

독일의 새로운 수신료 제도¹⁾²⁾

-방송부담금 도입까지의 경위와 논점-

2013년 1월 1일, 독일 공영방송의 주요 재원인 ‘방송수신료’가 ‘방송부담금’으로 전환되었다. 독일은 지금까지 수신기를 설치하고 있는 가구나 사무실로부터 수신료를 징수하였지만, 앞으로는 수신기 설치여부와 관계없이 ‘가구당 부담금’을 원칙으로 모든 가구와 사무실에 부담금이 징수된다. 본 글에서는 이 방송부담금의 도입까지의 경위와 논점을 정리하면서 새로운 제도의 전모를 소개하고자 한다.

1. 독일 방송수신료의 역사

1) 독일 방송수신료의 기원

독일 방송수신료의 시초는 1923년 10월 29일(바이마르 시대), 첫 라디오방송을 시작하면서 부터이다. 당시 라디오수신기를 설치하기 위해서는 체신청 산하의 국영사업체인 제국우편에 신청서를 제출하고, ‘방송수신기의 설치 및 사용을 위한 허가료’를 지불해야 했다. 제국우편은 허가료의 40~50%를 제하고, 나머지 금액을 라디오방송국에 배분하는 형태를 취했다. 당시의 수신료는 방송서비스를 위해 지불하는 것이 아니라 수신기 설치의 허가료 차원이었다.

제2차 세계대전 이후, 서독에서는 나치시대에 방송이 남용되었다는 근거에 입각하여 국가로부터 독립한 주(州) 차원의 새로운 공영방송이 탄생했다. 수신료를 재원으로 하는 6개의 주방송협회는 1950년 8월 독일공영방송연맹(ARD, 이하 ARD)을 결성했다. 하지만 수신료의 징수는 이전과 동일하게 국영독일연방우편(구 제국우편)이 이어갔다. 다만 이 때의 수신료는 국가에 지불하는 수신허가료

1) http://www.nhk.or.jp/bunken/summary/research/report/2013_03/20130302.pdf

2) 본 내용은 NHK방송문화연구소 미디어연구부 ‘스기우치 유우스케(杉内有介)’의 글을 번역한 것임.

인지, 공영방송서비스에 지불하는 대가인지에 대한 법적차원의 관계성은 확실하지 않았다.

라디오수신료는 이전과 동일하게 월 2마르크, 1953년 도입된 TV수신료도 5마르크인 상태로 오랜 기간 지속되었다. 수신료를 인상하지 않았던 이유는 수신기 보유자가 매년 증가했으며, 또한 1940년대 후반부터 도입된 광고수입이 급증했기 때문이다. 하지만 1960년대 후반부터 높은 인플레이션, 수신기 보유자의 증가 정체, 그리고 컬러TV방송을 위한 투자를 위해 수신료의 인상이 제기되었다.

2) 1970년의 제도정비

수신료 인상에 앞서 우선 수신료 채권자는 누구인지, 입법권한은 ARD에 있는지, 아니면 주에 있는지 명확히 할 필요가 있었다. 이를 해결한 것이 연방행정재판소의 1968년 3월 판결이었다. 수신료와 관련한 입법권한은 주에 있는 것으로 정해짐으로써 수신료는 국가에 지불하는 수신허가료가 아니라 주방송협회의 프로그램 서비스 이용에 대한 대가로 규정된 것이다. 그리고 모든 주는 수신료에 관한 협정을 체결하고³⁾, 수신료제도를 통일적으로 정비하였다. 1970년 1월에 발효된 이 수신료 제도는 2012년 말까지 지속되었다.

이 제도는 원칙적으로 설치되어 있는 모든 수신기를 부과 대상으로 하였다. 다만 가구의 부담이 커지지 않도록 동일가구에 설치되어 있는 두 번째 이후의 수신기부터는 징수하지 않는 예외규정이 적용되어, 실제로는 한 가구당 한 대 분의 징수였다.⁴⁾ 수신료의 종류에는 모든 수신기에 징수되는 ‘기본요금’ 과 TV수신기에만 해당하는 ‘TV요금’ 이 있었다. 또한 벌금이나 행정상의 강제집행의 규정도 함께 갖추어졌다.

징수업무는 기존 연방우편이 담당하였지만, 1973년 ARD의 주방송협회가 공동으로 ‘수신료징수센터(GEZ, 이하 GEZ)’ 를 쾰른에 설치, 1976년부터는 GEZ가 징수업무를 시작하였다. 중앙에서 제어할 수 있는 전자처리시스템에 의해 경비는 대폭 낮아졌으며, 또한 수신기 등록률도 현격히 상승하였다.

용어와 관련하여 부연설명 하자면, 1970년의 제도정비 당시, ‘방송수신료(원어를 직역하면 방송요금)’ 라는 이전의 용어를 그대로 답습했기 때문에 용어상·학설상의 혼란이 발생하였다. 왜냐하면 독일의 조세법 체계에서 실제 이용 유무와 상관없이 지불하는 대가를 ‘부담금’ 이라 하고, ‘요금’ 은 실제 이용한 공적 서비스의 대가를 의미하기 때문이다. 이 문제를 두고 다양한 학설이 제기되었는데, 방송수신료는 ‘부담금의 성격을 가진 요금’ 이라는 해석이 가장 일반적으로 받아들여졌다.

