제12차 독일 방송법 개정안 논쟁

새로 적용되는 제12차 독일 방송법 개정안이 작년 12월 말에 의회에서 통과되었고, 이제 주 정부 의회에서 2009년 봄에 비준될 것이다. 이번에 통과된 방송법은 이전의 방송법과 확연하게 다른 차이를 보이고 있다. 우선, 방송 개념이 확대 적용되어, 기존의 전송 방식(지상파, 케이블, 위성) 이외에도 인터넷(유선, 무선)을 통해 전송되는 내용도 일정 정도 방송으로 규정을 해 두고 있다. 물론 인터넷 방송에 내려지는 규제의 강도는 기존 방송에 대한 통제보다는 약하다. 그럼에도 불구하고 이제까지 무법지대였던 인터넷에 대해 방송이란 명목으로 규제할 수 있는 법적 근거를 마련했다는 점에서 이전의 방송법과는 차이가 있다.

둘째, 공영방송의 역할에 대한 논의와 인터넷 분야에서의 역할 제한에 대한 규정이 들어 있다. 이 부분은 독일의 민영방송사나 유럽연합의 유럽위원회에서 오래전부터 문제시되어 왔었다. 이에 대한 결과로 이번 방송법에서는 공영방송이 다른 민영방송사나 신문사의 영역을 최대한 침해하지 않도록 인터넷 활동을 제한하는 내용을 담고 있다.

새로운 방송법에는 유럽위원회에서 원하는 규정도 삽입될 것이다. 유럽위원회는 공영방송의 인터넷 서비스에 국가 재정이 지원될 수 있는 경우를 방지하기 위해 공영방송의 인터넷 서비스 운영 재정에 대한 명확한 조건들을 만들 것을 요구했다. 독일 정부 측에서는 유럽위원회와 어떤 문제도 일어나지 않을 것이라고 말하고 있다. 이에 대한 일환으로 독일 주 정부 미디어청장들은 새로운 방송법에 대해 민영방송사와 공청회를 가질 예정이다.

공영방송에 대한 강한 인터넷 규제

독일 정부는 이번 방송법이 통과되기 이전에 공영방송사의 새로운 활동 영역과 인터넷에서의 역할 규정을 장기간에 걸쳐 논의하였고, 그 후 각 주 정부의 장관들은 새로운 방송법 개정안 제안서에 합의하였다. 이들은 이미 2007년 중반에 합의한 본 제12 차 방송법 개정안의 원안대로 동의했으며, 이미 독일 방송위원회에서도 동의하였다고 방송위원회 위

원장 Kurt Beck(사민당)이 말했다.

이번 개정안에 따르면, 인터넷에 올려진 텔레비전 프로그램 서비스는 7일 후에는 삭제되어야 한다. 또한 스포츠 대회와 같은 큰 행사의 경우는 24시간 후에 삭제되어야 하는 규정을 두고 있다. 공영방송의 인터넷 서비스 중에서 '신문보도와 유사한 서비스'는 프로그램 내용과 분명한 연관이 있을 경우에만 허용하기로 하였다. 그 외에도 ARD와 ZDF의 모든 새로운 인터넷 서비스는 앞으로 이런 서비스가 공영방송의 역할에 해당되는지의 여부와 언론사 경쟁을 더 심화시키는지의 여부를 덧붙여 이런 서비스의 재정 상황 여부를 3단계 테스트를 거쳐 심사하기로 하였다.[1)]
여기에는 기존에 있던 '미디어텍'과 같은 온라인 서비스도 검사 대상에 포함된다. 독일의 주 정부 장관들은 이 검사를 2010년 말까지 실행하기로 결정하였다. 유럽위원회는 이보다 시기를 더 앞당겨 검사를 2009년 말까지 이행하라고 요구하고 있다. 하지만 새로운 방송법에 있는 이런 검사 방침은 복잡한 행정 시스템을 더 복잡하게 할 뿐이라는 우려를 낳고 있다. 즉, 방송사의 방송위원회와 텔레비전위원회 같은 감시위원회가 모든 인터넷 서비스 내용에 대한 상시적인 검사 작업을 해야 하는 것이다. 아직 구체적으로 어떤 절차를 걸쳐서 이 검사가 이루어질 것인지에 대해 결정 난 것은 없다. 논란이 커질 경우를 대비해 Kurt Beck은 자체적으로 조정부서를 둘 것을 제안했다.[2)]

