



OTT 시대 공영방송의 책무와 재원구조에 대한 전문가 인식 연구

신삼수 한국교육방송공사 수석
김동준 공공미디어연구소 소장
봉미선 한국교육방송공사 전문위원

Analysis of Experts' Perception of the Objectives and Desirable Funding Models of Public Broadcasting in the OTT Era*

Samsoo Shin (<https://orcid.org/0000-0002-9178-858X>)**

(General Manager, EBS)

Dongjun Kim (<https://orcid.org/0000-0001-9462-3118>***)

(Director, Research Institute for Public Media)

Misun Bong (<https://orcid.org/0000-0001-8099-6650>****)

(Researcher, EBS)

As the media environment changes, the objectives of public broadcasting also change. The objectives of public broadcasting vary depending on the context and the country. Recently, as the use of over the top (OTT) global streaming has been increasing, broadcast audiences have become divided. Consequently, the crisis of public broadcasting is escalating. Therefore, We argue that the objectives of public broadcasting in the OTT era should differ from those of the past. In this situation, determining the purpose that domestic public broadcasters should aim for is a crucial research topic. Within the OTT-era context, debates are also occurring on the method and form of financing public broadcasting, focusing on TV license fees. Debates on the purpose and funding models of public broadcasting tend to be closely related because the form and size of funds to achieve its purpose vary depending on the type and extent of the role of public broadcasting. In this study, how experts perceived the objectives of public broadcasting in the OTT era and whether the funding models for

* This work has been reanalyzed, revised, and supplemented based on the research project data of the Korea Educational Broadcasting System in 2021. 본 논문은 공동저자가 책임연구원으로 참여한 2021년 한국교육방송공사의 연구과제 데이터를 활용하였음.

** samsooshin@gmail.com, first author

*** jun6067@hanmail.net

**** misun51@gmail.com, corresponding author

the Korean public broadcasters KBS and EBS were desirable were investigated and analyzed by surveying the experts ($N = 80$) online by through a structured questionnaire. Experts who participated in the survey were university professors or researchers with doctoral degrees who had conducted research on public broadcasting and television license fees. This study revealed the following results. First, the media experts' most frequently chosen response was that the primary purpose of public broadcasting was to contribute to the development of democracy, followed by providing the public discussion sphere and accurate information. In three multiple choice survey questions, the universal service of public broadcasting was chosen the most. Second, the expert group considered the TV license fees as the most desirable funding source of public broadcasting among the five funding sources (TV license fees, broadcast advertisements, non-advertising broadcasting and non-broadcasting business, and government subsidies). They recognized that funding for public broadcasting through commercial activities such as broadcasting advertisements and commercial businesses was less desirable. Third, experts recognized that the proportion of TV license fees in the total budget of domestic public broadcasting services KBS and EBS were at extremely low levels. Among the total budgets of KBS and EBS experts said that 70–79% of TV license fees were appropriate. This study is significant for its focus on investigating and analyzing experts' perceptions of the purpose and desirable funding models of public broadcasting, which should take precedence in the era of media platform development and broadcasting behavior change. The results of this study suggest that the objectives and desirable funding models of public broadcasting must be newly established in the OTT era.

Keywords: Public Broadcasting, Objective of Public Broadcasting, Funding Model of Public Broadcasting, TV License Fee, Public Service Media

1. 서론

다양한 미디어 플랫폼이 등장하고, 이용자들의 미디어 이용행태가 변화함에 따라 공영방송이 위기에 직면하고 있다. 공영방송의 위기는 정체성의 위기, 정당성의 위기, 재원의 위기로 요약된다(정용준, 2006; 조항제, 2009, 2014; Richeri, 2011). 공영방송 제도운영의 근거가 되었던 주파수 희소성의 문제, 고품질의 공익 프로그램 제공 필요성, 가치재(merit goods) 제공 요구가 사라지거나 축소된 것이 공영방송 위기를 부른 주된 이유다. 글로벌 OTT가 미디어 플랫폼을 주도하고, 이용자들은 방송사 편성표보다는 디지털 플랫폼의 알고리즘에 따라 콘텐츠를 선택하고, 시청한다. 무제한적인 채널 증가로 인해 파편화된 이용자를 붙잡기 위해 공영방송은 점차 상업화되고, 이에 반비례하여 차별성은 점차 떨어지고 있다. 상황이 이렇다 보니, 디지털 시대에 재정적 특혜를 제공하면서까지 굳이 공영방송을 유지시킬 필요성이 있는가라는 의문마저 제기되는 실정이다(김진영, 2007; Booth, 2020; Mills, 2016).

반대로 공영방송 제도를 만들고 발전시켜왔던 유럽지역을 중심으로 '여전히 공영방송은 중요하다'는 주장 또한 제기되고 있다(Council of Europe, 2007; Murdock, 1992; Select Committee on Communications and Digital, 2019). 그들은 공영방송은 여전히 민주주의 발전과 밀접하게 연결되어 있고, 이용자를 시장경제의 소비자가 아니라 시민으로 보고 있으며, OTT 플랫폼 시대 시장 중심 콘텐츠와 플랫폼이 넘쳐나지만, 미디어의 공적 역할, 공익적 콘텐츠는 오히려 부족하다고 진단한다(이창근, 2012; 정용준, 2006; 정준희, 2015).

디지털 시대 미디어를 통해 공동체의 가치를 실현하기 위해서는 공영방송이 담당해야 할 고유한 책무를 분명하게 재설정하고, 그 책무를 이행할 수 있는 재정적 기초를 마련할 필요가 있다(강형철, 2004; 정연우, 2010; 최세경, 2015; 최영목, 2010). 재정적 기초는 어떤 책무를 어느 수준으로 수행하는지에 따라 달라진다. 공영방송의 위치를 상업방송에 대항할만한 점유율을 갖춘 영향력 있는 방송사(가령, 영국 BBC처럼)로 설정할지, 아니면 비록 점유율이 낮을지라도 상업방송이 수행하지 않는 차별화된 공익적 역할(가령, 미국 PBS처럼)로 설정하는지에 따라 책무와 재정 규모는 달라진다.

공영방송이 최초로 등장하던 시기 공영방송 설립 목적과 OTT로 대표되는 디지털 시대 공영방송을 유지하려는 목적은 다를 수밖에 없다. 영국을 비롯한 공영방송 제도를 갖춘 나라들은 공영방송의 공적책무를 시대 변화에 맞춰 수정해 왔다. 영국 BBC는 10년 주기 칙허장을 갱신하면서 디지털 시대에 BBC에 요구하는 공적책무를 재설정해오고 있으며(House of Lords, 2022), 프랑스에서도 미디어 환경변화에 맞춰 공영방송법을 제정하고, 공영방송의 광고를 폐지

하면서 공영방송의 책무를 일부 변경했다. 독일은 2013년부터 수신료의 성격을 공영방송 분담금으로 달리하면서 공영방송에 대한 인식변화를 반영했다(신삼수·몽미선, 2019). 이에 비해, 우리나라는 2000년 통합방송법 제정 이후 디지털 시대 도래에도 불구하고 공영방송 제도를 재정비하지 못하고 있다.

시대에 맞춰 제도를 개선하기 위해서는 전문가들이 제시하는 공영방송의 책무는 무엇이며, 그들이 제안하는 공영방송 재원 충당 방안은 무엇인지를 파악하는 일이 우선되어야 한다. OTT가 등장하면서 미디어의 산업적 역할이 강조된 반면, 공영방송에 관한 관심은 상대적으로 축소되는 경향을 보여 왔다. 그러나 공영방송 거버넌스 또는 책무에 관한 문헌조사, 재원 구조에 관한 부분적인 조사연구가 이뤄져 왔을 뿐이다(김동규, 2010; 박종원·김광호, 2017; 방정배·김재철, 2006; 오형일·홍종윤·정영주, 2021; 이종관, 2015; 장인호·지성우, 2013). 공영방송 제도와 재원 정책에 관한 사항은 수신료 납부자인 일반인의 인식도 중요하지만 공영방송 제도에 대한 충분한 이해를 갖춘 전문가들의 인식 또한 중요하다. 방송학자들의 공영방송에 대한 실증적 인식연구는 OTT가 본격적으로 등장하기 이전인 지난 2005년에 한동섭이 실시한 조사연구가 있었을 뿐, 미디어 플랫폼이 지상파방송에서 온라인·모바일로 발전하고, OTT가 본격적으로 활성화된 이후 진행된 연구는 찾아보기 힘들다. 본 연구는 공영방송을 연구하는 미디어커뮤니케이션 학자와 연구원을 대상으로($N = 80$) 디지털 시대에 지향해야 하는 공영방송의 책무는 무엇이며, 공영방송 KBS와 EBS를 운영하기 위한 바람직한 재원형태와 구조에 대해 조사하고 분석하였다. 이를 통해 국내 공영방송 제도와 공영방송 재원 정책 수립을 위한 시사점을 도출하였다.

2. 이론적 논의

1) 사회가치론과 시장가치론에 관한 고찰

공영방송과 수신료에 대한 이론적 접근은 사회가치론과 시장가치론으로 대립된다(김승수, 2002). 사회가치론은 방송이 시장 논리에 종속될 경우 시장실패(market failure)를 불러온다는 입장이다. 그들은 방송이 시장 논리만을 좇을 경우, 정치·문화적으로는 물론 경제적으로도 과국을 부를 것이라고 우려한다. 시장은 비민주적이고 비도덕적이며, 불평등을 재생산하고, 사회적 필요와 민주적인 요구를 충족시키지 못하는 한계를 안고 있다는 게 사회가치론자들의 시각이다(김승수, 2002; Croteau & Hoynes, 2006; Kuttner, 1999). 그레이엄 머독(Murdock, 2005)은 방송을 문화적인 권리로 볼 것을 주장했으며, 앤드류 그레이엄(Graham, 2001)은 민

영방송은 시청률 위주 시장 친화 프로그램을 공급하기 때문에 공영방송이 가치재를 공급해야 균형이 이루어진다고 말했다.

사회가치론은 공영방송 제도를 옹호하면서 그 기능에 충실하기 위한 재원으로 TV수신료와 같은 공공재원 충당을 지지한다. 사회가치론자들은 공영방송이 공적재원인 TV수신료로 운영될 때, 수신료 납부자들의 요구와 이익을 대변할 수 있다고 본다(조항제, 2009; Picard, 2001). 공공재원이 과도하지 않을 만큼 공영방송에 안정적으로 충분하게 제공될 때 민영방송과 공존할 수 있고, 방송생태계가 제대로 작동한다는 입장이다(권호영, 2004; 김승수, 2013; 최세경, 2015; Davis et al., 1999).

