

공영방송의 대안적 자원과 자원산정구조의 모색

심영섭 한국외국어대학교 미디어커뮤니케이션학부 강사*

한국에서 공영방송의 자원은 주로 라디오와 텔레비전을 보유한 가구의 수신료와 광고수입으로 충당해 왔다. 이 논문은 수신료뿐만 아니라 공영방송의 대안적 자원을 모색하는 데 있다. 이를 위해 공영방송에 적절한 인센티브를 줄 수 있도록, 자치(정부로부터의 독립)와 균형(재원의 효율성과 지속가능성), 통합(이원방송체제에서의 자원 분배의 형평성)의 관점에서 기존의 방송재원의 특징을 분석하고, 이를 바탕으로 대안적인 방송재원을 탐색해 보았다. 그 결과 공영방송의 자원은 효율성과 지속가능성, 형평성 측면에서 세금이나 특별 부담금이 수신료보다 더 안정적이라고 할 수 있지만, 추가적인 가계 부담과 국가 권력으로부터의 영향력으로부터 자유로울 수 없다는 측면에서 한계가 있었다. 이러한 이유로 향후 공영방송의 자원은 수신료와 보조금을 기본재원으로 하고, 광고와 후원금, 부대수익을 보조재원으로 제도화하는 구조개편이 필요하다.

KEYWORDS 공영방송의 대안적 자원, 수신료, 수신료 산정지표, 공영방송 후원금

* nieman67@gmail.com

1. 서론

미디어정책과 관련한 대다수 논쟁은 ‘자본독점’이나 ‘미디어 집중’ 같은 소수 의제에만 초점이 맞춰져 있다(Benz, 2004, p.20). 그러나 이러한 논의만으로는 복잡한 미디어현상이나 환경을 반영하는 데 한계가 있다. 대표적 사례가 공영방송 재원 논쟁이다. 지금까지 공영방송 재원에 대한 논의는 ‘수신료 인상’에 대한 찬반의견을 묻는데 머물렀다. 물론 한걸음 더 나아가 수신료를 인상하면서 동시에 광고시간을 축소하여 종합편성채널을 비롯한 민영방송사업자의 재원을 확충해줄 수 있다는 논의도 있다. 그러나 이러한 논의에는 많은 것을 생략했거나 원인 분석에 소홀한 측면이 있다. 1981년 수신료를 2500원으로 인상한 이후, 공영방송 재원문제는 수신료 조정에만 초점이 맞추어졌다. 또한 공영방송 재원은 국회에서 여야의 정치적 이해관계에 따라서 수신료 산출과 책정에 대해 서로 입장이 뒤바뀌는 상황에서 이성적으로 논의하지 못했거나, 한국방송(KBS)이사회 구성과 사장 선임 절차와 같은 지배구조문제를 공영방송 재원문제를 해결하는 조건으로 논의하기도 했다. 물론 이러한 현상을 한국사회의 독특한 논의구조에서 원인을 찾기도 한다. 예컨대 공영방송의 수신료 책정에 대한 논의는 수신료 자체의 정당성이나 징수방식, 수신료 인상폭에 대한 논쟁보다는 오히려 정치우위적 공영방송 제도에 근본적인 원인이 있다고 보기도 한다(정준희, 2010).

결국 ‘수신료’인상을 비롯한 공영방송 재원에 대한 논의는 대부분 정치적 영향력으로부터 지배구조가 독립된 이후에나 거론할 수 있다는 상투적 주장만 되풀이되었다. 그렇다면 과연 공영방송의 재원문제를 해결할 수 있는 대안은 없는가? 이대로 현상유지를 하면서, 공영방송 재원은 공적재원이 아닌 우회적인 상업재원으로 마련되어야 하는가? 공영방송의 재원의 독립성이 필요하고, 공영방송이 한국 사회에서 제 기능을 수행해야 한다고 주장하는 전문가들마저도 수신료 인상 정국과 마주하면, 조건부 인상을 주장하거나 논쟁 자체를 회피한다. 그렇다면 공영방송의 취약한 재원구조는 수신료 인상으로 해결된다고 단정할 수 있는가? 공영방송의 재원은 수신료 하나뿐인가? 공영방송의 광고는 공익성을 훼손하고 공영방송을 자본에 예속시키는 ‘맹독’인가? 공영방송의 재원을 단순히 ‘공익성과 상업성’이라는 이분법적인 기준으로만 본다면, ‘수신료는 공익적’이고 ‘광고는 상업적’이라는 논리가 가능할 것이다. 그러나 수신료 인상만으로 공영방송의 공익성을 보장할 수 있는 것은 아니다.

공영방송의 재원문제를 다루면 필연적으로 다양한 의문과 더불어 쉽게 해결할 수 없는 난관에 부딪힌다. 이러한 공영방송의 재원문제를 사회적으로 다양한 이해관계를 가진

행위자간의 ‘협치(governance)’의 관점에서 풀어나간다면, 크게 네 개의 가닥으로 묶을 수 있다. 첫째, 협치를 위해 서로가 도달하고자 하는 목표가 무엇이며, 무엇을 위해서 이러한 합의를 시도하는지에 대해 정의할 필요가 있다. 둘째, 사회적으로 상호의존적일 수 밖에 없는 이익집단(행위자)의 서로 다른 견해를 조정하면서, 공영방송의 합리적 자원구조에 대한 협의를 이끌어 낼 수 있어야 한다. 셋째, 이러한 논의구조를 효율적으로 진행하기 위해서는 일정한 규칙이 필요하다. 넷째, 이러한 과정은 사회적 관계망에서 투명하게 공표되고, 인지되어야 한다.

이 연구의 목적은 공영방송의 ‘가장 덜 나쁜 대안’으로서 30년 넘게 동결된 수신료 제도에 대한 재검토와 더불어, 교차보조수단인 광고와 기타수입이 미래 방송환경에서도 지속가능한 재원으로 기능할 수 있는지에 대해 분석하고, ‘더 나은 대안’을 찾기 위한 탐색에 있다. 이를 위해 방송시장에서 공영방송이 활용할 수 있는 자원에 대해서 살펴보았다. 이어서 한국과 주요국가에서는 공영방송의 자원을 어떻게 조달하고 있는지에 대해 알아보고자 한다. 마지막으로 이러한 자원구조를 탈피하기 위한 대안적 가능성을 모색하였다. 이 연구는 문헌연구를 바탕으로 재무학적 관점에서 논의를 전개하였다. 이를 위해 <연구문제 1>로 공영방송 자원의 유형별 특징을 자치(국가권력으로부터의 독립성), 균형(집행의 효율성과 지속가능성), 통합(공민영 방송재원의 분배의 형평성)으로 나누어 그 특징과 살펴보았다. 이를 바탕으로 <연구문제 2>에서는 자원의 유형별 특징을 고려하여 한국공영방송의 대안적 자원구조에 대한 탐색적 제안을 시도하였다.

2. 이론적 배경

1) 선행연구

공영방송의 자원은 수신료가 기본 수입원이지만, 현재는 광고수입과 기타수입에 더 의존하고 있는 구조이다. 이러한 문제해결을 위해 공영방송의 수신료 산정에 대한 다양한 논의와 대안이 나왔는데, 대부분 수신료 산정과 집행에 대한 관리감독 거버넌스와 수신료산정 방식에 초점이 맞춰졌다. 첫째는 공영방송 자원을 둘러싼 거버넌스와 관련해서 공영방송 재정위원회 혹은 수신료산정위원회와 같은 독립적인 수신료 전문 기구를 설치해야 한다는 제안이다(곽상진, 2012; 박주연·심영섭, 2011). 둘째는 공영방송의 자원과 관련해서는 ‘공영방송은 광고에 의존하지 않도록 수신료를 대폭 인상하자’(임홍순, 2010)는 의견에서부터 ‘수신료 산정을 위해서 불가연동제’(이종관, 2012)나, ‘수신료산정 회귀식’(권호영,

2004), ‘보험료 산정 기준 적용’(안임준, 2008)등을 도입할 수 있고, 이러한 산정은 반드시 ‘시청자 관점에서 수신료 지불의사에 미치는 영향을 고려하자’(이현우 외, 2012)는 주장이다. 또한 ‘수신기 기반의 수신료 부과’(이연주·정필운, 2010)나 ‘수신료 징수 방법의 한전 위탁징수 유지 및 미납자 벌금부과’(정윤식, 2007), ‘경합형 공공방송기금제도의 도입’(강형철 외, 2008) 등 다양한 대안이 등장했다.

