

자유언론실천선언 50주년 기념 연속 기획 세미나 ②

공영방송의 구조와 제도의 개혁, 어떻게 할 것인가?

일시 2023년 11월 23일(목) 15:00

장소 전국언론노동조합 회의실 (한국프레스센터 18층)

주최 방송기자연합회, 자유언론실천선언 50주년 준비위원회

- **사회** 심석태 (세명대 저널리즘대학원 교수)
- **발제** 심영섭 (경희사이버대 미디어영상홍보학과 교수)
 - 공영방송에서 공공서비스미디어로 진화 : 그래서 무엇을 할 것인가?
- **토론** 홍종윤 (서울대 언론정보학과 BK교수)
허찬행 (건국대 신문방송학과 겸임교수)
정연욱 (KBS 기자)
김동원 (전국언론노동조합 정책홍보실장)

발제문

공영방송에서 공공서비스미디어로 진화 : 그래서 무엇을 할 것인가?

심영섭

경희사이버대학교 미디어영상홍보학과 겸임교수

1. 갈림길 : 혁신이냐, 몰락이냐?

공영방송의 위기는 미디어 환경 변화와 함께 시작되었다. 미디어를 이용하는 평범한 개인의 미디어 소비는 아날로그 방식이라고 할 수 있는 종이 신문과 주파수를 이용한 실시간 방송 중심에서 인터넷과 모바일 동영상으로 옮겨갔으며, 전통미디어 영역인 종이 신문과 주파수를 이용한 실시간 방송의 보완재 역할을 하던 새로운 미디어는 어느새 주도적 미디어로 성장했고, 전통 미디어는 보완적 역할로 자리 이동했다. 전통 미디어의 주도적 역할 상실은 단순히 미디어 소비자가 사용하는 단말기와 플랫폼의 변화만을 의미하지는 않는다. 오히려 공동체 중심의 미디어 소비가 개인 중심으로 재편되고, 가치 중심에서 취향 중심으로 바뀌는 것을 의미하기도 한다. '새로운 술은 새로운 부대'에 넣듯, 지상파 방송사가 주도하던 미디어 시장은 이제 넷플릭스나 아마존 프라임 같은 글로벌CP와 기간 통신 3사, CJ ENM과 같이 콘텐츠 유통 권리를 많이 보유한 사업자가 주도하고 있다. 어쩌면 한국의 미디어 산업은 이제 국가가 주도하던 성장 단계에서 문화전문기업이 미디어 시장의 '창의성'과 '성과관리'를 담당하는 체제로 빠르게 재편되고 있을 수 있다. 그렇다면 이러한 환경에서 공영방송은 어떠한 임무를 부여받고, 어느 방향으로 나아가야 할 것인가에 대해 진지하게 고민할 수밖에 없다.

오랫동안 정부는 공적 영역에 있는 미디어 사업자에게 공익성과 공공성을 실천해야 하는 의무를 수행하고, 그 대신 교차 보조 방식으로 재정적 안정과 시장에서의 과점을 허용받았다. 그러나 디지털 미디어 환경에서는 정부가 공적 영역에 있는 미디어 사업자에게 부여한 '특별한' 지위는 더는 특별하지 않고, 오히려 의무사항으로 규제만 촘촘한 그물로 작동한다. 현재 한국의 공영방송이 처한 현실은 '그물에 갇힌 공적 영역'의 표상이라고 할 수 있다. 공영방송은 그간 국가 주도 자본주의 시장발전과 산업성장 정책에 기반하여 방송시장에서 부동의 지위를 차지해 왔다. 그러나 그 이전에는 1980년대 마련된 국가 주도 미디어 산업에 대한 규제와 정치후견주의가 공영방송의 독립성을 훼손해 왔고, 미디어도 정치의존적 제작과 경영을 탈피하지 못하여 '창의성'과 '확장성'에 기반한 새로운 시도를 하지 못하는 구조적 한계가 있다. 그러나 글로벌 미디어 기업의 영향력은 늘고 있다. 또 국내 미디어 시장에서도 2000년대 초반까지만해도 지상파 중심이었던 시장지배적 사업자와 여론지배적 사업자, 이용률 우위를 차지하는 사업자가 플랫폼과 포털, 문화전문기업으로 재편되는 상황에서 공영방송을 둘러싼 미디어 정책은 한 발짝도 앞으로 나가지 못하고 있다. 그 중심에는 오직 '공영방송 거버넌스'에 대한 여야의 집착이 있다.

지난 11월 9일, 국회에서는 야당이 마련한 일명 ‘방송3법’이 통과되었다. 2022년 4월 민주당이 의원총회를 거쳐서 당론으로 채택한 방송3법 개정안은 공영방송의 독립성과 자율성을 보장하기 위해 KBS와 MBC, EBS 이사회를 사회 각 분야 대표성을 반영한 21명의 ‘공영방송운영위원회’로 확대하는 내용을 핵심으로 하는 법안이다. 비록 동 법안이 바람직하거나 이상적인 공영방송 지배 구조라고 평가할 수는 없지만, 오랫동안 공영방송을 지배해온 이른바 ‘87체제’와 ‘08체제’의 경직에서 벗어나, 공영방송을 관리감독하는 이사회를 정치후견주의에서 벗어나 전문성과 독립성을 인사로 구성하려는 첫 입법이며, 동시에 사장선출 과정에 시민이 참여할 수 있도록 제도적 장치를 마련하고 있다. 그러나 ‘방송3법’이 통과된 날 여당은 야당 단독으로 처리한 ‘방송3법’에 대해 대통령 거부권 행사를 권고하였다. 정책지향과 방법은 조금 다르지만, 정부는 2023년 7월 11일, 국무회의를 통과한 수신료 분리징수에 대한 시행령은 공영방송의 독립성을 제도적으로 보장하는 현행 방송법 체계가 정부여당에 의해서 언제든지 존립기반을 위협받을 수 있도록 느슨하게 제정되었음을 보여주고 있고, 공영방송 종사자가 이러한 정치적 압박에 쉽게 굴복할 수밖에 없는 정치의 존적 문화가 형성되어 있는지 보여주고 있다.

이처럼 규제밖영역(over the top)에 있는 글로벌CP의 약진과 규제속영역(legacy)에 있지만 미디어 자본으로 보기에 산업 자본의 성격이 강했던 통신3사가 이제는 미디어 영역에서도 플랫폼과 CP, 프로그램공급에서도 영향력을 확대해가는 환경이다. 특히 지상파 방송사 아카이브를 활용하여 글로벌CP인 넷플릭스에 납품된 <나는 신이다>와 웨이브의 <국가수사본부>등은 더는 규제밖영역이 드라마와 예능 영역에 머물지 않고 시사·교양까지 진출하면서, 실시간 방송과 비실시간 방송의 장벽마저 곧 허물어질 수 있는 환경에 이르렀다. 그렇다면 이러한 환경에서 “공영방송은 우리에게 아직도 필요한가?”라는 질문을 던질 수밖에 없다. 우리가 지금까지 당연하다고 인식한 공영방송은 어떠한 무엇인가이고 어떠한 형태여야 하는지에 대한 논의가 필요하다. 공영방송 거버넌스가 여야의 정치적 명암을 좌우할 정도의 중요한 현안이라서 정쟁의 대상이 되는 것은 그만큼 공영방송이 갖는 사회적 중요성은 크기 때문일 것이다. 그러나, 아무도 공영방송이란 무엇인가라는 질문에 대해 명확하게 답할 수 없고, 정의하는 사람마다 생각하는 공영방송에 대한 개념이 다르다. 어쩌면 이는 오랫동안 공영방송이 법률에 따라 정의되지는 않았지만, 일정하게 그 역할을 해왔기 때문일지도 모른다.

그렇다면 우리가 OTT 시대에도 공영방송은 필요하다는 데 동의한다면, 공영방송이 추구해야 할 가치와 역할은 무엇인지에 대해서 논의해야만 한다. 공영방송을 여론형성에 이바지하는 공론장이자 다양하고 폭넓은 정보를 제공하는 공공서비스미디어로 인식할 수도 있고, 방송시장에서 정보와 콘텐츠를 제공하는 민영방송(상업서비스미디어)이 투자 대비 효율 때문에 제공하지 않는 정보나 콘텐츠를 제공하는 보완재 역할일 수도 있다. 또는, 공영방송에 그보다 더 많은 주도적 역할을 기대할 수도 있다. 공영방송이 추구해야 하는 가치와 역할에 대해서도 개개인의 생각이 다르고, 이해관계에 따라서 지향하는 방향이 다를 수 있다. 지금의 공영방송은 아날로그 환경에서

2. 공공 서비스미디어 단계로 들어서기 위한 조건들

만들어진 공영방송체계에서 디지털 환경에서 프로그램 임무와 정보와 콘텐츠를 제공해야하는 확장 과 창의적 혁신을 위한 변곡점에서 있다. 공영방송이 추구할 가치와 역할, 공적 책무에 대한 정의는 책무 평가와도 연계되어야 하고, 이를 관리·감독할 이사회의 역할과 전문성, 독립성에 대한 논의도 필요하다. 이러한 논의가 완성될 때 비로소 공영방송 거버넌스에 대한 논의로 자연스럽게 의제가 넘어갈 수 있는 것이다.

공영방송의 공적 책무는 정치후견주의와 공영방송 내부의 정치의존적 조직문화를 탈피하기 위해서 반드시 독립성이 보장해야 한다. 공영방송의 독립성은 전문경영 보장과 안정적 예산확보, 제작자율권 보장을 통해서 완성될 수 있는데, 이러한 독립성 보장은 거버넌스 구조개편과 더불어 논의되어야 할 연동된 의제라고 할 수 있다. 결국, OTT 환경에서 공영방송의 혁신을 위해서는 법적 정의와 더불어, 공영방송이 추구해야 할 가치와 역할, 공적 책무를 구체화하고, 이를 평가하고 관리하는 전문적이고 독립적인 관리·감독 기구의 설계가 필요하다. 또한, 공영방송의 공적 책무수행을 위해서는 정치후견주의와 정치의존적 역할방임을 방지할 수 있는 공영방송의 경영독립성과 예산독립성, 제작독립성을 보장하는 법제도적 장치 마련이 필요하다. 그렇지 않다면, OTT 환경에서 공영방송은 글로벌CP와 미디어 시장에 진출한 산업자본에 의해 삼켜질 수밖에 없다.

그렇다면, 공영방송은 왜 공공서비스미디어로 진화해야 하는가? 공공서비스미디어는 무엇인가에 대한 논의가 필요하다. 이와 관련하여 독일 미디어 전문가 47인은 2017년 공동으로 작성한 성명을 통해 OTT 환경에서 공영방송이 나아가야 할 방향에 대한 <공영방송 혁신을 위한 10가지 테제(47인선언)>를 발표했다.¹⁾ 이 47인선언을 살펴보면, 왜 공영방송이 공공서비스미디어로 공적 책무가 확장되어야 하는지를 잘 설명하고 있다.

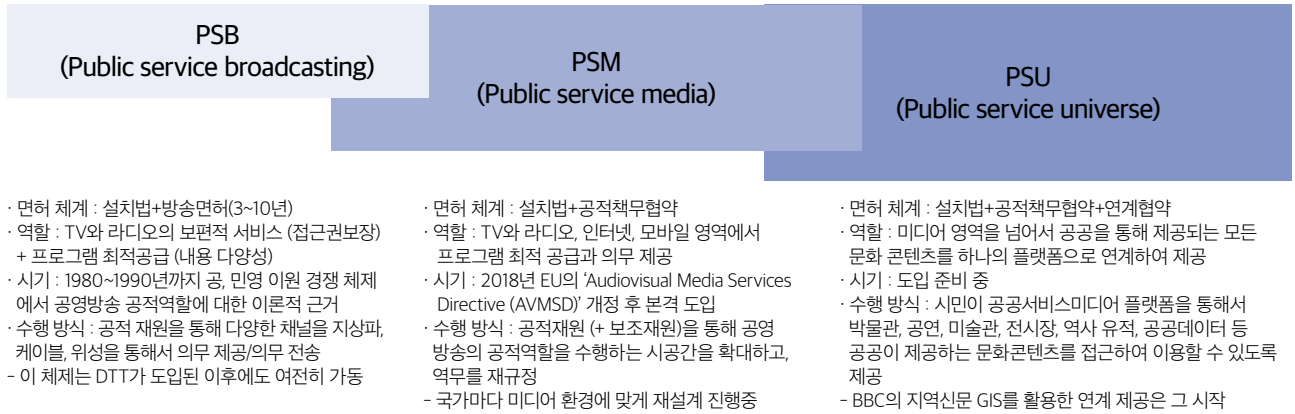
이들은 첫 번째 테제로 만일 현재의 미디어환경에서 공영방송이 없다면, 당장에라도 발견해 내야 한다고 주장한다. 진위를 판단하기 어려운 허위정보가 난무하고, 개인의 명예와 사생활, 초상권이 깃밟히는 상황에서 객관적이고 정확한 정보를 제공하는 공영방송은 필요하며, 공영방송은 정치적, 사회적으로 다양한 견해를 전달하고, 의견 다양성을 증진하는 역할이 OTT 환경에서도 필요하다는 것이다. 특히 소수자의 목소리가 다수에 의해 묻히지 않도록 배려하고, 공영방송은 정치, 경제, 사회적으로 다양한 이해관계자(권력)로부터 독립적으로 운영될 수 있어야 한다고 주장한다. 이를 위해서 더 폭넓은 민주주의를 위한 분담금(수신료)을 통해서 공영방송의 공적책무를 보장할 필요가 있다고 보았다. 물론 민영방송도 사회적으로 다양한 이해관계를 대변하지만, 시장에서의 성과가 곧 기업의 존속을 결정하는 자본주의적 시장질서에서 민영방송은 경제적 이해관계에서 벗어날 수 없다고 보았다. 결국, 공영방송은 상업방송이 제공하지 못하는 영역까지 포함하는 기본공급의 의무를 수행하는 공공이 소유한 미디어라고 할 수 있다.

