

신유형 미디어 서비스 도입에 따른 각국 규제 논의 현황

- OTT(Over-the-top), Connected TV를 중심으로 -

이 기 훈*

미디어 패러다임 변화에 따라 OTT, 커넥티드 TV 등 신유형 미디어 서비스가 등장하면서 주요 국가별로 이러한 서비스의 규제와 관련하여 규제 당국, 사업자들이 어떠한 논의를 하고 있는지를 살펴보았다. 그 결과 미국, 캐나다와 같은 북미 지역 국가는 OTT 서비스를 진흥하기 위하여 기존 방송사업자와 동일한 규제를 적용하지 않는다는 입장이며, 영국, 프랑스와 같은 EU 국가는 기존의 방송 콘텐츠와 동일한 시청 경험을 제공한다면 동일한 방식의 규제를 적용해야 한다는 원칙하에 온라인 서비스를 규제하려는 입장임을 확인할 수 있었다.

목 차

- I. 서 론 / 23
- II. 신유형 미디어 서비스의 등장 및 이슈 / 25
- III. 주요 국가별 규제 논의 동향 / 29
 - 1. 미국 / 29
 - 2. 캐나다 / 32
 - 3. 영국 / 34
 - 4. 프랑스 / 36
- IV. 결론 및 시사점 / 38

I. 서 론

미디어 콘텐츠가 디지털화되고, 인터넷이 발전되면서 디지털 콘텐츠를 온라인에서 유통할 수 있게 됨에 따라 기존 미디어 산업의 패러다임에 큰 변화가 일어나고 있다. 콘텐츠의 제작, 유통을 직접 담당하면서 광고 수익을 올리던 지상파방송사, 자사 네트워크 가입 고객을 대

* 정보통신정책연구원 방송미디어연구실 전문연구원, (02)570-4055, khlee@kisd.re.kr

상으로 콘텐츠를 제공하며 가입료 수익을 올리던 케이블방송사, IPTV 사업자, 위성방송사 등 기존 미디어 진영은 이러한 패러다임 변화에 위기감을 느끼고 있다. 반면, 넷플릭스, 구글, 애플 등 인터넷 기반으로 콘텐츠를 제공하는 신규 미디어 진영에서는 패러다임 변화를 기회로 인식하고, 자신의 영토를 확장하기 위해 노력하고 있다.

이러한 상황에서 미디어 패러다임의 변화가 기존 미디어 진영에 지속적인 사업 모델을 보장해 줄 것인지는 중요한 이슈가 된다. 만약 기존 사업자가 전통적인 사업 모델을 지속할 수 있다면, 패러다임 변화는 기존 진영에게도 자사 서비스의 시청 범위를 확대하는 기회가 될 것이다. 하지만 기존 사업자가 전통적인 사업 모델을 유지할 수 없다면, 이러한 패러다임 변화는 신규 미디어 진영 간의 이해관계가 충돌하는 신호탄이 될 것이다. 현재 미디어 시장은 변화 속도가 매우 빠르고, 변화의 방향을 예측하기가 어려워 양 진영은 미래의 불확실성 속에서 자신의 안정적 입지를 구축하기 위한 갈등 구도를 형성하고 있다.

이러한 산업적 측면에서의 불확실성은 규제 측면으로도 연결된다. 일반적으로 산업의 발전 속도를 규제가 쫓아가기란 쉽지 않으며, 산업에서의 강한 불확실성이 규제에서는 더욱 강한 불확실성으로 나타나기 쉽다. 따라서 국내외의 규제기관, 이해당사자인 신규 진영의 사업자, 학자 등은 현 상황에 대한 정확한 인식과 미래 규제 방향에 관한 논의를 진행 중이다. 이러한 논의를 통해 비록 신유형 미디어 서비스 규제에 대한 명확한 답변을 얻지 못하더라도, 이러한 논의 자체가 향후 규제 체계를 정립하기 위한 밑거름이 될 것이며, 아직 체계화되지는 않았지만 논의 내용들을 파악해보는 것은 의미 있는 일이 될 것이다.

이에 본고에서는 대표적인 신유형 미디어 서비스라고 할 수 있는 OTT와 커넥티드 TV를 중심으로 신유형 서비스 등장의 영향은 무엇인지, 해외 주요국에서는 이러한 서비스의 등장에 대해 어떠한 논의를 하고 있는지, 그리고 이의 시사점은 무엇인지에 대한 1차 연구를 수행하고자 한다.

Ⅱ. 신유형 미디어 서비스의 등장 및 이슈

기존 우리 거실의 풍경을 떠올리면, 지상파 수신용 안테나 설치, 케이블방송 가입, IPTV 가입, 위성방송 가입 등을 통해 거실에서 한 대의 텔레비전 앞에 가족들이 모여 앉아 리모컨을 돌려가면서 방송을 시청하는 모습을 상상할 수 있다. 하지만 현재의 거실은 변하고 있다. 단순하게 방송사에서 송출하는 프로그램뿐만 아니라, 시청자가 원하는 콘텐츠를 TV 또는 개인이 소장하고 있는 태블릿 PC, 스마트폰 등 세컨드 스크린을 통해 검색, SNS 등의 서비스와 함께 이용한다. 즉, 거실의 에코시스템이 새롭게 변하고 있으며, 시간이 지날수록 이러한 변화는 더욱 확산될 것으로 보인다.

이처럼 우리의 거실에 새롭게 등장하고 있는 미디어 서비스의 중심에는 OTT와 커넥티드 TV가 있다. OTT라 함은 유무선 범용 인터넷망을 통해 각종 콘텐츠 및 서비스를 제공하는 것이라고 할 수 있다. 이는 넓게는 VoIP(인터넷 전화), 모바일 메신저, 클라우드 컴퓨팅 등의 서비스를 포괄하는 개념으로 사용되고 있으며, 좁은 의미로 방송미디어 영역에 국한해서는 영상 콘텐츠를 시청하는 서비스를 의미한다. 본고에서는 논의를 방송미디어 영역으로 제한하고 있어 OTT의 개념을 후자로 규정하고자 한다. 그리고 커넥티드 TV는 기존 방식의 TV 시청은 물론, 범용 인터넷망을 통해 영상 콘텐츠, 애플리케이션, SNS 등의 서비스를 이용할 수 있는 기능을 추가한 기기로서 국내에서는 스마트TV라는 용어로 잘 알려져 있다.

