

『방송법 전부개정법률안』

[김성수 의원 대표발의, 2018159]

의견서

2019. 1.

[사] 오픈넷



대표자: 황성기

주소: [우]06650 서울시 서초구 서초대로 50길 62-9, 402 (서초동, 한림빌딩)

전화번호: 02-581-1643 팩스: 02-581-1642

1. 본 개정안 중 OTT 규제 관련 부분 요지

- 본 개정안 중 OTT (인터넷 동영상 서비스) 규제 관련 부분에서는 ‘이용자와의 계약에 따라 정보통신망에서 방송프로그램을 이용자에게 판매·제공하는 자’를 ‘부가유료방송사업자’로(안 제2조 7호), ‘유료방송사업자에게 방송프로그램 또는 개인창작영상물을 활용한 콘텐츠를 공급·판매하는 자’를 ‘인터넷방송콘텐츠제공사업자’로(안 제2조 8호 나목) 규정하고 있음. 개정안 내 규정은 원칙적으로 모든 방송사업자, 모든 방송을 그 대상으로 하고 있으며, 몇몇 규정에서 특정 방송사업자에게만 한정하여 적용하는 형식을 취하고 있음. 따라서 내용규제를 비롯한 대부분의 방송 규제가 OTT에도 적용됨. 이하는 본 개정안 중 OTT 규제 관련 부분에 대한 반대의견임.

2. 인터넷 매체는 방송 매체와 다르기 때문에 인터넷상 시청각 콘텐츠를 방송법으로 규제해서는 안 됨.

- 방송콘텐츠와 다른 표현물의 구분은 ‘표현물이 유통되는 경로, 즉, 전달 매체의 특성’에서 비롯됨. ① 표현물이 공중에 동시적, 일방향적으로 침투시키는 구조의 매체를 통해 유통되었는가, ② 이러한 매체를 이용하여 표현물을 유통할 권리가 공공재적 성격을 가지는 전파의 희소성 등으로 인하여 제한적으로 부여되는가, ③ 이로 인하여 수신자인 일반 국민들의 선택권, 통제력이 현저히 제약되는가가 ‘방송’을 정의하는 기준이 되어야 함. 그러한 특성의 매체를 통해 대중에게 일방적으로 침투하는 표현물의 영향력, 그러한 매체를 이용할 권리를 부여받은 한정된 소수들이 콘

텐츠 시장 혹은 사상의 시장에서 발휘할 수 있는 영향력이 상대적으로 크기 때문에, 이러한 특혜를 부여한 국가가 방송사업자에게 공적 책임을 함께 부여하고 이들을 통제한다는 것이 방송에 대한 국가 규율의 정당화 근거임.

- 인터넷은 양방향적 매체이며, 누구나 자유롭게 이 매체를 이용하여 표현물을 전달할 수 있기 때문에 무수히 많은 다양한 콘텐츠, 채널, 서비스, 플랫폼이 존재하는 매체임. 이용자들은 자신이 원하는 콘텐츠만을 적극적, 능동적으로 취사선택해서 보고, 다른 수많은 콘텐츠나 서비스에 대한 자유로운 선택권이 상시적으로 보장됨. 한편 인터넷 동영상 서비스 사업자들은 국가로부터 어떠한 매체 사용권이나 시장에서의 독점력을 부여, 보장받은 바도 없음.
- 즉, 인터넷은 방송과는 전혀 다른 매체로써, 동일한 콘텐츠라도 인터넷을 통해 유통되는 경우와 방송 매체를 통해 유통되는 경우는 ‘다른 서비스’로 보아야 함. 기존 방송사업자와 동일하거나 유사한 ‘콘텐츠’를 제공하고 있다는 이유만으로 ‘동일서비스’로 볼 수 없으며, 인터넷을 통해 유통되는 표현물을 방송법제로 규율할 동일성, 정당성이 없음.

3. 개정안의 적용 대상 확정 불가

- 법안상 ‘방송’이란 ‘방송프로그램을 공중에게 송신하는 것’이고, ‘방송프로그램’이란, ‘방송편성의 단위가 되는 방송콘텐츠’를 의미하고, ‘방송콘텐츠’는 ‘전기통신설비를 이용하여 시청자에게 송신되는 영상, 음성, 음향 데이터’를 의미함. ‘방송’ 정의 규정에서 ‘방송’ 개념을 사용하는 순환오류의 문제가 있으며, 결국 일체의

모든 시청각 콘텐츠를 제공하는 서비스가 방송 서비스로 해석될 수 있음. 나아가 현행 방송법상 ‘방송’ 정의 규정에서 ‘기획, 편성, 제작하여’라는 요건을 삭제하고, ‘편성’ 개념도 ‘화면에서의 배치’를 추가시켜 그 범위가 훨씬 광범위해짐.

- 부가 유료 방송사업자 정의 규정 중 방송프로그램을 ‘이용자와의 계약에 따라’, ‘이용자에게 판매·제공’하는 부분, ‘인터넷 방송 콘텐츠 제공사업자’ 정의 규정 중 ‘콘텐츠를 공급·판매’하는 부분도 명확하게 확정될 수 없음. 인터넷 서비스 형태가 매우 다양한 만큼 인터넷상 이용계약, 공급계약의 형태 역시 가입자 기반의 유료 이용계약, 콘텐츠 단위의 거래계약 뿐만 아니라, 이용자들의 자율적 증여계약 및 수익 분배 계약 (예. 아프리카TV의 별풍선), 광고 수익 분배 계약 등으로 매우 다양한바, 이들을 포함시킬 것인지 불분명함.

