

<https://doi.org/10.7236/JIIBC.2022.22.4.141>
JIIBC 2022-4-20

OTT 도입의 규제 기준과 근거에 대한 연구

A Study on the Regulatory Standards and Rationale of OTT Adoption

김희경*, 도준호**

Hee-Kyung Kim*, Joonho Do**

요약 OTT 등 신규 서비스가 등장하고 미디어 산업의 가치사슬이 복잡한 지형을 형성하게 되면서 공정경쟁과 이용자 보호, 내용심의 등 다양한 문제들이 발생하고 있다. 그러나 네트워크의 물리적 특성과 기술적 요소로 사업자를 구분하는 기존법으로 OTT를 도입하는 문제는 과도한 규제와 산업 활성화 저해라는 측면에서 비판받고 있으며, 새로운 규제체계의 도입은 플랫폼의 사회적 영향력에 대한 논란과 이해관계자와의 충돌로 장기적인 지연을 거듭하고 있다. 본 연구는 전문가들이 인식하는 기존법 내지 새로운 규제체계 하에서 OTT 도입을 위한 규제 근거와 기준에 대한 의견을 청취하고 이에 대한 타당성을 분석했다. 이와 같은 분석은 향후 OTT 도입 방식에 유의미한 시사점을 제공할 것으로 판단된다.

Abstract New services such as OTT have appeared, and the value chain of the media industry has formed a complex terrain, and new problems have arisen in terms of fair competition between operators and user protection. However, the problem of introducing OTT under the existing law that classifies services by physical characteristics and technical elements of the network has been criticized in terms of hindering industrial activation due to excessive regulation. The introduction of the new regulatory system has been delayed for a long time despite the dissatisfaction of stakeholders and attempts to legislate

Key Words : OTT, CATV, IPTV, Regulation, Telecommunications Business Act, Broadcasting Act, Vertical Regulatory System

1. 서론

통신 분야는 기존 방식으로 인해 새로운 서비스에 대한 의무해석의 논란이 발생되는 문제점을 극복하고자 2007년 기간통신사업을 전송업무로 통합하여 종합 허가

체계를 도입한 바 있다. 이에 따라 기존 7개 의무를 전송, 주파수 제공, 전기통신시설비 임대 의무로 통합하여 모든 의무를 단일하게 통합하는 「전기통신사업법」(이하 통신법) 개정을 추진한 바 있다. 이에 비해 「방송법」(이하 방송법) 체계는 새로운 서비스가 도입될 때마다 추

*준회원, 미디어미래연구소

**정회원, 숙명여자대학교 미디어학부, 교신저자

접수일자 2022년 6월 27일, 수정완료 2022년 7월 27일

게재확정일자 2022년 8월 5일

Received: 27 June, 2022 / Revised: 27 July, 2022 /

Accepted: 5 August, 2022

*First Author: fourtvir@gmail.com, Media & Future Institute

**Corresponding Author: joon@sm.ac.kr

School of Communication and Media, Sookmyung Women's University, Korea

가하는 방식으로 기존이 수직적 체계와 높은 진입장벽을 유지하고 있다. 이와 같은 맥락에서 OTT는 새로운 서비스로 인식되고 있지만 동영상 서비스를 기반으로 한다는 점에서 방송법 등의 도입이 검토되는 등 관련 부처의 갈등을 초래하는 사안으로 작용하고 있다.

물론 OTT 서비스는 통신법상 부가통신사업자(제2조 제12호)로서 신고를 통해 시장에 진입하고(제22조 제1항)한 상태에서 관련법상 다양한 사후규제의 적용을 받고 있다. 아동·청소년 이용 성착취물 등 불법촬영물의 삭제·접속차단 등의 유통방지 조치의무와 기술적·관리적 조치 의무와 불법촬영물 등의 삭제·접속차단 등의 조치 의무(제22조의5 제1항, 제22조의5 제2항 및 제22조의6), 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 부가통신사업자의 이용자에 대한 의무(제22조의7), 국내대리인(제22조의8), 실태조사(34조의2 1항)등의 의무를 수행해야 한다. 뿐만 아니라 이용자의 이익을 현저히 저해하는 행위도 금지된다(제50조제1항제5호, 제52조, 제53조).

그러나 OTT 서비스의 진화에 따른 타 역무 사업자 및 다른 계층(layer)의 사업자 간 공정경쟁 문제와 이용자에게 미칠 수 있는 피해 사례를 감당하기에는 역부족인 것이 현실이다. 국내대리인 제도나 실태조사 조항은 법적 규제와 상관없이 실효성에서 다양한 의문이 제기되고 있으며^{[1][2][3]}, 콘텐츠의 선정성과 폭력성에 대한 문제는 자율등급제 실시로 이용자 보호와 내용 심의에 또 다른 쟁점으로 부각되고 있다.

