



합리적 수신료 산정방안 연구

합리적 수신료 산정방안 연구



이 보고서는 2008년 방송통신위원회 조사연구지원사업의 연구 결과로서
보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식 입장과 다를 수
있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

이 보고서를 방송통신위원회가 지원하여 수행한 ‘합리적 수신료 산정방안 연구’의 최종보고서로 제출합니다.

2008년 12월

주관연구기관 : (사)미디어미래연구소
연구책임자 : 노기영(한림대 언론정보학부 교수)
공동연구자 : 권재웅(한림대 언론정보학부 교수)
 이종관(미디어미래연구소 책임연구원)
참여연구원 : 김유석(미디어미래연구소 연구원)
 성지연(미디어미래연구소 연구원)

목 차

요약

I	서 론	1
---	-----	---

II 공영방송 수신료의 법적 제도적 성격

1.	공영방송의 목적과 정체성	19
가.	공영방송의 목적과 존재 위상	20
나.	공영방송의 정체성 확립을 위한 논의	28
다.	방송 환경의 변화와 공영방송의 역할	39
2.	공영방송의 수신료	41
가.	공영방송의 재원과 수신료	41
나.	수신료 제도의 목적	43
다.	수신료 제도의 법적 성격	52
라.	수신료 제도의 제도적 성격	57

III 국내 수신료 제도 분석

1.	수신료의 성격	63
2.	수신료 수준	65
3.	수신료 책정제도	67
가.	산정방식	67
나.	결정과정	67
다.	수신료 배분 및 사용	68
4.	수신료 징수방식	71
가.	수신료 징수기관	71
나.	수신료 징수 제도의 변화	72

다. 수신료 미납처리 문제	74
라. 수신료 면제	75
5. 수신료 인상논쟁과 공영방송의 위상	80
가. 2007년 수신료 인상 찬성논리	80
나. 2007년 수신료 인상 반대논리	82

IV **해외 수신료 제도 분석**

1. 수신료의 성격	85
2. 수신료 수준	88
3. 수신료 책정제도	92
가. 산정방식	92
나. 결정과정	96
다. 수신료 배분 및 사용	104
라. 지상파 방송사의 디지털 전환과 수신료 인상	108
4. 수신료 징수방식	111
가. 수신료 징수 기관 및 방법	111
나. 수신료 납부 방식	117
다. 수신료 미납처리	118
라. 수신료 면제	119

V **공영방송의 재정지원구조**

1. 디지털 방송환경의 변화와 전환비용	123
2. 공영방송의 재정지원모델	126
가. 수신료 모델	126
나. 조세 모델	127
다. 혼합모델	127
3. 공영방송 수신료와 공공서비스이론	130
가. 공공서비스에 대한 이용료의 성격	130
나. 행정비용 성격	131
다. 조세 성격	132

라. 특별부담금 성격	133
4. 수신료 제도 개선의 필요성과 방향	134

VI **공영방송 재정수요와 수신료 산정방안**

1. 공영방송 수신료 산정방안	139
가. 수신료 산정 방식	139
나. 합리적 수신료 산정을 위한 방안	143
2. KBS의 경영수지 및 비용구조 분석	146
가. KBS의 경영수지 분석	146
나. KBS의 경영 효율성 분석	152
3. 공영방송의 수신료 산정기준	154
가. 공영방송 수신료 산정의 방향 및 전제	154
나. KBS 수신료 산정기준	158
다. KBS 수신료 산정기준안과 KBS 수신료 인상안과의 비교	163

VII **수신료 제도 개선방안**

1. 공영방송모델과 수신료제도	177
가. 공영방송모델	177
나. 수신료제도	178
2. 현행 수신료 제도의 문제점	179
가. 수신료 책정 제도의 문제	179
나. 수신료 책정방식의 문제	180
다. 수신료 징수 관련 문제	181
라. 수신료 배분	182
마. 난시청 지역 문제	183
3. 수신료 책정제도의 개선방안	184
가. 수신료제도 개선원칙과 <공영방송재정위원회>	184
나. 공영방송재정위원회의 구성과 방송통신위원회의 역할	185
다. 공영방송재정위원회의 역할과 기능	186
라. 수신료책정절차	188

4. 수신료 산정기준의 확립	189
가. 수신료 산정원칙	190
나. 수신료 산정기준의 고시	190
5. 수신료사용과 공익성평가	191
6. 징수제도의 개선방향	193
7. 공영방송과 경쟁정책	194

표 목 차

<표 2-1> 학자별 공영방송의 개념	22
<표 2-2> 공영방송의 정의 분류	24
<표 2-3> 방송형태의 구분	25
<표 2-4> 공기업과 영조물법인의 차이점	26
<표 2-5> 공영방송에 대한 논의를 가져오게 한 요인	29
<표 2-6> 공영방송 위기 원인과 내용에 대한 학자별 분석	30
<표 2-7> 책무성 모델 비교	33
<표 2-8> 책무성의 구분과 국내 공영방송에 대한 적용	33
<표 2-9> 공영방송 공적 책무성의 내용	34
<표 2-10> 시대적 상황에 따른 공공서비스 텔레비전	36
<표 2-11> 공익성과 보편적 서비스의 개념 비교	37
<표 2-12> KBS 10대 조건의 역할에 따른 구분	38
<표 2-13> 공공 서비스방송의 종류	42
<표 2-14> 공영방송의 재원별 특성	44
<표 2-15> 방송재원 조달 방법의 비교	46
<표 2-16> 공영방송 성과에 대한 연구 형태	50
<표 2-17> 국가별 재원조달 방식에 따른 문화우수성 지수	51
<표 2-18> 수신료의 성격에 따른 구분	54
<표 2-19> 주요국의 수신료 현황 및 성격	56
<표 3-1> KBS 수신료와 조세의 차이점	64
<표 3-2> 수신료 인상 추이	66
<표 3-3> 1인당 소득에서 수신료 비율(%)	66
<표 4-1> 주요국 공영방송의 연간 수신료 금액과 인상 현황	88
<표 4-2> 주요 공영방송 수신료 연간금액 비교	91
<표 4-3> 프랑스 방송 산업 개혁 주요 내용	94
<표 4-4> KEF 구성	100
<표 4-5> 주요 공영방송사 수신료 제도 비교	103
<표 4-6> 국가별 수신료 배분 및 사용처	107
<표 5-1> KBS의 재원 비율(%)	129

<표 6-1> KBS의 최근 5년간 경영실적(단위: 백만원)	147
<표 6-2> KBS의 수신료 및 방송광고 수입 추이(단위: 백만원)	148
<표 6-3> KBS의 수신료 및 광고수입 비율 추이	149
<표 6-4> KBS의 주요 비용 추이(단위: 백만원)	150
<표 6-5> KBS의 지출 추이(단위: 백만원)	151
<표 6-6> KBS의 급여 대비 복리후생비 비율	151
<표 6-7> KBS의 요약 대차대조표(단위: 백만원)	152
<표 6-8> KBS의 부채비율 추이	153
<표 6-9> SBS의 부채비율 추이	153
<표 6-10> KBS의 부채구성 변화(단위: 백만원)	153
<표 6-11> KBS의 주요 수익성 지표	154
<표 6-12> 공영방송 수신료 산정기준 및 가중치(예)	161
<표 6-13> 프로그램의 공익성 평가 척도(안)	169
<표 6-14> KBS의 직급별 인원현황	172

그림 목 차

[그림 1-1] 연구의 모형	14
[그림 4-1] 영국 수신료 결정 과정	98
[그림 4-2] 독일 수신료 결정 과정	99
[그림 4-3] 프랑스 수신료 결정 과정	102
[그림 4-4] 일본 수신료 결정 과정	103
[그림 4-5] 프랑스 수신료 배분	106
[그림 6-1] 공영방송 수신료 산정 및 처리 절차	189

요 약 본

제1장 서 론

공영방송은 재원조달의 형태를 기준으로 볼 때 재원의 대부분을 수신료라는 공적 제도를 통해 운영된다. 국내 수신료는 1981년 이후 월 2,500원, 연 30,000원으로 고정되어 공영방송의 운영을 위한 재정 책정방식으로서의 적절성에 대한 문제도 끊임없이 제기되어왔다. 따라서 수신료 제도가 공영방송에 주는 의미와 역할에 대한 현실적 검토를 통해서 수신료의 책정모델과 산정방식에 대한 합리적 기준이 필요하다고 할 수 있다. 또한 현재의 수신료 제도의 문제점을 확인하고 현실적이고 구체적인 제도개선을 위한 적절한 방안을 정립할 필요가 있다고 하겠다.

제2장 공영방송 수신료의 법적 제도적 성격

공영방송의 성격은 우선 소유구조의 면에서 볼 때, 국영이나 민영의 형태와는 달리 공영방송은 법적으로 영조물법인이 소유하는 형태이다. 둘째로, 운영의 주체나 목적이라는 측면에서 살펴볼 때 공영방송은 국가나 개인이 아닌 ‘공공,’ 즉 국민 전체를 주체로 보고 그 목적은 ‘공공의 이익’을 위해 운영하는 방송이다. 마지막으로 재원조달의 형태를 기준으로 해서 볼 때 공영방송은 그 재원 대부분을 수신료라는 공적 제도를 통해 운영된다.

공영방송의 정체성을 결정짓는 역할은 오래전부터 공통분모로 자리 잡고 있는 공익성과 보편적 서비스라는 점을 기반으로 해야 한다. 공영방송의 역할로서 제시된 것들이 시대가 흐르고 환경이 변화했음에도 불구하고 가장 중요한 요소로서 이 두 가지 역할을 해야 한다.

수신료 제도를 수행하기 위한 법제화된 제도적 차원의 기반은 부족하다. 이런 제도적 차원의 문제점에 대한 지적은 실질적인 개선방안으로 연결

되어야 한다. 첫째는 독립적 기구의 설립 등을 포함한 제도에 대한 개선과 둘째는 징수방식에 관한 개선, 그리고 수신료 재원의 배분과 관련된 개선이 제도적 성격을 명확히 하기 위한 개선분야라고 할 수 있다.

제3장 국내 수신료 제도 분석

국내 수신료는 헌법재판소가 정한 바에 따라 “수신료는 공영방송사업이라는 특정한 공익사업의 경비조달에 충당하기 위해 부과되는 특별부담금”으로 정의되고 있다. 수신료는 100원에서 출발하여 1981년에 2,500원으로 책정된 이후로는 동일한 수준을 유지하고 있다.

수신료 책정제도는 산정방식에서부터 법으로 명시되지 않아 수신료 인상을 위한 명확한 기준이나 적절한 시점이 마련되어 있지 않다. 단지, KBS 이사회가 수신료 금액을 심의·의결한 후 방송위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정하도록 하는 제도를 따른다.

제4장 해외 수신료 제도 분석

국내에서 수신료를 ‘특별부담금’으로 규정하고 있다면, 영국에서는 수신허가료(TV License Fee), 독일에서는 ‘목적세(Zwecksteuer)’, 프랑스는 수신가능 기구(유사기구 포함)보유 유무에 따라 납세를 하도록 하는 강제적인 ‘조세’로 기능하고 있으며, 일본에서는 “정부나 방송국과 맺는 전파사용의 계약(수신계약)에서 발생하는 수신료”로서 ‘특수부담금’으로 정하고 있다.

수신료 수준에 대해서는 국내 수신료 수준이 1981년 이래 연 30,000원에 머무르고 있는 반면에 해외에서는 국가별로 같은 기간 159~286%까지 인상되었다. 2007년 수치를 비교해보면 4배에서 최고 8배까지 많은 수준이다. 수신료 비중은 일본의 NHK 97%, 영국의 BBC 75%, 독일은 수신료와 광고료를 병행(수신료 수입이 80%이상), 프랑스 64% 수준이다.

이들 4개국은 수신료 산정방식에 대해 명확한 기준을 마련하고 있다. 먼저,

영국은 ‘물가연동제’를 따른다. 프랑스는 최근 방송산업 개혁을 통해 공영 방송에서의 광고 전면 폐지를 선언하여 주목을 끌었다. 방송의 공영성 강화를 목표로 삼아 2009년부터는 공영방송 속 광고를 단계적으로 폐지하여 2011년까지 완전 폐지를 이룬다는 계획이다. 이로 인한 재원 부족은 민영방송 사업자가 조달하도록 하였다. 독일에서는 KEF(공영방송재정수요산정위원회; Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten)가 수신료 산정의 절대적 역할을 맡아 공영방송의 장기적인 재정을 심의하고 물가상승률을 고려하여 수신료를 산정한다. 일본에서는 NHK가 수신료를 신청하면 국회가 결정권한을 갖는다.

제5장 공영방송의 재정지원구조

1. 디지털 방송환경의 변화와 전환비용

공영방송의 재정지원구조는 첫째 외부의 영향을 받지 않고 유지되는 지속성을 확보해야 하고, 둘째로는 방송환경의 변화에 신속하게 대처할 수 있는 탄력적인 지원구조를 갖추고 있어야 한다.

공영방송의 재원을 유지하기 위한 재정지원구조가 해결해야 하는 현 시점의 중요 이슈중의 하나인 디지털 방송 환경으로의 변화는 재정지원 방식을 수신료에 제한시켜 확보하는 전략을 세우거나 아니면 다른 보조적 방안을 통해 수신료에만 국한하지 않는 중당방안을 제시하거나 하는 입장 중에서 해결할 필요가 있다고 볼 수 있다.

2. 공영방송의 재정지원모델

재원지원모델로서 제시할 수 있는 형태는 수신료의 성격과 재정지원방식에 있어서 수신료의 비중이라는 기준에 따라 크게 수신료 모델과 조세 모델, 그리고 혼합형 모델이라는 세 가지로 나눌 수 있다. 이 세 가지 모델들은 모두 수신료 제도에 대한 법적 근거를 기반으로 하고 있고 수신료가 공영

방송의 재원으로서 가장 높은 비중을 차지해야 한다는 전제를 갖고 있다.

우리나라에서 채택하고 있는 공영방송의 재정지원모델은 혼합재정방식이다. 이와 같은 혼합재정방식에 의한 공영방송의 광고와 관련된 문제로는 첫째, 공영방송의 재원 중에서 광고 의존도의 심화, 둘째, 방송환경의 변화로 인한 시청률 하락으로 광고매출액의 격감을 들 수 있다. 셋째, 우리나라에서 시행되고 있는 광고공사의 독점판매대행이라는 비합리적인 방송광고제도 문제를 들 수 있다.

3. 공영방송 수신료와 공공서비스이론

공영방송은 공익, 나아가 사회적 후생과 직결되는 서비스이므로 이에 대한 제공은 필수적인데 서비스의 제공에 필요한 재원을 충당하는 방법으로 공영방송에 대한 이용대가를 징수할 필요성이 있다. 비록 공공서비스에 대한 이용대가를 징수한다고 하더라도 비배제성이 존재하는 한 무임승차 문제는 해소되지 않기 때문에 조세를 통해 강제적 징수하여야 할 필요성이 발생하게 된다. 결론적으로 공영방송의 경우 공공서비스의 특징상 순수한 이용대가로써 수신료 개념을 적용하기가 어려우며 이를 보완하기 위하여 수신료에 조세적 성격을 도입하는 것이다.

수신료의 행정비용적 성격은 엄밀한 의미에서 공공서비스 이용과 관련된 부분이라고 볼 수는 없다. 행정비용적 성격은 공공의 목적에 따른 정부의 행위에 따라 발생하는 비용을 충당하기 위한 성격을 의미하는데, 대표적으로 행정수수료가 이에 해당하며 방송통신 부문에서는 전파사용료(전파관리를 위해 발생하는 비용을 충당)¹⁾, 허가수수료 등이 이에 해당한다.

수신료가 조세가 된다는 것은 공영방송을 이용하지 않는 자에게도 부과하는 것으로 정부가 공영방송을 제공하기 위해 소요되는 비용을 일반국민에게 모두 부과하는 것이다. 따라서 원칙적으로는 공영방송을 이용하지 않는

1) 주파수 이용에 따른 혼·간섭을 배제하기 위하여 정부가 적절한 수준의 전파 관리(감시, 단속 등)가 필요하게 되고 이에 소요되는 비용을 충당할 목적으로 전파사용료를 징수한다(전파법 제67조). 지상파 방송의 경우 방발기금 납부를 근거로 전파사용료는 전액 면제해주고 있다.

자에게도 부과할 수 있다는 것이다.

특별부담금은 특정 공익사업에 이해관계가 있는 자에게서 징수하는 것으로 공공재를 제공하는 데에 소요되는 비용을 충당할 목적의 부담금이다. 즉, 공영방송을 이용하는 이용자로부터 공영방송의 비용을 충당할 목적에 의해 징수하는 것이다. 따라서 특별부담금은 TV 수상기를 보유하고 공영방송을 이용하는 자에 한하여 부과하게 되며, 공영방송 운영에 소요되는 비용 전반을 부과할 수 있다.

제6장 공영방송 재정수요와 수신료 산정방안

1. 공영방송 수신료 산정방안

공영방송의 수신료가 조세적 성격 또는 특별부담금적인 성격을 갖게 되면 이를 징수·이용하는 측면에서 도덕적 해이 문제가 발생할 수 있다. 따라서 경상비용 등과 같이 방송사 스스로가 내부화 시킬 수 있는 변수에 대해서는 인센티브 시스템이 도입될 필요가 있다. 이를 바탕으로 공영방송이 자체적인 비용절감 노력 등을 통해 경영을 효율화하도록 하여야 한다. 수신료 산정의 카테고리에 공영 방송진흥을 위한 투자비용, 공익적 프로그램 제작에 소요되는 비용, 경상비용이 포함된다고 가정 할 때, 각 주요 항목에 대한 지수화 및 비중을 책정함으로써 전체 비용에 대한 일괄적인 산정 보다는 각 항목 별로 가중치를 차등화 함으로써 수신료에 인센티브 시스템이 반영되도록 하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

2. KBS의 경영수지 및 비용구조 분석

KBS의 최근 5년간 경영성과는 외부 요인들을 감안하더라도 다소 미흡한 것으로 판단된다. '02~'07년 연평균 매출액 증가율(CAGR)은 약 0.1%에 불과하였으며, 당기순이익 역시 '04년(△638억원)과 '07년(△279억원)에 적자를 기록 하는 등 최근 5년간의 경영성과는 만족스럽지 않았던 것으로 나타났다.

KBS의 경영수지가 최근 들어 악화된 원인은 수입에서 가장 높은 비중을 차지하는 광고수입이 큰 폭으로 감소한 반면, 지출에서 가장 높은 비중을 차지하는 방송제작비가 큰 폭으로 상승하였기 때문이다.²⁾

3. 공영방송의 수신료 산정기준

광고와 수신료 간에 적절한 균형을 도모할 필요가 있다. 따라서 다음과 같은 원칙을 수립한 후 이에 부합하는 수신료 산정안을 도출하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

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 하여야 할 것이다. 둘째, KBS의 경상경비(운영 경비, 인건비 등)에 대해서는 수신료를 통한 지원 보다는 광고수입 등을 통해 지원하도록 하는 것이 바람직하다. 셋째, 물가 및 가계경제에 미치는 효과를 고려하여 납부저항이 발생하지 않는 범위 내에서 산정하도록 하여야 한다. 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.

위의 원칙 및 방향에 입각하여 공영방송의 수신료 산정기준 마련을 위해 사전적으로 설정되어야 하는 전제는 첫째, 수신료 산정 시 평가 대상의 범위는 공영방송 운영과 관련된 총 비용 및 총 수입으로 설정하고 추정기간은 수신료 평가 주기에 부합하도록 설정한다. 둘째, 투자비용에 대해서는 수신료 평가 주기의 기간에 맞춰 방송 공익성 증진을 위한 투자비용에 대해 평가하도록 한다. 셋째, 제작비용은 프로그램의 제작에 소용되는 비용 전반에 대해 평가하도록 하되, 공통경비에 대한 별도의 항목을 설정하여 공통경비 존재에 의한 차감부분을 고려하도록 한다. 넷째, 운영 경비에 대해서는 인건비와 기타 운영비로 구분하고, 기타 운영비에서 공영방송의 기능과 관련된 부분을

2) 비용항목에서 방송제작비의 연평균 상승률(4.1%)이 가장 높았으며, 수입 항목에서는 방송 광고 수입이 가장 큰 감소폭(-3.5%)을 보였음

재구분하도록 한다. 다섯째, 개별 세부 항목에 대해 공익증진 기여 여부를 판단하여 가중치 등을 부여하도록 한다. 여섯째, 현재가치 산정을 위한 할인율은 세법상의 할인율 또는 3년만기 국고채 금리를 기준으로 한다.

이상과 같은 전제를 바탕으로 하되, 특정 주기(예를 들어 3년 주기)마다 수신료 변동 필요성 여부를 판단하도록 하여 기준의 개정 또는 적용을 탄력적으로 하도록 하는 것이 바람직하다. 수신료 산정기준 및 방법에 대해서는 고시를 제정하는 것 역시 검토할 필요가 있다.

제7장 수신료 제도 개선 방안

1. 공영방송모델과 수신료제도

공영방송 수신료는 공영방송 재원의 조건으로 공영방송의 독립성을 확보해 줄 수 있어야 하고, 공익성을 담보해야 하며, 공영방송의 책무를 충실히 이행할 수 있도록 안정성과 탄력성을 지녀야 하며, 공영방송의 재원에는 모든 국민이 참여할 수 있는 통로가 마련되어 있어야 하고, 공영방송의 운영을 위한 재원이라는 차원을 넘어서야 하는 것을 갖추어야 한다. 수신료는 공영방송의 독립성을 보장하고, 공적 기능을 수행하기 위한 수단이며, 방송의 자유를 실현하는 전제조건이다.

2. 현행 수신료 제도의 문제점

첫째, 수신료 책정 제도와 관련하여 국회(입법부)의 과도한 결정 권한은 제도를 책정하는데 있어서 정치 논리에 치우칠 우려가 있다는 것과 KBS 이사회가 수신료 인상안을 발의하는 것이 문제가 될 수 있다. 둘째, 수신료 책정방식의 문제는 책정을 위한 기준이 방송법으로 명확히 규정되어 있지 않다는 것이다. 셋째, 수신료 징수 관련해서 통합징수방식으로 인한 수신료 납부의 강제성 문제, 디지털 전환 등 시장 환경의 변화에 따른 수신료의 범위 등의 문제가 있다.

3. 수신료 책정제도의 개선방안

공영방송의 핵심적 재원인 수신료의 산정과 책정을 위해 정치적 독립성을 가지면서 규제기관 및 공영방송사업자들과의 원활한 산정업무 및 재정수요에 대한 조사 및 검증의 업무를 위한 효율성을 확보하는 공영방송재정위원회가 구성될 필요가 있다.

공영방송재정위원회의 역할과 기능은 ① 공영방송경영에 대한 전반적인 실태조사 및 평가 ② 수신료재원의 사용의 효율성 투명성 평가심의 ③ 공영방송수신료 산정 기준 수립 ④ 공영방송 수신료산정기준과 장기재정 계획안을 토대로 수신료산정 ⑤ 공영방송사간의 수신료 배분 산정 ⑥ 공영방송의 신규사업 및 서비스에 대한 공익성평가 등이다.

수신료책정절차는 공영방송사의 재정수요 신고, 공영방송재정위원회의 수신료산정, 방송통신위원회의 추천, 입법부의 포괄적 승인결정의 4단계로 구분할 수 있다.

4. 수신료 산정기준의 확립

수신료산정의 기본원칙은 공영방송의 활성화, 공익성, 공공성을 확보하기 위해 공영방송 운영 및 진흥에 소요되는 비용 전반을 직접 보조하는 방식이다. 따라서 공영방송의 고정비용과 가변비용 모두를 추정하여 수신료를 산정하게 된다. 공영방송의 도덕적 해이문제를 보완하기 위해 수신료인센티브시스템을 도입하여 경상비용과 같이 방송사 스스로 내부화시킬 수 있는 변수에 적용할 수 있으며 각 주요항목별 지수화 및 가중치 부여방식을 채택할 수 있다.

공영방송의 중장기 자금수요의 파악은 사업별 자금수요 산정보다는 항목별 비용 및 수입산정이 산정의 중복성에 의한 과대산정의 오류를 회피할 수 있는 합리적 산정방식이라 할 수 있다. 또한 항목별 가중치는 인센티브의 기능을 부여하게 된다. 각 항목은 투자비, 제작비, 경상운영비, 금융 및 행정비, 부대 및 기타비용 등으로 구성된다.

5. 수신료 사용과 공익성 평가

수신료사용용처에 대한 기준제시를 위해서는 공익서비스와 영리서비스를 분리해서 구분할 필요가 있으며 공익서비스의 경우는 수신료기반의 직접보조가 필요한 반면 영리서비스는 자체 수익구조를 통한 재생산구조가 확립되어야 할 필요가 있다.

첫째로 수신료에 대한 공익서비스 사용용처에 대한 명확한 기준과 명시가 필요하다. 둘째로 공영방송 신규사업 및 서비스 도입시 공익성평가 시행을 통한 수신료재원의 정당성을 확보할 필요가 있다. 셋째로 공익서비스로의 수신료사용용처의 한정이나 신규공익서비스의 도입 또는 공익서비스의 변경 등에 대해 명확한 기준을 설정하기 위해서는 공영서비스와 영리서비스간의 회계 및 사업분리가 되어야 한다.

6. 징수제도의 개선방향

먼저 현행 수신료징수방식은 수신료납부의 강제성문제를 내포하고 있다. 한전의 전기공급 중단 조치를 무기로 한 간접강제의 조치는 법리적 문제를 내포하고 있다고 볼 수 있으므로 개선방안을 고민해야 한다. 둘째로 디지털 전환 등 방송환경 변화에 따라 수신료범위에 대한 재규정 또는 확대할 필요가 있다. 셋째로 고령 및 저소득자에 대한 수신료면제혜택을 확대할 필요가 있다. 넷째로 납부를 제고를 위한 선납할인제 등 다양한 납부방식을 채택할 필요가 있다. 다섯째로 한전의 징수비용은 외국에 비해 높다고 할 수 있다. 이러한 징수비용의 부담완화를 위한 대책마련이 필요하다.

7. 공영방송과 경쟁정책

중장기적으로 수신료를 기반으로 하는 공영방송에도 경영의 탄력성과 효율성을 촉진하기 위한 경쟁방식을 도입할 필요가 있다. 또한 공영방송의 공익서비스와 영리서비스의 분리를 통해 영리서비스는 경쟁원칙을 공익

서비스는 공익원칙을 적용함으로써 공영방송의 영리서비스에 대한 경쟁 정책을 강화할 필요가 있다. 또한 공영방송이 지상파방송 또는 유료방송 시장에 미치는 시장효과를 검토하고 평가함으로써 수신료를 통한 공영방송이 경쟁시장에 부정적 영향을 미치지 않도록 하는 경쟁규제를 도입할 필요도 있다.

제 1 장 서 론

제1장 서론

공영방송은 현재 전 세계적으로 많은 국가에서 채택해서 시행하고 있는 방송제도이다. 공영방송의 개념이 만들어지게 된 것은 1927년 영국 BBC 방송 설립 때 제시된 왕립 칙허장(Royal Charter)에서부터 시작된다. 이후 보편적 서비스를 제공하고, 프로그램의 다양성을 확보하면서, 소수 시청자들을 포괄할 수 있는 교육적이면서 동시에 문화적 풍요성을 제공한다는 목적으로 이어지게 된 것이다. 이러한 목적이 현대의 서구 유럽사회로 넘어 오면서 수신료와 세금 등의 비영리적 재원방식을 통해서 방송시스템의 독립성과 공익성 개념으로 이어지게 되었다. 또한 방송 주파수의 희소성이나, 공공산업론, 그리고 사회책임론과 같은 근거를 토대로 유럽을 기반으로 한 공영방송이 발전하게 된 것이다. 유럽 국가들이 제시했던 공영방송이란 제도가 세계적으로 보편성을 띠고 있다고 할 수 있다.

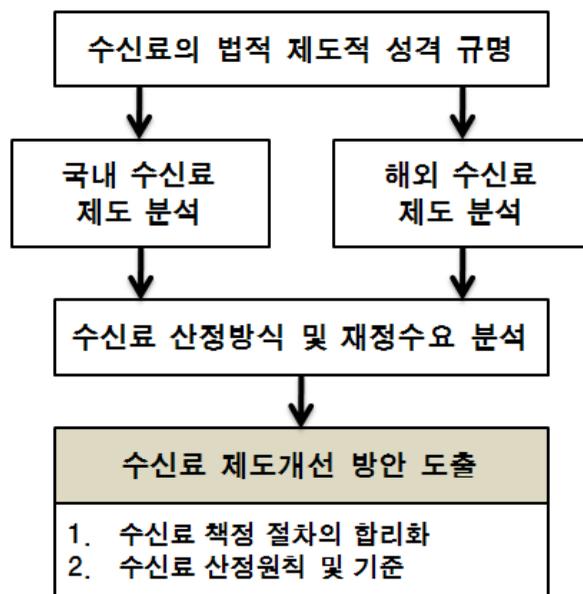
공영방송은 재원조달의 형태를 기준으로 볼 때 재원의 대부분을 수신료라는 공적 제도를 통해 운영된다. 공영방송의 기본적인 재원인 수신료는 역사적으로 문화적으로 성격을 달리한다. 우리나라에서 처음 수신료라는 개념이 사용된 것은 1963년 1월 1일 ‘시청료’라는 이름으로 월 100원의 수신료를 징수한데서 기원한다. 1961년 12월 31일 개국한 국영 서울 텔레비전 방송국(KBS-TV)은 ‘국영TV방송사업운영에 관한 임시조치법 시행령’에 의거하여 최초로 시청료를 징수했다. 이후 1973년 3월 3일 한국방송공사(KBS)가 공영방송사로 새로 출범하게 되었으나 수신료 제도는 종래와 같이 그대로 유지되었다. 다만, 1989년 1월 1일부터 ‘텔레비전 방송 수신료’로 그 명칭을 변경해서 오늘에 이르고 있다.

국내 수신료는 1981년 이후 월 2,500원, 연 30,000원으로 고정되어 공영방송의 운영을 위한 재정 책정방식으로의 적절성에 대한 문제도 끊임없이 제기되어왔다. 따라서 수신료 제도가 공영방송에 주는 의미와 역할에 대한 현실적 검토를 통해서 수신료의 책정모델과 산정방식에 대한 합리적 기준이 필요하다고 할 수 있다. 특히 디지털방송으로 전환이나 국제방송환경에서의 경쟁이 심화되면서 공영방송의 경쟁력 강화라는 적절한 환경대응에서 재원 방식에 대한 검토는 필수적이라 할 수 있다. 또한 수신료의 합리적 산정과

징수는 공영방송의 공익성과 독립성 및 국가기간방송으로서의 역할수행을 위한 기반이 되는 것이다. 따라서 현재의 수신료제도의 문제점을 확인하고 현실적이고 구체적인 제도개선을 위한 적절한 방안을 정립할 필요가 있다고 하겠다.

본 연구는 공영방송의 재원의 핵심인 수신료 제도와 향후 개선방향에 초점을 맞추면서 다음과 같은 연구목적을 가지고 수행되었다. 첫째로 공영방송의 재원의 기반과 의미를 공영방송의 존재 목적 및 공영방송의 역할수행이라는 측면에서 살펴보고자 했다. 둘째로 공영방송의 재원지원모델을 도출하는 것으로 재원모델에 대한 이론적 검토를 중심으로 수신료의 주요 목적, 기능 및 역할에 대한 여러 논의를 정리하고 제도 및 법적 성격을 정의하려고 했다. 이러한 수신료의 법제도적 성격에 따라 합리적 수신료산정기준을 제시하는 것을 중심 연구 목적으로 하고 있다. 셋째로 수신료제도의 문제점을 파악하고 합리적인 수신료제도의 개선방안을 수신료 책정제도, 징수제도 및 관련제도를 중심으로 제시해보고자 했다. 마지막으로 공영방송의 사회적 책임과 공익성 실현을 위한 재정방식의 효율성 및 타당성검토를 통한 재정지원 모델을 제시하는 것을 연구의 목적으로 했다.

[그림 1-1] 연구의 모형



본 연구서는 5개의 세부 연구주제로 구성되어 있다.

첫 번째 연구주제는 공영방송의 수신료의 법적 제도적 성격의 규명이다. 이를 위해서 공영방송의 운영에 있어서 필수적인 요소로 간주되는 수신료를 규정하기 위한 법적, 제도적 성격을 방송매체사의 관점에서 연구했다. 또한 공영방송이 주요 재원으로서 수신료 제도의 운영과 공영방송의 성과와의 연계성을 정리했다. 구체적인 내용은 수신료의 주요 목적, 기능, 용도에 대한 정의를 내리며 수신료 제도가 공영방송에 있어서 차지하는 의미를 파악하고, 수신료 제도의 필요성을 강조하면서, 실질적 운영방안과 개선점을 제시하는 기반을 제공하고자 했다.

두 번째 연구주제는 국내 수신료 제도의 분석과 제도적 문제점을 분석하는 것이다. 이 연구주제는 공영방송의 필요성에 따른 수신료 재정지원방식에 대한 매체이론적 검토를 기반으로 현행 법률에 따른 산정방식, 책정모델, 징수방식 등 수신료 제도에 대한 문제점을 제시하는 것을 중점적으로 분석했다. 또한 최근의 수신료인상과정에서의 책정제도의 운영과 문제점을 포함하여 연구했다.

세 번째 연구주제는 해외 공영방송 수신료제도에 대한 소개와 검토를 하는 것이다. 해외 수신료제도를 통해 우리나라 수신료제도 개선의 필요성을 제공하며 합리적 수신료제도를 위한 비교방송제도의 관점에서 연구 분석했다. 이미 공영방송 제도를 운영하는 것으로 알려진 주요 국가(영국, 독일, 일본, 프랑스)들을 통해 현재의 공영방송 재정지원시스템이 각국의 상황에 맞추어 어떤 방식으로 운영되는지를 정리했다. 특히, 수신료의 성격, 수신료의 수준, 수신료 책정제도, 산정방식, 징수방식과 같은 구체적인 정책기준을 중심으로 비교분석했다. 이러한 수신료제도의 비교연구를 통해 각국의 수신료 시스템의 장단점을 확인하고, 한국의 제도와 비교 가능한 부분을 찾아내면서, 한국 사회에 현실적으로 적용 가능한 부분을 도출하고자 했다.

네 번째 연구주제는 공영방송의 수신료 산정방식과 재정수요분석을 하는 것이다. 공영방송의 규모 및 산정방식을 도출하기 위해서는 공영방송의 재정수요에 대한 사전적 파악이 선행되어야 한다. 일차적으로 공영방송 재정수요의 성격과 목적 및 규모를 파악하여 최적의 재정수요를 확정하도록 한다. 수신료의 법·제도적 성격에 따라 수신료를 통한 공영방송의 최적 재정수요 확정 방안에 대하여 정리했다. 또한 해당 연구에서 도출된 공영방송의 재정

수요에 영향을 미치는 변수를 추출하여 수신료 산정변수로 활용했다.

공영방송수신료의 산정방식은 각국의 방송기술환경과 방송문화환경에 따라 다른 방식을 취한다. 현재 경제적 지수에 연동하는 통합적 계산방식과 공영방송의 책무에 대한 독립적 산정방안 등으로 구분해볼 수 있다. 공영방송 수신료의 산정을 위한 우리나라 공영방송의 재정분석 및 경제적 분석을 통해서 필수적이고 충분한 산정변수와 요인을 검토 고려하여 수신료의 합리적 산정기준과 방법론을 도출하고 제시했다.

마지막 연구주제는 수신료 제도개선방안이다. 이 주제는 실질적인 개선방안의 법 제도적 방향의 제시가 그 목적이다. 앞의 연구주제에서 도출된 현행 제도의 문제점과 해외 수신료 제도의 장단점을 근거로 현실에 맞는 새로운 제도의 틀을 제시했다. 또한 수신료를 합리적으로 산정하기 위한 기준과 이에 따른 방식의 설립, 그리고 개선된 수신료의 징수를 위한 구체적인 방안을 정리했다. 구체적으로 수신료 책정제도의 개선방향을 독립적 산정위원회와 책정절차의 합리화를 중심으로 제도개선안을 제시했고 둘째로 수신료산정원칙과 산정기준을 분석하고 제시했다. 또한 향후 수신료를 기반으로 하는 공영방송의 경쟁도입의 방향에 대해서 제시함으로써 미래의 방송환경 변화에도 신속적이고 탄력적으로 운영, 유지되는 방안을 마련하고자 했다.

제2장 공영방송 수신료의 법적 제도적 성격

제 2 장 공영방송 수신료의 법적 제도적 성격

수신료의 법적 제도적 지위와 성격의 규정에 앞서 공영방송의 목적과 위상, 정체성 등에 관한 검토가 필요하다.

공영방송에 대한 원초적 접근부터 해야 하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 공영방송은 소유구조나 법적 형태와 같이 구체적으로 정의되는 것이 아니고, 각 사회가 가진 성격이나 목적에 따라 범주를 설정하기 때문이다. 둘째, 우리나라의 지상파 방송은 모두 기본적으로 공영적 성격을 강하게 내포하고 있지만, 그 방송행위는 상업적 가치를 추구하고 있어 엄격한 의미에서 공영방송이라 보기 어렵기 때문이다. 셋째, 방송과 통신이라는 방송환경의 변화에 따라 전체 방송 체제 변화를 직면하고 있기 때문이다. 넷째, 정치적인 역학관계라 할 수 있다. 특히 정치적 변혁기나 권력구조가 바뀌는 이행기에는 항상 공영방송 위상과 관련된 논의가 빠지지 않기 때문이다.

이러한 이유들이 결국은 첫째, 공영방송의 운영 및 유지와 같은 구체적인 것에서부터 정체성에 이르는 근본적인 것까지 그 위기를 자초하게 만들고 있는 것이고, 둘째 공영방송을 위시로 한 우리나라 방송의 발전방향의 설정 혹은 공영방송의 운영전략 마련에 어려움을 겪게 만드는 것이다. 즉, 공영방송의 독립성과 중립성이라는 거시적 목적을 지키기 위해 필요한 수신료와 같은 문제에 있어서 명확하고 타당한 근거와 정당성을 가지고 인상 혹은 인하에 대해 논의하기보다는 논의 자체를 어렵게 만들고 있는 것이다.

공영방송의 위상에 대한 확립이 구체화되었을 때 이를 기반으로 수신료의 의미와 역할, 그리고 정당성이 제시될 수 있기 때문이다.

1. 공영방송의 목적과 정체성

공영방송의 위상에 대한 확립이 구체화될 때 이를 기반으로 수신료의 의미와 역할, 그리고 정당성 등이 제시될 수 있다. 그렇기 때문에 위에서 언급했던 수준의 엄밀한 의미의 공영방송까지 정의하기는 어렵다 하더라도 좀 더 구체적인 형태로 공영방송의 목적과 역할을 확인하고자 한다.

가. 공영방송의 목적과 존재 위상

(1) 공영방송의 개념적 정의

공영방송은 이미 잘 알려져 있는 것처럼 현재 전 세계적으로 많은 국가에서 채택해서 시행하고 있는 제도이다. 이러한 공영방송의 개념이 만들어지게 된 것은 1927년 영국 BBC 방송 설립 때 제시된 왕립 칙허장(Royal Charter)에서부터 시작된다. 이후 보편적 서비스를 제공하고, 프로그램의 다양성을 확보하면서, 소수 시청자들을 포괄할 수 있는 교육적이면서 동시에 문화적 풍요성을 제공한다는 목적으로 이어지게 된 것이다. 이러한 목적이 현대의 서구 유럽사회로 넘어오면서 수신료와 세금 혹은 이에 상응하는 비상업적 방안을 통해 라디오와 텔레비전과 같은 매체의 공익성을 논하는 개념으로 이어지게 되었다. 그리고 이러한 개념은 방송 매체가 사용하는 주파수의 희소성이라든지, 공공산업론, 그리고 사회책임론과 같은 근거와 연결되면서 유럽에서 공영방송이 발전하게 만들었다. 이와 같은 발생지역과 그 사회가 제시하는 근거, 그리고 현재까지 운영되고 있는 방식이 있기 때문에 유럽 국가들이 제시하는 공영방송이란 제도가 세계적으로 보편성을 띠고 있는 곳으로 인정받고(김재영, 이남표, 양선희, 2008), 우리나라도 또한 공영방송과 연관되는 모든 점에서 영향을 받지 않을 수 없는 것이다.

그러나 이러한 공영방송의 개념에 대한 논의는 아직까지도 지속되고 있다. 예를 들어 McQuail(2003)은 폴란드 국가방송위원회의 야쿠보비치의 말을 빌려 공영방송의 정의가 어렵다는 것을 밝히고 있고, Keane(1991), 장일(2003), 김재철(2007) 또한 의미와 역할, 그리고 범위에 대해서 정의내리기 쉽지 않다고 언급하였다. 이러한 개념의 명확화조차 아직까지도 논의가 되는데 예는 여러 이유가 있겠지만 무엇보다 시간이 흐르면서 방송의 환경이 변화하는 것에 기인한다고 보는 것이 타당할 것이다.

심지어 공영방송은 분명한 정의가 있는 것이 아니라 “상업방송이 제공할 수 없는 서비스를 제공하는 대안적 방송”이라는 개념에서 출발한 것이라고 보면서 (박천일 외, 2007) 이는 무엇보다도 소유구조나 법적 형태와 같이 구체적으로 정의되는 것이 아니라 각 사회가 가진 성격이나 목적에 따라 범주를 설정하는 데서 오는 문제라고 지적하기도 했다.

한편, 강형철(2004)은 이러한 개념적 논의 지속이 되는 이유는 공영방송에게 주어지는 의무와 권리가 추상적으로 주어지는 것에서 온다고 보면서 이러한 주장을 뒷받침하기 위해 Syvertsen(1999)이 제시했던 주장을 들고 있다. 다시 말해 공영방송에 대한 여러 정의에 대한 분석의 결과는 각각의 정의 기준이 다르고 어떤 점에서는 서로 모순되기조차 한다는 사실이다. 그럼에도 불구하고 여러 학자들에 의해 제시되는 현대적 관점에서 나오는 일반적 정의는 다음과 같이 정리될 수 있다. <표 2-1>에서도 보는 것처럼 학자적 관점에서 제시하는 공영방송에 대한 개념은 강형철의 지적처럼 대체적으로 추상적이라고 할 수 있다.

이런 사실 때문에 좀 더 구체적으로 개념을 파악하고자 하는 사례도 점차 늘어나고 있다. 예를 들어, Barendt(1993)는 공영방송에서 나타난 공통적 요소를 바탕으로 개념을 정의하려 하면서, 첫째 지리적 보편성, 둘째 국가의 정체성과 문화에 대한 관심, 셋째 국가와 상업적인 이해로부터 독립, 넷째 프로그램의 공정성, 다섯째 프로그램의 범위와 다양성, 여섯째 수용자에 대한 보편적 비용부과를 제시했다.

또한 방송에 대한 접근의 관점이 공익이었을 때 기반을 두어야 하는 의미를 제시함으로써 조금 더 구체화시키고자 하는 모습을 보이기도 한다 (윤석민, 2003).

- 바람직한 여론, 문화형성에 기여하는 정상적인 매체기능(환경감시, 여론형성, 사회화, 건전한 오락제공의 기능)을 수행하는 방송
- 다양하고 다원적인 집단의 참여, 의견개진이 보장되는 사상의 자유 공개 시장 내지 민주적 공론영역으로서의 방송
- 여론, 문화 매체로서 정치적 및 경제적 독립성을 유지하는 방송
- 방송 수용자 권익을 보장하고 복지를 극대화시키는 방송
- 이 네 가지에 덧붙여 기타 사회적으로 바람직하다고 간주되는 목표들에 긍정적 기여를 하는 방송

〈표 2-1〉 학자별 공영방송의 개념

학자	공영방송에 대한 정의
Syvertsen (1992)	- 공영방송의 정의는 국가가 제공하는 공익설비사업, 시민들의 관심과 이해가 논의되는 공공영역, 개별 소비자에게 봉사하는 방송서비스로 순차적으로 변해왔다. - 어떤 이들은 공영방송이라는 개념을 한 국가의 방송 시스템 전체를 의미하기도 하고, 다른 이들은 특정 방송 기구나 조직을 의미하기도 하며, 또 다른 이들은 프로그램의 특정한 배합을 의미하기도 한다.
Syvertsen (1999)	공영방송 개념은 시대에 따라 변화하기도 하여 ‘공익사업’에서 시작되어, ‘공공영역’의 의미를 거쳐 최근에는 개별 소비자에게 봉사하는 방송을 뜻하게 되었다.
Blumler (1992)	서구사회를 기준으로 한 공영방송의 특징은 포괄성에 대한 윤리, 일반화된 규정, 다양성/다원성/광범위성, 문화적 역할, 정치적 공간, 비상업성이다.
McQuail (1995)	공영방송을 정의할 때 가장 많이 쓰이는 ‘독점’, ‘중립’, ‘균형된 현실 재현’, ‘비상업적’ 등의 표현은 1920년대에서 1980년대 초에 이르는 서유럽의 가부장적이며 개입주의적 정치를 반영하고 있다.
Scannell (1997)	공영방송은 다수주의에 희생되는 소수 또는 사회적 약자를 대변하는 것이다.
Murdock (2000)	공영방송은 상업방송과는 달리 프로그램 제작에 ‘다양성, 질, 그리고 혁신’ 등의 운용철학을 적용해 왔다.
Dahlgren (2000)	공영방송은 불가피하게 주어진 경제적, 기술적 조건 아래서 정치 행위의 대상이 되고, ‘개별국가의 특정한 정치문화 아래서 그 구조가 정해지게 된다.
Christensen (2001)	공영방송은 한편으로는 시민의 적극적 참여를 의미하기도 하지만 탄생 초기부터의 이념은 가부장적이고 공중을 아래로 내려 보는 시각이 있고, 시민을 교육하는 기능이 강조되어 왔다.

주1. 여기에 제시된 학자별 공영방송에 대한 언급은 강형철(2004)이 정리한 내용을 주로 근거로 하고 있다.

(2) 공영방송의 성격과 정의

이와 유사하지만 좀 더 구체적으로는 방송과 직접 관련된 규제기구인 Ofcom(2004)의 의견을 들 수 있다. 즉, Ofcom은 21세기 공영방송은 “사회의 방송문화를 선도하는 다양성과 창의성을 갖춘 대중적 프로그램”을 주요 개념으로, 이러한 방송문화를 선도하는 프로그램은 특정 장르 유형이 아니라 차별성 있는 콘텐츠를 만들어내는 것이라는 의미를 제시했다.

Barendt(1993)의 경우와는 차이가 있지만 좀 더 구체적 의미를 내포하는 개념을 제시하고자 한 것은 강형철(2004)이다. 그는 <표 2-2>에서 나타나고 있는 것처럼

여섯 가지 유목을 제시하면서 어떤 학자의 개념이 이와 연관되고 있다는 것을 보여주려고 했다.

- 보편성: 전화, 철도 등과 같은 보편적 서비스로서의 공영방송
- 정치적 독립: 정부로부터의 독립, 정치적 이익집단으로부터의 중립 등을 의미
- 경제적 독립: 자본으로부터 독립하여 시청률 경쟁보다 질적 수준 향상을 위해 경쟁하는 것
- 문화적 정체성: 국가 정체성 확립, 지역사회에 기여, 공영방송의 교육 기능 등을 담당하는 것
- 다양성: 소수의 관심분야를 아우르는 다양한 프로그램 제작, 방영
- 차별성: 민영방송과 구별되는 공영방송의 서비스

다시 말해서, 추상적 개념에 구체적 유목을 통한 개념의 현실화가 조금씩 진행되고 있는 것을 보여주고 있는 것이다. 박선영(2002.3)의 경우는 이러한 기존의 정의 가운데 부족한 점을 지적하고 좀 더 구체화된 개념을 제시하려 했다는 점에서 의의가 있다. 예를 들어 Barendt(1993)의 개념 중에서 문제가 될 수 있는 상황을 제시하면서 공영방송을 정의하기 위한 실질적 기준으로 소유구조, 운영 주체와 목적, 그리고 재원조달 형태를 제시하였다. 이러한 기준 하에 현재의 방송형태를 국영, 민영, 공영이라는 틀로 살펴본 것이다.

〈표 2-2〉 공영방송의 정의 분류

번호	정의	관련 개념	관련문헌
1	보편성	지리적 보편성	Hoggart, 1986; 김대호, 1995
		보편적인 소구	Hoggart, 1986
		공공 서비스	McQuail, 1995
		접근성	Christensen, 2001
		보편적 이용	Hoggart, 1983; Tracey, 1998
		보편적 소구	Hoggart, 1983; Tracey, 1998
2	정치적 독립	모든 이익집단으로부터 거리두기	Hoggart, 1986; 김대호, 1995
		정치화 또는 정치적 중립	McQuail, 1995
		국가로부터의 독립	Christensen, 2001
		공공영역에 봉사	Hoggart, 1983; Tracey, 1998
3	경제적 독립	시청률이 아닌 질에 대한 경쟁	Hoggart, 1986; 김대호, 1995
		비상업주의	McQuail, 1995
		상업적 영향에서 독립	Christensen, 2001
4	문화적 정체성	국가 정체성에 봉사	Hoggart, 1986; 김대호, 1995
		국가적 범주	McQuail, 1995
		공중 교육	Hoggart, 1983; Tracey, 1998
5	다양성	소수 계층의 이해 보호	Hoggart, 1986; 김대호, 1995
		사회적, 신체적 소수자 배려	Hoggart, 1983; Tracey, 1998
		산출물의 다양성	Christensen, 2001
6	차별성	차별성	Mackinsey, 1999

출처: 강형철, 2004

(3) 영조물법인으로서의 공영방송

<표 2-3>에서 보는 것처럼 첫째 소유구조의 면에서 볼 때에 국영이나 민영의 형태와는 달리 공영방송은 법적으로 영조물법인이 소유하는 형태를 띤다고 보고 있다. 둘째로, 운영의 주체나 목적이라는 측면에서 살펴볼 때 공영방송은 국가나 개인이 아닌 ‘공공,’ 즉 국민 전체를 주체로 보고 그 목적은 ‘공공의 이익’을 위해 운영하는 방송으로 판단했다. 마지막으로 재원 조달의 형태를 기준으로 해서 볼 때 공영방송은 그 재원 대부분을 공적으로 조달한다는 점에 그 특징이 있다고 보고 있다.

〈표 2-3〉 방송형태의 구분

	국 영	민 영	공 영
소유구조	국가	민간	영조물법인
운영주체	정부	영리기업	국민주체
재원조달	조세	광고	수신료

여기서 우선 영조물법인이라는 개념에 주목할 필요가 있다. 행정법상의 정의에 의하면 영조물법인이라 함은 일정한 행정목적 달성을 위하여 설립된 인적, 물적 결합체에 공법상의 법인격을 부여하는 경우라고 되어 있다(김동희, 2000). 특히 영조물의 개념은 국가조직 내지 행정조직상 의미를 갖는다는 점에서 중요하다고 볼 수 있다(홍정선, 2002). 공공시설의 경우에는 공공의 이용에 제공되는 점에서 공공시설과 기능적으로는 같지만(고민수, 2006), 인적인 행위가 포함되지 않는 단순한 물적 시설의 집합체라는 점에서 우선은 공기업과 영조물법인과는 확연한 차이를 보인다. 하지만 공기업과 영조물법인은 그 성격상 유사점과 차이점을 모두 가지고 있다.

공기업이나 영조물은 우선 모두 국가나 공공단체에 의해 설치, 경영, 관리, 유지된다는 점과 둘째로 비권력적인 행정작용이라는 점, 셋째로 공적 목적을 위한 것이라는 점에서는 유사한 것으로 알려져 있다. 또한 영조물법인의 이용에 있어서 이용에 대한 비용을 실비 이상으로 징수하는 경우에는 공기업의 성질도 가질 수 있다는 점에서도 유사하다고까지 볼 수 있다.

하지만 영조물법인은 특히 영리추구를 위한 공기업과도 구분된다는 점에서 차이를 보이고 있다. <표 2-4>에서 보는 것처럼 크게 네 가지 차원에서 공기업과 영조물법인은 차이를 보이고 있다. 이런 기준에 비추어 볼 때, 공영방송은 목적상으로 수익창출과 같은 영리추구를 목적으로 하지 않고, 일시적인 것이 아닌 항구적인 서비스를 제공하면서, 종합시설로서 관심의 대상이 되고, 기업 활동이 아닌 이용의 차원에서 봐야 한다는 점에서 영조물법인으로 볼 수 있는 것이다. 박선영(2001, 2002.3)이 제시한 공영방송에 대한 분석은 이러한 영조물법인의 성격적 특성에 비추어 이루어진 것으로 볼 수 있다.

<표 2-4> 공기업과 영조물법인의 차이점

	공기업	영조물법인
목적상의 차이	공익실현 외에 영리추구도 목표로 함	공익실현을 직접적 목적으로 함
사업의 계속성의 차이	계속적인 경우 외에 일시적으로 사업을 수행하는 경우도 있음	계속적으로 서비스를 제공하는 것
관심방향의 차이	기업 그 자체가 관심의 중심	종합시설이 관심의 주된 대상
개념의 동태성과 정태성	기업활동이라는 동적 개념에 초점	이용이라는 점에 초점

* 주1: 이런 점 때문에 도서관, 박물관, 병원 등은 영조물로 판단할 수 있다고 봄.

출처: 홍정선(2002)의 내용을 요약, 정리한 것임

한편 고민수(2006)는 영조물법인의 설립이 방송분야에서 중요한 것은 ‘분권화의 원리’에 기초하고 있기 때문이라고 언급했다. 즉 “국가행정을 줄이기 위해 독립적인 행정주체에게 국가의 임무를 이전시키는 것”이라고 하면서 공영방송이 국가로부터 독립성과 정치적 중립성을 가져야 하는 것은 바로 이러한 영조물법인의 성격과 연결되는 것이라고 본 것이다.

이와 같은 영조물법인을 기반으로 하는 의견들은 무엇보다도 공영방송의 정의를 법적인 의미에 비추어 제시했다는 사실에서 중요하다. 또한 공공이

주체가 되어 공공의 이익을 위해 운영한다는 것으로 보면서 동시에 다양한 재원 조달 수단 중에서도 수신료나 조세와 같은 공적 재원 조달을 강조하면서, 공영방송은 무엇보다도 시청자들에 대하여 다양하고 객관적이며 광범위한 내용의 프로그램을 제공하는 책무를 지닌 운영체라는 방향으로 유도하였다. 박선영(2001, 2002.3)은 여기서 더 나아가 KBS의 법인적 성격과 독립적 주체, 그리고 공식적으로 명시되는 재원조달 방법을 기준으로 볼 때 영조물법인으로서 공영방송의 성격을 가지고 있다고 보고 있다.

(4) 공공서비스방송으로서의 공영방송

위와 같은 개념정의 과정을 거쳐서 밝혀진 것은 바로 공영방송을 정의하기 위해서는 기준의 설정이 중요하다는 것이다. 그리고 여러 기준 중에서 현실적으로 제시할 수 있는 기준은 소유구조와 운영의 주체와 목적, 그리고 재원 조달 형태 정도라고 할 수 있다. 하지만, 이러한 기준만으로 공영방송의 개념을 완전히 정의할 수 없고 공영방송의 목적과 정체성을 확립시키는 데에는 부족한 점이 있다. 그렇기 때문에 공영방송이 가져야 하는 목표의 설정이 필요한 것이다.

이러한 점에서 본다면 다음의 학자들이 제시하는 공영방송에 대한 언급은 공영방송이 어떤 목표를 가지고 있어야 한다는 점을 보여주고 있다. 트레이시(Tracey, 1998)는 현대사회에서 “공익(public interest)”과 “공공(public good)”의 개념이 점차 불분명해지고 있다면서 이런 시기일수록 목적이 뚜렷해야 한다면서 공영방송의 원칙으로 첫째 대중이 아닌 특정화된 수용자에 대한 봉사, 둘째 어린이와 같은 특정 수용자의 요구의 인지, 셋째 교육적 기원의 유지, 그리고 넷째로 상업시스템에 대안적인 편성 등이 필요하다고 말했다. 이는 다시 말해 공익과 공공이라는 것이 목표로서 중요하지만 이를 좀 더 구체적으로 한다면 위의 네 가지라는 점이다. 박천일 외(2007)의 경우는 이러한 것이 결국 공동체정신을 실현하는 것이라고 보았다. 즉, 한 사회가 추구하고자 하는 문화적, 사회적 목표를 실현하는 문화적 매개체 나아가 선도자가 되어야 한다고 본 것이다.