공통점은 현행 방송법 제65조의 수신료 책정 절차를 개선해야 한다는 점이다. 수신료는 이미 헌법재판소의 판결을 통해서 범사회적 논의를 통해 사회적 합의가 있어야만 정책으로 수행할 수 있는 제도적 한계가 있다. 첫째로 수신료 산정 및 집행에 대한 규제기관이 모호하다. 현행법은 수신료 결정 절차의 발의권은 KBS에, 최종 승인권한은 국회에 두었다. 그러나 수신료를 지불해야 할 국민의 의사를 묻거나 이를 반영할 수 있는 충분한 사회적 논의과정은 미흡하다. 특히 규제기구인 방송통신위원회의 역할은 KBS가 발의한 안을 국회에 전달하는 데 불과하다. 그래서 의회의 축소판인 KBS이사회와 국회 원내단체가 수신료를 정쟁의 수단으로 이용할 수 있는 여지가 크다. 이러한 문제 해결을 위해 학계에서는 대체적으로 수신료를 산정하고 집행사항을 관리 감독할 수 있는 독립기구를 설립하자고 주장한다. 이러한 주장의 구체적인 방안이 수신료산정위원회나 공영방송위원회와 같은 독립적인 전문가 위원회의 설치다. 그러나 구체적으로 이러한 기구의 역할과 권한에 대해서는 방송통신위원회와 KBS, 국회가 서로 다른 견해를 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 수신료와 관련한 감독기구는 영국의 BBC트러스트를 전형으로 한 공영방송위원회를 설립하거나 독일의 방송재원수요조사위원회(KEF)의 형태를 제도적으로 모방한 동형화가 대안으로 등장한다. BBC트러스트나 독일의 방송평의회와 유사한 공영방송위원회가 설립되면 KBS와 EBS를 직접적으로 감독하고 규제하는 기구로 기능할 것이다. 반면 독일 KEF의 경우 수신료 책정과 수신료 분배를 공영방송사의 경영실적과 실질수요에 맞추어 실행하며, 최소한 2년에 한 번씩 조사보고서를 작성하여 공영방송사별로 필요한 재원을 산출하여 차기 수신료 분배과정에서 분배비율을 책정하는 수신료 관련업무만 담당한다. 그래서 공영방송위원회가 폭넓은 권한을 갖는다면, 수신료산정위원회는 수신료와 관련한 업무만 담당한다.

둘째는 수신료 산정과 배분비율에 대한 결정 문제이다. 공영방송의 재원으로서 수신료의 적절비율은 어느 정도인지를 알 수 있는 지표는 없다. 다만 해외사례를 비교하여 볼 수는 있지만, 이 경우에도 방송환경과 경쟁상황의 차이로 인해서 직접적인 비교는 사실상 불가능하다. 결국 수신료 비율은 한국방송시장의 경쟁상황과 물가지수 등을 종합적으로 고려하여 판단해야 한다. 지금까지 수신료 산정에 대해서는 주로 영국이나 일본처럼 물가

인상률을 반영한 현실적 인상폭을 제도화할 필요가 있다고 주장한 의견들이 많았다. 예컨대 1차 인상 때는 1981년 이후 적재된 문제를 해결하기 위해 대폭인상을 단행하고, 이후 점진적으로 물가상승률에 맞추자는 의견이 있다(권호영, 2004). 그러나 이러한 방식은 실질적으로 수용자가 느끼는 실물경제의 물가상승률과 차이가 있을 수 있다는 비판도 있다(곽상진, 2012). 그래서 수신료 산정을 위한 방식을 기본료에 시청자의 지불의사와 공영방송 채널의 실질적 효용가치를 반영하여 산정하자고 주장한다(정인숙, 2014). 이를 좀 더 구체화하면 현행 수신료를 기본재원으로 두고, 여기에 시청자의 지불의사를 반영할 수 있는 지표(물가상승률과 공무원임금상승률 등)를 변수로 고려하여, 공영방송채널의 실질적인 효용가치를 상승시킬 수 있는 지표(R&D와 투자비용, 장기적인 기술 및 프로그램 수요 요인 등)을 고려하는 것이다.

2) 공영방송의 공적재원의 보장

결국 공영방송 자원 관련 논의는 대체로 공영방송의 공익성을 보장하기 위해 수신료 수입을 안정적으로 유지할 필요가 있고, 이를 위해서 공영방송위원회나 수신료산정위원회를 설치하여 수신료 산정 기준을 규칙화하자는 것이다. 그러나 이러한 논의에 앞서, ‘왜 수신료를 지불해야 하는가?’와 ‘수신료만 제도적으로 잘 산정하면 공익성은 보장되는가?’라는 의문에 대해 답을 제시해야 한다. 더욱이 디지털기술의 발달로 인해서 방송환경이 고정형 TV시청에서 점점 더 스마트미디어로 이전하고 있다. 이러한 환경의 등장으로 여론다양성 보장을 위해 공영방송을 유지하는 비용을 과도하게 지불하기 보다는 외적다원주의 경쟁을 통해 다양한 서비스를 제공하는 사업자의 자유로운 시장경쟁 보호가 효율적이라는 주장도 있다. 그러나 공영방송은 시장에서의 부족한 공공재 공급이라는 측면에서 외적다원주의만으로 사회적으로 다양한 목소리와 프로그램이 공급되지 않는 한계에서 출범한 만큼, 스마트미디어 환경에서도 공영방송의 기능을 유지하기 위한 제도적 장치는 필요하다(심영섭, 2014).

공영방송은 보편적 서비스(universal service)의 의무가 있다. 보편적 서비스는 누구나 ‘지불할 수 있는 적절한 가격으로 전화서비스를 이용할 수 있는 권리’를 이용자 모두에게 골고루 제공하기 위하여 도입한 제도이다. 보편적 서비스는 본래 19세기 말 교통 부문에서 처음 등장했지만, 점차 통신 부문에서는 독점 구조 아래 전화망을 전국적으로 확대하며 적절한 요금을 부과하여 전 국민에게 전화 서비스의 혜택을 제공하겠다는 기업 목표와 관련 있다. 이러한 보편적 서비스는 접근권 보장이 곧 다수의 수용자가 서비스를 이용하는 환경과 연결되어 복지가 확대된다는 관점이다. 반면 공익적 서비스(public service)는 공

영방송이 개인에게 폭넓게 정보를 제공하여 사회적으로 공적 의견이 형성될 수 있도록 함으로써, 다양한 여론형성에 기여한다는 관점이다. 이러한 역할을 위해 언론의 자유와 방송제작편성의 자유를 보장하여 이익집단과 국가권력으로부터 독립적으로 활동할 수 있도록 보장하는 것이다. 전자가 미국과 같이 방송 산업도 사상의 자유시장이라는 경제적으로 설명할 때 자주 등장한다. 반면 후자는 유럽에서와 같이 방송 산업을 공공재로 규정하고, 그 기능에 초점을 맞출 때 등장한다. 보편적서비스의 관점에서 공영방송의 재원은 국가보조금이나 수용자의 지불의사(후원금)에 의존할 수밖에 없지만, 공익적 서비스에서는 공영방송의 재원을 특수목적을 위해 사회적으로 분담하는 수신료(부담금)를 징수한다.

한국의 방송법 제6조는 방송의 공정성과 공익성을 보도의 공정성과 객관성, 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종으로 인한 차별금지, 인권옹호와 국제친선, 국민의 알권리와 표현의 자유 보호와 신장, 지역사회의 균형 발전과 민족문화 창달, 사회교육과 유익한 생활정보를 확산·보급, 국민의 문화생활의 질적 향상, 표준말의 보급과 언어순화, 정치적 균형성 등으로 정의하고 있다. 그러나 이러한 공익성과 공정성을 실천하기 위한 구체적인 책무에 대해서는 정하지 않고 있다. 다만 방송법 제44조는 한국방송공사의 공적 책무조항에서 방송법 제6조와 유사하게 방송의 공정성과 공익성 실현, 국민에게 지역과 주변 여건에 관계없이 양질의 방송서비스 제공(보편적 서비스), 시청자의 공익에 기여할 수 있는 새로운 방송프로그램·방송서비스 및 방송기술을 연구하고 개발(새로운 방송기술 개발과 선도), 국내외에서 민족문화 창달과 민족의 동질성 확보를 위한 방송프로그램으로 정하고 있다. 민영방송에게 방송의 일반적인 공익성과 공정성을 준수할 것을 권고하지만, 공영방송인 KBS에는 이러한 방송일반의 목적이외에도 보편적 서비스 의무와 새로운 방송기술개발과 선도, 문화적 다양성과 민족적 동질성 확보를 위한 방송프로그램 제작이라는 구체적인 책무가 있다. 이러한 책무를 수행하기 위한 재원으로 수신료를 주된 수입원으로 하고, 나머지 보조적인 재원을 활용할 수 있다고 정의하고 있다.

방송환경이 디지털기술을 통해 스마트미디어가 주도하는 비선형 서비스로 이동한다고 하더라도 공영방송에 맡겨진 공적책무인 방송의 공익성과 공정성, 보편적 서비스와 새로운 방송기술의 개발과 선도, 문화적 다양성과 민족적 동질성 확보를 위한 방송프로그램 제작이라는 구체적인 책무가 사라지는 것은 아니다. 오히려 새로운 방송기술을 적극적으로 도입하고, 이를 실용화할 뿐만 아니라, 누구나 비슷한 조건에서 새로운 스마트미디어 서비스를 이용할 수 있도록 보장해주는 역할을 수행할 의무가 있다. 또한 방송환경이 스마트미디어를 통해 글로벌화 할수록 글로벌의 로컬인 한국의 문화적 정체성과 남북으로 분단된 민족의 동질성을 유지할 필요가 있다. 이를 통해 글로벌 환경에서 경쟁력을 확보하기

위한 방송프로그램을 기획하고 제작하여 보급해야 한다. 지금까지의 논의가 공영방송이 방송환경 변화에도 불구하고 공적책무를 수행해야 할 의무가 있다는데 초점이 있었다면, 이제는 ‘그렇다면 이러한 책무를 어떻게 수행할 것인가?’ 그리고 ‘이러한 책무수행에 필요한 자원은 누가 어떻게 마련할 것인가?’의 문제가 남는다.

