

서울특별시 미디어재단 티비에스(tbs) 설립 및 운영에 관한 조례
폐지조례안

검 토 보 고

1. 회부경위

- 가. 의안번호 : 제3호
- 나. 발 의 자 : 최호정 의원 외 75명
- 다. 발의일자 : 2022년 7월 4일
- 라. 회부일자 : 2022년 7월 11일

2. 제안이유

- 정보통신기술 발전과 교통안내 수요에 대한 급격한 변화는 물론, 방송분야에 대한 서울시민의 다양한 요구에 부응하기 위해 「서울특별시 미디어재단 티비에스(tbs) 설립 및 운영에 관한 조례」를 폐지하고 미디어재단 티비에스를 서울시 출자·출연기관에서 제외하여 티비에스가 민간 주도의 언론으로서 독립 경영을 할 수 있도록 함.

3. 주요내용

- 가. 서울특별시 미디어재단 티비에스(TBS) 설립 및 운영에 관한 조례는 이를 폐지한다.

4. 검토의견 (수석전문위원 주우철)

가. 폐지조례안의 개요

- 동 폐지조례안은 2020년 2월부터 서울시 출연기관으로 전환되어 운영 중인 미디어재단TBS의 설립 근거인 「서울특별시 미디어재단 티비에스(tbs) 설립 및 운영에 관한 조례」를 폐지하여 민간 재단으로 독립하게 하고자 발의되었음.
- 동 안건을 발의한 최호정 의원 외 76명은 정보통신기술 발전과 교통 안내 수요에 대한 급격한 변화, 방송분야에 대한 서울시민의 다양한 요구에 부응하기 위해 미디어재단TBS의 서울시 출연기관 지위 박탈이 필요한 조치라고 하였음.

나. 미디어재단TBS 현황

□ 일반현황

- 미디어재단TBS는 마포구 상암동 에스플렉스센터에 위치(스마티움 1~7층, 11~14층, 지하 1·5·6층)하고 있으며, TBS FM, TBS eFM, TBS TV 및 다양한 방송플랫폼을 통해 음성·영상 방송을 송출하고 있음.

〈 미디어재단TBS 주요 방송매체 현황 〉

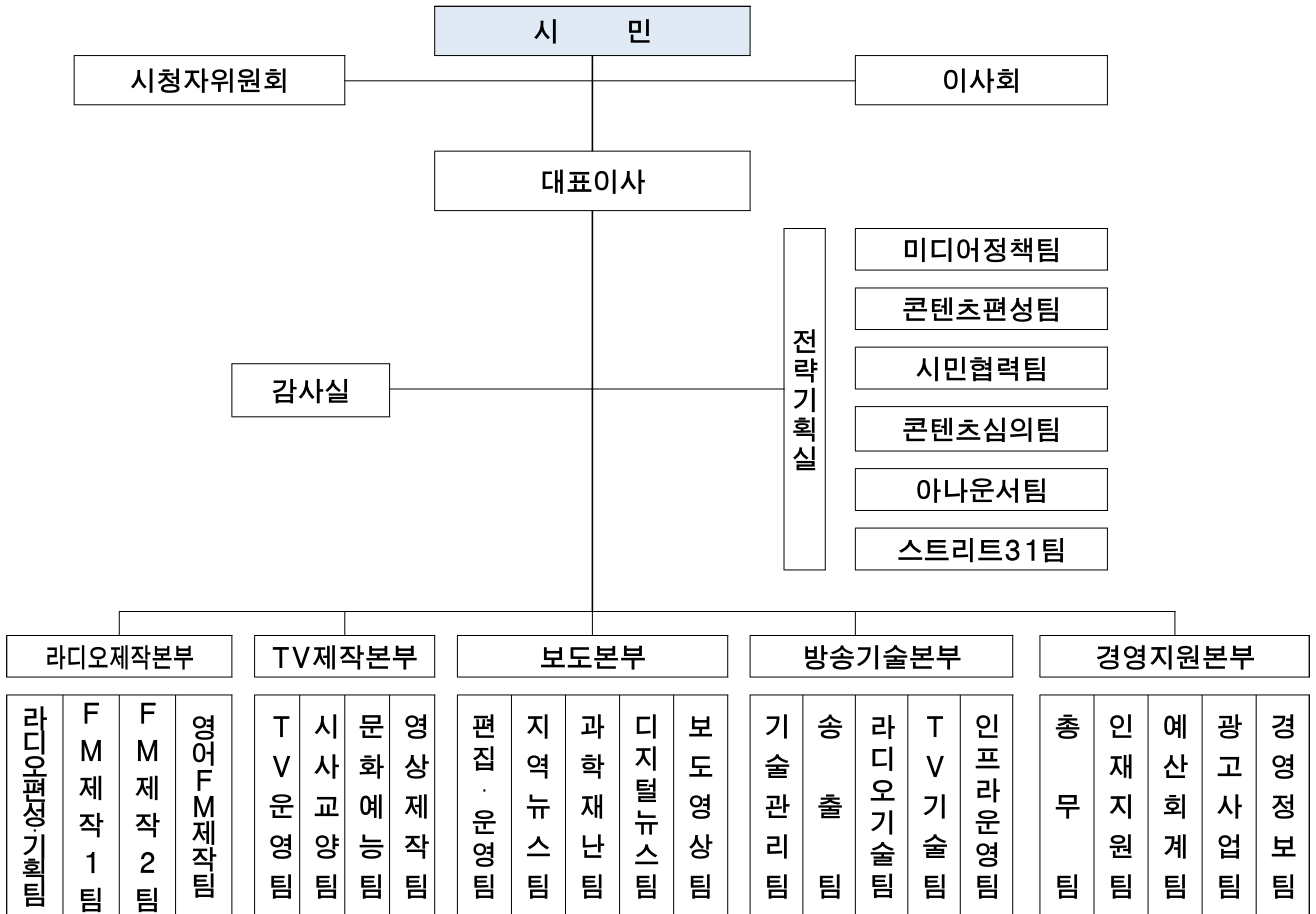
방송국명	사업자지위	허가사항	비고
교통FM방송국 (TBS FM)	지상파방송사업자	허가기관 : 방송통신위원회 교통 및 기상 방송을 중심으로 한 방송사항 전반 - 상업광고방송 제외 - 방송재허가: 4년 (’20.12.18.~’24.12.31.)	·호출부호: HLST-FM ·주파수: 95.1Mhz ·주요 프로그램 - 김어준의 뉴스공장 - 모빌리티 토크쇼 - 9595쇼 - 허리케인 라디오
영어FM방송국 (TBS eFM)	지상파방송사업자	허가기관 : 방송통신위원회 영어를 주된 언어로 하는 다국어 방송 전반 및 광고방송 - 방송재허가: 4년 (’20.12.18.~’24.12.31.)	·호출부호: HLSㄷ-FM ·주파수: 101.3Mhz ·주요 프로그램 - This Morning - Life: Abroad - Diverse Voices
TBS TV	방송채널사용사업자 (Program Provider)	등록기관 : 과학기술정보통신부 등록사항 : 지방자치정보 - 방송운용개시일: ’05.03.01. - 등록변경: ’20.12.14.	·방송매체 - IPTV:KTollehtv, Btv, U+TV - 케이블TV: 86개 SO ·인터넷(실시간, VOD, AOD 등) - 유튜브, TBS앱 등 - 팟빵(팟캐스트) - Wavve - ODK - 삼성TV플러스