3) ‘방송수신료제도의 규칙에 관한 주간협정(1968년 10월)’과 ‘방송수신료의 금액에 관한 주간협정(1969년 2월, 4월)’임.

4) 단, 독립하여 생계를 꾸려가고 있는 배우자 이외의 세대구성원이 보유한 수신기, 사실혼의 부부가 각자 소유하고 있는 수신기, 업무용으로 사용하고 있는 자택의 방이나 자동차에 설치된 수신기, 사무실에 설치된 수신기로부터는 별도 징수됨(2번째 수신기 이후의 예외규정은 적용되지 않음).

3) 새로운 수신기의 등장과 제도개혁의 필요성

독일의 공영방송은 1996년 인터넷서비스를 시작했다. 1999년 공영방송의 임무로서 인터넷서비스가 법적으로 규정됨에 따라 인터넷에 접속할 수 있는 기기도 방송수신기로 취급하기로 결정했다. 하지만 실제 징수시기는 점점 연기되다가 최종적으로 2006년 10월, 2007년 1월부터의 징수가 결정되었다. 이로 인해 인터넷에 접속 가능한 컴퓨터나 휴대폰 등의 기기는 ‘신형수신기’⁵⁾라 칭하고, 라디오와 같은 기본요금이 설정되었다.

하지만 수신기의 설치여부를 징수근거로 하는 수신료제도 자체가 현시점에 부합하는지, 컴퓨터수신료를 추가해도 시스템이 복잡해지기만 할뿐 근본적인 해결책이 될수 있는지를 두고 주정부 내부에서도 의문이 제기되었다. 컴퓨터수신료의 징수시기를 더 이상 연기할 수 없었기 때문에 도입은 하였으나, 동시에 방송과 통신 융합시대에 부합하는 간소하고 공평한 수신료에 대한 검토회가 설치되었다.

컴퓨터수신료의 도입 이후, 당초의 걱정대로 컴퓨터로 프로그램을 시청하지 않음에도 수신료를 징수하는 것은 부당하다는 제소가 각지에서 잇따랐다. 지방법원에서는 제소 건마다 상이한 판결이 나왔지만, 행정재판의 최상급심인 연방행정재판소는 2010년 10월, 컴퓨터수신료의 징수를 확정하였다.

단, 연방행정재판소는 다음과 같은 보류사항을 붙였다. “컴퓨터수신료의 징수가 헌법상 정당화되는 것은 실제 그 징수가 합당하게 실행되어 부담의 평등이 실현되었을 경우에만 해당한다. 만약 징수방법의 결함에 의해 평등이 실현되지 못한다면 이 제도는 헌법위반의 가능성이 높다. 소형에다가 휴대가능한 신형수신기는 지불의무의 확정이 점점 어려워질 것이며, 실제로 이러한 문제들이 발생하고 있다.” 만약 향후 컴퓨터나 휴대폰 단말기로부터의 징수가 현실적으로 곤란해진다면 이 제도는 불평등한 것이며, 위헌의 가능성이 있는 것이다. 즉, 수신료제도의 개혁은 더 이상 늦출 수가 없었다.

2. 방송부담금은 무엇인가?

독일 각 주정부는 2006년 10월에 시작된 수신료 개혁논의에 앞서 수신료 징수형태는 바꾸더라도 공영방송의 수입증가로 이어지지는 않는다는 의견의 일치를 보였다. 어디까지나 수신료 제도의 간소화와 평등성 확보가 핵심이었다. 이를 전제로 다음의 4가지 개정방안이 제시되었다. ①수신료의 세금화, ②모든 성인에게 징수하는 개인별 과금, ③모든 가구·사무실에 징수하는 가구별 과금, ④수신기 종류를 없애는 대신 징수근거는 수신기 설치여부에 두는 기존방식의 개량형, 이상의 4가지

5) 통상적으로 컴퓨터수신료라고도 함.

였다. 최종적으로 ③이 채택되었으며, 그 근거는 하이델베르크대학의 법·조세의 전문가인 파울 키르히호프 교수가 작성한 ‘키르히호프감정서’였다.

1) 기존 방식의 문제점

기존의 수신료는 수신기를 보유하고 있다면 보편적으로 공영방송 프로그램에 접근할 수 있다는 것을 충분히 상정한 것이며, 국민들 또한 그로 인해 발생하는 수신료 지불의 의무를 납득하였다. 그러나 휴대가능 수신기의 등장은 다양한 프로그램의 이용을 적용할 수 있는 근거로서의 설득력이 약할뿐만 아니라 서비스의 이용이 사적용도인지, 공적용도인지 구별하기 어렵게 만들었다. 즉, 수신기의 진화와 수신환경의 변화로 인하여 수신기 자체에 근거를 두었던 기존의 징수원칙은 그 의미가 약해졌던 것이다.