OTT와 커넥티드 TV를 Contents-Platform-Network-Device라는 가치사슬과 연결하여 생각해 보면, 이들 서비스의 콘텐츠는 주로 VOD이며, 일부 실시간 서비스도 이를 통해 제공되고 있다. 그리고 OTT 및 커넥티드 TV 자체가 플랫폼 역할을 수행하며, 이들의 네트워크는 범용 인터넷망이고, 이들의 기기는 TV, 블루레이 플레이어, 게임 콘솔, 전용 셋톱박스 등으로 다양하게 존재한다.

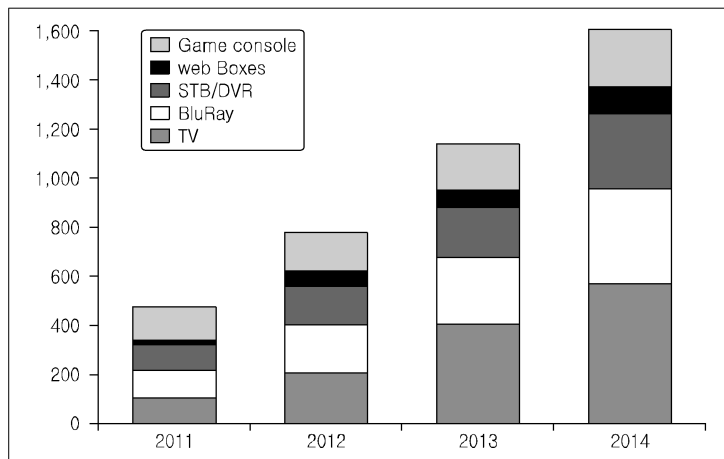
신유형 미디어 서비스는 콘텐츠 제공업자와 이용자를 직접 연결함으로써 기존 C-P-N-D의 가치사슬에서 중요한 축을 담당하던 'N'을 콘텐츠 유통의 역학 구도에 서 밀어내려고 하며, 그 입지를 위축시키고 있다. 즉, 전통적으로 콘텐츠와 유통은 서

로 분리되지 않고 함께 움직였으나, 범용 인터넷의 이용이 확대되면서 기존 유통의 영역이 약화되고 있는 것이다.

이러한 신유형 서비스가 중요한 이슈로 언급이 되는 이유는 첫째, 대안 미디어로 기능하여 이용자의 미디어 이용행태에 변화를 일으킴으로써 가입자를 기존 진영에서 이탈시키기 때문이다. 둘째, 범용 인터넷을 통해 콘텐츠를 유통하기 때문에 OTT 및 커넥티드 TV 사업자 입장에서는 별도의 콘텐츠 유통 수수료, 즉 네트워크 이용 비용을 추가적으로 지불하지 않음으로써 기존 진영의 수익 모델에 부정적인 영향을 줄 수 있기 때문이다.¹⁾ 셋째, 아래 그림에서와 같이 이러한 신유형 서비스가 빠른 속도로 성장함에 따라 기존 진영에서 이들의 존재를 위협적으로 인식하고 있기 때문이다.

[그림 1] OTT 기기 시장 전망

(단위: 백만 대)

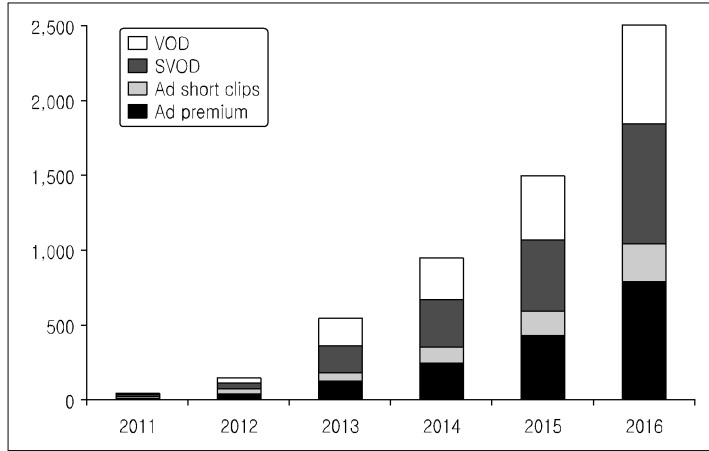


자료: Core Analysis (2011. 10. 14). "Pay TV vs. OTT part II: managed devices and networks vs. OTT"

1) 여기에서 부정적 영향이라 함은 네트워크 비용을 지불하지 않음으로써 네트워크 사업자의 수익에는 도움이 되지 못하고, 반대로 OTT 및 커넥티드 TV 사업자 입장에서는 네트워크 시설 투자, 유지에 따른 비용을 지출하지 않기 때문에 콘텐츠 공급에 따른 제반 비용을 낮출 여력을 갖게 되어 기존 미디어 진영에 대해 공격적인 경영 전략을 추진함으로써 비용에 민감한 수요자들의 코드 커팅을 초래하여 다시 기존 진영의 수익을 줄일 수 있다는 것을 의미한다.

[그림 2] 2011~2016 커넥티드 TV VOD 시장 전망

(단위: 백만 유로)



자료: IDATE (2012. 7). “Connected TV Watch Service”

이와 같은 미디어 패러다임의 변화는 각 사업자별로 위기(Challenge) 요인이자, 기회(Potential) 요인으로 작용하고 있다.²⁾ 경쟁이 치열해지는 동시에 글로벌화가 가속화되고, 시청자의 수요가 다양한 플랫폼으로 인해 파편화되며, 기존 광고 및 가입 수익을 자기잡식(cannibalization)할 수 있고, 온라인 콘텐츠 불법 유통의 문제에 대응해야 한다는 사실은 기존 사업자에게 위기 요인으로 작용할 수 있다. 하지만 교차미디어(Transmedia) 및 멀티스크린 이용이 늘어나고, 새로운 시청자를 끌어들이 수 있고, 콘텐츠를 다양화할 수 있으며, 새로운 (양방향) 광고 수익모델을 창출할 수 있다는 사실은 기존 사업자에게 기회 요인이 된다. 한편, 신규 사업자에게는 새로운 규제에 직면하고, 시청자를 끌어들이 수 있는 양질의 콘텐츠를 확보해야 한다는 사실은 위기 요인이 되며, 본격적으로 거실 생태계에 진입함으로써 TV 시청자와 직접적인 관계를 형성할 수 있고, 넷플릭스의 가입자 수익이나 구글의 광고 수익처럼 자신들의 기존 사업 모델을 TV 스크린에서도 확장할 수 있다는 사실은 기회 요인이다.

