

2019 KCA Media Issue & Trend

02.2

전문가리포트

독일의 미디어주간협약(MStV) 도입 논의 배경과 주요 내용

1. 들어가며

2. 미디어정책을 둘러싼 논쟁들

2.1. 논점 1 : 방송개념의 재규정

2.2. 논점2: 플랫폼규정

2.3. 논점3: 인터미디어

3. '미디어주간협약' (Medienstaatsvertrag) 안의 내용

4. 나가며

독일의 미디어주간협약(MStV) 도입 논의 배경과 주요 내용

장성준 (중앙대학교 언론학박사, 라이프치히 대학교 박사과정)

요약문

현재 독일에서는 새로운 미디어환경을 맞아 방송정책 전환을 위한 논의를 진행하고 있다. 우리나라가 방송관련 규정들을 하나로 취합하는 통합방송법을 마련하는 데 주력하는 것에 비해 독일은 기존의 방송(Rundfunk)과 텔레미디어(Telemedia; 전자미디어)규제를 미디어(Media) 규제정책으로 전환하기 위한 과정을 거치고 있어 논의 범주는 다르다. 반면 정책전환을 논의하는 내용면에선 MCN을 구성하는 개인/소규모제작자들에 대한 규정, 플랫폼사업자들에 대한 법적지위 등을 다루어 신규사업자를 규제정책에 포함시키겠다는 의도는 유사하다. 본고는 유사한 미디어변화를 겪고 있지만 규제와 대응방식에서 다른 접근방식을 채택하고 있는 독일의 방송정책의 배경과 주요내용을 소개토록 한다.

1. 들어가며

공영방송 (ffentlich-rechtlicher Rundfunk)과 상업방송 (Privater Rundfunk)이 공존하는 이원화된 방송시스템 (Duales Rundfunksystem)을 운영하고 있는 독일방송시장은 연방소속 16개 주(州)의 합의하에 ‘방송과 텔레미디어에 관한 주간협약’ (Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien: 이하 방송주간협약)을 체결하여 방송정책을 수립하고 있다. 독일의 전국송출공영방송으로는 지역공영방송사들이 연합으로 운영하는 제1공영방송 ARD와 단일기관인 제2공영방송 ZDF의 2개 채널이 있고, 상업방송으로는 RTL과 ProSiebenSat1 (이하 P7S1) 등을 비롯한 미디어콘체른들이 주요 사업자로서 활동하고 있



다. 지역공영방송국은 송출지역에 따라 9개가 운영되고 있으며 이들은 방송주간협약이 아닌 16개 주의 방송법에 의거하여 14개 지역미디어청(Landesmedienanstalten)의 관할을 통해 규제된다.¹

방송시장의 개념이 미디어시장으로 확대되면서 그 사업자들의 역할이 중요해지고 있다. 하지만 온라인동영상이 시청자(또는 이용자)들에게 제공되기까지 참여하는 사업자들은 현행 방송주간협약에서 정의한 산업행위자들과 성격이 다르기에 규제에서 제외되고 있어 정책적 쟁점으로 부각되게 된다. 제외된 미디어산업행위자를 정책에 포함시키기 위해 콘텐츠생산자와 시청자(또는 이용자)를 연결하는 행위자로서 플랫폼의 정의에서부터 이들의 서비스제공방식에 이르기까지 재정의의 필요성이 제기되었고, 이를 본격적으로 논의하게 된다. 이 외에도 온라인에 존재하는 정보의 검색정보와 경로를 제공하는 검색엔진, 뉴스매개자로서의 포털서비스, 인스턴트메시지와 소셜미디어 등을 지칭하는 사업자들의 정보제공방식 등도 규제에 포함되어 있지 않다는 점에서 관련사업자들에 대한 정의 및 의무부여가 요구되고 있다.

콘텐츠 소비방식의 변화, 신규 미디어사업자의 등장 등과 관련하여 현재 독일에서는 방송주간협약에서 정하고 있는 방송개념(Rundfunkbegriff)검토 및 재규정, 플랫폼규정(Plattformregulierung)의 보완, 인터미디어(Intermediär)규정 신설의 세 가지 사안이 논의되고 있다. 현재 독일에서 논의되는 새로운 미디어정책은 기존의 방송주간협약을 개정하는 수준이 아닌 정책범주와 시장행위자 규정에서 새로운 패러다임을 도입을 위한 기초 작업으로 해석 가능하다.

2. 미디어정책을 둘러싼 논쟁들

2.1. 논점 1: 방송개념의 재규정

1) 베를린(Berlin)과 브란덴부르크(Brandenburg) 주, 함부르크(Hamburg)와 슐레스비히-홀슈타인(Schleswig-Holstein) 주는 공동으로 지역미디어청을 운영하고 있어 16개 지역미디어청이 아닌 14개임.

방송개념의 재규정은 온라인동영상제작자가 방송으로서 법적지위를 부여받아야 하는가의 문제에서 시작된다. 2017년 3월, 노르트라인-베스트팔렌 주 지역미디어청(Landesanstalt für Medien NRW: 이하 NRW-지역미디어청)에선 유튜브와 트위치(Twitch)를 통해 콘텐츠를 제공하는 유명 게임동영상제작자인 PietSmiet를 방송라이선스 발급 대상으로 분류하고 1개월 이내로 발급신청절차를 밟으라는 명령을 내렸다. 온라인콘텐츠제작자가 상업방송에 요구되는 라이선스를 획득해야한다는 NRW-지역미디어청의 지적이 다소 억지스러운 것처럼 보이지만, 엄연히 현행 방송주간협약에 근거한 행정조치였다.

방송주간협약 제1장 제2절의 1에 따르면 ‘방송(Rundfunk)’은 ‘공중(Allgemeinheit)을 대상으로 하고 특정행사에 대해 동시수신(zeitgleichen Empfang)을 제공하며, 주파수(elektromagnetischer Schwingungen: 전파진동)를 이용하여 전송일정에 따라 동영상이나 음성서비스를 제공하는 것’으로 정의된다. 동 조항에 따라 전송방식과 서비스유형이 다양해지면서 텔레미디어(전자적 방식을 통해 제공하는 정보/커뮤니케이션서비스)도 방송의 개념에 포함되었다. 방송주간협약 제1장 제3절에 따라 방송에 포함되지 않는 서비스를 규정하는 기준은 다음과 같다. (1)500명 이하의 동시수신 네트워크를 이용하거나 (2)송신기에 저장된 정보를 직접 재공급하거나 (3)개인이나 가족을 위한 용도로만 제한적으로 사용하거나 (4)저널리즘-편집(journalistisch-redaktionell)이 적용되지 않았거나 (5)TVoD(Transaction VoD: 단품결제VoD서비스)형식인 경우 방송으로 간주하지 않는다.

