이외에 상기 6개의 방송관련 주간방송협약들 즉 개별 방송법들이 존재하고 있다. 그리고 주법으로서 공영방송법들이 존재하고 있기 때문에 독일의 공영방송의 정책 규제기구로서 방통위원회가 몇 명으로 어떻게 구성되는가 등의 질문은 허황하다. 왜냐하면 공영방송사가 11개가 있으며(BR, HR, MDR, ORB, RB, SR, SWR, WDR, DW, DR), 크고 작은 11개의 방송위원회가 있기 때문이다. 그 외 민방규제 정책기구인 주 미디어청(Landesmedienanstalt)도 주마다 구성되어 있기 때문이다. 공영방송 ZDF의 규제기구인 ZDF 방송위원회의 규모가 제일 큰 77명의 위원들로 구성되어 있으며, 중·소규모의 11개 방송위원회 위원들 모두를 합치면 수백 명의 방송위원들이 활동하고 있다.(예컨대 NDR 방송위원 58명 등)

2) 규제법체계 변동의 배경

단일 공영방송 체제 30년의 독일방송체계가 80년대 중반 민영방송도입에 의해 공·민영 이원방송 체계로 재편되는 방송구조변동은 미디어 정책과 방송법제에 혁신적 변동을 몰고 왔다. 연방의 관할을 떠난 방송입법은 1987년 당시 서독 11개 주 수장들이 방송에 대한 주간(州間)협약을 통해 이루어졌다.

이것이 이름하여 포괄적 독일방송기본법(Rundfunkstaatsvertrag)이다. 이 방송법 체계는 90년대 동서독 통일이란 정치·경제·문화·사회적 대 변동에 따른 방송현실 재편을 뒷받침할 방송기본법의 대폭 개정을 불가피하게 하였다. 이 1991년 제

1차 방송기본법 개정을 거쳐 2008년까지 여러 차례의 개정 방송법 수정을 거치며 금년의 제 10차 기본 방송법 개정 보완작업이 이뤄져왔다.

이 말은 독일 방송법이 2001년 이후 숨 가쁘게 매년 한차례 이상 개정·보완 되었다는 것이다. 여기서 우리는 지난 10년 기간 동안 독일의 방송법이 왜 매년 한 차례 이상 개정에 개정을 거듭하였는가 그리고 그것이 공영 방송규제 및 거버넌스 그리고 방송책무성시스템의 등장과 어떤 관계와 정책적 의미를 가지는가에 대한 의문에 대답해야만 한다.

방송법과 법규들은 정책 운용의 원칙과 기준을 명문화 해놓은 것이기 때문에 미디어 정책의 생산물이기도 하고 동시에 정책규제 수행의 기반이기도 하다. 즉 방송미디어가 이렇게 해야한다와 저렇게 해서는 안된다고 하는 방송미디어 법령과 규정은 결국 방송미디어 제어(Steuerung)의 법칙이며 규범이며 그것이 방송법이다. 그런 의미에서 방송정책행위(입법행위포함)의 결과물이 방송법이다.

이 법체계와 제어규범이 변동한다는 것은, 그 만큼 미디어제도와 미디어제어행위(Steuerungshandeln)로서의 방송미디어 정책행위의 변화를 동시에 의미했다. 무엇이 이러한 독일의 방송 미디어 정책 행위와 법규 변동을 강제하였는가를 이 지점에서 짚을 필요가 있다.

국내외적 방송미디어 기술발전에 의한 미디어 생태계변화, 위성 기술과 디지털 기술발전에 의한 텔레커뮤니케이션의 세계적 네트워크화, 방송과 통신의 미디어 장르 구분의 소멸과 융합화, 방송구역의 세계화와 월경화, 방송·통신 서비스의 상품화, 방송·통신 사업자의 세계화 및 세계의 방통시장화 그리고 유네스코, WTO, EU 등의 방송과 통신상품에 관한 협약과 규정의 제정 및 변동, 유네스코나 EU 같은 국제기구의 텔레콤 정책과 시청각 정책적 규제 메커니즘 모색과 변동 등에 각 지역 국가들이 정책적 대응을 하지 않을 수 없었다고 볼 수 있다.

광케이블, 위성 기술 그리고 디지털 미디어가 만들어 내는 21세기적 미디어 생태계의 특징은 공간적 축소(지리적 거리의 극복)에 의한 탈국경화 월경성 그리고 방송과 통신구역의 세계적 단일화와 시간 단축 그리고 동시성 커뮤니케이션 공동체 형성이라고 볼 수 있다. 특히 커뮤니케이션 미디어 인프라가 가장 발달한 유럽 대륙의 경우 29개 회원국 간의 지리적 국경선이나 정치·사회·문화적 경계선이 없는

하나의 공동체 EU(European Union)가 성립되어 있고 하나의 거대한 방송·통신 콘텐츠 시장으로 변모하고 있다. 즉 국경 없는 거대한 유럽 텔레컴 시장이요 유럽 시청각 미디어 시장이 형성되었다는 것이다.

지정학적으로 구주대륙의 한복판에 입지를 확보한 독일의 경우 EU의 통합원리, 통합시장의 탈규제원칙, 방송시장의 개방화 원칙과 텔레미디어 시장 통합의 규제원리 그리고 EU 방송·통신의 자유화(Liberalisierung)원칙에 대한 독일의 미디어 정책적 대응은 불가피 했다. 특히 독일의 방송미디어는 전통적으로 공영방송제도 우선 정책에 의해 규정되고 있고 시장 친화적이라기보다는 방송 공공성 친화적인 보호 정책적 성격이 강하다고 할 수 있다.

독일의 방송미디어 정책과 방송법규정의 변동은 이와 같은 국제적 미디어 환경 변화와 탈규제적 방송시장정책에 적절하게 대응하려는 미디어 정책적 산물이다. 동시에 본래 월경적(Grenzüberschreitend) 방송통신 프로그램과 소프트웨어는 사람, 상품과 마찬가지로 이동과 소비가 자유로운 것이 공동체(EU)형성에 필수적이기 때문에 독일 공영방송의 탈규제적 EU 방송규정 대응은 엄청난 고통을 수반한다.

독일 방송정책과 방송 법규 변동은 영국을 중심으로 2000년대 이후 본격화된 “정책적 방송규제(broadcasting government)에서 방송 협치(broadcasting governance)” 개념(Conceptualization)으로 규제 패러다임이 이동하고 있는데 대한 대응의 형태를 띠고 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 영국의 “Ofcom” 등장 이후 방송규제 메커니즘이 전통적 government(국가 중심적) 체제에서 governance(사회공동체중심적)체제로 이동하는 것이 방송민주화의 21세기적 과정으로 이해하기 때문이다.

이것은 단순히 방송의 자유화나 방송미디어의 방임화와는 이동궤적을 달리하는데, 방송의 대 사회적(對社會的) 책무성(Accountability)이 강하게 동반되는 방송 자치(Autonomie)의 성격을 갖기 때문이다. 이것은 단순히 윤리적 차원의 사회적 책임(social responsibility)과는 차원이 다르다. 여하튼 우리는 방송 정책적 맥락에서 그리고 방송민주화의 차원에서 「방송거브너스」를 방송 협치체제로 명명하고자 한다. 이러한 방송 민주화 정책적 변동에 독일 방송정책과 방송기본법이 대응하고 있는 것이 독일 방송정책변동이란 것이다.

3) 방송 탈규제정책과 공영방송의 재규제화

본래 EU기본조약의 정신은 유럽공동시장을 건설하는 것이므로 조약의 맥락에서 상품, 서비스, 사람(노동력 등), 자본 등이 자유롭게 국경을 이동할 수 있는 시장 자유와 시장 개방이 공동 규칙으로 자리 잡고 있다. 본래 월경적인 라디오나 TV, 뉴미디어와 인터넷 등의 미디어 인프라와 그 서비스는 말할 것도 없고 책, 신문, 서비스 등도 모두 상품으로서 자유롭게 이동하고 확장하는 것은 기본 자유에 속한다. (전통적 매스미디어 및 뉴미디어와 그 서비스 포함). 다시 말해 민방, 공영방송, 위성 사업체 등 모든 월경적 전자커뮤니케이션사가 기업체(Unternehmen)로 간주되고 콘텐츠와 서비스는 상품이란 것이다.(Jarren, 2007)

그러므로 민방이든 공영 방송이든 독점금지나 악용 금지를 규정한 EU조약 81조, 82조의 맥락에서 독일 공영방송은 조약 모순적이다. 왜냐하면 독일의 공영방송은, 기업 등 경제현상이 아니라 문화현상과 민주 정치적 도구나 이념으로 이해되기 때문에 자유경쟁, 시장자유, 독점금지, 국가재정보조 금지, 광고방송제한(시간과 수량 등) 등의 EU 조약 정신과 정면으로 충돌한다. EU재판소(EU-Gerichtshof)도, 광고의 자유를 완전히 경제의 자유로 인정하여 보호하고 있다. 예컨대 EU 조약 87조와 88조는 방송사에 재정적 국가지원이나 공적 보조금을 금지하고 있다.

EU 모든 회원국들의 텔레콤 네트워크와 텔레콤 서비스는 80년대 중반 이전만 해도 국가 독점 사업이었다. 80년대 후반 이후 EU집행위원회(EU-Commission)는 신자유주의적 경제정책을 통하여 역내(域內) 내수시장 완성을 시도한다. 그 결과 텔레콤섹터를 포함한 모든 국가 독점사업은 해체되고 시장을 개방함으로써 역내 단일 시장을 만든다는 것이 EU위원회 정책 목표였던 것이다. 역내(域內) 회원국 시장개방과 자유경쟁을 위한 텔레콤 시장의 탈규제화 정책은 1994년 공기업의 독점 사업권을 보장하고 있는 독일 헌법 제 87조의 개헌(改憲)을 불가피하게 하였다. 즉 독일 텔레콤시장의 민영화를 위한 헌법 개정이 이루어진 것이다(Dörr, 2005).

2002년 EU의 전자 커뮤니케이션 네트워크 및 서비스를 위한 EU 규제틀(Regulierungsrahmen)은 디지털화에 의한 전자커뮤니케이션 네트워크와 그 서비스, 텔레콤과 미디어 그리고 정보테크놀로지의 융합이 가속화함에 따라 통합적 규제의 필요성

에 의해 제정된 것이다.(Jarren, 2007)

이 법은 2005년과 2006년 두 차례 수정, 보완되었는바, 규제핵심은 자유 경쟁 확보를 위한 규제축소와 시장진입의 편리성 증진, 그리고 공통의 단일 경쟁조건 등이었다.(예컨대, 전자커뮤니케이션 기본준칙, 허가준칙, 진입준칙, 보편 서비스 준칙, 데이터 보호준칙 등)

이러한 EU-규제 틀이 목적하는 바는 분명 모든 회원국의 유럽적 법 태두리 내에서의 내국적 법 적용과 EU법 및 회원국법의 조화, 텔레콤과 정보기술 그리고 미디어의 기술적 융합의 결과로 법률적 수렴, 조화의 창출이었다.(Libertus,2008)

EU집행위원회의 이러한 시장개방정책과 규제법령은 회원국들의 전자커뮤니케이션 정책의 급격한 변화를 요구한다. 특히 회원국의 방송정책에는 직격탄으로 작용한다. 비록 EU전자커뮤니케이션 규제법 제 5조와 8조에서 방송 서비스의 내용규제는 제외되었다하더라도 방송과 방송구조에는 의미 있는 변화를 암시했다. 왜냐하면 방송이 바로 여타 다른 전자 커뮤니케이션 미디어와 경쟁관계에 서게 되었기 때문이다. 그것은 독일 방송 일반에 대한 위협과 공영 방송에 대한 더 큰 객관적 위협으로 다가왔다.

그 구체적이고 객관적인 공영방송위협문제는 다음과 같다.

공영방송은 독일 헌법적 권리보호를 받는 민주주의적 정치기구이다(BVerf.GE). 공영방송은 시장정향적 상품으로서의 서비스를 생산하는 경제기업이 아니라, 여론과 정치의사를 형성하는 민주 정치적 제도의 가치를 헌법적으로 인정받은 것이기 때문에 경제적 경쟁논리에 취약할 뿐만 아니라 그것을 배척한다. 개방과 경쟁의 논리에 따라 회원국의 방송정책 변화를 요구하는 EU의 방송규제틀(Regulierungsrahmen)은 예컨대 공영방송의 시청료나 공영 프로그램 준칙 그리고 규제 시스템(방송위원회, 주미디어청)의 규제준칙을 개방과 자유경쟁, 국가보조금 금지 규정위반으로 문제 삼는다.

다시 말해 공영방송 법제(法制)는 EU의 전자커뮤니케이션 정책과 법제에 위반한다는 것이다. 이 부분에서 독일 등 몇몇 회원국들은 공영방송은 순수한 시장논리에 의존할 수 없는 민주주의적 기능과 문화제도로서의 의미가 더 큰 공공적 미디어이므로 유럽 공동체의 일괄적 방송 탈규제 정책과 텔레콤시장 입법에 문제를 제기한다.

그리고 그것이 관철된다. 예컨대 1997년 유럽공동체 정상회담(암스텔담)에서 채택한 암스텔담 의정서는, “공영방송은 회원국 사회의 민주적, 사회적, 문화적 필요에 의해 존치하는 방송제도로서 미디어 다양성과 다원성 관점에서 회원국의 관할에 두는 것이 바람직하다”는 내용을 담았다. (ABL, EG, Nr, C 1999.5.2) 그리고 방송과 방송통신 콘텐츠를 상품과 상업 서비스로 보고 그것에 대한 공동체의 탈규제 정책을 그대로 둔채(EG 조약 151호), 공영방송과 그 서비스는 문화와 민주 정치적 사회 영역으로 특수화하고 있는 문구를 예외적으로 첨가한다(Dörr, Ibid).

이와 같이 EU측에 대한 회원국 독일의 공영방송에 대한 문제제기가 받아들여짐으로서 EU 전자 커뮤니케이션 규제법체제(Regulierungsrahmen)에 방송은 예외규정에 소속되는 법 개정이 이루어진 것이다.(Libertus, 2008) 후일 이것은 미디어 다양성과 방송에 의한 문화 다양성을 인정한 EU 전자커뮤니케이션 규제법 제31조(보편서비스 원칙과 공공적 확산 방송 그리고 must carry 의무조항)를 명문화한다.

유럽공동체 차원의 방송정책과 법령에 관계하는 EU의회(Parlament)와 EU-법정(EU-Gerichtshof)은, 민주 정치기구로서 그리고 문화적 자산으로서의 방송을 확인하면서 그것의 다양성과 문화다원성 가치를 인정하여 공영방송의 국가별 방송미디어 정책과 규제논리를 고려했다.(EU 의정서 151조 4항) 그 결과 독일의 방송미디어는 공영방송체제와, 동시에 개방과 경쟁 논리에 정향하는 민영방송체제로서 EU의 방송법제에 효과적으로 대처하고 있다고 볼 수 있다.

독일 공영방송의 입법자들이라고 할 수 있는 16개의 주수상모임(2007.3.7)에서 EU-집행위원회에 건의문 형식으로 제출한 방송규제원칙 결의문에는 다음의 원칙을 확인하고 있다. 첫째, EU 방송규제법령에는 방송중계 주파수 조정과 할당에 있어 순수 시장이론이나 시장 친화적 주파수 협상을 고려하지 않을 것. 둘째, 방송 보편 서비스 원칙 준수와 케이블 TV 회원국 관할권을 확대할 것. 셋째, 전자커뮤니케이션 네트워크와 플랫폼의 과제와 규정에 관한 기본원칙 제정권한을 회원국의 방송통신 당국이 가질 것 등이다.

그럼에도 불구하고 EU(집행위원회, 의회, 법정)의 탈규제적, 시장 통합적, 개방적 방송시장정책의 강화는 특히 독일의 공영방송의 문화 다원성 보장, 보편적 서비스 원칙, 여론과 정치의사형성, 방송의 정치 도구성과 이념적 가치 등을 보호하려는

정책과 법령에 지속적 갈등을 일으키고 있다.

구체적으로 그렇다면 독일 공영방송의 강력한 규제정책(Regulierung)이 문화 다원성, 보편적 기본서비스, 여론과 정치의사형성 등의 민주적 가치와 문화적 공익성을 생산하는 것을 규제의 목적으로 상정한다면, 그 규제정책이 방송거브넨스로서의 민주적 규제 모델에 어떻게 대응하는가를 고찰하기 위하여 두 가지 규명해야할 과제를 수행해야 한다. 우선, 밀레니엄 시대의 방송 민주화 규제 모델로서의 거브넨스 이론에 대한 이론적 이해와 방송 규제 현실에의 실제 적용문제를 상론해야한다. 그리고 그 다음, 독일 공영방송의 전통적 규제 체계와 방송의 책무성 시스템에 대한 조망이 필요하다.

4) 방송 규제 시스템으로서 거브넨스(Governance)

방송규제(Rundfunkregulierung)모델은 사회적-공공적 규제, 국가적 정책적 규제 그리고 자본적-상업적 규제 유형으로 나눌 수 있으며, 그것에 대응하여 공영방송제도, 관영방송제도 그리고 민방 상업 방송제도 등의 방송 조직 모델이 생겨난다. 예컨대 미국의 FCC 등의 규제체계는 상업 방송 제도를 규제하는 국가기구로서 미디어 기술적(통신, 방송 등) 차원과 미디어 영업과 경영적 차원의 규제에 국한하고 있다. 그 말은, 민방 지배체제는 자본과 경영원리에 의존하고 프로그램과 콘텐츠 규제는 극히 제한적 수준에서 행해진다는 것이다. 왜냐하면 프로그램과 편성의 자유는 민주사회에서 헌법적 권리이기 때문에 국법과 국가정책의 대상이 될 수 없기 때문이다.

방송 거버먼트 모델과 거브넨스 모델로만 분류한다면 민영상업방송이야말로 방송거브넨스 모델에 더 가깝다고 볼 수 있다. 그러나 상업방송은 공중의 책무성이란 관점에서 보면 방송적 거브넨스 기제가 거의 없다. 방송 옴부즈맨 제도에 의해 그것이 어느 정도 보완될 여지는 있어 보인다.

사회주의 국가나 권위주의적 독재국가의 관영방송이나 국영방송은 국가 정책적 규제 안에 있고 방송기술, 방송경영 및 프로그램과 콘텐츠 편성이 정치권력에 의해 규제(Regulierung)되고 통제(control)된다. 방송사는 국가권력과 정책당국에 대해서

책임을 진다. 이 경우, 방송은 국민과 사회 수용자의 의견이나 여론형성에 이바지할 수 없고 정치적 지배이념과 국가의 이데올로기를 국민에게 가르치고 공급하는 정치선전기구로 수단화된다. 한마디로 국민의 언론수단이 아니라 국가의 교시·선전 수단으로 방송이 자리매김 된다는 것이다.

예컨대 독일이나 영국 등 서구라과 여러 국가에 방송제도 모델로 존재하는 공영 방송은 사회적-공공적 규제 아래 있다. 이 경우 국가권력의 규제로부터, 그리고 자본과 상업적 시장 세력의 규제로부터 자유롭다는 의미에서, 방송의 독립성이나 방송의 자유란 관점에서 이념형적 방송조직모델이고 그 규제체계도 가장 민주적이라고 할 수 있다. 그러나 사회적-공공적 규제 시스템은 이론적으로는 정치권력과 상업 자본으로부터의 규제를 벗어났으나, 방송현실에서는 “사회적-공공적 실체”(규제기구)의 구성에 정치세력의 개입논란이 끊임없이 벌어지고 동시에 국고나 상업광고 수입이 결여되는데서 오는 방송재정의 빈곤, 경쟁력저하, 시청료 제고 압력 등의 문제에 봉착되어 있다. 한국과 같이 서구라과 여러 나라에서는 민영상업방송과 공영방송제도란 이원적 방송시스템을 현실적으로 운용하고 있으며, 사회 공공의 보편적 이익에 봉사하는 방송의 기본서비스(Grundversorgung)는 상업방송제도에서 기대할 수 없기 때문에 공영방송의 의무와 몫으로 그것을 수행하게 하고 있다.

그런데 규제 시스템과 관련하여 거버먼트 체제에서 거버넌스 체제에로 방송 미디어정책이 전환한다 함은 무엇을 의미하는가.

5) 방송 규제 시스템과 거버넌스 이론

미디어 자유의 중요성을 고려할 때 국가 중심적 거버먼트(통제, 규제, 규정)는 시민과 공중에 대한 미디어의 책무성이 강조되는 미디어 거버넌스로의 규제 시스템의 패러다임 전환이 이루어지고 있다.

국가 정책적 방송미디어 개입과 규제는 언론자유행사의 관점에서 보면 거부와 저항을 불러온다. 따라서 방송사가 그 수용자 공중에 대해 공적 책무성을 이행하는 데는 공중의 방송참여가 제도적으로 보장되어야 가능하다. 거버먼트적 규제에 따르는 미디어 자율성과 가치성 훼손을 피해가기 위해 자치성을 제고하는 대안으로서, 수

용자의 참여로서 공공서비스 방송의 책임을 담보한다는 것이다.(Folke, 2005) 예컨대 모든 공중이 방송서비스에 접근할 수 있도록, 미디어를 이용할 수 있도록 미디어 행위적 책무성(Accountability)이 수행되도록 미디어행위자들이 요구 받는다는 것이다.

미디어 책무성 이론을 들고 나온 맥퀘일은 할당된 규제(미디어 입법 등 법률적인 규제), 계약된(Contracted) 규제 즉, 정부와 민간의 공동미디어관리, 그리고 스스로 할당한 규제(전문 직업인 예컨대 방송인이나 신문인 집단과 협회 등에 의한 규약과 규정을 통한 규제) 그리고 거부적(denied) 규제 등 네 유형의 거브넨스에 대해 언급했다.

그러면서 그는 이 거부적 규제를 제외한 세 유형의 규제 형태가 동시에 공동작용하는 미디어 규제의 필요성을 강조했다.(McQuail,2003) 이 경우 미디어 책무성은 여러 다른 수준의 제도와 조직에 부하가 가능하다. 예컨대 미디어제도, 미디어 소유자, 조직과 경영, 고용된 전문인 그리고 개별 기자와 PD 등이다.

바슈쿤은, 거브넨스를 행위자와 규칙들 간의 제도화된 특수 행태로 정의하면서 복합적인 협상과정과 조정과정의 결과로서 특수 협력형 규제형태로 이해한다.(Waschkuhn,2005) 그러면서 그는 정부에 의한 거브넨스(a), 정부 없는 거브넨스(b), 정부와 같이 가는 거브넨스(c), 시민사회와 같이 가는 거브넨스(d)란 4 형태의 거브넨스 지배 모델을 거론한다.

(a)는 규제와 지배가 국가 정책적 행위자들에 의해 일방적으로 행사되기 때문에 미디어 행위자들은 시민사회의 사회적 행위자들과만 협력하려 한다.

(b)는 시장구조와 시장 조건들에 의존해서만 미디어가 반응하고 결정을 하려하기 때문에 공중과 공익에 대해 책임성을 동반치 아니한다.

(c)와 (d)는 긴밀한 관계에 있다. 즉 국가 정책적 행위자들과, 미디어 조직 및 미디어 행위자들이 책임성(Accountability)을 서로 분배하고 사회적 요구가 미디어를 통해 관철될 수 있도록 정부가 도와준다. 그러면서 정치적 기본 이념도 미디어를 통해 관철 될 수가 있다. 이 경우 정부, 미디어, 시민사회의 미디어 협치가 시스템적으로 생산된다고 할 수 있다. 이것이 미디어(방송 등) 거브넨스이다(Ibid). 맥퀘일, 바슈쿤, 마이어 등의 미디어 커버넨스 이해와 개념정의를 바탕으로 미디어 거브

넌스 형태, 거버넌스 대상, 거버넌스 방향 등을 도표화 해보면 대강 다음과 같이 정리 될 수 있다.

<표 3-1> 미디어 거버넌스의 형태, 대상, 방향

거버넌스 형태	거버넌스 대상	거버넌스 방향
외적-형식적	입법과 법적규제 등	for Mediagovernance
외적-비공식적	수요, 시장력, 광고 등	
내적-형식적 내적-비공식적	미디어 기업과 저널리즘 : 경영, 통제, 자율규제, 전문성, 조직구조, 규범, 윤리	in Mediagovernance
외적-비형식적	미디어 제도, 미디어 조직들, 시민사회, 로비와 압력집단들, 여론 등	through Media Governance

미디어 거버넌스는 한마디로 정의될 수는 없는 복합적 개념이지만 그럼에도 미디어 권력행사의 형태와 권력행사에 서로 영향을 미치고 협상하는 과정으로 이해할 수 있겠다. 나아가 방송미디어의 거버넌스는 하나의 방송규제체계로 파악되며, 방송의 공공적 실천 능력과 사회적, 민주 정치적, 언론적 책무성을 동반하는 정책(법규), 미디어 그리고 시민 사회적 공중의 협치(協治)체제를 의미한다고 볼 수 있다.

블럼러는 일찍이 공영방송의 책무성은, 보편적(법률적) 의무사항으로서 정보, 교양, 담소를 제공하는 것, 프로그램 다양성과 주제 범위의 다원성 의무로서, 사회 모든 세력과 집단을 고려한 다원적 프로그램과 다양한 장르의 규제들을 제시하는 것, 방송이 문화촉진자, 및 사회 통합자로 역할 해야 한다는 책무, 방송이 정치담론을 활성화하고 정치과정의 건강성을 보장하고 민주국가형성에 기여해야 할 책무 그리고 문화와 상업의 긴장 속에서 비상업적으로 방송서비스에 충실할 책무 등으로 요약한바있다(Blumler, 1992).

6) 독일 공영방송의 규제시스템 특징

규제시스템과 관련, 독일은 전후(1945)미국적 상업방송, 영국적 BBC모델, 프랑스 국영방송 그리고 동독지역의 사회주의적 관영방송 모델로 방송이 시작했다. 이

후 연방독일정부수립, 동독정부수립, 1961년 헌법재판소의 민방불허 헌재판결, 1984년 민방도입과 이원적 방송제도 채택, 1990년 동독 5개주의 서독연방편입(통일)과 동서독방송시스템 병합 그리고 디지털 기술과 EU조약 등에 의한 최근의 방송통합 기본법(2008 Rundfunkänderungsstaatsvertrag)의 탄생까지의 독일역사와 방송 제도 변천 이해가 중요하다.

왜냐하면 상술한 대대적인 정치적 사건마다 방송제도의 격변과 규제정책과 법제도가 변동되었기 때문이다. 1949년 연방정부 수립과 때를 같이 하여 방송계, 학계 그리고 정치계에서 정치사회적 이슈였던 과거극복(Vergangenheitsbewältigung) 명제는, 방송제도 모델 채택에 결정적으로 기여했다. 과거 극복 명제의 핵심은 나치와 나치의 독재체제 (체제, 정신, 교육 등에 있어 반 민주성과 인권억압 등)청산에 있었다.

방송에 있어서는 RRG(제국방송) 같은 국영적 민간방송으로서의 선전방송은 극복의 대상이었다. 방송관련(학계, 방송계, 정치, 관료) 인사들이(Hans Bredow 중심) 합의한 공영방송 모델이 채택되어 법제화 되었는바, 여기서 가장 큰 원칙은, 방송, 출판 등은 국가로(연방)부터의 방송자유(Staatsferne Rundfunkfreiheit)와 연립 주의적 방송설립(Föderalistisches Prinzip)이었다.

바로 여기서 방송관련 입법이나 규정, 방송미디어정책은 연방국가의 관할을 벗어나 주법(주의회)과 각주(各州)의 정책소관이 된다.

아직까지 독일에는 이런 전통이 그대로 남아 있으므로 주의 수만큼(16개) 여러 방송법이 존재하고 있는 것이다. 연립주의적 방송이라 함은 중앙방송이나 네트워크 방송체제(과점) 등과 구별되는 여러 방송사가 산재하면서 연합 방송체제를 갖춘다는 것을 의미한다. 여러(11개)개의 독립 공영방송사들이 연합하여 ARD(독일공영방송연합실무회의체)가 탄생된 것이다. 연방의회(소관사항이 아닌 방송법들은 주의 회소관이 되겠는바, 그렇다면 ARD 산하 11개의 독립 공영 방송사들에 관한 법은 어떻게 가능한가. 나아가 독립 공영방송들의 방송구역이 주의 경계와 심지어 국경 너머까지 확장되어 있는데 어느 주의 법의 관할이 된단 말인가.

여기서 방송관할에 관한 주간협약(Staatsvertrag)이 주수상들에 의해 체결되고 각 주의회에서 비준(Ratifizierung)됨으로서 주간(州間) 방송협약은 바로 방송법이

된다. (Ridder, 2005; Eifert, 2005)

다른 하나의 방송원칙은, 방송의 공영적 위탁과 공공에 의한 방송통제가 포기할 수 없는 독일 방송 조직원리이었다는 점이다. 이것은 방송이 사회를 통합하고, 정치 의사를 형성하여 여론을 조성하는 사회 민주적 정치수단이기 때문에 국가의 정책적 규제나 상업 자본적 통제를 받아서는 안 된다는 원리이다.

여기서 사회공중은 방송의 수혜를 향유하는 주체이기 때문에 공중의 방송신탁과 공중에 의한 방송위임과 통제(관할)가 법제화 되어야 한다는 것이다. (Jarren, 2007) 그래서 방송규제(통제)기구로서 Rundfunkrat(방송위원회), 이 기구에서 방송업무를 수행할 방송사(공영방송사)의 사장(Intendant)과 임원(Direktoren)을 선임하고 프로그램 준칙을 부여하고 재무와 행정을 감독한다. 방송위원회 구성과 프로그램 위탁에 대해서는 후반부에 다시 언급하겠다.

상기 공영방송의 3대 원칙은 지금에 이르기까지 변함이 없고 민방이 도입된 80년대 중반 이후에도 이 원칙들은 훼손되지 않고 있다.

1960년 아데나우어의 기민당 정부가 민간 방송 설립안을 제기하고 민방의 필요성을 역설했으나 민간방송설립은 위헌이란 현재의 판결을 받는다. 이것이 유명한 연방 현재의 제 1차 방송 판결(Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts)이다 (전정환, 2002). 그로부터 24년의 독립공영방송시대를 거쳐 80년대 중반 민방도입과 공민영 이원체제의 방송제도가 수립된다. 방송 접근권과 수혜권도 중요한 국민의 기본권인데 민방은 시청률에 따르는 방송광고수입에 방송재정을 의존하는 무료방송 (free broadcasting)이기 때문에 주변부, 노약자, 외국거주민 등의 방송수요를 충족시키는 기본서비스(Grundversorgung)를 원리상 제공할 수 없기 때문에 위헌판결을 받았었다.

즉 그러한 방송에 중요한 공공 자산인 희소성 강한 전파(Frequency)를 허가해서는 안된다는 말이다. 케이블 방송과 외국방송이 독일 내에서 방송활동을 하는 80년대가 되면 주변부나 노약자, 수용자 계층 뿐 아니라 계층별 방송 수요를 충족시킬 수 있는 프로그램 전문 채널들이 수백 개가 설립되었으므로 방송의 외적 다원성과 다양성이, 다양한 방송수요를 감당할 수 있게 되었다고 현재가 민방합헌 결정을 한다.(1984,1987)

1990년 동독에 의한 동독 5개 주의 서독연방 가입으로 통일국가가 탄생되면서 독일은 16개 주로 구성되었고, 국영방송해체와 옛 동독영토에는 두 개의 공영방송(MDR, ORB)이 새로 생겨나 기존의 9개 서독공영방송체제(ARD)에 가입하였다. 물론 대대적 주간(州間) 방송협약 체결(1991)을 통해서다. 원래 ARD회원사 7개가 공동으로 전국 채널 하나를 만들고 그 이름을 DFS1(독일 제 1TV 채널)라 하였고 그 프로그램의 일정 지분을 각 독립 방송사들이 제작, 공급하도록 한 것도 주간 방송협약의 내용이었다.(Media Perspektiven, 2007) 그러므로 새로 가입한 두 신생 방송사인 MDR와 ORB도 TV 프로그램의 일정 부분을 공동 분담할 수밖에 없다. 그 후 1994년 연방헌재의 방송수신료 판결을 거쳐 크고 작은 주간 방송협약내용의 개정, 수정, 변경을 거듭하다가 금년(2008) 9월 1일 “통합방송법” 형태로(이름은 제 10차 개정방송협약 - Der Zehnte Rundfunkänderungsstaatsvertrag) 16개 주수상들에 의해 체결, 각 주의회 비준을 거쳐 발효되었다.(Media Perspektive, 2008)

7) 공영방송 규제체계와 책무성 시스템

(1) 규제체계 및 책무성 시스템의 구조

연립주의적 원칙에 의해 공법적(öffentlich-rechtlich)으로 조직된 11개의 독일 공영방송사들은 모두 독립적 위상을 확보하고 있고 주간 방송협약(방송법)에 의해 ARD의 틀 안에서 서로 연합하고 협력한다. 이들 방송사의 경영과 프로그램 활동을 감독하고 규제 하는 기구는 공공의 방송 통제를 법으로 제도화한 방송위원회들이다.

이들 방송위원회(Rundfunkamt)의 이름은, ZDF(독일 제 2TV) 방송사를 관리, 규제, 감독할 ZDF 방송위원회, 그리고 BR 방송위원회, HR 방송위원회, MDR 방송위원회, NDR 방송위원회, ORB 방송위원회, RB 방송위원회, SR 방송위원회, SWR 방송위원회, WDR 방송위원회 등 10개이다. 이들 이외 특수위상의 공영방송(준공영방송)인 DW 방송사와 Deutschland Radio 방송사를 관리 감독하는 DW 방송위원회와 DR방송위원회가 따로 설치되어 있다.(Media Perspektive, 2008)

그리고 독립방송사들은 공법적 조직이고 그들의 방송행위(경영, 프로그램, 광고

영업 등)는 독립적이고 자유롭되 그들 방송위원회의 지침과 원리에 의존하고 위원회에게만 책임을 진다. 그 말은, 방송위원회가 방송사에 방송프로그램을 위임하여 경영하게 하고 지침과 법규를 부여하고 그것이 지켜지도록 감독하고 규제한다는 것이다. 이 경우 방송위원회(규제기구)와 방송사의 관계는 방송의회와 방송 거버넌트의 관계로 설정된다. 왜냐하면 방송위원회가 전적으로 방송사 사장(Intendant)을 선임하고 그리고 그 임원들(Direktoren)을 선임하며, 사장은 방송의 전권을 행사하고 위원회에 책임을 지기 때문이다.

물론 방송위원회가 규제기구로서 사장의 책임을 묻고 해임할 수도 있다. 방송위원회는 방송사 규제 감독기구로서 행정소위원회(Verwaltungsrat)를 두고 방송사의 재무, 경영, 광고사업 등을 조언, 감독한다. 이것이 KBS 이사회나 MBC의 방송문화진흥회 위상에 비유되는 것은 큰 오해다. 독일의 방송위원회는 규제기구로서 방송사 내부에 위치한 기구가 아니다. 그것은, 방송의회같이 방송사 밖에서 독립적으로(어떠한 정치, 경제, 사회적 세력으로 부터도) 방송을 규제 감독한다.

방송에 대한 국가 권력적, 자본적 규제와 달리 이러한 규제, 감독체계를 공적-사회적 규제라 할 수 있는데 여기서 막강한 권한을 가진 그 규제 감독기구인 방송위원회(독일은 통신과 방송 콘텐츠 서비스로 개념 확장이 되었음에도 방통위원회로 규제기구의 이름을 바꾸지 않았다.) 구성은 아주 독특하다. 11개 독일 방송위원회 중 그 규모가 가장 큰 ZDF 방송위원회(물론 독립방송사로서 ZDF가 가장 큰 방송사이다.)의 구성을 들여다보면 대강 방송규제, 감독 기구가 사회적이고 공적 통제원리에 근거하고 있음을 유추할 수 있다.

ZDF방송위원회 위원 수는 77명이다. 그 중 가장 큰 포션의 16명 위원은 주정부에서 천거되어 선임되고, 연방정부에서 3명, 의회원내정당들에서 12명, 개신교회와 가톨릭교회에서 4명, 전국 사회복지 조합회에서 4명, 교육, 과학, 예술, 문화, 필름협회에서 16명, 독일 자연과 환경운동연합에서 2명, 자선단체와 적십자 및 노동복지사 연합에서 4명, 시·군 의회를 대표하여 2명, 독일노총, 공무원과 서비스업노조대표 3명, 독일 사용자대표 2명, 농민, 수공업자 상공회의소 각 1명씩 3명, 신문발행인협회 2명, 기자협회 1명, 체육계, 난민단체, 유태교, 미디어연합회 각 1명씩 등으로 구성되었다.

이러한 규제기구의 구성은 국민 모두가 잠재적 방송공중이며 이들을 대표하는 (공중대표) 방송 대의기구가 방송위원회이며 위원회가 공중을 대신하여 공영방송업무를 방송사에 위탁하여 감독함으로써, 공영방송사는 방송 위탁업무를 의무적으로 수행하게 함으로써 보편적인 공익프로그램인 기본 방송 서비스를 제공하는 것이다. 이러하기 때문에 방송위원회는 방송사에 방송공익서비스 활동에 필요한 재원을 시청료(Rundfunkgebühr)에 의존하도록 재원을 책임져 준다. 즉 시청료이나 그것에 따른 방송광고수입 제고에 관계없이 비경쟁상황에서 방송위의 프로그램 준칙과 규칙(가이드라인)에 따라 자유롭게(정치권력이나 상업방송자본이나 광고주 등의 영향으로부터 독립) 편성, 제작, 보도 등 방송 프로그램 활동을 할 수가 있다.

방송재정과 예산 부문에서 공영방송은 3가지 뚜렷한 상업방송과 다른 특성을 가진다.

첫째는 공영방송의 예산은 민방예산이나 가계예산의 역모델에 의존한다. 그 말은, 수입이 얼마이기 때문에 그 수입범위에서 예산을 편성하는 민방과 달리, 방송활동에 사용되는 재정수요부터 먼저 계산하고 그 비용만큼 세입액(수입료+광고료)을 산정, 위원회에 요청한다. 둘째는, 공영방송의 재원은 수신료인데 그것은 수용자(모든 국민이 잠재적 수용자이며 수상단말기 소유자는 수신료를 내야한다)가 방송서비스 대가로서 지불하는 것이다. 약간의 광고방송수입은 경제적 공중을 위한 경제정보활동의 결과 얻어지는 수입이기 때문에 TV방송광고의 질과 수량은 상업방송의 그것과 아주 다르다. 그래서 방송위원회의 방송광고 기준과 준칙은 엄격히 지켜질 것을 명령(법), 규제, 감독한다. 따라서 광고방송 유무에 따라 공 민영을 구분하는 것은 무의미하다. 공영방송이 광고방송을 할 수도 있고 안할 수도 있기 때문이다.

셋째는, 방송사의 재정수요는 엄격하고 객관적으로 조사되고 그 조사결과인 재정 데이터가 시청료 인상이나 동결결정의 기초자료가 된다. KEF(Kommission der Ermittlung des Rundfunk-finanzbedarfs)가 법적으로 설립된 방송재정수요조사위원회이고, 방송위원회와 의회 그리고 주수상회의가 시청료결정 정책기구들이다. 그러므로 방송사가 방송위원회에 대해 프로그램을 위탁책임을 질 뿐만 아니라 광고 활동에 대해서도 그 지침들을 준수할 법적 책임을 지고 있는 것이다.

(2) 방송 권력의 분권화와 분점체제

공영방송이 누구에 대해 어떤 책무를 수행해야하는가, 그리고 그 책무(책임과 의무사항)의 내용과 성격은 무엇인가가 여기서 다뤄져야 한다. 공영방송은 전국민(모든 계층과 다양한 집단)이, 방송수혜자 공중(public)으로서 공중을 대표하는 방송위원회가 위탁하는 공영방송업무와 프로그램 활동을 자유롭고 독자적으로 수행하되 공영방송에 부여된 법적, 제도적 규칙과 규정에 따라야 한다. 방송법 정신에 의하면 공영방송은 일차적으로 여론형성, 정치적 의사형성을 위한 민주주의 정치도구의 위상을 부여받고 있고 다원사회를 통합하는 문화적 사회적 기능을 수행하는 미디어제도이다.(Paschke, 2001;) 그 위상에 대응하여, 방송위원회는 공영방송의 정치적 기능과 문화적 역할을 수행할 수 있는 방송행위 원칙들을 방송사에 법적으로 부여했다. 공영방송법(방송법, 국가협약, 주미디어법, 헌재판결문, 방송정관과 프로그램 준칙 등)은 방송프로그램과 콘텐츠 제작, 생산, 편성, 보도 등 프로그램 활동을 통해 시민의 정치의사형성과 여론형성에 기여해야하고, 포괄적 정보, 교양과 교육, 담소와 오락을 국민들에게 제공함으로써 정치적, 사회적, 문화적으로 기여해야한다고 법 내용은 밝히고 있다.(Donges, 2002)

공영방송의 법적의무는 방송위원회의 프로그램준칙(객관적보도, 사실적보도, 형평적인 편성과 공정한 보도, 소수자와 약자보호)을 수행하는 미디어 제도이다. 공영방송에 위탁된 기본방송서비스는 정보(Informachen), 교양과 교육(Bildung) 그리고 담소와 오락(Unterhaltung)이며 이것을 형평성 있게 생산, 편성, 방송 하는 것이 방송법적 의무이다. 이 경우 정보는 포괄적이어야 하며 객관적 보도, 사실적 보도, 진실보도, 중립적 논평, 공정한 보도 원칙을 공영방송은 준수해야 한다.

규제기관인 방송위원회는 공영방송이 이러한 프로그램 활동을 성실히 수행하도록 보도준칙과 프로그램준칙(Programmrichtlinie)들을 공영 방송사에 부과한다. 방송인은 이 프로그램 준칙을 준수함으로써 제도적으로 주어진 방송권을 행사한다. 그 결과 공영방송사의 기자와 PD 등이 향유하고 행사하는 언론 자유는 제도 보장적 자유(Einrichtungsgarantie)로 개념화되고 있는 특징이 있다. 프로그램 형평성준칙 등도 법제적으로 공영방송에 부과되어 있는 바, 프로그램 가이드라인을 방송위

원회가 부과하고 지킬 것을 명령한다.

이러한 강력한 프로그램 준칙 준수 명령은 법적명령이기 때문에 보도의 객관성이나 논평의 형평성을 지키지 않으면 불법(공영 방송법)이며 법적 처벌과 징계를 받게 된다. 바로 이러한 제도 보장적 방송자유 때문에 상업방송이나 신문 등 민영언론과 구별된다. 왜냐하면 상업방송이나 민영신문의 언론인이 누리는 보도나 논평의 자유는 인격적 자유(persönlich)의 성격을 가지고 있기 때문이다. 즉, 민영방송과 같은 민영 언론에는 제도 보장적 자유는 없다는 것이다.

예컨대 공영방송에 법제적으로 주어진 프로그램 형평성 준칙 때문에 공영방송에는 사시(社是)를 가질 수 없고 따라서 진보란 노선이나 보수란 노선을 지지하는 방송보도나 논평을 금지하고 있다. 여기 비해 미국의 NYT, WP 혹은 FOX 등의 신문과 방송이 특정 정당과 후보의 정치노선을 지지하거나 반대하는 것은 그들 사시(社是)에 근거한 적법한 언론자유행사로서 바람직하다.

한국의 민간 신문이나 방송이 형평성 준칙을 어기고 어느 한 특정 정치노선을 지지할 수 있으나 공영방송은 형평성 준칙을 준수하지 아니하면 위법이 된다. 그런데 한국 공영방송의 경우 규제기구가 공영방송 프로그램 준칙을 방송사에 부과하지도 않았고, 공영방송이 버젓이 사시를 자랑삼아 민영언론사 같이 간직하고 있다. 보도와 편성에 있어 공영원칙도 민영원칙도 따로 없다는 것이 지금 한국의 공영방송 현실이다.

편성, 보도 준칙에 “형평성”원리가 중요한 것은 사회 모든 세력들에 대해 공영방송은 형평적이고 어느 한 세력에 기우지 않는 형평적 방송자세를 취할 것을 법적 의무로 부과 받고 있기 때문이다. 독일 공영방송이 냉전시대 동독의 비방방송에 대응하여 동독 비방이나 동독 폄하 방송을 할 수 없었던 것은 프로그램 보도 준칙 중에, “방송은 국제평화에 이바지 하는 보도를 해야 하고, 특정 민족, 인종, 종교, 국가를 비방하여서는 안된다.”는 조항이 들어 있기 때문이었다.

제도 보장적 자유를 향유하면서 공영방송은 프로그램 서비스를 통한 공중의 정보, 교육, 자문, 담소, 오락 등의 제공의무가 법적으로 지워져 있는 것이다.

이것이 공영방송이 짊어진 책무인 것이다. 공영방송의 프로그램 준칙에는 청소년 보호임무, 방송광고 준수 의무, 프로그램 원칙 준수, 객관적 보도, 프로그램 내용

적 형평성, 소수자 의견 존중의무, 노사협약준수 업무 등에 관한 사항들이 열거되어 있다. 이 프로그램 준칙들을 제정하고 방송에 부과하며 그것의 준수를 관리, 감독, 규제하는 기구가 공적규제기구인 방송위원회들인 것이다.

방송위원회의 프로그램 준칙은 결과적으로도 방송법규에 명문화된 보편프로그램 원칙, 곧 인권존중, 삶(생명)을 중히 여기고 자유와 신체적 불가침에 기여하며 타인의 의견과 신념을 존중하며, 국민 일반의 윤리적, 종교적 신조와 확신을 존중할 것 등(방송 주간협약 제 3장 등)을 방송 실무에서 실현하기 위한 가이드라인이다. 한국 공영방송엔 아직 규제기구가 제시하고 부과한 공영 프로그램 준칙들도 없고 광고준칙도 없다.

이 준칙들이 제시되고 방송사(방송인)들이 준수할 때 공영방송과 민영상업방송의 색깔이 달라질 것이다. 공영방송에 대한 광고준칙이 없다는 것은 광고량, 광고시간, 광고카피와 내용에 대한 기준도 준칙도 없이 중간광고까지 들먹이고 있으니 이것이야 말로 규제기구의 무식과 무법의 전형이 아닐까 한다. 따라서 공영 방송이 자기에게 어떤 공적 책무성이 부여되어 있는지 모른채 공중에 방송서비스를 무책임하게 제공하고 있는 것이다. 그 결과 비공영적 프로그램이 남발되고 있다. 규제기구도 그것을 공영적으로 규제할 잣대를 가지고 있지 않음으로서 방송거버넌스는 요원하다.

2008년 독일 개정방송법에 추가 법 규정으로 사회적의미가 큰 사건의 중계방송 편성 원칙이 부가되어있다. 그것은 첫째 하계올림픽과 동계올림픽 경기들의 중계방송, 둘째, 독일이 참여하는 축구 세계선수권 대회와 유럽선수권 대회에서 개막경기, 준결승전, 결승전 경기 중계방송, 셋째 축구 독일협회컵 대회 준결승과 결승경기의 중계방송, 넷째 축구국가대표팀 경기 전부의 중계방송, 다섯째 축구 챔피언스 리그와 UEFA-컵 대회에서 결승 토너먼트 경기들 전부를 중계방송하는 것이 공영방송의 프로그램적 책무란 것이다.

공영방송의 재원은 시청료이고 민영방송의 재원(財源)은 광고수입이다. 광고수입이 방송의 재원이 되는 민방에도 중간광고(Schleichwerbung)방송은 할 수 없다. EU의 방송규칙에도 중간광고는 불가능하다. (Libertus, 2008)이것이 한국에 잘못 알려져 있다. 독일공영방송의 TV광고의 경우 휴일, 국경일, 토요일, 일요일에는 일체

의 방송광고가 금지된다. 평일에는 저녁8시 이전에는 20분간만 광고가 허용되며 그것도 블록광고만 허용된다. 그 말은, 프라임타임 광고 방송이 금지 된다는 것을 의미한다.

결과적으로 공영방송은 방송경영, 프로그램 제작, 보도, 생산, 편성 등 프로그램 활동, 재무와 예산편성 등을 어떤 세력이나 사람으로부터 자유롭고 독립적으로 운영할 수 있으나 규제기관이 법으로 부여한 지침(경영, 프로그램 편성과 보도 등과 광고에 있어)을 준수해야할 책무(Accountability)가 있다. 그 책무는 결론적으로 잠재적 방송공중인 전국민의 방송대의기구인 방송위원회에 의해 법제적으로 담보된다고 볼 수 있다.

결론적으로 독일의 공영방송 규제 시스템은 철저히 방송 권력 분립과 분점원칙에 의존해 있다고 할 수 있다. 즉, 연방헌재, 주수상과 주의회 등이 방송입법기구의 역할로, 방송위원회와 행정위원회가 프로그램과 광고준칙 등을 방송사에 부여하고 그 수행을 감독하고 규제하는 역할로 그리고 방송활동(프로그램과 경영)의 총책무를 짚어준 사장(Intendant)과 국장단 등 임원, 그리고 편성 위원회와 편성규약에 의거하여 방송 실무를 수행하는 기자 및 PD 등의 자유와 권리가 향유되는 시스템이란 것이다.

퇴폐성 오락물과 저질 드라마, 폭력과 불륜이 판치는 선정방송, 편파보도 등이 넘치는 한국방송과 상업 방송화한 공영 TV방송에 대한 비판이 일상화했다. 건전한 공익방송이나 공정방송이 결여되는 원인이 정부와 재벌과 광고주가 한국방송을 장악했기 때문이라는 시민 사회적 비판이 심심찮게 제기된다. 방송규제기구의 규제력 상실이나 공영방송법체계의 왜곡에서 공영방송의 공익적 책무성 상실이 결과 된다는 학계의 분석도 있다. 물론 한국 방송의 비공영성이나 불실한 공적책무성(Public accountability) 문제가 제도와 구조결함, 정부와 재벌의 방송개입, 규제기구의 통제력 상실 등 어느 한 요인에 의해서 고질화 되었다고 볼 수는 없다. 세 가지 요인들이 복합적으로 작용하고 있다. 거브넨스 이론적 관점에서 보자면 한국방송이 공익적 책무성을 실행하지 못하거나 외면하는 것은, 규제기구와 방송사(방송실행사) 사이의 공공적 방송위탁(Auftrag)이 법제화 하지 못했기 때문이다. 그래서 한국적 공영방송 거브넨스는 나쁜(bad) 거브넨스 체계이든가 거부된(denied) 거브넨스 체계로 볼 수

있다. 이명박 정부의 새로운 방송입법에 적어도 공영적 규제와 민영적 규제체계의 잣대와 규정이 구별되어 제정될 현실적 필요가 절실했다. 그 규제와 규정은 프로그램 영역, 방송광고영역 그리고 방송경영(시청취료 포함) 영역 별로 설정되어야 한다.

8) 독일 사례의 시사점

독일 공영방송규제시스템이 한국 등 공영방송과 민영상업방송을 이원적으로 운영하고 있는 국가의 방송규제에 현실적으로 의미하는 시사점은 다음 9가지로 요약될 수 있다.

첫째, 규제시스템과 방송규제기구가 공영과 민영으로 확실히 구분되어 있다는 점이다. 예컨대 공영방송규제기구인 Rundfunkrat(공영방통위원회)와 민영방송규제정책기구인 Landesmedienanstalt(미디어청)가 각각 따로 설치되어 있고 규제원칙과 규제가이드라인이 완전히 다르다는 점이다.

둘째, 상업적 민영방송과 달리 공영방송의 규제기구인 방통위원회(실질적 방통위원회인데 그 이름은 구서독시대의 “방송위원회” 명칭을 그대로 사용함 : Rundfunkrat)는 공영방송사에만 규제원리와 규제가이드라인을 부과하고 감독·독려한다.

셋째, 규제·감독 가이드라인은 프로그램적 차원, 영업과 경영적 차원 그리고 방송광고차원이란 세 차원에서 구체적이고 현실적으로 제시되고 있어 공영방송의 방송인들은 그것을 준수함으로써 법적책무를 수행한다. 그래서 공영방송사의 방송인(PD, 기자 등)들은 제도보장적 방송자유를 향유한다. 인격적 표현의 자유를 구가하는 민영상업 방송사의 언론인과 다른 점이 바로 이것이다.

넷째, 규제기구의 독립성과 자율성은 그 조직자체가 정부조직법에 근거하는 것이 아니라 헌법적(연방헌재의 판결 9차례)이란 것이다. 그것은 방통위가 대통령이란 국가행정수반 직속으로 편제되어 있는 한국적 방통위의 정치구속성(Politikgebundenheit)에 시사하는 바가 크다. 다시 말하면, 공영방송의 사회공공적 규제와 감독이 국가 또는 자본이나 광고주 등의 영향과 압력에서 완전히 분리되어 이루어질 수 있도록 헌법재판소가 그 독립성을 보장하고 있다는 말이다.

다섯째, 공영방송의 방송업무 일체는 방송위원회에 의해 위탁된 업무이기 때문에

원칙과 기준(위원회에서 부과된)에 따라 수행되기만 하면 된다. 즉 거기에 요구되는 비용 즉 방송재정과 재원은 규제기관과 입법기구의 책임 사항이지 방송사의 임무만이 아니라 사실이다. 바로 이 부분에서 독일 공영방송은 타 민영방송과 프로그램 경쟁을 하거나 시청률 경쟁을 할 아무런 이유가 없다.

여섯째, 독일 공영방송에는 KEF(방송재정수요조사위원회)란 중립적이고 전문적인 조사기관이 법제화 되어 있고, 객관적으로 방송사 경비와 재정 수요를 조사하여 방통위와 의회의 시청료 책정의 기초자료를 제공하고 있다는 점이다.

일곱째, 프로그램의 보편성(기본서비스)과 형평성(방송사 자체의 의견 없음) 그리고 광고방송의 엄격한 제한성 등이 규제기구에 의해 철저히 (규칙으로서) 감독·규제됨으로서 자율적-윤리적 규제기구의 존재가 아예 없다는 점이다.

여덟째, 독일 공영방송규제 시스템의 특징으로 지목할 수 있는 방송권력 분점과 분권형시스템의 법제화이다. 즉 주의회와 방통위는 방송입법기관의 역할을, 공영방송사는 방송활동과 업무 집행기관의 역할을, 시청자공중과 시민사회는 방송참여자의 역할을 수행한다는 점이다.

아홉째, 방송의 주 기능에 있어 공영방송은 저널리즘과 사회통합기능으로 그리고 민방은 문화와 오락(Unterhaltung)으로 분화되었다는 점이다. 이것은 결과적으로 공영방송위원회와, 민방규제기구인 주미디어청의 규제원칙의 차별적 부과에서 산출되고 있다. 그리고 방송입법부적 감독과 규제를 행하는 방통위의 위원수는 그 사회공익적 대표성을 감안할 때 수백명에 달하는 반면, 민방정책규제기구라 할 수 있는 주미디어청의 위원구성은 소수이다. 미국 FCC는 민영상업방송의 최소한의 기술적 규제기구인바 소수의 방송통신위원들만으로 구성되는 위원회가 좋은 실례다. 공영방송의 공공적 규제기구가 소수로 구성되면 그 사회적 대표성을 보장할 수 없다.

2. 영국의 공영방송 책무성 시스템 및 거버넌스 모델

1) 공공서비스방송 체제와 BBC의 위상

영국의 공영방송 제도를 이해하고자 할 때 ‘공공서비스방송(public service broadcasting)’이란 개념을 분명히 할 필요가 있다. 영국은 방송을 제도로 정착시키는 과정에서 방송을 공공재(public goods)로 정의하고 보편성에 입각한 공공서비스 제공의 원칙을 제도이념으로 설정했다. 이러한 공공서비스의 원칙은 사회적 영향력이 큰 방송이 특정 집단이나 세력의 이해를 대변하지 않고 모두의 공익을 지향해야 한다는 것을 천명하는 것이었다. 이에 따라 영국 방송제도는 공공이 소유하고 관리하는 BBC 모델을 채택했다.

영국 방송의 제도이념이 되었던 공공서비스의 원칙은 BBC의 초대 사장(Director General)이었던 리스 경(Lord John Reith)에 의해 보다 구체화되었다. 그는 BBC를 모든 공중에 봉사하는 ‘공공서비스’로 인식되기를 희망했다. 그리하여 그는 보편성에 입각하여 방송이 담당해야 할 기능을 공적인 측면에서 구체화시켰다. 흔히, BBC는 정보, 교육, 오락 등의 기능을 통해 영국 공중에 봉사해야 하는 공공서비스의 원칙이 리스주의(Reithianism)⁴²⁾로 명명되는 이유다.

그러나 영국의 공공서비스방송에 대한 전통은 BBC라는 특수성 때문에 가끔은 혼란을 야기한다. BBC가 공공에 의해 소유되고 관리될 뿐만 아니라 비 상업적으로 운영되는 공영방송이라 할 때, 공공서비스방송이 곧 공영방송이라는 특수한 시스템으로 오해되는 경향이 있다. 사실 영국 사회가 공공서비스방송을 원칙으로 방송을 제도화한 산물은 BBC이나, 그렇다 하여 공공서비스방송이 곧 BBC와 같은 특수한 시스템을 지칭하는 것은 아니다. 왜냐하면 영국은 사적 소유이면서 광고를 재원으로 운영되는 ITV에게도 공공의 관리가 적용되고 공공서비스의 원칙을 준수하도록 하고 있기 때문이다. 공공의 관리가 적용되지 않은 ‘채널 5’ 역시 공공서비스의 원

42) 리스주의는 BBC의 초대 사장(Director General)이었던 존 리스 경리스 경(Lord John Reith)은 이 주장하던 방송이념을 의미한다. 그는 영국의 방송을 ‘공공서비스방송의 원칙’을 달성하는 공적 제도로 만들기 희망했다. 즉 방송이 담당해야 할 기능을 보편성에 입각하여 정보, 교육, 오락으로 제시하고, 방송은 이러한 기능을 달성하기 위한 공공서비스라고 명명했다.

칙을 준수해야 한다. 따라서 영국에서 공공서비스방송이란 방송 전반에 요구되는 제도이념으로 이해해야 하며, 흔히 공영방송이라고 일컫는 BBC와 같은 특수한 형태의 시스템을 의미하는 것은 아니다.

영국이 추구하고 있는 공공서비스방송 체제는 ‘공공서비스의 원칙’에서 이해할 필요가 있다. 본래 공공서비스의 원칙은 오랜 전통 속에서 형성된 방송의 고유한 과제(remit)였다. 방송의 공익성을 근거로 하고 있는 이러한 원칙은 ‘공중에 봉사한다’는 의미에서 내용 및 기능을 강조한 개념에 해당한다. 반면 공영방송은 이러한 공공서비스의 원칙을 달성하기 위하여 정치적 독립과 경제적 압력으로부터 방송사의 자유가 필수적이라고 인식하고 독점구조에 따른 ‘통제의 일원성(unity of control)’을 유지하도록 한 특수한 시스템을 일컫는다(Scannell, 2001, pp.48~49). 공익산업에 대한 민영화가 확대되면서 방송 영역에도 민영화가 추진되었지만 공공서비스의 원칙을 준수해야 하는 의무는 여전히 이들에게도 부여되었다. 이후 방송 기술의 발전으로 다양한 방송 매체와 채널이 등장함으로써 공공재로서 특성은 약화되었지만 방송이 공공서비스라는 인식은 유지되었다. 다만 그것이 이해되고 실현되는 방식은 방송의 환경과 시대적 여건에 따라 점차 변화해왔다. 이는 공공서비스의 원칙을 전담해야 하는 방송사가 더 이상 BBC와 같은 특수한 시스템을 지칭하지 않게 되면서 더욱 변화되었다. 방송사 형태에 따라 부여되는 공공서비스의 원칙 정도, 그리고 그에 따라 인정되는 특권이 판단하는 주관자마다 추상성의 수준에서 다르기 때문이다. 정리하자면, 영국에서 공공서비스방송은 전체 방송을 유지하는 이념에 가깝다면, BBC는 공공서비스방송 이념을 구현해야 하는 공적 책무를 가장 강력하게 부여받고 있는 특수한 형태의 방송시스템으로 이해되어야 한다.

2) BBC 규제체제와 거버넌스 모델

(1) BBC의 법적 책무관계와 규제체제

영국에서 공영방송인 BBC는 정부가 소유하는 공익사업의 형태로 되어 있으며, 법적인 구조로 볼 때 정부에 대해 직접적인 책무를 져야 하는 관계를 갖고 있다.

그 이유는 앞서 언급한 것처럼, 영국이 BBC의 독립성과 자율성이 필수적이라고 인식하면서도 공공서비스의 역할을 수행하기 위해 국가의 권위를 활용해 왔기 때문이다. 오직 국가만이 방송의 지도력을 합법화할 수 있다고 보고 국가의 권위아래 이루어지는 ‘독점의 강력한 힘(the brute force of monopoly)’과 ‘단일한 통제(unity of control)’를 지지해왔다(김대호, 1995, pp. 106~109). 따라서 초기부터 영국 정부는 다음과 같은 세 가지 방식을 통해 BBC에 영향력을 행사해왔다. 첫째, 영국 국왕이 BBC에게 공익사업을 수행하도록 허가하는 칙허장을 10년마다 검토하고 방식이다. 형식상 칙허장은 국왕이 부여하지만 그에 대한 권한은 문화미디어스포츠(Department of Culture, Media & Sports, DCMS) 장관에 위임되어 있다. 둘째, 독립적인 BBC 관리감독기구에 대한 구성 권한, 그리고 사장 임명에 대한 잠재적인 영향력이다. 마지막으로 수신료를 통해 BBC의 공적 재원을 정하고 검토하는 방식이다(Born, 2003, p. 65). 이는 2006년 칙허장을 개정하는 검토 과정에서도 그대로 드러났으며, 2007년 칙허장이 규정하고 있는 사항에도 변함없이 적용되었다.

2006년으로 10년의 효력이 끝나 칙허장을 새로 개정하는 과정에서 영국 정부(DCMS)는 녹색서(the Green Paper)와 백서(the White Paper)를 발간하여 BBC 규제 시스템에 대한 영향력을 행사했다. 먼저 2005년 3월 2일에 발표된 녹색서 “강력하고 정부로부터 독립된 BBC(A strong BBC, independent of government)”는 공공서비스 방송에 대한 기본적인 지침과 BBC의 규제체제와 거버넌스에 대한 개혁 방향을 제시했다. 이 녹색서를 통해 정부는 BBC의 거버넌스를 책무성 중심으로 개혁해야 하는 필요성을 구체적으로 언급하고 있다. 정부로부터 독립성은 여전히 유지하지만 방송통신융합 환경에서 BBC의 공적 역할을 책무성 시스템을 통해 강화하도록 유도한다는 것이다. BBC 개혁을 위하여 제기되었던 공공서비스방송위원회(Public Service Broadcasting Commission, PSBC)를 설치하자는 일부의 주장과는 다르게(정균기, 2006, 435쪽), 기존 BBC 경영위원회의 권한을 보다 강화하지만 여전히 그 독립성을 보장하는 트러스트 모델을 제시한 것이다. 2006년 3월에 발표된 백서 “모두를 위한 공공서비스: 디지털 시대의 BBC(a public service for all: the BBC in the digital age)”에서는 녹색서에 대한 각계 각층의 입장을 반영하여 기존 BBC 규제 시스템의 연속성을 어떻게 유지할 것이며, Ofcom과 BBC 트러스트 간의 권한을 어

떻게 조정할 것인가에 대해 정부의 입장을 발표했다.

정부가 BBC에 행사하는 권한은 2006년 6월 15일에 제정되었으며 2007년 1월 1일부터 10년간 효력을 발휘하는 칙허장(the Royal Charter)의 내용에서도 구체적으로 나타난다. 칙허장 제6조는 BBC의 독립성을 명확히 규정하고 있다. 즉 BBC가 제공하는 콘텐츠가 어떻게 공급되고 결정되는가의 방식에 대한 모든 문제에 있어서 BBC는 완벽한 자유를 인정받고 있다. 그러나 그 자유는 칙허장이 규정하는 사항, 그리고 정부를 대표한 DCMS와 BBC가 체결하는 협정서(the Framework Agreement)에 제한을 받는다고 명시되어 있다. 협정서는 BBC가 공적 목표를 매우 구체적인 수준으로 제시할 뿐만 아니라 공공서비스에 대한 리스트, 이를 보편적으로 구현해야 할 의무 등을 규정하고 있다. 나아가 BBC가 공공서비스의 원칙을 적절히 잘 이행하고 있는가를 측정하고 스스로 평가하여 공표하는 책무성시스템에 관한 사항을 담고 있다. 이는 BBC에게 독립성과 자율성을 부여하지만 공공서비스 원칙을 충분히 이행하고 있는가를 법이 규정한 절차에 따라 평가하고 규율하도록 하는 규제된 자율규제(regulated self-regulation) 형태를 구현한 것이다. 사실 협정서 그 자체의 내용을 보면 BBC의 독립성이라는 조항에도 불구하고 정부가 BBC에 관여할 수 있는 여지는 매우 크다고 볼 수 있다. 총 104조에 해당하는 이 협정서는 BBC가 규제를 받아야 하는 내용기준, 정확성과 불편부당성, 형평성, 뉴스와 시사에 관한 사항 등까지 총망라 되어 있으며 공정한 거래와 경쟁에 있어서 BBC의 역할 그리고 상업적 활동에 관한 사항까지 포함된다. 그러나 이들의 조치 대부분은 BBC가 해야 할 원칙을 담고 있을 뿐 그 요건을 정부 또는 Ofcom이 판단하거나 평가하는 사항을 담고 있지는 않다. 즉 영국 정부는 BBC에 대한 권한을 행사할 수 있지만 독립성을 보장하는 차원에서 그 권한을 유보(reserved the power)하는 것이다.