3) 공영방송의 공적책무

디지털기술의 발달과 더불어 등장한 스마트미디어 환경에서도 공영방송이 공적책무를 수행하면서, 시청자에게 ‘공익적 서비스’를 제공하기 위해서는 프로그램의 자치성과 균형성, 통합성을 보장할 필요가 있다. 이러한 권리보호를 통해 다양한 프로그램을 제작하여 시청자에게 전달함으로써, 사회적으로 다양한 여론 형성에 기여할 수 있다(Ronneberger, 1974). 공영방송의 공적책무 수행을 위해서는 공적재원의 독립성 보장이 필요하다. 이러한 재원독립성도 자치성과 균형성, 통합성의 원칙에 따라야 한다(Kirchhoff, 2010).

자치(Autonomie)는 독립성을 의미한다. 공영방송이 사회적 합의를 통해 마련된 공적재원을 기초로 공익적인 방송프로그램을 제공한다면, 이는 반드시 국가기관과 정치적 이해관계, 다양한 사회문화적, 경제적 집단의 이익으로부터 독립적으로 기능할 필요가 있다(Donges, 2003). 특히 자치는 경제 권력으로부터의 독립과 국가기관과 정치적 영향력으로부터의 독립을 의미한다(Pfaff, 2007). 디지털기술의 발달로 스마트미디어가 등장한 뒤, 방송프로그램을 제작하는 사업자보다는 오히려 프로그램이 수용자에게 도달하는 길목을 지키는 플랫폼과 네트워크사업자의 영향력이 강력해졌다. 이들은 일종의 ‘길목지기’로 길목과 더불어 콘텐츠까지 과점할 경우에는 강력한 이익집단으로 성장할 수도 있다. 공영방송은 이러한 기술과 융합한 자본에 맞서서 시민의 이익을 대변하는 역할을 수행해야 한다(Hege, 2004; Pfaff, 2007). 이러한 역할 수행을 위해 필수적인 것이 재원독립이다. 결국 자치는 제작과 편성에서의 자치이자 유통의 자치이며, 방송재원의 자치다. 이러한 방송재원의 자치를 확보하기 위해서는 국가권력으로부터의 독립과 사회적 합의가 필수적이다.

균형(Ausgewogenheit)은 부족한 다양성을 채우기 위한 역할이다. 스마트 미디어 환경에서 콘텐츠는 그 어느 때보다 다양하다. 그러나 이러한 콘텐츠가 장르적으로 그리고 내용적으로 얼마나 다양하냐에 대해서는 견해가 엇갈린다. 특히 유행하는 장르나 프로그램을 비슷하게 모방하거나 약간 변형하여 공급하는 유사차별화가 대중문화상품의 특징임을 감안하면(Adorno, 1938/1973), 공영방송은 비록 수요가 적고 비용이 들더라도 다양한 장르와 다양한 관점을 대변할 수 있는 프로그램을 제작하고, 이러한 프로그램을 다양한 플랫폼과 네트워크를 통해 제공해야만 필요재원을 보장받을 수 있다(Pfaff, 2007).

통합(Integration)은 공영방송이 추구해야 할 마지막 역할이다. 미디어가 정보를 파편적으로 분산하여 제공하고, 사회구조가 점점 더 세분화할수록 사회는 파편화한다. 디지털은하계에서 누구나 사회적으로 하나 이상의 공통의 공간에 들어와 활동할 수 있고, 무한한 정보를 이용할 수 있지만, 그들이 직접 접촉하거나 생활을 공유하기는 어렵다. 그래서 개개인이 사회 속에서 '자기 안에 고립된 개인사회'(Lange & Schmank, 2004, p.16)를 형성하며 살아가기 때문에, 차별화된 개개인으로 파편화한 집단을 하나로 묶어줄 수 있는 공론장의 제공이 필요하다(Vlašić & Borusius, 2002). 스마트미디어 환경에서도 공영방송이 제 기능을 수행하기 위해서는 결국 재원이 중요하며, 이러한 재원은 '자기 안에 고립된 개인사회'의 증가와 더불어 나타나는 이기주의로부터 공통의 이익인 공익을 추구하기 위한 사회적 합의가 필요하다. 만일 사회적 합의에 기초하지 않거나 정당성을 확보하지 못할 경우에는 공영방송은 제 기능을 수행할 수 없을 뿐만 아니라, '파편화한 개개의 집단'으로부터 '공공의 적'으로 내몰릴 수도 있다(Pfaff, 2007, pp.154-155). 이러한 원칙을 공영방송 재원구조에 대입한다면, 프로그램자치를 위해 재원의 (국가권력으로부터의) 독립성 보장이 필요하며, 균형의 관점에서 프로그램제작의 효율성과 지속가능성을 살펴볼 수 있다. 효율성은 다양한 프로그램 제공을 위한 필요조건이며, 지속가능성은 이러한 프로그램을 지속적으로 제작하기 위한 조건이다. 마지막으로 통합의 관점에서 상업방송과의 형평성(분배 정의)도 고려해야 한다.

3. 공영방송의 재원유형과 재원구조

1) 방송재원의 유형

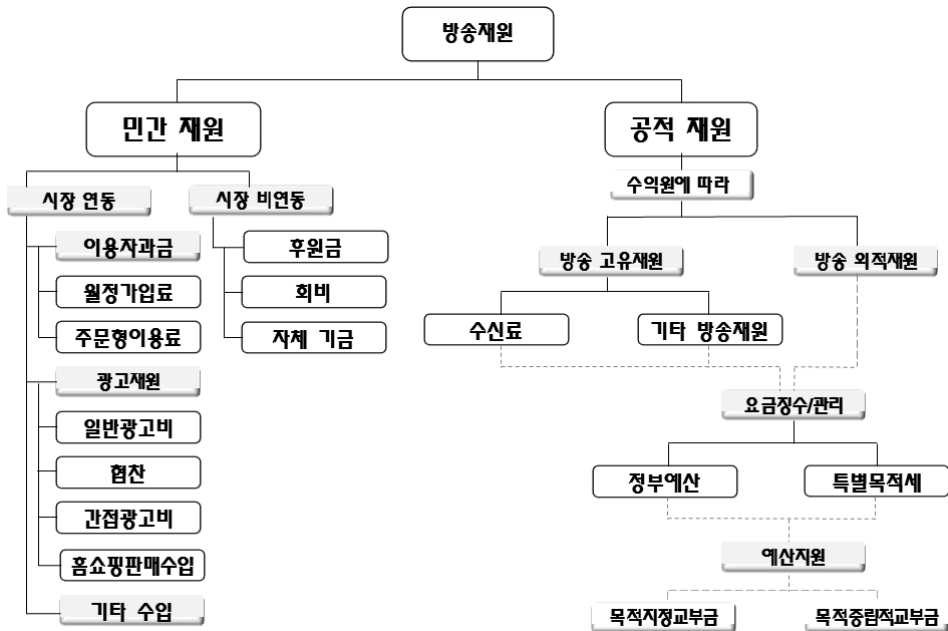
방송재원은 크게 국가가 특별한 공적 업무를 수행할 목적으로 조성하는 공적재원과 방송사가 시장에서 활동하는 기업의 하나로서 시장에서 수익을 얻는 민간재원으로 나눌 수 있다. 공적재원은 통상 수익원에 따라 방송고유의 재원과 방송외적 재원으로 나눈다. 방송고유 재원은 통상 수신료로 불리며, 수신료는 방송을 시청할 수 있는 텔레비전수상기나 라디오수신기 혹은 실시간 방송을 수신할 수 있는 멀티미디어기기를 소유한 가정에 부과하는 특별부담금에 해당한다. 방송은 이외에도 기타 공적재원으로 정부홍보와 재난방송 등의 목적으로 중앙정부 또는 지방자치단체나 공공기관의 위탁을 받아 방송을 하는 경우에 보조금을 받는다. 이러한 방송고유의 재원이외에도 국가가 조성하는 공적재원으로는 정부 예산에 공영방송의 필요경비를 편성하여 교부하거나, 경매나 복권, 도박 등 방송외적인 분

야에서 특별세를 징수하여 기금 혹은 목적세를 거둬들여 공영방송 운영을 위해 지원하는 예산이 있을 수 있다. 또는 민영방송의 상업적 수익의 일부를 공적기금으로 조성하는 경우가 있는데, 예컨대 광고세나 수신기기세를 징수하여 공영방송에 교차보조를 하는 경우이다. 정부가 기금이나 예산으로 공영방송에 교부보조금을 지원할 경우에는 자원 사용 목적을 지정하거나 혹은 목적 중립적으로 교부하여 공영방송 경영진이 자치적으로 예산을 활용하도록 할 수 있다(Schmitz, 1990).

방송사가 기업으로서 시장에서의 경제활동을 통해 거둬들이는 민간재원은 매우 복잡하다. 첫째, 시장연동 민간재원으로는 이용자 과금이 있다. 이용자 과금은 ‘수익자부담원칙’에 따라서 유료방송에 가입한 가입자가 월정액으로 지불하거나, 주문형 이용의 결과로 이용료를 지불하는 방식이다. 둘째는 광고재원이다. 광고재원도 방송내용과 분리하여 광고를 독립된 편성단위로 제공하는 방식과 방송프로그램에 광고내용을 포함시켜서 집행하는 방식으로 나눈다. 이러한 수익은 상업방송사의 주요재원이며, 1981년부터 수신료가 2500원으로 동결되어 있는 한국의 현실에서는 광고수입은 공영방송에도 주요재원이다.