독일 공영방송의 수신료는 수신기 설치여부를 지불 의무의 출발점으로 했기 때문에 많은 국민들, 특히 젊은 세대에게는 수신료 지불 의미가 낮았으며, 이들이 지불을 거부함에 따라 불평등한 상황이 발생하게 된 것이다. 베를린, 프랑크푸르트, 뮌헨, 슈투트가르트와 같은 대도시의 수신기 등록 가구비율은 76.9~78.5%이나 이 수치는 전국평균을 크게 하회하고 있는 것으로 나타났다.

이러한 불평등의 해소를 위해 공영방송은 징수의 강화를 추구하고 있지만, 이것이 점점 국민의 반발을 사고 있다. 기존의 수신료는 수신자를 설득할 수 있는 설득력을 잃어가고 있으며, 일반적인 신뢰도와 집행능력도 낮아지고 있다. 즉, 위험가능성이 높아지고 있는 것이다. 따라서 수신기의 보유나 종류에 상관없이 간소하고 이해하기 쉬우며, 평등을 담보하는 징수근거와 과금형태를 고려해 봐야 할 필요성이 대두된 것이다.

〈표-1〉 ARD의 수신기등록 가구비율(2008년)

주방송협회	라디오(%)	TV(%)
바이에른방송협회(BR)	98.75	96.11
헤센방송협회(HR)	85.56	93.91
중부독일방송협회(MDR)	97.63	96.63
북독일방송협회(NDR)	96.35	95.38
브레멘방송협회(RB)	95.89	94.68
베를린·브란덴부르크방송협회(RBB)	89.21	87.44
남서독일방송협회(SWR)	95.91	92.76
자를란트방송협회(SR)	93.30	92.81
서부독일방송협회(WDR)	96.32	96.30

2) 부합하는 공적 과금의 종류

독일의 조세법 체계상 공영방송의 재원으로 알맞은 행태는 무엇인가? 독일의 공영방송 서비스는 헌법이 보장하는 보편적 서비스이기 때문에 그 재원을 충당하기 위해 공적부과금을 징수하는 것은 정당화되어 있다. 독일의 조세법상에서 생각할 수 있는 행태는 ①조세, ②수익자부담의 대가(요금 또는 부담금), 그리고 ③특별 공적부담금이다.

(1) 조세인가, 수익자 부담의 대상인가?

공영방송의 재원을 수신기 보유에 상관없이 모두가 부담해야 하는 것이라면, 조세형태를 취해도 상관없을 것이다. 하지만 조세의 용도는 사전에 정해져있어야 하며, 그 결정권은 예산승인권력을 가진 국회에 귀속되어 있다. 이는 공영방송이 국회로부터 독립적이어야 한다는 헌법상의 원칙에 어긋나며, 따라서 방송 공적부담금은 수익자 부담의 대상이어야 한다.

(2) 요금인가, 부담금인가?

요금과 부담금은 수익자 부담의 대상을 의미한다. 요금은 실제 수혜를 받은 공적서비스에 개인이 지불하는 것이며, 부담금은 이용하려고 하는 서비스의 사익제공에 지불하는 것을 의미한다. 공영방송의 재원은 개인의 이용 정도와는 상관없이 누구나 보편적으로 이용가능한 정보원에 접근할 수 있는 사익차원에서 지불하는 것이므로 부담금형태가 타당하다. 지금까지의 수신료는 ‘방송요금’ 이긴 하였으나 실제로는 부담금의 성격을 띤 것이었다.

(3) 특별 공적부담금

특별 공적부담금은 조세나 수수료나 부담금도 아닌, 기타 모든 공적부담금을 포괄하는 것이다. 이는 어디까지나 예외적이며 일시적인 공적부담금이기 때문에 안정적, 지속적 서비스를 제공해야하는 공영방송의 재원형태로는 부합하지 않다.

3) 모든 가구 징수의 정당성

(1) 일괄징수의 정당성

현재 거의 모든 가구나 사무실에는 TV, 라디오, 컴퓨터, 휴대단말 등의 수신기가 있으며, 또한 공영방송의 인터넷서비스도 증가하고 있기 때문에 거의 모두가 공영방송 서비스를 통한 사적 이익을 누리고 있거나 혹은 언제든지 혜택을 누릴 수 있는 상태에 있다. 이 관점에서 본다면 수신기의 설치여부나 종류에 상관없이도 공영방송 서비스의 재원으로서 공적부담금을 일괄적으로 징수하는 것

은 정당하다고 볼 수 있다. 이는 수신기 미보유자에게도 해당한다. 왜냐하면 이러한 사람도 민주주의적이며 자유주의적인 문화적인 사회생활 속에서 공영방송이 제공하는 사적 이익을 받을 수 있기 때문이다.

(2) 가구, 사무실 단위 징수의 정당성

일괄징수 대상은 국민 개개인이 아니라 가구로 하는 것이 바람직하다. 왜냐하면 개인의 이용양상은 다양하고 유형화하기 힘들지만, 가구 차원에서는 구성원의 다양한 이용습관을 균일화할 수 있기 때문이다. 가구 내에서는 가족이나 기타 공동생활을 하는 사람들이 정기적으로 모여 프로그램 서비스를 이용하거나 이용 기회를 갖게된다. 젊은이나 고령자의 이용습관의 상이성도 가구 차원에서는 일정한 수준으로 평균화할 수 있다. 가구는 다양한 이용습관을 평균화할 수 있는 유일한 사회단체이다. 또한 가구 단위 징수는 결혼 및 가족은 국가질서의 특별한 보호를 받게되는 헌법의 가족우대 조항(기본법 제6조 1항)과도 조화를 이룬다.