PietSmiet는 유튜브와 트위치를 통해서 콘텐츠를 생방송하거나 재전송하는 AVoD(Advertising VoD: 광고VoD서비스)이다. 송신기에 저장된 정보를 직접 제공하는 방식이 아닐뿐더러 제한적인 네트워크도 아니었다. 또한 제작된 프로그램은 편집된 포맷이었고, TVoD형식도 아니었다. 게다가 유튜브 채널의 시청자는 210만 명, 트위치로 제공되는 생방송은 32만 명까지 접속한 바 있고, 공개된 방송일정에 따라서 프로그램을 제공하는 등 방송주간협약에서 규정하는 방송정의에 모두 부합했다. NRW-지역미디어청이 조치가 발표되자 PietSmiet 제작팀과 구독자들은 행정절차에 대한 불만과 이의를 제기, 방송라이선스 발급요구를 거부하고 나섰다. ZAK‘(방송)허가 및 감독위원회’(Kommission für Zulassung und Aufsicht, 이하 ZAK)는 2017년 3월 21일 개최된 정례회의에서 PietSmiet에 대한 방송라이선스 발급요구가 정당한 것인지를 안건으로 다뤘다. ZAK의 결정은 PietSmiet가 방송주간협





약에 명시된 방송기준을 충족한다는 NRW-지역미디어청의 입장과 같았다.² 이후 정치권에서도 NRW-지역미디어청에 대한 비판이 이어졌지만 당국은 원칙에 따라 PietSmiet를 라이선스 발급대상에서 제외하지 않았다. PietSmiet 사태 이후 온라인동영상제작자들과 스트리밍으로 프로그램을 제공하는 언론사들도 방송라이선스를 받지 않겠다며 거부활동을 시작했다.

온라인동영상제작자의 법적지위에 대한 이견이 커지면서 방송라이선스를 관리하는 ZAK는 2018년 3월 27일 ‘인터넷에서 스트리밍-서비스를 분류하기 위한 체크리스트’(Checkliste zur Einordnung von Streaming-Angeboten im Internet)를 공개한다. 이 원칙은 방송주간협약에 따라 방송라이선스 발급대상판단기준을 ① 실시간 방송제공(선형-프로그램), ② 저널리즘-편집에 따른 프로그램 제작, ③ 편성에 따른 프로그램 송출, ④ 500명 이상 시청자(이용자)의 동시접속가능 여부의 네 가지로 제시하고 있다(ZAK, 2018). ZAK가 온라인동영상제작자들에게 추천하는 방송라이선스는 일반방송사업자의 라이선스가 아닌 웹-TV(Web-TV)로서의 운영라이선스다. 웹-TV는 공개온라인망(das offene Internet)을 통해 디지털방송채널을 전송하는 방식으로 인터넷주소 입력만으로도 이용 가능한 서비스를 의미한다. 일반방송라이선스 발급비용이 5,000~100,000유로인 반면 웹-TV의 비용은 1,000유로로 저렴하다. 예외적으로 오디오스트리밍서비스는 방송주간협약 제20b항에 따라 웹-라디오(Web-Radio)로서 등록하지 않고 사업지역의 담당 미디어청에 프로그램 정보 제공 의무만 부여했다.

2018년 8월, ZAK는 대중신문사 Bild가 스트리밍으로 제공하는 Bild live, Die richtigen Fragen과 Sport-Talk mit Thorsten Kihlfer 등의 프로그램에 대해 방송라이선스를 발급받을 것을 요구했으나 Bild가 이를 거부했다(Der Tagesspiegel, 2018.05.31.). 이와 달리 유튜브 채널인 Kalimbo는 2018년 5월 방송라이선스 발급대상으로 규정되자 정식절차를 거쳤다. PietSmiet와 함께 라이선스 발급거부 활동을 펼쳤던 Gronkh 역시 2018년 1월 방송라이선스를 받아 GronkhTV과 Gronkh의 두 채널을 운영하고 있다(Games Wirtschaft, 2018.01.01.) 2019년 현재까지도 인기 온라인동영상콘텐츠제작자는 지역미디어청과 ZAK

2) ZAK 홈페이지의 'Rundfunk oder nicht? Erläuterungen zur PietSmiet TV-Entscheidung der ZAK' 항목 참고(<https://www.die-medienanstalten.de/atrium/rundfunk-oder-nicht-erlaeuterungen-zur-pietsmiet-tv-entscheidung-der-zak/>)

로부터 라이선스 발급요구를 받고 있어 이를 강제하는 현행 방송주간협약에 대한 개정을 요구하는 여론이 힘을 얻고 있다.

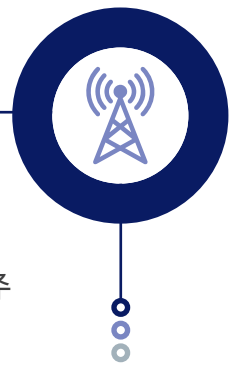
2.2. 논점2: 플랫폼규정

현행 방송주간협약과 관련한 두 번째 쟁점은 플랫폼규정이다. 플랫폼규정은 정보 혹은 콘텐츠를 선택하거나 이용하는 데 있어 접근성(Zugangsoffenheit), 기회균등성(Chancengleichheit) 및 비차별성(Diskriminierungsfreiheit) 등을 보장하여 자유로운 의견형성(freie Meinungsbildung) 환경을 조성하기 위해 운영되는 조치다. 플랫폼규정은 방송주간협약 ‘플랫폼, 전송용량’(Plattformen, bertragungskapazitäten)항목에서 어느 정도 성문화되어 있지만, 제정당시부터 새로운 플랫폼유형이 등장할 경우 관련 규정들이 충분히 대처하지 못할 것이라는 지적이 있었다(Thorsten Rieke, 2011). 해당 규정들은 현재까지도 큰 개정을 거치지 않아 지금처럼 새로운 유형의 플랫폼들이 등장해 이미 새로운 시장을 형성했음에도 이들을 법적 테두리 안에 포함시키지 못하고 있다. 이는 플랫폼과 관련한 용어들이 유사한 의미로 해석되는 혼란에도 불구하고 이를 재정비하는 과정을 거치지 않았기 때문이다.³

