

# 독일 공영방송에서의 방송수신료의 의미, 기능 그리고 결정과정

최우정  
계명대학교 법경대학

- I. 들어가며
- II. 방송수신료에 관한 독일의 법체계
- III. 방송수신료의 법적 성격, 부과대상, 신고의무
  1. 방송수신료의 법적 성격
  2. 방송수신료의 부과대상
  3. 신고의무
  4. 방송수신료납부의 시점 및 방법
  5. 제2방송수신기 및 수신료면제의 기기
  6. 방송수신료의 인적인 면제
  7. 방송수신료의 수령자, 지참채무, 상환, 집행
  8. 개인신상에 관한 조사 및 위탁에 관한 사항
  9. 벌칙
  10. 분쟁해결절차
- IV. 방송수신료의 결정과정 그 과정
  1. 방송수신료의 결정과정
  2. KEF의 구성, 권한 그리고 운영재원
  3. 방송수신료의 액수와 분배
- V. 글을 마치며

## I. 들어가며

독일에서 공영방송의 운영재원은 방송수신료, 광고, 이자 그리고 그 밖의 수입으로 충당이 되나 가장 핵심적인 항목은 방송수신료이다. 공영방송의 재정이 광고에 지나치게 의존하고 있을 때 공영방송은 광고주로부터 독립적이지 못하며 그 방송내용에 있어서도 직접·간접적으로 광고주의 영향에서 벗어나지 못하게 된다. 이러한 이유로 독일 연방헌법재판소는 지속적인 방송관결에서 방송수신료는 공영방송의 운영의 핵심재원으로 인정되어야 하며 광고에 의한 운영재원의 충당은 보조적인 것에 불과해야 한다고 결정하고 있다. 이것은 공영방송이 재정적으로 국가와 광고주의 영향으로부터 독립되어야 한다는 것을 의미한다. 이런 의미에서 동일한 방송환경을 가진 우리나라에 독일 공영방송의 재원으로서의 방송수신료의 의미, 기능 그리고 결정의 과정에 관한 법제를 살펴보는 것은 향후 우리나라의 방송수신료 관련법제 영역에서의 입법형성에 시사점을 줄 것이다.

## II. 방송수신료에 관한 독일의 법체계

독일의 방송법체계는 일반적인 중앙집권국가와는 다르게 연방국가적인 성격에서 그 특징을 찾을 수 있다. 입법권한이 단일국회에 집중되어 있는 중앙집권국가와는 달리 16개의 란트가 각각의 방송법에 관한 입법권을 가지고 있기 때문에 연방의회가 독자적으로 통일적이고 단일한 방송법을 제정하기는 독일 기본법상 불가능하다.<sup>1)</sup>

따라서 독일의 경우 방송에 관한 입법형성에 있어서는 각 란트의 수상이 모여 하나의 협약으로 제정될 수밖에 없고 이러한 협약은 흔히 아티클(Artikel) 협약이라는 형태로 이루어진다.<sup>2)</sup> 즉 각 란트의 수상이 모여 독일의 방송에 관한 주간협약(Staatsvertrag über den Rundfunk in vereinten Deutschland)을 체결하여 그 구체적인 내용으로 아티클 1에서 방송협약(RfStV: Rundfunkstaatsvertrag), 아티클 2에서 제1공영방송협약(ARD-Staatsvertrag), 아티클 3에서 제2공영방송협약

1) 독일의 제1차 방송관결 이후 방송에 관한 입법권한은 각 란트의 전속적인 권한으로 인정되고 있다. BVerfGE 12, 205ff.

2) 독일의 기본법 역시 16개 란트의 합의로 이루어지며 이 경우 기본법의 하나하나의 조항을 아티클(Artikel)이라고 지칭한다. 이것은 일반적인 개별법률이 파라그라프(Paragraph)라고 지칭되는 것과는 다른데 연방국가의 특성에서 나오는 입법적인 특수성이다.



(ZDF-Staatsvertrag), 아티클 4에서 방송수신료협약(RGeStV: Rundfunkgebührenstaatsvertrag) 그리고 아티클 5에서 방송재정협약(RfinStV: Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag)을 체결하였다.

