

# 공영방송의 재원은 왜 보장되어야 하는가

엄경철

KBS공영미디어연구소 소장

## 목차

- 1 머리말
- 2 공영방송의 가치와 현실
- 3 해외 공영방송 논쟁과 수신료
- 4 수신료의 법적 근거와 헌법적 가치
- 5 수신료의 효능감을 위한 제언들

## 요약

### 연구 배경과 목적, 방법

– 2023년 3월 대통령실의 ‘수신료 분리징수’ 제안으로 공영방송과 수신료의 기능과 필요성 논쟁이 촉발돼 사회적 관심이 높아짐. 공영방송과 수신료는 방송 전반과 사회에 미치는 영향이 크기 때문에 제도적, 학문적, 법적 측면에서 조명해야 함.

– 공영방송과 수신료에 대한 문헌연구를 실시하고 해외 공영방송의 최근 동향, 수신료에 대한 법원 판결과 공영방송의 법적 책무, 경영평가 등을 참고해 정리함.

### 주요 연구 결과

– KBS의 공적 책무는 방송법을 통해 부여됐고 공적재원을 통해 수행하도록 제도화된 이상 수신료 분리징수로 재원이 위협받는 상황은 법적 취지와 맞지 않고 공익 훼손으로 이어짐.

– KBS의 공적책무 수준은 국제적으로 영국 BBC, 일본 NHK와 비교해 유사하고 국내적으로 질적, 양적 평가에서 다른 지상파에 앞서고 특히 미디어 시장경쟁의 실패에 대한 보완재로서의 역할이 큼.

– 해외 공영방송은 수신료, 세금, 부담금 등 다양한 형태로 공적으로 지원받고 최근에는 공영방송의 기능을 강화하는 조치들을 취하고 있음. 수신료는 헌법재판소와 법원 판결을 통해 정당성과 가치가 반복적으로 인정되고 있음.

## 1. 머리말

2023년 3월 9일 대통령실은 <국민제안> 형식을 통해 ‘수신료 분리징수’ 의제를 내놓으며 3가지 사유를 제시했다. ‘예전과 달리 TV 수상기가 아닌 IPTV, OTT 등 유료 방송 플랫폼을 통해 TV를 보는 국민들은 결과적으로 요금부담을 이중으로 지는 측면이 있고, 전 국민이 강제로 낼 수밖에 없는 현행 수신료 징수체계는 사실상 세금과 다를 바 없으며, 공영방송의 공정성, 중립성 가치가 퇴색하는 경우에는 수신료 납부 선택권을 소비자에게 되돌려 줄 필요가 있다.’ 수신료와 수신료 통합징수는 법적, 제도적으로 이미 정당성이 입증된 바 있어 대통령실의 제안은 극히 정치적 접근이지만 3가지 사유를 통한 논쟁점에 대해서는 충분한 설명책임(accountability)이 필요하다.

수신료 분리징수와 관련한 ‘이중부담’, ‘세금’, ‘납부 선택권’이라는 3가지 키워드는 21세기 미디어 이용과 소비의 극적인 변화를 내포하고 있다. 거의 대부분의 시민들이 구글이나 넷플릭스와 같은 글로벌 동영상 플랫폼을 통한 콘텐츠 소비에 익숙한 상황에서, 지상파라는 기술적 한계를 넘어 인터넷을 통한 미디어 접근이 손쉬운 상황에서 굳이 공영방송, 굳이 수신료를 아직도 한국 사회가 부담할 필요가 있느냐라는 사회적 질문이기도 하다. 이 질문을 뒤집으면 공영방송이 한국 사회에 왜 필요하고 어떤 역할과 기여를 하고 있느냐, 공영방송의 수신료를 왜 보장해야 하느냐라는 질문과 맞닿아있다.

“공영방송의 위기는 제도 자체의 본질이다”라고 할 만큼 거의 대부분의 공영방송은 시대와 국경을 넘어 항상 논쟁적 대상이다. 법적, 제도적 근거에 따라 설치·운영되고 역할과 책무가 규정되에도 불구하고 사회적 논쟁은 공영방송의 숙명이다. 공적 지원이라는 사회적 혜택과 보편적 미디어 서비스라는 막대한 영향력을 감안하면 논쟁은 오히려 필요하고 이를 통해 일종의 사회적 합의에 도달할 수 있다.

## 2. 공영방송의 가치와 현실

공영방송과 관련한 사회적 논쟁의 핵심 축은 제도가 추구하는 이상적 가치와 공영방송이 그 가치를 구현하는 현실과의 거리에 있을 것이다. 방송법 등을 통해 규정된 공영방송의

사회적 책무를 KBS가 현실에서 어떻게, 어느 정도 수행하고 있는지 사회적으로 다양한 평가가 존재하는 것이다. 한국언론진흥재단의 ‘2022 언론수용자 조사’(만19세 이상 58,936명 12주간 대면 설문조사) 결과, KBS의 뉴스 영향력이 33%로 압도적 1위(2위 MBC 15%, 3위 네이버 13% 등)로 나와도 KBS에 대한 만족도는 다를 수 있다.

민주주의 시스템이 개인의 자유와 평등, 인권, 존엄, 행복추구 등의 가치를 구현하는데 가장 적합하고 최고의 제도라고 하더라도 민주주의가 현실에서 작동하는 상황은 이상적 모습과 항상 거리가 있어 왔다. 그렇다고 하더라도 민주주의 제도를 대체할 다른 시스템이 존재하지 않는다는 것 또한 역사적 경험으로 증명됐다. 공영방송을 민주주의 제도와 단순 비교하기 어렵지만 모든 제도는 철학과 현실 사이에서 항상 논쟁 중이었다고 할 수 있다.