시장연동 기타재원으로 방송법 시행령 제38조는 대통령령으로 정한 내용처럼 방송

그림 1. 방송재원의 유형



출처 : Schmitz, A. (1990), Rundfunkfinanzierung, Koeln : Mueller Botermann Verlag, 167쪽을 보완하여 인용. 원 저작권자의 모든 권리가 보호됨.

프로그램 판매수익과 유료방송의 재전송료, 부동산 및 시설임대수입, 금융수입, 기타 부수 수입이 있다. 이러한 기타수입은 방송 기업에게는 부대수입이지만, 방송프로그램과 방송사 브랜드를 활용하여 다양한 파생상품을 만들어가는 머천다이징(Merchandising) 증가로 점차 제3의 수익원으로 성장하고 있다.

민간재원 가운데 시장 활동과 직접적으로 관련 없지만 추가적으로 후원금과 회비, 자체 기금과 같은 재원이 있다. 후원금의 경우에는 주로 공동체라디오방송이나 지역방송, 특수목적의 종교방송이나 문화전문채널의 재원이 많으며, 네덜란드와 같이 사회집단과 종교단체가 설립하여 운영하는 공영방송협회 중심으로 방송을 운영하는 경우에는 협회회비가 주요한 수익원이다. 마지막으로 특수법인의 경우에는 자체 기금을 통해 방송활동을 하는 사례도 있다.

2) 한국공영방송의 재원구조

한국공영방송의 재원으로 가장 오래된 형태는 수신료이다. 수신료는 1961년 12월 31일 개국한 서울텔레비전방송국(KBS-TV)의 재원마련을 목적으로 1963년 1월 1일 '국영TV방송사업운영에관한임시조치법시행령'이 제정되면서, 이 법을 근거로 정부는 '시청료'를 월 100원씩 징수하였다. 1973년 정부는 '시청료'를 월 500원으로 인상하고, 국영방송인 서울텔레비전방송국도 공영방송인 한국방송공사로 지배구조를 변경하였다. 수신료는 1979년 다시 월 600원, 1980년에는 월 800원으로 올랐다. 그러나 이러한 순차적이고 점진적인 인상은 정부가 1980년 12월 1일 컬러TV시험방송을 실시하고, 1981년 4월 1일부터 컬러TV방송을 본격적으로 도입하면서, 기존보다 312% 인상하여 컬러 2500원, 흑백 800원(동결)으로 책정하였다. 동시에 공영방송의 재원은 수신료뿐만 아니라 광고와 기타 수입을 통해 보조적 수단으로 활용할 수 있도록 허용하였다.

현행 방송법 제56조와 동 법 제64조는 공영방송인 한국방송공사(KBS)와 한국교육방송공사(EBS)의 재원은 텔레비전 수신료로 충당하되, 목적 업무의 적정한 수행을 위하여 필요한 경우에는 방송광고수입 등 대통령령이 정하는 수입으로 충당하도록 했다. 또한 방송법 제73조는 방송의 광고수입으로 방송프로그램광고, 중간광고, 토막광고, 자막광고, 시보광고, 가상광고, 간접광고를 허용하고 있고, 상품소개 및 판매를 통한 수익과 전광판방송수익을 보장하고 있다. 방송광고이외에도 방송법 제74조는 협찬고지를 통한 스폰서링을 허용하고 있고, 유료방송에 대해서는 방송법 제77조를 통해 가입료 및 과금 징수를 허용하고 있다.

KBS와 더불어 공영방송의 또 다른 축을 이루는 한국교육방송공사는 방송법 제68조

에 따라서 수신료를 배분받을 수 있다. KBS와 EBS는 방송법 시행령 제38조에 따라서 대통령령으로 정한 공영방송의 기타 방송재원으로 방송광고수입, 방송프로그램 판매수익, 방송법 제54조제2항 또는 방송법 제61조의 규정에 의한 정부보조금, 협찬 수입, 위성방송 등 새로운 매체를 통한 수입, 송신업무의 수탁에 따른 수입, 사채 또는 차입금, 전년도 이월금, 기타 방송 사업에 부수되는 수입으로 수입원을 폭넓게 정하고 있다.

공영방송인 KBS가 자체적으로 매년 공표하는 재원구조에 대한 자료를 살펴보면, 수익원을 크게 수신료, 광고, 기타수익 등 3개 부분으로 나누고 있다. 이를 ‘혼합재정방식’으로 정의하는데, 대다수 국가에서 공영방송의 재원은 국비나 수신료와 같이 하나의 재원을 선택하는 경우는 적기 때문에 ‘혼합재정방식’을 택한다. 특히 재원구성 비율에서 광고가 차지하는 비율이 높아지는 것과 관련하여 경영의 불안요인으로 지적하기도 한다(임홍순, 2010). 그러나 KBS 재원 구성 비율이 불안요인이라기 보다는 오히려 스마트 미디어 환경으로 이동하는 매체환경과 사회적 합의를 모색할 수 없는 정치우위적 수신료 산정과정이지 불안요인으로 작용한다.

방송재원에서 수신료나 국비의 비율이 높은 국가에서도 공영방송의 비효율적인 경영이나 공익성논란은 항상 존재했다. 2001년 이후 KBS의 재원구조를 살펴보면 수신료 수입은 40%대를 유지하고 있고, 광고료는 40-45%, 기타수입은 15-20%대를 유지하는 것을 알 수

표 1. 2008-2013년 기간 KBS 수익구조 (단위: 억 원)

구분		2008	2009	2010	2011	2012	2013
공적재원	수신료수입	5,468	5,575	5,689	5,779	5,851	5,961
	출연금	0	0	0	0	0	0
	출자금	0	0	0	0	0	0
	부담금 및 이전수입	0	0	0	0	0	0
	정부보조금	104	101	105	106	105	103
	소계	5,572 (42.7%)	5,677 (42.0%)	5,794 (40.0%)	5,885 (38.6%)	5,956 (38.0%)	6064 (38.9%)
민간재원	광고	5,326	5,203	5,887	5,987	6,236	5,793
	기타	2,139	2,627	2,813	3,379	3,488	3,714
	소계	7,465 (57.3%)	7,830 (58.0%)	8,700 (60.0%)	9,366 (61.4%)	9,724 (62.0%)	9507 (61.1%)
합계	13,037	13,507	14,494	15,251	15,680	15571	

출처 : <http://www.kbs.co.kr/openkbs/>을 기초로 재구성(2014.11.20일과 2015.3.13일 최종검색)

표 2. 2008-2013년 사이 EBS 수익구조

(단위: 억 원)

구분		2008	2009	2010	2011	2012	2013	
공적재원	수신료수입	153	156	159	162	164	167	
	출연금	0	0	0	0	0	0	
	출자금	0	0	0	0	0	0	
	방송발전기금	184	196	219	198	209	225	
	국가보조금	195	203	304	377	341	312	
	소계	532 (30.9%)	555 (29.6%)	682 (28.7%)	737 (29.1%)	714 (27.9%)	704 (25.9%)	
민간 재원	방송시장 연동재원	광고	256	263	301	320	353	401
		기타	78	86	88	106	104	100
		소계	335 (19.4%)	348 (18.6%)	389 (16.4%)	426 (16.8%)	457 (17.8%)	501 (18.4%)
	인접시장 연동재원	출판사업	624	712	1,016	1,032	991	1028
		영상사업	43	55	70	92	88	60
		뉴미디어사업	133	163	173	185	244	332
		기타	56	39	46	59	68	91
		소계	856 (49.7%)	969 (51.7%)	1,305 (54.9%)	1,368 (54.0%)	1,391 (54.3%)	1509 (55.6%)
	소계	1,190 (69.1%)	1,317 (70.4%)	1,847 (71.3%)	1,794 (70.9%)	1,847 (72.1%)	2010 (74.1%)	
	합계	1,723	1,873	2,376	2,531	2,562	2714	

출처 : http://about.ebs.co.kr/kor/directors/management?tabVal=financial_list을 기초로 재구성(2015.3.13일 최종검색)

있다. <그림 1>과 같이 재원을 조성하는 목적과 수익경로를 통해 나누어 살펴보면 <표 1>과 같이 결과를 얻을 수 있다.

<표 1>에서와 같이 2008년부터 2013년 사이의 KBS 수익구조를 살펴보면, 국가재원의 비율은 42.7%에서 38.9%로 6년 동안 3.8%포인트가 감소하여, 이제는 국가재원이 40% 이하로 떨어졌다. 반면 같은 기간 광고재원은 2008년의 경우에 수신료수입보다 적은 40.9%였지만, 2013년에는 37.2%로 수신료수입과 거의 비슷했다. 같은 기간 프로그램 판매와 같이 부가사업으로 거둬들인 수입인 기타수입은 2008년 16.4%에서 2013년에는 23.9%로 점유율이 6.5%포인트 늘었다. 결국 KBS재원의 38.9%만이 공적재원이고, 61.1%는 민간재원이었음을 알 수 있다.

KBS와 함께 수신료를 비롯하여 국가재원을 지원받는 EBS의 경우에도 <표 2>에서와

같이 국가 재원의 비율이 현저하게 떨어지고 있음을 알 수 있다. EBS는 국가재원의 비율이 2008년 30.9%에서 2013년에는 25.9%로 6년 동안 5%포인트 떨어졌으며, 방송공유의 시장에서 거둬들이는 수익이 2008년 19.4%에서 2013년에는 18.4%로 떨어졌다. 반면 인접시장인 EBS교재출판사업과 비디오판매, 뉴미디어분야에서의 수익이 꾸준히 증가하여 2008년에는 49.7%에서 2012년에는 55.6%로 비율이 5.9%포인트 증가했다.

