

# 스마트미디어 규제체계 관련 주요 논의 동향 및 시사점

정책연구본부 융합정책연구부 이승엽 선임연구원(yeopcp@kca.kr)

## 1. 서론

## 2. 스마트미디어 관련 쟁점 사례

- 2.1. 법적 지위의 불명확성
- 2.2. 기존 사업자의 경쟁제한적 행위 vs 정당한 저작권료 · 망 이용대가의 부과
- 2.3. 기존 방송서비스와의 규제 불균형

## 3. 해외 주요국 정책 동향

- 3.1. 미국
- 3.2. 영국
- 3.3. 호주
- 3.4. 캐나다

## 4. 국내 관련 논의들의 경과

- 4.1. IPTV 도입 이전 수평적 규제체계 관련 논의
- 4.2. IPTV 도입 이후 논의
- 4.3. IPTV법 개정 논의

## 5. 스마트미디어 서비스 규제과 관련하여 고려되어야 할 사항

- 5.1. 스마트미디어 서비스의 영향력
- 5.2. 신규 서비스에 대한 장려
- 5.3. 콘텐츠, 네트워크 접근과  
관련한 시장 환경
- 5.4. 외국 제도와의 조화

## 6. 국내 스마트미디어 서비스 관련 시장 환경 분석

- 6.1. 스마트미디어 서비스의 영향력
- 6.2. 스마트미디어 서비스 사업자의  
콘텐츠, 네트워크 접근

## 7. 결론 : 스마트미디어 서비스 규제에 대한 제언



요약문

최근 스마트미디어가 창조 경제 시대에 새로운 성장동력이 될 것으로 기대되고 있다. 그러나 현재 스마트미디어는 다양한 제도적 문제점으로 인해 기대와 달리 시장에서 그 잠재력이 충분히 발휘되지 못하고 있다. 본 고에서는 스마트미디어와 관련하여 최근 불거지고 있는 제도적 문제점을 짚어보고, 해외 주요국 사례를 통해 그와 관련한 시사점을 분석해 보고자 한다.

## 1. 서론

1. 스마트미디어의 정의에서 '미디어', '콘텐츠'의 범위를 어떻게 정하느냐에 따라 스마트미디어의 범위는 매우 다양하게 정의될 수 있다. 본 고에서는 논의의 초점을 명확히 하기 위해 스마트미디어를 온라인 동영상 서비스, 스마트TV처럼 인터넷망을 이용하여 스마트기기를 통해 동영상 콘텐츠를 제공하는 서비스로 한정하고자 한다.

스마트미디어란 인터넷망을 이용하여 스마트기기를 통해 방송 프로그램 뿐만 아니라 웹·앱 콘텐츠도 제공하는 신유형의 미디어 서비스를 말한다.<sup>1)</sup> 스마트미디어는 다른 인터넷 기반 서비스와 마찬가지로 다양한 형태로의 확장과 진화가 가능하고 다른 분야와 융합되어 새로운 산업과 시장을 창출해 내는 것이 가능하다. 그래서 스마트미디어는 창조경제 시대에 새로운 성장동력으로서 그 잠재력을 주목받고 있다(미래부·방통위·문화부, 2013).

그러나 많은사람들의 기대와 달리 현재 국내에서 스마트미디어는 좀처럼 그 잠재력이 충분히 발휘되지 못하고 있다. TV제조사의 스마트TV 판매대수는 꾸준히 증가하고는 있으나, 정작 스마트TV를 통한 웹·앱 콘텐츠의 이용은 매우 저조한 실정이다. N-스크린 서비스로 진화한 온라인 동영상 서비스도 그 이용자나 매출액이 기대 이하의 수준이다. 디지털 사이니지는 좀처럼 성장할 기미를 보이고 있지 않다.

이렇게 국내에서 스마트미디어가 발전하지 못하는 이유 중 중요한 이유로 스마트미디어와 관련된 규제체계의 미비를 들 수 있다. 스마트미디어와 관련된 규제체계의 미비로 관련 업계들 간에 서로 갈등을 겪는 사례가 발생하게 되었으며, 이러한 갈등은 국내 관련 기업들이 성장하는데 장애요인으로 작용하게 되었다. 규제체계에 대한 예측가능성의 미흡은 사업자들로 하여금 쉽게 시장에 새로운 서비스를 시도하기를 주저하도록 하는 원인이 되기도 하였다.

불행하게도 국내에는 지난 수 년 동안 스마트미디어의 규제체계에 대한 다양한 논의가 있어 왔음에도 불구하고 아직 그에 대한 명확한 해답을 찾지 못한 상황이다. 본 고에서는 규제체계의 미비로 스마트미디어 관련 산업에서 발생하고 있는 문제점을 살펴보고, 해외에서 이의 규제체계 정비 위해 어떠한 노력을 했는지 조명해보고자 한다. 그리고 마지막으로 이러한 해외 사례가 국내에 어떠한 시사점을 줄 수 있을지 분석해 보았다.

## 2. 스마트미디어 관련 쟁점 사례

최근 스마트미디어 규제체계와 관련하여 업계에서 일어나고 있는 다양한 쟁점 사례들을 정리해보면 크게 법적 지위의 불명확성, 콘텐츠·네트워크와 관련한 공정경쟁 기반의 미흡, 규제 불균형 등 세 가지 경우로 나누어 볼 수 있다. 이와 관련한 규제체계의 미비는 관련 사업자들로 하여금 서로 갈등과 분쟁을 일으키게 하는 원인이 되기도 한다.

### 2.1. 법적 지위의 불명확성

스마트미디어 서비스에 대한 규제체계의 불확실성은 신규 사업자들이 하여금 새로운 서비스를 선불리 시도하지 못하도록 하는 원인이 된다. 전술한 바와 같이 스마트미디어는 인터넷 서비스의 특성 상 다양한 형태로 확장·진화가 가능하기 때문에 기존의 규제체계로는 서비스의 법적 지위를 규정하기가 어려운 경우가 발생할 수 있다. 이러한 법적 지위의 불명확성으로 인해 사업자들은 자신이 현재 추진하여 시장에 출시를 준비하고 있는 스마트미디어 서비스가 나중에 위법으로 판명날 것인지의 여부를 예측하기가 어렵다. 따라서 사업자들이 신규 스마트미디어 서비스에 적극적으로 투자하기가 어렵게 된다. 뿐만 아니라 완전하지 못한 지금의 규제체계가 향후 어떠한 형태로든 정비가 될 때 자사의 서비스에 불리한 방향으로 바뀌게 될 것인지의 여부도 예측하기가 어렵다는 것은 신규 사업자들에게 위협요인으로 작용할 수 있다.

2. 미국에서는 프로그램 동등접근규칙 (Program Access Rule, 이하 PAR) 이라고 하여 MVPD와 수직결합되어 있는 콘텐츠 사업자는 다른 MVPD에게도 자사의 MVPD와 동등한 조건으로 콘텐츠를 공급하도록 하였다.
3. 그러나 MVPD의 프로그램 접근규칙은 2012년 10월 5일 FCC 위원 5인 전원의 찬성으로 폐지되었다. 이 규칙은 1992년 처음 만들어졌을 때 일몰규정으로 도입이 되었으며 2002년, 2007년 총 두 번 연장이 되었다. 프로그램 접근규칙의 폐지로 Sky Angel과 Discovery 채널의 분쟁은 더 이상의 의미가 없어지게 되었다. 그러나 이 사례는 기존의 규제체계로는 스마트미디어 서비스의 법적 지위를 명확하게 규정하기 어려운 경우가 있을 수 있음을 보여준 사례였다.

이와 관련한 사례로 미국의 Sky Angel과 Discovery 채널의 분쟁 사례를 들 수 있다. 미국의 Sky Angel은 Discovery 채널 등 기독교, 가족 채널 사업자 들로부터 방송프로그램을 공급받아 가입자들에게 위성으로 제공하였다. 그런데 2008년 기존에 위성망으로 제공하던 서비스를 범용(best-effort) 인터넷망으로 제공하기 시작하였다.

이에 위성 MVPD인 DirecTV와 수직결합되어 있던 콘텐츠 사업자 Discovery 채널은 2010년 4월, Sky Angel이 더 이상 MVPD가 아니라고 주장하며 프로그램 공급을 중단하였다. 그러나 Sky Angel은 프로그램 공급을 중단한 Discovery 채널이 프로그램 동등접근규칙(PAR)을 위반하였다<sup>2)</sup>고 주장하며 자신들이 MVPD인지의 여부를 FCC가 판정해 줄 것을 요청하였다. 이 사건의 핵심은 과연 위성망이 아닌 범용 인터넷망으로 다채널 프로그램서비스를 제공한 Sky Angel을 MVPD로 볼 수 있을 것인가의 여부이다. Sky Angel을 MVPD로 볼 경우 Sky Angel에게 MVPD에게 부과되는 다양한 의무가 적용되기는 하겠으나 프로그램 동등접근규칙에 따라, 다른 MVPD와 수직결합되어 있는 콘텐츠 업체로부터 프로그램을 공급받기가 용이해질 것이다. 반대로 Sky Angel이 MVPD가 아니라면 MVPD에게 지워지는 의무 뿐만 아니라 프로그램 접근규칙과 같은 권리보호도 받지 못하게 된다.<sup>3)</sup>

국내의 DCS(Digital Convergence Service) 사례도 신규 서비스의 법적 지위에 대한 명확한 기준이 제시되지 못해 발생한 사례라고 할 수 있다. 2012년 4월 KT 스카이라이프는 위성망을 이용하지 않고, 프리미엄 인터넷망을 이용하여 방송 프로그램을 가입자들에게 제공하는 DCS(Dish Convergence Solution) 서비스를 시작하였다. 이 서비스는 위성방송 가입자 중 위성망이 원활하지 않아 실시간 방송프로그램을 보기가 여의치 않은 가입자들에게 KT의 프리미엄 인터넷망으로 실시간 방송프로그램을 제공하는 것이었다. 그러자 케이블TV업계에서는 KT 스카이라이프의 이러한 서비스가 기존 유료방송시장의 규제체계였던 방송법, 전파법 등을 위반한 것이라며 적극 반발하였다. 결국 담당 부처인 방송통신위원회가 2012년 8월, DCS가 국내 방송법, 전파법, 인터넷멀티미디어법을 위반하였다고 위법 판단을 내림으로써 이 사건은 일단락되었다.

하지만 이 사건은 인터넷망을 이용해 진화한 새로운 형태의 서비스가 시장에 등장할 경우 이에 대한 법적 지위가 명확하지 않은 현 방송법령, 통신

법령 체계의 문제점을 그대로 드러낸 것이라고 할 수 있다. 인터넷 서비스의 특성 상 개방적인 환경에서 다양하고 혁신적인 서비스가 출현될 수 있을 것임에도 기존 법령체계가 이에 대한 명확한 지위를 부여해주지 못한 것이다.

## 2.2. 기존 사업자의 경쟁제한적 행위 vs 정당한 저작권료 · 망 이용대가의 부과

신규 스마트미디어에 대한 규제체계 중 시장에서의 경쟁제한적 행위에 대한 규제의 미비는 기존 사업자가 시장 지배력을 이용하여 신규 스마트미디어 서비스를 방해하는 행위가 일어나도록 하는 원인이 되기도 한다. 기존 사업자는 잠재적으로 자신들의 수익의 일부를 잠식할 위험이 있는 스마트미디어 서비스를 방해할 유인을 갖게된다. 그래서 만약 자신들이 신규 스마트미디어 서비스에 있어 없어서는 안 될 중요한 요소인 콘텐츠, 네트워크를 소유하고 있다면 이를 신규 사업자에게 제공할 때 비싼 가격을 요구하거나 아예 제공을 거부하는 상황이 발생하기도 한다(FCC, 2012).