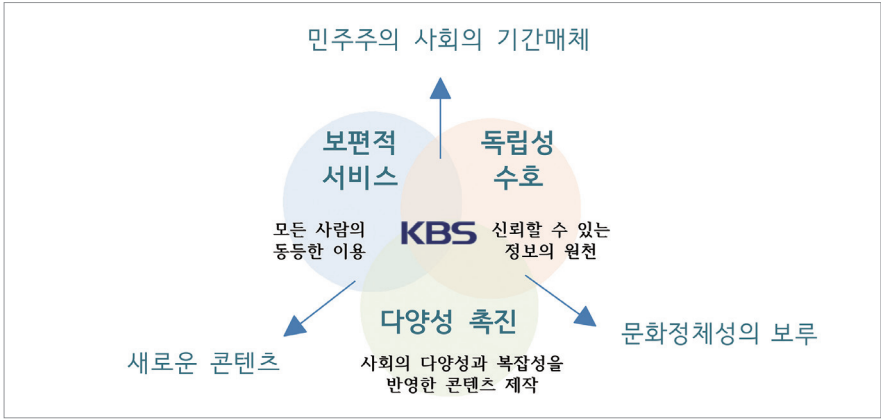
### 1) 공영방송의 책무와 가치

공영방송 KBS의 책무는 방송법 제43조와 제44조를 통해 ‘방송의 공정성과 공익성 실현, 양질의 보편적 방송서비스, 시청자 공익 추구, 국내외 민족문화 창달과 민족 동질성 확보 프로그램 개발, 지역적 다양성 구현과 지역사회 균형 발전’으로 명시돼있다. KBS 공적책무를 위한 재원은 국민이 부담하는 수신료이다. 공적 책무의 목적과 성격 자체가 상업적 재원이나 사적 재원으로는 달성하기 어렵고 동시에 정치권력으로부터 독립적이어야 가능한 서비스가기 때문에 수신료라는 특별부담금을 통해 추구하도록 사회적 합의가 존재해왔다.

방송법이 규정한 공적 책무를 공영방송이 현실에서 구현하는 모습은 다양하다. 공영방송의 존립 이유는 독립적 저널리즘을 통한 신뢰할 만한 정보제공을 통해 민주주의 사회의 합리적 여론 형성에 기여, 상업방송과는 차별화된 콘텐츠 제공, 특히 콘텐츠 측면에서 미디어 ‘자유경쟁’ 시장이 공급할 수 없거나 시장의 실패로 공급이 불가능한 서비스를 시민에게 제공하는 방송시스템이다. 민주주의 사회에서 핵심 가치인 다양성, 소수자 등을 위한 방송서비스도 공영방송의 핵심 가치에 속한다.

공영방송시스템을 공공재(public goods) 혹은 가치재(merit goods)로 보는 관점도 존재한다. 공공재 관점은 한 사람의 소비가 다른 사람의 소비를 배제하거나 제한하지 않는 서비스라는 측면에서 공영방송 또한 유료방송과 같이 특정 서비스에 약정된 비용을 지불하는 사람만 볼 수 있는 배제성이 없고, 지상파라는 보편적 전송 경로로 인해 경합성도 없기 때문에 그렇다는 것이다. 가치재 관점은 일상생활에서 있어야 할 필수품은 아니지만 시민들에게 일

[그림 1] 공영미디어의 사회적 역할



정 수준으로 공급되는 것이 바람직하다고 판단되는 서비스이고 정부가 지불능력과 상관없이 모든 구성원이 마땅히 누릴 권리가 있다고 판단하는 서비스이다(김동원, 2023:13). 대형 국가적 스포츠 이벤트의 보편적 시청권, 공동체적 사건이나 행사의 시청권, 대규모 제작비가 소요되는 자연다큐 시청권 서비스가 여기에 해당한다고 볼 수 있다.

공영방송을 다른 의미의 공공재로 규정하는 관점도 있다(김경환, 2015:77). 빠른 속도와 편이성만을 이유로 모든 도로를 유료 자동차 전용도로로 만들 수는 없고 일반 국도나 간선 도로와 같은 공공재가 필요하다. 마찬가지로 생활에 필요한 물은 수도물이라는 공공재로 사용하면서 동시에 필요에 따라 생수와 같은 사적 재화로 구매할 수도 있다. 일반도로나 간선도로, 수도물 등은 사회구성원 모두가 이용하지 않더라도 그 품질과 서비스에 민감할 수밖에 없는 재화이며, 사적재화와 비교할 수 있는 준거로써 모든 구성원에게 영향을 미친다. 따라서 공영방송을 보지 않기 때문에 수신료와 같은 부담을 질 수 없다는 주장은 한국이라는 사회의 구성원인 한 시청시간이나 효용의 수준과 무관하게 공영방송 콘텐츠와 서비스로부터 직간접적인 영향을 받을 수밖에 없다는 사실을 간과하고 있다. 예컨대 KBS나 EBS를 자주 시청하지 않더라도 자신의 정치적 견해와 다른 보도를 타인을 통해 전해 듣거나 민영방송에서 편성하기 힘든 프로그램의 폐지 소식을 들으면 신경을 쓸 수밖에 없다는 점에서 공영방송은 공공재로 정의할 수 있다.

## 2) BBC, NHK 그리고 KBS 공적 책무 수행

2021년 기준으로 KBS 수신료 수입은 6,863억 원이고 영국 BBC는 5조 9,843억 원, 일본 NHK는 6조 9,955억 원이다. 인력을 비교하면 KBS는 4,371명이고 BBC는 17,890명, NHK는 10,343명이다. 수신료 예산과 인력 측면에서 영국과 일본 공영방송의 규모는 한국보다 훨씬 크고 많다. 그러나 실제 공적 서비스는 3개 방송사가 크게 다르지 않다.

[표 1] KBS와 BBC, NHK의 공적 방송서비스

방송유형	KBS	BBC	NHK
지상파TV	KBS 1TV KBS 2TV	BBC 1 BBC 2	NHK 종합 NHK eTV(교육)
라디오	KBS 1R, 2R, 3R KBS 1FM, 2FM KBS 한민족방송	BBC 1R, 2R, 3R, 4R, 5R Live, 5R Sports, 6R Music, 7R, Radio A, Radio 1x1a	NHK 1R, 2R NHK FM
뉴미디어 플랫폼TV	U KBS스타, 하트뮤직, 클로버 KBSdrama,joy,life, sports,kids,story	BBC 3, BBC 4, cbbc, CBeebies, BBC ALBA, BBC News, BBC Sports, BBC Parliament	BS 1 BS 프리미엄 BS 4K BS 8K
on-line 방송	KBS 홈페이지 Kong myK	BBC on-line BBC Red Button BBC sounds BBC iplayer	NHK Hybridcast NHK Connected TV NHK 라지루★라지루 NHK Hybridcast Launcher
국제방송	KBS World KBS Korea KBS World Radio	BBC World Service BBC World	NHK World TV NHK World Premium NHK World Radio
지역방송	9개 총국 및 9개 지역국	4국 15권역	7개 거점 지역국 및 43개 지역국
재난재해 방송	재난 미디어센터	재난방송 편집 가이드라인	가상재해센터