정부가 BBC의 규제에 행사하는 법적 권한에 비해 영국 의회가 갖는 법적인 권한은 상대적으로 약하다. 물론 칙허장은 BBC가 공적 가치를 실현하는 것에 대한 의회의 감독을 인정하고 있다. 그러나 영국 의회는 정부가 BBC에 대해 내놓는 정책에 대한 입장을 전달할 수 있을 뿐이며 BBC가 의회에 책무를 져야 하는 법적 사항은 연차보고서와 회계감사보고서를 제출하는 정도이다(the Royal Charter 2007,

제45조의제10항). BBC 트러스트는 매 회계연도가 종료되고 7개월 이내에 연차보고서와 회계감사보고서를 작성하여 문화미디어스포츠장관을 통해 영국 의회에 제출하도록 되어 있다. 실질적으로는 의회 내 해당 상임위원회(Select Committee)에 보고하게 되며, 상임위원회는 연차보고서를 검토(scrutiny)함으로써 BBC에 대한 관리와 운영의 책임을 정부에 따지게 된다. 그러나 BBC 운영과 관련하여 정부 또는 BBC 트러스트가 의회에 갖는 직접적인 책무는 없다고 보는 것이 타당하다. 그 이유는 BBC에 관한 법제가 칙허장이라는 형태로 부여된 역사적 배경을 통해서 알 수 있다. BBC가 제도화되는 초기에 정치적 독립성을 보장하기 위한 방안으로 두 가지가 선택되었다. 하나는 의회나 정부가 제정하는 법이 아닌 국왕이 부여하는 칙허장으로 BBC의 임무와 운영조건을 규정하도록 하는 것이며, 다른 하나는 BBC가 시민에게 책임을 진다는 것을 강조하는 방안으로 의회에 대해 책무를 갖도록 한 것이다. 그러나 과거 BBC 경영위원회와 관련해 내각이 의회에 갖는 책무는 규정되어 있지 않아 매우 형식적이었다(Curran & Seaton, 2003, pp.109~125).

<표 3-2> BBC의 법적 책무관계와 규제체계

관련기구	BBC트러스트	정부	의회	Ofcom
관련법	칙허장, 협정서, 규약(28개)	칙허장, 협정서, 2003년 커뮤니케이션법		2003년 커뮤니케이션법
책무	BBC 관리감독, 수신료의 책정 등	칙허장 검토, 수신료 책정 검토, BBC트러스트 및 사장의 임명과 구성	연차보고서와 회계감사보고서 검토	공공서비스방송 의 활동 검토(review), 법적 요건의 준수

영국의 방송 규제체계는 BBC 트러스트(Trust)와 Ofcom으로 분리되어 있다. BBC는 공공서비스방송으로서 2003년 커뮤니케이션법이 Ofcom에 부여한 규제 권한의 대상이 되지만, 공영방송으로서 구체적인 관리 및 감독은 BBC 트러스트로부터 받는다. BBC 트러스트는 2006년 6월 15일에 제정되었으며 2007년 1월 1일부터

10년간 효력을 발휘하는 칙허장(the Royal Charter)에 의해 설립되었다. 그 이전까지 BBC에 대한 규제는 BBC 경영위원회(the Board of Governors)가 담당했다. 차이를 있다면 BBC 경영위원회가 BBC 내부에 위치해 있어 감독 기능과 운영 기능이 명확히 구분되지 않은 내부적 통제 시스템이었다면 BBC 트러스트 체제는 운영의 기능으로부터 감독의 기능을 완전히 분리하되 내부적 통제시스템을 유지한 형태라 할 수 있다⁴³⁾.

Ofcom이 BBC에 관하여 갖는 권한은 공공서비스방송이 구현해야 할 질과 다양성(quality and diversity)을 유지하기 위한 역할에서 공히 지켜야 하는 수준(tier)을 준수하도록 검토(review)하는 것이다. 2006년 칙허장 재검토에 대한 백서는 질과 다양성을 유지하기 위해서 상호 보완적이고 경쟁적인 공공서비스방송의 다양성을 유지할 필요가 있다고 명시하고 있는데, Ofcom은 공공서비스방송의 다양성을 유지하기 위한 차원에서 BBC 공공서비스 활동까지 포괄하여 평가하도록 한 것이다. 2003년 커뮤니케이션법 역시 Ofcom이 BBC, ITV, 채널 4, S4C, 채널 5, Teletext 같은 공공서비스방송이 그 책임을 어느 정도 제대로 수행하는가에 대해 5년 마다 보고하도록 하였다(the Communication Act 2003, 제264조).

새 칙허장에 따르면 BBC에 관한 법적 책무사항으로 BBC 트러스트로 하여금 규약(Protocols)을 마련하여 공표하도록 하였다. 이것은 BBC 트러스트와 집행이사회(the Executive Board)가 그 공적 기능을 수행하는 프레임워크를 구체화시켜 놓은 문건으로 현재 총 28개의 규약이 존재한다. 예를 들어 칙허장과 협정서는 수신료 납부자의 관점을 면밀하고 적절한 방식으로 접근하도록 했는데, 어떻게 이를 수행할 것인지에 대해 규약으로 명시하라는 것이다. 과거 BBC 경영위원회와 집행이사회 사이의 관계가 모호했던 문제를 해결하기 위하여 BBC 트러스트와 집행이사회 간의 관계도 규약을 통해 마련하도록 했다. 칙허장과 협정서에 규약을 정하도록 한 분야는 크게, ① 책무성, ② 전략과 서비스, ③ 재정, 지불가치 그리고 위기관리, ④ 규정, 기준과 준수사항, 그리고 ⑤ BBC 트러스트의 업무 등 5가지 분야이다.

43) 내부적 통제시스템은 관리감독의 기능이 방송사의 조직의 한 형태로 볼 수 있으나 그렇지 않느냐로 판단된다. BBC 트러스트가 도입되고 일부에서는 (준) 외부적 통제시스템으로 변화되었다는 견해가 있으나, 칙허장은 BBC트러스트를 BBC의 구성 부분을 보고 있기 때문에 여전히 내부 통제시스템에 해당한다고 보는 것이 타당하다(the Royal Charter, 2007, 제1조).

(2) BBC 트러스트와 집행이사회 의 위상 및 역할

BBC의 거버넌스 모델은 관리감독 및 규제의 책임을 갖는 BBC 트러스트와 일상적인 운영을 담당하는 집행이사회라는 이원 모델이 핵심이다. BBC의 독립성과 자율성을 최대한 보장하기 위하여 경영과 운영에 대한 일상적이며 상시적인 사항은 집행이사회가 담당하나, 중장기 전략과 정책을 수립하고 칙허장과 협정서 그리고 2003년 커뮤니케이션법이 규정하고 있는 공공서비스방송으로서 의무 요건을 준수하는 것을 감독하는 것은 BBC 트러스트의 소관이다. 그리고 이 두 기구를 제외하고 시청자위원회(Audience Councils)가 존재한다. 이들 각 기구의 역할과 관계를 정리하면 다음과 같다.

먼저 BBC 트러스트는 수신료 납부자와 공익을 보호자로서 BBC가 법령에 의해 규정된 공적 목적을 달성할 수 있도록 보증하는 기능을 담당한다. 구체적인 존재이유는 수신료의 재원과 다른 자원에 대한 BBC의 관리자이며, 영국내 공익 특히 수신료 납부자의 이익을 보호하고 BBC의 공적 목표가 효과적으로 달성하도록 보증하는 것이다. 이러한 존재이유를 달성하기 위하여 다음과 같은 책무를 지닌다(the Royal Charter, 2007, 제22조~제23조).

- ① 수신료 납부자의 이익을 대변한다.
- ② BBC의 독립성이 유지하도록 보증한다.
- ③ 수신료 납부자의 관점을 신중히 그리고 적절하게 반영한다.
- ④ 공적 재원에 대한 강력한 관리를 수행한다.
- ⑤ 시장에서 BBC 활동의 경쟁력을 확보하도록 고려한다.
- ⑥ BBC가 공개성과 투명성의 높은 수준을 준수하도록 보증한다.

이러한 존재이유와 책무에 따라 BBC 트러스트가 담당해야 할 기능이 칙허장에 일반기능과 특수기능으로 매우 세세하게 정의되어 있다. 일반기능은 칙허장과 협정서에 의해 부여된 프레임워크에 따라 BBC의 전체적인 전략을 마련하고, BBC의 국내외 활동에 대한 예산과 전략을 수립하며, 집행이사회가 BBC 서비스와 활동에 대

한 성과를 적절히 이행했는가를 평가하는 것이다. 그리고 구체적인 BBC 트러스트의 기능은 다음과 같다(the Royal Charter, 2007, 제24조).

- ① 높은 수준의 예산 활동을 포함한 전략을 승인하고 중장기 차원에서 공적 목표에 대한 과제를 책정
- ② 공적 목표의 효과적인 달성을 파악할 수 있도록 적절한 성과 기준과 측정 절차를 규정
- ③ 성과 기준과 측정 절차에 준수하여 감독하고 BBC의 뉴미디어 서비스에 대한 허가권 부여
- ④ BBC 서비스의 콘텐츠에 대한 적절한 수준을 확보하기 위한 가이드라인 승인
- ⑤ 공적 목표의 과제를 이행하기 위하여 적절한 의미를 갖는 재정적 제안과 개별 전략의 승인
- ⑥ 법률과 규제의 요건에 대한 BBC의 준수를 집행이사회에 요구하고 BBC 트러스트가 동의한 규제기능의 부과
- ⑦ BBC 불만처리절차에 대한 규정
- ⑧ BBC 트러스트에 감독되는 요건을 준수하지 않은 것으로 의심되는 BBC 활동에 대한 면밀한 조사
- ⑨ BBC 활동에 대한 특정 영역에서 지불가치(value for money) 실현 여부에 대한 조사
- ⑩ BBC 운영상 위기사항에 대한 집행이사회 의 공표를 승인
- ⑪ 공정거래에 대한 정책성명을 채택하고 그에 대한 집행이사회 의 준수를 요구
- ⑫ 기존 상업적 서비스의 변경 또는 신규 서비스 도입에 대한 집행이사회 의 제안을 검토하고 적절한 진행절차를 승인
- ⑬ 수신료를 효율적이고 적절하며 균형있게 징수하도록 하는 절차를 보장

현재 BBC 트러스트는 위원장과 부위원장 각각 1명을 포함하여 12명으로 구성되어 있다. 각 위원들은 DCMS 장관의 추천에 따라 여왕이 임명하도록 되어 있다. 그러나 그 절차는 DCMS의 주도로 이루어진다. 먼저 공공기관임명위원회(the

Office of the Commissioner for Public Appointments)에 의해 규정된 절차에 따라 전문성과 경험을 고려하여 후보자가 선출되는데, 후보자의 선출은 놀란 원칙(Nolan principles)⁴⁴⁾에 따라 이루어진다. 그리고 DCMS가 구성한 인사위원회(panel)의 검증을 거쳐 최종 선임된다.

칙허장은 BBC 트러스트 위원에 대한 자격을 정하면서 지리적 대표성 원칙만을 명시해 놓고 있다. 즉 위원 중에서 4명은 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 그리고 북아일랜드 담당자로 임명해야 한다는 것이다. 위원들의 임기는 5년이다. 그리고 BBC 트러스트는 그 임무와 기능을 원활히 수행하기 위하여 소위원회(committees)를 구성할 수 있도록 되어 있다. 이 소위원회의 구성, 인원 및 역할은 BBC 트러스트가 정하도록 하였는데 트러스트의 위원이 소위원회 위원을 겸직하지 못하도록 했다. 소위원회는 BBC 트러스트에 대한 현안을 논의하여 보고하며 몇몇 특별한 사안들에 대한 의사결정을 소위원회에 위임할 수도 있다. 2007년 당시에 DCMS는 BBC 관리감독 및 규제가 연속선 상에서 이루어져야 한다고 판단하여 기존 BBC 경영위원회 중에서 3명을 BBC 트러스트 위원으로 선임하였고 나머지 9명의 위원은 새로 선출하였다.

집행이사회의 구성은 매우 복잡하다. 본래 BBC 집행이사회는 총17명으로 구성하도록 되어 있었으나, 새 칙허장에서는 총 인원수에 대한 규정을 두고 있지 않다. 단지 상임 이사와 비상임 이사의 비율을 정하고 있을 뿐이다. 즉 집행이사회는 비상임 이사가 최소 4명 이상이어야 한다고 규정하고 있지만 전체 이사의 1/3 이하 혹은 1/2 이상이 되지 않도록 규정해 놓았다. 그리고 이사장은 트러스트가 임명하며 임명시 이사장이 상임 또는 비상임 중에서 어떠한 역할을 담당하는지를 결정하도록 했다. 따라서 만약 이사장이 비상임 이사일 경우 비상임 이사 중에서 임명하도록 하였다. 그리고 BBC의 사장은 상임이사로서 집행이사회에 일원되도록 하였다(the Royal Charter 2007, 제28조~제30조).

집행이사회는 주요 기능은 서비스 허가권과 다른 전략에 의해 책정된 프레임워

44) 영국은 공공기관의 인사를 투명하고 공정하게 처리하기 위하여 오래 전에 상원 내 특별상임위원회(놀란위원회)를 두어 그 절차를 마련했다. 이후 공적 인사의 임명은 그 절차를 따르게 되며, 그것을 관장하는 공공인사위원회가 설립되었다. 이와 같은 절차를 당시 최초 상임위원장이었던 놀란 경의 이름에 따라 놀란 원칙이라 칭한다.

크와 공적 목표의 과제에 따라 배분된 비율에 따라 BBC서비스를 이행하는 역할을 담당한다. 창의적인 생산물과 BBC 편집의 방향을 정하며 BBC에 대한 운영을 담당한다. 다양한 법적 그리고 규제적 요건을 BBC가 준수하도록 하며 BBC 트러스트가 집행이사회에 부여한 요건을 준수하도록 기능한다. BBC 뿐만 아니라 자회사에 대한 인사권과 감사권을 행사하며 지불가치의 실현을 위하여 BBC의 재정에 관한 사항을 수행하는 역할을 담당한다. 현재 집행이사회는 기존 BBC의 14개 업무분야⁴⁵⁾를 10개 분야⁴⁶⁾로 재정리하여 그 기능을 수행하고 있다.

BBC 트러스트와 집행이사회 간의 관계를 명확히 하는 것은 BBC의 규제체계와 거브넨스 모델을 바꾸도록 한 가장 큰 이유이다. 과거의 거브넨스 모델이 관리감독의 기능과 운영의 기능이 명확하게 분리되지 않아 운영에 의해 관리감독이 포섭되어 그 책무성을 이행하지 못했다고 평가했기 때문이다. 이에 따라 새 칙허장은 두 기구 간의 관계를 명확히 정의하고 있으며, 앞서 언급한 것처럼 규약을 만들어 두 기구 간의 구체적인 역할과 관계를 정하도록 했다. 칙허장이 두 기구 간의 관계를 정의하고 있는 주요 내용을 보면 다음과 같다.

- ① BBC 트러스트는 집행이사회에 독립성을 보장해야 하며, BBC의 최고 기관으로 칙허장과 협정서를 근거로 하여 독립적인 활동을 한다.
- ② BBC 트러스트의 역할을 존중하고 두 기구 간의 조화를 이루기 위하여 집행이사회에 역할이 잘 조정되도록 지도한다.
- ③ 집행이사회는 공적 활동 분야에 대한 BBC 트러스트의 감독, 검토 및 지원 활동과 관련한 사안들을 실천할 책임이 있다.
- ④ 집행이사회는 BBC 내에서 최종적인 사업 방향을 결정하거나 Ofcom과 같은 외부 규제기구와 관련한 사안들에 관한 책임을 갖는다.

45) 14개 분야란 다음과 같다. 국제 서비스 및 국제 뉴스, 텔레비전, 뉴미디어와 기술, 라디오와 음악, 전국 및 지역 프로그램 제작 분야/ 뉴스, 드라마, 오락 및 CBB, 팩추얼과 교습, 스포츠 상업 분야/ Worldwide LTD, BBC Ventures Group, 전문 서비스 분야/ 공공정책, 인적자원 및 내부 결속, 재정 관리 및 비즈니스, 마케팅 커뮤니케이션 및 시청자, 전략과 배포 등이다.

46) 10개 분야란 마케팅, 커뮤니케이션 및 시청자 분야, 미래 미디어 및 기술 분야, 저널리즘 분야, 라디오와 음악 분야, 스포츠 분야, 청소년 분야, 드라마 분야, 오락 및 팩추얼 분야, 코메디 분야, 지식 구축 분야 등이다.

- ⑤ BBC 트러스트는 집행이사회의 사업이나 프로그램 제작 활동에 대해 관여해서는 안된다.

한편, BBC는 잉글랜드, 북 아일랜드, 스코틀랜드 그리고 웨일지 지역을 대표하는 시청자위원회를 두고 있으며 BBC 트러스트는 이러한 시청자위원회와 밀접히 연관되어 업무를 수행한다. 이들 시청자위원회는 BBC 트러스트가 수용자의 관심, 이해 그리고 니즈를 이해하는 것을 돕는 중요한 역할을 한다. 각각의 시청자위원회는 해당 지역을 대표하고 있는 BBC 트러스트 위원을 위원장으로 하며 수신료 납부자의 관점을 BBC 트러스트 활동에 반영하도록 기능한다. 총 12명으로 구성된 시청자위원회는 해당 지역의 다양한 공동체와 연관되어 활동하고 다양한 지역의 수신료 납부자에게 BBC가 어떻게 봉사하고 공적 목표를 성취하는데 이들의 입장을 어떻게 고려할 지를 조언하고 있다. 또한 칙허장과 협정서가 부여한 권리에 따라 서비스 허가권을 검토하고 공적 가치 테스트에 관련한 다양한 이슈에 대해 조언할 수 있다.

(3) BBC 트러스트와 Ofcom의 관계

BBC 트러스트와 Ofcom의 관계는 BBC의 규제체계와 거버넌스 모델에서 중요한 의미를 갖는다. 2003년 커뮤니케이션법에 따라 방송과 통신을 총괄하는 규제기구로 탄생한 Ofcom은 몇 가지 사항에서 BBC를 규율대상으로 하고 있다. BBC가 Ofcom의 규제를 받는 가장 명시적인 분야는 공정경쟁에 관한 사항이라 할 수 있다. Ofcom은 방송 분야에 대한 경쟁규제기구로서 여타의 다른 방송사업자들에 대하여와 마찬가지로 BBC에 대하여도 동일한 경쟁법적 권한(Competition Act powers)을 가지고 있다. 이미 정부는 녹서에서 Ofcom의 전문성이 BBC의 활동과 서비스의 시장 영향력을 평가하는데 유용한 도움이 될 것이라고 보았다. 그럼에도 Ofcom이 이와 관련하여 BBC에 행사할 수 있는 권한은 칙허장과 협정서에 규정한 사항을 넘어설 수 없도록 되어 있다. 왜냐하면 칙허장에 의하여 BBC 트러스트와 집행이사회가 모든 공적 혹은 상업적 활동에 대한 감독기구로서 위상을 부여받고

있기 때문이다. 심지어 BBC의 상업적 활동이 시장에 미치는 영향력에 대한 판단에 서도 Ofcom은 BBC 트러스트와 협의를 통해 수행하도록 되어 있다. Ofcom이 행사할 수 있는 벌과금을 부과할 수 있는 권한도 칙허장과 협정서에서 Ofcom 또는 문화미디어스포츠부와 동의한 사항으로 규정한 것에 국한되어 있다. 특히 협정서는 Ofcom이 BBC에 개정행위(remedial action)를 요구할 수 있는 사항과 BBC에 벌과금을 부과할 수 있는 사항을 구체적으로 제시하고 있으며, 그 요건도 까다롭게 정의하고 있다(the Framework Agreement, 2007, 제93조; 제94조; 제95조). 따라서 Ofcom은 미디어 활동 및 시장 획정과 관련하여 시장질서와 공정경쟁에 대한 강력한 규제 권한을 가지고 있고 이를 근거로 BBC 역시 규제할 수 있지만, 이는 실질적으로 BBC 트러스트와 합의하고 있는 사항으로 매우 제한되어 있다고 볼 수 있다.

Ofcom이 BBC에 권한을 행사할 수 있는 또 다른 분야는 내용규제와 관련되어 있다. BBC의 내용에 대해서는 BBC 트러스트조차도 개입할 수 없으며, BBC가 공적 목표를 달성하기 위하여 공공서비스를 적절히 수행하고 있는가에 대한 감독의 권한은 BBC 트러스트에 있는 만큼 이 역시 Ofcom이 행사할 수 있는 여지는 매우 제한되어 있다. 다만 내용규제에 있어서 적용되는 일반적인 요건(requirement)에 대해서는 BBC 역시 Ofcom의 규제를 받아야 한다. 기본적으로 Ofcom이 수행하는 내용규제는 다음과 같이 3가지 수준에 따라 분류되고 있다.

■ Tier 3 Regulation

- 공공서비스방송 사업자에 대해서는 중대한 공익 의무 및 규제가 부과된다. 공공서비스방송사업자란 BBC, 웨일즈위원회와 공공사업면허 소지자인 채널 3(S4C), 채널 4, 채널 5 그리고 공공문자다중방송(Teletext) 사업자로 정의된다.
- 공공서비스방송은 다양한 주제의 프로그램으로 다양한 수용자들의 관심을 충족시키며 균형 잡힌 시각과 수준 높은 내용을 전문적 제작기술을 통해 제작, 방송하여야 한다.

■ Tier 2 Regulation

- 모든 공공 상업방송(ITV, 채널 4, 채널 5)에 대하여 TV 프로그램의 정보원과

뉴스프로그램과 독창적인 방송의 양에 대한 계량적 의무를 부과하고 있다. 즉, 독립제작, 창작, 뉴스와 시사 프로그램, 종교 프로그램 제작 등에 관한 쿼터가 적용된다(각 채널마다 쿼터가 각기 다르게 적용된다).

- 예를 들어, 모든 공공서비스채널 면허 사업자는 문화미디어스포츠장관이 지정한 면허 조건상의 공공 프로그램 방송시간대의 25% 이상을 다양한 독립제작사의 프로그램으로 방영해야 한다. 면허 조건상의 공공 프로그램은 장관이 고시하며 Ofcom은 창작물의 쿼터량을 고시한다. 즉 장관은 프로그램 종류를 고시하고 Ofcom은 그러한 프로그램의 방송량과 주시청시간대 뉴스시간의 양을 결정한다.

■ Tier 1 Regulation

- 텔레비전과 라디오 서비스를 제공하는 모든 사업자에게 방송 프로그램과 광고의 내용에 관한 일련의 규범을 부과하고 있다. 공영이든 민영이든 모든 허가된 방송사업자들은 방송규범, 공정성, 사생활보호, 스폰서 등과 관련된 규약을 준수하여야 한다.

이러한 3가지 수준에서 BBC가 Ofcom의 규제 아래에 있는 것은 Tier 3에 해당한다. 그러나 Tier 3은 Ofcom이 공공서비스방송에 대한 영향력을 검토하는 권한에 불과하고 구체적인 내용의 선택과 제작의 방향을 결정하지 않는다는 점에서 Ofcom이 구체적으로 행사할 수 있는 권한이라고 보기 어렵다. Tier 2에 관한 사항은 지상파방송사가 준수해야 하는 법적 요건이라는 점에서 BBC 역시 Ofcom의 대상이 되는 것 같지만, BBC의 편성 및 전략의 독립성을 위협하고 시청료 수입에 기반한 공공서비스 활동에 대한 직접적인 책임을 약화할 수 있다는 점에서 논쟁이 되고 있다. 그리하여 정부는 새로운 칙허장이 완성되고 향후 5년간 이 문제를 검토하여 적절한 방안을 찾기로 했다.

마지막으로 Tier 1에 관한 사항은 법률에 규정된 사항으로 법적 다툼의 관할 대상이 된다. 따라서 이 역시 Ofcom이 BBC를 규율할 수 있는 권한을 갖고 있다고 볼 수 있다. 하지만 칙허장과 협정서에서는 Tier 1에 해당하는 다양한 규범을 집행

이사회가 마련하도록 규정하고 있으며 그 준수를 BBC 트러스트가 감독하도록 권한을 부여하고 있다. Ofcom은 칙허장이 정하는 범위와 절차에 따라 BBC 트러스트와 동의를 한 방식으로 Tier 1에 관한 사항을 규제할 수 있을 뿐이다. 이를 위반함으로써 발생하는 개정행위의 요청과 벌과금을 부과하는 Ofcom의 권한은 앞서 언급한 것처럼 BBC 트러스트의 동의하는 수준아래 제한되어 있는 것이다.

종합해 보면 BBC 트러스트는 Ofcom으로부터 독립되어 있는 BBC만을 직접적으로 책임지며 감독하는 내부관리감독기구로 볼 수 있다. Ofcom이 BBC를 관할 수 있는 여지는 다양하게 존재하고 있으나 이러한 권한은 BBC 트러스트의 권한아래 제한되어 있기 때문에, BBC에 대한 외부규제는 거의 없다고 보는 것이 타당할 것이다. 영국 정부가 Ofcom이라는 새로운 규제기구의 탄생에도 불구하고 BBC에 대한 내부적 통제시스템은 계속 유지하고자 했음을 알 수 있다.

3) 영국 공영방송의 공적 임무와 재정적 특권

(1) 공공서비스방송의 공적 가치와 BBC의 임무

영국은 공공서비스방송이 수행해야 하는 공적 가치와 BBC가 담당하는 임무가 차이를 갖는다. 먼저 공공서비스방송에 대한 공적 가치는 2003년 커뮤니케이션법에 규정되어 있다. 2003년 커뮤니케이션법은 BBC를 포함한 지상파방송을 공공서비스방송으로 명명해 그 목적을 다음과 같이 규정하고 있다. 첫째, 시청이 가능하도록 만들어진 광범위한 주제를 다루는 프로그램을 보장하고 서비스로 제공한다. 둘째, 많은 상이한 수용집단의 필요를 충족시키고 그들의 이익을 만족시키는 서비스를 제공한다. 셋째, 다루는 주제와 수용집단의 본질이, 관련되는 범위 내에서 수용집단의 필요를 충족시키고 그들의 이익을 만족시키기 위해 적절히 조화된 서비스를 제공한다. 넷째, 프로그램의 내용, 제작의 품질, 전문적 제작기법과 편집의 완성도에서 높은 수준을 유지하는 서비스를 제공한다(Communication Act 2003, 제264조의제4항).

이러한 원칙에 따라 2003년 커뮤니케이션법에는 공공서비스 제공에 대한 목적

이 이행되는 방식으로 프로그램의 내용을 규정하고 있다. 그러나 그 조항을 보면 과거 협정서에서 BBC의 프로그램 내용을 규정하고 있는 것과 큰 차이가 없다. 협정서에 규정되지 않는 내용이라고 할 수 있는 것은, ‘적절한 양과 범위의 과학, 종교, 기타의 신앙, 사회 이슈, 국제적 중요 사안 혹은 관심 그리고 전문가적 흥미 관련 프로그램의 제공’과 ‘종교와 기타 신앙에 관한 뉴스와 정보, 역사, 그리고 예배와 종교의식의 프로그램에 대한 제공’ 등 두 가지이다(Communication Act 2003, 제264조의제6항).

그러나 공공서비스방송에 대한 공적 가치와 BBC가 담당하는 공적 임무는 Ofcom이 출범하고 2006년에 칙허장을 개정하는 검토하는 과정에서 점차 분리되어 나가기 시작했다. 먼저 Ofcom은 공공서비스방송에 대한 공적 가치를 시대에 맞게 보다 포괄적인 사항으로 규정하려는 경향을 보이고 있다. 이는 공공서비스방송이 담당해야 하는 공적 가치가 BBC만이 담당해야 의무가 아니라는 것을 강조하기 위함으로 보인다. 반면 BBC의 공적 임무는 “공중에게 적절한 정보를 제공하며 그들을 교육하고 즐겁게 만들어 주는 것”이라는 리스주의 전통에서 보다 구체화되고 있다. BBC의 독자적인 규제시스템에 대한 계속되는 비판에 대응하기 위하여 보다 차별된 공적 가치를 제시하고자 했기 때문이다.

Ofcom이 관할하는 공공서비스방송은 시장이 제공할 수 없는 고품질의 방송 콘텐츠의 생산에 초점을 두고 있다. 즉 시장 경쟁 체제에서는 생산될 수 없는 양질의 콘텐츠, 사회 구성원들의 공적 이익에 이바지 할 수 있는 콘텐츠의 생산이 공공서비스방송의 주요한 목적으로 설정되어 있다. 이러한 차원에서 Ofcom이 강조하는 공공서비스방송의 공적 가치는 특정한 방송사업자가 혼자서 담당할 사항이 아니라 다원적 방송체제에서 시장실패를 최소화시키는 방향에 초점이 두어져 있다. Ofcom이 방송통신 융합시대에 공공서비스 퍼블리셔(public service publisher)를 제안하고 있는 것도 이러한 맥락이다. 다양한 플랫폼이 등장하고 그로 인하여 수많은 채널이 제공되는 상황에서 상업적인 콘텐츠만이 제공될 경우, 공익적 가치의 콘텐츠가 위축될 수밖에 없기 때문에 그에 대한 역할을 확장해야 한다는 것이다. PSP는 이미 채널과 콘텐츠가 너무 많은 환경에서 시청자와 심들이 믿을 만한 것에 접근할 수 있도록 돕는 가이드 역할을 하며, 방송에 관련된 기관과 제도들, 즉 박물관이나 갤

러리 등에 산재된 광범위한 공적 콘텐츠들을 연결하는 허브 기능을 개발하도록 해야한다는 주장에서 Ofcom의 의도를 알 수 있다(김대호, 2006, 11쪽).

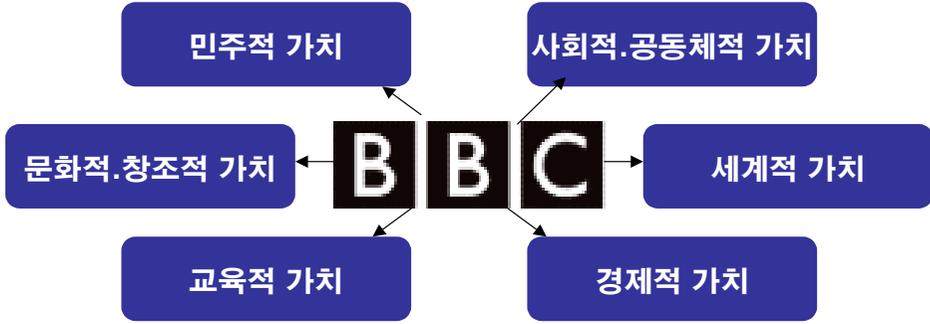
<표 3-3> 공공서비스방송과 BBC의 공적 가치 비교

Ofcom	BBC
정보를 제공하는 것	민주적 가치: 신뢰받고 공정한 뉴스와 정보를 제공
지식과 이해를 자극하는 것	교육적 가치: 지식과 기술이 강한 사회를 만듦
문화적 정체성을 강화하고 반영하는 것	문화적·창조적 가치: 영국 문화적 삶을 풍부히 함
다른 사회, 대안적 견해를 인식하도록 하는 것	사회적·공동체적 가치: 공동체를 연결 세계적 가치: 영국의 세계적 가치를 지지

출처: 정군기 (2005), 257쪽

이와 반대로 BBC(2004a)는 새로운 환경에서 BBC가 담당해야 할 공적 가치를 세 가지 차원에서 정의한다. 즉, 개인 시청자에게는 정보, 교양, 오락 등의 프로그램을 통해 서비스를 제공하며, 시민 시청자에게는 영국의 민주주의, 문화, 그리고 삶의 질 향상에 기여함으로써 사회 전체의 안녕을 도모하기 위해 노력해야 한다는 것이다. 또한 영국의 창조 경제(creative economy)를 자극해 실질적으로 긍정적인 경제적 가치를 창출하는데 기여하는 것도 BBC가 담당해야 할 주요 가치라고 언급하고 있다. 이러한 BBC의 공적 가치는 개인적 가치, 시민적 가치, 경제적 가치를 하나로 모은 것으로 BBC에 대한 미래 기여도를 판단하는 최상의 방법뿐만 아니라 영국에서 삶의 질에 대한 하나의 기여도를 통해 측정될 수 있다고 보았다. BBC는 이를 위해 다섯 가지 차원에서 공적 가치에 기여하고 있다고 밝히고 있다(노준석, 2006).

<그림 3-1> BBC의 공적 가치(public value)



첫 번째 민주적 가치는 보도와 시사를 통해 이루어지는 저널리즘적 가치에 해당한다. BBC는 그들의 가장 중요한 역할은 정확한 상황분석을 통해 독립적이고, 신뢰하며, 누구나 볼 수 있는 공정한 뉴스와 정보를 제공하는 것으로 보고 있다. 이는 영국 민주주의의 기반이 되는 구성요소 중 하나가 되며, 사실에 기초한 신뢰할 만한 뉴스, 정밀한 분석, 그리고 광범위하고 수준 높은 논쟁으로 국민들의 의견을 형성하고 투표권을 행사하도록 하는 것으로 실현된다. 이러한 민주적 가치는 크게 보편성(universality), 책임성(responsibility) 그리고 독립성(independence)을 통해 완수된다고 BBC는 제시하고 있다. 보편성은 미디어와 지역사회에 있어서 국가적 논쟁이 가능한 공공의 장을 BBC가 제공해야 한다는 것이다. BBC의 책임성은 모든 공중에게 서비스를 제공하는 활동으로서 다양한 국가의 어로 된 뉴스와 분석을 제공하는 역할을 포함한다. 마지막으로 BBC의 독립성은 정부로부터의 독립을 의미하는 것뿐만 아니라 다양한 정치 세력으로부터의 독립을 의미하는 것으로 민주적 가치를 위한 BBC 활동에 신뢰를 부여하는 핵심요소로 보았다.

BBC의 두 번째 기능은 문화적 역할로써 영국의 문화를 널리 알리고, 작가, 공연예술가, 작곡가, 제작자, 감독 등을 발굴하고 육성해 라디오와 텔레비전, 그리고 온라인상에 고품질의 독창적인 프로그램을 가능한 한 넓게 창출할 공간을 제공하는 것이다. BBC에서 제작하는 프로그램의 85%가 영국에서 제작되어 영국 국민의 생활과 경향, 그리고 사회 모습을 보여주고 있다. 이는 BBC가 영국의 중요한 문화적 힘으로써 작용하고 있음을 의미한다. 예컨대, BBC는 다양한 형태의 예술적 시도를 지원할 만큼 영국예술협회(Arts Council England)와 함께 영국 예술계의 최대 후원자로 어느 기관보다도 연기자, 제작자와 작가를 많이 고용하는 곳이기도 하다. 이는

광범위하고 다양한 시청자의 생활과 맞닿아 있는 잘 만들고 사랑받는 BBC 프로그램의 오랜 전통이며, 종종 주요 사회 이슈를 책임감 있고 이해하기 쉽게 접근하는 노력으로 성취된다.

BBC의 공적 가치 중 세 번째 역할은 교육적 기능이다. BBC의 교육적 가치는 모든 미디어를 통해 각계각층의 시청자에게 다양한 교육의 기회를 제공함으로써 지식과 기술이 튼튼한 사회를 건설하는데 이바지하는 것이다. 이미 오래 전부터 인정받아 왔던 이 기능은 방송이 민주주의 구현에 필수적인 유식한 시민을 양성하는 핵심 요소라는 것을 강조하는 공적 가치이다. 특히, 최근 방송 기술의 발달로 방송 콘텐츠에 대한 수용자의 통제권이 증가하면서 교육적 기능은 사회 구성원으로서 사회화하는 역할 뿐만 아니라 미디어 이용자의 보편적인 활용 능력을 제공하는 미디어 리터러시와도 연관되고 있다.

BBC의 공적 가치 중 네 번째 기능은 영국 전체의 사회적 자본⁴⁷⁾의 형성에 크게 기여한다는 점이다. BBC의 사회적 가치는 영국의 많은 사회단체 및 지자체들이 서로 어떤 공통점과 차이점을 지니는지를 알 기회를 제공하고 연결하는 다리의 역할을 함으로써 공감대를 형성하도록 도와준다. BBC는 영국의 각 국가와 지역, 그리고 지방성에 대해 큰 책임의식을 가지고 국가적 중대사에 국민을 하나로 모으는 역할을 수행한다. BBC의 미래 도전 과제는 보다 지역 중심으로 세분화된 방송에 대한 대중의 욕구를 만족시키고, 여러 관심사를 지닌 지역사회를 위해 신뢰할만한 포럼을 제공하고, 더 많은 영국 시청자들에게 다양한 영국 문화를 효과적으로 소개하는 것으로 요약된다. 최근에 가장 활발히 논의되는 공공서비스의 특성이 ‘다양성’과 ‘다원성’이라는 점도 BBC의 문화적 가치와 일맥상통하는 개념이라 할 수 있다.

BBC의 공적 가치 중 다섯 번째는 국제적 기여라 할 수 있다. BBC의 글로벌 가치는 세계에서 가장 신뢰할 만한 국제 뉴스와 정보, 그리고 해외 시청자들에게 가장 우수한 영국의 문화를 소개하는 전지구적 역할을 지원한다. 따라서 BBC는 세계 방송사중 가장 많이 알려지고 공신력 있는 방송사로 영국의 문화와 가치를 전하는데 가장 효과적인 통신 매개자로 평가받고 있다. BBC의 특성 가운데 가장 중요

47) 공통의 가치관, 전통, 경험의 네트워크를 사회적 자본(social capital)이라고 하는데, 이는 서로의 신뢰를 두텁게 하고 더 넓은 아량을 베풀며 이해하는데 도움이 되는 것으로 사업이나 정치에서부터 일상생활에 이르기까지 사회적 기능의 여러 측면에서 효율성과 생산성을 이끌어 낸다.

한 BBC의 브랜드는 형평성, 정직함, 관용과 품질을 상징하는 이미지가 되었다. 이는 떠오르는 국제사회에서 다른 것과 바꿀 수 없는 중요한 명성을 영국에 가져다준다.

BBC가 제시한 이러한 공적 가치는 칙허장 재검토 논의를 거쳐 거의 그대로 반영되었다. 칙허장은 민주적 가치의 핵심에 해당하는 시민성과 시민사회를 지탱하며, 교육과 학습을 장려하고, 창의성과 문화적 표현을 자극하며, 영국의 국가, 각 지역 그리고 공동체를 대변하고 영국과 세계 또는 세계와 영국을 연결시켜야 하며, 마지막으로 디지털 전환에서 BBC가 선도적인 역할을 담당할 뿐만 아니라 새로운 커뮤니케이션 기술과 서비스의 출현이 주는 이익을 대중에게 전달해야 한다는 공적 목표를 규정하고 있다.

이러한 BBC의 6가지 공적 가치는 기존에 규정된 BBC의 임무와 활동과 비교할 때 많은 차이를 보여주고 있다. 이전 BBC의 공적 임무와 활동은 칙허장이 규정한 목적에 따라 협정서를 통해 규정되어 있었다. 당시 협정서는 칙허장에서 규정하고 있는 BBC의 목적에 따라 공공서비스의 공급에 대한 임무를 규정하고 그 실천의 방식으로 프로그램 내용과 기준(standards)을 명시해 놓았다. 즉 칙허장에서는 정보, 교육, 오락적 프로그램의 일반 수신을 의미하는 공공서비스만을 규정하였으나(the Royal Charter 1996, 제3조의제1호), 협정서는 국내 서비스에 해당되는 내용을 8가지로 규정하고 ①균형성(balance), ②정확성(accuracy)과 ③불편부당성(impartiality), ④고상함(good taste)과 품위(decency) 등의 프로그램에 대한 기준을 제시했다⁴⁸⁾. 또 그 준수 여부를 지속적으로 검토하고 관리할 것을 규정하였다. 공공서비스로 명시되어 있어 BBC가 제공해야 프로그램의 내용으로 과거 협정서가 규정한 사항은 다음과 같다(the Agreement 1996, 제3조의2항).

- ① 정보, 교육, 오락을 전승함에 있어서 공공서비스를 제공
- ② 드라마, 코미디, 음악 그리고 영상 및 연극예술 등을 통해 영국의 문화적 다양성을 반영, 유지, 장려

48) 본래 1996년 협정서에 규정되어 있는 프로그램 기준은 6가지였으나 2003년에 통과된 커뮤니케이션법 319조(section) 2항(subsection)에서 규정하고 있는 5가지 기준이 추가되었다(Department for Culture, Media and Sport, 2003, para 5B.3)

- ③ 지역과 전국 수준에서 공평하고 정보를 갖춘, 논쟁이 가능하도록 영국과 세계에 관련된 포괄적이며 권위 있고 균형 잡힌 보도와 시사의 제공
- ④ 스포츠와 여타 레저의 관심사항에 대한 폭 넓은 방영
- ⑤ 교육적 특성의 프로그램(특히, 공식적인 교육 및 직업 훈련 프로그램뿐만 아니라 사실적, 종교적, 사회적 이슈 프로그램까지 제공)
- ⑥ 어린이를 위한 높은 수준의 독창적 프로그램 제공
- ⑦ 지역과 전국적 시청자의 삶과 관심을 반영하는 프로그램 제공
- ⑧ 소수 공동체 지역에서 전국 시청자를 목표로 제작된 프로그램을 합리적 비율과 범위에 따라 제공

그러나 이번 협정서는 칙허장이 부여하고 있는 6가지 공적 목표에 따라 어떠한 프로그램이 제공되어야 하는지를 활동의 차원에서 설명하고 있다. 그 내용을 살펴 보면 리스주의의 전통에 따라 보편성과 정보, 교육 그리고 오락에 따른 균형성을 강조하는 방식과 다르게 해당 가치를 구현하기 위한 기능적인 활동을 정의하는 사항이 많아졌다. 따라서 BBC의 공적 가치는 리스주의 전통처럼 추상적으로 제시하는 수준에서 BBC 서비스 활동을 통해서 달성하고자 하는 목표를 기능과 가치 그리고 역할 중심으로 부여하고 있는 차이를 보여준다.

(2) BBC의 수신료 책정 방식과 운영의 자율성

공영방송의 책무성이 공적 책무에 상응하는 재정적 특권을 부여하는 균형된 상태라고 할 때 수신료를 어떻게 책정하고 보장하는가의 문제는 매우 중요하다. 특히 수신료의 규모를 누가 판단하여 책정하고 징수하는가는 공영방송의 갖는 운영의 자율성을 좌우한다. 영국에서 수신료에 의한 BBC 재정지원은 시청자에 대한 BBC의 책무를 강조하는데 있어 매우 밀접하게 연관되어 있다. 역사적으로 BBC는 공적 책무에 대한 평가는 수신료를 재정지원 형태와 밀접하게 연관되어 진행돼왔다. 예컨대 피코크위원회(Peacock Committee, 1986)는 BBC가 시청자의 소비자주권에 밀접하게 연관된 비용통제나 생산효율성에 대한 인식 등 지불가치에 대한 이해가 부족

하다는 지적을 했다. 그 이후 영국에서는 BBC의 책무성을 수신료를 지불한 만큼 공공서비스로서 그 가치를 충분히 달성했는가를 의미하는 ‘지불가치’의 차원에서 평가하는 전통을 형성했다(BBC, 1996; Department of National Heritage, 1994). 이에 따라 BBC는 보고서를 통해 BBC의 주요 책임은 수신료 납부자에 대한 책임이라고 천명했으며, BBC는 수신료 납부자들이 BBC로부터 최대한의 지불가치를 얻을 수 있도록 하기 위해 수신료를 재원으로 하는 서비스를 최우선적으로 제공할 것이라고 강조하였다(BBC, 1996, p. 69). 이후 지불가치에 대한 개념은 BBC의 공적 책임을 실현하는 조건으로 거의 모든 보고서에 등장하고 있다.

BBC의 수신료 책정방식은 과거부터 상당한 독립성을 보장받아 왔다. 1996년 칙허장은 문화미디어스포츠부 장관이 정하는 조건과 기준아래 수신료의 징수 및 관리에 대한 권한을 BBC에 부여하고 있다(the Royal Charter 1996, 제16조의제1항). 따라서 BBC의 수신료의 책정은 문화미디어스포츠부가 재무부(the Treasury)의 협의아래 정하는 조건과 기준에 따라 이루어진다고 볼 수 있다. 그러나 1996년 칙허장은 BBC가 공적 과제를 실현할 수 있도록 충분한 예산을 스스로 책정할 수 있도록 하고 이를 의회가 승인하면 그 만큼의 재원을 문화부가 지출하도록 규정되어 있어, 현실적으로 수신료의 책정은 BBC와 문화미디어스포츠부가 협의하여 이루어져왔다고 보는 것이 타당하다.

이러한 절차는 2007년 칙허장 개정 과정에서 협정서의 조항으로 이동하여 보다 구체적인 형태로 규정하고 있지만 주요 사항에서는 큰 변동없이 그대로 유지되고 있다. 즉 BBC 트러스트가 공적 서비스 활동을 위해 필요한 재정활동에 대한 수지계획서를 마련하여 제출하면, 문화미디어스포츠부 장관은 이를 검토하고 재무부의 동의를 얻어 그에 상응하는 규모 또는 축소된 규모를 국회로부터 승인을 받아 BBC에게 제공하는 구조이다. 그리고 이렇게 제공된 공적 재원은 협정서에서 사용하지 못하도록 되어 있는 분야를 규정해 놓고 있다. 예외적인 분야는 주로 해외 서비스 또는 상업적인 서비스 활동으로 공공서비스 이외에 시장과 경쟁하는 분야에서 국가 보조금을 금지한 유럽연합의 원칙을 반영한 것이다. 그리고 수신료 책정에 대한 의회의 승인은 문화미디어스포츠부장관이 정한 적절한 기간 내에 BBC에 지불되어야 하며, 정당 간의 조정은 가능한 빨리 조정할 것을 규정으로 담고 있다(the

Framework Agreement, 2007, 제75조의제8항).

또한 영국은 수신료를 안정적으로 확보할 수 있는 제도적 여건을 갖추고 있어 재정에 따른 압력으로부터 상당한 자율성을 누리고 있다. 영국은 피코크위원회의 권고에 따라 BBC의 수신료를 ‘소비자물가지수(Retail Price Index)’의 상승률에 연동하는 방식을 1988년부터 도입했다. 이와 같은 안정적인 수신료의 확보는 정치적 독립성을 가능케 하는 것으로 수신료의 인상을 정부나 의회에서 결정하는 과정에서 발생할 수 있는 정치적 압력의 수단을 최소화하기 위한 방법이었다(Collins, Garnham & Locksley, 1988, p. 119). 이후 1996년 12월에 문화부와 BBC가 체결한 ‘연도별 차등인상제’에 따라 그 방식을 현재까지 적용하고 있다. 당시 1996년 방송법과 칙허장이 개정되면서 디지털방송의 전환계획을 수립하였는데, 이에 소요되는 비용을 안정적으로 제공한다는 의미에서 수신료 인상분을 소매물가지수에 연동해 매년 1.5%씩 증액하는 방식이다. 그러나 이 제도는 1997년 메이저 정부가 인플레이션을 억제한다는 취지에서 ‘5년 협정(five-year agreement)’방식을 도입하면서 일시 중단되었다가, 노동당의 블레어 정부가 집권하면서 2000년에 수신료를 3%인상하고 다시 2007년까지 연도별 차등인상제를 적용하기로 합의함으로써 유지되었다. 2007년 1월에 영국 정부는 BBC 수신료에 대한 새로운 재정적 동의를 승인했다. 이에 따른 재원의 수준은 BBC가 요구한 수준보다 작은 것으로 향후 몇 년간 정부에 의해 고정될 전망이다. 1년간 TV의 수신료는 2007년 131.50 파운드에서 2012년까지 151.50 파운드로 조금씩 증가할 것이다. 이처럼 수신료에 대한 연도별 차등인상제가 2007년까지 인상하기로 합의하게 된 배경은 정부가 적정한 수신료 규모를 파악하기 위해 의뢰한 독립검토위원회(Davis Committee)⁴⁹⁾의 조사와 권고를 따른 것이다(Department of Culture, Media and Sport, 1999). 이처럼 영국은 BBC 수신료의 책정은 정부가 의뢰하는 독립검토위원회의 권고해 따라 이루어지는 전통을 갖고 있다⁵⁰⁾.

49) 주무부처가 구성하는 독립적인 조사위원회를 의미한다. 영국은 주요 정책을 수립하는데 있어서 독립위원회를 구성하고 논의하는 점진주의적 전통을 갖고 있다.

50) 1988년에 채택되어 1996년까지 적용되었던 소매물가지수 연동제 역시 방송의 재정을 집중 검토한 피코크위원회의 권고에 따라 도입된 것이다. 물론 피코크위원회는 의회를 중심으로 구성된 특별조사 위원회로 정부부처가 의뢰하여 이루어지는 독립검토위원회(Davis Committee)와 그 성격은 다르나, 두 위원회 모두 정책에 대한 방향을 설정하고 그 의견을 취합하는 점진주의적 특징이라는 점에서 유사한 제도라 할 수 있다.

<표 3-4> BBC의 수입구조와 수신료 책정방식(단위, 천 유로)

항목	2007	2008	구분	내용
수입(그룹 조정 후)	6,141,739	5,552,000	수신료 (2007년)	135.5 파운드
전체 공적 수입	5,159,308 (80.3%)	4,593,215 (81.0%)		
국고/기부금	391,385 (6.1%)	356,652 (6.3%)	산정방식	연도별 차등인상제(5년 기준)
수신료	4,767,923 (74.2%)	4,235,563 (74.7%)	산정기준	소비자물가지수연동 + 공적 서비스 활동
전체 상업적 수입	1,266,780 (19.7%)	1,078,130 (19.0%)		
프로그램 판매	366,684 (5.7%)	509,323 (9.0%)	산정주체	BBC 트러스트
머천다이징	493,568 (7.7%)	335,021 (5.9%)	산정검토	(DCMS가 구성하는) 독립검토위원회
유료TV	173,638 (2.7%)	-	수신료확정	문화미디어스포츠장관이 재무부의 동의를 거쳐 확 정
기타 상업적 활동	232,890 (3.6%)	233,786 (4.1%)		
수입 소계	6,426,088 (100.0%)	4,671,739 (100.0%)	수신료 승인	의회 (DCMS의 요구한 기간 내 에 승인)
지출	6,400,653	5,830,222	수신료 징수	BBC 자체 징수 (민간회사 위탁)
인건비	1,889,291	1,737,484		

출처: EAO (2008).

BBC의 수신료를 충분히 그리고 안정적으로 보장하는 대신에 BBC에게는 광고가 허용되지 않고 있다. 영국이 BBC에게 광고를 허용하지 않는 이유는 광고를 통해 경쟁하는 방송체제는 공공서비스를 위협한다는 확고한 믿음을 갖고 있기 때문이다⁵¹⁾. 따라서 BBC의 재정에 수신료가 차지하는 비율은 거의 75%에 이르고 있으며, 나머지의 재정은 공공서비스 사업 과정에서 얻어지는 부수적인 상업적 활동(콘텐츠

51) BBC의 상업적 활동을 인정한 피코크위원회 역시 BBC가 광고에 의해 운영되는 것은 반대하였다. “완전히 광고를 통하여 경쟁하는 방송체제는 문제점이 있으며 그것은 분명하고도 충분한 국제적 경험의 근거를 제시하고 있다. 다른 나라의 경험에서 우리가 얻을 수 있는 것은 광고수익에 의존하는 방송체제는 그 규모가 어떻든지 간에 프로그램의 폭과 질을 크게 위협하는 요소로 작용한다는 점이다 (Peacock Committee, 1986, p. 75)”

의 해외 판매, 영상/문서자료의 수수료, 콘서트 티켓), 인터넷사이트와 BBC Worldwide, 그리고 개방대학(Open University)의 운영 등을 통해 얻어지는 추가적인 수입으로 충당하고 있다. 현재 BBC의 상업적 전략은 점차 확대되고 있는 추세이며 이로 인해 수신료에 대한 재정의존도 역시 상당히 낮아졌다. 이와 같은 결과는 효율성 제고를 통한 비용절감과 상업적 수익에 주력하도록 끊임없이 요구한 정부의 방침⁵²⁾과 상업적 전략을 통해 흑자구조를 달성하려 노력했던 전 BBC사장이었던 다이크(G. Dyke) 사장의 관점이 서로 부응하면서 나타난 현상이다.

그럼에도 불구하고 영국에서 BBC 제1의 가치는 여전히 수신료 납부자에 대해 책무성을 이행하는 것이며 그에 따라 공공서비스를 제공하는 것이다. 2006년 칙허장 개정에 대한 녹서에서 문화미디어스포츠부는 현재의 융성한 상업 부문에 대한 유지를 언급하면서도 BBC로 하여금 그 특수한 공중의 목적을 유지하도록 요구하고 있다. 특히, 수신료 납부자를 안정적으로 대표하며 수신료의 지불가치를 보증할 수 있도록 재정적 의사결정과 책무성을 근접해 감독할 수 있는 통제구조의 유지를 강조하고 있다(Department of Culture, Media and Sports, 2005). 이제 수신료를 지불하는 시청자의 필요에 부응하는 차원뿐만 아니라, 지불되는 재원이 공적 가치에 맞도록 적절하게 효율적으로 사용되고 있는가에 대해 스스로 검토하고 공중에게 증명할 수 있도록 통제구조를 강화하거나 새롭게 해야 한다는 논리가 저변에 놓여있다. 이처럼 영국에서 수신료는 BBC가 공영방송으로서 존재하는 이유이면서 특권이 되고, 동시에 시청자인 공중에 책임을 갖게 하는 요소라 할 수 있다.

52) 상업적 서비스의 강조는 1996년 칙허장에 의해 그 법적 근거를 마련한 이후 정부로부터 계속 BBC에 요구되었다. 1999년에 있었던 독립검토위원회 역시 공영방송으로서의 역할에 갈등이 발생하지 않는 상업적 서비스의 규모를 더 향상시키도록 권고하였다(Department of Culture, Media and Sports, 1999, pp. 33~34).

4) 영국 공영방송 책무성시스템의 유형과 특성

(1) BBC의 책무 이행 메커니즘

BBC의 책무성시스템은 내부적 통제시스템에 대한 개혁을 위하여 다양한 형태의 외부규제 또는 자율규제를 도입하기 위한 논쟁의 산물로 등장했다. 1980년대 대처의 보수당 정부와 신자유주의자들은 규제자와 집행자를 구분하여 방송의 독립성을 유지한다는 전통적인 BBC 통제시스템의 정당성을 비판했으며, BBC에 대한 책무를 더 강화해야 한다는 주장에 따라 책무성 이행을 위한 여러 가지의 방안을 논의했다(Born, 2003, pp. 65~66). 특히, 1990년대 초반은 대처의 보수당 정부의 비판과 함께 칙허장의 갱신이 1996년으로 예정된 상황이라 이러한 비판에 대응하고자 BBC 스스로가 책무성 이행을 위한 다양한 형태의 메커니즘을 제도하게 되었다. 따라서 BBC의 책무성을 이해하려면 BBC의 방송면허에 해당하는 칙허장 갱신의 과정을 이해할 필요가 있다. 왜냐하면 점진주의 정책수립의 전통을 갖는 영국에서는 칙허장의 개정을 위해 길고 복잡한 검토와 다양한 의견을 수렴하기 위한 절차를 밟게 되는데, 그 과정에서 BBC에 대한 비판과 내부적 통제시스템을 반대하는 입장이 제기되고 그 대응으로 BBC 스스로가 다양한 형태의 책무성 이행에 대한 방식과 수단을 수용하는 결과로 나타났기 때문이다(정준희, 2005).

BBC에 대한 책무성 이행 메커니즘을 가장 많이 언급하고 칙허장과 협정서에 반영토록 한 직접적인 배경은 1994년에 발표된 백서 ‘BBC의 미래(The Future of the BBC)’를 통해서였다. 백서는 BBC의 존립근거로 공공서비스의 유지를 언급하고 그 일환으로 책무성(accountability)을 언급했다. 특히, 백서는 BBC를 국민의 공익의 수탁자로 규정하고 칙허장을 통해 책무성 실현을 위한 분명한 조건을 마련해야 한다고 강조했다. 백서는 “BBC에게 책무성을 요구하기 위한 장래의 약속에는 정부의 시민현장이 담긴 정책의 주요 주제를 삼입해야만 한다. 그 주제에는 질의 향상과 선택의 확대, 기준의 설정과 달성, 금액에 맞는 가치의 보증, 국민이 접근하기 쉬운 존재일 것 등이 포함된다. 공공서비스방송의 주요 목적 중 하나는 시청자를 위한 프로그램과 서비스 질의 향상, 선택의 확대 등이다. 서비스의 기준을 설정하는

일은 서비스의 공급자가 사용자게 제시하는 일종의 서약이다(Department of National Heritage, 1994/1994, p. 68)”라고 밝히면서, 수신료 납부자의 관점에서 공공서비스가 이루어지는지를 시청자에게 투명하고 공개하는 절차로서 책무성을 강조했다.

이에 따라 BBC 경영위원회의 역할과 임무가 1996년 칙허장에 명확히 부여되었으며, BBC에 면허를 주는 조건과 관련된 사항은 협정서에서 삭제되고 경영과 프로그램에 대한 의무와 역할을 명문화하는 계기가 되었다. 당시 개정된 1996년 칙허장과 협정서에 반영된 BBC 책무성시스템의 주요 내용은, ① 연차보고서와 회계감사보고의 작성·제출, ② 시청자에 대한 약속(the Statement of Promise to Audiences), ③ 정확성과 불편부당성의 규칙 마련, ④ 시청자 불만의 처리, ⑤ 지역방송평의회 임무 등이다.

이러한 BBC의 책무성 시스템은 2007년 칙허장에서도 거의 대부분 유지되고 있다. 다만 시청자에 대한 약속은 2003년 커뮤니케이션법에 따라 공공서비스방송에 모두 적용되는 책무성 시스템인 ‘프로그램 및 서비스의 정책성명’으로 대체됐으며, 정확성과 불편부당성의 규칙 마련은 다양한 유형의 프로그램 가이드라인을 제정하도록 의무가 확대됐다. 심지어 새 협정서는 공정거래에 대한 불만까지 처리하는 책무성 시스템을 도입하도록 규정하고 있다. 그리고 BBC가 칙허장 규정된 공공서비스를 적절히 수행하는가를 평가하는 ‘공적 가치 테스트(the public value test)’가 새로 도입되었다. 마지막으로 지역방송평의회 역할이 시청자위원회로 수렴되고 폐지되었다. 현재 칙허장, 협정서 그리고 2003년 커뮤니케이션법에 따라 BBC에 적용되는 책무성 이행 시스템을 살펴보면 <표 4-5>와 같다.

<표 3-5> BBC의 책무성 이행 시스템의 유형과 내용

명칭	내용	법적 근거
연차보고서 & 회계감사보고	<p>BBC는 연차보고서와 회계감사보고서는 2개의 부분으로 나누어 작성하여 문화스포츠미디어부에 제출(장관은 이를 의회에 제출)</p> <p>1부는 BBC트러스트가 집행이사회의 활동에 대한 성과를 포함하여 BBC트러스트의 활동에 대한 평가에 대해 작성</p> <p>2부는 집행이사회가 운영 및 재정 검토, 각종 규정 및 규제에 대한 준수 사항, 회계감사결과 등을 반영하여 문화미디어스포츠부, BBC트러스트 등이 부여한 지침에 따라 작성</p>	<p>the Royal Charter 2007, 제45조; 제46조</p>
프로그램 및 서비스의 정책성명	<p>공공서비스의 과제 관한 Ofcom의 작성 지침에 따라 공공서비스방송사의 정책과 전략을 시청자에게 공표</p> <p>프로그램 및 서비스의 정책성명은 이전 기간의 이행 여부를 구체적인 지표를 통해 검토하고 평가한 결과를 반영</p> <p>BBC 트러스트는 프로그램 및 서비스의 정책성명에 따른 BBC의 성과를 평가하여 연차보고서에 반영하여 공표</p>	<p>Communication Act 2003, 제264조; 제266조; 제358조</p> <p>the Framework Agreement, 2007, 제21조</p>
공적 가치 테스트	<p>BBC 허가권 아래 BBC의 공적 서비스에 변화가 예상될 경우, 즉 공적 서비스 활동을 변경하거나 새로운 서비스를 실시하고자 할 때 공적 가치 테스트를 실시</p> <p>서비스의 변경 및 도입이 공적 가치와 시장의 영향력을 고려하는 수단으로 공적 가치 테스트 실시(Ofcom과 협력하여 수행)</p>	<p>the Framework Agreement, 2007, 제23조~제31조</p>
규약(Protocol) 과 가이드라인	<p>BBC 트러스트는 칙허장에 부여된 임무가 투명하고 명확하게 이루지고 있는가를 수신료 납부자가 확인할 수 있도록 관련 규약을 제정하고 공표</p> <p>BBC 트러스트는 정확성과 불편부당성, 균형성 규정, 프로그램 규정 등 콘텐츠 기준에 관한 가이드라인을 마련하고 그 준수 여부를 감독</p>	<p>the Royal Charter, 2007, 제25조; 제26조; 제27조</p> <p>the Framework Agreement, 2007, 제43조~제63조</p>
시청자위원회 (4개 지역)	<p>해당지역민 및 공동체와 BBC 트러스트를 연결시켜 시청자의 관점에서 공적 목표가 달성되도록 BBC 트러스트의 결정에 조언을 담당(BBC가 해당지역의 의견을 적절히 수렴하는지를 평가하는 연차검토보고서 발간)</p> <p>특히, 서비스 허가권 변경 및 승인에 대한 BBC트러스트의 결정과 공적 가치 테스트에 대한 조언을 담당</p>	<p>the Royal Charter, 2007, 제39조</p>

새로 도입된 프로그램 및 서비스의 정책성명, 공적 가치 테스트 그리고 규약 및 가이드라인 제정은 BBC의 규제방식이 책무성을 이행하도록 하는 규제된 자율규제(regulated self-regulation)를 핵심 원칙으로 하고 있음을 보여준다. 즉 BBC 트러스트와 집행이사회를 중심으로 내부적 통제시스템을 구축하면서 독립성과 자율성을 보장하지만 그 활동에 대한 구체적인 내용, 절차, 방법 등을 법체계에 반영하여 자기평가에 따라 책무성 이행을 입증하라는 것이다. 무엇보다도 다양한 BBC 트러스트의 활동을 규약이라는 규제적 틀에 따라 정의하고 이에 근거하여 그 성과를 평가하도록 한 점은 자율규제에 대한 방향과 원칙을 외부에서 강제함으로써 책무성 이행을 달성하려는 영국 정부의 의지를 읽을 수 있다.

BBC의 책무성 이행 시스템이 법률이 정한 강제적 절차 아래 자기평가를 원칙으로 수행된다는 사실은 시청자의 약속이 프로그램 및 서비스의 정책성명으로 변경되는 과정에서 확인할 수 있다. ‘시청자와의 약속’은 BBC가 공공서비스를 이행하고자 하는 주요 정책을 시청자에게 공표하는 강제적 요소가 없는 제도였다⁵³⁾. 연차보고서에서 시청자와의 약속이 적절히 이루어지고 있는가를 BBC 경영위원회가 평가하여 반영하도록 하는 정도가 강제적 절차에 해당되었다. 그러나 이러한 절차가 BBC로 하여금 보다 투명한 책무 이행을 강제할 수 없다는 비판이 제기되면서 시청자와의 약속을 강제적 절차로 규정한 것이 바로 프로그램 및 서비스의 정책성명이다. 2003년 커뮤니케이션법이 통과되면서 공공서비스방송사의 책무성을 이행하는 방식의 하나로 ‘프로그램 및 서비스의 정책성명’이 도입되었는데, BBC 역시 이 의무에 포함되었다. 2003년 커뮤니케이션법은 Ofcom에게 공공서비스방송사(지상파 방송)의 활동이 공공서비스의 목적 수행과 부합하는가를 고려하도록 하는 역할을 부여하고 있다. 그 일환으로 Ofcom이 공공서비스방송의 영향력을 평가하도록 규정하였으며 향후, 지속적인 판단을 위해 각 방송사에게 1년 단위로 프로그램 정책에 대한 진술을 작성해 시청자들에게 공표하고 그에 대한 자기이행의 정도를 평가하도

53) 당시의 시청자와의 약속은 단지 시청자의 필요에 부응하는 것만 아니라 회계적인 투명성을 시청자에게 증명하는 수단으로 도입되었다는 것은 그랜드(C. Brand) 경영위원장의 말에서 잘 나타나고 있다. “시청자는 수신료를 통해 BBC의 재정을 지원하고 있다. 그들에게는 BBC가 무엇을 하려는가를 알 권리가 있다. BBC가 효과적으로 돈을 쓰고 있는가, 시청자의 의견에 적절히 대응하고 있는가에 대해 알 권리가 있다. 즉 BBC에 책무를 요구할 권리가 있다(寔葉信弘, 1997/1997, p. 12)”

록 의무화하였다(Communication Act 2003, 제266조의제1항). 특히, Ofcom은 정책 성명의 실효성을 높이기 위해 프로그램 정책 대한 작성의 지침과 자기이행 보고서 이 담아야 할 내용의 범위를 규정하여 제시하고 있다(Ofcom, 2004). 즉 형식이나 내용에 대한 구체적인 조건이나 지침이 없는 시청와의 약속보다 더 규제된 형태로 시청자에 대한 책임을 다하도록 법규제의 틀 내부로 제도화한 것이다.

BBC의 공적 서비스 활동을 변경하고자 할 때 그것이 공적 가치에 미치는 영향력과 시장에 미치는 영향력을 평가하도록 한 공적 가치 테스트는 BBC가 책무성을 이행하도록 하는 제도는 아닐지라도 BBC 트러스트의 결정에 대한 투명성을 확보하기 위한 방안이다. 공영방송사의 활동이 공적 가치와 관계없는 상업적 활동으로 확장하고 있고, 공영방송사가 공적 가치를 실현하기 위한 활동에 국한하여 제공되어야 할 공적 재원이 이러한 상업적 활동에 보조되고 있다는 비판에 대응하기 위한 것이다. 그럼에도 불구하고 공적 가치 테스트가 BBC의 공적 서비스가 과연 공적 목표를 달성하는데 어떠한 영향을 미치는가를 스스로 평가하고 공표하도록 한다는 점에서 중요한 책무성 이행 시스템이라 할 수 있다.