그러나 이와 동일한 선상에서 정반대의 문제가 발생하기도 한다. 기존 방송사업자, 통신사업자 입장에서는 스마트미디어 서비스 사업자가 오히려 자사의 콘텐츠 또는 네트워크를 정당한 대가없이 이용하는 것으로 보일 수 있는 사건들이 일어나기도 한다. 전술한 바와 같이 스마트미디어 서비스는 다양한 형태로 진화가 가능하기 때문에 사업자가 콘텐츠에 대한 저작권료를 지불하지 않고 이용자들에게 서비스를 제공하는 것이 가능한 경우도 발생한다. 또한 다른 인터넷 서비스보다 상대적으로 많은 트래픽을 소요하는 온라인 동영상 서비스가 범용 인터넷망에서 제공될 경우 통신사업자들에게는 망 부하로 인한 부담이 증가하게 된다. 그러나 망 이용대가에 대한 규제체계의 미흡은 통신사업자들로 하여금 정당한 망 이용대가를 부과하는 것을 어렵게 하고 있다.

스마트미디어 서비스의 저작권료와 관련한 대표적인 분쟁 사례로 미국의 Aereo 사례를 들 수 있다. 미국에서는 2012년 3월 지상파 TV방송을 온라인으로 실시간 시청할 수 있는 서비스인 Aereo가 출시되었다. Aereo 가입자는 ABC, CBS, NBC, Fox 등 미국 4대 지상파 방송 뿐만 아니라 Bloomberg TV 등 30여개 채널을 자신의 PC, 스마트폰, 태블릿PC, OTT 셋톱박스 등

4. Aereo는 실시간 방송 프로그램 뿐만 아니라 20시간(월 \$8 서비스 가입 시), 60시간(월 \$12 서비스 가입 시) 분량의 동영상 저장(DVR) 기능을 제공하여 특정 TV프로그램을 녹화하여 시청하는 것이 가능하다.
5. 미국 연방 저작권법에 의하면 FCC의 규제를 받는 케이블TV나 그에 준하는 사업자만이 각자의 기존 사업권역 내에서 재전송 서비스를 시행할 수 있다. Aereo는 자신들의 서비스가 저작권법에 규제를 받는 재전송 서비스가 아니라는 입장이다.
6. 결국 이 소송은 대법원의 판결을 기다리고 있으며, 판결은 2014년 7월 에 날 예정이다.
7. 당시 삼성은 2011년 한 해 동안 스마트TV의 유료 앱을 통해 벌어들이는 수익은 수백만 원에 불과한 반면에 TV앱스토어의 운영에는 수십억 원의 비용이 소요되기 때문에 스마트TV 사업으로는 이익을 내기가 어렵다고 발표하였다. (ZDNet Korea, 2012.2.13일자)
8. 2012년 5월, 방통위는 KT에 대해 '경고'라는 제재를 결정하였다. KT가 삼성전자 스마트TV 이용자에게 충분한 고지를 하지 않고 접속을 차단해 이용약관을 어겼을 뿐만 아니라 이용자 차별을 금한 전기통신사업법도 위반했다는 이유였다. 다만 KT가 접속 제한을 조기에 풀고 사과 광고와 이용자 피해 보상조치를 취했다는 점을 고려해 '경고'로 제재 수위를 낮췄다. 방통위는 KT가 스마트TV 접속을 차단한 것은 업체 간 망 중립성 논의가 잘 이뤄지지 않고 있는 데 따른 것이라고 보고 삼성전자에 "망 중립성 논의에 적극 참여하라"고 권고했다.

을 통해 시청할 수 있다. Aereo는 가입자 개개인에게 HD 방송수신이 가능한 동전 크기의 소형 안테나를 할당해 안테나로 수신된 지상파 방송을 온라인으로 시청할 수 있도록 하였다. 그런데 이 서비스는 지상파 방송사에 게 별도의 재전송료를 지급하지 않는다.

방송사 진영에서는 Aereo가 인터넷을 통해 자사 방송을 재전송할 수 있는 권리를 보유하지 않은 채 지상파 프로그램을 가입자에게 전송함으로써 저작권법을 위반하고 있다고 주장하였다. 그러나 Aereo측은 자신들이 지상파 방송 재전송 사업자가 아니라 소형 안테나와 DVR<sup>4)</sup>등의 시설을 임대하는 사업자로서, Aereo 서비스는 공공을 대상으로 하는 콘텐츠 송출(public performance)이 아니라 가입자 개인의 콘텐츠 이용(private performance)으로 봐야한다고 하였다.<sup>5)</sup> 결국 ABC, CBS, NBC, PBS, Univision 등 지상파 방송사들은 뉴욕 남부 지방법원에 소송을 제기하여 Aereo 서비스의 중지 명령을 요청하였다. 그러나 뉴욕법원은 2012년 7월과 2013년 4월 두 차례에 걸쳐 지상파 방송사들의 요청을 기각하였다.<sup>6)</sup>

스마트미디어 서비스 사업자와 통신사업자 간 망 이용대가와 관련한 갈등 사례로 국내에서 발생한 KT의 삼성 스마트TV 접속 차단 사례를 들 수 있다. 2012년 2월 IPTV 사업자이자 통신사업자인 KT는 삼성의 스마트TV 이용자의 TV앱스토어 접속을 차단하였다. KT는 당시 삼성 스마트TV의 온라인 동영상 콘텐츠 전송으로 인해 많은 트래픽이 발생하여 망에 과부하가 발생하며, 삼성이 KT의 범용 인터넷망을 통해 수익을 얻고 있음에도 적절한 망 이용대가를 지불하고 있지 않다는 것을 차단 이유의 이유로 들었다. 그러나 삼성은 스마트TV의 트래픽이 우려할만한 수준이 아니므로 KT의 차단은 과도한 조치이며, TV앱스토어로 얻은 수익은 미미한 수준이라고 주장하였다.<sup>7)</sup>

결국 방송통신위원회가 KT와 삼성전자 양사를 중재하여 KT의 차단은 닷새 만에 해제가 되었으며 무단으로 인터넷 접속을 차단한 KT는 방송통신위원회의 징계를 받게 되었다.<sup>8)</sup> 그런데 이 경우 KT의 삼성 스마트TV 접속 차단을 정당한 망 이용대가를 받지 못한 통신사업자의 권리행사로 봐야 할지, 아니면 네트워크를 소유하고 있는 통신사업자의 경쟁제한적 행위로 봐야 할지에 대해서는 관점에 따라 판단을 달리 할 수 있다. 문제는 이 사례와 같이 규제체계가 미흡한 상황에서는 콘텐츠, 네트워크와 관련하여

9. '스마트TV'라는 용어는 연구자에 따라 다양한 정의를 내리고 있다(이승엽, 2011). 본 고에서는 스마트TV를 TV제조사에서 운영체제(OS)와 인터넷 연결기능을 탑재하여 출시한 진화된 형태의 커넥티드TV를 지칭하는 용어로 사용하였다.

사업자들 간의 갈등이 언제든지 발생할 수 있으며 이에 따라 시장에서의 불확실성도 증가하게 된다는 것이다.

### 2.3. 기존 방송서비스와의 규제 불균형

새로운 스마트미디어 서비스가 출시되어 시장에서 자리를 잡을 경우 기존 사업자들의 수익이 일정부분 잠식될 수 있다. 그래서 새로운 스마트미디어 서비스의 출현은 기존 사업자들에게 위협요인으로 작용한다. 우리나라는 현재 스마트미디어 서비스는 방송법령보다 규제의 강도가 낮은 통신법령의 규제를 적용받는다(이상우, 2010). 따라서 스마트미디어 서비스가 확산되어 기존 방송서비스와 실질적으로 경쟁관계를 형성하게 될 경우 두 서비스 간에 규제 불균형이 문제로 제기될 수 있다(김희경 외, 2011).

일례로 2010년부터 TV제조사에 의해 출시되기 시작한 스마트TV<sup>9)</sup>는 기존 방송사업자들, 특히 IPTV 사업자들에게 위협요인으로 인식되었다. 프리미엄망으로 동영상 콘텐츠를 제공하는 IPTV와 달리 스마트TV는 범용 인터넷망을 통해 앱, 웹 콘텐츠를 제공하지만, TV제조사가 언제든지 IPTV와 동일한 형태의 서비스(실시간 방송 프로그램과 프리미엄 콘텐츠 VoD)를 제공하는 것이 가능하기 때문이다.

IPTV 사업자들은 스마트TV가 IPTV와 거의 유사한 서비스로서 방송의 규제체계 내에 포함시켜야 한다는 입장이다. 그러나 현행 법령에서는 스마트TV가 전기통신사업법 상의 부가통신역무로 규정되기 때문에 방송법령 상의 방송서비스로 취급되지 않는다. TV제조사들은 스마트TV가 현재의 통신법령 내에서 규제되는 것이 바람직하다는 입장이다.

10. 기존 보고서(13차 경쟁상황 보고서)에서는 지상파 방송, MVPD만 분석 대상에 포함하였다.

11. FCC(2011), Comcast-NBCU Order

12. 이승엽(2013). 美 FCC 비디오 프로그램 유통시장 경쟁상황 평가 보고서 리뷰 리포트

**표 1** 방송서비스와 스마트미디어 서비스 간 주요 규제 차이

방송법	방송(지상파)	스마트미디어 (온라인 동영상)
소유제한(제8조)	1인 지분 제한	지분제한 없음
허가·재허가(제9조)	데이터방송 사업을 위해 변경허가, 전파법상 방송국 허가	허가 불필요
심의(제32조)	방송의 공정성·공공성 심의, 방송광고 심의, 방송광고금지 품목제한 규정 적용	방송 심의, 방송광고 심의, 방송광고금지 품목제한 규정 적용받지 않음
방송 프로그램의 편성(제69조 1항)	편성규제 받음	편성규제 적용받지 않음
시청점유율 제한(제69조의 2)	특수관계자 포함 시청점유율 30% 제한	시청점유율 산정에 포함되지 않음
채널의 구성과 운용(제70조)	지상파 DMB, 유료방송 채널구성 관련 규제 적용	채널 구성·운용에 제한 없음
방송광고 등(제73조)	방송광고 유형에 따른 규제 적용	방송법 상의 방송광고 규정 적용되지 않음
유료방송의 약관(제77조)	약관신고, 요금 승인	유료서비스에 대한 약관 신고, 요금 승인 규정 없음
재송신(제78조)	지상파방송 역외재송신 시 승인	별도 규제없이 전국서비스 제공 가능
외국채널의 재송신(제78조의 2)	외국채널의 국내 재송신 시 승인	별도 규제없이 외국채널 서비스 제공 가능

출처: 도준호(2012) 재구성

### 3. 해외 주요국 정책 동향

#### 3.1. 미국

미국 FCC는 2012년 7월, 14차 동영상 프로그램 서비스에 대한 경쟁상황 보고서(14th Video Competition Report)에서 지상파 방송, MVPD와 함께 온라인 동영상 서비스를 Online Video Distributor(이하 OVD)로 명명하고 경쟁상황 분석의 대상에 포함하였다.<sup>10)</sup> 이 보고서에서 FCC는 OVD와 기존 MVPD 간의 관계를 분석하면서 비록 현재 OVD 이용자가 크게 증가하는 추세에 있기는 하지만, 대부분의 소비자들이 OVD를 기존 MVPD에 대한 대체재로 인식하기보다는 보완재로 인식하고 있다고 평가하였다.<sup>11)</sup> 그러나 향후 잠재적으로 OVD가 MVPD의 대체재가 될 수도 있다고 분석하였다.<sup>12)</sup> 한편 이 보고서에서는 미국 내에서 OVD가 시장에 진입(entry)하거나 퇴

13. 청각장애인들을 위한 문자방송서비스

14. FCC는 OVD 서비스가 안정적으로 제공되기 위해서는 4Mbps(Downstream)/1Mbps(Upstream)의 인터넷 전송속도를 만족해야 한다고 보았다. 그러나 미국 내에서 920만여 가구(2,620만 명)가 이를 만족하지 못하는 인터넷을 이용하고 있다고 추정하였다.

