

독일 공영방송 온라인 서비스의 법적 한계 탈피와 제3의 미디어로서 위상 확립과정에 관한 연구

고수자*

독일 공영방송은 80년대 중반 이원방송 제도 도입 시 연방헌법재판소에 의해 국민 각계각층의 의견을 반영하여 다양성을 보장해야 하는 방송의 '기본적 공급과제'(Grundversorgungsaufgabe)를 부여 받았고 이 과제수행을 위해 수신료에 의한 재정 지원과 발전이 보장되어 있다. 90년대 독일 공영방송은 디지털 전문채널의 확대와 적극적 온라인 서비스 활동으로 융합 환경에 대응해왔고 이는 지속적 수신료 인상의 주요 동인으로 비판의 대상이 된 것이다. 법적 근거가 있는 공영방송의 디지털 전문채널에 비해 매스커뮤니케이션인 방송을 대상으로 하는 기본적 공급과제의 연계기능으로서 온라인 서비스는 법적 한계가 있는 것이다. 대외적으로는 유럽연합의 공영방송 수신료에 대한 국가보조 금지 통제와 타협, 국내적으로는 공영방송 수신료 인상폭의 축소 결정과 이 과정에 대한 국가의 개입으로 2007년 위헌으로 판결된 제9차 수신료 판결을 거치며 결국 공영방송 온라인 서비스는 TV와 라디오에 이어 기본적 공급과제에 속하는 제3의 미디어로서 위상이 확립되었다. 2009년 6월 1일자로 공포된 제12차 개정 방송국가협약에서 수신료 판결, 공익성 검증 도입, 유럽연합의 시청각미디어서비스 지침의 독일국내법 전환 등 3차원의 법제화가 단행되었다. 유럽연합의 영향으로 독일 방송계의 지각변동이 일어난 이 과정은 융합시대에도 변할 수 없는 독일 고유의 공익적 방송환경 유지 의지를 현재의 상황에서 법적으로 관철한 것이며 이는 신자유주의 확산추세 속에서 융합 환경에 상응하는 우리나라의 공익적 규제체계 마련에 이론적, 법적 논거가 될 수 있다.

주제어: 온라인 서비스, 수신료, 유럽연합, 국가보조

1. 서론

우리나라와 유사한 공익적 방송환경을 갖고 있는 독일은 제3 제국시절 국가 선전선동 도구로 전락했던 방송의 역사적 과거로 인해 1961년 제1차 TV판결에서 연방헌법재판소에 의해 정립된 방송의 객관적 자유개념에 의해 여론형성을 위한 의견의 다양성 보장을 기본 이념으로 삼고 있다. 80년대 중반 이원방송제도 도입 시 광고와 시청률에 의존하는 상업 민영방송에게서는 다양성 보장을 기대할 수 없으므로 공영방송에게 국민 각계각층의 의견을 프로그램에 반영하여 여론형성을 주도하도록 방송의 기본적 공급과제를 부여, 민영방송의 다양성 결핍현상을 보완하도록 하였다. 90년대 유럽연합의 탈규제 추세 속에서 민영방송은 공영방송과 거의 대등한 수준으로 성장하였고 방송의 디지털화로 인한 상업 민영방송의 디지털 채널확장과 온라인 서비스 활동이 활발해 지면서 이에 대응하여 공영방송도 디지털 전문채널 확대와 적극적 온라인 서비스 활동이 시작된 것이다. 그러나 명백한 기본법적, 단행법적 근거가 있는 공영방송의 디지털 전문채널에 비해 유사방송 개념의 온라인 서비스는 매스커뮤니케이션인 방송을 대상으로 하는 기본적

* 한세대학교 미디어영상학부 교수(adelgunde@paran.com)

공급과제의 연계기능으로서 운영될 수밖에 없는 법적 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 미래의 수신료 납부자이면서 공영방송을 기피하는 젊은 계층을 겨냥하여 공영방송은 온라인 서비스 활동을 적극적으로 전개하여 디지털 채널확대와 함께 지속적 수신료 인상의 주요 동인으로 간주되며 논쟁의 대상이 된 것이다.

독일 공영방송 소요재정의 85~90%가 수신료이며 광고 수입은 3~5%로서 2007년 73억 유로의 수신료 수입을 기록, 독일 공영방송은 세계에서 가장 부유하고 비싼 공영방송으로 간주되고 있다(FAZ, 2007. 12. 9, p. 38). 상대적으로 열세에 있는 민영방송은 2003년 국내적으로 정치계를 움직여 공영방송 수신료 인상폭의 축소를 관철했고 대외적으로 유럽연합의 경쟁정책에 의해 공영방송 수신료에 대한 국가보조 금지 통제를 탄원, 독일은 공영방송 온라인 서비스와 디지털 채널의 공익성 검증을 제시하여 2007년 4월 결국 타협한 것이다.

그러나 독일 연방헌법재판소는 2007년 9월 11일 제9차¹⁾ 수신료 판결에서 1994년 제8차 수신료 판결과 동일하게 두 번째로 수신료 인상과 관련한 국가 개입에 대해 위헌 판결을 내리면서 공영방송 온라인 서비스의 위상을 TV와 라디오에 이어 제3의 미디어로 격상시켜 버린 것이다. 이로써 공영방송 온라인 서비스는 법적 한계를 일시에 탈피하고 새로운 차원으로 도약하게 되었다. 유럽연합의 제재와 상반되는 연방헌법재판소의 공영방송 온라인 서비스의 위상 격상에 대한 법제화, 유럽연합과의 타협안인 공익성 검증방법의 법제화, 유럽연합의 콘텐츠 규제체계인 ‘시청각 미디어서비스 지침’(Richtlinie für Audio Visuelle Mediendienst)의 국내법적 전환 등 3차원의 단행법적 법제화 결과가 2009년 6월 1일 공포된 제12차 개정 방송국가협약(12. Rundfunkänderungsstaatsvertrag)이다.

제 12차 개정 방송국가협약과 관련되어 독일에서 현재 격렬하게 벌어지는 논쟁은 아날로그시절부터 융합미디어에 이르기 까지 방송의 기본적 공급과제를 홀로 담당하는 공영방송의 공익적 역할분담과 수신료 분할, 융합환경에서 여론형성력을 인정할 수 있는 공영체제의 신문과 검색엔진 도입, 미디어 분야에 대한 소유집중 규제대상으로 인터넷 추가, 새로운 소유집중 측정적도와 범주개발 등에 관해서이다. 유럽연합의 영향으로 이처럼 지각변동을 일으키고 있는 독일 미디어계의 역동적 변화에 대한 탐구는 신자유주의 확산추세 속에서 현재 우리나라의 융합 규제체계 도출을 위한 이론적 근거로서 독일의 사례와 경험을 토대로 향후 우리나라의 매체환경 변화에 따른 법적 논거를 마련할 수 있으며 바로 여기에 이 연구의 목적을 둔다.

이러한 연구목적을 위해 본고는 우선 독일의 인터넷 현황과 공영방송 온라인 서비스의 쟁점을 살펴본 다음 공영방송 수행기능으로서 기본적 공급과제의 개념과 공영방송의 독립성, 온라인 서비스의 기본법적, 단행법적 한계를 분석한다. 독일 공영방송 수신료에 대한 유럽연합의 제재에서는 유럽연합의 경쟁정책과 국가보조 금지 적용과정과 타협결과를 살펴본다. 마지막으로 공영방송 온라인 서비스의 한계 탈피와 제3의 미디어로서 위상확립에서는 연방헌법재판소의 수신료

1) 1994년 제8차 수신료 판결 이후 2007년 제9차 수신료 판결까지 독일연방헌법재판소는 많은 미디어관련 판결을 내렸지만 독일 방송질서의 새로운 이정표를 세울 정도의 비중 높은 판결에 회차를 부여하는 것이 독일학계의 관습이다(Marmor, 2008; Bachmann, 2008; Stadelmaier, 2007).

판결에 의한 온라인 서비스의 위상 격상, 유럽연합과의 타협조건인 공영방송의 공익성 검증 도입, 독일 방송개념의 유럽연합 시청각미디어서비스 지침 수용 등 3차원의 법제화가 이루어진 제12차 개정 방송국가협약을 분석한다. 결론에서는 이러한 독일의 역동적 미디어 환경변화가 우리나라의 현재 상황에 주는 함의를 도출한다. 이러한 연구내용을 위해 본고에서는 주로 문헌조사와 관련 독일 사이트에 제공된 자료를 이용하였으며 독일 현지에서 벌어지는 관련 논쟁의 주요 근거를 참조하였다.

2. 독일의 인터넷 이용 현황과 공영방송 온라인 서비스의 쟁점

1) 독일의 인터넷 이용 현황

독일 알렌스바흐(Allensbach) 연구소가 매년 정기적으로 14세 이상의 성인 인구를 대상으로 실시하는 조사에 의하면 1998년부터 2008년까지 10년간 독일 인터넷 인구의 발전추이는 성인 평균적으로 볼 때 8%에서 60%, 14세에서 29세 사이의 젊은 계층은 13%에서 86%로 증가하였다. 이 젊은 계층은 이미 2001년과 2002년 사이에 절반이상이 인터넷 인구가 된 반면에 독일 성인 인구는 2006년에야 비로소 절반이상이 인터넷 인구가 된 것이다(Köcher, 2009, pp. 2~3). 기술혁신의 확산이론에 의한 S곡선의 1차 상승 경사는 1998년과 2000년 사이에 이루어졌고 급격한 2차 상승 경사는 2000년과 2004년 사이에 이루어졌으며 이 시기의 인터넷 확산 속도와 증가 비율은 인터넷이 기존 전통미디어를 대체할 것이라고 전망할 정도였으나 2005년 이후로는 증가 추세가 둔화되고 있다(Meulemann, 2009, pp. 13~21).

일일 뉴스의 정보원으로 이용하는 매체를 보면 29세 이하의 젊은 층에서는 인터넷이 75%로서 단연 1위를 차지하고 있으며 그다음이 TV 56%, 신문 36%, 잡지 35%, 라디오 22% 로서 젊은 층의 뉴스 정보원으로서 인터넷은 전통 뉴스매체인 TV와 신문을 이미 기능적으로 대체한 것으로 볼 수 있다(Köcher, 2009, pp. 4~5). 그러나 성인 인구 평균적으로 볼 때 전통 뉴스매체인 TV가 67%로서 여전히 가장 큰 영향력을 미치고 있으며 그다음이 인터넷 51%, 신문 50%, 잡지 38%, 라디오 30%로서 인터넷이 전통 매체를 기능적으로 아직 대체한 것은 아니며 보조하고 있는 것으로 조사되었다(Meulemann, 2009, pp. 20~23).

