

## 독일, 공영방송 광고방송 금지 논의 활발

제12차 방송법에는 구체적으로 언급되지 않고 있지만, 공영방송에 대한 광고방송을 금지해야 한다는 논의가 되고 있다. 이러한 입장은 우선 유럽위원회(european commission)에서 지지하고 있으며, 독일의 텔레커뮤니케이션 사업자 등의 연합체인 Bitkom 등에서 공영방송과 같이 수신료나 정부의 지원으로 활동하는 방송사는 인터넷에서 활동을 자제해야 한다는 입장으로 공영방송의 광고방송 금지를 주장하고 있다. 다른 한편으로, 공영방송에 광고방송을 지금처럼 지속해야 한다는 입장을 표명하는 측은 공영방송사와 독일 정부이다. 독일 정부는 특히 공영방송의 인터넷 분야로의 활발한 진출에 대해 제지를 가하는 입장의 손을 들어 주고는 있지만, 아직까지는 공영방송에 광고방송이 금지되어야 한다는 입장에 손을 들어 주고 있지는 않다. 공영방송의 광고방송 금지에 대한 문제는 수신료 징수와 국가의 지원 등에 대한 민감한 사안이며 우선 독일 정부는 유럽위원회가 공영방송의 재정 문제에 관심을 가지면서 회원국의 재정 문제에 너무 깊숙이 관여하는 것에 대해 경계하고 있다.

### 프랑스의 공영방송 광고 금지 결정에 영향

공영방송에 광고를 금지해야 한다는 독일 정부와 유럽위원회의 압박은 프랑스 의회에서 공영방송에 대한 광고 금지를 결정하면서 더욱 심해졌다고 할 수 있다.<sup>1)</sup> 프랑스에서는 사회 각계의 반대에도 불구하고 2008년 말에 공영방송에서 광고를 전면 금지하는 법안 제2단계가 의회에서 통과되었다. 이에 따라 2011년 말까지 국가에서 지원되는 방송사는 이른 아침에서 저녁 8시 사이에만 광고방송을 할 수 있다. 그 이후에는 모든 광고가 금지된다. 광고를 금지하면서 부족한 공영방송 운용금액은 국가에서 보조될 것이다.<sup>2)</sup> 새로운 재정지원의 일환으로 민영방송사와 모바일 통신 사업자가 납부하는 세금 체계를 고려하고 있다. 아날로그 전송방식이 디지털로 전환되면서 남는 주파수에 무선 광역밴드 인터넷을 서비스할 예정이다. 프랑스의 사르코지 대통령은 2008년 초에 공영

1) "Frankreichs Parlament verabschiedet Werbeverbot für öffentlich-rechtliche Sender", 2008년 12월 13일자,

URL: <http://www.heise.de/newsticker/meldung/120390>

2) 부족한 금액은 약 4억 5,000만 유로에 달한다.

방송이 시청률 경쟁에서 자유로워져야 질적 향상이 될 것이라는 견해를 주장했다. 이 견해는 사실 프랑스의 좌파들이 오랫동안 주장해 온 의견이었다. 이에 사회당에서는 그의 의견에 구체적인 제안이 없고, 무엇보다도 부족한 운용금액을 어떻게 충당할 것인지에 대한 견해가 부족하다고 비판하였다. 이런 비판에도 사르코지 대통령은 텔레비전을 자신의 휘하에 두지 않고 언론자유를 제한하지 않을 것을 보유했다. 하지만 공영방송에서 광고방송을 금지함으로써 최대의 이익을 보는 측은 프랑스 최대의 민영방송사인 TF1이고, 이로써 사르코지 대통령이 TF1을 밀어주는 것이라는 비난을 받고 있다.<sup>3)</sup>

### 독일의 공영방송 광고 논쟁

바덴 뉘템베르그 주 장관인 Guenther Oettinger는 독일의 대표적인 신문잡지 발행사 Axel Springer사의 대표 Mathias Doepfner의 제안을 받아들여, 공영방송에서 광고방송을 금지하고 공영방송의 인터넷 영역에서의 활동을 제한해야 한다는 데 동의한다고 말했다. Bitkom에서 개최한 커뮤니케이션과 미디어 정책 포럼에서 그는, 이에 대한 첫 번째 조치로써 세계 선수권 대회 결승전 같은 중계방송이 될 경우를 제외하고는 ‘스폰서와 같은 감춰진 광고’도 금지되어야 한다는 입장을 밝혔다.<sup>4)</sup> 그 이후에 두 번째 단계로 ARD와 ZDF에 광고가 전면적으로 사라져야 한다고 주장하였다. 하지만 이에 대한 대안책으로 그가 제시하는 것은 독일 국민들이 더 높은 방송 수신료를 지불하는 것이라고 말함으로써 실질적으로 그의 주장은 실현 가능성이 낮은 것으로 보인다.<sup>5)</sup> 계속해서 Oettinger는 시청료로 운영되는 방송사는 텔레비전에서나 디지털 세계에서나 보도 부문에 더 많이 집중해서는 안 되며, 세계 선수권 대회가 개최되는 국가에 대한 어떤 관광 정보도 네트워크에 흘러서는 안 된다고 언급했다.

