

영국 ODPS 규제 동향: OFCOM-ATVOD 공동규제에서 단독규제체계로의 변화를 중심으로

김호정*

2016년 영국 OFCOM이 ODPS 분야 공동규제가구였던 ATVOD의 규제권한을 회수함으로써 영국의 ODPS의 규제형식과 절차가 일정 부분 변화였고 실질적인 규제 대상의 범위가 다소 확장된 것으로 나타났다. OFCOM은 방송서비스와 유사한 성격의 ODPS를 중심으로 규제 대상의 범위를 최소화하고, 사업자 자율 규제방식을 지향하고자 하는 기본적인 규제원칙을 가지고 있었기 때문에 당초 산업계 협회였던 ATVOD와 공동 규제체계를 시행하였으나, 방송서비스와 ODPS의 유사성이 더욱 높아지고 ATVOD의 운영상의 문제점이 드러나게 됨에 따라 이를 폐지하게 되었다. 이에 따라 OFCOM이 ODPS를 직접적으로 규제하는 규제당국이 되면서, 규제 업무 처리의 효율성을 제고하기 위한 목적으로 기존의 방송서비스 규제체계를 활용하는 방식으로 ODPS 규제 형식을 재정비하였지만, 규제방향성에 있어 변화가 있는지 여부를 밝히지는 않았다.

목 차

- I. 서 론 / 2
- II. 영국의 ODPS 규제 체계(2016년 이전) / 3
 - 1. 유럽연합과 영국의 규제 원칙
 - 2. OFCOM과 ATVOD 공동규제체계

- III. 영국의 ODPS 규제 체계(2016년 이후) / 6
 - 1. ATVOD의 규제 권한 회수
 - 2. OFCOM의 ODPS 규제체계 변화
- IV. 결론 및 시사점 / 8

* 정보통신정책연구원 방송미디어실 연구원, (043)531-4226, nanoito@kisdi.re.kr

I. 서론

세계 미디어 시장에서 새로운 유형의 인터넷 기반 동영상 서비스가 빠르게 경쟁력을 획득하고 이들 서비스를 통해 공유되는 영상콘텐츠의 파급력이 높아지면서, 적절한 규제 환경을 조성하는 것이 전국가적으로 중요한 과제가 되었다. 유럽 연합은 실시간 방송뿐만 아니라 주문형 동영상 서비스를 포함하는 시청각미디어서비스에 대한 지침(AVMSD)을 설계하고, 유럽국가들로 하여금 동 지침을 기준으로 각국의 미디어 규제를 정비하도록 요구하였다.

영국은 이와 같은 미디어 규제 환경 변화에 신속하게 대응하고 적극적으로 법제 정비를 추진한 대표적인 국가로써, 주요 EU 국가 중 규제프레임워크 개정안을 가장 빠르게 자국의 규제체제로 전환한 국가도 영국이었다¹⁾. 또한 여타 유럽 국가들의 규제당국의 규제 정비 방식이 기존의 방송 규제들을 크게 벗어나지 않은 것과 달리, OFCOM은 지침에서 제시하는 ‘주문형 서비스’에 대해 보다 구체적인 기준을 세워 ‘ODPS (On-demand programme service)’로 개념화하였고 당시 영국 법제 역사상 최초로 민간 자율기구(ATVOD)를 ODPS 공동규제기구로 지정하는 등 상당히 파격적인 방식으로 규제체계를 재정비하기도 하였다(Ovum, 2011).

그러나 2016년, OFCOM은 다시 ATVOD의 공동 규제 권한을 회수하고 ODPS에 대해 직접적인 규제를 실시하였다. 또다시 영국의 ODPS 규제 체계에 변화의 조짐이 나타나기 시작한 것이다.