시청자위원회 제도의 도입은 공중과의 직접적인 관계를 통해 BBC의 책무성을 이행하도록 하는 시스템이라는 점에서 또 다른 의미를 갖는다. 기존에도 지역방송 평의회는 BBC 경영위원회가 수행하는 BBC의 감독과 통제에 대해 조언을 수행하며 해당지역민의 여론을 조사하고 의견, 제안, 불만에 대해 조언하고 그 처리를 감독하는 권한을 갖고 있었다. 또한 해당 지역을 위한 BBC의 프로그램을 결정하고 그에 대한 재원의 배분방식을 결정할 수 있었다. 구체적으로는 지역제작 프로그램에 대한 전국방송의 편성비율을 결정하는데 있어서 BBC를 조언하는 역할을 담당했다. 따라서 이러한 평의회는 지역 시청자들의 관심을 BBC에 반영하고 지역과 관련된 BBC 프로그램에 대해 지역민에게 책무성을 갖도록 하는 제도적 수단이라 할 수 있다. 시청자위원회는 이러한 과거 지역방송평의회의 역할을 거의 그대로 수렴했다. BBC 트러스트가 수신료 납부자이면서 시청자의 관심, 이해 그리고 니즈를 적절히 반영할 수 있도록, 지역 대표의 트러스트의 위원이 지역별 시청자위원회의 위원장을 맡도록 한 것이 가장 큰 변화라 할 수 있다. 이는 BBC 트러스트가 공중과

의 직접적인 관계를 통해 보다 책임을 더 잘 이행할 수 있도록 제도화한 것이다.

(2) BBC의 자기이행 성과평가제도

영국은 BBC의 책무성 이행 시스템을 2가지 방식의 성과평가제도를 통해 운영하고 있다. 하나는 칙허장과 협정서에 법률적 근거를 두고 있는 ‘연차보고서에 의한 자기이행 평가’이며, 다른 하나는 시청자와의 약속과 연차보고서를 통해 이루어지던 사항을 강제적 사항으로 변경시킨 ‘프로그램 및 서비스의 정책성명에 대한 이행평가’이다⁵⁴⁾. 이외에 방송 규제기관인 Ofcom에서 지상파방송인 공공서비스방송에 대해 수행하는 공공서비스방송의 영향력 평가도 성과평가제도의 한 유형으로 볼 수 있다. 여기에서는 이러한 공영방송 책무성 이행 시스템이 구체적으로 어떻게 작동하고 있는가를 살펴보고자 한다.

가. 프로그램 및 서비스의 정책성명과 연차보고서의 자기평가

1996년 칙허장은 BBC에 대한 통제를 강화하기 위한 방안으로 통제구조의 핵심이 되는 BBC 경영위원회의 권한과 의무를 강화했다. 이로 인하여 BBC 경영위원회는 공적 임무에 해당하는 공공서비스의 적절한 실현을 위해 정책을 수립할 뿐만 아니라 그 공적 임무와 과제가 얼마나 수행됐으며 공중에 대한 약속을 이행하였는가에 대해 감독하도록 규정하였다(Royal Charter 1996, 제7조의제1항). 또 칙허장은 BBC 경영위원회가 BBC의 법적, 계약적 임무에 대한 이행 여부를 감독·검토하도록 권한을 부여하고 있다. 대표적으로 ①BBC의 모든 종사자(제작자)들이 프로그램 내용과 기준에 적용되는 규칙과 규정을 준수하고 논쟁사안을 다룸에 있어서 공정성과 정확성의 원칙을 준수하고 있는지의 여부, ②‘1990년 방송법(Broadcasting Act 1990)’ 제152조의1항의 ‘프로그램에 관한 규정’⁵⁵⁾에 따라 BBC의 실천과 기준의 적용

54) 2003년 커뮤니케이션법은 공공서비스방송에 대한 영향력평가를 수행하도록 Ofcom에 권한부여하면서, ‘시청자와의 약속’ 과 같은 형태의 ‘프로그램 및 서비스에 대한 정책성명’ 을 모든 공공서비스방송에 적용하도록 법률로 규정하였다. 그로 인해 기존에 있었던 시청자와의 약속에 대한 이행여부는 정책성명에 대한 이행여부로 대체되어 BBC 연차보고서로 공표되고 있다.

이 이루어지는 여부, ③‘방송불만위원회(the Broadcasting Complaints Commission, BCC)’와 ‘방송기준위원회(the Broadcasting Standards Council, BSC)’에 의해 제시된 법적 지침의 준수 여부 등이 명시되어 있다(the Royal Charter, 1996, 제7조의제1항의제6호).

이상의 감독활동은 손익계산서, 대차대조표, BBC 재정, 경영, 실적 등에 대한 정보와 함께 매년 작성하도록 되어 있는 연차보고서를 통해 주무부처(문화부)와 의회에 제출하도록 규정하고 있다(the Royal Charter, 1996, 제18조의제1항과제2항). 이에 따라 협정서는 연차보고서에 BBC의 성과(performance)에 대해 상세히 보고하도록 규정하고 그 평가의 범주와 방식을 다음과 같이 8가지로 규정해 놓았다(the Agreement, 1996, 제4조의제4항).

- ① 주요 프로그램 서비스와 장르에 관련해서 자신들이 제시한 기준들과 목표를 얼마나 충족하였는가의 정도
- ② 홈서비스에 적절한 편성(편집)의 기준과 그 준칙을 준수하기 위한 조치들을 제시하고 그에 대한 이행의 정도
- ③ 시청자의 관심과 욕구를 파악하기 위해 시도된 연구와 조언에 대한 결과 및 요약
- ④ 시청자 불만사항의 내용과 그에 대한 처리 결과
- ⑤ 각 프로그램의 장르와 유형에 대한 편성비율 및 그에 대한 제작비의 집행규모(각 장르별), 그리고 BBC가 지역과 전국의 시청자들을 위해 사용한 비용과 제작된 프로그램에 대한 분석
- ⑥ 규제 요구사항의 준수 여부(독립제작비율, 동등한 고용보장, 환경보호, 공정거래의 준수, 유럽제작물의 방영비율, 기타 칙허장이 부여한 정부의 권한에 따라 제시된 요구사항, 시청자불만처리위원회(BCC)와 방송기준위원회(BSC)를 통해 제시된 불만사항의 수)

55) 1990년 방송법은 상업방송의 프로그램 규제를 위해 ITC에게 프로그램 규정(Programme Code)을 작성하도록 권한을 부여하였고 그 준수를 감독하도록 하였다. 그러나 BBC의 경우, 내부통제원리에 따라 그 규정의 준수 여부를 경영위원회가 감독하도록 결정하였다. 1996년 칙허장은 이에 대한 사항을 반영한 것이다.

- ⑦ BBC의 프로그램과 서비스가 지불가치를 실현한 정도, 지불가치의 실현을 위해 비용의 효과성을 확보하기 위한 조치들
- ⑧ 재정상 목표의 달성 정도, 그리고 회계 및 예산상의 계획에 대한 실현 정도

이러한 구체적인 연차보고서에 의한 자기평가의 사항은 새 칙허장과 협정서가 작성되면서 약간 추상적인 규정으로 바뀌게 되었다. 구체적인 자기평가의 반영사항을 열거하는 것보다 기존 BBC의 내부적 통제시스템이 관리감독 기능과 운영의 기능이 명확히 분리되지 못했던 문제를 해결하는데 초점을 둔 것으로 보인다. 즉 새 칙허장은 연차보고서를 두 부분으로 나누어 작성하도록 하면서 집행이사회는 일상적인 활동에 대한 성과를 평가하고 재정상황, 운영 그리고 회계감사보고 등을 검토하도록 규정한 대신에, BBC 트러스트는 집행이사회가 활동이 공적 목표에 부합했는가를 평가하여 작성하도록 했다. 이러한 수정사항은 BBC 경영위원회에 의해 이루어지던 기존의 연차보고서가 엄밀한 자기평가가 아니라는 비판의 결과로 유추된다. 2002년 BBC 연차보고서가 2003년 하월에 제출되었을 때, 연차보고서에 포함된 BBC 경영위원회의 성과평가의 내용이 지나치게 자기만족적이라는 하원 의원들의 신랄한 비판이 있었다. 크리스 브라이언트(Chris Bryant) 노동당 의원은 이를 마치 언론의 연차보고서처럼 문제를 은폐하기 위한 것과 유사하다고 언급하였다(미디어월드와이드, 2003, pp.12~13). 이러한 논란 이후 BBC 저널리즘에 대한 허튼보고서가 제시되면서 경영위원회가 경영진과 너무 밀착되어 충분한 감독을 하지 못한다는 비판에 직면하게 되었다. BBC가 시청자에 대한 책무를 다하지 못하고 있으며 지불가치를 실현하지 못한다는 비판과 함께, BBC 경영위원회에 의해 수행되는 내부적 통제시스템을 변화시켜야 한다는 주장이 적극 제기되었다(Broadcasting Policy Group, 2004; Independent Panels Final Advice to the Secretary of State, 2005). 이러한 주장에 대해 새 칙허장은 내부적 통제시스템을 유지시켰지만, 경영진과 밀착되어 자기만족적 평가가 이루어지지 않도록 하기 위하여 연차보고서의 작성 방식을 변경한 것이다.

한편, 프로그램 및 서비스의 정책성명 역시 2003년 커뮤니케이션법의 근거에 의해 수행되는 자기평가의 형태로 이루어진다. 과거 BBC는 1996년 칙허장에 의해 매

년 ‘시청자와의 약속’을 통해 공공서비스와 관련된 목표를 제시하고 이 목표를 평가의 지표(indicator)로 하여 그 이행여부를 평가해 연차보고서에 반영했다. 이후 2002년에 처음으로 ‘약속(commitment)’이라는 표현을 대신해 ‘프로그램 및 서비스에 대한 정책’을 사용하였는데, 2003년 커뮤니케이션법에서 이 제도를 수렴하는 과정에서 공식 명칭으로 확정되었다.

2003년 커뮤니케이션법은 Ofcom에게 공공서비스의 실현 정도를 평가하고 그에 대한 규제의 권한을 부여하고 있는데, 공공서비스의 실현을 판단하기 위한 영향력 평가의 한 수단으로 ‘프로그램 및 서비스의 정책성명’에 대한 의무를 모든 지상파방송사에게 부여하였다. 즉 Ofcom이 공공서비스 과제들을 기반으로 구체적인 지침을 작성하여 방송사에 하달하고 각 방송사는 그 지침에 의거해 정책성명을 시청자에게 밝히도록 하였다. 또 이에 따라 자기이행의 정도를 평가하여 차기연도 정책성명에 반영하도록 규정하고 있다(Communication Act 2003, 제266조의제1항). 즉 공공서비스방송에 대한 Ofcom의 최초 영향력 평가 이후, 각 방송사는 신속하게 정책성명을 마련하고 작성된 정책성명에 담겨진 제안들이 어떻게 이행되었는가를 방송사 스스로 검토하도록 규정한 것이다. 또 각 방송사는 정책성명과 그 이행평가에 대한 보고서에 다음과 같은 의무적인 내용을 포함하도록 되어 있다.

- ① 공통사항 : 프로그램 정책성명 모두는 해당 채널의 공공서비스 전송의 완수, 공공서비스 의무편성쿼터, 뉴스제공의무, 외주제작(programme commissioning) 등의 의무 이행
- ② 특수사항 : ‘채널 3’은 네트워크 협정에 관한 사항을, ‘채널 4’는 특수 임무 등의 이행 방법을 추가적으로 제시

이러한 정책성명은 Ofcom의 지침에 따라 각 방송사가 자율적으로 작성하되, 정책성명 작성 이전에 Ofcom과 협의하도록 규정하고 있다. Ofcom은 이 과정에서 검토에 따라 정책성명의 방향과 개정의 의견을 제시할 수 있으며 개정된 정책성명은 Ofcom의 승인을 얻은 후에 시청자에게 공표되도록 명시하고 있다. 이러한 규정은 Ofcom이 공공서비스의 발전과 유지를 위해 프로그램 제한요건(requirement)을 설

정할 수 있으며 그에 대해 방송사의 준수 여부를 평가할 수 있도록 법으로 보장하는 것이다. 다만 요건 이상의 달성은 방송사 자율에 맡기며 그 평가도 자체적으로 수행해 Ofcom에 보고하도록 제도화한 것이다(Communication Act 2003, 제267조의 제1항에서제4항). 이에 따라 Ofcom은 2003년 동안 공공서비스에 대한 대규모 영향력 조사를 수행하고 그 결과를 토대로 하여 2004년 10월에 정책성명의 작성 지침을 마련하여 각 방송사에 전달하였다. 정책성명의 작성 지침에서 제시하고 있는 주요 내용은 다음과 같다(Ofcom, 2004, p. 4).

<표 3-6> 프로그램 및 서비스에 대한 정책성명의 작성 지침

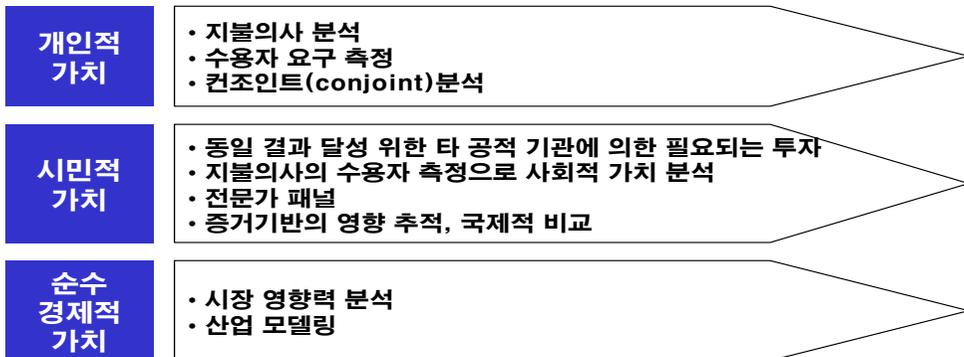
구분	내용(indicator)
공공서비스의 임무와 과제	<ul style="list-style-type: none"> - 정보, 뉴스, 사안 및 견해를 통해 시청자의 이해와 견해를 넓히는 것 - 지식을 장려하고 이용 가능한 콘텐츠를 통해 예술, 과학, 역사 등 기타 주제에 대한 시청자의 관심을 유발하는 것 - 프로그램을 통해 문화적 다양성을 반영·강화하고, 시청자들을 연결해 공동체감을 형성하는 것
프로그램 및 서비스 기본정책	<ul style="list-style-type: none"> - 프로그램과 서비스에 대한 포괄적인 전략 - 전체 시청자 또는 특정한 인구통계학적 대상계층에 따른 전략 - 전망되는 결과에 대한 광범위한 대조 - 공표되어야 할 특별한 내용 - 특정한 주요 목표와 그에 대한 제안
프로그램 관련 제한요건의 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 독립제작사의 편성비율 - 초방프로그램의 편성비율 - 자체제작 프로그램(지역 네트워크)의 편성비율 - 유럽제작물의 편성비율

이에 따라 BBC는 2004년부터 2007년까지에 정책성명을 공표하고 그 이행을 평가하여 연차보고서에 반영하고 있다. BBC의 정책성명은 공공서비스의 임무와 과제로서 매년 5가지의 주요 가치를 수립하고 각 채널에 따라 프로그램 및 서비스에 대한 기본정책(key priorities)과 구체적인 달성을 위한 약속(specific commitment) 등을 제시하고 있다. 주요 가치의 달성과 기본정책에 대한 이행은 경영위원회의 평가 보고로 제시되며 구체적인 약속은 수치의 달성 정도에 따라 평가되어 제시된다.

나. BBC의 공적 가치 테스트

새로운 BBC의 성과평가제도는 공공서비스의 성과를 감독하고 더 확대된 공익 목적을 BBC가 수행하도록 보장하기 위한 방안으로 공적 가치 테스트가 도입되었다. 이 테스트는 칙허장 개정을 논의하는 과정에서 BBC 경영위원회로부터 먼저 제시되었던 것이다. 당시 BBC 경영위원회는 BBC에 대한 공적 가치를 ①민주적 가치, ②문화적 가치, ③교육적 가치, ④사회적 가치, 그리고 ⑤세계적 가치라는 다섯 가지로 제시하고 그 이행을 경험증명 기반의 방식을 측정하여 증명하는 방안을 언급했다. BBC는 다섯 가지의 공적 가치가 <표>처럼 ‘개인적 가치’ ‘시민적 가치’ 그리고 ‘경제적 가치’라는 3가지 차원의 분석적 범주로 설정될 수 있다고 보았다. 즉, 5가지의 공적 가치가 ‘시청자로서 개인’ ‘사회의 구성원으로서 결속되는 시민’ 그리고 ‘프로그램으로서의 상품’ 등의 층위에 따라 양적으로 판단될 수 있다는 것이다 (BBC, 2004, pp. 84~85). 이러한 공적 가치 테스트를 통해 BBC 경영위원회가 제시하고 있는 5가지 공적 가치가 어떻게 구현되고 있는가를 평가할 수 있다는 의견을 개진한 것이다.

<표 3-7> BBC 공적 가치 테스트의 주요 분석 차원



BBC 경영위원회로부터 제시된 공적 가치 테스트는 성과평가제도의 틀을 준용하고 있다. 먼저 공적 가치의 차원에서 BBC가 달성하려는 성과의 목표가 제시되고 이를 평가하기 위한 층위가 3가지 차원에서 제시된다. 성과의 측정은 주로 ‘증거기

반의 성과측정'을 위하여 시청자반응조사로 분석되도록 구조화돼 있다. 기존의 시청자반응조사보다 광범위한 시청자를 대상으로 하는 이 조사는 영향력(impact), 품질(quality), 효과성(effectiveness), 그리고 여기에 기반을 두어 재정적 성과를 평가하는 '지불가치(value for money)'라는 네 가지 평가의 기준(criteria)으로 설정한다. 각 평가항목에 따라 설정된 평가의 지표는 아래의 <그림 3-2>와 같다⁵⁶⁾.

이렇게 제시된 공적 가치 테스트는 그 타당성을 검토하기 위하여 2004년 BBC에 의해 시범적으로 수행됐다. 당시 2,257명을 대상으로 한 BBC의 가치 측정에 고나한 공적 조사 보고서는 BBC의 공적 가치를 소비자 가치와 시민적 가치로 나누어 조사했다. 이를 통해 BBC에 대한 지불가치를 측정하고자 했다. 전체 공적 가치의 평균은 20.70파운드의 월 시청료라는 지불가치로 나타났으며 상업적 가치는 월 시청료라 할 때 18.35 파운드로 나타났다.

<그림 3-2> BBC 경영위원회가 제시한 공적 가치 테스트의 성과평가 측정틀



* 증거기반 영향력-시청 후의 추가적 행동을 요구하는 정도

** 외부 영향력 평가- 학교에서의 이용정도, 수상경력 등의 평가

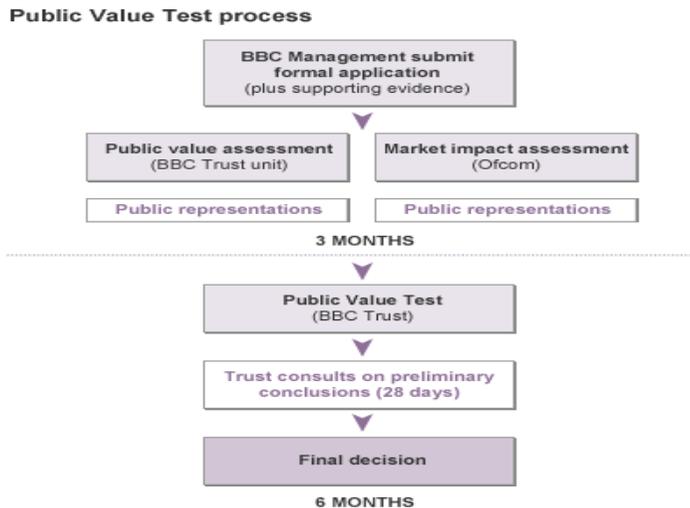
*** 공통간접비-순수제작비 이외에 들어가는 비용(스튜디오, 방송장비 등 이용비용)

하지만 BBC 경영위원회가 고려했던 공적 가치 테스트는 칙허장이 재개정을 논의하는 과정에서 다른 형태로 변화하게 된다. 공적 가치에 대한 일반적인 성과를

56) 보고서는 이러한 방법을 성과를 측정하기 위한 증거기반의 접근법이라고 설명하고 있다(BBC, 2004, pp86~88).

투명하고 타당한 절차를 통해 평가하기 위한 방법보다 BBC 트러스트가 칙허장에 부여된 범위 내에서 공공서비스의 활동을 변경하거나 새로운 상업적 서비스에 진입하고자 할 때, 그에 대한 결정을 판단하는 기준으로 공적 가치 테스트가 도입되었다. 즉, BBC 트러스트는 집행이사회에 시청료 납부자들을 위한 서비스 실태를 감독하고 사적 상업 시장의 평가 지표를 가지고 공공서비스 상황들을 평가하도록 한 것이다. 그 대신에 BBC가 상업적 서비스 활동을 하고자 할 때 이전처럼 문화미디어 스포츠부의 동의를 요구하지 않아도 되며 BBC 트러스트가 공적 가치 테스트를 통해 이를 판단하도록 했다.

<그림 3-3> BBC 트러스트의 공적 가치 테스트 절차



칙허장에 따라 협정서에 규정되어 있는 공적 가치 테스트의 목적과 절차는 공적 가치에 대한 평가와 시장 영향력에 대한 평가로 이원화되어 있다. 공적 가치 평가는 BBC 트러스트가 사무국이 담당하지만 시장 영향력 평가는 공공서비스방송에 대한 영향력을 검토하고 방송시장에서 경쟁규제를 담당하는 Ofcom이 수행한다. 다만 BBC에 관한 사항이라는 점을 고려하여 BBC 트러스트와 Ofcom을 동등하게 대표하는 공동조정그룹(Joint Steering Group, JSG)에 의해 감독을 받아 Ofcom이 수행하도록 했다. JSG는 각각의 평가에 대한 방법론과 준거 기준을 책정함으로써 두

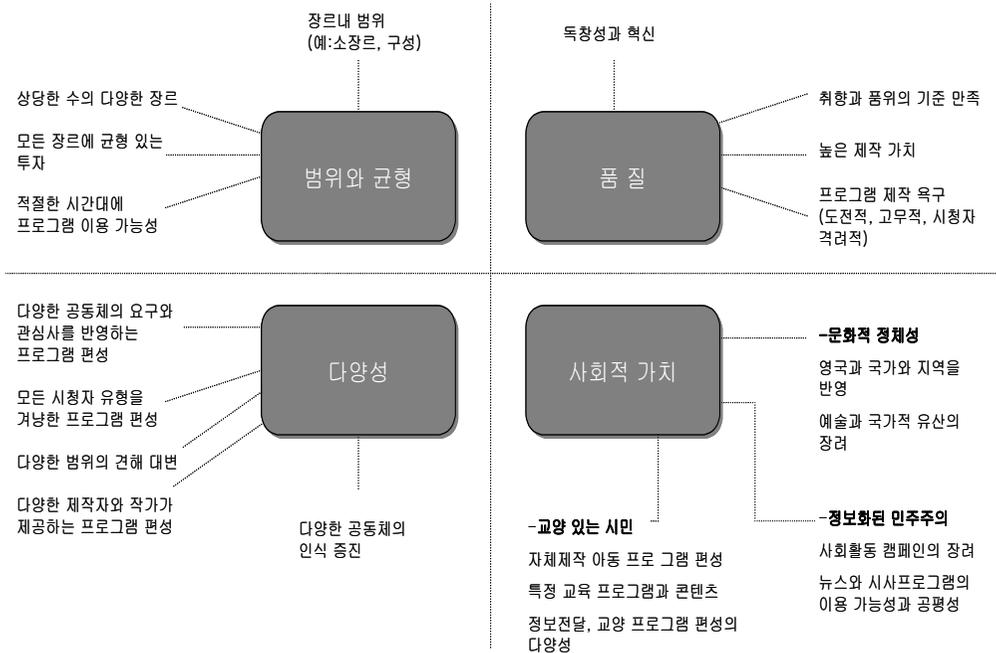
기관이 합의된 관점으로 측정이 이루어지도록 하고 있다. BBC 트러스트가 수행하는 공적 가치 테스트는 집행이사회가 추진하는 새로운 모든 라디오 및 텔레비전 지상파방송과 온라인 공공서비스를 대상으로 한다. 반면 시장 영향력 평가는 Ofcom이 수행하는데 BBC에 의해 도입된 새로운 상업적 서비스가 시장에 어떠한 영향력을 미치는가를 분석한다. 이는 시장에서 공적 가치를 보존하기 위한 조치가 필요한지 여부 그리고 BBC의 공공서비스가 시장에 미치는 영향력이 공익을 대변한다는 것을 증명하는 것이다. 결국 새 칙허장에 규정된 공적 가치 테스트는 BBC의 공적 목표에 따라 수행되는 모든 공공서비스를 평가하는 것이 아니라, BBC가 신규 서비스를 도입하고자 할 때 그것이 BBC의 공적 목표에 부합하는가를 평가하는 것이며 또한 시장에 대한 영향력이 공익 측면에서 상쇄할 만한 가치가 있는가를 검토하는 전혀 다른 모습으로 바뀌었다.

다. Ofcom의 공공서비스에 대한 영향력 평가

2003년 커뮤니케이션법은 Ofcom의 임무로 지상파방송의 활동이 공공서비스의 목적 수행과의 부합하는가를 고려하도록 규정하고 있으며, 그와 관련해 ‘영향력 평가’를 수행하도록 의무화하고 있다(Communication Act 2003, 제3조의제3항; 제7조)⁵⁷⁾. 법이 규정하고 있는 영향력 평가란, 법률이 규정한 공공서비스, 즉 공적 과제에 대한 유효성과 이를 위한 공적 규제 및 정책의 유효성을 평가하는 것이다. 이에 따라 Ofcom은 출범하자마자 지상파방송에 대한 공공서비스의 영향력을 파악하기 위한 검토보고서를 작성하였다. 그러나 영향력을 평가하기 위한 기준 자체가 없었기 때문에 1단계의 검토보고서는 공공서비스방송의 공적 과제를 아래 <그림 4-4>와 같이 4가지로 먼저 제시하고 이러한 목적이 이행되고 있는가 그리고 유효성을 갖고 있는가를 분석하였다. 성과평가는 평가의 목표가 제시되어야 한다는 의미에서 공공서비스방송의 4가지 공적 과제는 유효성 평가를 판단하기 위한 1차적 기준이라고 볼 수도 있다.

57) 2003년 커뮤니케이션법에 의하면 Ofcom이 특정한 정책과 규제와 관련해 제안을 할 경우, 반드시 그와 관련한 영향력 및 유효성에 대한 평가를 수행하도록 하고 있다. 이에 따라 Ofcom은 공공서비스방송에 대한 평가를 3단계로 구분해 실시하고 2004년에 그 결과를 공표하였다.

<그림 3-4> Ofcom의 공공서비스방송에 대한 영향력 평가항목과 기준



첫째, 도달범위와 균형은 장르내의 범주들, 즉 하위장르와 형식을 평가하는 영역으로 각각의 장르와 형태들이 균형을 이루고 있는가에 집중 분석하며 시청자들에게 소비되는 정도까지 측정하기위한 평가의 목표라 할 수 있다. 구체적인 하위 임무는 ①다양한 장르의 유의미한 수, ②장르간 균형 잡힌 투자, ③적절한 시간에 프로그램의 이용 가능성 등으로 구분된다.

둘째, 품질은 제작물인 프로그램의 독창성과 혁신을 이루었는가를 판단하는 목표이다. 질적 평가의 영역으로 시청자의 반응조사가 아니라 전문가 패널을 통해 그 목표 달성이 파악된다. 구체적인 과제의 내용은 ①취향과 품위 등이 수용할 정도인가, ②높은 작품(제작기술, 영상미)적 가치가 있는가, ③도전적이며 실험적인가 등으로 구분된다.

셋째, 다양성은 공공서비스방송의 수행 및 성과가 다양한 공동체의 인식을 얼마나 확대하는가를 판단하는 목표이다. 프로그램 장르와 형식의 다양성뿐만 아니라 시청대상의 다양성, 주제의 다양성 그리고 제작자의 다양성 등까지 목표로 한다. 구체적인 과제는 ①다양한 공동체의 관심과 필요를 반영하는 프로그램인가, ②모든

시청자유형을 대상으로 하는 프로그램인가, ③다양한 시각을 반영하는가, ④다양한 제작자/작가에 의해 공급되는 프로그램의 정도 등으로 분류된다.

마지막으로, 사회적 가치는 앞의 세 가지 평가의 항목이 충족됨으로써 발생하는 이차적 효과를 의미하는 것으로, ①문화적 다양성, ②시민의 양성, ③정보민주주의 실현 정도 등을 하위 과제로 갖고 있다.

Ofcom은 검토보고서를 통해 이러한 공공서비스방송의 목표가 현재의 구조와 상태에 있어서 유효성을 갖고 있는지를 평가하였다. 해당 평가에서 사용한 평가의 항목과 기준으로 ‘제작물’ ‘영향력’ 그리고 ‘가치’ 등 3가지를 설정했다. 먼저 제작물은 현 지상파 채널들은 무엇을 제공하고 있는가, 그리고 공공서비스방송의 과제와 일치하는가 등을 판단하기 위한 기준이고 둘째, 영향력은 각 채널들에서 시청자들은 무엇을 시청하는가, 목표 시청자에 얼마나 효과적으로 도달하는가를 평가하기 위한 기준이며 셋째, 가치는 시청자들과 방송 전문가들이 판단하는 가치적 인식을 측정하고 그에 따라 품질과 사회적 가치를 평가하기 위한 기준이다.

그러나 Ofcom의 영향력 평가는 개별 방송사를 평가하는데 목적을 두지 않기 때문에 BBC에 대한 성과평가로 보기는 어렵다. 또 일부 BBC에 대한 성과를 평가하더라도 개별적 판단을 적용하는 것이 아니라 공영방송에 대한 책무성 이행의 수단으로 연계되지 않고 있다. 따라서 Ofcom의 영향력 평가는 BBC에 대한 성과평가라고 볼 수는 있으나 BBC 책무성의 이행 메커니즘으로 보기는 어렵다.

5) 영국 공영방송 책무성시스템과 거브넨스의 특징 및 시사점

영국은 BBC를 공공서비스방송 체제를 유지하는 핵심으로 여기고 있으며 강력한 BBC가 전체 방송에서 공공서비스를 유지하는 원동력이라는 견해를 유지해왔다. 그 원칙에는 BBC가 공공서비스를 구현할 수 있도록 강력한 독점력을 유지하고 그에 대한 통제의 일원성을 확보해야 한다는 내부적 통제시스템이 포함되어 있다. 공공서비스방송이 될 수 있으려면 모든 세력으로부터 정치적 압력이 배제되어야 하며 공공서비스를 구현하는 공익비용을 상쇄할 수 있도록 경제적 특권을 보장했던 것이다. BBC의 운영에 있어서 공적 재원이 차지하는 비중 그리고 수신료의 산정과 책

정에 있어서 BBC의 자율성을 보장한 것도 공공서비스에 대한 부담과 경제적 특권이 비례를 이루도록 배려한 제도적 결과로 볼 수 있다.

그러나 BBC에 대한 강력한 독점력과 내부적 통제시스템은 방송 기술의 발전으로 다양한 플랫폼과 채널이 등장하면서 위협을 받기 시작했다. 우선 다양한 경쟁자가 증가하는 상황에서 과거부터 확보해왔던 강력한 독점력을 계속해서 인정해 줄 것인가에 대한 의구심이 제기되었다. 이러한 불만은 BBC에 대한 공적 재원에 대한 비판으로 옮겨갔고 최종적으로는 BBC를 다른 방송사와 차별하여 규제하는 내부적 통제시스템에 대한 개혁 논의로 발전했다.

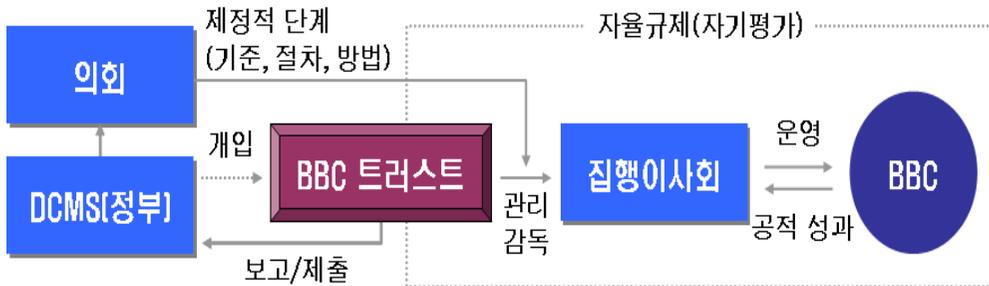
사실 앞에서 살펴본 것처럼 BBC의 법적 책무구조와 거버넌스는 정부에 의해 좌우될 수 있도록 구조화되어 있으나, 영국은 그에 대한 권한을 유보해 왔으며 방송사 전문인에 의한 자율적 규제를 존중해 왔다. 오랜 실적을 통해 습득한 자율적 문화를 존중하여 규제가 이루어지도록 한 것이다. 즉, 영국은 정부의 영향력이 개입될 수 있는 통로가 존재함에도 불구하고 ‘신탁원리(trusteeship)’에 따라 내부관리감독기구의 운영을 전문가에게 위탁하여 공중에 봉사하도록 하는 거버넌스 모델을 정착시킨 것이다⁵⁸⁾. 따라서 영국 정부로부터 권한을 위임받은 BBC 경영위원회가 정부의 이해를 벗어나 과연 얼마나 공익을 위해 헌신할 수 있는가, 또는 BBC 경영위원회가 자율적으로 수행하는 활동이 얼마나 공익을 적절히 대변하고 있는가에 대한 의구심이 항상 내재할 수밖에 없었다. 특히 지나친 자율시스템으로 인해 BBC 경영위원회가 관리감독의 역할을 다하지 못하고 오히려 BBC의 경영진에 ‘포섭(captured)’되는 위험성을 갖는다는 비판이 제기되었다. BBC의 강력한 독점권과 내부적 통제시스템에 대한 불만은 이러한 비판을 근거로 하여 더욱 강력하게 제기되었다.

강력한 공영방송인 BBC와 경쟁해야 하는 상업적 민영방송사의 입장에서 볼 때,

58) BBC는 1993년에 ‘BBC의 책무(Accountable BBC)’를 발표하였다. BBC는 독립성과 신탁원리 또는 공익성을 근거로 시청자에 대한 책무가 있음을 천명한 것이다. 독립성은 ‘칙허장’, ‘수신면허료’, 그리고 ‘경영위원회’라는 세 가지 요소에서 발현된다. 이것은 이후 논의하게 될 공영방송의 제도적 조건이 되는 임무, 재정적 특권 그리고 내부통제원리를 의미한다. 그리고 신탁원리는 BBC의 모든 권한을 다양한 직업과 배경을 지닌 소수 그룹의 국민적 대표들에게 위임하여 BBC의 프로그램을 통해 공중에 봉사하도록 한다는 의미라고 언급하고 있다. 특히, 이것은 단순히 공익에 이바지한다는 뜻만이 아니라 공익을 적극적으로 수호한다는 사회통제원리를 의미하는 것이다(문화방송, 1996: 77쪽).

BBC가 공익에 헌신하지도 않으면서 정부가 부여한 특권을 받으며 조직의 규모만을 키우는 것은 불공정경쟁의 요소라 할 수 있다. 더구나 디지털 전환에 대한 막대한 비용을 정부로부터 지원받고 있으나 특별한 규제나 제한없이 신규 방송통신융합 서비스 시장에 진입할 수 있는 BBC의 위상은 거대한 경쟁상대로서 공격의 대상이 될 수밖에 없다. 따라서 상업적 민영방송 사업자들과 시장주의자들은 방송통신융합 시대에 BBC의 임무는 여전히 모호하고, 재정적 특권은 불공정한 경쟁의 원천이 되며, 특수한 거브넨스는 규제의 차별성을 정당화함으로써 BBC의 시장지배력을 유지시켜 준다면서 끊임없이 압력을 행사해 왔다. 따라서 BBC의 내부적 통제시스템과 거브넨스는 항상 이러한 비판에 대응하는 방식으로 발전해왔다고 해도 과언은 아니며, BBC에 대한 책무성 요구는 두 가지 관점의 충돌을 해결하기 위한 합의 산물로 나타난 것이다.

<그림 3-5> 영국 BBC의 규제체제와 책무성 시스템의 관계



BBC의 책무성 이행 시스템은 BBC에 대한 독립성과 자율성을 계속 보장하면서도 BBC로 향하고 있는 비판에 대응하기 위하여 BBC가 얼마나 공적 목표와 공공 서비스 제공의 기능을 잘 수행하고 있는가를 보여주는 것에 초점을 두었다. 그리고 이러한 증명의 절차가 내부적 통제시스템 때문에 주관적이거나 믿을 수 없는 것으로 이해되지 않도록 하기 위한 강제성을 법률, 규정, 규칙 등과 같은 제정적 단계로 구체화하는 방향으로 발전해왔다. 즉 초기 BBC가 내부적 통제시스템을 통해 규제에 있어서 완전한 차별성과 독립성을 인정받았다면 점차 이러한 내부적 통제시스템을 외부에 알리고 투명하게 공개하는 방식으로 전개되었고, 또한 공적 재원의 사용

에 대한 불만을 잠재우기 위하여 수신료 납부자의 관점에서 BBC가 수행하는 공공서비스가 얼마나 지불가치가 있는가를 증명하는 방식을 채택했다. 나아가 이번 새 칙허장과 협정서에서는 이렇게 도입된 책무성 시스템이 더욱 투명하고 타당한 절차에 따라 이루어질 수 있도록 하는 방안을 도입해 놓은 것이다.

BBC의 거버넌스 모델을 BBC 트러스트와 집행이사회로 대체된 것은 책무성 시스템을 개선하려는 의도와 맞물려 있다. 내부적 통제시스템을 유지하면서도 BBC가 수행하는 책무성 시스템이 더 이상 과거처럼 경영진에 포섭되어 있지 않다는 것을 보여주려는 것이다. 추상적인 공공서비스에 대한 평가를 보다 구체화시키기 위하여 경험 기반의 성과평가시스템을 반영하는 것도 그와 같은 맥락이라 할 수 있다. 그러나 이러한 책무성 시스템의 도입이 BBC에 대한 공적 기능을 더욱 제고할 수 있는 방향이라고 평가하기란 아직 이르다. 물론 이와 같은 방법이 BBC의 운영에 대한 관리감독의 투명성과 실효성을 개선하고, 이와 관련한 공중의 신뢰를 회복하는 하나의 방법이 될 수도 있다. 또한 BBC의 차별된 규제시스템이 또 다른 혜택이라고 보고 있는 여러 집단의 비판을 잠재우는 성과도 일정 부분 거둔 것으로 보인다. 하지만 추상적인 공공서비스 활동을 지나친 관리주의 방식으로 측정하고 평가할 때 오히려 공공서비스를 위한 BBC의 역할을 위축시킬 수도 있다. 나아가 공공서비스에 대한 차별성을 지나치게 강조함으로써 공공서비스로 다루어야 할 다양한 요소가 점차 축소되어 가는 결과를 낳을 수도 있다. 따라서 영국의 사례는 공영방송의 독립성과 자율성과 그에 대한 사회적 책무 이행하도록 강제하려는 요구를 적절히 조화시킬 수 있는 방안으로 의미가 있지만, 이것이 곧 공영방송에 대한 지나친 관리주의를 의미하지 않는다는 점을 인식해야 한다.

3. 프랑스의 공영방송 책무성 시스템 및 거브넨스 모델

1) 프랑스 방송 체제의 변화

프랑스 방송 연구자인 이주상은 프랑스 텔레비전 방송 역사를 여섯 시기로 구분한다. ‘프랑스 텔레비전 방송의 출발(1948-1958)’, ‘공보기관으로서의 방송(1958-1968)’, ‘새로운 출발(1969-1974)’, ‘텔레비전의 근대화(1974-1981)’, ‘민영방송의 등장(1981년 이후)’, ‘디지털화(2005년 이후)’가 여기에 포함된다(cf. 이주상, 2005, 1장).

이 연구에 따르면, 프랑스 텔레비전 방송은 1938년에 공식적으로 첫 전파를 발사했다. 1931년부터 실험적으로 텔레비전 전파의 송신이 이루어졌고, 1935년에는 실험용 프로그램을 송신했다. 하지만 정부는 1938년이 되어서야 공식적으로 텔레비전 방송의 시작을 선언했다. 텔레비전 초기 시대에 텔레비전이라는 미디어는 별다른 주목을 받지 못했다. 당시에는 라디오가 더 중요한 미디어였기 때문이다. 하지만 1949년 영국의 BBC 모델에 따른 RDF(Radiodiffusion Française : 프랑스 라디오 방송)가 RTF(Radio-Télévision Française)로 확대개편되면서 텔레비전이라는 미디어의 중요성이 부각되기 시작했다. 텔레비전 전파가 발사된 지 11년이 지나서야 출범한 RTF는 프랑스 텔레비전 방송의 본격적인 출발점이 되었다. RTF의 출범은 언론 매체로서의 텔레비전이라는 의미와 함께 국가 기간산업으로서의 의미도 함께 부여됐다(이주상, 2005, 4-5쪽).

프랑스 텔레비전 방송은 알제리 독립 전쟁 이후 성격에서 많은 변화를 가져온다. 알제리 독립 전쟁에서 2만 3,000명의 프랑스 병사들이 사방했지만, 텔레비전에서는 전장의 참상을 볼 수 없었다. 알제리에 파견된 특파원들도 공보부 직원들의 통제에 따라 움직여야 했고, 자유로운 취재도 허용되지 않았다. 또 드골은 집권 후 신문과의 불편한 관계를 라디오와 텔레비전을 통해 극복하려는 정치적 목적을 가지게 된다. 드골은 텔레비전을 분열된 국론을 통합하고 전향적인 프랑스의 미래를 만들어 나가는데 활용할 수 있는 가장 핵심적인 미디어라고 생각했다. 드골은 1958년 7월부터 1962년 12월까지 4년 동안 32번의 텔레비전 연설을 하게 되는데, 텔레비전

은 드골 개인의 대변인으로 전락하고 만다. 이 결과 RTF는 엘리제궁의 직할 기관으로 축소되었다. 이 시기에 텔레비전 산업은 급속하게 팽창하기 시작해, 1959년 9%에 불과하던 TV 보유가구는 1962년 23%로 늘어나고 전체 시청 가능 인구도 300만에서 1,200만 명으로 증가했다. 또 1962년 선거에서 압승을 거둔 드골은 미디어에 대한 통제를 한층 강화한다. 이에 드골은 1965년 대통령 선거를 앞두고 텔레비전의 영향력을 더 효율적으로 활용하기 위해 RFT 조직을 개편해 ORFT(Office de la Radio-Télévision Française ; 프랑스 라디오 텔레비전청)으로 격상시킨다. 또 그동안 하나였던 텔레비전 채널도 하나 더 늘려 France2의 전신인 <채널2>를 탄생시킨다.

그러나 1968년 5월 혁명의 흐름속에서 드골의 독재가 국민의 저항에 직면하고, ORTF의 소속 기자들이 더 이상 정부의 공보부 역할을 하지 않겠다고 선언함으로써 드골의 텔레비전 장악의 역사는 서서히 도전을 맞게 된다. 하지만 총선에서 예상을 깨고 드골이 다시 승리함으로써, 드골 정부는 ORTF 소속 일부 기자들을 해고하고, 일부는 지방으로 전출시키면서 방송 독립 의지를 무력화시킨다. 하지만 프랑스 사회의 민주화와 대중소비문화의 확산은 텔레비전 방송을 더 이상 정부의 공보 기구로 머무를 수 없는 상황을 만들어내고 있었다.

1969년부터 프랑스의 텔레비전 방송은 그야말로 새로운 시대에 진입하게 된다. 언론의 독립성과 자율성에 대한 인식의 확장, 베이비 붐 세대의 부상, ‘신사회의 도래’ 등의 분위기가 텔레비전을 대하는 정부와 우파 집권층의 인식 상의 변화를 요구했다. 이에 따라 ORTF에 대한 공보부의 통제 기능 해체, 두 개의 공영방송 간 경쟁체제의 도입(채널2에서도 보도국 체제의 신설과 매일 8시 저녁뉴스의 편성), 지역방송을 묶어 세 번째 채널의 설립 등이 이 시기에 이루어진 방송의 대표적인 변화였다. 이렇게 시작된 방송의 변화는 1970년대의 본격적이 근대화 즉, 텔레비전과 정치 및 선거 간의 복합적이고 역동적인 관계의 형성이라는 변화를 경험하게 되고, 1981년부터는 본격적으로 시장 논리의 도입에 따른 민영방송의 등장과 민영화, 디지털 방송의 도입이 이루어진다(이주상, 2005, 7-28쪽 인용 및 부분 수정).

프랑스 방송 연구자들은 프랑스 방송이 정치권력의 변동에 의해 변화가 심한 것으로 평가한다. 중앙 집중적 사회 구조, 국가의 오랜 개입주의적 전통, 좌파와 우

과 사이의 빈번한 권력 이동이나 불안정한 동거 등이 주된 원인들이다. 방송의 격심한 부침 속에서도 가장 극적인 변화는 1980년대 공영 체제에서 공민영체제로의 이동이었다(이상길·박진우, 2004, 177쪽).

공민영 체제로의 이동은 다원주의와 시청자 주권론 그리고 이로부터 힘을 얻은 민영 채널의 필요성의 제기로부터 이루어졌다. 또 관료화된 방송 체제 개편을 위한 우파 정부의 의지도 강력했고, 공영 채널들의 친정부적 보도 성향에 대한 시민사회의 비판도 많았다. 80년대 이후 10년 동안 세 개의 민영 채널이 생겼고(이중 하나는 파산), 공영방송 제1채널이 민영화되었으며, 방송규제기구가 세 번에 걸쳐 개편되었다(이상길·박진우, 같은 책, 178쪽).

이 시기에 이루어진 프랑스 방송계의 대변화를 보면 다음과 같다.

① 1982년 방송법과 규제 기구 신설 : 국가로부터 독립성 유지, 방송계의 산적한 문제들을 해결할 수 있는 충분히 도덕적인 규제 기구의 창설. 국가가 아닌 공공 규제기구를 통해 방송을 관장하는 체제의 도입.

⇒그러나 1982년 법은 정치적 압력 앞에서 무력화되었음. 1982년 법은 공영채널 사장 임명권을 최고위원회에 부여했지만, 정부는 이 문제를 결코 양보하려 하지 않았음. 또 정부는 해마다 각 채널별로 할당된 임무를 결산한 보고서를 제출하도록 함으로써 편성에 개입할 수 있는 여지를 남김. 이런 구도에서 최고위원회는 공영방송과 관련된 각종 사안에 개입하고자 했지만, 이후 단명하게 됨.

② 1974년 법을 통해 분리되었던 TF1, A2, SFP의 재통합

③ 자유 라디오(Radio Libre)의 합법화

④ 신규 민영 채널의 등장 : Canal+, La Cinq, TV 6.

⑤ <1986 방송법> 개정 : 1986년 3월 총선에서 우파가 원내 과반수를 확보하고

자크 시라크가 총리가 된 후, 우파 정당인 공화국연합(RPR)과 프랑스민주연합(UDF)은 방송법 개정과 TF1의 민영화를 단행하였음. <1986년 방송법>은 기존의 최고위원회를 대신할 CNCL의 설립과 공영방송 채널의 민영화를 주요 골자로 하였음. CNCL은 주파수 분배 계획에 참여하고, 정치적 표현 및 의견 다원주의에 대한 감독권을 가지게 되었음. 하지만 CNCL은 출범부터 방송에 대한 자신의 통제력을 발휘하기 위해 만들어 낸 위성단체라는 비판을 받았으며, 계속해서 정치적 중립성 시비에 휘말리게 됨. CNCL의 위원들은 분명 우파 정치인들에게 밀착해 있었던 사람들이었고, 이들 간에 지나친 정치적 경쟁도 수 많은 분란을 일으키고 했음. 또 이들은 좌파에 우호적이었던 TF1의 시사토론프로그램 <대답할 권리 Deroit de réponse>를 의견의 다원주의 위배라는 명목으로 폐지시켰음. 이같은 상황에서 CNCL은 얼마 지나지 않아 활동 불능 상태에 빠져들게 됨. 정부는 공영방송에 대한 예산 분배권을 양보할 의사가 없었으며, 공영방송사의 사장 임명에 실질적인 권력을 행사함. CNCL의 독자적인 권한은 지상파 및 케이블에서의 광고 및 각종 협찬에 관한 규칙을 제정하는데 있어 의견을 제출할 수 있는 권리가 전부였음.

⑥ TF1의 민영화 : 프랑스의 공영방송 민영화 계획은 원래 세 개의 공영방송 채널 모두를 민영화하는 것이었음. 하지만 정부 내에서도 반발이 심해짐에 따라, 결국 좌파에 가장 옹호적으로 평가받았던 TF1을 민영화 대상으로 결정함.⁵⁹⁾ TF1은 자크 시라크 총리의 오랜 재정적 후원자이자 정치권 로비에 성공한 건설업자 프랑시스 부이그에게로 넘어갔음. TF1의 민영화는 가장 일차적으로 정치적인 목적 하에서 이루어진 것이지만, 방송 재정 규모의 증가와 이를 뒷받침하지 못하는 국가 재정, 민영화에 따른 광고시장의 확대라는 경제적 차원의 요구를 수용한 것이기도 했음. 또 ‘선택의 다양성’이라는 시청자들의 요구 즉, 더 많은 채널의 요구라는 사회적 배경도 TF1의 민영화 결정에 작용했음.⁶⁰⁾

59) TF1의 민영화 결정이 있은 후 프랑스 국민들의 다양한 저항들이 나타났는데, 전 세계에서 제1채널을 민영화한 사례가 당시까지 없었기 때문이다. 당시 방송 관계자들은 “이 민영화 조치가 코메디 프랑세즈 극장을 코카콜라 회사에, 아니면 베르사이유 궁전을 IBM사에 매각하는 것과 무엇이 다른가” 라면서 반발하였고, 민영화 반대 10만인 서명운동과 1만명 이상의 군집한 시위가 벌어지기도 했다(이상길·박진우, 앞의 책, 188쪽).

60) 이상의 내용들은 이상길·박진우(2004). 『프랑스 방송 : 구조, 정책, 프로그램』, 서울 : 커뮤니케이선북스, 178-190쪽을 정리.

⑦ 1980년대 방송 체제의 붕괴 : 1988년 대선과 총선 승리로 사회당 정권 2기가 시작되었고, 문화부장관인 자크 랑과 언론 담당 비서인 카트린느 타스카의 주도 아래 방송법 개정에 착수. 1989년 1월 17일 새 방송법이 의결됨. 이 방송법의 핵심 의제는 새로운 규제기구의 설립이었음. 기존의 CNCL은 CSA(시청각위원회)로 대체되었고, 권한 역시 대폭 강화되었음. 국가 대신 CSA가 주체가 되어 공민영 채널과 협약을 체결하고 해마다 각 채널의 운영 현황을 보고 받게 됨. 또 협약에 위배되는 사항에 대해 CSA가 제재를 가할 수 있는 권리를 가지게 됨. CSA는 정보의 다양성과 공평성, 소수자 및 미성년자 보호 등과 관련된 각종 프로그램 규제 권한을 CNCL로부터 물려받는 한편, 더욱 강력한 제재 권한을 보장받음. 1989년 2월 공식 출범한 CSA는 공영방송 개혁과 이를 위한 공영방송 전체의 비전을 모색하는 일과 Antenne 2(A2)와 FR3 사장 인선에 착수하였음. 1992년 9월 A2는 France2로, FR3은 France3으로 명칭을 변경함.

⑧ 1994년/2000년 방송법 개정 : 공영방송부문의 강화, CSA의 권한 확대의 기초의 강화. 1993년 9월 23일 공영방송 개혁을 위한 방송법 개정안이 제출되었고, 1994년 2월 1일자로 의결되었음. 방송법 개정안에 따라 CSA는 공민영 방송 모두에 대한 규제 감독권을 갖게 되었고, France3은 지역 밀착형 채널화, Arte와 다른 공영 채널들 간에 유대 강화를 강조하게 되었음. 또 La Cinquième라는 교육채널이 설립되어, 미국의 방송 영상 산업 시장 잠식에 맞서는 역할을 맡게 됨.

⑨ 논쟁의 중심에 선 TF1과 공영방송에 대한 정부의 재개입 : 1980년대 방송 구조 개편 이후 TF1은 항상 정치적 논쟁의 중심에 서게 됨. TF1은 스스로 하나의 권력 집단화됨으로써 방송을 이전과는 다른 형태로 정치에 종속시키게 됨. 자크 시라크 전 총리의 재정적 후원자였던 부이그 그룹은 TF1의 민영화 당시 가지고 있었던 초기 주식 25%를 넘어 2002년에는 39.8%에 달하는 주식을 보유하게 되었음. TF1은 프랑시스 부이그라는 한 개인의 권력 도구가 되었다는 비판에 직면하게 됨. 민영화는 자본에 의한 미디어의 통제 및 미디어의 권력 기구화라는 부작용을 낳게 되었음.

1990년대의 프랑스의 공영방송은 영국의 BBC, 독일의 ARD와 ZDF에 비해 모든 면에서 너무 뒤쳐진 상태에 있게 되었음. 이에 따라 1990년대 이후 공영방송의 정체성과 건전성 회복을 위한 각종 제안들이 다양하게 나왔고, 조직 개편 및 재정 지원의 확대 등의 실질적인 조치가 취해지기 시작함. 하지만 공영방송 개혁론은 1990년대의 일련의 정권교체 즉, 1995년, 1997년과 2002년의 정권교체를 거치면서 제각기 상이한 정책수단에 의해 진행되었고, 장기적인 관점에서 일관된 정책 개입과는 거리가 멀었음. 또 공영방송개혁론은 항상 방송에 대한 정부의 개입을 다시금 정당화시킨 토대를 제공함.

⑩ 2002년 공영방송개혁론 : 2002년 대선 및 총선에서 승리한 후 장 피에르 라페랑을 총리로 한 우파 내각은 프랑스의 공영방송 개혁 논의를 재개함. 여기서는 첫째, 수신료 인상 문제로 디지털 방송이 본격적으로 추진되면서 수신료 인상이 불가피하다는 주장(결국 2001년보다 2% 인상된 116.5유로로 사실상 동결로 일단락 됨) 둘째, 공영방송의 위상 및 임무 재조정에 대한 포괄적인 논의 셋째, France2의 민영화가 제기되었음. 하지만 France2의 민영화 문제는 2002년 정부의 주요 각료로 시라크 대통령의 측근들이 대거 복귀하면서 더 이상 공론화되지 않았음.⁶¹⁾

1970년대 이후 프랑스 방송 정책과 방송계 인사들은 이전까지 배척하였던 ‘미국식 방송 모델’을 더 이상 무시하지 않고, 오히려 담론과 제도 차원에 수용하게 되었다. ‘경쟁’, ‘자유화’, ‘민영화’에 대한 지지가 증가했고, 1984년부터 방송계의 구조 개혁에 전면 도입되었다. 하지만 그 결과는 생각만큼 긍정적이지 않았다. 정치적 의도 즉, 공영방송을 더욱 효율적으로 통제하고자 했던 정부의 의지가 강력하게 반영된 공영방송의 민영화가 자본에 의한 사익화된 방송으로의 전략이라는 결과를 낳았고, 독립규제기관으로 출발했던 HA, CNCL은 방송에 대한 통제권을 놓지 않은 정치권력과의 지속적인 긴장관계 속에서 초창기부터 불능 상태에 빠졌다가 단명하기 일쑤였다. 또 민영방송사들은 공영방송으로부터 스타와 시청자들을 빼앗아 갔지만, 동시

61) 이상의 내용들은 이상길·박진우(2004). 『프랑스 방송 : 구조, 정책, 프로그램』, 서울 : 커뮤니케이선북스, 191-214쪽을 정리 또는 일부 재구성한 것임.

에 프로그램의 질의 하락과 시청자들의 불만의 고조라는 문제에 직면해야 했다. 이에 따라 1990년대 초반 프랑스 사회는 1980년대의 방송 체제 개편이 가져온 부작용과 파행적인 결과들 앞에서 ‘시장의 기적’에 대한 환상을 접어야 했다. 또 텔레비전 간의 전쟁과 공영방송의 위기는 국가가 방송에 다시 적극적으로 개입해야 한다는 사회적 공감대를 형성시켰다. 그러나 국가가 방송에 어떤 식으로 개입하여야 하는지, 또 방송을 위해 어떤 역할을 수행해야 하는지에 대한 합의는 여전히 마련되지 못한 채 남아 있다(이상길·박진우, 같은 책, 215-216쪽).

<표 3-8> 1980년대 이후 프랑스 지상파 채널 구성의 변화

	1983	1984	1986	1987	1990	1992	1993	1994	2002
제1채널	TF1	TF1	TF1	TF1 (부이그 그룹 인수, 민영화)	TF1 (부이그)	TF1 (부이그)	TF1 (부이그)	TF1 (부이그)	TF1 (부이그)
제2채널	Antenne 2	Antenne 2	Antenne 2	Antenne 2	Antenne 2	France2	France2	France2	France2
제3채널	France Régions 3	France Régions 3	France Régions 3	France Régions 3	France Régions 3	France3	France3	France3	France3
제4채널 (유료)		Canal+	Canal+	Canal+	Canal+	Canal+	Canal+	Canal+	Canal+
제5채널			La Cinq Seydoux	La Cinq Hersant	La Cinq Hachette	불방	Arte	La Cinqième/Arte	France5/Arte
제6채널			TV6	M6	M6	M6	M6	M6	M6
공영 채널수	3	3	3	2	2	2	3	4	4
민영 채널수		1	3	4	4	3	3	3	3

출처 : 이상길·박진우(2004). 『프랑스방송 : 구조, 정책, 프로그램』, 서울 : 커뮤니케이션북스, 49쪽. 일부 표현 삽입.

2) 프랑스의 방송규제기구 : CSA

프랑스 방송에서 규제 개념은 1980년대 초반에 등장했으며, 방송 자유화가 시작된 1982년 이후 세 개의 규제기구가 설립되었다. 1982년 7월 29일의 방송법에 따른 HA, 1986년 9월 30일 방송법에 따른 CNCL, 1989년 설립된 CSA가 이것들이다. 국가로부터 독립된 규제기구의 신설은 국가에 의한 방송의 독점 폐기와 더불어 방송에 대한 국가의 감독을 통제할 필요성에 따라 이루어졌다. 하지만 공식적인 법제화에도 불구하고, 방송에 대한 정치권력의 개입은 지속되었다. HA와 CNCL의 실질적인 불능상태와 폐지는 의회에서의 다수당에 교체마다 불거진 정치적인 문제와 연관되어 있었다. 또 방송규제기구가 신설 운영될 때마다 불거진 논란들은 위원 구성, 임명 방식, 권한, 정파성 등과 관련된 것들이었다. 프랑스의 방송규제기구의 이러한 논란들은 CSA가 일정한 공신력과 독립성을 확보하게 되면서, 점차 가라앉고 있다(이상길·박진우, 같은 책, 73-74쪽).

1989년 1월 17일 법에 따라 설립된 CSA는 프랑스 방송과 관련된 모든 일들을 관리, 규정, 통제하는 독립된 정부기구이다. CSA의 조직과 기능, 활동 영역과 권한 등에 관한 법적인 규정은 1989년 7월 26일의 시행령과 1991년 7월 25일 시행령에 의해 마련되었다. 특히 1994년 2월 1일의 카리뇽(Carignon) 법은 의무 규정을 준수하지 않는 공영부문의 라디오, 텔레비전 방송사들에 대해 CSA가 제재를 가할 수 있는 권한을 부여하였다. 이로써 CSA는 민영방송 부문에 있어서 면허권 발급 권한과 제재 권한을 가지게 되었으며, 공영부문에 있어서도 자신의 영향력을 확대할 수 있게 되었다. CSA의 위원은 대통령이 추천한 3명, 상원의장이 추천한 3명, 하원의장이 추천한 3명 등 총 9명으로 구성되며, 대통령에 의해 임명된다. 위원의 나이는 65세가 넘어서는 안 되며, 재임 기간은 6년이고, 연임이 불가능하다. 모든 위원은 여타 선거의 후보자가 될 수 없고 다른 직업이나 전문적 활동을 겸할 수 없다. 위원장은 대통령이 지명하며, 위원의 교체 속에서도 업무의 연속성을 유지하기 위해 위원의 1/3을 2년마다 새로 선임한다. 또 위원장을 제외한 각각의 위원들은 자기 분야와 관련된 고유한 활동 영역을 가진다. CSA는 14개의 작업 집단(groupe de travail)과 이들을 지원하는 4개의 연구단(mission)을 두고 있다. 여기서 위원들이

하나 혹은 그 이상의 조직의 단장이나 부단장을 맡게 된다.

<표 3-9> CSA의 작업집단과 연구단

CSA의 작업집단	CSA의 연구단
1) 정보와 선거 캠페인의 다원주의와 윤리 2) 청소년 보호와 프로그램 윤리 3) 경제 4) 경쟁 및 유럽 차원의 사안들 5) 뉴미디어 6) 방송 영상물 제작 7) 광고와 협찬 8) 해외 방송과 국제적 차원의 사안들 9) 라디오 10) 지상파 아날로그 전국 방송 11) 지상파 디지털 방송 12) 케이블과 위성방송 13) 지역 텔레비전 14) 프랑스 해외령 방송	1) 영화 2) 음악 3) 스포츠 4) 프랑스어권과 프랑스어

CSA의 주요 권한을 보면 다음과 같다.

① 정부나 국회에서 방송과 관련된 연구나 법 제정 등에 관한 의견을 요구할 경우, 언제든지 자신의 입장을 전달함으로써 국가 기구와 의사 결정자를 정책적을 지원한다.

② 공영 라디오와 텔레비전, 그리고 유관기구들의 운영위원회에 임기 5년의 위원들을 4명 임명할 수 있다.

③ 주파수 배분 및 관리, 면허장의 발급 : 라디오 FM이나 지상파, 위성 및 케이블을 이용한 민영 텔레비전 방송, 지상파 디지털 텔레비전에 대한 심사를 통해

면허장을 발급.

④ 방송의 의무규정 시행 여부의 감시 : 해마다 5만 시간의 전국 텔레비전 프로그램, 약 73만 5,000시간의 권역 및 지역, 케이블방송 프로그램에 대한 심층적인 모니터링과 분석 수행

- 정보의 정직성과 다원주의 준수
- 영화 및 방송 영상 작품의 방영에 대한 규제
- 영화 및 방송 영상 작품의 제작 및 발전에 있어 방송사의 기여
- 어린이 및 청소년 보호
- 광고, 협찬 및 흡쇼핑 방송에 대한 통제
- 프랑스 언어의 보호에 대한 감시

⑤ 모든 프랑스 방송사 및 INA(국립영상원)에 관한 연차보고서 작성 : 방송사 및 관련 기구들이 제출한 자료를 바탕으로, 정보 프로그램의 다원성과 형평성, 영화 및 방송 영상 작품의 방영 및 제작 쿼터 준수, 광고 내용 등 총체적인 활동을 자료화.

⑥ 정치와 방송 미디어의 역할 규정 : 총선과 대선 등 각종 선거 국면에서 모든 방송사의 프로그램 제작 및 방영에 대한 기준을 제시

⑦ 방송 프로그램의 질적 수준 유지 : 프로그램의 윤리성, 진실하지 않은 정보, 폭력적 이미지, 인종 차별적 표현, 어린이와 청소년에 해로울 수 있는 프로그램의 통제, 흡쇼핑 프로그램에 대한 기준 제시.⁶²⁾

62) 이상의 내용들은 이상길·박진우(2004). 『프랑스 방송 : 구조, 정책, 프로그램』, 서울 : 커뮤니케이선북스, 73-77쪽을 정리 또는 일부 재구성한 것임.

<표 3-10> 프랑스 방송위원회(CSA)의 권한

	일반적 권한	제재 권한
공영부문	<ul style="list-style-type: none"> - 정부, 상하원, 공정거래위원회 등에 의견 제시 - 프랑스 텔레비지옹 그룹, Radio-France, RFO, France2, France3, RFL, INA의 운영위원회에 일정한 수의 위원 지명 - 선거방송, (정당과 노조의)직접 표현 방송, (정부 방송에 대한 사회단체 대표의) 반론권 관련 규정 제시 - Radio-France, RFO, France2, France3, France5, FFI, INA의 의무 규약서에 명시된 의무 조항들의 준수 여부 감독 	<ul style="list-style-type: none"> - 각 채널의 의무준수에 대한 독촉 - 독촉을 수용하지 않을 시 최대 한 달 간 일부 프로그램의 중지 혹은 벌금형(총 매출액의 3% 한도, 재범의 경우 5%) 명령
민영부문	<ul style="list-style-type: none"> - 지상파, 케이블, 위성 등을 통한 텔레비전 방송과 라디오 FM 방송에 허가증 교부 - 선거 방송 관련 권고 사항 제시, 흡소광 방송 규정 제시, 각 텔레비전 채널과 라디오 및 Canal+의 협약서에 명시된 의무조항들의 준수 여부 감독 	<ul style="list-style-type: none"> - 각 채널의 의무 준수에 대한 독촉 - 독촉을 수용하지 않을 시 최대 한 달 간 일부 프로그램의 중지, 벌금형, 면허 정지, 면허 기간의 축소, 법원에 제소

출처 : 이상길·박진우, 2004, 같은 책, 75쪽.

프랑스의 CSA는 ‘독립적 행정기구’라는 명칭을 일반화시키고 모델화시킨 대표적인 경우이다. 대통령, 상원의장, 국회의장 등의 임명으로 구성된 9명의 위원들에 대해서 그 누구도 해임 권한을 가지지 않는다.

3) 공영방송사의 지배구조와 책무성

France Televisions 지분은 국가가 100%를 소유하고 있으며, France Televisions는 France2, France3, France5, RFO 지분의 100%를 소유하고 있다. France4의 경우, France Televisions가 89%, Arte가 11%의 지분을 소유하고 있다. Arte France의 경우에는 국가가 25%, France Televisions가 45%의 지분을 소유하고 있다. France Televisions는 이들 주요 방송사들 외에도 국제 방송을 담당하는 방송사들과 전문방송사들에 대한 지분을 갖고 있다.⁶³⁾

France Televisions의 경영은 경영위원회가 담당한다. 경영위원회는 공영방송사의 방송편성 전략을 결정하고 승인하는 것이 주요 임무이다. 또한 경영위원회는 공영방송사 전체의 전략을 결정하고 국가와의 방송계약 협상을 진행한다. 그리고 수신료와 같은 공적 수입을 각 방송사에 분배한다. 이 외의 개별 방송사의 구체적인 운영은 개별 방송사의 경영위원회가 담당한다.

