<소비자를 위한 정책 좌담회>

KBS 수신료 인상 논란과 소비자 선택권

2021년 2월 9일(화) 오후 2시
산림비전센터 열림홀

주최: 컨슈머워치
후원: 자유기업원

<소비자를 위한 정책 좌담회>

KBS 수신료 인상 논란과 소비자 선택권

2021년 2월 9일(화) 오후 2시
산림비전센터 열림홀

주최: 컨슈머워치
후원: 자유기업원

<소비자를 위한 정책 좌담회>

KBS 수신료 인상 논란과 소비자 선택권

□ 좌담회 개요

o 일　시: 2021년 2월 9일(화) 오후 2시
o 장　소: 산림비전센터 7층 열림홀
o 주　최: 컨슈머워치
o 후　원: 자유기업원
o 사　회: 이병태 컨슈머워치 대표

□ 프로그램

구 분	시 간	내 용
개 회	2:00-2:05	개회 선언 : 이병태 대표(컨슈머워치)
발 제	2:05-2:25	- 발제 Ⅰ : 황근(선문대 교수)
	2:25-2:45	- 발제 Ⅱ : 한정석(경제성장연구소 소장)
	2:45-3:05	- 발제 Ⅲ : 이인철(변호사)
폐 회	3:10	

※ 상기 프로그램은 상황에 따라 변경될 수 있습니다.

목 차

발 제 Ⅰ

황 근 (선문대 미디어커뮤니케이션학과 교수) ····· **5**

발 제 Ⅱ

한정석 (경제성장연구소 소장) ····· 23

발 제 Ⅲ

이인철 (변호사) ····· 35

ㅣ좌담회 자료ㅣ

다시 또 찾아온 수신료 타령

발제 ㅣ

선문대학교 교수
황 근

다시 또 찾아온 수신료 타령

황 근 (선문대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수)

1. 다시 또 찾아온 각설이 타령

거지와 교수는 몇 가지 공통점이 있다는 우스개 소리가 있다. 하나는 했던 소리 다시 또 한다는 것이고 다른 하나는 항상 얻어 먹으면서 고마워할 줄 모른다는 것이다. 그렇다. 작년에 왔던 각설이가 죽지도 않고 돌아와서 부르는 타령은 언제나 똑같다. 또 항상 얻어먹지만 고맙다고 하기는 커녕 왜 이것 밖에 안주냐면서 더 달라고 조른다. 그동안 보아왔던 KBS수신료 인상 요구를 보고 있으면 KBS도 여기에 포함해야 할 듯 싶다. 지난 20년 동안 새로 집권한 정부들은 마치 약속이라도 한 것처럼 KBS를 비롯한 공영방송을 장악하고 수신료 인상을 시도했었다. 수신료라는 각설이가 죽지도 않고 매번 돌아온 것이다. 또 경영압박이 심해지고 수신료를 올려주면 공익성 높은 좋은 프로그램을 제공하겠다는 각설이 타령도 그대로다. 여기에 야당 시절에 결사적으로 반대했던 여당은 언제 그랬냐는 듯이 KBS 타령에 박자를 맞추고, 야당은 입장을 돌변해 과거 야당이 주장했던 방만한 경영이나 정치적 독립 같은 문제를 들어 극렬하게 반대한다. 이것 역시 공수(攻守)만 교체되었을 뿐 똑같은 각설이 타령이 되풀이되고 있는 것이다.

또한 KBS 수신료 인상 명분을 보면 '얻어먹으면서 고마워할 줄 모른다'는 생각이 들지 않을 수 없다. KBS는 지금도 가구당 월2,500원 씩 매년 6천억원이 넘는 수신료를 받고 있다. 적다면 적고 많다면 많은 돈이다. 여기에 공영방송이라는 이름에 걸맞지 않게 적지 않은 광고수입과 유료방송과 콘텐츠시장에서 수익을 올리고 있다. 최근 인터넷이나 모바일 급성장으로 수익이 줄어들고 있다고 하지만 여전히 국내방송시장에서 가장 큰 빅플레이어임에 틀림없다. 그렇지만 KBS가 정치적으로 독립되어 공익성 높은 질 좋은 프로그램을 제공하는 것 같은 공영방송 역할을 제대로 하고 있는가에 대해서는 비판적 시각이 훨씬 많다. 그럼에도 KBS는 수신료를 더 내야 공영방송으로서 제 역할을 할 수 있다고 떼쓰는 형국이다. 하지만 많은 국민들은 오랫동안 잘먹고

잘 살 때도 못했던 공영방송 역할을 돈 더 낸다고 잘할 수 있을지 의문을 제기하고 있다.

더구나 최근 몇 년간 유튜브·넷플릭스 같은 인터넷 비디오 스트리밍 서비스들이 급성장하면서 KBS 시청율과 영향력이 급추락하고 있다. 일부 종편 채널이나 유료방송 채널들보다 낮은 시청율을 보이는 경우도 적지 않고, 심지어 1개 인기 유튜버보다도 못하다는 자조적 평가까지 나오고 있다. 실제로 40대 이하 세대들은 KBS를 거의 시청하지 않고 있는 것이 사실이고, 1인 가구를 중심으로 아예 TV 자체가 없는 'Zero TV 가구'도 급증하고 있다. 뉴스의 영향력도 인터넷 포털과 SNS에 밀려 점점 존재감을 잃어가고 있다. 여기에 현 정권 들어 노골적인 정치적 편파성은 시장에서의 입지를 더 좁히는 원인이 되고 있다. '공영방송 무용론'이 점점 더 커지는 수수준을 넘어 당연한 것처럼 여겨지는 분위기다. 이런 상황에서 KBS 수신료 인상은 '지금 내는 수신료를 고마워하기는 커녕 더 달라고 떼쓰는 것' 같은 형국이다.

이처럼 좋지 않은 분위기에도 불구하고 KBS가 수신료 인상을 과감하게 요구하고 있는 배경은 무엇인가? 물론 근본 원인은 인터넷/모바일 급성장으로 점점 더해가는 경영압박 때문일 것이다. 물론 경영악화가 이 같은 외적 환경들 때문인지 방만한 경영과 비대한 조직같은 내적 원인들 때문인지는 분명 논란이 될 수 있다. 그렇지만 KBS가 누가 뭐라든 자신있게 수신료 인상을 추진할 수 있는 동력은 우리 공영방송 시스템과 수신료 제도가 가진 왜곡된 구조 때문일 것이다. 정치 논리 – 아니 집권여당 - 가 강하게 지배하고 있는 현행 공영방송 시스템과 수신료 제도에서 KBS 수신료 인상은 공영방송 이념을 구현하는 매개체가 아니라 정권에게 충성하는 공영방송을 존립·지원하기 위한 수단이 될 수 밖에 없다. 정치권력에 대한 충성의 대가로 제도적·경제적으로 지원해주는 후견적 관계(clienatlism)가 견고하게 구축된 상태에서 수신료 인상은 국민들의 인식이나 공영방송의 책무 같은 문제는 부수적인 것이 될 수밖에 없다. KBS의 수신료 인상 요구는 지난 3년간 보여준 현 정권에 대한 충성심과 정권 홍보에 기여한 것에 대한 일종의 청구서 같은 것이라 생각된다.

2. 나쁜 수신료 인상

공영방송에 대한 정의는 무수히 많지만 간단히 '**정치적 압력과 상업적 압력으로부터 독립된 방송**'이라고 정의할 수 있다. 비록 형태는 국가가 소유하지만 재원, 운영, 편성 등은 '상업적 시장'과 '정치적 통제'로부터 독립된 방송이라는 의미다. 물론 공영방송은 각 나라의 특수성을 반영하고 있다. 대표적인 공영방송이라 할 수 있는 영국의 BBC는 무엇보다 상업적 압력으로부터 독립성을 강조하고 있다. 이에 따라 100% 수신료로 운영되고 수신료의 가치(Value for Money)에 대응하는 공익적이고 고품질 프로그램 제공을 지향하고 있다. 반면 독일의 공영방송 ZDF/ARD는 나치 같은 전체주의적 방송통제를 예방하기 위해 정치적 독립성이 강조되고 있다. 국가가 관여할 수 없는 독립적인 수신료 제도를 운영하고 있지만 20% 내외의 광고수입도 허용하고 있다. 한편 영향력은 상대적으로 낮지만 미국의 PBS는 1965년 카네기위원회가 결정한 재정적으로 독립된 비상업적 교육방송을 지향하고 있다. 이를 위해 의회에서 결정된 정부지원금과 기부금으로 운영되고 있다. 하지만 정부지원금은 의회 구성 상황에 따라 정치적 영향력을 크게 받는다는 약점을 지니고 있다.

공영방송이 제 역할을 하기 위해서는 정치적/경제적으로 독립된 재원 구조가 절대 중요하다. 국가 예산은 정치권력의 통제 위험성이 있고 상업광고는 프로그램의 질적 저하를 가져올 수 있다. 이런 배경에서 만들어진 재원구조가 바로 공영방송 수신료이다. 실제로 영국의 BBC나 일본의 NHK같은 대표적인 공영방송들은 100% 수신료로 운영되고 있고, 독일, 캐나다, 호주 같은 나라들의 공영방송도 수신료를 주 재원으로 하고 있다. 세계의 주요 방송의 방송문화지수를 재원구조별로 평가한 [표 1]의 결과는 수신료가 방송 공영성을 구현하는데 가장 좋은 재원이라는 것을 잘 보여주고 있다.