이와 같은 문제는 신규 서비스의 정체성과 규제체계 적용에 대한 근본적인 의문을 제기하며 미디어 규제체계 영역에 과제를 던지고 있다. 네트워크의 물리적 특성과 기술적 요소로 사업자를 구분하는 기존의 규제 방식과 근거는 동일한 서비스에 대한 근거없는 차별로 인식되고, 이는 곧 규제 형평성 문제를 초래하여 새로운 서비스 도입의 장애 요인으로 작용하고 있다. 이에 본 연구는 OTT 도입 시의 규제 기준과 근거를 검토하고자 한다. 이를 위해 기존법에서 OTT 서비스 도입시 채택할 수 있는 사업자 지위와 관련 규제는 어떻게 정리될 수 있으며, 새로운 규제 체계 하에서 이에 대한 근거는 어떻게 마련할 수 있는지 분석하고자 한다.

II. 연구의 배경

1. OTT 개념 규정 논란

OTT 개념 규정에서 가장 많이 인용되는 BEREC의

정의는“범용 인터넷망을 이용하여 최종 이용자에게 콘텐츠와 서비스를 제공하는 것”으로서 단말기 유형에 관계없이 개방망을 통해 이용자에게 동영상 기반의 콘텐츠와 서비스를 제공하는 것으로 규정하고 있다. BEREC은 OTT의 유형을 OTT-0, OTT-1, OTT-2로 구분한 바 있는데, OTT-0은 인터넷망을 통해 기존의 전자통신서비스(electronic communication services)와 동일한 기능을 수행하는 서비스, OTT-1은 OTT-0과 잠재적으로 경쟁 가능한 서비스, OTT-2는 미디어 서비스를 비롯하여 다양한 인터넷서비스를 의미한다고 규정했다. 물론 이와 같은 정의 방식은 법적 용어가 아님을 분명히 하면서 해당 규정이 법적 강제성이 없음을 강조하고 있다.^[4]

OTT 개념화 방식을 분석한 정영주와 박성순은 기존 사업자들이 서비스를 출시하는 경향이 강한 국내의 경우, 실시간 방송 서비스를 제공한 N스크린 서비스와 가전 단말기 형태로 제공된 스마트 TV 개념을 혼용해서 사용해왔으며, 이용자 제작물과 개인 크리에이터의 영역까지 확장되면서 OTT가 인터넷을 통한 동영상 콘텐츠 플랫폼의 개념으로 통칭된다는 주장을 제기한 바 있었다. 이 같은 개념규정 방식은 인터넷으로 제공되는 모든 종류의 서비스를 통칭하는 유럽연합이나 인터넷을 통해 실시간 콘텐츠를 제공하는 사업자로서 OVD(Online Video Demnad) 개념을 도입한 미국, 비실시간 콘텐츠에 대해 규제를 적용하고 하는 영국의 ODPS(On-Demand Programme Services) 개념과 다른 한국적 OTT의 지위와 특성을 갖게 된다.^[5] 이들의 분석은 정리되지 않은 OTT 개념이 도입을 지연시키는 요인으로 작용했다고 해석할 수 있다. 그리고 이와 같은 개념의 혼선은 OTT를 구분하는 기준에도 영향을 미쳐 어떤 방식으로 기존 사업과 OTT를 차별화해야 하는가에 대한 또 다른 논쟁으로 이어지고 있다.

2. OTT 개념 규정에 따른 규제 기준 논란

우선 OTT 서비스를 방송과 유사한 것으로 인식하여 사회적 영향력의 문제에 초점을 맞추고 서비스 도입부터 경쟁 및 내용규제 등에 있어 방송법상 유료방송 수준의 규제나 방송 개념을 적용한 유사 수준의 규제가 적용되어야 함을 강조하는 연구가 다수 진행되었다.^{[6][7][8][9]} 그러나 이와 같이 입장은 인터넷의 구조적 특성과 표현의 자유를 고려할 때 인터넷 상의 표현의 자유를 위축시킬 위험성이 있다는 것을 의미하고, ‘규제의 실효성’이라는 관점에서 문제될 수 있다는 관점이 제기되었다.^{[10][11][18]} 이로 인해 OTT는 기존에 인터넷 서비스를

규제하던 통신법 및 정보통신망법 등에 의해 서비스를 도입하고, 경쟁 및 내용규제를 적용하는 방안을 제시하기도 했다.^{[12][13][14]}

이와 같은 상반된 논의의 기준은 실시간 제공과 편성권 보유, 이로 인한 방송과의 유사성과 사회적 영향력 등에 집중되어 왔다. 실시간과 편성권은 방송 서비스와의 구분을 정의하는데 가장 빈번하게 사용되어 왔으며, 이를 통한 규제 방안이 활발하게 논의된 바 있다.^{[6][9][11][14]}