1) <https://netzpolitik.org/2017/neues-aus-dem-fernsehrat-15-zehn-thesen-zur-zukunft-der-oeffentlichen-rechtlichen-medien/> (2023.11.15일 최종검색)

두 번째 테제는 공영방송도 온라인에서의 공적 책무를 수행할 수 있어야 한다는 것이다. 오랫동안 공영방송은 공적서비스를 제공하는 방송(Public Service Broadcasting)이었지만, 이제는 주파수를 이용한 방송이라는 플랫폼의 울타리를 넘어서 온라인 환경에서 새롭게 등장한 플랫폼으로 진출할 필요가 있다는 것이다. 즉 공적서비스방송(PSB)에서 공적서비스미디어(PSM, Public Service Media)로 발전해야 한다는 점이다. PSB가 PSM으로 확대되는 데는 민영방송과 인터넷 신문을 비롯한 인접업종에서의 반발이 크지만, 공영방송이 PSB에서 PSM으로 확대되었다고 해서, 시장에서의 역할이 달라지지는 않는다는 점이다. 다시 말해 이미 포화상태인 미디어 시장에서 새로운 사업자의 하나로 등장하는 것이 아니라, 기본공급의 의무를 주파수를 이용한 방송 영역에서 온라인 영역으로 확대함으로 의미한다. 물론 독일에서도 여전히 미디어 관련 법령에서 공영방송의 공공서비스미디어로의 확대를 엄격히 제한하고 있다. 예컨대 공영방송이 실시간으로 제공한 프로그램은 송출유예 기간(hold back)에 앞서 본방송 후 7일간 탑재 예외를 인정하지만, 그 이후에는 해당 콘텐츠를 제작한 제작사와 2차, 3차 창구에서 콘텐츠를 제공하는 사업자의 저작권 수익을 보장하는 장치가 마련되어 있다. 물론 공영방송이 자체적으로 제작한 시사·교양이나 스포츠 중계처럼 지적재산권이 제3자에게 있지 않은 콘텐츠는 무제한 송출은 가능하다. 다만, 공영방송이 운영하는 무료공영OTT(통칭 Mediathek이라고 지칭)에서도 공영방송이 자체 제작한 시사·교양 프로그램과 예능 프로그램이 무제한 온라인에 탑재되는 것은 아니다. 모든 콘텐츠는 희소성 없이 소비되지 않기 때문에, 공영방송에서도 일종의 판 같이(line up)를 온라인 편성 전략으로 활용한다. 만일 공영방송이 무료공영OTT에 진열하지 않은 콘텐츠가 있다면, 이용자는 방송아카이브를 통해서 찾아볼 수 있도록, 전자도서관 형태의 영상 아카이브가 구축되어 있다. 이러한 공영방송의 온라인 공간에서의 공적 책무를 공공서비스미디어로서의 기본공급의 역할이라고 할 수 있다.

셋째는 공영방송의 운영은 투명해야 한다고 주장한다. 공영방송이 공공서비스미디어로 확장되든 혹은 주파수에 한정된 공적 책무만 부여받든, 방송사 운영은 공적 재원으로 충당되기 때문이다. 공공의 이익을 위해 시민이 특수한 목적을 수행하기 위한 공적 재원을 공영방송에 보장했다면, 공영방송은 공적재원에 대한 집행을 투명하게 공개해야 하고, 공영방송 경영진을 관리·감독하는 방송평의회와 경영이사회의 모든 회의와 회의록은 공개하도록 요구했다. 독일에서는 전국공영방송과 지역공영방송의 방송평의회와 경영이사회 회의는 공개와 비공개를 법령을 통해서 정할 수 있는데, 전면 공개하는 곳과 비공개를 원칙으로 하는 곳으로 양분되어 있다. 이는 각 공영방송이 면허를 받은 주의 오랜 정치적 문화적 전통 때문에 제도적 경로 의존 현상이 발생한다.

넷째는 공영방송에 대한 평가는 시청률이 아닌 공적 책무 평가를 통해서 성과를 관리하라는 요구이다. 입법자는 종종 공영방송에 대한 성과평가를 시청률로 가늠하는데, 공영방송은 상업방송과 시청률 경쟁을 하기 위해 존재하는 공공기관이 아닌, 사회적으로 필요한 기본공급이라는 특수성이 있음을 정책평가에서도 고려하자는 주장이다. 특히 공영방송의 공적 책무 평가를 시청률



〈그림 1〉 공영방송에서 공공서비스미디어, 보편적공공서비스로의 진화

기준으로 설계할 때 정치권의 영향으로부터 공영방송은 성과에 대한 압박을 받게 될 것이고, 결국은 상업적 경쟁에 나설 수밖에 없기 때문이다.

다섯째는 공영방송도 이제는 지상파라는 플랫폼에서 온·오프라인을 모두 아우르는 플랫폼 기업으로 거듭나야 한다는 점이다. 이러한 주장은 공영방송이 공공서비스미디어로 거듭나기 위해서는 공영방송은 제작한 프로그램을 단지 다양한 플랫폼에 제공하는 채널사업자의 역할에 머물러서는 안 되며, 오히려 독자적인 무료플랫폼으로 거듭나야 한다는 주장이다. 공영방송이 독자적인 플랫폼(지상파와 온라인)을 만들어서 ‘공공개방공간(Public Open Space)’을 제공함으로써 공적 영역에서 생산되는 모든 정보를 하나의 플랫폼에서 이용할 수 있도록 무료OTT 플랫폼을 구축하라는 주문이다. 무료OTT 플랫폼은 공영방송의 방송채널에서 생산하는 프로그램뿐만 아니라 공공도서관과 박물관, 대학교 등을 연결하여 공적 영역에서 생산된 다양한 정보를 연결하는 플랫폼으로 기능하도록 권고하고 있다. 이를 통해서 플랫폼 기업이 이용자의 소비를 극대화하기 위해서 상업적 효율성이 큰 콘텐츠만 맞춤형으로 제공하고 상업적 효과가 작은 콘텐츠는 감추거나 삭제하는 필터버블^{filter bubble}과 동종 정보만을 지속 소비하여 상업콘텐츠의 에코챔버^{echo chamber}에 갇혀 다양성을 상실하는 현상을 극복할 수 있도록 대안을 제시하도록 요구한다. 이 단계가 되면 공적서비스방송(PSB)은 공적서비스미디어(PSM)에서 보편적공적서비스(Public Service Universe)로 진화하게 된다.

여섯째는 지역보도를 강화하라는 주문이다. 사라져가는 지역 미디어로 인해서 지역적 다양성이 위기에 봉착하고 있는 상황에서 공영방송마저 효율성을 이유로 지역뉴스를 축소한다면, 지역적 다양성이 사라질 수 있다는 위기의식을 느껴야 한다는 점이다. 이를 위해서는 지역별 보도를 강화하고, 지역 소식을 온라인으로 볼 수 있는 플랫폼 개발도 필요하다는 주장이다.

일곱 번째는 공영방송은 유럽연합의 통합을 위해 더 많이 도전하라는 주장이다. 유럽연합을 주도하는 독일의 위상에 맞게 유럽연합이 지향하는 가치와 미래의 계획을 좀 더 폭넓게 알림으로

써, 유럽연합 통합에 이바지해야 한다는 주장이다. 이를 우리에게 반영한다면, 한반도 통일과 동북아 평화공존을 위한 역할을 한국의 공영방송은 프로그램임무에 포함할 수 있을 것이다.

여덟 번째는 공적 책무가 공적 재원을 규정해야지, 그 반대가 아니라는 주장이다. 공영방송은 종종 주어진 재원만큼만 방송하겠다는 주장을 하지만, 공영방송은 공적 책무를 수행할 의무가 있는 만큼, 그 역할 수행에 필요한 공적 재원은 마련되어야 한다는 것이다. 물론 공영방송이 수행한 공적 책무가 먼저 제시되어야 하고, 이 책무에 맞는 재원을 절약적 효과적 경제적으로 사용할 수 있도록 설계되어야 한다. 이때 공적 책무를 수행하는 과정에서 '파괴적 절약'을 강요한다면, 공적 책무를 의무화하는 입법 취지를 위배하는 행위라고 비판한다. 공적 역할 수행은 시민에게 필요한 프로그램과 콘텐츠를 '적정공급'을 목표로 하지 않고 기본공급의무를 수행하며, 적정공급을 유지하기 위한 공적 재원의 필요를 주장한다.

아홉 번째는 재래적 서비스는 전면 재검토하는 주문이다. 공영방송 종사자들은 종종 자신들이 이 영역에서는 최고 전문가이자, 프로그램 제작과 편성에서는 최적의 선택과 성과를 만든다고 자부한다. 그러나 이러한 자만에서 벗어나 지금까지 제공해 온 서비스가 새로운 미디어 환경에도 걸맞은지, 이용자의 행태변화에 맞춰서 전면 재검토하라는 주문이다. 이를 위해서 필요하다면 채널 통폐합과 신설, 프로그램의 대대적인 정비가 필요하다. 물론 가장 큰 원칙은 기본공급의 의무를 수행하기 위해 가장 적절한 수단과 방법을 찾는 것이다.

열 번째는 미디어 환경변화에 맞춰가는 과정에서 인터넷서비스만 제공하라는 것이 아니라, 기존의 TV서비스는 유지해야 한다는 점이다. 여전히 전국 곳곳에 존재하는 정보격차를 줄여가기 위해서는 전통 방식의 방송수용이 습관화된 이용자를 소수이거나 소수화하는 과정이라는 이유로 고객명단에서 삭제할 수 없다는 점이다.

공영방송이 공공서비스미디어로 진화하기 위한 조건을 요약하면, 미디어 환경변화에 맞는 플랫폼 전략과 프로그램 전략, 채널 전략을 수립할 필요가 있으며, 이러한 전략은 전통적인 공영방송(PSB)에서 공공서비스미디어(PSM)로 진화하기 위한 공적 책무에 대한 법제도화가 병행되어야 한다는 점이다. 공공서비스미디어를 제공하기 위해서 공영방송은 공공서비스미디어 기업으로 거듭나야 하는데, 이는 공적 책무에 대한 명시와 이를 수행하기 위한 안정적 재원 조달, 공적 책무 수행에 대한 전문적이고 독립적인 관리·감독, 그리고 이러한 행위에 대한 투명하고 신뢰할 수 있는 정보공개와 연계된다고 할 수 있다. 이를 위해서는 공영방송이 추구해야 할 가치란 무엇인가와 공영방송의 공적 책무에 포함되어야 하는 내용, 공영방송의 안정적 재원 확보를 위한 제도적 장치, 그리고 이를 관리 감독하고 사후적으로 평가할 수 있는 거버넌스에 대한 논의가 함께 진행되어야 한다.

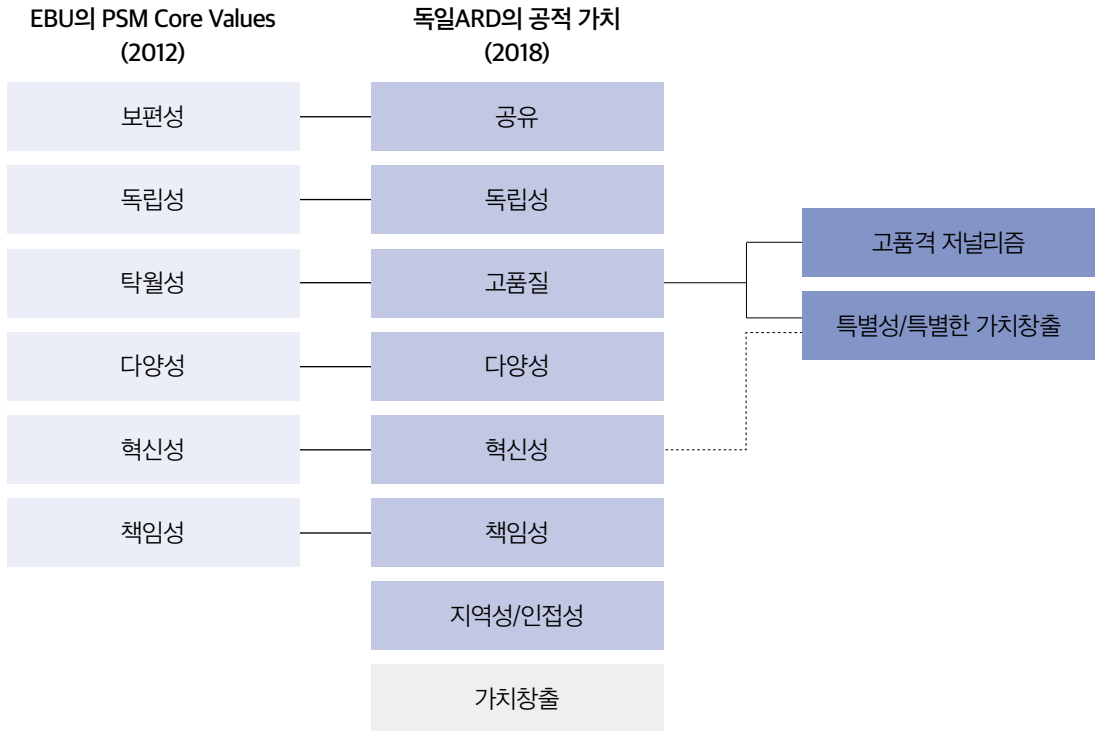
3. 첫 번째 의제 : 공영방송의 공적 가치 추구

무어는 ‘공적가치창출’이론에서 공공서비스미디어는 넓은 의미에서 공적가치를 생산하는 주체이며, 이때 공적가치를 만들어 내기 위해서는 다양하고 조직적인 플랫폼과 영역 활용이 불가피한데, 이를 폭넓게 이해해 줄 수 있어야 한다고 주장한다. 즉, 공공서비스미디어가 공적 가치 생산과정에서 개개인이 감당해야 하는 사회적 노력과 실전 비용이 발생하지만, 그 산물로 인해서 내가 직접적으로 혜택을 받지 못하더라도 선량하고 정의로운 사회가 만들어져서 공동의 행복이 추구될 수 있다면 이를 폭넓게 이해해 주는 관용이 뒷받침되어야 한다고 주장한다. 이는 공공서비스미디어가 자칫 시장에서의 효율성 평가처럼 작동하는 것이 적절하지 않다는 것을 의미하며, 공동의 행복을 구현할 수 있다면, 재원사용에 대한 경제성과 효과성을 엄격한 기준을 적용할 수 없다는 것이다.

공영방송의 방송목적이 공적가치창출에 있다면, 현행 방송법처럼 추상적인 가치만을 열거한 규정은 개정되어야 한다. 공영방송을 ‘지상파’에 가두는 정책은 불합리하거나, 시대에 뒤쳐진 행정이라고 할 수 있다. 공적가치창출을 정책수단으로 마련하기 위해서는 공영방송이 추구하는 공적가치가 무엇인지에 대한 정의가 필요하다. 또, 공적가치를 구현하기 위해서는 필연적으로 비용이 발생하는데, 이 비용은 직접비용을 부담하는 개개인에게 혜택이 돌아오지 않더라도 공동체의 행복을 위한 기회비용임을 모두가 동의할 수 있어야 한다. 또한, 공영방송이 플랫폼과 콘텐츠형식을 유연하게 채택하고, 경쟁시장에서 ‘공익적 가치’를 구현할 수 있도록 정책적 수단을 마련하여 사회구성원의 동의를 얻는 과정이 필요하다. (Moore, 1995, p.359)

물론 Moore의 이론은 많은 비판을 받지만, 공영방송이 ‘공동체의 행복’이나 ‘공공선’(공화주의)을 위해서 공적 가치를 추구하더라도, 결국 그 결과에 대한 평가가 어떻게 이루어지느냐가 정당성 확보의 핵심일 것이다. 즉, 방송정책도 공공행정의 일부로서, 공공의 복지에 기여해야 한다면, 공영방송이 수행한 공적 행위는 본래 추구하는 공적 가치에 부합하는지를 정책에 대한 사후평가를 통해서 증명해야 한다.