- 조직은 2실 5본부 29팀으로 인력은 정원 398명 현원 354명이며, 2022년도 세입·세출예산 규모는 465억원으로 이중 서울시 출연금의 규모는 320억원으로 전체 예산의 68.8%를 차지하고 있음.

〈 2022년도 미디어재단TBS 예산 〉

세입예산		세출예산	
합계	46,500,000	합계	46,500,000
자체수입	1,000,000	사업비	16,985,890
출연금 (전입금포함)	32,000,000	행정운영경비	29,514,110
		인건비	23,360,897
		경비	6,153,213
순세계잉여금	4,500,000	예비비	-

조직 : 2실 5본부 29팀



인력

□ 정원 398명 / 현원 354명 ('22. 9. 1. 기준)

구분	계	대표이사	가급	나급	다급	라급	마급	관리운영직
정원	398	1	28	52	53	76	179	9
현원	354	1	22	48	53	50	174	6
과부족	△44	0	△6	△4	0	△26	△5	△3

※ 서울시 파견공무원(2명), 기간제 직원(23명), 프리랜서(38명) 제외

- 한편 미디어재단TBS의 2021회계연도 결산서에 따르면 출연금(2021년도 출연금 365억 5천6백만원)을 포함한 사업수익은 475억 7천만원이고, 사업비용은 500억 2천3백만원임.

〈 미디어재단TBS 2021회계연도 결산서 〉

1. 사업개시(설립)년월일		2020. 2. 17.			
2. 출자출연기관 적용년월일		2020. 2. 17.			
3. 대표이사(이사장)		이강택			
구분	연도별	2021(당기)		전기 실적 (B)	증감 (A-B)
		목표	실적(A)		
4. 사업수입 (단위 : 원)	계	49,343,072,000	47,570,320,013	59,224,699,525	-11,654,379,512
	출연금수입	37,517,981,000	36,555,771,000	34,761,547,000	1,794,224,000
	사업운영수입	10,500,000,000	9,035,346,749	10,000,931,347	-965,584,598
	보조금수입	1,325,091,000	1,057,527,227	1,367,468,100	-309,940,873
	기타영업수입	-	808,606,966	632,607,426	175,999,540
	기타영업외수입	-	113,068,071	12,462,145,652	-12,349,077,581

※ 당기 실적(A)의 경우 재무결산액 반영

- 사업운영성과는 유튜브 총 구독자수가 200만명을 돌파하였고, 다양한 외부수상을 통한 대외 신뢰도가 제고된 것이 명시되었음.

〈 미디어재단TBS 2021회계연도 결산서 사업운영성과 〉

가. 유튜브 시·청취자 대폭 확대(총 구독자 **200만명 돌파**)

○ 메인채널 TBS 시민의 방송 구독자 **120만명 돌파**

(단위 : 명)

구 분	개설일	구 독 자				조회수(누적)
		'18.12.31	'19.12.31	'20.12.31	'21.12.31	
합 계		435,155	1,127,163	1,695,198	2,053,724	1,295,121,435
TBS 시민의 방송	'12.02.22	224,267	712,004	991,890	1,213,809	1,043,843,259
팩트IN스타	'16.12.03	114,268	206,492	284,141	321,746	122,789,228
TBS FM	'16.09.19	80,231	165,694	286,576	343,295	101,227,996
TBS eFM	'13.06.14	6,300	26,398	106,168	137,366	15,279,192
기 타		10,089	16,575	26,423	37,508	11,981,760

※ 기타 채널 : TBS Story, TBS Culture, TBS 뉴스, TBS Sports, TBS 뉴스제보, 역사스테이 흔적, 티다방, 클락, STUDIO 31

나. 다양한 외부수상을 통한 대외 신뢰도 제고

- 「한국PD대상」 라디오작가상 <김어준의뉴스공장> (한국PD연합회, '21. 4월)
- 「방송기술인상」 (한국방송기술인연합회, '21. 7월)
- YWCA가 뽑은 좋은 미디어콘텐츠상 최우수상 <신박한 벵커> (YWCA, '21. 12월)
- 「이달의 PD상」 TV예능부문 <힐링스테이지 그대에게> (한국PD연합회, '21. 7월)
- 「이달의 PD상」 TV예능 부문 <신박한 벵커> (한국PD연합회, '21. 10월)
- 「이달의 PD상」 TV사사교양정규 부문 <역사스테이 흔적> (한국PD연합회, '21. 11월)
- 「화인(華人)커뮤니티프로그램상」 해외화문(華文)매체보도대상 <eFM 新冠肺炎疫情追踪(COVID-19 Live Updates)> (대만CLJAOM, '21. 10월)
- 「한국아나운서대상」 TV진행한 교양부문, 라디오진행상 음악부문 (아나운서연합회, '21. 12월)

