

방송산업 발전 견인을 위한 공영방송 자원구조 안정화에 관한 연구

이 보고서는 2009년도 방송통신위원회 방송정책연구 사업의 연구결과로서
보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과
다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

이 보고서를 방송통신위원회가 지원하여 수행한 ‘방송산업 발전
견인을 위한 재원구조 안정화에 관한 연구’의 최종보고서로 제출
합니다.

2009년 12 월

주관연구기관 : 한국방송학회

책임연구원 : 주정민(전남대학교)

공동연구원 : 이내찬(한성대학교)

양혜승(경성대학교)

오충한(대주회계법인)

<목 차>

<요약문>	6
I. 서 론	23
1. 연구의 필요성	23
가. 방송환경과 공영방송에 대한 논의	23
나. 연구의 필요성	24
2. 공영방송 위상과 재정에 관한 기존연구	25
3. 연구목표 및 내용	26
가. 연구목표	26
나. 연구내용	27
4. 연구방법	28
II. 공영방송 위상과 역할	30
1. 공영방송의 현황 및 제도	30
가. 공영방송의 현황	30
나. 공영방송의 법제	32
2. 공영방송의 정의 및 필요성	36
가. 공영방송의 분류 및 정의	36
나. 공영방송의 존재 의미	40
다. 공영방송의 한계 및 위기	43
3. 방송환경 변화와 공영방송 위상	45
가. 방송의 디지털화와 공영방송	45
나. 다매체시대 경쟁증가와 공영방송	48
다. 미디어 관계법 개정과 공영방송	51
라. 미디어렐 도입과 공영방송	55
III. 해외 공영방송 위상과 역할	61
1. 해외 공영방송의 구조적 특징	61

가. 영국	61
나. 일본	62
다. 프랑스	62
라. 독일	63
2. 해외 공영방송의 경영방식	64
가. 영국	64
나. 일본	68
다. 프랑스	71
라. 독일	73
마. 주요국 공영방송 경영 정책 비교	75
3. 해외 공영방송의 재원정책	77
가. 영국	77
나. 일본	79
다. 프랑스	81
라. 독일	83
마. 주요국 공영방송 수신료 정책 비교	85
 IV. 공영방송 재원구조 안정화 방안	 89
1. 공영방송 재무구조 분석	89
가. 재무상태 분석	89
나. 손익구조 분석	95
2. 공영방송 재원구조의 적정성 검토	99
가. 공영방송 재정 상황	99
나. 공영방송 필요재원	100
3. 공영방송 재원 개선 및 현실화 방안	102
가. 공영방송 재원 확충 방안	102
나. 적정 수신료 확충방안	105
다. 적정 광고료 운영방안	110
라. 기타 수입 확보방안	113

V. 공영방송 안정적 운영과 제도개선 방안	115
1. 공영방송 운영구조 개선을 위한 제도개선	115
가. 미래 공영방송의 목표 및 역할	115
나. 공영방송 운영구조 개선 방향	116
다. 공영방송 운영구조 개선을 위한 법제 정비 방안	120
2. 공영방송 재원구조 안정화를 위한 제도 개선	125
가. 방송시장과 공영방송의 재원의 의미	125
나. 공영방송의 재정안정화를 위한 제도개선	130
VI. 맺음말	136
<참고문헌>	138

<표 차례>

<표 2-1> 2010년도 공익채널 현황	30
<표 2-2> 국영방송, 공영방송, 민영방송의 구분	37
<표 2-3> 공영방송의 지향목표	41
<표 2-4> 방송법 개정안의 주요 내용	52
<표 2-5> 대기업, 신문사의 지역방송 진출 가능성	55
<표 2-6> 완전경쟁의 도입 시 현체제 유지 대비 광고비 변동	57
<표 2-7> 제한경쟁의 도입 시 광고비 변동	58
<표 3-1> 주요국 공영방송사 감독기구 및 이사회 구성 비교	76
<표 3-2> 주요국 공영방송사 예결산 및 수신료 결정 과정 비교	86
<표 3-3> 주요 공영방송사 재원 중 수신료 비중(2008년)	87
<표 4-1> KBS 2007년, 2008년 대차대조표(단위: 억원,%)	89
<표 4-2> KBS 및 지상파의 현금성자산 및 단기차입금(단위: 억원,%)	90
<표 4-3> KBS 현금흐름 및 투자재원 분석(단위: 억원)	91

<표 4-4> KBS의 투자자산 분석(단위:억원)	92
<표 4-5> KBS의 지분법 피투자회사 현황	92
<표 4-6> KBS의 지분법 피투자회사 자산 및 당기순이익 (단위: 억원,%)	93
<표 4-7> KBS 토지 장부가액 및 공시지가(단위: 억원,배)	93
<표 4-8> KBS 본사 및 지역총국의 장부가액과 공시지가 분석	94
<표 4-9> 퇴직급여충당부채 및 부채비율 (단위: 억원,%)	95
<표 4-10> KBS 손익계산서 분석 (단위: 억원,%)	95
<표 4-11> KBS 총매출액 중 수신료수익 비율 (단위: 억원,%)	97
<표 4-12> KBS 및 지상파방송 사업비용 (단위: %)	97
<표 4-13> KBS 및 지상파방송 인건비 대 매출액(단위: 억원,%)	98
<표 4-14> KBS 및 지상파방송 인건비성 경비 (단위: 억원,%)	98
<표 4-15> 연도별 KBS 수입현황 (단위: 억원)	99
<표 4-16> KBS 최근 5년간 수익 구조 추이(단위: 억원)	100
<표 4-17> 2008~2012년 KBS 필요자금 소요 산정(단위: 억원)	100
<표 4-18> 2008~2012년 KBS의 수지전망 (단위: 억원)	101
<표 4-19> 지상파 방송의 재원 확보 방안	103
<표 4-20> 공영방송 재원구성에 따른 장단점	104
<표 4-21> 주요 국가의 연간 수신료 금액	105
<표 4-22> KBS의 5년간 수신료와 광고료의 비중 (단위: 억원)	112
<표 5-1> 한국 공영방송의 운영구조 및 책무 관계	117
<표 5-2> 한국 공영방송의 세부 운영구조 및 책무 관계	117
<표 5-3> 공영방송의 재원별 특성	128

<그림 차례>

<그림 3-1> BBC와 외부 기구들 사이의 관계	68
<그림 3-2> BBC 재정수입 항목(2008년 기준, 단위: 백만파운드)	79
<그림 3-3> NHK 재정수입 항목(2008년 기준, 단위: 십억엔)	80

<그림 3-4> France Televisions 재정수입 항목	82
<그림 3-5> ZDF 재정수입 항목(2008년 기준, 단위: 백만유로)	85

<요 약 문>

I. 서 론

1. 연구의 필요성

방송환경의 변화로 방송의 공적역할과 임무수행이 어려워지고 있다. 이에 따라 국민들의 방송복지 증진을 위해 공영방송의 역할 재정립이 필요해지고 있다. 아울러 방송과 통신의 융합으로 공공서비스의 기능과 역할이 약화되고 있어 국가적인 차원에서 공공방송서비스 체계에 대한 재정립이 요구되고 있다. 이에 따라 방송과 통신의 융합, 그리고 방송의 디지털화 상황에서 공영방송이 어떤 역할을 해야 하며, 이를 위해서는 어떠한 위상을 정립해야 하는지에 대한 연구와 분석이 필요하다.

현재 우리나라 공영방송은 수신료와 광고를 운영재원으로 활용하고 있다. 이에 따라 공영방송 재원이 불안정하여 이에 대한 분석적인 검토와 방안 마련이 필요하다. 특히 최근 방송광고 시장의 위축과 방송광고대행 체제의 변화를 앞두고 공영방송 재정 안정화방안에 대한 논의가 필요하다. 동시에 최근 들어 공영방송의 재정수입 중에서 광고의 비중이 점차 커지고 있어 이에 대한 개선방안 모색이 필요하다. 특히 KBS는 2005년 이후 수익이 점차 줄어들고 있으나 디지털 전환 등을 위해 투자해야 할 비용은 점차 증가하고 있다. 따라서 공영방송의 안정적인 운영을 위한 재정 안정화 방안에 대한 연구가 필요하다.

2. 공영방송 위상과 재정에 관한 기존연구

지금까지 공영방송에 대한 연구는 주로 다매체 다채널 상황에서 공영방송의 위상과 역할에 치중해 왔다. 공영방송 위상에 대한 연구는 1990년 중반 방송위원회의 '공영방송발전방안연구보고서'를 시작으로 한국방송영상산업진흥원(2004)이 '디지털 다매체 시대의 공영방송'이라는 연구보고서를 비롯하여 한국방송광고공사(2006)가 '방송통신융합시대 방송공익성 제고방안' 등의 연구를 시행하였다. 최근 들어 공영방송의 규제체계에 대한 연구가 진행되고 있다. 대표적으로 한국방송광고공사(2007)

는 ‘방송통신융합시대에 적합한 공영방송규제체제’를 통해 우리나라 공영방송의 적합한 규제체제에 대해 연구하였다. 아울러 방송위원회(2006)는 ‘방송통신융합시대 공영방송의 지배구조와 규제체제’ 연구를 통해 공영방송의 바람직한 법제와 개선방향을 연구하였다.

공영방송의 재정 문제는 별도의 연구가 필요함에도 불구하고, 주로 방송산업 전체 재원정책 차원에서 연구가 진행되어 왔다. 대표적으로 방송위원회(2007)는 방송산업 재정 분석 및 요금정책’이라는 연구보고서를 통해 공영방송의 재정정책 방향을 전체 방송산업 차원에서 논의해야 한다는 점을 강조하였다. 아울러 한국방송광고공사(2006)는 ‘방통융합시대 방송공익성 제고방안: 재원정책을 중심으로’에서 방송의 공공성 공익성 제고를 위해서는 KOBACO 중심의 광고대행체제가 적합하다는 정책방향을 제시하였다. 공영방송 재원에 대한 연구는 꾸준히 진행되어 왔지만, 최근 디지털 환경을 고려한 연구는 그렇게 많지 않은 것이 현실이다.

3. 연구목표 및 내용

본 연구는 변화하는 방송환경을 고려하여 우리나라의 공영방송이 어떠한 위상을 갖고 서비스 하는 것이 바람직한지를 바탕으로 공영방송의 안정적 운영을 위한 재원조달 방안과 이를 위한 제도개선 방안을 모색하는데 있다. 따라서 다음과 같은 네 가지 분야를 중심으로 연구하였다.

첫째는 미디어법 개정 등 방송환경 변화에 대응하는 공영방송의 바람직한 위상과 역할 정립방안 제시하고자 한다. 둘째는 현 공영방송 제도의 문제점 분석 및 개선방안 모색을 통한 바람직한 공영방송 제도 정립방안을 제시하고자 한다. 셋째는 공영방송의 안정적인 운영을 위한 재원(수신료, 광고 등) 조달방안 및 방송산업 파급효과를 분석 제시하고자 한다. 넷째는 공영방송의 안정적 운영 위상정립, 그리고 체계적인 재원조달을 위한 법제도 개선 방안을 제시하고자 한다.

4. 연구방법

본 연구는 효과적인 연구 목표달성을 위하여 다양한 절차와 방법을 통해 연구를 진행하였다. 첫째는 공영방송 연구의 기초 현황 파악을 위한 문헌조사를 실시하였

다. 둘째는 관련 산업계와 전문가의 연구 자문을 실시하였다. 공영방송 관련 분야의 종사자, 정책입안자, 학자들에게 연구진행과정에서 구체적인 연구방향 및 결과 방안 도출에 필요한 의견을 수렴하여 타당성 있는 연구 성과를 제시하였다. 셋째는 해외 주요국의 사례를 분석하였다. 영국, 일본, 프랑스 등의 공영방송 운영, 규제 체계 현황 및 특징 분석하였다. 넷째로 공영방송 및 방송분야 재원에 대한 제도개선 효과를 분석하였다. 마지막으로 공영방송의 재원 정책 변화에 따른 방송 재원에 미치는 영향과 효과에 대한 실증 분석하여 제시하였다.

II. 공영방송 위상과 역할

1. 공영방송의 현황 및 제도

우리나라의 대표적인 공영방송은 KBS와 EBS이다. KBS는 방송법에 국가기간방송으로 방송의 공공성과 공익성의 구현을 목표로 하고 있는 방송으로 규정하고 있다. EBS도 한국교육방송공사법에 교육프로그램을 통해 공익성과 공공성을 구현하는 방송으로 규정하고 있다. EBS는 학교교육을 보완하고, 국민의 평생교육에 이바지하기 위한 목적으로 설립되었다.

현재 대표 공영방송인 KBS는 방송법상에 그 존재와 운영방안을 명시하고 있다. 교육중심의 방송인 EBS는 별도로 한국교육방송공사법에 그 존재와 운영방안을 명시하고 있다. 따라서 KBS는 방송법에 근거하여 방송을 하고 있으며, EBS는 한국교육방송공사법에 근거하여 방송을 하고 있다. 방송법에는 KBS를 국가기간방송으로 명시하고 있고, 한국교육방송공사법에는 EBS를 학교교육을 보완하고 국민의 평생교육을 위한 방송으로 명시하고 있다.

2. 공영방송의 정의 및 필요성

방송사를 방송제도로 분류하면 국영, 공영, 민영으로 구분한다. 일반적으로 방송사가 어느 방송제도에 속하는지를 구분하는 기준은 세 가지 차원을 고려한다. 첫째는 소유 및 운영주체가 누구이며, 둘째는 운영하는 재원이 무엇이며, 셋째는 어떠한 목적으로 운영되는가 하는 점이다. 이 세 기준으로 우리나라

라의 방송사를 분류해 보면, KBS와 EBS는 공영방송에 속한다. 그리고 SBS와 지역 민방, 케이블TV와 위성방송은 민영방송에 속한다. MBC의 경우 소유 및 운영주체는 '방송문화진흥회'로 공적기관이지만, 주요재원이 광고이고, 방송의 목표가 이용자 만족에 있으므로 엄밀한 의미에서 공영방송으로 규정하기 어렵다.

공영방송은 정치권력과 자본으로부터 자유를 담보하기 위해 공적 주체가 소유하고 수신료를 재원으로 운영되는 방송을 말한다. 나아가 이러한 공영방송은 불특정 다수의 시청자에게 방송서비스를 제공한다는 점에서 다양성(공급원 다양성, 내용의 다양성, 노출의 다양성), 객관성, 공정성, 문화적 정체성, 보편적 서비스 등의 가치실현에 기여하도록 규제를 하고 있다. 특히 공영방송은 수신료를 기반으로 무료 보편적 서비스를 제공하며, 커다란 사회적 영향력을 미친다는 점에서 공중에 대해 사회적 책임을 져야 하는 존재로 인식되고 있다.

공영방송은 일반 방송과 동일하게 국민의 소유인 전파를 이용하여 서비스를 제공한다. 동시에 국민이 부담하는 재원을 활용하여 서비스를 제공한다. 그런 측면에서 방송의 주인인 공공의 이익에 부응하고 봉사하는 역할을 하는 것이 기본적인 임무라 할 수 있다. 물론 전파를 이용하는 모든 방송사가 전파의 주인인 공공의 이익에 부응하는 방송서비스를 제공해야 하지만, 공영방송의 경우 그 운영목적 자체가 공공의 이익에 부응하는 것이기 때문에 더욱 공적인 책무에 충실해야 한다.

3. 방송환경 변화와 공영방송 위상

가. 방송의 디지털화와 공영방송

디지털 시대의 도래와 함께 전파자원의 희소성이 극복되고 다매체·다채널화가 진전됨으로써 공영방송의 새로운 역할정립의 필요성이 커지고 있다. 디지털화로 전파의 희소성이 약화되고, 공영방송을 대체할 수 있는 다양한 미디어들이 등장함에 따라 공영방송의 공익적 역할이 축소되고 있다. 그러나 한편에서는 오히려 디지털화로 공영방송이 기타의 방송들이 수행할 수 없는 분야에 대한 역할이 가능해지고 있다. 디지털 시대 공영방송은 민족문화 창달과 문화적 정체성 확립, 보편적 서비스의 제공, 공익성을 유지하는 지주의 역할, 정보의 홍수 속에서 유익한 정보를 선별

하고 안내하는 역할을 담당해야 한다.

디지털로 인한 다매체 다채널의 등장은 방송매체의 경쟁을 야기하였고, 이로 인해 공영방송의 새로운 역할 정립에도 영향을 주고 있다. 경쟁 증가로 인한 방송 프로그램의 획일화, 그리고 보편적 서비스 접근권의 축소로 공영방송의 역할이 더욱 중요해지고 있다. 특히 공영방송은 방송서비스 이용자들이 필요로 하는 정보를 제공해주는 보편적 서비스 제공자로서 역할을 해야 한다는 당위성이 더욱 커지고 있다. 이러한 관점에서 다채널 다매체의 환경에서 공영방송은 더욱 창의적인 양질의 프로그램을 제공, 사회적 약자 계층에게 공정, 고품질, 창의적인 내용을 안정적으로 제공, 다중 플랫폼밍과 다중 채널화 등을 통한 다중 서비스 제공을 추진해야 한다.

미디어 소유규제 완화로 신규사업자가 등장하고, 지상파방송 간의 경쟁이 가속화되고 있다. 이에 따라 일반 시청자들은 양질의 지상파방송 서비스를 시청할 수 있는 기회가 축소될 수 있어, 일정정도 프로그램 질이 담보된 공영방송 서비스의 제공이 더욱 필요해지고 있다. 이에 따라 공영방송은 안정적인 재원확보를 통해 여타의 방송과의 경쟁에서 자유로워지는 구조형성이 필요하다. 그리고 이러한 안정적인 구조를 통해 다른 방송매체와는 달리 고품격의 프로그램 제공을 통해 차별화된 서비스를 제공해야 한다.

민영미디어렙의 등장으로 방송 광고시장이 본격적인 경쟁체제로 전환하게 될 경우 향후 공영미디어렙과 민영미디어렙으로 양분된 구조가 형성될 전망이다. 민영미디어렙의 등장으로 방송광고시장에 경쟁이 가속화되면 방송광고 단가의 상승으로 방송재정의 안정화가 가능하다. 그러나 이러한 방송광고시장의 경쟁증가는 결국 프로그램의 오락화와 상업화를 야기할 가능성이 커 공영방송도 동일한 경쟁을 하게 될 경우 프로그램의 질 저하를 초래할 우려가 있다. 그렇지만 공영미디어렙을 통해 공영방송이 안정적인 광고재원을 확보할 수 있도록 제도화한다면 공영방송의 경우 다른 방송과는 달리 공공적이고 공익적인 프로그램을 제공할 수 있어 광고시장 경쟁을 통해 나타나는 프로그램 질 저하의 문제점을 해소할 수도 있다.

III. 해외 공영방송 위상과 역할

1. 해외 공영방송의 구조 및 경영방식

가. 영국

영국의 공영방송 BBC는 영국 국왕이 10년 단위로 부여하는 칙허장(Royal Charter)에 의해 독립성과 자율성을 보장받고 있다. 칙허장은 BBC 트러스트(Trust)라는 일종의 경영위원회가 집행이사회(Executive Board)의 활동에 대한 감독기구로서의 기능을 담당하도록 규정하고 있다. 트러스트는 큰 틀에서의 BBC의 전략 및 다년 예산을 수립하는 업무를 수행한다. 트러스트가 BBC 경영에 직접적으로 종사하는 사장이라 할 수 있는 Director-General에 대한 임명권을 행사하고 있다.

정부부처 중에서 DCMS(문화미디어스포츠부)는 BBC의 운영에 가장 직접적인 영향력을 행사한다. 실질적으로는 DCMS가 국왕의 권한을 위임 받아 공영방송에 직접적인 영향력을 행사한다. DCMS는 칙허장의 내용을 검토하고 수정하는 실질적인 주체라고 할 수 있으며, BBC 트러스트 위원 임명에도 깊이 관여한다. 무엇보다도 DCMS는 수신료 금액의 결정에 관여하는 핵심 주체이기도 하다.

나. 일본

일본의 공영방송 NHK의 경영은 영국의 BBC와 비슷하게 이원화되어 있다. 경영 방침을 심의하는 경영위원회(Board of Governors), 실제 경영에 관여하는 회장 이하 집행이사회(Executive Board)로 이원화된 구조이다. 영국에서 BBC의 역할이 주로 국왕의 칙허장에 의해 개념 지어진다고 한다면, 일본의 경우는 방송법이 중요한 역할을 한다. 일본에서는 방송부문에 대한 외부 규제기구가 존재하지는 않은 대신 정부의 총무성이 공영방송의 경영에 깊이 관여한다. 총무성이 NHK의 사업계획 및 사업성과를 검토하는 역할을 하고 있으며, 수신료의 결정 등에서도 결정적인 역할을 수행한다. 영국과 비교했을 때 일본에서는 공영방송에 대한 의회의 역할이 상대적으로 강하다. 특히 NHK 경영위원회 위원 임명, 예산안 심의 등에 있어서 의회의 역할이 큰 편이다.

다. 프랑스

프랑스에서 공영방송의 구조와 운영의 법적 근간은 방송법이다. 2009년 3월에 새

로운 방송법이 시행되면서 프랑스 공영방송의 구조와 운영체계에 변화가 일고 있다. 법 개정의 주요 방향은, 분산되어 있던 공영 방송사를 하나로 통합하는 것과 공영 방송에서 광고의 폐지로 모아진다. 현재 France2, France3, France4, France5, RFO로 구성된 지주회사 프랑스 텔레비전을 비롯 10여개의 산하기업들로 구성된 공영방송 체제를 통합하여 하나의 국영회사를 구축하는 방안이 포함되어 있다. 한편, 2009년부터 공영채널 프라임타임에서 광고를 폐지하고 단계적으로 광고를 줄여나가 아날로그 방송이 완전 중단되는 2012년에는 광고를 완전 폐지하는 방침도 포함되어 있다. 광고폐지로 인한 재정 부족분은 수신료를 2년간 2유로 수준으로 인상하고, 민영 채널들의 광고수익 증가분과 텔레컴 및 인터넷 사업자들의 수익에 과세를 부과함으로써 충당하기로 했다.

프랑스 공영방송의 가장 큰 특징 중의 하나는 영국 BBC의 트러스트나 일본 NHK의 경영위원회와 같은 내부 감독기구가 존재하지 않는다는 것이다. 단지 공영 방송의 운영을 담당하는 경영진으로서의 이사회만 존재한다. 이사회는 외부 규제기구인 CSA(Conseil Supérieur de l'Audiovisuel)를 비롯하여 여러 정부 부처, 그리고 의회의 영향을 받는다.

라. 독일

독일의 공영방송은 제1 공영인 ARD, 제2 공영인 ZDF, 전국 라디오방송인 도이칠란트라디오(DR), 해외방송인 도이체벨레(DW) 등으로 구성되어 있다. ARD는 지역의 공영방송사들이 제휴한 지방분권적 방송공동체이다. 지역의 공영방송사는 각자 소속 지역을 대상으로 제3의 작은 공영방송사로서의 역할을 담당한다. 공영방송의 운영에는 방송위원회(Rundfunkrat), 경영위원회(Verwaltungsrat), 방송사장 등의 주체들이 복합적으로 관여한다. 독일에서 방송위원회는 외부 규제기구가 아니라 방송의회와 같은 성격을 지닌 공영방송사 감독기구라고 볼 수 있다. 한편 경영위원회는 NHK 경영위원회 혹은 BBC 트러스트와 같은 내부 감독기구가 아니라 말 그대로 경영진, 즉 집행이사회의 성격에 가깝다. 방송사장은 방송 프로그램 영역에 책임을 지는데, 경영위원회에 포함되지 않는다.

독일에서 방송의 관할은 철저히 주(州)정부의 소관이어서 16개 주 모두가 공영방송법을 두고 있는 독특한 구조를 지닌다. 주정부들은 각 주정부들 사이에 체결되는

방송협약을 통해서 연방정부 차원에서의 방송정책을 실현한다. 각 주의 대표들이 제 규정에 대해 상호 협약을 맺고 각 주의 의회가 이를 비준하면 발효되는 구조를 지닌다. 지역의 공영방송사마다 방송위원회가 따로 존재하며 위원의 인원 구성 또한 모두 다른 방식을 따르고 있다.

2. 해외 공영방송의 재원정책

가. 영국

BBC 예산 승인권은 트러스트에 있다. BBC 집행위원회가 회계연도별 예산안을 작성하여 트러스트에 제출하면 트러스트가 이를 승인한다. 대신 트러스트는 매 회계연도 종료 7개월 경과 이전에, 한 해 동안의 업무와 회계결산을 담은 연차보고서를 DCMS 장관에게 제출하도록 되어 있다. 그리고 DCMS 장관은 이 연차보고서를 의회에 제출하도록 되어 있다. 수신료 금액의 결정과 관련해서는, 트러스트가 수신료 인상을 건의할 수는 있지만 트러스트의 건의가 그대로 받아들여지는 것은 아니다. 트러스트의 건의가 있게 되면 DCMS는 또 다른 정부 부처인 재무부 및 NAO와의 협의를 거쳐 수신료 금액을 결정하게 된다.

BBC 2008/2009 연차보고서에 따르면, 2008년 기준으로 보아 그룹의 총 재원 중에서 수신료의 비중은 76.3%이다. 나머지는 정부보조금(6.4%), 그리고 프로그램이나 기술의 판매 등을 통한 상업수익(16.3%), 기타수익(1.0%) 등으로 구성된다. 하지만 BBC의 순수 국내 방송 부문만을 대상으로 할 경우 수신료의 비중은 98.8%에 이른다.

영국에서 컬러TV 연간 수신료는 2009년 4월 현재 142.50파운드, 흑백TV 연간 수신료는 48파운드이다. 수신료 금액에는 BBC1과 BBC2의 TV 수신료, 라디오 수신료, 온라인 수신료, 그리고 디지털 전환에 다른 비용 등이 함께 포함되어 있다. 2010년 4월에는 컬러TV 수신료와 흑백TV 수신료가 각각 145.50파운드와 49파운드로, 2011년 4월에는 148.50파운드와 50파운드로 인상될 예정이다.

나. 일본

일본에서 수신료 금액의 결정은 차년도 NHK 예산 승인 시 수지예산에 포함시켜 포괄적으로 처리하는 방식을 취하고 있다. NHK의 수입과 지출 예산안을 담은 사업 계획안은 매 회계연도 종료 2개월 경과 이전에 NHK 경영위원회가 의결하여 총무 대신에게 제출한다. 총무대신은 예산안을 검토하고 의견을 첨부하여 내각과 의회에 제출한다. 의회에서는 수정이나 의결이 아닌 일괄적 승인 혹은 거부를 행사한다.

NHK 2009/2010 연차보고서에 따르면, 2008년 4월부터 기준으로 NHK의 재원 중에서 수신료가 차지하는 비중은 96.1%로 절대적이다. 기타 수입은 3.9%에 불과한 수준이다. 일본의 수신료는 지상파 수신 계약과 위성방송 수신 계약의 조건이 다르다. 2009년 현재 지상파 수신 계약 기준으로, 2개월 납부시 2,690엔, 6개월 선지급시 7,650엔, 그리고 12개월 선지급시 14,910엔 수준이다. 위성방송 수신 계약 기준으로는, 2개월 납부시 4,580엔, 6개월 선지급시 13,090엔, 그리고 12개월 선지급시 25,520엔 수준이다.

다. 프랑스

프랑스 공영방송의 예산은 정부와 의회에 의해 결정되는 구조를 지니고 있다. 따라서 공영방송이 자체적으로 수입과 지출에 대한 재량권을 거의 가지지 못하는 구조이다. 방송사에서 필요한 재정을 요구하면, 정부 총리부 소속의 DDM(Direction du développement des média, 미디어 발전지도국)이 금액을 산정한다. 이 과정에서 DDM은 문화커뮤니케이션부 및 재정경제부와의 협의를 거치게 된다. 총리가 이 산정 결과를 의회에 제출하면 매 연말 의회가 수신료를 포함한 예산 의결 과정에서 결정하는 것이 통상적이다.

프랑스 공영방송의 재원구조에서 가장 두드러진 특징은 수신료와 광고비의 이중 체제라는 점이다. France Televisions의 2008 연차보고서에 따르면, 2008년 기준으로 France Televisions의 재원 중에서 수신료가 차지하는 비중은 70.7%이다. 광고와 협찬의 비중은 22.5%, 그리고 기타는 6.8% 수준이다. 광고비의 비중이 1999년 39.7%였으나 2000년부터 28% 수준으로 급격히 떨어졌고, 2008년에는 22.5%로 떨어졌다. 프랑스의 연간 수신료는 1990년에 84.5유로이던 것이 2005년도에 116.5유로로 대폭 상승했음에도 불구하고 유럽 주요 국가들에 비해 상당히 낮게 책정되어 있는 상황이다.

라. 독일

독일에서 공영방송사의 재정 결정에 영향을 미치는 기관은 KEF(방송재정수요조사 심의위원회)이다. KEF는 수신료의 객관적인 산출과 방송재정 수요조사를 목적으로 주지사 회의에서 설립한 독립적인 방송정책 협의기구이다. 먼저 각 공영방송사는 필요한 예산을 스스로 조사하여 확정하여야 한다. 각 공영방송사가 재정수요에 대한 자료를 KEF에 제출하면 KEF가 전문적인 평가와 조사를 실시하여 방송수신료의 인상폭과 각 공영방송사에 대한 배분 기준을 결정한다. 하지만 KEF의 공영방송사 재정수요 산정이 곧바로 확정으로 이어지는 것은 아니다. KEF의 재정수요조사 결과를 각 주정부가 검토하고 최종적으로는 주 의회의 비준을 받아 확정하게 된다. 주정부가 특별한 이유 없이 KEF가 제시한 수신료를 삭감하게 되면 공영방송사는 이의를 제기할 수 있으며 각 주의 방송위원회는 KEF의 관여 속에 공영방송사와 논의 하도록 법으로 규정하고 있다. 이견이 있을 경우에는 연방헌법재판소에 제소 또한 가능하다.

독일 공영방송의 주요 재원은 수신료, 광고수입, 기타수입으로 구성된다. 2008년 기준으로 ZDF의 재원 중에서 수신료가 차지하는 비중은 86.0%이다. 나머지는 광고와 협찬(7.4%), 기타 수입(6.6%) 등으로 구성된다. ARD의 경우도 크게 다르지 않다. 2007년 기준으로 수신료 비중은 약 79.1%이다. 나머지는 광고와 협찬(5.4%), 기타 수입(15.5%)으로 구성된다. 독일에서 수신료는 ARD와 각 지역의 공영방송사에 70%, 제2공영인 ZDF에는 26% 지급되며, 그리고 나머지는 도이칠란트라디오(DR) 등의 운영자금으로 소요된다. 독일의 수신료는 4년 주기로 조정된다. 1997년, 2001년, 2005년, 2009년에 조정이 이루어졌다. 기본수신료(라디오 수신료)와 TV수신료라는 두 가지 항목으로 구성된다. 2009년부터 적용되는 기본수신료는 월 5.76유로, TV수신료는 월 12.22유로이다. 따라서 월 17.98유로, 즉 연간 215.76유로로 책정되어 있다. 수신료는 분기별 납부방식을 취한다.

IV. 공영방송 재원구조 안정화 방안

1. 공영방송 재무구조 분석

가. 재무상태 분석

공영방송인 KBS의 자산은 2007년에 10,744억원이었으나 2008년에는 10,255억원 규모였다. 유동자산이 2007년에 2,272억원이었으나 2008년에는 1,841억원으로 줄었고, 비유동자산의 경우 2007년이 8,472억원이었으나 2008년에는 8,384억원으로 큰 차이가 없었다.

공영방송 KBS의 2008년말 현재 현금성 자산은 14억원으로 총자산 대비 0.1% 수준이다. 이는 타 지상파방송사업자 및 방송업 평균에 비해 매우 적은 수준이다. 단기차입금은 2008년말 현재 1,554억원(전기: 1,037억원)으로 총자산 대비 15.2%로 단기차입금 비중이 높은 수준이다. 이러한 이유로 유동비율이 타 지상파방송사업자 및 방송업 평균에 비해 매우 낮은 수준이다.

공영방송 KBS는 2007년 및 2008년에 각각 279억원 및 765억원의 당기순손실을 기록하였으나, 비 현금흐름인 감가상각비 등을 고려하면 사업활동으로 인해 969억원 및 497억원의 현금유입이 발생하였다. KBS는 2007년에 기계장치 732억원, 건설 중인 자산 120억원 등 총 1,164억원 및 2008년에 기계장치 539억원, 건설 중인 자산 141억원 등 967억원을 투자하였다. 이에 대한 투자재원의 부족액은 2007년 및 2008년에 각각 259억원 및 517억원의 단기차입금으로 조달하였다.

나. 손익구조 분석

KBS의 2007년 매출액은 13,007억원이었으나 2008년에는 12,741억원으로 266억원이 감소하였다. 이에 따라 당기순손실도 2007년에는 279억원이었으나 2008년에는 765억원으로 늘어났다. KBS의 주요 수입원인 2007년 방송광고수입은 5,931억원이었으나 2008년에는 5,326억원으로 감소하였다. KBS의 2008년 방송광고수입은 605억원(10.2%)감소하였다. 그러나 해외 저작권료 및 자회사 프로그램 사용료 등의 기타 방송사업수입이 302억원(21.8%) 증가함에 따라 총 매출액은 전년대비 266억원(2%)감소한 1조 2,741억원을 기록하였다.

KBS의 총매출액 중 수신료수익 비율은 평균 40% 정도 수준으로 방송광고 수익과 유사한 수준이다. 2008년을 기준으로 전체 매출액중 수신료 수익이

42.9%, 방송광고 수익이 41.8%를 차지하였다. 이 둘을 합친 비율이 84.7%를 차지하고 있고, 기타 수입은 16.3%를 차지하고 있다. 방송광고수익은 2002년 월드컵 특수에 따라 전년대비 25.7%가 상승한 7,352억원의 수익을 기록한 후 매년 감소하는 추세이며, 특히 2008년에는 2001년의 수익보다도 낮은 수준으로 감소하였다.

2008년말 현재 KBS의 인건비 대 매출액비중은 38.1%로 타 지상파 경쟁사업자에 비해 16.5~22.7% 정도 높다. 이러한 인건비 비중은 방송업 평균 17.4%에 비해 매우 높은 비중을 보이고 있다. 2008년 말 현재 KBS의 사업비 중 인건비 비중은 24.8%로 MBC에 비해서는 6.8%, SBS에 비해서는 11.8%가 높다. 일반복리비를 가산한 인건비성 경비의 사업비 비중은 35.5%로 MBC에 비해서 13.8%, SBS에 비해서는 19.9%가 높다.

2. 공영방송 재원구조의 적정성 검토

KBS의 주 수입원은 수신료와 광고수입이다. 1981년부터 29년째 2,500원에 묶인 수신료 인상이 이루어지지 않는 한 수신료 수입은 더 이상 큰 상승을 기대하기 어려운 상황이다. 광고 수입은 2002년 월드컵 특수로 인해 전년대비 1,500억원이 증가한 이래로 지속적인 감소 추세를 보이고 있다. 2007년 KBS의 광고수익은 6천억 아래로 하락했으며 2008년에는 7년 전인 2001년보다 오히려 525억이 감소하였다. 영업이익은 2004년 이래(2005년 제외) 4년째 적자 상태를 면치 못하고 있다. 2개의 TV채널과 7개의 라디오 채널, 지역국 운영 및 디지털 전환을 비롯한 기타 공적 사업 수행의 책임이 있는 KBS는 수신료 인상의 제한과 광고수익의 지속적 감소로 더욱 어려운 현실에 직면해 있다.

실제로 공영방송 KBS가 2007년을 기준으로 수신료 인상과 관련없이 향후 추진할 디지털전환 투자 및 비전사업을 추진하고, 동시에 난시청해소 및 HD프로그램 제작 등을 수행할 경우 향후 5년간 소요될 자금을 추정하였다. 그 결과 KBS는 2007년을 기준으로 수신료 인상 없이 디지털전환 및 비전사업을 추진할 경우 자금 과부족은 2008-2012년의 5년 간 1조 6,730억원으로 예상하였다. 즉 2007년을 기준으로 수신료와 광고료를 통해 조달하는 비용이외에 공영방송으로서 향후 투자해야 할 재원이 5년간 1조 6,730원이 추가적으로 필요하다는 것이다.

3. 공영방송 재원 개선 및 현실화 방안

가. 수신료 재원의 현실화 방안

공영방송이 주요재원이 수신료이고 더 이상 광고재원이 증가하지 않을 가능성이 크다면, 적절한 수준에서 수신료의 인상이 불가피하다. 공영방송의 운영에 소요되는 재원을 광고료에 의존하기 보다는 수신료에 의존하는 것이 합리적이기 때문이다. 공영방송이 수신료를 인상하고자 할 때 여러 가지의 기준 설정이 가능하다. 그러나 일반적인 공영방송 수신료의 인상방안은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 첫째는 향후 공영방송 운영 및 사업추진에 필요한 재원의 규모를 파악하여 이에 따라 필요한 수신료를 책정하는 방안이다. 둘째는 현재 공영방송의 운영구조를 고려하고 아울러 향후 공영방송이 수행해야 할 역할을 고려하여 수신료의 인상수준을 결정하는 방안이다.

공영방송의 수신료 재정 확대방안은 현행의 2,500원의 수신료를 일정정도 수준으로 일괄 인상하는 방안이다. 이외에도 전체 가구가 아닌 일부 가구에 대한 선별 인상을 통한 재원확보 방안도 고려할 수 있다. 구체적으로 디지털 TV 보유가구를 대상으로 인상하거나, 지상파 DMB 단말기 이용자에게 수신료를 징수하는 방안이 이에 해당한다. 또한 현행 역진세적 성격을 띠고 있는 수신료에 대해 소득수준별로 수신료를 차등적으로 적용하는 방안을 들 수 있다.

나. 적정 광고료 조달방안

정부나 상업자본으로부터 자유로울 수 있는 수신료는 공영방송의 가장 이상적인 재원이다. 그러나 국민의 직접 부담을 경감하고 공영방송에도 경쟁을 도입해 효율성을 높일 수 있다는 점에서 광고 재원 역시 중요한 역할을 한다. 그러나 광고재원 역시 정부의 광고에 대한 정책과 제도에 따라 그 규모가 달라질 수 있다. 그리고 무엇보다도 광고료는 공영방송 프로그램의 객관성과 공정성 확보, 그리고 건전성 확보를 위협할 수 있다는 점을 고려해야 한다.

수신료 인상을 통해 광고 수익의 비중을 줄이는 것은 공영방송이 광고주

압력이나 시청률 경쟁으로부터 자유로워 질 수 있어 공영성을 담보할 수 있는 중요한 계기가 될 수 있다. 그러나 공영방송의 광고를 완전히 폐지하는 것은 소비자의 직접적인 부담을 오히려 가중시키는 효과가 있다. 즉 광고수익으로 공영방송의 재정이 보전이 되지 않는 경우, 수신료의 증가폭은 더 커질 수밖에 없고 그만큼 국민들이 지불해야 할 수신료 액수는 증가하기 때문이다.

장기적으로든 단기적으로든 광고수익을 완전 폐지하는 것이 공영방송의 공영성 제고와 독립적인 운영재원 마련을 위해 바람직하다. 현재 KBS의 수신료 수입 의존 비율이 해외의 공영방송에 비해 낮은 수준이며 공영방송의 공익성 강화를 위해 광고수입 의존도가 더 낮아져야 하고, 동시에 수신료 수입의 비중이 높아져야 할 필요가 있다.

다. 비용절감 등 기타 수입 확보방안

공영방송의 재원은 수신료와 광고가 중심을 이루고 있지만, 기타 수입의 비중을 고려해야 한다. 공영방송이 기타 수입을 늘리는 것이 바람직한지에 대한 논란도 있지만, 공영방송으로서 자체 경비절감 등의 자구책 마련이 필요하며, 동시에 적절한 수준에서 기타 사업수익을 증대하는 것이 필요하다. 기타사업 수익의 경우 공영방송의 위상을 훼손하지 않는 범위에서 이뤄지는 것이 필요하다.

공영방송의 기타수입 확보방안을 정리해 보면, 첫째는 공영방송의 자구노력을 통한 자체비용 절감이다. 예산절감을 위한 자구책은 인건비 절감, 제작요소 사용 조정을 통한 제작비 절감, 그리고 경비 절감을 들 수 있다. 둘째는 지상파 방송의 경쟁력 있는 콘텐츠를 기반으로 하여 수익사업을 확대할 수 있다. 아울러 향후 공영방송이 디지털화 되었을 때, 양방향 디지털 서비스를 통한 부가수익을 고려할 수 있다.

V. 공영방송 안정적 운영과 제도개선 방안

1. 공영방송 운영구조 개선을 위한 제도개선

공영방송의 독립성을 보장하고, 그 위상을 재정립하기 위해서는 방송법을 개정하거나 혹은 공영방송에 관한 독자적인 법안 마련할 수 있다. 특히 공영방송의 범위 안에 EBS를 포함할 경우, 현재 한국교육방송공사법에 관한 독자적인 법안이 있기 때문에 이를 포괄하는 법안 정비가 필요하다. KBS의 경우 현재 방송법 안에 ‘한국방송공사’로 규정하고 있다. 따라서 KBS와 EBS를 포함하는 법안 마련이 필요하다. 새로운 공영방송에 관한 법안은 주로 경영과 재원구조만을 규정하는 것이 바람직하다. 그리고 소유, 진입, 내용에 관한 사항은 방송법상에 규정하고 있다. 이러한 방송법 체계는 KBS와 EBS도 국가적인 방송정책의 체계 속에서 운영하는 것이 바람직하기 때문이다.