미디어 패러다임의 변화는 사업자뿐만 아니라, 규제자에게도 도전이자 기회가 되고

2) Laura Sboarina (2012. 5. 3). “Which content regulation for connected TV” 참조

있다. 규제자는 온라인 불법 유통(piracy)의 근절, 자국 미디어 산업이 추구하는 가치의 보호, 신규 사업자에 대한 규제 적용 여부와 같은 규제 환경에 직면하게 되었으며, 이는 도전이 예상되는 규제 이슈들이다. 한편으로는 규제의 목적이라고 할 수 있는 이용자 편익 증대와 관련하여 이용자들이 더 많은 콘텐츠를 이용할 수 있고, 콘텐츠 제작에 참여할 수 있으며, 언제 어디서나 콘텐츠를 이용할 수 있는 환경이 조성되고, 자국의 콘텐츠를 글로벌 시장에 공급할 수 있는 통로가 열렸다는 점은 규제자에게는 기회 요인으로 작용할 수 있다.

<표 1> 미디어 패러다임 변화에 따른 각 주체별 위기 및 기회 요인

	위기 요인	기회 요인
기존 사업자	<ul style="list-style-type: none"> - 치열한 경쟁 및 글로벌화 - 멀티플랫폼화에 따른 수요 파편화 - 기존 수익모델에 부정적 영향 - 온라인 콘텐츠 불법 유통 	<ul style="list-style-type: none"> - 콘텐츠 시청방식 다양화 - 신규 고객 유치 - 새로운 광고 수익모델 창출 - 콘텐츠 확대
신규 사업자	<ul style="list-style-type: none"> - 새로운 규제 직면 - 콘텐츠 경쟁 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 시청자와 직접적인 관계 형성 - 기존 수익 모델을 미디어 플랫폼으로 확산
규제자	<ul style="list-style-type: none"> - 온라인 불법 유통 근절 - 자국 미디어 산업의 가치 보호 - 신규 사업자에 대한 규제 적용여부 판단 	<ul style="list-style-type: none"> - 이용자에게 폭넓은 혜택을 줄 수 있는 방향으로의 규제 - 국경 간 콘텐츠 공급을 통한 확산

자료: Laura Sboarina (2012. 5. 3). “Which content regulation for connected TV” 참조

앞서 살펴본 미디어 패러다임의 변화에 따라 신유형 미디어 서비스가 출현하면서 기존의 전통적인 미디어 부문의 이슈라고 할 수 있는 공익성 확보, 공정한 경쟁 환경 조성, 산업 활성화, 이용자 보호 등의 이슈뿐만 아니라, 기존에는 등장하지 않았던 새로운 이슈들이 나타나고 있다. 그리고 각국에서는 규제기관, 이해당사자(기존 사업자, 신규 사업자)가 이러한 새로운 이슈에 대해 어떠한 논쟁을 펼치고 있는지를 다음에서 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 주요 국가별 규제 논의 동향

1. 미국³⁾

미국에서는 OTT⁴⁾를 MVPD(Multichannel Video Programming Distributor)⁵⁾로 간주하는 문제와 관련하여 현재 심결 중인 가장 중요한 사건은 온라인 콘텐츠 유통업체인 Sky Angel과 콘텐츠 제공업체인 Discovery 사이의 분쟁이라고 할 수 있다. Sky Angel은 가족 및 기독교 관련 실시간·VOD 콘텐츠를 제공하는 사업자로서 2007년에 Discovery의 콘텐츠를 자신의 서비스를 통해 전송할 수 있는 계약을 체결하였고, 콘텐츠 이용 대가로 Discovery에 월 이용료(license fee)를 지불하고 있었다. 그런데 Sky Angel은 2007년 위성방송을 통해 송출하던 방식을 버리고, 2008년 Neulion⁶⁾의 유통 플랫폼을 이용하여 셋톱박스를 통해 인터넷으로 콘텐츠를 유통하는 방식으로 전환하였다. 이에 2009년 Discovery는 더 이상 자사의 콘텐츠를 Sky Angel에 제공하지 않았고, Sky Angel은 Discovery의 조치에 불만을 품고 프로그램 동등 접근(Program Access) 권한을 행사하기 위하여 FCC에 자사가 MVPD인지를 판정해줄 것을 요구하였다. 미국 방송법에 따르면 MVPD가 지분을 가지고 있는 TV 방송국(콘텐츠 제공업체)은 일정한 자격을 갖춘 다른 MVPD에 대해서도 제한 없이 콘텐츠를 제공해야 한다. 그런데 Discovery의 주요 주주인 Liberty Media(TV 방송국)가 푸에르토리코에 있는 케이블 사업자(MVPD)를 소유하고 있기 때문에 만약 Sky Angel이 MVPD라면 Discovery도 Sky Angel에게 콘텐츠를 제한 없이 제공해야 하는 것이다.

3) OTTMONITOR (2012. 5. 18). "FCC: Should OTT Services be Included in the Definition of MVPD?"와 *Satellite News* (2012. 5. 18). "FCC Decision on MVPD Status for OTT Providers Worries Broadcast Industry" 참조

4) 미국에서는 OTT라는 용어와 함께 OVD(Online Video Distributor)라는 용어도 많이 사용하는데 다른 국가들과의 일관된 용어 사용을 위해 용어를 OTT로 통일

5) MVPD라 하면 케이블사업자, 위성사업자, IPTV 사업자 등을 포함하는 개념으로 쉽게 '유료방송 사업자'라 칭할 수 있다.

6) 인터넷을 통한 실시간 및 VOD 제공, 멀티플랫폼 서비스, 셋톱박스 기술 및 디지털 자산 현금화 분야에서 글로벌 선도 기업

이 사건에 대해 Discovery는 기존 MVPD의 경우 자신들이 소유하거나 통제하는 시설(네트워크)을 통해 프로그램을 제공하는 반면, Sky Angel은 공중망을 사용하기 때문에 MVPD로 볼 수 없다고 FCC에 답변을 하였다. 미국 케이블 TV 협회인 NCTA(National Cable & Telecommunications Association)도 인터넷 기반 서비스는 전송 경로(Transmission Path)⁷⁾를 직접 제공하지 않고, 이용자만이 그 경로에 대한 비용을 지불하기 때문에 MVPD가 될 수 없다는 답변을 제출하였다. 그리고 미국 최대의 케이블 사업자인 컴캐스트도 OTT를 MVPD의 정의에 포함할 경우, NBC Universal의 프로그램을 기존 MVPD에게 제공하는 것처럼 OTT에게도 제공해야 될지 모른다면 OTT를 MVPD로 간주하는 것에 대한 반대하는 답변을 제출하였다.