□ 미디어재단TBS 설립 과정

- 미디어재단TBS는 1990년 6월 11일 교통 FM 라디오방송국인 ‘tbs FM’ (95.1Mhz)을 개국하여 서울시 사업소로 운영을 시작하였으며, 2005년 3월 케이블TV 채널 ‘TV서울(2006년 tbs TV로 개명)’, 2008년 12월 한국 최초 영어 FM 라디오 방송국 ‘tbs eFM’ (101.3Mhz)을 출범시켰고, 2020년 2월 서울시 출연기관으로 전환하였음.
- 서울시는 2008년 11월, 「서울특별시 책임운영기관의 지정 및 운영에 관한 조례」를 제정하여 책임운영기관제도를 도입하였고, tbs교통방송을 서울역사박물관, 서울시립미술관과 함께 책임운영기관으로 지정하여 기관의 독립성과 자율성을 보장하였음.
- 이후 2016년 제36대 서울시장의 공약사항으로 ‘노동존중특별시, 서울’이 수립되면서 서울시 및 관계기관 계약직·청소용역과 120다산콜재단, tbs교통방송 프리랜서¹⁾의 정규직화가 추진되면서 tbs교통방송의 출연기관 전환 문제가 대두되었음.
- 서울시는 tbs교통방송의 출연기관 전환을 위해 2018년 12월 행정안전부의 지방 출연기관 설립 심의를 완료하였으며 행정안전부는 ‘출연기관 설립을 추진하되, 재원의 과도한 서울시 의존은 실질적 독립화에 장애요인이 되는 만큼 체계적으로 자체재원 확보방안을

1) 우리나라 방송업계의 경우 외주제작 비율이 높음에 따라 기자, 리포터, 작가 및 PD가 대부분 비정규직이며 tbs교통방송도 마찬가지로 28명의 정규직을 제외한 420명이 비정규직으로 근무 중이었음(2018.12.기준)

마련해 나갈 필요가 있다' 고 의견을 밝혔음.

〈 행정안전부 「tbs교통방송재단 설립 협의 심의결과」 〉

구분	분야별 검토	세부 검토의견
1	대상사업의 적정성	· 「지방출자출연법」 제4조제1항제1호 '문화, 예술, 장학, 체육, 의료 등'에 관련된 사업
2	대상사업의 경제성	· B/C 0.52로 경제성이 없어 파급효과 등 추가검토 필요
3	지역여건 및 정부시책 부합성	· 생활밀착형 프로그램 개발, 방송의 독립성 확보 등을 고려할 때 일면 부합되는 것으로 보임
4	사업의 지속가능성	· 재단설립을 통해 자체수입원 확보 노력은 보이나, 지자체 출연금이 소요예산의 대부분을 차지하는 점 등에 비추어 볼 때 방송의 공정성·독립성이라는 설립취지를 고려하여 지속적인 재정자립도 향상 노력이 필요해 보임
5	지역경제에 미치는 효과	· 타 산업대비 부가가치와 고용유발효과는 높지만 독립재단 설립에 따라 발생하는 순효과는 아니며, 재단법인으로의 변경에 따른 지역경제 등에 미치는 효과를 검토할 필요
6	조직 및 인력계획	· 정규직의 대폭 증가로 인건비 상승요인이 될 수 있으며 인건비 부담을 완화하는 대책과 함께 재정자립도 확보를 위한 재원확보방안을 충분히 마련할 필요
7	사업의 중복성	· 서울시의 사업소를 출연재단으로 전환하는 것으로 중복성 여지는 작을 것으로 추정됨
8	지역의견 수용성	· 기존의 서울시 사업소 조직으로 운영할 때와 차별화를 위해서는 지역의견수렴을 반영한 설립 정당성 등 확보 필요
9	재심의 보완에 대한 검토의견	· 재심의시 보완요청 사항에 대해 일정부분 보완방안을 마련한 것으로 보이나 재단설립시 제시한 보완사항이 실현가능하도록 세부실행 계획을 구체적으로 수립하여 추진할 필요가 있고 비용-효과분석(E/C) 등 추가검토 필요
	종합의견	<ul style="list-style-type: none"> ○ tbs교통방송의 출연재단을 협의하되, 아래 사항을 추가적으로 고려할 필요 - 재단으로 독립법인화 하더라도 재원의 과도한 서울시 의존은 실질적 독립화에 장애요인이 되는 만큼 체계적으로 자체재원 확보방안을 마련해 나갈 필요가 있음 ○ 이에 이상의 검토를 토대로 출연기관 설립을 추진

- 재단 전환 당시 지상파방송사업자로 분류되는 TBS FM, TBS eFM의 경우 방송통신위원회의 주파수 재허가 심사를 받았으며, TBS TV는 방송채널사용사업자(PP)로 과학기술정보통신부에 재등록하였음.
- 방송통신위원회는 2019년 10월 미디어재단TBS의 지상파방송사업자 변경허가를 심사한 바, “서울시로부터 독립적인 지배구조 확립을 충실한 방송으로서 자리매김 할 수 있는 구체적인 방안을 마련하여 변경허가 후 6개월 이내에 방송통신위원회에 제출하고, 차기 재허가 시 이행실적을 제출하여 심사받을 것”을 허가 조건으로 하였으며, “공적재원 운영의 적정성 및 투명성을 보장하기 위해 시민참여형 재정운영 심의기구를 설치할 것”을 권고받았음.
- 또한 우리 위원회는 2019년 6월 서울시 사업소인 tbs교통방송을 출연 기관인 미디어재단TBS로 전환하는 「서울특별시 미디어재단 티비에스(tbs) 설립 및 운영에 관한 조례안」을 심사하면서 ① 재단의 공공성·독립성 강화, ② 재단설립에 따른 재원확보 필요, ③ 부족한 비용편의 비율 개선, ④ 부족한 조직 및 인력계획 개선 등이 필수적으로 요구된다고 지적하였고, 그 외에도 △낮은 시청율 및 인지도 개선, △서울시의 적극적인 지도·감독도 필요하다고 언급하였음.

다. 안전의 주요 쟁점

□ 의안의 성립 여부

- 동 폐지조례안은 서울시 출연기관인 미디어재단TBS의 설립·운영 근거인 「서울특별시 미디어재단 티비에스(tbs) 설립 및 운영에 관한 조례」를 폐지하고자 하는 것으로 서울시의회 의원 76명이 공동발의하였음.
- 일반적으로 지방자치단체의 장의 전속적인 권한에 속하는 사항 및 예산안, 결산의 발의, 선결처분의 승인발의 등은 지방자치단체의 장만이 의안을 제출할 수 있는 것²⁾으로 동 안전의 제출이 의원 발의안으로 성립이 가능한지 여부에 대한 논란이 있음.
- 우리나라 대법원은 행정기구 설치에 대한 조례안의 제안권을 지방자치단체장의 고유권한으로 인정³⁾하고 있어 지방의회가 관련 조례안을 발의하고 의결·재의결하는 것을 허용하지 않는다고 판시한 바 있음.

