

P·A·R·T 06

방송영상산업 법제도 동향

Broadcasting Industry White Paper

제 1 장 방송일반

제 1 절 2011년~2012년 상반기 방송일반 관련 법제도 동향

제 2 장 광고

제 1 절 2011년~2012년 상반기 한국 광고산업 관련 법제도 동향

제 3 장 뉴미디어

제 1 절 뉴미디어 관련 법제도 동향



방송일반¹⁾

제6부 방송영상산업 법제도 동향

제 1 절

2011년~2012년 상반기 방송일반 관련 법제도 동향

1 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」 제정(법률 제11373호, 2012. 2. 22. 공포)

1) 개요

한국방송광고공사(이하 KOBACO)와 그 출자회사에 한해서 지상파방송광고 판매대행을 할 수 있도록 한 「방송법」 제73조제5항에 대한 헌법불합치 결정(2008. 11. 27. 헌재결 2006헌마352) 및 방송시장 환경변화에 따라 방송광고 판매대행제도를 개선하여 방송광고 판매시장의 위헌 요소 해소와 방송광고시장의 활성화를 도모하고 방송의 공공성·공익성 및 다양성 구현에 이바지하려는 목적으로 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」을 개정하였다.

2) 주요 내용

(1) 방송광고의 판매대행(법 제5조)

방송사업자는 광고판매대행자가 위탁하는 방송광고 외에는 방송광고를 할 수 없도록 하였다.

1) 지상파-케이블 재전송 관련 법제도 동향과 DCS 관련 법제도 동향은 '제1부1장4절 지상파-케이블 프로그램 재전송' 부분과 '제6부3장1절 뉴미디어' 부분에 설명되어 있어 이 장에 포함되지 않았다.

(2) 광고판매대행자의 허가 등(법 제6조 및 제7조)

광고판매대행사업을 하려는 자는 방송광고판매계획의 공익성·공정성 및 실현가능성, 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자 지원방안의 적절성 등의 요건을 갖추어 방송통신위원회의 허가를 받도록 하며, 허가 유효기간은 5년으로 하되, 최초 허가의 경우는 3년으로 하였다.

(3) 광고판매대행자의 소유제한(법 제13조)

누구든지 광고판매대행자의 주식 또는 지분 총수의 100분의 40을 초과하여 소유할 수 없도록 하되, 대기업, 일간신문, 뉴스통신을 경영하는 법인의 경우에는 100분의 10을 초과하여 소유할 수 없도록 하며, 지주회사, 정당, 광고대행자 및 광고판매대행자는 광고판매대행자의 주식 또는 지분을 소유할 수 없도록 하였다.

(4) 광고판매대행자 및 방송사업자의 금지행위(법 제15조)

가. 광고판매대행자는 방송사업자의 방송프로그램 기획, 제작, 편성 등에 영향력을 미치는 행위, 특정 방송사업자 또는 광고대행자에 대하여 광고판매를 거부, 중단 또는 해태하거나 거래조건을 차별하는 행위, 방송광고 외의 광고를 판매하는 행위 등을 할 수 없도록 하였다.

나. 방송사업자는 방송광고 판매를 목적으로 광고판매대행자의 경영 등에 부당하게 간섭하는 행위, 광고판매대행자의 방송광고판매위탁을 거부, 중단 또는 거래조건을 차별하는 행위 등을 할 수 없도록 하였다.

(5) 한국방송광고진흥공사의 설립(제24조)

광고판매대행, 방송광고균형발전 및 방송광고산업 활성화를 위하여 한국방송광고진흥공사를 설립하기로 하였다. 이에 따라, 기존의 KOBACO를 폐지하고 방송통신위원회 소관의 특수법인 형태로 2012년 5월 한국방송광고진흥공사가 설립되었다.

(6) 종합편성방송채널사용사업자에 대한 유예규정(부칙 제4조)

종합편성방송채널사용사업자의 방송광고의 판매대행은 종합편성방송채널사용사업자의 승인일부부터 3년 후 적용하기로 하였다.

(7) 중소지상파방송사업자에 대한 지원(부칙 제5조)

중소지상파방송사업자와 네트워크 지역지상파방송사업자에 대한 결합판매 지원 및 공익적 프로그램제작 지원은 이 법 시행 당시의 중소 지상파방송사업자와 네트워크 지역 지상파방송사업자에 한해 적용하도록 하였다.

3) 평가 및 전망

당해 법률은 KOBACO만 지상파방송의 광고를 대행할 수 있도록 규정하고 있는 구 「방송법」 제75조의 규정이 헌법에 위반된다고 하는 헌법재판소의 결정에 따라 「방송법」의 해당 규정이 무효화됨으로써 발생하는 입법의 공백을 메우기 위해 제정되었다.

당해 법률의 제정으로 인해 복수의 미디어렙이 탄생할 수 있는 길이 열렸으며, KOBACO는 경쟁체제를 맞이하게 되었다. 실제로 지난 2012년 9월 23일 대표적인 지역민방인 KNN은 한국방송광고진흥공사(KOBACO)와 355억 173만원 규모의 광고판매대행이 종료됐다고 24일 공시했다. 이는 최근 매출액대비 63.2% 규모다. 이어 대구방송이 KOBACO와의 광고판매계약을 종료한다고 밝혔는데 이들 방송사들은 신설된 미디어렙인 미디어크리에이트를 통해 방송광고매출의 증대를 위한 유기적인 광고판매를 진행해 나갈 것으로 보인다.

