

# 공영방송 제도 현대화를 위한 법제도 개선 방안 논의

이동훈  
한국방송공사 정책기획부 팀장

## 목차

- 1 들어가며
- 2 KBS 관련 법제도 변화 현황
- 3 공영방송 현대화를 위한 법제도 개선 방향 제언  
: KBS 관련 현행 방송법의 문제점과 이에 대한 개선 방향
- 4 KBS 관련 방송법개정안 및 한국방송공사법제정안의 시사점
- 5 나가며

## 요약

현행 방송법상 KBS 관련 규정은 1987년 한국방송공사법의 체계를 이어받아 2000년 통합방송법에 규정된 내용이다. 방송과 통신의 영역을 넘나드는 오늘날의 미디어 체계에서 과거 '방송' 중심의 미디어 환경을 전제로 규정된 현행 방송법으로는 공영방송으로서의 KBS의 존립 목적 달성과 공적책임 수행을 보장하기에 어려움이 있다. 이에, 선진적 공영방송 제도를 운영하고 있는 유럽 각국 공영방송 제도에 대한 연구 등을 통해 확인되는 공영방송에 대한 국제적 기준 및 원칙에 부합하는 선진적 공영방송 제도의 도입이 필요하다. BBC, ZDF 등 선진 공영미디어 제도를 유지하고 있는 유럽 공영방송 제도의 골간인 공공서비스미디어(PSM)의 소관책임(Remit)과 설명책임(Accountability) 등에 기반하여, 공영방송사로서의 KBS의 설립 목적과 공적책임을 재정립하고, 공영방송에 부합하는 운영체제로 KBS의 운영체계를 재구조화하는 방향으로 관련 법령을 개정하는 것이 필요하다.

## 1. 들어가며

2023년 한국방송공사(이하 'KBS'라 함)는 창립 50주년을 맞는다. 사람의 나이로 보자면 지천명(知天命)에 해당하는 나이에 이른 것이다. KBS에 있어 천명(天命)이란 무엇일까? 아마도, 시청자들이 바라는 공영방송으로서의 KBS의 역할과 가치일 것이다. 창립 50주년을 맞은 KBS는 KBS에 부여된 천명(天命)을 명확히 지(知)하고, 이러한 천명에 따라 KBS의 정체성에 따른 공영방송사로서의 역할을 제대로 수행하고 공영방송으로서의 가치를 제대로 지속하고 있는가?

비록 천명을 알게 된 나이에 이르렀지만, 현 미디어 환경을 직시하면 오히려 공영방송사로서의 KBS의 역할과 가치는 그 어느 때보다 혼란과 위기에 빠져있는 것으로 보인다. 미디어 기술의 발전에 따른 방송과 통신의 경계성 모호, 공영방송 제도 자체에 대한 회의, 공영방송의 이념적 편향성에 대한 논란, 보다 가중된 미디어의 상업성과 글로벌화 등 현 미디어 환경은 공영방송사로서의 KBS의 존재 이유와 역할에 대한 많은 문제점을 안겨주고 있고, 이러한 문제점의 해결을 위해 다양한 변화를 요구하고 있다.

하지만, 이러한 미디어 환경에도 불구하고 KBS를 둘러싼 대다수의 실질적인 논의는 이사와 사장 임명을 둘러싼 지배구조와 수신료 관련 문제에 집중되어 있고, 공영방송 제도 자체에 대한 본질적인 논의는 뒤로 물러나 있는 실정이다. 이러한 논의의 편중성은 방송법개정안을 통해 드러나는 공영방송에 대한 국회 차원의 논의에서 보다 선명하게 드러난다. 제21대 국회가 출범한 2020년부터 2022년 12월까지 방송법 개정안은 81건이 국회에 발의되었으나, KBS와 관련된 법안들은 대부분 이사회 구성과 사장 선임 등 지배구조 관련 내용에 편중되어 있을 뿐이다.

이러한 상황 속에서 학계를 중심으로 글로벌 미디어의 유입과 상업화의 물결 속에서 공영방송의 역할 강화를 위한 대한민국 공영방송 체계의 재구조화에 대한 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 이러한 학계의 논의와 선진 유럽 공영방송 제도를 바탕으로, KBS와 관련된 현 방송법의 문제점을 짚어보고, 해당 문제를 개선하기 위한 방송법 개정 방향에 대해서 논의해 보고자 한다.

## 2. KBS 관련 법제도 변화 현황

1961년 12월 KBS의 전신이라고 볼 수 있는 서울텔레비전방송국이 최초 개국하였고, 1972년 12월 한국방송공사법이 제정되었으며, 다음해인 1973년 3월 KBS가 창립되었다. 한국

[표 1] 한국방송공사 관련 법령 변화 현황

법령	주요내용	비고
한국방송공사법 (1972. 12. 30. 제정)	▶ 이사회 : 사장 및 부사장, 이사로 구성 - 사장은 이사회 의장 - 이사는 현행 법령 및 정관상의 본부장(집행기관)에 해당	의결기능과 집행기능이 분리되지 않은 일원화 구조
한국방송공사법 (1975. 12. 15. 일부개정)	▶ 자본금 증액(100억 → 300억)	
한국방송공사법 (1980. 12. 31. 일부개정)	▶ 공사 업무에 광고방송 실시 ▶ 수상기 등록 및 시청료징수 위탁	
한국방송공사법 (1985. 12. 31. 일부개정)	▶ 정부투자기관관리기본법 제정에 따라 법령 정비 ▶ 이사회 : 이사장(비상임) 및 사장을 포함한 이사로 구성 ▶ 집행간부(현 집행기관)신설 및 경영회의 도입	정부투자기관관리기본법에 따른 의결기능과 집행기능 이원화
한국방송공사법 (1987. 11. 28. 전부개정)	▶ 정부투자기관 관리기본법의 적용대상에서 공사 제외 ▶ 이사회 심의결기관에서 최고의결기관으로 격상 ▶ 이사 추천권자변경(문화공보부장관 → 방송위원회) ▶ 사장 추천권자변경(문화공보부장관 → 이사회) ▶ 사장의 당연직이사 겸직 폐지	의결기관과 집행기관 이원화 확립 : 현행 KBS 이사회 위상 정립
한국방송공사법 (1990. 8. 1. 일부개정)	▶ 교육방송 업무 분리 근거 마련 ▶ 보충적 재원으로 광고방송수익 총당 신설	
방송법 (2000. 1. 12. 폐지제정)	▶ 종전 방송법, 종합유선방송법, 유선방송관리법 및 한국방송공사법으로 분산된 방송법 관련 법체계를 통합 ▶ 공사 공적책임 조항 규정, 시청자불만처리 관련 조항 신설 ▶ 수신료 국회의 승인을 얻어 확정	통합방송법 제정에 따라 한국방송공사법 폐지
방송법 (2007. 1. 26. 일부개정)	▶ 이사와 집행기관의 공사와의 거래금지 ▶ 이해관련 사항에 대한 이사의 심의 의결 금지(제척 제도 도입)	
방송법 (2013. 8. 13. 일부개정)	▶ 결산 절차 개선(국회 승인 전 감사원 결산 검사 실시)	
방송법 (2014. 5. 28. 일부개정)	▶ 이사회 회의 공개 신설 ▶ 이사와 사장 결격사유 등 강화 ▶ 사장 인사청문회 제도 도입	
방송법 (2018. 3. 13. 일부개정)	▶ 결산 절차 개선(결산 국회 제출 시기 조정)	
방송법 (2020. 12. 8. 일부개정)	▶ 정관 변경인가 간주 제도 도입(30일 이내 미통지시 인가한 것으로 간주)	
방송법 (2021. 10. 19. 일부개정)	▶ 이사 및 집행기관의 보수 등의 공개	
방송법 (2022. 1. 11. 일부개정)	▶ 공적책임 조항(제5항) 신설 : 방송의 지역적 다양성 구현 등	

방송공사법은 1985년 12월 정부투자기관관리기본법 제정 사안을 반영하여 KBS 집행기관의 의결기능과 집행기능을 이원화하는 내용으로 개정되었고, 이후 1987년 11월 정부투자기관관리기본법 적용대상에서 KBS를 제외하며 KBS 이사회를 심의의결기관에서 최고의결기관으로 격상하는 내용으로 개정되었다. 그리고 2000년 1월 12일 기존 방송법, 종합유선방송법, 유선방송관리법 및 한국방송공사법 등을 폐지하고 통합방송법이 제정 공표되었다.

일명 통합방송법이 공표된 이후 현재까지 약 20년 이상의 시간이 흘렀다. 통합방송법이 1987년 한국방송공사법의 체계를 그대로 수용한 점을 고려하면, 현행 방송법은 1987년 한국방송공사법이 담고 있는 방송제도의 기본구조, 규제 이념과 체계 등을 큰 변화 없이 현재까지 유지하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 현행 방송법 내 KBS를 규율하는 체계는 1987년 한국방송공사법의 수준에서 크게 달라지지 않은 채 1980년 대의 낡은 법 제도 안에 그대로 머물러 있다고 할 것이다.

