

독일의 미디어협약 제정안상 주요 내용

- 구 방송협약을 대체·보완하는 새로운 규제를 중심으로 -

김태오 | 창원대학교 법학과 조교수

I. 들어가며

1. 논의의 필요성

디지털화, 4차 산업혁명, 디지털 트랜스포메이션(Digital Transformation)은 전통적인 산업구조와 일하는 방식 등의 파괴적 혁신을 초래하였다. 이는 규제현실과 규제대상의 변화를 의미한다. 규제현실과 그 대상이 변화하면 규제도 이에 대응하여 개선되어야 한다.

미디어 분야도 이러한 변화에서 비켜날 수 없다. 전통적인 TV와 라디오의 기능은 구글(Google), 유튜브(YouTube), 페이스북(Facebook) 등의 새로운 매체로도 가능해졌다. TV와 라디오에 필요한 인력과 설비는 중요하지 않다. 개인이나 전문 유튜버(YouTuber)만으로 기존의 TV와 라디오 프로그램 수준의 콘텐츠¹⁾를 제작하고 전송할 수 있다.

기능이 유사하다면 규제에 차별이 있어서는 안 된다. 그러나 현재 이러한 새로운 매체에 대해서는 규제가 제대로 이루어지지 않고 있다. 특히 방송규제의 목적은 민주주의에 기여하는 의견형성과 관련되므로, 의견형성에 영향을 미치는 매체이면서 다수가 이용하는 경우에는 규제의 예외일 수 없다.

1 보는 관점에 따라 콘텐츠를 평가하는 수준은 다르다. 여기에서는 시청자 수 차원에서 콘텐츠 수준을 의미한다. 많은 구독자 수를 보유하는 유튜버가 지니는 영향력은 상당하다.

우리나라에서도 이러한 미디어 분야의 변화에 대응하기 위한 방송법 개정 논의가 활발히 진행되고 있다. 논의의 출발점은 같지만, 미디어 환경, 논의의 지형, 중점 사항 등에 따라 그 결과는 나라마다 상이하다. 그럼에도 불구하고, 미디어 분야의 새로운 현상에 대해 어떻게 대응하는지를 살펴보는 것은 우리도 충분히 고려할만한 사항이다. 독일의 경우, 구글(Google), 유튜브(YouTube), 페이스북(Facebook), 소셜봇(Social Bots) 등을 규제 대상으로 확장한 미디어협약 제정이 곧 마무리 될 예정인데 위와 같은 맥락에서 독일을 주목해 볼 필요가 있다.

2. 방송에 대한 독일 법제의 특성

본격적인 논의에 앞서 방송에 대한 독일 법제의 특성의 이해가 선행되어야 한다.

독일의 방송은 연방(Bund)의 관할이 아닌 '주의 소관'(Ländersache)이다. 이에 따라 대부분의 주는 '주 방송법'(Landesmediengesetz)을 근거로 방송에 대한 규율을 한다. 그러나 연방 차원에서 '통일적인 방송규제'(bundeseinheitliche Regelungen)는 여전히 필요하다. 이러한 수요에 따라 16개 주들이 모여 협약을 체결한다. 이것이 오늘날 독일의 방송법이라고 불리는 '방송협약'(Rundfunkstaatsvertrag)이다. 논의의 소재인 방송협약을 대체하는 「미디어협약(Medienstaatsvertrag)」도 방송에 대한 소관이 주에 있기 때문에 '협약'(Staatsvertrag)의 형식으로 규율된다.

3. 독일 방송협약의 전면 개정 배경

독일 방송협약은 이제 「미디어협약(Medienstaatsvertrag)」으로 전면 대체된다. 법의 명칭이 바뀌면서까지 전면적으로 규제가 변화하게 된 원인은 다음의 두 가지 사항을 지목할 수 있다.

첫째, 유럽연합(EU) 「시청각미디어 서비스 지침(Audiovisual Media Services Directive)」²⁾이 2018년 11월에 개정되어 시행되고 있다. 유럽연합(EU) 회원국은 시행 후 21개월 이내인 2020년 9월까지 유럽연합(EU)

2 Directive (EU) 2018/1808.

「시청각미디어 서비스 지침」 개정 사항을 국내법으로 전환해야 한다. 미디어협약은 유럽연합(EU) 「시청각미디어 서비스 지침」을 국내법으로 전환한 결과물이 될 것이다.