이에 본고에서는 OFCOM이 ATVOD로부터 ODPS에 대한 공동 규제권한을 회수하게 된 배경을 살펴보고, 이로 인해 영국의 인터넷 동영상 서비스 시장 규제 환경에 어떤 변화가 발생했는지 정리하고, 추후 OFCOM의 ODPS 규제 방향성에 어떤 영향을 끼칠 것인지 시사점을 도출해보고자 한다.

1) 시청각미디어서비스 지침(AVMSD) 개정안을 포함하는 2009년 EU규제프레임워크 개정안을 기준으로, 영국은 주요 EU국가 중 유일하게 유럽연합이 지시한 마감기한 내(2011년 5월) 동 개정안의 내용을 영국 내 규제체계에 반영한 국가이며, 프랑스는 2011년 8월, 스페인은 2012년 3월, 독일과 이탈리아는 2012년 6월 완료하였다.(Ovum, 2017)

II. 영국의 ODPS 규제 체계(2016년 이전): 공동규제

1. 유럽연합과 영국의 규제 원칙

AVMSD의 전신은 ‘국경없는 텔레비전 지침 (TVWF; Television Without Frontiers)’으로, 유럽 국가 간 방송규제는 TV를 통해 송출되는 실시간 방송콘텐츠에 국한되어 있었다. 그러다가 주문형 서비스(VOD)로 대표되는 비실시간(non-linear) 영상 콘텐츠가 새로이 부상하게 되면서 동 지침의 개정 필요성이 대두되었고, 이와 같은 비실시간 영상 콘텐츠를 규제 범위에 포함시키는 과정에서 유럽연합과 영국의 기본적인 입장이 대립되었다. 유럽의회(EC)의 정보사회 미디어 총국(ISMD; Information Society and Media Directorate)은 영국의 문화스포츠미디어청(DCMS; Department of Culture, Media & Sport)과 공동으로 개최한 2005년 유럽 시청각 컨퍼런스(European Audiovisual Conference)에서 ‘Rules applicable to Audiovisual Content Services’를 발표, 모든 비실시간 영상 서비스에까지 규제 범위를 확장하는 안을 내놓았다. 그러나 영국 정부(DCMS), OFCOM, 관련 업계는 모두 이에 반대하는 입장을 표명하며, 특히 인터넷, 모바일 네트워크 기반의 신유형 영상서비스의 경우 자율규제를 지향하고 관련 지침 개정은 최소한으로만 이루어지도록 로비 활동을 전개하였다(Williams, 2007).²⁾

결국 2007년 개정된 AVMSD에서 비실시간 시청각미디어서비스에 대한 규제 지침은 ‘유사방송(TV-like) 동영상 콘텐츠’에 국한되게 되었으며, 영국은 동 지침을 적극 준용하여 방송과 유사한 인터넷 기반 주문형 서비스를 ODPS로 정의하고 이를 바탕으로 자국의 미디어 규제를 정비하였다.

2) 영국의 통신법(Communications Act of 2003) 개정으로 방송통신 관련 5개 규제 기관이 OFCOM으로 통합되었는데, OFCOM의 기본적인 목표가 방송·통신 업계 이해당사자의 의견을 반영하여 해당 분야의 규제 규모(scale)를 줄이고 자율규제체제를 확립하는 것이었다(Williams, 2007). 따라서 비실시간 영상 콘텐츠에 대한 규제를 최소화하는 데 있어 영국 정부, OFCOM, 관련 업계 간 의견이 동일한 방향으로 형성될 수 있었던 것이다.