※ 2021년 KBS의 경영평가 보고서와 BBC, NHK 연감 등 참고

한국, 영국, 일본의 공영방송 3사는 핵심적인 지상파 TV를 공통적으로 2개 채널로 운영하고 있고, 라디오 방송의 경우 KBS가 6개 채널, BBC가 10개 채널, NHK는 3개 채널을 서비스하고 있다. 뉴미디어 플랫폼 분야는 3개 공영방송사가 각국의 특수한 방송환경에 맞추어 천차만별로 이루어지고 있다. KBS는 유일하게 지상파 DMB로 U KBS 스타와 하트, 뮤직,

클로버 등 4개 채널을 운영하고, 유료 TV 플랫폼에서는 자회사 KBSN을 통해 KBS drama, joy, sports, kids, life, story 등 6개의 채널을 서비스하고 있다. 반면에 BBC는 디지털 채널로 BBC 3와 BBC 4, cbbc, CBeebies, BBC ALBA, BBC News, BBC Sports, BBC Parliament 등 8개 채널을 방송하고 있으며, NHK의 경우에는 BS 위성을 통해 BS1과 BS 프리미엄, BS 4K, BS 8K 등 4개 채널을 서비스하고 있다. BS 4K와 BS 8K는 기술적 의미가 강한 고화질 지향의 채널들이다. 이외에 on-line방송이나 국제방송 등의 분야는 서비스 형식이 구조적으로 결정되어 거의 유사하게 방송하고 있다.

반면 지역방송은 각 국가의 지역적 특수성이 반영돼 있기 때문에 차이가 크다. 영국의 경우 4개의 민족국가로 구성되어 있어서 BBC의 지역방송도 잉글랜드 1-12권역, 스코틀랜드 13권역, 북아일랜드 14권역, 웨일즈 15권역 등으로 분할 서비스하고 있다. 단일 민족인 한국과 일본의 경우에는 국토 면적의 차이로 인해 총국과 지역국 수에서 일본이 훨씬 많지만 형태는 유사하다. KBS는 9개 총국과 9개 지역국, NHK는 7개 거점 지역국과 43개 지역으로 지역방송을 구현하고 있다. 뉴미디어와 지역방송 영역을 제외하면 3개 공영방송사는 수입과 인력의 큰 차이에도 불구하고 공적 책무 수행은 유사하다.

현재 KBS 1TV는 2022년 기준, 10개 장르 144편의 정규 프로그램을 방송하고 있다. 공영방송의 가치와 정체성은 곧 콘텐츠, 프로그램을 통해 구현된다. 특히 사회적·경제적·문화적·국제적 담론과 의제는 지속적으로 다뤄져야 할 중요한 영역이지만, 상업적 재원으로는 과소 공급되는 ‘시장경쟁’의 실패 영역일 수밖에 없다. 2022년 KBS 경영평가를 토대로 살펴보면, KBS는 특집과 정규 프로그램을 통해 감염병, 자연재해, 기후위기, 환경, 사회적 참사, 안전, 국제 의제, 경제, 미래산업, 사회문제와 통합, 한국문화, 지역, 대형 스포츠 이벤트 등을 지속적으로 다루고 있다.[표 2]

[표 2] 2022년 KBSTV/라디오/디지털 공적책무 프로그램

방송유형	NHK
감염병	〈코로나19 2년 대한민국 길을 묻다〉
	신년특집 다큐 〈거대한 균열〉 2부작
	〈2022 글로벌 라이브〉 - 위드 코로나, 그리고 세계는
	긴급진단 〈하루 확진 1만 명 대, 오미크론 대책 비상〉 등
안전/참사	〈불편해도 괜찮아 3〉 10편 등

방송유형		NHK
자연재해 기후위기 환경		<p>〈KBS 재난방송센터〉, 특별 생방송 〈산불 피해 함께 이겨 냅시다〉</p> <p>〈안전한 대한민국, 반복되는 수해 막을 수 없나〉</p> <p>〈복체인지 2030〉 - 기후변화, 일자리패러다임을 바꾼다</p> <p>〈기후변화에 관한 사실들〉 1부 진행 중인 위기(기후의 역습) 불타는 지구, 기후변화 특별기획 4부작 〈붉은 지구〉</p> <p>콩순이의 환경이야기, 〈기후 상담소〉(라디오) 등</p>
국제의제 경제문제 미래산업		<p>〈해불만한 아침 M&amp;W〉, 〈통합뉴스룸DT〉, 〈신년특집다큐 거대한 균열 2부작〉</p> <p>〈2022 신년특집 다음이 온다 4부작〉, 〈다큐인사이트 - 퍼펙트 스톱〉</p> <p>〈다음이 온다 A혁명 3부작〉, 〈사장님이 미쳤어요 7부작〉</p> <p>〈2022 중견관리 기업성장의 답을 찾다 7부작〉</p> <p>〈대한민국 경제오디션〉(라디오) 등</p>
사회문제 사회통합		<p>〈다음이 온다 격차의 시대 3부작〉, 〈이슈 픽 썬과 함께 2022 대전환 2부작〉</p> <p>〈이슈 픽 썬과 함께 - 인구와 미래 2부작〉</p> <p>〈사시직격 2022 인구 이동 보고서 - 그 많은 아이들은 어디로 갔을까?〉</p> <p>〈복체인지 2030 - 인구의 변화, 위기를 기회로 바꿔라〉</p> <p>〈다큐온: 우리는 섬으로 간다〉, 〈사시기획 창GPS와 리어카〉</p> <p>〈한민족 이민의 역사 120년, 재외동포청에 바란다〉(라디오) 등</p>
한국문화		<p>〈광복 77주년 코리아 온 스테이지 - 600년의 길이 열리다〉</p> <p>〈2022 KOREAN FESTIVAL〉, 〈세계 문해의 날 기념 열린음악회〉</p> <p>〈다큐인사이트 - 웹툰 제작의 탄생, 자화상, 중업, 사유의 탄생, 더 컬렉션 - 인왕제색〉, 〈뮤직뱅크 인 칠레〉</p> <p>〈이다혜의 영화관〉(라디오), 〈정여울의 도서관〉(라디오) 등</p>
지역		<p>광주충국 특집다큐 〈3공수, 42년만의 증언록〉</p> <p>제주충국 〈다랑쉬 비망록〉, 대전충국과 청주충국 공동기획 〈대청호〉</p> <p>대전충국 〈UHD환경스페셜〉, 〈울산공업센터 60년 '고향'〉(라디오)</p> <p>청주충국 〈직지, 시절인연〉 〈불의 맛, 삼겹〉, 〈양백의 소녀들〉</p> <p>부산충국 〈청춘X도시〉, 대전충국의 〈불(佛)의 군주〉 등</p>
대형 스포츠 이벤트		<p>베이징 동계올림픽 선수경기 방송시간: 총 8,798분 (KBS1 1,517분, KBS2 7,281분, MBC 6,126분, SBS 6,251분)</p> <p>베이징 동계올림픽 비인기종목 방송시간: 총 4,656분 (KBS1 1,152분, KBS2 3,504분, MBC 2,370분, SBS 2,001분)</p> <p>베이징 동계패럴림픽 개폐회식 포함 방송시간: 총 708분 (KBS1 708분, MBC 461분, SBS 307분)</p> <p>카타르 월드컵 방송시간 1TV: 총 2,350분 · 2TV: 총 11,750분</p> <p>홈페이지 및 myK 온라인 전용채널 운영</p> <p>- 2022 베이징동계올림픽(패럴림픽): 4개 전용채널, 총 1,660시간 편성</p> <p>- 2022 카타르월드컵: 총 2개 전용채널, 총 284시간 편성</p> <p>올림픽과 월드컵 특집사이트 개설: 경기일정, 선수소개, 뉴스, 순위 등</p> <p>- 온에어 일평균 이용자 평시 대비 50% ~ 75% 증가 (9만 → 14~17만)</p>

