

# 디지털 시대, 독일 공영방송의 생존전략

- 방송분담금 도입과 공영방송의 정체성

윤장렬 · 독일 베를린자유대학교 언론학 박사과정



지난 2013년 1월 1일 독일 16개 연방주 사이에 체결된 방송분담금국가협약(Rundfunkbeitragsstaatsvertrag, RBStV 또는 RBeitrStV)이 발효되어 독일 공영방송의 주요 운영재원이던 방송수신료(Rundfunkgebühr)가 방송분담금(Rundfunkbeitrag)으로 바뀌었다. 이 구조 변화의 골자는 방송수신기 보유 자에게만 부과하던 기존의 수신료를 개인주택 보유 자(가구)와 사업장에 일괄 부과하는 것이다.

그러나 방송분담금 체제 출발 이후 적지 않은 논란이 제기되어 법적 다툼으로 이어졌고, 체제 전환 1년 만에 600건의 소송이 진행되었다.<sup>1)</sup> 지금까지 제기된 1·2심 소송은 모두 기각되었고, 몇몇 연방주(州) 헌법재판소<sup>2)</sup>와 연방헌법재판소<sup>3)</sup>에 제기된 헌법소원들도 보충성의 원칙에 어긋난다는 이유로 받아들여지지 않았다. 그런데 지난 2016년 3월 18일 최초로 상고심에 해당하는 연방행정법원의 판결<sup>4)</sup>이 내려졌다.

이에 독일 공영방송 재정의 기반인 방송수신료가 방송분담금으로 어떻게 변화했는지 살펴보고, 많은 논란에도 불구하고 현재 단행되고 있는 방송분담금 체제의 내용과 의미를 살펴보고자 한다.

1) "Stuttgarter Zeitung", 2014. 1. 27. "Eilantrag aus Stuttgart scheitert. Rundfunkgebühr muss bezahlt werden".  
 2) Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg(2013. 8. 19.) Az. 65/13, 1 VB 65/13; Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz (2014. 5. 13.)Az. VGH B 35/12; Bayerischer Verfassungsgerichtshof (2014. 5. 15.) Az. Vf. 8-VII-12 und Vf. 24-VII-12.  
 3) Bundesverfassungsgericht, Beschluss, Az. 1 BvR 2550/12 (2012. 12. 12.).  
 4) BVerwG 6 C 6.15. 2016년 3월 18일 판결 내용은 2016년 5월 12일 공개되었다.

## 방송분담금의 역사

1919년 바이마르공화국헌법은 독일 제국우정국(Deutsche Reichspost)에 우편사업과 전신 업무에 대한 전속적인 행정권한을 부여했다. 이에 독일 제국우정성(Reichspostministerium)이 라디오방송에 대해 수신허가증을 교부하고, 라디오 청취자들에게 통신 이용에 대한 “사용료”를 부과한 것이 독일 방송수신료의 시작이었다. 1968년 연방행정법원은 방송수신료의 법적 성격을 통신시설에 대한 사용료가 아닌 방송 프로그램을 수신할 가능성에 부과하는 요금이라고 결정했다.<sup>5)</sup> 이 판결을 통해 각 주(州) 정부는 방송수신료 부과에 대한 입법을 새롭게 추진하게 되었고, 연방 주(州) 사이에 방송수신료국가협약(Rundfunkgebührenstaatsvertrag, RGebStV)이 체결됐다. 1975년에는 공영방송사의 방송수신료를 산출, 제안하는 공영방송사 재정수요조사위원회(Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten, KEF)가 설치되었다. 이어 1976년 공영방송수신료징수센터(Gebühreneinzugszentrale, GEZ)<sup>6)</sup>가 신설되면서, 방송사가 아닌 개별 기관을 통해 공영방송의 주요 재원이 관리, 감독되기 시작했다.

