

[Review Paper]

EU 집행위원회의 공영방송 자원 규제: EU 국가보조 금지 법규와 공영방송 European Commission Control of State Aid to Public Service Broadcasting

강 형 철 (Hyung-Cheol Kang)*

국문초록

수신료 등 공영방송의 공적 재원에 대한 EU 집행위원회(EC)의 규제에 대해 알아보았다. 이를 위해 EU 조약 내의 국가보조(State aid) 금지 등 관련 조항들과 EC가 공표한 가이드라인 등을 검토하였다. 아울러 공영방송 공적 재원과 관련해 문제가 제기된 사례들을 EC가 어떻게 처리하고 결정했는지 분석하였다. 그 결과, EC는 기본적으로 수신료 등을 EU 기능조약(TFEU) 107조 1항에서 금지하는 국가보조로 전제하고 있음을 알 수 있었다. 그 대신 EC는 이것에 ‘일반적 경제이익 서비스’(Service of General Economic Interest) 조항(TFEU 106조 2항)을 적용, 특정 조건 아래 용인하는 프레임을 지닌다. 그런데 이 특정 조건의 설정과 해석 등을 역내 자유시장을 주요 목표로 하는 EC가 설정하면서 유럽 공영방송이 공영미디어로 이행해가는 것을 제한해왔다. 이 과정에서 공영방송 수신료 등에 대한 투명성은 제외되었으나, 개별 국가의 자율성은 약해졌으며 공영방송도 지속 가능성에 부담을 갖게 되었다는 평가를 받는다. EU의 사례는 한국에서 공영방송의 진화 가능성을 생각한다면 공영방송에 대한 정체성과 수신료의 의미 등을 재점검해보아야 한다는 시사점을 준다.

주제어: 공영방송, EU 집행위원회, 수신료, 공영미디어, 국가보조

※ 논문접수일: 2022. 6. 14, 게재확정일: 2022. 6. 23

* 숙명여대 미디어학부 교수, e-mail: helio@sm.ac.kr

ABSTRACT

The KBS (Korean Broadcasting System) board of directors in June 2021 voted on a plan to increase the license fee of its public service broadcaster. Discussions at the National Assembly on the increase plan, which passed through the Korea Communications Commission to the legislature according to the law, have stalled as of June 2022, a year later. The support of the citizens currently is not higher than that of the past three failed attempts to raise the fee. Also, the Korean formula "the government and the ruling party support the increase, while the opposition party objects to it" seems to have broken. One can interpret this as proof that unlike the past, the adhesion between the regime and KBS has weakened. On the other hand, it may be a sign that even the government and the ruling party are opposed to or lukewarm about the increase in license fees. However, one can conclude that they are not interested in financial stability of public service broadcasting (PSB).

In fact, KBS is in a difficult state to predict the future. In the past 10 years before the COVID-19 pandemic, the public broadcaster suffered operating losses almost every year. With revenue fixed at less than 1.5 trillion Korean won, if KBS has ever seen a surplus in a year, it is because it has reduced production spending or sold assets such as real estate. As a result, so-called "emergency management," which reduces the size of expenditure, has become a routine. Considering the increase in GDP of South Korea so far, KBS's real revenue and production expenditure can be interpreted that it actually dropped more than 40%. Fortunately, the decline was able to stop at this level because the program sales revenue supplemented the decreasing advertising sales. One-person households, which expanded with changes in the social structure of Korea, also helped increase the license fee revenue charged by each household. If the attempt to raise the license fee fails again and the increase in one-person households stagnates, KBS will fall into a vicious circle where its financial status becomes more worse and it gets away from viewers' attention as its performance weakens, and it is difficult to obtain consent from citizens for raising license fees.

One more thing to consider here is KBS's online media activities. Currently, there are few regulations that prevent KBS from expanding into any new service areas such as YouTube or news web pages, regardless of whether it uses any financial resources such as license fees or advertising income. There has been strong advice from media experts to go further in advancing new media, but KBS is criticized for being trapped in a paradigm centered on terrestrial broadcasting. This is in stark contrast to its Western counterparts, which is having difficulty entering the new media area due to various restrictions. Major Western public broadcasters have struggled to transform to public service media (PSM) due to opposition from commercial broadcasters and commercial online media competitors. In particular, the position of the European Commission (EC), which should seek fairness in trade according to regional integration, has become an important restriction.

Assuming the possibility of the evolution of PSB in Korea, it is necessary to re-examine the identity of this social institution and the meaning of license fee in advance in consideration of the EU case. Although the use of license fees in the new media sector is not yet on the agenda in Korea, if PSB expands its influence in the new media market with higher license fees, commercial competitors may start to raise the issue as in Europe. It may be crucial to check this matter in advance and establish a framework for understanding the use of public funds and its conditions.

For this reason, this article examines the European Commission's policy on the application of State aid rules to PSB. Related provisions in the EU treaties and guidelines set out by the Commission are reviewed. In addition, it analyzes how the EC decided on the complaints raised by commercial competitors against public funding of PSB. The EC presupposes public financing of PSB including the license fee as State aid prohibited in Article 107 (1) TFEU. Instead, the Commission has applied the Service of General Economic Interest clause in 106 (2) TFEU for exonerating PSB from the State aid rules with certain conditions. In this process the EC has contributed to enhancing the

transparency in PSB spending while limiting the competency of individual member states. In addition, the EC with the main goal of the free market in the region has hindered the transition of European PSB to PSM by setting and interpreting the conditions. The case of the EU suggests that considering the possibility of the evolution of PSB in South Korea, the remit of this institution and the meaning of license fee should be re-examined.

The case of the European Union has two implications for discussions surrounding PSB in Korea. First, Korean PSB has weaker restrictions on expanding and transforming into PSM than those in Europe. The idea of a new project usually can be conducted by the management with the resolution of the board of directors. Inevitably, there can be social controversy at times; however, it is often unrelated to legal issues. For example, if KBS tries to run a children's channel through its subsidiary KBS N, there are few conditions such as having to review its public value or market impact. If KBS, which lingers on terrestrial broadcasting, has the will, it can immediately launch text news service on the website, which has often been a problem in Europe.

This stems from the fact that there is no clear legal definition of PSB in Korea, and that KBS's remit is only listed as abstract or overly peripheral in the Broadcasting Act. It is a problem to prioritize the market and restrict public broadcasting in the EU, but the lack of definition, mission assignment, and evaluation of PSB in Korea will not be positive for the function that society needs.

Second, several ideas such as "separation of accounts between public and commercial activities," "establishment of license fees calculation committee," and "agreement between the government and PSB," which are often brought up as ways to ensure transparency and efficiency in PSB expenditure in Korea, are imported from the West without referring its contexts. Originally, these concepts were implemented to prevent public broadcasting from entering the commercial area in EU and damaging fair competition. However, when discussing these concepts in Korea as a single state, the purpose is to increase transparency and

efficiency rather than to ensure fair competition. Although the possibility that the injection of public funds into non-public undertakings will undermine fair competition is not only a matter of inter-country level, the solution of the problem in Korea is being discussed in a way that simply borrows the concept of the EU with different contexts. For transparency and efficiency of expenditure, other measures that can be adopted more easily and without side effects should be considered first.

In addition, to discuss these proposals, it is necessary to first enact (revise) laws and regulations that are insufficient in areas such as the definition of PSB, mission assignment, and financial resources. We can expect inefficiency in the use of resources due to accounting separation, the creation of a new partisan organization called the License Fees Calculation Committee, as well as the undermining of public broadcasters' independence as they compete for license fees allocation. Agreements with the government also put public broadcasters more vulnerable to the power. However, if the relevant legislation is properly tidied up, these proposals may also be expected to produce desirable results.

Key words: public service broadcasting, European Commission, State aid, license fee

I. 머리말

KBS 이사회는 지난 2021년 6월 수신료 인상안을 의결하였다(한국방송공사, 2021a). 방송통신위원회를 거쳐 국회로 넘어간 인상안은 1년이 된 2022년 6월 현재 쟁점의 수면 아래로 잠겨있다. 시민 지지는 인상에 실패했던 과거보다 높지 않으며,¹⁾ ‘정부·여당은 찬성, 야당은 반대’라는 공식도 깨진 분위기이다.²⁾ 긍정적으로는 예전과 달리 정부·여당과 KBS의 유착 관계가 약해졌다는 방증이라고 볼 수도 있지만, 부정적으로는 정부·여당조차 수신료 인상에 반대 또는 미온적이라는, 즉 공영방송의 재정 안정에 관심이 없다는 뜻으로 해석되기도 한다.

실제로, 한국 공영방송 KBS는 미래를 기약하기 어려운 상태에 처해있다. 코로나 상황 이전 지난 10년간 KBS는 거의 매해 영업 손실을 보았다.³⁾ 매출이 1조 5천억 원 이하로 고정된 상태에서 어쩌다 흑자가 된 해는 제작비 지출을 줄이거나 자산을 매각했기 때문이다. 이에 따라 지출 규모를 줄이는 비상 경영(KBS, 2019)이 ‘일상’이 되어버렸다. 그간의 GDP 증가를 고려한다면 KBS의 실질 수익과 제작비 지출은 40% 이상 떨어진 것으로 볼 수 있다(오형일 외, 2021). 예전보다 빠진 광고수익을 프로그램 판매수익이 보충해주고, 사회구조 변화와 함께 늘어난 1인 가구 덕분에 수신료 수입이 늘었기 때문에 그나마 이 정도에 그친 것이다(한국방송공사, 2021b). 1인 가구 증가가 정체되고 수신료 인상마저 또 실패한다면 그만큼 재정이 어려워질 KBS는 성과가 약해지는 만큼 관심에서 멀어지고, 재원 확보를 위한 시민 동의를 얻어내기 힘든 악순환에 빠지게 될 것이다.

1) <미디어오늘>과 ‘리서치뷰’가 2021년 1월 시민 대상으로 여론조사를 한 결과, 수신료 인상안에 반대한다는 응답이 76%에 달했다. 지난 2014년 2월 <JTBC>가 여론조사기관 <현대리서치>에 의뢰해 조사한 결과에는 수신료 인상 반대 의견이 73.4%였다. 그간 이루어진 수신료 관련 여론조사들은 조사 주체 및 방법에 따른 차이로 인해 결과에 대한 상호 비교는 사실상 불가능하다. 그러나 한 가지 일관된 패턴은 야당 등 수신료를 반대하는 측의 여론조사는 반대가 80%를 넘고, 상대적으로 중립적인 기관의 조사는 70%대에 이른다는 것이다.

2) 국회 과학기술정보방송통신위원회 더불어민주당(당시 여당) 의원 중 여럿이 인상 반대 의견을 밝힌 바 있다(조현호, 2021. 2. 3). 정부 기관인 방통위도 수신료 안에 대한 의견서에 “수신료 현실화가 필요”하다고는 전제했지만, “공영방송의 기능과 역할에 대한 전체적인 재검토가 필요한 것도 사실”(방송통신위원회, 2021, p. 37)이라며 미온적 태도를 보였다.

