

KBI 연구 04-11

2004 이슈

공영방송사 수신료 결정제도 개선 방안

성숙희

한국방송영상산업진흥원

I. 들어가며

KBS 수신료는 '국영TV 방송사업 운영에 관한 임시조치법 시행령'의 공포로 1963년 1월 1일부터 월 100원씩 시청료¹⁾라는 이름으로 징수되기 시작하였다. 그 후 1980년까지 다섯 번 인상되어 800원에 이르렀다가 1980년 말 컬러TV 방송이 개시되면서 1981년 4월 1일부터 컬러TV 시청료를 2500원으로 책정한 후 지금까지 변함이 없다. 1980년대 후반 언론통제에 저항하는 민주화운동의 형태로 KBS 시청료 거부운동이 일어난 이후부터는 수신료 인상은 KBS의 개혁이라는 문제와 항상 연결되어 논의되어 왔다. 수신료 인상 문제가 부각되면 자연히 방송의 불공정성이나 오락화 문제가 먼저 제기되었기 때문에 KBS는 수신료 인상을 위한 시도를 크게 하지 않았고, 그 동안 재원의 부족분을 광고 확대로 메워왔다. 그 결과 1990년대 초반부터 제기된 수신료 현실화 요구는 제대로 된 공론화 절차를 밟지 못했다.

이러다 보니 KBS의 재원구조는 광고수입 대비 수신료 비율이 60 대 40(2002년 기준, 광고수익 대 수신료 비율은 37% : 57%, 기타 6%)으로 공영방송이라고 하기에는 기형적인 형태를 띠게 되었다. 물가상승이라는 변수를 고려할 때 수신료 부분이 고정되어 있는 KBS의 재정구조에 있어 광고비 비율은 해가 갈수록 심화될 수밖에 없고, 인력 감축과 경영 효율화라는 특단의 처방을 한다고 해도 그 실효성의 한계를 인정해야 할 시점에 이르렀다고 하겠다. '준조세'로 비유되는 수신료를 통한 공영방송의 주재원 확보는 정치적으로 매우 민감한 사안이다. 이는 공영방송이 확고히 자리잡은 유럽 내 국가에서도 마찬가지이다. 최근 영국에서는 수신료 폐지 논의가 일부 진행중이고²⁾, 독일의 경우도 공영방송사들의 추가재원 마련을 위한 수신료 인상 요구를 정부의 입장에서는 매우 부담스러워 하고 있다.³⁾ 뿐만 아니라 뉴미디어의 발달로 인해 공영방송 외의 다른 경로를 통해서도 다양한 정보를 수용할 수 있는 시청자들의 입장에서 공영방송만을 위한 수신료를 납부해야 한다는 데 정당성의 의문을 제기하는 목소리도 나오고 있다. 특히 KBS의 경우처럼 공영방송의 내용이 상

1) 시청료였던 명칭은 1989년 11월 28일 방송법이 제정되면서 1990년 1월 1일부터 '텔레비전 방송 수신료'로 변경되었다.

2) 영국 야당인 보수당이 공영방송 BBC의 수신료를 단계적으로 폐지하는 방안을 마련, BBC 개혁이 정치쟁점으로 부상할 조짐을 보이고 있다고 영국 일간지 이브닝 스탠더드가 지난 2월 23일 보도한 바 있다.

3) 독일의 수신료 인상을 결정하는 방송사재정수요조사위원회(KEF)가 2005.1.1부터 시청료를 현재보다 1.09유로 인상한 17.24유로로 결정했으나, 16개 주정부 대표들은 지난 9월 21일 경기 침체로 인한 가계의 어려움을 들어 수신료를 86센트만 인상하기로 합의했다. KEF의 시청료 인상안이 16개 주정부 대표들로부터 축소되기는 이번이 처음이다. 아직 주의회의 승인이 남아 있지만 주정부 대표들이 KEF의 결정을 거부한 데 따른 헌법소원이 불가피할 전망이다.

업방송들의 것과 차별성이 없을 때는 더욱 수신료에 대한 정당성은 설득력을 잃기 마련이다.

공영방송이 오랜 전통을 갖고 있고, 수신료 징수에 대한 사회적 합의와 수신료 결정을 위한 제도적 장치가 확립되어 있는 국가에서도 수신료 인상이라는 주제가 사회적으로 논란을 불러일으키는 이슈가 되고 있는 점에 비추어 볼 때 우리나라에서의 수신료 인상 논쟁은 공영방송의 정체성과 맞물려 더 복잡한 양상을 띠 수밖에 없다.

그러나 공영방송 제도 자체를 부인하지 않는다면 수신료 인상에 대한 논의는 가능한 빨리 공론화되어야 할 것이다. 현재 정계, 학계, 시민단체 어디에서도 공영방송을 폐지해야 한다는 주장은 없다. 단지 개혁을 해야 한다는 목소리가 높을 뿐이다. 물론 한나라당과 일부 학자들 중에는 KBS 2를 민영화해야 한다고 주장하기도 하지만 이는 KBS의 개혁이라는 테두리에서 논의되는 것이지 기본적으로 공영방송 제도 자체를 부인하는 것은 아니다. 그리고 개혁의 핵심은 프로그램의 공영성 강화, 인력 감축 등의 구조조정을 통한 경비 감축, 경영의 효율화, 광고 축소 등으로 요약될 수 있다. 개혁 논의를 인과 관계로 정리해 보면 구조조정과 효율적인 경영으로 일차적으로 지출을 줄이는 한편, 광고를 축소함으로써 프로그램의 상업성을 지양하고 공영성을 강화한다는 내용으로 요약할 수 있다. 그러나 광고수입 대비 수신료 비율이 60대 40으로 이루어진 KBS의 재원구조가 구조조정과 경영의 효율화만으로 광고비중을 대폭 축소한 공영적인 재원구조로 개선될 수 없는 것은 자명하다. 여기에서 수신료 인상의 필요성이 존재하게 된다.

그러나 수신료 인상은 아직 구체적으로 논의된 적도 없다. 단지 몇몇 학자들이 KBS의 공영성 강화 및 구조개혁이라는 맥락 속에서 그 필요성을 제시한 적은 있으나 구체적인 공론화 과정은 거친 적이 없다. 특히 수신료 인상의 주체가 KBS 당사자인 점에서 보듯이 절차상의 공감대를 형성하지 못한 상태에서는 그 논의가 더 어려울 수밖에 없다. 현행 방송법 제65조에 따르면, 수신료 금액은 KBS 이사회가 심의·의결한 뒤 방송위원회를 거쳐 국회의 승인을 받도록 되어 있다. 그러나 이 제도는 이해 당사자가 수신료 인상의 주체라는 점과 정치권으로부터의 독립성 결여라는 측면에서 문제점들이 지적되고 있다.

공영방송 제도 자체를 부인하지 않는다면 수신료 인상의 논의가 구체화되어야 할 것이고, 수신료 인상에 있어 국민적 합의를 도출할 수 있는 객관적인 절차를 마련해야 할 것이다. 수신료 논쟁이 정치권에서 정략적으로 이용되는 것을 피하기 위해 서라도 징수의 주체, 절차, 기준 등 공영방송 수신료 제도 전반을 포괄하는 논의가 이루어져 객관적이고 중립적인 시각에서 수신료를 산정, 책정할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다. 또한 시청료의 3%를 배분받도록 되어 있는 EBS에 대한 수신료 분배 비율에 대해서도 그 적정성을 검토할 필요가 있다.

이 글에서는 한국의 현행 수신료 결정 방식에 대한 타당성을 검토하고 사회적으로 공감대를 형성할 수 있는 수신료 결정제도를 찾아보고자 한다. 지금까지 제시된

공영방송의 수신료 결정 방식을 구체적으로 검토하고 공영방송이 정착된 국가들의 수신료 결정 제도들을 비교함으로써 한국 공영방송의 수신료 결정과 관련하여 가장 합리적인 제도는 무엇인지 모색해 보도록 하겠다.

II. 현행 수신료 결정 제도의 문제점

공영방송의 재원으로 수신료가 가장 합당하다는 데는 학자들간에 이론의 여지가 없다. 정부보조금, 기타 공적 재원을 비롯하여 광고라는 상업재원도 있지만 정치권력과 자본으로부터 독립하여 방송자유를 실현하고 공영방송에 걸맞는 공익성을 추구하도록 하기 위해서는 수신료 만한 재원이 없다는 데 모두가 공감하기 때문이다. 따라서 공영방송이 그 설립 목적에 부합한 기능을 수행할 수 있도록 유도하기 위한 본질적인 방안으로 사적 재원, 즉 광고에 과도하게 의존하고 있는 KBS의 비정상적인 재원구조를 수신료를 통한 안정적인 재원 확보로 대체함으로써 KBS의 기능을 정상화시키자는 것이 KBS의 개혁과 관련하여 가장 핵심적으로 제기되고 있는 방안 중 하나이다.(권호영 1998; 김승수 2002; 김동민 2003)

그러나 수신료 논쟁은 수신료가 공영방송의 재원으로서의 정당성을 인정받고 있음에도 그 인상기준이 마련되어 있지 않은 데다, 이해당사자인 KBS가 결정 주체라는 근원적인 문제로 인해 논의에 있어 진전을 이루지 못하고 있는 실정이다. 따라서 본고에서는 이 두 가지 사항들을 중심으로 현행 공영방송사 수신료 결정제도의 문제점들을 검토해 보고자 한다.