### 3. 공영방송 현대화를 위한 법제도 개선 방향 제언 : KBS 관련 현행 방송법의 문제점과 이에 대한 개선 방향

2000년대 이후 방송과 인터넷의 융합, 특히, OTT의 글로벌화 및 보편화가 가속화되면서 미디어 환경의 변화에 따른 공영방송 제도의 변화의 필요성이 지속적으로 제기되고 있다. 미디어 환경의 급속한 변화는 대한민국에만 국한되는 것이 아닌 전세계적인 현상으로, 이러한 상황에서 공영방송의 변화의 필요성을 선제적으로 제기한 곳은 선진 공영방송 제도를 가장 잘 운영하고 있다는 평가를 받고 있는 유럽이었다. 2004년 유럽평의회(CoE)는 공영방송에 대한 보고서에서 “공영방송이 현대화되지 못한다면, 과거의 유물이 될 것”이라는 경고를 하였고(Council of Europe, Parliamentary assembly, 2004), 이후 지속적으로 공영방송 제도에 대한 기준<sup>1)</sup>을 제시해 오고 있다.

1) 2006년 CoE 각료위원회의 “회원국 공영방송의 독립성 보장(Guarantee of the independence of public service broadcasting in Member States)”, 2007년 CoE 각료위원회의 “정보사회에서의 공공서비스미디어의 소관책임(Remot of public service media in the information society)”, 2009년 CoE 의원총회 “공영방송의 재원 조달(Funding of public service broadcasting)” 등

현행 방송법상의 KBS 관련 규정은 1987년 한국방송공사법의 체계를 이어받아 2000년 통합방송법에 규정된 내용으로, 현재의 미디어 환경과 공영미디어 체계에 적합하지 않는 부분이 다수 존재한다. 방송통신 기술 발전에 따라 방송과 통신의 영역을 넘나드는 오늘날의 미디어 체계에서 과거 ‘방송’ 중심의 미디어 환경을 전제로 규정된 현행 방송법으로는 공공서비스미디어(PSM)<sup>2</sup>로서 KBS의 존립 목적 달성과 공적책임 수행을 보장하기에 어려움이 있다. 그러나, 이러한 미디어 환경을 둘러싼 급속한 변화에도 불구하고, KBS와 관련된 주요 논의는 KBS의 지배구조에만 매몰되어 정치권 및 언론 관련 단체들에서는 “누가 KBS의 이사 및 사장이 되어야 하는가”에만 논의가 집중되고 “KBS가 공영방송사로서 공적책임을 수행하기 위해 어떠한 업무를 얼마만큼의 재원으로 어떻게 수행해야 하는가”에 대한 논의는 소외되어 왔다. 이로 인해 이념적 양극화가 극대화된 현재 대한민국의 현실에서 공영방송의 존립 의의와 사회적 역할에 대한 논란이 지속되고 있는 실정이다.

물론, 이러한 공영방송의 존립의의, 사회적 역할, 정체성 등에 대한 논란은 “공영방송은 무엇인가” 하는 근본적인 질문에 대한 해답이 명쾌하지 못한 부분에 일부 원인이 있기도 하다. 공영방송의 정의에 대해서는 현재 정부, 학계, 시민사회단체 등에서도 통일된 의견을 보여주고 있지 않다. 다양한 법령 등에서 공공기관 또는 공직유관단체 등의 법적 지위를 부여하고 있는 KBS와 EBS의 경우만을 공영방송으로 보는 견해도 있고, 방송문화진흥회라는 공적 지배구조를 가지고 있는 MBC도 공영방송에 포함시키는 견해도 있는 등 공영방송의 정의와 범위에 대해서는 현재까지 명확히 일치된 의견이 존재하지는 않는 것으로 보인다.

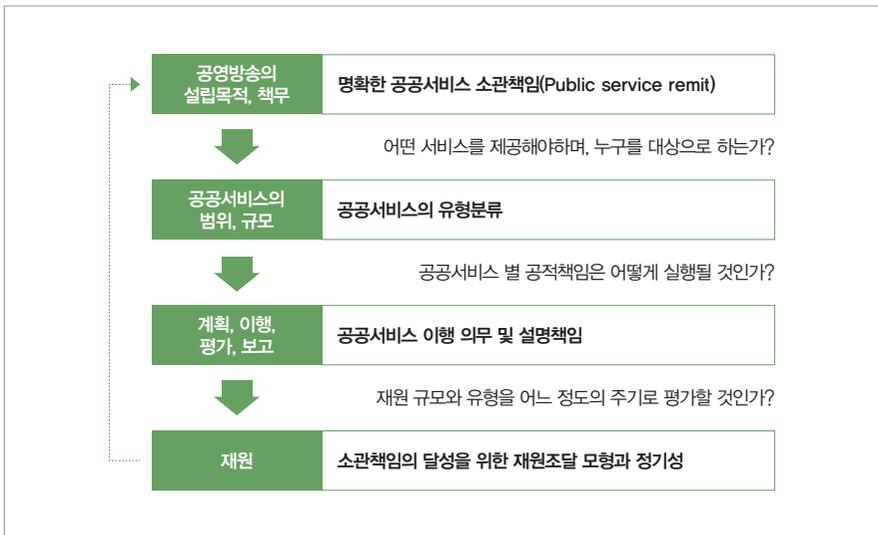
해외 방송 관련 법령들을 살펴보아도, “공영방송은 무엇이다”라고 별도로 공영방송에 대해 정의의 규정을 둔 법령을 찾기는 어렵다는 점에서 이는 비단 대한민국의 상황에만 국한되는 현상은 아닌 것으로 보인다. 다만, 2008년 유네스코가 공영방송을 “국민을 위해 국민이 만들고, 재정을 지원하며, 통제하는 방송(Public Service Broadcasting is broadcasting

2) 덴마크 공영방송 DR의 사장이었던 크리스티안 니센(Christian S. Nissen)이 2006년 작성한 보고서에서 미디어 환경의 변화와 공공서비스 방송이 직면한 다양한 논쟁적 사안을 설명하면서 전통적으로 라디오와 텔레비전을 의미하는 ‘방송’이라는 용어가 지엽적이고 미디어 기업들이 이용할 수 있는 수많은 전송 방법과 기술들 중 하나라는 점을 지적하며, ‘방송’이라는 용어가 주는 의미 제한의 위험을 피하고 새롭게 등장하는 다양한 플랫폼과 전송 기술을 포괄할 수 있도록 기존의 ‘공공서비스(공영방송)’를 대체하는 용어로 ‘공공서비스미디어(PSM)’를 제시(최선욱 「공공서비스미디어」, p. 7 참고)

made, financed and controled by the public, for the public)”이라고 정의하고, “공영방송은 상업적이거나 국가의 소유가 아니며, 정치적 간섭이나 상업적 압력에서 자유로워야 한다.”라고 밝힌 바 있고, 유럽평의회와 유럽연합이 공영방송에 대한 규범 정립을 위한 다양한 권고, 선언, 의정서 등의 형태의 기준을 제시하고 있으며, 이에 따라 유럽 각국은 각국에 사정을 고려하여 공영방송이 어떠한 목적을 가지고 어떠한 공적책임을 달성하기 위해 어떠한 업무를 해야하고 어떠한 방식으로 재원을 조달해야 하는지에 대한 내용들을 구체적으로 규범화하고 있는 점을 고려하면, 공영방송 제도를 운영하기 위한 최소한의 기본적인 법정 사안들이 무엇인지에 대한 부분은 참고할 수 있을 것으로 보인다.

공영방송의 근거 규정에 있어 우선적으로 규정되어야 할 사항들은 공영방송의 설립을 통해 달성하고자 하는 구체적인 목적과 공적책임, 이를 실현할 업무와 재원 조달 방안 등에 대한 사항이라고 할 것이다. KBS 역시 이와 같은 방향으로 관련 법령이 개정될 필요성이 있다. KBS의 설립 목적, 공적책임 및 업무, 재원 등의 구체화를 통해 공영방송사이자 국가기간방송사인 KBS의 정체성과 운영체계를 확립하는 것이 필요하다. 현행 방송법상 선언적 형식으로

**[표 2] 공영미디어의 소관책임-서비스-재원의 관계성을 고려한 공영방송 제도 개선 방향**



규정된 설립 근거와 공적책임을 넘어 KBS의 설립 목적과 공적책임을 보다 구체적이고 명확하게 규정하고, 이를 실행하기 위한 업무의 범위·규모·내용 등을 명확히 하고, 업무에 따른 재원의 배분 및 충당 방안 등을 법정화하여, 공영방송으로서의 KBS의 정체성과 역할 및 책임을 보다 강화하여야 할 것이다.

이와 같은, 선진 공영방송 제도에서 규정하고 있는 공영방송 제도에 대한 기준(유럽연합 및 유럽평의회 등이 제시한 공공서비스미디어의 소관책임(remit)<sup>3</sup>과 설명책임(accountability)<sup>4</sup> 제도 등)에 기반하여 현행 방송법상에 규정된 KBS 관련 법령의 문제점을 짚어보고, 이에 대한 개선 방향을 제시해 보고자 한다.