이처럼 기존 사업자들은 OTT를 MVPD의 범위에 포함시켜서는 안 된다는 입장을 보이는 것과 달리 OTT를 MVPD와 동일하게 규제해야 한다는 입장도 존재한다. 위성사업자로서 MVPD 중 하나인 DirecTV는 만약 OTT가 MVPD와 같이 행동하고, MVPD와 경쟁한다면 동일한 규제를 받는 것이 적절하며, OTT에게도 MVPD와 동일한 권리, 보호를 제공하고, 의무를 부과해야 한다는 입장을 취하였다. 이와 비슷한 입장으로 미국 인터넷 기업인 IAC(InterActiveCorp)의 회장인 Barry Diller는 미 상원에서 온라인 비디오 서비스에도 전통적인 방송사업자와 동일한 규칙과 의무가 적용되어야 한다고 주장했으며, 그는 온라인 비디오에 대해 전통적인 비디오의 직접적인 대체재의 성격보다는 보완재의 성격이 강하다고 주장하였다.⁸⁾

한편, OTT를 MVPD로 보는 것에 찬성하는 사람들은 “FCC는 커뮤니케이션 시장의 역동적인 특성을 반영해야 하며, 어떠한 사업자라도 불공정하게 비디오 프로그램 업자로부터 소비자에게까지 이르는 비디오 프로그램의 흐름을 방해하지 못하도록 해야 한다”는 1996 Telecommunications Act를 인용하여 OTT의 입장을 지지하고 있다. 그리고 이들은 기존 사업자들이 브로드밴드 시장에서 지배적 지위를 누리고 있으며, 실제 미국 8대 케이블사업자 및 통신사업자의 브로드밴드 점유율이 80%에 이르는 상

7) 종점과 교환기 사이 또는 두 교환기 간의 전선, 케이블, 위성 등과 같은 물리적 연결

8) Advanced Television (2012. 4. 25). “Diller: OTT must be regulated as broadcasters”.

항에서 인터넷 기반 비디오 서비스와의 경쟁을 반대하는 것은 문제가 있다고 지적한다. 또한 기존 네트워크 사업자들은 기존의 지위를 이용하여 자사의 인터넷 비디오 유통 전략을 추진하면서도, 신규 OTT 사업자에 대해서는 MVPD의 권리를 허용하지 않는다면 비판하고 있다.

아직 FCC는 이 사건에 대해 공식적인 결정을 내리지 않았다. 만약 FCC가 OTT를 MVPD로 본다면, Sky Angel은 프로그램 동등 접근 권리를 포함하여 기존에 얻지 못했던 MVPD로서의 권리를 얻는 한편, 그에 상응하는 책임과 의무를 부담하게 될 것이다. 그리고 현재로서는 Sky Angel이 Discovery의 조치로부터 보호받을 수 있는 규정이 없지만, 이러한 분류에 따라 다시 Discovery 콘텐츠를 전송할 수 있게 될 것이다.

요약하면, 미국 내에서 OTT를 MVPD로 볼 것인지와 관련된 대표적인 사례라고 할 수 있는 Sky Angel과 Discovery 간의 분쟁에 대해 기존 MVPD는 대체로 OTT를 MVPD로 보는 것에 반대하는 입장을 취하고 있으며, 일부 MVPD는 동일 규제 원칙을 적용해야 한다는 입장을 보이고 있다. 그리고 이러한 논쟁은 주로 Sky Angel이 MVPD로 분류될 경우에 획득하게 되는 콘텐츠 동등 접근에 관한 이슈가 그 논의의 중심에 있음을 알 수 있다.

FCC가 기본적으로 망중립성을 인정하는 입장임을 고려할 때, FCC는 OTT를 진흥하려는 입장을 취할 가능성이 높은 것으로 예상된다. 이미 NBCU와 컴캐스트의 합병 사례에서도 FCC는 이들의 합병이 OTT 사업자에 대한 횡포로 번지지 않도록 다양한 제한 조치를 마련했다. 그리고 FCC의 OTT에 대한 입장과 관련하여 FCC가 OTT를 추가적인 시청 방법(additional viewing methods)으로 보고, 차기 Annual MVPD Competition Report 작성 시 OTT를 별도의 영역으로 구분하여 작성할 것으로 알려졌다.⁹⁾ FCC의 이러한 방향은 MVPD 보고서를 작성하기 위하여 기존 및 신규 사업자 등 각계 이해관계자들의 의견을 수집하는 과정¹⁰⁾에서 정리된 것으로, 현재로서는 OTT

9) *Multichannel News* (2011. 4. 23). "FCC To Break Out OVDs In Competition Report"

10) FCC는 케이블방송, 위성방송, 지상파방송 등에게 OVD를 얼마나 직접적인 경쟁자로 생각하는지를 묻는 질문으로 'OVD의 시장 진출이 MVPD 및 지상파방송의 비디오 프로그램 시청 감소에 영향을 주었는가?', 'OVD 시청(viewership), MVPD 시청, 지상파 시청을 비교하기 위하여

서비스를 MVPD 서비스와 경쟁하는 대체 서비스라기보다는 추가적인 별도의 서비스로 인식하고 있음을 의미한다. 물론 OTT 시장이 빠르게 성장하고 있기 때문에 언젠가는 MVPD의 경쟁자가 될 수 있을 것으로 예상하지만, 현재로서는 규모면에서 MVPD의 직접적인 경쟁자라고 보지 않는 것이다.

