방통융합정책연구 KCC-2022-06

공영방송 재허가 체계 개편을 위한 법령 정비방안 연구

A study on the legislation to improve the public broadcaster's license renewal system

2022. 12

연구기관 : 정보통신정책연구원

방송통신위원회
Korea Communications Commission

방통융합정책연구 KCC-2022-06

공영방송 재허가 체계 개편을 위한 법령 정비방안 연구

(A study on the legislation to improve the public broadcaster' s license renewal system)

성욱제/송민선/강준석

2022. 12

연구기관 : **정보통신정책연구원**

방송통신위원회
Korea Communications Commission

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

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『**공영방송 재허가 체계 개편을 위한 법령 정비 방안 연구**』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2022년 12월

연 구 기 관 : 정보통신정책연구원
총괄책임자 : 성욱제 연 구 위 원
참여연구원 : 송민선 전문연구원
강준석 연 구 위 원

목 차

요약문 ····· vii

제1장 서 론 ····· 1

제1절 연구의 필요성 및 목적 ····· 1

1. 연구의 필요성 ····· 1

2. 연구의 목적 ····· 7

제2절 연구의 주요 내용 ····· 8

제2장 협약제도 도입을 위한 방송법 개정(안) ····· 9

제1절 협약 도입 관련 주요 쟁점 ····· 9

1. 협약의 성격 등 ····· 9

2. 협약 대상 ····· 10

3. 협약의 내용 (공적 책무) ····· 10

4. 협약의 체결방식 ····· 10

5. 협약 이행에 대한 평가 ····· 11

6. 평가결과의 활용(또는 피드백) 방식 ····· 11

제2절 방송법 개정(안) ····· 12

1. KBS의 공적책무 규정 ····· 12

2. 협약의 체결 ····· 22

3. 협약 평가 및 공표 ····· 27

4. 평가 결과 활용 등 ····· 30

5. 협약 미이행 시 ····· 32

6. 기타 관련 법률 개정 ····· 35

7. 방송법 개정(안) - 신구조문 대비표 ····· 35

제 3 장 KBS 협약(안) 및 세부 내용 ····· 40
제 1 절 협약 관련 국내 사례 ····· 40
1. 행정주체와의 계약 체결 ····· 40
2. 협약서 작성 사례 ····· 47
제 2 절 협약(안) 및 세부 내용 ····· 56
1. 한국방송공사 협약서(안) ····· 56
2. 협약체결을 위한 준비 절차(프로세스) 매뉴얼 ····· 58
3. 협약서 첨부 자료 양식(예시) ····· 65

제 4 장 EBS의 공적 책무 ····· 78
제 1 절 EBS의 공적 책무 관련 기존 논의 ····· 78
1. 법적 근거 및 업무 ····· 78
2. EBS가 공개적으로 밝힌 EBS의 임무, 역할과 주요 업무 등 ····· 80
3. 소결 ····· 86
제 2 절 해외 사례 ····· 87
1. 영국 사례 ····· 87
2. 일본 사례(NHK) ····· 89
3. 소결 ····· 90
제 3 절 EBS의 공적 책무 ····· 91

제 5 장 결론 및 시사점 ····· 93
제 1 절 결 론 ····· 93
1. 방송법 개정(안) ····· 93
2. KSB 협약(안) 및 세부 내용 ····· 96
3. EBS의 공적 책무 ····· 99
제 2 절 시사점 및 한계 ····· 100

참고문헌 ····· 101

표 목 차

〈표 1-1〉 토론자 발언 내용 요약 ····· 4
〈표 2-1〉 공적책무 확대 사업계획서 상 KBS의 공적책무 ····· 13
〈표 2-2〉 공영방송이 추구하는 각론 차원의 규범적 목표들 ····· 13
〈표 2-3〉 방송법 제44조(공사의 공적 역할) 개정(안) ····· 18
〈표 2-4〉 방송법 제44조의 2(공사의 운영원칙) 개정(안) ····· 19
〈표 2-5〉 KBS 공적 책무 설정을 위한 온라인 조사 결과 (n=1,000) ····· 21
〈표 2-6〉 방송법 제44조의 3(협약의 체결) 개정(안) ····· 25
〈표 2-7〉 방송법 제49조(이사회의 기능) 개정(안) ····· 27
〈표 2-8〉 방송평가 영역별 세부항목 ····· 28
〈표 2-9〉 방송법 제44조의4(협약의 평가 및 공표) ····· 29
〈표 2-10〉 방송법 제44조의4(협약의 평가 및 공표) 개정(안) ····· 32
〈표 2-11〉 방송법 제99조(시정명령 등) 및 제18조(허가, 승인, 등록의 취소 등) 개정(안) ····· 33
〈표 2-12〉 방송법 제99조(시정명령 등) 개정(안) (대안) ····· 34
〈표 2-13〉 방송법 제99조(시정명령 등) 개정(안) ····· 35
〈표 2-14〉 공영방송 협약제도 관련 방송법 개정(안) ····· 35
〈표 3-1〉 KBS 공적 역할과 세부 내용 (예시) ····· 66
〈표 3-2〉 KBS 운영원칙과 세부 내용 (예시) ····· 67
〈표 3-3〉 연도별 UHD 의무편성 비율(방통위 정책 기준) ····· 71
〈표 4-1〉 한국교육방송공사법 제1조(목적) 개정(안) ····· 91
〈표 4-2〉 한국교육방송공사법 제O조 개정(안) ····· 92
〈표 5-1〉 KBS 공적 역할과 세부 내용 ····· 97
〈표 5-2〉 KBS 운영원칙과 세부 내용 ····· 98

그 림 목 차

〔그림 1-1〕 방통위 2022년 핵심추진과제 '미디어 융합시대 적합한 규제 정립 및 서비스 제공' ····· 1
〔그림 1-2〕 공영방송 협약 관련 국정과제 ····· 2
〔그림 2-1〕 21년 연구의 공적 역할·운영원칙 도출 과정 ····· 16
〔그림 3-1〕 국가계약법령 체계도 ····· 42
〔그림 3-2〕 중장기 성과목표(시청자미디어재단) ····· 54
〔그림 3-3〕 성과목표 측정을 위한 성과지표 설정(시청자미디어재단) ····· 54
〔그림 3-4〕 실행계획 설정(시청자미디어재단) ····· 55
〔그림 4-1〕 EBS의 공적 책무와 주요 과제 ····· 81
〔그림 4-2〕 EBS의 사명(mission) ····· 82
〔그림 4-3〕 EBS의 5대 책무 및 12대 과제 ····· 83
〔그림 4-4〕 EBS의 경영목표 및 9대 추진과제 ····· 84
〔그림 4-5〕 EBS의 편성철학 ····· 85
〔그림 4-6〕 EBS 브랜드 이미지 ····· 85
〔그림 4-7〕 BBC의 공적 책무 ····· 87
〔그림 4-8〕 BBC에 대한 시청자 만족도 ····· 88

요 약 문

1. 제 목

공영방송 재허가 체계 개편을 위한 법령 정비방안 연구

2. 연구의 필요성

○ 본 과제는 '21년 수행되었던 연구(공영방송 협약제도 도입에 관한 연구, KISDI)의 후속 과제 성격

– 협약제도의 도입을 위한 법령 정비 방안, KBS 협약(안) 체결을 위한 실무 작업, 협약 대상 범위 확대(ex. EBS 등)에 따른 준비 사항 등 연구 필요

3. 연구의 목적 및 구성

□ 연구의 목적

1) 공영방송 협약제도 도입을 위한 구체적인 법령 정비방안 마련

– 협약을 제도화하기 위해서는 많은 법령 제/개정 작업이 필요함. 협약 성격(재허가 대체), 협약체결의 방식, 이행실적 점검(평가) 방식, 결과에 따른 환류 방식 등에 대한 법령 조문화 작업 필요

2) 21년 연구에서 제시된 공영방송 협약의 구체적인 실무(안) 마련 필요

– KBS와의 협약 체결을 위한 실무 작업(협약서(안), 협약체결 준비 프로세스 일반, 협약서 첨부 자료 양식 등)을 보다 구체적으로 검토, 작성

3) 협약제도의 대상(범위) 확대 준비 필요

– 기 수행된 연구는 KBS를 대상으로 작성한 것이며, 대상 범위가 확대(ex. EBS 등)됨에 따라, 별도의 공적 역할/운영원칙에 대한 재설정이 필요함

□ 주요 연구내용

○ 서론

– 연구의 필요성

– 연구의 목적

○ 공영방송 협약 도입을 위한 법령 정비방안

– 법령 정비를 위한 주요 이슈 도출 (기존 협약(안) 기준)

– 주요 이슈별 방송법 개정안 및 향후 추진 방향

※ 관련 내용 논의를 위해 연구반 구성[1)]

○ KBS 협약(안) 체결을 위한 실무 매뉴얼 (프로세스 포함)

– 협약서(안) 제시

– 협약체결 실무 프로세스 (단계별 준비사항 등)

– 협약서 첨부 자료 양식 작성 (계량화 가능한 계획 등)

○ 협약제도의 대상(범위) 확대에 따른 공적 역할/운영원칙 도출

– 한국교육방송공사(EBS)의 공적 역할/운영원칙 설정 등

○ 결론 및 시사점

– 연구 결과 정리

– 시사점

---

1) 법률 분야 전문가 (법무법인 태평양 박지연 변호사, 법무법인 세종 안정호 변호사, 법무법인 지평 최정규 변호사)와 방통위/KISDI로 구성(7월~9월, 5차 회의)

4. 연구의 주요 내용 및 결과

1. 방송법 개정(안)

가. KBS의 공적 책무 규정

○ (공적 역할·운영원칙) 21년 연구에서 제시된 안을 기초로, 연구반 논의를 통해, 5대 공적 역할, 4대 운영원칙 제시

제44조(공사의 공적 역할) ① 공사는 공정하고 객관적이며 정확한 뉴스와 정보를 제공하여야 한다. ② 공사는 창의적이고 차별화된 고품질의 방송프로그램을 제공하여야 한다. ③ 공사는 우리 사회의 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종 등과 관련하여 방송프로그램의 다양성이 구현되도록 하고 사회 통합에 기여하여야 한다. ④ 공사는 방송프로그램을 통하여 민족문화를 창달하고 국제사회에서 한국에 대한 올바른 인식과 이해를 도모하는데 기여하여야 한다. ⑤ 공사는 신속하고 정확하게 재난방송을 제공하여야 한다. 제44조의2(공사의 운영원칙) ①공사는 공사의 운영 전반에 관하여 공표 가능한 정보를 시청자가 알 수 있도록 투명하게 공개하여야 한다. ② 공사는 공사가 제공하는 업무를 시청자가 언제 어디서든 쉽게 접근할 수 있도록 방송기술을 연구하고 개발하여야 한다. ③ 공사는 조직, 인력, 예산, 그 밖에 경영에 관련된 사항이 효율적으로 관리되도록 노력하여야 한다. ④ 공사는 공사가 제공하는 업무를 지원하는 모든 협력업체들과 상생할 수 있도록 노력하여야 한다.

나. 협약의 체결

○ 제44조의3(협약의 체결) 조항 신설

– (제1항 - 재허가와의 관계) 방통위와 KBS 간 협약체결 (기존 재허가 대체)

– (제2항 - 협약의 내용) KBS와 방통위 간 합의를 통해서 정하며, 합의 통해 변경 가능

– (제3항 - 협약의 유효기간) 사장 임기(3년), 수신료 검토 주기(3~4년), 재허가 기간(3년~5년) 등을 감안, 6년으로 설정

– (제4항 - 다른 조항과의 관계) 협약체결을 통해 재허가를 받은 것으로 보지만, 허가와 관련한 다른 조항(제15조 변경 허가 등, 제18조 허가 취소 등)에 대해서는 준용

제44조의3(협약의 체결) (신설) ① 공사는 제44조에 따른 공적 역할과 제44조의2에 따른 운영원칙의 이행을 위해 방송통신위원회와 협약을 체결해야 한다. 협약을 체결한 경우 제17조제1항의 재허가를 받은 것으로 본다. ② 협약의 구체적인 내용은 공사와 방송통신위원회 간 합의를 통해 정한다. 협약 내용 및 이행 등에 관한 사항을 변경하는 경우에도 이와 같다. ③ 협약의 유효기간은 6년으로 한다. ④ 제1항에 따라 협약을 체결한 공사에게는 제15조 및 제18조의 규정을 준용한다.

다. 협약의 평가, 공표

○ (점검·평가) 방통위가 매년 협약이행을 점검하고, 3년 단위로 협약 이행 평가 실시

– 협약의 이행 점검 및 평가결과는 방통위가 공표할 수 있도록 함(제44조의4)

제44조의4(협약의 평가 및 공표) ① 방송통신위원회는 매년 협약의 이행을 점검하고, 3년마다 협약의 이행에 관한 평가를 실시한다. 공사에 대한 제31조제1항의 방송평가는 본항의 평가로 갈음한다. ② 협약의 이행 점검과 평가의 기준 및 방식 등에 관한 세부사항은 방송통신위원회규칙으로 정한다. ③ 방송통신위원회는 이행 점검 결과 및 평가 결과를 공표할 수 있다.

라. 평가결과의 활용 등

○ (사장 선임·연임 시 반영) 사장 제청 시 협약의 이행에 관한 사항이 반영되도록 함(제50조)

○ (수신료) 수신료 결정에 있어 협약 평가결과를 고려하도록 함(제65조)

○ (협약 이행에 대한 책임) 공사 사장에게 협약의 이행에 대한 책임 부여 추가 (제51조)

제50조(집행기관) ③ 이사회가 제2항에 따라 사장을 제청하는 때에는 그 제청기준과 제청 사유를 제시하여야 하며, 제청사유에는 제44조의3에 따라 체결되는 협약의 이행에 관한 사항을 포함하여야 한다. 제65조(수신료의 결정) ② 수신료를 결정함에 있어, 제44조의4에 따른 평가결과를 고려하여야 한다. 제51조(집행기관의 직무 등) ① 사장은 공사를 대표하고, 공사의 업무를 총괄하며, 협약의 이행 및 경영성과에 대하여 책임을 진다.

마. 협약 미이행시

○ 공법상 계약으로 볼 수 있는 협약의 미이행에 대해 바로 행정제재를 가하는 것 보다는 권고나 개선계획 제출 등의 추가적인 장치를 두는 것이 적절함 (제44조의4(협약의 평가 및 공표) 신설)

– (제4항-미이행 시 권고) 협약의 내용을 미이행하는 경우 이행의 권고 가능

– (제5항-미이행 시 개선계획 제출) 제2항에 따른 권고에도 불구하고 미이행하는 경우, 개선계획 제출 요구 가능

○ (제99조 개정) 협약 미이행 시 시정명령 및 과징금 처분이 가능하도록 근거 조항 신설

○ (제18조 개정) 시정명령 미이행 시 허가 취소할 수 있는 기존 조항의 범위 제한

바. 타법(전파법) 개정

○ KBS에 대한 방송사업 재허가가 협약으로 대체된다고 하더라도, 이는 방송사업자가 제공하는 서비스(= 역무, 사업 등)에 일종의 사업 면허를 대체하는 것으로, 여전히 무선국의 일종으로서 방송국 설비 등에 대한 기술적 심사 필요 (전파법 제34조 개정)

2. KSB 협약(안) 및 세부 내용

○ 현행 방송법상 재허가 제도의 대안으로 논의되는 공영방송 협약의 법적 성격은 정부와 방송사업자(KBS 등) 사이의 공법상 계약으로 판단됨

○ 협약서(안)은 공공기관 운영에 관한 법률에 따른 시청자미디어재단의 경영성과협약서를 참조, 협약제도의 도입 취지에 맞게 일부 조정

– (제1장 총칙) 제1조 협약의 목적, 제2조 협약의 체결, 제3조 협약 기간, 제4조 이사장·사장의 권한과 책임으로 구성, (제2장 공적 역할과 운영원칙의 이행을 위한 목표 및 계획서 작성) 제5조 목표, 제6조 이행 계획서 작성 등으로 구성, (제3장 보칙) 제7조 협약의 해석, 제8조 협약서의 보관 및 통지로 구성

○ 방송법 개정 이후 협약제도 도입을 위한 절차는 크게 협약체결 준비 → 협약체결 → 협약 평가의 3단계로 구분 가능

1단계) 협약체결 준비: 3개년도 연간계획 작성

- KBS는 방송법에 따른 9대 공적책무(공적 역할/운영원칙)에 대한 구체적이고 계량화된 (예: 편성시간) 3개년도(25년-27년) 계획(요약표 포함)을 작성/제시(평가 방식도 제시 가능)
- 방통위는 방통위 내부에 인력 구성(필요 시 외부인력 보강 가능)을 통해, KBS 제시 계획의 적절성 등을 실무 검토 (적절성 판단 기준은 KBS 전년도 관련 실적, 타사(해외 주요국 포함) 관련 실적 등 포함)

2단계) 협약체결: 협약서 서명

- KBS는 1단계 과정을 통해 실무적으로 작성된 협약서(안)을 가지고 이사회의 최종 심의를 거친 후, 방통위와 공식적인 협약체결
- 방통위는 1단계 과정을 통해 실무적으로 작성된 협약서(안)을 가지고 전체회의의 최종 심의를 거친 후, KBS(이사회/사장)와 공식적인 협약체결
- 공식적인 협약체결 이전에 대국민 의견수렴을 수행하는 경우, 전체적으로 일정은 조금 더 걸릴 수 있다는 점은 감안 필요

3단계) 협약 평가: 이행 보고서 작성

- KBS는 협약서 첨부 자료로 제시한 연간 계획의 이행 여부를 9대 공적책무별로 평가(실적 제출 포함)하는 연차보고서 작성, 연차보고서는 이사회 보고를 거쳐 방통위 제출
- 방통위는 KBS가 제출한 연차보고서와 이행실적을 기반으로, 협약의 전체적인 이행 실적에 대한 평가보고서 작성, 전체회의 보고를 거쳐 공표 가능*

* 공표 여부는 전체회의를 통해 결정

○ 협약서(안)의 첨부 자료는 다음 표와 같이 세부 내용에 맞춰 작성
  - 각 세부 과제별 현행 지표를 참고하여, 이행실적 점검 가능한 계량화된 계획 제출
  - 본사와 총국/지역국(재허가 단위 방송국 기준) 모두 현행 틀을 준용하되, 총국/지역국의 경우, 지역 상황에 맞도록 수정 가능

〈표 1〉 KBS 공적 역할과 세부 내용

공적 역할	세부 내용
1) 공정하고 객관적이며 정확한 뉴스/정보의 제공	뉴스/정보 프로그램 제작/편성 (계획)
	탐사보도 프로그램 제작/편성 (계획)
	시사토론 프로그램 제작/편성 (계획)
	시사/보도 프로그램의 공정성/객관성 확보 (계획)
	기타 보도 프로그램 제작/편성 (계획)
2) 창의적, 차별화된 고품질 프로그램	대하 드라마 제작/편성 (계획)
	자연/과학 다큐멘터리 제작/편성 (계획)
	UHD 프로그램 제작/편성 (계획)
	기타 프로그램 제작/편성 (계획)
3) 다양성 + 사회통합 (성별, 연령, 직업 등)	지역 프로그램 제작/편성 (계획)
	여성 관련 프로그램 제작/편성 (계획)
	아동/청소년/노인 관련 프로그램 제작/편성 (계획)
	이주민/다문화 관련 프로그램 제작/편성 (계획)
	장애인 관련 프로그램 제작/편성 (계획)
	기타 프로그램 제작/편성 (계획)
4) 민족문화 창달 및 한국에 대한 올바른 이해 제고	한국어 관련 프로그램 제작/편성 (계획)
	문화예술/공연 관련 프로그램 제작/편성 (계획)
	전통문화 관련 프로그램 제작/편성 (계획)
	국제방송 프로그램 제작/편성 (계획)
	기타 프로그램 제작/편성 (계획)
5) 신속하고 정확한 재난방송	재난 보도 시스템 구축 및 방송 (계획)
	재난피해 사전 예방 프로그램 제작/편성 (계획)
	기타 프로그램 제작/편성 (계획)

〈표 2〉 KBS 운영원칙과 세부 내용

운영원칙	세부 내용
1) 개방/투명성, 설명책임	연간계획, 연차보고서 작성/공표 (계획)
	기타 투명성/설명책임 강화 (계획)
2) 시청접근권 제고를 위한 기술 개발	난시청 해소 (계획)
	온라인 플랫폼 제공 (계획)
	UHD 프로그램 제작/송출 (계획)
	장애인 시청지원 (계획)
	기타 기술 개발 (계획)
3) 효율적 경영	인력 운영 (계획)
	자금조달 및 운용, 재정 운영 (계획)
	기타 효율적 운영 (계획)
4) 상생/협력	외주사와의 상생 노력 (계획)
	기타 상생/협력 (계획)

3. EBS의 공적 책무

○ EBS의 설립목적(공적 역할, 책임)에 대한 보다 명확하고 포괄적인 규정 필요

○ 위의 내용을 반영하여, EBS의 공적 책무 조항 신설

– 앞서 제2장에서 기술한 것과 같이, EBS의 공적 책무는 프로그램(내용·편성) 측면의 공적 역할과 공사의 운영 측면의 운영원칙으로 구분

○ (공적 역할) 영국 사례를 참고하여, 학교교육과 평생교육을 굳이 구분하지 않고, 전 연령의 교육(학습) 지원을 첫 번째 역할로 설정하고, 현재 EBS가 가지고 있는 강점(다큐멘터리, 고품질 프로그램 등)을 살리는 방향으로 역할 설정

제O조 (공사의 공적 역할)
① 공사는 유아, 초등, 중등, 고등교육과 같은 학교 교육 뿐만 아니라, 성인을 위한 평생교육에 이르는 모든 연령의 국민을 위한 학습을 지원하여야 한다.
② 공사는 모든 연령의 국민이 다양한 분야에 대해 새로운 지식을 학습할 수 있는 프로그램을 제공하여야 한다.
③ 공사는 창의적이고 차별화된 고품질의 방송프로그램을 제공하여야 한다

○ (운영원칙) 공영방송사로서 KBS와 동일한 운영원칙 적용 (정보의 투명한 공개, 시청접근권 제고, 효율적 경영, 협력업체 상생 등)

– 다만, EBS는 송출을 KBS에 위탁하고 있는 만큼, 난시청 해소 등의 기술 개발 의무를 운영원칙으로 제시하기는 무리가 있어, 시청접근권 제고에 초점을 두고 조항 구성

제O조 (공사의 운영원칙) ① 공사는 공사의 운영 전반에 관하여 공표 가능한 정보를 시청자가 알 수 있도록 투명하게 공개하여야 한다. ② 공사는 공사가 제공하는 업무를 시청자가 언제 어디서든 쉽게 접근할 수 있도록 노력하여야 한다. ③ 공사는 조직, 인력, 예산, 그 밖에 경영에 관련된 사항이 효율적으로 관리되도록 노력하여야 한다. ④ 공사는 공사가 제공하는 업무를 지원하는 모든 협력업체들과 상생할 수 있도록 노력하여야 한다

5. 정책적 활용 내용

○ 본 연구는 국내 실정에 맞는 공영방송사와 국가 간의 협약 법제화 방안 및 실질적인 협약(안)의 내용을 구체적으로 제안하여 향후 관련 부처의 정책업무에 직접적으로 활용될 수 있음

6. 기대효과

○ 상호 합의된 약속에 대한 이행실적 점검이라는 협약제도의 도입은 공영방송사가 수행해야 하는 책무에 대한 사회적 합의를 기반으로, 궁극적으로는 국내 시청자에게 공익에 부합하는 양질의 콘텐츠와 서비스를 제공하여 사회의 건강한 발전에 기여할 것으로 예상

제1장 서 론

제1절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구의 필요성

가. 22년 방통위 업무계획 이행

○ 방통위는 2022년 핵심추진과제*를 발표하면서 '미디어 융합시대 적합한 규제 정립 및 서비스 제공'중 공영방송 협약제도 도입을 약속한 바 있음

* 지속성장 가능한 방송통신 생태계 조성 전략 및 기획, 미디어 융합시대 적합한 규제 정립 및 서비스 제공, 방송통신 이용자 권익 증진

〔그림 1-1〕 방통위 2022년 핵심추진과제 '미디어 융합시대 적합한 규제 정립 및 서비스 제공'

자료: 방통위 2022년 업무계획

나. 윤석열 정부 국정과제 이행

○ 윤석열 정부 국정과제*에 협약제도 도입 반영(7. 26, 국무회의 의결)

* 국정과제 6번: 미디어의 공정성·공공성 확립 및 국민의 신뢰 회복

〔그림 1－2〕 공영방송 협약 관련 국정과제

6 미디어의 공정성·공공성 확립 및 국민의 신뢰 회복(방통위)
□ 과제목표
○ 공영방송의 위상 정립과 공적 채무 이행을 위해 경영평가, 지배구조, 수신료 등 관련 법·제도를 개선하고 공적운영 방송에 대한 공익성 및 경쟁력을 강화하여 국민의 신뢰를 회복
□ 주요내용
○ (공영방송 위상 정립) 공영방송의 공영성 및 사회적 책무 강화를 위해 경영평가 지표 개발(KBS 중심) 및 재허가 반영, ESG 성과를 방송평가에 반영
– 공영방송의 위상과 공적 책무를 법률에 명확히 규정하고 재허가 제도를 대체하는 협약 제도 도입

다. 21년 수행된 관련 연구 보완

○ Kisdi(2021)는 21년 수행된 공영방송 협약제도 도입방안 연구를 통해, 공영방송 협약 제도를 도입하기 위해 협약의 내용, 체결방식, 평가방식, 피드백 시스템에 이르는 전체 기본 프레임워크 제안

i) 협약의 내용 (공적 책무의 이행 수준에 대한 약속)

– KBS의 공적 책무는 법령에 명확하게 적시되어야 할 사항으로, 크게 공적 역할과 운영원칙으로 구분. 법률에 명시된 공적 책무에 의거, 공영방송사는 세부과제별 현행 실적을 참고하여, 이행 가능한(또는 이행실적 점검 가능한) 수준의 계량화된 계획(내용, 편성(편수, 시간대), 투자 금액 등에 대한 약속) 제출

ii) 협약의 체결 주체 및 절차

– (체결 주체) 방통위(정부) 위원장과 공영방송 사장/이사회 의장

– (체결 절차) 방통위/공영방송사 실무 논의 → 협약(안) 작성 → 협약(안) 방통위/공영방송사 이사회의 심의/의결 → 방통위/공영방송사 협약 체결

– 협약의 구체적인 내용(약속)에 대한 변경은 방통위-공영방송 합의 하에 가능

iii) 협약의 유효기간 및 이행에 대한 평가 방식

– (유효기간) 6년 (사장임기(3년), 수신료검토주기(3-4년)*, 재허가기간(3년~5년) 감안)

* 수신료 조정안에 대한 방송통신위원회 의견서의 제안 내용

– (이행에 대한 평가 방식) 평가의 효율성, 실효성 제고 측면에서, 3단계 평가

※ 이행실적 점검은 매년 하되, 3년 차에 3년치 이행실적 점검 결과를 가지고 종합평가(중간평가적 성격), 마지막 6년 차에 유효기간 내 이행실적에 대한 종합평가 수행

iv) 협약의 이행에 대한 구체적인 평가 방식(주체 및 절차 등)

– (평가 주체) 방통위(별도 평가위원회를 둘 수 있음)

– (평가 기본계획 및 결과 심의/의결) 방통위

– (평가 대상 기간) 3년치 이행실적 점검 결과에 기반한 중간 종합 평가

– (평가기준 및 방법) 약속(계량화 가능한 항목으로 재구성)에 대한 이행실적 평가, 항목별 등급(S~D) 처리, 종합 평가결과(항목별 가중치 설정 가능) 산출

– (평가 결과 공표) 중간/종합평가 결과 공표*

* KBS는 계획/이행실적/점검결과를 연차보고서(annual report)에 반영(방통위는 매년 이행실적 점검 결과에 대한 보고서 작성)

v) 협약 평가결과 활용(피드백)

– (미이행 시) 개선계획 제출, 미이행에 대한 시정명령/과태료 등

– (평가결과의 활용) 수신료 산정 또는 사장 선임 등 연계

vi) 협약체결의 과정에 사회적 의견 수렴(Public consultations) 절차 도입

– 협약을 체결하기 전 협약의 큰 틀(기본계획)에 대한 공개 의견을 수렴하거나, 공영방송과 실무 검토를 거쳐 만든 협약 초안에 대한 공개 의견 수렴

