

방송문화

2023. Summer

이슈

임시 자문 기구에 그칠 것인가?
'미디어 콘텐츠산업융합발전위'가 나아갈 방향
유홍식
공영방송의 재원은 왜 보장되어야 하는가
엄경철

기획

방송통신발전기금 제도의 문제점과 개선
윤성욱
국회 논의를 바탕으로 살펴본
방송통신발전기금 운영 현실
김승환

진단

방송의 자유를 위한 방송심의제도
- 독일 사례를 중심으로 -
최우정
합리적 재허가 제도 운영을 위한 조건
송중현



방송문화 Broadcasting Culture

2023년 여름호(통권 제425호)

eISSN 2982-8147

발행인 김의철 회장

편집인 김웅규 사무총장

발행일 2023년 6월 20일

한국방송협회

주소 서울시 양천구 목동동로 233 방송회관 10층

전화 02)3219-5560

팩스 02)3219-5570

홈페이지 www.kba.or.kr

편집 칼리그램

02)335-7636

※ 본지에 실린 원고는 한국방송협회의 공식견해와 다를 수 있습니다.

(비매품)

Contents

■ ■ 이슈

임시 자문 기구에 그칠 것인가? ‘미디어 · 콘텐츠산업융합발전위’가 나아갈 방향	유홍식	05
공영방송의 재원은 왜 보장되어야 하는가	엄경철	18

■ ■ 기획

방송통신발전기금 제도의 문제점과 개선	윤성옥	37
국회 논의를 바탕으로 살펴본 방송통신발전기금 운영 현실	김승환	54

■ ■ 진단

방송의 자유를 위한 방송심의제도 — 독일 사례를 중심으로 —	최우정	71
합리적 재허가 제도 운영을 위한 조건	송종현	83

1. 이슈

임시 자문 기구에 그칠 것인가?

유홍식

'미디어 · 콘텐츠산업융합발전위'가 나아갈 방향

공영방송의 재원은 왜 보장되어야하는가

엄경철

임시 자문기구에 그칠 것인가? ‘미디어·콘텐츠산업융합발전위원회’가 나아갈 방향

유홍식

중앙대학교 미디어커뮤니케이션학부 교수

목차

- 1 넷플릭스의 한국 콘텐츠 투자와 그 명암
- 2 넷플릭스와 유사한 한국 미디어기업의 존재가 가능한가?
- 3 정부의 ‘통 큰’ 결정: 지원보다 과감한 규제 정비가 정답
- 4 미디어·콘텐츠산업융합발전위원회’의 해결 과제

요약

국내 방송·콘텐츠 기업들이 낡은 규제 틀에 갇혀 성장 동력을 상실하고 구조적 적자에 직면하고 있다. 반면 국내에 진출한 해외 OTT사업자만이 규제의 사각지대에 서 안정적인 성과를 내고 있다. 현 정부는 이러한 상황을 인지하고 미디어·콘텐츠 산업 진흥과 규제 개혁을 위한 대통령 직속 전담기구 ‘미디어혁신위원회’ 설치를 약속한 바 있다. 하지만 현 정부 출범 1년이 지난 뒤 국무총리 산하에 소규모의 ‘미디어·콘텐츠 산업융합발전위원회’를 출범시키고, 연내 미디어·콘텐츠산업 종합발전 전략 수립을 추진하고 있다. 2000년 통합방송법, 2008년 IPTV법 제정 이후 그대로 남아 있는 낡은 규제체계의 개혁, 공정한 미디어 경쟁 환경 조성을 위한 제도·정책을 수립하는 데는 부족한 형태라는 평가가 나오고 있다. 이에 ‘미디어·콘텐츠 산업융합발전위원회’가 논의해 주기를 기대하는 부분과 지상파·공영방송 그리고 더 나아가 전체 국내 미디어산업의 발전을 위한 규제 개혁 방향에 대해 제언하고자 한다.

최근 몇 년 동안 한국 콘텐츠는 해외 OTT 플랫폼 사업자와 시청자들에게 인기를 얻어 왔다. 1~2년 사이에만 ‘지금 우리 학교는’, ‘이상한 변호사 우영우’, ‘더 글로리’, ‘오징어게임’ 등이 전 세계 넷플릭스 이용자들로부터 엄청난 인기를 얻었다. 전 세계 넷플릭스 가입자의 60% 이상이 적어도 1편 이상의 한국 콘텐츠를 시청하기도 하였다(정인선, 2023). 2023년 상반기 홍콩의 OTT플랫폼 ‘Viu’를 통해 방영된 ‘모범택시2’가 동남아시아, 중동, 아프리카 16개국에서 가장 많이 시청한 드라마 1위에 오르기도 하였다(박아름, 2023). ‘오징어게임’은 넷플릭스에서 1개월간 16억 시청시간을 기록하면서, 넷플릭스에서 가장 성공한 TV쇼라는 타이틀을 부여받기도 하였다.

한국 방송·콘텐츠 사업자가 만든 작품은 세계시장에서 크게 주목받고 있고, 한국 콘텐츠 유통의 중심에는 해외 OTT플랫폼 사업자 넷플릭스가 있다. 넷플릭스는 2022년 국내에 7,732억 투자해 142억 원의 영업이익을 올렸다는 실적을 발표했다. 반면, 국내 방송·콘텐츠 사업자의 성과에 대해서는 암울한 소식만이 들려오고 있다. 2022년 웨이브, 티빙, 왓차는 영업손실의 증가를 발표했다. 코로나19로 인한 ‘집콕 생활’과 이에 따른 TV 시청 증가, 카타르 월드컵 특수로 반짝 좋은 시절을 지낸 지상파방송사들의 경우, 2023년 1분기 광고 수주가 전년 대비 30~40% 수준으로 떨어져 위기를 실감하고 있다는 소식이 들린다. 국내 방송·콘텐츠·플랫폼 사업자들은 좋은 콘텐츠를 제작하는 역량을 가졌음에도 불구하고 부침이 심한 늪에 빠지고, 넷플릭스는 한국 시장에서 같이 침몰하지 않고 강자로 우뚝 서는 형세가 고착화되지는 않을까 우려스럽다.

1. 넷플릭스의 한국 콘텐츠 투자와 그 명암

2023년 4월 24일, 넷플릭스 서랜드스(Ted Sarandos) 공동 대표가 미국을 국빈 방문한 윤석열 대통령과의 만남에서 향후 4년간 25억 달러(약 3조 3,375억 원)를 한국 콘텐츠 구입에 투자하겠다고 약속했다(김은형, 2023). 사실 넷플릭스의 한국 콘텐츠에 대한 ‘사랑’은 이미 ‘고착화’되었다. 2016년 한국 진출 이후 지속적으로 투자를 늘려 2021년에는 5천억, 2022년에는 약 8천억 정도를 투자했다. 4년간 25억 달러는 금액보다 가성비 좋은 한국 콘텐츠에 꾸준히 투자하겠다는 의미로 읽힌다.

넷플릭스는 전 세계 190개국 2억 3천만 명의 유료 가입자를 보유하고, 연간 300억 달러(39조 원) 이상의 매출액, 그중 약 20조 원 이상(2021년 175억 달러, 2022년 167억 달러)을 콘텐츠 투자비로 투입하는 ‘슈퍼 자이언트’ OTT기업이다(Statista, 2023).

이러한 규모를 가지는 넷플릭스가 한국 방송·콘텐츠 시장에서 가지는 영향력과 그의 미는 무엇일까? 비교를 위해 우선 한국 방송·미디어시장의 규모를 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 지상파(50개), 유료방송 SO(94개), 방송채널사업자(PP, 167개), 지상파DMB(2개) 총 352개 사업자의 2021년 방송매출액은 19조 3,502억 원이었다(방송통신위원회, 2022). 전년 대비 7% 정도의 예상 성장 비율을 반영하면, 2022년에는 20조 7천억 정도로 추산된다.

<표 1>에 제시한 바와 같이, 넷플릭스의 매출액 규모는 국내 핵심 방송·콘텐츠 사업자의 총 방송매출액보다 약 2배 정도 크다. 홈쇼핑채널의 방송매출 3조 8천억 원을 빼면, 2.5배 크다. 지상파방송의 방송 매출과 비교해보면, 넷플릭스 매출액은 전체 지상파 방송매출액 4조 원 보다 약 10배 정도 크다. 이는 한국 방송·콘텐츠 기업의 규모가 어느 정도 작은지를 가늠하게 해주는 수치들이다.

[표 1] 넷플릭스와 국내 주요 방송사업자의 2021년 매출액과 콘텐츠 제작투자비 비교

2021년	매출액	콘텐츠 제작투자비
넷플릭스	39조 원(300억 달러)	20조 원(한국투자비용: 8천억~1조 원)
국내 합계(352개사)	19조 3,502억 원	5조 2,436억 원
지상파(50개사)	3조 9,882억 원	2조 7,624억 원 <small>(KBS 9938억, MBC 4749억, SBS 5511억)</small>
유료방송 플랫폼(94개사)	7조 120억 원	903억 원
방송채널사업자(167개사)	3조 6,684억 원	
홈쇼핑채널사업자(13개사)	3조 8,204억 원	2조 1,364억 원
콘텐츠제공사업자(CP, 39개사)	8,563억 원	2,503억 원
지상파DMB(2개사)	49억 원	42억 원

넷플릭스가 매년 한국 콘텐츠 구매에 투자하는 비용은 약 8천억에서 1조 원 정도로, 넷플릭스 전체 콘텐츠 투자비의 4~5%에 해당한다. 2021년 기준, 352개 한국 방송·콘텐츠 기업의 연간 콘텐츠 제작투자비 5조 2,436억 원의 15.3~19.1%에 해당하는 금액이다. 넷플릭스는 이러한 투자를 통해 2021년 15편, 2022년 25편 정도의 한국 콘텐츠를 획득한 것으로 알려져 있다 (삼정KPMG, 2023).

지상파방송의 콘텐츠 투자비용은 2조 2백억 원으로, 국내 전체 콘텐츠 투자비용의 52.7%을 담당하고 있다. 이들 지상파방송이 소유한 PP의 투자액(1,628억)까지 합하면 55.9%에 해당한다. 종합편성채널이 15.1%(7,936억), CJENM이 8.5%(4,432억)을 담당한다. 국내 방송·콘텐츠 사업자들의 콘텐츠 투자비는 자사 방송채널들의 편성·운용에 필요한 뉴스·교양·오락·스포츠·문화·예술·드라마 등을 제작하거나 구입하는데 사용된다. 넷플릭스가 국내 드라마와 영화에 집중해 투자하며, 최근 시사·다큐로까지 확장해가는 투자방식과는 차이가 있다.

넷플릭스의 한국 콘텐츠 투자비용은 국내 방송·콘텐츠 기업의 콘텐츠 투자비용과 비교해 5분의 1에서 6분의 1 정도에 머물고 있지만, 그 영향력과 파괴력은 상상 이상이다. 넷플릭스는 국내에서 1편의 드라마 시리즈나 영화를 제작하는 데 드는 비용을 100% 지원하면서, 20% 내외의 이익과 충분한 제작 기간을 보장하면서 국내 유수의 드라마제작사, 작가, 프로듀서 등을 빨아들이고 있다. 국내 방송·콘텐츠 기업이 제작비의 60~70% 내외만을 제공하고, 나머지 30~40%를 제작사가 PPL, 협찬 등으로 충당해야 하는 형국과는 대조적이다.

이제 지상파방송이나 대형 콘텐츠 기업의 자회사 스튜디오도 넷플릭스에 일부 드라마를 판매하고 있다. 자체 편성하거나 자사 관련 OTT플랫폼에 제공할 경우, 제작비를 제대로 회복하기 어렵기 때문이다. 또한 국내 방송사들은 드라마를 편성하지 않거나 적은 편성을 통해 손실을 줄이고 있기도 하다. 200억 이상 제작비를 필요로 하는 드라마에 100% 직접 투자할 수 있는 국내 방송·미디어 기업은 이제 찾아보기 어렵게 되었다. 드라마 제작비가 증가하면 증가할수록, 국내 방송·미디어 사업자가 드라마에 투자할 가능성은 낮아진다. 규제의 테두리와 한국 미디어시장 내에서 적용할 수 있는 비즈니스 모델로는 손해액이 충분히 예측되고, 이에 따라 투자의 가치가 없기 때문이다.

2. 넷플릭스와 유사한 한국 미디어기업의 존재가 가능한가?

다소 도발적이기는 하지만, 우리는 넷플릭스에 대해 잘 알고 있으면서 이와 유사한 사업자를 왜 만들지 못하고 있는가? 넷플릭스까지는 아니더라도 홍콩 통신사업자 기반의 OTT 플랫폼 ‘Viu’와 같은 형태조차도 왜 못 만들고 있는 것인가?

이 질문에 대한 실마리는 두 갈래로 나누어 생각해볼 수 있다. 첫 번째는 국내 방송·미디어기업이 보이는 사업방식의 문제이다. 국내 방송·미디어 기업은 지나칠 정도로 자국 또는 자사 콘텐츠 중심의 사업을 추구한다. 이는 넷플릭스의 사업 형태와 비교해보면 바로 파악된다. 미국 기반의 넷플릭스는 미국 콘텐츠뿐만 아니라 진출한 해당 국가의 콘텐츠도 구매하고, 전 세계로 유통시키는 상생 플랫폼을 추구한다. 반면 국내 방송·미디어 기업들은 해외로 진출하면서 현지 콘텐츠 기업과 어떠한 상생 모델을 추구할지, 타사와 어떻게 협업할지를 고려하지 않는 협소한 비즈니스 모델을 추구해왔고 실패로 이어졌다.

두 번째는 규제의 문제이다. 낡은 규제방식으로 인해 넷플릭스와 같은 규모의 경제를 실현할 수 있는 국내 방송·미디어 기업이 발생할 수 없다. 따라서 종편은 다양한 콘텐츠 실험을 하면서 소규모 매출을 올리고 있어 발달단계로 보면 청소년기에 머물고 있고, 지상파방송은 ‘콘텐츠 명가(名家)’라는 과거의 이미지를 가진 색 바래져 가는 고택과 같다. CJ ENM은 가장 많은 방송채널을 운영하면서 가장 빠르게 스튜디오시스템을 도입하는 등 성공 스토리를 썼지만, 손에 잡히는 성과물은 크게 없는 형국에 놓여 있다. 국내 기반 OTT 플랫폼들은 새롭지만, 오리지널 콘텐츠 확보에 투자를 많이 하지 못한다는 공통점을 가지고 있다.

규모의 경제 측면에서 ‘쿠팡 플레이’를 주목해 볼 필요가 있다. 쿠팡 플레이는 1,811만 명의 활성고객¹⁾을 보유하고, 2022년 연매출 26조 원을 기록한 거대 유통 플랫폼 쿠팡의 OTT 서비스이다(유진우, 2023). 쿠팡은 콘텐츠 산업에 관한 관심보다는 자사 이용자 확대와 락인(lock-in) 효과를 확보하는데 있어 OTT의 투자가치를 높게 본 것으로 보인다. 따라서 쿠팡 플레이는 쿠팡에게 ‘로켓 배송’을 원하는 유료 쿠팡회원(WOW회원)에게 월정료를 받고, 무료로 제공하는 일종의 ‘DPS’(Double-Play Service) 전략을 위한 미끼상품이다. 이동통신사업자가 3

1) 분기에 최소 1회 이상 제품을 구매한 고객을 의미함.

개 또는 4개 상품을 결합하는 TPS, QPS 결합상품에서 IPTV를 미끼상품으로 활용하는 방식과 궤를 같이하고 있다.

쿠팡 플레이는 최근 영국 프리미어리그, K리그, F1, 스페인 라리가 경기 중계 등 스포츠 부문에서 진가를 발휘하기 시작했다. 이러한 전략이 가능한 것은 쿠팡의 매출액 규모에 있다. 매출액 규모로 보면, 향후 국내에서 넷플릭스에 맞서 ‘콘텐츠 확보 전쟁’을 벌일 수 있는 가능성을 가진 기업은 전자상거래·유통 플랫폼인 쿠팡밖에 없을 것이다.

[그림 1] 쿠팡플레이 스포츠 중계



출처 : 쿠팡플레이

3. 정부의 ‘통 큰’ 결정: 지원보다 과감한 규제 정비가 정답

국내 드라마 제작비가 지속적으로 상승하고 있다. 다양한 자료들을 종합해서 보면, 2010년대 초반 회당 3억 수준, 2020년 회당 6억 수준, 2022년 회당 7~8억 수준에 이르렀고, 2023년에는 회당 10억 수준을 넘는 드라마가 나오고 있다. 이러한 드라마 제작비 상승의 주요 원인은 유명 배우의 전 세계적 인기에 따른 출연료 상승, 그리고 이에 준하는 유명 작가의 작가료, 제작자의 연출료 상승 때문이다.

이와 관련된 문제는 이러한 제작비용을 지불할 수 있는 방송·미디어 기업이 이제는 국내에 거의 없다는 것이다. 막강한 자본력을 갖춘 넷플릭스나 디즈니+와 같은 해외 사업자들이 미국 드라마에 비해 가성비 좋은 한국 드라마에 투자할 수 있는 여력을 갖추고 있다. 정부

는 2024년 콘텐츠산업을 지원하기 위해 ‘글로벌 디지털 미디어 펀드’ 300억 조성 계획을 발표한 바 있다. 이는 콘텐츠산업 진흥을 위해 필요하지만, 드라마 제작에 백억 원 이상 소요되는 현실과는 괴리가 있는 듯하다.

넷플릭스가 2016년 국내에 진입한 이후, 국내 방송·콘텐츠 기업에 의해 만들어진 콘텐츠 전성기가 사그라지고 있다. 콘텐츠 분야에서 “개천에서 용이 나는 시대”가 저물고 있는 것이다. 넷플릭스가 국내 방송·콘텐츠 기업보다 ‘통 큰’ 제작비를 투자하고, 한국 콘텐츠의 글로벌 유통을 확장시키고 있기 때문이다. 이에 국내 드라마제작사, 배우, 작가, 제작사, 스태프들까지 더 이상 국내 방송·미디어 기업만을 보고 계약하지 않는 현상이 강해지고 있기 때문이다. 이들의 높아진 가치와 제작비를 보장해 줄 수 없는 구조와 규제에 갇힌 국내 방송·콘텐츠 기업들은 더 이상 경쟁력을 가지지 못하는 형국으로 내닫고 있다.

지상파방송, 유료방송 플랫폼, OTT 등 영상콘텐츠를 편성해 매출을 올리는 사업에는 심각한 경쟁이 상존하고 있고, 해외 콘텐츠·플랫폼 기업의 국내 진출과 성공에 따라 더욱 ‘레드오션화’되고 있다. 최근 몇 년 동안 부침을 거듭하면서 불안정한 상태를 경험하고 있고, 미래가 걱정되는 사업 분야가 되어 가고 있다.

이를 해결하기 위해 절실히 요구되는 것이 규제 개혁이다. 정부 중심의 재원 마련이나 펀드 조성이 국내 콘텐츠 산업의 제도약을 위한 초석을 제공할 수 있겠지만, 타 산업과의 형평성, 관련 제도의 마련 등 여러 가지 난관이 예상된다. 따라서 정부가 해줄 수 있는 ‘통 큰 결정’은 규제의 정비, 낡은 규제의 혁신이다. 이를 통해 국내 방송·콘텐츠 기업들이 공정한 경쟁 규칙 하에서 스스로 기업 규모의 증대와 투자 확대를 통해 경쟁을 벌일 수 있도록 해야 한다.

1) 방송·미디어 관련 규제 개혁의 가능성

하지만 이러한 규제 개혁이 가능할지에 대해서는 우려되는 바가 크다. 2020년 8월 제5기 방송통신위원회(이하, 방통위)가 출범하면서 “국민과 함께하는 행복한 미디어 세상”이라는 비전과 12가지 정책과제를 제시한 바 있다. 아래의 표에 제시한 바와 같이, 방송의 공공성 확대, 재원구조 개편 등 핵심적인 규제 개혁 내용이 포함되어 있다. 하지만 2023년 현재 시점까지 규제개혁보다는 방통위가 내부에서 스스로 할 수 있는 재난방송 대응체계 고도화, 허위조작정보의 대응 강화 등만이 진행됐다. 시청각 미디어 서비스 법제 준비를 위한 논의가 일부 진행된 것이 전부이다.

[표 2] 제 5기 방송통신위원회의 정책목표와 12개 정책과제

정책목표	정책 과제
신뢰받는 미디어	<ul style="list-style-type: none"> - 방송의 공공서비스 확대 - 방송 재원구조 개편 - 디지털시대 재난방송 대응체계 고도화 - 허위조작정보 및 성범죄물 대응 강화
성장하는 방송통신	<ul style="list-style-type: none"> - 미디어산업 활력 제고 - 방송 광고 규제 패러다임 전환 - 공정경쟁 환경 조성 - 시청각 미디어 서비스 법제 마련
이용자 중심 디지털 포용사회	<ul style="list-style-type: none"> - 국민 불편 원스톱 해결 - 소외계층 미디어 복지 격차 해소 - 디지털 미디어 소통역량 강화 - 지능정보사회 이용자 보호 및 역량 강화

2022년 방통위는 업무보고에서 미디어 혁신성장 생태계 조성이라는 목표 아래 지상파 소유규제(대기업 기준, 경영 7%) 및 유료방송 경영규제 완화 등 방송시장 활성화를 위해 현행 제도를 과감히 혁신한다는 계획을 제시한 바 있다. 2023년 업무보고에서도 디지털·미디어 혁신 성장전략 추진을 목표로 미디어 글로벌 선도 기반 조성을 하기 위해 “방송 편성 규제 및 소유·경영규제 개선”을 제시한 바 있다.

하지만 모두가 일고 있다시피, 이러한 규제 개혁이나 혁신은 발생하지 않았다. 사실상 정치가 깊숙이 개입되어 권력분점화된 방통위 구조, 국회와 주관 상임위원회인 ‘과학기술정보방송통신위원회’의 심각한 여야 대치가 사실상 한 발짝도 나아가지 못하도록 했다. 방송·미디어 관련 규제 개혁은 오랫동안 언급되어 왔지만, 안타깝게도 박근혜 정부에서도 문재인 정부에서도 이루어지지 않았다. ‘규제 길로틴(단두대)’이라는 섬뜩한 용어가 강조되고, 공정한 경쟁 환경 조성이나 활력 있는 방송생태계 구축을 위한 규제혁신이 강조되었지만, 사실상 여야의 첨예한 대립 상황에서 규제 개혁은 개점휴업이었다. 이러한 개점휴업 상황이 2000년 통합방송법 제정 이후 지속적으로 목도되고 있다.