그러나 이러한 목표가 제시됨에도 불구하고 공영방송이 가져야 하는 목표가 뚜렷하지 못한 것에는 공영방송이라는 단어의 자체에 그 문제가 있다는 지적도 받게 된다. 다시 말해 공공에 봉사하는 방송(public interest

broadcasting)이라는 의미에서의 단어가 정립이 되었을 때 좀 더 그 목표가 드러날 수 있다는 점이다. 그래서 강형철(2008) 등은 ‘공영방송’이라는 말보다는 ‘공공서비스방송’이라는 말을 제시하고 있다. 공공서비스 방송은 기존의 공영방송과는 달리 서비스, 즉 방송의 결과물을 강조하는 개념이라고 언급하면서, 서비스만 ‘공공의 이익’이라는 목표를 가지고 있다면 모두 공공서비스 방송에 해당될 수 있다는 것이다. 구체적인 목표보다는 소유권을 강조하는 개념인 공영방송은 결국에는 방송의 정체성에 대한 혼란과 공영방송의 입지까지도 약화시킨다는 것이다.

나. 공영방송의 정체성 확립을 위한 논의

(1) 공영방송의 위기와 제도개혁론

위에서 언급한 것처럼 공영방송의 불분명한 목표는 공영방송이 이루어야 할 구체적인 역할을 제시할 수 없게 만들었고 공영방송의 정체성에 대한 혼란마저 제기하게 되었기 때문에 20세기 후반부터 공영방송에 대한 논의를 다시금 불러일으키게 되었다. 그리고 이 논의의 중심에는 공영방송의 위기가 자리를 잡고 있었던 것이다. 결국 각각의 사회와 국가의 필요성에 의해서만 유지해오던 공영방송에 대한 의문이 위기로 이어지게 된 것이다. 이는 각각의 국가 혹은 사회에 따른 제기도 있지만 공통적으로 제기되는 원인도 있는데 대체적으로 시대가 변하면서 나오게 되는 환경의 변화에 기인하고 있다고 볼 수 있다.

예를 들어, Avery(1993)는 공영방송 존립에 대한 의문의 주요 원인은 시대적으로 약간 다르다는 점을 지적하고 있다. 1970년대와 1980년대에는 새로운 매체, 즉 케이블 텔레비전과 위성방송, 비디오 등의 보급으로 공영방송 존재의 기반이 되는 전파의 희소성이라는 원칙에 대해 문제가 제기되었지만 1990년대 초반에는 공영방송 운영의 미숙, 비용의 과다, 재정의 잘못된 이용 등으로 한 공영방송에 대한 의문이 제기되었다는 것이다. 그리고 1990년대 중반 이후에는 공영방송사들이 그들의 사명에 대해 재평가하면서 수익을 창출하기 위한 다른 업종의 사업자와의 결합이 공영방송의 존립에 의문을 갖게 만드는 이유가 되었다고 보기도 한다.

이러한 공영방송에 대한 논의가 있게 된 배경을 일반적으로는 다음과 같은 것들이 제기되고 있다(<표 2-5> 참조).

이러한 변화요인들이 공영방송에 대한 새로운 논의를 야기하면서 공영방송의 위기론으로 연결되기도 하고 있다. 위기론에 대한 원인 및 그 내용을 학자별로 살펴보면 <표 2-6>과 같이 제시될 수 있다.

<표 2-5> 공영방송에 대한 논의를 가져오게 한 요인

분야	변화 요인
정치적 환경	<ul style="list-style-type: none"> - 1980년대부터 전 세계적으로 자리를 잡게 된 보수주의적 성격의 정권에 의한 신자유주의적 환경은 탈규제를 선호함. - 탈규제의 분위기는 공영방송 또한 공영방송을 위한 정책과 틀 안에서 보호되는 것을 거부하는 분위기로 이어짐.
경제적 환경	<ul style="list-style-type: none"> - 탈규제적인 경제 환경은 미디어 기업의 거대화 와 다국적화를 부르게 되고 이는 시장논리에 따른 경쟁논리가 주류를 이루게 됨. - 이는 비용 대비 효용 혹은 만족이 낮은 시스템은 목적에 관계없이 존재 가치의 하락으로 이어짐. - 이와 함께 방송의 디지털화에 따른 고비용화로 시장성이나 수익성이 낮은 것들에 대한 의문이 제기됨.
사회적 환경	<ul style="list-style-type: none"> - 사회의 디지털화와 네트워크화에 따른 개인의 능동성이 강조되는 형태로 변화되면서 이용자는 단순한 시청자에서 참여자로 그 성격이 변화되기 시작함. - 공영방송이 제시하는 프로그램의 성격에 대해 이러한 능동적인 이용자들의 만족도가 떨어지면서 공영방송에 대해 의문을 제기하게 됨.
기술적 환경	<ul style="list-style-type: none"> - 디지털화에 따른 네트워크화로 인해 구축된 정보사회는 방송 분야의 디지털화로 이어지게 됨 - 디지털화는 채널의 확대와 같은 모습으로 등장함으로써 기존에 공영방송의 존재 이유 중의 하나로 제시되었던 전파의 희소성에 대한 의미가 희박해짐

한편 경쟁 체제에서의 공영방송의 경쟁력 문제와 함께 공영방송이 차별성과 점유율이라는 이중적 목표를 추구해야 한다는 본질적 딜레마, 국가 개입의

정당성의 문제, 자유 경쟁상황에서 특정 매체에 대한 경제적 지원이 지니는 불공정 거래 문제 등도 공영방송의 위기의 원인으로 지적되고 있다 (강형철, 양승찬, 2003). 여기에 더하여 정치권력으로부터의 정치적 독립화와 중립성의 보장 문제도 제기되기도 한다(고민수, 2006).

공영방송의 위기에 대해 약간은 다른 모습을 띠는 경우도 있다. 신자유주의와 디지털 혁명이라는 환경 변화가 위기를 초래하는 것은 사실이지만 이러한 환경적 변화가 결정적인 것들은 아니라는 것이다(한동섭, 2005). 다시 말해 신자유주의와 디지털로 표현되는 현 시대에서 이념적 공세가 지속되면서 공영방송이 자신의 정체성을 확립하고 유지하는데 실패했다는 사실을 상기시켰다. 즉, 이런 입장은 강형철, 양승찬(2003)이 제기한 공통적 위기 요인과 고민수(2006)가 제기한 추가적 원인이 현재 우리나라의 공영방송이 가지고 있는 원인이 된다고 보고 있는 것이다.

〈표 2-6〉 공영방송 위기 원인과 내용에 대한 학자별 분석

구분	이호성 (1994)	방정배 (1994)	박은희 (2002)	강형철, 양승찬 (2003)	주세페 리체리 (2004)
원인 및 내용	-보수정권의 방송 탈규제 정책 -회구자원론 퇴조 -상업자본의 압력	-주파수 통제 논리 약화 -신 보수주의 물결 -능동적 수용자 등장 -정보체계 UR화	-정체성 위기 -경영상 위기 -시청자 등의 확보 위기	-이중 목표 추구 딜레마 -정당성에 대한 도전 -시스템의 경쟁력 문제 -시장 개방으로 인한 불공정	-정당성 위기 -재정 위기 -정체성 위기

출처: 방정배, 김재철

하지만 이런 위기론에 대해 반대되는 견해도 보이고 있다. 박천일 외 (2007)는 현재 공영방송사를 중심으로 자주 언급되는 공영방송에 대한 위기론은 현재 우리나라의 공영방송이 공공의 의무를 벗어나 상업화 혹은 관료조직화 하고 있는 현상을 덮기 위한 전략이라는 주장이다. 이에 대한 근거로서 우선 우리나라의 공영방송은 상업방송의 대안으로서 필요성에 의해 형성된 것이

아니라 시장독점사업자로서 출범한 국영방송 혹은 상업방송이 변형된 공영 방송이라는 점을 들었고, 둘째 공영방송 위기의 근본 원인으로 지적되고 있는 뉴미디어에 의한 시장세분화 현상이 우리나라에서는 아직은 거의 발생하지 않고 있다는 사실, 셋째로는 공영방송의 뉴미디어분야에 대한 사업 확장 전략이 두드러지게 나타나고 있으며, 넷째로 재정위기 현상이 아직 요원하다는 점을 들고 있다.

오히려 분야별 변화의 모습을 공영방송이 발전할 수밖에 없는 요인으로 보는 경우도 있다. 방송의 디지털화와 기술적 수렴이라는 기술적 요인과 규제 완화, 세계화, 시장과 기업의 통합과 같은 정치경제적 요인, 그리고 개인화와 방송시청패턴의 변화와 같은 사회문화적 요인들은 공영방송의 위기요인이라기 보다는 발전요인이라는 것이다(김명중, 1999).

이와 같은 위기론 혹은 위기론에 대한 반론과 같은 논의는 결국은 공영 방송의 역할과 목표가 명확하지 않은데서 기인한 정체성의 혼란에서 오는 것이다. 카츠(Katz)가 지적한 “공영방송이 당면한 가장 크고 지속적인 문제는 명확한 역할 또는 정체성의 부재”는 바로 이런 현실을 대변해주는 것이라고 할 수 있다(1989). 루미스(Loomis, 2001)가 지적한 공영방송 목적의 불투명성과 재정상의 문제점, 그리고 조직상의 문제점 등은 이런 점을 구체적으로 구분한 것이라고 할 수 있다. 따라서 한동섭(2005)이 지적했던 것처럼 공영 방송은 자신의 사회적 위상과 역할 및 의무를 먼저 명백하게 규정할 필요가 있는 것이다. 즉, 공영방송의 존립근거와 존재위상을 명확히 해주고, 이를 기반으로 정체성을 확보하는 것이 공영방송의 목표가 구체적으로 나올 수 있는 것이다.

공영방송의 존립근거에 관해서 내용의 차별화와 효율적이고 합리적 경영의 필요, 그리고 국민의 욕구와 수용의 다양화-고도화에 대한 적절한 대응의 필요라고 언급했던 김해석(1996)은 그 다음에 좀 더 구체적으로 제시하고자 했다. 그는 공영방송의 발생기원(전파자원의 희소성, 전파의 공적 소유개념)과 공영방송의 기능(보편적 서비스, 사회화, 규범 내면화, 다원주의, 질 중시)에 대한 명확한 구별이 필요하다면서 예전에는 발생기원과 기능이 혼재된 형태로서 공영방송의 존립근거로 인정될 수 있었지만 현대에 와서는 별개의 차원에서 기능적 측면의 요소들이 존립기반으로서 공영방송의 발생 조건을 변화시킨다 하더라도 여전히 유효하다고 보고 있다(1997).

(2) 책무성 모델로서의 공영방송

그러나 이러한 공영방송의 존립근거와 당위성에 대해 좀 더 이론적인 기반이 필요하기에 이를 뒷받침하는 개념으로 책무성을 제시하는 경향이 나타나고 있다. 즉, 첫째로 명확한 책임 규정을 기반으로 하고 있을 때 공영방송의 당위성과 정체성이 제시될 수 있다는 이유 때문이라고 할 수 있으며, 둘째로 기존에 제시된 공론장이나 시민사회론과 같은 근거를 현대 사회에 맞춰 좀 더 현실화된 것이라고 보기 때문이다. 강형철(2007)은 이러한 책무성을 강조해야 하는 이유로 공영방송이 수신료 제공 및 지상파 주파수 할당이라는 특혜에 맞는 임무를 제대로 수행하고 있는지에 대한 확인 차원에서 필요하다고 언급하기도 했다.

책무성(accountability)이란 책임(responsibility)과는 다르다고 할 수 있다. 책임이란 이미 주어져 있는 의무사항들에 대한 것이라면, 책무성은 구체적으로 명시된 기준이나 의무사항에 함축되어 있는 것을 강제하고 이를 사후 측정, 평가하는 과정이라고 할 수 있다(강형철, 2007). 특히 책무성의 대상은 사회 내 영향력을 행사하는 주체들로서 예를 들어 공적 규제기관, 압력 및 이익단체, 수용자나 여론 등이고 이런 점에서 공영방송 또한 책무성의 대상이 될 수 있고(배진아 2007), 공영방송의 책무성은 이론적으로는 공영방송사가 의회에 자신의 실적이나 행위를 납득할 수 있는 수준에서 해명해야 하는 의무를 지니게 된다.(강만석, 이영주, 2006) 즉, 공영방송에게 책무성의 의무를 제시할 수 있으며, 이러한 책무성에 따른 의무를 소홀히 할 때 사회 내 역할자들에 의한 공영방송에 대한 규제가 주어질 수 있다는 것이다.

물론 이러한 책무성을 지나치게 강화하다 보면 방송 자체의 핵심 부분인 창의성을 위축시킬 수도 있다는 우려도 있어서 McQuail(2003)은 공영방송의 책무성 도입에 있어서 책무성을 좀 더 구체적으로 구분하여 언론의 자유와 책임을 동시에 추구하도록 유도하고 있다. 귀책성(liability)과 답책성(answerability) 모델이 바로 그것이다.

<표 2-7>에서 보는 것처럼 귀책성은 공식적으로 규정된 의무사항에 대한 위반시 처벌이 가해지는 형태로, 방송에 대한 피해가 발생할 경우 가시적이고 형식적이며 공식적인 보상과 처벌을 미디어가 수용해야 하는 모델이다. 반면에 답책성은 가시적인 처벌은 없더라도 어떤 설명과 논쟁을 요구받을

수 있으며 방송의 질적인 분야에 초점을 맞추고 있는 것으로서 언론의 자유와 모순이 없다는 데 장점이 있다.

〈표 2-7〉 책무성 모델 비교

답책성	귀책성
사회적 또는 도덕적 토대 자발적 대화와 토론 협력관계 비 물질적 처벌 질에 대한 관심	법적 토대 강제적 공적 판결 적대관계 물질적 처벌 피해에 대한 관심

출처: 맥퀘일(2003), 강형철(2007)이 인용.

〈표 2-8〉 책무성의 구분과 국내 공영방송에 대한 적용

	의 미	국내 공영방송에의 적용 형태
법적	경영주나 이사회, 감사, 방송사의 대외협력담당 창구 등이 주체가 되며 주로 규제기관을 그 대상으로 함.	방송법, 국회법, 가사법 등.
위계적	방송사 내부 조직의 위계질서 내에서 방송사 운영과 성과에 관한 정보를 소통하는 차원에서 이루어짐.	방송사 내부의 조직구조 내에서 내부 보고 체계를 통해서 경영 및 운영에 관한 정보가 공개되고 소통되는 것.
전문적	방송사 내부 관계에서 형성되는 책무성으로서, 통제의 수준이 낮고 자율성 수준이 높음.	방송사 내부 구성원들의 전문성을 제고하고 윤리적, 규범적 기준을 확립하는 과정.
정치적	경영주, 이사회, 방송사의 대외업무 부서 등이 실질적인 주체가 되어 수용자로 대표되는 사회 전반을 대상으로 이행.	공영방송이 자율적으로 수행하는 영역으로서, 자율규제제도로 최근에 적용된 방송프로그램 등급제가 그 대표적인 예.

주: 배진아(2007)가 제시한 내용을 정리한 것임

이러한 McQuail의 기준과는 다른 관점에서 책무성의 중요성을 강조하는 경우도 있다. 귀책성과 답책성이라는 이론적 기준보다는 법적, 위계적, 전문적, 정치적이라는 현실적 기준에 따른 구분을 제시한 것이다(배진아, 2007) (<표 2-8> 참조).

다시 말해 위와 같은 기준과 현 상황에 대한 적용 사례를 기준으로 공영 방송이 책무성을 바탕으로 했을 때 가져야 하는 조직의 성격과 역할 등을 제시했다. <표 2-9>가 그 예로서 방송사의 내적, 외적관계와 통제, 자율 수준에 따라 구체적으로 구분했다. 또한 자신의 책무성 모델이 가지고 있는 의미가 맥퀘일이 제시했던 귀책성/답책성 모델의 성격과도 비교하기도 했다. 즉, 자율성을 강조한다는 점에서 공통분모가 있으며, 귀책성 모델은 통제성이 강한 법적, 위계적 책무성과 유사하고 답책성 모델은 자율성이 강한 전문적, 정치적 책무성에 해당된다고 판단하였다.

<표 2-9> 공영방송 공적 책무성의 내용

구분	통제의 위치				구분
	방송사 내부관계		방송사 외부관계		
통제 수준	강함	위계적 책무성 -방송사 조직 내부의 보고 체계 -제작부서와 행정부서간의 업무 협조	법적 책무성	-경영평가 실시 및 공표 -결산 규제 -특별감사 -방송에 대한 종합 평가 -방송 재허가를 위한 심사 -방송 프로그램에 대한 심의 -시청자위원회 구성 -옴부즈맨 프로그램 편성 -시청자불만처리	낮음
	약함	전문적 책무성 -윤리강령 -방송사 인력 재교육 -방송사 내부 구성원간의 소통 -내부 데이터망 구축	정치적 책무성	-자율규제: 자율 심의, 자율 등급제 -프로그램에 대한 질적 평가 -미디어 리터러시 교육 -방송사의 공익적 목표 공표 (국민과의 약속, 10대기획 등)	높음

출처: 배진아(2007)

책무성에 대한 McQuail의 모델과 배진아의 모델의 유사성은 결국은 공영방송의 존립근거와 정체성에 대한 기반을 마련해주고 역할을 구체화시킬 기반으로서 책무성이 의미가 있다고까지 확대해석이 가능하게 만들어 주고 있다. 즉, 자율성을 잃지 않으면서 그 의무를 충실히 수행해야 한다는 점은 공영방송이 독립성이라는 권리를 유지하면서 역할로 대변되는 의무 또한 충실히 해야 한다는 점으로 연결될 수 있다. 강형철(2007)이 제시한 한국의 공영방송의 책무성 강화방안은 이런 점에서 의미가 있다고 할 수 있다.

첫째, 공영방송에는 답책성 모델에 따라 최소한의 외부 규제를 두고, 자발적인 책무성 시스템을 만들도록 하는 방안이 가장 효율적이다.

둘째, 공영방송사를 일반 공공기관과 함께 묶어 동일한 규제의 틀을 적용하기보다는, 공영방송사는 별도의 방식이기는 하되 자세한 경영정보 공시 등을 통한 책무성 제고 방식이 적용되어야 할 것이다.

셋째, 끝으로 공영방송에 대한 책무성 강화방안은 그에 대한 통할 시스템(governance system)과 분리될 수 없는 것으로서, 현재 진행 중인 방송과 통신의 융합 기구 문제의 틀 속에서 해결해야 한다.

책무성 모델을 통해 공영방송이 지녀야 할 의무의 기반과 방향을 제시했다면 그 다음으로는 정체성의 확립을 통한 구체적 역할이 도출되어야 할 것이다. 이런 구체적 역할이 결국은 공영방송의 존립을 위한 목적이 되기 때문이다. 그리고 이를 통해 공영방송을 발전시키기 위한 실천적 전략을 제시할 수 있기 때문이다.

(3) 공영방송의 정체성과 역할

정체성으로도 표현되는 공영방송의 역할에 대해서는 이미 많은 의견이 제시되고 있다. 그중에서 변동현과 김유화(2006)는 지금까지의 방송 환경의 변화에 따른 텔레비전의 역사의 변화를 통해 정체성 및 지위 등을 표현하고자 했다. 이는 <표 2-10>을 통해서 확인할 수 있다. 방송 환경의 변화가 텔레비전의 정체성과 역할을 변화시켰다고 전제하면서 방송의 디지털화에 따른 사회 문화적 영향에 따라 생각해 봐야 할 세 가지 주제에 관해 제시하고 있다. 여기서 이들은 이와 같은 시대적 흐름에 따라 공공서비스 텔레비전의 역할이나 서비스 지향 등이 변화하면서 디지털 시대로 올수록 역할과

정체성은 위축되고 있다고 지적하고 있지만 실질적으로 갖추어야 할 역할과 정체성에 대한 구체적인 대안은 제시를 하지는 못하고 있다. 즉, 흐름 속에서 차이를 구분해 낼 수는 있지만 그것이 필요에 의해 제시된 것인지에 대해서는 명확히 밝히지 못하고 있는 셈이라고 할 수 있다.

반면 호인스(Hoynes, 1994)는 실질적인 공영방송사의 사례를 통해서 공영방송이 수행해야 할 역할의 원칙을 제시하고자 했다. 미국의 공영방송인 PBS를 통해 사회적 소유(socialownership), 다양성(diversity), 참여(participation), 상호작용(interaction), 비판(criticism)을 강화하는 역할로서 보편적 서비스의 제공, 공론장의 기능, 비판적 기능, 민족문화의 창달, 상업화의 견제라고 보았다. 이러한 역할에 대해 김해식(1998)은 보편적 서비스 제공과 상업화 견제는 자본으로부터의 독립성을 확보하고 있을 때 가능한 것이고, 공론장의 기능과 비판적 기능은 국가로부터의 독립성을 확보하고 있을 때 가능하다고 해석했다. 즉, 공영방송의 역할과 정체성이 제시되면서 동시에 이는 국가와 자본으로부터의 독립성을 강조하고 있다는 점에서 중요하다.

〈표 2-10〉 시대적 상황에 따른 공공서비스 텔레비전

	전통적 TV	다채널시대 TV	디지털시대 TV
역할과 정체성	-문화적 역할 -편성 -제작	-문화산업화 -프로그램 스케줄링 -편성	-콘텐츠 제공자 -콘텐츠 -콘텐츠 제작과 패키징
서비스 지향	-정보, 교육, 오락의 보편주의	-수용자 지향 공공서비스	-분절화된 시청자 서비스 -특화된 공공 서비스
지위	-독점 또는 군림	-경쟁과 공존	-공존 또는 약화
텔레비전 발전단계 비교	-브로드캐스팅 -보편적 접근	-전자 미디어 -내로우캐스팅 -선택	-디지털 융합 -주문형과 개인화 서비스 -유료화

출처: T. Hujanen(2005). 변동현, 김유화(2006)가 인용.

여기에서 독립성을 강조했다라는 점에서는 정윤식(1996)의 견해도 유사하다. 공영방송의 새로운 이념으로서 국가권력으로부터 독립, 정치적 자유, 경제적

자유, 제도적 보장과 같은 점들은 역할이나 정체성에 대한 직접적인 언급은 아니지만 공영방송이 정체성을 가지기 위한 독립성을 강조했다라는 점에서 의미가 있다.

하지만 공영방송의 역할과 정체성을 언급하는 다른 견해들은 다양한 요소들을 제시하고 있다. 예를 들면, 김대호(2001)는 공영방송이 인재개발자로서의 역할, 문화제공자로서의 역할, 그리고 교육적 역할 등을 들고 있다. 한편 김해식의 경우 공영방송의 역할로서 보편적 서비스와 공공 서비스의 실현을 강조하면서 이러한 역할을 통해 민족문화의 창달과 문화정체성의 확립, 그리고 공익성의 유지 등을 여러 차례에 걸쳐 제시하고 있다(1996, 1997, 1998).

〈표 2-11〉 공익성과 보편적 서비스의 개념 비교

		공익성 (public interest)	보편적 서비스 (universal service)
기 원	지역	서구	미국
	목표	공공이해를 우선하는 평등한 서비스	상업적 이해 속 기본적 서비스 구현
	근거	전파 자원의 희소성, 사회적 영향력	독점의 반대 급부적 성격, 사회적 형평성
구 성 요 인	공통점	지리적 보편성, 지불의 보편성, 소구의 보편성, 소구 계층 배려	지리적 보편성, 지불의 보편성 (저렴한 가격), 이용의 보편성 (공평성), 소수 계층 배려
	차이점	정치적 독립성, 소수자 배려, 지역성, 다양성, 중립성, 질적 수준 보장	지속성
구 현	기본 정책	방송 사업자에 대한 규제 정책	이용자에 대한 지원 정책
	정책 변화	프로그램의 공익성에서 디지털 매체의 접근권 강조	망 접근권에서 서비스 향수권 강조. 전화에서 전기 통신/방송으로 확대. 기본 서비스에서 고도 서비스 포함

출처: 이상식(2003)

이러한 여러 견해를 통해 확인되는 공영방송의 정체성과 역할은 다양하게 나타나고 있지만 그 이면에는 공통분모로 자리 잡고 있는 것이 있다. 이는 바로 오래 전부터 언급되어 오던 공익성(public interest)과 보편적 서비스(universal service)라는 점이다. 이병섭(1997) 역시 공영방송에 대한 정의에서 보편적 서비스를 제공해야 하는 것을 직접적으로 언급하기도 했다. 각각 서구 유럽과 미국을 통해 공영방송의 역할로서 제시된 것들이 시대가 흐르고 환경이 변화했음에도 불구하고 가장 중요한 요소로서 역할을 해야 한다고 보고 있는 것이다.<표 2-11> 참조) 즉, 개별적 공영방송사가 역할을 제시하는데 있어서 이 두 가지 요소에 해당될 수 있는 사항이 되어야 한다는 것이다.

예를 들어 KBS가 수신료 인상을 위해 제시한 10대 조건³⁾도 KBS가 앞으로 확대해야 할 역할로서 위의 두 기준에 포함될 수 있는 것들이어야 한다는 것이다. 10대 조건이 KBS가 공영방송으로서 수행해야 할 역할로서 KBS의 정체성을 보여주는 것으로 보기에 무리가 있다. 하지만 KBS가 자본과 국가로부터의 독립성을 유지한다는 목적을 달성하기 위해 제시한 것들이기에 공영방송의 역할을 일부로서 판단할 수 있는 부분이다. 따라서 위의 <표 2-11>에 제시된 공익성과 보편적 서비스의 기준으로 살펴볼 때 다음과 같은 분류가 되어야 하는 것이다(<표 2-12> 참조).

<표 2-12> KBS 10대 조건의 역할에 따른 구분

공 익 성	보편적 서비스
<ul style="list-style-type: none"> -세계최고수준 프로그램 제작 -2TV 광고 대폭 축소 -EBS 지원확대 -<KBS WORLD> 전 세계로 확대 -공정성 지수개발 -지속적인 경영혁신 	<ul style="list-style-type: none"> -난시청 완전해소와 신환경개선 -디지털 전환 -지역방송활성화 -소외계층위한 방송 30%이상 확대

3) KBS 열린마당, 2007.7.11. No. 401, 4면

다. 방송 환경의 변화와 공영방송의 역할

지금까지 살펴본 것처럼 오랜 시간의 흐름 속에서 방송관련 환경의 변화는 공영방송에 대한 개념과 목적, 그리고 역할로 대변되는 정체성에 대해 재확인하도록 요구하고 있다. 그러나 이런 문제는 오히려 변화하는 환경에 대처하기 위해서 지속적으로 공영방송에 대해 되짚어 보는 것이 필요하다고 할 수 있다. 박천일 외(2007)가 지적했던 것처럼 우리나라의 경우 방송매체들에 대한 공영성을 규정지을 수 있는 법적 수준의 정리가 미흡하긴 해도 공영방송에 대한 의미의 재확인 은 공영방송의 발전을 위한 기본 과정이라는 점에서 중요하다.

위에서 제시되었던 것들을 종합해 볼 때 첫째로 공영방송에 대한 어휘적 변화가 필요하다. 즉, ‘공영방송’이라는 것에서 ‘공공서비스방송’이라는 개념으로의 전환이 요구된다. 공공서비스방송은 채널이나 수신료 등 사회적 혜택의 대가로 차별화된 공적 서비스를 제공하는 방송이면서, 동시에 고품질의 대중적인 프로그램을 만들려는 시도(Keane, 1991)이라고 할 때, 한국 사회 내 방송의 공적 서비스 부분을 확장하기 위해서는 좁은 함의를 지닌 공영방송보다는 ‘공공서비스방송(public service broadcasting)’ 개념 사용을 확산하는 것이 필요하다.

두 번째로는 공영방송의 존립근거로서 독립성과 자율성을 갖추고 책무성 모델에 따라 사회적 책임을 수행하는 조직으로서 공영방송이 되기 위해서는 보편적 서비스와 공익성이라는 역할을 기본원칙으로 해야 할 필요가 있다. 그리고 사회나 국가가 각각이 속해 있는 환경에 따라 이 원칙을 기반으로 역할을 구체적으로 설정할 필요가 있는 것이다.

하지만 이러한 공영방송의 목적과 정체성은 사회 환경이 또다시 변화하게 된다면 그에 대응할 수 있는 적절한 변화를 할 수 있어야 한다. 이는 바로 공영방송의 대한 개편을 통한 사회 환경에의 적응이라고 할 수 있다. 또한 적절한 변화를 위한 개편의 방법은 여러 형태로 제시되어야 한다. 이는 시기적으로는 장기와 단기, 그리고 형태상으로는 구조와 내용으로 나눌 수 있다.

우선 시기적으로는 살펴볼 때 장기적으로 실시해야 하는 개편전략은 구조적 형태에 해당하는 것이다. 현재까지 유지되고 있는 공영방송의 형태는 모순점이나 문제점이 있다 하더라도 현재 상황에서 가장 적절하고 효율적

이라고 판단되었기에 유지되었다고 말할 수 있다. 따라서 환경의 변화에 대해 신속한 변화를 이룰 수는 없지만 구조 자체의 개편을 통해 발생할 수 있는 문제점을 미리 예측하면서 점차적으로 이루어나가는 것이 타당하다고 볼 수 있다. 이에는 법적인 개편과 조직에 대한 개편이 있을 수 있다. 따라서 수차례에 걸친 심의와 조정 속에서 충분한 시간을 두고 이루어져야 한다.

두 번째는 단기적으로 실시해야 하는 개편전략으로서 내용적인 것이 해당된다. 급변하는 환경에 신속하게 대응하는 전략을 가지고 있어야 하는 것은 조직의 운영에 있어서 필수적인 것이라 할 수 있다. 공영방송의 경우도 예외가 아니다. 이러한 내용적인 개편전략은 재정에 대한 개편과 편성/프로그램에 대한 개편이 해당된다. 짧은 시간 내에 신속이 시행함으로써 그 효과를 도출시킬 수 있는 것들이라고 할 수 있다. 이 형태의 개편은 구체적으로는 수신료를 중심으로 한 자원 조달 및 운용 방법에 대한 개편과 편성과 프로그램의 개편을 통해 공공성의 성과를 확인하는 것으로 제시될 수 있다. 특히 여기에서 주목할 필요가 있는 것은 바로 재정에 대한 개편이다. 자본과 국가권력으로부터의 독립성을 확보할 수 있는 방법이면서 동시에 단기간 내에 그 효과를 확인할 수 있다는 점에서 매우 중요하다고 할 수 있다. 특히 환경변화에 따른 자원 조달의 방법에 혁신이 필요한 현 시점에서 매우 중요하다.

김승수(2002)의 경우는 공영방송의 발전을 위한 전략은 그 시기에 관계 없이 이루어져야 한다고 보면서 수신료제도와 KBS 체제의 개혁을 동시에 해야 한다고 주장하고 있다. 이는 지금까지 진행되어온 논의가 어느 것을 우선시할 것에 대해 맞춰지는 과정에서 결국은 아무 것도 이루어진 것이 없다는 사실 때문이라고 말하고 있다. 그러나 한 사회 혹은 한 국가의 중추적 역할을 할 수 있는 것이 매체이고 그 중에서도 가장 큰 비중을 맡아야 하는 것이 공영방송사라는 점을 감안한다면 혁신과 변화를 위한 전략은 시행착오가 발생한다 하더라도 시기에 따른 개편전략의 구분은 있어야 한다고 판단된다.

2. 공영방송의 수신료

위에서 제시되었던 공영방송에 대한 논의의 초점은 우선 공영방송이 고유한 목적과 정체성을 확립하고 시행하는 것이었다. 그리고 이러한 공영방송에 대한 기반을 다지는 것으로 자본과 국가권력으로부터의 독립성이라는 점도 또한 제시되었다. 이러한 독립성이 확보가 되었을 때 공영방송은 중립성과 창의성을 유지할 수 있기 때문이다.

가. 공영방송의 재원과 수신료

그렇다면 이러한 독립성을 확보하기 위한 방안이 무엇이고 또한 어떻게 수행을 해야 하는 점이 중요한 과제로 떠오르게 된다. 이는 앞서서도 제시한 여러 개편 방안을 효율적으로 사용하는데서 올 수 있지만 이중에서도 단기간에 신속히 이루어져야 하는 부분은 바로 재정적인 부분이라고 할 수 있다. 즉 재원 조달 수단이 명확하게 되는 것이 변화에 적응하면서 공영방송의 원래의 목적과 정체성을 유지하는 것이다.

재정적 부분의 중요성은 여러 수준에서 언급될 수 있지만 간단하게 살펴보는 것으로는 재원에 따라 공영방송의 성격 또한 규정될 수 있다는 점을 들 수 있다. 강형철(2008)이 제시한 사례를 보면 공영방송은 공공서비스방송으로서 나아가야 하지만 재원 조달 형식에 따라 그 유형이 구분되는 것으로 나오고 있다. <표 2-13>에서 보는 것처럼 공적소유가 이루어지면서 공공서비스를 하는 형태로는 민영상업공공서비스방송(private commercial PSB)를 제외한 복합재원방송(hybrid public broadcasting), 공영상업공공서비스방송(commercial PSB), 공공재원방송(public-funded broadcasting)이고 이 중에서 수익조달 방법에 따라 위의 세 가지가 각각 조금씩 다른 모습을 띠고 있다는 것을 알 수 있다.

이 중에서 더 주목을 해야 하는 것은 복합재원방송과 공공재원방송이다. 두 형태는 공공서비스를 제공한다는 점, 공적소유구조의 형태라는 점, 수신료를 수익으로 징수한다는 점에서 공통적이지만 광고수익의 유무에 따라 구분되고 있다. 공공재원방송은 영국의 BBC나 일본의 NHK처럼 수신료만을 재정의

주요 수단으로 인식하고 있는데 반해, 복합재원방송은 수신료와 광고의 두 가지 형태를 재원으로 확보하고 있다. 현재의 KBS가 바로 이러한 시스템을 유지하고 있는 것이다. 이 두 형태는 수신료 제도가 가져다주는 장단점을 모두 가지고 있다고 볼 수 있다.⁴⁾

〈표 2-13〉 공공 서비스방송의 종류

	복합재원방송	공공재원방송	공영상업 공공서비스 방송	민영상업 공공서비스 방송
광고수익	○	X	○	○
수신료 수익	○	○	X	X
공적소유	○	○	○	X
공공 서비스	○	○	○	○
사례	KBS CBC(캐나다) ZDF(독일) F2(프랑스) NOS(네덜란드) RTP(포르투갈)	BBC NHK NRK(노르웨이)	MBC Ch4(영국)	ITV(영국) Ch5(영국)

출처: 강형철(2008)

공영방송, 다시 말해서 공공서비스방송이 경제적 독립성을 확보하기 위한 방안은 여러 가지로 제시할 수 있다. 예를 들어 위의 <표 2-13>에서도 언급된 광고와 수신료 외에도 다양한 상업적 활동을 통해서 창출되는 수익도 있다. 그러나 이러한 여러 재원조달 형식 중에서도 공통적으로 포함되어야 하는 것은 바로 수신료라는 부분이다. 공영방송의 모든 문제점은 부적절한 재정문제에서 발생한다는 로우랜드(Rowland, 1998)나 방송 허가료와

4) 수신료 수익이 가져다주는 장단점에 대해서는 <표 2-14> 참조.

같은 항구적 재정조달방법의 필요성을 주장한 박천일 외(2007)의 의견도 결국에는 이러한 수신료를 중심으로 한 공영방송의 재정의 중요성을 짚고 있는 것이다. 공용배(1998) 또한 현재 국가마다 수신료 징수의 명분과 근거, 징수방식에 차이점은 있지만 공영방송의 주된 재원이 되어야 한다고 지적하고 있다.

하지만 우리나라의 경우는 수신료가 이처럼 공영방송의 중요한 재원임에도 불구하고 1981년 이래 한 번도 개정되지 않음으로서 현재의 실질적인 가치는 1981년의 가치를 100%로 보았을 때 44%밖에 되지 않다는 사실과(조의진, 2007) 1981년 당시 수신료와 같은 2,500원이던 신문 구독료가 현재 15,000원으로 인상되었음에도 불구하고 수신료는 여전히 2,500원에 머물고 있다는 사실은 재원조달 방식으로서 현행 수신료 제도에는 심각한 문제점이 있다는 것을 쉽게 보여준다.

따라서 공영방송의 발전을 도모와 환경변화에 따르는 대응이 필요한 현 시점에서 이 부분에 대한 논의는 가장 중요하다고 할 수 있다. 즉, 공영방송이라는 체제를 없애지 않고서는 유지해야 하는 것이 수신료 제도라면 이에 대한 보완과 강화를 통해 지속적 안정을 유지할 수 있게 해주는 것은 무엇보다 중요한 문제라고 할 수 있다. 이러한 사실을 바탕으로 여기에서는 공영방송에 절대적인 위치를 차지하고 있는 수신료 제도에 대해 살펴보고자 한다.

나. 수신료 제도의 목적

(1) 공영방송 시스템의 재원조달

공영방송 재원의 조건으로 다음과 같은 것을 제시된 적이 있다(김해식, 1999). 첫째로 공영방송의 재원은 무엇보다도 먼저 공영방송의 독립성을 확보해줄 수 있어야 한다, 둘째로 공영방송의 재원은 공영방송의 공익성을 담보해야 한다, 셋째로 공영방송의 재원은 공영방송의 책무를 충실히 이행할 수 있도록 하기 위해 안정성과 탄력성을 지녀야 한다, 넷째 공영방송의 재원에는 모든 국민이 참여할 수 있는 통로가 마련되어 있어야 한다, 다섯째 공영방송의 재원은 단지 공영방송의 운영을 위한 재원이라는 차원을 넘어

선다는 것이다. 이러한 조건을 충족시킬 수 있는 것으로서 우선적으로 제시될 수 있는 것이 바로 수신료라고 할 수 있다. 수신료는 단순히 공영방송의 운영재원으로만 규정될 것이 아니라 첫째 독립성을 보장하고, 둘째 공적 기능을 수행하기 위한 수단이며, 셋째 방송의 자유를 실현하는 전제조건이다 (김진웅, 2001).

〈표 2-14〉 공영방송의 자원별 특성

자원	장 점	단 점
수신료	-재원과 예산 설정의 뚜렷한 지표 -수익 규모에 대한 예측 가능 -시청자의 참여의식 유도 -프로그램의 다양성 및 소수 취향 시청자 고려	-수신료 인상의 어려움 -수신료 제도 공정성 확보에 어려움 -다른 재정 지원방식과의 병존시 제도의 복잡화 및 유지의 어려움
광고	-자본주의 시장원칙에 충실 -마케팅 기법 도입을 통한 경영 규모 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 강함	-사회의 전 구성원에게 운영비 부담부과 -정부의 압력에서 자유롭지 못함 -재정 지원의 불안정 -방송 프로그램의 질 저하 우려

출처: 노기영(2007)의 내용을 요약, 정리한 것임.

공영방송 운영을 위한 대표적인 자원의 형태를 세 가지로 놓고 보았을 때 <표 2-14>와 같은 장단점이 나올 수 있다(노기영, 2007). 광고의 경우 시장논리에 충실한 방법으로서 경영규모 자체를 확대하는데 가장 유리하지만 질적 수준의 불안이나 수익구조의 불안정과 같은 안정성의 확보에 문제가 있다고 보고 있다. 정부와 관련기관의 지원의 경우에는 소수 프로그램 유지에 유용하다는 점에서 수신료와 유사한 특징을 가지고 있다. 그러나 정부의 방송 통제력과 영향력의 강화는 긍정적인 영향과 부정적인 과급력을 동시에 가지고 있는 것이라 볼 수 있다. 정부의 압력에 저항하는 경우에 지원은

자연스럽게 줄게 되고 이는 광고의 경우처럼 프로그램의 질적 수준을 저하시킬 수 있는 것이다.

하지만 수신료 제도는 이러한 문제점에서 어느 정도 자유롭다. 광고나 정부보조의 경우와는 차이가 있는 장단점을 보여준다. 수신료는 예산과 재원의 규모가 일정하고 예측가능하기 때문에 공영방송의 운영과 관리에 필요한 예산 및 지출의 예측이 가능해지고 다른 재원조달방법에 비해 더욱 안정적이기 때문에 프로그램을 시장 논리에 따른 시청률에 집착하기 보다는 프로그램의 다양성과 소수 시청자층을 고려한 방송 제작이 가능하다고 보고 있다.

이러한 점에서 수신료는 공영방송의 유지와 운영, 그리고 독립성과 공정성을 유지하기 위해서 가장 효율적인 방법으로 인정받는 것이다. 물론 수신료 제도의 단점을 보완하기 위한 여러 차원의 방법이 동원될 필요가 있고 광고나 수익창출을 위한 사업의 운영도 이런 의도에서 병행되고 있는 것이다. 그러나 다원적 방법의 이용도 수신료의 비중을 가장 높은 것으로 하여 재원의 주요 기반으로 고정시킨 상태에서 이루어졌을 때 상승효과를 생각할 수 있는 것이다. 이러한 이유 때문에 KBS는 모든 국민이 내는 수신료라는 공적 부담금으로 운영될 때 국민적 기반을 확보한다는 측면에서 큰 의의를 갖는다. 따라서 수신료는 KBS가 모든 국민에게 보편적 방송 서비스를 제공해야 하는 책무를 갖게 되는 근거인 셈이다.

(2) 수신료 제도의 특성

수신료 제도는 다음과 같은 특성을 가지고 있다. 우선 경기변동으로부터 자유로우면서 방송사에 안정적으로 재원을 공급해주는 주요 수단이 된다. 그리고 정치적 개입이나 광고주의 영향으로부터 어느 정도 자유롭게 만들어 줌으로서 공영방송의 독립성을 보장해주고 다양한 주제를 심도있게 다룰 수 있게 만들어 줌으로서 프로그램의 질적 향상을 유도할 수 있다(김해식, 1999; 박선영, 2001; 이원, 2007). 게다가 저렴하면서 정부보조금과 비교해서도 사용처가 분명하다는 특성을 가지고 있다(Robinson, Raven, & Low, 2005). <표 2-15>를 통해서 수신료가 가져다주는 재정적 안정도는 수신료 제도의 장점을 더욱 뚜렷하게 보여준다.

물론 수신료 제도의 단점도 존재는 한다. 예를 들어 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 여지가 높다(Murdock, 2000). 김해식(1999)이 제시한 수신료의 약점은 좀 더 구체적이다. 첫째 수용자의 기호와 수요에 따른 최적의 프로그램을 제공하지 못하는 시장 메커니즘에 기반을 두고 있지 않다는 점과, 둘째 정치적 차원에서의 수신료 수준의 결정은 수신료의 장기적 고착화를 가져오고 있으며, 셋째로 수상기를 기준으로 하는 수신료 부과방식으로는 수상기의 포화상태가 이를 때에 재원확충이 어렵다는 점, 그리고 마지막으로 수신료 결정과정에서 개입될 가능성이 높은 정치적 개입에 의해 인상이 용이하지 않은 점을 들고 있다. 이는 결국 공영방송의 재원구조의 안정성과 탄력성을 저해할 우려가 높다고 지적하고 있다.

그럼에도 불구하고 <표 2-15>에서 보이는 것처럼 공영방송의 정체성과 연결되는 부분인 공영성과 보편성, 다양성에서 높은 수준을 유지하고 공영방송의 유지에도 가장 많은 도움을 줄 수 있다는 점에서 수신료는 중요하게 여겨질 수밖에 없는 것이다.

<표 2-15> 방송재원 조달 방법의 비교

구 분	수신료	조세 (정부교부금)	광고료	유료 가입료
시청자 부담	중간	중간	낮음	높음
방송사 수익변동	낮음	중간	높음	높음
공영성	높음	높음	낮음	높음
방송접근의 보편성	높음	높음	높음	낮음
프로그램 다양성	높음	높음	낮음	중간

출처: 김해식(1999)

그래서 우리나라에서는 KBS의 재원구조의 개선방법으로서 수신료의 합리적인 현실화가 항상 제기되었던 것이다. 하지만 그 방법론에서 많은 논의가 이뤄지고 있다. 이러한 논의는 기본적으로는 두 가지 측면에서 나타나는 것이라고 조의진(2007)은 보고 있다. 하나는 KBS 프로그램이 현실적인

개선이 이루어진 후에 수신료를 개선하자는 입장과 다른 하나는 수신료 제도의 개선을 통한 재원의 안정화가 우선시되어야만 프로그램의 변화가 명확하게 나타날 수 있다는 입장이다. 그렇지만 이 두 측면 모두 공영방송의 재원으로서의 수신료의 문제는 프로그램의 공영성에 직접적인 영향을 미치는 요인이라는 점에서는 공통분모를 가지고 있다.

또한 이런 이유 때문에 수신료에 대한 연구도 점차적으로 다양한 각도에서 늘어나고 있다. 김승수(2002)와 조의진(2007)은 수신료에 관한 연구들이 어디까지나 현실적 데이터를 통한 분석적 연구가 아니라는 점에서 비판을 하고 있으나, 수신료의 법적 성격(박선영, 2001, 2002), 수신료 문제 해결을 통한 재정구조 안정화 및 정상화 필요성(김학천, 1992; 남궁협, 1995; 이명곤, 1999; 김승수, 2002a; 2002b; 강형철, 2003a, 2003b, 2004b; 권호영, 2004a, 2004b; 이병섭, 2005), 수신료 결정제도 개선(성숙희, 2004), 그리고 재원구조에 따른 적정수신료 연구(이명곤, 1999; 김승수, 2002b; 권호영, 2004a) 등의 차원에서 이루어지고 있다고 언급하였다.

(3) 수신료 제도의 정당성과 문제점

이럼에도 불구하고 아직까지도 수신료 제도의 합리화가 어려운 것은 현실적으로 많은 문제에 직면하고 있기 때문이다. 이 부분에 대해서는 많은 원인이 제시되고 있다.

첫째는 현재의 수신료가 결정된 이후로 20여 년 동안 수신료 자체의 가격을 중심으로 수신료 제도 전반에 대한 논의 자체가 부족했다는 점이다. 이는 1980년대 후반에 있었던 시청료 거부운동의 영향이 크다고 할 수 있다. 언론 통제에 대한 저항 차원에서 이루어졌던 시청료 거부운동은 이후 시청료 제도에 대한 문제제기가 있을 때마다 방송의 불공정성 문제와 같은 이유로 논의 자체를 하지 못하게 막는 계기가 되었다.

두 번째는 절차적 문제이다. 현재의 수신료 결정 과정에 개입하는 조직은 KBS이사회와 방송통신위원회, 그리고 국회라고 할 수 있는데, 국회가 금액 결정에 참여한다는 것은 독립성에 영향을 줄 수 있기 때문이다. 즉, 국회는 수신료 인상에 대해 합리적이고 타당한 이유가 아닌 유권자라는 이유에서 무조건적인 반대를 할 가능성이 높고, 또한 KBS에 대한 각종 형태의 압력을

통해 KBS가 수행해야 할 정치권에 대한 비판과 견제기능을 약화시킬 수 가능성이 높다는 점이다(김해식, 1999) 또한 김태수(2006)는 세 주체에 의한 결정방식은 책임소재를 불분명하게 만듦으로서 문제발생시 책임을 회피할 수 있는 가능성이 있다는 점을 제시하기도 했다.

세 번째는 수신료의 합리화에 적극적으로 나서야 하는 주체인 KBS의 소극적인 자세를 들 수 있다. 이는 두 가지 측면에서 바라볼 수 있다. 우선은 KBS는 수신료의 인상과 같은 문제에 대해 다른 세력의 의사결정에 따르는 복잡한 처리절차를 선택하기보다는 광고라는 상대적으로 쉬운 방법을 선택해 왔다는 점이다. 다른 하나는 징수방식이 한국전력의 전력사용 고지서에 통합하는 방식을 채택함으로써 징수율을 높여오는 것에만 신경 썼다는 점이다.

네 번째는 21세기 들어 심화되고 있는 정치적 대립과 갈등구조에 기인한다(정윤식, 2007). 정치권에서 있었던 탄핵정국 이후 한국 사회의 보수와 진보간의 갈등구조는 KBS의 대한 시각과 기대수준도 큰 차이를 가지게 함으로서 KBS 수신료에 대한 결정을 정치적 이해관계에서 해석하려는 모습이 나오게 된 것이다.

다섯 번째는 수신료 징수 방식에서 오는 문제점이라고 할 수 있다. 현 시점에서 수신료는 수용자의 선택에 의해서가 아니라 강제적으로 부과되는 준조세적 성격을 지니기 때문에 명분이 흔들릴 경우 대규모 이탈이 예상된다. 특히 수신료 미납에 대한 법적 처벌 규정이 없기 때문에 예전의 시청료 거부운동과 같은 상황이 다시 발생한다면 이를 대처해낼 방법이 없기 때문에 수신료 인상에 대해 소극적인 태도를 취할 수밖에 없게 하고 있다.

여섯 번째는 공영방송사가 가지고 있는 특혜와 의무의 불공평성에 기인한다는 점이다(박천일 외, 2007). 지상파 주파수를 독점적으로 사용하고 수신료라는 징수방식을 통해 재원을 확보하고 있음에도 불구하고 KBS의 방만하고 비효율적인 경영이나 수익확보를 위해 시행하고 있는 상업적 전략, 그리고 광고수입에 의존하면서 오락적 성향이 뚜렷한 KBS2 TV에 대한 비판적인 인식이 있기 때문에 수신료의 인상이 쉽지 않게 되는 것이다. 다시 말해 사회에 퍼져 있는 반KBS 정서와 방송을 무료로 시청하고 싶은 욕망에 의한 저항 심리, 그리고 광고수입에 대한 부정적 정서가 인상에 대한 반대로 연결된다는 것이다. 또한 KBS의 제작 원가 등 재정 흐름이 명확하지 않고 경영 불투명성이 심각해서 KBS의 최소 운영자금이 얼마나 되는지를 공영

방송 이용자가 이해하기 어렵다는 사실도 이에 덧붙여 제시할 수 있다 (김승수, 2000).

마지막으로 공영방송의 혁신과 수신료의 인상에 대한 우선권의 부여의 문제라고 할 수 있다. 예를 들어 이창근(2007)은 공영방송 수신료 제도 자체에는 동의하지만 공영방송이 먼저 구구조정 등을 통해서 분명한 개혁 의지를 보여주어야 한다고 주장함으로써 선 KBS 개혁 후 수신료 인상이라는 입장을 명확히 보여주고 있다.⁵⁾

이런 원인에 근거해서 볼 때 수신료의 인상과 같은 재원 조달 수단의 현실화와 같은 문제를 공론화하는 데에는 무엇보다도 수신료 인상안의 목표가 뚜렷해야 하고 수신료 자체에 대한 법적, 제도적 정당성을 확보해야 한다.

수신료의 현실화를 위해서는 우선적으로 수신료 제도에 대한 법적, 제도적 차원의 개선안이 우선시되어야 한다는 점은 위에서 제시되었다. 하지만 이전에 먼저 확인해 볼 필요가 있는 것은 바로 수신료 제도를 통해서 공영방송의 성과가 과연 가시적으로 나타나고 있는가이다. 즉, 결과를 통해 수신료 인상이 타당하다는 것을 보여줌으로서 환경의 변화에 대처하는 방안으로서 수신료 인상 문제가 다시금 제기될 때 수신료의 현실화에 장애가 되는 여러 요인들을 사전에 제거할 수 있을 것이다.

(4) 수신료 제도와 공영방송의 목표성과

이 시점에서 확인해야 할 것은 바로 수신료 제도의 개선을 통해 나타나게 될 공영방송의 성과를 어떤 식으로 도출해서 제시할 것인가 하는 문제이다. 가시적으로 제시할 수 있는 방법으로는 시청률은 적합하지 않다고 보는 것이 일반적이다. 이는 프로그램의 수준에 의한 반응이라기보다는 프로그램 소비자의 수요에 대한 만족도라는 반응이기 때문에 수신료와의 상관관계는 그리 유의미하다고 볼 수 없다(최세경, 2005). 이런 지적은 간접적으로 공영방송의 성과를 판단하는 결과로서 프로그램의 질적 성과에 대해 초점을 맞추어야

5) 그러나 언론학자들은 공영방송의 공익성에 대한 담보로서 '수신료 제도 개선'의 방식으로 이를 해결하는 방향으로 보고 있는 경향도 있다.(강형철, 양승찬, 2003; 신태섭, 2005; 이남표, 2006)

한다는 사실을 알려주고 있다. 조의진(2007)은 이보다 좀 더 직접적으로 공영방송의 성과는 프로그램의 질적 분석에서 나타날 수 있다고 주장하고 있다. 그러나 동시에 얼마의 공영적 재원이 어느 정도의 공영적 성과를 가져오고 있는지를 보여줄 만한 분석적 검증이 거의 없다고 지적하고 있다. 이러한 주장은 결국 지금까지 수신료 제도를 통한 공영방송의 재원조달이 제대로 이루어지지 않고 있었다는 점을 반증하는 것이기도 하다.

<표 2-16>은 기존의 연구 성과를 기준으로 작성된 것으로서, 규범적 연구는 현실적 분석 자료에 의한 판단이라기보다는 주로 추상적인 개념을 근거로 제시한 성격이 강하다고 볼 수 있다 (조의진, 2007). 반면, 분석적 연구에서는 이와는 달리 분석 가능한 현실적 데이터를 기반으로 제시된 연구들로서 전반적으로 데이터 수집의 어려움과 연구의 절대적인 부족으로 인해 공영성 성과를 판단하기에는 아직까지는 부족하다고 할 수 있다.

〈표 2-16〉 공영방송 성과에 대한 연구 형태

규범적 연구	분석적 연구
-피코크위원회 보고서(1986) -그래햄과 데이비스(1992) -권호영(2003) -강형철(2003a) -나카무라(2000)	-코볼트 외(1999) -맥킨지 보고서(1999) -조유진(2007)

예를 들어 피코크위원회(Peacock, 1986)는 안정적 재원조달방법, 정치적 개입으로부터 자유, 독립성 유지, 시청자와의 직접적인 관계 유지, 다양한 주제를 가진 높은 수준의 프로그램 제작이 수신료를 주요 재원으로 했을 때 공영방송의 성과를 높이는 수단이라고 밝히고 있다. 그러나 이러한 내용들은 공영방송의 성과라기보다는 성과를 낼 수 있는 수단이라는 점에 불과하며, 그래햄과 데이비스(Graham & Davis, 1992), 권호영(2003), 강형철(2003a), 나카무라(中村清, 2000) 또한 이와 별로 다르지 않다고 할 수 있다.

한편 분석적 연구의 범주에 속하는 연구들은 위의 규범적 연구와는 다른 모습을 뚜렷하게 보여주고 있다. 우선 코볼트 외(1999)는 편성되는 프로그램을 ‘특정 소규모 시청자 프로그램(small niche program)’, ‘질 낮은 대중

소구 프로그램(mass appeal, low value), ‘대규모 소수자를 위한 프로그램 (large minority)’, ‘질 높은 다수자 프로그램(wide appeal, high value)’으로 나눈 후 광고에 의존하는 상업방송과는 달리 수신료로 운영되는 공영방송은 이 4가지 유형을 모두 보여주고 편성되고 있다고 밝힘으로서 수신료로 운영되는 공영방송이 다양한 소구대상의 프로그램을 편성할 수 있다는 공영방송의 성과를 직접적으로 보여주고 있다.