공영방송이 독립성과 공적 임무수행에 대한 고유성을 발휘하도록 하기 위해서는 공영방송에 대한 독립적인 책임기구를 만들어야 한다. 이러한 공영방송의 책임기구는 정부의 방송정책을 총괄하는 방송통신위원회와 적절한 관계를 갖고 공영방송인 KBS와 EBS의 경영을 책임지는 역할을 해야 한다. 공영방송은 최고 의결기구이외에 실제로 공영방송을 운영하고 책임지는 집행 기구를 운영할 필요가 있다. 즉 최고의결기구의 심의의결사항을 집행하는 별도의 실행기구가 필요하다. 공영방송 집행기구는 최고의결기구에서 임명하는 사장, 부사장, 본부장 등으로 구성하는 이사회 형태가 바람직 할 것으로 보인다. 이들은 실제 공영방송을 끌고 가는 핵심적인 역할을 해야 한다.

공영방송의 재원에 관해 공영방송법안에 규정해야 한다. 공영방송의 재원은 수신료를 주요 재원으로 하고 광고 및 기타 수익으로 구성하도록 해야 한다. 공영방송의 안정적 재원 특히 수신료의 효율적인 징수와 집행을 위해 ‘공영방송재정위원회’를 별도로 규정하는 방안을 고려해야 한다. ‘공영방송재정위원회’는 매년 공영방송이 필요한 적정재원을 파악한 후 수신료의 인상폭과 기타수입의 구성비 등을 조율하여 방송통신위원회 및 최고의결기구에 보고하고 이를 시행하도록 해야 한다. 이러한 제도를 도입하여 공영방송의 재원이 정치적인 사안이나 논란에 의해 좌우되지 않고 안정적인 구조를 형성하도록 하는 것이 필요하다.

2. 공영방송 재원구조 안정화를 위한 제도 개선

공영방송의 재원을 확보하기 위한 방안은 여러 가지로 다원화 될 수 있다.

광고와 수신료 외에도 다양한 프로그램 판매나 콘텐츠 사용료등과 같은 상업적 활동을 통해서 창출되는 수익도 있다. 그러나 이러한 여러 재원조달 형식 중에서도 공영방송의 공익적 기능을 수행하기 위한 핵심적인 재원은 수신료라 할 수 있다. 공영방송의 모든 문제점은 부적절한 재정문제에서 발생한다는 주장도 있다. 이러한 이유 때문에 공영방송 제도를 채택하고 있는 대부분의 국가는 수신료를 공영방송의 주된 재원으로 삼고 있다.

공영방송이 안정적인 재원구조를 형성하기 위해서는 수신료의 성격에 대한 분명한 정의와 함께 수신료 금액의 결정방식, 배분방식, 면제기준의 타당성, 징수효율성, 재무투명성 차원에서 제도적 장치가 더 마련되어야 한다. 수신료 인상을 둘러싸고 다양한 쟁점을 해결하기 위해 앞에서 설명했듯이 공영방송 재정을 총괄하는 위원회 설립이 필요하다. 또한 수신료 책정방식과 기준을 방송법에 명확히 규정해야 한다. 또한 수신료 배분방식에 대한 과학적이고 합리적인 기준마련이 필요하다. 수신료 부과대상 선정과 구체적인 징수방식을 분명하게 규정해야 한다. 또한 수신료 미납자들에 대한 처리방안에 대한 고려가 필요하며, 한전이 수신료를 전기세와 함께 통합 지수하는 방식에 대한 검토가 필요하다.

VI. 맺음말

디지털 시대에도 공영방송의 전통적인 역할은 여전히 유효하며 새롭게 추가되는 역할까지 포함한다면 그 역할과 책무는 더욱 막중하다. 공영방송은 민족문화의 창달과 문화적 정체성의 확립, 보편적 서비스의 제공을 통한 정보격차의 완화, 방송문화의 공익성 선도, 정보의 홍수 속에서 유익한 정보의 선별과 안내 등 사회적으로 매우 중대한 역할을 수행해야 한다. 디지털화가 더욱 진전됨에 따라 이러한 공영방송의 역할은 더욱 중요해질 것이다.

디지털 시대 공영방송이 자신의 역할에 충실하게 하기 위해서는 안정적인 운영구조와 재원 확보가 필요하다. 공영방송이 안정적인 경영구조를 갖기 위해서는 민영방송 및 유료방송과 경쟁하지 않아도 되는 법적, 제도적 장치마련이 필요하다. 이를 위해 현재 방송법 안에 규정하고 있는 KBS와 함께 EBS를 포함하는 방안을 모색하거나 아니면 방송법상의 KBS와 별도의 법안으로 운영

되고 있는 EBS를 하나로 묶는 가칭 ‘공영방송법’의 제정이 필요하다. 아울러 공영방송의 안정적인 재원확보를 위해 수신료 중심의 운영체제를 구축해야 한다. 원칙적으로 공영방송의 재원은 100% 가까이 수신료에 의해 조달하는 것이 바람직하다.

물론 이러한 재원 정책이 설득력과 정당성을 얻기 위해서는 공영방송은 프로그램의 공익성과 차별성을 제고하고 각각의 채널 특성을 정립함과 동시에 조직구조와 인력 및 자원 활용의 효율화 등 경영혁신을 꾸준히 전개해야 한다. 또한 지상파방송의 디지털 전환과 다양한 디지털 전송통로의 마련도 충실히 이행해 나가야 할 것이다. 디지털 환경에서 공영방송사가 생존하려면 무엇보다 수신료를 납부하는 국민의 신뢰를 얻는 것이 선결 과제이다. 이를 위해 공영방송은 방송의 편성 및 경영 전반에 대해 더 적극적으로 수신료 납부자들의 의견을 청취하고 수렴함으로써 시청자의 주권 의식을 증진시키기 위해 노력을 기울여야 할 것이다.

I. 서 론

1. 연구의 필요성

가. 방송환경과 공영방송에 대한 논의

최근 방송법 등의 미디어 관련법 개정안이 국회를 통과함으로써 방송시장이 본격적인 시장 경쟁 체제로 전환되고 있다. 특히 그동안 진입이 금지되었던 대기업과 신문사 등이 방송시장에 진출할 수 있는 길이 열리고, 종합편성PP와 신규 보도전문 PP의 도입이 가시화 되면서 제한된 방송재원을 놓고 본격적인 경쟁이 시작되었다. 특히 올해 말까지 방송광고 대행체제가 현재의 한국방송광고공사(KOBACO) 체제에서 신규 민영미디어랩이 등장하는 경쟁체제로 바뀌고, 가상광고와 간접광고(PPL)가 허용된다. 따라서 일부 광고에 의존하고 있는 공영방송은 더욱 경쟁적인 환경에서 재원마련 노력을 기울여야 하는 처지에 놓이게 되었다.

이러한 상황에서 최근 방송과 통신의 융합으로 미디어에 대한 규제가 완화되고, 미디어 간 경계와 영역이 희미해짐에 따라 공영방송의 역할에 대한 논의가 진행되고 있다. 특히 미디어 시장의 경쟁강화로 모든 미디어가 상업화를 추구하고 있는 상황에서 공영방송의 역할에 대한 재정립 논의가 진행되고 있다. 미디어 간 경쟁강화로 방송의 공공성과 공익성이 약화됨에 따라 사회적 약자 층에 대한 배려와 정보 접근권 보장이 사회적 쟁점이 되고 있다. 이에 따라 미디어 경쟁시대에 방송의 공공성과 공익성 강화와 보장을 위해 공영방송의 역할을 강화해야 한다는 사회적 요구가 커지고 있다.

우리나라 공영방송인 KBS와 EBS는 공영방송임에도 불구하고 광고를 주요 재원으로 활용하고 있어 지속적으로 논란이 되어 왔다. 특히 광고를 하고 있는 KBS 2TV는 민영방송과 시청률 경쟁을 하는 등 공영방송으로서 역할에 충실하지 못하고 있다는 비판이 있어 왔다. 이에 따라 KBS의 경우 2TV를 분리하거나 혹은 수신료를 인상하고 광고를 폐지와 축소 방안에 대한 논의가 진행되어 왔다. 아울러 EBS의 경우도 광고폐지와 KBS 수신료 일부 지원, 국고 지원, KBS와의 통합 검토 등을 통해 그 역할과 위상을 분명히 해야 한다는 주장이 제기되어 왔다.

우리나라 대표 공영방송인 KBS는 2007년 공영방송의 재원 안정화를 위해 수신료 인상안을 국회에 상정했으나 ‘방만 경영’의 이유 등으로 무산되었다. 이후 KBS는 지속적으로 공영방송의 수신료 인상 필요성에 대해 홍보 활동을 강화해 오고 있다. KBS는 2009년 7월 ‘수신료현실화추진단’을 구성하여 수신료 인상을 위한 전사 차원의 노력을 기울이고 있다. KBS는 부사장을 추진단장으로 하여 정책분과, 홍보분과, 협력분과를 구성하여 수신료 인상을 위한 내부 의견결집과 외부홍보 등을 강화하는 등 수신료 인상에 필요한 대내외적인 활동을 강화하고 있다. 그렇지만 아직까지 공영방송의 위상정립과 재정안정화 방안에 대해서는 사회적인 합의안을 만들어 내지 못하고 있다.

나. 연구의 필요성

방송환경의 변화로 방송의 공적역할과 임무수행이 어려워지고 있는 현실에서 국민들의 방송복지 증진을 위해 공영방송의 역할 재정립이 필요해지고 있다. 아울러 방송과 통신의 융합으로 공공서비스의 기능과 역할이 약화될 우려가 존재하는 현실을 고려하여 국가적인 차원에서 공공방송서비스 체계에 대한 재정립이 필요한 시점이다. 이에 따라 방송과 통신의 융합, 그리고 방송의 디지털화 상황에서 공영방송이 어떤 역할을 해야 하며, 이를 위해서는 어떠한 위상을 정립해야 하는지에 대한 분석적이고 심도있는 연구가 필요한 시점이다.

이에 따라 영국을 중심으로 방송과 통신의 규제체계를 수직적 구조에서 수평적구조로 개선하면서 별도의 ‘공공서비스’ 영역을 구축하여 공영방송의 위상을 재정립하고 있다. 아울러 주요국들은 공영방송의 역할과 위상을 유료 미디어 진출에 따른 완충 기제로 규정하고 국가적인 차원에서 그 위상을 재정립하는 추세이다. 또한 미디어 융합 상황에서 공영방송이 그 역할과 기능을 제대로 수행할 수 있도록 공영방송의 재원 안정화 방안에 대한 논의가 진행되고 있다. 따라서 해외 주요국의 공영방송의 위상정립과 재정안정화 방안에 대한 연구를 통해 우리나라의 공영방송 위상정립과 재정안정화를 위한 방안마련에 참고 자료로 활용할 필요가 있다.

현재 우리나라 공영방송인 KBS와 EBS는 수신료와 광고를 운영재원으로 활용하고 있지만, 재원이 불안정하여 이에 대한 심도 있는 논의의 분석적인 검토가 필요한 것이 현실이다. 특히 최근 방송광고 시장의 위축과 방송광고대행 체제의 변화를 앞

두고 공영방송 재정안정화방안에 대한 논의가 필요한 시점이다. KBS의 수신료의 경우 1981년 2,500원으로 책정된 이후 지금까지 동결되어 있어 이에 대한 개선논의가 필요하다. 특히 최근 들어 KBS 재정수입 중에서 광고의 비중이 점차 커지고 있어 이에 대한 개선이 필요하다. KBS는 2005년 이후 수익이 점차 줄어들고 있으나 디지털 전환 등을 위해 투자해야 할 비용은 점차 증가하고 있다. KBS는 지금까지 디지털 전환을 위해 약 5,000억원 정도 투자했으나 향후 디지털 전환 완료를 위해 약 7,000억원 정도를 추가로 투자해야 하는 현실에 처해 있다. 따라서 공영방송의 안정적인 운영을 위해 재정안정화에 대한 연구가 필요하다.

2. 공영방송 위상과 재정에 관한 기존연구

지금까지 공영방송에 대한 연구는 주로 다매체 다채널 상황에서 공영방송의 위상과 역할에 치중해 왔다. 공영방송 위상에 대한 연구는 1990년 중반 방송위원회의 ‘공영방송발전방안연구보고서’를 시작으로 연구가 진행되었다. 이후 한국방송영상산업진흥원(2004)이 ‘디지털 다매체 시대의 공영방송’이라는 연구보고서를 비롯하여 한국방송광고공사(2006)가 ‘방송통신융합시대 방송공익성 제고방안’ 등의 연구를 시행하였다. 이들 연구에서는 공영방송의 위상정립안과 이를 위한 재원마련 정책에 대해 연구하였다.

최근 들어 공영방송의 규제체계에 대한 연구가 진행되고 있다. 이는 공영방송의 위상정립이 규제체계의 정립과 연계되어 있다는 점을 고려한 연구라고 할 수 있다. 대표적으로 한국방송광고공사(2007)는 ‘방송통신융합시대에 적합한 공영방송규제체제’를 통해 우리나라 공영방송의 적합한 규제체계에 대해 연구하였다. 아울러 방송위원회(2006)는 ‘방송통신융합시대 공영방송의 지배구조와 규제체제’ 연구를 통해 공영방송의 바람직한 법제와 개선방향을 연구하였다.

아울러 최근 방송과 통신의 융합상황에 외국의 사례를 벤치마킹하기 위해 공영방송의 법제에 대한 연구가 진행되었다. 정보통신정책연구원(2008)은 2009년 ‘프랑스 공영방송법제’ 연구를 통해 미디어 환경변화에 따라 공영방송의 법제가 어떻게 변화하고 있는지를 분석하였다. 한국전파진흥원(2006)도 ‘선국국의 방송법 비교연구’에서 각국의 공영방송 규제 체계와 법제를 분석하였다. 방송위원회(2004)도

‘방송통신융합시대 공익과 경쟁: 영국과 프랑스의 사례를 중심으로’라는 연구보고서에서 영국과 프랑스의 공영방송 규제체계에 대한 연구를 실시하였다.

공영방송의 재정 문제는 별도의 연구가 필요함에도 불구하고, 주로 방송산업 전체 재원정책 차원에서 연구가 진행되어 왔다. 대표적으로 방송위원회(2007)는 방송산업 재정 분석 및 요금정책이라는 연구보고서를 통해 공영방송의 재정정책 방향을 전체 방송산업 차원에서 논의해야 한다는 점을 강조하였다. 아울러 한국방송광고공사(2006)는 ‘방통융합시대 방송공익성 제고방안: 재원정책을 중심으로’에서 방송의 공공성 공익성 제고를 위해서는 KOBACO 중심의 광고대행체제가 적합하다는 정책방향을 제시하였다.

공영방송 재원에 대한 연구는 꾸준히 진행되어 왔지만, 최근 디지털 환경을 고려한 연구는 그렇게 많지 않다. 공영방송의 재원문제는 주로 방송광고제도의 개선차원에서 연구가 진행되어 왔다. 정보통신부(2007)는 ‘방송광고제도 개선방안 연구’에서 전체 방송광고 개선차원에서 공영방송의 재원문제를 연구하였다. 아울러 한국방송광고공사(2006)도 ‘방통융합시대 KOBACO 체제 공적기능강화방안 연구’에서 공영방송의 공공성 강화를 위해서는 방송광고공사의 미디어렐 기능을 지속해야 함을 강조하였다.

3. 연구목표 및 내용

가. 연구목표

본 연구는 변화하는 방송환경을 고려하여 우리나라의 공영방송이 어떠한 위상을 갖고 서비스 하는 것이 바람직한지를 바탕으로 공영방송의 안정적 운영을 위한 재원조달 방안과 이를 위한 제도개선 방안을 모색하는데 있다. 따라서 다음과 같은 네 가지의 세부연구 목표를 설정하였다.

첫째는 미디어법 개정 등 방송환경 변화에 대응하는 공영방송의 바람직한 위상과 역할 정립방안 제시하고자 한다.

둘째는 현 공영방송 제도의 문제점 분석 및 개선방안 모색을 통한 바람직한 공영방송 제도 정립방안을 제시하고자 한다.

셋째는 공영방송의 안정적인 운영을 위한 자원(수신료, 광고 등) 조달방안 및 이의 방송산업 파급효과 분석 제시하고자 한다.

넷째는 공영방송의 안정적 운영 위상정립, 그리고 체계적인 자원조달을 위한 법제도 개선 방안 제시하고자 한다.

나. 연구내용

본 연구는 그동안 쟁점이 되어 왔던 미디어 관련법의 개정에 따라 미디어 환경 특히 방송환경의 변화가 예상되는 시점에 맞춰 향후 미디어 시장변화에 따라 공영방송의 위상을 어떻게 재정립해야 하는지를 연구하고자 한다. 그 동안 연구가 현행 체제 즉 방송산업이 공영방송이든 민영방송이든 동일한 수직적 체계 하에서 존재한다는 가정에서 진행되어 왔다. 그러나 본 연구는 규제완화를 통한 시장경쟁원리가 작동하는 상황을 가정하여 연구를 진행함으로써 향후 미디어 시장변화에 적절히 대응하는 공영방송의 위상정립 방안을 마련하고자 한다.

따라서 본 연구는 공영방송의 재정안정화 차원에서 해외 주요 공영방송이 어떻게 위상을 재정립하고 있는지를 고려한 정책연구를 실시하여 변화하는 환경에 적절히 대처할 수 있는 우리만의 공영방송 재정안정화 방안을 모색해보고자 한다. 또한 해외 주요 공영방송이 디지털 상황에서 어떠한 재언마련 정책을 추진하고 있는지를 고찰하여 우리의 상황에 적합한 도출하는데 참고사례로 활용하고자 한다.

아울러 최근 변화하고 있는 미디어 경쟁상황 뿐만 아니라 곧 재편될 미디어랩 제도를 고려한 공영방송의 위상정립과 자원정책방안을 모색해 보고자 한다. 특히 공영방송의 수신료 비중과 광고 및 기타수입의 비중을 어떻게 산정하는 것이 적절한지에 대한 정책방안을 모색하여 제시하고자 한다. 무엇보다도 본 연구는 기존의 연구와는 달리 공영방송의 자원안정화와 방안 마련뿐만 아니라 이를 제도적으로 정착시키기 위한 법, 제도 개선방안에 대한 구체적인 방안도 함께 제시하고자 한다. 이와 같은 관점에서 본 연구에서 다루고자 하는 내용을 정리하면 다음과 같다.

○ 공영방송 위상과 역할 정립

- 공영방송 제도의 현황 및 문제점
- 공영방송의 정의와 필요성 및 존립근거

- 방송환경변화와 공영방송의 위상 변화
 - . 미디어 관계법 개정과 공영방송의 위상
 - . 민영 미디어렐 도입과 공영방송의 위상
- 해외 공영방송의 제도 및 재원 고찰
 - 해외 공영방송 제도의 내용과 현황
 - 해외 공영방송 경영 방식
 - 해외 공영방송 제도 및 재원정책
- 공영방송 재원구조 안정화 방안
 - 공영방송 재원구조 분석
 - 방송광고제도 개선과 공영방송 재원 변화
 - 공영방송 광고의 적정 비율
 - 공영방송 수신료의 적정비율 및 현실화 방안
- 공영방송 제도 개선 방안 및 영향 고찰
 - 공영방송 위상정립을 위한 법제 개선
 - 공영방송 재원구조 안정화를 위한 제도 개선
 - 공영방송 제도개선과 방송산업 파급효과

4. 연구방법

본 연구는 효과적인 연구 목표달성을 위하여 다양한 절차와 방법을 통해 연구를 진행하였다.

첫째는 공영방송 연구의 기초 현황 파악을 위한 문헌조사를 연구를 실시하였다. 문헌연구는 국내외 관련 문헌 고찰을 통하여 기초 자료 수집 및 분석하였다. 그리고 이를 통해 공영방송 운영 및 재원에 대한 기존연구의 성과 및 타당성을 검토하였다.

둘째는 관련 산업계와 전문가의 연구 자문을 실시하였다. 공영방송 관련 분야의

종사자, 정책입안자, 학자들에게 연구진행과정에서 구체적인 연구방향 및 결과 방안 도출에 필요한 의견을 수렴하여 타당성 있는 연구 성과를 제시하였다. 아울러 연구 주무부서 담당자와 연구진간의 연구협력팀 운영을 통해 연구를 진행하였다.

셋째는 해외 주요국의 사례 분석하였다. 영국, 일본, 프랑스 등의 공영방송 운영, 규제 체계 현황 및 특징 분석하였다. 특히 이들 나라의 공영방송 경영체제 및 재원 구조에 대한 분석을 실시하였다. 특히 각국 공영방송의 운영과 재원 구조에 대한 사례 연구를 통해 시사점 및 관련 전략을 도출하였다.

넷째로 공영방송 및 방송분야 재원에 대한 제도개선 효과를 분석하였다. 공영방송의 재원 정책 변화에 따른 방송재원에 미치는 영향과 효과에 대한 실증 분석하여 데이터를 제시하였다.

II. 공영방송 위상과 역할

1. 공영방송의 현황 및 제도

가. 공영방송의 현황

1) 대표 공영방송 현황

우리나라의 대표적인 공영방송은 KBS와 EBS가 있다. KBS는 방송법에 국가기간방송으로 방송의 공공성과 공익성의 구현을 목표로 하고 있는 방송으로 규정하고 있다. EBS도 한국교육방송공사법에 교육프로그램을 통해 공익성과 공공성을 구현하는 방송으로 규정하고 있다.

KBS는 KBS 1TV와 2TV라는 2개 텔레비전 채널을 운영하고 있다. 라디오는 1·2·3 라디오와 1·2FM, 한민족방송과 국제방송(KBS World Radio)라는 7개 채널을 운영하고 있다. KBS 1TV는 보도·시사정보·스포츠·교양 등을 방송 모든 시청자에게 고르게 서비스를 한다는 보편성을 편성철학으로 삼고 서비스를 제공하고 있다. 특히 KBS 1TV는 수신료를 기반으로 광고 없이 채널을 운영하고 있다. KBS 2TV는 대중문화에서 고급문화까지 다양하고 품격 있는 문화프로그램 방송, 1TV와 분명한 차이가 있는 방송서비스를 제공하기 위해 '다양성'을 바탕으로 서비스를 제공하고 있다. 라디오의 경우 제1라디오는 시사정보채널, 제2라디오는 문화채널, 제1FM은 고전음악과 국악 전문채널, 제2FM은 대중음악 전문채널이다. 제3라디오 사랑의 소리 방송은 장애인 및 소외계층을 위한 채널이고, 한민족방송은 남북화합과 교류를 위한 채널이며, 국제방송(KBS World Radio)은 국제친선과 한국문화 소개를 위한 홍보채널의 역할을 하고 있다(<http://www.kbs.co.kr/openkbs/>).

EBS는 학교교육을 보완하고, 국민의 평생교육에 이바지하기 위한 목적으로 설립되었다. EBS는 1개의 지상파TV방송 채널과 1개의 FM라디오 방송을 운영하고 있다. 지상파TV의 경우 유아·어린이 프로그램, 방과 후 학습 프로그램, 가족대상 프로그램, 다큐멘터리, 문화예술 프로그램 등 모든 연령대를 위한 채널이다. FM라디오 채널은 외국어 프로그램을 중심으로 세계음악 등 다양한 교양물, 특강, 생활정보 프

로그그램을 제공하고 있다. 이외에도 위성방송과 케이블TV의 유료채널로 EBS 플러스 1, EBS 플러스2를 운영하고 있다. 아울러 DMB 채널인 위성DMB EBS와 미국에서 방송하는 EBS America, 영어학습 방송인 EBS English 채널도 제공하고 있다, EBS 플러스1은 수능전문 채널이고, EBS 플러스2는 평생교육 채널이다. 위성 DMB EBS는 교육·교양 프로그램과 수능전문 프로그램을 위성DMB를 통해 제공하는 채널이다. EBS English는 다양한 영어교육 프로그램을 케이블TV와 위성방송을 통해 제공하는 채널이다. 그리고 EBS America는 미주지역 교민을 대상으로 교양프로그램, 주부·여성 프로그램, 한국어 교육 프로그램 등을 제공하고 있다 (<http://www.ebs.co.kr/jsp/portal/Company/intro>).

2) 기타 공공서비스 방송

공영방송은 아니지만 공익적인 목적으로 운용되는 방송은 앞에서 제시한 KBS, EBS 이외에 아리랑국제방송, 국악방송, KTV 등이 있다. 이외에도 방송통신위원회가 방송법 제70조 제8항 및 동법 시행령 제56조의2에 따라 매년 선정하는 공익채널도 넓은 의미에서 공익적인 방송이라 할 수 있다. 공익채널은 방송채널사용사업자가 운영하는 채널로 해당 방송분야에서 공익성 및 사회적 필요성을 고려하여 방송통신위원회가 선정하고, 이들 채널은 국민들에게 필요한 서비스로 인정하여 케이블TV와 위성방송 채널을 통해 의무재전송 하고 있다.

<표 2-1> 2010년도 공익채널 현황

분야	해당 채널
사회 복지	복지TV, 육아방송(Korea Child Broadcasting), 법률방송
과학문화 진흥	아리랑TV, 사이언스 TV(Science TV), 극동Art TV
교육지원	EBS English, EBS플러스1수능전문, EBS플러스2중학/직업

※ 공익채널 유효기간 : 2010.1.1. ~ 2010.12.31.

아리랑국제방송은 한국을 대표하는 글로벌 방송으로서 전 세계를 대상으로 TV와

Radio를 통해 한국에 대한 국제 사회의 올바른 이해 증진과 지구촌을 더욱 가깝게 만드는 일을 하고 있다. 1996년 국제방송교류재단이 설립되어 1997년 2월 3일 케이블채널로 국내방송을 시작했다. 1997년 주한 외국인 대상 국내 케이블TV로 개국한 Arirang TV는 1999년 아시아 태평양 권역을 대상으로 한국 최초의 해외위성방송을 개국하였다. 이후 2000년에는 미주, 유럽 및 아프리카를 포함하여 전세계 방송 네트워크를 완성하였으며, 현지 외국인 및 교포를 대상으로 한국의 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 콘텐츠를 제공해 오고 있다. 현재 아리랑국제방송은 전세계 188여개국 약 6,260만 시청자를 확보하고 있다(<http://www.arirang.co.kr/prroom/>).

국악방송은 2001년 한국음악 전문채널로 출발하였다. 전통문화의 보존 및 대중화와 방송을 통한 문화의 다양성 추구로 민족문화의 창달에 기여하고, 기존방송에서 소외된 국악 및 전통문화 방송편성으로 문화적 소외계층의 방송복지실현을 목표로 하고 있다. 국악방송은 국악감상, 국악교육, 국악의 대중화, 국악의 현대화 프로그램 등 전통문화와 연계된 프로그램을 제작하고 있다. 방송시간은 1일 24시간(본방송 19시간, 재방송 5시간)이며, 방송구역은 서울경기(FM99.1, 5KW), 전북남원일원 FM95.9(1KW), 전남 진도, 목포일원 FM94.7(500W)에 송출되고 있다(<http://www.gugakfm.co.kr/>).

공익적인 기능을 수행하는 대표적인 케이블TV 방송인 KTV는 1961년 공보처 산하 국립영화제작소로 출범하여 1995년 케이블TV의 출범과 함께 케이블 텔레비전 방송을 시작하였다. 2002년에는 위성을 통해 채널서비스를 제공하기 시작하였고, 동시에 인터넷 방송서비스를 시작하였다. 2005년에 한국정책방송 KTV로 명칭을 변경하였고, 2009년부터 종일방송과 IPTV 서비스를 제공하고 있다. 현재 문화체육관광부 소속으로 국정정보 프로그램, 정책현안 프로그램, 문화교양 프로그램, 국민참여 프로그램 등을 제작하여 방송하고 있다(<http://www.ktv.go.kr/introduce/>).

나. 공영방송의 법제

현재 대표 공영방송인 KBS는 방송법상에 그 존재와 운영방안을 명시하고 있다. 교육중심의 방송인 EBS는 별도로 한국교육방송공사법에 그 존재와 운영방안을 명시하고 있다. 따라서 KBS는 방송법에 근거하여 방송을 하고 있으며, EBS는 한국교육방송공사법에 근거하여 방송을 하고 있다.

1) KBS 법제

○ KBS의 성격과 설립 목적

방송법에는 KBS를 국가기간방송으로 명시하고 있다. 방송법 제43조(설치)에는 “공정하고 건전한 방송문화를 정착시키고, 국내외 방송을 효율적으로 실시하기 위해 국가기간방송으로 한국방송 공사를 둔다”라고 명시하고 있다. 그리고 44조(공적 책임)에서는 KBS가 공영방송으로서 어떠한 역할을 해야 하는지를 명시하고 있다. 첫째, KBS는 “방송의 목적과 공적 책임, 방송의 공정성과 공익성을 실현하여야 한다”고 규정하고 있다. 둘째, “국민이 지역과 주변 여건에 관계없이 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있도록 노력하여야 한다”고 규정하고 있다. 셋째, KBS는 “시청자의 공익에 기여할 수 있는 새로운 방송프로그램·방송서비스 및 방송기술을 연구하고 개발하여야 한다”고 규정하고 있다. 넷째, KBS는 “국내외를 대상으로 민족문화를 창달하고, 민족의 동질성을 확보할 수 있는 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다”고 규정하고 있다.

○ KBS의 운영 및 감독

방송법 제46조(이사회의 설치 및 운영)에 KBS는 “공사의 독립성과 공공성을 보장하기 위하여 공사 경영에 관한 최고의결기관으로 이사회를 둔다” 명시하고 있어 이사회가 방송의 운영을 책임지도록 하고 있다. 실제 이사회는 방송법 제49조(이사회 기능)에는 ‘공사가 행하는 방송의 공적 책임에 관한 사항’, ‘공사가 행하는 방송의 기본운영계획’, ‘예산·자금계획’, ‘결산’, ‘경영평가 및 공표’, ‘사장·감사의 임명제청 및 부사장 임명동의’, ‘지역방송국의 설치 및 폐지’, ‘기본재산의 취득 및 처분’, ‘손익금의 처리’ 등을 심의·의결하도록 하고 있어 실질적 운영권한을 부여하도록 하고 있다.

방송법 제50조(집행기관)에 KBS는 집행기관으로서 사장 1인, 2인 이내의 부사장, 8인 이내의 본부장 및 감사 1인을 두도록 규정하고 있다. 사장은 이사회 제청으로 대통령이 임명하고, 부사장과 본부장은 사장이 임명한다. 다만, 부사장을 임명할

경우에는 이사회 의 동의를 얻도록 규정하고 있다. 감사는 이사회 의 제청으로 방송통신위원회에서 임명하도록 되어있다. 그리고 제51조(집행기관의 직무)에 사장은 공사를 대표하고, 공사의 업무를 총괄하며, 경영성과에 대하여 책임을 지도록 규정하고 있다. 사장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 부사장이 그 직무를 대행하고 부사장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 정관이 정하는 자가 그 직무를 대행하도록 하고 있다.

○ KBS의 재원 및 수신료

방송법 제56조(재원)에 따르면 KBS의 경비는 텔레비전방송 수신료로 충당하되, 목적 업무의 적정한 수행을 위하여 필요한 경우에는 방송광고수입 등 대통령령이 정하는 수입으로 충당할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라 방송법 시행령 제36조(재원)에 KBS 재원의 경우 방송광고수입, 방송프로그램 판매수익, 정부보조금, 협찬 수입, 위성방송 등 새로운 매체를 통한 수입, 송신업무의 수탁에 따른 수입, 사채 또는 차입금, 전년도 이월금, 기타 방송 사업에 부수되는 수입으로 재원을 충당할 수 있도록 규정하고 있다.

KBS의 주요 수입원인 수신료의 경우 방송법 제64조(텔레비전수상기의 등록과 수신료 납부)에 의해 텔레비전방송을 수신하기 위하여 텔레비전수상기(이하 "수상기"라 한다)를 소지한 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 KBS에 그 수상기를 등록하고 텔레비전방송수신료(이하 "수신료"라 한다)를 납부해야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 수상기에 대하여는 그 등록을 면제하거나 수신료의 전부 또는 일부를 감면할 수 있다. 방송법 제65조(수신료의 결정)에 따라 수신료의 금액은 KBS 이사회가 심의·의결한 후 방송통신위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정되고, 공사가 이를 부과·징수한다. 그리고 방송법 제66조(수신료 등의 징수)에 따라 KBS는 수신료를 징수함에 있어서 수신료를 납부하여야 할 자가 그 납부기간 내에 이를 납부하지 아니할 때에는 그 수신료의 100분의 5의 범위 안에서 대통령령이 정하는 비율에 상당하는 금액을 가산금으로 징수할 수 있다. 그리고 공사는 제64조의 규정에 의한 등록을 하지 아니한 수상기의 소지자에 대하여 1년분의 수신료에 해당하는 추징금을 부과·징수할 수 있다. 아울러 방송법 제 67조(수신기 등록 및 위탁)에 따라 KBS는 수신료의 징수업무를 시·도지사에게 위탁할 수도 있으며, 수상기의 생산자

판매인·수입판매인 또는 공사가 지정하는 자에게 수상기의 등록업무 및 수신료의 징수업무를 위탁할 수 있다.

한편, 방송법 제68조(수신료의 사용)에는 KBS가 징수한 수신료를 대통령령이 정하는 바에 따라 한국교육방송공사법에 의한 한국교육방송공사의 재원으로 지원할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따라 방송법 시행령 제49조(교육방송에 대한 수신료의 지원)에서 KBS는 한국교육방송공사가 행하는 방송에 대한 송신지원에 소요되는 금액과는 별도로 매년 수신료 수입의 100분의 3에 해당하는 금액을 한국교육방송공사에 지원하도록 규정하고 있다.

2) EBS 법제

○ EBS의 성격과 설립 목적

한국교육방송공사법 제1조(목적)에는 EBS의 설립목적을 분명하게 하고 있다. 한국교육방송공사를 설립하여 교육방송을 효율적으로 실시함으로써 학교교육을 보완하고 국민의 평생교육과 민주적 교육발전에 이바지함을 목적으로 한다고 규정하고 있다. 그리고 제7조(업무)에서는 EBS의 업무를 텔레비전 교육방송의 실시, 라디오 교육방송의 실시, 위성 교육방송의 실시, 방송시설의 설치·운영 및 관리, 프로그램 제작 및 공급사업, 교육관련 행사 등의 주관 및 국제교류, 교육방송에 관한 조사·연구 등으로 규정하고 있어 교육을 위한 방송이라는 점을 분명히 하고 있다.

○ KBS의 운영 및 감독

한국교육방송공사법 제13조(이사회 설치 및 운영)에 EBS는 교육방송의 독립성과 공공성을 확보하고 공사의 업무에 관한 중요사항을 의결하기 위하여 이사회를 두도록 규정하고 있으며, 이사회는 방송통신위원회가 임명하는 비상임이사 9인으로 구성하도록 하고 있다. 한국교육방송공사법 제14조(이사회 기능)에 이사회는 EBS가 행하는 방송의 종합적인 기본계획, 예산·자금계획 및 운용계획, 예비비의 사용 및 예산의 이월, 결산, 공사의 경영평가 및 공표, 방송시설의 설치 및 폐지, 부동산 등 기본재산의 취득 및 처분, 장기차입금의 차입 및 사채의 발행과 그 상환계획,

손익금의 처리 등을 심의·의결하도록 하고 있어 EBS의 최고의사결정으로 규정하고 있다.

한국교육방송공사법 제9조(임원)에는 EBS 임원으로 사장 1인, 부사장 1인과 감사 1인을 두도록 하고 있다. 사장은 방송통신위원회 위원장이 방송통신위원회의 동의를 얻어 임명하며, 감사는 방송통신위원회에서 임명하고, 부사장은 사장이 임명하도록 규정하고 있다. 한국교육방송공사법 제12조(임원의 직무)에 사장은 공사를 대표하고, 공사의 업무를 총괄하며, 경영성과에 대하여 책임을 지도록 하고 있다. 그리고 사장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 부사장이 그 직무를 대행하고 부사장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 정관이 정하는 자가 그 직무를 대행하도록 하고 있다. 감사는 공사의 업무 및 회계에 관한 사항을 감사하도록 규정하고 있다.

○ EBS의 운영재원

한국교육방송공사법 제19조(재원)에 EBS의 경비는 방송발전기금의 출연액, 텔레비전방송수신료의 일부, 국가·지방자치단체의 보조금, 교육정보 제공체제의 운영에 의한 이용료·수수료 및 수익금, 기타 수입금 등으로 충당하도록 규정하고 있다. 특히 한국교육방송공사법 제24조(보조금 등)에서는 국가 및 지방자치단체는 예산의 범위 안에서 대통령령이 정하는 바에 의하여 공사의 업무에 필요한 경비의 일부를 보조하거나 재정자금을 융자할 수 있으며 공사의 사채를 인수할 수 있다고 규정하고 있다.

2. 공영방송의 정의 및 필요성

가. 공영방송의 분류 및 정의

1) 공영방송 제도의 분류

방송사를 방송제도로 분류하면 국영, 공영, 민영으로 구분한다. 일반적으로

방송사가 어느 방송제도에 속하는지를 구분하는 기준은 세 가지 차원을 고려한다. 첫째는 소유 및 운영주체가 누구이며, 둘째는 운영하는 재원이 무엇이며, 셋째는 어떠한 목적으로 운영하는가 하는 점이다. 이 세 기준으로 방송사를 분류해 보면, 국영방송은 국가가 소유 운영하며, 국고 즉 세금으로 운영하고, 주로 국가의 홍보 및 국가이익을 위해 운영한다. 공영방송은 공공기관이나 단체가 소유 운영하고, 수신료로 운영하며, 공공의 이익을 위해 봉사한다. 민영방송은 개인이 소유 운영하고, 광고가 주요재원이며, 이용자의 만족을 위해 봉사하는 방송이다.

<표 2-2> 국영방송, 공영방송, 민영방송의 구분

유형	소유 및 운영주체	주요재원	목표	사례	
				국내	해외
국영	국가	국고(세금)	국가홍보, 국가이익	사회교육방송	중국CCTV, 북한 조선중앙방송 등
공영	공공단체	수신료	공공의 이익	KBS, EBS	영국 BBC, 일본 NHK 등
민영	개인	광고, 가입 료, 이용료	이용자 만족	SBS, 지역민방, 케이블TV 등	미국 CNN, 영국 BskyB 등

방송제도의 분류기준에 따라 우리나라의 방송사를 분류해 보면, KBS와 EBS는 공영방송에 속한다. 그리고 SBS와 지역민방, 케이블TV와 위성방송은 민영방송에 속한다. MBC의 경우 소유 및 운영주체는 ‘방송문화진흥회’로 공공기관이지만, 주요재원이 광고이고, 방송의 목표가 이용자 만족에 있으므로 엄밀한 의미에서 공영방송으로 규정하기 어렵다. KBS의 경우 소유 및 운영주체가 공공기관이지만 그 주요재원이나 추구하는 목표를 보면, KBS 1TV는 공영방송에 속하지만, KBS2TV의 경우 민영방송의 성격을 일부 띠고 있다. MBC의 경우 출발자체는 민영방송으로 출발하였으나 정치적인 혼란 속에서 몇 차례 운영주체가 바뀌면서 현재는 방송문화진흥회와 정수장학회라는 두 주체가 소유하고 있고, 실질적인 운영주체는 방송문화진흥회이다.

2) 공영방송의 범위와 정의

○ 공영방송의 정의

공영방송은 정치권력과 자본으로부터 자유를 담보하기 위해 공적 주체가 소유하고 수신료를 재원으로 운영되는 방송을 말한다. 이러한 공영방송은 불특정 다수의 시청자에게 방송서비스를 제공한다는 점에서 다양성(공급원 다양성, 내용의 다양성, 노출의 다양성), 객관성, 공정성, 문화적 정체성, 보편적 서비스 등의 가치실현에 기여하도록 규제한다. 특히 공영방송은 수신료를 기반으로 무료 보편적 서비스를 제공하며, 커다란 사회적 영향력을 미친다는 점에서 공중에 대해 사회적 책임을 져야 한다.¹⁾

반면 상업방송은 사적 소유로서 가입자를 대상으로 방송서비스를 제공하고 그 대가로 징수하는 요금과 광고수입으로 운영한다. 상업방송은 지상파를 이용하지 않고 가입자에게만 방송서비스를 제공하고, 서비스 요금을 부과한다는 점에서 민영방송과 차이가 있다. 상업방송에서 시청자는 자신의 의사에 따라 서비스 가입여부와 이용하려는 서비스 유형을 결정할 수 있기 때문에 일반 재화시장에서와 마찬가지로 소비자로서의 지위를 갖는다.

현재 우리나라에서 공영방송은 KBS와 EBS 등 공적 소유구조를 갖춘 지상파방송사를 일컫는 것으로 인식하고 있다. 그런데 공영방송의 개념은 엄밀한 의미에서 공적 소유구조뿐만 아니라 재원에서도 공적구조를 갖추어야 한다. 공적 소유구조와 공적 재원구조는 공영방송이 방송프로그램을 통한 공익성 실현의 전제조건으로 간주되기 때문이다. 그렇지만 우리나라에서 공적 소유와 공적 재원구조라는 조건을 갖춘 공영방송을 찾아보기는 어렵다. KBS의 경우도 수신료가 재원의 40% 수준에 머물고 있는 실정이다. 이로 인해 우리나라 공영방송 논의에서 불가피하게 공영방송의 불완전한 위상에 대한 논란이 반복될 수밖에 없다.

1) 김승수(2002)는 공영방송에 다음과 같은 3가지 형태가 존재한다고 지적하였다. 첫째, 가부장적 공영방송 형태이다. 영국을 비롯한 유럽이나 일본의 공영방송처럼 문화적 기능, 공익적 기능이 강조되며, 수신료를 주요 재원으로 하고, 정부와 의회의 작간접적 통제를 받는다. 둘째, 틈새 시장적 공영방송 형태이다. 이는 미국의 공영방송처럼 시장실패를 보완하기 위해 존재한다. 셋째, 국민 참여적 공영방송 형태이다. 네덜란드나 북유럽 국가의 공영방송처럼 다른 방송을 이끌어가는 주류방송인 동시에 국민 참여의 속성이 강하다. 또한 김승수는 우리나라 공영방송은 지나친 국가개입과 상업적 속성으로 뚜렷한 특성을 갖지 못하면서 책임 있는 방송을 하지 못하고 지적하고 있다.

