eISSN 2982-8147

Broadcasting Culture

방송문화

2023. Autumn

이슈

공영방송의 공적 재원, 축소 아닌 공고화 필요
김동준

공영방송의 헌법적 지위와 방송 자유의 고찰
: 방송법 시행령 제43조 제2항의 위헌요소에 대하여
남철우

기획

헌법재판소의 <정부광고법> 합헌 판결의 문제점 분석
: 광고산업에 대한 이해 부족이 낳은 비극
이시훈

「정부광고법」 광고와 「방송법」 협찬고지의
유사(類似)와 괴리(乖離)
홍문기

진단

일본 라지코(Radiko) 서비스 현황 및 분석
조장은

<디지털 시대, 유럽의 지상파 방송>

: 독일 공영방송 개혁과 방송분담금
이유진

: '프랑스 공영방송 France Télévisions'
최지선

한국방송협회
Korean Broadcasters Associatio

방송문화 Broadcasting Culture

2023년 가을호(통권 제426호)

eISSN 2982-8147

발행인 김의철 회장

편집인 김웅규 사무총장

발행일 2023년 9월 20일

한국방송협회

주소 서울시 양천구 목동동로 233 방송회관 10층

전화 02)3219-5560

팩스 02)3219-5570

홈페이지 www.kba.or.kr

편집 칼리그램

02)335-7636

※ 본지에 실린 원고는 한국방송협회의 공식견해와 다를 수 있습니다.

(비매품)

Contents

이슈

공영방송의 공적 재원, 축소 아닌 공고화 필요 김동준 03

공영방송의 헌법적 지위와 방송 자유의 고찰
: 방송법 시행령 제43조 제2항의 위헌요소에 대하여 남철우 20

기획

헌법재판소의 〈정부광고법〉 합헌 판결의 문제점 분석
: 광고산업에 대한 이해 부족이 낳은 비극 이시훈 41

「정부광고법」 광고와 「방송법」 협찬고지의
유사(類似)와 괴리(乖離) 홍문기 55

진단

일본 라지코(Radiko) 서비스 현황 및 분석 조장은 69

〈디지털 시대, 유럽의 지상파 방송〉

: 독일 공영방송 개혁과 방송분담금 이유진 83

: '프랑스 공영방송 France Télévisions' 최지선 93

1. 이슈

공영방송의 공적 재원, 축소 아닌 공고화 필요 김동준

공영방송의 헌법적 지위와 방송 자유의 고찰 남철우
: 방송법 시행령 제43조 제2항의 위헌요소에 대하여

공영방송의 공적 재원, 축소 아닌 공고화 필요

김동준
공공미디어연구소 소장

목차

1 수신료 분리징수와 공영방송의 역할
2 국내 공영방송의 재원과 수신료의 의미
3 수신료 폐지에 대한 해외사례 왜곡 혹은 오해
4 수신료 제도, 발전적 방향으로 활용 필요

요약

이 글은 수신료 분리징수의 시행으로 인해 공영방송 재원구조의 변화가 예상되는 상황에서, 공영방송 재원의 방향과 역할을 진단하기 위한 목적을 갖고 있다. 이를 위해 각종 문헌조사를 통해 수신료와 공영방송의 역할과 관련된 논의를 정리하였고, 유럽을 중심으로 공영방송의 재원 변화를 검토하였다. 미디어 환경의 변화에 따라 공영방송의 기능은 위축되고 있으나, 공영방송은 여전히 중요한 가치를 담보하고 수행해야 한다. 공영방송 체제를 채택하고 있는 유럽 주요 국가에서도 공영방송의 필요성은 인정되고 있으며, 이를 위해 공영방송의 주요 재원으로 수신료 등 공적 재원의 중요성은 여전히 유지 및 강조되고 있다.

1. 수신료 분리징수와 공영방송의 역할

1) 분리징수 결과에 대한 우려

수신료를 전기요금과 분리해 징수하는 방송법 시행령 개정안이 지난 7월 12일 공포·시행되었다. 방송법 시행령 개정안이 공포·시행되면서 지난 30여 년간 한국전력이 통합 징수해 온 텔레비전방송 수신료가 분리징수 방식으로 변화한 것이다. 그러나 별도의 수신료 고지·징수 시스템이 마련되지 않아 당분간은 기존의 통합 징수체제가 유지된다(한겨레, 2023.7.11.).

국내에서 수신료는 헌법재판소 판결에 따라서 공영방송사업이라는 특정한 공익사업의 경비 충당을 위해 수상기를 소지한 특정 집단에 부과되는 특별부담금이다. '공사의 텔레비전방송을 수신하는 자'가 아니라 '텔레비전방송을 수신하기 위하여 수상기를 소지한 자'가 부과 대상이므로 실제 방송시청 여부와 관계없이 부과된다는 점, 그 금액이 공사의 텔레비전방송의 수신 정도와 관계없이 정액으로 정해져 있는 점 등을 고려할 때, 이를 공영방송의 서비스에 대한 대가나 수익자부담금으로 보기도 어렵다. 따라서 수신료는 공영방송 사업이라는 특정한 공익사업의 경비조달에 충당하기 위하여 수상기를 소지한 특정집단에 대하여 부과되는 특별부담금에 해당한다고 할 것이다. 특별부담금이란 일반 국민이 아니라 특정 집단이 부담금의 부과를 통해 수행하고자 하는 특정한 사회적·경제적 과제에 대해 조세외적 부담을 지울 정도로 특별하고 긴밀한 관계를 가지고 있다고 판단될 때 부과되는 것이라고 할 수 있다.

[표 1] 수신료의 성격에 따른 구분

구분	성격	부과범위	부과대상	적용국가
계약설	공영방송 이용 편의의 반대급부	공익적 프로그램	공영방송 이용자	–
조세설	공공재 제공을 위한 비용 충당	공영방송 운영비용 전반	일반 국민	프랑스
수신 허가설	행정비용에 대한 반대급부	행정절차에 따른 비용	TV수상기 보유자 또는 공영방송 이용자	영국
특별부담금	공익사업 제공을 위한 비용 충당	공영방송 운영비용 전반	공영방송 이용자	일본, 독일, 한국

출처 : 이종관 외(2013) 재구성.

국내에서 수신료는 1989년 1월 1일부터 '시청료'를 '텔레비전방송 수신료'로 변경하여 사용되었으며, 수신료의 징수업무를 1991년부터 방송위원회에서 KBS로 이관하여 담당하도록 하였다. 1994년 10월 1일부터는 KBS 1TV의 방송광고를 전면 폐지하고 한국전력공사에 수신료의 위탁징수를 개시하였다. 수신료를 한전에서 위탁 징수하는 것에 대해서는 과거부터 많은 논란이 존재했다. 가령, 박선영·권건보(2001)는 한전의 사업목적 상 KBS의 수신료 징수를 위탁하는 것에 대한 법적인 근거가 부족하다고 지적하는 등 이와 관련하여 여러 가지 주장이 존재하고 있다. 또한 정용준(2010)은 수신료와 광고료 모두 재원으로 하는 독일(공영수신료 징수센터가 담당)과 프랑스(재무부가 담당)의 사례를 들면서 한전이 아닌 세무서나 방송통신위원회와 같은 공적기관이 징수하여 합리적으로 분배하는 방안을 강구할 필요가 있다고 주장하였다.

그러나 수신료가 전기료에 병산되어 한국전력공사에 의해 위탁 징수하게 된 것은 불납의 저항을 방지하고 징수비용의 문제를 경감할 수 있다는 의미도 있었다(조항제, 2012). 다시 말해, 방문 징수와 은행접수 등 기존의 수신료 징수 방법은 징수 업무 관리가 어렵고, 징수비용도 누적적으로 증가했기 때문에 한전에 위탁징수를 하게 되었다. 이와 같이 수신료를 한전 위탁업무로 징수하기 때문에 다른 국가보다 비용 측면에서 보다 효율적인 저비용 구조로 수신료가 징수되고 있다는 평가도 있다. 실제 수신료를 위탁 징수하기 전인 1993년 52.6%였던 수신료 납부율은 2021년 기준 99.9%로 징수 효율성은 크게 증가하였다(한국기자협회보, 2023.4.11.).

현재는 과도기간으로 통합징수가 유지되고 있지만, 수신료의 분리징수가 본격적으로 시행되면, 99%에 달하는 수신료 납부율은 하락할 것으로 전망된다. 일각에서는 공영방송의 수신료 수입이 절반 혹은 그 이하로 감소한다는 전망도 나온다. 게다가 징수비용은 증가할 것으로 예상되는데, 수금원을 두고 수신료를 걷는 일본 NHK의 경우 징수비용으로 수신료의 10-11%가 사용된다고 한다(한겨레, 2023.4.18.). 결과적으로 수신료 수입은 감소하고, 징수비용은 증가하여, 국내 공영방송의 재원에 위협요소로 작용할 가능성이 높다. 이는 미디어 환경의 변화에 따른 공영방송 위기의 중심에 재원구조가 자리 잡고 있는 상황에서, 공영방송의 공적 기능 약화와 상업화 등의 결과로 이어질 것이 우려된다.

2) 공영방송의 공적책무와 독립적 재원의 필요성

국내 방송법 제6조는 방송의 공정성과 공익성을 보도의 공정성과 객관성, 성별·연령·직업·종교·신념·계층·지역·인종으로 인한 차별금지, 인권옹호와 국제친선, 국민의 알권리와 표현의 자유 보호와 신장, 지역사회의 균형 발전과 민족문화 창달, 사회교육과 유익한 생활정보 확산·보급, 국민의 문화생활의 질적 향상, 표준말의 보급과 언어순화, 정치적 균형성 등으로 정의하고 있다. 그러나 이러한 공익성과 공정성을 실천하기 위한 구체적인 책무에 대해서는 정하지 않고 있다. 다만, 방송법 제44조 한국방송공사의 공적책무조항에서는 방송법 제6조와 유사하게 방송의 공정성과 공익성 실현, 국민에게 지역과 주변 여건과 관계없이 양질의 방송서비스 제공(보편적 서비스), 시청자의 공익에 기여할 수 있는 새로운 방송프로그램·방송서비스 및 방송기술을 연구하고 개발(새로운 방송기술 개발과 선도), 국내외에서 민족문화 창달과 민족의 동질성 확보를 위한 방송프로그램으로 정하고 있다. 즉, 민영방송에게 방송의 일반적인 공익성과 공정성을 준수할 것을 권고하고 있지만, 공영방송인 KBS에는 이러한 방송 일반의 목적 이외에도 보편적 서비스 의무와 새로운 방송기술개발과 선도, 문화적 다양성과 민족적 동질성 확보를 위한 방송프로그램 제작이라는 구체적인 책무를 부여하고 있다. 이러한 책무를 수행하기 위한 재원에 대해 구체적으로 수신료가 주된 수입원이고, 나머지 보조적인 재원을 활용할 수 있다고 정의하고 있다.

EBS 역시 한국교육방송공사법 제1조를 통해 '학교교육을 보완하고 국민의 평생교육과 민주적 교육발전에 이바지'하도록 하고 있으며, 텔레비전·라디오·위성을 통한 교육방송의 실시와 미래 교육, 교육관련 행사 및 조사·연구 등의 업무가 부여되고 있다. 그리고 이러한 역할을 수행하는데 있어서 필요한 재원을 동법 제19조에서 '텔레비전방송 수신료' 등으로 명확히 규정하고 있다.

방송환경이 디지털 기술을 통해 스마트미디어가 주도하는 비선형 서비스로 이동한다고 하더라도 공영방송에 맡겨진 공적책무인 방송의 공익성과 공정성, 보편적 서비스와 새로운 방송기술의 개발과 선도, 문화적 다양성과 민족적 동질성 확보를 위한 방송프로그램 제작이라는 구체적인 책무가 약화되는 것은 아니다. 오히려 새로운 방송기술을 적극적으로 도입하고, 이를 실용화할 뿐만 아니라, 누구나 비슷한 조건에서 새로운 스마트 미디어 서비스를 이

용할 수 있도록 보장해주는 역할을 수행할 의무가 있다. 방송이 글로벌화 될수록 글로벌의 로컬인 한국의 문화적 정체성과 남북으로 분단된 민족의 동질성을 유지할 수 있는, 이를 통해 글로벌 환경에서 경쟁력을 확보하기 위한, 방송프로그램을 기획하고 제작하여 보급할 의무를 진다. 지금까지의 논의가 공영방송이 방송환경 변화에도 불구하고 공적책무를 수행해야 할 의무가 있다는데 초점이 있었다면, 이제 논의해야 할 것은 이러한 책무를 어떻게 수행할 것인지, 그리고 책무수행에 필요한 재원은 누가, 어떻게 마련할 것인지에 대한 문제일 것이다.

디지털 기술의 발달과 더불어 등장한 스마트미디어 환경에서도 공영방송이 공적책무를 수행하면서, 시청자에게 '적정공급(기본공급)'을 제공하기 위해서는 프로그램의 자치성과 균형성, 통합성이 보장되어야 한다. 이러한 권리를 통해 다양한 프로그램을 제작하여 시청자에게 전달함으로써, 사회적으로 다양한 여론이 형성될 수 있도록 기여할 수 있기 때문이다(Ronneberger, 1978). 따라서 공영방송의 공적책무 수행을 위해서는 공적 재원의 독립성 보장이 필요하며, 이러한 재원 독립성도 자율성과 균형성, 통합성의 원칙에 따라 조성되어야 한다(Kirchholf, 2010).

공영방송이 사회적 합의를 통해 마련된 공적 재원을 기초로 공익적인 방송프로그램을 제공한다면, 이는 반드시 국가기관과 정치적 이해관계, 다양한 사회문화적, 경제적 집단의 이익으로부터 독립적으로 기능할 필요가 있다(Donges, 2003). 특히, 이는 경제 권력으로부터의 독립과 국가기관과 정치적 영향력으로부터의 독립을 의미한다(Pfaff, 2007). 디지털 기술의 발달로 스마트 미디어가 등장하면서, 방송프로그램을 제작하는 사업자보다는 오히려 프로그램이 수용자에게 전달되는 길목을 지키는 플랫폼과 네트워크사업자의 영향력이 강력할 수밖에 없다. 이들은 일종의 '길목지기'의 역할을 수행한다. 이들이 길목과 더불어 콘텐츠까지 과점할 경우에는 강력한 이익집단으로 성장할 수도 있다. 공영방송은 이러한 기술과 융합한 자본에 맞서서 시민의 이익을 대변하는 역할을 해야 한다(Hege, 2004; Pfaff, 2007). 이러한 역할 수행을 위해 필수적으로 동반되어야 하는 것이 독립적 재원이다. 그러한 의미에서 자율은 제작과 편성에서의 자율이자 유통의 자율이며, 방송 재원의 자율을 의미하기도 한다. 이러한 방송 재원의 자율을 확보하기 위해서는 국가권력으로부터의 독립과 사회적 합의가 필수적이다(김동준·최용준·심영섭, 2021).

2. 국내 공영방송의 재원과 수신료의 의미

1) 국내 공영방송 재원구조의 문제점

공영방송 재원의 조건을 정리하면 다음과 같다(김해식, 1999). 첫째, 공영방송의 재원은 무엇보다도 먼저 공영방송의 독립성을 확보해줄 수 있어야 한다, 둘째, 공영방송의 재원은 공영방송의 공익성을 담보해야 한다, 셋째, 공영방송의 재원은 공영방송의 책무를 충실히 이행할 수 있도록 하기 위해 안정성과 탄력성을 지녀야 한다, 넷째, 공영방송의 재원에는 모든 국민이 참여할 수 있는 통로가 마련되어 있어야 한다, 다섯째, 공영방송의 재원은 단지 공영방송의 운영을 위한 재원이라는 차원을 넘어선다는 것이다. 이러한 조건을 충족시킬 수 있는 것으로서 먼저 제시될 수 있는 것이 바로 수신료라고 할 수 있다. 수신료는 단순히 공영방송의 운영 재원으로만 규정될 것이 아니라 첫째 독립성을 보장하고, 둘째 공적 기능을 수행하기 위한 수단이며, 셋째 방송의 자유를 실현하는 전제 조건이다(김진웅, 2001).

그러나 국내 공영방송의 재원구조는 공영방송에 부여된 공적책무를 수행하도록 방송법 제56조에서 보장한 공영방송의 기본 재원으로써 수신료 및 국가보조금 등 공적 재원이 KBS는 전체 매출의 40% 이하, EBS는 전체 매출의 25%대로 비중이 적다. 그리고 이러한 비율은 계속 감소하는 추세다. 또한 텔레비전방송 수신료의 감소로 증가한 보조재원의 비율도 기존의 광고수입 중심에서 이제는 부대사업으로 이전하고 있음을 알 수 있다. EBS의 경우에는 창사 초기부터 지금까지 교재 판매를 통해서 매출액의 상당부분을 거둬들였다고 하더라도, KBS도 기타수익의 비율이 증가하고 있다는 것은, 전체적으로 공영방송의 재원에서 국가가 차지하는 비중뿐만 아니라, 방송프로그램을 통한 직접 수입이 줄어들고 있음을 의미한다(심영섭, 2015).

현재 국내 공영방송의 재원구조를 살펴보면, KBS는 광고매출액의 하락으로 수신료비중이 증가한 상황이며, EBS는 전체 매출액 중 기타 사업과 기타 방송사업 비중이 높고, 방송사업 비중에서 수신료 비중이 매우 낮은 것으로 나타난다.

2) 공영방송 독립성 보장의 기본 요소, 재원의 안정성

공영방송이 프로그램을 기획하고 제작하여 편성하기 위해서는 안정적인 제작비용과 운영비용이 필요하다. 이러한 비용은 수용자의 취향이나 경기변동, 시장경쟁상황과 관계없이

보장될 때, 공영방송에 주어진 그 사회가 필요로 하는 프로그램(혹은 콘텐츠)의 적정공급(기본공급)이 가능하다. 그러한 의미에서 재원안정성은 공영방송의 독립성을 보장하는 기본적인 요소라고 할 수 있다(Kirchhof, 2010). 공영방송에서 재원 안정성을 보장하는 대표적인 제도적 장치가 수신료이다. 수신료는 적정공급(기본공급)을 가능하게 할 뿐만 아니라, 공영방송이 공적책무를 수행하는데 필요한 조직과 자원을 확보하는 데 영향을 미친다(김동준·최용준·심영섭, 2021).

재원을 상업 재원인 광고나 협찬에 의존하게 되면, 공영방송은 상업화라는 고리에서 벗어날 수 없다. 간접광고(PPL)를 비롯하여 기사 협찬까지 광범위하게 파고든 상업화는 내용물까지 그 수준을 결정할 수 있는 환경이다. 그러나 수신료는 이러한 경제적 추동으로부터 조직의 독립성을 지키며, 저널리즘 원칙을 지켜나가는 근간이 될 수 있다. 광고주를 통한 경제적 영향력이 강화될수록 미디어 노동자에게 영향을 미쳐 미디어가 제공하는 생산물과 미디어를 통한 커뮤니케이션 과정 전반에 영향을 주며, 수용자에게는 문화적 경제적 정치적 사회적 관점에서 영향을 줄 수밖에 없다(Saxer, 1998). 저널리즘의 원칙이라고 하지만, 경제 논리(즉, '자본의 힘')보다는 처참할 정도로 약한 고리일 수밖에 없다(Mayntz, 1998; Donges, 2003).

이러한 이유로 공영방송 재원 관련 논의는 대체로 공영방송의 공익성을 보장하기 위해 수신료에 집중될 수밖에 없다. 그러나 디지털 기술의 발달로 인해서 방송 이용환경은 고정형 TV시청에서 점점 더 스마트미디어로 옮겨가고 있다. 이러한 환경에서 여론다양성 보장을 위해 공영방송을 유지하는 비용을 지금처럼 계속해서 지급하기보다는, 외적 다원주의 경쟁을 통해 다양한 서비스를 제공하는 사업자의 자유로운 시장경쟁을 보호하는 방향으로 정책이 바뀌어야 한다는 주장도 있다. 그러나 공영방송이 시장에서의 부족한 공공재 공급이라는 측면에서 외적 다원주의만으로 사회적으로 다양한 목소리와 프로그램이 제공될 수 없다는 한계에서 출범한 만큼, 스마트미디어 환경에서도 공영방송의 기능을 유지하기 위한 제도적 장치는 필요하다고 볼 수 있다.

또한 공영방송은 보편적 서비스(universal service)의 의무가 있다. 보편적 서비스는 '누구나 지불할 수 있는 적절한 가격으로 전화서비스를 이용할 수 있는 권리'를 이용자 모두에게 골고루 제공하기 위하여 도입한 제도이다. 보편적 서비스는 본래 19세기 말 교통 부문에서 처음 등장했지만, 점차 통신 부문에서는 독점 구조 아래 전화망을 전국적으로 확대하며 적절한 요금을 부과하여 전 국민에게 전화 서비스의 혜택을 제공하겠다는 기업 목표에서 본격

화되었다. 이러한 보편적 서비스는 접근권을 보장하면, 다양한 수용자가 서비스를 이용함으로써, 복지가 확대될 수 있다는 관점이다. 반면 공익적 서비스(public service)는 공영방송이 개개인에게 폭넓게 정보를 제공하여 사회적으로 공적 의견이 형성될 수 있도록 함으로써, 다양한 여론형성에 기여한다는 관점이다. 이러한 역할을 위해 언론의 자유와 방송제작·편성의 자유를 보장하여 이익집단과 국가권력으로부터 독립적으로 활동할 수 있도록 보장해야 한다. 전자는 미국과 같이 방송산업도 사상의 자유시장이라는 경제적 논리로 설명할 때 자주 등장한다. 반면 후자는 유럽에서와 같이 방송산업을 한정재로 규정하고, 그 기능에 초점을 맞출 때 등장한다. 보편적 서비스의 관점에서 공영방송의 재원은 국가보조금이나 수용자의 지불의사(후원금)에 의존할 수밖에 없지만, 공익적 서비스 측면에서는 공영방송의 재원을 특수 목적을 위해 사회적으로 분담하는 수신료(부담금)를 필요로 한다(김동준·최용준·심영섭, 2021).

3. 수신료 폐지에 대한 해외사례 왜곡 혹은 오해

정부의 수신료 분리징수 추진과 맞물려 일부 국내 언론에서는 해외 주요국에서 공영방송의 수신료를 폐지하고 있다는 보도를 쏟아내고 있다. 가령, 조선일보의 2023년 4월 5일(인터넷판) <英 "BBC 수신료 2028년 폐지" 덴마크 등 북유럽국들도 동참 움직임>, 동아일보 2023년 6월 9일(인터넷판) <공영방송사 英BBC-日NHK, 수신료 분리징수> 등이 그것이다.

1) 각국의 상황에 적합한 수신료 모델 모색 중

수신료 폐지 보도에서 언급되는 공통적인 대표 사례는 영국이다. 즉, 영국 정부가 2028년부터 BBC의 수신료를 폐지한다는 내용이다. 결론부터 말하면, BBC의 수신료 폐지는 결정된 바 없다.

2022년 1월, 영국의 문화부 장관 나딘 도리스(Nadine Dorries)는 트위터 계정에 본인의 주도로 BBC와 진행된 2022년부터 2027년까지의 수신료 협상 결과를 담은 'BBC 수신료 동결' 기사를 공유한다. 그리고 해당 트윗에서 "이번 수신료 발표가 마지막이 될 것(This licence fee announcement will be the last)"이라며, "이제 새로운 자금조달 방법에 대해 논의할 때가 되었다(Time now to discuss and debate new ways of funding)"고 발언했

다. 이 때문에 영국과 세계 유수 언론들은 '2028년부터 BBC 수신료가 폐지될 것'이라는 보도를 양산하기 시작한다(주대우, 2022). 그러나 2022년 7월 보리스 존슨 영국 총리는 사퇴하였고, 나딘 도리스 장관도 물러난 상태다.

그렇다고 해서 영국에서 수신료 개편 논의가 전혀 없었던 것은 아니며, 더 나은 수신료 모델을 찾기 위해 노력하고 있는 것으로 보인다. 일례로 영국 상원 의원이자 커뮤니케이션 및 디지털 위원회(Communications and Digital Committee) 위원장인 티나 스토웰(Tina Stowell)은 KBS와의 인터뷰에서 다음과 같이 언급하였다.

'수신료를 어떤 방식으로 바꾸어야 할지 확정된 바 없다. 수신료를 유지하되 사람들이 요금을 부과 받는 방식은 유연하게 바뀌어야 한다. 상당 부분 개편되어야 하지만 아직 구체적인 방식은 결정되지 않았다. 의회에 제출된 보고서는 수신료를 계속 거두더라도 방식을 개선해야 한다고 권고했다. 그 이유 가운데 하나는 모든 사람들이 공평하게 납부하기 때문에 형편이 어려운 사람들이 다른 사람들과 같은 액수를 지불하는 퇴보적인 징수방식이라는 것이다.'

- 2023년 7월 25일 KBS <특집 시사기획 창 : 공영방송은 왜 존재하는가> 인터뷰 中 -

즉, 영국 정부와 의회는 BBC의 수신료는 유지하되, 경제 수준 등에 따라 액수를 차등화하는 등의 방향으로 개편을 추진하고 있는 것이다.

공영방송 수신료가 이미 폐지되었다고 알려진 프랑스의 경우, 프랑스 예산회계법 제41조에서 "텔레비전 수상기 또는 텔레비전을 수신할 수 있는 유사기기 소지자로서 주민세 납부 대상자는 수신료를 납부"하도록 정하고 있다. 이에 따라 2005년부터 국세청에서는 수신료를 주민세(tax'd habitation)에 부과하여 징수하였다. 즉, 매년 주민세와 함께 부과되는 세금이었으며, 2009년 방송법이 개정되면서 그 명칭도 공공시설에 대한 사용료를 의미하는 'redevance audiovisuelle'에서 세금을 의미하는 'contribution l'audiovisuel public'으로 변경된 바 있다. 그러나 프랑스 정부가 2022년 주민세를 폐지하면서 수신료 제도도 중단되었다. 그럼에도 불구하고 경제재정부 장관(Le ministre de l' conomie, des Finances et de la Relance)과 공공회계담당 장관(Le ministre d l gu charg des Comptes publics)은 TV 수신료 폐지를 발표하면서 "공영 미디어의 독립성과 다양성을 존중하는 방식으로 재원을 조달할 것"이라고 언급한 바 있다(최지선, 2022). 현재 프랑스는 2024년까지는 부가가치세를 통

해 공영방송 수신료를 대신한다는 방침이나, 이후인 2025년부터의 계획은 정해지지 않았다.

핀란드, 스웨덴 등 수신료를 폐지했다고 알려진 북유럽 국가 역시 수신료를 조세화(taxation)하는 등의 방식으로 변화를 추구하고 있다. 즉, 일부 언론에서 주장하는 해외 주요국에서 수신료 폐지하고 있다는 내용과는 결이 다르며, 수신료를 폐지했다고 하더라도 공영방송을 포함한 공공서비스미디어의 재원은 공적 자금의 형태를 유지하고 있다는 의미다.

2) 공영방송에 있어서 공적 재원을 강조하는 분위기

유럽 방송연합(EBU, European Broadcasting Union)은 가입되어 있는 56개국 공공서비스미디어(PSM)의 주요 자금 출처 유형을 '정부 혹은 주 예산(State budget)', '정부 혹은 주 예산 외 기금(Fund outside state budget)', '수신료(Licence fee)', '광고(Advertising)', '기타 상업적 수익(Other commercial income)', '기타(Others)'로 분류하고 있다.

[표 2] PSM FUNDING MIX IN THE EBU AREA(2021)

Public income 77.1%	State budget	16.5%
	Fund outside state budget	3.5%
	Licence fee	57.1%
Commercial income 19.3%	Advertising	9.4%
	Other commercial income	9.9%
Others 3.6%		3.6%

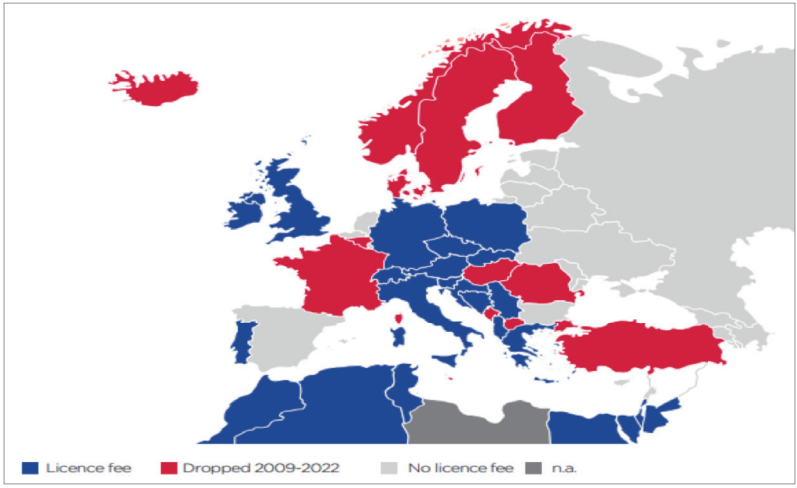
출처 : EBU(2023).

2021년을 기준으로 유형별 EBU 지역의 공공서비스미디어의 재원은 수신료가 57.1%의 비중으로 가장 높으며, 정부 혹은 주 예산 16.5%, 기금 3.5% 등 공적 자금의 비율이 77.1%(약 297억 유로)이다. 반면에 광고 등 상업적 재원은 19.3%(약 74억 유로)에 불과하다. 특히, 수신료는 많은 유럽 국가에서 공영방송을 포함한 공공서비스미디어의 주요 운영재원으로 채택하고 있다. EBU에 가입된 56개국 중 39%인 22개 국가에서, 그리고 27개 유럽연합

(EU) 회원국 가운데 11개국에서 수신료를 통해 공공서비스미디어의 운영재원을 마련하고 있다. 구체적으로 수신료를 주요 재원으로 하는 국가는 아일랜드, 영국, 독일, 폴란드, 이탈리아 등이다. EBU 국가 중 Big Five(영국, 프랑스, 독일, 스페인, 이탈리아)에 해당하는 국가 중 3개국은 여전히 수신료를 주요 재원으로 한다.

[그림 1]에서 'Dropped 2009-2022'로 표시된 국가는 2009년에서 2022년 사이에 수신료를 조세화한 국가다. 가령, 아이슬란드는 2009년에 수신료를 '공공서비스세(Public Service Tax)'로, 핀란드는 2013년부터 '특별소득세(Special incom based tax)'로 전환하였다. 스웨덴의 경우, 2019년 1월부터 개인소득에 대한 목적세(Earmarked tax on individual's income), 노르웨이는 2020년 1월부터 개인소득 기반 세금(individual income-based tax) 등 수신료를 소득세(Income tax)로 징수하고 있다. 덴마크의 경우 2022년부터 정부 예산(state budget)으로 공공서비스미디어를 운영하고 있다(EBU, 2022). 즉, 북유럽 국가를 중심으로 한 수신료 폐지는 공영방송에 대한 공적 지원의 중단을 의미하는 것이 아니라, 각국의 상황을 고려하여 공공서비스미디어에 대한 보다 안정적인 재원 기반을 마련하는 방향으로 수신료 제도를 변화시킨 것으로 해석할 수 있다.

[그림 1] COUNTRIES WITH A LICENCE FEE(September 2022)

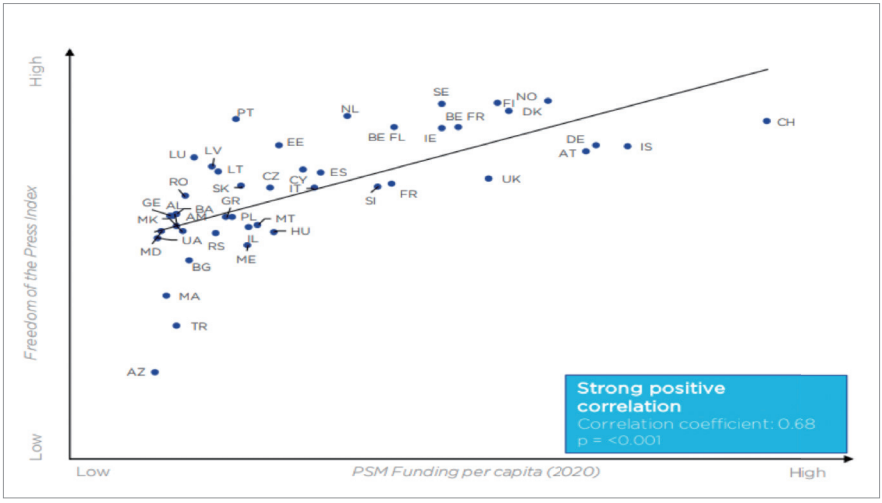


출처 : EBU(2023).

물론 EBU에서도 디지털 미디어의 발전과 이용 환경의 변화 등 달라진 미디어 환경 상황에서, 공영방송을 포함한 공공서비스미디어에 수신료 등 공적 자금을 여전히 지원해야 하는가에 대해 의문을 제기하기도 한다. 그럼에도 불구하고 EBU는 공공서비스미디어의 존재 이유와 핵심 목적(객관적이고 공정한 신뢰할 수 있는 정보원, 고품질 및 문화 콘텐츠 제공자, 다원주의와 소수자의 수호자, 국가위기 상황의 정보원, 방송시스템에 있어서 공공서비스미디어의 민주적, 문화적, 사회적 역할 등)은 많은 국제적 연구와 조사, 법적 판결 등에서 그 필요성과 중요성이 입증되었으며, 이를 위해서는 안정적이고 적절한 자금의 필요성을 강조하고 있다(Richard Burnley, 2017).

또한 EBU는 강력한 민주주의 국가는 그들의 공공서비스미디어(PSM)에 더욱 많은 투자를 한다고 밝히면서, 보다 나은 기금이 지원된 공공서비스미디어는 EIU(The Economist Intelligence Unit)가 측정한 민주주의 지수가 보다 양질로 나타난다는 상관관계를 제시하고 있다.