미디어시장에서 플랫폼은 콘텐츠생산자와 콘텐츠제공자, 콘텐츠제공자와 이용자(소비자)로 양분된 거래관계를 매개해주는 역할을 한다. 서로 다른 유형의 이용자를 연결하여 물리적/가상적/제도적 환경을 제공해줌으로써 플랫폼은 이들의 상호작용을 바탕으로 가치를 창출하게 된다. 양면시장으로 불리는 이 구조는 상호작용을 위한 물리적/가상적 플랫폼을 제공하면서 시장을 형성하게 되며, 시장에 존재하는 플랫폼사업자는 두 유형의 이용자들이 상호작용(또는 거래)하도록 환경을 제공하면서 그 이용료를 양측 또는 어느 한쪽으로부터 받아 수익을 거두게 된다(이상규, 2010). 플랫폼과 양면시장의 개념에 따라 미디어시장에서의 플랫폼은 플랫폼사업자와 콘텐츠제공자 사이의 계약에 따라 선택된 콘텐츠를 플랫폼사업자와 이용자(시

3) 미디어청 연합(die Medienanstalten) 홈페이지 참고(<https://www.die-medienanstalten.de/themen/plattformregulierung>)





청자) 간에 체결된 계약조건으로 제공하는 것이라고 정의할 수 있다. 그렇지만 독일의 방송주 간협약은 이와 같은 플랫폼의 특성을 반영하지 못하고 있다.

현재의 방송주 간협약에서 사용되는 플랫폼 관련 주요개념들을 소개하면 다음과 같다. 독일의 방송정책에서 플랫폼은 ‘다양한 미디어상품(Medienangebote: 미디어콘텐츠)의 요약정보(예고편)를 구조화하여 제공하고 미디어상품전체(본편)를 이용자에게 제공하는 기술시스템’으로 정의되며, 케이블네트워크(Kabelnetz)가 대표사례로 꼽힌다. 케이블네트워크의 네트워크관리자(Kabelkopfstelle)는 채널과 미디어상품전체(본편)를 준비하여 네트워크가입자에게 제공하기 때문에 네트워크관리자인 케이블네트워크사업자(Kabelnetzbetreiber)는 동시에 플랫폼사업자(Plattformbetreiber)이기도 하다. 한편 플랫폼운영과 관련하여 플랫폼제공업체(Plattformanbieter) 또한 존재한다. 플랫폼제공업체는 디지털 또는 디지털데이터를 이용한 방송과 텔레미디어(Telemedien: 전자매체) 또는 유사-텔레미디어(vergleichbare Telemedien)를 통해 일반인에게 제3자가 공급하는 프로그램에 대한 정보(예고편)를 제공하여(시청자/이용자가) 프로그램 전체(본편)에 접근 가능하도록 경로를 제시하거나 일반인에게 프로그램을 선택하게 만들 목적으로 요약정보를 제공하는 사업자다.

일견 유사해 보이는 플랫폼사업자와 플랫폼제공업체를 구분하는 이유는 해당 사업영역에 따라 규제기준이 다르기 때문이다. 플랫폼사업자는 방송주 간협약에 명시된 항목들에 따라 채널이나 프로그램제공에 있어서 의견다양성기준을 충족해야하며 전송용량의 일부를 의무전송 채널(Must Carry Channel)에 할애해야하는 등의 제약을 받는다. 반면 플랫폼제공업체는 ‘플랫폼규정’의 적용대상으로서 이들이 이용자에게 프로그램을 제공할 때 프로그램 접근성(Zugangsoffenheit)과 프로그램 노출의 기회균등(Chancengleichheit), 콘텐츠에 대한 차별금지(Diskriminierungsfreiheit) 등을 보장하여야 한다. 이를 통해 궁극적으로는 의견의 자유로운 형성(freie Meinungsbildung)을 보장할 의무가 부여되고 있다. 그러나 방송주 간협약에서 플랫폼사업자의 의무에 대해 명확한 규정을 내리고 있는 것과 달리 플랫폼제공업체의 의무를 명시하는 플랫폼규정의 근거는 찾기 어렵다.

변화하는 플랫폼의 정의를 반영하지 못하고 있는 현 상황을 개선하기 위해 2010년 초반부터 플랫폼규정에 대한 개정요구가 끊임없이 제기되어 왔다. 관련규정의 검토는 2015년부터 공론화되었으며, 2017년과 2018년 2회에 걸쳐 플랫폼규정 검토기준과 개정초안이 공개되었

다. 2019년 현재까지 공개된 내용에 따르면 플랫폼규정 개정안은 유형의 네트워크 개념에서 벗어나 가상의 플랫폼 운영자를 포함시키는 것에 초점을 맞추고 있다.

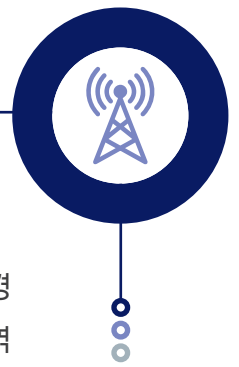
2.3. 논점3: 인터미디어

마지막 세 번째 쟁점은 인터미디어다. 인터미디어의 사전적 정의는 ‘어떤 것들의 중간(in der Mitte) 또는 사이(dazwischen)에 놓이거나 위치한’ 또는 ‘연결고리(Zwischenglied)를 형성한’ 것을 의미한다. 텔레미디어로 불리는 전자미디어환경에서 인터미디어는 상업중계사이트(Verkaufsportal)와 정보중개자(Informationsintermediäre)로 분류된다(die Medienanstalten, 2018). 이 중 인터미디어 규제와 관련하여 대상이 되는 분야는 정보중개자로 분류되는 서비스들이다. 독일에서 인터미디어를 규제 안에 포함시키려고 하는 이유는 의견형성과정에서 이들의 영향력이 커지고 있기 때문이다. 다만 이를 금지하는 것이 아니라 책임감을 갖도록 하는 데 그 근거를 찾는다. 이 문제에 초점을 맞춰 연방과 지역정부들은 인터미디어를 이용하는 과정에서 발생하는 의견다양성의 왜곡현상을 살피고 어떻게 의견다양성을 보호할 것인지 논의하게 된다.

