

OTT에 대한 방송 규제, 필요한가

2019.01.16.

손지원(사단법인 오픈넷 변호사)

1. 방송이란 무엇인가. 인터넷을 통해 유통되는 콘텐츠를 방송으로 규제할 수 있는가.

○ 방송 규제의 근본적 이유

법과 정책에 있어 규제 대상을 확정하는 일보다 중요한 일은 없을 것이다. 또한 이는 결국 법의 근본적인 목적과 연결된다. 방송법을 논의함에 있어서 가장 중요한 것 역시 결국 ‘방송’이란 것이 무엇인지, 방송을 다른 표현물과 달리 엄격하게 규제하는 이유를 되물어야 한다.

방송콘텐츠도 원래는 표현주체가 표현물의 내용을 결정하고 유통 방식을 결정하는 데에 있어서 자유가 보장되어야 하는 표현물이다. 다만 방송콘텐츠가 일반적인 표현물과 다른 무언가가 있기 때문에 예외적으로 엄격한 각종 규제가 정당화되는 표현물이라고 보는 것이다. 그렇다면 방송콘텐츠를 일반 표현물과 다르게 만드는 그 ‘무언가’는 무엇일까. 이것은 곧 방송 규제의 근본적 이유와 연결된다. 방송콘텐츠와 다른 표현물의 구분은 표현물 자체의 특성이 아니라 ‘표현물이 유통되는 경로, 즉, 전달 매체의 특성’에서 비롯된다. ① 표현물이 공중에 동시적, 일방향적으로 침투시키는 구조의 매체를 통해 유통되었는가 (공중에 대한 일방향적 침투성) ② 이러한 매체를 이용하여 표현물을 유통할 권리가 제한적으로 부여되었는가 (채널의 제한성), ③ 이로 인하여 수신자인 일반 국민들의 선택권, 통제력이 제약되는가가 ‘방송’을 정의하는 기준이 되어야 한다. 방송을 규제하는 이유는 그러한 특성의 매체를 통해 대중에게 일방적으로 침투하는 표현물의 영향력, 그러한 매체를 이용할 권리를 부여받은 한정된 소수들이 콘텐츠 시장 혹은 사상의 시장에서 발휘할 수 있는 영향력이 상대적으로 크기 때문에, 이러한 무기를 쥐여준 국가가 방송사업자에게 공적 책임을 함께 부여하고 이들을 통제하기 위함이다. 쉽게 말해 TV나 라디오

처럼 각 방송사들의 일방적 편성에 따라 프로그램이 송출되고 채널은 제한되어 있어 시청자들은 별다른 선택의 여지가 없이 그 소수의 메시지를 일방적으로 전해들을 수밖에 없는 매체라야 규제가 정당화되는 것이다.

○ 동일서비스-동일규제, 규제 형평성? 인터넷은 방송과 동일인가.

통합방송법은 인터넷동영상서비스, 즉, OTT가 방송 서비스와 동일하다는 전제하에 이를 방송법 규제 내로 포섭시키는 내용이다. 동일서비스-동일규제, 규제 형평성, 수평적 규제를 입법목적으로 하고 있다. 그렇다면 인터넷동영상서비스와 방송서비스가 과연 같은 것인가.

인터넷은 기본적으로 양방향적 매체이며, 누구나 자유롭게 이 매체를 이용하여 표현물을 전달할 수 있기 때문에 셀 수 없이 다양한 서비스, 플랫폼, 채널이 존재하는 매체다. 이용자들은 자신이 원하는 콘텐츠만을 적극적, 능동적으로 취사선택해서 보고, 또다른 수많은 콘텐츠, 채널, 나아가 다른 수많은 플랫폼과 서비스들에 대한 자유로운 선택권이 상시적으로 보장된다. 한편 인터넷 동영상 서비스 사업자들은 국가로부터 어떠한 매체 사용권이나 시장에서의 독점력을 부여, 보장받은 바도 없다.