라. 협약제도 관련 토론회 내용 반영

– 방통위와 KISDI는 22년 5월, 공영방송의 공적 책무와 협약제도 공개 토론회 개최[2)]

---

2) 공영방송 협약제도의 도입과 규제체계의 개편(이준웅 교수), 공영방송 협약제도의 도입 의의와 주요 쟁점(KISDI 성욱제 연구위원) 발제

– 민영방송과 차별화되는 공영방송의 공적 책무를 명확하게 설정하고, 기존 재허가 제도를 보완할 수 있는 협약제도의 도입 의의와 주요 방안을 제시함으로써, 공영방송 협약제도에 대한 사회적 여론 환기

– <표 1–1>는 토론회에 참석했던 토론자*들의 주요발언을 정리한 내용임

* 김대식(KBS), 김도연(국민대), 김예란(광운대), 노창희(디지털산업정책연구소), 채영길(한국외대), 홍원식(동덕여대), 이헌(방통위)

〈표 1–1〉 토론자 발언 내용 요약

토론자	주요 발언
김도연 국민대 교수	○ 현행 공영방송 거버넌스 제도가 상당히 무력한 것이 사실이며, 협약제도를 충분히 검토할 가치가 있음 ○ 정부나 규제기구와 같은 규제자가 상당한 권한을 가지고 휘두르는 것이 아니고 협약이라는 말이 표현하고 있듯이 정부나 규제기구와 규제대상인 공영방송사가 함께 협치해야 함 ○ 협약기간은 3년이라도 평가는 매년 사실상 여러 가지 KBS 자체의 Annual Report 또 규제기관이나 협약을 관장하는 조직의 Annual Report를 통해 촘촘하게 뒷받침이 되어야 할 것 ○ 자율·창의·독립·공정 등을 통해서 북돋아줄 수 있는 환류시스템이 살아있는 협약제도가 되어야 함
김예란 광운대 교수	○ 협약이라는 것의 원론적인 가치는 굉장히 중요하며, 협약성의 실질적 보장이 한계가 없는지 검토해야 함 ○ 협약은 제도적이고 법적인 격이 될 텐데 이것이 정치성과 실제로 얼마나 구분이 가능한지 이것을 명확하게 구분할 장치적 대비가 필요함 ○ 협약의 주체로서 KBS에 대한 시민의 신뢰가 어느 정도 되는지, KBS라는 조직에 우선한 협약이라고 생길 수 있는 의심이나 혐의로부터 자유로울 수 있는 근거가 KBS에 얼마나 있는지 혹은 이런 것들을 갖추기 위해서 필요한 실질적인 대책들이 필요함
노창희 디지털산업 정책연구소 연구위원	○ 협약제도를 통해서 현재 미디어 환경에 부합하는 공적 책무를 공영방송이 수행할 수 있다는 차원에서 실무적으로 굉장히 큰 의미가 있다고 생각함 ○ 공영방송 협약제도 도입을 통해서 공영방송에 관한 여러 가지 문제들이 해결된다면 근본적인 형태의 미디어법 개선의 출발점이 될 수 있다는 측면에서 굉장히 큰 의미가 있다고 생각함 ○ 공영방송 협약제도를 통해 그 어떠한 매체보다도 특수한 역무를 띨 수밖에 없는 공영방송의 공적 책무를 도출하고 그것들을 정기적으로 이행실적 점검을 하는 좋은 계기가 될 수 있음

토론자	주요 발언
노창희 디지털산업 정책연구소 연구위원	○ 협약제도와 경영평가를 효율적으로 연계한다면 공영방송인이 경영평가를 통해서 본인들이 가지고 있는 존재가치를 증명하는 데도 도움이 될 것 ○ 공영방송 협약제도 도입을 통해서 공영방송의 정체성에 맞는 평가 그리고 그것을 출발점으로 해서 다른 매체들도 미디어 환경변화에 맞는 새로운 평가나 정체성에 대한 물음들을 던질 수 있는 계기가 되었으면 함
채영길 한국외대 교수	○ agreement 자체의 정당성이나 실효성이 나오기 위해서는 그 앞에 있는 negotiation 과정에서 정당성과 실효성들이 담보되어야 함 ○ 협약의 과정에서 어떻게 정치적 후견주의를 극복하고 시청자의 열망과 바람 그리고 권익 또는 시청자 복지 실현을 그 과정 속에 담아낼 것인지가 가장 중요하다고 생각함 ○ 현재 나와 있는 제도의 계획을 보면 협약을 시행해서 이행하는 것을 약속하고 실적을 평가하고 피드백을 만들겠다는 굉장히 모호한 수준에 머물러 있음 ○ 공영방송에 대해서 공정성이 무엇인지, 시청자 권익이 무엇인지 제도적으로 구체화해야 할 것
홍원식 동덕여대 교수	○ 공영방송의 독립성과 자율성을 보장하고, 공영방송을 제도화한다는 점에서 공영방송 협약제도가 의미가 있다고 생각함 ○ 방송통신위원회가 협약체결의 당사자로서 '갑'을 대표한다면 방송통신위원회가 시민의 감시와 시민의 협약에서의 개입 가능성을 충분히 열어두어야 함 ○ 또한, '을'로서 온전하게 모든 권한을 방송사 사장이, 즉 협약의 공적 책무를 자신들이 어떻게 이행할 것인지를 다 명시하도록 하고 책무를 지우는 것이 마땅하다고 생각함 ○ 협약의 책임을 이행하지 못했을 때 이사회에서 방송사 사장을 탄핵 발의할 수 있는 권한을 준다면 이 협약이 이행되지 못했을 때 그것에 대해서 실질적인 책임을 물을 수 있는 통로도 만들어질 수 있음
김대식 KBS 공영성강화 프로젝트팀 박사	○ 공영방송을 공영방송답게 규정하려면 현재는 보호장치로써 공영방송이 존재감을 드러낼 수 있는 정책들이 먼저 만들어져야 함 ○ 그 중 하나로 공영방송의 재정적 대안을 마련하거나 혹은 공영방송의 보호와 진흥을 위한 법·제도적 장치를 먼저 마련해야 함 ○ 협약제도의 도입은 현행 통합방송법의 근본적인 변화를 전제해야 가능한 내용이고, 특히 공영방송의 정의와 기능·권한·특권 그리고 독립과 자유를 완전히 보장할 수 있는 법조항이 존재해야 가능할 것이며, 그 안에 재정적인 보완장치들까지 다 마련되어야 할 것임 ○ 시청각매체법 관한 법률들이 개정되어 공영방송의 역무와 책무가 규정되고 그 규정에 의해서 협약이 운영되고 그 협약의 결과에 따라 재정적 보장이나 특권이나 지위나 이런 것들이 부여될 수 있는지에 대한 면밀한 검토가 필요

토론자	주요 발언
이 헌 방통위 방송정책 기획과장	○ 협약제도의 성공적 도입을 위해서는 공적 책무에 대한 전문가 나아가서는 국민들의 공감대 형성이 가장 중요하다고 생각함 ○ 방통위 차원에서도 국민이나 전문가 대상 설문, 의견수렴 등 공영방송의 공적 책무 역할을 구체화하는 절차들을 가져보려고 함 ○ 올해는 방통위, 학계, 업계 그리고 KBS, EBS 등과 같이 협의해서 정말 협약을 도입한다면 어떤 식으로 어떤 절차를 통해서 도입해야 하는지 구체적인 안을 만들어야 하는 시기라고 생각함

2. 연구의 목적

○ 본 과제는 '21년 수행되었던 연구(공영방송 협약제도 도입에 관한 연구, KISDI)의 후속 과제 성격으로, 본 연구의 주요 목적은 다음과 같음

1) 공영방송 협약제도 도입을 위한 구체적인 법령 정비방안 마련

– 협약을 제도화하기 위해서는 많은 법령 제/개정 작업이 필요함. 협약 성격(재허가 대체), 협약체결의 방식, 이행실적 점검(평가) 방식, 결과에 따른 환류 방식 등에 대한 법령 조문화 작업 필요

2) 21년 연구에서 제시된 공영방송 협약의 구체적인 실무(안) 마련 필요

– KBS와의 협약 체결을 위한 실무 작업(협약서(안), 협약체결 준비 프로세스 일반, 협약서 첨부 자료 양식 등)을 보다 구체적으로 검토, 작성

3) 협약제도의 대상(범위) 확대 준비 필요

– 기 수행된 연구는 KBS를 대상으로 작성한 것이며, 대상 범위가 확대(ex. EBS 등)됨에 따라, 별도의 공적 역할/운영원칙에 대한 재설정이 필요함

○ 본 연구는 21년 수행된 연구를 바탕으로, 방송법 제/개정(안)을 구체적으로 제시한다는 점, 협약의 구체적인 실무(안)을 마련한다는 점 등에서 연구의 목적과 연구결과의 구체성 측면에서, 기존 연구와 차이가 있으며, 무엇보다 연구결과의 실천적 함의가 크다고 할 수 있음

제 2 절 연구의 주요 내용

□ 앞서 언급한 연구 목적에 따른 주요 연구내용은 다음과 같음

○ 서론

– 연구의 필요성

– 연구의 목적

○ 공영방송 협약 도입을 위한 법령 정비방안

– 법령 정비를 위한 주요 이슈 도출 (기존 협약(안) 기준)

– 주요 이슈별 방송법 개정안 및 향후 추진 방향

※ 관련 내용 논의를 위해 연구반 구성[3)]

○ KBS 협약(안) 체결을 위한 실무 매뉴얼 (프로세스 포함)

– 협약서(안) 제시

– 협약체결 실무 프로세스 (단계별 준비사항 등)

– 협약서 첨부 자료 양식 작성 (계량화 가능한 계획 등)

○ 협약제도의 대상(범위) 확대에 따른 공적 역할/운영원칙 도출

– 한국교육방송공사(EBS)의 공적 역할/운영원칙 설정 등)

○ 결론 및 시사점

– 연구 결과 정리

– 시사점

3) 법률 분야 전문가 (법무법인 태평양 박지연 변호사, 법무법인 세종 안정호 변호사, 법무법인 지평 최정규 변호사)와 방통위/KISDI로 구성(7월~9월, 5차 회의)

제2장 협약제도 도입을 위한 방송법 개정(안)

제1절 협약 도입 관련 주요 쟁점

1. 협약의 성격 등

○ (재허가 방식의 전환) 정부가 일방적으로 방송사업의 지속 여부를 결정하는 기존 재허가 방식을 벗어나, 정부와 공영방송 상호합의에 기반하는 협약제도의 도입은 행정행위의 선진적 변화라고 할 수 있음. 이는 해외 주요국에서도 우리나라의 재허가 방식이 아닌 협약 시스템을 유지하고 있다는 점에서도 알 수 있음

– 이는 앞서 연구의 배경이나 목적에서도 기술했던 것과 같이, 현행 재허가 제도나 경영평가의 한계에 대한 대안이기도 하며, 이를 통해 공영방송의 목표와 성과를 설정하는 데 있어 서로의 합의를 필요로 한다는 점에서 확보할 수 있는 절차적 정당성, 그리고 공영방송의 성과에 대한 보다 직접적이고 구체적인 평가가 가능하다는 점, 그리고 무엇보다 사업자로 하여금 평가 결과에 대한 예측가능성을 높여 행정행위의 신뢰도가 높아진다는 점 등의 효과를 예상할 수 있음

○ (계약에 근거한 행정행위) 협약제도는 사전적으로 설정되어 있는 공영방송이 감당해야 할 책무에 대한 구체적인 약속으로, 정부/규제기관과 공영방송 간의 상호합의를 계약의 형태로 명문화한 것(공공기관 계약과 유사)으로, 정부/규제기관, 공영방송 이사회/경영진 간의 지속적인 커뮤니케이션에 기반하여 운영될 수밖에 없음

○ (산발적으로 수행되었던 일상적 행위의 제도화) 협약제도는 공영방송이 지금까지 수행해 오지 않던 것들을 새롭게 도입한다기 보다는, 지금까지 서로 연계되어 오지 못하고 산발적으로 수행해 오던 일상적 업무(업무계획, 연차보고서, 방송평가, 경영평가, 운영 계획 등)를 보다 체계적인 방식으로 연계하는 작업이라고 볼 수 있음

2. 협약 대상

○ 협약의 대상을 굳이 공영방송에 국한해야 하는지, 상업방송으로 확대할 수는 없는지, 그리고 공영방송의 범위 안에 MBC가 포함되는지 등의 문제와 연관되는 이슈이기도 함

– 21년 연구에서 밝힌 바와 같이, 본 연구는 법률에 의해 설치된 공영방송사(KBS, EBS)에 한해 우선적으로 시행하며, 특히 KBS를 대상으로 협약의 전형(典型)을 만들고, 이후 범위나 대상에 따라 협약의 내용만 다르게 설정하는 방식으로 진행하고자 함. 이는 공영방송이냐 민영방송이냐의 구분이라기보다는 협약체결의 대상과 범위를 점차 확대해 나가되, 개별적으로 접근하는 방식이라고 볼 수 있음

3. 협약의 내용 (공적 책무)

○ 공영방송사에 대해 사회가 기대하는 공적 책무가 이미 설정되어 있다는 것을 전제로 하며, 공적 책무는 크게 공영방송이 제공하는 서비스의 내용에 관련한 부분(공적 역할)과 회사를 운영하는 기본원칙(운영원칙)으로 구분 가능

– 법률에 명시된 공적 책무에 의거, 공영방송사는 세부과제를 참고하여 이행 가능한(또는 이행실적 점검 가능한) 수준의 계량화된 계획(내용, 편성 시간 등에 대한 약속) 제출

– 협약의 구체적인 내용(약속)에 대한 변경은 방통위-공영방송 합의하에 가능

4. 협약의 체결방식

○ 협약체결의 주체, 절차 등과 관련한 쟁점이라고 할 수 있음

– (주체) 협약 체결의 주체는 형식적으로는 국가와 공영방송사(KBS) 간에 이뤄지는 계약의 형태라고 보는 것이 적절하며, 이를 위해, 방송통신위원회(위원장)와 KBS (이사장과 사장) 간의 계약 형태로 진행되어야 할 것으로 판단됨

– (절차) 기본적으로 모든 계약이 그렇듯, 계약 당사자 간의 합의가 중요하기 때문에, 협약의 내용에 대한 합의에 걸리는 시간이 상당 시간 소요될 것으로 판단되며, 합

의된 내용을 공표한 후 사회적인 검토를 거치는 과정까지 감안하는 경우, 협약체결을 위한 실무 작업에 들어가는 시기는 협약 만료 1년 전부터 준비해야 할 것으로 예상

5. 협약 이행에 대한 평가

○ 협약에서 약속한 내용이 제대로 지켜졌는지를 평가하는 단계를 의미하며, 관련해서는 평가의 주체를 누구로 할 것인지, 그리고 평가의 방식(판단 기준) 등을 다룸

– 협약제도가 도입되었다고 가정할 때, 가장 나중에 실무적으로 이루어지는 작업이면서 협약제도가 실질적으로 운영되는 데 있어 핵심적인 과정이라고 할 수 있음

– 평가 근거는 방송법에 두되, 평가의 방식, 세부 기준 등 구체적인 사항에 대해서는 하위 규정에 위임하는 것이 적절할 것으로 보임

6. 평가결과의 활용(또는 피드백) 방식

○ 평가결과의 공표를 포함해서, 지배구조나 재원구조와의 연계, 그리고 협약을 제대로 이행하지 않았을 경우 어떻게 제재할 것인지 등을 다루고 있음

– 이는 협약제도 도입이 실질적인 성과를 이루기에 가장 필수적인 부분이라고 할 수 있으며, 공영방송의 성과를 증진시키는 방향으로 환류 체계가 작동해야 한다는 것에 대해 유념할 필요가 있음

– 평가결과의 공표(KBS 연차보고서 또는 방통위 종합보고서 등)는 i) 최소한도의 활용방식(공영방송이 약속한 것을 얼마만큼 수행했는지를 시청자들에게 직관적으로 보여주고, 시청자들이 자율적으로 평가하는 방식), ii) 구조적인 차원에 영향을 미치는 방식(지배구조나 재원조달 방식과의 연계), iii) 행정적인 차원의 방식(미이행에 대한 제재)을 구상할 수 있으며, 본 연구에서는 위에서 언급한 세 가지 방식(평가결과의 공표, 지배/재원 구조와의 연계, 미이행 시 제재)을 모두 활용하는 것을 기본 방향으로 설정하고 있음

제 2 절 방송법 개정(안)

1. KBS의 공적책무 규정

가. 현행 방송법 관련 현행 규정

○ 방송법 제44조에 따르면, 한국방송공사는 보편적 서비스 제공(제2항), 공익에 기여할 수 있는 프로그램/서비스/기술의 연구 개발(제3항), 민족문화 창달/동질성 확보 프로그램 개발 방송(제4항), 지역적 다양성/지역사회 균형발전 기여 프로그램 개발 방송(제5항)의 의무를 지님 (제1항(방송의 목적, 공적책임, 공정성, 공익성)은 한국방송공사뿐만 아니라 모든 방송이 수행해야 하는 의무임)

제44조(공사의 공적 책임) ① 공사는 방송의 목적과 공적 책임, 방송의 공정성과 공익성을 실현하여야 한다. ② 공사는 국민이 지역과 주변 여건과 관계없이 양질의 방송서비스를 제공 받을 수 있도록 노력하여야 한다. ③ 공사는 시청자의 공익에 기여할 수 있는 새로운 방송프로그램 · 방송서비스 및 방송기술을 연구하고 개발하여야 한다. ④ 공사는 국내외를 대상으로 민족문화를 창달하고, 민족의 동질성을 확보할 수 있는 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다. ⑤ 공사는 방송의 지역적 다양성을 구현하고 지역사회의 균형 있는 발전에 이바지할 수 있는 양질의 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다.

○ (문제점) 프로그램의 편성(공익, 민족문화/동질성 확보, 지역 프로그램)과 기술적인 측면(보편적 서비스/공익 기여 서비스/기술의 연구개발)이 혼용되어 있으며, 프로그램 편성 측면에서 보더라도, 공익이라고 하는 추상적 가치를 제외하면, KBS에 차별적으로 의무가 부과된 사항은 민족문화 창달/동질성 확보, 지역 프로그램에 제한되어 있어, 실제 우리 사회에서 KBS에 기대하는 역할이나 중요성에 비해 법률상의 의무는 상당히 제한적이라고 할 수 있음[4)]

4) 노창희(2022) 역시 방송법에 명시되어 있는 공적 책임은 추상적이라는 부분에 대해 지적하고 있음. 방송법 제5조 (방송의 공적 책임) 내용은 선언적인 내용이며, 공적 책임 이행 대상을 구체화하지 않고 있고, 제44조(공사의 공적 책임)의 내용은 미디어 환경

나. KBS가 제시한 공적책무

○ 공적책무 확대 사업계획서(21. 6) + 2019~2021 중장기계획, 2020년 경영목표 핵심사업

〈표 2－1〉 공적책무 확대 사업계획서 상 KBS의 공적책무

핵심비전	과제·사업
① 개방	과제❶ : 시청자 주권과 설명책임 강화
② 신뢰	과제❷ : 공정·신뢰의 저널리즘 구현
③ 안전	과제❸ : 국가 재난방송 거점 역할 확립
④ 품질	과제❹ : 고품격 공영 콘텐츠 제작 확대 과제❺ : 디지털 서비스 확대 및 개방 과제❻ : 차세대 방송 서비스 역량 확대
⑤ 다양성	과제❼ : 지역방송·서비스 강화 과제❽ : 소수자 포용과 다양성 확대

다. 기존 연구 등

○ 윤석민(2020)은 강형철(2004), 심미선/김재영(2003), 이상식(2003), 최영묵/박승대(2005), Blumler(1992), Croteau & Hoynes(2005), Heap(2005), McQuail(2000/2002), Papachanassopoulos(2002), Hasting(2004), 김영주(2008) 등의 연구자들이 제시한 내용을 바탕으로 공영방송이 추구해야 할 규범적 목표들을 독립성, 공정성, 유익성, 문화적 정체성, 사회통합, 보편적 접근, 소수 시청자 보호, 고품질, 다양성, 지역성, 오락성, 시민참여, 공론장 등의 키워드로 구분

〈표 2－2〉 공영방송이 추구하는 각론 차원의 규범적 목표들

목표	연구자
• 독립성 － 정치적 독립 － 경제적 독립 － 편집 및 편성의 독립	강형철(2004), 심미선·김재영(2003), 이상식(2003), 최영묵·박승대(2009), Barendt(1993), Blumer(1992), Croteau & Hoyness(2005), Heap(2005), McQuail(2000/2002), Papathanassopoulos(2002), Van Dijk, Nahuis & Waagmeester(2005)

변화와 괴리가 존재한다고 지적하고 있음

목표	연구자
• 공정성, 객관성 • 불편부당성, 중립성 • 균형성, 공신력	심미선·김재영(2003), 이상식(2003), Barendt(1993), Heap(2005), McQuail(1992), Papathanassopoulos(2002)
• 유익성, 교육성 • 청소년 복지	Blumer(1992), Hasting(2004), McQuail(1992)
• 문화적 정체성 • 문화적 공동성 • 사회적 전통 보존	강형철(2004), 최현철·안석환·신홍균(1999), Barendt(1993), Heap(2005), Hujanen(2005), McQuail(1998)
• 사회 통합, 공동성 • 사회기반 유지	이준웅(2009), Blumer(1992), Heap(2005)
• 보편적 접근 가능성	강형철(2004), 김영주(2008), 심미선·김재영(2003), 윤석민(2002), 이상식(2003), Barendt(1993), Hasting(2004), Hujanen(2005), Napoli(2001), Papathanassopoulos(2002), Van Dijk, Nahuis & Waagmeester(2005)
• 편성의 균형성 • 편성의 보편성	김영주(2008), 윤석민(2002), Papathanassopoulos(2002), Scannel(1989)
• 소수 시청자를 위한 서비스 제공	김영주(2008), 심미선·김재영(2003), 이상식(2003), Hasting(2004), McQuail(2000/2002)
• 고품질	강형철(2004), 이상식(2003), Blumer(1992), Heap(2005), McQuail(2000/2002), Van Dijk, Nahuis & Waagmeester(2005)
• 다양성	강형철(2004), 김영주(2008), 주정민(2006), Barendt(1993), Blumer(1992), McQuail(1992), Napoli(2001), Hasting(2004), Hujanen(2005), Van Dijk, Nahuis & Waagmeester(2005)
• 지역성	윤석민 외(2004), 이상식(2003), 정용준(2009), Napoli(2001)
• 경쟁력, 오락성, 대중성	김호석(2000), 심미선·김재영(2003), Napoli(2001)
• 자율성, 혁신	Croteau & Hoyness(2005)
• 의견교환, 토론, 논쟁의 장 제공, 식견을 갖춘 시민 양성	윤석민·홍종윤·오형일(2012), 이상훈(2012), Blumer(1992), Hasting(2004), Heap(2005), Croteau & Hoyness(2005)
• 다양한 견해와 시각 반영, 다원성, 소수자의 견해 제시	윤석민·홍종윤·오형일(2012), 이준웅(2009), Curran(2005), Hujanen(2005), Van Dijk, Nahuis & Waagmeester(2005)
• 시민참여의 증진	김민하(2008), 안창현(2008), 이민웅(2006), Heap(2005)
• 사회적 소통의 활성화	Curran(2000/2005), Curran(2005), Curran & Seaton(1997)
• 성숙한 여론 형성	Curran(2000/2005), Curran(2005), Curran & Seaton(1997)
• 시민적 덕성 증진	Curran(2000/2005), Curran(2005), Curran & Seaton(1997)
• 경험의 공유	강형철(2007)

출처: 윤석민(2020), p. 398 재인용

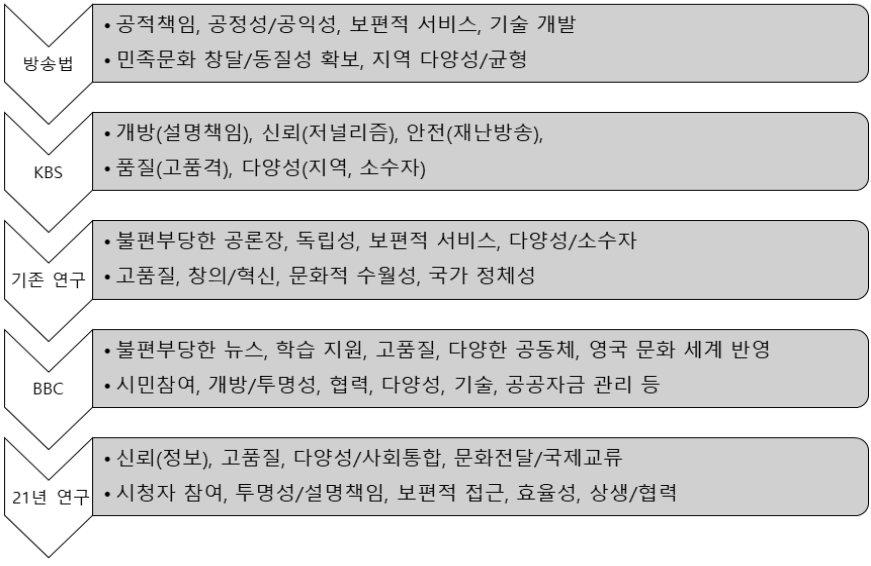
○ 윤석민(2020)은 위의 내용을 종합하여, 공영방송의 공적 책무를 아래와 같이 분류한 바 있음

- 정치적으로 독립적이고 불편부당한 민주적 공론장의 기능 수행
- 경제적, 재정적 독립성의 확보
- 모든 사회 구성원을 위한 보편적 서비스의 제공
- 프로그램에 있어 사회적 다양성, 다원성의 반영
- 소수자, 사회적 약자를 위한 서비스 제공
- 식견을 갖춘 시민 양성에 기여
- 질적으로 우수한 프로그램과 서비스의 제공
- 창의적, 혁신적인 프로그램의 제공
- 문화적 수월성 제고
- 공동체적, 국가적 정체성의 강화

라. 21년 연구

○ 21년 연구는 아래 그림과 같이 현행 방송법 조항, KBS가 스스로 한 약속, 기존 연구, BBC 사례 등을 종합하여, KBS의 공적 책무를 도출하였음

〔그림 2－1〕 21년 연구의 공적 역할·운영원칙 도출 과정



○ 21년 연구는 KBS의 공적 책무를 프로그램의 내용/편성과 관련 있는 공적 역할과 회사의 운영과 관련 있는 운영원칙으로 구분하고 그 내용을 아래와 같이 제시함

공적 역할	운영원칙
1) 신뢰할 수 있는 정보/공론장 (재난방송 포함)	1) 시청자 참여
2) 차별적/독창적, 고품질 프로그램 창의/실험적 프로그램	2) 개방/투명성, 설명책임
3) 다양한 커뮤니티 반영 + 사회통합 (성, 연령, 지역, 직업 등)	3) 보편적 접근, 기술혁신
4) 문화 전달/계승 및 국제교류	4) 운영 효율성
	5) 상생/협력

○ 이에 따라, 방송법의 개정 조항을 아래와 같이 제시한 바 있음

제44조(공사의 공적 역할) ① 공사는 재난을 포함한 모든 상황 하에서 시청자가 신뢰할 수 있는 정보를 제공하여야 하며, 민주주의 사회 유지를 위한 건강한 공론장을 만들기 위해 노력하여야 한다. ② 공사는 창의적이고, 차별적인 프로그램을 제공하여야 하며, 시청자의 눈높이에 맞는 수준 높은 프로그램을 제공하도록 노력하여야 한다. ③ 공사는 우리 사회에 존재하는 다양한 공동체의 모습을 있는 그대로 반영하고, 사회 구성원 누구도 소외되지 않는 사회통합에 기여하는 프로그램을 제공하여야 한다. ④ 공사는 민족문화를 전달, 계승하고, 국제교류를 활성화할 수 있는 프로그램을 제공하여야 한다. 제44조의2(공사의 운영원칙) ① 공사는 공사의 운영 전반에 걸쳐 시청자의 참여를 제도화하고, 이를 통해 시청자 주권이 확보될 수 있도록 노력하여야 한다. ② 공사는 공사의 운영 전반에 걸친 모든 정보를 시청자에게 투명하고 알기 쉽게 공개하여야 한다. ③ 공사는 공사가 제공하는 업무를 시청자가 언제 어디서든 쉽게 접근할 수 있도록 방송기술을 연구하고 개발하여야 한다. ④ 공사는 공사의 운영을 효율적으로 운영하도록 노력하여야 한다. ⑤ 공사는 공사가 제공하는 업무를 지원하는 모든 협력업체들과 상생할 수 있도록 노력하여야 한다.

