

유럽의 시청각 상업적 커뮤니케이션 규제 쟁점: 2016년 EU 시청각미디어서비스지침(AVMSD) 개정안¹⁾을 중심으로

정 은 진*

1. 개요

2015년 유럽연합(European Union, EU)은 21세기 “디지털 단일시장(Digital Single Market)” 전략을 세웠다.²⁾ 이 전략에 따라 2007년 도입된 「시청각미디어서비스지침(Audiovisual Media Services Directive, AVMSD)」은 2010년의 개정 이후 또 한 번 중대한 전환점을 맞이하고 있다.

EU가 오늘날 시청각미디어서비스에 대한 새로운 규제지침을 마련한 것은 유럽 미디어산업의 중요성과 더불어 변화의 바람이 불고 있는 업계의 특성에 대응한 결과라고 볼 수 있다. 본고는 AVMSD 도입 후 약 10년이 지나 새로운 개정안이 논의되고

* 정보통신정책연구원 방송미디어연구실 연구원, (043)531-4103, jean@kisdi.re.kr

1) 본고를 작성하는 시점에서 EU가 발표한 AVMSD 개정안은 최종 확정을 위한 제안서(proposal) 단계임을 유의해야 한다. 유럽집행위원회(European Commission, EC)는 2015년 6월부터 9월까지 업계 및 시민단체에 공개 자문을 구한 후, 2016년 5월 25일에 AVMSD 개정안을 채택하였다. 이 개정안은 유럽의회(European Parliament)와 유럽정상회의(European Council)에 제출되었다.

2) European Commission, 2015

있는 현시점에서, 유럽이 체감하는 시청각미디어 산업의 변화와 새롭게 대두한 규제 쟁점을 시청각 상업적 커뮤니케이션³⁾에 초점을 맞추어 분석하였다. 먼저 유럽의 시청각미디어 소비행태 변화, 시청각미디어서비스 공급유형 및 광고유형의 다각화 등 시장환경의 변화를 검토하고 현재까지 진행된 시청각미디어서비스 규제지침의 발전 동향을 소개하였다. 다음으로, 최근 유럽의 주요 규제기구가 검토한 「완전한 시청각 미디어 융합시대에 대한 준비」 보고서⁴⁾를 기반으로 시청각 상업적 커뮤니케이션에 관한 쟁점 세 가지를 도출하였다. 각 쟁점에 대해 이번 AVMSD 개정안과 주요 규제기구의 의견을 바탕으로 EU가 내린 규제 방향을 확인하였다.

2016년 5월에 발표한 AVMSD 개정안은 소위 “변화하는 시장현실”의 관점에서 “현대화”된 지침이라는 데 의의가 있다.⁵⁾ 여기서 주목할 만한 내용은 광고규제의 완화와 시청각 상업적 커뮤니케이션에 대한 공동·자율규제의 확대 등이다. EU는 새로운 규제지침을 마련함으로써 21세기 매체환경에 대응하여 유럽 시청각미디어산업의 경쟁력을 증대시키려는 목표를 추진하고 있다. 특히, 시청각 상업적 커뮤니케이션에 대한 일련의 규제방침은 시청각미디어서비스의 소비자를 보호하는 동시에 미디어서비스 제공자들에게 경제적 이득을 제공할 것으로 기대되고 있다.

3) ‘시청각 상업 커뮤니케이션(audiovisual commercial communication)’이란 음성을 동반하거나 동반하지 않는 시각물로 경제적 활동을 추구하는 상품, 서비스, 자연적 또는 법적 실체를 직접적, 또는 간접적으로 촉진하는 것을 말한다. 이러한 이미지는 지불 또는 유사한 보답이나 자기홍보를 대가로 프로그램에 삽입되거나 수반된다. 시청각 상업 커뮤니케이션은 텔레비전 광고, 협찬, 텔레쇼핑, 간접광고를 포함한다(European Commission, 2010).

4) European Commission, 2013; European Parliament, 2014

5) European Commission, 2016c

2. 논의의 배경

(1) 유럽 시청각미디어서비스 시장의 변화

유럽에서 방송광고는 대중에게 가장 효과적으로 상업적 메시지를 전달할 수 있는 매체로 간주된다. 하지만 최근 시청각미디어 산업에 불어온 변화의 바람은 유럽의 미디어업계와 규제당국의 주의를 환기시키기에 충분하였다.

