

02

‘통합미디어법’의 입법 방향에 대한 제언

이영주 서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 교수



1. 들어가며

국내 방송 산업은 수년 전부터 성장이 정체되고 있다. 2023년 하반기 기준 유료방송 가입자 수는 3천631만 106명으로 2023년 상반기 대비 3만 7천389명의 가입자가 감소했다. 2015년 유료방송 가입자 수 조사 이후 가입자 수가 감소한 첫 기록이다.¹⁾ 케이블TV와 위성TV 가입자 수의 감소폭이 큰데, 이탈한 가입자가 IPTV로 모두 옮겨가지 않은 것으로 추정할 수 있다. 이른바 ‘코드 커팅’(Code cutting)이 시작된 것으로 보인다.

방송통신위원회에서 발표한 <2023 방송매체 이용행태조사>에 따르면 국내 시장에서의 온라인 동영상 서비스(Over-The-Top, OTT) 이용률은 2022년 72%에서 2023년 77%로 증가하였다. 이는 전 연령대 평균 수치인데, 20대 97.8%, 10대 97.6%임을 고려하면 앞으로 OTT의 시청은 더욱 높아질 것으로 예상된다. 그중 넷플릭스(Netflix)의 점유율은 2023년 기준으로 38% 수준이며 앞으로 증가 추세가 이어질 것으로 전망된다. ‘무빙’(Moving), ‘더 글로리’(The Glory), ‘소년시대’와 같이 화제성이 높은 콘텐츠도 대부분 OTT 오리지널 작품들이다.

그러나 티빙(TVING), 웨이브(Waave), 왓챠(Watcha) 등 국내 구독형 OTT 사업자는 점점 적자폭이 커지고 있다. 2023년 넷플릭스는 한국 시장에서 매출 8,233억 원, 영업이익 121억 원을 기록했다. 반면 티빙은 1,420억 원, 웨이브는 791억 원의 적자를 냈다.²⁾

OTT가 유료방송을 전면 대체한 것은 아니지만 본격적으로 OTT 사업자가 미디어 생태계에서 주요한 플레이어로 역할을 수행하고 있어 새로운 통합 미디어법 제정이 시급하다. 최근 정부에서도 민간 경쟁을 통해 공정하게 경쟁할 수 있는 미디어 환경을 조성하고, 산업을 성장시키기 위해 자율규제 및 최소 규제 원칙으로 규제 체계를 전환할 것임을 밝힌 바 있다.³⁾ 업계 또한 미디어 산업의 발전을 위해 유료방송 관련 규제를 완화하고 OTT를 포함하는 통합 미디어사업법 제정 방안을 적극적으로 제안하고 있다.⁴⁾

이러한 배경에서 본고에서는 방송의 공익성과 공공성에 기반한 규율체계

1) 과학기술정보통신부 (2024. 5. 16). '23년 하반기 유료방송 가입자 수 3,631만. 보도자료.

2) 성유진 (2024. 4. 15). 토종 OTT 3총사 적자 행진...넷플릭스는 나홀로 흑자. <조선일보>. URL: https://www.chosun.com/economy/tech_it/2024/04/15/VGSU3PQBG5CZTLQD6DRBRDKBKI/

3) 전선형 (2024. 6. 10). “글로벌 OTT 동일 규제 필요해”...커지는 법제정 목소리. <이데일리>. URL: <https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03030726635739792&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y>

4) 박소희 (2023. 9. 13). 법 사각지대에 놓인 OTT 포함한 통합 미디어사업법 제정돼야. <아이뉴스>. URL: <https://www.inews24.com/view/1632670>

를 지닌 「방송법」을 혁신적으로 개선하여 글로벌 시장을 서비스 기반으로 하며 산업성이 큰 OTT를 포괄할 수 있는 통합미디어법 제정과 관련된 입법 방향을 제안하고자 한다. 이를 위해 현행 방송 규제 체계의 개편이 왜 필요한지 그 문제점을 먼저 살펴보고, 다음으로 그동안 많은 검토 대상이 되고 있는 유럽연합(EU)의 「시청각미디어서비스지침」(Audiovisual Media Service Directive)의 주요 내용과 시사점을 알아본 다음, 마지막으로 통합미디어법 제정을 위한 정부의 추진 방향을 검토하면서 향후 통합미디어법의 입법 방향을 제안하고자 한다.

2. 현행 방송규제 체계의 문제점

먼저 OTT가 부상하는 현 미디어 환경에서 현행 방송 규제 체계에 어떤 문제점이 있는지 살펴보고자 한다. 현 방송 규제 체계의 문제점은 크게 ▲ 경직된 수직적 규제 체계로 인한 신유형 서비스 적용의 어려움 ▲ 공·민영 방송 서비스에 대한 동일한 규제 수준 ▲ 규제 실효성이 약화된 수많은 방송규제의 유지 ▲ 이용자 보호 체계의 미비 등을 들 수 있다.

