

독일 방송개념 규명논쟁에 관한 연구 :주관적 및 객관적 방송자유 관점을 중심으로*

고수자**

(한세대학교 미디어영상학부 교수)

뉴미디어 출현이후 방송 통신의 기술적 융합에 이은 산업적 융합추세가 가속화되면서 규제완화를 위한 새로운 관련법과 규제체계 마련이 요구되고 있다. 규제완화를 위한 새로운 서비스의 개념규명은 공익적 규제를 받는 방송개념과 차별화 될 수 있는 비방송 개념 도출이다. 이를 위해 방송의 이용형태 변화에 근거한 주관적 자유 적용의지는 객관적 방송의 자유전통과 갈등을 일으키고 있다.

독일은 전후 여론형성을 위해 봉사하는 기능으로서 방송의 객관적 자유를 정착시킨 나라이다. 80년대 중반 민영방송 도입을 계기로 벌어진 방송의 자유 논쟁은 주관적 자유에 근거한 의견의 자유경쟁시장 도입과 방송시장의 탈규제이다. 이와같은 주장은 90년대 후반 방송과 비방송 개념규명 논거로 발전하여 여론형성을 위해 객관적 자유가 적용되는 방송개념을 방송과 밀착된 협의적 범위로 규명함으로써 비방송 개념을 광의적으로 도출하게 된 것이다. 비방송은 다시 여론형성력이 낮기 때문에 완화된 규제가 적용되는 유사방송 개념, 개인커뮤니케이션으로서 탈규제가 적용되는 비방송 개념으로 규명되어 개념과 규제의 차별화가 이루어진 것이다.

Key words : 객관적 자유, 주관적 자유, 방송개념, 유사방송, 연방헌법재판소

* 이 논문은 1998년 한국언론학회 가을철 학술대회와 2001년 한국방송학회 봄철 학술대회에서 발표한 논문을 기반으로 후속연구를 한 것임.

** suchako@hanmail.net

1. 서론

방송 통신의 기술적 융합에 따른 두 분야의 산업적, 경제적 융합 추세는 멀티미디어 시대로 이월하며 더욱 가속화되고 있다. 이와같은 융합추세는 방송 및 정보산업 육성에 의한 국가경쟁력 제고 차원에서 산업성 우위의 규제완화 현상을 초래했지만 와해되는 매체간 경계영역으로 인해 기존 관련법과 규제체계 적용에 혼선을 빚고 있다. 무엇보다 지대한 사회적 영향력을 행사하는 방송은 융합시대에도 객관적 자유보장을 위해 방송법에 의한 공익적 규제의 전통이 유지되는 추세이다. 그러나 멀티미디어시대에 와서는 인쇄매체와 같이 수용자가 임의로 선택할 수 있는 방송 이용형태의 변화로 주관적 표현의 자유도 중요시되면서 종래의 엄격한 방송규제의 재검토가 요구되고 있다.

규제완화 도출을 위해 새로이 등장하는 서비스에 대한 주관적 자유 적용의지는 전통적인 방송의 객관적 자유와 대립할 수밖에 없고 객관적 자유보호 대상인 방송 개념규명 문제가 발생한다. 방송개념은 기본법에 보장된 방송의 자유규범을 구체화한 방송법에 통상 정의되어 있지만 기술발전에 따라 적용범주가 계속 변화하기 때문에 해석에 의해 지속적으로 개념수정이 요구된다. 따라서 방송환경 변화에 따라 방송현실에서 실제 사용되는 방송개념의 가변성은 객관적 자유보호 대상으로서 방송개념에 내재한 불변의 자유규범과 현실적으로 새로운 관계설정이 요구되며 바로 이 점이 방송개념 규명을 위한 적용 범주 설정의 논쟁점이다.

전후 민주적 방송질서 확립을 위해 봉사하는 기능(dienende Freiheit)으로 방송의 객관적 자유가 정착된 독일방송은 과거 국가방송으로 전락했던 역사적 경험으로 인해 다양한 의견을 반영하는 여론형성 기능을 방송개념의 본질로 삼고 있다. 이와같은 객관적 방송의 자유보장을 위한 공영방송 독점체제가 뉴미디어 도입으로 이원방송제도가 되고 주관적 자유에 의한 방송의 경제권과 방송사업자의 자유가 부각되면서 이원방송제도와 관련된 방송의 자유논쟁은 객관적 자유 보호대상인 방송개념에 대한 논쟁도 포함하여 전개된 것이다.

방송자유와 개념에 대한 논쟁의 또 다른 배경은 독일의 방송 통신 관장제도로서 방송은 주 정부가 문화적 주권에 의해 관장하는 연립적 구조이며 통신은 연방정부가 전국적으로 관장한다. 이 이원적 관장구조는 방송과 통신이 융합되는 기술발전 추세와 함께 등장하는 새로운 서비스에 대한 권한 분쟁을 야기하고 이의 필연적 전제조건이 방송 개념규명이기 때문에 매번 격렬한 논쟁이 전개되었다.

1970년대 초 뉴미디어 등장으로 시작하여 현재까지 지속되고 있는 30여년에 걸친 독일 방송개념 규명 논쟁은 객관적 방송의 자유 전통유지와 주관적

자유적용에 의한 규제완화 도출 의지의 대립, 방송과 통신의 이원적 구조에서 오는 권한분쟁, 산업육성 차원에서 멀티미디어 서비스의 방송과 차별화 된 개념규명 등으로 다른 나라에서 볼 수 없는 강도와 년륜을 갖고 있다. 이와같은 배경에서 객관적 자유의 결정체로서 방송개념이 주관적 자유를 근거로 한 개념수정 도전과 어떻게 대립되었으며 1997년 멀티미디어법 제정으로 일단락 지을 때까지 규명과정에서 부각된 쟁점이 어떻게 방송개념의 범위를 확정하는데 적용 되었는지의 문제가 제기된다.

이를 위하여 우선 독일 기본법에 보장된 주관적 및 객관적 방송자유 의 이중적 본질을 파악하고 객관적 자유와 방송개념의 상관적 변화를 이원방송제도를 중심으로 개괄한다. 그 다음 방송 개념규명 발전과정을 순차적으로 살펴본 다음 방송법상 방송정의의 요소별 논쟁점을 분석하여 1997년 멀티미디어법 제정 당시 방송개념 범위의 확정 과정에 대한 이해와 앞으로의 발전 방향을 전망하고자 한다.

독일 방송개념 규명논쟁은 이원방송제도와 결부된 방송의 자유논쟁과 함께 전개되었기 때문에 이와 관련된 독일 연방헌법재판소의 방송관련 헌법판례에서 나온 해석이 객관적 자유관점의 주요 논거로 작용하고 있다. 지금까지 9차례에 걸친 헌법판례에 대한 무수한 비판과 반박은 주로 그 반대의 주관적 자유관점을 대변함으로 여기에서는 방송개념 규명의 대립되는 주요 논거로서 양측의 주장을 주로 문헌에 의해 비교 분석한다.

독일 방송 개념규명 논쟁과정에서 대두되는 객관적, 주관적 자유관점의 논거는 규제에 의한 방송의 공익성 유지와 산업적 육성의 상반된 두 명제를 모두 충족시켜야 하는 현시점에 현실적 타협으로서 많은 대안을 제시한다. 우리나라도 방송통신위원회 설립과 융합시대에 걸맞는 규제체계마련의 과제를 안고 있으며 이의 전제조건은 새로운 서비스의 차별화된 개념규명이다. 이와같은 우리나라의 당면과제 해결에 독일의 방송개념규명 논쟁에 대한 연구가 하나의 선례로서 기여하고자 하는 데에 이 연구의 목적을 둔다.

2. 방송자유 의 이중성: 방송의 주관적, 객관적 자유

1) 기본법상의 주관적 및 객관적 자유

방송의 자유보호 대상인 방송개념이 독일에서 오래동안 논쟁의 대상이 된 배경은 방송환경 변화와 함께 방송의 자유에 대한 해석과 적용을 달리 함으로

서 방송개념 변화를 유추해 내고자 하는 데에 있다. 따라서 방송개념 규명 논쟁과정을 파악하기 위해서는 방송의 주관적 및 객관적 자유의 본질에 대한 이해를 필요로 한다.

독일 기본법 제5조 1항 1문은 ‘누구나 자기의 의견을 말, 글, 또는 영상으로 표현 및 전파할 수 있고 보편적으로 접근 가능한 정보원으로부터 방해받지 않고 정보를 입수할 권리가 있다’고 언론을 포함한 일반적 표현의 자유와 수용자의 알권리, 즉 정보의 자유를 보장하고 있다. 다시 제5조 1항 2문에서 ‘신문의 자유와 방송, 영화를 통한 보도의 자유는 보장된다’고 간결하고 추상적으로 매스커뮤니케이션의 상징적 의미로서 보도의 자유를 객관적으로 보장하고 있다. 이 두 조항에 의하면 신문은 기본법 상 주관적, 객관적 자유보장이 명시된 반면 방송의 자유는 주관적 자유가 명시되지 않고 객관적으로만 보장되었다. 이는 주관적 자유가 배제된 것이 아니고 궁극적으로 매스커뮤니케이션의 기반을 이루는 주관적 표현의 자유를 구현하기 위해 객관적 자유가 더 큰 의미와 비중을 갖기 때문이다(Degenhart, 1999, pp.6~20).

자유 본질적 면에서 보면 주관적 자유는 표현의 자유를 무제한으로 구가할 수 있는 개인의 자유 개방적인 절대적 자유권이다. 따라서 규제를 부인하며 공권력의 개입에 방어적인 표현의 자유는 개인뿐만 아니라 언론이 누리고 있는 성숙한 기본권으로 자연법적 성격을 갖고 있다. 그러나 이 기본권 자체가 부정적으로 다른 권리를 침해 또는 위협할 때 이 자유권의 실현을 제한하는 제한법에 의해 규제를 받는다. 반면 객관적 자유는 자신을 위해서가 아니라 여론형성을 위해 봉사하는 자유로서 이 자유가 보장되기 위한 긍정적 질서확립을 위해 규제가 요구되기 때문에 제도 자체를 보장하는 자유이다. 특히 방송의 자유에 해당되는 객관적 자유는 규제를 위한 법률을 형성하는 입법에 의해서야 비로소 자유권이 실현될 수 있기 때문에 미성숙한 기본권으로서 실정법에 의해 구체화된다. 따라서 실정법으로서 방송법은 방송의 자유를 제한하지만 궁극적으로 이를 지원 구현하기 위해서이며 입법과 관리 감독의 역할을 국가에 위임하여 국가의 개입을 정당하게 보고 있다(Pauly, 1991, pp.521~524).