이후 연방헌법재판소와 주(州) 정부는 방송국가협약개정을 통해 방송수신료에서 비롯되는

사회적, 법적 문제들을 해소하였다. 1994년 연방헌법재판소의 제8차 방송판결<sup>7)</sup>, 소위 제1차 방송수신료 판결은 공영방송사 재정수요조사위원회(KEF)의 역할을 분명히 하여 방송수신료 결정과정에서 KEF와 주(州) 방송위원회 간 역할의 혼선을 방지하였다. 해당 판결은 공영방송의 주된 운영재원인 방송수신료를 통해 공영방송의 기능이 충분히 수행되도록 하기 위해서는 전문적인 기관을 통해 방송사의 재정이 산정되어야 하며, 이러한 재정적 문제는 국가로부터 독립된 기관에 의해 결정되어야 함을 강조했다.<sup>8)</sup>

제8차 방송국가협약개정(2005년 4월 시행) 시에는 방송수신료의 부과무를 기존의 방송수신기 외의 “새로운” 방송수신기에 대해서도 적용할 것인지에 대한 논의가 제기되었다. 당시 방송수신료는 납부 대상 수신기 외 차량이나 별도 공간에서 수신되는 타인의 수신에 대해 합당한 수신료를 부과하지 못할 가능성이 다분하다는 문제가 제기되었다.<sup>9)</sup> 이에 따라 각 주(州) 정부의 방송위원회는 새로운 재정 모델의 필요성과 조성 방안을 논의하기 시작하였다.

이러한 변화는 16개 주(州) 정부가 추진한 제9차 방송국가협약개정(2007년 3월 시행)에서 더욱 가시화되었다. “텔레미디어”라는 문구가 포함된 방송과 텔레미디어에 관한 국가협약(Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien,

5) BVerwG VII C 42.67 (1968.3.15).

6) GEZ는 1973년 개설되어 1976년 1월부터 2012년 12월까지 방송수신료를 징수했으나 2013년 방송분담금 체제 전환 후 폐지되었다. GEZ의 역할과 기능은 현재 ARD, ZDF, Deutschlandradio, Beitragsservice가 맡고 있다.

7) BVerfGE 90, 60 Gebührenurteil, 1994년 2월 22일 연방헌법재판소의 제8차 방송판결은 “제1차 방송수신료판결”로 불린다.

8) BVerfGE 90, 60(122ff).

9) 8. RÄStV 5 Abs. 1 Satz, 제8차 방송국가협약개정은 2004년 10월 체결되었다.

약칭은 기존과 동일한 RStV)이 주(州) 정부 간에 체결되었고, 연방정부가 입법 및 행정관할권을 갖도록 텔레미디어법(Telemediengesetz, TMG)<sup>10)</sup>이 개정됐다. 그리고 같은 해 연방헌법 재판소의 제12차 방송판결<sup>11)</sup>은 미디어 시장의 변화와 커뮤니케이션 테크놀로지의 발전에 따른 새로운 방송법규가 요구됨을 언급했다. 더불어 공영방송사 재정수요 조사위원회(KEF)는 방송수신료 결정을 각 주(州) 정부의 입법기관이 재심의 판단할 수 있다고 규정했다.

방송과 통신의 경계가 모호해지고 방송의 디지털화로 인해 관련 법제가 변화의 흐름을 맞은 가운데 2009년 10월, 16개 주(州) 정부의 문화부장관 연석회의에서 방송수신료에 대한 구조 개혁이 언급됐다. 개혁의 책임자인 전 연방헌법재판관 파울 키얼시호프(Paul Kirchhof)가 내놓은 이른바 “키얼시호프 개혁안(Kirchhof-Gutachten)”은 방송 수신료의 보유 여부가 아닌 주택(가정)을 기준으로 수신료를 징수하는 모델을 제안했다. 그의 안은 2010년 6월 개최된 문화부장관 연석회의에서 “공영방송의 새로운 재정 개혁안”으로 통과되었고, 2010년 12월 제15차 방송국가협약개정을 통해 체결되었다. 각 주(州) 의회는 2011년 12월 16일까

지 연방주 사이에 체결된 방송분담금국가협약(RBStV)의 비준을 완료하여, 2013년 1월 1일부터 새로운 방송분담금 체제가 시작되었다.

## 방송분담금국가협약(RBStV)

방송분담금국가협약 제1조는 방송국가협약 제12조 제1항에 명시된 재정 조달의 역할과 원칙에 따라야 한다는 기본방향을 제시하면서, 방송분담금을 방송국가협약 제40조<sup>12)</sup>에 명시된 특별 임무를 위한 재정으로 규정한다. 방송국가협약 제12조는 공영방송의 합헌적이며 법률적인 역할 수행을 가능하도록 하고 공영방송의 유지와 발전을 보장하기 위한 재정조달의 내용을 담고 있다.