경영위원회는 14인의 위원으로 구성되며 위원의 임기는 5년이다. 의회에서 2인의 위원(상원 1인, 하원 1인)을 임명하고 정부가 5인을 임명한다. CSA가 5인을 임명한다. 그리고 나머지 2인은 France Televisions에서 선출한다. CSA가 임명하는 위원 중 1인은 NGO에, 1인은 프랑스 해외령에, 1인은 텔레비전이나 영화산업에 속한 사람이어야 한다. 하지만 경영위원회 위원들 중에 공식적으로 시청자를 대표하는 위원은 사실상 없다.

France Televisions와는 별도로 France2, France3, France5의 경우에는 각각 8인의 위원으로 구성된 경영위원회를 두고 있다. 각 방송사마다 의회, 정부, CSA, 방송사에서 각각 2인의 위원들을 선출하고 이렇게 임명된 8인이 경영위원회를 구성한다.

63) 이은미·주형일(2007). 『공영방송 정체성 확립방안 연구』, 방송위원회 연구보고서, 2007.12.

<표 3-11> 공영방송의 채널과 지분 구조(2005년 말)

방송사	국가	France Televisions	Arte France	기타
France Televisions	100%			
France2		100%		
France3		100%		
France5		100%		
Arte France	25%	45%		Radio France:15%, INA:15%
France Tele Films: Festival		56%	11%	
France4		89%	11%	
RFO		100%		
TV5 monde		47.5%	12.5%	
Jeunesse TV: Gulli		34%		
SECEMIE: Euronews		24%		
Planete Thalassa				Planete Thalassa: 100%
Ma Planete		34%		
France Telematique		90%	10%	
Mezzo		20%		
France24(국제 뉴스)		50%		TF1: 50%

* 출처 : 2006년 의회 문화가족사회위원회 보고서, 이은미·주형일의 2007년 보고서, 179쪽에서 재인용.

프랑스 공영방송의 경우 국가가 지주회사 France Televisions의 유일한 주주로서 공영방송사를 소유하고 있다. France Televisions가 여러 방송사들의 대주주라는 사실을 고려한다면 정부의 다양한 부처에서 여러 공영방송사의 경영, 프로그램 제작, 배포와 관련된 다양한 분야에 개입하는 것은 자연스러운 일이라고도 할 수 있다. 공영방송사의 활동에 개입하는 정부의 다양한 개입 주체들 사이의 대립과 타협을 통해 공영방송의 운영이 결정된다. 공영방송의 운영에 개입하는 정부의 주체들을 보면 다음과 같은 것들이 있다.⁶⁴⁾

64) 이은미·주형일(2007), 같은 보고서.

<표 3-12> 공영방송에 대한 정책 및 규제 개입 부서와 기구

총리	공영방송 전반을 관장하며 공영방송의 임무와 발전방향에 대한 최종 결정권을 갖는다.
문화커뮤니케이션부	공영방송의 프로그램 제작, 방송 등에 대해 관여한다. 방송법을 입안, 의회에 제출한다.
재정경제부	공영방송의 재정과 국가지원, 광고 시장의 발전 등에 대해 개입한다. 수신료를 정해 의회에 제출한다.
기획예산처	공영방송에 필요한 재원을 결정한다.
외교부	공영방송의 대외 정책과 해외 사업에 관여한다.
산업부	방송의 기술적 부분(지상파, 케이블, 위성, 인터넷 등)에 대한 문제에 관여한다.
국립영화센터	공영방송이 참여하는 영화 제작과 관련된 문제들에 개입한다.
의회	공영방송의 원칙을 규정하고 수신료와 관련된 제반 사항을 결정하고 방송관련 법을 제정한다. 공영방송사의 예산과 결산을 심사한다. 공영방송의 운영에 대한 위원회를 설치하고 보고서를 만든다.

*이은미·주형일의 연구내용을 표로 정리.

프랑스의 공영방송인 France Télévisions의 사장은 시청각최고위원회(CSA)에서 공개모집하고, 임기는 5년이다. CSA 위원들은 사장에 지원한 후보들을 비공개 면접심사와 투표를 통해 사장을 선출한다. 또 CSA는 France Télévisions의 운영위원과 산하 방송사의 운영위원들을 임명한다(cf. 이은미·주형일, 2007). France Télévisions의 자회사에는 제작사, 배급사, 광고사 등이 포함되는데, 이는 다음과 같다.

- 제작사: France2Cinema(영화 제작), France3Cinema(영화 제작), MFP(프로그램 제작, 더빙 제작)
- 광고사: France Televisions Publicité, Media Exchange, Web Sat Pub
- 멀티미디어: France Televisions Interactive(인터넷 사이트 운영, 인터넷 방송, 디지털 HD방송, VOD 서비스 등)
- 배급사: France Televisions Distribution
- 재단: La Fondation France Televisions(문화재단), La Fondation d'Entreprise France Televisions(시민연대재단)⁶⁵⁾

그런데 이은미와 주형일의 연구에 따르면, 프랑스에서 공영방송을 규정한 법은 따로 존재하지 않는다. "시청각 커뮤니케이션의 공적 영역"이라는 규정이 1986년 9월 30일 방송법에 있을 뿐인데, 이 법에서 이 공적 영역에 속한 것으로 구분된 방송사들에게 일반의 이익을 위한 공적 서비스를 수행하도록 정하고 있다는 점에서(2007, 같은 보고서) 영국처럼 '공공서비스방송(public service broadcasting)'에 관한 규정이라고 할 수 있다.

1986년 9월 30일 방송법의 43조 11항은 방송의 공적 영역에 속한 회사들은 일반의 이익을 위해 공공서비스를 추구해야 한다고 규정하고 있다. 텔레비전의 경우 이와 같은 방송의 공적 영역에 속한다고 간주되는 회사들은 다음과 같다. France Televisions, France2, France3, France5, Arte France, 해외 프랑스로 방송 네트워크(Reseau France outre-mer: RFO). 2005년 설립된 France4도 여기에 속하는 것으로 간주된다.

그러나 이보다 더 오래된 공영방송의 임무에 대한 최초의 규정들은 1972년 7월 3일 방송법에 나타난다. 여기서 공영방송은 첫째, 정보, 문화, 교육, 오락 그리고 문명의 가치들에 대한 국민의 욕구와 갈망에 답한다. 둘째, 공동체의 일반 이익에 대해 독점적으로 배려하려는 것을 최우선으로 삼는다. 셋째, 세계에 프랑스 문화를 전파하는데 참가한다. 넷째, 프랑스어의 질과 명성을 지킨다. 그리고 1974년 8월 7일 방송법에서는 "사상의 주요 경향들과 의견의 큰 흐름들에 대한 평등한 접근을 보장

65) 이은미·주형일(2007). 『공영방송 정체성 확립방안 연구』, 방송위원회 연구보고서, 2007.12.

한다. 그들에게 규칙적으로 방송시간을 할애해야 한다.”는 규정이 첨가되었다.

그러나 가장 중요한 것은 바로 공영방송의 책무와 의무이다. 다른 유럽국가들과 마찬가지로 프랑스의 공영방송 또한 적절하고 다양한 편성, 공정하고 정확한 정보, 보편적인 접근이라는 세 가지 주요 원칙이 부여된다. 이를 보다 세분화하면 공영방송은 첫째, 독립적이며 정확하며 불편부당하고 객관적인 뉴스와 정보를 제공할 것 둘째, 편성과 관점의 다양성을 확보할 것 셋째, 특정 분량의 뉴스, 문화, 예술, 교육, 소수 집단, 교육, 어린이와 오락 프로그램 제공 넷째, 지역 문화와 가치관 증진 다섯째, 국가내 모든 지역에 관련된 방송 프로그램 제작과 편성 여섯째, 공익 관련 공시를 위한 무료 방송 시간의 제공이라는 공영방송의 보편화된 원리들을 수행해야 한다(유럽연합의 열린사회연구소, 2005/2007, 72쪽 참고).

이에 기초해 프랑스 공영방송의 주요 공공서비스의무에는 다음과 같은 내용들이 포함된다.

<표 3-13> 프랑스 공영방송의 주요 공공서비스 의무

- * 건강, 교통안전 정보, 소비자에게 그들의 권리를 알려주는 프로그램과 이주민들의 통합을 위한 프로그램과 같이 일반적인 메시지를 담은 프로그램을 방송할 것
- * 국익을 위해 존재하는 정부 산하 기관에게 무료방송시간을 제공할 것
- * 정부의 모든 공식적인 선언이나 메시지를 프랑스 사람들에게 언제나 방송할 것
- * 파업시에도 지속적인 서비스를 보장할 것
- * CSA에 의해 결정된 규칙에 따라 France2, France3과 Radio France는 전국적인 차원에서 대표자로 인정되는 의회의 정당과 노조와 전문직 집단에 무료 방송시간을 제공할 것
- * France3은 MP의 대정부 질의를 위한 의회 세션을 매주 생방송을 통해 보도할 의무가 있음
- * France2는 종교적인 프로그램을 방송해야 함
- * 선거 캠페인 기간 동안 후보자에 관한 방송을 해야 함
- * France2와 France3는 각각 매년 적어도 15개의 공공뮤지컬, 댄스 혹은 연극을 방송해야 하며 음악 프로그램도 방송해야 함
- * France2, France3, France5는 정기적으로 과학, 기술, 사회 프로그램을 방송해야 함

출처 : 유럽연합의 열린사회연구소(2005), 조연하임소혜 역(2007). 『유럽의 텔레비전 방송』, 75쪽, 서울 : 커뮤니케이션북스.

4) 프랑스 방송 구조 개혁을 위한 보고서의 주요 내용

2007년 당선된 샤르코지 프랑스 대통령은 집권한 후 곧바로 미디어 영역의 개혁의지를 밝히고 나섰다. 이중에서도 공영방송에 대한 개혁 의지는 매우 큰 것으로 나타나고 있다. 샤르코지 대통령은 공영방송과 상업방송 프로그램의 질적 차이가 미미하며, 공영방송의 정체성 확립을 위해 광고 폐지와 새로운 재원 확보 방안의 모색이 필요함을 공식화하였다. 샤르코지의 개혁 의지에 2008년 2월 집권 여당의 원내대표인 장 프랑스와 코페를 위원장으로 하고, 상하원 의원, 방송계 전문가를 위원으로 하는 <공영방송개혁위원회>가 설립되었다. 코페 위원회는 2월 말부터 본격적으로 활동에 들어가 4개월 동안의 활동을 거쳐 지난 6월 말 공영방송 개혁을 위한 최종 보고서를 제출하였다. 아래의 내용들은 코페 위원회가 출판한 보고서의 주요 내용들을 정리한 것이며, 이 내용들은 향후 프랑스 공영방송의 변화 더 나아가 방송 영역의 변화를 가능하거나, 국내 공영방송 연구에 도움을 될 것으로 보인다.

(1) 발전모델

20년 전부터 오디오비주얼(audiovisual 시청각, 이후 ‘방송’)분야의 경제모델은 안정적인 것처럼 보여져 왔다. 1970년대 공영방송을 독점운영 해왔던 ORTF의 변화 이후, 그리고 1980년대 민영화된 TF1, 새로운 참가자 Canal+와 M6의 등장으로 경쟁체제에 돌입했다. 방송사들은 지속적이고 안정적인 것으로 잘 알려진 경제모델에 돌입했다. 민간기업은 CSA(방송최고위원회)의 조약에 의해 제어된다. 국영기업은 혼합된 형태의 자금조달의 혜택을 받는데, 시청료와 광고재원에 기반을 둔다.

그러나 오늘날 프랑스식 정원(Jardin à la française)은 뒤죽박죽이다. 여러 기술이 프로그램의 제작, 방송, 수신에 영향을 변화시킨다. 그것은 국경을 없애고, 콘텐츠의 공급을 사실상 제한 없이 증가시켰다. 원거리 통신과 프로그램 방송을 명확하게 구별 짓던 기술적 장벽은 사라졌다. TV 시청을 가능하게 하는 새로운 매체의 등장으로, 새롭게 등장한 휴대폰으로, 방송관계자와 제어권한에 혼란을 야기시킨다. 수신료에 대해 심의했던 보고서에 의하면, 거대한 규모의 세계적 미디어그룹들

에 의해 미디어 시장이 크게 나뉘는 현상이 관찰 되었다. 그러나 세계적 거대 미디어 그룹 중 문화적, 조직적, 기술적 그리고 경제적 계획에 만족스러운 방안을 제시하며 지금까지 성공을 한 곳은 일부에 지나지 않는다.

따라서 꼬페 위원회는 FT(프랑스 텔레비전)이 새로운 미디어 환경 즉, 디지털 혁명과 새로운 사업자의 진입이라는 환경에서 어떻게 적응할 것인가에 관한 의견을 제시한다.

① 프랑스 방송의 정세를 변화시킨 디지털 혁명

가. 시청각 방송의 증가

2000년대 초반까지 6개의 아날로그방식 지상파 전송시스템이 6개의 채널을 유료로 공급했다. 6개의 방송 공급사에 의해 디지털 지상파 방송의 전개가 급속하게 증가할 것이다. 케이블과 위성에 의한 방송은 부가적으로 10개의 채널을 제공한다. 통신기술과 ADSL로 인해 가능해진 통신망에 의한 정보수송능력의 진보는 인터넷 망을 통한 프로그램 방송을 가능하게 했다.

전통적 TV는 시청자에게 셋트 메뉴(menu)를 제공했지만, 시청자는 임의의 한 가지(à la carte)만 선택하여 소비하기를 바란다. 이러한 관점에서, 예정된 기간 내의 지상파 디지털방송을 위한 지상파 아날로그방송의 최종 포기는 - 말하자면 2011년 11월 만기되는 어음과 같은 - 확고한 의무다. 디지털화를 향한 큰 변화에서의 모든 지체는 새로운 다중통신의 발전을 저지했고, 프랑스의 시청자와 이 분야의 종사자 모두에게 있어서도 피해를 야기했다.

나. 수신 수단의 증가

TV에 대해 프랑스 가정은 대략적으로 가정에 허가된 도구인 TV와 프로그램의 정체성을 공유하는 시민으로 정리된다. 디지털 기술은 다방면으로 그리고 다양한 가격으로 프로그램 수신도구를 증가시킨다. 특히 미리 TV를 보기 위한 시청자 외에도 컴퓨터와 휴대폰은 동등하게 이미지를 획득하기 위한 도구를 제공한다. 방송(catch-up TV, 말하자면 인터넷에서 녹화방송 청취의 가능; videocast, 개인용 휴대

TV, TMP) 청취를 위한 개인용 도구의 증대와 연관된 이러한 가변성은 소비문화에서 개인주의와 노마디즘(nomadism)이 더욱 증가되는 추세의 시초이다. 미디어의 세계는 원하는 장소, 원하는 때, 원하는 방식의 TV 시대로 접어들 것이다.

② 새로운 관계자를 진입시킨 방송계의 경제적 변화

기술적 진화는 국경을 변화시켰고, 새로운 관계자를 출현시켰다 (지역채널, 인터넷 방송, 통신중개 (opérateurs de telecommunication)). 만약 이와 같은 기술이 시너지 효과를 낸다면, France Télévisions가 글로벌 미디어로 변모하기 위해 투자가 필요할 것 이라는 것은 명확하다.

③ France Télévisions의 21세기의 진입을 위한 두 가지 도전의 대응 : 기술력과 경제력

글로벌미디어 전략

- 모든 매체에 존재하는 방송
- 디지털 기술의 통합
- 독창적인 기업구조 조직
- 방송에 있어 전통적인 방송과 새로운 매체(Internet, TMP)의 통합

(2) 문화와 창조모델

제작 부문에서 프랑스와 유럽권 프로그램 19%, 프랑스권 프로그램 16%을 의무적으로 편성한다. 그룹 차원에서 이 의무를 이양한다. 채널별로 보면, France 2는 프랑스 공영방송 중 가장 큰 네트워크를 가지고 있다. France 3은 프랑스에서 두 번째로 큰 공영방송이고 FT에 소속되며, 지역의 뉴스프로그램과 고장의 오락, 문화 행사를 하는 지역방송국으로 구성된다. 이 채널은 또한 파리에서 제작된 다양한 국내 프로그램과 뉴스를 방송한다.

채널 RFO(지금의 France O)는 드라마, 요리, 문화, 퀴즈쇼 등 다양한 프로그램을 방송하며, F3은 국내와 각 지역의 프로그램을 전송하고 문화 교육적 혜택을 제공하는 일반적인 예능(Entertainment)채널이 된다. 또 F3은 지방뉴스와 지역행사를 장려해야 하고, 프랑스의 다른 지역과 유럽에 소개하고 보급해야 한다. F4는 음악을 포함한 예술을 특집으로 하는 프랑스 공영방송 네트워크이다. 이러한 맥락에서, 현존하는 채널들은 각자의 정체성을 확고히 해야 한다.

(3) 거버넌스(지배구조)의 연구모델과 내부 경영

① 글로벌 미디어의 도전에 맞춰나갈 조직

글로벌미디어 혁명에 의한 도전에 직면한 France Télévisions 는 모든 매체로부터 공영서비스의 정체성을 강화시키는 방송 그룹이 되어야 한다. 반면, 경쟁이 증가하는 상황에서 경제적인 주변상황을 고하여 매력적인 비전을 발전시켜야 한다. 그러나 현재 조직, 거버넌스 모델과 국가와의 복합적인 관계가 투명성을 제공하지도, 외부 환경에 대한 즉각적인 반응을 제시하지도 못한다.

② 방송에 근거하는 법률 구조

오늘날 FT그룹은 각 법인을 소유하는 약 10여 개의 자회사로 구성되고, 5개의 자회사는 프로그램 편집을 한다. F2, F3, F4, F5, 그리고 RFO(해외 프랑스로 방송 네트워크)가 이에 포함된다. 2000년 8월 관계법령이 지주회사 <<그룹 France Télévisions>>의 설립을 공식화 했다. 프로그램 편집권을 가지는 5개 자회사의 회계를 재정적으로 건설하게 하는 이 개혁은 진보적인 단계를 나타낸다.

③ 일관성이 부족한 거버넌스로부터 독창적이고 간결한 거버넌스로

France Télévisions 사장 임명의 일관적인 시스템과 효과적이고ダイナミック한 거

브넨스 설치의지에 관한 비판이 많다. 여기에는 첫째, 비정형의 France Télévisions 경영 위원회의 문제가 포함된다. 현재 경영위원회는 14명의 멤버로 구성되는데, 국회 대표 2명, 정부 대표 5명, CSA 대표 5명(1인은 NGO에, 1인은 프랑스 해외령에, 1인은 TV나 영화산업에 속한 사람이어야 함), France Télévisions이 선출한 대표 2명이다. 하지만 향후 보다 간결하고 독창적인 거브넨스 구조를 지향해야 한다.

④ 재원

<표 3-14> 2006년 유럽의 방송 수신료

아이슬란드	363,30 M€
오스트리아	324,85 M€
스위스	290 M€
노르웨이	246 M€
스웨덴	210 M€
독일	204,36 M€
핀란드	200,70 M€
영국	195,60 M€
남부 벨기에	149,60 M€
잉글랜드	155 M€
슬로베니아	132 M€
프랑스	116 M€
이탈리아	99,60 M€

* 유럽 평균 : 161 M€

유럽의 공영 시청각 자금조달의 필요에 의해, 대다수의 나라에서 수신료에 의한 자금조달이 고정적으로 확보되는 것을 청문회에서 명백히 하였다. 스페인과 벨기에 같은 몇몇 나라는 수신료가 없다. 반면, 스칸디나비아, 덴마크 같은 나라에서는 공영시청각이 오직 시청료로만 충당되거나, 공적 자금조달의 다른 재원을 이용한다.

프랑스를 포함한 유럽의 몇몇 공영 대주주들은 대통령의 의견까지 유효성을 지

니고, 복합 자금조달(수수료, 광고와 관련된 공적 재원, 후원)의 혜택을 받는다. 아래 제시된 표는 유럽 국가들의 수신료 현황이다.

이 상황에서 FT는 공적 재원(수신료 수입, 국가재정지원), 상업적 재원(광고, 협찬, 프로그램이나 파생상품 판매, 유료방송의 가입비), 기타 재원(프로그램 제작에 대한 메세나(기부)로 구성되어야 한다. 프랑스 공영방송의 경우, 공적지원이 전체 재원의 64%, 상업적 재원이 29%, 기타 재원이 7%를 차지한다. 공적재원은 대부분 수신료 수입으로 이루어진다. 국가는 예상 수신료 수입의 부족분을 지원해야 할 의무를 갖는다. 전체 수신료의 수입 중 약 68%가 France Télévisions에 할당되고 나머지는 다른 방송 관련 기구(Radio France, Arte France, INA, RFI)등에 할당된다.

한편, 다니엘 지아찌(Daniele Giazzi)는 샤르코지 대통령에게 제출한 보고서 <미디어와 디지털 : 프랑스 미디어 발전 전략에 관한 다니엘 지아찌 보고서와 언론계 논평>이라는 보고서에서 ‘거대 복합 미디어 기업’의 출현을 위한 규제 조항들의 완화 또는 폐지를 요구하고 나서 주목을 끌고 있다. 이 내용들은 프랑스의 공영방송을 포함한 방송 산업 전반에 걸친 지각변동을 야기할 것이라는 점에서 더욱 논쟁의 대상이 되고 있다. 이 보고서에서 지아찌는 프랑스의 미디어 그룹의 출현을 장려하기 위해 ‘미디어 그룹이 텔레비전 채널, 라디오, 전국 일간지를 소유하는 것을 허용한다’는 제안을 내놓았다. 즉, 동일한 그룹이 동시에 거대 전국 일간지, 거대 전국 라디오와 전국 거대 텔레비전을 소유하는 것을 금지하는 이른바 ‘2/3 조항’을 폐지하자는 것이다(Giazzi, 2008, 63쪽). 또 텔레비전 집중의 제한을 채널의 제한보다는 실제 시청률에 근거를 두자는 내용 즉, 한 사업자가 소유할 수 있는 텔레비전 채널의 숫자(전국 단위의 아날로그 채널 하나와 전국 단위 디지털 채널 7개 이내) 제한보다는 텔레비전의 전국 서비스로 결정되는 실제 시청률의 상한선의 제한으로 대체하자는 것이다. 여기에 자본 소유의 제한(49%, 15%, 5%)의 철폐도 주장했다(Gaizzi, 같은 보고서, 64-66쪽).

현재 프랑스에서는 코페 위원회와 지아찌의 보고서 등을 통해 공영방송의 규제 체제와 지배구조 및 책무성에 관한 개혁 논의보다는 방송을 포함한 미디어 기업의 소유 제한 완화 또는 폐지, 디지털 영상 산업의 활성화, 광고 제도의 개혁 등 경제적인 측면에서의 개혁 논의들이 주를 이루고 있음을 알 수 있다.

5) 프랑스 사례의 시사점

공영방송의 규제체제와 거브넨스 및 책무성 구조는 훼손되어서는 안 되는 몇 가지 원리들을 전제하는데, 여기에는 효과적인 지배구조, 공중에 대한 책무성 우선주의, 공정한 규제와 일치, 권력과 경영으로부터의 독립성, 정밀하고 투명한 평가의 틀이 포함된다.

이같은 차원에서, 프랑스가 1994년/2000년 방송법 개정을 통해 공영방송부문의 강화, CSA의 권한 확대의 기초의 강화를 표방한 배경을 이해할 수 있다. 방송법 개정안에 따라 CSA는 공민영 방송 모두에 대한 규제 감독권을 갖게 되었고, 공영방송 채널들의 채널별 문화적 역할의 분화와 이들 간의 유대 관계 강화라는 두 가지 효과를 가져올 수 있었다. 프랑스의 CSA는 ‘독립적 행정기구’라는 명칭을 일반화시키고 모델화시킨 대표적인 경우로, 대통령, 상원의장, 국회의장 등의 임명으로 구성된 9명의 위원들로 구성된다. 하지만 바로 이같은 구조가 특정 정치 세력의 압도적인 승리로 승리가 있을 경우, 위원 구성의 다양성과 균형성이라는 측면에서는 약점을 드러내기도 한다.

프랑스 공영방송 France Televisions의 경영은 경영위원회가 담당하며, 방송편성 전략을 결정하고 승인하는 것을 주요 임무로 한다. 또 경영위원회는 공영방송사 전체의 전략을 결정하고 국가와의 방송계약 협상을 진행한다. 그리고 수신료와 같은 공적 수입을 각 방송사에 분배한다. 이 외의 개별 방송사의 구체적인 운영은 개별 방송사의 경영위원회가 담당한다. 경영위원회는 14인의 위원으로 구성되며 위원의 임기는 5년이다. 의회에서 2인의 위원(상원 1인, 하원 1인)을 임명하고 정부가 5인을 임명한다. CSA가 5인을 임명한다. 그리고 나머지 2인은 France Televisions에서 선출한다. CSA가 임명하는 위원 중 1인은 NGO에, 1인은 프랑스 해외령에, 1인은 텔레비전이나 영화산업에 속한 사람이어야 한다. 하지만 경영위원회 위원들 중에 공식적으로 시청자를 대표하는 위원은 사실상 없다는 점이 한계로 지적된다.

France Televisions와는 별도로 France2, France3, France5의 경우에는 각각 8인의 위원으로 구성된 경영위원회를 두고 있고, 각 방송사마다 의회, 정부, CSA, 방송사에서 각각 2인의 위원들을 선출하고 이렇게 임명된 8인이 경영위원회를 구성한

다. 그렇지만, 정부의 다양한 부처에서 France Televisions에 관여한다는 점은 프랑스 방송 규제체제의 역사가 낳은 특이한 성격이라고 할 수 있다. 정부의 다양한 부처들은 공영방송사의 활동에 개입하면서 부처 간 또는 개입 주체들 사이의 대립과 타협을 통해 공영방송의 운영을 결정한다. 프랑스의 공영방송인 France Télévisions의 사장은 시청각최고위원회(CSA)에서 공개모집하고, 임기는 5년이다. CSA 위원들은 사장에 지원한 후보들을 비공개 면접심사와 투표를 통해 사장을 선출한다. 또 CSA는 France Télévisions의 운영위원과 산하 방송사의 운영위원들을 임명한다.

프랑스의 공영방송은 다른 유럽국가들과 마찬가지로 적절하고 다양한 편성, 공정하고 정확한 정보, 보편적인 접근이라는 세 가지 주요 원칙이 부여된다. 이를 보다 세분화하면 공영방송은 첫째, 독립적이며 정확하며 불편부당하고 객관적인 뉴스와 정보를 제공할 것 둘째, 편성과 관점의 다양성을 확보할 것 셋째, 특정 분량의 뉴스, 문화, 예술, 교육, 소수 집단, 교육, 어린이와 오락 프로그램 제공 넷째, 지역 문화와 가치관 증진 다섯째, 국가내 모든 지역에 관련된 방송 프로그램 제작과 편성 여섯째, 공익 관련 공시를 위한 무료 방송 시간의 제공이라는 공영방송의 보편화된 원리들을 수행해야 한다.

현재 샤흐코지 정부 하에서 진행되고 있는 방송 개혁 논의들은 공영방송의 이와 같은 근본 원리와 책무들을 부정하지는 않고 있다. 즉, 공영방송의 개혁 논의가 공영방송의 근본 원리들을 훼손하지 않는 상태에서 최근에 본격화된 미디어 융합, 방송 수신 장치의 혁신, 콘텐츠 제작과 소비 과정의 변화, 거대 미디어 기업으로의 소유 집중과 미디어 기업 간의 경쟁 심화, 광고 시장의 변동 등의 상황을 프랑스 정부가 어떻게 대처할 것인지를 중심으로 이루어지고 있다는 것을 이해해야 한다.

4. 일본의 공영방송 책무성 시스템 및 거브넌스 모델

1) 공영방송 NHK의 위상과 역할

방송은 국민 공유의 유한 희소인 자원인 전파를 이용한다는 점과, 언론기관으로서의 공공성과 사회적 영향력으로 인해 공공성이 강하게 요구되는 서비스다. 이러한 점에서 시청자가 부담하는 수신료를 주요 재원으로 하는 NHK는 상업적 재원인 광고를 재원으로 하는 상업방송에 비해 시청자의 다양한 관심을 반영하고 시청자의 기대에 부응하는 프로그램을 차별 없이 방송하는 것이 요구된다. NHK는 정치적으로도 중립을 유지하고 소수자나 소수의견에 대해서도 공평하게 다루어야 한다. NHK가 스폰서 기업을 갖고 있지 않는 것은 이러한 기본 목적을 달성하기 위한 방편의 하나다. 따라서 NHK는 보도·교양·오락 등 다양한 분야의 프로그램을 통해 시청자가 여러 가지 삶의 방식이나 사고방식을 접할 수 있게 하고 생활과 인생을 알차게 만들어 감과 동시에 시민의 공공의식을 높이고 다양하고 활력 있는 민주주의 사회의 실현과 성숙을 향하여 노력할 수 있도록 최선을 다 해야 한다.

1926년 8월 26일 설립된 NHK는 라디오 방송을 시작으로 1953년 2월 1일부터 TV방송까지 하고 있는 일본 유일의 공영방송사다. NHK가 운영하는 채널은 현재 8개에 달한다. NHK의 운영 채널은 지상파 2개 채널(종합, 교육), BS위성 아날로그 3개 채널(제1, 제2, 하이비전)과 BS위성 디지털 3개 채널, 라디오 3개 채널(제1라디오, 제2라디오, FM방송), 국제방송 2개 채널(NHK월드TV, NHK월드프리미엄), 라디오국제방송 1개 채널이다(清水直樹, 2006a). 민간방송사에 비해 NHK가 월등하게 많은 채널을 보유하고 있는 이유는 NHK가 방송기술개발의 선도적 역할을 수행해야 한다는 일본 정부의 정책적 판단에 따른 것이다. 일본 정부는 정책적으로 NHK에 전파를 우선적으로 할당해왔다.

NHK의 채널운영현황은 지상파방송 1~2ch과 BS위성방송 1ch을 운영 중인 민방과 비교할 때 프로그램편성의 탄력적 운영이 가능하다는 점에서 절대적 우위를 지닌다. 특히 NHK는 지상파방송과 BS위성방송 간에 콘텐츠를 멀티유즈할 수 있고 이에 따른 권리처리 및 서비스 제공에 관해서도 세법상 상대적으로 유리하다. NHK

의 보유채널수는 「일본방송보급기본계획」에 명기되어 있다.

<표 3-15> NHK 각 채널별 위상 및 특징

	채널명	편성내용	특징
TV	종합채널	-종합편성 -교육10%, 교양20%이상씩	-뉴스·정보프로그램 및 문화·교양 프로그램 등, 각 분야의 조화된 편성을 행하는 “基幹 종합서비스채널”
	교육채널	-교육방송 -교육75%, 교양15%이상	-복지, 교육, 취미, 실용, 예술 등 폭 넓고 다양한 프로그램의 제공
라디오	제1라디오(AM)	-종합편성	-긴급시 신속하고 정확한 보도(안심라디오)와 생활에 도움이 되는 정보를 자세하게 전달(생활정보라디오)
	제2라디오(AM)	-교육방송	-어학강좌라디오 및 교육프로그램 등 생애학습의 기회를 제공하는 가장 친밀한 라디오
	FM라디오	-종합편성	-뛰어난 음질을 살려 다채로운 음악 프로그램 및 NHK만의 귀중한 음성재료를 활용한 “종합음악채널”
위성	BS위성1채널	-위성의 특징을 살린 종합 방송채널을 통해 방송보급 -교육10%, 교양20%이상씩	-국내외의 최신 동향을 가장 빠르고 다각적으로 전하는 “내·외종합정보채널”
	BS위성2채널	-난시청해소를 목적 -교육30%, 교양20%이상	-지상파TV의 난시청해소를 위한 방송이60% -우수한 문화·예술을 소개하는 프로그램 및 국내외의 명작영화, 화제 해외드라마, 양질의 오락프로그램 등으로 편성된 “풍요롭고 즐거운 채널”
	위성하이비전	-고선명TV보급	-고화질·고음질의 하이비전 특징을 최대한 살린 채널

출처: 공평부담을 위한 수신료체계의 현황과 과제에 관한 연구회 (2007). 제6회 연구회 참고자료. 일본총무성.

NHK가 다수의 채널을 보유하고 있는 것에 대한 판단은 다양하다. 상업방송이 할 수 없는 공적인 서비스를 제공한다는 점에서 긍정적인 평가를 내리는 사람이 있는가 하면 민방과의 대등한 조건 확보 등의 관점에서 문제점을 지적하는 사람도 적지 않다. 이러한 문제의식은 NHK의 각종 비리들로 인해 급기야 NHK의 채널보유 논쟁으로까지 이어졌다. 다케나가 총무대신의 간담회인 「통신·방송의 모습에 관한 간담회」에서 NHK를 슬림화하기 위해 난시청 대책 이외의 BS 채널 및 FM 라디오를 삭제하고 NHK를 5개 채널로 하는 것을 제안하자, 자민당 소위원회가 각 채널의 역할을 충분히 검증한 후 삭감을 검토하겠다고 나섰다. 또한, 이러한 움직임은 실제 정부 여당 합의의 형태로 정리되어 난시청 대책 이외의 BS 채널에 관해 삭감을 검토하는 것이 구체적인 정책방향으로 결정된 상태다.

일본방송정책을 담당하고 있는 일본 총무성의 기본방침은 디지털시대에도 NHK로 대표되는 공영방송과 민영방송의 이원체제를 유지함으로써 다원적인 방송서비스를 시청자들이 향유할 수 있도록 하는 것이다. 그러나 방송의 디지털화로 매체의 증가와 방송과 통신의 융합현상으로 방송의 업무영역이 확대되는 추세임을 감안해 NHK는 민간방송사업자의 업무영역을 침범하지 않도록 규제를 가하고 있다.

공영방송 NHK의 업무는 일본 방송법 제9조에 첫째, 국민의 다양한 요망을 만족시킴과 동시에, 문화 수준의 향상에 기여할 수 있는 풍요롭고 질 높은 방송 프로그램을 방송할 것, 둘째, 전국적으로 방송을 수신할 수 있도록 양질의 송신기능을 유지할 것, 셋째, 전국 대상 방송 프로그램과 지방 전용 방송 프로그램을 제공할 것, 넷째, 방송 및 방송 수신에 필요한 조사 연구를 실시하여 그 성과를 가능한 일반에게 공개할 것, 다섯째, 국제 친선의 증진 및 경제 교류의 발전에 이바지할 수 있도록 국제 방송 등을 실시할 것 등이 명기되어 있다.

NHK의 업무범위는 필수업무, 임의업무, 수탁업무로 나뉜다. 일본 방송법 제9조 1항에 의하면 NHK의 필수업무는 국내방송(AM, FM, TV), TV방송의 위탁국내방송업무(BS디지털위성방송), 방송 및 방송수신의 발달·발전에 필요한 조사연구(방송기술연구소, 방송문화연구소를 설치해 방송기술연구 및 방송프로그램에 관한 시청동향조사), 국제방송 및 위탁NHK국제방송업무(NHK월드·라디오일본, NHK월드 TV)로 명시되어 있다. 한편, NHK의 임의업무는 방송법 제9조 2항에 중계국제방송

(캐나다 방송협회, Radio France Internationale, BBC동남아시아 지역방송), 필수업무에 수반하는 업무(NHK방송연구 및 조사, 어학프로그램의 텍스트출판, 케이블TV 방송사업자에의 프로그램 제공, 방송의 보조적 이용으로써의 인터넷 이용, NHK소유의 저작권 사용승인), 해외방송사업자, 해외유선방송사업자에의 방송프로그램의 제공(NHK월드·프리미엄의 방송 프로그램 제공), 다중방송사업자에의 방송설비의 임대, 위탁형태의 조사연구, 기술원조 및 방송종사자의 육성, 방송 및 방송수신의 발전에 필요한 업무(총무대신의 허가가 필요) 등이 포함된다. 끝으로 방송법 제9조 3항에 명기된 NHK의 수탁업무는 보유시설·설비의 공여 또는 임대, 위탁에 의한 방송프로그램 등의 제작이 해당된다. 수탁업무는 필수업무 및 임의업무의 원활한 수행에 지장이 없는 범위 내에서 총무대신의 허가를 받아야 한다(通信·放送の在り方に關する懇談會, 2006).

NHK의 업무 및 사업에 대해서는 2001년 총무성 산하의 방송정책연구회가 NHK의 사업범위(자회사설립) 및 NHK 콘텐츠를 활용한 인터넷서비스 방안에 대한 정책방향을 제시한 바 있다(放送政策研究會, 2001). 방송정책연구회의 보고서는 NHK의 자회사 설립은 NHK의 업무 효율성 확보 및 NHK 자산과 기술을 사회에 환원하는 것을 목적으로 하며, 자회사 설립을 통해 얻어진 수익은 수신료 인상 억제에 활용해야 한다고 밝혔다. NHK 자회사의 사업범위는 방송법시행령 제2조에 규정된 범위 내에서 실시되어야 한다.⁶⁶⁾ NHK 자회사의 경영투명성 제고를 위해서

66) 일본 방송법시행령 제2조에 규정된 NHK자회사의 사업은 다음과 같다.

1. NHK의 위탁에 의해, 방송 프로그램을 제작, 방송 프로그램의 제작에 필요한 장치를 작성, 또는 방송에 필요한 시설을 건설, 혹은 관리하는 사업
2. NHK에 대해 방송 프로그램의 제작에 필요한 장치 또는 방송에 필요한 시설을 공급하는 사업
3. NHK의 위탁으로 방송 프로그램을 송신하는 수탁 국내방송을 실시하는 사업
4. NHK의 위탁 또는 NHK와 공동으로 방송 및 그 수신자의 진보 발달에 필요한 조사 연구를 실시하는 사업
5. NHK의 위탁으로 수신료의 징수에 관한 업무 또는 협회의 업무와 관련되는 정보의 처리에 관한 업무를 실시하는 사업
6. NHK의 방송 또는 위탁으로 방송을 주된 목적으로 하는 공개 연주회 그 외의 행사를 주최하는 사업
7. NHK의 위탁으로 방송의 보급 발달에 필요한 홍보 선전 또는 출판물 실시하는 사업
8. NHK의 위탁으로 방송 프로그램의 편집에 필요한 뉴스 및 정보를 수집, 또는 이것을 NHK 이외의 사람과 교환하는 사업
9. NHK의 위탁으로 방송 프로그램 및 그 편집상 필요한 자료를 일반 방송 사업자용으로 제공, 혹은 외국 방송 사업자에게 제공, 또는 협회의 조사 연구의 성과를 제공하는 사업
10. NHK의 방송 프로그램과 관련되는 저작물에 대해, 그 복제물을 작성, 혹은 반포, 또는 이것을 유

NHK 지분의 20%를 넘게 보유하고 있는 자회사에 대해서는 NHK의 업무보고서에 자회사의 현황을 기재하도록 했다. NHK 프로그램의 인터넷 서비스 활용과 관련해서는 NHK의 프로그램 가운데 교육, 복지, 의료, 생활과 관련 프로그램을 제공하며 최소한 1주일 정도의 홀드백 기간을 두도록 했다. 보고서는 NHK의 인터넷 서비스가 과도한 수익성을 갖지 않도록 인터넷 서비스로 인한 연매출액이 20억 엔을 넘지 않을 것도 주문했다. 방송정책연구회의 정책보고서는 NHK의 과도한 사업 확장을 막음으로서 민간방송사업자들의 사업위축을 미연에 방지하는 것이 목적이다.

2) NHK의 관리·감독 현황

NHK는 1만2000명의 직원이 소속된 일본 최대의 방송사다. NHK의 조직현황을 살펴보면 도쿄에 본거를 갖추고 일본의 모든 도, 부, 현에 지방방송국을 갖고 있으며 해외 4곳에 총국과 23곳에 지국을 거느리고 있다. NHK와 같이 많은 수의 직원과 거대 조직을 관리하기 위해서는 전체에 조직통치의 힘을 충분히 미치게 하고 공방송의 이념을 현실화 할 수 있는 전문적인 경영능력과 고도의 관리기법이 요구된다(NHK, 2006).

NHK의 경영과 관련된 내부조직은 경영위원회, 이사회, 감사, 방송프로그램심의회가 존재한다. NHK 경영위원회는 「NHK의 공공성·중립성을 확보하기 위한 기관」으로 NHK가 사업 운영의 방향성을 잃거나 잘못된 판단을 내리지 않도록 감시·감독하는 역할을 수행하는 최고의사결정기관의 역할을 담당한다. 일본 총리에 의해 임명되는 NHK 경영위원회는 총 12명으로 구성되며, 2007년 경영위원회의 기능 강화를 위해 방송법을 개정으로 3인 이내의 경영위원회위원이 상근위원화 되었다. 경영위원회위원은 재계, 과학, 문화, 교육 등의 각 분야 별 전문가를 지역별로 안배하여 선출한다. NHK경영위원회 위원은 일본의 8개 지역에서 각 1명씩, 그리고

선 송신하는 사업

11. 방송법 제9조 제2항 제2호에 규정하는 기방송 프로그램 등을 전기 통신회선을 통해서 제공하는 사업
12. 기방송 방송 프로그램을 전기 통신회선을 통해서 제공하는 사업을 실시하는 사람에게 제공하는 사업
13. NHK의 방송 설비를 사용해 텔레비전 데이터방송을 실시하는 사업

일본 전국에서 4명을 선출하여 총12명이 일본 참의원과 중의원의 양원의 동의를 얻어 총리에 의해 임명된다(清水直樹, 2006a). NHK경영위원회는 NHK 임원의 보수 결정, 임원 인사, 예산, 사업계획, 편성계획수립 등의 업무를 수행한다. 하지만, 현행 일본 방송법에는 NHK 경영위원회가 NHK의 최고의사결정기관이라거나 집행부의 감독기관이라고 명문화되어 있지는 않고 그 직무·권한만이 방송법의 각 조문에 부분적으로 규정되어 있을 뿐이다. 때문에 현실적으로는 NHK 경영위원회의 실제 감독권과 집행권에 법적으로 약간 불분명한 점이 존재한다. 이사회는 회장, 부회장, 이사를 포함해 7~10 이내로 구성된다. NHK 이사회의 임명권은 경영위원회가 갖는다. NHK 이사회는 주1회 개최된다. 이사회는 NHK의 주요업무를 심의하며 각부서로부터 업무수행상황 등에 대해 보고를 받고 필요한 검토를 실시한다. 이사회의 업무수행 상황에 대한 감사를 실시하는 감사는 NHK 직원 3인 이내로 구성되어 오던 것이 최근 개정된 방송법에 따라 경영위원회 위원 중 3인 이내로 구성하도록 개정되었다(NHK홈페이지, 2008. 12.).

방송프로그램심의회는 일본 방송법 제3조 4의 규정에 따라 각 방송사에 설치가 의무화된 의견청취조직이다. 방송프로그램심의회는 방송프로그램의 질적 향상과 개선을 도모하는 것을 목적으로 대기업의 CEO, 일본주부연맹대표, 작가, 기자 등과 같은 각계의 전문가를 위원으로 선정하여 NHK의 프로그램에 대한 의견과 질문을 수렴한다. NHK의 경우 방송프로그램심의회는 중앙, 지방, 국제의 3개 파트로 나뉘어, 연 3~4회 개최된다(NHK홈페이지, 2008. 12.).

불미스런 사건들로 의해, 수신료 납입 거부가 증가하는 사태가 발생했다. 이에 따라 NHK는 시청자 신뢰 회복을 위해 2005년 6월 12일에 NHK 사업 운영의 목표를 “약속”이라 칭하고, “약속”에 의한 활동의 달성 상황이나 성과를 시청자의 시점에서부터 평가하는 시스템을 도입했다(NHK약속평가위원회, 2006). NHK약속평가위원회는, NHK가 제시한 방송이나 경영 등에 관한 약속이, 1년간의 과업 속에서 완수해졌는지를 시청자 시점으로 정량적, 다각적으로 평가하는 것을 목표로 한다. 약속은 업무 평가 등의 전문가가 세 명이 평가한다. 평가에는 NHK의 임직원은 일절 관여하지 않는다. 평가과정 및 내용 등도 NHK에 대해서 공표하지 않는다. 또한, NHK약속평가위원회는 NHK의 집행부와도 독립되어 있다. NHK는 약속평가위원회의 평가결과를 차차기 연도의 예산·사업 계획 등에 관한 중요 방침의 입안·결정을 위한 객관적 정보로서 활용한다. 당초, NHK의 약속평가는 3년간 한시적으로 도입되었지만 현재까지 계속 운영 중이다. NHK업무점검·경리적정화위원회는 NHK의 컴플라이언스(compliance;법령준수) 활동의 추진이나 경리의 적정화, 불상사의 재발 방지를 위해서, 공정하고 정확한 시책을 책정하고 실시하기 위한 회장의 자문기관으로 2004년 설치된 조직이다(NHK홈페이지, 2008. 12). NHK업무점검·경리적정화위원회는 변호사·공인회계사 4명으로 구성되어 있다. 외부감사는 NHK와 무관한 외부감사 법인에 의한 회계감사를 맡기고 있는 것을 말한다. 끝으로 NHK‘후레아이’미팅은 2004년부터 시작된 관련전문가와 일반 시청자를 섞은 시청자 회의기관이다. 지금까지의 시청자회의기관이 소인원수·비공개회의로 진행되었다는 비판에 대한 반성으로 일반 시청자로부터 폭 넓고 자유롭게 의견을 개진하는 기회를 제공하기 위해 개최된다. 공개 프로그램이나, 이벤트의 형태로 진행되는 NHK‘후레아이’미팅의 내용은 방송이나 홈페이지를 통해 공개된다.

한편, NHK에 대한 외적 감시는 국회와 규제기관인 일본총무성이 대표적이다. NHK는 사단법인 일본 방송협회의 재산, 즉 지금까지의 수신계약자의 수신료의 축적을 승계한 것으로 설립되었기 때문에 정부의 출자를 받고 있지 않다. 또한, 표현의 자유 보장이라는 관점으로부터, 행정부에 의한 규제는 최소화하고, 국민의 대표인 국회에 의한 규제를 기본으로 한다. 일본 방송법에서는 NHK에 대한 규제로 수지예산, 사업계획, 자금계획의 국회승인(방송법제37조), 결산서류의 국회보고(제40

조), 업무보고서의 국회보고(제38조)를 규정하고 있다(안창현, 2008). 한편, 총무성장관은 NHK의 예산과 결산 등에 의견을 첨부하여 국회에 제출하는 권한을 가진다. NHK 예산의 국회 승인에 대한 논란은 그치지 않는다. 국회는 다양한 법안 등을 심의해야 하기 때문에 NHK에 대한 예산 심의 등 규제에 충분한 시간을 할애할 수 없으며, 국회의 예산 승인이 직간접적으로 공영방송에 대한 정부와 정치권력의 개입, 과도한 자율규제를 불러일으킬 가능성이 있다는 지적 때문이다. 이에 NHK 예산의 국회 승인을 NHK 결산이나 일본우정공사의 경영계획과 마찬가지로 ‘보고’로 대체하여 NHK에 대한 국회의 규제를 축소하고, 이를 보완하는 형태로 경영위원회의 감독 강화와 다른 감독기관의 활용 등이 논의되고 있다(荒井透雅, 2006).

예산의 국회 승인 과정은 일반 법률과 동일한 절차를 밟아야 하는데, 이러한 과정에서 ‘블랙홀’이 존재, NHK에 대한 정치적 압력의 장으로 이용된다는 지적이 미디어연구자들을 중심으로 나오고 있다. 방송과 통신관련 법안을 마련하는 총무위원회가 중요한 역할을 담당하는데, 총무위원회에는 NHK 회장 등 임원이 참석하여 예산안에 대한 국회의원의 질의에 답해야 한다. 이 과정에서 예산안과 직접적으로 관련이 없는 프로그램에 대한 설명을 요구받기도 한다. 총무위원회에 소속된 국회의원에게는 사전에 NHK의 국회담당 직원이 설명에 나서는데, 이 과정에서도 정치적 이해득실을 따진 프로그램에 대한 개입이 이루어진다(안창현, 2008).

3) NHK의 거브넨스 강화방안

NHK 경영위원회는, NHK가 시청자에게 신뢰되는 경영 기반을 구축함과 동시에, 경영 효율과 방송의 질 향상을 도모하여, 방송 서비스의 질을 한층 높일 수 있도록 NHK 집행부의 감시·감독하는 기관이다. 일본 방송법 제13조에 따르면 NHK 경영위원회는 NHK의 경영방침과 기타 업무의 운영에 관한 중요 사항을 결정하는 권한과 책임을 갖는다고 명기하고 있다.

일본에서는 경영위원회의 권한 강화를 위해 방송법 개정안이, 2007년 12월 21일의 참의원 본회의에서 가결, 2008년 봄 시행되었다. 2007년 통상국회에서부터 계속 심의가 되어 있었지만, 여야당의 수정 합의에 의해, 2007년 말에 간신히 성립된 것

이다. 수정전의 방송법개정안에는, NHK 관련으로 내용이 4건 포함되어 있었다. 구체적으로는 (1)경영 위원회의 권한 강화 등 통치(기업 통치)의 강화, (2)프로그램 아카이브(archive)의 인터넷을 이용한 제공, (3)새로운 국제 방송의 제도화, (4)명령 방송 제도의 재검토 등이다. 이에 반해 여야당이 합의 수정안에는 (1)NHK 경영 위원회에 의한 프로그램 편집에의 개입을 금지하는 것을 명기, (2)프로그램 날조 등의 재발 방지 계획의 제출을 의무화 하는 항목 삭제, (3)보유할 수 있는 방송 주주 회사의 주식을 「2분의 1까지」로부터 「3분의 1 미만」으로 변경, (4)명령 방송을 요청 방송으로 변경해, 요청 내용을 「국가의 긴급 시」나 「국민의 생명·재산에 관한 일」 등에 한정하는 내용이 수정되어 포함되었다(荒井透雅·瀬戸秋穂, 2007).

2007년 12월 개정된 일본 방송법은 NHK 개혁의 일환으로서 일부 경영위원회 위원의 상근화, 감사위원회의 신설, 등을 핵심으로 NHK 경영 위원회의 기능 강화가 주된 내용이다. 일본의 여·야당합의에 의해 통과된 방송법 개정에 따르면 「NHK 경영위원회의 위원장은 총무성령에 따라 정기적으로 경영 위원회를 소집해야 하며 경영위원회와 관련한 상세한 내용을 「총무성령으로 정한다」라는 규정으로 남겨 놓았다. 이러한 식의 경영위원회의 권한 강화는 실제로는 경영위원회의 독자성을 발휘할 여지는 거의 두지 않는 것이 될 가능성이 높다는 점에서 「2007년 일본방송법 개정」은 오히려, 일본총무성의 NHK에 대한 통치의 강화라고 해도 부정하기 힘들다.

개정된 방송법에 따르면 NHK의 경영과 관련한 기본방침에 대한 의결을 경영위원회의 권한으로 규정하고 있다(제14조). 경영위원회는 이러한 기본방침에 기획입안이 포함되는 것으로 해석한다. 향후 NHK 경영위원회의 업무는 단순한 감독을 넘어 NHK 집행부의 계획안을 수정하여 의결하는 것으로 업무범위가 확대될 전망이다. 한편, 경영위원회의 권한 강화와 관련해서는 발의권 자체도 논의가 필요하지만 그 위상도 제도적 규범에 맞는지 검토할 필요가 있는데, 이는 시청자의 대표기관을 통한 NHK의 감독이 자칫 정부와 정치권력의 대표기관에 의한 감독으로 전락할 수도 있기 때문이다.

NHK의 경영위원회를 중심으로 한 NHK 거버넌스 강화로 평가·보수 부회의 설치에 의한 목표 관리·실적평가의 도입, 회장 이하 임원의 인사안건을 심의하는 지

명 위원회의 설치, 감사와의 한층 더 제휴, 전문성 있는 스태프를 중심으로 한 사무국 체제의 강화 등이며, 또, 위원회 활동의 투명성 향상을 목적으로 한, 회의록의 상세화(발언자명 기재), 경영 위원회 전용 홈 페이지의 충실, 경영 위원회 위원장에 의한 기자 브리핑의 정례화 등이 추진되고 있다.

NHK의 통치 강화를 위해서는 우선은, 경영 위원회와 집행부 각각의 역할·직무를 법적으로 보다 명확하게 정리하는 것이 필요하다. 그렇게 함으로써 경영위원회와 집행부 각각의 책임과 권한이 명확하게 구분될 수 있다. 각각의 임원의 임명 요건도 명확하게 된다. 책임과 권한, 임명 요건의 구분이 명확해지면, 자연스럽게 필요한 기능이나 체제도 명확하게 될 것이다.

과거 NHK 경영 위원회 위원은 전원이 비상근이었지만, 2007년 방송법 개정으로 일부(3명 전후)가 상근화 되었다. 경영 위원회 위원의 일부를 상근화 하는 것에 대해서는 찬반양론이 존재한다. 실제로 권한 강화의 가장 대표적인 내용으로 거론되는 NHK 경영위원회 위원의 일부를 상근화 하는 것은 「상근 위원과 비상근 위원과의 사이에 정보량의 면에서 격차가 발생하기 때문에 합의제 기관인 경영위원회의 독립성과 다양성을 해친다라는 부정적 의견이 NHK 경영위원회 내부로부터 제기되었다. 또한, 경영위원회의 직무를 법으로 명기하는 것은 정치와 권력으로부터 자유로워야 할 공영방송의 운영이 법률이라는 형태이기는 하지만 NHK 경영위원회의 권한에 일정한 범위를 정부가 설정한다는 것임으로 경영위원회의 독립성을 해칠 우려도 있다. 따라서 NHK 경영 위원회의 기능 강화를 도모하기 위해서는 독자적인 조사에 기초해 정책 판단이 가능해지도록 NHK 경영위원회 사무국의 인원·예산을 현실화시킴으로써 실질적인 기능 강화를 도모해야 한다(荒井透雅·瀬戸秋穂, 2007).

이렇듯 NHK 경영위원회의 권한 강화는 시청자의 시점(공공성·중립성의 확보), 경영 위원회와 집행부의 역할, 양자의 거리감(독립성의 확보)에 가세해 경영위원회 위원의 인선 밸런스(다양성의 확보)나 상근위원과 비상근위원의 조화 등의 관점으로부터 고려해야 할 점이 적지 않다. 나아가 상근 경영위원에 대해서는 직무의 명확화나, 집행부와의 장소적 분리(경영 위원회 사무국을 포함한다) 등의 운용상의 궁리도 필요하다. 상근 위원을 상정한다면, 경영 위원회 위원의 보수(방송법 22조)에

대해서는 지금까지도 집행부의 감독 등 위원의 역할·직무에 상응하는 처우 시스템이 마련되어야 한다. 상근위원의 보수산정은 현행의 근무 날짜에 응한 일액 체계를 기초로 월급제 또는 연봉제 등을 적용하는 것이 바람직하다고 판단된다. 하지만 경영위원회 사무국은 2005년 1월에야 설치되었다. 현재, 근무 직원도 6명에 불과하다. 경영위원회 사무국은 경영위원회의 서포트역이기 때문에, 집행부로부터의 독립성을 확보하고 경영 위원회의 역할·직무의 확대에 따라 그 기능을 향후 강화할 필요성이 있다. 특히, 경영위원회는 방송분야의 전문성이 있는 스태프를 중심으로 강화해 나가야 한다. 이와 더불어 경영위원회 위원의 선출 과정의 투명성을 담보하고, 경영위원회가 직접 시청자의 의견을 청취할 수 있는 기회가 보장되는 것이 바람직하다.

경영 위원회의 멤버 구성과 관련해서는 공영방송의 거버넌스라는 관점에서 보면 다양한 시청자의 시점을 결코 빠뜨릴 수 없다. 경영위원회의 감독 기능을 강화하기 위해서는 경영 능력이나 감사 능력에 관한 전문성도 불가결하지만 좋은 방송을 널리 전국에 보내는 것 뿐 아니라 전국 각지로부터 정보를 발신을 실시해야 할 공영방송으로서 문화의 시점이나 지방의 시점이 매우 중요하기 때문이다. 따라서 다양성과 전문성을 확보하기 위해 지구 대표 위원 외 여러 가지 분야로부터 위원을 선임하고 있는 BBC 경영위원회나 개편 되는 BBC 트러스트와 같이 NHK경영위원회 위원의 선임 시에도 지역성, 전문 분야, 세대·연령, 성별 등의 밸런스에 유의해야 할 필요가 있다. 덧붙여 경영위원회 위원의 책임의 명확화 및 시청자 의향의 반영의 관점으로부터 위원의 임기를 단축하는 것이나, 경영위원회 내에서의 경영위원장 역할 및 위치설정의 명확화, 선임 방법의 재검토도 요구된다.

NHK의 감독권과 집행권의 분리를 진행시켜 「경영 위원회는 전문성이나 지역성 등 다양한 시청자의 입장을 대표해, 집행부와 거리를 둔 시청자의 시점으로부터 NHK에 대한 감시·감독을 실시하는 기관이다」라고 명확하게 규정해 그 기능을 한층 강화해야 할 필요성도 있다. 예를 들면, 경영 위원회의 직무·권한으로 업무의 평가, 감사 등을 더하고 감시·감독 능력을 강화하는 것이나, 공공 방송으로서의 NHK의 본연의 자세 등에 관한 시청자의 의향을 경영 위원회의 활동에 한층 반영하는 구조를 검토하는 것이다. 덧붙여 NHK의 관리·감독을 생각할 때, 민간기업의 수법을 참조하는 것이 전혀 가치가 없는 것은 아니지만, NHK는 공공적 서비스(공영방

송 서비스)를 실시하는 것을 목적으로 방송법에 의해 만들어진 특수법인이며, 영리 기업이나 일반적인 특수법인·독립 행정법인 등의 이사회등과 경영위원회를 동급으로 자리 매김을 해 논하는 것은 타당하기 않다. NHK가 방송을 만드는 측의 논리나 이익 추구의 논리에 빠져서는 안 된다. 하지만 NHK 경영위원회와 집행부를 일원화하는 경영시스템의 원보드화는 NHK에 대한 감독권과 집행권의 분리, 각각의 책임·권한의 명확화, 프로그램 편집의 자율(편집권의 독립)의 차원에서 신중한 검토가 필요한 사항임으로 단순히 효율성이라는 차원에서 접근할 수만은 없다.

4) NHK의 설명책임

공익을 제도적 규범으로 하는 매스미디어에는 사회적 책임이 요구된다. 공영방송인 NHK도 이러한 사회적 책임으로부터 자유로울 수 없다. NHK의 사회적 책임은 NHK 경영위원회가 NHK 집행부에 대한 통치의 강화와 NHK에 대한 주어진 임무를 완수함으로써 수행된다. NHK 경영위원회는 NHK의 사회적 책임 수행여부를 설명 책임을 통해 시청자에게 알리는 것이다. 특히, NHK의 사업이 복잡화되고, 이사회와 경영위원회라는 이원적 관리시스템으로 구성된 NHK에 대한 업무의 책임과 권한을 명확하게 하기 위해서도 NHK의 경영실패를 시청자들에게 자세하게 설명한 필요성이 요구된다는 의견이 미디어연구가들을 중심으로 제기되고 있다.

NHK의 2004년 7월 NHK PD와 특과원들의 제작비 착복사건이 불어지면서 야기된 NHK에 대한 사회적 불신감은 급기야 수신료 납부 거부자를 기하급수적으로 양산함으로써 수신료를 근간으로 하는 공영방송 시스템 그 자체를 위태롭게까지 만들었다. 일련의 관련 사건·사고가 잇따르자 NHK는 2004년 7월부터 업무점검 및 감사, 법령준수 강화를 핵심으로 하는 NHK개혁재생사업에 착수한다(NHK, 2006). 제작비 착복에 대한 사회적 비난여론을 잠재우고자 실시된 NHK개혁재생사업은 업무 및 감사 등의 내부통제 강화의 형태로 구체화되었다. NHK개혁재생사업으로 NHK내부에 법령준수를 위한 내부·외부 고발창구, 법령준수추진위원회, 법령준수추진실 등이 설치되었다. 또한, 법령준수에 대한 직원연수 및 법령준수추진보고서의 제출도 의무화되었다.⁶⁷⁾ 또한, 새로운 윤리강령의 제정과 NHK윤리·행동헌장과 행

동지침도 마련되었으며, 전 직원을 대상으로 한 윤리준수 서약과 서명도 추진되었다(안창현, 2008). NHK의 개혁재생사업은 표면적으로는 가시적인 성과를 거두었다고 평가된다. NHK의 직원을 대상으로 실시한 의식조사에 따르면 NHK직원들은 윤리의식이 한층 강화되었기 때문이다. 하지만, 일각에서는 창의성과 다양성을 기본으로 하는 방송사의 특성을 고려할 때, 과도한 법령준수 활동은 프로그램 제작현장에 암묵적 위축효과를 가져 올 수도 있다는 우려를 제기하기도 한다. 이러한 주장을 제기하는 사람들은 NHK가 예산집행형의 사업방식을 채택하고 있음으로 자율적인 수지구조를 개선하고자 하는 노력이 미흡하며, 회장의 단독책임구조로 이루어져 이사들 상화간의 견제가 쉽지 않고, 더구나 시청자 대표로 구성된 경영위원회가 NHK에 대한 1차적 경영 감시기능을 수행하는 구조로 운영된다는 점에서 일반기업과 같이 기업통치나 법령준수 제도를 시행하더라도 그 효과를 기대하기 힘들다는 것이 논리다.

한편, NHK에서는 NHK사업전반에 대한 정보공개가 이루어지고 있다. NHK는 사업활동 전반에 관한 정보를 방송프로그램, 창구비치, 인터넷 등을 통해 공개한다. 공개범위는 NHK 업무관련 문서에 제한되며, 프로그램 제작과 관련한 내용이나 취재관련 내용은 제외된다. 미공개 정보의 경우 시청자가 정보공개를 청구하면 그 공개여부는 제3자 기관인 NHK정보공개·개인정보보호심의위원회가 결정한다. 경영위원회의 회의록도 공개대상이다.

5) NHK의 경영평가

NHK는 사회적 책임의 일환으로 NHK업무성과를 알리기 위해 국회나 정부, 경영위원회를 거치지 않고 방송서비스의 수준과 목표를 일반 시청자들에게 약속이라는 형태로 제시하고 그 달성 정도를 자체적으로 평가받는 시청자에 대한 약속과 평가 제도를 2005년부터 도입했다(NHK약속평가위원회, 2006). NHK는 2005년에는 프로그램강화, 수신료의 공평한 부담, 시청자의견반영, 부정 근절과 투명성·설명책임, 효과적·효율적 사업운영, 디지털기술의 사회적 환원 등 6항목 9세목에 걸친 약

67) 2007년의 경우 법령준수와 관련한 임직원과의 대화활동은 전국의 NHK 방송국에서 153회 개최되어 전 직원의 4할을 넘는 4,696명의 직원이 참가했다.

속을 발표했다. 2006년에는 NHK이기 때문에 가능한 방송서비스 실현, 수신료의 공평한 부담, 시청자의견반영, 부정 근절, 사업운영의 개혁, 디지털기술의 사회적 환원 등을 약속하고 평가에서는 방송서비스에 대한 시청자의 평가를 이용가치·비이용가치(사회적 가치)라는 관점에서 측정하도록 했다(안창현, 2008).

NHK의 약속평가를 위해서는 계량적 평가지표의 적용이 관건이다. 하지만, NHK의 사업운영의 효율성 측정은 민간 기업에서 일반적으로 이용하는 「매출액이익율」이나 「종업원 1인당 생산성」이란 분자에 수익을 이용한 지표는 타당하지 않다. NHK의 수입은 NHK가 창출한 가치의 대가가 아니라 수신료란 「제도」에 의해 모아진 것(즉, NHK의 수입은 NHK가 창출한 가치의 평가와 연동하지 않는다)이라는 공적 조직 특유의 사정이 있기 때문이다. NHK와 같은 조직에서 본질적으로 중시해야 하는 것은 「코스트에 대한 성과(VFM : Value for Money)」이다. 이 경우 「성과(value)」란 NHK약속평가위원회가 CVM(가상시장가치법 : Contingent Valuation Method)조사에 의해 산출한 시청자의 NHK에 대한 「지불의사액(WTP : Willingness to Pay)」를 사용하는 것이 적당하다. CVM조사에서 산출한 시청자의 지불의사액의 합계와 실제의 사업지출총액으로부터 NHK의 조직전체의 VFM을 계산하면 2005년도는 1.57, 2007년도는 1.66으로 2년간 5.7%향상(1.66÷1.57)된 것을 볼 수 있다.⁶⁸⁾ 이것으로 2년간 NHK의 효율적·효과적 사업운영이 진전되었다고 판단할 수 있다(NHK약속평가위원회, 2008). VFM의 향상은 시청자가 느끼는 평가(분자)의 향상에 의한 것이었다. 한편, 경비의 감축효과(분모)도 크게 기여하고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 2005년부터 2007년까지의 사업지출의 감소는 인원삭감, 일률적 예산감축의 조치로 달성된 것이 많고 서비스 가치의 유지·향상은 직원 개개인의 부

68) 2007년도 NHK의 CVM 조사 결과에 기초하여 NHK의 방송 서비스에 대한 시청자의 지불의사액(WTP : Willingness to pay)을 계산하면 지상파 방송(종합텔레비전, 교육텔레비전, 라디오 제1방송, 라디오 제2방송, FM 방송)은 시청자 1인 당 월액 1,814엔이고, 위성방송(위성 제1텔레비전, 위성 제2텔레비전, 디지털 위성 하이비전)은 시청자 1인당 1,269엔이었다. 이 금액은 경비의 합산을 기초로 산출된 현행 수신료의 월 액(지상파 계약 1,395엔, 위성계약의 위성부가분 945엔 모두 방문수금의 경우)을 상회하고 있다. 상기 가치를 매체별로 분해하면 지상파 방송은 종합 텔레비전 1,132엔, 교육텔레비전 443엔, 라디오 제1방송 127엔, 라디오 제2방송 45엔, FM 방송 67엔, 위성방송은 위성 제1텔레비전 500엔, 위성 제2방송 425엔, 디지털 위성 하이비전 344엔으로 계산되었다. 또한, 시청자가 지불의사액(지상파방송과 위성방송의 합계)을 프로그램 장르별로 배분한 결과를 이하에 나타내었다. 시청자가 생각하는 프로그램 장르별 구성비로서 「뉴스·보도 프로그램」이 34.5%로 가장 높고 이하 「정보·다큐멘터리 프로그램」이 12.7%, 「스포츠 프로그램」이 9.9%이었다.