시장가치론은 방송도 시장 작동 원리를 따라야 효율을 극대화할 수 있다는 입장이다. 시장가치론자들은 사적 소유 개념을 바탕으로 방송 또한 시장에서 경쟁할 때 효율성과 수익성이 달성될 수 있고, 이를 통해 창출되는 시장가치가 공익이라는 주장이다. 시청자들이 가장 많이 보는 방송이 가장 공익적이기 때문에 시청자들의 관심을 끌지 못하는 공영방송은 존재할 이유가 없다는 것이다. 시장가치론자들은 공영방송이 공공재원을 막대하게 지출하고, 비효율적으로 운영되며, 제대로 기능하지 못하기 때문에 폐지되는 게 마땅하다는 것이다. 공영방송은 정부로부터 재정적 혜택을 보장받고, 정부와 국가가 거버넌스에 개입하기 때문에 그들의 눈치를 살필 수밖에 없어 언론으로서 제 기능을 발휘하지 못한다는 것이 시장가치론자들의 주장이다(Peacock, 2000). 그들은 TV수신료 제도에 대해서도 부정적이다. 수신료는 공영방송에 대한 지나친 특혜라며, 인두세 또는 가구세라고 비판한다(Elstein, 2001). 시장가치론자들은 TV수신료가 징수 비용이 많이 들어갈 뿐만 아니라 점차 조세화되면서, 디지털 시대 시청자의 플랫폼과 채널 선택권을 빼앗는다고 본다.

윤석민(2006)은 지나치게 단순화하는 위험이 있음에도 커뮤니케이션 정책의 가치체계를 공익론과 산업론으로 구별하였다. 그는 공익론의 입장은 인간, 공동체, 사회 존엄성과 같은 사회문화적 가치를 중심에 두는데 비해, 산업론은 개별적 욕구의 극대화, 물질적 성장과 풍요와 같은 경제적 가치를 목표로 한다고 설명했다(윤석민, 2006). 크로토와 호인스(2006)는 사회가치론과 시장가치론의 입장을 각각 공익모델(public sphere model)과 시장모델(market model)로 별칭하여 그 특징을 요약 비교하였다.

Table 1. Comparing Media Models

	Public sphere model	Market model
What is the primary purpose of the media?	Promote active citizenship via information, education, and social integration	Generate profits for owners and stockholders
How are the audiences addressed?	As citizens	As consumers
What are the media encouraging people to do?	Learn about their world and be active citizens	Enjoy themselves, view ads, and buy products
What is in the public interest?	Diverse, substantive, and innovative content, even if not always popular	Whatever is popular
To whom are media ultimately accountable?	The public and government representatives	Owners and shareholders
How is success measured?	Serving the public interest	Profits

Note. Partly cited from "The business of media: Corporate media and the public interest", Croteau & Hoynes, 2006, 37.

2) 공영방송의 책무에 관한 논의

현행 방송법은 공영방송을 명확하게 정의하고 있지 않으며, 어느 방송사가 공영방송인지도 별도로 규정하고 있지 않다. 따라서 방송법, 한국교육방송공사법, 방송문화진흥법에서 규정된 KBS, EBS, MBC의 설립목적과 3사에 부여된 별도 책무를 통해 공영방송의 범주를 구분 짓는다(미디어개혁시민네트워크, 2020). 공영방송 범주를 뚜렷하게 설정하고, 그 책무를 명확하게 부여해야 할 필요성에 대해 꾸준히 문제제기 되었으나 법적으로는 여전히 미비한 상태다.

공영방송의 책무, 또는 공영방송이 추구하는 가치에 대한 정의는 미디어 환경변화와 국가별 사회문화적 환경에 따라 다르다. 세계 최초 공영방송 영국 BBC의 초대 사장 존 리스(John Reith)는 "정보를 제공하고, 교육하고, 오락을 제공하여 사회 통합에 기여하고, 민주주의를 향상시키고, 문화와 학습을 증진시키는 것"을 공영방송이 제공하는 가치로 정의했다(Born, 2003). 영국 방송연구소(Broadcasting Research Unit)는 1986년 공영방송 원칙으로 보편적 서비스, 다양한 시청자 소구, 소수자 보호, 공론장 제공, 교육적 프로그램, 기득권으로부터 독립, 고품질 프로그램 제공, 제작 자율성 보장 등을 채택한 바 있다(Debrett, 2009; Raboy, 1996; Rowland & Tracey, 1990). 1994년 체코 프라하에서 열린 유럽평의회 4차 장관회의에서는 민주주의를 위해 공영방송의 독립적이고 안정적인 재원조달을 천명하면서 공영방송의 9가지 사명, 즉 공중에게 공통의 기준점을 제시하고, 공론장으로 역할을 수행하며, 공정한 보도와 다원적이고 혁신적이며 다양한 프로그램을 방송하고, 다문화 사회의 다양한 사상과 신념을 반영하며, 국가 및 유럽 문화유산의 다양성을 실현하고, 독립제작자에 의한 오리지널 프로그램을 제작하며, 상업 부문에서 제공하지 않는 프로그램을 제공함으로써 시청자와 청취자의 선택권을 확대한다는

것을 확인하였다(Raboy, 1996).

2004년 BBC는 디지털 시대에 맞춰 BBC가 제공하는 공적 가치를 민주적 가치, 문화와 창조 가치, 교육적 가치, 사회·공동체적 가치, 국제적 가치로 정리했다(Collins, 2007). 영국 오프콤(Ofcom)은 '정보 제공', '지식과 학습의 고양', '문화 정체성 제고', '다양한 관점 반영'을 공영 방송의 공적책무로 제시했다(Ofcom, 2004). 공영방송에 관한 2005년 유네스코 보고서는 공영 방송에게 기대하는 역할로 보편성, 다양성, 독립성, 차별성을 들었다(Banerjee, 2005). 유럽방송연맹(EBU)은 공공서비스 미디어의 핵심가치를 보편성, 독립성, 수월성, 다양성, 책무성, 혁신성으로 선언했다(EBU, 2012). 2016년 발부된 BBC 칙허장은 향후 11년간 BBC의 공적책무(public purposes)를 공정한 보도와 세계를 이해할 수 있는 정보 제공, 생애에 걸친 학습 지원, 가장 창의적이고 고품질의 차별화된 서비스 실현, 영국의 다양한 공동체에 봉사하고 이를 표현하는 창조경제 지원, 영국의 문화와 가치를 세계에 알리는 것으로 규정했다(Department for Culture, Media and Sport, 2016). 영국 오프콤은 디지털 시대를 맞아 사회적 논의("Small screen Big debate")를 거쳐 '공영미디어 미래에 관한 대정부 권고안'을 마련, 정부에 권고했다. 권고안에 담긴 공영방송의 핵심 목표 다섯 가지는 고품질의 신뢰할 수 있는 정확한 뉴스와 영국에 기반을 둔 광범위한 정보 및 오락 프로그램 등 사회적 가치를 제공하며, 경험을 공유할 수 있도록 사람들을 함께 하도록 하며, 영국의 다양성을 반영하고, 창조경제를 지원하며, 온라인과 TV를 통해 보편적으로 제공해야 한다는 것이다(Ofcom, 2021). 오프콤 보고서는 그동안 공영방송의 가치로 내세우던 정보, 교육, 오락 등을 '사회적 가치'로 묶고, 공동체·다양성·산업성·보편성을 새롭게 강조하는 점이 눈길을 끈다.

우리나라 방송법 제44조¹⁾는 공영방송 KBS의 공적책무를 1)공정성과 공익성 실현 2)보편적 서비스 3)방송프로그램, 방송서비스 및 방송기술 연구개발 4)민족문화를 창달하고 민족 동질성을 확보 5)지역 다양성 구현 등을 규정하고 있다. 한국교육방송공사법 제1조²⁾는 EBS 설립목

1) 제44조(공사의 공적 책임) ①공사는 방송의 목적과 공적 책임, 방송의 공정성과 공익성을 실현하여야 한다.
②공사는 국민이 지역과 주변 여건과 관계없이 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있도록 노력하여야 한다. <개정 2020. 6. 9.>
③공사는 시청자의 공익에 기여할 수 있는 새로운 방송프로그램·방송서비스 및 방송기술을 연구하고 개발하여야 한다.
④공사는 국내외를 대상으로 민족문화를 창달하고, 민족의 동질성을 확보할 수 있는 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다.
⑤ 공사는 방송의 지역적 다양성을 구현하고 지역사회의 균형 있는 발전에 이바지할 수 있는 양질의 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다.

2) 제1조(목적) 이 법은 한국교육방송공사를 설립하여 교육방송을 효율적으로 실시함으로써 학교 교육을 보완하고 국민의 평생교육과 민주적 교육발전에 이바지함을 목적으로 한다.

적을 1)학교 교육 보완 2)평생교육 3)민주적 교육발전으로 규정하고 있다. 방송문화진흥회법은 1)방송사업자의 공적책임 실현 2)민주적이며 공정하고 건전한 방송문화 진흥과 공공복지 향상에 이바지함을 명시하고 있다.

디지털 기술에 힘입어 다매체 다채널 시대로 접어들면서 공영방송의 책무가 달라져야 한다는 주장이 다수 제기되었다(Bardoel & Lowe, 2007; Burri, 2015; Cunningham, 2015; Lowe & Martin, 2014; Nissen, 2006; Padovani & Tracey, 2003; Tunes-Lopez, Campos-Freire, & Rodriguez-Castro, 2021). 디지털 미디어 환경은 젊은이들에게 도달할 수 있는 중요한 기회(Donders, 2019)이면서 동시에 플랫폼에 대한 신뢰 저하(Newman, Fletcher, Schulz, Andi, & Nielsen, 2020)로 이어지는 양날의 검으로 작용한다. 공영방송이 수행해야 할 책무를 명확하게 규정하고, 이를 충실히 수행할 때 디지털 시대 공영방송 존재 이유에 대한 정당성을 갖는다. 든든한 정당성 기반을 갖출 때, 시청자에게 필요한 재원을 요구할 수 있다.

그동안 국내·외에서 펼쳐져 온 공영방송 책무는 시대에 따라, 주체에 따라 각각 다른 가치로 설정되어 왔다. 국내 미디어 환경변화를 반영하여 미디어 전문가들이 공영방송 책무 가운데 어떤 항목을 우선하는가에 대한 인식은 공영방송 책무를 설정하는 기준점으로 작용할 수 있다. 방정배와 김재철(2006)은 BBC(2004)의 공적 가치 분류를 기준으로 국내 전문가 집단의 공영방송 채널별 기대가치를 조사하였다. 그들은 방송종사자를 내집단, 방송학계 전문가 등을 견제집단으로 구분하여 가치 인식에 차이가 있음을 확인하였다. 다만, 공영방송의 책무를 BBC가 제시한 5개 가치에만 집중하였고, 전문가 중심이라기보다는 이해집단별 인식차이를 실증하는데 그쳤다. 강형철, 심미선, 그리고 오하영(2011)은 시청자 집단과 공영방송 제작진을 대상으로 설문조사하여 공영방송의 가치를 '사회적 가치', '품질', '균형성', '소구의 다양성', '개인적 실용가치' 등 다섯 가지로 구분하였다. 오하영과 강형철(2015)은 KBS국민패널 1,017명을 대상으로 설문조사하여 한국 공영방송의 공적가치를 '품질', '사회적 가치', '다양성', '개인적 실용가치'로 유형화하였다. 공영방송에 기대하는 가치 또는 책무에 관하여 기존 연구들은 대체적으로 시청자 또는 공영방송 종사자를 대상으로 연구해왔다.