1) 수직적 규제체계로 인한 신유형 서비스 적용의 어려움

현 「방송법」에서는 방송을 “방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것”으로 정의하고 있다. 그러나 이 방송의 개념은 지상파방송을 기준으로 이루어진 것이며, 새로운 유형의 방송이 등장할 때마다 방송의 정의를 추가하는 방식으로 법 개정이 이루어졌다.⁵⁾ 그 결과 「방송법」상 방송은 텔레비전 방송, 라디오방송, 데이터방송, 이동멀티미디어방송 등 4가지 유형으로 나열되고 있으며(제2조 1항), 방송사업 역시 지상파방송사업, 종합유선방송사업, 위성방송사업, 그리고 방송채널사용사업(법2조 2항)만으로 제한되어 있다.

이러한 「방송법」 체계에서는 기존의 방송 유형에 해당하지 않은 새로운 미디어 서비스가 등장할 경우 규율할 수가 없다. 유료방송 서비스도 케이블TV와 위성방송에 이어 인터넷멀티미디어서비스방송으로 확대되었지만 「방송법」에 포함되지 못하고 별도의 법으로 규율되고 있다.

5) 이종관 (2023). 방송영상 산업 발전을 위한 통합미디어법제 제정 방향 및 바람직한 미디어혁신위원회의 역할. 〈방송문화〉, 제424호, pp.7-26.

현재 온라인 동영상 서비스는 「전기통신사업법」상 부가통신역무에 해당된다. 이 때문에 정부 규제로부터 자유롭게 서비스와 요금의 책정되어 가입자를 확보하고 있다는 장점이 있다. 그러나 온라인을 통해 방송프로그램 뿐만 아니라 기타 다양한 영상 콘텐츠가 소비되고, 콘텐츠 제작에 필요한 주요 자원과 주요 수입원인 광고 자원이 OTT로 집중되고 있음에도 불구하고 OTT 서비스의 특성에 맞는 규제가 설계되지 못하고 있다.

2) 공·민영 방송 서비스에 대한 동일한 규제 수준

민영 지상파방송이 도입될 당시 공영방송과 동일한 규제의 틀로 다루면서 공영방송과 유사한 수준으로 공적 책무의 이행 의무가 주어졌다.⁶⁾ 뿐만 아니라 유료방송사업자도 「방송법」의 규율을 받으면서 법적 성격이 다른 방송사업자임에도 불구하고 공공성 수행에 대한 기대 수준이 유사하다. 특히 유료방송 채널사용사업자(Program Provider, PP)인 종합편성채널, 보도채널, 홈쇼핑 전문 채널은 주파수를 할당받지 않음에도 불구하고 사회적 영향력에 대한 우려로 인해 재승인 심사를 받으면서 지상파방송과 유사한 수준으로 규제를 받고 있다.

이처럼 공영과 민영 방송이 서로 구분되지 못하면서 유료방송사업자에 대해서도 엄격한 구조 규제와 행위 규제가 시행됨으로써 국내 방송사업자들은 방송산업의 위기를 타개할 수 있는 전략을 모색함에 있어 선택의 폭이 제한적이다.

먼저 공영방송은 공적 책무의 수행에 필요한 공적 재원을 온전히 지원받지 못함으로써 공공성과 공익성에 대한 사회적 요구를 충족시키지 못하고 있다. 현재의 방송 규제 체계에서는 충분한 공적 재원을 기반으로 공영방송이 사회적 가치를 실현할 수 있는 장치가 마련되어 있지 않다. 특히 헌법재판소가 수신료 분리 징수의 근거가 되는 「방송법」 시행령 제43조 2항⁷⁾에 대한 KBS의 헌법소원 심판 청구를 기각하면서⁸⁾ 공영방송의 재원이 현격히 감소될 것으로 전망된다.

6) 박종수 (2023). 민영방송 재허가 조건에서의 소유·경영 분리의 합의와 법적 한계: 부당결부금지원칙의 적용을 중심으로. <공법연구>, 52(2), pp.37-74.

7) 「방송법」 시행령 제43조(수신료의 납부 통지) ② 지정받은 자가 수신료를 징수하는 때에는 지정받은 자의 고유업무와 관련된 고지행위와 결합하여 이를 행하여서는 안된다.

8) 이영섭 (2024. 5. 30). KBS 수신료, 전기요금 분리징수 시행령 합헌. <연합뉴스>. URL: <https://www.yna.co.kr/view/AKR20240530136500004>

한편, 민영 지상파방송은 고품질의 콘텐츠 제작을 통해 방송의 공적 책임을 수행함과 동시에 경쟁력을 높여 수익을 거두고 이를 다시 콘텐츠 제작에 재투자하는 선순환 구조를 형성하여 글로벌 시장으로의 진출을 견인해야 한다.⁹⁾ 그러나 강력한 진입규제와 소유규제의 적용을 받으면서 민간 미디어 영역의 자율성에 제약을 받고 있으며, 동시에 방송광고가 디지털광고로 급격히 옮겨감으로써 기대 수익이 낮아져 고비용의 드라마 제작을 기피하고 비용 효율성이 높은 프로그램을 제작하는 전략으로 대응하고 있다.¹⁰⁾ 이는 유료방송 PP인 종합편성채널도 크게 다르지 않다. 종합편성채널은 방송산업 발전과 여론 및 콘텐츠 다양성 제고라는 목적으로 도입되었지만, 점점 축소되고 있는 국내 방송 시장 규모, 그리고 중층적 구조 규제 및 행위 규제로 인해 비용 효율성을 추구하면서 제한된 장르의 프로그램을 제작하고 있다.