〈표 2-17〉 국가별 재원조달 방식에 따른 문화우수성 지수

재원조달방식	국 가	문화우수성 지수
수신료	영국	100
	스웨덴	96
수신료 + 광고	독일	87
	이탈리아	75
	프랑스	61
정부보조 + 광고	포르투갈	50
기부금 + 정부보조	미국	35

주1. 우수성 지수는 한 사회 내 전체 방송 프로그램 시간 중 보도 및 시사, 교양, 어린이 프로그램 편성 시간 비율로 영국을 100으로 한 상대적 수치임

출처: McKinsey(1999). 조의진(2007)이 인용

코볼트 외의 연구와 달리 맥킨지 보고서(McKinsey, 1999)는 프로그램의 질에 초점을 맞추기 보다는 재원의 성격에 따른 프로그램의 편성 등 좀 더 포괄적인 기준에서 각국별로 그 성과를 문화우수성이라는 이름으로 제시함으로써 큰 의미를 가지고 있다. 즉, <표 2-17>에서 나타나는 것처럼 수신료의 비중이 높은 국가일수록 문화우수성 지수가 높게 나타나고 있다는 점을 실증적으로 보여주고 있다.

반면에 조유진(2007)은 공영성과를 판단하기 위해 PSI를 기준으로 한 프로그램의 질적 분석을 시도하여 수신료에 의해 제작, 편성된 공영방송사의 프로그램들은 그 성과를 나타내고 있다고 분석했다. 하지만 국내에서 개발된 PSI를 이용한 공영성과 분석 연구 자체가 거의 중단된 상태이기 때문에 이

부류의 연구는 외국 사례를 통해서 밖에 확인할 수 없다는 문제점을 강조하고 있다.

이처럼 공영방송의 주요 재원으로서 중요한 수신료가 가져다주는 성과에 대한 분석은 연구자체의 부족을 통해서 앞으로 이 부분에 대한 보완도 이루어져야 함을 알려주고 있다. 특히 KBS의 수신료 수입은 KBS 채널의 공영적 성과에 긍정적 영향력을 가지고 있으며, KBS 1TV와 KBS 2TV의 사회적 영향력이 있다는 점을 확인하는 차원에서 공영방송의 성과를 평가하는 방법은 꼭 보완되어야 하는 것이다.

다. 수신료 제도의 법적 성격

위에서 지적한 것처럼 수신료 인상이라는 현실적 목표를 이룩하기 위해서는 수신료의 인상이 왜 필요한지라는 타당한 이유가 제시되어야 하고, 더 나아가 수신료 제도 자체에 대한 법적, 제도적 정당성을 부여하는 것이 중요하다고 할 수 있다.

수신료 인상의 명분은 크게 두 가지로 제시되고 있다 (이수범, 2007). 하나는 공영방송의 체제를 강화하기 위해서 필수적이라는 점이고, 다른 하나는 디지털 방송환경으로의 전환을 위해 확보해야하는 재원으로서 필요하다는 점이다. 그러나 이러한 명분은 공영방송의 체제 강화를 위해서는 KBS가 자체적인 수익확보 방안을 통해서, 그리고 디지털 방송의 전환은 광고수입을 통해서 할 수 있다는 식의 비판을 받을 수 있다. 즉, 수신료 인상의 명분을 만들기 위해서는 무엇보다도 수신료 제도 자체에 대한 법적이고 제도적인 정당성을 우선 부여함으로써 상황에 따른 다른 명분에 따라 인상을 시도해도 충분히 이해될 수 있도록 만들어야 하는 것이다.

(1) 수신료 제도의 법적 근거

수신료 제도의 법적 정당성에 대한 의견은 여러 학자에 의해 제시되었지만 기본적으로는 일본 우정성이 수신료 징수를 둘러싼 논쟁을 해결하기 위해 공식적으로 제시한 학설을 기반으로 하고 있다(片岡俊夫, 2001). 이와 같은 수신료의 성격을 다루고 있는 학설이 제시된 것은 그만큼 법적 위상에

대한 해석이 모호하기 때문에 나온 것이다. 국내의 여러 학자들은 수신료 제도에 대한 법적 정당성을 부여하는 과정에서 이 4가지 학설에 근거해서 각각의 의견을 제시하고 있다(이명곤, 1999; 박선영, 2001, 김승수, 2002, 김태수, 2006).

수신료의 법적 해석에 대한 첫 번째 설은 계약설이다. 이는 방송서비스를 받는 대가로 수상기 소유자가 부담을 한다는 것이다. 일반적으로 순수공공재는(pure public goods)는 비배제적(non-exclusive) 성격과 비경합적(non-rival) 성격을 가지므로 무임승차(free riding)의 문제가 존재하고 있다. 공영방송은 바로 전형적인 비배제적, 비경합적 성격이 모두 존재하는 공공서비스이다. 즉 공익증진의 목적으로 제공되는 공영방송은 수신 단말기를 보유하고 있는 사용자에 대해 시청 자체를 배제할 수 없으며(비배제성), 어떤 이용자의 추가적 소비에 따라 타 소비자의 편익이 감소하지 않기 때문에(비경합성) 공영방송의 이용 대가를 지불하지 않으려는 형태를 보이는 것이다(무임승차). 그러나 공영방송은 공익차원에서 다루어져야 하는 서비스이기 때문에 서비스 제공에 대한 필요 자원 조달수단으로서 이용대가를 징수할 필요성이 생긴다. 즉, 이용자가 향유하는 편익에 대한 이용대가를 지불해야 하기 때문에 이는 수신료를 하나의 계약설로 판단하게 만드는 계기가 된다. 하지만 위에서 언급했던 것처럼 무임승차 문제는 해소되지 않기 때문에 이러한 원칙에 따른 수신료 성격의 규정은 합리적이지 않다고 보는 추세이다.

둘째는 조세설이다. 이는 수상기를 구매하는 사람들은 세금을 부담하는 것처럼 의무적으로 비용을 부담한다는 의미를 담고 있다. 무임승차가 해결되지 않아 형평성에 문제가 있는 계약설을 보완할 수 있다는 점에서는 강점을 가질 수 있는 근거이다. 수신료가 조세로서의 성격을 가지게 되는 것은 공영방송을 이용하지 않는 자에게도 부과하는 것을 의미한다. 국방이나 치안과 같은 경우 해당 국가의 국민이라면 모두 평등하게 누릴 수 있는 공공재이기 때문에 조세를 통한 비용조달 수단으로서 타당하다. 그러나 텔레비전 수상기를 보유하고 공영방송을 이용하는 자에게만 부과해야 하는 수신료의 경우에는 조세적 성격이 적절하지 않은 부분이 있다.

셋째는 수신 허가설이다. 수상기 소유자는 일정한 금액의 수신료를 내야만 공영방송 서비스를 수신할 수 있는 권한을 갖는다는 점에서 일종의 수신 허가료이다. 이 입장은 일종의 행정비용적 성격을 가진 것으로 이는 공공의

목적에 따른 정부의 행위에 따라 발생하는 비용 충당적 성격을 말한다. 행정절차가 완료되는 순간에 납부를 하는 1회성, 완결성을 가진 것이라고 할 수 있기 때문에 특정 주기에 따라 납부해야 하는 수신료로서는 적합하지 못한 성격이라 할 수 있다.

넷째는 수신료를 수상기를 가진 사람이 공영방송의 비용을 부담하기 위해 일정한 수신료를 부담하는 특별부담금인 공공부담금으로 보는 입장이다. 다시 말해 특정 공익사업에 이해관계가 있는 자로부터 징수하는 것으로서 공공재 혹은 공공서비스를 제공하는 데에 소요되는 비용 조달의 목적을 가진 것이다. 공영방송을 이용하는 자로부터 공영방송의 비용 충당 목적으로 징수하는 것이기 때문에 텔레비전 수상기를 보유하고 공영방송을 이용하는 자에 한해 부과한다. 이 성격은 공영방송 운영 비용 전반을 부과할 수 있는 근거가 되기 때문에 공영방송 프로그램에 한하여 지불하게 되는 이용대가적 성격을 가진 계약설과 차별되며, 또한 부과대상이 전체 국민이 아닌 텔레비전 수상기를 보유하는 자로 한하기 때문에 조세설과도 구분이 될 수 있다.(<표 2-18> 참조)

〈표 2-18〉 수신료의 성격에 따른 구분

구분	성격	부과범위	부과대상	적용국가
계약설	공영방송 이용편의의 반대급부	공익적 프로그램	공영방송 이용자	-
조세설	공공재 제공을 위한 비용 충당	공영방송 운영비용 전반	일반 국민	프랑스, 독일
수신 허가설	행정비용에 대한 반대급부	행정절차에 따른 비용	TV수상기 보유자 또는 공영방송 이용자	영국
특별 부담금	공익사업 제공을 위한 비용 충당	공영방송 운영비용 전반	공영방송 이용자	일본, 한국

(2) 수신료 제도의 성격

우리나라의 수신료 제도의 변화가 크게는 세 번이 있다(김해식, 1999). 1963년 당시의 성격은 특별부담금이라는 입장과 단순한 시청대가라는 입장이 상충되었다고 보았고, 1987년의 법 개정을 통해 나타난 것은 소지 내지 면허의 성격이 강했으며 1994년의 법 개정은 준조세적 성격이 강하다고 보았다. 즉, 법률적 성격이 너무도 명확하지 않기 때문에 특별부담금, 수신허가료, 준조세설이라는 성격이 나타났다는 것이다.

그래서 1990년대 들어 있었던 수신료 관련 헌법재판소의 판결은 조세가 아닌 특별부담금으로 분류하게 만들어준 계기가 되었다. 즉, 수신료를 공영방송 사업이라는 특정 공익사업의 경비조달을 위해 수상기 소지자를 기준으로 부과한다는 근거에 기반을 두고 있는 것이다.

이에 대해 박선영(2001)과 김태수(2006)는 그럼에도 불구하고 공영방송의 재정에 충당되는 목적세적 성격이 강하며, 공영방송 서비스에 대한 시청자들의 만족도를 반영하는 준조세적 성격을 띠고 있다는 점에서 각각 조세설에 더 무게를 두고 있는 편이다. 반면에 김승수(2002)는 특별부담금이라는 입장에 문제가 있지만 수신료는 생활빈곤층, 난시청지역 시청자에 대한 납부 면제, 수신료 미납자에 대한 가산금 징수 수준의 약한 처벌 등을 근거로 조세설로 보는 것은 더 문제가 있다고 판단하고 있다.

국내의 수신료에 대해 법적인 성격 규정에 특별부담금이라는 법적 판단을 내림에도 불구하고 여전히 의견이 조금씩 다르게 나오는 것은 그만큼 환경에 따라, 목적에 따라 다르게 판단할 수 있다는 것을 의미한다. 이는 외국의 수신료에 대한 성격도 다소 다르게 규정되고 있는 점을 보면서 확인할 수 있다. 그러나 대체적으로 수신료 제도가 정착되고 탄력적으로 운영되는 나라일수록 법적 성격은 조금 더 명확하게 나타나는 편이다. 이는 <표 2-19>를 통해서 확인할 수 있다.

〈표 2-19〉 주요국의 수신료 현황 및 성격

	한 국	영 국	독 일	프랑스	일 본
법적 성격	특별부담금	수신허가료	공공시설 이용료	조세	특수부담금
결정 기관	KBS이사회, 방송위원회, 국회	DCMS(문화부) 장관과 재무부장관, BBC 3자 구조	KEF 제안, 주 의회 승인	국회	총무성 검토, 국회의 포괄적 승인
정기성	-	5년	4년	-	-
징수 기관	한전	TV Licensing	GEZ	통합세금 고지서	NHK

출처: 김승수 2002

영국의 경우 수신허가료와 관련된 학설을 기반으로 하고 있다. 하지만 수신료 결정의 주기성을 가짐으로서 수신허가설의 단점을 보완하는 방안을 시행하고 있다. 프랑스와 같은 국가에서는 시청자의 납부의무와 벌금인정이라는 차원에서 조세설로 받아들여지고 있다. 독일은 수신료를 공공구조물의 이용요금이라는 입장에서 공공시설이용료로 판단하고 있는데 이는 목적세적인 성격을 가지고 있으며 공공재적 성격을 강조한다는 점에서 조세설에 해당한다고 볼 수 있다. 한편, 일본은 공영방송이 제공하는 공공복지 서비스에 대해 시청자들이 일정한 부담금을 낸다는 의미에 따라 특별부담금과 같은 의미의 특수부담금 형식으로 판단하고 있다.

여기에서 우리나라의 특별부담금과 비슷한 특수부담금 성격을 가지고 있는 나라는 일본이다. 우리나라처럼 시청 여부에 상관없이 납부해야 하는 성격을 띠고 있는 일본은 수신료는 국가의 지출을 충당하기 위해 징수하는 조세가 아니고 또한 국가가 징수하는 목적세도 아니라고 보았다. 대신에 NHK라는 특수법인이 징수권을 가지고 있기 때문에 이의 운영과 유지를 위한 특수한 부담금이라고 판단하고 있다. 그리고 이는 1987년에 공표된 ‘방송정책간담회’의 보고서에서 다시 한 번 확인되었다. 즉, 광고료나 조세, 유료방식이

타당하지 않기 때문에 수신료제도가 공영방송의 자율성과 중립성을 재정적 측면에서 뒷받침하는 데 다른 방법보다 낫다고 했던 것이다(해외방송정보, 2005.11).

이러한 수신료의 승인절차를 살펴보면, 우선 NHK가 방송법 규정에 따라 산정하여 총무대신의 인가를 획득한 후 의회가 승인하는 방식을 따르고 있다. 여기서 의회는 직접 월 수신료 금액을 정하는 방법을 피하는 대신 차년도 NHK 예산 승인시 수지예산에 포함시킨 수신료 안을 승인하는 포괄적인 방법을 사용하고 있다. 다시 말해서 NHK 경영위원회의 의결을 거친 예산안은 총무대신이 검토는 할 수 있지만 조정권이 주어지지 않고, 단지 의견을 첨부하여 내각과 의회에 제출하는 역할만 함으로서 정치권력의 통제를 막고 있다. 의회 또한 의결이 아닌 승인하는 방식을 따르고 있다. 여기서 승인이란 예산안에 대해 의회 역시 수정을 할 권한이 없는 것을 의미하며 의회는 단지 일괄적으로 승인 혹은 거부하는 수준으로 제한되어 있다. 특수 부담금적인 수신료의 결정기관과 과정의 성격을 어떤 식으로 하고 있는지를 보여주는 사례라 할 수 있다.

우리나라는 이미 헌법재판소의 판결에 의해 특별부담금적인 성격을 가진 것으로 법적인 성격을 가지게 되었다. 하지만 이러한 판결이 아니어도 특별 부담금이 가진 기본적인 성격으로 볼 때 특별부담금이라고 보는 것이 가장 타당하다고 할 수 있다. 위에 언급되었던 특징을 근거로 보면 첫째 공영방송이라는 특정 공익사업에 대해 징수하는 것으로서 방송이라는 공공서비스를 제공하는 데에 소요되는 비용 조달의 목적인 성격이 강하고, 둘째로 텔레비전 수상기를 보유하고 공영방송을 이용하는 자에 한해 부과하기 때문에 지상파를 통해 공영방송이 모두 제공된다는 점이 논리적으로도 합치되기 때문이다. 즉 이와 같은 세 가지 근거를 통해 특별부담금이라는 형태로 법적 정당성을 부여할 수 있게 되는 것이다.

라. 수신료 제도의 제도적 성격

법적 성격에 대한 견해의 차이는 있지만 헌법재판소의 판결 등을 통해서 수신료제도가 어느 정도 법적 정당성을 갖추게 되었다. 그러나 여기서 짚고 넘어가야 하는 점이 있다. 그것은 바로 법적 정당성은 부여되었지만 제도의

확립을 위한 법적인 기반이 실질적으로 이루어지고 있지는 않다는 점이다. 다시 말해서, 수신료 제도가 존재해야 하는 근거를 법적으로 제시는 했지만, 수신료 제도를 수행하기 위한 법제화된 제도적 차원의 기반은 부족하다는 사실이다.

결국 제도적 정당성의 문제에서는 전혀 다른 모습을 보이고 있다. 이 부분에 대한 체계적인 연구도 부족할뿐더러 수신료와 연관되는 분야별, 부분별 연구가 체계적으로 제시되지 못한다고 할 수 있다. 특히 이런 제도적 차원의 문제점에 대한 지적이 실질적인 개선방안과 연결되는 경우가 많지 않다고 할 수 있다. 이런 현실은 우선적으로는 지금까지 수신료 제도를 현실적 차원과 이론적 차원에서 제도 개선을 시도해 본 경험이 없는 데서 오는 것이고, 둘째로는 수신료 제도를 포함한 공영방송의 재원과 재정분야를 전문적으로 다룰만한 인력이 부족하다는 것을 의미한다.

이런 제도적 정당성의 문제에 대해서 별도로 지적하는 경우는 대체적으로 제도 자체의 미비점과 보완의 필요성에 대해 초점을 맞추고 있다. 예를 들어, 김승수(2002)는 제도상의 문제가 적지 않다고 하면서 수신료 금액의 결정방식, 수신료의 배분 방식, 수신료 면제 기준의 타당성, 징수의 효율성, 재정투명성 등의 차원에서 좀 더 제도적 장치가 마련되어야 한다고 주장했다.

이러한 제도적 차원에서의 보완과 강화는 결국 수신료를 인상이라는 형태로 현실화하는데 있어서 필히 병행해야 되는 부분이라고 할 수 있다. 시기적으로 약간의 차이는 있다 할지라도 이러한 제도적 보완이 수반되지 않을 때에는 수신료를 인상하는데 성공한다 할지라도 지속적으로 수신료를 현실화하는데 어려움을 주게 될 것이기 때문이다.

따라서 법적인 차원에서 좀 더 구체적으로 명시하는 형식을 통해 제도적 정당성을 부여하기 위한 장치를 마련해야 한다. 이러한 점에서 정치적 판단을 배제할 수 있는 독립적 기구에 의한 수신료 설정을 법적, 제도적 차원에서 이루는 것에 대해 고려해 볼 필요가 있다. 현실적으로 이러한 독립적 기구를 운영하는 국가는 독일이고 이러한 역할을 맡고 있는 기구로 KEF(공영방송 재원수요조사위원회)가 있다. KEF는 1975년에 설립된 독립 공영조직으로서, 16개 주정부 경영, 경제, 미디어 전문가로 구성되어 수입, 인력, 프로그램, 투자, 자문 등 5개 분야를 다루고 있다. 설립당시 주수상들의 편의를 위해서 설치되어 위원구성에서는 물론 방송료 인상에서 정치적인 영향을 많이

받아왔던 KEF는 16개 주 의회들 중 어느 한 주라도 수신료조약의 수정이 포함된 수정조약의 비준을 거부할 때 KEF의 결정은 제한될 수밖에 없으며, KEF의 콘라드 위원장이 언급했던 것처럼 공영방송에 대한 정치적 영향력이 있는 것을 감안한다면 독립성의 유지가 쉽지는 않은 듯하다.

그러나 1994년 방송 판결로 KEF의 개혁이 가능해져 1997년 방송국가조약을 근거로 새로운 기구로 개편하고, 2007년 9월에 있었던 연방헌법재판소의 판결은 공영방송뿐만 아니라 KEF의 법적 안정성을 보장하는 계기가 되었다. KEF가 산정한 수신료 인상액에 관한 내용을 독일 내 주들의 정치적 이유로 삭감할 수 없고, KEF의 인상권고안과 차이가 나는 주들에 대한 수신료 책정은 경제침체나 국민 조세부담이 과도할 때와 같은 극히 제한된 조건하에서만 허용된다고 함으로서 KEF의 독립성을 지켜주었던 셈이다. 이와 같은 법적인 판단과 보장을 통한 안정성과 독립성의 제공은 공영방송의 미래를 보장하는데 공헌했다는 점에서 중요하고, 공영방송을 위한 기구 위상과 역할에 대한 보장은 어떤 방식으로 이루어지는 것이 필요하다는 점을 보여준 사례라는 점에서 중요하다.

제3장 국내 수신료 제도분석

제 3 장 국내 수신료 제도분석

1. 수신료의 성격

그동안의 국내 수신료제도의 변화에 따른 수신료의 성격을 살펴보면 특수 부담금, 수신면허료, 준조세 등의 성격이 혼재되어 있었다. 1963년 수신료 제도가 시작된 이래 시청료(수신료)는 공영방송의 유지를 위한 수익자 부담 원칙에 따라 특수부담금이라는 성격과 단순히 프로그램 시청의 대가 성격을 갖는다는 주장이 상충되어 수신료의 법적 성격을 규정하는데 있어 갈등을 빚어왔다. 그러다가 1989년에 ‘텔레비전 수신료’로 명칭이 변경되면서 수신료는 텔레비전 수상기의 소지 면허로서의 성격이 부각되었다. 즉, 수상기 소유자가 공영방송을 수신할 수 있는 권한을 갖기 위해 부담하는 ‘허가’의 성격이다. 1994년에는 징수방식이 전기료와의 통합고지로 변경되어 수신료 납부가 사실상 강제되는 성격을 갖게 되었다.

1999년 헌법재판소는 수신료의 법적 성격을 ‘특별부담금’으로 규정했다. 이것은 수상기를 가진 사람이 공영방송의 비용을 부담하기 위해 일정한 수신료를 내는 것을 뜻한다. 그리고 수용자들이 시청하는 채널의 종류, 시청량, 유료방송의 가입 여부에 무관하게 납부해야 하는 의무적인 부담금 성격을 갖는다. 방송법 제64조에서는 ‘텔레비전 방송을 수신하기 위하여 텔레비전 수상기를 소지한 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 공사에 그 수상기를 등록하고 텔레비전 방송 수신료를 납부하여야 한다’고 명시했다. 헌법재판소는 1999년에 수신료 부과에 관한 위헌 소원 사건에서 하이라고 판시했다.⁶⁾

6) 헌법재판소의 판결에 따라 법적으로는 방송수신료가 특별부담금으로 규정되었지만, 학설에서는 여전히 조세로 파악하는 입장이 있다. 수상기가 없는 세대가 없을 정도로 일반화되어있고, 전기세와 동시에 부과하는 방송수신료는 법적으로는 조세가 아니지만 현실적으로 시청자들은 조세와 같은 부담으로 인식한다는 것이다. 따라서 헌법재판소는 법적으로 방송 수신료의 특별부담금 성격만 강조하고 학설에서는 조세 성격만을 강조하고 있기도 하다(김태수,2006). 김태수(2006)는 현행 공영방송 수신료는 방송의 자유의 본질적인 부분이라고 보아야 하고, 조세나 특별부담금이라고 단순하게 보는 것보다는 준조세의 성격이 짙은 특별시설이용료라고 보는 것이 현재 우리의 방송현실에 적합하다고 해석하기도 했다.

※ 방송법 제64조(텔레비전수상기의 등록과 수신료 납부)

텔레비전방송을 수신하기 위하여 텔레비전수상기(이하 “수상기”라 한다)를 소지한 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 공사에 그 수상기를 등록하고 텔레비전방송 수신료(이하 “수신료”라 한다)를 납부하여야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 수상기에 대하여는 그 등록을 면제하거나 수신료의 전부 또는 일부를 감면할 수 있다.

〈표 3-1〉 KBS 수신료와 조세의 차이점

수신료	조세
특정 공익사업의 소요 경비를 충당하기 위함	재정 수입을 목적으로 함
TV 수상기 소지자에게만 부과	일반 국민을 대상으로 함

출처: 헌법재판소 전원재판부 1999. 5. 27. 98헌바70

【한국방송공사법 제35조 등 위헌소원】 [판례집 11-1, 633~652]

현재 KBS 수신료는 KBS 방송을 수신하기 위한 대가적인 성격이라기 보다는 수상기를 소지한 사람들을 대상으로 국가 기간 방송의 유지를 부담하는 성격을 갖는다. 즉, 수신료는 텔레비전시청에 대한 반대급부로서의 사용료가 아니고 수상기를 소지한 시청자들이 공영방송의 운영재원을 분담하는 것이다. 따라서 유선방송이나 위성방송과 같은 유료방송과의 계약에 따른 시청료가 아니라 수상기 소지만으로도 법적인 납부 의무를 갖게 되는 것이다(KBS). 이것은 공영방송이 공영적 성격으로서의 의무를 이행하게 하기 위한 것이다.

※ KBS 수신료의 특별부담금으로서의 요건 충족사항

- KBS 수신료는 수상기를 소지한 특정집단에 대하여 부과된다.
- 헌법재판소 판례에서 수신료는 ‘텔레비전방송의 수신을 위하여 수상기를 소지하는 자’라고 하는 특정집단에 대하여 부과 징수하는 금전부담으로 판결하였다.
- 공사가 수행하는 공영방송사업과 수신료 납부의무자인 수상기소지자 집단 사이에는 수신료라는 금전부담을 지울만한 특별하고 긴밀한 관계가 성립된다.
- 징수된 수신료는 국가의 일반적 과제를 수행하는데 사용되는 것이 아니라 공사가 수행하는 텔레비전방송 등의 특정 공익사업의 재정에 충당된다.
- 독립채산방식에 의하여 별도로 관리된다.

출처: 헌법재판소 전원재판부 1999. 5. 27. 98헌바70

2. 수신료 수준

국내 수신료는 1981년 이후 변함없이 월 2,500원(연 30,000원)의 수신료를 책정하고 있다. 1963년에 최초로 징수된 수신료는 월 100원 수준이었고 이후 조금씩 인상되다가 1981년 컬러 TV가 도입된 이후부터 800원에서 2,500원으로 인상되었다 (<표 3-2> 참조). 흑백 TV는 이전과 마찬가지로 월 800원의 시청료가 징수되다가 1981년 전두환 정권 때 2,500원으로 책정하고 한국방송공사에 부과 및 징수권한을 부여했다(서범석, 2007). 그리고 컬러TV가 점차 보급됨에 따라 1984년 12월 1일부터는 흑백 TV의 시청료를 전면 폐지했다.

〈표 3-2〉 수신료 인상 추이

연도	1963	1964	1965	1969	1974	1979	1980	1981~
수신료(원)	100	150	200	300	500	600	800	2,500

출처: KBS 홈페이지

〈표 3-3〉 1인당 소득에서 수신료 비율(%)

연도	1984	1994	1996	2006
비율(%)	1.65	0.45	0.35	0.20

출처: 공영방송수신료 법제와 정책(정윤식, 2007)

그러나 1981년에 시청료가 대폭 인상되자 1986년에는 ‘KBS 시청료 납부 거부 운동’으로까지 확대되었다. 이에 따라 KBS 수신료 총액이 1984년에 1,148억 원이었던 것이 1988년에는 785억 원까지 급감했다. ‘TV시청료 납부 거부운동’은 불공정보도, 국민 다수인 하층계층의 실정에 대한 외면, 그리고 향락, 선정적 프로그램 및 광고와 스포츠 프로그램의 과다가 거부운동의 원인으로 작용했던 것이다(이희용, 2004). 또한 2000년 방송법 이전까지 지상파 방송의 구조는 공영방송 중심이었지만 유료방송과 다양한 매체의 등장으로 공영방송의 입지가 달라진 상황에서 디지털 전환에 따른 수신료 인상 논의는 좀 더 차별화된 전략이 필요하다고 할수 있다(정인숙, 2007).

KBS는 2007년 6월, 공청회 개최를 통해 각계의 의견을 수렴한 후 이사회의 승인을 얻어 방송위원회에 수신료 인상 관련 자료를 제출한 바 있으며 당시 KBS가 추진하고 있는 수신료 인상폭은 1,500원으로 4000원으로서의 수신료 인상안이 국회에 제출된 바 있다.

3. 수신료 책정제도

가. 산정방식

현행 방송법은 수신료 인상 기준이나 시점과 관련해서는 구체적으로 명시하고 있지 않다. 따라서 수신료 인상안을 결정하고 범위를 정하려면 영국 독일등의 공영방송과 같이 수신료 산정에 대한 객관화된 기준이 필요하다.

나. 결정과정

현행 방송법 제65조(수신료의 결정)에 의하면 수신료의 금액은 KBS 이사회가 심의·의결한 후 방송위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 최종 결정된다. 원래는 국회의 승인과정이 없었으나 1995년에 헌법재판소가 수신료 금액의 결정과 관련해서 국회의 관여 없이 KBS 이사회가 독자적으로 수신료 수준에 대한 결정권을 갖는데 대해 헌법 불합치 결정을 내렸다. 왜냐하면 헌법재판소는 수신료의 금액이 수신료 납부의무자의 범위, 수신료의 징수 절차와 함께 그 본질적인 요소로서 국민들의 이해관계에 직접 관련되는 것이므로 입법자가 스스로 결정해야하며 이를 어길 경우 헌법상의 법률유보원칙에 어긋난다고 보았기 때문이다.⁷⁾ 따라서 2000년 1월 12일 수신료 산정 절차가 변경되었다. 새로이 제정된 방송법(법률 제6139호)에서는 수신료의 금액을 KBS 이사회가 심의·의결한 후 방송위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정하도록 하는 제도를 도입했다. 그러면서 경과조치로서 1999년 12월 31일 당시 종전의 한국방송공사법에 의한 수신료의 금액은 2000년 1월 1일부터 제65조에 의한 국회의 승인을 얻은 것으로 간주하고 있다(부칙 제4조 제2항).

7) 헌법재판소 1999. 5. 27. 선고 98헌바70 결정, 헌법재판소판례집 11-1권, 643-646면.

※ 방송법 제65조(수신료의 결정)

- 수신료의 금액은 이사회가 심의·의결한 후 방송위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정되고, 공사가 이를 부과·징수함
- 경과조치로서 1999년 12월 31일 당시 종전의 한국방송공사법에 의한 수신료의 금액은 2000년 1월 1일부터 제65조에 의한 국회의 승인을 얻은 것으로 간주 (부칙 제4조 제2항)

다. 수신료 배분 및 사용

수신료 수입은 크게 세 가지 용도로 나누어 사용된다. 첫째, 국가 기간 방송의 운영자금이다. 수신료는 KBS1/2TV, 위성방송 ‘KBS Korea’, ‘KBS World’, KBS1/2라디오와 1/2FM 방송 외에도 장애인과 소외계층을 위한 사랑의 소리 제3라디오, 북한 및 북방동포를 위한 자유의 목소리 사회교육방송, 해외동포를 향한 한국의 창 국제방송, 기타 산간벽지와 도서지역 등의 난시청 해소사업 등에 쓰이고 있다.

다음으로는 방송문화사업과 방송기술개발을 위한 사용이다. KBS 교향악단 및 국악관현악단을 통해 품격 높은 공연문화를 제공하고, KBS 기술연구소를 통해 위성방송과 디지털 방송기술을 개발하는 등 방송기술의 개발과 연구, 그리고 2002년 월드컵 등 국가적인 스포츠 행사를 주관 방송하는 데에도 사용된다.

마지막으로 교육방송 EBS 지원기금으로 사용된다. 현행 방송법 68조 및 방송법시행령 제49조의 규정에 따라 매년 수신료 수입의 3%를 한국교육방송공사(EBS)의 재원으로 직접 지원하고, 교육방송의 송신도 KBS에서 지원하는데 사용된다.

※ 방송법 제68조

KBS는 방송수신료를 대통령령이 정하는 바에 따라 한국교육방송공사법에 의해 설립된 한국교육방송공사(EBS)의 재원으로 지원할 수 있다.

※ 방송법 시행령 제 49조

대통령령인 방송법시행령에 EBS가 행하는 방송에 대한 송신지원에 소요되는 금액과는 별도로 매년 수신료 수입의 100분의 3에 해당하는 금액을 EBS에 지원하여야 한다.

KBS의 결산내역은 방송법 제59조(결산서의 확정)에 따라 매년 국회에서 승인을 받아야 한다. 그리고 방송법시행령 제33조(경영평가 및 공표)에서는 결산 내역에 대해 사내외 전문가들로 구성된 경영평가단의 평가를 받으며, 그 결과는 다음해 5월 이내에 KBS 방송과 일간지를 통하여 공표하도록 정했다.

※ 방송법 제59조(결산서의 확정)

① 공사의 사장은 매 회계연도 종료 후 2월 이내에 전회계연도의 결산서를 방송통신위원회 및 국회에 각각 제출하여야 하며 국회의 승인을 얻어 결산을 확정하고, 이를 공표하여야 한다.<개정 2008.2.29>

② 제1항의 결산서에는 다음 각호의 서류를 첨부하여야 한다.

1. 재무제표와 그 부속서류
2. 기타 결산의 내용을 명확하게 함에 필요한 서류

③ 방송통신위원회는 제1항의 규정에 의하여 확정된 공사의 결산을 총괄하여 6월 30일까지 감사원에 제출하여야 한다.<개정 2008.2.29>

④ 감사원은 제3항의 규정에 의하여 제출받은 결산서를 검사하고 그 결과를 9월 30일까지 방송통신위원회에 송부하여야 한다.<개정 2008.2.29>

※ 방송법시행령 제33조(경영평가 및 공표)

①법 제49조제1항제6호의 규정에 의하여 공사의 이사회는 다음 각 호의 사항을 포함하는 경영평가를 매년 실시한다.

1. 경영목표 설정의 타당성 평가
2. 예산집행의 효율성 평가
3. 인사·조직 등 경영관리제도의 평가
4. 재무상태 등 경영실적의 평가
5. 연구개발사업의 평가
6. 시설투자의 평가
7. 기타 공사의 발전과 경영개선을 위하여 필요한 사항

②이사회는 제1항의 규정에 의한 경영평가를 실시하기 위하여 경영평가단을 구성·운영하여야 한다.

③경영평가단이 경영평가를 실시한 때에는 그 결과를 이사회에 보고하여야 하며, 이사회는 이를 매 회계연도 종료후 5월 이내에 다음 각호의 방법으로 공표하여야 한다.<개정 2006.3.10>

1. 공사의 자체방송을 통한 방송 및 공사의 인터넷홈페이지 게시
2. 다른 방송사업자 및 일간신문에의 보고서 제공

④이사회는 경영평가 결과와 관련하여 개선을 요하는 사항이 있다고 인정하는 때에는 사장에게 개선 또는 시정조치를 요구할 수 있다.

4. 수신료 징수방식

가. 수신료 징수기관

방송법 제64조에서는 텔레비전방송을 수신하기 위하여 텔레비전 수상기를 소지한 자는 텔레비전방송 수신료를 납부해야 한다고 정하고 있다. 따라서 수상기 소지 여부에 따라 수신료의 부과가 이루어진다. 가정용 수상기는 주거 전용의 주택 안에 설치된 수상기를 말하는데 세대별로 1대분의 수신료를 부과한다. 일반용은 가정용을 제외한 사무실, 영업장소 등에 설치한 수상기를 말한다. 일반용 수상기는 소지한 대수에 따라 수신료가 부과된다(방송법시행령 제42조 제1항 제1호 및 제2호). 수신료는 월을 단위로 계산하여 1월을 1기로 하여 징수함을 원칙으로 한다(방송법시행령 제42조 제2항).

※ 방송법시행령 제42조(수신료의 징수)

①수신료는 다음 각호의 기준에 따라 이를 징수한다.

1. 주거전용의 주택 안에 설치된 수상기에 대하여는 세대별로 1대의 수상기의 수신료만을 징수한다.
2. 제1호외의 경우에는 소지한 수상기의 대수에 따라 수신료를 징수한다.

②수신료는 월단위로 계산하되, 1월을 1기로 하여 징수한다. 다만, 수신료의 효율적인 징수를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 2월을 1기로 하여 징수할 수 있다.

수신료는 KBS가 징수하는 것이 원칙이지만, 방송법 제67조에 따라 징수업무를 1994년 10월 1일부터 한국전력공사에 수신료의 징수업무를 위탁하고 있으며, 한국전력공사는 전기요금과 수신료를 통합된 하나의 고지서에 의하여 청구하는 방식을 취하고 있다. 그 대가로 한국전력공사는 KBS로부터 수수료를 지급받고 있다. 수수료의 비율은 다음과 같이 규정하고 있다.

※ 방송법 시행령 제67조 3항

판매인 등에게 그가 징수한 수신료 금액의 100분의 15이내의 범위 안에서 수수료를 지급하여야 한다.

한편, 한전의 위탁 징수는 방송법 제67조를 비롯하여 다음과 같은 법적인 근거를 갖고 있다.

※ 방송법 제67조 제2항

공사는 수상기의 생산자, 판매인, 수입판매인 또는 공사가 지정하는 자(한전)에게 수상기의 등록 및 수신료의 징수 업무를 위탁할 수 있다.

※ 방송법 시행령 제43조 제2항(수신료의 납부통지)

지정받은 자가 수신료를 징수하는 때에는 지정받은 자의 고유 업무와 관련된 고지행위와 결합하여 이를 행할 수 있다.

※ 한전전기공급약관 제82조(전기요금 이외 부담금 등의 병기청구)

한전은 다음 각호에 정하는 부담금 등을 전기요금과 병기청구 할 수 있으며, 업무처리는 별도로 정하는 바에 따른다.

나. 수신료 징수 제도의 변화

KBS가 수신료를 징수하던 방법은 징수원에 의한 방문 징수였으나 1971년부터 은행 차진납부가 부분적으로 시행되기도 하였다. 그러나 방문징수제도는 경비 과다 지출이라는 단점이 있었고 은행납부제도 또한 징수율이 높은 편이 아니었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 도입된 방법이 위탁제도이다. 즉, 수신료의 한국전력공사 위탁은 종래 수신료의 징수방법이 방문징수, 은행납부 등으로 분화되면서 징수업무를 관리하기 어려워지고 징수비용이 누적적으로

증대된 데 따른 것이다. 1991년부터 수신료의 징수업무를 방송위원회에서 KBS로 이관하여 담당하면서 KBS가 수신료를 징수하게 되었지만 1994년부터는 수신료 징수업무를 한전에 위탁하였다. 그리고 방송법 시행령 제43조 2항에 따라 수탁자가 수신료를 징수할 때에는 자신의 고유업무와 관련된 고지행위와 결합하여 납부고지를 할 수 있도록 되어있다. 따라서 한국전력 공사는 매월 수신료와 전기요금을 하나의 고지서에 청구하는 방식을 취하고 있다. 위탁제도의 결과 수신료 납부율은 상승하였다. 1993년 52.6%에 그치던 징수율이 2002년에는 97.3%로 높아졌다(방송위원회, 2001).

※ 수신료제도의 변천

1961.12.31 서울텔레비전방송국(KBS-TV) 개국

1963.1.1 시청료 징수개시(월 100원)

1973.3.3 한국방송공사(KBS) 창립(국영방송 ⇒ 공영방송)

1980.12.1 컬러TV 시험방송 실시

1981.4.1 컬러TV시청료 신규책정(칼라:월2,500원/흑백:월800원)

1983.9.1 통합공과금제도(행정기관 위탁징수제도) 도입

1984.12.1 흑백TV 시청료면제(폐지)

1986.7.1 가정용 TV시청료 부과기준 변경(대수단위 ⇒ 세대단위)

1989.1.1 시청료 명칭변경(시청료 ⇒ “텔레비전방송수신료”)

1991. KBS가 수신료 징수를 담당(징수업무를 방송위원회에서 KBS로 이관)

1994.10.1 TV수신료 징수업무 한전위탁(통합공과금제도 폐지)

2000.1.12 현행 방송법 및 동법시행령 시행(“수신료금액은 국회에서 승인”)

출처: KBS 수신료 현실화를 위한 제언. 민주언론운동시민연합·한국방송프로듀서연합회 주최 ‘공영체제와 KBS 수신료 개선방안’ 토론회 발표논문(김동민, (2003).

다. 수신료 미납처리 문제

수신료 미납에 대한 처벌은 다음과 같이 법으로 규정하고 있다.

※ 방송법시행령 제47조 제1항, 방송법 제66조제1항

KBS나 피지정자는 그 체납액의 5%에 해당하는 금액을 가산금으로 징수한다.

※ 방송법시행령 제47조 제2항

수신료 체납액 및 가산금, 납부기한, 납부장소, 납부기한 내에 납부하지 아니한 때에는 강제 징수를 한다는 뜻을 명시한 독촉장을 납부기한 경과 후 20일 이내에 발부하여야 한다.

※ 방송법시행령 제47조 제5항

방송위원회의 승인을 얻고자 하는 때에는 체납대상범위 및 체납금액 등을 명시하여 신청하여야 한다.

※ 방송법 제66조 제2항

텔레비전 수상기를 등록하지 아니하거나 수신료의 납부를 연체할 경우 추징금 또는 가산금을 징수함으로써 수신료 납부의 이행을 담보한다. 수상기의 등록을 게을리 하는 경우에 KBS나 피지정자는 1년분의 수신료에 해당하는 추징금을 부과할 수 있다.

※ 방송법 제66조 제3항

수신료 및 추징금이나 가산금을 체납하면 방송위원회의 승인을 얻어 국세체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다.

라. 수신료 면제

수신료 면제는 방송법 제64조에 따라 텔레비전 수상기를 소지한 자는 원칙적으로 텔레비전방송 수신료를 납부하여야 하지만, 대통령령에서 정한 수상기는 그 등록이 면제되거나 수신료의 전부 또는 일부를 감면받을 수 있도록 하고 있다. 그러나 수신료 부과기준은 텔레비전 수상기 소지 여부이므로 수상기 등록이 면제되면 당연히 수신료도 면제되어야 한다. 따라서 수신료 면제는 수상기 등록 자체를 면제하는 경우와 수신료 납부를 면제하는 경우로 구분된다(방송위원회, 2001).

(1) 수상기 등록 면제⁸⁾

흑백수상기, 영업을 목적으로 보관/진열하고 있는 수상기, 주한 외국기관 및 군대의 외국인이 소지한 수상기, 군 및 전투경찰대 영내에 비치한 수상기, 학교교실 또는 시청각실의 교육목적 수상기, 영유아보육법에 의한 보육시설의 영유아를 위한 수상기, 무료 사회복지시설 수용자를 위한 수상기, 국가나 지방자치단체의 공무용 수상기, 자동차/선박/항공기에 비치한 수상기, 노인의 후생복지를 위한 경로당에 비치한 수상기 등이다.

(2) 수신료 납부 면제⁹⁾

국민기초생활보장수급자가 소지한 수상기, 국가유공자중 애국지사, 전상군경, 광주민주화운동부상자등이 소지한 수상기, 시청각장애인 가정의 수상기, 자연지형에 의한 난시청지역의 수상기, 주택용 전력사용량이 월 50킬로와트 미만인 세대의 수상기, 해당 월 전력사용량이 0킬로와트인 영업장소의 수상기 등이 해당한다.

8) 방송법 시행령 제 39조에 근거함.

9) 방송법 시행령 제 44조에 근거함.

※ 방송법시행령 제39조(등록이 면제되는 수상기)

법 제64조 단서의 규정에 의하여 그 등록이 면제되는 수상기는 다음 각호와 같다.<개정 2001.2.24, 2004.9.17, 2006.3.10, 2008.2.29>

1. 흑백수상기
2. 수상기의 생산자가 제조한 것으로서 출고되지 아니한 수상기
3. 수상기의 판매인 또는 수입판매인이 영업을 목적으로 보관 또는 진열하고 있는 수상기
4. 「관세법」에 의하여 장치중인 수상기
5. 고물상을 경영하는 자가 영업을 목적으로 보관중인 수상기
6. 주한 외국기관 또는 외국군대의 소속원인 외국인 또는 그 가족이 소지한 수상기
7. 군 및 전투경찰대 영내에 비치한 수상기
8. 교도소의 수용자 또는 소년원 원생의 시청을 위하여 비치한 수상기
9. 방송사업자 및 중계유선방송사업자의 사무소에 비치한 수상기
10. 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조의 규정에 의한 학교의 교실 또는 시청각실에 교육목적으로 비치한 수상기
11. 「영유아보육법」에 의하여 설립된 보육시설의 영유아를 위하여 비치한 수상기
12. 「사회복지사업법」에 의한 사회복지시설중 무료시설의 수용자 및 이용자를 위하여 당해 시설에 비치한 수상기
13. 국가 또는 지방자치단체가 일반시청을 목적으로 하지 아니하는 공무용 또는 홍보·교육용으로 비치한 수상기
14. 국가 또는 지방자치단체가 주관하는 전시회에 전시중인 수상기
15. 조약 또는 법령에 의하여 조세 및 이와 유사한 공과금을 면제받는 외국인 또는 그 가족이 소지한 수상기
16. 자동차·선박 또는 항공기에 비치한 수상기
- 16의2. 이동중 수신을 목적으로 하는 개인휴대용 수상기
17. 1세대가 주거전용의 동일주택 안에 2대 이상의 수상기를 소지하는 경우 1대외의 수상기
18. 집단수용중인 나환자를 위하여 비치한 수상기
19. 「전기사업법」에 의한 전기사업자가 제공하는 전기가 공급되어 있지 아니한 지역 안에 있는 수상기
20. 노인의 후생복지를 위하여 경로당 등에 비치한 수상기
21. 국가안보를 목적으로 설치·운영하는 유선공시청안테나시설에 가입된 수상기중 행정안전부장관이 방송통신위원회와 협의하여 지정한 수상기
22. 기타 방송통신위원회가 지정하는 수상기

※ 방송법시행령 제44조(수신료의 면제)

①법 제64조 단서의 규정에 의하여 다음 각호의 1에 해당하는 수상기에 대하여는 수신료를 면제한다. 다만, 제1항제1호·제2호·제2호의2 및 제8호에 해당하는 수상기중 수상기 소지자가 영업을 목적으로 하는 공간에 설치한 수상기의 경우에는 그러하지 아니하다.<개정 2001.3.20, 2002.12.26, 2006.3.10, 2008.2.29>

1. 「국민기초생활 보장법」에 의한 수급자가 소지한 수상기
2. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 의하여 등록된 국가유공자중 동법 제4조제1항제2호·제4호·제6호·제10호·제12호 및 제14호의 규정에 의한 애국지사·전상군경·공상군경·4.19혁명부상자·공상공무원 및 특별공로상이자가 소지한 수상기
- 2의2. 「광주민주유공자 예우에 관한 법률」에 의하여 등록된 광주민주유공자중 동법 제4조제2호의 규정에 의한 광주민주화운동부상자가 가지고 있는 수상기
3. 질권이 설정되어 다른 사람이 보관중인 수상기
4. 국가기관에 의하여 압수 또는 압류중인 수상기
5. 영업을 목적으로 설치한 수상기중 1월 이상의 휴업으로 시청하지 아니하는 수상기
- 5의2. 영업장소의 월 전력사용량이 0킬로와트인 경우에 당해 영업장소에 설치된 수상기(월 0킬로와트인 달의 수신료에 한한다)
6. 공사가 행하는 텔레비전방송중 전부 또는 일부의 시청이 불가능한 지역(이하 “난시청지역”이라 한다)에 거주하는 자가 소지한 수상기. 다만, 건물 및 구축물의 신축등 인위적인 원인으로 인하여 시청이 불가능한 경우에는 그러하지 아니하다.
7. 주거전용의 주택용 전력사용량이 월 50킬로와트 미만인 세대가 소지한 수상기(월 50킬로와트 미만인 달의 수신료에 한하며, 별장을 제외한다)
8. 「독립유공자예우에 관한 법률」이 정하는 바에 의하여 등록된 순국선열 및 애국지사의 유족이 소지한 수상기
9. 보건복지가족부에 등록된 시각·청각 장애인이 생활하는 가정의 수상기
10. 기타 방송통신위원회가 지정하는 수상기

②제1항 각호의 1에 해당하는 수상기를 소지한 자가 수신료를 면제받고자 하는 때에는 수신료면제신청서에 수신료면제대상임을 증명할 수 있는 자료를 첨부하여 이를 공사 또는 지정받은 자에게 제출하여야 한다. 다만, 제1항제5호의2·제6호 및 제7호에 해당하는 수상기를 소지한 자는 수신료면제대상임을 증명할 수 있는 자료를 첨부하지 아니할 수 있다.<개정 2001.3.20>

③공사 또는 지정받은 자는 제2항의 규정에 의한 신청을 받은 때에는 이를 확인하여 수상기등록대장에 수신료면제대상임을 기재하고 면제신청일이 속한 달부터 수신료를 면제하여야 한다.

④제1항제6호의 규정에 의한 난시청지역의 범위는 방송통신위원회의 승인을 얻어 공사가 이를 정한다.<개정 2008.2.29>

(3) 난시청 지역의 수신료 문제

난시청 지역에 있는 사람들은 공영방송을 시청하기 어려운 상황에 있는데도 불구하고 수신료를 납부해야만 하는 문제점이 있다. 방송법시행령에서는 난시청의 경우를 수신료 면제사유에 포함하고 있지만(제44조 제1항 제6호), 실제로는 KBS가 지정하는 난시청 지역에 포함되지 않는 경우가 대부분이다(동조 제4항). 오히려 이들은 공영방송을 시청하기 위해 케이블방송(중계유선 포함)에 가입해야 하는 경우가 상당한데, 이것은 수신료를 이중 부담하게 하는 것과 마찬가지이다.

방송법시행령은 건물 및 건축물의 신축 등 인위적 원인으로 인하여 시청이 불가능한 경우는 면제대상에서 제외하고 있다(제44조 제1항 제6호 단서). 인위적 원인이란 TV송신소(방송국)에서 송출하는 TV 전파가 고층 건물이나 아파트 등으로 전파 장애를 받아 텔레비전을 시청할 수 없게 되는 것을 말한다. 이러한 경우, 수상기 소지자는 일단 수신료를 납부해야 하며 수신장애를 제거하기 위해 필요한 시설을 설치할 의무가 있는 건축물의 소유자에게 일정한 조치를 요구하는 방법밖에 없다(전파법 제36조). 그러나 KBS는 공영방송의 의무를 다하고자 난시청 지역 해소를 통해 국민들이 양질의 방송을 수신할 수 있도록 해야 한다는 입장이기 때문에 이러한 단서조항은

결국 시청자에게 책임을 전가하게 되는 셈이다.

난시청으로 인한 수신료 면제 절차는 시청자가 난 시청을 이유로 수신료 면제 신청 → 정부에서 정한 전파의 강도와 화면 상태 기준에 따라 KBS에서 현장 전파 조사 → 난시청 지역 유무 판정 과정을 거친다.

※ 방송법시행령 제44조 제1항 제6호 및 제2항

① 다음 각호에 해당하는 수상기는 수신료를 면제한다.

6. 공사가 행하는 텔레비전 방송 중 전부 또는 일부의 시청이 불가능한 지역 (이하 "난시청지역"이라 한다)에 거주하는 자가 소지한 수상기. 다만, 건물 및 구축물의 신축 등 인위적인 원인으로 인하여 시청이 불가능한 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항 각호의 1에 해당하는 수상기를 소지한 자가 수신료를 면제받고자하는 때에는 수신료 면제 신청서에 수신료 면제대상임을 증명할 수 있는 자료를 첨부하여 이를 공사 또는 지정받은 자에게 제출하여야 한다.

다만, 제1항 제6호에 해당하는 수상기를 소지한 자는 수신료 면제 대상임을 증명할 수 있는 자료를 첨부하지 아니할 수 있다. <정통부 난시청지역 승인기준 (2000.12.21)>

① 화질평가기준 - 「무선국의 운용 등에 관한 규칙(정보통신부령)」 제110조에 규정된 화면등급 보통미만

② 전계강도기준 - VHF 47dBuV/m 미만, UHF 54dBuV/m 미만

※ 방송법시행령 제44조 제4항

④ 제1항제6호의 규정에 의한 난시청지역의 범위는 방송통신위원회의 승인을 얻어 공사가 이를 정한다.<개정 2008.2.29>

출처: KBS, 방송법 시행령

5. 수신료 인상논쟁과 공영방송의 위상

우리나라 수신료제도의 역사적 과정을 살펴보면 수신료 인상안을 두고 찬반논란이 끊임없이 이어져 왔으며 상황과 정파에 따라 서로 수신료 인상안에 대한 상반된 주장과 논리를 전개하여 왔다. 1986년 시청료 거부 운동을 비롯해 수신료 제도는 끊임없이 의문과 비판의 대상이 되어왔으며 많은 단체들이나 개인 수준에서 헌법재판소나 법원에 수신료 제도의 위헌성, 위법성을 주장하는 소송이 제기되기도 했다. 가장 최근에 있었던 수신료 인상안의 논의는 2007년에 방송위원회를 거쳐 국회에 제출한 KBS수신료 4000원 인상안에 대한 찬반논쟁을 들수 있으며 4000원인상안은 찬반양론의 논쟁 가운데 국회에서 무산된 바 있다. 본 장에서는 2007년 수신료인상안에 대한 논쟁을 정리하고자 한다.

가. 2007년 수신료 인상 찬성논리

KBS는 2007년 수신료인상안에서 ①왜곡된 재원 구조 개선을 통한 공영방송의 공적 서비스 기반 확대 ②국가정책 과제인 디지털 전환 완수를 위한 재원 마련 ③방송·통신 융합시대의 공공 서비스 기반 강화 ④방송환경 변화에 따른 신규 서비스 확대와 제작비용의 증가 등을 인상 추진의 근거로 들고 있다.

제일 먼저 2007년 인상안의 근거로는 공영방송으로서의 역할수행을 들수 있다. KBS는 공영방송으로서의 위상을 가지고 이에 맞는 역할을 수행해야 하므로 이에 적합한 정상적 재원확보를 위해 수신료 수준이 조정되어야 한다는 주장이다. 즉, KBS가 재정적으로 안정되어야 정치권력, 자본, 사회이익집단으로부터의 독립과 자율이 보장되므로 수신료는 현 미디어 환경에 맞게 수정되어야 한다는 것이다. 인상수준이 영국의 사례처럼 최소한 물가상승률은 반영하자는 요구와 함께 이를 뒷받침하기 위해 영국, 프랑스, 독일, 일본의 수신료 비중을 국내와 비교하고 연간 수신료가 월등히 낮은 사실을 지적하였다(연합뉴스, 2008). 유료방송시장의 확대와 경쟁 미디어의 출현으로 KBS는 더 이상 광고수익을 통한 재정확보를 기대하기 어렵고 오히려 디지털

전환에 따른 비용이 추가되어 KBS를 포함한 지상파 방송은 재정적 위기에 봉착했다는 점이 2007년 인상안의 첫 번째 근거라 할수 있다.

두 번째 인상안의 근거는 디지털 전환을 위한 재원마련이었다. 이는 수신료 인상안이 거부될 경우에는 디지털TV방송으로의 전환 등 현안사업을 추진하기 위한 재원을 마련할 수 없다는 주장이다. 2012년까지 디지털 TV 방송으로의 전환을 완료하기 위해서는 8,521억 원이 더 필요한 것으로 책정하였다. 그러나 현재는 수신료 비중이 총 수입의 40%에 미치지 못하기 때문에 지금의 수익구조로는 공공성과 디지털 방송으로의 전환 사업을 동시에 이루기는 어렵다는 설명이다. 이러한 사실을 근거로 KBS는 ‘공영방송 정체성 확립과 디지털 전환’이라는 이름으로 2007년 7월 9일 이사회에서 ‘60%인상된 수신료 4000원 인상안’을 통과시켰다(김정섭, 2007).

세 번째는 방송통신 융합시대의 공공서비스 기반의 강화를 위해서 수신료인상이 필요하다는 주장이다. 예를 들어 KBS 콘텐츠가 다른 방송사들과 차별성을 지니고 있지만 세계의 우수 공영방송의 프로그램과 비교해 봤을 때에는 상황이 달라진다는 의견이 있다. 방송 품질의 개선에 공영방송이 앞장 서야 하며 특히 KBS 2TV의 차별성을 높이기 위해서는 수신료를 인상하고 더욱 창의적인 콘텐츠들이 채워질 수 있도록 해야 한다는 것이다(강형철, 2008). 2007년 KBS의 수신료 인상안이 최초로 국회에 상정됐을 당시, 많은 시민단체들은 이 안을 지지했다. 수신료가 인상되면 광고 의존도가 떨어져서 KBS가 방송의 공공성을 유지할 수 있다고 판단했기 때문이다.