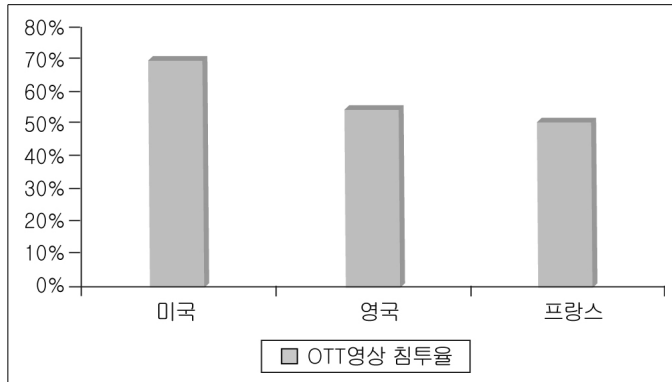
시청각미디어서비스 다각화에 따라 광고수익 기반의 전통 방송서비스가 저렴하거나 광고 시청이 불필요한 신유형 영상서비스와 치열하게 경쟁하는 것이 불가피한 현실이 되었기 때문이다(Griffith, 2016; Perlberg & Ramachandran, 2015). 온라인 플랫폼의 주문형과 스트리밍 영상을 소비하는 젊은 층이 전통적인 방송서비스에서 이탈하고 있다. 업계에서는 이들 “밀레니얼(millennials)” 세대⁶⁾ 또는 “선형 방송 공포(linear-TV-phobic)” 세대에 접근하려면 광고 산업의 새로운 활로를 찾아야 한다고 경고한다(Lynch, 2015). 유럽 내 인터넷 접속망 개선과 모바일 기기 보급 증가에 따라 모바일/온라인 영상서비스에 대한 수요는 앞으로도 증가할 것으로 전망되고 있다(한국콘텐츠진흥원, 2015).

물론 유럽의 방송사들은 30%에 달하는 유럽 콘텐츠 편성을 자랑하며 여전히 막강한 영향력을 행사하고 있다. 그러나 2014년 Netflix의 유럽 진출과 MUBI, Youtube, Dailymotion 등 범용 인터넷망을 통해 공급되는 인터넷 영상서비스의 고속성장에 따라 유럽 내에서도 비선형 영상 공급률이 빠르게 증가하고 있다. 최근 자료에 의하면, OTT(over-the-top) 영상 침투율이 영국에서 55%, 프랑스에서 51%로 전체 브로드밴드 공급 가구의 절반 이상을 상회하는 것으로 나타났다(Parks Associates, 2016, [그림 1]). 이로 인해 광고수입이 주요 수입원인 방송사들은 시청자의 이탈과 실적 부진을 우려하게 되었다.

6) 밀레니얼(millennials) 세대는 베이비부머 세대의 자녀로 1980~2000년 출생자를 일컬으며, 인터넷, 스마트폰을 자유롭게 활용하는 소비자층이다.

[그림 1] 미국과 유럽의 OTT영상 침투율

(단위: %)



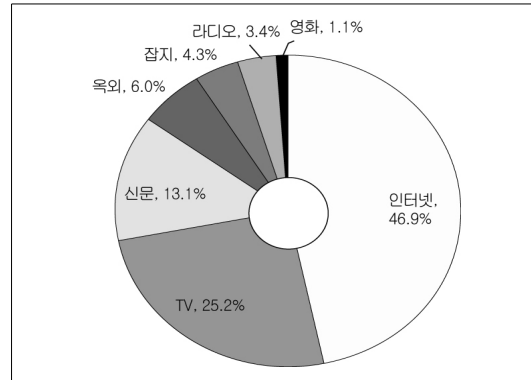
주: 수치는 브로드밴드 인터넷 이용 가구 기준 온라인 TV 및 영화의 침투율(%)

자료: Parks Associates(2016)〈OTT영상 보고서〉

반면, 지난 십여 년에 걸친 온라인 및 모바일 등 신유형 광고의 성장은 괄목할만하다. 2014년 기준, 영국의 온라인광고매출의 비중은 전체 광고매출 중 1위로, 약 46.9% (약 106억 달러)에 달한다([그림 2]). 이는 협찬을 제외한 방송광고 매출(25.2%, 약 57억 달러)을 크게 웃도는 규모이다. 독일 또한 온라인광고 매출(24.3%, 약 60억 달러)이 방송광고 매출(23.0%, 약 57억 달러)을 넘었고, 프랑스의 온라인광고(27.9%, 약 37억 달러)는 방송광고 매출(31.9%, 42억 달러)과 근소한 차이로 두 번째로 큰 광고매체다(ZenithOptimedia, 2015).⁷⁾

7) 본 자료에서 온라인 광고는 영국의 경우 “display advertising, classified advertising and paid search, email advertising”, 독일의 경우 “display, paid search and affiliate deals”를, 프랑스의 경우 “display, search, video and affiliates”를 포함한다.

[그림 2] 영국 매체별 광고매출 비중(2014년 기준)



주: 방송광고는 협찬을 제외하며, 인터넷광고는 디스플레이 광고, 항목별 광고, 검색광고, 이메일 광고를 포함한다.