방송의 객관적 자유는 여론형성을 위한 사회적 영향력으로 인해 제도적으로 보장되었지만 언론으로서 주관적 표현의 자유에 근원을 두고 있기 때문에 이중적 자유 구조를 갖고 있다. 신문도 근대사회로 넘어 오는 자유쟁취 과정에서 성숙한 자유권으로 입증되어 신문사업자의 주관적 자유와 시장의 자율적 논리가 객관적 자유보다 우월하게 인정되었지만 여론형성을 위한 공적과제를 수행하는 한 객관적 자유의 성격을 동시에 갖고 있다(Ladeur & Gostomzyk, 2002, pp. 1145~1153).

2) 방송자유이 이중 구조

기본법상 보장된 방송의 객관적 자유에 근거를 두고 연방헌법재판소는 1961년 전후 독일 언론의 마그나 카르타(Magna Charta)로 간주되는 제1차 TV 판결¹⁾에서 방송의 객관적 자유에 대한 포괄적 해석을 하였다. 송신자와 수신자간에 여론을 객관적으로 매개할 뿐만 아니라(Medium) 스스로 표현의 자유를 구가하여 여론형성을 주도하는 주관적 요인(Faktor)으로서 사회 각계각층의 다양한 의견이 반영되도록 국민을 위해 봉사하는 자유(dienende Freiheit)로 규명된 객관적 방송의 자유는 여론을 스스로 주도하는 주관적 자유도 포함하고 있다(Hesse, 1999, pp.16~18).

이 후 뉴미디어 기술발달로 전파의 희소성이 소멸되어 공영방송 독점체제의 근거인 방송의 특수성이 사라지자 민영방송 도입 근거로서 대두된 자유로운 의견의 경쟁시장 도입, 방송기술 발전으로 야기된 방송개념 규명의 쟁점은 객관적 방송의 자유가 포괄하고 있는 주관적 자유의 분리이다. 이에 대한 연방헌법재판소의 논거는 다음의 표1과 같이 주관적 표현의 자유가 매스커뮤니케이션 과정에 참여하는 목적이 있을 때 객관적 자유와 기능적으로 상호 연계되어서만 존재할 수 있음으로 이중적 방송 자유의 분리 불가능한 관계이다(Seelmann-Eggbert, 1992, pp.79~81).

표1에서 자유 개방적인 표현의 자유가 주관적 자유권으로 행사될 때는 특정 목적 없이 개인이 자기실현을 위한 임의성만 갖기 때문에(+) 객관적 자유권의 요소도(-), 이와 상호관계도(-) 전혀 없다. 그러나 이 주관적 표현의 자유가 매스커뮤니케이션 과정에 참여하는 특정 목적을 위한 기능을 가질 때 객관적 자유권을 형성하고 보장하기 위해(+) 기능적으로 보장되기 때문에 주관적 임의성을 상실하지만 기본적으로 주관적 자유권의 구성요소는 보유하고 있다(+). 따라서 객관적 자유권의 구성요소와 상호 연계되어 비중이 이월됨으로(⇒) 기능적으로 영역의 확대 내지 축소를 하게 되는 주관적 자유권의 구성요소는 객관적 자유권에서 분리 불가능하다. 일차적으로 여론형성에 봉사하는 객관적 자유는 물론 객관적 자유권의 구성요소를 갖고(+) 개인의 자기실현을 위한 주관적 자유권 요소도(+) 보호하지만(←) 객관적 자유요소가 압도적 비중을 갖게 됨으로 주관적 자유권은 상대적으로 축소된다(⇒).

1) 전후 연합점령군에 의해 도입된 각 주 관장의 연립적 공영방송 ARD(Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten)에 반발하여 당시 집권 기민당의 아데나워 수상은 연방 주도의 강력한 민영방송 설립을 시도, 1961년 각 주의 방송주권 침해, 방송의 국가로부터의 자유 위배, 통신기술의 방송 하위적 규범 통제에 의해 위헌으로 판결되었다(Hesse, 1999, pp. 6~11).

〈표 1〉 기본법의 주관적, 객관적 자유권의 구성관계

기본권의 이론	주관적 자유권의 구성 요소	상호 관계	객관적 자유권의 구성 요소
고전적(방어적), 자유 개방적일 때	+	-	-
기능적(매스컴 과정 참여)일 때	+	⇒*	+
일차적으로 객관적일 때	+	⇒** ←	+

기호설명: + 있음, - 없음, ⇒ 화살표 방향으로 비중이 이월됨, ← 화살표 방향으로 보호

* 자유 개방적 표현의 자유는 기능적일 때 객관적 자유권의 형성과 보장을 위해서만 의미를 갖게 되어 객관적 자유권으로 이월 흡수됨으로 분리 불가능하다

**일차적으로 객관적 자유일 때 주관적, 객관적 자유권의 구성요소는 상호 연계되어 주관적 자유권도 보호하지만 객관적 자유권의 압도적 비중으로 인해 주관적 자유권은 상대적으로 축소된다.

출처: Seminarbezug über Rundfunkrecht(p. 18), Hubertus Gersdorf, Sommersemester 1999, www.uni-rostock.de/fakult/jurfak/Gersdorf/skripte/Rundfunkrecht/Welcome.html

3) 방송의 객관적 자유와 방송개념의 상관적 변화

기본법에 보장된 방송의 객관적 자유가 국가 개입을 정당화하고 있는 근원 은 사회통합적 과제를 국가의 최우선적 기능으로 보는 사회주의 국가의 민주 기능이다. 왜냐하면 국가는 제도만으로 존재할 수 없기 때문에 지탱해주는 사회의 의지를 항상 필요로 함으로 사회통합적 의지 창출이 국가의 주요과제이고 국가와 사회의 연결고리로서 여론을 형성하는 주요 원동력으로 방송을 보기 때문이다. 따라서 방송의 객관적 자유보호 대상인 방송개념은 여론형성을 위해 사회 각계각층의 다양한 의견을 반영해야 하며 이는 1961년 제1차 TV판 결에서 방송의 객관적 자유에 대한 광범위한 해석과 함께 구체적으로 규명되었다(Hesse, 1999, pp.16~18).

방송의 주관적 자유도 포괄하는 이 객관적 자유에 대한 규명만으로는 민영 방송도 가능하지만 여론을 형성하는 방송의 공적 과제는 전파와 경제의 희소성에 근거한 방송의 특수한 상황으로 인해 공법적 조직인 공영방송에 의해서만 이상적으로 수행될 수 있다는 연방헌법재판소의 구상에 의해 공영독점 체제가 성립된 것이다. 따라서 이 후 방송의 자유 논쟁은 공민영 방송제도와 관련되어 민영방송의 다양성 구현 능력에 대한 불신으로 전개되었고 공영방송은 내적 다원주의(Binnenpluralismus) 원칙에 의해 사회 각계 각층 대표들로 구성

되는 방송 평의회 (Rundfunkrat)를 도입한 것이다. 1971년 제2차 공영방송 시청료의 부가가치세 면제 판결²⁾에서도 사회통합적 기능을 수행하는 방송의 여론형성을 위한 공적 과제가 논거로 피력됨으로서 공영방송의 다양한 프로그램은 방송의 객관적 자유가 구체화되는 대상으로서 이론의 여지가 없었다. 이로써 50년대부터 80년대 초까지 방송의 객관적 자유는 여론형성을 위해 공영방송에 의한 종합편성으로 구현되는 것으로서 방송의 자유보호 대상인 방송개념도 이와 동일시된 것이다(Leibholz, 1974, pp.9~21).

80년대 뉴미디어 도입으로 방송의 특수성이 소멸되어 공영방송 독점체제를 제도화한 방송의 객관적 자유는 그 근거를 상실하게 되자 1981년 민영방송 도입을 위해 제기된 헌법소원이 제3차 후락(FRAG)판결³⁾이다. 연방헌법재판소는 기술발전으로 방송의 특수성이 더 이상 존재하지 않아도 경제의 회소성이 여전히 존재함으로 방송의 여론형성 기능을 시장논리에 의한 민영방송에게서는 기대할 수 없다는 것이다. 그러나 민영방송 전체에 의한 외적 다원주의(Außenpluralismus)로 다양성이 확보될 수 있다면 허가할 수 있다고 민영방송의 객관적 자유구현을 위한 다양성 확보에 회의를 표명했다. 그러나 각 주는 이를 근거로 미디어법을 제정하여 민영방송을 도입하는 과정에서 연방헌법재판소가 요구하는 민영방송의 다양성 확보방안이 미흡하여 제기된 헌법소원이 1986년 제4차 니더작센 판결⁴⁾이다. 여기에서 연방헌법재판소는 민영방송에 대한 다양성 요구수준을 인하하고 공영방송에게는 방송의 기본공급과제(Grundversorgungsaufgabe)를 부여하여 이원방송 제도를 도입, 방송의 특수성에 근거한 객관적 자유보장 입장을 수정하기 시작한 것이다(Seemann, 1987a, pp.129~138).

수정된 방송의 객관적 자유는 본질적 차원이 아니라 공영방송에 의해서만 구현될 수 있다는 관점이 민영방송과 공동으로 보장되는 것으로 변화한 것이다. 그러나 어디까지나 공영방송이 존재하는 한(solange) 및 범위(soweit)에서 민영방송이 존재할 수 있다는 종속적 관계를 설정하여 공영방송 중심의 이원

2) 제1차TV 판결이후 방송에서 완전히 몰려나게 된 연방은 10년후인 1971년 TV수상기를 통신키기로 간주, 공영방송의 시청료에 부가가치세를 부과하여 헌법소원이 제기된 것이다. 여기에서 공영방송은 국민 전체를 통합하는 공적 과업을 수행하며 방송은 궁극적으로 '대중의 것'(Sache der Allgemeinheit)임으로 상업적, 직업적 행위로 볼 수 없기 때문에 시청료의 부가가치세는 면제된다고 위헌으로 판결되었다(Leibholz, 1974, pp.9~11).

3) 자아르란드(Saarland) 주 지역 민영방송 도입을 오래 전부터 추진 해온 '자유방송 설립 주식회사' 후락(FRAG, Freie Aktiengesellschaft in Gründung)은 허가를 하지 않는 주 정부와의 소송에서 지자 헌법소원을 제기, 위헌으로 판결되었지만 이 제3차 후락 판결은 민영방송 도입의 효시가 된 것이다(Groß, 1982, pp.561~570).

4) 이미 도입된 민영방송을 사후 공식적으로 허가한 제4차 니더작센 주 미디어법에 대한 위헌 판결은 30년간의 공영방송 독점체제가 종식되고 이원방송제도가 성립된 전환점의 의미를 갖고 있다(Seemann, 1987a, pp.129-131).

방송 제도를 도입한 것이다(Stock, 1987, pp.217~224). 이와같은 이원방송제도에서 공영방송에 부과된 기본공급과제가 객관적 방송의 자유 보호대상인 방송개념을 대변한다고 볼 수 있지만 두 개념 모두 명백히 규명된 바는 없다(Hecker, 1987, pp.65~78).

