

OTT산업의 규제혁신 수요 파악을 위한 정책 갈등구조 분석

최해옥¹, 이광호², 하리다^{3*}

¹과학기술정책연구원 혁신제도연구단 부연구위원, ²과학기술정책연구원 혁신제도연구단 선임연구위원,
³과학기술정책연구원 혁신제도연구단 연구원

A study on the policy conflict structure to Identify Demand for Regulatory Innovation in OTT Industry

HaeOk Choi¹, KwangHo Lee², ReeDa Ha^{3*}

¹Associate Research Fellow, Science and Technology Policy Institute ,

²Senior Researcher, Science and Technology Policy Institute,

³Researcher, Science and Technology Policy Institute

요 약 OTT 산업 분야는 신산업 규제정비 기본계획 상 중점 추진 분야로서 정책적 대응이 시급한 분야임에도 불구하고, 관련 제도인프라 부족으로 인해 다양한 이슈들이 발생하고 있다. 따라서 이 연구는 OTT산업의 규제혁신 수요 파악을 위해 주요 이해관계자들의 의견을 청취하고 Q방법론을 활용하여 규제 장애 및 지체가 발생하는 정책 갈등구조를 분석하고자 한다. 분석결과는 다음과 같다. 첫째, OTT관련 정책추진에 있어 우선 저작권료 정산방식에 대한 기준체계 개선이 필요하다. 둘째, OTT사업자의 기금부담에 대한 부담을 경감할 수 있는 지원방식 개선이 요구된다. 셋째, 제로레이팅에 관한 잠재적 규제 이슈들에 대한 규제적용방식 전환을 통한 제도적 보완이 필요하다. 본 연구는 새로운 산업 및 서비스에 대한 규제 혁신과정에서 다양한 이해관계자의 인식을 복합적으로 고려하고 제도를 개선하는 데 활용될 수 있다.

주제어 : OTT산업, 이해관계자, 인식분석, 핵심규제, 정책갈등구조, Q방법론

Abstract Although the OTT industry is an area that needs urgent policy response as a priority area under the new industry regulatory reform master plan, various issues are occurring due to the lack of related institutional infrastructure. Therefore, this study aims to analyze the policy conflict structure in which regulatory obstacles and delays occur by listening to the opinions of major stakeholders and using the Q methodology to identify the regulatory innovation demand of the OTT industry. The analysis results are as follows. The analysis results are as follows. First, in the implementation of OTT-related policies, it is necessary to improve the standard system for the method of settlement of copyright fees. Second, it is required to improve the support method that can reduce the burden of OTT operators' fund. Third, it is necessary to supplement the system by changing the regulatory application method for potential regulatory issues related to zero-rating. This study can be utilized in the process of introducing a system in which various stakeholders are connected and developed in a complex manner in the process of regulatory innovation in new industries and services.

Key Words : OTT industry, stakeholder, perception analysis, major regulation issues, policy conflict structure, Q methodology

*This study was additionally analyzed by partially excerpting the field of distance education from the contents of 「An analysis on regulatory innovation of new industries and services」 (Haeok Choi, Seunghwan Seo, Gwangho Lee, Reeda Ha, 2021). Additionally, research fund was supported by the STEPI (T0210500,T0220400) 「Agenda Setting Research Project for Technical Regulation Reform」 (5th and 6th)

*Corresponding Author : ReeDa Ha(reeda@stepi.re.kr)

Received November 16, 2021

Accepted February 20, 2022

Revised December 18, 2021

Published February 28, 2022

1. 서론

디지털콘텐츠 분야는 국무조정실 「제1차 신산업 규제 정비 기본계획(2021~2023년)」의 중점 추진 분야로서 정책적 대응이 시급한 분야이다. COVID-19로 인해 디지털콘텐츠 분야를 비롯한 비대면 성격의 산업 분야는 국내외 기업들에게 성장의 기회로 작용하고 있다. 한편, OTT 산업 분야는 관련 법제도가 미흡하고, 이를 육성하기 위한 지원기버너스 및 체계가 부족하다. 특히, 신산업 초기 단계로서 여러 이해관계자 간 갈등이 첨예하게 발생하고 있고, 규제 체계를 바라보는 관점도 상이하다. 따라서, 본 연구에서는 갈등 상황에 대한 이해관계자들의 인식 분석에 적합한 Q 방법론(Q methodology)을 활용하였다. 즉, OTT 산업의 주요 이해관계자들의 의견을 청취하고(FGI), Q 방법론을 활용하여 규제로 인해 갈등이 발생하는 지점을 파악함으로써 산업 활성화를 저해하는 규제에 대해 논의하고자 한다.

국내 초기 OTT 관련 선행연구는 주로 플랫폼의 발달 [3], OTT 사례 분석을 중심으로 이루어졌다[8, 14]. 이후 OTT 서비스가 확산하면서 OTT 서비스의 발전현황이나 글로벌 시장 경쟁 등에 관한 연구가 진행되었고[1, 4], 최근에는 OTT의 새로운 미디어 서비스에 대한 입법정책에 관한 논의가 시도되고 있다[10].

