

공영방송의 헌법적 지위와 방송 자유의 고찰 : 방송법 시행령 제43조 제2항의 위헌요소에 대하여

남철우

KBS 공영미디어연구소 박사

목차

- 1 서론
- 2 공영방송의 법적 정당성
- 3 독일 연방 헌법재판소의 방송 자유
- 4 방송법 시행령 제43조 제2항의 위헌성
- 5 결론

요약

정부는 지난 7월 12일 현행 텔레비전 방송 수신료 징수 방식을 전기요금과 분리, 징수하도록 하는 방송법 시행령 제43조 제2항을 개정해 대통령령으로 공포·시행했다. 공영방송 수신료는 프로그램의 자율성과 중립성을 확보하기 위한 헌법상 필수 불가결한 재원일 뿐만 아니라 방송 고유의 기능에 필요한 재원임에도 방송법 시행령 제43조 제2항은 논란의 중심에 서 있다. 정부가 주도하는 시행령은 헌법이 보장하고 있는 공영방송사의 기본권인 방송 자유를 침해하는 위헌적 요소를 내포하고 있으며, 공영방송 기능을 보장하고 존속 발전이라는 공영방송의 본질마저 위협하고 있다. 공영방송의 법적 정당성과 헌법적 의미를 통해 현행 방송법 시행령의 위헌적 요소를 살펴보고자 한다.

1. 머리말

대한민국 헌법 제21조 제3항은 “통신·방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항을 법률로 정한다.”고 규정하고 있다. 방송의 기능이 적정하게 실현, 구현될 수 있게 방송 제도를 형성하도록 입법자에게 명하고 있는 조항이다. 공영방송은 방송의 기능을 위해 입법자가 형성한 제도로써 공적 주체에 의해 설립되고 공적 재원으로 운영되는 방송이다. 공영방송의 기능과 지위에 관한 이해를 위해서는 헌법적 관점을 기본적으로 요구한다. 그 이유는 공영방송은 공적 주체가, 공적 재원을 통해, 방송의 공공성과 공적 책임의 실현을 목표로 조직되고 운영되는 방송이라는 점 때문이다(전상현, 2018).

정부는 지난 7월 12일 현행 텔레비전 방송 수신료 징수 방식을 전기요금과 분리 징수하도록 하는 방송법 시행령 제43조 제2항을 개정해 대통령령으로 공포·시행했다. 대통령실은 공영방송의 편파적인 방송과 국민에게 경제적 부담을 준다는 이유로 방송수신료의 징수를 위탁받은 자의 고유업무와 결합해서 징수하지 못하도록 방송법 시행령을 이례적인 절차를 거쳐 개정했다. 현행 TV 수신료 통합 징수제는 30년간 유지해 온 가장 효율적으로 공평하게 수신료를 징수할 수 있는 제도이다. 1994년 수신료를 전기요금과 통합 징수하게 되면서 KBS에 대한 불만이나 수신료 통합 징수에 대한 불만으로 다양한 형태의 위헌소송과 행정소송이 있었지만, 법원은 일관되게 한전의 수신료 위탁징수 조항은 합헌이며, 나아가 전기요금 고지서에 결합하여 수신료를 징수하는 것도 법률에 위배 되지 않는다고 판결하였다.

민주국가에서 공영방송의 수신료 재원을 보장하고 방송의 자유를 실현하는 것은 정부의 역할임에도, 준조세 성격의 수신료를 자율 납부하겠다는 발상은 앞뒤가 맞지 않는 논리라 할 수 있다. 공영방송은 방송법에 보장된 사회적 합의 제도이기 때문에 만약 현재의 수신료 징수제도가 문제가 있고 국민의 불편이 있다면, 정부의 시행령 개정이 아닌 다양한 논의와 숙의를 바탕으로 사회적 합의를 통해 합리적이고 공평한 수신료 징수제도를 마련하는 것이 타당하다.

한국방송공사는 헌법, 방송법, 헌법재판소의 결정에 따라 방송 자유의 기본권 주체이며, 공영방송의 법적 성격에 따라 국가와 사회의 모든 세력으로부터 독립하여 국민의 사적·공적 의사 형성을 위해 방송의 헌법적 기능을 수행해야 한다. 이러한 방송의 헌법적 기능 수행은 공사의 인적 및 물적 독립이 전제되어야 한다(최우정, 2004).

이 글은 방송수신료 징수를 종전의 병합 징수에서 분리 징수로 변경한 것에 대한 법적인 측면에서의 문제점, 특히 공영방송과 방송수신료의 본질에 관한 법적 정당성에 대해 살펴보고자 한다. 이를 위해 헌법하에서 공영방송의 지위와 기능을 헌법학자들(최우정, 전상현, 권형돈 등)의 기존연구를 토대로 살펴보고, 독일 연방헌법재판소의 방송 자유 판례를 통해 방송법시행령 제43조 제2항의 위헌성을 도출하고자 한다.

2. 공영방송의 법적 정당성¹⁾

1) 제도로서 공영방송

공영방송은 하나의 사회제도다. 여기서 사회제도라는 말은 한 사회가 특정한 기능이나 목표를 달성하고자 만들어낸 구조화된 체계를 의미한다(정영주·홍종윤, 2021). 가장 포괄적인 수준의 제도는 민주주의 및 자본주의와 같은 정치·경제 체계를 의미하기도 하고, 중범위 수준에서는 선거, 정당, 교섭단체 등의 제도를 의미하며, 미시적 수준에서는 정부 부처, 위원회, 기업 등과 같은 개별 조직을 의미하기도 한다(허찬행, 2015). 제도란 공식적 제도뿐 아니라 관행과 같은 비공식적 제도로 이루어져 있으며, 한 국가의 특수한 역사적 배경과 그러한 역사 속에 배태되어온 제도적 제약이 행위자의 선택을 제약하기 때문에, 여러 환경의 변화에도 불구하고 제도는 경로의존적 모습을 갖게 된다(하연섭, 2011). 공영방송 제도가 잘 변화하지 않는 것도 경로의존적 특성으로 설명되며, 제도를 구성하고 있는 요소들 간의 모순, 정치연합 및 정책이념의 변화 등 내생적 요인에 의해 점진적으로 제도가 변화할 수 있다는 것이다. 그러나 한국의 공영방송은 변화를 충분히 예측하면서도, 심지어 대전환을 눈앞에 두고서도 제대로 된 대응을 하지 못한 것은 과거의 경로가 지닌 구속성이 얼마나 대단한지를 새삼 느끼게 해준다(조항제, 2021).