○ 공영방송과 공공방송체제

일반적으로 ‘공영방송’은 공영(公營)이라는 어휘에서 알 수 있듯이 방송사의 소유형태나 재원조달, 운영형태를 총체적으로 고려해 규정해야 한다. 그러나 공영방송이 탄생하게 된 이유를 생각한다면 공영방송은 그 방송사가 추구하는 목표와 가치 측면에서 정의하는 것이 필요하다. 실제로 공영방송이 공공 소유화되어 있고, 운영이 공공 재원화 되어 있다고 할지라도 공익을 실현하지 못한다면 공영방송이라 할 수 없다. 이와 같은 논리에서 본다면 개인이 소유하거나 광고로 운영이 된다고 할지라도 프로그램을 통해 공익정신을 구현하고 있다면 그 방송사는 공영방송다운 방송이라 할 수 있다(공영방송발전연구위원회, 1994, 46-47쪽).

공영방송이 추구하는 가치가 무엇이냐에 따라 공영방송의 범주를 정할 수 있다는 측면에서 공영방송에 대한 용어 정리가 필요하다. 공영방송이라는 용어를 사용할 때는 그 속에 내포된 ‘공공방송체제’와 ‘공영방송사’의 개념을 분리해서 사용할 필요가 있다. 공공방송체제는 방송이 추구하는 공익적 가치를 달성하기 위해 만들어진 방송체도로 소유나 재원조달 방식은 다양할 수 있기 때문이다. 즉 공영방송체제 속에는 소유와 재정이 공공적으로 통제된 공영방송뿐만 아니라 개인이 소유하거나 광고방송을 하는 상업방송도 포함될 수 있기 때문이다. 이러한 관점에서 영국이 채택한 공영방송체제는 순수 공영방송인 BBC뿐만 아니라 기타 방송사들도 포함되어 있다(공영방송발전연구위원회, 1994, 47쪽).

○ 우리나라 공영방송과 공공방송체제

방송제도의 분류기준을 우리나라에 적용할 경우, 우리나라의 공영방송은 KBS와 EBS가 해당한다. 이 두 방송사는 정부의 출자로 설립한 방송으로 운영주체, 운영재원, 그리고 운영목적과 추구하는 가치가 공익구현에 있다. 이 두 방송사는 운영과 설립주체가 공공기관이고, 재원도 수신료를 중심으로 운영되며, 지향하는 가치도 공익에 두고 있다. 실제로 KBS 2TV가 광고를 통해 이용자의 만족충족을 추구하고 있지만, 더 넓은 의미에서 KBS가 추구하는 가치를 규정하고 있는 방송법에 따르면,

KBS의 존재목적은 ‘공익구현’에 있다. 이러한 관점에서 볼 때 KBS와 EBS가 우리나라의 공영방송사로 규정할 수 있다.

실제로 KBS와 EBS는 한국의 대표적이고 실질적인 공영방송이다. 공영방송은 정부가 직접 관리, 운영하는 국영방송이나 영리 목적의 민영방송과는 달리 정부와 정치권력 그리고 상업 자본으로부터 독립적이고 자율적인 위치에서 공정성과 공익성을 추구하면서 다양하고 보편적인 서비스를 통해 방송문화와 공공복지를 향상시키는 것을 이념적 목표로 하고 있다. 그런 만큼 공영방송은 정부나 개인이 아닌 공공이 소유하고 국민 전체가 주체가 되어 공공의 이익을 위해 운영되는 방송으로 그 재원의 대부분을 공적으로 조달한다는 특징을 갖고 있다. 그런 점에서 방송법은 공영방송으로서의 KBS와 EBS의 역할수행을 위한 기본재원을 텔레비전 방송 수신료, 기타재원 등을 규정하고 있다.

공공방송체제에 속하는 방송사는 운영 재원이 광고로 운영된다고 할지라도 실제로 소유 및 운영주체가 공공 혹은 공익기관이고, 지향하는 가치와 제공하는 서비스가 공익을 추구하는 방송사를 말한다. 우리나라의 경우 대표적으로 아리랑국제방송, 국악방송, KTV, 국회방송 등이 이에 해당한다고 할 수 있다. 실제로 이들 방송사는 운영주체가 국가기관 혹은 공공기관이며, 방송내용을 통해 달성하고자 하는 목표가 공익실현에 있다. 실제로 서비스하는 내용에 있어서도 공공의 복지와 가치 실현에 두고 운영하고 있다.

나. 공영방송의 존재 의의

1) 공영방송의 역할

일반적으로 공영방송은 다음과 같은 3가지의 기본적 전제를 가지고 있다. 첫째, 공영방송은 시장의 목표와는 다른 목표를 가지고 있다. 둘째, 공영방송이 추구할 목표는 특정 분야에만 제한되는 것이 아니라 모든 분야 전반에 걸쳐서 적용된다. 셋째, 공영방송은 모두가 무료로 이용할 수 있어야 한다. 이러한 기본 전제에 기초하여 공영방송은 시청자 이익을 우선하고, 다양한 프로그램과 다양한 선택의 기회제공, 프로그램의 고품질 유지 및 국가정체성의 반영, 보편적인 접근의 보장이라는 공

동의 목표를 지향하고 있다(김진영외, 2002, 52-53쪽).

대표적인 공영방송인 한국의 KBS, 일본의 NHK, 영국의 BBC 등 모든 공영방송은 공공성과 공익성, 그리고 다양성을 기본 가치로 삼고 있다. 아울러 양질의 서비스를 통해 국민들의 방송복지와 정보복지 증진에 이바지 한다는 목표를 설정하고 있다. 그리고 이러한 목표 달성은 프로그램과 서비스를 통해 이룩한다는 점을 분명히 하고 있다.

<표 2-3> 공영방송의 지향목표

KBS (방송법44조/ 공사의 공적책임)	<ul style="list-style-type: none"> - 공사는 공적 책임, 방송의 공정성과 공익성을 실현하여야 함. - 공사는 국민이 지역과 주변 여건에 관계없이 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있도록 노력해야 함. - 공사는 시청자의 공익에 기여할 수 있는 새로운 방송 프로그램과 방송서비스 및 방송기술을 연구하고 개발하여야 함. - 공사는 국내외를 대상으로 민족문화를 창달하고, 민족의 동질성을 확보할 수 있는 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 함.
NHK	<ul style="list-style-type: none"> - 국민의 다양한 요망을 만족시키고 일본의 문화수준을 향상시키는 데 기여하는 풍부하고 우수한 방송 프로그램을 방송함. - 방송을 전국에서 수신할 수 있도록 방송망을 정비하여 유지함. - 전국지향의 방송 프로그램 이외에 지역지향의 프로그램을 제공함. - 방송 및 그 수신의 진보발달에 필요한 조사연구를 하여 그 결과를 가능한 일반에 제공함. - 국제 친선 및 다양한 교류의 발전에 이바지하기 위하여 국제방송 등을 실시함.
BBC	<ul style="list-style-type: none"> - 소유의 사적인 집중화를 방지하는 역할 수행함. - 프로그램의 제작과 질적, 양적으로 우수한 프로그램 공급의 중심 역할 담당함. - 시장에 영향을 미치는 충분한 규모를 갖고 방송의 질적 기준을 제공할 역할 수행함. - 공공 서비스의 목적추구를 통한 시장실패의 보충 및 현재와 미래의 선택 폭을 확대함.

*출처: 김진영외(2002).를 바탕으로 수정·보완.

2) 공영방송의 임무

공영방송은 일반 방송과 동일하게 국민의 소유인 전파를 이용하여 서비스를 제공한다. 동시에 국민이 부담하는 재원을 활용하여 서비스를 제공한다. 그런 측면에서 방송의 주인인 공공의 이익에 부응하고 봉사는 역할을 하는 것이 기본적인 임무라 할 수 있다. 물론 전파를 이용하는 모든 방송사가 전파의 주인인 공공의 이익에 부응하는 방송서비스를 제공해야 하지만, 공영방송의 경우 그 운영목적 자체가 공공의 이익에 부응하는 것이기 때문에 더욱 공적인 책무에 충실해야 한다.

일반적으로 공영방송의 임무는 소극적 측면의 임무와 적극적 측면의 임무로 구분할 수 있다. 여기에서 소극적 의미의 임무 공영방송이 우리사회의 시대적 요구와 공중의 필요를 충족하기 위해 외부압력으로부터 독립성과 자율성을 확보해야 한다는 것이다. 그리고 적극적 의미의 임무는 방송이 외부로부터 압력으로 벗어나는데 그치는 것이 아니라 사회와 공중의 요구를 수렴하고 적극적으로 공익을 구현해야 한다.

소극적 측면의 공영방송이 추구해야 할 지향점은 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째는 공영방송은 방송에 대해 압력을 가하는 정치세력으로부터 자유로워야 한다. 즉 정부, 정당 등 정치적 집단의 압력으로부터 벗어나야 한다. 둘째는 공영방송은 공정성과 자율성 확보를 위해 경제 집단에 예속에서 벗어나야 한다. 즉 공영방송은 사적인 이윤추구의 도구로 남용되어서는 안 된다. 셋째는 내적, 외적 압력단체로부터 자유로워야 한다. 즉 공영방송은 다원화된 사회에서 외부는 물론 방송조직 내부의 다양한 조직의 부당한 압력으로부터 자유로워야 한다.

적극적 측면의 공영방송이 추구해야 할 지향점은 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째는 공정하고, 객관적인 방송서비스를 제공해야 한다. 공영방송은 어느 한쪽으로 치우치거나 특정한 계층이나 대상의 이해관계를 반영하는 방송을 해서는 안 된다는 것이다. 둘째는 지역 간, 계층 간 격차해소에 노력해야 한다는 것이다. 공영방송은 보도나 논평은 물론 드라마와 같은 오락물에서도 지역이나 계층 간 갈등을 조장하기 보다는 이들 간의 격차를 해소하는데 노력해야 한다는 것이다. 셋째는 일반 국민의 방송 접근권과 참여권을 보장해야 한다. 즉 공영방송은 보편적 서비스로 일반국민이 언제어디서나 방송서비스에 접근할 수 있도록 접근권을 보장해야 한다.

다. 공영방송의 한계 및 위기

디지털 기술의 발전으로 방송과 통신의 융합 현상이 심화되면서 공영방송은 또 다시 새로운 전환기를 맞고 있다. 1980년대 규제완화 정책으로 공영방송이 민영화와 상업화의 거센 도전에 직면하였던 이른바 ‘공영방송 위기’가 그 첫 번째 전환기였다면 21세기로의 전환에 즈음하여 가속화 되고 있는 디지털 혁명과 그에 따른 방송 통신의 융합 현상은 공영방송으로 하여금 두 번째 전환기를 맞게 하고 있다. 방송통신융합 기술과 서비스의 확대는 지상파 방송 서비스를 근간으로 하던 공영방송사에 서비스의 범위와 종류, 편성 전략과 재원 조달 문제는 물론 공영방송의 목적 자체와 수신료 납부자에 대한 공영방송사의 책무 등 다양한 문제를 근본적 차원에서 제기하고 있다(이민웅외, 2008, 5쪽).

이러한 때문에 공영방송 제도를 채택하고 있는 대부분의 나라는 국가 전체의 미디어 구조 안에서 공영방송을 어떻게 위치 지을 것인가라는 근본적인 문제에 봉착해 있으며, 공영방송과 다른 미디어와의 관계를 거시적 차원에서 유기적으로 고려해야 하는 과제에 직면하고 있다. 전 세계적으로 공영방송이 직면하고 있는 도전과 과제는 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째는 공영방송의 위상과 역할의 정립이다. 수많은 채널과 미디어가 등장하면서 일부 미디어는 공영방송의 역할을 대체하기도 하고, 한편으로는 미디어 간 경쟁의 증가로 공익서비스 영역이 축소되고 있다는 점에서 공영방송의 위상과 역할 재정립이 요구되고 있다. 둘째는 공영방송 운영에 필요한 재원문제이다. 디지털 전환에 따른 공영방송의 필요 재원의 증가, 그리고 방송프로그램의 고품격화에 따른 비용의 증가가 지속적으로 이뤄지고 있으나 그에 대응하여 수신료를 인상할 수가 없어 재원확보에 어려움을 겪고 있다.

2000년대에 들어오면서부터 공영방송 정체성에 대한 회의가 대두되었다. 실제로 공영방송이 발전한 유럽 등에서는 디지털방송과 인터넷이라는 새로운 미디어 환경에 직면하여 과연 공영방송이 존속될 필요가 있는 가라는 공영방송의 정체성 문제 대두되고 있다. 디지털화로 인한 채널의 증가는 공영방송이 그동안 추구해 왔던 공익성 문제, 즉, 다큐멘터리나 기타 비인기 분야에 대한 다양한 프로그램을 제공하던 것을 이제는 다양한 전문채널 혹은 틈새채널이 그 역할을 대신하게 됨으로써 공영방송의 주요 역할이 줄어들고 있다(김진영외, 2002, 50쪽).

이에 따라 영국은 ‘공공방송서비스 체제’라는 관점에서 디지털 시대 공영방송의 역할을 디지털 격차의 해소와 보편적 서비스 권을 보장하는 서비스로 규정하려는 노력을 하고 있다.

아울러 우리나라의 KBS 뿐만 아니라 영국의 BBC, 일본의 NHK 등과 같이 공·민영 혼합 방송제도를 채택하고 있는 국가들은 디지털, 다채널화에 따른 막대한 재원확보라는 재정문제에 직면하고 있다. 공영방송사들은 국가기간 방송으로서의 독점적 위치와 민영방송사와의 경쟁을 통해 규모와 조직이 방대해졌다. 프로그램 제작비와 인건비가 크게 상승했으며, 디지털·다채널화에 따른 시청률, 광고수익의 감소와 디지털화를 위한 막대한 재원확보라는 재정문제에 직면하고 있다. 재정위기는 국가기간방송으로서 독점적 위치에서 발생한 규모와 조직의 방대화, 비효율성에 기인했다고 볼 수 있다. 그러나 미디어간 경쟁의 증가와 유료서비스의 증가 등으로 이용자의 재정적 부담이 커지고 있어 이러한 재정문제를 해결할 뚜렷한 방안을 찾지 못하고 있는 것이 현실이다.

이러한 차원에서 현재 우리나라 공영방송이 맞고 있는 위기와 문제점은 다음의 제가지 측면으로 정리할 수 있다(송종길, 2006).

첫째, KBS 같은 공영방송사들이 재원의 상당부분을 광고수익에 의존하고 있다는 것이다. 이로 인해 공영방송이 시청률 경쟁에 뛰어들 수밖에 없게 됐으며, 민영방송과의 질적 차별화가 이뤄지지 못했다. 또한 이는 공영방송과 민영방송 간의 규제 차별화를 어렵게 함으로서 공적 책임과 공익성, 공정성에 관한 임무가 모든 지상파 방송에 추상적으로 부여되는 원인이 되었다.

둘째, 공영방송의 정치적, 경제적 독립 보장이 절대적으로 미흡하다는 것이다. 공영방송의 이사회 구성에는 방송위원회의 이사추천이 요구되고, 방송위원회는 정치권의 추천에 의해 임명됨으로서 정치적 영향력으로부터 벗어나기 어려운 구조를 가지게 되었다.

셋째, 내용규제의 문제점으로 편성규제 측면에서 공영방송과 민영방송 사이의 질적 차별화가 나타나지 못했다. 방송사업자에 대한 편성규제가 주로 형식적 차원의 규제에 국한됨으로서 공영방송이 어떤 공적 가치에 중점을 두어야 하는가에 대한 규제가 미흡하였다.

넷째, 공영방송과 민영방송을 규제하는 국가기관이 차별화되지 않고, 공영방송과 민영방송의 지배구조나 감독체계가 면밀하게 검토되고 정립되었던 역사가 부재하다

는 것이다.

3. 방송환경 변화와 공영방송 위상

가. 방송의 디지털화와 공영방송

1) 디지털화와 공영방송의 위기와 기회

디지털 시대의 도래와 함께 전파자원의 희소성이 극복되고 다매체·다채널화가 진전됨으로써 공영방송의 새로운 역할정립의 필요성이 커지고 있다. 디지털화로 전파의 희소성이 약화되고, 공영방송을 대체할 수 있는 다양한 미디어들이 등장함에 따라 공영방송의 공익적 역할이 축소되고 있다고 본다(김해식, 2009). 그러나 한편에서는 오히려 디지털화로 공영방송이 기타의 방송들이 수행할 수 없는 분야에 대한 역할이 가능해짐에 따라 공영방송의 위상을 새롭게 정립할 수 있는 기회로 보고 있다.

디지털화로 공영방송이 직면하게 되는 도전은 크게 세 가지 차원으로 정리할 수 있다(김해식, 2009). 첫째는 이념적 차원의 도전이다. 전파자원의 유한희소성이 극복되면서 전파의 공공관리 논리가 도전을 받게 되고, 전 세계적으로 시장원리와 경쟁원리의 도입을 주장하는 신보수주의의 득세로 공공 서비스 및 공공문화가 존립 위기에 처하게 됨으로써 공영방송의 정체성 위기가 발생하고 있다. 둘째로 시장 상황의 변화이다. 다매체·다채널화로 인해 공영방송의 독과점적 지배가 깨지고 공영방송이 차지하는 파이의 몫이 줄어들에 따라 공영방송의 위상이 약화된다. 셋째로 변화에 대한 적응의 문제이다. 케이블TV와 위성방송에 이어 위성DMB, 지상파DMB, 인터넷 TV포털 서비스, IPTV 등 새로운 디지털 매체의 급속한 출현과 함께 지상파방송의 디지털 전환이 추진되고 있는 가운데 공영방송이 매체 테크놀로지를 선도해가기는 한정된 자원 때문에 결코 쉽지 않다. 특히 지상파의 디지털 전환 재원이 가장 큰 문제로 부각되고 있다.

그러나 이러한 공영방송의 위기에 대한 논의는 공영방송을 사업체로 보느냐 하나의 사회제도로 보느냐, 공영방송의 프로그램을 상품으로 보느냐 문화(공공재)로 보느냐, 공영방송의 수용자를 소비자로 보느냐 시민으로 보느냐에 따라 크게 달라진

다. 다매체·다채널화와 관련하여, 즉 ‘전파자원의 유한희소성의 종언’의 관점에서 공영방송의 위기론을 주장하는 입장은 대개 앞의 관점에서 상황을 바라보고 있다. 이 경우에 공영방송의 위기는 총체적인 위기로 간주한다. 그러나 공영방송이 하나의 사회제도로서 소비자가 아니라 시민에게 필요한 문화적 기능을 하고 있다고 볼 경우 공영방송의 존립 근거는 디지털 시대에도 여전히 굳건하다고 할 수 있다. 이 때 공영방송의 위기는 정체성이나 존립의 차원이 아니라 재원의 불안정성이나 영향력 감소와 같은 보다 협소한 차원의 문제이다. 이렇게 보면 디지털 시대는 공영방송의 위기를 가져오는 것이 아니라 현상적 위기를 가져오는 것에 불과하며, 오히려 공영방송의 역할과 기능의 중요성이 더욱 커짐으로써 그 제도적 기반의 공고화와 운영 재원의 확보가 중요한 과제로 부상한다(김해식, 2009).

한편, 공영방송의 존립 근거를 그 발생(기원)에 한정하여 보느냐 아니면 그 역사(기능)의 측면까지도 고려하느냐에 따라서도 관점이 달라질 수 있다. 공영방송의 정당성 기반이었던 유한한 전파자원에 대한 공공적 관리라는 논리가 다매체·다채널화에 의해 와해되었기 때문에 공영방송의 존립 근거가 위약해졌다고 보는 관점은 공영방송의 존립 근거를 그 발생기원에서만 바라보는 입장이다. 그러나 공영방송이 이미 80년 이상의 역사를 가지고 있고 그 과정에서 공영방송이 행한 기능의 중요성을 고려한다면 단순히 발생기원의 측면에서만 공영방송의 존립 근거를 논하는 것은 문제가 있다고 할 수 있다. 즉, 공영방송의 발생기원이 전파 자원의 공공관리라고 하더라도 공영방송이 실제로 해온 중요한 기능들은 디지털 시대에도 여전히 공영방송을 존속시켜야 한다고 주장할 수 있는 충분한 근거가 될 수 있다(김해식, 2009).

2) 디지털시대 공영방송의 역할

디지털 시대에 공영방송이 제2의 전환기를 맞고 있는 근원적 이유는 디지털 미디어 기술이 콘텐츠를 공영방송 서비스 이용자들에게 다양한 전달해주는 길을 열어주고 있기 때문이다. 공영방송사가 케이블, 위성방송뿐만 아니라 DMB, 인터넷 등 다양한 플랫폼을 통해 콘텐츠를 전달 할 수 있게 되면서 공영방송사는 이제 지상파 사업자에서 멀티미디어 서비스 제공자로 변화하고 있다. 이러한 변화는 우리나라에서도 KBS 등 공영방송사가 케이블, DMB, VOD 등 뉴미디어 서비스에 적극 진출하

는 보편적 현상으로 나타나고 있다. 이러한 관점에서 디지털 시대 공영방송의 정체성과 기능은 다음과 같은 네 가지 측면으로 정리할 수 있다(이준웅, 2009).

첫째, 민족문화 창달과 문화적 정체성 확립은 공영방송에게 주어진 고유의 책무이자 역할이라고 할 수 있다. 이는 세계화 시대에 더욱 절실하게 요구되는 공영방송의 책무와 역할이라고 할 수 있다.

둘째, 보편적 서비스의 제공은 공영방송의 본래적인 임무이지만 정보화시대에 들어와서 그 중요성이 더욱 커진다. 정보화시대에서는 대부분의 정보가 유료화 되고 정보에 대한 접근 자체가 설비와 비용을 요하기 때문에 정보 부자와 정보 빈자 사이의 격차가 커질 가능성이 매우 높다. 그런 점에서 공영방송이 추구하는 보편적 서비스와 공공서비스는 사회가 정보 부자와 정보 빈자로 양극화되는 것을 예방하는 안전판을 제공하는 것이다. 디지털 시대에도 사회 구성원 모두가 상업방송의 논리로서는 접하기 어려운 개인의 삶과 공동체의 생활에 유익한 프로그램이나 정보에 접근할 수 있어야 한다. 뿐만 아니라 종합 뉴스나 국민적 이벤트 등 국민들의 공통의 관심사를 충실히 보도·중계함으로써 국민의 공감대를 형성하고 최소한의 기본적인 정보와 교양을 제공해야 한다. 그리고 다양한 부문에 걸쳐 다양한 장르의 다양한 주제를 제공함으로써 방송의 상업화에 의해 자칫 배제되기 쉬운 부문을 포괄하고, 나아가 사회적 소수자에 대한 서비스도 충실히 해야 할 것이다. 보편적 서비스는 내용적 측면뿐만 아니라 접근의 측면에서도 이루어져야 한다. 공영방송은 보편적 서비스를 제공해야 하는 임무를 지니고 있기 때문에 그 서비스들을 가장 폭넓은 수용자들이 수신할 수 있도록 다양한 전송통로를 마련해야 한다.

셋째, 공영방송은 방송의 공익성을 유지하는 지주의 역할을 해야 한다. 방송의 디지털화는 방송의 상업화를 더욱 촉진하게 될 것이다. 디지털 시대에도 공민영 혼합체제가 유지될 것으로 전망되지만 양적인 면에서는 상업방송이나 유료방송이 압도적으로 많은 비중을 차지하게 될 것이다. 이러한 방송의 전반적인 상업화 추세 속에서 공영방송은 방송의 상업화에 제동을 걸고 방송의 공익성을 제고하는 역할을 수행해야 한다.

넷째, 공영방송은 다매체·다채널화에 따른 정보의 홍수 속에서 유익한 정보를 선별하고 안내하는 역할을 담당해야 한다. 특히 인터넷의 발달에 따른 토론과 논쟁의 난무 속에서 사회적 아젠다를 설정하고 합리적인 토론과 국민 여론의 형성을 돕는 공론장으로서의 역할이 더욱 증대된다.

매체적 측면에서 볼 때, 디지털 시대의 공영방송은 공공 서비스 매체(public service media)로 진화해야 한다. 이는 전통적인 지상파 플랫폼에 안주하지 않고, 위성, 케이블, 인터넷, 모바일 등 모든 플랫폼에 다양한 서비스를 제공하는 보편적 내용 제공자(universal content provider)이자 주요 플랫폼의 채널들을 관리하는 사업자로서 자리매김을 해야 한다는 의미이다. BBC의 경우 더 이상 스스로를 방송사로 간주하지 않는다. BBC 칙허장에는 ‘서비스’란 개념만 존재하지 ‘프로그램’이란 용어는 사용하지 않는다. 이는 BBC가 더 이상 다른 경쟁 방송사들과 같이 프로그램을 제작, 편성, 송출하는 방송사가 아니라 다양한 종류의 서비스를 개발해서 무료 또는 낮은 가격에 제공하는 종합적인 내용 제공자이자 서비스 기구라는 것이다(이준웅, 2007).

나. 다매체시대 경쟁증가와 공영방송

1) 경쟁의 증가와 공익성의 약화

1990년대 중반 이후 우리나라 방송시장은 이른바 경쟁시장 구조로 전환되었다. 케이블TV, 위성방송, 위성DMB 등의 지속적인 도입에 따라 매체 간 경쟁이 심화되었다. 더욱이 방송·통신 융합에 따라 통신사업자가 방송시장에 참여하게 되면서 방송서비스 공급자는 더욱 늘어날 것으로 전망되고 있다. 이에 따라 독과점 시장구조 속에서 운영되어 왔던 지상파방송은 점차 더 많은 난관에 봉착하게 될 것으로 전망되고 있다.

특히 최근 유료방송의 성장, 방송·통신 융합 등에 따라 급변하는 방송환경으로 KBS, EBS를 포함한 지상파방송 전체가 구조적 위기에 직면하고 있다. 광고시장과 가입자 시장에서 매체와 채널 간 경쟁심화 되고 있어 모든 지상파방송이 어려움을 겪고 있다. 그 중에서도 광고수입에 상당부분 의존하고 있는 공영방송은 매출액 감소를 겪고 있다. 이에 따라 광고수입 외에 뚜렷한 추가 재원확보 방안을 찾기 어려운 공영방송은 광고시장에서 경쟁력 우위를 차지하기 위해 시청률 경쟁에 더욱 내몰릴 수밖에 없게 되었다.

이 같은 경쟁적인 방송환경으로 방송의 공공성, 공익성 실현을 위한 지상파방송의 역할은 위축될 수밖에 없다. 지금까지 지상파방송은 이른바 수탁모델에 입각해

국민의 재산인 주파수를 이용하여 무료 보편적 서비스를 제공하면서 그 대신 독과점 구조를 통해 재원의 안정을 확보해 왔다. 그러나 경쟁시장 구조로 전환된 상황에서 광고수입에 상당부분을 의존하는 재원구조를 갖고 있는 지상파방송은 구조적 위기에 직면하게 되었고, 결과적으로 방송의 공공성과 공익성 실현에 적극적으로 나서기 어려운 입장에 처하게 되었다. 이런 측면에서 방송의 공공성, 공익성을 확보하기 위해서는 공영방송을 포함해 새로운 수익확대 방안에 대해 고민하지 않을 수 없게 되었다.

지상파방송 가운데 KBS, EBS와 같은 공영방송은 상업방송과 달리 방송프로그램에서 고품질, 고품격을 추구할 것을 요구받는다. 그러나 취약한 공적재원 구조를 갖고 있는 우리나라 공영방송은 상업방송과의 경쟁에서 높은 시청률을 확보하여 재원을 조달해야 하는 입장에 놓여 있다. 공적재원에 대한 의존비율이 낮고 상업재원에 의존하는 비율이 높은 재원구조를 가진 공영방송은 경쟁이 심화되고 있는 방송시장에서 그 문제점이 더욱 극명하게 드러날 수밖에 없다. 이러한 논란으로 최근 공영방송의 안정적인 재원 마련을 위해 수신료 인상 등 안정적인 운영방안이 논의되고 있다. 수신료 인상은 불안정한 공영방송의 재원구조를 보완하고 동시에 방송프로그램에서 공영성을 높일 수 있는 기회로 간주되고 있다. 그리고 이러한 공영방송의 재정안정화 방안에 대한 논의는 거시적인 관점에서 시청자 복지증진을 위한 공공서비스 방송 구조의 재설계 논의를 촉발시키고 있다.

2) 경쟁 증가와 공영방송의 역할 재정립

디지털로 인한 다매체 다채널의 등장은 방송매체의 경쟁을 야기하였고, 이로 인해 공영방송의 새로운 역할 정립에도 영향을 주고 있다. 경쟁의 증가로 지상파방송을 비롯한 모든 매체들이 시장 점유율을 높이기 위해 이용자가 필요로 하는 프로그램보다는 이용자가 원하는 프로그램을 제공하고 있다. 특히 지상파 방송은 유료방송 매체와 경쟁하기 위해 이전보다 시청자의 관심을 끌기위한 프로그램 제공에 관심을 갖고 서비스를 제공하고 있다. 이로 인해 시청자들은 매체와 채널이 늘어나고 있지만 오히려 선택 가능성이 줄어드는 현실에 직면하고 있다.

경쟁의 증가로 방송사들은 이전보다 더욱 많은 비용을 투자하여 프로그램을 제작해야 하는 현실에 직면하고 있다. 그리고 그렇게 제작한 프로그램을 무료 보편적

서비스로 제공하기 보다는 유료서비스로 제공하는 경향을 띠고 있다. 이러한 프로그램 서비스의 유료화는 새롭게 등장하는 뉴미디어 방송서비스뿐만 아니라 지상파 방송으로 까지 확대되고 있다. 이로 인해 시청자들은 양질의 방송프로그램 접근에 더욱 어려움을 겪고 있다. 특히 비용을 지불하고 방송서비스를 접하기 어려운 계층의 경우 지상파방송의 보편적 서비스 접근권이 위협받고 있다. 이로 인해 계층간 정보격차가 이전 보다 더욱 확대될 전망이다.

이러한 방송환경 변화와 경쟁 증가로 인한 프로그램의 획일화, 그리고 보편적 서비스 접근권의 축소로 공영방송의 역할이 더욱 중요해지고 있다. 특히 공영방송은 방송서비스 이용자들이 필요로 하는 정보를 제공해주는 보편적 서비스 제공자로서 역할을 해야 한다는 당위성이 더욱 커지고 있다. 이러한 관점에서 다채널 다매체의 환경에서 공영방송의 역할이 더욱 중요해지고 있으며, 다른 방송매체와는 다른 차별적인 역할을 수행해야 한다는 사회적 필요성도 더욱 힘을 얻고 있다. 따라서 공영방송이 다매체 다채널 상황에서 ‘누구에게나, 어디서나, 어떤 방식으로’든 서비스를 제공해야 할 이유와 역할을 구체화 해보면 다음의 세 가지로 설명할 수 있다(이준웅, 2009).

첫째, 공영방송의 역할은 다매체 다채널 상황에서 더욱 창의적인 양질의 프로그램을 제공해야 한다. 그 근거는 다양한 매체이용을 따라서 이용자가 분화될수록 이용자의 내용에 대한 접근은 공정성, 품질, 창의성 등의 관점에서 차별적으로 이루어진다는 데 있다. 즉 이용자들이 특정 플랫폼과 채널의 조합을 이용하는 경우 더욱 편파적이거나, 저질이거나, 의례적인 내용을 접하면서 결국 다른 플랫폼과 채널의 조합을 이용하는 이용자에 비해 저열한 시청경험을 갖게 되어 이용자 복지는 질적으로 제한될 것이다. 이러한 상황에서 공영방송은 이용자의 보편적 접근과 다양한 내용에 대한 접근을 추구하는 내용 제공자로서 스스로의 지위를 확립하고, 바로 이 역할을 수행함으로써 이용자 복지의 최대화에 기여할 수 있다.

둘째, 공영방송은 특히 플랫폼 및 채널에 대한 선택권이 제한된 사회적 약자 계층에게 공정, 고품질, 창의적인 내용을 안정적으로 제공할 수 있는 내용 제공자가 되어야 한다. 특히 무료 플랫폼이나 채널을 통해서 내용과 서비스를 공급함으로써, 제한된 예산을 가지고 매체를 이용하는 저학력, 저소득 계층에게 일관되게 높은 품질을 제공하게 해야 한다. 특히 방송 매체만 주로 이용하는 단일 방송매체이용자는 물론 신문 등을 구독할 뿐 다른 매체를 이용하지 않거나, 또는 어떤 매체라도 전반

적으로 이용하지 않는 사람들에게 무료 이용의 가능성과 접근성을 높이는 방식으로 그들의 이용자 복지를 높이는 데 기여할 수 있다. 이를 위해 공영방송은 개별 플랫폼이나 매체를 이용하는 이용자들도 안정적으로 공영방송 내용을 접근할 수 있도록, 공영방송은 모든 플랫폼이나 매체에 공적 내용을 무료 또는 저렴한 비용으로 제공해야 한다.

셋째, 이용자 분화와 극화에 대응해서 공영방송은 다중 플랫폼밍, 다중 채널화, 다중 서비스 제공을 추진하여 이용자의 선택가능성을 높여야 한다. 다채널의 디지털 시대의 이용자 복지의 핵심은 접근권 확대와 선택의 확대, 그리고 다양성의 제공에 있다. 특히 다채널 공급이 곧 이용의 다양성을 보장하는 것이 아니라는 측면에서 공영방송은 모든 플랫폼을 통해서 최소다양성이 보장되는 내용과 서비스를 제공해야 한다. 따라서 이용자가 어떤 플랫폼에 고착되건, 어떤 매체에 고착되건, 또는 어떤 매체 믹스를 통해서 내용을 접하건, 고품질의 다양한 공영방송 서비스를 접할 수 있도록 내용과 서비스를 펼쳐서 제공할 필요가 있다. 이는 결국 다매체 다채널 시대의 공영방송은 ‘전방위적 미디어’가 되어야 한다는 것을 의미한다. 디지털 시대의 공영방송(public service broadcasting)은 결국 공공 매체(public service media)로 진화할 필요가 있다.

다. 미디어 관계법 개정과 공영방송

1) 미디어법 개정과 지상파 방송시장 효과

2008년 7월 국회를 통과한 미디어 관련법 중 가장 핵심적인 내용은 방송법상의 소유규제 완화이다. 이 개정으로 방송시장에 거대한 자본을 가진 신규 사업자의 진입이 가능해지게 되었다. 그동안 방송 사업에 진입이 금지되어 왔던 대기업과 일간신문, 그리고 외국자본의 종합편성 및 보도채널 진입을 허용하였다. 이로 인해 방송 시장은 기존 방송3사 중심의 안정적인 구조에서 본격적인 시장경쟁의 구조로 전환할 예정이다.

미디어법의 개정내용을 살펴보면, 다음과 같은 여섯 가지로 정리할 수 있다. 첫째는 지상파 방송사 및 종합편성 PP, 보도전문 PP에 대한 1인 지분의 소유한도를 40%까지 허용하였다. 둘째는 대기업, 신문사, 뉴스통신사는 지상파 방송사 주식의

10%까지, 종합편성 PP 및 보도전문 PP주식의 30%까지 소유할 수 있도록 하였다. 셋째는 외국자본은 종합편성 PP와 중계유선방송사업자(SO) 주식의 20%까지, 보도전문 PP주식의 10%까지 소유 가능하도록 하였다. 넷째는 지상파 방송사업자와 중계유선방송사업자의 상호 겸영과 주식소유를 허용하였다. 다섯째는 단일 방송사업자의 시청점유율이 30%를 초과할 수 없도록 제한하였다. 여섯째는 방송광고 사전 심의를 폐지하고 가상광고, 간접광고를 허용하였다.

<표 2-4> 2009년 7월 방송법 개정안의 주요 내용

구분	신문 및 뉴스통신	대기업	외국자본	1인 지분
지상파방송	금지→10%	금지→10%	금지	30→40%
종합편성채널	금지→30%	금지→30%	금지→20%	—
보도전문채널	금지→30%	금지→30%	금지→10%	—
위성방송	33%→49%	49%→폐지	33%→49%	제한없음
중계유선방송(SO)	33%→49%	제한없음		제한없음
방송채널사업자(PP)	제한없음	제한없음		제한없음
중계유선방송(RO)	제한없음	제한없음		제한없음

방송법 개정으로 2010년 하반기 경에 새로운 종합편성 등 신규 방송사업자가 등장하게 되어 방송사업자들은 시청자 확보와 광고수입 확대를 위해 치열한 경쟁을 할 것으로 보인다. 1-2개 정도의 신규 종편채널과 보도채널 사업자가 등장함으로써 제한된 광고시장을 놓고 사업자간의 경쟁이 이전 강하게 전개될 것으로 보인다. 특히 최근 경기침체로 방송광고 시장이 위축되어 있어 신규사업자의 등장은 방송시장에서 광고경쟁은 더욱 치열해질 것으로 전망된다.

방송법의 개정과 함께 국내 방송시장에서 주요한 수입원인 광고재원의 확보는 더욱 어려워지고 있다. 지상파방송의 총 광고비는 2000년 이후 답보상태에 있다. 방송재원의 또 다른 축인 수신료는 몇 해 전부터 현실화가 불가피하다는 지적이 제기되고 있지만 이를 해결하기 위해서는 넘어야 할 문턱은 여전히 높다. 무엇보다도 국내 방송시장은 수신료와 광고자원 등을 볼 때 이미 성장세가 급속히 둔화되고 있

다는 주장이 지배적이다. 이러한 현실에서 미디어법의 개정으로 방송시장에서 방송사들의 재원경쟁은 더욱 활발해질 것으로 보인다.

따라서 소유규제 완화를 통한 신규사업자의 등장으로 지상파방송 간의 경쟁이 가속화될 가능성이 커지고 있다. 방송사들은 제한된 방송재원을 놓고 가입자와 시청자 시장에서 경쟁을 통해 수익을 증진시키는 전략을 구사할 것으로 보인다. 특히 지상파방송 간의 경쟁이 가속화되어 프로그램 서비스의 질 저하 등의 현상이 나타날 가능성이 있다. 동시에 시청자에게 소구할 수 있는 프로그램을 경쟁적으로 방송함으로써 동일한 유형의 프로그램이 양산될 가능성이 있다. 이렇게 될 경우, 일반 시청자들은 양질의 지상파방송 서비스를 시청할 수 있는 기회가 축소될 수 있어, 일정정도 프로그램 질이 담보된 공영방송 서비스의 제공이 더욱 필요해질 수 있다.

2) 소유규제 완화와 공영방송 위상 및 역할

미디어 소유규제 완화로 공영방송은 예전과는 다른 상황에서 여타 미디어와 경쟁하게 되었다. 우선 2010년경 1-2개의 종합편성 PP와 1-2개의 신규 보도전문 PP가 출현하게 되면 새로운 경쟁체제가 구축될 것이다. 향후 종합편성PP나 새로운 보도전문PP가 출현할 경우 공영방송은 이들과 광고시장 및 시청자 시장을 놓고 경쟁하게 된다. 특히 KBS가 광고재원을 포기하지 않은 이상 광고재원을 놓고 시장경쟁을 해야 한다. 아울러 시청자 시장에서 시청률 경쟁도 예상된다. 종합편성 PP와 보도 PP는 시사정보, 그리고 토론과 해설 프로그램을 제공하기 때문에 공영방송은 이들 프로그램과 경쟁해야 한다. 이들 PP들이 등장할 경우 보도와 교양분야에서 어떤 형태로든지 제한된 시청자 시장을 놓고 경쟁을 할 수밖에 없다. 이렇게 될 경우 공영방송이 이들 방송과 프로그램 내용과 대상에서 차별화하지 않는 한 공영방송의 시청률은 부분적으로 하락할 수밖에 없다.

2012년 이후 대기업과 신문사 등이 부분적으로 지상파방송 시장에 진출할 경우, 지상파방송은 예전과 달리 경쟁적인 시장구조로 전환할 것이다. 특히 민영미디어렐의 등장으로 광고시장이 예전보다 자율적인 구조로 변화할 경우, 지상파방송은 더욱 많은 시청자를 확보하기 위한 노력을 강화할 것이다. 이 경우 공영방송도 이러한 시청률 경쟁에서 자유롭지는 못할 것으로 보인다. 경쟁시장으로의 변화는 전체적으로 공영방송의 시청자 시장 점유율을 약화시킬 가능성이 크다. 일부 교양프로

그럼의 경우 공영방송과 기타방송사간의 경쟁이 가속화 될 것이다. 경쟁을 통해 전체적으로 프로그램의 질이 향상될 수도 있지만, 공영방송이 아닌 방송의 경우 보다 인기있는 프로그램에 집중할 가능성이 크기 때문에 선정성과 오락성은 더욱 증가할 것으로 보인다. 이러한 상황에서 공영방송이 안정적인 재원을 확보한다면, 다른 방송과는 달리 고품격의 프로그램 제공을 통해 차별화된 서비스를 제공할 수 있을 것이다. 그렇지만 공영방송이 안정적인 재원을 확보하지 못할 경우 기타 방송사들과 경쟁하는 구도가 형성될 가능성이 크다. 이렇게 될 경우 모든 방송이 제한된 시청자를 놓고 경쟁하게 되어 현재보다 더욱 경쟁적인 구도를 형성하게 될 것이다.

한편으로 2012년 이후 대기업과 신문사 등이 지상파방송 사업에 진출할 경우, 지상파방송 시장은 예전과 다른 소유구조를 갖게 된다. 대기업과 신문사가 지상파 방송에 진출할 경우 중앙의 방송사보다는 지역방송사에 진출할 가능성이 크다. 특히 특정지역의 민영방송이나 MBC계열사에 진출하거나 혹은 케이블TV SO에 진출할 가능성이 크다. 현재 이들 지역방송의 수익구조를 보면, 대기업과 신문사가 진출하여 얻을 수 있는 이득은 없지만, 신문사업과의 연합체제 구축을 통한 시너지 효과를 얻기 위해 진출할 가능성은 있다. 이들 지역방송사는 예전과는 달리 지역성 구현을 목표로 하는 공익적인 방송프로그램의 편성보다는 보다 경쟁력있는 상업적인 프로그램에 관심을 기울이는 방송체제로 전환할 가능성이 크다. 신문사와 대기업은 지역방송 시장에 진출하면서 보다 효율성을 추구할 가능성이 높기 때문에 지역민의 공공복리 증진을 위해 새로운 투자나 개발, 특히 공익적인 프로그램에 투자할 가능성은 약하다. 이렇게 될 경우 지역방송시장은 공영방송인 KBS를 제외하고는 공적 영역에서 서비스를 제공하는 사업자가 부재하여 공익적인 지역프로그램의 제공이 약화될 수 있다. 따라서 지역방송시장에서 공영방송의 지역성과 공익성 구현의 역할이 더욱 중요해질 수 있다.