사무실도 유형적으로 보면 공영방송의 서비스의 대상자이다. 휴식시간이나 대량생산 작업장에 인접적인 환경을 조성하거나 또는 컴퓨터나 휴대단말기를 이용하여 업무와 관련한 지식을 수집하는 것은 사무실의 전형적인 일상이며, 조직구성 일부이다.

(3) 제도의 지속성

가구, 사무실 단위로 수신료를 징수하게 될 경우, 현행제도에서 큰 변화를 주지 않고도 새로운 체계로의 이행이 가능하다. 변화를 최소화함으로써 제도이행의 비용을 최소화하며, 국민들은 새로운 제도를 쉽게 받아들일 수 있다. 제도를 상정할 때는 법에 따라 새로운 현실이 창출된다는 점을 인지할 필요가 있다. 법률에 관여하는 자는 관련 법의 실현가능성 및 현실성을 반드시 제고해야 한다. 국민의 신뢰를 유지하기 위해 조세공과법을 신중하게, 무리하지 않고 이행하는 것이 현명한 방법이다.

대략적으로 키르히호프감정서는 위와 같은 내용을 담고 있다. 즉, 모든 가구와 사무실에 부과하는 방송부담금은 국가와 시장으로부터 독립적인 것, 부담자에게 있어서 이해하기 쉬운 것, 실행가능성이 있을 것, 회피불가능할 것, 개인의 사생활에 개입하지 않을 것, 그리고 제도로서의 지속성을 갖추어야 하는 조건을 만족시키고 있다. 따라서 이 장의 서두에서 언급한 기타 3가지의 제안보다 공영방송의 재원형태로서 바람직하다고 볼 수 있다.

3. 2013년 1월부터 새로운 체계 도입

1) 방송부담금의 시스템

방송부담금 주간협정은 2010년 12월 각 주연방정부 수상들의 조인을 시작으로하여 2011년 12월까지 모든 주 회의에서 비준을 통과한 이후, 2013년 1월부터 발효되었다. 우선 키르히호프감정서에서 제안되었던 점이 어떻게 법제화되었는지를 확인해 보자.

(1) 일반가구의 지불 의무

방송부담금은 가구당 징수된다. 지불의무는 각 가구에 거주하는 18세 이상의 성인이 갖게 되며, 한 가구에 복수가 거주할 때에는 한 사람이 대표하여 지불하면 된다. 거주에 대한 정의는 지방자치단체에 주거등록을 하고 있는지, 또는 집주인과 임차인으로써 임대계약을 맺고 있는지 유무이다. 거주자 중 1명이 공영방송에 신청서를 제출하여 등록하면 되며, 전입, 전출할 때에는 신고가 필요하다. 집합주택의 경우에는 각호에서, 기숙사의 경우에는 각 방별로 징수하며, 동일한 주거 내에서 방을 함께 쓰는 경우에는 1건으로 부과된다.

(2) 면제규정

기존 제도와 동일하게 생활보호, 실업보험, 연방장학생, 직업교육원조의 수급자 등은 지불이 면제된다. 단, 지금까지 전액면제되었던 시청각 장애자⁶⁾는 향후 방송부담금의 3분의 1을 지불해야 한다. 이는 공영방송도 자막, 수화서비스나 음성해설서비스를 제공하기 때문이라는 논리에 근거한다.

키르히호프감정서는 부담금의 공평원칙에 철저하고자 사회적 약자를 위한 면제규정은 철폐하고, 별도의 사회복지법에 부담금을 상쇄할 수 있는 보조금을 지원하는 것이 타당하다고 보았다. 하지만 이것은 입법에 시간이 걸리므로 기존의 면제규정을 유지하는 것으로 결론지었다.

(3) 사무실의 지불 의무

사무실은 종업원 수에 따라 10단계로 금액이 설정되어 있다. 법안 작성의 단계에서 중소기업의 부담이 크다는 비판을 받아 종업원 수 19명 이하 사무실의 부담금이 경감되었다. 사무실이 소유한 업무용 차량 1대마다 3분의 1의 금액이 가산된다. 단, 한 사무실 당 차량 1대는 징수대상이 되지 않기 때문에 차량 1대를 소유하고 있는 사업자는 추가 지불하지 않아도 된다. 숙박시설의 객실은 방 하나당 3분의 1의 금액이 가산된다. 장애인시설, 양로원, 경찰, 학교, 대학, 공익법인 등, 비영리단체의 사무실은 부담금 1건분만 징수된다.

6) 시각이나 청각 중 어느 한쪽에 상해를 입은자임.

