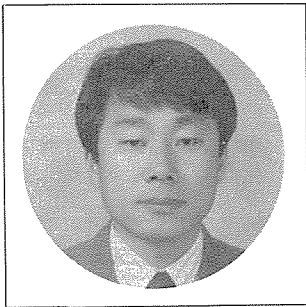


독일통일과정에서의 통신과 방송의 통합정책

“새로운 文化的 質向上계기 마련”



宋海龍

원광대학교수 · 신문방송학

'90년대의 시작은 새로운 사회로의 이행 및 새로운 국제사회의 질서개편을 알리는 世紀의 方向 鼓가 되고 있다. 새로운 사회로의 이행측면은 거대과학 문화를 토대로 하여 발전해 왔던 산업사회가 작은과학문화 즉 새로운 정보, 커뮤니케이션 기술에 의한 정보화사회로 급속히 변하고 있음을 말하는 것이다.

국제사회의 질서개편은 45년간의 냉정이데올로기 탈피라는 탈이데올로기적 모습을 보이는 것이다. 이러한 변화의 소용돌이 가운데 무엇보다도 독일통일과 동구권의 탈공산화는 우리에게 새로운 사회패러다임을 만들도록 강제하는 時代的 要因이 되었다. 독일의 통일은 갈라져 있던 유럽을 통합시킴으로써 유럽을 경제적·문화적 공동체로 만드는 물고기가 되었으며 커뮤니케이션의 人權의 次元을 새롭게 부각시켰다.

독일의 통일은 우리에게 통일 문제를 높은 정책적 차원으로 끌어올렸으며 무엇보다도 언론구조와 통신구조에 대한 다각적인 분석을 중심 주제로 부각시켰다. 이것은 우리의 언론구조, 통신

구조를 재음미케 하는 외적요인으로 작용하였다. 이러한 언론에 대한 새로운 이해는 “통일지향적인 언론”이라는 새로운 개념을 만들어냈으며 폭넓은 국민적 공감대를 형성하고 있다.

그러나 이 개념은 언론이 전달하는 내용에만 정향되어 있지 이것을 담아낼 수 있는 하드웨어 즉 통신구조 기술은 배제되어 있어서 통일후의 언론, 통신의 문제는 다루어지지 않고 있다. 우리는 현재 “통일지향적인 언론”과 “통일후의 언론”이 필요하다.

인쇄매체, 방송매체, 통신매체(텔리커뮤니케이션)로 구분되는 독일의 언론환경이 통일 후 어떠한 정책적 틀에 의해서 통합되어지고, 새롭게 구조화되는지에 대한 분석은 우리가 필요하고 당면할 “통일후의 언론, 통신정책수립”에 원용가능한 방법을 제시하리라 생각한다.

서독에 의한 동독의 흡수라는 독일식 통일방식은 우리에게 적절한 모델을 제공치 못할지라도 독일정부의 방송정책, 통신정책은 한민족이 사회적으로, 시스템적으로 통일/통합하는데 원용되는

틀이 될 것이라 생각한다.

## ■ 독일의 통신정책

통독후의 독일의 통신정책은 서독의 '80년대 통신정책적 목적을 살펴봄으로써 보다 쉽게 분석 파악할 수 있다. 통일된 독일은 연방정부의 국가 권력형태를 띠고 있지만 경제집중과 정책수립의 주체가 구서독지역에 집중되어 있기 때문에 1980년대 서독정부가 추구해온 통신정책이 곧바로 동독지역에까지 그대로 연결되는 모습을 보이고 있다.

통일후 독일의 정부와 미디어는 구동독지역(chemahlige DDR)이라는 말 대신 새로운 연방주(neue Bundesländer)라는 용어를 사용하여 동독이라는 거부감 있는 표현을 자제하고 있다. 독일의 통신정책도 이러한 선상에서 새로운 연방주의 통신구조를 서독지역에 준하도록 건설하는데 목적을 두고 있다. 독일의 통신정책을 이해하기 위해서는 우선 독일의 통신관계법을 이해해야 하며 그 목적적 원칙의 상술이 필요하다. 그 법제적 틀을 상술하면 다음과 같다.

### I. 독일 통신법에 대한 기본틀

#### 1. 통신에 대한 기본권적 이해

커뮤니케이션과 정보에 관한 독일법은 커뮤니케이션 자유를 기본권으로 간주하기 때문에 통신정책으로 하여금 이것의 실현을 최상위적 규범목적으로 삼게 하고 있다. 독일 헌법 1조 5항은 의견형성, 전파 그리고 정보자유를 보장하며 방송과 관련된 것은 헌법재판소가 5차에 걸쳐서 내린 "텔레비전판결"에 의해서 틀지워지고 있다.

4차, 5차 판결은 정보커뮤니케이션 기술에 의해서 다양해지는 텔레커뮤니케이션의 새로운 서비스를 보장하는 법해석의 틀이다. 1조 5항은 일반적으로 접근 가능한 정보원에 관하여 서술한 정보자유를 규정하고 있기 때문에 일반적으로 접근 가능치 못한 정보원 즉 통신기술적으로 교환된 개인커뮤니케이션은 헌법 1조 2항이 보완하여

주고 있다. 그 외에 헌법 10조의 통신비밀의 자유는 텔레커뮤니케이션 시스템과 텔레커뮤니케이션 서비스에 대한 국가의 특별한 조치를 요구케 하는 틀이 되고 있다.