미디어 제도는 공중이나 정치·정부·법률·종교·경제 등 다른 사회적 제도의 기대를 반영하여 형성되며, 여러 이해 당사자들의 힘의 균형을 이루는 사회적 합의 제도로 중범위 수준

1) 챗GPT·메타버스 시대, 공영미디어의 지속가능성(박종원, 2023), 미래방송연구회 저술 참고

의 제도에 해당한다. 많은 국가에서 공영방송은 법적으로 설립되고 수신료와 같은 공공기금에 의해서 재정이 유지가 되며, 편집과 운영에 대부분 독립성이 보장되는 방송시스템을 가지고 있다(맥케일, 2013). 우리나라도 방송법으로 한국방송공사를 설립하고, 공적책무를 부여하며, 수신료 재원을 보장하는 법체계를 가지고 있다. 공영방송은 정치권력이나 사적 자본이 아닌 공적 소유 및 지배구조를 갖추어야 하고, 정치적 독립성과 시장으로부터의 자유를 확보하기 위해 수신료와 같은 공적 재원을 토대로 양질의 공공 서비스를 제공하는 공적 책임을 수행해야 한다는 것이다(정영주, 2015). 방송에서 규제 동기는 효과적인 민주주의의 과정을 촉진하기 위해 다양성, 지역성, 경쟁, 보편적 서비스 등과 같은(종종 서로서로 갈등하지만) 주요 공익을 보호하기 위해서 존재한다(나폴리, 2022). 유럽의 학자들은 미디어 환경변화로 공영방송의 정당성에 위기가 초래할 때마다 공영방송이 공론장을 담당하는 민주주의의 필수적인 제도라며 정당성을 옹호해 왔다. 방송은 국민의 일상에 직접적으로 지대한 영향을 미치기에, 사회적 응집력과 문화적 정체성을 보존하기 위해서는 국가의 공적인 지배구조와 규제가 필요하다(박종원, 2023). 방송을 전적으로 시장에 일임하게 되면 선정적으로 될 수 있으며, 필요에 의한 프로그램만을 공급하게 되어 다양성을 확보하는 로컬 뉴스나 품질을 우선시하는 문화 콘텐츠 등 시장에서 제공하기 어려운 콘텐츠가 과소 공급될 우려가 있다.

2) 공영방송 규제(보호)의 필요성

방송에서 국가의 개입(보호)은 경제적 기준의 근거가 아니라 교육, 평등, 국가 정체성 그리고 사회적 응집력과 같은 사회적 목적을 달성하기 위해 시작되었다(Brown, 1996). 통상 공영방송 서비스는 그 사회 내에서 가장 높은 수준의 규제를 받는다. 방송은 그를 전달할 주파수가 희소하고, 공공재이며, 규모의 경제에 따라 자연독점에 이르게 되고, 내용의 영향력으로 인해 긍정적 또는 부정적 외부효과를 발생시키며, 그중에서도 고품질 방송은 가치재로서 자유시장에서는 충분히 공급되기 어렵고, 소비 전에 그 가치를 알 수 없다는 점 등에서 국가 개입(보호)이 불가피한 것으로 인식되기 때문이다(강형철, 2016). 그러나 미디어 환경변화는 규제 논리와 근거를 약하게 만들기에, 규제를 통해 공영방송을 보호하거나 차별화하는 경계선이 허물어지고 있다. 방송은 가치재로서 시장에서 공급이 어렵기 때문에 공익을 위해 가치 있는 상품을 제공하기 위해서, 공적 예산을 통해 재원을 충족해야 한다. 초기 미디어 제도의 공적 개입 정당성은 주로 정부를 중심으로 정부 엘리트나 문화 엘리트의 규범적 가정에서 출

발했다. 사회질서와 통제가 필요한 사회에서 위험 사회의 안정을 위하고, 방송은 사회적·정치적으로 영향력이 막강해서 정부 지원의 서비스가 보장되어야 했다. 그리고 시장은 적어도 보편적 서비스를 효과적으로 제공할 수 없다는 근거에서 미디어 정책에 대한 국가의 개입을 정당화해 왔다.

민주주의 국가의 미디어 규제는 시장의 자유에 의존하는 미국식과 정부가 강력하게 개입하는 유럽식이 있다. 미국식 규제는 언론의 자유를 존중하며 시장 자율에 따라 운영하는 것이고, 유럽식은 정부가 공영방송과 지상파방송을 통해 직접 시장에 개입하여 공급자로서 역할을 담당하는 것이다. 통상 유럽 미디어 시스템은 미국보다 더 개입주의적(Interventionism)이다. 다시 말해, 미국 방송 모델이 보편적 접근의 적절한 수단과 모든 소비자를 만족시키는 콘텐츠를 수단으로 수요와 공급의 자유시장 원칙에 기초하고 있다면, 유럽 방송 모델은 소비자 선택과 개인적 자유보다 집합적인 사회활동 구성원으로서 시민의 의무와 필요를 더 강조한다. 개입주의적 접근은 주로 유럽 모델로서 정책목표에 따라 미디어 구조와 산출물 구성을 목표로 한다면, 시장 자유주의적 접근은 시장실패에 대응한다. 시장 자유주의적 접근은 문화 사회적 기준이 경제적 복지보다 덜 중요하게 취급되는 반면, 개입주의적 정책은 정치, 사회, 문화, 경제적 가치를 규제의 기초로 한다. 우리나라 공영방송 제도는 공적 소유, 공적 지배구조, 공적 재원과 의무를 기초로 하는 유럽의 개입주의적 모델을 기초로 공공의 규제를 받는다. 공영방송의 이상은 물론 유토피아적이다. 사실 공영방송의 이상을 온전히 성취하는 것은 사실상 불가능한 미션이다. 그렇다고 해서 많은 국가에서 실제로 해왔고 현재 행하고 있는 공영방송의 이론적 가치를 무시해도 된다는 뜻은 아니다. 오히려 공영방송의 규제 체계와 실제 관행을 비추어 볼 때 더 많은 공적 가치와 규제 원칙을 연결할 필요가 있다는 것을 의미한다(Donders, 2021).

우리나라는 공영방송의 개념이 부재하고 규제를 정당화하는 이론적 논의가 부족한 상황이다. 공영방송의 개념과 정의가 다양하게 해석되는 것은 나라마다 정치구조에 따라 공영방송의 운영형태와 지배구조가 다르기 때문이며, 공익관점 혹은 민주주의 관점이나 시장실패의 관점 등 이데올로기에 따라 공영방송을 정당화하는 이론과 주장이 다르게 나타나기 때문이다. 공영방송은 관점과 이데올로기에 따라 공적 서비스와 정체성이 상이하게 나타나기에 공적 서비스의 수혜자인 국민, 제공자인 공영방송, 감독기관인 정치권과 정부 그리고 학계와 시민단체가 공영방송의 정체성을 서로 다르게 인식하는 경향이 있다. 이러한 인식의

차이는 공영방송에 대한 규제(보호) 정책의 정도와 수신료의 인상과 같은 사회적 이슈가 제기될 때 공영방송에 대한 사회적 합의를 어렵게 한다(박종원, 2022). 따라서 헌법에 규정된 방송의 자유와 헌법재판소의 판례를 중심으로 공영방송의 헌법적 기능과 TV수신료의 성격을 검토하고자 한다.