자료: ZenithOptimedia(2015) Advertising expenditure forecasts

(2) 유럽 시청각미디어서비스 규제 및 법제도의 변화

앞서 언급한 시장 변화로 말미암아, EU의 광고에 대한 규제지침 개정에 이해관계자와 업계의 이목이 집중되고 있다. EU는 지난 30여 년간 시청각미디어서비스에 대한 공동 규제지침을 개선해왔다. 1989년 EU 회원국들은 유럽 내 회원국들의 방송시장을 개방하고 공동 규제지침을 마련하고자 「국경 없는 TV 지침(Television without Frontiers Directive, TWFD)」을 도입하였다.⁸⁾ 이후 EU는 시청각물 산업의 변화를 반영하기 위해 2007년에 「시청각미디어서비스지침(Audiovisual Media Services Directive, AVMSD)」을 제정하였다.⁹⁾ AVMSD 이행의 주요 시사점은 전통적인 선형(linear) 방송뿐만 아니라 비선형(non-linear) 시청각물인 주문형(on-demand) 영상을 규제범위에 포함한다는 것이었다.

이 지침에 의하면 시청각 상업적 커뮤니케이션 규제에 있어 선형 방송과 비선형 시

8) European Council, 1989

9) European Council, 2007

청각물 간에는 공통점과 차별점이 있었다. 예를 들면, 2010년 개정된 AVMSD에서 주문형 시청각미디어서비스의 상업적 커뮤니케이션에 대해 상세하게 규제 및 규정을 적용하는 것은 “정당화되지도 않고, 기술적인 관점에서 볼 때 이해되지 않는다”는 원칙을 고수하였다.¹⁰⁾ 주문형 서비스가 “소비자의 선택권 증대를 가져왔다”고 해석하기 때문이다. 이는 비교적 상세한 양적 규제지침을 부과하는 방송에 대한 광고규제와는 대조된다. 한편, 공공정책의 목표를 충족시키기 위한 내용의 질적인 측면에 대한 기본 지침은 방송과 주문형 서비스에 공통적으로 요구되었다.

2013년 EU는 “디지털 단일 시장” 전략의 일환으로 AVMSD의 현대화를 위한 전면적인 검토에 착수했다.¹¹⁾ 특히, “완전한 시청각 미디어 융합시대에 대한 준비”를 추진하며 주요 이해관계자에게 <표 1>과 같이 공개자문(public consultation) 질의서를 던졌다:

<표 1> EC의 「완전한 시청각 미디어 융합시대에 대한 준비」 공개자문 질의서(2013)

- 현행 AVMSD 내 상업적 커뮤니케이션에 대한 지침은 매체융합환경에서 여전히 유효한가?
- 신유형 광고기술의 변화와 발전을 뒷받침할 수 있는 규제 장치는 무엇인가? 특히, 자율규제 또는 공동규제가 필요한 범주는 어디까지인가?
- 어떤 주체가 방송화면 중첩광고(commercial overlay)를 비롯한 신기술 광고 수용에 대한 최종결정권을 갖는가?

자료: European Commission(2013) p.15 Questions for public consultation(17)~(19)

EC의 질문에 대한 답을 구하기 위해 유럽은 2014년 유럽 시청각미디어서비스 규제당국그룹(European Regulators Group for Audiovisual media services, ERGA)을 전문적인 자문기구로 출범시켰다. ERGA는 2015년에 19개 EU 회원국으로부터 상업방송국 40개사, 공영방송국 20개사, 주문형영상사업자 18개사를 포함한 107개 이해관

10) European Council, 2010

11) European Commission, 2013

계자로부터 의견을 수렴하였다. AVMSD의 기대효과 등에 대한 조사를 바탕으로 유럽은 2016년 5월 25일에 새로운 AVMSD 개정안을 제안하였다.

AVMSD 개정안은 시청각미디어서비스의 범위를 영상공급이 주요 목적(principle purpose)인 서비스, 그리고 주요 활동과 분리된(dissociable) 일부 서비스에서 시청각물을 제공하는 서비스까지 확장했다.¹²⁾ 또한 영상공유 플랫폼(video-sharing platform) 일 경우, 소셜 미디어의 일부일지라도 시청각미디어서비스에 포함한 것이 특징이다.¹³⁾ 새로운 지침들은 “소비자 보호와 방송서비스 유연성 확대 사이의 균형”을 모색하고 있다.¹⁴⁾ 특히, 아래와 같은 시청각 상업적 커뮤니케이션에 대한 새로운 지침은 유럽 내 형평성 있는 경쟁 환경을 조성하여 유럽 미디어사업자들의 수익구조를 개선하고 시청각 콘텐츠에 대한 투자 역량을 진작하고자 하였다.