4. ‘부가 유료 방송사업자’ 중 OTT 사업자에 대한 방송 규제 적용 부분

- 법안 내 규제들은 원칙적으로 ‘모든 방송사업자’를 대상으로 하고 있으며, 소유·경영 규제 등 몇몇 규제에서만 적용 대상에서 제외하는 형식을 취하고 있음. 그러나 방송 매체와 근본적으로 다른 인터넷 매체를 통한 콘텐츠 유통에 방송 규제를 적용하는 것은 법적 정당성이 부족하고 과도함.
- 미국과 일본의 경우에는 방송과 통신을 구분하여 별도의 수직적 규제 체계하에 있으며, 방송은 지상파, 케이블, 위성방송 등만을 규제하고, 인터넷 동영상 서비스는 통신 서비스로 규제되고 있음.¹⁾

1) , ‘온라인 동영상 서비스(OTT)의 쟁점과 개선과제’ (NARS 현안보고서, 제287호, 2015)

EU의 2010년 ‘시청각미디어서비스지침’은 실시간/비실시간을 기준으로 다른 규제를 하고 있음. 지침에 따르면, ‘텔레비전 방송’은 ‘편성 스케줄에 따라 일반 대중의 동시 시청을 위해 일방향으로 제공되는 시청각미디어서비스’를 의미하며²⁾, 이에 해당하는 경우만 ‘방송’으로 규제를 받고 있는 것임. 그러나 본 법안은 이와 같이 방송 서비스의 특성을 한정하지도 않은채, 단순히 유료로 거래되는 모든 인터넷상 시청각 콘텐츠 및 이를 유통하는 서비스 사업자를 방송 규제의 대상으로 삼고 있는바, 법적 정당성이 부족함.

5. ‘인터넷콘텐츠제공사업자’에 대한 방송 규제 부분

- 위에서 실시한 바와 같이 ‘방송’을 규제하는 근거는 유통 매체 특성에서 오는 파급력 때문임. 따라서 방송 규제는 대중에 대한 최종적 배포·유통 단계에서 유통 매체 운영자에 대한 규제에 이루어지면 족함. 기존 방송사의 채널 사용권을 가지지 않는 순수한 콘텐츠 제작·제공자를 ‘방송사업자’로 규정하여 규제할 법적 근거가 부족함. 나아가 현실적으로도 ‘인터넷방송콘텐츠제공사업’에 대한 방송 규제는 최근 성장하고 있는 MCN 시장, 기존 방송 시장에서 약자였던 소규모 콘텐츠 제작업의 성장을 크게 저해함.
- ‘인터넷방송콘텐츠제공사업자’는 ‘부가유료방송사업자’에게 방송 프로그램 또는 개인창작영상물을 활용한 콘텐츠를 공급·판매하는 자로 규정되어 있음. 콘텐츠 제공자 본인의 성격이 아니라, 콘텐츠를 받아 유통하는 OTT가 이용자에게 콘텐츠를 유료로 제공하는지, 무료로 제공하는지에 따라 해당 OTT에 콘텐츠를 공급하는 콘텐츠 제공자의 법적 지위가 달라지게 된다는 불합리한 결과도

2) , ‘스마트미디어 환경에 따른 유사방송 콘텐츠 규제체계 정비 방안’, (스마트미디어 확산에 따른 유사방송 콘텐츠 규제 체계정비 방안 모색 토론회, 2016)

생길 수 있음. 또한 위에서 실시한 바와 같이 ‘콘텐츠 판매·공급’ 개념이 모호하여 콘텐츠로 수익을 내며 생활을 영위하는 개인 크리에이터들도 ‘방송사업자’로 분류되어 규제 대상이 될 수 있음.

- 어떠한 공적 지위도 없는 일반인들이 제작하는 이러한 시청각 콘텐츠를 방송법에 따른 내용규제의 대상으로 삼고, 공공성, 공정성 등 엄격한 방송 심의규정에 따라 심의하는 것은 국민의 표현의 자유와 알 권리 침해임
- 한편, 방송통신심의위원회의 통신심의제도가 존재하여 불법, 유해 정보에 대한 시정요구 및 청소년유해매체물 지정을 통한 청소년접근제한조치의 시정요구도 가능하여 인터넷 콘텐츠 규제의 사각지대가 존재한다고도 보기 어려움.

6. 미디어 다양성 저해 등 이용자·소비자 권익 침해

- 인터넷 동영상 서비스에 대한 규제 강화는 일반 이용자에게도 불이익함. 인터넷 콘텐츠 서비스 사업으로의 진입장벽이 높아지면 다양한 플랫폼과 서비스가 등장하지 못하여 소비자의 선택권이 줄어들며, 소수의 통신사, 방송사와 연계된 대형 플랫폼들이 유통을 독점하게 될 경우의 폐해도 생길 수 있음.

7. 결론

- 본 개정안 중 OTT 규제 관련 부분은 적용 대상을 명확하게 확정하지 못하고, 방송과는 다른 서비스인 인터넷 시청각 콘텐츠 서비스에 대하여 엄격한 방송 규제를 하는 내용으로, 헌법상의 과잉금지원칙을 위반하여 표현의 자유 및 영업의 자유를 침해할

위험이 높으므로 재고되어야 함. <끝>