[표 1] 재원구조 유형별 방송문화건전성 정도

재원 구조	국가	방송문화건전성지수
수신료	영국	100
	스웨덴	96
수신료 +광고	독일	87
	이탈리아	75
	프랑스	61
정부보조 + 광고	포르투갈	50
기부금 + 정부보조금	미국	35

* 문화 건전성 지수는 공, 민영 구분 없이 한 사회 내 전체 방송 프로그램 시간 중 보도 및 시사, 교양, 어린이 프로그램 편성 시간 비율로, 영국을 100으로 한 상대적 수치임.
** McKinsey & Company(1999). Public Service Broadcasting Around the World. London.

그러므로 공영방송 수신료를 인상한다는 것은 공영성 책무와 공익성 제고 같은 문제와 당연히 연동되어야 한다. 그렇지만 KBS 수신료 인상은 그렇지 못하다는 것이 문제인 것이다. 그 원인은 우리 공영방송 시스템과 수신료 제도가 가지고 있는 정치적 예속성과 관련되어 있다. 먼저 우리 공영방송[1]은 '정치적 지배구조'가 공영방송의 '상업적 이해'과 결탁되어 구조화된 '정치·경제학적' 토대 위에 존립하고 있다는 점이다. 이 구조는 1980년 언론통폐합 이후 신군부세력이 언론통제를 위장한 허위의 공영방송 제도를 도입하면서 시작되어, 정치권 이해관계 때문에 40년 동안 전혀 개선되지 않고 있는 부분이다. 어쩌면 문재인 정부가 입에 달고 사는 '적폐 중에 적폐'가 공영방송이라 할 수도 있다. 특히 1988년 언론기본법이 폐지되고 방송법이 부활되었을 때 기존의 명목상의 공영방송체제를 그대로 유지한 채 주인만 방송종사자들로 이른바 노영방송체제가 시작되었다. 이로써 공영방송은 '정치적 이데올로기 기구'와 '종사자의 경제적 기득권 보호'가 결합된 기형적 구조가 만들어졌다. 이후 몇 번의 정권교체를 거치면서 공영방송 노조는 자기들의 기득권을 유지·보장해주는 정파에 올인하면서 정치적 독립성을 스스로 포기하게 된다. 특히 방송·통신 융합과 신자유주의 경쟁체제로 '공영방송 위기'가 심화되면서 정치권력과의 유착관계는 더욱 심화된다. 공영방송은 정권에 충성하고 그 대가로 제도적 독점 보장과 재정적 지원을 받는 '**정치적 도구화 + 공기업의 병폐**'라는 불순한 계약결혼 관계

1) 우리 방송법에 공영방송이라는 개념은 존재하지 않는다. 실제 우리 방송법 어디에도 '공영방송'이라는 개념조차 없고, 다만 '공직선거 및 선거부정방지법' 82조 2항에 선거 TV토론 주관방송사로서 KBS와 MBC를 공영방송으로 규정하고 있을 뿐이다. 그나마 KBS는 방송법상에 '국가기간방송'이라는 명목상의 규정이라도 있지만 자칭 공영방송이라고 하는 MBC 같은 경우에는 다른 민간 방송사들과 차별화된 책무나 독립된 규제시스템이 전혀 없다. 그렇지만 방송법에서 국가기관, 지방자치단체, 공익 법인이 소유한 방송사들에 대해서는 소유규제, 시장규제 등에서 제외하는 예외조항을 부여해 로 특권만 있지 책무와 견제시스템은 없는 기형적 구조를 가지고 있다.

가 고착된 것이다. 지금도 비판받고 있는 공영방송 조직 비대화와 방만한 경영도 이러한 불순한 관계가 근본 원인이라 할 수 있다.

특히 현 문재인 정권은 조합주의(정권+노동조합)와 후견인제도(clientalism)라는 두 축을 기반으로 역대급 권력밀착형 공영방송체제를 구축하였다. 우선 노동조합(언론노조)을 통해 공영방송의 경영권과 편성권을 장악하게 된다. KBS를 비롯한 공영방송 사장에 노조 출신을 앉히고 임원과 주요 직책을 노조 출신으로 배치하는 반면 비협력 종사자들은 적폐 청산, '진실과 미래위원회' 같은 사회주의적 방법으로 배제 혹은 퇴출시켰다. 이렇게 만들어진 방송체제를 이용해 친정부 프로그램 편성을 확대하고 친정부 인사들을 대거 방송에 진출하게 하는 등의 편파 방송을 마구 자행해왔다. 그렇지만 이처럼 노동조합을 매개로 조합주의 통제방식은 제3자들이 보면 자율규제처럼 보여 저항을 줄일 수 있는 효율적인 간접통제 방식이라 할 수 있다.

이 같은 공영방송의 정권홍보에 대해 정치권력은 후견인으로서 보상 및 대가를 지불해야만 한다. 그것은 제도나 경제지원 같은 다양한 방식으로 이루어질 수 있다. 지상파방송사들의 오랜 숙원이었던 중간광고가 허용하였고, 유튜브 같은 경쟁 매체들도 가짜뉴스 등으로 규제해 적극적인 지상파방송 구하기에 나서고 있다. 이런 맥락에서 KBS수신료 인상이 추진되고 있는 것이다. 법개정이나 국회 의결 절차가 필요없는 지원책부터 시행하다가 상대적으로 절차가 복잡한 수신료인상에 이르게 된 것이다. 아마도 수신료 인상이 성사되면 위헌 소지가 있는 인터넷·유튜브 규제법안이 추진될 가능성이 높다. 더구나 수신료 인상은 구성면에서 집권 여당에서 절대 유리한 KBS이사회, 방송통신위원회 그리고 국회라는 3단계를 거친다는 점에서 KBS 입장에서는 정권에 더욱 충성할 수밖에 없다. 더구나 지난 총선에서 집권 여당이 의석수 180석이라는 무소불위의 권력을 가지고 있는 것은 KBS 입장에서 절호의 기회가 될 수가 있다. KBS가 비판적인 여론에도 불구하고 수신료 인상을 밀어부칠 수 있는 배경이다. 만약 이런 상황에서 KBS 수신료 인상에 성공한다면 공영방송 KBS의 정치적 편향성은 더 심해질 것이고, 향후에도 수신료 인상을 위해 정치권력에 충성해야 한다는 잘못된 전례를 만드는 것이 될 것이다. 결국 공영방송의 정치적 독립을 위한 수신료가 공영방송의 정치예속화를 가속화시키는 매개체가 될 것이다.

3. KBS 수신료의 정치학 : 정쟁

역설적으로 공영방송 KBS의 문제점은 수신료 인상 시도 때문에 표면화되는 경우가 많다. KBS 수신료가 처음으로 제기된 것은 1985년 국회의원선거 당시 편파보도 때문에 시작된 '수신료 거부 운동'이다. 하지만 당시는 KBS/MBC 양대 지상파방송 독과점구조로 막대한 광고 수입으로 호황을 누릴 때였고, 지금처럼 전기료에 병과되지 않아 큰 효과를 보지는 못했다. 그렇지만 수신료 거부 운동은 이후 시청자 운동을 시발점이 되었다[2]. 이후 KBS 수신료가 다시 표면화된 것은 1993년 수신료를 한전 전기요금에 병과한 것 때문이다. 지금도 계속되고 있는 전기요금에 병과되는 수신료 징수방법은 KBS입장에서는 매우 효율적인 방법이지만 시청 여부와 무관하게 획일적인 강제징수라는 비판도 받고 있다. 수신료 문제가 본격적인 국민적 관심사로 부각된 것은 2000년대 들어 경영압박에 봉착한 KBS가 수신료 인상을 추진하면서부터다[3]. 2004년 처음 수신료 인상을 추진한 이래 2007년과 2010년, 2013년 총 4차례 인상 시도가 있었다. 그 인상 내용과 찬·반의견은 [표–2]와 같이 정리될 수 있다.

[표–2] KBS수신료 인상시도의 찬·반 논쟁

	찬성	반대
2004	• 다양한 미디어 등장으로 경쟁 심화 • 정치적, 상업적 독립성 보장 • 재정적자로 인한 경영위기	• KBS 경영위기는 이중재원구조 특혜를 누렸음에도 발생한 내부 문제 • KBS의 조직구조 및 방만한 경영(고임금구조) 등
	여당(열린우리당)	야당(한나라당), 시민단체
2007	• 공영방송으로서의 역할수행 • 디지털 전환을 위한 재원 마련 • 방송통신 융합시대 공공서비스 기반	• 공정성(정권 편향성) • 방만한 경영 구조 • 공영방송 필요성에 대한 회의론 • 난시청 지역 해소 의무 회피

2) '시청료거부운동'은 80년대후반 민주화운동과 연동되면서, 90년대 이후 좌파 성향의 시청자운동으로 성장하게 되었다. 특히 90년대 후반부터 집권한 김대중정부와 노무현정부를 거치면서 크게 세를 확대해 좌파적 시민운동의 핵심적 위치에 자리잡게 된다. 현 문재인 정권은 이들 운동세력들이 사실상 핵심부에 위치하고 있다고 할 수 있다.