〈표 1〉과 〈표 2〉에서 보듯, 현재 공영방송의 재원구조는 공영방송에 부여된 공적책무를 수행하도록 방송법 제56조에서 보장한 공영방송의 기본재원으로써 수신료 및 국가보조금 등 국가재원이 KBS는 전체 매출의 40% 이하, EBS는 전체 매출의 25%대로 공적재원의 비중이 그만큼 적었다. 이러한 비율은 계속 줄어드는 추세다. 또한 방송 수신료의 감소로 증가한 보조재원의 비율도 기존의 광고수입중심에서 이제는 부대사업으로 이전하고 있음을 알 수 있다. EBS의 경우에는 창사초기부터 지금까지 교재판매를 통해서 매출액의 상당부분을 거둬들였다고 하더라도, KBS도 기타수익의 비율이 2008년 16.4%에서 2013년 23.9%로 6.5%포인트나 늘어났다는 것은, 전체적으로 공영방송의 재원에서 국가가 차지하는 비중뿐만 아니라, 방송프로그램을 통한 직접수입이 줄어들고 있음을 의미한다.

이러한 현상이 강화되는 것은 결국 공영방송의 공적책무와 기본공급의 의무에 대해서 사회적으로 공유하는 공통의 인식이나 합의가 부족하다는 것을 의미한다. 공영방송의 재원은 수신료를 축으로 한다는 정의는 방송법이 제정되면서, 규범적으로 동형화한 제도였지만, 사회적으로는 시청자가 '왜 수신료를 납부해야만 하는가?'에 대해서 깊은 고민이나 필요성을 느끼지 못해 왔다는 것을 의미한다. 단지 수신료가 아니더라도 국가가 공영방송을 통해서 도달하고자하는 목표가 명확히 정립되었거나, 사회적 합의에 기초하여 목표에 도달하려고 노력하지 않았다고 볼 수 있다. 만일 수신료 인상이 어렵거나 여의치 않다면 대안적인 재원마련을 통해 공영방송이 공적책무를 수행하도록 지원할 수 있었을 것이다. 실제로 EBS는 수신료 수입은 6-9%내외였지만, 수신료 이외에도 방송발전기금과 교육부의 보조금을 통해서 전체 매출의 30%대를 국가재원으로 마련해 왔다. 또한 〈그림 1〉에서와 같이 국가재원은 아니더라도 공적인 영역에서 재원을 마련할 수 있는 다양한 대안도 있다. 예컨대 후원금을 모금하거나 가입회원의 회비로 운영하거나, 기금을 마련하여 주재원을 마련할 수도 있다. 일례로 스페인의 TVE와 같이 정부예산에 공영방송 예산을 편성하거나, 덴마크의 제2공영방송인 TV2처럼 비영리 재단법인을 설립하여 기금으로 방송을 운영하고 있다. 또한 네덜란드의 공영방송연합체인 NOS에 가입된 개별 공영방송협회는 회비로 운영된다. 공영방송협회는 정치적 성향과 종교, 세계관에 기초하여 설립된 공영적인 방송프로그램제공사업자(PP)로 가입회원의 수에 따라서 국가로부터 받는 지원의 규모가

달라진다. 이밖에 개인이나 법인이 공공성과 공익성을 목적으로 기부를 하여, 공영방송에 필요한 기금을 마련할 수도 있다. 그러나 한국의 경우에는 수신료를 제외하면, 이렇다 할 국가재원이 없는 상황이며, 수신료의 경우에도 지난 1981년 이후 2500원으로 동결되어 있는 상황이다.

3) 주요국가의 공영방송 재원구조

국가별로 공영방송의 주요재원을 살펴보면, 공영방송을 ‘시장의 실패’를 극복하기 위한 보조적 기구로 운영하는 미국의 경우에는 국가보조금과 후원금을 중심으로 유지하지만, 나머지 국가의 경우에는 대부분 수신료(방송부담금)를 주재원으로 하고, 보조재원으로 광고 수입이나 기타수입을 활용한다. 그러나 이러한 유사성에도 불구하고 주재원인 수신료에 대한 산정방식(법적근거)과 산정기구, 산정주기는 각 국가가 갖고 있는 방송환경에 따라 매우 다양하다.

독일은 연방 방송관련 법규인 방송텔레미디어국가협약에 따라서 전문가로 구성된 독립기구인 KEF가 수신료를 산정하고, 각 주정부가 이를 승인하는 형식이다. 또한 산정주기는 통상 3년 정도이다. 반면 스페인은 스페인공영방송재정법에 따라서 세금으로 공영방송의 재원을 충당하기 때문에, 공영방송이 일반적인 행정기구처럼 재정계획을 세우면, 정부의 예산부처가 취합하여 국회에 예산안을 제출할 때 포함시키고 있다. 영국은 BBC트러스

표 3. 주요 국가의 공영방송의 재원 유형

국가	재원	수요산정(법적근거)
독일	방송부담금, 제한적 광고허용	KEF에서 산정, 16개주에서 승인 (방송텔레미디어국가협약)
미국	국가보조금, 월간 시청료, 후원금	-
영국	수신료, 광고금지, BBC프로그램 판매수익 및 기타 상업적 활동을 통한 수익	재정계획에 대한 승인은 BBC트러스트가 담당하고, 수신료 책정은 정부가 결정
일본	수신료, 광고금지	NHK예산계획과 수신료는 모두 자체적으로 산정하여 의회에서 심의한 뒤 의결
프랑스	광고세(상업방송), 수신료, 전자커뮤니케이션 사업자에 대한 세금, 국가기금, 광고금지	방송수신료는 물가상승률(Inflation)에 연동하며, 수신료는 의회에서 의결을 거쳐서 책정
한국	수신료, 광고수입, 기타 부가사업	이사회에서 산정한 뒤 방통위의 검토를 거쳐 국회에서 의결을 거쳐 확정

출처: Mendel, T. (2011). *Public service broadcasting: A comparative legal survey*. Paris: UNESCO. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001924/192459e.pdf>을 기초로 일부 보완하여 인용. 원 저작권자의 모든 권리가 보호됨.

트가 재정계획에 대한 승인권을 갖고 있고, 정부가 수신료채정을 결정한다. 반면 일본은 우리와 유사하게 NHK가 예산계획과 수신료를 자체적으로 산정하여 의회에서 심의하여 의결한다. 반면 프랑스는 방송수신료를 물가상승률에 연동하며, 의회의 의결에서 책정한다.

그러나 공영방송의 재원이 수신료 하나로만 정해져 있는 것은 아니며, 오히려 보조적인 수단이 허용되어 있다. 독일은 방송 관계 법률에 따라서 공영방송의 보조적 재원으로 방송광고와 간접광고, 협찬을 허용하고 있다. 미국은 주로 후원금(donation)에 많이 의존하며, 공영방송을 송출하는 플랫폼사업자로부터 받는 전송수수료 등이 국가보조금을 교차 보조하는 수단으로 활용된다. 영국의 경우에는 수신료 이외에도 BBC의 프로그램 판매 수익과 기타 상업적인 활동을 통한 수익이 교차보조수단으로 활용된다. 일본은 공영방송의 재원은 수신료에만 의존하도록 정하고 있다. 프랑스는 2008년 공영방송의 광고를 금지하는 법률을 제정했지만, 아직까지 이행단계이다. 그러나 수신료를 인상하지 않고, 국가기금과 상업방송과 통신회사에 대한 별도의 목적세를 징수하여 재원을 조성하고 있다.

〈표 4〉와 같이 주요 국가 공영방송의 공적재원 비율은 독일과 프랑스의 경우에는 80-100%를 차지했고, 일본은 거의 100% 수준이었다. 미국과 한국은 약 40%대였다. 국가마다 국민1인당 공영방송의 재원을 산출하면 부담비율에 큰 차이가 있었다. 공적재원과 민간재원을 모두 포함한 수치이기 때문에 국가별로 공영방송 재원이 국민1인당 미치는 영향력을 판단하는 데 실용적이다(Nordicity, 2014).

표 4. 주요 국가 공영방송의 재원 현황

(기준연도: 2013)

국가	공적재원비율	민간재원비율	국민1인당 공영방송의 재원
독일	84%	16%	110,675원
미국	58%	42%	2,678원
일본	99%	1%	86,576원
영국	60%	40%	60,693원
프랑스	87%	13%	59,800원
한국	37%	63%	35,577원

출처 : Nordicity (2014,11,18). *Analysis of government support for public broadcasting and other culture in canada*, Report prepared for CBC Radio Canada, pp.2-3. 원 저작권자의 모든 권리가 보호됨. 한국은 2013년 기준으로 KBS와 EBS만을 대상으로 자체산출.