3. 유럽의 시청각 상업적 커뮤니케이션 관련 주요 쟁점

(1) 매체별 차등적 규제의 개선

1) 배경

유럽에서 매체간 융합환경에서 “처음부터(ab initio)” 시청각 상업적 커뮤니케이션의 규제를 강화하는 것보다는 방송사업자들의 장벽을 낮춰주는 것이 현실적이라는 의견이 제기되었다(Pauwls & Donders, 2013 p.26; Wood, 2008). 유럽은 2007년 AVMSD를 도입할 때 방송광고 규제완화를 염두에 두었다. 그러나 방송매체의 강한 영향력을 감안, 현행 AVMSD는 방송광고가 시간 당 20%(12분)를 초과할 수 없도록 제한하였다. 반면 비선형 영상서비스는 시청자의 능동적인 선택을 전제하기에 방송과 같은 양적 규제지침이 생략되었다.

12) 여기에는 온라인 뉴스웹사이트에서 부차적으로 제공하는 영상콘텐츠, 그리고 이용자제작콘텐츠(user-generated content: UGC)가 포함된다.

13) European Commission, 2016c p.15

14) European Commission, 2016b p.2

이에 유럽 소재 방송국들은 현행 AVMSD하에서 매체별 비대칭규제가 방송산업의 시장경쟁력을 저해한다고 우려하였다. 방송과 비방송 영상서비스 간의 경쟁이 심화되었을 뿐만 아니라, EU의 관할 밖에 위치한 글로벌 경쟁사의 경우 규제를 받지 않기 때문이다. 방송의 상업적 커뮤니케이션 규제로 인해 과도한 행정비용이 발생한다는 지적도 있었다. EU는 유럽 전체에서 광고시간의 준수를 감시하는 업무에 약 100만 유로가 소요되고, 매해 간접광고 및 협찬 규제에 약 220만 유로, 약 210만 유로가 각각 발생했다고 추정했다.¹⁵⁾

2) AVMSD 개정안: 방송광고·텔레쇼핑 일일총량제 도입 및 간접광고 허용

위의 우려에 따라 EU는 AVMSD의 규제 적합성(regulatory fitness)을 보완하고 단속화하고자 하였다. 그 결과, EU는 방송광고¹⁶⁾와 텔레쇼핑¹⁷⁾의 분량이 오전7시부터 오

〈표 2〉 유럽의 방송광고 총량에 대한 규제 개정 전후

구분	내용
개정 전	제23조 1. 텔레비전 스팟 광고와 텔레쇼핑 스팟의 분량은 주어진 1시간동안 20%를 초과할 수 없다.
개정 후*	제23조 1. 텔레비전 스팟 광고와 텔레쇼핑 스팟의 하루 분량은 7:00부터 23:00 사이의 기간 동안 20%를 초과할 수 없다.

* 본고를 작성하는 시점에서 EU가 발표한 AVMSD 개정안은 제안서 단계임을 유의해야 한다.
자료: European Council(2010) AVMSD(Directive 2010/13/EU) p.19, European Commission (2016) AVMSD 개정에 대한 제안서 p.28~29.

15) European Commission, 2016c

16) '방송광고(television advertising)'란 지불 또는 유사한 보답이나 자기홍보의 목적을 대가로 방영되는 방송의 유형으로써 무역, 비즈니스, 기술 또는 전문업과 연결된 공공 또는 사적 사업 또는 자연적 인물이 부동산, 권리, 의무 등을 포함하는 제품이나 서비스의 제공을 홍보하기 위한 행위를 일컫는다(European Council, 2010).

17) '텔레쇼핑(teleshopping)'이란 부동산, 권리, 의무 등을 포함하는 제품이나 서비스를 공급할 목적으로 방송을 통해 공중에게 전달되는 직접적인 구매 제안을 의미한다(European Council, 2010).

후 11시까지 방송시간의 20%를 초과하지 않도록 AVMSD 제23의 개정을 제안하였다(〈표 2〉 참고). 또한 AVMSD 제21조의 개정안은 드라마, 영화, 뉴스프로그램의 중간광고도 최대 20분마다 1회까지 허용하였다. 이는 30분에 최대 1회였던 기존 규제를 완화하려는 규제방향을 의미한다.

〈표 3〉 유럽의 간접광고 허용에 대한 규제 개정 전후

구분	내용
개정 전	제11조 1. 2항, 3항, 4항은 2009년 12월 19일 이후에 제작된 프로그램에 한정하여 적용한다. 2. 간접광고는 금지된다. 3. 2항에도 불구하고, 간접광고는 회원국이 달리 결정하지 않는 한 다음의 경우에는 예외적으로 허용된다: (a) 시청각미디어서비스용 영화나 시리즈물, 스포츠 프로그램과 가벼운 연예오락 프로그램; (b) 프로그램 내에 삽입되는 소도구나 경품과 같이 특정 상품이나 서비스를 대가 없이 삽입하는 경우. (a)에서 부여한 허용사항은 아동용 프로그램에 적용되지 않는다.
개정 후*	제11조 1. 2항, 3항, 4항은 2009년 12월 19일 이후에 제작된 프로그램에 한정하여 적용한다. 2. 간접광고는 모든 시청각미디어서비스에 허용된다. 다만 뉴스와 시사 프로그램, 소비자 프로그램, 종교 프로그램, 그리고 상당한 아동 시청자를 대상으로 하는 프로그램을 예외로 한다.