시의적 뉴스를 접하는 주요 미디어 중 신문독자의 수는 계속 하락하여 1980년~2008년 사이에 독일 성인 인구 중 30세 이상은 84.4%에서 69.8%로 하락했으며 14세~29세의 젊은 층은 무려 72.3%에서 41.1%의 하락 폭을 기록하고 있다. 이는 인터넷 등장 이후 비단 독일뿐만 아니라 전 세계적으로 일어나는 신문업계의 위축현상으로서 개인적 필요와 욕구에 따라 쉽고 빠르게 대부분 무료로 정보를 검색 할 수 있는 인터넷의 기능이 신문의 뉴스와 기타 정보제공 기능을 대체하고 있으며 여기에 무수한 소액광고지도 크게 기여하고 있는 것으로 분석되고 있다(Köcher, 2009, pp. 15).

인터넷으로 인한 신문의 발전 추이와 달리 하루 3시간 이상 TV를 시청하는 독일 성인 TV 중시청자는 1984년 14%에서 1995년 48%로 증가했으며 2008년에는 53%로 증가했다. 이는 모든 연령층에서 동일하게 일어나고 있는 현상으로서 90년대 중반이후 이러한 TV 중시청자의 현저한 증가 추세는 무엇보다 방송의 디지털화에 의한 다채널 제공으로 분석되고 있다. 방송매체 소비 증가 현상과 인터넷 이용증가의 역학관계, 즉 인터넷을 통한 TV 병행시청 추이는 2007년 성인 인구의 14%가 병행 시청자였는데 2008년에는 22%로 증가했으며 30세 이하의 젊은 층에서는 19%의 TV 병행 시청자가 31%로 증가하는 강력한 확산 추세를 보이고 있다. 이러한 추세는 라디오의 경우 더욱 두드러져 2008년 현재 독일 성인 인구의 31%가 인터넷을 통해 라디오를 병행 청취하고 있으며 30세 이하의 젊은 층은 무려 39%에 달한다(Köcher, 2009, pp. 17).

인터넷 선진국인 우리나라보다 훨씬 늦게 인터넷의 대중 확산이 이루어진 독일의 인터넷 이용현황은 우리나라와 비교할 때 특히 젊은 층에서 인터넷을 통한 TV와 라디오의 병행이용 행태의 확산 추세가 확연히 다르다. 이는 물론 주거형태, 단독 세대 구성, 생활습관, 문화 및 여가 형태가 다른 일반적 차이점에서 근거를 찾을 수 있지만 무엇보다 젊은 세대의 수신료 지불 기피현상과 직결되는 것으로 분석되고 있다. 왜냐하면 전기세와 함께 자동으로 수신료를 납부하는 우리나라 방식과는 달리 독일은 수신료 납부를 위해 TV 수상기와 방송을 수신하는 컴퓨터를 자진 등록해야 하는데 컴퓨터는 개인정보 보호와 사생활 침해로 등록을 기피하기 때문이다. 2007년 1월 1일부로 인터넷을 통해 방송을 수신하는 컴퓨터에는 공영방송 수신료가 부과되지만 컴퓨터 소유자의 자진 신고에 의해서만 수신료를 징수할 수 있다. 바로 여기에 민영방송을 압도적으로 선호하며 수신료 납부의식이 희박한 젊은 층을 온라인 서비스로 사로잡아 수신료 납부자로 전환시켜야 되는 독일 공영방송의 급선무가 있다(§ 8 Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag, www.mdr.de/DL/169039.pdf).

2) 공영방송 온라인 서비스의 쟁점

(1) 지속적 수신료 인상의 동인

독일 공영방송은 90년대 후반에 와서 TV와 라디오에 이어 인터넷으로 제3의 미디어 축을 구축하는 전략을 세우고 디지털 채널과 온라인 서비스에 많은 투자를 하며 적극적 활동을 전개했다. 그러나 이는 공영방송의 본래 방송임무에 추가되는 활동으로서 이에 소요되는 재정지원을 위한 수신료 인상의 타당성이 논쟁의 대상이 된 것이다(Ricker, 1998, pp. 437~446). 공영방송 수신료는 1994년 제8차 수신료 판결에 의해 도입된 3단계 절차에 의해 공영방송 스스로 소용재정 규모를 산출하고 공영방송 재원수요조사위원회가 이를 검토하여 가감 책정한 인상액이 의회의 동의로 책정된다. 우리나라 수신료가 지난 28년 동안 2500원에 묶여 한 번도 인상되지 않은데 비해 독일 공영방송 수신료의 과거 인상액과 빈도를 보면 1987년 9.72유로, 1992년 12.17유로, 1998년 14.44유로, 2002년 16.15유로, 2005년 17.03유로, 2009년 17.98유로(미확정 수신료)²⁾로서

2) 공영방송이 재원수요조사위원회에 제출한 2009년~2012년 소요 재원에 의해 산출한 수신료 인상액 95센트를

지난 23년간 6번, 평균 약4년마다 인상되었다(www.orh.bayern.de/files/Sonderberichte/BRSo...).

지속적으로 인상되는 공영방송 수신료와 관련, 2003년 민영방송업계는 공영방송 디지털 채널 확대와 온라인 서비스 활동을 제한하기 위해 정치계와 함께 공영방송 구조조정 계획을 세우고 수신료 인상폭의 축소를 관철한 것이다. 2005년 1월 1일부로 공영방송이 인상 요청한 수신료 18.16유로가 17.03유로로 축소 결정되었으며 2007년 제9차 수신료 판결에서 이 과정에 개입한 국가의 간섭으로 위헌으로 판결된 것이다(Faßbender, 2007, p. 1266).

2007년 9월 현재 디지털 위성파 케이블로 전송되는 공영방송 디지털 TV채널은 총 22개이며 그 중 19개 채널은 2003년 아날로그에서 디지털로 전격 스위치오프(automatic switch off)된 지상파로 전송된다. 2008년 말 현재 공영방송의 디지털 지상파TV 전국 가시청권은 90%에 달하고 2009년 말 100%에 이를 전망이다. 제1 공영방송 ARD의 라디오 채널은 1990년과 2007년 사이에 3배로 증가, 2007년 9월 현재 103개 라디오 채널과 4개 오디오 서비스를 실시하고 있으며 그 중 38개 채널은 온라인 서비스 전용의 소위 웹 라디오 채널이다. 도이치란트라디오가 2개 채널을 운영하고 있기 때문에 수신료에 의해 지원되는 공영 라디오 채널은 총 110개 채널이다. 디지털 TV 채널과 라디오 채널의 콘텐츠는 온라인 서비스에서 모바일 핸드TV에 이르기까지 다각적으로 재활용되고 있다. 이러한 공영방송의 공격적 디지털 전문채널 확대와 방송의 디지털화 비용이 실제 수신료 인상의 주요 동인이지만 이는 연방헌법재판소에 의해 기본적으로 보장된 근거가 있는 반면 수신료, 광고, 기타수입을 합친 공영방송 총 수입의 0.75%가 할당되는 온라인 서비스는 법적 근거가 명백하지 않은 한계가 있다(ARD Jahrbuch 08, pp. 250~288).

(2) 민간기업과의 공정경쟁 왜곡

두 공영방송은 실시간 TV방송 외에 뉴스 시간 전후로 기사와 동영상에 의한 뉴스를 계속 업데이트하며 제공하면서 동시에 뉴스 관련성을 광의적으로 해석하여 정치, 경제, 문화, 사회 등 전 분야에 걸쳐 온라인 서비스 전용으로 콘텐츠를 별도 제작 제공하고 있다. 이는 신문출판업계의 온라인 기사와 대동소이한 ‘유사신문’으로 지칭되며 신문출판업계의 비판의 대상이 된 것이다(Gounalakis, 2003, pp. 180~192). 공영방송의 드라마를 비롯한 각종 오락 프로그램, 다큐멘터리, 스포츠 등의 프로그램이 주문형 서비스로만 제공되는 미디어테크(Mediathek)에서도 뉴스에 서처럼 프로그램 관련성을 광의적으로 해석하여 온라인 전용 콘텐츠가 제공되고 있으며 이를 무료로 불러서 볼 수 있을 뿐만 아니라 다운로드까지 할 수 있다(Degenhart, 2005, pp. 295~302). 광고와 스폰서가 금지된 공영방송 온라인 서비스의 스폰서 광고는 제2 공영방송 ZDF가 단행하여 횡적 보조 재원을 확보, 민영방송과 사실상 광고시장에서 경쟁을 하고 있는 것이다(Rath-Glawatz, 2003, pp. 11~12).

소액 광고지에서 제공되는 것과 동일한 공영방송 ‘온라인 시장’은 일상생활에 필요한 광범위한 기타 정보를 제공, 신문의 존재를 온라인상에서 배척하는 것으로 비판되고 있다(Lilienthal, 2001,

현재의 17.03유로에 가산한 금액으로 아직 2단계의 절차를 거쳐 확정되어야 하는 인상요청 수신료이다 (www.vprt.de).

pp. 5~7). 더 나아가 젊은 계층을 위한 컴퓨터 게임 프로그램과 관련된 소프트웨어는 물론, 프로그램과 직접 관련이 없는 게임 소프트웨어도 무료로 다운받을 수 있어서 공정경쟁 왜곡으로 비판의 대상이 된 것이다. 이러한 비판에 직면하여 2004년 제7차, 2005년 제8차 개정 방송국가협약에서 공영방송의 온라인 서비스 활동은 대폭 축소 조정되기에 이른 것이다(Degenhart, 2005, pp. 295~302).