니더작센 판결에서 언급된 기본공급과제의 세가지 요인은 전국을 수신권으로 하는 전파, 포괄적 내용의 프로그램, 민주질서와 문화생활을 위한 기능이다. 따라서 기본공급개념은 전파를 사용하는 방송매체의 공공성, 국민 전체를 대상으로 하는 보편적 서비스, 여론형성 및 문화적 기능을 실현해야 하는 방송의 공익성이 혼합된 개념이다. 즉 50년대부터 사회통합을 위한 방송의 객관적 자유보장과 그 보호 대상인 방송개념은 이원방송제도에서 공영방송에 부과된 기본공급과제로 그 맥락이 이어지고 있다(Scheble, 1995, pp. 383~390).

기본공급을 완전공급이 아니라 그 반대의 최소공급으로 해석하고 공영방송을 지역 케이블TV에서 배제하여 일어난 1987년 제5차 바덴뷔르템베르그 주 미디어법 판결⁵⁾에서 기본공급은 공영방송에 한정된 최소공급이 아니며 민영방송과의 과제분담을 위한 경계설정도 아니고 뉴미디어와 지역수신을 포함하는 것으로 좀 더 구체적으로 규명되었다. 여기에서 연방헌법재판소는 기술발전에 따라 앞으로 나타나는 새로운 서비스 형태에도 민영방송과 대등한 기회가 공영방송에 부여되어 기본공급과제가 수행될 수 있어야 한다고 피력, 이 맥락에서 방송개념은 앞으로 나타나는 모든 새로운 기술과 서비스 형태를 포괄할 수 있도록 개방적이며 발전적이어야 한다고 기본공급과제와 방송개념을 동일시하고 있다. 이와같은 관점은 1991년 제6차 노드라인베스트할렌 주 미디어법 판결⁶⁾에서 공영방송의 객관적 자유구현을 위한 기본공급과제는 뉴미디어를 포함한 모든 새로운 송신기술에도 적용되어 시대에 뒤떨어지는 '낡은' 과제가 되어서는 안 된다고 다시 확인하고 있다(Libertus, 1991, pp. 453~458).

민영방송 도입을 계기로 60년대 제1차 TV판결이후 재개된 80년대 방송자유 논쟁은 객관적 자유보장을 위한 공영방송 독점체제 비판과 방송의 주관적 자유에 의한 의견의 자유경쟁시장 도입이다. 공영방송의 내적 다원주의는 사회 각계 각층에 이미 지배적인 의견을 수렴하여 여론으로 총체성을 부여하는

5) 이원방송제도에서 신생 민영방송은 막강한 공영방송과의 경쟁에서 오래동안 적자를 면치 못했고 이를 예상한 바덴뷔르템베르그 주 미디어법은 지역 케이블TV에 공영방송을 배제한 근거로서 공영방송의 기본공급 관제를 완전 공급이 아닌 최저공급으로 해석, 위헌으로 판결되었다((Seemann, 1987b, pp.844~850).

6) 노드라인베스트할렌 주 미디어법은 이 주의 공영방송이 이원방송제도에서 주축을 이루는 혼합모델을 채택, 명백히 구분되는 모델 채택요구로 헌법소원이 제기된 것이다. 이에 대해 연방헌법재판소는 방송의 자유보장을 위해 기본법 상 공영과 민영이 명백히 구분되는 모델이 요구되는 것은 아니며 어떤 모델을 채택하는가는 입법자의 자유재량이기 때문에 합헌으로 판결하였다(Starck, 1992, pp.3257~3260).

모델로서 이를 비판할 수 있는 다른 의견이 배제된 독점상태는 경쟁상대가 없기 때문에 정적이고 발전가능성이 없다는 것이다(Mestmäcker, 1986, pp.63-65). 자유경쟁시장 도입 제창자인 불링거(Bullinger)는 민영방송 관장기구인 각 주 미디어위원회(Landesmedienanstalt) 7의 방송 평의회도 공영방송 모델을 답습했기 때문에 공민영방송이 함께 국가를 후견인으로 하는 여론형성을 하고 있다고 본다. 따라서 기술발전으로 등장하는 방송과 유사한 새로운 서비스는 여론형성 기능이 미약함으로 국가가 주도하는 의견의 기획경제 범주를 벗어나 새로운 차원의 매체로 정착되어야 한다는 것이다(Bullinger, 1983, pp. 161~168).

이를 위해 방송의 객관적 자유 구현을 위한 여론형성적 방송개념에서 주관적 자유를 분리 적용할 수 있는 유사방송 개념의 새로운 서비스는 자유경쟁적 시장경제에 위임하여 수용자의 선택에 의한 질적 수준향상뿐만 아니라 산업적으로 육성될 수 있도록 탈규제 필요성이 대두된 것이다(Ladeur, 1982, pp.359-362). 여기에서는 국가가 나름대로의 잣대에 의해 양질로 평가하는 의견만 존재하고 수준이 낮거나 부정적으로 판단되는 의견은 아예 시장진입이 불가능한 것이 아니고 모두 함께 존재하면서 의견의 가치는 단지 수용자의 선택에 의해 결정된다. 따라서 선택되지 않는 의견은 자연히 시장에서 도태되는 시장의 자율적 조정에 의해 의견형성이 이루어지기 때문에 신문과 같이 주관적 표현의 자유에 의해 경향과 노선, 사업자의 자유가 허용되어야 하며 국가의 통제, 즉 허가와 관리감독의 배제가 요구된다(Engel, 1994, pp. 185~191).

이에 대해 연방헌법재판소는 아무리 방송기술이 발전되어도 방송의 객관적 자유구현을 위한 여론형성적 방송개념의 본질은 변할 수 없으며 표1에서와 같이 주관적 자유의 분리 불가능성을 역설하고 있다. 연방헌법재판소의 객관적 자유에 근거한 이와같은 견해는 90년대에 디지털 기술발달에 의한 멀티미디어 시대의 도래와 함께 탈규제에 의한 방송산업 육성의 중요성이 부각되면서 유럽연합의 주관적 자유에 영향을 받지 않을 수 없게 되었다. 인간의 기본적 커뮤니케이션권에 근거한 유럽연합의 주관적 방송의 자유는 인쇄매체의 자유와 같이 사업자의 자유와 노선 및 경향의 자유로 대변된다. 이후 전개된 탈규제 도출을 위한 비방송 개념규명 근거는 주관적 자유로서 객관적 자유보호 대상인 방송개념의 여론형성 기능과 관련, 역으로 새로운 서비스의 여론형성 무관성을 추출함으로 주관적 자유를 적용하는 것이다. 이와같은 적용방법은 이미 약 30년에 걸쳐 진화적으로 발전해 온 방송 개념규명 논쟁과정에서 점진적으

7) 우리나라의 독일방송제도 관련 문헌에는 대부분 미디어청으로 표기되어 있으나 청은 관청(Amt)으로서 행정부 산하 조직을 의미하기 때문에 맞지 않는다. 왜냐하면 미디어위원회는 2%의 시청료로 운영되는 공법에 의한 독립된 공영형태의 조직이기 때문이다. 직역하면 '미디어관리소'이지만 민영방송 허가를 비롯한 광범위한 업무의 내용과 비중, 조직과 형태가 우리나라의 방송위원회와 유사하기 때문에 여기에서 '미디어위원회'로 표기한다.

로 확대되어 1997년 멀티미디어법 제정당시 방송개념의 범위를 협의적으로 압축할 수 있게 된 것이다(Jarras, 2000, pp. 59~70).

3. 방송개념 규명

1) 방송 개념규명 발전과정

(1) 슈리어제 페이퍼(Schlierseer Papier)

1972년 당시 연방우정성은 비디오텍스트(Vidcotext) 도입계획을 세웠고 이에 각 주는 이 새로운 서비스의 개념규명을 슈리어제 페이퍼로 제출했다. 여기에서의 쟁점은 기존 방송의 일방적 동시 분배 서비스에 비해 시청자가 진입시점에 포착함으로써 이용할 수 있는 접근 서비스(Zugriffsdienst)⁸⁾와 주문에 의해 개별적으로 서비스되는 주문 서비스(Abrufdienst)의 방송개념 규명이었다. 이 새로운 서비스는 이용시간, 내용, 방법의 선택권이 수용자에게로 이전되어 매스커뮤니케이션과 개인커뮤니케이션의 경계가 와해된 서비스이다. 이용방식 면에서 볼 때 접근서비스는 TV수상기를 키고 끄는 행위만 요하는 기존 방송의 수동적 분배서비스에 가깝기 때문에 방송으로 분류되었지만 주문 서비스는 이용자의 선택권이 우선시 되는 통신에 더 근접하기 때문에 개인커뮤니케이션으로 규명되었다(Scherer, 1985, pp.499~506).

제공 내용 면에서 여론형성과 관련된 내용과 수준에 대한 규명에 착수했으나 적용척도 개발의 어려움으로 곧 포기되고 역으로 여론형성과 무관한 방송 인정 불가 내용을 파악하여 방송과의 경계설정을 시도한 것이다. 기업운영 목적의 사내방송, 백화점 및 직장내에서 구매의욕과 작업의욕 고무를 위한 방송, 음악전문 라디오 방송, 개인이용 목적의 문자 및 전화안내 서비스 등은 매스커뮤니케이션 과정과 명백히 무관한 내용이다. 그러나 문자와 정치화상의 전자신문은 여론형성과 직접 관련되지만 동영상을 특징으로 하는 방송과 다른 형태이고 지면 위에 고체의 활자형태로 남아있지 않아서 재래 신문형태로도 보

8) Zugriff는 '잡다', '포착하다'라는 동사 zugreifen의 명사로서 순환 반복되는 서비스 내용을 검색하다가 선택, 진입시점에 포착하는 전형적 준주문형 서비스 형태를 말한다. 이와같은 독일어 개념을 전정환은 '접근 서비스'로, 김영수와 지성우는 '포착 서비스'로 표현하고 있다. 접근하여 포착하는 서비스이기 때문에 개념적으로는 두 표현이 모두 맞지만 여기에서 '접근 서비스'로 표기한다(전정환, 1996, 12쪽; 김영수·지성우, 2002, 30쪽)

기 어렵기 때문에 뉴미디어로 애매모호하게 규명되었다. 이에 대해 연방헌법 재판소는 방송전파를 이용하는 모든 매체는 재래의 형태와 상관없이 방송개념으로서 방송의 자유 보호대상이 되며 또한 공중을 대상으로 하는 건물내부 방송, 고객 정보 시스템, 전화 안내서비스도 여론형성적 내용일 때는 방송개념으로 보아야 한다는 견해이다. 이에 의해 각 주는 비디오텍스트의 명확한 개념규명을 하지 못하자 연방은 통신개념으로 간주하여 관장하게 되었다(Papstella, 1978a, pp.495~501).