OTT는 신산업 분야로 시장 환경 변화에 따른 법·제도적 합리화가 필요한 분야이다. 이에 대한 합리적 근거제공을 위해서는 무엇보다 과학적인 분석에 기반한 의견 제시가 필요하다. 하지만 지금까지의 관련 연구를 살펴보면 주로 개념 제시나 사례연구가 주를 이루고 있으며, OTT 산업의 규제 이슈 파악 및 갈등구조 제시에 관한 연구는 미진한 상황이다. 본 연구는 OTT 산업의 주요 이해관계자들을 대상으로 그룹 인터뷰를 진행하여 핵심쟁점을 파악한 뒤, Q 방법론을 활용하여 이해관계자의 분석을 시도하였다는 데 기존 연구와 차별성이 있다.

2. 이론적 배경

2.1 공공갈등 연구

Q방법론은 법·제도·정책 분야에 대한 갈등 연구에서 활용되는 대표적인 방법론이다. Q방법론은 특정한 갈등 상황에서 주요 이해관계자를 대상으로 주관적 인식 및 태도를 분석하고 도출된 특징에 따라 갈등 관리 전략

을 도출하는 것을 목적으로 하는 연구 방법론이다.

은종환·조은영(2019)은 공공갈등 연구 방법론 중 프레임 분석은 주관적인 상호작용으로 형성되는 심층적인 인식을 파악하기 어렵다는 한계를 제시하고, 실제 갈등의 속내와 해소 방안을 파악할 수 있는 방법으로 Q방법론을 제시하였다[6]. 이순자·박형서(2011)는 과거 정부의 갈등관리에서는 개인의 의견이나 선호가 간과되었다는 점을 지적하고, 조력발전소 건설계획 관련 갈등을 유발한 이슈나 관련자들의 인식을 분석하기 위해 Q방법론을 활용하였다[12]. 김선경 외(2015)는 공공갈등은 단순히 주체별 객관적 이해의 충돌이 아닌 주체들의 주관적 인식으로 구성되어 있다는 점을 강조하고 금강하구 해수유통 사례에 대해 당사자들이 구체적으로 어떠한 인식을 가지고 있는지 유형을 분석하였다[2]. 최충익·정주리(2009)는 환경갈등에 대한 사회적 인식과 관심이 커짐에 따라 당사자들 간 견해의 차이와 공감대를 정량적으로 분석하기 위해 Q방법론을 활용하였다[16]. 조경훈(2017)은 Q방법론을 통해 송전탑 건설에 대한 갈등에서 주민과 정부의 이해관계자들의 다양한 인식을 분석하였다[15]. 이선우(2011)는 국토개발 사례에서 갈등 행위자들의 인식을 분석하고 갈등 관리 정책에 활용하고자 Q방법론을 활용하였다[11]. 이근영(2018)은 Q 방법론을 활용하여 탈(脫) 원자력 발전 정책에 대한 이해관계자들의 인식유형을 분석하였다[7]. 그 밖에도 Q방법론은 특정 직무에 대한 실무자들의 주관적인 인식 유형 분석[5, 18], 대기환경 및 기후변화 등에 대한 일반인들의 인식 분석[13, 17], 장애 인식 연구[9] 등에 활용되었다.

오늘날 다수의 정책 갈등 문제는 사실(fact)의 문제보다는 손익 도는 위험에 관한 주관적 인지 차이에서 비롯되고 있다. 즉, 정책 갈등이란 결국 주관적 인지구조가 유사한 이들이 집합되어 있는 이해관계자 집단 간의 경쟁이라고도 할 수 있다. 그러므로 갈등 요인을 고려한 정책 대안 연구를 위해서는 주요 행위자의 주관성을 발견하는 Q방법론의 적용을 적용하는 것이 타당하다. 지금까지 다양한 정책연구에서 정책참여자 간 다른 '상식(주관성)'이 충돌하여 발생하는 정책목표 달성의 장애 또는 정책의 효과성 문제를 조망하는 도구로서 Q방법론을 주로 활용하였다. 즉, 정책연구에서 Q방법론이 다른 방법론에 비하여 기여할 수 있는 부분은 인과관계의 검증이나 계량적 비교분석보다는 주관성의 충돌로 인한 갈등을 이해하고 갈등의 다면적 이해를 통해서 조정 및 해결 방안을 모색하는 점에 있다.

