

공영방송의 공적 자원, 축소 아닌 공고화 필요

김동준
공공미디어연구소 소장

목차

- 1 수신료 분리징수와 공영방송의 역할
- 2 국내 공영방송의 자원과 수신료의 의미
- 3 수신료 폐지에 대한 해외사례 왜곡 혹은 오해
- 4 수신료 제도, 발전적 방향으로 활용 필요

요약

이 글은 수신료 분리징수의 시행으로 인해 공영방송 자원구조의 변화가 예상되는 상황에서, 공영방송 자원의 방향과 역할을 진단하기 위한 목적을 갖고 있다. 이를 위해 각종 문헌조사를 통해 수신료와 공영방송의 역할과 관련된 논의를 정리하였고, 유럽을 중심으로 공영방송의 자원 변화를 검토하였다. 미디어 환경의 변화에 따라 공영방송의 기능은 위축되고 있으나, 공영방송은 여전히 중요한 가치를 담보하고 수행해야 한다. 공영방송 체제를 채택하고 있는 유럽 주요 국가에서도 공영방송의 필요성은 인정되고 있으며, 이를 위해 공영방송의 주요 재원으로 수신료 등 공적 자원의 중요성은 여전히 유지 및 강조되고 있다.

1. 수신료 분리징수와 공영방송의 역할

1) 분리징수 결과에 대한 우려

수신료를 전기요금과 분리해 징수하는 방송법 시행령 개정안이 지난 7월 12일 공포·시행되었다. 방송법 시행령 개정안이 공포·시행되면서 지난 30여 년간 한국전력이 통합 징수해 온 텔레비전방송 수신료가 분리징수 방식으로 변화한 것이다. 그러나 별도의 수신료 고지·징수 시스템이 마련되지 않아 당분간은 기존의 통합 징수체제가 유지된다(한겨레, 2023.7.11).

국내에서 수신료는 헌법재판소 판결에 따라서 공영방송사업이라는 특정한 공익사업의 경비 충당을 위해 수상기를 소지한 특정 집단에 부과되는 특별부담금이다. ‘공사의 텔레비전방송을 수신하는 자’가 아니라 ‘텔레비전방송을 수신하기 위하여 수상기를 소지한 자’가 부과 대상이므로 실제 방송시청 여부와 관계없이 부과된다는 점, 그 금액이 공사의 텔레비전방송의 수신 정도와 관계없이 정액으로 정해져 있는 점 등을 고려할 때, 이를 공영방송의 서비스에 대한 대가나 수익자부담금으로 보기도 어렵다. 따라서 수신료는 공영방송 사업이라는 특정한 공익사업의 경비조달에 충당하기 위하여 수상기를 소지한 특정집단에 대하여 부과되는 특별부담금에 해당한다고 할 것이다. 특별부담금이란 일반 국민이 아니라 특정 집단이 부담금의 부과를 통해 수행하고자 하는 특정한 사회적·경제적 과제에 대해 조세외적 부담을 지울 정도로 특별하고 긴밀한 관계를 가지고 있다고 판단될 때 부과되는 것이라고 할 수 있다.

[표 1] 수신료의 성격에 따른 구분

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

출처 : 이종관 외(2013) 재구성.

국내에서 수신료는 1989년 1월 1일부터 ‘시청료’를 ‘텔레비전방송 수신료’로 변경하여 사용되었으며, 수신료의 징수업무를 1991년부터 방송위원회에서 KBS로 이관하여 담당하도록 하였다. 1994년 10월 1일부터는 KBS 1TV의 방송광고를 전면 폐지하고 한국전력공사에 수신료의 위탁징수를 개시하였다. 수신료를 한전에서 위탁 징수하는 것에 대해서는 과거부터 많은 논란이 존재했다. 가령, 박선영·권건보(2001)는 한전의 사업목적 상 KBS의 수신료 징수를 위탁하는 것에 대한 법적근거가 부족하다고 지적하는 등 이와 관련하여 여러 가지 주장이 존재하고 있다. 또한 정용준(2010)은 수신료와 광고료 모두 재원으로 하는 독일(공영수신료 징수센터가 담당)과 프랑스(재무부가 담당)의 사례를 들면서 한전이 아닌 세무서나 방송통신위원회와 같은 공적기관이 징수하여 합리적으로 분배하는 방안을 강구할 필요가 있다고 주장하였다.

그러나 수신료가 전기료에 병산되어 한국전력공사에 의해 위탁 징수하게 된 것은 불납의 저항을 방지하고 징수비용의 문제를 경감할 수 있다는 의미도 있었다(조항제, 2012). 다시 말해, 방문 징수와 은행접수 등 기존의 수신료 징수 방법은 징수 업무 관리가 어렵고, 징수비용도 누적적으로 증가했기 때문에 한전에 위탁징수를 하게 되었다. 이와 같이 수신료를 한전 위탁업무로 징수하기 때문에 다른 국가보다 비용 측면에서 보다 효율적인 저비용 구조로 수신료가 징수되고 있다는 평가도 있다. 실제 수신료를 위탁 징수하기 전인 1993년 52.6%였던 수신료 납부율은 2021년 기준 99.9%로 징수 효율성은 크게 증가하였다(한국기자협회보, 2023.4.11).