마. 연구반 논의 결과

○ 본 연구는 전술한 것과 같이, 21년 연구 내용을 기반으로 연구반에서 적절성을 재논의하고 논의된 내용을 법 조문화하는 방식으로 진행했음

– 이에 따라, 21년 연구 당시 제안했던 공적 책무의 성격에 따른 구분(공적 역할과 운영원칙)은 유지하고, 세부 내용을 조율하는 방식으로 논의를 진행했으며, 논의 결과는 아래와 같음

○ (공적 역할) 공정한 뉴스, 차별화된 고품질 프로그램 제공, 다양성/사회통합, 민족문화 창달/국제사회 내 한국의 인식과 이해 제고, 신속·정확한 재난방송 등 5대 역할 설정

– 21년 연구 당시 제안했던 내용은 모두 유지(재난방송이 가지는 중요성을 감안, 재난방송을 별도의 조항(제5항)으로 구분)하되, 일부 표현 수정

〈표 2－3〉 방송법 제44조(공사의 공적 역할) 개정(안)

현 행 법	개 정 안
제44조(공사의 공적 책임) ① 공사는 방송의 목적과 공적 책임, 방송의 공정성과 공익성을 실현하여야 한다.	제44조(공사의 공적 역할) ① 공사는 공정하고 객관적이며 정확한 뉴스와 정보를 제공하여야 한다.
② 공사는 국민이 지역과 주변 여건과 관계없이 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있도록 노력하여야 한다.	② 공사는 창의적이고 차별화된 고품질의 방송프로그램을 제공하여야 한다.
③ 공사는 시청자의 공익에 기여할 수 있는 새로운 방송프로그램·방송서비스 및 방송기술을 연구하고 개발하여야 한다.	③ 공사는 우리 사회의 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종 등과 관련하여 방송프로그램의 다양성이 구현되도록 하고 사회 통합에 기여하여야 한다.
④ 공사는 국내외를 대상으로 민족문화를 창달하고, 민족의 동질성을 확보할 수 있는 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다.	④ 공사는 방송프로그램을 통하여 민족문화를 창달하고 국제사회에서 한국에 대한 올바른 인식과 이해를 도모하는데 기여하여야 한다.
⑤ 공사는 방송의 지역적 다양성을 구현하고 지역사회의 균형 있는 발전에 이바지할 수 있는 양질의 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다.	⑤ 공사는 신속하고 정확하게 재난방송을 제공하여야 한다.

○ (운영원칙) 21년 연구와 비교할 때, 시청자 참여의 제도화를 제외[5]한 나머지 운영원칙(정보의 투명한 공개, 시청접근권, 효율적 관리, 협력업체 상생 등)은 모두 그대로 유지하고, 일부 표현 수정

〈표 2－4〉 방송법 제44조의 2(공사의 운영원칙) 개정(안)

현 행 법	개 정 안
(신설)	제44조의2 (공사의 운영원칙) ① 공사는 공사의 운영 전반에 관하여 공표 가능한 정보를 시청자가 알 수 있도록 투명하게 공개하여야 한다. ② 공사는 공사가 제공하는 업무를 시청자가 언제 어디서든 쉽게 접근할 수 있도록 방송기술을 연구하고 개발하여야 한다. ③ 공사는 조직, 인력, 예산, 그 밖에 경영에 관련된 사항이 효율적으로 관리되도록 노력하여야 한다. ④ 공사는 공사가 제공하는 업무를 지원하는 모든 협력업체들과 상생할 수 있도록 노력하여야 한다.

5) 21년 연구에서는 시청자 참여가 운영원칙으로 제시되었으나, 현행 방송법상 시청자의 참여는 모든 방송사가 지켜야 하는 기본원칙(제3조 시청자의 권익보호)이라는 점, 또한 이미 방송법 내 여러 곳(제69조 시청자 참여프로그램, 제87조 시청자위원회, 제89조 시청자 평가프로그램 등)에 관련 조항이 존재한다는 점 등을 감안하면 다소 중복적이라는 의견이 많아 운영원칙에서 제외하기로 함

바. 대국민 설문 조사[6)]

○ 2022년 9월, 전국 만 20세~69세 남녀 1,000명 대상 온라인 조사 (엠브레인 위탁)

– (조사항목) '21 도출된 공적 역할 및 운영원칙, 방송법 제6조(방송의 공정성과 공익성) 및 제44조(공사의 공적 책임)를 종합하여 15개 질문으로 구성 (응답자가 공적 역할과 운영원칙을 구분하는 데 혼동이 있을 수 있어, 통합해서 질문 구성)

– 응답자의 조사 참여 제고 및 조사 결과의 정리를 보다 단순화하기 위해 3점 척도 (매우 중요, 보통, 중요하지 않음)로 응답하도록 유도

– 추가적으로 방송법에 포함되어야 할 내용에 대한 자유 기입 유도 (주관식)

KBS의 방송프로그램 제작·편성 및 방송사 운영(총 15개 항목)에 대해 방송법에 포함되어야 할 내용으로서의 중요도를 체크해 주시기 바랍니다. (매우 중요, 보통, 중요하지 않음) 1) 공정하고 객관적이며 정확한 뉴스·정보의 제공 2) 민주적 여론형성을 위한 시사토론 프로그램의 제공 3) 대하드라마, 자연다큐멘터리 등 다른 방송사와 차별화된 고품질 프로그램의 제공 4) 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종 등과 관련하여 다양한 프로그램의 제공 5) 지역사회의 발전에 기여할 수 있는 프로그램의 제공 6) 민족 문화의 창달·계승에 기여할 수 있는 프로그램의 제공 7) 민족의 동질성 확보에 기여할 수 있는 프로그램의 제공 8) 국제사회에서 한국에 대한 올바른 인식과 이해를 도모하는 프로그램의 제공 9) 전 연령 대상 교육(사회교육 기능) 프로그램의 제공 10) 언제 어디서든 프로그램에 쉽게 접근할 수 있도록 시청 접근권 향상 (난시청 해소, 온라인 서비스 등) 11) 신속하고 정확한 재난 방송의 제공 12) 장애인에 대한 시청 지원을 통해 장애인의 시청권 보장 13) 조직, 인력, 예산 등 경영 관련 사항의 효율적 관리 14) 운영 전반에 관한 정보의 투명한 공개 15) 제작사 등 모든 협력업체와의 상생

6) 본 연구는 협약제도의 도입에서 가장 중요한 출발점을 다른 방송사와 차별되는 KBS의 공적책무 설정이라고 판단하고, 앞서 연구반 논의를 통해 도출된 공적 책무의 적절성/타당성에 대해 대국민 설문 조사를 통해 확인하고자 했음

– (조사 결과) 응답자의 80% 이상이 공정하고 객관적이며 정확한 뉴스·정보 제공, 신속하고 정확한 재난방송 제공이 매우 중요한 것으로 답변, 한편 현재 방송법상 KBS의 공적 책무로 설정되어 있는 민족문화의 창달·계승(동질성 확보 프로그램 제공 포함) 등은 상대적으로 덜 중요한 것으로 인식하고 있음

– (공적 역할 Top 5) 공정한 뉴스, 신속 정확한 재난방송, 국제사회에서 한국에 대한 인식과 이해, 시사 토론 프로그램, 차별화된 고품질 프로그램 제공 등

– (운영원칙 Top 5) 정보의 투명한 공개, 시청접근권, 장애인 시청지원, 협력업체 상생, 효율적 관리 등

〈표 2－5〉 KBS 공적 책무 설정을 위한 온라인 조사 결과 (n=1,000)

구분	공적 책무	매우 중요(%)
역할	1) 공정하고 객관적이며 정확한 뉴스·정보의 제공	85.8
역할	11) 신속하고 정확한 재난방송의 제공	84.3
운영	14) 운영 전반에 관한 정보의 투명한 공개	68.7
역할	8) 국제사회에서 한국에 대한 올바른 인식과 이해를 도모하는 프로그램의 제공	62.6
운영	10) 언제 어디서든 프로그램에 쉽게 접근할 수 있도록 시청 접근권 향상 (난시청 해소, 온라인 서비스 등)	60.3
운영	12) 장애인에 대한 시청지원을 통해 장애인의 시청권 보장	58.8
역할	2) 민주적 여론형성을 위한 시사토론 프로그램의 제공	58.6
운영	15) 제작사 등 모든 협력업체와의 상생	54.7
운영	13) 조직, 인력, 예산 등 경영 관련 사항의 효율적 관리	54.6
역할	3) 대하드라마, 자연 다큐멘터리 등 다른 방송사와 차별화된 고품질 프로그램의 제공	51.5
역할	5) 지역사회의 발전에 기여할 수 있는 프로그램의 제공	49.6
역할	4) 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종 등과 관련하여 다양한 프로그램의 제공	48.1
역할	9) 전 연령 대상 교육(사회교육 기능 프로그램의 제공	47.6
역할	6) 민족문화의 창달·계승에 기여할 수 있는 프로그램의 제공	44.4
역할	7) 민족의 동질성 확보에 기여할 수 있는 프로그램의 제공	35.5

○ 기타 의견(주관식 답변)

– 공정 보도에 대한 의견이 가장 많았으며, 양질의 콘텐츠 제작 및 편성에 대한 의견, 운영 투명성 등 비용지출에 대한 효율성 및 투명성 관련 의견 등의 순으로 개진

– (공정한 보도) 진실하고 공정한 정보 전달, 편향성을 띄면 안됨, 가짜뉴스 방지 보도 시 엄중 처벌, 중립의 입장에서 방송 등 – (고품질 차별화 프로그램) 감동 스토리가 있는 드라마가 많았음 좋겠어요. 개그 프로그램 다시 만들어 주세요. 예능 프로그램의 확대 지양, 시사교양 프로그램(다큐멘터리, 교육 프로그램 등) 확대, 기후변화에 따른 환경문제 경각심 제고 및 미래세대 준비하는 프로그램/등 편성 필요, 범죄 사실이 있는 공인의 출연 금지 등 – (다양성 반영) 노인 프로그램 편성 확대, 어린이 프로그램 편성 확대, 지역민을 위한 프로그램 편성 확대 등 – (운영 투명성, 설명 책임 등) 수신료 지출 내역 공개, KBS 인력 운용 등이 투명성이 높아졌으면, 과다한 경비(연예인 출연료 등) 지출 억제, 인력구조 개편 등 – (기타) 수신료 폐지, 광고가 너무 많음 등

2. 협약의 체결

가. 현행 방송법 관련 조항 (허가/재허가 등)

○ KBS에 대한 별도의 허가/재허가 체계가 마련되어 있지 않으며, 지상파방송사업자로서의 허가/재허가 체계를 따르고 있음. 지상파방송사업자는 허가를 받아야 하며(방송법 제9조), 실무적으로는 전파법에 따라 방송국 개설허가를 받음

방송법 제9조(허가·승인·등록 등) ① 지상파방송사업을 하고자 하는 자는 방송통신위원회의 허가를 받아야 한다. 이 경우 방송통신위원회는 과학기술정보통신부장관에게 「전파법」에 따른 무선국 개설과 관련된 기술적 심사를 의뢰하고, 과학기술정보통신부장관으로부터 송부 받은 심사 결과를 허가에 반영하여야 한다. 전파법 제19조(허가를 통한 무선국 개설 등) ① 무선국을 개설하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 과학기술정보통신부장관의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항 중 대통령령으로 정하는 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

○ 재허가의 경우에도 마찬가지로, 다른 방송사업자와 구분되지 않음

– 이에 따라, KBS 역시 제17조에 따라 재허가 심사를 받고 있음

제17조(재허가 등) ① 방송사업자(放送채널使用事業者는 제외한다) 및 중계유선방송사업자가 허가유효기간의 만료 후 계속 방송을 행하고자 하는 때에는 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회의 재허가를 받아야 한다. 이 경우 제9조제1항, 제2항 및 제11항을 준용한다. ③ 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회가 제1항 및 제2항에 따라 재허가 또는 재승인을 할 때에는 제10조제1항 각호 및 다음 각호의 사항을 심사하고 그 결과를 공표하여야 한다. 1. 제31조제1항에 따른 방송평가 2. 이 법에 따른 시정명령의 횟수와 시정명령에 대한 불이행 사례 2의2. 방송의 공적 책임을 고려하여 대통령령으로 정하는 법령의 위반 여부 3. 시청자위원회의 방송프로그램 평가 4. 지역사회발전에 이바지한 정도 5. 방송발전을 위한 지원계획의 이행 여부 5의2.「방송광고판매대행 등에 관한 법률」제20조제2항에 따른 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자에 대한 방송광고 판매 지원 이행 정도 6. 그 밖에 허가 또는 승인 당시의 방송사업자 준수사항 이행 여부

○ 변경허가의 경우에도 마찬가지로, 다른 방송사업자와 구분되지 않음

방송법 제15조(변경허가등) ① 방송사업자·중계유선방송사업자·음악유선방송사업자 및 전광판방송사업자는 다음 각호의 사항을 변경하고자 하는 때에는 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회로부터 변경허가 또는 변경승인을 얻거나 변경등록을 하여야 한다. 이 경우 그 절차는 제9조제1항, 제2항, 제3항, 제5항, 제6항, 제8항, 제10항 및 제11항을 준용한다. 1. 해당 법인의 합병 및 분할 2. 개인이 영위하는 사업의 법인사업으로의 전환 3. 삭제 4. 개인이 영위하는 사업의 양도 5. 방송분야의 변경 6. 방송구역의 변경 7. 그 밖에 대통령령으로 정하는 중요한 시설의 변경 ② 지상파방송사업자 또는 공동체라디오방송사업자가 다음 각호의 사항을 변경한 때에는 이를 지체없이 방송통신위원회에 신고하여야 한다. 1. 대표자 2. 방송편성책임자 3. 법인명 또는 상호 4. 주된 사무소의 소재지

나. 21년 연구

○ 앞서 언급한 것처럼, 협약 제도 도입은 기본적으로 현행 재허가 제도(방송평가 포함) 및 경영평가를 전면적으로 대체하는 것이기 때문에, 21년 연구에서도 협약을 체결하면 재허가를 대체하는 것으로 방안을 제시한 바 있음

– 21년 연구에서 아래의 내용과 같이 협약의 체결 조항을 신설하면서, 협약을 체결한 경우 제17조의 재허가를 받은 것으로 본다는 조항을 넣은 바 있음, 21년 연구에서는 제15조의 변경허가 등에 대한 내용을 다루지 않았음

제45조(협약의 체결) ① 공사는 제44조 내지 제44조의2의 이행을 위해 방송통신위원회와 협약을 체결한다. 협약을 체결하는 경우, 공사는 제17조의 재허가를 받은 것으로 본다. ② 협약의 구체적인 내용은 공사와 방송통신위원회 간 합의를 통해 정한다. ③ 협약의 유효기간은 6년으로 한다. ④ 이사장 또는 사장의 변경 등 협약 내용 및 이행 등에 관한 중요한 사항을 변경할 필요가 있을 때에는 공사와 방송통신위원회 간 합의를 통해 협약을 변경할 수 있다.

○ 협약의 내용은 당사자간 합의를 통해 변경이 가능하도록 제안했으며, 협약의 유효기간은 기존의 재허가 기간(5년)을 감안, 이보다 연장(6년)하는 방안을 제시했음

다. 연구반 논의 결과

○ 제44조의3(협약의 체결) 조항 신설

– (제1항 - 재허가와의 관계) 개정안 제44조의 공적 역할과 제44조의2 운영원칙의 이행을 위해 방통위와 공사가 협약[7]을 체결하고 기존 재허가를 대체함(협약을 체결한 경우, 재허가를 받은 것으로 갈음). 이론적으로는 협약체결 없이 방송하는 경우, 법적 근거 없이 방송을 하게 되는 상황이 발생할 수도 있어. 유효기간 내 협약체결 유도 필요. 다만, 합의에 도달하지 못할 경우를 감안하여 협약 체결 의무를 부과하는 것이 적절함

– (제2항 - 협약의 내용) 협약의 구체적인 내용은 KBS와 방통위 간 합의를 통해서 정하며, 합의를 통해 변경 가능. 법률에 명시된 공적 책무에 근거, 공영방송사는

7) 협약이라는 일반적 용어 대신 공영방송 협약을 특정하는 표현(ex: 공적 책무 협약)을 별도로 신설하자는 의견도 내부적으로 검토된 바 있음

이행 가능한 수준의 계량화된 계획을 제출하며, 일반 규제(편성, 광고, 심의 등)는 원칙적으로 협약의 내용이 아님

- (제3항 - 협약의 유효기간) 사장 임기(3년), 수신료 검토 주기(3~4년)[8], 재허가 기간(3년~5년) 등을 감안, 6년으로 설정
- (제4항 - 다른 조항과의 관계) 협약체결을 통해 재허가를 받은 것으로 보지만, 허가와 관련한 다른 조항(제15조 변경 허가 등, 제18조 허가 취소 등)에 대해서는 준용[9]

〈표 2－6〉 방송법 제44조의 3(협약의 체결) 개정(안)

현 행 법	개 정 안
(신설)	제44조의3(협약의 체결) ① 공사는 제44조에 따른 공적 역할과 제44조의2에 따른 운영원칙의 이행을 위해 방송통신위원회와 협약을 체결해야 한다. 협약을 체결한 경우 제17조 제1항의 재허가를 받은 것으로 본다. ② 협약의 구체적인 내용은 공사와 방송통신위원회 간 합의를 통해 정한다. 협약 내용 및 이행 등에 관한 사항을 변경하는 경우에도 이와 같다. ③ 협약의 유효기간은 6년으로 한다. ④ 제1항에 따라 협약을 체결한 공사에게는 제15조 및 제18조의 규정을 준용한다.

8) 방통위(21. 12), 수신료 조정안에 대한 방송통신위원회 의견서, p.33 "결론적으로 사회적으로 필요한 공적책무와 수신료 수준에 대해서는 정기적(3년 또는 4년 등)으로 검토하여 확정하도록 관련 법령을 개정할 필요가 있습니다."

9) 협약을 체결하는 경우 재허가를 받은 것으로 간주함에 따라, 협약체결 후 일부 조항(변경허가, 허가취소 등)에 대한 해석상의 논란이 발생할 수 있어, 대상 범위 및 효력을 보다 명확히 하기 위해 준용 규정을 신설해야 하는지에 대해 연구반에서 논의한 결과 본 연구에서는 준용 조항을 두는 것으로 제안했지만, 협약체결 시 재허가를 받은 방송사업자로 간주, 준용 규정을 두지 않더라도 허가·재허가·변경허가와 관련된 조항이 공사에 대하여도 적용되므로, 굳이 준용 규정을 신설할 필요는 없다는 의견도 있음

○ <표 2－6>에서 제시한 개정(안) 외에도, 방송광고판매대행법 사례(방송광고판매대행사업 제6조는 방송광고판매대행사업에 대해 허가제를 규정하면서도 Kobaco에 대해 허가 의제 규정을 두고 있음[10])를 참조하여, KBS의 경우에도 재허가와 관계없이 방송사업이 가능한 것으로 보고 공영방송 협약체결을 의무화하는 방식도 대안[11]으로 검토된 바 있음[12]

○ 협약체결의 주체로서의 이사회 관련 조항(제49조 이사회의 기능) 개정

－ 협약체결 과정에서 협약(안)을 최종적으로 심의하고, 방통위 위원장과 실질적인 협약 체결의 당사자로서, 이사회의 역할에 대해서도 개정 필요

－ (제49조 개정) 공사 이사회는 협약의 체결 및 이행에 관한 사항을 심의(협약의 체결을 통해 기존 경영평가 대체)

---

10) 방송광고판매대행법 제6조(광고판매대행자의 허가) ① 광고판매대행사업을 하려는 자는 다음 각 호의 요건을 갖추어 방송통신위원회의 허가를 받아야 한다.
1. 방송광고판매계획의 공익성 · 공정성 및 실현가능성
2. 방송광고 결합판매 지원, 광고매출 배분 등이 포함된 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자 지원방안의 적절성 및 실현가능성
3. 조직 및 인력운영 등 경영계획의 적정성
4. 재정능력 및 재정건전성
5. 방송 및 광고산업 발전을 위한 지원계획의 적절성
6. 그 밖에 사업수행에 필요한 사항
② 제24조에 따른 한국방송광고진흥공사는 제1항에 따른 허가를 받은 것으로 본다. 이 경우 제24조에 따른 한국방송광고진흥공사는 「방송문화진흥회법」에 따라 설립된 방송문화진흥회가 최다출자자인 방송사업자의 네트워크 지원방안을 방송통신위원회에 제출하고 승인을 받아야 한다. (이하 생략)

11) 제9조(허가·승인·등록 등) ⑫ 제43조에 따른 한국방송공사는 이 조에 따른 허가·승인 및 등록을 받은 것으로 본다. 제44조의3(협약의 체결) ①공사는 제44조에 따른 공적 역할의 수행 및 제44조의2에 따른 운영원칙의 이행을 위하여 방송통신위원회와 협약을 체결한다.

12) 공영방송 허가 제도가 사실상 유명무실하다는 기존 문제 제기를 감안하면 보다 근본적인 대안일 수는 있으나, 기존 허가 조항을 개정하는 급진적 변화가 오히려 논란을 부추길 수 있다는 우려로 채택하지 않음

〈표 2－7〉 방송법 제49조(이사회의 기능) 개정(안)

현 행 법	개 정 안
제49조(이사회의 기능) ① 이사회는 다음 각호의 사항을 심의 · 의결한다.	제49조(이사회의 기능) (좌동)
1. 공사가 행하는 방송의 공적 책임에 관한 사항	1. (좌동)
2. 공사가 행하는 방송의 기본운영계획	2. (좌동)
3. 예산 · 자금계획	3. (좌동)
4. 예비비의 사용 및 예산의 이월	4. (좌동)
5. 결산	5. (좌동)
6. 공사의 경영평가 및 공표	6. 제44조의3에 따른 협약의 체결 및 이행에 관한 사항
(이하 생략)	(이하 생략)

3. 협약 평가 및 공표

가. 현행 방송법 관련 조항

○ 현행 방송법은 KBS도 다른 지상파방송사업자와 마찬가지로 재허가 심사(3~5년 주기)와 방송평가(매년)를 받도록 하고 있음

– 재허가 심사결과는 재허가 백서를 통해 공표되고 있으며, 방송평가 결과는 매년 항목별 평가점수와 총점이 공표됨

〈표 2－8〉 방송평가 영역별 세부항목

방송평가 영역별 세부항목
1) 방통위 프로그램 질 평가 (KI) 2) 방송사 자체 프로그램 질 평가 3) 프로그램 관련 수상실적 평가 4) 자체심의/공정보도위원회 운영현황 및 결과 종합 평가 5) 시청자 평가 프로그램 편성 및 운영현황 종합 평가 6) 시청자 의견반영 종합 평가 7) 방송심의 관련 제규정 준수 여부 평가 8) 언중위 및 법원 오보관련 결정 평가
1) 시청자위원회 운영 현황 및 결과 종합 평가 2) 어린이 프로그램 편성 평가 3) 장애인 시청지원 프로그램 편성 평가 4) 재난방송 편성 및 운영현황 종합 평가 5) 비상업적 공익광고 편성 평가 6) 주시청시간대 균형적 편성 평가 7) UHD 프로그램 편성 평가 8) 편성관련 제규정 준수 여부 평가
1) 재무 건전성 종합 평가: 유동비율, 부채비율 등 2) 경영투명성 확보방안 종합 평가 3) 인적자원 개발 투자 평가: 인당 교육비, 매출액 대비 교육비 등 4) 방송콘텐츠 및 방송기술 투자 평가: 매출액 대비 투자액 등 5) 장애인 고용 평가: 장애인 고용비율 등 6) 여성 고용 평가: 여성 고용 비율(정규직/비정규직) 7) 공정거래 질서 확립 노력 평가: 표준계약서, 상해/여행자 보험 가입 등 8) 개인정보보호 적절성 종합 평가 등 9) 방송법 등 관계법령 준수 여부 평가

나. 21년 연구

○ 21년 연구에서는 협약의 이행실적에 대한 평가가 방송평가를 대체한다는 것을 적시하면서, 평가의 주체는 방송통신위원회로, 평가 주기는 3년 단위로, 평가의 기준은 규칙으로 정하고, 평가결과는 공표하는 것으로 방송법 개정안을 제시한 바 있음

– 이사회의 기능(제49조)에서 경영평가 조항을 삭제함으로써, 협약의 이행실적 평가가 방송평가 및 경영평가를 대체하는 것도 함께 제시

제46조(협약의 평가 및 공표) ① 방송통신위원회는 매년 협약의 이행실적을 점검하고, 3년마다 협약의 이행에 관한 종합평가를 실시해야 한다. 방송통신위원회는 공사에 대한 제31조의 방송평가를 본항의 평가로 갈음할 수 있다. ② 협약의 이행실적 점검기준 및 종합평가 방식 등에 관한 세부사항은 방송통신위원회 규칙으로 정한다. ③ 이행실적 점검 결과 및 종합평가 결과는 공사의 연차보고서와 방송통신위원회의 보고서로 공표한다. 제49조(이사회의 기능) ① 이사회는 다음 각호의 사항을 심의·의결한다. 6. 협약의 체결 ~~(6. 공사의 경영평가 및 공표)~~

다. 연구반 논의 결과

○ (점검·평가) 방통위가 매년 협약 이행을 점검하고, 3년 단위로 협약의 이행에 관한 평가를 실시함

– 공사를 방송평가 대상에서 제외함으로써 공사에 대한 평가는 협약에 대한 평가로 일원화*하여 공사의 평가 부담을 완화함

* 재허가, 방송평가, 경영평가 → 협약에 대한 평가

– 협약의 이행 점검과 평가의 기준 및 방식은 방송평가와 마찬가지로 규칙으로 정하도록 했으나, 협약제도는 재허가를 대체하는 것을 고려할 때 중요 사항은 시행령으로 규정하고 이를 다시 고시나 규칙으로 구체화하는 방안도 고려 가능

– 협약의 이행 점검 및 평가 결과는 방통위가 공표할 수 있도록 함

〈표 2－9〉 방송법 제44조의4(협약의 평가 및 공표)

현 행 법	개 정 안
(신설)	제44조의4(협약의 평가 및 공표) ① 방송통신위원회는 매년 협약의 이행을 점검하고, 3년마다 협약의 이행에 관한 평가를 실시한다. 공사에 대한 제31조제1항의 방송평가는 본항의 평가로 갈음한다. ② 협약의 이행 점검과 평가의 기준 및 방식 등에 관한 세부사항은 방송통신위원회규칙으로 정한다. ③ 방송통신위원회는 이행 점검 결과 및 평가 결과를 공표할 수 있다.

4. 평가 결과 활용 등

가. 21년 연구

○ (평가결과의 활용) 수신료 산정 또는 사장 선임 등 연계[13)]

– 이외에도, 사장(제51조)에게 협약 이행의 책임을 부과하는 방안도 함께 제시

제50조(집행기관) ② 사장은 이사회의 제청으로 대통령이 임명한다. 이 경우 사장은 국회의 인사청문을 거쳐야 한다. 이사회는 사장을 제청할 때, 제46조의 협약 평가 결과를 반영하여야 한다. 제51조(집행기관의 직무 등) ① 사장은 공사를 대표하고, 공사의 업무를 총괄하며, 협약의 이행 및 경영성과에 대하여 책임을 진다. ② 사장은 제45조의 협약을 체결하며 협약의 성실한 이행에 책임을 진다. 제65조(수신료의 결정) ①수신료의 금액은 이사회가 심의 · 의결한 후 방송통신위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정되고, 공사가 이를 부과 · 징수한다. ② 제1항의 수신료 금액 확정 과정에서, 방송통신위원회와 국회*는 제46조의 협약 평가 결과를 참고하여야 한다.