이 같은 Oettinger의 주장은 공정한 경쟁, 자율화와 탈규제화를 주장하는 유럽위원회의 입장과 유사하다. 그의 발언과 동시에 유럽 미디어위원회 의장인 Viviane Reding은 공영방송의 영리적 활동에 대한 언급하

---

3) 위와 동일.

4) “Ministerpräsident für Werbeverbot bei ARD und ZDF”, 2008년 11월 11일자. URL: <http://www.heise.de/newsticker/meldung/118688>

5) 또한 텔레비전 방송을 수신 받을 수 있는 텔레비전 수상기·PC·휴대폰 등의 모든 기기에 대해 수신료를 징수하는 모델을 철회하고, 모든 가정이 일정 금액을 지불하는 것으로 대체되어야 한다고 말하고 있다.

였다. 즉, 공공으로 지원을 받고 있는 경우는 부분적인 상업 활동을 통해 경쟁과 미디어 다양성을 해치는 것이라는 의심을 받게 된다는 것이다.<sup>6)</sup> Viviane Reding은 새로운 방송법에서 결정된 사항이 독일 주 정부와 유럽위원회 간의 지난한 논쟁을 종식시키는 훌륭한 해결책이라고 언급하였다.<sup>7)</sup>

### 독일 연방 정부: 공영방송의 광고 금지에 대한 우려 나타내

하지만 독일 연방 정부에서는 ARD와 ZDF에 대한 광고방송 금지에 대해 기회와 우려를 동시에 표명하였다. 독일 연방 미디어 장관인 Bernd Neumann은 방송 수신료로 운영되는 공영방송사에 대한 계속되는 제한으로 프로필을 확실히 하는 기회는 될지는 모르지만, 가능한 스폰서를 포기해야 하는 것으로 중요한 스포츠 행사 방영에서 제외되어서는 안 된다고 말했다.<sup>8)</sup>

그는 동시에 바덴 뷔템베르그 주 정부 장관 Guenther Oettinger가 제안한 의견에는 반대하지 않지만, 제12 차 방송법 개정안에서 ARD와 ZDF가 인터넷 영역으로 확장되는 데 논란이 되는 규정들을 변호하고 있다. 유럽위원회에 따르면, 국가에서 지원하는 공영방송사는 세 가지 타협점을 고려해야 한다. 그것은 첫째, 텔레미디어와 디지털 추가 서비스에 대한 감시에 대한 강화, 국가 보조의 적절성에 대한 통제 그리고 시청료로 지원되는 방송사의 상업적인 영업 행위에 대한 것이다. 이것으로 유럽위원회의 동의 아래 새로운 미디어 서비스에 대한 제안들을 청원하는 데 제지를 받지 않을 것이다. 이러한 인터넷 영역으로의 활동 확대의 경우 주 정부에서 이러한 활동이 공영방송의 역할에 속하는지에 대한 여부와 어떤 상업적인 경쟁에도 영향을 미치지 않는 것을 확실히 해야 한다.<sup>9)</sup>

이를 위하여 연방 정부에서는 3단계 검사를 방송법에 규정하고 있다. 이에 대한 업무는 방송심의위원회(Rundfunkrat)나 텔레비전심의위원회(Fernsehrat)에서 시행할 것이다. Naumann은 대중을 위한 디지털 서비스에 대한 결정은 유럽연합이 원하는 것과 같으며, 때문에 3단계 검

6) 위와 동일.

7) 위와 동일.

8) "Bundesregierung hat Bedenken gegen Werbeverbot für ARD und ZDF", 2009년 1월 5일자. URL: <http://www.heise.de/newsticker/meldung/121173>

9) 위와 동일.

사에 대한 수행을 지지한다고 말했다. 또한 이 3단계 검사에 필요한 비용은 방송사의 추가 재정으로 충당될 것이라고 말했다.<sup>10)</sup>

Neumann은 유럽연합이 방송 정보에 행하는 역할에 대해 비판적으로 주시하고 있다고 말했다. 유럽위원회의 관심을 받는 새롭게 변화된 디지털 서비스가 시장에 미치는 영향을 검사하기 위한 변수는 온전히 경제적 성질인 것이다. 이것은 부가 설명이 필요한 부분이지만 공영방송의 공정경쟁 침해의 여부를 밝혀내기 위해 추가적인 업무 분야가 요구되는 것은 아니라는 것이다.<sup>11)</sup>

### 유럽위원회의 입장에 대한 논쟁의 발단: ‘방송제안서’

유럽위원회의 방송과 텔레커뮤니케이션 분야에 대한 관심은 ‘방송제안서’로 집약될 수 있다. 이것은 유럽위원회에서 각 회원국에 국가에서 지원하는 공영방송의 재정에 대한 규정을 두는 내용이다. 이것은 앞에서 본 것과 같이 유럽위원회가 각 회원국의 방송과 관련된 재정 문제까지도 간섭하려 든다는 점 때문에 독일 외에 공영방송을 갖고 있는 다른 회원국에서도 많은 논쟁을 불러일으킨 사안이었다.