<그림2>와 같이 유럽방송연합(EBU)은 공공서비스미디어의 핵심 가치로 보편성과 독립성, 탁월성, 다양성, 혁신성, 책임성을 제시했다. 일반적으로 유럽연합(EU)의 지침이나 유럽방송연합이 채택한 공공서비스미디어의 공통가치는 개별 회원국이나 회사에서 자국이나 자회사에 맞게 별도의 세부규정으로 제정한다. 독일의 공영방송인 ARD는 유럽연합의 공공서비스미디어의 핵심가치를 공유(=보편성), 독립성, 고품질(=탁월성), 혁신성(=다양성), 책임성에 더해 지역성/인접성, 가치창출이라는 두가지의 핵심 가치를 추가했다. 고품격과 혁신성은 고품격 저널리즘의 실천과 탁월하고 특별한 가치창출이라는 세부적인 목표로 설정되었다. ARD에서 강조하는 가치창출은 경제적 효율이나 수익성을 의미하지 않고, 공공서비스미디어가 공적 책무를 수행하면서, 사회구성원(독일인)에게 새로운 효용(가치)를 제공하기 위해 노력한다는 것을 의미하며, 이는 프로그램임무에 규정되어 있는 다양하고 폭넓은 주제의 정보를 제공하는 것과도 연결된다. 반면 영국의 BBC는 EBU의 핵심 가치를 영국왕실로부터 받은 특허장 6조에 근거하여 공적 목표를 설정하고 있다.



<그림 2> 유럽방송연합과 독일공영방송ARD가 추구하는 핵심 가치 (출처 : Eimeren, 2019, p.455)

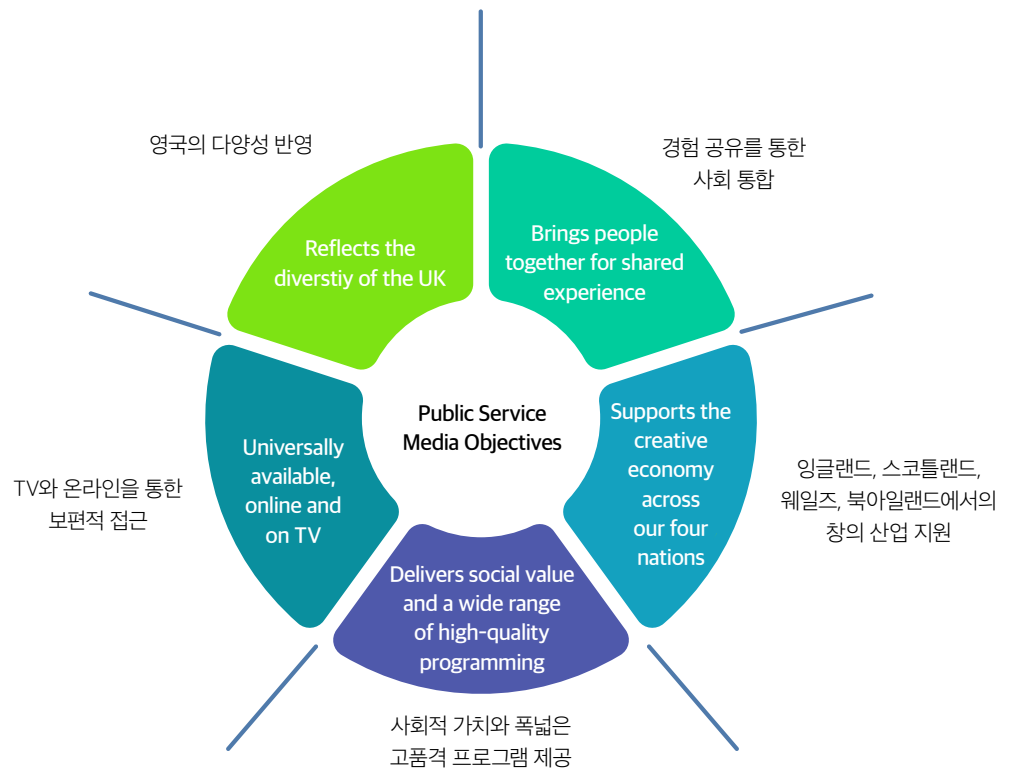
<표1> BBC의 공적채무 - 공영방송 BBC가 추구해야 할 공적 목표 설정

5대 공적 목표	내용
① 불편부당한 뉴스와 정보의 제공	정확하고 불편부당한 뉴스, 시사보도, 팩트 기반의 프로그램 편성을 통해 국민이 영국 전역과 전 세계에 대한 이해를 증진하도록 함
② 모든 연령의 국민을 위한 학습 지원	어린이, 청소년을 포함하여 모든 국민이 다양한 분야에서 새로운 지식을 학습하고 창의적인 경험에 참여할 수 있도록 지원
③ 최고 수준의 창의성과 고품질의 독창적인 콘텐츠와 서비스를 제공	다양한 장르와 서비스 분야에서 영국은 물론 전 세계적으로도 가장 우수한 품질의 콘텐츠를 제공
④ 영국 전역의 다양한 지역성을 반영	영국 사회 전역의 다양성을 반영함과 동시에 대안적인 관점을 증진하여 국민의 다양한 요구를 충족시킴으로써 영국이 추진하고 있는 창조경제를 적극 지원
⑤ 영국의 문화와 가치를 전 세계 전파	전 세계에 시청자에게 고품질의 뉴스와 콘텐츠를 제공하여 영국의 문화와 가치에 대한 이해를 높이고 향유하게 함

BBC가 추구하는 공적채무는 공정성(불편부당한 뉴스와 정보의 제공), 교육 창의성과 고품질 콘텐츠, 다양성(지역성), 영국적 문화와 가치의 전파로 나눌 수 있다. EBU나 독일ARD와 다른 영국적인 특징을 잘 반영하는데, BBC가 OTT 환경에서 공공서비스미디어 발전전략을 제시한 보고서 <SmallScreen - Big Debate(2021)>에서는 공공서비스방송인 BBC가 제공하는 콘텐츠를 통해서 영국에서의 다양성과 창의 산업 진흥이라는 긍정적인 기능을 수행하고, 이를 통해 제공되는 콘텐츠는 미디어 환경 변화를 반영하여 실시간TV는 물론 다른 플랫폼에서도 이용자가 콘텐츠에 접근할 수 있도록 기술적 가능성을 확대할 필요가 있다고 제시하고 있다. 즉, 더 이상 공영방송은

PSB에 간혀있지 말고, PSM으로 진화해야 함을 강조하는 것이다.

이 보고서에서도 BBC는 왕실특허장에 실린 핵심 가치를 바탕으로 PSM으로서 영국BBC의 역할을 영국의 다양성 반영, 경험 공유를 통한 사회통합, TV와 온라인을 통한 보편적 접근, 잉글랜드와 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드에서의 창의산업 진흥, 사회적 가치와 폭넓은 고품격 프로그램 제공으로 규정하고 있다. (BBC, 2021)



〈그림 3〉 PSM으로서 BBC가 추구해야할 공적가치와 책임

현행 방송법 제1조는 입법 목적이 “방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익보호와 민주적 여론형성 및 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전과 공공복리의 증진에 기여”함이라고 밝히고 있다. 즉, 우리나라 방송법이 추구하는 목적은 방송의 자유와 독립 보장, 시청자 권익 보호, 민주적 여론형성, 문화 향상, 방송 발전과 공공복리의 증진이라고 할 수 있다. 이를 공적 가치로 구분하면 EBU나 ARD의 공적가치와 달리 매우 추상적이지만 보편성(공공의 복리증진), 독립성(방송의 자유와 독립 보장), 다양성(시청자 권익 보호와 민주적 여론형성), 탁월성(국민문화의 향상), 가치창출(공공복리의 증진)과 연결할 수 있다. 그러나 아직까지 법령에서 정한 추상적인 개념이외에는 공적 가치에 대해 합의하거나 공식적으로 정립되지는 못하고 있다.

방송법 제5조는 방송 일반의 공적 책임을 규정하고 있고, KBS에 대해서는 방송법 제44조(공사의 공적 책임)를 통해서 공적 책임을 규정하고 있다. 먼저 방송법 제5조는 “① 방송은 인간의 존엄과 가치 및 민주적 기본질서를 존중하여야 한다. ② 방송은 국민의 화합과 조화로운 국가의 발전 및 민주적 여론형성에 이바지하여야 하며 지역간, 세대간, 계층간, 성별간의 갈등을 조장하여서는 아니된다. ③ 방송은 타인의 명예를 훼손하거나 권리를 침해하여서는 아니된다. ④ 방송은 범죄 및 부도덕한 행위나 사행심을 조장하여서는 아니된다. ⑤ 방송은 건전한 가정생활과 아동 및 청소년의 선도에 나쁜 영향을 끼치는 음란·퇴폐 또는 폭력을 조장하여서는 아니된다”로 정하고 있다. 즉, 실천해야 할 사항은 인권존중과 민주적 기본질서 존중이지만, 행하지 말아야 할 사항은 4가지로 구체적으로 규정하고 있다. 즉, 방송의 부정적 기능을 억제하기 위해서 과실의 유형을 공적 책임을 열거함으로써 과실에 대한 경고와 처벌규정을 둘 수 있는 근거조항을 두고 있다.

반면 KBS에 대한 공적 책무를 규정한 방송법 제44조는 “① 공사는 방송의 목적과 공적 책임, 방송의 공정성과 공익성을 실현하여야 한다. ② 공사는 국민이 지역과 주변 여건과 관계없이 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있도록 노력하여야 한다. ③ 공사는 시청자의 공익에 기여할 수 있는 새로운 방송프로그램·방송서비스 및 방송기술을 연구하고 개발하여야 한다. ④ 공사는 국내 외를 대상으로 민족문화를 창달하고, 민족의 동질성을 확보할 수 있는 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다.”라고 규정함으로써 공영방송인 KBS가 실천해야 할 공적 책임에 관해 규정하고 있다.

이러한 공적 책임 수행을 위해서는 공영방송의 독립성 보장이 법을 통해 규정되어야 한다. 공영방송은 흔히 공영방송 거버넌스라고 부르는 ‘정치적 독립’을 보장받는데, 정치 논리로부터 간섭받거나 외압을 견디며 공영방송의 운영과 책무수행을 자율적으로 할 수 있는 원칙으로 지배구조에서 시민을 대의할 수 있는 대표성과 전문성을 보장할 수 있어야 하며, 경영진의 공적 책무수행도 경영에서의 자율성과 내적 다원주의 원칙에 따른 통제체계 구축이 필요하다. 재정적으로는 시장의 경쟁 논리로부터 공영방송이 휘둘리지 않고, 상품의 물신성을 극복할 수 있는 안전장치로 공영방송이 작동할 수 있도록 공적 재원의 안정적 보장이 필요하다, 동시에 공적 재원의 적정수준과 집행의 투명성·경제성·효과성을 검증할 독립적인 평가체계도 필요하다. 마지막으로 제작자율권은 제작실무자와 제작책임자가 내·외부의 외압으로부터 자유롭게 자신의 전문성을 키워가며, 프로그램(콘텐츠)를 만들 수 있도록 보호하는 장치로, 방송법 제4조제4항이 정한 편성규약과 편성위원회, 중재위원회와 같은 제도적 장치를 어떻게 실효적으로 제도화할지에 대한 고민이 필요하다.

공영방송의 공적 책무는 현재와 같이 선언적 조항이 아닌 구체적인 실천사항으로 마련될 필요가 있다. 이를 위해 공영방송이 수행할 공적 책무를 구체적으로 법률에 규정하고, 이에 대한 사후적 평가방식도 구체적으로 법제화하는 국가가 대다수이다. 공적 책무를 공영방송법으로 규정한 국가도 있고, 방송법 혹은 미디어법 일반에 포함하는 국가도 있다. 반면 공영방송의 공적 책무수행을 별도의 입법을 통해서 정하지 않고, 방송법(미디어법) 시행령 혹은 시행규칙으로 정하거나,

4. 두 번째 의제 : 공영방송의 공적 책무

면허심사가 있을 때는 면허조건으로 부과하는 때도 있다. 반면 법령과 공적 책무 협약을 통해서 공영방송의 공적 책무 수행을 규정한 경우에는 구체적인 사항은 공영방송이 제출한 공적 책무수행에 대한 계획서를 바탕으로 규제기구(감독기관)와 공영방송이 협약을 체결하는 형태(프랑스, 이탈리아, 덴마크 등)와 법령이 없이 계약(룩셈부르크)을 체결하거나, 측허장(영국 BBC)을 통해서 공적 책무수행에 대해 규정하기도 하고, 행정명령을 통해서 수행하기도 한다.

공적책무협약제도는 현행 방송평가 제도처럼 공·민영 방송사에 같은 평가 기준과 면허체계를 부여하는 것은 적절치 않으며, 영국에서 BBC운영과 평가를 위해 운영 중인 제도를 모방적이고 규범적으로 우리나라의 공영방송 운영과 평가를 위한 제도로 도입하기 위해서는 제도 도입도 검토할 필요가 있다. 공적책무협약도입에 필요한 고려사항으로는 공적책무협약을 체결하는 목적이 공영방송사 일반에 대한 재허가 및 평가체계에 대한 혁신방안이라면, 방송법에 규정된 공영방송 일반에 대한 재허가 및 평가체계는 수정이 불가피하고, 관련 법령의 정비가 필요(특히 MBC를 비롯한 공영방송에 관한 법령 정비)하다. 만일 공적책무협약을 수신료를 받는 KBS, EBS에 대해서만 시범적으로 우선 적용할 협약 체계라면 공적책무협약은 공적재원 지원의 필요성과 정당성을 평가하고, 지원체계의 지속 가능한 운영을 위한 제도로 설계되어야 하고, 재원과의 연동성을 명시적으로 제시할 필요가 있다.

공적책무협약은 성문법이 아닌 왕실측허장을 근거로 공영방송인 BBC가 수행해야 할 공적 책무와 운영원칙에 대한 특약의 형태인데, 이를 스칸디나비아국가나 프랑스어권 국가에서 자국에 맞게 제도화한 측면이 있다. 한국에도 공적책무협약 제도를 도입한다면 방송법과 시행령, 시행규칙 체계로 구성된 국내법에 적합한 제도 설계가 필요하다. 일반적으로 공영방송설치법을 바탕으로 규율하는 국가에서는 공영방송설치법에 공영방송이 추구해야 할 가치와 규범, 프로그램 원칙, 공적책무수행의 범위, 재원과 제작독립성 보장, 운영 및 성과에 대한 평가 절차 및 항목 등을 적시하고, 동 법이 정한 사항을 구체적으로 실천하기 위한 각종 시행령과 규칙을 통해서 공적책무수행과 운영에 대한 평가 및 감독·수행이 원칙이다.