담을 높이는 형태로 실현되고 있다.

6) 일본 사례의 시사점

NHK 개혁의 논의는, 단지 수신료 부담의 불공평 해소에 머무르지 않고, 디지털 시대에 있어 NHK가 담당해야 할 공영방송의 범위와 재원의 책정을 목적으로 한다는 점에서 디지털 미디어의 미래상과 연결된다. NHK는 계속되는 불상사 발각이나 프로그램 개혁 의혹을 받아들여 계속적으로 거버넌스 강화를 추진하고 있다.

아무리 NHK의 거버넌스 구축을 위해 다양한 제도를 도입하고 시도를 하더라도 시청자와의 신뢰구축이 부재하다면 진정한 거버넌스 구축은 불가능에 가깝다. NHK의 통치 체제가 경영위원회와 회장 이하 집행부의 이원체계를 유지하는 것은, 특정의 고객·주주 등을 대상으로 사업을 실시하는 일반기업과 달리 국민 전체를 대상으로 사업을 실시하는 NHK는 사업 운영에 있어 공공성이나 다양성을 확보할 필요성이나 중요성이 크게 요구됨으로 이를 조직 운영과 경영적으로 담보하기 위한 필요성에서 기인한다고 해도 과언이 아니다. 이러한 점을 감안하면 단지 거버넌스 시스템을 개선하고 효율성이라는 기술적 차원의 접근은 공영방송의 본연의 역할과 책무라는 관점에서 부적절할 수도 있다.

따라서 공영방송에 대한 거버넌스 문제는 NHK에 대한 관리·감독기관과 더불어 시청자의 관점에서 접근하는 것이 필요하다. 시청자의 관점에서 NHK의 거버넌스 강화와 떼어놓을 수 없는 것이 시청자제일주의다. 국민이 지불하는 수신료를 재원으로 하는 공영방송은 근본에 반드시 시청자제일주가 있어야 하는 것은 광범위한 시청자와의 합의 형성을 위한 기본 조건이다. 시청자와의 합의 형성이 그 때 그 때의 사회적 풍조나 화제성의 「영합」 등이 돼서는 안 된다는 것은 말할 것도 없으나 그렇게 되지 않기 위해서도 NHK는 「자주자율」과 「방송윤리」의 준수를 기본으로 하고 각 지역, 각 분야, 각 세대, 각 견해 등을 나누어 시청자의 다양한 의향을 신중하게 받아들이는 노력을 거듭해야 한다.

「시청자제일주의」를 광범위한 시청자에게 알리기 위해 방송 등을 통해 경영의 실정이나 프로그램 자세에 관해 정보를 개시하고 설명함과 동시에 시청자 참가

를 위한 열린 시스템을 구축하는 것도 빠질 수 없다. 시청자의 의견을 받아들이는 종래의 구조를 충실하게 하는 것 뿐 만 아니라 수신료징수담당자들로부터 시청자의 반응을 수집하고 인터넷의 쌍방향통신기능을 활용하는 등 다방면의 대응이 중요하다.

한편, NHK의 거브넌스는 참의원과 중의원의 동의, 내각총리대신의 임명에 의해 결정되어 NHK의 경영방침을 심의·결정하는 「경영위원회」와 실제의 경영에 관여하는 회장 이하 집행부에 의한 「이사회」의 이원적 구조로 되어 있고 어느 쪽이 어느 범위로 NHK를 대표하고 어느 분야의 권한과 책임을 갖고 있는가에 관해 알기 어려운 구도로 되어 있다. 조직통치의 원칙·방향성·내용을 내·외에서 분명하게 알 수 있도록 하고, 프로그램 제작의 현장이나 시청자가 의견이나 요망을 어떤 기관에 대해 전해야 하는가를 용이하게 알기 위해서도 각각의 권한과 책임의 범위를 명확하게 할 필요가 있다. 끝으로 NHK의 거브넌스(조직통치)는 불상사나 부정행위의 재발을 방지함과 동시에 프로그램 제작현장의 자유로운 창조성을 보장하는 구조로, 더욱이 「시청자제일주의」를 기초로 하는 공영방송의 이념에 따라 투명성이 높고 알기 쉬운 것으로 재구축되어야 한다. 집행부나 관리직의 인사구성이 「특정인맥」이나 「은밀한 세력」 등의 의향에 좌우되는 일이 있어서는 안 된다.

IV. 국내 공영방송 제도의 위상과 구조적 한계

1. 국내 공영방송의 법·제도적 현황: 임무와 특권

국내 공영방송 제도는 역사적 사실로만 판단하면 1972년 12월 30일 한국방송공사법 제정으로 국영방송에서 공사로 전환하면서 시작되었다. 그러나 당시의 공영방송체제는 ‘행정적 경영의 공공화’에만 치중한 것으로 전파자원의 공공성을 기반으로 하는 제도윤리나 사회적 규범에 입각한 분배의 정의는 고려되지 않은 것이다(박기성, 1991, pp. 436-438). 따라서 공영방송의 제도적 조건으로 임무, 특권 그리고 통제시스템 등의 틀을 갖춘 공영방송제도는 2000년 통합방송법이 통과된 다음부터라고 보는 것이 타당하다. 본 장에서는 2000년 이후의 공영방송에 초점을 두고, 그 통제시스템과, 임무 및 특권 그리고 책무성 이행 메커니즘 등을 고찰해 보고자 한다.

공영방송의 임무와 재정적 특권은 사회적 통제원리와 책무성이라는 통제구조를 유지하는 두 축이라고 할 수 있다. 공영방송은 공적 과제에 따라 차별된 기능을 담당해야 하는 임무를 갖고 있으며, 그 특수임무로 인해 재정적 특권을 보장 받게 된다. 바로 이러한 임무와 특권이 있기에 사회는 공영방송으로 하여금 책무성을 이행하도록 요구하며, 적극적 실현과 개입이라는 의미에서 사회통제원리가 발생하게 된다. 이 같은 원칙에서 보았을 때, 한국 공영방송의 임무 규정은 재정적 특권을 보장 받아야 할 근거가 되는 특수임무, 즉 기능적 차별성은 보이지 않고 있다.

<표 4-1>은 방송법과 방송문화진흥회에서 규정하고 있는 주요 임무를 정리한 것이다. 방송법에서 규정하고 있는 방송제도의 일반적 임무는 거의 모든 기준에 총망라되어 있다. 프로그램 장르에 관한 사항은 임무로 규정되기보다 방송 프로그램에 대한 편성의 요건으로 제시되고 있기 때문에 분석표에서 제외했을 뿐, 사실 모든 기준에 적용되고 있는 것이다. 반면 종합편성을 하는 공영방송사인 KBS와 MBC에 대한 방송활동관련 임무는 법률로 거의 규정되어 있지 않았다. 국가기간방송으로서 KBS에게 차별되어 부여된 임무는 ‘국내·외 대상으로 민족문화를 창달하

고 민족의 동질성을 확보할 수 있는 프로그램의 개발'이 유일하다(방송법, 제44조의 4항).

<표 4-1> 한국 공영방송의 임무 규정

영역	방송 일반(방송법)	KBS(방송법)	MBC(방문진)
기본가치	방소의 공적 책임 (방송의 공정성과 공익성)	방송의 공정 책임 방송의 공정성과 공익성 (기간 방 송)	공적 책임의 실 현
정치·사회	민주적 기본질서 존중 국민의 화합과 민주적 여론 형성 사회적 갈등조장 방지	-	공공복지 향상
문화·언어보호	-	국내·외 대상으 로 민족문화를 창달하고, 민족 의 동질성을 확 보할 수 있는 프 로그램 개발	민주적이며 공정 하고 건전한 방 송문화진흥
프로그램 다양성	-	-	-
특정계층	아동 및 청소년 보호 소수계층의 대변	-	-
품질	-	지역과 주변의 여건에 관계없이 양질의 방송서비 스 제공	-
언론규범	보도의 공정성 및 객관성 방송편성 상의 차별 금지 알권리 및 표현의 자유 보호 · 신장 의견표명의 균등한 기회 부 여 정치적 프로그램 편성의 균 형성	-	-
도덕/종교	타인의 명예훼손 및 권리침 해 금지 범죄 및 부도덕 행위, 사행심 조장 방지	-	-

	건정한 가정생활 보호(음란, 퇴폐, 폭력조장 방지) 국민의 윤리적, 정서적 감정 존중 국민의 기본권 옹호		
기타	지역사회의 균형있는 발전 국제친선의 증진 사회교육의 신장 유익한 생활정보의 확산 및 보급	-	-

이상을 독일, 영국, 프랑스와 비교해 볼 때, 공영방송의 임무설정 방식에는 상당한 차이가 나타나고 있다. 즉, 방송일반에 대해서는 ‘보도의 객관성’, ‘불편부당성’, ‘균형성’, ‘정확성’, ‘프로그램의 균형성’ 등의 임무가 주어지지 않지만 BBC, ARD 그리고 ZDF와 같은 공영방송은 법적으로 명시된 차별성이 나타나고 있다. 프랑스 역시 민영방송의 임무는 ‘다양한 사상과 의사표시 존중’, ‘방송의 자유’ 등에 한정되나, 공영방송은 ‘민주주의 원칙’, ‘다양한 계층의 민주적 토론을 매개’, ‘공익 추구’, ‘프랑스어권의 영향력 확대’, ‘프랑스의 언어적, 문화적 유산 부각’ 등의 특수임무를 갖고 있다. 또한 ‘청각장애자’, ‘난청자 프로그램’ 등과 같은 의무 프로그램에 대한 차별적 요건(requirement)도 갖고 있다.

이러한 현상은 공영방송에 대한 차별적 규제를 불가능하게 하는 현행 방송법의 한계라고 할 수 있다. 김우룡(2002, p. 61)은 현행 방송법의 이와 같은 한계가 규제 방식의 불합리성을 낳고 있다고 지적하고 있다. 왜냐하면 수신료로 운영되는 공영방송사와 유사한 기준을 민영방송사의 편성에도 강제하기 때문이다. 현행법은 방송의 공적 책임을 모든 방송 주체에게 적용한다는 점에서 방송을 공공의 시각으로 일관성 있게 접근한다는 평가를 내릴 수도 있지만, 또 다른 한편으로는 모든 주체를 동일한 잣대로 규제함으로써 개별 주체의 특성이 무시될 수 있으며, 그 결과 어떤 주체에게도 각각의 특성에 맞는 최적의 공익성을 실현시키지 못 할 가능성 역시 갖고 있다고 비판될 수 있다.

이처럼 한국 공영방송은 통제구조와 책무관계에 있어 약간의 차이를 갖고 있다. 즉, KBS는 MBC보다 책무를 이행해야 하는 조건이 더 높은 구조를 갖고 있다. 반

면 임무는 세 공영방송을 포함해서 SBS까지 차이를 보이지 않고 있다. 이러한 공영방송사 간 책무성의 불일치는 규제의 비효율성을 발생시킬 수 있다. MBC는 책무관계도 없이 SBS와 같은 임무만을 달성하면 되는 구조가 되며, KBS에게는 책무성이 존재하나 사회가 건전한 방송활동을 요구하려 해도 그 주장은 공허해질 뿐이다. 규제가 공익을 극대화하고 이해참여자 모두가 만족하기 위한 규제(통제) 원리가 되어야하나, 공영성의 한 조건이 충족되지 않음으로서 공영방송에 대한 비효율적인 규제의 가능성만 내포하고 있다.

<표 4-2> 한국 공영방송 재정구조의 특징

구분	내용
법적 근거	방송법 제64조~제65조
결정 방식	수신료 금액은 이사회가 심의·의결한 후 방송위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 최종 확정 EBS와의 조정방식은 방송법 제68조와 시행령 제49조에 근거해 매년 수신료 수입의 3/100을 지급(방송위가 시행령으로 결정)
징수 주체	KBS 자체 징수(한국전력공사에 위탁)
광고 허용 정도	공영방송만의 제한요건 없음(지상파방송사업자와 동일)
정부 보조금	국가 예산범위 내에서 대통령이 정하는 바에 의해 비용의 보조, 자금의 용자, 사체의 인수 등을 허용
매출액 대비 수신료 비중(2007년)	38%
연간 수신료	30,000원(월 2,500원)

임무와 마찬가지로 한국 공영방송의 재정적 특권 역시 문제를 갖고 있다. 먼저 <표 4-2>에서 보이는 것처럼 수신료의 수혜대상이 KBS에 국한되어 있는 구조를 갖고 있다. 영국을 제외하고 독일과 프랑스는 수신료를 모든 공영방송사에 조정해 배분하고 있는 반면에 특정한 이유도 없이 KBS가 독점하도록 하는 것은 문제가 있다. 물론 역사적 전개 과정에서 민영방송이었던 MBC가 공적 소유구조로 전환되어 공영방송의 영역에 포함되었다 하더라도 수신료의 독점은 정당한 근거가 있어야 한다. 영국이 같은 공적 소유인 채널 4에는 수신료를 배분하지 않고 BBC가

독점하도록 하는 명백한 근거는 두 가지이다. 첫째는 BBC에 있어서 광고의 완전한 제한이며, 둘째는 BBC에 더 많은 수신료를 지불함으로써 공중에 대한 더 많은 책무를 갖도록 하기 위한 전제라 할 수 있다. 그러나 한국 공영방송제도에서 수신료는 이처럼 임무에 대한 보상이며, 동시에 책임에 대한 권리라는 인식이 형성되지 못했다.

수신료제도의 역사적 변천과정을 살펴보면 1963년에 시청료라는 명칭으로 월 100원씩 징수하기 시작하여 컬러 TV 보급의 확대와 함께 1981년 2500원으로 조정되었고 1989년에 시청료에서 수신료로 명칭을 변경하여 오늘에 이르고 있다. 그 과정에서 징수의 주체가 여러 차례 바뀌는 혼란이 있었다. 현재는 국회의 승인에 따라 KBS가 징수하도록 방송법이 규정하고 있다(KBS 한국방송, 2004, p. 55).

이러한 역사적 전개과정에서 수신료가 공영방송에 갖는 의미를 검토하고 수신료를 어떻게 조정할 것인가에 대한 제도적 고민은 부재하였다. 지금까지 방송제도 및 구조의 개편을 위해 4차례의 특별연구위원회가 활동하였으나 수신료에 대한 구체적인 정책은 거의 제시하지 못하고 있다. 전부 공영방송의 공공성을 강화하기 위해 재원구성에서 수신료가 차지하는 비율을 높여야 한다고 지적은 하고 있으나 구체적인 방안은 모두가 다음과 같은 내용으로 매우 공허하기 짝이 없다.

결국 올바른 공영방송의 역할을 기대하기 위해서는 광고수입 의존도를 낮추고 점차 수신료 비율을 높이는 방향으로 나가야 할 것이다. 더욱이 DBS나 HDTV와 같은 뉴미디어를 준비하기 위한 막대한 투자를 고려할 때 국민적 이해를 바탕으로 현실성 있는 수신료 성격 규정 및 인상 방안을 마련해야 할 것이다. 결론적으로 KBS는 향후 명분 있고 확실한 재원확보를 위해서 다양한 방안을 마련하고 국민으로부터 신뢰받는 공영방송으로 정착하기 위한 기틀을 마련해야 할 것이다(한국방송개발원, 1994, pp. 125-126).

현재의 방송법의 틀을 마련한 방송개혁위원회 역시 2001년 1월부터 2TV 광고를 전면 폐지하고 그에 상응하는 수신료 조정을 제시하였으나, 수신료의 조정방식

에 대해서는 방송위원회가 제안하도록 유보하였다(방송개혁위원회, 1999, p. 99). 그러면서도 방송재정구조의 개선이라는 명목으로 광고제도 개선방안과 공익자금의 방송발전기금으로의 전환에 대해서는 방안을 제시하였다. 강남준(1999, p. 55)은 공영방송에게 시장에서 가격으로 경쟁할 수 없는, 따라서 시장 외적인 공적재원 이외에는 조달할 방법이 없는 공익적 프로그램 제공의 책무를 수행하라고 요구한다면, 적어도 최소한의 안정적 재원확보에 대해 구체적인 방안을 제시해 줄 필요가 있다며, 수신료에 관한 조항을 반영하지 않은 당시 방송개혁위원회가 제시한 방송법안의 문제점을 지적하였다.

공영방송에 대한 광고 관련 규정도 마찬가지이다. 현재 KBS1은 광고를 하지 않고 있으나 법적 근거에 의한 것이라기보다 수신료의 징수를 한전에 위탁해 징수율을 높이기 위한 자발적 차원이라는 점에서 제한조건은 없다. 광고를 허용함에 있어 공영방송, 특히 KBS는 수신료를 재정으로 제공받고 있기 때문에 공공성과 공정성의 원칙에 따라 스폰서 또는 블록 광고의 문제, 광고시간, 광고대상, 표현방식 등에 있어 민영방송과 차별되어야 하나 이러한 조건이 전혀 없는 것이다.

이상에서 살펴본 것처럼 한국 공영방송제도의 통제구조는 그 임무와 특권이 적절히 정립되지 않고 있어 공영성이라는 제도적 운영원리로 기능하지 못하고 있다. 공영방송의 임무는 공영방송을 제도적으로 보장하는 특권의 전제로 작용해야 하고 재정적 특권은 그 임무를 달성하기 위한 보장이 되어 서로 조화를 이루어야 하나 전혀 그렇지 못하다는 것이다. 임무의 차별성이 없기 때문에 특권을 어떻게 설정하고 조정할 것인가의 판단과정 자체가 도입되기 어려운 구조를 갖고 있다. 해외 국가들의 경우 재정적 특권에 대한 조정이 임무 이행의 정도를 평가하여 결정하는 정책적 의미를 갖고 있으나, 한국 공영방송제도에서는 조정의 과정 자체가 없기 때문에 임무 달성을 평가할 제도적 필요마저 없는 것이다. 그 이유는 과거 공영방송이 권력의 홍보기구였고, 하수인이라는 역사적 경험으로 인해 책임보다는 자율성과 독립성의 확보에 논리적 중심이 치우침으로서 수신료라는 재정적 특권을 통해 공영방송으로 하여금 책무성을 이행하도록 하는 개념적 전제를 모색할 겨를이 없었기 때문이다. 그러나 지불가치(value for money)로 표현되었던 특권과 책무성의 연결고리는 BBC에 대한 개혁과 제도적 논의가 있을 때마다 BBC의 자율성과 독립성을

유지하기 위한 논거였으며, 또한 공적 과제에 대한 BBC의 공적 역할을 상황에 맞게 재정립하는 힘이었다는 것을 유념할 필요가 있다.

2. 국내 공영방송 규제 시스템 및 거브넌스 모델: 구조와 특징

1) 통제구조 및 책무관계

한국 공영방송의 통제구조와 책무관계를 이해하기 위해서는 정치권력과 방송제도가 갖고 있는 특수한 관계성을 이해해야 한다. 사회의 한 영역으로서 방송제도는 정부, 정치적 집단 및 세력의 영향으로부터 완전히 자유로울 수 없으나 권위주의 체제가 지속된 국내의 특수성은 그 관계가 독일, 영국, 프랑스와는 매우 상이하다. 국내의 경우 분단의 특수성은 국가의 방송개입을 보다 용이하게 하였으며 정당성 없는 정치권력은 방송의 개입과 통제를 강화할 수밖에 없었다. 따라서 정치권력의 부단한 영향력은 방송이 스스로 책임을 질만한 자율의 바탕을 이룩하지 못하도록 만들었고(한국방송개발원, 1995, p. 236), 그로 인해 민주주의로의 이행 이후, 방송제도와 관련된 모든 관심은 제도적, 구조적 자율성을 어떻게 확보하는 가에 초점이 맞춰졌다.

현 방송제도의 특징은 정치권력으로부터 방송의 독립성과 자율성을 확보하기 위한 독립규제기구가 존재하고 정부에 대한 공영방송의 책무가 전혀 부재하다는 것이다. <표 5-3>에서 보이는 것처럼 공영방송의 통제구조에 따른 책무관계에서 정부는 직접적이든 간접적이든 어떠한 권한을 행사하지 않고 있으며, 이에 따라 공영방송은 정부와 관련해서는 법·규제적 프레임뿐만 아니라 공중 프레임을 통해 이행해야 할 책무도 갖지 않고 있다.

공영방송의 소유주로서 그리고 국가의 자원과 자산을 관리하는 1차적 책임자로서 정부에 대해 아무런 책무성을 갖지 않는다는 점은 매우 이례적인 것이다. 수준은 다르나 독일, 영국, 프랑스의 세 국가에서 공영방송은 정부에 대한 일정한 책무성을 갖고 있으며, 그 이행의 메커니즘이 작동하고 있다. 결국 이러한 차이는 현재

의 방송법이 탄생하는 과정에서 논의되던 방송의 독립성이라는 거의 신화적 믿음에 기인하는 것이다.

<표 4-3> 한국 공영방송의 통제구조와 책무관계

책무관계		KBS	MBC	EBS
내부감독기구		KBS 이사회	방송문화진흥회	EBS 이사회
독립규제기구		방송통신위원회		
	책무 유/무	책무관계	책무관계	책무관계
기구 간 관계	권한	정관 변경 인가, 이사 추천, 감사 임명, 운영계획서 및 결산서 접수, 부동산 취득 처분 시/당시 목적 변경시 보고 접수	정관 변경 인가, 이사 및 감사 임명, 예·결산의 접수	정관 변경 인가, 사장 임명 동의, 비상임 이사 및 감사 임명, 운영 계획서 접수, 결산의 승인
정부		없음(감사원)	없음	없음
국회		직접적	간접적	직접적

현재의 방송구조와 공영방송 통제구조는 1999년 방송개혁위원회의 연구에 토대를 두어 2000년에 통과된 통합방송법에 근간을 두고 있다. 통합방송법은 이미 1990년대 중반부터 제기된 법 개정의 필요성을 반영하고 동시에 당시의 김대중 정부가 공약으로 제시한 정부로부터 독립된 방송행정기구의 설립을 실현하기 위한 목적으로 탄생한 것이다. 공약 자체가 이미 정부로부터 방송을 독립해야 한다는 원칙에 기반하고 있었으며, 그것을 둘러싼 다양한 논의 속에서도 정부로부터 방송의 독립성은 지상의 과제였다. 따라서 공영방송의 통제구조 역시 철저한 방송의 독립성을 강조하는 형태로 나타났으며, 책임의 이행을 판단하고 공적 역할을 평가하는 주체로는 방송위원회와 국회로 집중되었던 것이다.

<표 4-4>를 보면 현재 공영방송의 통제구조가 형태상, 내부감독기구와 외부 독립규제기구로 이원화되는 것으로 보인다. 내부감독기구가 일상적인 감독을 수행하고 장기 정책을 수립하는 주체로 나타나고 있다. 그러나 내부감독기구의 역할과 권한은 유의미한 차이를 가지고 있다. 먼저 법·규제적 프레임에서 가장 핵심적인 책

무관계라고 할 수 있는 임명의 권한을 방송위원회가 모두 갖고 있다. 또한 KBS와 SBS는 장기 정책에 대한 중요한 권한이 되는 ‘기본운영계획’을 예산이 확정된 후 2개월 이내에 방송위원회에 제출하도록 되어 있다(방송법 제58조; 한국교육방송공사법 제22조). 물론 승인의 주체는 각 이사회로 규정하고 있고, ‘제출’이라는 것이 행정적 요식에 가깝다고 볼 수 있을지라도 두 공영방송 이사회는 방송위원회와 책무 관계를 갖고 있음을 보여주는 것이다.

<표 4-4> 한국 공영방송의 책무 유형에 따른 비교

책무의 유형		KBS	MBC	EBS
일상적 감독		KBS 이사회	방송문화진흥회	EBS 이사회
프로그램 규제		방송위원회	방송위원회	방송위원회
장기 정책 (기본운영계획)		KBS 이사회	방송문화진흥회	EBS 이사회
예·결산 (운영 관리)		KBS 이사회/국회	방송문화진흥회	EBS 이사회/국회
수신료(재원)		방송위원회/국회	해당 없음	방송위원회
보고·제출		예산이 확정되면 운영계획을 수립해 방송위원회에 제출	기본운영계획을 진흥회 이사회에 보고	기본운영계획을 방송위원회에 제출
		결산서를 방송위원회와 국회에 제출하고 국회로부터 승인	결산서를 진흥회에 제출 및 승인	결산서를 방송위원회에 제출 및 승인
		부동산을 취득 또는 처분하거나, 취득할 당시의 목적을 변경하였을 때, 방송위원회에 보고	-	-
행정적 조사		KBS 결산서에 대한 감사원의 감사	외부 회계감사	-
임명	독립 규제기구	국회의장 6명(교섭단체 협의 3명, 문화관광위원회 추천 3명) 추천받아 대통령이 9명 임명		
	내부 감독기구	각 분야의 대표성을 고려해 방송위원회가 추천하고 대통령이 임명(총11명)	전문성과 사회 각 분야의 대표성을 고려해 방송위원회에서 9명 임명	방송위원회 6명(사장 1명과 비상임 5명) 임명, 사장이 3명(상임) 임명(총 9명)

특히 EBS가 방송위원회에 대해 갖는 책무의 정도는 상당히 높다. 예산과 결산에 대한 승인권을 방송위원회에서 갖고 있기 때문이다(한국교육방송공사법 제20조; 제23조). EBS가 아무리 목적방송이며 상당한 재원을 방송발전기금과 국가보조금에서 충당하고 있다고 하나, 특별한 근거가 없이 책무의 정도를 타방송사와 차별되게 적용받는 것은 문제가 될 수 있다. 프랑스의 경우 La Cinquieme가 지식 프로그램을 주로 편성하고 국가보조금을 받고 있을지라도 여타 공영방송과 차별된 책무구조를 적용받지 않는다는 점에서 차이를 보이고 있다.

KBS 이사회, EBS 이사회 그리고 방송문화진흥회가 각 공영방송사의 실질적인 내부감독기구로서 사회적 통제원리를 실현하고 있는가에 대해서도 엄밀한 고찰이 필요하다. 공영방송의 사회적 통제원리는 방송의 주인으로부터 위임된 감독·통제권을 공개적으로 행사해 공영방송사가 수탁된 공적 과제를 적절히 이행하는가를 평가할 수 있어야 하며, 동시에 방송 자율성을 위협하는 방송 외적인 간섭세력의 부당한 개입과 영향력을 차단하는 역할을 하는 것이다(방정배, 1991, pp. 94-95). 이에 따라 공영방송사에 대한 ‘일상적 감독’과 ‘규제 또는 장기정책의 수립’은 분리되어 운영될 수 있다는 믿음과 그 원칙의 준수가 수반되어야 한다. 그러나 한국 공영방송의 통제구조에는 이러한 요소가 부족하다.

KBS 이사회는 KBS의 독립성과 공공성을 보장하기 위해 경영에 관한 최고의결기관의 권한을 갖고 있다. 이에 따라 KBS에 대한 공적 책임, 방송의 기본운영계획, 예산·자금계획, 예비비 사용, 결산, 경영평가 및 공표 등의 사항 등을 심의·의결하도록 되어 있다(방송법 제46조; 제49조). 모호하게 설정되어 있는 ‘방송의 공적 책임에 관한 사항’을 제외하고는 일반 기업의 이사회와 차별이 없는 것으로 내부감독기구라고 보기 어렵다. 또한 방송법에는 KBS에 집행기관을 두도록 하고 있는데, 집행기관이 KBS 이사회에 갖는 책무관계는 매우 모호하다. 유일한 조항은 “사장과 감사는 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다”라고만 명시되어 있다(방송법, 제51조 5항).

EBS의 경우 이사장이 사장을 겸하고 있으며, 이사회에 사장, 부사장, 상임이사 2명을 포함하도록 되어 있고, 집행기관에 대한 규정이 없는 등 그 자체로 내부감독기구의 위상을 갖는다고 보기 어렵다(한국교육방송공사법 제13조). 반면 방송문화진

홍회의 경우 법에 의해 ‘MBC의 경영에 대한 관리 및 감독’을 명시함으로써 KBS 및 EBS와 차이를 보이고 있으나, 공영방송사인 MBC의 외부 조직으로 볼 수 있기 때문에 과연 내부감독기구라 할 수 있는가 라는 논란이 있을 수 있다. 또한 방송문화진흥회법에서 MBC 이사회와 갖는 관계를 명확히 제시하지 않아 책무관계도 모호한 문제를 갖고 있다.

이처럼 한국 공영방송의 통제구조와 책무관계는 공영방송사마다 차이를 보이고 있다. 특히 MBC의 경우 방송문화진흥회에 대해서만 책무를 이행하면 정부, 국회, 방송위원회 등과는 책무관계를 전혀 갖지 않는 특수성을 보여주고 있다. 프로그램에 대한 규제를 방송위원회로만 받도록 되어 있는 법·규제의 프레임에서는 책무를 이행해야 할 관계를 전혀 갖지 않고 있는 것이다.

이상에서 살펴본 것처럼 한국 공영방송제도의 특징은 내부감독기구의 위상이 매우 미약하다는 점을 알 수 있다. 해외의 경우 독일과 영국은 각 공영방송사의 실질적인 감독의 기능을 행사하는 내부감독기구와 민영방송을 규율하는 독립규제기구가 명확히 분리되어 있고 거의 상호독립의 관계를 형성하고 있다. 특히 각 공영방송사에는 내부감독기구에 위임을 받아 일상적인 감독을 행사하는 집행위원회와 집행이사회가 있어 자율성을 최대한 보장하고, 내부감독기구는 외부의 압력을 차단하고 집행이사회와 집행위원회를 감독하는 역할을 담당하고 있다. 이러한 점에서 볼 때, 한국 공영방송의 통제구조와 책무관계는 오히려 프랑스와 더 가깝다고 할 수 있다. 독립규제기구를 갖고 있는 프랑스는 공영방송 지주회사인 France Television 과 책무관계를 갖고 있으며, France Television 이사회는 내부감독기구라기보다 집행 및 의결기관으로서 역할을 하고 있기 때문이다. 다만 차이가 있다면 프랑스 공영방송은 정부와 국회에 모두 직접적인 책무를 이행하도록 되어 있으나, 한국의 공영방송은 주로 국회에만 책무를 갖고 있다는 점이다.

2) 한국 공영방송의 거버넌스 모델: 책무성 이행 메커니즘

한국 공영방송의 책무성 이행 메커니즘을 살펴보면 공중인 시청자를 대상으로 하거나 방송 전문인의 자율규제에 토대를 두고 있는 공중 프레임에서 시청자 참여 부분이 강조되어 있는 것으로 나타났다. 그러나 공중인 시청자에게 직접적으로 책무를 갖는 공중 프레임은 상당히 미흡하다. 특히 임무달성의 계획을 언급한 전략 보고서와 자기활동에 대한 공중과의 약속 등의 제도는 존재하지 않고 있다. 다만 성과평가를 통해 얻어진 결과를 공중에게 공표하여 정보를 공개하는 정도만 이행의 수단으로 제도화되어 있다. 특히 운영 및 재정에 대한 책무를 이행하기 위한 수단으로 성과평가제도가 법·규제 프레임으로 연결되어 있는 영국, 프랑스, 독일과는 달리 한국의 공영방송은 법·규제 프레임으로 유인되지 않는 문제점을 갖고 있다.

따라서 한국 공영방송의 책무성 이행수단은 구조적으로 제약되어 있고 프로그램의 책무성과 운영의 책무성이 모두 실현되고 있다고 보기 어렵다. 시청자들에게 임무의 목표를 제시하고 그 달성 여부를 스스로 평가하는 책무성으로 운영되어야 하나 성과의 목표이며 기준이 되는 각 공영방송의 기본운영계획이 공중에게 공표되지 않고 방송위원회와 방송문화진흥회에만 제출하도록 되어 있다. 또한 평가의 목표와 기준을 설정하는 과정에서 특수임무를 고려하도록 가이드라인을 제시하는 법·규제 프레임이 존재하지 않는 한계도 나타나고 있다. 이러한 형태는 시청자의 입장에서 볼 때 방송사가 한 해를 계획한 사항을 알지도 못하는 상태에서 성과평가에 대한 결과공표만을 접하게 되어 무의미하며, 규제자 또는 입법자의 입장에서는 성과평가의 결과에 대한 접수 또는 보고 받을 수 있는 기회가 없어 적절한 활용이 제한될 수 있다.

한편 한국 공영방송에 적용되고 있는 책무성 이행의 수단들을 살펴보면 방송사의 자율적인 영역 아래 법적으로 의무화되어 있는 ‘시청자의 의견 및 불만 수렴’ 제도가 여러 가지 규정되어 있다는 것을 알 수 있다. 시청자 위원회는 과거에도 법적 근거에 따라 존재하였으나, 현 방송법에서는 그 권한을 대폭 강화하였다. 시청자를 대표하는 시청자위원회는 방송사로 하여금 시청자에 대해 책무성을 이행하도록 감시하며, 전문가를 시청자평가원으로 둘 수 있도록 보장하고 있다. 또한 시청자평가

프로그램에 참여하여 의견을 진술할 수 있도록 법으로 규정하고 있다. 방송법이 규정하고 있는 시청자위원회의 권한은 아래와 같다(방송법, 제88조).

- ① 방송 편성에 관한 의견 제시 또는 시정 요구
- ② 방송 사업자의 자체 심의 규정 및 방송 프로그램 내용에 관한 의견 제시 또는 시정 요구
- ③ 시청자 평가원의 선임
- ④ 기타 시청자의 권익 보호와 침해 구제에 관한 업무
- ⑤ 방송위원회에 출석하여 의견을 진술할 권리

이처럼 법·규제의 틀에서 시청자 참여를 보장함에 따라 시청자위원회를 중심으로 하는 시청자 권익보호 활동은 2000년 이후 점차 활성화되고 있는 실정이다. 특히 현 방송법은 KBS에게 시청자가 직접 제작한 프로그램을 편성하도록 의무화함으로써 시청자의 실질적 접근권을 강화하였다. 이로 인해 2000년부터 시작된 KBS의 <열린 채널>은 2001년 9편, 2002년 26편, 2003년 39편의 시청자 제작 프로그램을 방송하였다(KBS, 2004, p. 139).

공중 프레임의 하나라 할 수 있는 방송편성규약의 마련을 제도화하고 있는 것도 큰 특징이라 할 수 있다. 방송법은 방송편성책임자의 자율적인 방송편성을 보장하고 제작자의 프로그램 제작 자율성을 보장하기 위해 방송편성규약을 제정해 공표하도록 하고 있다(방송법 제4조 2항; 3항). 독일이 편성규약을 포함해 편성위원회를 두고 있다는 점에서 약간의 차이는 있으나 방송 전문인의 자율규제 활동을 법·규제에 반영하여 책무성 이행의 수단으로 기능하도록 보완한 점은 유사하다. 다만 방송편성규약이 영국이나 프랑스처럼 시청자의 기대에 부응하고 공중과의 약속의 형태로 존재하기보다는 독일처럼 구성원의 지위를 확보하여 내적 언론의 자유를 보장하는 차원에 있기 때문에 공중 프레임이라기보다 전문가 프레임에 더 가깝다는 특징을 갖는다.

<표 4-5> 한국 공영방송의 책무성 이행 수단

구분	명칭	내용	근거
자기평가 (성과평가)	경영평가	당해 연도 경영실적 및 성과에 대한 평가	방송법 제49조 1항 6호 시행령 제33조 진흥회법 제10조 8호
임무달성의 계획 (전략보고서)	-	-	-
정보의 제공	경영평가의 공표	자체방송을 통한 결과의 공표, 다른 방송사업자 및 일간신문사에 보고서 제공	시행령 제33조 3항
공중과의 약속	-	-	-
시청자 참여 (불만처리)	시청자위원회	시청자의 권익을 보호하기 위하여 시청자위원회 설치	방송법 제87조 1항
	시청자참여 프로그램*	KBS는 시청자가 직접 제작한 시청자참여 프로그램을 편성(월 100분이상)	방송법 제69조 6항 시행령 제51조 1항
	시청자평가 프로그램	방송원영과 방송프로그램에 관한 시청자의 의견을 수렴하여 시청자평가 프로그램을 편성	방송법 제89조 1항
내부(협의)기구	자율심의기구	자체적으로 방송 프로그램을 심의할 수 있는 기구를 두어 방송되기 전에 심의	방송법 제86조
윤리규정 (자체규정)	방송편성규약	방송 프로그램 제작의 자율성을 보장하기 위해 취재 및 제작종사자의 의견을 들어 방송편성규약을 제정·공표	방송법 제4조 4항
기 타	-	-	-

그러나 시청자의 참여와 윤리수준을 높이기 위한 편성규약 등과 같은 공중 프레임의 이행 수단들이 국내에서 적절히 작동하고 있다고 보기는 어렵다. 우선 시청자 불만처리 위원회에서 시청자의 불만을 조사한 결과 지상파 방송3사의 프로그램에 대해 2003년에 시청자들이 제기한 총 1,225건 문제 중에서 ‘윤리적 수준에 관한 불만’이 538건으로 약 44%를 차지하는 것으로 나타났다. 2004년에도 전체 1,344건의 시청자 불만 중에서 443건이 윤리적 수준에 대한 불만으로 33%를 차지하고 있다(방송위원회, 2003; 2004). 또한 MBC의 경우 방송편성규약을 제정하고 그에 대한 적극적 준수를 위해 자발적으로 마련한 편성위원회는 단 한 번도 개최되지 않은 것으로 나타났으며, 시청자평가 프로그램이 본연의 시청자 평가보다는 프로그램의 비평으로 치우쳐 시청자의 접근을 확대하지 못한다는 지적이 제기되었다(방송문화진흥회, 2004; 2005). 즉, 방송 전문인의 자율적 실천이 시청자들에 대한 공영방송의 책무성을 높였다고 판단하기 어렵다는 것이다.

지금까지 살펴본 것처럼 2000년 방송법은 시청자 권익보호와 방송의 자율성을 확대하는 과정에서 자율규제의 영역을 법·규제의 책무성 프레임보다 자율규제를 토대로 하는 공중 프레임이 더 발전하였다고 볼 수 있다. 그러나 공중에 대한 직접적인 책무를 갖는 공중 프레임은 제한되어 있고, 시청자의 참여를 보장하고 불만에 대응하며 시청자의 기대에 부응하기 위한 윤리규약으로서의 기능을 갖는다고 보기에는 한계가 있다. 그 이유는 역사적 조건으로서 방송제도가 스스로의 책임에 걸맞는 자율의 기반을 만들지 못하다보니 공익적 규범도 자율적으로 내화하는 정도가 부족했고, 스스로를 통제할 수 있는 전문직주의가 발전하지 못했기 때문이다(한국방송개발원 1995, p. 238). 따라서 한국 공영방송의 책무성 이행수단은 형태 상으로는 공중 프레임에 가까우나 실질적인 측면에서 시청자인 공중에게 직접적으로 책무를 갖는 형태는 제한되어 있고, 윤리규정을 통한 공중 프레임도 전문가 프레임에 가까울 뿐만 아니라 그 기능도 적절히 발휘되지 않는 독특한 형태로 제도화되었음을 알 수 있다.

3. 한국 공영방송의 책무성 시스템과 거브넨스 모델: 규제 및 재원의 주체와 서비스의 성격

방송은 일종의 사회적 커뮤니케이션 시스템 및 제도로서 다양한 권리와 책임 및 의무가 정치, 경제, 문화적 환경에 조응하여 부여되어 왔다. 따라서 사회적 환경의 변화는 대부분 그에 걸맞는 방송 시스템 및 제도에 대한 변화 요구를 수반하게 된다. 특히 공영방송의 경우 “국민이 재정을 부담하고, 국민이 통제하는 방송이며, 국민을 위한 방송(한국방송프로듀서연합회, 2004, p. 114)”라는 유네스코의 정의에 비추어 볼 때, “국민의, 국민에 의한, 국민을 위한 방송(김진웅, 2008a)”이라는 국민적 위상을 부여받고 있기 때문에 시대 및 사회적 환경의 변화에 따라 빈번하게 변화의 필요성에 목소리들이 강력하게 제기되어 왔다. 또한 이러한 공영방송의 정체성 변화에 대한 요구들은 필연적으로 위기와 곤경으로 이어지고 하였다.

이처럼 공영방송이 직면하고 있는 위기의 원인에 대해 맥퀘일은 다음과 같은 5가지 변화 추세를 제시하였다(McQuail et al., 2003). 첫째, 방송시장에서의 드라마틱한 변화로 거의 독점적 위치를 차지했던 공영방송이 80년대 이후 민영방송과 불편한 상태로 공존하는 이중적 시스템을 갖게 되었다는 것이다. 이로 인해 공영방송과 민영방송 사이의 경쟁이 촉발되게 되었고, 공영방송들은 자신들의 임무를 강화 또는 재정립하고자 하는 시도가 나타나게 되었다. 이 과정에서 사회적으로 공영방송에게 재정적, 특혜적 처우를 해주는 대신 그들의 사회적 책임이 무엇인가라는 문제가 제기되었다. 둘째, 이는 공영방송의 정당성 또는 정체성의 위기로 이어지게 되었다. 공공성의 의미와 공영방송의 우선적 지위에 대한 의문이 제기됨으로서 전통적인 정치 엘리트적 가치들에 대한 신뢰는 줄어든 반면에, 공영방송의 사회적 기능이 더욱 더 문제시 되게 됐다. 셋째, 공영방송이 자신들의 강력하고 독립적인 지위를 옹호한다는 비난의 목소리가 커짐에 따라 권위의 위기를 겪고 있다. 정치적 인편향성 및 냉소주의 그리고 선정성과 같은 부정적인 측면들이 부각됨으로서 공영방송이 책임감 없는 권력이자 동시에 책무성 없는 권력이라는 비판이 제기되게 되었다. 넷째, 재정적인 문제로 수신료에 주로 의존하는 공영방송이 민영방송과의 증대

된 경쟁 환경 속에서 양질의 정보와 문화를 제공할 수 있을 것인가에 대한 의문이 제기되게 된다. 다섯째, 시민문화에 있어 개인화가 점차 확대됨으로서 공영방송의 전통적인 권위와 신뢰에 대한 위기를 가중시키고 있다는 것이다.

또한 로우랜드와 트레이시는 공영방송의 위기를 다음의 세 가지 요인들로 설명하고 있다(Rowland & Tracey, 1990). 첫째, 이념적 차원에서 전과의 희소성 원칙이 무너짐으로서 전세계적으로 시장 및 경쟁원리를 도입하려는 신자유주의가 득세하게 되었다는 것이다. 신자유주의는 경쟁과 선택에 대한 강조를 중심으로 방송에 이를 도입할 것을 강력하게 주장하였으며, 이로 인해 공영방송의 정체성 위기가 도래하게 되었다. 둘째, 시장상황의 변화이다. 다채널화로 인한 공영방송의 독과점 해체와 경쟁의 증가는 공영방송에 대한 시청자들의 재원 부담 명분을 약화시켰고, 이로 인해 공영방송 재정의 불안정성 증가와 수입감소가 발생하여 결국 프로그램 투자 감소로 이어짐으로서 공영방송의 위상에 대한 불만이 증대되었다는 것이다. 셋째, 기술적 상황의 변화로 다매체 다채널 시대의 도래는 공영방송 시청자들의 수를 감소시킴으로서 그 정당성이 위협받게 되었다. 기술발전으로 인한 다양한 서비스의 증대는 방송의 공익성에 있어 채널 및 서비스의 다양성 문제를 새롭게 부각시킴으로서 공영방송의 존립근거를 위협하게 되었다.

한편 한국적 상황에서 공영방송 위기의 원인은 주로 다음의 4가지 측면에서 지적되어 왔다(송종길·강만석·김창규·정윤식, 2006). 첫째, MBC와 KBS 같은 공영방송사들이 재원의 상당부분을 광고수익에 의존하고 있다는 것이다. 이로 인해 공영방송이 시청률 경쟁에 뛰어들 수밖에 없게 됐으며, 민영방송과의 질적 차별화가 이뤄지지 못했다. 또한 이는 공영방송과 민영방송 간의 규제 차별화를 어렵게 함으로서 공적 책임과 공익성, 공정성에 관한 임무가 모든 지상파 방송에 추상적으로 부여되는 원인이 되었다. 둘째, 공영방송의 정치적, 경제적 독립 보장이 절대적으로 미흡하다는 것이다. 공영방송의 이사회 구성에는 방송위원회의 이사추천이 요구되고, 방송위원회는 정치권의 추천에 의해 임명됨으로서 정치적 영향력으로부터 벗어나기 어려운 구조를 가지게 되었다. 셋째, 내용규제의 문제점으로 편성규제 측면에서 공영방송과 민영방송 사이의 질적 차별화가 나타나지 못했다. 방송사업자에 대한 편성규제가 주로 형식적 차원의 규제에 국한됨으로서 공영방송이 어떤 공적 가

치에 중점을 두어야 하는가에 대한 규제가 미흡하였다. 넷째, 공영방송과 민영방송을 규제하는 국가기관이 차별화되지 않고, 공영방송과 민영방송의 지배구조나 감독 체계가 면밀하게 검토되고 정립되었던 역사가 부재하다는 것이다.

공영방송 위기의 원인에 대한 이상의 논의를 살펴볼 때, 이는 근본적으로 변화된 사회환경에서 공영방송의 정체성 및 정당성을 둘러싸고 제기되는 문제임을 알 수 있다. 공익성 또는 공공성이라는 이념을 토대로 공영방송의 정체성 및 정당성은 흔히 소유 및 조직구조 측면에서 공적 통제, 경영 및 재원의 측면에서 공적 재원 그리고 기능적 측면에서 공적 서비스의 성격에 의해 규정된다. 따라서 공영방송의 사회적 책무성은 그 조직구조와 재원 그리고 기능에 따라 규정되어야 한다.

이러한 방송의 사회적 책무성의 성격에 대해 김진웅(2008a; 2008b)은 다음과 같이 설명하고 있다. 먼저 소유 및 조직구조와 이에 따른 규제에 관련된 것으로 공영방송은 공적 소유의 성격을 가지고 있기 때문에 공적 책무성의 정도가 강하며, 이러한 공적 성격을 견지하고 공익적 서비스를 수행하기 위해서는 공적 통제 시스템을 통한 독립성이 필수적이라는 것이다. 이 때 독립성이란 방송이 특정 지배세력으로부터 과도하게 영향을 받아 이들의 이해관계를 관철시키는 수단으로 전락하지 못하도록 차단하는 것을 의미한다. 따라서 공영방송은 정부와 정당을 포함한 사회정치집단으로부터 그리고 자본관계에 의한 경제적 이해집단으로부터 독립성을 유지하여야 한다. 따라서 이는 공영방송의 소유구조 및 조직구조와 밀접한 연관을 갖는다. 공영방송은 사적소유로 인한 이윤추구의 압력으로부터 자유롭기 위해 공적으로 소유되어야 한다. 이러한 공영방송의 공적소유는 내적 규제기구 설치에 대한 당위와 조건을 제공하게 된다. 공적소유에 상응하는 지배구조가 요구되고, 이는 내적 규제 및 감독기구를 통해 구현되며, 이를 통해 공적 책무 수행이 그 사회적 의의를 지닐 수 있게 된다는 것이다. 따라서 이러한 내적 규제기구는 독립성과 공익성 보장이라는 점에서 공적 책무의 구체적인 내용을 규정하게 된다. 결국 정치·경제적인 외적 압력은 다양한 사회적 집단으로 구성된 내·외적 통제기구에 의해 차단 및 배제되어야 한다. 그러나 우리나라의 경우 공영방송에 대한 소유 및 내부 규제 시스템은 정치, 경제적 독립성을 보장함으로써 방송의 공공성을 실현시켜야 함에도 불구하고 현실적으로 탈규제적 방송정책 노선이나 공적 통제시스템의 결함으로 인해 상업화

의 논리 및 정치적 개입이 가능한 논리적 모순을 안고 있다.

다음으로 경영 및 재원과 관련된 것으로 공적 재원은 개별시민에 의한 직접적 재원조달 방식(수신료)을 통해 방송의 공적 책무인 독립성과 자율성 준수의 책임을 수행하도록 한다. 특히 수신료는 방송사와 공중의 직접적이고 밀접한 관계를 형성 가능하게 함으로서 공영방송의 공적서비스 제공에 있어 더욱 엄격한 책무를 부과 가능하게 한다. 이러한 경영 및 재원의 측면에서 우리나라 공영방송은 몇 가지 문제점들을 안고 있다. 첫째, 재원시스템에 있어 KBS1을 제외한 나머지 방송사들이 거의 전적으로 상업적 재원에 의존함으로써 운영체계에 있어 공적인 성격을 담보 받지 못하는 모순을 나타나고 있다. 특히 이는 공영방송의 정체성을 지탱해 주는 균형적 삼각구조, 즉 ‘공적 재원-공적 통제-공공서비스’를 무너뜨리고 대신 ‘공적 통제-공공서비스’로만 연계되는 불완전한 이원적 구조를 조성하는 주요한 원인이 되었다. 둘째, 광고에 의한 상업적 영향력을 차단하기 위한 한국방송광고공사의 역할이 제한적이었다. 광고공사는 공영방송의 광고 의존도를 일정 수준 이하로 차단하는 등 경제적 영향을 적극적으로 제한하는 기능과는 거의 상관없이 방송광고를 대행하는 역할만을 수행해 왔다. 특히 간접광고를 통한 방송광고의 영향력이 통제되지 않고 있는 등 광고 규제시스템이 제대로 작동하지 않고 있다. 이러한 공영방송의 광고를 통한 재원조달방식은 공영방송의 상업화뿐만 아니라 시장 독과점에 대한 비판을 야기시키는 원인이 되고 있다.

마지막으로 기능적 측면에서 서비스의 성격에 관한 것으로 공영방송은 공공성을 기반으로 한 사회적 커뮤니케이션 현상이고, 사회적 제도로서 시민이 방송의 주체이며, 수신료에 의한 공적 재원으로 운영되기 때문에 그에 걸맞는 공공서비스 기능, 즉 프로그램을 통해 시청자들의 욕구와 권리를 충족 및 증진시켜야 한다. 이러한 공영방송의 공공서비스 기능은 디지털 시대에도 여전히 유효한 중요성을 갖게 되는데, 이는 공영방송이 양질의 수준 높은 방송서비스를 통해 전체 방송의 질을 제고하는 역할을 여전히 수행하여야 하기 때문이다. 이를 뒷받침하는 것이 송수효과⁶⁹⁾ 이론과 고품격 제공기능⁷⁰⁾에 관한 것이다. 이처럼 공영방송이 어떤 서비스를

69) 공영방송이 고품질의 프로그램, 즉 다양성, 창의성 등을 지향하여 추구할 경우 이는 민영방송에도 영향을 미쳐 사회의 방송문화가 더욱 다양해지고 창의적이게 된다는 것이다(강형철, 2007, p. 53).

70) 공영방송의 프로그램 질이 민영방송의 프로그램 질에 영향을 미쳐 전체 방송 프로그램의 질을 좌우

제공하는가에 관한 공영방송의 기능은 공적 책무성 수행과 밀접한 연관관계를 가진다. 공영방송은 보도, 교양, 오락 프로그램이 균형성을 유지하도록 해야 하는 외적 다양성뿐만 아니라 방송프로그램 편성시 공정성, 공공성, 다양성, 균형성, 사실성을 준수토록 하거나, 정치, 경제, 사회, 문화 각 분야별 균형성 등 내적 다양성도 책무로서 충족시켜야만 한다.

이상에서 볼 수 있듯이 공영방송의 위기는 그 정체성 및 정당성 문제와 근본적으로 연결되어 있다. 따라서 소유 및 조직구조 측면에서 공적 통제, 경영 및 재원의 측면에서 공적 재원 그리고 기능적 측면에서 공적 서비스의 성격을 어떻게 규정하는가에 따라 공영방송의 공정책무를 기초로 한 규제의 범위와 성격이 결정될 수 있다. 또한 이러한 공정방송에 대한 규제의 범위 및 성격을 바탕으로 책무성 시스템 및 거브넌스 모델이 구체적으로 평가 및 제시될 수 있다.

1) 한국 공영방송의 내부 규제 시스템: 공적 통제

한국 공영방송의 책무성 불일치를 해결하기 위한 방안은 통제구성을 재구성하는 것을 의미한다. 책무성이 공영방송의 자율과 책임을 조화시키고 특권과 임무를 연계시키는 것이라는 점에서 공중 프레임 역시 그 토대는 통제구조에 근거를 두고 작동하기 때문이다. 특히 공영방송은 사회통제원리 또는 내부통제원리에 따른 통제구조를 전제로 하기 때문에 사회의 제세력과 방송에 대한 이해관계자들이 참여하는 통제구조의 확보는 공중인 시청자에게 직접 책무를 갖는 공중 프레임의 1차적 조건이 된다. 특히 해외 선진국들에 비해 관리, 감독 권한이 약한 한국의 실정에서 공영방송의 통제구조에 대한 제도적 확립은 내부감독기구의 역할 문제와 정부에 대한 공영방송의 책무성을 어떻게 할 것인가에서 출발하여야 한다. 더구나 이 두 문제는 밀접하게 연관되어 있다.

한국에서 공영방송의 통제기구로 내부감독기구를 전혀 논의하지 않은 것은 아니다. 민주화 이후 민영방송을 출범시키기 위한 사전단계로 1990년에 활동하였던

할 수 있다는 것으로 이는 안정된 재원과 일정 정도 이상의 시청 점유율 유지를 전제하고 있다(정두남, 2003, pp. 67-70).

‘방송제도연구위원회’부터 케이블TV의 도입을 검토하는 과정에서 1994년에 구성·운영된 ‘공영방송발전연구위원회’ 등에서 이미 ‘경영위원회’의 도입을 제안한바 있다. 1997년 김대중 정부가 공약으로 제시한 통합방송법의 제정 과정에서도 공영방송의 내부감독기구는 계속해서 언급되어 왔다. 그러나 결국 공영방송의 내부감독기구는 도입되지 않고 독립성을 강화한 방송위원회를 규제기구로 확정하였으며, 대신 KBS이사회는 최고의결기관으로, 방송문화진흥회는 MBC의 관리감독기구라고 법률에 명시하였다. 그러나 기관의 위상을 표현한 명칭만큼 법적 권한이 부여되지는 않았다.

외국의 경우 프로그램 편성기준과 계획, 제작지침을 결정하고 그 이행여부를 감독하는 것이 내부감독기구의 핵심적 권한 중 하나이다. 반면 한국의 내부감독기구의 기능에서는 이러한 부분이 명시되지 않고 있다. 이처럼 결정된 논리적 근거는 규제기구의 이원성에 따른 비효율성과 정부로부터 공영방송이 독립되기 어렵다는 두 가지 이유에서 이다. 당시 (舊)방송위원회의 위원이었던 원우현의 다음과 같은 주장은 이러한 관점을 잘 보여주고 있다.

KBS 내에 방송위원회의 위상과 동일한 경영위원회를 별도로 두자는 방안은 동일한 규제기관만 늘어나는 결과를 초래할 뿐만 아니라, 방송시간 규제의 일관성을 유지하기도 어렵고, 경영위원회가 자사의 이익을 옹호하는 위험도 초래할 수 있다. ... KBS에 설사 방송위원회의 위상과 같은 경영위원회를 둔다면 공·민영방송의 경쟁체제에서 규제의 공정성을 유지하기 위해서는 양 규제기구를 조정·통합할 또 다른 외부 감독기관의 필요성이 대두될 것이다(원우현, 1998, pp. 24-31).

그러나 이상의 주장은 규제의 주체가 동일하면 반드시 일관된 규제가 가능하다는 논리적 비약이 있으며, 규제기구와 감독기구의 차이를 정확히 구분하지 않는 문제를 보여주고 있다. 오히려 방송개혁위원회에 의해 마련된 현재의 통제구조가 규제주체의 일원성은 확보했는지라도 규제대상의 차이에 따른 일관성과 적절성은 많은 한계를 갖고 있다는 비판이 있어 왔다(강남준, 1999; 김영욱, 2002; 김우룡, 2002; 장호순, 2002; 황근, 2002; 2003). 특히 강남준은 방송위원회 산하에 모든 방송이 단일한 규제로 설정되어 있는 문제를 직접 지적하고 있다. 즉, 현재의 방송법은 공영

방송이 그 제도적 존재이유를 실현할 수 있도록 보장할 수 있는 통제구조가 마련되어 있지 않다는 것이다. 또한 다양한 방송형태가 등장하는 현재의 환경에서는 규제의 일관성이 중요한 것이 아니라 조화로운 경쟁과 유연한 규제에 있다는 지적이다 (강남준, 1999, pp. 54-56).

결국 내부감독기구의 권한을 강화하고 재구성해야 한다는 원칙이 수립되기 위해서는 다음과 같은 두 가지 문제에 대해 논리적 타당성을 제시해야 한다. 하나는 공영방송에 대한 외부 독립규제기구의 권한이 약해짐으로서 공영방송에 대한 정부의 통제 및 압력이 행사되지 않아야 한다는 것이다. 다른 하나는 규제의 차별성이 비효율성보다는 규제의 수행원리와 근거가 될 수 있는가의 여부이다. 이것은 방송 정책권의 효율적 수행이라는 문제까지 포함한다.

공영방송의 관리감독을 내부감독기구에 맡기면 정부에 의한 공영방송의 통제와 압력으로부터 자유로울 수 있는가의 부분은 지금처럼 방송정책권과 임명의 권한이 독립규제기구에 부여되는 상태에서는 문제가 되지 않는다. 이미 방송위원회(방송통신위원회)의 구성이 정치적 타협의 산물이고 그 결과에 의해 임명된 KBS이사회 역시 마찬가지라는 비판이 있을 수 있다. 그러나 내부감독기구의 다원주의를 표방하고 독일과 같은 조합주의적 성격을 갖는 네덜란드에서도 정치적 집단의 개입이 높다는 것을 고려할 때, 그 자체는 문제가 아닐 것이다. 다만 공영방송에 대한 정치적 압력의 경험이 높은 한국의 상황을 고려할 때, 프랑스의 형태처럼 임명의 권한을 정부에게 부여하고 공영방송으로 하여금 정부에 직접 책무를 갖도록 하는 것은 정서적 부담감이 크다. 따라서 내부감독기구는 정부로부터 분리하고 임명의 권한을 국회와 독립규제기구에 부여하며, 책무관계는 통일성에 따라 독립규제기구로만 설정할 것인지, 아니면 국회에 직접 책무를 갖도록 할 것인지를 결정하면 된다. 이중 책무는 자율성을 축소할 수 있기 때문에 독립규제기구와 국회에 동시에 책무를 갖도록 하는 것은 불합리하며, 따라서 단순화할 필요가 있다.

민영방송과 공영방송의 규제를 분리하는 것이 오히려 규제의 효율성과 합리성을 높일 수 있다는 근거는 다음과 같은 논리에 기반을 두고 있다. 첫째, 방송통신의 융합으로 서비스의 특성에 따라 규제를 차별화 할 수 없다. 방송통신 융합으로 전통적인 방송의 개념으로 한정할 수 없는 서비스 형태가 많아지면서 더 이상 방송사

의 결과물(output)을 근거로 규제적 판단이 불가능하다는 관점이다(장호순, 2002; 김영욱, 2002; Graham, 2002)⁷¹⁾. 따라서 법적 근거에 따라 방송사의 산출물을 판단하는 규제는 한계가 있기 때문에 공영방송사와 민영방송사의 차이에 따라 적절한 운영의 조건을 마련하는 것이 더 중요하다.

둘째, 평등권의 측면에서 위배되지 않아야 한다는 것이다. 기본적으로 공영방송은 제도적 보장으로서 자유를, 민영방송은 주관적 자유권을 누리기 때문에 요구되는 공적 책무는 달라야 한다. 이것은 ‘같은 것은 같게, 다른 것은 다르게’ 취급해야 한다는 평등권의 기본원칙을 준수해야 한다는 논리이다(박선영, 2005, p. 85).

셋째, 수신료를 통해 운영되는 공영방송은 공중인 시청자와 직접적인 책무관계를 유지해야 한다(DCMS, 2005, p. 64). 위의 평등권의 논리와 유사한 근거로 사적 자본으로 운영되는 민영방송은 시장과 사주에게 직접적인 책무를 갖는 대신 공영방송은 그 비용을 지불하는 시청자들에 대해 직접적인 책무를 갖아야 한다는 주장이다. 즉, 공영방송에 대한 이해당사자로서 시청자들에게 방송의 운영 및 정책에 대한 상당한 접근권을 보장해야 한다는 것이다.

이상의 세 가지 관점에서 볼 때, 사회적 통제원리를 기본으로 하는 내부감독기구의 존재는 민영방송과 공영방송을 구분해 규제할 수 있는 타당성을 갖고 있다. 왜냐하면 사회적 통제원리는 국민만이 국민으로부터 수탁을 받은 공영방송에 대해 전체 국민을 위해 수행하는가를 체크하고 관여할 권리를 갖고 있기 때문이다. 또한 국민을 대리한 자가 방송행위의 자유, 독립, 자립 등을 지키고 그것을 위협하는 외부세력을 제거하고 통제하며 방송인들의 방종이나 탈법을 관리하고 감독하는 역할을 의미하기 때문이다(방정배, 1991, p. 94). 이에 따라 내부감독기구는 사회적 대의기구로서 다양한 이해와 관점을 대표하도록 보장하고 있다. 따라서 시청자와 사회의 제 세력들은 이해당사자로서 내부감독기구의 의사결정과정에 참여해 직접 프로그램을 감독함으로써 다양한 사회적 관심 속에 모든 범위의 주제를 다루도록 유도하고 하나의 사람과 집단의 관점이 프로그램을 지배하는 것을 방지할 수 있다. 더 나아가 프로그램 제작자와 사회의 대표자 사이의 건설적인 대화를 통해 공영방송의

71) 특히 그레엄은 법률적 규정이 규제 불충분한 이유를 두 가지로 설명하고 있다. 하나는 방송에 관련된 의제들이 본질적으로 양적이기보다 질적인 문제라는 사실이다. 다른 하나는 그 적용이 실현되어도 부정적이기 때문이다. 규제는 기준을 보호할 수 있으나 질을 장려하기에는 부족하다.

정신과 정체성을 창조하고 법적 경계를 제한하는 것을 넘어 이러한 목표와 기준을 현실화하는 적극적 의미의 감독 기능을 실현할 수 있다(Eberle, 2002, pp. 3-5).

방송전달의 기능(delivery)과 감독(oversight) 사이의 구조적 분리가 가능하다는 믿음에 바탕을 두고 있는 또 다른 유형의 내부감독기구 역시 사회적 통제원리와 그 유사성을 갖는다. 수신료에 대한 궁극적인 책임을 갖고 공익을 구체적으로 실현하며 수신료 납부자들의 견해를 반영하도록 되어 있는 이 기구(BBC Trust)는 ① 공적 목적을 충실히 이행하고, ② 여타 방송사들의 벤치마크가 되도록 하며, ③ 정부와 상업적 이해들로부터 편집권의 독립성을 확보한다. 또한 ④ 불공정하고 불법적 행위로 상업적 미디어 산업에 손해를 입히지 않으며, ⑤ 수신료 납부자들에게 그에 상응하는 지불가치를 제공하기 위해 효율적 경영을 추구하고, 마지막으로 ⑥ 수신료 납부자들과 커뮤니케이션하고 그들의 의견을 고려한다(DCMS, 2005, p. 11). 이러한 내부감독기구에 대한 두 유형은 시청자에 대한 직접적 책무성을 강조하고 민영방송과의 차별적 관계를 고려하며, 전체 방송시장의 모범으로서 공영방송의 역할을 강조한다는 점에서 큰 차이가 없다. 다만 전자가 직접적인 조직의 구성에 있어 다원적 참여를 보장하는 것을 통해 책무를 실현하려 한다면, 후자는 전문가⁷²⁾의 역할을 인정하면서 자기평가와 보고·증명이라는 수단과 직접적인 공중과의 대화를 통해 책무를 이행하는 방식의 차이만 있을 뿐이다⁷³⁾.

지금까지 살펴본 것처럼, 내부감독기구는 규제의 큰 틀 속에서 공영방송이 모범이 될 수 있도록 운영의 조건을 마련하는 것이며, 공영방송으로 하여금 시청자들에 대해 더 직접적인 책무를 갖도록 하는 방안이다. 제도적 조건에서 방송의 자유와 책임을 조화시키고 임무와 규제를 연결시킬 수 있도록 적절한 환경을 조성하는 것이라 할 수 있다. 그 조건이 완수되기 위해서는 다음의 세 가지 조건이 충족되어야 한다.

72) BBC Trust를 제안한 영국 정부의 녹서는 그 위원의 자격을 다양한 영국 공동체의 폭 넓은 이해를 반영할 필요가 있다고 지적한다. 동시에 방송과 미디어산업, 공기업의 복잡한 경영과 비용처리를 판단하고 감독할 수 있는 재정적, 법적, 기업적 영역, 여론조사 전문가 그리고 시민사회 등의 전문가가 포함되어야 한다고 언급했다(DCMS, 2005, p. 12).

73) 이러한 차이는 험프리(Humphreys, 1996, pp. 155-159)가 공영방송의 통제구조를 ‘정부모델’, ‘전문가모델’, ‘국회 또는 비례대표 모델’, ‘시민의 또는 조합주의 모델’로 구분하고 영국의 BBC를 전문가모델로, 독일의 공영방송을 비례대표 모델로 분류하고 있는 특징을 그대로 보여주고 있다.

첫째, 내부감독기구의 적극적 감독 기능이 충분히 발휘되기 위해서는 명확한 사회적 합의에 의해 형성된 공영방송에 대한 기능적 임무가 정착되어야 한다. 그래야만 그 임무 이행의 여부를 판단하고 관리·감독할 수 있는 근거가 생기기 때문이다. 둘째, 사회적 합의에 따라 임무가 설정되기 위해서는 다양한 사회적 제집단이 의사결정기구 또는 과정에 참여할 수 있는 다원성을 확보해야 한다. 다원성을 얼마나 확보할 것인가에 따라 참여의 수는 다를 수 있으나 최소한 사회를 구성하는 다양하고 폭 넓은 관점이 보장될 수 있도록 임명에 대한 명확한 규정이 있어야 할 것이다. 마지막으로 내부감독기구로 하여금 공영방송의 성과를 통대로 그 정적 임무와 역할의 이행을 평가하여 공중에 공개하고 증명하는 공중 프레임이 작동해야 한다.