3) 2021년의 흑자는 코로나 상황에서 지상파에 몰린 안전 정보 추구형 시청의 결과인 것으로 해석된다.

그런데 여기에서 하나 더 생각해볼 것은 KBS의 미래 가능성이라고 할 뉴미디어 영역 활동이다. 현재는 수신료든 광고 수입이든 어떤 재원을 활용하든지 KBS가 유튜브든, 자사 홈페이지든 새로운 서비스 영역으로 확장하는 것을 막는 법규는 거의 없다.⁴⁾ 오히려 이런 쪽으로 더 나아가라는 조언이 많지만 스스로 지상파 방송 중심의 패러다임에 갇혀 있다는 비판을 받고 있을 뿐이다(강형철, 2018; 2012). 이것은 각종 제약으로 수신료를 통한 뉴미디어 진출에 어려움을 겪고 있는 서구와 대비되는 모습이다. EU 내 주요 공영방송사들은 상업방송 및 상업 온라인 미디어 경쟁자들의 반대로 인해 공영방송에서 공영미디어로 변모하는 데 애를 먹어왔다. 특히 역내 통합에 따라 교역의 공정성을 꺾어야 하는 유럽연합(EU)의 입장은 실질적인 제약이 되었다.

EU 회원국 간 합의된 조약은 개별 회원국의 특정 사업에 대한 국가보조(State aid)를 기본적으로 금지하고 있으며(TFEU⁵⁾ 107조 1항), 행정부 격인 EU 집행위원회(European Commission: 이하 EC 또는 위원회)는 공영방송에 대한 수신료 등 공적 자금지원을 기본적으로 국가보조에 해당하는 것으로 판단한다(EC, 2001). 만약 공영방송의 새로운 서비스가 공적자금을 사용하기 위해서는 EU 조약에 명시된 예외 조건에 맞아야 하며, 이에 문제가 제기된 경우 EC가 적합성 여부를 판정한다. 이 과정에서 EC가 그리는 공영방송의 임무(remit)에 맞아야 공영방송은 속속 등장하는 새로운 미디어를 활용해 지속 가능성을 키워 갈 수 있다.

한국에서도 공영방송의 진화 가능성을 생각한다면 EU 사례를 통해 공영방송의 정체성과 수신료의 의미 등을 미리 재점검해 볼 필요가 있을 것이다. 아직은 뉴미디어 영역에 대한 수신료 사용의 문제가 주요 의제로 거론되지 않고 있지만, 수신료 인상 등으로 공영방송이 시장 영향력을 확대하게 된다면 유럽에서 이루어진 것과 같이 상업경쟁자들의 문제 제기(Ward, 2016; Woldt, 2010)가 시작될 수 있다. 이 문제를 먼저 점검해서 공영방송에 대한 공적 재원 사용과 그 조건에 대한 이해의 틀을 미래 다져 놓는 것이 필요할 것이다. 이에 이 글에서는 EC가 공영방송에 대한 공적 재원 사용을 국가보조 금지 프레임에서 어떻게 다루어 왔는지, 그것이 유럽 공영방송에 끼친 영향은 어떠한지 검토해보고자 한다.

4) 방송법(제56조)은 KBS의 경비는 수신료와, 방송광고 수입 등 대통령령으로 정하는 수입으로 충당할 수 있다고 정하고 있으며, 동법 54조가 정한 KBS의 업무에는 “새로운 방송매체를 통한 방송의 실시”가 포함돼 있다.

5) 유럽연합기능조약(Treaty on the Functioning of the European Union)

II. EU에서 수신료 규제 제도 변화

1. EU 설립조약과 수신료

개별 국가가 아니라 EU 차원에서 수신료에 대한 문제 제기나 정당성을 호소하는 기준은 유럽연합(EU) 기능조약(Treaty on the Functioning of the European Union: 이하 TFEU)의 관련 조항들을 근거로 이루어진다. TFEU에서 수신료와 관련해 거론되고 현실에서 의미를 지니는 주요 조항은 101조 1항, 107조 1항, 106조 2항 등이다.⁶⁾

1) 국가보조 판단 근거: TFEU 107조 1항

공영방송 재원에 대한 불만은 유럽 공영방송들이 수신료를 이용해 스포츠 중계권을 독점하거나 수신료 외에 광고 수주에 나서면서 심화하였다(Zhu, 2020). 법적 차원의 문제 제기 시작은 1988년 상업 위성 방송 채널 ‘Screensport’가 유럽방송연맹(EBU)을 상대로 한 것이었다. ‘Screensport’는 공영방송사들로 구성된 EBU가 ‘News International’과 합작해 스포츠 채널 ‘Satellite Sport Services’를 설립한 것이 불공정한 유착으로서, 프로그램을 독점하는 행위라고 EC에 제소하였다(Harcourt, 2003). TFEU 101조 1항(당시는 EEC 85조 1항)이 “회원국 간 교역에 영향을 미치는, 그리고 그것의 목적 또는 결과로서 역내 시장 내 경쟁을 방해, 제한, 왜곡하는 사업자(undertakings)⁷⁾ 간 모든 합의, 사업자 연합에 의한 결정, 그리고 동조적 행위”는 “역내 시장과 양립 불가능한 것으로서 금지된다.”라고 정하고 있는 것을 위

6) TFEU는 2009년부터 사용하는 EU 설립조약 중 하나이다. 이것은 원래 유럽 경제 통합체인 EC 탄생을 위해 1952년에 만든 ‘유럽 경제 공동체 설립조약’(Treaty establishing the European Economic Community: TEEC)이었는데, 1992년 이름에서 ‘Economy’를 빼 ‘유럽 공동체 설립조약’(Treaty of establishing the European Community: TEC)으로 변경한 뒤, 다시 2009년부터 ‘유럽연합 기능조약’(Treaty on the Functioning of the European Union: TFEU)으로 바꾸었다. 그런데 이 과정에서 조항번호가 바뀌었는데, 이 글에서는 2009년 이전의 문헌에서 언급된 것이어도 혼동을 피하기 위해 TEEC나 TEC 조항이 아닌 TFEU 조항 번호를 사용하도록 하겠다. 필요한 경우 과거 조항번호를 병기할 것이다.

7) EU 조약 등에서 사업자(undertaking)란 “개인, 회사나 파트너십 등의 법인, 국가, 그리고 공공 기구 등 경제 행위에 관여하는 모든 주체(entity)”(Jones, 2012, p. 302)를 말한다. 사업체의 정의에 있어 그 주체가 “이윤 추구를 위한 것이냐 여부는 상관없다.”(EC, 2003, para. 19).

반했다는 것이었다. EC(1993)는 이 사안에 대해, EBU의 행위가 공적 목적을 위한 것이라고 보고 문제없다는 결정을 내렸다. 그러나 후일 유럽사법재판소(ECJ)는 EC의 결정을 뒤집으면서, EBU의 조인트 벤처가 제3자의 접근을 배제했으므로 TFEU 101조 1항을 위반했다고 판결했다(Harcourt, 2003).

그러나 이후에 전개된 공영방송에 대한 상업경쟁자들의 문제 제기는 경쟁 위반 행위보다는 수신료 자체의 국가보조 특성에 대한 것으로 옮겨갔다. 이것이 불공정 문제를 더 명확하게 드러내는 수단이었기 때문이다. 특히, 이들에게는 앞으로 성장할 디지털/온라인 영역에서 공영방송을 막는 것이 더 중요한 과제가 되었다. 이들은 공영방송이 상업방송과 구별되지 않게 오락과 스포츠 방송을 하는 것에 불만을 제기해서는 성공하기 쉽지 않았다는 사실을 깨달았다. 사실상 이런 것들은 과거부터 서비스해 온 것들로서 기존 공영방송의 독점 영역에 자신들이 들어온 셈이었기 때문이다. EU 조약 또한 유럽통합이 이루어지기 전에 실행되고 있던 ‘기존의 국가보조’(existing aid)는 예외로 인정한다(Council of the European Union, 1999). 이에 상업경쟁자들은 새로 만들어지는 온라인 세계에 대해서는 공영방송이 진출할 곳이 아니라는 주장에 집중하기 시작하였다. 즉, 공영방송의 임무는 지상파 방송에 제한된다는 것이다. 상업방송사나 종이 신문사가 온라인에 진출하고 그곳에서 영상 콘텐츠 제공하는 것은 되지만 공영방송은 안 된다는 주장이었다. 그런데 이것은 뉴미디어 영역이 공영방송에는 “공정한 플랫폼”(Woldt, 2010, p. 180)이 아니라고 정의하는 셈이 된다. 그러므로 공정경쟁 이슈 자체만으로 이 문제를 끌고 가는 것은 자칫 자가당착이 될 수도 있다. 이에 상업경쟁자들은 수신료가 EU 조약이 금지한 국가보조에 해당한다고 주장하기 시작하였다. 이때 동원되는 것이 TFEU 107조 1항(구 TEC 87조 1항)이다.

“본 조약에서 달리 규정된 경우를 제외하고, 특정 사업자 또는 특정 상품의 생산을 선호함으로써 경쟁을 왜곡하거나 위협할 수 있는 어떠한 형태의 국가자원 또는 회원국에 의해 부여된 모든 보조는 회원국 간의 무역에 영향을 미치는 한 공통 시장과 양립할 수 없다.”(TFEU 107조 1항)

다만 TFEU는 107조 3항에서 국가보조가 허용되는 예외의 경우를 나열하고 있는데 그중 공영방송에 해당한다고 해석할 수 있는 것은 3항의 D 조항이다. 그것은 “역내 시장과 양립할 수 있는” 것 중 하나로서 “문화와 유산(heritage) 보존을 촉진

하기 위한” 국가보조다. 물론 이것도 공정경쟁과 공동 이익 보호를 조건으로 한다.

“EU 공동체 내의 무역 조건과 경쟁에 영향을 주어 공동의 이익을 해치지 않는 조건에서 문화와 유산 보존을 촉진하기 위한 보조” (TFEU 107조 3항 D)

2) 국가보조 금지의 예외 SGEI: TFEU 106조 2항

공영방송을 ‘일반적 경제이익 서비스’(Service of General Economic Interest: 이하 SGEI)로 간주하여 수신료 등 공적 자금 투입을 인정하는 길도 있다. 그것은 TFEU 제106조 2항에 나타난 바에 따르는 것이다. EC(2013, p. 21)의 정의로, SGEI는 “공공의 개입 없이는 시장에 의해 공급되지 않을 (또는 객관적인 품질, 안전, 합리적인 가격, 동등한 대우 또는 보편적 접근의 측면에서 다른 조건에서는 공급될 수 있는) 전체 공공의 이익이 되는 결과를 제공하는 경제 활동”을 말한다. 이런 서비스들은 한 국가의 시민이라면 누구든지 기본적으로 받아야 하고, 반대로 국가라면 기본적으로 시민에게 차별 없이 보편적으로 제공해야 하는 의무가 있는 것들이다. “전기, 우편, 브로드밴드, 해운, 버스, 기타 육상 교통 등”(Mortensen, 2008, p. 240) 이 이런 필수 서비스로서, 기본적으로 대가 지불이 필요한 것들이다. 서유럽에서는 방송도 탄생 이후 이러한 공공 서비스의 하나로서 유지되어왔다(강형철, 2016). 그런데 경제통합을 위한 자유시장 경제를 기반으로 하는 EU 질서 안에 전통적인 복지국가 서비스를 담아내는 일이 필요하게 되었다. 이에 TFEU 제106조 2항(구 TEC 86조 2항)은 EU 회원국 내 여러 국가의 복지 지향적인 관점과 다른 국가 및 EU 자체의 시장 중심 관점 사이의 타협을 통해 “상충하는 이해의 균형을 유지하는 데 중요한 역할”(Melcher, 2019, p. 3)을 한다.