둘째, 앞에서도 언급하였듯이, 방송협약 개정의 계기를 맞이하면서 미디어 환경 변화에 맞는 규제 흠결을 메우려는 노력도 동시에 진행 중이다. 라디오나 TV 방송콘텐츠를 전통적인 미디어사업자만 제작하는 것이 아니라, 개인과 전문적인 유튜버 및 스트리머(streamer)도 제작자로 등장하는 시대를 맞이했기 때문이다. 미디어협약의 제정 중점은 인터넷과 '시대정신'(Zeitgeist)이다.³⁾

4. 독일 「미디어협약」의 제정 경과

「미디어협약」의 제정작업은 2018년부터 시작되었다.⁴⁾ 「미디어협약」은 라인란트 팔츠(Rheinland-Pfalz) 주 총리가 조율하였다. 시민, 방송사업자, 시민단체, 연구기관들이 참여하여 미디어협약의 제정 초안에 대한 다양한 의견을 표명할 수 있었다. 그리고 1년 뒤인 2019년 7월에 수정 제정안에 대한 의견수렴이 다시 이루어졌다.

2019년 12월, 총 124개 조문으로 구성된 독일 「미디어협약」은 독일 연방 각 주의 총리 서명에 의해 정식으로 체결되었다. 이후 유럽연합(EU) 집행위원회는 「미디어협약」이 유럽연합(EU) 「시청각미디어 서비스 지침」에 부합하는지를 심사하게 된다(Notifizierungsverfahren). 유럽연합(EU) 회원국에 「미디어협약」 제정안을 통보하여 회원국의 입장(Stellungnahme)을 수렴하는 절차이다. 이를 위하여 현재 「미디어협약」은 유럽연합(EU) 집행위원회에 제출된 상황이다. 동시에 「미디어협약」은 주 의회에 보고되었다. 유럽연합(EU)과 주 의회의 반대가 없는 한, 2020년 5월에 주 총리들이 이를 최종적으로 서명하고 주 의회의 최종적인 비준(Ratifizierung)을 받게 되면, 이하에서 설명될 「미디어협약」의 내용은 규범적 효력을 가지고 시행될 예정이다.⁵⁾

3 Johannes Drosdowski, "Regeln online und offline", taz (2019. 7. 12.).

4 이하의 제정경과는 주로 Benedikt Frank, "Gilt fürs Netz, was fürs Fernsehen gilt?", Süddeutsche Zeitung (2019. 12. 4.)을 참고하였다.

5 Grundlegend neu: Ministerpräsidenten einigen sich auf Medienstaatsvertrag, <https://www.medienkorrespondenz.de/politik/artikel/grundlegend-neu-ministerpraesidenten-einigen-sich-auf-medienstaatsvertrag.html> (2020. 3. 28. 확인).

II. 독일 「미디어협약」의 주요 제정 내용⁶⁾

1. 방송의 개념

「미디어협약」에서 ‘방송’ 개념징표 중 하나였던 전송수단인 ‘전자파’(elektromagnetische Schwingungen)는 이제 ‘통신’(Telekommunikation)이라는 포괄적인 전송수단으로 대체된다. 종래 「방송협약」의 주된 규율대상은 전파를 전송수단으로 사용하는 지상파였다.⁷⁾ 전송수단을 개념징표로 방송의 개념을 구성해도 별다른 문제는 없었다. 전파의 공급이 충분하지 않았기 때문에, 이를 이용할 수 있는 방송사도 소수에 불과했다. 전송수단 중심의 방송개념 구성이 가능했던 이유다. 그러나 오늘날은 그동안 규제의 대상에서 제외되어 있었던 온라인에서 유통되는 다양한 콘텐츠도 규제의 대상으로 포함시켜야 했다. 전송수단만으로 규제의 대상을 특정하기 어려워진 것이다. 이에 따라, 미디어협약에서는 포괄적인 전송수단인 ‘통신’이라는 개념요소로 대체되었다.

이러한 점을 반영한 「미디어협약」에 따른 방송의 정의는 “실시간(linear) 정보통신서비스로서 공중에게 동시수신을 목적으로 ‘저널리즘적’(journalistisch-redaktionell) 성격⁸⁾의 콘텐츠를 편성표에 따라 ‘통신을 수단으로’(mittels Telekommunikation) 동영상이나 음성을 송신하거나 전송하는 것”이다. 이로써 온라인과 오프라인, TV, 스트리밍, 인터넷플랫폼 간의 차별 없는 규제가 이루어질 수 있는 것이다.

6 이하의 주요 개정 내용은 모든 미디어협약의 새로운 사항을 다루지는 않는다.

7 이러한 전송수단을 주파수(Radio Frequency: RF) 방식이라고도 한다.

8 해설 없는 라이브 웹 캠(live web cam)은 저널리즘적 성격이 없지만, 여러 카메라를 투입하는 것, 카메라 촬영 기법을 활용하여 특정 장면을 선택하거나, 어떠한 사건의 경과에 대해 해설을 하는 것은 저널리즘적 성격이 있는 것을 보아야 한다.