2. OFCOM과 ATVOD의 공동규제체계

영국의 규제체계가 확립되기 이전 ODPS는 당시 민간 협회였던 ATVOD (Association for Television On-Demand)와 IMCB(Independent Mobile Classification Body)를 통해 자율적인 규제원칙 하에 운영되고 있었으며, 특히 ATVOD는 대형 ODPS 사업자들을 중심으로 구성되어 있었다. 2007년 개정된 AVMSD에서 제시한 요구사항은 최소한 공동 규제체제를 통해 비실시간 인터넷 동영상 콘텐츠에 법적 규제를 부과하는 것이었는데, OFCOM이 실시한 의견 수렴 결과 산업계는 공통적으로 최소한의 공동규제를 선호하며 OFCOM의 공동규제기구로서 ATVOD(Authority for Television On-Demand)를 지정하는 데 전반적으로 동의한다는 입장을 표명했다. 한편, OFCOM 역시 자율규제영역에 있던 ODPS 사업자에게 법적 의무가 새롭게 부과되는 만큼 직접적인 규제보다는 ATVOD와 공동규제방식을 통해 사업자의 규제 영역 참여를 독려하고, 법규의 준수를 촉진하는 것이 적절하다고 판단하였다³⁾.

〈표〉 OFCOM의 ODPS법 주요 항목

| 관련조항 | 내용 |
|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 방송법 368BA | ODPS 제공 사업자로서의 신고 의무 (Rule 1. Notification of intention to provide an ODPS) - 규제당국이 제시하는 신고 기준(Guidance on who needs to notify)에 부합하는 사업자는 ODPS사업을 영위하기 위해 먼저 신고하여야 함. |
| 방송법 369D3(za) .368NA | 신고 수수료 납부(Rule 4. Payment of required fee) - 규제당국은 ODPS사업자에 신고 수수료를 부과할 수 있으며 위반 시 법적 제재를 가할 수 있음 |

3) OFCOM은 또 하나의 공동규제기구로서 ASA를 지정하여 ODPS의 광고규제를 전담하게 하였으나, 이는 ATVOD의 권한을 회수한 이후에도 유지되고 있으므로 본고에서는 논외로 하였다.

| 관련조항 | 내용 |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 방송법 369D3(zb) | <p>최소 42일간 ODPS 콘텐츠 보유 의무 (Rule 5. Retention of programmes for at least 42 days)</p> <p>- ODPS 사업자는 제공하는 모든 콘텐츠의 사본을 최소 42일간 보유하고 있어야 하며, 특히 콘텐츠에 관한 범위반 혐의가 제기된 사실이 있을 경우 해당 날짜로부터 최소 42일간은 해당 콘텐츠의 사본을 보유하고 있어야 함</p> |
| 방송법 368E(1) | <p>증오유발 내용 포함 금지 (Rule 10.Harmful Material: Material Likely to Incite Hatred)</p> <p>- ODPS 콘텐츠에 인종, 성별, 종교, 혹은 특정 국가에 대한 증오(Hatred)를 유발하는 내용이 포함되는 것은 금지됨</p> |

자료: Ofcom(2017)

영국 ODPS 규제의 핵심은 새로운 ODPS 기준 가이드라인⁴⁾에 따른 규제대상을 특정하는 것으로, ATVOD에 주어진 핵심 권한은 해당 기준에 부합하는 ODPS 사업자로 하여금 신고(notification)의무를 부여하고 신고 수수료(fee)를 수취하는 것이었다(〈표〉의 Rule 1과 Rule 4 참조). 그러나 ODPS 사업자가 관련법 위반 시 벌금을 부과하거나 해당 서비스를 중지 또는 제한하는 권한은 OFCOM의 고유 권한 영역에 두었다.

한편, 시청각장애인을 위한 자막, 수화, 오디오 설명 제공 등 ‘시청자의 접근성을 강화(Access Duty)’하고 ‘유럽 영상물 제작을 증진’하기 위한 의무도 OFCOM의 고유 권한으로 두려했으나, “산업관계자와 보다 밀접하게 규제 이슈를 논의하게 될 ATVOD가 사업자별 특성에 따라 적절하게 대응할 수 있을 것으로 판단하여⁵⁾” 이러한 진흥 측면의 규제도 ATVOD가 담당하게 되었다.

4) 자세한 내용은 OFCOM(2015) 참조

5) “..We also recognise that, as ATVOD would have a relationship with service providers on a range of regulatory issues, it would be better placed to understand the particular circumstances of particular service providers. .. With this in mind, we consider that the most appropriate way forward would be to place responsibility for the Access Duty on ATVOD, if designated.” (OFCOM, 2009. p.61.)