공영방송은 사회적 제도이며, 공영방송의 존재 이유와 설치 목적을 어떻게 설정하는지는 국내 미디어 환경 전반에 영향을 미친다(미디어개혁시민네트워크, 2020). 디지털 시대에 맞춰 공영방송의 책무를 재설정하기 위해서는 미디어 전문가들을 인식을 조사, 분석할 필요가 있다.

3) 공영방송의 재원과 TV수신료에 관한 논의

미디어의 재원은 크게 공적재원과 민간재원으로 구분된다. 공적재원은 TV수신료, 방송통신발전

기금, 기타 교부금 등이며, 민간재원은 시장과 연동하는 구독료, 시청료, 광고, 협찬 및 기타 수익사업과 시장에 연동하지 않는 후원금이나 기부금, 재송신료(CPS: Cost Per Subscriber), 흡쇼핑 송출 수수료 등으로 구성된다(미디어개혁시민네트워크, 2020). 공영방송으로 범위를 줄이면 재원을 크게 TV수신료, 방송광고, 정부지원 등으로 구분할 수 있으며(봉미선·신삼수, 2019), 프로그램 사용료, 재송신 대가, 프로그램 판매, 신유형 방송서비스에 따른 수입은 공영방송 자체 상업적 활동 수입으로 간주 된다(이종관·심영섭, 2013).

방송사가 어떤 형태의 재원구조를 갖는지는 방송사의 성격과 책무를 결정하는 중요 요소 가운데 하나다(강형철, 2004; Blumler & Nossiter, 1991). 재원 형태는 제작종사자의 동기 부여와 역량에 영향을 미칠 뿐 아니라 시민, 정부, 국회, 광고주 등과 구도 형성에 핵심적인 요소로 작용한다. 사회적으로 공영방송 제도를 유지, 발전시키기 위해서는 재원의 종류와 규모가 정해져야 한다(고민수, 2015; 노창희·성지연·전주혜·이수연, 2017). 국가별로 비교했을 때 재원구조가 안정적인 공영방송일수록 시청점유율이 높고, 방송 전반을 선도한다(McKinsey, 1999). 강명현(2017)은 국내 방송시장 매출에서 공영방송 재원비중이 지나치게 낮은 점이 전체 방송광고 시장의 동맥경화 현상을 야기하는 고질적인 원인이라고 진단했다. 그는 무료 지상파방송의 광고수입 비중이 프랑스와 독일, 심지어 미국과 비교해도 지나치게 낮아 지상파방송의 공적 역할 근간이 무너지고 있다고 분석했다. 공영방송 재원 충당 모델별 장단점을 갖고 있으며, TV수신료에 대해서도 제도의 성격, 금액 수준 등에 대한 논의가 분분하다(신삼수·봉미선, 2019).

TV수신료는 시청자가 골고루 부담하는 재원 형태로 경기변동과 정치 상황에 상관없이 공영방송에 예측가능한 일정한 재원을 공급한다. TV수신료 수입은 안정적이고 고정적이기 때문에 공영방송이 중장기 전략을 세워 공격적으로 경영할 수 있도록 한다(노기영, 2010; Koboldt, Hogg, & Robinson, 1999; Weeds, 2016). TV수신료 산정과 납부 과정을 통해 시청자 참여와 관심을 유도할 수 있는 장점도 있다. 공영방송이 상업적 경쟁으로부터 벗어나 프로그램 다양성 및 소수 취향의 시청자를 고려한 프로그램을 제작할 수 있는 기반을 제공한다는 측면에서 TV수신료는 가장 바람직한 공영방송 재원으로 꼽힌다. 그레이엄과 데이비스(Graham & Davies, 1992)는 TV수신료를 비용을 지불하는 시청자가 방송서비스와 직접 관계있음을 인식할 수 있고, 금액이 크지 않기 때문에 모든 사람에게 동일 금액을 징수할 수 있어 공영방송에 가장 적합한 공적재원으로 지목했다. 반면, TV수신료는 시청자의 수입에 상관없이 동일한 금액을 납부하기 때문에 소득 역진적이며, 한 번 정해지면 인상하기 힘들다. TV수신료를 통한 안정적인 수입 보장은 공기업들의 관료주의가 공영방송에서도 나타날 수 있는 원인을 제공한다. 이를 방지하기 위해 시청자들은 공영방송에 TV수신료라는 특혜를 주는 만큼 그에 맞는 공적책임을 요구한다(김승수, 2013).

프로그램 사용료는 지상파방송에서 방송한 프로그램을 케이블TV 또는 IPTV 등에 계열 PP를 통해 방송하는데 따른 프로그램 수신료 수익이며, 신유형 방송서비스는 온라인 동영상 서비스 이용 대가로 얻는 프로그램 이용료 또는 광고수익이다. KBS의 재원은 방송법 제56조에 따른 TV수신료, 방송법 시행령 제36조에 따른 방송광고 수입, 방송프로그램 판매수익, 정부 보조금, 협찬 수입, 방송사업 수입 등으로 구성되며, EBS의 재원은 한국교육방송공사법 제19조에 따른 방송통신발전기금, TV수신료, 국가보조금, 이용료·수입금으로 충당한다.

광고 수입은 시청자에게 소구하는 프로그램을 만들고, 마케팅에 기반한 경영을 하도록 만드는 장점이 있다. 광고는 직접적인 국민부담이 없으며, 방송사 입장에서 상대적으로 확보가 용이한 재원이다(강명현, 2012). 반면, 방송광고 재원은 상업적 경쟁으로 인해 공영방송마저 공익성 프로그램을 도외시키고 연예·오락 프로그램을 편성하도록 하며, 프로그램 품질 불안을 초래할 뿐 아니라 소수 사용자 취향의 프로그램 축소로 다원주의를 저해한다. 이병섭(2005)은 일부의 광고라도 존재할 경우 언제든지 광고를 재개할 수 있는 빌미가 된다며 공영방송은 일절 광고를 하지 말아야 한다고 주장했다. 최세경(2015)은 유료방송시장의 광고매출과 KBS의 광고매출 간 상관관계 분석을 통해 TV수신료 인상에 따른 KBS의 광고 축소는 전체 유료방송시장의 매출 증가에 일정 수준 효과를 줄 수 있다고 분석했다.

정부 보조금은 상업적 수입으로 유지하기 어려운 소수자를 위한 공익적 프로그램 제작에 유용하다. 정부보조금은 비정규적인 자원조달방식으로, 국가 예산편성에 따라 금액이 달라진다. 방송발전기금과 같은 특정사업단위 정부지원은 단발성에 그치기 쉽고, 일부 사업자들이 납부한 금액을 다른 소수 사업자들에게 재분배하는 성격에 그친다(황근, 2012). 무엇보다 정부지원금은 공영방송이 정부로부터 예산을 지원받음에 따라 정부 압력으로부터 자유롭지 못하게 만든다. 재정 통제는 사장 임명이나 내용 규제와 함께 국가가 미디어에 영향을 미치기 위한 수단으로 작용하기 때문이다(Blumler & Gurevitch, 2001: 63).

공영방송 재원 충당 구조는 국가별, 방송사별 다양한 형태를 나타낸다. TV수신료 중심의 영국 BBC, 일본 NHK가 있으며, 방송광고 중심의 재원 구조를 가진 영국 ITV, TV수신료와 방송광고, 상업적 재원을 조합한 한국의 KBS와 EBS 등 공영방송마다 특유의 재원 모델을 갖는다. 어떤 형태의 재원구조가 이상적인지에 대한 정답은 없다. 공영방송의 재원 구조는 나라별 정치·경제적 상황, 미디어 환경, 시청자의 공영방송에 대한 인식이 복합적으로 반영되어 결정되기 때문이다(장인호·지성우, 2013). 국내 상황에 비추어 공영방송 재원 형태별로 그 적절성을 가장 잘 판단할 수 있는 사람은 공영방송을 연구하는 미디어커뮤니케이션 학자들이다. 전문가들이 공영방송의 각각 재원 형태에 대해 어떤 인식은 갖고 있는지는 디지털 시대에 맞춰 공영방송

재원을 재설계할 때 유용한 근거가 될 것이다.

시청자의 TV수신료 납부는 단순한 금전적 지불을 넘어 방송에 참여하는 상징적인 행위로 간주된다(조항제, 2014). 대한민국 헌법재판소는 1999년 TV수신료를 공영방송사업이라는 특정한 공익사업의 소요경비를 충당하기 위해 TV수상기를 소지한 특정 집단에 부과되는 특별부담금으로 정의하였다(98헌바70). 헌법재판소가 TV수상기를 가진 사람에게만 부과되는 부담금으로 판결했음에도, 일부 학자들은 한국전력공사 위탁 전기요금 병합 징수방식으로 인해 반강제로 납부해야 하는 준조세적 성격으로 해석하기도 한다(신삼수·봉미선, 2019). 우리나라는 1981년부터 '시청료'라는 이름으로 수신료를 징수 시작하였다. KBS가 1973년 공사화된 이후 9년 만에 TV수신료를 통해 공영방송으로 제 자리를 잡은 것이다.

2000년 이후 TV수신료 인상을 위한 시도가 이어져 왔다. 과거 4차례는 최종 단계인 국회의 승인을 얻지 못하고 폐기되었으며, 2021년 KBS이사회가 발의한 인상안은 방송통신위원회를 거쳐 국회에 계류 중이다. 수신료를 인상하고자 하는 첫 시도는 2004년에 있었다. KBS 최초 재정적자가 발생하자 월 4,000원으로 인상하자는 목소리가 KBS 내부에서 나왔으나 KBS이사회에 상정되지는 못했다. 이후 2007년(월 4,000원), 2010년(월 3,500원), 2013년(월 4,000원) 세 차례에 걸쳐 KBS이사회 발의로 방송위원회(2007년) 또는 방송통신위원회(2010년, 2013년) 검토를 거쳐 국회에 제출되었으나 인상안은 모두 국회 임기만료로 자동 폐기되었다(신삼수·봉미선, 2019). 2007년에는 지상파방송 디지털 전환에 필요한 자원 소요를 이유로, 2010년과 2013년에는 디지털 전환 이후 방송과 통신 융합환경에 대응하기 위한 자원 안정성 확보가 KBS이사회가 인상안을 제출한 대표적인 이유였다. KBS이사회가 2021년 말 결의한 월 2,500원을 월 3,800원으로 인상안을 제출한 이유도 OTT시대에 대응하기 위한 자원 안정성 확보가 주된 이유다.

TV수신료의 안정적인 확보는 공영방송이 공공성을 앞세워 자율적이고 독립적으로 운영되기 위한 필요조건이다(김동규, 2010; 노기영, 2010). 그렇다면 소요자원 가운데 TV수신료가 차지하는 비중은 어느 정도가 적정할까? 이명곤(1999)은 수신료제도의 국제 비교를 통해 국내 KBS의 적정 수익구조를 수신료 70%, 광고수입 25%, 기타수입 5%로 제시한 바 있다. 그는 당시 기준 적정한 수신료를 월 4,000원으로 제시했다. 김승수(2002)는 공공재원 70%, 광고수입 30% 비중으로 공영방송 재원을 갖추는 게 현실적이라고 제안했다. 한동섭(2005)이 공영방송 수신료 제도에 대한 전문가 인식을 조사한(N=71) 결과, 공영방송 전체 자원 중 수신료가 차지하는 적정 비중이 80% 이상이라고 응답한 전문가는 28.2%(n=20), 70%~80%가 적정하다고 응답한 비율은 18.3%(n=13)이었으며, 응답자의 66.2%(n=47)가 수신료 비중 60% 이상이 적정하다고 보았다. 한동섭의 연구는 수신료에 관한 전문가 인식을 처음으로 조사한 점에서 의의가 있다.