3. 연구 방법

본 연구는 Q방법론을 접목하여 OTT 분야 이해관계자들의 주관적 인식과 정책갈등구조를 분석하였다. 본 연구의 방법론은 설문조사만을 활용하는 연구와는 달리 핵심적인 관계자들을 대상으로 한 포커스 그룹 인터뷰(FGI)와 Q테스트를 함께 진행하였다. 연구대상인 P표본은 OTT 관련 공공기관, 산업계, 연구기관, 정부, 학계/전문가로 구성하였다. 연구 순서는 다음과 같다. 첫째, OTT 분야 전문가 풀을 구성하였다. 디지털콘텐츠 분야 선행연구 연구자, 산학연관 협의체 참여자, 유관기관 실무자, 관련 세미나, 포럼, 연구회 등의 발표 및 토론자 등을 기준으로 하였다. 둘째, 작성된 전문가 풀을 중심으로 포커스 그룹을 선정하였다. 포커스 그룹은 OTT 제도나 정책 형성에 직접적으로 영향을 미치는 핵심 주체들을 기준으로 선정하였다. 셋째, 포커스 그룹에 대한 화상 인터뷰(2021.8.23.~2021.9.30)를 통해 OTT 규제 이슈와 다양한 의견을 수집하였다. 화상 인터뷰에 앞서 서면 질문서를 미리 배포하고 수집함으로써 보다 적극적인 의견 개진을 유도하고 심도 있는 인터뷰를 진행하였다.

Table 1. List of FGI Members

no.	Affiliation	Position	Sector
1	WATCHA	Director	Industry
2	NETFLIX	Manager	
3	CJ ENM	Manager	
4	WAVVE	Manager	
5	OTT Consultative Group	Chairman	Academic/ Expertise/ Research
6	Seoul National Univ. of Science & Technology	Professor	
7	KISDI	Reserch fellow	
8	Law firm Hwawoo	Lawyer	Government
9	Communications Commission	Director	
10	Fair Trade Commission	Deputy Director	

넷째, 수집된 OTT 산업 관련 규제 이슈를 토대로 Q진술문을 작성하였다. 다섯째, Q진술문을 핵심 이해관계자들에게 배포하고 수집하여 데이터 코딩을 수행하였다. 마지막으로, 수집된 데이터 분석 결과를 해석하고 이해관계자 구도를 도식화하여 결론을 도출하였다.

Table 2. Q-test Responders

no.	Affiliation	Position	Sector
1	WATCHA	Director	Industry
2	NETFLIX	Manager	
3	CJ ENM	Manager	
4	Law firm Hwawoo	Lawyer	Academic/ Expertise
5	Kyung Hee Univ.	Professor	
6	Jeonbuk National Univ.	Professor	
7	Law firm Sejong	Research fellow	
8	Hoseo Univ.	Professor	Research
9	KISDI	Reserch fellow	
10			
11			
12	Institute for Public Media	Senior Researcher	Government/ Public
13	Ministry of Science & Technology Information & Communication	Deputy Director	
14	Recording Industry Association	Manager	
15	KBS Public Media Institute	Director	

4. OTT 규제 주요 쟁점 및 Q진술문

4.1 OTT 규제 주요 쟁점

포커스 그룹 인터뷰를 통해 파악한 주요 쟁점은 다음과 같다. 첫째, OTT 거버넌스 이슈이다. 2020년 6월 「디지털미디어 생태계 발전방안(관계부처 합동)」 발표 당시 OTT 사업자들은 i) 콘텐츠 제작 시 세액 공제(기재부 조세특례제한법), ii) 영상 등급분류에 대한 자율등급 적용(문체부)을 요구하였다. 관계부처에서는 「최소규제 원칙」에 합의하고 OTT 사업자들을 「전기통신사업법(과학기술정보통신부)」의 '특수한 유형의 부가통신사업자'로 분류할 수 있도록 법 개정을 추진하였다. 한편, 이후 문화체육관광부 「영상미디어콘텐츠산업진흥법(안)」, 방송통신위원회 「시청각미디어서비스법(안)」, 공정거래위원회 「온라인 플랫폼 중개거래의 공정화에 관한 법률(안)」 등 각 개별 부처에서 별도의 법안을 발의하고 전담 조직을 신설하여 업계의 혼란이 가중되었다.

둘째, 콘텐츠 사업자와 인터넷서비스제공사업자 간 분쟁 이슈이다. SK브로드밴드가 넷플릭스로 인해 유발되는 다량의 트래픽 처리를 위해 국제회선기구 구간에 추가적인 투자 비용이 발생하여 이에 대한 비용 분담을 요청한 사례가 있다. 1심 법원은 계약 자유의 원칙에 따라 양사가 계약관계를 맺고 망 이용에 대해 대가를 지불하되, 실