3) 규제 실효성이 약화된 수많은 방송규제의 유지

현재 「방송법」은 규제 실효성이 약화된 규제가 많지만 공익성·공공성을 목적으로 한 규제가 많아 이해 당사자들의 민원을 해소하기 어렵고 또 여러 규제가 서로 얽혀 있어 쉽게 개선하지 못하고 있다.

그러나 유료방송 시장의 정체가 이어지면서 유료방송 산업을 활성화하고자 많은 구조 규제를 개선하기 위해 정부와 해당 분야 전문가들의 노력이 이어지고 있다. 최근 정부가 발표한 <미디어·콘텐츠 산업융합 발전 방안>에서는 대규모 민간 투자를 유입하고 글로벌 스탠더드에 맞추는 일환으로 유료방송 재허가·재승인 제도를 폐지하고 지상파방송과 종편·보도채널의 허가·승인 유효기간을 5년에서 7년으로 확대한다는 안이 포함되어 있다.¹¹⁾ 또한 방송 시장에 대한 투자를 활성화하기 위해 방송시장 발전을 저해하고 있는 대기업 지분 제한을 완화하고자 대기업 기준을 자산총액 10조원에서 GDP의 일정 비율과 연동하고, 일간신문·뉴스통신의 케이블, 위성, IPTV에 대한 지분 제한을 폐지하며, 외국인의 일반 PP·홈쇼핑 지분 폐지 등 일부 소유 규제도

9) 허욱·이영주 (2022). 지상파 민영방송의 소유규제 완화가 방송시장에 미치는 영향에 대한 고찰. <한국방송학보>, 36(2), pp.116-152.

10) 이영주 (2023). 국내 미디어환경 변화를 고려한 지상파 민영방송 소유규정규제의 현실화 방안. <방송문화>, pp.77-87.

11) 구자윤 (2024). 1조원대 'K콘텐츠 펀드' 조성...유료방송 재허가제 폐지. <파이낸셜뉴스>. URL: <https://www.fnnews.com/news/202403131823002519>

[표 1] 미디어 규제 유형별 내용 및 관련 법규

| 유형 | | 주요 내용 | 규정 |
|------|------|---|--------------------------------|
| 구조규제 | 진입규제 | 허가, 재허가, 승인, 재승인 | 「방송법」 제9조, 제17조, 「IPTV법」 제 11조 |
| | 소유규제 | 지상파, 종합편성, 보도채널에 대한 대기업, 일간신문/뉴스통신, 그리고 외국인 지분 제한 | 「방송법」 제8조 |
| 행태규제 | 행위규제 | 이용약관 신고 및 이용요금 승인 의무 | 「방송법」 제 77조, 「IPTV법」 제 15조 |
| | | 채널의 구성과 운용 규제 국내 방송프로그램의 편성 의무 순수외주제작 방송프로그램의 편성 의무 | 「방송법」 제 70조, 제 71조, 제 72조 |
| | | 광고규제 | 「방송법」 제 73조 |
| | | 금지행위규제 | 「방송법」 제 85조의 2, 「IPTV법」 제 17조 |
| | | 방송프로그램에 대한 내용 규제 | 방송심의규정 |
| | 상태규제 | 시장점유율 규제 | 「방송법」 제 8조, 「IPTV법」 제 13조 |
| | | 경쟁상황평가제도 | 「방송법」 제 35조의 5, 「IPTV법」 제 12조 |

출처: 필자 구성

완화하는 내용이 포함되어 있다.

하지만 개선이 시급히 필요한 요금규제, 편성규제, 광고규제와 같은 행위 규제에 대해서는 규제 완화 조치가 이루어지지 못하고 있다. 유료방송의 이용약관이 신고제로 전환되었지만, 최소채널상품 및 유료방송과 기간통신역무를 제공하는 서비스를 묶어서 판매하는 상품은 승인을 받아야 한다(「방송법」 제77조 4항).¹²⁾ 시장행위에 의한 피해가 나타나는 경우 그 행위를 규제해야 하고,¹³⁾ 시장에 미치는 영향력을 고려해 설계되어야 하는데 현재의 요금규제는 시장 영향력과 관계없이 모든 유료방송 사업자를 규제 대상으로 하고 있다. 방송