※ 2022년 KBS 경영평가 보고서 참고

공영방송의 공적 책무에 속하는 사회적 소수자 관련 프로그램의 연간 편성 비율을 살펴보면, 2020년 이후 최근 3년간 전체 방송시간대의 5.3%, 5.2%, 5.5%로 매년 5.0% 이상 편성해 소수자에 대한 지속적인 관심을 프로그램에 담아내고 있고, 장애인 방송 서비스 편성비율은 2022년 폐쇄자막 100%, 화면해설 13.2%, 수어방송 13.9%로 방송통신위원회 「장애인 방송 접근권 보장에 관한 고시」에 의거한 지상파 방송사의 각 서비스 별 의무 비율(폐쇄자막 100% 화면해설 방송 10%, 한국어 수어방송 5%)보다 높은 비율로 장애인 방송을 편성하고 있다.

공영방송의 공적 책무 수행에 대한 평가는 데이터에 기반한 양적 평가 이외에도 여러 질적 평가를 통해 이뤄진다. 정보통신정책연구원이 해마다 실시하는 시청자평가지수(KI)는 11점 척도로 구성된 만족도 평가지수와 품질 평가지수의 결과 값을 환산해 평균값을 내는데, KBS1TV는 최근 3년 7.45로 비슷한 수준을 유지하며 지상파 방송 3사 가운데 가장 높은 평가를 받고 있다. 시사저널이 실시한 <누가 한국을 움직이는가> 조사 결과를 보면, 2022년 전문가 평가와 일반 국민 평가 모두 KBS가 1위를 차지했다. 앞서 언급한 언론진흥재단의 조사 결과를 포함해서 KBS 공영미디어연구소가 실시하는 신뢰도 조사에서 2020년 이후 최근 3년간 1위(2022년 4분기 제외)를 기록하고 있다.

### 3. 해외 공영방송 논쟁과 수신료

방송통신위원회가 실시한 ‘2022 방송매체 이용행태조사’에 따르면, OTT 이용률은 72%였고 특히 20대의 OTT 이용률은 95.9%로 가장 높았다. 이미 TV이용은 지속적으로 감소하고 있고 TV 이외의 매체 이용 시간은 크게 늘어나고 있다. KBS 1TV의 시장점유율을 보면, 2012년 13.9%에서 2022년 10.2%로 낮아졌고 2TV의 시장점유율은 2012년 15.4%에서 2022년 7%로 절반 이하로 떨어졌다. 공영방송을 찾지 않고 필요로 하지 않은 미디어 이용자들이 갈수록 늘고 있는 상황은 공영방송이 한국 사회에 꼭 필요한 제도인지 질문으로 이어질 수밖에 없다.

1927년 영국 BBC가 칙허장에 근거해 공영방송으로 발족했고 KBS는 1973년 국영체제에서 공영체제로 전환해 올해로 50년이다. 과거 영국 BBC도 숏한 논쟁을 거쳐 왔다. 영국 사회는 그때마다 필요할 경우 ‘특별위원회’ 보고서와 10년 주기로 갱신되는 칙허장을 통해 공영방송의 가치와 정체성을 새롭게 정립해왔다. 국경의 벽이 높고 국가별 상황 격차가 컸던 과거와는



달리 최근의 공영방송 논쟁은 기술의 발달과 글로벌 환경으로 인해 공통점이 많아지고 있다.

### 1) 영국, '여전히 중요한 공영방송'과 '노출우선권'

영국 하원의 커뮤니케이션 및 디지털 특별위원회(Select Committee on Communications and Digital, 이하 특별 위원회로 지칭)는 2019년 11월 VOD 시대의 공영방송(Public service broadcasting in the age of video on demand)은 어떤 모습이 되어야 할지에 대한 조사 결과를 담은 보고서 '여전히 중요한 공영방송'(Public Service Broadcasting: as vital as ever)을 발표했다.

보고서는 먼저 변화하는 미디어 시청행태와 SVOD의 성장으로 공영방송이 위협받고 있다고 진단했다. 영국 25세 이하 미디어 이용자들의 TV시청 시간이 2010년 이후 절반으로 줄었으며, 16~34세 시청자들은 전체 연령 평균 대비 실시간 방송 시청시간이 절반에 그치는 반면 SVOD 콘텐츠 시청 시간은 두 배에 달하는 것으로 나타났다. 영국 오프콤의 2019년 발표 자료를 토대로 영국 내 SVOD 서비스 가입자가 1천 3백만 명에 달하고 있으며 이는 5년 전 400만 명 수준에서 3배 이상 증가한 수치라고 발표했다. 그럼에도 불구하고 이 보고서는 미래에도 공영방송이 중요한 가치를 가질 것이라고 전망했다.