3. 독일 공영방송 온라인 서비스의 법적 한계와 유럽연합의 제재

1) 공영방송 온라인 서비스의 법적 한계

(1) 기본법적 한계

① 방송의 ‘기본적 공급 과제’의 개념과 공영방송의 독립성

독일 기본법 제5조 2항 1에 보장된 방송의 자유는 여론형성을 위해 봉사하는 방송의 제도적 자유로서 이 자유가 보장되도록 궁정적 질서 확립을 위한 법률형성이 입법자에게 위임되어 있다. 방송의 객관적 자유를 정립한 1961년 제1차 TV판결에서 독일 연방헌법재판소는 수신료에 의한 독립적 재정의 공영방송만이 방송의 객관적 자유를 구현할 수 있는 이상적 조직으로 보고 공영방송의 수행기능과 임무, 행정 등과 관련된 포괄적 자율성을 기본권에 의해 보장하고 있다(Hesse, 1999).

이원방송 제도를 도입한 1984년 제4차 니더작센(Niedersachsen) 판결에서 연방헌법재판소는 광고와 시청률에 의존하는 민영방송에게서는 여론형성을 위한 다양성 보장을 기대할 수 없으므로 방송의 특수한 상황(Sondersituation)³⁾을 감안하여 공영방송에게 방송의 기본적 공급 과제를 부여하고 수신료에 의한 재정지원을 보장하였다. 이 개념은 국민 각계각층의 의견을 정보, 교양, 교육, 오락 프로그램에 다양하게 반영하여 여론형성의 주도적 기능을 수행해야 하는 공영방송에 위임된 고전적 과제이다. 더 나아가 이 과제를 수행하는 공영방송이 존재하는 한 민영방송이 존재할 수 있다는 민영방송 존재의 전제조건에 대한 연방헌법재판소의 규명은 이원방송 제도의 핵심이 공영방송의 기본적 공급과제임을 의미한다(고수자, 2005, 39~69쪽).

이 방송의 기본적 공급과제의 개념을 최소 공급과제(Mindestversorgungsaufgabe)⁴⁾로 해석하고

3) 아날로그 시대인 당시 전파의 희소성, 방송의 대중 영향력, 방송설립과 운영의 높은 경비로 인한 소수의 방송 소유주 등을 연방헌법재판소는 방송의 특수한 상황으로 파악했으며 디지털 시대에 와서 전파의 희소성이 해소되어 공영방송에게 부여한 기본적 공급과제의 근거인 방송의 특수한 상황이 소멸된 바와 다름없다. 그러나 연방헌법재판소가 방송을 여전히 특수한 매스미디어로 보는 근거로서 대중의 폭넓은 수용도로 인한 ‘대중 영향력’(Breitenwirkung), 시의적 뉴스와 정보에 의한 상관조정 기능의 ‘시의성’(Aktualität), 동영상에 의한 사실성과 현장성으로 대중을 설득할 수 있는 ‘示唆力’(Suggestivkraft)을 들면서 디지털 시대에도 앞으로도 계속 유효한 공영방송의 기본적 공급과제 수행기능을 그 후 수차례 이어지는 판결에서 일관되게 강조하고 있다(BVerfGE. 31; BVerfGE. 57; BVerfGE. 90; BVerfGE. 97; BVerfGE. 103; BVerfGE. 114; BVerfGE. 712)(고수자, 2005, 39~69쪽).

제한된 채널의 아날로그 케이블TV에서 공영방송 채널을 배제하여 제기된 헌법소원인 1987년 제5차 바덴뷔르템베르그(Badenwürttemberg) 주 미디어 법에 대한 위헌판결에서 연방헌법재판소는 방송의 기본적 공급과제 개념을 더욱 발전시켜 국민 누구나 수신할 수 있도록 공영방송의 송수신 기술보장에 의한 수신보장으로 보완했다. 또한 공영방송의 전문채널과 관련하여 방송의 기본적 공급과제는 수용자의 세분화되는 욕구와 성향에 부응하여 공영방송이 수행해야 하는 사회 통합적 기능을 포함한다고 정의, 90년대 공영방송의 디지털화 전략과 디지털 전문채널 확대에 선행하여 이미 80년대에 기본법적으로 당위성을 부여한 것이다. 즉 아날로그시절의 방송의 기본적 공급과제는 다양한 프로그램의 균형을 채널 내에서 구현하는 종합편성과 이의 전국적 수신보장을 의미했지만 당시에는 뉴미디어, 후에는 부문별로 전문화된 다수 디지털 채널의 다양성에 의해 구현되는 사회 통합적 기능으로 공영방송의 기본적 공급과제를 확대 해석한 것이다. 더 나아가 연방헌법재판소는 방송개념을 새로운 기술을 포괄하면서 계속 발전하는 역동적 개념으로 파악하고 뉴미디어 서비스인 유사방송이 아직 공영방송의 기본적 공급과제에 속하지 않지만 이와 무관하게 공영방송은 환경변화에 적응하여 언론으로서 제공하는 내용의 다양성과 경쟁 상황에 대응할 수 있어야 한다고 해석하였다(Hoffmann Riem, 2000).

뉴미디어 분야에 진출하는 공영방송의 사업범위와 관련, 연방헌법재판소는 1991년 제7차 노드라인베스트팔렌(Nordrhein Westfalen)판결에서 한걸음 더 나아가 미디어기술 발전의 가속화 현상에 직면하여 유사방송과 같은 뉴미디어 서비스가 향후 재래 방송을 기능적으로 대체하는 것을 배제할 수 없으므로 공영방송은 이러한 상황변화에 적응해야만 한다는 것이다. 그렇지 않으면 본래 방송의 기본적 공급 과제를 언제인가 제대로 수행할 수 없게 되기 때문이라며 이를 위해 수신료에 의한 공영방송의 존속과 발전을 다시 보장했다(Scheble, 1995, pp. 383~395).

② 방송의 기본적 공급 과제의 연계기능(Annexfunktion)으로서 온라인 서비스

제7차 노드라인베스트팔렌 판결에서 문제가 되었던 프로그램 가이드 인쇄물은 공영방송의 기본적 공급과제를 지원하는 연계기능(Annexfunktion)으로 수신료에 의한 지원이 합법화되었기 때문에 공영방송 온라인 서비스가 프로그램 가이드처럼 이 연계기능의 범주에 속하는 것은 분명하다. 그러나 프로그램 가이드와 비교될 수 없는 온라인 서비스의 활동 범위와 규모가 수신료 인상의 주요 동인으로 간주될 정도이며 제5차 바덴뷔르템베르그에서 제한된 민영방송과의 과도한 경쟁을 벌이기 때문에 수신료에 의한 재정지원이 합법적인지에 대해서는 논란의 여지가 큰 것이다(Thum, 2006, pp. 522~529).

이러한 맥락에서 공영방송 온라인 서비스의 기본법 상의 한계는 첫째 프로그램 가이드와

4) 독일어의 방송의 '기본적 공급과제'(Grundversorgungsaufgabe)는 독일어로도, 영어로도 '기본적 공급'(basic supply) 단어를 '최소 공급'(minimal supply)으로 해석하는 오해를 불러일으킬 수 있으며 바로 이로 인해 일어난 제5차 바덴뷔르템베르그 주 미디어법 판결에서 연방헌법재판소는 이 개념을 '완전 공급'(Vollversorgung; fully supply)으로 정의한 것이다. 즉 이는 독일식 방송의 보편적 서비스 개념이지만 이 판결 이후 '기본적 공급과제'라는 표현은 의견의 다양성 보장에 중점을 둔 공영방송의 수행기능으로 정착되었기 때문에 이론의 여지가 없이 되어버렸다(고수자, 2005, 39~69쪽).

같은 방송의 기본적 공급과제의 연계기능만으로는 수신료에 의한 지원 근거가 설득력이 없다. 이를 정당화하기 위해서는 기본법상, 즉 연방헌법재판소의 명확한 수행기능 부여가 있어야 하는데 없기 때문에 구체적 근거가 없는 바와 다름없다. 반면 공영방송 온라인 서비스와 함께 논쟁의 대상이 되고 있는 디지털 전문채널은 제5차 바덴뷔르템베르그 판결에서 공영방송의 기본적 공급과제에 포함되는 임무로서 규명되었기 때문에 수신료에 의한 재정지원의 합법성에 대해서는 이론의 여지가 없으나 신호압축에 의한 공영방송의 디지털 채널 확대의지가 논쟁의 대상이 된 것이다(Degenhart, 2005, pp. 493~499). 둘째는 기본법에 의해 보장된 공영방송의 자율성으로 인해 온라인 서비스의 질적, 양적 통제장치가 없으며 단지 공영방송 스스로 이에 대해 자율규제를 해야 됨으로 여기에 공영방송의 책무성이 요구되는 것이다(Rath-Glawatz, 2003, pp. 9~14). 셋째는 수신료에 의해 운영되는 공영방송의 공정경쟁 논쟁은 처음부터 성립될 수 없는 이유가 민간기업 간의 경제활동에 적용되는 공정경쟁이 공·민영간에 적용될 수 없기 때문에 공영방송이 온라인 서비스로 민간기업들과 실제 경쟁을 벌여도 이를 제어할 수 있는 기본법 상의 근거가 없는 것이다. 이러한 이유로 결국 상업 민영방송협회는 2003년 대외적으로 유럽연합의 경쟁정책에 의해 수신료에 대한 국가 보조 금지를 탄원하게 된 것이다(Wallenberg, 2004, pp. 875~884).

(2) 단행법적 한계

온라인 서비스는 70년대 초부터 전개되어온 방송개념 규명 논쟁 끝에 방송과 차별화 된 서비스의 개념규명과 규제의 차별화를 도입한 1997년 멀티미디어법 제정 시 방송에 비해 미약한 시사력으로 유사방송 개념인 미디어서비스로 규정되었다. 각 주 소관인 유사방송 개념의 미디어서비스(Mediendienste)와 연방 소관인 유사 통신 개념의 텔레서비스(Tele-dienste)가 2007년에 텔레미디어 서비스(Telemediendienste)로 통합될 때 온라인 서비스는 텔레미디어서비스로 명칭이 변경되었으나 여전히 유사방송 개념이다. 따라서 공영방송의 기본적 공급과제가 매스커뮤니케이션인 방송을 대상으로 하는데 온라인 서비스는 유사방송 개념인 텔레미디어서비스로서 수신료에 의해 지원되면서 계속 확장일로에 있었던 것이다.