인터미디어의 대표사례는 검색엔진이다. 일반적으로 검색엔진은 온라인상에서 존재하는 정보들을 정렬하여 이용자들에게 전달한다. 이 과정에서 인터미디어는 일정한 역할을 수행하게 되기 때문에 정보차원에서 규제가 필요하다고 평가된다. 그 근거의 첫째는 페이지에 콘텐츠를 정렬하는 방식이다. 검색엔진을 이용하여 어떤 정보를 검색했을 때 그 결과는 검색결과와 첫 번째 페이지에 제공되거나 혹은 뒤 페이지에 배정되어 노출된다. 또는 자체규정이라고 불리는 기준에 따라 특정한 내용, 특정형식에 대한 파일이나 정보는 검색결과에서 제외되어 이용자에게 제공되지 않는 경우도 발생한다. 네이버나 구글 혹은 야후 등의 서비스에서 동일한 자료를 검색해도 결과가 다르게 나오는 것은 이렇듯 서로 다른 검색알고리즘을 사용하기 때문이다. 소매점이나 백화점에서 전시되지 않은 상품을 구매하기 어렵듯 검색엔진에서 제외된 정보는 아무리 중요한 것이어도 이용자가 접근하기 어렵게 된다.

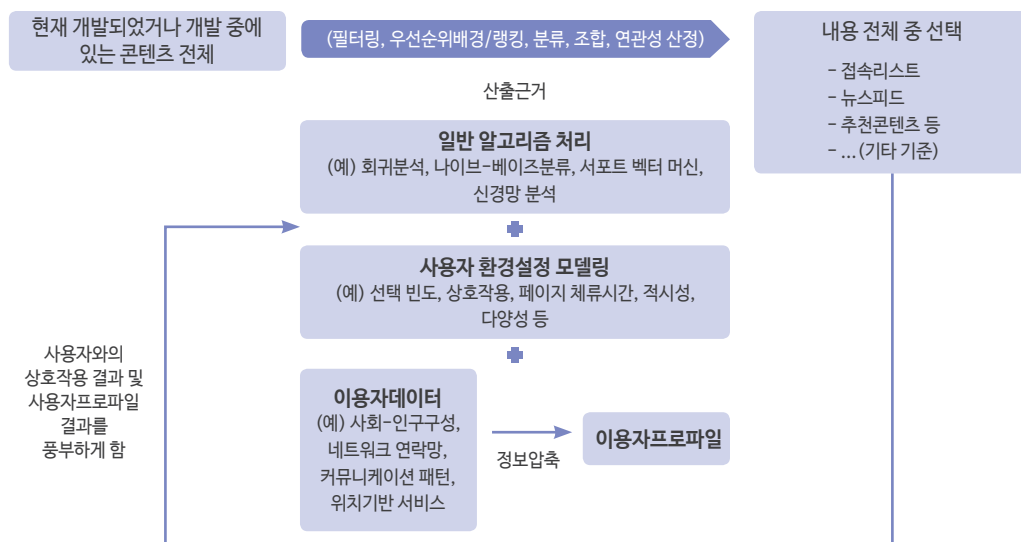
둘째는 검색엔진을 사용할 때 이용자의 정보가 검색엔진사업자에게 제공된다는 점이다. 예를





들어 포털에서 검색키워드를 입력하면 ‘스폰서링크’ 등의 명목으로 광고가 함께 게재되는 경우, 이는 검색엔진이 정보를 제공하는 대가로 서비스 이용자들에게 정보를 취하여 새롭게 엮어낸 결과다. 즉, 키워드와 개인정보를 광고와 연결시키는 것이다. 검색엔진은 기존의 콘텐츠 제공 플랫폼들과는 달리 광고와 정보노출 등을 통해 수익을 거두는 비즈니스모델을 추구하기 때문에 수익취득방식 자체는 문제되지 않는다. 다만 수익을 이유로 정보제공 및 노출에 왜곡이 발생할 수 있는 여지가 남는다.

그림 1 사용자프로파일 형성 알고리즘 구성도



출처 : die medienanstalten, 2018, 24쪽.

페이스북과 같은 소셜미디어도 인터미디어의 중요한 사례다. 초기 소셜미디어는 인맥중심으로 성장해왔지만 현재는 정보공유방식으로 그 분야가 전환되었다. 검색엔진과 달리 정보노출을 이용자의 인맥에 따라 선택하는 것으로 되어 있지만, 그 과정에서 소셜미디어사업자와 알고리즘이 콘텐츠의 내용과 게재기간을 직접 결정한다는 점이 문제로 지적되고 있다. 소셜미디어는 에코챔버(Echokammern)나 필터버블(Filterbubble) 등으로 치칭되는 정보필터링 및 편향된 정보제공이 일어나고 가짜뉴스와 같은 오류가 발생하기 좋은 환경이다. 문제가 실재함에도 불구하고 소셜미디어를 이용한 정보습득이 빈번해지고 있어 더 큰 논란이 되고 있다.

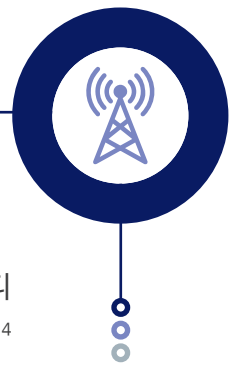
현재 독일에서 논의되는 방송주간협약 개정과 관련한 내용들은 지난 몇 해 동안 관련기관 및 실무단체에서 다뤄왔던 것들이다. 각 이슈들이 처음 대두된 시기는 조금씩 차이가 있지만 전반적으로 오랜 토의가 있어왔다. 시장변화속도보다 대응이 늦어지면서 각종 분쟁들이 발생했고 규제상의 한계들을 지적받게 되었지만 현 시점에 방송주간협약 개정에서 다뤄야 할 내용들이 정리되었다는 점은 긍정적이다. 방송개념의 재규정, 플랫폼규정 및 인터미디어 등에 대한 개정방향이 담긴 최신개정안은 2018년 상반기에 발표된 내용이다. 이는 기존의 방송주간협약의 개정이 아닌 미디어주간협약(Medienstaatsvertrag)으로의 전환을 의미한다.