유럽위원회의 강경한 입장을 비판하는 측이 회원국만 있는 것은 아니었다. 유럽연합 내에서도 유럽의회는 공영방송에 규제를 하려는 유럽위원회의 계획을 비판하고 있다. 구체적으로, 유럽위원회가 2001년에 공영방송의 재정 사안을 일원화시킬 것이라는 방송 발표의 후속 발표에 대한 비판이다. 논쟁의 발단은 공영방송의 재정과 같은 민감한 사안에 대해 유럽위원회가 회원국을 얼마나 지배할 수 있는가에 대한 문제이다.<sup>12)</sup>

네덜란드의 EPP(European People Party)당<sup>13)</sup> 소속 국회의원 Cornelis Visser는 공영방송과 공영방송 재정 문제는 개별적 국가의 사안이기 때문에 유럽위원회의 ‘방송제안서(Rundfunkmitteilung)’를 “수락할 수 없다”고 말하였다. 즉, 공영방송의 역할과 재정에 대해 모든 회원국에 적용할 수

10) 영국의 규제기구인 Ofcom에서 시행하는 프로그램에 대한 검사는 부수적으로 창의성 있는 프로그램 내용의 다양화를 보장하기 위해 BBC에 요구하고 있지만, 독일에서는 단순히 통제 시스템으로 이용될 것이다.

11) 위와 동일.

12) “EU-Parlamentarier kritisieren Kommissionspläne zur Regulierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks”, 2009년 1월 13일자.

URL: <http://www.heise.de/newsticker/meldung/121617>

13) 유럽 국가들의 기독교 보수당 연합체 형태로, 현재 39개국의 72개 당이 소속되어 있다. 유럽연합 정부, 유럽위원회 그리고 유럽의회에 다수의 회원이 직책을 맡아 활동하고 있다.

있는 대한 일원화된 해결책은 없다는 것이다. 공영방송사의 새로운 서비스에 대한 일원화된 선검토(Ex-Ante-Pruefung)는 회원국에 너무 지나친 요구를 하는 것이다. 유럽위원회의 이런 요구들이 너무 세부적인 부분까지 건드린다고 말하는 사람은 Visser뿐만이 아니다.

EPP당은 지난주에 유럽 회원국 다수로부터 비판적으로 평가되는 이 제안서에 대한 공청회를 개최했고, 유럽의회의 토론에 참여했다. 토론의 참여한 논쟁 과정에서 녹색당 국회의원 Helga Truepel은, “지금 논의되는 사안은 과도한 규제에 호의적인 입장을 가질 수 없다”고 말했다. Truepel은 공영방송사에 대한 어떤 발전 보장도 없이 이들을 정보 시대에 공룡으로 만들고 있다고 비난했다.<sup>14)</sup>

이에 반해 유럽연합 경쟁위원회의 Neelie Kroes는 유럽위원회의 제안을 옹호하였다. 개정된 제안은, 방송 분야의 국가 지원에 대한 실제 상황에서 경쟁을 지켜야 하는 측에서 발생하는 잦은 간섭을 막기 위한 규정이라는 것이다. 민영방송사 측에서 허용될 수 없다고 생각하는 지원이 항상 공영방송의 새로운 서비스에 대한 지원이 정부를 통해 이루어지고 있다는 것이다. EPP의 공청회에서 위원회 의장 Philip Lowe는, 위원회의 제안에 따라 회원국들이 공영방송의 특성에 새로운 서비스를 보장하려는 것이 시민을 위한 가치 극대화라고 하지만, 동시에 민영방송사에 대해 심각한 침해를 줄일 수 있다는 것을 분명히 했다. 회원국들은 무엇을 그리고 어떻게 그것들을 검사할 것인지에 대해 충분히 결정할 영역이 있다는 것이다.

시장 효과 검사를 하기 위해 유럽위원회 측에서 보낸 전문가가 이미 여러 회원국에 가 있다. Philip Lowe는 독일의 ARD와 ZDF를 위한 새로운 방송법으로 유효해지는 3단계 검사에서 인터넷에 올려지는 서비스를 검사하게 될 것이라고 말했다. 유럽위원회는 회원국과 유럽의회의 비판자들이 독일의 방송고문청과 같은 내부 심의위원회에서 이 테스트에 대해 서로 의견을 조율하고 있다고 말했다. 유럽위원회의 최근 제안은 이런 검사기관이 독립적으로 운영되는 것을 보장하라는 것이다. 이것은 유럽의회에서도 동의하는 규정이다.