“일반적 경제적 이익 서비스 운영을 위탁받거나, 독점적 성격의 수익을 창출하는 사업자들은, 조약에 포함된 규칙, 특히 경쟁에 관한 규칙들의 적용이 법률상으로 또는 사실상 그 그것들에 부여된 특정한 임무 수행에 방해가 되지 않는 한, 그 규칙들의 적용을 받는다. 거래의 발전이 유럽연합의 이익에 반하는 정도로 영향을 받아서는 안 된다.”(TFEU 106조 2항)

3) TFEU 107조 1항의 예외 기준: 알트마크(Altmark) 판결

EU 규정을 해석해 유럽사법재판소(European Court of Justice, 2003)가 판결한 ‘알트마크(Altmark)’ 판례 또한 중요한 평가 기준이 된다. 이 재판은 독일의 한 지역 공공 운수 회사 알트마크에 대한 공적 보조금이 국가보조에 해당한다며 경쟁사가 소송을 제기함에 따라 시작된 것이었다. 유럽사법재판소는 판결에서 국가보조 규정에서 제외되기 위해서는 ‘보조’가 아니라 공적 서비스 대행에 대한 ‘보상’이 되어야 하며, 그것을 위해서는 아래의 조건을 만족해야 한다고 밝혔다. 이 조건은 추후 TFEU 107조 1항이 금지하는 국가보조 적용 예외 판정의 기준이 되었다.

첫째, 수혜 사업자는 실제로 이행해야 할 공공 서비스 의무가 반드시 있어야 하며 그 의무가 명확하게 정의되어야 한다.

둘째, 수혜자가 경쟁자에 대한 우위를 점하게 하는 경제적 특혜를 주지 않기 위해 보상(compensation)이 계산되는 기준이 되는 척도가 사전에 객관적이고 투명한 방식으로 설정되어야 한다.

셋째, 보상은 공익 의무의 이행에 따른 비용의 전부 또는 일부를 충당하는 데 필요한 금액을 초과할 수 없으며, 이를 위해 해당 의무를 이행하는 데 필요한 관련 수익(receipts)과 합당한 이윤을 고려해야 한다. 수혜 사업이 경쟁적 지위를 강화함으로써 경쟁을 왜곡하거나 위협하는 어떠한 특혜가 주어지지 않게 하도록 이 조건을 준수하는 것은 극히 중요하다.

넷째, 구체적 사례에서 공공 서비스 의무를 수행할 사업자를 선택할 때, 최소한의 비용으로 해당 의무를 공동체 내에 제공할 수 있는 입찰자를 선택하는 공공 조달 절차에 따르지 않는 경우, 필요한 보상 수준은 잘 운영되고 적절한 서비스 수단이 제공되는 전형적인 사업의 비용 분석을 기반으로 결정되어야 한다.

4) 공영방송 예외 조항: 암스테르담 의정서

위에서 살펴본 EU 조약의 조항이나 판례는 비단 공영방송에만 적용되는 것이 아닌 일반적인 법규들이다. 그런데 공영방송에만 해당하는 조약 차원의 것이 따로 있다. 그것은 EU 참여국들이 1997년 암스테르담 조약(Treaty of Amsterdam)(European Commission, 1997)의 부속 문서로 서명한 ‘공영방송에 대한 암스테르담 의정서’(Amsterdam Protocol)(이하 암스테르담 의정서)⁸⁾이다. 이것이 만들어진 맥

8) 정식 명칭은 ‘회원국 내 공공 방송 시스템에 대한 의정서’(Protocol on the System of Public

락은 상업경쟁자들의 공영방송에 대한 불만 상황에서 공영방송의 지위를 인정하는 것이었다(Michalis, 2010). 암스테르담 의정서는 공영방송이 “각 사회의 민주적, 사회적, 문화적 필요성 및 미디어 다원성을 보존하는 필요성과 직접적으로 관련”(EC, 1997, p. 109)이 있다고 선언하였다. 그러므로 개별 회원국은 자국이 정한 공공 서비스 임무 이행을 위해 공영방송에 재정지원을 할 수 있다는 것이다. 이것은 1992년 EC 조약(TEC)의 당시 86조 2항(현재는 TFEU 106조 2항)에 명시된 SGEI가 공영방송에도 적용되는 것으로 해석한 것이다(Weidemann, 2004, p. 595). 즉, 의정서는 i) 공공 서비스의 정의는 회원국의 권리이지만 ii) EU 조약의 다른 규율을 어길 경우 예외가 될 수 있고, iii) 그것은 서비스 의무 수행에 따른 만큼의 보상이 이루어지는지를 판단하는 비례성 검증에 의해 조절될 수 있다는, TFEU 106조 2항의 모델을 공영방송에 적용하는 것이었다(Sauter, 2014, p. 70).

“회원국의 공영방송 시스템이 각 사회의 민주적, 사회적, 문화적 필요성 및 미디어 다원주의를 보존할 필요성과 직결된다는 점을 고려하여, 체결국들은 유럽 공동체 설립 조약에 부속될 다음의 해석적 조항들(provisions)에 동의한바, 유럽 공동체 설립 조약의 조항은 각 회원국이 부여, 정의 및 조직한 공공 서비스 임무 이행을 위해 방송기관에 자금을 교부하는 한에 있어서, 그리고 그 자금이 EU 공동체의 공동 이익에 반하는 정도까지 교역 조건과 경쟁에 영향을 미치지 않는 한에 있어서, 그 공적 임무의 실현 가능성을 고려하면서, 회원국의 공영방송 자금지원 제공 권한을 침해하지 않아야 한다.” (EC, 1997).

암스테르담 의정서는 경쟁과 EU 공동의 이익을 해치지 않는 한 공영방송에 대한 자금지원은 EU 조약 규정의 예외가 됨을 확인하였다. 조약의 다른 규정들과 동등한 효력을 갖는 의정서는 EU의 국가보조 금지 드라이브에 우려를 표명하는 개별 국가의 뜻을 수용하여 조약의 부속 문서로 들어간 것으로 해석된다. 이 조항이 들어가기까지는 EBU 등의 적극적 로비가 있었고, 당시 독일의 헬무트 콜 총리 등이 적극적 역할을 하였다고 한다(Donders, 2009, p. 12). 그러나 의정서가 공영방송의 역사성과 이 영역에서 개별 국가의 자율성을 강조했어도 “EU 공동체의 공동 이익에 반하는 정도까지 교역 조건과 경쟁에 영향을 미치지 않는 한”이라는 조건은 EC의 자유시장 패러다임에서 공영방송을 해방해 준 것은 아니었다. 이 부분에

Broadcasting in the Member States)이다.

대한 해석이 EC의 권한이 되었기 때문이다. 아울러 의정서의 명칭과 내용 자체가 공영 ‘미디어’가 아닌 ‘방송’에 대한 것이므로 후일 공영방송이 온라인 등으로 확장하는 것에 EC가 제동을 걸 수 있는 근거가 되기도 하였다.

2. EC의 조약 해석과 가이드라인

EU 조약에 따른 국가보조 해당 여부에 대한 평가와 교정 등의 책임은 EC에 있다(TFEU 제8조). 또한, TFEU 106조 3항은 위원회가 106조 2항의 SGEI 예외 적용을 보장해야 하며, “필요한 경우 회원국에 대한 적절한 지시나 결정을 내려야 한다.”라고 정하고 있다. 특히, 공영방송에 대한 공적 재원 문제를 국가보조 이슈와 연관하는 것은 새로운 일이었기 때문에 새로운 방법론적 원칙과 기준을 수립해야 했다(Tigchelaa, 2003). 이에 따라 EC는 위에서 다룬 조약과 판례 등을 해석해 공영방송에 적용하는 가이드라인을 회원국에 대한 통지문(Communication) 형태로 공표하고, 이것을 바탕으로 문제가 제기된 사례들에 대한 개별적 결정을 내려왔다. 이것 중 중요한 것이 2001년과 2009년에 각각 발표한 ‘커뮤니케이션’(Communication)⁹⁾이다.

1) 2001년 EC 커뮤니케이션: 국가보조 적용 예외 조건 명시

2001년 발표한 ‘공영방송에 대한 국가보조 규정 적용에 관한 EC 커뮤니케이션’¹⁰⁾의 가장 큰 의미는 공영방송에 대한 국가 지원은 각 국가의 권리라는 것이었고, 기존의 방송 프로그램만이 아닌 온라인 정보서비스 등을 포함하는 새로운 기술 활용의 가능성을 연 것이었다. 물론, 그것은 특정 조건을 전제한 것으로서, 공영방송의 사회적 역할이 중요하지만, 상업경쟁자와 함께 존재하는 공영방송은 EC의 경쟁 규제에 복속되어야 한다. EC는 이 커뮤니케이션의 목적이 TFEU 107조(당시는 TEC 87조)와 106조(당시는 TEC 86조) 2항의 공영방송 적용에 관한 원칙을 수립하는 것이라고 밝혔다(para. 4). 경쟁 상황에서 국가 자금을 쓰는 사업자의 존재

9) EC가 회원국을 상대로 자기관의 뜻을 알리는 ‘Communication’은 한국에서 통지문, 보고서, 연락문서, 의견표명, 성명서 등으로 번역되고 있다. 아직 일치된 번역이 없으므로 이 글에서는 한글로 ‘커뮤니케이션’이라고 하겠다.

10) 원제목은 “Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting”이다.

로 불평등 구조에 대한 상업 사업자들의 불만이 고조되었고, 특히 이들 대부분은 공영방송사의 TFEU 107조 규정 위반을 문제 삼기 때문이라는 것이다(para. 3). EC 커뮤니케이션은 기본적으로 공영방송의 역할이 중요함을 강조한다. 특히, 그것이 “명확한 경제적 특성을 지녔지만 다른 경제 영역의 공공 서비스와는 비교할 수 없다”(para. 6)며 공영방송의 특수성을 인정한다.