또한 KBS는 수신료 인상이 이루어질 경우, 수신환경 개선과 난시청 해소에 투입할 계획이며, 임금피크제, 명예퇴직 등의 구조조정도 수용 가능하다는 입장을 밝혀 2007년 수신료 인상의 조건으로 1. 2012년까지 디지털 전환 완료, 2. 난시청을 해소, 3. 4A(Anyone, Anytime, Anywhere, Anydevice) 기반 디지털방송 서비스 제공, 4. 세계 최고 수준의 프로그램 제작, 5. EBS 수신료 지원 확대, 국내 방송제작기반 강화, 6. 한국 문화 정체성 수호 발전, 확산 노력, 7. 2TV 광고 대폭 축소, 8. 프로그램 공정성과 신뢰도 극대화, 9. 지역 방송 활성화와 지역문화 발전, 10. 재난재해방송 강화등 10대과제를 제시한 바 있다.

이러한 수신료 인상안에 대한 명분을 요약해 본다면, 재원의 공영성 확보 (시청자에게 봉사하는 진정한 공익방송의 건립), 2012년 디지털 전환 완료

(시청자 모두가 차별 없이 누리는 디지털 방송환경의 구축), 난시청 해소, KBS 2TV 광고를 연간 1,000억 원 규모로 축소, EBS 지원을 3%에서 7%로의 확대 지원, 방송·통신 융합시대의 공공 서비스 기반 강화, 공적 서비스 확충으로 정리될 수 있다(서범석, 2007).

나. 2007년 수신료 인상 반대논리

한편 2007년 KBS의 수신료 인상안에 대한 반대 논리의 근거로 가장 강조되었던점은 방만한 경영 구조였다. 수백억 원의 적자에도 불구하고 KBS 직원들의 후생복지비는 급여 대비 53.3%에 달한다(<표 6-6> 참조). 이것은 경영상의 문제 유발 원인이 되기 때문에 외부기관을 따로 두고 경영효율성에 대한 정확한 평가를 받은 후에 수신료 인상여부가 결정되어야 한다고 주장되었다. 영국에서 BBC 이사회가 아닌 BBC Trust라는 별도 기구가 경영성적을 평가하는 것과 같은 맥락이다.

인상안에 반대했던 두 번째 논리는 공영방송시스템의 필요성에 대한 회의론에 근거하는 것이었다. 특히 보수성향의 시민단체들은 다매체 상황에서 공영방송의 필요성 자체에 대해 의문을 제기하기도 하였다. 이 논리에 따르면 공영방송과 상업방송의 콘텐츠 등을 고려한 방송의 성격 면에서 시청자들은 큰 차이를 느끼지 못하는 것으로 주장되었다. 따라서 공영방송 운영 자체가 의미가 있는 것인지에 대한 회의론을 토대로 수신료인상자체에 대한 반대론을 제기하였다.

세 번째 반대론의 근거는 난시청 지역의 해소에 대한 의무를 회피해왔다는 점이었다. KBS가 1973년~2006년 수신료로 7조 3,185억 원을 받았지만 난시청 해소에 쓴 돈은 1,605억 원(2.2%)에 불과하다는 지적이 있었다.¹⁰⁾ 따라서 공영방송의 의무를 이행하기 위해 난시청 해소를 적극 추진한다는 논리는 제대로 증명되지 않았다고 할 수 있다.

마지막으로 수신료 인상근거로 제시되고 있는 디지털 전환의 진행상황, 수신료 인상에 따른 재원 증가분을 어떤 목적으로 사용할 것인지 검토하여 상세히 공개해야 할 필요가 있다고 주장되었다.

10) 문광위 장윤석 의원 자료.

제4장 해외 수신료 제도 분석

제 4 장 해외 수신료 제도 분석

1. 수신료의 성격

(1) 영 국

영국에서 텔레비전 수신료는 수신면허로의 성격을 갖는다. 영국 커뮤니케이션 법(Communication Act 2003)에 따르면 “TV방송을 수신할 수 있는 장치를 설치한 자는 방송수신면허가 필요하다”고 규정하고 이것을 근거로 수신료를 징수한다. 즉, 텔레비전 방송을 수신할 수 있는 장치를 지닌 모든 가구는 수신을 허가받는 대가로 면허세를 납부해야 한다. 이 법률은 1949년 무선전신법(Wireless Telegraphy Act), 1990년 방송법, 1998년 무선전신규칙에 의해 이미 명시된 바 있고 이후 커뮤니케이션 규정으로 대체되었다.

2003년 커뮤니케이션 법에서는 텔레비전 수신 면허에 관한 전반적인 내용을 다루고 있다. 363조에서는 적합한 면허 없이 텔레비전 수신기를 설치하거나 사용하는 것을 불법으로 규정하고 있다. 그리고 364조에서는 텔레비전 수신 면허 관장 기구를 BBC로 명시하여 면허 자격에 관련된 항목들을 기록해 놓았다. 영국의 텔레비전 방송 수신료는 전파를 사용할 목적으로 정부로부터 ‘허가’를 얻고 ‘면허(license)’에 대해 지불하는 금액이므로 ‘면허에 대한 수수료’ 개념을 갖는다(정준희, 2005).

(2) 독 일

독일에서는 수신료를 방송수신료(Rundfunkgebühren)라는 용어로 사용하고 있으며, 이것은 법으로 정해진 것이 아니라 각 주 방송국 간의 협약으로 규정하고 있다.

독일 연방 헌법 재판소는 1971년에 수신료가 서비스에 대한 비용이 아니며 수신료에 의한 공영방송 재원조달이 연방의 세금에 귀속되지 않는다고 판결하였다. 이것을 살펴보면, 수상기를 보유한 시청자들이 납부하여 해당 주의

공공시설물(영조물)에 귀속되는 수신료는 방송 공공시설물이 제공하는 방송 프로그램에 대한 반대급부가 아닌 국가에 귀속되어 방송 업무수행을 위한 재정적 지원책으로 도입된 수단이 된다. 즉, 수신료는 공영방송이 활동에 제약을 받지 않게 하기 위한 충분한 재원이 되는 실용주의적 입장을 따르는 것이다. 그러나 수신료의 법적 성격과 관련하여 방송서비스에 대한 비용이 아니라고 했을 뿐, 이것을 세금의 한 형태로 볼 것인지, 공공시설이용료로 볼 것인지에 대해서는 모호한 입장을 보여 왔다(정윤식, 2007).

헌법재판소는 6, 7, 8차의 연이은 판결을 통해 수신료의 성격을 규정해 왔는데, 1994년 2월에 열린 제8차 방송결정(일명 ‘수신료 결정’)에서 “수신료의 징수는 가입자가 텔레비전 수상기를 보유한다는 사실에 기초한 것이므로, 수신인의 시청 습관에 대한 고려를 하지 않고, 수신료 납부의무를 단지 가입자라는 지위에서만 판단하는 것은 정당하다”고 밝힌 바 있다. 이로써 현재 수신료의 법적 성격은 ‘목적세(Zwecksteure)’로 이해할 수 있다.

요약하면, 독일의 방송 수신료는 방송을 이용하는 대가가 아니라 공영방송 서비스에 대한 출자 부담금의 성격을 갖는 ‘공공시설이용료’ 개념에서 ‘목적세’ 성격으로 변화하였다.

(3) 프랑스

1980년대 중반에 등장한 민영방송은 프랑스 공영방송과의 경쟁을 불가피하게 했고 공영방송사의 위기에 따른 안정적인 재원확보가 해결과제로 주어졌다. 따라서 지금 우리나라와 마찬가지로 수신료 관련 논쟁이 있어 왔다. 수신료는 ‘프랑스 텔레비전(France Télévision)’ 그룹[France2, France3, France5, 프랑스령 방송(RFO, Réseau-France-Outre-mer), 그리고 Festival 채널을 포함한 디지털 지상파 공영방송], 프랑스 아르테(ARTE), 라디오 프랑스(Radio-France), 프랑스 국제라디오(RFI, Radio France Internationale), 프랑스방송연구소(l’Institut National de l’Audiovisuel, INA)로 이루어진 공적 방송 서비스의 기본적인 재원이다.

프랑스의 수신료 용어를 분석해 보면, ‘수신료(Redevance audiovisuelle)’는 ‘Redevance’에 무게를 실어 ‘반대급부에 대한 사용료’를 뜻한다. 따라서 용어만을 해석하면 Redevance audiovisuelle는 ‘영상서비스라는 반대급부를

이용하는 것에 대한 사용료’를 말한다. 즉, 영상서비스를 이용하지 않는 사람은 이 세금을 내지 않아도 된다는 것이다. 그러나 용어와 맞지 않게 실제로는 이 단어의 성격이 ‘준조세(Taxe parafiscale)’로 규정되어 왔고 최근에는 조세로 전환되었다(성육제, 2005).¹¹⁾ 수신료의 법적 위상을 알아보면, 1960년에 헌법위원회(Conseil Constitutionnel)는 수신료를 세금이나 서비스의 대가가 아닌 준행정비용으로 보아야 한다고 결정하였다. 이것은 의회가 아닌 정부가 수신료 결정권을 가진다는 것을 확인해 준 계기가 되어서 많은 비판을 낳기도 하였다. 이에 따라 1986년 9월 30일 방송법 제43조에서는 수신료를 의회에 의해 부과되는 조세라는 견해를 수용함으로써 논란은 마무리 되었다. 2003년 12월 31일까지는 수신료가 준조세의 성격을 띠었고 이것은 국사위원회, 법제처의 판례에 의해 여러 번 확인된 바 있다. 2004년 1월 이후에는 수신료의 위상이 국세(Impot d’Etat)로 변화되었다. 국세는 헌법의 34조에 비추어 모든 사람에게 징수되는 범주의 조세에 해당한다. 이러한 프랑스의 수신료 개혁은 프랑스 공영방송과 공적 방송기업의 활동에 필요한 재정을 높이는 데 기여할 것으로 전망된다. 이로써 프랑스에서 수신료 성격은 서비스의 반대급부가 아니라 텔레비전을 수신할 수 있는 기구(유사기구를 포함)를 보유하고 있는지의 유무가 납세의 기준이 된다. 그러므로 프랑스 공영방송의 수신료는 납부에서 강제적인 ‘조세’로 기능한다.

(4) 일 본

일본에서 수신료는 ‘특수부담금’ 성격을 갖는다. 법적으로는 “정부나 방송국과 맺는 전파사용의 계약(수신계약)에서 발생하는 수신료”로 정의된다. 여기서 수신료는 프랑스와는 달리 조세가 아니며 국가가 징수하는 목적세가 아니라 특수한 부담금으로 이해할 수 있다. 일본에서는 ‘공영방송=NHK’라는 인식이 강하다. 그래서 국가기관이 아닌 NHK라는 특수법인이 징수권을 가지고 있기 때문에 NHK의 운영과 유지를 위한 특수한 부담금으로 해석해야 한다.

NHK의 수신료가 갖는 법적인 성격에 대해서는 1964년에 발표된 ‘방송

11) 2004년 12월 30일 예산회계법을 통해 수신료의 성격은 준조에서 조세로 변경되었다 (성육제, 2005).

관계법조사회'의 답신서에서 찾아볼 수 있다. 당시 우정성은 '방송 관계 법제에 대한 검토상의 문제점과 이에 대한 분석'이라는 자료를 통해 수신료의 성격을 4가지로 정리하였다. ① 방송서비스에 대한 대가로 보는 견해(계약설), ② 수상세와 같은 세금으로 보는 견해(세금설). ③ 수신허가수수료로 보는 견해(허가료설), ④ 공공부담의 일종으로 수익자 부담적 성격의 것으로 보는 견해(공용부담설)이다. 그러나 조사회에서는 우정성이 정리한 것과는 별도로 특수법인에 징수권이 인정된다는 점을 강조하여 수신료를 '특수 부담금'으로 정의하였다(안창현, 2005).

2. 수신료 수준

물가 상승을 배제하고 공영방송의 2007년 수신료를 비교하면 국내보다 최저 4배에서 최고 8배까지 많은 수치이다. 영국은 135.5파운드(254,100원)로 국내보다 8배 많고, 독일은 204.36 유로(258,900)로 8.4배, 프랑스는 133유로(168,500원)로 5.5배, 일본은 16,740엔(129,700원)으로 4.3배가 많다. 수신료 운영체제가 다르기 때문에 단순 비교하기에는 무리가 있으나 국내에 비해 해외 수신료는 상당 부분 인상된 수준임을 확인할 수 있다.

〈표 4-1〉 주요국 공영방송의 연간 수신료 금액과 인상 현황

연도	한국	영국	독일	프랑스	일본
1981년	30,000원	84,060원 (46파운드)	96,150원 (156마르크)	65,790원 (358프랑)	82,290원 (10,560엔)
	-	2.8배	3.2배	2.2배	2.7배
2007년	30,000원	254,100원 (135.5파운드)	258,900원 (204.36유로)	168,500원 (133유로)	129,700원 (16,740엔)
	-	8.0배	8.4배	5.5배	4.3배
1981년 대비	-	286%	261%	249%	159%

주: 유로는 2007년1월3일 환율 기준(마르크, 프랑은 2001년1월3일 환율 기준, 이후 유로화로 통일, 파운드는 2007년 7월 환율기준)

출처: KBS

(1) 영 국

1946년 4월에 수신허가료는 흑백텔레비전이 2파운드였으나 1968년에는 컬러텔레비전에 수신료가 부과되기 시작하면서 흑백텔레비전의 2배에 달하는 10파운드가 책정되었다. 이후 물가상승률에 따라 수신료도 꾸준히 인상되었으며 2007년에는 흑백텔레비전이 45파운드(84,600원), 컬러텔레비전이 135.5파운드(254,100원)까지 증가하였다(정보통신부, 2007).

(2) 프랑스

프랑스 수신료는 물가지수에 근거하여 연간 3~5% 인상되어 왔다. 2002년 이후부터는 1년에 116유로를 징수하고 있다. 수신료가 물가에 연동되어 왔다면 2008년에는 128.64유로가 되어야 하지만 그동안 징수 금액이 동결되어 왔기 때문에 실질적으로 물가 대비 수신료는 10%가 줄어든 셈이다. 연간 수신료를 1유로만 인상하여도 연간 2,000만 유로의 수입 증대를 기대할 수 있는데 이것은 디지털과 HD 방송으로의 이행과 같은 기술변화를 따르는데 충당하기 위한 비용을 생각한다면 무시할 만한 수준이 아니다(유대선, 2007).

(3) 독 일

독일의 수신료는 1953년 9마르크(약 4.6 유로)에서 2007년에는 204.36유로까지 인상되었다. 2005년 4월 1일부터는 전년에 비해 88센트가 인상된 가격인 월 17유로 3센트로 책정되었고, 텔레비전에 대한 17.03 유로를 지불할 경우에는 라디오 청취료가 포함되어 17.03유로만 지불하면 될 수 있게 하였다. 수신료는 석 달에 한 번씩 징수되는데 라디오에 대해서는 석 달에 15.56유로, 텔레비전 시청료는 51.09유로를 부과한다. 이와 같은 수신료 책정 방법의 변화로 1953년에 9마르크(약 4.6유로)이었던 것이 2007년에는 204.36 유로까지 인상되었다(정보통신부, 2007).

독일의 공영방송사는 2009년부터 2012년까지 4년 동안 필요한 재정을 방송재정수요조사위원회(KEF)에 보고하였다. 보고 내용에서 ARD는 매달 95센트 정도 더 징수되어야 한다고 주장하였고 Deutschland-radio는 자체적

으로 필요한 재정이 한 달에 4.5센트 수준이라고 설명하였다. ZDF도 다음 4년간 추가적으로 필요한 재정을 월 50센트에서 70센트 사이로 추정하고 이를 KEF에 보고하였다. 이들 방송사들은 필요한 재정의 요구가 불가상승률에 기인한 것이기 때문에 타당하다고 주장하였다. 공영방송사들의 요구가 승인되면 매달 수신료가 약 1유로 50센트 정도 더 상승하게 되는 셈이다. 이들은 2009년 1월부터는 한 달에 18.50유로 이상으로 수신료를 인상해달라고 요구하고 있다. 이 제안은 주 정부의 수상회의와 의회에서 통과되어야 효력이 발생한다(한국방송영상진흥원, 2007.5).

수신료 인상폭 논란과 함께 독일 연방헌법재판소에서는 인상 수준에 대한 판결이 있었다. 연방헌법재판소는 2009년 1월부터 발효될 수신료의 인상폭과 관련해서 독일 공영방송 수신료 인상폭이 방송재정수요조사위원회(KEF)보다 낮게 책정된 것이 위헌이라고 판결하였다. 지난 2005년 4월에 결정된 방송수신료 인상폭이 헌법에 보장된 방송자유에 부합되지 않는다고 판시하였는데, 이것은 공영방송사가 제시한 수신료 인상폭(2유로 1센트) 뿐만 아니라 KEF가 제안한 인상폭(1유로 9센트)도 관철되지 못한 수준이다. 이러한 판결은 지난 1994년 제 8차 방송판결(방송수신료판결) 이후 13년 만에 다시 등장한 헌법재판소의 방송 관련 판결이다. 방송판결을 통해 ‘공영방송의 존속과 발전 보장’, ‘공영방송 편성의 자유’, ‘공영방송의 방송료를 통한 재원 조달’을 재확인하고 방송료 인상을 위한 3단계 과정을 계획하였다. 1단계에서는 공영방송사들이 다음 방송료 회기(보통 4년 단위)를 위해 필요한 재원을 신청한다. 2단계는 16명의 다양한 전문가들(경제학자, 방송법학자 등)로 구성된 공영 독립위원회 KEF가 공영방송사들의 신청 금액을 조사·평가해 적절한 방송료 인상액을 산정한 다음 이를 주들의 방송위원회(16개 주들의 방송정책 조정위원회)에 추천하는 과정이다. 마지막 3단계에서는 최종적으로 16개 주 수상들이 방송국가조약(그 중 방송료 조약)을 맺어 KEF 추천액을 인상액으로 승인한 다음 그를 16개 주 의회들의 비준¹²⁾을 거쳐 다음 회기의 방송료(인상액)을 확정한다(임혜경, 2007).

12) 방송료는 전국 16개 주 모두에 적용되는 국가제도로써, 주들이 주권을 갖는 어느 다른 부문드르가 마찬가지로 16개 주수상들의 만장일치 의결에 16개 주의회들의 비준을 거친 국가조약(방송료 국가조약)을 통해서 확정된다.

(4) 일 본

일본은 전액 수신료 체계이며 NHK 사업 수익의 96.3%를 차지한다. 영국도 수신료 중심 체제이지만 기타 수입의 비중이 큰 데 비해 일본은 기타 수입이 거의 없다(정윤식, 2007). 1983년도 월 수신료를 기준으로 살펴보면, 컬러TV가 1,820엔, 흑백TV가 890엔, 위성TV는 1,820엔, 그리고 특별계약 수신료는 1,040엔(난시청지역 위성수신)으로 설정되었다. NHK는 광고수입이 없기 때문에 수신료에 전적으로 의존하는데 만성적인 재정악화로 인해 공영방송의 위기를 겪기도 하였다. 이에 대한 조치로서 매년 4년마다 2~30% 수신료 인상이 가능하도록 제도적인 보장을 받고 있다. 2006년에는 지상파 TV 수신료가 15,490엔까지 인상되었고 위성방송 수신료는 25,520원을 부과할 수 있도록 하였다. 따라서 일본의 수신료는 지난 20년 동안 10배 정도 인상된 것으로 볼 수 있다.

〈표 4-2〉 주요 공영방송 수신료 연간금액 비교

연도	한국(원)	영국(파운드)	독일(마르크)	프랑스(프랑)	일본(엔)
1981	30,000	46	156	358	10,560
1985	30,000	58	195	526	12,840
1990	30,000	71	228	552	16,440
1995	30,000	86.5	285.6	670	16,440
2001	30,000	104	378.96	751	16,740
2002	30,000	116	193.8유로	116.5유로	16,740
2004	30,000	121	193.8유로	116.5유로	16,740
2007	30,000	135.5	204.4유로	133유로	16,740

출처: 김형일(2005). 공영방송의 역할과 과제. 공영방송의 역할과 과제 토론회 자료 및 KBS(2007). 방통위 제출 자료

이상으로 살펴본 결과, 국내 수신료는 절대 수치상으로만 비교해볼 때 외국에 비해 매우 낮은 수준임을 알 수 있다. 국민소득에서 수신료가 차지

하는 비중은 2006년의 경우 한국에 비해 독일이 4.2배, 영국이 3.6배, 프랑스가 2.5배, 일본이 2.3배 높다. 공영방송에서 수신료 비중은 일본의 NHK 97%, 영국의 BBC 75%,(25%는 기타수입, BBC Worldwide), 독일은 수신료와 광고료를 병행(수신료 수입이 80%이상), 프랑스 64% 수준이다. 이것을 유형별로 정리해보면 (1) NHK와 같이 전적으로 수신료에만 의존하는 경우 (2) 영국과 같이 광고수입은 없지만 기타 수입이 상당 부문 차지하는 경우 (3) 독일과 같이 “수신료+광고수입” 모델이지만 수신료가 주가 되고 광고가 보조수입인 경우(광고가 없는 영국보다 수신료 비중이 높음) (4) 프랑스의 “수신료+광고수입” 모델이지만 수신료 수입이 광고수입보다 높은 경우 (64%:36%)로 나누어 볼 수 있다.

한편, KBS의 재원 비중을 살펴보면 수신료는 40%, 광고수입은 60%의 비중을 보여줌으로서 비교 대상국가 중에서 수신료가 차지하지는 비중이 가장 적다는 것을 나타내고 있다(정윤식, 2007).

3. 수신료 책정제도

가. 산정방식

(1) 영 국

영국의 수신료는 물가연동제를 따른다. 산정방식은 “물가연동제+@” 체제로써 안정적인 수신료 시스템을 확보하기 위한 방안이 된다. 영국이 물가연동제를 채택한 배경은 다음과 같다.

1949년 무선통신법을 근거로 하는 수신허가료 명목의 수신료는 1970년대까지만 해도 BBC의 안정적인 재원조달 수단이 되었으나 1980년대 중반에 접어들면서 수상기 보급이 포화상태에 이르자 수입이 정체되기 시작하였다. 재정난을 해결하기 위해 BBC의 경영진은 수신료 인상을 주장하였다. 그 결과, 1988년부터 1996년까지 소매물가지수에 따라 탄력적으로 인상하는 물가연동제를 수신료 산정방식으로 채택함으로써 수신료를 지속적으로 인상하게 되었다.

그러나 수신료 인상은 다시 동결되는데, 1997년 이후 인플레이션을 억제한다는 취지에서 '5년 협정(five-year agreement)'을 통해 5년간 수신료 동결이 결정된다. 이에 대한 대책으로 BBC는 수익사업을 목적으로 하는 BBC Worldwide를 발족하여 수신료 외에 기타수입을 얻고자 하였다. 그리고 자사에 소속된 제작시설, 부설조직, 자료 등을 대여하거나 매각하는 방법으로 수익창구를 확대하여 경영난을 타개하고자 노력하였다.

이 후 수신료 산정방식은 또 한 차례 변화하여 2000년 4월 수신료를 3% 인상하고, 2007년까지 매년 물가상승률에 연동해서 1.5%씩 인상함으로써 향후 7년간 평균 2억 파운드에 달하는 추가 수입을 확보하는 정책으로 전환하였다. 수신료의 금액은 정부가 소매물가지수를 반영하여 결정하기로 하였다(탁재택, 2003). 그러나 BBC는 인상폭의 상승을 주장하며 '소비자물가 상승률+2.3%' 상승폭을 제안함으로써 논쟁을 촉진했다. 2005년 10월초에 '공공가치를 실행하기-BBC의 향후 재원(Delivering Public Value - the future funding of the BBC)'이라는 제목으로 발표된 BBC 제안서에는 1.5%를 2.3%로 인상하는 새로운 수신료 징수안이 필요하다는 내용을 담고 있다.

수신료 인상 요구의 타당성을 높이기 위해 BBC는 대대적인 구조조정과 경영합리화(송신부문 매각 등)를 추진하였으며 이 성과를 이유로 수신료 인상을 더욱 요구하고 있다. 그리고 BBC의 경제 기여도, 국제적인 명성, 영국 문화생활에서 차지하는 역할 등을 들어 수신료 체제의 정당성을 더욱 강조하고 있다(가디언, 2008). 그러나 물가연동제에 따른 수신료 인상안을 두고 최근에는 BBC에 대한 국민들의 신임이 약화되면서 인상요구를 위한 설득력이 떨어지고 있다. 따라서 영국의 물가연동제는 공영방송이 안정적이고 지속적인 발전을 보장받고 정치권과 상업적인 이해집단으로부터 독립된 위상을 재정립하기 위해 검토할 필요가 있다(정윤식, 2007).¹³⁾

13) 그러나 그동안 BBC에 대한 국민들의 두터운 신임과 지지는 최근에 변화를 보이기 시작하였다. 2008년 '가디언'이 조사한 바에 따르면 영국 국민 절반이 TV 수신료에 부정적인 것으로 나타났다. 즉, 공영방송 모델인 BBC의 주요 재원인 방송수신료(license fee) 납부에 대해 응답자의 41%가 수신료는 바람직한 재원 조달 방안이라고 대답했으나 37%는 그렇지 않다고 응답하였다. 또한 응답자의 47%가 공영방송의 서비스가 수신료 값어치를 제대로 하지 못하고 있다고 생각하는 것으로 나타났다. 이러한 시청자 인식의 부정적 변화는 그간 수신료 체제가 국민의 지지를 얻고 있다고 주장해 온 BBC측에게는 위기 상황으로 다가갈 것이다.

(2) 프랑스

최근 프랑스에서는 수신료 제도에 대한 새로운 논의가 진행되었다. 2008년 6월 25일에 프랑스 니콜라 사르코지 대통령은 공영방송에서 광고를 폐지하고 민영방송이 재원조달 역할을 할 것임을 선언하였다. 공영방송이 시청료에 매달려서는 안 된다는 기본원칙 아래 2009년부터는 공영방송 속의 광고를 단계적으로 폐지하여 2011년까지 완전 폐지를 이룬다는 것이다. 광고수익이 사라지면 연간 6억 5천만 유로에서 8억 유로의 손실이 예상되는데 이것을 앞으로는 인터넷 및 휴대전화 사업자에게 부담하도록 한다는 계획이다. 이 제안에 따르면 앞으로 인터넷 및 휴대전화 사업자의 매출에 0.9%의 별도 세금을 부과하여 연간 3억 7천만 유로의 재원 확보를 기대할 수 있다. 또한 민영방송 사업자는 공영방송의 재원을 지원하기 위해 연간 8천만 유로의 세금을 따로 부담하도록 하였다(연합뉴스, 2008). 민영방송 사업자의 광고 수입에 부과되는 세금은 재원으로 활용되어 프랑스의 2개 공영방송 채널(프랑스2, 프랑스3)에 자금을 제공할 예정이다(미디어와 디지털 정책보고서, 2008).

이처럼 프랑스는 공영방송의 역할을 명확히 하고 광고 비중을 줄이고 수신료 비중을 늘리되, 공영방송이 재원확보의 어려움을 겪지 않고 공영성을 강화하기 위한 대책을 내놓은 것이다.

〈표 4-3〉 프랑스 방송 산업 개혁 주요 내용

개혁과제	내 용
공영방송 광고 폐지	방송의 공영성 강화
공영방송 재정지원 강화	인터넷·휴대전화 사업자에게 0.9%를 추가과세해 그 재원을 공영방송 지원금으로 사용
대통령에게 공영방송 사장 임명권 부여	민간조직인 방송위원회가 가진 공영방송 사장 임명권을 정부로 이양

출처: 조선일보, '미디어그룹 키우기' 팔 걷은 프랑스, 2008.09.19

(3) 독일

① 산정기준

독일의 경우 KEF의 수신료 산정 기준은 공영방송사의 장기적인 재정수요 현황을 토대로 물가상승률을 고려하여 이루어진다. 방송집중과 방송재정 수요에 대한 기본적인 조사가 이루어지면 수신료의 적절한 수준을 정하게 된다(김승수, 2002). 이 때, KEF는 공영방송의 장기발전계획에 따른 재정신청을 심의하는 과정에서 '경제적이고 절약적인' 경영현황을 판단하기 위해 방송사의 재정 관리를 직접 감독할 수 있는 권한을 갖는다. 즉, KEF가 조사한 경영 실적과 재원필요액수를 가장 중요한 기준으로 삼고 수신료를 책정한다. 방송국가협정에서는 공영방송의 재정운영실태 조사와 재원 소요 심의를 위해 연방차원의 16개주 공동기구를 설치하도록 정하였고 이에 따라 방송국가협정 제1부 제2장 제13조는 수신료 산정에 있어서 객관적 기준을 마련하기 위해 KEF를 설립하여 권한을 부여한 것이다(성숙희, 2004).

② 수신료 산정 시 고려사항

수신료 수준을 정할 때에는 공영방송사의 경쟁력 유지 여부, 뉴미디어 발전에 따른 공영방송의 시설 확충 필요성, 투자비용의 확충 소요 예상액, 방송 요금의 징수 상태, 광고 수입액을 고려하여 산정한다. 또한 일반 물가 상승과 방송 특수 물가 상승(스포츠 방송권 가격 인상 등)을 수신료 책정 시 함께 고려하여 수신료 금액을 결정한다(성숙희, 2004).

③ 심의내용

수신료 결정을 위한 조사내용은 공영방송사의 광고수익을 포함한 예상 수익, 프로그램 제작비용, 인건비, 기타 비용 모두를 철저히 포함하여 검토한다(EBS, 2006). 독일연방헌법재판소는 KEF에 수신료를 다음과 같은 방식으로 산정할 것을 제시하였다(김상춘, 1994).

첫째, 공영방송사가 제작·편성의 자유를 보장하는 차원에서 필요한 경비를 산정한다.

둘째, 정부관리, 정치인, 방송사 직원의 참여를 배제한 자율적인 전문가 위원회에서 공영방송사가 낸 안을 검토한다.

셋째, 최종적으로 주지사 연석회의와 주 의회에서 수신료를 결정하되, 원안과 다른 안을 내거나 수정을 하려면 반드시 이유와 근거를 제시해야 한다.

KEF 위원들은 각 공영방송사들이 제출한 장기재정계획안 심의, 공영방송사들이 수신료 수입을 경제적으로 활용하였는가, 공공재원을 절약하여 사용하였는가를 심의한다. 주요 내용은 ① 방송재원수입(수신료, 광고료, 기타수입)의 현황과 발전가능성(예측), ② 인력관리비, ③ 프로그램 제작비 사용현황, ④ 시설투자비 및 자산관리, 부채 등으로 이루어진다(Conrad 1994, 6-7).

(4) 일 본

일본에서 수신료 월액은 국회가 NHK의 수지예산을 승인할 때 정한 금액으로 한다고 정하고 있다(안창현, 2005). 수신료를 산정할 때 인플레이션과 물가지수, 그리고 공공요금에 대한 국민의 반응과 정부 정책 등 여러 경제적 환경요인들을 고려하여 금액을 산정한다(성숙희,2004).

나. 결정과정

(1) 영 국

영국 수신료 제도 결정과정은 정부 주도의 3자 협상으로 수신료가 책정되는데 문화미디어스포츠부가 주도하고 재무성, BBC와 3자 협상을 통해 수신료 제도를 결정한다. 수신료를 결정해서 그것을 규칙에 포함시키는 권한은 문화부에게 있다. 문화미디어스포츠부¹⁴⁾는 BBC의 효율성을 검토하여

14) 문화부(Department for Culture, Media and Sport, ,DCMS)는 TV 수신료 수준을 설정하기 위한 방안의 일환으로 BBC가 달성할 수 있는 효율성 절감 관련 수준을 설정한다(방송위원회,2006).

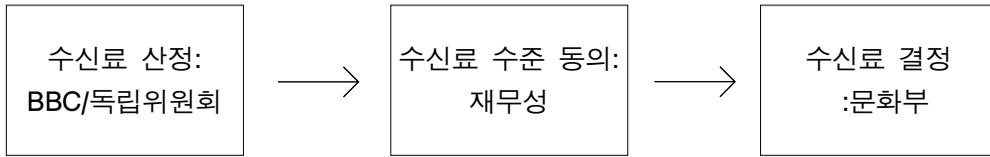
수신료 수준을 산정한다. 그러나 실제적으로는 3자간 협상으로 이루어진다. 협상대상이 되는 주체는 수신료 관장기구인 BBC가 포함되며, 재무성(the Treasury)의 동의가 필수적이다(정준희, 2005).

즉, BBC 수신료는 자체적으로 수신료를 산정하면 독립위원회의 검토를 거치고 정부를 거쳐 금액을 결정하게 된다. 이 때 수신료는 독립적으로 결정되는 것이 아니라 일정한 주기를 갖고 인상 여부가 정해진다. 문화미디어 스포츠부-재무성-BBC 3자간에 이루어지는 수신료가 협정되면 향후 7년간의 수신료가 결정된다. 최종단계에서는 수신료가 BBC 예산에 포함되어 정부 동의를 얻어야 한다(정보통신부, 2007).

수신료 책정과정에서의 특징은 첫째, 정부가 주도적인 역할을 한다는 것이다. 문화부장관 주도하에 BBC 경영위원회와 문화부장관이 수신료 운용 감독을 맡는다. 이 때 의회의 개입에 의한 직접적인 영향력은 없다. 둘째, 3자간 협상을 하지만 다른 국가에 비해 의사결정체계가 간소화되어 있다. 셋째, 5년마다 정기적으로 수신료를 검토하는 정기성을 띤다. 넷째, 의회가 수신료 결정과정에 참여가 배제되기 때문에 정부 주도로 수신료 책정을 원만히 하는 것이 가능하며 수신료 책정과정이 간소하다는 특징이 있다(정윤식, 2007).

수신료 제도는 정보획득의 자유 저해, 가구 구성원에 대한 고려 없이 가구당 징수하는 비합리성, 이용 채널에 상관없는 납부의무, 디지털 텔레비전이 수신료의 정당성을 약화시키는 것 등을 이유로 비판의 대상이 되어왔다. 그러나 여러 비판에도 불구하고 수신료 제도를 지지하는 입장이 여전히 대세이다. Peacock Committee, Davies Committee, 2001년 Ofcom 보고서를 통해 수신료 제도의 지지가 여러 차례 강조되어 왔다. 수신료 제도를 통한 자원 조달 방식의 이점으로는 다양성, 고품질, 교육, 혁신, 오락, 정보, 오리지널 제작, 다원주의, 접근성, 마이너리티 포용, 자유로운 접근 등이 언급되었고 또한 BBC가 광고와 정치적 압력에서 독립성을 유지하도록 한다는 것이 지지근거로 제시되었다(정보통신부, 2007).

[그림 4-1] 영국 수신료 결정 과정



(2) 독일

① 결정과정

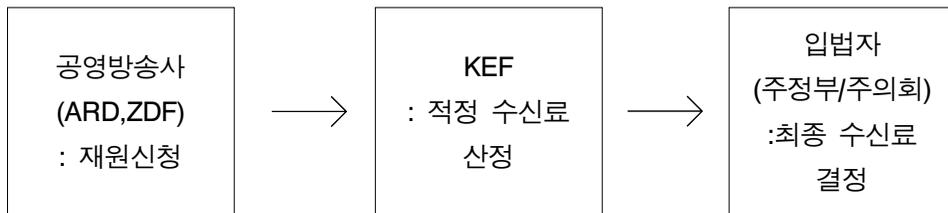
독일의 경우에는 공영방송사인 ARD, ZDF의 재정요구가 있을 경우 KEF (공영방송재정수요산정위원회; Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten)가 산정하고, 16개 주정부의 검토 및 주 의회의 비준을 거쳐 수신료가 책정된다. 수신료 금액을 책정하기 위해서 가장 먼저 KEF 전문가들의 조사가 이루어진다.

KEF는 ‘다양한 여론 형성과 보호’를 위해 방송 전 분야에서 다양한 목소리를 대변할 의무가 있으며, 전 국민이 시청할 수 있는 기술적 가능성을 제공해 줄 의무와 연계하고 있다. 의무이행을 위해서는 공영방송의 경영에 대한 전반적인 실태조사 권한을 가지며 경영전망 평가를 통해 수신료 금액을 산출한다. 그리고 회계, 경영, 법률, 방송기술, 세무 등의 비정치적 전문가들 (경제학자, 방송법학자 등) 16명을 KEF 구성원으로 하여 각 분야별로 공영방송사들이 수신료 수입을 경제적이고 효율적으로 활용하였는지, 공공재원을 절약하여 사용하였는지를 심의하게 된다. 또한 일반 물가와 방송특수 물가 상승을 고려하여 각 공영방송사들이 제출한 장기 재정 계획안을 토대로 수신료를 결정하는 권한을 갖는다.

독일 수신료 결정과정을 요약하면, 책정과정은 3단계로 이루어지는데 공영방송의 수요 신고(공영방송사들이 다음 방송료 회기를 위해 필요한 재원을 신청하는 과정) - KEF가 이것을 심사, 신청금액을 조사·평가하여 적절한 수신료를 산정한 다음 이를 주들의 방송위원회(16 개 주들의 방송정책 조정 위원회)에 추천 - 입법자가 최종적으로 수신료를 결정하는 과정을 거친다 (곽상진, 1998).

1994년 이전에는 정부에서 수신료를 결정하다가 이후에 정부가 결정권한을 갖는 것은 공영방송의 독립성을 훼손할 우려가 있다는 목소리가 높아졌고 헌법재판소는 이에 대해 위헌 판정을 내린 바 있다. 따라서 1994년부터는 KEF가 수신료 산정에 있어 독립된 기구로서의 절대적인 권한을 갖게 되었다.

[그림 4-2] 독일 수신료 결정 과정



② KEF 위원회 구성

KEF는 독립적 전문 위원회로 1975년 2월 20일에 창설되었다. 방송재정 국가협정 제 4조는 KEF 위원의 구성에 대해 법으로 규정하고 있다(성숙희, 2004). KEF 위원회는 비정치적 전문가들(경제학자, 방송법학자 등) 16명을 구성원으로 하여 총리가 임명한다. 그리고 위원 16명은 자신들 가운데 위원장 1명, 부위원장 2명을 선출한다. 이들의 임기는 5년이다. 심의위원은 연방 16개 주에서 각각 1명씩 파견된 회계·세무·경영 전문가를 비롯하여 방송법 전문가, 언론학자, 방송기술 전문가 등으로 구성된다(<표 4-4> 참조).

정부 관리나 현역 의원, 공·민영 방송사 또는 방송 관련기업과 관련된 사람은 심의위원 자격에서 제외된다(KBS, 2008). 심의위원 자격 제외대상을 살펴보면, 16개주 헌법기관(입법부, 행정부)의 의원이나 공무원, ARD 회원사와 ZDF, 도이칠란트라디오, 독일문화채널 아르테(Arte), 민영방송의 이사 및 직원, 방송관계 유관기업 관계자를 비롯하여 KEF 업무를 수행하는데 있어 개인적인 이해관계가 연관된 사람은 위원회 구성원으로서의 자격이 없다. 1988년까지 KEF 위원의 2/3 이상을 주정부와 주의회, 주회계원의 고위 공직자들이 차지하고 있었지만 ‘방송의 자유’를 침해할 여지가 있다는 문제점이 제기되어 1988년 이후 주정부와 주 의회의 관계자들은 위원에서 제외되었다

(성숙회, 2004). 이처럼 KEF가 정치적 영향력에서 벗어나 독립적인 기구로 기능할 수 있도록 구성원의 자격을 정치적으로 중립적인 인사로 엄격하게 정하고 있다.

KEF를 운영하기 위한 재원은 ARD(48.7645%), ZDF(48.7645%), 도이칠란드 라디오(2.471%)가 각 부담한다.¹⁵⁾ 연간예산계획은 16개주 주정부 총리실 매체 담당관 회의에서 동의를 얻어야 한다(성숙회, 2004).

〈표 4-4〉 KEF 구성

KEF 위원	조직구성	분과별 업무내용	책임자
<ul style="list-style-type: none"> - 회계 및 경영자문 분야의 전문가(최소 3명), - 인사문제나 투자 및 경영 합리화에 전문 지식이 있는 경제인(2명), - 방송법 전문가로 판사 임명 자격이 있는 사람(2명), - 언론경제와 언론학 전문가(3명), - 방송기술 전문가(1명), - 회계원에서 임명한 사람(5명) 	제 1분과	공영방송의 수입 및 재정 조정에 대한 조사심의	분과위원장 각 1명
	제 2분과	인력관리에산에 대한 조사심의	
	제 3분과	프로그램제작비용에 대한 조사심의	
	제 4 분과	운영경비, 투자비용, 자산, 은행융자에 대한 조사심의	
	제 5분과	조사방법과 경제성에 대한 조사	
	특별분과위원회	필요에 따라 구성함	

출처: 성숙회(2004) 내용을 토대로 표로 구성함

③ KEF 역할

독일 수신료 결정과정에서는 KEF가 중요한 역할을 담당한다. KEF는 공영방송의 예산현황과 경영상태를 근거로 수신료 인상여부를 결정한다(KBS,

15) 공영방송사 수신료 제도 결정제도 개선 방안(성숙회, 2004).

2008). 즉, 방송사(ARD, ZDF)들이 신고한 재정수요 내용을 심사하고, 이를 기반으로 적정한 요금을 산정하는 역할을 담당한다. KEF의 수신료 조사심의 업무를 위해 ARD의 각 지역 공영방송사와 ZDF, 그리고 독일공영라디오 방송사(DeutschlandRadio)는 각각 경영자료를 KEF에 의무적으로 제출해야 한다. KEF도 독자적으로 공영방송의 경영 및 투자 현황에 관한 상세한 자료를 요구할 수 있는데, 이러한 KEF의 조사심의 과정에는 공영방송의 공동참여와 방송사의 의견 제출도 가능하다. 최소 2년 주기로 발표되는 KEF 정기보고서는 일반에 공개되기 이전에 공영방송사와 주정부에 발송하여 의견수렴을 거치도록 하고 있다(KBS, 2008).

KEF의 특징을 살펴보면, 첫째, KEF는 정치적으로 독립된다. 이 기관은 정치권의 영향력을 배제할 수 있는 독립적인 성격을 가지면서도 합리적인 수신료 결정체계를 갖추고 있기 때문에 KEF가 갖는 권한과 역할은 우리의 현행 수신료 제도를 보완하는데 도움이 될 수 있다(성숙희, 2004).

둘째, KEF는 방송의 다양성과 전 국민의 보편적 서비스를 이루기 위해 노력하는 과정에서 수신료 인상을 임의로 책정하는 것이 아니라 ‘경제성과 절약성’이라는 경영원칙에 근거하는 합리성을 지니고 있다. 그리고 KEF는 재정전문가들로 구성되어 있기 때문에 헌법재판소의 신뢰를 받고 있다.

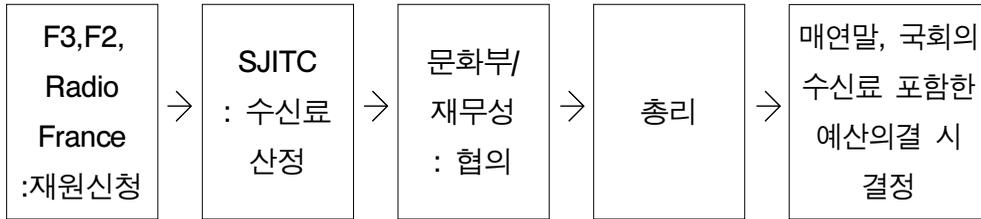
셋째, 임무 수행을 위해 KEF가 갖는 권한은 독일헌법재판소의 판결로 부여된 것이기 때문에 KEF 결정은 법적 강제권을 지닌다.

(3) 프랑스

독일과는 다르게 프랑스에서는 세금액이나 징수방법 등에 국회가 개입한다. 1974년에는 방송법 개정을 통해 수신료 징수에 대한 허가권과 수신료 배분에 대한 인준권을 국회에 부여하였다(성숙제, 2005). 즉, 수신료 책정 및 결정 과정에서 국회의 권한이 강화되며 공영방송사가 수신료 결정의 주체가 되지 않는 특징이 있다. 수신료 금액은 F3, F2, RadioFrance등이 필요한 재정을 요구 → SJTIC¹⁶(공영방송 재정산정 및 조정위원회/총리 소속)가 금액을 산정 → 문화부·재무성 협의 → 매 연말 국회의 수신료를 포함한 예산 의결 시 결정 단계를 거친다(오성일, 2003).

16) SJTIC(총리소속): 신문·방송 정책 조정, 광고 규제, 방송법 개정 담당

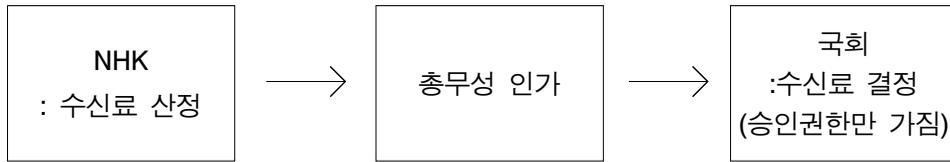
[그림 4-3] 프랑스 수신료 결정 과정



(4) 일 본

일본의 경우 NHK의 예산 규모에 따라서 수신료 수준이 간접적으로 결정된다(정보통신부, 2007). 수신료 책정은 NHK의 예산과 같은 과정을 통해 이루어진다. NHK가 수신료를 정해 총무성에 제출하면 총무대신의 의견을 첨부해서 국회에 제출한 뒤, 국회에서 논의를 거쳐 수신료가 결정된다. 다시 말하면, NHK 산정 → 총무성 인가 → 국회가 차년도 NHK 예산 승인 시 수지예산에 포함 결정 과정을 거쳐 수신료 금액을 결정한다. 수신료에 대해 제 38조에서는 수신료의 월액은 국회가 NHK의 수지예산을 승인할 때 정한 금액으로 한다고 규정하고 있다(안창현, 2005). 국회는 직접 수신료를 결정하는 것은 아니라 수신료 승인 권한을 갖고 있기 때문에 간접적으로 영향을 미치게 된다. 이것은 정치적 영향에서 벗어나 NHK의 독립성을 보장하기 위한 노력이라고 볼 수 있다. 한편 2007년에 총무성은 NHK의 수신료 제도에 관한 연구회를 설치하였다. 총무성의 수신료 연구회는 수신료 산정에 있어서 가구/사업소의 수 등에 대한 기초적인 데이터 활용문제, 수신료 제도 등을 검토하는 역할을 담당한다(안창현, 2007). 연구회 설립의 실질적인 목적은 NHK에 수신료를 인하하도록 압력을 가하려는 의도가 있었지만 NHK와의 마찰로 갈등을 빚기도 하였다. 연구회는 수신료 체계의 개선을 요구하므로 NHK의 수신료 산정방식에도 계속된 영향을 미칠 것으로 보인다.

[그림 4-4] 일본 수신료 결정 과정



〈표 4-5〉 주요 공영방송사 수신료 제도 비교

	영국	독일	프랑스	일본
수신료성격	수신 허가료	목적세	조세	특수 부담금
수신료 징수 근거	2003 Communication Act	방송수신료 국가 조약	방송법 제53조('86)/각령 제82-971호 ('82.11.17)	방송법 제 32조
수신료 징수기관	Capita	GEZ (시청료징수센터)	재무부 수신료과 (75년부터 징수)	NHK 시청자 총국의 영업국
수신료 금액 결정	BBC및 독립위원회 산정→내무장관이 재무장관의 동의를 얻어서 결정 ⇒정부-재무성-BBC *소매물가지수(RPI)에 따른 연동제('88~) *디지털 경비조달과 관련한 연도별 차등 인상제('96~)	ARD, ZDF 재정요구 →KEF 산정→16개 주정부 검토 및 주의회 비준 (KEF가 중요한 역할)	F 3 , F 2 , Radio France 등 재정요구 →SJTC 산정→문화성-재무성 협의→총리→매 연말 국회의 수신료 포함한 예산 의결 시 결정	NHK가 수신요금 예산안을 제출→의회와 내각의 승인
수신료 면제	75세 이상 노인-'free over 75 license' (시각장애인은 50%할인)	공공기관, NATO병력, 저소득자, 시청각 장애인, 공적 생활이 어려운 신체 장애인, 양로원, 요양소 (인터넷TV는 2004년 말까지면제)	관공서, 국립학교, 65세 이상 노인, 80%이상 중증 장애인	전액면제 반액면제 아동복지시설, 생활보호시설, 생활보호대상자, 극빈자, 사회복지시설, 재해피해자
미납에 대한 벌칙	형사처분, 최고 1천 파운드 벌금형	1개월 내 미등록, 6개월 이상 체납 시 최대 2,000마르크 벌금(실제 처벌사례 별로 없음)	미납자는 30%과태료 →6개월 이후 강제징수 등 모든 법적 조치 가능	NHK방송수신규약에 따름→계약상 부정, 면제사유 소멸 시 미신고는 2배할증/3분기 이상 연체는 1기당 2% 연체이자 할증

출처: 국가별 수신료 제도 비교. KBS 해외 방송정보. 7-17(오성일, 2003).

다. 수신료 배분 및 사용

(1) 영 국

징수된 수신료는 1차로 정부의 종합 재정(Consolidate Fund)으로 편입된다. 해당 회계연도 예산 조정법(Appropriation Act)에 따라 문화미디어스포츠부(DCMS)에 대한 표결을 거친 뒤 BBC로 이관된다(정보통신부, 2007).

그러나 최근 수신료 배분을 두고 논쟁이 벌어지고 있다. 수신료를 BBC가 독점할 것이 아니라 공공서비스 방송사들이 나누어 써야 한다는 주장(top slicing)이 제기되고 있다. 영국은 BBC 이외에도 Ch4 등이 공공방송의 성격을 지니고 있다. 따라서 이들 방송사에서는 수신료 재원을 분할하자고 요구하고 있는 것이다.

BBC에서 수신료의 사용처에 대한 규정이 별도로 정해져 있지는 않는다. 다만 BBC 칙허장이 기술하는 BBC의 목적과 활동에 관한 규정에 따르며, BBC 협정서 전반에 BBC의 '책무'형태로 상술되어 있다. 특히 10장 'BBC의 재원'에서 정한 원칙을 따르도록 하고 있다.

- BBC1, BBC2 (50%)
- 지역 TV 및 라디오 (15%)
- 네트워크 라디오(12%)
- 디지털(BBC3, BBC4, BBC News 24, BBC Parliament CBBC, CBeebies) (10%)
- 전송 비용 및 수신료 징수(10%)
- BBC Online, Ceefax, 상호작용 콘텐츠(bbc.co.uk 및 BBCi) (3%)

BBC 수신료 수익은 홈서비스(Home Service)영역에 사용된다. 홈서비스를 제공하는 모든 채널들의 관리, 프로그램 제작/편성·발주, 기술/설비/건물투자, 텔레비전 신호의 전송 등을 위해 BBC는 공공서비스 방송기구로서의 역할을 이행하도록 수신료를 사용해야여 한다. 사용처에 대한 검토는 BBC 경영위원회가 일차적으로 관리하며 문화부 장관이 경영위원회가 제출하는 연간 보고서에 대해 회계감사를 철저히 했는지, 수신료가 BBC 홈서비스의 목적에 맞게 사용되었는지를 판단한다(정준희,2005).

BBC는 수신료 수입 사용내역을 위와 같이 보고하였다(BBC News, 2005).

(2) 독일

수신료 배분은 ARD(10개 주 방송국 배분), ZDF(라디오 몫을 뺀 금액의 3%), 도이칠란트라디오에게로 이루어진다(오성일, 2005).

수신료 사용처에 대해서는 온라인 방송 진입으로 인한 문제가 이슈로 등장하였다. KEF 조사에 의하면 방송국가협정에서는 인터넷 방송에 전체 연간 예산의 0.75%를 지출하도록 정해져 있는데 2004년에서 2008년까지의 조사결과, ARD는 0.84%, ZDF는 0.9%, 그리고 도이칠란트라디오는 0.81%를 지출한 것으로 나타났다. 방송국가협정에서 정하고 있는 것보다 3,400만유로가 더 지출된 것이다. 이에 대해 공영방송사측은 온라인 방송을 위한 지출을 정확히 계산할 수 없으며 KEF측도 알 수 없기 때문으로 설명하였다(최은희, 2007).

(3) 프랑스

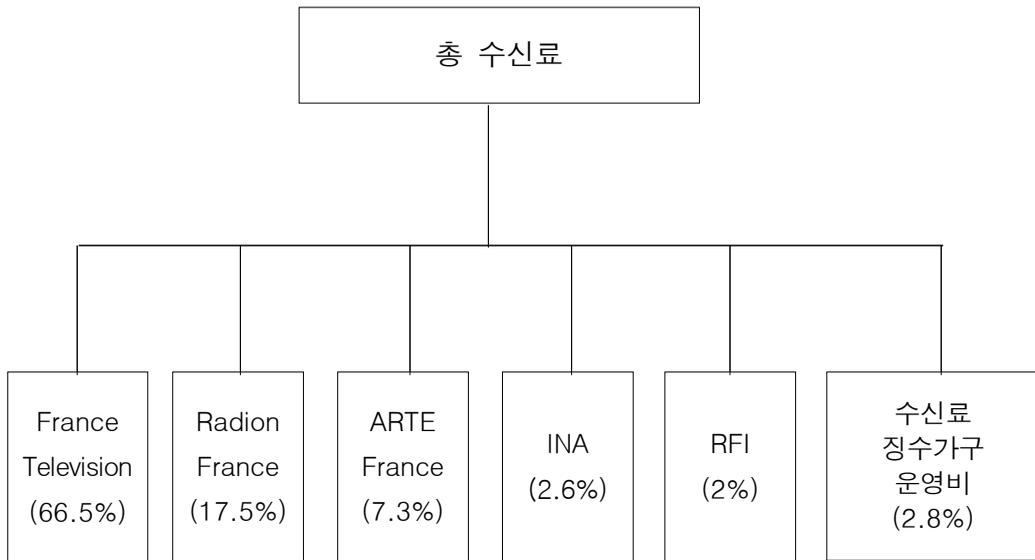
프랑스 수신료 배분의 특징은 다수 공영방송사에게 배분된다는 점이다 단순히 텔레비전 방송사에만 배분이 국한되는 것이 아니라 공영방송 전체를 위해 사용된다. 수신료 배분은 France Television(F2, F3, F5), RadioFrance, RFO, ARTE, INA, RFI에 각 나누어지는데 France Television이 수익의 상당 부분을 얻는다¹⁷⁾. 2004년에 프랑스가 거둬들인 시청료는 모두 23억 유로(한화 3조원)이고, <그림 4-5>의 비율로 골고루 배분되어 사용되었다(미디어 오늘, 2006).

2005년 2월 12일에 최종 개정된 1986년 방송법 제 53조에서는 국회의 권한을 확인할 수 있다. 내용을 살펴보면, “매년, 예산회계법 의결 시, 의회는 하원과 상원이 재정위 보고서에 따라 공영방송사 간의 수신료 배분을 승인한다. 또한 공영방송사들의 상황과 경영에 대한 보고서가 예산 회계법에 첨부되어야 한다. 이 보고서에는 각 기구의 중장기 발전 계획서의 실행이 자세하게 기술되어 있어야 한다. 특히 France 2, France 3, France 5의 자체 수입, 그리고 예상 수입/지출에 관한 정보가 들어 있어야 한다.”라고 되어 있다.

17) France 2,3,4,5(프랑스 텔레비전 방송사), Radio France(공영 라디오 방송사), ARTE(프랑스와 독일의 합작 문화채널), RFI(국제 뉴스 전문 라디오), INA(영상자료원)

여기에서 주목할 점은 국회는 수신료 배분에 관한 승인권만을 가지고 있으며 전체 공영방송 기구에 대한 수신료 배분권은 정부가 가지고 있다는 점이다. ‘정부’는 총리실 산하 방송정책 입안 기구인 ‘미디어발전국(DDM)’과 주무부서인 ‘문화/커뮤니케이션부’, 그리고 ‘기획예산처(Ministrere du Budget)’를 지칭한다. 통상적으로 이들 사이의 협상으로 수신료 배분이 이루어진다 (성육제, 2005).