2009년 1월 15일에 유럽위원회의 제안에 대한 입장을 밝히는 기간이 끝난다. 그러면 유럽위원회에서는 이 제안서를 재검토해서 3월에 새로

14) 위와 동일.

운 제안서를 발표할 것이다.

이렇게 독일의 공영방송사인 ARD와 ZDF가 제12 차 방송법 개정안에서 어디까지 서비스할 것인가를 제한하는 논쟁이 유럽위원회에서 다시 일어날 위험에 빠졌다. 지금 유럽위원회에서 공영방송사의 재정을 일원화하려는 ‘방송제안서(Rundfunkmitteilung)’에 대한 재작업이 시작되었다. 이것은 다시 말해, 각각의 이익 단체들이 기본 원칙에 대한 논쟁을 유럽연합 차원에서 새롭게 시작할 기회가 주어졌다는 것을 의미한다.<sup>15)</sup>

IT 분야 연합체인 Bitkom에서는 유럽연합 측에 현재 자신들의 입장을 통해 시청료로 운영되는 방송사들의 온라인 영역에서 활동을 강하게 제한해야 한다고 요구하고 있다. 하지만 연방의회의 문화 미디어 회의에서 지난해 말에 미디어 규제 구성에 대한 국가적 역량은 제한 없이 지속되어야 한다고 의결되었다. 유럽위원회의 계획에는 헌법의 보호를 받는 공영방송의 기능적 역할이 여론 형성과 문화적 다양성의 보장을 해칠 수도 있다는 입장이 포함되어 있다. 유럽연합 의회에서도 최근에 유럽위원회가 그들의 계획보다 더 많은 것을 주장할 것에 대해 우려하고 있다.

Bitkom은 기본적으로 공영방송에 지원되는 방송사의 사회적 중요성을 존중하고 있다. 하지만 동시에 다양성을 보장하는 데 기여하는 민영 서비스의 역할도 무시되어서는 안 된다는 입장이다. 유럽위원회의 확고한 입장은 공영방송 서비스로 인해 어떤 경쟁 상황에 침해가 발생해서는 안 된다는 것이며, 이 부분은 결코 포기할 수 없다는 것이다. 거기에 공영적 가치를 판단하는 방식에 대한 규제(3단계 검사 등)도 분명하게 명시되어야 한다고 밝혀 구체적인 검사 방법에 대한 간섭도 피할 수 없게 되었다.<sup>16)</sup>

때문에 로비 연합회에서는 유럽연합이 공공 임무에 대한 정확한 개념으로 방송사의 활동 영역을 명확하게 하는 것이 시급하다. 유럽위원회는 공영방송의 Pay per View 형식과 소비자가 직접 지불하는 모델은 공영방송의 기능적 역할에서 아주 예외적인 경우라고 규정하고 있다. 여기에서 일반적인 수신료 부담을 줄이는 방법으로 이런 지불모델이 적용

---

15) “Streit über Finanzierung der Öffentlich-Rechtlichen verlagert sich nach Brüssel”, 2009년 1월 16일자.

URL: <http://www.heise.de/newsticker/meldung/121861>

16) 앞과 동일.

된다 하더라도 증명할 수 없다는 것이다.

또한 연합회 측에서는 프로그램 역할 외에 새로운 온라인 서비스와 포맷에 관해 현재의 제안서에는 언급되고 있지 않다고 말하면서, 유럽위원회가 공영방송사의 중점 사항과 확대 욕구에 분명한 선을 그어야 한다고 요구했다. 여기서는 특히 미디어텍에서 On Demand 서비스로 이루어지는 프로그램 내용을 어디까지 허용할 것인가에 대한 문제를 언급하고 있다. Bitkom은 또한 지상파 송신 장치, 브랜드 가치 그리고 콘텐츠 구매와 같은 자원도 당연히 경쟁 분야에서 고려되어야 한다고 주장하고 있다.

연방의회의 미디어 관련 정치가의 대부분은 반대로 국가의 영역까지 너무 깊숙이 간섭하는 것은 말할 필요도 없고, 방송제안서의 개정이 원칙적으로 필요 없다는 입장이다. 하지만 한 국가의 미디어 시스템의 공평한 경쟁이 유럽연합 전체와 연결되어 있다는 것을 의미하기 때문에 공영방송 측과 민영방송 통신사 측에서 서로 포기할 수 없는 논쟁으로 발전되고 있다.

● 작성 : 최은희(외대 강사, gabrielachoi@yahoo.co.kr)