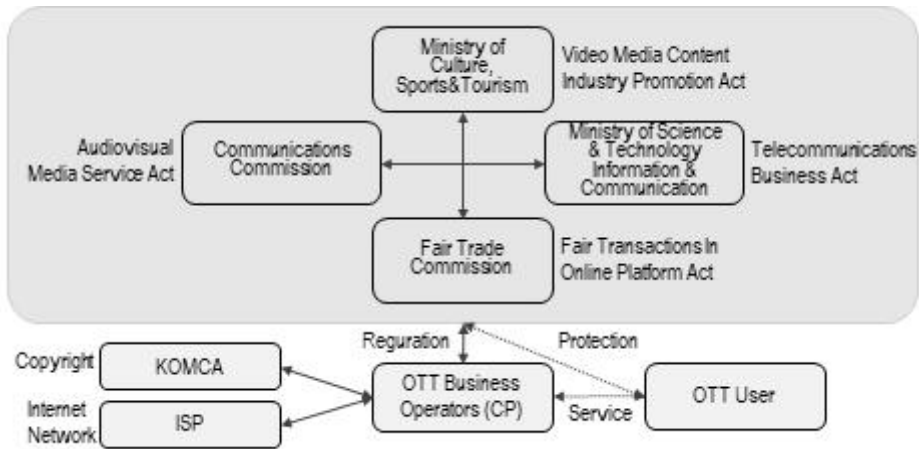


Fig. 1. OTT Stakeholder Relationship

제 부담 비용의 판단은 두 기업 간 협의에 의해 결정하라고 판단하였다. 한편, 국내 콘텐츠 사업자와 글로벌 콘텐츠 사업자 간 차별이 있다는 이슈도 있다. 즉, 국내 방송 채널사용사업자는 인터넷서비스제공사업자와의 계약에 따라 망사용 대가(인터넷 접속료)를 부담하나, 글로벌 콘텐츠 사업자는 망 사용료 부담 회피가 가능하다는 것이다. 이에 대해서는 단순히 해외기업과 국내기업의 차별 문제로 볼 것이 아니라, 근본 원인은 국내 ISP의 국제망 부족이므로 국내 ISP가 글로벌 상위 사업자가 되도록 네트워크 구축에 투자해야 한다는 지적이 있다.

셋째, 방송통신위원회, 과학기술정보통신부, 문화체육관광부의 기금 부과에 대한 이슈이다. 정부는 OTT사업자에 대한 방송통신발전기금 및 영화진흥기금 부과 의무를 논의하고 있다. 방송통신위원회와 과학기술정보통신부는 방송통신발전기금 부과가 공적책임 부여 차원에서 필요할 수 있으나, 이는 조세 외 금전지급 의무로 법적 정당성, 해외 사업자에 대한 집행 실효성, 부과대상 및 부과기준에 대한 검토가 필요하다는 입장이다. 문화체육관광부 소관 영화진흥법안(2020.12.24., 김영주 의원 발의)에서는 OTT 플랫폼에 영화가 많이 포함되어 있다는 점을 들어 영화진흥기금 의무를 규정하고 있다. OTT 사업자 입장에서는 OTT에 대한 거버넌스 및 규제가 모호한 상황에서 기금 부과를 논의하는 것은 시기상조라는 입장이다. 이는 기금의 취지에 맞지 않고, 기금은 국가 재정에서 안정적인 재정이 아니며 재정당국에서 기금의 비중을 줄여나가는 흐름과도 상충된다는 언급이 있다. 또한, 시장 진입 초기에 정부가 기금 부과, 저작권료 부과, 다양한 인프라 확보 의무 규정 등을 규정하여 초기 운영 자금이

지나치다는 어려움을 겪고 있다.

넷째, OTT 콘텐츠 등급분류 관련 이슈이다. 「디지털 미디어 생태계 발전방안(관계부처 합동, 2020.6)」에서 온라인 유통 비디오물에 대해 영상물등급위원회의 사전 등급분류를 거치지 않고 사업자가 자율적으로 등급분류를 할 수 있는 자율등급제 도입 계획이 제시되었으나, 여전히 OTT 콘텐츠들은 영상물등급위원회의 심사를 받고 심사절차 지연에 의해 콘텐츠를 적시에 공급하는 데 어려움을 겪고 있다.

다섯째, 한국음악저작권협회(KOMCA)의 콘텐츠 저작권 규정 이슈이다. 문화체육관광부의 저작권신탁관리단체인 한국음악저작권협회는 OTT 사업자들에게 콘텐츠에 대한 저작권 요율을 정하고 있다. 해외 주요국은 저작권 요율을 정부가 정하지 않고 사적 계약에 의해 시장에서 형성되도록 하고 있고, 복수의 집중관리단체에 의한 경쟁 및 시장 원리에 의해 가격 조율이 가능한 구조이다. 반면, 우리나라는 정부가 승인한 단일의 집중관리단체의 독점 체계의 규정을 준수해야 한다.

여섯째, 부가통신사업자의 의무에 대한 이슈이다. 과학기술정보통신부의 「전기통신사업법」 제22조의7는 “부가통신사업자는 이용자에게 편리하고 안정적인 전기통신 서비스를 제공하기 위하여 서비스 안정수단의 확보, 이용자 요구사항 처리 등 대통령령으로 정하는 필요한 조치를 취하여야 한다.”고 규정하였다. 이처럼 부가통신사업자는 전기통신사업법 및 동법 시행령 상 상품질 관리 의무 등을 지는데, 법령에서 요구하는 의무와 범위가 모호하므로 명확한 가이드가 필요하다.

일곱째, 방송통신위원회의 미디어 서비스 알고리즘 공

개 가이드라인에 대한 이슈이다. 미디어 분야에 한정할 추천 서비스 알고리즘 공개 원칙에 대해 미디어 서비스 사업자 측은 부가통신의 많은 영역 중 검색 서비스 등이 아닌 미디어부터 적용하는 것이 부당하다는 입장이다. 해당 내용이 현재는 가이드라인 수준이지만 향후 법제화 가능성이 있으므로 부담이 있다는 것이다.