방송분담금국가협약 제2조와 제3조에서는 자연인에 대한 개별적 분담금(제5조의 비개별적 분담금과 구분)과 주택에 대한 법적 성격을 규정하고 있는데, 주택 소유자와 주택의 거주 신고자를 개인으로 구분하고, 주거지의 구조나 크기에 구분 없이 자연인의 거주공간을 주택으로 규정하고 있다. 제4조는 방송분담금 면제와 대상자를 규정하는데, 사회보장법에 근거한 생계수입부족자, 실업수당 및 사회급부금의 수령자, 망명 수급권자는 면제 대상이며 시력과 청력 상실자는 1/3의 감면 대상으로 정하고 있다.

10) 텔레미디어법(TMG)은 기존에 연방관할이던 “텔레서비스법(Telemediengesetz, TMG)”과 각 주(州) 정부의 관할이던 “미디어서비스 국가협약(Mediendienste-Staatsvertrag, MDStV)”의 내용을 통합하여, 방송과 통신의 중간적 영역에 해당하는 멀티미디어라는 개념을 창출하고 이에 대한 관할을 연방정부에 부여했다. 이로써 연방정부는 네트워크 서비스인 통신 업무의 관할권을 지속적으로 보유하는 반면, 주(州) 정부는 콘텐츠 서비스인 방송 업무의 관할권을 보유하는 것으로 역할이 구분되었다.

11) BVerfGE 119, 181, 2007년 9월 11일 연방헌법재판소의 제12차 방송판결은 “제2차 방송수신료판결”로 불린다.

12) 방송국가협약 제40조는 주(州) 미디어청의 업무 지원과 열린채널(Open Channel, 시민참여 제작방송)의 운영 지원을 규정하고 있다.



제5조는 비개별적 분담금<sup>13)</sup>을 규정하고 있다. 작업장의 규모에 따라 분담금의 액수를 규정하는데, 0~8명(1/3 가구), 9~19명(1가구), 20~49명(2가구) 등으로 구분하며 최대 2만 명 이상의 작업장은 180가구에 해당하는 납부액을 적용한다. 제6조는 작업장의 개념적 정의를 제7조는 방송분담금의 지급방법과 시효, 그리고 제8조는 신고의무를 규정하고 있다. 제10조는 방송분담금의 수령자와 지참채무·상환·집행에 대한 규정으로, 방송분담금은 주(州)

13) 비개별적 분담금이란 제2조의 개별적 분담금, 즉 주택과 구분되는 작업장 또는 사업장을 뜻한다.

공영방송사 ARD와 방송재정협약에서 규정한 도이치란트라디오와 주(州) 미디어청 그리고 ZDF에 배분된다는 내용을 담고 있다.

제11조는 개인정보 사용에 관한 규정으로, 방송분담금 채무자에 대한 개인정보 수집과 처리는 각 주(州) 정부의 정보보호법에 준하되, 채무자에 대한 정보는 필요에 따라 주법이 정한 감독관청이 요구하는 정보를 제공할 의무를 정하고 있다. 제12조는 규정 위반에 대한 벌칙으로, 분담금 납부 의무를 1개월 이내에 신고하지 않거나 방송분담금을 6개월 이상 납부하지 않을 경우 벌금을 부과한다. 벌금 부과는 주(州) 공영방송사의 신청을 통해 가능하며 위반에 대한 정보는 각 절차가 끝난 후 1년 이내에 말소되어야 한다.

## 협약의 평가와 계속되는 논의들

공영방송의 주요 재정 기반이 방송분담금 구조로 변화한 것은 정보통신기술의 발전 때문이다. 방송과 통신 서비스가 다양한 공간과 멀티미디어 기기를 통해 행해지는 사회·문화적 변화가 반영된 것이다. 방송분담금이 처음 논의되었을 당시, 신문들은 “ARD와 ZDF에 선물을 주는 개혁안”이라고 평가했다.<sup>14)</sup> 실제로 2013년 방송분담금 전체 납부액은 76억 8,000만 유로로, 개혁 전년도인 2012년의 수신료 납부액보다 약 1억 9,000만 유로가 증가했기 때문이다. 공영방

14) Beschering für ARD und ZDF. Berliner Zeitung. 2010. 12. 16.

송사 재정수요조사위원회(KEF)의 보고서는 2013년부터 2016년까지 약 15억 유로의 추가 수입이 발생할 것으로 전망했다. 이처럼 방송 분담금 체제로 전환된 후, 공영방송의 재정적 기반이 공고해진 것으로 평가된다.