1. 수신료 결정 주체의 문제

현행 방송법 제65조에 따르면 수신료 금액은 KBS 이사회가 심의·의결한 후, 방송위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정되는 3단계의 결정 과정을 거치도록 되어 있다. 김승수(2002)는 국가기관이 수신료 금액을 결정하는 주체가 됨으로써 방송재정의 통제를 통해 방송통제의 소지가 있다는 점을 지적하고 있다. 수신료 결정 주체인 KBS이사회, 방송위원회, 국회가 그 동안 수신료를 인상하지 않으려고 한 결과 수신료 제도의 기능을 부분적으로 정지시켰고 그에 따라 KBS를 광고 의존적으로 만들어 공영방송과 사영방송의 균형발전에 악영향을 미쳤다는 것이다.

특히 수신료의 1차적인 결정 주체가 KBS, 즉 이해당사자라는 점은 금액 산정의 설득력을 대폭 감소시키는 대목이다. 1995년 헌법재판소가 수신료 금액의 결정과 관련하여 한국방송공사법에 의거하여 국회의 관여 없이 KBS 이사회가 독자적으로 결정할 수 있던 종래의 방식에 대해 헌법불합치결정⁴⁾을 내림에 따라 2000년 1월 12

4) “대부분 가구에서 수상기를 보유하고 있는 현실에서 수신료의 결정행위는 그 금액의 다과를 불문하고 수많은 국민들의 이해관계에 직접 관련된다. 따라서 수신료의 금액은 입법자

일 새로이 제정된 방송법에서는 방송위원회를 거쳐 국회의 승인을 받도록 하고 있는 하다. 그러나 수신료의 1차적 결정권은 여전히 KBS 이사회에 부여되고 있고, 방송위원회를 거친 후, 국회는 사후 승인을 하게 되어 있다.

또한 방송법 제68조에 의거하면 대통령령이 정하는 바에 따라 한국교육방송공사(EBS)의 재원으로 지원할 수 있게 되어 있고, 방송법시행령 제49조는 구체적으로 매년 수신료 수입의 3%를 EBS에 지원하도록 정하고 있다. 수신료 규모에 따라 EBS의 재정구조에 실질적으로 영향을 미칠 수 있는 실정에 비추어보면 KBS가 수신료 액수를 결정하는 것은 문제가 있다.

2. 수신료 인상 기준

방송법 어디에도 수신료 인상 기준이나 시점과 관련해서는 명시되어 있지 않다. 이와 관련하여 수신료 인상기준에 대한 법제화가 필요하다는 의견들이 제기되고 있다. KBS의 새로운 투자요인이나 물가인상요인이 발생할 때마다 수신료를 현실적으로 조정하는 방식은 국민과 KBS의 예측가능성의 관점에서 볼 때 문제가 있을 수 있으므로 수신료 금액을 결정하는 데 일정한 산정기준을 마련할 필요가 있다는 것이다.(박선영 2001) 거론되는 방안들로는 수신료의 금액책정방법을 방송법에서 구체적으로 명시하는 방식, 그 범위만 정하고 구체적인 금액은 매년 국회가 직접 심의, 확정하도록 하는 방식, 방송위원회나 별도의 위원회가 1차적으로 결정하고 국회의 승인을 얻도록 하는 방식 등이 있다.(박선영 2001)

특히 현행의 파행적인 KBS 재원 구조하에서는 수신료 인상 기준 마련과 관련하여 더 많은 고민이 필요하다. 공영방송 수입에서의 수신료 대 광고비 비중에 대한 합리적 고려가 선행되어야 하기 때문이다. 그 동안 수신료 현실화와 관련하여 학자들간에 다양한 인상이 제시되어왔다. 각 제안 방식은 각자가 설정한 KBS 재원구조에 있어 바람직한 수신료대 광고비율을 근거로 물가요인과 1인당 국민소득, KBS 예산 규모 등을 고려한 산정방식들이다. 따라서 제안된 수신료는 첫째, 광고를 폐지하고 전적으로 수신료로 KBS의 재원을 확보한다는 측면에서 광고비 수익분까지 포함시킨 수신료 산정⁵⁾, 둘째, KBS의 재원을 일정 비율 광고에 의존하는 방식, 셋째 EBS 할당분에 대한 문제제기를 포함한 산정방식이다.

세 가지 접근 방식 중 두 번째 안이 현실적인 방안으로 가장 많이 거론되고 있는

가 스스로 결정하여야 할 사항이다. 수신료는 국민의 재산권 보장의 측면에서나 공사에게 보장된 방송자유의 측면에서나 국민의 기본권 실현에 관련된 영역에 속하는 것이고, 수신료 금액의 결정은 납부의무자의 범위, 징수절차 등과 함께 수신료에 관한 본질적이고도 중요한 사항이므로, 수신료 금액의 결정은 입법자인 국회가 스스로 행하여야 할 것이다" 헌법재판소 1999. 5. 27. 선고 98헌바70 결정, 박선영(2001), 79쪽 재인용.

5) 김동민(2003)은 KBS의 광고를 전면 폐지할 경우 2002년의 통계를 기준으로 수신료는 월 6300원, 연 7만 5600원이 되어야 한다고 계산했다. 특히 KBS가 연예오락 프로그램 제작 경비 삭감, 구조조정, 경영합리화를 이룰 경우 월 5,500원, 연 66,000원 수준의 수신료 수입으로도 운영이 가능하다고 전망했다.

안이다. 현재 거의 60%에 육박하고 있는 KBS 재원에서 광고비의 비중을 현저하게 낮춰 수신료 대 광고수익의 비중을 40:60에서 역전된 구조로 만들어 공영방송을 상업성에서 자유로운 명실상부한 공영방송으로 거듭나게 하자는 안이다. 이 경우 벤치마크로 제시되는 것들이 외국 공영방송사의 재원구조이고 광고수익대 수신료 비중이다. 서구 공영방송의 사례를 볼 때 재원의 수신료 의존도가 높을수록 방송의 공영성이 강하다. 재원을 전적으로 수신료에 의존하는 영국이나 스웨덴의 경우 주요방송사들의 전체 방송시간 가운데 건전성을 나타낸다고 할 수 있는 보도 및 시사, 문화, 그리고 어린이 프로그램의 비율이 다른 나라에 비해 현저히 높다.(McKinsey 1999; 강형철 2003에서 재인용, <표 1> 참조) 따라서 외국 방송사의 재원구조에서 차지하는 수신료 비율과 공영성을 고려하여 우리나라의 현실에 맞춰 가장 많이 제시되는 수신료 비율은 전체 재원 대비 70% 안이다.6)

<표 1> 공영방송의 재원조달 방식과 방송문화의 다양성

재원조달 방식	국가	우수성 지수*
수신료	영국	100
	스웨덴	96
수신료 + 광고	독일	87
	이탈리아	75
	프랑스	61
정부보조 + 광고	포르투갈	50

* 영국을 100으로 한 상대적인 수치임.

* 출처: McKinsey(1999); 강형철(2003)에서 재인용.

세 번째 방안과 관련해서는 EBS에 대한 수신료 배분을 현저히 높여야 한다는 입장들인데 EBS 분배분을 어떻게 조정하느냐에 따라 역시 수신료 규모에 영향을 미치게 된다. 방송법 시행령 제49조의 규정에 따라 KBS는 매년 수신료 수입의 3%를 EBS의 재원으로 직접 지원하고 있는데 2003년을 기준으로 EBS의 공적재원은 전체 수입의 33.4%에 불과하고, 나머지 66.6%는 상업광고, 출판수입 등 상업재원으로 이루어지고 있어, 교육방송에 대한 수신료 배분을 현격히 상향조정해야 한다는 것이다. 이와 관련하여 신태섭(2004)은 EBS에 대한 수신료 배분비율을 15%, 김승수(2004)는 15~20%를 주장했다. 김승수에 따르면 EBS가 교육적 공영방송으로 도약하려면 공적재원이 전체 재원의 70% 이상이 되어야 하고, 이는 수신료 총액의 15~20%에 해당한다는 것이다.

6) 이명곤(1999)은 KBS의 수익구조로 수신료 70%, 광고수입 25%, 기타 5%를 제시했다. 박선영(2001)은 수신료 비중 70%, 광고 비중 25%를, 김승수(2002)는 공공재원 70%, 상업재원 30%를 주장했다.

수신료 산정 기준과 관련한 논의들을 보면 각 방안들은 제안자가 개인적으로 우리나라의 공영방송 위상을 어떻게 이해하느냐에 따라 상당히 임의적임을 알 수 있다. 결국 수신료 산정기준은 EBS를 포함하여 한국공영방송의 기본 재원구조를 어떻게 설정할지에 대한 사회적 합의가 먼저 이루어진 후 논의해야 할 문제라 하겠다.