현재는 과도기간으로 통합징수가 유지되고 있지만, 수신료의 분리징수가 본격적으로 시행되면, 99%에 달하는 수신료 납부율은 하락할 것으로 전망된다. 일각에서는 공영방송의 수신료 수입이 절반 혹은 그 이하로 감소한다는 전망도 나온다. 게다가 징수비용은 증가할 것으로 예상되는데, 수금원을 두고 수신료를 걷는 일본 NHK의 경우 징수비용으로 수신료의 10-11%가 사용된다고 한다(한겨레, 2023.4.18). 결과적으로 수신료 수입은 감소하고, 징수비용은 증가하여, 국내 공영방송의 재원에 위협요소로 작용할 가능성이 높다. 이는 미디어 환경의 변화에 따른 공영방송 위기의 중심에 재원구조가 자리 잡고 있는 상황에서, 공영방송의 공적 기능 약화와 상업화 등의 결과로 이어질 것이 우려된다.

2) 공영방송의 공적책무와 독립적 재원의 필요성

국내 방송법 제6조는 방송의 공정성과 공익성을 보도의 공정성과 객관성, 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종으로 인한 차별금지, 인권옹호와 국제친선, 국민의 알권리와 표현의 자유 보호와 신장, 지역사회의 균형 발전과 민족문화 창달, 사회교육과 유익한 생활정보 확산·보급, 국민의 문화생활의 질적 향상, 표준말의 보급과 언어순화, 정치적 균형성 등으로 정의하고 있다. 그러나 이러한 공익성과 공정성을 실천하기 위한 구체적인 책무에 대해서는 정하지 않고 있다. 다만, 방송법 제44조 한국방송공사의 공적책무조항에서는 방송법 제6조와 유사하게 방송의 공정성과 공익성 실현, 국민에게 지역과 주변 여건과 관계없이 양질의 방송서비스 제공(보편적 서비스), 시청자의 공익에 기여할 수 있는 새로운 방송프로그램·방송서비스 및 방송기술을 연구하고 개발(새로운 방송기술 개발과 선도), 국내외에서 민족문화 창달과 민족의 동질성 확보를 위한 방송프로그램으로 정하고 있다. 즉, 민영방송에게 방송의 일반적인 공익성과 공정성을 준수할 것을 권고하고 있지만, 공영방송인 KBS에는 이러한 방송 일반의 목적 이외에도 보편적 서비스 의무와 새로운 방송기술개발과 선도, 문화적 다양성과 민족적 동질성 확보를 위한 방송프로그램 제작이라는 구체적인 책무를 부여하고 있다. 이러한 책무를 수행하기 위한 재원에 대해 구체적으로 수신료가 주된 수입원이고, 나머지 보조적인 재원을 활용할 수 있다고 정의하고 있다.

EBS 역시 한국교육방송공사법 제1조를 통해 ‘학교교육을 보완하고 국민의 평생교육과 민주적 교육발전에 이바지’하도록 하고 있으며, 텔레비전·라디오·위성을 통한 교육방송의 실시와 미래 교육, 교육관련 행사 및 조사·연구 등의 업무가 부여되고 있다. 그리고 이러한 역할을 수행하는데 있어서 필요한 재원을 동법 제19조에서 ‘텔레비전방송 수신료’ 등으로 명확히 규정하고 있다.

방송환경이 디지털 기술을 통해 스마트미디어가 주도하는 비선형 서비스로 이동한다고 하더라도 공영방송에 맡겨진 공적책무인 방송의 공익성과 공정성, 보편적 서비스와 새로운 방송기술의 개발과 선도, 문화적 다양성과 민족적 동질성 확보를 위한 방송프로그램 제작이라는 구체적인 책무가 약화되는 것은 아니다. 오히려 새로운 방송기술을 적극적으로 도입하고, 이를 실용화할 뿐만 아니라, 누구나 비슷한 조건에서 새로운 스마트 미디어 서비스를 이

용할 수 있도록 보장해주는 역할을 수행할 의무가 있다. 방송이 글로벌화 될수록 글로벌의 로컬인 한국의 문화적 정체성과 남북으로 분단된 민족의 동질성을 유지할 수 있는, 이를 통해 글로벌 환경에서 경쟁력을 확보하기 위한, 방송프로그램을 기획하고 제작하여 보급할 의무를 진다. 지금까지의 논의가 공영방송이 방송환경 변화에도 불구하고 공적책무를 수행해야 할 의무가 있다는데 초점이 있었다면, 이제 논의해야 할 것은 이러한 책무를 어떻게 수행할 것인지, 그리고 책무수행에 필요한 재원은 누가, 어떻게 마련할 것인지에 대한 문제일 것이다.

디지털 기술의 발달과 더불어 등장한 스마트미디어 환경에서도 공영방송이 공적책무를 수행하면서, 시청자에게 ‘적정공급(기본공급)’을 제공하기 위해서는 프로그램의 자치성과 균형성, 통합성이 보장되어야 한다. 이러한 권리를 통해 다양한 프로그램을 제작하여 시청자에게 전달함으로써, 사회적으로 다양한 여론이 형성될 수 있도록 기여할 수 있기 때문이다(Ronneberger, 1978). 따라서 공영방송의 공적책무 수행을 위해서는 공적 재원의 독립성 보장이 필요하며, 이러한 재원 독립성도 자율성과 균형성, 통합성의 원칙에 따라 조성되어야 한다(Kirchhof, 2010).