비로소 2000년 제4차 개정 방송국가협약에서 공영방송 온라인 서비스는 ‘주로 프로그램과 관련된 내용’(vorwiegend programmbezogener Inhalt)의 서비스를 제공하는 한도 내에서 프로그램 가이드처럼 수신료에 의한 재정지원이 합법화되었고 광고와 스폰서가 금지됨으로서 단행법적 기반이 마련된 것이다. 또한 공영방송 디지털 채널의 양적 규모에 대해 2개 아날로그 채널에 해당되는 2개 디지털 멀티플렉스 채널이 ARD에, 1개 디지털 멀티플렉스 채널이 ZDF에 배정되어서 공영방송은 총 3개 디지털 멀티플렉스 채널에 신호 압축에 의한 디지털 채널을 제공할 수 있게 되었다(Held, 2008a, pp. 105~117).

그러나 계속되는 공영방송의 디지털 전문채널 확장과 적극적 온라인 서비스 활동으로 인해 이를 제한하기 위해 개정된 2004년 4월 1일 제 7차 개정 방송국가협약은 공영방송 온라인 서비스의 범위에서 ‘주요’라는 표현을 삭제하여 지금까지 광의적으로 해석된 온라인 서비스의 프로그램 관련성이 ‘프로그램을 동반하는 인쇄물’처럼 협의적으로 축소된 것이다(§ 11, 제1항 2). 동시에

ARD 산하 각 주 지역방송국, 제2 공영방송 ZDF와 도이치란트라디오 정관과 지침에 책무성을 스스로 결정하여 공포하도록 하고 2년마다 스스로 책임을 지운 수행기능의 성과 평가, 방송 프로그램과 온라인 콘텐츠의 질적 및 양적 평가, 중점 프로그램 실행 계획 등에 대해 공개하도록 하였다(§ 11조 제4항 1)(Haim, 2004, pp. 121~126).

2005년 4월 1일 제8차 개정 방송국가협약은 각 주간에 합의가 이루어진 공영방송 구조조정 계획과 인상규모가 축소된 수신료를 적용한 개정이다. 이 개정에 의해 2004년 4월 1일부로 공영방송의 현존 디지털 채널은 다시 동결되어서 신설채널은 기존 채널과의 교환 조건으로만 허용되고 공영방송 온라인 서비스의 상업적 활동과 전자상거래가 대폭 제한된 것이다. 제7차, 8차 개정 방송국가협약의 의의는 공영방송의 디지털 채널과 온라인 서비스 확대 의지가 단행법적으로 제한된 반면에 공영방송 스스로 사회적 책무성을 명확히 규정한 점에서 찾을 수 있다(Degenhart, 2005, pp. 493~499).

2) 독일 공영방송 수신료에 대한 유럽연합의 제재와 타협

(1) 유럽연합의 경쟁정책과 국가보조 금지 조항

유럽연합은 국경 없는 단일시장 형성을 위해 방송을 경제적 서비스의 개념으로 보고 유럽연합국 간의 자유로운 방송 프로그램 유통을 위해 공정경쟁 원칙을 적용하고 있다(김대호, 2003, 85~106쪽). 이 경쟁정책에 의해 유럽연합은 수신료가 공영방송에게 우월적 지위를 부여하여 민영방송과의 공정경쟁을 저해하는 재원으로 간주하고 90년대 중반부터 영국, 이탈리아, 포르투갈, 스페인, 독일, 덴마크, 프랑스 등 유럽 각국 공영방송의 수신료에 국가보조 금지 통제를 적용하고 있다(Penly, 2005, pp. 22~29).

국가보조 금지에 관한 유럽연합 기본조약 제 87조 1항에 의하면 회원국이 '국가보조 또는 국가의 재원으로 부여된 보조'를 통해 특정 사업자나 상품 생산부문에 혜택을 주어서 공정경쟁을 저해하거나 저해할 수 있는 가능성이 있을 경우 유럽 공동시장 회원국 간의 통상에 영향을 주기 때문에 공동시장 형성을 위해 통제되어야 한다는 것이다. 국가보조 금지에 관한 예외조항으로서 공공서비스에 관한 제86조 2항은 공공의 복지를 위해 일반 경제사안 관련 서비스를 하도록 지정한 기업에게 적절한 대가를 지급하는 것은 국가보조로 간주하지 않는다(Dörr, 2005, pp. 333~342).

그러나 이 유럽연합의 기본조약 조항에 대해 유럽 공영방송들은 크게 반발, 1997년 암스테르담 유럽 기본조약 체결 시 회원국의 민주적, 사회적, 문화적 욕구를 직접 반영하고 미디어 다원주의를 유지할 필요성이 인정되어서 유럽 공영방송사의 존속과 발전이 '암스테르담 조서'(Amsterdamer Protokoll)로 보장되었다. 또한 이와 관련되어 유럽연합 조약 제 311조에 회원국 공영방송사의 재정 시스템 결정에는 유럽연합이 관여하지 않으나 수신료가 공영방송 프로그램 수행임무를 위한 것으로 규정하는 법적 근거를 마련해야 하며 이 과제이행 요구는 회원국의 사안임으로 공영방송의 책무성에 대해서는 회원국이 자체적으로 책임을 져야 하는 것으로 위임

하고 있다(Michel, 2005, pp. 284~287).

(2) 독일 공영방송 수신료에 대한 유럽연합의 국가보조 금지 적용

2002년까지 공영방송에 우호적이었던 유럽연합은 2003년 4월 독일 상업 민영방송협회의 탄원을 계기로 방향을 선회, 독일 공영방송사들과의 격렬한 공방전 끝에 2005년 3월 제87조 1항의 국가보조 금지에 대한 조사를 정식으로 시작한 것이다. 이 조항에 의하면 ‘국가보조’는 국가가 부여하는 다양한 형태의 혜택이고 ‘국가의 재원으로 부여된 보조’는 출처가 국고, 즉 국가의 예산일 수도 있고 국가가 이 재정원에 관여할 수 있는 것을 의미한다(Thum, 2007, pp. 521~527).

우선 수신료와 같은 형태로 국가가 주는 혜택을 부인할 수 있는 근거는 2003년 7월 24일 유럽재판소의 알트마르크 트란스 판결(Altmark Trans-Urteil)⁵⁾에서 나온 4개 범주이며 이를 공영방송 수신료에 이월 적용하여 수신료와 같은 형태로 국가가 주는 혜택을 부인할 수 있었다. 이 4개 범주는 첫째 해당기업에 공익적 임무수행 의무가 주어졌고 이를 구체적으로 정의한 경우, 둘째 결산을 위해 사전에 객관적이고 투명하게 제시된 척도가 있는 경우, 셋째 재원이 과제 수행을 위해 요구되는 비용보다 많으면 안되고(비용 결산 여기에서 적절한 수준의 이익도 고려될 수 있는 경우, 넷째 위임과제의 공고 또는 비교될 수 있는 기업의 경비분석에 의한 소용비용 견적 산출이 있는 경우이다(Koenig, 2003, pp. 804~812).

독일 공영방송의 경우 수신료가 국가의 재원으로 부여된 보조, 즉 국가예산이 출처가 아니고 수신료를 납부하는 시청자가 출처이며 공영방송에 수신료가 직접 이월됨으로 이 과정에 국가가 전혀 관여할 수 없다. 또한 국가 재원으로 가산할 수 있는 국가의 개입과 관련, 수신료를 산출하는 공영방송 재원수요조사위원회가 공영방송 및 국가와 무관한 위원들로 구성된 독립적 위원회임으로 국가가 수신료 산출과정에 어떠한 영향력도 행사할 수 없는 제도로서 이미 정착되어 있다. 이와 정반대로 각 주 정부와 의회가 2004년 10월 공영방송 수신료 인상폭을 축소 결정한 것은 국가가 수신료 책정에 개입하여 혜택을 준 것이 아니라 오히려 그 반대의 목적을 위해 개입한 것임으로 유럽연합의 국가보조 금지 혐의를 벗기 위해 크나큰 공헌을 한 셈이 되어버렸다(Faßbender, 2007, pp. 1265~1267).

따라서 출처가 국가여야 하는 이 두 번째의 국가보조 성격도 수신료에 적용할 수 없다는 것이 중론이기 때문에 국가보조 예외 조항인 공익서비스와 관련된 제86조 2항을 적용, 공영방송의 공익적 프로그램 수행기능을 구체적으로 규명 확정할 것을 독일 각 주 정부와 의회에 요구하게 된 것이다(Michel, 2005, pp. 284~287). 그러나 기본법에 보장된 공영방송의 독립성으로 인해 수행 기능에 대한 법적 제약은 곧 국가 개입을 의미함으로 유럽연합의 요구는 독일 측이 수용할 수 없는 원칙의 문제이다(Gounalakis & Weg, 2008, pp. 800~805).

5) 알트마르크 트란스 주식회사는 스텐달(Stendal) 지역의 대중교통 수단이 미흡한 교외 및 근거리 지역을 운행하는 운수회사로서 적자를 공적 자금에 의해 상쇄, 유럽연합의 경쟁정책에 의해 국가보조 금지가 적용된 것이다 (www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ?LuxUriServ.do?uri=CELEX:62000J0280:DE:HT).

(3) 수신료에 대한 국가보조 금지 적용의 타협 조건: 3단계 공익성 검증 도입

유럽연합의 요구와 독일 공영방송의 침해할 수 없는 독립성 사이에서 해결책으로 독일 측은 공영방송 디지털 전문채널과 온라인 서비스의 3단계 공익성 검증 방법을 제시, 유럽연합이 수용함으로써 결국 2006년 말 극적으로 타협하게 되었고 2007년 4월 24일 조사가 공식적으로 종결된 것이다. 여기에서 합의된 디지털 채널과 온라인 서비스의 3단계 공익성 검증과 공영방송 재정규모를 적절하게 제한하라는 지시는 회원국에 대한 유럽연합 미디어권의 우월성으로 독일은 국내 법으로 전환 수용해야 한다(Krausnick, 2007, pp. 807~808).

이 3단계 공익성 검증 방법은 1단계에서 온라인 서비스가 공영방송의 공익적 기능에 부합하여 민주적, 사회적, 문화적 욕구에 상응하는지의 여부를 공영방송이 자체 평가하는 것이다. 2단계에서는 서비스가 언론으로서 질적 경쟁에 기여할 수 있는지의 여부, 3단계에서는 서비스 제공을 위해 소요되는 경비가 공영방송의 경제적 상황을 감안하여 현실적인지에 대한 검증이다(Schulz, 2008).