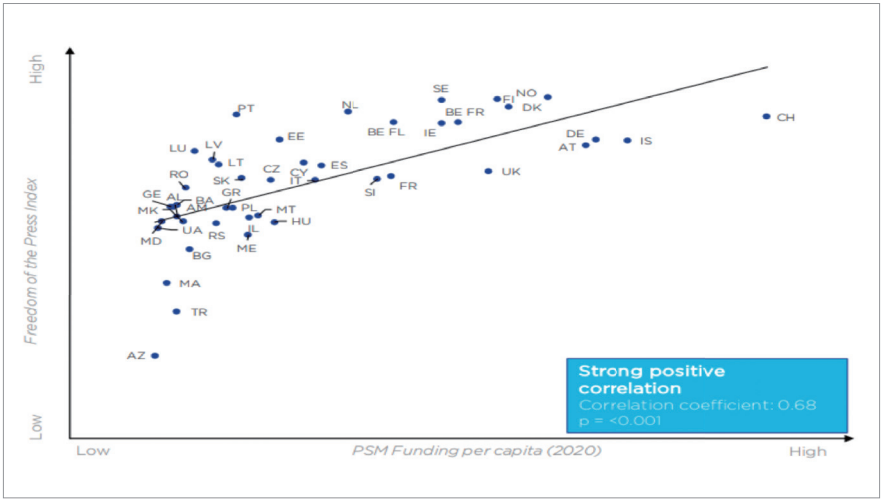
[그림 2] BETTER-FUNDED PSM IN STRONGER DEMOCRACIES



출처 : EBU(2023).[1]

뿐만 아니라 언론의 자유 역시 기금이 풍부한 공공서비스미디어를 보유한 국가에서 보다 높다고 밝히며, 공공서비스미디어에 대한 기금지원이 많을수록 언론자유 지수가 높아지는 상관관계를 보여주고 있다.

[그림 3] PUBLIC SERVICE MEDIA AND PRESS FREEDOM



출처 : EBU(2023).

---

1) [그림 2]와 [그림 3]의 COUNTRY CODE

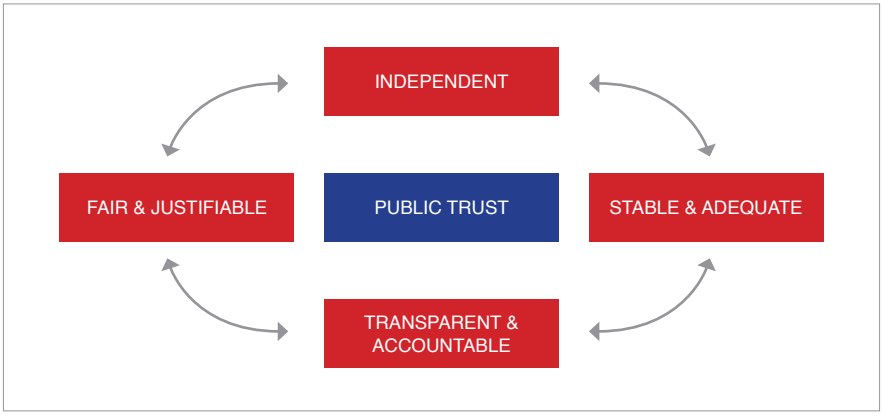
AL	Albania	EE	Estonia	LT	Lithuania	SK	Slovakia
DZ	Algeria	FI	Finland	LU	Luxembourg	SI	Slovenia
AM	Armenia	FR	France	MT	Malta	ES	Spain
AT	Austria	GE	Georgia	MD	Moldova	SE	Sweden
AZ	Azerbaijan	GR	Germany	ME	Montenegro	CH	Switzerland
BE	Belgium	GR	Greece	MA	Morocco	CH(FR)	Switzerland(French)
BE FL	Belgium(Flemish)	HU	Hungary	NL	Netherlands	CH(DE)	Switzerland(German)
BE FR	Belgium(French)	IS	Iceland	MK	North Macedonia	CH(IT)	Switzerland(Italian)
BA	Bosnia –Herzegovian	IE	Ireland	NO	Norway	TN	Tunisia
BG	Bulgaria	IL	Islael	PL	Poland	TK	Turkey
HR	Croatia	IT	Italy	PT	Portugal	UA	Ukraine
CY	Cyprus	JO	Jordan	RO	Romania	UK	United Kingdom
CZ	Czech Republic	LV	Latvia	RU	Russian Frseration		
DK	Denmark	LB	Lebanon	RS	Serbia		

3) 공영방송 재원에서 독립성은 필수적 요소

국내뿐 아니라 해외 주요 국가들에서 공영방송(공공서비스미디어)의 주요 재원으로 공적 재원(수신료 포함)을 채택하는 이유는 정치 및 자본 권력으로부터의 독립성과도 밀접하게 연관되어 있다. 국내에서는 1999년 헌법재판소가 수신료를 '(공영방송이) 방송프로그램에 관한 자유를 누리고 국가나 정치적 영향력, 특정 사회세력으로부터 자유롭기' 위한 재정적 토대로 '방송의 자유'를 위한 근간이라 판단한 바 있다. 또한 수신료가 '국민의 재산권 보장의 측면에서나 공사(공영방송)에게 보장된 방송의 자유의 측면에서나 국민의 기본권 실현에 관련된 영역'으로 평가하였다. 정부 보조금 등 공적 재원을 비롯하여 광고, 기타 사업 등 상업적 재원도 있으나, 정치 및 자본 권력으로부터 독립하여 공영방송에 적합한 공익성을 추구하기 위해서는 수신료만한 재원은 사실상 존재하지 않다고 봐도 무방하다. 공적 재원이라고 할 수 있는 정부보조금조차도 공영방송의 독립성을 훼손할 우려가 높게 존재하기 때문이다.

EBU도 수신료를 포함한 공적 기금 조달 원칙을 '독립성(Independent)', '안정성과 적절성(Stable&Adequate)', '공정성과 정당성(Fair&Justifiable)', '투명성과 책임성(Transparent&Accountable)' 등 4가지로 설정하고 있다. 여기에서 독립성은 '정치적 간섭으로부터의 독립(Independence from political interference)'을 강조하고 있으며, 공적 기금은 '정치가 아닌 비용을 통해 결정해야 한다'고 표현하고 있다(EBU, 2023).

[그림 4] EBU Public Funding Principle



출처 : EBU(2023).[1]

수신료를 조세화한 북유럽의 국가들도 조세화함에 따라 우려되는 공영방송의 독립성을 우선적으로 보장할 것을 천명하고 있다. 조세화함으로써 안정적인 재정기반을 제공하되, 공영방송의 독립성을 보장한다는 것인데, 가령, 핀란드와 스웨덴 등 수신료를 조세화한 북유럽 국가들은 조세화된 기금을 정부예산과 구분하여 독립적으로 관리함에 따라 정권의 간섭을 차단하고 있다(봉미선·신삼수, 2020).

4. 수신료 제도, 발전적 방향으로 활용 필요

공영방송의 재원으로서 공적 자금 외 광고 수익 등 상업적 자금은 편성의 상업성을 강화시킨다는 점, 그리고 경제 상황에 따라 안정적인 수익이 보장되기 어렵다는 점 등의 문제가 지적된다. 가령, 공영방송의 재원구조와 편성의 상관관계에 관한 기존 연구들에 따르면, 광고 수익에 대한 의존도가 높은 공영방송일수록 프로그램 다양성이 떨어지며, 공적 재원 비중이 높은 공영방송에 비해 예능 위주의 편성을 하는 것으로 나타난 바 있다. 이는 공영방송에 주어진 공적 책임과 역할을 수행하는데 있어서도 걸림돌로 작용할 가능성이 높다.

반면, 수신료는 대중에 의해 지원 및 통제되고, 정치나 자본권력의 소유가 아니기 때문에 그들의 간섭이나 압력으로부터 자유로울 수 있다. 또한 공영방송의 책무수행에 있어서 독립성, 예측가능성, 형평성 등을 달성할 수 있는 가장 적합한 재원으로 평가된다. 미디어 기술이 발전하고 방송 이용행태가 변화하고 있으나 해외 주요국에서 공영방송을 포함한 공공서비스미디어의 주요 재원으로 수신료 등 공적 재원의 중요성은 여전히 유지 및 강조되는 이유가 여기에 있다. 물론, 미디어 환경 변화에 따라 수신료 제도를 채택하던 해외 여러 국가에서의 변화가 나타나고 있는 것은 사실이다. 수신료를 채택하는 국가는 줄어들고, 조세화하거나 정부기금으로 공영방송 재원을 충당하는 국가도 증가하고 있다. 즉, 해외 주요 국가들이 수신료의 법적 성격을 달리하여 제도 및 징수방식을 변경하고 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 이러한 변화의 근저에는 공영방송을 단순히 방송으로 보지 않고 민주주의 체제 발전을 위한 사회적 제도로 간주하여 안정적인 운영을 도모하기 위한 목적이 내포되어 있으며, 이를 위해 공적 재원을 공고히 하는 방향으로 전개되고 있다.

국내는 과거부터 공영방송 제도의 틀 안에서 수신료를 공영방송의 주요 재원으로 채택하여 왔으나 해외 주요국과 비교했을 때, 수신료 등 공적 재원의 비중이 현저히 낮은 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 시행되고 있는 수신료 분리징수는 공영방송의 공적 재원 감소로 이어져 공적책무 기능의 훼손을 초래할 것으로 예상된다. 이는 단편적인 수신료 분리징수의 문제가 아닌 공영방송 혹은 국내 공공서비스미디어, 나아가 국내 미디어 환경 전반에 부정적 영향을 미칠 수 있음을 주지해야 할 것이다.

jun6067@hanmail.net

참고문헌

김동준 · 최용준 · 심영섭(2021). 2021년 텔레비전방송 수신료 제도 개선 전문가 조사 연구. 한국언론학회.

김진웅(2001). 방송자유의 제도적 성격에 관한 연구. 한국언론학보. 제45권 4호.

김해식(1999). KBS 재원 정책의 방향과 과제. 방송문화연구. 제11권.

박선영 · 권건보(2001). KBS 수신료제도 연구. 방송위원회.

봉미선 · 신삼수(2020). 해외 주요 국가의 TV수신료 제도 변화 고찰: 북유럽 국가(Nordic countries)를 중심으로. 입법과 정책 제12권 제3호.

심영섭(2015). 공영방송의 대안적 재원과 재원산정구조의 모색. 한국언론정보학보. 제72권 4호.

이종관 · 심영섭 · 이찬구 · 남승용 · 노창희(2013). 공영방송 재원구조 관련 법 · 제도 개선방안 연구. 방송통신위원회

정용준(2010). EBS 재원구조 합리화와 수신료 제도 개선방안. 〈한국언론학회 2011 봄철정기학술대회 발제문〉.

조항제(2012). 한국 공영방송의 수신료 문제에 대한 역사적 고찰. 방송문화연구. 제24권 2호.

주대우(2022). BBC 수신료, 2028년 폐지 논란. 해외방송정보 2월호.

최지선(2022). 텔레비전 수신료 폐지 공영 미디어 재원 조달 방법 논의돼야. 신문과 방송, 7월.

Donges, P. (2003). Autonomie sichern, Offenheit erhöhen – Sicherung des Public Service. Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks. Internationale Beiträge aus Wissenschaft und Praxis. Köln.

EBU(2023). FUNDING OF PUBLIC SERVICE MEDIA.

EBU(2022). LICENCE FEE AND HOUSEHOLD CHARGES 2022.

EBU(2021). DEMOCRACY AND PUBLIC SERVICE MEDIA. PUBLIC VERSION.

Hege, H. (2004). Interaktives Fernsehen: Neue Aufgaben für die Medienpolitik?. In Zaubermaschine interaktives Fernsehen? (pp.215~223). Gabler Verlag.

Kirchhof, P. (2010). Die Finanzierung des öffentlich–rechtlichen Rundfunks. Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

Mayntz, R. (1988). Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung. In Differenzierung und Verselbständigung: Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme (pp.11~44). Campus Verlag.

Pfaff, S. (2007). Leitideen fuer Medie Governance. Das Beispiel des digitalen Fernsehens. Von der Medienpolitik zur Media Governance.

Richard Burnley(2017). PUBLIC FUNDING PRINCIPLES FOR PUBLIC SERVICE MEDIA. EBU LEGAL FOCUS.

Ronneberger, F. (1978). Kommunikationspolitik, Bd.2 : Kommunikationspolitik als Gesellschaftspolitik. Mainz.

Saxer, U. (1998). System, Systemwandel und politische Kommunikation. In Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft (pp.21~64). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

한겨레(2023.7.11.). TV수신료 12일부터 분리 납부 가능…시스템 구축엔 3개월 걸려.

한겨레(2023.4.18.). 일본엔 'NHK 수신료 거부' 정당이 있다.

한국기자협회보(2023.4.11.). 대통령실 수신료 분리징수 추진… 여론수렴 놓고 KBS 안팎 논란.

KBS(2023.7.25.). 〈특집 시사기획 창 : 공영방송은 왜 존재하는가〉

공영방송의 헌법적 지위와 방송 자유의 고찰 : 방송법 시행령 제43조 제2항의 위헌요소에 대하여

남철우
KBS 공영미디어연구소 박사

목차

1 서론
2 공영방송의 법적 정당성
3 독일 연방 헌법재판소의 방송 자유
4 방송법 시행령 제43조 제2항의 위헌성
5 결론

요약

정부는 지난 7월 12일 현행 텔레비전 방송 수신료 징수 방식을 전기요금과 분리, 징수하도록 하는 방송법 시행령 제43조 제2항을 개정해 대통령령으로 공포 · 시행했다. 공영방송 수신료는 프로그램의 자율성과 중립성을 확보하기 위한 헌법상 필수 불가결한 재원일 뿐만 아니라 방송 고유의 기능에 필요한 재원임에도 방송법 시행령 제43조 제2항은 논란의 중심에 서 있다. 정부가 주도하는 시행령은 헌법이 보장하고 있는 공영방송사의 기본권인 방송 자유를 침해하는 위헌적 요소를 내포하고 있으며, 공영방송 기능을 보장하고 존속 발전이라는 공영방송의 본질마저 위협하고 있다. 공영방송의 법적 정당성과 헌법적 의미를 통해 현행 방송법 시행령의 위헌적 요소를 살펴보고자 한다.

1. 머리말

대한민국 헌법 제21조 제3항은 “통신·방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항을 법률로 정한다.”고 규정하고 있다. 방송의 기능이 적정하게 실현, 구현될 수 있게 방송 제도를 형성하도록 입법자에게 명하고 있는 조항이다. 공영방송은 방송의 기능을 위해 입법자가 형성한 제도로써 공적 주체에 의해 설립되고 공적 재원으로 운영되는 방송이다. 공영방송의 기능과 지위에 관한 이해를 위해서는 헌법적 관점을 기본적으로 요구한다. 그 이유는 공영방송은 공적 주체가, 공적 재원을 통해, 방송의 공공성과 공적 책임의 실현을 목표로 조직되고 운영되는 방송이라는 점 때문이다(전상현, 2018).

정부는 지난 7월 12일 현행 텔레비전 방송 수신료 징수 방식을 전기요금과 분리 징수하도록 하는 방송법 시행령 제43조 제2항을 개정해 대통령령으로 공포·시행했다. 대통령실은 공영방송의 편파적인 방송과 국민에게 경제적 부담을 준다는 이유로 방송수신료의 징수를 위탁받은 자의 고유업무와 결합해서 징수하지 못하도록 방송법 시행령을 이례적인 절차를 거쳐 개정했다. 현행 TV 수신료 통합 징수제는 30년간 유지해 온 가장 효율적으로 공평하게 수신료를 징수할 수 있는 제도이다. 1994년 수신료를 전기요금과 통합 징수하게 되면서 KBS에 대한 불만이나 수신료 통합 징수에 대한 불만으로 다양한 형태의 위헌소송과 행정소송이 있었지만, 법원은 일관되게 한전의 수신료 위탁징수 조항은 합헌이며, 나아가 전기요금 고지서에 결합하여 수신료를 징수하는 것도 법률에 위배 되지 않는다고 판결하였다.

민주국가에서 공영방송의 수신료 재원을 보장하고 방송의 자유를 실현하는 것은 정부의 역할임에도, 준조세 성격의 수신료를 자율 납부하겠다는 발상은 앞뒤가 맞지 않는 논리라 할 수 있다. 공영방송은 방송법에 보장된 사회적 합의 제도이기 때문에 만약 현재의 수신료 징수제도가 문제가 있고 국민의 불편이 있다면, 정부의 시행령 개정이 아닌 다양한 논의와 숙의를 바탕으로 사회적 합의를 통해 합리적이고 공평한 수신료 징수제도를 마련하는 것이 타당하다.

한국방송공사는 헌법, 방송법, 헌법재판소의 결정에 따라 방송 자유의 기본권 주체이며, 공영방송의 법적 성격에 따라 국가와 사회의 모든 세력으로부터 독립하여 국민의 사적·공적 의사 형성을 위해 방송의 헌법적 기능을 수행해야 한다. 이러한 방송의 헌법적 기능 수행은 공사의 인적 및 물적 독립이 전제되어야 한다(최우정, 2004).

이 글은 방송수신료 징수를 종전의 병합 징수에서 분리 징수로 변경한 것에 대한 법적인 측면에서의 문제점, 특히 공영방송과 방송수신료의 본질에 관한 법적 정당성에 대해 살펴보고자 한다. 이를 위해 헌법하에서 공영방송의 지위와 기능을 헌법학자들(최우정, 전상현, 권형둔 등)의 기존연구를 토대로 살펴보고, 독일 연방헌법재판소의 방송 자유 판례를 통해 방송법시행령 제43조 제2항의 위헌성을 도출하고자 한다.

2. 공영방송의 법적 정당성[1]

1) 제도로서 공영방송

공영방송은 하나의 사회제도다. 여기서 사회제도라는 말은 한 사회가 특정한 기능이나 목표를 달성하고자 만들어낸 구조화된 체계를 의미한다(정영주·홍종윤, 2021). 가장 포괄적인 수준의 제도는 민주주의 및 자본주의와 같은 정치·경제 체계를 의미하기도 하고, 중범위 수준에서는 선거, 정당, 교섭단체 등의 제도를 의미하며, 미시적 수준에서는 정부 부처, 위원회, 기업 등과 같은 개별 조직을 의미하기도 한다(허찬행, 2015). 제도란 공식적 제도뿐 아니라 관행과 같은 비공식적 제도로 이루어져 있으며, 한 국가의 특수한 역사적 배경과 그러한 역사 속에 배태되어온 제도적 제약이 행위자의 선택을 제약하기 때문에, 여러 환경의 변화에도 불구하고 제도는 경로의존적 모습을 갖게 된다(하연섭, 2011). 공영방송 제도가 잘 변화하지 않는 것도 경로의존적 특성으로 설명되며, 제도를 구성하고 있는 요소들 간의 모순, 정치연합 및 정책이념의 변화 등 내생적 요인에 의해 점진적으로 제도가 변화할 수 있다는 것이다. 그러나 한국의 공영방송은 변화를 충분히 예측하면서도, 심지어 대전환을 눈앞에 두고서도 제대로 된 대응을 하지 못한 것은 과거의 경로가 지닌 구속성이 얼마나 대단한지를 새삼 느끼게 해준다(조항제, 2021).

미디어 제도는 공중이나 정치·정부·법률·종교·경제 등 다른 사회적 제도의 기대를 반영하여 형성되며, 여러 이해 당사자들의 힘의 균형을 이루는 사회적 합의 제도로 중범위 수준

1) 챗GPT · 메타버스 시대, 공영미디어의 지속가능성(박종원, 2023), 미래방송연구회 저술 참고

의 제도에 해당한다. 많은 국가에서 공영방송은 법적으로 설립되고 수신료와 같은 공공기금에 의해서 재정이 유지가 되며, 편집과 운영에 대부분 독립성이 보장되는 방송시스템을 가지고 있다(맥퀘일, 2013). 우리나라도 방송법으로 한국방송공사를 설립하고, 공적책무를 부여하며, 수신료 재원을 보장하는 법체계를 가지고 있다. 공영방송은 정치권력이나 사적 자본이 아닌 공적 소유 및 지배구조를 갖추어야 하고, 정치적 독립성과 시장으로부터의 자유를 확보하기 위해 수신료와 같은 공적 재원을 토대로 양질의 공공 서비스를 제공하는 공적 책임을 수행해야 한다는 것이다(정영주, 2015). 방송에서 규제 동기는 효과적인 민주주의 과정을 촉진하기 위해 다양성, 지역성, 경쟁, 보편적 서비스 등과 같은(종종 서로서로 갈등하지만) 주요 공익을 보호하기 위해서 존재한다(나폴리, 2022). 유럽의 학자들은 미디어 환경변화로 공영방송의 정당성에 위기가 초래할 때마다 공영방송이 공론장을 담당하는 민주주의의 필수적인 제도라며 정당성을 옹호해 왔다. 방송은 국민의 일상에 직접적으로 지대한 영향을 미치기에, 사회적 응집력과 문화적 정체성을 보존하기 위해서는 국가의 공적인 지배구조와 규제가 필요하다(박종원, 2023). 방송을 전적으로 시장에 일임하게 되면 선정적으로 될 수 있으며, 필요에 의한 프로그램만을 공급하게 되어 다양성을 확보하는 로컬 뉴스나 품질을 우선시하는 문화 콘텐츠 등 시장에서 제공하기 어려운 콘텐츠가 과소 공급될 우려가 있다.

2) 공영방송 규제(보호)의 필요성

방송에서 국가의 개입(보호)은 경제적 기준의 근거가 아니라 교육, 평등, 국가 정체성 그리고 사회적 응집력과 같은 사회적 목적을 달성하기 위해 시작되었다(Brown, 1996). 통상 공영방송 서비스는 그 사회 내에서 가장 높은 수준의 규제를 받는다. 방송은 그를 전달할 주파수가 희소하고, 공공재이며, 규모의 경제에 따라 자연독점에 이르게 되고, 내용의 영향력으로 인해 긍정적 또는 부정적 외부효과를 발생시키며, 그중에서도 고품질 방송은 가치재로서 자유시장에서는 충분히 공급되기 어렵고, 소비 전에 그 가치를 알 수 없다는 점 등에서 국가 개입(보호)이 불가피한 것으로 인식되기 때문이다(강형철, 2016). 그러나 미디어 환경변화는 규제 논리와 근거를 약하게 만들기에, 규제를 통해 공영방송을 보호하거나 차별화하는 경계선이 허물어지고 있다. 방송은 가치재로서 시장에서 공급이 어렵기 때문에 공익을 위해 가치 있는 상품을 제공하기 위해서, 공적 예산을 통해 재원을 충족해야 한다. 초기 미디어 제도의 공적 개입 정당성은 주로 정부를 중심으로 정부 엘리트나 문화 엘리트의 규범적 가정에서 출

발했다. 사회질서와 통제가 필요한 사회에서 위험 사회의 안정을 위하고, 방송은 사회적·정치적으로 영향력이 막강해서 정부 지원의 서비스가 보장되어야 했다. 그리고 시장은 적어도 보편적 서비스를 효과적으로 제공할 수 없다는 근거에서 미디어 정책에 대한 국가의 개입을 정당화해 왔다.

민주주의 국가의 미디어 규제는 시장의 자유에 의존하는 미국식과 정부가 강력하게 개입하는 유럽식이 있다. 미국식 규제는 언론의 자유를 존중하며 시장 자율에 따라 운영하는 것이고, 유럽식은 정부가 공영방송과 지상파방송을 통해 직접 시장에 개입하여 공급자로서 역할을 담당하는 것이다. 통상 유럽 미디어 시스템은 미국보다 더 개입주의적(Interventionism)이다. 다시 말해, 미국 방송 모델이 보편적 접근의 적절한 수단과 모든 소비자를 만족시키는 콘텐츠를 수단으로 수요와 공급의 자유시장 원칙에 기초하고 있다면, 유럽 방송 모델은 소비자 선택과 개인적 자유보다 집합적인 사회활동 구성원으로서 시민의 의무와 필요를 더 강조한다. 개입주의적 접근은 주로 유럽 모델로서 정책목표에 따라 미디어 구조와 산출물 구성을 목표로 한다면, 시장 자유주의적 접근은 시장실패에 대응한다. 시장 자유주의적 접근은 문화 사회적 기준이 경제적 복지보다 덜 중요하게 취급되는 반면, 개입주의적 정책은 정치, 사회, 문화, 경제적 가치를 규제의 기초로 한다. 우리나라 공영방송 제도는 공적 소유, 공적 지배구조, 공적 재원과 의무를 기초로 하는 유럽의 개입주의적 모델을 기초로 공공의 규제를 받는다. 공영방송의 이상은 물론 유토피아적이다. 사실 공영방송의 이상을 온전히 성취하는 것은 사실상 불가능한 미션이다. 그렇다고 해서 많은 국가에서 실제로 해왔고 현재 행하고 있는 공영방송의 이론적 가치를 무시해도 된다는 뜻은 아니다. 오히려 공영방송의 규제 체계와 실제 관행을 비추어 볼 때 더 많은 공적 가치와 규제 원칙을 연결할 필요가 있다는 것을 의미한다(Donders, 2021).

우리나라는 공영방송의 개념이 부재하고 규제를 정당화하는 이론적 논의가 부족한 상황이다. 공영방송의 개념과 정의가 다양하게 해석되는 것은 나라마다 정치구조에 따라 공영방송의 운영형태와 지배구조가 다르기 때문이며, 공익관점 혹은 민주주의 관점이나 시장실패의 관점 등 이데올로기에 따라 공영방송을 정당화하는 이론과 주장이 다르게 나타나기 때문이다. 공영방송은 관점과 이데올로기에 따라 공적 서비스와 정체성이 상이하게 나타나기에 공적 서비스의 수혜자인 국민, 제공자인 공영방송, 감독기관인 정치권과 정부 그리고 학계와 시민단체가 공영방송의 정체성을 서로 다르게 인식하는 경향이 있다. 이러한 인식의

차이는 공영방송에 대한 규제(보호) 정책의 정도와 수신료의 인상과 같은 사회적 이슈가 제기될 때 공영방송에 대한 사회적 합의를 어렵게 한다(박종원, 2022). 따라서 헌법에 규정된 방송의 자유와 헌법재판소의 판례를 중심으로 공영방송의 헌법적 기능과 TV수신료의 성격을 검토하고자 한다.

3) 기본권으로서 공영방송의 헌법적 성격

헌법 제21조 제1항은 "모든 국민은 언론·출판의 자유와 집회·결사의 자유를 가진다"고 규정하였다. 헌법에 보장되는 언론·출판의 자유에는 방송의 자유가 포함된다(헌법재판소, 91헌바17; 헌재 2001. 5. 31. 2000헌바43 등, 판례집 13-1; 헌재 2002헌바49). 방송의 자유는 주관적 권리로서의 성격과 함께 자유로운 의견형성이나 여론형성을 위해 필수적인 기능을 행하는 객관적 규범질서로서 제도적 보장의 성격을 함께 가진다. 이러한 방송의 자유 보호영역에는 단지 국가의 간섭을 배제함으로써 성취될 수 있는 방송프로그램에 의한 의견 및 정보를 표현·전파하는 주관적인 자유권 영역 외에 그 자체만으로 실현될 수 없고 그 실현과 행사를 위해 실체적, 조직적, 절차적 형성 및 구체화를 필요로 하는 객관적 규범질서의 영역이 존재하며, 더욱이 방송매체의 특수성을 고려하면 방송의 기능을 보장하기 위한 규율은 신문 등 다른 언론매체보다 높다.

그러므로 입법자(국회)는 자유민주주의를 기본원리로 하는 헌법의 요청에 따라 국민의 다양한 의견을 반영하고 국가권력이나 사회세력으로부터 독립된 방송을 실현할 수 있도록 광범위한 입법형성 재량을 갖고 방송체제의 선택을 비롯하여, 방송의 설립 및 운영에 관한 조직적, 절차적 규율과 방송 운영주체의 지위에 관하여 실체적인 규율을 행할 수 있다(헌법재판소, 2002헌바49). 또한 텔레비전방송은 언론자유와 민주주의의 실현에 있어 불가결의 요소이고 여론의 형성에 결정적인 영향력을 행사하며, 정치적·사회적 민주주의의 발전에도 중요한 영향을 미친다. 이러한 한국방송공사(KBS)가 공영방송사로서 공적 기능을 제대로 수행하면서도 아울러 언론자유의 주체로서 방송 자유를 제대로 향유하기 위해서는 그 재원 조달의 문제가 결정적으로 중요한 의미를 지닌다(헌법재판소, 98헌바70). 결국 헌법, 방송법과 헌법재판소의 결정에 의하면 한국방송공사는 방송의 자유라는 헌법상의 기본권 주체이며, 법적 성격에 따라 국가와 사회의 모든 세력으로부터 독립해 국민의 사적·공적 의사 형성을 위해 방송의 헌법적 기능을 수행해야 한다. 이러한 방송의 헌법적 기능의 수행은 인적 및 물적 독립이 전제되어야 한다(전상현, 2018).

헌법 제21조 ① 모든 국민은 언론 · 출판의 자유와 집회 · 결사의 자유를 가진다.
② 언론 · 출판에 대한 허가나 검열과 집회 · 결사에 대한 허가는 인정되지 않는다.
③ 통신 · 방송의 시설기준과 신문의 기능을 보장하기 위하여 필요한 사항은 법률로 정한다.
④ 언론 · 출판은 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리를 침해하여서는 아니된다.
언론 · 출판이 타인의 명예나 권리를 침해한 때에는 피해자는 이에 대한 피해의 배당을 청구할 수 있다.

기본권인 방송의 자유 실현을 위해 헌법 제21조 제3항은 방송의 시설기준에 필요한 사항을 규정하고 있다. 이러한 헌법의 취지에 따라 국회는 방송법 내에 제4장 한국방송공사를 별도로 규정하고 있다. 방송법 한국방송공사 조항의 제43조 제1항은 "공정하고 건전한 방송문화를 정착시키고 국내외 방송을 효율적으로 실시하기 위하여 국가기간방송으로서 한국방송공사를 설립한다"고 규정하고 있다. 한국방송공사는 국가기간방송으로서 방송면에서 주권자인 국민 그 자체이며, 국민을 대변하는 1차적 국가기관이라고 할 수 있다. 즉 주권자 집단의 집결과 표현、행사의 주체이며, 국가적 정체성을 확립할 수 있다(문재완, 2013). 국가기간방송이라 함은 국가의 형성과 유지、존속의 기대, 제도적 장치 등의 표현이다. 기간의 의미는 헌법적 기능, 민주적 여론형성, 자유민주주의의 발전, 평화통일에의 기여뿐 아니라 생활정보 제공, 문화형성 등 국민 생활 전반에 걸쳐 기본적 정보제공, 기본적 역무 제공에 대한 의무이행과 권리행사를 뜻한다고 해석된다(이춘구, 2014). 따라서 한국방송공사(공영방송)는 헌법 제21조 1항과 3항에 의해 방송 자유의 측면에서나 국민기본권 실현 측면에서(헌재, 98헌바70) 헌법적 가치를 가지며, 수신료 재원(방송법 제56조)을 보장받으며 방송의 자유와 국민기본권을 실현하도록 하고 있다. 국가로부터 독립된 주체가 방송을 담당함으로써 공영방송은 국가의 간섭과 통제로부터 언론의 자유와 표현의 자유를 보호하고 실현하며 공론장 역할을 하는 민주주의의 핵심 구성요소라 할 수 있다.

4) 공법인으로서 헌법소원의 자기 관련성

공영방송은 공법인이면서 영조물법인으로, 방송의 자유라는 기본권의 주체이며 영조물로서 헌법소원을 제기할 수 있다. 영조물법인(營造物法人)이란 일정한 행정 목적을 달성하기 위하여 설립된 인적、물적 시설의 종합체로서 독립된 법인격을 취득한 것을 의미한다.(박균성, 2013) 가령 한국방송공사, 한국전력공사, 서울대학교병원, 적십자병원, 과학기술원, 한국기술검

정공단 등이 이에 해당된다(헌법재판소, 2009). 영조물법인은 당해 행정목적을 수행함에 있어 예산、인사 등에 있어서의 일반적인 공법상 제약을 완화하여 합리적、능률적인 경영을 도모하고자 하는데 그 설립목적이 있다고 할 수 있다(곽상진, 2002). 영조물법인은 공법적으로 조직된다는 점에서 공법인의 징표를 가질 뿐 그의 이용관계가 항상 공법적으로 형성되는 것에 있지 않다는 점에 그 특성이 있다(정종섭, 2007).

공영방송은 공적 주체에 의해 설립되고 공적 재원으로 운영되므로 기본권 수범자 지위를 갖지만, 동시에 국가와는 구별되는 독립된 존재로서 언론기관의 기능을 수행한다는 점에서 기본권의 주체로도 인정된다. 이러한 의미에서 공영방송은 이중적 지위를 가진다(전상현, 2018). 공법인은 기본권의 수범자로서 헌법소원을 제기할 수 없지만, 공영방송은 방송 자유의 기본권 주체로 인정되고 있고, 영조물법인이라 공법인과 달리 헌법소원을 제기할 수 있다. 즉, 공권력의 주체라 할지라도 공영방송사와 같이 국가에 대해 독립성을 가지고 해당 기본권 영역에서 개인들의 기본권 실현에도 이바지하는 경우에는, 예외적으로 헌법소원심판을 청구할 수 있는 기본권 주체로서의 성격을 가진다(헌법재판소, 2012헌마271). 공영방송은 헌법상 방송 자유의 기본권적 권리를 가지기 때문에 행정입법(시행령 개정)으로 방송의 자유에 해당하는 기본권이 침해받은 자(한국방송공사)는 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구할 수 있다.

5) 공영방송 재원조달 원칙과 헌법적 기준

방송수신료의 법적 근거는 방송법 제64조에 있다. 방송수신료는 단순히 공영방송을 운영하기 위한 자금조달의 수단에 머무르지 아니하고, 공영방송이 헌법상 방송의 자유를 실현하는데 필수적인 요소가 된다. 방송법도 공영방송의 수신료 재원의 중요성을 인식하여 텔레비전 방송 수신료로 충당할 것을 요구하고 있다. 공영방송의 방송프로그램 제작을 통한 종합편성에 대해서는 반대급부가 주어지며, 수신료는 사회국가 원리를 충족시키며 제한적으로 수신자에게 비용을 전가시키는 제도이다. 공영방송이 예산의 형태로 국가로부터 운영자금을 지원받을 경우 결코 국가로부터 독립성을 유지할 수 없게 되며, 국가에 종속된 하나의 기관으로 전락할 위험에 빠지게 된다. 이러한 위험으로부터 방송의 기능을 이행하는 공영방송을 보호하기 위한 법적·제도적 장치가 수신료라 할 수 있다.

헌법재판소는 1999년 당시 한국방송공사법 제36조(수신료의 결정) 수신료 금액은 이사회가 심의·결정하고 공사가 공보처장관의 승인을 얻어 부과·징수하는 조항에 대해 법률유보

원칙에 위배된다고 판시하였다. 헌재는 수신료는 국민의 재산권 보장의 측면에서나 공사에게 보장된 방송 자유의 측면에서나 국민의 기본권 실현에 관련된 영역에 속하는 것이고, 수신료 금액의 결정은 납부 의무자의 범위, 징수 절차 등과 함께 수신료에 관한 본질적이고도 중요한 사항이므로, 입법자인 국회가 스스로 정하도록 판시했다(98헌바70).