이상의 논의에서 보듯이 공영방송 수신료를 합리적으로 책정하기 위해서는 객관적이고 중립적이고 정치적으로 자유로운 수신료 금액 산정 주체가 확립될 필요가 있고 사회적 합의를 이끌 수 있는 제도적인 수신료 산정 기준이 마련되어야 할 것이다.

III. 해외의 수신료 결정 방식 및 위원회 모델의 가능성

1. 해외의 수신료 결정 방식

1) 일본

NHK는 연간 운영비용에 준하는 수신료를 산정하여 총무성의 인가를 거친 후 국회가 차년도 NHK 예산 승인시 수지예산에 포함 결정한다. 수신료를 산정할 때 NHK측은 인플레이션율과 물가지수, 그리고 공공요금에 대한 국민의 반응과 정부의 정책 등 다양한 경제적 환경요인들을 함께 고려한다.

2) 프랑스

공영방송사의 재정 요구에 따라 SJTIC(공영방송 재정산정 및 조정위원회/총리소속)가 수신료를 산정한 후 문화성, 재무성의 협의를 거쳐 국회가 국가예산의 세부항목으로 의결한다.

3) 영국

수신료는 BBC 및 독립위원회가 산정한 후 내무장관이 재무장관 동의를 얻어 결정한다. 수신료 금액은 정부가 소매물가지수를 반영하여 결정하다가 1990년 방송법에 따라 BBC에 그 기능을 넘겨주었다.

1988년에 피코크위원회 건의로 전년도의 소매물가지수에 따른 연동 인상제를 도입하여 1996년까지 수신료가 소매물가지수에 따라 탄력적으로 인상되는 연동제를 시행하다가 1996년 12월 디지털 경비 조달과 관련, 연도별 차등인상제를 도입하였다. 1997년 이후 인플레이션을 억제한다는 취지에서 수신료가 동결되었다가 2000년 4월 수신료를 다시 3% 인상하고, 2007년까지 매년 소매물가지수에 1.5%를 더해 인상하기로 했다.

4) 독일

수신료의 금액은 공영방송인 ARD와 ZDF가 재정적인 요구를 하면, 독립적이고 자율적인 기구인 방송사재정수요조사위원회(KEF, Kommission zur Ermittlung des

Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten)가 방송재정 수요 등을 조사한 후 수신료를 산정하여 각주 의회의 비준으로 확정된다. 독일은 정부에서 수신료를 결정하다가 1994년에 정부와 정당이 수신료 결정과정에 개입하는 것은 공영방송의 독립성을 훼손할 우려가 있다는 이유에서 부분적으로 위헌이라는 헌법재판소의 위헌 판정이 있은 후 KEF가 수신료 금액을 결정한다.

공영방송이 발달한 주요국의 수신료 결정 방식을 비교해 볼 때 정치권의 영향력을 배제할 수 있는 시스템을 갖추고 있는 나라는 독일뿐이다. 일본이나 프랑스에서는 공영방송의 예산안을 정부의 관련부처(일본: 총무성, 프랑스: 문화성과 재무성)에서 검토한 다음에 국회에서 승인하는 절차를 통해 수신료가 결정된다. 다만 프랑스는 총리 소속의 공영방송 재정산정 및 조정위원회(SJTIC)가 개입함으로써 공영방송사가 수신료 결정의 전적인 주체가 되지는 않는다. 영국의 경우는 내무장관이 재무장관 동의를 얻어 결정하지만 국회의 승인단계를 거치지 않는다. 외형상으로만 보면 영국의 방식은 수신료의 금액을 KBS 이사회가 심의·결정하고 공보처장관이 재정경제원 장관과 사전 협의하에 승인을 얻도록 한 과거의 한국방송공사법(제36조 “수신료의 결정”)에 의거한 우리나라 수신료 결정방식과 동일한 형태를 띠고 있다.

독일을 제외하고 상기한 국가들의 수신료 결정 절차에 있어 공통적인 특징으로 들 수 있는 것은 수신료 결정 과정에 정부의 관련부처가 개입한다는 것이다. 프랑스에서와 같은 공영방송 재정산정 및 조정위원회가 없는 영국과 일본에서는 수신료의 변경과 관련하여 1980년대부터 정부와 공영방송사간의 대립과 마찰이 지속되어 왔다. 특히 물가연동형으로 수신료 인상기준을 확립하고 있는 영국의 BBC와는 달리, 수신료 인상기준이 법제화되어 있지 않은 일본의 경우, 국회에서 NHK 예산안을 심의할 때마다 정치적 논리에 휘말리곤 한다. 영국의 물가연동제는 우리나라 수신료 결정 기준과 관련하여 학계 일각에서 거론되는 방안이기도 하지만, 방송사의 새로운 프로젝트(예를 들어 뉴미디어산업, 대형프로그램제작 등)에 필요한 추가방송재원 소요요인 등은 전혀 감안될 수 없는 점이 부정적으로 작용할 수 있기 때문에 독일에서는 연방헌법재판소가 방송재정수요조사위원회(KEF)의 수신료 결정방식 외에 물가상승률을 기준으로 하는 자동결정 방식을 하나의 가능성으로 열어두고 있음에도 KEF라는 다소 번거로운 제도를 선택하고 있다.

2. 독일 KEF 모델의 한국 적용 가능성

이제까지의 논의를 정리해 보면 국민적 동의를 이끌어 낼 수신료 결정 방식의 사회적 확립이라는 측면에서 독일 KEF 모델의 위원회 방식이 한국의 현실에서 가장 합리적인 수신료 결정 모델이 될 수 있겠다. 우리나라의 수신료 결정 절차에 있어 수신료 결정의 주체가 이해당사자인 KBS라는 점, 그리고 결정 과정에 정치권의 영향력이 개입될 수 있다는 점 등이 문제점으로 지적되고 있는 측면에서 볼 때 수신

료 금액 산정의 주체가 방송사 당사자가 아닌 점, 정치권의 영향력을 배제하고 독립적인 수신료 산정의 제도적 장치가 갖추어진 독일의 모델이 가장 설득력을 얻는다고 볼 수 있다.

헌법재판소도 1995년 판결에서 “수신료 금액의 1차적인 결정권한을 전문성과 중립성을 갖춘 독립된 위원회에 부여하고서 국회가 이를 확정하는 방안도 있을 수 있다.”고 해석함으로써 위원회 설치를 바람직한 대안으로 제시하고 있다. 학자들간에도 정치적 이해관계에 따라 수신료 문제가 다루어지지 않도록 하기 위해서 정치, 경제, 사회집단들로부터 독립되어 있는 수신료 책정을 위한 전문기구가 필요하다는 주장이 제기되고 있다. 김재영(2003)은 외국의 경험과 우리나라 방송 및 정치현실을 감안할 때, 권력기관이 공영방송 재정의 구체적인 사안에 영향을 미치지 못하도록 독립기구를 만들고, 이 기구로 하여금 방송시장의 현황과 재정구조 등을 종합적이고 지속적으로 조사하게 하고, 그 결과에 기초해 적정한 수신료 금액과 인상기준을 마련하게 하는 방식으로 법제화를 모색하는 것이 바람직하다고 주장한다. 이는 독일의 KEF 모델을 염두에 둔 것이라 하겠다. 이하에서는 독일의 KEF 모델을 구체적으로 살펴봄으로써 정치적 맥락과 사회적 합의 방식, 그리고 공영방송의 기본구조가 다른 한국에서 어떤 형태의 적용이 가능할 수 있을지 검토하고자 한다.

IV. 독일공영방송의 재원과 방송재정수요조사위원회(KEF)

1. KEF의 설립 배경

1) 독일의 방송정책과 방송재원 확보

독일은 16개 주로 구성된 연방공화국으로 지방분권을 통한 자치제도를 시행하고 있다. 이러한 제도는 제2차 세계대전 이후 중앙정부의 권한을 견제하고 또 다른 국제분쟁과 독재를 사전에 방지하기 위해 의회민주주의를 기초로 하는 연방 제도를 정부형태로 채택하였기 때문이다. 독일의 연방헌법인 독일기본법(Grundrecht) 제75조는 신문 및 방송 등 언론정책을 주정부의 고유권한으로 규정하고 있다. 이에 따라 주정부는 각각 독자적인 언론정책과 방송정책을 추진할 권한을 부여받았으며, 주신문법과 주방송법을 통해 언론정책을 추진하고 있다.

그러나 연방차원에서 진행되는 방송활동과 언론활동을 효과적으로 규제하고 진흥하기 위해서는 연방방송법의 제정이 불가피하였다. 연방 16개주는 공동으로 방송정책에 관한 협정을 체결하고, 연방방송법에 준하는 방송국가협정(Staatsrundfunkvertrag)⁷⁾을 체결하였다.