△ 공영방송의 연도별 방송분담금 수령액 추이  
출처 : www.statista.com

그러나 개혁에 대한 사회적, 법적 논쟁은 끊이지 않았다. 논란의 핵심은 분담금의 납부 의무를 주택의 보유 여부와 결부시켰다는 점이었다. 기존의 수신료 체제는 방송수신기의 보유 여부에 따라 수신료 납부 의무 대상자가 정해졌다. 이때도 TV와 라디오 방송의 이용 여부와는 무관하게 수신기의 보유 여부로 판단되었다. 그런데 방송분담금 체제에서는 방송의 이용 여부나 방송수신기의 보유 여부와도 무관하게 모든 주택 보유자들에게 방송분담금을 일률적으로 부과하게 된 것이다.

더불어 기존 수신료 체제에서의 학생과 장애인에 대한 수신료 면제 혜택이 제외 또는 축소되었다. 학생의 경우에도 방송분담금을 지불해야 하며, 장애인들에게는 1/3 금액의 면제 혜택만이 주어졌다. 또 다른 논쟁은 협약의 내용

이 TV, 라디오, 인터넷매체의 이용패턴을 전혀 구분하고 있지 않다는 점이다. 예를 들어, 라디오만 청취하는 집단이나 일반 개인에게도 동일한 금액의 방송분담금이 고지되고 있는데, 기존의 수신료 체제에서는 TV는 소유하지 않고 라디오 수신기만을 보유한 이들에게는 소액의 수신료가 부과되었다. 더불어 방송분담금국가협약 제11조에 따라 각 주(州) 정부가 분담금 채무자에 대한 개인정보를 감독관청에 제공하는 것이 정보보호법에 저촉되는지의 문제가 공론화되고 있다.

이처럼 방송분담금 체제 도입으로 인해 해결되어야 할 사회적, 법적 분쟁은 여전히 남아 있다. 2012년 진행되었던 헌법재판소의 헌법소원이 보충성의 원칙에 따라 기각되었으나, 향후 재청구될 여지도 있다. 이러한 상황에서 2016년 3월 18일 연방행정법원의 판결은 독일 연방의 행정 분야 최종심을 맡는 법원의 판결이라는 점에서 의미가 있다. 무엇보다 이번 판결에 주목해야 하는 이유는 독일의 방송법 체계 때문이다. 16개 연방주가 방송법에 관한 입법권을 가지고 있기에 연방의회가 독자적으로 단일한 방송법을 제정하는 것은 불가능하다.<sup>15)</sup> 이러한 이유로 연방헌법재판소와 연방행정법원의 방송 관련 판결들이 방송법제의 근간을 이루고 있다.

15) 연방헌법재판소의 제1차 방송판결, BVerfGE 12, 205 (1961.2.28.) 독일연방기본법 73조는 연방정부와 주(州) 정부 간의 고유한 입법 권한을 명시하고 있다. 이는 연방정부와 주(州) 정부의 정책 관할 분야를 구분하는데, 신문, 방송, 행정 자치 업무에 대한 입법 권한을 주(州) 정부에게 위임하고, 개별 방송사의 설립과 인·허가 그리고 감독과 규제의 업무 수행은 주(州) 미디어청이 담당한다.

## 연방행정법원의 판결 개요

본 판결은 방송분담금을 ① 특별한 비조세적 공과금으로 규정하고 있다. 방송분담금은 조세와 같이 무조건적으로 징수되는 것이 아니라, 공영방송의 프로그램을 수신할 가능성에 대한 반대급부로서 거둬들여지는 것이다. 또, 방송분담금은 공영방송이 ② 프로그램의 자율성과 다양성을 추구하도록 하기 위한 재정 조달이다. 방송기관의 광고수입은 보조적인 것에 그쳐야 하며, 공영방송의 재정은 광고주의 영향력은 물론 국가로부터 독립(Staatsfreiheit)되어야 한다. 또한, 방송분담금은 ③ 방송 수신 가능성이라는 편익에 대한 대가에 해당한다. 방송채널의 전형적인 수신은 주택 내에서 이루어지고 있으며, 이동형 단말기 등 다기능 수신기의 확산으로 요금 납부의무가 있는 수신기 보유 여부를 확인하기 어려운 것이 현실이다. 주택은 방송 수신의 전형적인 장소에 해당하며, 추가적인 조사비용 없이 방송분담금을 부과하는 것은 ④ 방송 수신자에 대한 동등한 부담으로 볼 수 있다. 따라서 방송 수신 가능성을 부인하는 주택 보유자에게도 동등하게 부담하도록 하는 원칙(Art. 3 Abs. 1 GG)은 ⑤ 방송분담금 납부 의무의 면제를 불허한다. 즉, 방송 수신을 하지 않는다는 사정으로 분담금 납부 의무가 면제될 가능성은 존재하지 않는다. 끝으로 분담금 납부 의무를 주택에 결부시키는 것은 ⑥ 1인 가구를 차별하는 등 평등에 반하는 불이익에 해당하지 않는다.