2) ‘미디어·콘텐츠산업융합발전위원회’에 대한 기대와 우려

2022년, 20대 대통령선거 이후 미디어 부문의 규제 개혁이 새로운 도약점을 맞이할 것으로 기대되었다. 윤석열 정부의 출범을 준비한 인수위원회가 미디어 분야의 규제혁신, 시

장 자율성 향상, 투자 활성화 등 급변한 디지털 미디어 시대에 대응하고, 국내 미디어와 콘텐츠 산업의 진흥과 경쟁력 강화를 위한 ‘미디어혁신위원회’설치를 제안했기 때문이다. 미디어 혁신위원회 설치에 윤석열 후보의 공약이기도 했고, 국정과제 이행계획서에 포함된 사항이기도 해서 더욱 기대되었다.

2023년 5월, 윤석열 정부 출범 1주년이 되었고, 기대 속에 기다렸던 미디어혁신위원회는 구성되지 않았다. 출범 1주년을 앞둔 4월 17일 이를 대체하는 국민통합위원회 산하 ‘국민통합과 미디어특별위원회’(이하 미디어특위), 국무총리 직속 ‘미디어·콘텐츠산업융합발전위원회’(이하 미디어융발위)가 구성되었다. 미디어특위는 뉴스포털의 사회적 책임강화를 통한 국민통합에 방점을 두고 있다는 점에서 방송·미디어와는 관계가 적다.

미디어융발위가 미디어와 콘텐츠 산업의 종합발전 전략을 추진한다는 점에서 핵심적인 미디어정책 논의기구라 할 수 있다. 이를 살펴보면, 당초 예상했던 대통령 직속이 아니라 국무총리 산하로 편제되었고, 관련 정부부처 파견 공무원을 제외하고 학계 10명과 업계 5명으로 구성되었다. 소규모로 편성되어 신속한 논의가 가능한 효율성 높은 ‘소위원회’이다. 하지만 콘텐츠 이용대가의 산정과 지불, 채널송출 수수료, 적정 제작비용 산정과 지급 등 다양한 영역에서 첨예하게 대립하고 있는 방송·미디어·콘텐츠 기업들의 의견을 경청하고 조율해 해법을 찾기에는 충분해 보이지 않는 인적 구성이다.

[그림 2] 미디어특별위원회와 미디어·콘텐츠산업융합발전위원회



출처 : 연합뉴스

4. ‘미디어·콘텐츠산업융합발전위원회’의 해결 과제

2023년 1분기와 2분기. 전체적인 국제 경기와 정세의 불안정이 국내 경기의 하강과 수출 감소로 이어져 기업들에게 영향을 미쳤고, 연쇄적으로 기업들의 광고 축소로 인해 방송·미디어 기업의 적자로 이어졌다. 이러한 불안정한 상황에서 정치권과 대통령실의 TV수신료 분리징수 정책은 공영방송 KBS의 존립 근간에 영향을 미치고 있기도 하다. 차제에 미디어융발위가 방송·미디어 제도와 규제의 정비를 심도 있게 논의해 미래 청사진을 제시하기를 바라며, 이와 관련된 몇 가지 제언을 하고자 한다.

1) 공영·지상파방송의 뉴패러다임을 위한 규제 개혁 방안 논의

지상파방송 영역에서 그동안 일부 사업자만이 허가 절차를 거쳐 주파수를 무료로 사용하면서 과점적으로 방송 사업을 해왔다. 따라서 이에 상응하는 편성·광고·소유규제 등 다양한 공적 규제를 강하게 받아 왔다. 하지만 한국 방송·미디어시장은 디지털 기술의 발달로 인해 희소자원 주파수에 머물지 않고 고도로 다원화되었고, 개방된 경쟁시장이 되었다. 이제는 2000년 통합방송법에 기반한 규제 틀이 실효적으로 작동할 수 없는 상황이 된 것이다.

2023년 3월 본격화된 대통령실의 TV수신료 분리징수 방안은 “한국 사회에 공영방송은 과연 어떠한 존재인가?”라는 원초적 질문을 하게 만들었다. 공영방송의 핵심 재원을 무력화하는 것은 한국 사회에 공영방송을 존립시킬 필요가 없다는 것과 다르지 않기 때문이다. 한국 사회에 공영방송, 더 나아가 지상파방송이 가지는 의미와 한계, 미래에 대해 미루지 말고 다음과 같은 점들에 관한 집중 논의가 필요해 보인다.

첫째, 한국 사회에 공영방송의 존립과 유지가 필요한지에 대한 근본적인 논의가 필요하다. 공영방송은 사회적 공공기구로 수신료와 같은 공적 재원을 바탕으로 운영되며, 시민과 공동체를 위한 공익적 방송서비스를 제공하는 비영리적 방송을 의미한다. KBS와 EBS가 공적 재원으로는 충분하지 않고 상업적 재원을 바탕으로 운영되고 있기는 하지만, 수신료 인하·폐지·거부권 주장은 공영방송의 근간을 흔드는 것이다. 최근 불거진 수신료 분리징수 추진도 마찬가지이다.

공영방송이 그간 한국 사회에 제대로 된 역할이나 기능을 해왔는지 점검하고, KBS를 포함한 공영방송 시스템의 유지·강화 또는 해체·민영화가 필요한지를 논의해 주길 바란다. 디

지털 기술과 기기의 발달에 따라 다원화된 다매체·다채널 미디어 구조에서 갈라파고스처럼 고립된 공영방송이 더 이상 존재할 필요가 없는지 또는 반대로 공적으로 강화할 필요가 있는지를 검토해 주길 바란다.

둘째, 공영방송이 유지·강화되어야 한다는 전제하에 공영 지상파방송과 민영 지상파방송을 법적으로 구분하는 논의가 필요하다. 공영방송이 더 공영방송답게 활동하도록 공적 재원을 강화해주고, 이를 통해 민영방송과는 다른 편성·내용 다양성 책무를 요구해야 한다. 민영 지상파방송이 공영방송과 동일한 규제의 틀 속에 갇혀 있지 않도록, 그리고 다른 국내·외 방송사업자들과 공정한 경쟁을 벌일 수 있도록 규제를 과감하게 해소하는 방향의 논의가 필요하다.

셋째, 정치권이 공영방송 이사회를 분점하는 구조를 폐지하기 위한 논의가 시작되어야 한다. 정치권이 KBS, MBC의 이사회를 여야 7:4, 6:3 비율로 분점하면서, 공영방송 이사회는 정치적 희생양이 되어왔다. 이러한 정치적 분점주의는 공영방송 내부 조직에도 부정적 영향을 미쳐, 정치적·감정적 대립의 상시화를 초래하기도 했다. 이사진 확대, 다수특별제 등 다양한 제안이 있었지만, 이는 정치권의 영향력을 약간 낮추려는 노력일 뿐이다. 정치권의 개입 자체를 없애고, 전문성·지역성을 고려한 이사회 구성방안이 논의되길 희망해 본다.

넷째, 3:2 여야 대립구조로 되어 있는 방송통신위원회를 미디어 독립부처와 공영방송 위원회로 분리하는 방안을 제시해주길 기대한다. 국내 어떤 정부기관이나 공식기구도 여야 정치권의 분점권력구조가 개입되지 않고 있다. 하지만 방송통신위원회, 방송통신심의위원회, KBS이사회, 방송문화진흥회 등 미디어와 관련된 영역에만 정치적 분점이 구조화되어 있다. 통합방송법 제정 이후 20여 년간 방송통신위원회를 3:2구조로 운영해 왔고, 이 구조 하에서는 할 수 있는 것이 별로 없다는 것이 확인되어 왔다. 지난 12대 대선과정에서 주요 정당의 대통령후보 공약에서 제시된 바와 같이, 미디어 독립부처의 신설, 공영방송을 담당하는 공영방송 위원회 구조의 도입이 논의될 필요가 있다.

다섯째, 공영방송위원회의 설치와 함께 산하에 독일 방송재정수요조사위원회(KEF: Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten)와 같은 ‘TV수신료 산정위원회’ 설치를 고려해야 한다. 이를 통해 공영방송이 요청하는 재정 수요, 그리고 결산 내역을 검토하여 적정 수준의 TV수신료를 안정적 재원으로 제공하면서 책무를 요구해야 한다. 차제에 현재 EBS에 TV수신료의 3% 할당에 대한 개선책도 마련해야 하며, EBS 또한 안정적인

공적 재원에 기반한 공영방송이 되도록 만들어야 한다.

여섯째, 공영방송 재허가 시스템 개선과 공영방송 협약제 도입이 필요하다. 현재 통합 방송법은 공영방송과 지상파방송을 구분하지 않고 있고, 동일한 책무와 규제를 담고 있다. 법 상으로는 최대 7년까지 재허가 기간을 줄 수 있지만, 방송통신위원회는 3~4년마다 평가를 통해 지상파방송에 재허가를 내주고 있다. 향후 공영방송은 방송 허가를 최초로 받은 후, 수행해야 할 역할과 책무를 기반으로 일정 기간마다 협약하고, 책무를 잘 수행했는지에 따라 협약 내용을 변경하거나 변화를 요청하는 방식을 도입할 필요가 있다. 공영방송은 미디어 간 초경쟁 상황에서 갈라파고스 섬이 아니라 캡스톤 역할을 수행해야 한다. 따라서 사회적 책무성과 답책성을 기반으로 협약하고, 이의 충실한 이행 여부를 평가하는 ‘공영방송 협약제’ 도입이 고려되어야 한다.

2) 전체 미디어산업의 발전을 위한 규제 개혁 방향 논의

공영방송과 지상파방송을 둘러싼 난제 이외에도 전체 미디어산업에는 많은 난제가 남아 있다. OTT를 둘러싼 방송규제체계 개편 또는 새로운 분류방식의 도입, 유료방송 플랫폼 간의 상이한 규제체계 해소를 통한 동일 서비스 동일규제 시스템의 도입, PP산업 발전을 위한 세금 감면 시스템 도입, 해외 미디어사업자 대비 국내 미디어사업자에 대한 역차별 해소 등 다양한 문제들이 미해결 상태이다.

이러한 난제들이 적게는 수년에서, 많게는 십 수 년 이상 해결되지 않았기에, 윤석열 정부가 공약했던 미디어 및 콘텐츠산업 진흥 전담기구 ‘미디어혁신위원회’에 대한 관심과 기대가 상당히 높았다. 하지만 아쉽게도 이를 대신하는 국무총리 산하 미디어융발위로 축소되어 출범하였다.

이와 관련하여 미디어융발위가 현 정부의 마지막 ‘미디어위원회’가 아니길 바라며, 방송·미디어산업계의 난제들을 더 심도 있게 논의하고 합의·해결할 수 있는 범사회적 논의기구의 구성을 위한 도약대 역할을 해주길 기대한다. 1998년 대통령자문기구 ‘방송개혁위원회’(이하, 방개위)가 다양한 단체를 대표하는 인적 구성을 통해 그 이전 5년간의 대립과 반목만 거듭했던 통합방송법 제정 문제를 해결한 바 있다.

방개위 경험 사례를 반추해 이해 당사자, 규제기관, 미디어·법·기술 분야 전문가, 입법기관 등이 참여해 분야·분과별로 합의를 도출할 수 있는 범사회적 논의기구 설립 제안을 통해

공영방송은 더 공영방송답게, 네거티브 방식의 규제시스템 도입 등 규제 최소화를 통한 상업적 경쟁은 더 활발하게 하는 청사진을 함께 만들어가길 바란다.

2023년, 해외 OTT사업자 넷플릭스만이 주목받고 있는 한 해로 기록되고 있다. 넷플릭스를 제외하곤 모든 국내 방송·콘텐츠·플랫폼 사업자들이 적자의 늪으로 빨려 들어가고 있다는 암울한 뉴스만이 들려온다. 국내 사업자들이 생산해내는 콘텐츠를 해외 이용자와 글로벌 미디어사업자에게 높은 인기를 구가하고 있지만, 정작 돈을 벌지 못하는 “콘텐츠 강국의 이상한 콘텐츠 생산기업”이 되어가고 있다. 이를 바꾸려는 정부의 노력이 미디어융발위로부터 시작되기를 기대해본다.

hsyu@cau.ac.kr

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 비교하긴 어렵지만 모든 제도는 철학과 현실 사이에서 항상 논쟁 중이었다고 할 수 있다.

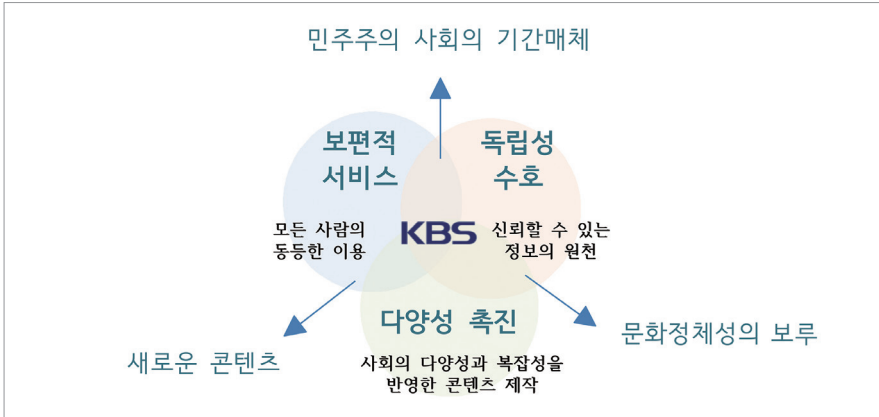
1) 공영방송의 책무와 가치

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 서비스이기 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&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 증권만리 기업성장의 답을 찾다 7부작〉</p> <p>〈대한민국 경제오디션〉(라디오) 등</p>
사회문제 사회통합		<p>〈다음이 온다 격차의 시대 3부작〉,〈이슈 픽 썸과 함께 2022 대전환 2부작〉</p> <p>〈이슈 픽 썸과 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 사회세력으로부터 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

2. 기획

방송통신발전기금 제도의 문제점과 개선

윤성옥

국회 논의를 바탕으로 살펴본

김승환

방송통신발전기금 운영 현실

방송통신발전기금 제도의 문제점과 개선

윤성옥

경기대학교 미디어영상학과 교수

목차

- 1 방송통신발전기금 논의의 어려움
- 2 방송통신발전기금의 도입과 변화
- 3 방송통신발전기금 법제 현황과 특징
- 4 방송통신발전기금의 문제점
- 5 방송통신발전기금의 법적 성격
- 6 방송통신발전기금의 합헌성과 징수대상 확대
- 7 방송통신발전기금 제도 개선방안

요약

‘공익자금’으로 시작된 방송통신발전기금은 지원범위, 사용범위 확대 과정을 거쳐 과
학기술정보통신부와 방송통신위원회가 함께 운영하는 현재의 기금 모습을 갖추게
되었다. 방송통신발전기금 근거조항은 방송통신발전기본법에 마련되어 있으며, 기금
의 목적, 재원조성, 이익신청 절차, 기금의 용도, 기금의 관리·운용 등에 대한 정리를
통해 방송통신발전기금의 법제 현황과 특징을 살펴보고자 한다. 살펴본 법제를 기준
으로 그 동안 제기된 방송통신발전기금 제도의 문제점과 기금의 법적 성격을 분석하
고 방송통신발전기금 제도의 개선방안에 대한 제언을 하고자 한다.

1. 방송통신발전기금 논의의 어려움

미디어 환경을 둘러싼 사회는 격변하고 있는데 이상하게 국내에서 규제체계와 법은 잘 바뀌지 않는다. 해외는 조금씩 논의를 진척시키고 있는 수평적 규제체계도 우리는 조금도 나아가지 못하고 있다. 공영방송 제도, 수신료, 광고정책도 마찬가지이다. 수십 년 같은 얘기를 반복하고 있다. 동일한 주장을 매번 되풀이 하는 것은 정책 연구자로서는 참으로 재미없는 일이다. 사업자간 치열한 경쟁과 첨예한 입장 차이, 부처 간 이기주의, 정파적 정책결정 과정 등 한국만의 특수한 상황이 있다고 본다.

방송통신발전기금도 그런 정책 중 하나이다. 수십 년 기금의 문제점과 제도 개선방안을 논의했지만 실제로 개선된 것은 거의 없다. 담당부처가 과학기술정보통신부와 방송통신위원회로 이원화되었으니 어쩌면 그동안 제도는 더 악화된 것이나 마찬가지이다.

공영방송, 민영방송, 지역방송, 종편방송, 유료방송, 상품판매방송 사업자들은 각자 자신들의 불합리함을 주장하고 있다. 그들의 주장이 상당히 타당하고 설득력 있는 것은 사실이다. 그러나 결론적으로 사업자들이 한 목소리를 내는 데는 실패하고 있다. 방송통신위원회는 과학기술정보통신부에게, 과학기술정보통신부는 기획재정부에게 책임을 떠넘기고, 기획재정부는 방송통신 분야의 특수성에 대한 이해가 부재하다. 어느 부처에 책임을 물을 수도 없다.

그 사이 프랑스는 글로벌 IT기업에게 온라인 광고 매출의 3%를 디지털세로 부과했고 영국, 이탈리아, 스페인 등 여러 나라들이 유사 제도를 도입하거나 고려하고 있다는 소식이 들렸다. 각국이 해외 플랫폼 사업자에게 공적 책무를 요구하는 법제를 신설하고 있지만 국내에서는 먼 얘기일 뿐이다. 해외 사업자와 국내 사업자간 기울어진 운동장, 규제 불균형 등등 여러 문제 제기를 해도 ‘현실적으로 한계가 있다’는 답변만 돌아온다. 국내 방송사업자들이 언제까지 경쟁력을 유지할 수 있을지 솔직히 우려스럽다.

최근 기획재정부는 2023년 기금준치평가 결과 정보통신진흥기금과 방송통신발전기금을 통합해야 한다는 의견을 낸 것으로 알려졌다(뉴시스, 2023. 5. 23). 기금의 기능과 역할이 유사하다는 이유라고 한다. 기금을 통신 분야에 맞추면 그럴 수도 있겠다. 그러나 방송통신발전기금은 수익을 내는 통신사업자에게 징수하여 공적 책무를 수행하는 방송사업자에게 지원해야 한다. 방송 중심으로 본다면 기금의 기능과 역할이 다르다. 그런 측면에서 이번 기획재정부의 기금 통합 의견은 방송사 입장에서는 아무 의미가 없거나 더 악화될 수도 있다. 방송통신위원회

예산 규모를 증액하지 않는 한 방송사 대상의 징수율, 징수 기준을 합리화하기란 어렵다. 기금이 통합되더라도 소관부처가 아닌 기획재정부가 방송사들의 지원에 적극 나설 것이라 기대하기도 힘들다.

2. 방송통신발전기금의 도입과 변화

방송통신발전기금의 전신은 ‘공익자금’이다. 1980년 12월 한국방송광고공사법이 제정되면서 공익자금을 마련하였다. 초기 한국방송광고공사법에서는 문화공보부 장관이 정하는 광고대행 수수료를 방송국이 납부하고 이 중 일정액을 언론 공익사업을 위하여 사용할 수 있도록 방송광고공사에 권한을 부여했다.¹⁾ 본격적으로 ‘공익자금’이라고 지칭한 것은 1982년 개정을 통해서이다. 방송광고공사는 ‘방송진흥사업 및 문화·예술진흥 사업을 위한 자금(공익자금)’을 조성하도록 했다. 공익자금이라고 명칭을 부여하고 자금의 지원범위도 방송뿐만 아니라 문화 예술 진흥으로 확대하였다.

1990년 8월에는 공익자금의 사용범위를 더 확대한다. 방송위원회, 언론중재위원회 등 언론기관, 공보처 장관의 허가를 받거나 등록된 언론 관련 단체의 운영경비를 대통령령으로 지원할 수 있도록 하였다. 방송광고공사가 공익자금을 징수 및 운영하다가 2000년 방송법에 따라 방송발전기금으로 명칭이 바뀌었으며 기금의 징수 및 운영 주체도 방송위원회로 변경되었다.

방송통신융합 환경에 맞추어 2008년 새로운 규제 기구인 방송통신위원회가 출범하였고 기금을 관리·운영하게 된다. 이후 2010년 방송통신발전기본법에 방송통신발전기금 관련 조항을 마련하였다. 이에 따라 2011년부터 약 3천억 원 규모의 방송발전기금과 1조 2천억 원 규모의 정보통신진흥기금의 일부(45%)를 방송통신발전기금으로 통합한다. 이 무렵 방송

1) 한국방송광고공사법 제20조 ① 제15조의 규정에 의하여 광고물을 방송한 방송국은 문화공보부장관이 정하는 바에 따라서 공사의 광고대행수수료로서 일정액을 공사에 납부하여야 한다. ② 공사는 제1항의 규정에 의한 수익금 중 정관이 정하는 율(率)의 일정액을 언론공익사업을 위하여 사용하여야 한다.

통신발전기금운용심의회도 구성되었고 방송통신발전기금의 징수·운용 및 관리를 방송통신 전파진흥원에 위탁하기로 결정하였다.

2013년 정부조직 개편에 따라 방송통신 규제가 미래창조과학부와 방송통신위원회로 이원화하면서 운영주체도 공동이 담당하게 되었다. 2017년 문재인 정부 출범과 함께 미래창조 과학부 대신 과학기술정보통신부가 방송통신위원회와 함께 운영주체가 되었다.

[표 1] 기금의 변화과정

명칭	운영주체(관리기관)	지원범위	법률	연도
언론공익사업(비)	한국방송광고공사 (한국방송광고공사)	언론공익사업	한국방송광고공사법	1980년
방송진흥사업 및 문화예술진흥 사업(비) (공익자금)	한국방송광고공사 (한국방송광고공사)	방송진흥사업 문화예술진흥사업	한국방송광고공사법	1982년
방송진흥사업 및 문화예술진흥 사업(비) (공익자금)	한국방송광고공사 (한국방송광고공사)	방송진흥사업 문화예술진흥사업 언론기관 언론기관관련단체	한국방송광고공사법	1990년
방송발전기금	방송위원회 (방송위원회)	방송진흥사업 문화예술진흥사업	방송법	2000년
방송발전기금	방송통신위원회 (방송통신위원회)	방송진흥사업 문화예술진흥사업	방송법	2008년
방송통신발전기금	방송통신위원회 (방송통신전파진흥원)	방송통신 진흥	방송통신발전기본법	2010년
	미래창조과학부 방송통신위원회 (방송통신전파진흥원)	방송통신 진흥	방송통신발전기본법	2013년
	과학기술정보통신부 방송통신위원회 (방송통신전파진흥원)	방송통신 진흥	방송통신발전기본법	2017년

전통적으로 방송통신발전기금의 성격으로는 주파수 독점에 따른 초과이윤 환수라는 관점이 많았다. 방송사업은 일반 제조업과는 달리 한정된 주파수 자원의 이용권을 배타적이고 독점적으로 확보함에 따라 초과이윤을 발생시키는 속성이 있으므로 사업권자로부터 이익의 일정 부분을 환수하여 공적인 목적을 위해 사용하는 것이 정당하다는 것이다(이화진, 2005; 유승훈, 2012).