7) 2000년7월6일/8월7일에 제정된 방송국가협정은 총 7부로 구성되어 있다. 제1부는 방송활동에 관한 일반 규정으로 보통 ‘방송국가협정’이라 부른다. 제2부는 독일공영방송협회(ARD)

방송국가협정 제1부 제2장 제12조 1항은 공영방송의 재원을 수신료와 방송광고수입, 기타 수입을 통해 마련하도록 규정하고 있으며⁸⁾, 수신료가 주방송재원이 된다고 명시하고 있다. 또한 제12조 2항은 방송시청이 가능한 수신기를 소유하고 있는 것만으로도 수신료 납부대상이 된다고 규정했다. 방송국가협정은 공영방송의 재정운영실태조사와 재원소요에 대한 심의를 위해 연방차원의 16개주 공동기구를 설치하도록 규정하고 있다. 이에 따라 방송국가협정 제1부 제2장 제13조는 이러한 업무를 수행하기 위해 방송사재정수요조사위원회(KEF, Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten)를 설치하도록 했다. 연방 16개주는 수신료징수와 KEF의 업무수행을 방송국가협정 제5부와 제6부에서 자세히 규정하고 있다.

공영방송의 수신료를 통한 재원조달은 독일기본법 제5조 1항 2호에 규정된 방송의 자유 보장을 위한 조치이기도 하지만, 연방헌법재판소(BVerfG)의 제8차 방송판결(일명 수신료판결)에 의해 법적, 제도적 정당성을 부여받고 있다. 연방헌법재판소는 공영방송이 제 기능을 하기 위해서는 수신료를 통해 기본방송재원을 마련해 주도록 의무화하고 있다. 그러나 이러한 판결은 결코 방송재원의 구체적인 형태에 대해 규정하고 있는 것은 아니다.(Hesse 1999, 175) 헤세는 수신료를 “공영방송의 중요한 재원이지만, 다양한 재원의 하나”(Hesse 1999, 186)로 보고 있다. 수신료 징수를 통한 공영방송의 중요한 재원확보는 “시청자들이 필요로 하는 정보의 ‘기본공급(Grundversorgung)’을 충족”시킨다는 전제 아래서만 허용된다. 즉 수신료 징수는 단순한 재원확보가 아닌 방송목표인 ‘다양한 프로그램의 공급’을 전제로 이루어지는 것이다.(Holznagel 2002, 2)

기본공급은 독일의 공영방송이 추구하는 방송목표의 하나로, 공영방송은 ‘다양한 여론 형성과 보호’를 위해 정보, 교양, 오락 등 방송 전 분야에서 민영방송이 시청률확보와 상업적 이해관계로 인해 꺼려하는 다양한 목소리를 대변해야 하며, 동시에 전국민이 공영방송을 어디서든 시청할 수 있도록 기술적 가능성을 제공해 주는 것이다. 아무리 깊은 산골짜기에 사는 시청자라도 최소한 공영방송을 공중파를 통해 시청할 수 있어야 하며, 이때 수신되는 방송내용에는 정보, 교양, 오락, 스포츠 등 모든 분야의 내용이 포함되어 있어야 한다.

국가협정이며, 제3부는 독일제2공영방송(ZDF)국가협정, 제4부는 도이칠란트라디오(DeutschlandRadio)국가협정이다. 제5부는 수신료국가협정(Rundfunkgebührenstaatsvertrag), 제6부는 방송재정국가협정(Rudnfunkfinanzierungsstaatsvertrag)이다. 마지막으로 제7부는 미디어서비스국가협정(Meidnedienste-Staatsvertrag)으로 인터넷 및 방송유사매체에 적용된다.

8) 공영 방송의 주재원은 수신료 수입, 광고 수입, 기타 수입을 통해서 이루어진다. 2001년도 공영 방송의 수신료 수입은 총 66억 1940만 유로였다. 이 가운데 ARD가 49억4640만유로, ZDF가 15억4070만유로를 배당받았다. ARD의 총수입은 2002년도에 60억4679만유로(전년도 60억552만유로)였으며, 이 가운데 수신료 수입이 전체의 80.5%인 48억6974만유로(47억9907만유로)였다. 반면 광고와 유사항목을 통한 수입은 1억9535만유로(2억3005만유로)로 전체수입의 3.2%만을 차지했다. 반면 프로그램판매 등을 통한 수입이 6억6448만유로(5억5225만유로)로 전체의 10.9%를 차지했다.(ARD 2003년 연감 282쪽) 반면 ZDF의 2001년도 총수입액은 약 18억 유로로 수신료수입은 총 15억4070만 유로로 전체의 86%였으며, 광고수입은 1억4780만유로로 약 8%를 차지했다.

2) 수신료를 통한 방송재원 확보 노력

제2차세계대전 이후 새로 제정된 통신시설법(FAO) 제1조는 시청자의 방송수신에 대해 규정하고, 제2조에서 방송을 수신하는 시청자들은 수신료를 납부하도록 의무화하였다.(Hesse 1999, 175) 1961년 내려진 연방헌법재판소의 제1차 판결은 연방정부는 방송기술 및 통신설비에 관한 관할권만 가지며, 방송프로그램과 방송내용에 대한 관할권은 연방기본법 제73조 7항에 따라 16개 주정부가 갖도록 판결하였다.(BVerfGE 12, 205: 독일방송판결) 이어 연방행정법원(BVerwG)도 1968년 방송재원 조달에 관한 문제는 방송조직에 관한 문제이므로, 연방정부가 아닌 주정부의 관할 사항이라고 판결했다.(BVerwGE 29, 214) 1970년 1월 1일부터 발효된 수신료국가협정(RfGebStV)에 의해 수신료에 관한 업무를 별도의 국가협정(법률)으로 제도화했으며, 1975년 공영방송사들이 공동으로 설치하여 운영하는 '수신료징수센터(GEZ)'가 설립되기 이전까지 연방우편공사가 수신료 징수를 대행했었다. 수신료 인상과 분배에 관한 사항은 1994년 수신료 판결 이후 체결된 방송재정국가협정(RfFinStV)이 정하고 있다.

전후에 독일 대도시의 대부분이 황폐화되고, 지방에까지 방송을 송신하고 수신할 수 있는 기술시설이 부족했다. 이러한 이유로 수신료를 최초로 징수한 1954년에는 수신료 납부대상이 매우 적었다. 그러나 기술발전과 방송 송수신 설비의 확충으로 1960년대 말부터 전인구의 90% 이상이 라디오수신과 TV시청이 가능해졌다. 수신료를 납부하는 인구도 1954년부터 1960년대 후반 사이에는 꾸준히 증가했으나, 그 후부터는 정체상태를 보였다. 반면 방송사들은 물가상승과 더불어 새로운 방송시설과 프로그램제작에 대한 투자로 인해 재원이 부족하게 되었다. 재원부족을 해결하기 위해 수신료 인상은 불가피했지만, 수신료 인상은 정치적 마찰을 초래할 수밖에 없었다.

1954년 최초의 수신료는 7마르크(라디오수신료 포함 기본수신료 2마르크 + TV수신료 5마르크)였으며, 1969년 수신료가 15년 만에 7마르크에서 8.50마르크로 인상되고, 다시 1973년 10.50마르크로 인상되자, 일부 주의회에서는 수신료 인상안에 대한 인준반대를 주장하고 나왔다. 이러한 이유로 독일 주정부들은 수신료 결정의 공정성을 확보하기 위해, 전문가들로 구성된 별도의 수신료 산정 위원회 구성을 추진하였다. 수신료국가협정이 1970년에 발효되었음에도 불구하고 주정부들간의 상호견제와 의견대립으로 1973년에야 비로소 수신료 산정을 위한 임시기구인 '수신료연구팀(Arbeitsgruppe Rundfunkgebühren)'을 설치할 수 있었다. 이 '수신료연구팀'은 1975년 발전적으로 확대되어 구서독의 11개 주정부는 방송사재정수요조사위원회(KEF)를 설립하게 되었다.(Conrad 1994, 1) 그러나 방송사재정수요조사위원회의 설치에도 불구하고 수신료 인상에 관한 사항은 주정부의 심의를 거쳐 인준을 받아야만 하는 제도적 근간은 변하지 않았다. 방송사재정수요조사위원회는 단지 수신료의 적절한 수준을 제안하는 '보조기능'밖에 수행하지 못했다.

3) 독일 연방헌법재판소의 '수신료판결'

연방헌법재판소의 제8차 방송판결(수신료 판결)이 내려진 1994년도까지 수신료 징수에 관한 사안은 16개 주정부의 '선의(Wohlwollen)'에만 의지해야 했다. 그러나 이러한 관례는 국가권력으로부터의 '방송의 자유'를 보장하고 있는 독일기본법의 헌법 정신에도 정면으로 위반되는 것이었다. 행정부와 더불어 입법부도 국가권력의 일원으로서 수신료 징수에 관한 법률을 통해 방송재원조달과정을 통제하는 한편, 국가권력은 공영방송의 방송위원회 위원 선정을 통해 방송사 운영과 편성에 대해 통제하고 있다는 비난을 받았다.