공적책무협약 도입을 검토할 때 반드시 고려해야 할 사안은 민영/상업방송과의 차별적 규제체계의 도입이다. 방송 또는 미디어와 관련한 기본법을 바탕으로 공영방송설치법을 제정한 국가에서 공영방송에 대한 별도의 공적책무수행과 운영평가체계를 운영하는 것은 공적 재원인 수신료(또는 공공서비스세) 지원에 대한 정당성 확보와 공적 재원에 대한 투명한 집행을 관리·감독하기 위한 목적이 크다. 따라서, 공영방송의 종사자들이 공적책무를 제대로 수행하지 못하거나, 운영 비효율을 초래하면 공적 재원에 대한 조정과 '사장준칙'(사장이 갖는 최고결정권과 무한책임)에 따라서 책임을 사후적으로 평가할 수밖에 없다. 프랑스와 같이 공영방송설치법에 따라서 설립된 방송사는 매년 2차례(상반기 재무평가보고서, 하반기 프로그램수행평가보고서) 공적책무와 운영평가에 대한 경영진(+사장) 평가보고서를 CSA와 문화부(국제방송의 경우에는 외교부와 국방부까지)등 유관부처에 제출하여, 해당 부서의 검토를 통해서 정부의견서를 첨부하여 의회에 보고하고,

이를 바탕으로 의회는 물가연동제를 통해 차기 수신료 산정과 공영방송 경영진에 대한 평가에 활용한다. 만일 우리도 이러한 제도를 방송법을 근거로 도입한다면, 운영재원이 서로 다른 민영/상업방송과 공영방송을 구분하는 평가체계를 구축할 필요가 있다. 협약체계가 아닌 법령과 시행령에 따른 의무사항으로 규정하는 국가로는 독일, 스웨덴, 오스트리아 등이 있는데, 이들 국가에서는 공영방송설치법에 따라서 공영방송이 수행한 공적 책무와 운영에 대한 평가 절차를 시행령과 시행규칙에 근거하여 평의회(‘내적다원주의’ 원칙)에 위임한 경우에는 평가 절차와 자원 산정을 분리하여 운영하여야 하며, 공영방송은 자체적인 공적기능수행을 위한 실행계획을 밝히고, 이에 대한 이행실적을 평의회에서 평가하고 있다.

현재 우리나라에서는 공법^{公法}에 따라 설치된 ‘영조물’인 공영방송에 대한 면허를 민영/상업방송과 동일하게 부여하고 있다. 즉, 공영방송은 ‘재허가를 주지 않았을 때, 면허를 취할 수 있는 조치를 사실상 할 수 없다’고 볼 때, 민영방송과 같은 기준으로 규율하는 것은 민영방송의 방송 활동을 과도하게 규제하는 측면이 있다. 특히 공적재원으로 운영되는 공영방송에 수행해야 할 공적 책임을 모든 민영/상업방송에도 같은 수준으로 요구하는 것은 공적 자원 없이 방송 광고시장에서 경쟁하는 사업자에게는 형평에 어긋난다고 할 수 있다.

공영방송 재허가 및 평가제도를 개선한다면, 공적 책무에 대한 수행계획을 사장이 3년 단위로 발표하고, 이에 대한 수행 평가를 매년 외부전문가로 구성된 평가단이 경영평가(3월 중 평가하여 5월 중 보고), 공익성평가(7월 중 평가하여 9월 중 보고) 보고서를 작성하여 이를 이사회 의결을 거쳐 주무 감독기관에 보고한 뒤, 주무기관은 동 평가 후 의회에 의견서를 첨부하여 보고함으로써 공영방송 업무평가자료로 활용할 수 있다. 이 자료는 장기적으로 공영방송 수신료 산정에 반영할 수 있다. 또 공영방송에 대한 일반적인 국정감사는 폐지하고, 경영평가와 공익성평가에 대한 의회 청문은 공영방송 이사장과 사장이 참석하여 평가와 관련하여 응답하도록 제도화하는 것이 바람직하다. 공영방송이 수행할 역할과 임무를 법(또는 측허장 등)에 명시하고, 공적책무를 어떻게 수행할지는 공영방송 스스로 공적책무에 대한 실천방안을 공표하고, 이를 수행한 결과를 감독·규제기구에 제출한 뒤, 동 보고서는 수신료 산정과 의회에서의 공적책무평가를 통한 청문(감사)에 활용할 수 있다. 또한, 경영진(통상 사장)이 추구하고자 하는 공적책무실천에 대한 이행계획을 제출하고, 경영실적평가 기준으로 활용할 수 있다. 만일 사장이 이행계획을 제대로 실천하지 않거나 못할 때는 중간평가 혹은 재임용 평가에 반영하도록 제도화할 수 있다.

공영방송의 재원은 공적재원과 상업재원(광고 및 콘텐츠판매수입, 후원금 등)을 통해 조달된다. 공적 재원은 통상 TV나 라디오를 수신할 수 있는 기기를 보유한 가구를 대상으로 기기당 수신료를 부과하거나 가구당 부과하는 형태로 제도화되어 있다. 그러나 방송을 수신하는 방식이 지상파나 케이블, 위성파 같이 TV수상기나 라디오수신기를 이용하여 실시간 시청취하는 방식에서 이동전화나 휴대용 노트북, 태블릿을 이용한 실시간 또는 비실시간 주문형 콘텐츠 이용이 늘어나면서

5. 세 번째 의제 : 공영방송의 자원

전통적인 방식의 공적 자원 조달방식은 한계에 도달한 상황이다. 한국은 물론 수신료 제도가 있는 다른 국가에서도 실시간 방송을 시청하지 않는데, 수신료를 징수하는 제도에 대해 저항한다.

그래서 수신기기 당 공적 재원을 부과하는 방식을 재검토하여 수신가구 당 부과하거나, 수신용 단말기의 구분 없이 방송용 콘텐츠를 실시간으로 수신할 수 있는 TV수상기나 전화기를 포함한 디지털기기를 소유한 수신 가구에 모두 부과하는 방식으로 확대하는 국가가 늘어나고 있다. 더 나아가 스칸디나비아국가를 시작으로 수신기기나 수신방식, 이용형태(실시간 방송 이용이나 비실시간 주문형 시청 등)와 관계없이 공공서비스미디어의 공적 책무수행에 필요한 재원을 디지털서비스세와 같은 특별세 형식으로 국세청이 징수하여, 공공서비스미디어 기능을 수행하는 주체(TV와 라디오, 정기간행물, 비영리공동체라디오, 공공영역에서 제공하는 인터넷 팟캐스트 등)에 분배하는 방식으로까지 진화하고 있다.

〈표2〉 공영방송 자원 조성 방식의 변화

구분	방송 수신료	방송 부담금	공공서비스세
부과 대상	보유 수신기	가구/사업장	소득생활자 개인
도입 시기	1930년대	2000년대	2020년대
징수	징수 대행, 자체 징수센터	징수 대행, 자체 징수센터	국세청, 징수 대행
도입 국가	영국, 한국 등	독일, 일본 등	스웨덴, 핀란드 등
지원 대상	공영방송	공공서비스방송	공공서비스미디어
용도	공공서비스방송	공공서비스방송 (+온라인)	공공서비스미디어 +α

스웨덴의 경우 보편적 디지털서비스세를 도입하였는데, 미디어와 관련된 수많은 특수부담금을 모두 폐지하고 이를 특수목적세로 전환하였다. 스웨덴의 18세 이상 성인은 보편적 공공서비스세(급여의 1%이내, 최대 연간 1300,-SEK)를 국세청에 내도록 하고 있다. 이렇게 조성된 특수목적세는 미디어(방송, 신문, 인터넷, 도서잡지 등)에 대한 지원예산으로만 활용되며, 원천적으로 일반예산이나 다른 목적으로 전용할 수 없다. 이와는 별도로 덴마크는 일반 조세에서 공공서비스미디어로 기능하는 미디어(공공서비스미디어와 비영리지역공동체라디오, 정기간행물) 전체를 지원하는 형태로 자원 조성방식을 바꾸었으며, 프랑스는 잠정적이지만 부가가치세 일부를 공공서비스미디어 지원에 활용하는 사례도 늘고 있다. 수신료 폐지론자가 정부 내 다수당을 차지하고 있는 스위스에서는 지난 2018년3월 공영방송 수신료 폐지에 대한 국민투표를 하였는데, 제도 유지 의견이 폐지 의견보다는 우세하게 나왔다. 그러나 2023년10월 연방의회선거에서 다시 보수당이 다수 의석을 차지하면서, 현행 수신료를 400스위스프랑에서 200스위스프랑으로 절반 삭감안을 국민투표에 부칠 준비를 하고 있다.

그러나 일부 국가에서는 여전히 공영방송 재원의 상당 부분이 상업 재원으로 충당되는 사례가 많다. 상업 재원은 방송광고 수입이 대표적이지만, 갈수록 영상콘텐츠 판매와 지적 재산권(IP)수입, 시설 및 장비 임대 등을 통해서 재원의 일부를 마련한다. 공영방송 운영 재원으로 공적 재원과 상업 재원을 동시에 활용한다면, 공영방송에서 공적 재원의 적정비율을 어느 선에 맞출지에 대해 정책당국과 국회의 결정이 있어야 한다. 특히 정책당국과 국회는 공영방송 나아가 공공서비스 미디어 유지를 위해 소요되는 공적 재원 조성방식을 국민에게 설명하고 설득할 책임도 있다. 만일 미디어 환경 변화로 공영방송(공공서비스미디어를 포함하여)이 온라인영역에서 지적재산권(IP) 수익을 올리고, 국가대표팀 경기나 대형 행사를 중계하는 과정에서 전송망을 비롯한 장비와 설비를 임대하여 수익을 올릴 때, 이 수익을 미리 계상하여 공적 재원과 연동하는 정교한 공영방송(공공서비스미디어)재원수요조사가 이루어져야 한다. 또한, 공공서비스미디어의 유보금의 규모와 활용에 대해서도 적극적인 반영이 필요하다. 또, 현재와 같이 한국방송광고공사(KOBACO)에 묶여 있는 방송광고판매도 방송광고 수요를 고려한다면, 방송사별 개별판매가 더 효율적인지, 현재 제도가 효과적인지를 판단할 필요가 있다. 공영방송에서 방송광고 비중은 줄어들면서 방송광고를 통한 상업재원의 비중이 현저히 줄어들면, 수익보다 관리비(방송발전기금을 비롯한 분담금)의 비중이 클 수도 있다. 방송광고 시장 변화를 고려한 전반적인 방송광고판매제도의 재구조화가 필요하다.

이와는 별개로 공적 재원의 수요 산정과 조정, 징수 절차와 사후 평가를 독립적으로 실시한 필요가 있다. 현재 KBS수신료는 KBS이사회가 산정하여 방송통신위원회에 조정안을 제출하면, 국회에서 최종 확정하는 방식으로 이루어진다. 또 수신료 징수는 방송법 시행령에 따라서 KBS와 징수위탁협약을 맺은 한국전력이 대행하고 있다. 현재 한국에서는 공영방송 수신료는 텔레비전기기에만 부과되며, 법령에 따라서 KBS가 산정과 배분, 집행하도록 정하고 있다. 그러나 공영방송 수신료는 EBS를 비롯한 공영방송 일반에 배분되어야 하지만, 현실적으로 지난 1981년 책정된 월 2,500원에서 지금까지 조정되지 못하고 있다. 이는 전형적인 정치후견주의의 폐해로, 집권당이 바뀔 때마다 TV수신료가 정쟁의 수단으로 이용되었다. 윤석열 정부를 예외로 한다면 형식적으로는 역대 여당은 수신료 현실화에 찬성하고, 야당은 반대하는 형태였다. 심지어 정부여당이 국회에서 다수를 차지할 때에는 집권당이 수신료를 정부·여당에 유리한 보도를 기대하는 압박수단으로 활용해 왔다.

이러한 고질적인 문제를 해결하기 위해서 수신료 산정과 집행에 대한 관리·감독을 전문가로 구성된 수신료산정위원회와 같은 독립기구에 위임자는 방안이 여러차례 제시되었으며, 수신료도 영국이나 프랑스(폐지 이전까지), 독일에서처럼 물가 인상률과 임금 인상률 등을 연동하여 인상폭을 정하고, 이를 국가가 비준하는 방식으로 추진하는 대안이 제시되었다. 하지만 수신료산정위원회는 한국적 상황에서는 독일의 방송재원수요산정위원회(KEF)와 같이 전문가로 구성된 독립위원회가 존속되기 어려운 환경이라거나, 수신료산정위원회가 구성되더라도 정부와 국회가 전문가 위원회의

결정을 특별한 이견이 없을 때 수용하는 제도적 장치없이 작동하기 어렵다는 비판도 있었다.

이처럼 공적재원의 필요성과 납세 저항은 양날의 칼처럼 존재하는데, 정책당국과 국회가 국민에게 공영방송(나아가 공공서비스미디어)이 수행하는 공적 책무의 필요성과 의미를 정확하게 설명하고, 설득하는 정치적 실천과 행정이 필요하다. 그러나 현재 한국에서는 이러한 책임행정과 정책이 실종된 상태이다. 현재 우리에게 시급한 것은 OTT 환경에서도 공영방송이 필요하고, 자기 역할이 주어져 있다는 것을 설득할 수 있는 적극 행정과 정책이며, 동시에 공영방송이 수행해야 하는 기본공급(적정공급) 의무를 법률에 명시하고, 이를 사회적 제도로 정착하기 위한 입법이 필요하다.

현 단계에서 공영방송의 공적재원인 수신료는 다음의 단계를 통해 현실화하는 구체적인 정책 방안이 마련될 필요가 있다.

첫째 단계는 수신료 징수 대상 기기의 재정의이다. 현실적으로 2023년7월 개정된 수신료 분리 징수에 대한 방송법 시행령을 원점으로 돌리는 행정이 어렵다면, 수신료 징수대상 기기를 TV수상기로 한정하고 있는 방송법 제64조의 개정을 통해서 TV를 실시간으로 수상할 수 있는 모든 기기(TV수상기와 모바일, 태블릿, 빔 프로젝트 등)로 징수대상을 확대할 필요가 있다. 이 경우에도 수신료 징수는 가구당 1대만 부과하고, 사업장의 경우에는 규모와 매출 등을 고려하여 징수 규모를 조정할 필요가 있다.