4. 공영방송의 대안적 재원 모색

1) 공영방송 재원의 특징

공적재원인 수신료는 국가로부터의 제도적 독립성 보장이라는 측면에서 효율적이지만, 수신료 산정과 책정, 징수과정에서 정치권, 행정기구, 시민단체간의 이해관계를 둘러싼 갈등이 상존할 수 있는 문제가 있다. 특히 수신료의 경우에 어떻게 징수하느냐에 따라서 납부대상자와 공영방송(혹은 징수대행사)과의 갈등이 상존한다. 통상 징수를 회피하는 납부대상자를 적발한다고 하더라도, 공영방송의 수용의사를 획기적으로 늘릴 수 없다는 점에서 이러한 갈등을 줄이는 데는 한계가 있다. 균형의 측면에서 수신료징수과정에서 일정한 수수료(통상 3-10%사이)가 발생하기 때문에, 행정비용과 수수료 등을 고려하면 복잡한 징수과정으로 인해서 효율성은 낮다고 볼 수 있다. 또한 시청자가 세금 및 공과금과 별도로 특별목적세에 해당하는 부담금을 납부해야 하기 때문에 효율성은 조금 떨어진다(Dittmann, 2009). 그럼에도 불구하고 공영방송의 기능을 수행할 수 있도록 재원의 지속가능한 충당이 가능하고, 가장 안정적인 재원의 하나라는 점에서 장점이 있다. 반면 공·민영 방송을 통합한 방송재원의 분배측면에서 본다면, 공영방송이 광고나 다른 기타재원을 보조재원으로 사용할 경우에 이원방송체제에서는 불공정한 경쟁이라는 비난을 받는다(Beck & Beyer, 2013). 하지만 지금까지 등장한 공영방송 재원 가운데 수신료만큼 안정적인 재원은 없었다.

또 다른 공적재원인 세금은 자치의 측면에서는 공영방송의 독립성을 제도적으로 보장할 때는 효율적이지만, 수신료보다도 더 국가권력의 영향력으로부터 자유로울 수 없다. 그러한 의미에서 방송경영진이 제작자율권과 재원안정성 사이에서 선택해야 할 경우에는 갈등의 가능성이 크다. 반면 균형의 측면에서는 수신료와 달리 국세청을 통해 거둬들인 일반세금이나 특별세(기기보유세, 커뮤니케이션세 등)로 재원을 이용하기 때문에 수수료비용을 줄일 수 있다. 그러나 특별세 추가부담에 대한 저항이 있을 수 있다. 프랑스의 경우에 2008년 사르코지 정부가 공영방송의 방송광고를 폐지하고 상업방송의 방송광고수입에 대한 특별세와 통신사업자에 대한 특별세를 신설하면서 관련업계의 강한 반발을 사고 있다. 그럼에도 세금은 재원의 유연성이 있고, 지속가능성이 크기 때문에 재원으로서의 장점은 있다. 조세정의와 공민영 이원방송체제에서의 형평성은 일반세의 경우에는 정부의 세수입에서 부담한다는 점에서 긍정적일 수 있지만, 특별세를 신설할 경우에는 민영방송사업자와 커뮤니케이션기기 이용자에게 과도한 부담을 줄 수 있다는 한계가 있다. 특히 기기보유세의 경우에는 기기를 보유했다는 이유로 과금이 되거나, 적극적인 소비층이라는 이유

로 추가부담이 이루어지기 때문에 형평성 논란이 있을 수 있다(Beck & Beyer, 2013, p.76). 또한 세금은 재원을 세수입에 맞춘 지출을 해야 하기 때문에, 지속적으로 프로그램을 제작할 재원이 필요한 공영방송사에는 치명적인 불안정성이 있다(Kirchhof, 2010).

민간재원 가운데 시청자나 단체, 기업 등이 지불하는 후원금은 공영방송이 국가권력으로부터 독립적으로 활동할 수 있다는 점에서 재원의 자치성이 크다. 그러나 기부 의사에 의존해야 한다는 점에서 효율성과 지속가능성은 낮다. 특히 공영방송에 후원금을 낼 수 있는 자격을 기업에까지 확대할 경우에는 편법적인 광고행위가 있을 수도 있다. 마지막으로 사회통합과 관련한 분배의 형평성은 존재한다.

후원금은 물가나 경기변동에 크게 좌우될 수 있고, 조세법에 따라서 후원이나 기부를 한 경우에 조세혜택을 줄 경우에만 참여의사가 높아진다는 점에서, 국가권력의 영향으로부터 완전히 배제될 수 없는 문제점도 있다.

광고재원 또한 국가권력으로부터 자유로운 재원이라는 측면에서 공영방송의 독립성에 부합한다. 광고재원은 광고비집행과 활용이 편리하다는 점에서 효율적이지만, 공영방송이 방송광고를 한다는 점에서 사회적 합의에 문제점이 있다. 특히 광고재원은 경기변동과 시청률과 연동되기 때문에 지속가능한 안정적 재원이라고 할 수 없다. 이 과정에서 공영방송도 시청률을 확보하기 위해서 본래의 프로그램목적에서 벗어나는 편성을 할 수 있는 문제

표 5. 공영방송 재원의 유형별 특징

유형	자치(독립성)	균형		통합(분배정의)
		효율성	지속가능성	
수신료	제도적 보장 때는 효율적이지만 반대의 경우에는 갈등 상존	복잡한 징수 과정 시청자 추가 부담	재원의 유연성 존재 지속가능성 보장	부정적
세금	제도적 보장 때는 효율적이지만 반대의 경우에는 갈등 상존	단순한 징수 과정 특별세 추가 부담	재원의 유연성 존재 지속가능성은 세입과 세출의 일치로 부분적으로 불안	일반세는 긍정적 특별세(기업세, 민영방송 광고세, 수신기보유세 등)에 대한 저항
후원금	독립성 존재	최고 효율 기부의사에 의존	지속가능성 불안	정당성 존재
광고	독립성 존재	간단한 집행 과정 사회적 합의 난항	지속가능성 불안	민영방송의 반발
부가사업	독립성 존재	간단한 집행 과정 경기변동의존	지속가능성 불안	민영방송의 반발

출처: Beck, H. & Beyer, A. (2013). Rundfunkgebuehr, Haushaltsabgabe oder Rundfunksteuer? : Kriterien und Optionen zur Finanzierung des oeffentlich-rechtlichen Rundfunks. *Publizistik* 58, p.78을 기초로 보완하여 인용. 원 저작권자의 모든 권리가 보호됨.

점도 있다. 무엇보다 공영방송의 광고재원의 문제점은 시청률이 낮은 프로그램은 공익적 성격과 무관하게 폐지할 수 있고, 시청률경쟁에서 상업방송과 경쟁하기 위한 프로그램 제작에 나설 수 있는 문제가 있다. 가장 큰 문제점은 역시 제한된 광고시장에서 민영방송과 공영방송이 재원을 분할해야 하는 경쟁을 편다는 점에서 통합의 측면에서 부정적이다.

기타 부가사업의 경우도 광고재원과 유사한 한계가 있다. 특히 부가사업은 경기변동과 크게 연동이 되기 때문에 안정적인 재원으로 볼 수는 없다. 그러나 공영방송이 폭넓은 자율권을 부여받고 기타 부가사업을 할 경우에는 공적통제로부터 벗어날 수 있는 위험성이 있다. 이러한 이유로 기타 부가사업의 경우에는 사전적으로 사업목적에 대한 공익성 평가가 필요하다.

2) 한국공영방송의 대안적 재원구조

〈표 5〉와 같이 공영방송의 다양한 재원유형 가운데 자치와 균형, 통합이라는 관점에서 가장 안정적인 재원은 수신료였다. 그러나 수신료 산정과 인상은 사회적으로 논란일 수밖에 없는 사안이고, 세금과 특별세외에도 부담금을 납부해야 하는 시청자(수용자)의 입장에서는 추가부담이 있을 수 있다. 또한 수신료는 어떠한 방식으로 산정하더라도 물가상승률이나 임금상승률과 같은 물가변동과 경기에 영향을 받을 수밖에 없으며, 공영방송 재원집행의 원칙인 ‘절약적이고 효율적인 집행’(Hasse, 2005)을 위해서는 실험적인 대형 프로그램이나 프로젝트를 수행하는데 한계가 있을 수 있다. 이러한 이유로 공영방송의 재원은 수신료와 특수목적과 연동된 국가보조금을 기본재원으로 하고, 이러한 재원의 부족부분을 충당할 보조할 수단으로 민간재원의 일부를 교차보조수단으로 사용하는 보조재원으로 활용할 수 있을 것이다(Hasse, 2005; 심영섭, 2015).

그러나 기본재원과 보조재원의 비율은 공민영 이원방송의 균형발전을 고려하여 정할 필요가 있다. 예컨대 〈표 4〉에서와 같이 수신료를 주재원으로 하지만, 상업적인 재원을 보조재원으로 활용하는 독일과 영국과 같이 평균 7:3 정도의 비율을 유지할 수 있다. 또한 이러한 원칙에 따라서 수신료를 수요에 맞춰 산정하고 책정한다면, 광고재원에 대해서도 일정한 규제가 필요하다. 이러한 원칙에 따라 〈표 6〉과 같이 기본재원과 보조재원의 산정방식과 산정주체, 산정주기에 대한 제안을 고려할 수 있다.