이러한 특성을 가진 인터넷 매체는 근본적으로 방송 매체와는 다르고, 동일한 콘텐츠라도 인터넷을 통해 유통되는 경우와 방송 매체를 통해 유통되는 경우는 '다른 서비스'로 보아야 한다. 기존 방송사업자와 동일한 '콘텐츠'를 제공하고 있다는 이유만으로 '동일서비스'로 볼 수 없다는 것이다. 즉, 인터넷은 방송과는 전혀 다른 매체로, 인터넷을 통해 유통되는 표현물을 '방송'과 같은 층위에서 규제할 수 없다.

물론 실시간으로 콘텐츠를 편성하여 제공하는 서비스도 있으나, 이 경우에도 IPTV처럼 특정 망과 단말기, 장기 수신계약을 통해 이용자들의 콘텐츠 선택이나 방식을 크게 제한하는 것은 아니고, 또한 이용자들은 다른 수많은 채널, 수많은 플랫폼과 서비스를 자유롭게 선택할 수 있기 때문에 이용자들이 그들의 편성에 구속된다고는 볼 수 없다. 이러한 매체에 규제를 적용할 필요가 있는지가 의문이나, 만에 하나 필요가 있다고 하더라도 그것은 기존의 '방송' 층위가 아닌 다른 개념 단위에서 논의되어야 한다고 본다.

○ 해외의 사례

같은 이유에서 미국과 일본의 경우에는 방송과 통신을 구분하여 별도의 수직적 규제 체계하에 있으며, 방송은 지상파, 케이블, 위성방송 등만을 규제하고, 인터넷동영상서비스는 통신서비스로 규제되고 있다.¹⁾

콘텐츠를 기준으로 한 수평적 규제체계를 도입했다고 알려진 EU의 경우, OTT 서비스는 ‘시청각미디어서비스’로 분류되며, 실시간/비실시간을 기준으로 다른 규제를 받고 있다. 2010년 ‘시청각미디어서비스지침’에 따르면, ‘텔레비전 방송’은 ‘편성 스케줄에 따라 일반 대중의 동시 시청을 위해 일방향으로 제공되는 시청각미디어서비스’를 의미한다. 즉, 이에 해당하는 경우만 방송 규제를 받고 있다. 이는 기존의 ‘텔레비전 방송’을 ‘유선이나 위성대역을 포함한 공중파를 통해 일반 대중의 수신을 목적으로 텔레비전 방송프로그램을 전송하는 것’으로 정의함으로써 지상파나 위성, 케이블 TV와 같은 전통적인 텔레비전 서비스에 한정되도록 했던 ‘국경없는 텔레비전 지침’의 ‘텔레비전 방송’ 개념을 확대한 것이다²⁾. 이와 같은 EU의 결단이 옳은 방향인지, 이들에게 적용되는 규제 정도가 기존 방송 매체에 적용되었던 것과 동일한 수준인지는 더 연구해보아야 할 사항이지만, 최소한 ‘편성’, ‘실시간 송출’, ‘동시성’, ‘일방향성’ 등을 방송의 기준으로 삼고 있다는 점을 참고할 필요가 있다.

2. 법안상 ‘방송’ 정의 규정의 모호성과 문제점

통합방송법안상 ‘방송’의 정의는 너무 모호하고 광범위하다. ‘방송’이란 ‘방송프로그램을 공중에 송신하는 것’이고³⁾, ‘방송프로그램’이란, ‘방송편성의 단위가 되는 방송콘텐츠’를 의미하고, ‘방송콘텐츠’는 ‘전기통신설비를 이용하여 시청자에게 송신되는 영상, 음성, 음향 데이터’를 의미한다. 문언만 가지고 보면 방송 매체의 특성이 정의되지 않기 때문에, 일체의 모든 시청각 콘텐츠가 방송프로그램으로 해석될 수 있다. 기존 방송법상 ‘방송’ 정의 규정에서 ‘기획, 편성, 제작하여’라는 요건을 삭제하고, ‘방송프로그램’을 구성하는 ‘편성’ 개념도 ‘화면에서의 배치’를 추가시키는 등

1) , ‘온라인동영상서비스(OTT)의 쟁점과 개선과제’ (NARS 현안보고서, 제287호, 2015)

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

3) ‘방송’의 정의규정에서 ‘방송’이란 용어를 그대로 쓰고 있어 명확히 정의되지 않는다는 문제점은 현행 방송법도 동일한 것으로 보인다.