한편 KOBACO는 지상파방송사 광고판매만 대행하던 한정된 업무범위에서 벗어나 케이블방송의 SO, PP와 업무협약을 맺는 등 유료방송 영역과 뉴미디어의 광고판매를 위임하는 등 새로운 업무영역을 창출하고 있다. 향후 미디어 시장은 복수의 민영미디어렙을 통하여 지상파방송 광고를 판매함으로써 본격적인 경쟁시장이 형성되는 초기 단계로 진입할 것으로 예상된다.

2 망 중립성 논의

1) 개요

망 중립성(net neutrality)이라는 용어를 처음 제시한 사람은 미국 콜롬비아 법대의 팀 우(Tim Wu)교수로서, '망이나 이용자에게 해가 된다는 증거가 없다면 통신사업자는 트래픽을 차별할 수 없다'라는 원칙을 제시하였다. 팀 우 교수는 통신사업자의 단말기기 이용제한이나 특정 유형의 애플리케이션 이용제한 등의 행위가 사회적 비용을 초래한다고 판단한 것이다. 따라서 통신사업자가 망을 관리해야 하는 필요성과, 망의 이용제한이 초래할 통신시장 저해의 위험성 간의 균형을 찾는다는 취지에서 망 중립성의 원칙을 제안한 것이다.

망 중립성이란 모든 네트워크 사업자는 망을 사용하는 모든 콘텐츠와 망에 부기되는 모든 기기(device)를 동등하게 취급하고 어떠한 차별도 하지 않아야 한다는 원칙을 말한다고 정의할 수 있다. 최근 트래픽이 확산, 망제공사업자의 수익성, 망 제어기술의 발전 등으로 인하여 망 중립성 논의가 본격화되고 있다.

2) 내용

KT가 스마트TV의 인터넷 접속을 제한하면서 망 중립성 문제가 매우 심각한 정책적 과제라는 인식이 확산되었다. 즉 2012년 2월 KT가 삼성전자 스마트TV 애플리케이션에 대한 인터넷 접속을 차단했다. 삼성 제품을 산 소비자들은 스마트TV의 핵심 콘텐츠인 애플리케이션을 구동할 수 없었다. KT는 스마트TV가 네트워크 사용 대가없이 과도한 트래픽을 유발하고 있다는 이유로 삼성스마트TV의 인터넷 접속을 차단하는 조치를 취했다.

KT는 스마트TV의 트래픽으로 네트워크 전체가 다운돼 버리는 통신 블랙아웃(blackout)이 발생하기 전에 적절한 대가를 받아야 망 증설투자에 나설 수 있다는 것으로, 아무런 대가도 받지 않고 자사의 통신망을 이용할 수 없다는 것이었다. 이에 삼성은 일방적으로 인터넷 접속을 차단한 KT측 조치가 공정거래 위반이라고 주장하며 법적 대응까지 검토할 것이라고 반발했었다.

망 중립성을 둘러싼 논란은 2012년 6월 문자서비스인 ‘카카오톡(Kakao Talk)’이 mVoIP(무선인터넷전화) 서비스를 시작함에 따라 또 다시 촉발됐다. 카카오톡이 ‘보이스톡(Voice Talk)’이라는 mVoIP 서비스를 제공한데 대하여 통신사들이 이를 차단하기로 하면서 문제가 제기된 것이다. 통신사들은 mVoIP 서비스가 과도한 트래픽을 유발할 수 있다는 점을 들어 서비스를 차단하기로 하였다

이 당시 다음의 ‘마이피플’, NHN의 ‘라인’ 등이 제공하는 mVoIP 서비스에 대해 SKT와 KT는 3G는 ‘54요금제’ 이상, 4G는 ‘52요금제’ 이상 가입한 고객들에게 부분적으로 허용했으며, 3위 통신사업자인 LGU+는 전면 금지해 오다가 6월 초 mVoIP의 전면허용 입장을 밝혔으나 다시 입장을 철회한 바 있다.

3) 평가 및 전망

이동통신 업체는 자신들이 구축한 네트워크에 인터넷 업체들이 무임승차를 하고 있으며, 인터넷 업체들의 각종 서비스 탓에 트래픽이 급증해 네트워크에 무리가 있는 만큼, 네트워크 구축 비용을 분담해야 한다고 주장한다. 반면, 인터넷 업체들은 통신사가 트래픽 관리에 나서는 순간 자유로운 콘텐츠 시장이 위축돼 인터넷 생태계가 힘을 잃게 된다고 반박한다. 이미 데이터 사용료를 받고 있는 이동통신사들이 더욱 큰 경제적 이익을 위하여 무리하게 인터넷 사용료를 징수하려 한다고 반박하고 있다.

이동통신사들은 모바일 인터넷 전화(mVoIP)는 과다한 트래픽을 유발해 전체 이용자의 불이익을 초래하고 있으므로 네트워크를 이용해 이익을 내는 업체는 그에 상응하는 대가를 지불하여야 하고 모바일 인터넷전화의 일반화되면 요금인상이 불가피하다고 주장하고

있다. 반면, 인터넷 콘텐츠 업계와 플랫폼 업계에서는 다양한 서비스 가운데 모바일 인터넷 전화만 차별하는 것은 불공정하며, 통신 네트워크는 전력과 같은 공공재로서 이에 대한 대가를 받는 것은 타당하지 않고 통신사가 선별적 접속 허가 또는 요금 징수 권한을 갖는 사례가 없다는 점을 강조하고 있다.