출(exit)되는데 영향을 미치는 환경요인(condition)을 제도적 환경요인(regulatory condition)과 비제도적 환경요인(non-regulatory condition)으로 구분하여 검토하였다. 여기서 제도적 환경요인으로는 망 개방성(open internet) 정책, 폐쇄자막(closed captioning)<sup>13)</sup> 의무화를 들었고, 비제도적 환경요인으로는 프로그램 수급(program acquisition) 관련 시장여건, 인터넷 용량 및 비용(internet capacity and cost) 관련 시장여건을 들었다. 이를 종합해보면, 보고서에서는 OVD 사업에 있어 콘텐츠와 네트워크 관련 환경이 큰 영향을 미친다는 것을 시사하고 있다.

2010년 12월 FCC는 Open Internet Rule을 통해 유선 인터넷 사업자와 무선 인터넷 사업자들에게 망 운용의 투명성을 강조하였으며, 불합리하게 트래픽을 차단하는 행위를 금지하였다. 이와 같이 인터넷 망 운용에 있어 개방성을 담보하기 위한 제도적 장치가 마련되었음에도 FCC는 인터넷 용량 및 비용과 관련하여 OVD가 시장에 진입하여 사업을 하는데 몇 가지 어려움이 있다고 지적하였다.

첫째, 현재 미국에서 일부 소비자의 인터넷 환경이 OVD 서비스가 안정적으로 제공되는데 충분한 용량이 되지 못한다.<sup>14)</sup> 둘째, 주요 인터넷 서비스 제공사업자(Internet Service Providers, 이하 ISP)들이 이용자들에게 데이터 상한제를 도입하거나 기존 정액요금제를 이용량 기반 요금제(종량제)로 전환하고 있는 것도 OVD 서비스에 제약요인이 될 수 있다. 셋째, 인터넷 서비스를 제공하는 MVPD들에게는 자신들과 잠재적인 경쟁관계를 형성할 수 있는 OVD 서비스의 전송속도를 저하시킬 능력(ability)과 유인(incentive)이 있다. 넷째, ISP가 OVD에게 온라인 비디오 트래픽을 전송하는데 부과하는 트래픽 요금도 OVD들이 시장에 진입하여 경쟁하는데 어려움을 줄 수 있다. 특히 Netflix는 보고서를 위한 의견수렴 과정에서 MVPD들이 OVD 서비스가 인터넷망으로 전송되는 것을 방해하기 위해 OVD에게 트래픽 요금을 불합리하게 높게 부과할 유인이 있다고 주장하기도 하였다.

한편, 보고서는 프로그램(콘텐츠) 수급과 관련한 시장 환경도 OVD 사업자에게 중요한 환경으로 보았다. OVD가 시장에 진출하여 안착하기 위해서는 이용자들의 흥미를 끌 수 있는 고품질의 콘텐츠가 무엇보다 중요하다. 그러나 이 콘텐츠들을 확보하기 위해서는 많은 비용이 들기 때문에 자본이 상대적으로 적은 신규 사업자들이 OVD 시장에 진입하기가 쉽지 않다. 여기에 콘텐츠 사업자(contents holder)가 MVPD와 수직결합되어 있거

15. 그러나 전송계층에서 시장지배력의 남용을 막기 위해 일부 사업자들에게 별도의 규제를 하기도 하며, 콘텐츠 계층은 선형서비스와 비선형서비스로 나누어 규제한다.
16. 플랫폼을 전송계층으로 분류하고, 여기에 경쟁 활성화를 위한 규제만 적용한다면 플랫폼이 갖는 콘텐츠에 대한 통제기능은 어떻게 규제해야 할 것인가가 문제로 남게 된다. 예컨대 케이블TV의 경우 MSO의 채널편성에 따른 콘텐츠에 대한 통제기능을 규제하기 위해 사회문화적 규제를 적용해야 하는 것이 아닌가 하는 의문이 생길 수 있다. 그러나 기본적으로 유럽의 수평규제는 디지털 기술의 발달로 플랫폼 사업자들이 다양한 콘텐츠 사업자들로부터 콘텐츠를 제공받게 되었고, 따라서 플랫폼 사업자들은 개별 콘텐츠에 대한 통제기능이 점차 어려워지고 있다는 것을 전제로 하고 있다. 즉 플랫폼을 운영하는 사업자들이 다양한 콘텐츠 사업자들로부터 콘텐츠를 제공받아 이용자들에게 서비스하기 때문에, 플랫폼 사업자들에게 콘텐츠에 적용하는 사회문화적 규제를 적용할 필요가 없어졌다는 것이다.(OECD, 2004)
17. 온라인 동영상 서비스의 경우, 선형 서비스는 Ofcom으로부터 TLCs 면허를 받도록 하는 등 케이블TV의 실시간 방송채널과 동일한 규제를 적용하고 있으며, 비선형서비스는 민간자율규제협회인 ATVOD에 등록을 하고 ATVOD의 규정을 따르도록 하고 있다.
18. 전송계층은 전화, IP전송, 라디오, TV전송과 같이 기본적인 신호의 전송을 의미하는 전자커뮤니케이션 네트워크(electronic communications networks)와 관련된 설비(associated facilities)로 구분되며, 관련된 설비는 다시 진보된 서비스(advanced services)와 부가서비스(enhanced/value added services)로 구분된다. 여기서 진보

나 MVPD와 배타적인 콘텐츠 제공 관계를 맺은 경우, OVD들은 콘텐츠를 확보하기가 더욱 어렵게 된다. 콘텐츠 사업자들이 MVPD와 잠재적인 경쟁 관계를 형성하고 있는 OVD들에게 콘텐츠를 공급하는 것을 꺼릴 것이기 때문이다. 또한 보고서에서는 콘텐츠 사업자가 다른 OVD와 수직결합되어 있거나 배타적인 콘텐츠 제공 계약을 했을 경우에도 일반 OVD들이 콘텐츠를 확보하기 어렵게 된다고 보았다.

### 3.2. 영국

영국은 2003년부터 유럽의 수평적 규제체계를 적용하여, 방송·통신 서비스를 전송계층(전자커뮤니케이션 서비스)과 콘텐츠 계층으로 구분하여 동일 계층에는 동일한 규제를 적용하는 것을 원칙으로 하고 있다.<sup>15)</sup> 전송계층은 시장경쟁 활성화를 위한 규제를 중심으로 규율되며 시장지배적 사업자의 반경쟁적 행위, 망에 대한 공정한 접속 및 개방, 보편적 서비스에 대한 접속, 주파수의 효율적 활용 등과 같은 규제가 적용되고 있다(이상우, 2006).<sup>16)</sup> 콘텐츠 계층은 문화의 다양성, 소수자 보호, 음란물 규제 등 사회문화적 규제를 중심으로 규율되며 선형(linear)서비스와 비선형(non-linear)서비스를 구분하여 선형서비스에 더 강한 규제를 적용하고 있다.<sup>17)</sup>

수평적 규제체계를 적용하는 다른 유럽연합 회원국들과 마찬가지로 영국에서는 DNS를 이용한 IP전송, 수신제한장치를 이용한 TV전송, EPG를 이용한 디지털 방송의 게이트웨이 등 우리들이 일반적으로 이야기하는 전송플랫폼의 기능을 전송계층의 일부로 보고 있다.<sup>18)</sup> 전술한 바와 같이 전송계층 규제에는 경쟁 극대화를 통한 시장경쟁의 활성화를 최우선 가치로 놓는다. 그래서 사업자들이 이용자들에게 제공되는 서비스의 가격을 낮추고 서비스의 질을 높이도록 유도하고 있다.

이와 관련하여 Ofcom은 2010년 3월, 영국 최대 유료방송인 Sky와 영화채널 Sky Movies를 소유한 BSkyB가 할리우드 스튜디오의 영화 콘텐츠를 다른 플랫폼에 제공하는 것을 제한하는 반경쟁적 행위를 하고 있다고 발표하였다.<sup>19)</sup> 그리고 이에 대한 조사를 경쟁위원회(Competition Commission)에 요청하였다. 경쟁위원회도 2011년에 BSkyB가 자사의 시장지배력을 이용하여 경쟁사업자들이 할리우드 영화의 FSPTW<sup>20)</sup>를 확보할 수 없도록 하

된 서비스가 DNS를 이용한 IP전송, 수신제한장치를 이용한 TV전송, EPG를 이용한 디지털 방송의 게이트웨이 등 우리들이 일반적으로 이야기 하는 전송플랫폼을 의미하는 것이다.

19.이 이전에 2007년 영국의 주요 유료 방송사업자들은 영국의 유료방송시장 내에서 공정경쟁이 이루어지고 있지 않다고 주장하면서 Ofcom에 조사를 요청했다.

20.First Subscription Pay-TV Window. 제한된 기간 동안 배타적으로 할리우드 스튜디오 영화를 제공하는 권한(Inca, 2012)

21.이러한 결론을 내리고 경쟁위원회는 Sky가 배타적 FSPTW 권한을 허가 받을 수 있는 주요 영화사 수를 제한하거나, Sky에게 다른 경쟁사업자의 모든 영화채널을 도매로 구입하여 자사의 가입자들에게 제공하는 등의 제재조치를 고려하고 있었다.(Inca, 2012)

22.이외에도 경쟁위원회가 Sky Movies의 영향력을 그리 높지 않다고 평가한 이유는 이용자들이 콘텐츠의 최신성보다는 콘텐츠의 범위와 가격을 더 중요시한다는 점, 굳이 Sky에 가입하지 않아도 BSkyB의 온라인 동영상 서비스인 NowTV를 통해서도 Sky Movies를 볼 수 있다는 점 등이었다.(박민성, 2012)

는 등의 반경쟁적인 행위를 해왔다는 결론을 내렸다.<sup>21)</sup>

여기에 2012년 4월 23일, Ofcom은 온라인 동영상 서비스인 Netflix와 Lovefilm이 영국의 최대 유료방송사업자인 Sky에게는 경쟁상의 위협이 될 만한 증거를 확인할 수 없다는 의견을 경쟁위원회에 제출하였다. Netflix, Lovefilm과 같은 온라인 동영상 서비스가 Sky Movies의 대체재가 되지 못하여 Sky에게는 위협이 될 수 없으므로 Sky의 시장지배력 남용이 여전히 문제가 될 수 있다는 것이다.

그러나 경쟁위원회는 2012년 5월 돌연히 Sky에 대해 종전과 전혀 다른 결론을 내리게 된다. Sky와 Sky Movies의 행위가 시장경쟁에 나쁜 영향을 주지 않는다고 본 것이다. 경쟁위원회는 비록 Netflix와 Lovefilm과 같은 서비스가 Sky Movies의 대체재는 아니지만 향후 Sky Movie의 대안이 될 수 있다고 보았다.<sup>22)</sup> 그리하여 Sky Movies의 시장 영향력이 감소하였기 때문에 굳이 Sky와 Sky Movies를 규제할 필요가 없다고 평가한 것이다. 이와 같이 영국의 경쟁위원회는 Netflix, Lovefilm과 같은 온라인 동영상 서비스가 유료방송채널의 대안이 되고 있으며 현재 영국의 시청각 서비스 시장에서 유의한 영향력이 있다고 판단하였다.

### 3.3. 호주

유럽과 달리 방송과 통신의 규제체계가 분리되어 있던 호주는, 융합이 가속화되는 미디어와 통신 시장환경에 대응하기 위해 2011년 관련 규제체계를 검토할 조직으로 Convergence Review 위원회를 구성하였다. 위원회에서는 심층적인 컨설팅과 의견수렴 절차를 거쳐 2012년 3월 융합시대에 적합한 규제체계와 규제기관에 대한 제안을 담은 Convergence Review를 발표하였다.