독일 방송협약(RfStV) 제13조는 공영방송의 재원으로 방송수신료, 광고 그 밖의 수입을 규정하고 있으며, 가장 우월적인 재원은 방송수신료라고 규정하고 있다. 그러나 독일 방송협약(RfStV)은 방송수신료가 공영방송의 우월적인 재원으로 규정하면서도 방송수신료의 구체적인 부과에 대한 법적인 근거를 규정하고 있지 않고 단지 전제조건으로 인정하고 있는데, 이것은 독일의 방송수신료결정의 역사와 독일 연방헌법재판소가 방송수신료를 단지 급부에 대한 반대급부가 아니라 독일 전역에 대한 방송사에 대한 재원으로 인정한 데 기인한다.<sup>3)</sup>

역사적으로 볼 때 독일의 방송수신료는 1923년 10월에 제국우정성(Reichspostministerium)이 라디오방송에 대한 수신허가증의 교부의 대가로 기본료 25마르크를 부과함으로써 시작되었으며 당시 1년에 대한 허가의 대가로 부과되었다.<sup>4)</sup> 즉 방송프로그램의 수신에 대한 수상기의 의미가 아니라 통신에 대한 사용대가로 파악되었다.

그러나 이러한 견해는 1968년 독일 연방행정재판소가 방송수신료의 법적인 성격을 통신시설에 대한 대가가 아니라 방송프로그램을 수신할 가능성 때문에 부과된다고 결정한 이후 과거 통신시설법규에 근거할 수 없게 되자 각 란트는 새롭게 방송수신료의 부과에 대한 입법을 추진하게 되었다.

그 결과 1968년에 방송수신료협약(RGestV)이 체결되었고 1969년에 방송수신료부과에 관한 방송협약(Staatsvertrag über die Höhe der Rundfunkgebühr)을 체결해 기본수신료(라디오수신료)를 1924년 이래 2마르크로 부과되던 것을 2.50 마르크로 인상했고 텔레비전수신료를 1953년 이래로 5마르크로 유지되던 것을 6 마르크로 최초로 인상하게 되었고 이러한 방송수신료협약(RGeStV)은 1970년 1월 1일부터 효력을 발생하였다. 그 후 방송수신료협약은 1974년과 1987년에 개정되었고 1996년의 제3차 방송협약의 개정, 1999년의 제4차, 2000년의 제5차, 2001년의 제6차 개정, 2004년의 제7차 개정, 2005년의 제8차 개정, 2006년의 제9차 개정 그리고 2007년의 10차 방송협약의 개정으로 그 개정이 이루어졌다. 수

3) BVerfGE 31, 314(329); 73, 118(157).

4) W. Hahn/ T. Vesting(Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2008, S. 1085f.

차례 개정된 방송수신료협약(RGeStV)은 기본적으로 방송수신료의 부과와 대상 그리고 집행에 관한 내용을 담고 있다.

한편 방송협약(RfStV), 방송수신료협약(RGeStV)과 별개로 방송재정협약(RFinStV)이 1991년 제정된 이후 수차례에 걸쳐 개정되었으며, 최근 2008년 제11차 방송협약개정으로 인해 개정되었다. 방송재정협약은 방송수신료에 관한 징수의 조직과 절차에 관해 규정을 하고 있다.

정리하면 독일의 방송수신료에 관한 법체계는 공영방송에 대한 우월적 재원으로서의 방송수신료를 인정한 방송협약(RfStV), 방송수신료의 부과대상과 면제대상에 대한 내용을 규정하는 방송수신료협약(RGeStV) 그리고 방송수신료의 액수, 결정의 과정, 결정기관 그리고 결정기관에 관한 조직과 절차를 규정하고 있는 방송재정협약(RFinStV)으로 형성되어 있다.

### III. 방송수신료의 법적 성격, 부과대상, 신고의무

#### 1. 방송수신료의 법적 성격

방송수신료의 법적 성격에 대해서 세금 또는 수익부담금(사용료, 기여금, 특별부담금)인가에 대한 학계의 논의가 있다.<sup>5)</sup>

이에 대해 연방헌법재판소는 제2차 방송판결(소위 부가가치세 판결)<sup>6)</sup>에서 방송수신료의 성격을 급부(프로그램의 제공)에 대한 반대급부로서의 사용료가 아니라 프로그램 전체의 형성에 대한 재정적인 수단으로서의 성격을 가지는 특별하고 독특한 부담금(Abgabe sui generis)이라고 한다.<sup>7)</sup> 이후의 판결에서 연방헌법재판소는 방송수신료를 공영방송프로그램을 수신하는지의 여부에 관계없이 공영방송을 발전시키기 위한 방송수신기를 지닌 모든 방송시청자들의 의무기여금(Pflichtbeitrag)이라고도 보고 있다.<sup>8)</sup> 방송수신료가 방송수신자 개인의 사용에 맞게끔 고려되어서 결정이 되어야 하는 문제에 대해서 연방헌법재판소는 방송수신

5) 최우정, 방송법연구 I, 2006, 131쪽 이하 참조.