[그림 4-5] 프랑스 수신료 배분



출처: France Television

〈표 4-6〉 국가별 수신료 배분 및 사용처

구 분	배 분	사 용 처
영 국	BBC 100%	BBC1, BBC2 지역 TV 및 라디오 네트워크 라디오 디지털텔레비전 채널 전송 비용 및 수신료 징수 BBC Online, Ceefax, 상호작용 콘텐츠(bbc.co.uk 및 BBCi)
독 일	ARD 79.2% ZDF 20.8% 도이칠란트라디오	-
프 랑 스	France Television 65.7% Arte France INA Radio France RFI RFO	프로그램 편성/송출/제작 인건비 등의 기타 지출
일 본	NHK 100%	프로그램 제작, 송출/수신계약, 징수/수신서비스활동/홍보활동/조사연구/ 사업관리 등

(4) 일 본

NHK는 사업수익의 대부분인 수신료를 자체 관리하여 사용한다. 주된 사용처는 프로그램 제작·송출, 수신계약과 징수 등이다. 방송 프로그램의 제작과 송출을 위해 총 지출금액의 74.8%에 해당하는 5,003억 엔을 사용하였다(2005년 기준). 이를 자세히 살펴보면 국내방송 프로그램 제작 및 송출(73.0%), 국제방송 프로그램 제작 및 송출(1.7%) 수신계약 및 수신료 징수(12.3%), 수신서비스 활동(1.1%), 홍보활동(0.8%), 프로그램 및 방송 기술에 대한 조사연구(2.9%), 사업관리(4.5%), 재무비·특별지출·예비비(3.7%)로 각 사용된다(안창현, 2005).

라. 지상파 방송사의 디지털 전환과 수신료 인상

공영방송 수신료는 방송의 공공성과 자율성을 확보하기 위한 필수 요소이다. 방송사 수익 중 광고수입이나 기타수입이 차지하는 부분이 증가할수록 방송의 공공적 성격은 약화될 수 있다. 게다가 최근에는 경쟁 미디어가 증가하고 있으며, 방송의 디지털 전환이 이루어지는 시기이므로 그동안의 수신료 책정 방법은 현 상황에 적합하도록 변화할 필요가 있다. 왜냐하면 디지털 방송 전환에 드는 비용을 고려하면 수신료 책정 방식도 달라질 수밖에 없기 때문이다. 따라서 방송의 디지털로의 전환에 따라 공영방송에 필요한 재원을 어떻게 조달할 것인가를 생각해보아야 한다.

외국의 공영방송사들은 디지털 전환 비용의 일부를 수신료 인상을 통해 충당해왔다. 그러나 수신료 산정방식 변화에서 주의할 점은 재원 확보가 중요한 문제인 것은 분명하지만 무조건적인 지원과 사회적 합의가 부족한 상태에서의 수신료 인상은 국민들에게 반감을 살 가능성이 있다는 것이다. 우리나라와 일본의 경우는 '납부거부운동'을 이미 경험을 한 적이 있으므로 더욱 그러하다. 따라서 수신료 인상에 관한 논란을 어떻게 해결하고 산정방식을 새롭게 규정할 것인지에 대한 고민이 필요하다.

공영방송의 디지털 전환 비용은 국고지원, 수신료 인상, 중간광고 도입 등의 방법이 있다. 그리고 디지털 전환 비용에 대한 부담은 주체에 따라 소비자, 방송사, 국가로 나누어 생각할 수 있다(정인숙, 2007).

(1) 영 국

영국은 2012년 디지털 방송 전환완료율을 예정하고 있으며 세계 최대의 디지털 보급률을 보이고 있다. Ofcom(2007)은 “공공서비스방송 연간보고서”를 통해 디지털 전환으로의 목표가 기존 공공서비스 방송을 지속적으로 확대하는 것임을 강조하고 있다. 보고서는 디지털 전환이 이루어진 이후에도 공영방송이 갖는 성격은 그대로 이어져야 하며 공영방송의 디지털화의 궁극적인 목적은 공영성 강화에 있음을 나타내고 있다(정인숙, 2007). 영국 수신료 산정방식은 물가연동제를 따르는데, 이것은 디지털 전환 재원 확보 방안¹⁸⁾에도

18) 디지털 전환에 드는 비용은 앞의 15페이지 수신료 산정방식에서 함께 설명하였다.

그대로 적용되어 수신료 인상을 합리화 하고 있다. 따라서 정기적으로 디지털 수신 현황을 정확히 집계하여 DTV보급률에 대한 통계기준을 체계적으로 마련하고 있다. 그러나 수신료 인상이 물가연동제만을 그대로 따르는 것은 아니다. 왜냐하면 방송관련 비용의 증가 비율이 물가와는 차등을 보이기 때문이다. 1988년에는 피코크위원회의 건의로 전년도의 소매물가지수에 따른 연동 인상제를 도입하여 1996년까지 시행하다가 1996년 12월 디지털 경비 조달과 관련, 연도별 "차등인상제"를 도입하였다. 1997년 이후 인플레이션을 억제한다는 취지에서 수신료가 동결되었다가 2000년 4월 수신료를 다시 3% 인상하고, 2007년까지 매년 소매물가지수에 1.5%를 더해 인상하였다(성숙희, 2004).

이처럼 기본적으로는 물가연동제가 추진되지만, 상황의 변화에 따라 변동 폭을 조정할 수 있도록 하고 있다.

(2) 독일

독일은 디지털 방송의 수신에 대해서는 '디지털 수신료'에 대한 규정을 신설하고 있다(한국방송광고공사, 2006). 그리고 재원확보를 위해 연 2,760만 유로(414억 원)를 인상할 계획이다. 독일연방정부는 오는 2010년까지 지상파를 포함한 방송전송로의 디지털 전환을 완료할 계획이다. 디지털 전환은 인구밀집지역을 중심으로 진행하고 있으며 디지털 전환에 따른 비용은 수신료를 기초로 할 것임을 분명히 하고 있다. 이를 위해 공영방송사들의 수신료 인상액을 산정하는 KEF가 지상파의 디지털 전환 비용을 산정한다. 현행 수신료 회기(2005년 4월 1일~2008년 12월 31일)동안 공영 ARD 9개 방송사에 대해서는 연간 1,840만 유로(약 220억 원), 그리고 ZDF를 위해서는 연간 920만 유로(약 110억 원)가 디지털 전환 비용으로 수신료 비용에 포함되어 있다(임혜경, 2007).

2008년 초, KEF는 공영방송 수신료를 2009년 1월 1일자로 월 17.98유로로 인상할 계획이라고 밝혔다. 이것은 현행 수신료보다 95센트 인상된 수준이다. 주정부에서는 다음 수신료 인상 기간 동안에 적용되는 공영방송 수신료에 대한 새로운 법적인 규정이 만들어 지지 않은 상태이므로 지난 번 수신료 책정 절차와 동일한 방식으로 금액을 산정하였다. 절차는 방송사에서 KEF에

2009년부터 2012년까지 들어가는 예산을 정해서 KEF에 신청 → KEF에서는 절감할 수 있는 부분들을 고려 → 희망 수신료 인상금액인 1.44 유로에서 적절하다고 생각하는 수준인 93센트로 인상 조정 → 조정안에 대해 방송사와 주 정부의 합의 과정을 거쳤다(KBI, 2008.1.28).

(3) 프랑스

프랑스는 디지털 전환에 따라 수신료를 매년 2.5% 인상할 계획이 있음을 발표하였다.

이와 같이 유럽 국가들은 디지털 방송 전환에 따른 비용을 충당하기 위하여 수신료 인상을 사회적으로 수용하고 있다.

(4) 일본

일본은 우리나라보다 1년 여 앞서서 2011년 7월 24일까지 디지털 방송으로의 전환을 완료할 예정이다. 도쿄, 오사카, 나고야 등 주요 대도시는 우리나라보다 늦게 지상파의 디지털 전환을 시작하였으나 우리보다 앞선 시점으로 종료일을 발표하여 디지털 전환으로의 강한 의지와 적극성을 보이고 있다(정인숙, 2007). 그러나 유럽과는 달리 우리나라와 일본에서는 수신료 인상에 대한 거부감이 강하기 때문에 디지털방송으로의 이행에 따른 수신료 인상을 위한 사회적 합의를 얻는데 어려움이 있다. 오히려 수신료는 공공프로그램을 지원하기 위한 것이므로 제작비가 많이 드는 프로그램을 축소하여 오히려 인하하라는 요구가 강하다. 따라서 일본 NHK는 유럽 국가들과는 반대로 수신료를 오히려 10% 인하하는 방안을 검토하여 왔다. 그 결과, 지난 10월 14일, NHK 경영위원회는 수신료 10%환원을 선언함으로써 “2012년부터 수신료 수입의 10% 환원¹⁹⁾을 실행한다”는 내용으로 경영위원회가 이 안을 최초로 의결하였다. 의결된 경영계획에서는 다음의 방법으로 수신료 수입 확보를 목표로 하고 있다(NHK 경영위원회, 2008).

19) 경영위원회는 ‘환원’이라는 것의 의미가 프로그램의 내용 등을 통한 간접적인 환원이 아니고 수신료의 삭감을 통한 ‘환원’이라는 것을 분명히 밝혔다.

- 수신료 징수율을 2007년도 말의 71%에서 2011년도에는 75%로, 5년 뒤인 2013년도에는 78%로 점차 높여나간다.
- 수신료의 방문수금을 폐지하고 수금을 담당했던 직원들을 미지불자에 대한 대책 사업에 투입한다.
- 2006년부터 실시하고 있는 재판소를 통한 지불 독촉 시스템을 대폭 확대해 나간다.

이러한 목표가 실현될 경우, 2013년도에는 7천억 엔을 넘는 수신료 수입을 기대할 수 있다. 지상파 디지털 방송으로의 완전 이행에 따라 660억 엔의 추가 부담이 예상되지만 이와 같은 전략을 통해 2011년도에는 126억 엔의 흑자 경영으로 전환시킨다는 목표이다. 이러한 목표가 경영위원회가 제시하고 있는 10% 환원의 근거이다.

4. 수신료 징수방식

가. 수신료 징수 기관 및 방법

(1) 영 국

영국에서 수신료의 징수는 가구를 단위로 하여 이루어진다. 징수기관은 종전에는 정부가 수신료를 수납하고 경비를 뺀 나머지를 BBC에 교부하는 방식이었으나 1949년 무선통신법을 개정한 1990년 방송법 제173조 3항에 의해 BBC가 직접 관장하는 방식으로 변화되었다. 징수는 우정공사(Post Office)의 자회사인 TVL(Televison Licensing)에 위탁하다가 1999년 4월부터는 7년 계약으로 Envision에 징수를 위탁하였고 BBC는 Envision의 활동 전반을 감사하는 기능을 하였다. 이후 2002년 7월부터는 수신료 수납업무를 민간회사인 '캐피타(Capita)'에 위탁하여 수상기의 판매업자나 임대업자는 고객의 주소와 성명을 통보하도록 하였다. 수신료 징수를 사기업에 위탁하는 것은 하나의 실험이기 때문에 한때 그 성과가 주목되기도 하였다. 캐피타와의 계약기간은 10년이며 BBC는 총 6억 6천만 파운드를 징수비용으로 지불한다. 이것은 이전과 비교하면 40%절감된 수준이다(김승수, 2002).

징수방법을 살펴보면, 징수 대상이 되는 수신기기는 TV수신의 정의에 따라 텔레비전 프로그램 수신에 가능한 모든 기기가 해당된다. 텔레비전, VCR, 셋톱박스, 방송 수신을 위한 PC튜너카드 및 유사기기가 모두를 포함한다. 그리고 종전에는 영국 이외의 지역의 방송을 수신하는 경우에는 수신면허가 필요하지 않았지만 2003년 Communication 법이 제정된 이후부터는 수신 출처에 상관없이 TV 수신료를 납부하도록 되어있다(정보통신부, 2007).

영국 정부가 발표한 BBC 칙허장에서는 수신료는 앞으로 10년 동안 계속 징수할 것임을 선포하고 있다. 칙허장에 따르면, 수신료는 완벽한 것은 아니지만 가장 좋은 재원 조달 모형이며 가장 많은 지지를 받는 재원이라고 설명하고 있다. 따라서 수신료 수준을 정하고 징수방식을 개선하기 위한 노력을 다짐하고 있다. 또한 급속한 기술발전과 디지털 전환에 따라 수신료 징수 원칙에도 변화가 필요함을 내비쳤다. 따라서 2016년 이후에 수신료를 보완하거나 대체할 수 있는 새로운 재원 조달 방식을 고민하기 위해 두 차례 조사기회를 갖기로 예정하였다(방송위원회, 2005).

(2) 독일

독일은 ‘방송수신료 국가조약’에 의거하여 방송수신기를 통해 방송을 수신할 준비가 되어 있는 자에게 기본료와 TV 수신료를 지불하도록 하고 있다. 징수대상이 되는 수신기기는 3가지다. 첫째, 라디오 수상기에 부과하는 기본요금 둘째, 텔레비전 수신료 셋째, 텔레비전을 수신할 수 있는 인터넷 컴퓨터 요금이다. 2007년 1월부터 인터넷 컴퓨터 요금을 수신료 징수에 포함시키기 시작하였는데 이 요금은 PC, 노트북, PDA, 이동 통신 등 방송 수신이 가능한 모든 단말기에 부과된다(임혜경, 2006).

‘PC수신료’는 2005년 4월 1일에 개정·발효된 독일수신료국가협약(Rundfunkgebuehrenstaatsvertrag)에서 인터넷 접속을 통한 방송프로그램 수신에 가능한 PC에 방송수신료를 부과하도록 정한데 따르고 있다. 법으로 명시된 이후부터 수신료에 포함되어 징수되고 있어 수신료 증가액은 올해에만 1,200만 유로가 예상되고 있으며 내년에는 2,200만 유로가 증가할 전망이다²⁰⁾(KBS, 2008).

20) 이에 대한 정재계의 반발이 심했다. 독일상공회의소(Deutsche Industrie-und Handelskammer)

그러나 최근 독일에서는 ‘PC 수신료’를 두고 찬반 논란이 일고 있다. ‘PC수신료’를 두고 PC 보유여부만으로 수신료를 부과하는 것은 위법이라는 판결이 나오고 있어 이 규정에 대한 법적 타당성이 재검토되고 있다(서명준, 2008). 시청료징수센터(Gebühreneinzugszentrale, 이하 ‘GEZ’)와 공영방송사는 PC 수신료를 인정하자는 입장이다. GEZ는 앞으로 멀티미디어에 대한 수신료 징수를 확장할 방침인 것으로 알려져 있다. 그러나 독일 현 연립정부 집권당인 기민당(CDU), 자민당(FDP), 독일 상공회의소, IT·경제단체 등은 정 반대 입장이다. 이들은 PC 수신료 징수의 실효성에 의문을 제기하고 수신기당 수신료 부과는 시대에 맞지 않는 제도라고 비판하고 징수방식을 가구/사업체당 부과로 전환해야 함을 주장하고 있다. 따라서 공영방송사와 GEZ의 PC수신료징수범위 확장 의도에 반대를 표하고 있어 이들 간의 갈등이 고조되고 있다.

모바일TV 수신료 규정은 GEZ가 2007년 1월 1일부터 인터넷을 할 수 있는 모든 컴퓨터와 방송을 수신할 수 있는 모바일(Universal Mobile Telecommunications System, UMTS) 기능이 있는 휴대폰, DVB-H(Digital Video Broadcasting Handshelds) 휴대폰에 대해서도 수신료를 징수할 것이라고 발표하면서 비롯되었다. GEZ는 컴퓨터의 경우 방송을 수신할 수 있는 TV-OUT이나 DVB-T 카드를 설치하지 않았더라도 언제든지 이런 장치를 설치해 TV수신이 가능하기 때문에 수신료 징수 대상에 포함시켰다. 모바일 TV 수신료를 두고 GEZ는 수신료 적용 조항을 구체적으로 설정하였다. 예를 들어 집에서 텔레비전 수신료를 지불하는 사람들은 자신의 모바일 휴대폰이나 인터넷 서핑을 할 수 있는 컴퓨터에 대해 수신료를 추가로 내지 않아도 된다. 그러나 모바일 휴대폰이 직업상 사용된다면 그 모바일 사용자는 수신료를 따로 지불해야 한다. 현재 독일의 공영방송 수신료는 라디오 청취료가 월 5.52유로(약 6,000원), 텔레비전 수신료는 월 17.03유로다. 텔레비전 수신료에는 라디오 청취료가 포함되어 있다. GEZ는 새로 실시되는 수신료 규정을 적용할 경우 수신료 증가액은 2007년 200만유로, 2008년 1,200만 유로, 2009년 2,200만 유로 정도가 증가되고 디지털 텔레비전 방식으로 완전 전환되는

와 독일수공업중앙협회(Zentralverband des Deutschen Handwerks)는 중소기업과 자영업자들의 피해를 크게 우려했고, 보수여당인 기민/기사당(CDU/CSU)과 자유주의적 야당인 자유민주당(FDP)도 모든 수신기에 방송수신료를 일괄적으로 부과하는 것은 부당하다고 밝혔다. 이를 전후하여 수신료 징수센터의 폐지 주장도 이미 여러 차례 제기된 바 있다.

2010년에는 3,000만 유로가 징수될 것으로 예상하고 있다. 그리고 전송 기구에 대한 수신료 부과를 위해 2007년부터는 수신료를 부과할 수 있는 대상을 라디오나 텔레비전에서 ‘방송 수신에 가능한 새로운 기구(neuartigen Rundfunksempfangsgerate)’로 명칭을 변경하였다(KBI, 2006).

독일의 수신료 징수는 가구를 단위로 이루어지며 징수 담당은 방송재정 수요조사위원회(KEF)가 맡아서 공영방송사의 광고 수익을 포함한 예상 수익, 프로그램 제작비용, 인건비 등을 검토한 뒤에 수신료를 결정하여 징수한다. 이전의 징수기관은 원래 우체국으로 정하였다가 1976년에 공영방송 ARD, ZDF, 제3방송 그리고 Deutschlandradio에서 공동으로 설립한 조직인 시청료 징수 센터(GEZ)에서 공영방송 시청료 징수를 담당하는 것으로 바뀌었다. 관리기구가 독일 우정국에서 공영방송이 세운 징수센터로 옮겨진 배경은 방송 관련 관리가 연방정부가 아닌 주정부에서 이루어지고 있기 때문이다. 독일에서 통신 관련은 연방정부에서, 방송 관련은 주정부에서 관리 감독하고 있기 때문에 주정부에서 관리하는 방송사의 시청료를 연방정부의 관리 기구에서 징수하는데 따르는 주도권 분쟁을 해결하기 위해 시청료 징수센터가 마련된 것이라고 볼 수 있다. GEZ가 설립되면서 시청료 운용은 각 주정부의 공영방송사에서 하고 있으며 GEZ와 관련한 규칙이나 법령은 주정부에서 맡아서 하고 있다.

(3) 프랑스

프랑스는 1986년에 방송법 제53조에 수신료 징수근거를 마련하였다. “수신기 소유자는 소유 후 즉시 그 사실을 신고하고, 수신기에 대해 사용권료를 매년 일괄 선불”하도록 규정하여 엄격하게 수신료 징수를 관리하고 있다. 이 때 금액은 국회가 국가 예산의 세부항목으로 의결하며 징수업무는 재무부가 담당한다.

2008년에는 수신료 산정방식에 대한 새로운 방법이 제시되었다. 헤센주의 자유민주당(FDP)에서는 기존의 방송 수신료를 폐지하고 모든 성인을 대상으로 ‘미디어세금’을 내는 것을 제안하였다. 현재 프랑스 수신료의 산정방식은 수신기(라디오, 텔레비전) 소유가 기준이 된다. 그러나 라디오와 텔레비전 수상기에 대해 수신료를 부과하는 것은 시대에 맞지 않는다는 견해에 따른

것이다. FDP는 지금은 휴대폰과 lab-top이 라디오와 텔레비전과 거의 동일한 역할을 하고 있기 때문에 수신기 기준이 아닌 모든 성인에게 공영방송 시청에 대한 수신료를 부과해야 한다고 주장하였다. 이 안이 통과되면 현재 공영방송 수신료로 책정된 17.03유로보다 적은 금액인 일인당 10유로가 될 것으로 기대하고 있다. FDP는 ‘미디어세금’으로의 산정방식의 변화에 대한 지지 근거를 다음과 같이 설명하였다. 당에서는 미디어 세금이 더 정당하고, 투명하며, 간단하고 효과적이라고 본다. 이것은 수신료 면제에 대한 논쟁, 인터넷이 가능한 PC에 대한 수신료 부과 문제, 호텔에 있는 텔레비전 수상기에 대한 수신료 부과문제, 자동차에 있는 라디오나 텔레비전 기기에 대한 수신료 부과 문제 등을 모두 해결할 수 있기 때문이라고 설명한다(KBI, 2008.5).

징수범위에서 납부 대상자는 다음의 두 가지 조건을 동시에 만족시켜야 하는데, 첫째, 주민세 납부 대상자이어야 한다. 즉, 주민세 납부 대상이 아닌 자는 자연스럽게 수신료 대상에서도 제외된다. 둘째, 해당 연도 1월 1일 기준으로 해서 텔레비전 수신기기 또는 텔레비전을 수신할 수 있는 유사기기를 보유한 자(2004년 예산회계법 41조)여야 한다. 여기에서 수신료가 모든 사람에게 동일하게 적용되는 조세 성격을 갖는 장단점이 있다. 준조세에서 조세 성격으로의 변화는 수신료를 일괄적으로 인상하게 되면 저소득층에 대해서는 상대적으로 인상률이 높다는 점 때문에 징수방법을 두고 논쟁이 있기도 하였다. 그러나 조세로 바꾸고 나서 징수방법이 간소화되어 재정증가 효과를 거두는 정기능이 나타나기도 하였다(EBS, 2006). 재원확보를 위한 이러한 노력은 안정적인 재원을 마련하여 프로그램 품질을 강화하고 국민들에게 보편적이고 질 높은 서비스를 제공해 주는 실제 본보기가 되고 있다(EBS, 2006).

(4) 일 본

일본에서 수신료는 전체 사업 수익의 97%를 차지하며 수입의 12.3%는 수신 계약 및 징수비용으로 지출된다.

수신료 징수기관은 NHK가 시청자 총국의 영업국에서 담당하는 비효율적 구조이며 이로 인한 지출비용이 상당한 편이다. 시청자 총국의 영업국에는 영업추진센터, 수신기술센터, 수도권 영업추진 센터 등이 있다. 수신계약을

강화하고 수신료 납부를 촉진하기 위해 대도시 지역에는 20개의 영업 센터를 설치하여 운영하고 있다.

징수방법에 대해서는 수신료 부과대상이 가구를 단위로 이루어진다. 그리고 수신기는 NHK의 텔레비전 방송을 수신할 수 있는 가정용, 휴대용, 자동차용, 공동수신용 등의 수신 설비 모두를 포함하는데 수신기에 따라 수신계약이 달라지는 것과 징수방법으로 차이가 나타난다. 먼저, 수신계약에 대한 것은 컬러계약, 보통계약, 위성 컬러계약, 위성 보통 계약, 특별계약에 따라 차이가 있다. 일반 가정의 경우에는 가구마다 수신계약을 하게 되는데 하나의 주거에 2대 이상의 텔레비전을 가지고 있어도 1건의 수신계약으로 취급한다. 둘째로 징수방법에는 방문 징수, 계좌이체, 연속불입이 가능하며 6개월이나 12개월 분을 일시불로 미리 낼 경우에는 할인을 해주고 있다(안창현, 2005).

이와 같이 NHK는 일본에서 수신료 징수에 대한 전반적인 권한을 가지며 공영방송으로서의 입지가 크다고 할 수 있다. 따라서 수신료 산정과 징수에 대한 모든 것을 NHK가 거의 직접 담당하고 국회의 승인만 얻으면 되는 구조이다. 이러한 구조적 여건이 가져오는 긍정적인 측면은 국회의 영향력이 직접적으로 미치지 않기 때문에 정치적인 영향에서 벗어날 수 있다는 점이다. 즉, NHK의 독립성이 보장된다.

반면에, 공영방송인 NHK가 직접 징수를 담당하면서 초래되는 문제점이 있다. 첫째, 신뢰성 결여 문제이다. 지난 2005년 NHK 시청료 납부 거부 운동이 고조되었는데 NHK 직원 비리와 이를 감싸준 감사 사례가 연이어 폭로되면서 거부운동이 시작되었다. 직원들의 제작비 횡령, 출장비 과다 청구, 시청료 착복 등이 납부 거부운동을 부추겼고 일본 군 위안부 문제를 다룬 프로그램을 자민당 실력자들의 압력으로 축소 방영한 사실이 폭로되어 공정성까지 의심받기에 이르렀다. 이러한 사건은 수신료 징수에 대한 NHK의 권한이 지나치게 부여된 데서 나온 부작용이라고 볼 수 있다. 둘째, 비효율성이다. 수신료 징수를 NHK 영업 총국에서 담당하며 특수부담금이라는 수신료 성격 때문에 납부율이 떨어져서 별도의 방문 수금원을 통해서도 수신료를 걷는다. 그러나 이 방법은 방문수금으로 인한 소요비용이 상당하기 때문에 비효율적으로 평가된다.

이상, 주요 공영방송 국가의 수신료 징수기관을 정리하면, 별도의 수신료 징수에 관련된 전담기관을 보유하고 있는 국가는 영국(BBC)과 일본(NHK)

이며, 다른 요금과 함께 수신료 징수가 이루어지는 국가는 프랑스(통합세금 고지서), 한국(한전 전기료)이다(정윤식, 2007).

나. 수신료 납부 방식

영국에서 수신료 납부주기는 1년간 일시불로 지급하는 방법, 반년 간, 4분기, 월 분할 납부 등 다양하며 결제방식은 현금, 당좌수표, 신용카드, 자동이체 등이 있다. 납부방법은 온라인 납부, 전화납부, 우체국 납부 등이 있다(정윤식, 2007).

독일은 분기 선납, 반기 선납, 1년 선납으로 선납제도를 마련하고 있으며 선납 시 할인혜택은 주지 않고 있다. 수신료는 은행납부, 자동이체(85%)를 통해 납부할 수 있다(오성일, 2003).

프랑스는 2005년 1월부터 수신료를 주민세에 포함시켜 납부하는 방법을 시행하고 있다. 수납방법은 은행과 우체국에서 1년 치 수신료를 일괄적으로 수납하는 방법으로 징수를 하고 있다. 납부 방법은 지로(45.5%), 우편(수표), 우체국, 자동이체, 현금납부 등의 방법을 마련하고 있다. 납부율을 높이기 위해 제시한 아이디어들이 있는데 예를 들면, 2002년에 등장한 주민세와의 통합고지서 발부 방안이나 2003년에 나온 케이블/위성 가입자 명단을 참고해서 수신료 미납자를 철저히 색출해서 관리하는 아이디어, 또는 수신료 미납자나 고의로 내지 않는 사람들을 대상으로 벌금을 더 강화해야한다는 내용이 있다(성욱제, 2005). 여기서 통합고지서 발부를 통해 수신료를 징수하는 보다 합리화되고 간편화된 방법은 납부방식을 고려한 납부율 상승효과를 기대한 방안으로 볼 수 있다.

일본에서는 수신규약 제6조에 근거하여 2개월씩 묶어서 수신료를 납부한다. 또한 수신규약 제7조에 따르면 NHK는 수신계약자를 표시하는 스티커를 발부하여 거주지에 부착하도록 하고 있다(안창현, 2005). 앞서 설명하였듯이 일본은 수신료를 별도의 방문 수금원을 통해서도 받고 있는데 이 방법은 방문 수금에 필요한 비용만도 전체 징수액의 12퍼센트에 해당하는 값(한화로 약 7천억 원)이므로 부과방식에 있어 효율성은 떨어지는 것으로 평가되고 있다.

다. 수신료 미납처리

수신료에 대한 저항의 하나로 수신료를 미납하게 될 경우에는 수신료 비중이 높은 공영방송의 원활한 운영에 차질을 빚게 된다. 따라서 각국은 납부율을 높이기 위해 수신료 미납에 대한 대처방안을 마련하고 있다.

영국의 경우에는 수신료를 체납할 경우 106파운드를 추가로 징수할 수 있고, 그래도 수신료를 납부하지 않는 경우에는 형사범으로 기소될 수 있으며 최고 1,000파운드(약 170만원)의 벌금을 물어야 한다. 만약 불응할 경우 구금형 등의 엄격한 처벌이 따르게 된다. 실제로 영국에서는 연간 1,000명 정도가 수신료 미납으로 인한 벌칙을 받는 것으로 조사되었다(오성일, 2003). 이러한 강제적인 집행권(벌금 부과, 형법에 의한 금고형)은 우리나라와 일본과는 대조적인 모습이다. 수신면허 회피에 의한 위반에 대한 법적 규제 내용은 2003년 커뮤니케이션법 363조에서 확인할 수 있다(정준희, 2005).

독일에서는 수신료 납부의 위반사항에 대해 방송국가협약 제 9조에 따라 주방송협회가 고소하도록 되어 있으며 구체적인 벌금 적용 요건과 벌금액은 각 주의 법률에 따라 규정되어 있다(탁재택, 2003). 1개월 내 미등록, 그리고 6개월 이상 체납 시 최대 2,000마르크까지 벌금을 내게 되는데 실제로 처벌 사례는 많지 않은 것으로 알려져 있다.

프랑스에서는 미납에 대한 강제조치를 부과할 수 있도록 하고 있으며 벌금은 점차 강화되고 있다. 수신료를 납부하지 않거나 변칙적으로 납부할 경우에는 텔레비전 수상기 금액의 2배를 벌금으로 물어야 하며 또 다시 납부하지 않을 경우에는 수상기 금액의 4배를 징수하도록 되어 있다. 또한 체납한 경우에는 30%의 과태료를 부과하는데 이 모든 것은 6개월이 지난 이후에 법적 조치가 가능하다(오성일, 2003).

이와는 다르게 일본은 NHK 자체에서 방송수신규약을 마련하여 미등록, 미납부자에 대한 벌칙을 규정하고 있지만 수신료가 특수부담료의 성격을 갖고 있기 때문에 수신료 저항에 대한 대처 방안이 우리나라와 같이 애매 모호하다는 단점이 있다(정윤식, 2007).²¹⁾ 미납에 대한 처벌을 보면, 계약상 부정, 면제사유 소멸 시 미신고의 경우에는 2배 할증의 벌칙을 받을 수 있고

21) 최근 일본 NHK는 수신료 거부운동과 NHK민영화 등으로 인한 위기에 직면해 있다. 납부 거부 가구와 장기 미납가구가 전체 가구(약 4800만)의 30%에 이른다.

3분기 이상 연체한 경우에는 1기당 2% 연체이자 할증을 받게 된다. 그러나 실제로 벌칙을 부과하는 경우는 거의 없다(오성일, 2003). NHK는 물가상승으로 인한 운영비용 상승 등 재정난이 점차 가중되고 있기 때문에 수신료 납부 강제성이 약한 것은 재정난을 더욱 악화시키는 원인이 될 수 있다. 재정난이 심각해지자 NHK는 수신료 미납 독촉을 위해 2006년 4월 6일, '수신료특별대책센터'를 설립하였다. 이 센터는 전국 영업 거점에서 수집된 미납 세대의 데이터를 기초로 하여 문서 또는 방문 절차를 통해 미납액에 대한 지불을 요구한다. 동시에 간이 재판소를 통한 독촉 등 법적 절차를 실행한다(KBI, 2006).

라. 수신료 면제

영국에서는 75세 이상의 노인에게 수신료를 면제해 주고(free over 75 TV license), 등록된 시각 장애인에 대해서는 수신료의 50%까지를 할인해 주고 있다. 또한 정년퇴직한 60세 이상 노인이나 육체적, 정신적 장애인들을 위한 수용시설에서 거주하는 자에 대해서는 각자의 가정마다 5파운드씩 납부하도록 하는 방식을 마련하여 특별한 혜택을 부여받을 수 있도록 배려하고 있다. 이 때 면제 상당액을 정부에서 BBC에 지불한다. 한편 난시청은 1% 미만인데다 민원 또한 적기 때문에 난시청 감면제도는 마련해 놓고 있지 않고 있으며(오성일, 2003). 전체 수신료 면제율은 3.6% 정도를 보여주고 있다(정보통신부, 2007).

독일은 극빈자나 장애인 등이 신청을 할 경우 수신료를 면제받는 혜택을 부여받는다. 그리고 병원, 장애인 수용시설, 청소년 수용시설 등과 같이 사회적 부조를 요하는 단체나 시설도 수신료 면제를 받을 수 있으며(탁재택, 2003), 난시청에 대해서는 면제 해당사항이 없다.

프랑스에서 수신료 면제는 사회당 정부의 1982년 방송법에 따른다. 면제 대상으로는 60세 이상이거나 장애인, 소득세를 부담하지 않는 자와 특정 주거상태의 거주자, 사회보조금 혜택을 받는 기관들, 부가가치세의 부담의무가 없는 병원이나 치료기관이 해당된다. 프랑스 역시 난시청에 대해서는 면제 혜택을 마련하고 있지 않다. 안 보이면 TV를 구입할 이유가 없다는 논리 때문에 난시청은 면제대상에 포함되지 않는다는 것이다(오성일, 2003).

직접 수신료 징수를 담당하는 NHK는 아동복지시설, 생활보호시설, 생활보호대상자, 극빈자, 사회복지시설, 재해피해자 등에 대해 수신료를 면제해 주고 있다(탁재택, 2003). 신체장애, 정신박약, 나병, 사회복지시설, 학교는 전액 면제 혜택을 부여받을 수 있고, 시청각장애와 지체부자유 등의 경우에는 반액 면제를 받을 수 있다(오성일, 2003).

제5장 공영방송의 재정지원구조

제 5 장 공영방송의 재정지원구조

공영방송의 목적과 존립근거를 확고히 하고 역할을 충실히 수행할 수 있는 기반으로 가장 중요한 것이 수신료라는 것은 앞에서 확인되었다. 특히 공영방송이 자본과 국가권력으로부터 경제적, 정치적 독립성과 자유를 유지하고 방송이 구현해내야 하는 창의성을 위해서 필수불가결하다는 점도 확인이 되었다. 또한 수신료를 현실적 수준에서 합리화하는 것은 공영방송의 발전을 위한 전략 중에서 단기간에 성과를 낼 수 있는 중요한 방안이라는 것도 언급되었다.

하지만 이런 점이 공영방송의 유일한 재원은 수신료라는 것을 의미하는 것이 아니다. 이미 광고와 수신료, 그리고 수익활동이라는 다변화된 재원구조를 가지고 있는 현재의 공영방송사가 수신료를 주재원으로 해서 다른 재원조달 방안을 적극 활용하는 것이 가장 현실적이면서 효율적인 방안이라는 점은 김해식(1999), 이남표(2007) 등을 통해서도 이미 확인이 되고 있다. 특히 김해식(1999)은 광고수입과 수신료수입이라는 결합구조는 재정의 탄력성과 안정성을 동시에 확보해 준다는 점에서 현실적이라고 주장하고 있다.

그러나 광고수입과 달리 수신료 수입은 제도 자체가 탄력적으로 운영되지 못해왔고 수신료 또한 현실적인 수준으로 조정되지 못한 채 20여년을 지내왔기 때문에 여러 점에서 많은 문제점을 드러내고 있다는 것을 역시 확인했다. 이런 점에서 현 시점에서 수신료의 현실화는 필요하다는 이론적인 조건은 확보하게 된 셈이다. 그러므로 수신료 제도에 대한 개선을 포함한 좀 더 포괄적이고 거시적인 관점에서의 방향을 제시할 필요가 있다. 즉 수신료의 현실화를 위해서는 수신료를 포함한 공영방송의 재정구조에 대한 개선방향을 제시해야 한다는 의미이다.

1. 디지털 방송환경의 변화와 전환비용

공영방송의 재정지원구조는 위에서도 언급된 것처럼 공영방송이 존재해야 하는 목적에 따라 역할 수행의 충실도를 높이기 위해서 필요한 것이다.

이러한 재정지원구조는 단순히 수신료라는 부분에 대한 개선이 아니라 수신료 제도를 포함해 안정적 재원을 확보하고 유지할 수 있는 하나의 구조로 갖추어져야 한다는 것이다. 그렇기 때문에 공영방송의 재정지원구조는 첫째 외부의 영향을 받지 않고 유지되는 지속성을 확보해야 하고, 둘째로는 방송환경의 변화에 신속하게 대처할 수 있는 탄력적인 지원구조를 갖추고 있어야 한다는 점이다.

첫 번째로 제시한 지속성의 문제는 수신료를 포함한 공영방송에 재정에 대해 오랜 시간동안 제시되어온 부분이지만 두 번째 부분인 방송환경의 변화에 따른 부분은 최근에 와서 더욱더 중요한 이슈로 부각되고 있다. 즉 디지털 환경으로의 전환에 따른 비용의 충당이 현 시점에서 중요한 문제로 떠오르고 있다. “digitization”으로 종종 언급되는 디지털 기술의 적용은 방송환경의 근본적인 변화를 불러오고 있다. Armstrong과 Weeds(2005)는 디지털 압축 기술의 도입을 통해 채널제한을 넘어설 수 있게 되었고, 조건적 접속 시스템을 통해 무임승차식의 방송이용을 좀 더 통제할 수 있게 됨으로서 수신료의 징수가 좀 더 현실적으로 이루어질 수 있으며, 개인 비디오 녹화 기술(personal video recorders; PVRs)을 통해 시청자들이 텔레비전 프로그램 시청에 대한 시간적, 내용적 통제가 가능해졌다고 보고 있다. 김명중(1999)은 이보다 좀 더 구체적으로 디지털의 변화를 설명하고 있다. 디지털화가 이루어지는 분야를 콘텐츠, 네트워크, 단말기로 보면서 이는 정보의 압축을 통한 텔레비전 중계비용의 저렴화와 압축 기술을 통한 쌍방향서비스의 실현, 디지털 영상 조작의 편리화와 멀티미디어 방송의 실현으로 나타난다고 보고 있다. 특히 프로그램에서의 변화가 질적, 양적 모두 뚜렷하게 나타날 것이라고 주장했다.

하지만 이러한 디지털 전환은 재정적 뒷받침의 전제가 따라야 하는 것이다. 완전한 디지털 방송을 위해서는 스튜디오와 제작기술, 송신과 분배기술, 그리고 단말기 기술 분야가 모두 디지털화가 필요하다(김명중, 1999). 이러한 각 분야에서의 디지털 전환은 우선 수신료와 같은 재원의 지속적 확보방안을 통해 충당된 재원이 있어야만 시기를 결정하고 전환을 시도할 수 있는 것이다. 즉, 탄력적으로 디지털화를 위한 투자가 가능해지기 위해서는 재원의 지속성이 우선시되어야 하는 것이다. 안임준(2008)도 지적했던 것처럼 영국에서의 디지털 방송환경으로의 전환은 BBC에 의해 주도되고 있고 이는

‘디지털 영국 건설(Building digital Britain)’의 정부정책에 기여하는 방향으로 이루어지고 있다. 이러한 디지털 전환은 서비스의 다양화를 통해 민영 혹은 상업방송과의 경쟁에서 차별화된 생존전략이 되는 것이고 지역 서비스를 강화할 수 있는 효과를 거둘 수 있는 것이기 때문에 더욱더 필요한 것이고 수신료는 이러한 점에서 재정충당을 할 수 있는 가장 중요한 수단으로 인정받게 되는 것이다.

하지만 이러한 디지털 환경으로의 전환과 수신료의 인상의 관계는 쉽게 해결될 수 있는 것이 아니다. 이러한 점에 대해 정인숙(2007)과 김광호(2007)는 디지털 방송 환경의 구축을 수신료만으로 해결할 수 없다는 주장을 하고 있다. 정인숙(2007)은 수신료만을 통한 디지털 전환은 사회적 합의를 이루기 어려운 시점이기 때문에 첫째 공영방송사가 수신료 인상을 통한 디지털 전환을 하기 위해서는 영국과 같이 공영방송의 디지털 전환 목표를 수용자 복지정책의 차원에서 사회적 합의를 이루는 방안을 강구하거나, 둘째 디지털 전환에 관해서는 재원을 확보할 수 있는 방안을 분담 주체의 다원화를 통해서 이를 필요가 있다고 지적하고 있다. 김광호(2007)는 좀 더 구체적인 대책을 제시하려 했다. 즉, 디지털 전환은 국책사업적인 성격을 띠고 있기 때문에 일부를 정부 차원에서 지원하는 필수불가결한 것이라고 보면서, 이와 동시에 소요재원의 충당 방안으로 정부-방송계-가전업계로의 분담이라는 재정충당주체의 다원화를 강조한 것이다.

결국 공영방송의 재원을 유지하기 위한 재정지원구조가 해결해야 하는 현 시점의 중요 이슈중의 하나인 디지털 방송 환경으로의 변화는 재정지원 방식을 수신료에 제한시켜 확보하는 전략을 세우거나 아니면 다른 보조적 방안을 통해 수신료에만 국한하지 않는 충당방안을 제시하거나 하는 입장 중에서 해결할 필요가 있다고 볼 수 있다. 이는 또한 앞으로 디지털 전환과 같은 유사한 성격의 이슈가 미래에 다시 등장하게 될 경우 해결 방안으로서의 방향을 제시할 수 있다는 점에서도 중요성을 가지고 있다.

2. 공영방송의 재정지원모델

공영방송의 수신료 부분에 대한 제도적 차원에서 개선이 필요한 부분에 대한 지적을 이미 앞에서 제시한 바가 있다. 그러나 이러한 개선이 필요한 사항에 따라 개별적이고 부분적으로 시도하기 보다는 체계화된 재정지원의 모델을 기반으로 할 때 미비점에 대한 보완 전략 간의 연계관계를 높이고 필요에 따라 신속하게 이를 수 있으리라고 본다. 이런 점에서 재원지원모델의 확립이 더욱더 절실히 요구되는 것이다.

재원지원모델의 필요성은 다음과 같은 이유에서도 제기될 수 있다. 첫째로 지금까지 수신료 제도를 포함한 공영방송의 재정 조달 방식에 대한 포괄적인 개선을 시도한 적이 없기 때문에 현 시점에서 수신료 제도에 대한 개선과 함께 재원지원모델을 정립할 필요가 있는 것이다. 둘째로는 모델의 국내 환경에 대한 적용을 통해 장단점을 찾아야 하는 시기가 되었다는 점이다. 공영방송의 수신료에 대한 제도적 개선의 필요성이 제기될 때마다 이에 적합한 사례를 외국사례의 비교분석을 통해 장단점을 꾸준히 제시해 왔다. 하지만 사례별 장점의 도입을 제시하는 형식에 그칠 뿐이지 각 사례의 모델화를 통해 한국적 모델의 제시까지는 이어지지 못하고 있다. 그렇기 때문에 해외 사례의 변화에만 관심이 집중될 뿐이지 실질적인 적용을 통해 한국적 상황에 맞는 장단점을 찾아내고 이를 통해 단계적 모델의 보완을 찾아내는 것은 이루어지지 않고 있다. 따라서 지금까지 논의된 재정조달 방식의 형태를 통해 모델을 개발해 적용을 위한 제시가 필요한 시점에 도달했다고 볼 수 있다.

재원지원모델로서 제시할 수 있는 형태는 수신료의 성격과 재정지원방식에 있어서 수신료의 비중이라는 기준에 따라 크게 수신료 모델과 조세 모델, 그리고 혼합형 모델이라는 세 가지로 나눌 수 있다. 이 세 가지 모델들은 모두 수신료 제도에 대한 법적 근거를 기반으로 하고 있고 수신료가 공영방송의 재원으로서 가장 높은 비중을 차지해야 한다는 전제를 갖고 있다.

가. 수신료 모델

수신료 모델은 일본의 NHK와 영국의 BBC의 사례에 기반을 두고 있다고 할 수 있다. NHK와 BBC는 특수부담금 방식과 수신허가료 방식이라는 점

에서 수신료의 법적 근거가 다르다. 하지만 수신료의 부과범위가 공영방송 운영비용 전반이라는 점에서 공통점을 가지고 있기 때문에 각각의 성격에서 오는 장점을 살리는 모델이라고 할 수 있다. 즉, 수상기 소유자에 대한 행정비용적 측면과 공영방송 이용자에 대한 공공서비스적 측면을 포괄함으로써 부과대상을 수상기 보유자 및 공영방송 이용자로 넓게 볼 수 있음과 동시에 수신료를 재원모델로 하는 주체에 대한 공공성을 강조하고 수신료 징수의 정기성을 확보하면서 책정과정에서 정치적 간여를 배제시킬 수 있는 방식을 선택한다는 점에서 장점을 가질 수 있다.

나. 조세 모델

조세 모델은 수신료의 징수대상을 일반 국민 모두에게 적용시키는 점에서 독일과 프랑스의 사례에 기반을 두고 있다고 할 수 있다. 수신료를 일종의 세금으로 간주함으로써 징수대상이 수신료 모델보다 넓을 수 있고 강제적 징수의 권리를 가질 수 있기 때문에 수신료의 안정성이 수신료 모델보다 낫다고 할 수 있다. 또한 징수대상 매체를 일반적인 텔레비전 수상기에서 텔레비전 프로그램 시청이 가능한 모든 매체로 확대하는데 있어서 법적 근거를 마련하기가 쉽고 디지털 방송으로의 환경적 변화에 대한 비용을 수신료에 반영할 수 있다는 점에서 장점을 가질 수 있다. 하지만 조세적 성격이라는 점 때문에 수신료 책정 및 결정과정에서 입법기관인 의회의 권한이 상대적으로 수신료 모델보다 강하다는 것을 염두에 두어야 한다.

다. 혼합모델

세 번째 혼합형 모델은 수신료의 법적 성격에 따른 구분보다는 수신료의 비중이 공영방송의 전체 재원에서 차지하는 비중을 가지고 판단하게 되는 모델이다. 즉 수신료의 비중이 절대적인 것이 아니라 다른 재원조달방식과의 혼합을 하되 그 비중을 가장 높은 것으로 유지해야 한다는 것이다. 다시 말해 수신료 모델의 장점을 그대로 적용하면서 재원조달방식의 다변화를 추가한 것이라고 할 수 있다.

수신료와 결합해서 이용될 수 있는 재원의 형태로는 광고와 정부 혹은 유관기관의 보조, 그리고 수익활동 등을 제시할 수 있다. 이 중에서 많은 주목을 받는 것이 광고료이다. 재정지원의 영향력 측면에서 광고료는 수익활동보다 더 크게 나올 수 있고 공영방송에 대한 정치적 개입을 낮출 수 있다는 점에서는 정부의 지원보다 낫기 때문이다. 앞의 <표 2-15>에서도 제시되었던 비교 분류에서는 정부의 지원이 공영성과 보편성, 다양성이라는 공영방송의 성격을 유지하는 차원에서 광고료보다 나은 것으로 판단할 수 있다. 하지만 시청자 부담이라는 점에서 가장 좋게 평가될 수 있는 것이 광고료이기 때문에 광고에 대한 관심이 높을 수밖에 없다.

우리나라에서 채택하고 있는 공영방송의 재정지원모델 역시 혼합재정방식이다. 이와 같은 혼합재정방식에 의한 공영방송의 광고와 관련된 문제로는 첫째, 공영방송의 재원 중에서 광고 의존도의 심화, 둘째, 방송환경의 변화로 인한 시청률 하락으로 광고매출액의 격감을 들 수 있다. 다매체 다채널 시대의 등장으로 광고가 더 이상 안정적인 재원확보수단 역할을 하지 못하기 때문에 안정적인 재원확보를 위한 다른 방안을 모색해야 한다는 점이다. 셋째, 우리나라에서 시행되고 있는 광고공사의 독점판매대행이라는 비합리적인 방송광고제도 문제를 들 수 있다. 그렇다면 우리나라에서의 혼합재정에 의한 광고 재정지원방식의 문제점을 구체적으로 살펴보기로 하자.

먼저, 광고 의존도 심화에 따른 문제이다. 방송법에 제56조22)에 따라 현재 KBS 제2TV는 MBC나 SBS와 거의 마찬가지로 수준으로 상업광고를 실시하고 있으며, 이러한 광고수입이 KBS 전체의 재원이 된다. 그런데 수신료와 광고에 의한 재원조달을 허용하는 혼합재정방식이 공영방송의 본질을 해칠 우려가 있다는 지적이 나오고 있다. 광고에 의한 수익 허용이 불가피한 것이라 하더라도 현재 광고비와 수신료 수익 비율은 문제가 있다는 견해가 상당하다(방송위원회, 2001).

1981년부터 1998년까지 KBS의 총 재원 중 수신료의 비중이 57.7%, 광고가 40%, 기타가 2.2%를 차지하는 것으로 나타났으나, 1994년부터 1998년까지 5년간 징수된 수신료의 규모를 보면 연평균 4,432억 원으로 이는 KBS의 연평균 전체 수입의 약 40%에 지나지 않는다. 그리고 2000년 KBS 연차

22) 방송법 제56조. 공영방송인 KBS는 원칙적으로 수신료에 의해 그 재원을 조달하지만, 보조적으로 광고방송 수입과 기타 수입을 통해 필요한 경비를 충당할 수 있다.

보고서를 보면, KBS의 총 수입 1조 1,791억 원 가운데 수신료 수입은 4,472억 원으로 39.9%를 차지한 반면, 광고방송 수입은 6,723억 원으로 60%, 기타 수입은 596억 원으로 5%를 차지하고 있다. 이러한 통계는 수신료의 비중이 점점 줄어드는 대신 광고수입에 대한 의존도가 점차 높아지고 있는 추세를 보여주고 있다(KBS자료)

〈표 5-1〉 KBS의 자원 비율(%)

연 도	수 신 료	광 고
1981	58.9	36.9
1983	51.0	47.3
1985	44.9	51.3
1987	34.2	63.1
1988	23.4	63.9
1991	31.2	68.8
1993	35.5	64.5
1995	42.6	57.4
2000	39.9	60.0
2001	44.5	55.5
2006	42.1(524,619)	50.1(623,117)

- 출처: 1. 1981-8: KBS 연지 (1981-1988); 김해식(1994:216)에서 재인용
(비율은 기타 수익을 포함한 것을 100%로 해서 계산한 것임)
2. 1991-5: 한국방송협회 (1997), 『한국방송 70년사』, 1060쪽.
(비율은 수신료와 광고수익만을 합산한 것을 100%로 해서 계산한 것임)
3. 2000-1: KBS 2001년 연차보고서
(비율은 수신료와 광고수익만을 합산한 것을 100%로 해서 계산한 것임)
4. 2006: 서범석(2007), 방송재원과 광고제도.

이처럼 광고 수입에 대한 의존도가 심화될 경우에는 과도한 시청률 경쟁, 광고주로부터의 제약, 선정적 프로그램의 과다 공급 등의 부작용이 나타날 수 있다(권호영, 2004). 공영방송은 방송의 공정성과 공익성을 추구할 사명을 안고 있는데 상업 광고에 의한 수입이 수신료 수익을 훨씬 넘어설 경우에는 공영방송의 역할을 제대로 하기 어렵다. 특히 민영미디어랩 도입과 같은 문제에

비취볼 경우 방송의 공영성은 심각하게 위협받을 수 있다. 수신료에 의한 수입이 절반에도 미치지 못하는 KBS의 현행 재원조달 방식은 공영방송의 위상을 위태롭게 할 뿐만 아니라 다른 방송사와의 관계에서 평등 원칙의 위반 문제를 초래할 수도 있다. 왜냐하면 KBS가 수신료와 상업광고에 의한 재원조달 모두를 허용받는 것은 MBC나 SBS 같은 방송사들에 비해 특혜가 될 수 있기 때문이다. 영국, 일본과 같이 수신료에 전적으로 의존하는 것은 무리일 수 있으므로 KBS의 부분적 광고 수입을 허용하되, 상업광고의 비율을 축소하고 수신료의 점진적인 인상을 통해 수신료 비중을 늘려 나가는 방안이 실효성을 가질수 있다.

결국 문제는 광고수입에 대한 지나친 의존이다. 방송광고수입은 시청률이라는 현실적인 잣대에 따라 변동하는 광고시장의 특성에 의해 영향을 받는다. 따라서 공익적인 프로그램을 강화할수록 오히려 광고수입은 감소하기 쉽다. 더구나 향후 민영 미디어랩 실시와 같은 방송광고시장 환경의 변화 속에서 공영방송의 프로그램 제작과 운영에까지 영향을 미칠 가능성이 크다. 이와 함께 공영방송의 재원조달이 수신료보다 광고에 의존할 경우 공영방송사 자신만이 아니라 방송문화 전반의 다양성(distinctiveness)에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다(방송위원회, 2003).

3. 공영방송 수신료와 공공서비스이론

가. 공공서비스에 대한 이용료의 성격

기본적으로 순수공공재는 비배제적(non-exclusive) 성격과 비경합적(non-rival) 성격을 가진다. 따라서 공공재인 공공서비스는 무임승차의 문제가 원초적으로 존재하게 되는데 공영방송의 경우가 전형적인 비배제적, 비경합적 성격이 모두 존재하는 공공서비스이다. 즉, 공익증진의 목적으로 제공되는 공영방송은 수신 단말기를 보유하고 있는 사용자에게 대해서 공영방송의 시청을 배제할 수 없으며, 어떤 이용자의 추가적인 소비에 따라 경합자인 다른 소비자의 편익이 감소하지 않는 비경합성을 갖기 때문에 공영방

송의 이용에 대한 대가를 지불하지 않으려는 무임승차의 행태를 보인다.

그러나 공영방송은 공익, 나아가 사회적 후생과 직결되는 서비스이므로 이에 대한 제공은 필수적인데 서비스의 제공에 필요한 재원을 충당하는 방법으로 공영방송에 대한 이용대가를 징수할 필요성이 있다. 즉, 응익원칙(benefit approach)에 입각하여 이용자가 향유하는 편익에 대한 반대급부로서 이용대가를 지불해야 한다는 것이다. 일반적으로 공공재에 대한 이용대가는 이용자의 편익에 상응하는 규모가 아니라²³⁾ 공공서비스를 제공하는데에 소요되는 비용에 입각하여 책정된다. 그러나 공공서비스는 한계비용이 지속적으로 체감하는 자연독점적 성격이 강하기 때문에 이용대가인 가격은 한계비용(marginal price)보다 낮은 수준에서 책정이 된다.

비록 공공서비스에 대한 이용대가를 징수한다고 하더라도 비배제성이 존재하는 한 무임승차 문제는 해소되지 않기 때문에 조세를 통해 강제적 징수하여야 할 필요성이 발생하게 된다. 결론적으로 공영방송의 경우 공공서비스의 특징상 순수한 이용대가로써 수신료 개념을 적용하기가 어려우며 이를 보완하기 위하여 수신료에 조세적 성격을 도입하는 것이다.

나. 행정비용 성격

수신료의 행정비용(administration fee)적 성격은 엄밀한 의미에서 공공서비스 이용과 관련된 부분이라고 볼 수는 없다. 행정비용적 성격은 공공의 목적에 따른 정부의 행위에 따라 발생하는 비용을 충당하기 위한 성격을 의미하는데, 대표적으로 행정수수료가 이에 해당하며 방송통신 부문에서는 전파사용료(전파관리를 위해 발생하는 비용을 충당)²⁴⁾, 허가수수료 등이 이에 해당한다.

영국의 사례와 같이 수신료를 행정비용의 일부로 보는 것은 2가지 측면에서 해석이 가능한데, 첫째, TV 수상기를 일종의 무선국(radio station)으로

23) 공공재의 경우 소비자는 자신의 선호표출에 적극적이지 않는 것이 일반적이다. 따라서 선호파악의 제한성을 갖는다.

24) 주파수 이용에 따른 혼·간섭을 배제하기 위하여 정부가 적절한 수준의 전파 관리(감시, 단속 등)가 필요하게 되고 이에 소용되는 비용을 충당할 목적으로 전파사용료를 징수한다(전파법 제67조). 지상파 방송의 경우 방발기금 납부를 근거로 전파사용료는 전액 면제해주고 있다.