보고서에서는 융합 시대에 규제를 전반적으로 완화시킬 것을 제안하였지만 미디어 소유권(Media ownership), 미디어 콘텐츠 규범(Media content standards), 호주자체 및 지역 콘텐츠의 생산과 유통(The production and distribution of Australian and local content)에 대해서는 공익성을 위해 정부의 규제가 필요하다고 보았다. 미디어 소유권에 대해서는 공정한 뉴스와 비판의 다양성을 위해 미디어 기업의 소유규제는 더욱 유지되어야 한

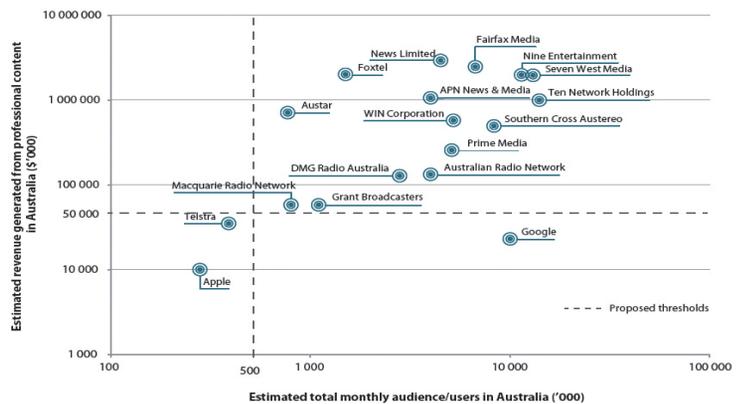
- 23. 보고서에서는 이러한 기업을 '콘텐츠 서비스 기업(content service enterprises)'으로 명명하였다.
- 24. 이 기준에 의하면 구글, 애플, 텔스트라 등의 기업은 규제의 대상이 되지 않는다.

다고 하였다. 미디어 콘텐츠 규범은 플랫폼의 종류에 상관없이 사회규범 또는 호주 공익에 부합하지 않는 콘텐츠는 규제할 필요가 있다고 하였다. 호주 자체 및 지역 콘텐츠의 생산과 유통에 대해서는 호주인의 정체성, 특성, 다양성이 콘텐츠에 지속적으로 반영될 수 있도록 문화적으로 중요한 콘텐츠 포맷이 생산 및 유통되도록 하기 위한 관련 규제가 필요하다고 하였다. 한편 보고서는 이러한 규제들을 담당할 새로운 규제기관의 설립을 제안하였다.

보고서는 전문적인 미디어 콘텐츠에 대한 권한을 갖는 중요한 기업들<sup>23)</sup>을 앞에서 열거한 규제의 대상으로 설정해야 한다고 하였다. 즉 규제의 대상이 되는 기업은 전문적인 콘텐츠에 대해 권한을 가지면서 콘텐츠 이용자 수, 콘텐츠로 인한 수익의 규모가 일정 기준 이상인 기업이 되어야 한다고 하였다. 이 때 기준이 되는 이용자 수, 수익의 임계값을 높게 설정하여 중소기업이나 신규 사업자는 규제의 대상이 되지 않도록 해야 하며, 소셜 미디어나 개별 이용자들이 생산한 콘텐츠와 같이 비전문적인 콘텐츠만을 취급하는 사업자는 규제 대상에서 제외시켜야 한다고 하였다.

보고서에서는 규제 대상이 되는 기업에 대한 기준으로 이용자 수는 월 50만 명, 콘텐츠 수익은 연 5,000만 달러를 제안하였다. 이 기준을 적용할 경우 현재 호주에서 약 15개의 기업이 규제의 대상이 된다.<sup>24)</sup> 한편 보고서는 잠재적으로 규제 대상이 될 수 있는 기업들이 이용자 수, 수익에 대한 정보를 규제기관에 제공하는 것을 의무화해야 한다고 하였다.

**그림 1** 호주 주요 미디어 기업의 콘텐츠 이용자 수/수익 추정



주. 점선이 Convergence Review에서 규제 대상을 선정하는 기준으로 제안한 콘텐츠 이용자 수, 수익의 임계값이다.

25. 캐나다는 온라인 동영상 서비스를 포함한 신규 미디어 업체에 허가를 면제하고 있다.

### 3.4. 캐나다

캐나다에서 미국의 온라인 동영상 서비스 Netflix의 가입자 급증으로 기존 방송사업자들이 온라인 동영상 서비스에도 별도의 규제를 적용할 것을 주장하자, 캐나다의 방송, 통신 규제기관인 CRTC(Canadian Radio-television and Telecommunications Commissions)는 2011년 5월 온라인 동영상 서비스의 특성과 영향력에 대한 의견수렴(Fact-finding exercise on the nature and implications of online and mobile broadcasting activity)을 실시하였다. 그리하여 관련 이해관계자들에게 온라인 동영상 서비스의 특성과 영향력에 대한 의견과 그 의견을 입증할 자료를 제출할 것을 요구하였다.

이해관계자들은 온라인 동영상 서비스에 대한 3가지의 서로 다른 규제방향을 제안하였는데, 하나는 기존 방송서비스 사업자에 대한 규제의 완화이고, 다른 하나는 온라인 동영상 서비스 규제를 위한 새로운 규제체계의 마련이며, 마지막 하나는 현재의 규제체계 유지였다.<sup>25)</sup>

2011년 10월 CRTC는 의견수렴의 결과로, 현재 온라인 동영상 서비스를 이유로 기존 방송서비스 사업자에 대한 규제를 완화하거나 온라인 동영상 서비스를 위해 별도의 규제체계를 마련할 계획이 없다고 발표하였다. CRTC에서 이와 같은 결정을 하게 된 이유는 의견수렴 과정에서 이해관계자들이 제출한 자료들이, 온라인 동영상 서비스가 캐나다 방송법(Broadcasting Act)의 정책 목적을 달성하는데 부정적 영향을 주거나 기존 방송사업자들의 경쟁활동에 구조적 장애물이 될 것이라는 주장을 제대로 입증하지 못하였기 때문이라고 밝혔다. 그리고 일부 방송사업자들이 주장한 바와 같이 온라인 동영상 서비스의 이용이 증가하고 있는 것은 사실이나, 이러한 현상이 기존 방송서비스에 부정적인 영향을 미친다는 증거를 방송사업자들이 충분히 제시하지 못하였다고 하였다. 아울러 현재 허가면제인 온라인 동영상 서비스에 허가를 받도록 하면 해당 기업들의 혁신의 욕을 꺾음으로써 시장에 의도하지 않은 결과를 초래할 수도 있다고 하였다. 그리고 이것은 결국 캐나다 미디어 기업들의 글로벌 경쟁력을 저하시킬 것으로 보았다.

그리고 CRTC는 현재 온라인 동영상 서비스의 영향력을 측정하는 방법들(tools) 콘텐츠 소비 트렌드에 대한 완전한 이해를 제공하는데 적합하지 않다고 하였다. 그래서 2012년 3월 온라인 동영상 서비스와 기존 방송서비스

26. 1989년 국경없는 TV지침을 시작으로 1997년 새로운 국경없는 TV지침을 채택 하였으며, 2002년에는 규제 프레임워크 지침, 2007년 5월에는 시청각미디어 지침을 발표하였다.

간의 경쟁관계를 파악하기 위한 지표들을 제안하고 이를 이용해 둘 간의 경쟁관계와 온라인 동영상 서비스의 영향력을 분석한 보고서를 발표하기도 하였다.

애초에 CRTC는 시장의 환경이 매우 급변하게 변화하고 있는 것을 고려하여 온라인 동영상 서비스의 영향력이 구체화되었는지 판단하기 위해 두 번째 의견수렴 조사를 실시하기로 하였다. 그러나 2012년 4월, 현재 두 번째 의견수렴 조사가 필요할 만큼 온라인 동영상 서비스가 충분한 영향력을 미치고 있지 않다고 판단하여 돌연 조사 계획을 취소하였다.

## 4. 국내 관련 논의들의 경과

국내에서는 그 동안 지상파 방송, 케이블TV, 위성방송, DMB 등을 규제하는 방송법령과 인터넷 서비스를 규제하는 통신법령이 존재하는 상황에서 스마트미디어의 규제체계를 마련하기 위해 다양한 논의들이 이루어져 왔다. 본 고에서는 이 논의들을 크게 IPTV 도입 이전의 수평적 규제체계 관련 논의, IPTV 도입 이후 학계의 논의, 2013년 12월 남경필 의원 등이 발의한 인터넷멀티미디어방송사업법(이하 IPTV법) 일부개정안으로 나누어 살펴해보았다.

### 4.1. IPTV 도입 이전 수평적 규제체계 관련 논의

국내에 융합미디어와 관련한 고민이 본격적으로 시작된 것은 IPTV 도입을 앞두고였다. 당시 유럽에서는 시청각미디어 서비스(audiovisual media services)에 수평적 규제체계를 도입하기 위한 노력이 한창 진행 중이었다.<sup>26)</sup>

당시 국내에서는 통신산업 규제를 담당하던 정보통신부에서 유럽의 수평적 규제체계를 차용한 2분류체계를 주장하였고, 방송산업 규제를 담당하던 방송위원회에서는 이를 국내 실정에 맞도록 변형한 3분류체계의 수평적 규제체계를 주장하였다(이상우 · 김원식, 2007). 융합미디어의 규제체계 도입과 관련한 이러한 논란은 2008년 2월, IPTV를 규제하기 위한 새로운 법령인 IPTV법이 제정 및 시행되면서 일단락되었다. 그리고 이후 2008

년 이명박 정부가 출범하면서 정보통신부와 방송위원회의 규제기능이 통합된 위원회 형태의 정부부처인 방송통신위원회가 설립되자 국내에도 유럽과 같은 방송통신통합법제가 만들어질 수 있을 것이라는 기대감이 커지게 되었다.

그러나 방송통신분야에 수평적 규제체계를 도입하는 것에 대한 논의는 이명박 정부 출범 이후 거의 진전을 보지 못했다. 오히려 위원회 체계 하에서 기존 지상파방송과 유료방송 간 지상파 재송신과 관련한 갈등, 케이블TV와 IPTV 간 규제불균형에 대한 갈등 등 방송법령 내에서의 문제들이 불거지게 되었다. 방송분야 내에서도 통합된 법령의 제정이 어려운 상황에서 방송과 통신의 통합법제 제정은 요원하였다.

이러는 사이 2009년부터 스마트폰, 태블릿PC가 국내에 도입·확산되면서 국내에도 범용 인터넷망을 이용하여 콘텐츠를 전송하는 다양한 서비스들이 출시되기 시작하였다. 융합미디어의 규제체계에 대한 논의가 진전을 보지 못해 별다른 제도적 보완을 마련하지 못한 사이에 해외에서도, 국내에서도 다양한 형태의 스마트미디어 서비스들이 시장에 등장하게 된 것이다. 이 중에는 앞에서 살펴본 DCS, 스마트TV, 실시간 온라인 동영상 서비스(폭, 티빙 등)도 있었다.

#### 4.2. IPTV 도입 이후 논의

IPTV 도입 이후 국내에서 스마트미디어의 규제체계에 대한 영향력 있는 논의는 거의 이루어지지 않았다. 다만 스마트TV, 온라인 동영상 서비스 등 새로운 스마트미디어가 지속적으로 출시되자 학계를 중심으로 이들의 출현에 따른 규제적 이슈를 해결하기 위한 방법으로 수평적 규제체계가 도입되어야 한다는 주장들이 제기되었다. 김희경 외(2011)는 스마트TV에 대해 사업자의 법적 지위, 국내 방송사업자와의 규제 형평성에 대한 이슈가 제기될 가능성이 높다고 보았다. 그리하여 스마트TV 사업자와 기존 방송사업자 간의 규제 불균형 이슈는 수평적 규제를 통해 해결할 필요가 있다고 주장하였다. 도준호(2012)는 현행 수직적 규제체계 하에서 스마트미디어가 방송사업으로 분류되지 않음으로써 기존 방송과의 규제 불균형이 발생한다고 보았으며, 그래서 수평적 규제체계로의 전환이 필요하다고 하였다.