4. 공영방송 온라인 서비스의 법적 한계 탈피와 제3의 미디어로서 위상 확립: 제12차 개정 방송국가협약⁶⁾

1) 연방헌법재판소의 제9차 수신료 판결의 법제화

2007년 9월 11일 제9차 수신료 판결문의 첫 문장으로 연방헌법재판소는 “기본법 제5조 1항 2에 의한 방송의 자유보장을 위해 본 재판소가 제시한 법률형성 요구는 커뮤니케이션 기술과 미디어시장 발전에 의해 추월되지 않는다”고 공포, 아날로그 시절 방송의 객관적 자유 보장을 위해 공영방송에게 방송의 기본적 공급 과제를 부여하고 이의 법률형성을 위임한 연방헌법재판소의 의지가 이제 디지털시대로 이어지며 계속 유효함을 선언한 것이다. 더 나아가 공영방송의 임무수행을 위해 수신료에 의한 존속과 발전이 계속 보장되도록 입법자는 필요한 조치를 취해야 함을 명시하고 무엇보다 “공영방송이 제공하는 프로그램은 새로운 내용, 포맷, 장르 및 첨단 전과 형태에 반드시 개방적이어야 하며, 즉 기능 수행 임무는 방송의 기술적 발전에 역동적으로 연계되어야 하고 공영방송은 프로그램, 재정, 기술적 면에서 현재의 발전 상태에 머물러서는

6) 2008년 12월 18일 독일 16개 주 정부가 최종 서명한 제12차 개정 방송국가협약은 각 주 의회의 비준을 거쳐 2009년 6월 1일 공포되었다(제12차 해설, 제7조).

Zwölfter Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Rundfunkänderungsstaatsvertrag(Zwölfter Rundfunk-änderungsstaatsvertrag)(본문에서 “제12차 개정협약, 제 조 항”으로 출처 약칭 표기);

Begründung zum Zwölften Staatsvertrag zur Änderung rundfunkrechtlicher Rundfunkänderungsstaatsvertrag (Zwölfter Rundfunkänderungsstaatsvertrag)(본문에서 “제12차 해설, 제 조 항”으로 약칭 표기).

www.rlp.de/rlp/nav/c9a/c9a70244-60ff-fc11-53a1-6e13e9246ca9&class=net.icteam.cms.utils.search.AttributeManager&classuBasAttrDef=a001aaaa-aaaa-aaaa-eeee-00000000054&sel uCon= 8bf48eac-0433-0116-e24b-95c3899d11eb&uTem =aaaaaaaa-aaaa-aaaa-00000000013.htm

안 된다”는 것이다. 공영방송의 재정과 관련해서는 “발전 지향적 수요에 따라 조성하고 공영방송 과제의 종류와 규모에 상응하여 재정지원이 이루어져야 한다”고 피력, 온라인 서비스와 디지털 채널확대로 인한 수신료의 지속적 인상을 정당화한 것이다(BVerfG, Urt. v. 11.09.2007, Rdn 126, 2007, pp. 457~466). 이로써 공영방송 온라인 서비스는 법적 한계를 일시에 탈피했을 뿐만 아니라 공영방송 본래의 임무인 기본적 공급과제로 위상이 격상되었으며 물론 수신료에 의한 지원도 합법화된 것이다.

특히 공영방송 온라인 서비스를 지칭하는 이러한 판결문 내용은 2008년 3월 12일 정당참여와 관련된 헤센(Hessen)주 민영방송법에 대한 연방헌법재판소의 위헌 판결문에서 이번에는 ‘인터넷’이라는 표현을 명시적으로 사용하여 다시 한 번 기본법적으로 확인되었다(BVerfG, Urt. v. 12.03. 2008; Rdn 91, 2008, pp. 174~182). 이에 상응하여 2009년 6월 1일 공포된 제12차 개정 방송국가협약에 의해 공영방송 프로그램 수행 과제는 TV와 라디오에 이어 텔레미디어서비스인 온라인서비스로 확정, 단행법적으로도 공영방송 온라인 서비스의 위상은 기본적 공급과제에 속하는 제3의 미디어로 격상된 것이다(제12차 개정협약, 제11a. (1)항; Weidemann, 2007, pp. 800~806).

이러한 위상에 상응하여 쟁점이 되었던 온라인 서비스의 독립형 콘텐츠가 정식으로 허가되었으며 이는 ‘저널리즘적으로 편집 구성되었거나 구성 유도되어야 한다’. 즉 공영방송 온라인 서비스 전용 독립형 콘텐츠는 조사 분석을 거쳐 체계적으로, 구조적으로, 언어적으로, 저널리즘적으로 가공되어 여론형성에 영향을 주기 위한 의도로 편집되어야 한다(제12차 해설, 제11d조 (1)항). 이와 함께 기존 온라인 서비스의 프로그램 관련성이 ‘시간적, 내용적 채널 관련성’으로 확대되어 이제 방송시간과 무관하게 장르, 포맷, 주제별로 기존 방송 프로그램에서, 또는 독립적 콘텐츠로 새로 구성할 수 있게 되어서 공영방송 온라인 서비스는 정당하게 새로운 차원으로 도약할 수 있게 된 것이다(Held, 2008b, §11, Rdnr pp. 66~76).

이와같은 새로운 영역 허가과 기존 프로그램 관련성의 해석 가능성을 채널로 더욱 확대하면서 수신료에 의한 지원을 정당화한 배경은 무엇보다 인터넷 커뮤니케이션의 사회적 비중이 높아짐에 따라 저널리즘적으로 편집 가공되어 여론형성력이 있는 양질의 다양한 공영방송 콘텐츠가 인터넷 커뮤니케이션의 주축을 이루게 하려는 연방헌법재판소의 의지이다(Castendyk, 2008, pp. 467~473). 이러한 연방헌법재판소의 의지는 현재 우리나라에서 논쟁이 되고 있는 공영방송의 정체성 탐색과 관련, 융합미디어 시대에 요구되는 새로운 공익개념에 의한 확장된 공익론과 맥락을 같이 한다. 강형철에 의하면 확장된 공익개념은 언론자유와 미디어의 접근, 정보의 다양성을 의미하는 정치적 복지, 커뮤니케이션의 질을 뜻하는 문화적 복지, 사회적 정체성과 통합을 의미하는 사회적 복지가 전자 미디어를 통해 복합적으로 구현되어야 하는 새로운 확장된 공익개념이다(강형철, 2007c, 40~45쪽).

유럽연합의 독일 공영방송 수신료에 대한 제재의지와 정반대로 독일 연방헌법재판소가 내린 수신료 인상 축소결정에 대한 위헌판결과 공영방송 온라인 서비스의 위상격상은 바로 융합미디어의 확장된 공익론을 강조한 것이며 이는 공영방송의 존재와 발전을 보장함으로써 현재의

독일 이원방송 구조를 그대로 유지하고자 하는 독일 연방헌법재판소의 의지를 대변한다. 이를 우리나라의 상황에 적용하면 현재 격렬한 논쟁이 벌어지고 있는 현 정부의 시장 친화적 미디어정책에 의한 공영방송의 민영화, 교차소유 허용, 시장진입 장벽 완화, 시장 자율규제 등과 같은 시장론을(황근, 2008) 독일 연방헌법재판소는 정면으로 부인한 것이다.

2) 유럽연합과의 타협 조건의 법제화: 공익성 검증 도입

제12차 개정 방송국가협약의 가장 어려운 점은 연방헌법재판소의 제9차 수신료 판결에서 다시 강조된 기본법에 의해 보장된 공영방송 수행기능의 자율성과 이와 반대되는 유럽연합의 요구를 연계 충족시키는 것이다. 법적으로 공영방송 기능을 구체화할 경우 자율성을 침해함으로써 추상적으로 명시할 수밖에 없고 이러한 법제화가 유럽연합의 요구를 충족시키지 못할 수도 있기 때문이다(제12차 해설, 제11d조, (3)항). 따라서 공영방송 기능의 구체화와 이의 수행을 외부기구인 공영방송 재원수요조사위원회와 내부기구인 방송평의회(Rundfunkrat)에 위임하는 방안을 강구한 것이다(Grzeszick, 2008, pp. 608~609). 이와 같은 해결 방안에 의해 앞으로 공영방송은 새로운 온라인 서비스 또는 기존 서비스를 변경할 경우 공영방송 재원수요조사위원회에 서비스 계획서, 대상 계층, 내용, 제공기간 등을 구체적으로 서술 제출하여 허락을 받아야 된다. 또한 ARD와 ZDF는 정관과 지침상의 범주를 일치시켜 개발, 새로운 또는 변경 예정인 온라인서비스에 대한 판단과 결정을 개별적으로 할 수 있도록 해야 한다(제12차 해설, 제11f조 (1)항, (2)항, (3)항).

기존 제공 서비스는 2010년 8월 31일까지 공익성 검증 완료 유예기간이 주어졌다(제12차 해설, 제7조). 독일 공영방송으로서의 처음으로 해보는 공익성 검증 도입에 적용할 수 있는 시간이 필요하기 때문이다(Peters, 2009, pp. 26~34). 본 방송 프로그램의 주문형 온라인 서비스 제공은 7일간, 분테스트리가 축구 중계와 규모가 큰 행사는 24시간으로 제한하여 이 시간 내에서는 공익성 검증이 면제된다(제12차 개정협약, 제11d조 (2)항 1). 역시 7일간의 제공기간으로 공익성 검증이 면제되는 제공물은 지금까지 프로그램 관련성을 유일한 법적 근거로 제공해온 모든 주문형 서비스이다(제12차 개정협약, 제11d조 (2)항 2).

그러나 여론형성력이 있는 독립형 콘텐츠, 채널 관련적 콘텐츠가 공익성 검증 없이 제공될 수 있는 7일을 초과할 경우, 축구와 행사의 경우 24시간을 초과하여 제공될 경우 모두 공익성 검증의무가 있다. 또한 문자와 사진으로 제공되는 유사 신문과 같은 콘텐츠는 신문출판업계의 반발로 금지되었으나 동영상에 비중을 둔 문자 서비스는 유사 신문이 아님으로 계속 제공할 수 있지만 역시 7일 이상 제공될 경우에는 공익성 검증의무가 있다. 기록 문서적인 역사와 문화적 내용의 콘텐츠는 무제한의 제공기한으로 역시 공익성 검증의무가 있다(제12차 해설, 제11d조 (2)항 3, 4). 그러나 ARD와 산하 9개 지역 공영방송국, ZDF는 온라인상의 모든 콘텐츠를 기간 제한 없이 오래 제공하려고 함으로 모두 공익성 검증을 받을 계획이다(www.ardmediathek.de; <http://zdf.de/ZDFmediathek/startseite>).