해석하여 수신료를 무선국 허가에 따른 허가비용(license fee)으로 보는 것과, 둘째, 허가의 강학적 특성²⁵⁾상 행정당국의 'TV 수상기 이용을 위한 권리를 부여'하는 절차적 반대급부, 즉, 수수료적 성격을 갖는다.²⁶⁾

일반적으로 행정비용 또는 행정수수료는 행정절차가 완료되는 순간에 납부하는, 즉, 1회성이자 완결적 성격이 있다. 그러나 수신료는 특정 주기에 따라 납부하여야 하는 것이므로 행정수수료적인 성격에 부합되지 않는다는 지적도 있다. 또한 수신료를 수수료로 보는 경우 위의 이용 관점의 편익에 대한 반대급부라는 이용대가와 달리, 공급 관점에서 비용을 충당하는 목적이 된다.

우리나라의 무선국 관리체계 하에서는 형식승인을 제외한 수신전용 무선국(TV도 이에 포함)인 경우 별도의 허가 절차 없이 신고만으로 가능하며 전파사용료 역시 납부하지 않는 것이 원칙이다. 따라서 우리나라의 경우 형식 승인 대상인 TV 수상기(수신전용)에 대해서 무선국 개념을 도입하는 것이 다소 적절치 않으며, 따라서 수신료에 대해 행정수수료적 성격을 부여하는 것도 무리가 있다고 평가할 수 있다.

다. 조세 성격

공공서비스는 비배제성으로 인해 무임승차 문제가 존재하기 때문에 이용대가를 지불하는 사람은 지불하지 않는 사람들의 대가까지 함께 지불하게 된다. 이는 비경합성이 존재하는 공공재의 성격에 따라 형평성에 위배되는 결과를 갖는다. 따라서 이러한 문제를 해소하고자 조세를 통해 의무납부를 유도함으로써 무임승차 문제를 해소하고 공공재 이용의 형평성을 달성할 수 있다.

25) 허가라는 것은 행정당국의 법령에 의하여 제한되어 있는 행위를 특정의 경우에 특정인에 대하여 해제하는 행정처분을 말한다. 즉, 자연인이나 법인이 일반적으로 자유롭게 활동할 수 있는 기본 권리를 국가목적 또는 행정목적 달성의 필요에 따라 국가가 그 권리를 제한하고 일정요건을 갖춘 자에게만 그 권리를 행사할 수 있도록 허가하여 주는 행정법상의 행위로서 특정인에게 특정 권리가 허용되는 것이기 때문에 사실상의 독점적 권리가 인정된다. 그러나 영국 수신료의 경우 배타적 권리를 부여한다기 보다는 승인에 가까운 면허(license)이므로 법률적으로 타인의 행위에 대한 동의, 즉, 수상기 이용에 대한 동의로 해석하는 것이 타당하다.

26) 수신료를 면허비용(license fee)으로 해석하게 되면 수신료를 납부하여야 수상기를 통해 신호를 수신하는 권리가 발생하게 되므로 수신료 납부가 TV 수상기를 통해 공영방송을 이용할 수 있는 필수 요소가 된다.

조세는 반대급부 없이 과징하는 점에서 사용료 또는 수수료와 구별된다. 또한 일반국민에게 과징하는 점에서 특정 공익사업에 이해관계가 있는 자에게서 징수하는 부담금과도 다르다. 즉, 수신료가 조세가 된다는 것은 공영방송을 이용하지 않는 자에게도 부과하는 것으로 정부가 공영방송을 제공하기 위해 소요되는 비용을 일반국민에게 모두 부과하는 것이다. 따라서 원칙적으로는 공영방송을 이용하지 않는 자에게도 부과할 수 있다는 것이다. 이에 따라 이러한 경우에는 조세부과의 원칙 중 ‘응익원칙(benefit approach)’에 부합되지 않을 수 있다는 지적이 있다. 프랑스와 독일(목적세)의 수신료가 이러한 성격을 갖고 있으며 공영방송의 공공재적 성격을 강조하는 국가에서 조세 성격의 수신료를 징수하고 있다. 예를 들어 국방 또는 치안의 경우 해당 국가의 국민이라면 모두 평등하게 누릴 수 있는 공공재이므로 조세를 통한 비용 충당이 타당하나, 수신료의 경우 TV 수상기를 보유하고 공영방송을 이용하는 자에게만 부과하여야 하기 때문에 조세적인 성격도 문제점을 안고 있다고 하겠다.

라. 특별부담금 성격

특별부담금은 특정 공익사업에 이해관계가 있는 자에게서 징수하는 것으로 공공재를 제공하는 데에 소요되는 비용을 충당할 목적의 부담금이다. 즉, 공영방송을 이용하는 이용자로부터 공영방송의 비용을 충당할 목적에 의해 징수하는 것이다. 따라서 특별부담금은 TV 수상기를 보유하고 공영방송을 이용하는 자에 한하여 부과하게 되며, 공영방송 운영에 소요되는 비용 전반을 부과할 수 있다. 이용대가의 경우 수익자의 편익에 근거하기 때문에 공영방송 프로그램에 한하여 지불하게 되나, 특별부담금은 공영방송 운영 비용 전반을 부과할 수 있는 근거가 된다. 한편, 조세와 다른 점은 부과대상이 일반 국민 전체와 TV 수상기를 보유하고 공영방송을 이용하는 자의 차이를 갖는다.

일본의 수신료가 특별부담금의 성격을 가지며, 우리나라의 경우 헌법재판소 판례에 입각하여 특별부담금의 법적 성격을 갖는다. 특별부담금은 공영방송 운영에 소요되는 비용 전반을 충당할 수 있기 때문에 일본의 경우 수신료 의존도가 높은 것으로 판단된다.

4. 수신료 제도 개선의 필요성과 방향

현행 수신료 제도 문제점들을 정리해보면 크게 세 가지 범주로 나눌 수 있다. 첫째는 제도 자체에 대한 지적이고, 둘째는 징수방식에 관한 것이며, 셋째는 수신료 재원의 배분과 관련된 문제라고 할 수 있다.

첫째 범주에 포함되는 것은 현행 수신료 책정 제도 자체의 문제이다. 김해식(1999), 김승수(2002), 박선영(2001, 2002.3), 박천일 외(2007), 정윤식(2007), 안임준(2008) 등 여러 학자에 의해 문제점이 제기되었지만 해결책에 대해서는 다른 견해를 가지고 있다. 즉 박천일 외(2007)와 정윤식(2007)은 현 시점에서 독립적 기구의 설치보다는 방송통신위원회의 역할과 권한을 강화하는 방안을 제시하는데 반해 김승수(2002), 안임준(2008)은 독립적 기구의 설치를 주장하고 있고, 수신료의 조세적 성격을 강조하는 박선영(2001, 2002.3)의 경우에는 조세법률주의에 입각해 오히려 국회 쪽을 간접적으로 강조하고 있다.

첫째 범주의 두 번째 문제점은 수신료 산정기준(방식)이 미흡하다는 것이다. 아직까지 수신료 인상을 시행해 본 적이 없고 법적으로도 어느 방식을 이용해야 한다고 명시되어 있지만 않기 때문에 여러 문제점들 중에서 뚜렷한 해결방안이 가장 부족한 부분이라고 할 수 있다. 김명중(1999), 김해식(1999), 성숙희(2004), 권호영(2004), 박천일 외(2007), 정윤식(2007), 안임준(2008) 등이 해결방안을 제시한 사례라고 할 수 있다. 대체적으로 물가연동제(김명중, 김해식, 권호영, 박천일 외, 정윤식)를 영국의 BBC 사례를 통해 제시하는 편이고 특히 권호영(2004)은 수신료 산정 회귀식이라는 수학적 방식을 통해 산정해야 한다는 안을 제시하였다. 그러나 성숙희(2004)는 이보다 더 거시적 시각에서 물가요인 외에 재원에 대한 정책적 판단, 공영방송의 경영평가, 전체 방송시장의 규모 등 다양한 변수를 감안해야 한다고 지적하고 있다. 한편, 남궁협(1998)은 물가연동이 아닌 노동비용연동 방식을, 그리고 안임준(2008)의 경우에는 보험료 산정의 기준을 적용하는 방안을 제시하기도 했다.

두 번째 범주인 징수방식에 관한 제도적 개선필요 부분은 징수대상 선정과 구체적인 징수방식의 문제에 관한 것이다. 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 고려해야하는 부분이다.

두 번째 범주의 두 번째로 검토해야 하는 제도적 문제점은 수신료 징수 방식에 관한 것으로 미납자들에 대한 처리방안이 대표적인 것이라고 할 수 있다. 한전이 수신료를 전기세와 함께 통합 징수하는 방식을 사용하는 현 제도에서 간접강제의 방법으로 단전조치를 하는 것과 같은 방법은 법리적으로 문제가 있기 때문에 개선해야 한다는 지적을 받고 있다(박선영, 2001, 2002.3). 또 다른 형태의 문제로는 한전이 수신료징수업무를 위탁받아 수행하면서 얻게 되는 대가인 수수료가 15%로 외국에 비해 높다는 점이 지적되기도 하고 있다(김승수, 2000; 박선영, 2001, 2002.3; 안임준, 2008). 또한 한국전력이 민영화를 하게 될 경우도 감안한 새로운 징수방식의 필요성이 지적되고 있기도 하다(김해식, 1999).

세 번째 범주인 배분의 문제 또한 두 가지로 구분된다. 하나는 수신료 배분 자체에 관한 것으로서 수신료의 일부를 지원하고 있는 EBS와의 문제에 대해서 검토할 필요가 있다는 지적이 계속해서 나오고 있다. EBS와의 수신료 배분의 문제는 KBS의 수신료 문제에 관한 연구와 비교해볼 때 상대적으로 빈약하다고 할 수 있다.

또 다른 하나는 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 수준이지 해결방안을 제시한 경우는 드문 편이다. 하지만 김승수(2002)와 안임준(2008)의 경우 둘 다 수신료 면제 대상 범위의 확대를 언급하면서 실업자를 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.

제6장 공영방송 재정수요와 수신료 산정방안

제 6 장 공영방송 재정수요와 수신료 산정방안

1. 공영방송 수신료 산정방안

가. 수신료 산정 방식

(1) 공영방송의 공익성 증진을 위한 간접 보조 방식

공영방송 수신료의 성격에 대한 규정에 따라 수신료 산정의 원칙 및 방식 역시 다르게 적용된다. 수신료 산정방식은 공영방송의 성격과 기능에 의해서도 크게 영향을 받는데 결론부터 언급하면 수신료는 공영방송의 재원이거나, 수신료가 포괄하는 범위가 어디까지인가이다. 즉, 수신료가 공영방송이 제공하는 공익 프로그램 제작 및 송출에 소요되는 비용을 충당할 것인지, 공영방송의 운영에 소요되는 비용 전반을 충당할 것인지는 결국 수신료의 성격과 기능에 의해 결정된다는 것이다.

본 보고서의 2장에서 언급한 공영방송 수신료의 성격에 입각하여 수신료 산정방식을 분류해 보면, 첫째는 공영방송의 공공성 및 공익적 기능에 대한 자금 수요를 보전하는 방식이다. 즉, 이는 계약설에 입각한 수신료 산정방안이 된다. 공영방송은 방송의 공공성 및 공익성 확보를 위한 책무를 가지는데, 공영방송이 민영방송 또는 상업방송과 가장 큰 차이가 '공익'의 제공이다. 따라서 공익적 프로그램을 제작하고 송출하는 데에 소요되는 비용에 대해 수익자 지불원칙에 따라 수신료를 징수하는 방식이 있다. 일반적으로 방송의 공공성 및 공익성은 사회전체적인 총량의 사회후생의 형태로 나타나고 공영방송은 공공서비스를 제공하는 기관으로 해석될 수 있기 때문에 공익증진은 공익적 프로그램을 통해 이루어지고 이러한 프로그램을 제공하는 것이 공영방송이다. 따라서 수신료는 공공서비스가 제공하는 효용에 상응하는 최소한의 대가로써 수익자(시청자)가 제공하는 것으로 해석할 수 있다. 이는 수신료가 공공서비스, 즉, 공영방송을 이용하여 발생하는 편익에 대한 이용료(반대급부)적인 성격이므로 수신료는 공영방송이 제공하는 서비스의 요금이다.

라는 것이다. 따라서 1물1가의 원칙에 따라 공익적 프로그램의 가격이 수신료가 되고 수신료가 충당하는 범위는 공익적 프로그램의 제작 및 송출에 소요되는 비용이 된다.

따라서 협의의 개념으로써 공익성은 공영방송이 제공하는 프로그램 및 서비스를 통해 구현되므로 수신료는 공익적 프로그램을 제작하기 위해 소요되는 비용에 대해 보조하는 것이며, 시청자가 공익적 프로그램을 향유함에 따라 발생하는 효용의 반대급부로서 수신료를 납부하게 되며, 공영방송의 경영 및 투자에 소요되는 비용에 대해서는 수익자의 책임이 없다. 이 경우 수신료가 포괄하지 않는 범위는 광고판매 수입, 프로그램 판매 수입 또는 정부 보조 등과 같은 부차적인 수입을 통해 공영방송 운영비용 전반을 충당하여야 한다.

해당 방식의 장점은 첫째, 방송의 공공재적 성격을 반영하여 공영 방송과 정부의 역할 및 책무를 강화할 수 있다. 이는 수신료 수입을 증가시키기 위해서는 공익적 프로그램의 제작 및 송출이 증가하여야 하며, 보다 양질의 프로그램을 제작·공급하여야 하기 때문이다. 둘째로 공영 방송사로 하여금 경영 효율성 달성을 위한 인센티브 시스템 구축을 유도할 수 있다. 공공서비스를 제공하는 기관은 이윤극대화를 추구할 유인이 없으므로 사적부문에 비해 효율성이 다소 떨어지는 경향이 있다. 따라서 해당 방식은 수신료가 포괄하는 이외의 범위에 대해서는 공영방송사 자체의 노력으로 효율성을 달성하도록 하는 기능을 갖게 된다. 셋째, 공영방송의 비용 전반을 충당하는 방식에 비해 시청자들의 수신료 부담이 경감된다는 장점이 있다.

한편, 단점으로는 첫째, 공영방송의 재정 수요를 충분히 충당하지 못하여 경영 악화 및 투자 자원 마련에 어려움이 따를 수 있다. 공공서비스의 제공은 서비스 자체의 중요성뿐만 아니라 제공 주체가 원활히 지속적으로 공공서비스를 공급할 능력이 있는지 여부 역시 중요하기 때문에 해당 산정원칙에 입각하면 공영방송사가 지상파 방송사가 아니라 공익 PP로 전략할 수 있다는 문제가 있다. 둘째, 방송의 공공성 및 공익성은 단순히 프로그램으로써 달성되는 것이 아니라 방송의 총체적인 시스템을 통해 달성된다. 공영방송은 공익적 프로그램의 제공 외에 방송의 공공성을 담보하는 장치이기 때문에 방송의 공공성을 달성하기 위해서는 공영방송이 존속할 수 있는 충분한 수준의 자금 확보가 필요하다. 그러나 해당 산정원칙에 따르면 공영방송이 타 수입에 의존해야 할 필요성이 발생하고 이는 공영방송의 공공성을 훼손할 가능성이

있다. 셋째, 방송의 공공성 및 공익성은 계량적인 방법으로 산출이 곤란한 추상적이고 개념적인 가치이다. 따라서 공익에 대한 반대급부를 책정하는 것이 매우 어렵다는 문제가 있다.²⁷⁾ 넷째, 공영방송 운영비용 충당을 위해 광고수입을 통한 재원 조달이 필수적이기 때문에 장기적으로는 공영방송의 공공성이 훼손될 수 있다. 광고수입에 대한 의존도가 높아질수록 시청률 경쟁에서 자유로울 수 없으며, 공영방송의 불편부당성이 훼손될 수 있다.

(2) 공영방송의 비용 보전을 위한 직접 보조 방식

공영방송 수신료의 성격상 두 번째 산정원칙은 공영방송의 활성화 및 공공성을 확보하고 공영방송의 원만한 경영을 위한 비용 전반을 보조하는 방식이다. 이는 2장에서 언급한 수신료의 성격 중 조세 또는 특별 부담금의 성격에 입각하여 산정하는 방식이다. 즉, 공영방송 수신료를 통해 공영방송의 활성화와 공공성, 공익성을 확보하기 위해 공영방송의 운영 및 공영방송의 진흥에 필요한 비용 전반을 직접 보조하는 방식이다. 공익성의 범위를 비교적 넓게 해석하는 것으로 공영방송이 존재하여야 공공서비스인 공익적 프로그램이 원활하게 제공될 수 있기 때문에 공영방송 자체가 공익증진에 기여한다고 보는 것이다. DTV 전환 비용을 예로 들면, DTV 전환 시 시청자들은 보다 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있게 되므로, 이 또한 방송의 공익성 증진에 기여할 수 있고 이에 따라 장기적 투자가 요구되는 DTV 전환비용 역시 수신료를 통해 보전하여야 한다는 것이다. 방송의 공익성은 공영 방송만이 제공한다고 볼 수는 없으나, 공영방송의 기여도가 가장 크다는 전제 하에서 공영과 민영(상업방송)이 완전 분리되고 1 공영 체제에서 주로 채택되는 경향이 있다.

광의의 개념으로써 공익성 개념에 따라 ‘공영 방송의 존재’ 필요성을 전제로 하고 있기 때문에 수신료가 보조하는 범위는 공영방송이 제공하는 공

27) 사무엘슨의 공공서비스 일반균형이론에 따르면 공공재의 사회적 무차별 곡선(indifferent curve)은 사적재의 경우와 달리(사적재의 사회적 무차별곡선은 개개인의 무차별곡선의 수평적 합이 됨) 수직적 합이기 때문에 사적재는 주어진 가격에서 소비량을 결정하는 형태이지만, 공공재는 주어진 공급량에 대해 지불할 수 있는 금액이 얼마인지를 결정하게 된다. 따라서 공공재는 무임승차의 문제가 존재함과 동시에 가격을 설정하는 것 역시 어렵다.

익적 프로그램 제작 및 송출, 공영방송 운영에 필요한 경상비용, 공영방송 진흥을 위한 투자 및 연구개발 비용에 대한 보조를 포괄한다. 따라서 이 경우 공영방송의 고정비용과 가변비용 모두를 추정하여 수신료를 산정하게 된다. 앞서 언급한 공익적 프로그램 제작 및 송출에 소요되는 비용만을 보조하는 방식은 가변비용만을 수신료 산정 근거로 이용하게 되나, 해당 방식의 경우 수신료가 공영방송 운영의 전반을 포괄하기 때문에 공영방송에 대해 간접 보조 방식에 비해 높은 수준의 사회적 책임을 요구할 수 있다.

해당 방식의 장점은 첫째, 공영방송에 대한 포괄적인 직접보조로 공영방송의 운영 정상화 및 공공성을 확보할 수 있다. 공영방송의 특성상 공영방송은 가급적 무차입 경영이 바람직하며 광고판매 경쟁, 나아가 시청률 경쟁으로부터 중립적이어야 하므로 해당 방식을 통해 공영방송의 적합한 위상과 경영 목표, 공공성을 달성할 수 있다. 둘째, 공영 방송진흥을 위한 재원 마련과 수신료 산정에 비교적 용이하다. 첫 번째 방식과 달리 해당 방식은 비용을 분리시킬 필요가 없고, 전체 소요비용에 대해 평가하면 되므로 수신료 산정 방식이 비교적 단순하고 용이하다. 셋째, 장기적으로 방송의 공공성 및 공익성을 확보할 수 있으며, 상업 광고의 배제로 양질의 공공 방송서비스 제공 가능하다. 광고수입에 대한 의존도가 낮아질수록 산업자본에 의한 방송 영향력이 축소되어 공공성을 담보할 수 있고, 시청자 권익의 신장에 기여할 수 있다.

한편, 해당 방식의 단점으로는 첫째, 공영방송의 도덕적 해이 문제가 발생 가능하고 시청자들의 수신료 부담 수준이 높아 공영 방송에 대한 정부의 역할 및 책임에 대한 논란 발생 가능하여 납부 저항이 있을 수 있다. 공영방송의 자체적인 경영 효율화 노력이 낮을 수 있기 때문에 도덕적 해이 문제가 발생할 수 있다. 또한 공영방송의 비용 전반에 대한 보조이기 때문에 수신료의 납부 수준이 전 방식에 비해 높다. 따라서 높은 수신료에 대한 국민들의 반감이 있을 수 있다. 둘째, 복수 공영 체제에서는 전반적인 방송에 대한 시청자들의 비용 부담을 의미하므로 공공재적 성격으로써의 방송의 의미가 퇴색될 수 있다. 수신료를 수취하는 공영방송이 복수 이상인 경우, 또는 공영방송이 지상파 방송시장에서 차지하는 비중이 높은 경우에는 수신료를 통해 지상파 방송시장 전반을 지원하는 의미를 갖게 되므로 필요 이상의 징수 및 납부 가능성이 있다.

나. 합리적 수신료 산정을 위한 방안

(1) 공영방송서비스 이용에 대한 가격화

① 수신료에 Pricing system 도입

만약 공영방송의 수신료가 공영방송이 제공하는 방송서비스에 대한 이용 대가라고 본다면, 공영방송 수신료가 방송서비스의 가격이 되도록 하는 가격 시스템의 도입이 필요하다. 지상파는 무료 방송으로 규정되어 있으나 민영 지상파의 경우 자사의 프로그램 시청률을 대가로 광고를 판매하고 이를 통해 재원을 조달하여 운영을 하게 된다. 즉, 이는 프로그램의 가치가 시청률이라는 형태로 나타나며, 광고라는 것이 시청률을 판매하는 것이 된다. 공영방송의 경우에는 수신료라는 대가를 통해 공익적 프로그램을 제작·송출하는 것으로 수신료에 가격 시스템을 도입하는 것이 이와 같은 측면에서 타당할 수 있다.

문제는 공영방송의 방송서비스에 가격 시스템을 도입하는 것이 타당한지의 여부이다. 타 공공재 또는 공공서비스에 대해서 이용 대가를 지불하는 논리를 따르게 되면 방송서비스에 대해 이용 대가를 지불하는 논리 역시 타당하다고 볼 수 있다. 반면, 방송서비스에 대한 가치 산정 및 공영방송이 제공하는 공익성의 가치에 대한 산정이 가능한지 여부에 따라 실질적인 가치 산정이 어렵기 때문에 이용 대가의 도입 보다는 공영방송의 존재에 대한 보조금적인 성격을 가져야 한다는 반론도 존재한다.

그러나 수신료에 이용 대가적인 성격이 전혀 존재하지 않는다고 보기는 어렵다. 따라서 원칙적으로 합리적인 수신료를 산정하기 위해서는 공공서비스에 대한 가격책정 방식이 일정 부분 반영되는 것이 필요하다. 방송서비스의 경우 한계비용이 매우 낮음을 감안 할 때, 즉, 규모의 경제가 존재하는 공공재의 경우 한계비용이 지속적으로 체감하므로 실제 수신료의 할인 유인이 발생하게 되는데 이는 공영방송이 제공하는 서비스의 가치보다 낮은 수준에서 가격이 책정될 수 있음을 의미한다. 그러나 공영방송이 제공하는 방송서비스에 대한 가치 산정이 필요한데 이에 대한 적당한 방안이나 방법론이 아직까지는 존재하지 않는다. 방송의 공익성에 대한 가치를 산정하기가 어렵기 때문에

결국은 공영방송 서비스를 이용하는 이용자의 효용과 지불하고자 하는 액수(willingness to pay)로써 가격이 접근되는 것이 아니라 공영방송이 방송서비스를 제공하는 데에 소요되는 비용 - 특히 한계비용 - 에 입각한 가격책정이 될 수밖에 없다.

또한 고려하여야 할 것이 가격 시스템을 반영시키게 되면 다(多)공영 체제 및 상업광고가 존재하는 현 체제에서의 수신료는 공익적 자금 소요분에 대해서만 수신료 산정에 반영될 수밖에 없다는 것이다. 가격이라는 것은 어떤 재화 또는 용역을 소비하는 데에 지불되는 반대급부이므로 재화 또는 용역을 제공하는 기업의 비용과는 소비자의 입장에서는 고려대상이 아니기 때문이다. 따라서 가격 시스템을 수신료 산정 시 반영시키게 되면 광고의 축소에 따른 자금 부족분을 보전하되, 경상비용에 대해서는 보전률을 축소시킬 필요가 있다.

활용 가능한 가격책정 모형으로는 공영방송의 방송서비스에 대한 기회비용 모형인 변형된 AIP 모형(Administrative Incentive Pricing)의 도입을 고려해볼 수도 있다. 원래 AIP모형은 주과수의 가치를 산정하는 모형인데 일종의 기회비용 모형으로써 어떤 주과수가 존재하지 않을 때 이를 타 부문에서 제공하기 위해 소요되는 비용(기회비용)이 얼마인가에 따라 특정 주과수의 가치를 책정하는 방식이다. 따라서 공영방송의 가치를 책정함에 있어 공영방송이 존재하지 않는 상황에서 공익적 프로그램을 타 민영방송(또는 상업방송)에서 제공한다고 가정할 때 공익적 프로그램을 제공하는 데에 소요되는 비용이 얼마인가를 추정하는 것이다. 이 비용은 공영방송에 대한 기회비용으로써 역으로 공영방송의 가치를 추정할 수 있는 방법이 된다.

그러나 이 역시 방송서비스의 무형적 가치 및 비경제적 가치에 대한 바람직한 산정 방안이 마련되어 있지 않은 상황에서 적용에 다소 어려움이 따를 것으로 보인다. 이 외에 방송의 수탁이론에 입각한 가격책정 방식에 대해서도 고려할 필요가 있다. 수탁이론에 입각한 가격책정 방식에서도 방송서비스의 공익적 가치에 대한 평가가 이루어져야 한다는 점에서 한계는 존재한다. 중요한 것은 수신료가 단지 공영방송에 대한 보조라는 성격에서 벗어나 양질의 공익적 프로그램을 지속적으로 공급하게 하기 위해서는 일정부분 가격적 요소 및 시스템이 도입될 필요가 있다는 것은 당연하다고 하겠다.

② 공영방송의 비용 보전에 수신료의 인센티브 시스템 도입

공영방송의 수신료가 조세적 성격 또는 특별부담금적인 성격을 갖게 되면 이를 징수·이용하는 측면에서 도덕적 해이 문제가 발생할 수 있다. 즉, 공영방송에 소요되는 비용 전반에 대한 보조가 가능한 상황이라면 공영방송이 경영효율성 달성을 위한 노력이 미흡해질 가능성이 생긴다. 또한 모든 조건이 동일할 때 수신료 수입에만 의존하여 수익률 규제(제약)가 있는 사업자의 경우 이 사업자는 Averch-Johnson 효과가 나타날 수 있다. 즉, 수익률 규제가 있거나 자신의 어떠한 노력에도 불구하고 초과이익을 발생시키기 어려운 경우 독점기업 보다 높은 수준의 설비투자 또는 지출이 나타날 수 있다는 것이다.²⁸⁾

따라서 경상비용 등과 같이 방송사 스스로가 내부화 시킬 수 있는 변수에 대해서는 인센티브 시스템이 도입될 필요 있다. 이를 바탕으로 공영방송이 자체적인 비용절감 노력 등을 통해 경영을 효율화하도록 하여야 한다. 수신료 산정의 카테고리에 공영 방송진흥을 위한 투자비용, 공익적 프로그램 제작에 소요되는 비용, 경상비용이 포함된다고 가정 할 때, 각 주요 항목에 대한 지수화 및 비중을 책정함으로써 전체 비용에 대한 일괄적인 산정 보다는 각 항목별로 가중치를 차등화 함으로써 수신료에 인센티브 시스템이 반영 되도록 하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이를 위해 광고 비중 축소와 공익적 프로그램 제작 촉진을 위해 광고 축소에 대한 자금 소요 분, 공익적 프로그램 제작비용 등에 높은 가중치를 주는 방안 등을 강구하여야 할 것이다. 수신료가 인상되면 광고 수입의 실제 금액이 축소되지 않더라도 광고 수입 '비중'은 감소하는 것으로 나타나게 되므로 광고수입의 경우 수신료 산정 이전에 광고 수입 비중 또는 절대액수를 사전적으로 목표화(targeting)하는 것이 필요하다. 즉, 수신료가 단지 비용을 보조하는 기능을 갖는 것뿐만 아니라 공영방송의 경영을 효율화 할 수 있도록 하는 기능을 갖도록 하여야 한다는 것이다.

28) Averch and Johnson(1962)은 특정 기업에 대해 수익률 규제가 적용될 경우 기업의 노동 대비 자본의 투입비율이 비효율적으로 높게 선택됨을 보였다. 예를 들어 이윤함수가 $\pi = PQ - wL - rK$ 로 표현되고 수익률 규제가, s 가 허용 수익률을 의미할 때, $s \geq (PQ - wL)/K$ 의 형태를 취하는 경우, 수익률 규제를 받는 기업이 독점사업자에 비해 더 많은 자본을 투자하게 된다.

이 외에도 정부와 일정 부분 공동으로 수행할 수 있는 역할에 대해서는 정부로부터의 직접 보조를 받는 것 역시 필요하다. DTV 전환 등 방송진흥은 정부의 산업정책이 투영되는 것이므로 전환비용에 대해 정부의 부담 비중을 확대하는 것이 필요하다. 예컨대, KBS의 DTV 관련 추가 소요액 항목 중 'HD 제작 고품격화 및 편성비율 100% 증가' 항목은 공익적 프로그램 제작 지원과 실질적으로 중복되는 것으로 볼 수 있다. 따라서 디지털 전환 비용 중 프로그램 제작과 관련된 항목은 중복반영(double counting)의 우려가 있으므로 프로그램 제작 항목에 포함시키는 것이 바람직할 것으로 보인다. 디지털 난시청 해소 및 수신환경 개선은 실질적으로는 방송 설비 및 네트워크 투자와 관련된 항목이므로 해당 항목에 대해서는 정부 역할의 강화 또는 별도의 예산이 책정될 필요가 있다. 따라서 수신료에 인센티브 시스템을 도입함과 동시에 정부의 보조 확대를 요청하여 수신료를 산정하는 것이 납부자의 부담을 경감함과 동시에 보다 합리적인 공영방송 수신료 산정방안으로 판단된다.

2. KBS의 경영수지 및 비용구조 분석

가. KBS의 경영수지 분석

(1) KBS의 경영성과 분석

공영방송 수신료 산정 기준 및 KBS의 수신료 인상안에 대한 검토에 앞서 기준 수립 및 타당성 검토를 위해 KBS의 경영성과를 살펴보는 것이 필요하다. 결론적으로 KBS의 최근 5년간 경영성과는 외부 요인들을 감안하더라도 다소 미흡한 것으로 판단된다. '02~'07년 연평균 매출액 증가율(CAGR)은 약 0.1%에 불과하였으며, 당기순이익 역시 '04년(△638억원)과 '07년(△279억원)에 적자를 기록 하는 등 최근 5년간의 경영성과는 만족스럽지 않았던 것으로 나타났다. KBS가 비영리 공영방송임을 감안하더라도 경영상의 애로 사항이 발생할 정도의 경영 수지 악화는 문제가 된다. 현재 KBS의 경영 상황이 문제가 될 만큼 악화된 것은 아니나, 이러한 추세가

지속된다면 문제점이 누적될 수도 있다. KBS의 경영수지가 최근 들어 악화된 원인은 수입에서 가장 높은 비중을 차지하는 광고수입이 큰 폭으로 감소한 반면, 지출에서 가장 높은 비중을 차지하는 방송제작비가 큰 폭으로 상승하였기 때문이다.²⁹⁾ 전체 방송광고(TV 및 라디오) 시장의 연평균 증가율이 -2.1%로 침체되어 있었음을 감안하더라도 KBS의 광고매출은 이 보다 더 큰 폭으로 감소(-3.5%) 하였기 때문에 타 방송사에 비해 상대적으로 저조한 실적을 올렸다고 판단할 수 있다.

한편, 지출 부문 중 핵심항목인 방송제작비는 원고출연료의 빠른 상승으로 인해 2005년을 제외하고는 빠른 상승세를 보여 KBS의 경영실적을 악화시키는 주요 요인으로 작용하고 있다. 2005년의 경우 KBS는 예산절감을 목적으로 토털리뷰를 실시한 바 있어 비용이 대폭 절감되긴 하였으나(출처: 2007 KBS 경영평가 보고서), 다음연도(2006년)에 제작비가 다시 큰 폭 상승하여 지속적이지는 못하였던 것으로 판단된다.

〈표 6-1〉 KBS의 최근 5년간 경영실적(단위: 백만원)

구분	2003	2004	2005	2006	2007
매출액	1,234,211	1,214,979	1,276,658	1,335,542	1,300,731
증감률	-4.57%	-1.56%	5.08%	4.61%	-2.61%
매출원가	942,954	1,043,111	1,006,867	1,100,895	1,108,722
사업총이익	291,257	171,868	269,791	234,647	192,010
판관비	247,840	245,868	245,099	252,199	240,901
사업이익	43,418	-73,999	24,692	-17,552	-48,892
사업외 수입	36,062	34,098	95,639	66,721	29,414
사업외 비용	39,799	23,888	61,597	22,007	8,069
경상이익	39,680	-63,790	58,734	27,162	-27,547
당기순이익	28,801	-63,790	57,633	24,154	-27,855

출처: KBS 재무제표 각 연도(KBS 홈페이지)

29) 비용항목에서 방송제작비의 연평균 상승률(4.1%)이 가장 높았으며, 수입 항목에서는 방송광고 수입이 가장 큰 감소폭(-3.5%)을 보였음

(2) KBS의 수익구조 분석

KBS의 경영성과를 보다 세부적으로 살펴보기 위하여 우선적으로 KBS의 수익구조를 고찰하면, KBS는 수신료 수입과 방송광고 수입이 대부분을 차지하고 있다. 수신료 수입은 최근 5년간 연평균 1.8% 성장하여 완만히 증가하는 추세이나 TV수상기 보급률이 포화치에 도달하였고 수신료 징수율 역시 한계에 도달하여 수신료 수입으로 빠르게 증가하는 방송제작 비용 등 비용 예산 충당에는 크게 부족한 상황이다.

KBS2의 방송광고 수입은 '07년에 전년 대비 11.2%가 감소한 5,931억원 수준이었으며, 5년간 연평균 3.5%의 감소세를 보였다. 이는 전체 방송광고 시장의 침체에 따른 영향인 것으로 보이는데 전체 방송광고 시장 규모는 '06년 2조 4,638억원에서 '07년 2조 3,883억원으로 약 3.2% 감소하였다. 지상파 방송광고 시장이 케이블TV 및 신규 매체(인터넷 등)의 등장으로 인해 영향을 받은 것으로 보이는데 현 상황이 유지되는 것을 감안하면 지상파 방송광고 시장은 향후 정체 또는 미미한 증가세를 보일 것으로 판단된다.

〈표 6-2〉 KBS의 수신료 및 방송광고 수입 추이(단위: 백만원)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	CAGR
수신료수입	499,692	513,391	524,619	530,428	537,175	1.82%
증감률	3.68%	2.74%	2.19%	1.11%	1.27%	
방송광고수입	678,154	628,231	653,657	667,540	593,102	-3.52%
증감률	-7.75%	-7.36%	4.05%	2.12%	-11.15%	

출처: KBS 수신료 인상안 2007

수입 항목별 비중을 살펴보면 전체 수입에서 수신료와 광고수입이 차지하는 비율은 '02년 40:55에서 '07년 41:45의 비율로 변화되었다. 이는 광고매출의 감소와 기타 수입(프로그램 판매 수입 등)의 증가에 기인한다. 즉, KBS의 광고수입 의존도가 감소한 것이 아니라 광고수입 및 전체 매출의 감소로 인해 나타난 현상이며, 전체 수입에서 수신료가 차지하는 비율은 크게 변화하지 않았으나 광고수입 비율은 10% 가량 감소하였고 '06년부터 발생한 보조금 수입 및 간접지원 등 기타 수입 비중이 10% 이상으로 증가하였다.

〈표 6-3〉 KBS의 수신료 및 광고수입 비율 추이

구분	2003	2004	2005	2006	2007
수신료 수입 비율	40.5%	42.3%	41.1%	39.7%	41.3%
광고수입 비율	55.0%	51.7%	51.2%	50.0%	45.6%
기타 수입 비율	4.5%	6.0%	7.7%	10.3%	13.1%

출처: KBS 수신료 인상안 2007

현재 KBS의 수신료 수입 의존 비율이 해외의 공영방송에 비해 낮은 수준이며 공영방송 본연의 역할을 수행하기 위해서는 광고수입 의존도가 더 낮아져야 함과 동시에 수신료 수입의 비중이 높아져야 할 필요가 있다. '06년 기준 해외 주요 공영방송사의 전체 수입 대비 수신료 수입 비율은 BBC 77%, NHK 95.5%, RAI 52.6%, ARD 82.3% 수준인데, KBS(39.7%)는 이에 비해 상당히 낮은 수준이다.

감소하는 광고수입을 보전하기 위해서는 수신료 수입이 지속적으로 증가하여야 하는데 '06년 기준으로 현 상태를 유지하는 것으로 가정할 때 광고수입 비율이 1% 감소하게 되면 수신료 수입 비율은 1.3% 증가하여야 광고수입 감소분을 보전할 수 있다. 따라서 현재의 수입 구조 하에서 수신료를 인상하지 않으면서 KBS의 광고수입 비중을 감소시키는 것은 무리라고 생각되며, 수신료 수입의 증가와 기타 수입의 증가가 이루어져야 할 것으로 보인다.

(3) KBS의 비용구조 분석

둘째로 KBS의 비용 구조를 살펴보면 KBS의 전체 비용 대비 방송제작 비용의 비율은 45% 이상이며 방송시설장비 운영비가 25% 이상을 차지하고 있어 실질적으로 대부분의 비용을 점유하고 있다. 판매관리비는 '03~'07년간 연평균 1.3%의 감소세를 보이고 있는 등 경상비용 비중은 감소 또는 정체 상태를 보이고 있으나 방송제작 비용은 타 비용항목들과 달리 높은 증가세가 지속적으로 유지되고 있어 KBS의 경영에 압력이 증가되고 있다.

제작비의 증가는 방송서비스 시장에서 공통으로 나타나고 있는 현상이며, 타 방송사의 경우에도 전체 비용에서 방송제작비가 차지하는 비중이 60%

이상('06년 기준 SBS 68%, MBC 63% 수준)으로 제작비 증가 추세는 방송 서비스 시장 전반의 문제이다. 모든 방송사의 재정압박 중 중요한 요인은 방송제작비의 상승이며 특히 원고출연료가 가장 큰 폭으로 상승하고 있다.

〈표 6-4〉 KBS의 주요 비용 추이(단위: 백만원)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	CAGR
방송제작비	584,645	658,939	618,219	690,958	737,809	4.16%
증감률	1.22%	12.71%	-6.18%	11.77%	6.78%	
총비용 대비 방송제작비 비율	47.37%	54.23%	48.42%	51.74%	56.72%	-
판관비	247,840	245,868	245,099	252,199	240,901	-1.32%
증감률	-4.98%	-0.80%	-0.31%	2.90%	-4.48%	

출처: KBS 수신료 인상안 2007에서 재구성

원고출연료의 경우 방송사들의 시청률 경쟁에 의해 상승하는 경우 또는 인건비 상승으로 인한 요인이 일반적인데 출연료 자체를 내부화하는 것은 방송사의 입장에서는 다소 무리가 있다. 따라서 제작비의 증가세는 경기침체로 인해 감소할 수도 있지만 인상압력은 유지될 것으로 보인다.

손익계산서의 항목 및 내용을 바탕으로 KBS의 '지출'구조를 분석하였을 때에도 인건비와 사업비의 지출 증가세가 빠르게 나타나고 있다. 방송사의 특성상 사업비 지출 비중이 높은 것은 당연하나, 공영방송의 역할에 부합되는 공익적 내용의 제작에 비용이 소요되기 보다는 출연료와 같이 공익과 큰 관계가 없는 항목에 지출이 증가한다는 것이 문제이다. 특히, 인건비 지출의 경우 급여 항목에 비해 복리후생비의 증가가 더 높은 모습을 보이는 특징이 있다(<표 6-6> 참조). 이는 항간에 알려진 바와 같이 타 방송사에 비해 상대적으로 낮은 KBS의 임금체계를 복리후생비를 통해 보전하는 것으로도 해석될 수 있으며, 인건비의 내부화를 위해서는 이러한 인건비 구조를 조속한 시일 내에 현실화하여야 할 것으로 보인다.

〈표 6-5〉 KBS의 지출 추이(단위: 백만원)

구분	2004	2005	2006	2007	CAGR
사업비	750,278	689,573	768,012	775,434	3.16%
증감률	13.1%	-8.1%	11.4%	1.0%	
인건비	342,439	369,343	384,985	385,798	3.41%
증감률	5.0%	7.9%	4.2%	0.2%	
경상운영비	196,262	193,050	200,097	188,392	-1.28%
증감률	-2.3%	-1.6%	3.7%	-5.8%	
기타	23,888	62,698	23,598	8,376	-30.2%
증감률	-52.9%	162.5%	-62.4%	-64.5%	
계	1,312,867	1,314,664	1,376,692	1,358,000	1.81%
증감률	5.8%	0.1%	4.7%	-1.4%	
사업비 비율	57.15%	52.45%	55.79%	57.10%	-
인건비 비율	26.08%	28.09%	27.96%	28.41%	
경상운영비 비율	14.95%	14.68%	14.53%	13.87%	

출처: KBS 재무제표 및 수신료 인상안 2007에서 재구성

〈표 6-6〉 KBS의 급여 대비 복리후생비 비율

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007
급여 대비 복리후생비 비율	57.9%	33.5%	29.3%	47.1%	52.7%	53.3%

출처: KBS 재무제표 및 수신료 인상안 2007에서 재구성

나. KBS의 경영 효율성 분석

(1) KBS의 주요 재무비율 분석

KBS의 수익 및 지출 구조 외에 주요 재무비율 항목을 살펴보면 현재까지의 재무비율은 안정적인 것으로 판단된다. KBS의 총자산은 2007년 말 현재 1조 744억 원으로 전년 대비 268억 원이 감소하였으며, 부채는 5억 원이 감소하여 자기자본이 263억원 감소하였다. 총 자산 및 자기자본이 감소한 이유는 전술한 바와 같이 '07년도 광고수입의 감소 등으로 인하여 279억원의 당기순손실이 발생한 결과에 기인한다.

〈표 6-7〉 KBS의 요약 대차대조표(단위: 백만원)

구분		2003	2004	2005	2006	2007
자 산	유동자산	217,127	202,078	287,069	273,622	227,160
	비유동자산	795,966	818,547	806,783	827,600	847,222
	자산총계	1,013,093	1,020,625	1,093,852	1,101,222	1,074,382
부 채	유동부채	168,719	196,993	220,500	206,537	212,550
	비유동부채	219,429	263,839	256,189	246,484	239,899
	부채총계	388,148	460,832	476,689	453,021	452,449
자 본	자본금	206,192	206,192	206,192	206,192	206,192
	기타	418,753	353,601	410,971	442,009	415,741
	자본총계	624,945	559,793	617,163	648,201	621,933

출처: KBS 재무제표 각 연도(KBS 홈페이지)

KBS의 부채비율은 '07년 말 현재 73%로 일반 기업에 비해 낮은 수준이나 단기부채의 비중이 높아 장기적인 자금조달 방안 마련 필요할 것으로 보인다. 국내 기업의 평균 부채 비율은 '07년 현재 97.8%로 추정되는데(LG경제연구원), 이러한 일반 기업의 부채비율에 비하면 KBS의 부채비율은 낮은 수준이다. 그러나 KBS의 부채비율은 타 방송사에 비해서는 높은 수준이며 단기차입

금이 80%에서 93%로 증가하여 단기상환능력을 보여주는 유동비율 수준도 급격히 하락하고 있다는 문제가 존재한다.

〈표 6-8〉 KBS의 부채비율 추이

구분	2003	2004	2005	2006	2007
부채비율	62%	82%	77%	70%	73%

출처: KBS 재무제표 각 연도에서 재구성

〈표 6-9〉 SBS의 부채비율 추이

구분	2003	2004	2005	2006	2007
부채비율	23.6%	23.2%	23.0%	23.9%	19.5%

출처: SBS 대차대조표 각 연도(SBS 홈페이지)

〈표 6-10〉 KBS의 부채구성 변화(단위: 백만원)

구분	2003	2004	2005	2006	2007
장기부채	22,500	45,417	42,083	23,750	9,167
비율	19.8%	28.7%	28.4%	19.8%	7.2%
단기부채	91,405	112,969	105,918	96,174	118,313
비율	80.2%	71.3%	71.6%	80.2%	92.8%

출처: KBS 수신료 인상안 2007 및 KBS 경영평가 보고서 2007

한편, KBS의 부채구성을 살펴보면 단기 부채의 비율이 높아 DTV 전환 등과 같은 장기 투자에 소요되는 자금과 같이 장기적인 자금 조달 방안이 별도로 마련될 필요가 있다. 일반적으로 단기부채는 운영비용을 충당하고 장기부채가 투자비용을 충당한다는 점에서 현재의 KBS는 단기비용 충당에 상당한 자금이 소요되고 있다. 따라서 수신료 수입 등의 추가적인 수입 증가 없이 현재의 자금 조달 방식만으로는 KBS의 장기 경영목표를 달성하기 어려울 것으로 판단된다. 이와 관련하여 수신료와 광고수입에 의하여 운영되는

공영방송인 KBS는 무차입 경영을 지향하는 것이 바람직하다는 주장도 있다 (KBS 경영평가 보고서 2007).

KBS의 수익성 지표를 살펴보면 일반 기업에 비해 영업이익률은 높은 수준이나 당기순이익률은 낮은 수준이다. KBS의 영업이익률은 '07년 현재 14.8%, 당기순이익률은 -2.14%로 나타났다. 일반 제조업의 평균 영업이익률은 8.2%이며, 순이익률은 7.2% 수준(출처: 한국은 기업경영분석, 2008)으로 알려져 있다. 또한 방송공익성 확보 및 DTV 전환 등에 소요되는 자금을 확보하기 위해서는 내부 유보율을 높여야 하나 수익성 자체가 열악하여 자금 수요를 충족시키기에 어려운 상황이다.

〈표 6-11〉 KBS의 주요 수익성 지표

	2003	2004	2005	2006	2007
영업이익률	23.60%	14.15%	21.13%	17.57%	14.76%
경상이익률	3.22%	-5.25%	4.60%	2.03%	-2.12%
순이익률	2.33%	-5.25%	4.51%	1.81%	-2.14%

출처: KBS 재무제표에서 재구성(KBS 홈페이지)

3. 공영방송의 수신료 산정기준

가. 공영방송 수신료 산정의 방향 및 전제

① KBS 수신료 산정의 기본 원칙 및 방향

앞서 2장에서 설명한 바와 같이 우리나라는 이미 헌법재판소의 판결에 의해 특별부담금적인 성격을 가진 것으로 규정되어 있다. 우리나라의 공영방송 특징을 고려해 보면 특별부담금적인 성격으로 규정하는 것이 가장 바람직할 것으로 보인다. 즉, 공영방송이라는 공공서비스를 제공하는 데에 소요되는 비용의 충당, TV 수상기를 보유하고 공영방송 서비스를 이용하는

자에 대해서 부과된다는 점, 공영방송의 존재 자체가 공익 증진에 기여하는 바가 높다는 점을 모두 고려하였을 때 공영방송 수신료는 특별부담금적인 성격을 가지고, 수신료를 통해 공영방송의 공익적 프로그램 제공에 대한 보조 외에도 공영방송의 경영 정상화 및 공공서비스의 제공에 충실하도록 유도하여야 할 것이다. 따라서 우리나라 공영방송 수신료를 산정함에 있어 공영방송의 공익적 프로그램 제공과 KBS의 경영 전반에 소요되는 비용을 충당하는 방식으로 수신료가 산정되어야 할 것이다.

우리나라의 공영방송 체제는 순수 공영방송과 민영방송적 성격의 공영방송 체제가 혼재되어 있는 형태이고, KBS 역시 수신료 수입과 광고수입을 기반으로 운영되고 있다. 따라서 엄밀히 말하면 KBS의 재정 및 수신료 산정 시에는 KBS 자체의 재정수요 역시 중요하지만 광고수입 역시 매우 중요하게 다뤄질 필요가 있다. 현재의 상황에서는 광고수입 의존도를 낮출 필요는 있으나, 이상적인 공영방송의 수입구조를 지향하기에는 시기상조라고 판단된다. 즉, 공영방송의 기능에 충실하고자 하는 목적에 제약되어 광고 비중을 지나치게 낮추는 경우 오히려 KBS의 재정수지에 악영향을 끼칠 수 있으며, 수신료 인상폭이 과다할 경우 준조세적인 성격으로 인식되고 있는 수신료에 대한 납부 저항이 발생할 우려가 있기 때문에 양자간에 적절한 균형을 도모할 필요가 있다. 따라서 다음과 같은 원칙을 수립한 후 이에 부합하는 수신료 산정안을 도출하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

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 하여야 할 것이다. 단, DTV의 경우 전술한 바와 같이 정부의 보조가 확대되도록 하여야 할 것이다.

둘째, KBS의 경상경비(운영경비, 인건비 등)에 대해서는 수신료를 통한 지원 보다는 광고수입 등을 통해 지원하도록 하는 것이 바람직하다. 수신료에 의존하게 되어 발생 가능한 문제인 도덕적 해이를 방지하고 자체적인 경영 효율화 달성을 위해 수신료가 인센티브 시스템의 역할을 하도록 하여야 할 것이다. 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 않는 범위 내에서 산정하도록 하여야 한다. 실제로 과거 KBS 시청료 납부 거부 사례에서 보듯이 KBS의 시청료에 대한 일반 국민의 인식이 부정적인 측면도 존재하고 조세적인 인식도 있는 것을 감안하면, 수신료의 산정 만큼 수신료의 수준을 책정하는 것 역시 매우 중요하다. 수신료의 개념이 공영방송의 프로그램(공익적 프로그램)에 대한 이용료 개념으로 본다면, 수신료 인상을 통해 양질의 프로그램을 제공할 수 있도록 한다는 논리는 다분히 행정편의적 발상이라는 지적과 저항이 있을 수 있기 때문에 양질의 프로그램을 우선 제공하고 이에 대한 이용료로 수신료를 징수한다는 논리가 더욱 설득적일 것으로 보인다. 따라서 수신료에 대한 인식을 전환시키는 것과 동시에 KBS의 자체적 노력을 통한 설득, 그리고 적정한 수준의 수신료 책정이 동시에 이루어져야 할 것이다. 또한 케이블TV를 지상파의 대체재로 인정한다면 케이블TV의 채널당 요금과 비교하는 방식 또한 고려 가능³⁰⁾하며 공익적 성격의 공영방송이 상업방송의 수신료보다 높을 수 없다는 점을 고려하여 케이블TV의 이용료를 감안한 수신료 산정이 이루어지도록 하여야 할 것이다.

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 중·장기 자금 수요 계획에서 가변비용은 프로그램 제작비와 인건비, 기술경비 등이 포함되고, 고정비용에는 DTV 전환 비용, 음영지역 해소 및 커버리지 확대 비용 등이 포함되어 결과적으로는 공익적 프로그램 제작비를 제외하고는 공영방송의 기능을 강조하는 산정방식과도 부합된다. 원칙적으로는 이러한 방향이 바람직하나, KBS 자체적으로 공익 부문과 상업부문(광고 등) 간에 회계분리가 되어 있지 않다는 점, 통합 회계로 운영된다는 점에서 현실적인 어려움이 있을 수도 있다.

30) 2007년 현재 케이블 수신료 표준 요금은 월 15,000원이며 평균 75개의 채널을 공급하고 있음. 이는 채널 1개당 연 4,800원 수준. KBS가 수신료를 기반으로 제공하는 채널 수가 3개라고 가정할 때(KBS1, KBS2, EBS) 채널 1개당 연 3,300으로 케이블TV의 채널당 수신료보다 낮은 수준

이러한 4가지 원칙 외에 강조하는 바와 같이 수신료를 통해 인센티브 시스템을 구축하기 위해서는 KBS의 자금 수요를 인정하되, 방법론적으로는 각 항목별로 가중치를 부여하여 앞서 언급한 원칙에 부합되도록 하여야 할 것이다. 예를 들어 최대 가중치를 1, 최저 가중치를 0.5로 하고 각 항목별로 차등 적용하도록 하여 각 항목별 수신료 반영 또는 인정 비율을 차등 적용하는 방안이 필요하다. 다만 해당 방안을 적용하기 위해서는 KBS의 수신료가 KBS 자체적으로 책정되는 것이 아니라 독립적인 외부 기관 또는 조직에서 KBS 수신료를 산정 또는 검증하도록 하는 제도가 도입되어야 적용이 가능하다.

이 외에 KBS의 산정방식은 순현재가치(NPV) 개념이 적용되어 있지 않다는 문제점을 극복하기 위해 수신료 산정 시 예상 수신료에 순현재가치 개념을 적용하여 중·장기 자금 수요 추정 방식과 정합성을 갖도록 할 필요가 있다. 즉, 현재가치 개념이 적용되지 아니하면, 수신료를 반복적으로 인상시켜야 할 필요성이 대두되기 때문에, 물가상승률을 감안하여 일정 기간(예를 들어 수신료 산정 주기) 동안의 할인율을 적용하여 수신료에 현재가치 개념을 적용할 필요가 있다.

② KBS 수신료 산정 절차

수신료 산정 원칙에 입각하여 수신료를 산정함에 있어 구체적인 절차 및 방법론은 다음의 절차에 따라 추정하도록 하는 것을 검토해볼 필요가 있다.

최초 단계로써 KBS가 제출한 'KBS 수신료 인상안 또는 기초 자료'의 중·장기 자금 수급계획의 자료를 바탕으로, 별도의 광고시장 전망 및 현 상황 유지 시 KBS 전체 수지 전망을 하도록 한다. 기존에는 KBS가 제출하는 수신료 인상안에 대해서 검토하는 것이었으나, 별도의 기관이 별도의 기준으로 수신료를 객관적으로 산정하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 KBS가 수신료 인상안을 제시하는 것 보다는 수신료 산정에 필요한 자료를 제출하도록 하는 것이 바람직하다.

그 다음으로는 주요 항목을 기준으로 전체 KBS 자금수요 및 수입 계획을 추정하고, 이 중에서 공익적 목적과 경상비용을 분리하고, 가변비용과 고정비용을 분리하도록 하고, 광고시장 추정을 기반으로 광고수입 규모를 추정

한다. 기존의 KBS 수신료 인상안은 사업별로 자금 수급 계획을 제시하고 있으나, 사업별로 판단하게 되면 중복 반영의 우려가 있기 때문에 항목별로 추정하는 것이 바람직하다.

세 번째로 분리된 항목들에 대해 앞서 언급한 항목별 가중치를 부여하되, 가중치는 항목의 중요성 및 공영방송의 기능에 대한 부합성을 고려하여 부여하도록 한다. 이 역시 독립된 별도의 수신료 산정 및 검증 기관에서 수행하도록 하여야 할 것이다.

최종적으로 도출된 자금 수요 및 수입 계획과 차액을 산출하고 순현재가치 개념을 적용하여 예상 수신료 금액을 추정한다. 나아가 추정된 수신료에 대해 제약 조건(국민 부담)을 부여하여 적정 수준의 수신료 인상액을 제시하도록 한다.

절차적으로는 별도의 수신료 산정 및 검증 기관이 일정 주기로 KBS에 수신료 산정에 필요한 자료 제출을 요구하고, KBS는 기준에 맞춰 산정 기관에 자료를 제출하면, 산정기관이 1차 수신료 산정액을 도출하고 이를 KBS에 제시하여 KBS로 하여금 적정성 여부를 검토하게 한 후에 산정기관이 방송통신위원회에 보고하여 승인 받는 방식이 되도록 하고, 방송통신위의 승인 후 국회에서 포괄승인을 받는 형식이 되는 것이 바람직 할 것이다.