#### 2. 사회복지적인 목적원칙

독일헌법 1조 20항의 국가사회성원칙에 의해서 통신시스템은 규정되고 있다. 통신시스템의 국가사회성 성격과 기본권에 반영된 이 의미는 이미 독일 헌법재판소의 판결에 의해서 명확히 인정되고 있다. 헌법재판소는 독일의 우정성(DBP)의 과금정책이 공공복리적 목적을 가져야 한다고 판결하였다.

비규제정책에 의해서 부분적으로 이루어지는 통신시스템의 민영화에 대한 논란은 바로 과금정책에 있어서 바로 이 사회복지적, 공공복지적 요인을 어떻게 적절하게 정착시키느냐로 부터 이루어지고 있다.

#### 3. 법적규정

독일의 통신법은 바이마르공화국 시대의 전보법(Gesetz über das Telegraphenwesen : 1892. 4. 6)과 1899년 전보전송로법(Telegraphenwegegesetz)을 토대로 하고 있다. 국가의 통신독점을 보장하던 이 법들은 1977년 3월17일 새로운 사항이 추가된 전기통신기기법(Gesetz über Fernmeldeanlagen)으로 개정되었다. 이 전기통신기기법은(FAG) 전송로, 서비스 그리고 설비분야(단말기, 접속)를 구분치 않고 독일 우정성이 텔레커뮤니케이션 서비스에 독점권을 계속 유지하기 위한 목적에서 전기통신기기라는 개념을 도입한 제한된 범위의 법개정이었다.

12년이 지난 1989년 7월8일 독일정부는 통신망의 개방과 통신영역의 비규제정책에 준해 독일의 통신법을 체신구조법(Poststrukturgesetz)이라는 이름으로 통신의 혁명을 수용키 위하여 새롭게 탈바꿈시켰다. 이 법은 전기통신기법의 세부조항을 수정하고 DBP의 조직구조를 개혁하였다. 이 새로운 체신법은 전송로(übertragungswege), 텔레커뮤니케이션 서비스 그리고 단말기 영역을 구

분하여 통신영역의 비규제정책을 실제화시키는 틀이 되고 있다.

## II. 새로운 통신법과 우정성(DBP)의 구조 개편

Fernmelderecht로 총칭되는 독일의 전기통신법은 1) 헌법, 2) 우편관리법, 3) 전기통신기기, 4) 전보전송로법, 5) 통신시설의 이용을 위한 조건과 요금규정을 토대로 하여 구성되어 있다. 1989년의 통신법은 정보, 커뮤니케이션 기술의 변화를 텔레커뮤니케이션 영역과 텔레커뮤니케이션 시장에 맞도록 수용하여 산업정책적인 요소를 강조한 정책적 결과이다. 정보 커뮤니케이션 기술에 토대를 둔 텔레커뮤니케이션 네트워크의 통합화(Integration), 텔레커뮤니케이션 서비스의 다양화 요구는 기술정보 커뮤니케이션 시스템의 사회적 응용공간을 확장시켰고 전기통신관련회사는 공간활용을 위하여 법개정을 요구하였다.

이러한 통신영역에서의 사회적 변화는 통신망의 개방, 비규제정책으로 간주되는 새로운 법적 틀을 동반하여 체신부 또는 우정성의 독점영역으로 간주되어왔던 체신, 통신서비스를 보다 많은 민간기업들이 참여하는 경쟁적인 시장으로 다변화시켰다. 독일정부가 우정성(Post-und Fernmeldewesen)을 통하여 어떠한 방법으로 변화된 통신상황을 사회구조와 시장구조에 걸맞게 수용하고 있는지를 살펴보면 다음과 같다.

독일정부는 1985년 11명의 위원으로 구성된 통신시스템에 관한 정부위원회를 발족시켜서 “텔레커뮤니케이션에 대한 새로운 질서(Neuordnung der Telekommunikation)”라는 보고서를 제출받았다.

이 위원회의 보고서를 토대로 하여 독일정부는 1988년 9월에 텔레커뮤니케이션 시장의 새로운 질서를 위한 정부안이라는 부제가 붙은 “체신·통신시스템의 개편(Reform des Post-und Fernmeldewesens)”과 “체신구조법”을 국회에 제출하였다.

근 1년간의 격론 끝에 이 새로운 체신구조법은

1989년 6월8일 가결되어 1989년 7월1일부터 효력을 발하게 되었다. 이 체신구조법은 두가지 목적을 내포하고 있다. 첫째는 독일체신청의 조직구조개편으로서 체신청이 위임받은 통신주권적과제와 기업적과제를 구분하여 “사회적으로 매우 이익이 되도록” DBP가 가능토록 하는데 있다.

이러한 새로운 목적하에서 DBP는 3개의 공기업체, 즉 DBP Postdienst(우편업무만 담당), DBP Bankendienst(금융업무전담) DBP Telekom(전기통신업무)으로 분리 개편되었다. 두번째 목적은 텔레커뮤니케이션 영역에 “새로운 질서정책적인 틀의 조건”을 마련하여 통신시장에 폭넓은 경쟁 기회를 조성하는데 있다.

새로운 틀의 조건은 통신서비스와 시스템이 유연성, 시장성 그리고 이노베이션적이 되도록 하는데 있다.

체신구조법에 의해서 독일의 체신과 통신영역을 완전히 구분되었고 유선전화를 제외한 모든 통신서비스에서 경쟁이 시작되었다. DBP Telekom은 유선전화독점을 유지하면서 기타 새롭게 제공되는 모든 서비스에 제한없이 참여할 수 있는 보장을 받아냈다. 그리고 전송로독점(Netzmonopol)은 중앙연방정부가 갖고 있으며 DBP Telekom에 위임시키어서 통신시스템의 하부구조에 대한 국가의 책임을 천명하고 있다.