* 본고를 작성하는 시점에서 EU가 발표한 AVMSD 개정안은 제안서 단계임을 유의해야 한다.
자료: European Council(2010) AVMSD(Directive 2010/13/EU) p.16, European Commission(2016) AVMSD 개정에 대한 제안서 p.27.

또한 개정안은 간접광고¹⁸⁾와 관련된 제11조에 대한 개정도 포함하고 있다. 이전에 은폐광고의 일종으로 원칙적으로 금지하고 오직 일부 장르에 대하여만 포지티브 규제

18) '간접광고(product placement)'는 상품, 서비스, 혹은 상표의 포함 혹은 언급으로 구성되는 '시청각 상업 커뮤니케이션'의 형태를 의미한다. 그들의 상품, 서비스, 혹은 상표는 지불 혹은 유사한 보답에 대한 대가로 프로그램 안에 등장한다(European Council, 2010).

방식으로 허용했던(강준석 외, 2016) 간접광고도 모든 미디어서비스에 대해 전면 허용하는 방향으로 제안되었다(〈표 3〉 참고). 대신 프로그램 전후로 시청자에게 간접광고임을 고지할 것을 전제로 하였다. 간접광고가 여전히 허용되지 않는 장르는 뉴스와 시사 프로그램, 소비자 고발 프로그램, 종교 프로그램 그리고 아동이 시청하는 프로그램이다.

3) 기대효과

본 개정안의 목적 가운데 하나는 방송시장의 변화에 따라 상업적 커뮤니케이션 집행의 유연성을 높이는 데 있다. 본 개정안이 법안으로 공식 발표될 경우, 방송서비스 사업자에게 직접적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 일일 단위 광고총량제 전환에 따라 유럽 방송사들은 프로그램의 시청률을 감안하여 원하는 시간대에 원하는 길이의 광고를 편성할 수 있을 것이다(egta, 2015). 또한 프로그램 내 간접광고의 허용은 시청자의 광고회피에 따른 방송광고 도달률 감소에 대해 획기적인 돌파구가 될 것으로 예상된다(Lefever, 2013).

(2) 시청각 상업적 커뮤니케이션에 대한 공동자율규제 확대

1) 배경

EU는 민간의 자발적인 참여를 바탕으로 자율규제와 공동규제를 확대하려는 움직임을 보이고 있다. EU는 2012년에 유럽양방향광고협회(European Interactive Digital Advertising Alliance, EDAA)를 설치했다. EDAA는 소비자단체의 요구와 산업의 의견을 수렴하여 온라인행동기반광고(Online Behavior Advertising: OBA)에 대한 자율규제 체계를 마련한 사례가 있다.¹⁹⁾ 최근 EU는 영상광고에도 표준 개발과 같은 자율규제 체계를 본격적으로 도입하기를 주장하고 있었다.

19) 이때 적용된 “Do Not Track(DNT)”표준은 소비자의 프라이버시 보호를 위해 방문자가 자신의 온라인 기록을 남길지 여부에 대한 선호를 공급자에게 전송할 수 있게 하였다.

2) AVMSD 개정안: 부적절한 상업적 커뮤니케이션에 대한 자율 및 공동규제 확대

AVMSD 개정안은 구체적으로 소비자 보호를 목적으로 각 회원국 및 EU 단위의 자율규제와 공동규제를 요구하고 있다. 특히 본 개정안에서 주목하는 것은 아동의 건강과 밀접하게 관련된 소비자보호 쟁점이다. AVMSD 제9조의 2항에 대한 개정안은 포화지방, 나트륨, 당이 높은 음식에 대한 부적절한 시청각 상업적 커뮤니케이션에 대하여 회원국과 규제대상 산업이 자율 및 공동 규제지침을 정립할 것을 제안하고 있다 (<표 4>). 이는 사업자가 행위규범(code of conduct)을 발표하도록 촉구하는 기존 지침 대신 민간의 참여로 자율규제 또는 공동규제를 확대할 수 있도록 체계적인 방안을 강구하는 데 있다. 또한 AVMSD 제9조에 3항과 4항을 추가하여 미성년자의 시청이 가능한 주류 광고에 대한 자율 및 공동 규제를 제안하였다.