행정 및 수수료의 성격이라는 입장도 있다. 방송통신발전기금은 국가적으로 희소한 전파자원의 배타적 이용 또는 방송사업권의 행사에 따르는 경제적 가치뿐만 아니라 방송발전을 위한 행정비용을 포함하고 있다는 것이다(유승훈, 2012). 방송사업자에게 부과되는 방송통신발전기금은 공공이익의 제고 및 방송발전 도모를 통해 방송 복지를 실현하기 위한 방송발전 행정 및 관리 수수료의 성격으로 보는 것이다.

이처럼 방송통신발전기금에 두 가지 성격이 혼재되어 있는 것은 여러 문제점을 발생시킨다. 기금의 목적이 주파수 사용에 대한 초과이윤 환수인지 행정수수료 성격인지에 따라 각각 타당한 징수기준과 징수목적이 있을 것이고 그에 적합하게 기금이 집행되어야 한다. 성격이 모호하다면 기금 징수와 집행에 있어 혼란을 야기할 수밖에 없다.

아울러 주파수 독점에 따른 초과이윤 환수나 행정수수료 성격이라는 기존의 방송통신발전기금의 정책논리에서 과감하게 벗어나야 한다는 비판적 접근도 있다. 시장 환경이 변화했으므로 새롭게 설정된 정책범위 안에서 사업자들의 책무를 수행할 수 있는 정책논리를 개발해야 한다는 주장이다. 예를 들면 여론집중도와 같은 사회적 영향력 지수 개념을 도입해 기금 정책의 논리개발 및 포섭범위를 확대하자는 주장이다(김광재, 2018). 이러한 주장은 tvN과 같은 대기업 계열PP, 포털사업자 등으로 방송통신발전기금의 납부대상 확장을 염두에 둔 것이다.

3. 방송통신발전기금의 법제 현황과 특징

방송통신발전기금 근거조항은 방송통신발전기본법에 마련되어 있다. 우선 기금의 목적, 재원조성, 이의신청 절차, 기금의 용도, 기금의 관리·운용 등에 대해 정리할 필요가 있다.

첫째, 방송통신발전기금의 목적은 ‘방송통신 진흥 지원’이라고 할 수 있다. “과학기술정보통신부장관과 방송통신위원회는 방송통신의 진흥을 지원하기 위하여 방송통신발전기금을 설치한다”고 규정되어 있다(법 제24조).

둘째, 방송통신발전기금은 정부의 출연금 또는 용자금, 주파수 할당 대가, 방송사업자의 분담금, 방송사업자의 출연금, 수익금, 그 외 수입금 등으로 조성하도록 하고 있다(법 제25조).

셋째, 기금의 관리운용 주체는 과학기술정보통신부와 방송통신위원회가 공동으로 담당한다. 또한 기금의 징수 운용·관리에 관한 사무의 일부를 관련 기관이나 단체에 위탁할 수

있도록 하고 있다(법 제27조 제5항). 이에 따라 한국방송통신전파진흥원이 기금의 수입 및 지출, 회계업무, 여유자금 운영, 융자사업 등을 수행한다(시행령 제16조). 기금의 운용·관리사항은 고시로 정한다(시행령 제18조). 방송통신 업무가 이원화되어 있어 과학기술정보통신부는 케이블SO, 위성방송, IPTV, 홈쇼핑채널의 징수를 담당하고 방송통신위원회는 지상파, 종편 PP, 보도PP를 담당한다.

넷째, 분담금 부과대상인 방송사업자의 범위와 부과기준은 다음과 같다. 지상파방송, 종편PP, 보도PP의 분담금은 전년도 방송광고 매출액(6/100 범위 내) 기준으로 방송통신위원회가 징수한다. 케이블SO, 위성방송, IPTV는 방송서비스 매출액(6/100 범위 내)을 기준으로, 홈쇼핑채널은 전년도 영업이익(15/100 범위 내)을 기준으로 과학기술정보통신부가 징수하도록 하고 있다(법 제25조 제2항~제5항). 이외에 분담금 산정 및 징수에 관한 사항은 과학기술정보통신부 장관과 방송통신위원회가 각각 고시하도록 했다. 시행령에서는 방송사업자의 분담금 징수를 산정 시 방송운영의 공공성, 방송시장의 경쟁상황, 해당 사업자의 수익규모 및 재정상태 등을 종합적으로 고려해야 한다고 정하고 있다(시행령 제12조).

[표 2] 방송통신발전기금 관리대상(방송사업자)과 주체

부처	관리대상	
	2013년 이전	2013년 이후
(미래창조과학부) 과학기술정보통신부		종합유선방송사업자 위성방송사업자 인터넷멀티미디어방송제공사업자홈쇼핑 방송채널사용사업자
방송통신위원회	지상파방송사업자 종합편성채널사용사업자 보도전문채널사용사업자 종합유선방송사업자 위성방송사업자 홈쇼핑방송채널사용사업자 인터넷멀티미디어방송제공사업자	지상파방송사업자 종합편성채널사용사업자 보도전문채널사용사업자

다섯째, 방송사업자에게 분담금을 면제·경감하거나 차등 적용할 수 있도록 했다. 과학기술정보통신부와 방송통신위원회는 분담금을 면제하거나 경감할 수 있고, 징수율도 차등 책정할 수 있다(법 제25조). 시행령에 면제·경감할 수 있는 기준을 제시하고 있는데 다음과 같다. 지상파, 종편/보도PP의 경우 전년도 방송광고매출액이 50억 원 이하인 사업자, 당기순손실이 발생한 사업자는 면제된다. 전년도 결손금이 자본금 총액 이상인 사업자도 분담금이 면제된다. 결손금이 자본금 총액 미만인 사업자의 경우 결손금의 자본금 총액에 대한 비율만큼 경감하도록 하고 있다(시행령 제13조).

여섯째, 분담금에 대한 이의신청과 절차를 마련하고 있다. 방송사업자는 방송통신발전기금 분담금에 대해 이의를 제기할 수 있다. 지상파/종편/보도PP는 방송통신위원회에, 케이블SO/위성/IPTV와 홈쇼핑PP는 과학기술정보통신부에 신청한다(법 제25조의2).

일곱째, 방송통신발전기본법상 기금의 용도를 살펴보면 크게 <방송통신 공동>, <방송사업>, <통신사업> 세 분야로 구분할 수 있다. <방송통신 공동>으로 지원하는 분야는 연구개발 사업, 표준 개발, 인력양성, 서비스 활성화 및 기반 조성, 콘텐츠 제작·유통 지원, 시청자와 이용자의 피해 구제 및 권익증진 사업, 광고 발전, 소외계층의 접근권, 남북 및 국제 교류협력, 공익·공공을 목적으로 운영되는 방송통신 지원, 그 밖에 방송통신 발전에 필요하다고 인정되는 사업이다. <방송사업 분야>는 지역 및 중소 지상파방송의 공익적 프로그램 제작지원, 시청자 제작 프로그램과 미디어교육 지원, 방송광고균형발전위원회 운영비용, 해외 한국어 방송 지원, 지역방송발전지원계획(지역방송발전지원 특별법 근거) 지원이 있다. <통신사업 분야>는 주파수 회수 손실보상금과 반환하는 주파수 할당 대가를 지원하도록 하고 있다.

여덟째, 방송통신발전기금은 용자 및 투자 재원으로 활용할 수 있도록 하고 있다. 즉 과학기술정보통신부와 방송통신위원회는 기금의 일부를 방송통신의 공공성 제고와 방송통신 진흥 및 시청자 복지를 위하여 용자 및 투자 재원으로 활용할 수 있다고 규정하고 있다(법 제26조 제2항).

아홉째, 공정하고 효율적인 관리·운용을 위해 방송통신발전기금운용심의회를 10명 이내로 구성하도록 하였다. 심의회 위원 구성은 과학기술정보통신부장관이 방송통신위원회와 협의를 거쳐 임명한다(법 제27조). 그리고 시행령에서는 과학기술정보통신부 제2차관, 방

[표 3] 방송통신발전기금 용도(방송통신발전기본법)

구분	내용
방송통신	① 연구개발 사업 ② 표준개발 ③ 인력양성 ④ 서비스 활성화 및 기반 조성 ⑤ 공익·공공을 목적으로 운영되는 방송통신 지원 ⑥ 콘텐츠 제작유통 지원 ⑦ 시청자와 이용자의 피해구제 및 권익증진 사업 ⑧ 광고발전 ⑨ 소외계층의 접근권, 남북 및 국제 교류협력 ⑩ 그 밖에 방송통신발전에 필요하다고 인정되는 사업
방송	① 지역 및 중소 지상파방송의 공익적 프로그램 제작지원 ② 시청자 제작 프로그램과 미디어교육 지원 ③ 방송광고균형발전위원회 운영 비용, ④ 해외 한국어 방송 지원 ⑤ 지역방송발전지원계획(지역방송발전지원 특별법 근거) 지원
통신	① 주파수 회수 손실보상금, 반환하는 주파수 할당 대가 지원

송통신위원회 위원, 한국방송통신전파진흥원장, 문화체육관광부장관 추천 2인(공무원 제외) 등 심의회 위원구성에 대해 보다 구체적으로 제시하고 있다(시행령 제15조).

4. 방송통신발전기금 제도의 문제점

앞서 살펴본 법제를 기준으로 그동안 제기된 방송통신발전기금 제도의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 방송통신발전기금의 목적이 다소 불분명하다는 점이다. 이에 방송통신발전기금의 목적을 수익자 부담의 성격을 가지는 경제적 지대(초과이윤)의 회수와 원인자 부담의 성격을 가지는 행정 및 관리비용의 충당으로 명확하게 구분하자는 주장도 있다. 구체적으로 기금을 징수할 때부터 행정수수료와 부담금(경제적 지대)을 개념적으로 구분하자는 것이다(유승훈, 2012). 마치 공공요금제에서 기본요금과 사용량 요금으로 이원화하는 것과 유사하다고 한다.

둘째, 기금 규모의 불확실성이다. 주파수 활용에 따른 진입비용과 면허 기간 내 이용료 부과나 이익 환수 제도가 불분명하다는 주장이 제기되어 왔다. 이에 대해서는 방송사업자별로 다른 부담금을 부과하는 것보다 고정 비용을 부담시키는 방안이 제시되기도 했다(전범수, 2005). 2014년 기획재정부도 부담금운용보고서를 통해, 방송통신발전기금의 징수율이 필요에 따라 거의 매년 변경되어 왔는데 중장기적으로 일관성과 연속성을 제고할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다고 지적하고 있다. 이러한 문제는 사업자에게 징수율과 부담금이 얼마나 될지 불투명한 측면도 있지만 기금이 얼마나 조성될지 기금 규모의 예측 가능성도 떨어뜨리는 요인이 될 수 있다.

셋째, 방송통신발전기금의 사용범위가 포괄적이라는 비판이다(유승훈, 2012; 김명식, 2012; 최우정, 2016 등). 특히 기존의 방송통신발전기금과 정보통신진흥기금의 일부가 통합 운용됨에 따라 성격이 다른 재원의 통합적 사용의 적절성과 타당성에 문제를 제기하고 있다(김명식, 2012).

넷째, 방송통신발전기금심의회의 문제점이다. 정부에서 준비한 기획 및 지출 결과에 대해 심의하고 평가하는 현행 방식으로는 방송통신발전기금의 투명한 집행과 관리나 발전에 제한이 된다는 것이다(조성동, 2016). 실제로 방송통신발전기금심의회가 입법취지에 맞게 제대로 작동되는지에 대해서는 거의 알려진 바가 없다.

다섯째, 방송통신발전기금의 용도 문제이다. 대표적으로 해외 한국어방송과 언론중재위원회 지원이 문제가 되고 있다(최우정, 2016). 아리랑 국제방송의 목적은 민주여론 형성을 통한 민주적 기본질서의 확립에 있는 것이 아니라 국가홍보이다. 따라서 국가홍보라면 국가적인 차원에서 재정적 지원이 이루어져야 한다는 입장인 것이다. 아울러 언론중재위원회 지원도 적절하지 않다는 지적이 꾸준히 제기되어 왔다. 현재 언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률 제12조에 따라 언론중재위원회의 운영재원은 방송통신발전기금이다. 언론중재위원회는 신문, 방송, 잡지 등 정기간행물, 인터넷신문 등 언론 등의 보도 또는 매개로 인한 분쟁에서 조정중재를 통해 이용자 피해를 신속히 구제하는 기능을 한다. 준사법적 기구의 성격을 가지는 공적 기관이다. 언론중재위원회의 업무영역이 방송뿐 아니라 신문, 인터넷언론까지 포함하는 상황에서 방송통신발전기금을 주요한 운용재원으로 하는 것은 적절하지 않다는 주장이다.

여섯째, 기금을 방송시장의 시장실패를 보완하기 위한 공익 프로그램의 제작비 지원에 보다 확대해야 한다는 의견이다(이화진, 2005; 전범수, 2005). 공적 기금을 통한 직접적인

자금 지원을 통해서 방송사업자와 독립제작사들이 품질 높고 공익적인 프로그램을 제작하는 기반을 제공해야 한다는 것이다. 특히 어린이, 문화, 소수시청층을 위한 특정 프로그램과 같은 의무편성프로그램에 실질적으로 지원하는 것이다. 나아가 프로그램 제작 기금(Program Production Fund)을 별도로 분리 설립하자는 안도 제시되었다. 유사하게 방송통신발전기금을 방송기술에 사용해야 한다는 주장도 있었다. 과거 지상파 UHD 방송의 기술전환, 수신안정화, 콘텐츠제작/공급 등에 보다 지원해야 한다는 의견이다(최우정, 2016). 이는 실제 법률안 개정으로 추진되기도 했다.²

5. 방송통신발전기금의 법적 성격

방송통신발전기금의 성격이 모호하다는 비판이 있어왔지만 법적 성격에 대해서는 ‘부담금’이라는 견해에 이견은 없다(김명식, 2012; 최우정, 2016 등). 부담금이란 “특정 공익사업과 관련하여 법률이 정하는 바에 따라 부과하는 조세 외의 금전지급의무”(부담금관리 기본법 제2조)를 말한다.³ 특정 공익사업을 위한 경비에 충당되고 부과대상과 특정 공익사업 간에 밀접한 관련성이 있어야 한다는 특징이 있다. 유사한 개념으로 수수료, 사용료 등이 있지만 부담금과는 차이가 있다. 부담금은 특정의 공공서비스를 창출하거나 바람직한 행위를 유도하기 위해 특별한 이해관계자에게 부과하는데 반해 수수료는 국가 또는 지방자치단체가 제공하는 개별적인 서비스에 대한 반대급부(요금)이고, 사용료는 국가 또는 지방자치단체가 제공하는 공공시설을 이용하거나 재산 사용에 대한 반대급부(대가)로서 부과되는 것이다(기획재정부, 2016).

2) 신경민의원 대표발의안(의안번호 2003240호, 제안일자 2016. 11. 3.) 방송통신발전기금을 “방송사업자 및 인터넷 멀티미디어 방송사업자의 방송콘텐츠 제작 및 부가서비스 개발 등의 지원에 사용할 수 있도록 함(안 제26조제6호의2 신설). 동 개정안은 2018년 2월 21일자로 공포되었다.

3) 재정총당 목적의 특별부담금은 국민의 재산권이나 조세평등을 침해할 우려가 있다. 헌법적 정당성을 충족하기 위해서는 ①징수집단의 동질성 ②특정과제와의 객관적인 경제적·사회적 근접성 ③납부의무자의 집단적 책임성 ④납부의무자의 집단적 이익을 위하여 사용되어야 할 집단적 효용성 등을 갖추어야 한다(김명식, 2012).

부담금은 공적 기관에 의한 반대급부가 보장되지 않는 금전 지급의무를 설정하는 것이라는 점에서는 조세와 유사하다. 그러나 특별한 과제를 위한 재정 충당을 위하여 부과된다는 점에서는 일반적인 국가 재정 수요의 충당을 위하여 부과되는 조세와 구분된다. 무엇보다도 특정 집단으로부터 징수되어 특정 목적 사업을 위해서만 사용된다는 점에서 일반 국민으로부터 그 담세 능력에 따라 징수되어 일반적인 목적에 사용되는 조세와는 다르다(김명식, 2012).

따라서 특별부담금은 ①부담금의 부과를 통하여 수행하고자 하는 특정한 경제적·사회적 과제와의 객관적이고 밀접한 관련성이 있을 것 ②독점적 허가권의 반대급부로 특정 집단에 한정하여 부과될 것 ③특정 과제의 수행을 위하여 별도로 지출·관리될 것 등을 요건으로 국민으로부터 징수할 수 있다(헌재, 1999; 2004 등). 부담금은 부담 주체에게 비자발적인 금전적 지출을 하게 하나 부과 주체와 해당 공익사업 사이에 특수한 관계가 있는 경우에 한하여 법률에 따라 부과되고 엄격한 관리제도 아래에서 국민이 필요로 하는 특정한 공공서비스 창출에 사용해야 하는 것이다.

부담금은 설치 목적 및 성격에 따라 이용자·원인자 부담금, 수익자 부담금, 유도성 부담금 등으로 분류할 수 있다. ①이용자·원인자 부담금은 각종 시설의 건설 또는 유지 등을 위하여 그 사용자 또는 원인자에게서 관련 비용을 징수하는 경우로 기반시설 설치비용, 수도법상 원인자부담금, 물이용 부담금 등이 있다. ②수익자 부담금은 공공사업 또는 시설로 인해 특별한 이익을 받은 자에게 징수하는 부담금으로 개발 부담금, 농산물수입 이익금 등이 있다.

[표 4] 방송통신발전기금의 성격 및 부과기준(2017년 기준)

구분	성격	부과기준(징수율)
지상파	사회적 자원인 전파자원 이용권의 반대급부*	방송광고 매출액 6% 이내 (KBS 2.87%, EBS 1.54%, MBC 4.30%, SBS 4.30%)
중편채널	사회적 자원인 사업권 독점의 반대급부	방송광고 매출액 6% 이내(1.0%)
보도채널	사회적 자원인 사업권 독점의 반대급부	방송광고 매출액 6% 이내(1.0%)
홀쇼핑채널	정보 광고를 방송프로그램으로 사용하는 특혜에 대한 반대급부*	영업이익의 15% 이내 (홀쇼핑TV 데이터방송 겸업 13%, 데이터방송 10%)
위성방송	사회적 자원인 전파자원 이용권 및 사업권 독점의 반대급부*	방송서비스 매출액의 6% 이내(1.5%)
IPTV	사회적 자원인 사업권 독점의 반대급부	방송서비스 매출액의 6% 이내(1.5%)
케이블SO	지역사업권 보장의 반대급부*	방송서비스 매출액의 6% 이내(1.5%)

* 유승훈(2012) 일부 인용.

③유도성 부담금은 직접적인 규제 수단이 아닌 금전에 따른 간접적인 규제 수단에 의하여 일정한 국가목적들을 유도하기 위한 부담금으로 장애인고용부담금, 배출부과금, 과밀부담금 등이 있다(기획재정부, 2016). 이러한 경계는 모호하거나 의미가 중첩될 수 있어 구분이 항상 명확한 것은 아니다.

6. 방송통신발전기금의 합헌성과 징수대상 확대

방송통신발전기금의 법적 성격은 현재 명확하다. ‘부담금’이기 때문에 부담금관리기본법 상 적용대상이어서 기획재정부가 부담금운용종합보고서/계획보고서를 매년 국회에 제출하고 부담금의 부과 목적, 실태, 부과 절차의 공정성 등을 지속적으로 점검 평가하도록 되어 있다. 따라서 방송통신발전기금도 기획재정부가 관리하는 기금 중 하나이다. 그리고 부담금관리기본법에 따라 부담금 신설 또는 변경하고자 할 경우 부담금운용심의위원회의 심사를 거치도록 하고 있다.⁴ 징수주체를 확대 또는 조정하는 경우 관련 법률을 따르면 된다. 다만 징수주체나 범위가 합헌적 범위 안에서 변경되어야 할 것이다. 따라서 그 동안 헌법재판소가 부담금에 대해 어떻게 판단해왔는지 검토할 필요가 있다.

헌법재판소는 수신료는 재정조달 목적 부담금이라고 판단했다. 즉 필요한 공익적 사업의 재원을 마련하기 위해 부과되는 특별부담금에 해당한다고 하였다(헌법재판소, 1999; 2008년). 장애인고용부담금은 정책 실현 목적 부담금이라고 했다. 국민의 행위를 특정 방향으로 유도하기 위한 부담금으로 장애인 고용률을 하회하는 사업자에게 기금을 부과해 상회하는 사업자에게 지원함으로써 궁극적으로는 사업자들이 장애인 고용의무를 다 지켜서 부담금을 징수하지 않아도 되는 게 목적이라는 것이다(헌법재판소, 2003).

그러나 부담금의 목적이 항상 명확하게 구분되는 것은 아니고 두 성격이 병존하기도

4) 부담금관리기본법 제6조(부담금의 신설 또는 변경에 관한 심사) ① 중앙행정기관의 장은 소관 사무와 관련하여 부담금을 신설 또는 변경(부담금의 부과대상을 확대·축소하는 경우와 부담금의 부과요율을 인상·인하하는 경우를 포함한다. 이하 같다)하려는 경우에는 해당 법령안을 입법예고하거나 해당 중앙행정기관의 장이 정하기 전에 기획재정부장관에게 부담금 신설 또는 변경의 타당성에 관한 심사를 요청하여야 한다.

한다. 해외여행자에게 부담금을 부과하는 국외여행자납부금은 해외여행을 억제하고 국내여행을 유도(정책 실현 목적 성격)하는 목적과 관광사업 발전, 외화 수입 증대를 위한 관광진흥개발기금 재원 마련(재정조달 목적) 목적이 병존한다는 것이다(헌법재판소, 2003).

헌법재판소 결정 사례를 고려한다면 방송통신발전기금은 방송통신 분야의 발전이나 공적 기능 강화를 위한 ‘방송통신 진흥’ 기금 마련이라는 측면에서 재정조달 목적 부담금에 가깝다고 볼 수 있을 것이다.

징수 대상이라고 할 수 있는 부담금 납부자의 합헌적 범위에 대해서 헌법재판소는 ‘특별한 밀접성’을 기준으로 한다고 제시했다. 즉 ①집단적 동질성(일반인과 구별되는 특정 집단인가), ②객관적 근접성(부담금으로 수행하는 과제가(부과 대상자가) 관련성이 있는가?) ③집단적 책임성(그 집단이 (부담금이 목적으로 하는 과제 수행에 있어) 특별한(조세 외적) 책임이 있는가?) ④ 집단적 효용성(부담금 사용이 부담금 납부의무자의 집단적 이익을 위해 사용될 경우 정당성은 제고됨)을 판단한다.