그렇지만 현재로서는 대기업과 신문사 등이 지역방송시장에 진출할 가능성은 매우 약하다. 지역MBC의 경우 대주주인 본사의 소유 및 경영구조가 변할 경우 지역방송의 소유구조의 변화 가능하다. 2012년 이후 일부 대기업과 신문사가 지역MBC 또는 특수방송의 지분을 인수할 가능성이 있으나 실제 실현 가능성은 미약하다. 그렇지만 2012년 이후 지역민방을 중심으로 신문사와 대기업의 지분참여와 함께 컨소시엄 형태의 인수 또는 합병이 발생 가능성은 분명히 존재한다. 그리고 2010년 이후 부분적으로 케이블TV SO가 지역민방의 지분확보 및 인수 또는 합병 가능성도

존재한다. 지역방송의 소유구조의 변화는 지역방송 및 특수방송의 경영에 새로운 활기를 불어 넣을 수도 있으나 지역 여론 다양화에 부정적인 영향을 미칠 가능성 존재한다. 따라서 이러한 경우 공영방송이 지역의 여론소통 창구로서의 역할을 통해 다양성을 구현하는 역할을 해야 한다. 그리고 이를 통해 공영방송의 필요성을 더욱 강화하여 지역의 균형발전과 여론 활성화에 기여해야 한다.

<표 2-5> 대기업, 신문사의 지역방송 진출 가능성

진출방송사	초기시청자 확보	사업성	진출시 영향력	사회적 저항	실행 가능성
지역민방	○	×	△	△	△
지역MBC	○	×	×	△	×

○ 높음 또는 양호 △ 중간 또는 보통 × 낮음 ? 불투명

라. 미디어렐 도입과 공영방송

1) 민영 미디어렐 도입방안과 공공성

미디어렐 도입방안은 완전경쟁과 제한경쟁의 방안에 대한 도입이 논의되고 있다. 완전경쟁은 민영미디어렐의 수를 제한하지 않은 방안이고, 제한경쟁은 민영미디어렐 수를 일정하게 제한하자는 의견이다. 현재 완전경쟁은 지상파 방송사마다 하나 정도의 미디어렐을 두는 방안으로, 그리고 제한 경쟁은 공영방송을 위한 공영미디어렐 이외에 하나 정도의 민영 미디어렐을 두자는 의견으로 압축되고 있다.

미디어렐에 완전경쟁 체제가 도입되면 나타날 효과들은 다음과 같다(이수범, 2009). 먼저 독립 미디어렐의 자유로운 시장 진입 환경이 조성되며, 서비스는 미디어렐과 방송사 간의 계약에 의해 제공될 것이다. 따라서 가장 경쟁력 있는 미디어렐 선정으로 비용절감 및 영업 효율성이 제고될 것이다. 그러나 방송사 자회사 형태의 미디어렐의 출현할 경우 독립적인 경쟁 미디어렐의 시장 진입 가능성은 낮아지며, 방송사 간의 시청률 경쟁이 심화될 가능성이 있다. 이 경우 비용 및 효율성 측면에서 보면, 경쟁촉진 효과는 독점체제보다 높으나 독립 미디어렐보다는 낮다. 하지만 경쟁 효과로 인해 시장 기능이 빠르게 회복될 것이며, 이에 따른 광고 매출액도 신속하게 증가할 것으로 보인다.

완전경쟁 체제의 장점으로서는 광고시장 확대와 활성화에 기여한다는 점을 들 수 있다.²⁾ 현재 왜곡되어 있는 광고단가 구조가 합리적으로 개선되고 광고시장에서 경쟁력을 강화시키는 측면이 있다. 완전경쟁 체제가 도입될 경우 계약 조건에 따라 방송사의 매출이 보장되며, 미디어 영향력이 우수한 방송사가 매우 유리하게 되어 방송 개혁의 본래 취지에 가장 부합하는 체제라고 할 수 있다. 반면에 시청률 경쟁에 따른 방송의 저질화를 초래할 우려가 있다. 그리고 자본에 의한 광고시장 장악과 방송의 공공성 저하가 예상된다. 우리나라 방송광고 시장의 물량으로는 한계가 있어서 완전경쟁 개념을 적용하는 데에 무리가 따른다. 무엇보다도 지역방송이나 종교방송과 같은 취약 미디어의 경영난을 심화시킬 것이라는 단점이 있다. 완전경쟁 체제가 시행될 경우 방송사의 직접 영업효과를 가져올 수 있으므로 방송 프로그램은 광고주의 영향과 압력을 받게 될 것이며, 이는 언론 미디어의 다양성과 균형 발전을 훼손하고 여론의 독과점을 야기하며, 대기업과 초국적 기업 및 대기업 계열 대행사와 외국계 대행사의 시장지배 확대를 촉진하는 결과를 낳을 수도 있다(정연우, 2009).

실제로 다음의 표에서 제시한 바와 같이 ‘완전경쟁 체제’가 도입될 경우 지역민방·종교방송을 제외한 전체 지상파방송은 1년차에는 거의 증가가 없으나 점차 증가하여 4년차에 약 70%까지 성장, 약 3.8조원 규모가 될 것으로 예상되었다. 지역민방은 1년차에는 20% 이상의 감소가 예상되지만 이후 방송매체 광고시장 규모가 급속히 확대되면서 감소폭이 점차 줄어들 것으로 예상되었다. 종교방송은 4년차에 현 체제대비 90%까지 감소할 것으로 보인다(박원기, 2008).

2) 국내 광고 시장의 경우 2002년 이후 기존의 미디어인 TV와 신문의 광고 매출액은 점차 감소하는 추세를 보이고 있다. 전체 광고 매출의 경우 2002년에는 6.2조 원 규모에서 2007년 7.1조 원으로 약 15% 증가한 것으로 나타났지만 이 중 지상파 방송, 신문, 옥외 광고의 경우에는 감소한 것으로 나타났다. 매체별 광고비 추이는 다음과 같다(단위: 억 원).

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	07/08증감
지상파	27,174	26,421	25,003	24,174	24,638	23,850	21,900	-8.2%
케이블	2,340	2,970	4,030	4,900	6,800	8,230	9,000	9.4%
신문	20,200	18,000	17,400	16,500	17,000	17,500	16,500	-5.7%
잡지	1,800	5,000	4,250	4,150	4,600	4,900	4,900	0.0%
옥외	8,700	7,280	7,700	7,900	7,700	6,500	6,200	-4.6%
온라인	1,850	2,700	4,000	5,100	7,800	10,500	13,000	23.8%
전체	62,064	62,371	62,383	62,724	68,538	71,480	71,500	0.0%

* 출처: 김재현(2009).

<표 2-6> 완전경쟁의 도입 시 현체제 유지 대비 광고비 변동(단위: 억원, %)

구 분		방 송 매 체				인 쇄 매 체					뉴미디어	기타	총광고비
		청약방송	지역민방	종교방송	합계	3대일간지	기타일간지	일간지합계	잡지	합계			
1년	현체제	21,659	2,104	990	24,753	7,275	9,644	16,919	4,769	21,688	15,697	17,341	79,479
	완전경쟁	21,679	1,628	495	23,802	6,325	5,842	12,167	4,769	16,935	21,400	17,341	79,479
	증감률	0.1	-22.6	-50.0	-3.8	-13.1	-39.4	-28.1		-21.9	36.3		
2년	현체제	21,676	2,106	991	24,773	7,461		17,352	4,868	22,220	16,672	17,469	81,134
	완전경쟁	26,320	1,749	297	28,366	5,374		6,915	4,868	11,784	23,516	17,469	81,134
	증감률	21.4	-17.0	-70.0	14.5	-28		-60.1		-47	41.0		
3년	현체제	22,210	2,158	1,015	25,383	7,560			5,068		18,202	18,233	84,468
	완전경쟁	31,819	1,843	203	33,865	4,221			5,068		26,414	18,233	84,468
	증감률	43.3	-14.6	-80.0	33.4	-44.2					45.1		
4년	현체제	22,446	2,180	1,026	25,652				5,152		19,621	17,888	85,872
	완전경쟁	38,135	2,208	103	40,446				5,152		29,476	17,888	85,872
	증감률	69.9	1.3	-90.0	57.7						50.2		

* 출처: 박원기(2008).

제한경쟁 체제는 우선 1공영 1민영 미디어렐 도입을 기본으로 하고 있다. 완전경쟁 체제를 도입할 경우 초기에 미디어렐이 무차별 난립하는 상황이 발생할 수 있으므로 한시적으로(3년) 제한경쟁 체제라는 과도기를 거쳐 완전경쟁 체제로의 전환하자는 것이다. 이는 현재의 KOBACO를 공영미디어렐로 연계하고, 1개의 민영미디어렐을 설립하는 것이다. 제한경쟁 체제에서 공영미디어렐은 KBS, (MBC), EBS, 종교방송을 담당하고, 민영미디어렐이 SBS 및 지역민영 방송을 대행하는 것이 가능하다. 이러한 체제 하에 미디어렐의 시장진입을 시장특성에 맞게 규제하고, 방송사의 미디어렐 선택권을 제약하여 공적 소유구조를 가진 방송사는 공영미디어렐이 대행하고, 사적 소유구조를 가진 방송사는 사적 미디어렐이 대행하도록 하지는 것이다. 이럴 경우 방송광고 시장의 많은 부분을 공영방송 미디어렐이 판매함으로써 방송광고 판매시장을 공공적으로 운영할 수 있으면서 경쟁체제를 도입함으로써 공영미디어렐과 민영미디어렐 간의 경쟁을 유도할 수 있다.

제한경쟁 체제의 장점은 우선 경쟁체제를 점진적이고 단계적으로 도입함으로써 광고 시장의 혼란을 최소화시킬 수 있다는 점이다. 또한 지나친 경쟁을 방지하여 방송의 공공성 확보가 용이하고 방송 프로그램의 저질화를 억제할 수 있다는 점이다. 완전

경쟁으로 인한 과도하고 급격한 방송광고 요금인상을 방지하며, 전체 방송광고비가 증대하는 현상을 완화시킬 수 있어서 방송의 공적인 기능을 보호하고 공영방송의 존립을 유지시켜 줄 수 있다. 그리고 1개의 민영미디어랩을 통해 취약 미디어에 대한 연계 판매 및 지원이 가능하다. 반면에 낮은 수준의 경쟁으로 인해 미디어랩 경쟁 효율성을 제고시키는 효과가 낮다는 단점이 있다. 그리고 시장가격의 반영, 광고 판매율, 시청률 경쟁에 따른 방송광고 매출이 증대되는 효과가 미흡하다. 따라서 광고 시장의 합리성이 더디게 회복되며, 현행 KOBACO 체제를 유지한다는 비판의 우려가 있다. 또한 미디어랩의 시장 진입과 퇴출이 자유롭지 못해서 미디어랩의 독립성이 취약하다(이수범, 2009).

<표 2-7> 제한경쟁의 도입 시 광고비 변동(단위: 억원, %)

구 분		방 송 매 체				인 쇄 매 체					뉴미디어	기타	총 광고비
		취약방송 제외	지역 민방	종교 방송	합계	3대 일간지	기타 일간지	일간지 합계	잡지	합 계			
1년	현재제	21,659	2,104	990	24,753	7,275	9,644	16,919	4,769	21,688	15,697	17,341	79,479
	제한경쟁	22,158	1,664	693	24,515	6,800	7,743	14,543	4,769	19,312	18,311	17,341	79,479
	증감률	2.3	-20.9	-30.0	-1.0	-6.5	-19.7	-14		-11.0	16.7		
2년	현재제	21,676	2,106	991	24,773	7,461	9,891	17,352	4,868	22,220	16,672	17,469	81,134
	제한경쟁	24,731	1,643	495	26,869	6,467	5,914	12,381	4,868	17,249	19,547	17,469	81,134
	증감률	14.1	-22.0	-50.1	8.5	-13.3	-40.2	-28.6		-22.4	17.2		
3년	현재제	22,210	2,158	1,015	25,383	7,560			5,068	22,650	18,202	18,233	84,468
	제한경쟁	27,579	1,597	305	29,481	6,108			5,068	15,389	21,365	18,233	84,468
	증감률	24.2	-26.0	-70.0	16.1	-19.2				-32.1	17.4		
4년	현재제	22,446	2,180	1,026	25,652	7,550			5,152	22,711	19,621	17,888	85,872
	제한경쟁	30,374	1,759	205	32,338	5,517			5,152	12,546	23,100	17,888	85,872
	증감률	35.3	-19.3	-80.0	26.1	-26.9				-44.8	17.7		

* 출처: 박원기(2008).

제한경쟁 도입의 경우 지역방송, 종교방송 등을 제외한 전체 지상파방송 광고시장은 현 체제 유지와 비교할 때, 점차 증가하여 4년 차에는 35.3%까지 증가할 것으로 보인다(박원기, 2008). 하지만 지역방송은 연도별 연계판매 감소 비율을 1년 차 50% 2년 차 75%, 3년 차 100%로 가정한 결과 현 체제 유지와 비교해서 약 19%의 감소를 나타냈다. 경쟁체제가 도입될 경우 전파료 배분의 비율이 달라질 수 있으므

로 지역방송의 광고비는 더욱 감소할 수도 있다(정연우, 2009).

2) 민영 미디어랩 도입과 공영방송 파급효과

우리나라 광고판매제도는 공영방송과 민영방송이동일한 여건에서 광고를 판매하는 구조를 형성하고 있다, 현재 KBS-2TV가 민영방송인 MBC와 SBS와 동일하게 시청률 경쟁을 할 수 밖에 없었던 이유도 이러한 구조적인 문제에 기인하고 있다. 그동안 광고판매제도는 공영방송과 민영방송의 특성을 고려하지 않았고, 두 체제의 방송이 동일한 시청자 시장을 놓고 경쟁한다는 전제하에 운영되었다. 따라서 방송광고 판매시장이 KOBACO에 의해 독점적으로 관리되면서, 한편으로는 방송시간 경쟁을 제한하는 요소도 있었지만 다른 한편으로는 방송광고시장을 획일적으로 규정하여 방송사들이 동일한 시장에서 동일한 시청자를 놓고 경쟁하게 하는 체제를 형성하였다.

이와 같은 방송광고시장이 본격적인 경쟁체제로 전환하게 될 경우, 크게 공영미디어랩과 민영미디어랩으로 구분하여 운영하게 될 것이다. 완전경쟁이든, 제한경쟁이든지 공영방송의 광고는 공영미디어랩이 관장하게 된다. 따라서 KBS의 광고의 경우 공영미디어랩이 광고판매를 대행할 것으로 보인다. 문제는 공영미디어랩에서 KBS 이외에 어떤 방송사의 방송광고를 대행할 것인가 하는 점이다. 현재로서는 KBS 2TV와 케이블TV의 공공방송의 일부를 담당할 것으로 보인다. 이 경우 공영미디어랩이 별도의 광고시장을 갖고 광고를 대행하는 것이 아니라 민영미디어랩과 함께 동일한 시장에서 경쟁을 하게 된다. 이렇게 되면 결국 공영미디어랩과 민영미디어랩이 동일한 광고주를 대상으로 영업을 하게 되어 KBS 2TV와 같은 방송광고를 대행하는 공영미디어랩이 불리한 입장에서 영업을 할 가능성이 크다.

동일한 광고시장에서 공영미디어랩이 공영방송의 방송광고를 담당하면서 민영미디어랩과 경쟁할 때 나타날 수 있는 세부 문제점은 다음과 같다. 첫째는 공영방송의 프로그램이 민영방송의 프로그램과 동일하게 경쟁하게 되어 공영방송의 프로그램의 질 저하가 우려된다. 둘째는 KBS 2TV의 방송광고 비중이 줄어들게 될 경우 공영미디어랩이 담당할 수 있는 방송광고대행의 범위가 제한되어 공영미디어랩의 운영에 문제가 발생할 수 있다. 따라서 이러한 문제 발생을 예방하기 위해서는 공영방송과 민영방송이 동일한 시장에서 경쟁하지 않도록 하는 별도의 장치를 마련할

필요가 있고, 동시에 공영방송의 방송광고 비율이 줄어들더라도 공영미디어렐의 운영에 영향을 미치지 않을 방안을 모색해야 한다.

실제로 민영미디어렐의 등장으로 방송광고시장에 경쟁이 가속화될 경우, 일차적으로 방송광고단가의 상승이 예상된다. 따라서 전반적으로 방송광고시장의 규모가 커질 가능성이 크며, 이에 따라 공영방송의 광고수익도 상대적으로 증가할 가능성이 크다. 그렇지만 이러한 방송광고시장의 경쟁증가는 결국 프로그램의 오락화와 상업화를 야기할 가능성이 커 공영방송도 동일한 경쟁을 하게 될 경우 프로그램의 질 저하를 막지 못할 것이다. 그러나 공영미디어렐을 통해 공영방송이 안정적인 광고 재원을 확보할 수 있도록 제도화한다면 공영방송의 경우 다른 방송과는 달리 공공적이고 공익적인 프로그램을 제공할 수 있어 광고시장 경쟁을 통해 나타나는 프로그램 질 저하의 문제점을 해소하는데 기여할 수 있을 것이다.

민영미디어렐 도입되면, 프로그램에 경쟁력을 갖고 있는 중앙방송사는 수익의 증가될 수 있지만, 그렇지 못한 지역방송 등 취약방송은 더욱 어려움에 처할 가능성이 크다. 특히 KBS 지역국의 광고수입이 줄어들 가능성이 크다. 이 경우 지역국의 공익적인 프로그램 제작이 위축될 가능성이 있다. 따라서 본사차원에서 지역국이 지역성을 발휘하며 공익적인 프로그램을 제공할 수 있는 지원이 필요하다. 따라서 미디어렐 경쟁체제의 도입은 공영방송의 입장에서는 더욱 경쟁적인 환경에서 양질의 서비스를 제공해야 하는 환경으로 전환을 의미한다.

III. 해외 공영방송 위상과 역할

1. 해외 공영방송의 구조적 특징

가. 영국

영국의 공영방송 BBC는 영국 국왕이 10년 단위로 부여하는 칙허장(Royal Charter)에 의해 독립성과 자율성을 보장받고 있다. 2006년에 효력이 끝난 칙허장에 이어 2007년 새로운 칙허장이 제정되었다. 칙허장은 BBC 트러스트(Trust)라는 일종의 경영위원회가 집행이사회(Executive Board)의 활동에 대한 감독기구로서의 기능을 담당하도록 규정하고 있다. 2007년의 새 칙허장에서는 BBC 트러스트의 회장(Chairman)이 BBC의 회장(Chairman)으로 간주된다고 명시하고 있는 것이 특징이다.

국왕으로부터 부여받는 칙허장에 의해 BBC의 독립성과 자율성이 원칙적으로 보장되기는 하지만 BBC와 DCMS(문화미디어스포츠부, 방송정책을 담당하는 정부 부처) 사이에 체결하는 협정서(Framework Agreement)에 의해 제한을 받는 실정이다. 두 기구 사이에 체결하는 이 협정서 안에는 공영방송으로서의 BBC가 실현해야 하는 공적인 목표가 구체적으로 제시되어 있다. 정부부처 중에서도 DCMS는 BBC의 운영에 가장 직접적인 영향력을 행사한다고 볼 수 있다. DCMS는 칙허장의 내용을 검토하고 수정하는 실질적인 주체라고 할 수 있으며, BBC 트러스트 위원 임명에도 깊이 관여한다. 수신료의 결정에도 큰 영향력을 행사한다.

영국에서 방송과 통신을 총괄하는 규제기구는 Ofcom(Office of Communications)이다. Ofcom가 BBC를 규제하는 기준은 공정경쟁 및 방송내용과 관련한 것들이다. 하지만 Ofcom의 규제는 앞서 언급한 칙허장, 협정서, 그리고 Ofcom과 BBC간에 합의한 별도의 약정서에 기반하여 제한적으로 이루어지고 있다.

한편, 영국에서 의회가 BBC에 대해 직접적으로 행사하는 영향력은 미약한 수준이라고 볼 수 있다. 정부가 BBC 관련 정책을 의회에 내놓으면 의회가 이를 검토하여 의회의 입장을 정부에 전달하는 수준에서 의회의 영향력이 행사되고 있다.

나. 일본

NHK의 경영은 영국의 BBC와 비슷하게 이원화되어 있다고 볼 수 있다. 경영방침을 심의하는 경영위원회(Board of Governors), 실제 경영에 관여하는 회장 이하 집행이사회(Executive Board)로 이원화된 구조이다. 하지만 BBC와 다른 점 중의 하나는 경영위원회의 회장(Chairman)이 NHK를 대표하는 것이 아니라 집행이사회 의 사장(president)이 NHK를 대표하는 것으로 되어 있는 특징이 있다.

일본의 경우 1950년 최초 제정된 방송법(Broadcast Law)의 제2장(Chapter II)에서 NHK 경영위원회의 구성 및 역할, 예결산 절차, 수신료 등에 대해 명기하고 있다. 영국에서 BBC의 역할이 주로 국왕의 칙허장에 의해 개념 지어진다고 한다면, 일본의 경우는 방송법이 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다.

2007년 12월 방송법이 개정되었는데, 개정된 방송법은 경영위원회의 기능을 보다 강화한 것으로 평가받는다. 개정된 방송법 제14조에서 NHK의 경영과 관련한 기본방침 의결을 경영위원회의 권한으로 명시했다. 경영위원회 위원 전원이 비상근이었으나 일부 상근화한 것도 큰 변화 중의 하나이다.

영국의 Ofcom과 같은 외부 규제기구가 일본에 존재하지는 않는다. 하지만 새로 입각한 민주당 정부가 미국의 FCC와 같은 규제기구 신설을 예고하고 있는 실정이다. NHK에 대한 독립적 규제기구의 자리를 대신하고 있는 기관은 정부의 총무성이라고 할 수 있다. 총무성이 BBC의 사업계획 및 사업성과를 검토하는 역할을 하고 있으며, 수신료의 결정 등에서도 결정적인 역할을 수행한다.

영국과 비교했을 때 일본에서는 공영방송에 대한 의회의 역할이 상대적으로 강화되어 있다. 특히 NHK 경영위원회 위원 임명, 예산안 심의 등에 있어서 의회의 역할이 영국보다는 강화되어 있는 특성이 있다.

다. 프랑스

공영방송 지주회사인 프랑스 텔레비전(France Televisions)이 소유하고 있는 채널은 5개이다. 그 중에서 France2는 연방적 성격의 종합채널, France3은 지역방송을 담당하는 채널, France4는 새로운 포맷의 프로그램을 테스트하는 채널, France5는 지식과 교육을 담당하는 채널, RFO는 해외방송 채널이다.

프랑스 공영방송의 법적 근간은 기존의 방송법(정식 명칭: “1986년 커뮤니케이션 자유에 관한 법률”)이었으나, 2009년 3월에 새로운 방송법(정식 명칭: “2009년 3월 5일 영상커뮤니케이션과 새로운 공공서비스 텔레비전에 관한 법률”)이 시행되면서 프랑스 공영방송의 구조에 변화가 일고 있는 실정이다.

최근의 방송법 개정안은 공영방송 구조, 재원, 운영체계를 고치는 내용이 골자이다. 개정의 주요 방향은, 분산되어 있던 공영 방송사를 하나로 통합하는 것과 공영 방송에서 광고의 폐지로 모아진다.

먼저, 공영 방송사의 구조 변화란, 현재 프로그램 제작사들(France2, France3, France4, France5, RFO)로 구성된 지주회사 프랑스 텔레비전을 비롯하여 10여개의 산하기업들로 구성된 공영방송 체제를 통합함으로써 단일 체제, 즉 하나의 국영 회사를 구축하는 것이다.

한편, 공영방송에서 광고의 폐지란, 2009년부터 공영채널 프라임타임에서 광고를 폐지하고 단계적으로 광고를 줄여나가는 것이다. 아날로그 방송이 완전 중단되는 2012년에는 광고를 완전 폐지할 방침이다. 광고폐지로 인한 재정 부족분 충당을 위해서는 수신료를 매년 물가 상승률 수준으로 인상하고, 민영채널들의 광고수익 증가분과 텔레콤과 인터넷 사업자들의 수익에 과세하기로 결정했다.

프랑스 공영방송의 가장 큰 특징 중의 하나는 영국 BBC의 트러스트나 일본 NHK의 경영위원회와 같은 내부 감독기구가 존재하지 않는다는 것에 있다. 단지 공영방송의 운영을 담당하는 경영진인 이사회만 존재한다. 내부 감독기구가 존재하지 않는 대신 공영방송의 운영을 담당하는 이사회는 외부 규제기구인 CSA(Conseil Supérieur de l'Audiovisuel)를 비롯하여 여러 정부 부처, 그리고 의회의 영향을 받는다.

2009년 3월의 새 방송법은 정부의 영향력, 말하자면 대통령의 영향력을 강화한 것이 그 특징 중의 하나이다. 프랑스 텔레비전, 라디오 프랑스, 그리고 해외채널 홀딩의 사장에 대한 임명권을 정부(대통령)가 가지도록 했다. 새 방송법에 의하면 사장의 임명 과정에서 CSA의 승인을 득하고, 의회 문화특별위원회의 3/5 이상의 찬성을 얻는 조건에서 정부(대통령)가 임명하도록 하고 있다.

라. 독일

독일의 공영방송은 제1 공영인 ARD와 제2 공영인 ZDF가 주를 이루고 있다. 이 밖에도 전국 라디오방송 도이칠란트라디오(DR), 해외방송 도이체벨레(DW) 등이 있다. ARD는 1950년 설립되었는데, 지역의 공영방송사들이 제휴하여 일종의 지방분권적 방송공동체를 갖추었다. 지역의 공영방송사는 각자 소속 지역을 대상으로 제3의 작은 공영방송사로서의 역할을 담당하고 있다. 각 지역 공영방송사는 ARD에 프로그램을 제공하면서 동시에 ARD의 프로그램을 공동으로 방송하는 시스템을 갖추고 있다. ZDF는 마인쯔(Mainz)市를 중심으로 1961년에 설립되었다. ARD에 비해 보수적인 성향을 지닌 것으로 알려져 있다.

공영방송의 운영에는 방송위원회, 경영위원회, 방송사장 등의 주체들이 복합적으로 관여하고 있다. 독일 공영방송에서 방송위원회(Rundfunkrat)는 우리나라의 방송통신위원회나 영국의 Ofcom과 같은 외부 규제기구가 아니라 일종의 방송의회와 같은 성격을 지닌 공영방송사 감독기구라고 볼 수 있다. 독일 공영방송에서 경영위원회(Verwaltungsrat)는 NHK 경영위원회 혹은 BBC 트러스트와 같은 내부 감독기구가 아니라 말 그대로 경영진, 즉 집행이사회의 성격에 가깝다. 방송사장은 방송 프로그램 영역에 책임을 지는데, 경영위원회의 일원이 아니라는 특성이 있다.

독일에서 방송의 관할은 철저히 주(州)의 소관으로서 16개 주 모두가 공영방송법을 두고 있는 독특한 구조를 지니고 있다. 따라서 지역의 공영방송사마다 방송위원회가 따로 존재하며 위원의 인원 구성 또한 모두 다른 방식을 따르고 있다. 국가 전체의 방송기본법은 주(州)간 협약을 통해 이루어지는데, 주간 협약은 각 주의 대표들이 제규정들에 대해 상호 협약을 맺고 각 주의 의회가 이를 비준하면 발효되는 구조를 지니고 있다. 주간 방송협약은 (1)방송 주간협약, (2)ARD 주간협약, (3)ZDF 주간협약, (4)독일라디오 주간협약, (5)방송수신료 주간협약, (6)방송재정 주간협약 등이 존재하고 있다.

2. 해외 공영방송의 경영방식

가. 영국

1) BBC 트러스트

○ 트러스트의 구성 및 위원의 임기

BBC 트러스트는 총 12인으로 구성된다. 위원장 1인, 부위원장 1인, 위원 10인으로 구성된다. 위원 선정에 있어서 지역별 안배를 위해 위원 중 4인은 각각 영국, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 지역별 대표를 선출한다. 트러스트 위원의 임기는 5년을 초과할 수 없으며 연임이 가능하다. 재임 중인 위원의 임기는 추밀원령(Order in Council)에 의해 어느 때라도 재지정할 수 있으나 이 경우에도 잔여 임기는 5년을 초과할 수 없도록 되어 있다. 위원의 보수액은 정부의 DCMS 장관이 정하는데, 2009년 11월 현재 BBC 홈페이지에서 밝힌 연간 보수는 위원장이 £142,800, 부위원장이 £77,005, UK 위원이 £41,070, 기타 위원이 £35,935이다.

○ 트러스트 위원의 임명 절차

위원은 추밀원령에 의해 국왕이 임명한다. 하지만 이 과정에서 국왕의 임명 절차는 다분히 형식적인 것으로 볼 수 있다. 정부 부처인 DCMS가 임명에 깊숙이 개입하고 있다고 보는 것이 타당하다. DCMS가 인사위원회를 구성하는데, 이 인사위원회는 DCMS 고위공무원, BBC 회장(Chairman), 독립평가관 등 3인으로 구성된다. 인사위원회의 추천결과가 DCMS 장관 및 총리를 거쳐 국왕에게 전달되어 국왕은 다분히 형식적인 임명을 하는 방식을 따르고 있다. 새로운 위원을 임명할 필요가 있을 경우 공개적인 모집공고가 나가게 되고, 인터뷰를 실시하여 선정하게 된다.

최근 BBC 뉴스보도에 따르면, 2006년 사임한 트러스트 위원장 Michael Grade의 후임 선정에 DCMS가 관여한 것으로 보도되고 있다. DCMS의 고위공무원 Andrew Ramsay가 선정위원회의 수장을 맡아 모든 지원자 중에서 4명의 예비후보자를 선정하여 이를 정부 장관회의에 보고했다고 한다. 정부에서는 Michael Lyons를 예비후보자 명단에 추가해줄 것을 요청했고 최종적으로 5인이 후보자가 면접을 치른 결과 정부에서 추가시킨 Michael Lyons가 트러스트 위원장에 선정된 것이다.

트러스트 위원의 직무가 종료되는 경우는, (a)최초 임명 당시 명기된 임기가 끝난 경우, (b)서면으로 DCMS장관에게 사의를 표명한 경우, (c)추밀원령에 의해 면직된 경우, (d)경제적으로 파산한 경우, (e)정신적인 질병을 겪는 경우, (f)석 달 이상 연

속적으로 동의 없이 회의에 불참한 경우 혹은 트러스트가 해임하기로 결정한 경우 등이다.

○ 트러스트의 역할 및 위상

BBC 트러스트는 BBC를 운영하는 또 다른 주체라 할 수 있는 집행이사회(Executive Board)의 업무를 감독하는 감독기구이다. 트러스트는 큰 틀에서의 BBC의 전략 및 다년 예산을 수립하는 업무를 수행한다. 트러스트가 BBC 경영에 직접적으로 종사하는 사장이라 할 수 있는 Director-General에 대한 임명권을 행사하고 있다. 이는 칙허장 제29조에 명기된 사항이다. 참고로, 2007년부터 적용된 새 칙허장에서 트러스트의 회장(Chairman)이 BBC 회장(Chairman)의 위상을 갖는 것으로 명시하고 있으므로 용어에 유의할 필요가 있다.

2) 관련기구의 역할

○ BBC 집행이사회(Executive Board)

BBC 트러스트가 큰 틀에서 BBC의 전략과 예산을 수립하는 내부 감독기구라면, BBC 집행이사회는 트러스트가 수립한 전략 및 다년 예산에 따라 BBC의 일상적 운영을 담당하는 기구이다. 집행이사회는 절대적으로 트러스트의 감독을 받는다.

○ DCMS(Department for Culture, Media and Sport)

BBC는 국왕이 부여하는 칙허장에 근거하여 정부로부터 독립성을 견지하는 특성이 있다. 하지만 이러한 독립성이 완전한 것이라고 볼 수는 없으며 여러 가지 방식으로 정부로부터의 개입을 받기도 한다. 정부 부처 중에서도 가장 중요한 부처는 바로 방송정책 주무부처인 DCMS이다. 실질적으로는 DCMS가 국왕의 권한을 위임받아 공영방송에 직접적인 영향력을 행사한다고 볼 수 있다.

DCMS의 BBC에 대한 영향력의 행사는 다양한 방면에서 엿볼 수 있다. 먼저, BBC와 협정서(Framework Agreement)를 체결하는 것인데, 이 협정서는 공영방송

으로서 BBC가 실현해야 하는 공적인 목표를 제시하고 있다. 또한 DCMS는 칙허장(Royal Charter)의 검토 및 개정을 담당하고 있다. BBC 트러스트 위원의 임명 과정에서 인사위원회를 구성한다든가 보수를 결정한다든가 하는 권한 또한 DCMS가 지니고 있다. 무엇보다도 DCMS는 수신료 금액의 결정에 관여하는 핵심 주체이기도 하다.

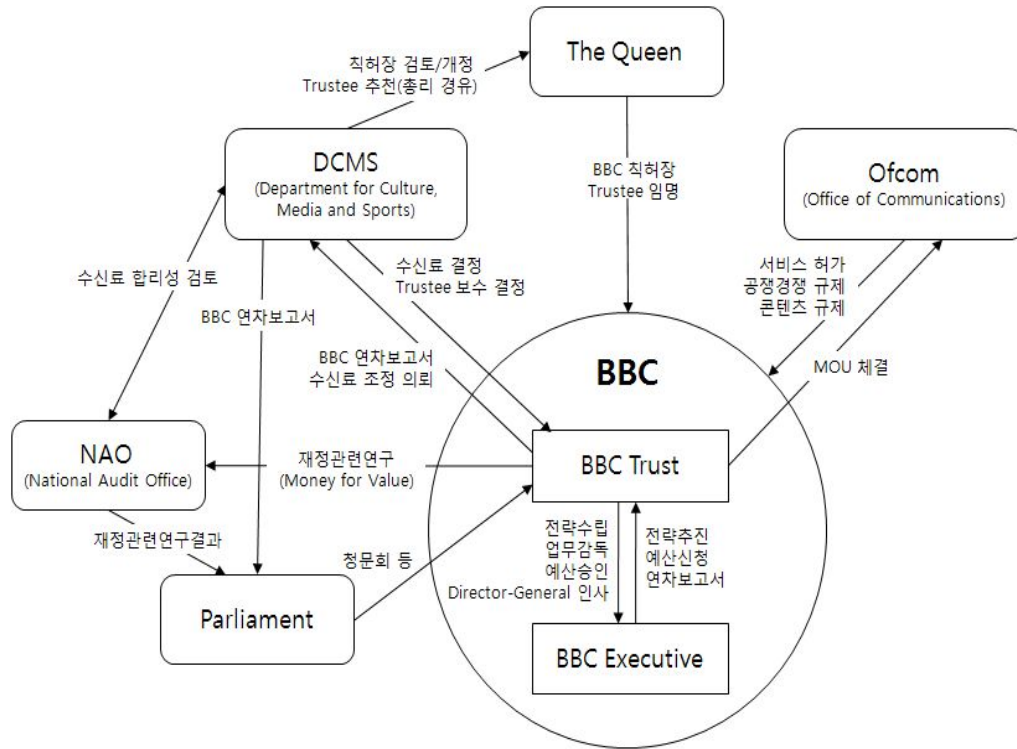
○ Ofcom(Office of Communications)

Ofcom은 영국의 방송 및 통신 규제기구이다. Ofcom은 Oftel(통신위원회)과 BSC(방송기준위원회), ITC(독립텔레비전위원회), 라디오청, 무선통신청의 기능을 통합해 2003년 설립되었다. Ofcom이 BBC에 행사하는 규제는 BBC 서비스 허가, 공정경쟁 관련 규제, 콘텐츠 규제 등과 관련되어 있다. 이러한 규제는 Ofcom과 BBC 사이에 체결된 각종 약정서에 기반한다. Ofcom은 칙허장, 협정서(BBC와 DCMS 사이에 체결), 약정서(Ofcom과 BBC 사이에 체결)에 기반하여 BBC를 규제한다. 하지만 Ofcom의 규제는 상당히 제한적이어서 BBC가 위의 문건들을 위반했을 경우에 벌금을 부과하는 수준이다.

한편, BBC의 사업 중 경쟁 관련 정책은 OFT(Office of Fair Trading), The European Commission 등의 규제도 받도록 되어 있다.

○ 의회

정부, 특히 DCMS가 BBC에 행사하는 법적 권한에 비해 의회가 갖는 법적 권한은 상대적으로 약한 수준으로 볼 수 있다. 정부가 BBC 관련 정책을 내놓으면 의회가 자신들의 입장을 정부에 전달하는 방식으로 의회의 영향력이 행사된다. 의회가 BBC의 업무와 관련하여 관련을 맺는 부분은 BBC가 매 회계연도마다 제출하는 연차보고서와 회계감사보고서와 관련이 있다. 의회는 BBC에서 제출한 연차보고서와 회계감사보고서를 제출받아 이를 검토한다. BBC 관리와 운영의 책임에 대해서는 정부에 따지기도 한다.



<그림 3-1> BBC와 외부 기구들 사이의 관계

나. 일본

1) NHK 경영위원회

○ 경영위원회의 구성 및 위원의 임기

경영위원회는 총 12인의 위원으로 구성된다. 영국에서 BBC 트러스트 위원을 선출하는 과정에서 지역별 안배를 하는 것과 비슷하게 일본 또한 지역별 안배를 고려한다. 따라서 위원 중 8인은 방송법이 명기하고 있는 일본의 8개 지역 거주자 중에서 선출하고 나머지 4인은 전국 대표로 선출한다. 위원의 임기는 3년이며 연임이 가능하다. 공석을 대신한 위원의 경우 전임자의 잔여기간이 임기가 된다. 방송법에서는 경영위원회 위원 중 5인 이상이 한 정당에 속하는 것을 방지하도록 규정하고

있다. 따라서 한 정당에 속한 위원이 5명 이상이 될 경우 4명 이하로 제한하기 위해 총리가 위원(들)을 해임할 수 있는 권한을 지니고 있다.

○ 경영위원회 위원의 임명 절차

경영위원회 위원들은 총리가 임명 혹은 해임할 수 있도록 규정되어 있다. 이 때 총리는 의회 양원의 동의를 얻어야 한다. 물론 위원의 임기가 만료되었거나 공석이 발생한 경우임에도 불구하고 의회가 열리지 않는 등의 상황 때문에 양원의 동의를 득하지 못한 경우에는 총리가 의회의 동의 없이도 임명할 수 있도록 되어 있다. 하지만 이러한 임명이 이루어진 경우에는 의회의 사후 동의를 득해야 하며 의회의 사후 동의를 득하지 못한 경우에는 해당 의원(들)은 면직 처리된다.

방송법에서는 위원이 될 수 없는 결격사유를 명시하고 있다. 금고 이상의 선고를 받은 사람, 국가공무원, 정당 직원, 방송 종사자 등등의 경우 위원이 될 수 없다. 위원에게 정신적 혹은 육체적 건강상의 문제가 있거나, 위원회의 공식적 의무에 위반하는 경우가 발생할 시에는 총리가 양원의 동의를 얻어 위원을 면직 처리할 수 있다. 이 경우 면직 처리된 해당 위원은 의회에서 변호의 기회를 가질 수 있다.

한편, 경영위원회의 회장(chairman)은 위원들의 자체적인 투표에 의해 결정된다.

○ 경영위원회의 역할 및 위상

경영위원회는 NHK의 경영 정책과 관련된 중요한 사안들을 결정하는 업무를 행한다. 연간 예산, 사업계획, 기본 편성 정책 등을 담당한다. 경영위원회는 집행이사회 회장에 대한 임면권도 보유하고 있다. 경영위원회에서 경영위원 9인 이상의 투표, 그리고 과반수 득표에 의해 집행이사회 회장(president)을 임면한다.

2) 관련기구

○ 집행이사회(Executive Board)

집행이사회는 경영위원회가 결정한 큰 틀의 경영 정책에 따라 NHK의 사업과 업

무를 수행하는 내부 기구라고 할 수 있다. 집행이사회는 총 11인으로 구성된다. 즉 회장(president), 부회장, 그리고 7~10인의 이사(director)로 구성된다. 집행이사회 회장이 NHK를 대표한다. 영국 BBC의 경우 트러스트의 회장이 BBC를 대표하는 위상을 지닌 것과는 다소 상이하다고 볼 수 있다. 집행이사회 부회장과 이사는 경영위원회의 동의 아래 집행이사회 회장이 직접 임면한다. 회장과 부회장의 임기는 3년, 이사의 임기는 2년이며, 연임할 수 있다. 참고로, NHK 간부(officer) 중에 경영위원회가 임면권을 가지는 감사(audit) 직위가 3인 이하 존재한다. 하지만 감사는 집행이사회에 포함되지는 않는다.

○ 총무성(Ministry of Internal Affairs and Communications)

방송 관련 외부 규제기구가 없는 일본에서는 NHK의 사업과 관련하여 영향을 미치는 기관으로 총무성의 역할이 크다고 할 수 있다. 총무성은 NHK의 사업계획안과 사업성가를 의회에 전달하는 역할을 한다. 사업계획안의 경우, 매 회계연도마다 NHK로부터 사업계획안을 전달받으면 총무대신은 이를 검토하고 자신의 의견을 달아 내각에 제출한다. 사업성가의 경우에도 마찬가지로 매 회계연도마다 NHK로부터 사업성과 서류를 전달받으면 총무대신은 이를 내각에 제출한다. 내각은 감사위원회(Board of Audit)의 감사를 거친 후 의회에 제출한다.