### 1) KBS 설립 목적 구체화 필요

유럽평의회 등 주요 국제기구들은 공익성, 보편성, 정치적 독립성, 경제적 독립성, 문화적 다양성, 차별성 등의 가치를 공영방송이 지녀야 하는 가치임을 지속적으로 제시하고 있다. 이러한 공영방송이 지녀야 하는 가치를 실질적으로 구현하기 위해서는 관련 법제를 정비하는 것이 중요하다. 이를 위해 현행 방송법상 선언적 의미에 불과한 KBS 설립 목적 조항을 보다 명확히 규정할 필요가 있다.

1972년 제정된 한국방송공사법(이하 “(구)한국방송공사법”이라 한다) 제1조(목적)는 “이 법은 한국방송공사(이하 “公社”라 한다)를 설립하여 국내외방송을 효율적으로 실시하고 전국에 방송의 시청을 가능하게 함으로써 방송문화발전과 공공복지의 향상에 이바지하게 함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있었고, 이를 승계한 현행 방송법 제43조제1항 역시 기존의 목적 규정과 큰 의미 변화없이 “공정하고 건전한 방송문화를 정착시키고 국내외 방송을 효율적

---

3) 소관책임(remit)이란 개인이나 조직에게 공식적으로 지정된 책임활동의 영이나 과업을 의미하는 것으로, “공공서비스 소관책임”은 공영방송이 어떤 역할을 해야 하고, 경쟁시장에서 어디까지 서비스를 할 수 있으며, 공적재원을 사용할 수 있는 범위를 결정하는데 적용되는 것임. 유럽평의회는 2007년 유럽평의회 회원국들에게 공공서비스 소관책임에 대해 공통적으로 적용되는 기준으로 “정보사회 내 공영미디어의 소관책임”을 권고함. 2007년 정보사회로의 변화 속에서 공영방송이 더 다양한 플랫폼과 서비스를 제공하고 이를위해 적절한 재원이 지원되어야 한다는 점을 강조함.

4) 설명책임(accountability)이란 법률이 정한 책무에 대해 구체적인 이행계획을 수립·공표하고, 그 이행을 법률이 정한 절차에 따라 스스로 평가하고 그 이행결과를 외부에 보고·공표하는 절차로, 유럽평의회는 공영방송의 지속 가능한 거버넌스 구성원칙을 제안하면서 공영방송의 구조적 독립과 함께 시청자와 시민사회에 대한 설명책임을 강조함.

으로 실시하기 위하여 국가기간방송으로서 한국방송공사(이하 이 章에서 “公社”라 한다)를 설립한다.”라고 규정하고 있다.

이러한 규정 내용은 KBS의 목적 또는 목표나 임무라기보다는 포괄적이고 선언적인 설립근거 규정에 불과하다. 즉 (구)한국방송공사법과 현행 방송법상에는 공영방송사로서의 KBS의 정체성이나 역할을 명시적으로 나타내주는 목적 규정이 부재하다고 볼 수 있으며, 이와 같은 (구)한국방송공사법 및 방송법상의 KBS 설립근거 조항의 ‘포괄적이고 선언적인 의미’로 인해, KBS의 설립 목적 및 공적책임과 업무와의 연계성이 부족해지고 이로 인해 KBS의 목적 조항과 공적책임 조항이 조직 전반의 행위규범으로 적용되기 어렵다는 문제점이 지속적으로 제기되어 왔다.

이에 KBS의 설립 목적과 공적책임 및 업무와의 연계성을 강화하고, 설립 목적과 공적책임이 KBS 조직 전반의 행위규범으로 적용할 수 있도록, KBS가 국민 모두를 위한 보편적 서비스를 제공하고, 공공의 이익 증진을 위해 공정하고 높은 수준의 정보와 문화와 지식과 오락 등을 제공하는 목적과 역할을 가진 공영방송사임을 명시적으로 규정하는 것이 필요하다.

해외 공영미디어들 역시 설립 목적이 상대적으로 명확한 것을 참고할 필요가 있다. BBC의 경우, 칙허장 제4조(BBC의 목적) 및 제5조(BBC의 임무)를 통해 “정보와 교육과 오락을 제공하는 공정하고 품질이 높으며 독창적인 제작물과 서비스를 제공하여 모든 수용자에게 봉사함으로써 공공의 이익을 위해 행동하는 것이다.”라는 목적을 규정하고 있고, NHK의

**[표 3] 해외 공영미디어 목적 비교**

구분	설립 목적
현행 방송법	제43조(설치 등) ①공정하고 건전한 방송문화를 정착시키고 국내의 방송을 효율적으로 실시하기 위하여 국가기간방송으로서 한국방송공사(이하 이 章에서 “公社”라 한다)를 설립한다.
일본 방송법	제15조(목적) 협회는 공공의 복지를 위해 두루 일본 전국에서 수신 할 수 있도록 풍부하고 또한 좋은 방송프로그램의 국내 기간 방송을 실시하고, 방송 및 그 수신에 필요한 인부 발달에 필요한 업무를 수행하며 아울러 국제 방송과 협회 국제 위상을 실시하는 것을 목적으로 한다.
영국 BBC 칙허장	제4조(BBC의 목적) BBC의 목적은 그 임무의 완수와 공적 목표들의 증진이다. 제5조(BBC의 임무) BBC의 임무는 정보, 교육과 오락을 제공하는 공정하고 품질이 높으며 독창적인 제작물과 서비스를 제공하여 모든 수용자에게 봉사함으로써 공공의 이익을 위해 행동하는 것이다.
프랑스 통신의 자유에 관한 법률	제43-11, 제44조에서 제 45조까지 언급 된 회사는 공익을 위해 공공서비스 임무를 수행한다. 그들은 정보, 문화, 지식, 오락 및 스포츠 분야에서 특히 기술의 진화와 이용을 촉진하여 선행뿐만 아니라 비선형 서비스의 다양한 프로그램을 모든 사람, 특히 젊은이들에게 이용가능하게 해야 한다.

경우, “공공의 복지”, “일본 전국의 수신”, “좋은 방송프로그램”, “방송 및 수신자의 진보에 대응”, “국제방송과 국제위성의 실시”와 같은 목적을 제시하고 있으며, 프랑스 역시 BBC의 경우와 같이 “공익을 위한 공공서비스 임무를 수행하며, 정보, 문화, 지식, 오락, 스포츠에 대해 선형 및 비선형 서비스의 다양한 프로그램을 모든 사람, 특히 젊은이들이 이용가능하게 하는 것”을 목적으로 규정하고 있다.

## 2) 공영방송의 공적책임 규정 구체화 필요

현행 방송법은 ‘공영방송’이 무엇이며, 어떠한 방송사업자들이 공영방송사업자인지에 대해 명확히 규정하고 있지 않다. 지난 20대 국회에서 발의되었던 방송법개정안(2019. 1. 김성수 의원 대표 발의)은 공영방송사에 대해서 정의하고자 한 바 있으나<sup>5</sup>, 이마저도 공영방송이 지녀야 하는 기본 이념을 담기보다 한국방송공사법과 한국교육방송공사법, 방송문화진흥회법에 의거하여 설립된 방송사업자를 특정한 것에 불과하였다. 공영방송의 정의를 몇 줄의 문장으로 단순하게 규정하기가 현실적으로 어렵다는 점을 고려할 때 이러한 방식의 규정이 불가피한 것으로 보여지기도 한다.

그러나 공영방송사로서 공영방송이 수행해야 하는 사회적 책무를 규정하는 것은 별개의 문제이다. 각 공영방송이 수행해야 하는 책무성은 사회적 기대와 필요성을 기반으로 구성해야 한다. 공영방송의 존재 이유는 공영방송에게 부여된 책무, 책무를 보다 구체화한 목표, 이를 통해 구현해야 할 가치를 명확히 하는데서 출발한다고 할 수 있다.<sup>6</sup>

현행 방송법 제44조를 보면 ‘공사의 공적책임’이라는 제목하에 KBS의 공적책임을, “①공사는 방송의 목적과 공적책임, 방송의 공정성과 공익성을 실현하여야 한다. ②공사는 국민이 지역과 주변 여건과 관계없이 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있도록 노력하여야 한다. ③공사는 시청자의 공익에 기여할 수 있는 새로운 방송프로그램·방송서비스 및 방송기술

5) 방송법 개정안(2019. 1. 김성수 의원 대표 발의)

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

12. “공영방송사”란 한국방송공사법에 따른 한국방송공사, 한국교육방송공사법에 따른 한국교육방송공사, 방송문화진흥회법에 따른 방송문화진흥회가 최다출자자인 방송사업자를 말한다.

6) 정준희(2018), “디지털 미디어 환경에서의 공영방송의 안정적 재원확보 방안: 우리에게는 얼마만큼의 공영방송이 필요한가? 사회적 필수성의 확정과 재정 계획을 위하여.” 『한국언론학회 세미나』, pp.49-67.