## III. 기능단위별 통신정책

이미 언급하였듯이 통신법의 개정 및 새로운 법제의 추가는 기술의 발전에 의한 통신서비스 영역에서 이익집단간의 갈등을 교통정리하기 위한 것이었다. 이것은 무엇보다도 텔레마틱으로 표현되는 방송과 통신(데이터처리)의 결합·융합으로부터 발생된 것이다. 그 변화의 모습을 그려 보면 크게 4가지로 다음과 같이 나누어 볼 수 있는데 이 기능적 변화에 따라서 독일정부의 통신정책은 세분화되고 있다.

- 텔레커뮤니케이션 네트워크(전송로)의 통합화 가속
- 특정서비스에만 국한되어 있던 네트워크의

기능이 다양한 정보, 시그널을 전송할 수 있는 종합네트워크로의 전환

- 텔레커뮤니케이션 서비스 종류의 다양화
- 네트워크와 서비스 사이의 접속기기 시장의 개방

### 1. 네트워크 정책

DBP Telekom(1989년 이전은 DBP)은 ITU가 권고하고 있는 국제적 차원과 유럽공동체가 추구하고 있는 CEPT라는 초국가적인 두가지 차원에서 기존의 네트워크를 단계적으로 통합시키고 있다. 1982년부터 DBP는 서비스에 정향된 종합정보통신망의 설치를 기간목표로 하여 정책을 펴왔다. ISDN 시스템의 건설위에서 DBP는 모든 기

존의 텔레커뮤니케이션 서비스와 새로운 서비스를 64Kbit/s 속도로 전송하고 있다.

DBP는 1988년에 ISDN을 작동시켜서 전화외에 64Kbit 데이터전송(회선을 통하여), 64Kbit-Telefax (팩시밀리) 64-Kbit-Bilschirmtext(비디오텍스) 그리고 Datex-p(팻키지 데이터교환)을 제공하고 있다. 독일정부는 DBP Telekom을 통하여 전송로시스템에 대한 2단계 발전계획으로서 광섬유에 의한 IBFN시스템(Integrierte Breitband Fernmeldenetz : 광대역 종합 통신정보망)을 건설하고 있다. IBFN 시스템은 ISDN에서는 불가능한 화상전화, 통신회의 같은 動畫광대역서비스를 가능케 해준다. Glasfaser-Overlaynetz로 불리는 독일의 광대역통신망의 모습은 <그림 1>과 같다.

네트워크의 통합화 가속정책은 통신정책과 통신법을 다면적인 이해갈등의 장으로 만들며 동시에 경제적, 문화적, 산업정책적 차원을 고려한 사회정책적인 통신서비스망의 건설을 요구하고 있다.

### 2. 서비스정책

'70년대 중반부터 증가된 새로운 유형의 텔레커뮤니케이션 서비스는 독일정부로 하여금 KtK 라는 기술커뮤니케이션 관련위원회(1974)를 발족시켜서 텔레커뮤니케이션 종류의 다양화에 대비한 기초적인 서비스정책의 틀을 마련하게 하였다.

앞서 설명한 네트워크정책에 의해서 이루어지는 통합되고, 디지털화되는 교환, 전송네트워크는 매스텔리마틱을 창출시켜서 개인커뮤니케이션과 매스커뮤니케이션의 구분을 모호하게 만들기도 하며 동시에 다음과 같이 다양한 유형으로 갈리우게도 하고 있다.

- 구두언어커뮤니케이션(전화, 전화사서함, 광고사서함)
- 텍스트커뮤니케이션(텔레텍스, 팩시밀리, 비디오텍스)
- 정지화상커뮤니케이션(케이블 TV, 위성방송)
- 動畫像커뮤니케이션(화상전화, 통신회의)

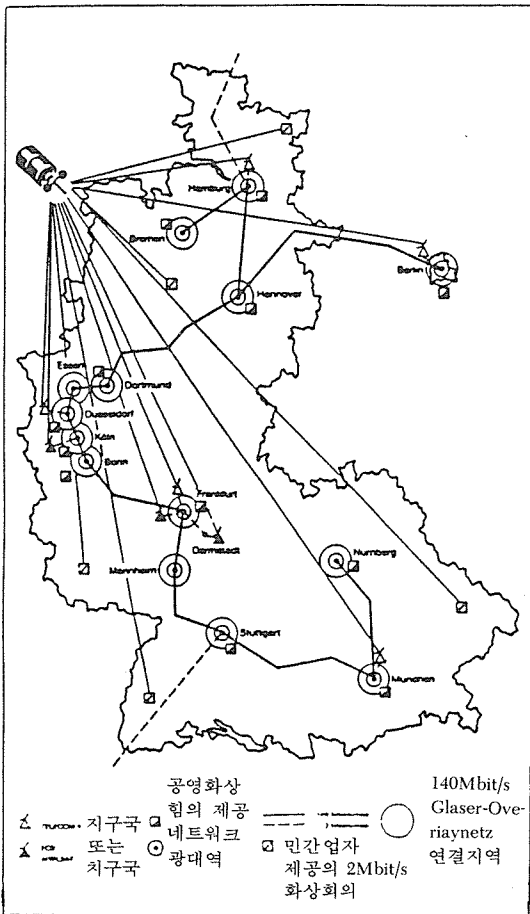


그림 1. 서독지역의 광대역 통신망

- 데이터커뮤니케이션(Datax-p)

구두언어, 텍스트, 그래픽, 필름 그리고 데이터 형태로 전송, 분배, 호출할 수 있게 된 텔레커뮤니케이션 서비스의 다양화는 누가 새로운 서비스 제공자가 되어야 하며 어떠한 경쟁관계가 형성되어야 하느냐에 대한 규제문제를 불러일으키고 있다. 이 문제와 관련하여 우선 텔레커뮤니케이션 서비스와 네트워크서비스에 대한 새로운 법적 해석이 이루어졌고 단말기 시장에 대한 자유화가 이루어졌다.