앞에서 보았듯이 TFEU 107조 1항은 i) 국가자원의 전이, ii) 특정 사업자 특혜, iii) 경쟁 왜곡, iv) 회원국 간 무역에 미치는 영향이라는 네 가지 요소로 구성돼 있다. 문제가 제기된 공영방송 서비스에 대한 공공자금 투입이 국가보조가 되는지를 이 네 가지 요소로 판정한다(EC, 2003, para. 20). 즉, 공적자금이 국가에 의해 부여되었는지, 특정 사업자에 경제적 이점(advantage)을 제공하는지, 특정 사업자 또는 특정 상품의 생산을 선택적으로 선호함으로써 경쟁을 왜곡할 수 있는지, 그리고 회원국 간 교역에 영향을 주는지를 판단한다는 것이다.

EC(2001) 커뮤니케이션은 이 네 가지에 대한 검토를 통해 공영방송 재원이 일반적으로 국가보조라고 판단하였다. 우선, EC는 i) 공영방송에 대해서 일반적으로 국가자원의 전이가 일어난다고 보았다. 그것은 공영방송이 일반적으로 국가 예산이나 TV 수상기 보유자에게 부과하는 부담금(levy)을 통해 재원을 조달하기 때문이다. 때로는 국가가 공영방송사를 위해 자본 투입이나 부채 탕감을 해준다. ii) 특정 사업자에 대한 특혜적 국가자원 전이는 iii) 경쟁을 왜곡할 수 있다. 끝으로, iv) 프로그램과 서비스가 국경을 넘나들면서 이루어지므로 회원국 간 교역에 영향을 준다. 이 네 가지 요소에 대한 검토를 통해 EC는 공영방송에 대한 공적 자금 부여는 기본적으로 국가보조라고 판단하는 것이다.

그렇다면 다음 단계는 문화 촉진 서비스 관련 TFEU 107조 3항 D의 적용 가능성을 검토해보는 것이다. 그런데 EC는 공영방송이 이에 해당하지 않는다고 보았다. 국가보조 금지의 예외 조항은 엄격하게 적용되어야 함을 전제로 할 때, 공영방송 서비스 전체를 단순히 아울러서 “문화와 유산 보존을 촉진하기 위한 보조”라고 하기 어렵다는 것이다. 암스테르담 의정서에서 공영방송의 임무가 “민주적, 사회적, 문화적 필요성”에 부응하는 것이라고 정의한 것과 정확히 일치한다고 볼 수 없기 때문이다. 만약 회원국이 이 세 가지 중 문화에 대한 것을 구분하여 명확히 정의하고 그에 대한 별도의 국가보조 재정을 구분하지 않는 이상 107조 3항의 D는 적용할 수 없다는 것이다(EC, 2001, para. 27).

결국, 앞의 기준들을 적용해 공영방송 수신료 등 공적 자금을 국가보조 규정의

예외로 해줄 수는 없지만, 공영방송을 SGEI로 보아 TFEU 106조 2항은 적용할 수 있다는 것이 2001년 EC 커뮤니케이션의 결론이다. 다만, 이 경우 아래의 세 가지 조건이 충족되어야 한다. 이것은 기존 유럽재판소 판결들과 암스테르담 의정서에 나타난 조건들을 아우르고 있다. 그리고 이 조건의 충족 여부를 평가하는 것은 “조약의 수호자로서”(EC, 2001, para. 30) EC의 역할이다.

- i) 해당 서비스는 SGEI여야 하며 회원국에 의해 명확하게 정의되어야 한다. (정의)
- ii) 해당 사업자는 해당 서비스 제공과 관련하여 회원국에 의해 명시적으로 위탁받아야 한다. (위탁)
- iii) 조약의 경쟁 규칙(이 경우, 국가 원조 금지)의 적용이 해당 사업에 할당된 특정 업무의 수행을 방해해야 하며, 해당 규칙의 면제가 공동체의 이익에 반하는 정도로 교역 발전에 영향을 미쳐서는 안 된다. (비례성 검증)

위의 세 가지 조건 중 ‘정의’(definition)에 관련하여 EC 커뮤니케이션은 공영방송의 임무(remit)를 정의하는 것은 각 회원국의 권한이라고 명시하였다. 회원국이 권한을 행사할 때 EU의 일반적인 SGEI 개념을 상정해야 하지만 방송 분야의 특수성을 고려한다면, “폭넓은 정의”(EC, 2001, para. 33)가 가능하다. 이것에는 일정 수준의 시청자를 유지하면서 균형 있고 다양한 프로그램을 제공하는 업무를 특정 방송사에 맡기는 것 등을 포함한다.

이 부분에서 또 하나 주목할 만한 부분은 EC가 온라인 정보서비스 등 전통적 의미의 프로그램 외의 서비스를 공영방송의 임무로 정의할 수 있다고 한 것이다. 이것은 “디지털 시대 활동의 발전과 다양화”(EC, 2001, para 34)를 반영한, 공영방송이 공영미디어로 발전하는 것을 수용하는 방향으로 해석되었다. 암스테르담 의정서에 명시된 “민주적, 사회적, 문화적” 필요를 위해 기존 방송 플랫폼만이 아닌 기술 발전에 따른 적절한 방식을 활용할 수 있다는 것이다. 이것은 EC가 공영방송에 대해 기술중립적 접근을 하겠다는 의지로 해석할 수 있었다.

그러나 추후 공영방송의 진화에 제약이 될 가능성이 있는 요소도 있었는데 그것은 위원회가 각 회원국의 공영방송 임무 정의에 나타난 “명백한 오류”(manifest error)는 문제 삼을 수 있다는 것이었다. 2001 EC 커뮤니케이션은 “프로그램이 SGEI 서비스로 제공되어야 하는지 여부를 결정하는 것”뿐이지 “특정 제품의 특성이나 품질에 대해 의문을 제기하는 것”은 위원회의 권한이 아니라고 명시한다. 그

러나 공공 서비스 임무의 정의가 “각 사회의 민주적, 사회적, 문화적 요구”라는 의정서의 문구에 충족한다고 합리적으로 간주할 수 없는 활동을 포함하는 경우 “명백한 오류”로서 위원회가 지적할 사항이라고 밝혔다. 예를 들어, 공영방송이 수익을 위해 광고 판매와 같은 상업적 활동을 수행할 수 있지만, 그러한 활동은 일반적으로 공익 임무에 맞는다고 할 수 없다는 것이다.

두 번째 조건인 위탁(entrustment)에 관해 EC 커뮤니케이션은 공영방송 사업자와 국가 간에 공식적인 업무 위탁 합의(agreement)를 체결해야 하며, 그 사업자와 독립된 기구가 그 합의 적용을 감시해야 할 필요가 있다고 밝혔다. 세 번째 조건인 비례성 검증(proportionality test)에 있어서, 사업자가 공적 임무 수행에 활용한 부분만큼만 비례적으로 공적 자금이 부여되어야 하며, 그 이상의 자금은 금지된다. 비례성의 평가를 위해서는 회계 투명성이 전제되어야 하고, 공적 자금 이외 사업 자금을 쓰는 사업자는 공적 부분과 그렇지 않은 부분을 구분해 회계처리해야 한다고 EC 커뮤니케이션은 요구한다.

2) 2009 EC 커뮤니케이션: 다양한 서비스 모델 등장에 대한 대응

2001년 커뮤니케이션 이후에도 지속해서 제기된 상업경쟁자들의 불만과 그 과정에서 내린 20여 개의 결정을 바탕으로 EC는 2009년 새로운 가이드라인을 제시했다. 새 EC(2009) 커뮤니케이션은 2001년의 패러다임에서 큰 전환을 이룬 것이었다. 이것은 TFEU 106조 2항만을 공영방송의 국가보조 면제 조건에 적용할 수 있다는 2001년의 원칙은 계승했지만, 전반적으로 지난 가이드라인에 비해서 공영방송의 뉴미디어 진출을 제한하는 방향이었다.

2009 EC 커뮤니케이션은 서두에서 “공영방송은 디지털 시대에 공중들에게 새로운 시청각 및 정보서비스와 신기술의 혜택을 가져다주고, 활동의 발전과 다양화에 나섬으로써 기술적 진보로부터 이익을 얻을 필요가 있다.”(EC, 2009, para. 12)라고 하는 등 공영방송의 여전히 역할을 강조하고 이것의 뉴미디어 진출을 지지하는 듯했다. 그러나 곧이어서 상업경쟁자들의 우려를 강조하면서 이들이 “현재 인터넷에서 방송사와 경쟁하고 있기 때문에, 이러한 모든 상업용 미디어 제공자들은 공영방송사에 대한 국가보조가 새로운 비즈니스 모델 개발에 미칠 수 있는 잠재적인 부정적인 영향에 대해 우려하고 있다.”(EC, 2009, para. 21)라고 밝혔다. 온라인 영역 진출 문제가 이 문건의 주제임을 알리는 것이다.

2009 EC 커뮤니케이션은 2001년과 마찬가지로 공영방송이 107조 1항의 예외가 될 수 없고, 107조 3항도 적용할 수 없음을 반복하는 한편, 2003년에 있었던 알트마크 판결의 네 가지 예외 원칙에도 맞지 않는다는 논지도 새로 추가했다. 결국, 2001년과 마찬가지로 106조 2항 SGEI 조항의 적용만이 타당하다는 것이었다. 이 조항 적용의 조건으로 이전과 마찬가지로 임무 정의, 위탁, 비례성 검증이 제시되었는데 그것은 과거보다 더 구체적이고 제한적인 내용으로 바뀌었다.

새 가이드라인은 우선, 공영방송 임무의 정의는 가능한 상세해야 한다고 요구했다. 그래야만 EC 및 해당 정부가 그에 따른 공적 재원 적용의 적합성을 판단할 수 있기 때문이라는 것이다. 또한, 일반 사업자들이 이것을 보고 자신들의 계획을 세울 수 있기 때문이라는 이유도 덧붙였다. 상세한 정의 요구는 “폭넓은 정의”(EC, 2001, para. 33)를 수용한 지난 가이드라인에서 크게 달라진 것이다. EC 커뮤니케이션은 또한 임무 정의에 “암스테르담 의정서의 문구에 나타난 각 사회의 민주적, 사회적, 문화적 요구를 충족한다고 합리적으로 간주할 수 없는 활동을 포함한다면 명백한 오류”(EC, 2009, para. 48)가 된다고 밝혔다. “광고, 전자상거래, 텔레쇼핑, 경품 게임에서 프리미엄 요금 번호 사용, 스폰서 또는 협찬, 물건 판매 등”이 명백한 오류의 예이다.

이에 더해 “국가의 원조가 사회의 사회적, 민주적, 문화적 요구를 충족시키는 측면에서 부가가치를 가져오지 않는 활동에 자금을 조달하기 위해 사용되는 경우” 명백한 오류 발생 가능성이 있다는 것이 새로 들어갔다. 새로운 공영방송 서비스는 기존의 것에 새로운 ‘가치를 더하는’(added value) 것이어야 한다는 의무가 추가된 것이다. 이것은 2001년의 기술중립적 패러다임을 버린 것으로 해석되었다.