헌법재판소는 공연 등을 관람한다는 이유만으로 역사적, 사회적으로 나아가 법적으로 다른 사람들과 구분할 만한 동질성이 있는 특별한 집단으로 인정하는 것은 무리라며 문예진흥기금에 대해서는 위헌 결정을 내린 바 있다(헌법재판소, 2003b). 그러나 이후 수신료를 납부하는 TV 수상기 소지자(헌법재판소, 2008a), 영화진흥기금을 위한 영화관람객(헌법재판소, 2008b)은 부담금 납부의무자로 합헌으로 판단했다. 그 외 먹는샘물 수입판매업자(수질개선부담금), 폐기물해양배출업자(해양환경개선부담금) 등도 부담금 납부자로 합헌성이 인정되었다(헌법재판소, 1998; 2004; 2007).

[표 5] 부담금에 대한 헌법재판소 결정사례

	기금명칭	법률	사건번호	결정일	결과
1	영화발전기금, 영화상영권 입장권부과금	영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 제 25조의2	2007헌마860	2008.11.27	가각, 각하
2	수질개선부담금	구 먹는물관리법 제28조 제 1항	98헌가1	1998.12.24	합헌
3		먹는물관리법 제28조 제1항	2002헌바42	2004.7.15	합헌
4	국외여행자납부금	관광진흥개발기금법 제2조 제3항	2002헌바5	2003.1.30	합헌
5	텔레비전방송수신료	한국방송공사법제35조	98헌바70	1999.5.27	헌법불합치, 합헌
6		방송법 제64조 등	2006헌바70	2008.2.28	합헌, 각하
7	장애인고용부담금	구 장애인고용촉진 등에 관한 법률 제35조 제1항	2001헌바96	2003.7.24	합헌

	기금명칭	법률	사건번호	결정일	결과
8	학교용지부담금	구 학교용지확보에관한특례법 제2조 제2호 등	2003헌가20	2005.3.31	위헌
9	해양환경개선부담금	해양오염방지법 제46조의3 제1항	2006헌바25	2007.12.27	합헌
10	관광진흥개발기금	관광진흥법 제10조의4 제1항	97헌바84	1999.10.21.	합헌
11	문예진흥기금	구 문화예술진흥법 제19조 제5항 등	2002헌가2	2003.12.18.	위헌
12	교통안전기금	교통안전공단법 제17조	97헌가8	1999.1.28	위헌

방송통신발전기금은 헌법법상 부담금이므로 기금 목적, 용도, 부과 범위 등을 헌법재판소의 합헌적 범위에서 판단할 필요가 있다. 따라서 포털, OTT 사업자 등 부과 대상 확대도 ‘허가나 승인사업자’ 기준이 중요한 것이 아니라 헌법재판소의 부담금 부과대상자로 합헌적 범위에 있는지 판단할 필요가 있다. 헌법재판소의 합헌성 판단기준인 ‘밀접한 관련성’ 원칙을 적용한다면 포털사업자, OTT 사업자로 확대하는 것이 큰 무리는 없다고 본다. 포털사업자를 예시로 든다면 특정한 서비스를 제공하는 인터넷 사업자로서 일반 국민과 구별되는 집단적 동질성을 가지고 있으며(집단적 동질성), 뉴스 제공 및 검색서비스를 통해 수익을 얻는 수혜자라는 점에서 객관적으로 밀접한 관련성을 가지고 있고(객관적 근접성), 인터넷의 여론형성 장으로서 기능을 고려할 때 공적 과제 실현에 있어 조세 외적 부담을 저야 할 집단적 책임이 인정되고(집단적 책임성), 부담금 수입이 결국 인터넷 여론의 다양성 보장과 콘텐츠 투자 제작 등 산업적 발전이라는 집단적 이익을 위하여 사용(집단적 효용성)된다면 합헌적이라고 판단할 여지가 크다고 본다.

7. 방송통신발전기금 제도 개선방안

첫째, 징수 주체에 대한 조정이 필요하다. 이를 위해 부담금관리기본법에 따라 관련된 절차를 거쳐 심사를 받는 것도 방법이다. 방송통신 분야의 발전이나 공적 기능을 강화하기 위한 재정조달 목적의 부담금이라면 해외 OTT 사업자, 포털사업자, 일정 규모 이상의 콘텐츠 제작자 등으로 징수 주체를 확대하는 것도 가능하다고 본다. 반대로 공적 기능을 강화하기 위한

부담금의 목적을 고려한다면 지역방송, 공영방송 등은 징수 대상에서 제외하거나 최소한의 범위에서 징수하는 것이 바람직하다.

둘째, 방송과 통신 진흥을 위한 예산 규모의 불균형성을 해소해야 한다. 과학기술정보통신부와 방송통신위원회는 기금의 공동주체이고 법률상도 공동의 사용 책임이 있다. 그럼에도 과학기술정보통신부와 방송통신위원회의 예산 범위에서는 현저한 차이가 나타나고 있다. 방송통신발전기금의 전체 수입금 중 대체로 방송통신위원회의 사업비 지출은 20%에 불과한 반면 60% 이상이 과학기술정보통신부의 사업비로 지출되고 있다. 미디어 규제 조지를 이원화할 때 방송통신위원회의 소관 매체를 지상파/중편/보도채널로 한 것은 여론형성에 미치는 영향력과 방송의 공익성 등의 특징으로 우리 사회에서 중요한 역할을 하거나 해야 할 의무가 있는 매체이기 때문이었다. 이러한 구조적 문제는 기금의 본래 목적인 용도에 맞게 공익적 사업에 적절히 투자되지 못하는 결과로 이어진다. 단순히 양적 비교가 아니라 질적 접근을 한다면 두 기관의 역할과 기능의 중요성을 고려하건대 예산 불균형이 해소되어야 한다.

셋째, 기금이 적절한 용도로 지원되는가의 문제이다. 현재 법률상 기금의 용도는 대단히 추상적, 포괄적, 나열식으로 제시되어 있다. 이는 향후 기금 목적에 부합하도록 가급적 구체적으로 법 개정이 필요한 사항이다.

기금의 지원제도에 있어 가급적 현행 법률에 맞게 집행하는 것도 필요하다. 예를 들면 현재 방송통신발전기금으로 추진하는 지원사업명이 법률상 제시하고 있는 16개 기금의 용도 항목과 매칭이 되어야 한다는 것이다. 그렇게 구분했을 때 법에 명시한 대로 적절하고도 균형적인 지원이 이루어지고 있는지 판단할 필요가 있다. 현재 법률대로라면 방송, 통신, 방송통신 융합 세 분야가 균형적이어야 한다. 그러나 실제 지원 현황을 살펴보면 ‘방송통신 공통’을 명분으로 ‘통신’에 집중 지원하는 경향이 있다.

또한 법률에 근거해 연구개발, 콘텐츠, 기반 조성(인프라), 운영지원 등으로 구분해 보더라도 인프라에 비해 콘텐츠에 대한 지원은 현저히 부족한 것도 문제이다. 이는 방송발전기금 시절부터 지원해야 할 공익적 사업으로 콘텐츠(콘텐츠 펀드) 등이 제시되었다는 점을 상기한다면 매우 아쉬운 대목이다. 해외의 유사 기금을 살펴보더라도 방송 프로그램 제작에 주로 지원되는 것이 타당하다. 따라서 지역방송, 공영방송, 라디오방송의 프로그램 제작이나 노인, 어린이청소년, 다문화 등 소외계층 대상 프로그램, 자연 다큐멘터리/소외되는 스포츠 종목 등 시장에서 실패할 가능성이 있는 콘텐츠 제작에 대한 지원이 보다 확대되어야 할 것이다.

넷째, 방송의 공익성과 다양성 지원에 대한 소의 문제이다. 2018년 예산 지원을 살펴 보면 방송통신분야(16개)에 집중하고 있다. 그 외 방송분야(3개), 통신(1개)으로 나타났다. 표면상 통신이 가장 적고 방송통신 공통 분야에 집중 지원하고 있다. 물론 방송통신 분야에 방송이 포함될 수도 있지만 규모는 상당히 미흡할 것으로 추정된다. 결국 방송통신의 범주로 묶어 대체로 네트워크, 인터넷, 전파, 주파수 등에 지원 사업이 집중되어 있다고 할 수 있다. 이러한 특징은 신규 사업이나 증액사업에서도 나타나는데 UHD방송 외에 모두 인터넷, 블록체인, 주파수 등에 신규로 지원하거나 증액하고 있다. 방송통신위원회는 공익적이고 다양한 방송분야 지원 사업을 추진하려는 의지가 있어도 예산규모가 작아 쉽지 않은 것으로 판단된다. 예산 범위 내에서는 해마다 변경할 수 있는 사업이 매우 최소화되어 있고 예산범위 내에서 다른 공공기관을 지원하는 부담까지 안고 있다. 그러다 보니 이용자나 시청자를 위한 공익적 사업을 추진하기에 현재의 기금제도는 많은 한계가 있다.

다섯째 기금 평가 제도의 문제이다. 기금을 어떻게 조성할 것인가 못지않게 어떻게 지원할 것인가는 대단히 중요하다. 기금 집행에 대한 적절한 평가는 기금의 효율성을 증대하는 효과를 가져온다. 그럼에도 현재 방송통신발전기금심의회는 기능과 역할에는 많은 한계가 있어 보인다. 그동안 형식적으로 관행적으로 운영되어 오고 있는 것은 아닌지 의구심이 든다. 심의회 활동이나 실적이 공개된 바가 없기 때문이다. 따라서 심의회가 제대로 운영될 수 있도록 감시나 견제장치가 필요하다.

okyun@kgu.ac.kr

참고문헌

- 과학기술정보통신부(2018). <2018년도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료> 4권.
 권기원(2017). 방송통신발전기본법 일부개정법률안 검토보고서(신경민 의원 대표발의, 2016. 11. 3. 의안번호 2003240호)
 기획재정부(2017). <2016년도 부담금운용종합보고서>.

- 김광재(2016. 9월). 방송통신발전기금, 정당성과 그 정책적 방향. <방송문화> 서울: 한국방송협회
- 김광재(2018. 1월). 방송통신발전기금, 운용 및 제도 합리화를 위한 제안. <방송문화> 서울: 한국방송협회
- 김명식(2012. 11월). 새로운 기금의 사용용도에 대한 타당성 검증 필요. <방송문화> 서울: 한국방송협회.
- 김영재(2009). 한국 애니메이션 유통 활성화를 위한 방송발전기금 활용 타당성. <애니메이션연구>, 제5권 제2호, 7-31.
- 국회예산정책처(2017). <2018년도 예산안 위원회별 분석(과학기술정보방송통신위원회소관)>.
- 뉴스시스(2023. 5. 23.). 국민연금 수익률 -8.28% '역대 최저'...60개 기금사업 구조조정 권고. [https://newsis.com/view/?id=](https://newsis.com/view/?id=NISX20230523_0002312902&cID=10401&pID=10400)
NISX20230523_0002312902&cID=10401&pID=10400
- 방송통신위원회(2018). <2018년도 예산 및 기금운용계획 개요>
- 유승훈(2012. 11월). 방송발전기금 징수율의 경제학적 검토. <방송문화> 서울: 한국방송협회.
- 이화진(2005. 2월). 과학적인 기금징수와 공적 활용방안 마련돼야. <방송문화> 서울: 한국방송협회
- 전범수(2005. 2월). 방송발전기금 어떻게 운용할 것인가. <방송문화>.
- 조성동(2016. 11월). <방송통신의 발전을 위한 방송통신발전기금 징수제도 개선 방안 제언> 한국언론학회 세미나 '방송통신발전기금 운용의 합리적 정책 방안 제언' 서울: 프레스센터.
- 최우정(2016. 11월). <방송통신발전기금 운용의 법적 문제점과 개선방향> 한국언론학회 세미나 '방송통신발전기금 운용의 합리적 정책 방안 제언' 서울: 프레스센터.
- Debrett, M.(2009). Riding the wave: public service television in the multi-platformera. Media Culture & society, 31(5), 807-827.
- Fowler, M. S. & Brenner, D. L.(1982). A marketplace approach to broadcast regulation, Texas Law Review, 60, 207-244.
- Syvrtsen, T.(2003). Challenges to Public Television in the Era of Convergence and Commercialization. Television & New Media, 4(2), 155-175.
- Zlotlow, D. S.(2004). Broadcast License Auctions and the Demise of Public Interest Regulation. California Law Review, 92(3), 885-926.
- Barnett, S. (2006) 'Can the BBC Invigorate our Political Culture?', pp. 58-69, in J. Lloyd and J. Seaton (eds) What Can Be Done? Making the Media and Politics Better. Oxford: Blackwell Publishing.
- Jacka, E. (2002) 'Digital Spaces, Public Places', Southern Review 35(1): 1-8.
- Meijer, I.C. (2005) 'Impact or Content? Ratings v Quality in Public Broadcasting', European Journal of Communication 20(1): 27-53.
- Ward, D. (ed.) (2004) Public Service Broadcasting. Change and Continuity: A Special Issue of Trends in Communication. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.
- Whittle, S. (2004) 'Public Service Broadcasting in the New Media Age', pp. 3-14 in D.Ward (ed.) Public Service Broadcasting: Change and Continuity: A Special Issue of Trends in Communication, Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

판례

- 헌법재판소 98헌가(1998. 12. 24)
- 헌법재판소 98헌바70(1999. 5. 27.)

국회 논의를 바탕으로 살펴본 방송통신발전기금 운영 현실

김승환
문화방송 차장

목차

- 1 들어가며
- 2 방송통신발전기금 사용에 논란이 된 사업
- 3 방송통신발전기금 사용에 대한 개선 방안
- 4 나가며

요약

방송통신발전기금은 납부사업자 범위, 징수 규정, 예산 사용방식 등에 대해 국회에서 오랜 기간 총체적인 비판을 받아 왔다. 이 중 방송통신발전기금 예산을 적절하게 사용하는 것은 법과 고시상 개정이 사실상 필요 없는 만큼, 조정이 비교적 용이함에도 문제점을 개선하지 못하고 있다. 국회에서 공개된 예산심사보고서와 국회회의록을 살펴보면 주로 아리랑 국제방송·국악방송·언론중재위원회 지원 등에 예산을 사용하는 것에 문제를 제기하였고, 지역방송 지원에 예산을 확대 하는 것을 제안하였다. 방송통신위원회 등 정부는 미디어 환경이 급변하는 시기에 국회 의견을 바탕으로 방발기금 사용처에 대한 개혁을 조속히 추진할 필요가 있다.

1. 들어가며

방송통신발전기금(이하 방발기금) 운영에 대한 현실과 문제점을 파악하기 위해 국회에서 매년 정리하는 보고서를 살펴보면, 2022년 예산안 예비심사보고서에서 다음과 같은 검토 의견을 확인할 수 있었다.

〈방발기금의 합리적 개선방안 마련 필요〉

- 방발기금은 과거와 달리 방송통신, 미디어 시장의 급격한 변화에도 불구하고 기존의 운영체계를 유지하고 있음.
- 기금의 징수 측면에서 시장의 확대에 따라 신유형의 사업자를 포섭하거나 기존 사업(허가, 승인의 사업 유형)이 과거와 같이 유지하기 어려울 경우라면 이를 조정하거나 변화시키는 것이 필요함.
- 기금의 용도 측면에서 지속적으로 지적되어 온 기금 납부자와 용처 및 지원 대상자 간의 불일치 문제를 해소할 필요가 있음.

이 중 ‘기금 납부자와 용처 및 지원 대상자 간의 불일치 문제 해소가 필요한’ 기금의 용도와 관련하여 이번 글에는 상세히 다뤄보려고 한다.

특히 정부 예산을 심사하고 있는 국회에서 매년 지적되어 온 방발기금 용도의 쟁점과 문제들을 중점적으로 정리해보고, 어떤 대안을 제시하였는지도 정리하여 다뤄보겠다.

2. 방송통신발전기금 사용에 논란이 되었던 사업

매년 국회 과학기술정보방송통신위원회(이하 과방위)에서 작성하는 <상임위 소관 예산안 예비심사보고서>를 살펴보면, 방발기금에 대한 다양한 지적 사항을 확인할 수 있다. 최근 5년간 어떠한 검토 의견이 있었는지 정리해보겠다.¹⁾

1) 2020년도 예산안 예비심사보고서는 과학기술정보방송통신위원회 홈페이지에 공개되어 있지 않은 바, 예비심사검토 보고서 내용으로 대신하여 관련 사항을 파악

1) 국회에서 지적된 방발금 사용 문제점

(1) 최근 5년간 연도별 국회 예산안 예비심사보고서 검토 의견

연도	방송통신위원회 소관 방발금 검토 의견
2019년 예산	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송통신 국제협력 강화 : 당초 예산 반영 취지에 맞는 남북교류사업 추진 필요 등 ○ EBS 프로그램 제작지원 : 동남아 언어교육 프로그램 제작지원 여부 검토 필요 ○ 아리랑 국제방송 지원 : 감독교관과 지원기관의 일원화 노력 필요 ○ 개인정보보호 전문가 육성 체계 구축 : 법령 상 근거 없는 국가기술자격제도 도입 예산 문제 ○ 청각장애인용 자막 · 수어방송 시스템 개발 : 청각장애인용 자막 · 수어방송 시스템 개발 중복 문제 ○ 소외계층 방송접근권 보장 : 스마트 수어방송 서비스 론방송 지원 우려 해소 필요 ○ 방송통신심의위원회 지원 : 방송언어 개선 프로그램 제작지원 여부 검토 필요
2020년 예산	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송통신 국제협력 강화 : 해외한국어 교육프로그램 제작지원 사업의 타당성 검토 ○ 아리랑 국제방송 지원 : 소관기관과 지원기관의 일원화 노력 및 방송기자재 구입 예산의 비목 변경 필요 ○ 국악방송 지원 : 자체수입 확대 필요 및 영상채널 프로그램에 대한 기금지원의 타당성 검토 ○ 공동체라디오 방송콘텐츠 경쟁력 강화 : 과거 지원 대상 사업자와의 중복 및 사업의 효과성 검토 필요 ○ 개인정보보호 전문가 육성 체계 구축 : 법률 개정을 전제로 한 예산 편성 ○ 유료방송 이용자 권익보호 기반 조성 : 목적 달성이 어려운 사업으로 삭감 필요 ○ 지역밀착형 방송광고 활성화 기반 구축 : 사업 수행방식의 차별화 필요 등
2021년 예산	<ul style="list-style-type: none"> ○ EBS 프로그램 제작 지원 : 2TV 채널 차별성 제고 및 프로그램별 시청률 산정 노력 필요 ○ 언론중재위원회 지원, 방송통신심의위원회 지원 : 공공기관 인건비 차등개선론 반영 필요 ○ 인터넷 환경의 신뢰도 기반 조성 : 팩트체크 플랫폼의 객관성 확보 노력 필요 등 ○ 방송통신 국제협력 강화 : 과학기술정보통신부와 동일한 사업의 신규 편성 문제 ○ 공동체라디오 방송콘텐츠 경쟁력 강화 : 국가에 대한 재정 의존도 감축 필요
2022년 예산	<ul style="list-style-type: none"> ○ OTT산업 경쟁력 강화 : 일반회계 사업으로의 전환 검토 필요 ○ 건전한 사이버 윤리문화 조성 : 인터넷윤리 순회강연 사업 수행방식의 장기적 재검토 필요 ○ 인터넷 이용자보호 지원 : 인건비 과다 편성 및 운영 규정 마련 필요 등 ○ 아리랑 국제방송지원 : 국제방송교류재단의 법적 근거 마련 필요
2023년 예산	<ul style="list-style-type: none"> ○ 아리랑 국제방송지원 : '운영비' 및 '경상비'는 문제부 소관 일반회계로 이관 필요 ○ KBS 대외방송 프로그램 제작지원 : 원활한 사업 수행을 위한 예산 확보 필요 ○ 미디어다양성 증진 : N스크린 시청기록 조사의 활용도 제고 필요 ○ 언론중재위원회 지원 : 원활한 사업 수행을 위한 예산 확보 필요 ○ 방송통신심의위원회 지원 : 장 · 차관급 상임위원 보수 등 처우 관련 사항의 투명한 공개 필요 ○ 인터넷 환경의 신뢰도 기반 조성 : 팩트체크넷의 신뢰도 확보 필요 ○ 시청자방송참여활성화지원 : 시청자평가프로그램 활성화 방안 수립 필요 등 ○ 시청자미디어재단 지원 : 운전직원의 전용차량 단독 운행이 최소화될 수 있도록 차고지 변경 필요 ○ 혁신형 중소기업 방송광고 활성화 지원 : 사업자 중도포기 최소화 방안 마련 필요 ○ OTT산업 경쟁력 강화 : 일반회계 사업으로 이관 필요 ○ 재난방송 운영지원 : 방송통역 수어통역사 재교육 인원의 활용 계획 수립 필요 ○ 안전한 인터넷 이용환경 개선 : 위치정보사업자 실태 점검비용의 산출 근거 재검토 필요 ○ 인터넷 이용자보호 지원 : 온라인피해365센터의 운영자침 구제화 필요

예산 감축이 필요하거나, 일반회계 또는 다른 기관으로 예산 이관이 필요하다는 의견이 제시된 사업은 별도 굵은 글씨로 강조하였다. 5년간 2회 이상 지적을 받았던 사업은 아리랑 국제방송지원·공동체라디오 방송콘텐츠 지원·방송통신 국제협력 강화·OTT산업 경쟁력 강화가 있었다. 이 중 방송통신 국제협력 강화는 전체 사업에 대한 예산 적절성 문제제기라기보다는 일부 사안에 대한 조정 의견으로 제외를 하면, 여러 차례 적절성에 대한 지적을 받은 사업은 총 3가지 사업이었다고 할 수 있다.

(2) 최근 5년간 방송통신발전기금 관련 부대 의견

검토 의견에는 포함되지 못했지만, 예산 심의 회의에서 일부 의원들의 지적이 있었던 사항이 부대 의견으로 추가되는 경우도 있다. 부대 의견에 추가된 방발기금 관련 내용에는 무엇이 있었는지도 살펴보았다.

연도	방송통신위원회 소관 방발기금 검토 의견
2021년 예산	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송통신위원회는 '아리랑 국제방송 지원'과 '국악방송지원' 예산이 방송통신발전기금이 아닌 문화체육관광부 일반회계로 편성될 수 있도록 기획재정부 및 문화체육관광부와 적극적으로 협의하고 2021년 3월 전까지 국회 상임위원회에 보고한다.
2023년 예산	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송통신위원회는 '아리랑 국제방송 지원'과 '국악방송지원', '언론중재위원회 지원' 사업의 경우, 예산지원 기관과 감독기관의 불일치 문제가 있으므로 방송통신발전기금이 아닌 문화체육관광부 일반회계로 이관될 수 있도록 기획재정부 및 문화체육관광부와 적극적으로 협의한다. ○ 방송통신위원회는 미디어생태계의 다양성 확보와 지역 균형발전 측면을 고려하여, 방송통신발전기금 부담금 납부 대상에서 지역방송사업자를 제외하거나 지역방송사업자에 대한 방송통신발전기금 지원을 강화하는 등의 방안을 검토한다.