1984년 독일정부는 “정보 커뮤니케이션 기술, 마이크로 기술의 발전을 증진시키기 위한 개념”에서 이미 단말기시장의 자유화를 천명하였고 1990.7.1 부터 완전히 자유화시켰다.

3. 이동통신정책

KtK 위원회의 보고서에서 이동통신은 유선TV 외에 가장 중요한 의미를 부여받은 텔레커뮤니케이션 서비스이다. 유선화되는 정보화사회 가운데 무선과 유선이 결합하여 가장 폭넓은 커뮤니케이션시장을 형성하게 될 이동통신에 대한 독일정부의 산업정책적 관심은 이동통신을 DBP Telekom을 독점사업으로 자리매김을 하지 않고 자유화시킨데서 찾아볼 수 있다. 전화서비스는 국가의 독점서비스 사업이었지만 독일정부는 라인강을 운행하는 여객선, 화물선, 항해선박, 비행기의 무선통신에는 예외 조항을 두었다(이것은 거의 모든 전세계국가들이 취했던 통신에 대한 국가독점의 예외조항이다). DBP가 제공하는 공중이동통신 네트워크에는 현재 B-Netz와 C-Netz가 있다.

자동차전화로 불리우는 이동통신네트워크는 수요의 급증으로 인하여 C-Netz로 그 구조를 바꾸고 있다.

1980년 DBP는 C-Netz에 대한 계획을 수립하고 C-Netz가 필요로 하는 주파수를 경제적으로 사용할 수 있는 통신용량을 결정하였다. 25Km을 이동통신의 기초통신단위로 결정하였으며 450MH대에 222개의 주파수쌍을 20KHZ의 연결지역거리로 확정하였다. 175개의 기초통신단위를(통일전의 숫자임. 새로운 연방주에 대한 계획은 수립

중에 있음) 건설하여 222개의 주파수 채널이 이용되도록 하고 있다.

C-Netz는 '85년 9월1일 부터 시험과정의 서비스를 제공하였고 '86년 5월1일부터 정상서비스를 가동시켰다. '88년도에 8만명의 가입자숫자를 보여주었다.

그러나 C-Netz는 45만명만을 가입시킬 수 있으며 독일국내에 제한되어 있기 때문에 독일정부는 서비스영역을 넓히기 위하여 디지털화된 D-Netz 건설계획을 세우고 '91년 7월부터 정상서비스를 제공하려고 한다.

이것은 CEPT의 이동통신관련 위원회인 GSM의 유럽차원 표준화에 준하고 있다. GSM 시스템에 의한 유럽의 이동통신은 최소한도 유럽차원에서 가입자수는 천만이 되며 독일에서는 200만명이 될 것으로 예상하고 있는 거대한 통신시장이 될 것으로 예견된다. 자동차전화 외에 호출서비스(Funkrufdienst : 일명 삐삐)는 일방향적인 커뮤니케이션 서비스이지만 그 용도는 매우 증가하여 제2의 중요한 이동통신커뮤니케이션이 되고 있다. DBP는 Cityruf라는 명칭으로 이 서비스를 제공하고 있다. 이외에 유럽차원의 Eurosignal이 서비스되고 있다(가입자수 1988 15만명). 독일정부는 이동통신분야에 민간업체가 참여하여 DBP Telekom 과 경쟁토록 하고 있다. DBP Telekom은 현재 Inforuf라는 이름으로 주식시세, 정치사회의 최신뉴스를 제공하고 있다.

IV. 새로운 연방지역에서의  
통신정책적 결과

독일연방정부는 1991~1997년까지 낙후된 동독지역의 텔레커뮤니케이션 하부구조를 경쟁력 있는 상태로 끌어올리기 위하여 55Mil.DM을 투자하려고 계획하고 있다.

20Mil.DM이 전송로 가설과 기기설치 비용으로 투자되며 동독지역의 중소기업의 참여를 보장하기 때문에 고용정책에도 크게 이바지할 것으로 보인다. 체신과 통신영역에서의 통일은 서비스증가이며, 투자의 확대이다.

### 1. 전화서비스

1990년 중반에 이미 동·서독간의 전화통화량은 급격한 성장세를 보여주었다. '90년말에 이미 서→동으로는 1494회선, 동→서로는 1182회선이 설치되어 동·서독의 텔리커뮤니케이션 기능이 신속화되고 대단위적으로 변화하였다.

전화통신을 짧은 기간에 개선하기 위하여 과거의 국경선지역에 다량의 전화교환국을 건설하였다. 동-서베를린 사이에는 광섬유케이블이 가설되어 3만회선이 추가로 연결되었다. 1991년 4월부터 독일정부는 남북을 가로지르는 디지털화된 Overlay-Netz를 동독지역에 가설하고 있다. 장기적으로 독일정부는 서독지역과 베를린을 연결시키는 2개의 광섬유선을 가설하려 한다. 마그데부르크(Magdeburg)를 경유하는 서광섬유로와 게라(Gera), 라이프찌히를 경유하는 남광섬유로다.

이 외에 독일정부는 5개의 새로운 주지역에 경제적, 사회적 발전을 유도하기 위한 틀로서 새로운 텔리커뮤니케이션 하부구조 건설을 제일차적으로 중요한 과제로 삼고 있다. 이 결과로서 독일정부는 Telekom 2000이라는 계획과 Turn-Key Project를 수립하였다.