AVMSD 개정안에서 달라진 점 중 하나는 EC와 ERGA의 역할이다. 9조 2항과 4항 개정안에 드러나듯, ERGA는 영상공유서비스 플랫폼 사업자가 상업적 커뮤니케이션 관련 지침을 준수할 수 있도록 EU 수준의 공동규제 체계를 수립하도록 지원할 예정이다.

<표 4> 유럽의 부적절한 상업적 커뮤니케이션에 대한 자율 및 공동규제지침 개정 전후

구분	내용
개정 전	제9조 2. 영양적 또는 생리적 효과가 있는, 특히 지방, 트랜스 지방, 소금/나트륨과 당과 같이 전반적인 식단에서 과도한 섭취를 추천하지 않는 영양소 및 첨가물이 든 음식과 음료에 대한 부적절한 시청각 커뮤니케이션이 아동용 프로그램에 수반 또는 포함되는 것과 관련하여, 회원국과 위원회는 미디어서비스 공급자로 하여금 자체 행위규범을 개발하도록 장려해야 한다.
개정 후*	제9조 (a) 2항을 다음과 같이 대체한다: “2. 영양적 또는 생리적 효과가 있는, 특히 지방, 트랜스 지방, 소금/나트륨과 당과 같이 전반적인 식단에서 과도한 섭취를 추천하지 않는 영양소 및 첨가물이 든 음식과 음료에 대한 부적절한 시청각 커뮤니케이션이 상당한 아동시청자를 대상으로 하는 프로그램에 수반 또는 포함되는 것과 관련하여, 회원국과 위원회는 자율 및 공동규제 지침을 개발하도록 장려해야 한다.

구분	내용
개정 후*	<p>행위규범은 나트륨, 당, 지방 그리고 국내, 국제 영양 가이드라인에 적합하지 않는 다른 것이 다량 포함된 음식과 음료에 대한 시청각 상업적 커뮤니케이션의 미성년자에 대한 노출을 효율적으로 줄이기 위해 활용되어야 한다. 그러한 규정은 시청각 상업적 커뮤니케이션이 위의 음식과 음료의 긍정적인 영양적 측면을 강조하지 않도록 해야 한다.</p> <p>위원회와 ERGA는 전 유럽연합에 걸쳐 최선의 자율 그리고 공동규제 체계를 교환하는 것을 장려해야 한다. 적절하다면 위원회는 유럽연합의 시행규정을 개발하도록 추진한다.”;</p> <p>(b) 다음의 3항과 4항을 추가한다:</p> <p>“3. 주류에 대한 부적절한 시청각 커뮤니케이션이 상당한 아동시청자를 대상으로 하는 프로그램에 수반 또는 포함되는 것과 관련하여, 회원국과 위원회는 자율 및 공동규제 지침을 개발하도록 장려해야 한다. 그러한 규정은 주류에 대한 시청각 상업적 커뮤니케이션이 미성년자에게 노출되는 것을 효과적으로 제한하는 데 활용되어야 한다.</p> <p>4. 위원회와 ERGA는 전 유럽연합에 걸쳐 최선의 자율 그리고 공동규제 체계를 교환하는 것을 장려해야 한다. 적절하다면 위원회는 유럽연합의 시행규정을 개발하도록 추진한다.”;</p>

* 본고를 작성하는 시점에서 EU가 발표한 AVMSD 개정안은 제안서 단계임을 유의해야 한다.
 자료: European Council(2010) AVMSD(Directive 2010/13/EU) p.16, European Commission(2016) AVMSD 개정에 대한 제안서 p.26

3) 기대효과

본 개정안은 2014년 유럽의회가 「완전한 시청각 미디어 융합시대에 대한 준비」 보고서에서 밝힌 것과 같이 글로벌 경쟁의 변화속도에 발맞추어 소비자를 보호할 수 있는 유연한 규제지침을 달성하려는 시도로 해석된다. 이 방침은 새로운 간접광고 규제 지침과 더불어 향후 소비자를 호도하는 영상물을 규제하는 데 활용될 것으로 보인다. 거짓 또는 오해의 소지가 있는 온라인 상품리뷰 영상이나 상품비교 웹사이트, 애플리케이션과 같은 온라인/모바일 서비스도 여기에 포함된다.²⁰⁾ 이는 콘텐츠와 상업 메시지의 구분이 모호한 상업적 행위를 근절시키기 위한 것으로, EU는 민간의 자발적인 참여로 그 해결책을 모색할 방침이다.