## 판결의 요지와 이해

본 판결은 방송분담금이라는 비조세적 공과금의 징수를 “연방헌법재판소의 구속력 있는 판례”<sup>16)</sup>에 근거한 공영방송의 특성에 부합하는 재원조달이라고 규정했다. 이미 연방헌법재판소는 이러한 비조세적 공과금을 “공영방송이 광고수입과 국가보조금에 의존하지 않고도 다양성을 추구하는 방송을 할 수 있도록 하는 방안”이라고 보았다. 그러나 방송수신료가 방송 프로그램 시청에 대한 사용료의 성격을 가지는 한편, 전체 방송 프로그램 제작에 기여하는 기여금의 성격을 복합적으로 갖는 “특별하고도 독특한 공과금”이라는 논란이 끊이지 않았었다. 방송수신료는 법적 개념의 사용료와 공과금 중 어디에 해당하는 것인지 명확하지 않았고, 많은 학자들이 이를 인정하는 견해를 밝히기도 했다. 이와 관련한 오랜 논란은 수신료(Gebühr)에서 분담금(Beitrag)이라는 명칭의 전환과 함께 법적 성격을 갖게 되었다.

이번 판결의 주요 쟁점은 공영방송의 재정적 기반인 방송분담금을 주택 보유자, 즉 가정에 부과하는 것이 합당한 것인지에 대한 판단이었다. 법원은 주택 안에서의 수신이 방송 채널을 수신하는 전형적인 방법이라고 판단하면서, 분담금 납부 의무를 주택에 결부하는 것은 문제가 없다는 결론을 내렸다. 오늘날 전체 주택의 90% 이상이 TV를 보유하고 있다는 연방통계

16) 연방헌법재판소의 제4차, 제5차, 제8차 방송판결에서 방송수신료를 의무기여금으로 규정하고 있다.

청의 조사는 이를 뒷받침한다. 동시에 방송수신기의 보유 사실을 조사하는 과정에서 야기됐던 문제들, 즉 사적 공간의 침해와 조사를 위한 추가 비용의 문제가 자연스럽게 해소되었다.

판결에서 무엇보다 강조되고 있는 부분은 공영방송의 임무<sup>17)</sup>이다. 지금까지 진행된 19차례의 방송국가협약들과 ‘방송 판결’로 불리는 연방헌법재판소의 판결들 그리고 공영방송재정수요 조사위원회(KEF)나 매체영역집중조사위원회(Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich, KEK)<sup>18)</sup>가 일상적으로 강조, 반복하고 있는 “공영방송의 역할”은 이번 방송분담금국가협약과 연방행정법원의 판결에서 재확인된다. 이는 이번 개혁의 목표가 공영방송의 더 많은 재원 확보가 아닌, 멀티미디어의 대중화, 즉 디지털 시대에서 “공영방송의 분명한 사회적 역할”을 정립하는 것임을 의미한다. 다시 말하면 다양한 방송수신기가 보편적으로 사용되는 상황에서도 지금까지 공영방송이 담당했던 책무를 지속적으로 원활히 수행하기 위한 토대를 마련하고자 한 것이다.