이 두계획이 바로 새로운 주지역의 텔리커뮤니케이션망을 서독지역과 같은 수준으로 끌어올리는 하부구조건설 정책의 결과이다. 1991년까지 이 계획의 반을 진척시키려고 독일정부는 노력하고 있다.

### 2. 위성서비스

민영화된 위성네트워크와 서비스에서 경쟁을 하기 위하여 DBP Telekom은 여러가지 서비스를 개발하고 있다. 그 가운데 팔목할 만한 것은 DBP Telekom의 DAVID, DIVA 그리고 DASAT 같은 위성서비스이다. 이것은 위성텔리커뮤니케이션망의 상업적 이용을 활성화시키고 있다. DAVID 서비스는 중앙에 여러지점이 연결되어 통신을 하려는 큰기업체에 맞는 위성서비스이다.

DAVID는 데이터서비스를 행하기 때문에 가입자는 수많은 다른 가입자와 함께 고유한 독자적인 통신네트워크를 만들어낼 수 있다. 송·수신

안테나의 크기는 지름이 1.8~24M이나 수신만을 위한 지름은 0.75M로 가능하다. 이미 동독지역에 200개의 가입스테이션이 설치되었다.

DIVA서비스는 서독과 동독의 특정한 지역을 고정된 스테이션을 통하여 유선으로 연결시키는 것이다. Eutelsat나 DFS-Kopernikus 위성을 이용하여 서비스를 제공할 수 있다. DASAT는 위성을 통한 신속한 데이터송신을 서비스하며 DATEX-P 서비스를 동독지역에 확장시키는 것이다. 이외에 전화를 통하여 데이터를 송수신할 수 있는 Sprachdialogsystem이 제공되고 있다.

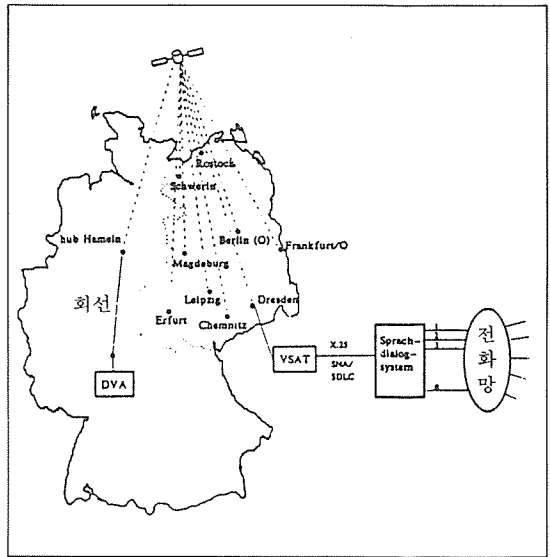


그림 2. Sprachdialogsystem 구성도

이 시스템은 동·서독지역을 가장 빠르게 연결시킬 수 있는 시스템으로 간주되고 있다. 그 모델은 다음과 같다.(그림 2)

이 서비스에 DBP Telekom외에 IBM, Infound Meganet, Daimler-Benz, Euro DATA 같은 몇몇 민영업자가 참여하려 한다.

### V. VAN-정책

독일정부는 텔리커뮤니케이션의 성장잠재력을 부가가치 통신서비스에서 찾고 있다. Mchwert-

dienst 로 불리우는 VAN-서비스는 독일정부가 DBP-Telekom의 전송로독점(Netzmonopol)을 어떠한 범위에서 개방시키며 텔리커뮤니케이션 시장을 경쟁시키느냐 하는 제도화 정책에 달려 있다. 기초서비스로 명명되는 전화, 텔렉스, 데이터 전송은 DBP-Telekom의 독점사업이고 VAN-서비스로 지칭되는 비디오텍스 역시 DBP-Telekom이 독점하고 있다. 독일의 VAN-서비스는 그동안 DBP-Telekom의 소위 이용자규정에 의해서 크게 제한 받아 왔기 때문에 많은 민간업자들의 제한철폐요구를 받아왔다.

TKO의 수정('89.6.26일)은 이러한 부가가치 통신사업에 드리워져 있던 제한사항을 철폐하여 전화사업(유선)을 제외한 전영역에서 민간업자들의 경쟁을 유도하였다. 정부위원회는 이러한 TKO의 수정에 근거하여 DBP-Telekom의 서비스를 독점 회선역무, 의무회선역무, 자유회선역무로 분류하여 어떠한 서비스가 독점 또는 경쟁상태로 운영되어야 할지에 관하여 제안을 하였다.

독일정부는 이러한 카테고리화를 새로운 통신 서비스구조를 위한 유용한 토대로 간주하여 도시와 농촌, 산업밀집지구와 인구저밀도지역 사이에 동일한 차원과 기능의 텔리커뮤니케이션 서비스 제공을 중요한 정치적 목적으로 삼게하였으며, 동시에 서비스 제공자 사이에 기회균등적인 경쟁 관계 보장을 구조정책적 목적사항으로 그 의미를 갖게 하였다.

이러한 목적들에 의하여 볼 때 독일정부의 의무회선역무는 기초서비스, 부가가치 서비스 양쪽에 해당될 수 있다. 기초서비스는 DBP-Telekom이 참여할 수 있는 자유회선역무가 되고 의무회선은 DBP의 관점에서 기초서비스 그리고 자유회선역무로서의 부가가치 서비스로 그 모습이 나타난다. 이러한 서비스 역무의 구분을 토대로 하여 민간업자는 FAG의 1조 4항에 준하여 텔리커뮤니케이션 서비스를 부가가치 통신으로 할 수 있게 되었다.