나. 연구반 논의 결과

○ (사장 선임·연임 시 반영) 이사회가 사장을 제청하는 경우 협약의 이행에 관한 사항(선임시 이행계획, 연임시 이행성과 등)을 포함함으로써 협약에 대한 사항이 사장 선임·연임 시 반영되도록 함(제50조 개정)

13) 현행 안은 협약의 평가 결과를 거버넌스와 재원 구조에 연동하는 것을 기본으로 하고 있음(하지만, 거버넌스와 연동하는 것은 방송의 독립성을 훼손할 수 있으며, 재원 구조와 연동하는 것은 실현 가능성이 낮다는 의견 존재)

현 행 법	개 정 안
제50조(집행기관) ① (생략) ② 사장은 이사회의 제청으로 대통령이 임명한다. 이 경우 사장은 국회의 인사청문을 거쳐야 한다. ③ 이사회가 제2항에 따라 사장을 제청하는 때에는 그 제청기준과 제청사유를 제시하여야 한다. ④ (생략) ⑤ (생략) ⑥ (생략)	제50조(집행기관) ① (현행과 같음) ② (현행과 같음) ③ 이사회가 제2항에 따라 사장을 제청하는 때에는 그 제청기준과 제청 사유를 제시하여야 하며, 제청사유에는 제44조의3에 따라 체결되는 협약의 이행에 관한 사항을 포함하여야 한다. ④ (현행과 같음) ⑤ (현행과 같음) ⑥ (현행과 같음)

○ (수신료) 수신료 결정에 있어 협약 평가결과를 고려하도록 함으로써 평가결과가 재원과 연계되도록 함 (제65조 개정)

현 행 법	개 정 안
제65조(수신료의 결정) 수신료의 금액은 이사회가 심의·의결한 후 방송통신위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정되고, 공사가 이를 부과·징수한다.	제65조(수신료의 결정) ① (현행과 같음)
(신설)	② 수신료를 결정함에 있어, 제44조의4에 따른 평가결과를 고려하여야 한다.

○ (협약 이행에 대한 책임) 공사 사장에게 협약의 이행에 대한 책임 부여 추가 (제51조 개정). 단, '21년 연구에서 제시한 것(제51조 제1항은 놔두고, 제2항(사장의 협약 이행 책임) 신설)과 달리, 제1항에 협약 이행에 대한 내용을 추가하는 것으로 개정

현 행 법	개 정 안
제51조(집행기관의 직무등) ①사장은 공사를 대표하고, 공사의 업무를 총괄하며, 경영성과에 대하여 책임을 진다. (이하 생략)	제51조(집행기관의 직무 등) ① 사장은 공사를 대표하고, 공사의 업무를 총괄하며, <u>협약의 이행 및</u> 경영성과에 대하여 책임을 진다. (이하 생략)

5. 협약 미이행 시

가. 21년 연구

○ 협약 미이행에 대한 내용을 개략적 차원에서 다루고 있음

– 미이행 시 개선계획 제출, 시정명령, 과태료 등 부과*

* 현행 방송법 역시 재허가 조건 등을 준수하지 않을 경우, 시정명령을 부과하며, 시정명령 불이행 시 과징금을 부과하고 있음

○ 구체적인 법 개정안을 제시하지는 않았음

나. 연구반 논의 결과

○ 공법상 계약으로 볼 수 있는 협약의 미이행에 대해 바로 행정제재를 가하는 것이 적절한가에 대해 연구반에서 논의한 결과, 미이행 시 바로 제재를 가하기보다는 권고나 개선계획 제출 등의 추가적인 장치를 둘 것을 제안

○ 제44조의4(협약의 평가 및 공표) 신설

– (제4항-미이행 시 권고) 협약의 내용을 미이행하는 경우 이행의 권고 가능

– (제5항-미이행 시 개선계획 제출) 제2항에 따른 권고에도 불구하고 미이행하는 경우, 개선계획 제출 요구 가능

〈표 2－10〉 방송법 제44조의4(협약의 평가 및 공표) 개정(안)

개 정 안
(신설) 제44조의4(협약의 평가 및 공표) ④ 방송통신위원회는 공사가 협약의 내용을 이행하지 않는 경우 조속한 이행을 권고할 수 있다. ⑤ 제1항에 따른 권고에도 불구하고 공사가 협약의 내용을 계속 이행하지 아니하는 경우 방송통신위원회는 개선계획의 제출을 명할 수 있다.

○ (제99조) 제44조의4 제4항과 제5항에도 불구하고, 미이행시 시정명령 및 과징금 부과 가능하도록 관련 조항 신설

〈표 2－11〉 방송법 제99조(시정명령 등) 및 제18조(허가, 승인, 등록의 취소 등) 개정(안)

현 행 법	개 정 안
제99조(시정명령 등) ①과기정통부 장관 또는 방통위는 소관 업무에 따라 방송사업자(이하 생략)가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 시정을 명할 수 있다.	제99조(시정명령 등) ① (좌동)
1. 정당한 사유 없이 방송을 중단하는 등 시청자의 이익을 현저히 저해하고 있다고 인정될 때	1. (좌동)
2. 이 법 또는 허가조건 -을 위반하고 있다고 인정될 때	2. (좌동)
(신설)	3. 공사가 제44조의4제5항에 따른 개선계획을 제출하지 아니하거나 제출한 개선계획을 이행하지 아니한 때
② 과학기술정보통신부장관은 방송사업자(방송채널사용사업자는 제외한다)·전송망사업자·중계유선방송사업자 또는 음악유선방송사업자가 설치한 시설이 이 법 또는 허가조건·등록요건을 위반하고 있다고 인정될 때에는 그 시설의 개선을 명할 수 있다.	② (좌동)
(신설)	③ 방송통신위원회는 공사가 제1항제3호에 따른 시정명령을 이행하지 아니한 때에는 1억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.
제18조(허가, 승인, 등록의 취소 등) ①방송사업자(이하 생략)	제18조(허가, 승인, 등록의 취소 등) ① (좌동)
9. 제99조제1항에 따른 시정명령을 이행하지 아니하거나 같은 조 제2항에 따른 시설개선명령을 이행하지 아니한 때	9. 제99조제1항제1호 및 제2호에 따른 시정명령을 이행하지 아니하거나 같은 조 제2항에 따른 시설개선명령을 이행하지 아니한 때

○ 하지만, 협약제도가 기본적으로 기존의 재허가 제도를 대체하는 것임을 감안하면, 개선계획이나 권고 등의 절차를 거치지 않고, 미이행시 바로 제재(시정명령, 과징금 등)로 이어지는 방안도 검토 가능

– 이 경우, 협약 미이행 시, 시정명령 후 불이행시 과징금 부과하는 방안 가능

– (제99조 개정) 협약 미이행 시 시정명령 및 과징금 처분이 가능하도록 근거 조항 신설

〈표 2－12〉 방송법 제99조(시정명령 등) 개정(안) (대안)

현 행 법	개 정 안
제99조(시정명령 등) ①과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회는 소관 업무에 따라 방송사업자 - (중략) - 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 시정을 명할 수 있다.	제99조(시정명령 등) ① (현행과 같음)
1. 정당한 사유 없이 방송을 중단하는 등 시청자의 이익을 현저히 저해하고 있다고 인정될 때	1. (현행과 같음)
2. 이 법 또는 허가조건 · 승인조건 · 등록요건을 위반하고 있다고 인정될 때	2. (현행과 같음)
(신설)	3. 제44조의3에 따른 협약을 이행하지 아니한 때
② (생략)	② (현행과 같음)
(신설)	③ 방송통신위원회는 공사가 제1항제3호에 따른 시정명령을 이행하지 않을 때에는 1억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

6. 기타 관련 법률 개정

○ KBS에 대한 방송사업 재허가가 협약으로 대체된다고 하더라도, 이는 방송사업자가 제공하는 서비스(= 역무, 사업 등)에 일종의 사업 면허를 대체하는 것으로, 여전히 무선국의 일종으로서 방송국 설비 등에 대한 기술적 심사 필요

– 이에 따라, 전파법 방송국 개설 허가 신청 대상에 협약을 체결하는 방송사 추가

○ (전파법 제34조 개정) 협약체결과 별도로 전파법에 따른 방송국의 개설 허가 유지

〈표 2－13〉 방송법 제99조(시정명령 등) 개정(안)

현 행 법	개 정 안
제34조(방송국의 개설허가) ① 제19조제1항에도 불구하고 방송법 제9조제1항 및 제17조제1항에 따른 지상파방송사업을 위한 방송국의 개설허가 또는 재허가를 받으려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 방송통신위원회에 신청하여야 한다.	제34조(방송국의 개설허가) ① 제19조제1항에도 불구하고 방송법 제9조제1항, 제17조제1항 및 제44조의3에 따른 지상파방송사업을 위한 방송국의 개설허가 또는 재허가를 받으려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 방송통신위원회에 신청하여야 한다.

7. 방송법 개정(안) - 신구조문 대비표

○ 지금까지 논의한 결과를 정리하면 다음과 같음

〈표 2－14〉 공영방송 협약제도 관련 방송법 개정(안)

현 행 법	개 정 안
제44조(공사의 공적 책임) ① 공사는 방송의 목적과 공적 책임, 방송의 공정성과 공익성을 실현하여야 한다. ② 공사는 국민이 지역과 주변 여건과 관계없이 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있도록 노력하여야 한다. ③ 공사는 시청자의 공익에 기여할 수 있는 새로운 방송프로그램·방송서비스 및 방송기술을 연구하고 개발하여야 한다.	제44조(공사의 공적 역할) ① 공사는 공정하고 객관적이며 정확한 뉴스와 정보를 제공하여야 한다. ② 공사는 창의적이고 차별화된 고품질의 방송프로그램을 제공하여야 한다. ③ 공사는 우리 사회의 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종 등과 관련하여 방송프로그램의 다양성이 구현되도록 하고 사회 통합에 기여하여야 한다.

현 행 법	개 정 안
④ 공사는 국내외를 대상으로 민족문화를 창달하고, 민족의 동질성을 확보할 수 있는 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다. ⑤ 공사는 방송의 지역적 다양성을 구현하고 지역사회의 균형 있는 발전에 이바지할 수 있는 양질의 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다.	④ 공사는 방송프로그램을 통하여 민족문화를 창달하고 국제사회에서 한국에 대한 올바른 인식과 이해를 도모하는데 기여하여야 한다. ⑤ 공사는 신속하고 정확하게 재난방송을 제공하여야 한다.
(신설)	제44조의2(공사의 운영원칙) ① 공사는 공사의 운영 전반에 관하여 공표 가능한 정보를 시청자가 알 수 있도록 투명하게 공개하여야 한다. ② 공사는 공사가 제공하는 업무를 시청자가 언제 어디서든 쉽게 접근할 수 있도록 방송기술을 연구하고 개발하여야 한다. ③ 공사는 조직, 인력, 예산, 그 밖에 경영에 관련된 사항이 효율적으로 관리되도록 노력하여야 한다. ④ 공사는 공사가 제공하는 업무를 지원하는 모든 협력업체들과 상생할 수 있도록 노력하여야 한다.
(신설)	제44조의3(협약의 체결) ① 공사는 제44조에 따른 공적 역할과 제44조의2에 따른 운영원칙의 이행을 위해 방송통신위원회와 협약을 체결해야 한다. 협약을 체결한 경우 제17조제1항의 재허가를 받은 것으로 본다. ② 협약의 구체적인 내용은 공사와 방송통신위원회 간 합의를 통해 정한다. 협약 내용 및 이행 등에 관한 사항을 변경하는 경우에도 이와 같다. ③ 협약의 유효기간은 6년으로 한다. ④ 제1항에 따라 협약을 체결한 공사에게는 제15조 및 제18조의 규정을 준용한다.
(신설)	제44조의4(협약의 평가 및 공표) ① 방송통신위원회는 매년 협약의 이행을 점검하고, 3년마다 협약의 이행에 관한 평가를 실시한다. 공사에 대한 제31조제1항의 방송평가는 본항의 평가로 갈음한다.

현 행 법	개 정 안
	② 협약의 이행 점검과 평가의 기준 및 방식 등에 관한 세부사항은 방송통신위원회규칙으로 정한다. ③ 방송통신위원회는 이행 점검 결과 및 평가 결과를 공표할 수 있다. ④ 방송통신위원회는 공사가 협약의 내용을 이행하지 않는 경우 조속한 이행을 권고할 수 있다. ⑤ 제1항에 따른 권고에도 불구하고 공사가 협약의 내용을 계속 이행하지 아니하는 경우 방송통신위원회는 개선계획의 제출을 명할 수 있다.
제49조(이사회의 기능) ① 이사회는 다음 각호의 사항을 심의·의결한다. 1. 공사가 행하는 방송의 공적 책임에 관한 사항 2. 공사가 행하는 방송의 기본운영계획 3. 예산·자금계획 4. 예비비의 사용 및 예산의 이월 5. 결산 6. 공사의 경영평가 및 공표 (이하 생략)	제49조(이사회의 기능) (현행과 같음) 1. (현행과 같음) 2. (현행과 같음) 3. (현행과 같음) 4. (현행과 같음) 5. (현행과 같음) 6. 제44조의3에 따른 협약의 체결 및 이행에 관한 사항 (현행과 같음)
제50조(집행기관) ① 공사에 집행기관으로서 사장 1인, 2인 이내의 부사장, 8인 이내의 본부장 및 감사 1인을 둔다. ② 사장은 이사회의 제청으로 대통령이 임명한다. 이 경우 사장은 국회의 인사청문을 거쳐야 한다. ③ 이사회가 제2항에 따라 사장을 제청하는 때에는 그 제청기준과 제청사유를 제시하여야 한다. ④ 감사는 이사회의 제청으로 방송통신위원회에서 임명한다. ⑤ 부사장과 본부장은 사장이 임명한다. 다만, 부사장을 임명할 경우에는 이사회의 동	제50조(집행기관) ① (현행과 같음) ② (현행과 같음) ③ 이사회가 제2항에 따라 사장을 제청하는 때에는 그 제청기준과 제청 사유를 제시하여야 하며, 제청사유에는 제44조의3에 따라 체결되는 협약의 이행에 관한 사항을 포함하여야 한다. ④ (현행과 같음) ⑤ (현행과 같음)

현 행 법	개 정 안
의를 얻어야 한다. ⑥ 집행기관의 임기 및 결격사유에 대하여는 제47조 및 제48조의 이사에 관한 규정을 준용한다.	⑥ (현행과 같음)
제51조(집행기관의 직무등) ①사장은 공사를 대표하고, 공사의 업무를 총괄하며, 경영성과에 대하여 책임을 진다. ② 사장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 부사장이 그 직무를 대행하고 부사장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 정관으로 정하는 자가 그 직무를 대행한다. ③ 사장은 정관으로 정하는 바에 의하여 직원중에서 공사의 업무에 관한 모든 재판상 또는 재판외의 행위를 할 수 있는 권한을 가진 대리인을 선임할 수 있다. ④ 감사는 공사의 업무 및 회계에 관한 사항을 감사한다. ⑤ 사장과 감사는 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다.	제51조(집행기관의 직무등) ①사장은 공사를 대표하고, 공사의 업무를 총괄하며, 협약의 이행 및 경영성과에 대하여 책임을 진다. ② (현행과 같음) ③ (현행과 같음) ④ (현행과 같음) ⑤ (현행과 같음)
제65조(수신료의 결정) 수신료의 금액은 이사회가 심의·의결한 후 방송통신위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정되고, 공사가 이를 부과·징수한다. (신설)	제65조(수신료의 결정) ① (현행과 같음) ② 수신료를 결정함에 있어, 제44조의4에 따른 평가결과를 고려하여야 한다.
제18조(허가, 승인, 등록의 취소 등) ①방송사업자 - (중략) - 9. 제99조제1항에 따른 시정명령을 이행하지 아니하거나 같은 조 제2항에 따른 시설개선명령을 이행하지 아니한 때 ② (생략) ③ (생략) ④ (생략) ⑤ (생략)	제18조(허가, 승인, 등록의 취소 등) ① 방송사업자 - (중략) - 9. 제99조제1항제1호 및 제2호에 따른 시정명령을 이행하지 아니하거나 같은 조 제2항에 따른 시설개선명령을 이행하지 아니한 때 ② (현행과 같음) ③ (현행과 같음) ④ (현행과 같음) ⑤ (현행과 같음)

현 행 법	개 정 안
제99조(시정명령 등) ①과기정통부 장관 또는 방통위는 소관 업무에 따라 방송사업자-(중략) -가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 시정을 명할 수 있다.	제99조(시정명령 등) ① (현행과 같음)
1. 정당한 사유 없이 방송을 중단하는 등 시청자의 이익을 현저히 저해하고 있다고 인정될 때	1. (현행과 같음)
2. 이 법 또는 허가조건 -(중략)- 을 위반하고 있다고 인정될 때	2. (현행과 같음)
(신설)	3. 공사가 제44조의4제5항에 따른 개선계획을 제출하지 아니하거나 제출한 개선계획을 이행하지 아니한 때
② 과학기술정보통신부장관은 방송사업자(방송채널사용사업자는 제외한다)·전송망사업자·중계유선방송사업자 또는 음악유선방송사업자가 설치한 시설이 이 법 또는 허가조건·등록요건을 위반하고 있다고 인정될 때에는 그 시설의 개선을 명할 수 있다.	② (현행과 같음)
(신설)	③ 방송통신위원회는 공사가 제1항제3호에 따른 시정명령을 이행하지 아니한 때에는 1억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

제3장 KBS 협약(안) 및 세부 내용

제1절 협약 관련 국내 사례

1. 행정주체와의 계약 체결

가. 공법상 계약

- 공법상 계약은 i) 공법적 효과를 발생시키는 ii) 행정주체를 적어도 한쪽 당사자로 하는 iii) 양 당사자 사이의 반대방향의 의사의 합치(계약)를 말함 (박균성, 2022)
- 행정기본법에서는 i) 법령등을 위반하지 않는 범위에서 ii) 행정목적 달성을 위하여 필요한 경우 공법상 계약 체결을 인정하고 있음(행정기본법 제27조)

행정기본법 제3절 공법상 계약 제27조(공법상 계약의 체결) ① 행정청은 법령 등을 위반하지 아니하는 범위에서 행정 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우에는 공법상 법률관계에 관한 계약(이하 "공법상 계약"이라 한다)을 체결할 수 있다. 이 경우 계약의 목적 및 내용을 명확하게 적은 계약서를 작성하여야 한다. ② 행정청은 공법상 계약의 상대방을 선정하고 계약 내용을 정할 때 공법상 계약의 공공성과 제3자의 이해관계를 고려하여야 한다.

- 규율하는 법이 공법이라는 점에서 사법상 계약과 다르며, 공법상 계약의 종류에는 당사자에 따라서 행정주체 간에 체결하는 계약, 행정주체와 사인 간에 체결하는 계약, 사인 간에 체결하는 계약이 있음
- 공물의 관리에 관해 각 지역의 지방자치단체 사이에 체결하는 계약은 공공단체 간에 성립하는 계약이고, 계약직 공무원의 계약 관계는 사인과 행정주체 간 성립하는 계약임. 이외에도, 행정권한위탁에 관한 계약(제12조의2), 자금지원에 관한 계약, 공용부담에 관한 계약, 환경보전협정[14] 등이 있음

14) 국가나 지방자치단체는 공해방지 및 환경보전을 위해 사기업과 공법상 계약을 체결할

- 공법상 계약은 국가마다 다양한 방식으로 정립되어 옴. 공법상 계약이 가장 발달한 프랑스는 여러 판례를 중심으로 공법상 계약을 체계화시킨 반면, 독일은 공법상 계약을 사법적 원리에 의해 해결하려는 경향이 강하여 한정적으로 적용[15]해 옴
- 영미법에서는 공사법의 이원적 법체계를 인정하지 않으므로 공법상 계약 개념 역시 성립하지 않으나, 정부 계약이라는 특수한 형태의 계약이 존재하여 사실상 프랑스에서 사용하는 행정계약을 갈음하고 있음

- 공법상 계약은 주체의 대등성을 전제로 한다는 점에 있어서 사법상 계약과 유사한 면이 있으나 사법상 원리 중 하나인 사적 자치의 원칙이 제한된다는 점에서 구별됨. 따라서 공법상 계약의 체결이 사실상 강제되는 경우도 있음
- 공법상 계약은 법적 근거 없이 성립 가능하지만, 사실상의 계약강제가 존재 시 법적 근거가 필요함
- 계약의 내용이나 성립에 하자가 있는 경우, 무효 여부만을 다툴 수 있고 취소소송 등을 제기하지 못함. 공법상 계약에 있어서 분쟁이 생기는 경우, 당사자 소송을 통해서 해결해야 함

수 있다.

15) 독일의 법학자 오토마이어(O. Mayer)는 우월한 지위에 있는 국가는 공법상 계약의 주체가 되지 못한다고 주장

나. 국가계약법 상의 국가계약

○ 일반적인 계약에 관한 사항을 규정하는 민법과는 별도로 국가계약에 관한 독립된 기본법으로서 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」(이하, 국가계약법)을 제정하여 운영

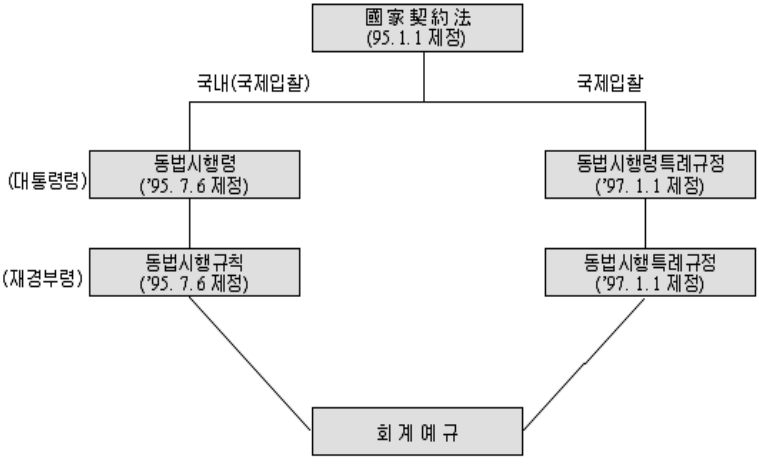
– 국가를 당사자로 하는 국가계약은 개인의 이익을 추구하는 일반적 계약과는 달리 공공복리의 추구라는 목적의 달성을 위하여 체결되어야 함

– 또한 계약 주체가 국가·지방자치단체 및 정부투자기관 등의 공공기관이라는 점에서 절차의 투명성과 공정성이 요구됨

– 국가계약법은 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 기본사항을 정함으로써 계약사무의 원활한 수행도모를 목적으로 함

– 국가계약과 관련되는 특별법으로 「조달사업에 관한 법률」, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「정부투자기관회계규정」 등이 있음

〔그림 3－1〕 국가계약법령 체계도



자료: 나라장터 홈페이지(https://www.g2b.go.kr/gov/koneps/pt/information/info_govcon01.htm)
* 국가계약법: 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률
* 특례규정: 특정조달을 위한 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 특례규정
* 특례규칙: 특정조달을 위한 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행특례규칙

○ 국가를 당사자로 하는 국가계약은 국가·지방자치단체 및 정부투자기관 등의 공공기관이 계약의 주체로서 행하는 사법(私法상)의 법률행위를 의미함

– 일반적으로 계약이란 “법률상 일정한 효과의 발생을 목적으로 복수당사자 사이에 서로 반대되는 의사표시의 합치에 의하여 성립되는 법률행위“를 말함

– 국가를 당사자로 하는 계약은 국가가 사인(私人)의 지위에서 상호 대립하는 2개 이상의 의사표시가 합치되어 성립하는 법률행위를 의미함

–계약 당사자가 상대방으로 하여금 일정한 급부를 할 것을 약속함과 동시에 자기도 그 대가로서 교환적으로 급부를 할 것을 약속하는 쌍무계약

○ 국가계약은 사법상 계약이기 때문에 민법상의 일반원칙인 계약자유의 원칙, 신의성실의 원칙, 사정변경의 원칙과 권리남용금지의 원칙 등 적용(한국법제연구원, 2010)

– 국가계약은 서로 대등한 입장에서 당사자의 합의에 따라 체결되어야 하며, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하여야 함(국가계약법 제5조 제1항)

– 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결할 때 국가계약법 및 관계법령에 규정된 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약 또는 조건을 정하는 것이 금지됨(국가계약법 제5조 제3항)

– 또한 공공복리 추구라는 목적 달성을 위하여 일반적인 계약에 대한 사항을 규정하는 사법과는 별도로 특례 규정을 두고 있음

○ 국가계약법은 국제입찰에 의한 정부조달계약, 국가가 대한민국 국민을 계약상대자로 하여 체결하는 계약 등 국가를 당사자로 하는 계약에 대하여 적용됨(동법 제2조)

– 계약의 내용이 무엇이든지, 계약 상대방이 누구든지 국가가 경제주체로서 당사자가 되는 계약에 대해서는 국가계약법이 적용됨

– 국가계약법은 국가계약에 관한 일반법으로서 국가를 당사자로 하는 계약에 대해서 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 동법이 적용됨

○ 국가계약법령에서는 정부의 우월적 지위를 이용하여 계약상대자의 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약이나 조건을 정하지 않도록 하고, 당사자는 계약의 내용을 신의성실의 원칙에 따라 이행하도록 하는 계약의 원칙을 규정(동법 제5조 및 시행령 제4조)

다. 유사사례 검토[16]

– 공영방송 협약 제도와 마찬가지로 행정주체와 사업자 간 합의를 통해 의무 내용을 정하는 '공정거래법상 동의의결 제도'에 대한 선행 연구내용은 다음과 같음

– (관련 논의) 공정거래법상 동의의결 제도는 법 위반 여부가 의심되는 행위에 대해 피심인인 사업자와 공정위 상호 간 합의를 통해 시정방안을 마련하고 그 타당성이 인정되면 사건을 종결하는 제도*로서 그 법적 성격에 대한 논의를 정리하면 다음과 같음[17]

* 동의의결 제도는 미국의 제도로 2011년 한-미 FTA 비준에 따라 국내에 도입되었으며 2014년 3월 네이버·다음의 시장지배적 지위 남용행위를 시작으로 현재까지 꾸준히 적용되고 있음

– (복합적 성격) 동의의결 제도는 피심인인 사업자와 규제기관인 공정위 사이 협의를 통해 합의된 의결안을 최종적으로 확정하는 제도인바, (i) '합의 측면'을 강조하면 '공법상 계약'으로 볼 수 있는 동시에, (ii) 두 당사자의 합의에 의한 최종안을 '공정위가 최종적으로 결정·공고' 한다는 점에서는 '행정처분'의 성격도 가지고 있어 양자의 성격을 동시에 지님. 참고로 미 대법원은 Int'l Ass'n of Firefighters v. City of Cleveland 사건에서 동의의결 제도의 성격에 대해서'계약의 성격을 가지는 동시에 사법적 판단의 성격을 가진다'고 판시한 바 있음(박혜림, 2015, p.379)

– (행정처분) 반면, 동의의결은 외관상 공정위와 피심인(동의의결 신청인)이 합의를 하는 것처럼 보이지만 동의의결의 신청이라는 상대방의 협력을 요하는 행정행위로서 행정처분*으로 이해하는 것이 타당함(송태원, 2016, p.85)

---

16) 아래의 내용은 연구반원인 안정호 변호사(세종)의 발제문(22.07.28) 재인용

17) 이외에 기부채납 부담계약의 법적 성격에 대해서 명시적인 판례는 없으나 판례의 입장을 대체로 '사법상 증여계약'으로 이해하고 있는 반면, 기부채납 부담계약과 같이 행정청으로부터 대가로서의 수익적 행정행위의 발급이나 존속이 수반되는 경우 주된 행정행위의 발급이나 존속이 공법적 성질을 가지고 있다면, 행정행위에 결부되어 체결된 기부채납 부담계약도 공법상 계약으로 파악하여 공법적 통제를 가하는 것이 타당하다는 견해도 있음(정해영, 2012, 456면.)