주 정부 장관들의 합의가 기능하는 연방주의에 대표적인 예이고 미디어 체제의 현대화를 위한 중요한 초석이라고 자랑을 하는 동안에, 각 정당에서는 벌써 몇 달 전부터 방송법 내용에 대한 모든 문구를 자신들에게 유리한 방향으로 틀기 위해 노력하고 있다. 공영방송이 인터넷에서 활동하는 것에 대해 강력하게 반대하던 언론사 측에는 이번 방송법 개정안이 어느 정도 흡족하지만, 공영방송 측에는 불만스런 부분인 것이다.

잡지발행인 연합회(Zeitungsverleger)에서는 ARD와 ZDF의 온라인 언론 서비스 대해 반대한다는 입장을 밝혔다. 그 이유는 공영방송의 서비스가 다양해질수록 민영 미디어 업계의 수익 저하를 유발시키고, 구조적인 경쟁 관계를 침해하는 것이 더 심화될 것이라고 보기 때문이다.[3)]

---

1) "Neue Regeln für öffentlich-rechtliche Online-Angebote", 2008년 10월 23일자. URL: http://www.heise.de/newsticker/meldung/print/117864
2) 앞과 동일.
3) "12. Rundfunkstaatsvertrag beschraenkt oefentlich-rechtliche Online-Presse",

지난 10월에 주 정부 장관회의에서는 공영방송이 텍스트와 사진을 첨부한 온라인 보도를 하는 행위를 실질적으로 제한하기 위해 ARD와 ZDF에 어떤 텍스트 서비스를 허용해야 하는지 구체적으로 논의하였다. 논의의 내용은, 3단계 검사를 통해 인터넷 보도 서비스의 제한이 실질적으로 이루어지면 공영방송의 원래 역할인 영상미디어로 귀환할 수 있느냐는 것이다. 이 법안이 국가에서 지원하는 방송의 간접적 확장에 분명한 효과를 보이지 못한다면, 이들은 국가에서 지원하는 언론으로 존재하게 될 가능성을 배제할 수 없게 된다. 만일 그럴 경우 잡지발행인 협회에서는 공영방송의 인터넷 보도 서비스에 법적 소송을 벌일 예정이다.[4)]

이에 ARD의 대표 Fritz Raff는 모든 프로그램에 대한 검사는 엄청난 행정적 낭비이며, 비용을 발생시킨다고 말하고 있다. 프로그램이 인터넷에 서비스되는 기간이 24시간에서 일주일로 정해진 것도 이유가 타당하지 않고, 시청료 납부자들을 대변하는 방침도 아니라고 말하고 있다. Raff는 '언론과 유사한 서비스'라는 개념 아래 무엇을 정확하게 이해할 수 있는지 의심스럽다고 말하고 있다. ZDF의 대표 Markus Schaechter도 공영방송의 활동 영역이 너무 좁게 설정되어 있다고 말하면서, 좀 더 많은 영역 확보의 여지가 필요하다고 보고 있다.

독일 신문발행인 연합(VDZ)에서는 독일 발행인의 중요한 요구가 받아들여졌다고 보고 있다. VDZ는 특히 프로그램과 관계된 '언론과 유사한 서비스'만 허용되고 모든 프로그램이 검사를 받아야 되는 것을 환영하고 있다. 발행인 협회는 3단계 검사가 실제적으로 책임감 있게 수행되는지 예의 주시할 것이라고 말하고 있다.[5)]

인터넷 TV에 대한 라이선스 의무화

새롭게 개정된 제12 차 방송법에서는 일반을 대상으로 하는 방송은 기존의 방송 전송 방식으로 전송되든, 아니면 인터넷으로 전송되든 간에 방송법에 규제받는 것을 규정하고 있다. 때문에 인터넷 TV도 방송법에 따라 규제 대상에 속하며, 인터넷 TV 서비스도 다른 방송 프로그램 서비스와 같이 허가를 의무제로 전환한다는 기본 방침을 세웠다. 이에 지방 미디어청 회의에서 제안된 것은, 잠재적으로 동시에 500회보다 낮은 On Demand를 하는 경우에는 라이선스를 취득하지 않아도 된다는 제한

2008년 12월 18일, URL: http://www.presseportal.de/pm/8830

4) 위와 동일.