12) ④ 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 이용요금의 경우에는 해당 이용약관에 대하여 과학기술정보통신부장관의 승인을 받아야 하며, 승인을 받은 이용약관을 변경하려는 경우에도 또한 같다.
1. 이용약관에서 정하는 최소채널상품(방송사업자·중계유선방송사업자 및 음악유선방송사업자가 제공하는 여러 개의 채널단위로 대가를 받는 유료방송 상품 중 가장 낮은 요금의 상품을 말한다. 이하 같다)의 요금
2. 방송사업자·중계유선방송사업자 및 음악유선방송사업자가 유료방송과 「전기통신사업법」 제2조제11호에 따른 기간통신역무를 제공하는 서비스를 묶어서 판매하는 상품의 요금

13) 홍대식·김정현·채정화·김유례 (2019). <OTT 산업의 급성장에 따른 방송매체산업의 경쟁 상황연구>. 주요산업 시장분석 시리즈 2019-1. 세종: 공정거래위원회



시장경쟁상황평가에서는 OTT 서비스의 경쟁 압박이 높다는 분석이 지속적으로 제기되고, 실제 이용자 이익을 저해하는 부당한 요금 책정이 이루어질 가능성이 적은 상황이다. 그럼에도 시장지배력 보유 여부와 무관하게 모든 유료 방송 사업자를 규제 대상으로 하고 결합상품에 대해 승인제를 유지하는 것은 사업자의 자율성을 제약하고 다양한 상품 출현을 저해하는 효과를 발생시킬 우려가 크다.¹⁴⁾ 이용약관 승인제가 유지되는 동안 유료방송사업자들이 콘텐츠 산업에 대한 재투자와 서비스 개발을 소홀히 하여 경쟁력이 약화되고 OTT 진입에 효과적으로 대응하지 못한 측면이 있음을 고려해야 한다.

또한 편성규제는 규제 실효성이 가장 크지 않은 방송규제 중의 하나로 평가되고 있다. 과도한 의무송출 채널 수로 인해 유료방송사업자의 채널 편성권이 제한되고 있으며 콘텐츠 투자를 하지 않는 공공채널을 의무송출 대상으로 한다는 비판이 지속적으로 제기되고 있다. 이 외에 비실시간 시청이 급증하고 국내 제작 프로그램이 주로 편성되는 상황에서 국내 제작 프로그램 편성 규정, 순수 외주제작 프로그램 편성, 1개국 수입물 규제 등 규제 실효성이 크지 않는 편성규제가 그대로 남아 있다.

광고규제는 방송사의 수익을 제한하는 목적으로 설계된 규제로서 형식적, 내용적 차원에서 촘촘하게 규제가 설계되어 있다. 정부가 방송광고 유형을 7

¹⁴⁾ 김정현·홍대식 (2020). 유료방송시장 경쟁규제의 주요 쟁점 및 개선 방안. <언론과 법>, 19권 2호, pp.163-196.

개에서 3개(프로그램 내/외/기타 광고)로 단순화하며 프로그램 편성시간 당 광고 시간 총량 제한 및 광고 제한 품목을 완화하기로 발표한 바 있다. 하지만 이 완화책만으로 방송광고 수익을 개선할 수 있는 실질적인 효과가 얼마나 있을지 회의적이다. OTT가 본격적으로 광고 요금제를 도입하고 있는 시점에서 시급히 규제 완화가 필요한 영역이다.

마지막으로 「방송법」과 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」(IPTV법)의 금지행위 규정은 입법 당시의 경쟁 상황을 토대로 하여 설계되었기 때문에 현재의 변화된 상황에 대응하지 못하는 한계가 있다. 특히 방송프로그램 제공자로서의 지상파 방송사업자 및 PP와 유료방송사업자 간의 콘텐츠 거래관계에서 발생하는 경쟁 제한적 행위에 대해 기존 금지행위 규정으로는 대응하지 못하는 한계가 있다.¹⁵⁾

4) 이용자 보호 체계의 미비

현재의 「방송법」은 무료 지상파방송을 시청하는 시청자의 권익을 보호하고 시청자 이익을 증진하는 목적으로 설계된 바, 온라인 동영상 서비스 이용자를 보호할 수 있는 체계가 미흡하다. 유료방송 이용자들이 방송과 통신서비스를 같이 이용하는 결합상품 이용자가 많아지면서 기간통신사업자들이 구축한 이용자 보호 시스템을 활용하여 유료방송 이용자의 민원을 해결하는 등 유료방송 서비스의 이용자 보호 체계가 안정적으로 구축되었다.

하지만 온라인 동영상 서비스의 경우 이용자 보호 체계가 미비하고, 가입 및 해지 단계에서 이용자의 이익이 저해되는 사례가 많아지고 있는데 규제 당국인 방송통신위원회를 통해 규제할 수 있는 방안이 많지 않다.¹⁶⁾

다음에서는 신유형 서비스를 포섭하는 시청각미디어서비스(Audiovisual Media Services) 개념을 도입하고 이를 포함한 규제 프레임워크를 제시한 유럽의 「시청각미디어서비스지침」(Audiovisual Media Services Directive, 이하 'AVMDS')의 주요 내용과 캐나다 OTT 서비스 규제 동향에 대해 살펴보고자 한다.