마지막으로, OTT 이용자 보호 이슈이다. 2021년 LG 유플러스의 OTT인 'U+모바일tv'는 CJ ENM과 '실시간 채널 프로그램 사용료 협상 갈등'으로 채널 송출 중단(블랫아웃)에 돌입한 사례가 있다. 지상파방송, 종합편성채널 등 방송사업의 경우 정부에서 공익 및 시청자 시청권 보호 측면에서 개입할 여지가 있으나 OTT는 방송사업이 아닌 통신사업자이므로 적용 범령이 부재하여 이용자 보호에 대해서는 사각지대에 있다.

4.2 Q진술문

Q진술문은 포커스 그룹 인터뷰를 통해 파악한 주요 규제 쟁점을 바탕으로 작성하였다. 특히 OTT 규제의 형평성 및 공정성에 초점을 두었다. Q진술문은 제도 측면과 주체별 이해관계 측면에서 작성하고, 제도 측면에서는 데이터, 저작권, 관리 및 운영 등을 고려하였다.

Table 3. Q-Statements

no.	Statement
1	The government should take a post-regulation rather than pre-regulation for ISP's zero-rating behavior.
2	The government should protect domestic OTT companies.
3	The government should actively provide OTT companies with global regulations and case law information.
4	The government should introduce the right to claim additional compensation by considering various stakeholders.
5	The government should grant rights to a number of copyright organizations.
6	The copyright organizations should improve the distribution structure of copyright profits.
7	The copyright organizations should provide reasonable grounds for the regulations on the music copyright fee.
8	The copyright organizations should improve the practice of charging copyright fees for OTT services on already produced content.
9	Copyright conflict will be good by the broadcast music monitoring system builded by copyright organizations.
10	The government should manage and supervise the abuse of rights by copyright organizations.
11	A coordinating organization for agreement between various ministries related to OTT.
12	The government should directly invest financial resources to activate OTT.
13	Since OTT and existing broadcasting services are different, different regulations must be applied.
14	The government should supplement the system to improve the expertise of the officials in charge.
15	The government should promote the OTT industry consistently.
16	Governments should follow other countries in designing OTT regulations.

17	The government should provide tax benefits for value-added telecommunications business.
18	The government needs to be cautious because domestic OTT regulations are stricter than other countries.
19	The government should introduce video self-rating system and strengthen the monitoring functions.
20	The CP should negotiate with ISP and pay for network use (principle of private autonomy).
21	Global companies can avoid paying network usage fees.
22	The government should supplement the zero-rating system for fair competition in the future.
23	The government should supplement the follow-up management and monitoring system for videos.
24	The government should withhold discussions about imposing of funds from the OTT.
25	The government should expand support for subtitles and dubbing for domestic OTT to advance overseas.
26	The government should support OTT in producing subtitles and video descriptions for the disabled.
27	The government should support OTT-related R&D such as video quality upscaling of old content.
28	The government should provide global market information to domestic OTT companies.
29	AI algorithms should be protected as corporate trade secrets.
30	Global companies' forced payment methods and fee hikes affect the price competitiveness of domestic companies.
31	The government should specifically guide the obligations of value-addressed telecommunications business.
32	The government should subdivide regulations for each OTT business requirement.
33	The government should strengthen network investment to resolve the conflict between global CP & domestic ISP.
34	OTT companies should strengthen customer service.
35	The government should guarantee the viewing rights of the underprivileged.
36	If the video self-rating system is introduced, new content will be delivered quickly to users.

5. 분석결과

5.1 요인분석

분석 결과는 3개 그룹으로 구분하였다. 그룹1에서는 규제완화(지원체계)에 대한 인식이 나타났다. 선호요인에는 Q11(관련 부처 간 조정기구(조직) 필요), Q15(종합적 진흥 정책의 일관적 추진)가 포함되었다. 반면, 비선호요인에는 Q24(영화발전기금, 방송통신발전기금 부과 논의는 시기상조), Q12(OTT플랫폼에 직접적 재원 지원)가 포함되었다.

그룹2에서는 지원방식에 대한 인식이 나타났다. 선호요인에는 Q24(영화발전기금, 방송통신발전기금 부과 논의는 시기상조), Q12(OTT플랫폼에 직접적 재원 지원)가 포함되었다. 반면, 비선호요인에는 Q16(해외사례를 토대로 제도 설계), Q22(향후 제로레이팅에 대한 제도 보완)가 포함되었다.

그룹3에서는 규제적용방식에 대한 인식이 나타났다. 선호요인에는 Q1(제로레이팅에 사후규제 적용), Q13(OTT

와 기존 방송서비스에 다른 규제를 적용)이 포함되었다. 반면, 비선호요인에는 Q36(영상물 자율등급제도 도입 시 신규 콘텐츠의 신속한 출시로 이용자의 편익이 제고 가능), Q12(OTT플랫폼 지원을 위한 정부의 직접적인 재원 투자)로 나타났다.