3) 기본권으로서 공영방송의 헌법적 성격

헌법 제21조 제1항은 “모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다”고 규정하였다. 헌법에 보장되는 언론·출판의 자유에는 방송의 자유가 포함된다(헌법재판소, 91헌바17; 현재 2001. 5. 31. 2000헌바43 등, 판례집 13-1; 현재 2002헌바49). 방송의 자유는 주관적 권리로서의 성격과 함께 자유로운 의견형성이나 여론형성을 위해 필수적인 기능을 행하는 객관적 규범질서로서 제도적 보장의 성격을 함께 가진다. 이러한 방송의 자유 보호영역에는 단지 국가의 간섭을 배제함으로써 성취될 수 있는 방송프로그램에 의한 의견 및 정보를 표현·전파하는 주관적인 자유권 영역 외에 그 자체만으로 실현될 수 없고 그 실현과 행사를 위해 실체적, 조직적, 절차적 형성 및 구체화를 필요로 하는 객관적 규범질서의 영역이 존재하며, 더욱이 방송매체의 특수성을 고려하면 방송의 기능을 보장하기 위한 규율은 신문 등 다른 언론매체보다 높다.

그러므로 입법자(국회)는 자유민주주의를 기본원리로 하는 헌법의 요청에 따라 국민의 다양한 의견을 반영하고 국가권력이나 사회세력으로부터 독립된 방송을 실현할 수 있도록 광범위한 입법형성 재량을 갖고 방송체제의 선택을 비롯하여, 방송의 설립 및 운영에 관한 조직적, 절차적 규율과 방송 운영주체의 지위에 관하여 실체적인 규율을 행할 수 있다(헌법재판소, 2002헌바49). 또한 텔레비전방송은 언론자유와 민주주의의 실현에 있어 불가결의 요소이고 여론의 형성에 결정적인 영향력을 행사하며, 정치적·사회적 민주주의의 발전에도 중요한 영향을 미친다. 이러한 한국방송공사(KBS)가 공영방송사로서 공적 기능을 제대로 수행하면서도 아울러 언론자유를 주체로서 방송 자유를 제대로 향유하기 위해서는 그 재원 조달의 문제가 결정적으로 중요한 의미를 지닌다(헌법재판소, 98헌바70). 결국 헌법, 방송법과 헌법재판소의 결정에 의하면 한국방송공사는 방송의 자유라는 헌법상의 기본권 주체이며, 법적 성격에 따라 국가와 사회의 모든 세력으로부터 독립해 국민의 사적·공적 의사 형성을 위해 방송의 헌법적 기능을 수행해야 한다. 이러한 방송의 헌법적 기능의 수행은 인적 및 물적 독립이 전제되어야 한다(전상현, 2018).

- 헌법 제21조** ① 모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다.
 ② 언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 않는다.
 ③ 통신·방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다.
 ④ 언론·출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다.
 언론·출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배당을 청구할 수 있다.

기본권인 방송의 자유 실현을 위해 헌법 제21조 제3항은 방송의 시설기준에 필요한 사항을 규정하고 있다. 이러한 헌법의 취지에 따라 국회는 방송법 내에 제4장 한국방송공사를 별도로 규정하고 있다. 방송법 한국방송공사 조항의 제43조 제1항은 “공정하고 건전한 방송문화를 정착시키고 국내외 방송을 효율적으로 실시하기 위하여 국가기간방송으로서 한국방송공사를 설립한다”고 규정하고 있다. 한국방송공사는 국가기간방송으로서 방송면에서 주권자인 국민 그 자체이며, 국민을 대변하는 1차적 국가기관이라고 할 수 있다. 즉 주권자 집단의 집결과 표현·행사의 주체이며, 국가적 정체성을 확립할 수 있다(문재완, 2013). 국가기간방송이라 함은 국가의 형성과 유지·존속의 기대, 제도적 장치 등의 표현이다. 기간의 의미는 헌법적 기능, 민주적 여론형성, 자유민주주의의 발전, 평화통일로의 기여뿐 아니라 생활정보 제공, 문화형성 등 국민 생활 전반에 걸쳐 기본적 정보제공, 기본적 의무 제공에 대한 의무이행과 권리행사를 뜻한다고 해석된다(이춘구, 2014). 따라서 한국방송공사(공영방송)는 헌법 제21조 1항과 3항에 의해 방송 자유의 측면에서나 국민기본권 실현 측면에서(헌재, 98헌바70) 헌법적 가치를 가지며, 수신료 재원(방송법 제56조)을 보장받으며 방송의 자유와 국민기본권을 실현하도록 하고 있다. 국가로부터 독립된 주체가 방송을 담당함으로써 공영방송은 국가의 간섭과 통제로부터 언론의 자유와 표현의 자유를 보호하고 실현하며 공론장 역할을 하는 민주주의의 핵심 구성요소라 할 수 있다.

4) 공법인으로서 헌법소원의 자기 관련성

공영방송은 공법인이면서 영조물법인으로, 방송의 자유라는 기본권의 주체이며 영조물로서 헌법소원을 제기할 수 있다. 영조물법인(營造物法人)이란 일정한 행정 목적을 달성하기 위하여 설립된 인적·물적 시설의 종합체로서 독립된 법인격을 취득한 것을 의미한다(박균성, 2013) 가령 한국방송공사, 한국전력공사, 서울대학교병원, 적십자병원, 과학기술원, 한국기술검

정공단 등이 이에 해당된다(헌법재판소, 2009). 영조물법인은 당해 행정목적의 수행함에 있어 예산·인사 등에 있어서의 일반적인 공법상 제약을 완화하여 합리적·능률적인 경영을 도모하고자 하는데 그 설립목적이 있다고 할 수 있다(곽상진, 2002). 영조물법인은 공법적으로 조직된다는 점에서 공법인의 징표를 가질 뿐 그의 이용관계가 항상 공법적으로 형성되는 것에 있지 않다는 점에 그 특성이 있다(정종섭, 2007).

공영방송은 공적 주체에 의해 설립되고 공적 재원으로 운영되므로 기본권 수범자 지위를 갖지만, 동시에 국가와는 구별되는 독립된 존재로서 언론기관의 기능을 수행한다는 점에서 기본권의 주체로도 인정된다. 이러한 의미에서 공영방송은 이중적 지위를 가진다(전상현, 2018). 공법인은 기본권의 수범자로서 헌법소원을 제기할 수 없지만, 공영방송은 방송 자유의 기본권 주체로 인정되고 있고, 영조물법인이라 공법인과 달리 헌법소원을 제기할 수 있다. 즉, 공권력의 주체라 할지라도 공영방송사와 같이 국가에 대해 독립성을 가지고 해당 기본권 영역에서 개인들의 기본권 실현에도 이바지하는 경우에는, 예외적으로 헌법소원심판을 청구할 수 있는 기본권 주체로서의 성격을 가진다(헌법재판소, 2012헌마271). 공영방송은 헌법상 방송 자유의 기본권적 권리를 가지기 때문에 행정입법(시행령 개정)으로 방송의 자유에 해당하는 기본권이 침해받은 자(한국방송공사)는 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구할 수 있다.