○ 의회

일본의 경우 공영방송의 운영과 관련하여 의회의 역할이 영국보다는 상대적으로 강화되어 있는 특성이 있다. NHK 경영위원회 위원은 총리가 임명하는데 의회는 이 임명 과정에서 승인의 권한을 수행한다. 영국에서 BBC 트러스트 위원의 임명이 정부 부처인 DCMS에 의해 주도되고 의회의 승인 없이 국왕이 임명하는 것과는 다르다고 볼 수 있다.

일본 의회는 사업계획안을 승인하는 역할을 하는 점에서도 영국 의회와는 그 위상이 다르다고 볼 수 있다. NHK가 매 회계연도의 사업계획안을 총무성에 제출하면 총무성이 이를 검토하고 의견을 달아 의회에 제출하는데 의회는 최종적으로 이 사업계획안을 승인하는 역할을 한다. NHK가 제출한 수입과 지출 예산안, 사업계획안

내용에 대해 수정 권유를 하고자 할 경우에는 의회 내의 소위원회가 NHK의 견해를 득하는 방식을 취하고 있다.

다. 프랑스

1) France Televisions의 이사회

○ 이사회의 위상 및 역할

영국 BBC 트러스트나 일본 NHK 경영위원회와 같은 내부 감독기구는 프랑스 공영방송에 존재하지 않는다. France Televisions의 이사회란 집행이사회의 역할을 담당한다. 말하자면 영국 BBC나 일본 NHK에서의 집행이사회(Executive Board)와 같은 위상을 가진다고 볼 수 있다. 이사회의 주요 임무는 방송편성 전략을 결정하고 승인하는 것이다.

○ 이사회 위원의 구성, 임기, 임명 주체

France Televisions 이사회는 일단 14인으로 구성된다. 이사회를 구성하는 위원의 임기는 5년이다. 그런데 이사회의 위원의 임명은 영국이나 일본의 공영방송과 비교했을 때 다소 복잡하다. 이사회 구성 방식을 통해서 임명의 주체를 알 수 있다. 상원과 하원의 문화관련 위원회에서 지명된 의원 2인, 정부에서 임명하는 5인, 업무능력을 기초로 CSA가 임명하는 독립적인 5인, France Televisions의 직원 대표 2인으로 구성된다.

기존에는 CSA가 France Televisions의 사장을 임명하도록 되어 있었다. 즉, CSA가 임명하는 이사회 위원 중에서 위원들의 과반수 투표에 의해 사장을 선출하는 방식을 취했다. CSA가 사장의 선출에 직접적으로 관여하는 방식을 취해 왔다고 볼 수 있다. 하지만 2009년의 새 방송법에 따르면 France Televisions의 사장은 시행령으로 임명하도록 되어 있어서 정부의 영향력이 확대되었음을 알 수 있다. France Televisions 사장의 임명 및 해임시에 CSA의 승인과 의회 위원회(상/하원의 문화관련 위원회)의 3/5 이상의 찬성을 얻는 것으로 수정되었다. 말하자면 대통령의 영향

력이 강화되었다고 볼 수 있다.

2) 관련기구

○ CSA(Conseil Supérieur de l'Audiovisuel)

프랑스에서 방송규제는 전통적으로는 시청각위원회(혹은 방송위원회)라고 불리는 CSA를 중심으로 이루어지고 있다. CSA는 방송통신고등청(Haute Autorité de la communication audiovisuelle, Haca: HA), 그리고 통신과 자유에 관한 국가위원회(Commission nationale de la communication et des libertés: CNCL)의 뒤를 이어 1989년에 설립되었다. CSA는 프랑스의 방송과 관련된 모든 일들을 관리, 규정, 통제하는 독립된 정부기구이다. 특히 방송망과 방송콘텐츠 규제를 담당하고 있다. 민영방송 부문에 대해서는 방송 허가권 발급 권한 및 제재 권한을 가지고 있다. 공영방송에 대해서는 공영방송이 '공영방송 의무서'(Cahier des missions et des charges)를 준수하는지의 여부를 감시하는 데 초점이 맞추어져 있다. 참고로, 공영방송 의무서는 총 104개의 조항으로 이루어져 있는데, 이 공영방송 의무서에는 프로그램의 편성 등과 관련된 공영방송의 의무들이 기재되어 있다.

프랑스 방송법 제9조는, CSA가 방송에 관련된 법안 및 자신의 관할 영역에 속하는 모든 문제에 관해서 정부와 국회의 자문 역할을 수행하도록 그 임무를 규정하고 있다. 하지만 중요한 것은 CSA의 기본 역할이 자문 역할이라는 점이며, CSA가 자체적으로 정책을 발의하거나 결정하는 것은 불가능하다고 볼 수 있다.

CSA의 위원은 총 9인으로, 대통령 추천 3인, 상원의장 추천 3인, 하원의장 추천 3인으로 구성되며 위원들은 대통령에 의해 임명된다. 위원장은 위원 중에서 대통령이 임명한다. 위원의 임기는 6년이며, 연임은 불가능하다. 모든 위원은 여타 선거의 후보자가 될 수 없고 다른 직업이나 전문적 활동을 겸할 수 없도록 규제 받는다. 위원의 1/3을 2년마다 새로 선임하도록 되어 있다.

○ 정부

프랑스 정부가 공영방송과 맺고 있는 계약 중 가장 중요한 것은 '목적과 재원 계

약'(Contrat d'objectifs et moyens, 이하 COM)이라 할 수 있다. 프랑스 정부는 2000년부터 이 COM을 통해 방송사에게 재정지원을 보장하는 대신에 방송사로부터 구체적인 방송개선 정책 실행을 약속받고 있다. 정부가 공영방송사와 계약을 맺어 공영방송사에 대한 직접적 규제에 나서고 있는 상황이라고 볼 수 있다. 한 가지 특징적인 점은, 공영방송사의 이 COM 실행 결과는 CSA가 아닌 의회에 보고된다는 것이다.

프랑스에서 공영방송의 운영에는 정부의 다양한 부처들이 대립과 타협을 통해 관여하고 있다. 공영방송에 관여하는 대표적인 정부 창구는 총리부, 문화커뮤니케이션부, 재정경제부 등등 아주 복잡적이다. 이 중에서 영향력이 가장 크다고 볼 수 있는 정부 부처는 총리부이다. 총리는 공영방송 전반을 관장하며 공영방송의 임무와 발전방향에 대한 최종 결정권을 지니고 있다. 특히 총리부 산하의 미디어 발전지도국(Direction du développement des médias, 이하 DDM)은 주목할 만하다. DDM은 방송부문과 관련한 정책기구라 할 수 있다. 문화커뮤니케이션부의 지도와 통제를 받기는 하지만 총리부 산하에 있으며, 총리의 방송관련 정책을 돕는 핵심적 역할을 담당하고 있다.

정부 부처 중에서 문화커뮤니케이션부는 공영방송의 프로그램 제작 등에 대해 관여한다. 방송법을 입안하여 의회에 제출하는 역할도 한다. 한편, 재정경제부는 공영방송의 재정과 국가지원, 광고시장의 발전 등에 대해 개입한다. 이 밖에 기획예산처는 공영방송에 필요한 재원을 결정하며, 외교부는 공영방송의 대외 정책과 해외 사업에 관여하고, 산업부는 방송의 기술적 부분의 문제에 관여한다.

○ 의회

프랑스에서는 방송 규제 정책은 의회에서 입법하는 법률과 정부의 시행령이 함께 어우러져 발휘된다고 볼 수 있다. 프랑스에서 의회는 방송관련 법을 제정하고 수신료와 관련된 제반 사항을 결정하는 역할을 수행한다. 특히 의회의 권한 중에서 중요한 것은 공영방송사의 예산과 결산을 심사하는 것, 그리고 공영방송의 운영과 관련한 위원회를 설치하고 보고서를 제작하는 것 등이다.

라. 독일

1) 공영방송의 경영위원회(Verwaltungsrat)

○ 경영위원회의 위상 및 역할

독일 공영방송에 존재하는 경영위원회란 영국의 BBC 트러스트 혹은 일본의 NHK 경영위원회와는 그 성격이 다르다고 볼 수 있다. 독일의 경영위원회는 비록 명칭은 경영위원회라고 해석하는 것이 일반적이지만, 말 그대로의 경영진, 말하자면 집행이 사회의 성격에 보다 가깝다고 볼 수 있다. 경영위원회는 프로그램을 제외한 방송사의 전반적인 경영을 감독하고 자문하는 역할을 한다. 방송사 사장에 대한 임면권을 경영위원회가 지니고 있지 않다.

한편, 독일에서 공영방송의 운영에는 방송위원회, 경영위원회, 방송사장 등의 주체들이 복합적으로 관여하고 있다. 독일 공영방송의 경우 방송사마다 방송위원회(Rundfunkrat)라고 불리는 일종의 방송의회가 독립적인 자체 감독기구로 존재하고 있다. 이 방송위원회(Rundfunkrat)는 우리나라의 방송통신위원회나 영국의 Ofcom과 같은 외부 규제기구가 아니라 일종의 방송의회와 같은 성격을 지닌 공영방송사 감독기구라고 볼 수 있다. 방송위원회는 정당, 의회, 직능단체, 교회, 노동조합, 경영자단체, 문화단체, 학교 등 사회적으로 중요한 집단의 이익을 대변하는 대표들로 구성되어 있다.

○ 경영위원회 위원의 구성, 임기, 임명 주체

경영위원회의 구성 방식과 임기는 각 공영방송사마다 상이하다. 대체적으로 경영위원회는 보통 6~15명의 위원으로 구성된다. 경영위원회의 위원은 각 공영방송사의 방송위원회에 의하여 선출된다.

2) 관련기구

○ 방송위원회(Rundfunkrat)

방송위원회는 마치 방송의회처럼 독립적으로 공영방송사를 규제 감독하는 감독기구이다. 방송위원회는 방송사의 재무, 경영, 광고사업 등을 조언하고 감독하는 역할을 수행한다. 공영방송으로서의 위상과 관련된 보도준칙 및 프로그램 준칙을 부여하기도 하고, 방송종사자의 준칙 불이행이 발생할 경우 법적 처벌과 징계를 수행하기도 한다. 방송위원회의 중요한 역할 중의 하나는 방송사 사장을 임명 및 해임하는 권한이라 할 수 있다. 방송사의 사장은 방송의 전권을 행사하고 대신 방송위원회에 책임을 지게 된다. 방송사장은 방송 프로그램 영역에 책임을 지는데, 경영위원회의 일원은 아니다.

각 공영방송사마다 17~77명 수준의 방송위원회를 꾸리고 있다. 앞서 언급했듯 방송위원회는 일종의 방송의회라고 간주할 수 있다. 정당, 의회, 직능단체, 교회, 노동조합, 경영자단체, 문화단체, 학교 등 사회적으로 중요한 집단의 이익을 대변하는 대표들로 구성되는 특징이 있다. 독일의 방송위원회 중 가장 규모가 큰 ZDF의 경우, 위원의 수는 77명이다. 이 중에서 주정부가 16명, 연방정부가 3명, 정당들이 12명, 문화단체가 16명, 교회가 4명 등의 방식으로 추천하여 선임한다.

참고로, 독일에서 방송규제기구는 공영방송의 경우 방송위원회, 민영방송의 경우 미디어청으로 구분될 수 있다. 규제기구의 독립성과 자율성은 정부조직법에 근거하지 않고 있는 것도 특징적이다. 규제기구의 독립성과 자율성은 헌법적이어서, 연방헌재의 판결에 따른다.

○ 주정부

독일에서 방송정책의 실질적인 권한은 각 주(州)정부가 행사한다. 독일에서 방송을 포함한 문화정책의 권한을 주정부가 가지기 때문이다. 주정부들은 각 주정부들 사이에 체결되는 방송 주(州)간협약을 통해서 연방정부 차원에서의 방송정책을 실현한다.

마. 주요국 공영방송 경영 정책 비교

위에서 영국, 일본, 프랑스, 독일 공영방송사들의 경영방식에 대해 소개했다. 아래 표는 이상의 논의를 바탕으로 4개국 공영방송사의 감독기구 및 이사회 구성이

어떻게 다른지를 요약하여 정리하고 있다.

<표 3-1> 주요국 공영방송사 감독기구 및 이사회 구성 비교

		영국	일본	프랑스	독일
대표적 공영방송사		BBC	NHK	France Televisions	ARD, ZDF
경영방식의 법적 근거		칙허장(2007년 개정)	방송법(2007년 개정)	방송법(2009년 개정)	주(州)간 방송협약, 주(州)단위 방송법
내부 감독기구	감독기구 명칭	트러스트(Trust)	경영위원회(Board of Governors)	-	방송위원회(Rundfunkrat)
	위상	내부감독기구	내부감독기구	-	방송의회
	인원	12인 (위원장 1인, 부위원장 1인, 지역대표 4인, 일반 6인)	12인 (회장 1인, 부위원장 1인, 지역대표 4인, 전국대표 4인)	-	각 지역 공영방송마다 17~77인 수준 (ZDF의 경우 77명)
	임기	5년	3년	-	4~6년
	임명 방식	위원(장)은 정부의 제청에 의해 국왕이 임명. DCMS의 추천이 결정적.	의회의 동의를 얻어 총리가 임명/해임. 회장은 위원들의 투표로 결정.	-	정당, 의회, 직능단체, 교회, 노동조합, 경영자단체, 학교, 문화단체 등이 추천. 위원장은 위원들 가운데 선출.
이사회 (경영진)	이사회 명칭	집행이사회 (Executive Board)	집행이사회 (Executive Board)	이사회(Conseil d'administration)	경영위원회 (Verwaltungsrat)
	사장임명 방식	트러스트가 Director-General에 대한 임명권 행사	경영위원회가 집행이사회 회장에 대한 임명권 행사	CSA의 동의를 얻고 의회 문화특별위원회 3/5 이상의 찬성을 얻어 정부가 임명	방송위원회가 임면권 행사(사장은 경영위원회 일원 아님)
	경영진 구성	비상임 최소한 4인, 위원 총수의 1/3이상 1/2 미만 (집행이사회가 위원 수 결정, 트러스트가 승인. 현재 비상임 6인, 상임 9인)	11인(부회장과 이사는 집행이사회 회장이 경영위원회의 동의 아래 임면)	14인(상하원 각 1인, 정부 5인, CSA 5인, 직원 2인)	6~15인 수준
	임기	명시되어 있지 않음	(부)회장 3년, 이사 2년	5년(이사장은 제외)	각 방송사마다 다름
관련 외부기관	독립규제 기구	Ofcom(Office of Communications)	-	CSA(시청각위원회)	방송위원회가 자체적 방송의회 역할
	주요 정부부처	DCMS(문화미디어스포츠부)	총무성	총리부, 문화커뮤니케이션부, 재정경제부 등	각 주의 문화정책부서

먼저 내부감독기구의 구성방식을 보면, 영국과 일본은 각각 트러스트와 경영위원회라는 내부감독기구를 지니고 있는 유사성이 있다. 하지만 내부감독기구 위원

임명방식에 있어서 영국은 정부의 제청에 의해 국왕이 임명하는 특성이 있으며, 일본은 의회의 동의를 얻어 총리가 임명한다는 특성이 있다. 일본의 경우 위원장을 위원들의 투표를 통해 결정하는 것도 영국과는 다소 다른 점이라 하겠다. 프랑스의 경우에는 공영방송사에 대한 내부감독기구가 존재하지 않는다는 점이 특기할 만하다. 독일의 경우에는 내부감독기구라기보다는 일종의 방송의회 성격을 지닌 방송위원회가 존재한다는 점이 주목할 만하다.

한편 공영방송사의 일상적인 업무를 수행하는 경영진, 즉 이사회와 구성방식을 보면, 영국과 일본이 공통적으로 집행이사회라고 불리는 이사회가 구성되어 있다. 프랑스에도 이사회가 구성되어 있다. 독일의 경우에도 경영위원회라고 불리는 일종의 경영진이 구성되어 있기는 하지만 사장은 경영위원회의 일원으로 포함되지 않는다는 점이 다소 특기할 만하다.

추가로, 공영방송사의 운영에 규제를 가하는 방식은 4개국에서 상당히 다른 양상을 보여준다. 영국에서는 방송과 통신 부문의 규제기관 역할을 담당하는 Ofcom이 공영방송의 콘텐츠 및 경쟁 관련 규제를 담당하고, 아울러 정부 부처 중에서는 DCMS(문화미디어스포츠부)가 깊숙이 개입하는 양상을 띠고 있다. 독립적인 방송 부문 규제기관이 존재하지 않는 일본의 경우 공영방송의 규제는 정부의 총무성이 규제를 담당하고 있다. 프랑스의 경우에는 규제를 담당하는 기관이 다소 복잡적이어서 CSA(시청각위원회)가 외부 규제기관으로 기능하고 있는가하면, 총리부, 문화커뮤니케이션부, 재정경제부를 비롯한 다양한 정부 부처들이 동시에 영향력을 발휘하고 있다. 독일의 경우에는 각 방송사마다 존재하는 방송위원회가 방송의회의 성격을 지니면서 공영방송사 사장의 업무에 대해 규제를 가하고 있으며, 동시에 각 주의 문화정책부서가 공영방송사의 업무에 깊숙이 개입하고 있다.

3. 해외 공영방송의 재원정책

가. 영국

1) 수신료 결정 절차

먼저, BBC 예산의 승인권은 트러스트에 있다. BBC 집행위원회가 회계연도별 예산안을 작성하여 트러스트에 제출하면 트러스트가 이를 승인하는 방식이다. 대신 트러스트는 매 회계연도 종료 7개월 경과 이전에, 한 해 동안의 업무와 회계결산을 담은 연차보고서를 DCMS 장관에게 제출하도록 되어 있다. 그리고 DCMS 장관은 이 연차보고서를 의회에 제출하도록 되어 있다. 이는 칙허장 제45조에 명기된 사항이다. 연차보고서의 작성 주체는 트러스트라고 할 수 있다. 하지만 연차보고서는 두 부분으로 나뉘는데, 연차보고서의 Part 1은 트러스트가, Part 2는 집행이사회가 작성한다. 집행이사회가 Part 2를 작성해서 트러스트에 보내면 트러스트가 Part 1을 작성하여 제출하는 방식이다.

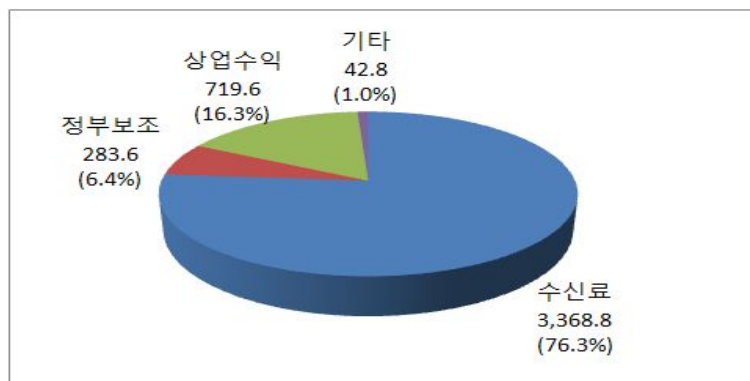
수신료와 관련해서는, 트러스트가 수신료의 인상에 대해 건의를 할 수는 있도록 보장받고 있다. 실제로 트러스트는 NAO(National Audit Office)와의 협의 하에 BBC의 재정운영과 관련된 연구를 지속적으로 실시하고 있으며 연구 결과를 BBC 홈페이지에 게시하고 있다. 참고로, NAO는 1983년에 만들어진 법, National Audit Act에 기반하여 설립된 기관이다. 영국에서 공적 자금을 사용하는 기관들의 효율적 집행 여부를 조사하는 업무를 담당하는 기구이다.

하지만 수신료 금액의 결정 과정에서 트러스트의 건의가 그대로 받아들여지는 것은 아니다. 수신료 금액을 결정하는 과정에서 실질적으로 가장 중요한 권한을 가진 주체는 정부 부처인 DCMS라고 할 수 있다. 트러스트가 수신료와 관련하여 DCMS에 건의를 하게 되면, DCMS는 또 다른 정부 부처인 재무부 및 NAO와의 협의를 거쳐 수신료 금액을 결정하게 된다. DCMS는 자체적으로 BBC 수신료와 관련된 다각적인 검토를 거친다. 자문위원을 활용하거나, 각종 연구용역을 실시하거나, 공청회, 토론회, 백서 발간 등을 실시한다. 결정된 수신료에 대해서는 형식적인 의회 승인 절차가 있다.

참고로, 2005년 9월과 2006년 10월, BBC는 DCMS에 BBC 수신료 조정을 요청한 바 있다. 2005년 9월에 BBC가 제출한 최초 안에서 매년 수신료 증가비율은 소매물가지수에 2.3%를 가산하는 방식을 제시했고, 2006년 10월에 제출한 안에서는 소매물가지수에 1.8%를 가산하는 방안을 제시했다. 하지만 이 안은 그대로 통과되지 않았다. 2007년 1월, DCMS는 향후 6년간의 단계적 인상계획을 결정했다. 결정된 안에 따르면, BBC 수신료는 2년간 3% 인상, 이후 3년간은 2% 인상, 마지막 해에는 최대 2% 내에서 상황을 보아 인상하도록 되어 있다. 이 인상안은 매 해마다 의회의 승인을 거치는 조건이다.

2) 재원구조

BBC 2008/2009 연차보고서에 따르면, 2008년 기준으로 보아 그룹의 총 재원 중에서 수신료가 차지하는 비중은 76.3%이다. 정부보조금의 비중은 6.4%, 그리고 프로그램이나 기술의 판매 등을 통한 상업수익의 비중은 16.3%, 기타 1.0%이다. 하지만 BBC World Service 등의 수익을 제외하고 순수하게 국내 방송 부문만을 대상으로 할 경우 수신료 98.8%, 정부보조 0.1%, 기타수입 1.1% 등으로 구성된다.



<그림 3-2> BBC 재정수입 항목(2008년 기준, 단위: 백만파운드)

참고로, 컬러TV 연간 수신료는 2007년에 결정된 단계적 인상 방안에 따라, 2009년 4월 현재 142.50파운드, 흑백TV 연간 수신료는 48파운드로 다소 인상되었다. 수신료 안에는 BBC1과 BBC2의 TV 수신료, 라디오 수신료, 온라인 수신료, 그리고 디지털 전환에 따른 비용 등이 함께 포함되어 있다. 2010년 4월에는 컬러TV 수신료가 145.50, 흑백TV 수신료가 49파운드로, 2011년 4월에는 컬러TV 수신료가 148.50, 흑백TV 수신료가 50파운드로 인상될 예정이다. 2012년에는 컬러TV 수신료가 최고 151.50, 흑백TV 수신료가 최고 51파운드까지 인상 가능하도록 예정되어 있다.

나. 일본

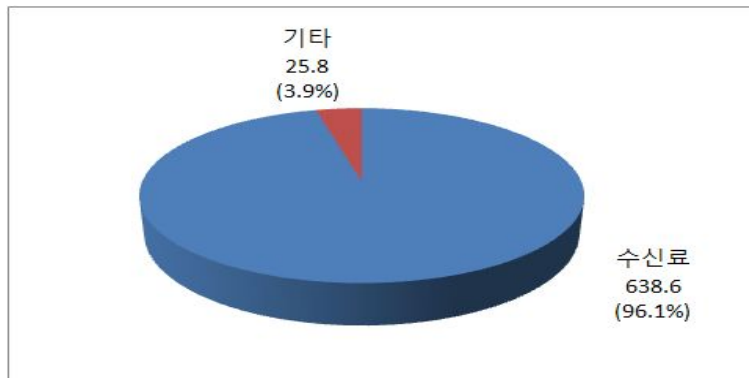
1) 수신료 결정 절차

먼저, NHK의 수입과 지출 예산안은 사업계획안에 포함된다. 사업계획안은 매 회계연도 종료 2개월 경과 이전에 NHK 경영위원회가 의결하여 총무대신에게 제출한다. 총무대신은 예산안을 검토하고 의견을 첨부하여 내각과 의회에 제출한다. 의회에서는 수정이나 의결이 아닌 일괄적 승인 혹은 거부를 행사한다. 결산안 또한 마찬가지로 제출 시기와 방식을 따른다.

일본에서 수신료 금액의 결정은 차년도 NHK 예산 승인 시 수지예산에 포함시켜 포괄적으로 처리하는 방식을 취하고 있다. 납부자와의 수신료 계약 관련 권한은 NHK에게 있지만, 계약의 조건은 총무대신의 승인을 득하도록 되어 있다. 방송 수신료의 향상 방안이 필요하다고 간주되는 경우 총무대신은 NHK에게 관련 연구를 지정하고 이를 수행하도록 명령할 수 있다. 참고로, 2007년 총무성은 NHK 수신료 제도에 관한 연구회를 설치하여 수신료 체계의 개선을 요구하고 있다. 이에 NHK 경영위원회는 2012년부터 수신료 수입의 10%를 인하하는 방안을 의결했다.

2) 재원구조

NHK 2009/2010 연차보고서에 따르면, 2008년 4월부터 기준으로 NHK의 재원 중에서 수신료가 차지하는 비중은 96.1%로 절대적이다. 기타 수입은 3.9%에 불과한 수준이다.



<그림 3-3> NHK 재정수입 항목(2008년 기준, 단위: 십억엔)

참고로 일본의 수신료는 지상파 수신 계약과 위성방송 수신 계약의 조건이 다르다. 2009년 현재 지상파 수신 계약 기준으로, 2개월 납부시 2,690엔, 6개월 선지급시 7,650엔, 그리고 12개월 선지급시 14,910엔 수준이다. 위성방송 수신 계약 기준으로는, 2개월 납부시 4,580엔, 6개월 선지급시 13,090엔, 그리고 12개월 선지급시 25,520엔 수준이다.

다. 프랑스

1) 수신료 결정 절차

프랑스 공영방송의 예산은 정부와 의회에 의해 결정되는 구조를 지니고 있다. 따라서 공영방송이 자체적으로 수입과 지출에 대한 재량권을 행사할 여지는 적다고 볼 수 있다. 방송법에 의하면, 공영방송의 예산 편성 절차는, 매년 7월 문화커뮤니케이션부와 재정경제부가 공동으로 예산안을 상정하고 이 예산안을 총리가 승인하도록 되어 있다. 예산안에는 COM(프랑스 정부가 공영방송과 맺고 있는 ‘목적과 재원 계약’)의 시행에 대한 상세한 결산이 포함되어야 한다. 예산안은 이후 의회에 제출되는데 의회는 지출과 투자 관련 사항들을 검토한 후 최종적으로 승인하게 된다. 방송법 제53조에 의하면, COM 실행보고서는 공영방송 사장이 작성하여 상하원 문화관련 상임위와 재무관련 상임위에 보고하도록 되어 있다.

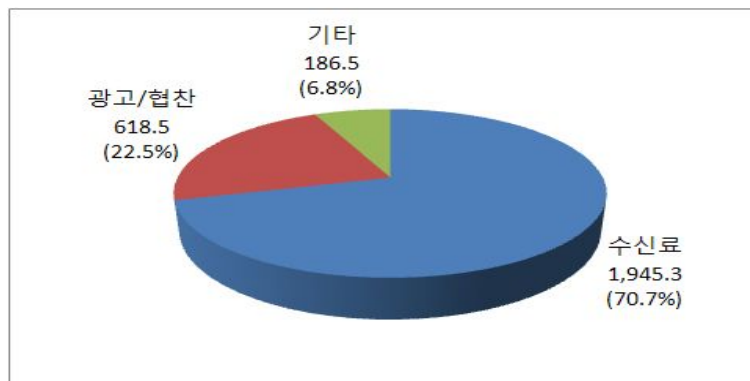
프랑스에서 공영방송은 자사의 재원에 대해 거의 권한을 가지지 못한다고 볼 수 있다. 방송사에서 필요한 재정을 요구하면, 총리 소속의 DDM이 금액을 산정한다. 이 과정에서 DDM은 문화커뮤니케이션부 및 재정경제부와의 협의를 거치게 된다. 총리가 이 산정 결과를 의회에 제출하면 매 연말 의회가 수신료를 포함한 예산 의결 과정에서 결정하는 것이 통상적이다.

참고로, 프랑스 공영방송은 광고비와 수신료의 이중 체제로 유지되어 왔다. 따라서 수신료 금액 자체가 여타 유럽 국가들에 비해 상당히 낮은 편이라 할 수 있다. 하지만 2009년 새 방송법에 따르면 많은 변화가 예상된다. 2009년부터 공영채널 프라임타임에서 광고를 폐지하고 단계적으로 광고를 줄여나가기로 결정했기 때문이다. 아날로그 방송이 완전 중단되는 2012년에는 광고를 완전 폐지할 계획이다. 광

고폐지로 인한 재정 부족분 충당을 위해서는 수신료를 매년 물가 상승률 수준으로 인상하고, 민영채널들의 광고수익 증가분과 텔레콤과 인터넷 사업자들의 수익에 과세하기로 결정했다.

2) 재원구조

프랑스 공영방송의 재원구조에서 가장 두드러진 특징은 수신료와 광고비의 이중체제라는 점이다. France Televisions의 2008 연차보고서에 따르면, 2008년 기준으로 France Televisions의 재원 중에서 수신료가 차지하는 비중은 70.7%이다. 광고와 협찬의 비중은 22.5%, 그리고 기타는 6.8% 수준이다.



<그림 3-4> France Televisions 재정수입 항목(2008년 기준, 단위: 백만유로)

비록 프랑스 공영방송의 재정수입이 수신료와 광고비의 이중체제라고는 하지만 광고비의 비중이 점차 낮아지고 있다는 점도 특기할만하다. 광고비의 비중이 1999년 39.7%였으나 2000년부터 28% 수준으로 떨어졌고 이후 유사한 수준을 유지하다가, 2008년에는 22.5%로 급격히 떨어졌다. 2000년대에 이러한 변화가 있었던 것은 2002년부터 공영방송의 시간당 광고시간을 12분에서 8분으로 줄인 것이 크게 작용한 것으로 보인다. 한편, 2009년의 새 방송법에서는 공영방송의 프라임타임 광고를 단계적으로 줄여서, 아날로그 방송이 완전 종료되는 2012년에는 공영방송에서 광고를 완전 폐지하는 내용을 포함시켰다. 광고폐지로 인해 부족해지는 재정의 충당을 위해서는 수신료를 매년 물가 상승률 수준으로 인상하고, 민영채널들의 광고

수익 증가분과 텔레콤과 인터넷 사업자들의 수익에 과세하기로 결정했다. 사실 프랑스 정부가 공영방송과 맺고 있는 COM으로 인하여 프랑스 정부는 방송사로부터 방송개선의 실행을 약속받는 대신 방송사에게 재정지원을 보장하고 있다. 이에 따라 정부는 공영방송사가 프로그램의 품질 향상을 위해 노력한다는 조건 아래 2002년부터 5년간 수신료를 매년 3.1% 올리기로 결정한 바 있다. 하지만 2009년 새 방송법에서는 수신료 인상을 물가 상승률 수준으로 제한한 것이다.

참고로, 프랑스의 연간 수신료는 1990년에 84.5유로이던 것이 2005년도에 116.5유로로 대폭 상승했음에도 불구하고 유럽 주요 국가들에 비해 상당히 낮게 책정되어 있는 상황이다.

라. 독일

1) 수신료 결정 절차

공영방송사들은 KEF(방송재정수요조사심의위원회)가 사전 요구하는 형식에 맞추어 일정기간에 필요한 재정수요에 대한 설명과 더불어 수신료 책정을 위해 필요한 산출자료를 KEF에 제출한다. 여기서 일정기간이란 수신료 회기기간을 일컬으며, 통상 4년이다. 공영방송사들이 제출한 재정수요에 대해 KEF가 전문적인 평가와 조사를 실시하여 방송수신료의 인상폭과 각 공영방송사에 대한 배분 기준을 결정한다.

참고로, KEF는 1975년 독일의 주지사 회의에서 설립한 독립위원회이다. 수신료의 객관적인 산출과 방송재정 수요조사를 목적으로 설립되었다. 16개주지사의 방송정책 협의기구라 할 수 있다. KEF는 방송사의 편성에 대한 독립권을 존중하면서 방송사가 신고한 재정수요에 대해 전문적인 조사와 평가를 담당한다. KEF는 16명의 독립적인 전문가로 구성되며, 위원들 가운데 호선으로 위원장 1인과 부위원장 2인을 선출한다. KEF 위원의 임기는 5년이다. 주지사회의에서 임명하는데 연임이 가능하다.

한편 방송재정 주간협약 제3조 5항에 따르면, KEF는 2년에 한 번씩 주정부들에게 보고서를 제출하도록 되어 있는데, 이 보고서에는 방송사들의 재정상황에 대한 설명, 특히 수신료의 인상 필요 여부, 인상 시점과 금액 등이 포함된다. 따라서 KEF의 공영방송사 재정수요 산정이 곧바로 확정으로 이어지는 것은 아니다. KEF의

재정수요조사 결과를 각 주 정부가 이를 검토하고 최종적으로는 주 의회의 비준을 받아 확정하게 된다. 주 의회에서는 그 내용을 변경하지는 않는 것이 통상적이다.

주 정부가 특별한 이유 없이 KEF가 제시한 수신료를 삭감하게 되면 공영방송사는 이의를 제기할 수 있으며 각 주의 방송위원회는 KEF의 관여 속에 공영방송사와 논의하도록 법으로 규정하고 있다. 이견이 있을 경우에는 연방헌법재판소에 제소가 가능하다. 실제로 2009년 1월부터 발효될 수신료가 2005년 4월에 결정된 바 있는데 이 당시에 연방헌법재판소의 판결은 독일 공영방송 수신료 인상폭이 KEF보다 낮게 책정된 것은 위헌이라고 판결한 바 있다. 당시에 공영방송사가 제시한 수신료 인상폭(2유로 1센트) 그리고 KEF가 제시한 인상폭(1유로 9센트)이 관철되지 못한 결과는 헌법에 보장된 방송자유에 부합하지 않는다고 판결한 것이다.

추가로, KEF는 보고서를 바탕으로 공영방송사에게 조치를 권고할 수 있는 권한을 부여받고 있다. KEF의 권고는 법적인 구속력은 없다. 하지만 공영방송사의 입장에서는 KEF의 의견이 주정부 및 주의회의 수신료 및 배분 결정에 큰 영향을 주므로 KEF의 조치에 대해 구체적인 이행방안을 스스로 제시하는 것이 일반적이다.

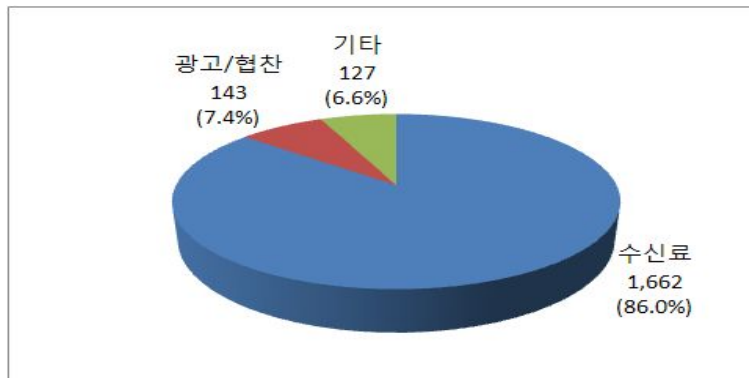
독일에서 수신료 금액의 결정은 위에서 언급한 방송재정수요조사의 일환으로 처리된다. 먼저 공영방송사는 필요한 예산을 스스로 조사하여 확정하여야 한다. 이후에 수신료의 결정에 관여하는 기구는 KEF, 각 주의 방송위원회, 의회, 주지사회의 등이다. 이 중에서 핵심적 역할은 KEF가 담당한다고 볼 수 있다. KEF가 수신료 책정과 더불어 공영방송사의 실질적인 회계 및 감사업무를 담당한다.

하지만 독일 공영방송사의 재정 분배 과정에 관여하는 주체가 다양하여 이들 사이에서 다툼이 생길 수 있다. 이러한 혼란은 연방헌법재판소에 의해 조정된다. 연방헌법재판소는 방송수신료 결정 과정에 엄격한 기준을 적용하기 위해 지표(index)화 방법을 적용하고 있다. 실제로 각 공영방송사와 KEF는 이 지표화 방법을 활용한다.

2) 재원구조

독일 공영방송의 주요 재원은 수신료, 광고수입, 기타수입으로 구성된다. 예를 들어, ZDF 웹사이트에서 명시하고 있는 2008년 기준 ZDF의 재원 중에서 수신료가 차지하는 비중은 86.0%이다. 광고와 협찬의 비중은 7.4%, 그리고 기타 수입의 비중은 6.6% 수준이다. ARD의 상황도 크게 다르지 않아, 2007년 기준으로 ARD의

경우 방송사 수입구조에서 수신료가 차지하는 비중은 약 79.1%이다. 광고와 협찬은 5.4%, 그리고 기타 수입의 비중은 15.5% 수준이다.



<그림 3-4> ZDF 재정수입 항목(2008년 기준, 단위: 백만유로)

독일 공영방송에서 광고수입이 상당히 적은 비중을 차지하고 있는 것은 방송광고의 규제와도 관련이 있다. 공영방송에서 광고시간은 월요일부터 토요일까지 밤 8시 이전에 편성할 수 있으며 하루에 총 20분을 넘지 못하도록 제한받는다.

독일에서 수신료는 ARD와 각 지역의 공영방송사에 70%, 제2공영인 ZDF에는 26% 지급되며, 그리고 나머지는 도이칠란트 라디오(DR) 등의 운영자금으로 소요된다. 한편, 공영방송사들은 수신료의 능률적인 징수 업무 수행을 위해서 공동으로 별도의 공영방송수신료징수센터(GEZ)를 설치하여 운영하고 있다.

참고로, 독일의 수신료는 4년 주기로 조정된다. 1997년, 2001년, 2005년, 2009년에 조정이 이루어졌다. 기본수신료(라디오 수신료)와 TV수신료라는 두 가지 항목으로 구성된다. 2009년부터 적용되는 기본수신료는 월 5.76유로, TV수신료는 월 12.22유로이다. 따라서 월 17.98유로, 즉 연간 215.76유로로 책정되어 있다. 수신료는 분기별 납부방식을 취한다.

마. 주요국 공영방송 수신료 정책 비교

1) 수신료 결정 절차 비교

위에서 영국, 일본, 프랑스, 독일의 수신료 금액이 어떻게 결정되는지, 그 결정 과정에 어떤 기구들의 힘이 작용하는지를 살펴보았다. 아래 표는 지금까지의 논의를 간략하게 정리한 것이다. 많은 국가들에서 공영방송사의 수신료 결정 과정은 예(결)산 절차와 함께 진행되는 경우가 많으므로 각국의 예결산 절차를 함께 포함시켜 정리했다.

<표 3-2> 주요국 공영방송사 예결산 및 수신료 결정 과정 비교

구 분		영국	일본	프랑스	독일
대표적 공영방송사		BBC	NHK	France Televisions	ARD, ZDF
예·결산의 절차	예산	집행이사회가 편성→트러스트 승인	경영위원회가 의결→총무대신이 검토 및 의견 제시→내각→의회 승인	문화커뮤니케이션부와 재정경제부가 편성→총리 승인→의회 최종승인	공영방송사가 재정수요 신고(2년 주기)→KEF의 조사와 평가→정부가 검토→주의회 비준
	결산	트러스트가 연차보고서 제출→DCMS장관→의회	경영위원회가 사업성과 제출→총무 대신→내각이 검토(감사위원회에 감사 의뢰)→의회 승인	정부의 예산안에는 상세한 결산 내역이 함께 포함됨.	KEF의 재정수요에 대한 조사와 평가는 예산잔액을 기초로 수행함.
수신료 결정	수신료 징수근거	Communication Act(2003)	방송법 제32조	방송법 제53조	방송수신료 주(州)간 방송협약
	결정의 핵심주체	DCMS	총무성	총리 소속의 DDM(미디어발전지도국)	KEF(방송재정수요조사심의위원회)-주지사의 방송정책 협의기구
	결정방식	트러스트가 수신료 인상 건의→DCMS가 결정(재무부 등과의 협의)→형식적인 의회 승인	예산안에 포함시켜 경영위원회가 의견 제출→총무대신이 검토 및 의견 제시→내각→의회 승인	방송사의 재정 요구→DDM이 산정(문화커뮤니케이션부/재정경제부와 협의)→총리→의회가 매연말 예산의결 과정에서 결정	공영방송사가 KEF에 재정수요 자료 제출시 수신료안 포함→KEF가 산정→주정부가 검토→주의회 비준

먼저 모든 국가의 공통적인 상황은 수신료 금액을 결정하는데 있어서 공영방송사의 권한은 대부분 건의의 수준에 그치고 있다는 점을 발견할 수 있다. 하지만 국가마다 수신료 금액의 결정 방식을 다소 상이하게 운용하고 있다.

영국에서는 정부기관인 DCMS가 수신료 금액의 결정에 핵심적인 역할을 담당하고 있다고 볼 수 있다. 트러스트가 수신료 금액을 건의하면 DCMS는 재정관련 정부 부처들과의 협의를 거쳐 결정을 하고 의회로부터 형식적인 승인을 받는 방식으로 운용된다.

일본에서 수신료 결정에는 총무성이 핵심적인 역할을 담당하고 있다. 경영위원회가 수신료 금액을 예산안에 포함시켜 건의하면 총무대신이 이를 검토하고 의견을 제시한다. 이후 내각과 의회의 승인 절차를 밟는 방식이다.

프랑스에서는 총리부 산하에 DDM(미디어발전지도국)이라는 기관이 있어 이 기관이 공영방송의 재정과 관련된 핵심적 결정을 담당한다. DDM은 방송사의 재정요구에 따라 유관 정부 부처들과의 협의를 거쳐 수신료 금액을 산정한다. DDM이 산정한 수신료 금액은 이후 의회의 공영방송 예산의결 과정에서 최종 결정된다.

독일의 경우 프랑스의 DDM과 유사한 성격을 갖는 기관은 KEF(방송재정수요조사심의위원회)이다. 하지만 이 기관은 정부 부처 소속이 아니라 각 주지사들의 방송정책 협의기구로서의 성격을 갖는다. 공영방송사들은 2년 주기로 KEF에 예산 및 수신료 관련 자료를 제출하는데 이를 바탕으로 KEF가 수신료 금액을 결정한다. 이후에는 각 주정부가 이 결정된 금액을 검토하고 주의회가 비준하게 된다.