공영방송이 사회적 합의를 통해 마련된 공적 재원을 기초로 공익적인 방송프로그램을 제공한다면, 이는 반드시 국가기관과 정치적 이해관계, 다양한 사회문화적, 경제적 집단의 이익으로부터 독립적으로 기능할 필요가 있다(Donges, 2003). 특히, 이는 경제 권력으로부터의 독립과 국가기관과 정치적 영향력으로부터의 독립을 의미한다(Pfaff, 2007). 디지털 기술의 발달로 스마트 미디어가 등장하면서, 방송프로그램을 제작하는 사업자보다는 오히려 프로그램이 수용자에게 전달되는 길목을 지키는 플랫폼과 네트워크사업자의 영향력이 강력할 수밖에 없다. 이들은 일종의 ‘길목지기’의 역할을 수행한다. 이들이 길목과 더불어 콘텐츠까지 과점할 경우에는 강력한 이익집단으로 성장할 수도 있다. 공영방송은 이러한 기술과 융합한 자본에 맞서서 시민의 이익을 대변하는 역할을 해야 한다(Hege, 2004; Pfaff, 2007). 이러한 역할 수행을 위해 필수적으로 동반되어야 하는 것이 독립적 재원이다. 그러한 의미에서 자율은 제작과 편성에서의 자율이자 유통의 자율이며, 방송 재원의 자율을 의미하기도 한다. 이러한 방송 재원의 자율을 확보하기 위해서는 국가권력으로부터의 독립과 사회적 합의가 필수적이다(김동준·최용준·심영섭, 2021).

2. 국내 공영방송의 재원과 수신료의 의미

1) 국내 공영방송 재원구조의 문제점

공영방송 재원의 조건을 정리하면 다음과 같다(김해식, 1999). 첫째, 공영방송의 재원은 무엇보다도 먼저 공영방송의 독립성을 확보해줄 수 있어야 한다, 둘째, 공영방송의 재원은 공영방송의 공익성을 담보해야 한다, 셋째, 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 넘어선다는 것이다. 이러한 조건을 충족시킬 수 있는 것으로서 먼저 제시될 수 있는 것이 바로 수신료라고 할 수 있다. 수신료는 단순히 공영방송의 운영 재원으로만 규정될 것이 아니라 첫째 독립성을 보장하고, 둘째 공적 기능을 수행하기 위한 수단이며, 셋째 방송의 자유를 실현하는 전제 조건이다(김진웅, 2001).

그러나 국내 공영방송의 재원구조는 공영방송에 부여된 공적책무를 수행하도록 방송법 제56조에서 보장한 공영방송의 기본 재원으로써 수신료 및 국가보조금 등 공적 재원이 KBS는 전체 매출의 40% 이하, EBS는 전체 매출의 25%대로 비중이 적다. 그리고 이러한 비율은 계속 감소하는 추세다. 또한 텔레비전방송 수신료의 감소로 증가한 보조재원의 비율도 기존의 광고수입 중심에서 이제는 부대사업으로 이전하고 있음을 알 수 있다. EBS의 경우에는 창사 초기부터 지금까지 교재 판매를 통해서 매출액의 상당부분을 거둬들였다고 하더라도, KBS도 기타수익의 비율이 증가하고 있다는 것은, 전체적으로 공영방송의 재원에서 국가가 차지하는 비중뿐만 아니라, 방송프로그램을 통한 직접 수입이 줄어들고 있음을 의미한다(심영섭, 2015).

현재 국내 공영방송의 재원구조를 살펴보면, KBS는 광고매출액의 하락으로 수신료비중이 증가한 상황이며, EBS는 전체 매출액 중 기타 사업과 기타 방송사업 비중이 높고, 방송사업 비중에서 수신료 비중이 매우 낮은 것으로 나타난다.

2) 공영방송 독립성 보장의 기본 요소, 재원의 안정성

공영방송이 프로그램을 기획하고 제작하여 편성하기 위해서는 안정적인 제작비용과 운영비용이 필요하다. 이러한 비용은 수용자의 취향이나 경기변동, 시장경쟁상황과 관계없이

보장될 때, 공영방송에 주어진 그 사회가 필요로 하는 프로그램(혹은 콘텐츠)의 적정공급(기본공급)이 가능하다. 그러한 의미에서 재원안정성은 공영방송의 독립성을 보장하는 기본적인 요소라고 할 수 있다(Kirchhof, 2010). 공영방송에서 재원 안정성을 보장하는 대표적인 제도적 장치가 수신료이다. 수신료는 적정공급(기본공급)을 가능하게 할 뿐만 아니라, 공영방송이 공적책무를 수행하는데 필요한 조직과 자원을 확보하는 데 영향을 미친다(김동준·최용준·심영섭, 2021).

재원을 상업 재원인 광고나 협찬에 의존하게 되면, 공영방송은 상업화라는 고리에서 벗어날 수 없다. 간접광고(PPL)를 비롯하여 기사 협찬까지 광범위하게 파고든 상업화는 내용물까지 그 수준을 결정할 수 있는 환경이다. 그러나 수신료는 이러한 경제적 추동으로부터 조직의 독립성을 지키며, 저널리즘 원칙을 지켜나가는 근간이 될 수 있다. 광고주를 통한 경제적 영향력이 강화될수록 미디어 노동자에게 영향을 미쳐 미디어가 제공하는 생산물과 미디어를 통한 커뮤니케이션 과정 전반에 영향을 주며, 수용자에게는 문화적 경제적 정치적 사회적 관점에서 영향을 줄 수밖에 없다(Saxer, 1998). 저널리즘의 원칙이라고 하지만, 경제 논리(즉, ‘자본의 힘’)보다는 처참할 정도로 약한 고리일 수밖에 없다(Mayntz, 1998; Donges, 2003).