2. 방송 진입규제

방송이 강한 규제를 받는 이유는 실시간·일방향 매체이기 때문이다. 방송의 내용을 불문하고, 실시간성·일방향성은 시청자에 대한 영향력을 강하게 미칠 수 있는 핵심적인 요소이다. 그렇기 때문에, 방송은 사전 진입규제의 대상이 된다(Zulassungspflichtigkeit für linearen Rundfunk). 방송이 지상파로 송출되는지, 케이블, 위성 또는 인터넷으로 전송되는지를 불문한다. 현행 「방송협약」상 방송사업자가 법률행위와 공직을 담당할 수 있을 정도의 능력이 있고, 표현의 자유에 관한 기본권이 헌법재판소에 의해 상실되지 않을 것 등의 결격사유에 해당하지 않으면 허가를 받을 수 있다(「방송협약」 제21a조). 또한, 방송내용에 대한 책임자가 있는지도 심사의 대상이 된다. 책임자는 방송내용에 대한 최종적인 결정권을 갖는 자이다. 이 외에도 각종 「방송협약」상의 규제와 「청소년미디어협약」상의 규제 준수 의지에 대한 판단을 한다.⁹⁾ 이러한 허가는 자동차운전면허의 발급과 비교된다(Führerschein im Rundfunk).¹⁰⁾

현행 「방송협약」상 불분명한 것은 '실시간' 유튜브 채널이나 트위치(Twitch, 게임 동영상 서비스) 채널도 방송에 해당하여 방송협약상 면허가 필요한 것인지 여부이다. 사안마다 필요여부에 대해 다른 판단이 내려졌는데, 이에 대한 통일적인 기준을 정립하는 것이 필요하다는 지적이 있었다. 트위치 실시간 게임채널인 PietSmiet는 규제당국으로부터 방송협약에 따른 허가가 필요하다는 해석에 따라 논란이 된 바 있다.¹¹⁾ 현행 「방송협약」 제2조 제3항에 따르면, 잠정적으로 실시간 시청할 수 있는 사람의 수가 500명 미만이면 방송이 아니라고 본다. 반대해석을 하면, 500명 이상이 실시간으로 시청 가능한 웹TV나 웹라디오는 방송법상 방송개념에 해당되는 것이다. 이 때 실시간 방송인지, 저널리즘적 성격을 갖는지, 편성행위를 하는지 등이 고려된다.¹²⁾ 오늘날의 미디어

9 통상 이에 대해서는 각종 규제의 준수 선언을 하는 것으로 같음한다. 이는 허가 신청서식을 통해 확인된다. https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Richtlinien_Leitfaeden/Antragsformular_zur_Zulassung_von_Streamingangeboten_von_naturlichen_Personen.pdf (2020. 3. 29. 확인).

10 독일 공영방송사의 규제체계는 원칙적으로 자율규제 시스템이다. 대표적인 독일 공영방송사인 ARD는 방송평의회(Rundfunkrat)가, ZDF는 텔레비전 평의회(Fernsehrat)가 담당한다. 외부 규제기관에 의한 규제(소위 '타율규제')는 주로 민영방송사에 대한 것이다. 민영방송사에 대한 규제는 주 미디어청(Landesmedienanstalt)이 담당한다. 독일 연방의 통일적인 방송질서를 위해 「방송협약」이 필요했던 것과 마찬가지로, 민영방송사에 대한 규제의 '동등취급 또는 평등'(Gleichbehandlung)과 규제집행의 실효성 관점에서 각 주의 규제기관들 간 협업이 요구되었다. 이에 따라 주 규제기관 협의체(Arbeitsgemeinschaft der Landesmedienanstalten in der Bundesrepublik Deutschland)가 창설되었고 이를 'Medienanstalten'이라고 한다. 주 규제기관 협의체의 방송 허가 브로슈어에 운전면허라는 표현이 등장한다. https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die-medienanstalten/Publikationen/Imagebroschuere/Medienanstalten_Imagebroschuere_2019_Web.pdf (2020. 3. 29. 확인).

11 이에 대해서는 <https://www.die-medienanstalten.de/atrium/rundfunk-oder-nicht-erlaeuterungen-zur-pietsmiet-tv-entscheidung-der-zak/> (2020. 3. 29. 확인).

12 <https://www.die-medienanstalten.de/themen/zulassung/> (2020. 3. 29. 확인).

환경에서는 500명 이상의 동시접속은 충분히 충족할 수 있는 상황이다. 핵심 쟁점은 편성표에 따른 스트리밍인가의 여부인데, 이는 해석의 문제이다.

이러한 모호성을 제거하기 위하여 「미디어협약」 제54조는 허가가 면제되는 방송채널에 대한 조항을 두었다(zulassungsfreie Rundfunkprogramme). 구체적으로 제1호에서는 개인과 대중의 의견형성에 큰 영향을 주지 않거나(제1항 제1호), 지난 6개월 평균 동시접속자 또는 예상 전망치가 2만 이하인 경우(제1항 제2호)에는 허가가 면제되는 것으로 명문화하였다. 현재의 500명보다 더 규모가 크고, 6개월 평균치를 기준으로 삼고 있다는 점이 특징적이다. 이들 규정에 대한 상세사항에 대하여는 주 미디어청이 자치규칙(Satzung)으로 정할 수 있도록 위임근거도 마련해두고 있다.