이러한 주장에 대해 방송통신위원회는 2011년 5월 망 중립성 포럼을 구성해 각계 의견을 수렴하고, 12월에는 망 중립성과 관련해서 가이드라인을 발표하였다. 여기에는 이용자 권리 보장, 트래픽 관리의 투명성, 차단금지, 불합리한 차별금지, 합리적인 트래픽 관리, 관리형 서비스 제공 가능, 상호 협력 등에 대한 망 중립성 가이드라인이 담겨 있다.

하지만 시민단체 등에서는 가이드라인은 국제적인 논의의 흐름을 정리해 놓은 수준이며, 다분히 통신사업자들에게 유리한 내용이 다수 포함되어 있다고 비판하고 있다. 이러한 주장에 의하면 트래픽 관리 기준은 망 혼잡 관리를 이유로 모든 형태의 서비스, 콘텐츠, 앱을 차단하는 근거가 될 수 있으며, 따라서 만일 방송통신위원회가 트래픽 관리 기준을 강행하면 망 중립성 원칙을 입법화하겠다고 하고 있다. 최근 방송통신위원회는 2012년 12월 29일 제65차 회의에서 망 중립성 문제에 대하여 새로운 가이드라인을 제시하려고 하였으나 시민단체와 통신사업자 간의 의견이 엇갈려 결정을 보류했다.

이와 같이 향후 망 중립성 문제는 인터넷 서비스를 차별 없이 이용하려는 측과 인터넷 망에 대한 사용대가를 징수하려는 측의 영업 전략과 결부되어 매우 심각하게 전개될 것으로 보인다.

3 종합유선방송사업자의 의무 강화

1) 개요

방송통신위원회는 방송법 시행령 일부 개정안을 통해 종합유선방송사업자의 경우 의무적으로 장애인의 복지를 위한 채널을 두도록 하고, 애니메이션을 일정 비율 이상 편성하는 방송채널사용사업자에 대해서도 국내 제작 애니메이션 신규 편성의무를 부과하는 등의 보편적 시청권을 확보하는 조치를 강화하였다.

2) 내용

「방송법」의 개정(법률 제11199호, 2012. 1. 17. 공포, 7.18. 시행)에 따라 종합유선방송사업자 등은 방송통신위원회가 인정하는 장애인복지채널을 1개 이상 운용하도록 하며, 종합편

성을 행하는 방송채널사용사업자 및 연간 전체 방송시간 중 100분의 50 이상 애니메이션을 편성하는 방송채널사용사업자는 국내 제작 애니메이션을 해당 채널 전체 방송시간의 1000분의 15 이하에서 방송통신위원회가 고시한 비율 이상으로 신규 편성하도록 하였다.

또한 이 문제와 관련하여 법률에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 정하는 한편, 신청인의 편의를 위해 수신료 면제신청시 신청서 제출 없이 수신료 면제대상임을 증명할 수 있는 자료만 제출할 수 있도록 하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하였다.

3) 평가 및 전망

과거 종합유선방송사업에 부과되어온 보편적 서비스를 확장하고 방송채널사용사업의 발전을 위해 국내 제작 애니메이션의 편성 비율을 종합유선방송사업자들에게도 부여함으로써 종합유선방송사업의 공공성을 제고할 수 있게 되었다.



광고

제6부 방송영상산업 법제도 동향

제 1 절

2011년~2012년 상반기 한국 광고산업 관련 법제도 동향

1 간접광고 및 가상광고 관련 이슈들

2010년 1월 방송법과 방송법시행령 제59조 2항의 개정에 따라 간접광고와 가상광고의 시행이 허용되었다. 간접광고, 즉 PPL(Product Placement)은 영화, 드라마 등 프로그램 내에서 상품이나 상표를 등장시키는 간접적으로 광고하는 마케팅 기법의 하나를 말한다.¹⁾ PPL은 1980년대부터 통상적으로 사용되기 시작한 용어이다. 원래는 영화나 드라마를 제작할 때 소품 담당자가 영화에 사용할 소품들을 배치하는 업무를 뜻하던 용어였으나, 최근 PPL의 광고 효과가 두드러지게 나타남에 따라 광고를 노리고 영화에 제품을 등장시킨다는 의미로 쓰이고 있다.²⁾ 초기의 PPL은 주로 영화에서 제작비를 충당하기 위한 방편으로서 기업이 제품이나 브랜드를 노출하고 일정 부분의 제작비를 영화제작사에 제공하는 형태였으나, 최근에 이르러서는 드라마, 연극, 뮤지컬, 게임 등에까지 확대되고 있다. PPL은 제품 혹은 브랜드를 음성, 배경, 제품 등으로 노출한다는 점에서 BPL(Brand Placement)로 불리기도 한다. PPL의 핵심은 제품, 서비스나 브랜드가 직접 광고한다는 느낌 없이 TV 드라

1) 이용재(2005). TV간접광고에 대한 수용자의 태도 및 유형에 관한 연구: 대학생 집단을 중심으로. 「언론과학 연구」, 5권 3호, 448-483.