27. 개정안에서는 '인터넷프로토콜(IP) 방식으로 텔레비전 수상기 등 방송통신망에 접속되는 단말장치를 통해 이 용자에게 실시간 방송프로그램, 영상 콘텐츠를 제공하는 방송'을 '스마트 미디어 방송'으로 정의하였다. 기존 IPTV법 상에서 IPTV가 일정한 서비스 품질(QoS)가 보장되어야 하는데 비해, 스마트미디어 방송은 일정한 서비스 품질이 보장되지 않아도 되는 서비스로 정의하였다. 그리고 IPTV로 제공되는 콘텐츠는 실시간 방송프로그램을 포함하여 데이터 · 영상 · 음성 · 음향, 전자상거래 등 인데 비해 스마트미디어 방송으로 제공되는 콘텐츠는 실시간 방송프로그램과 영상 콘텐츠로 한정하였다. 즉 스마트 미디어 방송의 범위를 스마트TV, 온라인 동영상 서비스와 같이 범용 인터넷망을 이용하여 실시간 방송프로그램이나 VoD를 제공하는 서비스로 한정한다.

28. MBC, 2013.12.17일자

홍대식(2012)은 현재와 같은 융합 환경에서 기존의 '방송' 개념이 더 이상 온라인 동영상 서비스와 같은 신규 서비스를 규정할 수 없다고 보고 이를 포함할 수 있는 방송의 재개념화가 필요하다고 주장하기도 하였다. 이외에도 많은 연구들에서 신규 스마트미디어와 기존 방송서비스와의 규제형평성을 위해 수평적 규제체계의 도입을 주장하였다.

### 4.3. IPTV법 개정 논의

스마트TV, 온라인 동영상 서비스 등 새로운 스마트미디어가 속속 등장함에도 이에 대한 적절한 규제체계가 없다는 지적이 커지자, 2013년 12월 4일 새누리당 남경필 의원 등 의원 10명이 스마트미디어 방송의 규제를 내용으로 한 IPTV법(인터넷멀티미디어방송사업법) 일부개정안을 발의하였다. 이 개정안은 기존 방송과의 규제형평성을 도모하기 위해 스마트미디어 서비스를 방송법령 내에 포함시키는 것을 그 내용으로 한다.<sup>27)</sup>

개정안에서 한 가지 특징적인 것은 스마트미디어 방송사업을 플랫폼 사업인 스마트미디어 방송제공사업과 콘텐츠 사업인 스마트미디어 방송콘텐츠 사업으로 분류하고 스마트미디어 방송제공사업을 제공 콘텐츠, 서비스 단말기기에 따라 허가 · 등록 · 신고 · 신고면제 대상으로 분류하였다는 것이다. 즉 제공 콘텐츠가 실시간 방송프로그램을 포함하였는지 여부와 서비스 단말기기가 텔레비전 수상기인지 여부에 따라 규제의 정도를 다르게 하였다. 제공 콘텐츠가 실시간 방송프로그램을 포함하였는지의 여부에 따라 규제의 정도를 다르게 한 것은 유럽의 수평적 규제체계에서 동영상 콘텐츠 서비스를 선형(linear), 비선형(non-linear) 서비스로 구분하고 이 둘에 대해 규제의 정도를 달리한 것과 유사하다. 개정안은 규제대상과 규제 내용에서 이용자에게 미치는 영향력을 비교적 정밀하게 고려하였다는 점에서 나름의 의의가 있다고 할 수 있다. 그러나 허가, 등록 대상 스마트미디어 방송 제공사업자에게 광대역 정보통신망 이용을 위해 전기통신사업자와의 협정을 체결하도록 의무화 하고, 콘텐츠 사업자(채널사업자)에게는 방송제공사업자에게 공정하고 합리적인 가격으로 차별없이 콘텐츠를 제공하도록 하는 등 통신사업자에게 지나치게 유리한 개정안이라는 평가를 받고 있다. 또한 현행 IPTV법에 있던 시장점유율 제한 규정을 시행령으로 넘겨 특정 통신사업자에게 유리하다는 지적을 받고 있다.<sup>28)</sup>

표 2 스마트미디어 방송제공사업 진입절차 분류(IPTV법 개정안, 2013. 12. 04)		
진입절차	콘텐츠	단말기기
허가	실시간 방송프로그램을 포함한 스마트 미디어 방송 콘텐츠	텔레비전 수상기
등록	실시간 방송프로그램을 제외한 스마트 미디어 방송 콘텐츠	텔레비전 수상기
	실시간 방송프로그램을 포함한 스마트 미디어 방송 콘텐츠	텔레비전 수상기를 제외한 단말장치
신고	실시간 방송프로그램을 제외한 스마트 미디어 방송 콘텐츠	텔레비전 수상기를 제외한 단말장치
신고면제	특수한 유형의 스마트미디어 방송 제공사업 ※ 사업자, 사업성격, 사업범위, 대상이용자, 콘텐츠의 성격 및 규모 등을 고려하여 대통령령으로 기준을 정함	

※ 실시간 방송프로그램: IPTV 콘텐츠사업자, 스마트미디어 방송콘텐츠 사업자 또는 방송법 제2조제3호의 방송사업자가 편성하여 송신·제공하는 방송프로그램으로서 그 내용과 편성에 변경을 가하지 않고 동시에 제공하는 것

## 5. 스마트미디어 서비스 규제와 관련하여 고려되어야 할 사항

스마트미디어 서비스와 관련한 최근 해외 주요국의 정책 동향과 그 동안 국내에서 수행되었던 관련 논의들을 바탕으로 스마트미디어 서비스 규제와 관련하여 고려되어야 할 사항을 짚아보면 다음과 같다.

### 5.1. 스마트미디어 서비스의 영향력

스마트미디어 서비스의 규제체계를 정하기 위해서는 우선 스마트미디어 서비스가 이용자 또는 미디어 시장에 미치는 영향력이 어느 정도인지에 대해 고려할 필요가 있다. 스마트미디어 서비스의 영향력이 어떠한 지에 따라 규제 대상과 규제의 정도가 달라져야 할 것이기 때문이다. 스마트미디어 서비스의 영향력이 크다면 그 만큼 규제의 강도를 강하게 해야 할 것이고, 반대로 영향력이 약하다면 굳이 규제의 강도를 강하게 할 필요가 없을 것이다. 그런데 스마트미디어 서비스의 영향력은 이용자에게 미치는 영향력과 기존 미디어 시장에 미치는 영향력으로 나누어 살펴볼 수 있다.

우선 온라인 동영상 서비스가 이용자들에게 미치는 영향력이 크다면 공익성, 다양성과 같은 사회문화적 규제를 강화해야 하는 이유가 될 수 있다. 유럽에서는 수평적 규제체계를 도입하면서 콘텐츠 계층 중 시청각 미디어 서비스(audiovisual media services)를 규제의 대상으로 하고 여기에 다양성, 소수자 보호, 저속 · 음란물 규제, 유럽 콘텐츠 보호 등 사회문화적 규제를 적용하였다(이상우, 2006). 이 때 규제대상이 되는 시청각 미디어 서비스를 서비스 공급자의 편집책임 아래에 있고 일반 공중에게 공급하는 것을 목적으로 하는 정보, 교육, 즐거움을 제공하는 동영상 서비스로 정의하였다. 일반 공중에게 공급하는 것을 목적으로 하기 때문에 비경제적이고 개인이 창작한 동영상 콘텐츠를 제공하는 서비스는 제외되며, 제한된 수신자에게 전송되는 이메일과 같은 사적 통신, 시청각 콘텐츠를 제공하되 주요 목적이 프로그램 공급이 아닌 서비스 등도 모두 제외된다. 요컨대 유럽은 콘텐츠 계층의 사회문화적 규제의 대상을 선정하는 기준으로 콘텐츠가 이용자에게 미치는 영향력을 고려한 것이다.

### 표 3 시청각미디어 서비스에서 제외되는 것

- 비경제적이고 개인이 창작한 시청각콘텐츠를 배포하거나 공급하는 서비스
  - 공동체에서의 공유와 교환을 위한 소셜 웹사이트와 같이 텔레비전 방송과 경쟁하지 않는 서비스
- 제한된 수신자에게 전송되는 이메일과 같은 사적 통신
- 시청각 콘텐츠를 제공하되 주요 목적이 프로그램 공급이 아닌, 특정서비스에 부가된 형태로 제공되는 서비스
  - 보조적인 방법으로 시청각 요소들을 포함하는 웹사이트
  - 온라인 게임, 검색엔진, 복권 · 도박 웹사이트
  - (단 복권 · 도박 전용의 방송은 시청각미디어서비스에 포함)
- 전자적 형태의 신문과 잡지
- 영상이 아닌 오디오의 전송, 라디오서비스
- 독자적인 텍스트 기반 서비스
- 공공서비스 고지 및 자선 호소방송

출처: 시청각 미디어 서비스 지침(2007)

호주의 Convergence Review에서는 미디어 콘텐츠에 대한 새로운 규제체계를 제안하면서 규제의 대상을 호주에서 영향력이 큰 기업, 즉 전문적인 콘텐츠에 대한 권한을 가지고 있으며, 콘텐츠가 많은 수의 호주 이용자에게 제공되고, 콘텐츠로 인해 발생하는 수익이 높은 기업으로 할 것을 제안

하였다. 이 때 전문적인 콘텐츠는 TV, 뉴스 등에서 제공되는 콘텐츠를 말하며 소셜미디어나 개별 이용자들이 생산한 콘텐츠는 제외된다.

한편 스마트미디어 서비스가 기존 방송 시장에 미치는 영향력은 스마트미디어 서비스의 규제 수준을 방송서비스와 동일하게 해야 할 것인지, 즉 현재의 규제 수준보다 더 강화해야 할 것인지에 대한 판단의 근거가 될 수 있다. 스마트미디어 서비스가 확산되어 방송사업자와 실질적인 경쟁관계가 형성되면 방송사업자들을 중심으로 규제불균형에 대한 이슈가 제기될 것이다(김희경 외, 2011).

캐나다의 CRTC가 온라인 동영상 서비스를 위한 새로운 규제체계를 마련하거나 기존 방송사업자에게 적용되는 규제체계를 완화할 것을 요청한 이해관계자들의 의견을 받아들이지 않은 이유는 온라인 동영상 서비스로 인해 기존 방송사업자들의 경쟁활동이 큰 영향을 받지 않는다고 보았기 때문이었다.

호주의 Convergence Review에서 규제의 대상을 제안할 때 그 기준이 되는 콘텐츠 이용자 수와 콘텐츠 수익의 임계점을 높게 설정한 이유는, 호주에서 상당한 입지를 가진 기업에게 그에 맞는 의무가 주어져야 한다고 보았기 때문이다. 영향력이 있는 미디어 기업은 플랫폼과 상관없이 호주 대중의 기대에 부응해야 하며 적절한 책임을 져야 한다는 철학인 것이다.

## 5.2. 신규 서비스에 대한 장려

신규 산업으로서 스마트미디어 서비스 산업을 육성하기 위한 정책적 고려도 필요하다. 전술한 바와 같이 스마트미디어 서비스는 여러 가지 형태로 진화가 가능한 서비스이기 때문에 미디어 시장에 혁신과 활력을 불러일으킬 수 있는 서비스이다. 아직 시장형성 초기이긴 하나 그 잠재력은 매우 크다고 할 수 있다.