3. 독일 연방헌법재판소의 방송 자유[2]

공영방송의 설립목적은 국가권력으로부터 영향을 받지 않고 방송의 자유를 실현 하는데 있다. 우리나라 헌법재판소는 독일 헌법재판소를 기본 모델로 하고 있다. 우리의 헌법은 기본권으로서의 방송 자유에 대한 내용이 헌법재판소 판례로 충분히 확보되어 있지 못한 게 현실이다. 상대적으로 독일 연방헌법재판소는 수십 년에 걸쳐 만들어지고 다듬어진 TV방송 판결들이 있다. 따라서 독일에서는 헌법이 보장하는 방송의 자유에 대한 내용이 판례로서 확립되어 있고 그것이 방송에 관한 모든 법률제정의 기준이 되고 있다. 이처럼 독일 연방헌법재판소는 헌법적인 가치 질서의 실현을 위해 방송 관련 입법은 방송의 자유를 실현하기 위한 제도 및 절차적이고 사전예방적인 제도를 형성해야 한다고 결정하고 있다(김태수,2006; 최우정,2023).

공영방송은 방송의 자유를 위해 등장한 방송법상 특수한 개념이다. 방송이라는 매체가 가지고 있는 특수한 영향력을 정권, 정당, 사회단체, 이익단체, 종교단체 등이 마음대로 전횡하지 못하도록 방어하기 위한 법 제도적인 개념이다. 즉 공영방송은 헌법이 보장하는 방송의 자유를 실현하기 위한 개념이며, 비록 그 개념적 징표를 구체적으로 나열하지 못한다고 하더라도 이미 독일 연방헌법재판소와 우리 헌법재판소가 언급하는 방송의 자유를 위한 전제적인 조건을 살피면 공영방송은 어떠한 법적 내용, 제도 그리고 절차를 통해서 구성되어야 하는가를 살필 수 있다.

---

2) 최우정(2021), 헌법상 문화, 국가 그리고 기본권의 관계에 대한 고찰과 전망, 헌법학연구, 27(4), 37-77 등 다수 연구를 참고해 재구성했음.

1) 독일 공영방송의 역사성

우리의 공영방송 역사성은 독일을 비롯한 유럽국가에서 출발하고 있다. 헌법재판소의 공영방송 판결에 독일 판례가 자주 인용되는 이유이다.

공영방송의 등장은 역사적으로 방송이 정권의 선전 수단(나치당 사례)으로 악용된 역사의 전철을 밟지 않기 위해 고안된 특별한 법적 형태의 공법인이다. 특히 이 공영방송의 개념은 2차대전 후 독일에서 발달하였고 인접 국가인 오스트리아 역시 독일의 공영방송 법인 개념에 근거해 운영되고 있다. 실제 우리나라 방송법의 토대도 오스트리아의 공영방송과 민영방송이 병존하는 이원적 방송구조에 근거해 제정되었다.

입법자는 단지 방송 관련 입법을 형성하는 것만으로 헌법 합치적이지 않으며 공영방송이 인적, 물적 독립이 실질적으로 보장되게끔 입법 형성을 해야 하는 헌법적 의무를 진다. 독일 연방헌법재판소가 입법자의 방송 관련 결정에서 인정한 것처럼 방송의 자유를 위해 긍정적 방향으로 적극적 입법(positive Ordnung)을 해야 할 의무를 입법자가 지니는 것이다.

입법자가 이를 지키지 않는 입법 형성을 한다면 위헌일 개연성이 높다. 실제 독일은 공영방송사의 인적 지배구조에서 제2공영방송(ZDF) 텔레비전위원회의 위원구성을 국가, 정당 등의 영향력을 행사할 수 있는 사람이 전체 위원의 1/3 이상 차지할 수 있는 입법은 위헌이라고 결정한 것은 이러한 취지에서다. 따라서 헌법적 가치인 공영방송의 방송 자유를 위해서는 입법자는 방송의 자유를 보장하기 위한 긍정적인 방향으로 입법 형성해야 하며 이에 역행적인 입법은 헌법에 반하는 것이다.

2) 기본권으로의 방송 자유

기본권의 주체로써 공영방송의 조직과 운영원리, 본연의 임무 수행과 관련된 행위, 예컨대 수신료 납부, 방송의 송수신 또는 방송매체에 대한 접근 및 이용 등은 공권력 행사에 해당하고 헌법상 기본권에 기속되는 것으로 보아야 한다(전상현, 2018). 공영방송법인이 그 설립의 목적과 기능을 충실히 수행하기 위해서는 헌법상 보장되는 방송의 자유가 전제되어야 한다. 이미 언급했듯이 방송의 역사는 방송의 자유를 보장하는 방향으로 발전되었다. 구체적인 방송의 자유의 내용은 방송의 국가로부터의 독립(Staatsfreiheit des Rundfunks), 방송프로그램 편성의 자율권(Programmautonomie) 그리고 내적·외적 다원주의다.

방송의 자유 중 첫째는 국가로부터의 독립이다. 국가로부터의 방송의 독립이란 방송

사가 국가의 직·간접적인 영향력으로부터 독립되어 정치적인 영향으로부터 벗어나는 것을 의미한다. 공영방송의 자유는 인적·물적 지배구조를 국가의 영향으로부터 배제하는 것을 전제로 한다. 입법자는 공영방송의 실질적인 방송의 자유를 보장하기 위한 범위 내에서 입법형성 재량권을 가진다.

둘째, 프로그램의 제작과 편성의 자유이다. 방송사의 방송프로그램 제작과 편성에 있어서 방송 관련법과 일반법률의 위반 여부에 대한 통제(위법성 통제)만이 사법부에 의해 이루어져야 하고, 행정부에 의한 방송에 대한 합목적성의 통제는 허용되지 않는다. 방송의 독립은 내부적으로는 방송의 자율성을 의미하고, 방송의 자율성은 구체적으로 방송프로그램의 제작과 편성이 방송사업자의 자율적인 책임하에 이루어지고 이에 대한 책임도 방송사의 법적 대표인 사장이 직접적으로 사실적 그리고 법적인 책임을 지는 것을 의미한다.

셋째, 다양성의 확보이다. 공영방송의 다원주의는 공영방송 내부의 정책 결정과 의사결정 과정에 사회의 다양한 이익을 대표할 수 있는 제도를 통해 실현된다. 방송시장을 통한 국민의 사상에 대한 특정 경향성의 배제는 사상의 자유시장원리에 의할 수밖에 없다. 이러한 사상의 자유시장원리는 독일을 비롯한 유럽의 국가와 미국에서 채택하고 있는 방법이다. 우리나라의 경우도 예외는 아니어서 국내 방송시장 질서의 경우 공영방송과 민영방송의 이중구조로 방송시장을 형성하고 있다. 물론 완전한 방송시장의 자유경쟁 체제라고 하기에는 많은 문제점을 안고 있지만 기본적으로 특정 사상이 지배하는 것을 방지하기 위한 시장의 다원적 구조의 필수적인 전제조건은 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

3) 수신료는 방송 자유에서 도출

국가는 방송의 자유를 적극적으로 보장해야 하는 주체이다. 독일 연방헌법재판소도 텔레비전방송의 수신료에 관한 사항은 방송정책의 문제가 아니라, 헌법상의 방송의 자유에서 도출되는 헌법의 문제라 결정한 바 있다. 헌법상 방송의 자유는 국민에 대하여 기본적인 방송을 공급하는 공영방송에 대하여 그 기능에 적합한 재원 조달을 보장하고 있기 때문이다(독일 연방헌법재판소, 1994; 전정환, 2004).

2022년 독일 연방헌법재판소는 방송분담금 인상을 승인하는 결정에서 국가는 방송

의 자유를 위해 공영방송의 자금조달 과정에서 '기본권에 근거한 자금 지원'(grundrechtlicher Finanzierungsanspruch)을 위한 조처를 해야 할 의무가 있다는 점을 확인했다. 또 연방헌법재판소의 판결을 통해서 공영방송이 국가로부터 보장받을 '국가 재정보장 의무'(die staatliche Finanzgewährleistungspflicht)는 연방 공동체로서 각 주 정부가 책임을 공유해야 하는 의무를 갖는다는 점을 분명히 했다. 여기서 책임 공유는 주 정부들이 방송자금조달에 대한 입법 권한을 소유하고 있다는 사실에 근거하는 의무로 해석된다. 이를 근거로 연방헌법재판소는 주정부가 책임 공유, 즉 공영방송사에 대한 국가 재정보장 의무를 이행하지 않는 것은 이미 방송의 자유를 침해하여 기본법을 위반한 상황이라고 지적했다(독일 연방헌법재판소, 2021).

4) 공영방송 존속 · 발전 위한 재정보장청구권

수신료는 공영방송의 존속과 발전이라는 의미에서 접근해야 한다. 초기에는 방송이라는 서비스에 대한 반대급부로서의 성격을 가졌지만 공영방송의 헌법적 기능에 대한 국민적 공감대가 형성된 이후, 이러한 단순 시장 논리적인 입장을 주장하는 견해는 거의 없는 것이 독일의 현실이다. 공영방송은 그 존속 및 발전을 위해 재정보장청구권과 방송의 자유라는 기본권을 동시에 갖는다. 공영방송법인의 목적을 달성하기 위한 전제인 방송수신료를 통한 재원 확보가 국가기관에 의해 침해된다면, 공영방송법인은 그러한 제한과 침해를 금지할 수 있는 방어권, 즉 방송의 자유의 기본권 주체로서 방어권을 가진다.

공영방송의 기본권 행위능력의 범위는 공영방송 설립목적 적합성과 임무인 기본공급의무에 의해 결정이 된다. 공영방송의 실질적인 존속 및 발전보장을 위한 영역에서 공영방송법인은 기본권 행위능력을 가진다. 공영방송 설립의 목적과 기본공급의무라는 임무는 충분한 재정적인 지원을 통한 프로그램 제작을 통해서만 실현 가능하다. 만약 재정적인 지원이 없다면 법률에 의해 설립된 공영방송은 그 설립목적을 달성할 수 없고, 그 임무인 기본공급의무를 수행할 수 없다. 따라서 공영방송법인은 자신의 기본공급의무 수행에 필요한 재원을 보장받을 권리, 즉 재원보장청구권을 가진다. 이러한 방송재원에 대한 기본권 행위능력의 인정은 방송의 자유를 실질화하는 전제적인 요건이며, 헌법상 기본권인 방송의 자유에서 도출되는 권리이다.

4. 방송법 시행령 제43조 제2항의 위헌성

정부가 개정한 방송법 시행령 제43조 제2항은 여러 위헌요소를 담고 있다. 구체적으로 보면 첫째 국회의 입법권 중 본질적인 사항에 대한 자기 결정권인 의회유보원칙을 침해한다는 점, 둘째 비례의 원칙을 일탈했다는 점, 셋째 헌법상 기본권 주체인 한국방송공사의 기본권인 방송의 자유를 침해한다는 점, 넷째 포괄위임금지의 원칙을 침해한 점, 다섯째 예측 가능성을 부정했다는 점에서 위헌적이다(최우정, 2023).

1) 시행령의 위헌적 요소

방송법시행령 개정의 쟁점은 대통령령으로 규정한 위임입법의 범위를 정하는 헌법 제75조 "대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다"는 헌법에 명시된 대통령령의 위법성을 다투는 것이다.

(1) 법률유보, 의회유보 원칙의 위배

헌법 제37조 제2항은 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 '법률로써' 제한할 수 있도록 명시한다. 국민의 권리를 제한하거나 국민에게 의무를 부과하는 법규사항에 법률유보 원칙이 일차적으로 적용된다(국회 입법처, 2020).

헌법재판소는 한국방송공사(공영방송)가 국가나 정치적 영향력, 특정세력으로부터 자유로운 방송의 자유를 실현하기 위해 수신료를 공사 자유 실현의 토대로 인정하고 있다. 또한 공사가 공영방송사로서의 공적 기능을 제대로 수행하면서도 아울러 언론자유 주체로서 방송의 자유를 제대로 향유하기 위해 재원 조달의 문제가 결정적으로 중요한 의미를 지닌다고 보았으며, 방송법은 수신료를 공사의 원칙적인 재원으로 삼고 있으므로 수신료에 관한 사항은 공사가 방송의 자유를 실현함에 있어서 본질적으로 중요하고 특히 수신료는 국민의 기본권 실현과 관련된 사항으로 국회의 소관임을 규정하고 있다(98헌바70).

따라서 방송법시행령 제43조 2항의 개정으로 수신료 결합고지를 금지하는 것은 30년간 안정적인 징수체계를 무너뜨리는 동시에 수신료 재원을 보장할 수 없기 때문에 재원 보장

을 통해 방송의 독립성을 구현하고자 하는 방송법에 위반한다. 또한 헌법에 규정된 국민의 기본권 실현과 방송의 자유를 침해한다. 이는 시행령 개정에 대해 헌법재판소의 위헌소송이 가능한 이유이다.

(2) 비례원칙의 위배

또한 우리 헌법은 제37조 제2항에서 "국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다."라고 선언하여, 이 원칙을 명문으로 인정하고 있다는 것이 헌법재판소의 기본입장이다.

나아가 헌법재판소는 비례원칙을 국가가 국민의 기본권을 제한하는 내용의 입법활동을 함에 있어서 준수하여야 할 기본원칙 내지 입법활동의 한계를 의미하는 것으로 보고, 국민의 기본권을 제한하려는 입법의 목적이 헌법 및 법률의 체제상 그 정당성이 인정되어야 하고(목적의 정당성), 그 목적의 달성을 위하여 그 방법이 효과적이고 적절(방법의 적정성)하여야 한다(헌법재판소, 전창수)고 밝혔다.

현행 방송법 제67조는 수신료 징수를 시도지사 또는 수상기 생산자 등 또는 공사가 지정하는 자에게 수상기의 등록업무 및 수신료의 징수업무를 위탁할 수 있도록 했다. 그러나 방송법시행령 제43조 제2항은 방송법에 규정된 지정받은 자(한국전력공사)가 고지행위와 결합을 행할 수 없도록 하고 있어 방송법 제67조의 정면으로 위반하고 있다.

수신료 재원을 보장해서 방송의 자유를 실현하고 공영방송의 존속 발전을 도모하는 헌법과 방송법 등 상위 법률의 입법 목적을 훼손시키거나 사실상 상위 법률의 내용을 변경하는 시행령은 위법이다(국회 입법처, 2020). 공영방송과 수신료는 방송의 자유와 국민의 기본권을 실현하는 헌법적 가치를 지니며, 결국 수신료 결합고지를 금지하는 시행령 제43조 제2항은 위헌이라 할 수 있다.

(3) 기본권인 방송 자유 침해

개정 방송법시행령 제43조 제2항은 행정부의 자의적인 결정에 의한 것으로, 공영방송의 기본공급의무에 영향을 미치게 되었기에 헌법상 공영방송의 기본권인 방송의 자유를 침해한 것이다. 입법자(국회)도 방송의 자유 보장 및 공영방송의 존속, 발전을 위해 긍정적 방향으로

입법형성의무를 부담하고 있다. 그런데 행정부가 방송법 시행령을 통해 공영방송의 물적 토대를 훼손하고 기본공급의무를 정상적으로 수행할 수 없도록 하는 것은 위헌적인 공권력의 행정입법이다. 독일연방헌법재판소는 15차 이상의 방송 판결을 통해 수신료에 대한 행정부의 결정으로 공영방송의 기본공급의무가 영향을 받지 않아야 한다고 지속적으로 강조해오고 있다.

(4) 포괄위임금지원칙의 위반

헌법재판소는 포괄위임여부를 판단하는 일반적 기준으로 일관되게 "법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항이라 함은 법률에 이미 대통령령으로 규정될 내용 및 범위의 기본사항이 구체적으로 규정되어 있어서 누구라도 당해 법률로부터 대통령령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 함을 의미한다"고 하여 예측가능성의 이론에서 출발하고 있다(헌재 1995. 11. 30. 93헌바32, 판례집 7-2, 598, 607).

또한 헌법재판소는 "여기서 그 예측가능성의 유무는 당해 특정조항 하나만을 가지고 판단할 것이 아니고 관련 법조항 전체를 유기적ㆍ체계적으로 종합 판단하여야한다"고 판시하였다(헌재 1996. 8. 29. 94헌마113, 판례집 8-2, 141, 164). 방송법시행령 제43조 제2항의 개정은 한국방송공사가 한전과 함께 30년 동안 시행해 온 수신료 결합고지와 통합징수를 금지하여 공사의 수신료 재원을 보장하지 못하고 공사의 공적 책임 실현을 불가능하게 한다.

시행령 제43조 2항의 개정은 대통령령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 없으며, 더욱이 수신료 재원을 보장하지 못하는 결과를 초래한다. 결국 한국방송공사는 주어진 공적 책무를 실현할 수 없게 되고, 시행령 개정은 방송법 전체 조항의 유기적, 체계적, 종합적인 판단을 고려하지 않은 결과로서 포괄위임입법을 금지하는 헌법 제75조를 위반하고 있다.

(5) 예측 가능성 부정

법률(방송법)로부터 대통령령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 한다는 게 헌법재판소가 포괄 위임여부를 판단하는 예측 가능성이다.

방송법 제66조는 '한국방송공사는 수신료를 징수하는 경우 수신료를 납부해야 할 자가 그 납부기간 내에 이를 납부하지 않을 때에는 수신료의 5% 내에서 대통령령으로 정하는 비율에 상당하는 금액을 가산금으로 징수한다'고 규정하고 있다. 방송법 시행령 제47조 역시 수신료 체납에 대한 가산금을 체납액의 3%로 정하고 있다. 또한 한국방송공사나 수신료 징수 업무를

위탁받은 한국전력이 수신료 체납자에 대해 독촉장을 발부하도록 '의무규정'을 두고 있다.

절차적 정당성을 상실한 채 졸속 추진되는 수신료 분리징수 방송법 시행령은 헌재판결에 판시된 대통령령에 요구하는 예측 가능성을 전면 부정하고 있다.

2) 방통위의 논리모순

방통위는 수신료 분리고지 방송법 시행령 개정안에 대한 헌재 가처분과 위헌심판청구에 대해 '시혜', '은혜'등의 표현을 써가며 논리적으로 모순된 주장을 펼치고 있다. 주장의 요지는 수신료 통합징수는 정부의 시혜적 조치이고, 공사가 징수의 편의성을 위하여 위탁·통합징수를 은혜적으로 허용하였던 것이라는 내용이다.

헌법 제21조 1항의 방송의 자유, 제3항은 '방송의 시설기준'에 필요한 사항을 법률로 정하는 취지에 따라, 방송법에 제43조 한국방송공사를 설립하고, 제56조에 의해 재원을 보장하고 있다. '방송의 시설기준'은 설립을 위한 시설기준만 의미하는 것이 아니고, 입법자에게 공영방송의 재원 및 절차법적 보장을 해야 할 의무까지 포함하는 의미이므로 방송수신료는 방송의 자유에 내재하는 본질적인 사항에 해당되는 것이다(김태수, 2006).

독일 연방헌법재판소 결정의 핵심은 방송 자유의 기본권은 수신료 재원의 보장을 포함하고 있으며, 국가(입법부 포함)가 공영방송의 존속 발전을 위해 재원을 보장하고 방송 자유를 보장해야 한다는 것이다. 수신료 통합징수는 정부의 시혜적, 은혜적 조치가 아니라 정부가 공영방송의 방송 자유를 위해 당연히 보장해야 할 의무와 책임이라 할 수 있다. 따라서 공영방송의 재원을 보장하지 않는 시행령 개정조항은 헌법상 방송의 자유인 기본권을 침해함으로 위헌이라 할 수 있다.

3) 수신료 사항은 입법자의 권한

94년 전기요금과 수신료를 결합하여 징수한 이래 위헌소원(98헌바70, 2000헌바43 등)과 행정심판(2015구합6545 등)이 헌법재판소, 대법원, 행정법원에서 연이어 사법부의 판단을 받았다. 수신료 통합징수와 결합고지 방식을 이어온 지난 29년 동안 김대중 정부(98헌바70, 2002헌바49), 노무현 정부(2005헌마855, 2006헌바70), 박근혜 정부(2015구합6545)를 거치는 내내 피고인 한국방송공사는 공영방송 제도, 특히 수신료와 관련해 많은 판례들을 남겼다.

이 판결들의 핵심은 공영방송의 존속과 발전이라는 헌법 정신에 따라 29년 동안 사법

부는 대부분 피고 한국방송공사 손을 들어주었다는 사실이다. 헌법 제21조1항(언론-공영방송-의 자유), 헌법 제21조3항(공영방송의 독립성), 헌법 제37조2항(국민기본권 실현)이 헌법재판소, 대법원 판단의 바탕이 되었음을 각종 판결문에서 확인할 수 있다.

현재 정부는 수신료 분리징수의 근거로 방송법 시행령에 수신료 징수 관련 조항이 있는 것을 들고 있다. 그러나 이를 근거로 행정부(방송통신위원회)가 방송법 시행령으로 수신료 징수절차를 개정하는 것은 헌법재판소의 결정과 방송법 취지에 어긋난다. 헌법재판소는 결정문에서 공사가 언론자유를 향유하기 위해서는 재원 조달이 중요한 의미를 가진다고 전제하며, 수신료 징수체계의 변경으로 기존의 수신료 재원을 보장받지 못하도록 하여 결국 한국방송공사의 방송 자유 실현이 어렵고 독립성을 훼손하게 된다고 판단하였다. 헌재는 공영방송이 공적 역할을 수행하기 위한 수신료 재원의 중요성을 인정하여 헌법위반 상태의 제거를 위한 입법이 마련될 때까지 수신료 통합징수의 정당성을 인정하고 있다. 수신료 통합징수의 효력 정지는 우리 사회에 적지 않은 파장을 미치게 됨은 물론 방송의 자유와 국민의 알권리에 사실상 심각한 훼손을 입히게 될 것이다.

방송법시행령에 한전과 위탁계약이 명시되어 있지만, 정부가 시행령으로 수신료 통합징수 제도를 폐지하는 것은 공영방송의 재원을 보장하지 않는 결과를 초래하여 공사의 방송 자유를 실현하는 본질적인 사항에 위배된다. 한국방송공사의 지배구조, 수신료의 결정 및 징수 절차 그리고 수신료의 폐지 등 공영방송의 존립과 관련된 사항은 행정부의 시행령 소관이 아닌 입법부(국회)의 판단사항임이 분명하다. 방송법은 한국방송공사의 설립과 공적책임, 업무, 재원의 조달 등 한국방송공사를 법으로 규율하고 있다. 이러한 방송법에 보장된 수신료 충당을 도외시하고 시행령만으로 수신료 통합징수를 폐지한다는 것은 모법인 방송법 전반의 기능을 무력화하는 결과를 초래한다.

5. 결론

한국방송공사는 TV수신료와 전기요금의 통합고지·징수를 금지하는 방송법시행령 제43조 제2항 개정에 대해 헌법재판소에 가처분을 신청한데 이어 헌법소원심판도 청구했다. 정부가 주장한 분리징수에 따른 국민 이득은 없는 대신, 시행령의 공포·시행으로 인해 우려했

던 대로 국민 불편만 가중되고 있는 상황이다. 한전과 아파트관리사무소 등 곳곳에서 혼란 상황이 발생하고 있으며 한국방송공사의 재정 붕괴 및 이로 인한 공익적 역할 축소에 대한 우려만 커지고 있다.

헌법에 보장된 기본권 수호는 헌법재판소의 임무이다. 정부가 사회적 합의 제도이며 헌법적 가치를 가지는 공영방송의 수신료 분리징수를 일방적으로 강행하면 한국방송공사는 헌법상 방송 자유라는 기본권을 상실하게 되고, 설혹 있다고 하더라도 형해화된 기본권에 불과하게 된다. 그래서 헌법재판소가 신속한 가처분 인용을 통해 사적·공적 의사형성을 거쳐 민주적 기본질서에 이바지하는 공영방송의 존속 및 발전을 보장하는 것은 기본권 수호자로서 헌법재판소의 임무이다. 만약 KBS를 보지 않거나 불만이 있어 수신료를 선택 납부해야 한다는 정부와 여당의 주장을 인정한다해도, 헌법재판소는 행정부가 아닌 입법권자가 수신료의 성격을 새롭게 규정하고 논의해야한다는 기존의 헌재 판결을 유지함이 타당하다(헌재, 98헌바70). 행정부가 수신료 제도를 변경해 공영방송의 재정적인 존립을 위태롭게 하는 것은 정치적 수단에 의한 공영방송의 기본권을 침해하는 것이고, 방송에 대한 정치적 영향의 배제라는 헌법적 명령을 위반하는 것이다.

수신료가 제대로 징수되지 못하면 필연적으로 방송 자유의 핵심인 공영방송의 독립성과 공정성이 보장될 수 없으며 한국방송공사를 무력화시켜 결국 공영방송 시스템 붕괴로 이어질 것이다. OTT 등 다매체 미디어 융합 환경에서 공영방송의 존속 및 발전을 위한 안정적인 공적재원으로서의 재정보장청구권이 보장되어야 한다. 이를 바탕으로 국민의 알권리를 실현하며 다양한 의견을 반영하여 민주주의의 토대를 마련함으로써 사회적 공기(公器) 역할을 정상적으로 수행할 수 있다. 방송의 자유의 기본권 수호 임무를 갖는 헌법재판소의 현명한 판단을 기대한다.

nambawoo@kbs.co.kr

참고문헌

김진웅(2008). 공영방송의 상업화에 대한 연구, 커뮤니케이션 연구, 제 16권 3호 pp.31~51

고민수(2015). 현행 수신료제도의 헌법적 정당성 및 제도적 타당성에 관한 연구, 공법연구 제16권 제2호(한국공법학회)

고민수(2015). 헌법재판소의 공영방송 판단기준에 관한 비판적 고찰: 2013.9.26. 2012헌마271 결정논거를 중심으로, 방송과 커뮤니케이션 제16권 제1호.

공영미디어연구소(2021). 해외방송정보, 독일 연방헌법재판소, 방송분담금 승인

곽상진(2002). 공법인의 기본권 주체성에 관한 소고, 공법연구 30-4(2002)

권형둔(2005). 공영방송의 재원조달에 관한 헌법적 고찰, 중앙법학 제7권 제4호(중앙법학회)

권형둔(2014). 방송의 공정성에 대한 헌법이론과 법제도 개선방안, 공법학연구 제15권 제2호(한국비교공법학회, 23-52

국회법제실(2020). 행정입법 분석, 평가 사례 Ⅵ (행정안전분야)

김동원(2023). 공영방송 공적재원의 근거와 확대방안, 2023 한국방송학회 봄철 정기학술대회(한국방송학회)

김태수(2006). 공영방송 수신료의 헌법적 의미, 방송문화연구 제18권 제2호

김하열(2013). 헌법재판의 가처분 소고, 법학논집 제18권 제2호(이화여자대학교)

김현재(2020). 헌법재판에서의 가처분의 허용성과 적법요건 및 절차에 관한 소고, 동아법학 제89호(동아대학교)

데니스 맥퀘일(2013). 커뮤니케이션 이론 제5판, 양승찬 · 이강형 공역, 나남

문재완(2013). 방송의 자유와 방송편성권의 주체, 국회, 방송공정성 특별위원회 활동결과 보고서, 2013, 236

신현석(2022). 헌법소원심판에서 적극적 이행 가처분에 관한 고찰 , 법조 제71권 제1호(법조협회)

박선영(2001). TV수신료의 법적 성격과 공영방송재원조달에 관한 연구, 서울대학교, 법학 43권 1호, 2002, 396-417

박종원(2023). 챗GPT · 메타버스 시대 공영미디어의 지속가능성, 미래방송연구회

박종원(2022). 공공서비스미디어의 정체성 및 정당성 연구, KBS 공영미디어연구소

이준웅(2017). 공영방송 정체성 확립을 위한 지배구조 개선방안, 방송문화연구, 29권 1호 pp573-120

이종관(2023). 공영방송 재원 어떻게 할 것인가?, 언론 3학회 긴급토론회 자료집

이춘구(2014). 공영방송의 정치적 독립성에 관한 법적 연구, 언론과 법 제13권 제2호, 2014

이욱한(2004). 독일연방헌법재판소의 TV방송 판결에 관한 소고, 공법학연구 제5권 제3호

전상현(2018). 공영방송의 지위와 기능에 관한 헌법적 고찰, 공법연구 제46권 제4호(한국공법학회)

전정환(2004). 방송수신료의 헌법적 성격, 법학연구 제17호

정영주 · 홍종윤(2021). 공영방송의 이해. 공영방송 거버넌스와 책무, 한울 아카데미

정영주(2015). 공영방송 제도 정립을 위한 현행 방송법의 한계와 입법 과제 고찰 : 판례분석을 중심으로, 언론과 법

진창수(2009). 헌법재판소 판례에 나타난 비례원칙, 공법연구 제37권 제4호(한국공법학회)

조항제(2021). 공영방송의 이해, 한국 공영방송의 역사적 발전 과정과 정체성, 한울 아카데미

최우정(2004). 헌법상 개념으로의 방송 - 독일에서의 논의를 한국적 수용을 중심으로, 공법학연구 제5권 제3호 (한국비교공법학회)

최우정(2020). 언론환경변화에 따른 언론사의 사인에 대한 취재와 관련한 헌법적 문제, 법과정책, 26(3), 137-172

최우정(2021). 헌법상 문화, 국가 그리고 기본권의 관계에 대한 고찰과 전망, 헌법학연구, 27(4), 37-77

최우정 (2023). 헌법총론, 준커뮤니케이션즈

최우정(2023). 공영미디어연구소 미디어핫이슈 기고문

서울행정법원(2015). 수신료분리고지거부처분취소 행정법원판결문(2015구합6545)

필립 M. 나폴리(2022). 소셜미디어와 공익(가짜뉴스 시대의 미디어 정책); 백영민, 한나래

하연섭(2011). 제도분석 이론과 쟁점 제2판, 다산출판사

허찬행(2015). 미디어 제도 연구, 커뮤니케이션이해 총서, 커뮤니케이션북스

헌법재판소(1993). 음반에 관한 법률 제3조 등에 대한 위헌소원(91헌바17)

헌법재판소(1999). 한국방송공사법 제35조 등 위헌소원(98헌바70)

헌법재판소(2001). 구유선방송관리법 제22조 제2항 제6호 등 부분 위헌소송(2000헌버43)

헌법재판소(2003). 방송법 제74조 등 위헌소원(2002헌바49)

헌법재판소(2006). 방송법 제64조 등 위헌소원(2006헌바70)

헌법재판소(2009). 기본권의 주체, 헌법재판연구 재 20권, 2009

Brown, A.(1996). Economics, Public Service, Broadcasting, and Social Values, The Journal of Media Economics, 9(1)

Donders, K.(2021). Public Service Media in Europe, Routledge Research In Media Law, 2021

2. 기획

헌법재판소의 〈정부광고법〉 합헌 판결의 문제점 분석 : 광고산업에 대한 이해 부족이 낳은 비극 이시훈

「정부광고법」 광고와 「방송법」 협찬고지의 유사(類似)와 괴리(乖離) 홍문기

헌법재판소의 〈정부광고법〉 합헌 판결의 문제점 분석 : 광고산업에 대한 이해 부족이 낳은 비극

이시훈
계명대학교 광고홍보학과 교수

목차

1 서론
2 헌재 판결의 문제점
3 결론

요약

헌법재판소는 〈정부광고법〉에 대한 위헌확인 청구를 기각하면서 정부광고 독점대행을 통한 공익의 실현이 영업 자유의 제한으로 인한 사익의 침해보다 크다는 점을 강조하였다. 본 글에서는 헌법재판소 판결의 문제점을 광고산업의 측면에서 살펴보았다. 구체적으로 입법 목적의 달성 여부, 정책홍보의 일관성 유지, 과다한 광고유치 경쟁 및 부정과 비리 방지, 소액 정부광고주의 대행 회비 등 열 가지 문제점을 제시하고, 정부광고 대상 축소, 광고 수익의 광고산업 지원 확대, 복수 대행기관의 선정 등 대안을 제안하였다.

1. 서론

2023년 6월 정부광고와 관련된 두 가지 뉴스가 등장하였다. 첫째는 <정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률> 헌법소원에 관한 판결 기사이고, 다른 하나는 정부광고 지표조사와 관련하여 한국언론진흥재단에서 대규모 열독률 조사를 했음에도 활용도가 떨어지고 사회적 책임지표 항목을 추가하여 순위를 자의적으로 변경했다는 뉴스[1]였다. 정부광고 지표조사 문제도 사실상 <정부광고법>이 가진 문제점에서 출발했기 때문에 필자는 2019년 제기된 헌법소원에서 위헌 또는 헌법 불합치 판결을 기대하고 있었다. 그렇게 되면 정부광고와 관련된 논란이 대부분 사라질 것으로 보았다. 그런데 합헌 판결이 나면서 정부광고를 둘러싼 갈등은 앞으로도 지속될 것으로 보인다.

언론재단의 정부광고 독점대행 문제에 대한 지적은 어제 오늘의 일이 아니었다. 필자는 <정부광고법>의 제정 이유 중에 법적 근거가 취약하여 <국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률>을 위반한다는 지적 이외에, 일부 매체로의 광고편중 현상, 정부광고의 공정성과 투명성 제고 어떠한 것도 달성한 것이 없다고 주장하면서, 과도기로 방송매체의 코바코 이관 또는 제3의 법인을 설립하여 언론진흥재단의 업무와 분리하고 광고대행업은 민간영역에 두는 것이 바람직하며, 현행 체제를 유지할 경우에 10억 원 이하의 캠페인도 민간 협력회사에 대한 수수료를 지급하고, 정부광고 수입의 50% 이상을 광고산업으로 환원할 것을 주장하였다(이시훈.2021).

이혜온(2019)은 <정부광고법>이 여전히 독점대행 체제를 유지하고 있어서 근원적인 문제를 지니고 있을 뿐만 아니라, 정부광고의 범위를 지나치게 확대해서 규정하면서 유사 정부광고까지도 대상으로 삼고 있는 모순을 가지고 있다고 지적하였다. "제9조 본문은'정부광고가 아닌 홍보형태'는 금지한다는 의미이고 제9조 단서는'협찬고지는 금지하지 않는다'라는 것이어서, 제9조의 본문과 단서 조항을 전체적으로 해석하면'협찬고지는 정부광고가 아닌 홍보형태이지만 예외적으로 금지하지 않는다'라는 의미로 해석될 수 있기 때문이다. 결국, 정부광고법 제2조에 따르면 협찬고지는 정부광고에 포함하고 제9조에 따르면 정부광고가 아

1) 바른언론시민행동 트루스가디언. 2023.6.27. "언론재단, 열독률 조작으로 언론사 광고단가 순위 뒤바꿔" 의혹.