보고서가 밝힌 미래 공영방송의 가치는 크게 3가지다. 첫 번째, 공영방송의 보편성이다. '모든 방송 시청자들을 위해 제공되며 이용시점에 무료인 방송'으로 정의되는 공영방송 보편성은 성별, 인종, 지역에 관계없이 모든 수신료 지불자에게 동일한 수준의 혜택을 추구한다. 아울러, 넷플릭스 등 글로벌 OTT가 드라마 같은 특정 장르만을 집중하는 것과는 달리 뉴스와 시사(inform), 교육(educate), 즐거움을 주는(entertain) 것을 목표로 하고 있다. 두 번째, 미래 가치는 '전 국민에게 공유된 경험'을 제공하는 책무이다. 월드컵과 같은 사회적인 이벤트를 유료 채널이 아닌 무료로 대중에게 전달해, 공유된 경험을 쌓고 국민을 통합하는 기능을 강화하기 위해 중요 국가적 이벤트에 있어 영국 국민의 보편적 시청권을 보장하는 이벤트 범위를 확대해야한다고 강조했다. 세 번째, 영국 내 TV 프로그램 제작 시장이 미래에도 존립하고 부흥해야 영국적 가치를 담은 오리지널 프로그램을 제작할 수 있고 이를 위해서는 공영방송의 역할이 필수적이라고 피력하고 있다. 시장성, 상업성을 위해 영국적 프로그램에 대한 투자와 관심이 적을 수밖에 없는 글로벌 플랫폼 그룹이 영국 콘텐츠 시장을 점령할 경우 영국의 문화적 프로그램을 영국 국민이 접할 기회가 적어질 수밖에 없다고 우려하며 공영방송이 이런 영역

에서 핵심적 존재 가치가 있다는 것이다.

여기서 더 나아가 영국 문화부는 공영방송을 보호하고 진흥하는 것을 목적으로 한 미디어 법안 초안(Draft Media Bill)을 2023년 3월 공개했다. 이번 법안은 제정된 지 20~30년이 지난 방송 관련 법안들이 급변하는 영국 미디어 시장을 규제하고 진흥하기에는 한계가 있다고 보고, 이를 현대화하기 위해 마련되었다. 이번 법안은 그동안 영국 공영방송사의 발목을 잡아왔던 주요 규제는 완화하는 반면 제도적 혜택은 추가로 부여하는 내용을 담고 있다. 그와 함께 넷플릭스 등 외국 VOD 서비스를 규제하는 내용도 담겨있다. 특히 영국 공영방송사에게 부여하고 있는 또 다른 혜택은 스마트TV, 케이블TV 등 내외장 셋톱박스 기반의 미디어 플랫폼에도 공영방송 서비스와 콘텐츠가 노출 우선권(Prominence)을 얻게 된다는 점이다. 이는 아날로그TV 영역에서 공영방송사가 받고 있었던 노출우선권을 디지털 영역으로 확대한 개념이다.

## 2) EBU, “존재 이유 위해 안정적 자금 필요”...공적재원 77%

공영방송은 영국, 독일, 프랑스, 일본 등 세계 50여 개 국가에서 채택하고 있는 제도이며 이들 주요 공영방송은 모두 수신료 등 공적 자금을 주요 재원으로 운영하고 있다. 영국 공영방송의 재원은 방송을 수신할 수 있는 면허료, 독일과 일본은 공공부담금, 프랑스는 세금 개념으로 충당하고 있다. 유럽방송연합(EBU, European Broadcasting Union)에 가입되어 있는 56개국 공공서비스미디어(PSM)의 재원을 분석해보면 77%가 공적재원(Licence fee 57.1%, State budget 16.5%, Funds outside state budget 3.5%)이다. 유럽방송연합은 공공서비스미디어의 존재 이유와 핵심 목적인 객관적이고 신뢰할 수 있는 정보원, 고품질 및 문화 콘텐츠 제공자, 다원주의와 소수자의 수호자, 국가위기 상황의 정보원, 사회문화적 역할 등은 많은 국제적 텍스트와 법원 판결에서 입증되었으며 이를 위해서는 안정적이고 적절한 자금이 필요하다고 강조하고 있다(Richard Burnley, 2017). 2021년 기준 영국 BBC의 수신료는 5조 9천억 원으로 재원의 75.4%가 수신료이다. 영국 BBC 수신료는 TV수상기나 iPlayer를 보유한 시청자에게 방송을 수신할 수 있는 면허(licence)를 BBC가 부여하는 강력한 허가제를 근간으로 한다. 라이선스 발행 주체도 BBC이며 라이선스를 부여할 수 있는 시청환경-누가 어디서 어떤 목적, 어떤 형태의 TV수신기를 이용해 방송을 시청할 수 있는지-결정 또한 BBC가 갖고 있을 정도로 강력하다.

독일 공영방송 재원의 86.9%는 공공부담금으로 10조 8천억 원이다. 독일의 공영방송

인 ARD/ZDF의 수신료는 1923년부터 시작됐다. 당시 법적 근거는 공영방송을 이용하는 가정이나 개인에게 받는 요금이었다. 그러나 2013년 수신료는 ‘서비스의 실제 사용과 관련 없이 이를 사용할 가능성을 가진 모든 사람’에게 유지비용을 ‘분담금’으로 징수하게 되었다. 수신료가 세금인지 비과세 부담금인지 논쟁이 소송으로 이어지기도 했다. 2018년 독일 연방헌법재판소는 공영방송 수신료가 세금이 아닌 비과세 부담금으로 정의하고 ‘공공기관이나 서비스의 잠재적 사용에 대해 선행적으로 청구하는 방식’으로 균등분담원칙에 따라 모든 시민이 동등하게 나누어 부담하는 분담금은 합헌이라고 판결했다.

프랑스 공영방송 FT의 수신료는 라디오 수신기(1933년)와 TV 수신기(1948년) 소유자에게 방송운영 비용을 할당하는 이용 수수료로 시작됐다. 이후 1974년 수신료가 재정법 항목으로 포함됐고 2004년 프랑스 의회는 재정법을 개정하며 수신료 징수 대상을 주민세 납세 대상 가운데 TV 또는 이와 유사한 장치를 소유한 가구로 정의하고 소명자료를 제출하지 않는 한 징수대상에 포함한다. 2007년 사르코지 정부에서는 수신료를 시청료에서 공영방송세로 개편하고 물가상승률 지수와 연동하여 의회가 최종 결정 권한을 갖도록 했다. 프랑스는 5조 3천억 원을 세금으로 충당하고 있다.