Table 4. Rotated Component Matrix

		Component		
		1	2	3
G1 (deregulation)	Academic/Expertise	.645	.267	.050
	Public	.644	.221	-.056
	Expertise	.643	-.062	-.185
	Research	.621	-.150	.171
	Industry	.522	-.210	.509
	Research	.431	.044	.316
	Research	.407	.150	.225
	Industry	.293	.282	-.071
G2 (support)	Academic/Expertise	.117	-.801	-.024
	Academic/Expertise	.191	.631	.030
	Industry	.316	.588	-.310
G3 (management)	Academic/Expertise	.128	.584	.562
	Government	.028	-.135	.776
Etc.	Research	-.027	-.003	.663
	Industry	.283	-.383	.255

* Extraction Method: Principal Component Analysis
 * Rotation: Varimax with Kaiser Normalization
 * a. Rotation converged in 7 iterations

Table 5. Conflict Factor Analysis

Q	G1 (deregulation)	G2 (support)	G3 (management)	Mean	Variance
12	-5	4	-4	-1.66	24.33
1	-3	1	5	1	16
22	2	-4	-5	-2.33	14.33
31	-3	-5	2	-2	13
7	4	-3	0	0.33	12.33
17	-4	2	1	-0.33	10.33
33	-2	3	-3	-0.66	10.33

선호요인에 관한 세부 의견은 다음과 같다. 첫째, 관련 부처 간 정책조율이 시급하고, 국내 기업에 대한 사후규제 방식의 법·제도 도입이 필요하다는 의견이다. 둘째, 규제 중심의 접근을 지양하고, 최소규제 원칙을 적용해야 하며, 이와 더불어 정책과 규제의 불확실성 해소를 위해 일관성과 투명성 제고가 필요하다는 의견이다. 셋째, 국내 OTT 생태계는 전세계에서 유례를 찾아 볼 수 없을 정도로 규제와 거버넌스 중복이 심하고, OTT는 융합적

성격이 강하므로 정부의 거버넌스 조정 없이는 효과적인 정책추진이 불가능하다는 의견이다.

비선호 요인에 대한 세부 의견은 다음과 같다. 첫째, 해외 사례 조사 등은 정부의 직접적인 책임으로 보기 어려우며, 사업자 간 자율적 협상에 위임할 수 있는 영역까지 정부가 직접적으로 개입하는 것은 바람직하지 않다는 의견이다. 둘째, 민간기업의 입장에서는 새로운 정부 조직이 설립되는 것보다는 기존 조직의 흠어진 기능을 모아 일관적 메시지를 주는 것이 필요하다는 의견이다. 셋째, OTT 서비스는 신생 미디어 산업으로, 특정 국가의 모델을 발전 모델의 전형으로 보기 어려우므로 해외 사례를 국내에 그대로 적용하는 것은 무리라는 것이다.

5.2 갈등요인 및 협력요인 분석 결과

갈등요인에서 인식 차이가 큰 항목은 재원투자방식, 규제적용방식, 제로레이팅규제, 가이드라인, 저작권 규정의 근거, 세제혜택, 정부투자 강화 등으로 나타났다.

먼저, 미디어 서비스 알고리즘 공개 가이드라인과 제로레이팅에 대해서는 향후 잠재적인 이슈가 존재한다. 전술한 바와 같이 미디어 서비스 알고리즘 공개 가이드라인은 향후 법제화 가능성 있으므로 규제로 작용할 수 있다. 또한 제로레이팅 행위에 대해서 현재는 이용자 후생 증대효과에 따라 정부가 사전적으로 금지하지 않고 배타적인 행위 등에 대해 사후 규제하겠다는 입장이나, 향후에는 이에 대한 이슈가 발생할 수 있다.

Table 6. Cooperation Factor Analysis

Q	G1(de-regulation)	G2(support)	G3(management)	Mean	Variance	common perception
2	3	2	3	2.66	0.33	positive
8	1	1	0	0.66	0.33	
28	-1	-1	0	-0.66	0.33	
27	-2	-2	-1	-1.66	0.33	Negative
32	-1	-2	-2	-1.66	0.33	

협력요인 분석을 통해 이해관계자 간 공통된 긍정인식과 부정인식을 파악하여 정책적 우선순위와 협력방안을 도출할 수 있다. 분석결과에 따르면, OTT 이슈에 대한 정책적 우선순위로 국내기업보호제도, 저작권료 정산방식 개선이 요구되고 있다. 이와 관련된 세부 의견은 다음과 같다. 첫째, 애니메이션 쿼터제와 같이 자국의 콘텐츠 보호를 위한 제도가 필요하다는 의견이다. 예를 들어, 유럽에서는 넷플릭스, 아마존 등 글로벌 대기업에 비해 로