3. 방송유사 텔레미디어(rundfunkähnliches Telemedium)

텔레미디어는 방송도 아니고 기술적으로 온전한 통신에도 속하지 않는 모든 전자정보통신서비스를 지칭한다(「방송협약」 제2조 제1항 제3문; 「미디어협약」 제2조 제1항 제3문). 이러한 개념은 ‘소극적’ 방식의 정의이다. 텔레미디어는 대부분의 온라인 동영상 콘텐츠이지만, 실시간으로 전송되지 않아야 한다. 주문형 비디오(Video On Demand: VOD) 서비스가 대표적이다. 「방송협약」에서 텔레미디어는 주로 저널리즘적(journalistisch-redaktionell)인 성격의 텔레미디어가 주된 규율 대상이었다. 이러한 텔레미디어의 개념 정의는 「미디어협약」에서도 그대로 유지되고 있다.

그런데 「미디어협약」은 방송유사 텔레미디어라는 개념을 새롭게 도입하였다(「미디어협약」 제2조 제2항 제13호). 이에 따르면, 방송유사 텔레미디어는 형태 및 구성이 라디오나 TV와 유사하고 개별 수요(demand)를 위해 서비스 제공자가 제공하는 목록(Katalog)에서 ‘이용자가 선택한 시점’에 제공되는 - 비실시간 - 콘텐츠이다(Audio- und audiovisuelle Mediendienste auf Abruf; 선택형 오디오 및 시청각 미디어 서비스). 따라서 방송유사 텔레미디어는 ‘비실시간’ 콘텐츠이다. 방송이 ‘실시간’을 요건으로 하는 것과는 결정적인 차이를 드러내는 지점이다. 「미디어협약」은 방송유사 텔레미디어의 예로 라디오 드라마, 영화, 시리즈물, 보도물, 다류물, 연예, 정보, 또는 어린이물 등을 열거하고 있다. 이처럼 ‘방송유사’라는 수식어가 붙지만, 텔레미디어에 대해 ‘적극적’으로 개념 정의를 내리고 있다.

이에 대해서는 이번 유럽연합(EU) 「시청각미디어 서비스 지침」의 개정으로 인해 폐기된 유사방송(TV-Like) 서비스를 부활시켰다는 비판이 있다.¹³⁾ 실시간성과 비실시간성에 따라 방송과 유사방송의 규제를 차별하는 것은 오늘날 미디어환경에 부합하지 않고, 형평에 어긋나며, ‘방송유사’라는 개념은 모호하다는 비판으로 유사방송(TV-Like) 서비스 개념¹⁴⁾이 폐지된 것에 역행하는 모습이다.

4. 온라인미디어플랫폼(Medienintermediäre)과 미디어플랫폼(Medienplattform)

가. 온라인미디어플랫폼

온라인미디어플랫폼¹⁵⁾에 대한 규제는 이번 「미디어협약」에서 비중 있게 다루어지는 주제이다. 「방송협약」이나 「미디어협약」의 규제는 민주주의에 있어 가장 기본이 되는 의견형성(Meinungsbildung)에 영향을 미치는 매체에 대한 것이다. 의견형성에 영향을 미치는 전통적인 매체는 TV나 라디오였다. 그러나 오늘날 미디어의 발전과 매체 이용환경의 변화로 인해 구글(Google)과 같은 검색엔진, 유튜브(YouTube), 페이스북(Facebook)과 같은 SNS 서비스, 뉴스 애그리게이터(agggregator)¹⁶⁾ 등 온라인미디어플랫폼은 의견형성에 영향을 미치는 새로운 매체로 등장하였다. 이러한 새로운 매체에 대한 방송협약 또는 미디어협약에 따른 규제의 필요성이 높아진 것이다.

「미디어협약」에서 새로 도입된 온라인미디어플랫폼은 제3자의 저널리즘적 콘텐츠를 하나의 상품으로 패키징하지 않고도¹⁷⁾ 이를 모으고(aggregation), 선택하고, 대중이 접근하도록 제공하는 모든 텔레미디어이다(「미디어협약」 제2조 제2항 제16호).

13 Wolfgang Schulz/Stephan Dreyer, Stellungnahme zum Diskussionsentwurf eines Medienstaatsvertrags der Länder, Hamburg, 2018, S. 5.

14 “whose form and content is comparable to the form and content of television broadcasting”

15 Intermediäre는 중개자라는 의미이지만, 실무적으로는 ‘플랫폼’이라는 표현이 더욱 어울린다. 따라서 전통적인 케이블 사업자 등 플랫폼에 대한 규제와 구분 지으면서 이해의 편의를 위해 온라인미디어플랫폼이라는 표현을 사용하기로 한다.

16 우리나라의 네이버나 다음의 기능이 뉴스를 모아 배열하는 것이다.