그러나 한국 공영방송의 통제구조는 임무의 차별적 규정이 없으며 이사회의 구성방식에 있어서 다원성을 확보하기 위한 제도적 절차가 마련되어 있지 않다. 따라서 이 두 가지 사항을 제도적으로 보완하는 것이 가장 시급하다. 그 중에서도 특히 임무의 차별적 규정을 확보하는 것이 선행되어야 할 것이다⁷⁴). 그 이유는 기구의 구성과정에서 모든 사회적 다원성을 완벽히 실현할 수 없기 때문이며, 사회가 합의한 공영방송의 임무가 곧 다원성을 반영하는 것이고 동시에 공중 프레임에서 성과평가의 기준이 되기 때문이다. 따라서 내부감독기구의 책무성 측면에서 공영방송의 특수한 임무에 대한 논의가 필요하다.

2) 한국 공영방송의 특수임무: 공적 서비스

공영방송의 임무는 사회로부터 수탁받은 공적 과제이자 역할이다. 사회적 하부 제도로서 공영방송은 사회의 발전과 유지에 필요한 일정한 기능을 담당하며 그 기능을 제도의 목적과 이념으로 삼는다. 즉, 공영방송의 임무는 규범적 가치로서 그 존재의 당위성을 표현하는 것이다. 그러나 앞서 지적한 것처럼 현재의 방송법은 공

74) 야쿠보위츠(Jakubowicz, 2003, p. 160)는 책무성이 작동하고 생태적 환경을 조성하기 위해서는 가장 먼저 공영방송의 조직, 규제기구(국회, 정부, 내부감독기구, 독립규제기구), 공중이 해당 국가에 적용될 수 있는 공영방송에 대한 모델에 동의하거나 현존하는 모델을 정확히 정의할 필요가 있다고 주장한다. 그 다음 단계로 그 모델에 적합한 그리고 공영방송 시스템에서 변화와 기대되는 미래 발전에 적응할 수 있는 책무성을 개발해야 한다.

영방송의 개념과 임무는 제시하지 않고 방송일반의 임무를 매우 포괄적으로 규정함으로써 민영방송에게는 과도한 규제를 부과하는 문제를 낳고 있으며, 공영방송에게는 사회에 갖는 공적 역할을 충분히 수행하는지 감독할 수 없는 규제의 비효율성을 야기하고 있다. 특히 공영방송은 공적 역할을 그 상과로 평가받고 시청자에 직접적인 책무를 실현해야 하나, 성과평가의 기준이 되는 임무의 차별성이 정립되지 않아 스스로 책임지지 않는 문제가 발생하고 있다. 따라서 변화하는 방송환경을 고려해 공영방송의 임무를 재구성함으로써 공영방송이 방송제도의 건전성을 견인하는 모범이 될 수 있도록 유도해야 한다.

공영방송의 특수임무에 대한 필요성은 민영방송의 도입을 준비하던 시기부터 이미 수차례 언급되고 논의되어 왔다. <표 4-6>은 지금까지 방송제도 관련 특별연구회에서 방송제도의 일반적 이념과 공영방송에 대한 임무가 어떻게 논의되었는가를 보여주고 있다. 그러나 그 내용을 구체적으로 살펴보면 방송일반의 이념과 공영방송의 역할과 과제 사이에 차별성이 거의 없다⁷⁵⁾. 공영방송의 임무는 방송일반의 보편적 임무와 구분되어야 하며, 보다 적극적인 공적 역할과 특수한 기능적 과제의 측면에서 제시되어야 한다. 왜냐하면 기능적 차원에서 새로운 역할을 제시할 때 시장과 분리되는 공영방송의 차별성을 부각할 수 있으며, 전체 방송시장의 건전성을 견인할 수 있는 힘을 갖게 되기 때문이다. 실제로 독일의 공영방송인 ARD는 “디지털 미디어 시대의 공영방송의 기회, 위협, 과제”라는 백서를 통해, 미래의 공영방송은 프로그램의 질을 보장하고 사회적 통합과 신뢰의 척도로서 더 강력한 사회적 임무를 완성해야한다고 주장했다. 그리고 앞으로 ARD가 더욱 관심을 갖아야 하는 사회적 임무를 다음과 같이 다섯 가지로 제시하였다(김우룡, 2002, p. 58).

75) 연구위원회의 논의들이 공영방송의 특수임무를 제시하지 못했다는 것은 다양한 주장에서 언급되고 있다. 먼저 방송개혁위원회와 관련된 문제는 강남준(1999), 박선영(1999), 황근(2000) 등의 글을 참조. 방송제도연구위원회(1990, p. 64)는 공영방송과 상업방송의 제도적 이념지향성이 다르다고 언급하나 구체적인 내용을 제시하지 않고 있으며, 공영방송발전연구위원회(1994, pp. 46-47)는 공공방송체제의 개념을 통해 민영방송과 공영방송이 공정한 경기규칙 속에서 서로 조화를 이루어야 한다고 언급하고 있으나, 공정한 경기규칙과 공영방송과 민영방송의 적절한 규제가 무엇인가에 대해 설명하지 못하고 있다. 마지막으로 2000년 방송정책연구위원회(한국방송개발원, 1994, p. 111)는 미래의 방송체제는 상업적인 영역과 공익적인 영역이 공존하는 이중구조로 나아가게 될 것이며, 이러한 방송의 공익적 성격을 확보하기 위해서는 정치경제적으로 독립된 공영방송의 존재가 더욱 중요하다고 주장한다. 그리고 유의할 점으로 방송의 이중구조는 철저한 방송운영의 이원원리에 바탕을 두어야 한다고 주장하나, 과연 이원원리가 구체적으로 무엇인지에 대한 내용에 대해서는 언급이 없다.

<표 4-6> 방송제도 특별연구위원회에 나타난 방송이념과 공영방송의 임무

	방송 기본이념	공영방송의 역할과 과제
방송제도연구위원회	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 올바른 방송 ▪ 나눔의 장으로서의 방송 ▪ 인간 성장과 가치관 확립을 위한 봉사자로서 방송 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 국가기간방송으로서 보편적 서비스 ▪ 민족의 주체성 계승, 발전 ▪ 프로그램과 운영에 대한 신뢰(모든 면에서 높은 공신력) ▪ 질 높은 프로그램(공중의 다양한 취향과 삶을 반영)
공영방송발전연구위원회	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 자유민주주의적 기본질서 ▪ 평화통일과 민족화해 ▪ 사회정의와 평등의 실현 ▪ 사회의 다원화 ▪ 선진사회로의 진입, 한국인의 세계시민화 ▪ 문화적 다원주의 	-
2000년 방송정책연구위원회	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 민주적 다원사회의 통합에 기여 - 다원화된 민주사회의 정착 - 사회평등과 정의의 실현 - 사회통합과 연대성의 증진 ▪ 민족정체성 확보와 국제화에 기여 - 정통문화의 발전과 문화정체성 유지 - 민족 동질성 회복 - 한국인과 한국사회의 국제화 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 문화의 중심축으로서의 역할 ▪ 사회통합 역할 ▪ 소수문화의 육성·보호 ▪ 경제적 소외계층에 대한 방송서비스의 제공 ▪ 국제화시대의 문화주체성
방송개혁위원회	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 민주적 가치 실현 ▪ 민족문화의 창달 ▪ 변화와 혁신의 추구 ▪ 시청자 권익 신장 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공익성과 문화정체성 확립을 위한 보편적 서비스 추구 ▪ KBS는 국가기간방송으로서의 역할 정립
방송정책기획위원회	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 방송의 자유와 독립성 추구 ▪ 전자언론의 자유 추구 ▪ 시청자 및 사용자 권익보호 ▪ 보편적 서비스 구현 ▪ 문화적 다원성과 다양성 추구 ▪ 사회집단간 조화 추구 ▪ 남북화해와 민족문화의 동질성 회복 ▪ 정보문화의 윤리제고 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 방송의 공공성과 프로그램의 질적 수준 향상 ▪ 정보격차 해소를 위한 보편적 서비스 구현

첫째, 방송의 공공성과 공익성을 지키려는 의지가 분명히 나타나야 한다.

둘째, 방송수익은 방송발전을 위한 목적으로 다시 투자되어야 한다.

셋째, 공영방송으로서 방송인력을 위한 투자가 반드시 필요하다는 인식 하에 이 분야에 대한 적극적 투자가 있어야 한다.

넷째, 시청자가 깨어 있도록 하며, 진실을 분별할 수 있는 능력과 사물을 비판할 수 있는 능력을 지니도록 돕는 일도 공영방송의 역할이다.

다섯째, 다수를 대상으로 인기 프로그램보다는 시청률이 낮더라도 소수의 계층을 대상으로 하는 프로그램을 개발하여야 하며, 이런 노력을 지속적으로 기울여야 한다.

또한 영국의 BBC는 1992년에 제작한 ‘선택의 확대’라는 보고서를 통해 디지털 시대에 있어서 자신들의 역할과 과제를 다음과 같이 새롭게 제시하였다. ① 독창적이고 고품위의 프로그램에 대한 보편적 접근을 보장하는 일, ② 전국적인 토론의 장을 형성하는 일, ③ 영국 문화를 발전시키는 일, ④ 교육의 기회를 창출하는 일 ⑤ 영국의 지역적·문화적 다양성을 반영하는 일, 그리고 ⑥ 국제적인 멀티미디어로서의 위상을 구축하는 일 등의 공공서비스를 통해 BBC가 디지털 시대에도 핵심적인 위치를 차지한다는 것이다(BBC, 1992).

ARD의 주장에서 주목되는 것은 수익에 대한 방송의 재투자를 강조하고 있다는 점이며, BBC는 프로그램에 대한 창의성과 자국 문화의 육성 그리고 교육의 기회를 새로운 과제로 제시하고 있는 특징을 보여주고 있다. 특히 BBC의 이러한 주장은 최근에 발간된 영국 정부의 녹서에도 그대로 반영되고 있다. 녹서는 BBC의 모든 활동이 몇 가지 핵심적인 공중 목적들에 기여해야 한다고 언급하면서 ① 시민권과 시민사회의 존속, ② 교육 및 학습장려, ③ 창의성 및 문화의 우수성 장려, ④ 국가와 국민, 지역사회, 공동체를 반영, ⑤ 세계를 영국에, 영국을 세계로, 그리고 ⑥ 디지털 영국 건설 등을 제시하였다. 여기에 더해 프로그램의 원칙으로 ① 높은 질, ② 도전성, ③ 독창성, ④ 혁신, ⑤ 흡인력(매력) 등을 같이 제시하고 있다(DCMS, 2005, p. 8).

이와 같은 영국의 사례를 통해 한국에 적용할 수 있는 임무규정의 방식에 상당

한 시사점을 얻을 수 있다. 왜냐하면 녹서에서 제시된 내용은 현재 협정서에 규정하고 있는 임무보다 포괄적이며 내용이 상당히 다르지만, BBC가 성과평가의 기준으로 스스로 제시하는 프로그램 및 서비스 정책 성명의 달성 목표와 거의 같기 때문이다. 정부의 녹서가 2004년 12월에 공표되고 난 후 BBC가 정책성명으로 녹서의 내용을 고려해 목표를 설정하고 공중에 성명으로 발표한 것이다. 아직은 확정되지 않았지만 법률에 규정된 BBC의 특수임무가 성과평가의 목표와 판단의 기준이 되고 있음을 적절히 보여주고 있다.

<표 4-7> BBC의 정책성명과 정부 녹서의 공영방송에 대한 임무 비교

BBC 정책성명		정부(DCMS)의 녹서	
민주적 가치	공평하고 믿을 수 있는 뉴스와 정보의 제공, 시민결속의 유도 등	시민권과 시민사회의 존속	뉴스, 정보, 시사를 통해 세계에 대한 이해를 높이고 지식을 고양함
문화적 가치	문화적 전통을 부각하고 시청자의 문화적 재능을 개발하도록 유도	창의성 및 문화적 우수성 장려	문화적 삶을 풍부하게 하고, 창의성을 장려하며, 문화적 활동에 시청자를 연계
교육적 가치	공식적, 비공식적 교육의 기회 제공	교육 및 학습장려	모든 연령에 교육의 기회를 제공하는 프로그램 제공, 주제와 관심의 모든 영역에 지식과 관심을 유도
사회·공동체적 가치	사회적 응집력을 조성하고 차이에 대한 관용을 형성	국가와 국민, 지역사회, 공동체를 반영	문화정체성의 형성과 반영, 다양한 문화의 관점을 이해
세계적 가치	세계에서 영국의 역할 지지	세계를 영국에, 영국을 세계로	국제 사안과 다양한 문화에 대해 알리고, 전세계 수용자에게 높은 질의 뉴스를 제공

한편 프랑스는 1997년과 2002년에 공영방송의 임무와 역할에 대한 집중적인 연구와 검토가 있었다. 1997년에 작성된 “텔레비전 공기업체의 공공서비스 임무” 보고서는 이미 앞서 언급한 것처럼 기존의 ‘1986년 커뮤니케이션 자유법’과 ‘임무와

의무의 규정서'에서 정의된 공영방송의 임무는 민영방송과 차별되는 과제가 아니라 고 지적하였다(Missika, 1997). 당시 프랑스에서 가장 시급한 것은 어떤 임무를 정확히 누구에게 부여할 것인가를 규제의 차원에서 명확히 설정하는 일이었으며, 공영방송의 진정한 임무가 무엇인지를 규정하는 일이라고 주장하였다. 그 결과 2000년 커뮤니케이션 자유법은 가장 분명한 공영방송의 과제를 규정하고 그 임무를 부여하였다.

2002년 수행된 “밤과 여름”은 텔레비전 시청각서비스를 문화적 관점으로 인식하는 프랑스 전통에 토대를 두어 공영방송의 임무를 문화 프로그램의 전도사가 되어야 한다는 원칙을 제시하였다. 언급하고 있는 문화 관련 과제도 매우 다양하다. ① 심야시간(12시 이전)대 문화 프로그램의 시작 시간 제한, ② 현안과 상관없이 뉴스시간에 문화면 보도, ③ 프랑스 문화유산의 체계적인 탐사 프로그램, ④ 프랑스와 유럽 그리고 전세계의 창조물에 대한 국제 정보 매거진 등을 요구하고 심지어 이의 완수를 위해 심야뉴스의 시간 단축과 영화 프로그램 의무편성의 제외 등까지 제시하고 있다(Clément, 2002/2003). 보고서가 제시하고 있는 지나친 문화적 과제의 강조는 공영방송사로부터 환영을 받지 못했지만, “프랑스 텔레비전의 전통을 진정으로 숭앙하기에, 오늘날 공영방송이 범하는 문화적 임무의 소외를 그냥 두고 볼 수가 없으며, 공영방송 서비스가 그 의무를 준수하기 위해서는 광고에 좌우되지 않는 굳건한 재원이 필수적이다”라는 시라크 대통령의 선언을 얻어냈다(오소용, 2002).

이러한 프랑스의 사례는 공영방송에 대한 과제와 임무의 차별성이 규제적 근거에서 필요하며, 그에 대한 깊은 논의를 통해 새로운 내용의 임무를 공영방송에 부여하게 되었다는 점에서 중요한 함의를 시사하고 있다. 또한 프랑스 사회의 굳건한 전통에서 공영방송의 임무를 설정하려는 의지도 엿볼 수 있다. 그런 점에서 한국 공영방송의 과제와 임무를 새롭게 설정할 필요가 있으며, 이를 위해 공영방송에 대한 이해당사자들의 공통된 합의가 반영될 수 있는 방안이 모색되어야 할 것이다.

현재의 방송법은 방송일반에 대한 임무가 너무 포괄적으로 정의되어 있고 공영방송에 대한 임무는 제시되어 있지 않고 있다. 따라서 공영방송에게 공적 과제를 부여하고 차별적인 임무를 설정함으로써 상대적으로 방송 일반에 대한 임무 규정은 약화될 필요가 있다. 문제는 적절한 차별성을 어떻게 설정하는가에 달려 있다. 차

이를 두는 방법은 크게 다음과 같은 세 가지 형태로 가능하다.

첫째, 임무의 기능에서 차이를 두는 방식이다. 대표적으로 공영방송은 공동체의 의식과 가치관을 형성해야 하며, 민주주의 실현을 위해 시민들이 필요로 하는 정보를 습득하고 이해하게 하며 정보의 부자와 빈자의 차이를 방지하는 역할을 담당해야 한다. 또한 국제 사회에서 한국의 문화와 언어 사용을 적극 장려해야 한다는 식으로 공영방송만의 기능을 부여하는 방식이다. 예시의 내용은 모두 점차 세분화되는 미디어 환경과 세계화 등의 시기적 변화를 고려한 공영방송의 새로운 기능이라고 할 수 있다.

둘째, 임무의 특성과 질적 수준을 정의하고 언론규범을 명시하는 방식이다. 같은 범주와 장르라 할지라도 그 내부에서 공영방송이 더 우수함을 추구하도록 유도하는 방안이다. 공영방송이 방송제도의 건전성을 유도하는 모범이 되기 위해서는 수준을 유도하는 임무가 필요하다. 질, 혁신, 독창성, 창의성, 실험성 등의 프로그램 제작에 해당되는 개념들이 여기에 해당한다. 반면 언론규범은 보도의 방식이나 표현의 적정성을 의미한다. 불편부당성, 객관성, 다원성 등의 강조 역시 여타 방송제도의 건전성을 유도하는 기능을 할 수 있다.

마지막으로 임무를 통해 기여할 대상을 정의하는 방식이다. 기능에 따라 차이를 두는 방식과 유사하나 단순히 소수계층 또는 소수문화를 대변하는 기능만을 요구하는 것이 아니라, 그들을 위한 서비스를 공영방송에게 요구하기 때문에 기능에 따른 정의방식과 분명히 다르다.

지금까지 바람직한 책무성시스템으로 작동하기 위한 전제로서 공영방송의 특수 임무를 어떻게 설정할 것인가를 검토하였다. 사회적으로 합의된 공영방송의 모델이 존재하고 그에 대한 임무가 규정될 때, 공적 과제를 갖는 공영방송의 건전성을 평가할 수 있다. 그런 점에서 한국에서는 공영방송의 차별적 기능을 확보하는 제도적 수단이 없었다고 볼 수 있다. 내부감독기구를 통해서 공영방송을 책무성의 환경 아래 규제하기 위해서는 이와 같이 명확한 임무가 설정되는 것이 무엇보다 중요하다. 특히 법·규제 프레임을 적용하기 위한 규제, 심의 그리고 판결을 전제로 하는 임무가 아니라, 방송환경의 건전성을 살리고 공적 과제의 높은 성과를 얻기 위한 적극적 임무의 차별성이 모색되어야 한다.

3) 한국 공영방송의 재정적 특권: 공적 재원

재정적 특권인 수신료의 보장은 공영방송이라는 제도를 존속시키기 위한 핵심적인 조건으로 중요한 의미를 갖는다. 심지어 수신료는 공영방송의 독립성 그 자체로 인식되기까지 한다. 실제로 안정적인 재원은 상업적 압력으로부터 공영방송을 자유롭게 하며, 공중인 시청자에 의해 재원이 조달된다는 사실은 공영방송의 구성원들을 정부나 외부 세력으로부터 독립되게 하는 효과를 갖는다. 그러나 공중 프레임, 즉 성과평가제도에서 수신료는 방송의 독립성보다는 공영방송에게 시청자에 대한 직접적인 책무를 지우는 조건으로서 의미가 더 크다. 공영방송은 공적 과제와 특수임무를 이행하기 위한 특권으로서 수신료를 보장받으며, 동시에 그 특권에 의해 자기 업무와 활동에 대해 책임을 갖게 되는 것이다. 그 책임은 수신료를 지출하는 시청자에 대한 책무성을 나타내는 것이다.

맥킨지(McKinsey & Company, 1999, pp. 27-34)는 세계 공영방송에 대한 조사 보고서를 통해 공영방송이 해당 사회에서 수행하는 역할이 재원구조와 밀접한 관계가 있음을 밝혔다. 그리고 공영방송 재원의 이상적인 모델이 되기 위해서는 다음의 다섯 가지 원리에 충실해야 한다고 제시했다. 첫째, 상업채널의 진정한 경쟁자가 될 수 있도록 실질적인 공적재원이 확보되어야 한다. 둘째, 정부와 광고주 등의 부당한 간섭으로부터 독립적인 재원이 확보되어야 한다. 셋째, 중기적 차원에서 재원조달의 규모가 예측 가능해야 한다. 넷째, 공익적 프로그램 제작 등에 요구되는 비용과 비슷하거나 많은 수준으로 재원이 증가되어야 한다. 다섯째, 정치적 논란을 최소화할 수 있게끔 재원조달 방식이 단순하고(simple) 형평성(equitable)에 의거해야 한다.

이상의 기준은 공적 역할과 임무를 달성하는 조건으로 수신료가 어떻게 보장되어야 하는가를 설명하는 것이다. 충분성의 원칙은 재정구성에서 수신료의 재원이 차지하는 비중이 낮으면 궁극적으로 상업적 활동을 추구하거나 비용의 축소를 시도함으로써 질과 수준에 있어 민영방송보다 우월할 수 없다는 것이다. 독립성과 예측성은 수신료의 배분이 얼마나 안정적으로 이루어지는가를 의미한다. 수신료의 산정에서 독립성이 없으면 외부로부터 압력을 받기 쉬우며 예측이 불가능하면 장기적 전망에서 전략을 수립할 수 없다. 적절한 수신료의 증가는 물가의 변동과 제작비

상승의 요인에 맞게 수신료가 상승되어야 한다는 것을 지칭한다. 그리고 재원조달의 단순성과 형평성은 수신료의 산정에 있어 절차적 단계와 수신료를 배분해야 하는 상황에서 얼마나 합리적 근거에 의해 조정이 이뤄지는가를 의미하는 것이다.

그러나 수신료 문제의 핵심은 산정과 결정의 과정이 얼마나 독립되어 있고, 합리적 절차에 따라 이루어짐으로서 예측가능한가의 문제로 모두 귀결된다. 충분성, 증가성, 그리고 형평성은 수신료의 결정에 의한 결과로서 나타나는 부수적 현상이기 때문이다. 이러한 차원에서 볼 때, 수신료에 대한 정당성의 문제를 ① 수신료 금액의 결정방식 ② 수신료 배분방식 ③ 수신료 면제 기준의 타당성 그리고 ④ 징수의 효율성으로 구분해 언급하고 있는 김승수(2002, pp. 65-66)의 관점이 한국에 더 적실성이 있다. 현재 한국 공영방송이 수신료와 관련해 직면하고 있는 가장 큰 문제는 이 중에서 수신료 금액의 결정방식이 전혀 작동하지 않고 있으며, 수신료의 배분방식이 매우 비형평적으로 이루어지고 있다는 사실이다. 특히 수신료 금액의 결정방식이 합리적으로 작동하지 않는 것은 공영방송의 책무성을 작동하지 않도록 하기 때문에 큰 문제라 할 수 있다⁷⁶⁾.

수신료는 임무에 부합하는 권리이며, 책무의 대가로서 기능해야 바람직하다. 즉, 공영방송이 시청자에게 책무성을 갖는 이유는 수신료에 부응하는 과제의 실현에 있으며, 그 판단은 성과에 대한 평가를 통해 비교 및 검토되어야 한다. 그리고 그에 부합하는 정도에 따라 차기년도 수신료를 결정하도록 피드백시스템을 갖추어야 한다. 그래야만 공적 과제를 실현하기 위한 동기부여 발생하게 되며, 공영방송사의 주인은 시청자라는 인식이 자리잡게 된다. 또한 공영방송사의 활동이 수신료에 연계되어 있다는 믿음에 따라, 그리고 투명한 절차를 통해 평가를 받아야 한다는 인식에 의해 비용의 효율성과 관리의 합리성을 공영방송사 스스로 추구하게 될 것이다.

현재 수신료에 대한 논의가 계속되는 과정에서 꾸준히 제기되는 것이 KBS의 자기 개혁과 프로그램의 건전성을 먼저 확보해야 한다는 선순환론이다. 그러나 역사적으로 공영방송의 특수임무에 대한 논의, 즉 한국 사회가 지향해야 할 바람직한

76) 권호영(2003, p. 40)은 수신료의 문제를 외국의 재정상태와 비교하여 적절한 수준을 찾는 방식을 통해 인상을 요구하고 있다. 그 대안으로 단기적으로 대폭 인상되고, 장기적으로 물가수준과 연계된 인상방식을 제시하였다. 그러나 현재의 수신료 문제에 나타나고 있는 핵심적인 문제인 결정방식의 정당성은 어디에서 얻어야 하는지에 대해서는 논의하지 않고 있다.

공영방송 모델에 대해 합의를 도출하지 않은 상태에서는 선순환론이 무의미하다. 아직까지 KBS에 바람직하고 건전한 임무의 정도를 제시해 주지도 않은 상태에서 프로그램의 건전성을 요구하는 것은 그 논리성이 부족하다. 따라서 공영방송 모델에 대한 사회적 합의가 결정되고, 그 공적 과제를 실현하는데 소요되는 비용의 정도를 고려해 먼저 수신료를 책정하고 성과평가제도를 통해 금액을 결정하는 시스템을 구축할 필요가 있다.

이러한 시스템의 구축은 한국에서 수신료의 인상이 이루어지지 않은 현실적 이유에서 볼 때도 타당성이 있다. 수신료가 20년 동안 지금과 같이 2,500원에 묶여 있는 이유는 시청자들의 반발을 고려한 정치적 결정의 결과이다. KBS이사회, 방송위원회, 국회 중 그 누구도 수신료의 인상을 언급하지 않으려다 보니 현재에 이른 것이다. 그러나 이러한 상황은 지나치게 과거의 역사에 얽매어 판단하는 것이라 할 수 있다. 과거의 공영방송은 정치권력의 수단이었기 때문에 시청자를 위한 봉사는 허울 뿐이었으며, 시청자에게 직접적인 책무성을 갖지도 않았다. 즉, 정치적 측면에서 시청자들의 불만이 당연히 예견되던 상황으로 현재와는 그 조건이 다르다. 따라서 수신료의 조정을 계기로 KBS의 책무성을 확고히 하고 특수임무에 따라 성과평가를 적용해 시청자들에게 직접 책무를 갖도록 함으로서 수신료 산정에 대한 정당성을 확보할 필요가 있다.

마지막으로 수신료 배분의 문제를 논의할 필요가 있다. 현재 수신료는 KBS와 EBS에게만 지급되고, 그 중에서 EBS에 지급되는 법적인 기준은 3%이며, 실제 지급되는 정도는 10%전후가 되고 있다(KBS, 2005). EBS가 목적방송이라는 점에서 상업적인 경쟁은 제한될 수밖에 없기 때문에 안정적인 재원이 확보되는 것은 매우 중요하다. 이러한 점에서 목적방송에 맞는 적절한 임무와 특권이 연계될 수 있는 구조를 마련하고 모색할 필요가 있다⁷⁷⁾. 오히려 두 방송사의 수신료 배분보다 공영방송의 범주에 해당하는 MBC의 경우, 수신료를 지불하는 것이 과연 타당한가의 논의가 더 큰 문제이다. MBC에 대해 공영방송으로 임무를 지우고 그에 대한 책무성

77) 김재영(2005, pp. 22-23)은 EBS의 프로그램 편성과 EBS의 자체 질 평가지수인 EPEI 지수를 근거로 EBS가 뛰어난 공영성 수준을 유지하고 있으나, 자원구조로 절름발이 공영방송으로서의 기능만 수행하는 처지에 놓여 있고 지적한다. 특히 민영방송이 건전성을 유도하기 위해서라도 전체 수신료 비중에서 EBS가 차지하는 비중을 높여야 한다고 주장했다.

을 적용하기 위해서는 책무의 조건이 되는 수신료를 조금이라도 배분 받는 것이 책무성의 일치 정도에서 보았을 때 바람직하다. 그러나 현실적인 차원에서 이러한 방안은 쉽지 않을 것이다. MBC는 한국 방송의 구조개편이 논의될 때마다 항상 텔레마의 원인이 되어 왔다⁷⁸⁾. 이번에도 역시 책무성을 토대로 공영방송사와 민영방송사의 차별된 운영의 조건을 통해 새로운 규제시스템을 고려한다고 할 때, MBC는 방송사의 위상에 따라 적정한 책무성의 환경을 조성하는데 가장 큰 장애 요인이 된다. 따라서 책무성의 불일치를 해결하기 위해서도 MBC의 위상은 시급히 논의되어 구체적인 방향에 따라 처리될 필요가 있다.

이상에서 살펴 보았듯이 한국 공영방송의 책무성을 새롭게 정립하고 그 본연의 기능을 수행할 수 있도록 하기 위해서는 제도적 여건을 개선하거나 새롭게 마련하는 것이 필요하다. 그 방안은 먼저 통제구조의 차원에서 사회적 통제원리에 입각한 내부감독기구를 강화하고 이해당사자의 참여를 보장해 다원성을 확보하는 것이며, 사회적으로 합의된 공영방송의 모델에 따라 특수임무를 설정하는 것이다. 또한 공영방송이 시청자들에게 직접적으로 책무를 갖게 되는 조건으로 수신료 시스템에 대한 개선이 필요하다. 이는 결국 공영방송의 통치구조를 내부감독기구, 차별적 임무, 재정적 특권 차원에서 재정립하는 것이며, 동시에 공영방송의 운영이 공적서비스의 임무에 기초하도록 자기임무의 표명 및 평가 그리고 결과의 공표 및 보고의 책임과 의무를 지우는 것이라 할 수 있다.

78) 공민영 이원체제에서 양 제도의 특성을 갖고 있는 MBC는 방송구조의 개편과정에서 항상 논란이 되어 왔다. 그러나 외국에서도 공적 소유이면서도 상업 활동을 하는 방송시스템이 존재하기 때문에 MBC만의 특수한 사례는 아니다. 문제가 되는 이유는 공익방송, 공영방송, 공공서비스방송이 한국에서 너무 혼용되고 포괄되어 공영방송으로 정의되면서 나타난 문제이다. 그러나 MBC가 항상 구조개편에서 텔레마의 원인이었다는 것은 주지의 사실이다. 통합방송법의 제정과정에서 MBC 노조가 보여준 극단적 행동은 그 이유를 잘 보여준다(강형철, 2004, pp. 134-135).

V. 국내 공영방송 제도 개선을 위한 전문가 의식조사

1. 조사 개요

일반적으로 공공의 이익을 위해 존재한다는 당위성을 가지고 있는 공영방송은 한 사회, 문화 그리고 국가의 다종다양한 이해관계가 반영된 공적 제도화(Public Institutionalization)의 산물이다. 따라서 공영방송은 다원주의 사회의 일반이익을 보장하기 위하여 다양한 수준의 책임과 의무, 그리고 권리가 부여되고 있다. 그러나 공영방송의 책임과 의무, 그리고 권리가 부여되는 범주와 조건 및 방식은 공영방송의 존재의의에 대한 사회적 합의에 근거하기 때문에 각 국가, 사회, 문화마다 상이하게 나타날 수 있다.

국내의 경우 방송법상 공영방송에 대한 정의가 부재하였기 때문에 KBS와 MBC의 정체성과 정치적 독립성에 대한 논란이 끊임없이 제기되어 왔다. 이로 인해 최근 공영방송 구조개편에 대한 논의가 대두되면서 공영방송에 대한 정의, 나아가 공영방송 제도 및 시스템 일반에 대한 사회적 합의를 도출하는 것이 시급한 과제로 제기되고 있다. 따라서 본 연구는 공영방송 제도 및 시스템에 대한 전문가 자문을 실시하여 이러한 문제들에 대한 전문적인 지식과 대안 및 해결방안을 모색하고자 한다. 그러나 공영방송에 관한 법·제도적 사안 전반을 다루기보다는 구조와 기능 차원에서 거브넨스 모델과 책무성 시스템에 논의를 국한시키고자 한다.

이를 위해 본 연구는 학계의 공영방송 전문가 9명에 대한 자문을 통해 다음과 같은 사항들을 논의하였다. 먼저 공영방송에 대한 정의 문제에 대해 전문가 자문을 실시하였다. 공영방송의 정의에 관한 문제는 공영방송을 정의하는 구성개념, 판단기준 그리고 적용의 범위에 대하여 전문가들의 의견을 구하였다. 다음으로 공영방송의 사회적 역할에 대해 전문가 자문을 실시하였다. 사회적 역할에 대해서는 공영방송의 공적 책무와 기능 그리고 공공서비스의 내용에 대한 논의를 포함하고 있다. 마지막으로 공영방송 관리·감독 제도에 대해 전문가들의 자문을 구하였다. 특히 KBS 이사회와 방송문화진흥회 중심의 거브넨스 형태 그리고 프로그램 활동과 재

정운영의 투명성에 있어 나타날 수 있는 문제점 및 개선사항에 대해 논의를 실시하였다. 이상의 전문가 자문 주제 및 논의사항을 정리하면 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 전문가 자문 주제 및 논의사항

자문 주제	논 의 사 항
공영방송에 대한 정의	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 구성개념 및 판단기준 ▪ 적용 범위(방송사의 유형)
공영방송의 역할	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 공적 책무와 기능 ▪ 공공서비스 내용 및 범주
공영방송 관리·감독 제도	<ul style="list-style-type: none"> ▪ KBS 이사회와 방송문화진흥회 중심의 거브넌스 형태가 갖는 문제점 및 개선사항 ▪ 프로그램 활동과 재정운영의 투명성 제고를 위한 대안

또한 본 연구는 국내 공영방송의 구조개편 및 규제와 관련해 유관 전문가들의 의식을 조사하여 개선 방안을 도출하기 위한 기초자료를 확보하기 위해 전문가 서베이를 실시되었다. 유관 전문가들에 대한 서베이는 <표 5-2>의 설계를 통해 <표 5-3>의 응답자들을 대상으로 실시하였다.

<표 5-2> 전문가 서베이의 설계 방법

조사대상	학계, 방송사, 정부기관 소속 유관전문가 197명
표본추출	리스트에서 무작위 추출
표본오차	해당사항 없음(유의표집)
조사방법	구조화된 설문지를 이용한 인터넷 조사 및 자기기입식 조사 병행
조사기간	2008년 11월 25일 ~ 12일(8일간)
조사 및 분석기관	(주)디시알폴

<표 5-3> 전문가 서베이 응답자들의 특성

구 분		사례수(명)	구성비(%)
전 체		197	100.0
소속별	대 학(연구소)	59	29.9
	방 송 사(연구소)	81	41.1
	정부기관(연구소)	57	28.9
경력별	3년 미만	19	9.6
	3년 ~ 7년 미만	27	13.7
	7년 ~ 10년 미만	13	6.6
	10년 이상	138	70.1
성 별	남 성	176	89.3
	여 성	21	10.7
연령별	만 25 ~ 29세	5	2.5
	만 30 ~ 34세	7	3.6
	만 35 ~ 39세	36	18.3
	만 40 ~ 44세	65	33.0
	만 45세 이상	84	42.6

2. 공영방송의 개념과 범위

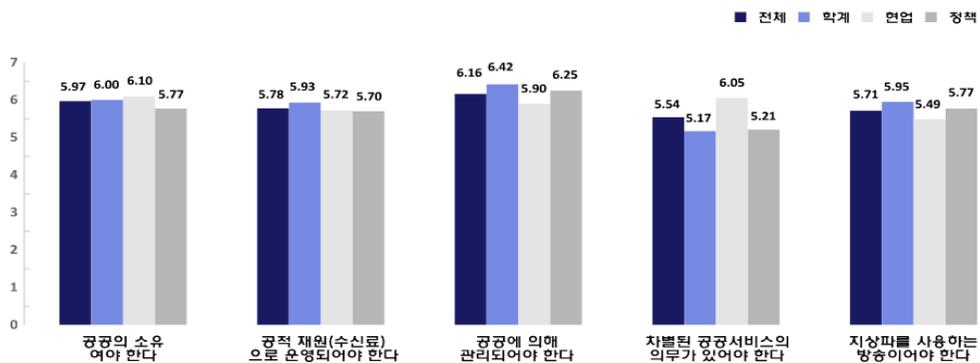
1) 공영방송의 판단기준과 구성개념

주요 선진국은 그 사회에서 합의된 공영방송의 개념을 확보하고 있다. 그에 반하여 한국에서 공영방송은 매우 다의적으로 사용되고 있고 그에 대한 사회적 합의를 도출하기 위한 노력 또한 부족했다. 더구나 국내에서는 공영방송의 법적인 개념이 명확히 설정되어 있지 않아, 공영방송 제도에 대한 상이한 평가와 입장이 갈등하는 원인으로 작용하고 있다. 따라서 국내 공영방송의 규제체계를 확립하기 위한 방안은 공영방송을 어떻게 정의할 것인가에 대한 사회적 합의를 도출하는 작업이 선행되어야 한다.

공영방송을 판단하는 여러 기준 중에서 국내 전문가들이 중요하게 고려하는 요소는 무엇인가를 살펴보는 것은 사회적 합의된 공영방송을 정의하는 데 있어 중요

한 토대가 될 전망이다. 무엇보다도 국내에서 ‘공영’이라는 독특한 개념이 어떻게 해석되고 있는가를 분석하는 작업은 유럽 중심의 ‘공공서비스방송’과 종종 혼란을 야기하는 이유를 알 수 있을 것이다. 그리하여 공영방송을 판단하는 기준으로 언급되고 있는 구성개념인 ‘소유’ ‘관리’ ‘재원’ ‘서비스’ 등에 대한 전문가의 인식을 조사했다.

<그림 5-1> 공영방송 판단기준의 중요도



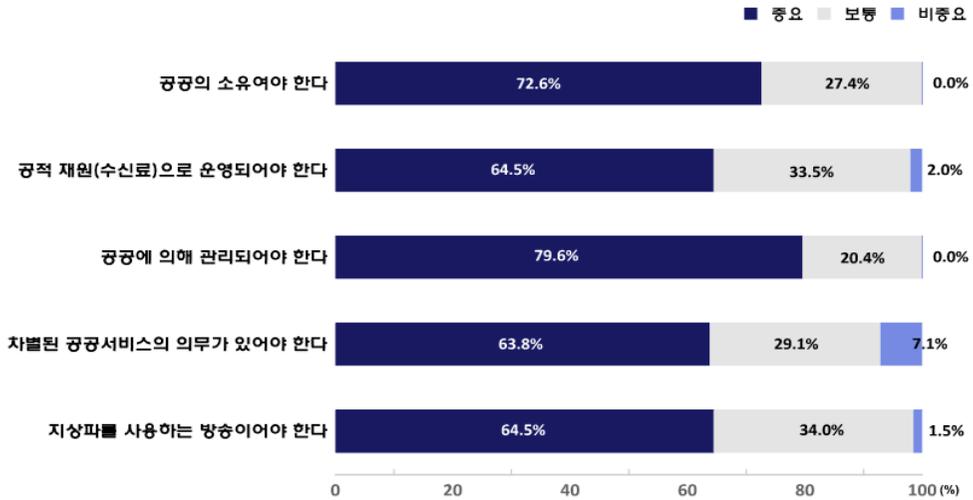
각 항목들이 공영방송을 판단하는 기준으로 얼마나 중요하다고 생각하는 지 질문한 결과, 항목별 중요도(매우 중요하지 않다 1점 ~ 매우 중요하다 7점)는 ‘공공에 의해 관리되어야 한다’가 6.16점으로 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘공공의 소유여야 한다’ 5.97점, ‘공적 재원(수신료)으로 운영되어야 한다’ 5.78점, ‘지상파를 사용하는 방송이어야 한다’ 5.71점, ‘차별된 공공 서비스의 의무가 있어야 한다’ 5.54점의 순이었다.

소속 집단별로 살펴보면 학계(대학)에서는 ‘공공에 의해 관리되어야 한다’가 6.42점으로 가장 높았고, 현업(방송사)에서는 ‘공공의 소유여야 한다’가 6.10점으로, 정책(정부기구)에서는 ‘공공에 의해 관리되어야 한다’가 6.25점으로 각각 가장 높게 나타났다.

국내 전문가들은 공영방송을 정의하는 기준으로 ‘공공에 의한 관리’되는 지배구조를 중요하게 여기고 있으며, 서구에서 중요하게 고려하고 있는 ‘공공서비스 차원

에서 차별된 의무’는 상대적으로 덜 중요한 것으로 인식하고 있었다. 다만 지상파 방송 현업에 종사하는 전문가들은 ‘공공에 의한 관리’ 보다 ‘공공의 소유’를 더 중시하는 것으로 나타났다.

<그림 5-2> 공영방송 판단기준에 대한 인식 정도



<그림 5-2>처럼 ‘공적 재원을 통한 운영’ ‘차별된 공공서비스의 의무’ 그리고 ‘지상파를 사용하는 방송’이라는 판단기준은 거의 같은 수준에서 중요성을 인식하고 있었다. 그러나 응답자의 70%이상이 ‘공공의 소유’와 ‘공공에 의한 관리’를 공영방송을 판단하는 중요한 기준으로 인식하고 있었다. 이는 ‘공영’이라는 의미에 ‘공적인 소유’뿐만 아니라 ‘정치적으로 독립된 공적 감독기구에 의한 관리’를 포함하고 있음을 보여주는 것이다.

“공영방송은 사업소유구조, 자원, 의사결정 구조, 프로그램 편성내용 등 제공하는 서비스, 경영 전반에 걸쳐 국민을 대표하고, 국민의 필요에 부응하는 방송을 실현하기 위한 제도적 틀을 모색한다. 이러한 제도적 틀은 역사적, 정치적 경험을 달리하는 국가들마다 다양한 형태를 띤다. 하지만 가장 대표적인 특성들로, 국민에 의한 방송사업의 소유 내지 이에 준하는 소유구조, 정치적으로

독립적인 규제기관의 설립, 국민을 대표하는 방송사내 의사결정기구, 국민의 필요에 부응하는 질 높은 방송서비스의 제공(방송사업 운영 및 방송내용에 대한 엄격한 공공적 행위규제), 권력과 자본으로부터 상대적으로 독립적인 공공적 재원확충제도(수신료 제도) 등을 들 수 있다. (A)”

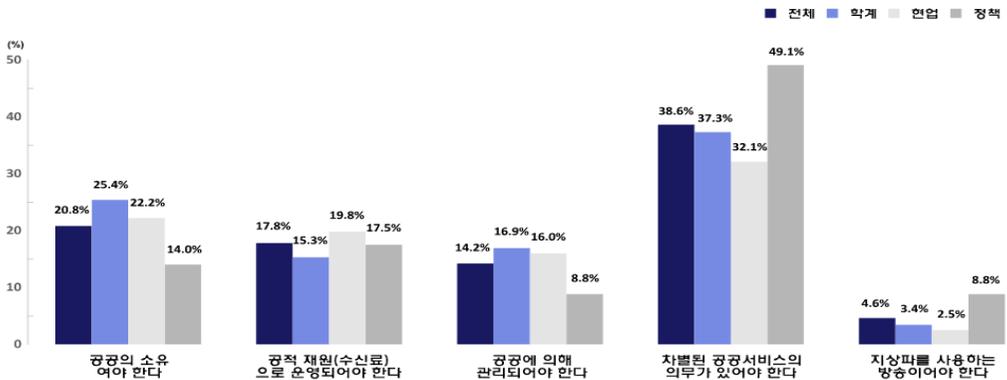
“우리나라에서 공영방송의 ‘공영(公營)’이라는 용어에 두 가지 의미가 혼재되어 논의됨으로써 혼란을 불러오고 있다고 생각된다. 즉, (1)KBS와 EBS와 같이 경영재원 중 수신료가 포함되는 방송, (2)MBC나 YTN 등과 같이 공기업이나 공적재단 등에 의하여 운영되는 방송이다. 이 두 가지를 모두 함께 공영방송이라는 용어로 통일하여 논의함으로써, 두 가지 형태의 방송 모두의 위상 정립에 애매모호함을 불러올 수 있다. 첫째, 과거 한국 사회의 특성상, ‘public’, ‘공(公)’이라는 용어의 의미에 ‘국가/정부’라는 의미가 강하게 내재되어 논의되어 왔고 ‘국가/정부’의 개입에서 자유롭지 못하다. 또한 공기업의 경우 국가 혹은 정부에 의한 개입이 가능하다. 따라서 ‘공영 방송’이라는 것을 ‘국영 방송’이라는 의미로 받아들이기 쉽다는 한계를 지니고 있다. 둘째, MBC나 YTN 등과 같이 공적 소유에 의하여 운영되는 방송을 모두 ‘공영방송’이라고 정의해버리면, ‘KBS 역시 경영재원으로 굳이 수신료가 필요한가’라는 주장도 가능할 뿐 아니라 KBS의 위상마저 애매해질 수 있다. 실제로 해외 사례를 볼 때 공영방송(public service broadcasting)의 경우, 수신료에 의존하여 운영되는 경우는 영국이나 독일, 일본 등 소수이며, 재원의 형태와 운영방식은 다양하다.(C)”

“공영방송과 민영방송(상업방송)을 가르는 기준은 당연히 소유구조다. 혹자는 공영방송 개념에 전파 수탁론이나 영향성 논리를 적용하기도 하지만, 이는 너무 자의적인 기준이라고 볼 수 있다. …… 요약하자면 공영방송과 민영 상업방송의 제1의 구분기준은 소유구조다. 사기업이 전적으로 소유할 수 있는 경우에만 상업방송이라고 할 수 있다. 두 번째로 공영방송은 방송관련 법상 차별적 위상을 가지고 있어야 한다. KBS와 EBS, MBC는 모두 관련법에 차별적인 규정을 가지고 있다. 요컨대 MBC의 경우도 ‘방송문화진흥회법에 의해 설립된 방송문화진흥회가 최다출자자인 방송사업자’라는 명확한 규정을 가지고 있다. 세 번째로 사회적 역할 문제다. 공영방송은 적어도 시장에서 공급되기 어려운 공익

이나 소수자 관련 혹은 사회적 필요성에 부응하는 내용을 제공해야 한다는 점이다. 끝으로 공영방송의 의사결정구조가 외부화되어 있어야 한다. 요컨대, 대기업처럼 사주가 알아서 판단, 결정하는 것이 아니라 이사회나 트러스트와 같은 공적시스템에 의해 규율되어야 한다는 점이다. (E)”

그러나 공영방송을 판단하는 이러한 5가지 기준 중에서 가장 중요한 것을 선택해 달라는 질문에는 오히려 ‘차별된 공공서비스의 의무가 있어야 한다’는 응답이 38.6%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘공공의 소유여야 한다’ 20.8%, ‘공적 재원(수신료)으로 운영되어야 한다’ 17.8%, ‘공공에 의해 관리되어야 한다’ 14.2%, ‘지상파를 사용하는 방송이어야 한다’ 4.6% 등의 순이었다. 소속집단을 막론하고 ‘차별된 공공 서비스의 의무가 있어야 한다’는 응답이 가장 높게 나타난 가운데, 특히 정책(49.1%)에서 높았다.

<그림 5-3> 가장 중요한 공영방송 판단기준



이와 같은 인식의 차이는 공영방송이 제도적 측면에서 볼 때 ‘공공에 의한 관리’와 ‘공공의 소유’라는 기준이 중요하나, 이 구성개념이 의미가 있기 위해서는 공영방송이 제공하는 서비스의 성과(performance)가 다른 상업적 민영방송(이하, 민영방송)이 구현하는 서비스와 차별되어야 한다는 것을 강조한 것으로 유추해 볼 수 있다. 또한 국내에서 공영방송이라고 불리는 KBS, EBS, MBC 등이 공적 소유이며

공공에 의해 관리되지만 민영방송과 큰 차이가 없다는 비판적 평가와 연관된 결과로 해석된다.

“공공서비스방송은 한국의 ‘공영방송’ 과 달리 소유권이나 경영방식보다는 서비스, 즉 방송의 결과물을 강조하는 개념으로 이루어져 있다. 이에 따라 소유나 경영이 어찌 되었든 서비스만 ‘공공의 이익’ 을 위한 목표하면 모두가 공공서비스방송(PSB)에 해당된다. …… 공영방송이 “사회로부터 희소한 채널이나 재원을 제공받는 대가로 차별적인(distinctive) 방송 서비스의 의무를 지는 방송” 이라고 할 때 그 의무의 수준은 혜택의 수준에 비례하여 정하여야 할 것이다.

이에 따라 채널 혜택을 받는 지상파 방송 모두는 기본적으로 사회적 의무를 수행해야 할 것이며, 방송사 소유가 공적으로 되어 있는 경우 별도의 의무가 부과되어야 할 것이다. 또한 수신료 등 직접적인 공적자금이 투입될 경우에도 별도의 의무가 주어져야 한다. (B)”

“이제 공영방송은 서구적 개념으로 ‘공공서비스방송’ (public service broadcasting) 즉, 공공 서비스를 하도록 의무 지워진 방송으로 개념을 보다 명확히 설정하여야 할 것이다. 이러한 취지에서 공영방송은 “사회로부터 희소한 채널이나 재원을 제공받는 대가로 차별적인(distinctive) 방송 서비스의 의무를 지는 방송” 이라고 정의할 수 있다. (C)”

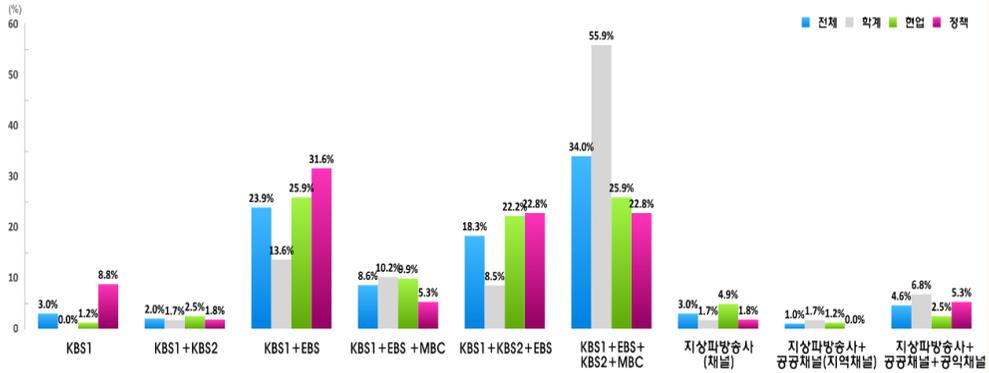
“공영방송은 규제를 기본으로 하는 제도이다. 여기서 규제는 국영방송이나 상업방송의 문제점을 극복하려는 상위의 방송제도를 지향하는 것이다. 따라서 당연히 국영방송의 국가적 영향력과 상업방송의 상업적 영향력으로부터 자유로운 혹은 보호하는 제도적 장치를 요한다. 이를 실질적으로 차단하지 못하면 형식상의 공영방송 혹은 무늬만 공영인 공영방송제도로 변질된다. 그래서 공적소유 및 공적 통제, 공적 재원은 이러한 맥락에서 보장되어야 할 전제조건이라고 본다. 사실 흔히 가장 중요하게 생각되는 공적 서비스는 이러한 보장시스템에 의한 반대급부에 다름 아니다. 전자가 보장되지 않은 상태에서 공익성의 담보나 공적 서비스는 부실해질 수밖에 없다. (G)”

전문가들이 심층인터뷰에서 지적하는 바와 같이, 공영방송을 정의하는 기준으로서 공공의 소유, 공공의 관리, 그리고 공적 재원은 제도로서 조건에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 그리고 민영방송과 구별되는 공공서비스의 의무는 공영방송 제도가 지향하는 가치에 해당한다고 볼 수 있다. 이는 방송의 공익성이라는 가치를 보호하기 위하여 발생하는 비용을 경제적 특권으로 상쇄하도록 보상하는 ‘쌍무규제(bilateral regulation)’와 유사한 것이다. 공영방송이 공공의 소유여야 하고 공공에 의해 관리되고 그 운영에 대해 공적 재원이 투입되는 이유는 그에 상응하는 방송의 공익성, 즉 차별된 공공서비스를 구현하도록 의무를 지우는 것과 다름없다.

2) 국내 공영방송의 범위

공영방송에 대한 판단기준과 함께 국내에서 공영방송에 해당하는 채널을 설정하도록 전문가에게 질문했다. 공영방송에 대한 판단기준에 따라 공영방송의 범위를 설정하는 방식이 약간씩 다를 것이란 가정을 해 본 것이다. 조사결과, 국내에서 공영방송에 해당하는 채널은 ‘KBS1+EBS+KBS2+MBC’라고 응답한 비중이 34.0%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘KBS1+EBS’ 23.9%, ‘KBS1+KBS2+EBS’ 18.3%, ‘KBS1+EBS+MBC’ 8.6% 등의 순이었다. 그 외, ‘지상파방송사+공공채널+공익채널’ 4.6%, ‘KBS1’과 ‘지상파방송사(채널)’가 각각 3.0%, ‘KBS1+KBS2’ 2.0%, ‘지상파방송사+공공채널(지역채널)’ 1.0%이었다. 이는 공공서비스의 차별성이 존재하더라도 전문가들은 지상파방송이 아닐 경우, 공영방송으로 인식하지 않는다는 것을 보여주는 결과다. 소속집단별로 차이를 살펴보면, 학계 집단에서는 ‘KBS1+EBS+KBS2+MBC’가 가장 높게 나타났다. 현업 집단에서는 ‘KBS1+EBS +KBS2+MBC’와 ‘KBS1+EBS’라는 응답이 공동1위를 차지했다. 반면에 정책 집단에서는 ‘KBS1+EBS’이라는 응답이 가장 높게 나타났다.

<그림 5-4> 국내 공영방송의 범위



<표 5-4> 공영방송 판단기준과 국내 공영방송의 범위 선택과의 관계

	사례	KBS 1 (%)	KBS 1+KBS2 (%)	KBS 1+EBS (%)	KBS 1+EBS+MBC (%)	KBS 1+KBS2+EBS (%)	KBS 1+EBS+KBS2+MBC (%)	지상파방송사 (채널) (%)	지상파방송사+공공채널 (%)	지상파방송사+공공채널+공익채널 (%)
전체	197	3.0	2.0	23.9	8.6	18.3	34.0	3.0	1.0	4.6
공공의 소유여야 한다	41	2.4	2.4	4.9	9.8	14.6	53.7	2.4	0.0	7.3
공적 자원(수신료)으로 운영되어야 한다	35	2.9	0.0	40.0	5.7	28.6	20.0	0.0	0.0	0.0
공공에 의해 관리되어야 한다	28	3.6	0.0	17.9	14.3	10.7	35.7	7.1	7.1	3.6
차별된 공공서비스의 의무가 있어야 한다	76	3.9	3.9	27.6	7.9	21.1	27.6	2.6	0.0	3.9
지상파를 사용하는 방송이어야 한다	9	0.0	0.0	44.4	11.1	11.1	22.2	11.1	0.0	0.0

($\chi^2=62.527$, $df=45$, $p<0.05$)

공영방송 판단기준의 우선 순위를 어떻게 판단하느냐에 따라 공영방송의 범위를 어떻게 인식하고 있는가의 관계를 알아보기 위하여 교차표 분석을 실시했다. 분석

결과, ‘공공의 소유’를 가장 중요하게 선택한 전문가들은 절반 이상이 ‘KBS1+EBS+KBS2+MBC’라고 응답했으며, ‘공공에 의한 관리’를 중요하게 인식하는 전문가들도 ‘KBS1+EBS+KBS2+MBC’를 주로 선택했다. 그에 비하여, ‘공적 재원’을 가장 중요하게 인식하는 전문가들은 ‘KBS1+EBS’과 ‘KBS1+KBS2+EBS’라고 응답이 많았다. ‘지상파방송을 사용해야 한다’고 응답한 전문가들은 ‘KBS1+EBS’를 주로 선택했다. 즉, 공공의 소유와 공공에 의한 관리를 강조하는 관점에서는 MBC가 공영방송의 범주에 포함되는 경향이 높으며, 공적 재원을 강조하는 관점에서는 MBC를 공영방송에서 제외하고 있다. 그리고 차별된 공공서비스의 의무가 중요하다고 응답한 전문가들은 공영방송의 범위를 다양하게 인식하는 것을 알 수 있다. 그 이유는 전문가들이 차별된 공공서비스의 의무를 공영방송에게 부여받는 차별적 특권에 따라 비례하는 것으로 인식하고 있기 때문이다.

전문가 심층인터뷰에 따르면, 차별된 공공서비스의 의무는 공영방송 제도가 갖는 특수성을 얼마나 보장 받느냐에 따른 상대적인 의무에 가깝다. 즉 공공의 소유이며 어느 수준의 정치적 독립성을 보장받고, 공적 재원이 투입되는 규모에 따라 각 공영방송이 부여받아야 하는 의무는 약간씩 차이가 있다는 것이다.

“채널 혜택을 받는 지상파 방송 모두는 기본적으로 사회적 의무를 수행해야 할 것이며, 방송사 소유가 공적으로 되어 있는 경우 별도의 의무가 부가되어야 할 것이다. 또한 수신료 등 직접적인 공적자금이 투입될 경우에도 별도의 의무가 주어져야 한다. 이를 현실에 대입해 보자면 한국에서 공영방송이란 기본적으로 KBS, MBC, SBS, EBS 등의 지상파 방송사 전부와 YTN이라고 할 수 있다. 이 때 이들의 의무 수준은, 위의 기준을 적용해 본다면, KBS = EBS > MBC > SBS > YTN 이라고 할 수 있을 것이다.(YTN은 소유가 공적으로 되어 있으나 광고채널로서의 혜택이 약하므로 가장 약한 수준의 의무를 지게 된다.(B))”

과연 MBC를 공영방송으로 볼 수 있을 것인가에 대해 심층인터뷰에 응한 전문가들은 이상적 조건에서 볼 때 문제의 소지가 있지만, 현실적 측면에서 볼 때 공영방송의 범위에 포함된다는 입장을 제시했다. 그 이유로 공적 재원은 아니지만 공공에 의한 관리구조를 갖고 있어 정치적 독립성이 보장되기 때문이며, 프로그램 내용

과 방송문화에서 상업성을 지향하지 않기 때문이라고 응답했다. 광고판매를 재원으로 운영되지만 KOBACO라는 광고독점판매체제가 상업적 프로그램 활동을 지양하도록 도와준다는 의견도 있었다. 이것은 MBC가 공적 소유이며 공공의 관리를 받기 때문에 공영방송의 범주로 포함되는 것이 아니라, 나름대로 프로그램에서 공익성을 보장하는 활동을 했기 때문이라는 평가로 볼 수 있다. 하지만 변화하는 방송 환경에서 MBC가 공영방송의 범위에 포함될 수 있는가 여부는 달라질 수 있다는 의견을 제시했다. 당장 KOBACO의 광고독점판매체제가 해체되면 MBC가 광고 재원으로 운영되더라도 상업적 프로그램 활동을 지양할 수 있었던 여건이 달라질 수 있다. 그렇게 되면 MBC를 공영방송으로 볼 수 있는가의 문제는 또 달라질 수 있을 것이다.

“기본적으로 공영방송은 공적 재원구조와 공익적인 서비스 제공을 필수조건으로 합니다. 공적 재원구조에서는 수신료를 통한 수익이 전체 예산의 절반 이상을 차지해야 하고, 공익적 서비스 제공에서는 상업적 유료방송에서는 보기 힘든 고품격 프로그램, 민주주의를 구현하는 공정하고 심층적인 시사보도 프로그램, 사회적 약자를 배려하는 방송 등이 포함됩니다. 이런 측면에서 볼 때, 한국의 공영방송은 KBS(1, 2채널 포함)와 EBS 그리고 MBC라고 할 수 있습니다. MBC의 경우, 재원구조는 상업적이지만 프로그램 내용과 경영구조 면에서 공영방송이라고 볼 수 있습니다.(D)”

“이러한 원칙에서 볼 때 우리나라는 KBS1, EBS가 이에 해당된다. 다만 공영방송이 해당국가의 고유한 방송문화적 전통을 담지하고 있음을 고려해야 한다는 측면에서 볼 때, KBS2, MBC까지 공영방송범주에 넣어도 무방하다고 본다. 비록 광고재원에 의존하지만 소유구조가 공적이고 공적 통제를 받고 있으며, 광고시장 역시 공적 보장시스템의 가동으로 어느 정도 안정성을 확보해 주었다고 보기 때문이다. 다만 차후 디지털시대에는 이런 상황이 크게 변할 것으로 예상된다.(G)”

“세계 어느 나라를 보더라도 공영방송의 이념형을 완전하게 구현하지는 못하고 있다. 따라서 ‘지향점이자 이념형로서의 공영방송’과 ‘현실의 공영방

송'을 구별할 필요가 있다. 후자를 인정하는 동시에 전자를 지향하는 것이 적절하다. 이렇게 볼 때, 국내의 공영방송은 KBS, MBC, EBS의 지상파 3사를 '현실의 공영방송'이라고 말할 수 있다. MBC의 경우, 논란의 여지가 있으나 정치적 독립성은 어떤 면에서 KBS보다 우수한 측면이 있다고 볼 수 있다. 방문진 체제를 통해서 상대적으로 정치권력의 직접적인 경영진에 대한 영향력 행사가 어렵기 때문이다. 경제적 독립성에 있어서는 공적 소유구조와는 달리 재원에 있어서 광고의존도가 높기 때문에 문제가 없지 않으나, 현행 KOBACO 체제가 이를 보완하는 역할을 하고 있다. 실제로 SBS와는 달리 이윤 추구 자체를 목적으로 하지는 않고 있다. 특히 1980년대 후반 이후 방송 민주화 과정에서 MBC 구성원들이 경험한 역사성과 문화의 가치를 생각할 때, 현실의 공영방송으로 간주할 수 있다.(H) ”

결과적으로 공영방송은 공적 재원으로 운영되어야 한다는 관점을 제외하고 대부분의 기준에서 볼 때 MBC는 공영방송에 해당한다. 다만, 공적 재원으로 운영되지 않기 때문에 공익적 프로그램 활동이 이루어지지 않을 경우, 공영방송으로서 정체성 논란이 야기될 수 있다. 따라서 MBC의 프로그램 활동을 얼마나 공익적으로 평가하느냐에 따라 MBC를 공영방송으로 볼 수 있는가에 영향을 미치게 된다.

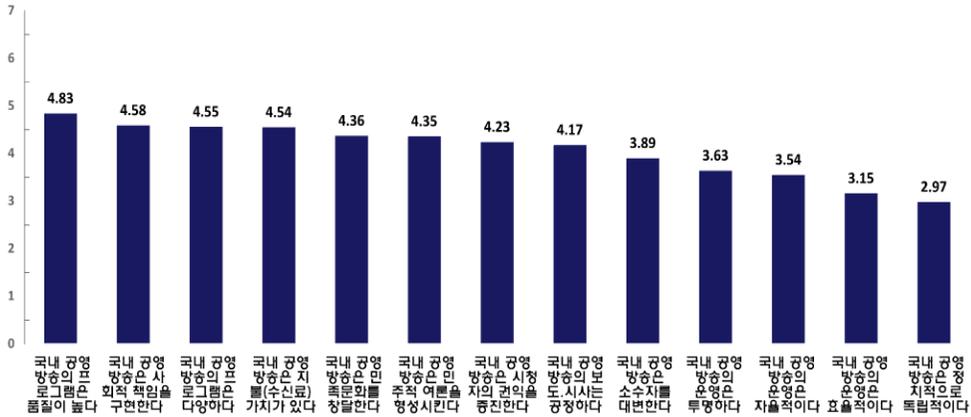
3. 국내 공영방송 성과와 공공서비스의 차별성

1) 국내 공영방송 성과에 대한 평가

전문가에게 국내 공영방송에 대한 활동 및 성과를 평가하도록 질문했다. 평가를 위한 항목은 프로그램 활동, 공공서비스의 역할, 그리고 공적 운영 등에 관한 사항을 중심으로 13개를 선택했다. 조사결과, '프로그램의 품질'에 대한 평가가 4.83점으로 가장 높게 나타났다. 반면에 공영방송의 운영 조건으로서 중요하게 고려되는 '정치적 독립성'은 2.97점으로 가장 낮았다. 즉, 국내 공영방송이 프로그램에 대한 품질을 구현하는 데 있어서는 높은 평가를 내리고 있지만, 정치적 독립성 부분은 여전

히 낮게 평가했다.

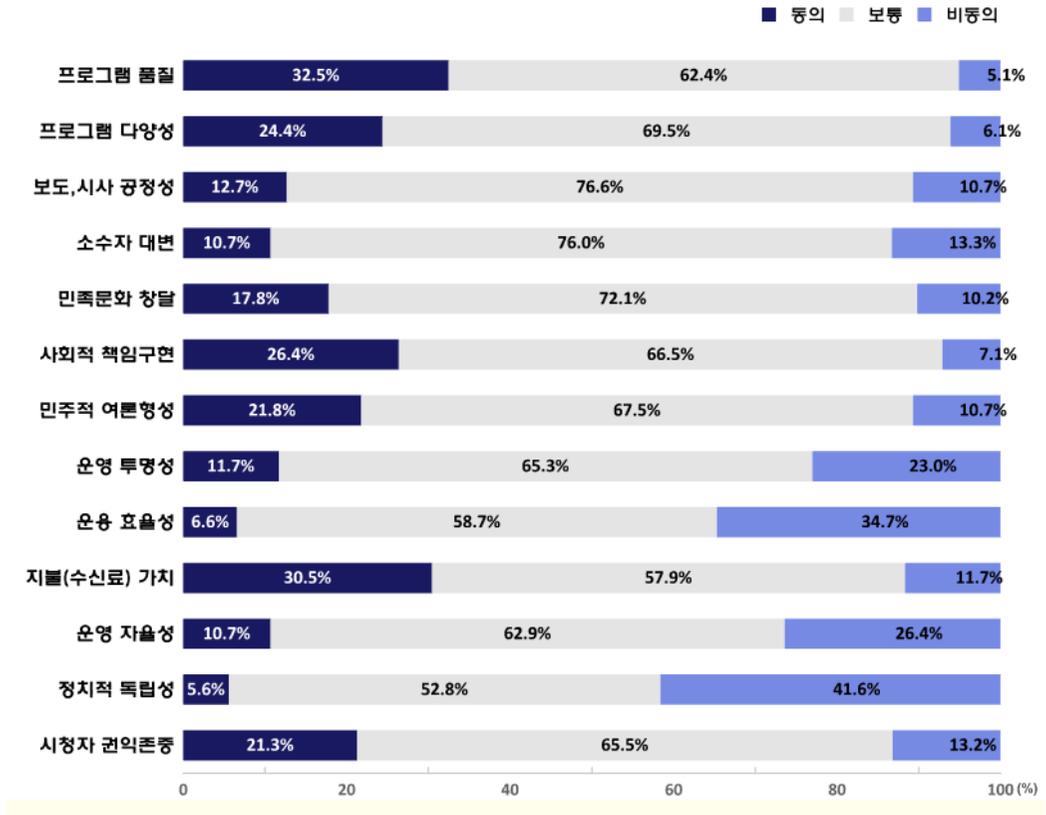
<그림 5-5> 공영방송 성과에 대한 평가



이러한 특징은 다른 평가 항목에서도 그대로 나타났다. 공공서비스의 의무에 해당하거나 프로그램 활동에 관한 사항에 대한 평가는 높았다. ‘사회적 책임 구현’ 4.58점, ‘프로그램의 다양성’ 4.55점, ‘지불(수신료) 가치’ 4.54점, ‘민족문화 창달’ 4.36 점, ‘민주적 여론 형성’ 4.35점, ‘시청자의 권익 증진’ 4.23점, ‘보도·시사의 공정성’ 4.17점 등의 순으로 나타났다. 그러나 공영방송의 운영에 해당하는 항목들은 모두 평가가 낮았다. ‘운영의 투명성’ 3.63점, ‘운영의 자율성’ 3.54점, ‘운영의 효율성’ 3.15 점의 순으로 나타났다.