컬 OTT 기업이 살아남기 어려운 상황이다. 프랑스의 경우 자국 내 콘텐츠에 20%를 투자해야하는 자국 내 보호 제도가 있으므로 이를 참고할 수 있다. 둘째, 동일 콘텐츠임에도 상영 매체(플랫폼)별로 별도의 콘텐츠 대가를 지급하고, 디지털에 대한 대가 상승 비율이 높은 점에 대한 의견이다. 저작권료 징수 시 실제 저작권자에게 어떻게 배분해야 할지에 대한 규정이 모호하기 때문에 정산방식의 개선이 필요하다는 것이다. 현재는 플랫폼 전체 매출 기준 비율로 정산하고, 콘텐츠별로 구분하여 달리 정산할 방법이 없으므로 이중징수 문제가 계속 제기되고 있다. 예를 들어, 음악의 경우 다운로드, 스트리밍 등을 구분하여 정산 가능한 형태이다. 셋째, 정부가 사전적 규제보다는 사후규제방식을 취해야 한다는 의견이다. 우리나라는 콘텐츠에 대해 사전 등급심의제도를 유지하고 있는 반면, 미국, 영국, 호주, 일본 등 해외의 주요 콘텐츠 강국들은 비디오물에 대해 사업자가 자율적으로 등급을 분류할 수 있도록 하는 자체등급분류제도를 시행하고 있다. 이는 콘텐츠 제작 및 유통 시기와 관련이 있다. 최근 COVID-19 상황 이후 OTT 서비스에 대한 소비자들의 수요가 급증함에 따라 영상물등급위원회의 등급분류 대상이 비약적으로 증가하였고, 이에 따라 등급분류심사가 지체되면서 문제가 더욱 심화되었다.

인식 분석에 따르면 이해관계자들은 OTT 육성 근거 마련, 관련부처 간 조정기구, 고객센터 기능 강화, 재원 투자 등의 보완을 선호하고 있는 것으로 확인되었다.

6. 논의 및 결론

이해관계자 인식 분석을 통한 정책 방안은 다음과 같다. 첫째, OTT 저작권료 정산기준 개선(G1)에 대한 공통적인 선호도가 나타나므로, 이에 대한 제도적 보완이 필요하다. 구체적으로 디지털에 대한 대가 상승 비율, 콘텐츠에 따른 정산 방법을 마련하여야 한다. 음악 콘텐츠의 경우 제공 방식에 따라 정산하고 있으므로 이를 참고할 수 있다. 둘째, OTT 사업자에 대한 기금 등 비용적 부담을 경감할 수 있는 지원방식(G2)이 필요하다. 우선 거버넌스체계를 확립하는 것이 선행되어야 하고, OTT 서비스를 기존의 방송서비스와는 다른 서비스로 보고 지원해야 한다는 요구가 나타난다. 셋째, 향후 발생 가능한 잠재적 이슈들에 대한 규제 적용방식(G3) 전환이 필요하다. 현재는 OTT 시장에서 국내 서비스가 넷플릭스, 유튜브 등에 비해 후발 주자이므로 제로레이팅이 이슈가 되는

수준은 아니고, 우리 정부도 제로레이팅에 대해 사전적으로 금지하지는 않고 있다. 다만, 향후 국내 기업이 시장 점유율 선두 기업이 될 경우 공정거래 이슈가 발생 할 우려가 있다. 그 밖에 국내 OTT 기업의 발전을 위한 국내 디지털콘텐츠 산업 보호가 필요하다.

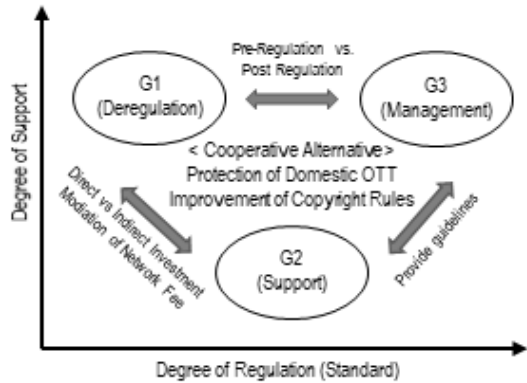


Fig. 2. OTT Stakeholder Perspective Analysis

본 연구의 한계는 다음과 같다. Q방법론은 진술문 설계에 따라 다른 결과가 도출될 수 있는데, 현재의 진술문들은 여러 가지 이슈가 포함되어 동일한 쟁점에 대한 질문지의 균형을 확보하는 데 한계가 있었다. 또한, Q방법론 조사 참여자는 결과에 영향을 미치는 주요 요인으로 소수의 참여자가 응답한다는 점에서 표본 선정의 중요성이 있으나 본 연구에서는 규제부처들의 참여가 소극적임에 따라 민간기업, 학계, 전문가, 연구기관, 공공기관 등의 인식이 강하게 나타나는 측면이 있다.