독일정부가 이러한 정책적 결정을 내리게 된 것은 다음과 같은 3가지 관점과 차원을 토대로 하고 있다. 즉 기술지발전의 가속화, 시장구조의

광역화 그리고 유럽차원에서의 법제화이다. 이것을 토대로 하여 독일정부는 독점과 경쟁의 서비스개념을 텔리커뮤니케이션 내용에 따라 적용하고 있다. 독일정부는 Basic-Service를 대량적인 서비스역무로서 Massendienst로 VAN-서비스를 특별한 목적집단의 서비스로 그 모습을 나누는 구분변수를 도입하여 불확실한 텔리커뮤니케이션 시장의 모습을 신축적으로 대비하고 있다.

Pflichtleistung(의무역무 서비스)에 대하여 독일정부가 명확한 개념정의를 내리지 않고 법적해석의 폭을 남겨놓은 것은 기술의 변화에 대한 준비라고 볼 수 있다. 동시에 이것은 독일텔리커뮤니케이션 시스템의 유럽적 차원과 전세계적 차원에서 필요로 되는 표준화 문제와 깊이 연결되어 있다고 볼 수 있다.

## VI. 요금정책

기술의 변동에 따라서 새로운 텔리커뮤니케이션 서비스는 많은 변화를 수용하고 있지만 이러한 기술의 변화를 사회적 변화로 정착시키는 사회적 촉매제는 바로 요금정책, 과금정책으로 불리우는 서비스와 이용관계의 Tariff이다. DBP는 체신행정법에 의해서 서비스를 공공적인 이용의 관계로 규정하여 왔다.

그러나 DBP-Telekom으로의 구조개편은 경쟁을 도입하여 서비스의 동질성을 깨어버리고, 기존 DBP의 서비스의 공공성을 퇴색시켜 버렸다. 따라서 독일정부는 DBP-Telekom에서의 경쟁영역을 私法적인 관계로 전환시켰다. FAG 1조 9항은 DBP-Telekom의 독점회선, 의무회선 서비스는 일괄적인 요금책정(Gebühren)이 아니라 이용의 율에 따른 Tariff로 정하고 있다.

우정성의 주권적 고유권한에 속하는 사항과 관련하여 예를 들어 방송기기 같은 것에만 일괄적인 요금정책이 부과될 것으로 보여진다. 공공적인 이용규정(특히 TKO)의 사법적인 규정으로의 바뀐은 요금정책을 다변화시키고 있다. 과금단위(Tarifeinheit) 원칙은 중요한 연방정부 차원의 정치적 의미를 갖는다.

### ■ 독일의 방송통합 정책

2차세계대전후 서독방송정책의 중요한 구조적 관점은 방송을 국가권력과 특정한 집단으로 부터 독립시키는 것이었다. 이러한 시대적 요청은 공영방송의 이념을 서독방송구조에 수용토록 하였으며 방송을 재화가 아닌 문화적 수단, 현상으로 파악토록 하였다. 그러나 다수의 민간업자들이 항상 이러한 방송의 공영경제적 독점에 대항하여 사경제적인 방송의 실현을 정책적으로 요구해왔다.

이 요구는 서독방송정책의 큰 특징이라고 볼 수 있는 헌법재판소의 TV판결을 통한 공영방송 법제화에 의해서 유도되어 왔으나 기술의 발전 및 CDU/CSU의 집권과 이에 따른 미디어정책의 변화로 1984년에 실현되었다. 1984년 서독정부는 Ludwigshafen/Vorderfalz 지역에 새로운 정보, 커뮤니케이션 기술을 수용키 위한 시범계획(Pilot-Project)을 출범시켜 민영과 공영이 공존하는 소위 이원적방송구조를 출범시켰다.

이 이원적 방송구조는 케이블 TV와 위성텔레비전의 활성화를 동반하였고 동시에 여러가지 방송법제적 개정과 판결을 유도하였다. 방송이 주 정부의 고유 주권적 권한으로 되어 있기 때문에 서독의 방송정책은 주정부차원, 연방정부차원 그리고 EC통합과 연결된 유럽적차원에서 매우 복잡하게 연결되어 있다.

새로운 방송질서 정책을 수립하여 정착시키는 시기에 일어난 독일의 통일은 새로운 5개 주정부가 들어서는 동독지역의 방송구조정책에 참여한 갈등을 불러일으키고 있다. 이 갈등을 이해하기 위해서는 우선 동독의 방송구조에 대한 기존모습과 통독 가운데 이루어졌던 동독정부의 몇가지 미디어정책적 결정을 상기시키는 것이 필요하다.