을 연구하고 개발하여야 한다. ④공사는 국내외를 대상으로 민족문화를 창달하고, 민족의 동질성을 확보할 수 있는 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다. ⑤공사는 방송의 지역적 다양성을 구현하고 지역사회의 균형 있는 발전에 이바지할 수 있는 양질의 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다.”라고 5개항으로 규정하고 있다. 제1항이 모든 방송사업자들이 준수하여야 하는 일반적인 방송사업자의 의무라고 한다면, 제2항부터 제5항이 KBS에 추가적으로 부여된 공적책임이라고 볼 수 있다.

즉, 현행 방송법 상의 KBS의 공적책임은 일반 방송사업자들이 준수해야 하는 공적책임 외에 양질의 방송서비스 제공 노력, 공익에 기여할 수 있는 새로운 방송프로그램·방송서비스 및 방송기술의 연구개발, 민족문화 창달과 민족 동질성 확보 등을 위한 프로그램 방송, 지역적 다양성 구현 및 발전을 위한 프로그램 방송이라는 제한된 범위로 KBS의 공적책임을 규정하고 있다. 일반 방송사업자와 구별되는 대한민국 대표 공영방송사이자 국가기간방송사로서의 보다 차별적인 공적책임이 부재하는 상황이다. 심지어, KBS와 시청자 모두 중요한 공적책임이라고 인식하고 있는 재난방송은 방송법 자체에 관련 내용이 규정되어 있지 않고, 공정하고 객관적인 뉴스 보도 등과 관련된 사항도 일반 방송사업자 수준의 공적책임 수준으로 밖에 규정되어 있지 않다.

해외 공영미디어들은 각국의 상황에 따라 공적책임을 구체적으로 규정하고 있다. 영국의 경우, 칙허장 제6조를 통해 5개의 공적목표를 주요 목표로 제시하며, 각 목표에 대한 세부 목표를 17개 항목으로 매우 구체적으로 규정하고 있으며, 칙허장 개정 시마다 시대의 흐름에 맞게 공적목표를 수정해 나가고 있다. 2016년 이전 칙허장에는 6개의 공적목표를 규정하고 있었으나, 2017년 칙허장에서는 5개 목표로 축소하여 규정하는 등 시대에 변화에 따라 공적목표를 지속적으로 변경해 가고 있다. 오스트리아 역시 ORF법에 총 8개 항목으로 공공임무를 적시하고 있으며, 이중 프로그램과 관련된 공공임무에 대해서는 19개 사항을 추가적으로 주요 임무로 설정하고 있다. 독일 ZDF는 ZDF조약과 미디어조약을 통해 17개의 공적책임을 규정하고 있으며, 프랑스는 「통신의 자유에 관한 법률」 제43조 11에 공영방송의 공적책임에 관한 내용을 16개 항목으로 규정하는 등 대부분의 해외 주요 공영방송사들은 근거 법령에 공영방송의 역할과 업무 수행을 위해 공적책임을 명확하고 구체적으로 규정하고 있다.

공영방송의 공적책임은 공영방송의 업무와 역할, 자원 분배를 위한 가장 기본적인 기준이라 할 수 있다. 이러한 공적책임의 불명확성과 모호성은 결국 공영방송의 역할과 업무를

불명확하게 하고, 재원의 사용에 있어 공적책임에 부합하는 효율적인 사용을 저해할 우려가 있다. 이에, 현행 방송법상 제한된 범위로 규정되어 있는 KBS의 공적책임을 보다 구체적이고 세부적으로 규정하여 KBS의 업무와 역할에 대한 기준이자 준거로서 공적책임이 작용할 수 있도록 하여야 할 것이다.

### 3) 공영방송 KBS의 공적책임에 따른 업무 규정 재분류 필요

현행 방송법상의 KBS 업무는 방송법 제54조제1항에 따라 11개의 업무를 단순 나열하고 있어, 업무 성격에 따른 공적책임 정도의 파악이 어렵다. 이에, KBS 업무를 공적책임의 정도에 따라 분류하고, 각 업무별 공적책임과 KBS 경영목표가 명확히 연계될 수 있도록 하는 법률적 기틀을 마련하는 것이 필요하다. 구체적으로 업무의 분류는 KBS의 업무 성격에 따라 공적책임 달성을 위한 공공서비스 업무, 공적책임 달성을 위한 공공서비스 외의 업무, 부대사업 업무 등으로 분류하여 KBS의 공적책임 특히 공공서비스 소관책임(Remit)에 따라 업무와 책임의 정도를 구체화하여 공공서비스미디어(PSM)로서의 KBS의 역할과 책임을 명확히 하여야 한다.

[표 4] 해외 공영미디어의 업무 분류

BBC (칙허장 7조 1항)	NHK (방송법 제20조)	KBS (방송법 제54조)
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 영국 내 공공서비스                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- TV, 라디오, 온라인, 향후 이용될 수 있는 서비스</li> <li>- 협정서에 따라 전국 TV 7개 채널 및 1개 양방향서비스, 전국 라디오 10개 채널 서비스, 지역 라디오 7개 채널, 온라인 서비스를 구체화</li> </ul> </li> <li>■ 월드서비스</li> <li>■ 비서비스 활동</li> <li>■ 상업적 계열사를 통한 상업활동</li> <li>■ 거래활동</li> <li>■ 특화된 활동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 필수업무(1항)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내방송, 국제방송, 방송관련 연구개발 등</li> </ul> </li> <li>■ 임의업무(2항)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제방송 시설 교환, 인터넷 활용업무, 외국방송 사업자에게 방송프로그램 제공, 위탁 조사연구 등</li> </ul> </li> <li>■ 목적 이외 업무(3항)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시설 설비 제공 및 대어, 프로그램 제작 수탁</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 1. 라디오방송의 실시</li> <li>2. 텔레비전방송의 실시</li> <li>3. 위성방송 등 새로운 방송매체를 통한 방송의 실시</li> <li>4. 방송시설의 설치·운영 및 관리</li> <li>5. 국가에 필요한 대외방송과 사회 교육 방송의 실시</li> <li>6. 한국교육방송공사가 행하는 방송의 송신 지원</li> <li>7. 시청자 불만처리와 시청자 보호를 위한 기구의 설치 및 운영</li> <li>8. 전속단체의 운영관리</li> <li>9. 방송문화행사의 수행 및 방송문화의 국제 교류</li> <li>10. 방송에 관한 조사·연구 및 발전</li> <li>11. 제호부터 제10호까지의 업무에 부대되는 수익사업</li> </ul>

업무 규정의 재분류에 더하여 미디어 환경의 변화에 따른 시대적 상황에 부합하는 업무의 신설 또한 필요하다. 특히, 현행 방송법상 KBS 업무로 규정되어 있지 않은 “온라인서비스” 관련 업무에 대한 논의가 시급하다. 미디어 환경 변화의 가장 큰 특징은 ‘언제 어디서나 다양한 디바이스’를 통해 다양한 콘텐츠를 소비할 수 있는 온라인 시대가 도래했다는 것이다. 미디어 이용의 중심축이 온라인으로 이동하면서 비실시간 소비가 늘어나고 있으며, 유료서비스가 늘어남에 따라 무료 보편적 공공서비스 영역이 축소되고 콘텐츠 소비의 양극화가 심화되고 있다.<sup>7)</sup> 이처럼 온라인 미디어 서비스는 현재 미디어 환경에서 필수 보편적인 서비스임에도 불구하고 방송법상 공영방송사의 업무로 규정되어 있지 않아 이에 대한 공영방송사의 업무와 책임의 정도가 불분명하다. 이는 기술 발전에 부합하지 못한 법제도로 인해 발생한 입법적 미비로 온라인 관련 사항은 공공서비스미디어로서의 KBS의 역할과 책임을 다하기 위해 필수적인 공공서비스 업무로 규정될 필요가 있다.

그리고 KBS의 공적책임 달성을 위해서는 그에 수반하는 충분한 재정이 뒷받침되어야 하나, 현실적으로 이를 모두 수신료로 부담할 수는 없다. 이에 KBS가 보유한 자산의 활용을 통한 수익 창출로 공적책임에 위한 재정을 충당할 필요가 있다. 이를 위해 KBS 자산활용 관련 업무의 신설이 필요하다.

#### 4) 설명책임 법제화 필요

설명책임(accountability)은 다양한 방식으로 정의되고 있지만, 보통 “법률이 정한 책무에 대해 구체적인 이행계획을 수립·공표하고, 그 이행을 법률이 정한 절차에 따라 스스로 평가하고 그 이행 결과를 외부에 보고·공표하는 절차”를 의미한다고 할 수 있다. 이러한 미디어의 설명책임은 영국에서 1974년 설치된 제7차 방송조사위원회인 일명 ‘애년위원회(Annand Committee)’가 3년여의 조사를 끝내고 1977년 발표한 ‘애년보고서’에서 어카운터빌리티의 이행을 권고한 이래, 방송 개혁 등이 요구되는 시기에는 언제나 등장하는 미디어의 책임, 특히 공영미디어의 책임의 하나로 인식되고 있고, 유럽평의회는 공영방송의 지속 가능한 거버넌스 구성원칙을 제안하면서 공영방송의 구조적 독립과 함께 시청자와 시민사회에 대한 설명책임을 강조하였다.