6) BVerfGE 31, 314ff. 이 판결의 논점은 공영방송국에 대한 부가가치세가 부과가 정당인가의 문제가 제기되었다.

7) BVerfGE 31, 314 (330f.).

8) BVerfGE 73, 118ff.; 74, 297ff.; BVerfGE 90, 60 (82); 의무기여금에 대해서는, Gall, Die Rundfunkgebühr - Garant der dualen Rundfunkordnung, ZUM 1991, S. 168.



료는 개인의 이용습관과는 관계없이 기본법 제5조 제1항 2문이 보장하는 방송의 자유 그 자체를 위해 유지되어야 하고 고려되어야 한다고 판결했으며<sup>9)</sup> 이후의 판결에서도 이와 같은 이유로 방송수신료의 개인적인 이용습관과는 상관없으며 공영방송의 전체의 기능보장과 연계시키고 있다.<sup>10)</sup>

이상과 같은 견해를 정리하면 방송수신료의 법적인 성격은 우선 방송수신료는 세금이 아니다. 방송수신료 납부의 성격상 국가나 지방단체가 일방적으로 부과하는 세금과는 그 성격상 부합되지 않으며, 한편으로 방송의 대원칙인 방송의 국가로부터의 독립(Staatsfreiheit)이라는 측면과도 부합될 수는 없는 것이다. 세금에 의한 공영방송의 재정지원은 이미 방송이 국가로부터 자유로워야 한다는 방송자유권의 대원칙을 직접적으로 침해하는 것이다.

결국 방송수신료의 경우는 부분적으로는 방송프로그램 사용에 대한 사용료라는 성격을 가지면서 다른 한편으로는 전체 방송 프로그램의 형성에 기여한다는 기여금 성격을 복합적으로 가지는 특별하고도 독특한 부담금(Abgabe sui generis)의 성격을 가진다고 볼 수 있다.<sup>11)</sup> 비록 법적 개념으로서의 사용료와 부담금의 한계설정이 그리 용이한 것은 아니지만 이 견해는 현재 독일의 대다수의 학자들이 인정하는 견해이다.

## 2. 방송수신료의 부과대상

### (1) 방송수신료의 부과대상인 방송수신기와 방송수신자

#### 1) 방송수신기

방송수신료협약 제1조 제1항 1문은 무선 또는 유선으로 방송제작물을 시간적으로 구애받음이 없이 녹화, 영상 그리고 청취의 방송물(라디오와 텔레비전을 포함)을 수신할 수 있는 기술적인 설치물을 방송수신기로 개념규정하고 있다. 독일은 방송수신료를 기본수신료와 텔레비전수신료를 통합하는 개념으로 규정하기

9) BVerfGE 87, 181 (201).

10) BVerfGE 90, 60 (90f.).

11) Badura, Rundfunkfreiheit und Finanzaautonomie, 1986, S. 18ff.; Kirchhof, Die Höhe der Gebühr, 1981, S. 34ff.; Oppermann/Kilian, Rechtsgrundsätze der Finanzierung öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunkverfassung der Bundesrepublik Deutschland, 1989, S. 43; Ipsen, Rundfunkgebühr, 1958, S. 62ff.; Kollek, Rechtsfragen der Rundfunkfinanzierung, 1987, S. 73; Grupp, Grundfragen des Rundfunkgebührenrechts, 1983, S. 41ff; Ring, Rundfunkstaatsvertrag, § 12 Rn. 9.

때문에 라디오방송만을 듣는 기계의 경우도 방송수신기로 분류된다.

다만 시간적인 구애받음이 없다는 것은 시간적으로 동시에 이루어지는 것만이 아니라 신호의 변화에 걸리는 시간(Systemlaufzeit)을 포함하는 개념이기에 약간의 시차가 존재하는 위성방송, 인터넷방송도 방송의 개념에 포함하며 이를 수신하는 설비 역시 방송수신기의 개념에 포함된다.