이하나·장병희·이선희·구지혜·이양환(2011). TV 및 광고 시청동기가 TV PPL 이용의도와 회피의도에 미치는 영향. 「한국광고홍보학보」, 13권 3호, 143-176.

이희복(2012). 한국방송학회 추계학술대회 「신유형광고, 방송산업의 돌파구인가?」, 기획세션 발표논문집.

2) 염성원·김동준·한승수(2006). TV간접광고에 관한 동향과 인식에 관한 연구. 「광고학연구」, 17권 4호, 61-96.

하운금(2004). 「다자간 연합에 의한 엔터테인먼트 산업 활성화 방안: PPL 협찬을 중심으로」, 서울: 커뮤니케이션북스.

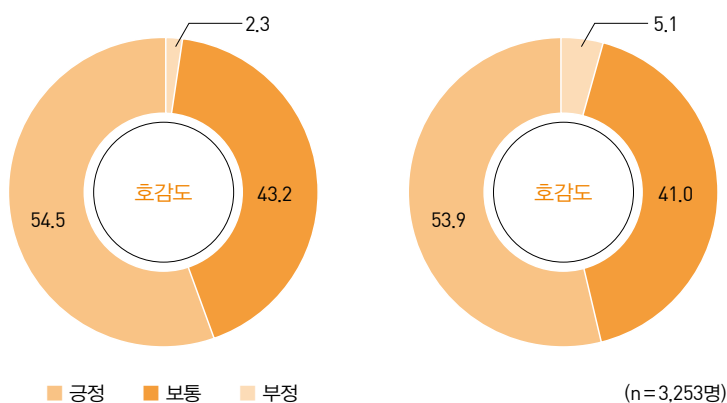
마나 오락 프로그램에서 자연스럽게 맥락 속에 녹아 있게 하는 것이다. 최대한 시청자의 시청을 방해하지 않으면서 프로그램에서 제품이나 브랜드를 노출하는 형식이 되어야 한다는 것이다.

한편, 가상광고란 방송프로그램이 중계되는 장소에는 존재하지 않는 이미지를 컴퓨터 작업을 통해 삽입하여 시청자들에게 전달하는 형태의 광고를 말한다. ‘버추얼 광고(Virtual Ad)’라고도 한다. 가상광고는 전체 프로그램 시간의 5/100, 화면의 1/4을 넘지 못하며, 방송 전에 가상광고가 포함되었음을 고지해야 한다. 현재 가상광고는 야구, 축구, 피겨스케이팅, 골프 등 스포츠 중계에 한하여 시행되고 있다.

최근 디지털 영상분야는 놀라운 기술적 발전을 거듭하여 왔다. 특히 컴퓨터 그래픽과 영상합성 기술의 발전은 실제 영상과 가상의 그래픽 영상을 구분할 수 없을 정도로 정교한 합성 영상을 제작할 수 있게 되었다. 이러한 영상처리기술과 컴퓨터의 발전은 TV 스포츠 중계 중에 실제 현장에는 없으나 화면상으로만 노출되는 가상광고를 가능하게 하였다. 우리나라에서는 지난 2002년 월드컵 당시 시험적으로 가상광고가 도입된 바 있으며, 그 해에 법제화 논의에 들어갔지만 여러 가지 이유로 철회되었다. 그러다가 2009년 PPL과 함께 「방송법」 개정에 따라 시행이 되었으며 2010년부터 본격화되었다.

PPL이나 가상광고는 방송사의 늘어가는 제작비를 감당하기 위한 수단으로서 광고수입을 증가시켜주는 일환으로 도입되었다. 중간광고나 광고총량제의 경우 논의는 지속되어 왔으나 시청자 및 시민단체들의 거부감을 우려하여 먼저, 드라마와 오락 프로그램에서의

그림 6-2-1 PPL 노출 후 브랜드에 대한 광고 효과



출처: 한국방송광고진흥공사(2012)³⁾

3) 한국방송광고진흥공사(2012). KOBACO 뉴스-지상파 간접광고, 시청자 3명중 1명이 브랜드 기억.

PPL을 허용해주고, 스포츠 중계에서는 가상광고를 허용하게 된 것이다. 이들의 효과는 긍정적, 부정적 측면에서 모두 나타나고 있으며, 향후 법제도 측면에서의 고려가 필요한 부분도 나타날 수 있다.

한국방송광고진흥공사(KOBACO)는 2011년 상표가 노출된 PPL의 효과를 규명하기 위해 지상파TV를 통해 방송된 84개 PPL을 대상으로 3개월간 조사를 실시한 결과, PPL 프로그램 시청자의 35.4%가 해당 브랜드를 정확하게 기억하고 있는 것으로 나타났다. 또한, PPL을 접한 시청자의 55%가 해당 브랜드에 대한 생각을 긍정적으로 바꾸었으며, 응답자의 54%는 향후 해당 제품을 구매할 의향이 있는 것으로 분석되었다.