국가협정을 통한 수신료 산정에 처음으로 문제를 제기한 것은 뮌헨행정법원이었다. 뮌헨행정법원은 독일기본법 제100조에 규정된 "특정 법률이 헌법과 상반되는 조항을 담고 있으면, 상위 법원에 위헌을 제소할 수 있다"는 규정을 들어 1989년 국가협정을 통한 수신료 산정은 국가기관이 방송의 독립성을 침해하는 행위로 독일기본법에 위배된다고 판결했다.

그러나 현행 수신료를 통한 방송재원 확보의 직접적인 법적 유권해석은 1994년 연방헌법재판소의 제8차 방송판결(수신료 판결)에 근거한다. 연방헌법재판소는 수신료 판결을 통해, 뮌헨행정법원의 판결처럼 '국가기관이 '방송의 자유'를 직접적으로 침해하는 것은 위법'이지만, 국가기관인 주의회가 방송수신료 징수액을 책정하는 현제도의 다른 대안이 없는 한 합법적이라고 판결했다. 연방헌법재판소는 국가기관 대신 공영방송사가 직접 수신료 징수액을 산정할 경우에는 실소요액의 징수보다는 과도한 수신료 산정이 있을 수 있다는 우려를 표명했다. 이러한 구조적 딜레마는 국가기관이 적극적으로 수신료 결정과정에 참여할 경우에는 수신료 징수과정에서 '방송제작의 자유'를 침해할 우려가 있는 반면, 수신료 산정을 방송사의 자율에 위임할 경우에는 '수신료의 임의 산정'이라는 문제가 발생할 수 있다고 판결했다.(Huemmerich/Heinze 1994, 489) 연방헌법재판소는 수신료징수금액책정을 법으로 정하도록 의무화시켰고, 이 판결에 따라 독일연방 16개주는 16개 주정부의 합의를 통해 자율적으로 책정해오던 수신료를 재정수요조사 및 심의를 통해 합리적으로 책정하고, 분배에 있어서도 객관성을 확보해야만 했다. 연방헌법재판소의 수신료 판결은 수신료 산정은 현행대로 유지하되, 정치권이 '정책관할권'을 이용하여 선거를 앞두고 수신료 인상을 공영방송 길들이기의 방편으로 사용할 수 없도록 제도화시킨 것이며, 동시에 공영방송의 '임의적인 수신료 인상' 주장과 방만한 운영에 쇠기를 박은 판결이 되었다.

이 방송 판결은, 방송주권의 주체인 주들(정치)이 자신들이 체결하는 '수신료협약'을 통해 공영방송의 주요 재원인 수신료를 결정하게 됨으로써 공영 ARD와 ZDF의 프로그램(편성) 자율권에 간접적인 영향을 미치고 있다고 보고, 이러한 정치적 영향을 배제하기 위해 공영 ARD와 ZDF를 위한 수신료의 인상은 공영방송국들의 자율부문인 프로그램(편성)의 결정에 따라 책정되어야 한다는 것을 골자로 하고 있다.

그러나 '수신료판결'은 수신료의 인상이 ARD와 ZDF의 임의적인 '프로그램 수요'에 따라 책정되는 것이 아니라 그들에게 부과된 기본공급의 의무를 다함에 있어 '절약과 수익성'이라는 경영원칙을 근거로 해야 한다. 연방헌법재판소가 공영방송에 부과한 기본공급의 의무는 다수의 대중을 위한 다양한 프로그램은 물론 소수를 위한, 즉 민영방송국들이 수익 중심인 오락 위주의 공급이라는 제도 내적인 특성에 따라 제공하지 않는 문화 프로그램 등을 공급해야 한다는 의무이다. 그리고 이 대중공급에는 인기있는 스포츠경기들의 생방송 중계가 포함되어 있음은 물론이다.

연방헌법재판소는 방송사와 국가기관간의 효과적인 커뮤니케이션과 합리적인 수신료 산정을 위해 KEF를 단순히 국가기관의 '보조' 기능만을 담당하는 곳이 아닌, '절차상의 기본권보호(prozeduraler Grundrechtsschutz)'를 위한 독립된 기구로 보장하도록 판결함으로써 KEF의 위상을 높여주었다. 이후 KEF는 공영방송의 경영과 운영에 대한 전반적인 실태조사를 할 수 있는 권한과 경영전망 평가를 통해 수신료 납부금액을 산출하는 의무를 부여받았다. 그 동안 주정부들은 공영방송사에 대한 사전 경영평가 없이 공영방송들이 보고한 경영 및 재정수요에 대한 보고서를 기초로 수신료를 책정해 왔다.

2. KEF의 업무

방송사재정수요조사위원회(KEF)의 업무와 구성 및 수신료 납부액수와 분배에 대해서는 방송국가협정의 6부에 해당하는 방송재정국가협정이 자세히 규정하고 있다. 총 5장 17조로 구성되어 있는 방송재정국가협정은 1994의 연방헌법재판소 제8차 방송판결을 근거로 방송국가협정 제3차 개정 이후 신설되었다. KEF는 공영방송의 재정상태와 수신료 책정을 위해 독일 16개 주정부가 1975년2월20일 설치한 독립기관이다. KEF의 설립목적은 수신료 산정에 있어서, 객관적인 기준마련에 있다.

KEF는 공영방송사들이 제출한 장기재정소요계획안을 심의하고, 새로운 수신료 산정의 기준이 되는 보고서를 16개 주정부에 제출한다. 이러한 보고서는 1994년까지 20여년간 16개 주정부가 정책판단에 '보조자료'로 참조했을 뿐 법적인 강제는 없었다. 그러나 제8차 방송판결 이후 KEF의 수신료 산정에 관한 제안은 법적인 강제권을 갖는다. KEF가 수신료 인상을 결정하면 16개 주정부는 수신료 인상안의 큰 테두리에서 인상폭을 조정할 수는 있지만, 인상을 거부하면 KEF의 심의 자체를 인정하지 않음으로써 공영방송사와 16개 주정부간의 장기적인 헌법소송이 불가피해진다. 16개 주정부가 KEF의 제안을 거부하면, 공영방송사도 '방송의 자유'를 보장하고 있는 독일기본법과 '기본공급을 위한 공영방송에 대한 재정지원'을 보장하고 있는 연방헌법재판소의 방송판결을 근거로 16개 주정부의 결정을 위헌으로 제소할 수 있다. 이 경우 16개 주정부의 패소가능성이 크며, 패소할 경우에는 16개 주정부측의 재정부담이 오히려 늘어날 수 있다.

KEF는 연방헌법재판소의 판결을 통해 새로 부여받은 권한을 근거로 방송재정사용에 관한 구체적인 심의를 하는데, 그 주요 내용은 ①방송재원수입(수신료, 광고료, 기타수입)의 현황과 발전가능성(예측), ②인력관리비, ③프로그램제작비 사용현황, ④시설투자비 및 자산관리, 부채 등으로 이루어진다.(Conrad 1994, 6-7), 이 과정에서 방송사들이 '경제적이고 절약적으로(wirtschaftlich und sparsam)' 방송재원을 사용했는가를 검토하게 된다. 또한 방송사들이 제출한 장기재정소요 계획안을 심의하여 각 주정부에 최종 제안서를 보내게 된다. KEF가 제출한 보고서와 차기 수신료 징수 제안액에 대해 주정부들은 상호 합의를 통해 시행여부를 결정한다. 이때 KEF의 제안서는 기초자료로 사용되며, 만일 주정부들이 KEF의 제안을 거부할 경우에는 KEF와 사전에 충분한 의논을 해야 하며, 합당한 거부사유를 밝혀야 한다.(제7조)

방송재정국가협정 제1조에 따르면 KEF가 조사심의 대상으로 하는 방송은 독일제1공영방송(ARD) 소속 공영방송사와 독일제2공영방송(ZDF), 도이칠란트라디오(DeutschlandRadio)이다.⁹⁾ 독일의 공영방송사는 KEF의 업무수행을 위해 재정운영에 관한 경영자료를 제출할 의무가 있다. 제2조에서는 KEF 위원들은 자신들의 업무를 독립적으로 수행하며, 명령을 받거나 지시를 받지 않는다고 규정함으로써, KEF 업무의 독립성을 보장하고 있다. 현재 재임하고 있는 KEF 위원은 정치적으로 여야로 분류할 수 있겠지만, 이들은 정치인이 아니며 정치적인 역할은 수행하지 않고 있다. KEF는 방송분야자본집중조사위원회(KEK)와 더불어 연방차원에서 독일방송정책을 이끌어 가는 비정치적인 방송핵심기구이다.

KEF 위원들은 비상근 위원이지만 방송재원의 집행과 향후 수요를 철저히 조사하도록 조사·심의권을 갖고 있다. 제3조는 KEF의 업무를 다음과 같이 명시하고 있다. KEF는 공영방송의 방송재원 운영에 대한 전문적인 감사와 조사를 하며, 경제성과 절약에 대해 조사하고, 경영합리화와 상호협의 가능성에 대해 조사한다. KEF는 공영방송사의 경영, 투자, 공동투자에 대한 조사자료를 요구할 수 있으며, 공영방송사가 이에 필요한 자료를 제출하지 않을 때는 임의로 추정하여 운영현황에 대한 보고서를 작성한다. 공영방송사들은 KEF의 조사심의활동에 공동으로 참여할 수 있으며, 활동보고서에 대한 자사의 의견을 제출할 수 있다. 방송재정국가협정 제5조에 따르면 KEF의 조사심의과정에서 공영방송사의 의견을 반영시켜주어야 하며, 정기보고서를 작성할 때는 초본을 공영방송과 주정부에 사전에 발송하여 이들의 의견을 들어야 한다. 또한 최종 작성된 보고서는 일반에 공개되어야 한다.