20) European Commission, 2016b

(3) 신유형 광고기술과 소비자 보호

1) 배경

미디어서비스가 발전하면서 신유형 광고기술이 등장하고 있다. 그 결과, 검색엔진이나 단말기 제조업자 등 제3자에 의한 광고 집행이 가능하게 되었다. 인터넷 기반의 커넥티드 TV에서는 방송사와 소비자의 동의 없이도 화면 상에 디지털 팝업 광고를 전송하는 사례가 있어 이에 대한 적절한 소비자 보호지침이 촉구되고 있다(Gibbs, 2015). 현행 AVMSD 체계는 방송 허가권을 지닌 운영자가 광고를 비롯한 화면에 대한 편집책임을 갖기 때문에, 신유형 화면광고로 인한 문제에 대응하기가 어렵다는 한계가 지적되고 있다(egta, 2015).

2) 주요 유럽 기구의 견해

주요 EU 산하기구도 이런 이슈에 대한 의견을 제기한 바 있다.²¹⁾ EC(2013)는 신유형 광고기술 규제원칙을 두 가지 측면에서 제안하였다. 첫째, 방송과 주문형 영상을 비롯한 모든 종류의 시청각미디어 서비스에 대해 광고와 콘텐츠(editorial content)의 분리원칙을 준수하기 위해 유럽 차원에서 최소기준을 제시해야 한다. 둘째, 콘텐츠의 통합성(integrity)을 침해하지 않도록 광고물 삽입에 대한 유럽 차원에서의 공통기본 규칙을 고려해야 한다. ERGA(2015)도 유통형식 구분이 불명확하고 짧은 길이의 콘텐츠를 활용한 비즈니스 모델이 등장하고 있는 환경에 주목하였다. ERGA는 콘텐츠의 통합성을 저해하지 않는 시청환경에 대한 공통적인 상업적 커뮤니케이션 규제지침을 고안해야 한다고 나섰다.

21) 본고를 작성한 시점에서 발표된 AVMSD개정안은 해당 내용을 직접적으로 언급하지 않았다.

[그림 3] 신유형 화면광고(overlay advertising)의 사례



주: TV프로그램 또는 카탈로그 시청 중 디지털 방식으로 전송된 별도의 광고가 화면에 중첩되는 화면분할광고의 사례

자료: Moulding(2015)

4. 결 어

EC의 디지털 경제와 사회(Digital Economy and Society) 위원회의 오틀거 위원(Günther Oettinger)은 보도자료를 통해 “우리의 방송 및 영상 시청 방식은 변화했지만, 우리의 가치는 변화하지 않는다”고 밝혔다(European Commission, 2016a). 이는 융합매체 환경에서도 유럽 내 미디어 다양성과 EU 회원국의 규제독립성 보장, 책임과 신뢰와 공정성을 갖춘 시청각미디어서비스 제공에 대한 유럽의 기존 가치를 수호하겠다는 EC의 다짐을 의미한다.

본고는 2016년 5월 25일 AVMSD 개정안의 배경이 된 유럽의 시청각미디어서비스 소비 및 공급 지형의 변화, 그리고 지난 20년에 걸쳐 이루어진 유럽의 규제지침 발전 과정을 검토했다. 이번 AVMSD 개정안은 주문형영상플랫폼에 대한 유럽 콘텐츠 쿼터제 부과, 규제범위에 스트리밍과 영상공유 플랫폼 포함 등의 주요 쟁점을 담고 있다. 그 중에서도 특히 본고는 상업적 커뮤니케이션과 직접 관련된 쟁점을 중점적으로

살펴보았다. 그 결과, EU는 (1) 방송광고의 일일총량제를 도입하고, 간접광고 허용을 원칙으로 하는 네거티브 규제방식을 도입하는 등 상업적 커뮤니케이션에 대한 규제를 완화하려는 경향을 보였다. (2) 소비자 보호를 위한 부적절한 상업적 커뮤니케이션 근절을 목적으로 방송사, 주문형영상플랫폼, 영상공유플랫폼을 비롯한 민간의 자발적 참여를 도모하여 자율규제 및 공동규제 체계를 구축하고자 제안하였다. (3) 아울러, AVMSD 개정안에서는 다루이지 않았으나 유럽이 소비자보호를 위해 신유형 광고 기술과 편집 콘텐츠의 통합성에 대한 기본규칙 제정을 추구하고 있음을 확인할 수 있었다.

결론적으로 AVMSD 개정에 대한 제안서는 유럽 소비자와 서비스 공급자에게 보다 명료하고 법적으로 타당한 EU 차원의 공통지침을 제시하는 데 그 목적을 두고 있다. 상기한 세 가지 쟁점은 유럽 내 시청각미디어서비스의 경쟁 구도 변화와 유럽 소비자의 시청행태 변화, 커뮤니케이션 기술의 비약적인 발전에 따른 21세기 유럽의 상업적 커뮤니케이션에 나타난 매체환경 변화를 반영하고 있다. 현 시점에서 AVMSD 개정안은 EU가 유럽 콘텐츠 장려와 유럽 소비자 보호에 대한 정책기조를 달성하기 위한 핵심동력이 될 것으로 예상된다.