Ⅲ. 영국의 ODPS 규제 체계(2016년 이후): 직접규제

1. ATVOD의 규제 권한 회수

2016년, OFCOM은 약 5년간 ODPS에 대한 공동규제기구로서 역할을 해온 ATVOD의 규제권한을 회수하였고 ODPS사업자에 대한 단독 규제기구로서 직접 규제하기 시작하였다. 이에 대한 OFCOM의 공식적인 입장은, ODPS와 실시간 방송서비스가 콘텐츠 및 사업상의 지위 측면에서 상당히 유사(overlap)해졌다고 판단했기 때문이다.⁶⁾ 예를들어, 거의 모든 방송사업자는 지난 방송 콘텐츠의 다시보기(catch-up) 서비스를 제공하는 ODPS를 운영하고 있었으며, 규모가 큰 ODPS 사업자들은 대부분 이들 다시보기 ODPS였다는 것이다.

그러나 이러한 환경변화와 함께 ATVOD의 과도한 운영비, 복잡한 처리 절차 등 운영측면의 비효율성이 보다 실질적인 문제였던 것으로 보인다. ATVOD는 신고된 ODPS 사업자로부터 수수료를 수취하여 운영비용을 충당했는데, 2015/16년 집계된 운영비용이 £487,162에 달하는 것으로 나타났다(OFCOM, 2016.3., p.17). 이는 OFCOM이 다음해(2016/17) 단독규제기구로서 운영할 경우 밝힌 총 예상 운영비 (£96,000)에 비해 약 5배 가량에 달하는 규모였다. 또한 2015/16년 기준 가장 높은 수준의 수수료를 지불한 SuperA 그룹의 27개 서비스 중 25개 서비스가 방송사업자가 제공하는 ODPS였으며, 그 다음으로 높은 수수료를 지불한 A그룹의 13개 서비스 중 9개 서비스 역시 방송사업자가 제공하는 ODPS인 것으로 나타나 방송콘텐츠와 ODPS 콘텐츠를 모두 제공하는 사업자에 대하여 요금을 중복하여 부과하는 측면도 존재하였다(Ibid, p.14~15).

ATVOD와 OFCOM 간 ODPS의 법 위반 관련 업무를 처리하는 절차가 너무 복잡하

6) “..in light of convergence between linear television broadcasting and ODPS and the extensive overlap in the identity of ODPS providers and broadcast licensees,..Ofcom decided to end the co-regulatory model, to bring ATVOD’s designation to an end, and to act as a sole regulator for ODPS non-advertising content from 1 January.” (OFCOM, 2016.3. p.3.)

고 오래 걸려 비효율적이라는 문제제기도 있었다. ATVOD는 공동규제기구로써 먼저 신고된 ODPS의 법규정 위반 또는 ODPS에 해당되나 미신고한 것으로 의심되는 사업자에 대해 관련 법규정 위반 혐의를 OFCOM에 제기한 후, OFCOM의 지시에 따라 법규 위반 여부를 결정하고 이를 바탕으로 다시 OFCOM에 정식으로 소를 제기하는 ‘Interim Breach Procedure’를 거쳐야 했다. 특히, ODPS가 온라인으로 유통되는 콘텐츠라는 특성상 증오유발 내용 등 콘텐츠 내용 측면의 법 위반시(〈표〉의 Rule 10 참조) 해당 사업자가 서비스를 중단한다고 하더라도 지속적인 피해(ongoing harm)를 끼칠 가능성이 높다는 점이 위와 같은 절차의 가장 큰 문제점이었다(Ibid, p.7).