#### I. 통독과정에서의 동독미디어 구조논쟁

동독의 방송은 SED(통일사회당)의 통제하에 있는 국영방송의 법적위상을 갖고 있었으며 라디오, 텔레비전국가위원회의 감독을 받아왔다. 라

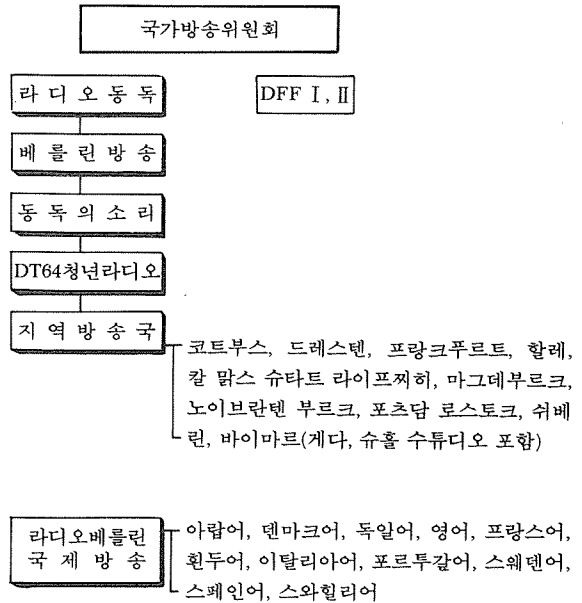


그림 3. 동독의 방송조직

디오방송국과 텔레비전방송국의 조직은 다음과 같다.<그림 3>

SED에 의한 방송의 통제와 왜곡보도는 동독국민의 80%가 서독의 방송을 통하여 정보를 제공받고, 서독방송취청은 세계적인 사건을 접하게 하는 틀과 통로로 작동케 하였다. 이러한 정보흐름의 왜곡현상은 베를린장벽을 무너트리는 갈등의 바퀴가 되었으며 비공산당정부가 들어설 때 가장 폭넓은 논쟁의 주제가 되었다.

이 논쟁은 동독방송구조의 민주화, 다양화라는 미디어정책적 과제를 등장시켜서 저널리스트, 정당, 제결사체간에 여러가지 의견을 개진케 하였다.

통독에 앞서 동독방송의 민주화는 가장 핵심적인 사회민주화의 문제였다. 독일방송계는 통독후의 방송질서에 매우 예민한 반응을 보여 민·공영간에 큰 갈등을 겪고 있다. 주정부간의 협약을 토대로 둔 독일의 두 공영방송국 ARD와 ZDF는 동독의 DFF I(1TV), DFF II(2TV)를 동일한 법적상태로 하는 동일한 네트워크로 편입시키든지 또는 독립된 제3의 공영방송국 개설을 긍정적으로



검토하였다.

그러나 민영방송업자들은 서독의 이원적 방송 구조가 동독지역에도 보장되어야 한다는 주장을 하고 있다. 이와 아울러 무엇보다도 핵심이 되는 방송정책적 틀은 동독의 방송을 중앙집중적으로 또는 지역적으로 분산할 것인가라는 문제이다. 방송통합에 대한 방안과 문제점으로 지적된 사항은 다음과 같다.

1. 서독의 자유베를린방송(SFB)외에 서베를린 주재 미군방송국인 RIAS의 위상.
2. 동독의 방송국을 어떻게 새로운 주정부에 분산시킬 것인가?
3. 서독의 대동구권방송 DLF와 동독의 대서독 방송인 Stimme der DDR의 통합, 해체 여부.
4. 서독의 ARD와 동독 1TV는 하나의 전국적인 네트워크로 통합되어야 할지 그리고 동독 2TV는 현상태로 존속해야 할지의 여부.
5. 민영방송국이 동독지역에 허가되어야 할지 허가된다면 그 조건과 기준은 어떻게 설정되어야 할지의 여부

## II. 통독을 전후로 한 미디어정책 결과

인민회의의 “신문과 미디어위원회”는 지방분권적으로 나뉘어진 방송국의 모습을 제시하여 텔레비전과 라디오의 한지붕화, 지역화를 추구하였다. 그러나 방송법제의 미비는 다음과 같은 단발적인 결과를 가져오게 하고 있다. 과거의 Radio DDR I은 '90. 8.1부터 Radio aktuell로 바뀌어 서독의 민영방송국과 합작/공동으로 프로그램을 제작하고 있다.

Jugendradio DT 64는 니더작센의 민영라디오 방송국 “Radio ffn”과 협력관계를 체결하였으나 9.9일 RIAS에 의해서 주파수를 몰수 당하였다. 이것을 동독방송에 대한 반중의 쿠데타로 명명하고 있다. '90. 9.19일 동독의 방송민주화를 위해 발기된 전후후무한 동독미디어통제위원회는 마지막 회의를 마치고 미디어정책적 권한을 서독정부의 내무성으로 이관시켰다. 이 위원회가 제정한 소위 방송과도기법의 36조는 동독방송국의 독

자성을 '90. 11.31까지만 인정하였고 그리고 동독 방송국의 공영으로의 개편과 방송주권이 주정부에 있음을 규정하였다.

'90. 10. 3일 통일된 날 밤부터 동독의 Radio Berlin Internatuonal은 DW로 대치되어 방송되었다. 통일된 날부터 DFF I, II는 텔레비전광고 방송을 하였다. 통일과 동시에 동독지역의 방송네트워크에 대한 책임은 DBP-Telekom에 부여되었다. 동독제 1TV는 ARD와 연계되고 동독제 2TV는 지역방송국으로 존속해야 한다는 DBP-Telekom의 발표는 동독지역에서의 방송정책이 서독방송정책의 연장선에서 이루어지고 있음을 드러내는 것이었다. 동독지역 라디오방송국 단장은 ARD와의 협력을 선호하고 있는 것으로 나타나고 있다. ZDF는 독자적인 송신계열망을 확보하였다.

독일통일후 동독지역에서의 방송제도는 분명히 이원적 방향으로 나아가고 있지만 공영과 민영과의 관계가 어떠한 법적 상태로 정착될지 확정적인 결론을 내릴 수 없다. 기존 서독정부의 방송정책에 미루어볼 때 현 독일정부는 공영우선의 정책하에서 민영방송이 경쟁을 하도록 하는 이원적 다양성 방송정책을 수립하고 있다고 볼 수 있다. 새로운 5개 주정부가 자체의 주미디어 법을 제정하게 되면 이 관계는 보다 명확해 지리라 생각된다.