닌'유사 정부광고'에 해당한다는 두 가지 해석이 가능하므로 수범자들의 혼란이 불가피한 상황"(p.139)이라는 것이다.

김우균(2018)도 법에서 협찬고지를 정부광고와 구분하고 있으면서, 시행령에서 협찬고지도 정부광고처럼 언론진흥재단에 의뢰하라고 규정한 것은 위법성이 있으며, 언론진흥재단의 독점대행 역시 문제라고 지적하고 있다. 특히 김연호(2019)는 정부광고 독점대행 제도의 위헌성을 행복추구권, 평등권, 직업수행의 자유 및 영업의 자유 등 기본권을 침해하는 위헌적 요소가 상당하다고 주장하였다. 또 최경미(2022)도 홍보매체라는 용어의 정의 문제에서부터 정부광고와 협찬고지 구분의 모호성 그리고 언론재단의 독점 광고대행의 문제점에 대해서 비판하고 있다.

정부광고 제도에 대한 비판적 연구만 있는 것은 아니다. 정부광고의 크리에이티브 분석, 해외의 정부광고 제도 비교 연구, 정부광고 품질향상, 정부광고 활성화 방안 등의 연구가 많이 수행되었다(이희복, 홍문기, 2023). 또 언론진흥재단의 자체 연구로 해외 주요 국가 정부광고 집행체계 연구(심성욱, 김유경, 2013), 정부광고 대행시스템 개선방안 연구(이희복, 지준형, 2017), 정부광고법 제정의 정책적 함의(최지혜, 최일도, 김병희, 2019), 정부광고 거래방식 및 수수료 체계(최일도, 최지혜, 이희복, 2019), 정부광고 품질향상을 위한 중장기 전략 방안(김병희, 손영곤, 2021) 등 많은 연구가 수행되었다. 이 연구들은 모두 현행 정부광고 제도의 장점을 극대화하고 서비스 품질을 제고하는 방안을 모색하는 것을 목표로 하고 있다.

<정부광고법>은 2018년 제정되었지만, 정부광고의 독점대행 체제는 약 50년 전으로 거슬러 올라간다. 1972년 한국홍보협회가 정부광고 대행 업무를 시작하였고, 이후 코바코, 한국국제문화협회, 한국프레스센터를 거쳐 현재 한국언론진흥재단이 담당하고 있다. 50년 동안 정부광고의 거래 구조가 고착화 된 상황에서 복수 대행이나 민간 개방으로의 변화에는 저항이 동반될 수밖에 없다. 특히 헌법재판소의 헌법소원 기각 판결로 현재까지 국회에 제출된 8개의 <정부광고법> 개정안은 수면 아래로 잠잠해질 가능성이 크다. 하지만 <정부광고법>은 여러 법률 전문가들이 그 자체의 문제점을 지적해왔고, 이번 헌법재판소의 판결도 광고산업에 대한 이해 부족에서 비롯된 내용이 많이 보인다. 특히 매체환경과 광고산업의 변화에 눈을 감은 채, 과거의 논리에 기반하여 기각 판정을 한 것은 아쉬움이 크다. 헌재 판결의 문제점을 구체적으로 살펴보자.

2. 헌재 판결의 문제점

헌법재판소의 판결문을 검토해 보면, <정부광고법>의 시행령 조항이 민간 광고회사의 권리 침해를 어느 정도 하고 있음을 인정하고 있다. 이익형량의 법칙에 따라 청구인이 입는 불이익보다 법령이 추구하는 공익이 크기 때문에 기각 결정이 합당하는 주장이다. 그런데 청구인이 입는 불이익은 과소평가하고 있고 언론진흥재단이 정부광고를 대행하면서 얻을 수 있는 공익은 과대평가한 측면이 보인다. 정부광고 시장의 규모가 점차 증가하여 1조 원이 넘었음에도 시장 규모가 크지 않은 것으로 보고 있으며, 민간 광고회사의 참여가 제한적인 수준이지만 가능하다고 했다. 그러나 광고제작을 제외한 대행 영역에서는 10억 원이 넘는 정부광고에만 수수료 분배를 받고, 그것도 일반 대행 수수료의 절반 정도라서 같은 일을 하고도 보상이 적은 불공정을 경험하게 된다. 공익적 측면에서 공공성과 투명성은 조달청 입찰과 다른 법령으로 충분히 달성할 수 있으며, 효율성을 제고하고 있다는 실증 자료는 어디에도 없다. 오히려 업무의 병목 현상이 나타나고 거래 주체가 증가하여 효율성은 더 떨어지고 있다. 헌법재판소의 판결문의 문제점을 적시하면 다음과 같이 열 가지 정도로 요약할 수 있다.

1) 입법 목적의 달성

<정부광고법>의 제정 목적은 정부광고 업무의 공공성과 투명성 그리고 효율성을 제고하는 것이다. 공공성과 투명성은 민간 사업자를 배제하고 정부가 위탁하는 대행 기관이 정부광고 업무를 독점대행함으로써 달성할 수 있는 목표로 보인다. 그런데 이러한 부분은 공공조달 시스템을 통해서도 달성할 수 있다. 굳이 독점대행을 허용할 필요가 없는 것이다. 백번 양보하여 이 논리가 정당하다면, 정부 조달의 모든 물품과 용역 서비스는 단일 기관이 독점해야만 공공성과 투명성이 담보된다는 것이다. 왜 정부광고만 유독 독점대행을 통해서 공공성과 투명성을 구현하려고 하는지 알 수가 없다.

소수 의견을 낸 이영진 재판관은 정부광고 독점대행이 헌법 제119조 제1항의 자유시장 경제 질서에 반하는 제도이며, “오히려 단일 수탁기관인 언론진흥재단이 이념적 편향성을 가지고 특정 정치성향을 가진 매체에 광고를 몰아주는 등의 행태를 보일 경우, 정부광고의 투명성이 현저하게 낮아질 위험도 있다”라고 주장하였다(헌법재판소, 2023). 즉 정부광고 독점대행이 자칫 잘못하면 투명성을 저하시킬 수 있다는 것이다. 서론에서 언급한 정부광고 기준

지표 관련 고발과 경찰 수사가 이루어지는 사태를 보면, 이영진 재판관의 걱정이 현실에서 나타나고 있다.

정부광고 업무의 효율성과 관련해서 헌법재판소는 정부광고 업무의 기획부터 제작 그리고 매체집행을 일원화하여 신속하고 효율적으로 정부광고 업무를 처리할 수 있도록 하여서 효율성을 제고하였다고 평가하고 있다(헌법재판소, 2023). 하지만 정부광고법이 통과된 이후 정부광고 대상 기관이 증가하였고, 협찬고지를 포함해서 모든 광고매체를 정부광고로 정의하여서 업무가 폭주한 결과, 일 처리 미숙과 담당자와 연락이 안 된다는 정부광고주의 불만이 속출하고 있다(이희복, 홍문기, 2023).

게다가 정부광고를 일원화하여 통합 관리한다고 하였지만, 정부광고 업무는 일원화될 수가 없으며, 통합 관리도 세금계산서 발행과 광고 요금 정산과 같은 회계적인 부분에 국한할 뿐이다. 그것은 광고 업무가 기획부터 제작, 매체계획, 매체구매, 모니터링, 효과분석, 광고비 정산에 이르기까지 많은 사업자가 협업해야만 하는 특성 때문이다. 2023년 8월 현재 언론진흥재단 홈페이지에서 정부광고주를 담당하고 있는 AE는 31명이며(컨설팅, 모니터링, 휴직자 제외)[2] 정부광고주 수는 2021년으로 기준으로 3,364개에 이른다(이희복, 홍문기, 2023). 1인당 평균 100개가 넘는 광고주를 가지고 있는 셈이다. 광고의뢰서를 받고 광고규모가 큰 광고주는 조달청에 입찰 공고하고 이를 심사해서 민간 제작사나 대행사를 선정하고 세금계산서 끊기에도 바쁘다. 광고기획부터 매체집행에 이르는 전 과정을 통합 관리할 여건이 안 된다고 보인다. 상징적으로 몇 건의 광고캠페인을 입법 목적에 맞게 광고대행 서비스를 할 수는 있겠지만, 정부광고주 입장에서는 담당자와 편하게 전화로 업무협의조차 하기 힘든 환경이다.

2) 정책홍보의 일관성 유지를 위한 단일 기관 위탁

정책홍보든 일반기업의 광고캠페인이든 일관성을 유지하는 주체는 광고주이다. 광고대행은 광고주의 홍보 또는 광고목표 달성을 위해서 메시지를 기획, 제작하고 소비자에게 전달하는 역할을 한다. 기획 과정에서 일관성 유지를 위한 콘셉트의 개발이나 슬로건을 제안하기는 하지만, 그것을 채택하고 유지하는 것은 광고주의 몫이다.

---

2) 한국언론진흥재단 조직도 참고.

예를 들어 서울시 도시 브랜드 슬로건이 서울시장의 교체 이후 바뀌고 있다. 박원순 시장의 서울시나 오세훈 시장의 서울시나 광고대행 기관은 언론진흥재단이다. 단일 기관에 위탁해도 많은 재정이 들어가서 익숙해진 도시 슬로건을 바꿀 수 있는 것이 광고주이다. 슬로건을 유지하는 것이 좋은지, 변경하는 것이 좋은지 언론진흥재단이 중심을 갖고 결정을 할 수 있는지 의문이다.

정책홍보의 일관성을 유지하기 위해 단일 기관 위탁제도가 정당하다는 논리는 더 길게 쓸 것도 없이 광고실무와 광고대행의 메커니즘을 전혀 알지 못하는 사람들이 할법한 이야기로 설득력이 전혀 없다. 그리고 이 주장이 맞으려면 정부광고 업무 전반을 언론진흥재단이 주도해야 한다. 그런데 언론진흥재단은 광고매체 선정도 할 수 없고, <정부광고법> 상에도 정부광고주가 주도적으로 할 수 있도록 하고 있다. 광고 업무에 전권을 행사할 수 없는 광고대행사가 단일 기관으로 하면 어떻게 정책홍보의 일관성을 달성할 수 있는지 묻고 싶다.

3) 과다한 광고유치 경쟁 및 비리, 부정행위 방지

헌법재판소는 정부광고의 단일 기관 독점대행으로 과다한 광고유치 경쟁을 방지하고 비리 및 부정행위를 막을 수 있다고 주장한다. 이것은 앞서 입법 목적에서 이야기한 투명성과 관련된 내용이다. 헌법재판소의 결정은 광고산업 종사자와 정부광고주를 잠재적 범죄자로 보고 있다. 민간에 맡기면 비리와 부정행위가 발생할 수 있어서 공공 영역에 두는 것이 바람직하다는 논리이다. 그런데 <국가계약법>이 있어서 정부광고 대행 사업자의 선정은 투명하게 관리할 수 있다. 비리나 부정행위가 발생할 가능성이 적다. <국가계약법>에 해당이 되지 않는 <정부광고법> 적용 대상 기관들도 회계가 점차 투명해지고 직업 윤리의식이 높아지고 있는 현 상황에서 비리와 부정행위가 발생할 수 있을지 의문이다. 소수 의견을 낸 이영진 재판관도 실증적 근거가 없다고 일축하고 있다(헌법재판소, 2023).

광고유치 경쟁이 치열한 것을 부정적으로 보고 있는 시각도 문제라고 본다. 헌법재판소(2023)는 정부광고의 다수가 소액광고라 민간 광고회사가 대행을 기피할 것이라고 하면서, 그와 모순되는 과당 광고유치 경쟁을 걱정하고 있다. '과다한'이라는 막연한 형용사를 통해서 부정적 이미지의 프레임을 씌우고 있지만, 광고산업은 경쟁을 기반으로 질적 성장을 이룬다. 즉 경쟁이 치열하여야 광고주가 받을 수 있는 서비스가 증가한다.

역사적으로 보면 독점이나 과점 상황에서 비리와 부정이 더 많이 발생했다는 사실을 간과하고 있는 듯하다. 언론진흥재단이 독점적으로 정부광고를 대행하기 때문에 비리와 부정이 더 발생할 것이라는 주장은 아니다. 하지만 부정과 비리는 경쟁시장보다는 독점시장에서 더 많이 발생할 수 있다는 개연성을 이야기하는 것이다.

4) 다수가 소액광고라 민간 광고회사 대행 기피

전술했듯이 정부광고는 다수가 소액광고라 민간 광고회사가 대행을 기피할 것이기에 언론진흥재단이 독점적으로 대행하는 것이 바람직하다고 헌법재판소는 보고 있다. 위 논리는 필자가 2004년 정부광고 제도를 연구할 때(김상훈, 이경렬, 이시훈, 2004), 언론진흥재단이 준 자료에서 본 기억이 있다. 아날로그 환경이라면 일면 타당한 주장이다. 수수료 중심의 보상체계에서는 하는 일에 비해서 받는 돈이 적기 때문에 쉽게 나설 광고회사가 없기 때문이다.

하지만 광고산업이 디지털로 전환하면서 공고 위주의 소액광고는 제작과 전송 비용이 획기적으로 감소하였다. 과거에는 공고 광고를 만들기 위해서 컴퓨터 조판-출력-교정-최종 출력-필름 출력-필름 교정-최종 필름 출력-매체사 전달(퀵 또는 인편 전달)의 과정이 필요했기에 인력과 시간이 많이 소요되는 작업이었다. 그런데 지금은 컴퓨터로 파일을 만들어 그대로 메일 전송이나 웹하드로 공유하면 작업이 종료된다. 소액광고주라고 대행을 기피할 이유가 없다. 정부광고주는 수금에 대한 부담이 적고 어음(보통 3개월)이 없으므로 소규모 광고회사들은 광고대행의 동기가 높게 발생한다.

5) 국민의 세금이 재원이므로 효율적 집행이 중요

<정부광고법>의 적용 대상이 정부기관에만 국한된다면, 세금이 재원이라는 주장이 맞다. 하지만 세금과는 무관한 공공기관과 지방공기업, 게다가 특별법에 따라서 설립된 법인까지 법 적용 대상으로 하였기 때문에 국민의 세금이 광고재원이라는 주장은 출발부터 잘못된 주장이다. 일부 특별법에 따라서 설립된 법인은 언론진흥재단을 거치지 않고 광고를 집행하고 있다. 대표적인 기관이 농협중앙회와 중소기업중앙회이다.

보도에 따르면, 2022년 농협중앙회는 인쇄광고 1,057건, 방송광고 103건, 온라인광고 30건 등 총 1,190건을 직거래했고, 중소기업중앙회는 인쇄광고 354건, 온라인광고 111건, 방송

광고 60건, 옥외광고 2건 등 총 527건을 언론진흥재단을 거치지 않고 집행하였다.[3] 이렇게 직거래를 하면 문체부 장관의 시정요구를 받아도 벌칙 조항이 없으므로 시정조치를 하지 않아도 제재할 방법이 없다.

그리고 효율적 집행의 근거도 부족하다. 언론진흥재단은 정부광고 대행의 대가로 피(fee)를 받고 있다고 주장하는데(최일도, 최지혜, 이희복, 2019), 매체비의 10%를 고정적으로 받고 있다. 형식상은 광고주로부터 받고 있지만, 매체사에 지급할 광고비의 10%를 사실상 선취하고 지급하는 구조이기 때문에 매체 수수료를 기반으로 한 대행료를 받는 것이다. 이렇게 변화한 이유 중 하나는 매체사의 수수료 인하 요구를 원천적으로 차단하기 위함으로 보인다. 광고주로부터 받는 피(fee)에 대해서 매체사가 관여하는 것은 무리이기 때문이다. 최근에는 대행수수료 대신에 수탁수수료라는 용어를 사용하고 있는데, 업무를 위탁한 광고주로부터 받는 수수료라는 의미를 더 강화한 것이다.

그런데, 효율적 집행을 하려면 광고비를 대폭 할인해서 받아야 하지만, 매체사의 기존 단가체계에서 어느 정도 할인 구매하는지에 대한 정확한 통계가 없다. 피(fee) 제도로 변경하면서 오히려 기존 광고단가를 그대로 유지해주는 역할을 했다. 수수료를 선취하고 나머지 금액을 매체사에 주면서 요금할인까지 시도하기에는 무리가 있었을 것이다. 또 대부분은 광고회사(정부광고주)와 매체사 간에 광고 요금 협상이 끝난 다음에 언론진흥재단을 단순 경유처로 하는 경우가 많아서, 광고비 협상에서 언론진흥재단이 효율적 집행을 위한 노력을 할 공간도 존재하지 않는 경우가 많다.

6) 민간 개방 시 홍보효과가 높은 광고매체 집행 곤란

민간 개방 시 홍보효과가 높은 광고매체에 광고집행이 곤란하다는 주장은 매우 터무니없어 보인다. “정부광고와 관련한 충분한 예산 확보가 어렵고 예산집행 절차의 유연성이 부족한 현실을 감안한다”는 이유를 들고 있는데, 민간 개방 시에는 이러한 어려움을 극복할 수 있는 다양한 매체기획 제안을 받아 볼 수 있다. 앞서 말했듯이 정부광고의 매체선정은 정부광고주가 주도적으로 하는 구조이다. 언론진흥재단이 홍보효과가 높은 광고매체를 값싸게 구입

3) 미디어오늘. 2023.6.24. 정부광고법, 안 지켜도 제재 수단 없다.

해서 집행하는 것이 아니다.

정부광고 집행 과정에 언론진흥재단이 개입해서 오히려 예산집행 절차의 유연성이 저하된 것은 아닌지 반대로 따져봐야 한다. 또 충분한 예산 확보가 어려운 것은 정부광고주에만 국한된 문제가 아니다. 어떤 광고주가 충분한 예산을 가지고 광고비를 집행하고 있는가. 모두가 부족한 예산에서 최고의 효과를 내기 위해서 최적의 매체를 찾고 있는 것이 광고산업의 현실이다.

7) 민간 광고회사에 비해 낮은 수수료

민간 광고회사에 비해 낮은 수수료라는 주장에도 문제가 있다. 먼저 언론진흥재단은 매체 수수료가 아닌 광고주에게 서비스를 제공하고 받는 대행료(fee)라는 주장을 하고 있다. 대행료 또는 피(fee)는 제공한 서비스의 원가에 이윤을 합해서 산출하는 것이 보통이다. 그래서 대행료(fee)는 높고 낮다는 개념이 없다. 제공한 서비스에 대한 대가이기 때문이다. 산출의 편의성과 기존 광고단가 수준을 그대로 반영해서 일괄적으로 매체비의 10%로 정해서 운영한다고 해도 그것은 매체 수수료가 아닌 대행료(fee)이기 때문에 적절한 수준인지 아닌지는 제공하는 서비스를 토대로 평가를 해야 한다.

그런데, 이희복과 홍문기(2021, 2023)가 광고업 종사자를 대상으로 한 2회의 인터뷰 결과를 보면, 언론진흥재단이 하는 일이 없이 수수료를 가져간다는 답변이 반복적으로 나온다. 또 매체사들도 언론진흥재단의 수수료 10%가 많아서 인하해야 한다는 주장을 하고 있다(이시훈, 2021). 방송사의 협찬고지를 정부광고 영역으로 포함해 언론재단을 경유하라고 했을 때도, 결국 언론진흥재단이 하는 역할이 없는데(정확히는 계산서 발행은 한다), 수수료 10%는 과하다는 주장이 제기되었다. 언론진흥재단은 대행료(fee)를 광고주로부터 받고 있다고 하지만, 매체사는 수수료(commission)를 언론진흥재단 지급하고 있다고 인식하고 있다. 대행료이든 수수료이든 업무에 비해서 많이 지급하고 있다는 의견이 다수인 가운데, 민간 광고회사에 비해서 낮은 수수료 징수가 내세울 만한 장점이 될 수는 없다.

최일도, 최지혜, 이희복(2019)은 전통적인 방식으로 피(fee)를 계산하면, 정부광고의 수수료는 전체 매체비의 30%에 이른다고 한다. 현재 10%는 상대적으로 덜 받는 구조라는 것이다. 그렇다면 정부광고 회계에서 적자가 나야 하지만, 매년 언론진흥재단 전체 인건비(광고 관련 인력이 아닌 재단 모든 인건비)와 각종 사업비를 다 쓰고도 남아서 기금 출연까지 하고

있다. 이는 역설적으로 10% 피(fee)에 상응하는 인력과 서비스가 제공되지 않고 있다는 반증이라고 본다. 그렇기 때문에 과도한 수수료와 인하 요구가 빗발치는 것이다.

8) 수수료 수입의 공익 목적 사용

정부광고 수수료 수입을 언론진흥, 방송·광고 진흥, 언론기금 출연 등 공익적 목적에 사용하기 때문에 민간 기업이 대행해서 이윤을 사적 이용으로 할 때보다 공익성이 높아진다고 헌법재판소는 보고 있다. 이러한 관점이라면 국내 모든 사업은 공기업 또는 국영기업으로 전환해야 한다. 그리고 왜 정부광고 대행사업만 사적 이윤이 발생해서는 안 되는 것인가? 더 큰 문제는 광고산업에서 발생한 이윤을 광고 이외의 영역에 더 많이 사용한다는 점이다. 헌법재판소(2023)의 판결문을 보면, 정부광고와 관련 없는 부분에 다수를 사용하고 정부광고 진흥 사업비는 약 20% 수준에 머무르고 있다.

소수 의견을 낸 이영진 재판관은"2023년 한국언론진흥재단 정부광고 수수료 회계 총 1,014억 2,400만 원 중 '정부광고 진흥사업비' 항목으로 편성된 예산은 221억 2,900만 원으로 전체의 약 21.8%에 불과하고, 나머지 예산 대부분은 일반관리비, 언론진흥사업비, 언론기금 출연금 등에 편성되어 있다"라고 지적하면서, "정부광고 수수료 수입 중 상당 부분을 정부광고 진흥이 아닌 언론진흥을 위하여 사용하는 것은 특정 집단을 위한 수익 배분으로 볼 수 있는 것으로서, 이는 언론의 진흥을 위하여 설립된 한국언론진흥재단에, 언론 진흥과 거리가 먼 정부광고 업무를 위탁하는 데에서 근본적으로 비롯되는 문제"라고 설파하였다.

이러한 편향적 수익의 사용은 언론사에 대한 이중 지원이라는 비판도 있다(이시훈, 2021). 언론사는 정부광고를 수주해서 이미 광고료 수익을 얻었는데, 광고대행 수수료 수익까지 언론진흥사업이나 기금을 내서 이중 지원을 한다는 것이다. 대행 수수료 수입의 원천은 광고이다. 광고업계로 환원되어서 광고산업 발전에 이바지하도록 하는 것이 당연하다고 본다.

9) 정부광고가 국내 광고시장에 차지하는 비중

헌법재판소(2023)는 정부광고가 국내에서 차지하는 비중이 크지 않기 때문에 헌법소원 청구인의 영업활동의 자유 침해가 제한적이라고 판결하였다. 비중이 크고 적다는 것도 주관적이고 상대적인 개념이기 때문에, 맞는다고 또는 틀리다고 평가하기 어렵다. 정부광고가 전체에서 차지하는 비중은 아래 표에서 보듯이 2019년 8.1%에서 2020년 9.4%로 정점을 찍은

후 하락하여 작년에는 8.0%이었고 4년 평균을 내면 8.4% 수준이다. 전년 대비 성장률도 2019년 2020년 두 자릿수의 높은 성장률을 보이다가 최근 2년 동안에는 성장률이 둔화한 것으로 나타났다. 하지만 4년 평균 성장률은 10%에 이른다. 전체 산업에서 차지하는 비중이 8.4%이고 연평균 10%의 성장하는 영역이라면, 시장에서 차지하는 비중이 적어서 영업활동의 자유가 제한적이라는 판단이 합리적이라고 보이지는 않는다.

[표 1] 정부광고 추이 변화

구분	2019년	2020년	2021년	2022년	4년 평균
정부광고료(백만 원)	971,195	1,089,337	1,158,132	1,216,449	1,108,778
성장률(%)	16.4	12.2	6.3	5.0	10.0
전체광고비(억 원)	119,747	116,192	139,889	152,842	132,168
정부광고 비중(%)	8.1	9.4	8.3	8.0	8.4

출처 : 제일기획 광고비 통계와 정부광고 통합지원시스템 자료를 토대로 필자가 재구성.

정부광고가 광고산업에서 차지하는 비중을 더 잘 보여주는 지표가 광고 취급액을 기준으로 한 광고회사의 순위이다. 한국광고총연합회(2023)의 발표에 따르면, 2022년을 기준으로 국내 광고회사 중 연간 취급액이 언론진흥재단의 1조 1천억 원보다 큰 회사가 삼성 계열의 제일기획, 현대자동차계열의 이노션, LG 계열의 HS애드 단 3개 회사에 불과하다. 그런데 3개 광고회사는 국내 취급액만큼이나 해외 취급액이 큰 회사들이다. 국내 취급액만을 기준으로 하면 언론진흥재단은 제일기획에 이어서 국내 2위 광고회사가 된다. 전체 취급액 4위, 국내 취급액 2위의 광고대행사가 정부광고를 대행하는 언론진흥재단인데, 국내 광고시장에서 차지하는 비중이 작아서 광고산업에 미치는 영향이 제한적이라는 주장은 쉽게 받아들이기 어렵다.

필자가 근무하는 대구·경북과 같은 지역 광고회사의 취급액을 기준으로 살펴보면, 정부광고의 상대적 비중은 더욱더 높아진다. 지역 광고회사 중에 연간 100억 원 이상의 취급액을 올리는 곳은 매우 드물다. 1조 원이 넘는 정부광고 시장 규모라면, 연간 취급액 100억 원을 올리는 지역 소규모 광고회사 100개를 만들 수 있는 액수이다. 연간 취급액 500억 원 이상의 중규모로 평가받고 있는 광고대행사를 기준으로 한다면 20개 사 이상이 신규로 시장에 진출할 수 있는 규모가 된다.

10) 민간 광고사업자의 참여 가능

끝으로, 헌법재판소(2023)는 민간 광고사업자가 협업을 통해 정부광고 업무를 담당할 수 있기에 영업활동의 자유 침해가 제한적이라고 판결하였다. 그런데 광고대행업은 원래 협력회사와의 협업을 통해서 진행한다. 민간 광고회사라고 하더라도 기획, 조사, 제작 인력을 모두 내재화하여 사업을 운영하지 않는다. 광고대행 업무를 제대로 하려면 외부 사업자와의 협업이 필수적이다. 따라서 민간 광고사업자에게 문호를 개방하여 정부광고의 독점대행의 문제를 완화하거나 제도를 보완하려는 의도로 민간 협업이 시작된 것은 아니라는 것이다.

또 민간 광고사업자의 참여도 광고제작과 같은 특수한 영역에 국한되고 있다는 한계를 지닌다. 광고업무의 핵심인 매체구입과 집행업무는 언론진흥재단이 독점하고 민간에 개방하고 있지 않다(헌법재판소, 2023). 또 10억 원 이상의 광고캠페인에서만 언론진흥재단이 받은 수수료 일부를 공유하기 때문에 광고비가 적은 정부광고에는 참여 동기가 적어지고 정부광고의 품질이 저하되는 문제가 발생한다(이희복, 홍문기, 2023).

3. 결론

지금까지 <정부광고법> 헌법소원에 대한 헌법재판소 판결의 문제점에 대해서 살펴보았다. 광고제도는 국가마다 미디어 환경과 산업 환경에 따라서 상이하게 운영될 수 있다. 하지만 정부광고 전체를 공공기관에서 단독으로 대행하는 국가는 없다. 그런데도 헌재가 현행 <정부광고법>의 위헌 요소가 없다고 판단하였기 때문에, 이 글에서 제기한 문제점을 극복하기 위한 개선방안을 다음과 같이 제안한다.

첫째, <정부광고법>의 대상 기관을 정부기관으로 한정해야 한다. 합헌의 논리는 '국민의 세금을 재원으로 하기 때문에' 광고비를 효율적으로 집행해야 하고, 이윤도 공적 활용을 해야 하고, 독점 대행도 큰 문제가 없다는 것이다. 그렇다면 국민 세금을 재원으로 하는 광고로 대행 대상을 축소하는 것이 바람직하다고 본다.

둘째, 정부광고 수익은 광고산업 진흥을 위해서 사용해야 한다. 수익의 원천은 광고대행 활동이고, 신문사와 방송사 등은 이미 광고비를 받아서 수익을 챙겼다. 언론관련 기금의 출연이나 활동 지원을 대폭 줄이고 광고관련 기금 출연이나 광고산업 발전을 위한 사업을 대

폭 늘려야 한다.

셋째, 복수 대행 체제로의 전환이 필요하다. 관련 법률 어디에도 1개 기관에 정부광고 대행업무를 위탁하도록 하는 조항은 없다. 복수 지정이 가능하다. 현재 국회에 발의된 <정부광고법> 개정안 중 일부는 방송매체에 한해서 코바코로 이관하는 것을 담고 있다. 인터넷, 모바일 분야도 더 잘 할 수 있는 기관을 지정해서 정부광고의 효율성을 더 높여야 한다고 본다.

넷째, 언론진흥재단 인력의 전문성 제고가 필요하다. 언론진흥재단의 본부장급 상임이사는 경영본부, 미디어본부, 정부광고본부 등 3명이다. 최소한 정부광고본부장이라도 광고 전문가를 임명해야 하는데, 지금까지 거의 중앙 신문기자 출신이 맡아왔다. 국내 시장 2위 규모의 광고대행사임에도 총괄 책임자를 비(非)광고인이 맡고 있는 것이다. 현재 언론진흥재단의 광고대행 업무가 고도의 전문성이 필요하지 않아도 되는 것인지는 알 수 없으나 지금까지 크게 문제되지 않고 있기는 하다.

끝으로, 정부광고 대행 업무는 매체 구매와 집행 그리고 정산업무로 한정하는 것이 바람직하다. 정부광고를 통합 운영해서 얻을 수 있는 시너지는 광고기획이나 제작에서는 찾기 어렵다. 그 부분은 지금도 언론진흥재단이 할 수 없으므로 민간 광고회사와 협업으로 진행을 한다. 매체 구매는 다르다. 대량 구매를 통한 가격 할인이 가능하기 때문이다. 정부광고비를 효율적으로 쓰려면 가격 할인 능력이 높은 회사 또는 기관에 정부광고 대행업무를 위탁해야 한다. 문화체육관광부 장관이 매년 매체별로 정부광고비 집행 수요를 조사하고, 조달청에 의뢰해서 매체별 대행회사를 선정하는 방법도 있다.

adworld77@hanmail.net

참고문헌

김병희, 손영곤(2021). 정부광고 품질 향상을 위한 중장기 전략 방안. 서울: 한국언론진흥재단.

김상훈, 이경렬, 이시훈(2004). 정부광고 대행제도에 관한 연구. 서울: 한국언론진흥재단.

김연호(2019). 정부광고 대행 독점에 대한 위헌 소지 검토. 방송문화. 417, 130–140.

김우균(2018). 정부광고법 시행령의 문제점 진단: 협찬고지 관련 규정을 중심으로. 방송문화. 415, 122–144.

심성욱, 김유경(2013). 해외 주요국가 정부광고 집행체계 연구. 서울:한국언론진흥재단.

윤수현(2019). 정부광고법 시행 1년, 끊이지 않는 논란. 방송문화. 419, 121–128.

이시훈(2021). 정부광고의 한계점 극복을 위한 미래지향적 발전방안. 한국광고PR실학회 세미나 발제문(2021년 10월 13일).

이혜온(2019). 정부광고법 문제점 검토: 입법 취지 실현 가능성을 중심으로. 방송문화. 416. 130–142.

이희복, 지준형 (2017). 정부광고 대행시스템 개선방안 연구. 서울:한국언론진흥재단.

이희복, 홍문기(2021). 정부광고 제도의 합리적인 운영방안: 전문가 초점집단면접을 중심으로. 커뮤니케이션학연구. 20(1), 125–154.

이희복, 홍문기(2023). 정부광고의 효율적인 운영에 대한 전문가들은 어떻게 생각하는가. 미디어 경제와 문화. 21(2), 41–71.

최경미(2022). 정부광고법의 문제점과 개선방안. 한국방송학회 가을철 정기학술대회 발제집. 102–103.

최일도, 최지혜, 이희복(2019). 정부광고 거래 방식 및 수수료 체계. 서울: 한국언론진흥재단.

최지혜, 최일도, 김병희(2019). 정부광고법 제정의 정책적 함의. 서울: 한국언론진흥재단.

한국광고총연합회(2023). 2022 광고회사 현황조사. 광고계동향. 341, 42–47.

헌법재판소(2023). 정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률 10조 등 위헌확인(정부광고 업무 한국언론진흥재단 위탁 사건). 헌법재판소 공보. 321, 1101–1110.

「정부광고법」 광고와 「방송법」 협찬고지의 유사(類似)와 괴리(乖離)

홍문기
한세대학교 미디어영상광고학과 교수

목차

1 서론
2 광고와 협찬의 유사성(類似性)
3 정부광고와 방송협찬 간 괴리(乖離)
4 협찬/협찬고지에 대한 법제처 법령해석
5 광고/협찬 관련 규제체계 변화
6 결론 및 논의

요약

본 연구에서는 「정부광고법」 상의 광고와 「방송법」 상의 협찬고지에 대한 개념을 정리함으로써 개념상 유사성이 커 혼동하기 쉬운 광고와 협찬의 차이를 분석한다. 우선 서로 다른 법적 체계에서 혼란스럽게 운영되는 광고, 협찬 또는 협찬고지 개념의 유사점과 차이점을 법제처 법령해석을 중심으로 살펴보고, 정부광고에서의 유료고지 행위와 방송에서의 협찬/협찬고지 등과 관련된 혼선을 해결하기 위해 방송광고 관련 규제체계가 어떻게 개선돼야 하는지 논의하고자 한다. 이를 통해 정부광고 협찬고지 관련 규정으로 시작된 다양한 이슈들을 방송광고 규제개선 측면에서 살펴보고자 한다. 본 연구를 통해 광고와 협찬/협찬고지를 혼란스럽게 다루는 상황에서 정부부처와 산업 및 관련 관계자 사이의 이견을 좁히고 나아가 국내 방송광고시장이 안정적으로 도약할 수 있는 바람직한 방향을 제시하고자 한다.

1. 서론

「정부광고법」 제2조에서는 정부광고를 정부기관 또는 공공법인이 국내외의 홍보 매체에 광고, 홍보, 계도 및 공고 등을 하기 위한 모든 "유료고지" 행위로 규정하고 있다. 그런데 일반적으로 「방송법」을 포함해 광고 관련 개념을 정의하는 여러 법에서는 「표시·광고의 공정화에 관한 법률」(이하 표시광고법)이 광고를 정의하는 방식에 따라 "~법 또는 그 밖의 시행령으로 정한 방법으로 소비자에게 널리 알리거나 제시하는 것을 말한다"는 방식으로 광고 개념을 정의하고 있다.[1] 「정부광고법」에서 광고를 정의하면서 사용한 "유료고지"라는 표현은 기존 타 법률에서 매체를 중심으로 광고 개념을 설명한 것과 분명히 다르다.