부대 의견에서는 '아리랑 국제방송 지원'과 '국악방송지원', '언론중재위원회 지원' 사업의 예산지원기관과 감독기관의 불일치 문제가 두 차례 지적되었다.

(3) 각 사업별 논란과 쟁점

검토 의견과 부대 의견에서 방발기금 예산 감축이나 용처 조정이 여러 차례 지적된 사업들이 각각 어떤 이유와 쟁점이 있었는지 정리해보겠다.

① 아리랑 국제방송 지원

가장 여러 차례 문제가 지적된 사업이다. 2023년 예산안 심사 보고서에는 아리랑 국제방송 지원 사업과 관련하여 다음과 같이 문제점이 정리되었다.

- 소관기관과 예산지원기관의 불일치 구조는 예산 집행과 성과관리에 있어 책임 있는 관리감독을 제한할 수 있으며, 부처간 긴밀한 협력이 부재할 경우 이중심사로 인한 비효율이 발생할 수 있음. 따라서 그간 국회의 지적과 기획재정부의 보조사업 평가 결과 등을 고려하여 예산심사 과정에서 국제방송교류재단의 운영비 및 경상비 예산을 감액하면서, 해당 내역사업을 문화체육관광부 소관 일반회계로 이관할 필요가 있음.

아리랑 국제방송은 문화체육관광부 산하의 기관이다. 그러나 아리랑 국제방송에 필요한 예산은 높은 비중으로 방송통신위원회 소관 방발기금 예산으로 집행이 되고 있다. 결국 소관기관과 예산지원기관이 일치하지 않는 구조로 운영되고 있으며, 이는 책임 있는 관리감독 제한과 이중심사로 인한 비효율이 발생할 수 있음을 국회에서도 지적한 것이다.

이와 같은 지적은 예산결산심사소위원회 회의에서도 여러 차례 언급된 바 있다.

〈2020년 11월 11일 과방위 예산결산심사소위원회〉

- 방송통신위원회 부위원장 김현 : 아리랑 국제방송의 안정적 운영을 감안하면 21년 정부 원안대로 해 주시고요, 22년 이후에는 예산 자원과 감독기관이 일원화될 수 있도록 문체부와 기재부와 지속적으로 협의를 하겠습니다. 그런데 다만 국제방송이 국가 브랜드 이미지 제고 등 공익·공공의 목적으로 운영되기 때문에 프로그램 제작비 등은 방송통신발전기금으로 지원하고 있다는 점 말씀드리겠습니다.
- 소위원장 변재일 : 그런데 이게 몇 년부터 방송통신발전기금에서 지원하고 있지요? 그전에는 일반회계 예산에서 지원하던 사업인데, 국악방송하고 아리랑방송이 원래는 방송통신발전기금의 지원 대상이 아니었거든요.
방송통신위원회 부위원장 김현 : 예.
- 소위원장 변재일 : 그러다 일반회계에서 재원압박을 받으니까 이쪽으로 넘어온 사업인데, 이제는 원상 복구시켜야 되는 것이 아니냐……
- 방송통신위원회 부위원장 김현 : 그래서 이번에 인건비는……
- 소위원장 변재일 : KBS나 지상파방송이 다 어렵고 지역방송 같은 경우에는 너무나 어려운데, 우리 집 식구 케어하기도 힘든데 남의 집 식구 케어하는 데 돈을 쓰느냐. 그러니까 저는 이번에 상임위원회에서 이 예산을 전부 삭감시켜 버리면 이제 이것은 일반회계사업으로 하고 방송통신발전기금은 방송사업자의 지원을 위해서 쓰도록 해야 되는 것이 아니냐. 그런 논쟁을 예결위에서 좀 해 달라 이런 취지입니다.

아리랑 국제방송 사업이 국가 브랜드 이미지 제고 등 공익적 목적에서 중요하다는 것은 부인할 수 없다. 그러나 문화체육관광부 일반회계가 아니라 방송통신위원회 산하 방발기금을 사용하는 것에는 분명한 문제가 있다. 2020년 예산결산심사소위원회에서 언급되었듯이 ‘우리 집 식구 케어하기도 힘든 상황에 남의 집 식구 케어하는 데 큰 돈을 쓰는 것’은 분명한 조정이 필요하다.

② 공동체라디오 방송콘텐츠 지원

2021년 예산안 심사보고서에는 공동체라디오 방송콘텐츠 지원 사업에 대해 다음과 같은 이유로 감축이 필요하다는 검토 의견이 제시되었다.

○ 본 사업에 대해서는 공동체라디오방송의 경우 도입 초기 제도 정착을 위하여 시설자금과 프로그램 제작비용을 방송통신발전기금으로 지원한 바 있고, 대부분의 공동체라디오 방송사업자가 전체 제작물의 절반 이상을 국고보조에 의존하고 있는 가운데, 보조금 의존도가 증가하는 추세임을 고려하여 국고의존도를 낮출 방안을 마련할 필요가 있음.

공동체 라디오 방송콘텐츠 지원사업의 경우, 사업자에 대한 중복지원과 지원규모의 적절성, 법령상 불분명한 근거 등의 이유로 방발기금으로 지원하는 것이 타당하지 못하다는 의견이 제시된 바 있다.

다만 뒤에 별도로 다루겠지만, 공동체라디오 방송콘텐츠 지원 사업은 방발기금에서 차지하는 비중이 매우 적은 사업으로 감축을 해도 예산절감 효과가 크지 않다는 부분이 있다.

③ OTT산업 경쟁력 강화

2023년 예산안 심사보고서에는 OTT산업 경쟁력 강화 사업에 대해 다음과 같은 이유로 일반회계 사업으로 이관이 필요하다는 검토 의견이 제시되었다.

○ 본 사업은 국내 OTT 사업자의 해외진출을 지원하기 위한 사업으로, 방송통신발전기금을 통해 수행하고 있으나 기금의 수혜자부담원칙에 어긋나고, 기금 분담금을 납부하는 다른 방송사업자의 반발을 초래할 우려가 있으며, 타 부처에서도 OTT 사업자에 대한 지원 사업을 일반회계로 수행하고 있으므로 동 사업을 일반회계 사업으로 이관할 필요가 있어 보임.

OTT 사업자는 기능과 영향력 측면에서 기존 방송사업자와 차이가 없는 수준으로 성장하였음에도 방발기금 분담금을 납부할 의무는 없다. 기금의 재원 조성에 기여한 바가 없는 사업자가 기금을 통해 수혜를 받는 것은 기금의 수혜자부담원칙에 어긋난다는 것이 국회에서의 검토 사항이다. 또한, 과학기술정보통신부나 문화체육관광부는 OTT 사업자 지원을 위한 예산을 일반회계에 포함시키고 있다.²⁾

국내 OTT 사업자의 경쟁력 강화는 국내 콘텐츠 산업 육성을 위해서라도 지원이 반드시 필요하다. 그러나 이를 방발기금을 통해 수행하기보다는 일반회계를 통해 집행하는 것이 보다 타당하다고 할 수 있겠다.

④ 국악방송 지원

2020년 예산안 심사검토보고서에는 국악방송 지원 사업에 대해 다음과 같은 이유로 방발기금 지원에 신중해야 한다는 의견이 제시되었다.

- 국악방송은 국가 보조금에 대한 재정 의존도가 지나치게 높으므로 점진적으로 자체 수입 비중을 늘리는 노력을 기할 필요가 있음.
- '영상채널 프로그램 제작' 내역사업 예산은 2019년 신설시 우리 위원회의 심사를 거치지 않았고, '국악방송 지원' 사업의 성과가 미흡하여 콘텐츠에 대한 체계적인 성과관리가 우선적으로 요구되며, 다른 방송채널사용사업자와의 형평성 등을 고려할 때 이를 방송통신발전기금으로 지원하는 것은 신중히 접근할 필요가 있음.

방발기금을 통한 국악방송 지원 사업은 여러 차례 국회에서 논란이 된 바 있다. 2018년 문화체육관광부는 국악방송 예산을 23억 6500만 원 책정하였는데, 이 중 절반 이상인 13억 원을 방발기금으로 충당하는 것으로 결정된 바 있다. 그런데 의사결정 과정에서 기금을 운용하는 방송통신위원회는 물론이고, 국회 과학기술정보방송통신위원회도 소위 '폐상'이 되었다.

2) 과학기술정보통신부는 '인터넷동영상서비스 글로벌경쟁력강화 기술개발' 사업, 문화체육관광부는 '방송영상콘텐츠 산업 육성' 사업으로 OTT 관련 지원 사업을 편성

애초 방발기금 예산에 포함되지 않았던 국악방송 지원 사업은 예산결산위원회 소소위에서 갑작스럽게 조정되면서 방발기금 예산에 포함이 된 것이다. 이후에도 여러 차례 국회에서 국악방송 지원 사업에 대한 방발기금 지원의 적절성에 대해 지적되었지만, 이렇다 할 개선 없이 현재까지 논란이 지속되고 있다.

〈2022년 11월 9일 과방위 예산결산심사소위원회〉

- 방송통신위원회 부위원장 안형환 : 국악방송 지원은 사실 그동안 논란이 되어 왔었습니다. 소관부처인 문체부 예산으로 지원할 필요가 있다는 지적도 있어 왔습니다. 그래서 이 문제는 저희들이 관계부처와 지속적으로 협의를 하고 있습니다. 국회에서 판단해 주시면 감사하겠습니다.
- 윤영찬 위원 : 국악TV 문제는 이제 방발기금으로 지원을 해야 된다는 것 자체에 대해서 오랫동안 굉장히 많은 논란이 있어 왔지요?
- 방송통신위원회 부위원장 안형환 : 예, 그렇습니다.
- 윤영찬 위원 : 그러면 이 문제에 대해서 소관부처인 문체부하고 협의들은 계속해왔습니까?
- 방송통신위원회 부위원장 안형환 : 오랫동안 협의를 해왔는데 문체부의 태도가 워낙 완강하기 때문에 저희들 주장을 관철시키지 못하고 있습니다.
- 윤영찬 위원 : 그 논리가 뭡니까? 저는 그게 좀 의심스럽습니다. 어떤 논리를 제시하나요?
- 방송통신위원회 부위원장 안형환 : 이제 방송이기 때문에 일단 방발기금을 써야 된다고 하는 거고요. 이런 말씀 드리는 것입니다. 마는 기재부가 예산보다는 방발기금을 써야 한다면서 문체부 손을 들어 주고 있는 그런 상황입니다.
- 윤영찬 위원 : 완전히 편의적으로 방발기금에서 국악방송을 지원하도록 만들어 놓고 있는데, 그러면 국방TV는 왜 국방부가 돈을 댈니까, 그것도 방발기금을 써야지?
- 방송통신위원회 부위원장 안형환 : 예, 그런 혼선이 있습니다.
- 윤영찬 위원 : 그러니까 말도 안 되는 상황인데, 어쨌든 그런 논리 때문에 지금까지 온 건데, 계속 우리 상임위에서 지적을 했음에도 불구하고 어쨌든 이게 개선이 안 되고 있는 상황이라, 저는 저희가 예산 삭감을 못 한다면 원안으로 가되 이 부분에 대해서 문체부 일반회계로 이전해야 된다는 부대의견을 반드시 달아서 보내야 된다고 이렇게 생각을 합니다.

국악방송 지원 사업의 방발기금 사용은 여러 논란이 되는 사업 중에서도 가장 근거가 부실하여 방발기금 지원에 적합하지 않은 사업이다. 심지어 대부분의 국회 과학기술정보방송통신위원회 위원들조차도 오랜 기간 반대하는 사업을 예산결산위원회 소소위에서 감감이로 통과시킨 바 있는데, 이는 절차적으로도 적절하지 않다고 볼 수 있다.

방발기금의 여러 지원 사업 중에서 반드시 조정해야 할 필요가 있는 사업이다.

⑤ 언론중재위원회 지원

언론중재위원회는 언론보도로 인한 분쟁을 신속하고 공정하게 해결하여 법적 소송으로 인한 사회·경제적 비용을 절감하고, 방송, IPTV, 포털 등 언론의 사회적 책임을 제고하기 위한 목적으로 설립된 기관인 만큼 방발기금을 지원하는 것이 적절하다는 의견도 있다.

그러나 아리랑 국제방송 지원 사업이나 국악방송 지원 사업과 마찬가지로 예산지원 기관과 감독 기관의 불일치성을 이유로 방발기금 지원이 타당하지 않다는 지적을 국회에서 여러 차례 받은 바 있다.

〈2019년 10월 21일 방통위 국정감사〉

- 이상민 위원 : 그렇습니다. 지금 말씀, 예시 들은 아리랑TV나 언중위, 다음에 국악방송만 합계해도 한 500억 원 정도거든요.
- 방송통신위원장 한상혁 : 그렇습니다.
- 이상민 위원 : 전혀 방통위가 지출 안 해도 되는 방발기금에서 지출을 한단 말이에요. 그런데 지역방송에 대한 예산은 고작 45억 원이에요. 그러면 이걸 일개 지역방송사로 따지면 약 1억 원씩, 매년 그 정도밖에 지원 안 해 주는 겁니다. 1억 원 가지고 무슨 지역방송의 열악한 환경이라든가 등등에 지원책이 될 수 있겠습니까? 지역방송에 합계 45억 원, 각 개별 방송사로 따지면 1억 원씩 하는 것과 아리랑TV나 언중위, 국악방송, 3개에 매년 한 500억씩 지출하는 것, 그것도 이치에 안 맞는 거고 법적 근거도 없는데 이거 어떻게 시정을 하시겠습니까?
- 방송통신위원장 한상혁 : 계속적으로 문제 제기하고 노력하겠습니다. 국회에서도 이 부분에 대해서 적극적인 의견을 내주셨으면 합니다.
- 이상민 위원 : 국회에서도 예산정책처나 또 전문위원실에서나 계속 지적을 해 오고 있거든요. 예결위에서도 하고 있고, 그런데 왜 어떤, 문체부가 완강하게 버티고 기재부가 동의 안 해 줘서 그런 겁니까?
- 방송통신위원장 한상혁 : 예, 그런 것 같습니다.

사업의 공공성과 적정성을 떠나서 소관기관과 예산지원기관이 일치하지 않다는 점에서 아리랑 국제방송, 국악방송 지원과 함께 방발기금으로 언론중재위원회를 지원하는 것은 적절하지 않다고 볼 수 있다.

1) 최근 5년간 논란이 된 사업별 방발기금 사용 예산

국회에서 방발기금 지원으로 주로 지적받은 5개 사업에 최근 5년간 예산 변화를 정리해 보았다. 국회에서 지적받은 감축, 이관 등의 내용이 실제 반영이 되었는지를 살펴보기 위함이다.

(단위 : 백만 원)

사업명	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
아리랑 국제방송지원	37,156(18.9%)	35,447(17.8%)	22,987(11.8%)	23,675(11.5%)	23,423(11.1%)
공동체라디오 방송콘텐츠 지원	—	200(0.1%)	200(0.1%)	200(0.1%)	200(0.1%)
OTT산업 경쟁력 강화	—	—	—	350(0.2%)	600(0.3%)
국악방송 지원	5,717(2.9%)	6,700(3.4%)	6,370(3.3%)	6,470(3.2%)	6,456(3.1%)
언론중재위원회 지원	12,304(6.3%)	12,753(6.4%)	12,756(6.5%)	12,964(6.3%)	13,186(6.2%)
전체 방발기금 예산	196,469	199,013	195,173	205,378	211,396

※ 괄호 안은 전체 방발기금 중 차지하는 비중

공동체라디오방송콘텐츠 지원·OTT산업 경쟁력 강화 사업 관련 예산은 규모가 미미한 수준이라 감축, 이관을 하더라도 효과가 거의 없는 수준이라 할 수 있다.

반면 아리랑 국제방송 지원·국악방송 지원·언론중재위원회 지원 사업은 2023년 예산 기준으로 방발기금 전체 예산에 20.4% 비중을 점유하고 있다. 2021년 예산에서 아리랑 국제방송 인건비가 문체부로 일부 이관되었지만 여전히 방통위 방발기금 예산에서 큰 점유를 하고 있다.

국회에서 수차례 지적받은 사업들임에도 2021년 아리랑 국제방송 지원 사업 예산이 100억 가량 줄어든 것 외에는 큰 변화가 없었다는 점에서 3가지 사업에 대한 감축, 이관 등 개선이 필요해 보인다.

3. 방송통신발전기금 사용에 대한 개선 방안

지금까지 방발기금 사용에서 논란이 되는 사업들을 확인해보았다. 그렇다면 어떤 사업에 어떠한 방식으로 사용하는 것이 적절할지 개선방안을 정리해보겠다.

1) 수혜자부담원칙에 맞는 사용

2022년 과방위 예산안 검토보고서에서는 방발기금 용도 측면의 문제를 다음과 같이 지적하였다.

- 2022회계연도 방송통신발전기금 계획안에 따르면, 방송통신발전기금을 통해 수행하는 사업 중 지상파방송사업자와 종편·보도PP, 유료방송사업자, 홈쇼핑방송사업자 등 기금을 납부하는 사업자가 직·간접적 혜택을 받는 사업은 상대적으로 비중이 낮음 (후략)
- '이처럼 기금의 수혜자부담원칙에 어긋나는 기금 운용이 이루어지고 있다는 점에서 지속적인 개선이 요구됨'

방발기금은 방송통신발전기본법에 의하여 지상파방송사업자와 유료방송사업자, 종편·보도PP, 홈쇼핑방송사업자들이 납부하고 있는데, 실제 수혜를 받고 있는 기관은 징수 사업자와는 무관한 아리랑 국제방송, 국악방송 등이 방발기금 전체 예산에 무려 20% 가 넘는 기금을 받으면서 혜택을 누리고 있는 것이다. 예산안 검토보고서에서는 이를 수혜자부담원칙이라고 정의하여 문제가 있음을 지적했다.

수혜자부담원칙이란 결국 기금을 통해 수혜를 받는 사업자들이 기금도 납부를 해야 한다는 것이다. 반대로 말하면, 기금을 납부하는 사업자를 중심으로 목적에 맞는 사업에 기금을 지원해줘야 한다. 이러한 수혜자부담원칙을 근거로 방발기금 예산을 살펴보면, 대대적인 조정이 필요할 만큼 부적절한 사용처가 매우 많음을 확인할 수 있다.

2) 기금의 목적에 맞는 사용

기금이란 일정한 목적을 위하여 적립하거나 준비하는 자금인 만큼, 방발기금 사용의 목적도 명확해야 할 필요가 있다. 방송통신발전기본법의 목적에 맞도록 기금을 사용해야 하는 것은 당연하다.³⁾

3) 방송통신발전기본법 제1조(목적) 이 법은 방송과 통신이 융합되는 새로운 커뮤니케이션 환경에 대응하여 방송통신의 공공성·공공성을 보장하고, 방송통신의 진흥 및 기술기준·재난관리 등에 관한 사항을 정함으로써 공공복리의 증진과 방송통신 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

〈2020년 10월 8일 방통위 국정감사〉

○ 한준호 위원 : (영상자료를 보며)방송사업자들의 시청 점유율 추이도 크게 변했습니다. 광고 시장도 변했고, 광고 시장 점유율에 있어서는 CJ ENM 같은 경우에 13.8% 정도였는데 아마 더 올라갔겠지요? KBS의 13.6%를 넘어섰습니다. 매체의 영향력이 크게 변했다는 것을 저희가 지표를 통해서 알 수 있습니다. 그래서 오늘 제가 드리고 싶은 말씀은, 지속적으로 말씀드렸던 방송통신발전기금에 대해 확대를 포함한 재편이 필요하다는 말씀을 다시 한 번 좀 드리고 싶은데요. 저희가 2000년 방송법상에서 문화예술진흥사업을 위해서 방송발전기금이라는 이름을 만들었고 또 2010년에는 방송통신발전기본법에 의해서 방송통신의 진흥을 위해서 이 기금을 활용하고 있습니다. 자금 목적과 다르게 활용되는 면도 있지만 방송 시장이 재편됨에 따라서 여기에 대해서 주체적으로 참여를 해야 되는 대상들도 확대가 되어야 되고 또 방송통신기금 자체가 활용되어야 되는 범위도 바뀌어야 될 거라고 생각을 합니다. 방발기금 규모가 2011년 종편이 출범했던 당시에 906억 정도였고요, 지금 현재는 한 360억 정도로 3분의 1로 쪼그라들었습니다. 이 부분에 대해서 답이 딱 하나밖에 없겠지요. 역시 광고 시장이 변했다는 답변밖에 없지 않겠습니까? 그래서 방발기금의 재편 및 확대에 대해서 저희가 토론회도 펼치고는 했는데, 해외 사례를 살펴보니까 미국이나 유럽 같은 경우에 징수 대상이라든지 부과 기준이 우리와는 좀 다릅니다. 우리 것이 너무 오래된 면도 없지 않아있지 않습니까?

미디어 환경 변화에 따라가지 못하는 방발기금 징수, 사용처에 대해서는 오랜 기간 수차례 비판이 있어 왔다. 이 중에서도 방송통신발전기본법 제26조(기금의 용도)는 사용의 범위가 지나치게 포괄적으로 되어 있어 사용범위 정당성에 대한 논란이 자주 발생하는 등 방발기금 비판의 주원인이 되고 있다.⁴⁾

3) 지역·중소방송 지원 확대가 필요

앞서 말한 수혜자부담원칙에도 맞으면서, 기금의 목적에도 맞는 대표적인 사용처는 지역·중소방송 지원 사업이다. 방발기금을 통한 지역·중소방송 지원 확대는 여야 국회의원 할 것 없이 매년 국정감사, 예산심사 회의마다 지적되어 온 사안이다.

4) 2021.9.24. 방송통신발전기금 제도 합리화 방안 정책세미나, 최우정 발제 〈미디어 생태계의 변화와 방송통신발전기금의 부과, 사용, 관리의 문제〉

〈2022년 10월 6일 방통위 국정감사〉

- 홍석준 위원 : 제가 작년 국감에도 했습니다마는 지역방송사 문제입니다. 잘 아시는 것처럼 지역방송사가 물론 지금 방송통신발전기금이라든지 이런 일부 지원 정책이 있습니다마는 굉장히 미흡한 그런 입장입니다. 그렇기 때문에 어떤 실효성 있는 지원 대책과 아울러서 향후 방송광고 규제 완화를 만약에 한다면 지역방송 광고 부분은 좀 더 적극적으로 규제 완화를 지역방송 진흥 차원에서 들여다볼 필요가 있다고 생각합니다.
- 방송통신위원장 한상혁 : 지역방송 지원을 위한 규제 완화 또는 직접적인 지원 문제에 대해서는 저희들도 항상 관심을 가지고 있는 부분이고요. 저희들 지역방송발전위원회도 있고 거기서도 논의가 계속되고 있습니다.