3. 해외 OTT 서비스 규제 동향

¹⁵⁾ 김정현·홍대식 (2020). 앞의 글

¹⁶⁾ 19대 국회에서 제출한 「방송법」 일부개정법률안에 사업의 폐업 및 휴업 신고 시 이용자 보호절차를 강화해야 한다는 조항이 포함되었지만 폐기되었고, 20대 국회에서 제안한 개정안에는 OTT 이용자의 이익을 보호하는 내용이 많지 않다.

먼저 유럽연합(EU)에서는 2010년 제정한 AVMSD를 2018년 개정하면서 시청각미디어서비스를 전통적인 텔레비전, 주문형 비디오, 동영상 공유 플랫폼(Video Sharing Platforms, VSP)을 포괄하는 개념으로 확장했다.¹⁷⁾ AVMSD는 전송방식과 관계없이 실시간 미디어 서비스에 대해 동일한 수준으로 규제가 필요하다는 인식을 토대로 하며,¹⁸⁾ OTT 서비스의 형태나 성격이 방송과 큰 차이가 없다고 인식하고 정책 방향을 전환한 것이라 볼 수 있다.¹⁹⁾

AVMSD가 지향하는 정책 목적은 크게 두 가지로 볼 수 있다. 첫째, 유럽 내 시청각미디어 서비스의 단일 시장을 형성하여 시장의 투명성과 예측 가능성을 보장하는 동시에 진입장벽을 낮추는 경제적 목적이 있다. 둘째, 정보의 자유, 의견의 다양성과 미디어 다원주의 보장, 유럽 시청각미디어서비스의 제작과 유통, 중소 독립 제작사 보호, 소비자(특히 미성년자) 보호, 시각·청각 장애인 보호와 미디어 교육 증진 등과 같은 공익적 목적이다.²⁰⁾

이를 위해 AVMSD 제13조에 근거하여 VOD 사업자는 제공 프로그램 목록 중 30% 이상을 유럽 제작물로 의무 제공해야 하며,²¹⁾ 또한 제14조에 VOD 사업자의 제작 투자 의무를 규정하면서 방송사 수준의 편성규제를 시행하고 있다. 이는 미국 OTT 서비스의 콘텐츠 점유율이 높아지면서 유럽 내 방송콘텐츠 산업을 보호하기 위한 것이라 할 수 있다.²²⁾ 뿐만 아니라 OTT 사업자에게 세금, 발전기금, 망 사용료 등 재정적 부담을 부과하는 대책을 마련하였다.²³⁾

한편 프랑스는 자국 문화 보호와 증진을 위한 문화정책의 일환으로 선형 방송 서비스에 대한 프랑스산 시청각 작품의 제작 투자 의무를 지우고 있는데, 투자 의무 수준이 유럽 내에서 가장 높다. 비선형 서비스 사업자에게도 선형 서비스 사업자와 거의 동일한 수준의 참여를 요구하는데, 서비스 범주 유형에 따라 매출액이 1천만 유로 이상인 사업자에게 유럽 작품 제작에 매출

17) Directives, Directive(EU) 2018/1808 of the European Parliament and of the Council of 14 Nov. 2018

18) 김여라 (2018). 인터넷동영상서비스(OTT)의 「방송법」 편입 관련 법제 동향 및 주요 쟁점. <KISO 저널>, 33권, pp.16~21.

19) 권형돈 (2019). 헌법상 방송 개념과 OTT 서비스의 「방송법」적 규제의 정당성. <언론과 법>, 18(1), pp.1~36.

20) 김광재 (2020). EU 2018 시청각미디어서비스 지침 개정의 의미와 주요 내용. <미디어이슈&트렌드>, Vol.28, pp.84~95.

21) 김현경 (2022). 글로벌 OTT 규제 동향 및 시사점 : 캐나다 온라인 스트리밍법(The Online Streaming Act)을 중심으로. <KISO 저널>, 52권, 30~34

22) KCA (2018). 유럽연합의 시청각 미디어 서비스 지침 개정과 콘텐츠 쿼터제가 갖는 함의. <트렌드 리포트>, July, URL: <https://welcon.kocca.kr/ko/info/trend/1933073>

23) 김여라 (2018). 앞의 글



의 12%~26%까지 투자를 의무화하고 있다.²⁴⁾ 또한 20개 이상의 영화/영상 작품을 서비스하는 사업자는 카탈로그(catalogue)에 항상 60% 이상의 유럽 제작물, 40% 이상의 프랑스어 표현 제작물을 보유하여야 하며, 홈페이지에도 상당한 비율로 유럽 작품과 프랑스어 작품을 개시하여야 한다.²⁵⁾ 내용 규제 측면에서도 온라인 동영상 서비스에 대해 소수자 보호, 인격 보전, 문화적 다양성 측면에서 방송사업자와 유사한 규제를 하고 있다. 2021년 7월 1일 시행된 새로운 법령(décret)에 따라 넷플릭스는 부가세(20%) 납부, 프랑스 매출의 5.15% 세금 납부, 유럽작품에 대한 제작 투자(연매출의 25%) 등의 의무 사항을 준수해야 한다.²⁶⁾

회원국이 아닌 영국의 오프콤(OFCOM)은 혐오 발언, 선정적 내용, 청소년에 대한 부적절한 표현, 광고에 대해 일반 인터넷 사업자에 비해 엄격한 규제를 하고 있으며, 비실시간 서비스도 텔레비전과 유사한 서비스로 인식한다.