17 “ohne diese zu einem Gesamtangebot zusammenzufassen”. 밑줄은 필자. 이 개념 징표가 중요한 것은 ‘미디어플랫폼’과의 구분을 위해서이다. 유튜브와 케이블TV나 IPTV간의 비교가 필요하다. 유튜브는 동영상콘텐츠를 단순히 모으기만 할 뿐이다. 유튜브가 적극적으로 콘텐츠를 묶거나 이를 상품으로 제공하지 않는다. 다만, 편의를 위해 목록(Katalog)을 제공할 뿐이다. 반면, 케이블TV는 여러 방송채널(지상파, 종편, 보도, 홀쇼핑 등)을 묶어(packaging) 하나의 상품으로 만든다. 케이블TV나 IPTV 상품을 보면 가장 최소의 방송채널이 제공되는 ‘기본상품’에서 스포츠 채널, 드라마, 영화 등이 추가되는 ‘프리미엄 상품’ 등 여러 묶음 상품별로 선택이 가능하다. 상품의 구성에 케이블TV나 IPTV 사업자가 주도권을 쥐는 것이다.

「미디어협약」에서의 온라인미디어플랫폼에 대한 규제의 초점은 콘텐츠에 대한 접근, 투명성, 차별금지에 있다.¹⁸⁾ 온라인미디어플랫폼 제공자는 미디어 다양성을 보장하기 위하여 콘텐츠 접근 및 콘텐츠의 ‘소재’(Verbleib)에 대한 결정 기준, 콘텐츠를 모으고 선택하고 노출시키는 것에 관한 핵심적인 기준 및 - 여기에 투입된 알고리즘의 기능방식을 포함한 - 각 기준들의 배분 비중에 대한 정보를 쉽게 인식할 수 있고, 직접 접근이 가능하며, 계속 이용 가능하도록 유지하여야 한다(「미디어협약」 제93조). 미디어 다양성을 보장하기 위하여 온라인미디어플랫폼 제공자는 특히 저널리즘적 콘텐츠에 대한 이용자의 인식가능성에 높은 영향력을 행사하는 방식으로 저널리즘적 콘텐츠를 차별해서는 안 된다(「미디어협약」 제94조). 이 경우 차별이란 객관적으로 정당화할 수 없는 사유로 「미디어협약」 제93조에 따라 공표된 기준과 달리 특정 콘텐츠를 불리하게 할 목적으로 적용하거나 부당하게 직·간접적으로 배제하는 것이다(「미디어협약」 제94조).

나. 미디어플랫폼

미디어플랫폼이란, 방송, 방송유사 텔레미디어 또는 저널리즘적 텔레미디어(「미디어협약」 제19조 제1항) 중 미디어플랫폼 제공자가 선택한 모든 콘텐츠 담아 하나의 상품으로 묶는 모든 텔레미디어를 의미한다. 방송, 방송유사 텔레미디어 또는 저널리즘적 텔레미디어를 묶는다는 것은 소프트웨어에 기반을 둔 응용프로그램을 활용하는 경우도 포함한다(「미디어협약」 제2조 제2항 제14호). 여기에 등장하는 「미디어협약」 제19조 제1항에 따른 저널리즘적 텔레미디어란, 정기간행물의 전부 또는 일부 콘텐츠가 문자나 이미지로 재생산되는 저널리즘적 텔레미디어로서, 승인된 저널리즘 원칙을 준수해야 하는 텔레미디어를 의미한다. 여기에 해당되지는 않지만 정기적으로 뉴스나 정치 정보를 포함하고, 영리적으로 제공되는 저널리즘적으로 제작된 텔레미디어도 마찬가지이다. 저널리즘적 텔레미디어 제공사업자는 뉴스에 대해 그 전송 전에 내용, 소스 및 진실성을 신중히 심사해야 한다. 다만, 미디어플랫폼에는 아날로그로 케이블설비를 통해 송출되는 콘텐츠와 전통적인 공영·민영방송사업자들이 자신의 방송콘텐츠 등을 묶어 제공하는 경우는 제외한다. 예컨대, 독일 공영방송인 ARD나 ZDF는 미디어텍에서 자신의 방송콘텐츠를 묶어 제공할 수도 있는데, 이 경우 ARD나 ZDF를 미디어플랫폼으로 보지 않겠다는 것이다.¹⁹⁾

18 Boris P. Paal, Vielfaltssicherung bei Intermediären – Fragen der Regulierung von sozialen Netzwerken, Suchmaschinen, Instant-Messengern und Videoportalen, MMR 2018, S. 567ff.

19 우리의 경우, 지상파나 종편 채널들이 자신의 방송콘텐츠를 묶어 자신의 온라인 사이트에서 제공하는 예를 생각하면 될 것이다.