3. ‘미디어주간협약’ (Medienstaatsvertrag)의 주요내용

독일연방 앙겔라 메르켈 (Angela Merkel) 총리는 2014년 12월 11일 주 정부대표들과의 회동에서 세계변화흐름에 맞추기 위한 정책논의기구로서 ‘정치 분야의 합동조정그룹’ (gemeinsame Steuerungsgruppe auf politischer Ebene)을 도입할 것을 제안한다. 그 결과로 조직된 단체가 ‘연방-주정부위원회’ (Bund-Länder-Kommission)다. 이 위원회에서는 정책전체분야별로 각각의 그룹들이 정책조정을 진행한다. 방송분야에선 2015년 3월 26일 ‘미디어컨버전스에 관한 연방-주정부위원회’ (Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz:이하 미디어컨버전스위원회)가 조직되어 방송정책을 다루게 되었다. 2015년 12월 3일 미디어컨버전스위원회는 ‘미디어컨버전스에 관한 연방-주정부위원회 중간보고서’ (Zwischenbericht Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz)를 발행하여 방송주간협약의 개정방향을 처음으로 제시한다.

2016년 6월 14일, 미디어컨버전스위원회가 발행한 ‘미디어컨버전스에 관한 연방-주정부위원회 보고서’ (Bericht Bund-Länder-Kommission zur Medienkonvergenz: 이하 컨버전스위원회보고서)엔 현재 논의되고 있는 미디어주간협약과 관련한 주요골자들이 제시된다. 해당 보고서에 다루고 있는 내용은 시청각미디어규정, 청소년보호/청소년미디어보호, 독과점법과 다양성보호, 플랫폼규정, 인터미디어 등이다. 각각의 내용은 다음과 같다.





- ① 시청각미디어규정: 연방정부 및 지역미디어청은 2015년 11월 유럽위원회에 시청각미디어규정 개정을 위한 공동입장서를 제출한 바 있다. ‘원산지원칙’ (Herkunftslandprinzip)⁴과 콘텐츠등급제 (abgestuften Regulierung), 시간 기반 광고자율화 (Liberalisierung zeitlicher Werbegrenzen)⁵, 청소년보호, 혐오발언 및 소비자보호강화 (hohen Standards bei Jugendschutz, Hassrede und Verbraucherschutz)와 장애인의 접근성 보호 등의 개념유지 및 보완과 관련한 내용이다. 시청각미디어규정의 내용은 차후 논의되는 미디어주간협약의 지침으로 작용한다. 2015년 독일이 제출한 시청각미디어규정에선 ‘편집책임’ (redaktionellen Verantwortung)과 미디어다양성보장을 위한 시청각 플랫폼 규칙 수립은 제외되어 있다.
- ② 청소년보호/청소년미디어보호: 현실을 반영한 정책수립을 목표로 개정이 검토되었다. 주요내용으로는 (1) 미디어콘텐츠 평가의 법적 일관성 확보 (텔레미디어규정, 청소년보호에 포함되는 매체기준검토, 영화/텔레비전조정기구와의 협력강화, 프로그램등급제 유지 등) (2) 현대 어린이/청소년의 매체이용패턴 기반 청소년미디어보호기준 정비 (유해사이트 차단 프로그램 등) (3) ‘방송과 텔레미디어에서의 청소년과 인간존엄보호를 위한 주간협약’ (Staatsvertrag über den Schutz der Menschenwürde und den Jugendschutz in Rundfunk und Telemedien: 이하 청소년미디어보호주간협약) 정비 (콘텐츠불만처리, 유해사이트목록관리 및 색인구성, 절차간소화) 등이 검토되고 있다.
- ③ 독과점법/다양성보호: 독과점 관련해 논의된 주제는 미디어에이전시 (Mediaagenturen)와 AD-Blocker의 두 가지다. (1) 현재 독일에선 대형미디어에이전시가 시장점유에서 절대적 우위를 차지하고 있기 때문에 다른 에이전시들이 경쟁적인 불이익을 받고 다양성이 훼손되는 상황이 발생한다. 방송주간협약에 따라서 광고주의 미디어개입 가능성은 방지하고 있지만 반대로 광고를 매개해주는 미디어에이전시에 대한 규정이 없어 새로운 규제의 필요성이 대두되고 있어 규제도입이 검토되고 있다. (2) AD-Blocker는 온라인을 통해 제공되

4) EU 회원국 간 콘텐츠 유통에 있어 해당 콘텐츠가 제작된 국가의 규정을 준수했을 경우 다른 국가로 콘텐츠를 제공할 때 새로운 규정을 적용하지 않는다는 원칙.

5) 허용된 광고총량 내에서 광고송출을 위한 시간선택을 자율화하는 원칙

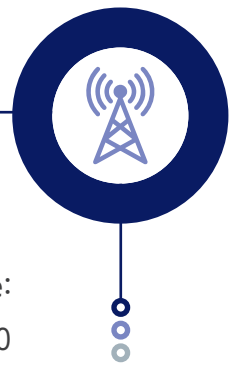
는 서비스에서 광고를 제거하는 프로그램으로서 신문, 잡지, 출판사 등 디지털콘텐츠사업자의 수익에 직접적인 피해를 입히고 있다. 현재 AD-Blocker와 관련한 법률지원과 경제효과측정(긍정/부정), 정책위협성측면에서 검토가 진행되고 있다.

- ④ 플랫폼규정: 플랫폼규정의 정책검토그룹은 중립적이며 현 상황을 반영한 플랫폼의 재규정 필요성에 합의한다. 가상플랫폼뿐만 아니라 인터페이스에도 차별금지원칙을 존중할 것과 투명성의 원칙을 준수할 것을 요구해야 한다는 점도 제안되었다. 사용자의 자율성은 방송주간협약에 따라 보장되어야 하며, 콘텐츠제공업자 등이 사용자가 원하는 정보를 제공할 때 접근자율성/노출자율성을 훼손해선 안 된다는 원칙을 수립했다.
- ⑤ 인터미디어: 연방총리실 산하 문화/미디어부 위원과 함부르크 주는 인터미디어를 ‘제3자가 제공하는 콘텐츠에 대한 인지도를 높이기 위해 집계, 선택, 제공하는 서비스 유형’으로 정의하고 검색엔진, 소셜미디어(소셜네트워크), 앱-플랫폼(App-Plattformen), UGC-플랫폼(User-GeneratedContent-Plattformen: UCC-플랫폼), (마이크로)블로깅 플랫폼((Micro-)Blogging Plattformen), 뉴스-어그리게이터(News-Aggregatoren)와 뉴스-판매플랫폼(Verkaufsplattformen)을 그 범주로 분류했다. 인터미디어와 관련하여 (1) 의견다양성과 커뮤니케이션의 평등한 기회를 침해하지 않는 투명성을 보장하기 위한 유럽차원의 시스템 구축 (2) 정치적/이념적 또는 종교적 이유에 따른 내용차별 금지와 불만처리절차, 독과점금지 관련 규정의 정비를 통해 커뮤니케이션 기회균등원칙 보장 (3) 의견지배력과 의견형성과정에서 미치는 인터미디어의 영향력을 검증하기 위한 의무수준 검토(의견영향력, 차별금지의무, 인터미디어의 영향측정을 위한 기준 마련) 등의 조치를 논하고 있다.