(2) 뷔르쯔부르크 페이퍼(Würzburger Papier)

70년대 말 양방향 전문정보 서비스인 빌트쉬름텍스트(Bildschirmtext)의 연방우정성 도입과 함께 각 주의 뷔르쯔부르크 페이퍼로 재개된 방송개념 규명 논쟁은 양방향 서비스가 추가된 새로운 이용형태에 관해서 이다. 연방헌법재판소는 접근 또는 주문에 의해 개별적으로 서비스되는 여론형성적 내용이 누적적으로 이용되어 결국 총체적으로 기존 방송의 분배서비스와 같은 효과를 가져오므로 서비스 이용형태별 분류는 방송 개념규명 기준으로서 무의미한 것으로 광의적 해석을 내렸다. 또한 새로이 등장한 양방향 서비스는 송신자와 수신자의 역할이 바뀌면서 영향을 주는 면대면 개인커뮤니케이션의 전형적 특성이지만 TV를 매개체로 하여 공중을 대상으로 여론형성적 내용을 양방향으로 서비스할 때 특히 정치적 설득에 의한 여론조작 가능성이 크기 때문에 방송개념으로 더욱 엄격한 규제가 적용되어야 한다는 것이다. 무엇보다 수상기 개폐 이상의 적극적 행위가 요구되는 양방향 서비스의 이용방법에 대해 연방헌법재판소의 회의가 크고 비방송으로 분류하기 위한 제공내용 분류도 의미가 없기 때문에 수신대상의 실질적 공중성을 방송개념 범주로서 발전시켰다(Papstella, 1978b, pp.750~755).

각 주가 빌트쉬름텍스트의 여론형성적 내용을 명백히 규명하지 못하자 연방우정성은 비방송으로서 규명하여 결국 관장하게 되었고 각 주 또한 나름대로 1985년부터 입법된 미디어법에 임의의 정의에 의한 서로 다른 규제체계를 마련하여 주마다 다른 개념의 매체가 되었다. 이와같은 상태는 1987년 방송국가협약에서 빌트쉬름텍스트를 방송으로 정의하여 비방송으로 정의한 주는 이와 모순되지만 각 주의 방송주권에 의해 그대로 남아 있다가 1997년 제정된 멀티미디어법에 의해 광의적 방송개념인 '미디어서비스'(Mediendienst)로 일괄 정의되었다(Kröger & Moos, 1997, pp. 466~468).

(3) 바덴뷔르템베르크 주 미디어법의 철학

1985년 제정된 바덴뷔르템베르크 주 미디어법의 창시자는 방송의 경제권과 의견의 자유경쟁시장 도입을 제창하는 불링거로서 빌트쉬름텍스트를 ‘유사 방송’ 개념으로 정의하여 방송규제로부터 과감한 해방을 단행한 주이다. 불링거의 주장은 방송의 객관적 자유에 근거한 연방헌법재판소의 방송개념이 여론형성에 미치는 영향력 때문에 공익적 규제의 강도를 정당화하지만 새로운 서비스는 우선 개별적 이용방법으로 인해 대중효과가 거의 없고 또한 내용적으로 동영상 서비스의 여론형성 관련정도가 상이함으로 개념의 다양화와 차별화된 규제의 도입이다. 따라서 방송의 봉사하는 객관적 자유구현을 위해 여론형성과 밀접한 관련성이 있는 방송개념을 엄격히 좁혀 정의함으로써 상대적으로 새로운 서비스 영역이 넓어지고 여기에서 다시 여론형성 관련정도에 의해 차별화된 규제 내지 탈규제에 의해 투자와 산업육성 분위기를 조성해야 한다는 것이다(Bullinger, 1996, pp.1~8).

이와같은 철학에 의해 이 주 미디어 법은 접근 및 주문서비스를 포함한 유사방송을 방송과 개인커뮤니케이션 사이의 중간영역적 개념으로 차별화하고 있다. 더 나아가 동영상 서비스와 문자 및 정지영상 서비스를 구분하고 앞으로 등장할 새로운 서비스는 일정 시험기간을 거친 후 정의하는 개방적 입장을 취하고 있다. 이는 방송의 속성에 가까울수록 객관적 자유에 상응하는 엄격한 규제적용과 개인커뮤니케이션에 가까울수록 규제완화 내지 탈규제를 적용한 이 주 미디어법의 철학에 상응하여 새로운 서비스의 속성 파악을 위한 유예기간을 두기 위해서이다(Dittmann, 1997, pp.21~37).

(4) 비방송 개념의 부정적 리스트(Negativliste)

90년대 디지털 기술발달로 전면 도입된 멀티미디어와 탈규제 도입의 시급성, 유럽연합의 방송사업자의 자유와 독일 방송규제 완화의 필요성 등이 부각되면서 각 주는 1993년 소유규제 방안에 중점을 둔 ‘법적 관리감독 위원회’와 ‘방송 개념규명 위원회’를 구성, 1995년 비방송 개념의 부정적 리스트가 나왔다. 바덴뷔르템베르크 주 미디어법의 방송, 비방송 개념의 차별화 철학을 대체로 반영한 이 리스트는 방송개념의 기술적 특성인 전자파를 이용하지만 방송으로 볼 수 없는 개인커뮤니케이션에 해당되는 서비스를 우선 파악하고 그 다음에 기존 방송과 비교하여 여론형성력이 현저히 낮기 때문에 방송개념과 차별화 될 수 있는 광의적 방송 서비스를 총망라함으로써 방송개념을 협의적으로 도출하는 방법을 택하고 있다. 이 리스트는 여론형성적 요인의 복합적 연루 관계를 교차 적용하지 않아서 단순하고 이분법적이라는 비판을 받았지만 1997

년 멀티미디어법이 제정될 때까지 수정 보완되는 기반을 제공하였다. 이 리스트의 개인커뮤니케이션에 해당되는 서비스는 후에 무규제의 연방관장 텔레서비스(Teledienst)로, 방송과 유사하지만 미미한 여론형성력으로 방송과 텔레서비스의 중간영역적 서비스는 허가대신 신고와 관리감독의 완화된 규제가 적용되는 각 주 관장의 미디어서비스로 이월되었다(Brand, 2002, pp.297~298).

2) 방송 개념규명

(1) 방송 정의의 요소별 논쟁

각 주 미디어법의 상위적 협약인 방송국가협약 제2조의 방송 정의는 ‘공중(Öffentlichkeit)을 대상으로 무선 또는 유선에 의한 전자파(elektromagnetische Schwingungen)를 이용하여 언어와 음성 및 영상으로 제시되는 모든 종류의 내용(Darbietungen aller Art)을 전파(Verbreitung)하는 것으로 해독과 별도 수신료에 의한 것과 텔레텍스트도 포함된다’이다. 이 정의에서 방송 개념규명 논쟁의 대상이 된 요소는 전파, 이용하는 전자파, 모든 종류의 내용, 공중성이다(Brand, 2002, pp.42~43).

① 전파(Verbreitung)

전파라는 표현은 지상파만 존재했던 시절에 임의의 분산된 공중에 분배되는 전달형태로서 시공간적 거리의 극복을 위한 전제조건이며 매스커뮤니케이션의 간접성을 의미하는 요소이다. 그러나 기술발달로 송수신방법이 다양해지면서 방송정의의 요소로서 전파의 의미는 없어진 것이다(Schrape, 1995, p.29).

② 이용하는 전자파(elektromagnetische Schwingungen)

전자파는 공중을 대상으로 하는 다른 매스커뮤니케이션 수단과 구분되는 방송의 통신 기술적 특성으로서 기본법에 보장된 영화와 신문의 객관적 자유와 방송의 객관적 자유를 구분하는 기술적 경계이기도 하다. 따라서 전자파에 의해 수신되는 내용이 시청각적 방송 프로그램이 아니고 전자신문과 같이 문자이며 전송을 받아 수신자가 종이로 출력해서 최종 이용한다 할지라도 전자파를 이용하여 수신되는 이용형태로 인해 방송개념으로 흡수 규명하고 있다(Dill, 1996, pp.81~92).

그러나 방송개념의 전자신문은 본래 신문의 주관적 표현의 자유가 구가된 내용으로서 방송의 객관적 자유와 충돌하며 저널리즘적, 제도적, 사업자의 자유 면에서 문제가 발생한다. 또한 비록 지면 위에 활자화된 대상이 없다 할지

라도 화면상 수신되는 신문의 내용, 모습과 형식은 재래 신문과 다름없기 때문에 신문의 자유를 적용해야 한다는 것이다(Flechsigt, 1999, pp.327~330).

그러나 전자파를 이용하는 각종 서비스의 재래 매체형태를 인정하여 방송 개념으로 보지 않고 방송의 자유를 적용하지 않는다면 대 혼란이 일어날 수밖에 없다. 따라서 같은 전송과정을 이용하는 다른 매체에도 동일한 원칙을 적용하기 위해서 전자신문은 방송으로 규명된 것이다. 전자파를 이용하는 형태가 TV를 수신수단으로 하지 않고 인터넷 방송과 같이 직접 온라인으로 수신되어도 직접, 또는 간접적인 이용형태는 중요하지 않고 기술적으로 전자파를 이용하는 형태가 방송의 객관적 자유를 적용할 수 있는 방송개념의 결정적 요소이다(Jarass, 1998, pp.133~135).

방송개념 요소로서 전자파는 이제 위성, 광대역, 광섬유 케이블, 협대역 전화망등의 전송 기술적 특성에 확대 적용되고 있다. 따라서 통신기술적 전자파를 이용하는 모든 서비스는 우선 기본적으로 방송개념 구성요소 중 하나를 갖추는 것이 된다(Engel- Flechsigt, 1997, pp.238~239).

③ 내용(Darbietung)

가. 여론형성 관련성

기본법에 보장된 보도를 통한 방송의 자유가 반드시 정치적, 시사적 내용만을 의미하는 것은 아니며 이미 1961년 제 1차 판결에서 여론형성에 기여하는 내용으로 오락, 예술, 교양, 스포츠 등 모든 분야를 포괄하는 것으로 규명된 바 있다. 그러나 프로그램 내용의 여론형성 관련 정도를 질적으로 측정, 또는 부문별로 분류하는 방법은 지금까지 개발되지 않았고 시도한다면 정치적, 경제적 이해관계가 연루되어 우려하는 의견조작 가능성이 개입될 소지가 크다. 또한 여론형성 관련정도의 내용규명이 방송의 자유에 위배되는 근거는 게이트키퍼(gate keeping) 과정을 거쳐 편성된 전체 프로그램의 다양성 차원에서 여론형성 기능이 발휘됨으로 개별 프로그램의 여론형성 관련정도는 의미가 없기 때문이다. 따라서 오락 프로그램이라고 해서 정치 시사 프로그램보다 여론형성 관련성이 미약하다고 볼 수 없는 이유는 여론형성을 위한 편성전략에 의해 다른 프로그램과 함께 편성된 하나의 프로그램 자체로서 이미 그 기능을 발휘하기 때문이다. 더욱이 정보와 오락(infotainment), 교육과 오락(edutainment) 등 장르의 혼합 경향을 보이는 최근 편성추세로 보아 모든 프로그램이 정도의 차이는 있지만 여론형성을 위한 보편성을 띄고 있다고 볼 수 있으며 어느 정도 기여했는가는 단지 수신자만이 알고 있고 이 또한 측정하기 어렵다(Schulz, 1996, pp.487~497).