2) 서울특별시의회 운영 절차와 실무 198p, 서울특별시의회

3) 대법원 2005.8.19. 선고 2005추48 판결 : 지방의회 의원이 지방자치단체의 장이 조례안으로서 제안한 행정기구를 종류 및 업무가 다른 행정기구로 전환하는 수정안을 발의하여 지방의회가 의결 및 재의결하는 것은 지방자치단체의 장의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관하여 사전에 적극적으로 개입하는 것으로서 허용되지 아니한다.

대법원 2009.9.24. 선고 2009추53 판결 : 지방자치단체의 장은 합의제 행정기관을 설치할 고유의 권한을 가지며 이러한 고유권한에는 그 설치를 위한 조례안의 제안권이 포함된다고 봄이 상당하므로, 지방의회가 합의제 행정기관의 설치에 관한 조례안을 발의하여 이를 의결, 재의결하는 것은 지방자치단체장의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관하여 지방의회가 사전에 적극적으로 개입하는 것으로서 관련 법령에 위반되어 허용되지 않는다.

- 그러나 미디어재단TBS는 「민법」 제32조4)에 따른 재단법인이자, 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항 제1호5)에 해당하는 서울시 출연기관이며, 「지방자치법」 제125조, 제134조 및 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제5조제2항6)에서 규정하고 있는 서울시의 ‘행정기구’는 아니므로 폐지조례안의 발의가 시장의 전속권한에 해당한다고 보기는 어렵다고 판단됨.
- 다만 동 폐지조례안이 서울시 예산안에 대한 편성 권한을 축소한다는 측면에서 볼 경우, 「지방자치법」 제142조제1항7)에서 규정한 지방자치단체장의 권한을 침해했다고 볼 여지도 있음8).
- 그러나 미디어재단TBS는 서울시 출연기관이며, 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제20조9)는 출연금 지원을 임의규정으로

4) 「민법」 제32조(비영리법인의 설립과 허가) 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다.

5) 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제4조(지방자치단체의 출자·출연과 대상 사업 등) ① 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 자본금 또는 재산의 전액을 출자 또는 출연하거나 지방자치단체 외의 자와 공동으로 출자하거나 출연하여 「상법」에 따른 주식회사나 「민법」 또는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따른 재단법인을 설립할 수 있다.

1. 문화, 예술, 장학(獎學), 체육, 의료 등의 분야에서 주민의 복리 증진에 이바지할 수 있는 사업

6) 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제5조(기구의 설치시 고려사항) ② 지방자치단체는 위탁이 가능한 사무나 지방공사·지방공단·지방자치단체조합이나 행정협의회의 설립을 통하여 보다 효율적으로 추진할 수 있는 사무에 대하여는 기구를 설치하여서는 아니 된다.

7) 「지방자치법」 제142조(예산의 편성 및 의결) ① 지방자치단체의 장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 시·도는 회계연도 시작 50일 전까지, 시·군 및 자치구는 회계연도 시작 40일 전까지 지방의회에 제출하여야 한다.

8) 대법원 1996.5.10. 선고 95추87 판결 : 조례에서는 지방자치단체의 장의 예산안 편성권을 본질적으로 제약하는 내용을 규정할 수 없고, 이러한 내용의 조례가 제정되었다면 이는 「지방자치법」에 위배된다고 할 것.

두고 있어 폐지조례안이 지방자치단체장의 예산안 편성권을 심각히 훼손했다고 보기는 어려움.

- 한편 대구시의 경우 현재 운영 중인 18개의 공공기관을 10곳으로 통폐합하는 절차가 진행 중에 있는데, 대구문화재단, 대구관광재단, 대구오페라하우스 등 6개의 기관을 대구문화예술진흥원으로 통폐합하는 전부개정조례안이 의원 발의로 처리(2022.7.22. 원안가결)된 바 있음.

□ 방송의 공정성

- 전세계적으로 방송과 통신은 주파수 제약¹⁰⁾과 사회적 영향력 등을 고려하여 매스 미디어로서의 규제를 가하고 있으며¹¹⁾, 우리나라는 「방송법」 제5조와 제6조를 통해 방송의 공적 책임과 공정성·공익성을 명시하고 있음.
- 또한 「방송심의에 관한 규정」 제9조는 방송의 공정성을 명시함으로써 방송사업자들의 의무를 규정하고 있음.

9) 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제20조(재정 지원) ① 지방자치단체는 제4조제1항 각 호의 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 해당 출자·출연 기관에 출자금·출연금 또는 보조금을 교부할 수 있다.

10) “방송과 통신은 알파에서 오메가까지 규제업무에 속한다. 방송과 통신이 규제 업무인 이유는 기본적으로 사업자가 전파란 공공재를 사용하기 때문이며, 국민의 이익과 편익에 부응하는지 감독해야 하기에 방송통신위원회 제도가 생겨난 것” 이효성 前 방송통신위원회 위원장(2018.8. 언론보도)

11) 스가야 미노루, 나카무라 기요시(2003) 방송 미디어 경제학

「방송법」

- 제5조(방송의 공적 책임) ① 방송은 인간의 존엄과 가치 및 민주적 기본질서를 존중하여야 한다.
- ② 방송은 국민의 화합과 조화로운 국가의 발전 및 민주적 여론형성에 이바지하여야 하며 지역간·세대간·계층간·성별간의 갈등을 조장하여서는 아니된다.
 - ③ 방송은 타인의 명예를 훼손하거나 권리를 침해하여서는 아니된다.
 - ④ 방송은 범죄 및 부도덕한 행위나 사행심을 조장하여서는 아니된다.
 - ⑤ 방송은 건전한 가정생활과 아동 및 청소년의 선도에 나쁜 영향을 끼치는 음란·퇴폐 또는 폭력을 조장하여서는 아니된다.