5) 공영방송 재원조달 원칙과 헌법적 기준

방송수신료의 법적 근거는 방송법 제64조에 있다. 방송수신료는 단순히 공영방송을 운영하기 위한 자금조달의 수단에 머무르지 아니하고, 공영방송이 헌법상 방송의 자유를 실현하는데 필수적인 요소가 된다. 방송법도 공영방송의 수신료 재원의 중요성을 인식하여 텔레비전 방송 수신료로 충당할 것을 요구하고 있다. 공영방송의 방송프로그램 제작을 통한 종합편성에 대해서는 반대급부가 주어지며, 수신료는 사회국가 원리를 충족시키며 제한적으로 수신자에게 비용을 전가시키는 제도이다. 공영방송이 예산의 형태로 국가로부터 운영자금을 지원받을 경우 결코 국가로부터 독립성을 유지할 수 없게 되며, 국가에 종속된 하나의 기관으로 전락할 위험에 빠지게 된다. 이러한 위험으로부터 방송의 기능을 이행하는 공영방송을 보호하기 위한 법적·제도적 장치가 수신료라 할 수 있다.

헌법재판소는 1999년 당시 한국방송공사법 제36조(수신료의 결정) 수신료 금액은 이사회가 심의·결정하고 공사가 공보처장관의 승인을 얻어 부과·징수하는 조항에 대해 법률유보

원칙에 위배된다고 판시하였다. 현재는 수신료는 국민의 재산권 보장의 측면에서나 공사에게 보장된 방송 자유의 측면에서나 국민의 기본권 실현에 관련된 영역에 속하는 것이고, 수신료 금액의 결정은 납부 의무자의 범위, 징수 절차 등과 함께 수신료에 관한 본질적이고도 중요한 사항이므로, 입법자인 국회가 스스로 정하도록 판시했다(98헌바70).

3. 독일 연방헌법재판소의 방송 자유²⁾

공영방송의 설립목적은 국가권력으로부터 영향을 받지 않고 방송의 자유를 실현 하는데 있다. 우리나라 헌법재판소는 독일 헌법재판소를 기본 모델로 하고 있다. 우리의 헌법은 기본권으로서의 방송 자유에 대한 내용이 헌법재판소 판례로 충분히 확보되어 있지 못한 게 현실이다. 상대적으로 독일 연방헌법재판소는 수십 년에 걸쳐 만들어지고 다듬어진 TV방송 판결들이 있다. 따라서 독일에서는 헌법이 보장하는 방송의 자유에 대한 내용이 판례로서 확립되어 있고 그것이 방송에 관한 모든 법률제정의 기준이 되고 있다. 이처럼 독일 연방헌법재판소는 헌법적인 가치 질서의 실현을 위해 방송 관련 입법은 방송의 자유를 실현하기 위한 제도 및 절차적이고 사전예방적인 제도를 형성해야 한다고 결정하고 있다(김태수, 2006; 최우정, 2023).

공영방송은 방송의 자유를 위해 등장한 방송법상 특수한 개념이다. 방송이라는 매체가 가지고 있는 특수한 영향력을 정권, 정당, 사회단체, 이익단체, 종교단체 등이 마음대로 전횡하지 못하도록 방어하기 위한 법 제도적인 개념이다. 즉 공영방송은 헌법이 보장하는 방송의 자유를 실현하기 위한 개념이며, 비록 그 개념적 징표를 구체적으로 나열하지 못한다고 하더라도 이미 독일 연방헌법재판소와 우리 헌법재판소가 언급하는 방송의 자유를 위한 전제적인 조건을 살펴보면 공영방송은 어떠한 법적 내용, 제도 그리고 절차를 통해서 구성되어야 하는가를 살필 수 있다.

2) 최우정(2021), 헌법상 문화, 국가 그리고 기본권의 관계에 대한 고찰과 전망, 헌법학연구, 27(4), 37-77 등 다수 연구를 참고해 재구성했음.

1) 독일 공영방송의 역사성

우리의 공영방송 역사성은 독일을 비롯한 유럽국가에서 출발하고 있다. 헌법재판소의 공영방송 판결에 독일 판례가 자주 인용되는 이유이다.

공영방송의 등장은 역사적으로 방송이 정권의 선전 수단(나치당 사례)으로 악용된 역사의 전철을 밟지 않기 위해 고안된 특별한 법적 형태의 공법인이다. 특히 이 공영방송의 개념은 2차대전 후 독일에서 발달하였고 인접 국가인 오스트리아 역시 독일의 공영방송 법인 개념에 근거해 운영되고 있다. 실제 우리나라 방송법의 토대도 오스트리아의 공영방송과 민영방송이 병존하는 이원적 방송구조에 근거해 제정되었다.

입법자는 단지 방송 관련 입법을 형성하는 것만으로 헌법 합치적이지 않으며 공영방송이 인적, 물적 독립이 실질적으로 보장되게끔 입법 형성을 해야 하는 헌법적 의무를 진다. 독일 연방헌법재판소가 입법자의 방송 관련 결정에서 인정한 것처럼 방송의 자유를 위해 긍정적 방향으로 적극적 입법(positive Ordnung)을 해야 할 의무를 입법자가 지니는 것이다.

입법자가 이를 지키지 않는 입법 형성을 한다면 위헌일 개연성이 높다. 실제 독일은 공영방송사의 인적 지배구조에서 제2공영방송(ZDF) 텔레비전위원회 위원구성을 국가, 정당 등의 영향력을 행사할 수 있는 사람이 전체 위원 1/3 이상 차지할 수 있는 입법은 위헌이라고 결정한 것은 이러한 취지에서다. 따라서 헌법적 가치인 공영방송의 방송 자유를 위해서는 입법자는 방송의 자유를 보장하기 위한 긍정적인 방향으로 입법 형성해야 하며 이에 역행적인 입법은 헌법에 반하는 것이다.