수신료 인상이 KBS에 대해 인센티브 시스템의 기능을 수행하기 위해서는 수신료 인상 폭 뿐만 아니라 용처에 대한 방향 설정 역시 필요하다. 수신료 산정 기관이 감사 기능까지 가질 수도 없을뿐더러 감사의 중복이라는 우려가 있을 수 있기 때문에 구체적인 용처를 규제할 수 없으나, 사후검증 및 경영 평가를 통해 조정 또는 감시, 권고하여 차후의 수신료 인상안 수립 시 반영 할 수는 있을 것으로 생각된다.

나. KBS 수신료 산정기준³¹⁾

(1) 공영방송 수신료 산정기준 마련을 위한 전제

위의 원칙 및 방향에 입각하여 공영방송의 수신료 산정기준 마련을 위해

31) 본 보고서에서 제시하는 안들은 현재의 공영방송 제도 및 수신료 제도가 유지된다는 가정 하에서 분석한 것임

사전적으로 설정되어야 하는 전제는 첫째, 수신료 산정 시 평가 대상의 범위는 공영방송 운영과 관련된 총 비용 및 총 수입으로 설정하고 추정기간은 수신료 평가 주기에 부합하도록 설정한다. 둘째, 투자비용에 대해서는 수신료 평가주기의 기간에 맞춰 방송 공익성 증진을 위한 투자비용에 대해 평가하도록 한다. 셋째, 제작비용은 프로그램의 제작에 소요되는 비용 전반에 대해 평가하도록 하되, 공통경비에 대한 별도의 항목을 설정하여 공통경비 존재에 의한 차감부분을 고려하도록 한다. 넷째, 운영 경비에 대해서는 인건비와 기타 운영비로 구분하고, 기타 운영비에서 공영방송의 기능과 관련된 부분을 재구분하도록 한다. 다섯째, 개별 세부 항목에 대해 공익증진 기여 여부를 판단하여 가중치 등을 부여하도록 한다. 여섯째, 현재가치 산정을 위한 할인율은 세법상의 할인율 또는 3년만기 국고채 금리를 기준으로 한다.

이상과 같은 전제를 바탕으로 하되, 특정 주기(예를 들어 3년 주기)마다 수신료 변동 필요성 여부를 판단하도록 하여 기준의 개정 또는 적용을 탄력적으로 하도록 하는 것이 바람직하다. 수신료 산정기준 및 방법에 대해서는 고시를 제정하는 것 역시 검토할 필요가 있다. 즉, 현재는 기준이 미비되어 별도의 고시를 제정하는 절차가 불필요하나, 산정기준 마련 및 평가항목 등을 법적인 테두리 내에서 수행하기 위해서는 별도의 고시제정에 대해 검토할 필요가 있다.

(2) KBS 수신료 산정기준: 중·장기 자금 수요

공영방송의 중·장기 자금 수요를 파악하여 다음과 같은 세부 항목들을 기준으로 산정 및 평가하도록 한다. 기존의 KBS 수신료 인상안은 사업별로 분류가 되어 자금의 수요 및 수입을 산정하고 있으나, 사업별로 산정하게 되면 중복의 우려가 높으므로 사업별 보다는 항목별로 비용 및 수입을 산정 및 판단하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

또한 각각의 항목에 대해서 별도의 가중치를 부여하여 수신료가 경영효율성 달성을 위한 인센티브 기능을 수행하도록 한다.

투자비 항목:

· 구매비용/설치 또는 설비비용/부가비용: 설비 및 장비 투자관련 구매 및

설치, 공사, 설비비용을 포괄하고 이 외에 이에 따르는 부대/부가비용을 산정 및 평가

- 설비 및 장비, 시설에 대한 임차비용/할부 또는 리스비용: 설비, 장비 및 시설 등의 구매 없이 임차 또는 할부, 리스하는 경우에 소요되는 비용을 산정 및 평가
- 기술개발 및 R&D 비용: 신기술 또는 신규 방송기술에 대한 개발비용 및 R&D 관련 비용을 산정 및 평가
- 시설 및 장비에 대한 감가상각비

제작비 항목:

- 제작인건비/출연료: 임금과 관련 없이 제작에 추가적으로 소요되는 인건비 및 관련비용, 출연료를 산정 및 평가
- 물적비용: 프로그램 제작에 소요되는 물적자산 제작, 구매 및 임차 비용
- 외부비용 및 용역비: 프로그램 제작에 소요되는 외부비용(위탁비용, 저작권료, 기타 사례비, 교통비, 통신비 등)
- 제작 및 프로그램 공통경비: 제작 및 편집 등에 소요되는 비용 중 공통비용 (차감항목)

경상운영비 항목:

- 인건비: 공영방송사 임직원에 대한 임금 및 관련 비용(퇴직금 등)
- 시설 유지 및 운영비: 시설 및 장비에 대한 운영비 및 유지보수 비용
- 교육훈련비: 임직원 및 운영요원에 대한 교육훈련비
- 판매수수료

금융비용 및 행정비용 항목:

- 금융비용: 차입금 상환 및 이자비용
- 행정비용 및 법정지원금: 방발기금 등의 제반 행정비용
- 교육방송 지원금

부대사업 경비 및 기타 비용 항목:

- 공영방송과 관련된 부대사업 경비:
- 기타 비용: 예비비 및 사업외 비용 등

가중치를 부여함에 있어 공익성 증진에 기여하는 부분과 그렇지 않은 부분을 구분하여 별도의 가중치를 부여하도록 한다. 단, 공영방송의 경영 및 수신료 산정의 취지에 벗어나지 않도록 가중치 부여는 탄력적으로 적용하는 것이 바람직 할 것으로 보인다. 가중치 부여의 예는 다음의 표와 같다.

〈표 6-12〉 공영방송 수신료 산정기준 및 가중치(예)

구분	항 목	가중치(예)
투자경비	구매/설치 및 설비비용/부가비용	1.0
	설비, 장비, 시설에 대한 임차비용/할부/리스비용	1.0
	기술개발 및 R&D 비용	1.0
	시설 및 장비에 대한 감가상각비	0.90
제작경비	제작인건비/출연료	1.0 또는 0.95
	물적비용	1.0
	외부비용 및 용역비	1.0
	제작 및 프로그램 공통경비	0.8
경상경비	인건비	0.95
	시설 유지 및 운영비	1.0
	교육훈련비	1.0
	판매수수료	1.0
금융 및 행정경비	금융비용	0.95
	행정비용 및 법정지원금	1.0
	교육방송 지원금	1.0
부대사업 및 기타 경비	공영방송과 관련된 부대사업 경비	1.0
	기타 비용	0.95

주: 만약 KBS의 프로그램이 공익에 기여하는 바가 충분치 못하다면 제작인건비 항목의 가중치를 조정할 수 있음(예를 들어 1에서 0.95로 조정 등)

(3) KBS 수신료 산정기준: 중·장기 수입

수신료를 산정함에 있어 중·장기 수입을 추정하고 평가하는 것 역시 매우

중요하다. KBS의 주 수입원은 수신료와 광고수입이며, 최근 들어 프로그램 판매수입 및 저작권 수입이 빠르게 증가하고 있다. 공영방송이 경기 또는 산업으로부터 중립적이 되기 위해서는 광고수입에 대한 의존도가 축소되고 수신료에 의존하는 것이 바람직하나, 현재의 체제에서는 광고수입 의존도를 낮추는 것 역시 쉽지 않다. 또한 수신료 수입은 적절한 수신료가 책정되었을 때 비교적 예측이 용이하여 공영방송의 중·장기 경영 계획을 비교적 정확하게 수립할 수 있으나 광고는 경기에 대단히 민감하기 때문에 광고수입에 대한 예측 역시 어렵다. 광고수입 의존도가 높을수록 결국은 공영방송이 경기에 의존적이 될 수밖에 없다.

수신료 산정 기준을 수립하기 위해서는 수입구조 및 예측에 대한 기준 역시 필요하다. 비용 및 지출에 대한 기준 및 판단에 비해 수입은 구조가 단순하고 항목이 적어 비교적 용이하게 기준을 마련할 수 있다. 다만, 앞서 언급한 바와 같이 수입에 대한 예측 자체가 어렵다는 - 특히 광고수입 - 문제가 있다. 따라서 산정기준을 수립할 때 거시경제 변수에 대한 전망 역시 필요하다. 크게 구분하면, 첫째, 수신료 수입 항목에서의 하위 항목으로 인구증가율 전망, 소득증가율 전망이 필요하며, 둘째, 광고수입의 하위 항목으로 전체 지상파 방송광고 시장 전망, 광고단가 전망, 경제(GDP) 성장률 전망 등이 필요하다. 또한 기타수입의 하위 항목으로 프로그램 판매수입, 전파료 수입, 부대사업 수입, 사업 외 수입 항목이 구성되어야 한다. 이러한 수입항목들은 특정 주기에 일치하는 기간(예를 들어 3년) 동안의 전망치로 구성되도록 해야 한다.

수신료 수입

- 수신료 수입전망
- 인구증가율 전망: 검증 시 필요
- 소득증가율 전망: 검증 시 필요

광고수입

- 전체 지상파방송 광고시장 전망: 검증 시 필요
- 광고단가 전망: 광고 시급별 광고단가 전망. 검증 시 필요
- 경제성장률(GDP) 전망: 검증 시 필요

- KBS의 광고수입 전망: 위의 3항목을 감안한 KBS의 자체 광고판매 수입 전망

기타수입

- 정부보조금 및 협찬수입: 정부 보조금 및 기부금, 협찬 수입
- 프로그램 판매수입(저작권 수입 포함)
- 부대사업 수입: 이벤트 수입, 부대사업 수입(교향악단 등)
- 특별 수입: 자산 매각 수입, 금융 수입
- 사업 외 수입: 임대수입, 용역수입 등

수입항목들의 세부 기준들에 대해서는 별도의 가중치가 불필요하나 수신료 수입은 안정적 추세를 갖고, 광고수입은 경기에 따라 변동성이 존재하는 것을 감안하여 광고수입 비율에 대한 중·장기적인 가이드라인이 필요할 것으로 보인다. 현재의 광고수입 비중은 50% 수준인데 광고 비중을 축소하는 것 외에 광고수입의 절대 액수를 감축시킬 필요가 있다.³²⁾ 수신료가 인상되었을 때를 가정하고 광고수입 비중을 30% 수준까지 낮추도록 유도하는 것도 일레가 될 수 있을 것이다. 즉, 총 수입 증가율을 감안할 때 주요 항목별 구성비가 수신료 수입 50%, 기타 수입 20%, 광고수입 30%로 형성되는 것이 바람직한 예가 될 수 있을 것으로 보인다.

다. KBS 수신료 산정기준안과 KBS 수신료 인상안과의 비교

(1) 산정 방식의 비교

우리나라의 공영방송 수신료 결정 체계는 비정기적이고 별도의 기준 없이 KBS가 제시하는 자금수요 및 수입계획에 의거하여 이루어지고 있다. 이는 특별부담금 또는 준조세적 성격을 갖는 수신료를 결정함에 있어서 다분히 재량적인 판단이 개입되게 된다는 문제가 있다. 따라서 공영방송의 수신료 산정 기준 마련이 절실히 요구된다.

32) 수신료 수입이 증가하면 광고수입 비중은 광고수입의 절대 액수가 감소하지 않아도 낮아지기 때문이다.

본 보고서에서 제시하는 수신료 산정기준과 KBS가 기존에 제시한 수신료 인상안을 비교하면 다음과 같은 차이점이 있다. 첫째, KBS의 수신료 인상안은 자체의 중장기 사업계획에 의거 자금수요를 추정하고 수입예측과 비교하여 과부족 분에 대해 필요 인상분을 제시하는 구조이며, 세부적으로는 사업계획에 의거하여 하위 세부 항목들의 중·장기 추정치를 제시한다. 사업기반으로 수신료 인상안을 도출하는 경우 다수의 공통항목이 존재할 개연성이 커지고 이는 중복추정에 의한 수신료의 과다산정 가능성이 존재한다. 따라서 사업기준 보다는 주요 지출항목 및 수입항목을 추정하고 해당 항목에서 KBS의 내부 사업계획에 의거하여 분배하는 방식이 보다 효율적이라고 판단된다. 본 보고서에서 제시한 기준은 이러한 중복 가능성을 배제하기 위하여 각 지출 및 수입 항목에 대한 개별 추정을 유도하여 중복 가능성을 차단한다는 장점이 있다.

예를 들어 KBS의 디지털 전환 계획(사업)은 공영방송이 주도하여 추진되고 있는 유럽의 사례를 비추어보았을 때 공영방송 주도의 디지털 전환 추진은 디지털 전환에 따른 편익을 국민에게 확산시키고자 하는 목적에 가장 부합되는 것이므로 KBS가 주도하는 디지털 전환 계획은 필수적인 것으로 판단된다. 그러나 디지털 전환계획에 포함된 제작설비 및 시설 전환, 노후 장비 교체 항목과 KBS 비전사업 및 난시청 지역 해소 등과 중복될 가능성이 높다고 판단된다. 즉, 난시청 지역 해소는 아날로그 방송 난시청 지역을 해소하고 다시 디지털로 전환하는 것은 매우 비합리적이며, 애초부터 디지털 전환 계획에 의거 디지털 방송의 난시청 지역 해소를 추진되어야 할 것이다. 따라서 만약 KBS 수신료 인상안에서 언급된 난시청 해소 목표와 디지털 전환에 소요되는 항목이 일치하는 것이라면 이에 대한 확실한 설명 또는 분리가 필요할 것이다.³³⁾ 디지털 전환계획에 입각한 전체 투자비를 추정 및 판단하여 이를 통해 디지털 전환 및 난시청 지역 해소에 자금을 투하하는 것이 보다 합리적인 수신료 산정방식으로 판단된다.

둘째 KBS 수신료 인상안의 중·장기 수지 전망안은 사업기준으로 대항목을 Top-down 방식으로 추정하고, 하위 세부항목들을 bottom-up 방식으로 추정하여 자금 수지를 추정하고 있다. 즉, 전체 자금 필요액 총액을

33) 수신료 인상안에 따르면 디지털 전환계획에 제시된 항목과 난시청 지역 해소 목표와 명확한 구분이 되지 않고 있다.

추정한 이후 각 항목별 세부 소요액을 분배하는 방식을 사용하되, 각 세부 항목별로 이를 다시 조정하는 방법을 채택한 것으로 판단된다. 이러한 Top-down 방식의 장점은 추정이 용이하다는 점이나, 반대로 세부 항목별로 일관성이 결여될 수 있다는 단점도 존재하므로 이를 보완하기 위하여 세부항목을 다시 조정하여 추정한 것으로 보인다. 이러한 방식이 갖는 문제점은 총 비용에서 각 항목별로 배분하는 형태이기 때문에 각 세부 항목, 특히 비용 항목에 있어서 절감시키고자 하는 노력이 반영되지 않게 된다. 또한 총액 추정 후 세부항목을 이에 맞추는 방식이기 때문에 경우에 따라 세부 항목들의 증감률이 각 년도별로 변동성이 크게 나타나고 있다. 예를 들어 주요 비용 항목인 방송제작비의 경우 중장기 추정치가 '08년 16.4%, '09년 4.5%, '10년 9.2%, '11년 0.05%, '12년 7.5%로 변동이 매우 심하다. KBS의 수신료 인상안에서 제작비 추정의 근거자료를 제시하고 있으며, 이러한 큰 변동성이 일견 타당(예컨대 계기방송 추정 반영, HD편성 등)하나, 매년 일정률의 증가율을 반영하여 선형 추세의 증가를 전제하고 있어 타당하지 못한 부분도 있다. 선형추세는 '영원히' 증가하는 것을 전제하는 것이기 때문에 일부항목에 있어서는 타당한 방법론이 아니라고 할 수 있는데, 예를 들어 뉴미디어 제작 항목의 경우 일정 기간 이후에는 증가율은 둔화될 것으로 보아야 할 것이다. 결론적으로 수신료 인상안은 전체 자금 수요 액을 추정한 후, 이를 각 세부 항목별로 배분하였으며, 이에 대응하는 수신료 인상분을 역으로 추정한 것으로 보인다. 이러한 추정 방법은 경영 효율화를 통해 절감할 수 있는 항목들조차도 인상이 필요한 것으로 나타날 수 있기 때문에 과다추정이 될 가능성이 있다. 따라서 KBS의 수신료 인상안에는 제작비, 인건비와 같은 가변비용들을 어떻게 절감하고, 경영 효율성을 제고하겠다는 노력이 투영되지 않고 있다.³⁴⁾ 본 보고서에서 제시하는 자금 수요 추정 및 산정 기준은 순수하게 bottom-up 방식으로 각 세부 항목별로 합리적인 예측이 전제되어야 하므로 각 항목에 대한 비용 절감 또는 외부 변수를 적용시키기에 용이하며, 산정 방식 및 근거에 대한 검증 및 판단에 적합하다.

34) 수신료 인상안에 경영혁신 부분을 기술한 바 있으나, 일부 내용에 있어서 'KBS 직원 채용 시 출신 학교의 다양화'와 같은 내용은 KBS 수신료 인상 및 비용 절감과는 하등의 관계가 없는 항목이다.

셋째, KBS의 수입을 추정함에 있어 수신료수입-광고수입-기타수입 비율을 사전에 확정하고 이에 따라 각 항목별 수입규모를 추정하였기 때문에 광고 수입의 실질적인 감축효과가 미미하게 나타나고 있다. 즉, 수신료 수입과 광고수입을 추정함에 있어 광고수입 비율을 낮추는 것에 초점을 맞추다 보니 수신료 인상 후 광고수입이 차지하는 비율에 있어서도 절대 액수의 감축효과가 낮은 것이다. 따라서 광고수입을 추정할 때에는 광고수입 자체를 감소시키는 것으로 추정하도록 하여야 할 것이다. 수신료 인상안에 따르면 수신료 인상 후 광고수입 비중을 현재 48%에서 33%로 축소시킬 계획이라고 하나, 수신료 인상안의 광고수입 추정치 자료에서는 오히려 광고수입 자체가 '08~'12년 연평균 1.2% 증가(CAGR)하고 있으며, 방송위원회의 의견과 같이 수신료 인상 시에는 광고수입 비중이 37%로 자동 하락하게 되어 실질적인 축소 분은 4%에 불과하게 된다. 따라서 각 항목별 수입 비중을 사전에 확정하지 말고 각 항목별로 절대 액수를 추정한 후 항목별 비중 가이드라인에 맞춰 비율을 조정하는 것이 보다 바람직한 수입 규모 산정 방식이라고 하겠다. 본 보고서에서는 각 수입항목에 대한 수입 규모를 사전에 추정하고 이를 바탕으로 각 수입 항목별 의존도를 가이드라인에 부합하도록 재조정하는 방식이 보다 바람직한 것으로 판단하고 있다.

(2) 개별 항목별 설명 및 수신료 인상안과의 비교

① 전체 비용지원

우리나라 공영방송 수신료의 성격상 수신료를 통해 KBS의 자금수요 전반을 충족시키도록 하는 것이 타당하나, 수신료에 KBS의 자금 부족분이 실질적으로 모두 반영되어 있다는 것이다. 예를 들어 디지털 전환, 공익적 프로그램 제공확대를 위한 계획(비전 사업), 타 공영방송 지원(EBS 지원), 경상비용(기타 항목) 등에 소요되는 자금 수요를 모두 반영시키고 있다. 그러나 수신료 인상을 통해 수입을 증대시키는 것 외에 지출에 대한 효율성 확보를 통해 지출을 조정하려는 노력 또한 필요하다. 앞서 언급한 바와 같이 KBS의 수신료 인상안에서는 KBS 자체의 경영 효율성 달성을 위한 노력이 미미하고 공영방송(KBS, KBS2, EBS)에 대한 포괄적 지원을 요구하는 등

도덕적 해이의 소지가 다소 있는 것으로 판단된다. 또한 KBS 자체의 자금 수요 증장기 전망에 따라 수신료 인상분이 책정되어 객관성 여부를 담보하지 못하고 있으며, 타 국가들의 사례에서와 같이 지수화, 또는 물가 연동제 등 수신료 부담의 절감을 위한 노력이 미미하다. 다만, 물가 연동제의 경우 우리나라의 물가가 하방경직성을 보이고 비교적 높은 수준의 인플레이 압력이 있음을 감안하면 물가 연동제는 현 상황에서 적절하지 않다고 판단된다. 그러나 KBS의 산정 방식은 지속적인 수신료 인상을 전제로 하고 있어 KBS의 경영 효율성 달성 유인이 사라질 수 있다.

따라서 KBS의 비용 항목 중 내부화 시킬 수 있는 항목들에 대해서는 가중치를 부여하여 비용의 내부화와 경영효율성 달성을 위한 노력을 유도하도록 하여야 한다. 본 보고서에서는 각 비용 항목에 대해 별도의 가중치 부여 방안에 대한 일례를 제시하고 있으며, 이와 같은 방법을 통해 경영효율성 달성을 유도하는 방안을 모색하고 있다. 다만, 이 경우 KBS가 자금 수요를 제시할 때 차감 분을 고려하여 애초부터 과다 추정을 할 유인이 있으므로 가중치를 부여하는 방식에서는 중립적인 기관 또는 조직에서 사후 검증할 수 있는 장치가 필수적이다. 이는 결론에서 언급하겠지만 별도의 독립적인 기관 또는 조직에서 판단 및 검증하도록 하는 방안이 필요하다.

② 투자비 지원

KBS의 대표적인 투자 수요는 설비 확충과 음영지역 해소, DTV 전환에서 발생한다. 이는 국민들의 방송 복지 증진에 소요되는 필수항목이기 때문에 수신료에 반영되는 것이 당연하고, 특히 수신료가 안정적인 수입이라는 점에서 장기투자 재원을 수신료를 통해 조달하는 것이 타당하다.

그러나 DTV 전환에 대한 책임 주체가 어디인가라는 점에서는 다소 논의가 필요한데, 1차적으로 공영방송이 DTV 전환의 책임 주체가 되는 것이 적절하다. 그러나 산업정책적인 측면에서 일정 부분 정부의 지원 또한 있어야 할 것이다. 현재 KBS의 계획에 입각하면, DTV 투자 규모가 3,200억원에 달하고 이에 대한 정부의 별도의 지원이 있어야 할 것으로 보인다.

산정 기준에서 제시한 투자 항목은 순수하게 KBS의 투자 재원 조달이 요구되는 규모가 제시되어야 할 것이며, 설비에 대한 구매 또는 임차 비용

외에도 관련 연구개발 비용 역시 투자 항목에 포함되어 반영되는 것이 필요하다. 즉, 자금의 소요 규모가 크고, 회임기간이 긴 자금을 대해서는 투자비에 반영하여 수신료 산정 시 인정되도록 하는 것이 KBS의 자금 조달 계획에도 부합된다고 할 것이다.

대규모 투자는 주로 사업위주로 이루어진다는 점을 감안하면 강조하는 바와 같이 수신료 산정 시에는 사업 위주로 산정기준을 마련하고 평가하는 것 보다는 항목 위주로 평가하는 것이 중보 반영을 배제한다는 측면에서 바람직하다. 주요 사업에 소요되는 설비 구매, 임차, R&D 비용 등을 투자 항목에 모두 집적하여 이에 대한 자금 수요를 파악하는 것이 공통비용을 파악하여 경감시키는 효과적인 방법이 될 것이기 때문이다.

③ 공익성 지원

KBS 수신료 인상안은 공영방송이 방송을 제공하고 조직을 운영하는 데에 소요되는 전체적인 비용을 직접 보조 방식으로 산출하고 있다. 만약 공익성과 관련이 있는 부분만을 지원하는 방식을 따르게 되면 총 자금 부족분 9,871억원 중 수신료 인상 논리가 적용되는 규모는 3,626억원이며, 약 500원의 수신료 인상 요인이 발생하게 된다. 특히 DTV 전환 비용이 관건인데 DTV 전환비용이 순수하게 공영방송 만의 책임인지에 대한 논의가 필요하다. DTV 전환이 공영방송 중심으로 추진되어야 하는 것은 당연하나 DTV 전환이 산업정책과도 밀접한 연관이 있다는 점을 감안하면 정부의 역할 역시 강조될 필요가 있다. 만약 DTV 전환에 정부의 보조가 필요하다면 DTV 전환 필요 재원 중 3,233억원은 정부로부터의 보조가 있어야 할 것이다. 역으로 설명하면 시청자들이 디지털 방송을 향유하기 위해 부담해야 하는 비용은 자신들의 수상기로 충분하며 시청자가 수신료를 통해 방송사의 DTV 전환비용까지 부담해야 하는 것은 공적책임의 사적전가라는 비판이 있을 수 있다.

또한 제작비 측면에서도 KBS가 제공하는 모든 프로그램이 공익성 증진에 직접적인 기여를 한다고 단정하기는 어렵다. 따라서 제작비 항목을 세분화할 수 있다면 주요 핵심 프로그램에 대한 공익 기여도를 판단하여 가중치를 차등 부여하는 것 역시 하나의 방안이 된다. 현재 방송사에 대한 평가 제도가 운영되고 있는데, 이를 준용하여 공익 기여도 정도를 평가하는 것도 하나의

방안이 된다. 이를 위한 주요한 평가 기준을 상정해 보면 다음의 표와 같다.

다음 기준에서 총점기준 800점 이상인 경우 공익에 기여하는 바가 높다고 인정하며 별도의 가중치를 추가 적용하여 공영방송의 공익성을 고양하도록 수신료 인상을 통한 보상제도 도입에 대해 검토할 필요성이 있다. 예를 들어 만약 800점 미만이어서 공익에 기여하는 바가 충분치 못하다면 제작비에 제작비 가중치 1을 0.95 수준으로 차감하는 방안도 검토할 수 있을 것이다. 그러나 KBS의 경우 지상파방송사업자 평가에서 높은 순위를 기록하고 있는 점을 감안하면 제작비용 항목을 100% 수신료에 반영시킬 수 있을 것으로 보인다.

〈표 6-13〉 프로그램의 공익성 평가 척도(안)

평가항목	배점	비고
프로그램의 질	100	지상파방송사업자 평가 기준 준용
프로그램 수상실적	80	
자체심의 운영실적	50	
시청자 위원회 평가	70	
방송심의 규정 준수	100	
편성의 균형성	100	수용자 평가 조사에 의한 편성의 불편이성 조사
편성의 다양성	100	
외주제작 프로그램 편성	50	지상파방송사업자 평가 기준 준용
시청자 불만 처리	50	
어린이 프로그램 편성	100	
장애인 프로그램 편성	100	
재난방송	100	
계	1,000	-

주: 지상파방송사업자 평가 기준에서 재구성

④ 제작비

지상파방송사업자의 비용 중 가장 높은 비중을 차지하고 있는 항목이 제작비 항목이다. KBS 외에 타 방송사 역시 제작비 인상압력이 높게 작용하고 있으며 주요 인상 요인으로는 출연료의 상승으로 알려져 있다. KBS의 제작비에는 HD 편성, 뉴미디어 등에 대한 제작비 인상요소가 반영되어 있으며 현재로써는 제작비 인상은 불가피한 것으로 보이나, 제작비 절감을 위한 노력이 반영되지 않은 것으로 보인다. 예를 들어 2005년에 있었던 토털리뷰에 의해 제작비가 큰 폭으로 감소한 바 있으나, 2006년에 다시 큰 폭으로 상승한 것은 그러한 조치가 일시적이었다는 것으로 판단된다. 따라서 제작비 절감을 위한 지속적인 노력이 있는 경우 현재 두 자릿수에 육박하는 제작비 증가율 수치를 낮출 수 있을 것으로 보인다.

그러나 공익적 프로그램 제작에 소요되는 비용은 공영방송의 취지 및 수신료 제도의 취지상 100% 인정을 하여야 할 필요성이 있다. 원칙적으로는 공익적 프로그램에 대한 평가를 통해 프로그램 제작비 반영이 필요하나, 방송 프로그램의 특징상 세부 프로그램들을 구분하여 평가하는 것이 실질적으로 어려우므로, 앞서의 <표 6-12>에 따라 전체 KBS의 평가를 바탕으로 공익 기여도가 인정되면 제작비에 대한 수신료 반영이 이루어져야 할 것이다. 단, 제작비의 지나친 인상을 억제하고 제작비 절감 노력을 촉진하도록 앞서 언급한 바와 같이 공익 기여도가 충분치 못하다면 제작비 인정비율을 일정비율(예를 들어 95%)로 차감하는 방안도 고려할 필요가 있다.

⑤ 방송기술경비

현재 KBS의 방송기술경비 항목에는 세금과 공과, 유지보수 비용 등이 포함되어 있으나 해당 경비 항목이 지나치게 포괄적이라고 판단된다. 예를 들어 KBS 수신료 인상안의 방송기술경비 항목 중 세금과 공과 항목 추정 시 공시지가 현실화 등을 전제로 하고 있으나, 경영혁신 항목에서 밝히고 있는 불요자산 매각 등을 반영하지 않고 현재의 상태를 그대로 전제하고 있어 모순이 되고 있다. 즉, 불요자산의 매각은 자산매각 수입의 증대와 더불어 해당 자산에 대한 세금 또는 공과금의 감소 효과가 존재한다. 따라서 불요

자산의 매각이 많을수록 수입은 증가하고 비용은 다소 감소하는 효과가 있다. 수신료 인상안에서는 지역국 통합 및 불요자산 매각을 통해 경영 합리화를 도모하겠다고 언급한 바 있으나, 세금 및 공과 항목에서는 이러한 자산 매각에 따른 세금 지출 감소분이 반영되지 않았다.³⁵⁾

방송기술경비와 같이 비용을 포괄적으로 산정하는 것 보다는 관련 비용 항목을 구매 비용과 운영비용을 구분하여 구매 비용은 투자 항목에 운영비용은 경상경비로 구분하는 것이 보다 바람직할 것으로 보인다. 시설 유지 및 운영비는 시설 관리 및 유지보수비 등이 포함되는 것이고 세금 및 공과금은 방송의 제공과는 크게 관련이 없으므로 행정비용 항목으로 이전시켜 산정 및 판단하는 것이 보다 바람직하다.

⑥ 인건비

핵심항목임과 동시에 다소 논란이 되는 항목인 인건비는 KBS 자체적으로도 경영혁신 등을 통해 절감하려는 노력을 기울이고 있다. 특히 KBS 수신료 인상안에서 제시한 인건비 억제 기조를 반영한 점은 높이 평가하여야 하나, 급여-복리후생비 간의 구조에 대한 개선 필요성이 전혀 반영되지 않고 있다. 또한 수신료 인상안에는 인건비 등을 절감하고자 하는 계획이 자금 수지 추정 자료에 전혀 나타나지 않고 있어 보다 객관적인 판단이 어렵다. 또 한가지의 문제점은 KBS의 임금 대비 복리후생비 비율이 61.4%로 추정되어 복리후생비가 임금의 절반을 넘는 기형적 구조를 보이고 있다. 현행 임금구조를 현실화하게 되면 임금 항목은 상승하는 대신 복리후생비는 감소할 것으로 보이며, 항아리형 인력구조 개선 시 인건비 역시 감축시킬 수 있을 것으로 판단된다.

KBS의 인건비가 합리적인지 여부와 인건비 절감 및 경영혁신에 대한 노력 여하를 판단하기 위해서는 노동생산성과 임금구조에 대한 보다 객관적인 평가가 필요하다. KBS의 근로자 1인당 부가가치 창출액은 '07년 기준 5백만원 수준이었으며, 1인당 매출액은 약 2억 4,600만원 수준으로 KBS 근로자의 노동 생산성이 상대적으로 다소 낮은 것으로 나타났다. KBS의 임금

35) 물론 지역국의 자산가치가 서울이나 대도시에 비해 낮음을 감안하더라도 KBS 수신료 인상안에서 제시한 매년 6% 인상은 과도한 것으로 보인다.

체계는 타 방송사에 비해 열악한 상황이라고 알려져 있으며, 이를 보전하기 위해 복리후생비를 상대적으로 높게 책정하고 있는 것으로 보인다. 타 공사와 임금구조를 비교해 보면 일반 공사의 급여 대비 복리후생비의 비율은 약 30%~35% 내외이나 KBS의 경우 50%를 상회하고 있어 1차적으로 KBS의 임금 및 임금구조를 현실화하는 방안이 필요하다. 또한 급여체계가 연공급 형태의 급여체계가 되어 있어 KBS의 인건비 부담을 가중시키고, 임금이 인센티브 시스템의 역할을 하지 못하고 있다. 수신료 인상에 대한 검토 이전에 임금구조 현실화 방안 역시 진지하게 논의되어야 할 것으로 보인다.

또한 KBS 임직원의 직급별 분포가 상후하박의 향아리형 구조를 보이고 있어 인력구성의 효율성 또한 낮은 것으로 나타났다. '07년 말 현재 근속년수가 20년 이상인 장기근속자의 비율이 전체 인원의 47.5%에 달하며, 직급별 인원분포 측면에서도 '07년 말 현재 팀장(간부급)을 맡을 수 있는 직급에 해당하는 2직급 이상 직원이 44.4%에 달한다(출처: 경영평가보고서 2007). 현재 KBS가 이러한 문제점을 해소하기 위해 노력하고 있는 것으로 인정되나, 인건비를 수신료에 100% 반영시키기 위해서는 자금수요 제시 외에 인건비 및 인력구조의 현실화 방안 역시 제시되어 보다 객관적 평가가 가능하여야 할 것으로 보인다.

〈표 6-14〉 KBS의 직급별 인원현황

구분	임원급 이상	관리직급	1직급	2~5직급	6~7직급	기타	계
인원	12	89	298	3,984	830	81	5,294
비율	0.2%	1.7%	5.6%	75.3%	15.7%	1.5%	100%
누적비율	0.2%	1.9%	7.5%	82.8%	98.5%	100%	-

출처: KBS 경영평가 보고서 2007 및 KBS 홈페이지

수신료 산정 기준에서 인건비 부분을 제외할 수는 없으며 인건비를 수신료에 반영시키는 것은 필요하다. 다만, 현재의 인건비 구조가 다소 기형적임을 감안하여 이를 조정할 필요가 있는데, 예를 들어 인정비율을 100% 대신 95%로 한시적으로 차감하되, 경영 효율화 노력이 인정되면 100%로 인정하

는 방안 등을 고려할 수 있다. 수신료 산정 기준의 인건비 항목에는 임금과 복리후생비, 퇴직급여가 모두 포함되도록 하여야 할 것이며 인건비 상승 부분에 있어서는 정부의 공무원 임금 상승률 가이드라인에 입각하여 반영되도록 하여야 할 것으로 보인다.

또한 제작비에 소요되는 인건비와 일반 인건비를 분리하는 것이 바람직한데 제작비에 소요되는 인건비는 100%인정하되 일반 인건비는 KBS의 경영 효율화 노력에 따라 차등 적용하는 방안에 대한 검토가 필요하다.

⑦ KBS의 지출 효율성

수신료 인상을 통해 수신료 수입을 증대시키는 것 외에 KBS가 지출 효율성 달성을 통해 불요 지출을 최소화 하는 방안 역시 매우 중요하다. 특히 지출이 효율적이지 않은 경우 만성적인 수신료 인상압력이 존재할 수 있기 때문에 지출 효율성 달성이 매우 중요하다. 실제로 '02~'07년 기간 동안 연평균 소비자 물가지수 상승률은 2.21%였으나, KBS의 사업비 및 인건비 지출 증가율은 이를 상회하는 3.2%~3.4% 수준이었다. 이와 같은 지출구조 하에서는 수신료의 물가연동제를 도입한다고 하더라도 만성적인 자금 부족 상태가 유지될 것으로 보인다. 또한 DTV 전환과 같이 대규모 지출 또는 투자가 요구되는 경우 KBS에 대한 자금압박은 매우 심할 것으로 보인다. 특히 DTV 전환 특별법에 의거하여 2012년 12월 31일까지 전환을 완료하여야 하므로 지출의 기간별 구조 역시 좋은 상황이 아니라고 판단된다. 즉, DTV 전환을 추진함에 있어서 공영방송이 주도적 역할을 수행하는 것은 당연하나, 현재 까지 투자된 4,372억원은 KBS의 수입 및 지출, 자금조달 구조를 감안할 때 KBS의 노력이 매우 높게 평가되고 우수한 성과이긴 하나, KBS에 상당한 부담을 주고 있는 것이 사실이다. 따라서 수신료 인상을 통해 수입 구조를 현실화 시키는 것보다 1차적으로는 지출 및 비용 구조를 효율화하는 방안이 우선적으로 필요하고, DTV 전환 비용에 대해서는 규모도 방대할뿐더러 기간이 충분치 않으므로 일정부분 정부의 보조가 필요할 것으로 보인다.

따라서 비용 항목에 대한 추정 및 제시 외에 지출 효율화 계획에 대한 내용 역시 동시에 제시되는 것이 바람직하며, 이를 통해 KBS의 수신료 산정시 계획의 타당성 및 비용 절감 노력 등에 대한 평가가 병행되어야 할

것으로 보인다.

⑧ 광고 수입

수입 항목 중 핵심 변수가 광고수입이다. 수신료 산정은 광고수입 및 기타수입 규모가 추정되었을 때 비로소 도출될 수 있는 것이므로 수신료는 종속변수이고 광고수입은 독립변수의 역할을 한다. 공영방송은 원칙적으로 광고수입 의존도가 높으면 적절하지 않으나, 현재 우리나라의 상황을 비추어 보다 광고수입은 필수적인 것으로 보인다.

지상파 TV 광고시장은 신규 매체의 등장 및 최근의 경기침체로 인해 정체 또는 감소할 전망이다. 특히 2008년과 2009년 경기침체로 인해 광고수입이 큰 폭으로 감소할 것으로 보이며, 민영 미디어랩의 도입 시 KBS의 광고판매 역시 영향을 받을 것으로 보인다. KBS의 수신료 인상안에서도 이와 같은 내용을 전제로 하고 있음과 동시에 의지 시장점유율을 27%로 책정하여 광고수입을 추정하고 있다.³⁶⁾ 한편, KOBACO(2007)의 연구보고서에 따르면 '08년 이후 전체 방송광고시장은 완만한 성장세를 보일 것으로 추정하고 있다. 따라서 방송광고시장의 완만한 성장을 전제로 하고 KBS의 방송광고시장 점유율을 27%로 유지하게 되면 KBS의 광고수입은 지속적으로 상승하게 된다. 따라서 수신료 인상을 전제로 하게 되면 광고비중의 축소 외에 광고수입의 절대 액수가 감축되어야 할 것이다.

광고수입에 대한 산정기준은 전체 광고시장에 대한 전망과 KBS의 의지 시장점유율, 이에 대한 검증을 위해 광고단가 전망 및 국내 경제성장률(GDP)의 자료를 바탕으로 판단하여야 할 것이다. 또한 중·장기 적으로 광고수입을 감축시키기 위한 계획안 역시 제시되어야 할 것으로 보인다.

36) KBS는 자사의 광고수입을 추정함에 있어 이러한 목표에 따라 일시적 더미 변수를 추가하여 (올림픽 및 월드컵) 조정하고 있다. 2010년의 경우 월드컵을 전제로 150억원의 추가 수입을 전망하고 있으나 월드컵 경기에 대한 직접적 광고수입은 그다지 크지 않을 전망이다(시차로 인해 월드컵 중계 광고는 C 시급으로 편성될 것으로 보임)이다. 다만, 월드컵 파생광고 효과는 있을 것으로 보인다(월드컵 경기의 광고판매 외에 월드컵 관련 광고판매의 증가).

제7장 수신료 제도 개선방안

제 7 장 수신료 제도 개선방안

1. 공영방송모델과 수신료제도

가. 공영방송모델

공영방송의 성격은 세 가지 측면에서 정의 내릴 수 있다. 먼저 소유구조의 면에서 볼 때에 국영이나 민영의 형태와는 달리 공영방송은 법적으로 영조물법인이 소유하는 형태이다. 둘째로, 운영의 주체나 목적이라는 측면에서 살펴볼 때 공영방송은 국가나 개인이 아닌 ‘공공,’ 즉 국민 전체를 주체로 보고 그 목적은 ‘공공의 이익’을 위해 운영하는 방송이다. 마지막으로 재원 조달의 형태를 기준으로 해서 볼 때 공영방송은 그 재원 대부분을 수신료라는 공적 제도를 통해 운영된다.

공영방송 제도개혁론은 케이블 등 뉴미디어방송 도입에 따라 전파자원의 희소성이 완화됨에 따라 기술적 측면에서 제기되었다, 또한 공영방송의 비효율 경영에 따른 문제제기에 근거를 두었고 최근에는 공영방송의 영리서비스를 위한 타 업종과의 결합에 따른 공공성의 문제가 제기되었다. 이와 같은 공영방송의 제도개혁의 배경은 정치적으로는 신자유주의적 탈규제정책에 따른 공영방송 보호론이 쇠퇴하였고, 경제적으로 미디어기업의 집중화와 시장 경쟁논리를 통한 미디어산업의 효율성을 강조하게 되었으며 방송과 통신의 융합으로 더욱 시장경쟁은 더욱 강조되고 있다. 최근 공영방송시스템의 경쟁력 문제나 공영방송매체에 대한 직접지원에 따른 경쟁시장의 불공정문제등도 대두되고 있다.

공영방송모델은 자율성과 독립성을 유지하면서 역할을 수행하기 위해 공영방송은 책무성을 기반으로 한 구조를 가질 필요가 있다. 그리고 책무성 중에서도 사회적/도덕적 토대를 가지고 자발적으로 대화와 토론 속에서 협력 관계를 유지하면서 질적인 수준에 초점을 맞추고 비강제적이고 비물질적인 처벌이라는 약속을 가진 답책성을 기반으로 해야 한다. 책무성을 강화하기 위한 방안으로서 첫째, 최소한의 외부 규제를 두고, 자발적인 책무성 시스템을

만들도록 하는 방안이 가장 효율적이다. 둘째, 공영방송사를 일반 공공기관과 함께 묶어 동일한 규제의 틀을 적용하기보다 별도의 방식으로 책무성을 제고하는 방식이 적용되어야 할 것이다. 셋째, 이러한 책무성 강화방안은 현재 진행 중인 방송과 통신의 융합 기구 문제의 틀 속에서 해결해야 한다.

나. 수신료제도

공영방송 수신료는 공영방송 재원의 조건으로 공영방송의 독립성을 확보해줄 수 있어야 하고, 공익성을 담보해야 하며, 공영방송의 책무를 충실히 이행할 수 있도록 안정성과 탄력성을 지녀야 하며, 공영방송의 재원에는 모든 국민이 참여할 수 있는 통로가 마련되어 있어야 하고, 공영방송의 운영을 위한 재원이라는 차원을 넘어서야 하는 것을 갖추어야 한다. 수신료는 공영방송의 독립성을 보장하고, 공적 기능을 수행하기 위한 수단이며, 방송의 자유를 실현하는 전제조건이다.

수신료 제도는 광고나 정부 혹은 관련기관 보조와 같은 재원 조달 형태와의 비교에서 차이가 있다. 수신료는 예산과 재원의 규모가 일정하고 예측가능하기 때문에 공영방송의 운영과 관리에 필요한 예산 및 지출의 예측이 가능해지고 다른 재원조달방법에 비해 더욱 안정적이기 때문에 프로그램을 시장 논리에 따른 시청률에 집착하기 보다는 프로그램의 다양성과 소수 시청자 층을 고려한 방송 제작을 가능하게 한다. 수신료는 공영방송의 유지와 운영, 그리고 독립성과 공정성을 유지하기 위해서 가장 효율적인 방법이다. 물론 수신료 제도의 단점을 보완하기 위한 방법이 동원될 필요가 있으며 광고나 수익창출을 위한 영리적 사업의 운영도 병행되고 있는 것이다. KBS는 모든 국민이 내는 수신료라는 공적 부담금으로 운영될 때 국민적 기반을 확보한다는 측면에서 의미를 가지며 수신료는 KBS가 모든 국민에게 보편적 방송 서비스를 제공해야 하는 책무를 갖게 되는 근거가 된다.

수신료의 법적 근거로서 특별부담금이란 수상기를 가진 사람이 공영방송의 비용을 부담하기 위해 일정한 수신료를 부담하는 입장으로, 공영방송을 이용하는 자로부터 공영방송의 비용 충당 목적으로 징수하는 것이기 때문에 텔레비전 수상기를 보유하고 공영방송을 이용하는 자에 한해 부과한다. 공영방송 운영비용 전반을 부과할 수 있는 근거가 되기 때문에 공영방송 프로

그램에 한하여 지불하게 되는 이용 대가적 성격을 가진 계약설과 차별되며, 또한 부과대상이 전체 국민이 아닌 텔레비전 수상기를 보유하는 자로 한정하기 때문에 조세설과도 구분이 된다.

우리나라는 헌법재판소의 판결에 의해 특별부담금적인 성격을 가진 것으로 정의되고 있다. 또한 공영방송이라는 특정 공익사업에 대해 징수하는 것으로서 방송이라는 공공서비스를 제공하는 데에 소요되는 비용 조달의 목적이라는 성격이 강하고, 마지막으로 텔레비전 수상기를 보유하고 공영방송을 이용하는 자에 한해 부과하기 때문에 지상파를 통해 공영방송이 모두 제공된다는 점이 논리적으로도 합치되기 때문에 특별부담금이라는 형태로 법적 정당성을 부여할 수 있게 된다.

그러나 제도의 확립을 위한 법적인 기반이 실질적으로 이루어지고 있지는 않고 있다. 다시 말해서, 수신료 제도가 존재해야 하는 근거를 법적으로 제시는 했지만, 수신료 제도를 수행하기 위한 법제화된 제도적 차원의 기반은 부족하다는 사실이다. 결국 제도적 정당성의 문제에서는 전혀 다른 모습을 보이고 있다. 특히 이런 제도적 차원의 문제점에 대한 지적은 실질적인 개선방안으로 연결되어야 한다. 첫째는 독립적 기구의 설립 등을 포함한 제도에 대한 개선과 둘째는 징수방식에 관한 개선, 그리고 수신료 재원의 배분과 관련된 개선이 제도적 성격을 명확히 하기 위한 개선분야라고 할 수 있다.

2. 현행 수신료 제도의 문제점

가. 수신료 책정 제도의 문제

현행 수신료 제도를 책정하는 방법에 대한 여러 가지 문제점이 지적된다. 첫째, 국회(입법부)의 과도한 결정 권한은 제도를 책정하는데 있어서 정치 논리에 치우칠 우려가 있다. 수신료를 결정하는 과정에서 방송통신위원회의 역할은 미미한 수준이다. 방송법에서는 방송위를 ‘거쳐’라고 표현이 되어 있을 뿐 법적 구속력이나 거부권한은 부여하고 있지 않다. 지난 2007년 KBS 인상안 처리과정에서도 방송위는 약간의 코멘트 정도만 할 수 있는 수준이었다. 현재 KBS 이사회가 제출하게 되는 인상안에 대해 검토할 수 있는

기관은 국회뿐이다. 따라서 국회 승인 과정에서 수신료 적정성을 검토하게 되는 등 국회 권한이 지나치게 강화되는 문제점이 있다. 이것은 방송재정의 통제를 통해 방송을 통제할 소지가 있기 때문에 권한의 분산이 이루어져야 한다(권호영, 2004).

둘째, KBS 이사회가 수신료 인상안을 발의하는 것도 문제가 될 수 있다. 수신료 금액의 결정은 납부 의무자의 범위, 징수절차 등과 함께 수신료에 관한 본질적인 사항이므로 KBS가 수신료 금액을 전적으로 결정하는 것은 헌법상의 법률유보원칙에 어긋난다. 따라서 수신료 결정의 주체를 KBS에 한정하는 것은 문제가 될 수 있다(방송위원회, 2001). 또한 월 수신료 수준만이 아니라 수신료의 용도 또한 KBS 혼자 결정하는 것이 아니라 KBS 이사회 외에 수신료 용처를 감독 관리하는 시스템을 별도로 만드는 것이 필요하다. 즉, 공영방송 수신료 관리 시스템을 보다 투명하게 할 필요가 있다.

나. 수신료 책정방식의 문제

수신료 책정방식의 가장 큰 문제점은 책정을 위한 기준이 방송법으로 명확히 규정되어 있지 않다는 것이다. KBS의 방만한 경영상태의 문제가 지적된 것처럼 KBS의 제작 원가 등 재정흐름이 명확하지 않고 경영상 불투명성이 심각하기 때문에 KBS의 최소 운영자금이 얼마나 되는지를 가늠하기가 어렵다(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 용이하다는 장점이 있다(강형철, 2003).

수신료 인상 때마다 명확한 산정 기준이 없이 수신료를 인상해 온 것이 사실이다. 1981년 당시 800원이던 것을 현재 수준인 2,500원으로 인상할 때에는 컬러 TV 도입을 근거로 하긴 했지만 수신료 산정 기준을 엄밀히 두고 정한 것은 아니다. 따라서 공영방송의 기능을 제대로 이행하기 위한 재원 수요 등을 감안하여 합리적인 수신료 산정의 기준이 마련되어야 한다.

수신료 결정과정에서 60일 동안 방송통신위원회가 인상안에 대한 입장을 정해야 하지만 입법 미비로 인해 방송통신위원회의 역할이 모호하기 때문에 어떤 기준으로 선택해야 하는지를 명확히 할 수가 없다. 따라서 문제 해결을

위해 수신료 인상기준에 대한 법제화가 필요하다는 의견들이 나오고 있다. 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 있다는 것이다.

다. 수신료 징수 관련 문제

첫째, 통합징수방식으로 인한 수신료 납부의 강제성 문제이다. 1980년대 중반의 수신료 납부 거부운동으로 수신료 수입이 대폭 감소함에 따라 1994년에는 방송법을 개정했다(방송법 68조 2항 및 시행령 43조). 개정된 방송법에서는 KBS 수신료는 한전에 위탁하여 전기료와 통합 징수되는 방식으로 변경했다. 통합징수는 기존에 50%대이던 징수율을 97%까지 향상시키면서 징수비용은 3분의 1 가까이로 줄이는 성과를 거두었다. 따라서 이를 근거로 KBS 2TV의 광고를 폐지하기도 했다. 그러나 전기료와 수신료의 통합징수 방식과 체납가구에 대해 단전을 담보로 수신료를 강제로 징수하는 방식은 행정법상 ‘부당결부금지원칙’에 위배된다는 지적이다(박선영, 2002). 또한 KBS수신료징수위헌소송 추진본부는 통합징수의 근거는 ‘한국전력공사는 기타 정부(政府)로부터 위탁받은 사업을 할 수 있다’고 규정한 한국전력공사법 제13조 6항에 나와 있는데 추진본부측은 “KBS는 정부(政府)가 아니므로 통합징수는 ‘기타 정부로부터 위탁받은 사업’으로 볼 수 없다”며 “통합징수는 불법행위로서 원인무효”라고 주장하기도 했다(연합뉴스, 2006).

수신료를 전기요금과 함께 징수함으로써 동시에 납부하도록 강요하는 것에 대한 문제점이 제기되자 1999년 헌법재판소는 분리징수방식을 다시 도입하면 공영방송의 존립에 위협을 초래할 수 있다고 판결함에 따라 당분간은 현행 체제를 유지할 것으로 예상된다. 그러나 통합고지로 한전의 전기 공급 중단 조치를 무기로 하여 수신료 납부를 강제한다는 것은 여전히 개선의 필요성을 안고 있다.

둘째, 디지털 전환 등 시장 환경의 변화에 따라 수신료의 범위에 대해 다시 규정할 필요가 있다³⁷⁾. 영국과 독일의 사례에서처럼 ‘디지털 수신료’라는 개념의 도입 여부를 고민할 필요가 있다는 것이다. 디지털 전환에 소요되는

예산을 지원하고 무료방송을 통한 신규 디지털 서비스의 제공을 가능하게 하려면 수신료 범위에 대한 새로운 규정이 필요하다는 설명이다.

셋째, 수신료 면제 범위가 협소하다는 점이다. 현재 우리나라 수신료 면제 대상은 국민기초생활보장 대상자, 국가유공자, 난시청지역 거주자 등으로 외국에 비해 협소한 수준이다. 영국은 75세 이상의 노인에게 수신료를 면제해주고 있고, 프랑스에서도 고령의 저 소득자에 대해 수신료를 면제해주고 있다. 따라서 우리나라도 고령의 저 소득자에 대한 수신료 면제 혜택을 확대하고 자연지형에 의한 난시청 지역 수신료 감면에 보다 적극적으로 나서야 한다는 의견이다.³⁸⁾

넷째, 수신료 납부율을 높이기 위한 방안이 필요하다. 따라서 미납율을 낮추고 재원을 확보하기 위해 미납자에 대한 조치 기준을 마련하기 위한 대책이 모색되고 있다. 수신료 납부 의무를 제대로 이행하지 않는 사람에 대해서는 처벌을 강화할 필요가 있다. 예를 들어, 프랑스에서는 납부 의무 불이행시 텔레비전 수상기 금액의 2배를 가산금으로 징수하는데 이것은 텔레비전 수상기의 금액에 비례하여 가산금을 부과하는 것이므로 고가의 수상기를 가진 자에 대해서는 소득 재분배의 의미를 가진다고도 할 수 있다. 이와는 반대로 납부율을 높이는 사람, 예를 들어 6개월 치나 1년 치를 한꺼번에 선납하는 사람에게 할인혜택을 주는 것은 자진납부를 유도하여 KBS 재원을 확보하는데 도움이 될 수 있다(방송위원회, 2001).

다섯째, 위탁 징수비용이 재원에서 차지하는 비중도 다시 고려해 보아야 한다. 한전의 수신료 징수비용(위탁징수비용)은 외국에 비해 높다³⁹⁾. 이것은 KBS에게는 부담으로 작용할 수 있으므로 이러한 부담을 줄이는 대책 마련이 필요하다(방송위원회, 2001).

라. 수신료 배분

KBS와 EBS간 적정 수신료 배분 비율에 대해 각각 입장 차이를 보여왔다. EBS는 같은 공영방송인 KBS와의 형평성을 고려해 전체 수신료의

37) 정두남(2006). 방송통신융합시대 방송공익성 제고방안 연구. KOBACO

38) 프레시안(2007년 6월 21일). 바보야, 문제는 1500원 올리는게 아냐

39) 영국의 BBC가 5.5%, 독일의 공영방송이 3%, 일본의 NHK가 9.5% 수준임.

15% 내외에서 EBS 몫이 결정돼야 한다는 주장이 나오고 있다. EBS에 대한 수신료 배분 비율 수준이 2002~2005년 KBS 전체 예산에서 수신료가 차지했던 40% 내외의 비중과 수신료 인상에 따른 증가를 감안할 때 15% 내외에서 결정되는 것이 바람직하다는 의견이다(미디어오늘, 2007).

배분 문제로 인한 또 다른 해결과제는 수신료를 기타 문화산업과 기술개발에 지원하고 있는데, 이것이 정당한 것인지를 판단하는 것이다.

마. 난시청 지역 문제

첫째, 난시청의 경우는 방송법 시행령에서 수신료 면제 사유로 규정하고 있지만(제44조 제1항 제6호), 실제로 수신료를 면제받기 위해서는 KBS가 지정하는 난시청 지역 범위에 포함되어야 면제가 가능하다(동조 제4항). 그러나 특정지역의 경우에는 공영방송을 시청할 수 없음에도 불구하고 수신료를 납부해야 하는 문제가 발생한다. 그중에는 공영방송 시청을 용이하게 하기 위하여 케이블 방송(중계유선 포함)에 가입하는 경우가 상당한데, 이것은 이중 부담을 강요하는 결과를 초래하게 된다.

둘째, 방송법 시행령은 건물 및 건축물의 신축 등 인위적인 원인으로 인해 시청이 불가능한 경우는 면제 대상에서 제외하고 있다(제44조 제1항 제6호 단서). 인위적인 난시청이란 TV 송신소(방송국)에서 송출하는 전파가 고층 건물이나 아파트 등으로 전파 장애를 받아 TV를 시청할 수 없게 되는 상황을 말한다. 이러한 경우에 전파법 제 36조에 따르면 수상기 소지자는 일단은 수신료를 납부해야 하며 당해 수신 장애를 제거하기 위해 필요한 시설을 설치할 의무가 있는 건축물 소유자에게 일정한 조치를 요구하는 것이 유일한 방법이다. 그러나 KBS는 난시청 지역 해소를 통해 국민들이 양질의 방송을 수신할 수 있도록 할 의무가 있다고 할 것이므로 이러한 단서 조항은 결국 시청자에게 책임을 전가한다는 문제점을 야기하게 된다(방송위원회, 2001).