이와같이 모든 프로그램 내용의 여론형성적 관점에서 보면 다양한 종합편성만이 보편성을 갖고 있음으로 객관적 자유보호 대상인 방송개념이고 전문편

성은 주관적 자유에 의한 비방송이라는 주장이 맞서고 있다. 이에 대해 전자파를 이용하는 모든 유형의 프로그램과 서비스 내용은 여론형성과 관련된 질적, 유형적 한계를 지울 수 없기 때문에 전문채널의 전문편성이라 할지라도 종합편성보다 비록 여론형성 기여도는 낮지만 방송개념으로서 객관적 자유보호 대상이 된다는 것이다. 그러면 여론형성에 전혀 기여할 수 없기 때문에 주관적 자유가 적용될 수 있는 내용규명의 문제가 제기된다. 이와 관련하여 과거 슐리어제 페이지에서 규제완화를 유도하기 위해 파악되었던 여론형성과 명백히 무관한 내용을 비방송 규명 근거로 제시한 예가 있다. 또한 그동안 디지털 기술에 의한 서비스의 내용적 세분화, 수용자의 극화현상에 비추어 여론형성적 내용의 포괄성에 의한 방송개념의 확대 규명과 방송규제의 경직성에 대해 비판, 내용의 여론형성적 관련도와 수용자의 공중성을 연계하여 차별화된 내용관련 규명방법이 모색된 것이다(Dörr, 1997, pp. 121~125).

나. 수신형태

방송의 기존 수동적 분배 서비스가 새로운 이용형태와 차별화 되는 요소로 적용될 수 없는 근거는 리모콘에 의해 시청하고 싶은 프로그램을 임의로 선택하는 능동적 미디어 이용형태의 변화로 슐리어제 페이지와 뷔르츠부르크 페이지에서 비방송으로 규명된 주문형 서비스와 거의 차이가 없기 때문이다. 또한 송신자의 선별성, 전문성에 의해 편성 가공된 프로그램을 분배하는 방송에 비해 주문 서비스의 내용은 대부분 유료이기 때문에 유료 서비스 내용 제공자는 더욱 세심한 선별성, 전문성을 내용에 부여해야 된다. 따라서 수신형태에 의한 내용을 방송개념 규명에 적용하는 것은 양적으로 차이가 있을지라도 구조적으로는 차이가 없다. 수신자 측면에서도 연방헌법재판소가 누차 강조했다듯이 개별적으로 이용되는 주문형 서비스의 누적적 효과는 방송의 분배 서비스와 같기 때문에 수신 형태는 객관적 자유보호 대상인 방송개념과 무관한 것으로 간주된다(Betzler, 1997, pp.156~160).

그러나 주문형 서비스의 내용이 방송의 전문적 선별성과 유사한 과정을 거쳐 제공되는 것도 있고 가공을 하지 않은 자료형태로 제공되는 내용도 있기 때문에 주문형 서비스의 제공내용을 일괄적으로 송신자의 여론형성 목적에 의한 편집과 선별과정을 거친 것으로 간주하기에는 무리가 있다. 또한 유료 주문형 서비스의 내용은 대중의 수요에 부응해야 되는 경제적 제약 조건으로 정치적 내용은 부적합하다. 따라서 비정치적 내용의 개별적 이용방법에 의한 미미한 효과는 여론형성과 거의 무관하다고 볼 수 있기 때문에 주관적 자유에 의한 통신개념에 더 가깝다. 이에 대해 가공하지 않은 자료일지라도 주문형 서비스의 제공내용으로 선택한 과정 자체가 이미 송신자의 게이트키퍼 과정을 거친 것으로 보아야 한다는 것이다. 그러나 주관적 자유 적용과 규제완화에 의한

산업육성의 중요성으로 인해 여론형성 내용과의 관련성, 유료 또는 무료 형태를 상호 연계하여 차별화된 개념규명 방법이 현실적으로 보인다(Ring, 1996, pp.448~455).

주문형 서비스로서 인터넷 방송을 여론형성적 방송으로 규명하기에는 아직 협대역 전송로에 의한 느리고 선명하지 않은 화질로 인해 2000년 제5차 방송 국가협약 개정에서 2004년 말까지 비방송으로 간주하기로 했다. 그러나 각 주가 방송으로 인정하는 시점부터 방송법에 의해 허가과 감독을 받아야 하기 때문에 인터넷 방송사업자들이 외국으로 소재지를 옮겨 독일 방송법 적용을 피할 수 있다. 또한 TV 수상기로서 컴퓨터에 시청료를 징수할 수 있는가의 문제 등 정책적, 경제적, 법적으로 복잡하게 얽혀 있어서 간단하게 방송으로 개념전환하기 힘들 것 같다(Janik, 2000, pp.12~14)

다. 양방향성

대면상황에서 일어나는 개인커뮤니케이션의 양방향성에 의한 영향력 행사는 메스커뮤니케이션에는 결여된 기능이다. 메스커뮤니케이션에서 이와같은 양방향성에 의해 특히 정치적 내용과 관련하여 여론형성과정에 영향을 줄 수 있다면 공중의 여론조작이 가능해지는 위험한 요소이다. 그러나 인터넷과 같은 개인 커뮤니케이션에서 송신자로서 내용 제공자와 수신자로서 이용자 사이에 통상 대등한 역할전이가 일어나지 않고 제공 내용도 양적, 질적으로 내용 제공자에서 이용자에게로 메스커뮤니케이션 과정에서와 같이 흐르기 때문에 진정한 양방향성은 결여되어 있다고 보아야 한다. 따라서 특히 컴퓨터를 매개체로 한 양방향적 서비스는 메스커뮤니케이션의 경직된 일방향성이 유연해진 형태일 따름임으로 객관적 방송의 자유가 적용될 수 있다(Kresse & Heinze, 1995, pp. 574~580).

그럼에도 불구하고 다른 이용형태에 비해 양방향적 서비스가 비방송 개념의 중요한 요소로 작용하는 근거는 통신에 가까운 전형적 개인 커뮤니케이션 특성으로서 본래 주관적 자유영역이기 때문이다. 또한 공중을 대상으로 하는 양방향적 서비스의 대부분은 주로 경제적 목적을 추구하는 비즈니스 TV(business TV)와 같은 내용을 제공하는 디지털 멀티미디어 서비스로서 정치적 내용에 의한 여론형성 목적과는 거리가 멀다. 그러나 양방향성에 의한 잠재적 여론조작 가능성은 연방헌법재판소가 가장 우려하는 부분으로서 지금까지 방송개념 규명의 결정적 범주인 내용과 공중에 이어 세 번째의 중요한 방송개념 규명 범주로 적용되어야 한다는 것이다(Jarass, 1998, pp. 133~135).

라. 시의성과 암시력(Aktualität und Suggestivkraft)

시의성은 뉴스 보도뿐만 아니라 효과면에서 다른 방송 프로그램의 중요한

특성으로서 여론형성을 위한 방송의 객관적 자유가 적용될 수 있는 방송 내용 관련 주요 요소이다. 암시력은 동영상에 의한 사실적 제시로 방송 내용에 시청각적 대중 소구력을 부여하여 여론형성에 영향을 줄 수 있는 시청각 매체만이 갖고 있는 독특한 요소이다. 따라서 방송개념으로서 내용의 여론형성적 관련성을 규명하기 어려울 때 보완하는 요소로 적용되고 있다(Gersdorf, 1997, pp.137~141).

마. 비정기성(Aperiodizität)

바덴뷔르템베르그 주 미디어법은 일정 편성틀에 의해 순차적으로 질서있게 분배되는 시간적 정기성을 방송개념 정의의 한 구성 요소로 명시하고 있다. 이에 의해 비정기적으로 제공되는 내용의 비방송 개념규명 시도에 대해 정기적 방송 프로그램에 비해 물론 여론형성력은 낮지만 비정기적인 내용도 나름대로 여론형성에 기여함으로써 객관적 자유보호 대상인 방송개념에서 제외할 수 없다는 것이다(Gersdorf, 1995, pp.60~68).

④ 공중성

공중성은 우선 기술적 관점에서 보편적으로 접근 가능한 수신수단에 의해 포착될 수 있는 공중의 규모를 의미하며 양적, 수적 제한이 없고 송신자와 수신자 사이의 시공간적 거리와도 상관이 없다. 따라서 수적 제한이 없는 공중은 주문형 서비스와 같이 임의의 부분적 공중이라 할지라도 매스커뮤니케이션 과정이 성립되는 공중성을 갖게된다. 주문형 서비스 이용자의 유료와 시차를 둔 내용 수용은 신문과 잡지의 독자가 같은 방법으로 이용하지만 매스커뮤니케이션 과정의 공중으로서 이의가 없는 것처럼 수용자의 이용형태는 여론형성적 방송개념의 공중성과 상관이 없다(Kresse & Heinze, 1995, pp. 576~580).

다음은 공중성의 내용적 관점으로 공중의 규모 자체보다 수신 대상으로서 겨냥하는 대상 목표로서의 공중이다. 이 목표를 포착하기 위한 의지는 보편적으로 접근 가능한 기술적 수신수단을 전제로 하며 대중소구력이 높은 프로그램으로 폭 넓은 공중을 포착하는 것이 이상적이다. 그러나 방송사업자가 임의의 부분적 공중을 대상 목표로 삼는 전문채널도 방송의 객관적 자유보호 대상으로서 단지 전문적 제공내용에 의해 공중의 수용 내용적 폭이 좁혀진 것뿐이다(Bamberger, 2001, pp.374~376).