2) 기본권으로의 방송 자유

기본권의 주체로써 공영방송의 조직과 운영원리, 본연의 임무 수행과 관련된 행위, 예컨대 수신료 납부, 방송의 송수신 또는 방송매체에 대한 접근 및 이용 등은 공권력 행사에 해당하고 헌법상 기본권에 기속되는 것으로 보아야 한다(전상현, 2018). 공영방송법인이 그 설립의 목적과 기능을 충실히 수행하기 위해서는 헌법상 보장되는 방송의 자유가 전제되어야 한다. 이미 언급했듯이 방송의 역사는 방송의 자유를 보장하는 방향으로 발전되었다. 구체적인 방송의 자유의 내용은 방송의 국가로부터의 독립(*Staatsfreiheit des Rundfunks*), 방송프로그램 편성의 자율권(*Programmautonomie*) 그리고 내적·외적 다원주의다.

방송의 자유 중 첫째는 국가로부터의 독립이다. 국가로부터의 방송의 독립이란 방송

사가 국가의 직·간접적인 영향력으로부터 독립되어 정치적인 영향으로부터 벗어나는 것을 의미한다. 공영방송의 자유는 인적·물적 지배구조를 국가의 영향으로부터 배제하는 것을 전제로 한다. 입법자는 공영방송의 실질적인 방송의 자유를 보장하기 위한 범위 내에서 입법형성 재량권을 가진다.

둘째, 프로그램의 제작과 편성의 자유이다. 방송사의 방송프로그램 제작과 편성에 있어서 방송 관련법과 일반법률의 위반 여부에 대한 통제(위법성 통제)만이 사법부에 의해 이루어져야 하고, 행정부에 의한 방송에 대한 합목적성의 통제는 허용되지 않는다. 방송의 독립은 내부적으로는 방송의 자율성을 의미하고, 방송의 자율성은 구체적으로 방송프로그램의 제작과 편성이 방송사업자의 자율적인 책임하에 이루어지고 이에 대한 책임도 방송사의 법적 대표인 사장이 직접적으로 사실적 그리고 법적인 책임을 지는 것을 의미한다.

셋째, 다양성의 확보이다. 공영방송의 다원주의는 공영방송 내부의 정책 결정과 의사 결정 과정에 사회의 다양한 이익을 대표할 수 있는 제도를 통해 실현된다. 방송시장을 통한 국민의 사상에 대한 특정 경향성의 배제는 사상의 자유시장원리에 의할 수밖에 없다. 이러한 사상의 자유시장원리는 독일을 비롯한 유럽의 국가와 미국에서 채택하고 있는 방법이다. 우리나라의 경우도 예외는 아니어서 국내 방송시장 질서의 경우 공영방송과 민영방송의 이중구조로 방송시장을 형성하고 있다. 물론 완전한 방송시장의 자유경쟁 체제라고 하기에는 많은 문제점을 안고 있지만 기본적으로 특정 사상이 지배하는 것을 방지하기 위한 시장의 다원적 구조의 필수적인 전제조건은 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

3) 수신료는 방송 자유에서 도출

국가는 방송의 자유를 적극적으로 보장해야 하는 주체이다. 독일 연방헌법재판소도 텔레비전방송의 수신료에 관한 사항은 방송정책의 문제가 아니라, 헌법상의 방송의 자유에서 도출되는 헌법의 문제라 결정한 바 있다. 헌법상 방송의 자유는 국민에 대하여 기본적인 방송을 공급하는 공영방송에 대하여 그 기능에 적합한 자원 조달을 보장하고 있기 때문이다(독일 연방헌법재판소, 1994; 전정환, 2004).

2022년 독일 연방헌법재판소는 방송분담금 인상을 승인하는 결정에서 국가는 방송

의 자유를 위해 공영방송의 자금조달 과정에서 ‘기본권에 근거한 자금 지원’(grundrechtlicher Finanzierungsanspruch)을 위한 조치를 해야 할 의무가 있다는 점을 확인했다. 또 연방헌법재판소의 판결을 통해서 공영방송이 국가로부터 보장받을 ‘국가 재정보장 의무’(die staatliche Finanzgewährleistungspflicht)는 연방 공동체로서 각 주 정부가 책임을 공유해야 하는 의무를 갖는다는 점을 분명히 했다. 여기서 책임 공유는 주 정부들이 방송자금조달에 대한 입법 권한을 소유하고 있다는 사실에 근거하는 의무로 해석된다. 이를 근거로 연방헌법재판소는 주 정부가 책임 공유, 즉 공영방송사에 대한 국가 재정보장 의무를 이행하지 않는 것은 이미 방송의 자유를 침해하여 기본법을 위반한 상황이라고 지적했다(독일 연방헌법재판소, 2021).

4) 공영방송 존속·발전 위한 재정보장청구권

수신료는 공영방송의 존속과 발전이라는 의미에서 접근해야 한다. 초기에는 방송이라는 서비스에 대한 반대급부로서의 성격을 가졌지만 공영방송의 헌법적 기능에 대한 국민적 공감대가 형성된 이후, 이러한 단순 시장 논리적인 입장을 주장하는 견해는 거의 없는 것이 독일의 현실이다. 공영방송은 그 존속 및 발전을 위해 재정보장청구권과 방송의 자유라는 기본권을 동시에 갖는다. 공영방송법인의 목적을 달성하기 위한 전제인 방송수신료를 통한 재원 확보가 국가기관에 의해 침해된다면, 공영방송법인은 그러한 제한과 침해를 금지할 수 있는 방어권, 즉 방송의 자유의 기본권 주체로서 방어권을 가진다.

공영방송의 기본권 행위능력의 범위는 공영방송 설립목적 적합성과 임무인 기본공급의무에 의해 결정이 된다. 공영방송의 실질적인 존속 및 발전보장을 위한 영역에서 공영방송법인은 기본권 행위능력을 가진다. 공영방송 설립의 목적과 기본공급의무라는 임무는 충분한 재정적인 지원을 통한 프로그램 제작을 통해서만 실현 가능하다. 만약 재정적인 지원이 없다면 법률에 의해 설립된 공영방송은 그 설립목적을 달성할 수 없고, 그 임무인 기본공급의무를 수행할 수 없다. 따라서 공영방송법인은 자신의 기본공급의무 수행에 필요한 재원을 보장받을 권리, 즉 재원보장청구권을 가진다. 이러한 방송재원에 대한 기본권 행위능력의 인정은 방송의 자유를 실질화하는 전제적인 요건이며, 헌법상 기본권인 방송의 자유에서 도출되는 권리이다.

4. 방송법 시행령 제43조 제2항의 위헌성

정부가 개정한 방송법 시행령 제43조 제2항은 여러 위헌요소를 담고 있다. 구체적으로 보면 첫째 국회의 입법권 중 본질적인 사항에 대한 자기 결정권인 의회유보원칙을 침해한다는 점, 둘째 비례의 원칙을 일탈했다는 점, 셋째 헌법상 기본권 주체인 한국방송공사의 기본권인 방송의 자유를 침해한다는 점, 넷째 포괄위임금지의 원칙을 침해한 점, 다섯째 예측 가능성을 부정했다는 점에서 위헌적이다(최우정, 2023).