방송수신기에 포함되는 구체적인 종류의 예를 들면, 일반적인 TV수상기, 자동차에 설치된 라디오와 텔레비전, 라디오가 포함되어 있는 하이파이오디오, 아날로그 또는 디지털전환기가 포함된 TV카드가 장착된 컴퓨터, 라디오 또는 텔레비전을 수신할 수 있는 핸드폰, 비행기 또는 자동차에 설치된 네비게이션 등이 포함된다. 또한 기술의 발달로 방송을 수신할 수 있는 새로운 기계가 등장하는데 유선 또는 무선인터넷으로 연결해서 스트리밍방송을 수신할 수 있는 핸드폰, PDA, 노트북 그리고 컴퓨터 등이 방송수신기에 해당하는지에 대한 논의가 진행되었으나 2006년에 개정된 방송수신료협약 제12조 제2항에 의해 제외되었다. 그러나 여전히 방송수신기에 해당하는가에 대한 논의는 여전히 학계에서 진행되고 있다.<sup>12)</sup>

한편 회사 내 직원들에 대한 사내 안내사항을 공지하기 위해 일반적 방송프로그램을 수신할 수 있는 수상기가 설치된 경우(Business TV)와 가게에 고객들에게 상품에 대한 안내를 하기 위해 설치한 수상기가 방송수신기에 해당될 것인가에 대해 논의가 있으나 방송의 개념상 불특정 다수에 대한 일반적 도달성이란 부분이 결여되어 있는 경우 방송수신기의 개념에 포함되지 않는다고 보고 있다.<sup>13)</sup>

## 2) 방송수신자

방송수신료협약 제1조 제2항에 규정되어 있는 방송수신료 납부자로서의 방송수신자는 사실적으로 방송수신기를 소지하고 있는 자를 의미한다. 방송수신기를 소지하고 있는 자는 자연인이나 법인을 모두 포함하는 개념이다. 특히 방송수신기를 소지한다는 것은 의사표시와 같은 법률행위를 필요로 하지 않는 사실행위에 불과한 것이고 객관적인 기준에 의해 수신기의 소지여부가 결정되어야 한다. 그러나 정신적 지체자의 경우 스스로의 책임하에 프로그램 선택을 할 수 없기 때문에 방송수신료의 부과대상으로 인정하기는 곤란하다. 그러나 타인에 의해 일시적으로 방송수신료를 사용케 한 경우 방송수신자로서 인정이 되고 수신료 납부자로서의 지위에는 영향을 미치지 않는다. 상업적으로 방송수신기를 대여하는 경우는

12) W. Hahn/ T. Vesting(Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2008, S. 1097.

13) W. Hahn/ T. Vesting(Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2008, S. 1097f.



방송수신료협약 제2조 제3항의 규정에 따라 3개월의 수신료는 임대인이 납부의 무자가 된다.

방송수신료 납부자로서의 방송수신자의 구체적인 예를 들어보면, 병원의 환자들에게 방송 프로그램을 보여주기 위해 방송수신기를 설치한 경우 병원, 호텔의 객실에 방송수신기를 설치한 경우 호텔리어, 손님이 없는 경우에 있어서도 호텔 방에 설치된 방송수신기를 소지하는 호텔운영자, 회사의 근로장소에 근로자들이 설치할 경우 근로자의 사용자인 회사, 부부공동생활을 하는 경우 남편과 부인 그리고 다수의 사람이 공동으로 방송수신기를 공유하는 경우 다수의 사람들은 연대책임을 지게 된다(§421 BGB).

### 3. 신고의무

방송수신자가 방송수신기를 취득하는 경우 별다른 강제적인 조치 없이 스스로 주공영방송사(Landesrundfunkanstalt)에 즉시 신고를 해야 한다. 이 신고의무는 공영방송사업자가 방송수신자 스스로 방송수신기를 취득했는가에 대한 검사를 할 수 없기 때문에 인정되는 의무이다. 이러한 의무는 단지 방송수신기의 등록에만 적용되는 것이 아니라 등록의 해지의 경우에도 적용이 되며, 주공영방송사는 등록해지의 절차에서 과중한 부담으로 사실상 등록해지를 어렵게 해서는 안 된다. 방송수신자가 주공영방송사에 등록신고를 하는 경우에 이름, 생년월일, 법정대리인의 이름, 방송수신기가 설치된 현재의 주소, 방송수신료협약 제5조 규정의 부수적인 사항들, 방송수신기 설치의 시점과 종점, 방송수신기의 종류·수·사용목적·위치, 방송수신자 번호 등을 기재해서 제출해야 한다.