한편, PPL이 방송프로그램과 자연스럽게 어울릴수록 호감도와 구매의향이 높아지는 것으로 조사돼, 광고효과를 높이기 위해서는 PPL을 해당 프로그램과 잘 어울리게 배치하는 것이 중요한 것으로 나타났다. 조사기간 중 PPL 광고효과가 가장 컸던 사례는 MBC 주말 드라마 <애정만만세>에 집행된 ‘죽이야기’였던 것으로 나타났다. PPL 시청자들이 ‘죽이야기’ 브랜드를 정확히 기억하는 비율은 전체 평균에 비해 40% 가량 높았으며, 호감도 증가율과 향후 구매의향도 전체 평균보다 각각 10%씩 높게 측정되었다. ‘죽이야기’는 드라마에서 주인공이 운영하는 프랜차이즈 죽 매장으로 등장해 극중 주요무대를 이루었다. 이처럼 브랜드가 프로그램의 내용과 깊이 연관될수록 광고효과가 높아지는 것으로 나타났다. 즉, 해당 제품이 단순하게 배경의 소품으로 활용되는 경우보다, 극중 주인공에게 사용되거나 이야기 흐름에 녹아든 경우에 시청자들이 해당 브랜드를 기억할 확률이 커진다는 의미이다. <애정만만세>의 경우 PPL이 프로그램과 어울리지 않는다거나 부자연스럽게 느껴진다고 응답한 사람은 10명 중 1명에 그쳐, 우려와는 달리 PPL 광고가 프로그램 시청 흐름을 방해하지 않는 것으로 나타났다.

그러나 PPL에 대한 부정적인 효과도 적지 않다. PPL이 과도할 경우 시청자의 시청을 방

그림 6-2-2 MBC TV 드라마 <애정만만세>에서의 PPL 사례



출처: MBC 홈페이지(<http://www.imbc.com>)

해할 수 있는데, 뜬금없이 제품이나 제품명이 등장하거나 제품이 극과 전혀 관련이 없을 경우 오히려 드라마의 퀄리티를 떨어뜨리는 것은 물론 시청자의 몰입도를 저하시켜 짜증을 유발 할 수 있다. 2011년~2012년 상반기에 방송된 일부 드라마의 경우 인기배우들의 등장으로 높은 시청률을 기록하였음에도 불구하고 과도한 PPL로 광고가 우선, 스토리는 뒷전이라는 이야기가 나온 바 있다.

PPL을 위해 드라마의 내용이 구성되고 PPL을 고려하여 스토리가 정해지거나 바뀌는 것은 드라마의 완성도 측면에서 시청자의 볼 권리 측면에서 중요한 문제를 야기한다. 시청자의 다양한 볼 권리와 방송사의 제작환경을 개선하기 위한 방편으로 도입된 PPL이 오히려 프로그램 내용을 위협하거나 좌우한다는 것은 주객이 전도된 일이라 할 것이다.

한편, 가상광고와 관련한 이슈들을 살펴보면 시청자의 볼 권리를 침해한다는 시청자 주권침해 논란과 더불어 방송사 입장에서는 프로그램 내 방송으로 인한 방송의 상업화, 광고주 입장에서는 구체적인 제품에 대한 정보를 전달하기 어렵다는 문제 등이 제기되고 있다.

2002년 당시 방송위원회는 가상광고 도입의 효과로 1) 국내 경기의 해외중계를 통한 국산 브랜드 홍보, 2) 지상파 TV의 디지털 재원 마련, 3) 무분별한 간접광고 범람 방지, 4) 스포츠 활성화 등을 꼽았다. 그러나 한국프로축구연맹과 한국농구연맹(KBL), 한국배구연맹(KOVO), 한국야구위원회(KBO)는 강도의 차이가 있을 뿐 스포츠 가상광고 도입에 반대하였다. 그 이유는 가상광고가 시작되면 열악한 국내 스포츠 광고 시장에 엄청난 타격을 줄 수 있다는 우려 때문이었다. 스포츠 구단측에서는 가상광고가 들어오면 경기장 펜스에 하는 광고의 효과 저하에 따른 축소가 불가피해 연맹과 구단은 상당한 타격을 받을 수 있다며 반대 의사를 분명히 했다. 기존의 오프라인 광고판에 영향을 준다면 상당한 제한이 있을 수밖에 없다고 덧붙였다. 일부 스포츠 마케팅 관계자는 ‘각 경기장에 노출돼 있는 기존 광고물을 가리거나 침해해서는 안 된다. 또 가상광고 수입은 반드시 방송사와 경기단체가 공동으로 수익을 배분하고 사전 협의를 해야 한다’고 주장하며 이런 조건이 우선되지 않으면 도입에 찬성할 수 없다는 반응을 보였다.

현재 가상광고는 스포츠 프로그램 중계 시작 전후, 쉬는 시간 등을 이용해서 광고를 하고 있지만, 골프와 같은 일부 스포츠에서는 중계 중에 그래픽을 이용해서 광고를 하는 경우도 있다. 이 경우 현장에 설치된 광고물을 비추어야 할 카메라가 가상광고를 위해 줌 아웃 혹은 줌 인을 해야 하는데, 이럴 경우 현장에 설치된 펜스 광고에 막대한 피해를 줄 수 있다는 것이다. 이를 위한 이해당사자들의 합의와 관련 정책의 수립이 필요한 것으로 보인다. 또한 광고주 입장에서는 다양한 광고형태의 개발과 이에 대한 허용 등이 당연한 문제라고 할 수 있다.