미디어플랫폼에 대한 규제는 주로 채널구성운용(Belegung)(「미디어협약」 제81조)²⁰⁾, 미디어플랫폼에 대한 콘텐츠의 접근(Zugang) 보장(「미디어협약」 제82조), 접근에 대한 송출수수료 대가(Entgelt)에 대한 것이다(「미디어협약」 제83조). 채널구성운용은 의무전송(Must-Carry)에 대한 것이다. 접근 보장은 차별이나 접근 제한의 금지에 대한 것이며, 대가는 미디어플랫폼이 콘텐츠들에 접근을 제공하는 반대급부로서 송출 수수료를 포함한 조건(Zugansbedingungen)에 대한 것이다.

다. 비교

미디어플랫폼에 대한 규제는 종래 방송협약에서 플랫폼 규제(Plattformregulierung)로 계속 규제되어 왔다. 특히 미디어플랫폼에 대한 규제는 기술적으로 한계가 있는 미디어플랫폼의 채널전송용량(begrenzte technische Übertragungskapazitäten)의 운용에 초점을 두고 있다. 채널전송용량이 제한적이면 전송될 수 있는 콘텐츠의 수도 제한될 수밖에 없다. 이에 미디어플랫폼 제공자는 최대한 시청자에게 호소할 수 있는 콘텐츠를 위주로 묶어 상품으로 구성한다. 동시에 특정 콘텐츠를 '사전'에 배제할 수 있고, 그 결과 이러한 콘텐츠에 대한 시청자나 이용자의 접근이 원천적으로 차단된다.²¹⁾ 따라서 미디어플랫폼에 대한 규제는 미디어플랫폼 제공자의 선택권 규율이 핵심이다. 미디어플랫폼에 해당하는 다채널방송인 케이블TV나 IPTV의 채널전송용량은 무한대가 아니다. 우리나라에서도 이들 사업자는 200개 내외의 방송채널을 제공하고 있으며, 이들이 가용할 수 있는 전송용량은 최대치로 활용되고 있는 것으로 알려져 있다. 더구나 방송채널 자체도 고화질·고용량으로 진화하는 추세이기 때문에, 이러한 한계를 기술적으로 극복할 때까지는 채널전송용량의 제한적 상황을 전제로 규제를 설계할 수 밖에 없다. 또한, 기존의 방송협약에서는 미디어플랫폼의 전송대상으로 특히 방송과 방송유사의 텔레미디어에 중점을 두고 있었다. 미디어플랫폼의 전송대상으로서 그 밖의 검색엔진, 유튜브(YouTube), SNS(Social Networking Service) 등은 플랫폼 규제로 규율하지 않았다.

반면, 온라인미디어플랫폼 규제는 규제의 대상을 더욱 확장시킨 것이 특징이다. 온라인미디어플랫폼은 원칙적으로 개방적인 시스템이다. 이용자는 온라인미디어플랫폼에서 무제한적으로 정보를 얻을 수 있다.

20 우리는 「방송법」 제70조는 특정 방송분야에 편중되지 아니하고 다양성이 구현되도록 채널을 구성·운영하여야 한다는 규정이다. 구체적으로 지역채널, 보도채널, 공공채널, 공익채널 등을 반드시 의무적으로 전송하도록 규제한다.

21 인기 없는 방송채널은 플랫폼이 제공하는 묶음 패키지 또는 서비스로부터 배제될 것이다. 그러나 인기 여부와 무관하게 여론형성에 중요한 기여를 하는 방송채널이나 공익적 관점에서 필요한 방송채널이 배제되는 문제가 있다.

미디어플랫폼처럼 적극적으로 콘텐츠를 묶어 상품을 구성하지 않는다. 역으로 이용자가 주체가 되어 원하는 콘텐츠를 찾아 소비한다. 이러한 환경에서 온라인미디어플랫폼은 '사후'적인 선택, 필터링 및 노출을 통해 - 주로 알고리즘 기술을 활용하여 - 개입한다.²²⁾ 이를 통해 의견형성에 영향을 미칠 수 있는 것이다. 따라서 온라인 미디어플랫폼 규제는 시청자와 이용자 관점에서 의견형성과 관련된 모든 콘텐츠에 대한 접근, 이러한 콘텐츠의 노출·인식가능성에 중점을 두고 있다. 특히 온라인미디어플랫폼은 '수용자의 제한적인 인식용량'(Wahrnehmungskapazität der Rezipienten)에 초점을 두고 있다. 수용자는 온라인미디어플랫폼 제공자가 선택, 필터링 및 노출시키는 콘텐츠만 인식가능하고 그 점에서 수용자의 능력은 제한적이기 때문이다.²³⁾

5. 동영상공유서비스(Video-Sharing-Dienst)

동영상공유서비스는 유럽연합(EU) 「시청각미디어 서비스 지침」 개정안에 새롭게 도입된 규제대상이다. 「미디어협약」의 제정 계기가 유럽연합(EU) 「시청각미디어 서비스 지침」을 국내법으로 전환하는 것이므로 「미디어협약」에도 동영상공유서비스에 대한 규율이 마련된 것이다.