- 제6조(방송의 공정성과 공익성) ① 방송에 의한 보도는 공정하고 객관적이어야 한다.
- ② 방송은 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종등을 이유로 방송편성에 차별을 두어서는 아니된다. 다만, 종교의 선교에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자가 그 방송분야의 범위 안에서 방송을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.
 - ③ 방송은 국민의 윤리적·정서적 감정을 존중하여야 하며, 국민의 기본권 옹호 및 국제친선의 증진에 이바지하여야 한다.
 - ④ 방송은 국민의 알권리와 표현의 자유를 보호·신장하여야 한다.
 - ⑤ 방송은 상대적으로 소수이거나 이익추구의 실현에 불리한 집단이나 계층의 이익을 충실하게 반영하도록 노력하여야 한다.
 - ⑥ 방송은 지역사회의 균형 있는 발전과 민족문화의 창달에 이바지하여야 한다.
 - ⑦ 방송은 사회교육기능을 신장하고, 유익한 생활정보를 확산·보급하며, 국민의 문화생활의 질적 향상에 이바지하여야 한다.
 - ⑧ 방송은 표준말의 보급에 이바지하여야 하며 언어순화에 힘써야 한다.
 - ⑨ 방송은 정부 또는 특정 집단의 정책 등을 공표하는 경우 의견이 다른 집단에 균등한 기회가 제공되도록 노력하여야 하고, 또한 각 정치적 이해 당사자에 관한 방송프로그램을 편성하는 경우에도 균형성이 유지되도록 하여야 한다.

「방송심의에 관한 규정」

- 제9조(공정성) ① 방송은 진실을 왜곡하지 아니 하여야 한다.
- ② 방송은 사회적 쟁점이나 이해관계가 첨예하게 대립된 사안을 다룰 때에는 공정성과 균형성을 유지하여야 하고 관련 당사자의 의견을 균형있게 반영하여야 한다.
 - ③ 방송은 제작기술 또는 편집기술 등을 이용하는 방법으로 대립되고 있는 사안에 대해 특정인이나 특정단체에 유리하게 하거나 사실을 오인하게 하여서는 아니된다.
 - ④ 방송은 당해사업자 또는 그 종사자가 직접적인 이해당사자가 되는 사안에 대하여 일방의 주장을 전달함으로써 시청자(라디오방송의 청취자를 포함한다. 이와 같다)를 오도하여서는 아니된다.
 - ⑤ 방송은 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종 등을 이유로 방송편성에 차별을 두어서는 아니된다. 다만, 종교의 선교에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자가 그 방송분야의 범위안에서 방송을 하는 경우에는 그러하지 아니하다.

- 지상파방송사업자로 방송통신위원회의 ‘허가’ 를 받은 TBS FM과 eFM의 경우, 공공재인 전파를 사용하고 있는 관점에서 방송의 공정성은 당연히 지켜야 할 사항임에도 2019년부터 2021년까지 방송통신위원회 등¹²⁾으로부터 54건의 방송법 등(공정성, 객관성) 위반에 의한 법정제재 및 행정지도를 받아왔음¹³⁾.

〈 방송통신위원회 등 법정제재 및 행정지도 현황 〉

구분	합계	2021	2020	2019
합계	54건	35건	9건	10건
법정제재	6건	1건	1건	4건
행정지도	48건	34건	8건	6건

- 또한 2022년 3월부터 실시된 서울특별시 감사위원회의 감사결과¹⁴⁾에 따르면, 미디어재단TBS의 법정제재 및 행정지도 중 83%가 특정 프로그램에 편중되어 있고 법정제재 이후 후속 대처 또한 미흡했다는 사유¹⁵⁾에 따라 기관경고 및 기관장경고를 통보하였음.
- 한편, TBS TV의 경우 방송채널사용사업자로 ‘지방자치정보’ 를 제공한다는 목적에 따라 과학기술정보통신부의 ‘등록’ 을 통해 운영하고 있으나, 이보다 절차가 다소 까다로운 방송통신위원회의 ‘승인’ 을

12) 방송통신위원회, 방송통신심의위원회, 선거방송심의위원회

13) 2020년 2월, 미디어재단TBS의 서울시 출연기관 전환 이후 2022년 6월까지의 법정제재는 총 5건임.

14) 서울특별시 미디어재단TBS 기관운영 감사(2022.3~6.)는 현재 미디어재단TBS의 재심의신청으로 인해 결과가 확정되지 않았음. 해당 내용은 다수의 언론에 보도된 내용을 인용한 것임.

15) 2020년 2월(재단설립) 이후 방송통신위원회 등으로부터 받은 법정제재 및 행정지도 중 6건에 대해 자체 방송심의회 심의 등 후속조치가 없음.

통해 방송할 수 있는 ‘보도’ 기능이 일부 포함¹⁶⁾되어 편법적인 프로그램을 운영한다는 다수 언론의 지적이 있음.

□ 미디어재단TBS의 법적 지위

- 미디어재단TBS는 국가의 주무부처와 허가·승인 사항과 관련한 다양한 법적 지위가 내제되어 있음.
- 우선적으로는 행정안전부와 서울시 소속으로 「민법」 제32조¹⁷⁾에 따른 재단법인이자 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항제1호¹⁸⁾에 해당하는 서울시 출연기관이며, 「서울특별시 미디어재단 티비에스(tbs) 설립 및 운영에 관한 조례」를 통해 운영 근거를 두고 있음.
- 또한 라디오방송인 TBS FM과 eFM은 방송통신위원회로부터 공공재인 전파 사용을 허가받는 지상파방송사업자이며, TV방송인 TBS TV는

16) TBS TV에서 방영된 ‘정봉주의 품격시대’, ‘장윤선의 이슈파이터’, ‘김어준의 뉴스공장’, ‘정준희의 해시태그’ 등의 프로그램이 ‘등록’으로는 방영될 수 없는 시사취재 보도, 논평, 해설에 해당된다는 일부 주장에 대해 미디어재단TBS은 2021.4. “김어준의 뉴스공장은 시사교양 프로그램”이라고 해명한 바 있음. 또한 2020년 7월부터 2022년 2월까지 방영된 ‘TBS 7 또한 ‘뉴스’가 아닌 ‘정보프로그램’이라고 유선상 해명함. 현재 방송통신위원회의 승인을 받고 보도를 할 수 있는 방송채널사용사업자는 종합편성채널 4개와 보도전문채널 2개 등 총 6개에 불과함.