특히 편성권은 방송과의 유사성을 논의하는 주요 기준이 되고 있다. 편성의 개념은 방송의 고유 권한이고, 시각과 배열은 시간이라는 제약을 받는 방송 편성의 차별화된 특성이다. 그러나 반드시 시간 단위가 아니더라도 종류, 내용, 분량을 결정하는 행위와 이를 종합하는 배열의 행위가 있다면 동일하게 편성의 개념이 적용된다는 의미에서 방송으로 분류가 가능한 것이라고 해석하는 주장^{[10][7][14]}은 OTT 플랫폼이 단순히 중개 기능을 넘어 콘텐츠 유통 계약, 화면 배치 및 전송 방식에 관여할 뿐만 아니라 요금과 패키지 방식, 단말기 등에도 영향을 미친다^[15]는 주장으로 진화되고 있다. 유료방송 시장에서 케이블과 위성방송 및 IPTV사업자가 채널을 선택하고 수급하며 채널 번호와 요금에 대한 통제력을 가지듯이 OTT 플랫폼 역시 무수한 콘텐츠 중 특정 콘텐츠를 선택하고 수급하며 공간상 배열을 통해 이용자에게 영향을 미친다. 이용자가 선택과 통제력을 행사하기 전 단계에서 이미 플랫폼 사업자는 공중이 선택 가능한 콘텐츠를 결정하는 권한을 갖고 있으며, 그 권한을 통해 사회적 영향력을 미친다.^[8] 플랫폼 사업자는 콘텐츠의 내용에 대해서는 통제력을 갖지 않지만, 콘텐츠 선택과 수집, 배열 과정에서 편성 통제력을 갖고 있는 것이다.

그러나 비실시간 주문형 서비스는 이용자 선택과 자율성에 기반하기 때문에 실시간 대비 완료된 규제가 적용되어야 한다는 주장도 제기되었다. 이용자가 의도적으로 접근해야만 비로소 이용할 수 있다는 점에서 비의도성이 강조되는 기존의 방송과는 다른 측면이 존재한다.^[11] 이와 같은 관점은 결국 편집 권한이나 계약의 존재유무가 중요한 기준이 되기도 하는데, 기존의 방송 서비스가 갖는 특징인 '시간적 편집', 즉 서비스 주체가 시간대별로 사전에 동영상 콘텐츠를 배치해 이용자들에게 일방적으로 제공하는 경우와 상이하므로 방송에 준하는 내용 규제를 적용하기 어렵다는 논리나^[12] 사적 계약에 의한 서비스의 특성^[14]이나 전송계층의 차별화^[13]와 같은 기존 방송 서비스와 다른 차별적인 요인으로 방송법 등의 규제를 적용하는 것은 문제가 될 수 있다는 논리가 검토되

기도 했다.^{[14][16]}

이와 관련하여 황성기는 인터넷 망의 개방성, 상호작용성, 탈 중앙 통제성, 비용의 저렴성, 접근의 용이성, 정보의 다양성과 같이 표현의 자유가 추구하는 이념과 부합한다는 측면을 강조한 바 있다. 즉 인터넷 매체의 구조적 특성은 국가에 의한 공적 규제가 없어도 정보에 대한 이용자의 선택권이 보장되고 정보의 다양성이 확보될 수 있기 때문에 해당 서비스에 대한 공적 규제의 정당성이 약화된다는 주장을 제기했다. 나아가 '이용자의 정보 선택권 보장' 및 '정보의 다양성 확보'에 있어서 기존의 방송보다 긍정적인 영향을 미친다고 한다면, OTT 서비스를 제공하는 주체의 법적 지위에 상관없이 규제를 완화해야 하는 것이 헌법의 이념, 표현의 자유의 이념에 부합하는 것이다.^[11]

반면 지성우는 망의 구조나 기술적 방식이 달라졌다고 해서 망에서 제공되는 서비스가 방송의 자유의 보호범위에 속하는 '방송 또는 방송행위'에서 통신의 자유의 보호범위에 속하는 '통신 또는 통신 행위'로 질적인 변화가 일어나는 것은 아니라는 주장을 제기한 바 있다.^[7] 이는 헌법상 '방송의 자유' 개념에서 비롯된다. 현행 헌법에서 방송의 자유를 명시적 직접적으로 규정하고 있지는 않지만 '담화 토론 연설방송 등 구두에 의한 사상 또는 의견의 표명과 전달'을 언론이라고 보고 있으므로, 일반적인 견해에 의하면 방송의 자유 역시 언론 출판의 자유의 일종으로 간주되고 있다.

따라서 네트워크의 방송기술에 변화가 있다고 해도 네트워크를 통해 전송되는 콘텐츠의 내용이 '사회적 여론형성 기능'을 하고 있다면 이는 '방송'이라는 속성을 가지고 있는 것이라고 보아야 한다고 주장하고 있다.^[7] 더욱이 방송법은 "방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익보호와 민주적 여론형성 및 국민문화의 향상 도모"를 목적으로 하여 방송의 여론형성 즉 저널리즘 기능을 강조하고 있다.^[17] 즉 방송의 목적인 민주적 여론형성을 위해 지켜야 할 가장 중요한 원칙은 자유와 독립이며, 이는 국가자본사주나 경영진으로부터의 자유를 의미한다. 그리고 이와 같은 저널리즘 기능을 구현하기 위해 공정하고 객관적이며, 편성에서 사람들을 공평하게 대하고, 국민의 알권리와 표현의 자유를 보호·신장하며, 소수자나 약자의 이익을 충실하게 반영하고, 지역의 균형발전과 민족문화 창달에 이바지하며, 정치적 균형을 유지해야 하는 것이다(방송법 제6조).