3) 2000년 이후 경영압박으로 느끼기 시작한 KBS를 비롯한 지상파방송사들이 정책적으로 요구한 것은 크게 3가지다. 첫째, 광고매출 확대를 위한 종일방송 허가 둘째, 중간광고 및 광고총량제와 같은 광고규제 완화 셋째, 위성방송, 지상파DMB, 케이블PP와 신규 사업 진출이다. 이 정책들은 경쟁사업자들의 반대에도 불구하고 지금은 광고총량제를 제외하고 모두 실현되었다. 물론 광고총량제도 정부는 허용하겠다는 입장을 발표한 바 있다. 그렇지만 그럼에도 불구하고 지상파방송사들은 케이블TV와 위성방송 등에 대한 지상파방송 재전송 사용료(CPS) 같은 상업적 재원확대를 줄기차게 추진하고 있다.

	진보적 언론단체	야당(한나라당), 보수언론 보수시민단체(수신료인상저지국민행동, 뉴라이트 전국연합 등)
2010	• 공공성, 공적 책무 강화 • 디지털 전환 대비 • 공영방송 위상회복을 위한 재원 확보	• 광고시장의 거대자본 이동 • 조·중·동 종편채널 종자돈 의혹
	여당(한나라당), 보수언론	좌파 시민, 언론단체, 야당(민주당), 전교조
2013	• 공공성, 공적 책무 강화 • 공영방송 경영 합리화	• KBS의 정치적 독립성 문제 • 공영방송으로서의 책무 미이행 • 공영방송 존립 근거에 대한 의문
	KBS, 여당(한나라당)	좌파 시민, 언론단체, 야당(민주당)

그렇지만 KBS의 수신료 인상 시도는 한 번도 성공하지 못했다. 도리어 네 차례 수신료 인상 시도는 수신료 문제를 갈수록 복잡하게 만들었다. 정치적 이해득실에 따른 갈등 구조에 종합편성채널을 비롯한 유료방송사업자와 신문사들의 이해까지 맞물리면서 풀기 쉽지 않은 난제가 괴물이 되어버린 것이다. 최근 인터넷/모바일 광고시장이 급증하면서 미디어사업자간 갈등양상은 약간의 변화가 감지된다. 하지만 복잡하게 얽혀있는 수신료인상과 관련된 몇 가지 문제점들을 짚어 볼 필요가 있다.

첫째, 근본적으로 공영방송과 수신료의 존재가치에 대한 의문이다. 공영방송 수신료 제도에 대한 비판에서부터 수신료를 사용하는 공영방송의 필요성에 대한 근본적 문제제기까지 비판의 스펙트럼은 매우 넓다.[4] 이 논쟁은 수신료의 법적 근거[5]에서부터 시작해 자칭 공영방송으로서 KBS의 역할과 책무에 대한 논쟁으로 이어질 수밖에 없다. 지금까지 공영방송 무용론 혹은 수신료 인상 불가론은 KBS가 공영방송으로서 제 역할을 수행하지 못하고 있다는데 초점이 맞추어졌다. 특히 광고 수익원인 2TV의 상업성이나 선정성에 대한 비판이 주를 이루었다. 이 때문에 수신료만 인상해주면 공익성을 높이겠다는

4) 보수적 시민단체나 학계 일부에서는 지금 같은 디지털 미디어시대 별도의 공영방송이 과연 의미가 있는 것인가에 의문을 강하게 제기하고 있다. 특히 광고재원 의존도가 높고 상업방송과 차이도 없는 공영방송 존립 의미 자체를 부정하는 주장이 점점 설득력이 커지고 있다. 이 주장들은 수신료제도 자체를 인정할 수 없고, 차라리 명목상 공영방송이라고 하는 방송사들의 민영화론을 제기하고 있다(김진영, 2008).

5) 우리 방송법에 '공영방송'이라는 규정은 없다. 방송법에 '국가기간방송'으로서 KBS를 규정하고 있기는 하지만 이는 공영방송과는 거리가 먼 책무규정 성격이 강하다. 다만 '공직선거 및 선거부정방지법' 제82조 2항(대통령 등의 선거에서 텔레비전 대담·토론회 개최의무)에서 KBS와 MBC를 공영방송으로 규정하고 있을 뿐이다. 이같은 법규정 미비 때문에 KBS는 물론이고 사실상 상업방송인 주식회사 문화방송도 공영방송이라고 주장할 수 있고, 일부 좌파단체들은 SBS조차도 '공익적 민영'이라는 이름으로 공영방송 범주에 포함시켜야 한다고 요구한 적도 있다.

주장과 공익적 책무에 우선 충실해야 한다는 이른바 '닭과 달걀 논쟁'이 반복되었다. 하지만 최근에는 보는 사람도 크게 줄어들고 상업방송과 별 차이도 없는 공영방송을 국가가 제도로 보장하고 재원을 지원할 필요가 있는가 하는 것으로 변화되었다. 이번 KBS 수신료 인상 논의는 공영방송 무용론과 수신료 폐지론이 그 어느 때보다 크게 부각될 가능성이 높다.

둘째, KBS가 내세우고 있는 수신료 인상 근거에 대한 불신이다. 과거에도 그랬지만 KBS 구조개선 방안이나 경영합리화에 대해 불신은 여전히 높다. 다른 공기업들의 방만한 경영실태가 드러나면서 사실상 공기업인 KBS에 대한 구조개선 목소리도 높다. 특히 견제받지 않는 언론 권력이라는 점에서 부실·방만 경영이 더 심할 것이라는 의심도 커지고 있다. 실제로 2004년부터 4차례에 걸쳐 실시된 감사원 감사 결과는 KBS의 고임금/비효율 경영과 도덕적 해이가 거의 개선되지 않고 지속 혹은 반복되고 있음을 극명하게 보여주고 있다. [표 3]에서 보는 것처럼, 상위직 인력 축소 및 조정은 20년 넘게 전혀 개선되지 않고 있고, 특별성과금, 퇴직격려금 같은 과도한 복리후생제도들은 명칭을 달리해서 끝없이 편법으로 부활되고 있다. 적자가 눈덩이같이 불어나고 있다면서도 절반 가까운 직원들이 연봉 1억 원을 넘고 그들 중 상당수가 무보직자라는 국민들의 따가운 시선은 아예 안중에도 없는 듯하다. 도리어 '그렇게 부러우면 너도 우리 회사 들어와 봐'하는 오만방자한 말까지도 서슴없이 내뱉고 있다. 어쩌면 단순한 방만한 경영이 문제가 아니라 구성원들의 도덕적 해이가 더 큰 문제일 수도 있다. 이처럼 신뢰할 수도 도덕적으로도 문제가 많은 KBS가 수신료 인상을 요구하는 주체라는 것은 인상을 어렵게 만드는 결정적 요인일 수도 있다. 이 때문에 수신료 인상을 통해 공공성을 회복한다는 주장은 공영방송에 대한 정부 통제를 정당화하려는 편법이라고 비판받기도 한다(김진영, 2008). 어쩌면 KBS가 추진하는 '적정 수신료'는 합리적 근거에 의해서가 아니라 '이 정도면 국민들의 조세저항이 크지 않을 수 있고, 정치권에서도 상호 타협이 가능한 수준'이라는 판단에 기초해 만들어진 것일 수도 있다. 그런데 이번에 3,500원이라는 수신료 수준이 역대급으로 파격적이라는 것이다. 이는 국회에서 180석을 차지하고 있는 여당의 숫적 우위를 믿고 '메뚜기도 한 철'이라고 이 기회에 확실하게 올려보자는 심사가 아닌지 모르겠다. 국민들의 비판이나 부담은 전혀 고려하지 않은 KBS의 오만한 태도를 극명하게 드러내보이는 부분이다.

[표 3] KBS에 대한 감사원 감사결과 비교

	2004년	2008년	2013년	2017년
임금 구조	· 인건비성 집행 부적정 · 예산사용의 부적절성 (사내복지기금 과도한 추가출연) · 복리후생 관련 예산 집행 부적정 · 본부장 신임투표에 관한 단체협약 부적정	· 조정수당 신설 등 인건비 집행 부적정 (유휴인력, 방만운영) · 시간외 수당 지급업무 부적정 · 집행기관 및 직원의 퇴직금 지급기준 부적정 · 수입예산 과다편성 및 재원확보 대책 미강구 · 지출구조 개선대책 마련 소홀 · 휴가제도 운용 및 보상비 집행 부적정 · 복지카드제도 시행 등 복리후생비 집행 부적정	· 장기근속 및 퇴직 격려금 지급 부적정 · 과도한 임금 인상 (특별성과급의 기본급 전환, 휴가보상수당 기본급 전환) · 인건비 및 인건비성 경비 집행 부적정 · 복지카드비 예산 편성 및 집행 부적정	· 복리후생 제도 운영 부적정 · 경영성과 인센티브 지급 부적정 · 직원 학자금 지원 부적정 · 자기차량이용 보조금 지급 등 부적정 · 출자회사 복리후생제도 운영 부적정
조직 비대	· 불합리한 조직 팽창 (전체정원은 3.7% 감소 상위직 도리어 증가) · 지역방송사 방만 운영 · 노조 전임자 과다	· 조직·인력 운영 부적정 · 특별승격 및 팀장, 보직 해임 등 인사운영 부적정	· 상위직급 과다 등 조직운영 부적정 (관리직급 및 1급 정원 미조정) (채용인원 축소를 통한 인력감축)	· 상위직급 과다 운영 등 인력운영 부적정
규제 감독 미비	· 이사회 역할 미비 (중요사안 심의가 아닌 보고형식) · 이사진의 전문성 부족 (이사회 구성에서의 경영전문가 필요)	· [감사직무규정] 제·개정 권한의 집행기관 이임 불합리 · 징계처분 및 징계양정 결정 권한 불합리 · 주요 예산사업 등에 대한 이사회 요구사항 미이행	· KBS 상표권 및 저작권 관리 부적정 · 미수채권 소멸시효 관리 부적정	· 아나운서의 외부행사 부당 참여 및 사례금 부당 취득 · 겸직 및 외부강의 등 복무관리 불철저

* 황근(2018), 공영방송과 정책갈등, 온샘, 153쪽에서 인용.