3. 수신료 책정제도의 개선방안

방송법 제 65조 수신료의 결정에서 수신료의 금액은 이사회가 심의 의결한 후 방송위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정된다. 이와같은 현행 수신료 책정제도는 첫째로 공영방송 평가와 규제담당 기관의 역할에 대해 법적으로 정확히 규정되고 있지 않은 문제점을 가지고 있다. 현행 방송법에서 규제기관은 수신료 금액산정과 절차에서 법적으로 규정된 특별한 역할이 없으며 따라서 KBS이사의 수신료 산정과정과 산정액에 대한 검증을 할 수 있는 방법도 권한도 없다. 두 번째로 수신료 사용기관인 KBS가 자체적으로 수신료를 산정한다는 객관성의 문제를 가지고 있다. KBS가 스스로 사용할 수신료를 직접산정하기 보다는 독립적 산정기구에서 수신료를 산정하는 것이 수신료 책정기준과 과정에 대한 객관성과 투명성을 부여할 수 있다. 마지막 문제점은 KBS이사의 수신료 산정안에 대해 직접 입법부에서 검토, 검증, 결정의 과정을 거침으로써 합리적 산정에 대한 검토보다는 정파성에 의해 결정됨으로써 수신료 책정과정의 지연, 왜곡현상이 빈번히 일어나게 된다는 점이다. 따라서 현행 수신료제도가 가지고 있는 평가규제기관의 역할 미비, 산정주체의 객관성, 입법부의 정파성 문제를 해결하는 방향으로 수신료제도가 개선될 필요가 있다.

가. 수신료제도 개선원칙과 <공영방송재정위원회>

수신료제도의 문제점을 보완하고 해결하기 위해 수신료 책정제도와 절차에 대한 개선방향에 대해 기존의 논의는 독립기구 설치안과 독립기구보다는 규제기관의 역할과 권한을 강화하자는 안으로 요약된다. 독립기구 설치안의 경우 공영방송의 정치적 독립성원칙에 근거해 공영방송의 재원의 핵심인 수신료의 책정도 정치적으로 독립적인 기구를 설치하자는 것이다. 이러한 안은 정치적 독립성원칙에 입각한 가장 이상적 모델이라 할 수 있으나 현실적으로 정부조직 외부의 독립위원회의 경우 위원구성의 문제, 법적위상, 업무수행의 효율성, 법적구속력, 정부부처간의 업무협조 등에서 실효성과 효율성 문제를 가질 것으로 예상된다. 또한 규제기관인 방통위의 역할과 권

한을 강화하자는 안의 경우에는 공영방송의 재원구조나 수신료결정과정에서 정부의 개입이 강화된다는 점에서 원칙적으로 공영방송의 철학과는 잘 맞지 않는다는 점이 있다.

따라서 수신료책정절차와 제도개선방향은 정치적 독립성의 원칙과 업무 수행의 실효성이라는 두 가지 원칙의 적절한 수준의 균형을 유지할 수 있는 제도를 확립하는 것이 중요하다. 공영방송의 핵심적 재원인 수신료의 산정과 책정을 위해 정치적 독립성을 가지면서 규제기관 및 공영방송사업자들과의 원활한 산정업무 및 재정수요에 대한 조사 및 검증의 업무를 위한 효율성을 확보하는 <공영방송재정위원회>가 구성될 필요가 있다. 공영방송재정위원회는 수신료산정을 위한 중립적 전문기구로서 방송통신의 규제기관인 방송통신위원회의 규제업무와 규제역할을 분담하고 공영방송의 공익성 및 효율성원칙을 토대로 수신료를 산정하고 검증하는 중립적 기구이다. 수신료책정제도의 개선방향의 원칙은 첫째로 수신료산정과 공영방송평가의 정치적 중립성을 확보하는 방향으로 개선되어야 하며 둘째로 합리적 수신료산정을 위해 수신료산정기구의 전문성을 강화할 필요가 있고 마지막으로 방송환경변화에 따른 정기적 수신료 산정에 대한 제도적 확립이라 할 수 있다.

나. 공영방송재정위원회의 구성과 방송통신위원회의 역할

공영방송재정위원회는 원칙적으로 정치적 독립성을 유지해야 하나 별도의 독립위원회로 구성되기 보다는 방송통신위원회내의 독립성을 보장하는 형태의 특별위원회로 구성되는 것이 적절하다. 민간 독립위원회로 운영되어왔던 방송위원회의 역사적 경험으로 미루어 볼 때, 대통령직속 위원회의 행정 및 규제권한의 범주에서 운영되는 것이 현실적인 방안이라 할 수 있다. 구체적으로 공영방송재정위원회는 수신료산정업무의 효율적 수행, 조사심의권한의 행사와 공영방송 평가를 위한 방송통신위원회의 규제부서와의 유기적 업무협조 필요하다. 따라서 공영방송재정위는 공영방송의 경영평가 및 수신료산정을 위해 중립적 전문가들로 구성되는 방송통신위원회내의 독립적 특별위원회 형태가 적절성을 가질 것으로 평가된다.

공영방송재정위원회의 경우 공영방송서비스와 재원의 사용에 대한 공익성 평가를 기반으로 하는 반면 방송통신위의 방송규제부서는 방통융합에 따른

수평적 규제원칙에 따른 규제 형평성과 경쟁평가를 기반으로 공영방송 수신료산정에 역할을 분담하고 보완할 수 있다. 이러한 공영방송재정위원회와 방통위 방송규제부서간의 역할은 장기적 차원에서는 공영방송 규제틀의 변화에 따른 규제원칙 및 규제철학이 정리되어야 할 필요가 있다. 이는 공영방송의 경쟁규제도입의 문제와도 연결될 수 있기 때문이다.

또한 현행 KBS의 이사회 기능 중 경영 평가 및 공표의 기능은 공영방송재정위원회로 이관될 필요가 있다. 방송법 제 49조에 따라 KBS 이사회는 KBS의 방송 기본운영계획, 예산, 자금 계획, 사장감사의 임명제청, 지역방송국의 설치, 기타 재무 관련된 사항과 아울러 경영평가 및 공표의 기능을 수행하고 있다. 공영방송재정위원회가 수신료의 산정과 함께 경영목표의 타당성 평가, 예산집행의 효율성평가, 재무상태의 평가, 경영관리제도의 평가등의 포괄적 경영평가를 담당하게 되면 KBS 이사회의 경영평가 및 공표의 기능은 공영방송재정위원회로 이관되며 KBS이사회의 현행기능은 유지되게 된다.

공영방송재정위원회는 수신료납부자를 대신해서 공영방송이 높은 수준의 공익서비스와 가치를 제공하기 위해 합리적으로 수신료를 산정하는 독립적 성격의 기구가 된다. 공영방송재정위원회는 수신료산정기준과 경영평가를 위한 비정치적 전문가로 구성된다.

다. 공영방송재정위원회의 역할과 기능

공영방송재정위원회의 역할과 기능은 공영방송경영에 대한 조사, 수신료산정기준수립과 산정, 자원사용 및 신규서비스에 대한 공익성평가 등을 들 수 있다.

(1) 공영방송 경영에 대한 전반적인 평가 및 공표

공영방송의 수신료의 합리적 산정을 위해서는 공영방송의 예산현황과 경영상태를 근거로 하게 된다. 따라서 공영방송사들은 경영자료를 의무적으로 공영방송재정위원회에 제출해야 한다. 또한 공영방송재정위원회 역시 공영방송의 경영 및 투자 현황에 대한 자료제출을 요구할 수 있으며 제출자료와 방송사의 의견을 토대로 조사평가 보고서를 주기적으로 공개한다.

(2) 수신료재원 사용의 효율성 및 투명성 평가

공영방송이 수신료재원을 적절하게 사용되었는지를 판단하며 특히 수신료의 사용이 공익성의 기준과 목적에 적합하게 사용되었는지를 평가한다. 이러한 수신료재원의 사용에 대한 평가는 수신료를 기반으로 하는 신규서비스나 사업에 대한 심의와 허가를 필요로 한다.

현재 수신료는 KBS1, 2TV, 위성방송 KBS Korea, KBS World, 자유의 목소리 사회교육방송, 한국의 창 국제방송 등에 쓰이고 있으며 방송문화사업과 방송기술개발과 EBS지원에 쓰이고 있다. 특히 수신료사용에서 공익서비스가 수신료납부자에게 그 방송혜택이 돌아가는 서비스인지에 관한 공영성 평가를 통해서 수신료사용에 대한 평가를 할 필요가 있다.

(3) 공영방송 수신료 산정기준 수립

수신료인상은 공영방송재원수요에 따라 임의적으로 책정하는 것이 아니라 경제성의 경영원칙과 공익성에 근거하는 합리적 성격을 가져야 한다. 공영방송수신료의 산정에 대한 합리적 원칙과 기준을 명시하며 산정기준의 적합성을 수신료 산정주기에 따라 주기적인 간격으로 평가하고 공시한다. 산정기준은 포괄적 직접보조방식 하에 공영방송의 비용보존을 위한 인센티브 시스템을 도입한다.

(4) 공영방송의 수신료 산정기준과 장기재정 계획안을 토대로 합리적 수신료산정

공영방송사들이 수신료 결정을 위해 제출한 재정계획안을 심사하고 공영방송수신료 산정기준에 따라 적정한 수신료를 산정하는 역할을 담당한다.

(5) 공영방송사간의 수신료 배분 산정

공영방송사간의 혹은 공익 방송서비스간의 수신료배분율은 각 공영방송사의 장기적 재정계획안과 공익성을 토대로 재정위원회에서 적정한 수신료

배분율을 산정한다. 현재 공영방송사간 수신료배분의 기준은 명확하지 않으며 단지 방송법시행령 제 49조에 EBS에 매년 수신료 수입의 100분의 3에 해당하는 금액을 지원해야 한다고 명시하고 있다. 현재 EBS의 수신료수입은 9%에 불과하며 교육방송의 기능을 충족시키기 위해 필요재원의 규모에 따라 수신료배분율을 적정하게 평가하고 결정해야 할 필요가 있다.

(6) 공영방송의 신규사업 및 서비스에 대한 공익성평가

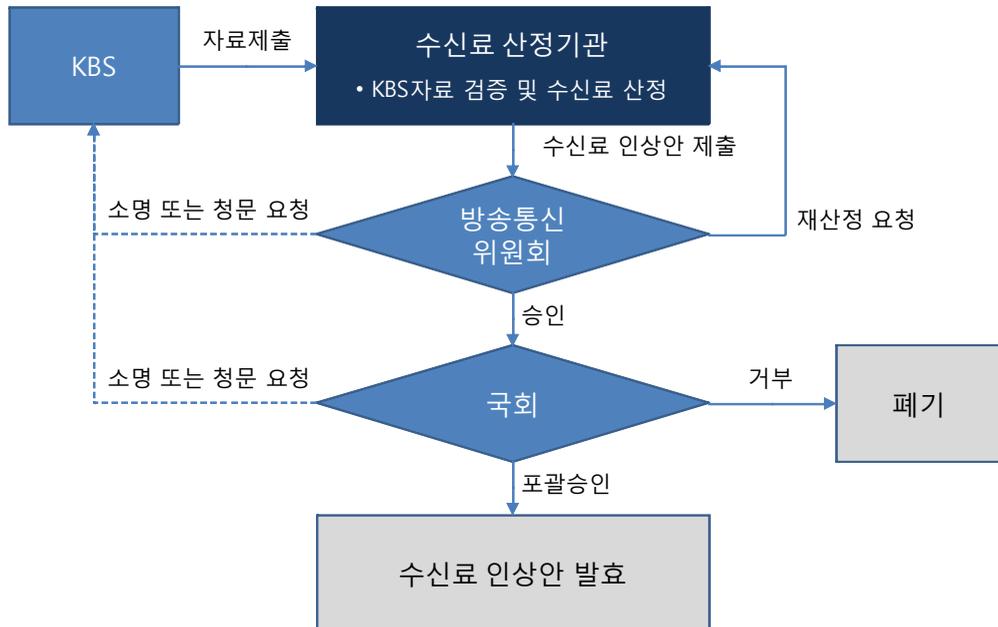
공영방송이 수신료를 기반으로 하는 신규서비스를 도입하거나 기존서비스의 제공방식이나 성격 등을 변화시키기 위해서는 공익성평가를 받아야 한다. 공영방송의 입장에서 기술, 문화, 시장, 공적요구 등의 변화에 대응해서 새로운 서비스를 제공하고 변화시킬 수 있어야 하며, 이러한 신규서비스 및 사업에 대한 공익성평가는 공익성기준과 시장영향 평가기준으로 구성된다.

라. 수신료책정절차

수신료책정절차는 공영방송사의 재정수요 신고, 공영방송재정위원회의 수신료산정, 방송통신위원회의 추천, 입법부의 포괄적 승인결정의 4단계로 구분할 수 있다. 아래의 [그림 6-1]이 이러한 절차를 개략적으로 나타낸 안이다.

첫 번째 단계는 공영방송사인 KBS와 EBS의 재정요구가 발생할 경우 KBS이사회와 EBS이사회로부터 공영방송재정위원회로 재정수요를 신고함으로써 수신료책정의 절차가 시작된다. 재정수요 신고는 공영방송의 재승인 이후의 다음 수신료회기를 위해 필요로 하는 사업의 재원을 신청하는 것으로 특별한 경우가 아니라면 3년마다 신고한다. 두 번째 단계는 중립적 성격의 공영방송재정위원회는 공영방송사의 재정수요에 대한 조사 및 심사를 통해 수신료산정원칙에 따라 합리적으로 적정수신료를 산정한다. 세 번째 단계는 공영방송재정위원회에서 수신료 산정기준에 따른 산정된 수신료산정결과를 방송통신위원회가 입법부에 추천하는 단계이다. 마지막으로 방송통신위원회로부터 추천된 수신료 산정안을 입법자인 국회가 최종적으로 수신료를 포괄적으로 승인 결정하게 된다.

[그림 6-1] 공영방송 수신료 산정 및 처리 절차



4. 수신료 산정기준의 확립

수신료산정의 기본원칙은 공영방송 비용보존을 위한 직접보조방식이다. 이는 공영방송의 활성화, 공익성, 공공성을 확보하기 위해 공영방송 운영 및 진흥에 소요되는 비용 전반을 직접 보조하는 방식이다. 따라서 공영방송의 고정비용과 가변비용 모두를 추정하여 수신료를 산정하게 된다. 직접보조 방식은 광고수입 의존도를 축소 또는 배제함으로써 공공성을 확보하면서 재원마련과 수신료산정이 용이하다는 장점을 가지고 있는 반면 공영방송의 도덕적 해이문제를 야기할 수 있다. 이러한 문제를 보완하기 위해 수신료인센티브시스템을 도입하여 경상비용과 같이 방송사 스스로 내부화시킬 수 있는 변수에 적용할 수 있으며 각 주요항목별 지수화 및 가중치 부여방식을 채택할 수 있다.

가. 수신료 산정원칙

첫째, 공익적 목적에 소요되는 자금수요에 대해서는 수신료수입을 통해 확충한다. 따라서 공익프로그램의 제작 송출자금, 음영지역 해소 등의 시청 복지비용, 디지털 전환비용의 일부가 수신료에 반영되나 디지털 전환비용은 정부보조가 확대될 필요가 있다.

둘째, KBS 경상경비에 대해서는 수신료를 통한 지원보다는 광고수입 등을 통해 지원하도록 하는 것이 바람직하다. 특히 인센티브 시스템의 도입과 항목별 재정수요에 대한 가중치부여를 통해 경영효율화 달성에 기여할 수 있어야 한다. 또한 공영방송 평가지수에서 공영성의 달성정도를 반영하여 수신료 인센티브를 부과할 수 있다.

셋째, 물가 및 가계경제에 미치는 효과를 고려하여 납부저항이 발생하지 않는 범위에서 산정하도록 해야 한다. 특히 방송물가를 고려해야 하며 유료방송의 프로그램의 채널당 시장가격을 고려해서 수신료를 산정하는 것이 필요하다.

넷째, 광고수입은 경기변동성이 높고 수신료는 안정적이라는 점에서 광고수입은 가변비용에 충당하며 수신료는 고정비용에 충당한다. 가변비용에는 프로그램제작비, 인건비, 기술경비 등이 포함되며 고정비용에는 디지털 전환비용, 음영지역 해소 및 커버리지 확대비용등이 포함된다.

다섯째, 수신료산정은 원칙적으로는 공익서비스부분에 대한 직접보조방식으로 산정하며 공영방송내의 영리서비스부분에 대해서는 자체 영리수익으로 충당하도록 하는 것이 타당하지만 현재 공영방송내의 공익부분과 영리부분간의 회계분리가 되어 있지 않기 때문에 현실적으로 산정의 어려움이 있다. 따라서 공익부분과 영리부분간의 사업분리 또는 회계분리를 통한 제도적 개혁이 향후 수신료 산정의 정상화를 위해서도 필요할 것으로 판단된다.

나. 수신료 산정기준의 고시

공영방송의 중장기 자금수요의 파악은 사업별 자금수요 산정보다는 항목별 비용 및 수입산정이 산정의 중복성에 의한 과대산정의 오류를 회피할 수 있는 합리적 산정방식이라 할 수 있다. 또한 항목별 가중치는 인센티브의

기능을 부여하게 된다. 각 항목은 투자비, 제작비, 경상운영비, 금융 및 행정비, 부대 및 기타비용 등으로 구성된다.

공영방송의 중장기 수입추정에는 광고수입의 예측은 다소 유동적이고 복합적일 수 있으나 광고시장의 전망, 단가, 거시경제 변수에 대한 전망을 활용하여 추정한다. 수입에는 수신료수입, 광고수입, 기타수입으로 공영방송 재원의 안정성과 수신료의 공영성을 고려하여 재원의 비율 할당선을 설정하는 것이 바람직할 것으로 보인다(예를 들어 수신료 50%, 광고수입 30%, 기타수입 20%).

5. 수신료사용과 공익성평가

수신료사용용처에 대한 기준제시를 위해서는 공익서비스와 영리서비스를 분리해서 구분할 필요가 있으며 공익서비스의 경우는 수신료기반의 직접보조가 필요한 반면 영리서비스는 자체 수익구조를 통한 재생산구조가 확립되어야 할 필요가 있다. 수신료의 현실화가 공영방송의 공공성과 독립성을 유지하는데 실질적으로 도움을 주는가 하는 점이다.

첫째로 수신료에 대한 공익서비스 사용용처에 대한 명확한 기준과 명시가 필요하다. 공익서비스란 공익목표를 촉진하기 위해 공영방송에서 제공되는 모든 서비스를 지칭한다. 따라서 KBS텔레비전 라디오채널과 온라인서비스 모두를 포함한다. 그러나 상업적서비스, KBS의 해외서비스, 정부기금에 의해 요구된 서비스, 해외시청자를 위한 서비스 등은 제외될 필요가 있다. 또한 광고수익을 기반으로 하는 텔레비전채널의 경우에도 수신료사용 배제 또는 제한이 필요하다.

둘째로 공영방송 신규사업 및 서비스 도입시 공익성평가 시행을 통한 수신료재원의 정당성을 확보할 필요가 있다. 공영방송측에서도 기술, 문화, 시장, 공적요구 등의 변화에 대응해서 공익서비스의 제공의 형태나 성격을 변화시킬 수 있어야 하며 이러한 관점에서 공익성보장에 대한 심사제도가 있어야 한다. 다시 말해 수신료로 운영되고 보전되고 있는 공익서비스를 다른 형태로 확장하는 것이 공익성을 저해하는 것은 아닌지를 검토하는 것이라 할 수 있다. 또한 신규서비스의 경우에도 수신료로 지원할 수 있는 공영성을 가지고

있는지를 평가함으로써 공영 방송서비스의 변화와 다각화의 정당성을 부여하게 된다. 이러한 공익성평가에 대한 기준과 방법론은 영국의 커뮤니케이션법이 제시하고 있는 품질, 범위와 균형, 다양성, 사회적 가치 항목으로 구성된 공익성 측정 지수와 평가방식을 우리 방송환경에 맞게 적용하는 것이 바람직하다고 판단된다.

셋째로 공익서비스로의 수신료사용용처의 한정이나 신규공익서비스의 도입 또는 공익서비스의 변경 등에 대해 명확한 기준을 설정하기 위해서는 공영서비스와 영리서비스간의 회계 및 사업분리가 되어야 한다. 또한 공익서비스행위와 영리서비스간의 거래의 투명성과 책무성(Transparency and Accountability)을 강화할 필요가 있다. 이를 위해서는 공익서비스와 영리서비스간의 서비스와 제품공급을 위한 거래는 계약(서비스수준의 협정)을 통해서 행해져야 할 필요가 있다. 공영방송의 영리서비스는 공익서비스 부문으로부터 다른 경쟁사업자들에게는 가능하지 않는 자원이나 보조를 받아서는 안 된다는 공정경쟁의 환경을 조성하는 것이 필요하다.

공영방송의 경영차원에서 효율성의 개선에 대한 평가는 두가지 차원에서 이루어질 필요가 있다. 하나는 공영방송이 우선시해야 하는 공익성이 효율성 개선을 통해서 실질적으로 나타나고 있는가를 보여주는 것이고, 다른 하나는 수신료 등을 통해 확보된 자원의 활용과 비용의 효율성 문제라고 할 수 있다. 공익성을 단순히 프로그램 차원이 아닌 좀 더 확대된 차원에서 평가하는 것은 공익성 평가에 영향을 주는 요인과 이를 기반으로 하는 평가기준의 정립이 우선적으로 필요하다. 이러한 공익성의 평가는 수신료가 공익성을 위해 적절히 쓰이고 있는지를 확인하는 방법이라 하겠다. 자원의 활용과 비용의 효율성 문제에 대한 평가는 공익성 차원이라기보다는 민영 혹은 상업방송과 경쟁을 해야 하는 방송환경 하에서 경제적 효율성의 논리에 따라 이루어져야 할 필요가 있다.

공익성평가는 공적가치평가(public value assessment)와 시장영향평가(market impact assessment)의 두가지 기준으로 구성된다. 공적가치평가는 수신료납부자들에게 대한 가치의 평가, 공영방송의 공적목표에 대한 공헌을 통해 전체사회에 미치는 가치평가, 마지막으로 자원과 비용에 대한 가치평가를 포함한다. 한편 시장영향평가는 경쟁 서비스의 생산자와 소비자에 대한 직접적인 영향과 함께 장기적으로 소비자와 시민들의 이해에 영향을 미치게

되는 경쟁과 시장발전에 미치는 영향을 평가한다. 즉 PVA는 공익가치를 기준으로 MIA는 시장발전을 기준으로 평가한다. 공익가치평가는 1. 공적목적에의 적합성, 2. 품질과 독특성, 3. 영향, 4. 도달, 5. 비용의 항목으로 고려되며 시장영향평가는 1. 동의된 방법론, 2.경쟁기반, 3. 경제적 효과의 항목으로 고려되고 평가된다.

특히 공익가치평가에 영향을 주는 4가지 요인을 구체적으로 살펴보면 첫째로 도달(reach)요인으로 공영방송의 신규 사업과 서비스제안이 KBS의 공익프로그램의 도달과 이용을 얼마나 용이하게 하고 확장시키는가를 평가한다. 도달범위의 영향요인 특정시기 서비스의 사용에 대한 수요예측에 대한 평가와 특별한 도달 범위에 대한 고려를 포함하는 것으로 특정수용자, 지역, 장르에 대한 도달범위를 고려하는 것이다.

둘째로 서비스 품질(quality) 요인으로 신규서비스는 고품질과 차별적인 기능을 제공하는가를 평가하는 것이다. 이는 신규서비스의 제안이 기존의 서비스와는 얼마나 확연히 구분되고 차별화된 서비스인지에 대한 정도와 방송프로그램이나 콘텐츠의 질이나 기술적 이슈 등을 포함하게 된다.

셋째로 영향(impact)으로 신규서비스에 대한 공영방송의 제안이 얼마나 소비자와 시민들에게 혜택이 가게 하는가를 평가하는 것이다. 개인 사용자들이 신규 서비스로부터 직접적으로 획득하게 될 소비자편익은 어느 정도이며 민주주의 진작, 커뮤니티의 이해등과 같은 전체사회에게 돌아가게 될 시민편익은 어느 정도 되는지를 고려하게 된다.

마지막으로 비용과 재정의 가치로 신규서비스 제안이 시행하기 위해 얼마나 많은 비용이 들며 투입재원에 대한 가치를 제공하는가를 평가하는 것이다.

6. 징수제도의 개선방향

수신료징수제도 확립의 원칙은 첫째로 효율적(efficient) 제도의 마련이다. 수신료 재원을 최대한으로 징수하는 반면 수신료 납부 거부 및 회피를 최소화하는 징수 전략을 수립해야 한다. 둘째 징수제도는 적절성(appropriate)을 가져야 한다. 소비자의 관점에서 징수 방식이 얼마나 효과적인지를 검토하는 것을 의미한다. 셋째 균형적인(proportionate)징수제도가 되어야 한다.

수신료가 공중의 이익과 어떻게 연계되고 징수전략이 여러 수신료 납부 집단에 대해 어떤 영향을 주는지에 대해 검토한다. 넷째 수신료징수제도의 변경가능성이 확보됨으로써 수신료대상의 확대에 따른 수신료징수제도의 개선이 가능해질 수 있다. 그렇다면 구체적으로 우리나라 수신료징수제도의 개선방향에 대해서 논의해보자.

제일먼저 현행 수신료징수방식은 수신료납부의 강제성문제를 내포하고 있다. 비록 1999년 헌법재판소에 의해 통합고지에 대한 정당성을 부여했으나 한전의 전기공급 중단 조치를 무기로 한 간접강제의 조치는 법리적 문제를 내포하고 있다고 볼 수 있다.

둘째로 텔레비전 수상기소유를 기준으로 수신료를 부과하는 것은 현재의 매체환경을 고려할 때 적절하지 않다. 중장기적으로 공영방송 프로그램 수신에 가능한 모든 기기로 확대를 검토할 필요가 있다. 라디오수상기, 텔레비전수상기, 공영방송 프로그램을 수신할 수 있는 멀티미디어단말기(PC, 노트북, PDA, 휴대폰, DMB단말기)등에 수신료를 부과하기 위한 징수제도가 마련될 필요가 있다. 또한 디지털 전환에 의한 수신료범위에 대한 재규정 또는 확대할 필요가 있다. 디지털수신료 개념의 도입이나 수신료 범위의 새로운 규정이 필요하다.

셋째로 우리나라 수신료 면제대상은 국민기초생활보장대상자, 국가유공자, 난시청지역 거주자 등으로 외국에 비해 면제대상이 협소한 수준이다. 우리나라도 고령 및 저소득자에 대한 수신료면제혜택을 확대할 필요가 있다.

넷째로 납부율 제고를 위한 선납할인제등 다양한 납부방식을 채택할 필요가 있다.

다섯째로 한전의 징수비용은 외국에 비해 높다고 할 수 있다. 이러한 징수비용의 부담완화를 위한 대책마련이 필요하다.

7. 공영방송과 경쟁정책

마지막으로 수신료를 기반으로 하는 공영방송의 공익성강화를 기반으로 한 경쟁도입과 경쟁평가를 고려해야 할 필요가 있다. 중장기적으로 공영방송에도 경영의 탄력성과 효율성을 촉진하기 위해 경쟁방식을 도입하고, 공

영방송에서 제공하는 서비스가 시장경쟁에 미치는 영향을 평가할 필요가 있다. 수신료를 재원으로 하는 공영방송에서 제공하는 서비스가 다른 영리적 방송 서비스분야에서 경쟁을 하게 될 경우 원칙적으로 경쟁조건의 형평성 문제가 제기되기 때문이다.

이와 같은 공영방송의 경쟁도입과 시장경쟁에 대한 평가의 도입은 공영방송의 공익성실현이라는 성과목표와 원칙적으로 부합하지 않는다. 따라서 공영방송의 경쟁성도입과 경쟁시장평가를 위해서는 공영방송이 제공하고 있는 공익성서비스와 영리성서비스간의 분리가 원칙적으로 필요하다. 공영방송의 공익서비스와 영리서비스의 분리를 통해 공익서비스는 공익성원칙을 강화하는 한편 영리서비스는 경쟁성원칙을 적용하여 공영방송이 제공하는 서비스에 대한 경쟁정책을 도입하는 것이다. 또한 공영방송이 제공하는 서비스가 지상파방송시장 또는 유료방송시장에 미치는 시장효과를 검토하고 평가함으로써 수신료를 통한 공영방송이 방송경쟁시장에 부정적 영향을 미치지 않도록 하는 경쟁평가도 도입할 필요도 있다.

첫째로 공영방송의 경쟁방식의 도입으로 공영방송 사내제작자들과 외부제작자들을 경쟁시키는 프로그램제작 경쟁정책(WOCC: Window of Creative Competition) 시스템을 도입하여 공영방송프로그램의 다양성을 촉진하고 프로그램생산에서 경쟁을 도입함으로써 프로그램공급시장을 활성화시킬 필요가 있다. BBC와 같이 전체 프로그램의 25%는 외부제작자에게 할당되고 50%는 내부제작진에게 할당하는 한편 나머지 25%에 대해서는 동등한 조건에서 내부제작진과 외부제작자들 간의 경쟁을 통해 채택하는 것이다. 가장 뛰어난 아이디어를 채택함으로써 프로그램의 질과 수신료 재원의 가치실현이라는 점에서 시청자들에게 증가된 방송복지를 제공할 수 있게 되는 것이다. 또한 가장 효과적인 제작방식으로 질 높은 프로그램을 보다 낮은 가격에 생산해 시청자에게 공급하는 방식을 채택하는 것은 공영방송의 효율성을 개선하기 위해서 매우 중요한 정책이라 할 수 있다. 이러한 경쟁방식은 우리나라 프로그램생산의 경쟁과 시장 활성화를 위해 도입을 검토할 필요가 있다.

공영방송 프로그램 제작 경쟁정책은 공영방송내의 제작자와 외부제작자에 대한 공정한 경쟁기회를 제공하는지 방송 규제기관은 다양한 방식으로 조사해야 하는 책무를 가지게 된다. 규제기관은 공영방송이 프로그램제작 경쟁정책을 통해서 보다 어느 정도의 범위에서 다양한 프로그램들이 제작되

고 있는지를 살펴보고, 제작입찰에 참여하는 외부제작자의 환경, 입지와 규모에 대한 사항을 고려해서 경쟁과정이 공정하고 투명하게 이루어지는지를 모니터할 필요가 있다. 또한 경쟁입찰의 기회제공에 대한 정보는 공개적이어야 하며 다양한 공영방송의 공지와 브리핑을 통해서 적절히 제공되어야 한다.

둘째로 공영방송서비스에 대한 시장경쟁 평가기준을 도입할 필요가 있다. 이와 같은 경쟁평가를 위해서는 공익서비스와 영리서비스간의 분리요건이 필요하다. 공영방송의 영리서비스가 시청자들에 미치는 영향을 평가하기 위해 영리서비스가 경쟁과 가격, 품질, 혁신등과 같은 시장성과에 어떻게 영향을 미치는지 확인하고 분석할 필요가 있다. 시장 영향평가는 공익서비스에 대한 공익성평가와 함께 경쟁시장에 대한 정적효과와 동적효과 모두를 고려하게 된다. 따라서 공영방송서비스의 영리서비스에 대한 경쟁평가는 소비자와 생산자 양자의 복지의 증감을 모두 평가하는 총복지접근(total welfare approach)을 채택하게 된다. 먼저 정적인 경쟁효과분석은 경쟁 서비스제공자들이 어떠한 방식으로 공영방송의 신규서비스에 대응할 것인지 상관없이 서비스의 수요에 미치는 직접적 효과에 관심을 갖는다. 정적 경쟁분석은 경쟁서비스의 수요의 변화에 대해서 소비자잉여와 생산자잉여의 변화를 추정하게 된다. 한편 시장행위의 동적효과에 대한 평가는 공영방송의 신규서비스의 도입이 장기적 관점에서 시장발전에 미치는 영향을 평가하고 다른 서비스 제공자의 경쟁대응에 초점을 맞추어 분석하게 된다. 공영방송의 영리적 신규서비스의 도입은 기존 공영방송서비스의 제공을 축소시킬 가능성도 있기 때문에 수신료 재원서비스가 경쟁 서비스에 미치는 영향에 대한 평가를 해야 하며 이는 새로운 플랫폼을 교차한 수신료기반 콘텐츠의 분배 문제와도 연관된다.

마지막으로 공영방송 서비스의 경쟁정책도입을 위해 다음과 같은 원칙이 확립될 필요가 있다. 첫째로 공영방송서비스가 시장에 미치는 영향을 분석하는데 공익적서비스의 경우는 공익성평가를 영리적 서비스의 경우 경쟁평가를 적용할 필요가 있다. 둘째로 공영방송은 영리활동을 지원하기 위해 수신료나 정부보조금의 사용을 제한해야 할 필요가 있다. 이를 위해서는 공영방송의 공익서비스와 영리서비스간의 운영 및 회계 분리가 필요하다고 할 수 있다. 셋째로 공익적 목적을 위해 제공되는 공익서비스의 경우에도 방송

시장 경쟁에 미칠 수 있는 부정적인 효과를 최소화하기 위해 노력해야 할 필요가 있다. 마지막으로 공영방송이 운영하고 제공하는 영리적 서비스도 공영방송이 추구하는 공익적 목표행위와 일치해야 하며 경제적 효율성과 공익성 가이드라인을 준수해야 할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 강만석(2005). 영국의 방송통신융합구조 개편과 그 함의. 『KBI 이슈페이퍼』 . 12. 서울: 한국방송영상산업진흥원.
- 강만석, 이영주(2006). 『방통융합시대 공영방송 지배구조와 규제체계 연구』 . 서울: 한국방송영상산업진흥원.
- 강상현, 김국진, 정용준, 황근(2008). 『디지털 방송 법제론』 . 서울: 커뮤니케이션북스.
- 강형철(2003). 공영방송의 재원과 공익성 문제에 대한 논의. <한국언론정보학회 세미나: 우리나라 공영방송의 개혁방향과 과제> 발표논문.
- 강형철(2004). 한국 신문에 나타난 공영방송 개념. 『한국언론학보』 . 48(1). 207-231.
- 강형철(2006). 사이버 커뮤니케이션과 공익. 『사이버커뮤니케이션학보』 . 17. 5-46.
- 강형철(2007). 공영방송사의 책무와 독립성: 공공기관 운영법 적용 논란에 즈음하여. 『KBI 포커스』 . 27. 서울: 한국방송영상산업진흥원.
- 강형철(2008). 방송통신 융합시대의 지상파 방송 규제. <한국방송학회 세미나: 방송통신위원회 시대, 방송의 공공성 - 진단과 대안>. 발표논문.
- 강형철, 양승찬(2003). 공영방송의 위기: 한국에서의 대응. 『한국언론정보학보』 . 22(가을). 7-38.
- 고민수(2006). 한국방송공사(KBS)의 법적 지위에 관한 고찰: “공공기관 지배주요 혁신방안”에 대한 비판적 분석을 중심으로. 『방송문화연구』 . 18(1). 153-181.
- 공용배(1998). 공영방송의 존재 이유: 한국적 상황에 대한 성찰을 중심으로. 『방송문화연구』 . 10. 5-23.
- 권호영(1998). 『외국방송사의 21세기 경영전략: 공영방송사의 재정을 중심으로』 . 연구보고 98-02. 서울: 한국방송개발원.
- 권호영. 2004a. 공영방송의 수입구성과 수신료 수준의 비교분석. 『방송문화연구』 . 16(1). 149-175.
- 권호영. 2004b. KBS 재원구조의 정상화방안. <KBS 세미나: KBS 재원구조의 공영화방안> 발표논문.
- 김광호(2007.5). DTV 활성화 토대는 마련, 구체적 실행계획 필요. 『방송문화』 . 309. 14-25.

- 김동민(2003). KBS 수신료 현실화를 위한 제언. <민주언론운동시민연합·한국 방송프로듀서연합회 주최 '공영체제와 KBS 수신료 개선방안' 토론회> 발표논문.
- 김동희(2000). 『행정법I』. 서울: 박영사.
- 김명중(1999). 디지털시대 KBS의 당면과제와 대응방안에 관한 연구. 『방송문화 연구』. 11. 5-35.
- 김상춘(1994). 독일연방헌법재판소 제8판결의 의미와 전망. 『신문과 방송』. 5월호.
- 김승수(2000). 공영방송의 경영혁신 방법론. 『방송문화연구』. 12. 55-85.
- 김승수(2002a). 공영방송의 재정에 관한 연구. <한국방송학회 EBS 공동세미나>. 발표논문.
- 김승수(2002b). 공영방송의 재정개혁. <한국방송학회 세미나: 공영방송의 제도적 기반 확립방안>. 발표논문.
- 김승수(2002c). 방송수신료의 이론적 검토와 개선방안. 『한국방송학보』. 16(3). 45-74.
- 김재영, 이남표, 양선희(2008). 공영방송의 정체성 탐색과 이명박 정부의 방송 정책에 대한 비판적 고찰. 『방송문화연구』. 20(1). 69-95.
- 김재철(2007). 공영방송의 공적가치 인식과 수신료 부담의지의 관계에 관한 연구. 『한국방송학보』. 21(1). 258-303.
- 김진웅(2001). 방송자유제의 제도적 성격에 관한 연구. 『한국언론학보』. 45(4). 118-159.
- 김태수(2006). 공영방송 수신료의 헌법적 의미. 『방송문화연구』. 18(2). 225-249.
- 김학천(1992). 방송수신료의 본질과 과제. 『저널리즘 비평』. 3. 199-221.
- 김해식(1996). 멀티미디어 시대 공영방송의 역할과 과제. 『방송문화연구』. 8. 143-168.
- 김해식(1997). 디지털 시대 공영방송의 위상변화와 적응전략. 『방송문화연구』. 9. 217-245.
- 김해식(1998). 공영방송의 독립성과 정체성 확보 방안. 『방송문화연구』. 10. 25-46.
- 김해식(1999). KBS 재원 정책의 방향과 과제. 『방송문화연구』. 11. 101-132.
- 남궁협(1995). 공영방송 수신료의 안정적 확보방안에 관한 연구. 『방송문화연구』. 7. 107-137.
- 남궁협.(1998). 공영방송의 재원과 수신료 정책에 관한 연구. 『방송문화연구』 (10). 73-92.

- 노기영(2007). 『방송산업과 경쟁』. 과주: 한울아카데미.
- 미디어오늘(2007.9.6). 수신료 인상되면 15%는 EBS로.
- 박선영(2001). 『KBS 수신료제도 연구』. 서울: 방송위원회.
- 박선영(2002). 『언론정보법연구 II』. 서울: 법문사.
- 박선영(2002. 3). TV 수신료의 법적 성격과 공영방송재원조달에 관한 연구. 『서울대학교 법학』. 43(1). 394-435.
- 박은희(2002). 다채널 시대 공영방송의 편성: 목표와 지향. <한국방송학회 학술 토론회> 발표논문.
- 박천일, 정윤식, 황근, 박태순(2007). 『방송통신융합시대에 적합한 공영방송 규제 체제에 관한 연구』. 서울: 한국방송광고공사.
- 방송위원회(2007). 독일과 영국의 방송수신료 결정 과정.
- 방송위원회(2006). 『2006년 방송산업실태조사 보고서』. 서울: 방송위원회.
- 방정배(1994). 시청료와 광고료의 역학관계 연구-독일 공영방송의 재정 위기를 중심으로. 『사회과학』, 39(2), 79-80.
- 방정배, 김재철.(2006). 디지털 시대 공영방송의 공적 가치와 역할에 관한 인식 연구: 전문가 집단을 중심으로. 『한국방송학보』. 20(1). 96-138.
- 배진아(2007, 여름). 공영방송의 공적 책무성. 『방송연구』. 64. 74-101.
- 변동현, 김유화(2006). 디지털 시대 공영방송의 위상에 관한 연구: 편성정책을 중심으로. 『한국방송학보』. 20(4). 80-120.
- 서명준(2008). [독일] 행정법원, PC수신료 판결 동향 및 전망. 『방송통신분쟁 ISSUE REPORT』.
- 서범석(2007). 방송재원과 광고제도. KBS수신료 비중 42% NHK·BBC의 절반.
- 성숙희(2004). 공영방송사 수신료 결정제도 개선 방안. 『KBI칼럼』.
- 성숙희. 2004. 『공영방송 수신료 결정제도 개선방안』. 연구보고 04-11. 서울: 한국방송영상산업진흥원.
- 성욱제(2005.11). 조세성격의 수신료, 주거세와 통합고지. 『해외방송정보』. 27-34.
- 신삼수(2007). TV수신료 인상 필요하다는 발제에 동의, 그러나 제도개선에 관한 세부사항에는 이견.
- 신태섭(2005.10). 방송개혁과 수신료제도개선 및 KBS의 개혁과제. <언론개혁 국민행동, 전국언론노동조합, KBS 공동주최 세미나> 발표논문.
- 아이뉴스24(2007.7.16). 공영방송 수신료 관리 시스템 투명해져야.

- 안임준(2008.4). 디지털 환경에서의 공영방송 재원 연구. <한국언론학회 봄철 정기학술대회: 소통과 융합, 그리고 축제> 발표논문.
- 안창현(2007.12). NHK, '가족할인제도 확대'등 수신료 제도 개선. 『해외방송정보』 . 79-82.
- 안창현(2005). 특수부담금으로서의 수신료, 징수권은 NHK에. 『해외방송정보』
- 연합뉴스(2008.11.13). EBS, 자체 재원으로 디지털 전환 어려워.
- 연합뉴스(2008.2.19). 수신료와 방송광고정책 놓고 갑론을박.
- 연합뉴스(2006.8.6). 'KBS 수신료' 헌법소원 제기.
- 연합뉴스(2006.10.26). 공영방송의 위기! 공룡 KBS, 생존하려면 개혁하라.
- 오성일(2003). 국가별 수신료 제도 비교. 『해외방송정보』 . 7-17.
- 윤석민(2003). 방송정책에 있어서 공익이념의 이론적 토대. 『공영방송』 . 68-101.
서울: 한국언론재단.
- 이남표(2006.4). KBS 개혁과제 3년의 평가. <미디어수용자주권연대 세미나> 발표논문.
- 이남표(2007.6). 방송공공성과 수신료 제도. <한국언론재단 공개 토론회> 발표논문.
- 이덕승(1992). 방송수신료와 관련한 문제점. 『한국방송학보』 . 3. 235-138.
- 이명곤(1999, 여름). 적정 수신료 수준의 분석, 방송위원회, 『방송연구』 . 48. 129-158.
- 이병섭(1997). 디지털시대 공영방송의 경영환경 전망과 과제. 『방송문화연구』 . 9. 105-127.
- 이병섭(2005). 방송통신 융합시대 공영방송의 합리적인 재원확보 방안. <방송학회 학술세미나: 방송통신융합시대, 공영방송의 가치와 제도적 대응> 발표논문.
- 이상식(2003, 봄). 공익성과 보편적 서비스 개념의 비교 연구. 『한국언론정보학보』 . 20. 111-139.
- 이수범(2007). 공영방송의 콘텐츠 재원 확보 방안. <한국방송학회학술세미나: 지상파의 재원 위기와 경쟁적 제작환경에 대한 대응방안> 발표논문.
- 이원(2007). 디지털 공익성 구현을 위한 공영방송의 재원구조 개선방안. <언론개혁 시민연대 주체 세미나> 발표논문.
- 이창근(2007.6.18). KBS 수신료 인상 국민 뜻 따르라. 『동아일보』 .
<http://www.donga.com/fbin/output?n=200706180096>
- 이효성(1994). 공영방송의 이념과 제도. 『언론과 사회』 . 4. 12-37.

- 이희용(2004.1). 디지털시대 공영방송 역할 조명 계기로. 『신문과 방송』 . 94-97.
- 임혜경(2007.6). 獨 공영방송, 방송료에 대한 ‘국가의 영향 배제’ 촉구. 『해외방송정보』 . 70-74.
- 임혜경(2006). 독, 공영방송의 디지털 전환 비용, 수신료 인상 통해 조달. 『해외방송정보』 .
- 장일(2003). 세계 각국의 공영방송-영국. 『공영방송』 . 105-151. 서울: 한국언론재단.
- 전국언론노동조합(2007). KBS 수신료 인상 방안에 대한 언론노조의 정책 방향.
- 정보통신부(2007). 『수신료 현실화와 관련된 방송 환경 및 이해 관계자 등의 분석』 . 서울: 정보통신부.
- 정윤식. 1996. 21세기 방송의 미래와 새로운 공영방송의 이념. 『방송문화연구』 . 8. 3-27.
- 정윤식(2005). 방송·통신 융합시대 공영방송의 위상과 역할. <한국방송학회 세미나> 발표논문.
- 정윤식(2007). 공영방송 수신료 법제와 정책. <한국방송학회 2007 봄철 정기 학술대회> 발표논문.
- 정윤식(2007, 여름). 공영방송의 재원: 수신료 법제와 정책을 중심으로. 『방송연구』 . 64. 34-73.
- 정인숙(2007, 여름). 공영방송의 디지털 전환 이슈와 정책적 대응. 『방송연구』 . 64. 131-159.
- 정인숙(2008). 디지털전환법 추진과 방송산업 활성화 방안. <KOBACO .한국방송학회 주최 세미나> 발표논문.
- 정준희(2005.11). BBC, 수신료 인상폭 ‘소비자물가지수+2.3%’로 제안. 『해외방송정보』 . 11-26.
- 조은기·박경세(1999). 『지상파 디지털TV 방송 실시를 위한 정책 방안』 . 현안연구 99-2. 서울: 한국방송진흥원.
- 조의진(2007). 공영방송의 수신료와 그 성과에 관한 시론적 연구. 『방송문화연구』 . 19(1). 171-193.
- 최세경(2005). 『공영방송의 책무성과 성과평가제도: 독일, 영국, 프랑스의 방송 법제에 대한 비교를 중심으로』 . 성균관대학교 박사학위 논문.
- 최영목. 1999. 『방송서비스 영역 확대에 따른 합리적 규제방안 연구』 . 연구보고 99-16. 서울: 한국방송진흥원.

- 최은희(2007). 독일 공영방송과 온라인 방송 진입 갈등. 『KBI』 .
- 탁재택(2003). 선진 공영방송사의 수신료 제도. 『해외방송정보』 . 2-6.
- 한국방송광고공사(2006). 『방통융합시대 방송공익성 제고 방안 연구-재원 정책을 중심으로』 . 서울: 한국방송광고공사.
- 한국방송영상산업진흥원(2008.5.30). FDP: 방송수신료 대신 미디어세금 주장. 『방송동향과 분석』 . 274.
- 한국방송영상산업진흥원(2006). 독일의 텔레비전 수신료 논쟁. 『방송동향과 분석』 . 238.
- 한국방송진흥원(1999). 『방송서비스 영역 확대에 따른 합리적 규제방안 연구』 . 연구보고 99-16. 서울: 한국방송진흥원.
- 한국전파진흥원(2007). 『수신료 현실화와 관련된 방송환경 및 이해관계자 등의 분석』 . 서울: 한국전파진흥원
- 한동섭(2005a). 공영방송 수신료제도에 대한 전문가 인식조사. <한국언론정보 학회 주최 수신료 개선방안 세미나> 발표논문.
- 한동섭(2005b). 신자유주의 시대의 공영방송: 모순과 위기. 『방송문화연구』 . 17(2). 111-137.
- 해외방송정보(2003.8). ARD·ZDF 수신료 인상 현실화. 『해외방송정보』 . 96-106.
- 해외방송정보(2003.8). NHK, 재원의 97% 수신료에 의존. 『해외방송정보』 . 83-88.
- 해외방송정보(2003.11). 수신료 제도 연구: 선진 공영방송사의 수신료 제도 1. 『해외방송정보』 . 2-6.
- 해외방송정보(2003.11). 수신료 제도 연구: 국가별 수신료 제도 비교 2. 『해외 방송정보』 . 7-17.
- 해외방송정보(2005.11). 특수부담금으로서의 수신료, 징수권은 NHK에. 『해외 방송정보』 . 2-10.
- 해외방송정보(2007.6). 獨 공영방송, 방송료에 대한 ‘국가의 영향 배제’ 촉구. 『해외방송정보』 . 70-74.
- 해외방송정보(2007.10). 독일 연방헌법재판소, 수신료 산정에 KEF의 결정 존중. 『해외방송정보』 . 77-80.
- 홍정선(2002). 『행정법특강』 . 서울: 박영사
- EBS(2006). 미디어 바로보기. 해외 수신료 특집.
- KBS. 헌법재판소 전원재판부 1999. 5. 27. 98헌바70. 한국방송공사법 제35조 등 위헌소원. 판례집 11-1, 633-652

- KBS. TV 수신료와 수신 서비스. <http://www.kbs.co.kr/susin/>
- 片岡俊夫, 2001. 『新放送概論』. 東京: NHK 出版社.
- Armstrong, M., & Weeds, H. 2005. Public service broadcasting in the digital world. Industrial Organization 0507010, EconWPA. Available at <http://ideas.repec.org/p/wpa/wuwpio/0507010.html>
- Avery, R. K., ed. 1993. *Public service broadcasting in a multichannel environment: The history and survival of an ideal*. White Plains, New York: Longman.
- Barendt, E. 1993. *Broadcasting law: A comparative study*. Oxford University Press, 김대호 역. 1998. 『세계의 방송법』. 서울: 한올아카데미.
- BBC Trust. Change to Service License. Available at http://www.bbc.co.uk/bbctrust/framework/bbc_service_licences/index.html
- Blumler, J. G. 1992. Public service broadcasting before the commercial deluge. In J. G. Blumler(ed.). *Television and the public interest*. London: Sage.
- Blumler, J. G., and T. J. Nossiter, eds. 1991. *Broadcasting finance in transition: A comparative handbook*. New York: Oxford University Press.
- Burns, T. 1979. *The BBC: Public institution and private world*. London: Macmillan.
- Congdon, T., Sturgess, B., N.E.R.A., Shew, W., Graham A., & Davis, G. 1992. *Paying for broadcasting*. London: Routledge. 양기석 역. 1995. 『영국의 방송재정』. 서울: 한올 아카데미.
- Coppens & Saeys. 2006. Enforcing performance: New approaches to govern public service broadcasting. *Media, Culture, and Society*. 28(2). 261-284.
- Christensen, C. 2001. *Public service and commercial television news in Sweden: Ideas and influences*. Unpublished Doctoral thesis, The University of Texas at Austin.
- Dahlgren, P. 2000. Introduction. In J. Wieten, G. Murdock, & P. Dahlgren(Eds.). *Television across Europe: A comparative introduction*. London: Sage.
- Day, J. 1995. *The vanishing vision: The inside story of public television*. Berkely: University of California Press.
- Emery, W. B. 1969. *National and international systems of broadcasting: Their history, operation, and control*. East Lansing: Michigan State University Press.

- Engelman, R. 1996. *Public radio and television in A political history*. Newbury Park, CA: Sage.
- Giuseppe, R. 2004. Broadcasting and the market: The case of public television. In A. Calabrese, & C. Spark.(Eds). *Toward a political economy of culture*. New York: Rowman & Littlefield Publisher.
- Hoynes, W. 1994. *Public television for sale*. Boulder, CO: Westview Press.
- Hujanen, T. 2005. Implications for public service broadcasters. In Allan Brown & Robert. G. Picard(Eds.). *Digital Terrestrial Television in Europe*. Mahwah, New Jersey.
- Katz, H. 1989. The future of public broadcasting in the US. *Media, Culture and Society*.(11). 195-205.
- Keane, J. 1991. *The Media and Democracy*. Cambridge: Polity.
- Koboldt, C., Hogg, S., & Robinson, B. 1999. The implication of funding for broadcasting output. In Andrew et al., *Public purpose in broadcasting: Funding the BBC*. Luton, UK: University of Luton Press. KBS 방송 문화연구원 역. 1999. 『BBC 재원에 관한 연구』. 서울: KBS.
- Loomis, K. D. 2001, Summer. American public broadcasting: Will it survive adolescence? *Journal of Broadcasting & Electronic Media*. 45(3). 522-530.
- McKinsey. 1999. *Public service broadcasters around the world: A McKinsey Report for the BBC*. London, UK: BBC.
- McQuail, D. 1995. Western European media: The mixed model under threat. In J. Downing, A. Mohammadi, & A. Sreberny-Mohammadi(Eds.), *Questioning media: A critical introduction*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- McQuail, D. 2003. Public service broadcasting: Both free and accountable. *Javnost: The Public*. 10(3), 13-28.
- McQuail, D. et al. 2003. Auditing public broadcasting. *Javnost-The Public*. 10(3). 5-118. 공영방송의 자유와 책임. 강형철 역. 2006. 『디지털 시대 공영방송의 책무수행 평가』. 서울: 한울아카데미.
- Murdock, G. 2000. Introduction. In J. Wieten, G. Murdock, & P. Dahlgren(Eds.), *Television across Europe: A comparative introduction*. London, UK: Sage.

- Murdock, G. 2000b. Money Talks: Broadcasting finance and public culture. In Buscombe, E.(Ed.), *British television: A reader*. Oxford: Oxford University Press.
- NHK경영위원회(2008.10.14), 次期??計?について. 朝日新聞.
- Ofcom. 2004. *Ofcom review of public service television broadcasting: Phase 1-Is television special?* Available at:
<http://www.ofcom.org.uk/consult/condocs/psb/psb/psb.pdf>
- Peacock A. 1986. Report of the committee on financing the BBC. London: HMSO.
- Peacock A. 1986. *Report of the committee on financing the BBC*. London: Stationery Office Books.
- Robinson, B., Raven, J. and Low, L. P. 2005. Paying for public service television in the digital age. In Helm et. al(Eds.), *Can the market deliver: Funding public service television in the digital age*. Eastleigh: John Libbey publishing
- Rowland, Jr., W. D.(1998). The institution of U.S. public broadcasting. In E. M. Noam &J. Waltermann(Eds.), *Public television in America*. Gutersloh, Germany: Bertelsmann Foundation Publishers.
- Scannell, P. 1990. Public service broadcasting and modern public life. *Media, Culture and Society*. 11(2). 135-166.
- Scannell, P. 1997. Britain: Public service broadcasting, from national culture to multiculturalism. In M. Raboy(Ed.), *Public broadcasting for the 21st century*. London, UK: John Libbey Media.
- Syvertsen, T. 1992. *Public television in transition: A comparative and historical analysis of the BBC and the NRK*. Doctoral Dissertation, University of Leicester, UK
- Syvertsen, T. 1999. The many uses of the public service concept. *Nordicom Review*. 20(10). 5-12.
- The Guardian(2008). Survey blow to BBC as public question case for licence fee. 2008.08.18. Available at
<http://www.guardian.co.uk/media/2008/aug/18/bbc.television3>.
- Tracey, M. 1998. The decline and fall of public service broadcasting. NY: Oxford Univ. Press.

KBS(2007), KBS 수신료 인상안 2007

KBS(2007), KBS 경영평가 2007

KOBACO(2007). 『광고산업 주요 통계조사(2007)』, 한국방송광고공사

H. Averch and L. Johnson(1962). "The Behavior of the Firm Under
Regulatory Constraint," *American Economic Review*, December

KBS 홈페이지(www.kbs.co.kr) 및 재무제표

MBC 홈페이지(www.imbc.com) 및 재무제표

SBS 홈페이지(www.sbs.co.kr) 및 재무제표

방송통신위원회 지정 2008-15

합리적 수신료 산정방안 연구

발행일 2008년 12월 (비매품)

발행인 최시중

발행처 방송통신위원회
서울특별시 종로구 세종로 20 방송통신위원회
대표전화: 02-750-1114
E-mail: webmaster@kcc.go.kr
Homepage: www.kcc.or.kr

연구기관 (사)미디어미래연구소

인쇄처 (사)한국장애인유권자연맹인쇄사업