2. 캐나다

넷플릭스는 캐나다에서는 2010년 9월 서비스를 시작한 이래 출시 1년도 안 돼서 100만 가입자를 돌파하였다. 이에 OTT에 대한 규제를 찬성하는 진영에서는 OTT에 게도 캐나다 미디어 및 TV 제작 기금을 받는 등의 규제를 해야한다는 주장을 제기하였다. 이와 관련하여 캐나다 CRTC(Canadian Radio-television and Telecommunications Commissions)는 2011년 5월부터 OTT의 영향력에 대한 조사를 하면서 그 영향력을 입증할 수 있는 데이터를 제출할 것을(fact-finding exercise on the nature and implications of online and mobile broadcasting activity) 요구했으며, 2011년 10월에 그 조사 결과를 발표하였다. 이 조사를 수행하면서 CRTC는 OTT를 콘텐츠 유통을 위한 전용 시설이나, 네트워크 없이 프로그램에 대한 인터넷 접속을 제공하는 서비스로 규정하였다. 그 결과 CRTC는 지금 당장 넷플릭스와 같은 OTT 사업자에게 규제 의무를 부과할 계획이 없으며, OTT 사업자와의 경쟁이 증가함에 따라 피해를 보고 있다고 주장하는 기존 방송사업자나 콘텐츠 유통업체에 대한 기존의 규제나 의무를 완화할 계획도 없다는 것을 명백하게 밝혔다.¹¹⁾

CRTC는 커뮤니케이션 영역에서 이뤄지고 있는 OTT의 파괴적 효과는 인정하지만, 각 이해관계자들이 제출한 데이터가 OTT의 존재 또는 이용자에 의한 OTT 콘텐츠의 소비가 캐나다 방송법(Broadcasting Act)의 정책 목적을 달성하기 위한 캐나다 방송시스템에 부정적 영향을 준다는 주장을 입증하지 못하였고, 허가받고 방송서비스

어떠한 매트릭스를 사용해야 하는가?’를 물음

11) Canadian Communications Law (2011. 10. 6). “CRTC says no regulation for “over-the-top” programming at least for now”

를 제공하는 기존 사업자에게 구조적인 방해로 준다는 사실 역시 입증하지 못하였기 때문에 이 같은 결론을 내렸다고 밝혔다. 이는 OTT 사업자를 근본적으로 규제의 범위에서 제외한 조치라기보다는 기존 방송사업자들이 제시하는 데이터가 OTT가 캐나다 방송시스템을 위협하고 있다는 명백한 증거가 될 수 없기 때문에 이뤄진 조치로서, OTT에 대한 CRTC의 규제는 최소한의 개입을 통해 기존 시장 질서에 영향을 적게 주기 위한 입장인 것으로 이해할 수 있다.

그리고 이 조사의 결과보고서를 통해 OTT와 관련하여 추가적인 입장을 밝혔으며, 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 현재의 OTT 콘텐츠의 영향력을 측정하기 위한 방법은 콘텐츠 소비 트렌드를 완전하게 이해하기에는 적절하지 않다. 둘째, 여러 방법을 적용한 측정에 따르면 OTT 콘텐츠 소비가 증가하고 있다. 셋째, 일부 이용자가 코드 커팅을 하고는 있지만, 그 정도가 얼마나 되는지, 그 이유가 무엇인지는 충분히 이해하지 못하였다. 넷째, 넷플릭스와 같은 일부 OTT는 캐나다 시장에서도 생존가능한 사업 모델로 진출하여 수익을 창출하면서 캐나다 업체와 경쟁을 하고 있다. 다섯째, 일부 캐나다 제작자도 캐나다 국내 및 글로벌 시청자에게 콘텐츠를 전달하기 위하여 새로운 미디어를 이용하고 있다. 여섯째, 통신 네트워크는 OTT 서비스로 인해 증가하고 있는 시청각(Audio-Visual) 콘텐츠 트래픽을 지탱하기 위한 투자 부담에 직면하고 있다.

기본적으로 CRTC는 새로운 미디어 업체를 허가 및 다른 규제 조건으로부터 면제시켜 주기 위하여 방송법이 부여하는 면제권(exemption power)을 지속적으로 사용해왔다. 그래서 World Wide Web 초기부터 인터넷 기반 콘텐츠나 뉴미디어 콘텐츠를 규제하는 것에 부정적인 입장을 취하였다. CRTC는 1999년 방송 콘텐츠를 인터넷으로 유통하는 것에 대하여 규제를 면제하였으며, 2007년에는 휴대폰이나 다른 모바일 기기로 수신하는 방송 서비스에 대해서도 규제를 면제하였다. 특히 CRTC는 2007년 뉴미디어에서 방송이 중요하게 성장하고 있지만, 현재의 시점에서는 규제 개입이 필요하다고 생각하지 않는다며 인터넷 및 모바일 서비스는 전통적인 방송 시스템에 보완적인 영향을 주고 있다고 설명하였다.¹²⁾ 가장 최근으로는 2009년에 뉴미디어에

대한 규제 개입의 타당성을 입증하기 위한 증거가 충분하지 않다며 인터넷을 통한 방송 서비스 유통 규제를 거절한 적이 있다.

이처럼 CRTC는 OTT 규제에 대해서는 즉각적인 조치를 취하지 않겠다는 일관된 입장을 유지하면서도, OTT 서비스와 그 이용이 기존 규제받고 있는 방송사업자에게 어떠한 영향을 주는지에 대해서는 꾸준히 모니터링할 것이라는 입장도 표명하였다. 이에 따라 2012년에도 또 다른 시장 현황(fact-finding) 조사를 실시하고 있으며, 여기서 수집한 재무적 데이터 등을 중심으로 그 영향력을 연례적으로 논의할 계획이다.

3. 영국

영국은 EU의 AVMS(AudioVisual Media Services) Directive 발효에 맞춰 2009년부터 VOD 등 뉴미디어 규제에 본격적으로 나서기 시작하였다. Ofcom은 공동 규제(Co-regulation)를 핵심으로 하는 규제체계 개편에 나섰다. 광고 분야는 ASA(Advertising Standards Authority)와 함께, VOD 편집(editorial)과 관련된 분야는 ATVOD(Association for Television on Demand)와 함께 공동 규제하는 것으로 규제 체계를 변경하였다. Ofcom은 인터넷 비디오와 VOD에 대한 규제를 처음으로 언급한 EU AVMS Directive에 따라 BBC iPlayer, ITV Player, Channel 4의 4OD, Sky의 VOD 서비스, LiverpoolFCTV와 같은 소규모 전문 방송 서비스까지 규제하되, iPlayer는 Ofcom과 BBC Trust가 공동으로 규제하고, 나머지 VOD는 Ofcom과 ATVOD가 공동으로 규제하며, 위 서비스와 관련된 모든 광고는 ASA와 공동으로 규제하는 것으로 정하였다. Ofcom은 최소의 기준만으로 이들 서비스를 규제하며, 콘텐츠가 단순하게 망을 통과하는 것은 규제의 대상에서 제외하고 콘텐츠 제작과 관련된 것만을 규제의 대상으로 하였다.