셋째, 현행법상 KBS 수신료 인상 논의는 원천적으로 정치적 갈등 구조에서 벗어날 수 없다. 수신료 결정 과정에 있는 'KBS이사회-방송통신위원회-국회' 3단계 모두 여·야가 추천한 인원 혹은 의원들로 정치적 안배에 의해 구성된 기구들이다. 이 때문에 수신료 인상 논의는 처음부터 끝까지 정치적 논쟁이 반복될 수밖에 없다. 설사 합리적인 수신료 인상안이 상정된다 하더라도 여·야가 정치적으로 합의하지 않는 한 통과되는 것은 사실상 불가능하다. 물론 지금처럼 여당이 180석을 차지하고 있는 상태는 예외적이다. 때문에 예전처럼 여·야가 공수가 바뀌어 정치적 이해득실로 수신료문제를 접근하게 되면 여전히 정쟁과 정치적 타협의 대상이 될 뿐이다. 이번에 KBS가 자신있게 수신료 인상을 시도하는 이유도 KBS이사회와 방송통신위원회 구성에서의 집권 여당의 수적 절대 우위

특히 집권여당이 국회 의석수 2/3 가까이 차지하고 있는 상태에서 이전과 달리 정치적으로 쉽게 돌파될 수 있을 것이라는 기대감일 것이다. 하지만 이처럼 정치적 이해득실과 역학관계에 의해 수신료 문제가 결정된다면 공영방송의 정치적 독립성이나 공영성 같은 문제는 허울 좋은 명분에 지나지 않게 될 것이다.

넷째, KBS가 수신료를 인상하는 주체가 되어서는 절대 사회적 동의를 확보할 수 없다는 것이다. 지난 네 차례 뿐 아니라 이번 수신료 인상안 역시 KBS 독자적으로 결정한 필요에 의해 시도되었다. 어쩌면 여·야 정치권은 물론이고 학계·시민단체들까지 진정성을 가지고 수신료 인상에 동의하는 사람들은 그렇게 많지 않을 것이다(정치적 이해득실에 따라 찬성·반대 입장을 가지고 있는 것과 무관하게). 수많은 수신료 관련 여론조사들이 인상에 동의하지 않는 응답이 훨씬 많음을 보여주고 있다. 이번 역시 한 여론조사에서 80%의 국민들이 반대하는 것으로 나타났다. 설사 인상에 찬성하더라도 구조개혁이나 경영합리화, 보도공정성 같은 조건부 찬성을 전제로 하는 경우가 많다. 그러므로 수신료 인상의 유일한 수혜자라 할 수 있는 KBS가 독단적으로 수신료 인상안을 주도해서는 결코 사회적 합의와 지지를 받을 수 없다. 더구나 매우 추상적이고 그나마 말뿐인 자구노력이나 공적 책무들을 나열하고 수신료인상을 요구하는 것은 방만하고 왜곡된 구조를 그대로 유지하면서 수신료만 인상하겠다는 'KBS 그들만의 잔치'라는 비난에서 벗어날 수 없다. 김진영(2008), 정연우(2010) 등의 주장처럼, "굳이 공영방송이 여러 개이어야 하는가?" 혹은 "다수의 공영적 채널이 필요한 것인가?" 심지어 "공영방송이라는 것이 인터넷 미디어 시대에 과연 필요한 것인가?" 같은 '공영방송 축소론 혹은 폐지론'만 불거지는 역효과를 낳을 가능성이 높다.

4. 공영방송 수신료 접근법

이 같은 수신료 제도의 의미와 우리의 왜곡된 공영방송 구조, 수신료 인상과 관련된 정치적 역학관계 등을 고려해볼 때, KBS 수신료에 대한 몇 가지 소견을 제시해 보고자 한다.

첫째, 공영방송의 존재 의미를 원천적으로 재검토하는 것이다. 공영방송의 존재 이유는 상업적 방송들과 차별화된 공익적 프로그램을 제공하는 것이다. 즉, 사람들이 원

하는(want) 프로그램이 아니라 필요로 하는(need) 프로그램이 공영방송의 책무다. 정치적으로 독립되고 공정한 방송이어야 하고, 상업적 이해득실에서 벗어나 공공의 가치를 높이는 프로그램을 제공해야만 한다. 만약 이러한 차별화가 이루어질 수 없다면 모든 국민들이 별도의 수신료까지 내면서 공영방송을 유지할 필요가 없을 것이다. 내용적으로 상업방송과 차별화될 수 있는 공영방송이 존재한다는 전제 아래 수신료 문제가 논의될 수 있는 것이다. 지금의 KBS처럼 정치적으로도 독립[6]되지 못하고 상업방송과도 구별되지 않는 공영방송체제는 수신료 문제가 아니라 존립 근거부터 논의되어야 할 것이다.

둘째, 앞의 조건이 충족된다는 전제 아래 수신료와 관련된 법·제도를 개선하는 것이다. 현재 우리나라 수신료는 법적 근거가 애매한 'KBS수신료'로서 진정한 공영방송 수신료라고 보기 어렵다. 당연히 애매한 법적 근거 때문에 수신료의 법적 성격, 징수주체, 징수방법, 분배, 수신료사용, 감독 등과 관련된 문제들에 대한 법·제도적 근거도 전무한 상태이다. [표–4]에서처럼, 애매한 특별부담금 형태가 아니라 조세 혹은 이용하고자 하는 사람들만 지불하는 계약형태도 생각해 볼 필요도 있다. 실제로 전체 시청자의 98% 이상이 유료방송을 통해 공영방송을 시청하고 있는 상태에서, 지상파 공영방송 시청 여부를 선택적 추가비용지불방식으로 전환하는 문제도 생각해볼 시점이 되었다. 인터넷 등으로 미디어 노출행태가 변화되는 환경에서 시청자들의 선택의지와 시청의지가 비용을 지불하는 근거가 되어야하기 때문이다.

[표-4] 수신료의 법적 성격에 따른 구분

구분	성격	부가범위	부과대상	적용국가
계약	공영방송 이용편의의 반대급부	공익적 프로그램	공영방송 이용자	•
조세	공공재 제공을 위한 비용 충당	공영방송 운영비영 전반	일반 국민	프랑스(목적세) 독일(주민세)
수신 허가료	행정비용에 대한 반대급부	행정절차에 따른 비용	TV수상기 보유자 또는	영국

6) 여기서 정치적 독립이란 '정권에 의한 방송통제'도 문제지만 '정치적으로 편향된 종사자들의 방송통제'를 포함한다. 어쩌면 지금 KBS의 위기는 전자보다 후자가 더 심각한 문제일 수도 있다. 이 부분에 대해서는 황근(2017). 노사협상의제로서 공영방송 공정성 확보방안에 관한 연구, 정보법학 제21권 제3호 참조할 것.

			공영방송 이용자	
특별부담금	공익사업 제공을 위한 비용 충당	공영방송 운영비용 전반	공영방송 이용자	일본, 한국

* 출처 : 한국방송통신위원회, 2008, 합리적 수신료 산정방안 연구

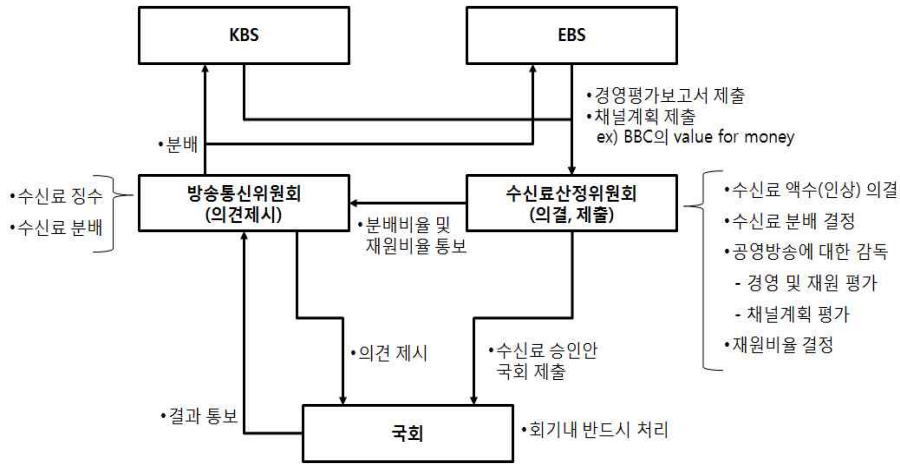
셋째, 공영방송 수신료를 합리적으로 산정하고 징수, 분배 그리고 수신료 사용을 상시 감시할 수 있는 전문기구 설립이 필요하다. 독일의 KEF(수신료위원회) 같은 기구를 설치해, 지금처럼 KBS가 독단적으로 수신료를 징수해 사용하는 방식에서 벗어나 수신료 지불 주체인 국민들이 감시하고 통제하게 만드는 것이다. '수신료의 가치(value for money)'를 내걸고 수신료로 운영되는 BBC처럼 공영방송에 대한 시청자 주권을 실현하는 것이다. 그런 의미에서 [그림 1]과 같은 '수신료위원회' 설치안[7]을 제안한다.