〈표-2〉 사무실의 부담금액

종업원 수	금액
0~8	부담금의 1/3
9~19	부담금 1건분
20~49	부담금 2건분
50~249	부담금 5건분
250~499	부담금 10건분
500~999	부담금 20건분
1,000~4,999	부담금 40건분
5,000~9,999	부담금 80건분
10,000~19,999	부담금 120건분
20,000이상	부담금 180건분

(4) 부담금의 액수

TV소유 가구의 수신료는 2015년까지 기존과 같은 월 17.98유료이다. 요금이 일률화되면서 지금까지 라디오수신기, 또는 신형수신기만을 가진 가구는 부담금이 증가하지만, 90%의 가구는 변경이 없거나 부담금이 줄게 된다고 공영방송 측은 설명하고 있다.

부담금의 총수입이 어느 정도가 될지는 아직 확정되지 않았다. 하지만 앞서 언급한 것처럼 공영방송의 수입에 영향을 주지 않는 것이 수신료 제도개혁의 전제이다. 따라서 실시 1년 후의 상황을 살펴보고, 필요할 경우 2015년에 금액이나 지불 의무의 조건 등을 개선할 예정이다.

2) 징수체제

방송부담금의 징수는 종전처럼 공영방송이 수행한다. 1976년부터 수신료의 징수를 담당했던 GEZ는 2012년 11월 26일부터 ‘ARD·ZDF·도이칠란드라디오서비스(이하, 부담금서비스)’로 명칭을 변경하고 정식으로 업무를 시작하였다. 가구징수에 있어서는 GEZ가 기존에 가지고 있던 자료를 대부분 그대로 활용하게 되는데, 이것은 새로운 제도가 가능하면 종래의 방식으로부터 변경을 최소화하도록 설계되어 있기 때문이다.

지금까지 기본요금만 지불해왔던 가구나 시청상의 어려움이 있는 장애인 가구, 새롭게 별장 등의 부분도 납부해야하는 가구 등, 종전보다 지불액이 증가하는 가구는 약 360만 세대이다. 이러한 가구

를 대상으로 ‘부담금서비스’는 2012년 2월부터 다이렉트 메일로 고지를 행하고 있다.

한편, 방을 공유하고 있는 사람, 동일 가구 내에서 별도로 생계를 꾸려가고 있는 사람 등, 향후 지불할 필요가 없게 되는 사람은 약150만명 정도이다. 이 대상자에게는 다이렉트 메일을 보내지 않고, 스스로 등록말소 신청할 것을 웹사이트에서 고지하고 있다. 만약 취소 신청을 하지 않을 경우, 지속적으로 청구된다. 단, 2014년 말까지 취소신청을 하면 초과 지불된 금액은 환불된다. 또한 지금까지 등록하지 않았던 가구, 즉 수신기를 소유하고 있지 않았거나 혹은 소유하고 있어도 신고하지 않았던 가구를 파악하기 위해 ‘방송부담금주간협정’에 다음과 같은 절차를 규정하고 있다.

부담금서비스는 전국 지방자치단체로부터 특정 일자에 18세 이상 전 주민의 주민등록데이터를 받을 수 있다. 데이터전송은 지역마다 1회에 한정하여 행해지며, 기존 등록데이터베이스와 합쳐진다. 전송된 데이터는 1년 이내에 제거해야 한다.

부담금서비스와 전국의 지방자치단체는 2013년 3월 3일자의 데이터를 전송했으며, 부담금서비스는 주민등록의 데이터 6900만 건(개인)과 기존의 등록데이터 4200만건(가구)을 조합하여 미등록으로 판명된 주거지에 다이렉트 메일로 통지하게 된다. 거듭되는 독촉에도 불구하고 지불하지 않는 경우에는 최종적으로 벌금이나 행정상의 강제집행 절차로 이어진다. 부담금서비스는 2015년까지 모든 작업을 완료할 예정으로 있으며, 지금까지 지불을 회피하고 있는 가구를 조사하기 위해 활용했던 위탁조사원에 의한 방문활동은 폐지된다.

사무실의 경우에는 미등록 사무실이 많고, 새롭게 종업원 수를 조사해야 하기 때문에 대량의 작업이 필요할 것으로 사료된다. 이에따라 공영방송은 ‘부담금서비스’의 예산과 종업원을 일시적으로 강화하고 있다. 2010년도의 종업원수는 1072명이었지만, 2012-14년에는 1268명 정도로 예정하고 있다. 하지만 2016년에는 다시 종업원수를 930명까지 줄이고, 경비 또한 2016년까지 적어도 20%를 삭감할 계획이다.

ARD는 2013년 1월 11일 공사에서 새로운 방송부담금 이행은 계획대로 진행중이나 등록말소 신고를 했음에도 불구하고 대응이 늦어 부담금이 계좌에서 빠져나가는 경우가 일부에서 발생하고 있음을 인정했다. 이러한 약간의 혼란이나 업무의 지체는 앞으로도 발생할 가능성이 있을 것이다.

3) 새로운 제도의 비판

방송부담금제도는 입법단계에서 크리스티교민주동맹·크리스티교사회동맹(CDU/CSU), 사회민주당(SPD), 동맹90/녹색당 등, 많은 정당의 지지를 받았기 때문에 실시에 이르기까지 큰 장애물은 없었다. 간소하고 이해하기 쉬운 방식일 것, 공평부담원칙이 철저히 할 것, 수신기 소유 조사에 있어서 사

생활보호가 개선될 것, 징수비용의 절약이 기대될 것, 변화가 크지 않은 상태에서 마무리 될 것이라는 점이 장점으로 부각되었기 때문이다.