7) 공영미디어 미래특별위원회(2020), <공영미디어 KBS의 미래를 위한 혁신> 보고서 p.34.

이러한 설명책임에 따라, BBC는 칙허장 제36조에서 연간계획을 수립하여 발표하도록 하고 있고, 제37조에서 각 회계연도에 대한 연차보고서를 작성하고 발표하도록 하고 있으며, 제38조에서 회계보고서를, 제39조에서 감사보고서를 영국 의회, 감사원, 자치 정부 등에 제출하도록 규정하고 있다. 또한, 해당 보고서에 기재하여야 할 최소한의 사항들을 BBC칙허장에 명시적으로 규정하여 연간계획, 연차보고서, 회계보고서, 감사보고서 등이 내실있게 작성되도록 법제화 하고 있다.

그에 반해, 현행 방송법은 KBS의 기본운영계획을 방송통신위원회에 제출하도록 하고 있고(방송법 제58조제2항), 결산서를 방송통신위원회 및 감사원을 거쳐 국회의 승인을 얻도록 하고 있으며(방송법 제59조), 부동산 취득 또는 처분 시 취득할 당시의 목적이 변경되었을 경우 방송통신위원회에 보고하도록 하고 있으나(방송법 제60조), KBS의 공적책임 및 업무 이행 계획과 성과 등에 대한 설명책임을 명시적으로 규정한 조항은 부재한 상황이다.

이에 KBS의 설명책임을 구체적으로 실현하기 위해 현행 방송법상의 기본운영계획 제출, 국회의 결산 승인, 부동산의 취득 등의 보고 외에, 각 회계연도 연간계획의 수립 및 공표, 각 회계연도 연차보고서 발표, 매 5년마다 중장기 계획 수립 및 공표 등을 하도록 규정하는 등 KBS의 설명책임을 법제화하는 것이 필요하다. 투명하고 개방적인 공적책임 이행 계획 수립과 이에 대한 성과 보고 체계의 법정화를 통해 공공서비스미디어로서 KBS가 시청자, 시민, 사회를 위해 무엇을 하고 있는지에 대한 답변을 할 수 있는 토대를 마련하여야 한다.

### 5) 수상기 등록제도 노후화에 따른 제도 개선 필요

현행 방송법 제64조는 “텔레비전 수상기를 소지한 자는 공사에 수상기를 등록하고 수신료를 납부해야 한다.”고 규정하여, 수상기 소지자의 수상기 등록을 의무로 규정하고 있으나, 실질적으로 수상기 소지자의 자발적인 등록, 등록변경 의무가 이행되고 있지 않아, 전입 전출 등으로 인해 발생한 수상기 소지 변동에 따른 환불 등의 민원이 지속적으로 발생하고 있다.

현행 방송법상 텔레비전 수상기 등록제도는 1972년 KBS 설립 당시 제정된 (구)한국방송공사법 제20조에 따라 시행된 것으로 2023년 현재까지 50년 동안 변화 없이 유지되고 있는 제도이다. 수상기 등록제도 도입 당시인 1972년에는 국내 TV 수상기의 세대당 TV 보급률이 14.3%에 불과했던 시기로, 현재 전체 가구의 약 97%가 TV를 보유한 시대적 상황에 비추어 볼 때, 제도가 현실을 반영하지 못하는 대표적인 사례가 아닐 수 없다.

이러한 실정을 고려할 때, 수상기 소지자의 자발적 등록에 기초한 수상기 등록제도는 수상기 미소지자가 미소지를 신고하도록 하는 수상기 미소지 신고 제도로 개선될 필요가 있다. 이러한 개선이 이루어진다면, 수상기 등록과 관련된 민원인들과의 불필요한 논란을 해소하고 수신료 징수 업무의 효율성을 확보하여 행정낭비를 최소화할 수 있다.

해외 주요 공영방송사들은 수상기 등록과 징수에 관한 제도 변화를 통해 대부분의 가구에 수신료를 일괄 부과하고 수상기 미소지 여부를 미소지 가구가 신고하도록 하고 있어, 해당 업무에 대한 효율성을 확보하고 행정낭비를 최소화하고 있다.

**[표 5] 독일, 스위스, 이탈리아 공영미디어 수신료 부과 방식**

구분	부과 방식
독일	TV 수상기 소지여부와 관계없이 모든 가구에 수신료 부과
스위스	TV 수상기 소지여부와 관계없이 모든 가구에 수신료 부과
이탈리아	TV 미보유시 매년 신고

### 6) 수신료 결정 절차 구체화 필요

현행 방송법은 수신료 금액을 국회의 승인을 통해 확정하도록 하고 있다. 그러나 이에 대한 구체적인 절차가 법률상 명확하게 규정되어 있지 않다. 이에 국회는 수신료 승인안을 법안 의결 절차와 동일하게 처리하고 있고, 법안으로 상정된 수신료 승인안은 국회의 임기 만료 시까지 처리되지 않는 경우 국회법에 따라 자동 폐기되는 과정을 거치고 있다.

**[표 6] 국회에 제출된 수신료 승인안 처리 관련 현황**

연도	금액(월)	인상안 제출 이유	결과
2007년	4000원 (1,500원 인상)	디지털 전환, 난시청 해소 애곡된 재원구조 정상화 방통융합시대 공적책무 수행	제17대 국회 임기만료 자동폐기
2010년	3,500원 (1,000원 인상)	2012년 디지털 전환완수 수신료 중심 안정적 재원구조 방통융합 및 시장개방 대응	제18대 국회 임기만료 자동폐기
2013년	4,000원 (1,500원 인상)	재정 건전성 확보 수신료 중심 공영적 재원구조 확립 디지털·스마트시대 공적책무 수행	제19대 국회 임기만료 자동폐기

※ 연도는 국회 제출일 기준

과거 세 차례에 걸쳐 KBS가 마련한 수신료 승인안이 정부를 거쳐 국회에 제출되었으나, 세 차례 모두 수신료 승인안에 대해 국회의 실질적 논의나 토론 과정을 거치지 못하고 해당 국회의 임기만으로 자동 폐기되었다.

이는 현행 방송법상 수신료 승인안에 대한 국회 논의 절차가 구체적으로 규정되어 있지 아니한 결과로 발생하는 입법적 미비로, 현행 방송법상 수신료 결정 절차의 문제점을 개선하기 위해 수신료 결정 절차를 좀 더 구체적으로 규정할 필요가 있다. 이러한 절차상의 문제를 개선하기 위해 수신료 승인안에 대한 국회의 심의 의결 과정을 「국가재정법」과 「국회법」상 예산안 처리 절차에 따르도록 규정하는 안을 고려해 볼 수 있다.

방송통신위원회 역시 2021년 국회에 제출한 <텔레비전방송수신료 조정 승인안>에 대한 의견에서 “한국방송공사이사회의 심의·의결을 거친 수신료 조정안이 방송통신위원회를 거쳐 국회에 제출되면 소관 상임위원회는 동 조정안을 법안심사소위에 회부, 심사하는 절차를 취해 왔습니다. 수신료 조정안은 엄밀히는 법안도, 정부의 예산안도 아니므로 그 어떤 심의절차를 거칠 것인지는 국회에서 결정할 사항입니다. 법안심사절차를 거칠 경우에는 수신료 조정안을 언제든지 제출할 수 있으나 연내 처리에 대한 부담이 없어 처리여부가 불분명해지는 단점이 있습니다. 이미 세 차례의 수신료 조정안이 모두 임기만료폐기된 것이 이러한 문제점을 보여주고 있습니다. 반면, 예산심사절차를 거치게 될 경우, 적기에 제출하지 않으면 차년도까지 처리가 미뤄지는 단점이 있습니다. 그러나 당해연도 또는 차년도에는 국회의 명확한 심사결과를 알 수 있게 되고, 문제점이 지적될 경우에는 이에 따른 개선과 보완도 가능해지는 장점이 있습니다. 수신료 조정안은 내용적인 측면에서 보자면 구체적인 공적책무의 필요성과 사업규모의 적정성 등이 검토대상이 되므로 예산안에 보다 더 가깝다고 생각합니다. 국회가 가진 수신료결정에 관한 권한을 책임성 있게 행사한다는 점, 수신료에 대한 사회적 논의와 지속적 개선을 유도한다는 점에서 예산심사절차를 통해 수신료 조정안을 처리하는 것이 바람직할 것으로 판단됩니다.”라고 하여 수신료 결정 절차를 예산심사절차와 유사하게 구체적으로 규정하는 것이 필요하다는 의견을 제시하였다.

해외 공영방송사의 경우, 수신료의 성격에 따라 그 절차는 다르지만 수신료 변경에 관한 처리 방법과 결정 시기를 법률상 구체적으로 규정함으로써 공영방송의 재원인 수신료 운용의 안정성과 정기성을 확보하고 있다.