본 연구는 이론적 논의를 바탕으로 전문가들이 인식하는 공영방송의 우선적인 책무와 그 책무를 수행하기 위한 재원구조는 어떻게 설계되는 것이 바람직한지를 탐구하고자, 다음과 같이 연구문제를 도출하였다.

연구문제 1. 전문가 집단이 인식하는 공영방송의 주요 책무는 무엇인가?

연구문제 2. 전문가 집단의 공영방송 재원형태별 인식은 어떠한가?

연구문제 3. 전문가 집단의 공영방송 재원 중 TV수신료 비중에 대한 인식은 어떠한가?

3. 연구 방법

1) 전문가 선정 및 조사 방법

본 연구는 앞서 논의한 이론적 논의를 기반으로 구성된 연구문제의 해답을 모색하고자 국내 학계 전문가를 대상으로 설문조사를 실시하였다. 전문가는 일차적으로 학술데이터베이스 DBpia (www.dbpia.co.kr)와 구글 학술검색(Google Scholar: scholar.google.co.kr)에서 ‘공영방송’, ‘TV수신료’, ‘텔레비전 수신료’를 키워드 검색하여 교수 및 박사 학위 소지 연구자를 탐색하였다. 연구진이 검색한 전문가 명단을 각각 상호 대조하여 총 123명을 연구대상으로 최종 선정하였다. 구조화된 설문지를 작성하여, 조사전문 기관인 (주)마켓링크를 통해 2021년 7월 29일부터 8월 6일까지(10일간) 온라인 설문조사를 실시하였다. 총 123명 전문가에게 설문을 의뢰한 결과, 이 가운데 80명이 조사에 응답하였으며(응답률 65.0%), 학계 전문가 구성은 다음과 같다.

Table 2. Demographic Characteristics of Experts

Demographics		Frequency (n)	Percentage (%)	Notes
Total		80	100%	Ph.D. all
Job	Professor	53	66.3	
	Researcher	27	33.8	
Gender	Male	61	76.3	
	Female	19	23.8	
Region	Seoul & metropolitan area	59	73.8	
	Others	21	26.3	
Age	40's or less	28	35.0	
	50'	39	48.8	
	60 or more	13	16.3	

2) 질문의 구성

(1) 공영방송의 책무 우선순위 인식

공영방송 책무는 관련 법규 및 문헌조사를 통해 공영방송의 역할, 사명, 책무로 규정된 항목을 발췌하여 선택지로 활용하였다. 17개 선택지를 제공하고 우선순위를 정하여 3개를 선택하도록 하였다. 선택지에 포함되지 않은 공영방송 책무에 대해서는 개방형으로 서술하도록 하였다. “국내·외 국가의 공영방송사들은 ‘민주주의 질서’, ‘투명한 정보’, ‘공론장 제공’ 등 다양한 가치를 공적책무로 설정하고 있습니다. 귀하께서는 수신료가 사용되는 공영방송의 책무 가운데 우선되어야 하는 가치가 무엇이라고 생각하십니까?”라는 단일문항으로 조사하였다. 다양한 의견을 수렴하고자 17개 선택지 이외 개방형 응답이 가능하도록 했다.

Table 3. Descriptive Reference of Public Broadcasting Objectives

No.	Public broadcasting objective	Reference
1	Democracy(Respect for human beings, Freedom of expression)	Article 6 of the Broadcasting Act; Cho(2014); BBC(2004)
2	Accurate information	BBC(2004); Nissen(2006); Ofcom(2004)
3	Public discussion sphere	Jung(2015); Dahlgren(1995); Habermas(1989)
4	Growth through sharing with viewers	McNair(2011)
5	Gender, Diversity	BBC(2004); EBU(2012); Nissen(2006); Ofcom(2004)
6	Universal service	Article 6 of the Broadcasting Act; BRU(1986); EBU(2012)
7	Socialization	Article 6 of the Broadcasting Act; Banerjee(2005)
8	Succession of Korean culture, Social integration	Article 6 of the Broadcasting Act; Nissen(2006); Ofcom(2004)
9	High-quality contents and services	BBC(2004); EBU(2012); Ofcom(2004)
10	National economic support	Croteau & Hoynes(2018)
11	Satisfying the needs of the viewers	Nissen(2006)
12	Entertainment	BBC(2004); Born(2003)
13	Equal educational opportunities	Article 1 of the Korean Education Broadcasting System Act; Born(2003); Tambini(2004)
14	Regional ties, community contribution	Article 44 of the Broadcasting Act
15	Life protection, Safety	Article 35 of the Framework Act on Broadcasting Communications Development
16	Contribution of Broadcasting technology, Supplies	Article 44 of the Broadcasting Act
17	Participation	Article 44 of the Broadcasting Act

(2) 공영방송 재원 형태별 인식

공영방송 재원조달 형태는 선행연구들을 참조하여 다섯 가지(TV수신료, 방송광고, 광고 외 방송 사업, 방송 외 기타사업, 정부지원금)로 구분하였다. 재원 형태별로 공영방송 재원으로서 적절성을 평가하도록 하였다. “국내 공영방송의 재원 구조는 수신료와 광고비 등으로 구성되어 있습니다. 귀하께서는 공영방송의 재원으로서 아래의 각 항목에 대해 어떻게 평가하십니까?”라는 문항으로 5점 척도로 측정하였다(1 = 매우 부적절, 5 = 매우 적절).

(3) 공영방송 수신료 비중의 현재 상황 인식

공영방송 수신료 비중 인식은 방송법에 따른 수신료 사용 공영방송인 KBS와 EBS의 2020년 전체 재원 중 TV수신료가 차지하는 비중을 제시하고 그 적절성을 평가하도록 하였다. KBS에 대해서는 “2020년 기준, KBS는 전체 재원 가운데 수신료 비중이 47%입니다. 이에 대해 귀하께서는 어떻게 평가하십니까?,” EBS에 대해서는 “2020년 기준, EBS는 전체 재원 가운데 수신료 비중이 6%입니다. 이에 대해 귀하께서는 어떻게 평가하십니까?”라는 문항으로 5점 척도로 측정하였다(1 = 매우 부적절, 5 = 매우 적절).

(4) 공영방송의 바람직한 TV수신료 비중 정도

우리나라 공영방송의 바람직한 수신료 비중 정도는 “공영방송 재원의 건전성 확립을 위해, 귀하께서는 공영방송의 재원 중 바람직한 수신료 비중이 어느 정도라고 생각하십니까?”라는 문항을 통해 개방형으로 측정하였다(0% ~ 100%).

4. 연구 결과

1) 공영방송의 주요 책무에 대한 인식

전문가들은 공영방송 책무 가운데 1순위 항목으로 ‘민주주의적 기본 질서(인간존중, 표현의 자유 등) 확립’을 꼽았다($n = 24, 30.0\%$). 다음으로 ‘공론장 제공’($n = 15, 18.8\%$), ‘정확한 정보 제공’($n = 14, 17.5\%$), ‘누구나 접근 가능한 보편적 서비스’($n = 13, 16.3\%$)가 뒤를 이었다. 가장 중요한 공영방송 책무로 7개 가운데 9개 선택지는 전문가 1명 이상의 선택을 받은 반면, ‘국가경제 지원’, ‘수용자의 욕구 충족’, ‘연예·오락 기능’, ‘균등한 교육 기회 제공’, ‘지역 간 유대 및 지역사회 공헌’, ‘생명보호와 안전’, ‘방송기술 발전기여 및 보급’, ‘시청자 참여’ 등을 선택한 전

문기는 한 명도 없었다. 국내 전문가들은 공영방송의 연예·오락프로그램의 제공보다는 시사, 정보 및 공론장을 제공함으로써 민주주의 발전에 기여하는 것에 우선순위를 두고 있다.

Table 4. Frequency Analysis of Public Broadcasting 1st Objective

No.	Public broadcasting Objective	Answer	
		<i>n</i>	Percentage
1	Democracy(respect for human beings, freedom of expression)	24	30.0%
2	Public discussion sphere	15	18.8%
3	Accurate information	14	17.5%
4	Universal service	13	16.3%
5	Gender, diversity	6	7.5%
6	Growth through sharing with viewers	3	3.8%
7	High-quality contents and services	3	3.8%
8	Socialization	1	1.3%
9	Succession of Korean culture, social integration	1	1.3%
Total		80	100.0%

제시된 공영방송 책무 17개 가운데 3개를 선택하는 다중반응 빈도분석에서는 '누구나 접근 가능한 보편적 서비스'($n = 42, 52.5\%$)에 전문가들의 선택이 집중되었으며, '공론장 제공'($n = 36, 45.0\%$)과 '젠더 및 다양성'($n = 34, 42.5\%$)이 뒤를 이었다. 영국을 비롯한 해외에서 공영방송의 책무를 논의할 때 보편적 서비스를 가장 우선시하는 것과 같은 결과다. OTT로 대별되는 디지털 시대에도 미디어 전문가들은 방송에 대한 접근, 내용의 보편적 소구 등을 비중있게 인식하고 있음이 확인되었다.

Table 5. Multiple Frequency Analysis of Public Broadcasting Objectives

No.	Public broadcasting Objective	Answer		Case percentage
		<i>n</i>	Percentage	
1	Universal service	42	17.5%	52.5%
2	Public discussion sphere	36	15.0%	45.0%
3	Gender, diversity	34	14.2%	42.5%
4	Democracy (Respect for human beings, freedom of expression)	33	13.8%	41.3%
5	Regional ties, community contribution	28	11.7%	35.0%
6	High-quality content and services	23	9.6%	28.8%

7	Socialization	11	4.6%	13.8%
8	Accurate information	7	2.9%	8.8%
9	Participation	7	2.9%	8.8%
10	Growth through sharing with viewers	6	2.5%	7.5%
11	Succession of Korean culture, social integration	4	1.7%	5.0%
12	Other things(etc.)	4	1.7%	5.0%
13	Life protection, safety	2	0.8%	2.5%
14	Equal educational opportunities	2	0.8%	2.5%
15	Satisfying the needs of the viewers	1	0.4%	1.3%
Total		240	100.0%	300.0%

개방형 설문에 대한 응답으로 전문가 2명은 ‘시청자 미디어 리터러시 교육 프로그램 편성’과 ‘외주제작 독립 PD 등 미디어 생태계 상생에 기여’를 각각 제안하였다.