둘째 단계는 수신료 징수를 수신기기의 소유여부와 관계없이 공공서비스미디어의 공적 책무수행을 위해 가구당 특별분담금으로 전환하는 것이다. 온라인 환경에서 방송프로그램에 대한 수신은 주파수를 통한 실시간 수신으로 한정하기 어렵고, 다양한 OTT를 통해서 방송프로그램이 재전송되거나 동시 전송되는 환경임을 감안, 방송법 제64조에 규정된 방송을 수신할 수 있는 TV수상기를 소유한 가구에 부과되는 수신료를 공영방송이 실시간 방송과 비실시간 방송프로그램 재전송과 OTT전용 영상콘텐츠를 제공하는 공적 책무수행을 위한 특별부담금으로 전환하는 문제를 검토할 필요가 있다.

셋째 단계는 디지털미디어세로의 전환이지만, 디지털 미디어세 도입에 앞서 정부의 다양한 문화미디어 관련 기금과의 통폐합과 기능조정이 선행되어야 하고, 무엇보다 문화미디어를 전담하는 부서가 하나로 통합되어야 하는 전제조건이 필요하여 현 단계에서는 도입을 위한 검토조차 쉽지 않다.

6. 네 번째 의제 : 공영방송의 거버넌스

현행 방송법에서는 공영방송에 대한 정의조차 명확하지 않다. 정의가 없다 보니, 당연히 공영방송이 추구하는 공적 가치와 구체적인 공적 책무 실천에 관한 규정이 마련되어 있지 않다. 공영방송은 국민의 이익에 복무하는 기본공급의 의무를 수행하기 위해 정당이나 사회 다양한 이익집단으로부터 정치적 독립은 물론, 재정적인 독립을 위한 공적 재원의 확보와 제작 자율성이 보장되어야 한다. 이 가운데 공영방송의 경영과 의사결정 구조 및 감독 구조의 독립성, 전문성 보장은 공영

방송을 실질적으로 운영하는 데 시급히 필요하며, 정치후견주의를 극복하기 위해서 반드시 거쳐야 하는 관문이다. 공영방송의 경영과 의사결정 구조는 방송프로그램을 제작하는 실무자에게 인사와 예산, 제작승인과 사후평가를 통해서 충분히 영향력을 행사할 가능성이 크기 때문에, 지금까지 역대 정부와 여야는 공영방송 혁신을 논의할 때, 주로 공영방송 거버넌스 개편에만 몰입해 왔다.

〈표3〉 한국방송공사 거버넌스 관련 주요 입법 발의안 비교

	이사회 구성	사장 선출	사장추천위원회	주요사항
박홍근 의원 대표 발의안 (20대 '16. 07)	정부여당 7인, 야당6인 추천, (13인) 대통령 임명	사추위 2/3 찬성 추천, 이사회 2/3 찬성, 국회 인사청문회, 대통령 임명	이사회에서 사장추천위원회 15인 구성, 2/3찬성으로 후보 의결 (특별다수제)	사정 임명제청, 감사 임명제청, 부사장 임명 동의, 사장추천위원회 구성 명시, 속기록과 회의록 작성 공개. 이사 임기 3년 1회 연임
정청래 의원 대표 발의안 (21대 '20. 06)	방통위 13인 추천, 대통령 임명	이사회에서 2/3 추천, 국회 인사 청문, 대통령 임명	-	방통위가 추천하는 이사의 1/2은 공사, 공사 구성원, 학계, 시민단체에서 추천 하는 사람 포함
박성중 의원 대표 발의안 (21대 '20. 08)	정부여당 7인, 야당6인 추천, (13인) 대통령 임명	사추위 2/3 찬성 추천, 이사회 2/3 찬성, 국회 인사청문회, 이사장 임명	이사회에서 사장추천위원회 15인 구성, 2/3찬성으로 후보 의결 (특별다수제)	사정 임명제청, 감사 임명제청, 부사장 임명 동의, 사장추천위원회 구성 명시
정필모 의원 대표 발의안 (21대 '20. 11)	이사후보추천국민위원회에서 이사 13인 추천 → 방통위제청, 대통령 임명	사추위에서 복수추천한 사람 중 이사회가 2/3 이상 찬성으로 임명 제청, 국회 인사 청문회, 대통령 임명	이사회에서 공모를 통해 100인으로 사장후보추천 국민위원회 구성	사추위가 복수후보를 추천한 뒤, 3개월 동안 이사회에서 2/3 이상 찬성을 얻는 자가 없으면, 과반수 의결로 사장 임명제청
허은아 의원 대표 발의안 (21대 '21. 01)	정부여당 6인, 야당 6인, 방통위 3인(15인), 대통령 임명	-	-	이사 임기는 6년 단임, 최초로 임명되는 이사는 2/4/6년으로 임기 차등 부여, 집행기관(사장 등) 임기는 3년, 수신료 분리 고지
전혜숙 의원 대표 발의안 (21대 '21. 03)	정부여당 4인, 야당 3인, 방통위 전원합의 2인, 미디어관련단체 2인, KBS 1인, 교섭단체노동조합 1인 추천(13인), 대통령 임명	사추위에서 추천 의견 70% 반영하여 이사회에서 추천, 국회 인사청문회, 대통령 임명	사장후보시청자평가 위원회를 150~200명으로 구성(홀수)	사장 임명권 명시, 이사 추천시 전문성, 대표성, 지역성, 성별 균형 유지, 속기록 후 회의록 공개. 이사 임기 3년, 1회 연임
정필모 의원 대표 발의안 (21대 '22. 04)	〈운영위원회〉 국회교섭단체 7인(여4, 야3), 비교섭단체 1인, 방송&미디어 학회 3인, KBS시청자위 3인, 방통위 7인(방송협회 2인, KBS종사자대표 2인, 방송기자연합회 1인, 한국PD연합회 1인, 한국방송기술인연합회 1인), 대한민국시도의회장협의회 4인 추천(25인) 방통위 임명	사추위에서 복수 추천한 사람 중 운영위원회가 2/3 이상 찬성으로 임명 제청, 국회 인사청문회, 대통령 임명	시청자사장추천평가 위원회를 구성 (별도의 내규 제정)	운영위원은 전문성, 지역성, 대표성을 고려하여 임명하고, 특정 성별이 7/10 초과 금지, 사장 추천 2회 이상 부결시 대통령령으로 정한 규칙에 따라서 공론 조사 방식으로 사장 후보 임명제청

지난 11월 9일, 국회에서 통과된 방송3법은 특정 정치 세력에 편향적으로 공영방송을 관리·감독하는 기구가 구성되지 않도록, 독립성과 전문성을 강화하여 정치적 후견주의를 차단하자는 취지에서 마련되었다. 또한, 공영방송을 관리·감독하는 이사회에는 다양한 사회 분야에서 전문가가 참여할 수 있도록 제도화하는 데 목적을 두었다. 개정 법안은 공영방송 이사회를 공영방송 운영위원회로 확대 개편하고, 그 구성원의 다양성 확보를 위해 이사 수를 21명으로 증원하였으며, 정치적 후견주의를 최소화하고 대표성과 전문성을 보완하는 방안을 담고 있다. 그러나 21명을 추천하는 단체의 대표성에 대해서 여야는 참여하게 대립하였으며, 특정 단체에 대해서는 특정이념에 치우쳤다는 원색적인 비난까지 제기되었다, 또, 공영방송 이사의 증원을 예산낭비와 공영방송의 방만 경영 해소와 효율성 확보를 위한 노력에 역행한다는 비판도 있다.

제21대 국회가 시작되고 발의된 공영방송 이사회 구성을 위한 발의안을 살펴보면, 지난 제20대 국회에서 발의된 박홍근 의원 대표발의안에서 크게 벗어나지 않은 대안이었으며, 그 주요 내용도 이사회 인원의 소폭 조정(13~15인)과 여야의 추천 권한 명시, 임명과 면직 규정, 사장 선임 과정에서 특별다수제와 사장추천위원회 구성이 핵심이었다.

〈표3〉에서 보듯, 그동안의 입법 발의안은 기존의 방송법의 범위에서 이사회 구성에 대한 방식과 사장 추천과 선출방식에 대해 조금씩 차이를 두었지만, 입법 취지는 비슷하다고 볼 수 있다. 또한, 한국방송공사 거버넌스외에도 문화방송의 대주주인 방송문화진흥회와 한국교육방송공사 거버넌스 구조에 대한 개편안도 박성중, 전해숙, 정필모 의원에 의해서 대표 발의되었는데, 개편 취지와 방향은 한국방송공사와 동일했다. 다만, 전해숙 의원 대표발의안에서 추천 주체를 국회와 방통위 이외에 KBS의 노사 양측과 미디어 관련 단체에 보장하도록 함으로써, 추천 주체를 다양화했다. 그러나 더불어민주당 당론으로 채택된 정필모 의원이 대표 발의하여 당론으로 채택된 방송법 등 개정안(이하 개정안)은 이사회 구성과 관련하여 과거 제도와 비교해 볼 때, 정치권의 직접적인 공영방송 거버넌스 구성에서의 영향력 행사를 제한하고, 사회적으로 다양한 주체가 이사(운영위원)를 추천할 수 있도록 법제도화를 추진했다는 점에서 새로운 패러다임을 제공했다는 긍정적 측면이 있다.

민주당 당론으로 채택된 정필모 대표발의안은 이사의 수(법안에서는 ‘운영위원회 위원’의 수)를 25명까지 대폭 확대하여, 정치인이 임명할 수 있는 인원의 수를 전체의 1/3로 줄이고 나머지 2/3에 대해서는 방송 분야 관련 직능단체와 현업단체에서 직접 추천을 받아서 전문성을 갖춘 인사로 이사회(운영위원회)를 구성하는 방안을 제시하고 있다. 지난 11월9일 의결된 최종법안에서는 이사의 수가 21명으로 조정되었다.

이러한 방식으로 이사회(운영위원회)를 구성함으로써, 관행적으로 이어오던 정치적 후견주의를 최소화하고, 대표성과 전문성을 가진 이사회(운영위원회) 구성원이 공영방송을 관리 감독하

2) 「방송법」, 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」, 「방송문화진흥회법」, 「한국교육방송공사법」 일부 개정 법률안

는 역할을 부여함으로써, 정치적 독립성을 보장하려는 시도이다. 그러나 동 입법안의 한계로는 대표성을 직능단체에 치우친 경향이 있으며, 다양한 계층과 전문영역에 대한 고려가 부족한 점이 있다. 본 개정법에서는 이사회를 ‘운영위원회’로 개칭하였으나, 공영방송의 성격을 고려할 때 ‘운영위원회’라는 명칭은 적절하지 검토할 필요가 있다. 현 법률상 공영방송 3사(KBS, MBC, EBS) 및 방송문화진흥회는 모두 법인(영조물 법인 또는 재단법인)으로서 이사회를 두어야 한다. 그러나 개정 방송3법에서는 관리 감독 기구의 명칭을 ‘운영위원회’로 하고, 직위로 이사로 지칭하고 있다.

정필모 대표 발의안은 박주민 대표발의(대안)으로 최종 수정되어 의결되었는데, 의결된 방송법에는 공영방송의 운영위원회 이사수를 21명으로 하고, “이사는 방송에 관한 전문성, 지역성 및 사회”로, “방송통신위원회에서 추천하고 대통령이 임명하도록 했다. 이때 방송통신위원회가 추천할 수 있는 사람은 방송법 제46조제8항(종전의 제7항)에서 다음의 단체가 추천하도록 했다. 첫째로 국회 교섭단체가 의석 수 비율에 따라 추천하는 사람 5명으로 하되, 이 경우 각 교섭단체는 특정 성^성을 1명 이상 추천하여야 하고, 국회 소관 상임위원회의 의결로 확정하도록 했다. 둘째는 방송통신위원회가 선정한 방송 및 미디어 관련 학회가 추천하는 사람 6명(지역방송 관련 학회가 추천하는 2명을 포함한다). 이 경우 특정 성^성이 2명 이상이 되도록 하여야 한다. 셋째는 공사의 정관으로 정하는 시청자위원회가 추천하는 사람 4명으로, 이 경우 특정 성^성이 2명 이상이 되도록 하여야 한다. 넷째는 방송 전문성과 방송 보도, 제작, 기술 등의 직종 대표성을 고려하여 다음 각 목의 단체가 추천하는 사람 6명으로 방송기자연합회 추천 2명, 한국피디연합회 추천 2명, 한국방송기술인연합회 추천 2명으로 구성한다. 그러나 직능대표성을 갖춘 이사는 성별 균형에 대한 고려사항이 없다. 추천주체는 이사 추천시 공정성 및 투명성을 확보하여야 하고, 이를 위한 자체적인 기준을 마련하며, 공모·의견수렴 등의 과정을 거쳐야 한다.

정필모 대표발의안에서는 이사회(운영위원회)를 25인으로 확대하고, 추천권은 정당 32%(8/25), 학회 및 관련 단체 52%(13/25), 시도의회의장협의회 16%(4/25)로 구성되어 있어서, 정치권의 직접 추천은 48%, 직능 및 현업단체의 추천은 52%로 규정했었다, 또 추천 기관·단체로는 방송미디어 관련 학회, 방송협회, 방송기자연합회, 한국PD연합회, 한국방송기술인연합회(개정안 중 방통위 설치법 제12조의2제2항 각호)로 정했는데, 이번 법령에는 국회 원내교섭 단체 추천 인원인 3명 줄었고, 방송협회와 시도의회의장협의회 추천 몫이 없어지고, 공영방송 시청자위원회 추천 몫이 생겼다. 이는 국회 과학기술정보방송통신위원회에서 설치했던 언론미디어특위의 검토안을 여럿 수용한 측면이 있다.

공영방송 관리 감독기구의 이사를 추천하기 위해서는 해당 기관·단체는 임의단체가 아니라 법인격으로 운영되어야 하고, 해당 법인이 정상적으로 활동하면서 한국의 방송산업을 대표할 수

3) 방송법 제13조제1항 : 국가·지방자치단체 또는 법인이 아닌 자는 방송사업 또는 전송망사업을 할 수 없다
방송법 제43조제2항 : 공사는 법인으로 한다
민법 제57조 : 법인은 이사를 두어야 한다
민법 제58조제1항 : 이사는 법인의 사무를 집행한다

있다는 명시적 근거가 제시될 수 있어야 하는데, 이는 방송법 시행령에 규정할 사항으로, 법에서는 추천과정의 공정성과 투명성을 보장하도록 대원칙만 정하고 있다.