동영상공유서비스는 서비스의 주된 목적 또는 본질적인 기능이 동영상공유서비스 제공자가 내용에 대한 편집책임을 지지 않는 동영상 또는 이용자제작콘텐츠(User Generated Content: UGC)를 일반인에게 제공하는 텔레미디어이다. 이 경우 동영상공유서비스 제공자는 이러한 콘텐츠의 구성(Organisation)을 스스로 결정하거나 자동적 수단으로 정할 수 있다(「미디어협약」 제2조 제2항 제22호). 특히 이용자제작콘텐츠는 재생시간과 관계없이 하나의 구성요사이면서 제작한 이용자 또는 제3의 이용자에 의해 동영상공유서비스에 업로드 되는 이용자가 제작한 유성(有聲) 또는 무성(無聲)의 동영상 단위이다(「미디어협약」 제2조 제2항 제24호).

22 사후적이라는 점에서 사전적 개입이 이루어지는 미디어플랫폼과는 다른 특성을 띤다.

23 이러한 차이점은 Boris P. Paal, a.a.O., S. 568.

「미디어협약」상 동영상공유서비스에 대한 규제는 광고에 대한 것이다.²⁴⁾ 이에 「미디어협약」 제99조는 기존의 광고규제를 동영상공유서비스에도 준용하고 있다. 따라서 동영상공유서비스도 「미디어협약」 제8조 제1항에 따른 광고의 인간존엄 침해, 국적·종교·성별 등을 이유로 한 차별, 오인 또는 소비자의 이익 침해, 건강·안보·환경에 대한 위협 금지 등 광고의 일반원칙을 준수해야 한다. 「미디어협약」 제8조 제3항 제1문에 따라 광고가 쉽게 인식될 수 있도록 해야 하며, 편성된 콘텐츠와 광고를 구분하여야 한다. 「미디어협약」 제8조 제3항 제2문은 무의식적인 영향을 주는 기술의 사용을 금지하고 있는데, 동영상공유서비스에도 마찬가지로 금지의 무가 적용된다. 은폐 광고(Schleichwerbung) 및 특정 상품이나 서비스를 방송에서 언급하는 언급방식의 광고(Themenplatzierung), 기타 이에 준하는 광고 등 ‘간접광고’는 금지되며, 예외적으로 일부 제품 노출광고(Produktplatzierung)만 허용된다(「미디어협약」 제8조 제7항). 과도한 소비를 부추길 수 있는 알코올 광고도 금지된다(「미디어협약」 제8조 제10항). 뿐만 아니라 「청소년미디어보호협약」 제6조에 따른 청소년 보호의 관점에서 허용되지 않는 광고규제와 청소년보호담당관(Jugendschutzbeauftragter) 임명 의무 조항도 준용된다.

6. 소셜봇(Social Bots)

봇(Bots)은 알고리즘을 사용하여 독자적으로 특정한 행위요구를 수행하는 프로그램이다. 소셜봇은 소셜네트워킹서비스(Social Networking Service: SNS)에서 일반적인 이용자처럼 작동한다. 소셜봇은 상당한 능력을 발휘한다. 소셜네트워킹서비스(SNS)에서 몇 백 개의 글을 포스팅하고, 몇 백 개의 글에 ‘좋아요’를 누르며, 몇 백 개의 글을 공유한다. 소셜봇은 여러 기능을 수행한다. 어떤 봇은 유사한 또는 동일한 문장으로 여러 플랫폼을 돌아다니고, 서로 좋아요를 누르고 공유를 통하여 공생한다. 소셜봇은 장시간이 소요되는 토론에도 간여(干與)할 수 있다. 선동적인 표현으로 분위기를 장악하면 다른 토론 참가자들은 방해받을 수 있다. 소셜봇을 쉽게 생산할 수 있고 소셜봇의 위와 같은 기능들 때문에 비판적인 목소리가 점점 커지고 있다. 특정한 의견에 대하여 포스팅이 타임라인에 자주 등장하게 되면, 이러한 포스팅의 내용이 타당한 것으로 오인할 수 있다. 이러한 분위기가 퍼지면 대다수가 속게 되는 것이고 이것으로 의견형성에 대한 영향력이 행사되는 것이다.²⁵⁾

24 미디어 분야에서의 어린이·청소년보호 규제로 기능하는 「청소년미디어협약(Jugendmedienschutz-Staatsvertrag: JMStV)」에서는 청소년 유해 동영상공유서비스로부터의 청소년보호, 성별, 인종, 피부색, 종교, 혈통, 국적, 민족 등에 근거한 폭력 및 증오를 유발하는 콘텐츠로부터 시민을 보호하기 위한 동영상공유서비스 제공사업자의 의무를 규정하고 있다. 즉, 연령 확인 시스템의 설치·운영, 부모가 청소년유해 콘텐츠의 접근을 통제할 수 있는 시스템의 설치·운영이다. 이에 대해서는 상론하지 않는다.