2018년 6월, 주정부총리회의는 현행 방송주간협약의 한계를 넘어 미디어 전체를 규제대상에 포함시키겠다는 의지를 반영한 ‘미디어주간협약’(Medienstaatsvertrags)을 공개하게 된다.⁶ 주 방송위원회의 대표를 맡은 라인란트-팔츠 주는 현행법과 개정제안을 담은 ‘미디어주간협약: 방송정의, 플랫폼규정, 인터미디어 분야에 대한 토론제안서’(Diskussionsentwurf

6) 자세한 내용은 링크 참조(<https://www.rlp.de/index.php?id=27687>)





zu den Bereichen Rundfunkbegriff, Plattformregulierung und Intermediäre: Medienstaatsvertrag)를 제작하여 온라인으로 배포했으며 2018년 7월 23일부터 9월 30일까지 공개토론을 실시했다. 미디어주간협약에서 다루고 있는 내용은 미디어컨버전스위원회가 제시한 내용 중 플랫폼규정과 인터미디어 항목이다. 청소년보호/청소년미디어보호와 독과점법/다양성보호는 타법개정까지 논의되어야 하기 때문에 미디어주간협약에서 제외되었다.

공개토론은 방송정의, 플랫폼규정, 인터미디어 등 세 주제와 더불어 개정안에서 누락되거나 다루지 않은 항목들에 대한 의견 모두를 수렴하는 방식으로 진행되었으며 방송/미디어분야전문가뿐 아니라 일반시민들도 참여 가능했다. 두 달간의 공개토론 중 1천여 개의 의견이 접수되었고, 그 내용은 항목별로 정리되어 홈페이지에 공개되었다. 개정안에 접수된 의견들은 정책결정과정에서 검토되고 있다. 방송주간협약에서 미디어주간협약으로의 대폭개정을 담은 이번 개정제안서의 주요내용을 간략하게 소개하면 다음과 같다.

첫째는 법의 적용범위에 관한 내용이다. 미디어주간협약은 현행 방송주간협약보다 적용대상을 넓은 범주로 규정하고 있다. 예를 들어 방송주간협약은 방송과 전자매체인 텔레미디어 및 이와 유사한 기능을 행하는 매체들을 규제에 포함하고 있지만, 이번에 제시된 미디어주간협약에선 기존의 방송과 텔레미디어는 물론 접근가능성, 사용자인터페이스, 미디어중개자(Medienintermediäre/인터미디어)를 규제대상에 포함시킨다. 즉, 방송주간협약이 전통 미디어소비 방식의 ‘제공-이용(소비)’을 기준으로 미디어를 규제대상으로 포함시킨 반면, 개정안에서는 ‘제공-중개-이용(소비)’으로 그 개념을 확대한다.

둘째는 방송의 정의에 관한 내용이다. 독일 공법에서 방송을 정의할 때는 방송주간협약에 따라 명시된 선형성(Linearität)과 편성준수(entlang eines Sendeplans) 등 두 가지 기준이 중요하게 적용된다. 하지만 온라인스트리밍방송은 시간 계획에 따라 프로그램을 송출할 뿐만 아니라 이미 제작된 콘텐츠를 전송하는 방식으로 서비스되고 있기 때문에 선형성과 편성 개념만으로 서비스를 정의하는 데 한계가 있음이 지적되어왔다. 또한 시청자들의 콘텐츠소비방식이 변화함에 따라 미디어정책이 변화할 필요성이 대두되었다. 앞서 소개했듯이 온라인방송사업자들, 특히 개인콘텐츠제작자들에 대한 방송라이선스 발급 요구가 적합한지에 관한 논쟁도 이 규정과 연관된다.

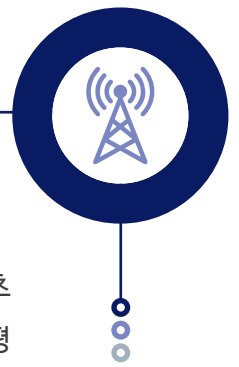
방송주간협약 개정안에서는 방송개념을 재정의하고, 라이선스발급대상에 대한 개선방안이 제시되었다. 개정안은 시청각미디어사업자를 현행과 동일한 방식, 즉 선형으로 구분한다. 대신 방송을 정의함에 있어서 새로운 기준을 적용하여 방송이라는 분야의 특수성을 규정하도록 했다. 여기에 적용되는 개념이 바로 방송의 본질 중 하나인 ‘편집’ (Redaktion)의 여부다. 제시된 내용에 따르면 ‘방송은 저널리즘-편집’ (journalistisch-redaktionell)의 원칙에 의거하여 제작되고 편성되어 송출하는 방식’으로 재정의된다. 또한 방송전송방식의 변화도 고려하여 현재 ‘유무선전파’ (Benutzung elektromagnetischer Schwingungen)로 되어 있는 기준을 ‘통신기술을 통한’ (mittels Telekommunikation)으로 변경 또는 추가할 것이 제안되었다.

라이선스발급과 관련해서는 지역미디어청의 자율성과 유연성을 보장하는 방식으로 개선안이 제시되었다. 현행 방송주간협약에 따르면 방송 송출을 위해 라이선스를 발급받아야 하는 대상은 상업방송사업자이며, 텔레미디어사업자는 해당 규정에 포함되지 않는다. 개정안에서는 현행의 구분방식을 유지하되 라이선스발급절차를 간소화하는 데 중점을 뒀다. 제시된 내용에 따르면 상업방송의 라이선스 발급신청은 법적으로 충분한 서류가 제출되었을 경우 서류제출시점부터 2개월 후면 자동으로 운영승인이 된 것으로 간주토록 했다. 또한 지역미디어청이 업무과중을 방지하기 위해 온라인라디오나 일시적인 행사를 위해 운영되는 방송을 승인할 때는 필요 서류를 간소화하고 신청절차 및 승인규제를 완화하는 조치도 포함시켰다. 하지만 라이선스 발급신청대상의 커버리지가 연방전역일 경우엔 의견집중도 및 의견다양성조치 등의 기준을 검토해야하기 때문에 별도의 절차를 거치도록 했다. 유연한 방송라이선스 관리제도 도입은 독일 연방의 미디어정책 기조인 지역미디어청의 권한을 강화하는 조치로 해석 가능하다.