〈2020년 10월 8일 방통위 국정감사〉

- 김영식 위원 : 그러면 우리 방송통신위원장님께서 지역발전을 위해 가지고, 그러니까 지역방송발전기금을 만들어 우리가 지원할 방안은 혹시 갖고 계신지요?
- 방송통신위원장 한상혁 : 여러 가지 방법 중의 하나라고 생각을 하고요. 구체적인 방법에 대해서는 고민을 하겠습니다. 저희들이 지원책을 마련하려고 계속적으로 노력을 해왔지만 예산 과정에서도 삭감되고 하는 여러 번의 우여곡절을 많이 겪었습니다.

〈2019년 10월 4일 방통위 국정감사〉

- 김성수 위원 : 방통위가 지역방송에 지원하고 있는 금액이 작년에 41억이었던 것도 알고 계시고, 한 회사당 1억 정도 돌아가고 있는 거거든요. 그것도 작년에 증액을 하려고 과방위에서는 했는데 결국 또 다 반 토막이 났고요, 그래서 이것을 앞으로 어떻게 할 수 있을까요, 재정지원 문제는?
- 방송통신위원장 한상혁 : 기금 활용하는 방식을 깊이 있게 고민을 해 봐야 될 것 같다고 생각을 합니다. 방송발전기금이 현재 거의 예산과 같은 용도로 사용되고 있다 보니까 지역방송에 지원하거나 하는 부분에 있어서 탄력성이나 유연성이 떨어지는 부분들도 있다고 생각이 돼서 그 부분을 별도의 기금 형태로 운영을 한다던가 하는 방식에 대해서 깊이 있게 고민해 볼 문제라고 생각을 합니다.
- 김성수 위원 : 지역방송발전위원회라고도 있는데 거기서 사실은 유명무실하거든요. 그 역할을 좀 늘릴 수 있는 방안, 개선할 수 있는 방안을 좀 더 강구를 해야 될 것 같아요.제가 왜 지역방송 얘기를 먼저 꺼내느냐 하면 아리랑TV 문제, 언론중재위 그리고 국악방송, 이게 방통위 소관 기관이 아닌데도 방발기금으로 다 지원해 주고 있잖아요. 이것 계속 문제되고 있는데 해결이 안 돼요. 더 문제는 국악TV 13억 올해 예산 집행하도록 되어 있는 것 아니지요?
- 방송통신위원장 한상혁 : 예.

지역·중소방송 지원 확대는 공공복리의 증진과 방송통신 발전에 이바지하는 방발기금 목적에도 적합한 사업이며, 지역방송사는 어려운 경영환경 속에서도 매년 광고 매출액의 일정 부분을 방발기금으로 납부하고 있기 때문에 수혜자부담원칙에도 맞는 사업이라 할 수 있다.

그러나 앞서 여러 국회의원들이 지적한대로 현재 기금 지원액은 매우 적은 수준에 있다.

(단위 : 백만 원)

사업명	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
지역·중소방송콘텐츠 경쟁력 강화	4,100(2.1%)	4,030(2.0%)	4,030(2.1%)	4,530(2.2%)	4,530(2.1%)

※ 괄호 안은 전체 방발기금 중 차지하는 비중

지역방송사가 거의 40여 사에 육박하는 만큼, 매년 40억 정도 편성되고 있는 해당 사업은 지역방송 1개사 평균 1억 원 정도가 지원되는 것이라고 하겠다. 수혜자부담원칙이나 기금 목적에 어긋나서 매년 논란이 되고 있는 아리랑 국제방송(234억), 국악방송(65억), 언론중재위원회(132억) 지원 사업과 비교하면 예산 규모가 더욱 초라한 실정이다.

심지어 지역방송 지원의 경우 지역방송발전지원특별법에 의하여 방발기금을 활용할 수 있음이 명확하게 규정되어 있어, 법적 근거에 의해 지원할 수 있는 가장 타당한 사업이기도 하다.⁵ 원칙에 어긋나는 사용처에 예산을 축소하고, 지역·중소방송 지원 사업에 예산을 대폭 확대하는 것이 방발기금 사용에 대한 원칙을 준수하는 첫걸음이 될 수 있겠다.

4. 나가며

방발기금에 대한 논란은 사용처나 예산의 적절한 운영 외에도 징수 대상자의 개편, 징수율에 대한 조정 등 여러 이슈가 존재하고 있다. 또한 지역방송발전기금, 미디어발전기금으로 기금사업을 재편, 정보통신진흥기금과 방발기금의 통합 등 거시적으로 봐야 할 사안들도 여러 의원과 학계, 언론에 의해서 제기된 바 있으며 실제 법안으로 발의된 사안들도 있다.

5) 지역방송발전지원 특별법 제7조(지역방송발전지원계획의 수립) 4항 지역방송발전지원계획의 수행을 위한 재원은 「방송통신발전기본법」에 따라 조성·운용되는 방송통신발전기금을 활용할 수 있다.

이 중에서 방발기금 사용에 대한 문제에 집중하여 국회 의견을 중심으로 다뤄본 이유는 가장 현실적으로 속도감 있게 해결할 수 있는 사안이기 때문이다. 방발기금 사용처에 대한 조정은 법률이나 고시를 개정해야 하는 사안이 아니며, 앞서 정리해본 바와 같이 여야가 공통으로 합리적 조정에 대한 필요성을 인식하고 있다. 방통위 역시 국회 의견에 대체적으로 동의 의사를 밝히기도 하였다.

미디어 환경이 급변하는 시기에 오랜 기간 한 목소리로 개편을 요구하는 방발기금 사용처에 대한 개혁이 조속히 이뤄지기를 바라는 바이다. 방발기금 사용처 조정을 시작으로 기금에 대한 큰 제도적 변경도 논의에 들어가야 할 것이다.

shkim@mbc.co.kr

참고문헌

방송통신발전기금 제도 합리화 방안 정책세미나(2021.9.24.) 발제자료 〈미디어 생태계의 변화와 방송통신발전기금의 부과, 사용, 관리의 문제〉 최우정

2019년~2023년 예산안 예비심사보고서 (science.na.go.kr)

2018년~2022년 과방위 방통위 국정감사 회의록, 과방위 예산결산심사소위원회 회의록 (lkms.assembly.go.kr)

3. 진단

방송의 자유를 위한 방송심의제도

최우정

—독일 사례를 중심으로—

합리적 재허가 제도 운영을 위한 조건

송종현

방송의 자유를 위한 방송심의제도

- 독일 사례를 중심으로 -

최우정

계명대학교 경찰행정학과 교수

목차

- 1 문제의 제기
- 2 독일 방송심의 일반
 - 1) 독일의 방송심의제도
 - 2) 미디어청 (주미디어청, Landesmedienanstalt)
 - 3) 미디어청의 구체적 규제 사례
 - 4) 방송심의 제재 수단
- 3 독일 방송심의제도의 시사점

요약

이 글은 우리나라의 방송심의 제도가 안고 있는 문제점을 독일의 방송심의 제도와 사례를 통해 그 개선점을 파악하고자 하였다. 이를 위해 독일의 방송국가협약의 내용을 통해 수직적 규제체계 하에서의 방송심의 규정을 살펴보았다. 또한 민영방송사에 대한 방송심의를 담당하고 있는 주미디어청의 구조와 심의사례를 통해 현재 독일에서의 심의의 방향과 문제점을 살펴보면서 향후 우리의 방송심의가 갈 방향을 제시하였다.

1. 문제의 제기

정권이 바뀔 때마다 집권당은 방송사의 지배구조를 집권당에 우호적인 인사로 구성해 자신에게 유리하게 방송프로그램을 제작, 편성 그리고 전송하는 것을 시도하고 있다. 이럴 때마다 문제 되는 것은 특정 프로그램 내용의 정치적 편향성, 언론 보도의 편향성 등이 제기되고 있고 이런 경우 방송심의를 통해 제재하고 있다.

그러나 방송통신심의위원회의 심의는 심의위원회의 인적 구성, 심의 기준, 심의 후 제재의 효율성 등과 관련하여 많은 문제점이 제기되고 있다. 전통적으로 방송의 자유는 그 핵심적 사항으로 국가와 사회단체의 영향으로부터의 독립, 방송의 자유의 주체인 방송사업자의 자율적인 프로그램 제작·편성·전송 그리고 책임이 보장되어야 하며 이를 위한 전제적 인프라로서 방송시장의 내적 및 외적 다원주의가 형성되어야 한다고 이해되어왔다.

그러나 이러한 학계의 논의에도 불구하고 현행 방송심의제도는 방송의 자유를 위한 본질적인 요청에 부합된 제도로 운영되지 못하고 있다. 그 결과 방송심의의 공정성과 객관성이 지속해서 논란이 되고 있으며 이러한 논란은 좁게는 방송사업자에게 부담을 주고, 넓게는 방송 수신자, 특히 공영방송의 재원을 부담하는 국민에게 방송 본연의 임무인 공적 관심사를 담은 다양한 정보를 제대로 제공하지 못할 수 있다는 우려를 안고 있다. 이러한 문제의 해결책을 찾기 위해서 국내의 많은 연구를 바탕으로 심의제도의 개선점을 찾아볼 수도 있겠지만, 외국의 방송심의제도를 비교 검토함으로써 우리의 제도 개선에 시사점을 찾는 것도 한 방법이 될 것이다. 이런 목적으로 이하에서는 독일의 방송심의제도를 살펴보면서 우리의 방송심의 현황에서 참고해야 하는 시사점을 도출해보고자 한다.¹⁾

1) 수직적 규제체계를 취하고 있는 우리의 경우 방송심의와 통신심의가 별도로 이루어지고 있지만 독일의 경우 방송과 방송 유사의 시청각서비스에 대해 동일한 심의가 이루어진다. 이하에서는 편의상 방송심이라고 자칭하기로 한다.

2. 독일 방송심의 일반

1) 독일의 방송심의제도

공영방송과 민영방송이 병존하는 이원적 방송체계를 취하고 있는 독일의 방송심의는 공영방송과 민영방송이 분리되어 이루어지고 있다. 독일은 연방 국가를 취하고 있고 독일 기본법에 연방과 주의 권한을 분배하고 있는데 방송에 대한 정책 권한은 각 주에서 행사하고, 통신에 대한 권한은 연방에서 행사하는 분리모델을 채택하여 왔다. 그러나 방송·통신 융합 시대에 대응하여 방송과 통신의 법제를 종전의 수직적 규제체계에서 수평적 규제체제로 전환했으며 현재 방송국가협약(Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien : Rundfunkstaatsvertrag - RStV)에서 기존의 방송과 방송 유사의 온라인 미디어에 대해 통일적으로 규제하고 있다. 방송심의 역시 방송과 방송 이외의 시청각 서비스에 대해 같이 시행하고 있다. 특히 민영방송과 각종 플랫폼에서 제공하는 시청각 서비스에 대해서는 각 주의 미디어청이 이를 심의하고 있다.

독일에서 방송심의, 특히 방송프로그램 콘텐츠에 대한 방송사 외부기관에 의한 심의는 상당히 자제되어 이루어진다. 과거 방송이 정권의 선전 수단으로 악용된 뼈아픈 전철을 되밟지 않기 위하여 방송의 자유보장을 위해 제도와 절차를 마련해 놓으면서 국가, 기업, 정당, 사회단체로부터의 영향을 최소화하기 위해 최선은 아니더라도 최악을 피하기 위한 입법에 노력하고 있다. 즉 방송의 자유는 단지 기본권으로서 선언한다고 보장하는 것이 아니라, 이를 실현하기 위한 제도와 절차를 통해 이루어진다고 보면서 이를 위한 제도 마련과 입법화에 노력하고 있다. 따라서 외부기관에 의해 방송의 자유가 침해되거나 제한되는 것을 최대한으로 방지하고 있으며 방송사, 특히 공영방송사 내부적으로도 특정 세력, 특히 정부의 영향을 받는 세력의 지배적인 영향력을 배제하고 있다. 실제 독일연방헌법재판소는 독일 제2공영방송인 ZDF의 내부적 심의기관인 텔레비전평의회(Fernsehrat)의 경우, 정부와 정당의 영향력을 배제하기 위해 이들의 비율이 1/3을 넘는 경우 위헌적인 부진정입법부작위라고 결정하였다.²⁾

2) BVerfGE 136, 9

공영방송에 대한 심의 규제는 방송사 내부 위원회에 의해 자율적으로 이루어진다. 구체적으로는 공영방송사 내부기관으로 ARD의 방송평의회(Rundfunkrat)와 ZDF의 텔레비전 평의회(Fernsehrat)가 있다. 이러한 내부적인 기관에 의해 심의가 이루어지는 것은 공영방송(öffentlich-rechtliche Rundfunk)이라는 설립 구조상의 특수성에 기인하는 것이다.³

이에 반해 민영방송의 방송프로그램에 대한 심의는 1차적으로는 민영방송사의 자율적인 심의에 의해 이루어지고 있다. 특히 민영 텔레비전 방송의 경우 자율적 심의연합체 성격을 가지는 민영방송자율심의기구(Die Freiwillige Selbstkontrolle Fernsehen : FSF)가 회원사의 프로그램 콘텐츠에 나타난 규정 위반을 심의한다. 그러나 이러한 자율심의에서 저널리즘 기본원칙과 프로그램 원칙에 대한 위반이 있을 경우, 공법상 영조물 법인(öffentlich-rechtliche Anstalten)으로 설립된 방송사 외부기관인 주미디어청(Landesmedienanstalt)에 의해 이루어지고 있다.⁴ 현재 14개의 주미디어청에서 민영방송사의 프로그램 콘텐츠에 대한 심의를 담당하고 있다.

이처럼 독일에서 방송심의의 진행은 1차적으로 공영방송과 민영방송의 자율심의를 통해 이루어지며, 국가는 형식상 민간에 이어 2차적으로 법적제재에 바탕을 두고 있는 사후심의를 하고 있을 뿐이다. 한편 청소년 보호의 문제와 관련해서는 청소년 보호의 효율성을 위해 청소년미디어보호국가협약(JugendmedienschutzStaatsvertrag: JMStV)에 따라 청소년보호규정의 준수 여부를 감독하고 있다.

이처럼 독일의 경우 국가기관이 주도하여 벌금이나 면허취소 등과 같은 법적제재 수단을 활용하는 프로그램 콘텐츠에 대한 심의는 아주 제한적으로 이루어지고 있다. 독일의 방송국가협약(Rundfunkstaatsvertrag)은 제49조 제1항의 각호에서 민영방송의 방송프로그램 심의규정 위반과 법령위반에 대해 상세히 나열하고 있다. 법령위반은 최고 50만 유로의 벌금을

3) 공영방송의 개념과 그 성격에 대해서는 아직도 논의가 이루어지고 있는 진행 중인 개념이다. 그러나 우리나라의 경우 공영방송이란 개념에 대한 법적 성질에 관한 깊은 연구가 아직 이루어지지 않고 있다. 다만 공영방송 개념의 핵심적인 본질은 국민의 재원으로 운영되는 방송사가 국민의 사적·공적 의사형성을 객관적으로 형성해 정보를 제공하기 위해서 국가, 정당, 기업, 사회단체의 영향으로부터 제도적으로 독립되어 있어야 한다는 것이다.

4) 공영방송사의 경우 외부 기관에 의한 방송심의는 이루어지지 않고 전적으로 내부기관에 의한 심의만 이루어지고 있다. 반면 민영방송의 경우 주미디어청에 의해 심의가 이루어지고 있어 우리의 방송심의에 대한 시사점은 독일 민영방송사에 대한 심의제도를 살펴보는 것이 더 타당하다고 판단하여 공영방송의 내부기관에 의한 심의는 후에 살펴보기로 한다.

처하며, 이에 대한 관할은 심의기관인 주미디어청이 한다. 물론 광고 규정이나 청소년 보호규정을 위반한 경우에도 그러하다. 주 미디어청은 심의규정 위반에 대한 이의제기 및 방송국가협약 제49조 제1항의 법령위반 절차에서 법적 판정 등을 해당 사업자가 자신의 방송프로그램에서 방송하도록 정할 수 있다.⁵

2) 미디어청 (주미디어청, Landesmedienanstalt)

(1) 미디어청의 구조

민영방송에 대한 규제기관인 주미디어청(Landesmedienanstalt)은 현재 독일에 14개가 있다. 이들 각 주미디어청의 상부기관으로 미디어청 연합체가 있는데 통상적으로 미디어청(Medienanstalten)이라고 한다.

주미디어청은 방송심의규정에 따라 개인 방송을 포함한 라디오 및 텔레비전 방송국의 승인 및 프로그램의 콘텐츠에 대한 감독을 한다. 주미디어청이 행하는 심의는 민영방송사의 방송프로그램의 콘텐츠가 저널리즘 기본원칙, 방송의 기본원칙, 광고 규칙 및 미성년자 보호에 관한 조항을 잘 준수하고 있는지에 중점을 둔다.

연합체인 미디어청은 4개의 중앙 위원회, 즉 승인 및 감독위원회(ZAK), 위원회 위원장 회의(GVK), 미디어 부문 집중조사위원회(KEK), 청소년미디어보호위원회(KJM)의 협력으로 이루어진다.⁶

방송심의와 관련하여 핵심적 역할을 수행하는 것은 ZAK이다. ZAK은 기본적으로 전국 민영방송사의 신설에 대한 승인 및 규제, 플랫폼 사업자에 대한 규제 및 디지털 방송 개발을 담당하는데 독일에서 구체적으로 민영방송사 및 개인방송의 콘텐츠에 대해 외부적 심의기관이 ZAK이다. 따라서 ZAK는 개인방송⁷ 및 민영방송사의 프로그램 콘텐츠가 프로그램 원칙이나 광고 및 스폰서십에 관한 규정에 대한 위반 여부를 심사한다.

5) 권형돈, 독일의 방송심의제도와 그 시사점, 언론과 법, 2009.6, 66쪽; 독일 방송법 제49조의 규제는 구체적이고 징벌적인 벌금부과의 성격을 가지고 있다.

6) 각 기관에 대한 기본적인 개요는, <https://www.die-medienanstalten.de/ueber-uns/organisation/kommission-fuer-zulassung-und-aufsicht-zak> 참조, 2023.05.30. 검색

7) 독일의 경우 잠재적 시청자가 500명 이상이 되는 플랫폼을 이용하는 개인방송도 주미디어청에 등록해야 한다.

프로그램 원칙을 위반했다는 것은 규제 대상 사업자들이 지켜야 할 언론의 저널리즘 기본원칙을 위반한 것이다. 이는 프로그램의 콘텐츠에 대한 검토가 철저하지 않은 경우이며, 사실이 아닌 주장의 결과로 현실 과정에서 보고되거나 부정확한 이미지 등이 전송되는 경우이다. 이 경우 ZAK는 독일 방송법에 따라 벌금을 부과할 수 있는 권한을 가지고 있다. ZAK는 14개 각 주미디어청의 이사 또는 사장으로 구성되며, 업무를 수행하는 미디어청의 이사가 ZAK의 의장을 맡는다.

(2) 주미디어청의 심의 기준

주미디어청은 방송 프로그램과 온라인 시청각 서비스를 감독하며, 미디어법의 요구사항을 준수하는지 감독한다. 특히 시청각 서비스의 제공이 청소년 보호, 광고 및 프로그램의 일반 원칙에 관한 법적 조항을 준수하는지 확인한다. 독일에서 공영이 아닌 모든 시청각 온라인 프로그램(텔레비전 및 라디오 프로그램을 포함)은 헌법적으로 보호되는 보호영역의 범주에서 콘텐츠를 구성하고 배포해야 한다.

이를 위해 주미디어청은 정기적으로 프로그램의 콘텐츠에 대해 감독한다. 또한 콘텐츠를 수신하는 청취자, 시청자 및 사용자의 민원에 대해서도 처리한다. 이러한 감독은 방송의 자유와 표현의 자유뿐만 아니라 시청자와 사용자의 정보의 자유에 기초하여 사후적으로만 수행된다. 따라서 원칙적으로 콘텐츠를 제공하는 사업자는 1차적으로 자신이 제공하는 프로그램 콘텐츠에 대한 책임을 져야 한다.

주미디어청은 단순히 일방적으로 심의를 행사하는 것뿐만 아니라 정기적으로 독일에 본사를 둔 방송사 및 온라인 제공업체와 의견을 교환하고 문제가 된 콘텐츠의 해결에 대한 합의에 도달할 수 있으므로 협의를 해서 공식적인 심의 절차를 하지 않기도 한다.

청소년 미디어 및 광고의 보호에 관한 규칙 외에도 개인방송 및 민영방송사는 일반적인 프로그램 원칙을 준수해야 한다. 특히 인간의 존엄성, 도덕적, 이데올로기적, 종교적 신념, 법률규정, 저널리즘 기본원칙의 준수 등과 같은 기준을 정상적으로 준수하고 있는지를 감독한다.

표현이 인간의 존엄성을 침해하는 경우, 그러한 콘텐츠를 전송해서는 안 된다. 예를 들어 폭력의 희생자이거나 심각한 고통을 겪고 있는 사람들의 묘사에도 적용된다. 보도 및 뉴스 방송은 이 규칙에서 면제되지만, 영향을 받는 사람들에게 존중하고 품위 있는 관점에서 보여주는 것이 중요하다. 또한 방송사는 차별 없는 공존을 위해 노력하고 여성과 남성 사이의 평

등과 소수 민족의 진흥에 기여해야 한다. 이러한 기준은 방송은 아니지만, 방송 유사의 기능을 수행하는 텔레미디어에도 적용된다. 또 흔히 개인방송이라고 하는 플랫폼을 이용한 시청각미디어 서비스를 제공하는 개인이라도 500명 이상의 잠재적 시청자를 가지는 경우에는 이 기준이 적용된다.