## III. 동독지역에서의 위성텔레비전

통신위성과 방송위성의 기술적 구분은 기술의 발달에 의해서 없어지고 있으나 그 법적인 차별의 의미는 방송정책적으로 매우 크다고 볼 수 있다. 통신위성(DBS)은 프로그램을 곧바로 분배시켜서 직경 59~90cm의 파라볼안테나로 직접수신케 하고 있다. 방송위성은 국제협약에 의해서 방송서비스로 규정된 사항에 맞는 주파수를 사용한다. 따라서 방송위성이 방영한 프로그램은 공공성에 기여해야 한다. 방송위성으로의 자유로운 접근은 독일 헌법 1조 5항에서 보장된다.

그러나 통신위성을 통하여 보내진 신호는 공공성에 의해서 규정되어지는 것이 아니라 근본적으

로 국제적인 통신법과 통신비밀의 자유같은 통신법 그리고 Intelsat, Entelsat 같은 기구의 법제에 의해 규제된다.

DBP-Telekom은 방송국과 프로그램 수신자와의 법적관계를 구분하여 위성텔레비전에 적용시키고 있다. DBP-Telekom은 통신위성에 의한 방송프로그램의 송수신 그리고 케이블텔레비전에 대한 접속관계와 관련하여 방송국과 표준화된 이용계약을 체결하였다. 그러나 통신위성이 제공하는 프로그램을 케이블을 통하여 수신하지 않는 수신자를 위하여 DBP는 사실 인공위성수신시설의 설치와 운영을 허가하였다.

방송위성프로그램을 수신하려는 모든 사람은 DBP의 일반허가를 토대로 하여 수수료없이 허가된다. 위성텔레비전 영역에서의 통신법과 미디어법 사이의 모호성은 주정부간에 체결된 “방송목적에 위한 위성채널의 미래적 사항”에 의해 새롭게 규정된다.

이러한 서독정부의 위성방송에 대한 주간의 협약은 통독후 새로운 5개 주지역에도 적용될 것으로 예상된다. 현재 SAT 1은 동독지역에서 가장 시청률이 높은 민영방송프로그램이다. RTL plus는 23.9%, Tele 53.6%, Pro 73.4% 정도의 비율로 동독지역에서 시청되고 있다. 그외에 3SAT, Eins Plus, Eurosport가 수용되고 있다. 동독지역에서의 위성방송은 1990. 7.25 발사된 Kopernikus 2를 토대로 하여 그 범위가 확산될 것으로 보인다.

### ■ 맺는 말

독일의 분단은 이념에 의한 것이었고 독일의 통일은 바로 이 이념의 벽을 제거하는 것이었지만 동독이 추구했던 사회적 이념이 뿌리채 뽑혀 없어지거나 말살되는 그러한 과정은 분명히 아니다. 주정부의 독자성이 확고하고 정당정치들이 뿌리 깊게 내린 독일의 정치시스템은 단일한 지배적 이데올로기에 의해서 모든 것이 동일한 모습으로 각색되는 사회구조를 가장 경계하고 있기 때문에 위의 주장은 설득력 있게 받아들여지고 있다. 바로 이러한 사회구조정책의 한부분

이 새로운 방송정책, 통신정책이라고 볼 수 있다. 1980년대 중반까지 서로 분리되어 발달되어 오고 정책이 추진되던 방송·통신정책은 위에서 설명한 것처럼 통합 또는 불가분의 관계로 변하였다. 방송·통신정책은 사회의 모든 부분과 연결되어 이제는 하부구조정책이라는 통합개념으로 정착되고 있다. 바로 이러한 목적성에 토대를 두어 통독후 독일정부는 방송·통신정책을 보다 중요한 산업정책적, 문화정책적, 구조정책적 문제로 확장시키고 있다.

따라서 이 문제는 정권적 차원이 아니라 민족생존적차원으로 책임이 지워지는 위상을 갖게 되었다. 독일의 방송·통신정책은 새로운 하부구조정책으로 DBP-Telekom에 네트워크 설치의 책임성을 지우고 그 위에서 다양성을 통한 국민경제적 활성화 그리고 접근은 쉬어졌지만 그 기준을 보다 엄격하게 만들어 문화적 질의 향상을 추구하고 있는 것으로 볼 수 있다. 필자가 이 글을 통하여 주장하고 싶은 것은 독일의 이러한 정책은 우선 기술적으로 튼튼하게 뒷받침되고 있다는 것이다. 기술적인 독자성, 하이테크에 대한 정부의 집중투자, 기업의 전향적인 노력이 없었다면 독일은 이러한 정책을 추진할 수 없었을 것이다. 바로 여기에 우리는 독일의 통일로부터 배울 수 있는 핵심이 놓여 있다고 하겠다.

우리의 텔레커뮤니케이션정책, CATV정책, 비디오텍스, 문자다중방송, 데이터서비스 등은 이러한 토대가 약한 과정속에서 기술결정론적 관점과 이에 동반되는 산업정책적 관점에 의해서 그 방향이 제대로 정립되지 못하는 모습을 보이고 있다.

기술력의 뒷받침 없는 텔레커뮤니케이션 정책은 회복불가능의 시행착오를 거듭할 수밖에 없다. 우리도 이제는 새롭게 기술적 정평가의 개념을 도입하여 당위론만 내세우는 텔레커뮤니케이션 정책을 진지하게 숙고해야 할 때가 왔다.

◇ 이 글은 한국통신학회지 제16권 6호에서 전제한 것임  
..... 편집자