그리고 Ofcom이 최근 수행한 연구에 따르면 소수를 해로운 콘텐츠로부터 보호하

12) Mediacaster (2011. 10. 5). "CRTC Passes on Regulation of OTT Television, Internet and Mobile Content Delivery"

는 것은 기존 규제의 가장 중요한 부분이며, 이는 프라이버시를 보호하는 것보다 더 높은 우선순위가 있는 것으로 조사되었다. Ofcom의 CEO인 Ed Richards는 “이러한 조사 결과는 ATVOD에 의한 VOD 서비스의 부분적 자율규제 입장에 대한 재검토가 필요하다”는 것을 의미하며, 유해 콘텐츠 보호를 위해 더욱 강력한 규제를 실시할 수 있음을 내비쳤다.¹³⁾ 그리고 그는 “커넥티드 TV는 방송, VOD, 오픈 인터넷 서비스를 통합한 것으로 TV와 유사한 경험(TV-like experience)을 제공한다고 볼 수 있기 때문에 PC를 통한 인터넷 콘텐츠 접근보다 더욱 강한 규제를 받아야 한다.”고 주장하였다.¹⁴⁾ 다만, 커넥티드 TV 서비스는 기존 방송과는 다른 유형의 서비스기 때문에 기존 방송과 동일한 규제를 적용하는 것은 바람직하지 않다고 밝혔다.

즉, 영국은 EU AVMS Directive에 따라 기본적으로 TV와 유사한 시청 경험을 제공하는 콘텐츠인 경우, 인터넷을 통한 콘텐츠 유통이라 하더라도 규제를 적용해야 한다는 입장을 취하고 있다. 망중립성과 관련하여 미국에 비해 네트워크 사업자의 입장을 존중하는 정책을 추진 중인 EU의 망중립성 원칙을 고려할 때 OTT를 특별하게 보호하지 않고, 플랫폼 간 수평규제를 원칙으로 한다는 점에서 미국의 OTT 규제와 차이를 보이고 있다.

그리고 Ofcom은 최근 저작권 이슈와 관련하여 새로운 규제를 도입할 뜻을 밝혔다. 영국의 인터넷 이용자가 영화, 음악을 합법적으로 다운로드하는 것을 장려하기 위하여 대형 통신사업자(ISP)에게 이용자가 자신의 인터넷 접속이 저작권 위반에 관련되어 있는지를 알려주도록 요구하는 새로운 법령을 계획하고 있다. 이와 관련된 Ofcom의 법안에 따르면, 일단 40만 이상의 브로드밴드 고정 회선을 가진 BT, Everything Everywhere, O2, Sky, TalkTalk group, Virgin Media를 대상으로 시행하는데, 이들은 최소 1개월마다 고객들에게 언제 자신의 개정이 온라인 저작권 위반으로 의심되는 접속에 연결되었는지를 알려줘야 한다. 그 결과 만약 이용자가 일정 빈도 이상으로

13) Digital TV Europe (2012. 1. 26). “Connected TV needs higher degree of regulation, says Ofcom chief”

14) Convergence (2012. 3. 20). “Ofcom Hints at Connected TV Regulation-Is it Even Possible?”

알림장을 받게 되면, 이 정보는 콘텐츠 저작권자에게도 전달되어 저작권자가 요청할 경우 Copyright Design and Patent Act 1988에 따라 위반에 대한 법적 소송도 제기할 수 있다. Ofcom은 이러한 제도 도입을 통해 영국 제작 산업에 투자와 혁신을 부여하며, 인터넷 이용자가 합법적인 콘텐츠에 안전하게 접근하는 것을 장려하는 목적을 달성하려 하고 있다.¹⁵⁾

4. 프랑스

프랑스에서는 아날로그 방송 종료와 함께 일찍부터 방송사업자들이 글로벌 미디어 전략을 추진하고 있으며, 인터넷을 활용한 Catch-up TV, VOD 서비스를 출시하고 있다. 하지만 이들은 자사가 온라인상에서 다양한 콘텐츠 서비스를 제공하더라도 공정한 규칙이 없다면 넷플릭스, 구글, 애플과 같은 온라인 경쟁자에게 이익의 상당 부분을 빼앗기게 될 것을 염려하면서 온라인 경쟁자들이 프랑스의 기존 방송사업자들과 유사한 규칙이나 의무를 이행하지 않은 채 더 높은 수익을 내면서 국내 시장을 잠식할 것이라고 주장한다. 프랑스 방송사업자들은 커넥티드 TV의 도래와 함께 온라인 경쟁자들이 세금, 제작 쿼터 측면에서 자신들과 동일한 의무를 준수하도록 이들을 규제할 것을 촉구하고 있다.

프랑스 방송사업자인 TF1의 CEO Nonce Paolini는 구글, 애플의 주식시장 가치가 TF1의 100배가 넘는 상황에서 자국 방송의 취약점을 보호하기 위한 조치가 취해져야 함에도 불구하고, 이러한 조치가 이뤄지지 않고 있다고 비판하였다. 온라인 사업자들은 세금, 제작 쿼터, 지역 콘텐츠 제작활동에 관한 의무를 부담하지 않을 뿐만 아니라, 다양성, 프로그램 품질, 아동 보호 의무 등 미디어의 사회문화적 측면에서의 규제로부터 자유롭기 때문에 공정한 경쟁이 이뤄지지 않고 있다고 주장하였다.¹⁶⁾ 그리고 뉴미디어에 대한 규제를 방지할 경우 커넥티드 TV는 국내 제작을 지원하는 프랑스 방송

15) Digitla TV Europe (2012. 6. 26). "Ofcom publishes 'three-strikes' online copyright code"

16) Ericsson.com (2011. 5. 9). "FRENCH TV FIRMS DEMAND CONNECTED TV REGULATION"

시스템에 아무런 기여를 하지 못하며, 오히려 기존 사업자들에 상대적 불이익을 주는 등의 부정적 영향을 줄 수 있다고 주장하였다.

프랑스의 공영 방송사업자인 France Televisions의 회장인 Remy Pflimlin도 온라인 경쟁자들이 국내 시장에 진출함에 따라 기존 사업자들이 강력한 브랜드 전략, 오리지널 콘텐츠 및 독점적인 콘텐츠 확보 등에서 차별화에 성공하지 못하면, 경쟁자들에게 시장 선도자의 지위를 위협받게 될 것이라고 주장하며 현재의 상황에 대한 우려를 표명하였다.