공영방송 사장은 추천위원회를 통해 이사회(운영위원회)의 2/3로 임명을 제청하고 대통령이 임명토록 하는 방안은 기존의 박홍근, 박성중 의원 대표발의안과도 유사하다. 또한, 특별다수제에도 불구하고 2회 이상 선출이 되지 않을 때는, 다득표자를 사장후보로 선출하도록 했다. 현행 제도는 이사회의 다수를 점하는 특정 정당 추천 이사가 정파적 기준으로 사장을 선임한다는 비판과 함께 이는 결과적으로 공영방송에 대한 정치 후견주의가 심각하여 공영방송이 제작하는 프로그램의 편향성이 심각하다는 지적(또는 비난)을 자주 받아왔다, 이러한 문제해결을 위해서 사장선임 과정에서 별도의 사장추천위원회를 구성하고 2/3의 동의를 얻어서 후보를 추천하는 특별다수제를 도입해야 한다는 주장이 제기되었다. 이번 법안은 오랫동안 학계와 국회에서 논의됐던 '사추위 구성', '특별다수제 도입'을 첫 번째로 명문화했다는 점에서 의의가 있다.

지난 11월9일 국회에서 통과된 방송3법에서 처음으로 도입된 평의원 방식의 이사회 구성과 특별다수제에 대해 좀 더 살펴볼 필요가 있다.⁴⁾

평의회(Rat)가 언제 처음으로 설치되었는지 확인하기는 어렵다. 게르만 민족은 오랫동안 부족 운명을 결정지을 전쟁이나 영토협상, 부족 사이 거래를 각 집안이나 세력을 대표하는 평의원이 모여서 결정하는 전통이 있었다. 이러한 전통은 신성로마제국이 성립된 뒤에도 계승되었다. 게르만족은 명시적인 왕이 있었지만, 왕은 평의회를 대표할 뿐 절대 권력을 행사하는 존재는 아니었다 (Haase 1978; Patze 1977).

이러한 평의회가 법제도로 처음 문서에 등장한 것은 도시법(Stadtrecht) 제정과 밀접하게 관련 있다. 도시법은 신권을 대표하는 로마교황청과 신권의 세속적 대리인인 신성로마제국 황제 그리고 각 영방 영주들로부터 독립적으로 자치권을 인정받은 상업도시에서부터 출발한다. 이러한 상업도시는 교황청이나 영주의 직접 통치를 받지 않고 자치정부를 구성했다. 이 자치정부의 통치와 규율을 담당하는 조직이 평의회이다. 평민으로 구성된 자치기구라는 의미이다(Bueckling 1997; Isenmann 1988; Patze 1977).

평의회는 도시지도자와 사회 각 분야에서 집단을 대표하는 자 또는 유력가문 대표가 도시의 통치자로 집단지도체제를 채택한 형태였다. 그들 가운데 최고 지도자를 시장으로 뽑고, 대표들은 각자 자신의 전문분야별로 재무담당(Stadtkammerer)이거나 자치위원(Senator)으로 불렸다. 정파가 생겨나면서 세력 간 연대를 위한 자리배분 과정에서 전체를 통할하는 시장자리는 총괄시장(Oberbuergemeister)과 영역별 시장(Buergemeister)으로 세분화된다(Haase 1978; Isenmann 1988; Patze 1977).

초기 평의회는 도시거주자들이 자치행정기관으로 설립하여 운영했고, 집단지도체제였다. 여기에는 통상 각 정치세력 대표와 상공회의소, 노동자대표, 수공업자 대표, 예술계와 문화계 대표 등

4) 평의회 부분은 심영섭(2018) 논문을 부분 발췌하여 재인용하였다.

다양한 분야에서 참여할 수 있었다. 실제 평의회 구성방식은 각 도시와 한자^{Hansa}마다 달랐다. 내륙지역에서는 유력가문 수장과 정치세력, 상인대표, 종교대표가 평의원으로 선임되었다. 해양지역에서는 유력가문보다는 유력상인이나 상단 대표가 그 자리를 차지했다(Fröde 2008). 자치권을 신권과 왕권으로부터 보장받은 유럽 도시는 통상 도성 한 가운데 광장을 중심으로 대성당이나 교회가 자리하고, 그 옆으로 평의회(시청), 상공회의소, 은행이 자리한다. 광장은 민회가 열리는 장소이자 정기적으로 장터가 열리는 곳이다. 도시가 발달하면서 평의회는 행정부, 법원, 의회로 분화되었다. 그런데 도시권을 가진 평의회라 하더라도 법집행은 로마교황청과 신성로마제국이 인정하는 제국법인 공통법(Reichsrecht, Gemeines Recht)을 준용해야 했다. 특히 도시간 분쟁에는 공통법이 우선 적용되었다(Bueckling 1997; Fröde 2008).

도시법에서 발원한 평의회 제도는 크게 3가지 특징이 있다. 첫째, 공통법(국법)이 정하지 않은 나머지 영역에 대해서 자치권을 행사하는 행정집행기관이다. 이러한 의미에서 공영방송의 방송평의회는 공영방송 이사회에 해당한다. 둘째, 평의회는 이익집단을 대표하는 일종의 대의기관이다. 독일의 평의회는 로마교황청과 신성로마제국 황제의 권력을 대표하는 세력과 자치지역 정치연대를 대표하는 세력, 시민과 경제계를 대표하는 세력이 분할하여 평의회를 지명하였다. 이러한 전통은 공영방송 평의회 구성에서도 같게 나타난다. 셋째, 평의회는 전문가 집단이다. 초기 도시평의회는 세력을 대변할 뿐이었지만, 점차 각 전문분야에서 인재를 영입한다. 방송평의회도 유사하게 구성된다. 평의원 추천에서 지명권이나 추천권이 있는 단체의 자율성은 법적으로 보장하지만, 평의원 후보자는 파견 집단을 대표할 수 있는 대표성과 방송영역에 대해 전문가로서 자격이 있어야 한다.

여기서 살펴봐야 할 점은 누가 평의원이 될 수 있는가라는 문제이다. 평의원은 구성 당시 그 사회를 대표할 수 있는 집단에서 전체 구성원을 대리할 수 있는 전문성을 갖춘 자를 추천하였다. 예컨대 대표적 평의회 구성방식의 하나로 평가받는 1447~1559년사이 존재했던 북독의 디트마르셴 Dithmarschen 농민공화국 평의회(Dingspiel)는 총 48인의 종신판사가 도시를 통치했다. 형식상 디트마르셴은 브레멘대주교가 토지소유권을 가지고 있었지만, 실질적으로 독립 국가로 기능했다. 특히 덴마크, 스웨덴 국왕과의 정예 중기병대를 상대로 두차례 종교전쟁에서 승리하면서, 디트마르셴농민공화국은 명성을 쌓았다. 농민공화국의 평의회를 구성한 48명의 종신판사는 디트마르셴을 대표하는 상인, 성직자, 군인으로 당시 디트마르셴의 다양한 이해관계자의 역할관계를 고려하여 대표성 있는 집단과 적정 수를 합의한 것이다. 이들은 외부의 강력한 적(덴마크 왕국과 스웨덴 왕국)과 형식적인 토지주(브레멘대주교)로부터 자치권을 확보하여 독립적인 행정과 사법, 군사조직을 운영했다. 초기 브레멘시 평의회(이후 시의회)도 도시를 4개 권역으로 나누어, 각 권역별로 26명씩 총 104명의 평의원을 선출하였는데, 이들은 각 지역을 대표할 수 있는 집단(상인, 성직자, 군인 등)에 평의원 추천권을 부여했다.

지난 11월 9일 통과된 방송법에서 방송 관련 직능단체를 방송기자연합회와 한국PD연합회, 한

국방송기술인연합회로 명시한 것은 현실적으로 방송영역에서 3단체가 직능대표성을 갖고 있다고 판단했기 때문이다. 이처럼 대표성과 전문성을 모두 갖춘 집단을 이사를 추천할 수 있는 단체로 명시하는 것은 입법권자의 권한으로 보아야 한다. 다만, 더 폭넓은 구성원이 있는 한국기자협회나 한국방송협회를 제외한 점은 정치적 판단으로 보아야 할 것이다.

특별다수제는 정치 후견주의를 극복하고 가장 적임자를 사장으로 선출하기 위해서 도입된 사장 선출 방식으로 독일의 ZDF와 RBB를 비롯하여 극히 일부 공영방송에서 채택하고 있는 제도이다. 특별다수제의 장점은 다양한 이해관계를 가진 이사(또는 평의원)들이 해당 공영방송을 운영하는데 가장 적임자라고 판단되는 사람이 선출될 때까지 후보자를 찾아서 영입하는 방식으로 최종 후보에 합의하지 못하면 특별다수제는 사장선임 과정을 오랫동안 공전시키는 단점이 있다. 이러한 이유로 독일의 ZDF 등에서는 사장 후보가 면접 과정에서 자신과 정치적 신념이나 당적이 다른 보도국장 후보를 러닝메이트로 밝히는 일명 Proporz 제도가 일반적이다. 반면 방송법은 특별다수제의 폐해를 극복하기 위해서 사추위 추천과 1, 2차에 걸친 선출과정에서 합의하지 못할 때는 3차 선출과정에서 이사 과반수의 동의로 최종 후보를 선출하는 과정을 추가함으로써, 입법취지에는 못 미치지만 Proporz와 유사하게 합의를 위한 노력을 반영했다고 할 수 있다.

7. 마무리 하며 : 최저공급이 아닌 적정공급을 위한 길을 찾아서

‘우리에게 공영방송은 여전히 필요하나?’라고 묻는다면, 그렇다고 말할 수 있다. 미디어 환경이 OTT와 메타버스, 생성형 인공지능을 통해 무한복제시대를 열었다고 하더라도, 우리에게는 여전히 시장이 제공하지 않는 다양하고 폭넓은 정보를 제공받고 향유할 권리가 있다. 그렇다면 현재의 공영방송은 적절한 수준의 방송프로그램과 콘텐츠를 제공하고 있는가? 그렇지 않다. 이는 법적으로 공영방송의 PSM으로서 실시간 방송이 아닌 온라인을 통한 주문형시청은 여전히 방송이 아닌 유사방송 혹은 OTT로 통칭하고 있다. 그러나 온라인은 방송사가 제작한 프로그램(콘텐츠)를 전송하고 배포하는 또다른 창구이자 플랫폼이다. 이용자가 주로 이용하는 창구가 전통적 매체에서 OTT로 이동했다면, 공공서비스미디어도 이용자가 있는 공간을 찾아가 공적책무를 수행해야 한다. 이를 위해서는 공영방송의 역할을 지상파나 실시간방송처럼 전송망이나 창구에 가둬둘 것이 아니라 공영방송(공공서비스미디어)가 실시간 전송망과 비실시간 전송망(플랫폼)에서 지향해야 할 공적가치가 무엇이고, 이 가치를 실현하기 위한 공적 책무를 어떻게 설정할지, 그리고 이를 어떻게 실천할지에 대한 구체적인 제도 설계가 필요하다.

만일 공영방송을 전송망의 높에 가두지 않고, 다양한 전송망과 서비스에서 공적 가치를 추구하는 공공서비스미디어로 정의한다면, 이러한 역할을 수행할 수 있는 독립성(경영, 재원, 제작)이 보장되어야 한다. 물론, 이러한 독립성은 정책에 대한 사후적 평가체계와 연동되어서, ‘규율된 공적 책무’를 부여하고, 구체적인 실행은 간섭하지 않지만, 사후적으로 공적 재원 집행에 대한 감사를 통해서 공적 가치가 구현되었는지 평가하는 제도적 장치 마련이 필요하다.

그렇다면 지금 당장 무엇을 실행해야 하는가? 공영방송이 추구해야 할 공적 가치에 대해 정의

하고(선제적으로 공영방송에 대한 정의부터 필요), 이를 바탕으로 공영방송의 책무에 대해 규정할 필요가 있다. 이를 위해서는 다음의 제도적 절차가 필요하다.

첫째, 방송법(미디어법)과 부속법안으로 공영방송법 제정

둘째, 방송 일반이 수행해야 할 공익적 가치와 공영방송이 수행해야 할 공익적 가치에 대한 정의

셋째, 공영방송의 공적 책무 수행에 대한 목표설정과 평가방식 규정

넷째, 공영방송의 공적 책무 수행 평가와 공적재원(수신료)의 연동 및 재원안정성 보장

다섯째, 공적 책무 평가에 대한 투명한 공개

여섯째, 경영진(사장)의 직무수행평가와 연동

등이 순차적으로 실행될 필요가 있다. 지난 7월 11일 국무회의에서 의결한 수신료 분리징수를 규정하는 방송법 시행령과 지난 11월 9일 국회에서 통과된 방송3법은 현재 한국 사회에서 방송산업이 처한 현실을 여실히 보여주는 상징적인 사건이라고 할 수 있다. 공적 통제와 독립성 보장은 동전의 양면처럼 공영방송의 공적책무수행과 연계된 것이지만, 디지털미디어환경에서 공영방송(공공서비스미디어)의 지속가능한 역할과 공적 책무 수행을 위해서는 정치후견주의와 정치의존성으로부터 독립된 법제도화가 필요한 시점이다.

참고 문헌

- 심영섭 (2018). 독일 방송평의회 제도를 통해 본 한국 공영방송 지배구조의 재구조화. 문화와 정치 제5권 제3호, 139-174쪽.
- BBC (2021). Small screen : big Debate. Recommendations to Government on the future of Public Service Media. London: ofcom.
- Benz, A. (2004). Einleitung: Governance-Modebegriffodernuetzlichessozialwissenschaftlich esKonzept? In: A. Benz (Hg.), Governance-RegierenimkomplexenRegelsystemen. (pp. 11-28). Wiesbaden : Verlag fuerSozialwissenschaft.
- Bevir, M.(edt)(2007). Public Governance v.1. London: Sage.
- Black, J.(1996). New Institutionalism and Naturalism in Socio-Legal Analysis: Institutional Approaches to Regulatory Decision Making. Law & Policy, 19(1), 51-93.
- Campbell, J.(1999). Institutional Change and Globalization. Princeton: Princeton University Press.
- Denhardt, J.V. & Denhardt, R. B. (2007). The New Public Service: Expanded Edition. Serving, Not Steering. Armonk : M.E. Sharpe.
- Donges, P. (2011). Die pluralen Gremien der Landesmedienanstalten und der ALM in der Governance-Perspektive. Berlin:Vistas.
- Eimeren, B.v. (2019), EBU Core Values und ARD-Wertesystem. Media Perspektiven 2019(10).
- Hirschner, R.(2017). Beteiligungsparadoxon in Planungs- und Entscheidungsverfahren. In: vhw(Hrsg.): Forum Wohnen und Stadtentwicklung. 6 Dezember 2017.
- Lange, S. & Schimank, U. (2004). Governanceund gesellschaftliche Intergration. Wiesbaden.
- Latzer, M. (2007). Unordnung durch Konvergenz - Ordnung durch Medienpolitik. In : Jarren, O. & Donges, P. (Hg.), Ordnung durch Medienpolitik? (pp. 147-167). Konstanz: UVK.
- Mayntz, R. & Scharpf, F. W. (1995). Der Ansatz des akteurzentriertenInstitutionalismus. In: Mayntz, R. & Scharpf, F. W. (Hg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung (pp. 39-72). Frankfurt/M. : Campus Verlag.
- Moore, MarkH.(1995).Creating Public Value. Strategic Management in Government. Cambridge.
- Pierre, J. & Peters, B. G. (2000). Governance, politics, and the state. New York : St. Martin's Press.
- Puppis, M.(2007). Einfuehrungin die Medienpolitik. Konstanz: UVK.
- Salamon, L. M. (2002), The tools of government: a guide to the new governance, Oxford: Oxford University Press.