### 4. 방송수신료 납부의 시점 및 방법

방송수신료의 납부의무는 방송수신기가 방송수신을 할 수 있게 설치된 달의 첫 번째 날로부터 시작되고 종료는 주공영방송사에 방송수신기를 등록 해제한 달의 경과로 소멸한다. 수신료의 납부는 민법의 규정에 의해 규정된 분기별로 납부를 하며 납부기일은 매 분기의 중간날에 납부를 한다.

### 5. 제2방송수신기 및 수신료 면제의 기기

방송수신기는 일정한 경우에 방송수신료의 부과가 면제되는 경우가 있다. 자연인이나 배우자가 이미 주거공간에 설치된 방송수신기에 대해 방송수신료를 납부하고 있는 경우 제2수신기를 두거나 자동차에 설치한 경우 그리고 일반적인 용도로 주거 바깥에서 사용하고 있는 경우에는 방송수신료가 면제된다. 또한 방송수

신자와 동일한 주거에서 같이 거주하는 사람이 사회보장법이 정하는 수입을 넘지 않는 경우에는 방송수신료가 면제된다. 그러나 제2수신기가 주거 또는 자동차에서 제3자의 사적인 목적으로 사용되는 경우에는 예외이다.

상업적으로 이용되는 휴양공간에 설치되어 있는 방송수신기의 경우 휴양공간이 50실 이하의 경우 100분의 50에 해당하는 수신료를 납부하고 50실을 초과하는 경우 100분의 75를 납부해야 한다. 인터넷을 통해 방송프로그램을 시청할 수 있는 컴퓨터의 경우 전적으로 사적 목적으로 사용되는 경우는 방송수신료가 부과되지 않는다. 그러나 상업적 또는 개인이 상업적인 목적으로 사용하는 경우는 방송수신료의 부과대상이 된다.

방송수신기를 수리, 판매하는 회사의 경우 검사 또는 전시의 목적으로 방송수신기를 비치하는 경우 방송수신료는 면제된다. 다만 상점에서 제3자에게 전시의 목적으로 설치된 방송수신기의 경우 1주일까지는 방송수신료가 면제된다.

공영방송, 주미디어청(Landesmedienanstalt), 주법에 의해 허가받은 상업방송사의 경우 방송수신료가 면제된다. 또한 통신·체신에 관한 규제기관은 방송전파의 목적사무와 관련있는 범위 내에서 방송수신료 납부의무가 면제되고 외교관계에 관한 빈협정(Wiener Übereinstimmung vom 18.April 1961 über diplomatische Beziehungen) 또는 이에 상응하는 특권을 누리는 자는 방송수신료의 부과대상에서 제외된다.

## 6. 방송수신료의 인적인 면제

방송협약 제5조에서 수신료 면제 및 할인의 방송수신기에 대한 규정을 두고 있는 반면 제6조에서는 수신료 납부대상자 중 면제대상자를 규정하고 있다. 사회보장법에 근거한 노약 및 생계수입부족자, 생활보조를 받는 자, 실업수당 및 사회급부금을 받는 자, 망명권에 의한 망명수급권자, BAfög을 받는 학생<sup>14)</sup>, 사회법에 따른 직업연수생, 연방보호법에 의한 특별수급대상자, 시력의 60% 이상을 손상당한 약시자 및 맹인, 보청기를 사용하더라도 충분한 이해를 하지 못하는 청력상실자, 일상 노동력의 80%를 상실한 사람, 법이 정한 간병을 요하는 자, 사회보장법에 의한 양육시절에 거주하는 어린이, 청소년 그리고 성인의 경우는 방송수신료의 면제대상이다. 면제대상자들은 주공영방송사에 방송수신료 면제에 관한 신청을 요

14) BAfög은 일종의 학자금융자제도를 의미한다.



식행위로 해야 하며, 면제기간은 신청서에 기재된 면제사유의 기간이며 특별한 기간의 신청이 없는 경우에는 원칙적으로 3년의 기간으로 정해진다.

### 7. 방송수신료의 수령자, 지참채무, 상환, 집행

징수한 방송수신료 중 기본사용료는 주공영방송사, 방송재정협약에서 규정한 도이치란트라디오(Deutschlandradio)와 주미디어청에게 배분되고 텔레비전 사용료는 주공영방송사, 방송재정협약에서 규정한 주미디어청 그리고 ZDF에게 배분된다. ZDF에 대한 지분은 방송재정협약 제9조 제2항의 규정에 의해 주미디어청의 지분을 공제한 텔레비전 수신료로부터 계산한다.