「방송법」 제2조 22호에서는 "협찬고지"를 타인으로부터 방송프로그램의 제작에 직접적·간접적으로 필요한 경비·물품·용역·인력 또는 장소 등을 제공받고 그 타인의 명칭 또는 상호 등을 고지하는 것으로 정의하고 있다. 그러나 "협찬" 개념은 하위 법률인 「협찬고지 등에 관한 규칙」 (이하 협찬고지) 제2조의 1[2]에 정의돼 있을 뿐 「방송법」에는 정의돼 있지 않다. 따라서 「정부광고법」 제2조에 정의된 "유료고지" 행위에 협찬이 포함된다면, 사실상 「정부광고법」이 협찬 개념을 정의하는 거의 유일한 법률이 된다. 이 경우, 「정부광고법」에 의해 다루어지는 협찬의 개념과 「방송법」에 근거해 운영되는 협찬고지/협찬 개념 간 법 적용 문제가 발생한다. 이 때문에 「정부광고법」 주관부처인 문화체육관광부는 정부기관 또는 공공법인이 「정부광고법」 제9조 단서에 따라 「방송법」 제2조 22호에 따른 협찬고지(이하 "협찬고지"라 함)의 형태로 홍보하려는 경우 「정부광고법」 제5조가 적용될 수 있는가에 대해 법제처에 정부법령해석[3]을 요구했다. 이에 대해 법제처는 2019년 5월 9일 협찬고지를

---

1) 표시광고법에는 "신문 등의 진흥에 관한 법률, 잡지 등 정기 간행물의 진흥에 관한 법률, 방송법, 전기통신기본법, 그 밖의 대통령령으로 정하는 방법으로~" 형식으로 광고를 정의함

2) 협찬은 방송프로그램제작자가 방송제작에 관여하지 않는 자로부터 방송프로그램의 제작에 직 · 간접적으로 필요한 경비 · 물품 · 용역 · 인력 또는 장소 등을 제공받는 것을 뜻함

3) 정부법령해석은 행정기관이 법령을 집행하기 위한 전제로 법령해석을 하는데 있어서 의문이 있거나 다른 행정기관의 관장업무와 관련된 법령에 대한 해석이 서로 엇갈리는 경우에 정부견해의 통일을 위하여 정부 전체 차원에서 법령해석에 대한 전문적인 의견을 법제처가 제시하는 업무를 의미함

광고로 볼 수 있어 정부·공공기관의 협찬과 협찬고지는 「정부광고법」[4]이 적용될 수 있다고 해석한 바 있다. 이러한 법령해석이 또 다른 문제를 불러일으키고 있다.

우선, 협찬고지/협찬 등을 광고로 본다면, 「방송법」에서 구분해 정의한 협찬/협찬고지, 그리고 이들과 유사한 간접광고와의 관계는 어떻게 되는지 혼란스러워진다. 둘째, 「정부광고법」 제5조에서 이미 정부광고를 모든 "유료고지" 행위로 정의해 이미 협찬고지/협찬 등을 (정부)광고에 포함했는데, 왜 다시 동법 제9조 단서 조항에서 「방송법」 제2조 22호에 따른 협찬고지의 경우에는 예외적으로 정부광고 형태 이외의 홍보를 할 수 있게 했는지 이해하기 어렵다(김우균, 2018). "모든 유료고지 행위" 표현에 협찬고지는 정부광고에 포함된다(정부광고법 제5조)면서 "「방송법」 제2조 22호에 따른 협찬고지 방식은 예외적으로 정부광고 형태 이외의 홍보를 할 수 있다"(정부광고법 제9조 단서조항)는 말은 사실상 어불성설(語不成說)이자 불필요한 사족(蛇足)이 된다. 최근에는 방송광고 유형을 프로그램 내(內)/외(外) 광고로 단순화하고 규제체계도 보편적금지/예외적허용에서 보편적허용/예외적금지를 의미하는 네거티브 규제체계로의 전환을 도모하면서도(강준석, 2021), 「정부광고법」과 갈등을 빚는 협찬고지/협찬 등을 프로그램 내(內) 광고로 포섭하지 않는 이유가 무엇인지 궁금하다.

본 연구에서는 「정부광고법」과 「방송법」 등 서로 다른 법적 체계에서 혼란스럽게 운영되는 광고, 협찬 또는 협찬고지 개념의 유사점과 차이점을 법제처 법령해석을 중심으로 살펴보고자 한다. 궁극적으로는 정부광고에서의 유료고지 행위와 방송에서의 협찬/협찬고지 등과 관련된 혼선을 해결하기 위해 방송광고 관련 규제체계가 어떻게 개선돼야 하는지 논의하고자 한다. 이를 통해 본 연구는 정부광고 협찬고지 관련 규정으로 시작된 다양한 이슈들을 방송광고 규제개선 측면에서 연구하고자 한다.

---

4) "정부기관등의 장은 소관업무에 관하여 홍보매체에 정부광고를 하려는 경우 소요 예산, 내용, 광고물 제작 여부 등 정부광고에 필요한 사항을 명시하여 미리 문화체육관광부장관에게 요청하여야 한다"

2. 광고와 협찬의 유사성(類似性)

「정부광고법」에서 “유료고지”라는 표현이 「방송법」/「협찬고지 등에 관한 규칙」(이하 협찬고시)에서 다루는 “협찬고지”/“협찬”을 포함하는가의 문제로 전환된 이유는 「정부광고법」에서는 협찬을 광고와 구별하지 않지만, 「방송법」에서는 “협찬고지”와 “광고”를 분명히 구별하고 있기 때문이다. 협찬고지는 협찬행위를 통해 방송프로그램의 제작을 지원하고, 고지 외에는 어떠한 광고효과도 없어야 한다(봉미선, 2015). 그러나 협찬주 입장에서 광고효과 없는 협찬은 무의미하다. 그래서 프로모션/홍보/마케팅/협찬/광고/스폰서 등 그 표현이 무엇이든 광고효과를 도모해야 협찬이 이루어지고, 이를 바탕으로 프로그램이 기획/제작/편성된다. 이 때문에 협찬은 ‘제작지원계약’의 결과물이라 할 수 있다. 즉 제작자가 협찬주인 기업의 제품이나 이미지 등을 알리거나 인지도를 높이는 등 기업의 주문에 따라 이를 행하고 그에 대하여 협찬주가 대가를 지급하기로 약속한 것이다(이은영, 2010).

프로그램과 접목돼 운영되는 프로그램 내(內) 광고는 협찬 등과 거의 구별되지 않는다. 프로그램 콘텐츠와 접목/용융돼 시청자가 프로그램 내용과 구분하기 힘들게 하는 간접 광고와 협찬은 그 표현 방식이 거의 유사하다. 법적으로 「방송법」 제73조에 의해 명시된 간접광고는 방송프로그램 안에서 상품, 상표, 회사나 서비스의 명칭이나 로고 등을 노출시키는 형태의 광고다. 그러나 「협찬고시」 2조에서 정의한 협찬은 광고가 아니고 「방송법」 제2조 22호에서 정의된 협찬고지도 광고가 아니다. 따라서 법적으로 협찬, 협찬고지, 간접광고 등은 서로 다른 것이다. 그러나 간접광고와 협찬/협찬고지는 사실상 구별하기 어렵다(이승선, 2014).

원칙적으로 「방송법」 제73조(방송광고 등)에서는 방송광고와 방송프로그램이 혼동되지 아니하도록 명확하게 구분해야 한다고 규정하며, 「협찬고시」 제3조 역시 협찬고지는 방송프로그램 및 방송광고와 내용상 뚜렷이 구분되어야 한다고 규정하고 있다. 그러나 방송프로그램 내 상품, 상표, 회사나 서비스의 명칭이나 로고 등을 노출시키는 형태의 광고인 간접광고는 물론 이와 유사한 협찬도 「방송심의에 관한 규정」 제46조에서는 시청 흐름 방해를 금지하는 등 사실상 방송프로그램과 광고의 구별이 모호해지도록 하고 있다. 이 때문에 간접광고와 협찬 모두 광고/협찬 내용과 프로그램 내용 간의 구별은 현실적으로 거의

지켜지지 않고 있다. 심지어 아예 방송프로그램 기획 단계부터 간접광고주와 협찬주의 요청에 의해 프로그램 내용이 광고물/협찬물과 함께 구성되기도 한다. 그래서 두 제도 모두 방송의 객관성과 공정성, 공공성 등을 표방하며 외형적으로는 일정한 규제를 받고 있다. 간접광고는 시사·보도·논평·토론 프로그램 등에 실행할 수 없다. 외관상 협찬고지 역시 프로그램을 제작하는 자의 '시사·보도, 논평·시사토론 프로그램'에 대해서는 금지된다.

3. 정부광고와 방송협찬 간 괴리(乖離)

「방송법」은 방송광고와 협찬고지를 분리해 규제하고 있지만 「정부광고법」에서는 정부광고를 유료고지 행위로 규정함으로써 방송 제작 과정에 거래를 발생시키는 협찬행위를 광고에 포함시키고 있다. 이에 근거해 언론진흥재단은 정부부처와 기관들의 모든 협찬 행위를 정부광고에 속하는 "유료고지" 행위로 간주해 자사가 대행 업무를 해야 한다고 주장한다. 그러나 한국방송협회는 정부기관 협찬 대행을 언론진흥재단이 맡으면 이중 수수료가 발생하는 등의 문제가 있다고 지적한다. 언론진흥재단을 통해 협찬 대행을 하면 언론진흥재단과 민간 광고대행사 모두에게 수수료를 주는 중복대행 상황이 발생할 수 있다는 것이다. 또한 광고 대행을 한다는 것은 광고주와 매체사인 방송사 사이에서 업무를 조율한다는 의미이지만 한국방송협회는 언론진흥재단에서 실제 그런 역할을 하고 있는지 의문을 제기해오고 있다. 이러한 이유로 방송협회는 2018년 12월 회원사에게 향후 정부기관 또는 공공법인으로부터 협찬을 받는 경우 반드시 언론진흥재단을 통할 필요는 없다는 내용의 공문도 발송했다. 정부광고와 방송협찬을 둘러싼 문화체육관광부/언론진흥재단과 방송통신위원회/방송협회 간 괴리(乖離)와 갈등(葛藤)에 대해 법제처는 법령해석[5]을 통한 해결책을 제시했다.

---

5) 법제처 법령해석은 행정부 내부에서 법령의 집행과 행정의 운영을 위해 통일성 있는 법령해석의 지침을 제시하는 제도로 법원의 확정판결과 같은 '법적 기속력'은 없기 때문에 법령 소관 중앙행정기관 등이 구체적인 사실관계 등을 고려해 다르게 집행하는 경우도 있음

4. 협찬/협찬고지에 대한 법제처 법령해석

문화체육광광부가 「정부광고법」 제9조[6] 단서에 따른 협찬고지가 동법 제5조에 의한 "정부광고"에 포함되는지에 대해 법제처에 법령해석을 요청한 이후 협찬고지가 광고인지 아닌지 논란거리가 됐다. 이에 대해 법제처는 법령해석 과정에서 해결방안을 제시했다. 법제처는 헌법재판소 판례[7]를 인용해 협찬이 「정부광고법」에 따라 광고이지만, 「정부광고법」 제9조는 정부광고 규정과 방송법령에 따른 방송광고·협찬고지 관련 규정 등을 검토해야 한다고 설명했다(법제처, 2019).

법제처(2019)는 「정부광고법」 제5조와 관련해 정부기관 또는 공공법인의 장은 소관업무에 관하여 홍보매체에 정부광고를 하려는 경우 소요 예산, 내용, 광고물 제작 여부 등 정부광고에 필요한 사항을 명시하여 미리 문화체육관광부장관에게 요청하도록 하면서 해당 규정이 적용되는 정부광고의 범위를 제한하는 내용을 별도로 규정하고 있지 않아 해당 규정에 따른 "정부광고"의 범위는 정부광고에 대해 정의하고 있는 같은 법 제2조 3을 기준으로 해석해야 한다고 설명했다. 그런데 「정부광고법」 제2조 3에서는 정부광고를 정부기관 등이 국내외의 홍보매체에 광고, 홍보, 계도 및 공고 등을 하기 위한 "모든" 유료고지 행위를 말한다고 포괄적으로 규정하고 있다. 따라서 정부기관 등에서 홍보를 목적으로 예산 등을 사용하여 행하는 일체의 홍보행위에 대해 원칙적으로 정부광고 관련 법령을 따르도록 하려는 취지가 담겨있다고 법제처는 풀이했다. 한편, 법제처(2019)는 「협찬고시」 제2조의 1에 명시된 협찬 개념 즉, "방송사업자가 방송제작에 관여하지 않는 자로부터 방송프로그램의 제작에 직·간접적으로 필요한 경비·물품·용역·인력 또는 장소 등을 제공받는 것"에 근거해 「방송법」 제2조 22호의 협찬고지 개념을 설명했다. 이에 따르면 협찬 개념에 따라 협찬을 받고 그 협찬주의 명칭 또는 상호 등을 고지하는 것을 「방송법」에 명시된 협찬고지로 설명하며 그 본질은 협찬주가 협찬이라는 명목으로 협찬주의 명칭 또는 상호, 이미지 또는 상품을 홍보하기 위해 프로그램 등에 재원

---

6) "정부기관등은 정부광고 형태 이외에 홍보매체나 방송시간을 실질적으로 구매하는 어떤 홍보형태도 할 수 없다. 다만, 해당 홍보매체에 협찬받은 사실을 고지하거나 「방송법」 제2조제22호에 따른 협찬고지를 한 경우에는 그러하지 아니하다."

7) 헌법재판소 2003. 12. 18. 선고 2002헌바49 결정례 참조

을 보조한다는 점에서 방송매체를 통한 광고의 형태, 즉 방송광고로 볼 수 있다고 해석했다.[8] 더욱이 법제처(2019)는 정부기관 등의 유사 정부광고 금지 등에 관한 규정인 「정부광고법」 제9조는 정부기관 등의 홍보 "방법"을 규제하기 위한 규정으로 정부기관 등의 홍보는 일반적인 광고의 형태(방식)로 해야 하고 그 밖의 다른 방식으로 홍보해서는 안 되지만, 개별 정부광고주의 자율성을 존중하여 예외적으로 협찬고지 방식의 홍보는 허용한다는 취지의 규정으로 보아야 한다고 해석했다.

협찬에는 수많은 유형이 존재한다. 이러한 협찬과 관련한 협찬고지들은 「정부광고법」 제2조 3에 따른 광고, 홍보, 계도 및 공고 등을 하기 위한 유료고지 행위에 해당해 협찬고지는 정부광고로 볼 수 있다고 법제처는 판단했다. 이에 따라 동법 제2조 3에 따른 정부광고의 정의에 포섭되는 협찬고지 방식의 홍보에 대해서는 동법 제5조가 적용된다고 보는 것이 관련 규정 체계 및 취지에 부합한다고 판단한 것이다. 이는 정부광고 제9조 중 단서조항은 법체계상 사실상 불필요하지만, 다양하고 복잡한 모든 협찬 중 「방송법」과 「협찬고시」에 명시된 방식으로 이루어진 협찬만 정부광고에 포함됨을 적시하기 위한 것이라 할 수 있다. 이 때문에 법제처(2019)는 정부광고법령에 따른 정부광고 규정과 방송법령에 따른 방송광고·협찬고지 규정 간의 관계 등을 검토해 「정부광고법」 제9조의 내용을 명확히 규정할 필요가 있다고 지적한 것이다.

5. 광고/협찬 관련 규제체계 변화

「정부광고법」에서 시작된 협찬 논란 관련 법제처와 헌법재판소 법령해석의 공통점은 협찬과 광고를 구별하지 않았다는 것이다. 이와 관련해 방송통신위원회(이하 방통위)가 추진하는 방송광고 규제개선 방향에 주목할 필요가 있다. 지난 2023년 2월 방통위는 새해 업무보고에서 법령에서 금하지 않는 사항은 사업자 자율로 편성할 수 있도록 광고규제체계

8) 헌법재판소 2003. 12. 18. 선고 2002헌바49 결정례 참조. 협찬 개념과 관련해 헌법재판소는 2003년 판결문에서 협찬, 간접광고, PPL 등을 같게 보고 협찬을 사실상 광고로 판단함.

를 정비하도록 했다. 이와 관련해 방송통신위원회(2023)는 예외허용/원칙금지 중심의 현 방송광고 규제체계를 원칙허용/예외금지로 전환하겠다고 밝혔다. 여기에는 방송광고 유형을 프로그램 내외광고와 기타 광고의 3가지 유형으로 단순화하는 내용이 포함됐다. 앞으로 최대한 자유롭게 방송광고를 허용하고, 시청자 보호(예: 어린이와 청소년 보호 등)를 위해 예외적 금지사항을 정해 사후규제(예: 시청자 영향평가 제도 등)를 적용하는 방식으로 규제체계는 달라진다(강준석, 2021).

이러한 방송광고 규제체계의 변화는 방송광고 유형의 단순화와 네거티브 규제체계의 도입으로 정리된다(강준석, 2021). 아래 표에 따른 7가지 방송광고 유형을 편성 여부 기준으로 살펴보면 방송프로그램광고/중간광고/토막광고/시보광고/자막광고는 본 프로그램과 구별해 광고로 편성되는 프로그램 외(外) 광고이고, 가상광고/간접광고는 방송프로그램 내에서 방송프로그램과 뒤섞여 노출될 뿐 별도로 편성되지 않는 프로그램 내(內) 광고라 할 수 있다(방송통신위원회, 2022). 방송프로그램의 안에서 집행되는 프로그램 내 광고는 시청자가 광고임을 인지하지 못한 채 프로그램의 내용 또는 노출되는 화면과 밀접한 관련성을 갖고 집행되는 광고다. 이런 관점에서 보면 협찬도 사실상 프로그램 내 광고에 속한다 할 수 있다(홍문기, 2019).

[표 1] 방송광고 유형의 변화

	프로그램 외					프로그램 내	
현행 〈한정적 열거〉	프로그램 광고	토막 광고	자막 광고	시보 광고	중간 광고	가상 광고	간접 광고
↓							
	프로그램 외					프로그램 내	
개선 〈범주화〉	기타 방송광고 : 프로그램 내/외 분류가 어려운 방송광고 협찬(?)						

출처 : 방송통신위원회(2022. 2. 16). 방통위, 방송광고 규제체계 전면 혁신 추진

기존 방송프로그램에 이미지를 덧입히거나 삽입하는 가상광고는 사실상 간접광고의 발전된 형태라 할 수 있다(이수범·이희복·신명희, 2013). 간접광고가 프로그램 기획/제작 단계에서 어떤 제품이나 브랜드를 어떤 프로그램에 어떻게 넣어야 할지를 고민한다면, 가상광고는 프로그램 내 언제 어디서든 삽입해 노출시킬 수 있기 때문에 다양한 방식으로 간접광고를 할 수 있다는 장점이 있다. 가상광고와 간접광고 관련 법령과 규정을 살펴보면 매우 유사하고 프로그램 대상의 차이를 제외한다면 두 광고 유형은 별다른 차이가 없다(강준석·김호정, 2018). 개념적으로 구분하면 프로그램 내 광고는 간접광고, 가상광고 등이지만 표현 방식의 유사성을 고려하면 협찬도 여기에 포함될 수 있다(홍문기, 2019).

가상/간접 광고와 협찬 모두 궁극적으로는 프로그램 내 상품 노출로 설득적 효과를 도모하는 것이기 때문에 사실상 프로그램 내 광고 범주에 포함된다. 특히 협찬과 간접광고 모두 시청자의 시청권 보호를 위해 프로그램과의 관련성 정도에 따라 횟수 및 화면노출 비율 등의 규제가 적용되고 있다는 점에서도 그 유사성이 입증되고 있다(최종선, 2018). 또한 가상/간접광고와 협찬은 거래주체도 거의 같다. 물론 가상/간접광고는 지상파 방송사를 거래주체로 하여 미디어렙을 통한 거래제도가 적용되고, (제작)협찬은 방송사를 배제한 외주제작사와 광고주가 거래주체가 돼 직접영업(거래) 형태의 거래가 이루어진다지만 사실상 그 구별도 사라지고 있다(노동렬·박종구, 2014). 우리나라에서 간접광고는 상품/서비스 노출 및 광고효과 유발이 가능하나 협찬은 이것이 금지되고 협찬고지만 가능하다. 그러나 광고효과 유발이 금지된 협찬의 경우도 '은폐광고' 형식을 통해 광고효과를 유발하는 경우도 있다(한규훈·문장호, 2015).

방송광고 유형이 프로그램 내 광고로 단순화되면 광고 관련 심의 규정은 가상/간접광고를 중심으로 협찬도 통합적으로 운영될 수 있다. 「방송심의에 관한 규정」을 살펴보면 간접광고/가상광고와 협찬은 서로 중복된 내용들을 규제하고 있어 방송광고 유형의 단순화를 적용할 경우 프로그램 내(內) 광고 영역에서 포괄적으로 일관성 있게 정리할 수 있다. 협찬과 유사한 간접/가상광고는 모두 시청흐름을 방해하지 않도록 규제하고 있다. 이 과정에서 사실상 방송프로그램과 광고의 구별이 모호해지게 된다. 이미 협찬고지하지 않는 채 집행되는 일부 언론사의 (제작) 협찬 광고 등은 프로그램 내에서 집행되는 간접/가상광고

와 사실상 거의 구별되지 않는다(최종선, 2018; 노동렬·박종구, 2014; 봉미선, 2015; 이승선, 2014; 김민호; 2011; 이은영; 2010). 간접/가상광고는 자연스러운 노출 등을 강조하면서 이와 유사한 방식으로 노출되면서 고지되지 않는 협찬에 대해 뚜렷이 구분되도록 하는 것이 가능한지 의구심이 든다(홍문기, 2022). 이 때문에 협찬을 프로그램 내(內) 광고에 편입할 것을 제안한다.

[표 2] 협찬과 프로그램 내(內) 광고의 규제 유사성

유형		가상/간접 광고	협찬
영향 및 관련성	내용과의 관련성	높음	높음
	화면과의 관련성	높음	높음
필요 규제 운영	규제 수준	중간	높음
	노출범위	상표, 서비스, 로고, 장소 등	상표, 서비스, 로고, 장소 등
	고지의무	프로그램 시작 전 고지	프로그램 시작 전 또는 후 고지
	거래규제	위탁판매(렙)	직접거래(신고의무)
	내용/심의 규제	• 노출 시 내용 또는 편집과의 적정성 • 구매유도 및 판촉 행위 금지 • 노출 화면의 적정성	• 노출 시 내용/편집과의 적정성 • 구매유도 및 판촉 행위 금지 • 노출 화면의 적정성
	프로그램 규제	• 보도, 시사, 어린이 프로그램 제외	• 보도, 시사, 어린이 프로그램 제외
	품목규제	• 금지품목 규정 준용	• 금지품목 규정 준용
	수량규제(횟수)	• 현행 유지(7/100 이내)	• 현행 유지(7/100 이내)
	노출규제(비율)	• 현행 유지(25/100 이내)	• 현행 유지(25/100 이내)
	타 제도 관계	• 총량 : 광고총량반영 (노출시간) • 금지품목 : 광고 금지 품목 동일	• 총량 : 광고총량반영 (협찬 : 45초) • 금지품목 : 광고 금지 품목 동일

출처 : 홍문기(2019). 재구성

6. 결론 및 논의

본 연구에서는 「정부광고법」 제5조에서 정부광고를 모든 “유료고지” 행위로 정의해 이미 협찬고지/협찬 등을 (정부)광고에 포함했는데, 동법 제9조 단서 조항의 의미는 무엇인지, 그리고 「정부광고법」과 「방송법」에서 광고와 협찬/협찬고지를 혼란스럽게 다루는 상황에서 바람직한 방향은 무엇인지 살펴봤다.

정부광고의 개념을 정의하면서 「정부광고법」에 등장한 “유료고지” 표현에 광고가 포함되는지에 대한 논란은 「방송법」과 「협찬고시」에서 “협찬고지” 또는 “협찬”을 광고와 구별해 정의하는 것과 관련이 있다. 헌법재판소와 법제처는 법령해석 과정을 통해 협찬을 광고로 판단했다. 이에 따라 정부광고주의 협찬고지가 정부광고에 포함되는 것이라면, 동법 제9조는 “정부기관등은 정부광고 형태 이외에 홍보매체나 방송시간을 실질적으로 구매하는 어떤 홍보형태도 할 수 없다”로 개정돼야 한다.

“「방송법」 제2조 22호에 따른 협찬고지를 예외적으로 할 수 있다”는 「정부광고법」 제9조의 단서 조항은 삭제돼야 한다. 특히 「정부광고법」 제2조 3에서 정의하는 ‘정부광고’가 ‘협찬고지’까지 포함하는 ‘모든 홍보형태’를 의미하는 것이라면, 현행 동법 제9조에서 ‘유사정부광고’라는 개념을 도입해 이를 금지한다는 규정을 두는 것은 바람직하지 않다. 「정부광고법」 제2조에서 전혀 다루지 않은 “유사정부광고”라는 개념을 별도 정의 없이 사용하게 되면 정부광고 집행과 관련된 범위가 “정부광고+유사정부광고+허락된 유사정부광고” 등으로 혼란스러워진다. 이 때문에 「방송법」에 명시된 협찬고지가 허락된 유사정부광고인지, 아니면 “유료고지”에 속하는 정부광고인지 이견(異見)이 발생한 것이다.

「방송법」에서의 ‘협찬고지’가 「정부광고법」에서의 ‘광고’에 포함된다는 법제처의 법령해석은 「정부광고법」 제5조와 제9조가 법체계상 서로 맞지 않음을 의미한다. 이 때문에 「정부광고법」의 문언적, 체계적 해석상 「정부광고법」 제9조의 ‘협찬고지’는 ‘정부광고’가 아닌 ‘정부광고 형태 이외의 홍보형태’로 해석하는 것이 타당하다는 주장이 제기되는 것이다(김우균, 2018).

최근에는 방송광고 유형을 프로그램 내(內)/외(外) 광고로 단순화하고 규제체계도 보편적 금지/예외적 허용에서 보편적허용/예외적금지를 의미하는 네거티브 규제체계로의 전환을 도모(강준석, 2021)하면서도, 「정부광고법」과 갈등을 빚는 협찬고지/협찬 등을 프로그램

내(內) 광고에 포함하지 않고 있다. 방송광고 유형의 단순화 과정을 통해 협찬/협찬고지 등을 프로그램 내 광고에 편입시키고 간접광고와 같은 규제 방식을 적용한다면 협찬으로 인해 발생하는 방송 광고시장의 투명성과 공정성 문제를 해결에 도움을 줄 수 있을 것이다.

「정부광고법」의 법적 체계 논란에서 촉발된 협찬 개념의 재정립 문제는 디지털 미디어 환경의 도래로 인한 다양한 이슈 출현과 방송산업 발전을 위한 방송광고 규제개선 관점에서 다루어져야 한다. 특히 다양한 광고기법의 개발(예: 가상광고, VR/AR/XR 광고 등 신유형 광고)과 이에 따른 새로운 간접광고 효과가 기대되는 상황에서 객관적인 시스템을 구축하고, 광고효과 대비 합리적인 광고 가격 체계를 구축/운용하기 위한 방안이 마련돼야 한다(강신규, 2019). 이 과정을 통해 국내 방송광고시장이 안정적으로 도약하는 기회가 속히 다가오길 기대한다.

hmoonki@gmail.com

참고문헌

강신규(2019). 디지털 미디어 시대: 방송광고 가치의 재구성. 〈방송문화〉, 9월호, 48–63.

강준석(2021). 네거티브 규제체계 전환 등 방송광고 제도개선 방안 공청회 발표문.

강준석 · 김호정(2018). 중장기 방송광고 규제체계 개편 및 관련 법령 개선방안 연구. 진천: 정보통신정책연구원.

김민호(2011). 지상파방송광고규제의 문제점 및 개선방안: 협찬고지를 중심으로. 토지공법학회, 토지공법연구, 제55집, 363~382.

김우균(2018). 정부광고법 시행령의 문제점 진단: 협찬고지 관련 규정을 중심으로. 〈방송문화〉, 415, 122–144.

노동렬 · 박종구(2014). 간접광고 도입 등에 따른 협찬제도의 효과적 규제 방안 연구. 〈한국방송광고진흥공사〉.

방송통신위원회(2022.02.16). [보도자료] 〈방송통신위원회〉, 방송광고 규제체계 전면 혁신 추진.

방송통신위원회(2023.02.02). 2023년 주요업무추진계획: 혁신성장 디지털 · 미디어 동행사회. 〈방송통신위원회〉.

법제처(2019.05.07). 「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률」 제9조 단서에 따른 "협찬고지"가 같은 법 제5조에 따른 "정부광고"에 포함될 수 있는지 여부(「정부기관 및 공공법인 등의 광고시행에 관한 법률」 제9조 등 관련). 〈법령해석사례〉, 안건번호 19–0116.

봉미선(2015). 방송광고 규제에 대한 비판적 고찰. 〈정치와평론〉, 17, 97–113.

이수범 · 이희복 · 신명희(2013). 가상광고의 노출횟수 및 수용자 속성에 따른 광고효과 연구. 〈방송과 커뮤니케이션〉, 14권 1호, 77–107.

이승선(2014). 간접광고와 협찬고지 제도의 법적 갈등. 〈광고연구〉, 100, 292–317.

이은영(2010). 규제법령에 위반된 방송제작지원계약의 효력, 대상판결: 서울고등법원 2007. 5. 15. 선고 2005나60231 판결. 홍익법학, 11권 2호, 581~605

최종선(2018). 방송광고 규제완화에 따른 법제도적 쟁점에 관한 연구. 〈법학연구〉, 제26권 제2호, 151–182.

한규훈 · 문장호(2015). 국내 간접광고 규제의 개선방향에 관한 고찰: 해외의 간접광고 규제 사례 분석을 토대로. 〈광고연구〉, 104호, 109–146.

홍문기(2019). 프로그램 내 · 외 광고와 네거티브(Negative) 규제 중심 방송광고 제도 개선 연구. 〈한국소통학보〉, 18권 4호, 325–359.

홍문기(2022). 국내방송광고 및 광고효과 규제 흐름과 시청자보호. 〈방송통신심의동향〉, 24, 6–19.

3. 진단

일본 라지코(radiko) 서비스 현황 및 분석 조장은

〈디지털 시대, 유럽의 지상파 방송〉

: 독일 공영방송 개혁과 방송분담금 이유진

: ‘프랑스 공영방송 France Télévisions’ 최지선

일본 라지코(radiko) 서비스 현황 및 분석

조장은
일본 KDDI종합연구소 특별연구원

목차

1 들어가며
2 일본 라디오 이용 동향
3 통합 라디오 플랫폼 라지코의 등장 및 서비스 현황
4 라지코 등장 이후 일본 라디오 방송 시장 변화
5 라지코 향후 전망 및 과제

요약

일본 라디오 방송국은 변화하는 디지털 미디어 환경 속에서 라디오 보유율 감소와 라디오 이용자 감소에 따른 대책으로 방송국별 개별 인터넷방송 플랫폼을 구축하는 대신 위기의식을 공유하고 협력하여 라지코(radiko)라는 이름의 통합 플랫폼을 구축했다. 라지코는 인터넷 접속이 가능한 단말기로 이용자의 위치 정보에 따라 해당 지역의 민영방송 라디오, 공영방송 NHK 라디오, 방송대학 라디오 방송을 이용할 수 있다. 유료회원으로 가입하면 전국 라디오 방송을 청취할 수 있으나 해외에서는 이용할 수 없다. 일본은 라지코 등장 이후 간편한 사용 방법으로 라디오 이용자가 증가하였으며, 청취자 데이터 확보가 용이해지면서 광고시장 규모도 커지는 경향을 보이고 있다. 라지코의 서비스 현황 및 발전 과정을 통해 라디오 인터넷방송 통합 플랫폼의 사용실태, 라디오시장에 미친 영향과 향후 발전 방향을 분석하고 시사점을 도출하고자 한다. 본 원고는 문헌조사 및 주식회사 라지코 오카다 신페이(岡田真平) 이사와의 인터뷰 내용을 토대로 작성했다.

1. 들어가며

일본 라디오 방송국은 다양한 플랫폼의 등장과 함께 변화하는 디지털 미디어 환경 속에서 라디오 난청 지역 문제 해결 및 라디오 보유율 및 이용자 감소에 따른 광고비 수입 감소 대책으로 방송국별 개별 인터넷방송 플랫폼을 구축하는 대신 위기의식을 공유하고 협력하여 라지코(radiko)라는 이름의 통합 플랫폼을 구축했다. 방송국마다 라지코 플랫폼 이용료를 지급하고 라디오 방송과 함께 실시간으로 인터넷으로도 청취할 수 있도록 하고 있다.

2010년 정식 서비스를 시작한 라지코는 라디오 방송국의 필요에 따라 구축된 인터넷방송 통합 플랫폼이지만 방송광고 영업을 담당하는 광고대행사 덴츠(電通)가 대주주로, 라디오 방송 청취자의 다양한 데이터를 확보하는데 주력하고 있다. 라지코를 통해 수집한 데이터는 프로그램별로 방송국에 제공되며 방송 프로그램 제작 및 광고 영업을 위해 사용된다. 라지코의 24시간 365일 안정적인 라디오 방송 실시간 인터넷 재송신을 위한 기술적인 부분은 라지코와 방송국, 통신사가 함께 설립한 별도의 회사인 주식회사 Media Platform Lab이 담당하고 있다.

라지코는 회원가입을 하지 않아도 PC, 스마트폰 앱, 스마트 스피커(인공지능 스피커), 차량 오디오 등을 통해 이용가능하며, 이용자의 위치 정보에 따라 해당 지역의 라디오 방송만 이용할 수 있다. 유료회원으로 가입하면 이용자의 위치 정보와 상관없이 전국 라디오 방송을 청취할 수 있으나 해외에서는 이용할 수 없다. 라디오 방송 다시듣기는 저작권 보호 및 안정적인 서버 운영을 위해 프로그램 당 7일간 3시간만 허용하고 있다.

일본의 라지코는 2023년 8월 현재 일본 전국 99개 민영 라디오 방송국이 모두 참가하고 있으며 민영방송 라디오, 공영방송 NHK 라디오, 방송대학 라디오를 청취할 수 있다. 이용자 수는 2020년 코로나 팬데믹 이후 증가해 약 900만 명, 유료회원은 100만 명을 돌파했다.