17) 「민법」 제32조(비영리법인의 설립과 허가) 학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다.

18) 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제4조(지방자치단체의 출자·출연과 대상 사업 등) ① 지방자치단체는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 자본금 또는 재산의 전액을 출자 또는 출연하거나 지방자치단체 외의 자와 공동으로 출자하거나 출연하여 「상법」에 따른 주식회사나 「민법」 또는 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따른 재단법인을 설립할 수 있다.

1. 문화, 예술, 장학(獎學), 체육, 의료 등의 분야에서 주민의 복리 증진에 이바지할 수 있는 사업

과학기술정보통신부에 등록하는 방송채널사용사업자 지위를 갖고 있어 다양한 법적 지위에 따라 미디어재단TBS¹⁹⁾는 다소 혼란스러운 운영을 보이고 있음.

- 특히 논란이 있는 방송출연자의 계약서 작성의 경우 지방자치단체의 출연기관 지위의 측면에서 살펴보면 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 및 같은법 시행령에 따라 5천만원을 초과하는 경우 계약서를 당연히 작성해야 하는 것이 원칙이나, 미디어재단TBS는 지상파방송사업자 지위를 근거로 권고사항²⁰⁾을 주장하고 있음.
- 그러나 우리나라는 이미 방송업계의 불법적인 관행을 탈피하고자 2013년부터 2017년까지 방송 프로그램 및 근로자에 대한 표준계약서가 시행되고 있으며, 특히 2019년 6월 문화체육관광부와 한국콘텐츠진흥원은 <방송분야 표준계약서 사용지침>을 마련해 사용을 권고하고 있는 상황임.
- 또한 TBS FM은 방송통신위원회로부터 “교통FM방송국”을 방송국명으로 하여 “교통 및 기상 방송을 중심으로 한 방송사항 전반”을 허가받은 바 시사교양프로그램²¹⁾인 ‘김어준의 뉴스공장’이 실정법 위반인지 아닌지에 대한 논란²²⁾도 존재하고 있음.

19) TBS FM, eFM, TV에 대한 허가, 등록사항은 3페이지 표 참고

20) 미디어재단TBS 이강택 대표이사는 제311회 서울시의회 문화체육관광위원회 제1차 회의에서 2021년 7월부터 미디어재단TBS가 서면계약서 작성을 실시하고 있다고 밝혔으며, EBS, KBS보다는 더 빨리 실시하였고, 아직까지도 상업방송사의 대부분은 서면계약서를 쓰고 있지 않다고 의견을 밝힘.

21) “시사교양프로그램”은 미디어재단TBS가 분류한 카테고리임.

22) 2017.10.13. 국회 방송통신위원회 국정감사 중 이효성 방송통신위원장은 TBS FM의 시사, 보도프로그램은 실정법 위반이라는 의견을 밝힌 바, 미디어재단TBS는 허가받은 ‘방송사항 전반’으로 인해

- 미디어재단TBS는 ‘방송편성의 독립성’을 근거로 해당 프로그램 편성이 「방송법」 상 위반사항이 없음을 주장해왔으며, 일각에서는 폐지조례안의 발의가 동 프로그램을 규제하는데 그 목적이 있다고 주장함.
- 실제로 우리나라 「방송법」 제4조는 방송편성의 자유와 독립을 규정하고 있으며, 「방송법」 내지는 기타 법률에 근거하지 않은 규제와 간섭을 허용하고 있지 않음.

「방송법」

제4조(방송편성의 자유와 독립) ① 방송편성의 자유와 독립은 보장된다.

- ② 누구든지 방송편성에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭도 할 수 없다.
- ③ 방송사업자는 방송편성책임자를 선임하고, 그 성명을 방송시간내에 매일 1회 이상 공표하여야 하며, 방송편성책임자의 자율적인 방송편성을 보장하여야 한다.
- ④ 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자는 방송프로그램제작의 자율성을 보장하기 위하여 취재 및 제작 종사자의 의견을 들어 방송편성규약을 제정하고 이를 공표하여야 한다.

- 그러나 동 폐지조례안은 “미디어재단 티비에스를 서울시 출자·출연기관에서 제외하여 티비에스가 민간 주도의 언론으로서 독립 경영을 할 수 있도록” 하는데 그 목적이 있다고 명시된 바, 특정 프로그램의 변경·폐지 등과 같은 규제가 내포되어 있는지에 대해서는 판단하기 어려움²³⁾.
- 또한 미디어재단TBS는 2022년도 서울시 출연금이 재단 예상보다 적어

보도가 가능하고 보도를 금지하는 방송사는 방송허가증에 ‘보도금지’ 문구가 적시된다고 주장함.

23) 폐지조례안 심사결과 행정안전부, 서울시 등의 절차를 거쳐 미디어재단TBS가 서울시 출연기관의 지위를 상실하면, 특정 프로그램의 존치 여부는 서울시의 소관을 벗어남.

하반기 제작비 부족이 발생하고, 폐지조례안의 발의로 재단 존폐위기가 발생하자 8월 15일부터 유튜브 멤버십 유료구독 ‘티어로(TBS를 지키는 히어로)’ 를 모집하고 있음.

- 그러나 「서울특별시 미디어재단 티비에스(tbs) 설립 및 운영에 관한 조례」 제1조는 미디어재단TBS가 미디어를 통한 시민의 동등한 정보 접근의 보장을 목적으로 하도록 규정되어 있으므로 멤버십 유료구독을 통한 차별적 콘텐츠의 제공은 조례상으로 맞지 않는 운영에 해당하는 것으로 보이며, 미디어재단TBS의 법적 지위, 매체별에 따른 혼란스러운 운영을 단적으로 보여주는 예라 하겠음.

「서울특별시 미디어재단 티비에스(tbs) 설립 및 운영에 관한 조례」

제1조(목적) 이 조례는 미디어를 통한 시민의 동등한 정보 접근의 보장, 시민의 시정참여 확대, 문화예술 진흥을 위하여 서울특별시 미디어재단 티비에스(tbs)의 설립·운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

□ 재원의 독립

- 미디어재단TBS의 서울시 출연기관 전환 당시 행정안전부, 방송통신위원회, 서울시의회로부터 서울시 책임운영기관보다 더욱 독립적인 운영을 위해 재단법인화를 진행하는 만큼 구체적인 재정독립 방안이 마련되어야 한다고 지적·권고받은 바, 현재처럼 30%를 밀도는 재정자립도는 반드시 개선이 필요한 상황임.