절차적으로는, 새로운 서비스가 도입되기 전에 각 회원국은 독립적이고 전문적인 사전 검증(ex ante test)을 해야 한다는 것도 추가되었다. 테스트는 두 가지 차원에서 이루어지는데, 하나는 공적 가치 검증이고, 다른 하나는 시장영향력 평가이다. 이것은 영국에서 BBC에 적용하는 기준을 차용한 것으로서 새로운 서비스가 공적 가치가 있는 것인지, 그리고 이것이 시장 경쟁을 훼손하는 것이 아닌지를 평가하는 절차이다. ‘유럽 상업방송 협회’(ACT, 2009, 7. 2) 등 상업경쟁자들은 환영성명을 발표하는 등 새로운 규제 패러다임을 반겼다.

Ⅲ. EC의 조약 및 가이드라인의 적용

EC는 2001년 커뮤니케이션 발표 이후, 2017년 아일랜드 공영방송 RTE에 대한 것에 이르기까지 공영방송사에 대한 국가보조 문제와 관련해 모두 38개 사례에 관한 결정을 내렸다(EC, 2019). 결정은 기본적으로 2001년과 2009년의 커뮤니케이션을 근거로 하지만, 상황변화에 따라 기존 규약과 판례를 반영하기도 한다. 그 과정에서 EC는 시장경쟁 보호 패러다임으로 더욱 이행해갔다. 아래에서는 초기인 2003년 영국 BBC 사례와 후기인 2017년 아일랜드 RTE 사례를 중심으로 논의해 보면서 EC 패러다임의 변화를 알아보고자 한다.

1. 영국 BBC ‘디지털 커리큘럼’ 사례

공영방송을 인정하고 심지어 뉴미디어 확장까지도 우호적이었던 EC의 정책 기조는 2003년 BBC의 ‘디지털 커리큘럼’(Digital Curriculum)에 대한 결정(European Commission, 2003)을 기점으로 크게 전환하였다(Rodríguez-Castro & Campos-Freire, 2019; Brevini, 2013). 1997년 영국 공영방송 BBC가 새로 출범한 24시간 무광고 뉴스 채널에 대해 상업경쟁자들이 문제를 제기했을 때만 해도 EC는 공영방송 편인 듯했다. 당시 상업경쟁자들은 특정 수용자를 목표로 하는 전문편성 채널이 공영방송 임무에 맞지 않으며 자신들이 경쟁하는 시장을 왜곡한다고 주장했다(Donders, 2012, p. 102). 그러나 이에 대해 EC는 1999년 결정에서 공영방송의 임무를 설정하는 것은 개별 국가의 일로서 자신들이 개입할 것이 아니라고 하였고, 심지어 공적 목적을 위해 어느 정도의 시장 왜곡은 불가피하다고까지 답했다(EC, 2000). 그러나 불과 몇 년 뒤 BBC 디지털 커리큘럼 결정에서 EC는 이전의 패러다임을 뒤집는다.

디지털 커리큘럼은 BBC가 수신료 1억 5,000만 파운드를 들여 가정과 학교에 광대역 인터넷 양방향 학습 자료를 무료로 제공할겠다는 새로운 온라인 서비스였다. 이것은 BBC의 기존 BBCi 온라인 사이트와 커리큘럼 온라인 포털을 통해 이루어질 계획이었다. 학생들은 인터넷을 통해 PC 등의 단말기를 사용해 학습할 수 있다. 이에 대해 영국의 사교육 소프트웨어 사업자들은 BBC가 자신들의 영역을 침범하려 한다면서 EC에 제소하였다(BBC, 2007. 3. 14).

EC(2003)는 먼저 이것이 TFEU 107조 1항의 면제 사유가 되는지 검토하였다.

EC는 앞서 살펴본 i) 국가자원의 전이, ii) 특정 사업자 특혜, iii) 경쟁 왜곡, iv) 회원국 간 교역에 미치는 영향의 조건들 각각에 해당함을 근거로 이 조항에서 면제할 수 없다고 판단했다. 우선, ‘국가자원 전이’ 항목에서 BBC가 사용하는 수신료는 그것의 책정에 정부가 개입하는, 법적이고 강제적인 것이므로 국가보조이다. 두 번째, ‘사업자 특혜’ 항목은 바로 전에 내려진 알크마크 판결의 네 가지 기준을 통해 검토하였는데 이 네 가지 조건을 모두 충족해야 이 조항 적용에서 예외가 될 수 있다. 그런데 디지털 커리큘럼은 사업자 선정에 입찰을 거치지 않았고, 그렇다면 그 사업에 소요되는 비용(보상)이 “잘 운영되고 적절한 서비스 수단이 제공되는 전형적인 사업의 비용 분석을 기반으로 결정되어야”하는데 그런 분석을 제시하지 못했으므로 조건을 맞추지 못했다고 EC는 판단했다. 세 번째 ‘경쟁 왜곡’ 항목에서도 EC는 이미 유사한 온라인 학습 서비스가 시장에서 활용하고 있으므로 공적 자원을 통한 유사 사업은 경쟁을 왜곡할 수 있다고 판단했다. 마지막, ‘교역 영향’ 항목에서도 이 서비스의 상업경쟁자들이 역내 다른 나라들에도 서비스를 판매하기 때문에 이 서비스는 BBC의 영향을 받은 국내 경쟁자들의 대외 교역에 영향을 미칠 수 있다는 것이 EC의 판단이었다. 디지털 커리큘럼은 TFEU 107조 1항의 면제 사유가 될 수 없다는 것이 소결론이다.

그다음 EC의 검토는 이것이 EU 이사회(Council of the European Union, 1999)가 정한 ‘기존의 국가보조’(existing aid)에 해당하는지 보는 것이다. 위원회는 이 서비스가 BBC의 기존 교육 서비스의 전통에 기초하고 있고, 논리적이고 자연스러운 확장이라고 볼 수도 있겠지만, “BBC가 그간 활동해온 다양한 시장에서 후퇴하는 것”이라고 말했다. 그래서 새 서비스는 예전부터 허가된, 즉 기존 국가보조의 부속 작업이 아니라는 것이다. 여기서 EC가 새로 밝힌 원칙은 새로운 서비스는 기존 텔레비전 및 라디오와 “밀착적 연관성”(close association)을 지녀야 한다는 것이었다. 이 원칙은 공영방송의 뉴미디어로의 발전에 제약을 주는 것으로 해석되었다.

이제 남은 것은 디지털 커리큘럼을 TFEU 106조 2항이 적용되는 SGEI로 볼 수 있을 것인지의 문제이다. EC는 이전 2001년 커뮤니케이션에서 밝힌 세 가지 기준을 검토하였다. 그 결과, 이 새로운 서비스는 i) BBC의 제안과 관계 당국의 조건 부과 등에 의해 임무 정의가 명확하고 세밀하게 설정되었으며, ii) 담당 장관에 의해 공식적인 절차를 통해 잘 위탁되고, iii) 사전 검증 및 사후 모니터 등 비례성을 확보하기 위한 제도가 적절히 마련돼 품질 높은 교육이 EU 공동체의 이익에 반할

정도로 교역의 발전을 방해하지 않으므로 이 조항에 해당한다고 판단했다. EC의 최종 결론은 BBC의 새 사업이 문제없다는 것이었다.

그러나 이 결정 과정의 논의가 공영방송의 미래에 의미하는 바는 부정적이었다. 그것은 이 서비스가 공영방송의 기존 텔레비전과 라디오 서비스와 연관되지 않기 때문에 기본적으로 공영방송 서비스가 아니라고 단정하였다는 사실때문이다. 즉, 공영방송의 온라인 진출이 레거시 미디어에 “밀착적으로 연관”(closely associated) 되어야만 한다고 한계를 지음으로써, 공영방송의 공영미디어로의 변화를 막고, “혁신적 문화 서비스를 공영방송 임무 정의 밖으로 위치시킬 우려”(Psychogiopoulou, 2008, p. 313)를 제기하게 하였다. 레거시 미디어 밖의 활동은 기본적으로 공영방송의 임무를 벗어난다는 판단은 사실상 디지털 커리큘럼 프로젝트를 허가한 영국 정부 결정을 뒤집는 것이었다(Moe, 2008). 이 서비스가 TFEU 106조 2항의 SGEI로 볼 수 있으므로 문제가 없다고 결론지으면서도, 내용상으로는 적절치 않다는 EC의 타협적 결정은 사업의 국내 정당성을 약화하였고 결국, 이 프로젝트는 지속하지 못하고 2007년에 멈추게 됐다(BBC, 2007. 3. 14).

2. 아일랜드 RTÉ와 TG4 사례

이후 EC에 의한 수습 건의 결정이 이뤄진 후 2017년에 이르러 아일랜드 공영방송에 대한 결정(EC, 2017)은 개별 가맹국이 EC의 모델을 적극적으로 수용하는 단계가 됐음을 잘 보여준다. 이번 결정은 상업 라디오 방송사 ‘News 106’이 2014년에 제기한 것에 따른 것으로서, 지난 2008년 공영방송사 ‘Radio Teilifís Éireann’ (RTÉ)와 ‘Teilifís na Gaeilge’ (TG4)에 대해 EC가 내린 결정을 해당 방송사 및 아일랜드 정부가 제대로 이행하고 있지 않았다는 주장에 대한 응답이었다.

2008년 상업경쟁자 TV3은 아일랜드 공영방송의 각종 상업활동이 EU 조약을 위반하고 있다며 문제를 제기한 바 있다. 이에 대한 결정에서 EC는 검토 과정 중에 아일랜드가 제시한 약속들, 즉 (i) 상업적 기회를 이용하기 위한 목적에 대한 명확한 표현, (ii) 적정 거리 두기 원칙(arm’s length principle)¹¹⁾에 관한 법적 요건, (iii) 적정 거리 두기 원칙에 관련한 BAI(Broadcasting Authority of Ireland)에 의한 상업활동 통제, 그리고 (iv) 공적 자금 사용에 대한 보고를 고려하였다고 밝혔다. 이에

11) 여기서 ‘적정 거리 두기’란 RTÉ가 상업 자회사들과 유착 관계를 형성해서는 안 된다는 뜻을 지닌다.

위원회는 제안된 시스템이 효율적인 감독 요건을 충족하고, 따라서 제106조 제2항 TFEU의 면제에 해당한다고 결론지었다.