이와 같은 맥락에서 개방적으로 운영되는 VSP(비디오

공유플랫폼, Video Sharing Platform)에 대한 편집권은 사업자에게 귀속되지 않는다는 점에서 방송 서비스와 동일하게 볼 수 없다는 관점이 꽤 오랫동안 동의를 받았지만 최근의 진화 양상이나 형태는 이와 같은 초기의 주장에 의문을 제기할 수 밖에 없다. 공유 플랫폼의 개인 채널 등은 이용자 선택 가능성의 감소와 부절적인 언행이나 혐오 행위 등을 통해 실시간 방송보다 우려할 만한 부정적 영향력을 형성하고 있다. 뿐만 아니라 누적 조회 수 노출과 영상 공유, 이용자 데이터를 이용한 추천 알고리즘 등은 OTT의 사회적 영향력이 방송 못지 않음을 보여주는 수단으로 활용되고 있다.

III. 심층 인터뷰 분석

1. 응답자 특성 및 설문지 구성

이와 같은 문제를 검토하기 위해 학계와 업계 전문가로 구성된 총 15명의 인터뷰 대상자를 선정, 2021년 3월 12일부터 4월 6일까지 총 25일에 걸쳐 심층인터뷰가 실시되었다. 인터뷰 대상은 방송, 통신, 법학, 규제기관 등 4분야의 학계와 현업 전문가로 구성되었으며, 방송과 통신, 법학 분야에서 선정된 학계 전문가가 7명, 기업에서 관련 업무를 담당하고 있는 현업 전문가가 7명, 규제기관 1명으로 구성되었다. 학계 전문가는 방송과 통신 정책,

표 1. 응답자 구성

Table 1. Interviewees Characteristics

이름	분야	경력	연령	소속
A	방송정책	15-20년	만52세	학계
B	매체경제학	7-12년	만49세	학계
C	미디어 정책	15-20년	만49세	업계
D	미디어 산업	15-20년	만53세	학계
E	마케팅	10-15년	만44세	업계
F	미디어 정책	15-20년	만51세	학계
G	통신 정책	20년이상	만58세	업계
H	대외협력	15-20년	만55세	업계
I	미디어 법제	10-15년	만49세	규제
J	통신 정책	20년이상	만51세	업계
K	마케팅	15-20년	만48세	업계
L	미디어 법제	15-20년	만47세	학계
M	방송정책	12-17년	만46세	업계
N	미디어 법제	15-20년	만56세	학계
O	방송 정책	12-17년	만49세	학계

미디어 산업, 매체 경제 분야에서 활동하고 있으며, 10년에서 20년 사이의 경력을 가진 중견급 연구자들인 것으로 나타났다. 업계의 경우는 OTT 3명, 케이블 3명, IPTV 1명으로 구성되었으며, 마케팅, 정책연구, 대외협력 등의 분야에서 상위 이상의 경력을 가진 임원급 전문가들이 대부분이었고, 업무경력은 15년에서 20년 이상인 것으로 나타났다. 규제기관의 경우는 융합 서비스의 규제와 관련한 업무를 담당하고 있는 15년 경력 이상의 사무관급 응답자가 채택되었다.

설문 문항은 OTT 도입방식에 집중되었으며 관련 문항은 기존법 체계 내의 진입방식과 수평적 규제체계 이후의 서비스 분류 근거 및 방식을 질의하는 방식으로 구성되었다. 개방형 설문을 활용하여 직접 인터뷰 방식으로 진행되었는데, 1차 사전 조사에서는 이메일을 통한 서면 전달과 답변이 이루어졌고, 2차 조사에서는 직접 방문을 통한 대면 인터뷰가 진행되었다.

2. 심층인터뷰 결과 분석

가. 기존법 내의 진입 방식

1) 방송법상 유료방송사업자 및 IPTV법상 IPTV제공 사업자로 진입

기존 방송법 내 유료방송사업자 역무의 도입을 주장하는 전문가들은 OTT가 유료방송과 동일한 역무고, 동일 서비스 동일규제 원칙을 근거로 제시했다. 동일서비스 동일규제의 원칙은 OTT 서비스가 기존 유료방송과 동일하므로 방송법의 규제를 받아야 한다는 논리로서 서비스의 대체성과 실제 시장에서 이용자들이 서비스를 이용하는 방식에 집중하는 것으로 나타났다.

OTT는 유료방송서비스와 유사한 속성을 제공하는 상품이고, 이용자가 OTT와 유료방송서비스를 경쟁적 대체재로 여길 수 있는 가능성이 높기 때문이다.(A)

두 서비스가 보유한 차별성이 약화하고 대체성이 심화될수록 동일 시장으로 확정되고, OTT를 유료방송으로 도입하는 근거의 타당성이 높아지게 된다. 이와 같은 논의가 진전될 경우, 유료방송 진입 및 소유·경영, 외국자본, 점유율 등의 사전규제와 공정경쟁 및 이용자 보호 등과 관련된 사후규제 등의 적용을 받아야 한다는 주장이 제기되고, 결국 유료방송 규제 완화 혹은 OTT 규제 강화라는 규제 형평성 논의로 이어지게 된다.