- 미디어재단TBS는 2018년 “(가칭)tbs(교통)방송재단 설립 계획(안)”을 수립하였는데, 행정안전부 및 우리 위원회에 재정자립도 개선 방법으로 방송통신위원회의 TBS FM에 대한 상업광고 허용을 득하기 위해 노력²⁴⁾ 하겠다고 밝혔음.
- 그러나 실제 방송통신위원회는 기존 지상파 방송의 상업광고 시장이 급격히 축소(2012년 2조 1,830억원→2020년 9,957억원)되었고, 이에 따라 상업광고의 신규 진입을 저지하는 기존 방송사업자들의 이해관계가 맞물리면서 TBS FM에 대한 상업광고 허용은 현재까지도 결정되지 못하고 있음.
- 또한 우리 위원회는 TBS FM이 현재 상업광고 대신 공공협찬을 받고 있으므로 상업광고 허용이 반드시 미디어재단TBS 재원의 급격한 상승을 견인하는 것은 아니라는 의견을 개진하며, 현재처럼 특정 프로그램에 재원을 의존하는 방식을 벗어나 미디어재단TBS 모든 매체의 전반적인 킬러콘텐츠 개발이 반드시 필요하다고 지적해왔음.

□ 안 부칙 내용의 타당성

- 안 부칙 제2조는 미디어재단TBS의 소속된 정규직·계약직 직원이 폐지조례안의 시행에 따라 희망하는 경우 타 서울시 출자·출연기관에

24) “(가칭)tbs(교통)방송재단 설립 계획(안)”에 따르면 방송통신위원회가 tbs FM 상업광고에 대해 불허하고 있는 것은 ① 지방자치단체 직접 운영 형태와 ② 미디어 시장의 복잡한 이해관계로 인한 것이며, 향후 재단법인 전환 이후에는 명분이 약화되어 상업광고 허용이 가능할 것으로 전망하였음.

우선 채용하고 신분·급여 등의 불이익을 받지 않도록 하는 특례 규정으로 현 근로자들의 구제책으로 보여짐.

「서울특별시 미디어재단 티비에스(tbs) 설립 및 운영에 관한 조례 폐지조례안」

부 칙

제2조(직원 채용에 대한 특례) 서울특별시(이하 시장)은 이 조례의 발의 당시 미디어재단 티비에스(이하 재단)에 소속된 직원(계약직 직원을 포함한다)이 희망하는 경우에는 운용 중이거나 신설될 서울특별시 출자·출연 기관에 우선적으로 채용하며 신분이나 급여 등에 있어 불이익한 처우를 하지 아니한다.

- 미디어재단TBS는 2018년 행정안전부의 지방자치단체 출연기관 전환 협의를 위해 “(가칭)tbs(교통)방송재단 설립 계획(안)” 을 수립한 바, 당시 서울시 사업소 tbs교통방송의 인력은 비정규직 비율이 절대 다수였고, 재단법인화를 통해 이를 개선하기로 하였음.

〈 재단전후 인력규모 변화 〉

tbs교통방송(사업소) 2018.6.			(가칭)tbs방송재단(계획안) 2019(안)			미디어재단TBS(출연기관) 2022.9.		
정규직 (28명)	일반직	16명	정규직 (357명)	방송제작	200명	정규직 (354명)	방송제작	234명
	공무직	12명		제작지원/작가	117명		제작지원/작가	57명
비정규직 (420명)	임기제	148명		행정/지원	28명		행정/지원	57명
	프리랜서	185명		청경/운전	12명		청경/운전	6명
	파견용역	87명	계약직(작가)	78명	계약직	23명		
			비정규직 (91명)	프리랜서	13명	비정규직 (61명)	프리랜서	38명

- 2022년 현재 미디어재단TBS 조직은 정규직 354명, 기간제 61명으로 2018년 계획에 따라 개선된 것으로 보이나 행정/지원 인력은 2배

이상 늘어났고, 재단법인화의 가장 큰 명목이었던 제작지원/작가는 절반에 못미치는 인원이 정규직으로 전환되었음.

- 그럼에도 불구하고 미디어재단TBS 근로자들의 입장에서 안 부칙 제2조는 채용을 보장한다는 측면에서 그 필요성이 인정됨.
- 다만 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제12조에 따르면 모든 출자·출연기관은 공개경쟁시험을 통한 채용을 원칙으로 하고 있으며 불합리한 제한·차별 금지를 규정하고 있어, 이를 벗어난 특별채용이 가능한지 여부²⁵⁾는 논란이 있을 수 있음.

「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」

제12조(직원의 채용) ① 출자·출연 기관은 직원을 신규 채용할 때에는 불특정 다수인을 대상으로 균등한 기회를 보장하고 보다 우수한 인력을 선발하기 위하여 공개경쟁시험으로 채용하는 것을 원칙으로 한다.

② 출자·출연 기관은 공개경쟁시험에 따른 충원이 곤란한 직위·직무 분야에 대해서는 동일한 요건에 해당하는 경력·자격을 가진 다수인을 대상으로 시험공고를 하여 경쟁의 방법으로 채용하는 경력경쟁시험을 통하여 우수한 전문 인력과 경험이 풍부한 사람을 채용할 수 있다.

③ 출자·출연 기관의 장은 제1항과 제2항에 따라 직원을 신규 채용할 때에는 응시자에게 공평한 기회를 보장하기 위하여 성별·신체조건·용모·학력·연령 등에 대한 불합리한 제한을 두거나 차별해서는 아니 된다.

④ 출자·출연 기관은 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 직원 채용의 구체적인 절차와 방법을 내부 규정에 반영하여야 한다.

25) 안 부칙2조에 대해 서울시의회 입법담당관 법률자문(외부변호사 3인)은 특례조항 규정 가능 1명, 불가능 2명으로 의견이 나뉘었으며, 규정이 가능하다는 측은 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」 제12조제1항의 공개경쟁시험 원칙 규정은 원칙외의 특별채용도 허용하는 규정이라고 보아야 할 것이라고 밝혔으며, 불가능하다는 측은 상기 법령 제12조 및 행정안전부 「지방 출자·출연 기관 인사·조직지침」에 따라 공개경쟁시험 외 채용은 상당히 제한적임을 밝혔음.