토론문

공영방송 혁신을 위한 과제

홍종윤

서울대 언론정보학과 BK교수

공영방송이 위기가 아닌 시절이 없긴 했지만, 작금의 위기는 총체적이고 현실적이며 그것도 매우 구체적이라고 판단합니다. 정치 영역에서는 공영방송 거버넌스 구조 개편 논의에 결박된 정치적 이해관계 충돌이 타임 루프에 갇혀 공전만 하는 형국입니다. 시장 영역에서는 국내외를 넘나드는 상업 미디어 사업자와의 경쟁에서 밀리면서 공영방송 프로그램·서비스만의 고품질과 특별함이 점점 더 사라지는 상황입니다. 더 과감한 투자가 요구되는 상황에서 오히려 자원 확보의 불안정성이 가중되고 있습니다. 시민사회 영역에서도 공영방송의 존재감과 영향력이 갈수록 축소되고 있습니다. 자극적인 개인 방송을 더 신봉하면서 공영방송의 역할과 필요성에 의문을 제기하는 사람들이 늘어만 갑니다. 미래 주력 시청자들이 될 청년 세대에게 공영방송은 점점 더 고고학의 대상이 되고 있습니다.

언론학자로서, 미디어 정책 연구자로서, 공공서비스방송(PSB)을 넘어 공적서비스미디어(PSM)와 보편적공적서비스(PSU)로의 진화를 고민하는 독일의 상황은 부러울 따름입니다. 그렇다고 우리 사회가 현행 공영방송 체제의 개혁을 위한 논의에 게을렀던 것은 아닙니다. 위기 심화의 기간이 길었던 만큼 대책 논의의 수준과 방안 마련 역시 심도 있게 진행되어왔습니다. 심 교수님의 발제문이 현시점에서 공영방송 구조와 제도 개혁을 위해 무엇을 해야 하는지를 단계별로 명확하게 제시해 주고 있는 것이 그것을 방증합니다.

문제는 이러한 논의들이 그동안 정치 후견주의, 정치 병행성에 기반한 현실 제도의 장벽을 전혀 넘지 못해왔다는 것입니다. 법을 바꾸고, 공영방송 가치와 책무를 재설정하고, 평가 방식을 바꾸고, 거버넌스 구조를 바꾸고, 자원 안정성을 보장하는 일 역시 결국은 기존 제도 내 사람들이 해야 하는 작업입니다. 경로 의존적 제도로부터 완전히 자유로울 수 없는 제도 내 사람들이 보여주는 한계는 명확합니다. 정치권은 공영방송을 자신들의 영향력에 하에 두려는 욕망을 숨기지 않습니다. 집권만 하면 야당 시절 주장하던 거버넌스 개편은 무로 돌리고, 현행 거버넌스 구조의 약점을 최대한 활용하거나, 때로는 무리수를 두어서까지 정치 병행적 이사회와 정치 후견적 경영진으로 교체를 시도합니다. 공영방송 종사자 또한 정치적으로 사분오열되어 있습니다. 사장 취임에 축하 화환과 근조 화환이 양쪽으로 나란히 늘어난 사옥 출입구 풍경은 부인할 수 없는 우리 공영방송 종사자들의 현 모습입니다. 공영방송 내에 정권 바뀌기만 고대하는 종사자들이 엄연히 상존하고 있고, 그들이 경영진 비판에 가장 열성적입니다. 심지어 일부 종사자들은 학회 세미나에 찾아

와 학자들을 힐난하는 행위도 서슴지 않습니다. 국민 시청자들이라고 상황이 아주 크게 다르지는 않습니다. 로이터저널리즘연구소가 매년 발표하는 <디지털 뉴스 리포트>에서 우리나라는 정파적 뉴스를 선호하는 국민 비율이 가장 높은 국가입니다. 상당수 국민이 공영방송에게 자신이 지지하는 정파에 유리한 보도를 기대하고, 요구하며, 그것이 공정하다고 생각합니다.

결국 현 공영방송은 우리 사회의, 우리들의 자화상입니다. 정치인이든, 공영방송 종사자든, 국민이든 누구든지 공영방송 길들이기를 욕망하는 상황은 공영방송 제도 개혁을 가로막는 가장 큰 장애입니다. 모든 정치인, 모든 공영방송 종사자, 모든 국민의 주장이 언제나 정파적이고, 언제나 이해타산적이라는 게 아닙니다. 단지, 공영방송 제도를 구성하는 이해관계자들의 욕망이 충돌하는 상황에서는 어떤 진실된 주장이라도 허위 주장이나 그럴듯한 수사와 분간하기 힘들어지고, 궁극적으로는 본질적인 제도 개혁보다 (노골적인 또는 은밀한 이해관계를 반영하는) 제도 수정에만 매몰될 확률이 높아진다는 것입니다.

심 교수님이 잘 지적하셨듯이 공영방송 제도 혁신의 출발은 공영방송이 추구해야 할 공적 가치를 정의하고 이에 대한 사회적 논의와 합의를 이뤄내는 것입니다. 저는 이 과정에 제반 정치 세력, 공영방송 종사자, 비공영방송 종사자, 시민단체 및 개별 시민들 모두가 참여해야 하며, 무엇보다 가장 먼저 자신들의 욕망을 솔직하게 드러내고, 이를 직시하고, 제어할 방식을 찾을 필요가 있다고 생각합니다. 모두가 합의하는 공적 가치라도 실제로는 다른 생각들을 가질 수 있기 때문입니다.

예를 들어 공영방송이 '불편부당한 뉴스와 정보의 제공'이라는 공적 목표는 현실에서는 이해관계 유불리에 따라 다르게 해석될 수 있습니다. 정확하고 불편부당한 보도가 특정 이해관계자에게는 불리할 수도 있는 상황에서, 누군가 보도가 불공정하다고 문제를 제기했을 때, 공영방송은 그것에 대해 어떻게 설명하고 어떤 대응을 하게 할 것인지, 최종적인 사회적 판단은 어떤 방식으로 내릴 것인지에 대해 솔직한 욕망을 교환하고 합의를 끌어낼 필요가 있습니다. 저는 이것을 공영방송의 공적 가치 중 하나인 '설명책임'과 '투명성'으로 이해합니다. 이러한 '설명책임'과 '투명성' 원칙에 기반한 공영방송 제도의 혁신이 공적 목표 및 책무 설정, 평가 방식 고안, 경영진과 이사회 평가를 포함한 거버넌스 구축에도 이어져야 합니다.

대학 강단에서 기회가 있을 때마다 학생들에게 공영방송이 왜 필요한지, 어떠한 서비스를 제공해야 하는지, 어떤 재원을 토대로 해야 하는지 이야기해왔습니다. 공영방송 현실과는 무관하게 공영방송의 존재 필요성에 공감하는 학생들이 많아 안도가 되긴 했습니다. 그러나 그 이면에는 점점 공영방송과 유리되는 삶을 사는 청년 세대 구성원들이 늘어가는 현실을 보는 불안감 또한 자리 잡고 있었습니다. 공영방송의 위기는 우리 모두의 위기이지만, 특히 미래 세대의 위기입니다. 제도 혁신이 지체되는 만큼 공영방송의 미래 역시 불투명해집니다. 새로운 돌파구가 어느 때보다 필요한 시점이라고 생각합니다.

토론문

공적재원의 독립성 확보를 포함한 공영방송 제도 전반의 경로 형성

허찬행

건국대학교 신문방송학과 겸임교수

공영방송의 혁신을 위해서는 법적 정의와 더불어, 공영방송이 추구해야 할 가치와 역할, 공적 책무의 구체화, 평가 시스템을 갖춘 전문적이면서도 독립적인 관리·감독의 기구의 설계가 필요하며, 공적 책무 수행을 위해서는 정치적 후견주의와 정치 병행성을 끊어낸 거버넌스의 구축, 예산 독립성, 제작 독립성을 보장하는 법제도적 장치 마련이 필요하다는 문제의식에 전적으로 동의합니다.

공공서비스미디어로 들어서기 위한 조건들에 대한 독일 미디어 전문가 47인의 공동 성명은 우리 공영방송 시스템에 대해 시사하는 바가 큼니다. 또한 공영방송의 공적 가치 추구, 공영방송의 공적 책무에 대한 발제문 내용에서 특히 눈에 띄는 대목은 ‘현재와 같이 선언적 조항이 아닌 구체적인 실천사항으로 공적 책무가 마련될 필요가 있으며, 이를 위해서는 공영방송이 수행할 공적 책무를 구체적으로 법률에 규정하고, 이에 대한 사후적 평가방식도 구체적으로 법제화’할 필요가 있다는 것입니다. 공적 재원에 대한 규정을 비롯해 결론적으로 ‘공영방송법 제정’, ‘공익적 가치에 대한 정의’, ‘공영방송의 공적 책무 수행에 대한 목표 설정과 평가 방식 규정’, ‘공적 책무 수행 평가와 공적 재원의 안정성 보장’, ‘공적 책무 수행에 대한 투명한 공개와 경영진의 직무 수행 평가와 연동’ 등에 대해 전적으로 동의하면서도 우리나라의 공영방송 제도는 ‘왜, 지금 현재도 기본적인 원칙 정립’을 위한 논의가 지속되는가에 대한 물음을 던져 봅니다.

심 교수님의 제언처럼 공영방송, 나아가 공공서비스미디어로서 더 나은 공공적인 방송 역무를 수행하기 위해서는, 현재까지 우리나라 공영방송 시스템을 구성하는 하나의 요소를 개혁하는 것만으로는 달성하기 어려운 숙제입니다. 제 토론은 심교수님의 발제문에 대한 이견이 있어서가 아니라, 우리나라 공영방송 제도에 대한 근본적인 물음을 재원 중심으로 의견을 덧붙이고자 합니다.

시행령 개정을 통해 1994년 이후 한국전력이 통합 징수하던 텔레비전 수신료를 분리 징수하는 상황에 놓여 있습니다. 시행령의 문구 하나만을 변경했음에도 그 여파는 공영방송 시스템을 뒤흔들고 있습니다. 시행령 개정 배경이나 절차적 정당성 차원에서 현 집권 세력의 무책임하면서도 졸속적인 행위라는 비판이 현상 자체를 바라보는 대체적인 시각이라면, 1994년 한국전력에 위탁해 텔레비전 수신료를 병합 징수한 이후 지난 30여 년간 방송법의 시행령 하나의 문구만으로 당장의 수신료 수입에 증대한 차질이 발생하고, 수신료를 재원으로 하는 KBS, EBS 중심의 공영방송 시스템을 무력화하고 현상 유지도 어렵게 하는 상황을 어떻게 이해해야 할지 난감합니다. 현재의

시점만 놓고 본다면, 집권 세력의 무책임한 ‘급발진’일지 모르지만, 이는 제도적 취약성을 확인한 중대한 사건이라 생각합니다. 지금 상황에서 해법이 수신료 통합 징수로의 원상 복구가 아닐 것입니다.

그렇다면 이 같은 수신료 제도의 취약성은 수신료 제도 자체만이 아닌, 공영방송 시스템의 전반적인 문제 성격을 갖고 있다는 것을 재차 확인하는 계기가 되었다는 것입니다. 권위주의 체제에서 1987년 민주화로 이행하였고, 미디어 환경과 정치적 환경 변화에도 불구하고 오늘날 우리의 공영방송은 제도적으로는 형식적인 변화만 있을 뿐 근본적으로는 70년대와 80년대에 머물고 있다는 생각이 듭니다.

현재 방송 관계법에서는 ‘공영방송’ 자체가 없을 뿐만 아니라, ‘공영방송 수신료’라는 개념도 존재하지 않는 것이 현실입니다. 다소 생경하게도 ‘공영방송’이란 언급은 <공직선거법>¹⁾이나 <공항공로법> 및 <소음대책 지원에 관한 법률>²⁾ 상에서만 있을 뿐, 방송 관련 법령에는 존재하지 않는 개념입니다. <서해 5도 지원 특별법> 제13조에서는 공공요금 감면 관련 ‘텔레비전 수신료’를 대상에 규정하고 있으며, 지자체 중에는 전라남도 영광군이 <영광군 가정용 텔레비전방송 수신료 지원 조례>를 두고 있습니다. ‘공영방송 수신료’나 ‘텔레비전 수신료’(방송법상 개념)가 혼용되고 있는 상황입니다. 학계에서는 오랫동안 연구에서 공영방송의 바람직한 재원 모델로 공적 재원인 수신료 모델을 제시하고, 법제상의 문제나 한계점에 대해 개선 방향과 함께 독립적인 수신료 관련 전달기구의 방향성을 제시해 왔습니다. 하지만 현재까지도 어느 것 하나 나아지지 않은 채 답보 상태에 놓여 있습니다.

수신료에 대한 연원을 1960년대까지 넓혀 보면, 국영텔레비전방송에 관한 임시조치법에서 시청료에 대한 개념과 함께 부과 대상과 납부 방법이 도입됩니다. 이후 73년 한국방송공사법 제정을 통해 국영방송을 공영방송으로 전환하면서 광고를 폐지하고(자체 프로그램 광고와 정부 광고는 예외적으로 허용), 수신료를 주요 재원으로 둡니다. 그러나 군부독재 권위주의 체제하에서의 공영방송으로의 전환은 형식적이며, 주목적은 ‘운영의 효율성’을 기하는 것으로, 민영방송과의 경쟁에서의 어려움으로 인한 재정 수입 확보를 위해 광고를 중단하고 시청료 징수를 제도화한 것입니다. 이후 1980년 신군부가 단행한 방송사 통폐합 과정에서 ‘막대한 소요 자금의 필요’를 주요 목적으로 한국방송공사법을 개정하면서, 한국방송공사의 광고를 재개하였습니다. 공영방송 체제로의 전환이 공공성 확보라고 내건 목적과는 달리 광고방송의 규정을 도입한 것입니다.