2) 공영방송의 자원 형태에 대한 인식

전문가들은 공영방송 자원형태별 바람직성을 각각 다르게 평가했다. 예시로 제안한 5가지 자원 조달 형태(TV수신료, 방송광고, 광고 외 방송사업, 방송의 기타사업, 정부지원금) 가운데 바람직한 재원으로 TV수신료를 가장 높게 인식하였으며, 방송광고 수입의 바람직성을 가장 낮게 인식하였다. 방송광고 수입은 공영방송이 자체적인 상업적 활동으로 재원을 충당하는 ‘광고 외 방송사업’과 ‘방송 외 기타사업’에 비해 덜 바람직하게 인식하는 것으로 나타났다. 자원 재원조달 형태 간 상관관계를 분석한 결과, TV수신료를 적절하다고 인식하는 전문가일수록 정부지원금에 대해 긍정적으로 인식하였다($r = .34$). 통계적인 유의미성은 확인되지 않았지만 TV수신료를 바람직한 재원으로 인식할수록 상업적 재원으로 구분되는 방송광고, 방송사업수익 등으로 재원을 충당과 부적 상관관계가 나타났다. 이는 TV수신료 재원을 바람직한 재원으로 인식할수록 상업적 활동으로 공영방송 재원을 충당하는 방식에 부정적임을 유추할 수 있다. 또한, 자원 형태별 상관관계 분석에서 ‘방송광고’ 수입으로 충당하는 것에 긍정적일수록 방송광고 외 협찬, 재송신대가 등 공영방송의 상업적 활동을 통한 재원 충당에 긍정적으로 인식하였다($r = .33$).

Table 6. Correlation Analysis of Expert Perception by Type of Funding Sources

	Variables	1	2	3	4	5	M	SD
1	License fee	1					4.45	0.76
2	Advertising	-.03	1				2.55	0.95

3	Broadcasting businesses other than advertisements(sponsorship, sales, retransmission, etc.)	-.21	.33**	1		3.19	0.87	
4	Other businesses(Publishing, rent, etc.)	-.03	.04	.25*	1	3.19	0.87	
5	Government subsidies	.34**	.12	.18	.15	1	3.59	0.91

Note. $N = 80$. * $p < .05$, ** $p < .01$.

3) 국내 공영방송 TV수신료 비중의 현재 상황에 대한 인식

KBS의 전체 수입 중 TV수신료가 차지하는 비중 47%(2020년 결산기준)에 대해 국내 미디어 전문가들은 적절하지 않다고 인식하고 있었다. EBS의 전체 수입 중 TV수신료가 차지하는 비중 6%(2020년 결산기준)에 대해서도 전문가들은 매우 부적절하다고 인식하는 것으로 나타났다.

Table 7. Expert Perception of KBS and EBS's TV License Fee Proportion

	<i>N</i>	Minimum	Maximum	<i>M</i>	<i>SD</i>
KBS TV license fee 47% of the total	80	1	5	2.16	0.74
EBS TV license fee 6% of the total	80	1	3	1.20	0.46

4) 국내 공영방송의 바람직한 TV수신료 비중에 대한 인식

전문가들은 공영방송의 재원 가운데 TV수신료가 차지하는 바람직한 비중을 최소 10%에서 최대 100%까지 다양한 의견을 제시했다. 전체 재원 가운데 수신료 비중은 70%대(70.0 - 79.0%)가 적절하다는 응답이 28건으로 가장 많았으며, 바람직한 수신료 비중의 평균값은 68.7%이었다 ($M = 68.7\%$, $SD = 14.04$).

Table 8. Expert Perception of the Desirable Proportion of TV License Fees in Public Broadcasting

The desirable proportion of TV license fees	Frequency(<i>n</i>)	Percentage(%)	Note
100%	1	1.3	
90.0 - 99.0%	5	6.3	
80.0 - 89.0%	17	21.3	
70.0 - 79.0%	28	35.0	
60.0 - 69.0%	17	21.3	
50.0 - 59.0%	8	10.0	
40.0 - 49.0%	1	1.3	
40.0% less	2	2.6	
Total	79	99.1	Exclude missing(1)

5. 논의 및 결론

본 연구는 디지털 시대 공영방송의 책무를 재설정하고, 적절한 재원 정책 수립 방향을 제안하기 위해 국내 전문가들의 인식을 조사했다. 공영방송과 TV수신료에 관한 논문을 저술하거나 세미나에서 발제 및 토론 경험을 가진 박사 학위 소지 전문가 집단($N = 80$)의 설문 응답 결과를 분석하여 연구문제에 대한 결과를 도출하였다.

1) 전문가들의 공영방송 주요 책무 인식

기술발전과 이용자 미디어 행태변화로 전 세계적으로 공영방송이 위기를 겪고 있지만 여전히 공영방송은 각 나라에서 중추적인 미디어로 자리매김하고 있다(Debrett, 2009). 국내 전문가들이 바라보는 공영방송 책무 우선순위에 관한 인식(연구문제 1)을 분석한 결과, 전문가들은 공영방송에 ‘민주주의적 기본 질서 확립’, ‘공론장’ 기능과 ‘정확한 정보 제공’을 우선적으로 요구했다. 다양한 플랫폼이 등장하고, 온라인 스트리밍 서비스가 보편화되면서 이용자가 파편화되고 있는 상황에서 미디어 전문가들은 공영방송이 민주주의의 기본 질서 확립에 기여해야 하는 점을 중요하게 인식하고 있었다. 방정배와 김재철이 지난 2006년 공영방송 견제 집단(방송위원회, 국회 문화관광위원회, 방송학계, 시청자 단체)을 상대로 실시한 인식조사에서 ‘사회·공동체적 가치 > 문화·창조적 가치 > 글로벌 가치 > 민주적 가치 > 교육적 가치’ 순서로 나타난 것과 비슷하게 공영방송이 사회·공동체 또는 민주주의 확립에 기여할 것을 요구하고 있다(방정배·김재철, 2006). 연구대상과 연구 시점이 다르기 때문에 직접 비교하는 데는 한계가 있으나, 시대 변화에도 불구하고 공영방송에 대한 기대는 크게 다르지 않음을 확인할 수 있다.

공영방송의 공론장으로서 기능과 정확한 정보제공 필요성에 대한 전문가들의 인식도 높게 나타났다. 1995년 보도전문채널 YTN 방송 개시에 이어, 2011년 4개 종합편성채널(채널A, JTBC, MBN, TV조선)과 1개 보도전문채널(연합뉴스TV)이 정규방송을 시작(방송통신위원회, 2012)함으로써 정치사회 현안을 다루는 방송채널이 늘어났음에도, 전문가들은 여전히 공영방송이 공론장을 제공하고, 정확한 정보를 제공해야 한다고 인식하고 있었다. 이용자 참여형 온라인 스트리밍 플랫폼이 보편화되면서 사회 문제가 되고 있는 허위조작정보 문제를 해결하는 방안으로 사회적 신뢰를 확보하고 있는 공영방송이 정확한 정보를 제공하는 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 기술발전으로 다테제, 다채널시대가 되면서 공영방송의 연예·오락프로그램 제공에 대한 전문가들의 기대는 현저히 낮았다. 같은 연예·오락이라도 공영방송은 내용이나 질적인 측면에서 상업방송과 다르게 제작할 수 있음(강형철, 2009; Blumler & Hoffmann-Riem, 1992;

Entman & Wildman, 1992)에도 국내 미디어 전문가들은 연예·오락 장르 프로그램으로 공영 방송의 차별성을 실현하는데 동의하지 않았다.

이만웅, 이창근, 최용주, 그리고 홍석경(2008)은 공영방송의 책무를 규제기관에 대한 책무와 수신료 납부자에 관한 책무로 구분했다. 공영방송의 회계, 업무성과, 감사 등이 규제기관에 관한 책무이며, 공정성, 프로그램 품질, 불만처리, 지불가치(value for money) 등은 수신료 납부자에 대한 책무다. 국내 전문가 집단은 규제기관에 관한 책무보다는 '민주주의적 기본 질서 확립', '공론장 제공', '민주주의적 기본 질서(인간존중, 표현의 자유 등) 확립'과 같은 수신료 납부자에 관한 책무를 더 중요하게 인식하고 있음을 이번 연구를 통해 확인할 수 있다.

본 연구의 전문가 인식조사 결과 중 다중응답분석에서는 제시된 공영방송 책무 가운데 '보편적 서비스'가 가장 많은 선택을 받았다. 보편적 서비스는 모든 시민에게 동일한 품질로 서비스할 수 있어야 하고, 이를 근거로 공영방송이 공적 재원을 충당하는 근거로 작용한다. 접근의 보편성과 소구의 보편성 차원에서 주로 논의된다(정용준, 2006; BBC, 2004). OTT 플랫폼 대중화로 콘텐츠 보급이 늘어나 시청자가 파편화되어 공영방송이 보편적인 소구력을 확보하기 더욱 힘들어졌다(Donders, 2019). 미디어 환경변화를 반영하여 영국 오프콤은 문화부(DCMS)와 BBC에 보편성의 가치를 실현하기 위한 방안을 주문했다(Ofcom, 2021). 국내 미디어 전문가들도 OTT 환경에서 경제적인 이유나 지역적인 차이로 인해 미디어 이용에 차별이 있어서는 안 되고, 이를 해소하는 역할을 공영방송에 주문하고 있는 것이다. 시민의 의사소통과 정보권리를 보장하는 수단으로 공영방송의 역할을 요구하는 것으로 해석할 수 있다. 민주주의 발전을 위해서는 시민이 소통할 수 있어야 하고, 사회 현안에 관한 정보에 동등하게 접근할 수 있어야 한다(Nieminen, 2019: 58). 이런 측면에서 다중응답분석에서 전문가들이 '보편적 서비스'를 가장 많이 선택한 것과, 순위별 응답에서 1순위로 가장 많이 선택한 '민주주의적 기본 질서 확립'은 비슷한 맥락이 반영된 결과로 해석할 수 있다.

2) 전문가들의 공영방송 재원 형태별 인식

공영방송의 재원 형태별(TV수신료, 방송광고, 광고 외 방송사업, 방송 외 기타사업, 정부지원금) 적절성을 조사(연구문제 2)한 결과, 전문가들은 TV수신료에 대해서는 가장 긍정적인 인식을, 방송광고 재원에 대해 가장 부정적인 인식을 나타냈다. TV수신료가 공영방송의 가장 바람직한 재원으로 평가된 결과는 다수 선행연구들의 결과와 일치하며(강명현, 2017; 강형철, 2004; 김동규, 2010; 장인호·지성우, 2013; 조항제, 2014; 최영목, 2010; Blumler & Nossiter, 1991), TV수신료 제도에 대해 부정적인 일부 연구와는 배치된다(김중서, 2010; 김진영, 2007;

Booth, 2020; Mills, 2016). 방송광고는 상업방송과 시장에서 직접적으로 경쟁해야 하는 자원이다. 1986년 영국의 피콕(Peacock)위원회는 BBC의 광고방송 가능성을 검토하기 위해 구성되었으나, 공공재원으로 운영되는 것이 바람직하다고 결론을 내린 바 있다(김대호, 1995; Peacock, 1986). 결국 공영방송이 책무를 온전히 수행하기 위해서는 상업적 자원보다는 공공재원이 적합하다고 본 것이다. 영국 피콕위원회가 BBC의 재원구조에 대해 논의한 지 36년이 지난 오늘날 국내 미디어 전문가들도 우리나라 공영방송이 광고수입에 의존하는 것에 대해서는 TV수신료에 비해 상대적으로 덜 바람직하다고 인식하고 있다. 공영방송이 광고에 의존할 경우, 상업방송과 직접적으로 경쟁해야 하고 이로 인해 차별성과 품질이 저하되는 결과를 초래될 것을 알기 때문으로 해석할 수 있다.