스위스에서는 ‘스위스 라디오-텔레비전 사업자연합’이 법적으로 공영방송 지위를 부여받고 있고 수신료는 ‘라디오와 텔레비전에 관한 연방법’에 근거하여 수상기 소유 가정에 부과하고 있다. 그러나 2012년 스위스 연방의회는 방송수신료를 ‘라디오-텔레비전 방송부담금’

[표 3] 해외 수신료 제도

방송유형	영국(BBC)	독일(ARD/ZDF)	프랑스(FT)	스위스
수신료 성격	수신료(면허료)	가구세(방송분담금) 2013년 전환	공영방송세(공공시청각 기[요금])2008년전환	가구세(방송분담금) 2019년 전환
수신료 근거	법률 Communication Act 2003	주간협약(Staatsvertrag)	법률 Code général desimpôts	연방법 undesgesetz überRadio undFernsehen
수신료 조정절차	왕실 칙해(국왕의 허가)	주간협약(Staatsvertrag)	법률개정안 및의회 채택 자료	연방법, 연방규칙
대상기기	TV+hiPlayer 이용 스마트기기	수상기 소지와 무관	수상기 소지와 무관	수상기 소지와 무관
물가연동	소비자물가지수와 연동	전문영역의 조사위원회가 결정	2009 - 2019년 소비자물가지수 연동	인플레이션에 따른 수신료 수 입 조정

출처 : EBU(2021), Lincence Fee and Household Charges 2021.

으로 전환하여 모든 가구에 부과하는 개정안을 제출했다. 이는 미디어 환경의 변화로 라디오나 TV수상기 소유가 수신료 징수의 근거가 될 수 없었기 때문이다. 2015년 5월, 방송부담금 도입 개정안은 국민투표를 거쳐 통과됐다.

## 4. 수신료의 법적 근거와 헌법적 가치

### 1) 법원, '수신료는 방송의 자유와 독립 토대'

수신료와 수신료 분리징수 의제는 과거에도 여러 차례 사회적 논쟁과 법적 분쟁의 대상이었고 이 과정을 통해 일종의 사회적 합의가 이뤄져왔다. 특히 수신료의 헌법적 가치에 대한 판결이 반복적으로 제시됐다. 1998년 헌법재판소 판결에서 '텔레비전 방송은 언론자유와 민주주의 실현에 있어 불가결의 요소이고 여론의 형성에 결정적인 영향력을 행사하며, 정치적 사회적 민주주의 발전에도 중요한 영향을 미친다. 공영방송사인 공사가 실시하는 텔레비전방송의 경우 특히 그 공적 영향력과 책임이 더욱 중하다 하지 아니할 수 없다. 이러한 공사가 공영방송사로서의 공적 기능을 제대로 수행하면서도 아울러 언론자유와 주체로서 방송의 자유를 제대로 향유하기 위하여서는 그 재원조달의 문제가 결정적으로 중요한 의미를 지닌다. 공사가 그 방송프로그램에 관한 자유를 누리고 국가나 정치적 영향력, 특정 사회세력으로 부터 자유롭기 위해서는 적정한 토대를 확립하지 아니하면 아니 되는 것이다(98헌바70 헌법재판소 판결문 중)'. 수신료가 언론자유, 방송의 자유를 위해 가장 핵심적인 토대라고 판단한 것이다.

2008년 2월 28일 헌법재판소는 다시 한 번 소송의 대상이 된 수신료에 대해 "공영방송이 국가로부터 예산의 형태로 운영자금을 지원받거나 재원마련을 광고수입에 전적으로 의존한다면 방송의 중립성과 독립성을 지키는 것은 요원해질 것이다. 수상기 소지자로부터 징수되는 수신료는 공영방송이 국가나 각종 이익단체에 재정적으로 종속되는 것을 방지할 뿐만 아니라 공영방송 스스로 국민을 위한 다양한 프로그램을 자기책임하에 형성할 수 있는 계기를 제공해준다"고 판결했다.

수신료의 정체성에 대한 판결도 지속적으로 제시됐다. 1999년 5월 27일 헌법재판소는 '수신료는 공영방송사업이라는 특정한 공익사업의 소요경비를 충당하기 위한 것으로서 일반

재정수입을 목적으로 하는 조세와 다르다. 그리고 공사의 텔레비전 방송을 수신하는 자가 아니라 텔레비전방송을 수신하기 위하여 수상기를 소지한 자가 부과대상이므로 실제 방송시청 여부와 관계없이 부과된다는 점, 그 금액이 공사의 텔레비전방송의 수신정도와 관계없이 정액으로 정해져 있는 점 등을 감안할 때 이를 공사의 서비스에 대한 대가나 수익자부담금으로 보기도 어렵다. 따라서 수신료는 공영방송 사업이라는 특정한 공익사업의 경비조달에 충당하기 위하여 수상기를 소지한 특정집단에 대하여 부과되는 특별부담금에 해당한다고 할 것이다.’

대통령실이 ‘수신료 분리징수’의 이유 가운데 하나로 제시한 방송의 공정성 평가와 관련해서도 서울행정법원은 2015년 10월 30일 판결문을 통해 결론을 내린 바 있다. ‘수신료는 공익사업의 경비조달에 충당하기 위해 부과되는 특별부담금에 불과하다. 만약 수신료가 피고 한국방송공사의 서비스에 대한 대가나 수익자 부담금의 성질을 가진다고 보면, 피고 한국방송공사의 서비스에 불만을 가진 시청자들로서는 수신료 납부를 거부할 수 있다고 볼 여지도 있겠으나, 수신료가 특별부담금에 해당하는 이상 우리 법은 수신료 납부의무자들에게 수신료 납부 여부에 대한 선택을 통해 한국방송공사의 방송의 질을 평가하는 모습을 예정하고 있지 않다고 봄이 상당하다.(서울행정법원 2015구합6545)’

‘수신료 분리징수’와 관련해서도 법원은 일관되게 ‘한전의 수신료 위탁징수 조항은 합헌이며, 나아가 전기요금 고지서에 결합하여 수신료를 징수하는 것도 법률에 위배되지 않는다’고 판결했다. 구체적으로, 법원은 ‘비용절감과 업무처리의 효율성 제고 등을 위하여 전기요금 고지행위와 결합하여 행할 것인지는 수탁자인 한전의 재량’(서울행정법원 2005구합 27390, 대법원 2007두12989)이며, ‘수신료와 전기요금을 결합 징수함으로써 국민들이 받는 불이익이 이를 통해 달성하고자 하는 공익보다 크지 않다’는 취지로 병기고지의 적법성, 정당성을 인정했다(서울고법 2009누3622, 대법원 2009두29885 / 서울행정법원 2015구합6545, 대법원 2016두44100).