2) 재원구조 비교

앞서 해외 주요 국가의 공영방송사 재원 중에서 수신료가 차지하는 비중을 살펴 보았다. 각 국가의 상황을 함께 비교해보기 위해 아래와 같은 표를 작성했다. 이 표를 통해 주요 공영방송사들의 재원 중에서 수신료가 차지하는 비중을 쉽게 비교할 수 있다.

<표 3-3> 주요 공영방송사 재원 중 수신료 비중(2008년)

구 분	KBS(韓)	BBC(英) ¹⁾	NHK(日)	FT(佛)	ZDF(獨)
수신료	42.9%	76.3%	98.2%	70.7%	86.0%
광고/협찬	41.8%	—	—	22.5%	7.4%
국고/기금/기타	15.3%	23.7%	1.8%	6.8%	6.6%

¹⁾ BBC는 그룹의 총 재원 중에서 수신료가 차지하는 비중은 76.3%이나, 국내방송 운영 부문에서는 수신료 비중은 98.8%, 정부보조 0.1%, 기타수입 1.1% 등으로 구성됨(방송광고는 해당사항 없음).

출처: KBS 2008/2009 연차보고서, BBC 2008/2009 연차보고서, NHK 2009/2010 연차보고서, France Televisions 2008 재무보고서, ZDF 웹사이트

BBC의 경우 재원 중에서 수신료가 차지하는 비중은 76.3%이다. 하지만 이는 BBC World Service를 포함한 그룹 전체의 총 재원에서 수신료 비중을 계산한 결과이며, 국내방송 부문만을 놓고 본다면 수신료 비중은 98.8%, 즉 거의 대부분을 차지하는 수준이다. 국내방송 부문의 경우 정부보조는 0.1%, 기타 수입은 1.1%이다. 공영방송에서 방송광고로 인한 수입은 전무하다. NHK 또한 방송광고로 인한 수입은 전혀 존재하지 않는다. 수신료가 전체 재원의 98.2% 수준에 이르고 있다. 기타 수입은 불과 1.8% 수준이다.

BBC나 NHK의 상황과는 다르게 프랑스와 독일의 공영방송에서는 재원 중에서 광고가 일정 부분을 차지하고 있다. 이는 국가별로 공영방송에 있어서 다소 상이한 방송광고정책을 적용하고 있는 결과라 하겠다. France Televisions의 경우 재원 중에서 수신료가 차지하는 비중은 70.7%, 광고(협찬 포함)의 비중은 22.5% 수준이다. 프랑스 공영방송에서 광고가 차지하는 갈수록 줄어드는 추세이다. 최근의 법이 공영방송에서 광고를 점차 줄여나가 2012년에는 공영방송에서 광고를 아예 폐지하는 방안을 담고 있으므로 이 비중은 갈수록 줄어들 것으로 전망된다.

독일의 경우 ZDF를 예로 들자면 전체 재원 중에서 수신료가 차지하는 비중은 86.0%, 광고(협찬 포함)는 7.4%이다. 독일 공영방송의 경우 광고를 허용하고는 있지만 하루에 20분이하라는 아주 적은 분량이어서 재원 중 광고의 비중이 높지 않다고 볼 수 있다.

각 국가들의 상황을 우리나라 KBS와 견주어 보았다. KBS의 경우 재원 중에서 수신료가 차지하는 비중은 42.9% 수준이다. 방송광고로부터 충당하는 비중은 41.8%, 기타 재원은 15.3%(정부보조 0.8%, 기타 14.5%)이다. 함께 제시된 여타 국가들과 비교했을 때 KBS 수신료 비중은 현저히 낮은 수준이라고 볼 수 있다.

IV. 공영방송 재원구조 안정화 방안

1. 공영방송 재무구조 분석

2008년 말 현재를 기준으로 KBS의 재무상태 및 손익구조를 타 지상파방송업과 비교 분석하였다. 비교 분석대상은 MBC와 SBS이다. 이들 3사의 재무구조 분석은 각사가 공시한 재무제표에 근거하였다.

가. 재무상태 분석

KBS의 재무상태를 분석하기 위해 대차대조표, 현금성 자산 및 단기 차입금 비중분석, 현금흐름 및 투자재원 분석, 투자자산 분석, 지분법 피투자회사 현황 분석, 토지 장부가액 및 공시지가 분석, 퇴직급여충당 및 부채비율 분석을 실시하였다.

1) 대차대조표 분석

공영방송인 KBS의 자산은 2007년에 10,744억원이었으나 2008년에는 10,255억원 규모였다. 유동자산이 2007년에 2,272억원이었으나 2008년에는 1,841억원으로 줄었고, 비유동자산의 경우 2007년이 8,472억원이었으나 2008년에는 8,384억원으로 큰 차이가 없었다.

<표 4-1> KBS 2007년, 2008년 대차대조표(단위: 억원,%)

구 분		2007년	2008년	비 고
자 산	I.유동자산	2,272 (21.1%)	1,841 (18.0%)	유동비율 76.2%
	현금성자산	7 (0.1%)	14 (0.1%)	현금+단기투자자산
	매출채권	1,830 (17.0%)	1,446 (14.1%)	본사광고수입 등
	재고자산	207 (1.9%)	202 (2.0%)	제작품, 저장품 등
	기타유동자산	228 (2.1%)	179 (1.8%)	
	II.비유동자산	8,472 (78.9%)	8,384 (82.0%)	

부 채 와 자 본	(1)투자자산	1,722 (16.0%)	1,838 (18.0%)	
	장기투자증권	514 (4.8%)	433 (4.2%)	SKT, Skylife 등
	지분법투자주식	860 (8.0%)	1,012 (9.9%)	e-KBS, 미디어 등
	장기대여금	348 (3.2%)	393 (3.8%)	전세지원, 학자금
	(2)유형자산	6,309 (58.7%)	6,135 (60.0%)	
	토지	1,404 (13.1%)	1,410 (13.8%)	공시지가 1조 2,729억
	기타유형자산	4,905 (45.7%)	4,725 (46.2%)	건물, 기계장치 등
	(3)무형자산	78 (0.7%)	64 (0.6%)	
	(4)기타비유동자산	363 (3.4%)	347 (3.4%)	
	자산총계	10,744 (100.0%)	10,225 (100.0%)	
	I.유동부채	2,126 (19.8%)	2,417 (23.6%)	
	단기차입금	1,037 (9.7%)	1,554 (15.2%)	이자율 6.44%
	유동성차입금	146 (1.4%)	83 (0.8%)	
	매입채무	263 (2.4%)	246 (2.4%)	
	미지급금	484 (4.5%)	404 (4.0%)	
부 채 와 자 본	기타유동부채	196 (1.8%)	130 (1.3%)	
	II.비유동부채	2,399 (22.3%)	2,418 (23.6%)	
	장기차입금	92 (0.9%)	8 (0.1%)	
	퇴직급여충당금	2,299 (21.4%)	2,405 (23.5%)	부채의 49.7%
	기타비유동부채	8 (0.1%)	5 (0.0%)	
	부채총계	4,525 (42.1%)	4,835 (47.3%)	부채비율 89.7%
	자본총계	6,219 (57.9%)	5,390 (52.7%)	
	부채와자본총계	10,744 (100.0%)	10,225 (100.0%)	

2) 현금성자산 및 단기차입금 비중 분석

공영방송 KBS의 2008년말 현재 현금성 자산은 14억원으로 총자산 대비 0.1% 수준이다. 이는 타 지상파방송사업자 및 방송업 평균에 비해 매우 적은 수준이다. 단기차입금은 2008년말 현재 1,554억원(전기: 1,037억원)으로 총자산 대비 15.2%로 단기차입금 비중이 높은 수준이다. 이러한 이유로 유동비율이 타 지상파방송사업자 및 방송업 평균에 비해 매우 낮은 수준이다.

<표 4-2> KBS 및 지상파의 현금성자산 및 단기차입금 (단위: 억원,%)

구 분	KBS	MBC	SBS	전산업	방송업
-----	-----	-----	-----	-----	-----

현금성자산	14 억	988 억	511 억	N/A	N/A
현금/총자산	0.1%	6.5%	9.2%	16.0%	23.4%
유동비율	76.2%	320.3%	381.6%	120.0%	103.3%
단기차입금	1,554 억	—	—	N/A	N/A

* 전산업, 방송업 비율: 2008년 한국은행 기업경영분석

* 현금성자산: 현금 및 현금성자산 + 단기투자자산

* 유동비율: 유동자산 ÷ 유동부채

3) 현금흐름 및 투자재원 분석

공영방송 KBS는 2007년 및 2008년에 각각 279억원 및 765억원의 당기순손실을 기록하였으나, 비 현금흐름인 감가상각비 등을 고려하면 사업활동으로 인해 969억원 및 497억원의 현금유입이 발생하였다. KBS는 2007년에 기계장치 732억원, 건설 중인 자산 120억원 등 총 1,164억원 및 2008년에 기계장치 539억원, 건설 중인 자산 141억원 등 967억원을 투자하였다. 이에 대한 투자재원의 부족액은 2007년 및 2008년에 각각 259억원 및 517억원의 단기차입금을 조달하였다.

<표 4-3> KBS 현금흐름 및 투자재원 분석 (단위:억원)

구 분	2007년	2008년
I.사업활동현금흐름	969	497
(1)당기순손실	△ 279	△ 765
(2)감가상각비	976	956
II.투자활동현금흐름	△ 1,061	△ 861
(1)투자활동현금유입	103	106
(2)투자활동현금유출	△ 1,164	△ 967
○ 지분법주식 취득	△ 30	△ 73
○ 장기대여금의 증가	△ 109	△ 111
○ 기계장치의 취득	△ 732	△ 539
○ 건설중인자산의 취득	△ 120	△ 141
III.재무활동현금흐름	76	371
(1)재무활동현금유입	259	517
(2)재무활동현금유출	△ 183	△ 146
IV.현금의 증가(감소)	△ 16	7

4) 투자자산 분석

공영방송 KBS는 SK텔레콤, (주)서울신문사, 한국디지털위성방송(주), Skylife 콘텐츠투자조합에 투자하고 있다. KBS가 가장 비중있게 투자하고 있는 한국디지털위성방송(주)의 누적투자손실은 2008년말 현재 210억원이다. (주)서울신문사의 누적투자손실은 80억원이고, SK텔레콤은 19억원, Skylife콘텐츠투자조합은 5억원의 누적투자손실을 기록하고 있다. 이와 같은 장기투자증권의 투자로 인한 누적투자손실은 2008년말 현재 총 314억원이다.

<표 4-4> KBS의 투자자산 분석(단위 :억원)

회사명	취득원가	2007년	2008년	누적투자손실
SK텔레콤(주)	160	168	141	△ 19
(주)서울신문사	80	-	-	△ 80
한국디지털위성방송(주)	477	315	267	△ 210
Skylife콘텐츠투자조합	30	30	25	△ 5
합 계	747	514	433	△ 314

5) 지분법 피투자회사 현황 및 분석

공영방송 KBS가 100% 출자하고 있는 주요 지분법 피투자회사는 KBS비즈니스, KBS미디어, KBS아트비전, e-KBS 등 4개회사이다. 이들 회사의 이며 각 회사의 취득원가는 e-KBS가 241억원, KBS아트비전이 52억원, KBS미디어가 43억원, KBS비즈니스가 5억원이다. 이들의 주요사업은 다음 표에서 제시한 바와 같다.

<표 4-5> KBS의 지분법 피투자회사 현황

회사명	취득원가	주요사업
KBS비즈니스	5억원	· 방송지원사업 · 방송시설 유지관리 · 체육진흥사업 등

KBS미디어	43억원	· 영상저작물 제작, 구매, 판매 · KBS 저작물 판매 및 관련 관리 등
KBS아트비전	52억원	· 무대미술 및 영상제작용역 · 미술용품 대여 및 임대
e-KBS	241억원	· 뉴미디어 관련 사업투자 및 출자

2008년말 현재 KBS비즈니스, KBS미디어 및 e-KBS는 자산보다 부채가 높은 양의 순자산 및 당기순이익을 나타내고 있다. 반면에 52억원을 투자한 KBS아트비전은 누적손실로 인한 완전 자본잠식상태이다. 이 회사는 경영개선 및 추가출자 등 경영정상화 방안이 필요한 것으로 판단된다.

<표 4-6> KBS의 지분법 피투자회사 자산 및 당기순이익 (단위:억원,%)

구 분	지분율	장부가액	자산총액	부채총액	매출액	당기순손익
KBS비즈니스	100%	103	159	56	281	16
KBS미디어	100%	413	884	471	729	1
KBS아트비전	100%	-	67	133	521	△14
e-KBS	100%	360	375	14	56	33
연합뉴스	27.8%	96	716	371	1,221	75
KGCS 문전사	40%	40	101	-	-	-
합 계		1,012	2,302	1,045	2,808	111

6) 토지 장부가액 및 공시지가 분석

2008년 말 현재 KBS의 토지의 장부가액은 1,410억원이나 공시지가는 1조 2,729억원이다. 이는 공시지가 대비 9배 저평가 된 것이다. 한편, 2009년 개정된 기업회계기준서에 따르면 유형자산의 장부가액은 원가 또는 재평가모형을 선택하여 적용할 수 있도록 되어 있다. KBS를 개정된 기업회계기준에 따라 재평가모형을 적용할 경우 약 1조 1,319억원의 재평가차익이 발생할 것으로 보인다.

<표 4-7> KBS 토지 장부가액 및 공시지가(단위: 억원,배)

구 분	장부가액	공시지가	차이	비율
-----	------	------	----	----

KBS	1,410	12,729	11,319	9.0 배
MBC	1,724	3,443	1,719	2.0 배
SBS	919	2,769	1,850	3.0 배

KBS의 본사 및 지역총국의 장부가액과 공시지가를 분석한 결과는 다음의 표에서 제시한 바와 같다. 장부가액과 공시지가의 차이가 큰 지역은 창원, 본사, 부산총국 순으로 비율차이가 크다. 공시지가의 차이금액은 본사가 8,506억원으로 전체 차이금액의 75.1%의 비중을 차지하고 있다.

<표 4-8> KBS 본사 및 지역총국의 장부가액과 공시지가 분석 (단위:억원,배)

구 분	장부가액	공시지가	차이	비율
본사연주소 부지 외	365	8,871	8,506	24.3 배
부산총국 청사부지 외	41	579	538	14.1 배
창원총국 청사부지 외	8	291	283	36.4 배
대구총국 청사부지 외	169	561	392	3.3 배
광주총국 청사부지 외	159	418	259	2.6 배
전주총국 청사부지 외	159	549	390	3.5 배
대전총국 청사부지 외	160	528	368	3.3 배
청주총국 청사부지 외	68	212	144	3.1 배
춘천총국 청사부지 외	182	483	301	2.7 배
제주총국 청사부지 외	99	237	138	2.4 배
합 계	1,410	12,729	11,319	9.0 배

7) 퇴직급여충당부채 및 부채비율 분석

KBS의 퇴직급여충당금이 부채에서 차지하는 비율은 49.7%로 타 지상파방송사 대비(11.1%~21.3%) 매우 높은 수준이다. 이는 KBS가 2008년까지 사원에 대하여 퇴직금 누진제를 적용함에 따라 사원의 근속연수 증가에 비하여 퇴직급여충당부채가 더 많이 증가하게 것이 그 원인으로 보인다. KBS의 퇴직금 누진제는 노사합의에 따라 2009년부터 폐지하기로 결정되었다. 또한 KBS의 퇴직급여충당금 대비 퇴직보험예치금(퇴직연금운용자산)의 적립율은 7.2%로 타 지상파방송사업자의 적립율(65.6%~72.6%)에 비하여 매우 낮은 수준이다. 부채비율

은 89.7%로 타 지상파방송사업자 및 방송업 평균 75.9% 보다 매우 높은 수준이다.

<표 4-9> 퇴직급여충당부채 및 부채비율 (단위: 억원,%)

구분	KBS	MBC	SBS
퇴직급여충당부채	2,638	731	681
국민연금전환금	△ 42	△ 13	△ 7
퇴직보험예치금	△ 191	△ 12	△ 447
퇴직연금운용자산		△ 519	
퇴직급여충당금(A)	2,405	187	227
부채총계(B)	4,835	1,684	1,066
퇴직비율(A/B)	49.7%	11.1%	21.3%
부채비율	89.7%	12.4%	23.8%

- * 퇴직급여충당부채 : 퇴직금지급규정에 따라 대차대조표일 현재 1년이상 근속한 전 임직원이 일시에 퇴직할 경우에 지급하여야 할 퇴직금 총 추계액
- * 국민연금전환금 : 종전 국민연금법의 규정에 의하여 국민연금관리공단에 납부한 금액
- * 퇴직보험예치금 : 종업원의 수급권을 보장하는 종업원 퇴직보험에 가입한 예치금
- * 퇴직연금운용자산 : 종업원에 대하여 확정급여형퇴직연금제도에서 운용되는 자산

나. 손익구조 분석

1) 손익계산서 분석

KBS의 2007년 매출액은 13,007억원이었으나 2008년에는 12,741억원으로 266억원이 감소하였다. 이에 따라 당기순손실도 2007년에는 △279억원이었으나 2008년에는 △765억원으로 늘어났다. KBS의 주요 수입원인 2007년 방송광고수입은 5,931억원이었으나 2008년에는 5,326억원 으로 감소하였다. KBS의 2008년 방송광고수입은 605억원(△10.2%)감소하였다. 그러나 해외 저작권료 및 자회사 프로그램 사용료 등의 기타 방송사업수입이 302억원(21.8%) 증가함에 따라 총 매출액은 전년대비 266억원(△2%)감소한 1조 2,741억원을 기록하였다.

<표 4-10> KBS 손익계산서 분석 (단위: 억원,%)

구 분	2007	2008	비중	증감	증감율
-----	------	------	----	----	-----

1. 매출액	13,007	12,741	100.0%	△ 266	△ 2.0%
(1) 방송사업수입	12,886	12,624	99.1%	△ 262	△ 2.0%
수신료수입	5,372	5,468	42.9%	96	1.8%
방송광고수입	5,931	5,326	41.8%	△ 605	△ 10.2%
전파료수입	106	40	0.3%	△ 66	△ 62.3%
국고금수입	93	104	0.8%	11	11.8%
기타방송사업수입	1,384	1,686	13.2%	302	21.8%
(2) 시청자사업수입	121	117	0.9%	△ 4	△ 3.3%
교향국악악단수입	19	18	0.1%	△ 1	△ 5.3%
저작권수입	5	5	0.0%	0	0.0%
일반부대사업수입	97	94	0.7%	△ 3	△ 3.1%
2. 매출원가	11,168	11,412	89.6%	244	2.2%
(1) 방송사업비	10,969	11,200	87.9%	231	2.1%
(2) 시청자사업비	199	212	1.7%	13	6.5%
3. 사업총이익	1,839	1,329	10.4%	△ 510	△ 27.7%
(1) 방송총이익	1,917	1,424	11.2%	△ 493	△ 25.7%
(2) 시청자총이익	△ 78	△ 95	-0.7%	△ 17	21.8%
4. 판매비	2,328	2,264	17.8%	△ 64	△ 2.7%
5. 사업손실	△ 489	△ 935	-7.3%	△ 446	91.2%
6. 사업외수익	294	296	2.3%	2	0.7%
지분법이익	80	71	0.6%	△ 9	△ 11.3%
임대료	62	45	0.4%	△ 17	△ 27.4%
유형자산처분이익	18	22	0.2%	4	22.2%
기타사업외수익	134	158	1.2%	24	17.9%
7. 사업외비용	81	121	0.9%	40	49.4%
이자비용	60	100	0.8%	40	66.7%
기타사업외비용	21	21	0.2%	0	0.0%
8. 당기순손실	△ 279	△ 765	△ 6.0%	△ 486	174.2%
사업비용 (매출원가 + 판매비)	13,496	13,676	107.3%	180	1.3%

2) 총매출액 중 수신료수익 비율 분석

KBS의 총매출액 중 수신료수익 비율은 평균 40% 정도 수준으로 방송광고 수익에 비하여 낮은 수준이다. 2008년을 기준으로 전체 매출액 중 수신료 수익이 42.9%, 방송광고 수익이 41.8%를 차지하였다. 이 둘을 합친 비율이 84.7%를 차지하고 있고, 기타 수입은 16.3%를 차지하고 있다. 방송광고수익은 2002년 월드컵 특수에 따라 전년대비 25.7%가 상승한 7,352억원의 수익

을 기록한 후 매년 감소하는 추세이며, 특히 2008년에는 2001년의 수익보다도 낮은 수준으로 감소하였다. 또한 2008년 경기불황으로 인하여 방송광고수익이 전년도에 비해 10.2% 감소하여 일시적으로 수신료 수익비중이 방송광고수익에 비해 높아졌다. 방송광고 수익은 경기변동에 따라 수익변동이 크므로 안정적인 재원확보가 필요하다.

<표 4-11> KBS 총매출액 중 수신료수익 비율 (단위: 억원,%)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
총매출액	10,936	12,933	12,342	12,150	12,767	13,355	13,007	12,741
증가율		18.3%	△ 4.6%	△ 1.6%	5.1%	4.6%	△ 2.6%	△ 2.0%
수신료수익	4,688	4,820	4,997	5,134	5,246	5,304	5,372	5,468
증가율		2.8%	3.7%	2.7%	2.2%	1.1%	1.3%	1.8%
비율	42.9%	37.3%	40.5%	42.3%	41.1%	39.7%	41.3%	42.9%
방송광고수익	5,850	7,352	6,782	6,282	6,537	6,675	5,931	5,326
증가율		25.7%	△ 7.8%	△ 7.4%	4.0%	2.1%	△ 11.2%	△ 10.2%
비율	53.5%	56.8%	54.9%	51.7%	51.2%	50.0%	45.6%	41.8%

3) 사업비용 분석

KBS의 사업비용(매출원가+관관비)대비 매출액 비중은 2006년 이후 100%를 넘고 있다. 이에 따라 매년 사업손실을 기록하고 있다. 이는 MBC와 SBS와 같은 지상파사업자에 비해 5~8% 정도 높은 수준이며, 방송업 평균 94.03%에 비해서도 높은 비중이다.

<표 4-12> KBS 및 지상파방송 사업비용 (단위 :%)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
KBS	95.1%	90.9%	96.5%	106.1%	98.1%	101.3%	103.8%	107.3%
MBC	90.2%	87.6%	90.9%	95.9%	95.5%	98.6%	97.0%	99.4%
SBS	82.5%	79.6%	84.3%	94.8%	93.1%	90.5%	94.9%	99.1%

4) 인건비 대 매출액 분석

2008년말 현재 KBS의 인건비 대 매출액비중은 38.1%로 타 지상파 경쟁사업자에 비해 16.5~22.7% 정도 높다. 이러한 인건비 비중은 방송업 평균 17.4%에 비해 매우 높은 비중을 보이고 있다.

<표 4-13> KBS 및 지상파방송 인건비 대 매출액(단위 : 억원,%)

구 분	KBS	MBC	SBS	전산업	방송업
급여	2,873	1,183	671	N/A	N/A
퇴직급여	513	164	111	N/A	N/A
복리후생비	1,464	281	156	N/A	N/A
인건비성경비 계	4,850	1,628	938	N/A	N/A
인건비 대 매출액비중	38.1%	21.6%	15.4%	10.9%	17.4%

5) 인건비성 경비 분석

2008년 말 현재 KBS의 사업비 중 인건비 비중은 24.8%로 MBC에 비해서는 6.8%, SBS에 비해서는 11.8%가 높다. 일반복리비를 가산한 인건비성 경비의 사업비 비중은 35.5%로 MBC에 비해서 13.8%, SBS에 비해서는 19.9%가 높다.

<표 4-14> KBS 및 지상파방송 인건비성 경비 (단위: 억원,%)

구 분	KBS	MBC	SBS
사업비용(A)	13,676	7,498	6,017
급여(①)	2,873	1,183	671
퇴직급여(②)	513	164	111
인건비(B=①+②)	3,386	1,347	782
인건비 비중(B÷ A)	24.8%	18.0%	13.0%
일반복리비(③)	1,464	281	156
인건비성경비(D=B+③)	4,850	1,628	938
인건비성경비 비중(D÷ A)	35.5%	21.7%	15.6%

3. 공영방송 재원구조의 적정성 검토

가. 공영방송 재정 상황

KBS의 주 수입원은 수신료와 광고수입이다. 1981년부터 29년째 2,500원에 묶인 수신료 인상이 이루어지지 않는 한 수신료 수입은 더 이상 큰 상승을 기대하기 어려운 상황이다. 광고 수입은 2002년 월드컵 특수로 인해 전년대비 1,500억원이 증가한 이래로 지속적인 감소 추세를 보이고 있다. 2007년 KBS의 광고수익은 6천억 아래로 하락했으며 2008년에는 7년 전인 2001년보다 오히려 525억이 감소하였다. 영업이익은 2004년 이래(2005년 제외) 4년째 적자 상태를 면치 못하고 있다. 수신료 수익의 정체와 광고수익의 감소로 영업이익 및 현금흐름이 악화되어 KBS의 차입금은 2008년 말 1,800억을 초과하였고, 2009년에는 자본금 규모와 비슷한 2천억원대에 육박할 것으로 보인다(김영주·정재민, 2009).

<표 4-15> 연도별 KBS 수입현황 (단위 : 억원)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
수신료	4,687	4,820	4,999	5,134	5,246	5,304	5,372	5,467
광고	5,850	7,351	6,782	6,282	6,537	6,675	5,931	5,325
기타	670	1,046	924	1,075	1,940	2,044	1,998	2,243
계	11,207	13,217	12,703	12,491	13,723	14,023	13,301	13,037

* 기타수입 : 전파료, 국고보조금, 기타 방송사업수익, 부대사업수입 등

* 2005년 기타수입 : 법인세환급액 556억 포함

* 2006년 기타수입 : 법인세환급금 374억원, 국고보조금 81억 포함

* 2007년 기타수입 : 국고보조금 93억 포함

지난 5년간 KBS의 전체 매출에서 광고수익, 수신료, 기타수익의 비율을 살펴보면 전체 매출액 규모 자체가 감소하고 있는 가운데, 수신료 수익은 크게 증가하지 않고 광고수익 역시 감소하고 있다. 광고수익의 감소는 KBS 뿐만 아니라 지상파 방송 또는 전통적 미디어 업계 전반이 겪고 있는 문제이다. 문제의 심각성은 광고수익 감소로부터 야기되는 현재의 위기가 경기침체로 인해 나타나는 일시적 현상이 아니라 디지털 시대의 전개와 매체간 경쟁의 심화에

따라 발생하는 장기적이고 구조적인 현상이라는 데 있다. 2001년 42%였던 지상파 방송사들의 전체광고시장 점유율은 지속적으로 하락해 2007년 29%까지 떨어진 반면, 케이블과 온라인 매체는 동일기간 5.5%에서 23.4%로 시장점유율이 지속적으로 성장해 왔다(김영주·정재민, 2009).

<표 4-16> KBS 최근 5년간 수익 구조 추이(단위: 억원)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	5년 평균
수신료	5,134 (41.1%)	5,246 (38.2%)	5,304 (37.8%)	5,372 (40.4%)	5,468 (41.9%)	(39.9%)
증감률	2.74%	2.19%	1.11%	1.27%	1.78%	1.82%
광고	6,282 (50.3%)	6,537 (47.7%)	6,675 (47.6%)	5,931 (44.6%)	5,326 (40.9%)	(46.2%)
증감률	-7.36%	4.05%	2.12%	-11.15%	-10.20%	-4.51%
기타	1,075 (8.6%)	1,940 (14.1%)	2,044 (14.6%)	1,998 (15.0%)	2,244 (17.2%)	(13.9%)
증감률	16.2%	80.4%	5.3%	-2.3%	12.3%	23.9%
합계	12,491	13,723	14,023	13,301	13,038	--

*출처: KBS 수신료 가이드 * ()안은 전체 수익에서 수신료, 광고, 기타수익이 차지하는 비율임.

나. 공영방송 필요재원

공영방송 KBS가 산출한 향후 5년간 필요재원은 다음의 <표 4-22>와 같다. KBS가 2007년을 기준으로 수신료 인상과 관련없이 향후 추진할 디지털전환 투자 및 비전사업을 추진하고, 동시에 난시청해소 및 HD프로그램 제작 등을 수행할 경우 소요될 자금은 세부내역은 표에서 제시한 바와 같다. 여기에서 KBS비전사업이란 공영방송의 질적·양적 확대를 위해 KBS가 구상하고 있는 사업을 말한다. KBS는 2007년을 기준으로 수신료 인상 없이 디지털전환 및 비전사업을 추진할 경우 자금 과부족은 2008-2012년의 5년 간 1조 6,730억원으로 예상하고 있다(김영주·정재민, 2009).

<표 4-17> 2008~2012년 KBS 필요자금 소요 산정(단위: 억원)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	08-12년
I.자금조달	1,410	140	-531	-1,065	-1,388	-1,618	-4,462
○내부유보	1,314	34	-589	-1,077	-1,411	-1,678	-4,721

-당기순이익	12	-1,320	-2,143	-2,786	-3,199	-3,533	-12,981
-감가상각비	1,001	1,072	1,229	1,355	1,467	1,560	6,683
-퇴직충당금전입	381	435	422	456	427	452	2,192
-지분법평가익	-80	-84	-88	-93	-97	-102	-464
-유형자산처분익		-69	-9	-9	-9	-55	-151
○자산의감소	96	101	12	12	12	60	197
-퇴직보험금인출	45						0
-유형자산처분	51	101	12	12	12	60	197
○운전자본감소		5	46		11		62
Ⅱ.자금소요	2,061	2,565	2,519	2,283	2,112	2,789	12,268
○자산의 증가	1,528	1,985	2,014	1,770	1,685	2,245	9,699
-디지털사업	571	731	742	729	729	1,654	4,585
-기타	957	1,254	1,272	1,041	956	591	5,114
○부채의감소	533	580	505	464	427	452	2,428
-퇴직금지급	350	435	422	456	427	452	2,192
-장기차입금상환	183	145	83	8			236
○운전자본증가				49		92	141
Ⅲ.과부족	-651	-2,425	-3,050	-3,348	-3,500	-4,407	-16,730

* 출처: KBS

공영방송 KBS가 2007년을 기준으로 2008~2012년까지의 향후 5개년 간 수지 전망은 다음의 표에서 제시한 바와 같다. KBS는 2007년을 기준으로 수신료 인상을 하지 않은 조건에서 운영한다면, 2008년부터 적자가 발생해 2012년에는 3,533억원 적자가 발생하고, 2008년부터 2012년까지 누적적자는 1조 2천억원에 이를 것으로 추산했다. 수신료비용 항목에서 사업경비가 47.5%, 인건비가 31.4% 차지하며, 사업경비의 대부분은 방송제작비 및 방송기술경비이다. 향후 5년간의 손실발생의 주요인은 방송제작비 및 방송기술경비의 증가이며, 디지털방송제작 투자로 인한 감가상각비 증가도 주요 요인으로 제시하였다(김영주·정재민, 2009).

<표 4-18> 2008~2012년 KBS의 수지전망 (단위: 억원)

구 분	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'08-12년
1.수입	13,865	13,981	13,843	14,282	14,305	15,033	71,444
○수신료	5,348	5,419	5,487	5,564	5,660	5,762	27,892

○광고수입	6,599	6,693	6,585	6,769	6,770	7,124	33,941
○기타수입	1,918	1,869	1,771	1,949	1,875	2,147	9,611
2.비용	13,853	15,301	15,986	17,068	17,504	18,566	84,425
○사업경비	6,197	7,264	7,576	8,190	8,248	8,806	40,084
-방송제작비	4,980	5,797	6,056	6,611	6,614	7,110	32,188
-방송기술경비	826	1,064	1,103	1,146	1,186	1,231	5,730
-부대사업비	146	151	155	160	164	169	799
-판매관리비	245	252	262	273	284	296	1,367
○판매수수료	1,273	1,291	1,283	1,313	1,320	1,376	6,583
○법정지원금	360	365	363	372	375	388	1,863
○인건비	4,921	5,112	5,193	5,322	5,390	5,514	26,531
○감가상각비	1,001	1,072	1,229	1,355	1,467	1,560	6,683
○사업외비용등	92	177	322	496	684	902	2,581
○예비비	5	20	20	20	20	20	100
○법인세비용	4						
3.당기순이익	12	-1,320	-2,143	-2,786	-3,199	-3,533	-12,981

*출처: KBS

4. 공영방송 재원 개선 및 현실화 방안

가. 공영방송 재원 확충 방안

1) 지상파 방송재원 확보방안

가입자 기반의 유료방송은 다양한 비즈니스 모델을 통해 재원을 확보할 수 있다. 그러나 지상파방송은 무료 보편적 서비스의 특성을 띠고 있어 재정확보 방안이 제한적이다. 수신료를 징수할 수 있는 공영방송을 제외하고는 가입자 기반의 재원확보방안을 마련하기 어렵기 때문이다. 이러한 관점에서 지상파방송사가 재정을 확보할 수 있는 방안은 크게 네 가지 차원으로 나누어 볼 수 있다(김영주·정재민, 2009).

첫째는 광고수입의 증대이다. 이는 시청률의 증대를 통해 수익증대가 가능

하다. 또한 제도적 측면에서 광고제도의 변화에 따라 광고수입을 증대시킬 수 있는 가능성이 있다. 중간광고나 가상광고를 하거나 광고총량제, 민영미디어법이 도입되어 방송광고시장이 경쟁체제로 바뀐다면 지상파 방송광고의 경우 현재의 광고수익 감소라는 위기국면을 돌파할 수 있을 것이다.

둘째는 KBS와 같은 공영방송에 한정된 재원이지만, 준조세 성격의 수신료를 통해 재원확보가 가능하다. 특히 수신료 인상을 통해 재원증대가 가능하다.

셋째는 방송사 자체의 노력으로 할 수 있는 경영합리화이다. 이는 조직슬림화를 통한 인건비 절감, 제작비 절감, 고비용 저효율 프로그램의 폐지 및 축소 등의 시도를 통해 재원확대를 실현할 수 있는 방안이다.

넷째는 수입의 원천을 다각적인 차원으로 넓히는 것이다. 이른바 사업다각화를 통한 새로운 수익원을 창출하는 것이다. 이미 지상파 방송사들은 PP사업에 진출하고 있고, 콘텐츠 유통 활성화를 위해 다양한 창구로 프로그램을 재 활용하는 OSMU 전략을 취하고 있으며, 해외 수출을 위한 판로 개척에도 적극적으로 나서고 있다. 또한 콘텐츠 재전송료와 같은 새로운 수익원을 확대할 수 있다. 이 밖에 아직 도입되지는 않았지만 디지털 전환 후 MMS로 새로운 수입(광고수익, 유료 부가서비스 등)이 창출될 가능성도 있다.

<표 4-19> 지상파 방송의 재원 확보 방안

구분	내용	문제점
광고수익 증가	광고제도 개선을 통한 광고수익 증가	전체 광고시장 규모가 증가하지 않은 상황에서 방송 광고제도 개선은 신문 등 타 매체에 영향을 미칠 수 있음. 방송광고판매제도 개선의 효과를 정확히 예측하기는 어려움.
수신료 인상	물가지표를 반영한 정기적 수신료 인상	수신료 인상에 대한 사회적 공감대 형성이 관건. 시청자들의 직접 부담 증가.
경영합리화	비용절감을 통한 재원확보 효과	방송사 재정 증가에 큰 도움이 되지 않을 수 있음. 과도한 비용절감은 프로그램의 질과 다양성에 영향을 미칠 수 있음.
다양한 수익원 확보	사업다각화, 콘텐츠의 국내외 유통 활성화(콘텐츠 재전송료 등)	콘텐츠 재전송료의 경우 다른 매체에 경제적으로 부담이 될 수 있음. 그 비용이 최종 소비자인 국민들에게 전가될 수 있음.

2) 공영방송 재원 확보방안

공영방송의 재원은 크게 수신료와 광고이다. 우리나라를 포함해서 전 세계 주요 공영방송사들은 재원을 전적으로 수신료에 의존하거나 수신료와 광고의 혼합형을 띠는 것이 일반적이다. 우리나라 KBS는 수신료와 광고의 혼합형의 형태를 띠고 있다. 영국의 BBC와 일본 NHK는 광고수입 없이 재원의 대부분을 수신료로 충당하고 있고, 독일, 프랑스, 한국 등은 수신료와 광고 혼합형을 취하고 있다. 공영방송이 어떠한 재원에 의존하느냐에 따라 공영방송의 운영 및 성격에 영향을 미치게 된다(김영주·정재민, 2009).

<표 4-20> 공영방송 재원구성에 따른 장단점

구분	재원 안정성	정치 적 독립 성	자본 독립 성	프로 그램 다양 성	프로 그램 건전 성	소수 자 보호	시청 률압 박	시청 자선 호 반영	시청 자직 접 부담
수신료	●	△	●	●	●	●	△	△	●
수신료+기타수입	△	●	△	○	○	○	●	●	○
수신료>광고	○	○	●	△	●	●	○	○	●
수신료<광고	△	●	△	●	△	△	●	●	△

* 각각의 평가는 상대적인 평가이고, ● → ○ → ● → △ 의 순임.

* 자본 독립성은 광고주로부터의 독립, 경기변동 등 경제적 요인들로부터의 자유를 의미함

* 프로그램 다양성은 1999년 코볼트 등이 측정한 재원에 따른 편성유인의 결과를 차용한 것임³⁾.

* 프로그램 건전성은 1999년 맥킨지가 측정했던 건전성 지수로 전체 프로그램에서 시사, 교양, 어린이 프로그램, 문화 프로그램이 차지하는 편성비중을 지수화한 내용을 참고함.

공영방송이 수신료를 주재원으로 할 경우, 재원의 안정성, 자본으로부터의 독립성 확보가 가능하다. 프로그램 차원에서는 프로그램의 다양성, 건전성, 소수계층 대상 프로그램 확보가 용이하다. 다만 광고 등을 보조재원으로 사용할

3) 코볼트(Koboldt, Hogg & Robinson, 1999) 등은 재원 성격에 따른 프로그램 편성 유인에 대한 연구에 따르면 수신료를 재원으로 하는 공영방송이 특정 규모 수용자용 프로그램, 질 낮은 대중 소구 프로그램, 일정규모 특정 시청자 프로그램, 폭넓은 우량 프로그램을 모두 가능한 것으로 나타났다. 상업방송의 경우 질 낮은 대중소구 프로그램만이 편성유인을 갖는다.

경우보다 시청자가 직접 지불해야 하는 비용의 부담은 상대적으로 다소 증가한다. 공영방송이 수신료와 광고를 혼합재원으로 할 경우 전체 재원에서 수신료와 광고의 비중에 따라 다소 차이는 있겠으나 정치적 독립성은 수신료에 전적으로 의존하는 경우보다 상대적으로 더 높다. 또한 다수 시청자의 선호를 반영하는 부분도 더 커진다. 그러나 자본으로부터의 독립이 어려울 수 있고, 시청률의 압박으로부터도 자유롭지 못하다.

나. 적정 수신료 확충방안

1) 수신료 인상폭 결정기준

공영방송이 징수하는 수신료가 적정한지를 판단할 때는 공영방송의 소요재원과 이들 재원을 적절하게 사용한다는 가정 하에서 이뤄진다. 공영방송의 수신료는 준조세적 성격을 띠고 있어 집행에 있어 합리성과 투명성을 지니고 있어야 한다. 따라서 공영방송이 운영에 필요한 수신료의 규모를 결정할 때도 적절한 수준인지를 객관적으로 판단해야 한다. 일반적으로 수신료 규모를 결정하는 요인으로서는 전체 가구 수, 전체가구 중에서 텔레비전 수상기를 소유한 세대 비율, 수신료 납부를 회피하는 정도(면제 포함), 징수비용, 수신료 수준 및 인상폭 등으로 고려하여야 한다.

<표 4-21> 주요 국가의 연간 수신료 금액

구분	한국	영국	독일	프랑스	일본
수신료 금액	30,000원	283,000원 (142.5파운드)	372,800원 (204.36유로)	211,600원 (116유로)	234,600원 (16,740엔)
한국대비 비율	—	9.4배	12.4배	7.1배	7.8배

*환율: 2009.4.1 매매기준 적용(1파운드=1,985.93원, 1유로=1,824.24원, 100엔=1401.20원)

공영방송이 주요재원이 수신료이고 더 이상 광고재원이 증가하지 않을 가능성이 크다면, 적절한 수준에서 수신료의 인상이 불가피하다. 공영방송의 운영에 소요되는 재원을 광고료에 의존하기 보다는 수신료에 의존하는 것이 합리적이기 때문이다. 공영방송이 수신료를 인상하고자 할 때 여러 가지의 기준

설정이 가능하다. 그러나 일반적인 공영방송 수신료의 인상방안은 크게 세가지로 정리할 수 있다. 첫째는 향후 공영방송 운영 및 사업추진에 필요한 재원의 규모를 파악하여 이에 따라 필요한 수신료를 책정하는 방안이 있다. 둘째는 현재 공영방송이 큰 재정적자 없이 운영되고 있다면, 사회적 변화에 연동하는 방식인 물가연동제를 적용하는 방식이 있다. 셋째는 현재 공영방송의 운영구조를 고려하고 아울러 향후 공영방송이 수행해야할 역할을 고려하여 수신료의 인상수준을 결정하는 방안이다.

2) 수신료 인상시 고려사항

우리나라의 공영방송 체제는 순수 공영방송과 민영방송적 성격의 공영방송 체제가 혼재되어 있는 형태이고, KBS 역시 수신료 수입과 광고수입을 기반으로 운영되고 있다. 공영방송의 공영성 확보를 위해서는 100% 수신료로 운영하는 방안이 가장 이상적인 방안이다. 그렇지만 현재의 상황에서 공영방송의 기능에 충실하고자 수신료 인상폭이 과다할 경우 준조세적인 성격으로 인식되고 있는 수신료에 대한 납부 저항이 발생할 우려가 있다. 이러한 관점에서 수신료 산정안은 다음과 같은 원칙을 수립한 후 도출하는 것이 바람직하다(노기영, 2008).