방송법 제56조³⁾는 KBS의 재원을 TV수신료 뿐만 아니라 방송광고수입 등으로 충당할 수 있다고 명시하고 있음에도 연구자들은 방송광고수입에 의지하는 것에 우려를 나타냈다. 방정배(2012)는 공영방송이 과도하게 방송광고수입에 의존하게 될 경우 방송광고가 프로그램에 미치는 영향, 즉 프로그램의 상업화가 필연적으로 초래되고, 이는 곧 프로그램 공영성을 훼손으로 이어진다고 분석했다. 황근(2012)은 공영방송의 높은 상업자원 의존은 공영성을 훼손하고, 공영방송 존립을 위협하며, 공영방송 종사자들이 사적 이익이나 조직 이기주의를 앞세우는 바탕이 되고 있다고 지적했다. 이번 연구를 통해 전문가 집단의 인식이 방정배와 황근의 연구결과와 다르지 않음을 알 수 있다. 전문가들은 상업방송과 직접적으로 경쟁하지 않는 공영방송의 상업적 활동에는 방송광고수입에 비해 상대적으로 긍정적으로 인식하고 있다. 경직된 재원인 TV수신료만으로는 공영방송이 미디어 환경변화에 대응한 새로운 투자수요에 탄력적으로 적응하기 힘들다는 임흥순(2010)의 연구결과와 전문가들의 인식의 궤가 같다.

정부지원금의 비중이 큰 항목 가운데 하나인 방송통신발전기금은 방송통신위원회에서 사업을 확정해야만 집행할 수 있으며, 예산 편성 과정에서는 기획재정부의 검토와 국회 과학기술방송통신위원회의 심의과정을 거쳐야 한다. 이러한 절차의 복잡성과 규모의 불안정성으로 인해 방송사 입장에서는 운용의 탄력성이 떨어지는 재원으로 간주된다(강형철·오하영·김효진·배정근, 2008). 교육부 특별교부금은 교육부로부터 EBS에 지원되는 정부지원금이다. 이 또한 방송발전기금과 유사한 편성과 집행 절차를 갖는다. 교육부 및 국회의 정책의지와 방향에 편성여부가 좌우될 뿐 아니라 그 규모도 해마다 변동되기 때문에 중기적인 시각에서 계획을 수립하기 어렵다.

3) 제56조(재원) 공사의 경비는 제64조에 따른 텔레비전방송수신료로 충당하되, 목적업무의 적절한 수행을 위하여 필요한 경우에는 방송광고수입 등 대통령령으로 정하는 수입으로 충당할 수 있다.

이 같은 정부지원금의 한계를 잘 알고 있는 전문가들은 상업적 활동을 통한 재원보다는 긍정적으로 평가했지만 TV수신료 보다는 바람직하지 않은 재원으로 인식하고 있었다.

3) 전문가들의 TV수신료 비중 인식

2020년 기준 KBS와 EBS의 수신료 재원 비중에 대한 상황 인식(연구문제 3)을 분석한 결과, 전문가들은 KBS와 EBS의 재원 중 TV수신료가 차지하는 비중을 부적절하게 인식하고 있었다. 1981년 TV수신료가 월 2,500원으로 결정된 이후 현재까지 단 한 차례도 인상되지 못했다. 반면, 같은 기간 영국은 27회, 프랑스는 23회, 독일은 8회, 일본은 4회 인상되었다(KBS, 2022). 영국과 프랑스는 물가연동제를 적용하여 매년 소폭으로 인상되고 있다. 연간 시청자가 부담하는 TV수신료 금액은 한국에 비해 영국이 7.8배, 독일 9.1배, 프랑스 6배, 일본 5.4배에 달한다. TV수신료가 오랜동안 동결된데다, 금액이 다른 나라에 비해 과소하다보니 KBS와 EBS의 전체 예산 가운데 TV수신료가 차지하는 비중은 낮은 편이다.

이종관(2015)은 우리나라 방송시장과 공영방송 재원구조가 갖는 특징을 공영방송 제도에도 불구하고 위험 재원(vulnerable resource) 비중이 높아 공영방송 공적책무에 대한 시장 위험(market risk)이 높다고 진단했다. 그의 진단과 전문가들의 인식이 다르지 않음을 확인하였다. 전문가들은 KBS와 EBS의 현재 재원 구조를 공적책무를 제대로 수행하기 위한 TV수신료 중심의 재원구조가 아니라고 인식하고 있다. 공영방송이 시장 재원이나 위험 재원에 의지할 경우 공적책무 수행이 어렵거나 지연될 수 있다(이종관, 2015)는 점에서 안정화 대책을 마련해야 함을 시사한다.

국내 전문가들이 인지하는 국내 공영방송의 TV수신료 재원 비중 인식을 조사한 결과, 2020년 기준 국내 공영방송사들의 예산 대비 TV수신료 비중을 KBS는 부적절한 수준, EBS는 매우 부적절한 수준으로 보고 있었다. 2019년 기준 영국 BBC의 TV수신료 비중이 75.4%(BBC, 2020), 일본 NHK의 TV수신료 비중이 98.1%에 달하고(NHK, 2020), 2018년 기준 프랑스 FT의 TV수신료 비중이 81.9%인 점(France Televisions, 2020)을 감안할 때 국내 공영방송사들의 TV수신료 비중이 현저히 낮은 게 사실이다. 전문가들 역시 현행 수신료 비중을 현저히 낮게 인식하고 있음이 실증적으로 확인되었다.

전문가 집단은 공영방송 재원 중 TV수신료가 차지하는 비율이 약 70%가 바람직하다고 인식하였다($M = 68.7\%$). 일본 NHK처럼 수신료 비중이 매우 높은 공영방송보다는 영국 BBC 처럼 TV수신료로 상당부분의 재원을 충당하되, 나머지 30% 정도는 상업적 활동으로 보조하는 재원구조를 적절한 모델로 본다고 해석할 수 있다. 전문가 집단은 공영방송도 일정비율의 상업적 활동이 필요하다고 보는 것이다.

공영방송 책무와 재원구조에 대한 전문가 인식을 종합할 때, 전문가 집단은 사회가치론적 입장에서 민주적 가치를 중시하면서 TV수신료를 주요 재원으로 운영되는 공영방송 모델을 지향하고 있음을 알 수 있다.

4) 연구 의의 및 한계점

본 연구는 공영방송 연구 경험을 가진 전문가를 대상으로 공영방송 책무와 재원 형태에 관한 인식을 조사한 점에서 다음과 같은 의미를 갖는다. 첫째, 공영방송에 관한 전문가 집단 대상 실증 연구로서, 국내 공영방송 전문가들이 인식하는 공영방송의 최우선 책무와 바람직한 재원구조에 관하여 계량적 방법으로 연구하였다는 점이다. 둘째, 국내외 선행연구 결과 공영방송의 가장 적절한 재원으로 논의되어 온 TV수신료에 대해 국내 전문가 집단들의 인식도 그것과 다르지 않음을 확인하였다. 셋째, 공영방송 전문가들은 현행 KBS와 EBS의 전체 재원 중 TV수신료 비중이 과소하다고 평가하고 있으며, 바람직한 TV수신료 비중을 70% 수준으로 인식하고 있음이 확인되었다.

이 같은 연구 의의에도 불구하고 본 연구는 몇 가지 한계점을 안고 있다. 첫째, 재원 형태별 적절성과 TV수신료 비중에 관한 인식조사에 그쳤다. 국내 공영방송의 적절한 예산 규모와 이를 충당하기 위한 적정 TV수신료 금액을 구체적으로 조사하지 못했다. 설문조사 방식에서 나아가 전문가 심층인터뷰 등으로 보완할 수 있을 것이다. 둘째, 공영방송 책무에 관한 선택지를 문헌조사에만 의존하였다. 델파이 조사나 요인분석 등을 거쳐 보다 체계적으로 공영방송 책무에 관한 선택지를 도출하지 못한 한계를 안고 있다. 셋째, 공영방송 연구자 중심으로 연구대상을 선정하다보니, 공영방송 필요성에 일정 부분 동의하는 학자에 집중되었고, 디지털 시대에도 과연 공영방송이 존재해야 할 이유가 있는지에 대해 의문을 제기하는 학자의 의견이 충분히 반영되지 못했다. 이로 인해 연구결과를 일반화하는데 한계가 있다. 이러한 한계점에도 불구하고 전문가 인식조사를 통해 OTT 시대 국내 공영방송의 책무와 적절한 재원 충당 모델을 모색하고, 정책수립의 방향성을 제안한 점에서 연구 의의를 찾을 수 있다.

References

- Banerjee, I. (Ed.). (2005). *Public service broadcasting: A best practices sourcebook*. New York, NY: UNESCO.
- Bang, J. B. (2012). *Legal status and tasks of broadcasting license fee calculation organization: Focusing on Germany's KEF 3-Phase Model*. Unpublished paper.
- Bang, J. B., & Kim, J. C. (2006). A study on the perception of public values and roles of public broadcasting in the digital era: Focusing on a group of experts. *Korean Broadcasting Journal*, 20(1), 96-138.
- Bardoel, J., & Lowe, G. F. (2007). From public service broadcasting to public service media: The core challenge. In G. F. Lowe & J. Bardoel (Eds.), *From public service broadcasting to public service media* (pp. 9-26). Gothenburg, Sweden: Nordicom.
- BBC. (2020). *BBC group annual report and accounts 2018/2019*.
- Blumler, J., & Gurevitch, M. (2001). *The crisis of public communication*. Routledge.
- Blumler, J. G., & Hoffmann-Riem, W. (1992). New roles for public television in Western Europe: Challenges and prospects. *Journal of Communication*, 42(1), 20-35.
- Blumler, J. G., & Nossiter, T. J. (Eds.). (1991). *Broadcasting finance in transition: A comparative handbook*. New York, NY: Oxford University Press.
- Bong, M. S., & Shin, S. S. (2019). Review of legislative tasks to improve the procedure for determining license fees for public broadcasting TV: Focusing on the establishment of the TV license fee committee. *Legislation and Policy Studies*, 11(3), 333-362.
- Booth, P. (2020). The future of public service broadcasting and the funding and ownership of the BBC. *Economic Affairs*, 40(3), 324-343.
- Born, G. (2003). From Reithian ethic to managerial discourse accountability and audit at the BBC. *Javnost-The Public*, 10(3), 63-80.
- Broadcasting Research Unit. (1986). *The public service idea in British broadcasting: Main principles*.
- Burri, M. (2015). *Public service broadcasting 3.0: Legal design for the digital present*. Hoboken, NJ: Routledge.
- Cho, H. J. (2009). *The theory and history of Korean broadcasting*. Seoul: Nonhyeong.
- Cho, H. J. (2014). *Identity of Korean public broadcasting*. Seoul: Culture Look.
- Choi, S. K. (2015). A study on the validity of raising license fees for public broadcasting in Korea: Focusing