‘실시간성’을 명시적으로 배제하려는 듯이 보인다.

OTT 규제 부분을 보면 부가유료방송사업자는 ‘이용자와의 계약에 따라 정보통신망에서 방송프로그램을 이용자에게 판매·제공하는 자’이고, 이 부가유료방송사업자에게 방송프로그램 또는 개인창작영상물을 활용한 콘텐츠를 공급·판매하는 자는 ‘인터넷방송콘텐츠제공사업자’로 분류되어 ‘방송사업자’로서 진입규제, 광고규제, 내용규제 등의 방송 규제를 받게 된다.

위에서 이미 말했듯 법안상 ‘방송프로그램’ 개념이 불명확하여 일체의 모든 시청각 콘텐츠가 이에 해당할 수 있고, 시청각 콘텐츠를 유료로 판매하는 플랫폼과 이 플랫폼에 자신의 시청각 콘텐츠를 판매하는 모든 자들을 방송사업자로 포섭하여 방송 규제를 할 수 있게 된다. 그러나 표현물의 유통 방식, 영리성만을 이유로 규제가 정당화될 수는 없으며, 통합방송법 역시 이러한 결과를 의도한 것은 아닐 거라고 믿는다.

입법의도를 최대한 선해하여 해석하면, ‘방송프로그램’은 현행 방송법상 기존 방송사업자들이 제작한 프로그램(이하 ‘기존 방송프로그램’으로 부른다)을 의미하고, 이 기존 방송프로그램을 인터넷상 유료로 판매하고 있는 자에게 방송사업자와 같은 지위를 부여하기 위해 ‘부가유료방송사업자’ 개념을 만든 것으로 해석할 수 있다.

그러나 일단 그렇게 해석한다고 하더라도, 지금 법안처럼 ‘방송프로그램’에 대한 최소한의 기준이 없으면 문제는 해결되지 않는다. 기존 방송프로그램을 제공하는 서비스와 또 다른 서비스를 중복적으로 제공하는 플랫폼이 많은데, 이들에게 개인 창작콘텐츠를 판매한 개인 크리에이터들 역시 ‘인터넷방송콘텐츠제공사업자’로 ‘방송사업자’가 되고, 이들이 만든 콘텐츠 역시 ‘방송프로그램’으로 해석될 여지가 있다. 개인 크리에이터들이 기존 방송프로그램을 유료로 제공하는 ‘부가유료방송사업자’ 플랫폼이 아닌 다른 플랫폼에 콘텐츠를 판매하는 경우, 그 콘텐츠도 내용규제, 심의 대상으로 해석될 수 있고, 그 다른 플랫폼도 방송사업자가 만든 방송프로그램을 유통하는 플랫폼으로써 ‘부가유료방송사업자’로 해석될 수 있다는 문제점이 있다.

3. ‘인터넷콘텐츠제공사업자’에 대한 방송 규제는 과도

또한 어떠한 조건으로든 ‘인터넷콘텐츠제공사업자’를 ‘방송사업자’로 편입시키는 부분은 과도하다.

법안 설명자료에서는 개인방송은 원칙적으로 그 대상이 아니라고 하나, 아프리카 TV와 같이 별풍선을 받는 것, 유튜브와 같이 광고 수익을 배분 받는 것 모두 추후 플랫폼에게 콘텐츠를 판매하고 있다고 해석될 가능성을 배제할 수 없다. 또한 갑자기 부가 유료방송서비스가 아니었던 OTT가 기존 방송프로그램도 제공하는 서비스를 일부 제공하기로 결정하며 부가 유료방송서비스사업자가 되는 경우도 있을 수 있는데, OTT의 성격에 따라 여기에 콘텐츠를 판매하던 개인 크리에이터의 성격도 바뀌어야 한다는 부당한 결과도 생길 수 있다. 유통 매체가 방송사업자이기 때문에 대중에 대한 영향력이 우려되는 것이라면, 매체 운영자인 방송사업자를 통해 최종 배포 단계에서 규제하면 될 일이지, 콘텐츠공급자를 방송사업자로 규제할 필요와 근거는 부족하다.