공영방송의 기본재원인 수신료는 산정기준인 지표를 경기변동에 연동되는 물가상승률과 공무원임금상승률을 고려한 기본지표와 방송사업고유의 지표인 연구개발예산과 투자비용, 신기술 도입을 위한 장기적인 투자수요와 방송산업 평균적인 프로그램제작비를 고려하여 복합적인 지표를 산출할 필요가 있다. 만일 하나의 지표에만 의존할 경우에는 균

표 6. 한국공영방송의 대안적 자원 제안

항목		기준	감독기관	산정주기
기본 자원	수신료	기본지표(물가상승률, 공무원임금상승률) 방송고유지표(R&D와 투자비용, 장기적 신기술 투자수요, 방송산업 평균적인 프로그램제작비)	전문가로 구성된 독립위원회	3년
	보조금	공공목적의 프로그램제작 및 시설투자	소관부처	비정기
보조 자원	광고	<ul style="list-style-type: none"> 일일 평균 1시간, 주 평균 5시간 총량제 (일일 ±10%) *민영의 1/4수준 20:00-24:00까지 광고금지 	소관부처	-
	후원금	장르별, 프로그램별 후원금 펀딩 조성 (예 : 역사다큐 펀딩, 환경다큐 펀딩 등)	전문가로 구성된 독립위원회에 서 펀딩 도입 이전에 공익성심사 실시 및 사후 정기적 재심	수시
	부가수입	기타 부대사업 수입	전문가로 구성된 독립위원회에 서 부가사업별로 공익성심사 실 시 및 사후 정기적 재심	수시

형 있는 공영방송재원수요를 산출하기 어려울 수 있다. 예컨대 기본지표인 물가상승률만 고려할 경우에는 인플레이션에 연동할 우려가 있고, 반대로 방송고유지표만을 고려할 경우에는 경기변동과 유리된 지표를 산출할 수 있다. 그러나 이 기준을 적용하더라도 매년 평균적인 물가상승률을 초과할 수 있는 비율의 상한선은 정할 필요가 있다.

산정주체는 전문가로 구성된 독립위원회에 맡기는 방안을 고려할 수 있다. 그러나 이러한 독립위원회의 임명주체가 통상 정부나 국회임을 감안하여 산정주기는 3년 정도로 정할 수 있다. 또한 수신료는 초기에는 현실적으로 필요한 수요에 맞게 인상한 이후에 새로운 지표를 적용할 필요가 있다(권호영, 2004). 정부 보조금의 경우에는 EBS의 교육프로그램 제작이나 KBS한민족방송처럼 대부분 정부의 소관부처나 공공기관의 위탁사업을 집행하는 경우이기 때문에 소관부처의 정책수요에 따라 별도로 정한 기준을 따른다.

보조재원인 광고의 경우에는 수신료를 공영방송의 주재원으로 현실화하면 방송광고시간은 전체적인 방송광고시장의 경쟁 환경을 고려하여 축소할 필요가 있다. 그러나 어느 정도의 규모가 적절한지에 대해서는 다양한 대안이 있을 수 있다. 예컨대 대안의 하나를 제시한다면 민영방송의 1/4수준으로 제한하고, 이후 경쟁상황과 공적재원의 확보여부에 따라서 공영방송의 방송광고시간을 축소할 필요가 있다. 이러한 축소의 기준은 방송수신료를 현행보다 2배 인상하고 기본지표와 방송고유지표를 고려하여 주기적으로 추가인상을 한다면, 공영방송의 방송재원이 현재보다 2배 이상의 인상효과뿐만 아니라 안정적인 것으로 예상된다. 즉 공적재원에서 수신료가 차지하는 비율이 늘어나는 만큼 그에 상응하

는 광고재원의 축소가 불가피하다. 현재 KBS의 수신료수입과 광고수입은 대략 각각 38-39%로 비슷하다. 하지만 기타수입이 안정적이지 않다는 점을 고려하여 광고수입을 현재보다 줄이되, 재원안정성 측면에서 완전폐지보다는 방송광고시간 축소를 통해 광고재원을 줄이는 방안이 효율적일 것이다.

후원금의 경우에는 공영방송에 한해서 장르별, 프로그램별 후원금 펀딩을 조성할 수 있도록 검토할 필요가 있다. 후원금 펀드는 공영방송 프로그램의 공적가치에 대한 시청자와 사회단체, 기업 등의 기부로 조성하되, 후원금을 부당한 광고나 프로그램에 대한 영향력 행사에 남용할 수 없도록 펀딩에 대한 공익성 심사를 전문가로 구성된 독립위원회가 펀딩 설립을 사전 및 사후적으로 심의할 필요가 있다. 마찬가지로 부가사업을 통한 수익도 공영방송의 공적책무와 관련하여 실시하는 방안을 고려해야 한다.

5. 결론

1) 공영방송의 책무와 재원의 목적조응성

디지털기술의 발전으로 스마트미디어가 등장하더라도 공영방송은 방송의 공익성과 공정성, 보편적 서비스와 새로운 미디어기술의 개발과 도입과 운영, 글로벌 환경에서의 문화적 정체성과 민족적 동질성을 회복할 수 있는 프로그램 제작이라는 고유의 목적은 여전히 유효하다. 또한 디지털사회가 심화될수록 발생하는 문제인 '자기 안에 고립된' 개인과 그러한 개인으로 형성된 집단 '글루미 제너레이션(Gloomy Generation)'을 사회에 통합시키는 역할을 맡는다. 또한 플랫폼과 네트워크의 독과점으로부터 시민의 다양한 의견과 관점, 정보욕구를 균형적으로 전달하는 역할이 더욱 중요하다. 그러나 이러한 목적을 수행하기 위해서는 목적에 조응하는 방송제작과 편성, 송출, 유통의 자치를 위한 독립성이 보장되어야 하고, 재원의 자치 보장이 필요하다.

또한 이러한 책무는 최소한의 기능을 수행하기 위한 '최저공급'에 머물거나, 민영방송과의 경쟁구도에 보조적 수단으로 전락해서는 존재의 의미가 없다. 이를 위해서는 수신료의 현실화와 더불어 대안적인 재원의 제도적 허용문제도 검토할 필요가 있다. 또한 공적책무의 범위와 유형에 따라서 방송재원은 지속가능한 재원 자치와 성장을 보장해 주어야 한다. 현재와 같이 지속가능한 재원이 전체 매출액의 30%대라면, 공영방송에 주어지는 공적책무도 그만큼 낮아지기 때문이다. 결국 재원이 공영방송의 공적책무의 범위와 유형을 규율하는 기준일 수밖에 없다.

2) 수신료 인상과 보조재원

공영방송의 기본재원으로 수신료는 방송환경이 변화되어도 존치되어야 할 제도적 장치이다. 그러나 현재와 같이 정치우위적 방송체제에서 정당의 이해관계에 얽매어 수신료 산정과 결정, 집행이 감독되는 구조에서는 공영방송의 안정적이고 지속가능한 재원마련은 사실상 어렵다. 이러한 문제해결을 위해서는 사회적 합의를 이룰 수 있는 독립된 수신료 산정 및 감독기구가 필요하며, 이 기구의 결정이 현실적으로 집행될 수 있도록 공영방송의 재원독립성을 보장해야 한다. 수신료산정은 기본지표와 방송고유지표를 복합하여 지수화할 필요가 있다. 예컨대 물가상승률과 공무원평균임금상승률, 공영방송의 공적책무를 수행하기 위한 수요, 비용절감과 상업적, 비상업적 재원의 확보가능성을 고려해야 한다.

수신료에 대한 보조적 수단이자 ‘덜 나쁜 대안’으로 <그림 1>에서와 같이 국비를 통한 교부금을 고려할 수 있다. 그러나 교부금은 방송의 자유, 방송 제작실무자의 자유를 보장할 수 있는 제도적 장치가 마련된 상황에서만 가능한 대안이다. 특히 한국처럼 정치우위적 사회구조에서는 국비를 통한 교부금 지원은 언론통제의 수단일 수밖에 없는 구조적 문제를 내포한다. 특히 교부금과 같은 세금은 국가기관에 대한 공유재원을 목적으로 마련되지만, 국민의 기대를 충족시키기 위한 수단으로 활용되는 과정에서 국가기관과 공영방송의 이해관계가 명확하게 구분되지 않고, 결과적으로 국가기관에 대한 공영방송의 견제기능이 상실될 수 있는 문제점이 있다. 그렇다면 또 다른 대안으로 시장 활동과 연동되지는 않지만 대안적인 재원으로 후원금으로 공영방송의 장르별 프로그램별 펀딩을 조성하는 방법도 고려할 수 있다. 이러한 펀딩은 반드시 전문가로 구성된 독립위원회가 심사를 통해서 사전적으로 공익성에 대한 평가를 하도록 제도화하고, 일상적인 관리는 공영방송의 이사회가 기금을 관리할 수 있는 권한을 부여받거나, 별도의 기금관리위원회가 설치하도록 제도화할 수 있다. 이 경우에 프로그램 펀딩은 공영방송의 유지를 위해 다양한 형태로 사회적 기부와 후원금을 모금하고, 이 재원을 프로그램제작에 활용할 수 있다면 재원독립성을 강화하는 수단의 하나일 수 있다. 그러나 이러한 시장외적인 활동을 통한 민간재원은 공영방송의 재원의 자치성을 강화해줄 수단으로 활용되어야지, 수신료 산정을 포기하거나 영구히 동결하는 수단으로 악용되거나 광고재원을 무조건적으로 축소하는 수단으로 변질되어서는 안 된다. 그러한 의미에서 보조적 수단이라고 평가할 수 있다.

마찬가지로 상업적 자원인 광고도 일정한 비율을 유지할 필요가 있다. 특히 경제적 이해관계에 민감한 민영방송의 광고와 달리 공영방송의 광고는 차별적이어야 하며, 중소기업을 비롯하여 방송광고시장에서 부족한 비용으로 인해서 기회를 얻지 못하는 광고주에게 기회를 제공할 수 있어야 한다. 이를 제도화하기 위해서는 공영방송의 광고시간과 사회

적 배려와 균형발전을 위한 광고비율도 수신료 현실화이후에 하향조정하여 시장에서의 자본분배를 위한 형평성을 유지할 필요가 있다.