[표 7] 해외 공영방송사의 수신료 결정 절차 비교

구분	한국	일본	영국	독일
산정주체	KBS 이사회	NHK 경영위원회	BBC 이사회	KEF (방송재원수요조사위원회)
결정절차	KBS 이사회 ↓ 방송통신위원회 ↓ 국회 승인 (법안 의결과 동일 절차)	NHK 경영위원회 ↓ 총무성 장관에게 제출 ↓ 내각·국회 승인 (NHK 예산안 승인)	BBC 이사회 ↓ 재무부·문화부 협의 후 문화부 장관 결정 ·국회 보고	ARD/ZDF 요구 ↓ KEF 조사 산정 (KEF 보고서) ↓ 주 정부 검토 및 주 의회 승인
결정 기한 등	없음 (회기 만료 시 조정안 폐기)	매 회계연도 NHK 예산안 승인 절차에 따른 (방송법 70조)	자금조달 관련 협의 기간만료 전 협의 및 결정 (칙허장 제43조)	회계연도 시작 전까지 주 정부 간 협의 (방송재정주간협약 제16조)

#### 4. KBS 관련 방송법개정안 및 한국방송공사법제정안의 시사점

지난 2022년 10월과 12월에 공영방송 제도에 대한 의미 있는 법안들이 연이어 국회에 발의되었다. KBS와 관련하여 기존 지배구조와 수신료 관련 중심으로 이루어지던 논의에서 벗어나, 공영방송 제도 자체에 대한 개선을 추구하는 방송법개정안과 한국방송공사법제정안이 국회 과학기술정보방송통신위원회 소속의 장경태 의원(대표발의)과 조승래 의원(대표발의)에 의해 발의된 것이다.

두 법안 모두 내용적인 측면에서 공영방송사로서의 정체성을 보여주는 설립 목적과 공적책임 부분을 재정립하고 유럽평의회 및 유럽의회 등이 제시한 국제적 기준에 부합하는 공영방송 운영체계(소관책임(공적책임)과 역할 - 공공서비스(업무) - 재원 체계) 확립을 위한 법적 토대를 마련하고자 한 점에 큰 의의가 있다고 하겠다.

두 법안 모두 기본적으로 KBS의 공공성과 운영체계를 미디어 환경 변화에 따른 선진 공영방송 제도에 부합하도록 하자는 취지는 동일하나, 장경태 의원이 대표발의한 방송법개정안은 KBS의 업무를 공적책임의 정도에 따라 ①공공서비스 업무, ②공공서비스 외 공적책임 달성을 위한 업무, ③부대수의 사업 업무 등으로 세분화하고, 연간계획과 연차보고서, 중장기 계획의 수립 및 공표를 법정 의무화 하는 등 설명책임을 보다 강화하고, 수상기 등록 제도의 비효율성을 개선하는 등, KBS의 공적책임의 정도에 따른 업무 수행과 이에 대한 평가 등의

설명책임 강화 등을 통해 KBS의 운영체계를 보다 명확하게 하고자 한 측면이 있는 반면, 조승래 의원이 발의한 한국방송공사 제정안<sup>8)</sup>은 “KBS 공공성 강화법”이라는 명칭에서도 알 수 있듯이, KBS의 설립 목적을 매우 구체적으로 규정하고, 기존 방송법에서 5개 조항으로 규정되어 있던 KBS의 공적책임을 13개 조항으로 보다 세부적이고 구체적으로 규정하는 등 KBS의 설립 목적과 공적책임을 구체화하여 KBS의 공공성을 보다 강화하였다는데 의의가 있다고 하겠다.

### 1) KBS 목적 및 공적책임 관련

방송법개정안 및 한국방송공사법제정안 모두 현행 방송법에 비해 KBS 설립 목적과 공적책임을 강화하였다. 특히, 한국방송공사법제정안의 경우 제1조 목적 조항을 세부적이고 구체적으로 규정하고, 공적책임 조항 역시 13개 항으로 보다 세부적으로 규정하였다는 점에서 공영방송으로서의 KBS의 공공성 강화에 중점을 두었다고 보여진다.

[표 8] KBS 목적 및 공적책임 조항 비교

현행 방송법	방송법 개정안	한국방송공사법 제정안
제43조(설치 등)	제43조(설치 등)	제1조(목적)
① 공정하고 건전한 방송문화를 정착시키고 국내외 방송을 효율적으로 실시하기 위하여 국가기간방송으로서 한국방송공사(이하 이章에서 “공사”라 한다)를 설립한다.	① 방송의 공적책임을 실현하고 공정하고 건전한 방송문화의 정착 및 국내외방송의 효율적인 실시로 알권리 등 헌법이 정한 국민의 권리보호와 건강한 여론형성을 통해 공익을 증진하기 위하여 국가기간방송으로서 한국방송공사(이하 이章에서 “공사”라 한다)를 설립한다.	이 법은 한국방송공사를 국가기간방송으로 설립하여 모든 국민들에게 정보, 문화, 지식, 오락 분야의 공정하고 높은 품질의 독창적인 제작물을 편리하게 이용할 수 있도록 서비스하는 책무를 수행하도록 하여 공공의 이익을 증진하며, 방송을 통하여 대한민국헌법이 정한 국민의 권리를 옹호하고 국내외 방송을 효율적으로 실시하도록 함을 목적으로 한다.
제44조(공사의 공적책임)	제44조(공사의 공적책임)	제6조(공적책임)
① 공사는 방송의 목적과 공적책임, 방송의 공정성과 공익성을 실현하여야 한다. ② 공사는 국민이 지역과 주변 여건과 관계 없이 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있도록 노력하여야 한다. ③ 공사는 시청자의 공익에 기여할 수 있는	① 공사는 방송의 목적과 공적책임, 방송의 공정성과 공익성을 실현하여야 한다. ② 공사는 지역과 공동체들의 다양성을 반영한 양질의 방송 제작물과 서비스를 지역과 주변 여건에 관계없이 국민에게 제공하도록 노력하여야 한다.	① 공사는 방송의 목적과 공적책임, 방송의 공정성과 공익성을 실현하고 국내외 방송을 효율적으로 실시하여야 한다. ② 공사는 국민이 신뢰할 수 있는 뉴스와 정보를 제공하여야 한다. ③ 공사는 국민에게 창의적이고 높은 수준의

8) 한국방송공사법제정안은 KBS 이사 및 사장 임명과 관련한 사안(지배구조 관련 사안)에 대해 지난 2022년 12월, 국회 과학기술정보방송통신위원회에서 의결하여 2023년 2월 현재 국회 법제사법위원회에 계류 중인 '방송법 일부개정법률안(대안)'의 내용을 그대로 포함하고 있음. 해당 규정은 한국방송공사법제정안 발의 전 국회 상임위에서 이미 의결한 사항을 그대로 수용한 규정으로, 이에 대한 논의는 생략함.

현행 방송법	방송법 개정안	한국방송공사법 제정안
<p>새로운 방송프로그램·방송서비스 및 방송기술을 연구하고 개발하여야 한다.</p> <p>④ 공사는 국내외를 대상으로 민족문화를 전달하고, 민족의 동질성을 확보할 수 있는 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다.</p> <p>⑤ 공사는 방송의 지역적 다양성을 구현하고 지역사회의 균형 있는 발전에 이바지할 수 있는 양질의 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다.</p>	<p>③ 공사는 재난방송의 주관방송사로서 재해·재난으로부터 국민을 보호하고 피해를 최소화하기 위해 노력하여야 한다.</p> <p>④ 공사는 시청자의 공익에 기여할 수 있는 새로운 방송프로그램·방송서비스 및 방송기술을 연구·개발하고, 새로운 형식의 기술이 적용된 방송서비스를 제공할 수 있도록 노력하여야 한다.</p> <p>⑤ 공사는 국내외를 대상으로 민족문화를 전달하고, 민족의 동질성 확보와 한반도 평화를 증진할 수 있는 방송프로그램과 서비스를 개발하여 방송하여야 한다.</p> <p>⑥ 공사는 방송의 지역적 다양성을 구현하고 지역사회의 균형 있는 발전에 이바지할 수 있는 양질의 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다.</p> <p>⑦ 공사는 공사의 운영과 수신료 사용에 대한 투명성을 제고하도록 노력하여야 한다.</p>	<p>차별화 된 제작물과 서비스를 제공하도록 노력하여야 한다.</p> <p>④ 공사는 재난으로부터 국민을 보호하고 피해를 최소화하기 위해 노력하여야 한다.</p> <p>⑤ 공사는 방송의 지역적 다양성을 구현하고 지역사회의 공론의 장으로서 다양한 의견을 수렴함으로써 지방자치의 실현, 지역사회의 통합 및 지역문화의 전승과 창달 등 지역사회의 균형 있는 발전에 이바지할 수 있는 양질의 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다.</p> <p>⑥ 공사는 사회적 약자 및 소수자의 권익 보호 및 증진에 이바지할 수 있는 다양한 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다.</p> <p>⑦ 공사는 해외에 한국문화를 확산하고, 민족의 동질성 확보와 한반도 평화 및 통일 준비를 위한 방송프로그램과 서비스를 제공하여야 한다.</p> <p>⑧ 공사는 문화예술 및 과학기술 발전에 이바지할 수 있는 다양한 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다.</p> <p>⑨ 공사는 국민이 지역과 주변 여건과 관계 없이 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있도록 노력하여야 한다.</p> <p>⑩ 공사는 공익에 기여할 수 있는 새로운 방송프로그램·방송서비스 및 방송기술을 연구하고 개발하여야 하며, 공사가 이전에 활용하지 않았거나 새로운 형식의 기술이 적용된 서비스를 제공할 수 있도록 노력하여야 한다.</p> <p>⑪ 공사는 시청자의 권익보호를 위해 시청자의 참여와 권익증진에 노력하여야 한다. 공사는 국민에게 민주주의 사회의 제반</p> <p>⑫ 문제에 대한 다양한 관점과 의견 및 자유로운 토론을 제공하도록 노력하여야 한다.</p> <p>⑬ 공사는 공사의 운영과 수신료 사용에 대한 투명성을 제고하도록 노력하여야 한다.</p>