또한 그동안 유럽연합과 대외적으로, 대내적으로는 상업방송과 신문출판업계를 비롯한 민간

기업들과 벌어진 논쟁에서 제기된 문제점과 비판을 수용하여 공영방송이 스스로 확정 공개한 금지 온라인 서비스는 광고, 스폰서, 주문형 서비스로서 구입 영화, 외주제작이 아닌 TV시리즈, 지역대상 지역뉴스 외에 제12차 개정 방송국가협약 부록으로 공개하는 부정적 목록의 17개 서비스이다(제12차 개정협약, 제 11d조 (5)항). 이 서비스는 광고 포털사이트, 광고와 소액 광고, 경제 분야별 명부와 색인, 가격비교 포털 및 견적 산출 프로그램, 서비스와 시설 및 제품 평가 포털, 파트너와 직업 중개, 방송 관련성이 없는 상담 콘텐츠, 비즈니스 네트워크, 통신법 제3조 24에 의한 통신 서비스, 민법 제762조에 의한 내기걸기, 자체 제공 콘텐츠와 무관한 다운로드용 소프트웨어 제공, 길 찾기 제공, 편집진의 검증 없는 사이트 연결, 외부제작 상업적 음악 다운로드, 방송과 관련 없는 게임 제공, 방송과 관련 없는 사진 다운로드, 방송과 관련 없는 행사 달력(관련 있으면 허용), 방송 관련성이 없고 편집진의 지원이 없는 광장과 채팅(있는 경우에는 허용) 등이다(제12차 해설, 부록).

독일 공영방송의 디지털 채널에도 해당되는 이 공익성 검증은 비록 유럽연합의 제제 의도에 대응하기 위해 개발되어 타협을 이끌어냈고 법제화 되었지만 현재 우리나라에서도 공영방송의 정체성과 관련하여 논의되고 있는 공적 책무성의 수행방법 가운데 대책형의 좋은 실례이다(강형철, 2007b, 2쪽). 이는 공영방송이 스스로 져야 되는 책임을 규정하고 의무화 하는 자율적 책무성으로서 독일 공영방송에게는 수신료를 납부하는 사회구성원의 욕구에 상응하는 역할을 실제 수행하고 있는지에 대한 자가 비판 내지 점검해보는 기회이며 이를 통해 한 단계 도약할 수 있는 계기가 될 수 있다. 우리나라에서 현재 논쟁의 대상이 되고 있는 공영방송의 사회적 책무성은 정체성 규명이 선행되어야 하고 이보다 먼저 공영방송에 대한 명확한 법적 지위와 위상 부여, 공영방송 규제기구의 성격과 형태에 대한 논의가 이루어져야 한다(강형철, 2008, 18~29쪽). 그러나 우리나라 공영방송의 정권 친화적 과거와 정치적 비독립성으로 공영방송에 대한 근본적 신뢰와 정체성에 대한 사회적 합의가 부족한 것은 현재 우리의 공영방송이 안고 있는 가장 큰 딜레마로 볼 수 있다(정인숙, 2008, 15쪽).

3) 유럽연합의 시청각미디어서비스 지침의 독일국내법 전환

유럽연합은 콘텐츠 규제체계인 시청각미디어서비스 지침에서 전송기술을 기준으로 리니어(linear) 서비스를 방송으로, 주문형 논리니어(nonlinear) 서비스를 비방송인 미디어서비스로 일괄 규정한 것이다. 이는 방송의 여론형성력을 기준으로 세분화된 독일 방송개념 정의와는 조화를 이룰 수 없는 근본적으로 상이한 방법이지만 이를 독일국내법으로 수용 전환 할 수밖에 없다(Castendyk & Böttcher, 2008, pp. 13~18). 변화된 개념정의 가운데 지금까지 독일 방송개념의 주요 범주였던 ‘방송으로 제시되는 내용’(Darbietung)이 가치중립적인 ‘제공물’(Angebot)로 대체되었다(제12차 개정협약, 제2조 1항). 이로써 방송과 텔레미디어서비스에 모두 해당되는 상위개념으로서 ‘제공물’이라는 표현이 공통 적용됨으로 여론형성적 독일 방송개념의 내용은 온라인 서비스의 제공물에 의해 물가치적으로 중화된 것이다(고수자, 2009, 1~33쪽).

독일 방송개념의 전통을 이어가는 방법으로서 유럽연합의 방송개념인 리니어서비스 중 독일 방송개념에 의해 미미한 여론형성력으로 비방송으로 분류될 수 있는 예외조항을 신설, ‘저널리즘적으로 편집 구성되지 않은 제공물’, ‘공중의 규모로 볼 수 없는 500명 이하의 수신자’를 대상으로 하는 서비스는 리니어서비스이지만 비방송으로서 완화된 규제가 적용된다. 홈쇼핑 채널이 여기에 해당되며 전문채널들은 편집구성 되었기 때문에 리니어서비스로서 방송개념이 되어 소유규제와 유럽산 프로그램 쿼터제 등 강도 높은 방송규제가 적용된다. 따라서 지금까지 미약한 여론형성력으로 텔레미디어서비스로 규명되어 완화된 규제를 받아왔던 전문채널들은 리니어서비스이기 때문에 이제 방송으로 분류되어 방송규제를 받아야 되는 난감한 상황에 처하게 되었다. 또한 독일 방송개념 규명 전통에 의해 논리니어 주문형 서비스일지라도 여론형성력이 생기면 방송개념으로 상향 조정되어 방송규제를 받아야 되는 규제가 유럽연합의 논리니어 주문형 서비스에 대한 일괄 비방송 개념 규정으로 적용할 수 없게 되어 버렸지만 무효화된 것은 아니다(제12차 해설, 제2조 2항 1, 2, 3). 이로써 독일 특유의 여론형성적 방송 개념규명 전통은 간신히 명맥을 이어가게 되었지만 유럽연합의 지속적 영향력 행사의지는 결국 유럽에서 가장 강도 높은 방송규제 전통의 독일 규제체계를 완전히 와해시킬 것으로 전망되고 있다(Klaes, 2009, pp. 135~141).

5. 결론

독일 연방헌법재판소가 공영방송 온라인 서비스의 위상을 기본적 방송서비스 공급과제의 수준으로 격상시킨 주요 근거는 융합 미디어에서 복합적으로 구현되어야 하는 확장된 공익론이다. 이러한 맥락에서 범람하는 대중신문의 무차별적 정보제공과 관련, 신문분야에서도 저널리즘적으로 편집 가공된 양질의 다양한 기사를 무료로 제공하는 공익적 공영신문 운영으로 공영방송과 함께 사회의 중추적 역할을 담당할 필요성이 제기되고 있다. 또한 독일에서 정보검색을 위해 가장 빈번하게 접속되는 구글 검색엔진의 광고업계에서의 대기업화, 자본에 의한 검색엔진의 상업적 활용과 제공 정보의 왜곡 등이 비판되면서 이 분야에서도 객관적이며 공정한 공영 검색엔진의 필요성이 제기되고 있다(Kaufmanns & Siegenheim, 2008, pp. 25~33). 이러한 공영신문과 공영 검색엔진 운영은 공영방송 수신료에 의해 분할 지원되어야 한다는 견해는 지금까지 공영방송한테만 지워져 있던 언론의 공익적 기능수행 임무를 융합미디어 환경에서는 분담시켜 공동으로 수행하게 하여 복합적 공익성을 구현해야 한다는 것이다. 물론 이를 위해 지속적 수신료 인상은 불가피하기 때문에 공영형태의 미디어가 제공하는 건전하고 다양한 양질의 콘텐츠를 향유할 수 있는 사회를 유지하기 위해서는 그만한 대가, 즉 ‘종합 수신료’를 지불해야 된다는 견해가 현재 독일 학계에서 대두되고 있다(Düffert, 2009).

이러한 맥락에서 현재 우리나라에서 논의 중인 시장론에 입각한 공영방송 민영화론의 주된 근거가 공영방송이 민영방송보다 많기 때문에 다민영체제로 전환하기 위해서라는 것은 바로 현재 독일에서 강조되는 융합시대의 확장된 공익론과 정반대의 방향이며 국내에서도 이미 2000

년도부터 이에 대한 반대 논거로서 독일과 동일한 공익론의 관점이 부각되어 왔다(이창현, 2008, 31~37쪽). 왜냐하면 상업 민영방송의 최종 목적이 이윤 극대화임으로 우리나라 방송 전체의 질적 수준을 저하시키며 자본에 예속시키는 결과를 초래할 것이기 때문이다. 양질의 다양한 공영방송 프로그램이 상업 민영방송에게 영향을 주어 우리나라 방송문화 전체의 수준을 향상시킬 수 있는 ‘승수효과’(multiplier effect)의 관점에서 볼 때 우리나라 다공영체제의 승수효과가 바로 현재 우리의 공익적 방송환경이 조성된 배경으로 볼 수 있으며 공영방송이 민영화될 경우 질적 하락의 길만 있다는 것을 간과해서는 안 된다(강형철, 2007a, 22~24쪽).

독일에서도 90년대 방송의 디지털화가 진척되면서 공영방송 존립에 대한 근본적 의문이 제기되며 제2 공영방송 ZDF의 민영화론이 대두된 적이 있다(정두남, 2008a, 97~123쪽). 그러나 세분화, 극화 되는 디지털 시대의 사회 분화적 현상과 주로 오락에 편중되는 무수한 디지털 채널의 다양성의 허구를 직시, 양질의 다양한 프로그램으로 독일 사회의 중추적 역할을 담당하는 공영방송의 기능이 사회통합 차원에서, 자국 프로그램 산업 보호차원에서 디지털 시대에 더욱 절실하게 필요하다는 인식 하에 무산 되었다. 이러한 당시 인정된 공영방송의 중추적 역할은 이제 융합미디어 시대에 와서는 특히 온라인 서비스로 공영방송의 ‘포기할 수 없는 과제’로 평가되고 있다(Voß, 2003). 바로 이러한 우리 사회의 포기할 수 없는 중추적 역할을 담당해야 하는 우리나라 공영방송의 정체성과 책무성에 대한 근본적 문제가 현재 제기되는 것은 시장개방과 맞물려서 우리의 공익적 방송환경 유지를 위해 당연한 귀결로 볼 수 있다(김재영·이남표·양선희, 2008, 69~95쪽).