2018년 개정 이후 유럽 회원국의 2/3 정도가 AVMSD를 자국 법에 반영하였으나 스페인, 이탈리아 등 9개 회원국은 국내법으로 반영하지 못한 상태이다. 자국 유럽 내 각국의 미디어 환경이 다른 데다,²⁷⁾ 시청각미디어서비스 개

24) 김광재 (2020). 앞의 글

25) 송영주 (2017). 유럽연합 회원국의 시청각미디어서비스 지침 이행 사례를 통해 본 신유형 방송 서비스 규제의 한계. <미디어경제와 문화>, 155권 3호, pp.47-85.

26) 김현경 (2022). 앞의 글

27) 송영주 (2017). 앞의 글

념이 모호하고, 신규 서비스에 대한 규제가 실행 가능성이 크지 않으며, 개별 국가의 법체계, 정부 조직 구조, 이해 당사자들의 규모 등 요인이 복합적으로 작용하여 국내 법 도입이 지연되는 것으로 볼 수 있다.²⁸⁾

이후 유럽연합집행위원회(EC)는 프로그램의 원산지 규정과 VSP에 대한 판별 기준을 담은 가이드라인을 2020년 7월 발표했다. 이 가이드라인에는 VSP와 유럽 작품의 의무 범위에 대한 해석, 그리고 소셜 미디어 및 온라인 플랫폼에 대한 책무를 명확히 규정하는 내용이 포함되어 있다. 인스타그램(Instagram)과 같이 동영상을 공유하는 기능이 있지만 소셜네트워크서비스(SNS)가 주된 속성인 서비스를 VSP로 보아야 할지 경계가 모호하다는 우려가 있어 (1) 시청각 콘텐츠와 서비스의 주요 경제 활동 간의 관계 (2) 서비스에서 사용 가능한 시청각 콘텐츠의 양적 및 질적 관련성 (3) 시청각 콘텐츠의 수익 창출 가능성 (4) 시청각 콘텐츠의 가시성 또는 매력을 향상하기 위한 도구의 가용성 등을 고려하여 VSP를 분류하도록 권고했다. 원산지 규정과 관련해서는 단편보다 에피소드(episode)가 많은 시리즈물을 유럽산 저작물로 채우는 것을 방지하기 위해 전체 시리즈가 아닌 개별 시즌을 하나의 타이틀로 간주한다고 설명하고 있다.²⁹⁾

또한 AVMSD는 회원국의 규제 당국에게 유럽 콘텐츠에 대한 재정 기여 의무를 부과할 수 있도록 하였는데, 가이드라인에서 다른 회원국에 설립된 VOD(Video-On-Demand) 사업자에 대해서 회원국이 자국 내에서 발생하는 매출이나 이익에 대해 세금이나 기금 또는 그에 상응하는 투자 의무를 부여할 수 있다고 설명하고 있다. 다만 다른 회원국에 설립된 VOD 제공자에게 재정적 기여 의무를 적용할 때는 국내 사업자와의 비차별 원칙을 존중해야 한다는 전제 조건을 달았다.

AVMSD를 법률에 담은 국가들도 규제 당국의 제재 수단 확보와 권한 확대를 위해 추가적인 법률 제정 및 정부 조직 개편을 진행하고 있다. 특히 프랑스의 경우 시청각최고위원회(CSA)와 인터넷 상의 권리보호 및 배포를 위한 고등기관을 합병할 예정인데 이 새로운 기관은 시청각 및 디지털 콘텐츠의 전 분야에 걸쳐 권한을 행사할 것으로 보인다.³⁰⁾

28) 천혜선 (2022). 미디어산업 지형 전환에 따른 규제 프레임워크 개편 : 유럽 AVMSD의 입법현황과 후속 조치의 의미. <Media Issue & Trend>, KCA, Vol. 48, pp.14-25.

29) 천혜선 (2022). 앞의 글

30) 천혜선 (2022). 앞의 글

또한 미국과 인접한 캐나다는 2023년 「온라인 스트리밍법」(Online Streaming Act)을 제정하여 온라인 스트리밍 서비스를 방송법 규제 대상으로 포함시켰으며, 캐나다 라디오텔레비전통신위원회(CRTC)가 규제 및 감독 권한을 갖게 되었다. 주요 내용은 EU의 AVMSD와 유사한 내용이 포함되었다. 넷플릭스(Netflix), 아마존 프라임(Amazon Prime), 디즈니+(Disney+), 유튜브(YouTube)와 같은 기금에 일정 금액을 납부하여 캐나다 콘텐츠 제작을 지원해야 하며, 해당 플랫폼에서 일정량의 캐나다 콘텐츠를 제공해야 하고, 검색 용이성을 향상시켜 적극 홍보해야 한다. 또한 기업 재무, 광고 수익, 프로그램 지출액 등의 자료를 CRTC가 요구하면 제출해야 한다.³¹⁾ 캐나다의 「온라인 스트리밍법」은 구독형 VOD(SVOD), 광고 기반 VOD(AVOD)를 구분하지 않고 모든 스트리밍 플랫폼을 대상으로 하고 있다.