5) 앞과 동일.

조건을 두었다. 하지만 이에 대해 Bitkom에서는 시장 현실에 부합되지 않는다고 비판하고 있다. 바이에른 주가 스트리밍 서비스 사업자로부터 이미 비판을 받고 있는 제안은 형평성에 맞지 않는 과도한 규제를 낳을 수 있다는 것이다.[6]

하지만 바이에른 주 뉴미디어청(BLM)에서는 이 사안에 대해서는 이미 2007년에 모든 지방 미디어청과 합의를 본 내용이기 때문에 문제될 것이 없다는 입장이다. 구체적으로는, 인터넷을 통해 전송되는 방송 서비스에 500명 이상의 잠재적 이용자가 접속할 경우, 이 서비스 사업자는 허가 의무를 갖는다는 법안을 바이에른 주에서 다른 주보다 일찍 실시하는 것일 뿐, 바이에른 주에서 어떤 특별법으로 시행하고 있는 것은 아니며, 유럽연합의 선형적인(linear) 영상미디어 서비스에 대한 지침서에도 부합한다고 설명하였다.[7]

주 지방정부의 미디어청이 이러한 인터넷 TV를 방송법으로 규제할 수 있게 됨으로써 지금까지 무법지역으로 존재하던 인터넷 내용에 제제를 가할 수 있게 되었다.[8] 하지만 지역에 존재하는 인터넷 방송 서비스는 1만 명이 동시에 접속하지 않는 이상 기존의 규정을 그대로 따르기로 해, 인터넷 방송에 대한 규제가 심해지는 것은 아니라, 단순화시키는 것이라고 강조하였다.[9] 그러나 아직도 해결해야 될 문제는 많다. 구체적으로는 신문사에서 제공되는 수많은 인터넷 TV 서비스를 이 새 방송법으로 어디까지 규제해야 하는지에 대해 좀 더 광범위한 법적인 문제를 해결해야 하고, '잠재적'이란 개념을 어떻게 이해해야 하는가에 논의가 필요한 것이다.[10]

이러한 바이에른 주의 입장에 반대해 Bitkom에서는 이 규정이 2007년 중반에 개정된 유럽연합의 '텔레비전을 위한 지침서(EU-Fernsehrichtlinie)'를 위반하고 있다고 비판하였다. 유럽연합의 규정은 '방송'을 '기본적으로 대중에게 영향을 줄 수 있는 대중매체'로 규정하고 있기 때문에, 텔레비전에서 종합편성 프로그램의 시청자 수로 일정 기간동안

---

6) "Lizenzpflicht für Internet-TV sorgt weiter für Unruhe". 2008년 8월 1일자. URL: http://www.heise.de/newsticker/meldung/113693

7) "Bayerische Landesmedienanstalt plädiert für einfachere Streaming-Regulierung". 2008년 7월 19일자. URL: http://www.heise.de/newsticker/meldung/113028

8) 인터넷 방송이 방송법에 속하게 되면서 인터넷상에 존재하는 포르노물 등의 청소년 유해 영상물에 대한 제제에 대한 법적인 근거를 마련하게 되었다.

9) 위와 동일.

10) BLM의 대변인에 따르면, '잠재적'이란 개념은 서비스를 이용할 수 있는 가능한 한 최대의 이용자 수라고 할 수 있다.

시청하는 경우에만 방송규제 대상에 속한다는 것이다.