하지만 새로운 제도에 반발하는 움직임도 포착되고 있다. 공영방송의 인터넷서비스가 민영사업을 압박한다고 주장하고 있는 신문업계는 부담금의 모든 가구 징수에 대해서도 비판적이다. 예를들면 ‘2013년부터 교회를 그만둘 수는 있어도(교회세를 지불하지 않아도 되는 선택지가 있다는 것), 이제는 공영방송의 재원징수로부터는 벗어날 수 없게된다’, ‘공영방송의 재원을 위해 국민을 총동원하는 체제이다’ 라는 논조이다.

또한 경제계에서도 반발이 크며, 실제 제소의 움직임까지 포착되고 있다. 특히 사무실 수나 자동차 수에 대한 부담금 액수의 상한이 없기 때문에 전국 체인점 등, 사무실이 많은 기업이나 자동차를 많이 보유하고 있는 렌터카 사무실 등에게는 큰 부담으로 작용하고 있다. 이를 두고 파사우대학교의 공법·IT법 연구자는 2012년 5월 바이에른 주헌법에 보장된 평등원칙에 위반된다는 소송을 주헌법재판소에 제기했다. 수신기를 소유하지 않더라도 징수되는 부담금은 상당히 조세에 가까운 성격을 가지지만, 이와 같은 조세를 입법하는 권한은 주에 없다는 점도 헌법위반의 근거였다. 동일한 소송을 2012년 12월 라인랜드=프루루츠주의 차량을 많이 소유하고 있는 도로공사사업자가, 2013년 1월에는 드럭스토어 체인 로스만이 각각 주헌법재판소에 소송을 제기하고 있다. 모두 현재 심리중이지만 주정부와 공영방송은 합헌성을 확신하고 있다.

공영방송은 경제계의 부담이 커진다고 하는 비판에 대해서 구체적인 숫자를 제시하고 반론하고 있다. 공영방송은 70%의 기업이 3분의 1의 부담금액으로 해결되며, 차량도 1대까지는 징수대상이 되지않기 때문에 특히 중소기업에 있어서는 상당한 부담 감소가 된다고 강조하고 있다. 또한 전체적으로도 2010년 수신료 수입 중 사무실 수입은 8.64% 였지만, 2016년에는 7.3%로 낮아질 것이라 예측하고 있다.

또한 학계의 비판도 있다. 라이프치히대학의 공법·방송법 전문가인 크리스토프·데겐헤르트 교수는 방송을 전혀 이용하지 않는 선택도 커뮤니케이션의 자유로써 존중해야 하며, 소수를 무시해서는 안된다고 밝히고 있다. 헌법학 전문가인 함부르크대학 인고·혼민히 전 교수도 마찬가지로 시민의 선택여지가 없는 것을 두고 자유의 침해가능성을 제기하고 있다. 본대학의 공법·조세법 전문가인 크리스티안·베르호프 교수는 방송부담금이 일괄징수되는 것은 헌법에 보장된 평등원칙 위반이며, 오히려 공영방송의 재원은 개개인의 재정부담능력에 따라 징수되는 조세로 해야한다는 입장을 취하고 있다. 하지만 이러한 학술적인 견해는 법안작성이나 의회 토론에서 다수의 지지를 받지 못한 것으로 나타났다.

4. 고찰_개혁은 왜 받아들여진 것인가?

1) 국민의 반발이 크지 않았던 이유

앞서 살펴본 바와 같이 경제계나 학자로부터는 비판이 있었지만, 국민 사이에서는 큰 반발의 움직임이 없었다. 부담금서비스는 이행 과정에서 발생한 개별적인 고충은 있지만, 고충건수의 증가는 없다고 밝히고 있다. 국민의 반발이 크지 않았던 것은 다음의 이유를 들 수 있다.

(1) 대다수의 가구에는 큰 변화가 발생하지 않았다

새로운 방송부담금제도는 법적인 기반은 크게 변하지만, 국민에게 있어서 실제적인 큰 변화는 없다. 90%의 가구는 징수금액의 변화가 없으며, 지불방법도 특별한 변화절차없이 기존과 동일하게 행해진다. 이러한 기존 제도와의 지속성이 키르히호프 교수가 방송부담금을 제시한 가장 큰 이유 중의 하나였다. 수신기 설치와 종류라는 징수근거만을 수정하고, 기타 금액, 징수의 단위, 공적부담금 형태 등은 변화를 최소화하는 것이 방송부담금인 것이다.

(2) 부담이 보다 평등해진다.

모든 가구에 방송부담금을 징수하여도 큰 변화가 발생하지 않는 것은 지금까지 수신료의 징수율이 높았기 때문이다. 대도시의 징수율은 70%전후지만, 전국평균은 90%를 크게 넘어서고 있다. 미등록 가구 중, 수신기를 소유하나 수신료를 지불하고 있지 않은 세대가 어느 정도인지는 불명확하지만, 모든 가구에 방송부담금을 징수하게 됨으로써 평등원칙이 철저해진다. 단, 지금까지 라디오나 컴퓨터만 쓰고 있던 가구(약260만 세대, 전체의 약 6.2%)나 수신기를 가지고 있지 않은 가구는 적지 않은 불만이 있을 것이다.