3) 미디어청의 구체적 규제 사례

(1) 백서에 나타난 심의 통계와 사례

독일 주미디어청의 방송 콘텐츠에 대한 심의는 뉴스나 시사 프로그램의 내용에 대한 심의보다는 방송프로그램 속에 교묘히 숨겨져 법적 규제를 회피하는 광고에 대한 규제에 중점을 두고 있다. 이러한 근본적인 원인은 여러 가지가 있겠지만 언론사 내부적으로 민주적 제작, 편집의 관행이 오랜 기간 동안 형성되어져 왔다는 점, 방송사 내부의 자율적인 1차적 심의, 특히 방송사의 자율적인 연합체를 통한 심의기준의 마련을 통해 방송 콘텐츠에 관한 편향성의 방지와 객관성을 확보하는 것이 정착되어져 왔고, 이를 위반하는 경우 주미디어청에 의한 상당한 제재가 존재하기 때문이다. 매년 미디어청에 의해 발간되는 백서에서 나타나는 심의 규정 위반의 내용은 이러한 점을 잘 보여주고 있다. 2021년의 경우, 총 32건의 위반사례가 있

[그림 1] Die Medienanstalten
2021 Jahrbuch 표지



었는데 이 중 31건은 이의제기 결정, 1건이 주의조치였다. 이 중 절대적 다수인 26건이 광고규제에 대한 위반 여부에 관한 것이었다. 단지 두 건의 심의 사례에서 콘텐츠에 심사기준인 저널리즘 원칙 위반이 결정되었다. 예를 들어 오스트리아 비엔나 테러 공격에 대한 생방송 보도 중에 거리에서 암살자의 비디오 녹화가 반복적으로 표시되었던 경우와 아동 살인 사건에 관한 TV보도에서, 살아남은 피해자의 WhatsApp의 채팅 내용을 보여주는 것이 저널리즘 원칙에 대한 위반이었다는 것이다.⁸⁾

2020년의 경우, 총 18건의 위반사례가 있었는데 이

8) Die Medienanstalten, 2021 Jahrbuch, Herg. ALM GbR, S. 14ff.

중 15건은 이의제기 결정, 3건이 주의조치였다. 이중 방송 콘텐츠에 대한 위반사항은 2건이다. 첫 번째는 보도 프로그램에서 범죄자와 희생자를 동일시한 거짓보도에 대해 이루어졌고, 두 번째는 어린이에 대한 보도에서 어린이 보호를 위해 요구되어지는 보도의 자제가 이루어지지 않은 경우이다. 이 외의 경우는 모두 광고 규정에 대한 위반이었다.⁹

2019년의 경우, 총 23건의 위반사례가 있었는데 이 중 10건은 이의제기 결정, 10건이 주의조치였다. 이 중 22건이 광고 규정 위반이었다.

2018년의 경우, 총 41건이 위반사례가 있었는데 이 중 34건은 이의제기 결정, 7건이 주의조치였다. 이 중 35건이 광고 규정 위반이었다.¹⁰

2017년의 경우, 총 28건의 위반사례가 있었는데 이 중 16건은 이의제기 결정, 12건이 주의조치였다. 이 중 22건이 광고 규정 위반이었다.¹¹

[표 1] 2022~2023년 미디어청의 방송심의 사례¹²

사건번호	연도	프로그램	사업자	절차	결정일	결정
22-48	2022	ProSieben	Seven,One Entertainment Group GmbH	Programm – Verstoß gegen journalistische Grundsätze (저널리즘 기본원칙 위반)	2022.11.24	Beanstandung (이의제기)
22-27	2022	RTL+ (vormals TV NOW)	RTL interactive GmbH	Programm – Verstoß gegen journalistische Grundsätze (저널리즘 기본원칙 위반)	2022.07.12	Einstellung (제재 없이 종료)
22-16	2022	ProSieben	Seven,One Entertainment Group GmbH	Programm – Verstoß gegen journalistische Grundsätze (저널리즘 기본원칙 위반)	2022.07.14	Einstellung (제재 없이 종료)
22-21	2022	www.traugott-ickeroth.com	Traugott Ickeroth	Programm – Verstoß gegen journalistische Grundsätze (저널리즘 기본원칙 위반)	2022.06	Beanstandung und Untersagung (이의제기 및 금지)
스마트폰	2022	RTL+ (vormals TV NOW)	RTL Interactive GmbH	Programm – Verstoß gegen journalistische Grundsätze (저널리즘 기본원칙 위반)	2022.06.07	Einstellung (제재 없이 종료)

9) Die Medienanstalten, 2020 Jahrbuch, Herg. ALM GbR, S. 15ff.
 10) Die Medienanstalten, 2019 Jahrbuch, Herg. ALM GbR, S. 14ff.
 11) Die Medienanstalten, 2018 Jahrbuch, Herg. ALM GbR, S. 14ff.
 12) <https://www.die-medienanstalten.de/service/datenbanken/zak-verfahren>, 2023.05.24. 검색.

(2) 광고규제

독일 주미디어청이 가장 신경 쓰는 부분은 광고에 대한 심의규제이다. 독일 방송법에 따라 방송 프로그램 콘텐츠와 방송광고는 원칙적으로 분리되어 그 구분이 쉽게 인식할 수 있어야 한다(방송프로그램과 방송광고의 분리원칙). 이러한 원칙을 준수하기 위해 방송에서는 시각적 또는 음향적 수단을 통해 방송광고는 방송프로그램과 분리되어야 한다. 그러나 광고를 통해 수입을 취할 수 있는 방송사업자에게는 법규정을 회피해서 수익의 극대화를 지향하는 것이 통상적이라서 법의 규제망을 회피하기 위한 기술적인 시도가 종종 발생하고 있다. 이에 대한 시청자 보호를 위해 광고에 대한 심의가 보다 집중적으로 이뤄지고 있다.

방송광고라고 시청자가 인식을 하는데 가장 좋은 방법은 광고 문구표시이다. 미디어 청은 소셜 미디어의 경우에도 광고를 적절하게 문자로 표시하도록 하고 있다. 방송광고에 대해서는 시간적인 제약이 있는데, 1시간 이내에 행하는 TV 광고는 방송시간의 20%를 초과할 수 없고, 영화 및 뉴스 프로그램은 30분 이내에 TV 광고로 인해 한 번만 중단될 수 있다. 시리즈 및 다큐멘터리는 이 규정이 적용되지 않으며 프로그램의 내용이 일관성 있게 지속되는 경우에는 종합적으로 검토하여 더 자주 중간광고를 할 수 있다. 다만 어린이 프로그램은 광고에 의해 중단되어서는 안 된다.

광고 및 텔레쇼핑은 인간의 존엄성을 침해하거나 차별해서는 안 되며 소비자의 이익을 오도하거나 소비자에게 해를 끼치지 않아야 한다. 정치, 이데올로기 또는 종교적 성격의 광고는 텔레비전과 텔레미디어에서 금지되어 있다. 다만, 전국적으로 승인된 방송에서 정당은 연방하원과 유럽 의회 선거에는 적절한 전송 시간을 부여해야 한다.

한편 기술의 발달은 종래의 방송광고에 대한 규제의 틀을 벗어날 수도 있다. 특히 예를 들어 HbbTV와 같은 것을 이용한 텔레비전과 인터넷의 융합화를 통해, 이제 시청자가 스마트 TV와 HbbTV를 통해 풀(Pull) 방식이 가능해짐에 전통적인 TV 광고의 푸시(Push) 전략을 대체하고 있다. 주소가 지정된 광고는 인터넷을 통해 별도로 수신되며 분할 화면 오버레이로 주문형 고객에게 제공된다.

광고에 대한 규제는 경품 광고규제, 지속 광고규제, 상품 배치를 통한 광고(일종의 간접광고), 비열한 광고, 분할 광고, 스폰서 광고를 구분하여 규제를 하고 있다.

4) 방송심의 제재 수단

독일에서 방송프로그램의 콘텐츠에 대한 심의를 하는데 심혈을 기울이는 기준은 청소년의 발달침해 및 발달 위험성, 폭력 조장 및 폭력지원, 과도한 공포 조장 및 반사회 윤리적 가치이다. 방송 콘텐츠에 대한 위험도 심의는 폭력, 공포, 반사회윤리성, 성(노출), 언어(욕설) 등 5가지 사항으로 표시된다. 이에 따라 민영방송자율심의기구(FSF)는 개별 방송 콘텐츠에 연령별 표시와 해당 콘텐츠가 위의 5가지 주제를 어느 정도 포함하고 있는지에 대하여 4단계(없음, 적음, 중간, 강함)로 표시한다.

[그림 2] FSF의 연령등급과 프로그램 정보가 포함된 FSF 연령등급



이처럼 독일에서는 사전검열이 헌법적으로 금지되어 있기 때문에, 주미디어청의 방송프로그램 콘텐츠에 대한 심의는 사후적 제재로만 가능하다. 사후적 제재는 통상적으로 6가지의 제재 수단을 가할 수 있으며 보통 방송사가 위법한 행위를 한 경우, 다시금 재발하지 않도록 법적인 지도와 이의제기를 행사한다. 청소년 보호와 관련하여 방송 시간제한, 방송 금지 등이 가능하다.¹³ 구체적인 사후적 제재 수단은 지도(aufsichtliche Hinweise), 이의제기(Beanstandung), 금지(Untersagung), 과태료(Bußgelder), 광고수입에 대한 제재(Abschöpfen

¹³⁾ <https://www.blm.de/aktivitaeten/jugendschutz/beobachtung/sanktionen.cfm>

der Einnahmen) 그리고 방송사업자 허가의 철회 또는 취소(Rücknahme oder Widerruf der Zulassung)가 있다.

3. 독일 방송심의제도의 시사점

법이란 문화의 산물이며 방송법에 근거한 방송심의도 그 나라의 환경에 의해 영향을 받을 수밖에 없다. 그러나 방송이 과거처럼 더 이상 정권의 홍보 수단이 되지 않아야 한다는 것은 방송의 보편적이고 일반적인 원칙이다. 따라서 방송의 자유를 위해 정립된 독일의 방송심의제도는 우리에게 몇 가지 시사점을 제시해준다.

첫째, 방송심의는 방송의 자유를 지향해야 하며 이를 위해서는 심의기구의 조직이 국가, 정당, 정치권, 사회의 이익단체로부터 최대한 자율적으로 운영될 수 있도록 구성되어야 한다. 독일 공영방송의 경우 내부 기구에 의해 심의가 이루어지며, 민영방송의 경우 사업자의 자율규제와 사업자 연합체의 자율규제에 의해 심의가 이루어지고 이에 대한 보충적으로 독립적이고 자율적으로 운영되는 주미디어청에 의해 규제를 받는다는 점은 현행 우리의 방송심의의 구조적인 문제의 해결에 시사점을 준다고 할 수 있다. 방송의 자유는 단지 선언이 아니라 이를 실현하기 위한 구체적이고 실효성이 있는 제도와 절차를 통해 이루어진다. 이를 위해서는 공영방송사의 지배구조를 정치적인 영향을 최대한 배제할 수 있는 법제를 마련해야 하고 내부적 자율심의를 위한 기구(현행 이사회의 다원적 구성의 확대 또는 새로운 내부 심의기구의 설치)를 현실화하는 것이 필요하다. 특히 이를 위해 정부는 언론의 여론형성에 직접적으로 관여해서는 안 된다. 또 간접적으로라도 결정적인 영향력을 미칠 수 있을 정도의 심의 기구의 인적 구성에 참여해서도 안 된다. 이러한 이유로 정부의 영향(국가기관 위원, 정당의 대표 위원 등)을 받는 위원이 독일 제2공영방송인 ZDF의 텔레비전평의회(Fernsehrat)의 1/3을 넘게 차지하는 경우 방송의 자유를 침해하는 위헌이라는 독일연방헌법재판소의 결정은 우리의 입법에도 고려되어야 한다.¹⁴

14) Dörr/Kreile/Cole(Hrsg.), Medienrecht, R&W, 3 Aufl., 2022, S. 274ff.

둘째, 방송심의의 대상이 단지 정치적 견해의 차이가 발생하는 문제라면 가치관의 문제이기에 심의를 통한 제재는 자제되어야 한다. 오히려 사실을 전하는 문제에 오류가 있거나 진실에 부합하지 않는 정도의 보도에 대해서만 심의가 이루어져야 한다. 다만 보도 프로그램에서 진행자나 기자의 가치관이 피력되어 마치 사실인 양 오도하는 보도는 방송사의 내부적인 심의를 통해 제재되어야 하고 종국적으로는 행정기관이 아닌 사법기관의 판단을 통해 시정되어야 한다. 오히려 독일의 경우처럼 우리나라에서도 향후 프로그램에 교묘하게 섞여서 제공되는 방송광고에 대한 심의에 주안점을 두어야 한다는 것이다. 독일의 심의사례 통계에서 나타나듯이 방송이 수익을 추구하는 현재 상황에서 이 문제는 조만간 우리의 현실적 문제로 등장할 것이다. 물론 독일의 방송문화가 우리와는 다른 것에 기인하기도 하지만, 방송이 점차로 상업화되는 경향 속에서 시청자의 보호는 이제 보도에서 광고에 더 중점을 준다는 것은, 우리의 현실에도 의미가 있다. 현행 광고에 관한 법제를 회피하기 위한 편법광고 등이 실제 방송에서 종종 볼 수 있다는 것은 방송광고 기술에 대한 심의 역시 필요하다고 보겠다.¹⁵⁾

결론적으로 방송심의는 국가의 영향력을 벗어나서 공영방송과 방송사업자의 자율성에 근거해 이루어져야 하고, 이러한 자율적인 심의기능이 제대로 작동하지 않을 때 국가로부터 독립되어 운영될 수 있는 심의기구에 의해 보충적으로 하는 것이 헌법상 방송의 자유를 보장하기 위한 전제로서 필요충분조건이다.

chwooj@kmu.ac.kr

15) 과거 지상파방송에서 중간광고를 금지한 규정이 방송사의 편성꿈수를 통해 무의미한 규정으로 전락한 것은 단지 하나의 사례일 뿐 향후 이러한 문제는 더 많이 발생할 것이다.

합리적 재허가 제도 운영을 위한 조건

송종현

선문대학교 미디어커뮤니케이션학부 교수

목차

- 1 들어가는 말
- 2 재허가 제도의 도입과 전개
- 3 재허가 심사기준 및 절차의 문제점과 개선방안
- 4 결론 및 정책 제언

요약

급변하는 방송환경 하에서 지상파방송사업자에 대한 재허가 심사 제도의 문제점을 진단하고 개선방안을 제시하기 위해 재허가 백서, 정책보고서, 학술논문 등에서 논의된 내용을 살펴보았다. 20여 년 전 지상파방송이 방송 자체였던 방송환경에서 마련된 현행 재허가 제도는 심사 기준과 심사 절차 관련하여 지속적인 문제 제기가 있어왔으나 아직까지 기본틀의 변화에 이르지 못하고 있다. 방송시장에서의 경쟁심화, 시장지배력 약화 등의 환경적 요인을 감안할 때 재허가 제도는 과감한 변화가 요구되고 있다. 무엇보다 국회를 중심으로 법률 개정이라는 입법적 과정이 필요한 시점이다.

1. 들어가는 말

작년부터 방송사업자의 재허가·재승인 심사에 대한 사회 일반의 관심이 커지고 있다. 특정 종편 채널에 대한 재승인 심사를 둘러싼 검찰 조사와 더불어 정치적 공방이 이어지고 있기 때문이다. 그러나 2000년 통합 방송법 제정 이후부터 본격화된 재허가 제도의 문제점과 개선방안에 대해서는 오래전부터 꾸준히 논의되어 왔으며 부분적으로 개선된 점도 없지 않아 보인다. 현재의 방송환경은 재허가 제도가 만들어졌던 20여 년 전에 비해 크게 달라졌고, 그에 따라 방송사업자에 대한 대표적인 규제 제도와 할 수 있는 재허가 제도 역시 환경 변화에 따른 패러다임의 변화를 요구하고 있다. 이 글은 방송사업자에 대한 재허가 제도의 도입 배경과 전개 과정을 살펴보고, 그동안 변화된 것과 여전히 변화하지 않거나 오히려 강화되고 있는 문제점이 무엇인가를 지적해보고자 한다. 아울러 변화하고 있는 방송환경에 부응하는 합리적인 재허가 제도가 되기 위해 필요한 정책 방향에 대해서도 몇 가지 방안을 제시해보고자 한다.

2. 재허가 제도의 도입과 전개

1) 재허가 제도의 도입 배경

방송법 제9조제1항은 지상파방송 사업을 하고자 하는 자는 방송통신위원회의 허가를 받아야 하고, 제17조제1항은 허가유효기간 만료 후 재허가를 받도록 하고 있다. 방송법이 방송사업자에 대해 방송사업 여부와 유효기간을 정하는 허가과 재허가를 실시하도록 한 것은, 방송사업이 특허에 해당하는 권리를 부여하는 것이라는 법리적 근거 때문이다. 특히 지상파방송 사업은 공공의 재산인 전파를 사용하고 주요 및 필수설비를 구비해야하기 때문에, 주파수의 희소성과 사회적 침투성(영향력) 등이 허가과 재허가의 주요 근거로 이해되어 왔다. 이에 방송사업 면허에 대한 단순 기술 심사에 국한되어 3년마다 자동으로 연장되는 형식적 절차의 성격을 지녔던 과거와 달리, 2000년에 제정된 방송법은 방송의 공적책임을 담보하도록 한다는 정책적 목적을 가지고 현재와 같은 허가과 재허가의 기본틀을 반영한 것으로 이해될 수 있다.

2) 재허가 제도의 전개 과정

방송법 제정 이후 처음 실시된 2001년 지상파방송사 재허가 심사는 TV사업자는 33개 항목, 라디오 사업자는 18개 항목의 내용·편성·운영 영역에 대한 방송평가를 반영하는 등 기존의 단순심사와는 다르게 지난 3년간의 실적을 평가하는 다양한 심사기준을 적용하였으며, 재허가 심사 과정에서 부관사항(조건)이 부과되기 시작하였다.

42개 사업자 506개 방송국을 대상으로 진행된 2004년 지상파방송 재허가 심사는 최초로 재허가 추천 거부가 내려졌다는 점에서 중요한 의미를 지닌다. 당시의 심사는 자동적으로 유효기간이 연장되는 관행적 심사가 아니라, 실제로 사업이 취소될 수 있다는 메시지를 전달한 심사였기 때문이다. 당시 재허가는 방송위원회의 재허가 추천과 정보통신부의 재허가 승인이라는 이중적 과정을 거쳐 진행되었는데, 재허가 추천 거부는 방송위원회 심사를 통해 결정되었다.

2004년 재허가 심사에서 별도의 청문절차를 거친 방송사는 강원민방과 경인방송이었다. 강원민방의 경우 방송법 위반, 허가조건 위반, 사업계획 불이행 등이 문제가 되었고, 경인방송은 대주주인 동양제철화학이 제출한 경영개선 계획에도 불구하고 참여 주주의 투자의 향서가 미제출된 경우가 많아 대규모 실권이 우려되고, 자본잠식 상태인 재무구조 개선과 사업계획 이행 의지와 노력이 현저히 결여되었다는 판단이 고려되었다. 청문 결과 강원민방은 조건을 부과하여 재허가 추천하는 반면, 경인방송은 시청자의 이익을 현저히 침해할 뿐 아니라 방송산업 전반에도 악영향을 미칠 수 있다는 근거로 재허가 추천 거부를 의결한 바 있다.

2007년의 재허가 심사는 사업자별, 매체별 차별화된 중점 심사사항을 명시하는 특징을 보였으나, 매체의 특성을 적절히 반영하였다고보다는 동일한 심사항목 중 특정 항목을 중점적으로 살펴보는 수준에 그치고 있었다. 2010년의 재허가 심사에서 특징적인 점은 재허가 대상 방송국의 심사 점수에 따라 허가유효기간 차별화를 제시한 것이라 할 수 있다. 재허가 심사 점수가 700점 미만인 경우 유효기간을 3년 부여하고, 750점 미만은 4년, 750점 이상은 5년을 부여하는 기준을 제시한 바 있다. 또한 방송평가 점수 반영 배점이 기존 500점에서 400점으로 변경되었다. 2013년 재허가 심사는 실적(방송평가 400점, 실적평가 275점) 대비 계획(325점)의 배점을 다소 높였는데, 이는 방송평가와의 중복성 문제 제기에 대한 대응이라 할 수 있다.

2017년 재허가 심사의 특징은 재난방송 관련 항목에 대해 별도로 50점을 배점하여 총점을 1,050점으로 하였고, 이전 심사와 달리 대항목 중 유사성이 있는 것을 병합해 총 6개로 구분했다는 점이다. 또한 방송의 공적책임 등 주요 대항목에 대해서는 50%에 미달할 경우 조건부 재허가를 하는 과락제도를 도입한 것도 눈에 띄는 점이다. 심사결과에서는 KBS, MBC, SBS, 대전MBC 등 14개 방송국이 650점 미만으로 조건부 재허가 되었다.

2020년 재허가 심사에서도 <국민이 묻는다>라는 시청자 의견 청취 제도를 처음 실시하는 등 변화를 모색하기도 했으나 실효성이 크지는 않았다. 심사결과 650점 이상 사업자는 4년의 유효기간을 부여하고, 650점 미만인 KBS2와 SBS에 대해서는 3년간의 조건부 재허가를 의결하였다.

이상에서 살펴본 지난 20여 년간의 재허가 심사과정을 통해 몇 가지 의문점을 제기해 볼 수 있다. 첫째, 지상파방송사업자의 공적책임의 근거는 여전히 유효한가이다. 지상파방송의 직접수신비율이 2~3%로 매우 낮은 점을 볼 때 전파의 사용은 더 이상 실질적인 의미를 지니지 못하고 있다. 즉 전파로만 방송 신호를 전송할 수 있었던 상황에서는 공공재인 전파 사용에 대한 반대급부로 공적책임 이행 의무가 정당할 수 있겠으나, 현재의 상황에서도 그러한 명분이 유효한가에 대해서는 강한 의문이 제기될 수 있다. 또한 지상파방송의 공적책임 의무의 또 다른 근거인 사회적 영향력(침투성) 역시 OTT 등 인터넷 기반 동영상 서비스의 확산으로 인해 명분을 잃어가고 있는 걸로 보인다. 결과적으로 지상파방송이 방송 그 자체였던 시기, 즉 독과점적 지위가 인정되는 상황에서는 공적책임의 의무가 정당할 수 있지만, 현재와 같은 경쟁적 시장 환경에서는 확실적인 공적책임 의무를 기준으로 하는 재허가 제도에 대해 의문을 갖지 않을 수 없어 보인다.

둘째, 방송사업자 경영환경 악화에 대한 처방은 무엇인가이다. 방송환경 변화로 인한 경쟁심화가 지상파방송사업자의 경영 환경에 위기 요인이라는 점에 대해서는 재허가 심사 위원회나 규제기관도 방송사업자와 인식을 같이 하고 있는 것으로 보인다. 그러나 이에 대한 처방은 매우 다르다. 방송사업자는 규제 완화를 통한 경영 개선이 필요하다는 입장인 반면, 재허가 심사위원회와 규제기관은 방송사업자의 자구책 마련이라는 입장을 유지하고 있기 때문이다. 하지만 규제 제도의 변화 없이 어떻게 자구책을 마련해야 하는가에 대해서는 구체적인 방법을 제시하지 않고 있다. 공적책임을 철저히 이행하도록 부관사항을 통해 구체적인 방법을 제시하고 있으면서도, 경영환경 개선을 위한 방안은 외면하고 있는 형국이라 할 수 있다.