2. OFCOM의 ODPS 규제체계 변화

OFCOM이 ATVOD의 규제권한을 회수하면서 먼저 규제 절차적 측면에 있어서 앞서 서술한 ATVOD의 운영상의 문제점들을 보완하고자 하였다. OFCOM이 ODPS에 관한 단독규제기구가 되면서 ‘Interim Breach Procedure’와 같은 중간 절차를 없애고, ODPS 사업자에 대한 불만 접수 및 범위반 혐의 신고가 없이도 OFCOM이 직접 법원에 소를 제기할 수 있도록 하여 절차적 효율성을 높였다. 또한 과거 ODPS 신고 사업자로부터 수취하던 ATVOD의 신고 수수료 보다 적은 수준의 운영비용(small incremental cost)만을 부과하도록 하였다. 한편, 일부 규제 형식을 재정비하는 과정에서 기존의 방송사업자에 부과하던 방식을 상당 부분 반영하기도 하였다. OFCOM은 공영방송사인 BBC가 운영하는 BBC ODPS에 대해 2017년 개정된 방송규정(Broadcasting Code)상 BBC와 동일한 내용의 규제를 부과하기 시작하였다. 또한 ODPS 중 방송콘텐츠의 다시보기(Catch-up)를 제공하는 서비스에 대해 접수된 불만에 대해서는 방송서비스와 동일한 절차를 적용하기로 하였다. 특히 방송서비스에 대한 시청자의 불만 사항 처리 건은 OFCOM이 운영하는 ‘Broadcast Bulletin’을 통해 매월 게시되고 있었는데, 2016년도부터는 ODPS에도 ‘Public facing rule’을 적용하여 ‘Broadcast and On demand Bulletin’을 통해 방송서비스 뿐만 아니라 ODPS 역시

공공의 이익에 영향을 준다고 판단되는 건에 대해서는 공개하기로 하였다(OFCOM, 2017.4.).

ODPS 신고 대상 사업자의 정의와 기준(Guidance on who needs to notify)에는 변화가 없었지만, 과거 ATVOD가 성인콘텐츠 등 일부 ODPS 장르에 대해 집중적으로 규제하였고(Jerry Barnett, 2016; Independent, 2014.8.15.), 규제 대상이 거의 영국 방송사업자가 제공하는 ODPS와 소규모 ODPS 서비스에 한정적이었던 반면(Guardian, 2015.10.14.), OFCOM은 영국 내 자회사를 둔 해외 인터넷 기반 동영상 서비스에까지 ODPS 신고 대상 범위를 확장시켰다. 2018년 1월 현재, OFCOM에 신고한 ODPS서비스 총 318개 중 100여개 이상의 서비스가 영국 내 자회사를 보유하고 있는 해외 사업자가 제공하고 있는 서비스인 것으로 나타났다.⁷⁾

IV. 결론 및 시사점

이상의 내용을 정리해 보면, 영국은 인터넷 기반 동영상 서비스에 대한 정부의 규제 체계가 정립되기 이전부터 대형 사업자(주로 방송사업자로 구성된)를 중심으로 관련 업계의 공통의 이익과 자율적인 규율 환경이 마련되어 있었고, OFCOM은 새로운 산업 분야에 최소한의 규제만을 부과하기 위해 방송서비스와 직접적으로 경쟁할 여력이 있다고 간주되는 ‘유사방송’서비스를 중심으로 규제체계를 조성해 나갔다. OFCOM은 이미 상당수의 ODPS 회원사들을 보유하고 있던⁸⁾ ATVOD를 공동규제기구로 지

7) 2018년 1월 기준, OFCOM에 신고된 ODPS 리스트를 바탕으로 저자가 직접 분류하고 집계하였으므로 해석에 유의. 대표적인 해외 기반 ODPS 신고 사업자로는 Discovery Corporate Services Limited(Discovery On Demand 포함 31개 서비스 신고), The Walt Disney Company Limited(Disney Junior On Demand 포함 16개 서비스 신고), Amazon Instant Video Limited(Amazon Video 서비스 신고) 등이 있음

8) PACEC(2011)에 따르면 2010년 기준 ATVOD(Association for Television On-Demand)는 128개 주문형 서비스 제공 사업자로 구성되어 있었는데, 이중 과반수 이상인 74개가 (케이블)방송(39개), 통신(38개), 위성(15개), IPTV(12개), 모바일(8개) 플랫폼을 통해 제공되고 있는 서비스였다.