또한 KEF는 제3자에게 공영방송사의 운영상황에 대한 조사를 의뢰할 수 있다. 조

9) ARD는 라디오와 TV방송을 송출하고 있지만, ZDF는 전국적으로 TV방송만을 송출하고 있다. 반면 도이칠란트라디오는 전국적으로 라디오방송만을 송출하고 있다. 도이칠란트라디오는 서독정부가 동유럽 및 동구권 대상으로 민주주의에 대한 홍보와 독일의 국가이미지를 향상시키기 위해 송출했던 도이칠란트퐁크(Deutschlandfunk)와 동독지역에 대한 홍보방송이었던 도이칠란트라디오가 통일 이후 통합된 순수 라디오방송이다. 공영방송 재원으로 운영되는 TV 채널로는 2개의 전국TV종합채널과 8개의 지방TV종합채널, 4개의 전문채널, 2개의 유럽위성프로그램이 있다.

사용역을 맡은 제3자는 공영방송사에 필요한 자료를 요구할 수 있다. KEF는 최소한 2년에 한번씩 보고서를 제출해야 한다. 이 보고서에는 첫째, 수신료의 책정 시기와 규모에 대한 사항을 제안해야 하며, 둘째로는 공영방송사간에 실시되는 재정조정 필요성과 가능성에 대해 밝히고, 마지막으로 ARD와 ZDF, 도이칠란트라디오간의 수신료 분배에 관한 비율과 액수를 제안한다. KEF는 이 밖에 특별보고서를 제출할 수 있으며, 공영방송사들은 이 특별보고서 작성에 적절하게 참여할 수 있다. 또한 모든 보고서 작성회의에서 제출된 소수의견도 보고서에 반영되어야 한다.

3. KEF의 구성

방송재정국가협정 제4조는 KEF 위원의 구성에 대해 규정하고 있다. KEF 위원은 연방 16개주에서 각각 1명씩 파견하며 총 16명으로 구성된다. KEF 위원 16명은 자신들 가운데 위원장 1명, 부위원장 2명을 선출할 수 있다. 유럽연합, 독일연방 및 16개주 헌법기관(입법부, 행정부)의 의원이나 공무원, ARD회원사와 ZDF, 도이칠란트라디오, 독일문화채널 아르테(Arte), 민영방송의 이사 및 직원, 방송관계 유관기업 관계자는 위원으로 선출될 수 없으며, KEF 업무를 수행하는 데 있어 개인적인 이해관계가 연관된 사람은 위원이 될 자격이 없다. 1988년까지 KEF 위원의 2/3 이상이 주정부와 주의회, 주회계원의 고위공직자들이 차지하고 있었다.(Libertus 2000, 636) 그러나 직접적인 이해당사자인 국가기관의 대표들이 KEF 위원을 맡는 것은 '방송의 자유'를 침해할 여지가 있다는 이유로 1988년 이후 주정부, 주의회 관계자들은 KEF 위원에서 제외되었다. 특히 1994년 수신료 판결 이후 국가기관의 대표자들의 KEF위원 선임은 사실상 불가능해졌다.(Kuch 1995, 163)

16명의 위원은 회계, 경영, 법률, 방송기술, 세무전문가들로 구성되는데, 최소한 3명의 회계 및 경영자문 분야의 전문가, 2명은 인사문제나 투자 및 경영합리화에 전문적 지식이 있는 경제인, 2명은 방송법 전문가로 판사 임명 자격이 있는 사람, 3명은 언론경제와 언론학 전문가, 1명은 방송기술 전문가, 그리고 나머지 5명은 주 회계원¹⁰⁾에서 임명된다. KEF위원의 임기는 5년이며, 재선될 수 있다. 특별한 정치적, 개인적 신변의 변화가 없으면 한사람이 계속해서 맡음으로써 업무의 지속성과 전문성을 보장받고 있다. 만일 임명권자인 주정부가 중요한 사안을 이유로 조기에 위원을 해촉할 경우 후임자는 전임자의 잔여임기만을 채운다. KEF 위원과 제3자 조사용역인은 임기가 끝나거나 용역조사기간이 끝난 뒤에도 자신의 활동기간 동안 얻은 정보에 대한 비밀을 지킬 의무가 있다. 다만 일반적으로 공개된 정보에 대해서는 의견을 밝힐 수 있다.

KEF는 5개의 분과로 세분화되어 있으며, 각 분과별로는 분과위원장이 1명씩 선출된다. 제1분과는 공영방송의 수입 및 재정조정에 대한 조사심의 업무를 담당한다.

10) 주 회계원(Landesrechnungshof)은 한국의 감사원과 같은 기능을 갖는다. 회계원의 역할은 재무감사와 경영감사로 나뉜다.

제2분과는 인력관리에산에 대한 조사심의를 담당한다. 제3분과는 프로그램제작비용에 대한 조사심의를 담당한다. 제4분과는 운영경비, 투자비용, 자산, 은행융자에 대한 조사심의를 담당한다. 제5분과는 조사방법과 경제성에 대한 조사를 담당한다. 이밖에 특별분과위원회를 구성할 수 있다.

KEF의 재원(제6조)은 도이칠란트라디오가 2.471%를 지불하며, ARD와 ZDF가 각각 48.7645%를 부담한다. KEF의 사무실은 라인란트-팔츠주 총리실에 두고, 연간예산계획은 라인란트-팔츠주와 사전에 상호의견을 조정하며, 여기서 확정된 예산계획안은 16개주 주정부 총리실 매체담당관 회의에서 동의를 얻어야 한다. KEF는 자체 규약을 가지며, 이 규약은 주총리회의에서 제정한다.

4. 수신료 책정

KEF의 수신료 책정 및 분배 방식의 가장 큰 특징은 공영방송사들의 경영실적과 실질수요에 맞추어 실행하는 것이다. KEF는 공영방송사별로 필요한 재원을 산출하고 차기 수신료의 분배비율을 책정하는 과정에서 공영방송사의 경쟁력 유지 여부와 뉴미디어 발전에 따른 공영방송의 시설 확충 필요성, 투자비용의 확충 소요 예상액, 방송 요금의 징수 상태와 광고 수입액 등을 함께 고려한다. KEF는 일반 물가상승과 방송특수 물가상승(스포츠 방송권 가격 인상 등)을 고려해 마련된 장바구니(Warenkorb : 물가지수를 계산하는 데 포함되는 상품 전체)를 기초로 각 공영방송사들이 제출한 장기재정계획안을 심의하고, 공영방송사들이 수신료 수입을 경제적이고 효율적으로 활용했는지, 특히 공공재원을 절약하여 사용했는지를 심의하게 된다. 이때 가장 중요하게 적용되는 기준은 KEF가 조사한 경영실적과 재원필요액수이다. 만일 어느 방송사가 방만한 운영과 부실경영으로 프로그램의 질은 하락함에도 불구하고 재정수요가 늘어날 때, KEF는 경영합리화를 요구하게 된다. KEF는 해당 방송사의 경영합리화가 이루어질 때까지 추가재원 지원을 중단시키도록 16개 주정부에 요구하게 된다. 이는 공영방송사가 책임경영을 하고, 동시에 혁신적인 경영과 프로그램제작, 인사관리, 투자를 하도록 강제하는 역할을 한다. KEF는 이 과정에서 공영방송의 재무감사와 경영감사를 담당하는 감사원 역할을 수행한다.

5. 수신료 배분 및 재정조정

독일의 수신료는 4년에 한번씩 새롭게 책정되는데, 2001.1.1-2004.12.31가 회기인 현재의 수신료는 기본수신료가 5.32유로, TV수신료가 10.83유로로 책정되어 있다. 라디오만 청취하는 사람은 기본수신료만 납부할 의무가 있으며, TV수상기를 소유한 사람은 기본수신료에 TV수신료를 합친 16.15유로를 지불해야 한다.(제8조)

수신료는 광고 방송이 금지된 지역 공영방송 9개사와 독일제1공영방송(ARD), 독일제2공영방송(ZDF), 도이칠란트라디오의 운영 자금으로 충당되는데, 현재 징수되는

기본수신료는 방송재정국가협정 제9조에 따라 ARD가 92.2703%, 도이칠란트라디오가 7.7297%를 배당받는다. TV수신료는 ARD가 62.2368%, ZDF가 37.7632%를 배당받는다. ARD와 ZDF는 독불문화채널인 아르테의 재원조달을 위해 독일측에 할당된 분담금을 각각 절반씩 지불한다.