2000년 통합 방송법 제정 이후 미디어 환경변화에도 불구하고, 공영방송 KBS 관련 법개정은 공영방송의 위상과 지배구조, 재원, 공적 책무 등에 대한 근원적 사안과는 무관한 내용으로 이뤄졌습니다. 특히 수신료 관련 법률 개정은 ‘이동형 수신기’를 수신료 부과대상에서 제외하는 등 환

1) <공직선거법> 제8조의 7(선거방송토론위원회)에서 KBS와 MBC를 공영방송사로 규정하고 있다.

2) <공항공로법> 및 <소음대책지역 지원에 관한 법률> 제8조(공항 소음대책사업의 계획수립 등) 제1항 제2호에서 시설관리자 또는 사업시행자의 연차별 공항소음대책사업계획 수립·시행에 ‘공영방송 수신료 지원사업’을 포함하고 있다.

경변화에 조응하지 못하는 상태가 지금까지도 이어지고 있습니다.

수신료 결정도 KBS 이사회-방송통신위원회-국회 승인으로 이뤄지는 구조지만, 단 한 차례의 수신료 인상이 이뤄진 적이 없습니다. 국회는 국회대로, 정부는 정부대로, KBS는 KBS대로 공영방송의 본질적 역할과 기능에 대한 제도 형성 또는 개선을 위한 책임을 하지 않은 채, 야당 중심으로 정부 여당과 KBS를 압박하는 수단으로서 재원 문제를 활용하고, 공영방송에 대한 영향력을 행사하는 방식의 수신료 분리징수 법안이 2003년부터 발의되어 왔습니다.

수신료 제도의 경로가 현재까지 제도적 취약성을 지닌 채 이어질 수 있었던 것은, 정치적 후견주의나 정치 병행성과 맞물려, 자체 개혁에 대한 시도 보다는 집권세력에 의존하여 수신료 인상을 시도하는 공영방송의 행태, 재원 문제를 정치적 압박 수단으로 하여 공영방송에 영향력을 행사하는 정부 또는 국회의 행태가 통합 방송법 제정 이후 20년 넘게 이어지고 있습니다.

현 시점에서 수신료의 통합 징수로의 원상 복구가 공영방송 시스템의 개선일 수 없으며, 앞으로 나아갈 방향이 될 수 없습니다. 공영방송의 공적 재원의 투입 영역과 상업적 재원의 투입 영역이 구분되지 않은 상태에서, 현재의 수신료 분리징수가 지속될 때 공공 방송 서비스 영역의 감소는 국민들이 체감하기 어렵고, 전반적으로 프로그램이나 채널 경쟁력의 약화로 이어질 가능성이 높습니다.

공영방송, 나아가 공공서비스미디어로 진화하기 위해서는 발제자께서 제안하셨듯 공영방송 제도에 대한 전반적인 법제도화의 경로 형성이 필요합니다.

공영 미디어 서비스의 재정의¹⁾

김동원

전국언론노동조합 정책홍보실장

1. 공공재, 정부재, 가치재

최근 몇 년 간 이루어진 유럽의 각 국가별 공영방송 수신료 정책 변화는 공영방송의 가치를 언어학적 가치(영국)나 사회적 가치(스위스)를 유지하거나, 경제적 가치에서 사회학적 가치로 변화(독일)되기도 하고, 반대로 사회학적 가치에서 경제적 가치로 전환(프랑스)됨을 의미한다. 이 중 가장 급격한 변화는 프랑스에서 발생했다. TV수상기를 보유한 가구 부과하는 수신료를 폐지하고 부가가치세의 지출로 바꾼 결정은 인플레이션에 대응하기 위해 ‘프랑스 구매력의 보호’라는 경제적 가치만으로 공영방송을 평가했기 때문이다. 그레이버의 개념을 빌자면 공영방송을 공정한 경쟁과 가치 획득을 보장하기 위해 국가가 개입하는 사회 안의 행위 공간(실재주의)에서 정치, 사법, 교육 등과 같이 ‘자유시장’이라는 사회 내 독립된 공간으로 ‘배제’시키려는 시도인 셈이다(Graeber, 2009: 43).

이런 변화는 공영방송을 전통적으로 공공재(public goods)로 파악해 온 관점의 변화를 요구한다. 일반적으로 재화와 서비스는 소비의 측면에서 구분된다. 한 사람의 소비가 다른 사람의 소비를 제한하는 경합성(rivalry)과 재화나 서비스에 대한 대가 지불이나 자격 획득을 통해 그 소비에서 다른 사람을 제외시키는 배제성(excludability)이 존재하면 사유재(private goods)로 구분한다. 반면 공공재는 비경합성과 비배제성을 특징으로 한다. 지상파 방송을 공공재라 규정하는 이유는 유료방송과 같이 특정 서비스에 약정된 수신료를 지불하는 사람만 볼 수 있는 배제성이 없기 때문이며, 지상파라는 보편적 전송 경로로 인해 경합성도 없기 때문이다. 그러나 수신료나 공적 재원이 투입되는 공영방송은 비순수(impure) 공공재로 보기도 한다(이상기, 2015: 26). 광고·협찬이나 기타 사업수익으로 재원을 충당하는 지상파 민영방송은 시청자에게 별도의 비용을 부담하게 하지 않지만, 공영방송은 TV수상기를 가진 사람들에게 시청 자격(licence)의 부여에 대한 반대급부, 또는 특정한 공익사업의 경비조달에 충당하기 위하여 특정집단에 대하여 부과되는 ‘특별 부담금’으로 수신료를 징수하기 때문이다.

반면, 공영방송을 정부재(government goods)로 보는 시각도 있다. 이는 경합성과 배제성의 기준을 적용하지 않고 정부가 공공성 혹은 공익의 목적에 따라 직간접적으로 제공하는 재화나 서비스를 뜻한다. 이는 소비의 측면이 아니라 재화를 제공하는 주체에 따른 구분으로 기업 등 민간 부문이 제공하는 민간재에 대응하는 개념이다. 공공재나 정부재로 공영방송을 규정하고 여기에

1) 아래 토론문은 2023년 한국방송학회 봄철학술대회 KBS 특별세션 발표문의 일부를 수정·보완한 것이다.

공영방송에 경제적 가치만을 부여하면 비용의 공동부담에 따른 정확한 이용자 집단과 소비량을 식별하기 힘들기 때문에 공정한 비용 산정이 어렵다는 비판이 따른다(김성준, 2020: 45). 유사하게 ‘아무도 관리하지 않고, 누구도 추가비용을 부담하지 않는’ 공유지(common pool resource)의 비극이 공공재의 한계로 지적된다. 공적 서비스에 대한 사회적 비용이 아무리 크더라도 구성원 개인이 자신의 부담이나 희생이 늘어난다고 인식하면 비용의 인상에 동의하기 쉽지 않다는 것이다(김경환, 2015: 69).

또한 공공재는 그것이 사회적으로 포화상태가 아닌 경우, 이미 주어진 상태에서 추가적인 소비에 따른 추가 비용이 없다는 점, 따라서 소비자가 사용으로부터 얻는 효용이 축소되는 무임승차의 문제를 낳는다고 평가된다. 예컨대 한 지역에 정부재원으로 고속도로가 건설되면 특별한 혼잡이 발생하지 않는 한 차 한 대가 더 진입한다고 하여 그에 따른 추가 비용이 따로 발생하지 않는다. 요컨대 한계비용이 영(zero)에 가까운 셈이다(김성준, 2020: 44-46).

공공재 외에도 공영방송은 정부가 정책목적에 따라 공급하는 가치재(merit goods)로 보기도 한다. 가치재는 일상생활에 반드시 있어야 할 필수품은 아니지만 시민들에게 일정 수준으로 공급되는 것이 바람직하다고 판단되는 재화나 서비스다. 정부는 이런 재화가 경제활동에 있어 긍정적인 외부성이 있다고 판단하여 생산과 소비를 촉진하기 위해 정부지출을 한다. 가치재는 정부가 지불 능력과 상관없이 모든 구성원이 마땅히 누릴 권리가 있다고 판단하는 재화지만, 일부 구성원들은 재화와 서비스의 품질에 대한 불만으로 정부가 예측한 소비 수준에 미치지 못하는 경우가 있다. 이럴 경우 가치재는 정부보조금 등 공적 재원을 통해 거의 무상으로 제공한다. 무상교육과 무상급식 뿐 아니라 팬데믹과 같은 사회적 재난 시기 정부가 지급하는 백신 접종도 여기에 해당한다.

공영방송을 어떤 재화로 볼 것인가는 재화의 소비(공공재), 공급주체(정부재), 사회적 필요(가치재)에 따라 상이한 접근이 가능하고 이에 따른 수신료의 법적 성격도 달라진다. 그러나 전통적인(비순수) 공공재, 정부재, 가치재로 공영방송을 규정하면 필연적으로 경제적 가치에 공영방송이 포섭될 수밖에 없다. 따라서 공공재를 단순히 경합성과 배제성이라는 개인 소비의 측면에서만 정의할 수는 없다.

공공재는 비배제성으로 인해 모두가 이 재화를 사용할 수 있다는 점 뿐 아니라, 이 재화를 제공하는 공동체를 떠나지 않는 한, 사람들은 이 재화를 사용할 수밖에 없다는 점을 특징으로 갖는다(Hirschman, 2016: 188-189). 예컨대 아이를 사립학교나 학원(사교육)에 보냄으로써 공교육에서 빠져나올 수는 있지만, 동시에 학부모와 아이의 삶이 공교육의 질에 의해 영향을 받기 때문에 공교육이라는 공공재의 소비에서 이탈하기 어렵다. “공동체(또는 국가)에 속한 이상 사용하지 않을 수 없는 재화”라는 의미의 공공재는 정당이나 외교정책에도 적용된다. 한 개인이 특정 정당을 탈당해도 그 정당이 기능하고 있는 국가에서 벗어날 수는 없다. 외교정책 또한 해당 공직자가 자신의 가치와 맞지 않는 정책 결정에 참여하지 않고 이탈해도 그릇된 외교정책에 대해 국민으로서

2. 다른 의미의 공공재와 공동선

갖는 불편함은 사라지지 않을 것이다.

공영방송을 이렇게 다른 의미의 공공재로 규정하는 관점도 있다(김경환, 2015: 77). 빠른 속도와 편이성만을 고려하여 모든 도로를 유료 자동차 전용도로로 만들 수는 없고 일반 국도나 간선도로와 같은 공공재가 필요하다. 마찬가지로 생활에 필요한 물은 수도물이라는 공공재로 사용하면서 필요에 따라 생수와 같은 사유재를 구매할 수도 있다. 일반도로나 간선도로, 수도물 등은 사회 구성원 모두가 이용하지 않더라도 그 품질과 서비스에 민감할 수밖에 없는 재화이며, 사유재와 비교(언어학적 가치)할 수 있는 준거(reference)로 모든 구성원에게 영향을 미친다. 따라서 공영방송을 보지 않기 때문에 수신료와 같은 부담을 질 수 없다는 주장은 한국이라는 국가의 구성원인 한 시청시간이나 효용의 수준과 무관하게 공영방송 콘텐츠와 서비스로부터 직간접적 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.

한편 공영방송을 일반적 의미의 공공재로 정의할 경우 또 다른 한계가 있다. 공공재는 재화와 그것을 사용하는 개인 간의 직접적인 관계만을 상정하기 때문이다. 예컨대 한 시청자는 공영방송을 시청할 때 방송되는 콘텐츠와 일대일로 대면할 뿐 타인과의 관계는 전혀 신경쓰지 않는다. 설령 공영방송을 시청하는 사람들 사이의 관계가 존재하더라도 잠정적이거나 간접적인 관계이며 공영방송이라는 재화와 서비스를 공유한다는 사실만으로 관계가 맺어진다. 이와는 달리 공동선(common good)은 사람들 간의 직접적인 관계이며, 이 관계는 재화를 공동으로 함께 사용함으로써 맺어진다(Bruni, 2020: 146-147). 요컨대 공공재를 경제적 개념으로 보면 개인주의적(individualistic)이며 물질주의적(materialistic)으로 사람들 간의 관계가 아니라 물질에 중심을 둔 개념이기 때문에 언제나 효용(만족 utility)이라는 기준으로 평가될 수 있다. 반대로 공동선은 인격주의적(personalistic)이며 관계적인(relational) 범주다.

공영방송이 공동선으로 기능한 사례는 없지 않다. 대표적으로 1983년 6월 30일에 시작하여 11월 14일까지 편성된 KBS의 <이산가족을 찾습니다>를 들 수 있다. 애초 이 생방송은 6·25 전쟁 33주년 특별기획 2부작 <지금도 이런 아픔이>라는 특집방송 중 2부로 편성된 코너물이었다. 1회 편성만으로 본다면 <이산가족을 찾습니다>라는 방송에 시청자가 집중하여 이산가족의 아픔에 개인적으로 공감하고 이산가족들은 이 방송으로 서로의 생사를 확인하는 잠정적이거나 간접적인 관계만을 맺었을 것이다. 그러나 <이산가족을 찾습니다>가 1회 편성으로 끝나지 않은 이유는 예측할 수 없었던 이산가족의 반응으로 방송뿐 아니라 KBS 본관까지도 헤어진 가족을 찾기 위한 공공의 재화로 썼기 때문이다. 이는 공공재와 달리 사람들 간의 직접적 관계와 이 관계의 유지를 위해 공영방송을 공동으로 사용했다는 점에서 공동선의 대표 사례로 꼽을 수 있다.

공동선과 공공재의 비교는 공영방송에 대한 일반적인 정의 즉, “보편적 공공 서비스”라는 개념의 한계를 보여준다. 공공재는 사유재와 마찬가지로 고립된 개인, 혹은 합리적 개인이 타인과의 관

계를 염두에 두지 않고 독립적으로 소비한다는 공통점을 갖는다. 다만 공공재는 소비에 대한 '간섭'이 존재하는가의 여부로만 사유재와 구별될 뿐이다. 따라서 공공재로서 공영방송을 '보편적 서비스'로 규정하는 것은 시청자를 공동체의 구성원이나 사회적 관계의 앙상블^{ensemble}이 아닌 만족과 효용을 충족하려는 소비자 개인으로 규정할 위험이 있다.

참고 문헌

- 김경환(2015), "공영방송에 대한 공적 지원", 『공영방송』 Vol.4. KBS방송문화연구소, 서울: 동녘.
- 김성준(2020), 『공공선택론』, 서울: 박영사.
- 이상기(2015), "공영방송의 재생산 구조, 현황과 전망", 『공영방송』 Vol.4. KBS방송문화연구소, 서울: 동녘
- Bruni, L, 강영선 외 옮김(2020), 『콤무니타스 이코노미』, 서울: 북돋움.
- Hirschman, A., 강명구 옮김(2016), 『떠날 것인가, 남을 것인가』, 서울: 나무연필.
- Graeber, D., 서정은 옮김(2009), 『가치이론에 대한 인류학적 접근』, 서울: 그린비.