(3) 직접방문 조사의 폐지를 환영

높은 징수율을 유지하기 위해 GEZ와 공영방송은 다음과 같은 대책을 취해왔다. GEZ는 TV, 영화관, 잡지 등에 광고를 하는 한편, 지방자치단체의 주민등록과나 민간업자로부터 입수한 주민 데이터를 바탕으로 다이렉트 메일에 의한 안내나 청구를 수행해왔다. 이와 함께 ARD의 주방송협회 수신료담당부서가 외부의 위탁조사원을 고용하여 미등록 가구를 대상으로 직접방문조사를 행해왔다. 신규 수신기 등록수 중, 수신기 소유자 스스로 신고 한 비율이 약 반 정도, 다이렉트 메일에 의한 것이 약 30%, 위탁조사원의 직접방문에 의한 것이 20%정도이다.

하지만 독일에서는 이 직접방문조사의 평판이 좋지 않았다. 조사원은 2012년 기준, 전국에 1100명 정도, 성과보수제 형태로 고용되어 있다. 조사원은 법적으로 주거내 출입이 금지되어 있다. 하지만

수신료 보유를 확인하기 위해 몰래 집 내부에서 TV소리가 들려오지 않는지 조사하거나, 세상 이야기를 가장하여 어제 ○○프로그램의 감상은 어떠하였는지 등과 같은 유도질문을 한다든지, 그리고 저기에 살고 있는 사람들이 정말로 결혼한 법률상의 부부인지 등을 이웃 사람들에게 묻기도 하여 일부 보도에서 자주 비판을 받아왔다. 법률상의 배우자가 누구인지, 독자 생계 유무까지 확인할 필요가 있었던 것은 2번째 이후 수신기의 면제 요건이 법률적으로 규정되어 있기 때문이다. 가구라고 하는 객관적인 기준을 징수근거로 하고 사생활 침해를 받게 되는 방문조사가 없어진다면 모든 가구 징수도 받아들일 수 있다는 의견이 많았던 것으로 사료된다.

(4) 목적은 공영방송의 수입증가가 아니다.

수신료 개혁의 가장 중요한 목적은 부담의 평등을 확보하는 것으로 공영방송의 수입을 증가시키거나 발생할지 모르는 수입의 결손분을 메우기 위한 것이 아니었다.

공영방송의 수신료 수입이 임무에 합당하는 적정규모를 유지하도록 감시하기 위해 제3자위원회의 KEF(공영방송의 재원수요조사위원회)를 두고 있다. KEF는 회계감사, 경영학, 방송법의 전문가나 주 회계조사원의 대표 등, 모두 16명으로 구성된다. 공영방송이 작성하는 4년간의 예산안과 재원수요가 임무에 근거한 적절한 것인지, 경비삭감이나 합리화를 최대한 도모하였는지 등을 심사하여 4년간 필요한 재원규모를 확정하며, 수신료 개정금액의 검토를 수행한다. KEF는 2012년 1월, 2013년부터 2016년까지 4년간 공영방송은 합계 3억 410만 유로의 수신료 증가가 필요하다고 회신했다. 이는 기존 수신료제도를 유지하든지, 새로운 방식으로 이행하든지, 향후 4년 간은 총액 3억 410만유로의 증가는 필요하다는 것이다. KEF는 기존 방식을 유지하는 경우, 2013년부터 월 18.35센트의 금액 인상이 불가피하나, 방송부담금제도를 도입할 경우에는 정확한 예측은 불가능하나 기존 17.98유로 필요 금액이 충당될 것으로 판단한 것으로 나타났다. 방송부담금 실시 1년 후, KEF는 방송부담금 수입현황을 조사하여 필요 이상의 증가로 판단되면, 2015년부터 부담금의 액수를 줄일 것인지, 사무실 등의 지불 조건을 수정할 것인지 등을 검토하고 있다. 즉 모든 가구에 징수하여도 공영방송의 부당한 수입증가로는 이어지지 않는다는 것이 보장되었기 때문에 이러한 제도변화를 받아들이기 쉬웠던 것이다.

2) 독일 공영방송제도의 세가지 기둥

독일 공영방송의 제도 전체를 조감하는 형태로 이번 수신료개혁의 위치를 살펴보자. 독일의 공영방송은 크게 세가지 기둥에 의해 지지된다. 세가지 기둥은 각각 ‘방송과 텔레미디어에 관한 주간협정’, ‘방송재원 주간협정’, ‘방송부담금 주간협정’ 이라는 독일의 세가지 방송관련 법규이며, 이는 헌법을 기반으로 하고 있다.



(1) 임무정의와 자원보장

공영방송의 임무정의와 자원보장은 보편적으로 접근할 수 있는 정보원일 것, 사회에 존재하는 의견을 가능하면 폭넓게 반영하고, 개인과 공공의 의견, 여론형성에 기여해야 한다는 연방헌법재판소의 헌법해석에 기초를 두고 있다.