## 2) 대통령실 <국민제안>은 독립성 훼손...전문적 공론장 필요

2023년 3월 9일 용산의 대통령실은 <국민제안>이라는 형식을 통해 1달 동안 국민의 의견과 여론을 청취하는 방식으로 ‘수신료 분리징수’ 이슈를 제기했다. 수신료는 국민이 내는 ‘특별부담금’이므로, 공영미디어 KBS가 수신료에 걸맞은 가치와 역할을 하고 있는가에 대한 사회적 논의는 항상 열려있어야 한다. 그러나 수신료 분리징수 현실화는 KBS의 공적 역할과

책무를 심각하게 훼손할 만큼 크므로 이에 걸맞은 수준의 공론장이 열려야 마땅하다. KBS가 구현해야 할 공적 역할과 책무는 방송법 4장 43조에서 68조에 걸쳐 상세하게 적시될 만큼 특별하고 중요하다.

먼저 대통령실이 공론장을 열고 닫는 주체로 나서는 것은 적절하지 않다. 공영방송의 핵심 재원인 ‘수신료 분리징수’라는 의제를 대통령실이 주체가 돼 공론장을 여는 것은 공영방송의 핵심 가치인 정치적 독립성을 훼손하고 위배한다. 공론의 방식도 문제다. 대통령실이 1달 간 <국민제안> 형식을 통해 국민 의견과 찬반을 듣는 방식은 정치적 여론몰이에 가깝고 실제로 정치세력이 독려하는 현상까지 나타난 바 있다. 사회적 기구 KBS의 미래를 결정지을 수 있는 공론장은 좀 더 독립적이고 신중해야 한다.

영국 사회에서도 공영방송 BBC는 자주 논쟁의 대상이 되곤 했다. 멀고 가까운 역사적 사례가 있다. 1970년대 초반 영국에서는 공영방송 BBC에 대한 비판이 분출하고 방송개혁에 대한 열망이 강하게 표출됐다. 수신료 폐지, 공영방송과 상업방송의 통폐합, 지역분권모델 등 다양한 주장이 제기됐다. 이에 따라 당시 영국 정부는 1974년 방송제도 전반에 대한 검토와 분석을 위해 애년 경을 위원장으로 하는 ‘애년위원회’를 설치했다. 활동 기간만 3년이 걸렸다. 1977년 ‘애년위원회’는 보고서를 발표했다. 주요 내용은 “BBC와 ITV 폐지 제안에 대해서는 오히려 수신료의 지속을 지지”하고, “방송사업자들이 의회와 정부에만 관심이 있으며, 공중에 대해 무관심하였다는 이유로 책무성”을 본격 제시했다. 이후 BBC는 ‘어카운터빌리티(accountability·설명책임)’을 공영방송이 수행해야 할 가장 중요한 임무로 설정했다. 애년위원회의 활동 결과에 대한 여러 논란에도 불구하고, 영국방송 역사상 다양한 사람들이 참여하여 방송의 현주소를 토론하고 미래를 꿈꾸는 방송개혁의 공론장 역할을 했다고 평가받는다.

1985년에는 ‘피콕위원회’가 설치됐다. 영국 대치 정부가 BBC 민영화를 포함해 수신료 폐지 후 선택가입제 등 공영방송 BBC의 미래를 검토하기 위해 구성했다. 당시 대치 정부와 BBC는 ‘포클랜드 전쟁’ 관련 보도 등으로 논쟁과 대치 중이었다. 영국 정부가 피콕위원회를 설치한 것은 BBC 수신료 방식을 없애고 민영화의 발판을 만들 계획이었던 것으로 평가됐다. ‘피콕위원회’는 1985년 BBC 전반에 대해 검토, 분석에 착수해 1986년까지 2년에 걸쳐 활동했다. 당시 ‘피콕위원회’의 주요 권고 내용은 “BBC 라디오 1채널과 2채널은 민영화, BBC의 수신료를 물가와 연동하여 인상시킬 것을 제안 등”이었다. 이후 BBC는 내부적으로 경영정보 공개와 공적 책무 감시체제를 보다 강화시키게 되었다.

법적, 사회적 기구인 공영방송의 변화와 개혁을 위해서는 좀 더 독립적이고 전문적인 공론장이 필요하다.

## 5. 수신료의 효능감을 위한 제언들

공영방송과 수신료 재원에 대한 법적 정당성, 제도적 가치, 해외 공영방송의 기능 강화 움직임에도 불구하고 수신료 분리징수 논쟁을 계기로 공영방송 KBS에 대한 대대적 혁신과 변화의 노력이 필요하다는 여러 제언들이 나오고 있다. 수신료가 여전히 한국 사회에서 의미 있고 필요하다는 정당성을 획득하기 위해서는 현실에서 수신료의 효능감과 수용성을 높여야 하는 과제가 KBS 앞에 놓여있다.

먼저 KBS가 공동선으로서 기능을 강화해야 한다는 관점이 있다(김동원, 2023). 공동선(common goods)은 사람들 간의 직접적인 관계이고 이 관계는 재화를 공동으로 함께 사용함으로써 맺어진다는 측면에서 인격주의적이며 관계적인 범주이다. 공영방송이 공동선으로 기능한 대표적 사례는 1983년 6월 30일에 시작하여 11월 14일까지 편성된 KBS<이산가족을 찾습니다>를 들 수 있다. 1회 편성으로만 본다면 <이산가족을 찾습니다>는 방송에 시청자가 집중하여 이산가족의 아픔에 대한 개인적 공감과 생사 확인하는 간접적인 관계로만 맺었을 것이다. 그러나 <이산가족을 찾습니다>가 1회 편성으로 끝나지 않은 이유는 예측할 수 없었던 이산가족의 반응으로 방송뿐 아니라 KBS 본관까지 헤어진 가족을 찾기 위한 공공의 재화로 사용했다. 공공재와 달리 사람들 간의 직접적 관계와 이 관계의 유지를 위해 공영방송을 공동으로 사용했다는 점에서 공동선의 대표 사례로 꼽힌다.