본 연구의 학술적·실무적 기여는 다음과 같다. 첫째, 선행연구에서 제시된 바 없는 OTT 분야 민간기업들, 공공 분야의 핵심 이해관계자들의 인터뷰 결과와 규제 이슈를 다루었다는 점에서 학술적 의의가 있다. 둘째, OTT 분야에서 가장 시급한 정책 이슈들을 도출하였다는 점에서 논의의 중요성과 시급성이 있다. 셋째, 공공갈등 연구에서 Q 방법론을 정책수요파악 및 신산업 분야의 규제 개선에 유용하게 활용할 수 있다는 점을 확인하였다. 넷째, OTT 서비스 기업이 정책대응 및 마케팅 전략 수립에 실무적으로 고려할 수 있는 이슈들을 도출하였다. 다섯째, 이해관계자 인식 분석과 해석을 통해 OTT 정책 입안자들에게 정책 대안 수립에 적용할 수 있는 시사점을 제공하였다. 마지막으로, OTT 뿐 아니라 새로운 산업과 서비스가 등장하였을 때 다양한 이해관계를 복합적으로 고려한다는 점, 제도는 산업이 자생적으로 발전하는 방향으로 설정해야 한다는 점을 확인하였다.

REFERENCES

- [1] J.H. Kwak & S.Y. Nam. (2021). A study on the spread of OTT service and ISP revenue model, *Broadcasting and Communication Policy Research*, 28(3), 1-20.
- [2] S.K. Kim, C.S. Chang, & D.H. Lee. (2015). A Study on Conflict Recognition Types Using Q Methodology: Focusing on Seawater Distribution Cases in the Geum River Estuary. *Journal of Korea Association for local government studies*, 27(2), 159-176.
- [3] M.S. Park. (2012). Evolution of OTT Platform and Regulatory Issues: Focusing on Horizontal Regulation, Neutrality, and Vertical Integration. *Journal of Korea Association for telecommunications polices*, Vol. 24(21), 28-51.
- [4] C.W. Son et al. (2021). A scenario analysis of the global-local OTT competition in the Korean OTT market. *Journal of Korea association for telecommunications polices*, 28(2), 1-32.
- [5] W.S. Shin & Lee, K.E. (2005). The use of the subjective perception type-Q methodology for the social welfare professions of field social workers. *Jornal of the Korean social security association*, 21(1), 59-84.
- [6] J.H. Eun & Cho, E.Y. (2019). Methodology of Public Conflict Research: Focusing on Frame Analysis and Q Methodology. *The Korean association for public adminstration winter academic presentation*, 2019.
- [7] K.Y. Lee (2018). Stakeholder's Perception Analysis for 'Nuclear-Exit' Policy by using Q-methodolog, *Seoul National University, The Graduate School of Public Administration*
- [8] K.H. Lee (2012). US real-time broadcasting OTT service status, *International Telecommunications Policy Review*, 24(16), 67-80.
- [9] D.H. Lee (2005). A Study on the Perception of Disability Using Q-method, *Social Research*, 6(2): 109-138. Korea Social Research Center
- [10] B.H. Lee (2021). Legislative policy on new media services such as OTT services, *Law And Politics Review*, 21(3), 3-22.
- [11] S.W. Lee (2011). A New Approach to Conflict Management Between Regions Using Q Methodology, *PLANNING AND POLICY*, 162-163.
- [12] S.J. Lee & H.S. Park (2011). Views of the Related People toward the Construction of Garolim Tidal Power Plant. *The Korea Local Administration Review*, 25(2), 271-301.
- [13] S.H. Lee & S.J. Yun(2014). Koreans' Climate Change Perception Types - Based on Q Methodology, *ECO*. 18(2), 119-167.
- [14] E.M. Lee (2012). OTT service spread and business case analysis, *International Telecommunications Policy Review*, 24(15).
- [15] K.H. Cho. (2017). A Study on the Subjective Perceptions of Public Conflict Stakeholders: Application of the Q Methodology for Policy Acceptance. *Journal of Korea association for public management*, 31(1), 151-174.
- [16] C.I. Choi & J.R. Jung (2009). Q-method on the Environmental Conflicts over the Construction of a Golf Course. *Journal of The Korean Regional Development Association* 21(3), 253-272.
- [17] M.J. Ha, Seo,I.S., & Kwon, K.H. (2010). Deduction of future atmospheric environmental risk factors and analysis of policy tasks in Seoul using Q methodology. *The Korea local administration review*, 24(3), 251-272.
- [18] C.Y. Han, & Jeong, G.Y. (2021). A study on the perception types of police officers' job satisfaction-Q using the methodology. *The Korean association for public studies*, 30(2), 259-291.

최해옥(HaeOk Choi)

[정회원]



- 2011년 9월 : 동경대학교 박사(도시공학)
- 관심분야 : 규제혁신, 동북아혁신제도
- E-Mail : hochoi@stepi.re.kr

이광호(KwangHo Lee)

[정회원]



- 2000년 2월 : 서울대학교 박사(재료공학)
- 관심분야 : 기술규제
- E-Mail : leekh@stepi.re.kr

하리다(ReeDa Ha)

[정회원]



- 2016년 8월 : 단국대학교 석사(법학)
- 관심분야 : 기술규제
- E-Mail : reeda@stepi.re.kr