라지코는 자동차를 포함해 언제 어디서 어떤 단말기를 통해서도 이용가능한 플랫폼, 해외에서도 이용가능한 글로벌 플랫폼, 고음질 인터넷 라디오 플랫폼, 인공지능을 활용한 플랫폼 운영 등을 과제로 삼고 있다.

일본 라지코의 서비스 현황 및 발전 과정을 통해 라디오 인터넷방송 통합 플랫폼의 사용실태와 방송 사업 및 광고시장에 미친 영향, 향후 발전 방향을 분석하고 시사점을 도출하고자 한다. 본 원고는 문헌조사 및 주식회사 라지코 오카다 신페이(岡田真平) 이사와의 인터뷰 내용을 토대로 작성했다.

2. 일본 라디오 이용 동향

1) 일본 라디오 보유율 변화

일본 정부기관인 총무성에 따르면 라디오 보유율은 2020년 42.2%에서 2021년 40.1%로 감소했다. 세대주 연령대별로 보면 세대주가 20대인 경우 라디오 보유율은 2020년 10.3%에서 2021년 8.2%로 감소했으며, 30대는 17.3%에서 18.4%, 40대는 31.9%에서 30.6%, 50대는 45.2%에서 42.3%, 60대는 57.5%에서 52.3%, 70대는 62.7%에서 57.9%, 80세 이상은 53.8%에서 51.6%로 감소했다.

라디오 보유율은 세대주 연령대에 따라 크게 차이가 있었다. 60대 이상인 세대만 절반 이상이 라디오를 보유하고 있었고 20대는 8.2%에 불과해 격차가 심하다. 예전부터 집에 라디오가 있던 세대는 계속 보유하지만 새로 라디오를 구입하는 경우는 드문 것으로 볼 수 있다. 2021년 세대 TV보유율은 94.9%로 세대주가 20대인 경우에도 85.6%로 높은 편이었다. 세대 스마트폰 보유율은 88.6%, 세대주가 20대인 경우에는 98.2%였다(통신이용동향조사, 2022.05).

방송통신위원회에 따르면 한국의 라디오 이용률 또한 2021년 20.8%, 2022년 17.8%로 매해 감소하고 있으며 10대 4%, 20대 10%, 30대 17.2%, 40대 25.3%, 50대 28.3%, 60대 19.5%, 70세 이상 7.6%였다(2022방송매체이용행태조사, 2023.01). 한일 양국 모두 라디오 이용은 TV 및 인터넷에 비해 저조하다고 볼 수 있다.

2) 일본 라디오 이용률 변화

일본의 경우 라디오 보유율은 감소하고 있으나 라디오 청취율은 코로나 팬데믹 이후 다시 증가하고 있다. NHK방송문화연구소의 라디오 청취 시간 조사 결과에 따르면, 1주일 동안 5분 이상 라디오를 청취한 사람은 2009년 44.0%, 2019년 33.8%, 2022년 36%로 2019년까지 계속 감소하다가 코로나 팬데믹으로 재택근무가 증가하고 스테이홈(집에 머무는 시간)이 지속되는 동안 증가한 것으로 보인다. 남성은 50대 이상, 여성은 60대 이상이 평균보다 높은 비율로 라디오를 청취한다고 응답했다(전국 개인 시청률 조사, 2022. 09).

2022년 3월 일본 LINE 리서치가 15~64세 남녀 5,254명을 대상으로 라디오 이용현황에 관해 조사한 결과에 따르면 평소에 라디오를 이용한다고 응답한 사람은 약 50%로 연령

대가 높을수록 라디오 이용률이 높았다. 라디오 이용방식은 10대는 1위 스마트폰 앱, 2위 라디오, 3위 카오디오, 20대는 1위 스마트폰 앱, 2위 카오디오, 3위 PC, 30대 이상은 1위 카오디오, 2위 스마트폰 앱, 3위 라디오 순서로 주로 이용했다. 전 연령대에 걸쳐 스마트폰 앱으로 라디오를 듣는 비율이 높은 점이 특징으로, 스마트폰으로 라디오를 듣는 방식이 널리 보급된 것으로 보인다.

라디오를 이용하는 이유로는 1위 '다른 일을 하면서 들을 수 있어서', 2위 '뉴스, 교통정보 등 정보 수집을 위해', 3위 '좋아하는 프로그램이 있어서' 순이었고 그 외에 '좋아하는 연예인이 라디오에서 보여주는 새로운 면을 보고 싶어서', '새로운 음악을 들을 수 있어서', '무료로 음악을 들을 수 있어서', '습관적으로' 등이 있었다.

라디오를 이용하는 이유는 한국과 일본 간에 차이가 있는데 방송통신위원회의 조사에 따르면 한국의 경우 '습관적으로'로 이용한다는 응답이 가장 많았다. 그 외에는 '일이나 공부할 때 지루함을 덜기 위해', '정보나 소식을 얻기 위해', '재미를 얻기 위해서', '교통 정보를 얻기 위해서', '음악을 듣기 위해서' 등의 순이었다(2022방송매체이용행태조사, 2023.01).

3. 통합 라디오 플랫폼 라지코의 등장 및 서비스 현황

1) 통합 라디오 플랫폼 라지코 설립 배경

일본에서 세대별 라디오 보유율은 지속적으로 하락하고 있음에도 개인의 라디오 청취율은 증가하는 배경에는 인터넷으로 라디오를 들을 수 있는 실시간 재송신 통합 플랫폼 라지코의 영향이 큰 것으로 보인다.

2010년 등장한 라지코는 2007년 4월 오사카 지역 라디오 방송국과 방송광고 영업을 담당하는 광고대행사 덴츠(電通)가 IP 라디오 연구협의회를 설립하고, 2008년 3월 오사카 일부 지역 한정으로 라디오 방송 인터넷 동시 전송 시범사업을 한 것이 시초였다. 당시 오사카 지역의 경우 도시 재개발로 인해 고층 빌딩이 증가하면서 라디오 방송 청취가 힘든 난청 지역이 늘어났고, AM 라디오의 저음질도 문제가 되었다. 다양한 플랫폼의 등장과 함께 변화하는 디지털 미디어 환경 속에서 라이프 스타일이 변화하고, 라디오를 모르는 젊은층이 증가하였으며, 라디오 보유율 하락에 따라 라디오 방송은 점점 사양 산업으로 여겨졌다. 라디오 방송국

들은 지상파 라디오를 보완하는 매체로서 실시간 IP로 방송을 송신하는 새로운 인터넷 방송 서비스의 필요성에 공감하고, 다양한 디바이스를 통한 청취 기회를 제공할 수 있는 인터넷 소셜 미디어와 연계한 새로운 라디오 이용방법을 제안하며 라디오 매체 가치 향상 등을 위해 IP 라디오 연구협의회에 참가하게 되었다.

2009년 12월 도쿄 지역의 라디오 방송국도 협의회에 참가하면서 IP 시멀(simul) 라디오 협의회로 조직을 확대하고, 2010년 3월 IP 시멀 라디오(인터넷 동시 전송 라디오)의 이름을 라지코로 정하여 시험 방송을 실시했다. 2010년 12월 정식 서비스를 위해 광고대행사 덴츠(電通)가 대주주로, 민영 라디오 방송국 및 통신사, 기타 광고대행사가 주주로 참가하여 주식회사 라지코를 설립했다. 일본 라디오 방송국은 방송국별 개별 인터넷방송 플랫폼을 구축하는 대신 라지코에 플랫폼 이용료를 지급하고 인터넷에 동시 재송신 하고 있다.

일본에서는 지상파 디지털 방송 시행 이후 비어있는 VHF Low(95MHz~108MHz) 대역을 사용한 지상파 디지털 음성방송(지상파 디지털 라디오)을 2003년부터 2011년까지 테스트했으나 최종적으로 2013년 지상파 디지털 라디오 사업을 중단했다. 고음질 라디오 방송과 동영상이 보이는 라디오 방송 등 다양한 시험방송을 했으나 라디오 방송국은 비용 문제를 부담스러워했고 이용자들은 인터넷 방송과 차이점을 모르겠다고 반응하여 보급되지 않았다. 지상파 디지털 라디오 사업 포기로 인해 라디오 방송국은 아날로그 지상파 라디오와 라지코를 이용한 실시간 인터넷 재송신만 하게 되었다.

2) 일본 최초 실시간 방송 재송신 플랫폼 라지코

라지코는 음악과 사람, 엔터테인먼트와 사람, 기술과 사람, 광고와 사람, 지역사회와 사람 등 라지코를 중심으로 모든 관계를 연결하는 오디오 플랫폼을 목표로 삼고 있다. 라지코의 초기 콘셉트는 '컴퓨터를 라디오 수신기로 사용'하는 것으로, 웹브라우저에서 radiko.jp 웹사이트에 접속만 하면 바로 실시간으로 라디오를 들을 수 있게 했다. 스마트폰 보급에 따라 '인터넷으로 매력 있는 음성미디어인 라디오를 새롭게 즐기는 방법을 제안'하겠다는 콘셉트가 추가되었고 이에 스마트폰 앱, 스마트 스피커로 라지코를 이용하는 사람도 증가했다.

라디오 방송을 인터넷으로도 들을 수 있다는 것이 당시 일본으로서는 획기적인 일이었다. 한국의 경우 1990년대 후반부터 지상파 방송사마다 방송을 실시간 인터넷으로 시청할 수 있는 온에어를 시작했고, 라디오 방송사는 2006년부터 KBS 인터넷 라디오 콩, MBC 인터

넷 라디오 Mini, SBS 라디오 플레이어 고릴라 등 방송사별로 개별 플랫폼을 개발하고 라디오 방송을 인터넷으로 실시간 재송신하고 있다.

일본은 2020년에야 지상파 방송의 실시간 인터넷 재송신 온에어를 시작했을 정도로 지상파 전파를 통해 나오는 방송을 인터넷에서도 동시에 이용하기 어려웠다. 방송의 인터넷 재송신은 저작권 문제와 더불어 수익 배분이 복잡했다. 민영방송 온에어는 2015년 지상파 민영방송국과 광고대행사가 함께 설립한 지상파 방송 전용 통합 OTT 서비스 'Tver'에서 회원 가입을 할 필요 없이 무료로 이용가능하다. 공영방송 NHK의 온에어는 'NHK+(NHK플러스)'에서 이용할 수 있으나 수신료를 납부했다는 확인을 받지 않으면 화면에 수신계약을 확인해 달라는 안내 문구가 계속 표시된다. Tver와 NHK플러스 모두 지상파 재송신 후 7일간 무료로 다시보기를 이용할 수 있다. 7일 후에는 각 방송국이 운영하는 유료 OTT로 연결된다. Tver의 방송 이용 횟수와 다시보기 재생 횟수는 방송 제작 및 광고 영업에 사용되어 시청률과 마찬가지로 중요한 지표로 여겨지게 되었다.

이러한 상황에서 2010년 지상파 방송보다 먼저 지상파 라디오 방송을 실시간으로 인터넷 재송신하는 라지코의 정식 서비스가 시작되었다는 것은 놀라운 일이었다. 이는 라디오 방송국이 위기의식을 가지고 대동단결하여 저작권 문제를 해결하고 협력한 과정이 있었기 때문이다. 라지코 등장 이후 일본 정부 차원에서도 방송 저작권 제도를 현실에 맞게 개선하고 다양한 플랫폼에서 방송 콘텐츠를 이용할 수 있도록 장려하기 시작했다.

라지코 이전에 몇몇 지상파 방송국 계열 라디오 방송은 개별적으로 인터넷 방송을 하고 있었으나 소자본으로 운영되는 라디오 방송국은 대부분 직접 인터넷 방송용 플랫폼을 개발하기 어려웠다. 이용자 입장에서도 방송국 마다 앱을 개발하면 일일이 다운받아야 하는 불편이 있기에, 오히려 라디오를 듣지 않게 될 수도 있다고 판단하였고 라디오 업계를 살리기 위해 전국의 방송국들이 협력하게 되었다. 라디오 방송을 인터넷으로 들을 수 있는 플랫폼이 라지코로 통합되었고 2023년 8월 현재 방송국이 제공하는 개별 서비스는 공영방송 'NHK라디오 라지루★라지루(NHKラジオ らじる★らじる)'와 지역 커뮤니티 라디오 인터넷 방송 정도에 불과하다. NHK는 난청 지역 문제 개선을 위한 보완 장치로 인터넷 실시간 재송신을 제공하고 있다.

실시간 재송신 외에 다시듣기 서비스는 라디오 방송국이 개별 서비스하는 경우가 있으며, 일본 심야 라디오 프로그램을 유행시킨 NIPPON 방송의 간판 프로그램인 ALL

NIGHT NIPPON의 2000년 이후 모든 방송을 다시 들을 수 있는 유료앱 'ALL NIGHT NIPPON JAM(オールナイトニッポンJAM)'이 인기를 얻고 있다. ALL NIGHT NIPPON은 일본의 개인방송국 플랫폼 Smash, 틱톡과 제휴하여, 한국 방송사가 제공하는 보이는 라디오와 유사한 실시간 동영상도 제공한다. ALL NIGHT NIPPON JAM은 라지코를 이용해 라디오를 듣게 된 10대, 20대가 주 이용자이며, 라지코로 실시간 방송을 들은 후 관심 있는 프로그램의 다시듣기를 이용하는 방식으로 라디오 유료앱 이용이 활성화되는 효과가 나타나고 있다.

라지코는 콘텐츠 부분은 경쟁하지만 라디오 방송국의 위기의식 공감대 형성을 통한 저작권 문제 해결과 방송국마다 인터넷 방송을 위해 투자하기보다는 하나의 플랫폼 안에서 협력하면서 공존하는 이노베이션을 선택한 결과 성공한 사례로 손꼽히고 있다.

3) 통합 라디오 플랫폼 라지코 서비스 현황

2010년 12월 1일 설립된 주식회사 라지코[1]는 지상파 라디오 방송을 동시에 인터넷 스트리밍 방송하는 동시 재송신(시멀캐스트) 서비스이다. 앞서 언급했듯이, 라지코를 통해서 전국의 모든 민영 라디오 방송 99개국, 공영방송 NHK 라디오, 방송대학 라디오를 이용할 수 있다. 다만 방송대학 라디오는 학생용 라디오 앱 자체 개발이 완료됨에 따라 2024년 3월 31일 라지코 서비스를 종료한다고 발표했다. 라지코에서 전국 라디오 방송을 이용할 수 있게 된 것은 2020년 9월 이후로 서비스 시작 후 10년이 걸렸다. 라지코는 일본에서 유일하게 인터넷을 통해 실시간으로 라디오를 들을 수 있는 통합 플랫폼으로 시장을 독점하고 있다.

[그림 1] 라지코 홈페이지

출근길이나 이동할 때 누구나 간편하게 언제 어디서든 라디오를 즐길 수 있도록 실시간 듣기는 회원가입 할 필요 없이 무료로 이용할 수 있다. PC 외에 스마트폰 앱, 스마트 스

1) http://radiko.jp

피커(인공지능 스피커), 카오디오, 커넥티드카 대시보드(DTS Auto Stage) 등을 통해 이용가능하다. 월간 활성 사용자 수(MAU)는 2020년 코로나 팬데믹 이후 증가해 약 900만 명, 유료회원은 100만 명을 돌파했다. 2022년 봄에 실시한 라지코 이용자 조사에 따르면, 주 이용자는 40대 이상의 중장년층이었으나 코로나 팬데믹 이후 10대, 20대 이용자가 증가하고 있다. 남녀 비율은 서비스 초기에는 남성 이용자가 월등히 많았으나 2022년 6월 기준 54% 대 46%로 거의 절반에 가까워졌다. 라지코 이용자의 경우 집안에서 쉬면서 라디오를 듣는 경우가 제일 많았고 그 다음이 출퇴근/통학/이동 중에, 자기 전에, 집안일을 하면서 등 다른 일을 하면서 라디오를 듣는 비율이 높았다. 소셜 미디어나 온라인 쇼핑을 하면서 라지코를 동시에 이용하는 비율도 높은 것으로 나타났다.

한국 라디오 방송사의 플랫폼은 실시간 방송 듣기 외에 청취자와 양방향으로 교류할 수 있는 다양한 기능이 있으나 회원가입이 필요하고 전용 플레이어를 설치해야한다. 라지코는 회원가입 없이 무료로 이용할 수 있는 부분과 유료회원가입이 필요한 부분을 나눠서 누구나 간편하게 웹사이트에 접속하거나 스마트폰 앱을 설치하면 라디오를 들을 수 있는 환경을 만들었다.

전국 어디서나 라디오 방송을 들을 수 있는 인터넷 라디오와 다르게 라지코는 지상파 라디오 방송을 IP로 재송신 하지만 이용자의 IP주소 또는 GPS 위치 정보에 따라 해당 지역 라디오 방송만 들을 수 있는 '지역 제한'은 무료로, 전국 라디오 방송을 청취할 수 있는 '지역 제한 프리'는 유료로 나눠져 있다. 2010년 12월 서비스 시작 초기에는 지역 제한 실시간 재송신만 제공했으나 2013년 방송 프로그램 검색 기능 및 온에어 음악 구입 기능을 추가하였고, 2014년 4월 지역 제한을 해제할 수 있는 라지코 프리미엄 '에리어 프리' 유료 멤버십(홈페이지에서 결제할 경우 월 385엔, 앱스토어에서 구입할 경우 월 480엔)을 추가했으며, 2016년 10월에는 프로그램 다시듣기가 가능한 '타임 프리'기능을 추가했다.

지역 제한은 서비스 초기 지방 라디오가 전국 서비스를 할 경우 음악 저작권 지불비용이 늘어나서 감당하기 어려운 부분이 있었고, 지역 밀착 방송을 제공하는 지방 라디오 방송국의 권역 보호 및 원활한 지역 광고 수주를 위해서였다. 2011년 동일본 대지진때 시범 서비스로 전국의 라디오를 들을 수 있는 '에리어 프리 서비스'를 한정 기간 제공한 결과, 다른 지역의 라디오 방송을 청취하고 싶어 하는 이용자가 많았고 라지코 플랫폼 운영비를 조달하기 위한 수익모델로서 유료 라지코 프리미엄이 도입되었다. 유료회원으로 가입하면 이용자의 위치 정보

와 상관없이 전국 라디오 방송을 청취할 수 있으나 해외에서는 이용할 수 없다. 유료회원으로 가입하는 이유는 '좋아하는 야구팀의 시합 중계를 듣기 위해', '좋아하는 아이돌이 출연하는 방송을 듣기위해' 등으로 타 지역의 라디오 방송을 이용하고 싶어 하는 것으로 나타났다.

라디오 방송 다시듣기 '타임 프리 서비스'는 프로그램 당 7일간 3시간만 허용하고 있다. 음악 저작권 보호와 특정 프로그램에 이용자가 몰려서 서버 운영에 문제가 생기는 일을 방지하기 위해 이용시간을 제한하고 있다. 그밖에 유료회원이 아니어도 전국 모든 라디오 방송을 3분간 들을 수 있는 기능을 제공해 라디오 방송의 매력을 체감할 수 있도록 하고 있다.

라지코의 대주주는 광고대행사 덴츠(電通)로, 초기에는 방송국 14개사가 주주로 참가했으나 2023년 8월 현재 라디오 방송국 39개사, 광고대행사/통신사 5개사로 주주가 늘었다. 주식회사 라지코의 대표이사는 대주주인 덴츠에서 파견하며 그 외 주주로 참가한 방송국에서 기술직을 파견한다. 경영, 광고 영업, 엔지니어는 상시 채용하고 있다.

[그림 2] 라지코 실시간 방송 듣기 화면

라지코의 24시간 365일 안정적인 플랫폼 운영을 위한 기술적인 부분은 라지코와 통신사 NTT 스마트 커넥트 주식회사, 오사카 지역의 라디오 방송국 아사히 방송 그룹 홀딩스가 함께 2012년 설립한 주식회사 Media Platform Lab이 담당하고 있다. 전국 라디오 방송국이 전용선을 사용해 오사카에 위치한 Media Platform Lab이 관리하는 미디어센터로 음성 데이터를 보내면 NTT 스마트 커넥트 주식회사의 데이터 센터를 경유해 인터넷 회선으로 이용자들에게 전달되는 방식이다. Media Platform Lab은 플랫폼 운영관리 외에 방송국이 라디오 방송과 라지코에서 실시간으로 다른 광고를 송출할 수 있는 유저 타겟 광고 기술 radiko audio Ad 개발과 같은 라디오/음성 콘텐츠 활용 신규 비즈니스 개발 등을 담당하고 있다.

4) 통합 라디오 플랫폼 라지코 수익 모델

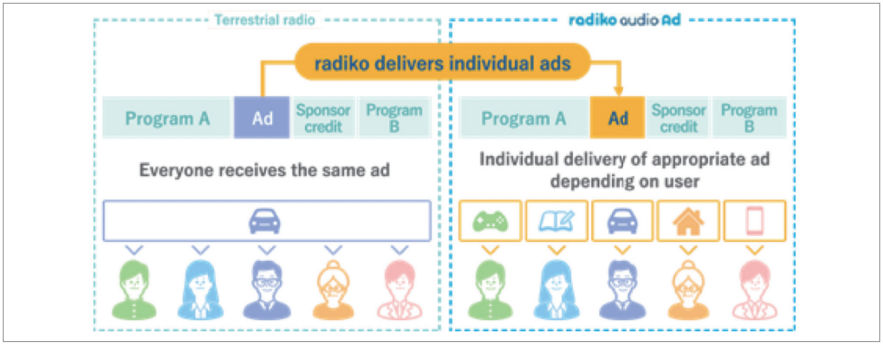
라지코는 자체 수익은 물론 라지코의 주주이자 라지코를 이용하는 방송국의 수익 증가 또한 중요시하고 있다. 라지코는 기본적으로 라디오 방송국이 지불하는 월 회비와 유료회원이 지불하는 요금, 홈페이지/앱 광고 수입으로 운영되며 매출의 많은 부분을 안정적인 서버 운영과 플랫폼 기술 투자, 앱 리뉴얼 등에 투자하고 있다.

라지코를 이용 중인 방송국은 radiko audio Ad를 활용해 광고 수입을 늘릴 수 있다. radiko audio Ad는 PC, 스마트폰으로 라지코를 이용하는 청취자의 연령, 성별, 지역, 주로 듣는 라디오 프로그램 장르, 주 이용시간대와 같은 속성, 청취 취향에 따라 개인별로 음성 광고를 송신하는 타게팅 광고다.

radiko audio Ad는 라디오 방송국의 자체 광고 시간(방송 프로그램 안내 또는 방송국 주최 캠페인 안내 등)을 활용한다. 방송국은 기존의 라디오 방송광고는 광고대로 송출하고, 라지코를 통해서는 디지털 음성 광고를 추가로 유치할 수 있다. 광고주는 원하는 라디오 프로그램과 원하는 속성의 청취자, 전국 또는 원하는 지역을 선택해서 광고할 수 있으며, 음성 광고와 동일한 내용의 배너를 웹사이트 및 앱에 게재하는 '컴패니언 배너', 광고 청취 후 반응을 조사할 수 있는 '라지코 서베이'등의 추가 기능을 이용할 수 있다.

라디오 광고는 TV와 다르게 채널을 바꾸지 않고 광고를 계속 듣는 청취자들이 많으며 라지코의 경우 20초 음성 광고의 완전 청취율은 98%에 달한다. 2023년 8월 현재 라디오 방송 99개국 중 89개국이 radiko audio Ad를 이용하고 있다. 라디오 방송국은 광고 심의를 통

[그림 3] radiko audio Ad 제공 방식



출처 : Media Platform Lab

해 방송 프로그램과 어울리는 광고를 선별하여 라디오 방송 중에 음성 광고가 자연스럽게 송출되도록 하기에 광고주는 이용자의 청취 경험을 방해하지 않으면서 광고 효과를 얻을 수 있다.

5) 라지코를 이용한 라디오 방송국의 디지털 트랜스포메이션

광고를 수주하기 위해서는 이용자 데이터 지표 확보, 분석, 제안이 중요하다. 라디오 방송의 경우 청취율 조사는 정기적으로 진행하지만, 전화나 FAX를 사용한 앙케트 조사 또는 일기식 조사(사용자가 매일 라디오 이용시간을 기록하는 방식의 조사)와 같은 조사로는 실시간으로 어떤 청취자가 듣고 있는지, 반응은 어떤지 파악하기가 어려웠다. 라지코는 라디오 방송국의 수익 증가를 위한 디지털 트랜스포메이션을 위해 지상파 방송국 TBS 라디오와 함께 라지코 로그 데이터 및 회원 프로필 데이터를 활용해 프로그램별 실시간 청취율을 보여주는 데이터 대시보드 radiko viewer를 개발했다.

프로그램별로 청취자의 지역, 연령, 성별 외에 어느 구간을 가장 많이 들었는가, 광고를 스킵하지 않고 전부 들었는가 등의 11가지 분석 항목을 가시화해서 5분 단위로 갱신한다. 기간별 비교도 가능하다. radiko viewer는 라디오 방송국이 라지코에 지불하는 월 회비에 포함해서 제공한다. 방송국은 radiko viewer를 방송 제작, 광고 영업, 코어 팬 육성을 위해 사용하고 있다. 또한 광고주에게도 광고 효과를 보여주고 새로운 광고를 제안하기 위해 제공한다. radiko viewer와 기존의 일기식 조사 데이터를 합쳐서 보다 상세한 청취율 조사 지표도 개발하고 있다.

이 외에 디지털 트랜스포메이션 사례로는 JASRAC(일본음악저작권협회)음원(음악) 사용 보고 업무 자동화가 있다. 라디오 방송에 사용된 음원을 자동 감지하여 언제 어떤 프로그램에서 어떤 음원을 사용했는지 자동 집계하는 '전곡 보고 서비스'를 개발해 2013년 4월부터 라디오 방송국에 제공했다.

4. 라지코 등장 이후 일본 라디오 방송 시장 변화

1) 광고시장 변화

라디오 광고시장은 1991년 이후 2010년 라지코가 등장하기 전까지 전년대비 시장 규모가 계속해서 감소했으며 광고 규모가 감소가 지속될 것으로 전망하고 있었다. 그러나 라지코 등장 이후 TV, 신문, 잡지와 같은 전통매체의 광고시장 규모 감소율에 비해 라디오 광고시장이 크게 줄지 않았으며, 현상 유지를 거듭하다가 코로나 팬데믹의 영향으로 광고비가 감소하였고 2021년부터 다시 전년대비 성장추이를 보이고 있다.

광고대행사 덴츠(電通)가 2023년 2월 발표한 2022년 일본 광고비 통계에 따르면, 총 광고비는 7조 1,021억 엔으로 전년대비 104.4% 증가하여 1974년 통계 발표 이후 역대 최고치를 기록했다. 4대 매체(신문/잡지/TV/라디오)는 전년 대비 97.7% 수준으로 광고비 집행이 감소했으나 라디오만 유일하게 전년 대비 102.1% 증가한 1,129억 엔이었다.

라디오 광고비는 버블경제 붕괴 전인 1991년 2,406억 엔으로 절정에 달했고 그 후 계속 감소하여 2013년 1,243억 엔, 2014년 1,272억 엔, 2015년 1,254억 엔, 2016년 1,285억 엔, 2017년 1,290억 엔, 2018년 1,278억 엔, 2019년 1,260억 엔, 2020년 1,066억 엔, 2021년 1,106억 엔, 2022년 1,129억 엔으로 1,250억 전후를 유지하다가 코로나 팬데믹 영향으로 2020년에 급감한 후 이후 다시 증가하고 있다. 라디오 보유율 감소에도 불구하고 2010년 이후 라디오 광고시장이 크게 감소하지 않은 이유는 라지코의 이용자 증가 및 순조로운 서비스가 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.

전통매체 광고비 규모는 감소하는 한편 인터넷 광고비는 전년 대비 114.3% 성장했다. 인터넷 광고비 중에서 라디오 방송국이 운영하는 홈페이지, 다시듣기 앱 등의 광고비가 차지하는 비율은 전년대비 157.1% 성장한 22억 엔이었다. 라디오 인터넷 광고는 2018년부터 통계가 발표되었는데 2018년 8억 엔, 2019년 10억 엔, 2020년 11억 엔, 2021년 14억 엔에서 2022년 22억 엔으로 2022년에 크게 성장했다.

일본 민간방송연맹 연구소는 라디오 방송국 수입과 관련해 2021년은 전년대비 3.0% 증가, 2022년은 1.2% 증가, 2023년은 1.9% 증가(예측)하여 2023년에도 3년 연속 증가세가 계속될 것으로 전망했다. 엔데믹 이후 경제소비활동이 정상화되면서 라디오 방송국이 개최하는 오프라인 이벤트 수입도 증가할 것으로 기대하고 있다. 일본 민간방송연맹 연구소는 2023

년에는 특히 교통/레저/자동차 부문 광고가 증가할 것으로 예상했다. 2022년에는 라디오의 지역 밀착 프로그램 제작 방식을 살려 정부기관 광고와 부동산 광고가 많았는데 이 부분 또한 2023년에 더 늘어날 것으로 보고 있다.

한편 일본 라디오 방송업계는 수익 개선을 위해 2028년까지 44개 AM 라디오 방송국을 FM으로 변경하고 FM으로 변경하지 않는 AM 방송국 3개를 폐지할 계획이며, 도쿄 지역은 AM 전파를 정지하기로 했다. AM 방송 면허 갱신을 위한 설비 투자비용을 감당하기 어려운 관계로 일본 정부도 이를 인정할 방침이다.

5. 라지코 향후 전망 및 과제

1) 젊은층, 신규 이용자 확보

라지코는 음악 저작권 권리자, 방송국, 광고대행사가 위기의식을 가지고 함께 비전을 공유하며 성장시킨 플랫폼이라 할 수 있다. 이제까지는 원래 라디오를 즐겨듣는 40대 이상 중장년층이 라지코를 이용했으나 신규 이용자 확보를 위해 10대~20대 젊은층을 더욱 끌어들일 필요가 있다. 젊은층 유입이 없으면 라디오 광고를 수주하기도 어려워진다. 라디오는 다른 일을 하면서 들을 수 있는 점이 큰 매력이나, 10~20대의 경우 습관적으로 라디오를 듣기보다는 좋아하는 연예인이 출연하는 프로그램을 선호하는 편이다. 게다가 스포티파이나 유튜브 뮤직 같은 유료 음악 스트리밍, 팟캐스트의 시장 규모가 커지고 있어 젊은층을 라디오로 끌어들이기 위해서는 새로운 전략이 필요하다. 라디오 방송은 다양한 채널과 폭넓은 장르의 콘텐츠를 제공한다는 점에서 강점이 있으나 새로움을 더 추구하기 위해 소리로 상상하게 하는 라디오 드라마를 비롯한 새로운 콘텐츠를 늘리고 있으며, 라지코는 이용자 편의를 위해 앱 UI/UX 리뉴얼에 투자하고 있다.

2) 다양한 디바이스 연계

라지코 이용자의 대부분은 스마트폰 앱을 이용하기 때문에 라지코가 가장 중요시하는 프론트 엔드 플랫폼은 스마트폰 앱이다. 또한 라디오를 자동차 안에서 듣는 사람들도 많다. 일본의 주거환경 특성상 집이 좁아서 스피커를 사용하기보다 자동차 오디오로 고음질 음악을

즐기는 사람들이 많기 때문에 카네비게이션 연동, 커넥티트카 대시보드에서 라지코를 이용할 수 있게 하는데 많은 신경을 쓰고 있다. 그 밖에 현재는 유료회원으로 가입해도 해외에서 이용할 수 없게 막혀있으나 해외에서도 이용할 수 있도록 하는 방안도 검토 중이다.

3)데이터 활용, 인공지능

라지코는 홈페이지 및 앱을 통해 음원 판매, 콘서트 티켓 판매, 광고 상품 링크 등을 제공하고 있다. 라디오 방송에서 나오는 음성 광고와 라지코를 통해 보이는 화면을 연동한 디지털 광고 radiko audio Ad 컴패니언 배너가 광고주에게 인기가 많다. 라지코 플랫폼의 데이터는 광고 제안 및 광고 효과 측정에도 효과적이며 방송국이 프로그램을 제작하는데도 청취자가 어떤 사람인지 이미지화하기 쉬워져 동기 부여가 되고 있다.

라지코는 어디까지나 라디오 방송을 인터넷으로 실시간 재송신하는 통합 플랫폼으로, 오리지널 콘텐츠 제작 계획은 없다. 미국처럼 생성형 인공지능을 활용해 방송 프로그램을 제작하거나 편성할 계획도 현재로서는 없으나, 프로그래밍에 생성형 인공지능을 활용해 개발 인력의 시간 활용을 효율화하려하고 있다.

changeun.cho@gmail.com

참고문헌

저작권정보센터(2010.07). IP시멀라디오 radiko 음악 권리 허락에 관한 고찰.

총무성(2019.05). 방송사업 기반 강화에 관한 검토 분과회 자료5-3. 라디오의 방송 통신 연계

총무성.(2022.05). 통신이용동향조사

NHK방송문화연구소(2022.09). 2022년 전국 개인시청율 조사 결과

주식회사덴츠(2023.02). 2022년 일본의 광고비

〈디지털 시대, 유럽의 지상파 방송〉 : 독일 공영방송 개혁과 방송분담금

이유진
프리랜서 기자, 독일 라이프치히대 미디어 및 커뮤니케이션 석사

목차

1 들어가며
2 독일 공영방송 시스템
3 독일 공영방송의 방송분담금
4 독일 공영방송의 개혁 동향
5 나가며

요약

본 고는 최근 한국 사회에 논쟁이 되고 있는 공영방송의 개혁 및 수신료 논쟁과 관련해 독일의 공영방송 및 수신료 시스템을 분석하였다. 독일의 방송 시스템은 나치의 중앙집권적 미디어 통제를 경험한 후 기본권인 방송 자유를 최우선 가치로 두고 있다. 방송자유를 위해서는 공영방송 조직 운영과 통제, 재정에 있어 국가와 거리를 두어야 한다(staatsferne)는 원칙 하에 분권적 지배구조, 정치적 영향력을 받지 않는 독립적인 방송분담금 시스템을 구축하였다. 독일 공영방송은 비교적 모범적인 제도로 평가받고 있음에도 최근 거대한 조직 규모와 부패 스캔들 등으로 개혁 요구에 직면해 있다. 본고에서는 독일 공영방송과 방송분담금의 시스템과 최근 논쟁을 통해 한국 사회에서의 공영방송 개혁에 대한 시사점을 찾고자 한다.