② 민영 미디어렐의 도입

2008년 11월 27일 28년 동안 지상파방송의 광고 판매 영업업무를 독점적으로 수행해 온 한국방송광고공사에 대해 헌법재판소는 “한국방송광고공사가 공중파 방송광고를 독점하는 것은 시장질서 및 경쟁촉진에 위배된다”는 위헌 취지의 결정을 내렸고, 이에 따라 한국방송광고공사의 방송광고 독점 판매는 불가능해졌다. 현재 결정 이후 여야의원 및 방송통신위원회 등은 미디어렐의 개수나 방송사의 참여 지분 비중, MBC를 공영과 민영방송 중 어떻게 볼 것인지에 대한 다양한 법안을 제시했다. 이 과정에서 여야 간은 물론 여권 내에서도 각기 다른 입장이었고 2010년 말 종합편성채널 허가를 받은 4개의 중편 채널이 가세하면서 더욱 혼란이 가중되었다.

이렇게 논란이 되었던 「미디어렐법」이 지난 2012년 2월 9일 국회 본회의에서 통과되었다. 「미디어렐법」 통과는 지난 2008년 말 헌법재판소의 헌법불합치 결정 이후 3년여의 입법 공백 상태를 해소하고, 방송광고시장의 거래질서 확립과 함께 무엇보다 중소방송사에 대한 법적 지원 근거가 마련되었다는 점에서 그 의미가 크다고 할 수 있다. 「미디어렐법」 통과로 한국방송광고공사는 법 공포 후 3개월 후인 5월 23일, 정부가 출자한 자본금 3,000억 원 규모의 ‘한국방송광고진흥공사’로 새롭게 출범하였다. 또한 신공사 출범과 관련, 법에 주어진 1) 방송광고 판매대행, 2) 방송광고 균형발전을 위한 지원사업, 3) 방송통신광고산업 진흥 관련 사업, 4) 시청점유율 조사·검증 등 방송통신위원회가 위탁하는 업무를 수행하게 되었다.

한편, 2012년 5월 22일에는 SBS와 지역민방 등이 주주로 참여한 (주) 미디어크리에이트가 새로운 민영 미디어렐으로 설립되었다. 이에 한국 방송광고 시장은 한국방송광고진흥공사와 미디어크리에이트 양사가 경쟁하는 체제로 개편되었다.

이와 같은 경쟁 미디어렐 시대의 도래로 방송광고판매 시장이 양분화 되었다. 또한, 공영방송과 SBS를 제외한 기타 방송사(지역 네트워크 방송사, 종교방송, 교통방송, 영어방송 등 중소방송사업자)들의 광고 판매는 결합판매 방식으로 한국방송광고진흥공사와 미디어크리

그림 6-2-3 미디어렐 양사의 담당 방송사



에이트에 강제 판매할당되었다.

미디어크리에이트에 대한 이러한 조건부 허가는 방송광고의 균형발전을 명시하고 있는 동법 제20조, 제22조, 제23조에 따른 것이다. 방송광고의 균형발전(제20조, 제22조 및 제23조)을 위해서 광고판매대행자는 중소방송 지원을 위하여 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자의 방송광고를 다른 지상파방송사업자의 광고와 결합하여 판매하여야 하며, 이 경우 결합판매는 직전 회계년도 5년 간의 지상파방송광고 매출액 중 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자에게 결합판매된 평균 비율 이상으로 하도록 했다.

또한 방송통신위원회는 네트워크 지역지상파방송사업자와 중소지상파방송사업자에 대하여 공익적 프로그램 제작 등에 보조금을 지원할 수 있도록 했고, 방송광고 균형발전을 위한 중소방송 지원 및 이행실적 평가 등을 효율적으로 수행하기 위하여 방송통신위원회에 방송광고균형발전위원회를 설치·운영할 예정이다. 그리고 이 내용은 부칙 제5조에 근거해 결합판매 지원과 공익적 프로그램 제작지원이 가능해지도록 했다.⁴⁾

이 조항들에 근거해 제정된 방송통신위원회의 「방송통신위원회고시 제2012-52호」(2012. 9. 11 제정, 2012. 10. 1 시행)에 따르면 중소 지상파 사업자 중 EBS, 경인방송, 경기방송, CBS, 불교방송, 평화방송, 극동방송, 원음방송, YTN 라디오, 서울시교통방송본부, 부산 영어방송재단, 광주영어방송재단 등이 KBS와 MBC의 결합판매사업자 즉 방송광고진흥공사에 의해 결합판매가 이루어지고, OBS는 미디어 크리에이트에 의해 결합판매가 이루어진다.

이러한 결합판매에 대한 몇 가지 쟁점이 있다. 결합판매란 중소방송사의 광고수익을 일정부분 보장하기 위해 지상파방송광고판매대행자에게 의무적으로 판매 방송사와 판매비율을 법제화한 것을 말한다. 경쟁 미디어랩 이전에도 한국방송광고진흥공사는 중소방송사의 광고수익을 보장하기 위해 ‘끼워팔기’, ‘연계판매’ 형식으로 결합판매를 실시해 왔다.⁵⁾ 그러나 경쟁 미디어랩 시대가 되면서 ‘끼워팔기’와 ‘연계판매’가 사실상 불가능해지게 됨에 따라 중소방송사의 광고를 지원하기 위해 결합판매를 법적 제도화하게 되었다.