뷔르쯔부르그 페이지퍼에서 규명된 이질적 공중은 직업, 이념 또는 이와 유사한 결속관계가 없고, 법적 계약 또는 회원가입 등의 절차에 의해 내용제공자와 연결되어 있지 않으며, 제3의 수신자를 배제하는 전용목적의 제공내용이 아닌 내용을 수신하는 자이다. 이를 근거로 페이TV는 방송사업자와 가입자 사이에 체결된 계약에 의해 일반 비가입자의 수신을 배제하는 배타적 제공내용

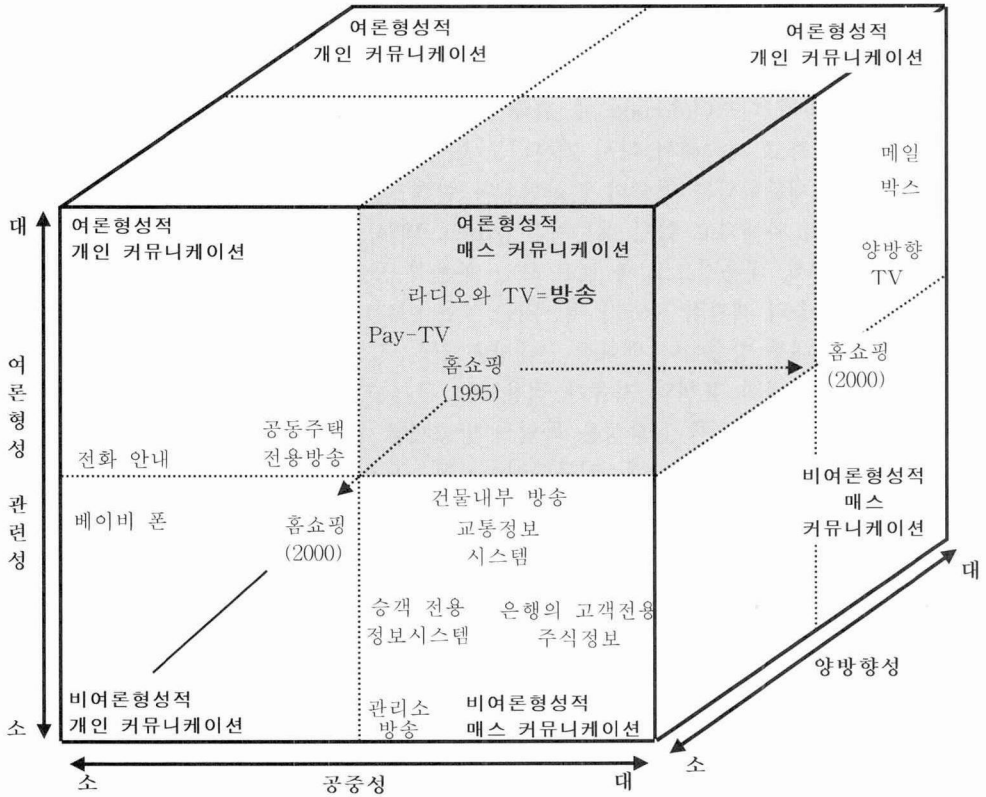
임으로 공중성이 결여된 비방송 개념으로서 방송의 객관적 자유보호 대상이 아니라는 주장이 대두되었다. 이는 페이TV 속성을 잘못 인식한 것으로서 계약은 영업관리 목적으로 체결된 것이며 일반 수신자의 가입을 배제하는 것은 아니고 오히려 그 반대이다. 비가입자의 수신을 배제하는 목적은 시청료 때문이며 이는 가입자 유치를 위한 전략으로 볼 수 있기 때문에 페이TV 수신자는 가입자만을 대상으로 하는 것이 아니고 비가입자를 잠재적 수신자로 보기 때문에 공중을 대상으로 하는 것이다. 또한 페이TV는 이미 1987년 방송국가협약 방송정의에 디코더(decoder)에 관해 명시함으로써 방송개념으로 정의되었는데도 불구하고 계속해서 다시 거론되는 이유는 수많은 유료 디지털 서비스에서 극도로 세분화되는 공중의 분화현상과 함께 여론형성을 위한 방송대상으로서 공중성이 와해되고 있기 때문이다 (Jarren, 1994, pp.191~194).

기술적, 내용적으로 폭 넓은 또는 부분적 공중을 대상으로 하는 모든 서비스에 방송의 객관적 자유가 적용되는 것은 아니다. 이미 공중을 대상으로 하지만 건물내부 방송이나 백화점 안내방송 같은 경우 특정 목적을 위한 방송이기 때문에 주관적 표현의 자유가 적용되는 근거는 내용의 여론형성 무관성으로 규명된 바 있다. 즉 공중성은 독립적 방송개념 요소로 적용될 수 없고 내용과 결부되어야 비로소 메스커뮤니케이션적 요소가 될 수 있다(Pieper & Weichmann, 1995, pp. 88~91).

(2) 방송개념의 범위

방송개념의 요소별 논쟁에서 살펴본 바와 같이 연방헌법재판소의 주관적 자유를 분리할 수 없는 객관적 자유 논리와 그 보호 대상인 방송개념은 거의 모든 새로운 서비스를 방송개념으로 흡수 규명할 수 있는 포괄성을 갖고 있다. 그 결과 여론형성 기능으로 인해 엄격한 공익적 규제가 적용되어야 하는 방송개념은 광의적으로 규명될 수 있기 때문에 30여년에 걸친 방송 개념규명 논쟁이 궁극적으로 추구하는 목적과 정반대의 결론이 나올 수 있다. 이는 유럽연합의 주관적 방송사업자의 자유를 배경으로 국가경쟁력 제고 차원에서 방송산업을 육성하려는 의지와 상반되며 시대의 추세에도 역행하는 것이다. 이의 조정을 위해 특별히 구성된 방송개념규명위원회는 방송사업자의 자유를 도출하기 위한 주관적 자유를 방송개념에서 분리할 수 없으면 방송의 객관적 자유보장을 위해 여론형성적 기능과 밀접한 관계에 있는 방송의 진수만 방송개념으로 압축하여 최소화하는 방안을 채택한 것이다. 이의 반대 급부로 여론형성과 밀접한 관계에 있지 않거나 아주 없는 비방송 서비스는 광역화될 수 있고 따라서 규제완화가 적용될 수 있는 것이다. 명백히 비여론형성적인 비방송 서비스는 개인커뮤니케이션에 해당됨으로 사업자의 주관적 자유권을 독립적으로 적

용하여 탈규제를 적용할 수 있지만 문제는 여론형성적 기능이 다소나마 있으면서 매스와 개인커뮤니케이션 사이에 위치한 중간영역적 서비스의 개념규명과 차별화된 규제 적용이다(Holznagel, 1998, pp.12~14).



출처: Rundfunkbegriff und Rundfunkregulierung in den Zeiten von Multimedia (p. 10), Manfred Kops, 1997, Köln: Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln.

〈그림 1〉 공중성, 여론형성 관련성, 양방향성의 범주에 의해 경계구분된 방송의 범위

이와같이 객관적, 주관적 방송자유의 관점이 교차적용 되어야 하는 개념규명의 방법론으로 이미 바덴뷔르템베르그 주 미디어법이 선구자적으로 보여준 방송과 유사방송의 개념적 차별화에 의한 규제의 차별화 철학을 대체로 수용하게 된 것이다. 즉 방송 밀착적 범위의 협의적 규명에 의한 비방송 개념의 광의적 규명과 다시 비방송 개념의 차별화를 위해 방송개념 규명 논쟁과정에서 부각된 주요 세 요소인 여론형성적 내용, 공중성, 양방향성을 정도에 따라 교차 적용하여 그림1과 같이 3차원의 주사위가 그려진 것이다. 1995년 부정적 리스트는 내용의 여론형성 관련성과 공중성만을 교차 적용한 2차원의 평면적 구성이었는데 연방헌법재판소의 논거에 의한 양방향성이 세 번째 범주로서 추가되어 3차원이 된 것이다. 그러나 방송현실에서 진정한 양방향성은 낮은 것으로 간주되어 양방향성이 높으면 유사방송 영역이 된다. 주사위를 구성한 각 사각형 안에 있는 서비스는 그 동안 방송개념 규명과정에서 거론되었던 서비스의 위치이며 사각형간의 점선은 기술발전에 의해 경계를 넘나들 수 있는 가능성을 의미한다.

여기에서 방송의 좁은 범위는 객관적 자유에서 분리 불가능한 주관적 자유를 분리 배제하여 좁아진 것이 아니며 방송의 객관적 자유보장을 위해 엄격한 공익적 규제가 정통으로 적용될 수 있는 방송 밀착적 범위로 압축된 것이다. 그 결과로서 유사방송 개념의 범위가 광역화되어 소위 멀티미디어 서비스의 규제완화 내지 탈규제가 이루어진 것이다.

방송범위의 뒤쪽에 위치한 여론형성적 개인 커뮤니케이션은 내용의 여론형성 관련성과 대상의 공중성이 높아서 방송과 유사한 서비스이지만 마스크뮤니케이션에 결여된 높은 양방향성으로 인해 방송보다 여론형성력이 낮은 유사방송개념의 미디어 서비스로 규명된 영역이다. 여기에는 허가가 필요 없지만 각 주의 관리감독을 받는 대부분의 양방향적 주문 서비스가 속하며 내용의 높은 여론형성 관련성이 동영상의 암시력에 의해 강화될 때는 방송과 같이 허가와 규제를 받아야 한다. 주문형 뉴스와 오락 프로그램 서비스가 여기에 속하며 인터넷 방송도 여기에 해당되지만 기술적 문제로 방송개념으로의 이월이 유예된 것이다. 이 영역은 방송범위와 단지 높은 양방향성으로 경계기준이 설정되었으므로 방송범위와 상호 이월될 수 있는 가능성이 가장 크다.

그 밖의 방송범위를 둘러싸고 있는 여론형성적 개인커뮤니케이션과 비여론형성적 마스크뮤니케이션은 마스크뮤니케이션의 비중이 높으면 각 주 관장의 미디어 서비스로, 개인커뮤니케이션 비중이 높으면 연방관장의 텔레서비스로 양분야에 걸쳐있는 서비스들이다. 이와같이 중복영역적 서비스의 구분기준은 유료와 무료로서 유료일 때 정보선택권이 수용자에게로 이전되어 주관적 자유에 근거한 개인커뮤니케이션 영역의 텔레서비스가 된다(Kröger & Moos, 1997, pp. 466~468).

주사위 좌측 하단의 비여론형성적 개인커뮤니케이션은 연방관장의 텔레서비스로서 신고도 필요 없는 완전 탈규제의 통신개념이지만 매스커뮤니케이션적 속성을 가질 때, 즉 여론형성적 내용이나 공중을 대상으로 무료가 될 경우 각 주 관장의 미디어 서비스가 된다. 그러나 디지털 기술에 의해 동일한 서비스가 개별적으로, 또한 공중을 대상으로 동시에 제공되는 유형이 많아서 이 두 경계에 중첩되는 서비스는 신고와 관리감독의 면제여부, 각 주와 연방의 상이한 관장기구와 체계가 달라지는 복잡한 양상을 보이고 있다(Hochstein, 1997, pp.2977~3048).