OTT 서비스에 대해서도 방송법을 적용하여 동일규제 되어야 함. 유료방송 플랫폼 사업자에 비해 거의 규제를 받지 않는 OTT 사업자의 등장으로 유료방송 가입자의 심각한 이탈이 발생되고 기존 유료방송 플랫폼의 수익이 악화될 우려가 높습니다(C)

서비스 대체성에 주장하는 전문가들은 고객들이 실제 시장에서 서비스를 제공받는 방식과 이에 대한 인식에 주목했다. 동일 OTT 서비스일지라도 실시간 가입형(SVOD)과 과금형(TVOD) 여부에 따라 기존 유료방송과의 대체성이 더욱 뚜렷해진다는 판단 때문이다. 선형 SVOD는 이용자가 원하는 콘텐츠를 선택하는 것이 아니라 서비스 사업자가 사전 편성된(pre-scheduled) 영상물을 IP망을 통해 제공하는 서비스로서 이용자가 가입형 실시간 OTT와 기존 유료 서비스를 구분하기 어려울 정도로 서비스 제공 형태가 유사하다.

사업자 역무에 대해서는 방송법상 유료방송사업자로 도입되거나, IPTV법 상 IPTV제공사업자로 도입되어야 한다는 주장이 일반적인 것으로 나타났다. 소수 전문가들은 향후 IPTV법이 방송법으로 통합될 경우, OTT의 정의를 추가해야 한다는 의견도 제시했다.

국내 방송시장 환경 및 기존의 규제체계를 고려할 때 IPTV법에 OTT 정의 조항을 신설하거나 통합방송법 제정시 OTT 정의의 규정을 추가하는 안을 제시할 수 있다. 즉, IPTV법에서 우선 포섭·수용한 이후 방송법과 IPTV법의 통합 시 타 방송사업과 병렬적으로 규정되는 방식도 가능하다(L).

문제는 전문가들이 주장하는 동일서비스 동일규제의 원칙에 입각한 유료방송 규제체계 내의 도입방안이 수평적 규제체계 도입의 원칙과 일맥상통한다는 지점이다. 이미 전송수단의 성격에 따라 사업자를 분류한 수직적 규제체계 하에서의 사업자 지위 부여는 그것이 가지는 한정적인 성격으로 인해 향후 진화하는 서비스를 담아낼 수 없다는 점을 상기할 필요가 있다.

2) 전기통신사업법상 부가통신사업자로 진입

OTT 서비스를 통신법으로 도입해야 한다는 전문가들은 네트워크의 속성에 주목하는 것으로 나타났다. OTT 서비스가 통신망을 사용하고, 가입자가 적극적으로 선택하는 서비스라는 점에서 무작위로 전달되는 방송과는 차별화되고, 이로 인해 통신법을 적용하는 것이 합당하다는 것이다.

현행 수직적 규제체계는 네트워크를 기준으로 방송망과 통신망이라는 망(네트워크)를 기준으로 구분하고 있고, 망에 따라 서비스 유형을 구분하고 있음. OTT는 현행 수직적 규제체계에서는 통신망에 의하여 제공되는 서비스로 볼 수 있으므로 통신법의 규율을 받아야 할 것으로 보임 (N)

그러나 이와 같은 논리를 적용할 경우, 통신망의 성격에 따른 구분도 문제될 수 있다. 즉 IPTV는 망의 소유 여부와 관계없이 광대역통합정보통신망 등을 이용하여 양방향성을 가진 인터넷 프로토콜 방식으로 일정한 서비스 품질이 보장되는 가운데 텔레비전 수상기 등을 통하여 이용자에게 실시간 방송프로그램을 포함하여 데이터·영상·음성·음향 및 전자상거래 등의 콘텐츠를 복합적으로 제공하는 방송을 의미한다(IPTV사업법 제2조 제1호). 따라서 일정한 서비스의 품질이 보장되지 않는 망을 사용하여 다양한 단말기를 통해 비실시간으로 데이터·영상·음성·음향 및 전자상거래 등의 콘텐츠를 복합적으로 제공하는 서비스는 IPTV사업에 포함되지 않는다.

그럼에도 불구하고 동일한 망과 단말기를 사용하는 VOD는 부가통신법의 적용을 받고 있다. VOD는 일정한 서비스 품질이 보장되는 망을 사용하여 텔레비전 수상기로 이용자에게 동영상 서비스를 선택적으로 제공한다는 측면에서 IPTV와 부가통신서비스의 특성을 동시에 보유하고 있지만 부가통신서비스로 규정되고 있다. 결국 VOD를 부가통신서비스 영역에 포함시킨 근거는 망의 특성이 아니라 서비스의 선택성이라는 데 초점이 맞춰져 있음을 파악할 수 있다.

한편, 통신법에 의해 OTT를 도입해야 한다고 주장하는 전문가들은 산업 활성화를 규제의 근거로 제시했다. 규제의 장벽이 높은 방송법 내의 도입이 시장 활성화에 걸림돌로 작용하는 반면 통신법과 같이 규제가 거의 없는 역무와 지위를 통해 시장에서 경쟁력을 확보할 수 있다는 논리다.