1. 들어가며

독일 방송 시스템에서 가장 중요한 가치는 기본법(Grundgesetz)에 보장된 방송 자유와 독립성이다. 미디어를 국가 선전 도구로 악용했던 나치 역사를 되풀이하지 않기 위해 중앙집권적 방송 시스템과 국가 통제를 철저히 배제한다. 방송의 오롯한 독립성을 위해서는 재정적 독립이 필수적이다. 독일은 공영방송에 대한 정치적 영향력을 최소화하기 위해 방송분담금(Rundfunkbeitrag) 형태의 독립적인 수신료 시스템을 구축했다. 최근 독일 공영방송 스캔들이 잇따르며 개혁 요구가 이어지고 있지만, 시민들이 납부하는 방송분담금은 견고하게 지켜지고 있다.

2. 독일 공영방송 시스템

1) 독일 공영방송의 법적 기반과 특징

독일 방송 시스템은 연방제도의 특징을 명확히 반영한다. 상위 방송법격인 미디어국가협약(Medienstaatsvertrag, MStV)은 물론 ARD국가협약과 ZDF국가협약, 도이칠란트라디오국가협약, 방송분담금국가협약(Rundfunkbeitragsstaatsvertrag), 방송재정국가협약(Rundfunkfinanzierungstaatsvertrag)등 방송의 존립과 운영, 재정에 관한 사항이 모두 16개 주(州)간 합의인 국가협약 형태로 이루어져 있다. 연방정부가 단일로 방송 정책을 결정할 수 없다. 방송 관련법 개정을 위해서는 16개 주의 만장일치가 필요하다. 한편 독일 헌법재판소는 여러 차례 '방송판결'을 통해 기본법에 보장된 방송 자유의 의미를 다각적으로 해석함으로써 방송 시스템 구축에 큰 영향을 주었으며, 방송 자유를 지키는 최후의 보루로 기능하고 있다.

독일 공영방송은 제1공영방송 ARD, 제2공영방송 ZDF, 도이칠란트라디오로 이루어져 있다. ARD는 이름 자체가 독일공영방송연합(Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland)의 줄임말로 지역공영방송국이 공동으로 ARD 조직과 전국구 연합 채널인 다스에어스테(Das Erste)를 운영하고 있다. 1950년 6개 지역공영방송 연합체로 설립된 ARD는 통일 이후 구동독 지역의 공영방송국이 포함되어 총 9개 지역공영방송과 해외방송인 도이체벨레가 회원사로 소속되어 있다. 이들은 독일 공영방송의 대표적인 뉴스 프로그램인 타게스샤우, 타게스테멘 등을 공동으로 제

작하고 각 지역방송국의 주요 프로그램을 선별하여 전국적으로 송출한다. 이처럼 ARD는 독일 연방제도의 근간이 살아있는 방송 시스템으로, 지역공영방송사 모두가 주인이다.

ZDF는 '제2독일방송(Zweites Deutsches Fernsehen)'의 줄임말로 전국구 단일 방송국이다. ZDF는 1960년 초 연방정부가 추진하던 '독일방송국'의 대안으로 설립됐다. 콘라드 아데나우어 당시 총리는 주정부가 아닌 연방정부가 통제할 수 있는 친정부 및 상업적 성향의 방송국을 설립하고자 했다. 그러나 독일 헌법재판소는 1961년 2월 28일 '방송은 정치적으로 독립적이어야 하며 국가와 거리를 두고(staatsferne) 운영되어야 한다'며 연방정부의 방송국 설립은 위헌이라고 판결했다.[1] 이 판결은 소위 '1차 방송판결'이라고 불리며 방송 자유의 의미를 해석한 대원칙으로 평가받는다. 헌재 판결 직후 연방정부가 아닌 주정부 주도로 ZDF가 설립되었다. ZDF도 ARD와 마찬가지로 국가협약의 형태로 설립 및 운영된다. ARD와 ZDF는 주요 채널 이외에 어린이 채널 키카(Kika), 시사 채널 포에닉스(Phoenix), 독일-스위스-오스트리아 공영방송 연합 드라이자트(3sat), 독일-프랑스 연합 아르떼(arte) 등 다양한 채널을 공동으로 운영하고 있다. 도이칠란트라디오는 1994년 설립된 공영라디오방송국으로 정보, 문화, 어린이 청소년 부문에 특화된 3개의 라디오채널을 운영하고 있다.

2) 독일 공영방송의 지배구조

독일 공영방송의 최고 감독기구는 사회 각 부문의 대표자로 구성된 방송평의회(Rundfunkrat/Fernsehrat)로 시민을 대표해 공영방송이 법적 사명을 준수하는지 감독한다. 방송평의회는 공영방송 사장 선출 및 해임, 행정위원회(Verwaltungsrat) 위원 선출, 행정위원회에서 결의한 예산과 결산 승인 등의 권한을 가진다. 방송평의회의 규모나 대표 분야는 각각의 공영방송법에 따라 규정되어 있으며, 적게는 32명(라디오브레멘), 많게는 75명(남서독일방송)으로 구성되어 있다.

단일 공영방송국인 ZDF를 예로 살펴보면 방송평의회 정원은 60명으로, 구성원은 정치와 언론 관계자뿐 아니라 사회의 다양한 분야를 포괄한다. 16개 주정부에서 각 1인, 연방정부에서 2인, 소도시연합, 기독교, 가톨릭, 유대교, 무슬림, 신문협회, 기자협회, 미디어 및 영화,

---

1) 1차 방송판결 1961.02.28. BVerfGE 12, 205–264.

포용, 예술 문화, 노동조합, 고용주연합, 상공회의소, 농업, 수공업, 복지, 스포츠, 환경, 소비자 보호, 디지털, 인터넷, 노인/가족/여성/청소년, 경제 및 학술, 음악, 이주민, 시민참여, 성소수자 등 독일 내 다양한 부문의 대표자로 구성되어 있다.

공영방송의 방송평의회에서 연방정부 및 주정부 대표 등 정치권 인사는 전체의 3분의 1로 제한되어 있다.[2] 과거 ZDF 방송평의회의 정부 인사가 정원의 44%를 차지했으나, 방송 운영 및 인사에 정치적 영향력이 과도하다는 비판이 제기되어 위헌소송으로 이어졌다. 2014년 헌법재판소는 "(공영방송) 감독 기관은 사회의 다양한 흐름을 반영하고 국가 및 국가 관련 구성원의 결정적 영향력을 효과적으로 배제한 경우에만 (공영방송의) 다양성 보장과 국가와의 거리 두기 요건을 충족할 수 있다"며 방송평의회 내 정부 측 인사 인원을 제한했다. ARD는 지역공영방송국의 연합체인 만큼 각 지역공영방송국 사장이 순번제로 ARD 대표를 맡으며, 지역공영방송국의 방송평의회 회장이 ARD 감독기구를 구성한다.

3) 독일 공영방송의 재원

독일 공영방송의 재원은 방송수신료를 의미하는 방송분담금(Rundfunkbeitrag), 방송 광고 및 기타 수입이다. 주요 재원은 방송분담금으로 공영방송 전체 수입의 약 85%를 차지한다. 독일 방송분담금은 2023년 현재 월 18.36유로다. 방송분담금은 ARD에 12.78유로, ZDF에 4.69유로, 도이칠란트라디오에 0.54유로, 민영방송 감독기관인 주미디어청에 0.35유로씩 배분된다. 이에 따른 2021년부터 2024년까지 방송분담금 수입은 ARD 223억230만 유로, ZDF 78억9190만 유로, 도이칠란트라디오 9억530만 유로로, 총 310억9950만 유로로 추산된다.[3] ARD에 배분되는 방송분담금은 기본적으로 지역공영방송국에 배분되는 것으로 지역공영방송국이 ARD 공동 조직 및 공동 프로그램 제작을 위해 비용 일부를 부담한다. 공영방송 방송 광고는 하루 평균 20분으로 제한되어있고, 오후 8시 이후 및 휴일에는 광고가 금지되어있다. 제한된 시간 규정으로 인해 광고 수입은 약 6% 정도다.[4]

---

2) 14차 방송판결 2014.03.25. BVerfG – 1 BvF 1/11 und 1 BvF 4/11. .

3) KEF(2020.02.20) Zusatzinformation 4 zurPressemitteilung zum 22. Bericht:Erträge aus Rundfunkbeiträgen

4) ARD(2023.06.23) Finanzen der ARD – Einnahmen und Ausgaben.

3. 독일 공영방송의 방송분담금

1) 방송분담금 도입과 개념

독일의 공영방송 수신료 시스템을 이해하기 위해서는 먼저 방송분담금 개념을 살펴볼 필요가 있다. 독일은 2013년 방송수수료(Rundfunkgebühren)를 방송분담금으로 변경하며 수신료 의무 납부 시스템을 도입했다. 도입 당시 방송분담금은 17.98유로로 책정되었으며, 1가구 1분담금 원칙으로 TV나 라디오 등 수신기 존재 여부와 상관없이 모든 가구가 의무적으로 방송분담금을 납부해야 한다. 방송분담금은 세금이 아니고 사용한 서비스에 대해 지급하는 반대급부도 아니다.[5] 헌재는 방송분담금을 공공서비스의 잠재적 사용에 대해 부과되는 기여금이라고 정의했다.[6] 즉, 현재 공영방송을 실제 이용하지 않더라도 이용할 수 있는 가능성에 대해 방송분담금을 납부하는 것이다. 이는 방송자유를 위한 공영방송의 재정 확보 목적도 있지만, 디지털 시대에 들어서면서 인터넷과 모바일로 언제 어디서든 공영방송 콘텐츠에 접근할 수 있는 환경이 되었기 때문이다. 시각장애인이나 청각장애인, 외국인 등 콘텐츠 이용에 제약이 있는 시민들에게도 방송분담금 납부 의무가 있다.

방송분담금의 새로운 의무 납부 시스템에 대한 사회적 반발도 만만치 않았다. 2013년부터 2018년까지 독일 각지에서 동시다발적으로 소송이 제기됐다. 행정법원과 고등행정법원, 연방행정법원, 주헌법재판소, 유럽법원에 이르기까지 수십 건의 소송을 거쳐, 2018년 7월 연방헌법재판소가 방송분담금이 기본법에 부합한다고 판단하며 지난한 법정 소송에 마침표를 찍었다. 사회 구성원 모두가 연대하는 독일의 방송분담금은 방송자유를 위한 기반이며, 공영방송이 다른 누군가가 아닌 시민과 사회를 위한 방송이 되어야 한다는 뜻이다.

2) 방송분담금 책정 시스템

방송분담금을 책정하는 시스템에도 방송자유를 위한 '국가와의 거리두기

---

5) 최우정(2009.06.01) 독일 공영방송에서의 방송수신료의 의미, 기능 그리고 결정과정, 한국법제연구원.

6) Bundesverfassungsgericht (2018.07.18), Vorschriften zur Erhebung desRundfunkbeitrages für die Erstwohnung und im nicht privaten Bereichverfassungsgemäß.

(staatsferne)' 원칙이 적용된다. 방송분담금은 방송재정국가협약에 따라 공영방송 재정을 감독하는 독립기구인 방송재정수요조사위원회(Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs derRundfunkanstalten, KEF)의 권고에 따라 16개 주의 만장일치로 결정한다. 일차적으로 ARD, ZDF, 도이칠란트라디오가 2년에 한 번씩 공영방송 재정 운용 상황과 향후 운영에 필요한 예산을 KEF에 신청한다. KEF는 공영방송이 신청한 필요 예산을 검토하고 적정 방송분담금을 결정해 주정부에 권고한다. 검토 기준은 방송사가 제시한 프로그램이 법적으로 정해진 방송 권한의 범위 내에 있는지, 도출된 예산이 경제성과 절약 원칙에 따라 적절하게 결정되었는지, 전반적인 경제 발전 및 공공 부문 재정 상황이 적절히 반영되었는지 등을 고려한다. KEF의 권고를 기초로 16개 주가 국가협약을 통해서 방송분담금을 확정한다. KEF의 권고는 법적구속력을 지닌다. 권고를 거부할 수 있지만 시민들의 과도한 부담과 같은 합당한 근거를 제시해야하고, 16개 주의 만장일치로만 거부할 수 있다.

1975년 설립된 KEF는 정부의 보조 기구로 운영되다가 1994년 헌재 판결[7] 이후 독립기구로 확대되었다. KEF 위원은 총 16명으로 주에서 각 한 명씩 임명한다. 경영감사 및 기업컨설팅 부문 3명, 경영학 및 인사/투자/경영합리화 부문 2명, 방송법 분야에 경험이 있는 판사 자격 법률가 2명, 미디어경제 및 미디어학 부문 3명, 방송기술 부문 1명, 주회계감사원 5명으로 이루어져 있다. 임기는 5년이며 재임이 가능하다. KEF 위원들은 임무수행에 있어 명령이나 지시에 구속되지 않는다. KEF는 2년 단위로 공영방송사의 재정상황을 분석해 주정부에 보고한다. 적정 방송분담금 권고가 포함된 보고서와 중간 보고서를 번갈아 발행한다. 즉, 4년에 한 번씩 적정 방송분담금을 검토하는 셈이다.

ARD, ZDF, 도이칠란트라디오는 지난 4월 2025년부터 2028년까지의 기간 동안 필요한 재정을 KEF에 신청했다.[8] 공영방송 측은 구체적 금액을 공개하지 않았지만, 인원 감축 등 긴축조치를 시행 중이며 기존 인플레이션 수준보다 낮게 측정했다고 설명했다. KEF는 이를 검토해 2024년 초 새로운 방송분담금을 권고할 예정이다.

---

5) 8차 방송판결 1994.02.22. BVerfG – 1 BvL 30/88 –. Rn. 1–196.

6) tagesschau(2023.04.28) ARD und ZDF meldenFinanzbedarf bei KEF an.

3) 방송분담금 분리 원칙

독일 방송분담금의 특징 중 하나는 미디어 정책과의 분리 원칙이다. 미디어 정책, 즉 정치의 향방에 따라서 방송분담금이 영향을 받아서는 안 된다는 뜻이다. 2020년 12월, KEF가 권고한 방송분담금 인상을 위한 국가협약이 발효되지 못했다. 15개 주의회에서는 결의가 되었지만, 작센-안할트주에서 주의회 결의를 앞두고 기민당 소속 라이너 하젤오프(Reiner Haseloff) 주총리가 인상안을 자진 철회한 것이다. 당시 정치권에서는 공영방송의 규모가 비대하다며 공영방송을 개혁해야 한다는 비판이 제기되고 있었다. 이러한 논의는 공영방송 폐지를 주장하는 극우정당 AfD가 제1야당인 작센-안할트주에서 특히 이슈가 되었다. 작센-안할트주 주의회에서 해당 안건이 상정되어도 부결될 가능성이 컸다. 16개 주 만장일치가 필요한 방송분담금 국가협약은 결국 발효되지 못했고, 이에 ARD, ZDF, 도이칠란트라디오는 헌법재판소에 위헌소송을 제기했다.

헌법재판소는 2021년 7월 20일 "수신료 인상안에 동의하지 않은 작센-안할트주의 의무 불이행은 기본법 5조1항에 명시된 방송 자유와 부합하지 않는다"며 "새로운 합의 규정이 나올 때까지 기존 인상안은 일시적으로 유효하다"고 결정했다.[9] 헌법재판소에 따르면 공영방송은 방송자유를 위한 기본권적인 재정 청구권이 있으며, 독일의 16개 주 정부는 공영방송의 재정 청구권을 이행해줄 의무가 있다. 작센-안할트주가 수신료 인상안 표결을 포기함으로써 이러한 의무를 저버렸고, 그 결과 방송자유 기본권을 침해했다고 본 것이다.

헌법재판소는 "방송분담금 결정에는 미디어 정치적 목적이 없어야 한다"며 "일반 방송법과 방송분담금 결정 사이의 분리 원칙은 프로그램 의무 이행에 간접적으로 영향을 미칠 수 있는 위험을 배제해 방송사의 프로그램의 자유를 보호하기 위한 것"이라고 밝혔다. 공영방송사의 구조 개혁은 미디어국가협약 등 다른 방송법제를 통해 이뤄져야 하는 것이지 방송분담금을 조건으로 이용해서는 안 된다는 뜻이다. 헌재는 수신료 인상안을 결의할 때와 마찬가지로 부결할 때도 만장일치가 필요하다고 명시했다. 이에 KEF의 수신료 권고에 이의가 있는 주가 있다면, 다른 주를 설득해 만장일치로 합의를 보아야 한다.

---

9) Bundesverfassungsgericht (2021.08.05) Erfolgreiche Verfassungsbeschwerdenzum Ersten Medienänderungsstaatsvertrag.

3. 독일 공영방송 개혁 동향

1) 독일공영방송 스캔들

독일은 방송자유를 최우선 가치로 두고 공영방송과 방송분담금 시스템을 구축해왔다. 하지만 독일 공영방송이 실제로 법적 사명과 의무를 제대로 이행하고 있는가는 또 다른 문제다. 공영방송 개혁의 필요성은 정치권 안팎에서 꾸준히 제기되고 있다. ARD와 ZDF가 공동으로 운영하는 하위 채널이 불필요하게 많고, 지역공영방송국의 프로그램에서 대동소이한 내용을 다루는 경우가 많다는 지적이다. 최근에는 젊은 세대에 접근하기 위한 여러 가지 디지털 플랫폼을 시도하면서 공영방송 채널은 더욱 늘어나고 있다. 디지털을 활용해 젊은 세대에 대한 접근성을 높이려는 시도이지만, 지역공영방송 9개와 이들의 연합체인 ARD, ZDF 등에서 동시다발적으로 유사한 콘텐츠가 생산되고 있다.

최근 공영방송 스캔들이 잇따라 폭로되면서 개혁 압박은 더욱 거세지고 있다. 헌법재판소가 방송부담금 인상을 보호한 지 불과 1년이 지난 2020년 중순, 베를린-브란덴부르크방송(rbb), 북독일방송(NDR) 등에서 잇따라 비위 및 비리 스캔들이 폭로됐다. rbb 사장은 부적절한 하청 계약, 부적절한 경비 처리 등이 드러나 2022년 8월 해고됐다.[10] 특히 사적인 고급 저녁식사, 고급 관용차 등 사장의 호화스러운 생활이 부각되면서 어렵게 지켜낸 방송분담금 시스템에 큰 부담을 주었다. 공영방송사 사장의 임금이 지나치게 높다는 비판도 계속 제기되었다. NDR에서는 편집국 고위직과 정치인 간의 친분관계로 취재 및 보도에 정치적 압박을 받았다는 일선 기자들의 문제제기가 이어졌다. NDR 사장 자녀가 소유한 홍보대행사가 NDR의 일감을 받았다는 점도 지적됐다.[11]

공영방송 사장들의 부적절한 행태와 함께 방송평의회의 한계도 드러났다. 표면적으로는 다양한 인원이 모여 있지만 사실상 사회 주요 인사들의 '이너서클'로, 감독 기능을 제대로 수행하지 못한다는 것이다. 방송평의회 위원들은 대부분 본업을 두고 명예직으로 근무하며 경비수당을 받는다. 파견된 조직의 규모와 역량에 따라 위원들의 근무 환경에도 차이가 있

---

10) 미디어오늘. 이유진. 2022.09.09. 수신료 흥청망청 쓰다 해임된 공영방송 사장.

11) NDR (2022.12.14) In eigener Sache.

다. 엄격한 관리 감독이 이뤄지기보다는 친분과 네트워크를 쌓는 조직이 될 위험성이 상존한다. 게다가 독일 사회를 구성하고 있는 이주민과 소수자 등 실제 다양성을 제대로 반영하지 못하고 있다는 비판도 있다.

2) 공영방송 개혁을 위한 움직임

독일 공영방송에 대한 비판은 이번 스캔들로 역대 최고조에 달했다. 극우정당 AfD의 요구사항이었던 공영방송 폐지에 힘을 싣는 목소리가 늘어나고, ARD와 ZDF 합병 등 강력한 요구가 이어지고 있다. 결국 16개 주정부 주도의 공영방송 개혁이 가시화되었다. 각 연방주에서 미디어정책을 담당하는 주방송위원회는 지난 3월 9일 공영방송 개혁을 위한 '미래위원회(Zukunftsrat)'를 임명했다.[13] 미디어, 법률, 기술 등 각 부문의 학제 간 전문가 8명으로 구성된 미래위원회는 공영방송 개혁을 위한 장기적인 관점을 개발할 계획이다. 구체적으로는 디지털 전환 및 품질 강화, 공영방송 구조 및 협력 최적화, 기여 안정성, 거버넌스 개선 등을 주제로 공영방송 개혁을 위한 아이디어를 제공한다. 독일 공영방송은 그동안 디지털화와 미디어 접근성 강화에 중점을 두었다. '모두를 위한 공영방송'의 실현을 위해서다. 최근 스캔들로 공영방송 지배구조와 거버넌스 재구성에 대한 논의도 더욱 활발해지고 있다.

공영방송도 자정 노력을 강화하고 있다. rbb 사장 스캔들이 폭로된 이후 관련 사항을 가장 자세하게 보도한 곳은 rbb 편집국이었다. rbb는 자체 특별 취재팀을 구성해 관련 보도를 이어갔다. NDR 또한 제기된 의혹에 대해 내-외부 감사를 거쳐 그 결과를 상세하게 공개했다. 공영방송사 스스로 개혁의 필요성을 강조하는 보도도 이어지고 있다.[14]

---

12) Goldmann, Fabian(2022.08.03) Wen vertreten eigentlich die Rundfunkräte von ARD und ZDF?, Übermedien.

13) StaatskanzleiRheinland–Pfalz (2023.03.09) Rundfunkkommission der Länder beruft Zukunftsrat für denöffentlich–rechtlichen Rundfunk.

14) NDR (2023.03.01) Umfrage:Öffentlich–rechtlicher Rundfunk ja – aber reformiert.

5. 나가며

독일은 오랜 법적 논쟁을 거쳐 방송분담금 의무 납부 시스템을 구축했다. 이는 방송자유와 독립성을 위해 사회가 합의를 통해 만든 연대시스템이다. 독일 시민들은 원하든 원하지 않든 방송분담금을 의무적으로 납부한다. 정부도 정당도 아닌 독일에 거주하는 시민들이 공영방송 재정을 책임지고 있는 것이다. 따라서 공영방송이 봉사할 대상은 그 누구도 아닌 시민들이다. 시민을 위해 공영방송은 방송부담금의 가치를 증명해야한다.

heyday1127@gmail.com

참고문헌

1차 방송판결 1961.02.28. BVerfGE 12, 205–264.

8차 방송판결 1994.02.22. BVerfG – 1 BvL 30/88 –, Rn. 1–196.

14차 방송판결 2014.03.25. BVerfG – 1 BvF 1/11 und 1 BvF 4/11.

이유진(2022.09.09). 수신료 흥청망청 쓰다 해임된 공영방송 사장. 미디어오늘

최우정(2009.06.01). 독일 공영방송에서의 방송수신료의 의미, 기능 그리고 결정과정. 한국법제연구원

ARD(2023.06.23). Finanzen der ARD – Einnahmen und Ausgaben.

Baetz, Brigitte(2023.05.26). Wie kann der öffentlich–rechtliche Rundfunk reformiert werden? .

Bundesverfassungsgericht(2018.07.18). Vorschriften zur Erhebung desRundfunkbeitrages für die 〈Erstwohnung und im nicht privaten Bereichverfassungsgemäß.〉

Bundesverfassungsgericht(2021.08.05). Erfolgreiche Verfassungsbeschwerdenzum Ersten 〈Medienänderungsstaatsvertrag.〉

Goldmann, Fabian(2022.08.03). Wen vertreten eigentlich die Rundfunkräte von ARD und ZDF?.Übermedien.

KEF(2020.02.20). Zusatzinformation 4 zurPressemitteilung zum 22. Bericht:Erträge aus Rundfunkbeiträgen.

NDR(2022.12.14). In eigener Sache.

NDR(2023.03.01). Umfrage:Öffentlich–rechtlicher Rundfunk ja – aber reformiert.

Tagesschau(2023.04.28). ARD und ZDF meldenFinanzbedarf bei KEF an.

StaatskanzleiRheinland–Pfalz(2023.03.09). Rundfunkkommission der Länder beruft Zukunftsrat für 〈denöffentlich–rechtlichen Rundfunk.〉

〈디지털 시대, 유럽의 지상파 방송〉 : '프랑스 공영방송 France Télévisions'

최지선
서강대학교 미디어융합연구소 책임연구원

목차

1 들어가며
2 프랑스 공영방송사 현황
3 프랑스 공영방송사 도전과 혁신
4 나가며

요약

전 세계 공영방송사들이 급변하고 있는 환경 속에서 레거시 미디어로서 어려움을 겪고 있는 현재, 프랑스 공영방송사인 프랑스 텔레비지옹(France Télévisions) 역시 최근 수신료 폐지, 공영방송사가 참여한 지상파 방송사 연합 OTT 플랫폼 서비스 중단 등으로 어려운 상황에 놓여있다. 이 글에서는 다양한 문헌자료들을 토대로 프랑스 공영방송이 현재 난국을 벗어나기 위해 추진하는 도전과 혁신을 살펴보았다. 그 결과 프랑스 정부와 의회 그리고 공영방송사 스스로 계획한 여러 노력들은 공영미디어의 정체성을 확립하고 디지털 시대에 시청각미디어 주권 보호를 목표로 하고 있음을 알 수 있었다.

1. 들어가며

전 세계적으로 많은 공영방송사들이 어려움을 겪고 있다. 디지털 시대에 접어들면서 다양한 미디어 플랫폼을 통해 셀 수 없이 많은 콘텐츠가 생산, 유통됨에 따라 공영방송을 비롯한 지상파 방송사들이 설 자리를 잃고 있다. 굳이 공영방송 채널이 아니어도 다양한 방식으로 미디어 콘텐츠를 이용할 수 있게 되면서 세계 곳곳의 미디어 이용자들은 수신료 부담에 의문을 던지기도 한다. 이는 단순히 수신료 징수의 문제만이 아니라 공영방송의 존재 이유와 직결된 바, 공영방송사로서는 난처하고 해결이 시급한 문제이다. 이러한 상황은 프랑스에서도 예외는 아니다. 지난 해 수신료 폐지가 결정되면서 재정 불안정성에 직면하고 있다. 올 상반기에는 공영방송사 및 지상파 방송사 TF1과 M6가 연합하여 출범한 OTT 플랫폼 Salto가 서비스를 중단하게 되었다. 글로벌 OTT 대항마로 내세웠던 공영방송사의 디지털 전략의 일환이었다는 점에서 Salto 서비스 중단으로 공영방송사로서는 사기가 꺾일만하다. 또, 최근 지상파 민영채널인 TF1, M6 등이 공영방송사를 고발하기까지 하였으며, 지역 채널을 담당하는 France3의 개혁안에 대한 내부 구성원들의 반발이 파업으로 이어졌다. 기실 공영방송사로서는 당장 해결해야 할 문제가 적지 않은 상황이다.

그렇다면 프랑스 공영방송사는 존재 이유를 증명하면서 경쟁이 치열한 디지털 미디어 환경에서 살아남기 위해 어떻게 해야 하는 것인가? 거대한 조직의 변화는 쉽지 않지만 제한된 조건에서 프랑스 공영방송사는 대내외적으로 맞닥뜨린 문제 상황에서 벗어나고자 여러 시도들을 진행 중이다. 이 글에서는 프랑스 공영방송사의 도전과 혁신을 살펴보고 비록 상황과 환경이 일치하지는 않지만 우리 공영방송사에도 의미가 있을만한 시사점을 도출해보고자 한다.

2. 프랑스 공영방송 현황

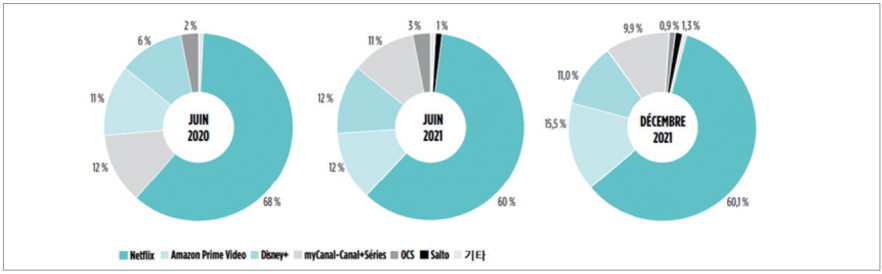
1) 프랑스 공영방송과 미디어 환경

(1) 디지털 미디어 플랫폼의 급증과 경쟁 심화

프랑스에 넷플릭스(Netflix)가 서비스를 시작한 2014년 9월 이래로, 프랑스 시청각

미디어 생태계의 디지털화와 그에 따른 경쟁은 가속화하고 있다. 넷플릭스 이후, 아마존 프라임(Amazon Prime), 디즈니플러스(Disney +) 등 여러 글로벌 OTT 플랫폼이 큰 장벽 없이 프랑스 미디어 시장에 진입을 하면서 다른 여러 나라들과 마찬가지로 프랑스 역시 미디어 경쟁이 가속화되고 있고, 이 경쟁에서 프랑스 미디어들이 어려움에 놓이게 된 상황이다. 프랑스에서 가장 점유율이 높은 OTT 플랫폼은 넷플릭스(Netflix)다. 이용자들이 중복으로 여러 OTT 플랫폼에 가입되어 있다는 점을 고려하더라도 넷플릭스를 이용한다고 응답한 이용자들은 80%, 아마존 프라임 이용은 56% 수준인데 반해 프랑스 OTT인 OCS(Orange Cinéma Séries)를 이용한다는 응답은 13%, Canal VOD를 이용한다는 응답은 12%로 유튜브 프리미엄 이용률인 16%에도 미치지 못하는 것으로 나타났다는 것은 프랑스 OTT 시장에서 토종 OTT들이 고전을 면치 못하고 있음을 보여준다(Gaudiaut, 2021.11.10.). 2021년 12월을 기준으로 한 조사에서도 넷플릭스, 아마존 프라임, 디즈니플러스 등 글로벌 OTT 플랫폼의 점유율이 무려 87%에 이른다(Le le ministère de la Culture et al., 2022). 2019년 조사에 따르면 프랑스의 18~30세 미디어 이용자들이 가장 의존하는 드라마 시청 플랫폼이 넷플릭스라고 응답한 비율도 70%에 이르며 TV라고 응답한 37%보다 훨씬 높은 수치를 기록했다(한국방송통신전파진흥원, 2020).

[그림 1] 프랑스 OTT 플랫폼 시장 점유율 현황



출처 : Le le ministère de la Culture et al., 2022

2022년 프랑스인들의 디지털 이용에 관한 조사에 따르면, 하루 세 시간 이상 영상 콘텐츠를 이용하는 인터넷 이용자 비율도 2018년 33%에서 2022년 46%까지 늘어났다. 비선형 시청(VOD) 서비스에 가입한 비율도 55%로 전년도 대비 9%포인트 증가하였다(Arcom,

2023a). 이러한 결과와 함께 텔레비전 수상기 앞에서 시간을 보내는 프랑스인들은 줄어들고 있다. 주당 TV 시청 시간이 19시간에서 17시간으로 감소하였고, 매일 평균 2시간 이상 TV를 시청하는 12세 이상 애청자 비율도 2012년 59%에서 2022년 43%로 줄어들었다(Arcom, 2023a). 2022년 3, 4분기 프랑스인들의 TV방송 수신에 관한 조사에 따르면, 텔레비전 수상기를 보유한 프랑스의 가구는 2022년 하반기 90.1%에 이르지만 2019년 이래로 조금씩 줄어들고 있으며, 컴퓨터, 스마트폰, 태블릿 등의 보유 비율은 늘어가고 있다(Arcom, 2023b). 지난해 지상파 민영채널인 TF1과 M6의 합병 시도는 디지털 시대에 지상파 방송사가 디지털 미디어 플랫폼과의 경쟁에서 겪는 어려움을 상징적으로 보여준 사건이었다. 이들의 합병이 여론 독과점을 낳고, TV 광고 시장 점유율 측면에서도 적합하지 않다는 경쟁위원회의 결정에 의해 성사되지는 못했다. 하지만 이들이 합병을 내세운 명목 또한 넷플릭스, 디즈니 플러스 등 글로벌 OTT에 대항하기 위한 해결책이었다는 점은 국경을 넘나드는 디지털 미디어 플랫폼의 다양화로 인해 미디어 시장의 경쟁이 심화되는 환경 속에서 레거시 미디어의 상황을 단적으로 드러낸 것이다.

이러한 이종 미디어 플랫폼 사이의 경쟁으로 인해 동종 플랫폼 사이의 경쟁도 심화된다. 하드웨어 차원은 다르지만 같은 종류의 시청각 콘텐츠라는 점에서 결과적으로 새로운 미디어의 등장은 콘텐츠 판매 경쟁 심화 및 전체 광고 수익 경쟁으로 연결되기 때문이다. 지난 5월 민영채널연합(Association des chaînes privées)의 회원사인 TF1, M6, Canal+, Altice(BFMTV, RMC 등) 등은 엘리자베스 보른(Elisabeth Borne) 총리에게 프랑스 공영방송사가 스폰서 협찬 광고는 허용되는 것을 활용하여 시장을 우회하는 방식으로 광고를 하고 있으며 심지어 이에 대한 확대를 요구하는 것에 제동을 걸어주기를 요청하기도 하였다.

(2) 수신료 폐지

프랑스는 2022년 TV 수신료 제도를 폐지하였다. 이로써 프랑스에서는 1933년부터 시작한 공영방송 수신료 제도가 90여년 만에 사라지게 되었다. 오래된 제도가 역사의 뒤안길로 사라지게 되었다는 감상 젖은 평가보다 당장 프랑스 공영방송사에게는 TV 수신기를 보유하고 있는 가구에서 연 138유로씩 납부하던 수신료 수익(약 연37억 유로)이 줄어들었다는 재정 불안정성의 의미가 크다. 또, 시청자들에게는 당장 수신료를 납부하지 않아도 된다는 장점은 있지만 공영방송사의 정치적, 경제적 독립성 보장이 불분명해질 수 있다는 점에서 사회적

차원의 장기적인 피해가 우려된다. 그 뿐만 아니라 재정적 불안정성은 공영방송의 경쟁력 강화를 위한 전략 추진에도 제동을 걸 수 있다. 프랑스 내에서 여러 디지털 미디어와 겨루는 것은 물론 글로벌 미디어 시장에서 공영방송이 앞서 나가기 위해서는 충분한 재원이 필수적인데, 재정 조달이 불안정해진다면 그러한 계획이 제대로 수립될 수도 실행될 수도 없기 때문이다. 프랑스 정부는 수신료를 폐지하면서 2025년 예산까지 부가가치세를 통해 기존 공영방송사의 수신료 수입과 비슷한 수준의 예산을 지원할 것을 약속하였지만 2025년 이후에는 이러한 재정 지원이 유지될 지가 정해지지 않았다는 점에서 현재 재정 조달은 한시적이다. 더구나 부가가치세로 공영방송사 재정 지원을 지속하기에는 세금 부과의 목적과 세금에서 배정되는 공영방송사 의무와의 관련성이 적다는 문제도 제기된다는 점에서 그 불투명성은 더욱 커진다.