그 실례가 1995년 당시 방송 편성의 틀 안에서 광고와 같이 방송되는 홈쇼핑으로 여론형성적 효과로 인해 일일 1시간 이내로 제한되어 있는 방송이었는데 2000년경에 전문 홈쇼핑 채널은 공중을 대상으로 하는 분배서비스일 경우 여론형성력이 낮은 미디어서비스로, 물품을 주문에 의해 개별적으로 판매할 경우 단순한 통신 판매행위로서 텔레서비스가 되는 것을 전망하고 있으며 또한 실제 그 후 등장한 상이한 홈쇼핑 서비스 형태에 따라 개념이 달라지고 있다. 이와같이 방송개념의 범주와 범위가 가변적이어서 점선으로 표시된 주사위의 축이 앞으로 디지털 기술발전에 의해 더 많이 생기면서 방송개념 범위가 더욱 좁혀질 수 있는 가능성이 높다. 즉 주관적 자유의 적용분야가 더 넓어지는 결과로서 더욱 좁아지는 방송개념 범위의 발전가능성이 전망된다. 따라서 이에 상응하여 법적 체계가 마련되어야 하기 때문에 적어도 고정된 방송개념의 범주개발이 요구되고 있다(Janik, 2001, pp.574~582).

그러나 디지털 기술발전으로 세분화, 극화되는 채널과 수용자의 추세를 볼 때 오히려 현재 방송개념의 주요 범주이지만 독립적으로 적용될 수 없는 공중성의 개념이 와해되고 있다. 지금까지 여론형성적 방송 대상으로서 공중의 성격은 정치적이며 정보 추구적인 공동체로서 연방헌법재판소에 의해 항상 여론형성의 주체로서 표현되어 왔다. 그러나 세분화되는 매체가 임의의 공중을 대상으로 임의의 내용을 서비스하면서 방송 대상으로서 정치적이며 공동체적 공중은 사라지고 있기 때문에 방송개념 범주로서 공중성도 제고되어야 할 전망이다(Bamberger, 2001, pp.373~378).

따라서 디지털 미디어의 양방향적 발전추세로 인해 구조변화를 일으키는 임의의 공중 대신에 공동체적 공중을 대상으로 하는 아날로그 시절의 일방향적 분배 서비스로 방송개념 범주를 대체할 수도 있다. 그러나 여기에서의 문제는 여론형성을 주도하는 방송의 객관적 자유와 그 보호 대상으로서 방송개념의 기술적 분배 속성과의 연관성 도출이다(Janik, 2000, p.16).

4. 결론

70년대 초부터 접근서비스와 주문형 서비스로 시작된 30년에 걸친 독일 방송 개념규명은 기술발전이 계속되듯이 결코 최종적으로 결론을 내릴 수 없는 개방적이고 진화적인 과정을 보여주고 있다. 왜냐하면 방송개념은 연방헌법재판소가 이미 규명했듯이 앞으로 나타나는 모든 새로운 기술형태를 포괄하여 변화하는 방송환경에 역동적으로 적용될 수 있어야 되기 때문이다. 그러나 주로 기술적 면에 해당되는 이와같은 역동성에 비해 지나긴 개념규명 과정에서 조금도 변질되거나 분해되지 않고 고수된 방송개념의 본질은 객관적 자유관점으로서 전후 독일 공영방송의 탄생과 맥락을 같이하는 방송의 여론형성적 기능이다. 방송개념에 내재하는 불변의 본질로서 간주되는 이 기능은 독일 특유의 쓰라린 과거 경험에서 비롯되어 오래동안 공영방송 독점체제를 정당화했던 근거이며 독일 방송의 공익적 방송환경과 엄격한 방송규제의 기반을 이루고 있다. 주관적 자유에 근거한 끊임없는 도전에도 불구하고 방송의 본질로서 지켜져온 이 기능은 기본법에 보장된 방송의 객관적 자유를 수호하는 연방헌법재판소에 의해 가능했던 것이며 디지털시대에도 변할 수 없는 이 사회의 불변의 가치관으로 수호되고 있다.

객관적 방송자유 결정체로서 방송개념은 그러나 기술발전과 시대의 변화에 따라 본질과 밀착된 분야로 적용범위를 압축시키며 현실적 타협을 할 수밖에 없게 되어 버렸다. 왜냐하면 객관적 방송이념도 중요하지만 방송의 지구촌화 추세 속에서 방송의 산업적 비중이 커지고 국제 경쟁력을 확보하기 위해서는 규제완화가 필수적이기 때문이다. 방송개념의 협역화와 유사방송 개념의 광역화는 이와같은 현실적 타협의 산물로 볼 수 있고 완전 탈규제는 주관적 표현의 자유가 이의 없이 적용될 수 있는 개인커뮤니케이션 분야에 국한되어 있다. 결국 규제완화를 도출한 매스커뮤니케이션과 개인커뮤니케이션에 걸쳐 있는 이중적 개념의 유사방송은 그러나 개괄할 수 없을 정도의 복잡한 규제체계로 인해 단순화가 요구되고 있기 때문에 앞으로 명백한 개념규명에 의한 영역확정이 필요하다.

그럼에도 불구하고 독일 방송개념 규명의 가장 큰 성과는 유사방송 개념규명과 규제의 차별화로서 방송의 객관적 자유와 주관적 자유가 현실적으로 타협하며 조화를 이루는 잠정적 결론을 내렸다고 볼 수 있다. 즉 독일 방송관인 방송의 공익성과 세계적 추세인 방송의 산업성이 슬기롭게 조화를 이루었지만 독일 특유의 이원적 방송통신 관장제도로 인해 유례없이 복잡다단한 규제체계를 갖게 되었다. 이는 방송개념 규명이 그렇게 오래동안 격렬한 논쟁을 벌인 궁극적 목적인 규제완화는 이루어졌지만 실제 산업육성이 아니라 산업을 저해하는

결과로서 개념규명 못지 않게 규제체계의 단순화가 실무 면에서 요구된다.

이는 앞으로 기술발전예에 의해 유사방송 영역의 경계가 변화하면서 다른 영역으로 이월될 수 있는 가능성에 의해서 유사방송 관장제도의 단순화도 이루어질 수 있는 가능성을 의미한다. 이와같은 영역의 이월 가능성은 특히 강도 높은 공익적 규제가 적용되는 방송범위에서 양방향성의 디지털 기술발전예에 의해 가장 많이 일어날 수 있다. 양방향성에 의해 극도로 세분화되며 와해되는 디지털 시대의 공중 개념은 이제는 임의의 부분적 공중성조차도 방송개념 범주로 적용할 수 없을 정도이다. 따라서 디지털 시대의 분자화 되는 비정치적 공중의 구조조정 추세는 아날로그 시절의 일방향적 분배 서비스가 포착했던 정치적이며 공동체적인 공중으로 회귀하고 있는 것이다. 그러나 이는 현재 아직 미미한 방송의 디지털화와 보편적 아날로그 수신수단의 이용실태에 준한 대안으로서 디지털화의 대중화가 이루어질 때 양방향성이 일방향성을 대체하는 상황을 고려하지 않은 것이다. 양방향적 디지털 방송이 보편화되면 연방헌법재판소가 의미하는 여론형성을 위한 정치적 공동체로서의 공중성은 찾기 힘들 것으로 전망됨으로 방송개념의 새로운 범주가 개발되어야 한다.

이와같은 독일 방송 개념규명 과정과 그 결과인 복잡한 규제체계는 앞으로 이러한 과제를 해결해야 하는 우리에게 많은 것을 시사한다. 우리도 이미 방송통신 융합예에 따른 뉴미디어 규제의 일원화를 위해 오랜 진통 끝에 통합방송법이 제정되었지만 특히 방송환경 변화예에 상응하는 각종 개념을 명확히 규명하지 못하고 있다. 새로이 출현하는 서비스의 개념은 이미 존재하는 서비스, 즉 방송개념의 명확한 규명예에 의해 역으로 규명될 수 있다. 우리의 방송개념은 방송법 제2조 제1호예에 “방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하고 이를 공중(개별계약예에 의한 수신자를 포함)에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것”이라고 포괄적으로 정의, 유료 수신자를 명시하여 유료방송을 방송개념예에 포함한 것 이외에는 방송의 구체적 개념정의로 보기 힘들다(왕상한, 2002, pp. 109-113). 이는 광의적 방송개념 정의로 앞으로 출현할 새로운 방송관련 서비스를 명시된 기준없이 방송예에 포함하여 일괄적으로 다루고자 하는 입법자의 방송규제 의지로 볼 수 있으며 세분화되어 가는 디지털 시대의 개념정의와 규제체계 확립을 위한 기반이 되어야 하는 방송정의로 보기 힘들다.

따라서 우리의 방송개념은 어떠한 방향으로 정의를 할 것인가의 테두리가 우선 정해져야 할 것 같다. 간결하고 추상적으로 정의할 경우 이를 구체화하는 후속 입법과정예에 의해 다양한 해석과 변수를 반영할 수 있기 때문에 급속히 발전하는 디지털 시대에 상응할 수 있다. 그러나 입법과정의 장기화와 번거로움은 디지털 시대에 맞지 않기 때문에 방송법에 이미 구체적으로 명백하게 정의할 수도 있다. 후자의 경우 각양각색의 형태로 등장할 디지털 서비스에 대한 다양한 해석과 규제의 차별화 가능성을 차단함으로 법적 개념정의로는 적합하

지 않은 것 같다. 두 정의 방법 모두 장단점이 있기 때문에 방송개념 정의의 틀이 우선 정해진 다음 개념규명 작업에 착수해야 될 것 같다. 이 개념규명의 목적은 디지털 시대가 요구하는 방송의 산업성이 공익성의 전통과 슬기롭게 조화를 이루며 새로운 규제체계에 반영되게 하기 위해서이다. 이 명제를 위해 독일과 같이 격렬하고 장기간에 걸친 논쟁이 아니더라도 디지털 시대에 걸 맞는 효율적 규제체계 확립을 위해서는 전문가에 의한 방송개념 규명작업이 선행되어야 한다.