1) 시행령의 위헌적 요소

방송법시행령 개정의 쟁점은 대통령령으로 규정한 위임입법의 범위를 정하는 헌법 제75조 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다”는 헌법에 명시된 대통령령의 위법성을 다투는 것이다.

(1) 법률유보, 의회유보 원칙의 위배

헌법 제37조 제2항은 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 ‘법률로써’ 제한할 수 있도록 명시한다. 국민의 권리를 제한하거나 국민에게 의무를 부과하는 법규사항에 법률유보 원칙이 일차적으로 적용된다(국회 입법처, 2020).

헌법재판소는 한국방송공사(공영방송)가 국가나 정치적 영향력, 특정세력으로부터 자유로운 방송의 자유를 실현하기 위해 수신료를 공사 자유 실현의 토대로 인정하고 있다. 또한 공사가 공영방송사로서의 공적 기능을 제대로 수행하면서도 아울러 언론자유 주체로서 방송의 자유를 제대로 향유하기 위해 재원 조달의 문제가 결정적으로 중요한 의미를 지닌다고 보았으며, 방송법은 수신료를 공사의 원칙적인 재원으로 삼고 있으므로 수신료에 관한 사항은 공사가 방송의 자유를 실현함에 있어서 본질적으로 중요하고 특히 수신료는 국민의 기본권 실현과 관련된 사항으로 국회의 소관임을 규정하고 있다(98헌바70).

따라서 방송법시행령 제43조 2항의 개정으로 수신료 결합고지를 금지하는 것은 30년간 안정적인 징수체계를 무너뜨리는 동시에 수신료 재원을 보장할 수 없기 때문에 재원 보장

을 통해 방송의 독립성을 구현하고자 하는 방송법에 위반한다. 또한 헌법에 규정된 국민의 기본권 실현과 방송의 자유를 침해한다. 이는 시행령 개정에 대해 헌법재판소의 위헌소송이 가능한 이유이다.

(2) 비례원칙의 위배

또한 우리 헌법은 제37조 제2항에서 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장, 질서 유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”라고 선언하여, 이 원칙을 명문으로 인정하고 있다는 것이 헌법재판소의 기본입장이다.

나아가 헌법재판소는 비례원칙을 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법활동을 함에 있어서 준수하여야 할 기본원칙 내지 입법활동의 한계를 의미하는 것으로 보고, 국민의 기본권을 제한하려는 입법의 목적이 헌법 및 법률의 체제상 그 정당성이 인정되어야 하고 (목적의 정당성), 그 목적의 달성을 위하여 그 방법이 효과적이고 적절(방법의 적정성)하여야 한다(헌법재판소, 전창수)고 밝혔다.

현행 방송법 제67조는 수신료 징수를 시도지사 또는 수상기 생산자 등 또는 공사가 지정하는 자에게 수상기의 등록업무 및 수신료의 징수업무를 위탁할 수 있도록 했다. 그러나 방송법시행령 제43조 제2항은 방송법에 규정된 지정받은 자(한국전력공사)가 고지행위와 결합을 행할 수 없도록 하고 있어 방송법 제67조의 정면으로 위반하고 있다.

수신료 재원을 보장해서 방송의 자유를 실현하고 공영방송의 존속 발전을 도모하는 헌법과 방송법 등 상위 법률의 입법 목적을 훼손시키거나 사실상 상위 법률의 내용을 변경하는 시행령은 위법이다(국회 입법처, 2020). 공영방송과 수신료는 방송의 자유와 국민의 기본권을 실현하는 헌법적 가치를 지니며, 결국 수신료 결합고지를 금지하는 시행령 제43조 제2항은 위헌이라 할 수 있다.

(3) 기본권인 방송 자유 침해

개정 방송법시행령 제43조 제2항은 행정부의 자의적인 결정에 의한 것으로, 공영방송의 기본공급의무에 영향을 미치게 되었기에 헌법상 공영방송의 기본권인 방송의 자유를 침해한 것이다. 입법자(국회)도 방송의 자유 보장 및 공영방송의 존속, 발전을 위해 긍정적 방향으로

입법형성의무를 부담하고 있다. 그런데 행정부가 방송법 시행령을 통해 공영방송의 물적 토대를 훼손하고 기본공급의무를 정상적으로 수행할 수 없도록 하는 것은 위헌적인 공권력의 행정입법이다. 독일연방헌법재판소는 15차 이상의 방송 판결을 통해 수신료에 대한 행정부의 결정으로 공영방송의 기본공급의무가 영향을 받지 않아야 한다고 지속적으로 강조해오고 있다.

(4) 포괄위임금지원칙의 위반

헌법재판소는 포괄위임여부를 판단하는 일반적 기준으로 일관되게 “법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항이라 함은 법률에 이미 대통령령으로 규정될 내용 및 범위의 기본사항이 구체적으로 규정되어 있어서 누구라도 당해 법률로부터 대통령령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 함을 의미한다”고 하여 예측가능성의 이론에서 출발하고 있다(헌재 1995. 11. 30. 93헌바32, 판례집 7-2, 598, 607).

또한 헌법재판소는 “여기서 그 예측가능성의 유무는 당해 특정조항 하나만을 가지고 판단할 것이 아니고 관련 법조항 전체를 유기적·체계적으로 종합 판단하여야한다”고 판시하였다(헌재 1996. 8. 29. 94헌마113, 판례집 8-2, 141, 164). 방송법시행령 제43조 제2항의 개정은 한국방송공사가 한전과 함께 30년 동안 시행해 온 수신료 결합고지와 통합징수를 금지하여 공사의 수신료 재원을 보장하지 못하고 공사의 공적 책임 실현을 불가능하게 한다.

시행령 제43조 2항의 개정은 대통령령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 없으며, 더욱이 수신료 재원을 보장하지 못하는 결과를 초래한다. 결국 한국방송공사는 주어진 공적 책무를 실현할 수 없게 되고, 시행령 개정은 방송법 전체 조항의 유기적, 체계적, 종합적인 판단을 고려하지 않은 결과로서 포괄위임입법을 금지하는 헌법 제75조를 위반하고 있다.

(5) 예측 가능성 부정

법률(방송법)로부터 대통령령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 한다는 게 헌법재판소가 포괄 위임여부를 판단하는 예측 가능성이다.

방송법 제66조는 ‘한국방송공사는 수신료를 징수하는 경우 수신료를 납부해야 할 자가 그 납부기간 내에 이를 납부하지 않을 때에는 수신료의 5% 내에서 대통령령으로 정하는 비율에 상당하는 금액을 가산금으로 징수한다’고 규정하고 있다. 방송법 시행령 제47조 역시 수신료 체납에 대한 가산금을 체납액의 3%로 정하고 있다. 또한 한국방송공사나 수신료 징수 업무를

위탁받은 한국전력이 수신료 체납자에 대해 독촉장을 발부하도록 ‘의무규정’을 두고 있다.