## 2) KBS 업무

방송법개정안 및 한국방송공사법제정안 모두 온라인서비스 관련 업무, KBS 자산활용 관련 업무를 신설하여 미디어 환경 변화에 따른 KBS 업무 변화를 강조하였다. 또한 한류 콘텐츠 지속을 위한 국제방송의 실시, 한반도 평화 관련 방송 실시 등을 추가적으로 신설하여 공영방송으로서의 KBS의 업무를 강화하였다.

특히, 방송법개정안의 경우 공격적임을 업무를 통해 구체적으로 이행한다는 개념을 바탕으로 KBS의 업무를 분류하고, 각 업무가 공격책임과 명확히 연계될 수 있도록 법률적 기

들을 마련한 부분에 의의가 있다고 하겠다. 현행 방송법은 공사의 업무를 단순 나열하고 있어 업무 성격에 따른 책임의 정도를 명확히 파악하기 어려웠던 바, KBS의 업무를 그 성격에 따라 공공서비스 업무, 공공서비스 외의 업무, 부대수의 사업 업무로 분류하고 KBS의 공적책임(Public Service Remit)에 대응하는 업무 범위를 명확히 하여 KBS의 공영미디어로서의 역할과 책임을 강화하였다고 할 것이다.

**[표 9] KBS 업무 비교**

현행 방송법	방송법 개정안	한국방송공사법 제정안
제54조(업무)	제54조(업무)	제10조(업무)
<ul style="list-style-type: none"> <li>① 공사는 다음 각 호의 업무를 행한다.               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 라디오방송의 실시</li> <li>2. 텔레비전방송의 실시</li> <li>3. 위성방송등 새로운 방송매체를 통한 방송의 실시</li> <li>4. 방송시설의 설치·운영 및 관리</li> <li>5. 「한국교육방송공사법」에 의한 한국교육방송공사가 행하는 방송의 송신 지원</li> <li>6. 국가에 필요한 대외방송(국제전신 및 이해증진과 문화·경제교류 등을 목적으로 하는 放送)과 사회교육방송(외국에 거주하는 한민족을 대상으로 민족의 동질성을 증진할 목적으로 하는 放送)의 실시</li> <li>7. 시청자 불만처리와 시청자 보호를 위한 기구의 설치 및 운영</li> <li>8. 전속단체의 운영·관리</li> <li>9. 방송문화행사의 수행 및 방송문화의 국제교류</li> <li>10. 방송에 관한 조사·연구 및 발전</li> <li>11. 제1호부터 제10호까지의 업무에 부대되는 수익사업</li> </ol> </li> <li>② 국가는 제1항제5호에 해당하는 업무에 대하여 보조금을 지원할 수 있다.</li> <li>③ 공사는 이사회회의 의결을 거쳐 제1항 각호에 해당하는 업무 또는 이와 유사한 업무를 행하는 법인에 대하여 그 자본금의 전부 또는 일부를 출자할 수 있다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 공사는 제44조에 따른 공적책임을 달성하기 위하여 다음 각 호의 공공서비스 업무를 행한다.               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 라디오방송</li> <li>2. 텔레비전방송</li> <li>3. 온라인 방송서비스</li> <li>4. 시청자 불만처리와 시청자 보호를 위한 기구의 설치 및 운영</li> <li>5. 방송에 관한 조사·연구 및 발전</li> </ol> </li> <li>② 공사는 제4항에 따른 업무 외에 제44조에 따른 공적책임을 달성하기 위하여 다음 각 호의 업무를 수행할 수 있다.               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 위성방송등 새로운 방송매체를 통한 방송의 실시</li> <li>2. 방송시설의 설치·운영 및 관리</li> <li>3. 「한국교육방송공사법」에 의한 한국교육방송공사가 행하는 방송의 송신 지원</li> <li>4. 국가에 필요한 대외방송(국제전신 및 이해증진과 문화·경제교류 등을 목적으로 하는 방송)과 사회교육방송(외국에 거주하는 한민족을 대상으로 민족의 동질성을 증진할 목적으로 하는 방송)의 실시, 국제방송의 실시</li> <li>5. 남북교류 및 한반도 평화를 위한 방송의 실시</li> <li>6. 전속단체의 운영·관리</li> <li>7. 방송문화행사의 수행 및 방송문화의 국제교류</li> <li>8. 자선의 활용 및 운영</li> </ol> </li> <li>③ 공사는 제1항과 제2항의 업무에 부대되는 수익사업을 수행할 수 있다.</li> <li>④ 국가는 제2항제3호 및 제4호에 해당하는 업무에 대하여 보조금을 지원할 수 있다.</li> <li>⑤ 공사는 이사회회의 의결을 거쳐 제1항 각호 및 제2항 각호에 해당하는 업무 또는 이와 유사한 업무를 행하는 법인에 대하여 그 자본금의 전부 또는 일부를 출자할 수 있다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 공사는 다음 각 호의 업무를 행한다.               <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 라디오방송</li> <li>2. 텔레비전방송</li> <li>3. 온라인 시청각미디어서비스</li> <li>4. 시청자 불만처리와 시청자 보호를 위한 기구의 설치 및 운영</li> <li>5. 방송에 관한 조사 연구 및 발전</li> <li>6. 위성방송등 새로운 방송매체를 통한 방송의 실시</li> <li>7. 방송시설의 설치·운영 및 관리</li> <li>8. 「한국교육방송공사법」에 의한 한국교육방송공사가 행하는 방송의 송신 지원</li> <li>9. 국가에 필요한 대외방송(국제전신 및 이해증진과 문화·경제교류 등을 목적으로 하는 放送)과 사회교육방송(외국에 거주하는 한민족을 대상으로 민족의 동질성을 증진할 목적으로 하는 放送)의 실시, 국제방송의 실시</li> <li>10. 남북교류 및 한반도 평화통일을 위한 방송의 실시</li> <li>11. 전속단체의 운영·관리</li> <li>12. 방송문화행사의 수행 및 방송문화의 국제교류</li> <li>13. 보유자산의 임대·개발 및 운영</li> <li>14. 제1호부터 제13호까지의 업무에 부대되는 수익사업</li> </ol> </li> <li>② 국가는 제1항제8호 및 제9호에 해당하는 업무에 대하여 보조금을 지원할 수 있다.</li> <li>③ 공사는 이사회회의 의결을 거쳐 제1항 각호에 해당하는 업무 또는 이와 유사한 업무를 행하는 법인에 대하여 그 자본금의 전부 또는 일부를 출자할 수 있다.</li> </ul>

### 3) 설명책임

방송법개정안 및 한국방송공사법제정안 모두 현행 방송법에 부재하였던 설명책임 조항을 신설하여 시청자에 대한 KBS 설명책임을 강화하였다. 다만, 한국방송공사법제정안의 경우 중장기 경영계획의 수립만을 둔 반면, 방송법개정안의 경우 이에 더하여 연간계획의 수립, 연차보고서의 발표 등을 포함하여 BBC 수준으로 설명책임을 법제화하였다는 점에서 KBS의 설명책임 강화에 보다 중요성을 부여한 것으로 보인다.