- 안 부칙 제3조의 경우 폐지조례안 시행 전 미디어재단TBS 자산 정리에 관한 준비행위의 권한을 서울시장에게 부여하는 것으로, 미디어재단 TBS가 서울시 사업소에서 출연기관으로 전환되며 이관된 서울시의 자산 중 일부를 상호합의하에 정리한다는 측면에서 필요한 조치라고 볼 수 있음.

「서울특별시 미디어재단 티비에스(tbs) 설립 및 운영에 관한 조례 폐지조례안」

부 칙

제3조(자산 등에 관한 조치) 이 조례 시행 전이라도 시장은 재단과 출연 자산 정리에 관한 준비행위를 할 수 있다. 다만 시장은 재단이 향후 독립된 언론으로서 지속할 수 있도록 자산 정리에 있어 재단의 의견을 적극 반영하여야 한다.

- 2020년 2월, 미디어재단TBS 출범 당시 서울시로부터 이관받은 자산은 총 124억 4천만원으로 모두 유형자산(비유동자산)에 해당하며, 2021 회계연도 미디어재단TBS 결산서 재무재표에 따른 재단의 현 자산은 157억 5천5백만원²⁶⁾으로 유동자산 64억 6천6백만원, 비유동자산(투자·유형·무형자산) 92억 8천8백만원임.
- 동 안건 시행의 경우 안 부칙 제1조에 의해 2023년 6월 30일까지는 서울시 출연기관의 지위를 그대로 유지한 채 운영이 가능하며, 「민법」 제43조에 따라 재단법인 설립 시 재산에 대해 정관에 규정하도록 되어 있으므로 이에 따라 「미디어재단TBS 정관」의 재산처분 규정이 중요하다 하겠음.

26) 이에 따른 부채 및 순자산 총계도 동일하며, 부채는 12억 4천2백만원, 순자산은 145억 1천2백만원 (기본자산 1백만원 포함)임.

「민법」

제43조(재단법인의 정관) 재단법인의 설립자는 일정한 재산을 출연하고 제40조제1호 내지 제5호의 사항을 기재한 정관을 작성하여 기명날인하여야 한다.

제45조(재단법인의 정관변경) ① 재단법인의 정관은 그 변경방법을 정관에 정한 때에 한하여 변경할 수 있다.

② 재단법인의 목적달성 또는 그 재산의 보전을 위하여 적당한 때에는 전항의 규정에 불구하고 명칭 또는 사무소의 소재지를 변경할 수 있다.

- 「미디어재단TBS 정관」 제33조제1항은 재단의 대표이사에게 선량한 재산 관리자의 역할을 부여하고 있으며, 같은 조 제2항은 기본재산 변경 시 최종 시장 승인을 받는 절차만 규정하고 있을 뿐 특별히 전체 자산 정리에 대한 권한은 명시하지 않고 있음²⁷⁾.

「미디어재단TBS 정관」

제33조(재산의 관리) ① 재단의 대표이사는 선량한 관리자의 의무를 다하여 재단의 재산을 관리하여야 한다.

② 재단이 기본재산을 매도, 증여, 교환, 대여 또는 담보로 제공하거나 의무의 부담 또는 권리의 포기를 하고자 하는 경우에는 이사회회의 의결을 거쳐 시장의 승인을 받아야 한다.

- 또한 동 폐지조례안 부칙 제3조는 “자산 정리에 관한 준비행위”를 규정하고 있으므로 직접적인 자산 정리의 권한을 시장에게 부여한다고 보기는 어렵고, 다만 ‘준비행위’의 범위²⁸⁾에 대해서는 논란이 있을 수 있으며 재단의 정관변경은 이사회의 권한임.

27) 미디어재단TBS의 규정 및 내규에도 자산 정리의 준비행위에 대한 뚜렷한 조문은 전무함.

28) 자산 정리에 관한 준비행위에는 자산변경·집행, 동결·매각 등 재단법인에 법적으로 전속된 사항은 불가하며, 출연재산에 대한 파악, 법률검토, 자산 정리에 대한 협의체 구성 등이 해당한다 할 것임.

라. 종합의견

- 결론적으로 동 폐지조례안의 발의 및 심사처리에 대한 위법성은 문제가 없는 것으로 사료되며, 다만 부칙 제2조 및 제3조가 시행될 경우 법적 논쟁의 소지는 다소 있을 수 있음.
- 또한 동 폐지조례안의 시행은 향후 미디어재단TBS가 더이상 서울시 출연기관으로 존립할 수 없다는 것을 의미하므로 △미디어재단TBS의 공적 역할, △현재까지 투입된 서울시의 행정력과 재원에 대한 종합적이고도 객관적인 평가를 통해 신중한 검토가 필요하다 할 것임.
- 한편 민선8기 오세훈 현 서울시장은 제8회 전국동시지방선거 과정에서 TBS FM에 대한 교육방송 전환을 시사하였으나, 미디어재단TBS를 관리·감독하고 있는 서울시 홍보기획관은 민선8기 서울시가 출범한지 3개월여가 지난 현재 시점까지 구체적인 계획안 마련이 없는 것으로 확인됨.
- 서울시 홍보기획관은 동 폐지조례안의 ‘수정의결’ 의견을 밝혀왔으나, 행정안전부의 출연기관 지위 철회 및 방송통신위원회의 지상파방송 사업자 변경 허가는 상당한 준비와 절차가 필요하므로 향후 미디어재단 TBS의 민간 전환 혹은 계속 운영에 대한 향후 서울시의 정확한 입장²⁹⁾도 하루속히 정리되어야 할 것으로 보임.

29) 서울시의회 제314회 임시회 시정질문 시 오세훈 시장 발언 : “교통방송으로의 기능도 이번 기회에 새롭게 정립을 해서 … 새로운 변화를 모색했으면 함”, “(저는) 단 한 번도 (미디어재단TBS에 대해) 예산을 전액삭감한다고 발언한 적은 없음”, “(폐지조례안은) 저의 의견과는 차이가 있는 조례”