* 시정방안의 내용에 대한 협의를 거치더라도 (i) 시정방안을 최종적으로 수락하여 동의의결을 할지 여부에 대한 최종 결정은 공정위의 일방적 행위이며 피심인(동의의결 신청인)이 이에 참여할 수 없으며, (ii) 동의의결의 취소 결정은 공정위만 할 수 있다는 점(박해식 외, 2015, pp.25-26) 등이 그 근거가 됨

라. 소결[18]

○ 현행 방송법상 재허가 제도의 대안으로 논의되는 공영방송 협약의 법적 성격은 정부와 방송사업자(KBS 등) 사이의 공법상 계약으로 판단됨[19]

– (공법적 효과) 공영방송 협약은 재허가 제도를 대체하기 위한 제도로 협약체결 시 방송사업권 연장의 공법적 효과가 발생함 (현행안[20]은 공영방송 협약체결 시 재허가를 의제하는 내용을 담고 있음) 공영방송 협약체결로 재허가를 갈음할 수 있다는 것은 공영방송 협약체결 시 방송사업권의 유효기간을 연장하는 공법적 효과가 발생한다는 것을 의미함

– (적어도 일방은 행정주체) 공영방송 협약은 정부와 공영방송사업자 상호 간 합의에 기반을 둔 제도로서 현행안에서는 방통위(행정주체)를 당사자로 삼고 있음

– (양 당사자 간 반대되는 의사의 합치) 공영방송 협약은 정부(방통위)가 공적 책무를 부과하는 내용의 협약으로 양 당사자 간 대립(반대되는 의사)이 전제되어 있고, 협약의 구체적 내용에 대해 정부(방통위)와 공영방송사업자 간 합의를 요구한다는 점에서 공영방송 협약은 양 당사자 간 의사의 합치라 할 수 있음[21]

---

18) 아래의 내용은 연구반원인 안정호 변호사(세종)의 발제문(22.07.28)을 재인용한 것으로, 연구반 차원에서 전체적인 내용에 동의함

19) 공영방송 협약제도의 경우 현재 논의가 진행 중으로 그 법적 성격을 확단하기 어려우나 현행안은 공법상 계약에 가까운 것으로 볼 수 있으며, 향후 구체적 제도를 어떻게 설계하느냐에 따라 그 법적 성격은 달라질 수 있음

20) 현행안 제44조의3(협약의 체결) ① 공사는 제44조에 따른 공적 역할과 제44조의2에 따른 운영원칙의 이행을 위해 방송통신위원회와 협약을 체결해야 한다. 협약을 체결한 경우 제17조제1항의 재허가를 받은 것으로 본다.

21) 이와 관련하여 어떠한 계약이 일방적인 행정행위 형식의 부담을 대체하는 계약의 성질을 가지고 있고 계약과 관련된 규범의 성질이 공법인 경우 공법상 계약에 해당한다는 견해가 있음 (정해영, 기부채납 부담계약에 대한 쟁송방법, 아주법학, 2012, 455면)

– 공법상 계약(공영방송 협약)으로 행정행위(재허가)를 갈음할 수 있는지는 공권력에 의해 일방적으로 규율되어야 하는 분야(경찰, 조세)에 대해서는 공법상 계약으로 대체할 수 없다는 논의가 있으나, 법률에 근거가 있는 경우 가능 (박균성, 2022, p. 537)

2. 협약서 작성 사례

가. 공공기관의 운영에 관한 법률에 따른 협약서 작동 방식[22)]

○ 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하, 공공기관운영법)에 따라 국가(주무기관의 장)과 공공기관의 기관장 간에 계약을 체결하도록 되어 있으며, 계약은 종종 협약이라고 부름 (경영성과협약서 등)

– 경영성과협약제는 과거 매년 이행실적을 평가하던 경영계약제를 변경하여 기관장 재임 중 1회 평가하는 것으로, 기관장은 임명 후 3개월 내에 기획재정부가 정한 기관장 경영성과계획서 작성지침(2014. 2)에 따라 주무부처 장관과 경영성과협약서를 3년 단위로 상호 체결하며, 경영성과계획서는 기관장의 3년 단위 성과목표, 성과목표 달성을 위한 연간 실행계획, 성과목표 달성 여부 점검을 위한 성과지표로 구성하고, 아울러 공공기관 정상화대책 이행을 위해 부채관리 및 방만경영 예방을 위한 기관장의 실행계획도 포함하여 경영성과협약서에 첨부 (기관장 평가위원회, 2018)

22) 본 보고서는 공공기관의 운영에 관한 법률에 따른 계약을 공법상 계약으로 보고 있음

제31조(기관장과의 계약 등) ① 제25조제1항 및 제26조제1항의 규정에 따른 기관장의 임명과 관련하여 이사회는 기관장이 임기 중 달성하여야 할 구체적 경영목표와 성과급 등에 관한 사항이 포함된 계약안을 작성하여 임원추천위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 기관장은 계약안을 정하는 이사회에 참여할 수 없다. ② 임원추천위원회는 제1항의 규정에 따라 통보받은 계약안에 대하여 기관장 후보자로 추천하고자 하는 사람과 계약 내용과 조건 등을 협의하고, 그 결과를 주무기관의 장에게 통보하여야 한다. 이 경우 임원추천위원회는 기관장 후보자와의 협의를 위하여 필요한 때에는 계약안의 내용이나 조건을 일부 변경할 수 있다. ③ 주무기관의 장은 제2항의 규정에 따라 협의된 계약안에 따라 기관장으로 임명되는 사람과 계약을 체결하되, 공기업의 장과 계약을 체결하는 경우 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다. 이 경우 주무기관의 장은 기관장으로 임명되는 사람과 협의를 거쳐 계약의 내용이나 조건을 제1항 및 제2항의 규정에 따른 계약안과 달리 정할 수 있다. ④ 기관장과 주무기관의 장은 제3항의 규정에 따라 계약을 체결한 후 불가피한 사정이 발생할 때에는 서로 협의하여 계약의 내용이나 조건을 변경할 수 있다. 다만, 주무기관의 장은 공기업의 장과 계약의 내용이나 조건을 변경하는 경우 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다.

○ 기관장에 대한 경영실적 평가: 공공기관운영법 제48조 및 시행령 제27조에 따라 기획재정부장관은 공기업 및 준정부기관의 경영실적을 평가 (기관장과의 계약 이행에 관한 보고서, 경영목표와 경영실적보고서 등을 근거로 함)

○ '경영성과협약 이행실적 평가'는 공공기관 기관장의 중장기적 책임경영과 성과중심 경영을 강화하기 위하여 공공기관운영법 제15조, 제31조 및 제48조에 따라 기관장의 경영 성과협약 이행 노력과 성과를 평가하는 제도임

– 기관장이 임기 중 달성하여야 할 성과목표와 성과과제에 대해 주무부처의 장관과 상호협약을 체결하고, 그 이행실적을 평가함으로써, 최고경영자의 역할과 기관의 현안 과제, 중장기 전략과제, 그리고 미래 과제에 대한 전문컨설팅 제공과 피드백을 통해 기관장의 리더십을 높이는 것을 목적으로 함(기관장 평가위원회, 2018)

제48조(경영실적 평가) ① 기획재정부장관은 제24조의2제3항에 따른 연차별 보고서, 제31조제3항 및 제4항의 규정에 따른 계약의 이행에 관한 보고서, 제46조의 규정에 따른 경영목표와 경영실적보고서를 기초로 하여 공기업·준정부기관의 경영실적을 평가한다. (중략) ③ 기획재정부장관은 제1항에 따른 경영실적의 평가를 위하여 필요한 경우 공기업·준정부기관에 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. (중략) ⑤ 제1항에 따른 경영실적의 평가 기준과 방법은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부장관이 정하되, 공기업·준정부기관에 대하여 다음 각 호의 사항이 평가에 반영될 수 있도록 정하여야 한다. 1. 경영목표의 합리성 및 달성 정도 2. 주요사업의 공익성 및 효율성 3. 직원의 고용 형태 등 조직·인력 운영의 적정성 4. 제39조의2에 따른 중장기재무관리계획의 이행 등 재무운용의 건전성 및 예산 절감노력 5. 제13조제2항에 따른 고객만족도 조사 결과 6. 합리적인 성과급 지급제도 운영 7. 그 밖에 공기업·준정부기관의 경영에 관련된 사항 ⑥ 기획재정부장관은 제1항에 따른 경영실적 평가의 효율적인 수행과 경영실적 평가에 관한 전문적·기술적인 연구 또는 자문을 위하여 공기업·준정부기관경영평가단(이하 "경영평가단"이라 한다)을 구성·운영할 수 있다. ⑦ 기획재정부장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 매년 6월 20일까지 공기업·준정부기관의 경영실적 평가를 마치고, 그 결과를 국회와 대통령에게 보고한다.

○ 경영실적 평가의 환류 시스템은 다음과 같음 : i) 기관장의 해임 요청 (법 제48조 제8항) 또는 연임, ii) 예산상의 조치 (법 제48조 제9항), iii) 경영실적 평가결과를 기초로 한 연차보고서 작성, 공표(법 제49조)

○ 기획재정부 장관은 법률 제15조, 제31조, 제48조 및 동법 시행령 제27조에 따라 기관장의 경영 개선에 대한 노력과 성과를 객관적으로 측정할 수 있도록 기관장 경영성과협약 이행실적 평가 기준과 방법을 정한 평가편람을 작성하여 기관에 통보하고, 이에 따라 그 이행 책임 확보를 위해 재임 중 1회 평가를 실시하여 연임 여부 등 인사자료로 활용 (기관장 평가위원회, 2018)[23]

23) 2017년도 공기업, 준정부기관 기관장 경영성과협약 이행실적 평가보고서(2018. 8)

제48조(경영실적 평가) (중략) ⑧ 기획재정부장관은 제7항에 따른 경영실적 평가 결과 경영실적이 부진한 공기업·준정부기관에 대하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 제25조 및 제26조의 규정에 따른 기관장·상임이사의 임명권자에게 그 해임을 건의하거나 요구할 수 있다. ⑨ 기획재정부장관은 제1항에 따른 경영실적 평가 결과 인건비 과다편성 및 제50조제1항에 따른 경영지침 위반으로 경영부실을 초래한 공기업·준정부기관에 대하여는 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 향후 경영책임성 확보 및 경영개선을 위하여 필요한 인사상 또는 예산상의 조치 등을 취하도록 요청할 수 있다.
제49조(연차보고서의 작성) 기획재정부장관은 매년 경영실적보고서와 제48조의 규정에 따른 경영실적 평가 결과를 기초로 하여 공기업·준정부기관의 경영상황 등에 관한 연차보고서를 작성하고, 이를 공표할 수 있다.

나. 협약서 작성 실제 사례

○ 아래의 내용은 시청자미디어재단 이사장과 방송통신위원회 위원장이 체결한 경영성과협약서(2018년)를 사례로, 협약서의 구성 및 주요 내용을 기술한 것임

1) 협약서의 구성 및 주요 내용

– 경영성과협약서는 기본적으로 공공기관 기관장의 경영성과에 대한 협약서로, 기관장이 임기 중 달성하고자 하는 성과에 대한 계획 및 이에 대한 보상체계와 페널티로 구성[24]되어 있음

○ 위에서 언급한 것과 같이, 총 4개의 장, 18개의 조항으로 구성되어 있음

– 아래의 내용은 시청자미디어재단 홈페이지에 올라와 있는 가장 최신 버전으로, 2018년 방통위(위원장)와 시청자미디어재단(이사장) 간에 체결된 경영성과협약서의 세부 내용임

24) 제1장 총칙(제1조 협약의 목적, 제2조 협약의 체결, 제3조 협약 기간, 제4조 이사장의 권한과 책임, 제5조 임기 중 겸직 제한), 제2장 성과목표의 설정 및 경영성과계획서의 작성(제6조 이사장 성과목표, 제7조 이사장 경영성과계획서 작성), 제3장 보수 및 복리후생(제8조 보수체계, 제9조 기본연봉, 제10조 성과급, 제11조 성과급 지급 후의 조정, 제12조 퇴직금, 제13조 복리후생), 제4장 보칙(제14조 해임건의, 제15조 협약의 해석, 제16조 권리의 귀속, 제17조 세금, 제18조 협약서의 보관 및 통지)으로 구성

제 1 장 총칙

제1조 (협약의 목적) 이 협약은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 (이하 "법"이라 한다) 제31조에 따라 시청자미디어재단 이사장 (이하 "이사장"이라 한다)의 성과목표, 권한과 책임 및 성과급을 포함한 보수 등에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (협약의 체결) 방송통신위원회 위원장과 이사장은 이 협약서에 각각 자필 서명함으로써 이 협약이 성립된다.

제3조 (협약기간) ① 이 협약의 협약기간은 본 경영성과협약 체결일로부터 이사장의 임기가 종료되는 2020년 12월 25일까지로 한다. 다만 협약이 변경되는 경우에는 변경된 협약이 체결된 날로부터 임기종료일까지로 한다.

② 제1항에 따른 협약기간 중 본인의 사임 또는 해임 그 밖의 사유로 중도에 퇴임하는 경우에는 그 퇴임한 날부터 협약이 해지된 것으로 본다.

제4조 (이사장의 권한과 책임) ① 이사장은 시청자미디어재단 (이하 "재단"이라 한다)의 최고경영자로서 재단을 대표하고, 재단의 경영활동을 총괄하여 관리한다.

② 이사장의 직무 수행과 관련된 권한은 법과 재단의 정관 및 이 협약서에서 정하는 바에 따라 보장된다.

③ 제1항 및 제2항에서 정하지 아니한 그 밖의 이사장의 권한과 책임은 이사회 의결을 거쳐 정하는 재단의 관련 규정에 따른다.

④ 이사장은 법 46조에 의한 재단의 경영목표와 경영성과협약서 제6조의 성과목표 달성을 위해 노력하여야 한다.

⑤ 이사장은 정부가 추진하는 공공기관 정책방향을 성실히 수행하여야 한다.

⑥ 이사장은 재임기간 중 직무를 수행함에 있어 재단의 「임원직무청렴계약운영 규정」에 따른 직무청렴의무를 준수하여야 하며, 이를 위반한 경우에는 동 규정에 따라 책임을 진다.

제5조 (임기 중 겸직제한 등) ① 이사장은 재단에 재임하는 동안 그 직무 이외에 영리를 목적으로 하는 다른 직무를 겸할 수 없다.

② 이사장은 「공직자윤리법」 제17조 제1항에 따라 퇴임일로부터 3년간 퇴직 전 5년 이내에 소속하였던 재단의 업무와 밀접한 관련이 있는 법인·단체 중에서 자본금이 10억원 이상이며 외형거래액이 연간 100억원 이상인 영리를 목적으로 하는 사기업체, 연간 외형거래액이 100억원 이상인 법무법인, 회계법인, 외국법자문법률사무소, 연간 외형거래액이 50억원 이상인 세무법인 (이하 "사기업체등"이라 한다) 또는 사기업체 등의 공동이익과 상호협력 등을 위하여 설립된 법인·단체에 취업할 수 없다. 다만, 이사회 의결을 거쳐 공직자 윤리위원회의 승인을 얻은 때에는 그러하지 아니하다.

③ 이사장은 재임 중에는 물론 퇴임 후에도 이사장으로 재임하면서 알게 되었거나 취득한 재단의 기밀을 외부에 누설하여서는 아니되며, 그 기밀을 이용하여 재단의 이익에 상반되는 행위를 하여서도 아니된다.

④ 이사장이 제2항과 제3항에서 정한 의무를 위반한 경우에는 관련 법령이 정하는 바에 따라 손해배상 책임을 부담한다.

제 2 장 성과목표의 설정 및 경영성과계획서의 작성

제6조 (이사장 성과목표) ① 방송통신위원회 위원장과 이사장은 법 제31조 제1항 내지 제3항에 따라 경영성과협약서에 이사장이 임기 중에 달성하여야 할 이사장 성과목표 (이하 "성과목표"라 한다) 와 이를 구체화하기 위한 연도별 성과목표를 정한다. 다만, 성과목표를 변경하는 경우에는 변경되는 날로부터 임기종료 연도까지의 임기 중 성과목표와 연도별 성과목표를 정한다.

② 제1항의 성과목표와 별도로 법 제31조 제1항에 따른 이사장 경영목표는 법 제46조에 따라 이사회의 의결을 거쳐 확정된 중장기 경영목표로 갈음할 수 있다. 다만, 이 협약 체결시 법 제46조에 따른 중장기 경영목표를 변경하고자 하는 경우에는 동 법에 따라 이사회의 의결을 거쳐 확정한 후 기획재정부장관과 방송통신위원회 위원장에게 제출하여야 한다.

③ 제1항의 성과목표에는 재단 발전과 국민경제 발전에 기여할 수 있는 제반 목표를 반영하여야 한다.

④ 법 제31조 제4항에 따라 방송통신위원회 위원장과 이사장은 협약체결 후 불가피한 사정이 발생할 때에는 서로 협의하여 협약의 내용이나 조건을 변경할 수 있다.

제7조 (이사장 경영성과계획서 작성 등) ① 이사장은 제6조의 성과목표와 성과 목표 달성을 위한 연도별 실행계획 등을 포함하는 경영성과계획서를 작성하여 본 경영성과협약서에 첨부한다.

② 경영성과계획서의 주요 내용, 작성방법, 작성절차 등은 기획재정부 장관이 정하는 「경영성과계획서 작성요령」에 따른다.

제 3 장 보수 및 복리후생

제8조 (보수체계) 이사장의 보수는 기본연봉, 성과급 및 퇴직금으로 하고, 지급시기와 방법은 이 협약서에서 특별히 정함이 없는 한 재단의 관련 규정을 준용한다.

제9조 (기본연봉) ① 이사장의 기본연봉은 연간 OO으로 하되, 매월 12분의 1씩 재단의 급여 지급일에 지급한다. 다만, 정부가 이사장의 보수 등에 관한 지침을 제정 또는 개정하는 경우 이에 따라 동 기본연봉을 조정한다.

② 제1항의 기본연봉에는 이사장에게 지급되는 제수당 및 금전적 복리후생비를 포함한다.

③ 이사장이 임기 중 해임되거나 임기만료 또는 사망 그 밖의 사유로 중도에 퇴임하는 경우에 해임 또는 퇴임한 날이 속하는 월의 기본연봉은 일할 계산하여 지급한다.

제10조 (성과급) ① 이사장의 성과급은 법 제48조에 따른 경영실적 평가결과에 따라 지급하며, 성과급의 한도와 지급률 등은 정부에서 정하는 바에 따른다.

② 성과급 지급시기는 법 제48조에 따른 경영실적 평가 완료 이후 3월 내내 지급하는 것을 원칙으로 한다.

③ 이사장이 법 제48조 제8항 및 제22조 제1항에 따른 사유로 인하여 퇴임하는 경우에는 퇴임일이 속하는 사업연도의 성과급은 지급하지 아니하며, 직전년도의 경영실적 평가에 따른 성과급은 공공기관운영위원회의 심의·의결에 따라 지급하지 아니하거나 감액하여 지급한다.

④ 이사장이 사업연도 중에 취임하는 경우 취임일이 속하는 사업연도의 성과급은 임기 개시일부터 계산한 근무기간에 대하여 일할 계산하여 지급한다.

⑤ 이사장이 임기만료 또는 법 제22조 제1항, 제48조 제8항에 따른 사유에 해당하지 아니한 사정으로 사업연도 중 퇴임하는 경우 퇴임일이 속하는 해당연도의 성과급은 퇴임일이 속하는 해당연도의 경영실적평가 결과가 나온 이후에 일할 계산하여 지급한다.

제11조 (성과급 지급후의 조정》 ① 이사장에게 성과급을 지급한 이후에 조세환급, 오류의 발견 그 밖의 사유로 인하여 성과급 지급 금액을 변경하여야 하는 경우에는 다음 연도의 성과급 지급시에 이를 가감 조정한다.

② 이사장이 중도에 퇴임하여 전항의 규정에 의한 성과급을 다음 연도의 성과급에서 가감 지급할 수 없는 경우로서 가산 지급의 사유가 있는 경우에는 재단이 퇴임한 이사장에게 추가로 지급하고, 감산 지급의 사유가 있는 경우에는 퇴임한 이사장이 그 금액을 재단에 반환하여야 한다.

제12조 (퇴직금》 ① 퇴직금은 이사장이 1년 이상 근속한 경우에 한하여 지급하며, 지급금액은 재임기간 1년에 대하여 1개월분의 기본연봉 월평균보수로 한다.

② 제1항의 월평균보수는 기본연봉을 12월로 나눈 금액으로 한다.

③ 제1항의 재임기간은 개월 수로 계산하며, 1개월 미만의 기간이 있는 경우에는 이를 1개월로 본다.

④ 그 밖에 퇴직금과 관련하여 이 협약서에서 정하지 않은 사항은 재단의 관련 규정을 준용한다.

제13조 (복리후생 등》 재단은 이사장의 업무 수행에 필요한 차량 등 각종 편의를 제공할 수 있다.

제 4 장 보칙

제14조 (해임건의) ① 이사회는 임기 중이라도 법 제22조 제1항에 따라 이사장이 법령이나 정관을 위반하는 행위를 하거나 그 직무를 게을리 하는 등 이사장으로서의 직무수행에 현저한 지장이 있다고 판단되는 경우에는 이사회의 의결을 거쳐 방송통신위원회 위원장에게 그 이사장을 해임하거나 해임을 건의하도록 요청할 수 있다.

② 제1항의 사유로 이사회가 이사장의 해임건의를 의결할 경우에는 미리 이사장에게 의견진술의 기회를 주어야 하며, 해임건의 의결 후 그 취지와 이유를 구체적으로 명시하여 이사장에게 문서로 통보하여야 한다.

제15조 (협약의 해석) 이 협약의 용어 및 협약내용의 해석과 관련하여 방송통신위원회 위원장과 이사장 상호간에 이견이 있는 경우에는 이사장이 참여하지 아니한 이사회의 결정에 따른다.

제16조 (권리의 귀속) 이사장이 재임 기간 중 직무와 관련하여 개발한 발명품, 특허권, 등록상표, 아이디어 그 밖의 모든 지적재산권은 재단에 귀속되며, 이사장은 이와 관련된 어떠한 권리도 주장하지 못한다.

제17조 (세금) 관련 법령에 따라 징수하는 제반 세금과 공과금 등은 이사장에게 지급되는 모든 보수에서 원천 징수한다.

제18조 (협약서의 보관 및 통지) 이 협약서는 2부를 작성하여 각 협약당사자가 1부씩 보관하며, 협약을 체결한 날로부터 7일 이내에 협약서 사본을 기획재정부장관에게 송부하여야 한다.

부칙

이 협약은 계약 당사자가 협약서에 각각 자필 서명한 날부터 시행한다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」과 시청자미디어재단 정관에 따라 방송통신위원회 위원장 이효성과 시청자미디어재단 이사장 신태섭은 위 협약서의 모든 내용을 확인한 후 상호 합의에 의하여 이 경영성과협약을 체결함.

2018년 6월
방송통신위원회 위원장 이효성
시청자미디어재단 이사장 신태섭

2) 협약서 첨부 자료

– 협약서에는 아래 그림과 같이, 경영성과계획서, 중장기 성과목표, 성과목표 측정을 위한 성과지표, 이를 위한 구체적 실행계획, 전체 요약 등의 내용이 함께 첨부됨

〔그림 3－2〕 중장기 성과목표(시청자미디어재단)

성과목표 1. 맞춤형 미디어교육 강화

1. 성과목표 내용 및 선정사유

□ 성과목표 내용

○ 수요자 중심의 미디어교육 강화
– 상설 미디어 교육 다각화를 통한 미디어교육 전문성 강화
– 지역센터별 특화사업 발굴·실행으로 지역 미디어교육 활성화

○ 미디어교육 네트워크 활성화를 통한 미디어교육 확대
– 정부부처, 지자체 공공기관 및 각급단체와 함께하는 협력사업 확대
– 미디어교사 지원 확대, 수평적 네트워크 활성화로 미디어교육의 질적 성장 도모

자료: 시청자미디어재단(2018), 기관장 경영성과협약서, 내용 재작성

〔그림 3－3〕 성과목표 측정을 위한 성과지표 설정(시청자미디어재단)

2. 성과목표 측정을 위한 성과지표

1 <u>수요자 중심의 맞춤형 미디어교육 강화</u>

○ 지표선정 사유

– 국민들의 미디어에 대한 비판적 해독능력과 활용 및 운용능력 제고를 위해 센터 상설교육의 다각화와 지역 특성을 살린 특화 프로그램 확대를 통한 맞춤형 미디어교육 제공 필요

○ 지표 내용

– 센터 이용자 만족도, 센터 이용자 수
※ 센터 전체 이용자 대비, 미디어교육 이용자가 70%('17년도 71%, '16년도 70%)임을 감안, '상설교육의 다각화, 지역특화 프로그램 확대' 등 미디어교육의 지표를 위와 같이 선정함

자료: 시청자미디어재단(2018), 기관장 경영성과협약서

〔그림 3－4〕 실행계획 설정(시청자미디어재단)

성과목표 1: 맞춤형 미디어 교육 강화	맞춤형 미디어교육을 강화하여 전국민 미디어 활용 능력을 제고한다

1. 수요자 중심 미디어 교육강화 지표의 실행계획

성과지표	측정방법	성과목표치	연도별 성과목표치			비고
			1차년도	2차년도	3차년도	
맞춤형 미디어 교육 강화(계량)	센터 이용자 만족도(점)	88.7점	84.4점	85.8점	88.7점	
	센터 이용자 수(만명)	75.6(만명)	54.0만명	58.0만명	75.6만명	

자료: 시청자미디어재단(2018), 기관장 경영성과협약서

다. 소결

○ 공공기관 운영에 관한 법률에 따라, 주무부처의 장과 공공기관 기관장 사이에 체결되는 협약은 본 연구에서 도입하고자 하는 공영방송 협약서의 검토자료로 활용 가능

– 경영성과협약서 안에는 경영성과계획서, 중장기 성과목표, 성과목표 측정을 위한 성과지표, 이를 위한 구체적 실행계획, 전체 요약 등의 내용이 함께 첨부됨

– 성과지표의 달성 정도에 따라 환류 체계(기관장 연임/해임, 인센티브 등) 작동

제 2 절 협약(안) 및 세부 내용

1. 한국방송공사 협약서(안)

○ 앞서 살펴본 시청자미디어재단의 경영성과협약서를 참고했으며, 본 연구에서 목표로 하는 협약제도의 도입 취지에 맞춰, 일부 내용을 재구성함

– (제1장 총칙) 제1조 협약의 목적, 제2조 협약의 체결, 제3조 협약 기간, 제4조 이사장·사장의 권한과 책임으로 구성

– (제2장 공적 역할과 운영원칙의 이행을 위한 목표 및 계획서 작성) 제5조 목표, 제6조 계획서 작성 등으로 구성

– (제3장 보칙) 제7조 협약의 해석, 제8조 협약서의 보관 및 통지로 구성

○ 아래의 내용은 방통위 위원장과 한국방송공사의 이사장과 사장이 함께 체결하는 방식을 전제로 만들어진 협약(안)임

제 1 장 총칙

제1조 (협약의 목적) 이 협약은「방송법」(이하 "법"이라 한다) 제44조의3에 따라 한국방송공사와 체결하는 협약의 구체적 내용을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (협약의 체결) 방송통신위원회 위원장과 한국방송공사 이사장·사장(이하, "이사장·사장"이라 한다)은 이 협약서에 각각 자필 서명함으로써 이 협약이 성립된다.

제3조 (협약기간) ① 이 협약의 유효기간은 본 협약의 체결일로부터 6년으로 한다.
② 제1항에 따른 협약 기간 중 이사장·사장의 임기 만료, 사임 또는 해임 그 밖의 사유로 중도에 퇴임하는 경우에는 새롭게 임명되는 이사장·사장과 제2조에 따라 협약을 체결한다.

제4조 (이사장·사장의 권한과 책임) ① 이사장·사장은 한국방송공사(이하 "공사"라 한다)의 최고경영자로서 공사를 대표하고, 공사의 경영활동을 총괄하여 관리한다.
② 이사장·사장의 직무 수행과 관련된 권한은 법과 공사의 정관 및 이 협약서에서 정하는 바에 따라 보장된다.
③ 제1항 및 제2항에서 정하지 아니한 그 밖의 이사장·사장의 권한과 책임은 이사회 의결을 거쳐 정하는 공사의 관련 규정에 따른다.
④ 이사장·사장은 제5조의 목표와 제6조의 계획서의 달성을 위해 노력하여야 한다.

제 2 장 공적 역할과 운영원칙의 이행을 위한 목표 및 계획서 작성

제5조 (목표) ① 방송통신위원회 위원장과 이사장·사장은 법 제44조의3에 따라 체결하는 협약서에 이사장·사장이 임기 중에 달성하여야 할 목표 (이하 "목표"라 한다) 와 이를 구체화하기 위한 연도별 목표를 정한다.
② 제1항에 따른 목표는 이사회의 의결을 거쳐 확정한다.
③ 제1항의 목표는 법 제44조와 제44조의2를 반영하여야 한다.
④ 법 제44조의3 제2항에 따라 방송통신위원회 위원장과 이사장·사장은 협약체결 후 불가피한 사정이 발생할 때에는 서로 합의하여 협약의 내용이나 조건을 변경할 수 있다.

제6조 (계획서 작성 등) 이사장·사장은 제5조의 목표와 목표 달성을 위한 연도별 실행계획 등을 포함하는 계획서를 작성하여 본 협약서에 첨부한다.