굳이 현행 규제체계에 편입시킨다면 통신법에 편입되어야 한다고 생각합니다. 방송법보다 통신법이 규제(사업 라이선싱, 기술규제) 측면에서 OTT와 같은 신규 서비스 진입이 수월하다고 생각합니다.(K)

OTT 서비스는 현행 규제체계에서 통신법에 편입되는 것이 합당. 방송법에 편입되어 기존 유료방송과 동일하게 규제 시, 신규서비스인 OTT 성장의 걸림돌이 될 우려. 해외 사업자의 영향력이 커지는 점이 고려되어야 함(H)

3) 규제 유보

OTT를 기존법으로 규제하는 것에 유보적 입장을 취하는 전문가도 있었다. 이들은 통합 방송법 제정 시 OTT의 정의를 추가하거나 포괄적인 사업영역으로 추가 및 신설하는 방안을 제안하거나 규제를 유보하는 태도를 보였다. 기술의 발달로 인해 OTT 서비스 주체와 네트워크 유형이 다양해지면서 수직적 규제체계에 담을 수 없는 방식이 출현하고 있고, 향후 해당 서비스가 어떤 방식으로 진화할지 예견이 안 되는 상황에서 기존법으로 규제한다는 것은 불가능하다는 것이 이들의 중론이다. 특히 시장이 완전히 성숙하지 못한 상태에서 기존 규제 편입 자체가 규제 강화를 의미하므로 아직까지는 규제 공백 상태가 차라리 낫다는 입장을 취하고 있었다.

현재와 같이 망, 사업자, 서비스, 콘텐츠의 융합이 생산, 유통, 소비의 전 단계에서 구현되고 있는 상황에서 여전히 수직적 규제체계를 적용하여 방송법이나 통신법이나를 고민하는 것은 적절하지 않다고 본다(D).

'규제체계의 편입'은 현재보다 규제수준을 강화하는 것으로 가리키는 것 같습니다. 현재 국내 OTT산업은 아직 규모의 면에서나 영향력 측면에서 기존의 방송이나 IPTV 등과 견줄만하지 않습니다. 시장과 사업자의 규모가 어느 정도 성장한 다음 규제체계의 변동을 검토해야 한다고 생각합니다(F)

이 같은 주장의 근거에는 현재 OTT 관련 규제가 공백 상태는 아니라는 점이 작용하고 있다. 이들은 상기한 바와 같이 진입규제는 통신법상 부가통신여무를 부여받고, 내용심의 등은 정보통신망법이나 「개인정보보호법」, 「청소년보호법」, 「아동청소년의 성보호에 관한 법률」(이하 '아청법') 등에 의해 규제를 받고 있다는 논리를 제시하고 있다.

나. 새로운 규제 체계 하의 진입 기준

1) 가입자 규모

가입자 기준으로 규제 수준을 결정해야 한다는 입장은 규제 수준이 시장 영향력과 비례해야 한다는 인식을 전제로 하고 있다. 대부분의 OTT 서비스가 개방형 네트워크를 통해 온라인으로 서비스된다는 점에서 가입자 기준은 서비스 형태에 초점을 맞춘 기준이 될 뿐만 아니라 서비스 영향력의 크기를 가늠하는 기준으로 제시될 수 있다는 관점이다. 즉 동일한 OTT 서비스로 분류되더라도 일괄적인 규제 적용은 오히려 규제 비용을 초래할 수 있

다는 문제의식이 포함되어 있다.

중요한 기준 가운데 하나는 가입자 규모입니다. 일정 수준 이상의 가입자를 확보하고 있는 서비스(사업자)를 대상으로 해야 합니다. 가입자 수가 적은 서비스(사업자)의 경우 규제대상을 특정하기도 쉽지 않을 뿐더러 규제에 의해 얻는 효용이 규제비용에 비해 크지 않을 것이기 때문입니다(F).

향후 규제 수준을 염두에 둔 서비스 분류의 기준은 결국 가입자 또는 이용자 규모로 가야 하지 않을까 생각됩니다. 또한, 가능할는지 모르겠는데 사회 일반 구성원에게 직접적인 영향을 미칠 수 있는 장르(보도, 교육 등)를 제공하는 서비스에 대해서는 특별한 분류가 필요할 수도 있겠습니다(O).

국내의 경우는 글로벌 OTT 가입자 점유율이 상대적으로 높은 비율을 차지하고 있으며, 이는 곧 시장지배적 사업자 규제에 이어질 수 있다. 그러나 해외 사업자에 대한 규제는 상기한 바와 같이 국내법의 역외 적용에 대한 논란을 초래하고 규제의 집행력이 담보되지 않는다는 점에서 한계로 지적될 수 있다.

2) 서비스 유형

우선 원칙론적인 입장을 고수하는 전문가들은 유사 서비스와 사전 및 사후규제의 적용을 동일하게 적용받아야 한다는 입장을 취했다. 유료방송과 동일 서비스는 대체적 속성을 가지고 있기 때문에 동일한 사전 및 사후규제를 적용받아야 한다는 입장이다.

OTT가 범용 인터넷망을 통해 실시간 선형 동영상콘텐츠를 제공하는 서비스라고 정의하는 경우, 진입규제는 유료방송서비스와 동일하게 해야 하며, 행위규제 역시 동일하게 해야 한다. 동일서비스 동일 규제의 원칙을 적용해야 한다(C).