이러한 이유로 공영방송 재원 관련 논의는 대체로 공영방송의 공익성을 보장하기 위해 수신료에 집중될 수밖에 없다. 그러나 디지털 기술의 발달로 인해서 방송 이용환경은 고정형 TV시청에서 점점 더 스마트미디어로 옮겨가고 있다. 이러한 환경에서 여론다양성 보장을 위해 공영방송을 유지하는 비용을 지금처럼 계속해서 지급하기보다는, 외적 다원주의 경쟁을 통해 다양한 서비스를 제공하는 사업자의 자유로운 시장경쟁을 보호하는 방향으로 정책이 바뀌어야 한다는 주장도 있다. 그러나 공영방송이 시장에서의 부족한 공공재 공급이라는 측면에서 외적 다원주의만으로 사회적으로 다양한 목소리와 프로그램이 제공될 수 없다는 한계에서 출범한 만큼, 스마트미디어 환경에서도 공영방송의 기능을 유지하기 위한 제도적 장치는 필요하다고 볼 수 있다.

또한 공영방송은 보편적 서비스(universal service)의 의무가 있다. 보편적 서비스는 ‘누구나 지불할 수 있는 적절한 가격으로 전화서비스를 이용할 수 있는 권리’를 이용자 모두에게 골고루 제공하기 위하여 도입한 제도이다. 보편적 서비스는 본래 19세기 말 교통 부문에서 처음 등장했지만, 점차 통신 부문에서는 독점 구조 아래 전화망을 전국적으로 확대하며 적절한 요금을 부과하여 전 국민에게 전화 서비스의 혜택을 제공하겠다는 기업 목표에서 본격

화되었다. 이러한 보편적 서비스는 접근권을 보장하면, 다양한 수용자가 서비스를 이용함으로써, 복지가 확대될 수 있다는 관점이다. 반면 공익적 서비스(public service)는 공영방송이 개인에게 폭넓게 정보를 제공하여 사회적으로 공적 의견이 형성될 수 있도록 함으로써, 다양한 여론형성에 기여한다는 관점이다. 이러한 역할을 위해 언론의 자유와 방송제작·편성의 자유를 보장하여 이익집단과 국가권력으로부터 독립적으로 활동할 수 있도록 보장해야 한다. 전자는 미국과 같이 방송산업도 사상의 자유시장이라는 경제적 논리로 설명할 때 자주 등장한다. 반면 후자는 유럽에서와 같이 방송산업을 한정재로 규정하고, 그 기능에 초점을 맞출 때 등장한다. 보편적 서비스의 관점에서 공영방송의 재원은 국가보조금이나 수용자의 지불의사(후원금)에 의존할 수밖에 없지만, 공익적 서비스 측면에서는 공영방송의 재원을 특수 목적을 위해 사회적으로 분담하는 수신료(부담금)를 필요로 한다(김동준·최용준·심영섭, 2021).

3. 수신료 폐지에 대한 해외사례 왜곡 혹은 오해

정부의 수신료 분리징수 추진과 맞물려 일부 국내 언론에서는 해외 주요국에서 공영방송의 수신료를 폐지하고 있다는 보도를 쏟아내고 있다. 가령, 조선일보의 2023년 4월 5일(인터넷판) <英 “BBC 수신료 2028년 폐지” 덴마크 등 북유럽국들도 동참 움직임>, 동아일보 2023년 6월 9일(인터넷판) <공영방송사 英BBC·日NHK, 수신료 분리징수> 등이 그것이다.

1) 각국의 상황에 적합한 수신료 모델 모색 중

수신료 폐지 보도에서 언급되는 공통적인 대표 사례는 영국이다. 즉, 영국 정부가 2028년부터 BBC의 수신료를 폐지한다는 내용이다. 결론부터 말하면, BBC의 수신료 폐지는 결정된 바 없다.

2022년 1월, 영국의 문화부 장관 나딘 도리스(Nadine Dorries)는 트위터 계정에 본인의 주도로 BBC와 진행된 2022년부터 2027년까지의 수신료 협상 결과를 담은 ‘BBC 수신료 동결’ 기사를 공유한다. 그리고 해당 트윗에서 “이번 수신료 발표가 마지막이 될 것(This licence fee announcement will be the last)”이라며, “이제 새로운 자금조달 방법에 대해 논의할 때가 되었다(Time now to discuss and debate new ways of funding)”고 발언했

다. 이 때문에 영국과 세계 유수 언론들은 ‘2028년부터 BBC 수신료가 폐지될 것’이라는 보도를 양산하기 시작한다(주대우, 2022). 그러나 2022년 7월 보리스 존슨 영국 총리는 사퇴하였고, 나딘 도리스 장관도 물러난 상태다.

그렇다고 해서 영국에서 수신료 개편 논의가 전혀 없었던 것은 아니며, 더 나은 수신료 모델을 찾기 위해 노력하고 있는 것으로 보인다. 일례로 영국 상원 의원이자 커뮤니케이션 및 디지털 위원회(Communications and Digital Committee) 위원장인 티나 스토웰(Tina Stowell)은 KBS와의 인터뷰에서 다음과 같이 언급하였다.

‘수신료를 어떤 방식으로 바꾸어야 할지 확정된 바 없다. 수신료를 유지하되 사람들이 요금을 부과 받는 방식은 유연하게 바뀌어야 한다. 상당 부분 개편되어야 하지만 아직 구체적인 방식은 결정되지 않았다. 의회에 제출된 보고서는 수신료를 계속 거두더라도 방식을 개선해야 한다고 권고했다. 그 이유 가운데 하나는 모든 사람들이 공평하게 납부하기 때문에 형편이 어려운 사람들이 다른 사람들과 같은 액수를 지불하는 퇴보적인 징수방식이라는 것이다.’

- 2023년 7월 25일 KBS <특집 시사기획 창: 공영방송은 왜 존재하는가> 인터뷰 중 -

즉, 영국 정부와 의회는 BBC의 수신료는 유지하되, 경제 수준 등에 따라 액수를 차등화하는 등의 방향으로 개편을 추진하고 있는 것이다.