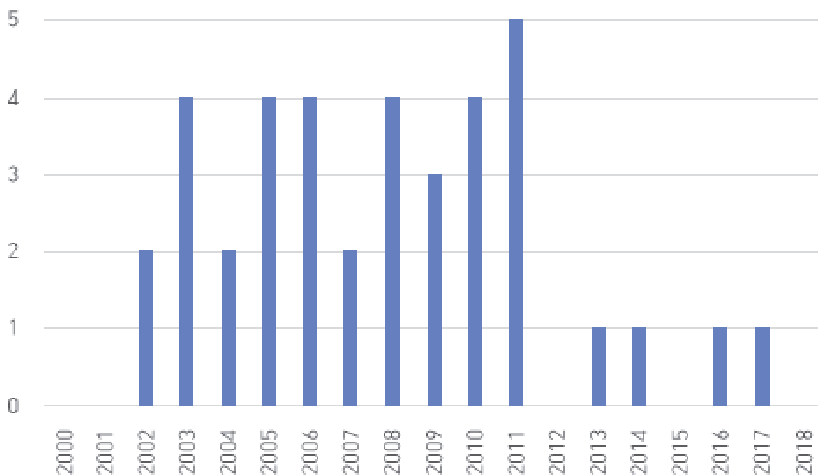
아울러 이 결정 과정에서 EC는 공영방송의 신규 사업에 대해 공적 가치 테스트와 시장 영향 평가를 받아야 한다고 요구하기에 이르렀고 아일랜드 정부는 수용을 약속하였다. 독립규제기구의 설립 또한 EC의 요구에 따른 것이다. EC는 이제 공영방송 정의에 대한 ‘명백한 오류’를 교정하는 데(EC, 2001)에서 훨씬 더 나아가 “공영방송의 활동을 제한하려는 사업 경쟁자의 목적에 부응”(Brevini, 2013, p. 188)하는 수준에 이르게 됐다는 비판을 받았다.

2017년 판정에서 EC(2017)는 아일랜드가 그동안 취해온 여러 조치를 열거하였다. 2008년 당시 아일랜드는 첫째, 관련 법 조항을 만들어 공영방송사 각각의 목적과 의무를 열거하여 그것들의 공적 임무를 범위를 결정하고 RTÉ 및 TG4의 공적 자금 사용을 임무에 맞춘 공익 서비스 목적 달성을 위한 것에 제한하기로 약속하였다. 둘째, RTÉ 및 TG4가 공영방송 인가서(charter) 및 이에 따라 공영방송사가 준수해야 할 원칙들과 법적 의무 완수를 위해 수행할 활동에 대해 자세히 설명하는 연례 이행 선언서(statement of commitments)를 공표하기로 하였다. 셋째, 공영방송사가 제공할 새로운 서비스가 사회의 민주적, 사회적, 문화적 요구에 어느 정도까지 이바지할 것인지 결정하기 위해 사전 평가 절차(즉, 공적 가치 및 부문별 영향 평가)를 도입하기로 하였다. 넷째, 공영방송사들이 공적 사업과 상업활동을 구분하는 별도의 계정을 유지할 것이며 공적 자금은 공적 사업과 관련해서만 부여되고 상업 수입은 이 자금에서 공제하기로 하였다. 다섯째, 공영방송사들이 공적 서비스 의무를 잘 수행하는지를 효과적으로 감독하기 위한 독립 규제기구 BAI를 설립하기로 하였다. 여섯째, 공적 자금이 남을 가능성에 대한 보호 장치로서, 공영방송사의 공적 임무 이행, 공적 자금 사용 등을 검사하기 위해 연례 및 5년 주기의 평가를 하기로 하였다. 끝으로, 공영방송 내 공공 서비스 조직 간 및 내부 상업 조직 간 거래에서 공정한 원칙이 지켜지도록 확인하기로 하였다.

EC(2017)는 아일랜드 정부가 앞서 약속한 바들을 제대로 이행했다고 평가했다. 아일랜드의 조치들은 EU 국가보조 원칙에 부합하고 “아일랜드 당국이 재정지원 방식에 관련한 우려들을 제거하는 데 적절했다”(p. 3)는 것이었다. 이에 결론적으로 위원회는 아일랜드 당국에 의해 시행된 조치가 2008년 결정의 조항 및 조건을 위반하는 것으로 간주할 근거가 없으며, 아일랜드가 해당 결정과 그 안에 포함된 약속을 준수했다고 결론지었다.

시간이 지나면서 EU 회원국들은 2009년 EC 커뮤니케이션에 나타난 EC의 공영 방송 정책에 맞추어 갔다(Donders, 2015). 이 가이드라인 이후 한 해 2~4건의 결정이 내려졌다. 그러나 공영방송에 대한 공적 자금 투여가 불법적이라고 판결한 것은 상대적으로 초기인 2004년과 2006년 각각 덴마크 TV2(EC, 2004)¹²⁾와 네덜란드 NOS(EC, 2006)¹³⁾에 대한 것밖에 없다. 아일랜드 사례에서 보았듯이 EC는 문제 제기에 대한 결정 과정에서 각국 정부 및 공영방송사의 개선 약속 등을 받아내는 방식으로, 문제 제기 자체는 기각하지만, 조정 과정을 통해 변화를 얻어내는 전략을 사용했기 때문이다. EC(2019)가 작성한 결정 사례 리스트를 보면, 2011년 5건을 최고점으로 이후 결정 사례는 확연하게 줄어든다(<그림 1>). 이것은 EC가 가이드라인과 결정 사례 축적을 통해 표준화된 원칙을 구성해가고 회원국들도 이

<그림 1> 공영방송 관련 EU 집행위원회 연도별 결정 (사례 수)



자료: EC (2019)

12) 위원회는 이 공영방송사가 게임이나 대화방 등 유료 쌍방향 서비스를 한 것은 상업 행위로서, 이에 대한 공적 자원 사용은 107조 1항의 국가보조에 해당하며, 106조 2항의 일반경제 이익 서비스에도 해당하지 않는다고 판단했다. 결론으로 EC는 이 사업 외 TV2에 전체적으로 과다 지급된 6억 2,820만 유로를 회수하라고 덴마크 정부에 지시했다.

13) 이것은 일종의 방송발전기금 등에서 개별 프로젝트별로 지원하거나 필요 사업에 대응자금으로 지원하는 이른바 ‘수시 자금’(ad hoc fund)도 EC가 조약에 따라 정한 규칙(정의, 위탁, 비례성 검증)을 지켜야 한다는 결정이었다. 이에 EC는 네덜란드 정부가 해당 방송사로부터 7천6백만 유로를 회수할 것을 지시했다.

패러다임에 맞춰졌음을 시사한다.

3. EC 결정에 대한 우려

급격한 환경 변화 아래 새로운 영역을 만들어 가는 공영방송에 EC의 사례별 판정은 매우 중요한 역할을 하였다. 긍정적으로는 사례별 접근이 이 “분야에 특수한 민감성을 고려”(Donders, 2009, p. 10)할 수 있다. 빠르게 진화하는 미디어 환경에서 공영방송사들은 새로운 영역에 참여하고 있다. 일원적인 규제 틀을 만들기 어려울 때 맥락에 따른 판단이 필요하다. 그러므로 그간의 사례판단을 축적해 가이드라인을 만들고, 다시 이 가이드라인을 바탕으로 새로운 현상에 적용하며 새로운 가이드라인을 만들어 가는 방식은 합리적이라고 볼 수 있을 것이다. 더구나 유럽 연합이 회원국의 동의로 만들어져가는 체제라고 할 때, 공영방송과 같은 가치적 문제가 개입된 것은 “정치적으로 복잡하고 예민한”(Tigchelaa, 2003, p. 170) 것이기 때문이다.

그러나 다른 한편으로는 다음과 같은 우려가 제기되는 것도 사실이다. 그것은 EC의 공영방송 관련 결정 기준인 정의, 위탁, 비례성 검증 각각에 대한 것이다.

1) EC의 공영방송 정의 권한: 국가 정체성 약화 우려

관련 연구자들(Goyanes, 2021; Psychogiopoulou and Kandyla 2013)은 EC의 패러다임이 “각 국가의 특수성과 맥락을 고려하지 않는 포괄적이고 동질적인 성격임”(Goyanes, 2021, p.30)을 지적한다. 즉, 위에서처럼 EC가 조심스러운 접근을 한 것은 사실이지만, 그 조심스러움은 EC의 권한을 확대하는 전략적 과정이었다는 것이다. 암스테르담 의정서에 공영방송에 대한 국가 재정지원이 가능함을 명시하였고, 2001년 EC 커뮤니케이션에서 공영방송의 임무(remit) 정의는 전적으로 회원국의 것이며 EC는 명백한 오류만을 지적할 뿐이라고 강조한 바 있다. 그러나 어떤 주체가 내린 정의가 잘못되었다는 것을 다른 측이 판단하고 그것을 거부할 수 있는 권한이 있다면, 정의의 최종 결정 권한은 그쪽에 있는 셈이다. 실제로 그간 내려진 EC의 결정의 많은 것들이 명백한 오류 개념에 해당하는 것이었다.

앞에서 보았듯이 EC는 2001년에는 공영방송이 온라인 서비스 등 새로운 영역을 개척하는 것이 필요하다고 하는 기술중립적 태도를 보였다. 그러나 추후 2009

년 커뮤니케이션에서 말을 바꾸어 기존 텔레비전과 라디오와 ‘밀착적 연계성’이 없으면 명백한 오류에 해당한다고 하였다. 이것은 EC가 2003년 BBC의 디지털 커리큘럼 관련 결정에서 텔레비전 및 라디오 서비스와 ‘밀착적 연계성’ 없는 것은 공공재원이 들어가는 공적 임무가 될 수 없다고 규정한 것을 원칙으로 만들어 반영한 것이다. 이로 인해 기술중립적이어야 하는 EC가 공영방송을 특정 미디어에 묶어 놓는 월권적 해석을 내놓았다고 비판받았다. 이에 EC(2007)는 독일 공영방송 ARD와 ZDF 수신료에 대한 판정에서 플랫폼이 문제가 아니라 비즈니스 모델의 문제라며 입장을 수정하기도 했다. EC는 이 판정에서 공적 서비스는 전통적 의미의 프로그램에 국한되지 않을 수 있다고 하면서도, 그것이 상업적 모델이거나 새로운 가치를 창출해 내지 못하면 공적이지 못하다고 밝혔다. 이 판정은 여전히 기술중립적 규제 원칙에 배치된다. 예를 들어, 유료 VOD 서비스나 방송사가 보유하고 있는 과거 방송 아카이브 자료를 재가공해 서비스할 경우 이것이 공적 비즈니스 모델이 아닐 수 있다는 것이 EC의 설명인데, 이것이 비즈니스 모델인지 아니면 새로운 플랫폼 활용인지 구별하기는 쉽지 않다. 2006년 벨기에 공영방송 VRT에 대한 결정에서 EC는 텔레비전과 라디오를 넘어 새로운 플랫폼을 공영방송이 활용할 수 있지만 “공영방송이 제공한다고 하여서 그것이 자동으로 공공 서비스 방송이 되는 것은 아니”라고 강조하기도 했다.

이렇게 시간에 따라 변하는 EC의 공영방송 정의가 회원국의 공영방송 정의가 되어갔다. EC는 “무엇 무엇이든 공영방송이다.”라고 하는 것이 아니라 “그것은 공영방송이 아니”라고 하는 방식으로 권한 강화와 일방적 프레임 구축을 이루어냈다.