절차적 정당성을 상실한 채 졸속 추진되는 수신료 분리징수 방송법 시행령은 헌재판결에 판시된 대통령령에 요구하는 예측 가능성을 전면 부정하고 있다.

2) 방통위의 논리모순

방통위는 수신료 분리고지 방송법 시행령 개정안에 대한 현재 가치분과 위헌심판청구에 대해 ‘시혜’, ‘은혜’등의 표현을 써가며 논리적으로 모순된 주장을 펼치고 있다. 주장의 요지는 수신료 통합징수는 정부의 시혜적 조치이고, 공사가 징수의 편의성을 위하여 위탁·통합징수를 은혜적으로 허용하였던 것이라는 내용이다.

헌법 제21조 1항의 방송의 자유, 제3항은 ‘방송의 시설기준’에 필요한 사항을 법률로 정하는 취지에 따라, 방송법에 제43조 한국방송공사를 설립하고, 제56조에 의해 재원을 보장하고 있다. ‘방송의 시설기준’은 설립을 위한 시설기준만 의미하는 것이 아니고, 입법자에게 공영방송의 재원 및 절차법적 보장을 해야 할 의무까지 포함하는 의미이므로 방송수신료는 방송의 자유에 내재하는 본질적인 사항에 해당되는 것이다(김태수, 2006).

독일 연방헌법재판소 결정의 핵심은 방송 자유의 기본권은 수신료 재원의 보장을 포함하고 있으며, 국가(입법부 포함)가 공영방송의 존속 발전을 위해 재원을 보장하고 방송 자유를 보장해야 한다는 것이다. 수신료 통합징수는 정부의 시혜적, 은혜적 조치가 아니라 정부가 공영방송의 방송 자유를 위해 당연히 보장해야 할 의무와 책임이라 할 수 있다. 따라서 공영방송의 재원을 보장하지 않는 시행령 개정조항은 헌법상 방송의 자유인 기본권을 침해함으로써 위헌이라 할 수 있다.

3) 수신료 사항은 입법자의 권한

94년 전기요금과 수신료를 결합하여 징수한 이래 위헌소원(98헌바70, 2000헌바43 등)과 행정심판(2015구합6545 등)이 헌법재판소, 대법원, 행정법원에서 연이어 사법부의 판단을 받았다. 수신료 통합징수와 결합고지 방식을 이어온 지난 29년 동안 김대중 정부(98헌바70, 2002헌바49), 노무현 정부(2005헌마855, 2006헌바70), 박근혜 정부(2015구합6545)를 거치는 내내 피고인 한국방송공사는 공영방송 제도, 특히 수신료와 관련해 많은 판례들을 남겼다.

이 판결들의 핵심은 공영방송의 존속과 발전이라는 헌법 정신에 따라 29년 동안 사법

부는 대부분 피고 한국방송공사 손을 들어주었다는 사실이다. 헌법 제21조1항(언론-공영방송의 자유), 헌법 제21조3항(공영방송의 독립성), 헌법 제37조2항(국민기본권 실현)이 헌법재판소, 대법원 판단의 바탕이 되었음을 각종 판결문에서 확인할 수 있다.

현재 정부는 수신료 분리징수의 근거로 방송법 시행령에 수신료 징수 관련 조항이 있는 것을 들고 있다. 그러나 이를 근거로 행정부(방송통신위원회)가 방송법 시행령으로 수신료 징수절차를 개정하는 것은 헌법재판소의 결정과 방송법 취지에 어긋난다. 헌법재판소는 결정문에서 공사가 언론자유를 향유하기 위해서는 재원 조달이 중요한 의미를 가진다고 전제하며, 수신료 징수체계의 변경으로 기존의 수신료 재원을 보장받지 못하도록 하여 결국 한국방송공사의 방송 자유 실현이 어렵고 독립성을 훼손하게 된다고 판단하였다. 현재는 공영방송이 공적 역할을 수행하기 위한 수신료 재원의 중요성을 인정하여 헌법위반 상태의 제거를 위한 입법이 마련될 때까지 수신료 통합징수의 정당성을 인정하고 있다. 수신료 통합징수의 효력 정지는 우리 사회에 적지 않은 파장을 미치게 됨은 물론 방송의 자유와 국민의 알권리에 사실상 심각한 훼손을 입히게 될 것이다.

방송법시행령에 한전과 위탁계약이 명시되어 있지만, 정부가 시행령으로 수신료 통합징수 제도를 폐지하는 것은 공영방송의 재원을 보장하지 않는 결과를 초래하여 공사의 방송 자유를 실현하는 본질적인 사함에 위배된다. 한국방송공사의 지배구조, 수신료의 결정 및 징수 절차 그리고 수신료의 폐지 등 공영방송의 존립과 관련된 사항은 행정부의 시행령 소관이 아닌 입법부(국회)의 판단사항임이 분명하다. 방송법은 한국방송공사의 설립과 공적책임, 업무, 재원의 조달 등 한국방송공사를 법으로 규율하고 있다. 이러한 방송법에 보장된 수신료 충당을 도외시키고 시행령만으로 수신료 통합징수를 폐지한다는 것은 모법인 방송법 전반의 기능을 무력화하는 결과를 초래한다.

5. 결론

한국방송공사는 TV수신료와 전기요금의 통합고지·징수를 금지하는 방송법시행령 제43조 제2항 개정에 대해 헌법재판소에 가처분을 신청한데 이어 헌법소원심판도 청구했다. 정부가 주장한 분리징수에 따른 국민 이득은 없는 대신, 시행령의 공포·시행으로 인해 우려했

던 대로 국민 불편만 가중되고 있는 상황이다. 한전과 아파트관리사무소 등 곳곳에서 혼란 상황이 발생하고 있으며 한국방송공사의 재정 붕괴 및 이로 인한 공익적 역할 축소에 대한 우려만 커지고 있다.

헌법에 보장된 기본권 수호는 헌법재판소의 임무이다. 정부가 사회적 합의 제도이며 헌법적 가치를 가지는 공영방송의 수신료 분리징수를 일방적으로 강행하면 한국방송공사는 헌법상 방송 자유라는 기본권을 상실하게 되고, 설혹 있다고 하더라도 형해화된 기본권에 불과하게 된다. 그래서 헌법재판소가 신속한 가져분 인용을 통해 사적·공적 의사형성을 거쳐 민주적 기본질서에 이바지하는 공영방송의 존속 및 발전을 보장하는 것은 기본권 수호자로서 헌법재판소의 임무이다. 만약 KBS를 보지 않거나 불만이 있어 수신료를 선택 납부해야 한다는 정부와 여당의 주장을 인정한다해도, 헌법재판소는 행정부가 아닌 입법권자가 수신료의 성격을 새롭게 규정하고 논의해야한다는 기존의 현재 판결을 유지함이 타당하다(헌재, 98헌바70). 행정부가 수신료 제도를 변경해 공영방송의 재정적인 존립을 위태롭게 하는 것은 정치적인 수단에 의한 공영방송의 기본권을 침해하는 것이고, 방송에 대한 정치적 영향의 배제라는 헌법적 명령을 위반하는 것이다.