공영방송 수신료가 이미 폐지되었다고 알려진 프랑스의 경우, 프랑스 예산회계법 제 41조에서 “텔레비전 수상기 또는 텔레비전을 수신할 수 있는 유사기기 소지자로서 주민세 납부 대상자는 수신료를 납부”하도록 정하고 있다. 이에 따라 2005년부터 국세청에서는 수신료를 주민세(tax'd habitation)에 부과하여 징수하였다. 즉, 매년 주민세와 함께 부과되는 세금이었으며, 2009년 방송법이 개정되면서 그 명칭도 공공시설에 대한 사용료를 의미하는 ‘redevance audiovisuelle’에서 세금을 의미하는 ‘contribution l’audiovisuel public’으로 변경된 바 있다. 그러나 프랑스 정부가 2022년 주민세를 폐지하면서 수신료 제도도 중단되었다. 그럼에도 불구하고 경제재정부 장관(Le ministre de l’conomie, des Finances et de la Relance)과 공공회계담당 장관(Le ministre d l’gu charg des Comptes publics)은 TV 수신료 폐지를 발표하면서 “공영 미디어의 독립성과 다양성을 존중하는 방식으로 재원을 조달할 것”이라고 언급한 바 있다(최지선, 2022). 현재 프랑스는 2024년까지는 부가가치세를 통

해 공영방송 수신료를 대신한다는 방침이나, 이후인 2025년부터의 계획은 정해지지 않았다.

핀란드, 스웨덴 등 수신료를 폐지했다고 알려진 북유럽 국가 역시 수신료를 조세화(taxation)하는 등의 방식으로 변화를 추구하고 있다. 즉, 일부 언론에서 주장하는 해외 주요 국에서 수신료 폐지하고 있다는 내용과는 결이 다르며, 수신료를 폐지했다고 하더라도 공영 방송을 포함한 공공서비스미디어의 재원은 공적 자금의 형태를 유지하고 있다는 의미다.

2) 공영방송에 있어서 공적 재원을 강조하는 분위기

유럽 방송연합(EBU, European Broadcasting Union)은 가입되어 있는 56개국 공공서비스미디어(PSM)의 주요 자금 출처 유형을 ‘정부 혹은 주 예산(State budget)’, ‘정부 혹은 주 예산 외 기금(Fund outside state budget)’, ‘수신료(Licence fee)’, ‘광고(Advertising)’, ‘기타 상업적 수익(Other commercial income)’, ‘기타(Others)’로 분류하고 있다.

[표 2] PSM FUNDING MIX IN THE EBU AREA(2021)

Public income 77.1%	State budget	16.5%
	Fund outside state budget	3.5%
	Licence fee	57.1%
Commercial income 19.3%	Advertising	9.4%
	Other commercial income	9.9%
Others 3.6%		3.6%

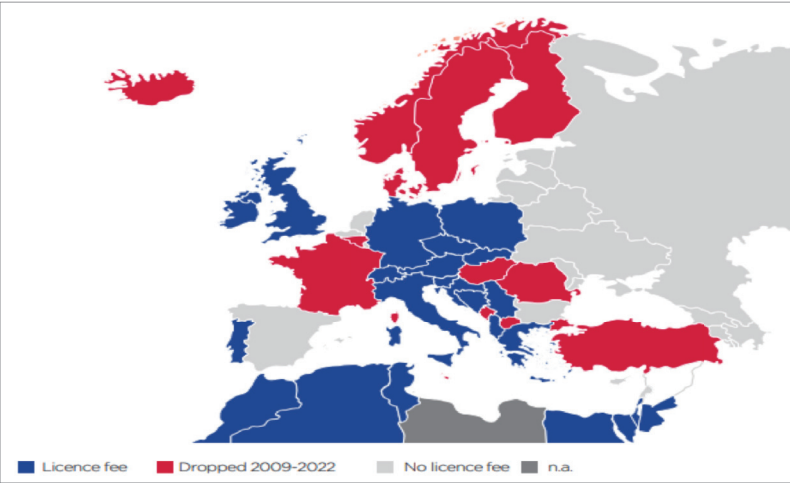
출처 : EBU(2023).

2021년을 기준으로 유형별 EBU 지역의 공공서비스미디어의 재원은 수신료가 57.1%의 비중으로 가장 높으며, 정부 혹은 주 예산 16.5%, 기금 3.5% 등 공적 자금의 비율이 77.1%(약 297억 유로)이다. 반면에 광고 등 상업적 재원은 19.3%(약 74억 유로)에 불과하다. 특히, 수신료는 많은 유럽 국가에서 공영방송을 포함한 공공서비스미디어의 주요 운영재원으로 채택하고 있다. EBU에 가입된 56개국 중 39%인 22개 국가에서, 그리고 27개 유럽연합

(EU) 회원국 가운데 11개국에서 수신료를 통해 공공서비스미디어의 운영재원을 마련하고 있다. 구체적으로 수신료를 주요 재원으로 하는 국가는 아일랜드, 영국, 독일, 폴란드, 이탈리아 등이다. EBU 국가 중 Big Five(영국, 프랑스, 독일, 스페인, 이탈리아)에 해당하는 국가 중 3개 국은 여전히 수신료를 주요 재원으로 한다.