제 3 장 보칙

제7조 (협약의 해석) 이 협약의 용어 및 협약 내용의 해석과 관련하여 방송통신위원회 위원장과 이사장·사장 상호 간에 이견이 있는 경우에는 방송통신위원회의 결정에 따른다.

제8조 (협약서의 보관 및 통지) 이 협약서는 2부를 작성하여 각 협약당사자가 1부씩 보관하여야 한다.

부칙

이 협약은 계약 당사자가 협약서에 각각 자필 서명한 날부터 시행한다.

「방송법」과 한국방송공사 정관에 따라 방송통신위원회 위원장 OOO과 한국방송공사 이사장 OOO, 사장 OOO은 위 협약서의 모든 내용을 확인한 후 상호 합의에 의하여 이 협약을 체결함.

2022년OO월
방송통신위원회 위원장
한국방송공사 이사장
사장

2. 협약체결을 위한 준비 절차(프로세스) 매뉴얼

가. BBC 사례[25)]

1) 진행 상황 개요

- 16년 12월 BBC 기본 협정(협약서) 제출(2017년 1월 발효). 협약의 경우, 의회 승인을 필요로 하지 않지만, 하원과 상원의 별도 검토 보고를 통해 조정되는 과정 거쳐 확정(p.30)
- Ofcom은 17년 3월 운영 기본계획(framework), 10월에 운영 면허(license) 발급. 운영면허는 BBC 공적 목적과 업무(TV, 라디오, 지역, 온라인)에 따라 세부적으로 부과(p. 33).

공적 목적	합의 사항	
공정한 뉴스와 정보 제공	채널별 연간 편성 시간	BBC One: 뉴스 (1,520시간), 시사 (주 시청시간 45시간)
		BBC One + Two : 시사 프로그램 (450시간/106시간)
모든 연령대 학습 지원	채널별 연간 편성 시간	BBC One: 예술/음악 (45시간/일부)
		BBC Two: 예술/음악 (175시간/일부)
		BBC One + Two 종교 프로그램 (115시간/일부)
창의적/고품질 창작물	오리지널 프로그램 제작/편성 시간 영국 초방 오리지널 프로그램 편성 시간 코미디/음악/스포츠 프로그램 편성 시간	BBC One + Two: 코미디 프로그램 (300시간)
공동체 재현 등	다양성(재현, 고용) 연간 프로그램 제작/편성 시간	BBC One 민족/지역 뉴스(4,300시간/2,100시간)
		BBC One + Two: 민족/지역(6,300시간/700시간)

* 일부는 주시청시간대 편성 (재방송, 구매 포함)

25) BBC 협약체결과 관련한 내용은 이준웅 외(2022)를 참조하였으며, 구체적인 출처는 ( ) 안의 페이지 수 참조할 것

– BBC 협약서의 구체적인 편성 계획은 상호 협의에 따른 것으로, 이행 여부 판단, 시정 조치 모색 등에 이르기까지 전반적으로 협치적 성격을 가지고 있음(p.34)

※ 이해를 돕기 위해, 연간 편성시간을 주/일당으로 환산하면, 연간 1,520시간은 주간 평균 약 29시간, 일일 약 4시간이며, 연간 300시간은 주당 약 6시간 편성함을 의미함

2) 연간계획서, 연차보고서, Ofcom 보고서 간의 관계

– 앞서 살펴본 것과 같이, 협약이 체결되고 구체적인 약속 수준이 담겨 있는 면허 발급에 이르는 기간은 거의 10개월 이상이지만, 협약제도의 실제 운영은 BBC의 연간계획서(Annual Plan)와 연차보고서(Annual Report), Ofcom의 보고서(Annual Report)를 중심으로 이뤄짐

(1) BBC 연간계획서

– 주요 내용은 ① 프로그램과 역무 제공을 위한 예산과 전략, ② 창작 의무(creative remit)와 작업 계획(work plan), ③ 민족별 지역별 역무 제공 계획 등으로 구성되며, 이에 대한 평가 방식까지도 직접 설정, 제시하고 있음,

– 핵심은 정보·교육·오락의 창작물과 서비스를 어떻게 제공할 것인가 하는 창작 의무 및 작업계획을 공표하는 것. 예를 들어, 2017년 연간계획서는 공적 목적별로 BBC의 연간 작업계획을 분야, 장르, 채널에 따라 세세하게 제시하고 있음

공적 목적	주요 계획 (성과 측정 포함)	
공정한 뉴스와 정보 제공	청년 수용자에 대한 BBC 뉴스 도달률 확대(크로스 미디어 측정 설문 조사를 통해 BBC 서비스와 제3자 플랫폼에서의 도달률 측정), 청년 수용자의 BBC 뉴스 인식 제고(신뢰, 공정성, 품질, 추천 척도 등), BBC 뉴스 평가지표를 다른 전통적인 뉴스 사업자와 성과와 비교	
모든 연령대 학습 지원	어린이	눈에 띄는 내용물(독보적 소수의 TV 시리즈 제작, 전 학년에 걸친 멀티미디어 내용물(비디오, 실시간 온라인 프로그램 확장, 클립, 사진, 블로그, 동영상 블로그, 팟캐스트, 퀴즈, 가이드, 게임, 앱 포함) 제공), 시청자가 원하는 시간과 장소에 전달되는 내용물(iPlayer/iPlayerKids를 통해 가장 인기 있는 내용물의 '항시 학습 가능' 상태 유지), iPlayer를 통해 연령대별 내용물 학습, 시청자가 만들고, 연결하고, 공유할 수 있는 대화형 기능 지원(기존 웹사이트와 앱의 기능 확장하는 대화형 디지털 내용물 제공)

공적 목적	주요 계획 (성과 측정 포함)	
모든 연령대 학습 지원	정규 학습	BBC, 파트너, 기타의 교육 내용물, 서비스, 참여 경험을 통해 모든 사람이 잠재력을 최대한 발휘할 수 있도록 함, 어린이와 청소년 학습 지원을 위한 전문 교육 내용물 제공
창의적/고품질 창작물	논픽션(자연사, 과학, 역사, 종교와 윤리, 예술, 다큐), 드라마, 예능, 코미디, 스포츠, 음악 장르별 구체적 작품 계획 제시	
공동체 재현 등	다양성	인력 다양성(여성, 장애인, 인종, LGBT) 목표 설정: 임원 및 직원, 타 방송사보다 폭넓은 다양성 묘사 : 여성, 장애인, 인종, LGBT 등장 목표 설정
	민족/지역	각 민족/지역별 내용물 투자 및 방송 계획

* 영국 문화/가치의 세계 반영 : BBC World Service와 BBC Worldwide를 통해 제공하고 있어, 본 표에서는 제외

(2) BBC 연차보고서

- 주요 내용은 ① 창작 의무와 작업계획 이행성과, ② 민족별 지역별 역무 제공 성과, ③ 장르별 제작비용 등 집행내역 등으로 구성. BBC가 자신의 임무와 공적 목적을 수행한 방식, 창작 의무와 작업계획을 이행한 결과, 연간계획서의 약속(운영면허규제 조건 및 기타 약속 포함)에 대한 이행 정도 설명 포함
- 크게 전략 보고, 지배구조, 재무제표의 세 부분으로 구성되며, 공적 약속 및 창작 의무 이행 성과, 경영 보고 및 재무 보고, 규제조건 이행 보고 등 포함 (p.39)

(3) Ofcom 연차보고서

- Ofcom 연차보고서는 일종의 평가보고서로, ① BBC 성과 평가, ② 면허 이행 평가, ③ 보완 사항 제시 등으로 구성됨
- BBC 연차보고서 제출 후, BBC의 공적 목적 달성 여부 및 운영 면허 준수에 대한 평가 수행. Ofcom은 BBC의 성과 평가 방식과는 별도로 독자적인 성과 측정을 수행할 수 있으며, 평가 기능을 수행하기 위해 필요할 경우 BBC에 정보 제공 요청 가능(p.35)
- Ofcom은 평가결과를 토대로 BBC에 보완 조치사항을 제언하거나 개선계획 제출을 요구하기도 함. 예를 들어 18/19년 보고서에서 BBC가 부족한 부분에 대해 어

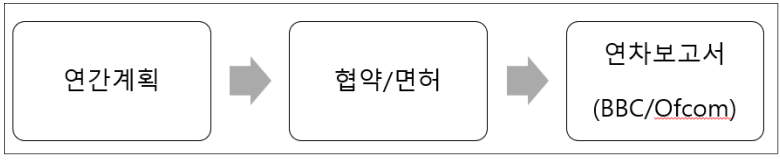
떻게 대처했는지 충분히 설명하지 않았다고 지적하면서, BBC 이사회가 이러한 부분에 대해 답할 것을 요구하기도 함(p. 41)

연도	주요 평가	시정조치 또는 제언
1차 2017-2018	– 매체 환경이 빠르게 변화하고 있지만 BBC는 TV, 라디오, 온라인 플랫폼에서 지속적으로 핵심적 역할 수행 – BBC는 창작물의 양과 품질면에서 시청자를 위한 창작의무를 전반적으로 이행하고 있음	① 업무 관행의 투명성 강화 필요 • 공공 서비스 활동 변경에 대한 상세한 설명 • 상업 활동의 투명성 제고 ② 오리지널 영국 프로그램 제작 약속 유지 • 더 많은 혁신과 위험 감수 필요 ③ 청년 시청자 참여 강화 위한 특단 대책 마련 • 성인 대비 낮은 도달률 개선 ④ 영국 사회 재현 및 묘사 방식의 지속적 개선 • 외주제작 과정의 다양성, 온/오프 스크린 재현 및 묘사 목표 달성도, 시청자 만족도 보고서 제출을 새로 운영면허 조건에 포함
2차 2018-2019	– 2017년 보고서에 제시한 4가지 문제에 대한 BBC 대처가 불명확하다고 지적	① 청년층 참여를 위한 특단의 추가 조치 시행 ② 영국 사회 재현 및 묘사 방식의 지속적 개선 • 특정 집단의 인식 개선 미흡 • 다양성 보고서 제출 기간 단축 • 재현과 묘사의 명확한 구분 필요 • 시청자 만족도 조사 방법 개선 • BBC 인력 다양성 보고 방식 개선 ③ 업무 관행에 투명성 포함 • 불만 민원처리 보고의 불투명성 해소 (편집 기준 & 경쟁 민원) ④ 오리지널 영국 프로그램 제작 약속 유지 • 더 많은 혁신과 위험 감수 필요
3차 2019-2020	– BBC는 소관업무를 광범위하게 잘 수행하고 있음 – BBC는 코로나19에 효과적이고 신속하게 대응했음 (전면봉쇄시 교육 내용물 및 뉴스 제공, 가장 많이 활용된 뉴스원)	① 시청 습관 및 시장 변화 대응(서비스 변경) • 구독형 VOD(SVoD) 전환 가속 • 소수 인종 집단, 하위 사회경제 집단 도달률 ② BBC 변화 및 우선 순위 설정 관련 계획 수립 필요 • 서비스 계획 수립 시 공중 참여 방식 개선 • 서비스 계획 수립 시 적극적인 업계 참여 필요
4차 2020-2021 (4년 평가)	① BBC는 칙허장 기간 동안 소관업무를 광범위하게 잘 수행하고 있음 – BBC의 높은 활용도, 코로나19 팬데믹에 대한 신속한 대응, 신뢰성 정확성 뉴스원으로서 BBC ② 정당한 불편부당성은 BBC에게 복잡한 과제 – 시청자의 공성정 평가는 덜 우호적이지만, 다양한 요인에 따른 결과	

연도	주요 평가	시정조치 또는 제언
4차 2020-2021 (4년 평가)	– 공정성 인식 개선 위한 BBC 행동 환영(새로운 내부 공정성 지침 및 교육) ③ 모든 수용자 관련성 도전 과제 – 방송, FVoD, SVoD 등 시청 행태 변화 – BBC 소수정예 탁월 내용물 제작 전략(80% 선별) 채택 (고품질 드라마, 뉴스, 생방송이벤트의 성공 사례) – 청년층, 소수자 등 모든 수용자와 관계 구축 노력 지지 – BBC 인적 다양성 노력 필요 – 전략적 제휴에 대한 보다 야심차고 개방적 접근 방식 필요 ④ 특별하고 오리지널한 영국 내용물이 BBC의 최우선 순위 – 영향력이 큰 내용물에 초점을 맞추는 전략을 추구함에 따라, 시청자들에 대한 경쟁심화와 예산 압박에 비추어 오리지널 영국 내용물 제작 약속 유지할 필요성 ⑤ BBC 업무 방식의 투명성 강화 – 투명한 의사결정, 보고, 설명책임, 업계 참여 강화	

(4) 소결

– 영국의 협약제도(협약서부터 면허에 이르는 일련의 과정)가 합의된 약속을 기초로, 이에 대한 이행실적을 점검하고, 이를 다시 환류시키는 것이라면, 그 출발점은 아래 그림에서 보는 것과 같이, BBC가 제시하는 공적 목표의 구체적인 실행계획(= 연간계획)의 제출에 있다고 해도 과언이 아님. 이는 합의에 근거한 협약제도가 가지는 본질적인 특성이라고 할 수 있음



나. 협약체결 도입을 위한 절차(프로세스) 매뉴얼

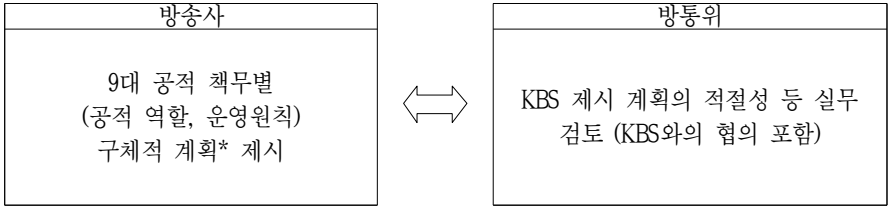
○ 방송법 개정으로 협약제도가 도입된다고 가정할 경우, 이후 절차는 크게 협약체결 준비 → 협약체결 → 협약 평가의 3단계로 구분 가능

– 본 연구에서는 협약제도의 유효기간은 기본적으로 6년이지만, 협약서에 첨부되는 계획은 현실적인 중기 계획의 단위인 3년 단위로 첨부하는 것을 기본방향으로 산정하고 논의를 진행하고자 함[26]

1단계) 협약체결 준비: 3개년도 연간계획 작성

– KBS는 방송법에 따른 9대 공적책무(공적 역할/운영원칙)에 대한 구체적이고 계량화된 (예: 편성시간[27]) 3개년도(25년~27년) 계획(요약표 포함)을 작성/제시(평가 방식도 제시 가능)(9대 공적 책무가 아닌 나머지 사항은 방통위 합의 사항 아님)

– 방통위는 방통위 내부에 인력 구성(필요 시 외부인력 보강 가능)을 통해, KBS 제시 계획의 적절성 등을 실무 검토 (적절성 판단 기준은 KBS 전년도 관련 실적, 타사(해외 주요국 포함) 관련 실적 등 포함)



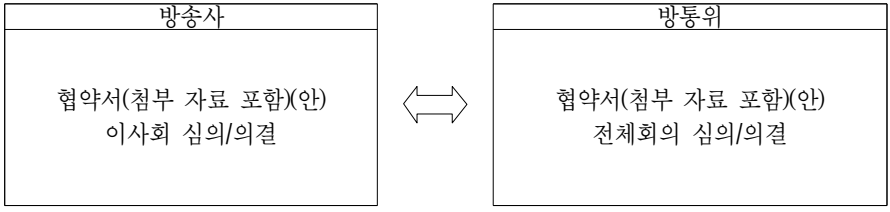
* 제3장 제2절 3. 협약서 첨부 자료 양식(예시) 참조

26) 이는 협약제도의 실질적인 운영방식에 따라 달라지는 이슈이기도 함. 예를 들어, 첨부 계획을 아예 처음부터 6년 단위로 받고, 매년 변경 가능토록 하는 것도 가능함

27) 기본적으로 본 연구는 편성시간(제작비 제외)을 기본 전제로 설정하고자 함. 주지하다시피, 제작비에 대한 이행실적 점검은 제작비 산정범위 및 방송사별 회계기준의 상이함 등으로 인해 재허가/재승인 조건의 경우에도 행정소송의 대상이 되는 경우가 자주 발생한다는 점 감안

2단계) 협약체결: 협약서 서명

- KBS는 1단계 과정을 통해 실무적으로 작성된 협약서(안)을 가지고 이사회의 최종 심의를 거친 후, 방통위와 공식적인 협약체결
- 방통위는 1단계 과정을 통해 실무적으로 작성된 협약서(안)을 가지고 전체회의의 최종 심의를 거친 후, KBS(이사회/사장)와 공식적인 협약체결



- 제2장에서 제시한 방송법 개정(안)에는 구체적으로 담지 않았지만, 공식적인 협약체결 이전에 대국민 의견수렴을 수행[28]하는 경우, 전체적으로 일정은 조금 더 걸릴 수 있다는 점은 감안 필요

3단계) 협약 평가: 이행 보고서 작성

- KBS는 협약서 첨부 자료로 제시한 연간 계획의 이행 여부를 9대 공적책무별로 평가(실적 제출 포함)하는 연차보고서 작성, 연차보고서는 이사회 보고를 거쳐 방통위 제출 (9대 공적 책무가 아닌 나머지 사항은 방통위 의무 제출 사항 아님)
- 방통위는 KBS가 제출한 연차보고서와 이행실적을 기반으로, 협약의 전체적인 이행실적에 대한 평가보고서 작성, 전체회의 보고를 거쳐 공표 가능*

  * 공표 여부는 전체회의를 통해 결정
- 방통위 평가보고서는 BBC 보고서*를 참조하여 i) KBS 현황 및 주요 성과, ii) 공적 책무(공적역할/운영원칙 구분) 이행실적 점검/평가, iii) 보완사항 제안 등으로 구성 가능

  * BBC 성과 평가, 면허 이행 평가, 보완 사항 제시 등

28) 대국민 의견수렴을 하는 경우, 아예 1단계 이전에 실시하는 것도 가능하나, 본 연구에서는 KBS와 방통위의 공식적인 체결 이전에 잠정적으로 합의된 초안을 공표하고, 이에 대한 대국민 의견수렴 과정을 거치는 것이 가장 자연스러울 것으로 판단함

방송사		방통위
협약서 이행 보고서(연차보고서) 작성 연차보고서 이사회 보고 연차보고서 공표 연차보고서/이행실적 방통위 제출	⇔	KBS 연차보고서/이행실적 검토 협약서 이행 보고서 작성 이행 보고서 전체회의 보고 이행 보고서 공표

○ 이후 대략적인 일정*을 정리하면 다음과 같음

* 23년 방송법이 개정되고, 24년 내 협약이 체결되는 것을 가정할 때의 일정

- 24년 1월, 방송사와의 실무협의를 통한 협약(안) 작성 (25년 - 27년 계획)
- 24년 6월, 실무(안)
- 24년 7월, 심의(안) 공표를 통한 대국민 의견수렴
- 24년 8월, 의견수렴 반영, 협약(안) 수정 보완
- 24년 9월, 협약(첨부자료 포함) 체결
- 26년 3월, KBS 이행실적(25년도) 및 연차보고서 제출
- 26년 6월, 방통위 이행실적(25년도) 점검 보고서 작성/공표
- 27년 3월, KBS 이행실적(26년도) 및 연차보고서 제출
- 27년 6월, 방통위 이행실적(26년도) 점검 보고서 작성/공표
- 28년 3월, KBS 이행실적(27년도) 및 연차보고서 제출
- 28년 6월, 방통위 이행실적(27년도) 점검 보고서 작성/공표
- 28년 12월, 3개년도 이행실적(25년도-27년도) 점검 보고서 작성/공표

3. 협약서 첨부 자료 양식(예시)

○ 위에서 제시한 협약(안)에 따르면, 제2장(공적 역할과 운영원칙의 이행을 위한 목표 및 계획서 작성)은 협약(안) 제5조의 목표를 달성하기 위한 연도별 실행계획 등을 포함하는 계획서를 작성하여 협약서에 첨부하도록 하고 있음

- 이에 따라, KBS가 협약을 체결하는 경우, 방통위와 KBS간에 합의되어진 공적 책무의 구체적인 실행계획을 첨부해야 함

– 앞서 언급한 것과 같이, 이행실적 점검이 가능한 형태의 계약(협약)이 체결되려면, KBS 공적 책무(5대 공적 역할, 4대 운영원칙)의 내용이 방송법 개정(안)보다 더 구체적으로 제시되어야 그에 따른 실행계획에 대해 방통위와 KBS가 실무적으로 논의할 수 있기 때문에, 각 책무별 구체적인 범위 설정이 필요함

가. KBS의 공적 책무(5대 공적 역할, 4대 운영원칙) 실행 계획 (2023-2025 계획)

○ KBS 공적 책무 (공적 역할, 운영원칙)

– (공적 역할) 5대 공적 역할(공정하고 객관적이며 정확한 뉴스/정보, 창의적이고 차별화된 고품질의 방송프로그램 제공, 다양성 구현(사회통합 기여), 민족문화 창달/국제사회에서 한국에 대한 인식 이해 도모, 신속 정확한 재난방송)에 따른 세부 내용을 예시로 제안

〈표 3－1〉 KBS 공적 역할과 세부 내용 (예시)

공적 역할	세부 내용
1) 공정하고 객관적이며 정확한 뉴스/정보의 제공	뉴스/정보 프로그램 제작/편성 (계획)
	탐사보도 프로그램 제작/편성 (계획)
	시사토론 프로그램 제작/편성 (계획)
	시사/보도 프로그램의 공정성/객관성 확보 (계획)
	기타 보도 프로그램 제작/편성 (계획)
2) 창의적, 차별화된 고품질 프로그램	대하 드라마 제작/편성 (계획)
	자연/과학 다큐멘터리 제작/편성 (계획)
	UHD 프로그램 제작/편성 (계획)
	기타 프로그램 제작/편성 (계획)
3) 다양성 + 사회통합(성별, 연령, 직업 등)	지역 프로그램 제작/편성 (계획)
	여성 관련 프로그램 제작/편성 (계획)
	아동/청소년/노인 관련 프로그램 제작/편성 (계획)
	이주민/다문화 관련 프로그램 제작/편성 (계획)
	장애인 관련 프로그램 제작/편성 (계획)
	기타 프로그램 제작/편성 (계획)
4) 민족문화 창달 및 한국에 대한 올바른 이해 제고	한국어 관련 프로그램 제작/편성 (계획)
	문화예술/공연 관련 프로그램 제작/편성 (계획)

공적 역할	세부 내용
4) 민족문화 창달 및 한국에 대한 올바른 이해 제고	전통문화 관련 프로그램 제작/편성 (계획)
	국제방송 프로그램 제작/편성 (계획)
	기타 프로그램 제작/편성 (계획)
5) 신속하고 정확한 재난방송	재난 보도 시스템 구축 및 방송 (계획)
	재난피해 사전 예방 프로그램 제작/편성 (계획)
	기타 프로그램 제작/편성 (계획)

– (운영원칙) 4대 운영원칙(관련 정보의 투명한 공개(설명책임), 시청접근권 제고, 효율적 관리, 협력업체와의 상생 노력)에 따른 세부 내용을 예시로 제안

〈표 3－2〉 KBS 운영원칙과 세부 내용 (예시)

운영원칙	세부 내용
1) 개방/투명성, 설명책임	연간계획, 연차보고서 작성/공표 (계획)
	기타 투명성/설명책임 강화 (계획)
2) 시청접근권 제고를 위한 기술 개발	난시청 해소 (계획)
	온라인 플랫폼 제공 (계획)
	UHD 프로그램 제작/송출 (계획)
	장애인 시청지원 (계획)
	기타 기술 개발 (계획)
3) 효율적 경영	인력 운영 (계획)
	자금조달 및 운용, 재정 운영 (계획)
	기타 효율적 운영 (계획)
4) 상생/협력	외주사와의 상생 노력 (계획)
	기타 상생/협력 (계획)

※ 본 협약서(안)은 KBS의 공적 책무를 중심으로 작성되며, 방송법상 모든 방송사업자(특히, 종합편성)에게 요구하는 자체심의, 시청자불만처리, 시청자위원회, 시청자 평가 프로그램(평가원 포함) 등의 운영 계획은 관계부처의 실무부서에서 관련 자료를 취합, 관리하고 있어 본 협약서에서는 다루지 않음

○ 아래의 내용은 KBS 1, 2 텔레비전(채널) 기준으로 작성 (예시)

– 지상파 방송사업자 재허가(백서, 허가 신청서 양식 등), 방송평가(규칙, 세부기준, 자료 제출 양식 등), KBS 2021 사업연도 경영평가 보고서 참조

– 모든 내용은 채널별로 별도 기술

– 본사와 총국/지역국 모두 현행 틀을 준용하되, 총국/지역국의 경우, 지역 상황에 맞도록 수정 가능

공적 역할 1. 공정하고 객관적이며 정확한 뉴스/정보의 제공

○ 뉴스 프로그램 제작/편성 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

프로그램명	기획의도 및 개요	제작 형태 (자체/외주)	제작인력 출연진	제작 기간	방송 일시	방송시간 (분)
합계						

※ 재허가·재승인 백서 상 방송프로그램 장르 분류기준에 따르면, 뉴스 프로그램은 국·내외 사건, 사고, 쟁점 등과 관련해서 진행자를 중심으로 기자가 취재한 사실을 제시하는 프로그램(정규 뉴스 및 특별 편성 뉴스 포함)

○ 탐사보도 프로그램 제작/편성 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

프로그램명	기획의도 및 개요	제작 형태 (자체/외주)	제작인력 출연진	제작 기간	방송 일시	방송시간 (분)
합계						

※ 재허가·재승인 백서 상 방송프로그램 장르 분류기준에 따르면, 탐사보도 프로그램은 국내외 특정 시사 쟁점에 대해, 심층적인 탐사 취재 사실 및 관련 분석내용을 제시하는 프로그램

○ 시사토론 프로그램 제작/편성 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

프로그램명	기획의도 및 개요	제작 형태 (자체/외주)	제작인력 출연진	제작 기간	방송 일시	방송시간 (분)
합계						

※ 재허가·재승인 백서 상 방송프로그램 장르 분류기준에 따르면, 시사논평 프로그램은 국내외 시사 쟁점 관련 보도내용(자사 및 타사)에 대해 전문가들이 의견을 제시하는 프로그램

※ 재허가·재승인 백서 상 방송프로그램 장르 분류기준에 따르면, 토론·대담 프로그램은 특정 주제에 관해 진행자가 관련 전문가의 입장을 묻거나 관련 전문가가 찬성 반대 등의 입장을 개진할 수 있도록 조율하는 프로그램

○ 기타 보도 프로그램 제작/편성 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

프로그램명	기획의도 및 개요	제작 형태 (자체/외주)	제작인력 출연진	제작 기간	방송 일시	방송시간 (분)
합계						

○ 시사 보도 프로그램의 공정성·객관성 확보 노력

– 연도별(2023~2025) 작성

– 편성규약 이행 계획: 편성위원회 구성, 편성위원회 개최 등

– 공정성 관련 자율규제 제도 연간 운영 내역: 회의 개최 횟수 및 기타 활동 내역 등)

※ 공정성 관련 자율규제 제도: 공정보도 이슈를 다루기 위해 방송사 내부에 별도로 구축된 조직 또는 회의체로, 방송사 내부 구성원 또는 외부 전문가의 의견이 균형 있게 논의될 수 있는 제도

공적 역할 2. 창의적이고 차별화된 고품질 프로그램의 제공

○ 대하 드라마 제작/편성 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

프로그램명	기획의도 및 개요	제작 형태 (자체/외주)	제작인력 출연진	제작 기간	방송 일시	방송시간 (분)
합계						

※ 대하(大河) 드라마: 한 역사적 시대를 배경으로 많은 사건과 인물들을 다루는, 길이가 길고 규모가 큰 방송 드라마

○ 자연/과학 다큐멘터리 제작/편성 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

프로그램명	기획의도 및 개요	제작 형태 (자체/외주)	제작인력 출연진	제작 기간	방송 일시	방송시간 (분)
합계						

※ 재허가·재승인 백서 상 방송프로그램 장르 분류기준에 따르면, 다큐멘터리는 사실에 입각한 촬영과 합리적 재구성을 통해 현실을 기록하는 프로그램

○ UHD 프로그램 제작/편성 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

프로그램명	기획의도 및 개요	제작 형태 (자체/외주)	제작인력 출연진	제작 기간	방송 일시	방송시간 (분)
합계						

※ UHD 방송프로그램: 순차주사 방식으로 주사선수가 2,160, 주사선에 포함된 화소수가 3,840(이하 4K) 이상인 텔레비전 방송프로그램으로, 단위 방송프로그램의 50% 이상이 4K 화질 이상으로 구성된 텔레비전 방송프로그램을 의미함