이러한 주장이 계속하여 제기되자 프랑스 미디어 규제 당국인 CSA(Conseil supérieur de l'audiovisuel)의 회장인 Michel Boyon은 커넥티드 TV 서비스 등 새로운 플랫폼도 기존 방송과 함께 규제가 필요하다는 입장을 밝혔다. 그는 새로운 플랫폼이 기존 방송사업자의 수익 모델을 위협에 빠뜨리는 것은 물론, 프랑스 시청각 및 영화 콘텐츠 생산에 부정적인 영향을 줄 위험이 있다고 발표하였다.¹⁷⁾ 그리고 규제 당국이 커넥티드 TV와 관련하여 중요하게 고려해야 할 이슈를 다음과 같이 4가지로 주장하였다. 첫째, 소수자 보호, 인격 보전, 문화 다양성(plurarium) 등의 이슈와 관련하여 동일한 규제가 적용되어야 할 필요가 있다. 둘째, 지분 소유에 대한 상한 규제와 같이 기존 방송사에게 적용되는 것과 동일한 규칙을 적용해야 한다. 셋째, 창작 활동으로부터 획득한 수익을 다른 창작 활동에 투자할 수 있도록 모든 기업에 의무를 부과해야 한다. 넷째, 인터넷상의 전문적인 시청각 콘텐츠에 대한 규제가 수립되어야 한다.

이러한 CSA의 입장은 기존 OTT에 대한 미온적인 대응에서 벗어나, 기존 방송사업자와 유사한 규제체계를 구축해야 한다는 것으로 이해할 수 있으며, 앞의 사례 중에서는 영국과 비슷한 입장이라고 할 수 있다. CSA는 최근의 빠른 변화와 관련하여 정기적인 회의를 개최하여 미디어 생태계의 진화 모습을 점검하기로 하였다. 이미 2011년 6월 프랑스 CSA는 그 용어의 사용이 뉴스 전개 상 특별하게 필요한 경우가 아니라면 라디오 및 TV에서 뉴스 앵커가 'Facebook', 'Twitter'라는 단어를 방송 중에 언급하는 것을 금지하였다. 이처럼 자국 문화에 대한 보호주의 경향이 강한 프랑스에서

17) *Broadband TV News* (2011. 12. 6). "CSA calls for connected TV regulation"

OTT 콘텐츠에 대해서는 어떠한 조치를 취할 것인지 지켜볼 필요가 있다.¹⁸⁾

IV. 결론 및 시사점

지금까지 신유형 미디어 서비스인 OTT, 커넥티드 TV와 관련하여 미국, 캐나다, 영국, 프랑스를 중심으로 어떠한 논의들이 전개되고 있는지에 대해 살펴보았다. 비록 각국 규제기관들이 미디어 환경 변화에 신중하게 접근하고 있기 때문에 이 문제에 대한 입장을 명확하게 정리한 상황은 아니다. 따라서 본고에서는 각국에서 이슈가 되고 있는 사례(미국), 규제기관의 입장을 밝힌 보고서(캐나다), 기존 사업자들의 불만 및 규제 당국의 입장 표명과 관련된 언론 자료(영국, 프랑스) 등을 활용하여 논의 사항을 정리해 보았다.

그 결과 미국, 캐나다와 같은 북미 지역 국가에서는 신유형 서비스가 가져올 혁신적인 부분을 강조하는 한편, 아직 신유형 서비스가 기존 방송사업자에 미치는 효과가 미미하다는 이유를 들어 이들을 기존 방송사업자와 다르게 규제하려는 움직임을 엿볼 수 있었다. 반면, 영국, 프랑스와 같은 EU 국가에서는 EU AVMS Directive의 영향과 기존 방송사업자들의 동일하지 않은 규제에 대한 불만 등으로 신유형 서비스를 기존 서비스와 동일한 방식으로 규제하려는 움직임을 볼 수 있었다.

이는 비단 신유형 서비스에 대한 규제뿐만 아니라 망중립성 및 방송미디어 산업 규제에 있어 미국과 EU의 접근법 사이에 존재하는 차이와 유사한 측면이 있다. 미국은 망중립성을 인정하고 콘텐츠의 자유로운 유통을 지지하는 입장이지만, EU는 네트워크 보호의 필요성을 인정하는 입장에 있다. 그리고 방송미디어 산업 규제에 있어서 미국은 플랫폼별로 상이하게 규제하는 입장을 취하는 반면, EU는 TV-like experience 라는 용어에서도 알 수 있듯이 동일한 경험을 제공하는 콘텐츠에 대해서는 동일한 규제를 적용하는 것이 적절하다는 입장이다. 그리고 미국과 EU의 규제를 살펴보면, 각각의 규제들이 서로 밀접하게 연결되어 있음을 알 수 있다. 인터넷을 오픈해야 한다는

18) Convergence (2012. 3. 20). "Ofcom Hints at Connected TV Regulation-Is it Even Possible?"

규칙, 기존 사업자와 인터넷을 기반으로 하는 사업자간에 서로 다른 규칙을 적용해야 한다는 입장, 그리고 OTT, 커넥티드 TV를 육성해야 한다는 입장은 서로 다른 규제 방식이 아니라 사실은 동일한 규제 철학에서 비롯된 것이다. 즉, 각국의 신유형 서비스에 대한 규제 입장은 독자적으로 생성된 것이 아니라, 규제 당국의 방송산업에 대한 철학, 추구하는 가치, 그리고 자국 방송산업의 역사 등이 고려된 일관된 입장이라고 할 수 있다. 이런 점에서 국내 규제기관도 우리 방송미디어 산업이 지향해 나아가야 할 철학, 가치, 방향성에 대한 입장을 명확하게 하는 것이 구체적인 규제 정책을 수립하기 위한 일차적인 작업이 될 것이다.

또한 대부분 국가에서 신중한 입장을 보이고 있는 가운데 모니터링을 위한 회의를 정례화하는 등 이 분야에 대해 큰 관심을 보이고 있다. 이러한 점에서 망중립성, 미디어 다양성과 같은 주제를 중심으로 하는 모임도 의미가 있지만, 현재의 방송미디어 산업의 변화가 개별적으로 이뤄지기보다는 전체적인 차원에서 이뤄지고 있다는 점에서 다양한 이슈를 포괄적으로 논의할 수 있는 자리를 마련할 필요가 있다. 미국의 FCC, 캐나다의 CRTC가 시장 현황을 분석하기 위하여 수십 가지의 질문, 요구자료 목록을 작성하여 각 사업자에게 이에 대한 답변을 요구하고, 이를 통해 수집한 데이터로 환경을 정교하게 판단하려는 노력은 우리에게도 시사하는 바가 크다.