[그림 1]의 '수신료위원회'는 다음과 같은 역할을 하게 된다. 첫째, 공영방송인 KBS와 EBS로부터 전년도 경영평가 결과와 차기년도 방송/편성계획을 제출받아 검토하여 차기년도 수신료 금액을 결정하여 국회에 제출한다. 이는 수신료 이해당사자인 KBS가 수신료인상을 제기하고 액수를 결정하는데서 오는 폐해를 예방하고 수신료징수의 정당성을 확보해 줄 수 있을 것이다. 둘째, KBS 뿐 아니라 EBS 등 여러 공영(적) 방송사들의 종합적으로 고려한 공영방송의 기준과 목표를 설정한다. 특히 상업적 재원 비중을 줄여나가고 공영방송에 걸맞는 수신료 비율을 점진적으로 높여나갈 필요성이 있다. 셋째, 각 공영방송에 대한 수신료 분배비율을 결정해 방송통신위원회에 통보한다. 이를 통해 방송통신위원회는 KBS/EBS 등 각각의 공영방송사들에 분배하는 역할을 하게 된다. 넷째, 공영방송사들의 수신료 사용과 프로그램/경영 등의 결과를 감독한다.

7) 수신료위원회는 위원회의 결정이 국회의결에 상당한 구속력을 가질 수 있도록 구성과 운영방안에 대한 구체적 법제도적 장치들이 마련되어야 만 할 것이다. 우선 수신료위원회의 구성에 있어 실질적인 전문성과 사회적 대표성을 담보할 수 있는 추천제도의 법제화가 필요하다. 즉, 명목상의 전문성과 대표성이 아니라 실질적으로 그런 인사들이 추천될 수 있도록 규정하는 것이다. 한가지 방안으로 위원회 정수는 두 가지 요건을 갖추기 위해서는 다소 많은 11명으로 구성하되, 독일의 KEF처럼 전문성을 담보하기 위해 경영회계 전문가 5명 그리고 대표성을 담보하기 위한 위원 6명은 국회 추천 3명, 방송통신위원회 추천 3명으로 구성한다. 단, 전문가 추천은 정치적 영향력을 배제하기 위해 법적으로 추천단체나 기구를 구체적으로 명시하는 것이 바람직할 것이다. 즉, 대표성을 가진 경영/회계 관련 학회, 방송/언론관련 학회를 법에 명시해 추천받도록 하고, 방송협회나 공인회계사협회 등을 지정하는 방법이 있을 것이다. 그리고 국회나 방송통신위원회에서 추천하는 위원들이 대표성을 담보하기 위해서는 추천사유에서 구체적으로 어떤 분야를 대표하는가에 대한 부분을 명기하도록 하고, 영역의 다양성을 고려해 발하도록 해야 할 것이다(황근, 2014, 공영방송수신료 제도 개선방안: 절차적 정당성 확보방안을 중심으로, 경제규제와 법, 제7권 2호 참조).

공영방송사들은 수신료위원회에 전년도 경영평가와 편성성과 보고서를 제출하고, 차기년도 경영/편성계획을 제출한다. 이를 바탕으로 차기년도 수신료산정 및 분배비율을 정하게 된다.

[그림-1] (가칭) 수신료위원회 구성 및 운영도



넷째, KBS 수신료의 정당성을 담보하기 위해서는 제도적 보완도 중요하지만 무엇보다 KBS 내부 개혁과 구성원들의 인식 전환이 우선되어야 한다. KBS수신료와 관련 있는 전문가나 관계자들은 수신료 제도가 난맥상을 보이는 이유로 '정치적 독립성 같은 정치구조적 문제' '법·제도적 절차의 문제'와 함께 'KBS의 방만한 경영'과 '공적 책무'같은 내부 문제들을 함께 지적하고 있다. 그러므로 KBS가 공영방송으로서 내부적으로 과감한 구조개혁이 수반되지 않는다면 수신료 문제는 결코 해결될 수 없다. 지금처럼 국민들의 정서와 동떨어진 '조직이기주의' 혹은 '종사자이기주의'에 집착한다면 수신료 인상은 물론 KBS의 존립 근거마저 상실하게 될 가능성이 높다. 어쩌면 수신료 인상의 해법은 KBS 밖에 있는 것이 아니고 공영방송 종사자로서의 특질을 KBS 스스로 회복하는 것일 수도 있다.

[참고문헌]

권호영(2004). "공영방송의 수입구성과 수신료 수준의 비교분석", 방송문화연구, 제16권 제1호, pp.150~176.

김대식(2010). "텔레비전 방송 수신료 인상안'의 주요 내용과 쟁점", 여의도저널, 여름호, 통권 제20호, pp.21~40.

김동규(2010). "미디어 빅뱅 시대의 공영방송 책무 강화", 2010 미디어 3대 학회-KBS 공동세미나 발표집, p.77.

김진영(2008). 지상파방송 민영화 과제, 서울:자유기업원

김찬석,이완수(2010). "공영방송 수신료에 대한 사회적 인식 연구", 한국방송학보, 제24권 제6호, pp.127~165.

노기영(2010). "공영방송의 재원구조와 수신료 제도", 방송통신연구, 2010년 봄호, pp.9~35.

유승훈(2008). "공영방송 재원구조와 경영투명서 제고 방안", 공영방송 재원구조와 경영투명성 제고 방안 워크숍 발표자료

이창근(2008). "공영방송에 대한 국민의 주권을 회복하기 위한 제언", 공영방송발전을 위한 시민연대 세미나

정연우(2010). "공영방송의 정체성과 수신료 인상의 정당성에 관한 논의", 방송통신연구, 통권 70호, pp.60~84.

정윤식(2007). "공영방송의 재원: 수신료 법제와 정책을 중심으로", 방송연구, 통권 제64호, pp.34~73.

정재민(2010). "KBS 수신료 현실화의 필요성과 확대 방안", 여의도저널, 여름호, 통권 제20호, pp.5~20.

최우정(2009). "독일 공영방송에서의 방송 수신료의 의미, 기능 그리고 결정과정", 최신외국법제정보, 2009년 3월, pp.90~103.

한국방송통신위원회(2008). 합리적 수신료 산정방안 연구

한국방송통신위원회(2011), KBS수신료 인상안에 대한 방송통신위원회의 승인의견서.

황 근(2011). 디지털스마트 미디어시대 한국 공영방송의 현실과 과제

황 근(2012). 공영방송 공적 재원 확보를 위한 제도 개선 방안, 방송통신위원회 보고서.

황 근(2014), "공영방송수신료 제도 개선방안: 절차적 정당성 확보방안을 중심으로",

경제규제와 법, 제7권 2호
황 근(2017). "노사협상의제로서 공영방송 공정성 확보방안에 관한 연구", 정보법학 제21권 제3호
황 근(2018). 공영방송과 정책갈등, 도서출판 온샘,
Ledbetter, J.(1997). Made possible by .... : the death of public broadcastng in the United States, N.Y.:Verso.
Ofcom, 2009, Ofcom's second Public Service Broadcasting Review, Putting viewers First, London; Ofcom.

[MEMO]

| 좌담회 자료 |

KBS 수신료를 폐지하고 '공영방송 시청료'로 가야 한다

발제 ||

경제성장연구소 소장
한 정 석

KBS 수신료를 폐지하고 '공영방송 시청료'로 가야 한다

한정석 경제성장연구소장 /前 KBS PD

무엇이 공영방송이냐하는 문제는 언론학자들 사이에서도 명쾌하게 답이 나오지 않는다.크게는 공영방송의 재원이 공공적일 때 공영방송이라고 보는 입장과, 방송의 컨텐츠가 공익지향성을 가질 때 공영방송이라는 입장이 있다.

많은 나라들이 공영방송 또는 국영방송체제를 운영한다. 그 이유는 방송이 보편적 서비스로서 모든 국민들에게 전달되어야 한다는 생각과 과거 전파자원의 희소성으로 인해 방송의 공익적 사용에 방점이 찍힌 까닭이다. 하지만 아날로그에서 디지털로 방송 캐리어의 변화가 일어나면서 다매체, 다채널의 시대에 공영방송의 당위론은 그 소구력을 크게 잃었다. 다만 방송을 보편적 서비스로 본다는 입장에서 공영방송의 존재론은 유지되고 있다. 그러한 입장에서 흔히 '1공영 다민영'의 방송시장 질서가 옹호된다.

하지만 이러한 논리도 사실 그 정당성의 소구는 빈약하다. 무엇이 공영방송이길래 1공영이 필요하다는 것이며, 왜 2공영, 3공영은 아니라는 것인가.