※ 지상파 UHD 활성화에 기여하는 프로그램: 드라마, 다큐, 국민 관심행사(올림픽, 월드컵)의 중계 프로그램 및 외주제작 프로그램

〈표 3－3〉 연도별 UHD 의무편성 비율(방통위 정책 기준)

구분		2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	2026년	2027년
정책 방안	본사	20%		25%	35%	50%		'23년 결정
	지역	20%			30%	45%		

자료: KBS(2022. 5) 2021 사업연도 경영평가보고서

○ 기타 프로그램 제작/편성 계획

－ 연도별(2023~2025) 작성

프로그램명	기획의도 및 개요	제작 형태 (자체/외주)	제작인력 출연진	제작 기간	방송 일시	방송시간 (분)
합계						

공적 역할 3. 다양성 + 사회통합[29)]

○ 지역 프로그램 제작/편성 계획

－ 연도별(2023~2025) 작성

프로그램명	기획의도 및 개요	제작 형태 (자체/외주)	제작인력 출연진	제작 기간	방송 일시	방송시간 (분)
합계						

※ 지역 프로그램: 지역 공동체 의식 함양 및 지역성 구현에 이바지하는 지역 행사, 지역 주요소식(지역 보도 등), 지역민의 생활 등을 담는 프로그램

29) KBS는 2019년 11월 1일 시행한 'KBS방송 편성규약' 제5조 4항에서 "지역 간, 세대 간, 계층 간, 성별 간의 갈등을 조장하는 프로그램을 편성·보도·제작해서는 안 된다. 특히 소외계층과 소수 의견을 귀담아 듣고 충분한 기회를 제공한다."라고 명시해 다양성 및 사회통합의 책임과 제작 방향을 분명히 하고 있음(KBS, 2022. 5)

○ 여성 관련 프로그램 제작/편성 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

프로그램명	기획의도 및 개요	제작 형태 (자체/외주)	제작인력 출연진	제작 기간	방송 일시	방송시간 (분)
합계						

○ 아동/청소년/노인 관련 프로그램 제작/편성 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

프로그램명	기획의도 및 개요	제작 형태 (자체/외주)	제작인력 출연진	제작 기간	방송 일시	방송시간 (분)
합계						

※ 어린이 프로그램은 "13세 미만의 어린이를 대상으로, 어린이의 눈높이에 맞게 제작(정규, 특집)된 것으로, 어린이의 건강한 성장과 정서발달, 문화적 정체성 확립을 돕는 프로그램"으로 정의(방송법 시행령 제59조 제1항)

○ 이주민/다문화 관련 프로그램 제작/편성 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

프로그램명	기획의도 및 개요	제작 형태 (자체/외주)	제작인력 출연진	제작 기간	방송 일시	방송시간 (분)
합계						

○ 장애인 관련 프로그램(장애인 시청지원 프로그램 아님) 제작/편성 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

프로그램명	기획의도 및 개요	제작 형태 (자체/외주)	제작인력 출연진	제작 기간	방송 일시	방송시간 (분)
합계						

○ 기타 프로그램 제작/편성 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

프로그램명	기획의도 및 개요	제작 형태 (자체/외주)	제작인력 출연진	제작 기간	방송 일시	방송시간 (분)
합계						

공적 역할 4. 민족문화 창달 및 한국에 대한 올바른 이해 제고

○ 한국어 관련 프로그램 제작/편성 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

프로그램명	기획의도 및 개요	제작 형태 (자체/외주)	제작인력 출연진	제작 기간	방송 일시	방송시간 (분)
합계						

○ 문화예술/공연 관련 프로그램 제작/편성 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

프로그램명	기획의도 및 개요	제작 형태 (자체/외주)	제작인력 출연진	제작 기간	방송 일시	방송시간 (분)
합계						

○ 전통문화 관련 프로그램 제작/편성 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

프로그램명	기획의도 및 개요	제작 형태 (자체/외주)	제작인력 출연진	제작 기간	방송 일시	방송시간 (분)
합계						

○ 국제방송 프로그램 제작/편성 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

프로그램명	기획의도 및 개요	제작 형태 (자체/외주)	제작인력 출연진	제작 기간	방송 일시	방송시간 (분)
합계						

○ 기타 프로그램 제작/편성 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

프로그램명	기획의도 및 개요	제작 형태 (자체/외주)	제작인력 출연진	제작 기간	방송 일시	방송시간 (분)
합계						

공적 역할 5. 신속하고 정확한 재난방송

○ 재난 보도 시스템 구축 및 방송 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

– 재난방송 시스템 개선 및 조직·인력 운용 계획, 재난방송 교육 및 모의훈련 계획, 재난방송 관련 캠페인 및 프로그램 편성 계획, 재난방송 프로그램 개발 및 장비 보완 계획 등

○ 재난 피해 사전 예방 프로그램 제작/편성 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

프로그램명	기획의도 및 개요	제작 형태 (자체/외주)	제작인력 출연진	제작 기간	방송 일시	방송시간 (분)
합계						

※ 재난피해 사전예방 프로그램의 편성시간량은 재난의 예방/대비/대응 및 복구 등 재난의 예방과 피해경감을 위해 제작, 방영된 프로그램의 편성시간량을 의미함

– 재난 대비 또는 대책 캠페인 포함, 특선 다큐멘터리, ○○○스페셜, 논픽션 자연다큐 등의 다큐멘터리 프로그램 제외

○ 기타 프로그램 제작/편성 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

프로그램명	기획의도 및 개요	제작 형태 (자체/외주)	제작인력 출연진	제작 기간	방송 일시	방송시간 (분)
합계						

운영원칙 1. 개방/투명성, 설명책임

○ 연간계획 작성 및 공표 방식 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

○ 연차보고서 작성 및 공표 방식 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

○ 기타 투명성, 설명책임 강화 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

운영원칙 2. 시청접근권 제고를 위한 기술 개발

○ 난시청 해소 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

– 난시청 해소를 위한 수신환경 개선계획, 안정적인 신호품질 보장을 위한 관련 시설 구축의 적정성과 투자계획의 구체성 및 실현가능성 등

○ 온라인 플랫폼 제공 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

○ UHD 프로그램 제작/송출 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

○ 장애인 시청지원 (화면해설, 수어, 자막 등) 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

○ 기타 기술 개발 (방송시설 투자 등) 계획

– 연도별(2023~2025) 작성

– 연도별 제작, 송출 시설 등에 대한 투자계획, 콘텐츠 제작·편집기술 등 방송기술 확보 계획, 첨단 방송기술 활용 및 사업화 계획 등

운영원칙 3. 효율적 경영

○ 인력 운영 계획(신규 채용 계획 포함)

○ 자금조달 및 운용, 재정 운영 계획(재무구조 현황 포함)

- 연도별(2023~2025) 작성
- 프로그램 제작, 방송시설 설치 등 연도별 자금운영 계획의 적정성, 자금조달 규모의 실현가능성, 추정 재무제표의 적정성, 추정 현금흐름을 기초로 한 사업성 분석의 적정성 등

○ 기타 효율적 운영 계획

- 연도별(2023~2025) 작성
- 비효율 사업 정리, 유형자산 처분 등 계획

운영원칙 4. 협력업체들과의 상생/협력

○ 외주사와의 상생 노력 계획

- 연도별(2023~2025) 작성
- 표준계약서 활용, 권리/수익배분, 상생협의체 운영, 표준제작비 산정기준에 관한 계획 등 방송프로그램 외주제작 거래 가이드라인 관련 이행 계획

※ 상생협의체 제도: 방송사와 외주제작사/독립창작자간 구성된 일체의 회의체 제도

○ 기타 상생/협력 계획

- 연도별(2023~2025) 작성
- 방송장비산업 기여 및 연구개발(R&D), 국내 방송프로그램 제작사와의 협력, 방송콘텐츠 공정거래 관행 정착 관련 향후 계획 등

제4장 EBS의 공적 책무

제1절 EBS의 공적 책무 관련 기존 논의

1. 법적 근거 및 업무

○ EBS는 KBS(제44조 공사의 공적책임)와 달리 별도의 공적 책무가 기술되어 있지 않으며, 설치법이라고 할 수 있는 한국교육방송공사법의 제정 목적(제1조)을 EBS의 공적 책무(사명, 역할 등)이라고 인식하고 있음

– (목적) 교육 방송을 효율적으로 실시함으로써 학교 교육을 보완하고 국민의 평생교육과 민주적 교육 발전에 이바지함

제1조 (목적) 이 법은 한국교육방송공사를 설립하여 교육방송을 효율적으로 실시함으로써 학교교육을 보완하고 국민의 평생교육과 민주적 교육 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

○ 이 때, 학교교육이라 함은 교육기본법 제9조에 따른, 유아, 초등, 중등, 고등교육을 의미하며, 평생교육은 교육기본법 제10조에 따른 학교교육이 아니면서 전 국민을 대상으로 하는 교육을 의미함

교육기본법 제9조(학교교육) ① 유아교육·초등교육·중등교육 및 고등교육을 하기 위하여 학교를 둔다. ② 학교는 공공성을 가지며, 학생의 교육 외에 학술 및 문화적 전통의 유지·발전과 주민의 평생교육을 위하여 노력하여야 한다. ③ 학교교육은 학생의 창의력 계발 및 인성(人性) 함양을 포함한 전인적(全人的) 교육을 중시하여 이루어져야 한다. ④ 학교의 종류와 학교의 설립·경영 등 학교교육에 관한 기본적인 사항은 따로 법률로 정한다. 제10조(평생교육) ① 전 국민을 대상으로 하는 모든 형태의 평생교육은 장려되어야 한다. ② 평생교육의 이수(履修)는 법령으로 정하는 바에 따라 그에 상응하는 학교교육의 이수로 인정될 수 있다. ③ 평생교육시설의 종류와 설립·경영 등 평생교육에 관한 기본적인 사항은 따로 법률로 정한다.

– (평생교육의 범위) 평생교육법에 따르면, 평생교육은 학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완 교육, 성인 문자해득 교육, 직업능력 향상 교육, 인문교양 교육, 문화예술 교육, 시민참여 교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동을 의미함 (제2조)

평생교육법 제2조(정의) 1. “평생교육”이란 학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인 문자해득교육, 직업능력 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동을 말한다. 제4조(평생교육의 이념) ① 모든 국민은 평생교육의 기회를 균등하게 보장받는다. ② 평생교육은 학습자의 자유로운 참여와 자발적인 학습을 기초로 이루어져야 한다. ③ 평생교육은 정치적 · 개인적 편견의 선전을 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다. ④ 일정한 평생교육과정을 이수한 자에게는 그에 상응하는 자격 및 학력인정 등 사회적 대우를 부여하여야 한다.

○ 위와 같은 역할을 수행하기 위해, EBS는 아래와 같은 업무를 수행하고 있음

제7조 (업무) 공사는 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 텔레비전 교육방송의 실시 2. 라디오 교육방송의 실시 3. 위성 교육방송의 실시 4. 방송시설의 설치 · 운영 및 관리 4의2. 원격교육시스템의 설치 · 운영 및 관리 5. 프로그램 제작 및 공급사업 6. 교육 관련 행사 등의 주관 및 국제교류 7. 교육방송에 관한 조사 · 연구 8. 제1호부터 제4호까지, 제4호의2 및 제5호부터 제7호까지의 업무에 부대되는 사업

– EBS는 2020년 코로나 19와 같은 국가적 재난 상황에서 방송과 온라인 플랫폼을 총동원해 학교 현장을 지원했으며, 이와 같은 교육 재난 시 교육공영방송 역할의 수행이 법적(한국교육방송공사법 제7조 업무 개정)으로 명시되어 EBS의 책무가 강화된 바 있음 (2020년 12월 8일, 한국교육방송공사법 ‘원격교육’ 조항 추가 신설[30])

30) 개정이유 : 코로나19로 인해 학생들의 등교에 차질이 생기는 등 교육 공백이 심각하고,

2. EBS가 공개적으로 밝힌 EBS의 임무, 역할과 주요 업무 등

1) EBS(2022), EBS TV 수신료 현실화 자료집

○ EBS의 역할과 사명

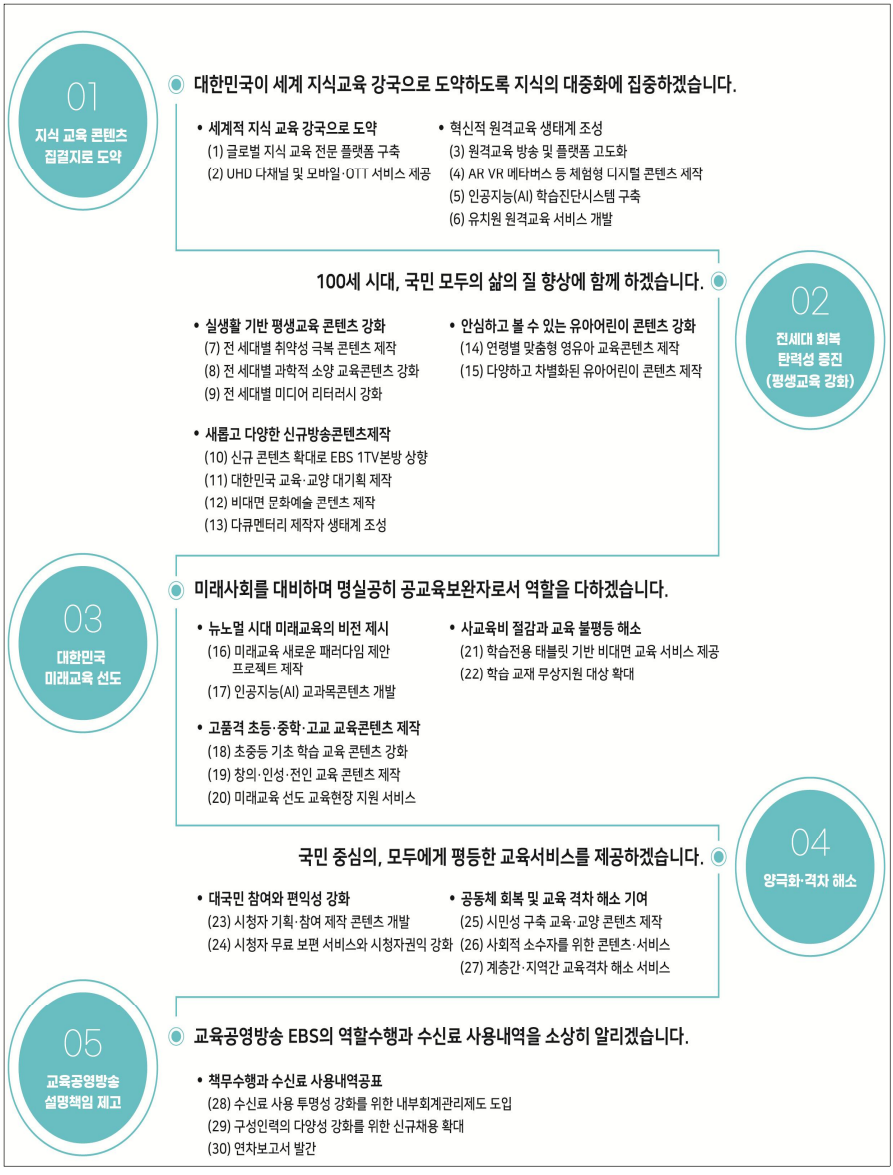
– "EBS는 학교교육의 보완, 국민 평생교육 지원을 통해, 민주주의를 유지하는 공적 지식의 활성화, 교양 있는 시민의 역량 증진에 매진하고 있습니다."(p.6), "EBS는 교육공영방송의 전문성을 다해 '국내 최고 지식 콘텐츠 허브'로 공영방송의 주인인 시청자와 국민에게 최상의 가치와 편익을 제공하겠습니다." (p.21)

○ 공적 책무와 주요 과제

– 5대 공적 책무 방향, 11대 약속, 30개 실행사업으로 구성되어 있음

이로 인해 학업 성취도 역시 예년에 비해 상대적으로 떨어진 상황임. 한국교육방송공사(EBS)는 코로나19로 인한 교육 재난에 대응하기 위하여 비대면 교육에 힘써 왔으나 온라인 교육 시 접속 불량, 인적·물적 인프라 부족, 컨트롤타워 부재 등의 문제점도 함께 제기되었음. 이에 한국교육방송공사의 업무에 '원격교육시스템의 설치·운영 및 관리'를 명시함으로써 코로나19와 같은 교육 재난에 보다 효율적으로 대응할 수 있도록 하려는 것임.

〔그림 4－1〕 EBS의 공적 책무와 주요 과제

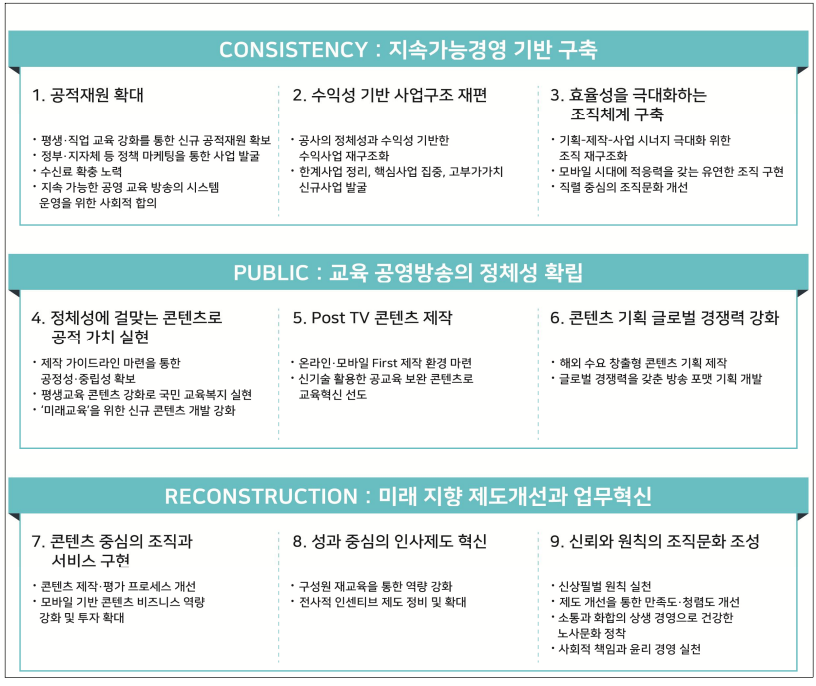


자료: EBS(2022), p.22~23 내용 재편집

2) EBS 2030 정책자료집(2020)

○ (EBS의 사명(mission)) (1) 학교 교육 보완: 공교육 내실화 및 사교육비 경감, 대한민국의 교육 형평성 구현, 유아/초등/중등/고등교육의 보완, 교육의 공공성 강화, 학술 및 문화적 전통의 유지와 발전, 주민(지역) 평생교육 노력, 창의력 계발 및 인성 함양 등의 전인적 교육 보완, (2) 국민의 평생교육 이바지: 창의적/고품격 평생교육 콘텐츠 제작, 학력보완교육/성인문자해득교육/직업능력향상교육/인문교양교육/문화예술교육/시민참여교육 등, 생활역량, 지능화 사회 복합적 해결능력 증진 등, (3) 민주적 교육발전 이바지: 시청자 중심의 교육 평등 및 사회 공헌, 국민 중심의 균등한 교육 구현

〔그림 4－2〕 EBS의 사명(mission)



자료: EBS(2019.7) 2019 이사회 워크숍 정책 비전 발표, EBS(2020), p.12 내용 재편집

3) EBS, 2030 정책 보고서(2019)

- (5대 책무) 교육환경 격변기 공교육 혁신, 국민 사교육비 경감, 모두에게 열린 평생교육 강화, 나와 네가 중심이 되는 민주적 교육 선도, 더불어 살아가는 공동체 회복
- (12대 과제) 놀이로 행복한 유아교육 구현, 초중학 동반자 콘텐츠, 정시확대 대비 학습 콘텐츠, 실감/체험 교육 콘텐츠, AI 기반 영어교육방송, 사고력 증진 수학 콘텐츠, Digital(정보화) 교육, 교사지원센터 고도화, 생애역량 명품 직업 콘텐츠, 평생교육 EBS Collection, 얼이 깃든 국산 애니메이션, 민주적 시민성 향상 공공교육

〔그림 4－3〕 EBS의 5대 책무 및 12대 과제

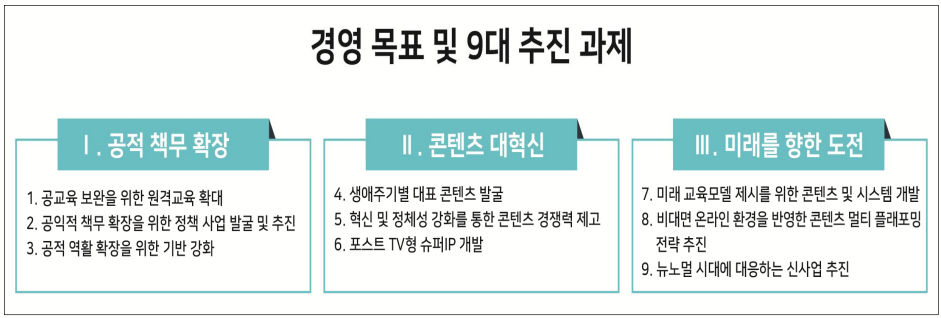
자료: EBS(2020), p.47 재인용

4) 2021 사업연도 경영평가보고서(2022)

○ 2021 EBS 경영목표/기본방향

– 법에서 정하고 있는 사명(학교 교육 보완, 평생교육, 민주적 교육 발전)을 기반으로 경영목표와 전략과제를 설정함. 경영목표는 총 3개로 '공적 책무 확장', '콘텐츠 대혁신', '미래를 향한 도전'을 설정하고, 그 아래 9개의 세부과제를 설정하고 있음

〔그림 4－4〕 EBS의 경영목표 및 9대 추진과제



자료: 2021 사업연도 경영평가보고서, p.20 내용 재편집

5) EBS 제작 가이드라인(2019)

○ 편성철학

– 편성철학 역시 EBS의 공적 책무와 연관되어 있다고 봐야 함

– 유아/어린이/청소년의 학교 교육과 생애 교육(평생교육의 다른 용어) 지원

– 민주적 교육 발전의 경우, 평생교육법의 정의 조항에 근거, 평생교육의 한 형태인 민주적 시민교육으로 설명하고 있어 공적 책무가 중복적이라고 볼 수 있음

– 한국교육방송공사법에 나와 있지 않은 문화격차 해소를 또 하나의 편성원칙으로 설정하고 있음

〔그림 4－5〕 EBS의 편성철학

① 창의적 미래 지식의 창출－유아/어린이/청소년(유아, 어린이, 청소년 대상 프로그램, 수능방송, 학교방송)
② 생애 교육의 실현－지식과 역량, 정체성과 글로벌
③ 민주적 교육 발전－민주적 시민교육의 수행, 정확성과 공정성
④ 문화 격차의 해소－다양성과 포용, 디바이드의 극복 등

자료: EBS(2020), p.13 내용 재편집

6) EBS(2019), 통합마케팅 전략 수립을 위한 조사 연구 보고

○ EBS 브랜드 이미지

– 교육(교육 방송, 공교육, 교육적 콘텐츠, 수능공부 등) + 다큐멘터리/교양 + 유익/건전

– 주로 교육 위주의 프로그램을 편성하는 것과는 별개로, 그동안 고품질의 교양/다큐멘터리 프로그램을 다수 편성하면서 축적해온 자산을 발전시킬 필요가 있음

〔그림 4－6〕 EBS 브랜드 이미지

자료: EBS(2019), EBS 브랜드 및 채널 이미지 조사 결과, EBS(2020), p.31 재인용

3. 소결

○ EBS는 KBS와 달리 설치법 내 별도의 공적 책무 조항을 가지고 있지 않아, 한국교육방송공사법의 제정 목적에 근거, 자신들의 공적 역할을 규정하고 있음

– 이에 따라, EBS는 스스로 자신들에게 부여된 공적 역할을 i) 학교 교육 보완, ii) 평생교육 이바지, iii) 민주적 교육 발전 이바지로 규정하고 있음

○ 학교 교육 보완을 위해 어린이/청소년을 위한 교육 프로그램, 평생교육을 위해 고품질 다큐멘터리 등을 통한 성인 교육 프로그램을 주로 제공해 왔음

○ 다만, 민주적 교육 발전의 경우, EBS 자료에서조차 일관된 개념으로 사용되지 않고 있음을 알 수 있음. 예를 들어, EBS 2030 정책 보고서에는 민주적 교육 발전을 시청자 중심 교육으로, EBS 제작 가이드라인에는 민주적 시민교육으로 목표를 설정하고 있음

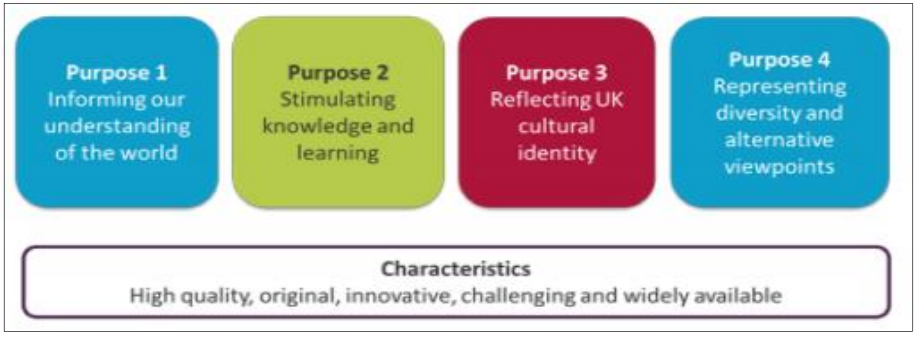
제 2 절 해외 사례

1. 영국 사례

○ BBC의 공적 책무 중 두 번째 책무가 공영방송이 수행해야 할 교육적 역할임

– "BBC는 모든 사람들이 접근하기 쉽고, 흥미롭고, 고무적이고 도전적인 방법으로 다양한 주제에 대해 배울 수 있도록 도와야 한다. 또한 BBC는 영국 전역의 어린이와 청소년들의 학습을 지원하기 위해 전문적인 교육 콘텐츠를 제공해야 한다. 뿐만 아니라 BBC는 교육, 스포츠, 문화 기관과의 제휴를 통해 사람들로 하여금 새로운 주제를 탐구하고 새로운 활동에 참여하도록 장려해야 한다." Royal Charter (public purposes) 제2항 "To support learning for people of all ages"

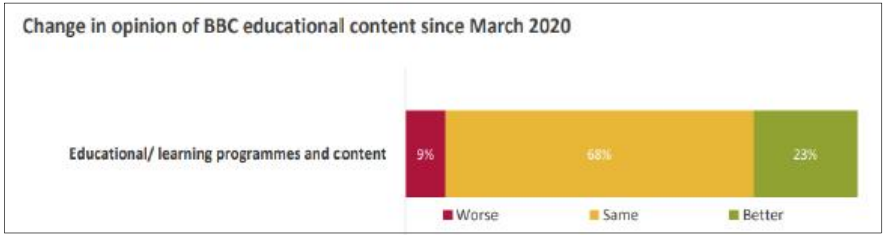
〔그림 4－7〕 BBC의 공적 책무



자료: 주재원(2022), p.16 재인용

○ 코로나19로 인해 BBC의 교육 서비스 중요성이 부각되면서, 팬데믹으로 인한 봉쇄 기간 동안 양질의 교육 콘텐츠를 제공한 것에 대해 BBC에 대한 시청자들의 만족도 높음

〔그림 4－8〕 BBC에 대한 시청자 만족도



자료: 주재원(2020) 재인용

○ BBC는 방대한 학습 자원을 배치하기 위해 전례없는 속도로 대응했으며, Bitesize Daily, Live Lessons 등 흥미롭고 찾기 쉬운 다양한 학습 리소스 제공

- Bitesize: 0~16세 모두를 위한 새로운 학습 서비스로 제공. 팬데믹 상황에서 어린이를 위한 추가 자료를 제공
- 영국 전역에서 견습생 1,000명 지원
- 버밍엄, 울버햄프턴, 리버풀 등 지역에 대면 교육 지원을 위한 학습허브네트워크 구축
- 5세~15세 대상 교육콘텐츠 제공
- 학교 락다운 기간 학습을 제공했으며, 특히 웨일즈, 스코틀랜드, 노던아일랜드 학생 대상 맞춤형 학습을 지원함
- 1월부터 TV CBBC와 BBC Two를 통해 평일 하루 5시간의 락다운 학습을 제공함(인터넷에 쉽게 또는 정기적으로 접근할 수 없는 학생들을 위해 TV로 교육을 제공)

2. 일본 사례(NHK)

○ 일본방송협회(NHK)는 NHK 종합 텔레비전 (NHK G)과 NHK 교육 텔레비전 (NHK E)을 운영하고 있음

– BBC의 공적 책무에 교육/학습에 대해 명확하게 규정하고 있는 영국과 달리 일본의 경우, 교육텔레비전의 목적, 공적 역할 등에 대해 구체적으로 법에 기술하고 있지는 않음

방송법 제15조(목적) 협회는 공공의 복지를 위해 널리 일본 전국에서 수신할 수 있도록 풍부하고 좋은 방송 프로그램에 의한 국내 기간 방송(국내 방송인 기간 방송을 말한다.이하 동일)을 실시하는 동시에 방송 및 그 수신의 진보 발달에 필요한 업무를 실시하고, 아울러 국제방송 및 협회 국제위성방송을 실시하는 것을 목적으로 한다. 제81조 협회는 국내 기간방송의 방송프로그램 편집 및 방송을 할 때에는 제4조제1항에서 정하는 바에 따름 외에, 다음 각 호의 정하는 바에 따라야 한다. 1호 풍부하고 좋은 방송 프로그램의 방송을 실시함으로써 공중의 요구를 충족시키는 동시에 문화 수준 향상에 기여하도록 최대의 노력을 기울일 것, 2호. 전국을 위한 방송 프로그램 외에 지방을 위한 방송 프로그램을 갖도록 할 것. 3호 일본의 과거 뛰어난 문화 보존과 새로운 문화 육성 및 보급에 도움이 되도록 하는 것

○ NHK의 지상파 교육방송(NHK教育テレビジョン) ETV(NHK E)는 유아 어린이 프로그램, 학습콘텐츠 제공 (1959년 1월 10일 개국)

– 주로 어린이와 청소년을 상대로 다양한 교육 프로그램과 교양 프로그램을 제공, NHK 2개의 지상파채널 중 하나 임(전국 공통 채널 번호 2번)

– 교육, 복지, 어학, 교양, 취미 실용 등의 정보 제공과 관련한 프로그램을 주로 편성하며, 특히, 아침 시간대 유아교육 프로그램 재배치 (令和3年度 収支予算と事業計画の説明資料 (nhk.or.jp) p.11)

○ NHK for School(https://www.nhk.or.jp/school/)

– 온라인 서비스인 “NHK for School”을 통해 가정에서의 자율 학습 지원

– 집에서 배우자! 를 모토로 초중 대상 교육콘텐츠, 워크시트, 실시간 수업 등 제공

– 이 외 아래와 같은 온라인 교육 서비스 제공

- 키즈월드: NHK ETV 프로그램 관련 사이트
- NHK 고등학교 강좌: NHK TV·라디오를 통해 방송되는 고등학교 과정 콘텐츠 총합
- NHK 티저스 라이브러리: NHK가 방송 프로그램 중 학교교육 관련 콘텐츠를 DVD 제작하여 학교 현장에 무료로 대여하는 서비스. 초등학교-대학교 대상
- NHK 아카이브스: 테마별로 약 25,000개의 NHK 콘텐츠를 제공하는 아카이브.