셋째, 심사항목과 배점의 예측가능성에 대한 의문이 있다. 방송통신위원회는 재허가 심사 기본계획을 수립하는 과정에서 방송환경과 정책적 필요성에 근거해 심사항목과 배점을 유동적으로 운영하고 있다. 그러나 재허가 심사에서 큰 비중을 차지하는 실적항목은 이미 수행된 결과이기 때문에 방송사업자 입장에서는 다음 심사에서 어떤 항목이 어떤 비중으로 평가될 것인지 예측하기 어렵다는 문제점이 있다. 최종적인 심사 결과에서 불과 몇 점 차이로 조 건부 재허가 되거나 재허가 취소까지 될 수 있다는 점을 감안할 때, 이처럼 예측가능성이 낮은 경우 의도치 않은 불이익을 받을 수 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 실제로 2017년 조 건부 재허가 처분을 받은 KBS1(646.31점), SBS(647.20점)의 경우를 보면, 심사항목과 배점에 대한 예측가능성의 중요성을 확인할 수 있다.

3. 재허가 심사기준 및 절차의 문제점과 개선방안

1) 재허가 심사기준의 문제점과 개선방안

(1) 매체별·채널별 심사사항의 차별화 문제

현행 방송법에는 허가나 재허가 심사에서 매체별·채널별 특성을 고려한다는 명시적 근거를 담고 있지 않다. 대신 방송통신위원회가 재허가 심사 기본계획을 수립하는 과정에서 매체별·채널별 특성을 고려한 세부 심사항목과 배점을 정하고 있다. 그동안 학계와 방송사업자가 지속적으로 제기해온 매체별·채널별 특성을 고려한 재허가 심사항목과 배점의 차별화를 법령이 아니라 가변성이 높은 기본계획을 통해 반영하는 것은 예측가능성을 보장하지 못한다는 근본적인 문제점을 보여주고 있다.

재허가 심사에서 매체별·채널별 심사사항 차별화를 위해서는 먼저 사업자 유형을 구분할 필요가 있다. 그 기준은 ①매체 특성에 따른 유형(TV 사업자 vs. 라디오 사업자), ②채널 특성에 따른 유형(TV의 경우, 지상파사업자 vs. 종편PP 사업자 vs. 보도PP 사업자 / 라디오의 경우, 종합편성 사업자 vs. 전문편성 사업자), ③소유방식에 따른 유형(공영방송 사업자 vs. 민영방송 사업자), ④방송권역에 따른 유형(전국 사업자 vs. 지역 사업자)으로 구분할 수 있을 것이다. 이를 도식화하면 다음 [표 1]과 같이 총 14개 유형의 사업자로 구분할 수 있다.

[표 1] 매체별·채널별 심사사항 차별화를 위한 사업자 유형 분류

분류기준						사업자 유형									
매체		TV						R(라디오)							
채널	지상파				중편	보도	종합편성				전문편성				
소유	공영		민영		민영	민영	공영		민영		공영		민영		
권역	전국	지역	전국	지역	전국	전국	전국	지역	전국	지역	전국	지역	전국	지역	
유형	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	⑪	⑫	⑬	⑭	

이러한 사업자 유형 분류는 방송통신위원회 소관 방송사업자만을 대상으로 한 것이며, 분류의 4가지 기준은 그동안 학계와 방송사업자가 제시한 의견을 참고한 결과이다. 개념적으로는 14개 유형으로 구분하였으나 필요에 따라 통합해 적용하는 방식도 가능하다. 가령 라디오 사업자의 경우 공·민영을 구분할 필요성이 없을 수도 있을 것이다. 또한 TV와 라디오를 겸영하는 사업자의 경우, 라디오 심사 시 법인의 공통사항(재무상황 등)은 함께 심사하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

재허가 심사항목에서 대항목은 방송법에서 정하고 있는 사항으로, 모든 사업자 유형에 공통적으로 적용되어야 할 것이다. 따라서 사업자 유형에 따른 차별화는 중항목과 세부 심사사항에서 반영될 수 있다. 매체의 특성을 감안해 중항목과 세부 심사사항에 어떤 가치 또는 개념을 배치할 것인가를 결정함에 있어, ‘모듈형 심사체계’의 도입을 검토해 볼 필요가 있다. 모듈형 심사체계란 문제는행식 심사체계라고도 할 수 있는데, 대항목 심사사항을 구성할 수 있는 다수의 중항목과 세부 심사사항을 도출하고, 매체별·채널별 특성을 고려해 그 중 일부를 심사평가에 적용하는 방식을 의미한다.

모듈형 심사체계의 적용을 위해서는 충분한 규모의 하위 가치와 개념, 측정척도 개발이 필요하다. 구체적으로 전문가 조사를 통해 해당 항목의 리스트를 확보해야 하며, 요인분석(factor analysis) 방법을 활용해 최적화된 리스트를 구성할 수 있어야 한다. 또한 현재 적용되고 있는 심사체계에서는 각 항목의 배점을 할당하는 객관적 기준이 명확하지 않다고 할 수 있는데, AHP(Analytic Hierarchy Process) 분석방법을 활용할 경우 중항목·세부 심사항목·최종 측정척도 간의 상대적 중요성을 확인함으로써, 각 항목 간의 배점을 객관적으로 설정하는 것이 가능하다.

(2) 추상성 높은 심사항목의 계량화 문제

심사항목의 높은 추상성은 오래전부터 문제 제기를 받아왔다. 사실 이러한 문제는 어떤 심사라 하더라도 비계량 항목에 대해 제기될 수 있는 것이기는 하며, 심사위원의 전문성을 통해 어느 정도 신뢰해야 한다는 것이 통상적인 기준이 되어 왔다.

그동안 방송통신위원회도 심사항목의 추상성 문제에 대한 고민이 있어왔고, 아래의 표에서 보는 바와 같이, 세부 심사사항을 가급적 구체화하고 정량화하려고 노력해 온 것은 사실이다. 문제는 실제 평가를 할 때, 실적(40점)에 해당하는 세부 심사사항 5개 항목을 종합적으로 판단해야 한다는 것이며, 이 과정에서 심사위원의 관점이 개입될 수밖에 없다.

[표 2] 2020년 지상파방송 재허가 세부심사사항 예시

대항목	중항목	실적/계획	세부심사사항
공적책임 등 (250점)	공적책임 실적 및 계획 적정성 (90)	실적 (40)	<ul style="list-style-type: none"> - 직전 재허가시 제출한 이행계획 대비 이행실적 - 기타 방송의 공적책임 등 제고 실적 - 자체심의제도 운영 현황 - 편성규약 제정, 공표 현황 및 이행실적 - 이사회 구성, 운영의 공공성, 투명성 (독립적 이사회 구성, 운영 실적) (이사회 운영 투명성 제고 실적)

물론 아직까지도 세부 심사사항이 추상성이 높고 모호한 측면이 있기는 하지만, 결국 세부 심사사항 항목을 최대한 객관적으로 평가할 수 있도록 다수의 항목을 포함시켜야 할 것이다. 아울러 각 세부 심사항목별로도 배점을 부여해야만 모호한 종합적 평가가 아니라 객관적인 평가가 될 수 있을 것으로 보인다. 즉 추상성이 높은 심사항목의 문제는 다수의 객관적 사실로 세부심사사항을 구성하도록 하고, 각각의 세부심사사항에 대한 배점 부여와 평가를 하도록 구조화함으로써 어느 정도 해소될 수 있을 것으로 판단된다.

(3) 방송평가와의 중복 문제

재허가 심사사항과 관련해 가장 빈번하게 지적되고 있는 문제는 방송평가와의 중복성이 높다는 점이다. 방송사업자의 입장에서는 매년 방송평가를 받고 있음에도 불구하고 재허가 기간이 끝날 때마다 유사한 자료를 제출하는 행정력의 낭비가 있다는 문제를 제기하고 있다. 또 방송평가와 중복성이 높음에 따라, 방송평가에서 낮은 점수를 받은 사업자는 재허가

심사에 포함되는 방송평가 점수로 인해 이중적으로 평가점수가 낮을 수밖에 없다는 지적도 있다. 2015년 필자가 방통위 정책과제 실시 과정에서 분석한 바에 의하면, 재허가 심사항목과 방송평가 항목 간에는 최대 35% 수준의 중복이 발생하는 것으로 나타났다. 여기에 심의제제나 법령 위반 등 감점 항목을 추가하면 그 비율은 더 높아질 것으로 추정되었다.

구조적으로 지속될 수밖에 없는 중복성 문제의 해결은 방송평가 결과를 총점에 합산하지 않고, 1단계 자격심사와 같은 방식으로 활용하는 방안을 고려할 수 있다. 2022년부터 과기정통부는 방송평가 결과를 패스/논패스 방식으로 활용하고 재허가 심사 총점에는 합산하지 않고 있다. 방송법에서도 방송평가 결과를 재허가 심사에 반영하라고만 하고 있을 뿐, 어떤 방식으로 반영하는가에 대해서는 구체적인 언급이 없기 때문에 가능한 것이다.

또 다른 해결방안으로는 방송평가 결과를 재허가 점수에 반영할 경우, 재허가 심사에서 실적에 대한 평가를 제외하는 것도 고려해 볼 수 있다. 즉 실적은 방송평가로 대체하고, 재허가는 계획 중심으로 평가하는 방식이다. 하지만 이렇게 되면 방송평가가 현행보다 강화될 가능성도 예상할 수 있다.

(4) 실적과 계획의 구분 문제

재허가 심사항목에서 실적과 계획의 구분이 모호하다는 지적이 있어왔으나, 2013년 재허가 심사 이후부터는 실적과 계획 항목이 구분되었고 배점도 각각 별도로 부여해서 운영하고 있어 큰 문제는 없는 것으로 보인다. 다만 실적에 대한 심사가 방송평가와의 중복 문제에 해당했다면, 계획에 대한 심사는 모호성이 문제가 될 수 있다.

실제 재허가 심사를 해보면, 사업자가 제출한 실적 자료가 계획 자료보다 월등히 분량이 많은 것이 일반적이다. 같은 항목에서 실적보다 계획의 배점이 상대적으로 높음에도 평가 자료는 오히려 더 적어 심사자 입장에서 어떤 기준으로 평가해야 할 지 당혹스러운 경우가 적지 않은 것이다.

대안으로 고려해 볼 수 있는 방안으로는 방송사업자가 성과지표(KPI) 형식으로 계획을 수립하도록 하는 것이 있다. 즉 가급적 정량화된 목표치를 설정하도록 하고, 심사는 지표의 적정성(현실성, 발전지향성)을 평가하는 방식이다. 그러나 최근 전개되고 있는 방송시장의 변화를 감안할 때 방송사업자 입장에서 3~5년 후의 상황을 예측하고 계획을 수립한다는 것이 현실적이지 않을 뿐 아니라, 갈수록 강화되고 있는 부관사항에 대한 이행여부 점검을 고려할 때

공격적인 계획을 수립하기 보다는 보수적인 계획을 수립할 가능성이 크다. 또 사업자별로 계획 수립의 공격성-보수성에 편차가 발생할 수 있고, 이러한 간극을 계획 심사에서 어떤 기준으로 보정할 수 있는가에 대한 문제도 제기될 수 있다.

2) 재허가 심사절차의 문제점과 개선방안

(1) 방송국 단위 심사의 효율성 문제

현행 재허가 심사는 방송국 단위로 이루어지는데, 동일 방송사업자가 수십여 개의 방송국을 소유하는 경우도 있다. 그렇기 때문에 심사 효율성이 매우 낮은 문제가 발생하곤 한다. 개별 방송국 단위의 심사에서 점수 차이가 크게 나타나지 않는 점을 감안할 때 사업자 단위로 재허가 심사를 수행하는 것이 바람직하다는 의견이 제기되고 있다.

효율성 문제뿐만 아니라 재허가 점수 차이로 인해 동일 방송사업자의 방송국별 허가 유효기간이 상이한 경우가 종종 발생하는데, 행정 부담을 줄이기 위해 사업자 스스로 기간 단축을 요청하는 경우도 있다. 심사위원회의 부담 역시 만만치 않다. 전체 방송국의 숫자가 과다하여 방송국별로 충실하게 심사하는 것 자체가 불가능하다는 문제도 제기된다.

이러한 문제점에 대해서는 방송통신위원회 역시 공감하고 개선을 추진 중이다. 지상파방송 사업에 대한 허가과 방송국에 대한 허가는 성격이 상이함에도 불구하고 방송사업의 허가를 방송국 허가과 같은해왔다는 문제의식이다. 따라서 지상파방송사업자에 대한 사업허가와 무선국 개설권한을 포괄하여 허가하고, 방송구역 내 다수의 무선국은 신고 또는 등록제로 운영하도록 할 필요가 있다.

(2) 재허가 유효기간의 문제

작년도에 과기정통부는 소관방송사업자의 재허가·재승인 기간을 법률에서 정한 최소 5년에서 최대 7년으로 적용한다는 개선안을 발표한 바 있다. 2017년 재허가 심사 이후 방송통신위원회 소관 방송사업자에게 재허가 심사에서 부과된 조건에 대한 이행점검이 정례화됨에 따라 지속적으로 증가하고 있는 부관사항으로 인한 사업자와 규제기관의 행정부담이 커지고 있다. 과기정통부의 경우 이행점검은 전파관리소에 업무를 위탁하고 있으나 방송통신위원회는 사무처에서 직접 담당하기 때문에 더욱 부담이 크다 하겠다.

이에 재허가 기간을 법률에서 정한대로 최대 7년까지 하거나, 시행령에서 언급된 5년

을 최소 기간으로 하는데 대해서는 공감대가 형성되고 있는 듯하다. 따라서 방송법 제16조에 지상파방송사업의 허가유효기간을 7년으로 명시하는 법 개정을 하고 시행령에서 2년 이내 범위의 기간 조정을 단서로 하여, 실질적인 재허가 유효기간을 5년 이상 보장하는 방안을 추진하는 것이 필요하다.

(3) 심사위원회 구성 및 운영의 문제

현재 재허가 심사위원회는 심사 직전에 관련 단체의 추천을 받아서 15인 내외의 각계 전문가로 구성해 운영하고 있다. 그러나 일부 심사위원의 경우 방송분야 및 재허가 제도에 대한 이해가 낮은 상태에서 심사에 참여하는 문제가 지적되기도 하였고, 전문 분야가 아닌 부문에 대해서도 심사를 해야 하는 문제, 심사위원회 운영과 결과에 대한 투명성이 높지 않다는 등의 지적이 있어 왔다.

이에 각 분야별로 인재풀을 구축하고 주기적으로 업데이트 하는 등의 관리체계를 구축할 필요가 있어 보인다. 구체적으로 심사부문을 방송/경영회계/기술/시청자권익의 4개 부문으로 하여 각 부문 전문가들이 해당 분야에 대해 소위원회 형식으로 1차 심사를 하고, 2차로 전체회의에서 심사결과 공유 및 평정 기준을 확정하도록 하는 방안도 고려할 수 있다.

아울러 재허가 심사과정에서 의견청취 제도의 실질적 운영도 필요하다. 형식적인 청문이 아니라 충분한 시간을 갖고 사업자의 의견을 청취하고, 이를 공개적인 방식으로 진행하도록 함으로써 재허가 심사가 규제가 아닌 컨설팅의 기능을 수행하는 것으로 자리매김하게끔 할 필요가 있을 것이다.

최근 심사위원의 위촉기준에서 해당분야 종사기간을 확대할 계획이 발표되기도 했는데, 기간의 문제라기보다는 재허가 심사 경험이 실질적으로 중요하므로 처음 심사를 하게 될 경우 상대적으로 이슈가 적은 라디오나 DMB 심사에 참여토록 해 경험을 갖도록 하는 방법도 고려해 볼 만 하다.

(4) 심사서류의 간소화 등 행정부담 완화 문제

재허가 심사를 위해 제출해야 하는 서류와 증빙자료의 범위가 지나치게 포괄적이라는 지적이 있다. 방송사업자의 입장에서는 매년 실시되는 방송평가와 더불어 3년~5년 단위로 돌아오는 재허가 심사를 위한 서류 작성에 상당한 행정력을 투입할 수밖에 없는 상황을 문제

로 인식할 수 있다. 방송평가는 물론이고 일상적으로 각종 통계자료를 주기적으로 주무부서에 제출하고 있다. 따라서 재허가 심사에서 별도로 자료를 요구하기보다는 양식의 간소화나 기존 제출 자료로 갈음하는 등 행정적인 투입 자원을 효율적으로 운영할 수 있도록 개선해 줄 것을 요구하고 있는 것이다.

심사서류의 간소화는 단지 행정적 부담 완화의 효과만 있는 것이 아니다. 심사위원의 입장에서 방대한 양의 자료, 평가에 필수적이지 않은 자료까지 살펴보아야 한다는 부담감이 크기 때문에 자칫 충실하지 못한 심사로 이어질 가능성도 지니고 있는 것이다. 현행 심사서류 작성 기준이 대략적인 지침 수준에서 제공되어 사업자가 주관적 관점에서 서술형으로 기재하고 있는 것도 문제의 원인이 될 수 있다.

3. 결론 및 정책 제언

1) 재허가 제도 개선을 위한 정책 제언

지상파방송에 대한 비대칭 규제로서의 재허가 제도 규제의 합리화가 필요하다. 2001년에 당시 방송규제기관인 방송위원회가 발간한 <방송정책기획위원회 종합보고서>를 보면, “지상파방송의 매체 독과점에 대한 견제 필요”, “방송시장 성장을 위해 지상파방송의 우월적 지위 행사를 제한할 필요 있으며, 타 매체에 비해 더욱 엄격한 규제를 시행”과 같은 내용이 있다. 이러한 인식에 기반하여 이후 매체균형발전 패러다임 하에 비대칭 규제가 적용된 것으로 보인다.

현행 재허가 제도 또한 지상파방송의 독과점적 지위를 전제로 유지되어 온 것이므로, 지상파방송의 독과점이 해체되고, 시장지배력이 감소한 최근의 방송환경을 고려할 때 획기적인 재검토가 필요하다 하겠다. 구체적으로 공영 지상파방송에 대해서는 협약제 도입이 검토되고 있으며, 민영 지상파방송은 보도 부문에 한정해 재허가 심사를 실시하고 비보도 부문은 콘텐츠 산업 육성 차원에서 최소 범위를 심사 대상으로 하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

2) 재허가 심사기준 및 절차 개선을 위한 정책 제언

방송평가 수준으로 심사항목과 배점의 예측가능성을 제고하는 조치가 필요하다. 현

재와 같이 재허가 심사를 앞두고 기본계획을 수립해 정하는 것은 방송사업자의 예측가능성을 낮추어 의도치 않은 불이익을 받을 수 있기 때문이다. 최소한 고시 제정을 통해서 대항목의 배점 정도는 안정화시키도록 하고, 세부심사사항에 대해서도 가변성을 최소화할 필요가 있다.

다음으로는 심사기준에 있어 매체별·채널별 차별화를 위한 법률 개정을 들 수 있다. 사실 이와 관련해 2010년 방송법 일부개정안이 발의된 바 있다. 당시 정부입법 형태로 발의된 개정안에는 제10조제1항에 “대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 심사기준 중 매체별, 채널별 특성을 고려하여 선정한 심사기준에 따라 심사하고”와 같은 내용을 담고 있었다. 또한 동조 제2항을 신설하여 “제1항에 따른 심사기준별 세부심사항목, 심사와 공표에 필요한 절차, 방법, 그밖에 필요한 사항은 방송통신위원회가 정하여 고시한다.”는 내용을 제시한 바 있다. 그러나 이 개정 법률안은 국회에 계류되다가 파기되었다.

재허가 심사제도의 매체별·채널별 차별화는 제5기 방송통신위원회의 정책과제이기도 했기에, 방송법 개정을 통해 근거를 마련함과 동시에 제도 개선 추진을 위한 로드맵을 수립하고 국회의 통제를 받으면서 수행해야 한다. 10년 전에도 시도하다가 무산되었던 경험을 되새겨볼 때 국회가 주도권을 갖고 추진하지 않으면 어려울 것으로 보인다. 의원입법을 통해 방송법 제10조와 제17조 개정을 추진하고, 상임위원회에서는 방송통신위원회와 과기정통부에 추진 로드맵 수립을 요구하고 이를 점검하는 것이 필요하다.

허가 유효기간 확대 역시 법률로 명확하게 명시할 필요가 있다. 방송법 제16조에 지상파방송 사업의 허가유효기간을 7년으로 명시하는 법 개정을 하고, 시행령에서 2년 이내 범위의 기간 조정을 단서로 하여 실질적인 재허가 유효기간을 5년 이상 보장하는 방안의 명시를 추진해야 한다. 이 역시 국회에서 방송통신위원회에 요구하는 제도개선 로드맵에 포함시켜야 할 것이다.

3) 개선방안의 실현을 위한 조건

이상에서 살펴본 다양한 개선방안은 새로운 것이라기보다는 이미 학계와 규제기관 내부에서도 검토되어 온 것이 사실이다. 문제는 규제를 합리화하고자 하는 추진 동력이 미흡하다는 것이다. 가령 관행적으로 부과되어 온 재허가 조건(부관사항)이 덧붙여지기만 할 뿐, 삭제하지 못하는 이유는 정책 운영의 책임 소재에 대한 논란 때문이 아닐까 싶기도 하다.

2000년대 전후 방송개혁위원회 등의 기구를 설치해 방송과 미디어 분야의 미래를 대응하기 위한 사회적 공론장이 있었고, 그 결과물이 2000년 방송법과 이후 방송정책의 기초를 구성해 왔던 점을 상기할 필요가 있다. 방송정책 규제 합리화를 추진하는 동력은 국회가 되는 것이 현실적인 힘이 될 수 있을 것이다. 국회를 중심으로 다양한 사업자의 이해관계를 조율하는 공론장의 역할이 필수적인 것이다. 국회는 이러한 공론장을 조성해 결과를 입법화하는 역할을 수행하고, 정부기관은 전문가 및 방송사업자와 협력하여 재허가 제도를 비롯한 각종 규제체계 개선의 목표와 내용, 일정 등을 포함한 로드맵 수립과 운영의 역할을 수행해야 한다.

이마저도 어렵다면 최소한 과기정통부가 유료방송사업자 대상 재허가·재승인 심사에서 방송평가 활용방안, 허가유효기간 명시적 확대, 조건 부과 기준 간소화 등의 조치를 취하고 있는 수준에서라도 형평성을 맞추는 노력은 필요하지 않을까 싶다.

sch2182@sunmoon.ac.kr

방송문화