무엇보다 방송사업자가 만든 방송콘텐츠는 심의규정에 따른 심의, 즉, 내용규제를 받고, 위반시 방통위, 방심위의 행정제재의 대상이 되며, 행정제재 미이행시에는 벌금형까지 처할 수 있다. 자신의 표현물을 유력한 매체에 돈을 받고 판매했다는 이유만으로 표현의 자유를 제한할 근거는 되지 못한다. 자신의 표현물을 널리 배포하면서 수익까지 내는 것은 모든 표현 주체의 욕망이다. 재미있는 동영상 콘텐츠로 수익을 내고자 하는 크리에이터들, 혹시 정치 논객으로 활동하면서 생활도 영위하고자 하는 개인 크리에이터들에게 이러한 공공성과 공정성을 요구하며 심의, 즉 내용검열의 대상으로 삼는 것이 타당한가. 이러한 규제는 크리에이터들의 표현의 자유를 위축시키고 경직시킨다. 사람들이 이들에게 열광하는 이유는 방송과 달리 보다 자유로운 표현을 할 수 있기 때문인데, 이러한 규제는 미디어 시장과 문화 전반의 성장을 저해할 뿐이다.

4. 결론

통합방송법안의 OTT 규제 부분은, ‘영향력’있는 동영상 콘텐츠와 서비스는 규제할 필요가 있다는 전제에서 출발하여, 영향력, 유료 거래 여부만을 기준으로 방송의 범주로 포섭하여 무리하게 규제하고 있다고 보여진다. 그러나 ‘영향력’이란 객관적

산정이 불가능한 개념으로서 규제 기준으로 삼을 수 없고, 표현 형식이 동영상이라는 이유만으로, 혹은 표현물을 돈을 주고 사고 팔았다는 이유만으로 표현의 자유를 제한할 근거가 될 수는 없다.

대통령령 등을 통해 기존 방송과 규제 수준을 다르게 정비할 것이라는 유보는 적절하지 않다. 법률 단계에서 최소한의 기준과 원칙을 설정해야 한다. 그러나 현재 법안은 내용규제, 제재조치 등이 모든 ‘방송사업자’에게 동일하게 적용되고 있는 것으로 보이는데 전반적인 재고가 필요하다.⁴⁾

인터넷 동영상 서비스에 대한 규제 강화는 일반 이용자에게도 불이익으로 돌아온다. 해외 서비스가 규제를 피하기 위해 국내 콘텐츠를 유통시키지 않게 되면 이용자들은 국내 콘텐츠를 보기 위한 서비스에 별도로 가입하여 이용료를 지불해야 할 것이다. 또한 인터넷 콘텐츠 서비스 사업으로의 진입장벽이 높아져 서비스 다양성이 줄어들고 소수의 통신사, 방송사와 연계된 플랫폼들이 유통을 독점하게 될 경우의 폐해도 생길 수 있다.

최근 각종 인터넷 서비스 규제 법안들이 제안이유로 내세우는 ‘규제 형평성’은 정당한 입법 목적이 될 수 없다. 기존의 규제 자체가 걱정인 것인지, 걱정하다면 기존의 규제를 새로운 매체에 적용하는 것이 정당화될 수 있을 만한 동일성이 있는지를 먼저 따져야 한다. 매체의 발달로 콘텐츠의 유통 경로가 다양화되어 기존 방송사업자들의 영향력도 분산되고 있는 오늘날에는, 오히려 기존의 불필요한 방송 규제를 완화하여 국내 콘텐츠 시장의 경쟁력을 확보하는 방향을 모색하여야 한다. 다양한 형식의 매체가 끊임없이 등장하는 시대에, 국회는 기존의 매체와 성격이 다른 새로운 매체를 기존의 개념에 무리하게 포섭하여 규제를 통해 해결해야만 한다는 구시대적 사고방식에서 탈피해야 한다. <끝>

4) 설명 보도자료에서는 결격사유 규정 등이 OTT에 적용되지 않는다고 설명했지만, 발의 법안 원문 제17조 제2항에서는 외국인이나 미성년자 등이 대통령령으로 정하는 부가유료방송사업자와 인터넷방송콘텐츠제공 사업을 할 수 없게 되어 있는 등, 구체적인 설명과 수정이 필요한 부분도 많다.