윤석민은 우리나라 공영방송의 3가지 위기로서 정체성 위기, 정당성의 위기, 경영의 위기를 들고 있으며 “이 세 위기는 악순환적 순환 고리를 이룬다”고 보고 있다(윤석민, 2008, 2~3쪽). 이 악순환적 순환 고리의 연결 축은 우리나라 공영방송의 정치적 비독립성으로서 우리나라 공영방송의 과거를 점철해온 어두운 역사이며 이를 경험한 국민이 공영방송을 신뢰할 수 없는 것이다. 이러한 맥락에서 현정부가 추진하는 공영방송 민영화의 또 다른 근거인 정치적 독립성은 비논리적 근거로서 비뚤어 말하면 현 정부가 공영방송을 좌지우지 할 수 없기 때문에 민영화하겠다는 논리가 성립된다(이남표, 2008, 5쪽). 독일 방송의 정치적 독립성이 기본법으로 보장된 공영방송의 법적 지위와 위상에 있는 점을 감안하면 현재 우리나라에서 벌어지고 있는 공영방송 관련 논쟁 가운데 공영방송의 법적 지위부여가 가장 먼저 논의되어야 한다. 그러나 정체성과 책무성이 함께 논의 되면서 사회적으로 제도화 할 수 있는 방안 탐색은 2011년 시장개방이 임박했기 때문에 시기적으로 불가피한 것으로 보인다(김진웅, 2008).

공영방송의 정체성과 책무성과 관련되어 선행 또는 후행 조건으로서 거론되는 공영방송 재원 구조 개선방안으로서 수신료 인상의 타당성은 실증적으로도 입증되었다(김재철, 2007, 285~293쪽; 정두남, 2008b, 5~9쪽; 유승훈, 2008, 13~14쪽). 그러나 인상의 타당성이 28년 동안 2500원에 묶여있었다는 사실에 초점이 모아지기 보다는 인상함으로써 사회가 공영방송에 요구할 수 있는 책무성의 수준을 주목해야 한다. 독일의 공익적 미디어환경을 확장하여 영위하기 위한 ‘종합수신료’ 지불의사에서 우리는 우리나라 공영방송 수신료 인상의 근본적 동인을 명확히 파악할 필요성이 있다. 그러나 우리의 수신료 현실화 방안이 공영방송 경영 전반의 개선 요구와 항상 정책적으

로 결부되어 선후의 순차관계로 이어지는 논쟁은 다시 공영방송의 정치적 독립성과 연계됨으로 이 논쟁을 끝내기 위해 연동시켜 제도적으로 확정짓는 방안도 제기되고 있다(최양수, 2008, 8~9 쪽). 현재 우리나라의 방송구조 개편 논쟁은 사안의 비중, 순차와 상관없이 한꺼번에 거론될 수 있는 쟁점은 동시다발적으로 논의되면서 2011년 한미 FTA가 발효되기 전에 모든 구조조정을 끝내려고 서두르는 듯한 인상을 주고 있는데 이는 매우 위험한 정책 추진전략이다(윤석년, 2009). 독일 공영방송 온라인 서비스의 위상 격상의 또 다른 배경은 인터넷 미디어의 대중선호도가 높아짐에 따라 점진적으로 나타나는 민간기업의 소유집중과 여론독점 현상이다. 이에 따라 독일 미디어 소유규제 대상으로 인터넷을 포함할 것인가에 대한 현재의 논쟁은 교차소유의 대상이 넓어지기 때문에 규제 강화를 의미하지만 아직 위험수위에 이르지 않았으므로 발전추이를 주목하는 것으로 현재 논의되고 있다(Schneider, 2009). 이러한 맥락에서 우리나라에서 현재 논쟁중인 신문방송 겸영 교차소유 허용이 '선진국이 모두 허용하고 있기 때문에,' '미디어 산업의 경쟁력 확보 및 활성화,' '글로벌 미디어 경쟁력 강화'(황근, 2008, 1~4쪽)를 근거로 들고 있는 것은 독일의 소유집중 규제 강화와 반대의 방향으로 가고 있는 것이다. 융합 미디어 산업의 매체융합적 속성으로 인해 교차소유에 의해 창출될 수 있는 경쟁력 강화를 위해 선진국이 교차소유를 허용하고 있는 것은 맞다. 그러나 이러한 목적을 위해 허용된 교차소유의 결과로서 나타날 수 있는 여론 독점력을 차단하기 위해 어떤 철저한 세부 규제가 있는가에 대한 연구와 이월적목이 필요한 것 같다(Schulz & Held, 2006).

독일의 이번 제12차 개정 방송국가협약의 의미는 독일 방송규제체계와 공영방송 수호의지에 영향을 주려는 유럽연합의 의지를 공영방송의 공익성 검증으로 일단 진정시킨 중간단계였고 수신료 위한 판결과 온라인 서비스의 위상격상으로 독일의 현행 이원방송 제도 유지 의지를 관철한 것으로 평가되고 있다. 그러나 융합현상이 진전되면서 유럽연합의 영향력 행사 의지는 지속될 것임으로 앞으로 독일 방송국가협약은 13차, 14차로 이어지며 연속적으로 개정될 전망이다. 결국 유럽연합의 의지에 순응할 수밖에 없는 독일의 입장에서 현행 방송국가협약을 중심으로 융합미디어를 포괄하며 규제완화를 하는 가칭 '미디어국가협약'(Medienstaatsvertrag)으로 방송법의 제목을 변경하며 입법해야 될 것이며 궁극적으로 방송, 통신, 융합미디어 관련법을 총괄하는 가칭 '미디어 법전'(Mediengesetzbuch)으로 입법해야 될 가능성을 전망하고 있다(Beermann, 2009).

방송통신위원회는 3단계에 걸쳐 2010년 까지 방송법, 전기통신사업법, IPTV법, 전파법, 망법 등을 방송통신기본법과 방송통신사업법으로 흡수 통합하는 방안을 검토하고 있다(정인숙, 2008, 1쪽). 시장개방을 앞두고 추진하는 이러한 우리나라 방송·통신 관련법의 통합은 유럽연합의 영향하에서 독일이 전망하고 있는 통합 법제화 방향과 맥락을 같이한다. 유럽공동체 구성을 위한 대세를 따라야 되기 때문에 독일이 방송 주권에 의한 규제 체계를 고수할 수 없었지만 그래도 고유의 방송전통은 명맥을 이어가게 했으며 이원방송제도의 현상유지를 관철했듯이 우리도 신자유주의 추세에 거스를 수 없는 현재의 상황에서 신중한 검토를 거쳐 가능한 한 우리의 것을 지킬 수 있는 법제화 방향을 모색해야 될 것 같다.

■ 참고문헌

- 강형철 (2008). 방송통신 융합시대의 공영방송규제: ‘공공방송위원회 모델’. 『방송문화연구』, 20권 1호, 7~34.
- _____ (2007a). 공영방송의 새로운 정체성. 『방송연구』, 2007년 여름호, 7~33.
- _____ (2007b). 『공영방송사의 책무와 독립성-공공기관 운영법 적용 논란에 즈음하여』(KBI 포커스 07~08). 서울: 한국방송영상산업진흥원.
- _____ (2007c). 한국 방송정책의 공익성 실현방안: 디지털·무역개방 시대의 공익. 한국방송학회 세미나 발제문, 2007년 12월 27일.
- 고수자 (2005). 디지털시대의 방송자유와 규제: 독일연방헌법재판소의 방송판결을 중심으로 『사회이론』, 가을/겨울호, 39~69.
- 고수자 (2009). 독일 방송개념의 유럽연합 시청각미디어서비스 지침 수용과정에 관한 연구. 『사이버커뮤니케이션학보』, 26권 1호, 1~33.
- 김대호 (2003). 미디어 산업에 대한 유럽연합의 경쟁정책에 대한 연구. 『한국언론학보』, 47권 6호, 85~106.
- 김재영·이남표·양선희 (2008). 공영방송의 정체성 탐색과 이명박 정부의 방송정책에 대한 비판적 고찰. 『방송문화연구』, 20권 1호, 69~95.
- 김재철 (2008). 공영방송의 공적가치 인식과 수신료 부담의지의 관계에 관한 연구. 『한국방송학보』, 21-2, 258~304.
- 김진웅 (2008). 공영방송 정체성 확립을 위한 법제 정립의 방향. 한국언론학회 세미나 발제문, 2008년 6월 24일.
- 유승훈 (2008). 공영방송 재원구조와 경영투명성 제고 방안. 정보통신정책연구원 세미나 발제문, 2008년 11월 25일.
- 윤석년 (2009). 방송관련법 개정안의 내용과 주요 쟁점. 한국언론학회 세미나 발제문, 2009년 1월 19일.
- 윤석민 (2008). 규제 전환기, 공영방송의 정체성. 한국방송학회 가을철 학술대회 발제문, 2008년 11월 15일.
- 이남표 (2008). 방송 재원 구조. 한국방송학회 세미나 발제문, 2008년 9월 25일.
- 이창현 (2008). 공영방송 구조개편을 둘러싼 갈등: KBS-2, MBC, 그리고 국책방송들. 한국방송학회 세미나 발제문, 2008년 1월 30일.
- 정두남 (2008a). 공영방송 민영화에 대한 연구: 독일과 프랑스 사례를 중심으로 『방송문화연구』, 20권 1호, 97~123.
- 정두남 (2008b). 방통융합시대 방송재원 관련 법제도 개선방안 연구. 한국언론학회 세미나 발제문, 2008년 6월 24일.
- 정인숙 (2008). 공영방송의 공익성 구현과 공적 책무. 정보통신정책연구원 세미나 발제문, 2008년 12월 9일.
- 최양수 (2008). 방송수신료 현실화, 한국사회에서의 문제점과 해결책은 무엇인가? 한국방송학회 세미나 발제문, 2008년 2월 18일.
- 황근 (2008). 신문방송 경영이 미디어산업에 미치는 효과. 정보통신정책연구원 세미나 발제문, 2008년 12월 2일.