[그림 2] KBS <이산가족을 찾습니다>





수신료에 대한 수용성을 높이기 위해서 공영방송 수신료는 KBS 수신료라는 인식의 변화가 필요하고 이를 위해 KBS의 ‘행위’가 요구된다는 제언도 있다(김동원, 2023). 유료방송과 콘텐츠에 익숙해진 시청자에게 수신료가 콘텐츠 시청의 비용이라는 인식을 바꾸기 위해서는 보도, 교양, 교육, 문화, 예술 등 공영미디어 서비스에 대한 가치의 확인이 필요하다. 수신료가 KBS뿐만 아니라 한국 사회 공영미디어 서비스 전반에 기여할 수 있도록 하는 KBS 행위가 요구된다고 할 수 있다. 독일이 ‘최소한이라도 잠재적 혜택을 받는 사람들은 공공기관의 요금을 분담해야 한다’는 연방헌법재판소의 판결에 따라 모든 가구로 징수대상을 확대할 수 있었던 배경에는 ARD/ZDF라는 공영방송 체제가 있었기 때문이지 한 방송사의 요구에만 있지 않았다. 스위스도 국민투표를 통해 독일과 같이 전 가구 대상의 방송부담금 징수안이 과반수를 넘겨 통과한 배경에는 수신료가 60여개 민영 로컬TV와 로컬라디오에도 조건부로 배분된다는 사실을 간과할 수 없다.

좀 더 거시적인 관점도 있다. 공영방송 KBS가 지향하는 정체성이 ‘한국민’이 아니라 ‘한국적임’을 향해 나아가야 한다는 것이다(정준희, 2023). 한국민은 한국이라는 지리적 공간에 거주하는 시민으로 수신료 납부 의무를 이행한 대가로 지상파의 무료 보편 서비스를 받았다. KBS는 ‘정성을 다하는 국민의 방송’이 되고자 했다. 그러나 이미 지상파 방송을 넘어 글로벌 방송 환경에서 미디어 소비자들은 ‘한국민’을 지나 국제적 선택을 하고 있어서 수신료를 매개로 한 KBS와의 결합이 갈수록 느슨해지고 있다. 국민국가의 한계에 갇힌 ‘한국민’이 아니라 KBS가 세대와 국경을 넘어 ‘한국적임’, ‘한국스러움’을 공유하고 전파해야 글로벌 시대에 적극적으로 포용적인 정체성을 획득할 수 있다. 과거 ‘한국적임’은 국제적으로 하위문화 혹은 주변부 정체성이었지만 지금은 오히려 지역적인 것(한국적임)과 세계적인 것이 결합해 강력한 영향력을 발휘할 수 있고 이 가운데 공영미디어 KBS의 핵심 역할이 존재해야 한다는 것이다.

수신료에 대한 투명성 강화와 설명 수단 개발에 대한 요구이다(김희경, 2023). 국민들이 수신료와 관련한 정보를 많이 접할 수 있도록 수신료 수준의 결정과 검증, 사용되는 용처 등을 투명하게 공개하여 비대칭 문제를 해소할 필요가 있다. 또한 수신료는 시청자의 효용이라는 관점에서 접근할 필요가 있다. 시청자들이 KBS 콘텐츠가 제공하는 서비스에 얼마만큼 만족하고 있는지가 중요한 요소로 인식되어야 한다는 것이다. KBS는 귀책성, 답책성 수단을 통해 설명책임 기능을 강화하고 있다고 하지만 시청자가 해당 수단에 대한 접근은 매우 제한적이고 인지 자체가 어려운 상황이다. 설명 의무 규정을 강화하기 보다는 설명의 방법이나 수



단이 개발되어야 한다.

KBS의 디지털 전략, 온라인 중심 조직 이동을 위한 파괴적 혁신이 필요하다는 제안이다(정영주, 2023). BBC는 지난해 “디지털 최우선 BBC”를 넘어 “디지털 Only”를 전망한다고 밝혔다. 디지털 only를 상정하고 있는 이 시점에 KBS가 취해야할 비전은 무엇보다 디지털 중심으로 조직과 체질을 바꾸어나간다는 목표 설정이다. 지상파를 보지 않는 10~20대를 다시 지상파로 끌어들이는 생각은 비현실적이다. 디지털 플랫폼에서 KBS 존재와 가치를 인식시킬 수 있는 전략을 고민해야 한다. 디지털 플랫폼 전략은 홈페이지 개편이나 유튜브 활용 수준에 머물러서는 안 되고 전방위적인 디지털 플랫폼 전략이 필요하다. 디지털 오리지널 범위를 폭 넓게 생각하고, 기왕에 보유한 풍부한 아카이브를 잘 활용하면서 오리지널리티를 가미하는 방식에 대한 창의적 접근이 필요하다.

KBS가 과거보다 훨씬 정밀하고 세밀한 시청자 행태 분석을 통한 콘텐츠 전략을 세워 당위성과 필요성을 설득해야한다는 관점이다(최민음, 2023). 달라진 환경에서 KBS는 공영방송의 존립 당위성과 필요성을 인식하게 하는 콘텐츠 전략을 마련하기 위해 KBS에 충성도가 높은 시청자, KBS를 떠난 시청자, KBS의 존재를 모르는 미래세대를 세분화해서 정밀 분석해야 한다는 것이다. 이미 BBC는 서비스 및 플랫폼에서 청중의 행동과 취향 데이터를 수집하고, 청중의 트렌드를 파악하고 모든 BBC 플랫폼에서의 관객 행동과 참여에 대한 데이터를 분석하고 있다.

eom@kbs.co.kr

---

#### 참고문헌

- 최영목(2021). “왜 다시 공영방송인가?,” 〈공영방송의 이해〉, KBS 공영미디어연구소 pp. 15–38.
- 김호석(2022). KBS와 BBC, NHK의 공적 서비스 비교연구, KBS 공영미디어연구소 pp. 1–36.
- 영국 하원 커뮤니케이션&디지털 특별위원회 보고서 ‘여전히 중요한 공영방송’(Public Service Broadcasting: as vital as ever), <https://publications.parliament.uk/pa/ld201919/ldselect/dcomuni/16/16.pdf>
- Richard Burnley(2017). PUBLIC FUNDING PRINCIPLES FOR PUBLIC SERVICE MEDIA. EBU LEGAL FOCUS.
- 김동준(2023). 공영방송 재원구조와 정치적 독립, KBS 공영미디어연구소 pp. 3–19.
- 김동원(2023). 공영방송 공적재원의 근거와 확대방안, KBS 공영미디어연구소 pp. 1–26.
- 김희경(2023). 공영방송 50주년, 지속 가능한 미래, KBS 공영미디어연구소 pp. 14–30.
- 2023년 KBS 50(공영방송50주년 책자)
- 2022년 KBS 경영평가 보고서
- 2023년 KBS 수신료국 보고서