2012년 2월 22일 공포된 「방송광고 판매대행 등에 관한 법률」 제3장에는 방송광고의 균형발전 규정이 명시되어 있다.

- 제18조(방송광고 균형발전 기본계획 수립) 방송통신위원회는 방송광고의 균형발전과 방송광고산업 활성화를 위하여 노력하여야 하며, 이를 위하여 방송광고 균형

4) 홍문기(2012). 한국광고홍보학회 「방송광고판매대행 등에 관한 법률시행에 따른 방송광고시장 균형발전방향 모색」, 특별세미나 발표논문집.

5) 김봉철(2012). 광주전남언론학회 「방송광고 시장의 변화와 지역방송의 대응전략」, 특별세미나 발표논문집.

발전 기본계획을 수립, 시행하여야 한다.

- 제19조(광고판매대행자 지정) ① 방송통신위원회는 중소지상파방송사업자가 방송통신위원회에 광고판매대행자를 지정하여 줄 것을 요청하는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 광고판매대행자를 지정할 수 있다. ② 제1항에 따라 방송통신위원회로부터 광고판매대행을 지정받은 광고판매대행자는 해당 중소지상파방송사업자의 방송광고를 판매하여야 한다.

이 법률의 제20조 1항에는 ‘방송광고결합판매지원’이 명시되어 있다.

- 제20조(방송광고결합판매지원) ① 지상파방송광고를 대행하는 광고판매대행자는 네트워크 지역지상파방송사업자 및 중소지상파방송사업자의 방송광고를 다른 지상파방송사업자의 방송광고와 결합하여 판매하여야 한다.

이에 따라 방송통신위원회는 2012년 9월 11일 지상파방송광고판매대행자별 결합판매 지원 대상 및 결합판매 지원 규모 등 필요한 사항을 정하기 위해 ‘방송광고결합판매지원고시’를 제정하였다(방송통신위원회고시 제2012-52호). 이 고시는 2012년 10월 1일부터 시행토록 부칙 제1조에 명시하였는데, 결합판매를 지원해야 하는 대상은 ‘한국방송공사와 (주)문화방송의 방송광고 판매를 대행하는 자’와 ‘(주)SBS의 방송광고 판매를 대행하는 자’로 규정하고 있다. 또한 광고판매대행자별 전체 결합판매 의무지원 비율(제4조)은 직전 회계년도 5년 간 광고판매대행자의 결합판매 총 매출액을 광고판매대행자의 총 지상파방송광고 매출액으로 나눈 비율로 산정하고 있다.

그러나 복수의 미디어렐 체제로 전환되면서 중소방송사를 보호하기 위한 이러한 결합판매와 관련하여 몇 가지 쟁점사항이 대두되고 있다.

첫째, 결합판매 고시의 시장경쟁원칙 위배 쟁점이다. 자유민주사회에서 거래관계는 당사자 간의 자율성이 존중되어야 하는데도 불구하고, 결합판매고시는 방송의 다양성이라는 미명하에 결합판매사업자나 지원대상사업자의 의견은 전혀 고려하지 않고 국가(방송통신위원회)가 개입해 자율적 거래관계를 막음으로써 불공정 거래를 초래한다는 것이다.

둘째, 결합판매 지원대상자 선정 논란이다. OBS는 실제 경쟁사로 간주되고 있는 SBS의 미디어렐인 미디어크리에이트에 배정됨으로써 당사자인 OBS는 물론 SBS도 반발하고 있다. 7월 방송통신위원회 고시안에서 미디어크리에이트에 배정되어 있던 불교방송, 원음방송, 경기FM은 한국방송광고진흥공사에 배정되었다. 종교방송 사장단들도 사기업 성격의 민간 방송사들까지 모두 공영 미디어렐에 배정해 공·민영의 역할 구분을 무시했다는 성명서를 발표하며 반발하였다.

셋째, 결합판매 지원 규모 선정 논란이다. 결합판매 최소 지원 규모만 명시하고, 초과

달성에 대한 내용이 없다는 것이다. 따라서 결합판매사업자는 최소 규모만 지원할 가능성이 높다. OBS는 지원 규모를 438억 원으로 요구했지만 방송통신위원회가 의결한 결합판매 지원규모는 253억 원(2011년 광고 매출액보다 28억 원이 줄어든 규모임)에 불과함으로써 OBS의 불만이 가중되고 있다.

넷째, 종교방송사의 결합판매 지원 논란이다. 방송광고도 하나의 사회적 비용인데, 이러한 사회적 비용을 특정 종교를 대변하는 종교방송사에까지 지원하는 것은 부당하다는 지적도 일고 있다.

미디어랩 구조 개편으로 인해 방송광고 판매 시장은 본격적인 경쟁 체제로 접어들었다. 오랫동안 미디어랩 경쟁 유형과 소유 지분, 그리고 업무 영역 등을 둘러싼 대립이 지속됐지만 결과적으로 완전경쟁론을 지향하면서 한시적으로 제한 경쟁을 인정하는 형식으로 미디어랩 제도 개편이 이루어졌다. 이러한 상황에서 규제기구인 방송통신위원회와 방송사업자들은 시청자들을 위해 방송산업 생태계가 무너지지 않고 방송광고 시장의 활성화를 극대화시켜 방송의 공공성, 공익성, 다양성을 구현하도록 노력해야 한다. 이를 위해 방송광고 시장의 투명성과 공정성 확보를 위한 공적 조정기능의 역할은 여전히 중요하고 방송광고 시장의 효율화와 활성화를 위한 정책적 대안은 지속적으로 마련돼야 할 것이다. 그리고 그 과정에서 종교방송과 지역방송의 경영상 어려움을 고려해 이들에 대한 자생력 구축을 지원할 수 있는 방안이 마련돼야 한다.