2) 공영방송 평가 및 감독 위탁: 독립성 약화 문제

자유로운 교역을 방해하는지, 임무가 공적인지 여부 등 EC가 요구하는 조건들은 객관적으로 평가하기 어려운 것이기 때문에 결국 그 절차는 정치적인 것이 되고 말 가능성이 있다. 공영방송이 뉴미디어로 진출하는 것을 각국이 그냥 보고만 있지 말아야 한다는 EC의 요구 또한 독립적이어야 할 공영방송에 필연적으로 국가 개입의 가능성을 더 여는 셈이다. 각국 정부는 공영방송의 미래에 대한 각종 시스템 마련 및 결정을 담보로 독립성을 약화할 수 있기 때문이다. 아울러 시장 경쟁의 가치에 더 무게를 두는 보수 정권일 경우 EC의 패러다임을 빌미로 공영방송의 역할 축소에 나설 수 있다.

예를 들어, 2017년 영국 보수당 정부는 칙허장 갱신을 앞두고 BBC의 역할을 상업방송사들이 하지 않는 방송 프로그램에 한정하려고 시도했다. 칙허장 갱신을 위한 논의 방향을 제시한 녹서(DCMS, 2015)에서 영국 문화부는 “BBC가 과도하게 상업적으로 행동하며 상업경쟁자들에 의해 잘 서비스될 수 있는 장르나 포맷을 잠식”(p. 38)하고 있다고 판단하였다. Goddard(2017)는 이것이 BBC 프로그램의 시장영향력과 상업방송사의 수익성 약화를 우려했기 때문이라고 분석한다. Donders (2021)도 스페인, 포르투갈, 그리고 폴란드 등에서 재원 문제가 정부에 의해 무기화하였음을 보고한다. 유럽 공영방송은 현재 “재정적 압박과 함께, 사영 사업자 및 포퓰리스트 정당의 반대 증가와 집권 정부의 여일한 통제 유혹에 직면해있다.”(Campos-Freire et al., 2020, p. 671). 이런 움직임에 명분이 되는 것이 EC의 패러다임이다.

EC는 2009년 커뮤니케이션에서 공영방송의 임무 부여 과정에 이해당사자들을 고려할 것을 요구한 바 있다. 이에 각국은 EC의 이른바 ‘상향식 모델’을 수용하게 된다. 그러나 Donders 등(2019, p. 349)이 벨기에에서 이루어진 7개 사례를 분석한 바로는, “다중 이해관계자가 미디어 정책 결정을 반드시 더 포괄적으로 만드는 것이 아니라 (특정) 상업적 경쟁자의 이익을 강화”하며 “정책 전환보다는 정치적 체리 피킹을 부추기고 현상 유지를 강요”할 뿐이다. 이들은 정치인들 또한 정치적 이익을 위해 이용할 뿐 “공영미디어를 민주적인 프로젝트로 개선하기 위한 시각은 거의 갖고 있지 않다.”는 것이다. 독일에서는 약 40차례 이뤄진 사전 테스트 과정에 총 1천만 유로가 투입됐는데 부결된 경우는 한 것도 없었다(Donders, 2021, p. 175). 이것은 사전 테스트가 효용성은 낮으면서 정치적 독립성만 해치게 된다는 비판을 받는 이유가 되었다. EC가 요구하는 외부의 통제가 공영방송의 독립성뿐만 아니라 안정성을 위협하고 있다.

3) 비례성 확보: 측정의 모호성

임무에 비해 과도한 보상이 이뤄지면 안 된다는 조약의 원칙을 지키기 위한 EC의 권한은 현실에서 모호하게 작동된다. 대표적인 방식인 사전 검증(ex ante test)은 공영방송의 역할을 단일 서비스로 세분화하여 공영방송의 총체적인(holistic) 특성에 대해 무지하다고 비판받는다(Donders, 2021, p. 169). 급격하게 변화하는 미디어 속성과 환경을 고려할 때 새로운 서비스가 공적 임무에 맞는지, 그리고 그것이 시

장에 주는 영향이 없는지를 사전 평가한다는 것은 쉽지 않다. 일단, 완전히 새로운 서비스라는 것이 불가능할 것이다. “기존 선형 서비스의 비선형 제공, 기존 콘텐츠의 브랜드 변경이나 스타일 변경, 하위 브랜드 개발, 브랜드 결합을 통한 새로운 브랜드 창출, 기존 콘텐츠에 대한 편집 변경, 제공되는 서비스 수량의 확대 또는 감소(예: 콘텐츠 시간), 기존 임무 설정 내에는 없던 것들이지만 서비스의 품질, 접근성 또는 수용자의 사용 편의성을 향상하는 것을 목표로 하는 서비스의 기능적 변화” 등(Donders, 2021, p. 170)이 새로운 것인지 구분하는 것은 질적 판단의 문제이고 그것은 국가기관에 맡겨진다. 당연히 앞의 우려인 독립성을 위협할 수 있는 요소들이기도 하다. 예를 들어, 2016년 벨기에의 플라망어 공영방송 VRT가 ‘Ketnet Jr’라는 어린이 대상 새 채널을 시작하겠다고 했을 때 방송사 측은 기존에 하던 Ketnet 채널의 서브 브랜드일 뿐이라며 사전 검증 절차가 필요 없다고 주장했다. 그러나 정치적으로 임명되는 VRT의 이사회 이사 일부가 공적 가치 검증을 요청하면서 이 이슈는 정치적 논쟁거리가 되어버렸다(Donders, 2021, p. 173). 결국, 사전 테스트 절차를 밟기는 했지만 명확한 공적 가치와 시장 영향 평가 근거를 제시하지 못한 채 이 채널의 출범은 정부에 의해 불허되었다.

이에 앞선 2007년 BBC의 iPlayer 서비스 계획에 대해 당시 BBC 규제기관이었던 BBC 트러스트가 공적 가치 검증을, Ofcom이 시장 영향 평가를 했다. 이 계획은 텔레비전에 방송된 것은 일주일 동안 인터넷에서 다시 보기 할 수 있게 하고 인터넷을 통해 영상 및 음성 콘텐츠를 내려받아 이용할 수 있게 하는 것이었다(Micahalis, 2012). 양 테스트를 통해 이 서비스는 허가됐지만, 콘텐츠를 내려받는 것에는 다른 상업경쟁자에게 영향을 줄 수 있다는 명분으로 개입이 이루어졌다. 그것은 음성 영상 콘텐츠의 다운로드 후 재생 기간을 30일로 제한하는 것이었다. 공영방송 콘텐츠를 무료로 다운로드할 수 있게 하는 것이 경쟁자에 피해가 된다고 하는 언뜻 이해되기 어려운 이 판단은 시장의 불만을 잠재우려는 타협안으로 해석되었다. 왜 30일이어야 하는지에 대한 명확한 근거 또한 제시되지 않았다. 이런 제약에서도 영국 시민은 BBC 방송을 지상파에서만 아니라 온라인에서도, 모바일에서도 이용할 수 있게 되었다. 이로 인해 지상파를 떠난 젊은 층의 이탈을 막을 수 있었으며, 디지털 시대에 공영방송이 가야 할 길로 평가되고 있다(강형철, 2012).

그런데 이러한 평가는 성공했기 때문에 나타난 것이다. 아니, 만약 허가되지 않았으면 이 정도의 성공조차 불가능했을 것이다. 이용자가 경험도 해보지 않은 재

화에 대한 유용성을 사전에 국가기관이 판단한다는 것 자체가 합리적이지 않을 수 있다. 급속히 변화해가는 디지털 시대에 공영방송의 창의적 시도가 제한되는 것은 사회적 손실이다. 처음 경험하는 현상으로서 불확실성이 큰 영역에 공영방송의 진출을 막는 것은 공영방송 자체에 대한 불공정한 차별이다. 한편으로는 이 영역에 공영방송이 들어가 이른바 ‘교두보’ 역할을 할 기회를 놓치는 것일 수도 있다. 사실상 주문형 온라인 스트리밍 서비스의 본격적 시작은 BBC의 iPlayer라고 볼 수 있다. 이미 2014년에 넷플릭스 사장 리드 해스팅스(Reed Hastings)도 자사 서비스가 iPlayer의 모델에 빚졌음을 토로하기도 했다(Williams, 2014. 10. 5). 시장에 대한 영향을 우려로 BBC의 이 서비스를 제약하지 않았다면 영국 시민들은 더 좋은 스트리밍 서비스를 더 편하고 감내할 만(affordable)하게 누릴 수 있을지도 모른다.

IV. 맺는말

지금까지 수신료 등 공영방송 공적 자금에 대한 EC의 정책과 이에 관련한 결정에 대해 알아보았다. EC는 기본적으로 수신료 등 공적 재원을 TFEU 107조 1항에 나타난 국가보조로 전제하고 있었다. 다만 이것을 SGEI로 보아(TFEU 106조 2항) 특정 조건 아래 용인하는 프레임은 지닌다. 그런데 이 ‘특정 조건’의 설정과 해석 등을 자유시장을 주요 목표로 하는 EC가 담당하면서 유럽 공영방송이 공영미디어로 이행해가는 것을 규제해왔다. 이 과정에서 공영방송에 대한 개별 국가의 자율성은 약해졌으며, 공영방송도 지속 가능성에 큰 부담을 갖게 되었다.

이 같은 유럽연합의 사례는 한국의 공영방송을 둘러싼 논의에 관해 두 가지 함의를 준다. 첫째, 그것은 한국 공영방송은 유럽 내 그것들보다 공영미디어로 확장, 변모해가는 데 현시점에서 상대적으로 제약이 약하다는 점이다. 새로운 사업에 대한 구상은 경영진이 이사회 의결을 받아 집행하면 된다. 물론 때로는 사회적인 논란이 있을 수 있지만, 법적으로는 문제가 없는 것들이 많다. 예를 들어, KBS가 자회사인 KBS N을 통해 어린이 채널을 운영한다고 해도 공영방송으로서 이것의 공적 가치나 시장 경쟁 영향 등에 대한 법적 검토를 내리는 식의 제약은 거의 없다.¹⁴⁾ 유럽에서 종종 문제가 된 공영방송사 홈페이지의 텍스트 기사 확대¹⁵⁾도 여

14) 위에서 예를 든, 벨기에의 ‘Ketnet Jr’라는 어린이 대상 채널이 불허된 것과 비교된다.

전히 지상파에 집중하고 있는 KBS가 의지가 없을 뿐이다.

이것은 한국에서는 공영방송에 대한 법적 정의조차 없고, KBS의 임무가 방송법에만 추상적 또는 지나치게 지엽적인 것으로 나열돼 있을 뿐이라는 데서 비롯되기도 한다.¹⁶⁾ EU처럼 시장을 우선으로 하고 공영방송을 제약하는 것도 문제이지만, 한국처럼 공영방송에 대한 존재 의미 및 임무 부여, 그리고 평가 부실한 상태인 것도 사회가 바라는 기능 수행에 긍정적이지 않을 것이다.