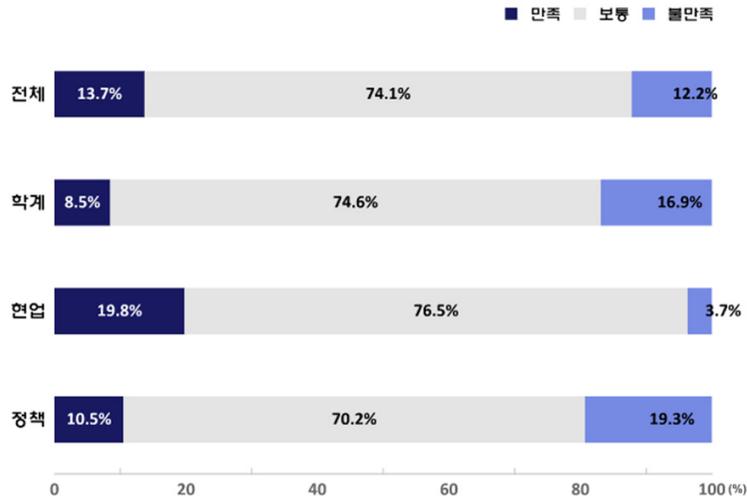
각 항목에 대한 평가를 ‘동의’ ‘중립’ ‘비동의’로 구분하여 살펴볼 때 프로그램 품질에 대한 동의 정도가 가장 많았고 수신료에 대한 지불가치에 대한 동의 정도가 그 다음으로 많았다. 비동의의 비율은 정치적 독립성이 가장 많았고 운영의 효율성이 그 다음으로 나타났다.

<그림 5-6> 공영방송 성과에 대한 평가 비중



소속 집단별로 차이를 살펴보면, 큰 차이가 없었으나 학계 집단에서는 프로그램에 대한 다양성이 상대적으로 높은 평가를 받았으나 사회적 책임의 구현에 대한 평가는 상대적으로 낮았다. 반면 현업 집단에서는 사회적 책임의 구현에 대해 높게 평가했다. 정책 집단에서는 공영방송의 운영이 효율적이라는 응답에 가장 비동의를 높였다. 그리고 모든 항목에 대한 평가에 있어서 학계와 현업 집단에 비해 상대적으로 부정적이었다.

<그림 5-7> 국내 공영방송에 대한 전반적인 만족도



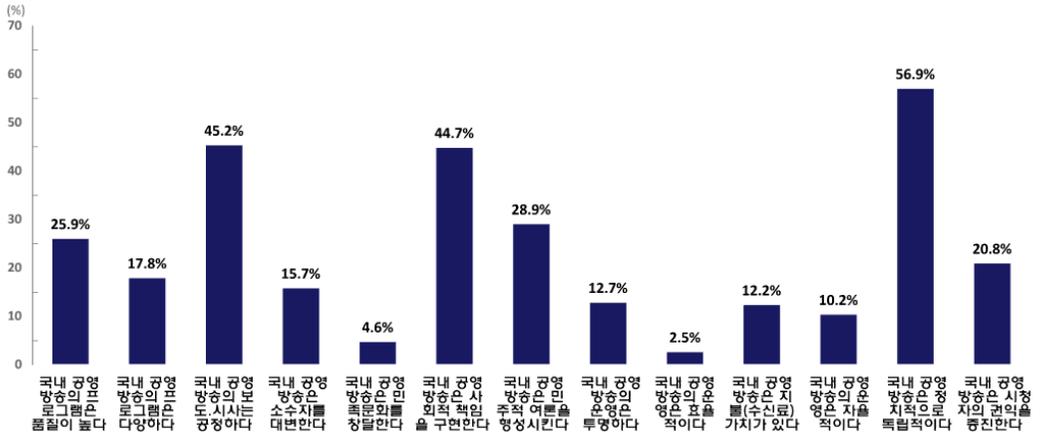
한편, 국내 공영방송에 대한 전반적 만족도를 전문가들에게 질문해 보았다. 조사 결과, 전반적으로 ‘만족’이라는 의견은 13.7%(매우 만족 1.0%, 만족 12.7%)으로 그렇게 많지 않았다. ‘보통’이라는 의견은 74.1%(만족하는 편 29.4%, 보통 28.4%, 불만족 하는편 16.2%), 그리고 ‘불만족’이라는 의견은 12.2%(매우 불만족 4.6%, 불만족 7.6%)로 나타났다. 전체적으로 공영방송의 만족도에 대해 보통이라는 의견이 많았고 불만족 의견보다 만족이라는 의견이 약간 많았다. 소속 집단별로 살펴보면 현업 집단에서는 공영방송에 대해 만족하는 의견이 보다 많았고, 반대로 정책 집단은 공영방송에 대해 불만족하는 의견이 많아 인식에서 두 집단 간에 차이가 있음을 알 수 있었다.

2) 공공서비스의 차별성

공영방송과 지상파방송 간에 공적 역할과 기능에서 차이가 있어야 한다고 가정할 경우, 상기 항목들 중에서 차이가 있어야 하는 영역은 무엇이라고 생각하는지를 전문가에게 질문했다. 1~3순위를 선택하도록 한 결과, 공적 운영에 관한 사항 중에서 ‘정치적 독립성’이 56.9%로 가장 많았으며, ‘보도·시사의 공정성’ 45.2%, ‘사회적

책임 구현’ 44.7%로 많이 제시됐다. 다음으로 ‘민주적 여론형성’ 28.9%, ‘프로그램의 품질’ 25.9%, ‘시청자의 권익 증진’ 20.8% ‘프로그램의 다양성’ 17.8%, ‘소수자 대변’ 15.7% 등의 순이었다. ‘민족문화 창달’ 4.6%, ‘운영의 효율성’ 2.5%로 가장 낮았다. 이러한 응답 결과는 소속 집단별로 큰 차이를 보이지 않았다.

<그림 5-8> 공영방송의 차별적 역할



이러한 조사 결과로 유추해 보면, 지상파방송과 구별되는 공영방송의 공적 역할과 기능은 ‘정치적 독립성’ ‘보도·시사의 공정성’ ‘사회적 책임 구현’ 그리고 ‘민주적 여론 형성’이라 할 수 있다. 그리고 공영방송의 운영에 관한 사항인 ‘운영의 효율성’ ‘운영의 투명성’, ‘수신료의 지불가치’ 등은 공적 재원을 적절히 사용하고 있는가의 차원에서 중요하지만, 공영방송의 공적 역할과 기능으로서 지상파방송과 차별되어야 하는 요인은 아닌 것으로 해석할 수 있다.

“국내 공영방송은 대체로 소유구조, 법적근거, 사회적 역할, 의사결정구조에 있어 상업방송과 다른 위상을 가지고 있다. 공영방송의 가장 중요한 책무는 당연히 공공서비스의 제공이다. 문제는 공공서비스 개념이 불분명하고 시대에 따라 변한다는 데 있다. 이런 점들이 공영방송이 정치적으로 특정 권력에 종속될 가능성을 열어 놓았다고 할 수 있다. 엄밀하게 말하자면 모든 정치권력은 공영방송이라는 이름으로 방송의 정당성을 확보하고 실제로는 방송 통제를 통하여

여론을 장악하고자 한다. 그런 면에서 공영방송이 정상적으로 작동하기 위한 기본이자 핵심 요소는 정치적 독립성이다. 그래야만 공영방송이 언론미디어로서 저널리즘 기능과 공론장 기능을 수행할 수 있는 위상을 확보할 수 있기 때문이다. (E)”

“기본적으로 공영방송은 현대 민주주의의 위협요소로 작용하고 있는 정치권력(집권세력의 과도한 개입)과 경제권력(재벌과 대기업의 광고압박)으로부터 독립성을 유지하면서 국민을 위한 방송, 사회적 약자를 위한 방송을 하는 것이 설립 목적입니다. 또한 우리 사회에서 비판과 감시로부터 성역화된 영역(종교, 언론 등)을 비판적으로 감시하고, 공동체의 일원으로서 일체감을 느낄 수 있는 프로그램을 기획할 필요가 있습니다. (D)”

전문가 심층인터뷰에서도 지상파방송과 구분되는 공영방송의 공적 역할과 기능으로 ‘정치적 독립성’이 언급됐다. 그러나 정치적 독립성은 공영방송이 구현해야 하는 저널리즘 기능과 공론장 기능을 위하여 전제되어야 하는 요건을 의미하고 있다. 공영방송은 공정한 저널리즘 기능을 통해 민주적 여론형성을 유도하는 공론장이 되어야 하는데, 정치적 독립성을 이를 보장하기 위한 제도적 수단이라 할 수 있다.

“반면에 공적 서비스는 소유구조나, 자원양태에 무관하게 이루어지는 서비스를 의미할 수 있다. 특히 디지털시대 공영방송의 지향점이나 또는 신자유주의적 탈규제를 정당화 할 수 있는 논리로 차용되기도 한다. 또 공적 서비스는 공공성이 방송조직 및 운영에 관여하지 못하게 하고, 방송운영주체로 하여금 자율적으로 서비스를 해도 된다는 논리적 비약이 가능하다. 더구나 공적 서비스의 추상성으로 이에 관한 사회적 합의가 불가능하다는 점을 고려하면 더욱 그러하다. 이는 방송(사)과 사회를 이원론으로 구분한 차원에서 방송사가 일방적으로 수해해야 의무로 보는 직선적인 시각일 수 있다. (G)”

“소유구조와 무관하게 지상파방송의 경우 주파수 스펙트럼을 할당받은 수탁사업자다. 가령 SBS의 경우도 우리의 공적 재산을 이용하는 사업자라는 이야기다. 그런 이유로 방송법에서는 지상파 방송의 공공서비스(public service) 의

무에 대하여 자세하게 규정하고 있다. 법에 따르면 공영방송과 민영방송 무관하게 지상파 방송사의 공공 서비스 의무는 동일하다. 다만 공영방송사에는 보다 구체적인 책무가 부여될 뿐이다. 특히 국내의 지상파 상업방송의 경우 거의 ‘독점’ 지위를 누리고 있기 때문에 방송사업자로서의 책무는 대단히 클 수밖에 없다.(E) ”

“지상파 방송사: 지상파 방송은 공공서비스 방송(public service broadcasting)으로서 민주적, 교육적, 정보제공적 역할을 맡아야 하게다. 이는 뉴스제공 · 보편성을 통한 다원성 확대 · 선거 후보 시간제공 · 소수계층을 위한 시간 제공 등의 의무를 뜻한다. 지상파 방송사는 공민영을 막론하고 보다 적극적인 공익성 서비스의 의무를 지게 됨으로써 ‘공익 프로그램 경쟁’ 을 통해 공익서비스의 질을 확대할 수 있을 것이다. 특히 지상파 방송은 디지털 전환과 함께 디지털 플랫폼을 구성, 무료 서비스함으로써 사회적 약자의 디지털 혜택을 늘리는 한편 한국 사회 전체의 디지털 전환을 추동하는 역할을 맡을 수 있을 것이다.

공공 소유 방송사: 공적으로 소유·운영하는 공영방송사(public-run broadcasting)는 공공서비스방송의 의무에 더해 민주주의의 확대·교육 기회 제공·중요 정보 제공·창의성 확대 기능을 맡도록 한다. 공적 소유 방송사는 다채널 시대에 과소공급 되기 쉬운 방송의 창의성을 확대할 의무를 지니게 되는 것이다. 공영방송이 ‘다양성’ 과 ‘창의성’ 을 주요 가치적 목표로 하여 추구할 때 이것이 민영상업방송에 영향력을 미쳐 해당 사회의 방송문화가 더욱 다양해지고 창의적이 된다는 것이 이른바 ‘승수효과’ (multiplier effect)라는 것이다(Oliver, 2005). 또한 공적 소유 방송사는 같은 경험을 나누며, 자신의 삶에 중요한 문제들이 자유스럽게 토론하는 장, 즉 하버마스의 개념으로 ‘공공영역’ 으로 활용되어야 하겠다. 저렴한 보편 상품인 공적 소유 방송 프로그램에 대한 공동시청은 사회적 유대 기반을 강화하고 사회통합 기능이라는 중요한 역할을 맡게 될 것이다. 아울러 공적 소유 방송사의 균형적 뉴스 보도는 건전한 공론 형성에 도움을 줄 수 있을 것이다. (B)”

그러나 전문가 심층인터뷰에 따르면 ‘공공서비스’라는 의무는 공영방송과 지상파 방송 간에 동일한 것이며, 다만 공영방송은 지상파방송이 공공서비스를 구현하도록

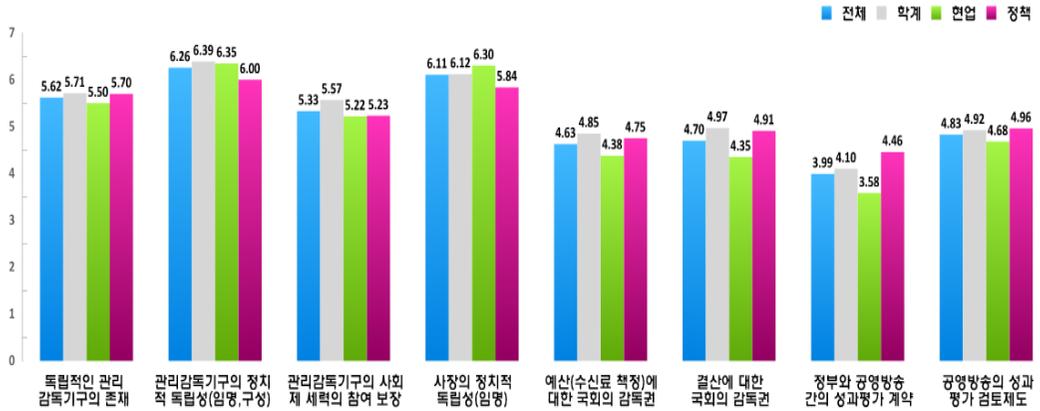
하는 강력한 힘으로 지탱해야 한다는 관점도 제시됐다. 공영방송과 지상파방송 모두 공공서비스의 의무를 갖고 있으며, 공영방송은 단지 보다 무거운 의무를 부여받고 전체 방송시스템에 공공서비스를 확산시킬 수 있도록 추가적이며 구체적인 조치가 강제될 뿐이라는 주장이다. 즉, 공공서비스는 지상파방송이면 모두 구현해야 할 의무라는 점에서 공영이든 민영이든 간에 지상파방송은 공공서비스방송에 해당한다.

4. 국내 공영방송 지배구조와 관리감독의 평가

1) 공영방송 지배구조와 관리감독

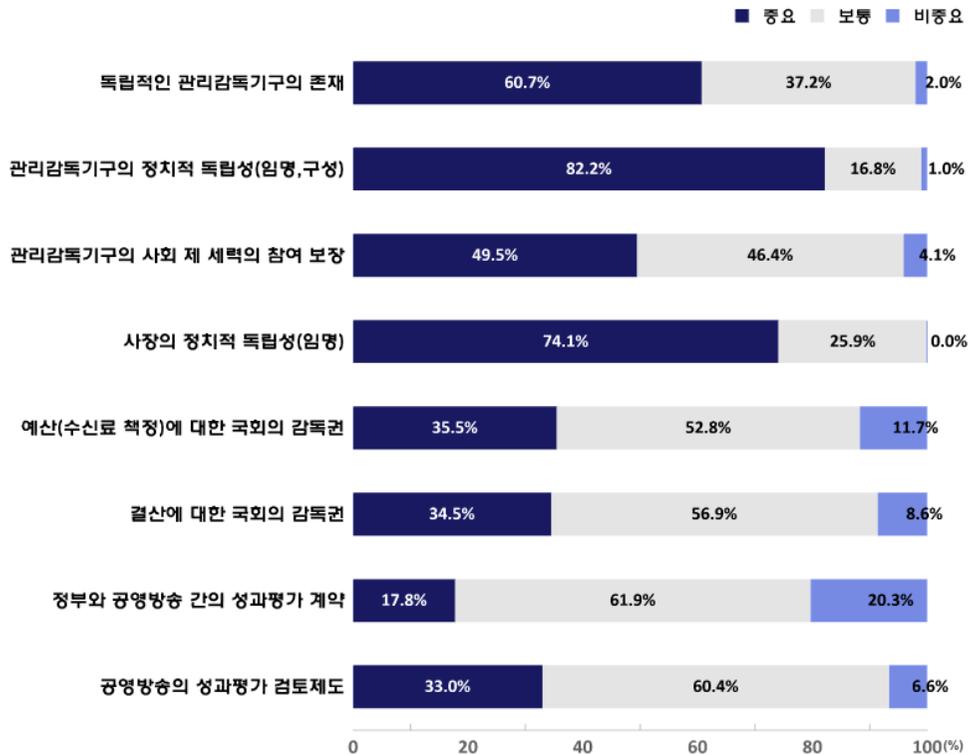
지금까지 조사결과를 토대로 공영방송을 정의하는 기준으로 ‘공공에 의한 관리’가 중요하게 인식되고 공영방송의 공적 역할과 기능을 수행하기 위한 전제 조건으로 ‘정치적 독립성’이 중요함을 알 수 있었다. 이는 공영방송이 차별된 공공서비스의 의무를 달성하기 위한 제도적 조건에 해당한다. 그리고 그 제도적 조건은 공영방송의 지배구조와 관리감독을 통해 구체화된다. 따라서 공공에 의한 관리가 정치적 독립성을 확보할 수 있도록 어떠한 형태의 지배구조와 관리감독의 구조를 갖추어야 하는가의 문제를 매우 중요하다.

<그림 5-9> 공영방송 지배구조와 관리감독에 대한 중요도



전문가들은 공영방송이 갖춰야 하는 지배구조의 요소와 관리감독의 구조로 ‘관리감독기구가 임명과 구성에 있어서 정치적 독립성(6.26점)’을 확보해야 한다는 것에 높은 동의를 나타냈다. 다음으로 ‘사장의 정치적 독립성(임명)’ 6.11점, 공영방송을 전담하는 ‘독립적인 관리감독기구의 존재’ 5.62점, ‘관리감독기구의 사회적 세력의 참여 보장’ 5.33점 순으로 나타났다. ‘공영방송의 성과평가 검토제도’ 4.83점, ‘결산에 대한 국회의 감독권’ 4.70점, ‘예산(수신료 책정)에 대한 국회의 감독권’ 4.63점, ‘정부와 공영방송 간의 성과평가 계약’ 3.99점 등은 그 중요도에 있어서 낮게 평가됐다. 전문가로부터 낮게 평가된 항목은 주로 관리감독에 대한 활동으로 관리감독을 수행하는 지배구조가 더 중요하게 인식되고 있음을 알 수 있다. 소속 집단별로 유의미한 차이는 나타나지 않아 공영방송의 지배구조와 관리감독에서는 집단에 관계없이 동일한 인식을 보여주었다.

<그림 5-10> 공영방송 지배구조와 관리감독에 대한 인식



지배구조에 해당하는 항목을 비교해 보면, 공영방송만을 담당하는 독립된 관리감독기구를 확보하거나 그 관리감독기구에 다양한 사회적 세력이 참여하는 구조보다 어떠한 형태이든 관리감독기구의 구성과 임명에 있어서 정치적 독립성이 중요하다는 응답이 82.2%로 나타났다. 그리고 정치적으로 독립된 공영방송사의 사장이 임명되는 것도 공영방송 지배구조에서 중요한 요소라는 응답이 전문가의 74.1%였다.

관리감독구조로는 영국이나 프랑스가 사용하는 ‘정부와 공영방송 간의 성과계약 제도’에 대해 전문가들은 가장 부정적인 인식(20.3%)을 갖고 있었다. ‘공영방송의 성과를 평가하고 검토하는 제도’의 필요성에 대해서는 응답자의 33.0%가 긍정적으로 대답했다. 최근 국내에서 주목을 받고 있는 ‘공영방송의 예·결산에 대한 국회의 권한 강화’에 대해서는 학계와 정책 집단에서 상대적으로 높은 평가를 받았다. 이는 정치적 독립성을 훼손할 수 있는 성과계약제도에 대해서는 모든 집단에서 부정적이지만 공

영방송의 성과를 관리하기 위한 국회의 권한 강화 또는 성과평가 검토제도의 도입에 대해서는 검토할 만한 사항이라는 것을 보여준다.

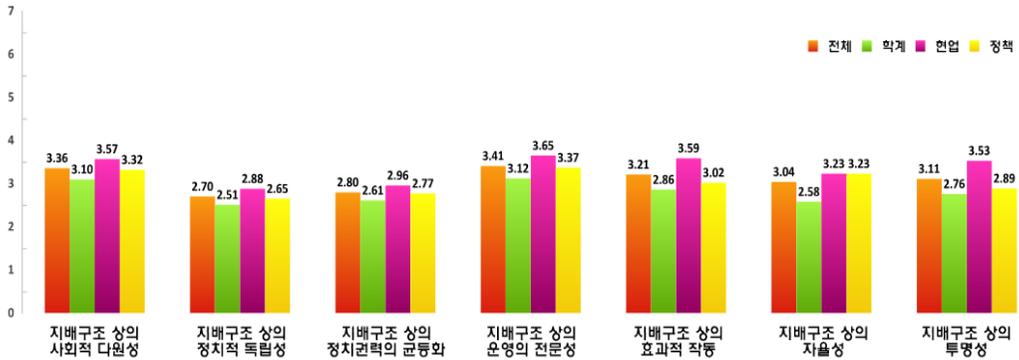
2) 국내 공영방송의 지배구조와 관리감독 활동

국내 공영방송의 지배구조와 관리감독의 활동에 대한 평가를 전문가에게 요청했다. 먼저 공영방송 지배구조가 어떻게 작동하는지를 알아보기 위하여 7가지 항목에 대한 공감도(전혀 동의하지 않는다 1점 ~ 매우 동의한다 7점)를 제시하도록 했다. 조사결과, 전문가들은 전반적으로 평균 이하로 공감하고 있어 대체로 부정적인 인식을 갖고 있음을 알 수 있었다. 그 중에서도 ‘국내 공영방송의 지배구조는 운영의 전문성을 확보하고 있다’가 3.41점으로 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘국내 공영방송의 지배구조는 사회적 다원성을 갖추고 있다’ 3.36점, ‘국내 공영방송의 관리감독은 효과적으로 작동하고 있다’ 3.21점, ‘국내 공영방송의 관리감독은 투명하게 운영되고 있다’ 3.11점, ‘국내 공영방송의 관리감독은 자율성을 확보하고 있다’ 3.04점, ‘국내 공영방송의 지배구조는 정치권력의 균등화를 이루고 있다’ 2.80점, ‘국내 공영방송의 지배구조는 정치적으로 독립되어 있다’ 2.70점 순으로 나타났다.

이러한 결과로 국내 공영방송의 지배구조를 평가해 보면, 다양한 사회 세력이 참여함으로써 권력을 균등화하는 다원적 구조를 확보하지 못하고 있으며 정치적 독립성도 상당히 부족하다는 것을 알 수 있다. 이는 공영방송에 대한 활동에서 정치적 독립성이 부족하다는 지적과 일맥상통하는 것이다. 즉 공영방송 지배구조에서 정치적 독립성이 부족하기 때문에 공영방송의 활동 및 운영에서도 정치적 독립성이 미흡하게 되는 결과를 초래한다고 유추할 수 있다.

소속 집단별로 인식에 대한 차이가 있는지를 평균 값을 비교해 본 결과, 지배구조 상에서 관리감독의 효과성, 자율성 그리고 효율성에서 집단 간 차이가 통계적으로 확인됐다. 세 가지 항목에서 현업 집단의 평가는 보통 정도로 나타났으나 학계와 정책 집단은 보통 이하의 부정적인 평가를 내렸다. 특히 학계 집단은 국내 공영방송의 지배구조 운영과 관리감독 활동에 대해 전반적으로 부정적인 평가를 내렸다.

<그림 5-11> 국내 공영방송 지배구조와 관리감독의 평가



<표 5-5> 국내 공영방송 지배구조와 관리감독 평가에 대한 집단간 비교

		제곱합	자유도	평균제곱	F	유의확률
사회적 다원성	집단-간	7.545	2	3.772	2.106	0.125
	집단-내	347.582	194	1.792		
	합계	355.127	196			
정치적 독립성	집단-간	4.836	2	2.418	1.273	0.282
	집단-내	368.494	194	1.899		
	합계	373.330	196			
정치권력 균등화	집단-간	4.321	2	2.161	1.314	0.271
	집단-내	318.958	194	1.644		
	합계	323.279	196			
운영의 전문성	집단-간	9.942	2	4.971	2.907	0.057
	집단-내	331.754	194	1.710		
	합계	341.695	196			
관리감독 효과적 작동	집단-간	21.014	2	10.507	6.630	0.002**
	집단-내	307.453	194	1.585		
	합계	328.467	196			
관리감독 자율성	집단-간	17.766	2	8.883	5.471	0.005**
	집단-내	314.985	194	1.624		
	합계	332.751	196			
관리감독 투명성	집단-간	23.534	2	11.767	6.924	0.001**
	집단-내	327.996	193	1.699		
	합계	351.531	195			

** p < .01

전문가 심층인터뷰에서도 국내 공영방송의 지배구조가 정치적으로 독립성을 확보하지 못했다는 것이 주요 평가 의견이었다. 현재의 국내 공영방송 지배구조는 정

치권력에 의존하도록 시스템화되어 있으며 사회적 다원성을 확보할 수 없는 구조로 되어 있다는 지적이다.

“우선 너무 지나치게 구성을 정치권력에 의존토록 하고 있는 것이 문제이다. 이는 정치권력으로부터 독립이라는 본래의 취지를 무색하게 만드는 요인이다. 더구나 현재의 정당시스템이 국민의 의사를 제대로 반영하지 못하는 그들만의 권력지향이라는 측면을 고려할 때 문제가 더욱 심각하다. 따라서 좀 더 다양한 시민의 의사를 반영할 수 있는 직접적 선출방식으로 고려해 볼 필요가 있다. 각 이익집단에서 직접 선출하여 사회적 다원성을 보장도록 해야 한다. 그러기 위해서는 현재의 인원을 늘이는 것도 필요하고, 각 지역방송사에도 따로 설치하거나, 지역성을 담보할 수 있도록 개선하는 것도 요구된다.(G) ”

한편, 심층인터뷰를 통해 일부 전문가들은 공영방송의 정치적 독립성이 단순히 제도적 문제가 아니라는 입장을 피력했다. 이들은 국내에서 확보하고 있는 공영방송 지배구조는 시스템 상 정치적 독립성을 확보할 수 있는 조건을 어느 정도 갖추고 있다고 본다. 정치적 독립성을 저해하는 문제는 오히려 운영에 있어서 관행과 문화의 문제라는 것이다. 특히, 한국의 정치문화가 공영방송에 대한 정치적 개입을 지향하고 있다는 것이다.

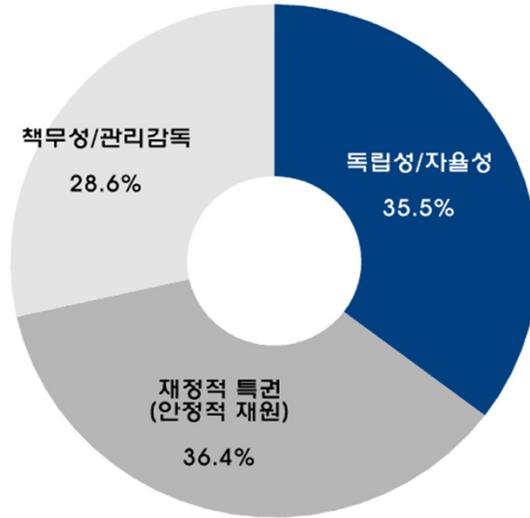
“사장 선임제도 자체가 공영 방송 독립성의 결정적 척도라고 보기에는 무리가 있다. 우선, 과거의 정권 추종형 공영방송사와 사장의 모습은 제도적 결함 때문은 아니었다. 한국 방송의 역사를 돌아보면 독재정권들은 법과 제도와는 관계없이 사장 선임은 물론 경영에 깊숙이 관여해 왔다. 역으로, 관련 제도로는 정부의 개입이 가능하게 되어 있는데도 실제 운용은 그렇지 않을 수도 있다. 대표적인 예는 영국이다. 한국은 방송통신위원회 위원을 정부와 여당이 다수를 임명할 수는 있지만 야당에게도 배분을 해야 한다. 이러한 점에서 한국의 방송통신위원회는 영국의 경영위원회에 비해 보다 ‘독립적’ 일 수 있으며, 사장 추천권을 지닌 이사회 구성에 있어서도 정부의 지분이 상대적으로 약하다. 그러나 전반적으로 BBC는 정부에서 보다 독립되어 있다는 평가를 받는다. 이는

방송의 독립성이 제도의 문제라기보다는 관행과 문화의 문제라는 사실을 알려 준다. (B)”

“거브너스 자체에 문제가 있다기보다는 인선 시스템에 문제가 있다고 생각합니다. 각계 전문가 중심으로 추천하기보다는 정파성을 중시하면서 편협한 정치 색을 가진 사람들을 임명하고자 하기 때문이지요. 이 문제는 정권이 몇 차례 바뀌고, 우리 사회의 정치문화가 성숙해지면 해결될 것으로 보입니다. 시간이 필요하다는 말이지요. 단기적인 개선방안으로는 위원 자격을 강화하여 전문적인 식견을 지닌 사람이 임명될 수 있도록 규정을 개선하고, 정당이나 국회가 직접 추천하기보다는 전문직단체나 학회 그리고 시민단체 등의 추천을 받아 임명하는 방식이 바람직합니다. 현재보다 위원 구성을 2배 정도 확대하여 다원적인 의사결정 구조를 갖도록 하는 것도 고려할 만합니다. (D) ”

국내 공영방송의 정치적 독립성과 재정적 특권이 공영방송이 수행하는 사회적 책임 구현의 정도에 비교하여 어느 정도인지를 파악하기 위하여, 세 요인에 대한 상대적 값을 기입하도록 유도했다. 즉 제도적 특권에 해당하는 정치적 독립성과 재정적 혜택을 어느 정도 누리고 있는가와 그에 상응하여 사회적 책임을 얼마나 구현하고 있는가를 100점이 되도록 하여 기입하도록 했다. 이는 유럽에서 공영방송에 대한 국가 지원과 공공서비스의 차별성 간의 비례시스템을 유지하도록 한 것처럼, 국내의 공영방송 제도에서도 이러한 비례시스템이 어느 정도 작동하는지를 알기 위한 목적을 갖는다.

<그림 5-12> 국내 공영방송의 독립성, 재정적 특권 그리고 책무성 평가

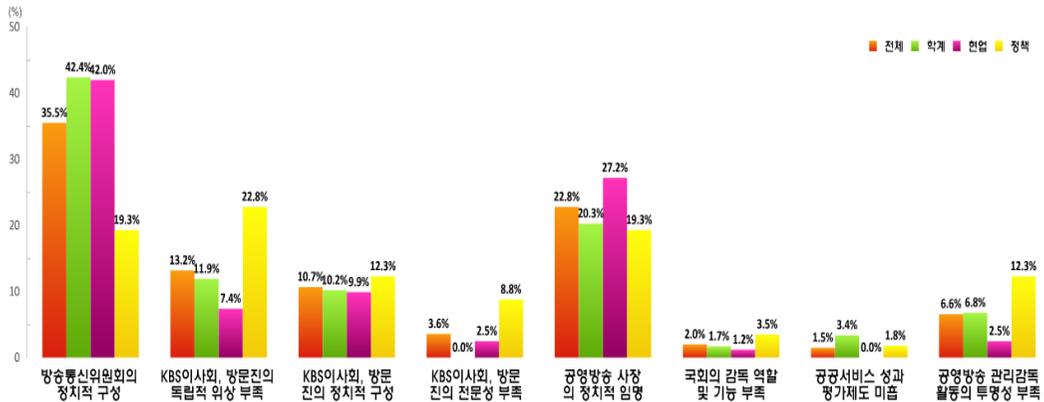


그 결과, ‘권리’에 해당하는 ‘재정적 특권’이 36.4%, ‘독립성/자율성’이 35.5%로 나타났다. ‘책임’에 해당하는 ‘책무성/관리감독’은 28.6%였다. 상대적으로 재정적 특권을 많이 누리고 있으나 그에 반하여 관리감독에 있어서 책무성은 부족하다고 전문가들은 평가하고 있었다. 그러나 국내 공영방송에 대한 평가에서 부정적으로 인식되던 ‘정치적 독립성’의 확보 정도는 상대적 측면에서 충분하게 누리는 것으로 나타났다. 이는 전문가들이 국내 공영방송이 이상향인 절대적 측면에서 볼 때 정치적 독립성을 누리지 못하지만, 재정적 특권과 책무성을 고려한 상대적 차원에서 정치적 독립성을 어느 정도 누리는 것으로 인식했음을 유추할 수 있다.

국내 공영방송 지배구조와 관리감독에 대한 구체적인 문제점이 무엇인가를 전문가에 질문했다. 이는 국내 공영방송 지배구조와 관리감독 활동에 대한 일반적 평가가 어디에서 기인하는지를 살펴보려는 것이다. 조사결과, ‘방송통신위원회의 정치적 구성’이 응답자의 35.5%로 가장 문제가 있는 것으로 나타났다. 다음으로 ‘공영방송 사장의 정치적 임명’ 22.8%, ‘KBS이사회, 방문진의 독립적 위상 부족’ 13.2%, ‘KBS이사회, 방문진의 정치적 구성’, 10.7% 등의 순이었다. 그 외 ‘공영방송 관리감독 활동의 투명성 부족’ 6.6%, ‘KBS이사회, 방문진의 전문성 부족’ 3.6%, ‘국회

의 감독 역할 및 기능 부족' 2.0%, '공공서비스 성과평가제도 미흡' 1.5%였다. 소속 집단별로 살펴보면, 학계와 현업 집단에서는 '방송통신위원회의 정치적 구성'이 각각 42.4%, 42.0%로 가장 높게 나타났으며, 정책 집단에서는 'KBS이사회, 방문진의 독립적 위상 부족'이 22.8%로 가장 높게 나타났다.

<그림 5-13> 국내 공영방송 지배구조와 관리감독 시스템의 문제점



이러한 조사결과는 현재 공영방송의 관리감독기구인 KBS이사회와 방송문화진흥회의 구성과 임명을 결정하며, 이러한 이사회를 통해 공영방송의 사장 임명에 관여할 수 있는 방송통신위원회가 정파적으로 구성되어 있음을 문제점으로 보는 것이다. 방송통신위원회와 KBS이사회 및 방송문화진흥회 간의 관계 설정이 모호한 점도 공영방송 관리감독기구로서 독립적 위상 부족이 문제로 지적되는 이유가 될 수 있다.

“KBS이사회 및 방문진 이사회 모두 이사진 선출방식이 정치적으로 중립적, 독립적이지 못하고 전문성, 가능성이 떨어진다는 지적을 받고 있다. 현재의 방송법에 의하면 두 이사회 모두 방송통신위원회에서 선임하도록 되어 있는데 방통위 자체가 현정부 들어 행정부에 편입되었고 대통령/여당에 의해 통제되기 때문에 실제로 대통령/여당이 두 공영방송사의 지배구조를 실질적으로 좌지우지하는 구조이다.

하지만 어떤 의미에서는 다행이고 어떤 의미에서는 불행이게도 KBS이사회나

MBC 방문진 이사회가 실질적으로 KBS나 MBC에 대해 거버넌스를 행사하는 방식 자체에 한계가 있다. 이 두 이사회는 사장 선임과 같은 정치적 성격이 짙은 의사결정에 둘러싸여 동원되는 것 이외에는, 일상적인 방송사의 운영에 대해 집행이사회로서의 기능을 거의 수행하고 있지 못한 실정이다. 따라서 집행이사회의 기능은 KBS 및 MBC 내부에 별도로 존재하고 (경영진 + 노조...), KBS 및 방문진 이사회의 실질적 기능은 사장추천위원회의 성격에 국한된다고 해도 과언이 아닐 것이다. (A)”

“정부가 공영방송 인사에 개입하게 되는 구조는 법 자체에서 충분히 추론해 볼 수 있는 바다. 우선, 대통령과 여당은 방송통신위원회의 의결권을 지닐 정도의 위원을 선임할 수 있으며, 이런 방송통신위원회가 KBS 이사를 대통령에게 추천하면 대통령이 이를 임명하도록 돼 있다. 또한 MBC의 지배주주인 방송문화진흥회의 이사 또한 방송통신위원회가 임명한다. KBS의 사장은 이사회의 제청으로 대통령이 임명하도록 돼있으며, MBC의 경우 실제로 대주주인 방송문화진흥회 이사회가 결정한다. 이에 따라 양 공영방송사 경영의 책임자의 인선이 모두 대통령과 집권 여당의 영향력 아래 있게 되는 구조가 형성되는 것이다. (B)”

“KBS 이사회 및 방송문화진흥회 구성에 있어서 정부 혹은 정치권에 의한 개입이 유무형으로 혹은 직간접적으로 이루어지고 있기 때문에 정치적 독립성이 보장되기 어려운 구조이다. KBS의 경우, 이사회가 방송법상 방송경영, 방송의 기본운영계획, 공적책임에 관한 사항을 심의 의결하는 최고의결기관으로 규정되어 있다. 그러나 대통령직속 행정기구인 방송통신위원회는 물론 대통령과 집권 여당의 정책과 의도에 의하여, 이사회 구성은 물론 의사 결정 과정 및 내용이 좌지우지될 수밖에 없다는 근원적 한계를 지니고 있다. (C) ”

이상의 전문가 심층인터뷰에서도 국내 공영방송 지배구조와 관리감독 시스템이 갖는 문제점으로 방송통신위원회의 정치적 구성을 지적하는지의 이유를 보여주고 있다. 전문가들은 KBS이사회와 방송문화진흥회가 실질적인 관리감독을 수행할 수 없는 구조적 원인이 방송통신위원회의 정치적 구성에서 비롯되었다고 인식하고 있

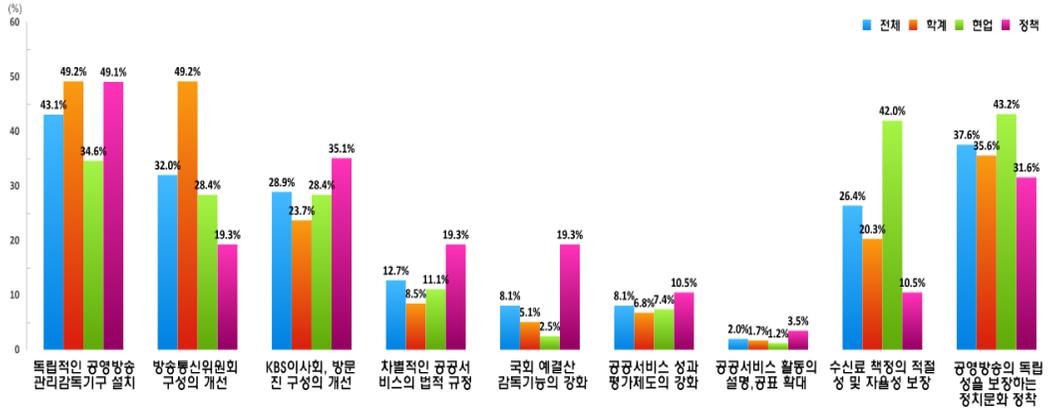
다. 방송통신위원회와 공영방송 관리감독기구 간의 관계로 인하여 공영방송을 관리 감독을 수행하는 지배구조에 정치적 개입의 가능성이 존재하기 때문이다.

3) 국내 공영방송 지배구조와 관리감독 개선방안

국내 공영방송이 공적 역할과 기능을 적절히 수행할 수 있도록 가장 시급히 도입 또는 개선되어야 할 제도적 대응에 대해 전문가에게 질문했다. 이는 공영방송 지배구조와 관리감독의 개선방안과 그 우선 순위를 살펴보려는 것이다. 1순위와 2순위를 모두 살펴본 결과, ‘독립적인 공영방송 관리감독기구 설치’가 43.1%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 ‘공영방송의 독립성을 보장하는 정치문화 정착’ 37.6%, ‘방송통신위원회 구성의 개선’ 32.0%, ‘KBS이사회, 방문진 구성의 개선’ 28.9%, ‘수신료 책정의 적절성 및 자율성 보장’ 26.4% 등의 순이었다. 그 외, ‘차별적인 공공서비스의 법적 규정’ 12.7%, ‘국회 예결산 감독기능의 강화’와 ‘공공서비스 성과평가 제도의 강화’가 8.1%, ‘공공서비스 활동의 설명·공표 확대’가 2.0%, ‘기타’ 1.0%(공영방송 범위 및 정의 재규정)로 나타났다.

이러한 조사 결과는 국내 공영방송의 지배구조를 개선하기 위해서는 방송통신위원회와 공영방송 관리감독기구 간의 관계를 명확히 설정하여 그 독립적 위상을 공고히 하든가, 아니면 공영방송 관리감독기구에 영향을 미칠 수 있는 방송통신위원회의 구성이 정치적으로 이루어지지 않도록 개선하는 것이다. 이와 더불어 공영방송의 독립성을 보장하는 정치문화의 정착도 중요하게 언급되었다. 이는 국내 공영방송의 정치적 독립성이 더 이상 제도적 문제가 아니라 그것을 운영하는 관행 차원의 문제라 할 때, 개선이 필요한 또 다른 방안이 될 수 있을 것이다.

<그림 5-14> 국내 공영방송 지배구조와 관리감독 개선방안



이러한 개선방안에 대한 의견은 전문가 심층인터뷰를 통해서도 확인할 수 있다. 즉, 방송통신위원회로부터 독립된 공영방송 관리감독기구를 새로 설립하든지 아니면 공영방송 관리감독기구의 구성이 정치적으로 독립되어 이루어지도록 제도적으로 보장해야 한다는 주장이다. 현재의 제도적 구조를 유지하더라도 방송통신위원회가 공영방송 관리감독기구의 구성을 보다 투명하게 그리고 전문서 또는 사회적 다원성을 고려하여 할 수 있도록 제도적 방안을 보완하자는 취지다. 다만 구성 방식의 주요 원칙으로 전문성을 더 중시할 것인지 아니면 사회적 다원성을 중시할 것인지에 대해서는 이견이 존재하였고 분명한 방향이 제시되지 않았다.

“가장 우선적으로 양 이사회 구성방식에 있어서 정치적 중립성을 확보하는 방안이 마련되어야 한다. 현재와 같이 방통위가 선임하는 방식은 방통위 자체가 정치적으로 중립적이지 못할 경우 불가피하게 정치적 독립성시비를 부를 수밖에 없다. 따라서 그 해법으로 다음 몇 가지 방안이 검토될 수 있을 것이다.

1안) 방통위 자체를 정치적으로 중립적인 기구로 만들고 현행의 이사진 구성절차를 준용한다.

2안) 정치적으로 중립적인 별도의 공영방송 규제정책기구(예 공영방송위원회)를 만든 후 동 기구에서 KBS, MBC 이사진을 구성하도록 한다.

3안) 현행의 방식을 따르되 정치적 중립성을 담보할 수 있는 제도운영의 묘를 도입한다. 예를 들어 종래 방송위의 경우 KBS, MBC 이사회를 구성함에 있어서

비공식적으로 사회 주요단체(학회, 시민단체 등)의 추천 절차를 거쳤는데 방통위의 경우도 이러한 절차를 공식화해서 준용하는 것이 그것이다.

둘째로 KBS, 방문진 이사회를 현재와 같은 사장추천위가 아닌 실질적인 집행이 사회의 성격을 지닐 수 있도록 전문성, 실질적인 권한과 책임을 강화해야 한다. 이를 위해 이사진 구성 비율에서 방송현업인 출신의 비중(특히 PD출신과 기자출신이 균형을 맞추도록)을 늘리고, 법률이나 회계/재무 전문가가 반드시 일정 수 이상 들어가도록 한다.(A) ”

“KBS 이사회와 방송문화진흥회 이사회를 구성함에 있어서 방송통신위원회의 추천 절차가 보다 공정하고 투명해질 수 있도록 보완할 필요가 있다. 또는 현행 11명과 9명으로 구성되어 있는 KBS와 방송문화진흥회 이사 수를 우리 사회 각 계층의 이해를 대변할 수 있도록 20명 이상 수준으로 늘이는 것도 검토해 볼 수 있다. KBS와 방송문화진흥회 이사회는 실질적인 경영/집행 업무보다는 관리/감독의 업무를 수행하는 측면이 강하므로 효율성보다 대표성과 사회의 다양한 목소리를 반영하는 것이 더욱 중요한 목표이다. (H)”

“KBS이사회와 방문진 거버넌스는 키를 지고 있는 방송통신위의 위원 구성의 문제점이다. 첫째, 방송통신위원회의 실질적인 국민대표성을 높이는 것이 필요하다. 방송융합기구는 국가권력과 시장, 그리고 시민사회가 골고루 참여하는 공공영역이라는 점에서 국민대표성은 대단히 중요하다. 방송통신위원들 모두 청와대와 국회에서 시정자, 전문성 등을 이유로 선발된 전문가들이다. 하지만 실질적인 국민대표성에서는 의문이다.

둘째, 과도한 정치권력의 영향력을 줄이기 위한 정치권력의 과반수 혹은 그 이하의 규제방안이 필요하다. 김정기(2003) 교수는 위원선임에서 여당과 청와대의 실질적인 선임을 과반수이상 넘게 규제하는 방안이 필요하다는 의견을 제시한 바 있다. 하지만 여당뿐만 아니라 야당을 포함한 정치권력 전반의 영향력이 과도하다는 것을 고려한다면, 국회와 청와대의 과반수 선임을 제한하는 방안도 고려할 필요가 있다.

셋째, 일상적인 조직운영과 결정을 하는 위원장과 상임위원은 공개청문회의 형식을 통하여 도덕적 자질과 전문성 등을 검증한다면 정책적 권위와 리더십을 보장받을 수 있을 것이다. 이들이 일상적인 운영을 하고 비상임위원들은 조직

의 입장을 바탕으로 찬반투표를 한다면 신속한 정책결정과 사회적 의견합의가 반드시 배치되는 요소만은 아니라고 판단된다. (1)”

4) 프로그램 및 운영의 관리감독

전문가 의식조사의 결과를 살펴보면 국내 공영방송에 대한 평가는 ‘정치적 독립성’ 관점에서 주로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이로 인하여 주요 선진국처럼 공영방송이 차별된 공공서비스의 의무를 적절히 달성하고 있는가를 관리감독하는 제도적 사항에 대해서는 사회적 의제가 집중되지 않은 경향을 보여준다. 그러나 디지털 방송의 확산과 방송통신 융합 환경은 공영방송으로 하여금 차별된 공공서비스의 의무를 구현하고 있다는 것을 증명하도록 하는 압력이 더욱 증가할 것이다. 그 이유는 시장에서 공영방송과 경쟁하는 다양한 채널이 등장하면서 공적 재원이라는 경제적 특권이 차별된 공공서비스의 의무 구현과 어떻게 연관되는지를 설명하도록 요구할 것이기 때문이다. 따라서 전문가 심층인터뷰를 통해서 공영방송이 차별된 공공서비스의 의무를 실현하고 있는지를 어떻게 관리감독할 것인가에 대해 프로그램 차원과 운영 차원으로 구분하여 그 방안을 질문해 보았다.

프로그램의 질 증대를 위한 개선사항 및 대안에 대해서는 대부분의 전문가들이 프로그램 가이드라인을 제정하는 것이 시급한 과제라는 의견을 제기하였다. 또 다른 의견으로는 책무성 시스템의 구축, 정기적인 방송인 교육 및 연수, 시청자위원회의 기능 강화, 공공서비스 수행에 대한 구체적이고 객관적인 평가지표 마련 등의 대안이 거론되었다. 특히, 한 전문가는 현행 프로그램 평가시스템이 가지고 있는 징벌적 차원의 평가가 방송의 자율성과 독립성을 위협하는 수단이 될 수 있기 때문에 보상적 차원의 평가로 전환하는 것이 바람직하다는 견해를 피력하였다.

“프로그램 평가에 있어서는 이미 방송통신위원회가 지상파방송 재허가 과정에서 각종 평가제를 시행하고 있다. 다만 그러한 프로그램 평가가 아직까지는 형식적이고 징벌적인 차원에 머물고 있다. 징벌적 차원의 프로그램 평가는 자칫 비판적 저널리즘의 거세와 방송의 자율성·독립성을 위협하는 수단이 될 수 있다. 따라서 징벌적 차원보다는 보상적 차원의 프로그램 평가로의 전환이 바람

직하다. 또한 실질적으로 규제기구뿐만이 아니라 시청자들이 방송 프로그램을 질적으로 평가할 수 있도록 하는 제도 개선을 모색하는 것도 필요하다.(H) ”

“미디어 어카운트빌리티 개념을 도입하는 것이 필수적이다. 공영방송의 사회적 지위 및 정체성을 중심으로 한 기본 원리, 그리고 디지털환경에서 요구되는 공영방송의 역할을 명확히 제시하기 위해서는 본연의 책임(Responsibility)을 명확히 제시하기 위한 논의가 필요하다. 영국의 경우, 공영방송 BBC가 시청자 시민에게 반드시 이행해야 할 의무 및 책임의 하나로 어카운터빌리티가 제시되고 있으며, 특히 내부 감독기관이라고 할 수 있는 트러스트의 가장 큰 임무가 시청자 시민에 대한 어카운트빌리티 이행이기도 하다. 여기서 어카운트빌리티는 사회적 책임을 실천하기 위한 제도(Accountability System) 측면에서 이해할 수 있다. 가령 제3자에 의한 심의기구나 시청자 고충처리기구 등의 예를 들 수 있다.

한국의 경우를 보면 현재 방송사 내부의 자율심의 기능은 거의 작동하지 않고 있다. 방송통신위원회의 지나친 규제나 공정성 심의의 문제점을 지적하기 위해 자율심의 이관이 필요하지만, 실제로 내부심의가 가능할 지는 미지수다. 법정기구지만 사실상 별다른 권리를 행사하지 못하고 있는 시청자위원회도 마찬가지다. (E)”

“프로그램 활동의 경우, 프로그램 제작 및 편성과 관련한 가이드라인이 완성되어야 한다. 이는 명목적이거나 형식적인 것이 아니라 그동안의 프로그램 제작 편성의 역사 속에서 축적되어 온 각종 경험과 성과, 한계가 녹아들어가 있어야 하며 끊임없이 평가되고 수정 보완되어야 한다. 또한 이렇게 마련된 가이드라인을 토대로 프로그램 제작 편성 방송 활동에 대한 정기적 평가가 수행되어야 한다.

공영방송을 담당하는 전문가로서의 사명감과 윤리의식 등이 프로그램 제작 편성에 녹아들어가갈 수 있도록 하기 위한 교육 연수 시스템이 구축되어야만 한다. 실제로 시민사회에서 바라보는 공영방송 KBS의 위상이나 역할 혹은 기대치와 KBS 내부 구성원의 입장이나 태도에 적지 않은 온도차가 존재하는 듯하다. 내부 구성원들이 공영방송 종사자로서의 책임의식을 철저히 하지 못한다면, 어느 누구도 공영방송을 지켜줄 수 없기 때문이다.(C) ”

“프로그램에 대한 수행 평가 확인은 우선 현재의 시청자위원회 기능을 통해 보장되는 것이 바람직하다. 그러기 위해서는 현재 단순 자문기구화 되어 있는 시청자위원회에 프로그램에 대한 권한이 부여될 필요가 있다. 이를테면 문제가 되는 프로그램상의 문제도 방통심위에서 이루어질 것이 아니라, 시청자위원회에서 실시토록 할 수 있다. KBS 경우는 지역국 단위로 시청자위원회를 확장 신설하는 것이 바람직하다. 또 일부 위원은 상임제로 하여 업무파악 능력을 제고하는 것도 고려할 사항이다. 그렇지 않을 경우 역할이 방송사의 논리에 지배될 가능성이 다분하다. 아울러 현재 시행되고 있는 방송평가제를 적극 활용하는 방안도 모색해야 한다. 이 경우 적합한 방송프로그램의 책무에 대한 가이드라인을 먼저 명시하고 이에 대한 평가를 하는 절차가 요구된다. 이를 후에 공표할 의무를 부과하여 공개성을 충족시키는 것도 요구된다.(G) ”

“프로그램 차원에서, 공영방송의 정치적 독립성과 함께 사회적 책임이 강화되어야 한다. 이를 위해 내용차원의 규제를 강화할 필요가 있다. 규제정책기구 차원에서 방송내용의 객관성, 공정성, 다양성, 품질 등을 측정하기 위한 구체적이고도 객관화된 평가지표를 마련하고 그에 따른 성과지수를 재허가와 엄격히 연동시키는 등 그 집행의 실효성을 높이는 조치가 필요하다. 개개 방송사 차원에서 이러한 지표보다 사회적 책임 및 도덕성 차원에서 한층 강화된 내규를 마련하여 자율규제를 실시해야 한다.(A) ”

마지막으로 재정 운영의 투명성 제고 방향에 대해서는 전문가들 각자가 상이한 의견을 제시하고 있었다. 대부분의 전문가들이 재정 운영의 투명성을 위하여 공적 규제를 강화하는 것이 시대적 소명이 되어가고 있음을 지적하면서도, 외적 감시체제의 강화에 대해서는 각자 차이가 존재하였다. 내부적 감시통제체제를 강화하되 제작의 자율성과 창의성이 위축되지 않도록 해야 한다는 의견을 제시했다. 재정 운영의 투명성을 보장하면서도 외적 간섭을 최소화하는 방안으로 연차보고서나 경영평가 보고서를 내실화하여 의무적으로 공개하는 제도를 의견으로 제시했다. 마지막으로 재정 운영의 투명성을 확보하는 것 못지않게 수신료 산정의 체계성과 투명성을 강조하기도 했다. 실질적인 수신료 산정이 재정에 대한 공공성을 높이고 그에 대한 운영에 있어서 투명성과 효율성도 높일 수 있다는 주장이다.

“재정운영에 대한 외적인 감시체제의 강화는 자칫 정치적 통제로 이어질 우려가 있다. 이런 맥락에서 정치적 목적이 우선시되는 국회에 의한 예결산 감사 도입은 신중해야 한다. 재정운영 개선의 큰 방향은 내부적 감시통제체제의 강화로 나아가는 게 맞다. 엄격한 제작비 등의 자체감사 시스템을 구축하되, 하지만 이 경우에도 자칫 프로그램 제작의 창의성 위축, 공공적인 프로그램 영역의 위축 등과 같은 문제가 초래되지 않도록 유의해야 한다. 언론·문화산업으로서의 특성을 지닌 공영방송사의 존립목적에 부합하는 재정운영의 목표, 집행 및 감사절차 등을 구체화시킨 방송사 재무운영 가이드북을 만들고, 이를 전담하는 기구 설치를 검토해볼 필요가 있다.(A) ”

“재정운영의 투명성 문제도 중요하다. 현재 KBS와 EBS의 경우 감사원 감사와 국정감사를 모두 받아야 한다. 하지만 MBC의 경우 주식회사란 이유로 이러한 감사로부터 자유롭다. 그러다보니 재정운영의 투명성에 대한 문제제기가 가능한 상황이다. 물론 감사원은 지난 5월 정연주 사장 퇴임 압박을 위해 KBS를 갑자기 감사 했다는 ‘의혹’을 받기도 했다. 감사원감사가 정치적 압박 수단으로 전락할 수도 있음을 보여준 사례다. 동시에 국정감사의 경우는 늘 정치논리에 의해 재단이 된다는 근본적 한계를 가지고 있는 것도 사실이다. 하지만, 공영방송사 경영의 효율성과 합리성은 시대적 사명이기도 하다. 공영방송사는 의사결정구조가 외부화 되어 있을 뿐만 아니라 모든 경영관련 자료도 투명하게 공개될 필요가 있다. 그럴 경우 국회에서 정치적으로 공격을 위한 감사를 하는 것도 쉽지 않을 것이다. 미디어 어칸운트빌리티 차원에서 재정관련 정보도 공개하고 공적 평가에 근거해 방송 사업을 운영해야 한다. 동시에 지난 1990년대 중반 BBC가 ‘프로듀서초이스’라는 시스템을 도입하여 상당한 예산을 감축하고, 프로그램에 제작에 투입했던 사례도 검토해볼만한 가치가 있다.(E) ”

“재정운영 역시 시청자 시민을 대상으로 투명하게 이루어져야 한다. 프로그램 제작비를 포함한 전체적인 재정운영 내역이 매년 연차보고서 혹은 경영보고서 등을 통하여 공개되고 검증되어야 한다. 이를 위한 방법으로 국회에서의 예결산 심의 의결 역시 도입해 볼 만하다. 물론, 국회에서의 예결산 심의권이 정치적 압력으로 작용할 가능성도 배제할 수는 없다. 그러나 국회의 예결산 심의권이 정치적 압력으로 작용할 밖에 없는 상황이라면, 심의권이 없더라도 공영

방송은 또 다른 형태의 보이지 않는 정치적 압력에서 자유롭지 못할 것이다. 공영방송의 질적 수준과 그 사회의 정치적 문화적 사회적 수준을 별개의 것으로 논의할 수 없기 때문이다. 결국, 공영방송의 위상재정립이라는 것이 시급한 과제이기는 하나, 합리적인 법제도적 장치가 마련된다고 해서 단시간 내에 이루어질 수 있는 사안이 아니다. 긴 호흡으로 장기적인 측면에서 사회적 합의를 새로이 구축한다는 관점에서 접근해야 할 것이다. (C)”

“재정운영의 투명성을 위해서는 예산결산에 대한 국민들의 감독, 즉 공적 규제감독이 강화되어야 한다. 이는 외국의 경우 국회에 이러한 권한을 부여하는 것과 내적 통제기구를 통한 권한행사가 가능하다. 후자의 경우는 진정한 독립성과 대표성이 갖추어져야 하는 전제조건을 충족시켜야 하고, 국회를 통할 경우는 정파성을 넘는 규제감독이 이루어질지 문제이다. 따라서 여러기구를 통하는 '다원적 감독시스템'을 적용하는 것이 현실적이지 않을까 한다.

KBS의 경우 시급한 것은 어떠한 근거로 수신료를 책정하는지, 누가 관리 할 것인지, 누가 사용주체인지(KBS, KBS 본사 또는 지역별) 등에 대한 심도있는 논의도 필요하다. 경우에 따라서는 '수신료관리위원회'와 같은 공적 조직의 설치가 요구된다. MBC는 재정운영에 대한 공공성을 좀 더 높이는 것을 고려할 수 있다. 방문진을 통한 것이던, 또는 제3의 방식을 통해서라도.(G) ”

VI. 결 론

1. 각국 공영방송의 규제체계 특성과 전문가 의식조사의 함의

일반적으로 공공의 이익을 위해 존재한다는 당위성을 가지고 있는 공영방송은 공적 제도화(Public Institutionalization)의 산물로서 한 사회, 문화 그리고 국가의 다종다양한 이해관계가 반영되어 있다. 따라서 공영방송은 다원주의 사회의 일반이익을 보장하기 위하여 다양한 수준의 책임과 의무, 그리고 권리가 부여되고 있다. 그러나 국내의 경우 방송법상 공영방송에 대한 정의가 부재하였기 때문에 공영방송의 정체성과 정치적 독립성에 대한 논란이 끊임없이 제기되어 왔다. 특히 최근 공영방송 구조개편에 대한 논의가 대두되면서 공영방송에 대한 정의, 나아가 공영방송 제도 및 시스템 일반에 대한 사회적 합의를 도출하는 것이 시급한 과제로 제기되고 있다.

한편 최근에 공영방송을 둘러싸고 제기되고 있는 쟁점은 첫째, 공영방송의 운영 모델에 대한 비판으로, 국내 공영방송의 사회적 역할에 대한 문제제기가 중점적으로 나타나고 있다. 둘째, 공영방송이 갖는 책무의 주체에 관한 것으로 이는 공영방송의 거브넌스를 둘러싼 갈등이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 국내 공영방송에 대한 비판론과 거브넌스 논쟁이 공영방송의 기능 및 구조적 차원의 불일치에 있다는 점에서 공영방송의 책무성 시스템과 그에 따른 거브넌스 모델에 대한 대안을 제시하고자 하였다. 이를 위해 먼저 주요 선진국들의 공영방송 관련 법제를 비교·분석하였으며, 이를 바탕으로 전문가 자문과 설문조사를 실시하였다.

먼저 독일은 2008년 9월 1일자로 “통합방송법개정법(Rundfunkänderungsstaatsvertrag)”을 확정해 공표하였다. 독일 방송법은 2001년 이후 매년 한 차례 이상 개정을 거듭하였는데, 그 배경에는 유럽 통합으로 인한 국경 없는 거대한 텔레 커뮤니케이션 시장 및 시청각 미디어 시장의 형성으로 인한 통합 규제 원리와 시장 자유화에 대한 독일의 정책적 대응과정이라고 평가할 수 있다. 이러한 방송통신 통합 시장을 기초로 한 시장경쟁체제로의 변동에 직면하여 독일은 순수한

시장논리에 의존할 수 없는 공영방송의 민주적 기능과 문화제도로서의 공적 역할을 강조함으로써 EU 전자커뮤니케이션 규제법체계에 있어 방송을 예외규정으로 명문화시켰다. 그러나 EU의 탈규제적, 시장통합적, 개방적 방송정책 강화는 끊임없이 독일 공영방송을 위협하는 요소로서 갈등의 원인이 되고 있다.

독일의 공영방송 규제시스템은 다음의 9가지 특징을 지니고 있다. 첫째, 규제시스템과 방송규제기구가 공영과 민영으로 확실히 구분되어 있다는 점이다. 둘째, 상업적 민영방송과 달리 공영방송의 규제기구인 방통위원회는 공영방송사에만 규제권리와 규제가이드라인을 부과하고 감독·독려한다. 셋째, 규제·감독 가이드라인은 프로그램적 차원, 영업과 경영적 차원 그리고 방송광고차원이란 세 차원에서 구체적이고 현실적으로 제시되고 있어 공영방송의 방송인들은 그것을 준수함으로써 법적책무를 수행한다. 이를 통해 공영방송사의 방송인(PD, 기자 등)들은 제도보장적 방송자유를 향유한다. 넷째, 규제기구의 독립성과 자율성은 그 조직자체가 정부조직법에 근거하는 것이 아니라 헌법적(연방헌재의 판결 9차례)이란 것이다. 즉, 공영방송의 사회공공적 규제와 감독이 국가 또는 자본이나 광고주 등의 영향과 압력에서 완전히 분리되어 이루어질 수 있도록 헌법재판소가 그 독립성을 보장하고 있다. 다섯째, 공영방송의 방송업무 일체는 방송위원회에 의해 위탁된 업무이기 때문에 원칙과 기준(위원회에서 부과된)에 따라 수행되기만 하면 된다. 여섯째, 독일 공영방송에는 KEF(방송재정수요조사위원회)란 중립적이고 전문적인 조사기관이 법제화되어 있고, 객관적으로 방송사 경비와 재정 수요를 조사하여 방통위와 의회의 시정료 책정의 기초자료를 제공하고 있다는 점이다. 일곱째, 프로그램의 보편성(기본서비스)과 형평성(방송사 자체의 의견 없음) 그리고 광고방송의 엄격한 제한성 등이 규제기구에 의해 철저히 (규칙으로서) 감독·규제됨으로서 자율적-윤리적 규제기구의 존재가 아예 없다는 점이다. 여덟째, 독일 공영방송규제 시스템의 특징으로 지목할 수 있는 방송권력 분점과 분권형시스템의 법제화이다. 아홉째, 방송의 주 기능에 있어 공영방송은 저널리즘과 사회통합기능으로 그리고 민방은 문화와 오락(Unterhaltung)으로 분화되었다는 점이다. 이것은 결과적으로 공영방송위원회와, 민방규제기구인 주미디어청에 의한 규제원칙의 차별적 부과에서 산출되고 있다.

영국의 공영방송은 공공서비스 방송의 핵심으로서 BBC의 강력한 독점이 유지되

고 있으며, BBC는 영국 전체 방송제도 및 양질의 프로그램 제공을 위한 승수효과 시스템으로서 그 위상을 부여받고 있다. 특히 공공서비스 방송의 원칙에 있어 BBC는 모든 사회 체세력의 정치적 압력으로부터 자유로울 수 있도록 경제적 특권을 보장 받고 있으며, 이는 공익 비용의 일환으로 제공되고 있다. 그러나 BBC에 대한 강력한 독점력과 내부적 통제시스템은 방송 기술의 발전으로 다양한 플랫폼과 채널이 등장하면서 위협을 받기 시작했다.

BBC의 법적 책무구조와 거브넨스는 정부에 의해 좌우될 수 있도록 구조화되어 있으나, 영국은 ‘신탁원리(trusteeship)’에 따라 내부관리감독기구의 운영을 전문가에게 위탁하여 공중에 봉사하도록 하는 거브넨스 모델을 정착시켜 왔다. 그러나 BBC 경영위원회가 정부의 이해를 벗어나 과연 얼마나 공익을 위해 헌신할 수 있으며, 얼마나 공익을 적절히 대변하고 있는가에 대한 의구심이 항상 내재하였다. 따라서 상업적 민영방송 사업자들과 시장주의자들은 방송통신융합시대에 BBC의 임무는 여전히 모호하고, 재정적 특권은 불공정한 경쟁의 원천이 되며, 특수한 거브넨스는 규제의 차별성을 정당화함으로써 BBC의 시장지배력을 유지시켜 준다면서 끊임없이 압력을 행사해 왔다.