- on financial soundness and viewer welfare. *Journal of Research on Broadcast Culture*, 27(3), 159-193.
- Choi, Y. M. (2010). A review of the license fee for Korean public broadcasting and TV. *Journal of Social Science Research*, 23(1), 151-181.
- Chung, J. H. (2015). Public broadcasting and license fees, and gaps: From a future perspective of public media services. *Journal of Media and education*, 5(1), 7-13.
- Chung, Y. J. (2006). Universal service and audience welfare. *Journal of Broadcasting and Communication Research*, 63, 31-58.
- Collins, R. (2007). The BBC and public value. *Medien und Kommunikationswissenschaft*, 55(2), 164-184.
- Council of Europe. (2007). *Recommendation CM/Rec(2007)3 of the Committee of Ministers to member states on the remit of public service media in the information society*.
- Croteau, D., & Hoynes, W. (2006). *The business of media: Corporate media and the public interest*. Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.
- Croteau, D., & Hoynes, W. (2018). *Media/Society: Technology, industries, content, and users*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Cunningham, S. (2015). Repositioning the innovation rationale for public service media. *International Journal of Digital Television*, 6(2), 203-220.
- Dahlgren, P. (1995). *Television and the public sphere: Citizenship, democracy and the media*. London, UK: Sage.
- Davis, G., Black, H., Budd, A., Evans, R., Gordon, J., Lipsey, D., ... & Newton, T. (1999). *The future funding of the BBC*. London: Department for Culture, Media and Sport.
- Department for Culture, Media and Sport. (2016). *Charter and agreement - About the BBC*.
- Debrett, M. (2009). Riding the wave: Public service television in the multi-platform era. *Media, Culture & Society*, 31(5), 807-827.
- Donders, K. (2019). Public service media beyond the digital hype: Distribution strategies in a platform era. *Media, Culture & Society*, 41(7), 1011-1028.
- European Broadcasting Union. (2012). *Empowering society: A declaration on the core values of public service media*.
- Elstein, D. (2001, May 15). *The BBC no longer washes whiter*. Open Democracy. Retrieved from https://www.opendemocracy.net/en/article_53jsp/

- Entman, R. M., & Wildman, S. S. (1992). Reconciling economic and non-economic perspectives on media policy: Transcending the “marketplace of ideas”. *Journal of Communication*, 42(1), 5-19.
- France Televisions. (2020). *Rapport annuel - Volet financier 2019*.
- Graham, A. (2001). *Quality not profit*. Open Democracy. Retrieved from https://www.opendemocracy.net/en/article_57jsp/
- Graham, A., & Davies, G. (1992). The public funding of broadcasting. In T. Congdon et al. (Eds.), *Paying for broadcasting: The handbook* (pp. 167-221). London, UK: Routledge.
- Habermas, J. (1989). *The structural transformation of the public sphere: An inquiry into a category of bourgeois society* (T. Burger & F. Lawrence, Trans.). Cambridge, UK: Polity. (Original work published 1962).
- Han, D. S. (2005, April). *Expert perception survey on Public broadcasting system*. Paper presented at the Korean Association for Communication and Information Studies Seminar 2005, 27-41.
- House of Lords. (2022). *Licence to change: BBC future funding*.
- Hwang, K. (2012). *A study on improvements plans of license fee policy in the public broadcasting system*. Gyeonggi: Korea Communications Commission.
- Jang, I. H., & Ji, S. W. (2013). A study on the improvement of the financial structure of public broadcasting to cope with changes in the broadcasting market. *Journal of the Law Discussion*, 20(3), 189-222.
- Jung, Y. W. (2010). A review on the justification of identity and rise in receiving fee of public broadcasting. *Broadcasting & Communication Study*, 70, 60-86.
- Jung, Y. J. (2006). A study of the universal service and audience welfare in the convergence era. *Journal of Broadcasting and Telecommunications Research*. 63, 31-58.
- Jung, Y. J. (2015). A historical review of BBC’s public sphere model. *Journal of Broadcasting and Telecommunications Research*, 91, 165-184.
- Kang, H. C. (2004). *Public service broadcasting*. Gyeonggi: Nanam Publishing.
- Kang, H. C. (2009). Viewers’ perception of the value of public broadcasting. *Legislation and Policy*, 1, 183-207.
- Kang, H. C., Oh, H. Y., Kim, H. J., & Bae, J. K. (2008). The development and implications of the concurrent public broadcasting fund theory. *Media Information Research*, 45(2), 69-101.
- Kang, H. C., Shim, M. S., & Oh, H. Y. (2011). Value of public service broadcasting and its performance viewer and production crew survey. *Journal of Research on Broadcast Culture*, 25(1), 7-45.

- Kang, M. H. (2012). Financial resources for public broadcasting. In M. S. Na, Y. J. Jung, H. J. Cho, & J. A. Bae (Eds.), *Understanding of public broadcasting* (pp. 367-406). Gyeonggi: Han-ul.
- Kang, M. H. (2017). Institutional improvement tasks for rationalizing the financial structure of the broadcasting market. *Broadcast Culture*, 411, 43-60.
- KBS. (2022). KBS website. Retrieved 2/22/22 from <https://office.kbs.co.kr/susin/archives/3894>
- Kim, D. H. (1995). The change of philosophy of public broadcasting in the UK: Focusing on the report of the broadcasting research committee. *Journal of the Media and Society*, 7, 98-129.
- Kim, D. K. (2010, August). *Reorganization of public broadcasting funds and responsibilities: Focusing on discussions on realizing license fees*. Paper of the presentation for the seminar of the Korean Broadcasting Association.
- Kim, J. S. (2010). Criticism of the KBS license fee increase plan. *The Collection of Laws*, 15(2), 123-152.
- Kim, J. Y. (2007). *Desirable appearance of public broadcasting and the problem of financing public broadcasting*. Paper presented at the policy meeting of the Barun Social Citizens' Association.
- Kim, S. S. (2002). Re-examining broadcast license fee. *Korean Journal of Broadcasting & Telecommunication Studies*, 16(3), 45-74.
- Kim, S. S. (2013). Rethinking the policy of television license fee. *Journal of Research on Broadcast Culture*, 25(1), 109-134.
- Koboldt, C., Hogg, S., & Robinson, B. (1999). The implications of funding for broadcasting output. In A. Graham, C. Koboldt, & S. Hogg (Eds.), *Public purposes in broadcasting: Funding the BBC* (pp. 47-72). Luton, UK: University of Luton Press.
- Koh, M. S. (2015). A constitutional legitimacy of television broadcast receipt fee. *Public Law Journal*, 16(2), 105-128.
- Korea Communications Commission. (2012). *A white paper approved by the PP and total genre broadcasting channel*.
- Kuttner, R. (1999). *Everything for sale: The virtues and limits of markets*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Kwon, H. Y. (2004). Comparative study on the composition of revenue in the public service broadcaster and the license fees. *Journal of Research on Broadcast Culture*, 16(1), 149-176.
- Lee, B. S. (2005). A plan to secure reasonable financial resources for public broadcasting in the era of convergence of broadcasting and communication. *Seminar and Report of the Korean Broadcasting*

Society, 3, 7-54.

- Lee, C. K. (2012). *Theoretical review of the concept of public value of public broadcasting*. Paper presented at the academic conference of the Korean Press Association, 173-173.
- Lee, J. K. (2015, February 26). *The socioeconomic significance of financial stabilization of public broadcasting*. Paper presented at the seminar of the Korean Press Association, 19-38.
- Lee, J. K., & Shim, Y. S. (2013). *A study on the improvement of laws and systems related to the financial structure of public broadcasting*. Gyeonggi: Korea Communications Commission.
- Lee, M. K. (1999). Analysis of reasonable license fee levels. *Broadcasting Research, Summer*, 129-156.
- Lee, M. W., Lee, C. K., Choi, Y. J., & Hong, S. K. (2008). *Research on how to secure the publicity of digital media transition period and overseas public broadcasting*. Gyeonggi: Korea Communications Commission.
- Lim, H. S. (2010). A study on the change in KBS' financial resources according to the timing and factors. *Journal of Korea Advertising and Public Relations Studies*, 12(1), 319-355.
- Lowe, G. F., & Martin, F. (2014). *The value of public service media: RIPE@ 2013*. Gothenburg, Sweden: Nordicom.
- McKinsey. (1999). *Public service broadcasters around the world: A McKinsey report for the BBC*.
- McNair, B. (2011). *An introduction to political communication*. London, UK: Routledge.
- Media Civil Reform Network. (2020). *Media policy report to strengthen citizens' communication rights*.
- Mills, T. (2016). *The BBC: Myth of a public service*. London, UK: Verso.
- Murdock, G. (1992). Citizens, consumers and public culture. In M. Skovmand & K. Schroder (Eds.), *Media cultures*. London, UK: Routledge.
- Murdock, G. (2005). Building the digital commons. In P. Jauert & G. F. Lowe (Eds.), *Cultural dilemmas in public service broadcasting* (pp. 213-231). Gothenburg, Sweden: Nordicom.
- NHK. (2020). *NHK Corporate Profile 2021-2022*.
- Newman, N., Fletcher, R., Schulz, A., Andi, S., & Nielsen, R. K. (2020). *Reuters institute digital news report 2020*. Oxford, UK: Reuters Institute for the Study of Journalism.
- Nieminen, H. (2019). Inequality, social trust and the media. In J. Trappel (Ed.), *Digital media inequalities* (pp. 43-56). Gothenburg, Sweden: Nordicom.
- Nissen, C. S. (2006). *Public service media in the information society*. Report prepared for the Council of Europe's Group of Specialists on Public Service Broadcasting in the Information Society

(MC-S-PSB).

- Noh, C. H., Sung, J. Y., Chun, J. H., & Lee, S. Y. (2017). *A study to prepare a plan to change the financial structure of public broadcasting according to changes in the media environment*. Gyeonggi: Korea Communications Commission.
- Noh, K. Y. (2010). The financial structure and license fee system of public broadcasting. *Journal of Broadcasting and Communication Research*, 70, 9-35.
- Ofcom. (2004). *Ofcom review of public service television broadcasting: Phase 1- Is television special?*
- Ofcom. (2021). *Small screen, big debate: Recommendations to government on the future of public service media*.
- Oh, H. I., Hong, J. Y., & Chung, Y. J. (2021). Resets the management status and responsibilities of public broadcaster KBS: Beyond the discourse on normalizing license fees and the discourse on lazy management. *Broadcasting and Communication Research*, 113, 53-92.
- Oh, H. Y., & Kang, H. C. (2015). The type of viewers according to the recognition of public value, the attitude toward the public broadcasting system. *Journal of Korean Association for Communication and Information Studies*, 69(1), 139-169.
- Padovani, C., & Tracey, M. (2003). Report on the conditions of public service broadcasting. *Television & New Media*, 4(2), 131-153.
- Park, J. W., & Kim, K. H. (2017). A study on the constituent factors of Korean PSB governance and the expert recognition on PSB crisis. *Journal of Digital Contents Society*, 18(5), 839-847.
- Peacock, A. T. (1986). *Report of the Committee on Financing the BBC, 9824*. HM Stationery Office.
- Peacock, S. A. (2000). Market failure and government failure in broadcasting. *Economic Affairs*, 20(4), 2-6.
- Picard, R. (2001). *Audience economics of European Union public service broadcasters*. Turku, Finland: Turku School of Economics and Business Administration.
- Raboy, M. (Ed.). (1996). *Public broadcasting for the 21st century*. Luton, UK: University of Luton Press.
- Richeri, G. (2011). The media amid enterprises, the public, and the state. *The handbook of political economy of communications*, 129-139.
- Rowland, W. D. jr., & Tracey, M. (1990). Worldwide challenges to public service broadcasting. *Journal of Communication*, 40(2), 8-27.
- Shin, S. S., & Bong, M. S. (2019). A Meta-analysis of the study of public broadcasting TV license fees. *Political Communication Research*, 54, 101-151.