4. 통합미디어법의 입법 과제 및 정책 방향

그동안 국내에서 이루어진 방송 규제체계는 1998년 방송개혁위원회를 통한 ‘통합방송법’ 제정과, 2006년 총리실 산하로 방송통신융합추진위원회를 설치하여 융합 추세에 대한 대응 및 ‘인터넷멀티미디어방송사업법’ 제정 방안의 도출 성과 이후 현재까지 개편이 이루어지지 못하고 있다. 2008년 이후 16년의 시간이 지난 현재 국내외 방송시장의 구조가 현격히 달라지면서 방송법제 및 규제체계에 대한 개편 논의는 적지 않게 이루어져왔지만 실질적인 성과를 거두지 못하고 있다.³²⁾ 향후 통합미디어법의 입법 과정에서 다음과 같은 쟁점이 심도 깊게 다루어질 필요가 있을 것이다.

1) 서비스 분류

새로운 미디어를 규제의 틀 안으로 포섭하기 위해서는 서비스 분류체계와 시청각미디어 서비스에 적용 가능하고 실효성이 있는 규제에 대한 논의가 필요하다.³³⁾ 온라인 동영상 서비스를 기존의 방송 규제체계에 포함시키는 것은 적당하지 않지만 지금처럼 부가통신역무의 영역에 남겨두기에는 미디어산업

31) 김형희 (2023). 캐나다 OTT 서비스 규제 동향 : 온라인 스트리밍법의 주요 내용을 중심으로. <KISDI Perspectives>, July No.1, pp.1-7.

32) 이종관 (2023). 방송영상 산업 발전을 위한 통합미디어법제 제정 방향 및 바람직한 미디어혁신위원회의 역할. <방송문화>, pp.7-26.

33) 천혜선 (2022). 앞의 글



에서 차지하는 중요성이나 영향력이 커지고 있는 것이 사실이다.³⁴⁾

미디어서비스를 분류하기 위해 우선적으로 정책 목적(경쟁 활성화, 공익성, 이용자 보호 등)을 설정하고 서비스의 제공 방식, 사업자의 규모, 그리고 서비스의 영향력에 따라 규제 수준을 차등화 하는 방안을 고려할 수 있다.³⁵⁾

하지만 OTT 플랫폼의 서비스 제공 방식에 따라 분류하는 것은 간단하지 않다. 수많은 OTT들에 실시간 콘텐츠 편성 여부, 오리지널 콘텐츠 자체 제작 비율이나 편성 권한의 차이가 있다. 하지만 이를 기준으로 서비스를 분류하고 규제를 차등화 하는 것은 바람직하지 않다. 실시간 콘텐츠 편성이나 오리지널 콘텐츠 제작, 그리고 편성 권한의 보유 여부는 언제든지 기업의 전략에 따라 변동가능하기 때문이다.

최근 글로벌 OTT는 광고 요금제를 도입하면서 실시간 광고 유치를 위해 스포츠 중계권을 확보하여 제공하기 시작했으며, 실제 가입자 확보 및 광고주 유치에 성공하고 있다. 또한 국내외 OTT는 다른 OTT와 차별화하기 위해 오리지널 콘텐츠 제작 경쟁을 하였지만 과도한 콘텐츠 수급 비용으로 인해 오리지널 콘텐츠 제작을 줄이고 라이선싱권(Licensing) 구입비율을 늘리고 있다. 유튜브는 대다수 이용자들이 콘텐츠를 무료로 시청하는 대신 광고를 보고 있지만, 프리미엄(premium) 서비스에 가입해 유료로 이용하는 가입자가 증가

34) 선지원 (2022), 인터넷 동영상 서비스 규제를 둘러싼 법적 쟁점. <언론과 법>, 21(1), pp.39-71.

35) 이부하 (2021), OTT 서비스 등 새로운 미디어서비스에 대한 입법정책. <법과 정책연구>, 21(3), pp.3-27.

해 하이브리드 비즈니스 모델(Biz Model)을 운영하고 있다. 이에 제공 콘텐츠의 특성이나 실시간 편성 여부에 따른 서비스의 분류는 기존 방송 규제체계를 따른 방식과 유사한 결과를 초래할 것으로 예상된다.

또한 사업자의 규모나 영향력을 기준으로 하여 시장 영향력이 큰 사업자를 사전에 지정하여 규제 수준을 차등화 하는 것은 사후 규제를 중심으로 규제 패러다임을 전환하는 것과 부합하지 않으며 서비스 혁신을 가로막고, 소비자 이익에 저해하는 결과를 초래할 수 있어 신중한 검토가 필요하다.