## 매체 영향력 1위, 공영방송

최근 독일도 다른 나라들처럼 무선인터넷과 다

양한 스마트 기기가 빠르게 확산되고 있다. 이로 인해 인터넷 사용 시간이 늘어나고, 텔레비전과 신문, 라디오를 통한 뉴스 소비가 인터넷으로 이동하고 있다. 미디어의 시장 영향력은 여론에 미치는 영향력과 비례한다. 독일에서 여론 형성에 가장 영향력 있는 매체는 텔레비전과 인터넷이다.<sup>19)</sup> 바이에른주 방송정책기구(Bayerische Landeszentrale für neue Medien, BLM)의 보고서에 따르면, 지난 몇 년간 종이매체(신문, 잡지)의 영향력은 꾸준히 감소하고, 인터넷의 영향력은 점차 커지는 추세를 보이고 있다. 그런데 TV의 경우, 2014년까지 하락해 오던 영향력이 다시 상승하는 경향을 보인다. 더불어 라디오의 영향력은 소폭 증가하거나 유지되고 있다는 점이 눈에 띈다.

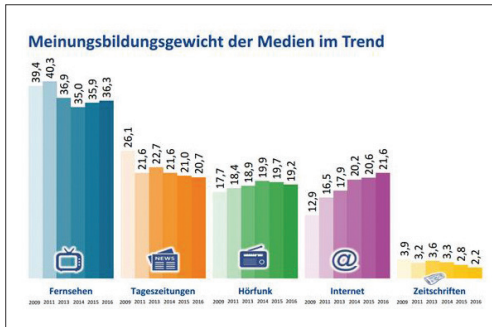
조사 결과에서 유추해볼 수 있듯 TV와 라디오를 통한 정보 제공은 독일인의 여론 형성에 있어 가장 중요한 역할을 담당하고 있다. 특히 여기서 언급되는 텔레비전과 라디오는 “공영방송”을 의미한다. 왜냐하면, 독일 여론시장에서 가장 영향력 있는 미디어 그룹이 바로 공영방송 ARD와 ZDF이기 때문이다.<sup>20)</sup>

17) 방송국가협약 제2장 제11조 제1문에 명시된 공영방송의 임무를 “개인적이고 공적인 의견 형성 과정의 수행자와 매개자의 역할”이라고 명시한다.

18) KEK는 독일의 여론 다양성과 매체집중도를 조사하는 기관으로 1996년 제3차 방송국가협약개정 이후 매체집중규제 방식을 지분제한 방식에서 시청점유율 규제 방식으로 전환했다. KEK는 지난 2015년 제5차 매체집중보고서를 발간했다.

19) Bayerische Landeszentrale für neue Medien(BLM). MedienVielfaltsMonitor, Ergebnisse 2. Halbjahr 2015. Berlin/München 2016. 5.

20) BLM은 2012년부터 미디어 그룹의 여론시장 영향력을 조사했는데, 최근 결과에 따르면 상위 5개 미디어 그룹은 ARD(22.0%), Bertelsmann(12.3%), ProSiebenSat.1(8.3%), Springer(7.9%) 그리고 ZDF(7.4%)로 나타났다. 이들 5개 미디어 그룹이 전체 독일 미디어 시장에서 차지하는 비중은 약 60%이다.



△ 바이에른주 방송정책기구(BLM)의 매체별 여론형성 영향력 추이 (2009년~2016년 5월) 조사결과

이들 두 공영방송(29,4%)은 세계 미디어 재벌 기업 Bertelsmann(12,3%), ProSiebenSat.1(8,3%), Springer(7,9%)보다 압도적인 영향력을 행사하고 있는 것으로 나타났다. 독일의 방송은 공영방송과 상업방송으로 이원화되는데, 이는 프로그램 제공에서 확연한 차이를 보인다. 예를 들어, ARD와 ZDF는 정치뉴스에 중점을 두는 반면, 상업방송 RTL(Bertelsmann)과 Sat.1는 스포츠나 사건·사고 뉴스에 역점을 두고 있다.<sup>21)</sup> 이러한 역할 구분은 2013년 연방의회 의원 선거에서도 나타나는데, ARD와 ZDF의 선거 방송은 전체 뉴스 방송의 41%, 37%에 해당할 정도로 높은 비중을 차지했으나, RTL(9%)과 ProSieben(8%) 그리고 Sat.1(4%)의 선거 방송 편성 비중은 매우 작았다.<sup>22)</sup> 이처럼 독일의 공영방송과 상업방송은 방송시장에서 제 기능과 역할을 명확히 구분하고

21) Krüger, Udo Michael. InfoMonitor 2013: Fernsehnachrichten bei ARD, ZDF, RTL und Sat. 1, Media Perspektiven. 2014. 2.