셋째는 가장 많은 검토가 이루어진 플랫폼규정에 관한 내용이다. 제안된 내용에 따르면 플랫폼규정의 개정근거는 미디어컨버전스 환경에 적합한 개념정립을 통해 모든 산업행위자들에게 공정한 미디어시장을 마련하는 것에서 찾을 수 있다. 하지만 실질 면에서는 유료채널사업자들이 준수해야했던 방송규제 및 의무조항을 확대 적용할 의지가 반영되어 있다. 세부 내용은 다음과 같다.

방송주간협약의 개정안인 미디어주간협약에 따르면 플랫폼규정은 플랫폼사업자와 사용자인





터페이스사업자를 구분해 적용하는 방식으로 도입된다. 두 사업자 모두는 이용자에게 콘텐츠를 제공함에 있어 접근성과 검색가능성을 왜곡하거나 저해하지 못하도록 사업내용에 대한 평가와 규제를 받는다. 이 조치들은 현행 방송주간협약에 있는 여론왜곡, 여론집중, 정보접근차율성 관련 규정을 확대 적용하는 것이다. 이용자의 정보선택과정에서 플랫폼사업자나 사용자 인터페이스사업자가 자의적으로 정보를 제거하는 것을 방지하는 정책이다. 플랫폼규정과 관련하여 검토된 주요내용은 다음의 여덟 가지로 정리된다.

- ① 디지털 및 미디어컨버전스 환경을 고려한 현대적이며 기술 중립적인 정의 개발
- ② 독일 미디어시장에 진출했거나 진출하고자 하는 모든 미디어플랫폼사업자, 사용자인터페이스사업자들에 대한 플랫폼 규제범위의 확대적용
- ③ 미디어플랫폼의 콘텐츠 제안과 이용자의 검색가능성(Auffindbarkeit)에 따른 결과제공 과정에서의 차별금지와 평등한 기회 보장
- ④ 이용자 자율성 강화
- ⑤ 특정콘텐츠에 대한 특권부여(ex, 의무전송자격(Must-Carry-Status))에 관한 토론
- ⑥ ‘신호무결성’(Signalintegrität) 원칙에 따라 원본프로그램에 대한 수정이나 특정목적에 가진 메시지를 삽입하지 못하도록 할 것인가에 대한 여부(예: 프로그램 도중 다른 콘텐츠를 추천하는 예고편이나 메시지를 삽입하거나 프로그램을 교차송출(cross-fading))
- ⑦ 미디어플랫폼과 사용자인터페이스 사업자들의 운영 및 디자인구성에 대한 투명성 강화
- ⑧ 사전감독에서 사후규제로 감독방식의 일부변경

플랫폼규정 개정과 관련하여 가장 먼저 그동안 모호하게 해석되었던 개념들이 정의되었다. 해당 내용은 다음과 같다.

- ① ‘미디어플랫폼’(Medienplattform)은 허가 또는 운영근거를 바탕으로 작동하는 장치를 이용해 방송 또는 소위 ‘유사방송 텔레미디어’(rundfunk hnliche Telemedien)로 분류되는 대상(채널)들을 채널-번들링하여 제공하는 사업자로서 법적으로 규정된다.
- ② 방송주간협약에서 사용된 ‘(방송과) 비교 가능한 텔레미디어’(vergleichbare

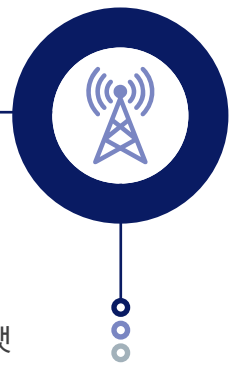
Telemedien) 7의 개념을 없애고 이들을 ‘유사방송 텔레미디어’의 개념으로 포괄해 법의 규제를 받도록 했다.

- ③ ‘유사방송-텔레미디어’는 개별검색시스템을 통해 이용자가 원하는 시간에 라디오나 텔레비전의 콘텐츠 혹은 이와 유사한 것들을 공급자가 제작한 목록에서 선택하여 이용 가능하도록 제공하는 서비스로 정의된다. ‘유사방송-텔레미디어’에선 텔레비전방송의 예고편과 마찬가지로 콘텐츠내용을 압축해 보여주는 예고편 또는 홍보물의 송출이 가능하다. 이 기준에 따라 소위 OTT로 불리는 사업자들이 ‘유사방송-텔레미디어’에 해당한다. 콘텐츠제공방식이 상향식(Bottom-Up)인지 여부를 판단해 미디어플랫폼으로서 기능하는지를 판명하게 된다. 한편 온라인미디어아카이브인 VoD나 (방송사)다시보기 서비스 아카이브 등은 ‘유사방송’ (rundfunk hnlich) 또는 ‘방송에 가까운’ (zun chst Rundfunk) 대상으로 정의된다.
- ④ ‘사용자인터페이스’는 미디어플랫폼의 콘텐츠 또는 사용자의 요청에 따라 콘텐츠의 개요(요약)를 제공하는 서비스다. 즉, 미디어플랫폼의 콘텐츠를 손쉽게 찾도록 기능하는 서비스로서 잠재적인 ‘게이트키퍼’ (Gate-Keeper)로 분류된다. 프로그램가이드를 제공하는 스마트TV 서비스가 이에 해당된다.