2) 규제 수준

OTT와 기존 방송사업간 규제 수준의 균형을 맞추기 위해서는 정부 규제 수준을 최소한으로 하고 업계 자율규제 체계를 구축해야 할 것이다.

개방형 인터넷망을 사용하여 제공하는 OTT서비스(실시간, VOD, VSP)는 부가통신서비스에 해당하여 가장 낮은 수준의 규제를 적용받는다. 즉, OTT 서비스에는 신고에 의한 진입, 내용심의(청소년유해정보, 불법정보), 광고규제(거짓·과장의 표시·광고, 기만적인 표시·광고, 부당하게 비교하는 표시·광고, 비방적인 표시·광고), 금지행위, 이용자보호 등의 규제가 적용된다. 반면, 소유/겸영규제, 광고시간, 요금규제, 편성규제, 제작물규제, 장애인지원, 자료 제출, 재난방송 등은 적용되지 않는다.

‘통합미디어법’에서는 기존 방송사업과 OTT 모두 사전규제 및 행위규제를 최소화해야 한다. 단지 어떤 비즈니스 모델로 운영하는지 현황 파악을 할 수 있는 정도로, 신고제로 진입규제를 설정하는 것이 바람직하다. EU의 「시청각 미디어서비스지침」과 캐나다 「온라인 스트리밍법」에서 지향하는 정책 목표를 알 수 있는 부분은 진입규제 및 소유규제와 같은 구조적 규제를 하지 않는다는 점이다.

대신 미디어 다원주의와 자국의 콘텐츠 제작과 유통을 위해 일정 기금을 납부하게 한다. 관할권이 다르더라도 해당 국가에서 서비스를 제공하여 매출이 발생하면 기금을 납부하게 하며, 사회문화적 차원에서 중소 독립 제작사 보호, 소비자 보호(특히 청소년과 사회적 약자의 이익 보호), 장애인 보호, 차별 금지, 미디어 교육 증진과 같은 공공성·공익성을 강조한다. 즉 유료방송사업자 뿐만 아니라 OTT 사업자도 독립 제작사가 만든 콘텐츠를 부분적으로 제공하게 하고, 시청각 장애인들의 콘텐츠 접근성을 높일 수 있는 장치를 마



련해야 함을 의미한다.

무엇보다도 요금을 지불하고 이용하는 SVOD 서비스에 대해 가입, 이용, 해지 단계에서 이용자 이익을 저해하지 않도록 충분히 정보를 제공하고, 피해가 발생했을 때 이를 즉각적으로 해결하고 보상할 수 있는 시스템을 갖추도록 해야 하는데, 해외 OTT 사업자에 대한 규제 실효성을 가질 수 있어야 한다.

하지만 OTT에 대한 사후규제 수준이나 내용규제는 OTT의 영향력과 미디어 수용 환경을 고려하여 신중하게 설계하고³⁶⁾ 기본적으로 업계 자율규제를 도입할 필요가 있다.


3) 기존 방송 서비스의 공·민영 체계 구분

OTT 플랫폼의 콘텐츠 경쟁력은 빠른 속도로 상승하고 있으며 서비스 혁신 속도와 새로운 비즈니스 모델의 개발도 매우 빠르게 진행되고 있다. 기존 방송사업자의 경우, 무엇보다 공영방송과 민영방송을 구분하고 이들에 대한 규제 체계를 차별화할 필요가 있다.

먼저 공영방송에게 공적 재원을 충분히 지원하여 방송의 공공성 및 공익성을 수행하게 하며, 공영방송을 별도로 규율하는 입법을 통해 방송의 공적 책

36) 김태오 (2023). 디지털시대의 방송과 규제법: 방송 진입규제의 정당성을 중심으로. <경제규제와 법>, 16(2), pp.107-132.

임 및 독립성을 확보하는 안을 적극적으로 검토해야 할 것이다.

대신 민영방송과 유료방송 사업자들에게 부여되는 공적 책무를 완화해주고 경쟁력 확보와 이용자 후생을 증대할 수 있도록 규제 패러다임을 변화시킬 필요가 있다.³⁷⁾ 기업으로서 이윤을 추구하고 투자를 적극적으로 실현하면서 방송의 책임을 다할 수 있는 규제 체계의 변화가 필요하다. 더 나아가 종편, 보도, 홈쇼핑 PP의 승인제를 완화할 필요가 있다. 방송콘텐츠의 제작과 유통 방식이 근본적으로 바뀐 상황에서 보도기능이 여론에 미치는 영향력에 대한 우려 때문에 승인제를 유지하는 것은 더 이상 정당성이 크지 않다. 보도의 객관성과 공정성에 대한 우려는 사후 심의 규제를 통해, 그리고 TV 홈쇼핑을 통한 전자상거래로 인해 소비자 피해가 우려된다면 인적·물적 조직의 구성을 요건으로 추가하는 방식을 통해 개선할 수 있을 것이다.³⁸⁾ 

37) 박중수 (2023), 앞의 글

38) 김태오 (2023), 앞의 글