방송수신료는 주공영방송사에 지참채무로 지불되어야 하며 주공영방송사는 다른 기관에 그 업무를 위탁할 수 있다. 업무의 수탁기관은 관보에 의해 공고되어야 하며 주공영방송사 및 수탁기관은 수령한 수신료를 ZDF, 도이치란트라디오 그리고 주미디어청에 지분별로 지불해야 한다. 수신료의 징수에 필요한 비용은 주공영방송사, ZDF, 도이치란트라디오 그리고 주미디어청이 배분받는 지분에 따라 분담하게 된다.

법적 근거 없이 방송수신료를 징수당한 자는 관할 주공영방송사에 대해 상환을 청구할 수 있으며 소멸시효에 관한 것은 민법의 규정에 의한다. 방송수신료에 대한 연체는 주공영방송사가 확정을 하게 되며 미납수신료에 대한 결정은 주공영방송사 또는 주공영방송사를 대신하여 행정결정을 대신하여 수행하는 지역의 주공영방송사에 의해 공포되게 된다. 미납된 방송수신료의 징수에 관해서는 행정강제 절차에 의해 징수된다.

### 8. 개인신상에 관한 조사 및 위탁에 관한 사항

주공영방송사는 신고의무를 해태한 자에 대한 조사를 제3자에게 위탁할 수 있으며 방송수신료의 징수를 다른 기관에게 위탁할 수도 있으며, 이 경우 다른 기관은 주공영방송사가 방송수신료에 관련된 개인의 정보에 대한 작업을 할 수 있다. 각 란트법에 의해 정보보호에 관한 권한을 가진 기관은 주공영방송사와 협력하여 정보보호업무를 한다. 주공영방송사간 방송수신료 징수업무와 관련하여 정보가 필요한 경우 정보를 제공할 수도 있다.

### 9. 벌칙

고의 또는 과실로 방송수신을 위한 방송수신기를 1개월 이내에 신고하지 않을 경우와 방송수신을 위한 방송수신기에 대한 방송수신료를 6개월 이상 수신료의

전체 또는 일부분을 납부하지 않았을 경우 벌금을 부과할 수 있다. 다만 이 경우 주공영방송사의 신청에 의해서만 가능하다. 위반에 대한 각종 정보는 위반에 대한 각각의 절차가 끝난 후 1년 이내에 말소되어야 한다.

## 10. 분쟁해결절차

주간협약의 규정에 위반한지의 여부에 대한 다툼은 연방행정재판소에 상고할 수 있다.

## IV. 방송수신료의 결정과 그 과정

방송수신료 부과대상의 인적요소와 물적요소 그리고 배분에 대해서는 방송수신료협약(RGeStV)에 의해 규정되어 있으며, 방송수신료의 구체적인 결정과 액수 그리고 그 결정과정은 이와는 달리 방송재정협약(RFinStV)에 별도로 규정되어 있다.

방송재정협약은 방송수신료의 결정과정, 수신료결정의 조사기관(KEF)의 설립과 구성, 구체적 방송수신료의 규정, 각 주의 공영방송사에 대한 방송수신료의 배분 그리고 각 주간의 재정균형화<sup>15)</sup>에 대해 규정하고 있다.

독일에서 방송수신료의 결정과 전담업무기관의 설치 그리고 그 과정에 대해 주간협약을 별도로 제정한 것은 연방헌법재판소의 1994년 방송수신료 판결과 밀접한 관련을 가지고 있다. 1994년의 1차 방송수신료판결에서 연방헌법재판소는 방송수신료의 결정은 방송사 그 자체에 맡겨져서는 안 되고 주간협약 그리고 각 란트법에로의 전환입법을 통해 결정되는 것이 기본법에 합치한다는 결정을 하였다. 이러한 연방헌법재판소 결정의 배경에는 공영방송사의 주된 운영재원인 방송수신료는 공영방송의 기능을 충분히 수행하기 위한 전문적인 기관에 의해 그 수요재정이 산정되어야 하고 국가로부터의 영향력으로부터 벗어나기 위해 국가로부터 독립된 기관에 의해 결정되어야 한다는 깔려 있다.<sup>16)</sup> 이러한 연방헌법재판소의 결정에 따라 현행 방송재정협약은 가능한 한 이러한 취지를 실현시키려는 제도 및 절차를 규정하기 위하여 입법화되었다.