방송과 텔레미디어에 관한 주간협정에서는 공영방송이 수행해야 할 서비스로서 TV, 라디오방송 이외에도 인터넷서비스⁷⁾가 1999년 법개정으로 처음 정식으로 인정, 2008년 법개정에서 대규모로 정비되었다. 이와 같은 법적 근거에 기초하여 공영방송은 무료 VOD나 TV·라디오의 인터넷전송서비스 등을 제공하고 있으며, 수신기의 종류에 상관없이 보편적인 서비스를 이용할 수 있는 환경이 갖추어져 있다.

또한 공영방송은 임무를 달성하기 위해 재원이 필요하며, 향후 기술이 보다 발달하여 미디어 환경이 변화하여도 공영방송이 그 역할을 변함없이 수행할 수 있도록 그에 부합하는 재원을 보장해야 함을 법률로 규정하고 있다.

(2) 요금결정

공영방송의 요금결정은 KEF에 의한 방송부담금 결정과정이다. 공영방송의 재원은 정치적 사상에 의해 결정되어서는 안되며, 공영방송 임무에 필요한 만큼의 금액이 객관적으로 산출되어야 한다는

7) 독일에서는 텔레미디어라고 함.

헌법판결에 기초하여 형성된 제도이다. KEF는 공영방송이 제출하는 4년간의 재원계획을 경제성과 효율성의 관점에서 객관적으로 심사, 필요금액을 확정하여 회신한다. 이 회신에 기초하여 추가 금액을 결정하나, 이 단계에서 주정부는 정치적인 차원에서 KEF 회신한 금액을 변경할 수 없다.

(3) 공평부담

공영방송의 공평부담 원칙은 법 아래의 평등이라는 헌법의 이념에 기초하며, 이번 제도개혁이 행해진 부분이다. 공영방송의 서비스가 어떤 기술적 환경으로 이용가능해졌는지, 사적 이익을 얻을 것으로 예상되는 사람이나 단체는 어떻게 유형화 할 수 있는지를 고찰하고, 수신료의 지불 의무, 징수 근거, 벌칙 등을 공평한 방법으로 규정한다.

이번 수신료개혁과 공평부담원칙은 우선 빠른 단계에서 공영방송의 인터넷서비스 임무에 관한 법정비가 완비되어 수신기의 종류에 관계없이 공영방송의 서비스를 이용할 수 있는 환경이 조성된 점이 큰 전제였다고 할 수 있다. 또한 모든 가구에 징수하는 형태를 취하면서도 공영방송의 수입증가를 목적으로 한 것이 아니라 어디까지나 공평부담을 목적으로 한 것이라고 말할 수 있는 근거는 공영방송의 중기적인 차원에서 수입규모를 확정하는 절차가 독립적으로 행해졌기 때문이다.

3) 예상되는 문제

공영방송의 재원은 이미 KEF의 절차에 의해 정치적 압박으로부터 보호받을 수 있는 체계였지만, 이번 개혁을 통해 공평부담이 철저해짐으로써 보다 견고해졌다고 할 수 있다. 하지만 공영방송의 서비스나 그 규모가 현재 상태로 좋은지, 개선할 여지가 없는지에 관한 논쟁, 특히 임무정의와 재원 보장논쟁은 앞으로도 계속될 수 있다.

실제 그러한 움직임이 포착되고 있는데, 예를들면 공영방송이 고액의 권리료를 지불하여 축구 분데스리그를 독점 중계할 필요성이 있는지, 토크쇼나 오락프로그램에 출연료가 높은 인기 사회자를 기용할 필요성이 있는지에 대한 비판은 이전부터 있어왔다.

또한 공영방송이 무엇에, 어느 정도의 금액을 사용하고 있는지에 대한 정보공개를 충분히 하지 않는다는 비판도 있다. 부패척결을 외치는 국제적인 비정부조직 ‘트랜스파런시 인터내셔널’은 2012년 1월에 발표한 보고서 중에서 독일 공영방송의 수신료 사용이 투명하지 않다는 점을 지적하고, 연차보고서에 보다 자세한 정보를 공개할 것을 요구하고 있다. ARD 제1TV와 ZDF 메인채널 시청자의 평균연령이 60세라는 점을 강조, 젊은 세대의 공영방송 이탈에 대한 대책도 공영방송의 급속한 임무라고 할 수 있다. 방송부담금을 모든 가구에 징수하기로 한 이상, 공영방송 프로그램의 질이나 재원의 사용처에 관해서는 국민이 지금까지처럼 계속 주시할 것이다. 그리고 공영방송은 이러한 국민들의 요구를 수용하고 부응해야 할 필요가 있다.

주정부 차원에서도 이미 움직임이 일어나고 있다. 주정부는 2010년 6월 방송부담금 도입 방침을 결정했을 때 공영방송의 임무범위에 관한 재검토를 병행할 것임을 방침으로 정하여 검토회를 설치, 2014년 가을부터 논의가 토대가 될 보고서 작성에 합의한 것이다. 보도에 따르면 ARD와 ZDF의 채널수, 오락 프로그램이나 스포츠 중계의 범위 등이 검토된다. 주 정부 내에서는 공영방송 수입의 5% 정도를 차지하고 있는 광고수입을 2016년도 말을 목표로 모두 폐지하는 방침으로 검토가 진행되고 있다.