규제 프레임워크는 다양할 수 있음. 다만 한국 법체계가 기본적으로 사전규제 중심이어서 제도화 자체가 사전규제를 상정한다고 봄. 가령 소유/점유 규제와 같은 부분(을 도입한다면) 사전규제가 될 것이고 시장 경쟁행위나 내용규제 부분이 도입된다면 그 부분은 사후적으로 규제할 대상이 될 것(I)

그러나 규제의 적용 방식에 대해서는 다른 의견도 제시되었다. 유료방송과 대체성이 있는 실시간 중심의

OTT는 유료방송과 동일한 규제 원칙을 적용하되 등록제를 통해 진입 허들을 낮추는 방식으로 혼합형 규제 방식이 이에 해당한다.

사전규제의 경우 현행 방송사업자와 다른 강도로 적용할 수 있을 것이나 사전규제 자체에서 예외로 하는 것은 부적절함. 즉 방송사업자로서의 법적지위 부여가 필요하되 현재의 허가 또는 승인(일반 PP의 경우 등록)보다는 완화된 등록/신고 수준으로 접근 가능함. 반면 방송시장에 대한 산업적 영향력 고려가 중요하기 때문에 경쟁상황 평가 및 금지행위 적용 등에 있어서는 동일한 잣대로 판단해야 함(M)

마지막으로 네트워크의 속성상 국경을 제한하기 어려운 OTT 서비스의 속성, IP 기반 서비스로서의 유연성과 양방향성, 혁신성 등을 고려한다면 유료방송과 동일한 규제를 적용하는 것은 규제과잉이라는 입장이다.

IP 기반 미디어가 갖는 유연성이나 양방향성, 혁신성 등을 고려한다면, OTT가 전통적 방송 미디어와 어떠한 경쟁양상을 갖는지(예: 보완적 관계 vs. 대체적 관계)가 사전에 면밀히 분석되어야 하고 이를 통해 시장확정 작업을 해야 한다.(L)

3) 편성 책임

OTT에도 편성책임에 입각한 규제의 정당성이 확보될 필요가 있다고 주장하는 전문가들이 나타나고 있으며, OTT의 콘텐츠에 대한 편성력(editorial power)을 바탕으로 콘텐츠 노출에 대한 영향력 행사에 대한 검토가 필요하다는 의견을 제시하고 있다.

방송과 동일하게 OTT의 편성권에 대한 책임 문제도 중요하게 다루어져야 한다. 특히 최근에는 AI 기반 알고리즘을 통한 푸쉬 서비스로 인해 서비스 선택성이 강요되는 측면이 있음(H)

초기 OTT 서비스는 사회문화적 영향에 대한 과다한 내용규제로 편성권의 문제가 비교적 덜 다루어졌지만 최근에는 OTT 편성 유무를 기준으로 규제의 수준을 달리 할 필요성이 제기되고 있는 것은 분명하다(G)

그러나 OTT의 특성상 방송편성과 같은 시간적 배열이 아닌 공간적 편성 개념을 통해 영향력을 발휘할 수 있는 가능성은 극히 미미하기 때문에 OTT에 편성권에 따른 규제를 도입해야 한다는 주장은 문제가 있다는 지적도 제기된다.

주문형 OTT의 경우 시간에 대한 편성 개념보다는 오히려 공간적 편성에 가깝다. 이런 서비스에 편성 개념을 적용해서 규제를 강화하는 입장은 글로벌 스탠다드에 부합하지 않는다.(L)

편성권 여부를 새로운 규제체계 도입의 기준으로 삼는 문제는 향후 지속적인 논란이 될 것으로 평가된다. 2016년에 개정된 EU의 AVMSD에서는 VSP를 편성의 개념에서 제외시키고 있지만 알고리즘을 통한 콘텐츠 선택의 폐쇄성은 향후 편성 개념에 많은 논란의 여지를 남겨두고 있다.

IV. 결 론

본 연구는 전문가들이 인식하는 기존법 내지 새로운 도입방식의 OTT 규제 근거와 기준을 검토하고 이에 대한 타당성을 분석하고자 했다. 연구결과, 기존 법 내의 도입방식은 방송법 내 유료방송사업과 통신법 내 부가통신사업 등으로 도입하는 방안이 검토되었다.

이 중 가장 쟁점화된 것은 신규 서비스와 기존 서비스와의 서비스 유사성에 대한 논란이며, 이는 곧 사업자 간 공정경쟁의 문제로 귀결되었다. 서비스의 대체성은 가입자들의 인식이 중요하다는 면에서 어느 정도의 일치를 보고 있으나 서비스 자체의 가변성으로 향후 다양한 시장확정 방안이 고민되어야 할 것으로 판단된다.

새로운 도입 방식에 대한 기준에서는 가입자 규모와 서비스 유형, 편성 책임이 주요 쟁점으로 부각되었다. 세 가지 기준 모두 기존 방송 서비스와 OTT를 차별화할 수 있는 요인이라는 점은 분명하지만 실질적인 규제 방식의 도입에는 다양한 논란이 예상된다. 사업자 규모는 해외 글로벌 사업자의 점유율이 높은 국내 시장의 특성이 반영되어야 하고, 글로벌 사업자에 대한 실질적인 규제 수단을 적용하기 어려운 문제가 반영되어야 한다. 편성의 책임에 대한 논란도 제기되는데, 알고리즘에 의한 추천 방식 등은 공간적 편성 개념을 통해 기존 방송과의 차별성을 피하고자 하는 OTT 서비스의 편성 책임에 상당한 논란을 초래할 것으로 판단된다.