정하고, 신규 ODPS 사업자에 대해서는 OFCOM이 제시하는 규제 대상 서비스 기준에 부합할 경우 스스로 신고하도록 독려하여 기본적으로 자율규제 특성에 기반한 규제체계를 정립하였다. 그러나 방송서비스와ODPS의 유사성이 높아지고, ATVOD의 운영상의 문제점 등으로 인해 공동규제체계가 제대로 작동하지 못하게 되었다. OFCOM은 ODPS에 대하여 단독규제체계로 전환, 규제 형식 및 절차적 측면에서 일부 방송서비스와 유사하게 접근하여 효율성을 높이고자 하였으며, 규제 기준은 유지하였으나 실질적인 규제대상의 범위는 다소 확장하였다.

그러나 ODPS에 대한 OFCOM의 전반적인 규제 방향성의 변화는 명확하게 나타나지 않고 있다. 최근 OFCOM이 이해관계자의 의견 수렴을 위해 발행한 컨설팅 문서에 따르면, 방송프로그램에는 시청각 장애인의 접근성을 보장할 수 있도록 자막, 수화, 오디오 설명 등의 삽입을 강제하고 있는 반면 ODPS에는 어떠한 법적 의무가 부과되지 않고 있다는 점, 2017년 기준 90%의 시청각 장애인이 방송프로그램을 시청할 수 있는 한편 ODPS의 62%는 어떠한 관련 서비스를 하고 있지 않다는 점을 들어 ODPS에 시청각 장애인의 접근성을 강화할 법적 의무를 부과하는 방안을 검토중이라고 밝혔다. 공동규제체계하에서 ATVOD에 단순히 시청각 장애인의 ODPS 접근성을 강화하는 의무를 부여하는 데 그친 것과는 차별적이다. 하지만, OFCOM은 ODPS 산업에 대해 여전히 진흥의 필요성을 인식하고 있으며⁹⁾, 따라서 추후 의견수렴이 완료되고 관련 법규의 초안이 마련된다면 OFCOM의 ODPS 규제 원칙에 대한 방향성을 간접적으로나마 파악할 수 있을 것으로 기대된다.

9) "Our aim with this consultation is to inform Government's drafting of regulations which ensure measurable progress in the accessibility of ODPS, whilst being flexible enough to apply to a diverse and developing on-demand industry."(OFCOM, 2017.12. p.7)

참고문헌

- Granville Williams (2007). "From isolation to consensus: the UK's role in the revision process of the television without frontiers directive" *Guardian* (2015.10.14.). "Ofcom to take on regulation of video-on-demand services"
- Independent* (2014.8.15.). "Web dominatrix wins David and Goliath battle with regulators"
- Jerry Barnett (2016). *Porn Panic!: Sex and Censorship in the UK*. John Hunt Publishing.
- OFCOM (2017). "THE OFCOM BROADCASTING CODE (with the Cross-promotion Code and the On Demand Programme Service Rules)".
- OFCOM (2017.12.). "How should On-demand Programme Services be made accessible?: Consultation to inform regulations".
- OFCOM (2017.4.). "Procedures for investigating breaches of rules for on demand programme services".
- OFCOM (2016.3.). "Future regulation of on-demand programme services".
- OFCOM (2015). "Guidance notes on who needs to notify an on-demand programme service to Ofcom".
- OFCOM (2009). "The regulation of video on demand services".
- Ovum(2017). "Regulatory Scorecard 2017:EU5".
- Ovum(2011). "France employs strict VOD regulation, while UK adopts light-touch approach".
- PACEC (2011). *The VoD Sector: Copyright issues*.