15) 재정균형화란 개념은 독일의 정치체제가 연방국가이며 각 란트간의 재정적인 불균형이 현실적으로 발생한다는 독일 특유의 문제다.

16) BVerfGE 89, 60(89f.).



### 1. 방송수신료의 결정과정

방송수신료 부과의 결정과정은 3단계로 나누어서 진행된다.

먼저 1단계에서 공영방송사는 방송을 통한 보도의 자유를 위하여 필요한 예산을 스스로 조사하여 확정하여야 한다. 여기서는 비록 논란의 대상이 되지만 장래에 어떠한 프로그램 구조로 발전시킬 것인가에 대한 계획도 예산의 확정에도 필요한 것인가도 포함이 된다.<sup>17)</sup>

2단계에서는 방송사 재정수요 조사위원회(KEF: Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs)에 의한 전문적인 심사가 시작된다. 이 심사과정에서는 정치적인 영향력과 간섭을 배제시키고 사실적으로 사항관련적인 결정에 필요한 범위에서 방송수신료가 결정되어 방송수신자에게 부담이 되도록 해야 한다.

3단계에서는 KEF가 방송수신료를 결정해서 각 란트에 제출하고 각 란트는 란트의 협약을 체결하고 의회에 제출할 때 시작된다. 이 과정에서 입법자는 정보접근의 완화와 KEF의 제안에 대한 사회적인 공격과 방해로 저지하기 위하여서만 제출된 제안을 거부할 수 있다.

이러한 3단계에 따른 방송수신료의 결정은 사실상 공영방송사, KEF, 각 란트의 방송위원회 그리고 각 란트의 수상간의 알력과 다툼으로 인해 그 결정과정에서 혼란이 생길 수 있다. 이러한 혼란에서 혼란 제거의 기준으로 적용되어야 하는 것은 1차 방송수신료 판결에서 결정한 연방헌법재판소의 내용이다. 동 판결에서 연방헌법재판소는 방송수신료의 결정은 국가와 정당의 영향으로부터의 독립과 공영방송사의 자율적인 프로그램 편성권이 침해되지 않도록 이루어져야 한다고 하였다.

연방헌법재판소의 이러한 결정은 방송수신료의 결정과정에서 엄격한 기준을 요구하게 되는데 그 방법론의 하나로 지표화(Indexierung)하는 것이다. 방송수신료의 결정을 위해 지표화한다는 것이 헌법적으로 강제되는 것은 아니지만 방송수신료 결정의 각 영역별에 대한 중요한 요소의 변경이란 측면에서는 도움이 될 만하고 실제로 각 공영방송사와 방송사 재정수요 조사위원회는 전산화된 부분별 지표화를 사용하고 있다.

17) W. Hahn/ T. Vesting(Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2008, S. 1097f.; C. Degenhart, Programmfunktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und Aufgabenbestimmung durch den Gesetzgeber, ZUM 2000, S. 356ff.

한편 현실 행정업무의 수행과정, 특히 방송수신료확정을 위한 조사에서 기본권과 중요한 관련성이 있는 경우에는 기본권을 고려해야 한다. 물론 방송수신료 결정과 이로 인한 기본권의 침해여부에 대한 이익형량의 문제는 단순한 문제가 아니고, 그 통제강도의 문제는 어려운 문제이기는 하지만 결코 무시할 수 없는 중요한 사항의 하나이다.

## 2. KEF의 구성, 권한 그리고 운영재원

### (1) KEF의 구성

방송사의 재정수요를 검사하고 조사하기 위하여 독립위원회로 KEF가 설치되고, KEF의 위원은 타 기관의 지시와 명령에 구속되지 않는다. KEF는 기본적으로 방송의 자유를 실현시키기 위한 기능을 수행하기 때문에 다른 기관으로부터 독립되어야 한다. 이런 의미에서 볼 때 현재 방송재정협약 제4조 제5항은 KEF 위원의 임기를 5년으로 규정하면서 중임이 가능하게 규정하고 있는데 이것은 KEF의 독립성과 관련하여 하나의 문제점이라고 지적된다.<sup>18)</sup>

KEF의 위원은 16개 주의 수상에 의해 5년의 임기로 임명이 되며 중요한 이유가 있으면 임명을 철회할 수 있다. 16명의 위원은 3명의 경제분석가와 기업컨설턴트, 2명의 개인적인 전문가, 투자자로서의 경영인, 2명의 방송법 영역의 전문가와 법관의 자격을 가진 자, 3명의 미디어 경제 및 미디어 학문의 전문가, 1명의 방송기술직의 전문가 그리고 5명의 란트의 회계감사원의 전문가로 이루어져야 한다(§4 RFinStV).