첫째로 공익적 목적에 소요되는 자금수요에 대해서는 수신료 수입을 통해 확충하도록 하는데, 특히 공익적 프로그램 제작 및 송출에 필요한 자금, 시청자에 대한 시청복지(음영지역 해소 등)에 관련된 비용, DTV 전환비용의 일부에 대해서는 수신료가 반영되도록 해야 할 것이다.

둘째, KBS의 경상경비(운영경비, 인건비 등)에 대해서는 수신료를 통한 지원 보다는 광고수입 등을 통해 지원하도록 하는 것이 바람직하다. 수신료재원에서 발생 가능한 문제인 도덕적 해이를 방지하고 자체적인 경영효율화 달성을 위해 수신료가 인센티브 시스템의 역할을 하도록 하여야 한다. 이를 위해 제작비, 인건비, 복리후생비, 판관비 등의 인상에 따른 재정 수요에 대해서는 가중치를 별도로 책정하여 내부 변수에 대해서는 경영효율성 달성을 위한 노력이 이루어지도록 하는 것이 바람직하다.

셋째, 물가 및 가계경제에 미치는 효과를 고려하여 납부저항이 발생하지 않

는 범위 내에서 산정하도록 해야 한다. 실제로 과거 KBS 시청료 납부 거부 사례에서 보듯이 KBS의 시청료에 대한 일반 국민의 인식이 부정적인 측면도 존재하고 조세적인 인식도 있는 것을 감안하면, 수신료의 산정만큼 수신료의 수준을 책정하는 것이 필요하다.

넷째, 광고수입은 경기에 따른 변동성이 높으나, 수신료 수입은 안정적이라는 점에서 광고수입은 가변 비용을 충당하고, 수신료 수입이 고정비용을 충당하도록 하는 것이 바람직하다. 단, 공익 프로그램 제작비는 가변비용이긴 하나 공영방송의 필수적인 의무라는 점에서 해당항목은 제외하도록 하여야 할 것이다. 이와 같은 방식이 중장기 자금 수요 계획에서 가변비용은 프로그램 제작비와 인건비, 기술경비 등이 포함되고, 고정비용에는 DTV 전환비용, 음영지역 해소 및 커버리지 확대 비용 등이 포함되어 결과적으로는 공익적 프로그램 제작비를 제외하고는 공영방송의 기능을 강조하는 산정방식과도 부합된다.⁴⁾

4) 수신료 인상 방안

공영방송의 수신료 재정 확대방안은 현행의 2,500원의 수신료를 인상하는 방안이다. 인상 방안은 크게 두 가지이다. 하나는 일괄 인상하는 방안이다. 다른 하나의 방안은 다른 여러 가지 요인을 고려하여 차등적으로 인상하는 방안이다.

○ 수신료 일괄 인상방안

KBS 공영방송이 안정적인 재원을 확보할 수 있는 가장 현실적인 대안은 현재 가구당 2,500원씩 지불하고 있는 수신료를 현재의 수준에서 전체적으로 일괄 인상하는 것이다.⁵⁾ 비용절감이나 수익다각화 등도 재원 확보를 위해 반드시 필요한 부분이나 현재의 비용구조나 사업다각화의 내용과 성과를 평가했을 때, 이들만으로 공영방송 재원구조의 근본적인 변화와 재원의 안정적 확보

4) 원칙적으로는 이러한 방향이 바람직하나, KBS 자체적으로 공익 부문과 상업부문(광고 등) 간에 회계 분리가 되어 있지 않다는 점, 통합회계로 운영된다는 점에서 현실적인 어려움이 있을 수도 있다.

5) 2007년에 KBS는 이사회 의결을 통해 시청료를 4000원으로 일괄 인상하는 안을 국회에 제출하였으나 부결된 바 있다.

를 기대하기는 어렵다. 그러나 수신료 인상은 현재의 비정상적인 자원구조를 수신료 중심의 구조로 바꿀 수 있을 뿐 아니라 재원의 안정성도 확보할 수 있다. 그러나 수신료 일괄 인상안은 다음의 몇 가지 사안을 검토할 필요가 있다 (노기영, 2008).

첫째, 수신료 일괄인상에서 고려되어야 할 우선 사항은 국민들의 정서이다. 우선 국민들이 수신료 인상에 대해 어느 정도까지 수긍하고 있고 그 필요성을 인정하고 있는지를 다각적으로 검토해야 한다. 수신료 인상에 대한 국민저항을 감소시키기 위해서는 단순한 검토 차원에서 그치는 것이 아니라 수신료 인상의 필요성과 정당성에 대한 대국민 설득과 홍보가 필요하다. 또한 국민적 저항을 최소화시키기 위해서는 공영방송에 대한 신뢰회복, 경영효율성 및 경영 투명성 증가를 위한 노력이 반드시 전제되어야 한다.

둘째, 디지털 전환 비용의 문제이다. 2012년까지 디지털 전환이 완료되어야 하고, 디지털 전환에 소요되어야 할 비용은 여전히 방송사의 막대한 부담으로 부과되어 있다. 디지털 전환에 소요되는 비용 중에서 방송사가 전적으로 부담해야 하는 부분, 가전업체가 부담해야 하는 부분, 정부가 지원해 주어야 할 부분, 최종 소비자인 국민이 부담해야 할 부분 등에 대한 면밀한 검토가 이루어지고, 각 단에서 지불해야 할 비용과 디지털 전환시 얻을 수 있는 편익이 비교 검토되어야 한다. 이러한 면밀한 분석과 검토의 바탕 위에서만이 디지털 전환에 필요한 비용을 충당하기 위한 수신료 인상이 힘을 얻을 수 있을 것이다.

셋째, 공영방송의 필요경비의 증가에 따라 수신료의 증액방안을 고려해야 한다. 이는 공영방송이 방송환경 변화에 적절히 대응하여 국민들에게 양질의 서비스를 제공할 수 있도록 시간의 흐름에 따라 증액방안을 마련해야 한다. 이에 대한 적절한 방안으로는 수신료에 대한 국회 승인과정에서 승인조건을 붙이는 방안을 고려할 수 있다. 예를 들어 국회승인과정에서 방송환경 변화를 고려하여 “3년 후에 재산정 한다”라는 식의 승인 조건 부여가 바람직하다. 이러한 조건 부여를 통해 국회에서 최근 3년 동안 공영방송의 책무이행 여부와 방송환경 변화에 따라 필요한 자원 등을 종합적으로 고려하여 재산정의 과정을 거치도록 하는 것이 합리적이다.

○ 수신료의 차등적 인상방안

우선 전체 가구가 아닌 일부 가구에 대한 선별 인상을 통한 재원확보 방안도 고려할 수 있다. 디지털 TV 보유가구를 대상으로 인상하거나, 지상파 DMB 단말기 이용자에게 수신료를 징수하는 방안이 있다. 또한 현행 역진세적 성격을 띠고 있는 수신료에 대해 소득수준별로 수신료를 차등적으로 적용하는 방안을 들 수 있다(김영주·정재민, 2009).

첫째, 디지털 TV 수상기 보유가구에 대해서 현재의 수신료 2,500원을 5,000원 정도로 인상하되, 아날로그 TV 수상기 보유세대는 현 2,500원을 유지하는 방안이다. 이 경우 아날로그 TV와 디지털 TV 두 가지를 모두 소유하고 있는 세대의 경우, 아날로그 2,500원, 디지털 5,000원 합쳐서 7,500원을 부과하게 되면 부담이 현행의 3배가 되므로 디지털 TV에만 수신료를 부과하도록 하는 방안을 고려해야 한다.

둘째, 수신료 징수 대상을 현재의 TV 수신기에서 공영방송 수신 가능한 다른 기기에 까지 수신료 징수를 확대하는 방안이 있다. 예를 들어 독일의 경우, 디지털 방송의 수신에 대해서는 '디지털 수신료'에 대한 규정을 신설하여 2007년 1월부터 인터넷 컴퓨터 요금을 수신료 징수에 포함시키기 시작했는데 이 요금은 PC, 노트북, PDA, 이동통신 등 방송 수신 가능한 모든 단말기에 부과한다(임혜경, 2006). 우리나라의 경우 DMB 단말기 소지자에게 적정 비용의 수신료를 지불하게 하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 수신료의 경우 개인 단위 이용자에게 부과되는 수신료이기 때문에 현재의 2,500원을 전부 부과하기는 어렵고, 그 절반 정도인 1,200원보다 적은 월 1,000원 정도의 수신료를 고려할 수 있을 것이다.

셋째, 계층에 따라 수신료를 인상하는 방법으로 차상위 계층의 경우 현재의 2,500원을 유지하고, 나머지 세대에 일괄적으로 수신료를 인상하는 방법과, 차상위 계층을 2,500원으로 동일하게 유지하되, 나머지 세대의 경우도 소득에 따라 몇 개 집단으로 분류한 뒤 차등 적용하는 방법이 있을 수 있다. 이 방안은 현재 방송법에 의해 기초생활수급대상자, 장애인 등이 수신료 면제의 대상이 되고는 있지만, 현재의 수신료 제도에 내제된 역진세적 성격 자체를 없애는 주는 것은 아니기 때문에 이에 대한 문제를 해결할 수 있다.

넷째, 기존의 방송 수신료를 폐지하고 모든 성인을 대상으로 ‘미디어 세금’을 부과하는 방안이다. 2008년 프랑스의 헤센주의 자유민주당(FDP)에서 제안한 방법으로 FDP는 현재 프랑스의 수신료 산정방식이 수신기(라디오와 텔레비전) 소유가 기준인데 랩탑 등이 라디오와 텔레비전과 거의 동일한 역할을 하고 있기 때문에 수신기 기준이 아닌 성인에게 수신료를 부과해야 한다고 주장하였다. 이러한 미디어 세금으로의 산정방식의 변화는 이것이 더 정당하고 투명하며 간단하고 효과적이라고 본다(노기영, 2008).

다. 적정 광고료 수급방안

1) 광고제도와 공영방송 재원 수급

정부나 상업자본으로부터 자유로울 수 있는 수신료는 공영방송의 가장 이상적인 재원이다. 그러나 국민의 직접 부담을 경감하고 공영방송에도 경쟁을 도입해 효율성을 높일 수 있다는 점에서 광고 재원 역시 중요한 역할을 한다. 그러나 광고재원 역시 정부의 광고에 대한 정책과 제도에 따라 그 규모가 달라질 수 있다. 현재 우리나라는 공영미디어법인 KOBACO 이외에 민영미디어법의 도입을 추진하고 있다. 설해 금년 내에 경쟁체제로 바꾼다는 방침을 밝혔다.

완전경쟁 도입시 우리나라 방송광고 요금과 전체 방송광고비는 2배 이상 증가할 수 있다. 미국과 일본에서 신문광고의 CPM이 TV광고의 2배 내외인 점을 감안하더라도, 현재 우리나라 TV광고요금은 현실적인 시장가치의 1/2에서 1/3 수준에 지나지 않기 때문이다. 완전경쟁 도입시 방송광고비의 증가 속도는 성공적 정착률을 가정할 경우 방송광고요금이 시장가치에 도달할 때까지 매년 30%수준의 증가율을 예상할 수 있다는 것이다. 완전경쟁 도입시 방송광고 요금과 전체 방송광고비가 2배 이상 증가되는데 걸리는 시간은 3년 이내이다. 경쟁도입 3년만에 전체 광고비가 68% 성장한 프랑스의 경험을 감안할 때, 우리나라의 경우도 GNP 성장에 따른 자연증가분을 포함해 3년 동안 전체 광고비가 50% 이상 성장할 수 있다는 것은 결코 무리한 추론이 아니다. 오히려, 최대한 보수적으로 고려한 결과라 할 수 있다(신태섭, 2009).⁶⁾

중간광고 도입시 나타날 방송광고 재원상의 변화를 살펴보면, 방송광고시간의 절대량을 증가시키지 않고 중간광고만 도입해도 광고시청량은 10% 정도, 방송광고 재원은 7% 정도 증가할 수 있다. 방송광고의 시간대별 규제를 폐지하고 총량제만 유지하는 ‘총량제’ 역시 상당 정도의 방송광고 시청률 증가를 초래하고, 그에 따른 방송광고 재원의 확대를 야기할 것으로 예상된다. 이는 방송 3사에게 중간광고 효과보다 더 큰 10% 이상의 매출증대를 기대할 수 있다는 것이다(이규완과 박원기, 2004).

이외에도 미디어법 개정시 국회를 통과했던 가상광고와 간접광고의 도입도 향후 광고시장에 미치는 영향이 크다. 실제로 가상광고와 간접광고의 도입으로 전체 방송광고 시장의 크기는 더욱 커질 것으로 보인다. 실제 가상광고와 간접광고의 허용으로 광고시장은 이전보다 약 2,000억원 정도 커질 것으로 보고 있다. 즉 가상광고와 간접광고 도입으로 인한 방송광고비 증가 효과는 2,000억원 정도일 것으로 예상된다.

그러나 공영방송에 중간광고를 허용하는 것이 바람직한지에 대해서는 검토가 필요하다. 아울러 공영방송에 가상광고와 간접광고를 허용하는 것도 검토 대상이다. 중간광고와 가상광고, 그리고 간접광고는 그동안 시청률 경쟁의 증가, 시청자의 안정적 볼거리 침해 등의 논란이 제기되어 왔던 사안이다. 따라서 실제 이들 광고제도의 변화가 공영방송의 광고수입에 어느 정도 영향을 줄지는 정확하게 예측하기 어려운 것이 현실이다.

그렇지만 지상파 방송의 공공서비스 프로그램의 질적 양적 수준을 보장하고, 디지털 전환비용을 마련하기 위해서도 광고제도 개선에 의한 광고수익 증대는 핵심적인 문제이다. 문제는 방송광고판매의 경쟁원리 도입은 과도한 시청률경쟁과 상업주의를 촉발하고, 결국 공익성을 침해할 우려로부터 자유로울 수 없다는 점을 고려해야 한다. 또한 공공서비스 성격의 지역방송과 특수방송의 경우 광고제도 개편으로 비교적 불리한 입장에 있다는 점도 함께 고려해야 한다.

6) 프랑스의 경우, 1987년 공영방송인 TF1과 공영미디어랩인 TF1 Publicite이 민영화했을때, 1987년 한 해동안 TV광고비가 1986년에 비해 57% 증가했고, 1990년 TV광고비는 1986년에 비해 그 규모가 2.7배로 커졌다. 공영미디어랩의 제한경쟁 체제에서 공민영 업무영역 구분 등에 기초한 공민영 미디어랩 간의 제한경쟁 체제로의 전환이 이 정도라면, 완전경쟁 도입시 총 2배 성장과 매년 30% 증가율은 너무 낮을수 있다(신태섭, 2009).

2) 공영방송의 적정 광고비중

수신료 인상을 통해 광고 수익의 비중을 줄이는 것은 공영방송이 광고주 압력이나 시청률 경쟁으로부터 자유로워 질 수 있어 공영성을 담보할 수 있는 중요한 계기가 될 수 있다. 이러한 관점에서 공영방송은 수신료만으로 운영하는 것이 바람직하고 이상적이다. 그러나 공영방송의 광고를 완전히 폐지할 경우의 문제점이 없는 것은 아니다. 수신료의 증가는 소비자의 직접적인 부담을 오히려 가중시키는 효과가 있다. 그리고 공영방송의 재정이 수신료만으로 운영될 경우 안정적으로 재원이 확보되어 방송사가 효율성을 추구할 동기부여가 약화될 가능성이 있다. 따라서 이에 대한 보완책을 강구할 필요가 있다.

현재 우리나라 구조는 공영방송의 광고수입 의존도가 높아 상업적 자본으로부터 자유로울 수 없고, 상업방송들과의 시청률 경쟁에 매달릴 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 광고수입 역시 감소하고 있고, 수신료도 정체되어 있다. 결국 공영방송의 재정 위기가 악화될 수밖에 없는 구조를 갖고 있어 공영방송의 존립 근거가 약화될 수밖에 없는 것이 현실이다.

<표 4-22> KBS의 5년간 수신료와 광고료의 비중 (단위: 억원)

구분	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년	5년평균
수신료	5,134 (41.1%)	5,246 (38.2%)	5,304 (37.8%)	2,372 (40.4%)	5,468 (41.9%)	39.9%
광고	6,282 (50.3%)	6,537 (47.7%)	6,675 (47.6%)	5,931 (44.6%)	5,326 (40.9%)	46.2%
기타	1,075 (8.6%)	1,940 (14.1%)	2,044 (14.6%)	1,998 (15.0%)	2,244 (17.2%)	13.9%
총수입	12,491	13,728	14,023	13,301	13,038	

* 출처: 윤준호(2009).

현재 KBS 재원 중 40%에서 45% 정도까지 차지하는 광고수익비중은 공영방송의 공영성을 담보해내기에는 지나치게 높은 비중이다. 현재 KBS2의 경우 광고수입을 염두에 두어야 하기 때문에 경쟁 채널의 시청률에 민감하게 반응할 수밖에 없는 현실이다. 따라서 광고제도 변화로 인해 시장의 경쟁이 치열

해진다면 시청률 지상주의가 더욱 심화될 가능성이 있다. 이러한 현실을 고려할 때 공영방송에서 광고의 비중을 줄여 광고의 영향력을 없애는 것이 이상적이고 바람직한 구조이다.

공영방송에 광고의 영향력을 없애는 방안은 두 가지가 있다. 하나는 수신료를 일괄 인상하여 광고를 완전히 폐지하는 방안이다. 다른 하나는 수신료의 비중을 단계적으로 높이고 광고료의 비중을 줄이는 방안이다. 두 방안 모두 장단점이 있다. 수신료를 일괄 인상할 경우 공영방송의 공영성을 일시에 회복 가능하다. 그러나 국민들의 수신료 지불에 대한 부담이 커질 수 있다. 광고료를 단계적으로 줄이는 방안은 국민들의 부담을 단계적으로 부과하는 장점이 있지만 인상시점마다 수신료의 적정성에 대한 논란이 제기될 가능성이 있다.

공영방송이 광고의 영향력을 부터 완전히 벗어나 공영성을 회복하도록 하기 위해서는 단계적인 광고비중 축소보다는 수신료의 일괄인상을 통해 광고를 없애는 방안이 더 적절하다. 단계적으로 광고를 축소할 경우 언제까지 얼마씩 광고를 줄일 것인지 사회적 합의를 도출해 내기 어렵다. 아울러 광고료 비중을 줄이고 수신료를 인상할 때 마다 공영방송의 정체성 논란이 제기되어 공영방송의 위상정립에 어려움을 겪을 가능성이 크다. 또한 방송환경의 변화에 따라 광고료의 단계적 축소과정에서 새로운 정책변수가 등장하여 공영방송의 위상정립에 걸림돌로 작용할 가능성이 크다.

라. 기타 수입 확보방안

공영방송의 재원은 수신료가 중심을 이루고 있지만, 기타 수입의 비중을 재배제할 수는 없다. 공영방송이 기타 수입을 늘리는 것이 바람직한지에 대한 논란도 있지만, 공영방송으로서 자체 경비절감 등의 자구책 마련이 필요하며, 동시에 콘텐츠를 활용하는 수준에서 기타 사업수익을 증대하는 것이 필요하다. 물론 기타 사업수익의 경우 공영방송의 위상을 훼손하지 않는 범위에서 이뤄지는 것이 필요하다. 공영방송의 기타수입 확보방안을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 공영방송의 자구노력을 통한 자체비용 절감이다. 예산절감을 위한 자구책은 크게 세 가지 차원에서 이루어질 수 있다. 우선 임원연봉삭감, 직원임

금동결 내지 삭감, 명예퇴직제, 의무안식년제, 상여금 반납, 임금 피크제, 재량 근무제와 시간외 수당 정액제와 같은 인건비 절감이다. 그리고 고비용 투자 드라마 또는 기타 프로그램 폐지 및 대체, 해외제작 및 촬영 억제, 해외조사출장 중단, 사전기획 정교화, 세트, 조명, 특수효과 등 제작요소 사용 조정을 통한 제작비 절감을 들 수 있다. 마지막으로 항공편 등급 및 여비 기준 조정, 어학지원금 중단, 해외 연수 유보, 영업비용과 섭외성 경비 축소 등 기타 경비 절감을 들 수 있다. 이러한 비용절감은 공영방송의 경영 효율성을 개선시키고 예산을 절감하는 효과를 가져 올 수 있다. 그러나 방송사의 최종 상품인 프로그램 제작에는 창의적인 인력의 투입이 절대적이기 때문에 이러한 절감이 제작인력의 사기 저하로 이어져서는 안된다.

둘째는 사업 다각화이다. 현재 KBS를 비롯한 국내 지상파 방송사들은 다양한 영역에서 사업다각화를 추진하고 있다. 지상파 방송의 경쟁력 있는 콘텐츠를 기반으로 하는 연관사업 다각화는 수익사업을 확대할 수 있는 좋은 방법의 하나다. 국내 지상파 방송사들이 콘텐츠 재활용 차원에서 방송채널사용 사업에 진출하여 성과를 거두고 있는 것이 좋은 사례이다. 한편으로는 프로그램 수출을 통해 수익을 증대시킬 수 있다. 콘텐츠의 해외수출 기회가 더욱 커지고 있기 때문에 콘텐츠 구매 및 판매를 통한 수익증대를 기할 수 있다. 이는 해외뿐만 아니라 국내시장에서도 유료방송매체 지상파 재전송을 통해 수익을 증대할 수 있다. 아울러 향후 공영방송이 디지털화 되었을 때, 다양한 부가서비스를 통해 추가적인 수익을 얻을 수 있다.

V. 공영방송 안정적 운영과 제도개선 방안

1. 공영방송 운영구조 개선을 위한 제도개선

가. 미래 공영방송의 목표 및 역할

디지털화의 진전, 융합의 가속화, 다매체 다채널화, 이용자의 변화, 규제환경의 변화 등은 올드 미디어와 뉴미디어의 구별없이 모든 미디어 기업으로 하여금 생존과 성장을 위한 전략을 강구하지 않으면 안되는 환경, 다시 말해 기업활동의 불확실성이 극대화되는 환경을 만들어 놓고 있다. 이러한 환경의 변화에 공영방송도 예외가 될 수 없다. 공영방송 존립의 정당성과 역할의 특수성에도 불구하고, 공영방송 역시 수용자의 돈과 시간이라는 한정된 자원을 놓고 경쟁하는 미디어 산업 내 여러 플레이어의 하나이기 때문이다(김영주·정재민, 2009) .

디지털 시대, 다매체 다채널 시대 공영방송의 위상은 과거 소수의 지상파 채널만이 존재하던 때와는 분명 달라졌다. 그럼에도 지리적 보편성, 소구(내용)의 보편성, 비용의 보편성 등 공영방송에 주어진 기본적인 책무는 여전히 공영방송이 수행해야 할 중요한 역할로 인정받고 있다. 여기에 디지털 전환이라는 새로운 변혁의 시기를 맞아 새롭게 부과되는 가치들도 존재한다. 그레함과 데이비스(Graham & Davis, 1997)는 공영방송은 교육이나 의료서비스와 같은 가치재(merit goods)⁷⁾와 유사하다고 주장한다. 커런(Curran, 2002)은 시민들에게 사회에 관한 토론의 장을 마련해 주는 중핵 미디어(core media)로서의 공영방송의 역할을 강조한다. 머독과 콜딩 역시 이와 유사하게 공영방송이 디지털 시대의 시민권을 지키기 위해 필요한 집단적인 토론을 지원하고, 개인의 창조성과 참여를 보장하는 모두에게 열린 디지털 공유재(digital commons)를 제공해야 한다고 보았다(김영주·정재민, 2009) .

7) 가치재(merit goods)란 민간부문에서 생산공급되고 있으나 이윤극대화 논리에 따른 생산량이 최적수준에 미치지 못하여 정부가 직접 공급에 개입하는 재화를 의미한다. 당연히 재화소비 자체가 바람직하다고 판단하는 경우에 한해 정부가 개입하는 것이다. 가치재는 재화소비를 권장할 목적으로 정부가 직접 공급하는 재화이다. 반대로 정부가 특정 재화의 생산이나 소비를 규제하고자 하는데 이를 비가치재(demerit goods)라 한다. 이에 대한 예로는 담배, 술, 마약 등을 들 수 있다.

기술의 발전과 다매체 다채널화의 진전, 시장에서의 경쟁의 심화는 공영방송의 존립 근거와 정당성, 사회적 역할 등에 위기를 초래했지만, 그럼에도 불구하고 디지털 시대에 요구되는 공영방송의 사회적 책무는 여전히 존재한다. 디지털 환경에서도 공영방송이 사회적 책무를 보다 잘 수행할 수 있도록 공영방송을 둘러싼 법, 제도, 재원, 콘텐츠 등 구조와 내용 전반에 이르는 점검하는 작업은 반드시 필요하다. 특히, 공영방송의 물적 토대가 되는 재원조달 및 운용방법에 대한 세밀한 검토는 더욱 필요하다⁸⁾. 공영방송의 존재가치는 국가와 자본으로부터의 독립으로부터 나오고, 국가와 자본으로부터 자유로운 재원의 안정적인 확보는 공영방송이 제공하는 서비스를 보다 향상시킴으로서 궁극적으로 시청자 복지에 기여하기 때문이다.

나. 공영방송 운영구조 개선 방향

1) 현 공영방송의 운영구조 특성

현재의 방송구조와 공영방송 운영구조는 1999년 방송개혁위원회의 연구에 토대를 두어 2000년에 통과된 통합방송법에 근간을 두고 있다. 통합방송법은 이미 1990년대 중반부터 제기된 법 개정의 필요성을 반영하고 동시에 당시의 김대중 정부가 공약으로 제시한 정부로부터 독립된 방송행정기구의 설립을 실현하기 위한 목적으로 탄생한 것이다. 공약 자체가 이미 정부로부터 방송을 독립해야 한다는 원칙에 기반하고 있었으며, 그것을 둘러싼 다양한 논의 속에서도 정부로부터 방송의 독립성은 지상의 과제였다. 따라서 공영방송의 통제구조 역시 철저한 방송의 독립성을 강조하는 형태로 나타났으며, 책임의 이행을 판단하고 공적 역할을 평가하는 주체로는 방송통신위원회와 국회로 집중되었다(방정배외, 2009).

이러한 역사적 배경에 기초하여 탄생한 공영방송의 운영구조는 독립규제기구인 방송통신위원회와 내부 규제 및 운영기관인 이사회가가 존재하는 구조로 형성되어 있다. 그리고 실제 정부와는 큰 관련이 없는 구조로 형성되어 있다.

8) 로우랜드(Rowland, 1998)는 공영방송의 모든 문제점은 부적절한 재정문제에서 발생한다고 지적하였다.

이러한 구조로 인해 실제 공영방송의 운영은 방송통신위원회와 내부 규제 및 운영기관인 이사회와의 관계 속에서 운영하는 구조를 형성하고 있다. 실제로 KBS의 경우 방송통신위원회는 정관변경 인가, 이사추천, 감사임명, 운영계획서 및 결산서접수, 부동산 취득처분시 당시 목적 변경시 보고 접수와 같은 업무와 관계를 맺고 있다. 아울러 EBS의 경우 방송통신위원회는 정관 변경 인가, 사장 임명 동의, 이사 및 감사 임명, 운영 계획서 접수, 결산 보고 접수의 업무와 관계를 맺고 있다.

<표 5-1> 한국 공영방송의 운영구조 및 책무 관계

책무관계	KBS	EBS
내부감독기구	KBS이사회	EBS이사회
정부기구	방송통신위원회	
	정관변경 인가, 이사추천, 감사임명, 운영계획서 및 결산서접수, 부동산 취득처분시/당시 목적 변경시 보고접수, 결산 보고 접수	정관 변경 인가, 사장 임명 동의, 이사 및 감사 임명, 운영 계획서 접수, 결산 보고 접수
정부	결산서 감사원에 제출	결산서 감사원에 제출
국회	직접적(결산서 승인)	직접적(결산승인)

* 출처: 방정배 외(2009). 재구성

<표 5-2> 한국 공영방송의 세부 운영구조 및 책무 관계

책무의 유형	KBS	EBS
일상적 감독	KBS이사회	EBS이사회
프로그램 규제	방송통신위원회/ 방송통신심의위원회	방송통신위원회/ 방송통신심의위원회
장기정책 (기본운영계획)	KBS이사회	EBS이사회
예·결산 (운영 관리)	KBS이사회/국회	EBS이사회/국회
수신료 (재원)	방송통신위원회/국회	방송통신위원회/국회
보고·제출	예산이 확정되면 운영계획을 수립해 방송통신위원회에 제출	예산을 방송통신위원회에 보고, 기본운영계획을

	방송통신위원회에 제출	
	결산서를 방송통신위원회와 국회에 제출하고 국회로부터 승인	
	부동산을 취득 또는 처분하거나, 취득할당시의 목적을 변경하였을 때, 방송통신위원회에 보고·	.
행정적 조사	KBS결산서에 대한 감사원의 검사	EBS결산서에 대한 감사원의 검사
내부 감독기구 (이사회)	각 분야의 대표성을 고려해 방송통신위원회가 추천하고 대통령이 임명 (총11명)	방송통신위원회가 임명 (교육과학기술부장관추천자 1인, 교육관련단체추천 1인 포함) (총 9명)

* 출처: 방정배 외(2009). 재구성

2) 현 공영방송의 운영구조 개선사항

현 공영방송제도의 특징은 방송통신위원회가 독립규제기구가 존재하고, 다양한 업무적 관계를 맺고 있지만 정부에 대한 공영방송의 책무가 사실상 부재하다는 특징을 띠고 있다. 공영방송의 통제구조에 따른 책무관계에서 정부는 직접적이든 간접적이든 실질적인 권한을 행사하지 못하도록 되어 있다. 이는 공영방송의 정치적 독립성을 강조한 2000년 방송법 제정의 취지가 현행 방송법안에 담겨있기 때문이다. 이러한 현실에도 불구하고 우리나라의 경우 지속적으로 공영방송의 정치적 독립성을 강조하는 주장들이 난무하고 있다. 그리고 현 시점에서도 공영방송이 정치적 권력으로부터 자유롭지 못하다는 인식이 확산되어 있다(방정배외, 2009).

공영방송에 대해 국가적 차원의 자원과 자산을 관리하는 1차적 책임자로서 정부에 대해 사실상의 책무성을 갖지 않는다는 것은 매우 이례적이다. 실제로 수준은 다르나 공영방송의 원형으로 불리고 있는 영국, 일본, 프랑스, 독일 등의 국가는 정부와 공영방송 간의 일정한 책무성을 관계를 갖고 운영되고 있다. 공영방송은 정부와 일정한 관계를 있으며 독자적인 내부 운영메커니즘을 통해 공영방송을 운영하고 있다. 실제로 정부기관인 방송통신위원회는 대표공영방송인 KBS이사에 대한 임명권이 아닌 추천권만을 갖고 있고, 핵심 재정인

수신료의 경우 이사회가 의결한 안을 국회에 전달하는 역할을 한다. 그리고 내용규제도 실질적인 규제권은 방송통신심의위원회가 갖고 있다. 이는 정부의 경우 가능하면 공영방송에 간여하는 것으로 약화해야 한다는 한국적인 가치를 반영한 결과라 할 수 있다.

KBS 이사회, EBS이사회가 각 공영방송사의 실질적인 내부감독기구로서 사회적 통제원리를 실현하고 있는가에 대해서도 검토가 필요하다. 공영방송의 사회적 통제원리는 방송의 주인으로부터 위임된 감독·통제권을 공개적으로 행사해 공영방송사가 수탁된 공적 과제를 적절히 이행하는가를 평가할 수 있어야 하며, 동시에 방송 자율성을 위협하는 방송 외적인 간섭세력의 부당한 개입과 영향력을 차단하는 역할을 해야 한다. 공영방송사에 대한 ‘일상적 감독’과 ‘규제 또는 장기정책의 수립’은 분리되어 운영되어야 한다.

KBS이사회는 KBS의 독립성과 공공성을 보장하기 위해 경영에 관한 최고의 결기관의 권한을 갖고 있다. 이에 따라 KBS에 대한 공적 책임, 방송의 기본운영계획, 예산·자금계획, 예비비 사용, 결산, 경영평가 및 공표 등의 사항 등을 심의·의결하도록 되어 있다(방송법 제46조: 제49조). 이 조항을 보면, 실제 KBS 이사회의 기능은 모호하게 설정되어 있는 ‘방송의 공적 책임에 관한 사항’을 제외하고는 일반 기업의 이사회 기능과 차별이 없다. 또한 방송법에는 KBS에 집행기관을 두도록 하고 있는데, 집행기관이 KBS이사회에 갖는 책무 관계가 모호하다. 유일한 조항은 “사장과 감사는 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다”라고만 명시되어 있다(방송법, 제51조 5항). EBS의 경우 이사회와 집행기관과의 관계에 대한 직접적인 명시 조항이 없다. KBS와 동일하게 ‘사장 및 감사는 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다’라고 되어 있다(한국교육방송공사법 제13조 6항).

이처럼 한국 공영방송제도의 특징은 내부감독기구의 위상이 매우 미약하다. 해외의 경우 독일과 영국은 각 공영방송사의 실질적인 감독의 기능을 행사하는 내부 감독기구와 민영방송을 규율하는 독립 규제기구가 명확히 분리되어 있고 거의 상호독립의 관계를 형성하고 있다. 특히 각 공영방송사에는 내부 감독기구에 위임을 받아 일상적인 감독을 행사하는 집행위원회와 집행이사회가 있어 자율성을 최대한 보장하고, 내부 감독기구는 외부의 압력을 차단하고 집행이사회와 집행위원회를 감독하는 역할을 담당하고 있다.

다. 공영방송 운영구조 개선을 위한 법제 정비 방안

1) 공영방송 관련 법제 논의 검토

최근 디지털화, 미디어 간 융합 가속화로 방송구조 개편 논의가 활발하게 진행되고 있다. 이에 따라 공영방송의 위상재정립의 필요성이 제기되고 있다. 특히 다매체, 다채널화와 미디어 간 경쟁의 증가와 유료서비스의 확산으로 공공서비스 체계의 재정립의 필요성이 증가함에 따라 공영방송의 위상을 재정립해야 한다는 논의가 확산되고 있다.

공영방송의 위상재정립을 위해 현행 공영방송에 관한 방송법을 개정하여 공영방송의 위상을 재정립하는 방안이 제시되고 있다. 이들 개정법안은 방송법상에 명시되어 있는 KBS에 관한 사항과 한국교육방송공사법에 의한 EBS에 관한사항을 별도의 법으로 규정하고 있다. 공영방송에 관한 법은 2004년 한나라당 박형준 의원이 발의한 ‘국가기간방송에관한법률(안)’이 있고, 2008년 한나라당에서 발의하겠다는 가칭 ‘공영방송법안’의 내용이 언론이 보도된바 있으며, 이에 대응하여 2009년에 KBS 노조에서 제시한 ‘공영방송법(안)’이 있다.

2) 공영방송법안 분석

○ 한나라당 박형준의원의 ‘국가기간방송에관한법률(안)’

2004년 한나라당 박형준의원이 제시한 ‘국가기간방송에관한법률(안)’에서 대상으로 삼은 방송사는 KBS와 EBS이다. 이 법안에서 KBS는 최고 의사결정기관으로 ‘경영위원회’를 두도록 하였다. 경영위원회 위원은 위원장 1인, 부위원장 1인을 포함한 9인의 위원으로 구성하도록 하였고, 위원은 국회의장의 추천을 거쳐 대통령이 임명하도록 하였다. KBS 집행기관은 사장 1인, 2인 이내의 부사장, 8인 이내의 본부장 및 감사 1인을 두도록 하였다. 사장·부사장·감사는 경영위원회 의결을 거쳐 임명하도록 하였고, 본부장은 사장이 경영위원회 승인을 얻어 임명하도

록 하였다. KBS의 예산은 사장이 편성하고 경영위원회의 의결을 거쳐 국회 승인을 얻어 확정하도록 하였다. KBS 사장은 매 회계연도 종료 후 2월 이내에 전 회계연도 결산서를 경영위원회에 제출하여 심사를 받은 후, 방송위원회 및 감사원을 거쳐 국회의 승인을 얻어 최종 확정하도록 하였다. 수신료 금액은 경영위원회의 심의·의결 후, 국회의 승인을 얻어 확정하도록 하였다. 9)

이 법안에서 EBS는 교육방송 서비스 관련 중요사항을 심의·의결하기 위하여 이사회를 두도록 하였다. 이사는 방송위원회가 임명하는 비상임 이사 7인으로 구성하도록 하였다. EBS 임원으로 사장, 부사장, 감사 각각 1인을 두도록 하였고, 사장은 국회 상임위 추천을 거쳐 방송위원장이 임명하도록 하였다. 부사장은 사장이 임명하고, 감사는 방송위원회의 동의를 얻어 방송위원장이 임명하도록 하였다. EBS 예산은 사장이 편성하고 이사회 심의·의결을 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정하도록 하였다. EBS 사장은 매 회계연도 종료 후 2개월 이내에 전 회계연도 결산서를 이사회에 제출하여 심사를 받은 후 방송위원회와 감사원을 거쳐 국회의 승인을 얻어 최종 확정하도록 하였다.

2008년 언론에 보도된 한나라당의 가칭 ‘공영방송법’은 적용범위를 KBS와 EBS로 한정하고 있으며, 공영방송 최고의결기구로 가칭 ‘공영방송경영위원회’를 설치하도록 하였다. ‘공영방송경영위원회’는 임기를 3년으로 규정하고, 여야 추천 2인, 그리고 대통령 추천 1인의 5인으로 구성하며 대통령이 임명하도록 하였다. 그리고 공영방송의 재원은 수신료와 광고로 하고, 그 비율로 수신료 80%, 광고 20%이하로 구성하도록 하였다. 그리고 공영방송의 예산과 결산은 국회가 하도록 하였다(동아일보, 2008년 12월 24일자).

○ KBS 노조 ‘공영방송법’안

KBS 노조가 제안한 공영방송법안은 KBS에 한정하고 있어 EBS를 제외하고 있다. 즉 공영방송의 범위와 정의를 KBS에 국한하고 있다. 그리고 KBS를 무자본의 특수법인으로 규정하고 현재의 자본금 2,062억원은 KBS에 귀속하도록 규정하고 있다. 여기에 KBS의 공적책임으로 기존 규정에 신매체 도입 및 디지털 전환에서의 역할 규정 추가하고 있다. 즉 KBS의 업무범위를 TV, 라디오 외에 디지털미디어 등으로 서비스 범위 확장하고 있다.

9) 이 법안은 현행 방송통신위원회가 출범하기 이전인 2004년에 제안하였기 때문에 방송통신위원회가 아닌 방송위원회로 명시하고 있다.

KBS의 지배구조로 20인으로 구성된 ‘경영위원회’ 도입을 제시하고 있다. 경영위원회의 구성은 50%는 국회, 50%는 지역대표 및 방송계·학계 등으로 구성하도록 하고 있다. 국회추천은 국회의장이 교섭단체 대표와 협의해 추천한 자(사유 명시)를 대통령이 임명하도록 규정하고 있다. 이 과정에서 어느 교섭단체(정당)도 과반수를 추천할 수 없도록 하고 있다. 위원장은 호선하도록 하고 있고, 위원장 및 위원은 비상임으로 합의제 기구로 운영하도록 하고 있다. 위원회 산하에 사무조직을 두도록 하고 있으며, 사무조직에는 KBS 직원의 파견이 가능하도록 하고 있다. 주요업무는 사장 임명, KBS 재원 및 송출에 관한 사항 심의·의결 등이다. 그리고 사장 추천시 자격조건을 설정하도록 하고 있으며, 사장 선임시 특별 다수제(2/3 찬성 등)를 적용하도록 하고 있다.

집행기관은 사장 1인, 부사장 2인 이내, 본부장 8인 이내, 감사 1인으로 구성하도록 하고 있다. 사장 및 감사는 경영위원회에서 임명(현행은 대통령 및 방송통신위원회가 임명)하도록 하고 있다. 사장 및 감사의 해임은 경영위원 2/3 찬성으로 의결하도록 하고 있다.

KBS안에는 공사업무로 ‘방송시설 등 공사의 자산을 이용하는 수익사업’을 추가하였다. KBS의 운영재원으로선 수신료, 광고, 협찬, 기타 등으로 규정하고 있다. 수신료는 ‘시장평가, 재원구조 등으로 고려, 경영위원회가 심의·의결’토록 규정하고 있으며, 수신료 징수대상을 ‘수신기(TV 시청이 가능한 모든 종류의 전자기기)’로 변경하고 있다. 예산결산의 경우 예산은 사장이 편성하고 경영위원회의 의결을 거쳐 확정하도록 하고 있다. 결산서는 경영위원회에 제출해 심사하고, 경영위원회 승인 후 국회에 보고하도록 하고 있다.

2) 공영방송 법제 정비방안

○ 공영방송법제 제정

공영방송의 독립성을 보장하고, 그 위상을 재정립하기 위해서는 공영방송에 관한 독자적인 법제 마련이 필요하다. 법제 마련방안은 두 가지 방안을 고려할 수 있다. 하나는 현행 방송법안에 공영방송에 관한 규정을 포함하는 방안이다. 이럴 경우 현재 방송법상의 KBS에 관한 규정을 보완하여 여기에 EBS

를 포함하면 된다. 다른 하나는 현행 방송법과는 별도로 KBS와 EBS를 포함하는 별도의 법안을 마련하는 방안이다. 이 경우 현행 방송법상의 KBS 규정을 삭제하고 EBS에 관해 명시한 한국교육방송공사법을 폐기하고 새로운 법안을 만들면 된다.