- Select Committee on Communications and Digital. (2019). *Public service broadcasting: As vital as ever*. London, UK: House of Lords.
- Tambini, D. (2004). The passing of paternalism: Public service television and increasing channel choice. In J. Cowling & D. Tambini (Eds.), *From public service broadcasting to public service communications*, 46-60. Institute for Public Policy Research.
- Tunez-Lopez, M., Campos-Freire, F., & Rodriguez-Castro, M. (2021). *The values of public service media in the Internet society*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
- Weeds, H. (2016). Is the television licence fee fit for purpose in the digital era?. *Economic Affairs*, 36(1), 2-20.
- Yoon, S. M. (2006). *Communication policy studies*. Seoul: CommunicationBooks.

최초 투고일 2022년 02월 11일
게재 확정일 2022년 07월 25일
논문 수정일 2022년 08월 01일

부록

- 강명현 (2012). 공영방송의 재원. 나미수·정용준·조항제·배진아 (편), <공영방송의 이해> (367-406 쪽). 경기: 한울.
- 강명현 (2017). 방송시장 재원구조 합리화를 위한 제도적 개선과제. <방송문화>, 411호, 43-60.
- 강형철 (2004). 공영방송론. 경기: 나남출판.
- 강형철 (2009). 공영방송 가치에 대한 시청자 인식. <입법과 정책>, 1권 1호, 183-207.
- 강형철·심미선·오하영 (2011). 공영방송의 공적가치와 수행평가: 수용자와 제작진 인식 비교. <한국방송학보>, 25권 1호, 7-45.
- 강형철·오하영·김효진·배정근 (2008). 결합형 공공방송기금론의 전개와 함의. <언론정보연구>, 45권 2호, 69-101.
- 고민수 (2015). 현행 수신료제도의 헌법적 정당성 및 제도적 타당성에 관한 연구. <공법학연구>, 16권 2호, 105-128.
- 권호영 (2004). 공영방송의 수입구성과 수신료 수준의 비교분석. <방송연구>, 16권 1호, 151-176.
- 김대호 (1995). 영국 공영방송 이념의 변화: 방송연구위원회 보고서를 중심으로. <언론과 사회>, 7호, 98-129.
- 김동규 (2010, 8월). <공영방송의 재원과 책무의 재구성: 수신료 현실화 논의를 중심으로>. 한국방송학회 세미나 발제문.
- 김승수 (2002). 방송수신료의 이론적 검토와 개선방안. <한국방송학보>, 16권 3호, 45-74.
- 김승수 (2013). 방송수신료 제도의 개혁에 관한 연구. <방송문화연구>, 25권 1호, 109-134.
- 김종서 (2010). KBS 수신료 인상안 비판. <법학논집>, 15권 2호, 123-152.
- 김진영 (2007). <바람직한 공영방송의 모습과 공영방송 재원조달 문제>, 바른사회시민회의 정책간담회 발표자료.
- 노기영 (2010). 공영방송의 재원구조와 수신료 제도. <방송통신연구>, 70호, 9-35.
- 노창희·성지연·전주혜·이수연 (2017). <미디어환경 변화에 따른 공영방송 재원구조 변화 방안 마련을 위한 연구>. 경기: 방송통신위원회.
- 미디어개혁시민네트워크 (2020). <시민의 커뮤니케이션 권리 강화를 위한 미디어 정책 보고서>.
- 박종원·김광호 (2017). 한국 공영방송의 거버넌스 구성요인과 공영방송 위기에 대한 전문가 인식 조사 연구. <한국디지털콘텐츠학회 논문지>, 18권 5호, 839-847.
- 방송통신위원회 (2012). <종합편성·보도전문PP 승인 백서>.

- 방정배 (2012). 방송수신료 산정기구의 법적 위상과 과제: 독일의 KEF 3단계 모델을 중심으로. 미발행 논문.
- 방정배·김재철 (2006). 디지털 시대 공영방송의 공적 가치와 역할에 관한 인식 연구: 전문가 집단을 중심으로. <한국방송학보>, 20권 1호, 96-138.
- 봉미선·신삼수 (2019). 공영방송 TV 수신료 결정 절차 개선을 위한 입법과제 고찰: '수신료위원회' 설치를 중심으로. <입법과 정책>, 11권 3호, 333-362.
- 신삼수·봉미선 (2019). 공영방송 TV 수신료 연구에 대한 메타분석. <정치커뮤니케이션연구>, 54호, 101-151.
- 오하영·강형철 (2015). 공적가치 인식에 따른 시청자 유형과 공영방송 제도 및 수신료에 대한 태도. <한국언론정보학보>, 69권 1호, 139-169.
- 오형일·홍종윤·정영주 (2021). 공영방송 KBS의 경영 현황과 책무 재설정: 수신료 정상화 담론과 방안 경영 담론을 넘어. <방송통신연구>, 113호, 53-92.
- 윤석민 (2006). <커뮤니케이션 정책 연구>. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 이명곤 (1999). 적정 수신료 수준의 분석. <방송연구>, 여름호, 129-156.
- 이민웅·이창근·최용주·홍석경 (2008). <디지털미디어 전환기, 해외 공영방송의 공공성 확보방안 조사 연구>. 경기: 방송통신위원회.
- 이병섭 (2005). 방송통신 융합시대 공영방송의 합리적인 재원확보 방안. <한국방송학회 세미나 및 보고서>, 37-54.
- 이종관 (2015, 2, 26). 공영방송 재정안정화의 사회경제적 의미. <한국언론학회 세미나 자료집>, 19-38.
- 이종관·심영섭 (2013). <공영방송 재원구조 관련 법·제도 개선방안 연구>. 경기: 방송통신위원회.
- 이창근 (2012). 공영방송의 공공가치(Public Value) 개념에 대한 이론적 검토. <한국언론학회 학술대회 발표논문집>, 173-173.
- 임홍순 (2010). 시기와 요인에 따른 KBS의 재원변화에 대한 연구. <한국광고홍보학보>, 12권 1호, 319-355.
- 장인호·지성우 (2013). 방송시장변화에 대응하기 위한 공영방송 재원구조의 개선에 관한 연구. <법학논총>, 20권 3호, 189-222.
- 정연우 (2010). 공영방송의 정체성과 수신료 인상의 정당성에 관한 논의. <방송통신연구>, 70호, 60-86.
- 정용준 (2006). 보편적 서비스와 수용자 복지. <방송통신연구>, 63호, 31-58.

- 정용준 (2015). BBC 의 공론장 모델에 대한 역사적 평가. <방송통신연구>, 91호, 165-184.
- 정준희 (2015). 공영방송과 수신료, 그리고 그 사이의 공백: 공공 미디어 서비스의 미래 관점에서.
<미디어와 교육>, 5권 1호, 7-13.
- 조항제 (2009). <한국방송의 이론과 역사>. 서울: 논형.
- 조항제 (2014). <한국 공영 방송의 정체성>. 서울: 컬처북.
- 최세경 (2015). 국내 공영방송 수신료 인상의 타당성에 관한 연구: 재정건전성과 시청자 복지를 중심으로. <방송문화연구>, 27권 2호, 159-193.
- 최영묵 (2010). 한국 공영방송과 TV수신료에 관한 고찰. <사회과학연구>, 23권 1호, 151-181.
- 한동섭 (2005, 4월). <공영방송 수신료제도에 대한 전문가 인식조사>. 한국언론정보학회 학술대회, 27-41.
- 황근 (2012). <공영방송 공적 재원 확보를 위한 제도 개선방안>. 경기: 방송통신위원회.

OTT 시대 공영방송의 책무와 재원구조에 대한 전문가 인식 연구

신삼수

(한국교육방송공사 수석)

김동준

(공공미디어연구소 소장)

봉미선

(한국교육방송공사 전문위원)

미디어 환경변화에 따라 공영방송의 책무는 다르게 규정되고, 책무를 수행하는 재원형태와 재원구조 또한 달라진다. 공영방송 역할이 무엇인가, 어느 정도 규모인지에 따라, 목적을 수행하기 위한 자금의 형태와 규모도 달라지기 때문이다. 본 연구는 국내 미디어커뮤니케이션 전문가를 대상으로 공영방송이 수행해야 할 책무와 바람직한 재원 총당 모델에 대한 인식을 조사, 분석하였다($N = 80$). 구조화된 설문지를 작성하여 온라인 설문조사를 실시하였다. 다음과 같은 주요 연구 결과를 도출하였다. 첫째, 미디어 전문가들이 가장 많이 선택한 공영방송의 첫 번째 책무는 민주주의 발전에 기여하는 것이었다. 뒤를 이어 공론장으로 기능하며, 정확한 정보를 제공하는 것을 우선시하였다. 중요한 3가지를 다중 선택한 결과에서는 공영방송의 보편적 서비스가 가장 많은 선택을 받았다. 둘째, 전문가 그룹은 공영방송의 대표적인 재원 조달 형태 5가지(TV수신료, 방송광고, 광고 외 방송사업, 방송 외 기타사업, 정부지원금) 가운데 TV수신료를 공영방송의 가장 바람직한 재정 모델로 간주했다. 그들은 방송광고나 자체 수익사업과 같은 상업적 활동을 통한 공영방송의 자금조달지원에 대해서는 덜 바람직하다고 인식하고 있었다. 셋째, 전문가들은 국내 공영방송 KBS와 EBS의 전체 예산에서 TV수신료가 차지하는 비중을 매우 낮은 수준으로 인식하고 있었다. 대한민국 공영방송 KBS와 EBS의 전체 예산 가운데 TV수신료가 차지하는 비율은 70 - 79% 수준이 적정하다고 응답한 전문가들이 가장 많았다. 이번 연구는 미디어 플랫폼 발전과 수용자들의 방송이용행태가 변화한 OTT시대를 맞이하여, 공영방송이 우선해야 할 책무와 적절한 재원 총당 모델에 관한 전문가들의 인식을 실제로 조사, 분석한 데 의의가 있다. 본 연구 결과는 OTT시대를 맞이하여 공영방송이 지향해야 할 책무와 공영방송의 바람직한 자금 조달 형태를 새롭게 설정할 필요가 있음을 시사한다.

핵심어 : 공영방송, 공영방송 책무, 공영방송 재원, TV수신료, 재원구조