[그림 1]에서 ‘Dropped 2009-2022’로 표시된 국가는 2009년에서 2022년 사이에 수신료를 조세화한 국가다. 가령, 아이슬란드는 2009년에 수신료를 ‘공공서비스세(Public Service Tax)’로, 핀란드는 2013년부터 ‘특별소득세(Special income based tax)’로 전환하였다. 스웨덴의 경우, 2019년 1월부터 개인소득에 대한 목적세(Earmarked tax on individual’s income), 노르웨이는 2020년 1월부터 개인소득 기반 세금(individual income-based tax) 등 수신료를 소득세(Income tax)로 징수하고 있다. 덴마크의 경우 2022년부터 정부 예산(state budget)으로 공공서비스미디어를 운영하고 있다(EBU, 2022). 즉, 북유럽 국가를 중심으로 한 수신료 폐지는 공영방송에 대한 공적 지원의 중단을 의미하는 것이 아니라, 각국의 상황을 고려하여 공공서비스미디어에 대한 보다 안정적인 재원 기반을 마련하는 방향으로 수신료 제도를 변화시킨 것으로 해석할 수 있다.

[그림 1] COUNTRIES WITH A LICENCE FEE(September 2022)

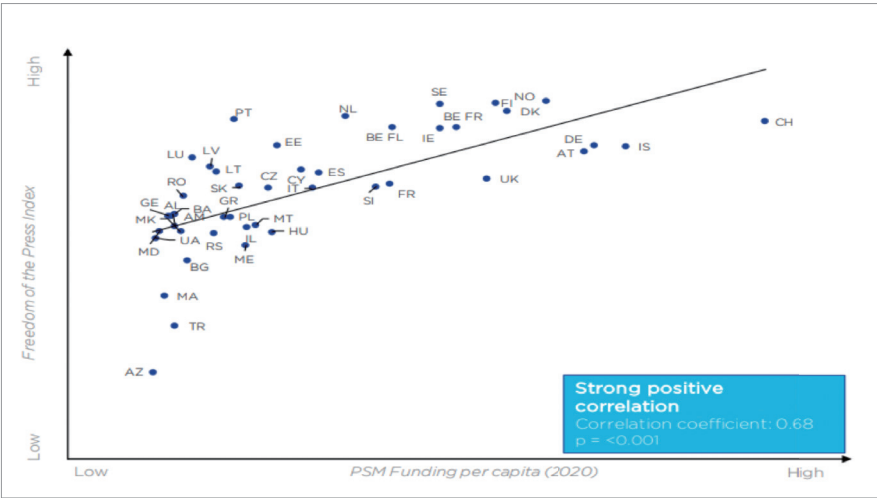


출처 : EBU(2023).

물론 EBU에서도 디지털 미디어의 발전과 이용 환경의 변화 등 달라진 미디어 환경 상황에서, 공영방송을 포함한 공공서비스미디어에 수신료 등 공적 자금을 여전히 지원해야 하는가에 대해 의문을 제기하기도 한다. 그럼에도 불구하고 EBU는 공공서비스미디어의 존재 이유와 핵심 목적(객관적이고 공정한 신뢰할 수 있는 정보원, 고품질 및 문화 콘텐츠 제공자, 다원주의와 소수자의 수호자, 국가위기 상황의 정보원, 방송시스템에 있어서 공공서비스미디어의 민주적, 문화적, 사회적 역할 등)은 많은 국제적 연구와 조사, 법적 판결 등에서 그 필요성과 중요성이 입증되었으며, 이를 위해서는 안정적이고 적절한 자금의 필요성을 강조하고 있다(Richard Burnley, 2017).

또한 EBU는 강력한 민주주의 국가는 그들의 공공서비스미디어(PSM)에 더욱 많은 투자를 한다고 밝히면서, 보다 나은 기금이 지원된 공공서비스미디어는 EIU(The Economist Intelligence Unit)가 측정한 민주주의 지수가 보다 양질로 나타난다는 상관관계를 제시하고 있다.

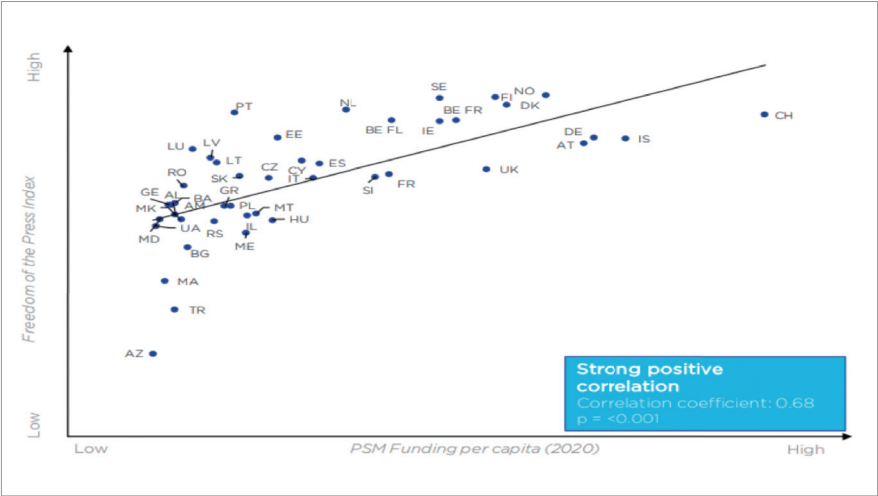
[그림 2] BETTER-FUNDED PSM IN STRONGER DEMOCRACIES



출처 : EBU(2023).¹

뿐만 아니라 언론의 자유 역시 기금이 풍부한 공공서비스미디어를 보유한 국가에서 보다 높다고 밝히며, 공공서비스미디어에 대한 기금지원이 많을수록 언론자유 지수가 높아지는 상관관계를 보여주고 있다.

[그림 3] PUBLIC SERVICE MEDIA AND PRESS FREEDOM



출처 : EBU(2023).