한편 상업방송사를 규제하는 주매체관리기구는 수신료가 각 방송사에 배당되기 이전에 기본수신료와 TV수신료의 2%를 먼저 배당받는다. 주매체관리기구가 배당받은 수신료는 15개 주매체관리기구(베를린과 브란덴부르크는 공동으로 운영)별로 각각 연간 51만1290유로를 배당받으며, 나머지 금액은 각 주별로 징수된 수신료 비율대로 관할 주매체관리기구에 배당된다. 단 2개 이상의 주정부가 공동으로 매체관리기구를 운영할 경우에는 설치 직후 3년간 2개 매체관리기구에 배당하는 기본배당금 102만2580유로를 받는다.(제10조, 제11조)

ARD 소속¹¹⁾ 방송사들은 수신료 순수입(Netto)의 일부를 각 방송사별로 분배하기 이전에 수신료 수입과 재정상태가 열악한 소규모 방송사에 우선 지원해 주는 '재정조정'을 실시한다. 재정조정은 일부 소규모 공영방송사들이 수신료 수입과 다른 방송재원으로는 설립목적과 방송임무(Programmauftrag)를 원활하게 수행할 수 없을 때, 수신료 수입과 방송재원이 충분하거나 잉여자본이 많은 대규모 공영방송의 수입 일부를 소규모 공영방송사에 강제적으로 지원하는 것이다. 재정조정의 목적은 개별 공영방송사들이 수신료 수입과 관계없이 설립목적을 이행하고, 공동사업 수행을 위한 재원을 마련해 주기 위함이며, 모든 공영방송사들이 충분한 프로그램을 제작하고 방송을 운영하도록 보장해 주기 위해서이다. 이는 통상적으로 지역공영방송의 수신료 수입이 자사가 관할하는 방송지역의 수신료 수입에 의존하기 때문에 상대적으로 경제력이 약하거나 인구밀도가 희박한 지역에 위치한 방송사는 재정자립 능력이 적기 때문이다. 이를 통해 소규모 방송사의 방송임무를 충실히 수행하도록 보장함으로써 공영방송의 설치목적인 방송의 기본공급(Grundversorgung)을 확보하기 위함이다.

그러나 이 재정조정은 대규모 방송사들의 직접적인 불만과 항의의 원인이 되고 있으며, 2006년부터는 한때 3% 선이었던 재정조정금액을 1%로 대폭 인하하게 된다. ARD 소속 공영방송사들은 2001년 1월 1일부터 전체 순수입의 1.9%를 재정조정에 이월하며, 매년 재정조정 액수를 전체 순수입의 0.18%씩 삭감하여 2006년 1월 1일부터는 전체 순수입의 1.0%로 줄일 예정이다.

재정조정은 베를린자유방송(SFB), 자알란트방송(SR), 라디오브레멘(Radio Bremen) 등 소규모 공영방송으로서는 포기할 수 없는 귀중한 재원이다. 전체 재정조정액수 가운데 SFB는 매년 562만4190유로를 배당받으며, 나머지 금액을 SR과 Radio Bremen이 각각 53.76 : 46.24 비율로 분배받는다.

11) ARD는 지역공영방송사들의 연합체로 지역공영방송사들은 산하방송사가 아닌 회원방송사이다. ARD의 주체는 지역공영방송사이다.

V. KEF 모델 도입시 고려할 점

독일의 KEF 모델은 공영방송의 편성에 대한 정치적인 영향을 배제하면서도 공영방송의 수신료 인상을 공영방송사의 기본 업무, 즉 다수를 위한 다양한 프로그램 공급은 물론 소수를 위한 문화 프로그램을 공급해야 하는 의무와 연결시키고 있는 점을 특징으로 한다. 그러면서도 수신료의 인상을 공영방송의 '프로그램 수요'에 따라 임의로 책정하는 것이 아니라 '경제성과 절약성'이라는 경영원칙을 평가기준으로 삼는 합리성을 지니고 있다.

KBS의 정치적 독립성, 경영의 합리화 등 개혁에 대한 목소리가 높은 시점에서 공영방송의 수신료 인상에 대한 논의를 해야 하는 한국의 현실에 비추어 볼 때 정치적으로 독립적인 위치에서 공영방송사를 감독하고 시청자의 권리를 대변할 수 있는 KEF 모델이 우리나라의 수신료 결정제도와 관련하여 가장 합리적인 방안으로 보인다. 그러나 KEF 모델이 독일의 정치적 지형과 방송구조의 특성을 반영하듯 KEF 모델을 한국에 적용하기 위해서는 한국적인 현실을 감안할 필요가 있다. 따라서 독일의 KEF를 모델로 하는 수신료결정기구를 한국에 도입하려면 다음과 같은 점들이 고려되어야 할 것으로 보인다.

1. 수신료의 법적 성격

본 연구는 방송법의 현행 수신료 결정제도를 근거로 대안을 모색하는 데 역점을 두었기 때문에 수신료의 성격에 대한 근본적인 논의는 생략하였다. 그러나 독일의 KEF와 같이 공영방송 전체를 아우르는 수신료 결정기관을 도입하려면 '특별부담금'으로 제한된 우리나라 현행 수신료의 성격¹²⁾에 대한 재정의가 필요하다.

헌법재판소의 판결(1999.5.27 선고, 98헌바70)에 따르면 현행 수신료의 법적 성격은 "조세나 서비스의 대가가 아닌 특별부담금"으로 정의된다. 특별부담금은 "행정목적에 위하여 특별하고 긴밀한 관계에 있는 특정집단에 대하여만 부과하여야 한다"는 적용 요건상 KBS 이외의 별도의 특별법에 의해 설립 운영되는 EBS나 다른 공영(혹은 공영성) 방송사들을 모두 포괄하여 적용하는 데는 법적으로 문제가 있을 수 있다. 특별부담금 형식의 수신료를 통해 KBS뿐만 아니라 EBS를 포함한 공영적 혹은 국가 기간방송사들을 지원하기 위해서는 특별부담금의 부과 대상과 범위를 새로 규정하여야 할 것이다. 또한 박선영(2001, 65)이 주장한 대로 수신료의 성격을 특별부담금이 아닌 조세로서 공영방송의 재정에 충당되는 일종의 목적세로서 검토해 볼 수도 있을 것이다.

2. 수신료의 결정기구의 권한과 법적 위상

12) 공영방송에 있어 수신료를 부과·징수하는 형태로는 수수료, 조세, 특별부담금 등을 들 수 있는데, 이들은 부과목적, 부과대상, 부과기준 등에 따라 약간씩 차이가 있다. 박선영(2001, 50)

우리나라의 헌법재판소는 “수신료에 관한 사항은 공사가 방송의 자유를 실현함에 있어서 본질적이고도 중요한 사항이기 때문에 입법자인 의회 자신에게 결정이 유보된 사항으로 보고, 전문성을 고려하여 부분적 위임은 있을 수 있지만 의회의 결정 자체가 배제되어서는 안 된다.”라고 판결하고 있어 수신료 결정기관의 수신료 제안은 입법부의 최종 결정과정을 거쳐야 한다. 독일의 KEF도 최종적으로 주의회의 승인을 거쳐야 하지만 헌법재판소의 판결을 통해 KEF의 결정에 무게를 실어주고 있어 주의회가 KEF의 결정을 번복할 가능성은 희박하다고 볼 때, 우리나라의 경우 이런 장치를 어떻게 마련하느냐가 과제일 것으로 보인다. 김재영(2003)의 주장과 같이 국회가 정치적인 이해와 대중영합 등의 이유로 공영방송의 수신료를 이용할 가능성을 배제할 수 없기 때문이다.

수신료 결정기관의 위상에 대해서는 두 가지 가능성을 상정해 볼 수 있다. 첫째는 방송법 개정을 통해 방송제도 전반에 대한 구조 조정을 전제로 한 안으로 일부 학자들이 주장하듯이 KBS, EBS를 기간방송법으로 묶어 해외의 공영방송처럼 방송위원회의 감독을 받지 않는 자율적인 기구로 재조정하는 것이다. 이렇게 될 경우 이상에서 논의한 수신료 결정기구는 국회 산하의 기구나 총리 산하의 기구로서 보다 큰 자율성과 독립성을 보장받을 수 있게 될 것이다. 그러나 이 방안은 방송제도 전반에 대한 논의가 먼저 이루어져야 하고 현재로서는 이상적인 안에 불과하기 때문에 거시적이고 장기적인 논의를 위한 하나의 가능성으로 열어두어야 할 것으로 보인다.