전술한 바와 같이 캐나다의 CRTC가 온라인 동영상 서비스에 대해 별도의 규제체계를 적용하자는 방송사업자들의 의견에 반대한 이유 중에 하나는 현재의 시장 환경에서 온라인 동영상 서비스에 규제를 강화할 경우 캐나다 미디어 기업의 혁신 의욕을 꺾을 수 있으며, 이로 인해 캐나다 미디어

29.관계부처 합동, 창조경제 실현계획(안), 2013.6.4

30.Accenture(2012)의 조사결과에 따르면 유료 온라인 동영상 서비스에서 이용자들이 중요하게 고려하는 요소는 고품질(35%)과 고품질 동영상 콘텐츠(32%) 인 것으로 나타났다.

기업의 글로벌 경쟁력을 약화시킬 수도 있다고 보았기 때문이었다.

호주의 Convergence Review에서 규제의 대상을 콘텐츠 이용자 수와 콘텐츠 수익이 많은 기업으로 제한한 것은 영향력이 큰 기업에게 콘텐츠 규제를 적용해야 한다고 보았기 때문이기도 하지만 이를 바꾸어 말하면, 중소기업이나 신규 사업자에게 영향력이 큰 기업과 동일한 규제를 받지 않도록 해야 한다고 보았기 때문이었다. 즉 규모가 작아서 영향력이 적은 중소기업이나 신규 사업자들은 불필요한 규제를 따를 의무가 주어지는 안 된다는 것이다.

우리나라에는 2013년 박근혜 정부 출범 이후 ‘창조경제’를 기치로 국가 산업을 육성하기 위한 다양한 진흥정책들이 실행되고 있다. 창조경제의 핵심은 다양한 개인과 기업들의 아이디어가 과학기술·ICT와 융합되어 창의적 자산을 창출하고, 이 창의적 자산이 도전정신을 바탕으로 창업으로 연결되거나 기존의 제품·서비스와 결합하여 새로운 산업과 시장을 만들어내는 것이라고 할 수 있다.<sup>29)</sup> 따라서 미디어 시장에서 다양한 창의적 아이디어가 시도되어 창업으로 연결되거나 새로운 산업으로 발전하도록 하기 위해서는 중소기업이나 신규 사업자의 새로운 스마트미디어 서비스가 치열하고 냉혹한 미디어 시장환경에서 고사(枯死)되지 않도록 하는 정책적 고려가 필요하다고 하겠다.

### 5.3. 콘텐츠, 네트워크 접근과 관련한 시장 환경

FCC에서 언급한 바와 같이, 스마트미디어 서비스 사업에 있어 콘텐츠와 네트워크는 매우 중요한 요소이다. 스마트미디어 서비스가 시장에서 성공하기 위해서는 이용자들이 흥미를 느낄 수 있는 고품질의 콘텐츠가 안정적인 네트워크 환경에서 무리없이 제공되는 것이 중요하다.<sup>30)</sup>

그런데 콘텐츠와 네트워크의 생산은 매우 많은 자원을 필요로 하기 때문에 신규 사업자가 쉽게 시도할 수 있는 분야가 아니다. 따라서 대부분 스마트미디어 서비스를 새롭게 시작하는 사업자들은(기존에 콘텐츠 또는 네트워크를 소유하고 있지 않다면) 콘텐츠 사업자로부터 콘텐츠를 수급해야 하며, 네트워크 사업자가 설치한 인터넷망을 이용하여 콘텐츠를 이용자들에게 전송해야 한다.

그런데 만약 콘텐츠 사업자가 유료방송 또는 다른 동영상 서비스와 수직 결합되어 있거나 이들과 배타적인 콘텐츠 제공 관계를 맺은 경우, 신규 스마트미디어 서비스 사업자는 콘텐츠를 확보하기가 어려울 수 있다. 특히 콘텐츠 사업자가 스마트미디어 서비스와 잠재적인 경쟁관계를 형성하는 유료방송 또는 다른 스마트미디어 서비스와 수직결합되어 있을 경우에 콘텐츠 사업자는 자사의 플랫폼 서비스를 위해 다른 스마트미디어 서비스 사업자에게 콘텐츠 공급을 제한할 유인이 생기게 된다. 콘텐츠 공급의 제한은 콘텐츠를 아예 공급하지 않는 방법도 있지만, 자사의 플랫폼 서비스에 공급할 때보다 콘텐츠 가격을 과도하게 높게 책정하여 다른 스마트미디어 서비스 사업자에게 많은 부담을 지우는 방법도 있을 수 있다.

한편 네트워크에서도 유사한 일이 일어날 수 있다. 유료방송 또는 스마트미디어 서비스와 수직결합되어 있는 네트워크 사업자는 자사의 플랫폼 서비스와 경쟁관계를 형성할 수 있는 다른 스마트미디어 서비스에 대해 트래픽을 제한하거나 차단할 유인이 생기게 된다. 그런데 기술적 특수성으로 인해, 네트워크 사업자가 트래픽을 제한하거나 차단하였을 때 이것이 합리적인 트래픽 관리를 위해서 불가피한 조치였는지, 아니면 자사의 서비스와 경쟁관계인 스마트미디어 서비스 사업자에 대한 경쟁제한적 행위인지에 대해 판별하기가 쉽지 않다는 문제가 있다(이승엽, 2011). 그리고 네트워크 사업자가 경쟁관계에 있는 스마트미디어 서비스의 트래픽의 품질을 저하시키거나 차단하는 행위를 취할 수도 있지만, 망 이용비용을 과도하게 부과함으로써 다른 사업자의 스마트미디어 서비스를 방해할 수도 있다(FCC, 2012).

호주의 Convergence Review는 호주의 콘텐츠 서비스 시장에서 시장경쟁과 관련하여 정부의 규제권한(power)이 필요한 부분을 배타적인 콘텐츠 권리(exclusive content rights), 번들링(bundling), 네트워크 중립성(network neutrality), 데이터요금을 부과하지 않는 콘텐츠 서비스(unmetered content service)로 들었다. 이 중 배타적인 콘텐츠 권리에 대해서는, 이것이 반드시 반경쟁적인 것은 아니며 콘텐츠에 대한 투자 유인으로 작용하기도 하지만 프리미엄 콘텐츠의 경우에는 신규 플랫폼 사업자들이 필수적으로 필요로 하는 것이기 때문에 이에 대한 배타적인 권리는 새로운 사업자들의 시장 진입을 어렵게 한다고 보았다. 그리고 네트워크 중립성에 대해서는, ISP들이 네트워크의 혼잡을 막기 위해 이용자의 트래픽을 제한하거나 차별하는 트래픽 관리 정책으로 경쟁이 제한되고 혁신이 저해될 수도 있다고 하였다.

31. 현행 방송법 제14조에는 방송사업자들이 외국자본으로부터 출자 및 출연을 받는 것을 금지 또는 제한하고 있으며, 제78조의2에는 외국방송사업자의 방송을 국내에서 재송신할 경우 미래부의 승인을 받도록 하고 있다.

요컨대 콘텐츠와 네트워크가 스마트미디어 서비스에 있어서는 매우 중요한 요소이지만, 콘텐츠 사업자 또는 네트워크 사업자는 경쟁 제한적인 행위를 할 가능성이 있다. 그리고 이렇게 콘텐츠 사업자 또는 네트워크 사업자가 자신들이 가지고 있는 요소들을 가지고 경쟁제한적 행위를 할 경우 이를 소유하고 있지 않는 다른 스마트미디어 서비스 사업자들이 이용자들에게 서비스를 제공하기가 매우 어렵다. 따라서 스마트미디어 서비스 규제체계를 마련할 때는 콘텐츠 사업자와 네트워크 사업자들이 경쟁제한적 행위를 방지하기 위한 방안도 고려되어야 한다.

#### 5.4. 외국 제도와와의 조화

기존 방송서비스는 물리적인 전용 네트워크를 통해 서비스를 하기 때문에 만약 외국 기업들이 방송으로 국내에서 서비스를 하고자 할 경우에 별도의 진입절차를 만들고 이에 대한 적절한 규제를 적용하는 것이 가능하였다.<sup>31)</sup> 그러나 글로벌 공용 네트워크인 범용 인터넷망으로 서비스를 하는 온라인 동영상 서비스의 경우에는 국내에 서비스되는 외국 기업을 규제하기가 어려운 문제가 있다.

따라서 국내 스마트미디어 서비스에 대해서 정도가 강한 규제를 적용할 경우 국내에 서비스를 하는 외국 사업자와의 역차별로 인한 규제불균형의 문제가 발생하게 된다. 외국에서 생산된 콘텐츠 서비스는 상대적으로 적은 규제를 받게 되는데, 국내에서 생산된 콘텐츠 서비스에만 높은 수준의 규제를 부과할 경우 국내 사업자에 대한 역차별이 문제가 될 수 있다. 물론 외국에서 생산된 콘텐츠 서비스가 국내에서 이용자들에게 서비스 될 때 별도의 진입절차를 거치게 하는 방법이 있을 수 있다. 그러나 인터넷망의 특성 상 스마트미디어 서비스를 제공하는 모든 외국 기업에게 진입절차를 적용하는 것은 현실적으로 어려운 일이다.

한편 캐나다의 CRTC가 지적한 바와 같이 국내에 서비스되는 외국 기업의 스마트미디어 서비스와의 규제불균형도 문제가 될 수 있지만, 해외 주요 국과의 규제 차이로 인해 국내 기업의 경쟁력이 저하될 수 있는 것도 중요한 문제가 된다. 과도한 규제환경으로 인해 생태계 전반이 침체될 경우 다양하고 혁신적인 아이디어가 서비스로 구현되는 사례가 줄어들게 될 것이기 때문이다. 따라서 스마트미디어 서비스가 가지는 역기능은 방지하되,

국내 기업과 외국 기업 간의 규제불균형을 해소하고, 글로벌 경쟁력을 제고하기 위한 최소한의 규제를 적용할 필요가 있다.

## 6. 국내 스마트미디어 서비스 관련 시장 환경 분석

### 6.1. 스마트미디어 서비스의 영향력

스마트미디어 서비스가 이용자들에게 미치는 영향력은 한 마디로 단정하기 어렵다. 스마트미디어 서비스에 어떠한 콘텐츠가 제공이 되며, 어떠한 단말에서 어떠한 형태로 제공되느냐에 따라 이용자가 느끼는 영향력이 달라질 수 있기 때문이다. 그러나 지금까지의 여러 논의들을 종합해보면 개인적으로 생산해서 폐쇄된 집단 내에서만 활용할 목적으로 만들어진 콘텐츠 보다는 일반 공중에게 전송할 목적으로 만들어진 콘텐츠가 더 영향력이 크며, 비전문적인 콘텐츠보다는 TV 등 기존 주요 미디어에서 제공되는 전문적인 콘텐츠가 더 영향력이 큰 것으로 분석되고 있다.

**표 4** 국내 주요 스마트미디어 서비스 콘텐츠 특성 및 콘텐츠 제공방식 비교(2013. 11월 기준)

구분	서비스	사업자	전송 대상		콘텐츠 전문성		콘텐츠 제공방식		제공 단말	
			개인	공중	비전문	전문	비선형	선형	TV	PC/모바일
통신사	올레TV 모바일	KT		○		○	○	○		○
	Btv 모바일	SK브로드밴드		○		○	○	○		○
	U+ HDTV	LG U+		○		○	○	○		○
케이블TV	티빙	CJ헬로비전		○		○	○	○	○	○
	에브리온TV	현대HCN		○		○		○	○	○
지상파	폭(pooq)	콘텐츠연합플랫폼		○		○	○	○	○	○
해외	유튜브	Google		○	○	○	○	○*	○	○
기타	호핀(Hoppin)	SK플래닛		○		○	○			○
	아프리카TV	아프리카		○	○			○		○

\* SPOTV 등 일부 실시간 채널 있음

32. "N 스크린의 역습? 아직은 '속 빈 강정'", 미디어오늘, 2012. 11. 20.  
 "모바일 N 스크린 활성화 위해 새로운 수익모델 수립해야", 디지털타임스, 2011. 9. 20.  
 "스마트빅뱅, 스마트라이프- N스크린", 전자신문, 2011. 4. 24.