더구나 지난 6월 7일 하원의회의 문화교육위원회가 제출한 '공영방송의 미래' 보고서에서는 20시 이후 공영방송 채널에서의 광고를 전면 폐지하자는 내용이 담겨 있어 공영방송사의 재정 불안정성을 가중시키고 있다. 비록 보고서에서 공영방송의 미래를 위해 제시하는 여러 가지 청사진은 독립성을 유지하고 공영성을 지키며 공영방송의 정체성을 강화하는 것을 목표로 하고 있지만, 수신료를 폐지한 마당에 광고까지 폐지하도록 하는 것은 공영방송의 경쟁력이 줄어들고 안정적 재원이 확보 되지 않은 현재 상황에서는 가혹한 처사이며 결과적으로 정치적, 경제적 독립성 확보는커녕 공영방송 존폐위기를 우려할 만큼의 문제를 야기할 수 있다는 평가이다. 공영방송사의 광고전면 폐지안을 포함한 방송법 개정안을 들고 나왔던 2009년 사르코지 정권에서조차 수신료 100%로 재원 조달이라는 조건을 전제로 하였다는 점에서 공영방송으로서는 지금이 가장 어려운 상황이 아닐 수 없다.

2) 프랑스 공영방송과 이용자

프랑스에서 TV는 여전히 영향력 있는 미디어다. 2022년 프랑스인들의 하루 평균 TV 이용시간은 3시간 26분으로 조사되었다(Médiamétrie, 2023b). 지난 월드컵 시기에는 2천4백만 명의 시청자들이 프랑스와 아르헨티나의 결승전(2022년 12월 18일)을 시청하여 높은 시청률 기록을 세웠으며, 같은 해 5월 14일 치러진 유럽연합 음악 경연대회인 '유로비전(Eurovision)' 역시 1억6천만 명이 시청한 것으로 조사되었다. 지난 2022년 대선 결선투표 개표방송은 약 3천5백만 명의 시청자들이 시청하였다. 이와 같이 특별한 메가 이벤트가 아니

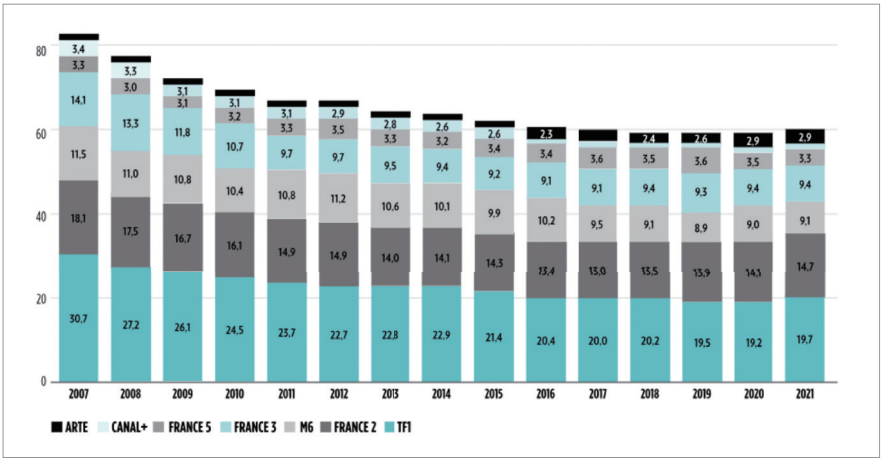
더라도 약 4천6백만 명의 프랑스인들이 매주 최소 한 개 이상의 예능 프로그램을 시청한다(Médiamétrie, 2023b). 프랑스인들의 TV 시청이 많은 것은 팬데믹 덕분으로, 프랑스인들의 TV시청은 점차 줄어드는 추세였는데 팬데믹을 기점으로 다시 증가하였다. 집에 머무는 시간이 늘어나면서 영상 콘텐츠 이용이 늘어났기 때문이다. 감염병 확산이 시작되고 감염 환자가 급격히 늘어나며 봉쇄가 이루어졌던 2020년 4월경에는 프랑스인들의 하루 평균 TV 시청 시간이 약 5시간으로 급증하였다(Cassini, 2020). 지금은 다시 팬데믹 이전으로 회귀하였지만 팬데믹 기간을 거치면서 TV 시청 감소세가 둔화된 것은 분명하다.

그럼에도 TV시청 감소세가 잠시 지연되었을 뿐, 지속적으로 줄어들 것이라는 전망은 여전하다. 텔레비전 수상기 보유 비율은 50세 이하, 1인 가구, 소득이 높은 대도시 거주자 중심으로 줄어들고 있으며 앞으로 감소세는 지속될 것으로 보인다. 지상파 수신 역시 2019년 54%에서 2022년 46.6%까지 지속적으로 하락세를 보이고 있다(Arcom, 2023b). 반면 전술한 바와 같이 인터넷이나 OTT 플랫폼으로 영상 콘텐츠를 이용하는 비율은 늘어나고 있다. 즉, 인터넷으로 영화, 동영상, 방송 콘텐츠를 이용하는 시간이나 비율은 점차 늘어나고, 기존의 방송사 콘텐츠를 이용하더라도 텔레비전 수상기가 아닌 스크린으로 이용하는 비율이 늘어나는 추세라는 것이다.

이와 같은 시청 행태의 변화는 공영방송 채널에도 마찬가지로 나타난다. 공영방송 채널의 점유율은 매년 28~29% 정도를 꾸준히 유지하고 있지만 이는 공영방송사가 채널을 많이 보유하고 있기 때문이며 지속적으로 TV시청은 줄어들고 있다(하단 그림 참조). 공영방송사 채널의 시청점유율을 살펴보면, France2가 14%대를 유지하고 있고, France3가 9%대를 점유하고 있다. France5는 약 3.6%, 뉴스 전문채널인 Franceinfo는 0.8~0.9% 점유율을 보인다(Médiamétrie, 2023a). 반면, 공영방송사의 디지털 플랫폼의 이용은 지속적인 증가세를 보인다. 프랑스 공영방송사에 따르면, 2022년 공영방송사 프로그램의 다시보기 서비스를 제공하는 플랫폼인 France.tv 웹사이트는 매월 260만 명의 방문자 수(연간 2천3백만 명)를 기록하였으며, 매월 1억3천4백만 회 동영상 시청을 기록하였다. 이는 2019년 대비 30% 성장세라고 할 수 있다. 공영방송사의 유튜브, 페이스북, 인스타그램, 스냅챗 계정을 포함하면 그 숫자는 더욱 커져 매월 5억 만 회 조회 수를 기록하고 있다. 뉴스 전문채널 Frnaceinfo의 웹페이지에는 매일 600만 명의 이용자들이 방문하는데, 이는 2021년 대비 10% 상승한 비율이다(FranceTV, 2023). LUMNI는 공영방송사의 교육프로그램 제공 플랫폼으로 약 2만여 개의

교육 콘텐츠가 탑재되어 있고, 매월 130만 명의 방문자 수를 기록하였다. Okoo는 4~14세 연령을 위한 무료 동영상 앱으로, 매월 4천3백만 동영상 조회 수를 기록하며 2022년 동영상 조회 수가 5억 회에 달하며 18% 성장세를 보였다(FranceTV, 2023). 이와 같은 시청 행태의 변화는 공영방송사로 하여금 디지털 전략을 추진하는 동력으로 작용한다.

[그림 2] 프랑스 TV시청점유율 변화(2007~2021)



출처 : Le le ministère de la Culture et al., 2022

한편, 공영방송 채널 이용이 줄어들고 수신료 폐지에 찬성을 한 국민들이 많았지만, 프랑스 내에서 공영방송사의 존재 이유를 부정하거나 필요성을 인정하지 않는 분위기는 아니다. 수신료 폐지에 앞장섰던 정치 세력조차 허위조작정보 시대에 공영방송의 중요성을 강조하였다. 프랑스 국민들 역시 연간 138유로라는 금액을 내지 않아도 되므로 수신료 폐지를 환영한 것이지 대체적으로는 공영방송사가 필요하거나 긍정적으로 생각하는 편이다. 지난 해 조사기관인 IFOP가 실시한 조사에 따르면 프랑스인들의 69%가 프랑스 공영방송이 기능을 잘 수행하고 있다고 평가하였다(Assemblée nationale, 2023a). 2023년 다른 조사에서는 약 48%의 프랑스인들이 공영방송사의 존재에 대해 긍정적이라고 답했다. 특히 좌파적 정치 성향을 가진 사람들의 긍정 응답률은 65%까지 올랐으며, 부정적이라고 답한 비율은 11%에 머물렀다(Kantarpublic, 2023). 다만 약 1/3의 프랑스인들이 긍정도, 부정도 아닌 입장이라는

점은 공영방송사로서는 아쉬움이 남을 수 있는 대목이다. 프랑스인들의 공영방송 수신료에 대한 입장도 대체적으로 폐지에 찬성하는 편이다. 약 62%의 응답자가 2022년 수신료 폐지를 잘 한 일로 평가하였다. 그 이유로는 세금을 덜 내도되기 때문이라고 꼽았다. 하지만 약 25%는 공영방송의 독립성과 질적 저하를 우려해 잘못한 일이라고 평가하였다(Kantarpublic, 2023).

3. 프랑스 공영방송 개혁안

프랑스 공영방송에 대한 개혁은 이미 십 수 년 전부터 몇 년 주기로 계속되고 있기에 '개혁'이라는 말 자체가 무색할 지경이다. 그러나 이는 공영방송의 개혁의 필요성이 이미 한참 전부터 제기되었음을 의미하는 동시에 공영방송의 개혁이 단 시간에 이루어지는 쉬운 작업이 아님을 뜻하는 것이기도 하다. 또한 더디게 진행되는 공영방송 개혁 과정 중에서도 미디어 환경과 생태계는 훨씬 빠르게 변화하면서 개혁의 속도가 변화의 속도를 따라가지 못하기 때문일 수도 있다. 최근 수신료 폐지 이후 본격적으로 추진 중인 공영방송사 개혁안은 오랜 공영방송 개혁의 맥락에 있으면서도 글로벌 OTT를 비롯한 디지털 플랫폼과의 경쟁에 맞서는 특징을 보인다. 공영방송 개혁은 정부 차원에서 그리고 공영방송사 차원에서 각각 추진되고 있다. 비록 주체의 이해관계가 항상 일치하지는 않으므로 추진하는 개혁안이 신속하게 이뤄지지 않지만 거시적, 미시적 차원에서 씨실과 날실처럼 얽혀 다음과 같이 여러 변화들을 모색하고 있다.

1) 프랑스 공영방송을 위한 정책적 대안

(1) 안정적 재원구조 마련을 위한 법 개정 추진

지난 해 수신료 제도가 폐지되면서 공영방송사의 재정 안정을 위해 의회는 긴급히 2025년까지 부가가치세에서 연 32억 유로의 예산을 편성하여 배분하는 것을 한시적으로 허용한 상태다. 그러나 2025년 이후에는 공영방송의 재정이 불투명하다. 공영방송사를 비롯해 여러 이해관계자, 전문가들이 공영방송의 수신료 제도 폐지를 반대하고 정치적 독립성과 관련해 우려해왔던 이유도 여기에 있다. 사실 프랑스 정부나 의회도 고민은 깊다. 의회는 애초에 공영방송 재원을 일반 예산에서 배정하는 것은 정치적 독립성과 양립할 수 없다는 문제로

인해 부가가치세에서 공영방송사 발전기금(Avances à l'audiovisuel public)명목으로 배정하였다. 그러나 부가가치세의 예산 배정 역시 세금 부과 명목과 실제 사용되는 공공 서비스간 불일치가 문제로 제기된 상황이다. 지난 6월 7일 하원의회는 '공영방송의 미래' 보고서를 통해 공영방송사의 독립성을 보장할 수 있는 재원 조달 방식에 관한 이러한 고민을 드러내었다(Assemblé Nationale, 2023b). 동시에 하원의회는 6월 공영방송 재원을 위한 개정안을 제출하였는데, 개정안에는 2025년 예산까지 부가가치세로 공영방송사 재원을 조달하기로 한 상황을 이후에도 가능하도록 "모든 종류의 세금을 지자체, 공공시설, 사회보장 기관에 할당할 수 있다"는 재정법(loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances)에 공영방송사를 포함하는 내용을 담았다(Assemblée nationale, 2023a).

이 밖에도 공영방송사의 정체성 확립을 위한 재정 조달 방식에 대한 논의는 지속적으로 이루어질 것으로 보인다. '공영방송의 미래' 보고서에서는 공영방송사의 경제적 독립성을 확보하고 민영채널과의 차별화를 위해 다시보기 서비스(VOD)에 제공되는 디지털 광고까지 포함해 십여 년째 미뤄지고 있는 공영방송 채널의 모든 광고를 폐지해야 한다고 주장하면서, 공영방송사의 광고 수익도 무시할 수 있는 상황은 아닌 바, 디지털 플랫폼 기업에 부과되는 세금을 배정하여 예산을 보전해줄 것을 제안하였다.

[표 1] 프랑스 텔레비지옹(France Télévisions) 광고수익

	2018	2019	2020	2021	2022
채널광고	241.2	245.1	224.4	252.2	264.5
스폰서광고	85	84.6	84.9	97.7	95.9
디지털광고	21.5	22.2	23.8	31.0	32.4
합계	347.7	351.9	333.1	380.9	392.8

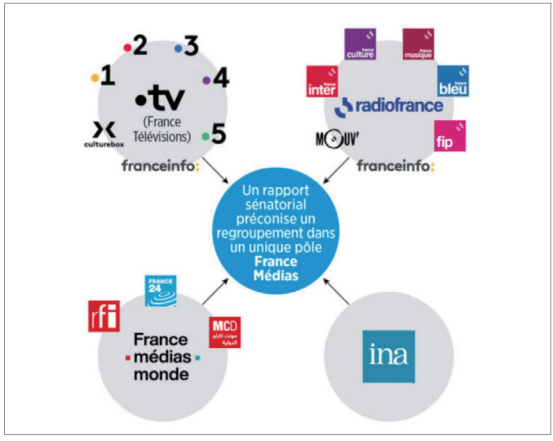
출처 : Assemblé Nationale, 2023b

지난 해 상원의회에서는 독일의 방송재정수요조사심의위원회(KEF)와 같은 역할을 하는 독립기관으로 '공영방송사최고위원회(l'Autorité supérieure de l'audiovisuel public)'를 만들어 공영방송사에서 필요한 예산을 평가하여 정부와 의회에 제시하는 안(Sénat, 2022)을 내놓기도 하였다.

(2) 공영미디어 그룹 지주회사 설립

프랑스 정부와 의회는 공영방송사에 대한 관리와 감독을 담당할 지주회사 설립을 추진하고 있다. 프랑스 공영방송사를 '프랑스의 BBC'로 탈바꿈하는 것은 이미 2015년 상원의회에서 논의를 시작하였고, 마크롱 대통령이 2017년 취임하면서 추진한 내용이라 새로운 것은 아니다. 텔레비전 방송사, 공영라디오 방송사인 라디오 프랑스(Radio France), 해외방송을 담당하는 공영국제방송 그룹(France Média Monde), 국립시청각연구소(l'Institut national de l'audiovisuel)까지 모두 하나의 거대 미디어 그룹 아래 통합되는 작업이라는 점에서 신중히 추진하고 있었는데, 여기에 지난 3년간 팬데믹이 겹치면서 예상보다 더욱 시간이 지체된 것이다. 각 공영미디어 기관의 대표들도 난색을 표했고 노조들은 구조조정을 특히 우려하며 강한 반대를 하였지만, 상원의회는 지주회사 설립을 포함한 공영방송사 개혁 법안을 통과시킨 상황이다. 이변이 없다면 2024년 1월 1일부터 프랑스 메디아(France Médias)라는 명칭으로 100% 정부가 지분을 갖는 공영방송 단일 지주회사가 출현할 것이다. 이는 지난 해 상원의회가 제안한 2025년보다도 1년 빠른 출범이다.

[그림 3] 프랑스 공영미디어 통합안



출처 : Philippe, 2022.

공영방송 지주회사 설립은 공영미디어 기관들의 중복을 줄이고 효율성을 높여 디지털 전략과 같이 공격적인 투자가 필요한 부문에 투자를 늘려 경쟁력을 확보하기 위함이 가장 크다. 상원의회는 라디오 공영방송, 국제방송 France24, 텔레비전 공영방송의 뉴스룸을 통합할 것을 제안하였다. 또, 현재 채널별로 운영 중인 다시보기 서비스 플랫폼도 통합하여 하나의 플랫폼에서 운영하는 것을 제안하였다. 그러나 노조들은 이러한 통합정책이 구조조정을 불러올 것이라며 크게 반발하고 있다. 2023년 9월 프랑스 공영방송사 개편안에 포함된 공영방송사 France3 채널의 뉴스 폐지 역시 구조조정의 시작이라며 반대의 목소리를 높이고 있다. 공영방송사는 9월부터 France3의 기존 12-13시 뉴스와 19-20시 뉴스 대신 이 시간에 약 24개 지역 뉴스를 편성하기로 하였다. 노조는 이것이 예산 절감과 더불어 France3와 라디오 공영방송 지역 채널 France Bleu의 합병을 염두에 둔 행보라며 7월 2일부터 4일까지 사흘 동안 파업을 하는 동시에 공영방송사 사회경제위원회(des comités sociaux et économiques de France Télévisions)에 공영방송사 임원진을 고발하기까지 하였다. 사실 France3의 12-13시 뉴스, 19-20시 뉴스는 1986년부터 편성된 플래그십 프로그램이고, 이미 공영방송사가 2019년 비용문제로 France3 채널의 전국단위 심야뉴스 Soir3를 폐지한 전적도 있어 노조의 반발이 단순 우려는 아니다. 또 실제로 지난 2월 라디오 프랑스 대표와 프랑스 텔레비지옹 대표가 의회에 제출할 2024-2028년 공영방송사의 목적과 수단 계약(COM)에서 두 방송사의 시너지 효과를 위해 지역 채널 뉴스룸 통합 프로젝트를 포함한 것으로 알려져 이는 기정사실화된 것이라고 볼 수 있다. 공영미디어의 뉴스룸 통합은 노조로서는 구조조정이라는 부분이 가장 큰 문제로 다가오지만 프랑스 사회로서는 미디어 다양성, 의견의 다양성 축소가 발생할 수 있다는 점에서 문제가 될 수 있다. 이는 정부와 의회가 그간 민영 미디어 그룹의 인수합병에 대해 미디어 다양성을 근거로 우려를 표명했던 부분과 배치된다는 점에서도 지적받을 수 있는 부분이다. 또 라디오 공영방송과 텔레비전 공영방송의 지역 채널 뉴스룸 통합이 사실화되고 있다고 하더라도, 2022년 라디오 공영방송 대표가 TV와 라디오의 생산 방식이나 전략은 다르다며 합병에 반대하는 입장을 표명한 바 있어 의회의 밀어붙이기에 떠밀려 울며 겨자 먹기로 이루어지는 합병이라는 인식도 적지 않다.

2) 프랑스 공영방송사의 대응전략

(1) 공공성, 공익성에 기반한 전략

① 정보, 뉴스 강화

프랑스 공영방송사가 꾸준히 다른 채널과의 차별화를 위해 강화하고 있는 부문은 정보, 뉴스 부문이다. 특히 허위조작정보가 디지털 플랫폼을 통해 확산되는 가운데, 공영방송사가 책임감을 가지고 수행해야할 역할이라는 인식을 하고 있다(France TV, 2023). 프랑스인들은 정보를 얻는 데에 다양한 미디어를 사용하는데, 하루 평균 3.7개의 미디어, 일주일 평균 6.4개의 미디어를 사용한다. 그럼에도 불구하고 텔레비전은 여전히 프랑스인들이 뉴스와 정보 미디어로서 가장 많이 사용하는 미디어다. 약 71%의 프랑스인들이 매일 텔레비전 뉴스를 시청한다고 응답하였고, 49%의 프랑스인이 인쇄미디어(종이, 인터넷 포함)를 통해, 39%가 라디오를 통해 뉴스를 접한다고 응답하였다. 물론 36%의 프랑스인들은 매일 SNS를 통해 뉴스를 접한다고도 답하였다. 정보 미디어로서 텔레비전 뉴스가 가장 중요하다고 말한 프랑스인은 35%로, 인쇄미디어나 라디오, SNS에 비해 높게 나타났다(Kantarpublic, 2023). 젊은층을 포함하여도 텔레비전이 가장 높게 나타났으며, 심지어 뉴스에 관심이 별로 없다고 응답한 사람들 중에도 텔레비전 뉴스가 정보 미디어로 가장 중요하다고 응답한 비율이 24%로 가장 높게 나타났다는 것은 프랑스인들이 여전히 텔레비전을 얼마나 중요한 정보 미디어로 생각하는지 잘 보여준다. 또 이들은 정보 미디어로서의 텔레비전에 대해서도 높은 신뢰를 보인다. 텔레비전 뉴스를 시청한다고 응답한 이용자들에게 물어본 결과 73%가 신뢰한다고 응답하며(Kantarpublic, 2023)[1], 약 3/4 프랑스인들이 프랑스 공영방송사의 뉴스를 신뢰하는 것으로 나타났다(France TV, 2023).

이에 응답하는 차원에서 프랑스 공영방송사는 2023년 9월 개편에서도 뉴스를 강화한다고 발표했다. 지역 뉴스 활성화를 통해 시민들이 실질적으로 필요한 뉴스에 대해 접근성을 높이겠다는 의지다. 앞서 언급한 France3의 12/13뉴스, 19/20 뉴스를 전국단위 뉴스에서

1) 조사기관인 Kantarpublic에서 2023년 1월 4일~8일 사이 18세 이상 프랑스인 1,500명을 대상으로 실시한 설문 및 인터뷰 조사로 65세 이상 200명은 전화조사로, 1,300명은 인터넷 조사로 실시함. 성별, 나이, 직업, 지역 등에 대한 할당표집으로 설문 대상을 선정함.

지역 뉴스로 전환한 것도 공영방송사는 지역 뉴스 활성화의 일환으로 설명한다. 여기에 주 1회 편성되는 탐사프로그램 '정보 전쟁(Guerre de l'Info)'과 공론장 역할을 할 수 있도록 시청자 참여 프로그램 '우리의 위대한 결정(Nos grandes décisions)'등을 신설할 계획을 발표하였다(France TV, 2023).

② 기후변화 대응과 같은 사회적 이슈 및 가치 선도

공영방송사는 사회적 책임을 가지고 2023년 9월 개편에서 날씨 뉴스 시간을 연장하고 사람들에게 기후변화의 심각성을 알려 기후변화 대응에 앞장설 것을 발표하였다. 이미 지난 3월부터 별도로 편성한 날씨 및 기후 뉴스를 통해 기상이변, 여러 자연재해를 기후변화 측면에서 설명을 강화하고 이해를 돕는 방식으로 강화할 것을 약속하였다(France TV, 2023). 기후변화 문제는 젊은 세대에게 더욱 절실한 바, 기후변화 원인 및 대응에 대한 정보 제공을 강화하기 위해 지난 2021년부터 프랑스뿐만 아니라 유럽 어린이, 청소년 및 청년을 위한 생태 사이트(https://www.nowuproject.eu/)도 운영하고 있다. 웹페이지부터 여러 SNS를 활용해 25세 미만 이용자들을 겨냥해 기후변화 관련 정보를 제공하고 기후변화와 관련한 공론장 역할을 하며 기후변화 대응을 위한 행동을 촉구하는 것을 목적으로 한다.

③ 스포츠 중계권 확보 노력

프랑스에서도 지상파 채널이 아닌 비인 스포츠(beIn sports), 아마존 프라임과 같이 유료 플랫폼에서 스포츠 경기 중계권을 선점 및 독점하는 일이 늘어나면서 스포츠 경기 중계에 대한 접근권 문제가 불거졌다. 이에 공영방송사는 롤랑-갸로(Roland-Garros), 투르 드 프랑스(Tour de France), 프랑스컵 축구(Coupe de France)와 같은 스포츠 중계를 공영방송 채널에서 확보하기 위해 전략을 계획했다고 밝혔다(France TV, 2023). 공영방송은 전 세계적으로 많은 관심을 받는 프랑스 주도의 스포츠 경기 중계를 시청권 측면에서 보장받아야 하고 공영방송이 공공서비스로서 제공해야 할 것으로 접근한다. 특히 오늘날 공영방송사의 스포츠 중계권 확보 문제는 다른 지상파 민영채널과의 경쟁이 아니라 비용을 지불한 사람들에게만 시청 권리를 제공하는 유료 플랫폼, 특히 글로벌 플랫폼과의 경쟁에 직면해 있다는 점을 강조한다(France TV, 2023).

이러한 전략에 맞춰 프랑스 공영방송사는 여자축구 월드컵 중계 및 2024년 파리 올

림픽 중계권을 확보한 상태이며, 내년 올림픽 시기까지 France3 채널에서 저녁 8시에 올림픽과 패럴림픽에 관한 프로그램을 매일 편성하는 등 공영방송에서의 스포츠 경기 중계 편성을 강화하여 이어가겠다는 계획이다.

(2) 잠재적 시청자 확보 전략

프랑스 공영방송사가 어린이, 청소년, 청년 등 젊은 시청자층 확보를 위해 노력한 것은 이미 오래되었다. 공영방송사는 어린이 및 청소년을 위한 프로그램을 지속적으로 확대하고 브랜딩화해왔다. 연령에 따라 Zouzous와 Ludo로 특화했던 어린이 프로그램을 2019년부터 Okoo로 전환해 어린이 시청자 확보 전략을 추진하고 있다. 텔레비전 시청이 습관에 의해 이루어지는 경향이 있다는 점에서 잠재적 시청자들을 확보하는 것은 미디어 기업으로서 중요한 전략이다. 더구나 새로운 세대가 점점 레거시 미디어에 등을 돌리고 있다는 점에서 잠재적 시청자를 붙잡아 둘 수 있는 전략이 필요하다.

2022년 프랑스 공영방송 채널은 시청점유율 29.4%를 기록하였다. 2015년 이후 4% 포인트 상승한데다가, 젊은 층의 시청점유율이 높아졌다는 점, 매월 2백8십만 명의 어린이가 France4의 Okoo를 시청하고, 프로그램당 25.4%의 시청점유율을 기록하였다는 점 등은 이러한 프랑스 텔레비지옹의 전략에도 고무적이다(France TV, 2023). 공영방송사는 2023년 9월 프로그램 개편을 맞이하여 앞으로 5년간 30세 미만 시청자들을 겨냥한 콘텐츠 개발에 집중적인 투자를 할 것이라고 발표하였다. 젊은 시청자 확보 전략과 정보 및 뉴스 프로그램 강화 전략을 동시에 충족할 수 있도록 12-18세 시청자들을 위한 뉴스 프로그램을 평일 저녁 6시에 Franceinfo 채널에 신설하고, 청소년의 미디어 이용을 고려해 유튜브, 스냅챗, 틱톡, Franceinfo 웹페이지와 앱 등으로 서비스할 것을 밝혔다. 이는 젊은이들이 점점 뉴스로부터 멀어지고 있고 그들이 주로 이용하는 디지털 미디어를 통해 허위조작정보에 노출되고 있다는 점을 고려한 전략이다(France TV, 2023). 청소년 뉴스 프로그램 편성과 함께 처음으로 7-12세 어린이들의 고민을 함께 나누는 프로그램 <네가 최고야(T'es au top)> 역시 9월부터 시작할 계획에 있다. 이 두 프로그램은 모두 프랑스 방송프로그램으로는 처음 시도하는 것이라는 점에서 의미가 있으며, 공영방송사가 잠재적 시청자들을 중요하게 생각하고 있음을 보여준다.

(3) 디지털 전략

프랑스 공영방송사의 디지털 전략 역시 최근의 일은 아니다. 공영방송사는 스스로 디지털 혁신을 위해 2016년 France TV Lab을 만들어 다양한 행위자들과의 협업을 통해 새로운 콘텐츠 포맷 및 내러티브 개발, 디자인 혁신, 기술 혁신과 새로운 광고 포맷 등 디지털 시대에 맞는 혁신과 변화를 도모해왔다. 2018년 정부는 2022년까지 약 100~150만 유로를 디지털 혁신을 위해 추가 투입하겠다는 개혁안도 발표하였다. 실제로 젊은 시청자를 주요 목표로 하는 France4 채널에서는 시청자들이 웹에서 스토리 작가로 참여하거나 화상회의를 통해 토론에 참여하는 프로그램 등 디지털 기술을 활용한 다양한 시도를 해왔다. 비록 넷플릭스, 아마존 프라임, 디즈니 플러스 등 글로벌 OTT의 오리지널 콘텐츠를 포함한 글로벌 콘텐츠의 대량 공세와 까날 쁠뤼스(canal+)의 플랫폼 등 민영 OTT의 시장 선점을 이겨내지 못하고 올 3월 서비스 중단을 선언하였지만 공영방송과 다른 지상파 방송이 참여한 프랑스 OTT Salto 역시 디지털 전략 중 하나였다.

프랑스 공영방송사의 디지털 전략 추진의 가장 큰 목표는 디지털 시대에 경쟁력을 확보해 시청각미디어 주권을 방어하는 것에 있다(Sénat, 2022). 공영미디어 그룹 출범이 가시화되고 있는 상황에서 디지털 플랫폼도 통합해 프랑스 미디어 플러스(가칭)(France Médias +)라는 하나의 브랜드로 서비스를 제공할 가능성이 높다. 현재 공영방송사만해도 6개 브랜드, 6개의 플랫폼, 인터넷 웹사이트 역시 두 세 개씩 별도로 마련되어 있는 상황이다. 따라서 온라인 플랫폼 역시 경쟁력 확보를 위해 통합하여 올인원 서비스를 제공할 수 있도록 힘을 모으는 방향으로 계획하고 있다. 에르노트 사장은 프랑스 공영방송 텔레비전 채널 이용자보다 공영방송 온라인 플랫폼 이용자 수가 더 많아질 것이라는 전망 속에서 2024년까지 France.tv의 이용자를 두 배 확대하도록 목표하고 있다고 밝혔다. 이는 기존의 전통적 패러다임의 완전한 전환을 의미한다. 공영방송사 측은 비록 Salto는 실패했지만 현재 France.tv 플랫폼 이용자 수가 넷플릭스나 디즈니 플러스보다 많다는 점에서 가능성이 있다고 판단한다(Sallé, 2023).

4. 나가며

전 세계 공영방송사들이 급변하고 있는 환경 속에서 레거시 미디어로서 어려움을 겪고 있는 현재, 프랑스 공영방송사인 프랑스 텔레비지옹(France Télévisions) 역시 최근 수신료 폐지, 공영방송사가 참여한 지상파 방송사 연합 OTT 플랫폼 서비스 중단, 지상파 민영방송사의 고발 등으로 어려운 상황에 놓여있다. 이 문제들을 해결하기 위해 프랑스 정부와 의회는 거시적 차원에서 수신료 폐지로 인해 불거진 재정적 안정성 문제를 해결하여 독립성을 확보하고, 텔레비전, 라디오, 국제방송, 연구소 등 흩어져 있는 공영미디어 기관들을 한데 모아 중복을 줄이고 효율성을 높여 제대로 된 투자가 이루어져 디지털 무한 경쟁 시대에 경쟁력을 확보하는 정책들을 제시하고 있다. 공영방송사는 스스로 공공서비스 기관으로서 공공성과 공영성이라는 정체성을 재확립하기 위해 뉴스 및 정보 서비스 강화, 기후변화와 같은 사회적 가치 및 이슈 선도, 시청접근권의 차원에서 스포츠 중계권 확보의 노력을 실천할 계획에 있다. 디지털 미디어가 익숙한 젊은 시청자들을 확보하기 위한 투자도 늘려 디지털 시대 경쟁력 확보를 모색하고 있다. 이러한 노력들은 공영미디어의 정체성 확립과 존재 이유의 증명은 물론 디지털 시대에 국경 없는 경쟁의 본격화 속에서 시청각미디어 주권 보호를 목표로 하고 있다. 이는 미디어 환경에 따라 구체적 전략과 전술은 달라질 수 있지만 레거시 미디어로서 공영방송사가 디지털 시대에 추구해야 할 목표가 무엇이어야 하는지 생각할 기회를 제공한다.

eisophia@sogang.ac.kr

참고문헌

한국방송통신전파진흥원(2020). 프랑스의 글로벌 OTT 대응 : 자국 콘텐츠 산업 보호 전략.미디어 이슈&트렌드,(33),6–11.

Arcom.(2023a). Baromètre du numérique – édition 2022.

Arcom.(2023b). Observatoire de l'équipement audiovisuel des foyers de France métropolitaine – Résultats des 3e et 4e trimestres 2022 pour la télévision et la radio.

Assemblée nationale(2023a). PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE visant à réforme du financement de l'audiovisuel public.

Assemblé Nationale(2023b). Rapport d'information.

Cassini, S.(2020.4.2.). ≪ Grand chambardement dans les grilles télé à l'heure du confinement ≫. Le Monde.fr

Chermann, E.(2023). "France Télévisions. Le groupe part à la conquête de la jeunesse et dévoile sa grille de rentrée." Ouest-france.fr.

Gaudiaut, T.(2021.11.10.). Les plateformes VOD les plus populaires en France.

Le ministère de la Culture, le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), l'Association des Chaînes Conventionnées éditrices de Services (ACCeS) et le Syndicat National de la Publicité Télévisée (SNPTV) (2022). Guide des chaînes et des services de vidéo à la demande.

Médiamétrie.(2023a). L'audience de la télévision en 2022.

Médiamétrie.(2023b). L'Année TV 2022. https://www.mediametrie.fr/fr/lannee-tv-2022

France TV(2023). Audiences Saison 2022 / 2023. France Télévisions, 1er média des Français.

Kantarpublic(2023). Baromètre 2023 de la confiance des Français dans les media.

Philippe, P.(2022). "Fusion de l'audiovisuel public : 5 minutes pour comprendre une proposition choc" Le Parisien.fr.

Sallé, C.(2023). "Comme la BBC, France Télévisions envisage de passer au tout numérique". Le Figaro.fr.

Sénat(2022). L'Essentiel sur la mission conjointe de contrôle sur le financement de l'audiovisuel public.

방송문화

한국방송협회
Korean Broadcasters Associatio