1) [그림 2]와 [그림 3]의 COUNTRY CODE

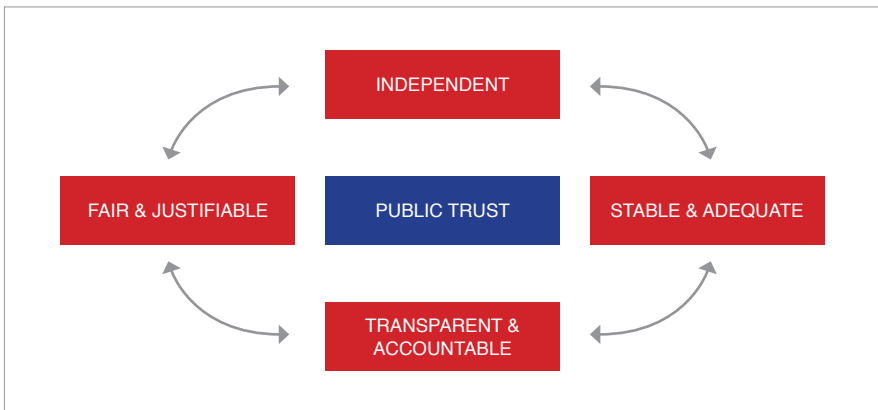
AL	Albania	EE	Estonia	LT	Lithuania	SK	Slovakia
DZ	Algeria	FI	Finland	LU	Luxembourg	SI	Slovenia
AM	Armenia	FR	France	MT	Malta	ES	Spain
AT	Austria	GE	Georgia	MD	Moldova	SE	Sweden
AZ	Azerbaijan	GR	Germany	ME	Montenegro	CH	Switzerland
BE	Belgium	GR	Greece	MA	Morocco	CH(FR)	Switzerland(French)
BE FL	Belgium(Flemish)	HU	Hungary	NL	Netherlands	CH(DE)	Switzerland(German)
BE FR	Belgium(French)	IS	Iceland	MK	North Macedonia	CH(IT)	Switzerland(Italian)
BA	Bosnia –Herzegovian	IE	Ireland	NO	Norway	TN	Tunisia
BG	Bulgaria	IL	Israel	PL	Poland	TK	Turkey
HR	Croatia	IT	Italy	PT	Portugal	UA	Ukraine
CY	Cyprus	JO	Jordan	RO	Romania	UK	United Kingdom
CZ	Czech Republic	LV	Latvia	RU	Russian Frseration		
DK	Denmark	LB	Lebanon	RS	Serbia		

3) 공영방송 재원에서 독립성은 필수적 요소

국내뿐 아니라 해외 주요 국가들에서 공영방송(공공서비스미디어)의 주요 재원으로 공적 재원(수신료 포함)을 채택하는 이유는 정치 및 자본 권력으로부터의 독립성과도 밀접하게 연관되어 있다. 국내에서는 1999년 헌법재판소가 수신료를 ‘(공영방송이) 방송프로그램에 관한 자유를 누리고 국가나 정치적 영향력, 특정 사회세력으로부터 자유롭기’ 위한 재정적 토대로 ‘방송의 자유’를 위한 근간이라 판단한 바 있다. 또한 수신료가 ‘국민의 재산권 보장의 측면에서나 공사(공영방송)에게 보장된 방송의 자유의 측면에서나 국민의 기본권 실현에 관련된 영역’으로 평가하였다. 정부 보조금 등 공적 재원을 비롯하여 광고, 기타 사업 등 상업적 재원도 있으나, 정치 및 자본 권력으로부터 독립하여 공영방송에 적합한 공익성을 추구하기 위해서는 수신료만한 재원은 사실상 존재하지 않다고 봐도 무방하다. 공적 재원이라고 할 수 있는 정부보조금조차도 공영방송의 독립성을 훼손할 우려가 높게 존재하기 때문이다.

EBU도 수신료를 포함한 공적 기금 조달 원칙을 ‘독립성(Independent)’, ‘안정성과 적절성(Stable&Adequate)’, ‘공정성과 정당성(Fair&Justifiable)’, ‘투명성과 책임성(Transparent&Accountable)’ 등 4가지로 설정하고 있다. 여기에서 독립성은 ‘정치적 간섭으로부터의 독립(Independence from political interference)’을 강조하고 있으며, 공적 기금은 ‘정치가 아닌 비용을 통해 결정해야 한다’고 표현하고 있다(EBU, 2023).

[그림 4] EBU Public Funding Principle



출처 : EBU(2023).¹⁾

수신료를 조세화한 북유럽의 국가들도 조세화함에 따라 우려되는 공영방송의 독립성을 우선적으로 보장할 것을 천명하고 있다. 조세화함으로써 안정적인 재정기반을 제공하되, 공영방송의 독립성을 보장한다는 것인데, 가령, 핀란드와 스웨덴 등 수신료를 조세화한 북유럽 국가들은 조세화된 기금을 정부예산과 구분하여 독립적으로 관리함에 따라 정권의 간섭을 차단하고 있다(봉미선·신삼수, 2020).

4. 수신료 제도, 발전적 방향으로 활용 필요

공영방송의 재원으로서 공적 자금 외 광고 수익 등 상업적 자금은 편성의 상업성을 강화시킨다는 점, 그리고 경제 상황에 따라 안정적인 수익이 보장되기 어렵다는 점 등의 문제가 지적된다. 가령, 공영방송의 재원구조와 편성의 상관관계에 관한 기존 연구들에 따르면, 광고 수익에 대한 의존도가 높은 공영방송일수록 프로그램 다양성이 떨어지며, 공적 재원 비중이 높은 공영방송에 비해 예능 위주의 편성을 하는 것으로 나타난 바 있다. 이는 공영방송에 주어진 공적 책임과 역할을 수행하는데 있어서도 걸림돌로 작용할 가능성이 높다.