궁극적으로 본 연구의 대상이 되는 개별 사안은 별도의 연구주제로 채택되어야 할 만큼 광범위하고 다양한 논쟁점을 제기하고 있어 사안별로 다루지 못한 한계를 지적할 수 있다. 이와 같은 논쟁과 개별 사안은 별도의 후속 연구로 제안할 수 있다.

References

- [1] Jeongho Kwak, 'Measures to improve the legal system to resolve reverse discrimination', presented at the National Assembly debate, 2018.12.18.
- [2] Heekyung Kim, "A Study on Extraterritorial Applications to Global Platform Operators", Journal of Cyber Communication Studies, Vol. 37, No. 2, pp. 103-136, 2020.
- [3] Daesik Hong, Tasks and Prospects of the Broadcasting and Communications Integration Act: From a Competition Law Perspective, Journal of IT and Law Studies, Vol. 3, pp. 127-160, 2009.
- [4] BEREC(2016), Body of European Regulators for Electronic Commerce, Report on OTT services.
- [5] Jung Youngju, Park Sung Soon, Characteristics and Policy Implications of OTT Discussions in South Korea : Focused on discussing the concept and policy, Broadcasting and Communication, Vol. 20, No. 3, pp. 5-50, 2019.
- [6] Hyangseon Lee, "A Study on the Improvement Plans for Similar Broadcasting Content Regulations", (KCSC 2016-0009), Report of the Korea Communications Standards Commission, 2016.
- [7] Seongwoo Ji, A Study on the Variability of Broadcasting Concepts in the Multimedia Era: Focusing on the IPTV problem, Sungkyunkwan Law Studies. Vol.17, No. 3, pp. 115-140, 2005.
- [8] Daesik Hong, Seongyu Kim, Reestablishment of the Concept of Broadcasting in the Smart Media Environment, Journal of Broadcasting and Communication Research, Vol. 78, 9-44, 2012.
- [9] Hwang Jun-ho, "The impact of smart TV on the broadcasting market", KISDI Premium Report. 2010.8.23.
- [10] Heekyung Kim, Kiyoung Noh, "Analysis of Applicability of Current Law to BJ and Video Platform in MCN Business", Journal of Broadcasting and Communication Research, Vol. 95, pp. 9-34, 2016.
- [11] Sungki Hwang, "A Study on the Regulation Standard of OTT Service - Focusing on the Content Regulation", The Journal of Laws, Vol. 34, No. 1, pp. 1-25, 2017.
- [12] Jaewon Kang. "A study on the feasibility of applying a horizontal regulatory framework". Journal of Broadcasting and Communication Research, Vol. 84, pp. 85~114, 2013.
- [13] Youngshin Cho, "Smart TV Market and Policy Prospects: Focusing on the Online Broadcasting Service Market". Radio Broadcasting and Communication Journal, Vol. 30, 2010.
- [14] Hwang Seung-heum. "A Review of Broadcasting Legislative Policies Following the Expansion of N-Screen Service", Broadcasting Culture Research, Vol. 27, No. 1, pp. 39-73, 2015.
- [15] Park Min-seong, "OTT platform evolution and regulatory issues: Focusing on horizontal regulation, neutrality, and vertical integration", Information and Communication Policy Research, Vol. 24, No. 21, 2012.11.16.
- [16] Joonho Do, "Broadcast Service Regulation Issues Following the Spread of Smart Media: Focusing on N-Screen Service of Public Broadcasting Companies", Journal of Broadcasting and Communication Research, Vol. 81, pp. 69-96, 2012.
- [17] Joonho Do, "Examination of Public Interests and Regulatory Framework of Pay TV Industry". The Journal of The Institute of Internet, Broadcasting and Communication(JIIBC), Vol 17, NO. 3, pp. 215-226, 2017.
DOI:<https://doi.org/10.7236/JIIBC.2017.17.3.215>
- [18] Joonho Do, "Evolution of OTT Service and Changes of Pay TV Industry", The Journal of The Institute of Internet, Broadcasting and Communication(JIIBC), Vol 22, NO. 2, pp. 143-149, 2022.
DOI:<https://doi.org/10.7236/JIIBC.2022.22.2.143>

저 자 소 개

김 희 경(준회원)



- 2004년 : 성균관대학교 (언론학박사)
- 2005년 ~ 2011년 : 한국케이블TV방송협회 연구위원
- 2011년 ~ 2018년 : (사)미디어전략연구소 연구실장
- 2018년 7월 ~ 현재 : 성균관대학교 사회과학부 학술연구교수
- 2022년 : 미디어미래연구소 연구위원

도 준 호(정회원)



- 1996년 : Michigan State University (언론학박사)
- 1997년 ~ 2001년 : 정보통신정책연구원(KISDI) 연구위원
- 2001년 ~ 현재 : 숙명여대 미디어학부 교수
- 방송통신위원회 자체평가위원,
- 한국방송학회 학회장 역임