우리는 KBS를 공영방송이라 칭하지만, EBS는 공영방송이라기보다는 교육방송이라는 타이틀로 부른다. 수신료의 일부는 EBS에도 사용된다. 그렇다면 우리가 말하는 수신료의 정체에 대해 보다 면밀한 검토가 필요하다.

'물품세' 수신료는 정당한가?

우리 법상 수신료는 TV수상기에 대한 특별 부담금으로 책정되어 있다. 즉 모든 국민과 법인은 TV수상기를 보유하고 있다는 이유로 수신료를 내야한다. 이는 수신료가 TV수상기에 대한 '특별 소비세'나 '보유세'의 역할을 한다는 것을 의미한다. 공영방송의 수신료가 TV수상기 보유세라는 입법취지는 한마디로 코미디와 같다. TV수상기로 TV보다 주로 VOD 영화나 게임을 즐기는 이들은 황당하기 때문이다. 이 법의 논리를 학교급식에 적용한다면 흥미로운 결과를 낳을 수도 있다. 모든 학교급식은 유상급식을 의무로 하되, 의무 급식료의 정당성은 학생에게 '숟가락이 보유되기 때문'이라 할 수 있게 된다.

영국도 이러한 문제로 골치를 앓았다. 그 해법은 '인두세'에 속한다는 해석

이었다. 하지만 최근 모바일 스마트폰과 같은 기기로 TV를 보는 이들에게 수신료를 걷을 수 없다는 유권해석이 나오면서 BBC의 수신료의 법리적 정당성도 흔들리게 됐다.

이러한 문제로 공영방송의 수신료는 공영방송 서비스에 대한 대가로 봐야 한다는 주장이 설득력을 얻는다. 다시말해 시청자는 공영방송의 서비스가 마음에 들지 않으면 공영방송 시청을 포기하는 대신 수신료를 내지 않을 수 있어야 한다는 것이다. 기술적 방법론으로 어려웠지만, 앞으로 지상파 디지털이 자리를 잡게되면 시청자 댁내 셋탑박스를 통해 KBS수신거부자는 설정을 할 수가 있다. 그러면 그 시청자에게는 수신료를 걷지 않는 옵션이 주어지게 된다.

사실 KBS는 유선방송과 위성방송 IT채널등을 통해 컨텐츠 사용료를 받아가고 있다.KBS드라마는 재방송으로 유선채널에서 유료로 서비스된다. 또 광고수입도 있다. 이렇듯 KBS는 자신의 재원조달의 루트를 방송시장에 의지하는 것이 정상이다. 왜 KBS는 자회사들을 상장시키지 않는가? 왜 KBS는 회사채를 발행해서 자기책임의 원리로 재정을 운영할 생각은 않고 국민부담에 의존하려 하는가. 한국방송공사법이 그렇다고 하면 한국방송공사법을 개정해서라도 KBS의 재원조달에 자기책임 비율을 높여야 한다.

더구나 지금처럼 한국전력공사에 위탁해 수신료를 걷고 체납하면 전기료를 끊는 행위는 KBS의 권리남용이라 할 수있다. 특히 한국전력공사는 그러한 부당한 업무계약을 존속하면 안된다. 모든 공사는 자기경영책임의 원리로 운영되어야 하며, KBS 역시 공사로서 그러한 의무가 요구되는 것이다.

다시 의제의 원점으로 돌아가보자.

공영방송은 그 컨텐츠에서 '보편적 서비스'의 요건을 충족해야 한다.

보편적 서비스란 시청자들의 시청에 기술적, 환경적, 법적 차별이 없는 상태와 함께 시청자 일반이 지지하는 도덕적, 정치적 입장과 충돌하지 않고 중립적 상태를 지킬 것을 요구한다. 다만 사실에 근거해서 진실을 알리려는 저널리즘적 태도는 언론의 자유와 편성권의 독립차원에서 지지된다. 다시말해 방송 제작자가 진실을 보도한 결과, 그것이 국민들의 도덕적, 정치적 가치와 충돌한다고 해서 그러한 공영방송이 비난받거나 제제를 당해서는 안된다는 것이다. 하지만 KBS는 종종 이러한 원칙에서 일탈한다.

여기에는 KBS내에 뿌리깊게 자리하고 있는 이념노조와 KBS내 각종 직능협회의 특정 이념편향적인 정치적 활동에 기인하는 바가 크다. 공영방송이라는 이름은 특정 정치적 이념을 표방하라는 것이 아님에도, 이념형 노조와 정파적 협회들의 KBS에 대한 사유화 현상은 심각한 상태다. 이런 상황에서 KBS에게 정치적 중립을 지키라는 요구는 사실 별 의미가 없다고 할 수 있다.

영국 BBC가 과거 총선에서 노동당을 지지하는 입장을 취했다가 캐머린 정부로부터 1조원의 복지예산 삭감과 BBC의 인사, 예산 거버넌스를 자율에서 오프콤이라는, 우리의 방송위원회로 이관시키는 결정이 이뤄진 것은 한마디로 자업자득이라 할 수 있다. 공영방송의 정치적 중립이 훼손되면 정치적 불이익을 받는 것은 당연한 결과다.

KBS는 정치적, 이념적 중립을 지켜야 한다. 하지만 그것이 가능한 이야기인가. 이념적 중립이라는 것은 KBS가 사람이 만드는 방송을 송출하는 회사가 아니라, 기계가 방송하는 회사라는 전제를 하는 것과 같다. 정치적 중립은 현실적으로 가능하지 않다.

공영방송의 정치성

우리는 '무엇이 정치적이고, 무엇이 비정치적이냐'고 물을 수 있다.
하지만 무엇을 비정치적이라고 정하는 그 자체가 정치적일 수 밖에 없다는 점에서 공영방송은그 자체로 고도의 정치적 존재가 된다.

고도의 정치적 존재가 정치적 중립을 지킨다는 것은 무엇을 의미할까. 이 점이 공영방송이 가진 정치적 딜레마라고 할 수 있다. 이 문제는 보수주의 정치철학자 레오 스트라우스가 지적한 것처럼 '문제가 어떤 해결책보다 선명해 보이는 문제'를 노정한다. 이런 경우 우리에게는 '결단(resolution)'이 요구된다. 문제의 의제를 아예 기각해 버리는 방법이다. 즉 공영방송 체제를 포기하는 것이다. 갈등은 다름아닌 '공영방송'이라는 존재로부터 발생하기에 공영방송의 존재를 해체하는 방법은 문제를 해결하는 방법이 될 수도 있다.

자유주의는 그러한 스트라우스의 '결단'을 지지한다. 모든 방송사업자는 자신들이 옳다고 믿는 철학적,이념적 가치에 입각해 방송서비스를 하면 된

다. 많은 방송사들이 저 마다 진실에 접근하려는 노력을 보장하는 시스템은 오히려 그러한 경쟁들로 하여금 공영방송 시장의 양태를 만들 수 있다. 그런 점에서 언론은 진실보도 경쟁을 하려는 '자유의 과학'(Liberal Science)이자 자유의 인문학이다. 하지만 우리는 오늘 종편의 현실에서 보는 바처럼 '저수준 황색경쟁'을 목도한다. 그것은 종편사들이 영세하기 때문이다. 방송시장규제가 방송시장의 확장성을 막고 있기에 악화가 양화를 구축하는 현상이 발생한다. 시장이 커져야 재화와 서비스의 퀄리티도 향상된다. 한국 방송시장은 투자와 영업에 상당한 규제를 받는다. 외국인 투자제한과 방송사 주주에도 제한이 엄격하다. 이러한 규제의 빗장을 풀어야 글로벌 한류 컨텐츠들도 등장한다. 그러한 양질의 방송들이 진정한 공영방송이라 할 수 있다.

한국에는 아시아 시장을 목표로 하는 방송제작과 유통의 시스템도 능력도 인력도 없다. 가을동화, 대장금, 겨울연가와 같은 드라마들이 중국과 일본을 강타해 판매자들이 엄청난 부를 벌어들였을 때 한국 방송사들이 얻은 소득은 미미한 것이었다. 방송이 산업으로 크지 못한 결과였다. 이제는 조잡한 이념에 경도된 방송을 제작할 때가 아니다. 글로벌 세계의 인류가 공감하고 호응하는 방송을 제작하고 그러한 것을 국내 시청자들이 함께 즐기는 것이 공영방송이 아니라면 무엇이 공영방송일까.

공영방송의 뿌리 - 근대 계몽국가

야당의원들과 언론노조는 한결같이 '공영방송'이라는 단어를 구사하고 있지만, 도대체 무엇이 공영방송인지, 이에 대해서는 학자들 사이에서도 의견들이 분분하며 무엇보다 공영방송에 대해서는 각 나라마다 그 개념이 다르고, 따라서 설립과 운영의 방식이 다르다. 원래, 공영방송의 뿌리는 '국민들을 계도'하며 '국가에 통합'한다는 국민국가적 계몽주의에 바탕하고 있다. 따라서 민영방송들에 대해 상대적으로 '공영성'의 개념이 성립된 것이 아니었다.초기에는 모든 방송이 다 '공영적'어야 했던 것이다. 그것은 전파자원의 국유성에 바탕한다.