참고문헌

강준석·주성희·이미라·정은진 (2016), 『스마트시대에 대응한 방송광고분류체계 개선방안 연구』, 서울: 한국방송광고진흥공사.

한국콘텐츠진흥원 (2015), 『방송 OTT 시장 동향 보고서』, 콘텐츠 산업동향 15호, 한국콘텐츠진흥원.

egta (2015). “Consultation on Directive 2010/13/EU on audiovisual media services (AVMSD): A media framework for the 21st century.” 2016. 5. 1. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/contributions-received-european-level-representative-associations-avmsd-public-consultation>
European Regulators Group for Audiovisual media services (2015). *ERGA report*

on material jurisdiction in a converged environment. ERGA.

European Commission (2016a). “Commission updates EU audiovisual rules and presents targeted approach to online platforms.” Press release by European Commission. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/commission-updates-eu-audiovisual-rules-and-presents-targeted-a-pproach-online-platforms>

European Commission (2016b). *Digital single market: Commission updates EU audiovisual rules and presents targeted approach to online platforms.* European Commission.

_____ (2016c). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services in view of changing market realities.* Brussels. European Commission.

_____ (2015). “Communication from the Commission: A digital single market strategy for Europe”, 2015. 5. 6. http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-communication_en.pdf.

_____ (2013). *Green Paper: Preparing for a Fully Converged Audiovisual World: Growth, Creation and Values.* Brussels. European Commission.

European Council (2010). “Directive 2010/13/EU of the European Parliament and of the Council of 10 March 2010 on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provision of audiovisual media services(Audiovisual Media Services Directive)”. Brussel: European Council.

- European Council (2007). “Directive 2007/65/EC of the European Parliament and of the Council of 11 December 2007 amending Council Directive 89/552/EC on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities”. Brussel: European Council.
- _____ (1989). “Directive 89/552/EEC on the coordination of certain provisions laid down by Law, Regulation or Administrative Action in Member States concerning the pursuit of television broadcasting activities”. Brussels: European Council.
- European Parliament (2014). *European Parliament resolution of 12 March 2014 on Preparing for a Fully Converged Audiovisual World*. European Parliament.
- Gibbs, S. (2015). “Samsung admits its smart TVs are forcing pop-up ads into video apps”. the Guardian. 2015. 2. 11. <https://www.theguardian.com/technology/2015/feb/11/samsung-admits-smart-tvs-forcing-pop-up-ads-into-video-apps>
- Griffith, E. (2016). “It’s 2016 and TV execs have decided they need a digital strategy.” Fortune. 2016. 5. 16. <http://fortune.com/2016/05/16/tv-digital-strategy/>
- Lefever, K. (2013). “The thin blue line between monitoring advertising rules and commercial freedom in broadcasting: The case study of product placement”. *Private Television in Western Europe: Content, Markets, Policies*. pp.229~243. New York: Palgrave Macmillan.
- Lynch, J. (2015). “Advertisers are finding millennials in an unexpected place: TV syndication Family Guy reruns draw young viewers to live TV.” Adweek. 2015. 9. 9. <http://www.adweek.com/news/television/advertisers-are-finding-millennials-unexpected-place-tv-syndication-168034>

- Moulding, J. (2015). "The alternative approach to household-addressable linear TV advertising." Videonet. 2015. 6. 16. www.v-net.tv/the-alternative-approach-to-household-addressable-linear-tv-advertising.
- Parks Associates (2016). "OTT Video Market Tracker." Parks Associates. 2016. 5. 1. <https://www.parksassociates.com/services/ott-tracker>.
- Pauwels, C., & Donders, K. (2013). Opening up Europe to private television: Harmonisation and liberalisation for the benefit of all?. *Private Television in Western Europe: Content, Markets, Policies*. p.20. New York: Palgrave Macmillan.
- Perlberg, S. & Ramachandran, S. (2015). "Ad Woes Pummel TV Firms: Viacom's weak results fan the flames of a media-industry meltdown" The Wall Street Journal. 2015. 8. 6. <http://www.wsj.com/articles/ad-woes-pummel-tv-firms-1438905142>.
- Sweney, M. (2016). "Netflix and Amazon must guarantee 20% of content is European: Shake-up of broadcasting rules aims to bring digital on-demand services in-line with traditional TV broadcasters." Guardians. 2016. 5. 25. <http://www.theguardian.com/media/2016/may/25/netflix-and-amazon-must-guarantee-20-of-content-is-european>.
- Woods, L. (2008). The consumer and advertising regulation in the television without frontiers and audiovisual media services directives. *Journal of Consumer Policy*, 31(1), 63-77.
- ZenithOptimedia (2015). *Advertising expenditure forecasts(March, 2015)*. London: ZenithOptimedia.