3. 소결

○ BBC가 수행하는 공적 책무 중 교육적 역할 참고 필요

– BBC는 직접적으로 학교 교육을 언급하기보다는, 모든 연령의 사람들이 학습(특히 어린이와 청소년의 학습)할 수 있도록 지원하고, 모든 연령의 사람들이 새로운 주제를 탐구하는 데 기여하도록 목적을 설정하고 있음

제 3 절 EBS의 공적 책무

○ EBS의 설립목적(공적 역할, 책임)에 대한 보다 명확하고 포괄적인 규정 필요

- 현재 EBS의 설립목적(또는 공적 역할, 책임)은 한국교육방송공사법 제1조에 의거, i) 유아, 초등, 중등, 고등교육을 보완(학교 교육의 주도적 권한은 학교에 있음을 전제)하고, ii) 학력보완/성인문자해득/직업능력향상/인문교양/문화예술/시민참여 교육 등의 평생학습을 주도적으로 수행하는 것에 있다고 볼 수 있음
- 다만, 위의 두 가지 목적(학교교육의 보완, 평생교육의 주도)과 비교할 때, 나머지 목적(민주적 교육발전)이 무엇을 의미하는지에 대해서는 여전히 불명확하다고 할 수 있음

○ 위의 내용을 반영하여, EBS의 공적 책무 조항 신설

- 앞서 제2장에서 기술한 것과 같이, EBS의 공적 책무는 프로그램(내용·편성) 측면의 공적 역할과 공사의 운영 측면의 운영원칙으로 구분

○ (공적 역할) 영국 사례를 참고하여, 학교교육과 평생교육을 굳이 구분하지 않고, 전 연령의 교육(학습) 지원을 첫 번째 역할로 설정하고, 현재 EBS가 가지고 있는 강점(다큐멘터리, 고품질 프로그램 등)을 살리는 방향으로 역할 설정

- KBS의 공적책무(안)을 감안하여, 창의적이고 차별화된 고품질 프로그램 제공 추가

〈표 4－1〉 한국교육방송공사법 제1조(목적) 개정(안)

현 행 법	개 정 안
제1조(목적) 이 법은 한국교육방송공사를 설립하여 교육방송을 효율적으로 실시함으로써 학교교육을 보완하고 국민의 평생교육과 민주적 교육 발전에 이바지함을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 법은 한국교육방송공사를 설립하여 교육방송을 효율적으로 실시함으로써 모든 연령의 국민이 식견을 갖춘 민주적 시민으로 성장하도록 이바지함을 목적으로 한다.
(신설)	제0조 (공사의 공적 역할) ① 공사는 유아, 초등, 중등, 고등교육과 같은 학교 교육 뿐만 아니라, 성인을 위한 평생교육에 이르는 모든 연령의 국민을 위한

현 행 법	개 정 안
	학습을 지원하여야 한다. ② 공사는 모든 연령의 국민이 다양한 분야에 대해 새로운 지식을 학습할 수 있는 프로그램을 제공하여야 한다. ③ 공사는 창의적이고 차별화된 고품질의 방송프로그램을 제공하여야 한다.

○ (운영원칙) 공영방송사로서 KBS와 동일한 운영원칙 적용 (정보의 투명한 공개, 시청접근권 제고, 효율적 경영, 협력업체 상생 등)

– 다만, EBS는 송출을 KBS에 위탁하고 있는 만큼, 난시청 해소 등의 기술 개발 의무를 운영원칙으로 제시하기는 무리가 있어, 시청접근권 제고에 초점을 두고 조항 구성

〈표 4－2〉 한국교육방송공사법 제O조 개정(안)

현 행 법	개 정 안
(신설)	제O조 (공사의 운영원칙) ① 공사는 공사의 운영 전반에 관하여 공표 가능한 정보를 시청자가 알 수 있도록 투명하게 공개하여야 한다. ② 공사는 공사가 제공하는 업무를 시청자가 언제 어디서든 쉽게 접근할 수 있도록 노력하여야 한다. ③ 공사는 조직, 인력, 예산, 그 밖에 경영에 관련된 사항이 효율적으로 관리되도록 노력하여야 한다. ④ 공사는 공사가 제공하는 업무를 지원하는 모든 협력업체들과 상생할 수 있도록 노력하여야 한다.

제5장 결론 및 시사점

제1절 결 론

○ 본 과제는 공영방송 협약제도 도입을 위한 구체적인 법령 정비방안, 공영방송 협약 도입을 위한 구체적인 실무(안), 협약제도의 대상(범위) 확대에 따른 EBS의 공적 책무 도출에 대한 방안을 제시하고자 함

1. 방송법 개정(안)

가. KBS의 공적 책무 규정

○ (공적 역할·운영원칙) 21년 연구에서 제시된 안을 기초로, 연구반 논의를 통해, 5대 공적 역할, 4대 운영원칙 제시

제44조(공사의 공적 역할) ①공사는 공정하고 객관적이며 정확한 뉴스와 정보를 제공하여야 한다. ② 공사는 창의적이고 차별화된 고품질의 방송프로그램을 제공하여야 한다. ③ 공사는 우리 사회의 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종 등과 관련하여 방송프로그램의 다양성이 구현되도록 하고 사회 통합에 기여하여야 한다. ④ 공사는 방송프로그램을 통하여 민족문화를 창달하고 국제사회에서 한국에 대한 올바른 인식과 이해를 도모하는데 기여하여야 한다. ⑤ 공사는 신속하고 정확하게 재난방송을 제공하여야 한다. 제44조의2(공사의 운영원칙) ①공사는 공사의 운영 전반에 관하여 공표 가능한 정보를 시청자가 알 수 있도록 투명하게 공개하여야 한다. ② 공사는 공사가 제공하는 업무를 시청자가 언제 어디서든 쉽게 접근할 수 있도록 방송기술을 연구하고 개발하여야 한다. ③ 공사는 조직, 인력, 예산, 그 밖에 경영에 관련된 사항이 효율적으로 관리되도록 노력하여야 한다. ④ 공사는 공사가 제공하는 업무를 지원하는 모든 협력업체들과 상생할 수 있도록 노력하여야 한다.

나. 협약의 체결

○ 제44조의3(협약의 체결) 조항 신설

– (제1항 - 재허가와의 관계) 방통위와 KBS 간 협약체결 (기존 재허가 대체)

– (제2항 - 협약의 내용) KBS와 방통위 간 합의를 통해서 정하며, 합의 통해 변경 가능

– (제3항 - 협약의 유효기간) 사장 임기(3년), 수신료 검토 주기(3~4년), 재허가 기간 (3년~5년) 등을 감안, 6년으로 설정

– (제4항 - 다른 조항과의 관계) 협약체결을 통해 재허가를 받은 것으로 보지만, 허가와 관련한 다른 조항(제15조 변경 허가 등, 제18조 허가 취소 등)에 대해서는 준용

제44조의3(협약의 체결) (신설) ① 공사는 제44조에 따른 공적 역할과 제44조의2에 따른 운영원칙의 이행을 위해 방송통신위원회와 협약을 체결해야 한다. 협약을 체결한 경우 제17조제1항의 재허가를 받은 것으로 본다. ② 협약의 구체적인 내용은 공사와 방송통신위원회 간 합의를 통해 정한다. 협약 내용 및 이행 등에 관한 사항을 변경하는 경우에도 이와 같다. ③ 협약의 유효기간은 6년으로 한다. ④ 제1항에 따라 협약을 체결한 공사에게는 제15조 및 제18조의 규정을 준용한다.

다. 협약의 평가, 공표

○ (점검·평가) 방통위가 매년 협약이행을 점검하고, 3년 단위로 협약 이행 평가 실시

– 협약의 이행 점검 및 평가결과는 방통위가 공표할 수 있도록 함(제44조의4)

제44조의4(협약의 평가 및 공표) ① 방송통신위원회는 매년 협약의 이행을 점검하고, 3년마다 협약의 이행에 관한 평가를 실시한다. 공사에 대한 제31조제1항의 방송평가는 본항의 평가로 갈음한다. ② 협약의 이행 점검과 평가의 기준 및 방식 등에 관한 세부사항은 방송통신위원회규칙으로 정한다. ③ 방송통신위원회는 이행 점검 결과 및 평가 결과를 공표할 수 있다.

라. 평가결과의 활용 등

○ (사장 선임·연임 시 반영) 사장 제청 시 협약의 이행에 관한 사항이 반영되도록 함(제50조)

○ (수신료) 수신료 결정에 있어 협약 평가결과를 고려하도록 함(제65조)

○ (협약 이행에 대한 책임) 공사 사장에게 협약의 이행에 대한 책임 부여 추가(제51조)

제50조(집행기관) ③이사회가 제2항에 따라 사장을 제청하는 때에는 그 제청기준과 제청 사유를 제시하여야 하며, 제청사유에는 제44조의3에 따라 체결되는 협약의 이행에 관한 사항을 포함하여야 한다. 제65조(수신료의 결정) ② 수신료를 결정함에 있어, 제44조의4에 따른 평가결과를 고려하여야 한다. 제51조(집행기관의 직무 등) ① 사장은 공사를 대표하고, 공사의 업무를 총괄하며, 협약의 이행 및 경영성과에 대하여 책임을 진다.

마. 협약 미이행시

○ 공법상 계약으로 볼 수 있는 협약의 미이행에 대해 바로 행정제재를 가하는 것 보다는 권고나 개선계획 제출 등의 추가적인 장치를 두는 것이 적절함

○ 제44조의4(협약의 평가 및 공표) 신설

– (제4항-미이행 시 권고) 협약의 내용을 미이행하는 경우 이행의 권고 가능

– (제5항-미이행 시 개선계획 제출) 제2항에 따른 권고에도 불구하고 미이행하는 경우, 개선계획 제출 요구 가능

제44조의4(협약의 평가 및 공표) ④ 방송통신위원회는 공사가 협약의 내용을 이행하지 않는 경우 조속한 이행을 권고할 수 있다. ⑤ 제1항에 따른 권고에도 불구하고 공사가 협약의 내용을 계속 이행하지 아니하는 경우 방송통신위원회는 개선계획의 제출을 명할 수 있다.

○ (제99조 개정) 협약 미이행 시 시정명령 및 과징금 처분이 가능하도록 근거 조항 신설

○ (제18조 개정) 시정명령 미이행 시 허가 취소할 수 있는 기존 조항의 범위 제한

바. 타법(전파법) 개정

○ KBS에 대한 방송사업 재허가가 협약으로 대체된다고 하더라도, 이는 방송사업자가 제공하는 서비스(= 역무, 사업 등)에 일종의 사업 면허를 대체하는 것으로, 여전히 무선국의 일종으로서 방송국 설비 등에 대한 기술적 심사 필요 (전파법 제34조 개정)

2. KSB 협약(안) 및 세부 내용

○ 현행 방송법상 재허가 제도의 대안으로 논의되는 공영방송 협약의 법적 성격은 정부와 방송사업자(KBS 등) 사이의 공법상 계약으로 판단됨

○ 협약서(안)은 공공기관 운영에 관한 법률에 따른 시청자미디어재단의 경영성과협약서를 참조, 협약제도의 도입 취지에 맞게 일부 조정

– (제1장 총칙) 제1조 협약의 목적, 제2조 협약의 체결, 제3조 협약 기간, 제4조 이사장·사장의 권한과 책임으로 구성, (제2장 공적 역할과 운영원칙의 이행을 위한 목표 및 계획서 작성) 제5조 목표, 제6조 이행 계획서 작성 등으로 구성, (제3장 보칙) 제7조 협약의 해석, 제8조 협약서의 보관 및 통지로 구성

○ 방송법 개정 이후 협약제도 도입을 위한 절차는 크게 협약체결 준비 → 협약체결 → 협약 평가의 3단계로 구분 가능

1단계) 협약체결 준비: 3개년도 연간계획 작성

– KBS는 방송법에 따른 9대 공적책무(공적 역할/운영원칙)에 대한 구체적이고 계량화된 (예: 편성시간) 3개년도(25년~27년) 계획(요약표 포함)을 작성/제시(평가 방식도 제시 가능)(9대 공적 책무가 아닌 나머지 사항은 방통위 합의 사항 아님)

– 방통위는 방통위 내부에 인력 구성(필요 시 외부인력 보강 가능)을 통해, KBS 제시 계획의 적절성 등을 실무 검토 (적절성 판단 기준은 KBS 전년도 관련 실적, 타사(해외 주요국 포함) 관련 실적 등 포함)

2단계) 협약체결 : 협약서 서명

– KBS는 1단계 과정을 통해 실무적으로 작성된 협약서(안)을 가지고 이사회의 최종 심

의를 거친 후, 방통위와 공식적인 협약체결

- 방통위는 1단계 과정을 통해 실무적으로 작성된 협약서(안)을 가지고 전체회의의 최종 심의를 거친 후, KBS(이사회/사장)와 공식적인 협약체결
- 공식적인 협약체결 이전에 대국민 의견수렴을 수행하는 경우, 전체적으로 일정은 조금 더 걸릴 수 있다는 점은 감안 필요

3단계) 협약 평가: 이행 보고서 작성

- KBS는 협약서 첨부 자료로 제시한 연간 계획의 이행 여부를 9대 공적책무별로 평가(실적 제출 포함)하는 연차보고서 작성, 연차보고서는 이사회 보고를 거쳐 방통위 제출 (9대 공적 책무가 아닌 나머지 사항은 방통위 의무 제출 사항 아님)
- 방통위는 KBS가 제출한 연차보고서와 이행실적을 기반으로, 협약의 전체적인 이행실적에 대한 평가보고서 작성, 전체회의 보고를 거쳐 공표 가능*

* 공표 여부는 전체회의를 통해 결정

○ 협약서(안)의 첨부 자료는 아래 표와 같이 세부 내용에 맞춰 작성

- 각 세부 과제별 현행 지표를 참고하여, 이행실적 점검 가능한 계량화된 계획 제출
- 본사와 총국/지역국(재허가 단위 방송국 기준) 모두 현행 틀을 준용하되, 총국/지역국의 경우, 지역 상황에 맞도록 수정 가능

〈표 5－1〉 KBS 공적 역할과 세부 내용

공적 역할	세부 내용
1) 공정하고 객관적이며 정확한 뉴스/정보의 제공	뉴스/정보 프로그램 제작/편성 (계획)
	탐사보도 프로그램 제작/편성 (계획)
	시사토론 프로그램 제작/편성 (계획)
	시사/보도 프로그램의 공정성/객관성 확보 (계획)
	기타 보도 프로그램 제작/편성 (계획)
2) 창의적, 차별화된 고품질 프로그램	대하 드라마 제작/편성 (계획)
	자연/과학 다큐멘터리 제작/편성 (계획)
	UHD 프로그램 제작/편성 (계획)
	기타 프로그램 제작/편성 (계획)

공적 역할	세부 내용
3) 다양성 + 사회통합 (성별, 연령, 직업 등)	지역 프로그램 제작/편성 (계획)
	여성 관련 프로그램 제작/편성 (계획)
	아동/청소년/노인 관련 프로그램 제작/편성 (계획)
	이주민/다문화 관련 프로그램 제작/편성 (계획)
	장애인 관련 프로그램 제작/편성 (계획)
	기타 프로그램 제작/편성 (계획)
4) 민족문화 창달 및 한국에 대한 올바른 이해 제고	한국어 관련 프로그램 제작/편성 (계획)
	문화예술/공연 관련 프로그램 제작/편성 (계획)
	전통문화 관련 프로그램 제작/편성 (계획)
	국제방송 프로그램 제작/편성 (계획)
	기타 프로그램 제작/편성 (계획)
5) 신속하고 정확한 재난방송	재난 보도 시스템 구축 및 방송 (계획)
	재난피해 사전 예방 프로그램 제작/편성 (계획)
	기타 프로그램 제작/편성 (계획)

〈표 5－2〉 KBS 운영원칙과 세부 내용

운영원칙	세부 내용
1) 개방/투명성, 설명책임	연간계획, 연차보고서 작성/공표 (계획)
	기타 투명성/설명책임 강화 (계획)
2) 시청접근권 제고를 위한 기술 개발	난시청 해소 (계획)
	온라인 플랫폼 제공 (계획)
	UHD 프로그램 제작/송출 (계획)
	장애인 시청지원 (계획)
	기타 기술 개발 (계획)
3) 효율적 경영	인력 운영 (계획)
	자금조달 및 운용, 재정 운영 (계획)
	기타 효율적 운영 (계획)
4) 상생/협력	외주사와의 상생 노력 (계획)
	기타 상생/협력 (계획)

3. EBS의 공적 책무

○ EBS의 설립목적(공적 역할, 책임)에 대한 보다 명확하고 포괄적인 규정 필요

– 현재 EBS의 설립목적(또는 공적 역할, 책임)은 한국교육방송공사법 제1조에 의거, i) 유아, 초등, 중등, 고등교육을 보완(학교 교육의 주도적 권한은 학교에 있음을 전제)하고, ii) 학력보완/성인문자해득/직업능력향상/인문교양/문화예술/시민참여 교육 등의 평생학습을 주도적으로 수행하는 것에 있다고 볼 수 있음

– 위의 두 가지 목적(학교교육의 보완, 평생교육의 주도)과 비교할 때, 민주적 교육발전이 무엇을 의미하는지에 대해서는 불명확함

○ 위의 내용을 반영하여, EBS의 공적 책무 조항 신설

– 앞서 제2장에서 기술한 것과 같이, EBS의 공적 책무는 프로그램(내용·편성) 측면의 공적 역할과 공사의 운영 측면의 운영원칙으로 구분

○ (공적 역할) 영국 사례를 참고하여, 학교교육과 평생교육을 굳이 구분하지 않고, 전 연령의 교육(학습) 지원을 첫 번째 역할로 설정하고, 현재 EBS가 가지고 있는 강점(다큐멘터리, 고품질 프로그램 등)을 살리는 방향으로 역할 설정

제O조 (공사의 공적 역할) ① 공사는 유아, 초등, 중등, 고등교육과 같은 학교 교육 뿐만 아니라, 성인을 위한 평생교육에 이르는 모든 연령의 국민을 위한 학습을 지원하여야 한다. ② 공사는 모든 연령의 국민이 다양한 분야에 대해 새로운 지식을 학습할 수 있는 프로그램을 제공하여야 한다. ③ 공사는 창의적이고 차별화된 고품질의 방송프로그램을 제공하여야 한다

○ (운영원칙) 공영방송사로서 KBS와 동일한 운영원칙 적용 (정보의 투명한 공개, 시청접근권 제고, 효율적 경영, 협력업체 상생 등)

– 다만, EBS는 송출을 KBS에 위탁하고 있는 만큼, 난시청 해소 등의 기술 개발 의무를 운영원칙으로 제시하기는 무리가 있어, 시청접근권 제고에 초점을 두고 조항 구성

제O조 (공사의 운영원칙) ① 공사는 공사의 운영 전반에 관하여 공표 가능한 정보를 시청자가 알 수 있도록 투명하게 공개하여야 한다. ② 공사는 공사가 제공하는 업무를 시청자가 언제 어디서든 쉽게 접근할 수 있도록 노력하여야 한다. ③ 공사는 조직, 인력, 예산, 그 밖에 경영에 관련된 사항이 효율적으로 관리되도록 노력하여야 한다. ④ 공사는 공사가 제공하는 업무를 지원하는 모든 협력업체들과 상생할 수 있도록 노력하여야 한다

제2절 시사점 및 한계

○ (시사점) 앞서 언급한 것과 같이 협약제도는 정부와 공영방송 상호합의에 기반한다는 점에서 행정행위의 선진적 변화라고 할 수 있음. 이는 절차적 정당성이나 평가결과의 예측가능성을 높여, 행정행위의 신뢰도가 높아진다는 점 등을 감안할 때, 반드시 도입되어야 하는 제도라고 판단됨. 또한, 본 연구는 협약제도 도입을 위한 구체적인 방송법 제/개정(안)을 제시한다는 점 뿐만 아니라, 협약의 단계별(준비, 체결, 평가)로 구체적인 실무(안)을 제시했다는 점에서도 연구결과의 실천적 함의가 크다고 할 수 있음

○ (한계) 다만, 본 연구는 몇 가지 한계를 가지고 있음. 우선, 여러 차례 기술했듯이, 협약제도는 KBS의 계획 제시를 기반으로 운영될 수밖에 없음에도 불구하고, 올해 연구를 진행하는 데 있어 KBS와의 실무적인 협의가 부족했음. 향후 실무(안)을 마련하기 위해서는 보다 활발한 커뮤니케이션이 필요한 부분임. 또한, 방송법이 발의조차 되지 않은 상황 속에서 실무적인 준비(안)을 마련하는 것의 구체성이 떨어질 수밖에 없는 부분이 존재함. 향후 방송법이 국회에서 논의되면서 보다 구체적인 수준에서 논의가 이어지기를 희망함

참 고 문 헌

EBS(2022), 2021 사업연도 경영평가보고서.

___(2022), EBS TV 수신료 현실화 자료집.

___(2022), 2022-2026 EBS 중기 공적책무 확대계획.

___(2020), EBS 2030 정책자료집.

___(2020), EBS 2030 정책보고서.

___(2020), EBS 제작 가이드라인.

___(2019. 7), 2019 이사회 워크숍 정책 비전 발표.

___(2019), 통합마케팅 전략 수립을 위한 조사 연구 보고.

KBS(2021), 2020 사업연도 경영평가보고서.

___(2021. 6), 공적책무 확대 사업계획서.

강형철(2018), 한국사회 공영방송의 존립 의의와 과제: 공영방송 정상화 이후의 정상화. <언론정보연구>, 55(1), 5-55.

기획재정부(2020), 2021년도 공공기관 경영평가편람.

기획재정부 기관장 평가위원회(2018), 2017년도 공기업·준정부기관 기관장 경영성과협약 이행실적 평가보고서.

노창희(2022), 전환기 공영방송의 가치 재정립 및 공적책무 이행방안, in 윤두현 의원실, ICT 혁명시대 공영방송의 가치 재정립과 공적 책무 이행방안 토론회 (22.9. 1).

미디어오늘(2021. 9. 6.),「BBC처럼 공영방송 협약제도 도입하면 KBS 어떻게 바뀔까」.

박균성(2022), 행정법론(상) 제21판, 박영사.

박해식 외(2015), 행정법적 관점에서 본 공정거래법상 동의의결 제도, 행정법학.

박혜림(2015), 동의의결의 법적 성격에 대한 고찰, 서울법학.

방송통신위원회(2021), 5기 방송통신위원회 비전 및 정책과제(2021. 1. 6. 발표).

_____(21. 12), 수신료 조정안에 대한 방송통신위원회 의견서.

성욱제 외 (2021), 공영방송 협약제도 도입방안 연구, 방통융합정책연구 KCC-2021-5 방송통신위원회.

송태원(2016), 동의의결제 실무운용례에 대한 법적 검토, 법제논단.

시청자미디어재단 (2018), 기관장 경영성과협약서.

윤석민(2020), 미디어 거버넌스 (미디어 규범성의 정립과 실천), 나남.

이준웅(2021), 변화하는 시대의 미디어 공공성 강화 방안 : 변화하는 시대의 매체 공공성 규제체계, in 변화하는 미디어 환경에서의 바람직한 정책방향 모색 세미나, 한국방송학회/방송통신위원회.

정해영(2012), 기부채납 부담계약에 대한 쟁송방법, 아주법학.

주재원(2022), 영국 공영방송의 교육적 역할 진단과 전망 – BBC 사례를 중심으로, in 한국언론학회 기획세미나 (2022.04) – 교육공영방송 재도약을 위한 진단과 전망 세미나.

_____(2020), 뉴노멀 시대, 교육방송의 공공성과 교육적 역할에 대한 재논의: 영국 공영방송 BBC 사례를 중심으로, in 한국언론학회(2020), EBS의 시대적 역할 재탐색 및 재원제도 개선방안 모색 세미나.

중장기 방송제도개선 추진반 (2019),「중장기 방송제도 개선을 위한 정책제안서」.

한국법제연구원 (2010), 국가계약법 개선 방안, 현안분석 2010-06.

〔**해외 문헌**〕

NHK(2022). 令和3年度 収支予算と事業計画の説明資料.

Ofcom(2017). Introduction to Ofcom's Operating Framework for the BBC.

_____(2021). Operating licence for the BBC's UK Public Services.

● 저 자 소 개 ●

성 욱 제

- 파리 2대학 정보커뮤니케이션학 박사
- 현 정보통신정책연구원
  방송미디어연구본부 연구위원

송 민 선

- 고려대 법학과 졸업
- 고려대 언론학 석사
- 현 정보통신정책연구원 전문연구원

강 준 석

- 인디애나대학교 텔레커뮤니케이션 박사
- 현 정보통신정책연구원
  방송미디어연구본부 연구위원

방통융합정책연구 KCC-2022-06

공영방송 재허가 체계 개편을 위한 법령 정비방안 연구

(A study on the legislation to improve the public broadcaster's license renewal system)

2022년 12월 일 인쇄
2022년 12월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장
발행처 방송통신위원회
경기도 과천시 관문로 47
Homepage: www.kcc.go.kr
인 쇄 인 성 문 화