역사적으로 영국의 BBC, 독일의 ARD, 일본의 NHK와 같은 대표적인 공영방송은 라디오 시절, 원래 신문이나 잡지와는 달리, 전파자원의 희소성과 공공성 때문에 '방송은 공익의 의무를 갖는다'는 개념으로 시작된 것이었다. 따라서 방송초기에는 '공영방송'이라는 별도의 개념이 필요치가 않았다. 미국의

경우 초기 방송사들은 순수 민간기업 들이었지만, 그럼에도 불구하고 자율적으로 국가에 대한 충성의 의무를 견지하고 있었다. 유럽의 방송은 공공의 이름으로 국가의 운영과 통제의 대상이었고, 독일에서 나찌 정권이 방송을 파시즘의 선동무기로 활용하면서, 2차대전 이후 방송의 정치적 독립성이 문제가 됐다.

이로부터, 독일에서는 방송에 대한 국가개입의 제한과 '내부적 다양성'의 확보라는 자유주의 이념에 입각한 논의가 시작됐고, 정부로부터 독립적인 방송위원회의 구성과, 사측-제작자간의 '편성규약'과 같은 내부 자율적 규범들에 대한 법적 보장이 이뤄져 왔다. 우리 한국의 공영방송은 이러한 독일식 모델이지만, 본질적인 차이는 독일 ARD는 '아래로부터의 주권', 즉 지방분권에 의해 설립된 로컬 공영방송들의 키 스테이션에 불과하다는 점, 그리고 궁극적으로는 공영방송을 감독하는 방송위원회가 다양한 시민들과 이해관계자들이 참여하는 '코포라티즘'적 국가구성 모델이라는 사실이다.

이에 비해 영국의 BBC와 일본의 NHK는 '국민주권'이라는 궁극적 상위의 가치에 통합지배된다. 다만, 영국과 일본의 정치제도가 의회주의 내각을 취하고 있기에, 공영방송들은 의회의 영향력에서 자유로울 수 없다. 따라서 공영방송을 내세우는 이들이 아무리 정치적 독립을 주장한다고 하더라도, 국민의 준조세인 수신료를 재원으로 하는 한, 이들 공영방송은 결국 '국민주권'에 의해 제약되며, 이는 정치적 대상이 되지 않을 수 없다.공영방송의 혼란- 시청자 국민은 누구의 계몽대상도 아니다.

20세기에 들어서 상업방송들의 출현, 그리고 디지털 기술에 의한 전파자원의 희소성이 극복되면서, 공영방송은 더 이상 '매체의 독점'을 유지하기 어려워 졌다. 이로부터 등장한 공영방송의 논리는 '사회통합'이었다. 즉 다양한 매체들이 다양한 가치들을 주장하게 되면서, 중심과 변방, 주류문화와 하위문화간의 장벽이 허물어지고 이에 따른 가치 상대주의가 만연하게 되면 사회는 통합이 어렵게 된다. 즉 '무엇이 옳은지'에 대한 사회적 컨센서스가 없다면 이는 한 국가의 정치적 분열과 주권의 위기로 등장하게 된다. 이러한 문제로부터 새로운 공영방송의 필요성은 '사회통합'에 방점이 찍히게 된다. 문제는 그러한 통합을 실현하려면 자유 민주사회에서 피할 수 없이 정치적 가치들에 대한 포섭과 배제의 결정이 이뤄질 수 밖에 없다는 점이다. 즉 사회통합을 자임하는 공영방송이라면, 주권의 위임 결정자와 같이 상대주의 속에서 어떻게든 '옳은 것'을 방송에서 '결단' 해야 하는 행위의 필요성이 요청된다.

만일 공영방송이 사회통합을 위해 갈등하고 대립되는 정치적 가치들에 대한 '포섭과 배제'를 할 수 없거나, 또는 하지 않겠다면 그것은 정치적 중립이나, 정치적 독립을 뜻하는 것이 아니라, 스스로 사회통합을 포기하는 것이다. 그렇다면 왜 공영방송이 필요한가. 모두 민영방송이 되어서 각자가 옳다고 믿는 정치적 가치들을 주창하면 된다. 그러면 시청자인 국민은 선택을 할 것이고, 선택받는 방송사는 그에 따른 각자의 수신료로 수익을 창출하면 된다. 따라서 야권과 언론노조가 주장한 '방송의 정치적 독립'은 한갓 허구적 수사에 불과하다. 정치적 독립을 하려면, 먼저 강제적 수신료와 국민 세금의 지원에서 독립해야 하며, 그들 스스로 종업원 지주제로 방송사를 설립해 찬동하는 국민들로부터 펀딩을 해서 하면 된다. 왜 주제넘게 정치적 가치들이 모두 다른 국민들로부터 강제적으로 돈을 받아, 광우병이나 세월호, 사드문제 같은 이슈에서 자신들이 '善이라 생각하는' 정치적, 사회적 가치를 결단해서 방송하겠다는 것인가.

이러한 문제로 현행 KBS나 MBC의 조직과 운영을 규정하는 법은 공영방송을 구현하는데 실패하고 있다. KBS의 공정방송위원회나 MBC의 공정방송협의회 등 노사 간에 단체 협약으로 약정되어 시행되고 있는 공영방송의 내부적 자율제도는 우선 방송법적 사항을 노동법적 수단으로 달성하려고 한다는 점에서 방법론적인 제약을 벗어날 수 없다. 국내 편성규약을 제도화하는 과정에서 사측 대표와 노측 대표가 동수의 위원으로 구성돼 편성위원회의 성격도 본래 법 제정 취지와는 성격이 다르게 노사협의체이다. 문제는 국내 방송사, 특히 공영방송사의 언론노조의 지나친 좌편향적 이데올로기다.

이런 정치적 노조가 정치적 독립을 주장하는 것은 다름 아니라, '우리 식 정치이데올로기'를 관철해 내겠다는 것에 다름이 아니다.이념 노조의 '우리식 善의 결단'은 그 자체로 정치적이다. 그것은 공영방송의 정치적 독립과는 정반대되는 것이다. 공영방송이 국민의 수신료와 세금에 입각하기에 오로지 '국민의 알권리'를 위해 사법부 독립처럼 공영방송의 독립을 주장하겠다면 그것은 공영방송이 '주권을 대리하는 국가권력'이 되겠다고 스스로 자임하는 것과 같다. 물론 그것이 틀렸다고 할 수없다. 그렇다면 그러한 주권의 대리권력은 주권자의 일반의지인 법에 의해 규율되어야 한다. 즉 법원조직법처럼, 공영방송법이 존재해야 한다는 이야기다.

‘공영방송의 운영과 지원’이라는 법적 개념이 필요하다

공영방송은 법적 개념이 아니다. 따라서 ‘공영방송’이라는 법률적 개념도 없는 상태에서 ‘공영방송의 독립’이라는 법적 규정을 어떻게 할 것인가라는 논의 자체가 연목구어라고 할 수 있다. 모든 공공의 자격에는 법적 규정이 필요하다. KBS, MBC, EBS가 공영방송이기에, 공영방송의 권리와 책무를 일반의지화하겠다면, 여기에는 먼저 ‘공영방송’에 대한 국민 일반의지의 규범이 요구된다. 공영방송은 무엇이며, 그 재원과 조직은 어떠해야 하고, 그 제작의 규범은 어떻게 되는가. 이러한 점이 먼저 정의되어야 그 다음에 공영방송의 권리와 의무를 정할 수 있게 된다.

현재 우리 방송법은 KBS는 한국방송공사법, EBS는 한국교육방송공사법과 같이 개별 방송공사법 등이 존재하며, MBC, YTN과 같은 방송사들은 민간자본도 함께 주주를 구성하고 있다. 여기에 아리랑TV나 국회TV, 국방TV와 같은 방송사들은 정부 산하 소속이다. 심지어 홈쇼핑에도 정부기금 출연의 ‘공영 홈쇼핑 TV'도 존재한다. 서울시는 자체 방송도 한다. 이런 상태에서 도대체 무엇은 공영방송이고, 무엇은 국영방송이며, 또 무엇은 민간방송인가. TV수신료를 재원으로 하는 경우, 이 TV수신료를 누구에게 얼마나 걷어서 어떤 방송을 지원할 것인가라는 문제가 바로 공영방송의 핵심적 의제일 수 밖에 없다. 그렇다면 공영방송의 내용을 결정하는 것은 TV수신료의 이용을 결정하는 자가 해야한다. 지금같이 KBS가 공영방송의 독자적 주체가 될 이유가 없다. 어떤 방송사든 공영성에 맞는 방송 프로그램을 하겠다면, 이를 심사해서 수신료를 지원하면 된다. 그것이 오히려 공영방송의 가치를 방송사에서 컨텐츠로 옮기는 바람직한 결정이며, 다매체, 다채널시대에 공영방송의 사회통합적 가치를 구현하는데 있어서 효율적이다. 그러한 ‘공영방송에 대한 운영과 지원법’이 필요하다는 이야기다.