두 번째 안은 방송위원회 산하에 조사위원회 혹은 수신료위원회와 같은 형태의 하부기구를 두는 방안이다. 단, 전제는 현상태의 방송위원회가 아닌 정상화된 방송위원회, 즉 정치적으로 중립적이고 독립된 위상을 확보한 방송위원회 내지 방송통신융합기구로 전환된 기구를 상정한 것이다. 이 안은 우리나라 공영방송이 수신료에만 의존하지 않고 광고 및 기타 부대수입을 재원으로 병용하고 있어 조정기구를 필요로 한다는 데 근거한다. 수신료는 공영방송 정상화라는 차원에서 또 EBS와 같은 불안정한 공영 및 국가기간 방송에 대한 안정화 정책과도 밀접한 관계에 있다는 점에서, 특히 현행 수신료의 정상화는 곧 수신료의 점진적 인상과 공영방송의 광고축소 및 단계적 폐지와 연동된 문제이므로 독일과 같이 독립된 수신료 결정위원회보다는 전체 방송시장 조정과 경쟁에 책임을 지고 있는 (개선된) 방송위원회의 정책적 판단과 연계되는 게 바람직할 수도 있기 때문이다. 그러나 방송위원회의 정상화라는 전제가 성립되지 않을 경우 두 번째 안 역시 지지를 얻기 힘들다는 점에서 한계를 노정하고 있다고 하겠다.

3. 수신료 결정기구 위원의 구성 및 운영

수신료 결정위원회의 구성 및 운영은 이미 논의한 위상과 관련하여 두 가지 가능성을 고려해 볼 수 있다.

첫 번째 안에 의거할 경우 독일의 경우처럼 회계, 경영, 법률, 방송기술, 세무 등 각 분야의 전문가들로 정치적으로 중립적인 인사로 구성하고 예산은 국회가 뒀든 총리실이 뒀든 그 상부기관의 예산을 쓰는 방법과 독일의 경우처럼 수신료의 일부를 할당 받는 방법이 있을 수 있다.

두 번째 안의 경우는 수신료 결정위원회가 단순히 수신료 요금을 결정하고 최종적인 의결은 방송위원회가 하는 방안이다. 수신료 결정위원회가 방송위원회 산하에 있는 기구인 만큼 국회에 제출할 최종안을 마련하기에 앞서, 방송위원회의 정책방향과의 조율이 필요할 것이기 때문이다. 따라서 수신료 결정위원회는 정치적인 독립성을 확보할 수 있도록 위원들의 정치적 중립성과 전문성, 추천기관, 피추천자의 요건 등에 대한 충분한 고려를 통해 전문성이 제고된 인사들로 구성하여 탈정치화하는 한편, 정치적 안배에 의해 정치적인 영향을 받고 있는 방송위원회의 의결이라는 절차의 이중화를 피할 수 있을 것이다. 물론 이 과정에서 전문위원회의 결정이 정치적인 변수에 의해 번복되지 않도록 독립성을 보장할 여러 보완장치들이 마련되어야 할 것이다.

수신료 결정위원회의 상설화와 관련하여서도 두 가지 방안이 가능할 것으로 보인다. 하나는 수신료 결정위원회를 국회에 동의안을 제출하기에 앞서 약 3개월 정도의 한시조직으로 운영하는 방안이다. 독일의 경우 공영방송사들이 많고 각 공영방송사들간의 재정에 대한 조정까지 수행해야 하는 데 비하면 우리나라의 경우 수신료 결정위원회의 역할은 그다지 복잡하지 않을 것이기 때문이다. 이 경우 위원회의 역할은 수신료 산정에 한정된다. 다른 한 방안은 독일의 KEF처럼 공영방송에 대한 진단평가작업을 병행하는 방법으로 비상임위원들로 구성되고 임기가 보장된 위원들이 일정기간마다(독일의 경우 2년마다) 공영방송 시장 전반에 대한 조사를 하고 경영 및 프로그램 평가까지 동반하는 경우이다. 두 경우 모두 결정사항에 대해서는 독서를 발간한다. 전자나 후자 모두 대규모의 경비는 필요하지 않기 때문에 운영경비는 방송위원회의 예산으로 충당할 수 있을 것으로 보인다.

4. 수신료 결정 기준

수신료 결정 기준으로 영국의 BBC처럼 물가 상승분에 맞춘 수신료 인상을 가장 현실적인 방안으로 제시하는 학자들도 있다. 그러나 수신료는 공영방송의 방송행위에 대해 최소한의 안정성을 제공하는 재정충당방법이고 국가 기간방송의 방송행위와 관련되어 있으므로 단순히 기계적이고 경제적인 산출근거에만 의존해서는 안 될 것으로 보인다. 독일의 경우 연방헌법재판소는 현행 KEF보고서 작성을 통한 수신료 산정 이외에 방송 산업부문과 관련된 물가상승률을 기준으로 '가격표준표(Index)'를 산출하여, 자동으로 수신료를 조정하는 방안도 가능성으로 열어두었음에도 불구하고 방송사의 새로운 프로젝트들에 필요한 추가방송재원 소요요인 등을 감안할 수 없는 부정적인 요인 때문에 번거로운 KEF 방식을 채택하고 있다.

독일의 경우 KEF의 수신료 산정 기준은 공영방송사의 장기적 재정수요 현황과 물가상승률이다. 또한 KEF는 공영방송의 장기발전계획에 따른 재정신청을 심의하는 과정에서 '경제적이고 절약적인' 경영현황을 판단하기 위해 방송사의 재정관리를 직접 감독할 수 있다. 수신료 의존 비율이 높은 독일에 비해 재원 구조가 훨씬 복잡한 우리나라의 수신료 산정에서는 물가 요인 외에도 광고수입과 수신료의 단계적 조정과 같은 공영방송사의 재정원에 대한 정책적 판단, 공영방송의 경영평가 결과, 광고 및 매체별

시장점유율 평가 및 전망 등 전체 방송시장 구조 등과 같이 보다 복잡한 변수들이 복합적으로 고려되어야 할 것이다.

이상에서 독일의 KEF 모델을 한국에 도입할 때 고려해야 될 사항들을 점검해 보았다. 여기에서 제기한 각 주제들은 서로 유기적으로 연결되어 있어서 한 주제가 결정되면 다른 주제 영역이 제한될 것이기 때문에 본 연구에서는 다양한 가능성을 열어 놓은 채 검토하고 보완해야 할 사항들을 나열하는 데 그쳤다. 일단 수신료 결정기구 설립을 위한 사회적 논의가 구체화되고, 논의가 진행되는 가운데 각 항목들에 대한 이론적 검토와 구체적 방안 모색이 이루어져야 할 것으로 보인다. 이 과정에서 이제까지 KBS에 국한되었던 수신료 논의를 공영방송제도 전반으로 확대하여 전체 방송시장 및 제도 개선이라는 차원에서 접근하는 것이 장기적이고 본질적인 방안으로 판단된다. 그렇지 않을 경우 논의의 범위가 매우 협소해져 단순히 수신료 인상 논쟁에 그칠 뿐 수신료 정상화를 위한 돌파구를 찾지 못할 가능성이 크기 때문이다.

참고문헌

- 강형철 (2003). 2TV 민영화 예산 사전 심의 논란과 공영방송의 특권과 의무. 『신문과 방송』, 392호, 98-103.
- 권호영 (1998). 『외국방송사의 21세기 경영전략 -공영방송사의 재정을 중심으로』. 서울: 한국방송개발원.
- 권호영 (2004). 공영방송의 수입 구성과 수신료 수준의 비교분석. 『방송문화연구』, 제16권 1호, 149-175.
- 김동민 (2003). "KBS 수신료 현실화를 위한 제언", TV 수신료 및 공영방송 재원구조 정상화를 위한 토론회, 방송위원회.
- 김승수 (2002). 방송수신료의 이론적 검토와 개선 방안. 『한국방송학보』, 통권 제16-3호, 45-75.
- 김승수 (2004). "교육방송의 개혁과 전진을 위한 방법론", 민언련과 EBS노조 주최 'EBS 공익성 강화와 발전방안 모색' 토론회 발제문.
- 김재영 (2003), "제도로서의 공영방송과 수신료 정상화의 해법", 민주언론운동시민연합 외 주최 'TV수신료 관련 방송법 개정 어떻게 할 것인가' 세미나 발제문.
- 박선영 (2001). 『KBS 수신료제도 연구』 서울: 방송위원회.
- 이명곤 (1999). 적정 수신료 수준의 분석. 『방송연구』, 여름호, 129-156.
- Conrad, Rainer (1994). Die bisherige Praxis der Bemessung der Rundfunkgebühren, Köln.
- Hesse, Albrecht (1999). Rundfunkrecht, München.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1991). Indexierung der Rundfunkgebühr - Analysen aus rechts- und wirtschaftswissenschaftlicher Sicht, Baden-Baden.
- Holznagel, Bernd (2002). Die Ermittlung des Finanzbedarfs der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten durch die KEF, München.
- Huemmerich, Klaus / Heinze, Matthias (1994). Vom politischen Brotpreis zur fachlichen Bedarfsfeststellung - das 8. Rundfunkurteil und die KEF, ZUM 1994.
- KEF (2003). 14. Bericht, Mainz.
- Kuch, Hansjoerg (1995). Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunks im Lichte der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts, ZUM 1995.
- Libertus, Michael (2000). Zur Frage der Eindringtiefe und Reichweite der Prüfungskompetenz der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten (KEF) bei den Parametern Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, ZUM 2000.
- 독일 방송국가협정

독일기본법

연방헌법재판소 방송판결