그리고 이용자의 콘텐츠 통제력이 약한 선형(linear) 콘텐츠가 상대적으로 이용자의 통제력이 강한 비선형(non-linear)보다 더 영향력이 크며, 텔레비전에 제공되는 콘텐츠가 다른 단말에 제공되는 콘텐츠보다는 더 영향력이 큰 것으로 분석되고 있다. 현재 국내에서 제공되는 다양한 스마트미디어 서비스를 보면 위에서 열거한 항목과 관련하여 서로 성격이 다른 콘텐츠들이 매우 복잡하게 혼재되어 있음을 알 수 있다. 즉 하나의 서비스가 전문적인 콘텐츠와 비전문적인 콘텐츠를 모두 포함하는 경우도 있으며, 선형서비스와 비선형서비스를 모두 제공하는 경우도 있다. 그리고 PC, 모바일 뿐만 아니라 텔레비전에도 콘텐츠를 제공하는 스마트미디어 서비스들도 있다.

스마트미디어 서비스가 기존 방송 시장에 미치는 영향력은 온라인 동영상 서비스의 기존 방송서비스에 대한 대체성과 스마트미디어 서비스의 시장 규모로 판단할 수 있다. 이와 관련하여 현재 국내의 스마트미디어 서비스가 기존 방송 시장에 미치는 영향력은 그리 크다고 하기가 어렵다. 국내의 온라인 동영상 서비스 중에는 이용자 수가 500만 명을 넘는 경우도 있으나 정작 유료 가입자 수는 이에 비해 훨씬 낮은 수준이며, 실제 매출을 발생시키는 이용자는 매우 적을 것으로 추정되고 있다(삼성증권, 2013). 그리고 아직 산업적으로 큰 파급효과를 일으키거나 기존 방송서비스와 대체 관계를 형성한다고 할 만한 서비스가 등장하지 않았다. 오히려 국내에서 비교적 큰 규모의 사업자들도 조차도 온라인 동영상 서비스 시장에서 수익 모델 부재로 고전을 하고 있는 상황이다.<sup>32)</sup>

표 5 국내 주요 온라인 동영상 서비스 가입자 수 현황

구분	서비스명	사업자	가입자 수
통신사	올레TV 모바일	KT	260만명(유료 40만명)
	Btv 모바일	SK브로드밴드	유료 65만명(T프리미엄 20만명)
	U <sup>+</sup> HDTV	LG U <sup>+</sup>	490만명(유료 100만명)
케이블TV	티빙	CJ헬로비전	570만명(유료 15만명)
	에브리온TV	현대HCN	200만명
지상파	폭(pooq)	콘텐츠연합플랫폼	200만명(유료 21만명)
기타	호핀(Hoppin)	SK플래닛	420만명

출처: 삼성증권(2013. 11월 기준)

33. 이렇게 국내에서 스마트미디어 서비스의 이용이 저조하고 관련 시장이 크게 성장하지 못하는 데는 여러 가지 요인이 있으나 그 중 가장 큰 요인은 지나치게 저가로 형성된 국내 유료방송서비스 요금과 온라인 동영상 콘텐츠의 불법 다운로드 만연을 들 수 있다(이승엽, 2012).
34. “N-스크린 서비스, 유료화로 갈까 무료화로 갈까”, 전자신문, 2011. 11. 3.
35. “지상파, 통합플랫폼 합작사 설립 초읽기”, 전자신문, 2012. 1. 12.  
“지상파 재송신 대가 계약 속속 체결”, 전자신문, 2012. 2. 21.
36. “POOQ 흑자 전환? 지상파 제식구 챙기기 논란”, 이데일리, 2013. 6. 2

KISDI의 한국 미디어 패널조사(2013)에 따르면, 인터넷 연결을 통해 방송 프로그램을 시청하거나 영화, UCC 등의 동영상을 이용한 사람은 전체의 약 7% 정도인 것으로 나타났다. 그리고 사용자들의 하루 평균 이용시간도 2011년에 7분에서 2013년 13분 가량인 것으로 측정되었다. 이승엽(2013)에 의하면, 케이블TV의 1일 평균 이용시간이 133여분인데 비해 온라인 동영상 서비스는 3.3분으로 그 이용시간이 매우 적은 것으로 나타났다.<sup>33)</sup>

## 6.2. 스마트미디어 서비스 사업자의 콘텐츠, 네트워크 접근

국내의 경우 고품질 콘텐츠를 소유하고 있는 지상파 방송사 이외의 사업자들은 고품질 콘텐츠 확보에 어려움을 겪고 있다. 최근 다양한 단말을 통해 온라인 동영상 콘텐츠를 제공하는 N-스크린 서비스가 확산되면서 지상파 방송사와 콘텐츠 사업자들은 스마트미디어 서비스 사업자들에게 추가적인 콘텐츠 대가를 요구하게 되었다. 스마트미디어 서비스 사업자들은 콘텐츠 수급 비용에 대한 부담으로 콘텐츠의 수를 확대하는데 속도를 내기가 어려운 상황이다.<sup>34)</sup>

뿐만 아니라 최근에는 지상파 방송사가 자사의 온라인 동영상 서비스와 경쟁관계인 서비스에 대해 콘텐츠 공급을 중단하거나 콘텐츠의 가격을 더 높게 책정하는 사례도 발견되고 있다. 2012년 1월에는 국내 지상파 방송사가 자사의 온라인 동영상 서비스와 경쟁관계인 他온라인 동영상 서비스에 대해 콘텐츠 공급을 중단하는 사례가 발생하였다. SBS와 MBC가 폭(poq)과 경쟁관계에 있는 CJ헬로비전의 ‘티빙(Tving)’에 콘텐츠 공급을 중단한 것이다.<sup>35)</sup> 이후 콘텐츠 대가와 관련한 협상을 통해 콘텐츠 공급을 재개하긴 하였으나 지상파 방송사가 자사의 온라인 동영상 서비스와 경쟁 관계에 있는 他온라인 동영상 서비스에게 고의로 콘텐츠 공급을 중단하거나 지상파 재송신과 같은 협상에 우위를 점하기 위해 ‘콘텐츠 공급 중단’이라는 카드를 이용할 가능성은 여전히 존재하고 있다.

한편, 현재는 SBS, MBC가 자사의 온라인 동영상 서비스인 ‘폭(poq)’을 제외한 다른 온라인 동영상 서비스에는 상대적으로 비싼 가격에 지상파 콘텐츠를 제공하는 것으로 알려져 있다.<sup>36)</sup> 그래서 2014년 1월 현재, 폭은 지상파 방송사(KBS1, KBS2, MBC, SBS)의 실시간 채널 및 무제한 VoD를 5,900원에 제공하고 있으나, 케이블TV MSO인 CJ헬로비전의 온라인 동영상 서

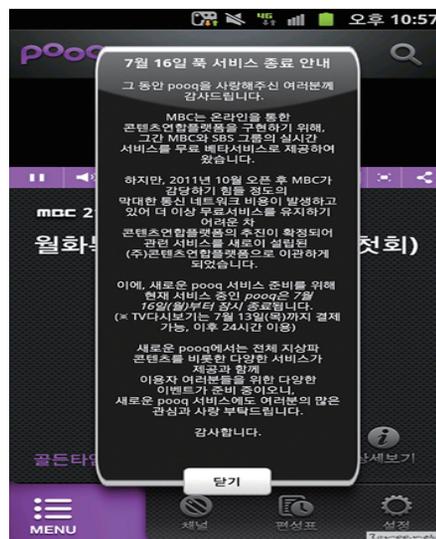
37.방송통신위원회는 2011년 12월 '망 중립성 및 인터넷 트래픽 관리에 관한 가이드라인'을 발표하였으나 구체적인 규제 방안이 미비하다는 지적이 있었다. 이후, 2012년 7월에는 망중립성과 관련한 구체적인 규제 기준을 담은 '통신망의 합리적 관리 및 이용에 관한 기준(안)'을 발표하고 2013년 10월에는 이를 보완한 '통신망의 합리적 관리 · 이용과 트래픽 관리의 투명성에 관한 기준(안)'을 발표했지만, 아직 관련 업계 간의 입장차가 매우 큰 상황이다.

비스 '티빙(Tving)'은 지상파 방송사의 실시간 채널, MBC와 SBS를 제외한 지상파 방송사의 VoD 5편을 4,600원에 제공하고 있으며 MBC와 SBS의 VoD는 콘텐츠 가격이 너무 비싸 무제한 요금제로 제공하지 못하고 있다. IPTV업계에서 제공하고 있는 온라인 동영상 서비스인 Btv 모바일(SKB), 올레TV 모바일(KT), U+HDTV(LGU+)는 그동안 MBC, SBS의 실시간 채널을 제공하지 못하다가 2014년 1월에 와서야 제공을 시작하게 되었다(KT의 올레TV 모바일은 2013년 하반기부터 시작).

한편, 국내에서 인터넷망을 소유하지 않은 스마트미디어 서비스 사업자는 고화질로 동영상을 제공하는 것에 어려움을 겪고 있다. 망중립성에 대한 명확한 규제체계가 마련되지 않은 상황에서,<sup>37)</sup> 통신사업자들은 스마트미디어 서비스 사업자들에게 동영상 콘텐츠 전송에 대한 추가적인 망 이용 대가를 요구하였으며, 이로 인해 크고 작은 마찰들이 발생하였다.

앞에서 언급한 바와 같이 2012년 2월 KT는 과도한 트래픽 유발을 이유로 삼성전자의 스마트TV 앱스토어 접속을 차단하였다. 2012년 7월 SBS와 MBC가 콘텐츠연합플랫폼을 설립하고 기존에 무료로 제공되었던 폭(pooq)을 유료화한 데는 막대한 네트워크 비용이 중요한 이유였던 것으로 알려져 있다.

그림 2 폭(pooq) 유료화 공지 내용



주) 막대한 통신 네트워크 비용을 폭 유료화의 이유로 들고 있다.

출처: [http://2proo.net\(2012.7.\)](http://2proo.net(2012.7.))

이상에서 보는 바와 같이 국내에서 지상파 방송사를 위시한 콘텐츠 사업자들은 스마트미디어 서비스 사업 추진에 있어 고품질 콘텐츠 확보에는 별 어려움이 없으나 안정적인 인터넷 용량을 확보하고 네트워크 비용을 충당하는데 어려움을 겪고 있으며, 통신사업자들은 고품질의 동영상 전송을 위한 인터넷 용량 확보에는 별 어려움이 없으나 고품질의 콘텐츠를 확보하는데 어려움을 겪고 있다. 고품질의 콘텐츠도 없고, 자체적으로 인터넷망도 가지고 있지 않은 사업자들은 이 둘을 확보하기 위해 막대한 비용을 들여가며 기존 미디어 시장의 틈새(niche)를 어렵게 공략하고 있다(이승엽, 2013). 그리하여 콘텐츠 또는 네트워크 비용을 내부화할 수 있는 기존의 방송사업자, 네트워크 사업자보다 더 저렴한 가격에 서비스를 제공하기가 사실상 불가능하다.

## 7. 결론: 스마트미디어 서비스 규제에 대한 제언

그 동안 국내에서는 유럽의 수평적 규제체계를 바탕으로 기존 방송서비스와 신규 융합미디어 서비스 간에 규제불균형을 해소하는 방안에 대한 논의가 주로 있어 왔다. 그래서 규제적 측면에서 신규로 출시된 스마트미디어 서비스가 기존 방송서비스와 어떠한 면에서 불균형 요소를 가지고 있었는지, 이 둘을 동일한 잣대로 규제하기 위해서는 어떻게 해야 하는지에 대한 연구가 주를 이루었던 것이 사실이다.