22) Müller, Christiane. Wahlinformationen im öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehen. Media Perspektiven. 2013. 12.

있다. 독일의 공영방송은 민주주의를 위해 필요한 정보와 토론의 제공을 본연의 임무로 여기고 있다. 매체 영향력 1위라는 공영방송의 위상은 ARD와 ZDF가 프로그램을 통해 오랜 기간 쌓아온 신뢰의 결과이다. 인터넷이 등장한 이후에도 독일인들은 여전히 ARD와 ZDF의 방송을 정보 습득의 주요 창구로 애용하고 있다.

## 공영방송의 위기와 세대 간 격차

독일에서도 구글, 애플, 트위터, 페이스북과 같은 IT업체들이 미디어 시장 전체를 흔들고 있다. 공영방송 ARD 산하의 미디어연구소(AS&S)는 다양한 연구 조사 결과를 발표하고 있는데, 이중 구글 등 뉴미디어에서 정보의 생산과 소비 구조가 변화하는 추이에 관한 조사가 눈에 띈다. AS&S는 14~29세의 미디어 이용습관을 집중 조사하고 있다. 조사 결과에 따르면 이들 젊은 세대는 뉴미디어에 매우 민감하고 매체 간 이동이 빠른 것으로 나타났다. 미디어에 민감하다는 것은 미디어의 영향을 쉽게 받는다는 의미이다. 실제로 2010년 제14차 방송국가협약개정에서는 기존 청소년미디어보호 국가협약(JMStV)에 인터넷을 새로운 규제 대상으로 추가하였다. 뉴미디어 분야에서의 청소년 보호의무를 법제화시킨 것이다.

젊은 세대에게 텔레비전은 더 이상 중요한 매체로 사용되거나 인식되지 않는다. 이들은 멀티미디어 기기에서 인터넷을 통해 친구와 소통하고 필요한 정보를 얻으며, 오락을 즐긴다. 젊은 세대의 TV 이탈은 특히 상업방송보다 공영

방송에서 두드러진다. 더욱 심각한 문제는 인터넷에서 이들이 접하는 정보의 출처와 내용이 불분명하다는 것이다. 독일에서 젊은 세대의 텔레비전 시청률 저하는 민감한 문제로 여겨지고 있다. 젊은 세대를 제외한 다른 세대는 여전히 의사 형성에서 가장 중요한 매체로 텔레비전을 꼽고 있으며, 인터넷에 비해 월등히 높은 영향력을 가지고 있는 것으로 평가한다.<sup>23)</sup> 세대 간 미디어 이용습관의 차이는 미디어를 통해 얻는 정보의 내용과 성격은 물론 의사 형성에도 영향을 줄 수 있다. 청소년미디어보호국가협약과 같은 규제정책을 강화하는 방안을 생각해볼 수도 있겠지만, 분명한 사실은 매체별 미디어 이용자 조사나 매체별 영향력 조사에서 젊은 세대의 공영방송 이탈이 역동적이라는 것이다.<sup>24)</sup>

## 대처방안의 모색과 움직임

이탈한 젊은 세대를 되찾기 위해 공영방송 ARD와 ZDF는 프로그램 제작과 송출의 디지털화를 꾀하고 있다. 특히 2013년부터 다양한 변화가 시도되고 있는데, 무엇보다 젊은 세대를 위한 프로그램 제작에 심혈을 기울이고 있다. ARD는 2013년 9월부터 “EinsPlus”라는 채널을 통해 하루 16시간씩 청소년 관련 다큐멘터

리와 르포 등을 방송하고 있다. “EinsPlus”는 청소년 시청자의 이슈나 고민들을 취재, 상담하는 형식의 기존 방송 프로그램에 교육적인 내용과 생활정보를 추가해 재편성한 종합채널이다. 독일은 물론 전 유럽의 주요 이슈들을 취재, 분석하고 젊은 세대의 눈높이에 맞춘 다양한 프로그램들이 제공되고 있다. 2016년 가을부터는 젊은 세대를 위해 “Digitalkanäle”, “EinsPlus”, “ZDFkultur”와 같은 온라인 앱도 선보일 예정이다.<sup>25)</sup> 뿐만 아니라 ARD와 ZDF는 어린이 전용 TV채널 “KinderKanal(KIKA)”<sup>26)</sup>과 라디오 채널 “kinder.ARD.de”<sup>27)</sup>이 청년기까지 애용될 수 있도록 다양한 방송 채널을 모색하고 있다. 새로운 프로그램과 채널은 온라인 전용 서비스로 기획되어 텔레비전이나 라디오에서는 제공되지 않는다. 공영방송들은 유년기에 텔레비전에서 KIKA를 보고 자란 어린이들이 청년기에는 온라인 앱에서 EinsPlus를 사용할 것을 기대하고 있다.