[표 10] KBS 설명책임 비교

현행 방송법	방송법 개정안	한국방송공사법 제정안
(신설)	제58조의2(연간계획의 수립 등)	제25조(중장기 경영계획의 수립)
	① 공사는 각 회계연도의 개시 전까지 연간 계획을 수립하고 공표해야 한다. 이때 각 호의 내용이 포함되어야 한다. 1. 제작물과 서비스에 관한 창의적 책무 2. 운영에 관한 업무 및 혁신 계획 3. 지역방송에 관한 계획 4. 국제방송에 관한 계획 5. 재난방송에 관한 계획 6. 위 각호의 계획을 평가할 수 있는 측정 가능한 기준 ② 공사는 각 회계연도 종료 3개월 이내에 연차보고서를 준비하고 발표해야 한다. 이때 각 호의 내용이 포함되어야 한다. 1. 공사가 수행한 창의적 책무와 연간계획의 결과 2. 국내 방송서비스에서 공사가 행한 의미 있는 활동과 변화 3. 공사의 공적책임 이행계획 및 결과 4. 지역 및 국제 방송의 수행결과 5. 공사의 제작물과 서비스에 대한 시청자의 활용 결과 6. 이사회 및 집행기관의 변화 시 임명에 관한 사항 7. 기타 공사가 국민들에게 일려야 할 사항 ③ 공사는 매 5년의 기간마다 공사의 경영계획(이하 '중장기 계획'이라 한다)을 수립하고 공표하여야 한다. 이때 각호의 내용이 포함되어야 한다. 1. 중장기 계획의 기간 2. 공사의 경영에 관한 기본 방향 3. 공사가 실시할 업무의 종류와 내용 4. 공사와 사회사의 업무적정성과 체제 5. 수신료 체계, 수준 및 기타 수신료와 관련된 사항 6. 기타 공사 경영에 관한 주요사항	공사는 매 5년의 기간마다 공사의 경영계획(이하 '중장기 계획'이라 한다)을 수립하고 공표하여야 한다. 이때 각호의 내용이 포함되어야 한다. 1. 중장기 계획의 기간 2. 공사의 경영에 관한 기본 방향 3. 공사가 실시할 업무의 종류와 내용 4. 공사와 사회사의 업무적정성과 체제 5. 수신료 체계, 수준 및 기타 수신료와 관련된 사항 6. 기타 공사 경영에 관한 주요사항

#### 4) 수신료 제도 관련

방송법개정안 및 한국방송공사법제정안 모두 수신료 결정 절차의 구체화를 규정하였다. 이는 과거 수신료 결정 절차의 모호성으로 인해 야기된 수신료 승인안에 대한 실질적 논의 부재의 문제점을 국회 차원에서 개선하고자 하는 노력으로 보여진다.

또한, 방송법개정안은 1972년 이래 현재까지 변화되고 있지 않은 수상기 등록제도의 문제점을 인식하고 이를 개선하고자 수상기 등록제도를 수상기 미소지 신고제도로 개선하는 규정도 신설하였다. 이는 지난 수십 년간 반복되어온 수신료 관련 민원, 수신료 징수 제도의 비효율성 문제에 대한 개선 방안을 국회 차원에서 제안하였다는 점에서 의의가 있다고 하겠다.

[표 11] KBS 수신료 제도 관련 비교

현행 방송법	방송법 개정안	한국방송공사법 제정안
제64조(텔레비전수상기의 등록과 수신료 납부)	제64조(텔레비전방송수상기의 소지와 수신료 납부)	제31조(텔레비전방송 수상기의 소지와 수신료 납부)
텔레비전방송을 수신하기 위하여 텔레비전 수상기(이하 "수상기"라 한다)를 소지한 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공사에 그 수상기를 등록하고 텔레비전방송수신료(이하 "受信料"라 한다)를 납부하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 수상기에 대하여는 그 등록을 면제하거나 수신료의 전부 또는 일부를 감면할 수 있다.	<ol style="list-style-type: none"> <li>① 텔레비전방송을 수신하기 위하여 텔레비전수상기(이하 "수상기"라 한다)를 소지한 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 공사에 (삭제) 텔레비전방송수신료(이하 "수신료"라 한다)를 납부하여야 한다.</li> <li>② 수상기를 소지하지 않는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 공사에 신고하고 수신료를 면제 받을 수 있다.</li> <li>③ 대통령령이 정하는 수상기에 대하여는 수신료를 면제하거나 수신료의 전부 또는 일부를 감면할 수 있다.</li> </ol>	(현행과 같음)
제65조(수신료의 결정)	제65조(수신료의 결정)	제32조(수신료의 결정)
수신료의 금액은 이사회가 심의·의결한 후 방송통신위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정되고, 공사가 이를 부과·징수한다.	<ol style="list-style-type: none"> <li>① 수신료 금액은 이사회가 심의·의결한 후 방송통신위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정되고, 공사가 이를 부과·징수한다.</li> <li>② 공사가 제항에 따라 수신료의 승인을 얻고자 하는 때에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여 방송통신위원회에 제출하여야 한다. <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 수신료 산출내역</li> <li>2. 시청자위원회의 의견</li> <li>3. 수신료에 대한 여론수렴 결과</li> <li>4. 수신료에 대해 심의·의결한 이사회회의 의결내역</li> <li>5. 법 58조의2에 따른 중장기 계획</li> </ol> </li> <li>③ 제항의 수신료 승인안은 「국가재정법」 제33조의 규정에 따른 제출기일까지 국회에 제출되어야 한다.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>① 수신료 금액은 이사회가 심의·의결한 후 방송통신위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정되고, 공사가 이를 부과·징수한다.</li> <li>② 공사가 제항에 따라 수신료의 승인을 얻고자 하는 때에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여 방송통신위원회에 제출하여야 한다. <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 수신료 산출내역</li> <li>2. 시청자위원회의 의견</li> <li>3. 수신료에 대한 여론수렴 결과</li> <li>4. 수신료에 대해 심의·의결한 이사회회의 의결내역</li> <li>5. 법 제25조에 따른 중장기 계획</li> </ol> </li> <li>③ 제항의 수신료 승인안은 「국가재정법」 제33조의 규정에 따른 제출기일까지 국회에 제출되어야 한다.</li> </ol>

현행 방송법	방송법 개정안	한국방송공사법 제정안
	④ 제1항의 수신료 승인안에 대한 국회의 승인 절차는 「국회법」 제84조제1항 전단, 제85조의3 제1항과 제2항을 각 준용한다. 이 경우 "예산안"은 "수신료승인안"으로 본다.	④ 제1항의 수신료 승인안에 대한 국회의 승인 절차는 「국회법」 제84조제1항 전단, 제85조의3 제1항 및 제2항을 각각 준용한다. 이 경우 "예산안"은 "수신료승인안"으로 본다.

## 5. 나가며

지난 수년간 정치권 및 시민사회단체 등을 중심으로 활발히 논의되었던 공영방송 지배구조에 대한 논의와 달리, KBS는 국내외적으로 급변하는 미디어 환경 변화에 부합하는 공영방송 제도 확립을 위해 지난 수년간 다양한 방식의 논의와 검토를 지속하여 왔다. 이를 위해 방송 및 언론 관련 학계, 시민단체, 관련 공공기관 인사들로 구성된 <공영미디어 미래특별위원회>(이하 ‘위원회’라 함)를 구성하여 공영미디어의 미래를 위한 연구를 실시하였고, 2020년 위 위원회는 해당 연구 활동의 결과로 「공영미디어 KBS의 미래를 위한 혁신」이라는 최종 보고서를 발표하였다.

상기 보고서에서, 위원회는 “공영미디어가 변화하는 환경에 대응하여 능동적으로 우리 사회에 기여하기 위해서는 공영미디어의 목표와 공적책임을 실현하기 위한 제도, 조직, 서비스 등 다양한 영역의 혁신이 진행되어야 하며, 국가와 시민사회는 이를 가능하게 물적 기반을 제공”하여야 한다는 의견을 개진하며, “KBS가 변화하는 환경 속에서 공공가치 실현과 사회적 영향을 높이기 위해 필요한 다섯 가지 미래가치를 신뢰, 품질, 혁신, 다양성, 개방과 협력으로 도출하고 각 가치에 연계된 공적책임을 재정립”하고, 이를 위한 KBS의 10가지 혁신 과제와 방안을 제안하였다. 이와 같은 위원회의 보고를 바탕으로 KBS는 KBS의 설립 목적과 공적책임을 재정립하고, 이를 이행하기 위한 업무와 재원 등과 관련된 KBS의 운영체계를 개선하기 위한 노력을 지속적으로 하고 있다.

이번 장경태 의원과 조승래 의원이 대표발의한 방송법개정안과 한국방송공사법제정안은 KBS가 지난 수년간 지속적으로 고민하고 논의했던 공영방송 제도 확립과 운영체계 개선을 위한 사항(①KBS의 설립 목적과 공적책임 명확화, ②설명책임의 강화, ③수신료 결정 절차의 개선 등)들이 다수 반영되어 있다는 점에서 기존 방송 관련 학계와 KBS 내부에 머물러

있던 공영방송 운영체계에 대한 논의를 공공적 의제로 활성화 시킨다는 측면에서 매우 의미가 있다고 보여진다.

해당 법안의 국회 논의 과정에서 공영방송의 지배구조에만 머물러 있던 공영방송 관련 논의가 공영방송 제도 자체에 대한 논의로 확장되어, 대한민국에 있어 공영방송의 진정한 역할과 가치가 무엇인지에 대해 국회와 정부, 시민사회단체 등을 포함하는 국민 모두가 진지한 고민과 건설적인 논의의 기회를 가질 수 있기를 바란다.

taoist@kbs.co.kr