넷째는 인터미디어와 관련한 조항으로서 신설규정 ‘미디어중개자’ (Abschnitt: Medienintermediare)의 제53c장~제53f에 대부분 포함되어 있다. 미디어중개자는 ‘저널리즘-편집의 원칙에 따라 만들어진 정보(뉴스 등)나 기타 정보의 내용을 요약하지 않고 일반적으로 접근 가능한 방식으로 이용자들에게 텔레매체(Telemedium: 전자미디어)를 통해 제공하는 사업자’로 정의된다. 이 규정이 적용되면 검색엔진, 소셜미디어(소셜 네트워크서비스), 어플리케이션포털, 사용자생성콘텐츠포털, 블로그 포털, 뉴스 제공 웹사이트(뉴스 애그리게이터) 등이 미디어중개자범주에 포함된다. 만약 독일연방전체를 기준으로 연간 백만 명이상이 이용하거나 상품 또는 서비스와 관련된 콘텐츠를 전문적으로 제공하거나(가격비교 사이트), 개인 또는 가족이 사용하기 위해 제작한 서비스일 경우엔 미디어중개자의 정의에 해당

7) ‘비교 가능한 텔레미디어에 관한 규정’은 RStV의 제2장 제13항, 제51장 제1항, 제58장 제4항에 명시되어 있지만 실제로는 그 개념이 명확하게 정의되어 않다. 해석방식에 따라 적용대상이 천차만별하기 때문에 개정필요성에 대해서 그 동안 많은 논의가 진행되어 왔다. 실질적인 성과를 낸 것은 이번이 처음이다. 논의의 내용은 다음 링크 참조(<https://www.telemedicus.info/article/2155-Was-sind-vergleichbare-Telemedien.html>)





하더라도 해당규정의 적용을 받지 않는다.

한편 방송은 사업자주소를 기준으로 관할지역이 결정되는 것에 비해 미디어중개자나 플랫폼사업자로 분류되는 단체들은 독일 외의 지역에서 설립된 사례가 많아 분쟁 발생 시 관할지역을 정하는 데 어려움이 있었다. 이에 미디어주간협약에선 '시장기준원칙' (Marktortprinzip)을 적용, 독일에서 서비스를 제공하는 미디어중개자는 서비스대행사를 지명하여 사업에 대한 정보를 쉽게 알아보도록 사용자에게 제공하고 해당 서비스대행사는 독일에서 발생하는 모든 법적 문제에 참여할 책임을 지도록 했다. 이외에도 미디어중개자는 정보접근과 정보소재를 파악하는 기준 및 적용된 기술에 대해 사용자에게 설명할 의무를 지닌다. 만약 이 알고리즘이나 서비스내용이 변경되었을 경우엔 기술적용과 동시에 해당 설명을 수정하도록 했다. 또한 뉴스 검색이나 학술검색 등의 전문/특수 분야를 다루는 미디어중개자는 전문분야가 명확히 식별되도록 서비스를 디자인해야 하며, 소셜네트워크를 제공하는 미디어중개자의 경우 정보보호와 정보권리 기준에 부합하도록 서비스를 운영토록 했다. 또한 개정안에는 플랫폼규정에 적용된 기준과 유사한 수준에서 정보접근 왜곡을 방지하기 위한 차별금지조항, 운영투명성과 관련하여 자동으로 게시 글을 작성하도록 프로그래밍 된 소셜봇(Social-Bot)이 제공한 정보의 명확한 표시의무 등이 포함되어 있다.

4. 나가며

방통융합을 계기로 방송환경이 변화하면서 우리나라나 독일에서나 새로운 규정들을 제정하여 규제 안에 포함시키는 작업들을 지속적으로 수행해왔다. 독일은 2007년 방송과 텔레미디어를 하나의 방송법 안에 규제대상으로 포함시키면서 방통융합에 본격적으로 대응하기 시작했으며, 이후 청소년미디어보호협약이나 텔레미디어법 등을 통해 규제를 보완해왔다. 본고에서 소개한 미디어주간협약은 지난 2007년 발효된 현행 방송주간협약의 체결 이후에 추진되는 최대의 방송법 개정작업이다. 정치계와 미디어사업자뿐만 아니라 일반시민들도 이 개편에 대한 관심이 높아 다방면에서 개정안에 대한 협상요구가 제기되고 있다. 비록 2019년 상반기 주 정부총리회의에서 다뤄질 예정이었던 미디어주간협약 도입문제가 아직 정식으로 상정되지 않고 있어 체결시기를 예측하기 어렵지만 지난 3월에 개최된 주 총리회의에서 이 사안이 다가오는 몇 달 안에 결정될 가장 큰 개혁이라는 점이라는 것을 확인했기에 늦어도 올해 하반기에는

새로운 제안이 도출되거나 또는 개정안의 합의될 것으로 예상된다.

독일의 미디어주간협약 도입은 미디어가 급변하고 있는 상황에서 하나의 계기가 될 것은 분명하지만 중요한 개념들을 정할 때 정확한 명칭을 피하고 있다는 한계는 있다. ‘유사방송-텔레미디어’나 ‘유사방송’ 또는 ‘방송에 가까운’ 등이 그 예시다. 이는 앞으로 등장할 매체를 법적 테두리 안에 포함시킬 수 있도록 최대한 유연한-합리성을 추구한 결과로 해석 가능하지만, 반대로 용어해석에 따라 발생했던 공방들이 또다시 발생 가능한 여지를 남겼다는 점에서 한계가 존재한다. 또한 이 한계는 현재 제시된 단어나 개념에서 국한되진 않을 것으로 보인다. 플랫폼의 개념이 세분화되고 방송사업자가 특수한 소수에서 소규모/개인으로 확장되는 현재 상황 역시 하나의 과정으로서 지나가고 있기 때문이다. 이런 점에서 독일의 미디어주간협약이나 우리나라의 통합방송법이 통과되더라도 앞으로의 변화하는 방송환경은 지속적으로 관찰할 필요가 있을 것이다.

REFERENCES

1. 이상규(2010). 양면시장의 정의 및 조건. 정보통신정책연구, 제17권 4호, 73-105.
2. Der Tagesspiegel (2018.05.31.). Streit um Sende-Lizenz: Ist das schon Rundfunk?
3. Games Wirtschaft(2018.01.01.). GronkhTV: Letsplayer Erik Range beantragt Rundfunklizenz.
4. Rundfunkkommission der Länder(2018). Diskussionsentwurf zu den Bereichen Rundfunkbegriff, Plattformregulierung und Intermediare: Medienstaatsvertrag.
5. Thorsten Ricke (2011). Die rundfunkrechtliche Plattformregulierung auf dem Prüfstand: Wird den neuen Entwicklungen richtig Rechnung getragen?, MMR, 10/2011, 642-648.
6. ZAK (2018). Checkliste zur Einordnung von Streaming-Angeboten im Internet.