두 번째로, 한국에서 공영방송 수신료 사용의 투명성과 효율성을 위한 방안으로 거론되는 ‘수신료 회계분리’나 ‘수신료 산정위원회’, ‘공영방송 협약제도’ 등의 개념이 적절한 맥락 없이 수입돼 제기되고 있다는 점이다. 위에서 보았듯이 이런 안들은 유럽에서 공영방송이 상업영역에 들어가 공정경쟁을 훼손하는 일을 방지하려는 방편으로 나왔다. 그런데 한국에서 이런 개념들을 논의할 때는 그 목적이 공정경쟁이라기보다는 투명성과 효율성에 비중이 있다. EU와 달리 한국에서는 단일 국가 내 공적 서비스에 대한 문제 제기이므로 목적이 다를 수 있다.¹⁷⁾ 그런데 이 문제의 해결이 다른 맥락을 지닌 EU의 개념을 단순 차용하는 방식으로 논의되고 있다. 지출의 투명성과 효율성을 위해서라면 이런 것들을 더 쉽게, 그리고 부작용 없이 얻어낼 수 있는 다른 방안들을 먼저 검토해야 한다.

아울러, 이런 안들을 논의하기 위해서는 공영방송에 대한 정의, 임무 부여, 재원 등 한국에서 부족한 법규를 먼저 차분하게 제(개)정하는 일이 우선되어야 한다. 목적은 정해지지 않았는데 남들이 쓰는 수단만 가져다 쓸 일이 아니다. 이렇게 순서가 전도된다면 회계분리로 인한 재원 활용의 비효율성, 수신료 산정위원회의 새로운 정파적 기구화뿐만 아니라 수신료 할당을 위한 공영방송사들의 경쟁이 외부에 대한 독립성을 약화하는 문제 등을 예상해 볼 수 있다. 협약 또한 평가와 함께 이루어지는 것인데 공영방송을 정부에 더 취약한 상태로 빠지게 할 수도 있다. 물론 공영방송 관련 법체계가 통합적, 일원적으로 정비된 후라면 이런 안들도 바람직한 성과를 기대할 수도 있을지도 모른다.

15) 예를 들어, 독일의 경우 주간 방송 및 텔레미디어 협약(Interstate Treaty on Broadcasting and Telemedia)에 의해 공영방송사의 온라인 텍스트 뉴스 서비스는 전반적으로 금지된다 (Association of State Media Authorities for Broadcasting in Germany, 2010).

16) 방송법 제44조(공사의 공적책임)과 제54조(업무)

17) 물론, 공적이지 않은 일에 대한 공적 재원 투입이 공정경쟁을 훼손할 가능성은 국가 간 차원만의 문제가 아니다.

참고문헌

- 강형철. (2012). 『공영방송 재창조: 공영방송에서 공영미디어로』. 나남.
- 강형철. (2016). 『융합미디어와 공익』. 나남.
- 강형철. (2018). 한국사회 공영방송의 존립 의의와 과제: ‘공영방송 정상화’이후의 정상화. 『언론정보연구』, 55(1), 5-55.
- 방송통신위원회 (2021). 수신료 조정안에 대한 방송통신위원회 의견서.
- 오형일 · 홍종윤 · 정영주 (2021). 공영방송 KBS의 경영 현황과 책무 재설정: 수신료 정상화 담론과 방만 경영 담론을 넘어. 『방송통신연구』, 겨울호, 53-92.
- 조현호 (2021. 2. 3). 민주당 · KBS 출신에서 나온 수신료 인상 반대 목소리. 『미디어오늘』. Retrieved June 13, 2022, <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=211804>
- 한국방송공사 (2019). KBS 비상경영 계획. 2019. 7. 31. KBS 이사회 간담회 보고용 자료.
- 한국방송공사 (2021a). 제987차 정기이사회 의사록 (2021. 6. 30).
- 한국방송공사 (2021b). 제981차 정기이사회 의사록 (2021. 2. 24).
- ACT(2009. 7. 2). Press release: European media business welcomes clarification of rules applying to state aid to public broadcasters. Retrieved June 13, 2022, <http://pr.euractiv.com/pr/european-media-business-welcomes-clarification-rules-applying-state-aid-public-broadcasters-89035>.
- BBC (2007. 3. 14). BBC suspends net learning project. Retrieved June 13, 2022, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/education/6449619.stm
- Brevini, B. (2013). European Commission media policy and its pro-market inclination: The revised 2009 Communication on State Aid to PSBs and its restraining effect on PSB online. *European Journal of Communication*, 28(2), 183-197.
- Campos-Freire, F., Rodríguez-Castro, M., & Blasco-Blasco, O. (2020, February). Public service media’s funding crisis in the face of the digital challenge. In *International Conference on Information Technology & Systems* (pp. 671-680). Springer, Cham.
- Council of the European Union (1999). Council Regulation. No 659/1999 of 22

- March 1999 laying down detailed rules for the application of Article 93 of the EC Treaty, Official Journal L083.
- Department for Culture, Media and Sport (DCMS) (2015). BBC Charter Review public consultation. Retrieved June 13, 2022, www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/445704/BBC_Charter_Review_Consultation_WEB.pdf.
- Donders, K. (2009). State Aid and Public Service Broadcasting How Future-proof is the Remit of Public Broadcasting Organisations? IES Working Paper 1/2009.
- Donders, K. (2012). *Public service media and policy in Europe*. Palgrave Macmillan.
- Donders, K. (2015). State Aid to Public Service Media: European Commission Decisional Practice Before and After the 2009 Broadcasting Communication. *European State Aid Law Quarterly*, 14(1), 68-87.
- Donders, K. (2021). *Public service media in Europe: Law, theory and practice*. Routledge.
- Donders, K., Van den Bulck, H., & Raats, T. (2019). The politics of pleasing: A critical analysis of multistakeholderism in Public Service Media policies in Flanders. *Media, Culture & Society*, 41(3), 347-366.
- European Commission (1993). EBU/Eurovision Decision Case No. IV/32.150. Official Journal L179, 23-37.
- European Commission (2003). State aid No N37/2003 – United Kingdom BBC Digital Curriculum, Official Journal C271.
- European Commission (1997). Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts - Protocol annexed to the Treaty of the European Community - Protocol on the system of public broadcasting in the Member States. Official Journal C340.
- European Commission (2000). Aid NN 88/98, Financing of a 24-hour advertising-free news channel with licence fee by the BBC. Official Journal C78.
- European Commission (2001). Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting. Official Journal, C320.
- European Commission (2004). SA.17780 (N313/2004) Recapitalisation of TV 2 Denmark. Official Journal, C172.

- European Commission (2006). SA.18957 (E3/2005) Aid to the German public broadcasters. Official Journal, C185.
- European Commission (2006). Commission decision of 22.06.2006 on the ad hoc financing of Dutch public service broadcasters C2/2004/(ex NN 170/2003). Official Journal, L49.
- European Commission (2009). Communication from the Commission on the application of State aid rules to public service broadcasting. Official Journal, C257.
- European Commission (2013). Commission staff working document: guide to the application of the European Union rules on state aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest. Brussels, 29.4.2013 SWD(2013) 53 final/2.
- European Commission (2017). SA.39346 (2014/FC) - Implementation of Commission Decision in case E 4/2005 - State financing of Radio Teilifís Éireann (RTÉ) and Teilifís na Gaeilge (TG4) - Ireland. Official Journal, C307.
- European Commission (2019). Legal Framework conditions applicable to State aid to public service broadcasting. Competition Directorate-General.
- European Court of Justice (2003). Judgment of the Court of 24 July 2003. Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, and Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht. #Reference for a preliminary ruling: Bundesverwaltungsgericht – Germany. #Regulation (EEC) No 1191/69 - Operation of urban, suburban and regional scheduled transport services - Public subsidies - Concept of State aid - Compensation for discharging public service obligations. #Case C-280/00.
- Goddard, P. (2017). ‘Distinctiveness’ and the BBC: a new battleground for public service television? *Media, Culture & Society*, 39(7), 1089-1099.
- Goyanes, M. (2021). Public Service Broadcasting and Democracy: Main Research Topics and Suggestions for the Future. In M. Túnuez-López, F. Campos-Freire, & M. Rodríguez-Castro (Eds.), *The Values of Public Service Media in the Internet Society* (pp. 21-42). Palgrave Macmillan, Cham.
- Harcourt, A. J. (2003). Europeanization as convergence: The regulation of media markets in the European Union. K, Featherstone, & C. M, Radaelli, C. M.

- (Eds.), *The politics of Europeanization* (pp. 179-202), OUP Oxford.
- Jones, A. (2012). The boundaries of an undertaking in EU competition law. *European Competition Journal*, 8(2), 301-331.
- Melcher, M. (2019). Article 106 (2) TFEU in Case Law: Internalization and Customized Balancing of Welfare and Market Interests. *Austrian Law Journal*, 6(1), 1-18.
- Michalis, M. (2010). Is the public interest under threat? Public service broadcasting, market failure and new technologies: the view from the European Union. *Interactions: studies in communication & culture*, 1(2), 185-201.
- Moe, H. (2008). Emerging EU policy and public broadcasters' online services. In I. Bondebjerg & P. Madsen (Eds.), *Media, democracy and European culture* (pp. 215-239). Intellect Books.
- Mortensen, F. (2008). Altmark, Article 86 (2) and public service broadcasting. *European State Aid Law Quarterly*, 7(2), 239-249.
- Psychogiopoulou, E. (2008). *The integration of cultural considerations in EU law and policies*. Brill.
- Rodríguez-Castro, M., & Campos-Freire, F. (2019, February). The Ex Ante Test as a Sign of the Evolution of the European Commission Decision Making in the Field of Public Service Media. In *International Conference on Information Technology & Systems* (pp. 909-918). Springer, Cham.
- Sauter, W. (2014). *Public services in EU law*. Cambridge University Press.
- Tigchelaar, N. (2003). State aid to public broadcasting—Revisited. *European State Aid Law Quarterly*, 2(2), 169-182.
- Ward, D. (2016). The European Commission's State aid regime and public service broadcasting. In D. Ward (Ed.), *The European Union and the Culture Industries* (pp. 59-80). Routledge.
- Weidemann, V. (2004). Public service broadcasting, state aid, and the internet: Emerging EU law. *European State Aid Law Quarterly*, 2004(4), 595-604.
- Williams, C. (2014, 10, 5). Netflix chief Reed Hastings takes on telcos, cinemas and global expansion. The Telegraph, 5 October. Retrieved June 6, 2022, <https://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/mediatechnologyandtelecoms/media/11141864/Netflix-chief-Reed-Hastings-takes-on-telcos-cinemas-and-global-expansion>.

html.

Woldt, R. (2010). Public service broadcasting in Germany: stumbling blocks on the digital highway. In P. Iosifidis (Ed.), *Reinventing Public Service Communication: European Broadcasters and Beyond* (pp. 171-182). New York: Palgrave Macmillan.

Zhu, L. (2020). *Services of General Economic Interest in EU Competition Law*. TMC Asser Press, The Hague.