25 <https://www.lmz-bw.de/medien-und-bildung/medienwissen/social-media/soziale-netzwerke/bots-in-sozialen-netzwerken/> (2020. 3. 29. 확인).

소셜봇의 이러한 부작용을 방지하기 위해, 「미디어협약」은 소셜봇이 사용되고 있음을 알리는 방식의 정보제공 또는 고지무 규제 도입하였다. 즉, 이용자 계정이 외관상 자연인(사람)이 사용하는 용도로 제공되는 것처럼 보일 경우, 소셜네트워크서비스(SNS)에서 텔레미디어를 제공하는 자는 그 콘텐츠 또는 소식이 컴퓨터 프로그램을 통해 자동적으로 생겨나는 자동화 환경을 인식할 수 있도록 하여야 한다. “공유되는 콘텐츠 또는 소식은 이용자 계정을 통제하는 컴퓨터 프로그램을 이용하여 생성되고 전송되었다.”는 가독 가능한 메시지가 지원되어야 하고 처음부터 언급되어야 한다. 이 조문에서 의미하는 ‘생성하는 것’(Erstellen)이라는 뜻은 콘텐츠 및 소식이 전송되기 전에 직접 자동화되어 생성되는 것뿐만 아니라, 전송 시 자동화되어 사전에 제작이 완성된 콘텐츠 또는 사전에 프로그램된 소식을 이용하는 경우도 포함한다.

III. 시사점

우리도 구글(Google), 유튜브(YouTube), 소셜네트워크서비스(SNS) 등 여론형성에 상당한 영향을 미치는 새로운 매체에 대한 규제를 방송법으로 어떻게 수용할 것인지에 대한 논의가 활발하다. 알고리즘 기술이 활용되는 미디어 분야의 화두는 접근, 투명성, 차별금지인데, 이러한 쟁점들이 제도에 적절히 반영되어 있는 모습을 보인다. 지금까지 살펴본 바와 같이, 독일은 우리의 논의 지형보다 훨씬 더 폭넓은 변화를 방송규제로 수용하여 규율하려는 법개정이 추진되고 있다. 규제대상이 독일의 국내기업이 아니라 글로벌 사업자를 대상으로 하기 때문에, 더욱 과감한 규제가 제도로 수용될 수 있는 것처럼 보인다.

새로운 매체를 방송법의 규율 범주로 포함한다고 하여, 방송법의 모든 규제를 새로운 매체에 적용하려는 것은 아니다. 새로운 매체에 적용 가능한 방송법 규제의 일부가 준용되거나, 새로운 매체에 맞는 새로운 맞춤형 규제의 일부가 새롭게 도입되기도 하였다.

이 글은 어떠한 새로운 규제가 도입되었는지를 소개하는데 그쳤다. 보다 중요한 것은 실제로 미디어협약이 시행되면서 새로운 규제들이 수용되어 가는 모습을 지속적으로 추적해가는 것이다. 미디어 변화에 따른 새로운 규제의 효과성 또는 규제 수용도는 우리 법을 개선하는 과정에서 상당한 고려요소와 참조점으로 작용하리라 생각된다.

참고문헌

- Drosdowski, Johannes, "Regeln online und offline", taz (2019. 7. 12.).
- Frank, Benedikt, "Gilt fürs Netz, was fürs Fernsehen gilt?", Süddeutsche Zeitung (2019. 12. 4.).
- Paal, Boris P., Vielfaltssicherung bei Intermediären – Fragen der Regulierung von sozialen Netzwerken, Suchmaschinen, Instant-Messengern und Videoportalen, MMR 2018, S. 567ff.
- Schulz, Wolfgang/Dreyer, Stephan, Stellungnahme zum Diskussionsentwurf eines Medienstaatsvertrags der Länder, Hamburg, 2018.
- Grundlegend neu: Ministerpräsidenten einigen sich auf Medienstaatsvertrag, <https://www.medienkorrespondenz.de/politik/artikel/grundlegend-neu-ministerpraesidenten-einigen-sich-auf-medienstaatsvertrag.html> (2020. 3. 28. 확인).
- https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Richtlinien_Leitfaeden/Antragsformular_zur_Zulassung_von_Streamingangeboten_von_natuerlichen_Personen.pdf (2020. 3. 29. 확인).
- https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/die_medienanstalten/Publikationen/Imagebroschuere/Medienanstalten_Imagebroschuere_2019_Web.pdf (2020. 3. 29. 확인).
- <https://www.die-medienanstalten.de/atrium/rundfunk-oder-nicht-erlaeuterungen-zur-pietsmiet-tv-entscheidung-der-zak/> (2020. 3. 29. 확인).
- <https://www.die-medienanstalten.de/themen/zulassung/> (2020. 3. 29. 확인).