한편, 라디오 방송의 디지털화는 2011년 DAB+<sup>28)</sup>을 통한 다양한 멀티미디어 서비스로 가시화됐다. 시사정보 프로그램과 문화, 예술 프로그램을 중심으로 “Deutschlandfunk”, “Deutschlandradio Kultur”와 “DRadio Wissen” 등이 독일 전역에서 제공되고 있다. 이

23) Bayerische Landeszentrale für neue Medien(BLM). MedienVielfaltsMonitor, Ergebnisse 2. Halbjahr 2015. Berlin/München 2016. 5.

24) Breunig, Christian. 50 Jahre Massen-Kommunikation: Trends in der Nutzung und Bewertung der Medien. Media Perspektiven. 2015. 11.

25) [http://www.ard.de/home/intern/die-ard/Kinder\\_und\\_Jugendliche/325352/index.html](http://www.ard.de/home/intern/die-ard/Kinder_und_Jugendliche/325352/index.html) 참조.

26) KIKA는 ARD, ZDF가 전국으로 송출하는 어린이 전용 채널로 1997년 시작했다.


27) kinder.ARD.de는 ARD, ZDF의 어린이 전용 라디오 채널과 인터넷 서비스를 종합해 제공하는 홈페이지이다.

28) DAB+는 1986년 시작된 디지털 방송에서 진보한 디지털 오디오 방송이다. 인터넷 네트워크와 앱을 통해 다양한 서비스가 제공되고 있다.



가운데, “PLUS”는 2013년 5월 브레멘방송국(BR)에서 시작된 젊은 세대를 위한 라디오 방송 프로그램으로 주 청취 연령을 11~19세와 14~29세로 구분해 라디오 드라마, 다큐멘터리, 르포 등을 제공하고 있다. 이처럼 젊은 세대를 타깃으로 하는 라디오 프로그램들은 각 주(州) 공영방송의 온라인 서비스 분야에서 확대되고 있다.<sup>29)</sup> 장애인을 위한 공영방송 서비스도 눈에 띈다. 2011년 시작된 장애인 자막방송은 2013년부터 ARD가 전국으로 송출하는 모든 프로그램에 의무화되었다. 현재 디지털 방송수신 장치(셋톱박스)를 통해 누구나 ARD의 자막방송을 이용할 수 있다. 또한 각 주(州) 공영방송에서 제작하는 프로그램의 60% 이상 자막방송을 제공하는 것을 목표로 하고 있다. 주요 시청 시간에 방송되는 영화 프로그램에서는 시각장애인을 위한 음성 영화 제공이 확대될 방침이다.<sup>30)</sup>

## 맺으며

2013년 방송분담금 체제 이후 공영방송의 재정적 기반은 더욱 안정화되었다. 새로운 방송 수신기기의 등장에서 방송분담금 개혁과 연방행정법원의 판결까지, 일련의 과정은 디지털 사회에서 진행된 사회·문화적 변화이다. 이때 야기됐던 혼란들은 방송기관과 입법기관의 상호 협력을 통해 해결의 실마리를 조금씩 찾아가고 있다. 공영방송은 상업방송과의 시청률 경쟁이나 인터넷과의 영향력 견제보다 사회 구성원 모두에게 다양한 정보를 전달하는 데 전념하고 있고, 연방행정법원은 주택 보유자들에게 방송분담금을 일률적으로 부과하는 판결로 변화의 흐름을 이끌고 있다. 이는 독일이 디지털 사회의 공론장 변화에 대응하는 전략이라 할 수 있다. 앞으로 독일 공영방송이 인터넷에서 어떻게 공공성을 담보해 나갈지 주목된다. 

29) <http://www.ard.de/home/intern/fakten/abc-der-ard/477682/index.html> 참조.

30) Eicher, Hermann. Von der Rundfunkgebühr zum Rundfunkbeitrag. Media Perspektiven. 2012. 12.