3) 수용자 저항과 극복과제로서의 사회적 합의

공영방송의 대안적 재원의 도입을 위해 기존의 제도를 바꾸는데 한계가 있다. 시청자는 공영방송의 필요성에 동의해도 비용을 부담할 의사는 매우 희박한 경우가 많다. 또한 공영방송이 시민사회와의 새로운 협치에 합의하여 재원구조를 재구조화 한다거나 혹은 수신료 인상을 통해서 오랜 숙원인 재원안정성을 확보하더라도, 시청자가 공영방송이 좋은 방송을 할 것이라고 신뢰하느냐는 다른 문제이다. 만일 공영방송의 대안적 재원구조도입이나 수신료 인상이 여야의 정략적 합의를 통해서 강압적으로 동형화한다면, 오히려 1981년의 수신료 인상과 유사한 문제를 발생시킬 수 있다. 이 경우에 1986년의 시청료거부범시민운동과는 달리 '공영방송에 무관심하기' 더 나아가 '공영방송지우기'에 준하는 저항을 받을 수 있다. 이는 재원의 안정을 도모할 수 있는 합리적인 방법이라고 정의할 수 없다.

그러한 의미에서 현실적인 논의를 위해서는 선행적으로 공영방송의 공적책무에 대한 사회적 '계약'이 있어야 한다. 다시 말해 정치우위적 후견통치방식으로는 공영방송의 안정적 재정독립은 불가능하고, 오히려 협치를 통해 정부와 정치권, 시민사회가 정당성을 확보해 나갈 필요가 있다. 이러한 사회적 합의는 공영방송이 할 수 있는 과업과 할 수 없는 과업을 구분하고, 이러한 과업에 따라서 인력과 재원, 자원을 집중할 필요가 있다.

4) 연구의 한계

이 연구의 한계는 문헌연구에만 의존한 점이다. 공영방송의 공적재원에 대한 대안은 이미 오랫동안 이 문제를 논의해 온 학자와 행정관료, 방송실무자들이 여러 가지 형태로 제안했다. 그러나 한국 사회에서 이를 제도화하지 못한 것은 '공영방송 재원'에 대한 논의가 대체로 정치우위적 접근방식으로 이루어졌기 때문이다. 이러한 의미에서 '공영방송 재원'을 둘러싼 정치우위적 합의구조를 세밀하게 분석할 필요가 있다. 또한 <표 6>에서 제시한 다양한 대안적 재원의 해외사례를 조사하고, 이를 국내현황과 자세하게 비교분석하여, 장단점을 파악할 필요가 있다. 이를 통해 이론적 검토가 현실적으로 어떠한 시사점을 줄 수 있는지 구체적으로 제시할 필요가 있다. 특히 이러한 방송재원의 대안을 국내에 적용하였을 때 어느 정도 효과가 발생할지는 회계분석을 통해 좀 더 구체적으로 검증할 필요가 있다. 이러한 한계점은 추후 연구과제로 남겨두었다.

참고 문헌

- 강형철 외 (2008). 경합형 공공방송기금론의 전개와 함의. <언론정보연구>, 45권 2호, 69-101.
- 곽상진 (2012). 디지털 시대의 공영방송 독립성과 수신료 규제. <공법연구>, 41권 2호, 187-220.
- 권호영 (2004). 공영방송의 수입구성과 수신료 수준의 비교분석. <방송연구>, 16권 1호, 151-176.
- 박주연 · 심영섭 (2011). 독일 공영방송의 자원구조와 방송재정수요조사심의위원회(KEF). <한·독사 회과학논총>, 21권 4호, 109-134.
- 심영섭 (2014). 독일헌법재판소의 방송판결(1부). <공영방송> 제3호, 311-356쪽.
- 심영섭 (2015). 독일헌법재판소의 방송판결(2부). <공영방송> 제5호, 317-356쪽.
- 안임준 (2008, 4, 24). <디지털방송환경에서의 공영방송 자원 연구>. 한국언론학회 봄철학술대회. 제주 : 샤인빌리조트.
- 이연주 · 정필운 (2010, 7, 9). <디지털 방송시대 새로운 방송수신매체의 등장과 방송수신료에 대한 법적 고찰>. 한국방송공학회 하계 학술대회. 제주 : 그랜드호텔.
- 이종관 (2012, 8, 28). <공영방송 자원구조와 공영방송 수신료>. 미디어미래연구소 주최 차기정부 방송통신정책포럼2. 서울: 조선히텔.
- 이현우 · 오형일 · 최문호 (2012). 공영방송 수신료 지불의사 형성 구조 분석. <한국언론학보>, 56권 6호, 101-126.
- 임흥순 (2010). 시기와 요인에 따른 KBS의 자원변화에 대한 연구. <한국광고홍보학보>, 12권 1호, 319-354.
- 정윤식 (2007). 공영방송의 자원. <방송연구>, 64호, 34-73.
- 정인숙 (2013, 4, 12). 공영방송의 수신료 제도 개선을 위한 정책 방안. 언론3학회-한국방송공사 공동 심포지엄. 서울: 프레스센터.
- 정준희 (2010, 2, 25). 한국 공영방송 제도의 이상과 현실 “복수 해답으로서 공영방송 제도와 한국적 경로에 대한 모색”. 미디어공공성포럼 한국 공영방송의 제도와 현실 세미나. 서울: 연세대학교.
- Adorno, T. W. (1938/1973). *Dissonanzen. Musik in der verwalteten Welt. Gesammelte Schriften Bd 14*. Frankfurt a. M. : Suhrkamp Verlag.
- Beck, H., & Beyer, A. (2013). Rundfunkgebuehr, Haushaltsabgabe oder Rundfunksteuer? : Kriterien und Optionen zur Finanzierung des oeffentlich-rechtlichen Rundfunks. *Publizistik* 58, 69-91.
- Benz, A. (2004). Einleitung : Governance-Modebegriff oder nuetzliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: A. Benz (Hg.), *Governance-Regieren im komplexen Regelsystemen*. (pp. 11-28). Wiesbaden : Verlag fuer Sozialwissenschaft.
- Dittmann, A. (2009). *Die Finanzierung des oeffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe*. Baden-Baden: Nomos.
- Donges, P. (2003). Autonomie sichern, Offenheit erhoehen-Sicherung des Public Service. In: P. Donges, & M. Puppis (Hg.), *Die Zukunft des oeffentlichen Rundfunks. Internationale Beitrage aus Wissenschaft und Praxis*. (pp. 52-66). Koeln : UVK.

- Hasse, A. (2005). *Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks -Bestand und Alternativen*. Berlin: Wissenschaftlicher Verlag.
- Hege, H. (2004). Interaktives Fernsehen. Neue Aufgaben fuer die Medidienpolitik? In C. zu Salm (Hg.), *Zaubermaschine interaktives Fernsehen? TV-Zukunft zwischen Bluetentraeumen und Business-Modellen*. Wiesbaden : Suhrkamp.
- Kirchhof, P. (2010). *Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*. URL: <http://www.ard.de/download/398406/index.pdf>.
- Lange, S., & Schimank, U. (2004). *Governance und gesellschaftliche Intergration*. Wiesbaden: Verlag fuer Sozialwissenschaften.
- Mendel, T. (2011). *Public service broadcasting: A comparative legal survey*. Paris: UNESCO. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001924/192459e.pdf>.
- Nordicity (2014, 11, 18). *Analysis of government support for public broadcasting and other culture in canada*. Report prepared for CBC Radio Canada. URL: <http://www.nordicity.com/media/20141118hruhvuqv.pdf>.
- Pfaff, S. (2007). Leitideen fuer Medie Governance. Das Beispiel des digitalen Fernsehens. In P. Donges, (Eds.), *Von der Medienpolitik zur Media Governance?* (pp. 144-160). Koeln : Herbert von Halem Verlag.
- Ronneberger, F. (1974). *Kommunikationspolitik, Bd.1 : Institution, Prozesse, Ziele*. Mainz : V. Hase, & Koehler Verlag.
- Schmitz, A. (1990). *Rundfunkfinanzierung*. Koeln : Mueller Botermann Verlag.
- Vlašić, A., & Borusius, B. (2002). "Wetten, dass.." Massenmedien integrieren? Die Integrationsfunktion der Massenmedien: Zur empirischen Beschreibbarkeit eines normativen Paradigmas. In O. Jarren, & K. Imhof, K, R. Blum (Hg.), *Zerfall der Oeffentlichkeit* (pp.168-186). Opladen : Verlag fuer Sozialwissenschaften.

투고일자: 2015. 03. 31 게재확정일자: 2015. 07. 20 최종수정일자: 2015. 07. 14.

Alternative Financial Resource and Option for the Funding of Public Broadcasting

Young Sub, Shim

Lecturer, Hankuk University of Foreign Studies

The public broadcasting in Korea are currently financed primarily through license fees paid by anyone who holds a TV set. This paper aimed for other options; How can we have a stable cash flow for public broadcasting account for right incentives, lack of sufficient government intervention, efficiency and quality? As this paper shows, bringing taxes more efficient and fairer, while a solid foundation for the public broadcasting finance; combined with an incentive based payment system this may be a sensible alternative to the forthcoming poll tax.

KEYWORDS Alternative Financial Resource of Public Broadcasting, Broadcasting License Fees, Indexation of Broadcasting License Fees, Funding of Public Broadcasting