반면, 수신료는 대중에 의해 지원 및 통제되고, 정치나 자본권력의 소유가 아니기 때문에 그들의 간섭이나 압력으로부터 자유로울 수 있다. 또한 공영방송의 책무수행에 있어서 독립성, 예측가능성, 형평성 등을 달성할 수 있는 가장 적합한 재원으로 평가된다. 미디어 기술이 발전하고 방송 이용행태가 변화하고 있으나 해외 주요국에서 공영방송을 포함한 공공서비스미디어의 주요 재원으로 수신료 등 공적 재원의 중요성은 여전히 유지 및 강조되는 이유가 여기에 있다. 물론, 미디어 환경 변화에 따라 수신료 제도를 채택하던 해외 여러 국가에서의 변화가 나타나고 있는 것은 사실이다. 수신료를 채택하는 국가는 줄어들고, 조세화하거나 정부기금으로 공영방송 재원을 충당하는 국가도 증가하고 있다. 즉, 해외 주요 국가들이 수신료의 법적 성격을 달리하여 제도 및 징수방식을 변경하고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 이러한 변화의 근저에는 공영방송을 단순히 방송으로 보지 않고 민주주의 체제 발전을 위한 사회적 제도로 간주하여 안정적인 운영을 도모하기 위한 목적이 내포되어 있으며, 이를 위해 공적 재원을 공고히 하는 방향으로 전개되고 있다.

국내는 과거부터 공영방송 제도의 틀 안에서 수신료를 공영방송의 주요 재원으로 채택하여 왔으나 해외 주요국과 비교했을 때, 수신료 등 공적 재원의 비중이 현저히 낮은 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 시행되고 있는 수신료 분리징수는 공영방송의 공적 재원 감소로 이어져 공적책무 기능의 훼손을 초래할 것으로 예상된다. 이는 단편적인 수신료 분리징수의 문제가 아닌 공영방송 혹은 국내 공공서비스미디어, 나아가 국내 미디어 환경 전반에 부정적 영향을 미칠 수 있음을 주지해야 할 것이다.

jun6067@hanmail.net

참고문헌

- 김동준 · 최용준 · 심영섭(2021). 2021년 텔레비전방송 수신료 제도 개선 전문가 조사 연구. 한국언론학회.
- 김진웅(2001). 방송자유의 제도적 성격에 관한 연구. 한국언론학보, 제45권 4호.
- 김해식(1999). KBS 재원 정책의 방향과 과제. 방송문화연구, 제11권.
- 박선영 · 권건보(2001). KBS 수신료제도 연구. 방송위원회.
- 봉미선 · 신삼수(2020). 해외 주요 국가의 TV수신료 제도 변화 고찰: 북유럽 국가(Nordic countries)를 중심으로. 입법과 정책 제12권 제3호.
- 심영섭(2015). 공영방송의 대안적 재원과 재원산정구조의 모색. 한국언론정보학보, 제72권 4호.
- 이종관 · 심영섭 · 이찬구 · 남승용 · 노창희(2013). 공영방송 재원구조 관련 법 · 제도 개선방안 연구. 방송통신위원회
- 정용준(2010). EBS 재원구조 합리화와 수신료 제도 개선방안. <한국언론학회 2011 봄철정기학술대회 발제문>.
- 조항제(2012). 한국 공영방송의 수신료 문제에 대한 역사적 고찰. 방송문화연구, 제24권 2호.
- 주대우(2022). BBC 수신료, 2028년 폐지 논란. 해외방송정보 2월호.
- 최지선(2022). 텔레비전 수신료 폐지 공영 미디어 재원 조달 방법 논의돼야. 신문과 방송, 7월.
- Donges, P. (2003). Autonomie sichern, Offenheit erhöhen – Sicherung des Public Service. Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks, Internationale Beiträge aus Wissenschaft und Praxis, Köln.
- EBU(2023). FUNDING OF PUBLIC SERVICE MEDIA.
- EBU(2022). LICENCE FEE AND HOUSEHOLD CHARGES 2022.
- EBU(2021). DEMOCRACY AND PUBLIC SERVICE MEDIA, PUBLIC VERSION.
- Hege, H. (2004). Interaktives Fernsehen: Neue Aufgaben für die Medienpolitik?. In Zaubermaschine interaktives Fernsehen? (pp.215~223). Gabler Verlag.
- Kirchhof, P. (2010). Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

- Mayntz, R. (1988). Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung. In Differenzierung und Verselbständigung: Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme (pp.11~44). Campus Verlag.
- Pfaff, S. (2007). Leitideen fuer Media Governance. Das Beispiel des digitalen Fernsehens. Von der Medienpolitik zur Media Governance.
- Richard Burnley(2017). PUBLIC FUNDING PRINCIPLES FOR PUBLIC SERVICE MEDIA. EBU LEGAL FOCUS.
- Ronneberger, F. (1978). Kommunikationspolitik, Bd.2 : Kommunikationspolitik als Gesellschaftspolitik, Mainz.
- Saxer, U. (1998). System, Systemwandel und politische Kommunikation. In Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft (pp.21~64). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- 한겨레(2023.7.11.). TV수신료 12일부터 분리 납부 가능…시스템 구축엔 3개월 걸려.
- 한겨레(2023.4.18.). 일본엔 'NHK 수신료 거부' 정당이 있다.
- 한국기자협회보(2023.4.11.). 대통령실 수신료 분리징수 추진… 여론수렴 놓고 KBS 안팎 논란.
- KBS(2023.7.25.). <특집 시사기획 창 : 공영방송은 왜 존재하는가>