BBC의 책무성 이행 시스템은 BBC에 대한 독립성과 자율성을 계속 보장하면서도 BBC로 향하고 있는 비판에 대응하기 위하여 BBC가 얼마나 공적 목표와 공공서비스 제공의 기능을 잘 수행하고 있는가를 보여주는 것에 초점을 두었다. 그리고 이러한 증명의 절차가 내부적 통제시스템 때문에 주관적이거나 믿을 수 없는 것으로 이해되지 않도록 하기 위한 강제성을 법률, 규정, 규칙 등과 같은 제정적 단계로 구체화하는 방향으로 발전해왔다. 즉, BBC가 수행하는 공공서비스가 얼마나 지불 가치가 있는가를 증명하는 방식을 채택한 것이다. 나아가 이번 새 칙허장과 협정서에서는 이렇게 도입된 책무성 시스템이 더욱 투명하고 타당한 절차에 따라 이루어질 수 있도록 하는 방안을 도입해 놓고 있다. 이처럼 BBC의 거브넨스 모델을 BBC 트러스트와 집행이사회로 대체한 것은 책무성 시스템을 개선하려는 의도와 맞물려 있다. 결국 영국의 사례는 공영방송의 독립성과 자율성 및 그에 대한 사회적 책무를 이행하도록 강제하려는 요구를 적절히 조화시킬 수 있는 방안으로 의미가 있지만, 이것이 곧 공영방송에 대한 지나친 관리주의를 의미하지 않는다는 점을 인식해야

한다.

프랑스가 1994년/2000년 방송법 개정을 통해 공영방송 부문의 강화, CSA의 권한 확대 기초의 강화를 표방한 배경에는 공영방송의 규제체제와 거브넨스 및 책무성 구조를 통해 훼손시키지 않으려는 몇 가지 원리들이 전제되어 있다. 효과적인 지배구조, 공중에 대한 책무성 우선주의, 공정한 규제와 일치, 권력과 경영으로부터의 독립성, 정밀하고 투명한 평가의 틀이 그러한 기본 원칙들에 해당한다. 현재 사르코지 정부 하에서 진행되고 있는 방송 개혁 논의들 역시 공영방송의 근본 원리들을 훼손하지 않는 상태에서 급변하는 미디어 환경에 프랑스 정부가 어떻게 대처할 것인가를 중심으로 이루어지고 있다.

프랑스의 CSA는 ‘독립적 행정기구’라는 명칭을 일반화시키고 모델화시킨 대표적인 경우지만, 위원 구성의 다양성과 균형성이라는 측면에서는 약점을 드러내기도 한다. 프랑스 공영방송 France Televisions의 경영은 경영위원회가 담당하며, 방송 편성 전략을 결정하고 승인하는 것을 주요 임무로 한다. 또 경영위원회는 공영방송사 전체의 전략을 결정하고 국가와의 방송계약 협상을 진행한다. 그리고 수신료와 같은 공적 수입을 각 방송사에 분배한다. 이 외의 개별 방송사의 구체적인 운영은 개별 방송사의 경영위원회가 담당한다.

프랑스의 공영방송은 다른 유럽국가들과 마찬가지로 적절하고 다양한 편성, 공정하고 정확한 정보, 보편적인 접근이라는 세 가지 주요 원칙이 부여된다. 이를 보다 세분화하면 공영방송은 첫째, 독립적이고 정확하며 불편부당하고 객관적인 뉴스와 정보를 제공할 것, 둘째, 편성과 관점의 다양성을 확보할 것, 셋째, 특정 분량의 뉴스, 문화, 예술, 교육, 소수 집단, 교육, 어린이와 오락 프로그램 제공, 넷째, 지역 문화와 가치관 증진, 다섯째, 국가 내 모든 지역에 관련된 방송 프로그램 제작과 편성, 여섯째, 공익 관련 공시를 위한 무료 방송 시간의 제공이라는 공영방송의 보편화된 원리들을 수행해야 한다.

일본 NHK의 개혁 논의는 디지털 시대에 있어 NHK가 담당해야 할 공영방송의 범위와 재원의 책정을 목적으로 한다는 점에서 디지털 미디어의 미래상과 연결된다. 공영방송에 대한 거브넨스 문제는 NHK에 대한 관리·감독기관과 더불어 시청자의 관점에서 접근하는 것이 필요하다. NHK의 거브넨스 강화 논리로써 ‘시청자 제

일주의’는 광범위한 시청자와의 합의 형성을 위한 기본 조건이 되고 있다. 이를 위해 NHK는 경영의 실정이나 프로그램 자세에 관해 정보를 개시하고 설명함과 동시에 시청자 참가를 위한 열린 시스템을 구축하고 있다.

그러나 NHK의 거브넨스는 참의원과 중의원의 동의, 내각총리대신의 임명에 의해 결정되어 NHK의 경영방침을 심의·결정하는 「경영위원회」와 실제의 경영에 관여하는 회장 이하 집행부에 의한 「이사회」의 이원적 구조로 되어 있고 어느 쪽이 어느 범위로 NHK를 대표하고 어느 분야의 권한과 책임을 갖고 있는가에 관해 알기 어려운 구도로 되어 있다. 따라서 조직통치의 원칙·방향성·내용을 내·외에서 분명하게 알 수 있도록 하고, 프로그램 제작의 현장이나 시청자가 의견이나 요망을 어떤 기관을 통해 전해야 하는가를 용이하게 알기 위해서도 각각의 권한과 책임의 범위를 명확하게 할 필요가 있다.

앞서 언급하였던 것처럼 국내 공영방송의 규제체계를 확립하기 위해서는 공영방송의 정의에 대한 사회적 합의 도출이 가장 우선적으로 선행되어야 한다. 그러한 의미에서 공영방송을 판단하는 여러 기준 중에서 국내 전문가들이 중요하게 고려하는 요소는 무엇인가를 살펴보는 의식조사는 사회적으로 합의된 공영방송을 정의하는 데 있어 중요한 토대가 될 수 있다.

공영방송에 대한 정의 기준에 있어 전문가들은 ‘공공서비스 차원의 차별적 의무’보다는 ‘공공에 의해 관리’되는 지배구조를 중요하게 여기고 있었다. 그러나 지상파 방송 현업에 종사하는 전문가들은 ‘공공에 의한 관리’보다 ‘공공의 소유’를 더 중시하였다. 한편 공영방송에 대한 판단 기준에 있어서는 오히려 ‘차별적인 공공서비스 의무가 있어야 한다’는 응답이 가장 높게 나타났다. 이러한 모순된 인식의 배경에는 ‘공공에 의한 관리’와 ‘공공의 소유’라는 기준이 정당성을 부여받기 위해서는 공영방송이 제공하는 서비스의 성과(performance)가 다른 상업적 민영방송(이하, 민영방송)이 구현하는 서비스와 차별되어야 한다는 것을 강조한 것으로 평가할 수 있다.

공영방송에 해당하는 채널에 대해서는 ‘KBS1+EBS+KBS2+MBC’라고 응답한 비중이 가장 높게 나타났으며, 대부분의 전문가들은 공공서비스의 차별성이 존재하더라도 지상파방송이 아닐 경우, 공영방송으로 인식하지 않고 있었다. 공영방송에 대한 판단기준과 범위에 대한 인식 사이의 관계에 있어 공공의 소유와 공공에 의한

관리를 강조하는 관점에서는 MBC가 공영방송의 범주에 포함되는 경향이 높았으며, 공적 재원을 강조하는 관점에서는 MBC를 공영방송에서 제외하였다. 그리고 차별적인 공공서비스의 의무가 중요하다고 응답한 전문가들은 공영방송의 범위를 다양하게 인식하였는데, 이는 전문가들이 차별된 공공서비스의 의무를 공영방송에게 부여 받는 차별적 특권에 따라 비례하는 것으로 인식하고 있기 때문이다. 특히 심층인터뷰에 응한 전문가들은 공적 재원은 아니지만 공공에 의한 관리구조를 갖고 있어 정치적 독립성이 보장되며, 프로그램 내용과 방송문화에서 상업성을 지향하지 않기 때문에 MBC 역시 공영방송에 포함시켜야 한다는 의견이 지배적이었다.

결국 지상파방송과 구별되는 공영방송의 공적 역할과 기능은 ‘정치적 독립성’ ‘보도·시사의 공정성’ ‘사회적 책임 구현’ 그리고 ‘민주적 여론 형성’이라 할 수 있다. 그러나 공영방송의 운영에 관한 사항인 ‘운영의 효율성’, ‘운영의 투명성’, ‘수신료의 지불가치’ 등은 공적 재원을 적절히 사용하고 있는가의 차원에서 중요하지만, 공영방송의 공적 역할과 기능으로서 지상파방송과 차별되어야 하는 요인은 아닌 것으로 나타났다. 이러한 조사결과에서도 알 수 있듯이 공공서비스는 지상파방송이면 모두 구현해야 할 의무라는 점에서 공영이든 민영이든 간에 지상파방송은 공공서비스 방송을 구현하여야 한다.

공영방송의 지배구조에 해당하는 항목을 비교한 결과, 별도의 독립 규제기구 또는 다양한 사회 세력에 의한 규제기구의 구성보다는 어떠한 형태이든 관리감독기구의 구성과 임명에 있어서 정치적 독립성이 중요하다는 응답이 가장 높게 나타났다. 특히 정치적으로 독립된 공영방송사의 사장이 임명되는 것 역시 공영방송 지배구조에서 중요한 요소로서 전문가들에 의해 높게 평가되었다. 이러한 결과를 바탕으로 국내 공영방송의 지배구조를 평가해 보면, 다양한 사회 세력이 참여함으로써 권력을 균등화하는 다원적 구조를 확보하지 못하고 있으며, 정치적 독립성도 상당히 부족하다는 것을 알 수 있다. 따라서 공영방송 지배구조에서 정치적 독립성이 부족하기 때문에 공영방송의 활동 및 운영에서도 정치적 독립성이 미흡하게 되는 결과가 나타나고 있다고 평가할 수 있다.

결국 국내 공영방송의 지배구조를 개선하기 위해서는 방송통신위원회와 공영방송 관리감독기구 간의 관계를 명확히 설정하여 그 독립적 위상을 공고히 하든가,

아니면 공영방송 관리감독기구에 영향을 미칠 수 있는 방송통신위원회의 구성이 정치적으로 이루어지지 않도록 개선해야만 할 것이다. 이와 더불어 공영방송의 독립성을 보장하는 정치문화의 정착 역시 중요하다. BBC의 사례에서 볼 수 있듯이 공영방송의 정치적 독립성은 단지 제도적 보장의 결과만이 아니라 방송의 사회적인 공적 가치에 대한 문화적 환경의 소산이기도 하다. 공영방송의 자율성과 독립성에 대한 제도적 보장이 사회의 정치·문화적 환경에 의해 보완될 때, 공영방송은 사회의 핵심적인 커뮤니케이션 제도로서 올바르게 기능할 수 있게 된다. 전체 방송영역에서 공영방송이 배태해야 하는 승수효과란 바로 이러한 조건 하에서 성립되는 것이다. 따라서 국내 공영방송의 정치적 독립성은 제도적 문제에 국한되는 차원이 아니라 그것을 운영하는 사회·문화적 관행 차원의 문제라는 점에서 이를 개선 가능케 하는 또 다른 방안이 강구되어야 할 것이다.

2. 국내 공영방송 지배구조와 규제체계 개선방안

국내 공영방송은 매우 다의적으로 사용되고 심지어 상반된 개념으로 이해되기도 한다. 그럼에도 불구하고 공영방송에 대한 사회적 합의를 도출하기 위한 구체적인 노력은 지금까지 없었다. 사실 공영방송에 대한 합의된 정의가 없는 상황에서 그 활동에 대한 평가를 내린다는 것은 항상 이견을 야기할 수밖에 없다. 활동을 평가하기 위한 준거가 서로 다르기 때문이다. 이러한 이유로 최근 공영방송은 비판의 대상으로 인식되기도 하지만 또 한편으로는 민주화 이후 민주적 공론장의 역할과 프로그램의 공익성을 나름대로 구현한 것으로 평가받는다. 그러나 세계적으로 볼 때 공영방송은 정체성 위기에 직면해 있으며 공적 재원을 보장받는 만큼 차별된 공공서비스를 구현하고 있는가를 증명하도록 끊임없이 요구받고 있다. 변화하는 방송 환경에 걸맞은 공영방송의 공적 역할과 기능을 재설정하고 그에 부합하는 활동이 수행되는지를 공적 재원을 지불하는 시청자에게 알리라는 것이다.

이러한 세계적 흐름은 국내 공영방송 제도에 새로운 국면을 조성하고 있다. 왜냐하면 권위주의 시기에 정치적으로 예속되어 있던 공영방송은 민주화 이후에 정치

적 독립성을 확보하여 저널리즘에서 공정성과 민주적 여론을 형성 및 구현하는 것을 제1의 가치로 삼았기 때문이다. 더구나 이러한 역사적 배경은 공영방송의 활동이 사회적 책무에 부합하는지를 관리감독하는 시스템의 도입을 상대적으로 지연시켰다. 즉, 세계적으로 공영방송 제도에 대해 차별된 공공서비스의 의무를 잘 구현하는지를 증명하는 책무성시스템이 강조되고 있지만, 아직까지 국내에서는 관리감독에서 책무성 이행을 판단하는 절차가 마련되지 못한 것이다. 결국 이러한 상황은 공영방송 규제체계에 대한 평가에서도 상이한 이견을 불러일으키고 있다.

최근 공영방송에 대한 규제체계를 개선하려는 논의가 제기되고 있으며, 그와 관련하여 많은 이견과 논쟁이 발생하는 것도 이러한 이유가 크게 작용하고 있다. 공영방송에 대한 정의가 다른 상황에서 공영방송의 공적 역할과 기능이 잘 수행되고 있는가에 대한 평가마저 다를 뿐만 아니라, 그와 관련한 제도적 조건의 필요성을 다르게 인식하고 있기 때문이다. 공영방송을 철저하게 민영방송과 다른 차별적 공공서비스로 규정하는 입장에서 볼 때, 국내 공영방송에 대한 평가는 부정적일 수밖에 없고 자연스럽게 그 사회적 책무를 잘 구현하도록 하는 관리감독의 개선을 강조하게 된다. 반면에 공영방송을 공공의 소유 또는 공공에 의한 관리로 정의하고 이것이 구현하는 민주적 여론 형성으로 인식하는 관점에서 판단하건데, 다양하고 정치적으로 독립된 공영방송은 민주적 여론 형성을 위해 필수적으로 보호되어야 하는 조건이 된다. 그리하여 이 관점에서 관리감독을 위한 외부적 감시체제 강화는 정치적 독립성을 훼손하는 것으로 인식되고 있다.

실제로 국내 전문가 의식조사를 살펴보면, 국내 공영방송의 모든 문제와 해결책은 ‘정치적 독립성’에 집중되어 있음을 알 수 있다. 현재 공영방송의 활동이 갖고 있는 부정적 측면도 정치적 독립성을 확보하지 못한 것이 원인이며, 반면 지배구조와 관리감독 구조의 개선 방안은 정치적 독립성을 어떻게 보장할 것인가로 귀결되고 있다. 그러다보니 새로운 환경에 걸맞은 공영방송의 공적 역할과 기능을 논의하거나, 그에 부응하여 공영방송의 지배구조와 관리감독을 개선하는 방안을 선택하는 것이 제한될 수밖에 없다.

이 지점에서 외국의 사례조사가 중요한 함의를 줄 수 있을 것이다. 물론 그 나라의 제도는 그 사회의 역사적 배경에 따라 다르게 정착된 만큼 그것을 바로 국내

에 적용하기는 힘들다. 그렇지만 주요 국가에서 나타나는 공통점과 차이점을 살펴 보면 국내에 적용할 수 있는 적절한 대안을 찾을 수 있다.

국내 공영방송 규제체계 개선을 위한 지배구조와 관리감독 시스템을 개선하는 방안은 먼저 ‘정치적 독립성’의 의미와 ‘책무성시스템’이라는 메커니즘을 이해하는 것부터 출발해야 한다. ‘정치적 독립성’에 대한 의미를 다시 새겨볼 필요가 있다는 것은 정치적 독립성이 제도적인 구조에서 정부 또는 국회와의 법적 책무관계가 전혀 없음을 지칭하는 것이 아니라는 사실이다. 우리가 공영방송의 전형으로 받아들이는 BBC는 ‘협정서’라는 것을 정부와 체결하고 있으며, 방송의 공익성을 중시하는 프랑스는 정부와 공영방송 지주회사 간에 성과계약을 체결하고 있다. 즉 제도적으로는 공영방송이 여러 법적 책무관계에 놓여 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 공영방송이 정치적으로 독립되어 있는 것으로 평가되는 이유는 정치문화가 공영방송의 언론 전문인의 자율성을 존중하고 있기 때문이다. 정부는 공영방송에 대한 권한을 행사할 수 있으나 이를 유보하고 있으며, 공영방송 관리감독기구의 구성에서도 전문성을 최대한 존중한다는 것이다. 그렇지 않다면 독일처럼 아예 독립적인 공영방송 관리감독기구를 사회적 다원성 차원에서 구성하는 것이다.

국내 공영방송 지배구조와 규제체계에서도 이러한 원칙과 관행을 만들어 나가는 것이 필요하다. 우선은 실제적인 의미에서 정치적으로 공영방송 지배구조가 이루어 지지 않도록 보장하는 것이 필요하다. 즉 정파적 차원에서 임명과 구성이 되도록 제도가 갖추어져 있다 할지라도, 영국처럼 논란 원칙과 공적 인사 추천위원회(추밀원) 같은 투명한 절차를 통해 전문성있는 인사를 중심으로 구성되도록 하든지, 아니면 다양한 사회적 세력이 참여할 수 있도록 구성원의 범위를 확대하는 것이다. 현재와 같이 다공영 구조일 경우, 사회적 비용을 줄이기 위해서는 전문성있는 인사를 투명한 절차를 통해 구성하도록 하는 것이 대안으로 제시 될 수 있고, 만약 공영방송을 통합하는 관리감독기구를 만들고자 한다면 사회적 다원성을 확보하는 방식이 정치적 독립성을 확보하는데 유리할 것이다.

이와 같은 방식으로 공영방송의 정치적 독립성을 확보하면 공영방송이 공공서비스를 달성하기 위한 조건은 확보한 것이다. 그러나 공영방송이 구현해야 할 공공서비스가 무엇인가가 모호한 상황에서 공영방송의 역할에 대한 보편적 평가는 쉽지

않다. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 공영방송이 담당해야 할 공공서비스를 법적 차원에서 명확히 정의할 필요가 있다. 다만 공공서비스에 대한 정의는 소극적 차원에서 판단되기보다는 적극적 차원에서 평가될 수 있도록 수준과 기능 차원에서 제시되어야 할 것이다.

책무성시스템은 공공서비스에 대한 정의가 확립되었다는 전제에서 도입해 볼 수 있는 규제체계라 할 수 있다. 공영방송은 정치적 독립성을 보장해야 하지만 동시에 공공서비스를 잘 구현하고 있는지에 대한 관리감독을 받아야 한다. 문제는 관리감독이 활동에 대한 개입을 의미하기 때문에 정치적 독립성을 훼손할 수 있다는 것이다. 이러한 문제를 해결하는 규제시스템이 바로 책무성시스템이다. 이것은 정치적 독립성을 보장하기 위하여 공영방송에게 자율규제 원칙을 적용하되, 자율규제의 원칙을 법률로 강제하는 ‘규제된 자율규제(regulated self-regulation)’의 한 형태로 볼 수 있다. 즉 공영방송이 사회적 책무에 해당하는 활동을 적절히 구현하고 있는지를 스스로 관리·감독하는데, 그 방식은 법률이 정한 강제적 절차에 따르도록 하는 방안이다. 가장 효율적인 방안은 공공서비스에 대한 성과평가를 공영방송 관리감독기구가 수행하고 그 검토 내용을 시청자, 국회, 정부 등에 제출·공표하도록 하는 것이다. 중요한 것은 지금의 국내 공영방송 경영평가처럼 형식적으로 수행하지 않도록 절차를 법규제의 틀에 반영해야 한다. 법규제의 틀에 반영할 수 있는 것은 ‘평가의 항목 또는 기준’, ‘평가의 절차’, ‘평가에 대한 설명 또는 공표의 범위’ 등의 구체적인 가이드라인이 이에 해당된다. 따라서 현재 방송통신위원회에서 수행하는 방송평가와 공영방송 관리감독기구의 경영평가를 규제된 자율규제 원칙 하에 책무성 이행을 검증하는 시스템으로 개선하는 것이 대안이 될 수 있다.

공영방송 규제체계에 대한 어떠한 개선 방안을 제시하더라도 모두가 만족할 수 있는 대안으로 만들기란 쉽지 않다. 공영방송이 갖는 사회적 영향력 때문에 항상 논란의 대상이 될 수밖에 없기 때문이다. 공영방송이 반드시 개선해야 할 사항을 실질적인 공익 차원에서 접근하기보다 정치적 이익으로 해석하거나 평가하는 잘못된 관행도 존재한다. 이러한 문제를 해소하고 보다 좋은 제도적 개선 방안을 도출하기 위한 최선의 선택은 사회적 합의를 도출하는 것이다. 지금까지 공영방송 제도에 대한 사회적 합의를 도출하기 위한 시도가 거의 없었다는 점을 고려할 때, 무엇

보다도 중요한 개선방안은 공영방송에 대한 사회적 합의를 도출하기 위해 토론 및
속의 가능한 제도적 장을 여는 것이라 할 수 있다. 이 보고서가 그 시금석이 되었
으면 한다.

참 고 문 헌

[국 내 문 헌]

- 강남준 (1999). 디지털 방송시대에 적합한 공영방송의 위상과 조직. 『통합방송법 왜 지연되고 있나: 진단과 처방』. 한국언론학회 토론회 자료집.
- 강형철 (2004). 『공영방송론: 한국의 사회변동과 공영방송』. 서울: 나남.
- 김영욱 (2002). 공공 서비스 방송의 위상과 역할. 『공공서비스 방송의 역할과 구도』 (3~19쪽). 한국방송학회 토론회 자료집.
- 김우룡 (2002). 한국방송의 공영성 제고방안 연구. 김지운 외, 『21세기 한국방송의 좌표』 (29~98쪽). 서울: 나남.
- 김진웅 (2008a). 공영방송의 상업화에 대한 연구. 『커뮤니케이션학 연구』 16(3), pp. 31~51.
- 김진웅 (2008 b). 지상파방송의 공적 책무. “디지털 시대 지상파 방송의 공익성과 공적 책무(주최: 한국방송학회)”, 2008년 12월 4일.
- 박기성 (2004). 종합통신법 제정과 분산 규제제도 운용. 『공영방송 위상강화를 위한 바람직한 방송정책』 (1~44쪽). 한국방송학회 토론회 자료집(2004. 9. 10.).
- 박영선 (2004). 방송법의 개정방향. 『언론관계법의 개혁방향』 (53~75쪽). 한국헌법학회 제34회 학술대회 자료집(2004. 12. 15.).
- 방정배 (1991). 『한국언론개혁론』. 서울: 나남.
- 배진아 (2007). 공영방송의 공적 책무성. 『방송연구』, 통권 제64호, 74~101.
- 송종길·강만석·김창규·정윤식. (2006). 『방송·통신 융합시대 방송규제구조 개편방안 연구』. 한국방송광고공사 연구보고서 제25권.
- 안창현 (2008). NHK의 예결산 시스템, ‘공익성’담보 논란. KBS해외방송정보 DECEMBER.
- 유럽연합의 열린사회연구소(2005). Television across Europe : Regulation, Policy, and Independence, 조연하·임소혜 역(2007). 『유럽의 텔레비전 방송 : 규제, 정책, 독립』, 서울 : 커뮤니케이션북스.

- 윤영철 (2001). 디지털시대 방송의 공익성과 민주주의. 『방송연구』, 52호, 33~56.
- 윤호진 (2004). 『디지털 다매체 시대의 공영방송: 규제 시스템의 이원화 및 세분화 방안』. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 이상길·박진우(2005). 『프랑스방송 : 구조, 정책, 프로그램』, 서울 : 한나래.
- 이은미·주형일(2007). 『공영방송 정체성 확립방안 연구』, 방송위원회 연구보고서, 2007.12.
- 이정춘 (1982). 공영방송의 통제 제도에 관한 연구(상). 『신문연구』, 33호, 199~227.
- 이주상(2005). 『프랑스 TV와 권력』, 서울 : 커뮤니케이션북스.
- 장호순 (2002). 방송법의 현실과 문제점. 『새로운 방송환경 변화와 바람직한 방송질서』 (19~35쪽). 한국방송학회 토론회 자료집.
- 전정환·변무웅 (2002), 독일연방헌법재판소 독일방송헌법판례. 서울: 한울.
- 정군기 (2005). 영국 공공서비스방송 PSP 모델 연구. 『한국방송학보』, 제19권 3호.
- 정두남 (2003). 『공영방송 민영화 논의에 관한 연구: 독일과 프랑스 사례를 중심으로』. MBC문화방송 연구보고서.
- 정수영 (2007). 미디어의 사회적책임과 어카운터빌리티에 관한 고찰: 논의의 전개 및 미디어 규범이론으로서의 개념 구축을 중심으로. 한국여성커뮤니케이션학회 2007년 봄철 정기학술대회 발표논문.
- 정윤식 (1996). 멀티미디어 시대의 심의제도. 『멀티미디어 시대의 효율적인 심의규제체계 연구』.
- 최세경 (2005). 공영방송의 책무성과 성과평가제도: 독일, 영국, 프랑스의 방송법제에 대한 비교를 중심으로. 성균관대학교 대학원 신문방송학과 박사학위논문.
- 최세경 (2006). 서론: 공영방송 규제시스템으로서 지배구조와 책무성. 방송문화진흥회 편, 『BBC 규제시스템에 대한 탐구: 지배구조와 책무성』 (9~31쪽). 서울: 한울출판사.
- 최세경 (2007). 뉴질랜드의 공영방송제도와 경쟁 재원 시스템(141~186쪽). 김진웅·박태순·심영섭·최세경 (2007), 『세계 공영방송의 지배구조와 관리감독 시스템』, 서울: 커뮤니케이션북스
- 최세경·김재영·양선희 (2006). 방송프로그램의 성과에 영향을 미치는 요인 분석:

- 프로그램의 질, 수용자, 경제적 성과를 중심으로. 『방송연구』, 통권 제62호, 171~199.
- 한국프로듀서연합회 (2004). 방송개혁의 의제와 대안, 『PD연합회 정책회의 보고서』.
- 한균태 (2003). 언론학의 관점. 한국광고주협회 편, 『시장원리와 공익성의 조화』 (159~236쪽). 서울: 한국광고주협회.
- 황 근 (2002). 디지털 다채널 시대 공영방송의 지향점과 정책과제. 『서강커뮤니케이션』, 3, 87~113.

[외 국 문 헌]

- ABL. EG. Nr. L. 298 vom 17.10.1988
- ABL. EG. Nr. L. 202 vom 30.7.1997
- ABL. EG. Nr. L. 108&201 vom 16.9.2002
- ABL. EG. Nr. L. 195 vom 2.6.2004
- Agreement on Trade-Related Aspect of intellectual Property Rights (TRIPS).
http://www.wto.org/english/doc_e/legal-e/27-trips.pdf.
- Bardoel, J. (2003). Back to the Public?: Assessing Public Broadcasting in the Netherlands. *the Public/Javnost*, 10(3), 81~96.
- Bardoel, J./d'Haenens, L. (2004). Media Responsibility and Accountability. New Conceptualizations and Practices. In : Communication : the European Journal of Communication Research. H.1. pp.5-26
- BBC (1992). *Extending Choice: The BBC's Role in the new broadcasting age*.
- BBC (1993). *An Accountable BBC*.
- BBC (1996). *Extending Choice in the Digital Age*. KBS정책연구실 역. 《디지털 시대와 선택의 확대》. 한국방송공사.
- BBC (2004a). *Building public value : Renewing the BBC for the digital world*.
- BBC (2004b). *Building public value for children(through learning, through*

- partnerships, in a changing world, through science & music).*
- BBC (2004c). *Measuring the Value of the BBC : A report by the BBC and Human Capital.*
- BBC (2005a). *Review of the BBC's Royal Charter : BBC response to A strong BBC, independent of government.*
- BBC (2005b). *Annual Report and Accounts 2004/2005.*
- BBC (2007). *BBC Annual Report and Accounts 2006/2007.*
- BBC (2007). *the Statement of Programme Policy 2007/2008.*
- Betzler, M. (2003). Programme Performance of PSB and its Mission in the Digital Era. Paper presented during the 17th meeting of the European Platform of Regulatory Authorities. 8~9, May, 2003, Naples, Italy.
- Blumler, J. G. (1992), Public Service Broadcasting before the commercial Deluge. In: ders.(Ed.), *Television and the public Interest. Vulnerable Values in West European Broadcasting.* London. pp. 7-21
- Blumler, J. G. & Hoffmann Riem, W. (1992). Toward Renewed Public Accountability in Broadcasting(pp. 218~228). in J. G. Blumler (eds.), *Television and the Public Interest: Vulnerable Values in West European Broadcasting.* London: Sage.
- Born, J. (2003). From Reithian Ethic to Managerial Discourse: Accountability and Audit at the BBC. *the Public/Javnost*, 10(3), 63~80.
- Brants, K. & Siune, K. (1998). Politicization in Decline?(pp. 128~134) in D. McQuail & K. Siune (eds), *Media Policy: Convergence, Concentration & Commerce.* London: Sage.
- Breuning, C.(1996), Internationale Kommunikationspolitik im Wandel. Alte und neue Initiativen der UNESCO. In: Meckel, M.(Hrsg.), *Internationale Kommunikation.* Opladen
- Broadcasting Policy Group (2004). *Beyond the Charter : The BBC after 2006.*
- BVerfG, Nr125. 132. 128ff. 194. 135. 143.

- Commission pour la nouvelle television publique Rapport, Presente au President de la Republique par Jean-Francois Cope le 25 juin 2008.
- Cuilenburg, J. v./McQuail, D. (2003), Media Policy Paradigmshift. Towards a new Communication Policy Paradigm. In : European Journal of Communication. H.2. pp.181-207
- Department of Culture, Media and Sport. (1999). *The Future Funding of the BBC*(Report of the Independent Review Panel, Chairmen: Gavyn Davies).
- Department for Culture, Media and Sport (2005. 3). A strong BBC, independent of government(the Green Paper).
- Department for Culture, Media and Sport (2006. 3). A public service for all : the BBC in the digital age (the White Paper).
- Department of National Heritage. (1994). The future of the BBC: Serving the nation, competing world-wide. London: Her Majesty's Stationery Office.
방송위원회 역. 《BBC의 미래》 .
- Donges,P.(2002), Rundfunkpolitik zw, Sollen, Wollen, Können. eine theoretische Analyse der Politischen Steuerung des Rundfunks. Wiesbaden
- Dörr, D.(2007), Die Medienordnung der Europäischen Gemeinschaft. In : Jarren,O./Donges,P.(Hrsg.),a.a.O. pp.111-130
- Digital Strategy Group (2002). Media with a Purpose. Public Service Broadcasting in the Digital Era. The Report of the Digital Strategy Group. Geneva: the European Broadcasting Union.
- Eberle, C. E. (2002). The Regulation of Public Service Broadcasting: The German Example-ZDF. Paper presented during the 16th meeting of the European Platform of Regulatory Authorities. 24~25, October, 2002, Ljubljana, Slovenia.
- Eifert, M. (2005),Selbstregulierung und Funktionsauftrag desöffentlich-rechtlichen Rundfunks. In : Ridder, C-M. et.al.(Hrsg.), Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. GWV Fachverlag. wiesbaden

- Eifert, M. (2007), Urteil des BVerfG zur Rundfunkgebühren. Bedeutung liegt in der Kontinuität. In : Medien Perspektiven. 2007/12. pp.602-607
- European Commission.(2005), Call for input on the forthcoming review of the EU regulatory framework for electronic Communications and services including review of the recommendation on relevant markets. v.21.11.2005
- Europäisches Parlament.(2007), Entschliessung zur Entwicklung einer europäischen Breitbandpolitik.(2007. Juni 19)
- EuGH(2007), Case C-250/06 v.13.12.2007. United Pan-Europe Communications Belgium SA u.a./Etat Belge
- Folke,G.(2005)(Hrsg.), Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden
- Formand for Radio og tv-nævnet, (2005). Public Service-Ledelse I Andre Lande(Summery: The report on public service governance). Denmark.
- Geradin, D./Luff, D.(Hrsg.) (2004),The WTO and Global Convergence in Telecommunications and Audio-Visual Services. Cambridge.
- Giazzi, D.(2008), 김태훈 역(2008). 『프랑스 미디어 개혁보고서 : 미디어와 디지털』 , 정보통신정책연구원 정책자료 08-01.
- Graham, A. (1998). *The Broadcasting policy in the digital age*. Washington, DC: the Aspen Institute.
- Graham, A. & Davis, G. (1992). The Public Funding of Broadcasting. in T. Congdon (eds.), *Paying for Broadcasting: The Handbook*. London: Routledge. 양기석 역 (1995). 『영국의 방송재정』 . 서울: 한울.
- Grand, J. L. & New, B. (1999). Broadcasting and Public Purpose in the New Millennium(pp. 113~135). *Public Purpose in Broadcasting: Funding the BBC*. Luton: University of Luton Press.
- Feintuck, M. (1999). *Media Regulation, Public Interest & the Law*. Edinburgh: Edinburgh University Press.

- Hallin, D. D. & Mancini, P. (2004). *Comparing Media Systems: Three Models of Media and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harrison, J. & Woods, L. M. (2001). Defining European Public Service Broadcasting. *European Journal of Communication*, 16(4), 477~504.
- Harro-loit, H. & Balčytienė, A. (2005). Media Accountability Systems—An Ecological Viewpoint, Bærug, R. (eds.), *The Baltic Media World*(pp. 25~39), Norway: Riga.
- Hoffmann-Riem, W. (1992). Protecting Vulnerable Values in the German Broadcasting Order(pp. 43~60). in J. G. Blumler (eds.). *Television and the Public Interest: Vulnerable Values in West European Broadcasting*. London: Sage.
- Hoffmann-Riem, W. (2002), Herausforderung an rechtliche Absicherung der Kommunikationsfreiheit. In : ders.(Hrsg.), *Kommunikationsfreiheiten*. Baden-Baden : Nomos.
- Hultén, O. (2003). Value for Money: Auditing Public Broadcasting Performance in Sweden. *the Public/Javnost*, 10(3), 97~108.
- Independent Panel (2004). Independent Panel's Final Advice to the Secretary of State. (2004. 12.) [www.culture.go.uk]
- Jakubowicz, K. (2003a). Bringing Public Service Broadcasting to Account(pp. 147~165). in G, Lowe & T. Hujanen (eds.), *Broadcasting & Convergence: New articulations of the public service remit*. Goteborg, Sweden: Nordicom.
- Jakubowicz, K. (2003b). Endgame?: Contracts, Audits, and the Future of Public Service Broadcasting. *the Public/Javnost*, 10(3), 45~62.
- Jakubowicz, K. (2004). Broadcasting: Should we define PSB?. *Intermedia*. 32(1), 20~27.
- Jarren, O. (2007), Ordnung durch Verantwortungskultur. Governance-Regime im Medienbereich. In : Jarren,O./Donges,P.(Hrsg.), *Ordnung durch*

- Medienpolitik. UVK Verlagsgesellschaft. Konstanz
- Kelly, M. (1983). Influence on Broadcasting Policies for Election Coverage(pp. 65~82). in J. G. Blumler (eds), *Communication to Voters: Television in the First European Parliamentary Election*. London: Sage.
- Libertus, M. (2008), EU-Regulierung für elektronische Kommunikation. Die Revision des EU-Regulierungsrahmens für elektronische Kommunikation. In : Media Perspektiven 2008/5/ pp/226-235
- Lowe, G. & Hujanen, T. (eds.), *Broadcasting & Convergence: New articulations of the public service remit*(pp. 147~165). Goteborg, Sweden: Nordicom.
- Lucy Kung-Shankleman (2001). *BBC and CNN: Managing Media Organisations*. London: Routledge, 박인규 역 (2001). 『BBC와 CNN : 미디어 조직의 경영』 . 커뮤니케이션북스.
- McQuail, D. (1995). Western European Media: The Mixed Model under Threat(pp. 147~164). in J. Downing, A. Mohammadi, & A. Sreberny-Mohammadi (eds.), *Questioning Media: A Critical Introduction*. London: Sage.
- McQuail, D. (2003). *Media Accountability and Freedom of Publication*. New York: Oxford University Press.
- McQuail, D. et al. (2003). Auditing Public Broadcasting. *JAVNOST-THE PUBLIC* 10(3); 강형철 역 (2006). 『디지털 시대 공영방송의 책무수행 평가』 . 파주: 한울.
- Mayntz, R. (2005), Governance Theory as fortentwickelte Steuerungstheorie. In : Schupert,G.(Hrsg.), Governance Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinie. Baden-Baden. pp.11-20
- Media Perspektiven (2007), Dokumentation. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Festsetzung der Rundfunkgebühr. 2007/II.
- Media Perspektiven (2008), Eu-Regulierung für elektronische Kommunikation: Die Revisionspläne aus Sicht der öffentlich-rechtlichen Rundfunks,

- MD/2008/5. pp. 226-233
- Media Perspektiven (2008), Rundfunkrechtliche Staatsverträge in der Fassung des zehnten Rundfunkänderungsvertrages. (in Kraft seit 1. September 2008). M./P. 2008/1. Dokumentation
- Meier, W. A. (2006), Media Ownership Governance. In : Marcinkovski,F.(Hrsg.), Medien und Demokratie. Europäische Erfahrungen. Berlin, Stuttgart, Wien. pp.193-211
- NAO (2005). *Public service broadcasting : the BBC's performance measurement framework*(NAO review presented to the Governors' Audit Committee).
- Napoli, P. M. (2001). *Foundation of Communication Policy: Principles and Process in the Regulation of the Electronic Media*. Cresskill, NJ: Hampton Press.
- NHK (2006). 「デジタル時代のNHK懇談會配布資料」. NHK.
- NHK약속평가위원회 (2006). 2005년 NHK약속평가보고서. NHK.
- NHK약속평가위원회 (2007). 2006년 NHK약속평가보고서. NHK.
- NHK약속평가위원회 (2008). 2007년 NHK약속평가보고서. NHK.
- NHK (2006). NHK의新生とデジタル時代の公共性の追求—平成18年~20年度 NHK經營計畫. NHK.
- NHK홈페이지(www.nhk.or.jp)
- Nissen, C. S. (2006). Public service media in the information society. Report prepared for the Council of Europe's Group of Specialists on Public Service Broadcasting in the Information Society(MC-S-PSB), H/Inf(2006) 3, Strasbourg: Council of Europe.
- Ofcom (2004). *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting- Phase 1*. 방송위원회. Ofcom의 공공서비스방송에 대한 검토. 『영국의 디지털 전환 정책』 .
- Ofcom (2004). *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting- Phase 2*.
- Ofcom (2004). *Public Service Broadcasting: Consultation document-Statements*

of programme policy and self-assessment reviews.

- Ofcom (2004). Assessment of the Market Impact of the BBC's New Digital TV and Radio Services: An analysis by Ofcom. conducted as an input into the independent reviews of the BBCs new digital TV and radio services.
- Ofcom (2005). *Ofcom Review of Public Service Television Broadcasting- Phase 3.*
- Ofcom (2005). *Review of the BBC's Royal Charter : Ofcom response to the Green Paper.*
- Ofcom (2006. 7. 27). *Digital PSB-Public Service Broadcasting post Digital Switchover.*
- Paschke, M. (2001), Medienrecht. Zweite vollständige neubearbeitete und erweiterte Auflage. Springer Verlag. Berlin Heidelberg NewYork.
- Peacock Committee (1986). *Report of the Committee on Financing the BBC*(Cmnd. 8866). London: Her Majesty's Stationery Office.
- Ridder, C-M./Langenbacher, W./Saxer, U./Steiniger, C.(Hrsg.) (2005), Bausteine einer Theorie des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. GWV Fachverlag GmbH. Wiesbaden
- Rowland, W. & Tracey, M. (1990). Worldwide challenges to public service broadcasting. *Journal of Communication* 40(2), PP. 1~14.
- Schimank, U. (2006), elementare Mechanismen Sozialer Ordnungsbildung. Manuskript
- Schmittmann, M./de Vries, I. (2002), Blick nach Brüssel. Die europäische audiovisuelle Politik. in : AFP 2000. pp.37-36
- Schwarzkopf, D. (1999) (Hrsg.), Rundfunkpolitik in Deutschland. Wettbewerb und Öffentlichkeit. Deutscher Taschenbuch Verlag. GmbH. München
- Stevenson, W. (ed.). (1994). Response to the Green Paper(the BBC Charter Review Series), British Film Institute
- Svendsen, E. N. (2002). The Regulation of Public Service Broadcasting. Paper presented during the 16th meeting of the European Platform of

- Regulatory Authorities. 24~25, October, 2002, Ljubljana, Slovenia.
- Syvvertsen, T. (1992). Public Television in Transition: A Comparative and Historical Analysis of the BBC and NRK. Doctoral dissertation, University of Leicester, Leicester.
- Syvvertsen, T. (1999). The Many Uses of the Public Service Concept. *Nordicom Review*, Vol.1, pp. 5~12.
- Syvvertsen, T. (2003). Challenge to Public Television in the Era of Convergence and Commercialization. *Television & New Media*, 4(2), 155~175.
- Thaenert, W. (2005), Der Einfluss der EU-Medienpolitik auf die nationale Rundfunk. In : MMR 2005. pp.279-284
- UK Parliament. (2003). *Communication Act 2003*, London: Her Majesty's Stationery Office.
(<http://www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2003/20030021.htm>) 방송위원회. 『영국 커뮤니케이션법(상/하)』 .
- Waschkuhn, A. (2005), Regimebildung und Netzwerke, Berlin.
- Wille,K. (2007), Rechtsprobleme im Zusammenhang mit der Überarbeitung des Rechtsrahmens für elektronische Kommunikation durch die Europäische Kommission. In : ZUM 2.2007
- 荒井透雅 (2006). 公共放送の在り方とNHK改革, No.255. 立法と調査.
- 荒井透雅・瀬戸秋穂 (2007). 放送の自律と規制の在り方～放送法等の一部を改正する法律案, No.271. 立法と調査.
- 通信・放送の在り方に関する懇談會 (2006). 我が國及び諸外國の公共放送. 總務省.
- 總務省放送政策研究會 (2001). 放送政策研究會報告書. 總務省.
- 清水直樹 (2006). 公共放送の在り方—NHK改革をめぐる議論. 調査と情報, No.516.
- 清水直樹 (2006a). 通信・放送政策の課題—「通信・放送の在り方に関する懇談會」をめぐって. 調査と情報, No.551.

[부 록 1]

『NHK 경영 위원회 규정』

제1조(목적)

본규정은, 방송법, 방송법 시행 규칙 및 일본 방송협회(이하 「협회」라고 한다.)의 정관에 근거해, 경영 위원회에 관한 기본적 사항을 정하는 것이다.

제2조(조직)

- 1 경영 위원회는, 경영 위원회의 위원(이하 「위원」이라고 한다.) 12명을 가지고 조직 한다.
- 2 경영 위원회의 위원장(이하 「위원장」이라고 한다.)(은)는, 위원의 호선에 의해 이것을 정한다.
- 3 위원장은, 위원회의 회무를 총리 한다.
- 4 위원장에 사고 있는 경우에 위원장의 직무를 대행하는 사람(이하 「위원장 직무 대행자」라고 한다.)(은)는, 위원장이, 경영 위원회의 동의를 얻어, 위원중에서 지명하는 것에 의해 미리 이것을 정한다.

제3조(권한)

- 1 경영 위원회는, 다음 항에 대해 심의해, 의결한다.
 - 정관 제 13조 제 1항 제 1호에 정하는 사항
 - 회장, 감사 위원 및 회계감사인의 임명
 - 부회장 및 이사의 임명의 동의
 - 중양 방송 프로그램 심의회 위원 및 국제 방송 프로그램 심의회 위원의 위촉의 동의
 - 회장, 감사 위원 및 회계감사인의 파면

부회장 및 이사의 파면의 동의

- 2 경영 위원회는, 임원(경영 위원, 회장, 부회장 및 이사를 말한다. 이하 같다.)의 직무의 집행을 감독한다.
- 3 경영 위원회는, 그 직무의 집행을 위해 필요로 인정할 때는, 회장에 대해, 협회의 업무에 관계되어, 회의에 출석해 설명을 실시하는 것을 요구해 또는 자료의 제출을 요청할 수가 있다.
- 4 경영 위원회는, 그 직무의 집행을 위원에게 위임할 수가 없다.
- 5 위원은, 방송법 또는 방송법에 근거하는 명령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외해, 개별의 방송 프로그램의 편집 그 외의 협회의 업무를 집행할 수가 없다.
- 6 위원은, 개별의 방송 프로그램의 편집에 대해, 방송법 제3조의 규정에 저촉하는 행위를 해서는 안 된다.

제4조(수신자 의견의 청취)

- 1 경영 위원회는, 제3조에 규정하는 권한의 적정한 행사에 이바지하기 (위해)때문에, 방송법 제 32조 제 1항의 계약을 해야 할 대상자로부터 그 의견을 청취하는 것으로 한다.
- 2 전항의 의견의 청취는, 전국 각지방에서, 매년 6회 이상 회합을 개최해, 경영 위원회 사무국이 그 보고서를 작성해, 경영 위원회에 보고하는 것으로 실시한다.

제5조(회의)

- 1 경영 위원회의 회의(이하 「회의」 라고 한다.)(은)는 정례회 및 임시회로 해, 위원장이 소집한다.
- 2 정례회는, 원칙으로서 매월 2회 소집한다.
- 3 임시회는, 다음의 경우에 소집한다.
위원장이 필요로 인정할 때.
위원 3명 이상이 필요로 인정해 위원장에 소집을 요구했을 때.
감사 위원이, 방송법 제 23조의 6의 보고를 위해 필요로 인정해, 위원장에 소집을 요구했을 때.

회장이, 필요로 인정해 위원장에 소집을 요구했을 때.

제6조(의결의 방법등)

- 1 경영 위원회는, 위원장 또는 위원장 직무 대행자 및 6명 이상의 위원이 출석하지 않으면, 회의를 열어, 의결을 할 수가 없다.
- 2 회의의 의사는, 출석 위원의 과반수를 가지고 결정된다. 가부 동수 때는, 위원장이 결정된다. 다만, 회장의 임명에 대해서는, 위원 9명 이상의 다수에 의한 의결에 의하지 않으면 안 된다.
- 3 회장은, 회의에 출석해, 의견을 말할 수가 있다.
- 4 위원장은, 경영 위원회의 종료후, 지체 없고, 그 회의록을 작성해, 이것을 공표해야 한다.
- 5 회의록의 작성·공표 및 회의의 운영에 대해서는, 본규정으로 정하는 것 외에 경영 위원회 의사 운영 규칙이 정하는 곳(중)에 의한다.

제7조(복무의 준칙등)

위원의 복무에 관한 준칙 및 보수등의 지급 기준은, 경영 위원회가 따로 정한다.

제8조(부회 등의 설치)

- 1 경영 위원회는, 그 선정하는 위원을 구성원으로 하는 부회를 설치해, 제3조에 정하는 권한을 행사하기 위한 사전 준비를 맡게 할 수가 있다.
- 2 경영 위원회는, 그 직무의 집행에 이바지하기 (위해)때문에, 외부의 전문가를 구성원으로 하는 자문기관을 설치해, 사항을 지정해, 의견을 청취해 또는 자문할 수가 있다.
- 3 전2항에 정하는 부회 및 자문기관의 운영에 대해서는, 본규정으로 정하는 것 외에 경영 위원회가 따로 정하는 곳(중)에 의한다.

제9조(사무국)

- 1 경영 위원회의 직무의 집행을 보조하는 것으로서 경영 위원회 사무국을 설치한

다.

- 2 경영 위원회 사무국의 직원은, 경영 위원회의 지휘 명령에 따라, 그 직무 집행에 이바지하는 업무에 종사한다.
- 3 경영 위원회 사무국의 직원에 관한 인사이동 및 평가는, 회장이, 경영 위원회의 동의를 얻어 이것을 실시한다.
- 4 경영 위원회 사무국의 직원은, 제2항의 업무의 과정에서 안 기밀에 속하는 정보를 경영 위원회의 승낙을 얻는 일 없이, 위원 이외의 임원 혹은 직원 또는 그 외의 제삼자에게 누설해서는 안 된다.

부칙

이 기준은 2008년 4월 1일부터 시행한다.

『경영 위원회 위원의 복무에 관한 준칙』

(총칙)

제1조 이 준칙은, 방송법 제 30조의 3에 근거해, 일본 방송협회의 경영 위원회 위원이, 공공 방송의 사명과 사회적 책임을 깊게 자각해, 높은 윤리관을 가져 직무를 적절히 집행하기 위해서 필요한 복무에 관한 사항을 정한 것이다.

(복무 기준)

제2조 경영 위원회 위원은, 방송이 공정하고 불편부당한 입장에서 국민 문화의 향상과 건전한 민주주의의 발달에 이바지하는 것과 동시에, 국민에게 최대의 효용과 복지를 가져와야 할 사명을 지는 것인 것을 자각해, 성실하게 그 직책을 완수하지 않으면 안 된다.

(직무 전념의 의무)

제3조 경영 위원회 위원은, 공공 방송을 지탱하는 수신료의 증량감을 깊게 인식해, 직무상의 주의력의 모든 것을 그 직책 수행을 위해서(때문에) 이용하지 않으면 안 된다.

(충실의무)

제4조 경영 위원회 위원은, 방송법 그 외의 법령 및 정관을 준수해, 일본 방송협회를 위해 충실히 그 직무를 실시하지 않으면 안 된다.

(신용 실추 행위의 금지)

제5조 경영 위원회 위원은, 일본 방송협회의 명예나 신용을 해치는 것 같은 행위를 해서는 안 된다.

(기밀 유지)

제6조 경영 위원회 위원은, 직무 뛰어난 지혜일을 할 수 있던 기밀(개인정보를 포

함한다)을 흘려서는 안 된다. 그 일자리를 물러난 후도 마찬가지로 한다.

(정보의 사적 이용의 금지)

제7조 경영 위원회 위원은, 직무 뛰어난 지혜일을 할 수 있던 정보를 개인의 이익을 위해서(때문에) 이용해서는 안 된다.

(겸직 금지)

제8조 상근의 경영 위원회 위원은, 영리를 목적으로 하는 단체의 임원이 되어, 또는 스스로 영리사업에 종사해서는 안 된다.

부칙

이 준칙은 2008년 4월 1일부터 시행한다.

『경영 위원회 위원 보수 지급 기준』

제1조 경영 위원회 위원(이하 「위원」이라고 한다.)의 보수의 지급에 대해서는, 이 기준이 정하는 곳(중)에 의한다.

제2조 위원의 보수는, 상근, 비상근과도 월액 보수 및 기말 보수로 해, 별표에 정하는 액으로 한다.

2 감사위원회 위원이 되는 비상근의 위원에 대해서는, 별표에 정하는 액을 월액 보수에 가산해 지급한다.

3 별표의 액은, 연도 마다 경영 위원회의 의결에 의해 정한다.

제3조 기말 보수는 연 2회, 상반기, 하반기로 나누어 지급하는 것으로 해, 그 산정 기간을 다음과 같이 정한다.

상반기 12월 1일부터 5월 31일까지의 6개월

하반기 6월 1일부터 11월 30일까지의 6개월

제4조 월액 보수는 매월 20일을 지급일로 해, 기말 보수는 상반기는 6월 10일, 하반기는 12월 10일을 지급일로 한다. 다만, 지급일이 휴일에 해당될 때는, 그 전날로 지급한다.

제5조 중도 및 제3조에 정하는 산정 기간의 중도에 있어, 새롭게 위원에게 임명되었을 때, 또는 위원이 퇴임했을 때의 보수는, 다음과 같이 한다.

(1) 해당월의 월액 보수는, 일당을 가지고 산출한 액을 지급한다.

(2) 기말 보수는, 제3조에 정하는 산정 기간 중 재임 한 월수비율을 곱한 액을 지급한다.

2 전항의 보수는, 전조로 규정하는 지급일에 관계없이 지급할 수가 있다.

제6조 중도 및 제3조에 정하는 산정 기간의 중도에 있어, 위원이 다른 직무(상근으

로부터 비상근 또는 비상근으로부터 상근에 변하는 경우를 포함한다)를 수행할 때의 보수는, 다음과 같이 한다.

- (1) 해당월의 월액 보수는, 많은 쪽의 액을 지급한다.
- (2) 기말 보수는, 다른 직무마다의 기말 보수에 각각의 재적한 월수비율을 곱한 액수의 합계액을 지급한다.

제7조 이 기준에 의해 계산한 금액에 1엔 미만일 경우 사사오입하여 지급한다.

부칙

1 이 기준은 2008년 4월 1일부터 시행한다.

『NHK감사위원회 규정』

제1조 (목적)

본규정은, 방송법, 방송법 시행 규칙 및 일본 방송협회(이하 「협회」라고 한다.)의 정관에 근거해, 감사위원회에 관한 기본적 사항을 정한다.

제2조 (조직)

- 1 감사위원회는, 감사 위원 3명 이상을 가지고 조직 한다.
- 2 감사 위원은, 경영 위원회의 위원 중에서, 경영 위원회가 임명해, 그 중 적어도 1명 이상은, 상근으로 한다.

제3조 (직무)

- 1 감사위원회는, 임원의 직무의 집행을 감사한다.
- 2 감사위원회는, 다음으로 내거는 사항에 대해 심의해, 결의한다.

본규정 제9조의 의견서

본규정 제4조 제 2항 및 제3항의 보고의 징수 그 외의 특정의 직무를 실시하는 감사 위원의 선정

감사의 실시 계획에 관한 사항

본규정 제8조 제 1항의 보고의 내용

내부 감사실을 지휘해 감사하는 것을 필요로 하는 사항

본규정 제4조 제 2항 및 제3항의 보고의 징수 또는 조사에 관한 사항

의사의 수속 그 외 감사위원회의 운영에 관한 사항

그 외 감사위원회가 그 직무의 집행에 필요로 인정한 사항

제4조 (정보 교환, 보고 징수권, 조사권)

- 1 감사위원회 및 회장은, 감사위원회의 감사가 실효적으로 행해지도록(듯이) 정기적으로 정보 교환을 실시한다.
- 2 감사위원회가 선정하는 감사 위원은, 언제라도, 임원 및 직원에 대해, 그 직무

의 집행에 관한 사항의 보고를 요구해 또는 협회의 업무 및 재산의 상황의 조사를 할 수가 있다.

- 3 감사위원회가 선정하는 감사 위원은, 임원의 직무의 집행을 감사하기 위해(때문에) 필요가 있을 때는, 협회의 자회사에 대해서 사업의 보고를 요구해 또는 그 자회사의 업무 및 재산의 상황의 조사를 할 수가 있다.
- 4 전항의 자회사는, 정당한 이유가 있을 때는, 동항의 보고 또는 조사를 거절할 수가 있다.
- 5 제2항 및 제3항의 감사 위원은, 전조 제 2항 제 6호로 내거는 사항에 대한 감사위원회의 결의가 있을 때는, 이것에 따르지 않으면 안 된다.
- 6 감사위원회가 선정한 감사 위원은, 임원의 직무의 집행을 감사하기 위해(때문에) 필요가 있을 때는, 회계감사인에 대해, 회계감사에 관한 보고를 요구할 수가 있다.

제5조 (법령 위반등에 관한 보고 징수)

- 1 다음으로 내거는 사실 등을 각각 해당 각 호에 정하는 사람이 알았을 때는, 그때마다, 감사위원회는 그 사람으로부터 보고를 받는다.
협회에 현저한 손해를 미칠 우려가 있는 사실(회장, 부회장 및 이사)
협회에 손해를 미칠 우려가 있는 사실(회장, 부회장 및 이사)
컴플라이언스(compliance) 통보의 내용(회장)
임원의 직무의 집행에 관한 부정의 행위 또는 법령 혹은 정관에 위반하는 중대한 사실(회계감사인)
- 2 전항으로 내거는 것의 외, 내부 감사의 실시 상황 및 위기 관리 부문의 활동 상황에 대해, 감사위원회는, 회장, 부회장 혹은 이사 또는 담당의 직원으로부터, 수시, 필요한 보고를 받는다.

제6조 (임원의 행위의 금지)

감사 위원은, 임원이 협회의 목적의 범위외의 행위 그 외 법령 혹은 정관에 위반하는 행위를 해, 또는 이러한 행위를 할 우려가 있는 경우에 대해, 해당 행위에 의

해 협회에 현저한 손해가 발생할 우려가 있을 때는, 해당 임원에 대해, 해당 행위를 그만두는 것을 청구할 수가 있다.

제7조 (회의)

- 1 감사위원회는, 각 감사 위원이 소집한다.
- 2 감사위원회는, 과반수의 감사 위원이 출석하지 않으면, 회의를 열어, 의결을 할 수가 없다.
- 3 감사위원회의 의사는, 출석 위원의 과반수를 가지고 결정된다.
- 4 감사위원회는, 그 직무의 집행을 위해 필요로 인정할 때는, 임원에 대해, 해당 임원의 직무에 관계되어, 감사위원회의 회의에 출석해 설명을 실시하는 것을 요구할 수가 있다.
- 5 감사위원회는, 회의의 종료후, 그 회의록을 작성한다.

제8조 (경영 위원회에의 보고)

- 1 감사위원회가 선정하는 감사 위원은, 감사위원회의 직무의 집행의 상황을 경영 위원회에 보고하지 않으면 안 된다.
- 2 감사 위원은, 임원이 부정의 행위를 해, 혹은 해당 행위를 할 우려가 있으면 (자) 인정할 때, 또는 법령 혹은 정관에 위반하는 사실 혹은 현저하고 부당한 사실이 있으면(자) 인정할 때는, 지체 없고, 그 취지를 경영 위원회에 보고하지 않으면 안 된다.

제9조 (의견서의 작성)

감사위원회는, 협회가 매사업년도의 재산목록, 대차대조표, 손익 계산서, 자본 등 변동계산서, 캐쉬 플로우 계산서 및 이것들에 관한 설명서에 따를 수 있어 총무 대신에 제출하는 의견서, 및 매사업년도의 업무보고서에 따를 수 있어 총무 대신에 제출하는 의견서를 각각 작성한다.

제10조 (조사 보조)

감사위원회는, 그 직무의 집행에 이바지하기 (위해)때문에, 필요에 따라서, 공인회계사 등의 외부 전문가에게 감사의 보조를 시킬 수가 있다.

제11조 (사무국)

- 1 감사위원회의 직무의 집행을 보조하는 것으로서 감사위원회 사무국을 설치한다.
- 2 감사위원회 사무국의 직원은, 감사위원회의 지휘 명령에 따라, 그 직무 집행에 이바지하는 업무에 종사한다.
- 3 감사위원회 사무국의 직원에 관한 인사이동 및 평가는, 회장이, 감사위원회의 사전의 동의를 얻어 이것을 실시한다.
- 4 감사위원회 사무국의 직원은, 제2항의 업무의 과정에서 안 기밀에 속하는 정보를, 감사위원회의 승낙을 얻는 일 없이, 감사 위원 이외의 임원 혹은 직원 또는 그 외의 제삼자에게 누설해서는 안 된다.

부칙

- 1 이 규정은 2008년 4월 1일부터 시행한다.

[부 록 2]

『전문가 조사 설문지』

A. 공영방송의 개념과 범위

1. 귀하께서는 아래의 사항들이 공영방송을 판단하는 기준으로 얼마나 중요하다고 생각하십니까? 각각에 대한 동의의 정도를 (√)표시해 주십시오.

구 분	매우 중요하지 않다.	중요하지 않다	중요하지 않은 편이다	보통 이다	중요한 편이다	중요하다
	1	2	3	4	5	6
① 공공의 소유여야 한다.						
② 공적 재원(수신료)으로 운영되어야 한다.						
③ 공공에 의해 관리되어야 한다.						
④ 차별된 공공서비스의 의무가 있어야 한다.						
⑤ 지상파를 사용하는 방송이어야 한다.						

1-1. 귀하께서는 공영방송을 판단하는 가장 중요한 기준이 무엇이라고 생각하십니까? 위에서 제시한 다섯 가지의 기준에서 반드시 하나만을 선택하여 번호를 기입해 주십시오.

※ 가장 중요한 공영방송의 판단 기준 ()

2. 귀하께서는 국내 방송사업자(채널기준) 중에서 공영방송의 범위를 어디까지로 판단하십니까? 아래의 항목 중에서 해당하는 번호에 (√)선택해 주십시오.

① KBS1		⑥ KBS1+EBS+KBS2+ MBC	
② KBS1+KBS2		⑦ 지상파방송사(채널)	
③ KBS1+EBS		⑧ 지상파방송사+ 공공채널(지역채널)	
④ KBS1+EBS +MBC		⑨ 지상파방송사+ 공공채널+ 공익채널	
⑤ KBS1+KBS2+EBS			

B. 국내 공영방송에 대한 평가

3. 귀하께서는 지금까지 **국내 공영방송의 성과 및 운영**에 대해 어떻게 평가하십니까? 아래의 항목에 대한 동의 정도를 (√)표시해 주십시오.

구 분	전혀 동의하지 않는다.	동의하지 않는다	동의하지 않은 편이다	보통 이다	동의하는 편이다	동의한다
	1	2	3	4	5	6
① 국내 공영방송의 프로그램은 품질이 높다						
② 국내 공영방송의 프로그램은 다양하다.						
③ 국내 공영방송의 보도시사는 공정하다.						
④ 국내 공영방송은 소수자를 대변한다.						
⑤ 국내 공영방송은 민족문화를 창달한다.						
⑥ 국내 공영방송은 사회적 책임을 구현한다.						
⑦ 국내 공영방송은 민주적 여론을 형성시킨다.						
⑧ 국내 공영방송의 운영은 투명하다						
⑨ 국내 공영방송의 운영은 효율적이다.						
⑩ 국내 공영방송은 지불(수신료)가치가 있다.						
⑪ 국내 공영방송의 운영은 자율적이다.						
⑫ 국내 공영방송은 정치적으로 독립적이다.						
⑬ 국내 공영방송은 시청자의 권익을 증진한다.						

3-1. 공영방송사와 지상파방송사 간에 **공적 역할과 기능**에서 차이가 있어야 한다고 가정할 경우, 귀하께서는 위에서 제시된 항목들 중에서 **차이가 있어야 하는 영역**은 무엇이라고 생각하십니까? 그 **중요도**에 따라 위의 번호를 선택하여 기입해 주십시오.

1순위 () 2순위 () 3순위 ()

3-2. 귀하께서는 국내 공영방송에 대해 전반적으로 얼마나 만족하십니까? 그 동의 정도를 (√)표시해 주십시오.

매우 불만족하다	불만족하다.	불만족하는 편이다	보통이다	만족하는 편이다	만족하다	매우 만족하다

C. 국내 공영방송의 지배구조와 관리감독

4. 귀하께서는 공영방송이 갖춰야 하는 지배구조의 요소와 관리감독의 구조를 무엇이라고 생각하십니까? 아래 항목의 중요도에 대한 동의 정도를 (√)표시해 주십시오.

구 분	매우 중요하지 않다.	중요하지 않다	중요하지 않은 편이다	보통 이다	중요한 편이다	중요하다	매우 중요하다
	1	2	3	4	5	6	7
① 독립적인 관리감독기구의 존재							
② 관리감독기구의 정치적 독립성(임명 구성)							
③ 관리감독기구의 사회 제 세력의 참여 보장							
④ 사장의 정치적 독립성(임명)							
⑤ 예산(주신료 책정)에 대한 국회의 감 독권							
⑥ 결산에 대한 국회의 감독권							
⑦ 정부와 공영방송 간의 성과평가 계약							
⑧ 공영방송의 성과평가 검토제도							

5. 귀하께서는 국내 공영방송의 지배구조와 관리감독 활동에 대해 어떻게 평가하십니까? 아래의 항목에 대한 동의 정도를 (√)표시해 주십시오.

구분	전혀 동의하지 않는다.	동의하지 않는다	동의하지 않은 편이다	보통 이다	동의하는 편이다	동의한다	매우 동의한다
	1	2	3	4	5	6	7
① 국내 공영방송의 지배구조는 사회적 다원성을 갖추고 있다.							
② 국내 공영방송의 지배구조는 정치적으로 독립되어 있다.							
③ 국내 공영방송의 지배구조는 정치권력의 균등화를 이루고 있다.							
④ 국내 공영방송의 지배구조는 운영의 전문성을 확보하고 있다.							
⑤ 국내 공영방송의 관리감독은 효과적으로 작동하고 있다.							
⑥ 국내 공영방송의 관리감독은 자율성을 확보하고 있다.							
⑦ 국내 공영방송의 관리감독은 투명하게 운영되고 있다.							

6. 귀하께서는 국내 공영방송의 지배구조와 관리감독시스템이 갖고 있는 문제점은 무엇이라고 생각하십니까? 아래의 항목에서 해당하는 사항을 하나만 선택하여 (√)표시해 주십시오. 만약 해당되는 항목이 없으면 기타에 직접 기입해 주십시오.

① 방송통신위원회의 정치적 구성		⑤ 공영방송 사장의 정치적 임명	
② KBS이사회, 방문진의 독립적 위상 부족		⑥ 국회의 감독 역할 및 기능 부족	
③ KBS이사회, 방문진의 정치적 구성		⑦ 공공서비스 성과평가제도 미흡	
④ KBS이사회, 방문진의 전문성 부족		⑧ 공영방송 관리감독 활동의 투명성 부족	
기타 :			

방송통신위원회 자유 2008-02

방송통신융합시대 공영방송 규제 제도화 방안: 거버넌스 및 책무성 시스템 논의를 중심으로

발행일 2008년 12월(비매품)
발행인 최시중
발행처 방송통신위원회
서울특별시 종로구 세종로 20 방송통신위원회
대표전화: 02-750-1114
E-mail: webmaster@kcc.go.kr
Homepage: www.kcc.or.kr

인쇄처 (사)한국장애인유권자연맹인쇄사업