야권의 방송법 개정에 대한 주문- 대통령의 결단이 필요하다

우리는 수신료를 준조세 형식으로 걷고 있다. TV수상기를 보유하면 수신료를 내야한다. 그렇다면 수신료를 내는 국민은 어떤 형태든 수신료를 재원으로 하는 공영방송이라는 매체에 주권을 갖게 된다. 즉 공영방송이 어떠해야 하는지에 대해서는 주권자인 국민이 결정해야 하는 문제다. 이때 문제가 되는 것이 국민주권의 행사방법이다. 우리는 흔히 국민주권의 대의를 의회, 즉

국회가 한다고 생각하지만, 사실 국민주권은 대의되지 않는다. 야당이 아무리 전원 일치로 방송법의 개정을 주장하고, 이를 국회에서 다수결로 표결한다고 해도, 그 표결에 대한 최종 심의와 결정은 법률안에 대한 거부권과 공포권을 가진, 그리고 우리 헌법이 '국가의 원수'라고 규정한 대통령에게 있다. 그것이 민주 공화제의 정치적 원리다. 따라서 국민주권 행사의 최고 결정권자는 의회가 아니라, 국민을 대표하는 대통령이다. 그러한 대통령은 의회에 책임을 지는 것이 아니라, 오로지, 국민에 대해서만 책임을 진다. 따라서, 야권의 방송법 개정안에 대해 그 최종 심의권자는 대통령이며, 대통령이 이에 대해 결단할 수 있어야 한다. 헌법은 우리 대통령에게 국회가 발의하고 표결한 법안에 대해 '대 심문관'으로서, 최종의 판단권을 부여하고 있는 것이다. 그렇다면 대통령은 야당이 발의한 방송법개정안에 대해, 필요하다고 판단할 경우, 먼저 공영방송법이라는 전제되는 규범을 법률안으로 제시해야 한다. 왜냐하면, 야권의 방송법 개정안은 '공영방송'이라는 개념을 전제로 하고 있음에도, 올바른 공영방송이 국민의 일반의지인 법의 개념으로 정의되어 있지 않기 때문이다.

[참고자료]

공영방송의 TV 수신료 인상 거부의도에 관한 탐색적 연구 - KBS 파업기간 20-30대 연령층을 중심으로 이정기 | 최믿음 | 김동규 외 1명 | 한국정치커뮤니케이션학회 | 정치커뮤니케이션연구 | (27) | pp.189~229 | 2012.12 | 정치커뮤니케이션

공영방송 제도의 위기와 재정립: 신제도주의 관점에서 바라본 공영방송으로서의 MBC
정영주 | 홍종윤 | 언론정보연구소 | 언론정보연구 | 55(1) | pp.230~291 | 2018.02 | 신문방송학

공영방송의 정치적 독립성에 관한 법적 연구 - 공영방송 지배체제 입법을 중심으로 -
이춘구 | (사)한국언론법학회 | 언론과 법 | 13(2) | pp.217~265 | 2014.12 | 언론/미디어법제

한국사회 공영방송의 존립 의의와 과제: '공영방송 정상화' 이후의 정상화
강형철 | 언론정보연구소 | 언론정보연구 | 55(1) | pp.5~55 | 2018.02 | 신문방송학

방송 공익 개념과 공영방송의 수용 : 조선방송협회에서 한국방송공사까지
강형철 | 한국방송공사 | 방송문화연구 | 23(1) | pp.7~40 | 2011.06 | 신문방송학

한국 공영방송이 추구하는 공익 이념과 실제공영방송 법제도 및 KBS 편성목표 분석을 중심으로 오형일 | 윤석민 | 한국방송학회 | 방송통신연구 | (87) | pp.107~146 | 2014.07 | 신문방송학

[MEMO]

ㅣ좌담회 자료ㅣ

KBS 수신료와 공영방송의 과제

발제 ㅣㅣㅣ

변호사
이 인 철

KBS 수신료와 공영방송의 과제

이인철 변호사

1. KBS 수신료 인상안과 수신료 제도

(1) 수신료 인상안

- KBS 아나운서의 편파 방송으로 공정성 논란 시기
- 2007, 2010, 2013년에 이어 네 번째 인상안,
- 1월 방통위의 수신료 제도의 합리성 재고등 수신료 제도개선안
- 1.27. KBS 이사회 수신료인상안 기존 2500원에서 3840원 인상안 의결

(2) 수신료의 근거

- 공영방송의 독립성과 자율성 유지하여 공정성 확보 취지.
- 수신료는 공영방송 본연의 책무 수행을 위한 재원 확보 수단으로서 재원조달에 있어서 외부의 정치적 또는 경제적 영향력으로부터 보호하고자 한다는 것

⇒ 독립 자율성의 전제인 공정성, 공영방송 책무 수행이라는 공영성, 두가지 쟁점

(3) 수신료의 성격

- 정부의 직접 지원이나 광고수입에 의존하지 않고 재원확보 방안으로서 방송 전파를 수신하는 수상기의 보유(등록)에 따른 특별부담금(헌법재판소 99.5.27. 헌바70)

(4) 수신료 결정과 징수 절차

- KBS 이사회에서 수신료를 정하여 방송통신위원회를 거쳐서 국회의 승인.
- 수신료 징수는 시도지사에게 위탁하여 전기요금과 함께 징수.

(5) 수신료 제도 개선 논의들

① 수신료 재원 관련 적정 기준과 절차 위한 수신료법안

② 수신료 결정을 위한 독립된 수신료위원회 설치 입법안

③ 시청료 징수 방법 개선안 : 실질적인 시청자에 대한 징수안, 현행 통합 징수에 대해서 분리고지 또는 징수방식 선택의 수신료 분리고지안

④ 수신료 폐지안 : 수상기 매개로 한 수신료 제도는 미디어 환경변화에 따라 폐지. 공정성과 공영성 문제 제기로 공영방송 체제와 수신료 존재에 대한 의문 제기가 이유.

2. 공정성 논란

(1) 공정 방송 의무

- 공정성은 방송법 제6조에 의해서 모든 방송의 책무
- 문제는 정치적 공정성. 공영방송이 정파적으로 이용되는 현실

(2) KBS의 공정성 논란

- 최근 KBS 뉴스의 공정성 논란
- 2020년 KBS 검언유착 보도에서 드러난 권언유착 논란
- 2019년 2월 서울대언론정보연구소의 공정성 평가보고서
- 문재인정권 출발 시 KBS, MBC 사장 해임과 친정부 성향 인사로 공영방송 장악

(3) 공정성 개념의 정파적 이용이라는 현실

- 저널리즘의 문제, 공정성,객관성등을 도외시하는 옹호저널리즘 등장의 저널리즘 해체 시대
- 정파적 대립을 위해서 반대 진영에 대한 공격 수단으로서 공정성이 논란되는 현실
- 공정성이라는 개념이 구현이 가능한가라는 의문이 제기되는 시대

(4) 소결 - 공정성 문제는 공영방송 거버넌스의 문제

- 공영방송의 사장의 정치적 임명과 정파적 운영으로 정권의 방송이 된 공영방송
- 정치적 양극화가 고착화된 진영 정치하에서 공정성 기대 어려운 현실 정치상황

• 공정성 문제는 거버넌스 문제, 진영 대립 현실에서 거버넌스 개선의 어려움

3. 공영방송의 과거와 현재

(1) 공영방송의 존재는 연혁적인 이유

• 국가기간방송으로서의 KBS, 지상파 공영방송 독점 시대에 사회 통합 기능
• KBS외의 공영방송 기능을 하는 방송의 존재

(2) 공영방송의 영향력 감소

• 다원주의 사회에서 가치의 다양성을 반영한 콘텐츠의 다양화
• 지상파 방송에서 콘텐츠 중심의 인터넷망을 통한 미디어의 전개라는 변화
• 사회 통합 기능 등의 공적 책무 수행은 공영방송만의 의무가 아님

(3) 공영방송 체제의 경쟁력 상실

• 광고시장의 변화로 지상파방송의 콘텐츠판매 수입이 광고수입 초과
• 제작에서 송출까지 겸한 거대 규모의 지상파 방송 유지 비용 문제
• 수신료에 의존하는 KBS
  - 2019년 당기순이익 16억원, 매출총액 1조4천5백억원, 수신료수입 6천7백억원(46%)

(4) 소결 – 공영방송 문제는 경쟁력 상실한 공기업의 유지 여부 문제

• 공영성을 내세워서 현상을 유지하려는 공기업의 문제
• 어떤 콘텐츠가 공익을 위해서 특별히 공영으로 유지되어야 하는가라는 질문 제기

4. 결론 – 공영방송은 필요한가

(1) 공정성 감시를 위한 방송 모니터

• 정파적 정치의 상황에서 공정성 해결은 어려움

(2) 공영방송 개선 논의

① 거버넌스 개혁 논의

• 공영방송 이사 선임에서 여야 비율 논의와 이사 수를 확대하여 다양한

분야에서의 참여 논의로 이루어져왔으나 정파적으로 분열된 사회에서 공정성 확보의 어려움

② 공영방송이 필요한 영역에 대한 공영방송법안 제정안

- 공영방송 개념과 필요한 영역을 정하여 새로운 공영방송제도를 만들자는 제안

③ 공영방송 페지론으로서의 민영화론

(3) 공영방송이 필요한가라는 논의가 있어야 한다

- 수신료 문제는 지상파 공영방송이 시청자의 이익과 필요 및 공익을 충족시키지 못한 채 수신료에 의존해서 공기업을 유지하는 문제에서 발생.

- 현행 방송법체제는 2000년 통합방송법 체제. 정치적 양극화로 인한 정파적 운영과 경쟁력 상실로 지속 가능의 문제가 있음. 공영방송이 필요한가라는 논의가 있어야 함. 그럼에도 방송규제 체제의 근간을 유지하는 통합방송법에 이은 시청각미디어서비스법 논의가 진행됨.

컨슈머워치