그러나 규제불균형의 해소나 이를 위한 수평적 규제체계의 도입을 절대선(善)으로 생각하는 국내의 논의들과 달리, 유럽을 제외한 해외의 규제기관에서는 스마트미디어 서비스가 현재의 방송 또는 미디어 시장에 미치는 영향에 대한 고려를 중요하게 생각하고 있었다. 즉 이용자에게 동일한 경험을 제공하는 서비스에 대해 동일한 규제체계를 적용함으로써 규제불균형의 문제를 해결해야 한다는 주장이 언뜻 합리적인 것처럼 보이지만, 유럽을 제외한 해외 선진국에서는 현 시점에서 정말 스마트미디어 서비스가 방송 시장에 유의미한 영향을 주고 있어 스마트미디어 서비스에 현재와 다른 규제체계를 적용하는 것이 꼭 필요한지를 중요하게 생각하고 있는 것이다. 이는 아직 시장의 규모는 크지 않고 영향력도 미미한 스마트미디어가 시장 초기에서부터 기존 방송사업자들과 동일하게 경쟁함으로써 그 잠재력이 발휘되기도 전해 시장에서 퇴출될 것에 대한 우려 때문이었다. 다만 이들 국가에서는 스마트미디어 서비스가 기존 방송시장에 미치는 영

향력에 대한 모니터링을 지속적으로 하고 있다.

한편 국내의 미디어 시장은 스마트미디어 서비스 사업자가 충분한 수익을 내기 매우 어려운 상황이다. 동영상 콘텐츠에 대한 이용자의 지불의사 금액이 매우 낮고 유료방송 서비스 가격이 워낙 저가여서 온라인 동영상 서비스 사업자들이 틈새(niche)를 찾기가 매우 어렵다. 또한 거대 콘텐츠 사업자와 네트워크 사업자들이 시장지배력을 통해 스마트미디어 서비스 사업에 매우 중요한 자원인 콘텐츠와 네트워크를 무기로 서로를 견제하고 있는 상황이다. 콘텐츠와 네트워크를 가지고 있지 않은 사업자들은 이들의 공급에 소요되는 비용을 내부화할 수 없어 가격 경쟁력을 갖추기도 어렵다. 그리하여 현재 국내에서는 미디어 시장에 큰 영향을 줄 만한 스마트미디어 서비스가 등장하지 않은 상황이며 이용자의 수도 미미하다.

이러한 상황에서 현재 필요한 규제 방향이 기존 방송서비스와 스마트미디어 서비스 간의 규제형평성을 제고하는 것이라고 보기는 어렵다. 오히려 척박한 미디어 경쟁 환경에 그대로 노출되어 있어 이렇다 할 서비스 한 번 제대로 해보지 못하는 신규 사업자들에게 혁신과 실험을 할 수 있는 제도적인 완충장치가 더 절실한 시점이라고 할 수 있다. 이를 위해 스마트미디어와 관련한 규제체계의 마련 시 다음의 사항이 우선적으로 고려되어야 한다고 판단된다.

첫째, 스마트미디어 서비스와 관련한 규제의 예측가능성을 제고해야 한다. 스마트미디어 사업자들이 시장에서 다양하고 혁신적인 서비스들을 시도하도록 하기 위해서는 우선 사업자들이 규제에 대해 예측이 가능해야 한다. 즉 자사가 만들 서비스가 위법의 소지는 없는지, 서비스가 출시된 이후 정부로부터 과도한 규제를 받지 않을지, 기존 사업자들로부터의 경쟁제한적 행위가 합법적이며 자사가 감당할 수 있을 정도인지에 대해 사업자들이 명확히 예측을 할 수 있어야 한다. 물론 현재 스마트미디어 서비스는 대부분 전기통신사업법 상 부가통신역무로 규정된다. 그러나 부가통신역무는 ‘전기통신역무 중 기간통신역무를 제외한 나머지’로 정의되기 때문에 (전기통신사업법 제2조) 포털, 게임, 동영상, 전자상거래 등 그 역무의 스펙트럼이 매우 넓다. 인터넷 서비스의 특성 상 기존의 관념을 깨는 다양한 형태의 서비스가 지속적으로 출현할 것이기 때문에 이러한 스펙트럼은 더욱 넓어질 것으로 예상된다. 그래서 경우에 따라서는 업계에서 부가통신역무로 준비를 한 서비스가 나중에 방송법, IPTV법을 위반한 것으로 판명나기

도 하고, 저작권 침해, 망 과부하와 같이 기존에는 특별히 고려되지 않았던 문제들을 일으키곤 한다. 따라서 스마트미디어 서비스 관련 규제의 예측 가능성 제고를 위해서는 스마트미디어 서비스의 법적 지위를 명확히 하여야 할 것이다.

둘째, 스마트미디어에 새로운 규제체계를 적용해야 한다면 이는 최소한의 규제가 되어야 한다. 서비스의 이용자가 아직 많지 않고 기존 미디어 시장에 미치는 영향이 크지 않은 점, 아직 시장초기 단계로 과잉규제보다는 생태계의 활성화와 글로벌 경쟁력 강화가 필요하다는 점, 해외 사업자와의 규제 역차별 가능성을 해소해야 한다는 점 등으로 인해 현 시점에서 스마트미디어에는 필요최소한의 규제를 적용해야 한다.

스마트미디어에서의 시장진입을 활성화하기 위해서는 반드시 하지 말아야 할 것을 제외하고는 모든 서비스가 시도될 수 있는 네거티브 규제 시스템의 도입을 검토할 필요가 있다. 스마트미디어 서비스는 현재 정보통신에 관한 심의 규정 및 청소년보호법 등의 적용을 받으므로 청소년 유해물이나 불법적인 콘텐츠의 유통은 이러한 법에 의해 어느 정도 여과될 것이라 판단된다. 콘텐츠의 내용, 광고 등에 대한 사회문화적 규제가 추가적으로 필요하다면 사업자 자율규제체계의 도입을 검토할 수 있을 것이다.

셋째, 콘텐츠, 네트워크와 관련한 공정한 시장경쟁 환경을 조성해야 한다. 전술한 바와 같이 콘텐츠 사업자와 네트워크 사업자가 고품질 콘텐츠와 인터넷망이라는 각자의 강점을 스마트미디어 서비스 시장에서 경쟁 제한적으로 사용할 경우 시장에서 만족할만한 성과(수익)를 내는 사업자는 좀처럼 나타나기 어려울 것으로 예상된다. 더욱이 콘텐츠와 네트워크를 소유하고 있지 않은 신규 사업자는 시장에 진입하기가 대단히 어렵게 된다. 따라서 국내의 스마트미디어 서비스 시장에서의 공정경쟁을 위해 콘텐츠가 모든 플랫폼에서 동등한 조건으로 공급이 되어야 할 것이며, 네트워크 사업자가 임의로 타사의 서비스를 제한·차단하거나 망 이용대가를 과도하게 책정하지 못하도록 하는 등의 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

넷째, 시장 모니터링을 강화해야 한다. 현재 시장의 상황이 규제체계의 개선을 필요로 하는지, 규제를 개선해야 한다면 어떤 부분을 개선해야 하는지에 대한 결정을 위해서는 시장의 상황에 대한 파악과 분석이 필요하다. 캐나다 CRTC의 사례에서 보는 바와 같이 시장 모니터링에 앞서 먼저 스

마트미디어의 영향력을 분석하고 기존 방송시장과의 경쟁관계를 파악할 수 있는 지표의 개발이 필요하다.

스마트미디어는 창조경제 시대에 새로운 성장동력이 될 것으로 기대되고 있다. 스마트미디어가 미디어 시장에 새로운 혁신을 불러일으킬지 아니면 그저 그런 서비스로 오랜 기간 정체되어 있을지는 향후 어떠한 형태로든 만들어질 규제체계에 의해 많은 부분 영향을 받을 것이다. 미디어 시장에서의 경쟁을 활성화시키면서 스마트미디어의 사회문화적인 영향력을 고려한 현명한 규제체계가 마련되어야 할 것이다.

## Reference

1. 경향신문(2013.06.05). 사회면 "4년간 일자리 238만개 창출"… 38%인 93만개는 '시간제'
2. 관계부처 합동(2013). 창조경제 실현계획(안). 2013. 6. 4.
3. 김희경, 김재철, 오경수(2011). 글로벌 미디어 시대, 스마트TV의 법적 지위와 규제방향 연구. 방송과 커뮤니케이션 제12권 2호, 79~116.
4. 도준호(2012). 스마트미디어 확산에 따른 방송서비스 규제 이슈. 방송통신연구, 2012년 겨울호, 69~96.
5. 미래창조과학부, 방송통신위원회, 문화체육관광부(2013). 창조경제 시대의 방송산업발전 종합계획. 2013. 12. 10.
6. 박민성(2012). 영국 Competition Commission, Sky Movie에 대한 최종보고서 발표. 정보통신방송정책 제24권 18호 통권540호. 62~72.
7. MBC(2013). 스마트 미디어 싹 자르나? 창조경제 거꾸로 법안 논란. 2013. 12. 17일자 방영
8. 김민철(2013). 스마트 기기별 콘텐츠 이용패턴 비교와 그 시사점. KISDI STAT Report.
9. 이상우(2006). 통신방송 융합시대의 수평적 규제체계: 유럽연합과 OECD의 전송(carriage)과 콘텐츠(content) 분리규제 분석. KISDI 이슈리포트 06-04.
10. 이상우(2010). 디지털 융합 환경에서 방송통신 통합법 체계의 방향. 한국통신학회논문지, 35권 3호, 536~550.
11. 이상우, 김원식(2007). 방송통신 융합 환경에서 플랫폼의 의미와 규제방향: 사이버커뮤니케이션학회보, 통권 제24호, 263~311.
12. 이승엽(2011). 한국형 망중립성 관련 쟁점과 국내 통신시장 여건 분석. 방송통신전파저널, 한국방송통신전파진흥원, 통권 42호. 12~33.
13. 이승엽(2012). 최선형 인터넷망 기반 동영상 서비스가 활성화되지 못하는 원인, 방송통신전파저널, 한국방송통신전파진흥원, 2012. 11.
14. 이승엽(2013). 美 FCC 비디오 프로그램 유통시장 경쟁상황 평가 보고서 리뷰 리포트, 동향과 전망, 한국방송통신전파진흥원, 2013. 6
15. 이승엽(2013). 온라인 동영상 서비스와 기존 매체 간의 경쟁관계에 관한 적소분석, 제회 한국미디어패널학술대회 발표자료.
16. 잉카리서치컨설팅(2012). 英 Ofcom, Netflix의 Sky에 대한 경쟁위협 여부 의견. 2012. 4. 25.
17. 홍대식(2012). 스마트미디어 환경에서의 방송 개념의 재정립. 방송통신연구, 제78호, 9~44.
18. Accenture(2012). Accenture Video-Over-Internet Consumer Survey 2012, 2012. 4.
19. FCC(2012). Annual assessment of the status of competition in the market for the delivery of video programming, MB Docket No.07-269, 14th Report, 2012. 7.
20. FCC(2013). Annual assessment of the status of competition in the market for the delivery of video programming, MB Docket No.07-269, 15th Report, 2013.
21. FCC(2011). Application of Comcast Corporation, General Electric Company and NBCU Universal, Inc. for consent to assign licenses and transfer control of licensees. MB Docket No.10-56, Memorandum opinion and order, 2011. 10.
22. OECD(2004). The implications of convergence for regulation of electronic communications. DSTI/ICCP/TISP(2003)5/FINAL
23. CRTC(2011). Results of the fact-finding exercise on the over-the-top programming services. 2011. 10.
24. CRTC(2012). Market impact and indicators of over the top television in Canada. 2012. 3.
25. DBCDE(2012). Convergence Review: Final Report. 2012. 3.