한편, CRTC는 급변하며 진화하는 기술의 시대에 규제자로서 규제 체계를 효과적으로 만드는 임무를 수행하는 것에 대한 어려움을 밝히고 있다. 즉 빠르게 변하는 시장에 강력한 규제를 부과할 경우 혁신, 경쟁 그리고 이용자의 선택에 장애가 되며, 반대로 너무 늦게까지 기다리다가 확실한 증거가 나왔을 경우에 신규 서비스를 규제한다면 그로 인한 피해를 회복하기 어렵다는 것이다. 따라서 CRTC는 수시로 적극적인 모니터링을 함으로써 이러한 두 가지의 방법을 절충하는 입장을 취하고 있는 것이다. CRTC가 비록 현재에는 OTT 규제가 시기상조라는 입장을 취하고 있지만, 이러한 접근법에 따라 지속적으로 OTT의 영향력을 입증할 만한 증거가 나온다면 CRTC는 OTT 규제에 대한 입장을 변경할 수 있을 것으로 보인다.

그리고 사업자와 규제기관의 논의에서도 알 수 있듯이 신규 미디어 진영 간에 갈등

은 결국 새로운 환경 변화에 따른 서로의 관계를 적이나, 친구냐로 규정하려는 관습과 관련이 있어 보인다. 기존 미디어 진영에서 신규 미디어 진영을 적(enemies), 즉 경쟁자라고 할 수 있는 이유는 구글이 구글 TV를 출시하면서 콘텐츠 애그리게이터나 에디터라기보다는 유통 플랫폼으로 포지셔닝 할 것이라고 하였지만 구글의 막대한 자금을 생각할 때 결국 핵심 방송권을 구입하려할 것이고 이는 장기적인 위협이 될 수 있기 때문이다. 따라서 스포츠 중계권의 확보를 위해 구글, 애플과 같은 신유형 사업자와 경쟁할 수도 있다는 측면 때문에 경쟁하는 관계로 이해할 수 있다. 반면 친구(friends), 즉 보완적 입장이라고 할 수 있는 이유는 인터넷이 기존 방송사에게도 새로운 기회를 제공한다는 점 때문이다. 인터넷 기회를 잘 활용하면 대체 수익원을 발굴하고, 새로운 채널을 시장화할 수 있는 기회를 얻음으로써 기존 방송사들이 겪고 있는 시청자 파편화, 기기 유형 다양화의 부정적인 영향을 제한할 수 있다. 예컨대 Analysis Mason에 따르면 5년 내에 Catch-up TV, 커넥티드 TV는 전통적인 방송사업자의 수익에서도 약 5%를 차지할 것이며, Catch-up TV가 실시간 방송 시청 시간을 잠식하지 않으며, 총 시청 시간은 Catch-up TV 때문에 오히려 증가할 것으로 알려졌다.¹⁹⁾

이러한 논의를 종합하면 인터넷 미디어는 기존 방송사에 적이자, 친구인 양면성이 존재하는 것을 알 수 있다. 즉, 인터넷 미디어는 기존 사업자에게 적 또는 친구라고 이분법적으로 규정할 수 없는 복합적 관계(frenemies)라고 할 수 있다. 이러한 현실을 종합적으로 고려할 때 정책 입안자는 혁신을 방해하지 않으면서 취약한 미디어 생태계를 위험에 노출시키지 않기 위한 올바른 결정을 하는 것이 중요하며, 시장에서의 중대한 불확실성 때문에 규제자의 정책, 전통적인 사업자의 전략은 장기적으로 일어날 수 있는 시나리오를 기반으로 하는 것이 중요하다.²⁰⁾

본 보고서는 신유형 미디어 서비스에 대한 규제 논의를 정리하고자 시도되었다. 아직 각국의 구체적인 규제 원칙이 정립되는 과정인 관계로 수집할 수 있는 자료가 많

19) Analysis Mason (2012. 1. 31). "Transformation of the audiovisual landscape with connected TV" 참조

20) Analysis Mason (2012. 1. 31). "Transformation of the audiovisual landscape with connected TV" 참조

지 않았으며, 따라서 단순한 논의를 소개하는 것과 각국의 규제당국 또는 그 CEO가 온라인 미디어 규제에 대해 어떠한 생각을 가지고 있는지를 소개하는 데에 주력하였다. 사실 각 국가의 방송산업의 특성에 대한 분석이 충분히 이뤄지지 않고 단순하게 현황만을 소개하였기 때문에 본 보고서의 후속 작업을 통하여 신유형 미디어 서비스와 함께 등장하고 있는 콘텐츠 동등 접근, 온라인 불법 유통 및 저작권, 자국 미디어 산업의 가치 보호, 이용자 권리 보호, 시장 획정 등의 이슈를 다룸으로써 더욱 의미 있는 보고서를 작성해 보고자 한다.

참고문헌

- Analysis Mason (2012. 1. 31). "Transformation of the audiovisual landscape with connected TV".
- Advanced Television (2012. 4. 25). "Diller: OTT must be regulated as broadcasters".
- Broadband TV News* (2011. 12. 6). "CSA calls for connected TV regulation".
- Canadian Communications Law (2011. 10. 6). "CRTC says no regulation for "over-the-top" programming at least for now".
- Convergence (2012. 3. 20). "Ofcom Hints at Connected TV Regulation-Is it Even Possible?"
- Core Analysis (2011. 10. 14). "Pay TV vs. OTT part II: managed devices and networks vs. OTT".
- Digital TV Europe (2012. 1. 26). "Connected TV needs higher degree of regulation, says Ofcom chief".
- _____ (2012. 6. 26). "Ofcom publishes 'three-strikes' online copyright code".
- Ericsson.com (2011. 5. 9). "FRENCH TV FIRMS DEMAND CONNECTED

TV REGULATION”.

IDATE (2012. 7). *Connected TV Watch Service*.

Laura Sboarina (2012. 5. 3). “Which content regulation for connected TV”.

Mediacaster (2011. 10. 5). “CRTC Passes on Regulation of OTT Television, Internet and Mobile Content Delivery”.

Multichannel News (2011. 4. 23). “FCC To Break Out OVDs In Competition Report”.

OTTMONITOR (2012. 5. 18). “FCC: Should OTT Services be Included in the Definition of MVPD?”.

Satellite News (2012. 5. 18). “FCC Decision on MVPD Status for OTT Providers Worries Broadcast Industry”.