바이에른 주 지방 미디어청(BLM)의 대변인 Johannes Kros는, "인터넷 스트리밍 서비스에서 500명이 동시에 프로그램 내용을 시청하는 것은 대중이 이 서비스를 받고 있다고 판단할 수 있는 근거가 된다는 것이다. 여기서 사실상 몇 명이 사용하고 있는지는 중요하지 않으며, 중요한 것은 잠재적 동시 접속 인구가 500명 이상이라는 것에 의미가 있는 것"이라고 강조하였다.[11] VHF로 송신되는 라디오 프로그램의 경우에도 이 프로그램을 아무도 청취하지 않는다고 해도 방송으로 간주하는 것과 마찬가지 논리라는 것이다. 때문에 방송법상 허가의무는 증명할 만한 시장 성공에 달린 것이 아니라 처음부터 존재한다는 것이다. 이러한 논리로 바이에른 주의 지방미디어청은 새로운 방송법에 근거해 콘텐츠 제공업자에게 라이선스를 취득할 것을 의무화하고 있다.[12]

하지만 스트리밍 서비스를 제공하는 사업자들은 이런 결정에 놀라움을 금치 못하고 있다. 저널리스트적 비디오 내용을 제작하여 인터넷에 서비스하는 Mario Sixtus는 이런 결정이 21세기에 일어날 수 있는 최대의 멍청한 짓이라고 비난하고 있다. 이론상으로 이 규제는 Live Streaming 서비스를 하는 모두에게 해당된다. 포드캐스터인 Thomas Wanhoff는 학술적 내용의 비디오를 생산하여 학술회의를 인터넷으로 전송하는 사업을 하고 있는데, 이것 또한 방송 개념에 포함되어 규제 대상이 될 수 있는 것이다. 또한 500명의 이용자가 동시에 스트리밍한 내용을 시청할 때와 500명의 이용자가 이 내용을 다운받을 때의 차이를 어떻게 볼 것인가란 물음에 대한 의문도 여전하다. 때문에 Wanhoff는 주 정부 미디어청의 이런 결정이 한마디로 난센스라고 말하고 있다.

또 다른 문제는, 온라인 TV 서비스를 방송으로 볼 것인가 아닌가가 그때마다 고려하여 결정해야 하는 문제가 되어 Bitkom에서는 생방송 중계 같은 개별 이벤트의 스트리밍 수를 일일이 다 세어야 한다는 것이다. 이것은 음악 콘서트를 녹음하거나 스포츠 이벤트나 라이브 비디오 채팅 같은 경우에도 해당된다. 때문에 Video on demand로 인터넷에서 볼 수 있는 드라마와 마찬가지로 홈페이지를 통한 동영상 뉴스도 방송규제 대상에 해당될 수 있다는 것이다.

---

11) "Streaming-Anbieter kritisieren bayerische Medienanstalt". 2008년 7월 15일자. URL: http://www.heise.de/newsticker/meldung/110903

12) 위와 동일.

이와는 반대로, 노르트라인베스트팔렌 주 미디어청의 대변인 Peter Widlok은, 공영방송의 인터넷 활동 때문에 새로운 방송법에 이와 같은 규제가 있는 것으로 보기 때문에 Bitkom의 비난을 이해할 수 없다는 입장이다. 500명의 이용자에 대한 언급은 이미 1년 전부터 알려진 사실인데도 지금 이렇게 호들갑을 떠는 것에 대해 이해할 수 없다는 입장이다. 그 당시에 지방 미디어청장 회의(DLM)에서 인터넷을 통해 전송되는 인터넷 라디오와 IPTV의 라이선스 의무 규정이 분명했다는 것이다.

때문에 이러한 규정이 현실에 적용되는 것은 당연한 것이고, 어디서부터인가는 시작해야 되는 부분이라는 것이다. 그가 문제시 삼는 부분은 동영상 인터넷 서비스의 선형성(linearity)을 방송의 기본적인 특징으로 봐야 하는지 아닌지에 대한 논의는 더 이루어져야 한다고 말했다.[13] 방송이 소수 그룹을 위한 것이 아니기 때문에, 블로그, 여행 비디오나 채팅과 같은 것도 논의의 대상이 되지 않는다. Widlok은 모든 지방 미디어청으로부터 구체적인 허가의무 인터넷 방송에 대한 목록이 올라온 것은 아니고, 이미 결정된 것은 10개 인터넷 방송사 정도 된다고 밝혔다.[14]

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

13) “Lizenzpflicht für Internet-TV sorgt weiter für Unruhe”. 2008년 8월 1일자.
14) 위와 동일.