수신료가 제대로 징수되지 못하면 필연적으로 방송 자유의 핵심인 공영방송의 독립성과 공정성이 보장될 수 없으며 한국방송공사를 무력화시켜 결국 공영방송 시스템 붕괴로 이어질 것이다. OTT 등 다매체 미디어 융합 환경에서 공영방송의 존속 및 발전을 위한 안정적인 공적재원으로서의 재정보장청구권이 보장되어야 한다. 이를 바탕으로 국민의 알권리를 실현하며 다양한 의견을 반영하여 민주주의의 토대를 마련함으로써 사회적 공기(公器) 역할을 정상적으로 수행할 수 있다. 방송의 자유의 기본권 수호 임무를 갖는 헌법재판소의 현명한 판단을 기대한다.

nambawoo@kbs.co.kr

참고문헌

김진웅(2008). 공영방송의 상업화에 대한 연구, 커뮤니케이션 연구, 제 16권 3호 pp.31~51

고민수(2015). 현행 수신료제도의 헌법적 정당성 및 제도적 타당성에 관한 연구, 공법연구 제16권 제2호(한국공법학회)

고민수(2015). 헌법재판소의 공영방송 판단기준에 관한 비판적 고찰: 2013.9.26. 2012헌마271 결정논거를 중심으로, 방송과 커뮤니케이션 제16권 제호.

공영미디어연구소(2021). 해외방송정보, 독일 연방헌법재판소, 방송분담금 승인

곽상진(2002). 공법인의 기본권 주체성에 관한 소고, 공법연구 30-4(2002)

권형문(2005). 공영방송의 재원조달에 관한 헌법적 고찰, 중앙법학 제7권 제4호(중앙법학회)

권형문(2014). 방송의 공정성에 대한 헌법이론과 법제도 개선방안, 공법학연구 제15권 제2호(한국비교공법학회, 23-52)

국회법제실(2020). 행정입법 분석, 평가 사례 VI (행정안전분야)

김동원(2023). 공영방송 공적재원의 근거와 확대방안, 2023 한국방송학회 봄철 정기학술대회(한국방송학회)

김태수(2006). 공영방송 수신료의 헌법적 의미, 방송문화연구 제18권 제2호

김하열(2013). 헌법재판의 가치분 소고, 법학논집 제18권 제2호(이화여자대학교)

김현재(2020). 헌법재판에서의 가치분의 허용성과 적법요건 및 절차에 관한 소고, 동아법학 제89호(동아대학교)

데니스 맥켄일(2013). 커뮤니케이션 이론 제5판, 양승찬 · 이강형 공역, 나남

문재원(2013). 방송의 자유와 방송편성권의 주체, 국회, 방송공정성 특별위원회 활동결과 보고서, 2013, 236

신현석(2022). 헌법소원심판에서 적극적 이행 가치분에 관한 고찰, 법소 제기권 제1호(법조협회)

박선영(2001). TV수신료의 법적 성격과 공영방송재원조달에 관한 연구, 서울대학교, 법학 43권 1호, 2002, 396-417

박종원(2023). 챗GPT · 메타버스 시대 공영미디어의 지속가능성, 미래방송연구회

박종원(2022). 공공서비스미디어의 정체성 및 정당성 연구, KBS 공영미디어연구소

이준웅(2017). 공영방송 정체성 확립을 위한 지배구조 개선방안, 방송문화연구, 29권 1호 pp573-120

이종관(2023). 공영방송 재원 어떻게 할 것인가?, 언론 3학회 긴급토론회 자료집

이춘구(2014). 공영방송의 정치적 독립성에 관한 법적 연구, 언론과 법 제13권 제2호, 2014

이욱한(2004). 독일연방헌법재판소의 TV방송 판결에 관한 소고, 공법학연구 제5권 제3호

전상현(2018). 공영방송의 지위와 기능에 관한 헌법적 고찰, 공법연구 제46권 제4호(한국공법학회)

전정현(2004). 방송수신료의 헌법적 성격, 법학연구 제17호

정영주 · 홍종윤(2021). 공영방송의 이해, 공영방송 거버넌스와 책무, 한울 아카데미

정영주(2015). 공영방송 제도 정립을 위한 현행 방송법의 한계와 입법 과제 고찰 : 판례분석을 중심으로, 언론과 법

진창수(2009). 헌법재판소 판례에 나타난 비례원칙, 공법연구 제37권 제4호(한국공법학회)

조항제(2021). 공영방송의 이해, 한국 공영방송의 역사적 발전 과정과 정체성, 한울 아카데미

최우정(2004). 헌법상 개념으로의 방송 - 독일에서의 논의를 한국적 수용을 중심으로, 공법학연구 제5권 제3호 (한국비교공법학회)

최우정(2020). 언론환경변화에 따른 언론사의 사인에 대한 취재와 관련한 헌법적 문제, 법과정제, 26(3), 137-172

최우정(2021). 헌법상 문화, 국가 그리고 기본권의 관계에 대한 고찰과 전망, 헌법학연구, 27(4), 37-77

최우정 (2023). 헌법총론, 준커뮤니케이션즈

최우정(2023). 공영미디어연구소 미디어하이슈 기고문

서울행정법원(2015). 수신료분리고지거부처분취소 행정법원판결문(2015구합6545)

필립 M. 나폴리(2022). 소셜미디어와 공익(가짜뉴스 시대의 미디어 정책), 백영민, 한나래

하연섭(2011). 제도분석 이론과 쟁점 제2판, 다산출판사

허찬행(2015). 미디어 제도 연구, 커뮤니케이션이해 총서, 커뮤니케이션북스

- 헌법재판소(1993). 음반에 관한 법률 제3조 등에 대한 위헌소원(91헌바17)
- 헌법재판소(1999). 한국방송공사법 제35조 등 위헌소원(98헌바70)
- 헌법재판소(2001). 구유선방송관리법 제22조 제2항 제6호 등 부분 위헌소송(2000헌버43)
- 헌법재판소(2003). 방송법 제74조 등 위헌소원(2002헌바49)
- 헌법재판소(2006). 방송법 제64조 등 위헌소원(2006헌바70)
- 헌법재판소(2009). 기본권의 주체, 헌법재판연구 재 20권, 2009
- Brown, A.(1996). Economics, Public Service, Broadcasting, and Social Values, The Journal of Media Economics, 9(1)
- Donders, K.(2021). Public Service Media in Europe, Routledge Research In Media Law, 2021