■ 참고 문헌 ■

- 김영수·지성우 (2002). 독일 멀티미디어 관련법상의 방송·통신·멀티미디어의 개념에 관한 연구. 『성균관 법학』, 제14권 제2호, 17~41.
- 왕상한 (2002). 디지털방송과 법. 서울: 나남.
- 전정환 (1996). 『방송경영 및 편성·제작의 효율성 제고에 관한 연구: 독일 기본법상 방송의 자유를 중심으로』 (연구보고 96-14). 서울: 한국방송개발원.
- Bamberger, C. (2001). Medienöffentlichkeit im Lichte der Rundfunkfreiheit. *ZUM*, 5, 373~378.
- Betzler, C. (1997). Finalität des Rundfunkbegriffs. In A. Dittmann & F. Fechner & G. G. Sander(Hrsg.), *Der Rundfunkbegriff im Wandel der Medien*(pp.155~171). Berlin: Duncker & Humblot.
- Brand, T. (2002). *Rundfunk im Sinne des Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Bullinger, M. (1983). Elektronische Medien als Marktplatz der Meinungen: Abschied vom Modell harmonisierender Meinungspflege durch gewaltenaufteilende Presse-Rundfunkunternehmen. *ÄöR*, 108, 161~215.
- Bullinger, M. (1996). Der Rundfunkbegriff in der Differenzierung kommunikativer Dienste, *AfP*, 1, 1~8.
- Degenhart, C. (1999). Kommentierung des Art. 5 GG. In R. Dolzer & K. Vogel(Hrsg.), *Bonner Kommentar. Loseblatt*(53., 55., 66. und 88. Lieferung, Stand: Feb. 1999)(pp.1~945). München: Verlag C.H. Beck.
- Dill, R. (1996): Rundfunkbegriff und Telekommunikationsdienste. In A. Haratsch & D. Kugelman & U. Repkewitz(Hrsg.), *Herausforderungen an das Recht*

- der Informationsgesellschaft*(pp.81~96). Mainz: Richard Boorberg Verlag.
- Dittmann, A. (1997). Der Rundfunkbegriff im deutschen Recht. In A. Dittmann & F. Fechner & G. G. Sander(Hrsg.), *Der Rundfunkbegriff im Wandel der Medien*(pp.19~40). Berlin: Duncker & Humblot.
- Dörr, D. (1997). Multimedia und der Rundfunkbegriff. In A. Dittmann & F. Fechner & G. G. Sander(Hrsg.), *Der Rundfunkbegriff im Wandel der Medien* (pp.121~128). Berlin: Duncker & Humblot.
- Engel, C. (1994). Rundfunk in Freiheit. *AJP*, 3, 185~191.
- Engel-Flehsig, S. (1997). Das Informations- und Kommunikationsdienstegesetz des Bundes und der Mediendienstestaatsvertrag der Bundesländer, *ZUM*, 4,231~239.
- Flehsig, N. P. (1999). Presse- und Rundfunkfreiheit. *CR*, 5, 327~338.
- Gersdorf, H. (1995). *Der verfassungsrechtliche Rundfunkbegriff im Lichte der Digitalisierung der Telekommunikation*. Berlin: Vistas Verlag.
- Gersdorf, H.(1997). Das Grundrecht der Rundfunkfreiheit als Supergrundrecht? :Die verfassungsrechtliche Dimension des Rundfunkbegriffs und der Rundfunkfreiheit im Vergleich der Rechtsordnungen. In A. Dittmann & F. Fechner & G. G. Sander(Hrsg.), *Der Rundfunkbegriff im Wandel der Medien*(pp.137~144). Berlin: Duncker & Humblot.
- Gersdorf, H. (1999). Seminarabzug über Rundfunkrecht, Sommersemester 1999.www.uni-rostock.de/fakult/jurfak/Gersdorf/skripte/Rundfunkrecht/Welcome.html
- Groß, R. (1982). Das Dritte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts. *Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 12*, 561~570.
- Hecker, W. (1987). Das 4. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts. *Demokratie und Recht, Heft 1*, 65~78.
- Hesse, A. (1999). *Rundfunkrecht: Die Organisation des Rundfunks in der Bundesrepublik Deutschland*. München: Vahlen.
- Hochstein, R. (1997). Teledienste, Mediendienste und Rundfunkbegriff :Anmerkungen zur praktischen Abgrenzung multimedialer Erscheinungsformen. *NJW, Heft 45*, 2977~3048.
- Holznapel, B. (1998). Rechtsprobleme der Konvergenz von Rundfunk und Telekommunikation. *MMR*, 1, 12~18
- Janik, V. (2000). Der deutsche Rundfunkbegriff im Spiegel technischer

- Entwicklung. *AfP*, 1, 7~18.
- Janik, V. (2001). Rundfunkregulierung auch im Internet? *K&R, Heft 11*, 572~584.
- Jarren, O. (1994). Medien- und Öffentlichkeitswandel im modernen Staat. *AfP*, 3, 191~196.
- Jarass, H. D. (1998). Rundfunkbegriffe im Zeitalter des Internet. *AfP*, 2, 133~155.
- Jarass, H. D.(2000). Rundfunkfreiheit. In B. Pieroth(Hrsg.), *Verfassungsrecht und soziale Wirklichkeit in Wechselwirkung*(pp.59~70). Berlin: Duncker & Humblot.
- Kops, M. (1997). *Rundfunkbegriff und Rundfunkregulierung in den Zeiten von Multimedia*. Reihe Arbeitspapiere des Instituts für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln. Heft 83. Köln: Institut für Rundfunkökonomie an der Universität zu Köln.
- Kresse, H., & Heinze, M.(1995). Rundfunk-Dynamik am Morgen des digitalen Zeitalters. *AfP*, 3, 574~580.
- Kröger, D., & Moos, F. (1997), Regelungsansätze für Multimediadienste. *ZUM*, 6, 462~471.
- Ladeur, K.-H. (1982). Die Rundfunkfreiheit und der Wegfall der besonderen Umstände ihrer Ausübung. *NJW, Heft 8*, 359~362.
- Ladeur, K.-H., & Gostomzyk, T. (2002). Rundfunkfreiheit und Rechtsdogmatik - Zum Doppelcharakter des Art. 5 I 2 GG in der Rechtsprechung des BVerfG. *JuS, Heft 12*, 1145~1153.
- Leibholz, G. (1974). Bundesverfassungsgericht und Rundfunkfreiheit. In *Festschrift für Willi Geiger zum 65. Geburtstag, Menschenwürde und freibeitliche Rechtsordnung*(pp.9~21). Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Libertus, M. (1991). Die Grundversorgungsaufgabe als Grundfunktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und seine dogmatische Grundlegung. *Media Perspektiven*, 7, 452~478.
- Mestmäcker, E.-J. (1986). Meinungsfreiheit und Medienwettbewerb. *ZUM*, 1, 63~68.
- Papstella, G. (1978a). Zum Rundfunkbegriff des Grundgesetzes. *DÖV, Heft 13/14*, 495~501.
- Papstella, G. (1978b). Medientechnische Neuentwicklungen und

- Rundfunkbegriff. *DÖV, Heft 20*, 750~755.
- Pauly, W. (1991). Der Regelungsvorbehalt. *DVBj, 15. Mai*, 521~524.
- Pieper, A. K., & Weichmann, P. (1995). Der Rundfunkbegriff. *ZUM, 3*, 82~96.
- Ring, W.-D. (1996). Rundfunk im Umbruch: Anforderung an eine Neuordnung der elektronischen Medien im Medienmarkt der Zukunft. *ZUM, 6*, 448~455.
- Scheble, R. (1995). Grundversorgung: Definition und Umfang. *ZUM, 6*, 383~395.
- Scherer, J.(1985). *Telekommunikationsrecht und Telekommunikationspolitik*. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Schrage, K.(1995). *Digitales Fernsehen. Marktchancen und ordnungspolitischer Regelungsbedarf*. München: Fischer Verlag.
- Schulz, W. (1996). Jenseits der Meinungsrelevanz: Verfassungsrechtliche Überlegungen zur Ausgestaltung und Gesetzgebungskompetenzen bei neuen Kommunikationsformen. *ZUM, 6*, 487~497.
- Seemann, K. (1987a). Das 4. Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts im Lichte der Rechtsauffassung des Bundesregierung. *DÖV, Heft 4*, 129~138.
- Seemann, Klaus (1987b). Das Fünfte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts. *DÖV, Heft 19*, 844~850.
- Seelmann-Eggbert, S. (1992). Die Dogmatik der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG aus der Sicht der Bundesverfassungsgericht. *ZUM, 1*, 79~87.
- Starck, C. (1992). Grundversorgung und Rundfunkfreiheit. *NJW, Heft 51*, 3257~3263.
- Stock, M. (1987). Das vierte Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgericht: Kontinuität oder Wende? *NJW, Heft 5*, 217~224.

supports mother medium as it offers contents of mother media on online and so that it wins user than searches for the own benefit model of internet site. The traditional printing media in Germany constructs for a image and market security of each printing media. Internet in Germany is not the challenge about the existing media, but complement relationship with the existing media to create a synergic effect.

Key word: Internet business, Online journalism, Online service of printing media

A Study on the Development of the New Concept of Germany Broadcasting : Focus on Objective and Subjective Freedoms of Broadcasting

Su-Cha Ko

Assistant Professor

School of Media and Communication Arts, Hansei University

Conventionally, Germany has applied objective freedom measurements to regulate the broadcasting system. German authority has emphasized the formation of public opinion and the social responsibility as key functions of broadcasting in their monopolized public broadcasting system based on the Federal Constitutional Law. This trend continued from WWII up until the starting of the commercial broadcasting system in the mid 1980s.

Development of communication techniques and broadcasting devices introduced the multimedia services, including digital services, to the public. The changing environment of the broadcasting system from a monopolized one to a multimedia one introduced the new concept of non-broadcasting in the late 1990s. The concept of non-broadcasting allows various users and receivers, equipped with an ideology of subjective freedom in broadcasting, to express their different opinions and ideas. However, this concept of non-broadcasting is allowed only on a small scale and limited to private channels. On the other hand, the conventional concept of broadcasting still

only allows objective freedom in the mainstream government owned channels.

The conflict arises between those who believe in the concept of non-broadcasting or subjective freedom and therefore argue for deregulation in the freedom of expression and those who believe in the conventional concept of objective freedom and support regulation. The concept of broadcasting is always changing with time. Not only is more communications' technology accessible to a variety of people, there is an abundance of medium. Also, the rights of users and receivers (the public) have increased. They are entitled to demand a larger variety of publicized opinions. The broadcasting system has to be multi-functional. It cannot only use the formation of public opinion and social responsibility as key aspects in determining their broadcastings. Therefore, to keep up with the changing perspective of media, new laws and regulations are needed in the German broadcasting system to comply with this new media era.

Non-broadcasting system, a product of the concept of subjective freedom, supports deregulation or at least less regulation in this new media era. This system is what the German broadcasting system needs to adopt.

Key words: Objective Freedom, Subjective Freedom, Concept of Broadcasting, Similar Broadcasting Service, The Federal Constitutional Court

The Narrative Structures of Gay and Lesbian Television Dramas

Chang-Yun Joo

Professor,

Department of Communication and Media, Seoul Women's University

The purpose of this study is to identify the ways in which gay and lesbian television dramas are narrated in order to conform social norms. This study employs the narrative analysis, especially focusing on story-time and discourse-space.

According to the findings, gay television drama tends to use the narrative