### (2) KEF의 권한

KEF는 방송사의 프로그램 편성권의 자율성을 고려하면서 신고된 방송사의 재정수요를 전문적으로 심사하고 조사한다. 이 심사에서 KEF는 신고된 방송사의 재정수요가 방송 프로그램과 관련성을 가지고 있는지를 심사하고 경제성(Wirtschaftlichkeit)과 절약성(Sparsamkeit)을 가지는가에 대한 심사와 조사를 한다. 방송사의 재정수요 중 방송사의 장래의 혁신적인 사업을 추진하기 위한 수요는 각 란트의 법이 그러한 사례에 대해 예측을 하고 있는 한, 공영방송사의 심사위원회의

18) W. Hahn/ T. Vesting(Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 2008, S. 1291.



결정이 있을 때 인정된다. KEF는 그 임무의 범위 내에서 방송사의 협력업체, 자회사 등에 대한 정보를 수집할 수 있다.

KEF는 최소한 2년마다 한번 주정부에 보고를 해야 하며 이 보고는 주공영방송사에 알려줘야 하고 공개되어야 한다. 이 보고에서 KEF는 공영방송사의 재정적인 상황을 알려야 하고 언제, 얼마만큼의 방송수신료를 인상해서 결정할 것인가를 알려야 한다. 그러나 특정한 주의 요청에 의한 특정보고서의 경우는 이러한 원칙에서 예외가 된다. KEF 위원의 의견 중 채택되지 않은 의견은 당해 의원의 요청에 의해 보고서에 기록된다.

### (3) KEF의 운영재원

KEF의 운영재원은 우선적으로 방송수신료에서 충당이 된다. 도이치란트라디오가 방송수신료를 지원받는 지분만큼 KEF의 운영재원에 대해 그 비용을 부담하며 나머지 비용은 ARD와 ZDF가 반반씩 부담한다. KEF는 운영재정에 관한 예산안을 작성해서 그 사무소가 소재하는 주에 제출해야 하며 주지사의 찬성으로 승인된다.

## 3. 방송수신료의 액수와 분배

### (1) 방송수신료의 액수

방송수신료는 기본수신료와 텔레비전 수신료로 구성된다. 2009년부터 적용되는 기본수신료는 월 5.76유로이며 현재 분기별 납부방식을 채택하고 있기 때문에 3달에 17.28유로를 납부하고 텔레비전수신료는 매달 17.98유로이며 3달에 53.94유로를 납부하게 된다.

### (2) 방송수신료의 분배

징수된 방송수신료는 ARD와 연결된 각 주공영방송국이 93,1373%를 차지하고 도이치란트라디오가 6,8627%를 차지한다. 텔레비전방송국의 경우 ARD는 61,0944% 지분을 가지며 ZDF는 38,9006%의 지분을 차지한다. 한편 유럽문화채널로 알려진 ARTE의 경우 ARD와 ZDF가 ARTE의 재정에 참여하지 않은 경우 ARTE는 방송수신료로부터 직접적으로 지원받는다.

## V. 글을 마치며

독일의 방송수신료는 공영방송이 국가와 정당의 영향으로부터 독립되어야 한

다는 연방헌법재판소의 결정에 근거해 란트간의 협약을 통해 구체적인 입법형성이 이루어졌다. 비록 주간방송협약, 방송수신료협약 그리고 방송재정협약이란 개별적인 주간협약으로 통일된 법체계를 형성하지는 못했지만 각각의 협약은 방송이 가지고 있는 헌법상의 기능을 충실히 보장하기 위한 방향으로 입법화되었다. 특히 독일의 방송수신료에 관한 방송협약은 법치행정이라는 근본적인 이념을 실현하기 위해 입법자가 방송의 자유를 위한 적극적인 제도, 절차를 입법화함으로써 최대한의 자의금지를 지향하고 있다. 이러한 독일의 방송수신료에 관한 입법형성은 향후 우리나라에서 방송의 자유를 통한 건전한 민주적 기본질서의 형성이라는 측면에서 시사하는 바가 크다고 하겠다.