- ARD (2008). *ARD Jahrbuch 08*. Hamburg: Hans-Bredow-Institut.
- Bachmann, H. (2008). *Die Konsequenzen aus dem 9. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts für die KEF*. Köln: Institut für Rundfunkökonomie.
- Beermann, B. (2009). Moderne Mediengesetze. Vortrag im Seminar vom Medientreffpunkt Mitteldeutschland am 6. Mai 2009 in Leipzig.
- BVerfG, Urt. v. 11.09.2007 (2007). *AfP*, 5, 457~466.
- BVerfG, Urt. v. 12.03.2008 (2008). *AfP*, 2, 174~182.
- Castendyk, O. (2008). Das Angebot der Rundfunkanstalten im Internet: was müssen sie dürfen? *AfP*, 5, 467~473.
- Castendyk, O. & Böttcher, K. (2008). Ein neuer Rundfunkbegriff für Deutschland?: Die Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste und der deutsche Rundfunkbegriff. *MMR*, 1, 13~18.
- Degenhart, C. (2005). Öffentlich-rechtlicher Rundfunkauftrag und Rundfunkgebühren nach dem siebten und achten Rundfunkänderungsstaatsvertrag. *K&R*, 7, 295~302.
- Dörr, D. (2005). Öffentlich rechtlicher Rundfunk und die Vorgaben des Europarechts. *Media Perspektiven*, 7, 333~342.
- Düffert, T. (2009). Die Zukunft der Zeitung. Vortrag im Seminar "Meinungs-Vielfalts" von der Friedrich Eberhart Stiftung am 29. April 2009 in Berlin.
- Faßbender, K. (2007). Das jüngste Rundfunkgebührenurteil des BVerfG. *NVwZ*, 11, 1265~1268. *FAZ*, 2007.12.9, 38.
- Gounalakis, G. (2003). Regulierung von Presse, Rundfunk und elektronischen Diensten in der künftigen Medienordnung. *ZUM*, 3, 180~192.
- Gounalakis, G. & Weg, C. (2008). Öffentlich rechtlicher Rundfunk hat seinen Preis: Das Karlsruher Gebührener Urteil vom 11. 9. 2007. *NJW*, 12, 800~805.
- Grezesick, B. (2008). Der Telemedien Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks zwischen Verfassungsrecht und Gemeinschaftsrecht. *NVwZ*, 6, 608~615.
- Haim, S. (2004) Online Dienste öffentlich rechtlicher Rundfunkanstalten vor dem Hintergrund des 7. Rundfunkänderungsstaatsvertrages, *K&R*, 3, 121~126.
- Held, T. (2008a). *Online Angebote öffentlich rechtlicher Rundfunkanstalten*. Baden Baden: Nomos.
- _____ (2008b). Anhang §§ 11 Abs. 1 Satz 2 RSTV, 4 Abs. 3, ARD /ZDF /Deutsch StV. In W. Hahn & T. Vesting(Hrsg.), *Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht* (pp. 369~390). München: Verlag C.H.Beck(2. Aufl.).
- Hesse, A. (1999). *Rundfunkrecht: Die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland*. München: Vahlen.
- Hoffmann Riem, W. (2000). *Regulierung der dualen Rundfunkordnung*. Baden Baden: Nomos.
- Kaufmanns R. & Siegenheim, V. (2008). Von der Suchmaschine zum Werbekonzern. Googles Ambitionen für ein crossmediales Werbenetzwerk. *Media Perspektiven*, 1, 25~33.
- Klaes, R. (2009). Verfassungsrechtlicher Rundfunkbegriff im Internet. *ZUM*, 2, 135~141.
- Köcher, Renate (2009). Neue Nutzungsmuster - neuer Medienmix? Vortrag am 23. März 2009 in Mainz, 1~26.

- Koenig, C. (2003). Die Rundfunkgebühren auf dem Prüfstand des Altmark Trans-Urteils des Europäischen Gerichtshofs. *ZUM*, 11, 804~812.
- Krausnick, D. (2007). Gebührenfinanzierung unter dem Damoklesschwert. *ZUM*, 11, 806~814.
- Lilienthal, V. (2001). Das Gutachten der Verleger gegen ARD und ZDF im Internet. *epd medien*, Nr. 25, 5~7.
- Marmor, L. (2008). *Die Konsequenzen aus dem 9. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk*. Köln: Institut für Rundfunkökonomie.
- Meulemann, H. (2009). *Verdrängt das Internet die Massenmedien? Medienpräferenzen und die Individualisierung der Mediennutzung*. Köln: Institut für Rundfunk-ökonomie.
- Michel, E. M. (2005). Konvergenz der Medien: Auswirkungen auf das Amsterdamer Protokoll und das Europäische Beihilferecht. *MMR*, 5, 284~287.
- Penly, S. (2005). Das Verfahren der EU Kommission gegen Dänemark: Ein Menetekel für die Länderregierungschefs in Deutschland? *ZUM*, 1, 22~29.
- Peters, B. (2009). Der "Drei-Stufen-Test": Die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Onlineangebote. *K&R*, 1, 26~34.
- Rath-Glawatz, M. (2003). *Online-Dienste als wettbewerbswidrige Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*. Köln: Institut für Rundfunkökonomie.
- Ricker, R. (1998). Digitalisierung und interaktive Medienangebote-Grenzen für ARD und ZDF? *AfP*, 4, 437~446.
- Scheble, R. (1995). Grundversorgung: Definition und Umfang. *ZUM*, 6, 383~395.
- Schneider, N. (2009). Medienkonzentration und Vielfaltssicherung. Vortrag im Seminar "Meinungs-Vielfalts" von der Freidrich Eberhart Stiftung am 29. April 2009 in Berlin.
- Schulz, W. (2008). *Der Programmauftrag als Prozess seiner Begründung: Vorschläge zu Verfahren und Organisation des "Drei-Stufen-Tests" zur Selbstkonkretisierung des Funktionsauftrags öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten*. Bonn: Bonner Universitäts Buchdruckerei.
- Schulz, W. & Held, T. (2006). *Die Zukunft der Kontrolle der Meinungsmacht*. Bonn: Bonner Universitäts-Buchdruckerei.
- Stadelmaier, M. (2007). *Die Konsequenzen aus dem 9. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts für die Länder*. Köln: Institut für Rundfunkökonomie.
- Thum, K. (2006). Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und legislative Grenzziehung im dualen System. *AfP*, 6, 522~529.
- Thum, K. (2007). Vereinbarkeit der Gebührenfinanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit EG Beihilferecht. *NVwZ*, 5, 521~527.
- Wallenberg, G. (2004). Fortentwicklung des dualen Rundfunksystems zur Überwindung der wettbewerblichen Schieflage zwischen privaten und öffentlichen Rundfunk. *ZUM*, 12, 875~884.
- Weidemann, V. (2007). Der Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der digitalen Ära in Deutschland und Europa: Überlegungen zur Rundfunkentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 11. September 2007. *ZUM*, 11, 800~806.
- Voß, P. (2003). *Online-Dienste als unverzichtbare Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks*. Köln: Institut

für Rundfunkökonomie.

[http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ?LuxUriServ.do?uri=CELEX:62000J0280:DE:HT\(2009년 1월 20일\)](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ?LuxUriServ.do?uri=CELEX:62000J0280:DE:HT(2009년 1월 20일))

[http://www.rlp.de/rlp/nav/c9a/c9a70244-60ff-fc11-53a16e13e9246ca9&class=net.icteam.cms.utils.search.AttributeManager&classuBasAttrDef=a001aaaa-aaaa-aaaa-eeee-00000000054&selu_Con=8bf48eae-0433-0116-e24b-95c3899d11eb&uTem=aaaaaaaa-aaaa-aaaa-00000000013.htm\(2009년 1월 25일\)](http://www.rlp.de/rlp/nav/c9a/c9a70244-60ff-fc11-53a16e13e9246ca9&class=net.icteam.cms.utils.search.AttributeManager&classuBasAttrDef=a001aaaa-aaaa-aaaa-eeee-00000000054&selu_Con=8bf48eae-0433-0116-e24b-95c3899d11eb&uTem=aaaaaaaa-aaaa-aaaa-00000000013.htm(2009년 1월 25일))

[http://www.ardmediathek.de\(2009년 1월 30일\)](http://www.ardmediathek.de(2009년 1월 30일))

[http://zdf.de/ZDFmediathek/startseite\(2009년 1월 30일\)](http://zdf.de/ZDFmediathek/startseite(2009년 1월 30일))

[http://www.mdr.de/DL/169039.pdf\(2009년 4월 5일\)](http://www.mdr.de/DL/169039.pdf(2009년 4월 5일))

[http://www.orh.bayern.de/files/Sonderberichte/BRSo...\(2009년 4월 20일\)](http://www.orh.bayern.de/files/Sonderberichte/BRSo...(2009년 4월 20일))

[http://www.vprt.de\(2009년 4월 20일\)](http://www.vprt.de(2009년 4월 20일))

(투고일자: 2009.02.27, 수정일자: 2009.07.11, 게재확정일자: 2009.07.20)

ABSTRACT

A Study on the Overcoming of the Legal Limits and the Status-Consolidating of the Online Services of the German Public Broadcasting System as the Third Media

Su-cha Ko*

With the digital technical development, the German public broadcasting system has enlarged their online services with the rapid growth of internet population and digital channels. In the debate on online services of public broadcasting systems the major issue is that broadcasting fees finance their broadcast, though they are intended to support mass communication only. Therefore the German private broadcasting claimed to the European Union, that broadcasting fee of the German public had to be regarded as state aid concerning fair competition. Due to the autonomy of the German public broadcasting systems, guaranteed by the German Constitutional Law, a public value test was proposed to the EU and was accepted domestically. The cut in rise of broadcasting fees was stated unconstitutional by the German Constitutional Court in 2007, when online services were consolidated as the third media amongst TV and radio with regard to basic provision. This with the public value tests of the public and the accept of the EU's Audio Visual Media Services Directive was constituted in the 12th amendment of the State Contract of Broadcasting. This three-dimensional legislative process could be instructive for the Korean process, because Korea too is on the verge of constituting a regulatory system of convergence media.

Key Word: online services, broadcasting fee, European Union, State Aid

* Professor(School of Media and Communication Arts, Hansei University)