방송법안에 공영방송을 재규정하는 방안은 전체 방송정책을 고려하고 있는 방송법안 속에서 이뤄진다는 측면에서 효율성과 체계성을 갖출 수 있다. 이에 비해 독자적인 법안을 가질 경우 외형적으로 공영방송의 위상을 강화하는 모습을 있다. 그러나 어떠한 형태이든지 공영방송 정책이 전체 방송정책의 틀 안에서 조율되어야 한다는 측면에서 방송법과의 관계를 고려하지 않을 수 없다. 특히 소유 및 진입규제의 경우 모법 성격을 지닌 방송법 안에서 조율되어야 한다. 새롭게 공영방송을 규정하든지 아니면 별도의 법안을 만들든지 간에 공영방송의 범위 안에 EBS를 포함할 경우, 현재 한국교육방송공사법에 관한 독자적인 법안이 있기 때문에 이를 포괄하는 법안 마련이 필요하다. KBS의 경우 현재 방송법 안에 ‘한국방송공사’로 규정하고 있다..

독자적인 법안을 만들 경우 새로운 공영방송에 관한 법안은 주로 경영과 재원구조만을 규정하는 것이 바람직하다. 현재 KBS를 규정하고 있는 방송법상의 ‘한국방송공사’의 부분에서도 주로 운영과 수신료 부분에 관한 내용을 담고 있다. 그리고 EBS를 규정하고 있는 ‘한국교육방송공사법’도 운영과 재원부분에 관한 내용이 중심을 이루고 있다. 그리고 소유, 진입, 내용에 관한 사항은 방송법상에 규정하고 있다. 이러한 방송법 체계는 KBS와 EBS도 국가적인 방송정책의 체계 속에서 운영하는 것이 바람직하기 때문이다. 따라서 공영방송에 관한 법도 이러한 법체계를 유지하는 것이 바람직하다. 공영방송이 독자적으로 소유, 진입, 내용을 결정할 수는 없기 때문이다. 실제로 해외 공영방송에 관한 규정도 이러한 법체계를 형성하고 있다.

○ 공영방송 최고의결 기구

공영방송이 독립성과 공적 임무수행에 대한 고유성을 발휘하도록 하기 위해서는 공영방송에 대한 독립적인 책임기구를 만들어야 한다. 이러한 공영방송의 책임기구는 정부의 방송정책을 총괄하는 방송통신위원회와 적절한 관계를

갖고 공영방송인 KBS와 EBS의 경영을 책임지는 역할을 해야 한다. 특히 인허가에 관한 사항, 방송편성과 내용 규제, 수신료 등 재원확보, 그리고 공영방송 최고 의결기구의 구성에 관해 방송통신위원회와 일정한 협력관계를 구축하도록 해야 한다.

공영방송 최고 의결기구의 구성은 독립성과 전문성, 그리고 지역성을 고려하여 구성해야 한다. 최고 의결기구의 구성과 운영은 최적의 효율성을 기할 수 있도록 공영방송법상에 규정하고, 이에 대한 세부 운영방안은 별도의 정관을 통해 규정하는 것이 필요하다. 공영방송 최고 의결기구의 구체적인 운영방안은 별도의 정관을 통해 규정하도록 해야 한다. 최고 의결기구의 주요 임무는 공영방송의 경영에 관한 사항, 공영방송의 내용에 관한 사항, 공영방송의 보편적 접근권 실현에 관한 사항, 공영방송의 사업에 관한 사항, 공영방송의 사장, 부사장, 감사의 임면에 관한 사항을 심의 의결하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

○ 공영방송 집행기구

공영방송은 최고 의결기구이외에 실제로 공영방송을 운영하고 책임지는 집행 기구를 운영할 필요가 있다. 즉 최고 의결기구의 심의의결사항을 집행하는 별도의 실행기구가 필요하다. 공영방송 집행기구는 최고 의결기구에서 임명하는 사장, 부사장, 본부장 등으로 구성하는 이사회 형태가 바람직 할 것으로 보인다. 이들은 실제 공영방송을 끌고 가는 핵심적인 역할을 하기 때문이다.

공영방송 집행이사회는 공영방송 운영에 필요한 실무를 총괄하도록 하는 것이 필요하다. 따라서 공영방송의 기본운영계획, 경영평가 및 공표, 지역방송국의 설치 및 폐지, 기본재산의 취득 및 처분, 장기차입금의 차입 및 사채의 발행과 그 상환계획, 손익금의 처리, 다른 기업체에 대한 출자, 공영방송 정관의 변경 등의 역할을 하도록 하는 것이 바람직하다. 무엇보다도 공영방송에 대한 책임운영을 위해 매년 공영방송의 경영을 평가하여 공표하도록 하는 것이 필요하다.

○ 공영방송 재원에 관한 사항

공영방송의 재원에 관해 공영방송법안에 규정해야 한다. 공영방송의 재원은 수신

료를 주요 재원으로 하고 기타 수익으로 구성하도록 해야 한다. 그리고 공영방송의 안정적 재원 특히 수신료의 효율적인 징수와 집행을 위해 ‘공영방송재정위원회’를 별도로 규정하는 방안을 고려해야 한다.

‘공영방송재정위원회’는 방송통신위원회와 공영방송 최고의결기구 간 조율을 통해 구성하도록 하고, 여기에서 수신료 징수 및 절차, 광고를 비롯한 기타수입의 적정성을 검토하도록 하는 것이 필요하다. 특히 매년 공영방송이 필요한 적정재원을 파악한 후 수신료의 인상폭과 기타수입의 구성비 등을 조율하여 최고의결기구에 보고하고 이를 시행하도록 하는 것이 필요하다. 이러한 제도를 도입하여 공영방송의 재원이 정치적인 사안이나 논란에 의해 좌우되지 않고 안정적인 구조를 형성하도록 하는 것이 필요하다.

2. 공영방송 재원구조 안정화를 위한 제도 개선

가. 방송시장과 공영방송의 재원의 의미

1) 수신료의 징수근거 및 절차

○ 수신료의 징수근거

수신료란 공영방송 사업이라는 공익사업의 경비조달에 충당하기 위해 부과되는 특별부담금이라고 할 수 있다.¹⁰⁾ 수신료는 텔레비전 시청에 따른 사용료가 아니라 수상기를 소지한 시청자들이 공영방송 운영재원을 분담하는 공법상 특별 부담금이므로 시청자는 시청채널의 종류, 시청량, 유료방송 가입여부에 관계없이 수상기 소지만으로 법적 납부의무를 지게 된다.

수신료 부과에 법적 근거는 방송법 제56조와 제64조에서 찾아볼 수 있다. 방송법 제64조는 텔레비전방송을 수신하기 위하여 텔레비전 수상기를 소지한 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 공사(KBS)에 그 수상기를 등록하고 텔레비전방송수신료를 납부해야 한다고 규정하고 있다. 또한 방송법 제56조는 공사

10) 헌법재판소 결정(1999. 5.27), 98헌바70

(KBS)의 경비는 제64조의 규정에 의한 텔레비전방송수신료로 충당하되, 목적 업무의 적정한 수행을 위하여 필요한 경우에는 방송광고수입 등 대통령령이 정하는 수입으로 충당할 수 있다고 명시하고 있다. 이에 근거하여 수상기를 가진 국민은 누구나 공영방송의 운영을 위해 수신료를 부담해야 하는 의무를 갖고 있다.

○ 수신료의 결정 및 징수절차

방송법 제65조(수신료의 결정)에 근거하여 수신료의 금액은 KBS 이사회가 심의·의결한 후 방송통신위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정되고, 공사가 이를 부과·징수하도록 하고 있다. 따라서 실질적으로 KBS이사회가 수신료의 범위를 산정할 수 있으며, 방송통신위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 결정하도록 되어 있다.

이렇게 결정한 수신료는 KBS에서 직접 징수할 수도 있지만 방송법 제67조(수상기 등록 및 징수의 위탁)에 의해 KBS는 시·도지사에게 위탁할 수 있다. 또한 KBS는 수상기의 생산자·판매인·수입판매인 또는 KBS가 지정하는 자에게 수상기의 등록업무 및 수신료의 징수업무를 위탁할 수도 있다. 그리고 KBS가 수신료 징수업무를 위탁한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 수수료를 지급하도록 규정하고 있다. 이러한 규정에 따라 방송법 시행령 제48조(수수료의 지급)에는 수신료 징수인에게 그가 징수한 수신료 금액의 100분의 15 이내의 범위 안에서 수수료를 지급하도록 하고 있다.

한편 KBS는 제64조(텔레비전수상기의 등록과 수신료 납부)에 근거하여 대통령령이 정하는 수상기에 대하여는 그 등록을 면제하거나 수신료의 전부 또는 일부를 감면할 수 있다. 또한 제66조(수신료 등의 징수)에 근거하여 KBS는 수신료를 납부하여야 할 자가 그 납부기간 내에 이를 납부하지 아니할 때에는 그 수신료의 100분의 5의 범위 안에서 대통령령이 정하는 비율에 상당하는 금액을 가산금으로 징수할 수 있다. 그리고 KBS는 등록을 하지 아니한 수상기의 소지자에 대하여 1년분의 수신료에 해당하는 추징금을 부과·징수할 수 있다. 동시에 KBS는 수신료와 가산금 또는 추징금을 징수함에 있어서 체납이 있는 경우에는 방송통신위원회의 승인을 얻어 국세채납처분의 예에 의하여 이를 징

수할 수 있도록 하고 있다.

○ 수신료 인상 및 처리 절차

수신료 인상절차는 방송법 제65조(수신료의 결정)에 근거하고 있다. 방송법 제65조(수신료의 결정)는 수신료의 금액은 KBS이사회가 심의·의결한 후 방송통신위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정되고, 공사가 이를 부과·징수한다고 명시하고 있다.

이 같은 규정에 따라 KBS이사회에서 수신료 인상안이 통과되면, 이 인상안은 방송통신위원회에 이첩된다. 수신료 인상안을 접수한 방송통신위원회는 이를 검토하여 국회로 송부한다. 방송통신위원회의 검토를 거친 수신료 인상안은 먼저 국회 문화관광위원회의 심의·의결을 거친 이후 본회의에서 의결되는 절차를 밟는다.

2) 광고료의 허용근거 및 절차

○ 광고료 재원 근거

방송법 제56조(재원)는 KBS의 재원에 대해 명시하고 있다. 여기에서 KBS의 경비는 텔레비전 방송수신료로 충당하되, 목적 업무의 적정한 수행을 위하여 필요한 경우에는 방송광고 수입 등 대통령령이 정하는 수입으로 충당할 수 있도록 규정하고 있다. 그리고 이에 근거하여 방송법 시행령 제36조(재원)에는 방송법 제56조에서 명시한 ‘대통령령이 정하는 수입’을 구체적으로 명시하고 있다. 여기에서는 KBS의 재원으로 방송광고수입, 방송프로그램 판매수익, 정부보조금, 협찬 수입, 위성방송 등 새로운 매체를 통한 수입, 송신업무의 수탁에 따른 수입, 사채 또는 차입금, 전년도 이월금, 기타 방송사업에 부수되는 수입을 규정하고 있다. 방송법상에 KBS의 재원으로 방송광고수입을 쓸 수 있도록 규정하고 있고 보다 시행령에는 방송광고수입은 물론 기타의 수입까지 그 종류에 대해 보다 세부적으로 명시하고 있다.

2) 공영방송과 수신료 및 광고료의 의미

일반적으로 공영방송 운영을 위한 대표적인 재원의 형태는 수신료, 광고, 정부의 지원의 세 가지가 형태가 대표적이라 할 수 있다. 수신료와 광고, 그리고 정부지원의 경우 각각의 장단점이 있다.

우선, 수신료는 예산과 재원의 규모가 일정하고 예측가능하기 때문에 공영방송의 운영과 관리에 필요한 예산 및 지출의 예측이 가능해지고 다른 재원조달방법에 비해 안정적이다. 광고재원과 달리 시장 논리에 따른 시청률에 집착하기 보다는 프로그램의 다양성과 소수 시청자 층을 고려한 방송 제작이 가능하다. 또한 수신료는 방송이 사기업이 아닌 공기업으로서 모든 시청자가 운영에 관여하고 있다는 참여의식을 부여할 수도 있다. 수신료 재원은 경기변동으로부터 자유로우면서 방송사에 안정적으로 재원을 공급해주는 주요 수단이 된다. 그리고 정치적 개입이나 광고주의 영향으로부터 어느 정도 자유롭게 만들어줌으로서 공영방송의 독립성을 보장해주고 다양한 주제를 심도있게 다룰 수 있게 만들어 줌으로써 프로그램의 질적 향상을 유도할 수도 있다. 그러나 수신료 결정 과정에서 정치적 자유를 확보하기 쉽지 않으며 징수비용이 높고 효율성이 떨어진다. 특히 동일한 금액의 수신료가 모든 이용자에게 부과된다는 점에서 역진세적 성격을 띠고 있다는 점에서는 비판의 여지도 있다. 그리고 수용자의 기호와 수요에 따른 최적의 프로그램을 제공하지 못하는 시장 메커니즘에 기반을 두고 있지 않다는 것이다. 또한 정치적 차원에서의 수신료 수준의 결정은 수신료의 장기적 고착화를 가져올 수 있으며 수상기를 기준으로 하는 수신료 부과방식은 수상기의 포화상태가 이를 때에 재원확충이 어렵다는 점에서 재원으로서의 단점을 가지고 있다. 그리고 마지막으로 수신료 결정과정에서 개입될 가능성이 높은 정치적 개입에 의해 인상이 용이하지 않다는 점이 있다(김해식, 1999)

<표 5-3> 공영방송의 재원별 특성

재원	장점	단점
수신료	-재원과 예산 설정의 뚜렷한 지표 -수익 규모에 대한 예측 가능 -시청자의 참여의식 유도	-수신료 인상의 어려움 -수신료 제도 공정성 확보에 어려움 -다른 재정 지원방식과의 병존시

	-프로그램의 다양성 및 소수취향 시청자 고려	제도의 복잡화 및 유지의 어려움
광고	-자본주의 시장원칙에 충실 -마케팅 기법 도입을 통한 경영규모 확대 가능	-소수 수용자 취향의 프로그램 부재로 인한 다원주의 저해 -수익구조의 안정화에 어려움 -프로그램 질의 불안 초래
정부와 기관 지원	-광고, 가입비로 유지 어려운 소수 프로그램 유지에 유용 -정부의 방송 통제력이 강화	-사회의 전 구성원에게 운영비 부담 부과 -정부의 압력에서 자유롭지 못함 -재정 지원의 불안정 -방송 프로그램의 질 저하 우려

* 출처: 노기영(2008).

광고의 경우 시장논리에 충실한 방법으로서 경영규모 자체를 확대하는데 가장 유리하지만 질적 수준의 불안이나 수익구조의 불안정과 같은 안정성의 확보에 문제가 있다고 보고 있다. 광고재원은 공익적 프로그램보다는 시청률을 위해 대중 취향에 영합하는 프로그램을 생산하게 된다. 또한 재원의 안정성의 측면에서 볼 때 광고재원은 일반적인 경제 상황에 좌우됨으로써 수익을 예측하기 어려운 불안정성을 가지고 있다. 경제적 불황에 따라 광고수입이 감소하게 되면 비용절감을 위해 프로그램에 투입되는 제작비가 줄어들게 되고 프로그램의 질이 떨어지게 된다. 특히 소수취향 프로그램이 먼저 탈락하게 되어 프로그램의 다양성이 저하된다.

정부의 지원의 경우에는 소수 프로그램 유지에 유용하다는 점에서 수신료와 유사한 특징을 가지고 있다. 정부의 직접적인 지원방식은 국민의 세금을 통해 직접적으로 지원해주는 방식을 채택하며 텔레비전 수상기의 보유나 시청여부에 관계없이 전국민에게 일괄적으로 징수하게 된다. 사회의 전 구성원에게 방송서비스의 운영비를 부담시키는 방식이다. 그러나 정부의 방송 통제력과 영향력의 강화는 긍정적인 영향과 부정적인 영향을 동시에 가지게 된다. 정부지원은 방송서비스를 조기에 활성화시키는 유용할 수 있는 반면 정부의 통제와 간섭의 여지가 크게 되어 방송의 독립성이 저해될 가능성이 있다.

수신료는 예산과 재원의 규모가 일정하고 예측가능하기 때문에 공영방송의 운영과 관리에 필요한 예산 및 지출의 예측이 가능해지고 다른 재원조달방법에 비해 안정적이다. 광고재원과는 달리 시장 논리에 따른 시청률에 집착하기

보다는 프로그램의 다양성과 소수 시청자 층을 고려한 방송 제작이 가능할 수 있다. 또한 수신료는 방송이 사기업이 아닌 공기업으로서 모든 시청자가 운영에 관여하고 있다는 참여의식을 부여할 수도 있다.

나. 공영방송의 재정안정화를 위한 제도개선

1) 공영방송 재원의 조건

공영방송의 재원은 공영방송이 갖추어야 할 제반 조건을 충족시켜야 하며 공영방송이 수행해야 할 책무를 잘 지원할 수 있어야 한다. 따라서 공영방송의 재원은 다음과 같은 조건을 갖춰야 한다(김해식, 200).

첫째, 공영방송의 재원은 무엇보다도 먼저 공영방송의 독립성을 확보해 줄 수 있어야 한다. 독립성은 국가로부터의 독립성과 광고주로서의 자본으로부터의 독립성으로 대별할 수 있다. 그런 점에서 공적인 자원 조달 방식인 수신료가 공영방송의 기본 재원으로 채택되어 왔다. 수신료 수입이 공영방송의 독립성을 보장하는 데 적합한 자원이라는 주장은 디지털 시대에도 여전히 유효하다.

둘째, 공영방송의 재원은 공영방송의 공익성을 담보해야 한다. 즉, 재원이 프로그램의 상업화나 선정주의를 부추겨서는 안 된다는 것이다. 그러나 프로그램의 공익성을 담보하기 위해서는 반드시 수신료 수입만으로 재원을 마련해야 하는 것은 아니다. 수신료 수입을 기본 재원으로 하면서 일정 한도 내의 광고수입이나 기타 수입을 보조 재원으로 할 수도 있다. 물론 이러한 수입이 프로그램의 공익성에 부정적 영향을 미치는 것을 배제할 수 있는 장치는 반드시 마련해야 한다.

셋째, 공영방송의 재원은 공영방송의 책무를 충실히 이행할 수 있도록 하기 위해 안정성과 탄력성을 지녀야 한다. 방송프로그램의 상업화를 방지하고 무분별한 시청률 경쟁을 지양할 수 있기 위해서는 재원의 출처 못지않게 재원의 안정성과 탄력성 또한 중요하다. 수신료와 같은 공적 자금은 공영방송의 기간 서비스에 투자되어야 한다는 점에서 새로운 전송통로를 마련하기 위한 보조적인 재원의 발굴과 활용이 필요해지고 있다.

넷째, 공영방송의 재원에는 모든 국민이 참여할 수 있는 통로가 마련되어 있어야 한다. 그것은 공영방송의 서비스가 소비자가 아니라 시민과 국민에게 제공되는 것이라는 측면에서 그러하다. 모든 국민은 방송의 공익성을 유지하기 위한 지주이자 문화적 정체성 확립과 보편적 서비스라는 방송복지의 실현을 추구하는 사회적 제도로서의 공영방송을 유지·운영하기 위한 부담금을 분담해야 하는 것이다. 이런 차원에서 텔레비전 수상기를 소유한 사람이라면 누구나 내는 수신료가 공영방송의 기본 재원이 되어야 하는 것이다.

2) 공영방송 재원의 성격

공영방송의 재원 중에서 수신료는 수입의 변동성이나 위험요인이 적은 안전한 재원이며 국가나 자본 등의 압력으로부터 상대적으로 자유로운 재원이다. 수신료는 모든 시청자들의 참여를 기반으로 하기 때문에 공영방송은 모든 시청자의 의견과 견해를 공평하고 공정하게 다루게 된다. 또한 모든 시청자의 참여는 공영방송사의 책임과 의무를 공고하게 한다. 그리고 수신료는 방송이 시장논리나 경쟁의 논리에 휘말리지 않고 편성과 경영의 철학을 실천할 수 있게 한다. 이상과 같은 점에서 수신료는 공영방송의 기본 재원으로 선호되어 왔다.

공영방송 재원에서 수신료가 갖고 있는 한계도 있다. TV 수상기는 거의 보편적으로 소유하고 있기 때문에 수신료는 인두세와 유사하다는 비판이 있고 소득수준과 관계없이 동일한 요금을 부과하므로 역진적인 요소를 갖고 있다. 물론 요금 수준을 낮게 할 경우에는 별 문제가 없다고 하지만 소득의 분배 효과에 역행하는 측면이 있는 것은 사실이다. 그리고 방송재원의 최적 수준은 경제적 차원이 아니라 정치적 차원에서 결정되기 때문에 수신료가 장기적으로 고정될 가능성이 높다. 또한 수상기 신규 보급이 포화상태에 이르게 되면 재원 확충이 어렵다는 단점이 있다. 그리고 수신료의 결정 과정에 정부부처나 의회의 정치적 개입이 있게 마련이어서 인상이 용이하지 않다는 점 때문에 생기는 수신료의 경직성이 공영방송 재원구조의 안정성과 탄력성을 저해할 우려가 있다. 그런 점에서 수신료만으로는 지상파방송의 디지털 전환과 같은 장기적인 투자수요에 대응하기가 어렵다는 난점이 있다.

공영방송의 재정 문제가 과거에는 기존의 서비스를 유지하기 위한 재원의 조달 문제에 그쳤다면 디지털 시대에는 뉴미디어 등 새로운 서비스에 투자할 재원을 어떻게 조달하느냐의 문제까지도 포함하고 있다. 공영방송은 수신료를 기본 재원으로 하여 운영해 왔다. 그러나 디지털방송 시대는 새로운 재원을 추가로 필요로 한다. 그것은 수신료만으로는 공영방송의 질 높은 서비스를 유지하기에 충분하지 않다는 점에서도 그렇지만, 지상파방송의 디지털 전환이나 새로운 디지털 서비스의 확충과 같은 새로운 전달 통로의 구축을 위해서도 추가재원이 필요하기 때문이다. 이 때 새로운 재원은 전통적 재원인 수신료를 보완하는 것이어야지 수신료 기반을 대체하는 것이어서는 안 될 것이다. 또한 새로운 재원은 공영방송의 정체성과 이념적 기반에 위배되지 않는 범위 내에서 창출되어야 한다.

3) 재원구조 효율화를 위한 법제도 개선방안

한국에서 수신료의 공식적 지위는 ‘특별 부담금’이다. 헌법재판소는 수신료를 “행정적 목적으로 부과되어 지는 일종의 특별한 부담금”(헌법재판소 1999. 5. 27. 98헌바70)으로 규정함으로써 수신료의 법적 정당성을 부여하고 있다. 법적 정당성은 부여되었으나 제도 확립을 위한 법적인 기반이 실질적으로 이루어지고 있지 않다는 비판이다. 그럼에도 불구하고 수신료 제도에서 수신료 금액의 결정방식, 배분방식, 면제기준의 타당성, 징수효율성, 재무투명성 차원에서 제도적 장치가 더 마련되어야 한다는 지적이 많다(김승수, 2002). 특히 법적인 차원에서 좀 더 구체적인 명시를 통해 제도적 정당성을 부여하기 위한 장치를 마련해야 한다는 지적도 있다(노기영, 2008).

특히 최근 논란이 되고 있는 수신료 인상을 둘러싸고 다양한 쟁점이 대두되고 있다. 첫째는 수신료 인상조건에 관한 쟁점이다. 수신료 인상은 공영방송의 공익성 제고를 위해 불가피하다는 주장과 공영방송의 정치적 편향성이나 경영합리화가 선행되어야 한다는 주장이 대립하고 있다. 둘째는 수신료 인상폭에 관한 것이다. 연구자에 따라 적정수신료 수준에 대한 제시가 다르다.¹¹⁾ 셋째

11) 수신료의 인상폭을 연구들을 살펴보면, 김명곤(1999)은 수신료 수입을 70%로 고정할 경우 GNP와 물가상승률을 모두 고려한 적정 수신료는 1999년 기준으로 4,000원이 적합하다고 주장했다. 권호영(2004)은 수신료 산정 회귀식을 통해 2002년의 경우 1인당 GNP에 회귀한 결과 적정 수

는 수신료 결정기준에 관한 것이다. 수신료 결정기준은 일반적으로 GNP, 물가수준, KBS 예산규모 등이 고려되는데 이외에도 광고수입과 수신료 등 재원에 대한 정책적 판단, 공영방송 경영평가, 광고시장 및 매체별 시장점유율 평가와 전망, 전체 방송시장 구조 등 다양한 변수를 복합적으로 고려해야 한다는 주장이 있다. 넷째는 수신료 결정주체이다. 수신료 결정절차의 투명성과 합리성 담보를 위해 별도의 수신료 산정기구가 방송재정에 대한 조사를 통해 적정 수신료를 산정하는 것이 바람직하다는 것이다. 다섯째는 수신료 징수주체에 관한 것이다. 현재 수신료 징수는 한국전력이 담당하고 있으나 이러한 징수방식이 수신료 징수의 효율성 제고를 위한 편법이라는 주장이 있다¹²⁾ 여섯째는 수신료 배분방식과 비율에 관한 것이다. 현재 수신료는 KBS가 97%, EBS가 3%로 배분되고 있으나 이에 대한 재조정이 필요하다는 주장이 제기되고 있다(한동섭, 2005). 따라서 이들 문제에 대한 개선과 합리적인 대안 마련이 필요하다. 이와 같은 관점에서 노기영(2009)의 연구 등을 종합하여 우리나라 공영방송의 안정적 재정운동을 위해 개선해야 할 법제도에 관한 사항을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 공영방송재정위원회 설립이다. 수신료 제도는 방송환경과 물가인상 등의 상시적 변화, 디지털 전환 등과 같은 특수 국면에서의 변화 등을 고려하여 정기적으로 이루어야 한다는 점이다. 따라서 적정 수신료의 산정과 주기적 검토를 위해 독일의 KEF와 유사한 역할을 수행할 수 있는 기구설립이 필요하다. 이 위원회는 공영방송의 핵심적 재원인 수신료의 산정과 책정을 위해 독립성을 가지면서 규제기관 및 공영방송사업자들과 함께 원활한 재원 산정 업무 및 재정수요에 대한 조사 및 검증 등의 임무를 수행해야 한다. 따라서 이 위원회를 방송법 또는 공영방송법 안에 포함시켜 제도화하고, 위원회 구성과 운영, 그리고 결과산출 과정에서 방송정책기구인 방송통신위원과 긴밀한 정책 조율 과정을 거치는 상시적인 기구로 운영할 필요가 있다. 공영방송재정위원회가 설립되면 그동안 수신료 결정주체를 둘러싼 논란이 해결될 수 있다. 공영방송재정위원회의 경우 공영방송서비스를 위한 재원 사용에 대해 고민하는

신료를 6,500원으로 제시했으나, 현실적 문제를 감안해 단기적으로는 5,000원으로 인상하고 장기적으로는 수신료를 물가인상률과 연동하여 인상해야 한다고 주장한 바 있다.

- 12) 한국전력은 위탁수수료로 2,500원 가운데 138원을 받고 있다. 1994년 한국전력의 위탁징수 이후 징수율이 50% 수준에 머무르던 징수율이 95% 이상 높아졌으며 징수비용 역시 크게 감소했다(강형철, 2003).

반면, 공영방송의 최고의결기관은 이를 합리적으로 수용하여 집행 할 수 있는 구조로 정착시킬 수 있다.

둘째는 수신료 책정방식의 가장 큰 문제점으로 책정을 위한 기준이 방송법으로 명확히 규정되어 있지 않다는 점이다. 그동안 KBS는 제작 원가 등 재정흐름이 명확하지 않고 경영상 불투명성이 심각하기 때문에 KBS의 최소 운영자금이 얼마나 되는지를 가늠하기 어려운 것이 현실이다(권호영, 2004). 우리나라와는 대조적으로 영국 BBC의 경우에는 프라이버시 침해나 방송사의 결정적 위해가 되는 경우를 제외하고는 모든 정보를 투명하게 밝히도록 하고 있기 때문에 수신료 산정을 위한 적절한 기준을 정하기가 용이하다(강형철, 2003). 따라서 수신료 인상을 논의할 때 마다 명확한 산정 기준이 없이 적정 수신료가 제시되어 온 것이 사실이다. 1981년 당시 800원이던 것을 현재 수준인 2,500원으로 인상할 때에는 컬러 TV 도입을 근거로 하긴 했지만, 그때도 수신료 산정 기준을 엄밀히 두고 정한 것은 아니다. 따라서 공영방송의 기능을 제대로 이행하기 위한 재원 수요 등을 감안하여 합리적인 수신료 산정의 기준이 마련되어야 한다. 현재 이러한 문제점은 수신료 결정과정에서 방송통신위원회의 역할이 어느 법에도 명시되어 있지 않아 발생하는 측면이 있다. 즉 현재 방송법상으로는 수신료 금액의 산정은 전적으로 KBS이사회가 담당하게 되어있어 그 기준에 대해 외부의 인정을 받기가 어려운 것이 현실이다. 따라서 문제 해결을 위해 수신료 인상기준에 대한 법제화가 필요하다. KBS의 새로운 투자요인이나 물가인상요인이 발생할 때마다 수신료를 현실적으로 조정하는 방식은 국민과 KBS의 예측가능성의 관점에서 볼 때 문제가 있을 수 있으므로 수신료 금액을 결정하는 데 일정한 산정기준을 마련할 필요가 있다.

셋째는 수신료 배분에 관한 것이다. 그동안 KBS가 수신료의 일부를 지원하고 있는 EBS와의 배분 문제를 합리적으로 조정해야 한다는 지적이 계속 나오고 있다. EBS와의 수신료 배분의 문제는 KBS의 수신료 문제에 관한 연구와 비교해볼 때 상대적으로 빈약하다고 할 수 있다. 또 다른 측면의 문제점으로 시청 지역 및 대상에 관한 사항으로 난시청 지역에 대한 부분과 수신료 면제 범위에 대한 것이라고 할 수 있다. 이 부분에 대해서는 연구 또한 문제점에 대한 지적이 있는 수준이기 해결방안을 제시한 경우는 드문 편이다.¹³⁾그러나

13) 김승수(2002)와 안임준(2008)의 경우 둘 다 수신료 면제 대상 범위의 확대를 언급하면서 실업

EBS가 향후 공영방송법의 제정으로 EBS가 공영방송으로 규정될 경우 공영방송재정위원회, 혹은 공영방송 최고 의사결정기관이 KBS와 동등한 입장에서 재원 배분문제를 결정해야 할 것이다.

넷째는 수신료 징수방식에 관한 것으로 수신료 부과대상 선정과 구체적인 징수방식의 문제를 들 수 있다. 이미 컴퓨터나 DMB 등 다양한 텔레비전 시청 가능 매체가 이용되고 있는 현재의 매체 환경을 감안할 때 텔레비전 수상기를 기준으로 결정되는 징수대상의 선정문제는 수신료 수입의 확대를 추구할 수 있다는 점에서 신중히 고려해야 하는 부분이다. 이는 수신료 인상과는 별도의 수신료 수입 증대 효과가 나타나므로 전체 수신료 수입의 규모를 고려하여 대상 및 징수금액 등을 정해야 할 것이다. 이러한 관점에서 수신료 징수방식이 현행처럼 한전의 전기료와 병과하는 방식이 적절한지에 대해 검토가 필요하다.

자를 포함시켜야 한다는 점에서 공통점을 가지고 있다. 한편 박선영(2001,2002,3)의 경우에는 범위의 확대와 함께 이로 인한 재정 부족분은 정부 보조금을 통해 충당할 것을 제안하고 있다.

VI. 맺음말

디지털 시대에도 공영방송의 공익적 역할은 여전히 유효하다. 디지털화로 인해 미디어 분야에서 발생하는 문제해소를 위해 공영방송의 공익적 역할은 더욱 중요하다. 공영방송은 민족문화의 창달과 문화적 정체성의 확립에 기여해야 하고, 보편적 서비스의 제공을 통한 정보격차의 완화에 기여해야 한다. 디지털 시대 방송문화의 공익성 선도와 정보의 홍수 속에서 유익한 정보의 선별과 안내 등의 역할을 수행해야 한다.

디지털 시대 공영방송이 이러한 역할을 충실히 수행하기 위해서는 공영방송의 위상을 더욱 공고히 해야 한다. 공영방송의 사회적 책무를 보다 공고히 하기 위해 공영방송은 국가와 국민들에게 더욱 필요한 존재로서 위상을 정립해야 한다. 공영방송이 위상을 공고히 하기 위해서는 정부 및 수신자와의 관계를 더욱 분명하게 해야 한다. 해외 공영방송이 그렇듯이 우리나라 공영방송도 정부 국민과의 관계를 더욱 공고히 하여 디지털 시대 미디어 문화를 선도하는 위상을 정립해야 한다.

해외 대표적인 공영방송인 BBC와 NHK 등도 공영방송의 튼튼한 위상을 유지하기 위해 우리보다 훨씬 정부와 밀접한 관계를 형성하고 있다. 영국 BBC의 경우 외형적으로는 칠폰장에 의해 국왕과의 관계를 맺고 있는 것처럼 보이지만 실제로 정부기구인 DCMS가 경영위원회와 긴밀한 관계를 맺고 있다. 일본의 NHK도 총무성과 긴밀한 관계 속에서 공영방송의 위상과 역할을 유지하고 있다. 프랑스의 경우 공영방송과 정부가 매년 계약을 통해 그 책무를 수행하고 있다. 이러한 점에서 우리나라 공영방송도 보다 정부에 대한 책무성을 강화하여 변화하는 미디어 환경 속에서 그 위상을 공고히 해야 한다.

공영방송이 그 위상을 확고히 하기 위해서는 재원 안정화가 필수적이다. 우리나라 공영방송은 과도한 광고 의존으로 그 역할과 위상에 대해 항상 논란이 되어왔다. 공영방송의 위상과 재원문제가 쟁점이 되고 있는 현실에서 이에 대한 분명한 정책수립과 시행이 필요하다. 공영방송의 재정을 안정시키기 위해서는 영국의 BBC나 일본의 NHK처럼 수신료로 운영하는 구조가 가장 이상적이다. 광고재원의 경우 그 성격상 공영방송의 역할과 위상에 긍정적인 측면보다는 부정적인 측면에서 작용할 가능성이 크기 때문이다. 따라서 우리나라

공영방송도 이상적이고 안정적인 재원구조를 형성하기 위해서는 수신료만으로 운영하는 구조로 전환이 필요하다.

공영방송의 운영재원으로 수신료를 징수하는 방안은 단계적으로 수신료를 인상하는 방안보다는 일괄 인상이 더 바람직하다. 단계적으로 수신료를 인상할 경우, 일정기간동안 광고 재원 의존이 불가피해져 공영방송의 위상재정립을 놓고 지속적인 논쟁이 진행될 가능성이 크다. 그리고 수신료의 단계적 인상의 범위와 방법, 그리고 그 이유를 확보하는데 어려움을 겪을 가능성이 존재한다. 아울러 방송 및 정치적 환경의 변화에 따라 수신료의 단계적 인상안이 논란에 휩싸여 공영방송의 위상정립에 어려움을 겪을 가능성도 있다. 따라서 공영방송 운영에 필요한 적절한 비용을 산출하여 이에 따른 수신료의 인상폭을 설정하여 이를 실행하는 정책 추진이 필요하다.

디지털 환경에서 공영방송의 위상과 재정안정화를 이루기 위해서는 무엇보다 수신료를 납부하는 국민의 신뢰를 얻는 것이 선결 과제이다. 이렇게 하려면 국민이 내는 귀중한 수신료가 한 푼도 낭비되지 않고 효율적으로 사용된다는 사실을 공영방송사 경영진이 국민에게 증거를 제시하고 납득시켜야 한다. 공영방송사의 공적과업을 위해 필요한 재원을 방송 수신료를 통해 안정적으로 조달해주는 대신, 다른 한 편으로는 공영방송의 방송 수신료의 집행이 투명성을 가지고 철저하게 공익적인 목적으로만 사용한다는 사실을 국민들에게 보여줘야 한다.

이러한 관점에서 수신료 책정제도를 통해 합리적인 수신료가 산정되고 결정되더라도 수신료의 사용처가 공영방송의 공익성을 구현하는데 적절하게 사용되는지 평가하는 것이 필요하다. 이러한 평가는 수신료 등을 통해 확보된 재원이 효율적으로 활용되는가를 평가해야 할 뿐만 아니라 좀 더 확대된 차원에서 공영방송이 공익성 증진에 얼마나 기여하는지를 엄정하게 평가해야 한다. 이를 통해 수신료가 공익성 증진을 위해 적절히 쓰이고 있는지를 국민들이 직접 확인하여 보여주는 절차가 필요하다. 아울러 공영방송사의 경영진이 방송의 편성, 경영 전반에 대해 더 적극적으로 수신료 납부자들의 의견을 청취하고 수렴함으로써 시청자의 주권 의식을 증진시키는 노력도 함께 평가해야 할 것이다.

<참고문헌>

- 강형철(2003). 공영방송의 재원과 공익성 문제에 대한 논의. 『우리나라 공영방송의 개혁방향과 과제』, 한국언론정보학회 세미나 발표논문.
- 공영방송발전위원회(1994). 『공영방송 발전방안 연구보고서』, 방송위원회.
- 권호영(2004). KBS의 재원 구조 정상화 방안. 『KBS 재원구조의 공영화 방안』, KBS 방송문화연구팀 주최 세미나 발표논문.
- 금융감독원 회계정보시스템(DART), 『각 방송 사업자(MBC본사 및 지역, SBS, 지역민방) 감사보고서』.
- 김동민(2003). KBS 수신료 현실화를 위한 제언. 『공영체제와 KBS 수신료 개선방안』, 민주언론운동시민연합·한국방송프로듀서연합회 주최 토론회 발표논문.
- 김승수(2002). 방송수신료의 이론적 검토와 개선방안. 『한국방송학보』. 제16권 3호. 45-74.
- 김영주·정재민(2009). 디지털 KBS의 재원구조: KBS의 안정적인 재원확보방안을 중심으로, 2009 한국언론학회 본 정기학술대회 발표문.
- 김재현(2009). 2009년의 광고시장은 터널 속에서 빠져 나올 수 있을까. 『오리콤브랜드저널』, 45호.
- 김진영외(2002). 『디지털 전환에 따른 방송재원 연구』, 방송위원회 연구보고서, 정책연구 2002-2.
- 김해식(2009). 디지털 시대 공영방송의 위상과 책무, 『방송문화』, 2007년 5월호, 17-21쪽.
- 노기영(2008). 『합리적 수신료 산정방안 연구』, 연구보고 2008-15, 방송통신위원회.
- 노기영(2009). 공영방송 재원구조와 수신료 책정제도, 정보통신정책학회 2009 정기학술대회 발표문.
- 박원기(2008). 『방송광고제도 변화에 따른 매체별 광고비 영향분석』, 한국방송광고공사 연구보고서.
- 방정배외(2008). 『방송통신융합시대 공영방송규제 제도화방안』, 방송통신위원회 연구보고서.
- 방정배외(2009). 『방송통신융합시대 공영방송 규제제도화 방안: 거버넌스 및 책무성 시스템 논의를 중심으로』, 방송통신위원회 연구보고서, 자유 2008-2.

- 성육제역(2009). 『2009년 프랑스 공영방송법』, 정보통신정책연구원.
- 송종길(2007). 방송환경변화에 따른 공공서비스방송 운영방안 『공영방송 EBS의 위상 정립 및 수신료를 통한 재원구조 안정화 방안』 세미나 발표논문.
- 안임준(2008). 디지털 환경에서의 공영방송 재원 연구. 한국방송학회 봄철학술대회 발표논문.
- 유승훈(2008). 『공영방송 재원 구조와 경영투명성 제고 방안』, 방송 경쟁력 강화 및 공공성 구축방안 공영방송제도 구축 방안 - 3, 정보통신정책연구원.
- 윤준호(2009). 공영방송의 공적책무와 수신료, 『방송문화』, 2009년 5월호, 10-15쪽.
- 윤호진(2004). 『디지털 다매체 시대의 공영방송: 규제시스템의 이원화 및 세분화 방안』, 한국방송영상산업진흥원 연구보고서.
- 이내찬(2009). 『국내 지상파 방송 사업자의 효율성 분석』, mimeo.
- 이민웅외(2008). 『디지털 미디어 전환기, 해외 공영방송의 공공성 확보방안에 대한조사연구: 영국, 독일, 프랑스를 중심으로』. 방송통신위원회 연구보고서, 자유 2008-05.
- 이수범(2009). 바람직한 미디어랩 재편방안: 지역방송을 중심으로. 『미디어랩 제도와 지역방송』 세미나 발표논문.
- 이준웅(2007). BBC와 영국 방송환경 변화. 『2007년 글로벌 트렌드: 해외 뉴미디어 지구촌 순례기』. 한국디지털위성방송.
- 이준웅(2009). 디지털 시대 공영방송의 전망, 전략, 그리고 지배구조, 2009 한국언론학회 본 정기학술대회 발표문.
- 임혜경(2006). 독, 공영방송의 디지털 전환비용, 수신료 인상통해 조달, 『해외방송정보』 2006년 10월호.
- 한국방송공사(2009). 『디지털 전환과 공적서비스 확대를 위한 텔레비전방송수신료 현실화』 공청회 자료집.
- 한동섭 (2005). 『수신료제도에 대한 전문가 인식조사』. 한국교육방송공사연구보고서.

BBC (2009) 『Full Financial and Governance Statements 2008/09』 .

Cooper, William W., Seiford, Lawrence M. & Tone, Kaoru(2000). Data Envelopment Analysis(A Comprehensive Text With Models,

Applications, References and Dea-solver Software), Springer Verlag.

Graham, A., & Davis, G. (1997). *Broadcasting, society and policy in the multimedia age*. Luton: John Nibbey Media.

Curran, J. (2002). *Media and power*. London: Routledge.

NHK (2008) 『日本放送協會平成20年度業務報告書』.

방송산업 발전 견인을 위한 공영방송 재원구조 안정화에 관한 연구

발 행 일 2009년 12월 (비매품)

발 행 인 최 시 중

발 행 처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20 (세종로100지) 방송통신위원회

대표전화 : 02-750-1114

E-mail : webmaster@kcc.go.kr

Homepage : www.kcc.go.kr

인 쇄 처 -----