뉴미디어

제6부 방송영상산업 법제도 동향

제 1 절 뉴미디어 관련 법제도 동향

1 IPTV(인터넷 멀티미디어 방송)

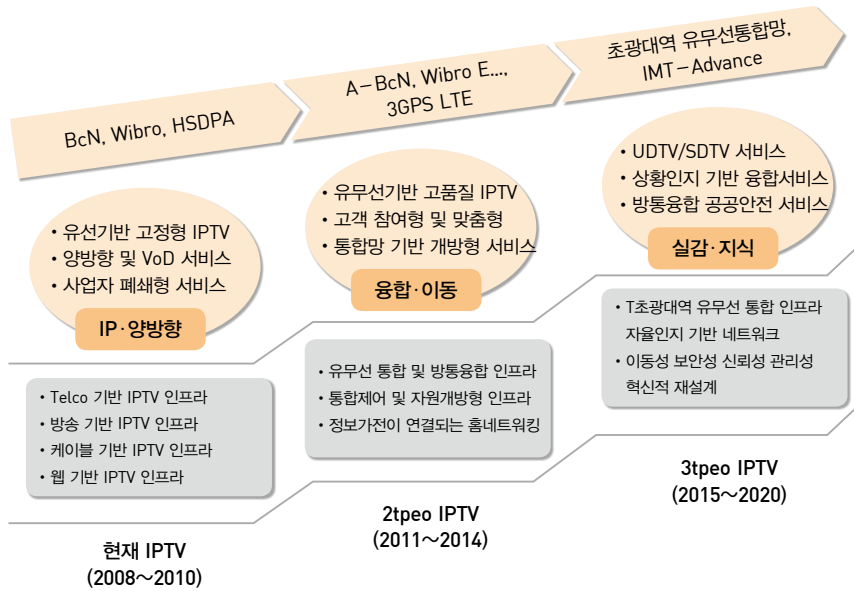
'IPTV'(Internet Protocol TV, 인터넷 멀티미디어 방송)는 초고속인터넷망을 이용하여 실시간 방송서비스와 통신서비스를 복합적으로 제공하는 방송·통신 융합서비스로서 디지털 융합의 대표적인 사례이다. 인터넷과 방송이 융합되면서 실시간 방송프로그램과 함께 인터넷 검색, 전자상거래, 문자메시지, 게임, 생활정보 등 수많은 양방향 멀티미디어 콘텐츠를 인터넷에 연결된 셋톱박스과 TV 화면을 통해 볼 수 있다. 이러한 IPTV는 인터넷에 기반을 둔 양방향성, 이용자 참여와 선택, 방송프로그램 구성의 다양성, 다양한 응용서비스 발전 가능성 등의 특징을 갖고 있다.

우리나라에서는 2009년 1월 상용화되어 KT, SK브로드밴드, LG U+ 3사가 서비스를 제공하고 있으며, 2012년 11월 기준으로 600만 명 이상의 가입자¹⁾를 확보하고 있는 것으로 추산되고 있다. 방송통신위원회의 전망²⁾에 따르면, 현행 IPTV 서비스는 고정형 IPTV로 기초적인 양방향 TV 및 VOD 서비스 위주이나, 차세대 IPTV는 광대역융합네트워크(Advanced-BcN), 고속 이동기술을 바탕으로 시공간의 제약을 넘는 초고화질, 맞춤형 실감 현실 서비스를 제공할 것으로 전망된다(〈그림 6-3-1〉 참조).

1) 한국디지털미디어산업협회(<http://www.kodima.or.kr/>) 발표.

2) 방송통신위원회(2009), 「IPTV법 및 시행령 해설서: '인터넷 멀티미디어 방송사업법'의 이해」.

그림 6-3-1 차세대 IPTV 서비스



출처: 방송통신위원회(2009)³⁾

1) 관련 법제도

세계적으로 디지털 기술이 발전하면서 방송과 통신이 융합되는 추세이고, 우리나라에서도 방송과 통신의 융합으로 새로운 서비스를 구현할 수 있는 기술을 이미 확보함에 따라 IPTV에 관한 근거 법률을 마련함으로써 방송통신융합서비스의 도입기반을 마련하고 이용자의 권익을 보호하며 관련 기술 및 서비스 개발에 있어서 세계적인 선도가 될 수 있도록 하려는 목적으로 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」(이하 「IPTV법」)을 제정⁴⁾하였다.

2) 주요 쟁점

(1) 방송사업자와 IPTV사업자의 차별 규제

일반 방송과 IPTV의 경우 차별적인 규제가 존재한다. 「IPTV법」이 「방송법」에 비해 덜 규제적이다. IPTV는 실시간 방송프로그램의 경우 「방송법」에서 규정하고 있는 사항을 준용

3) ibid.

4) 법률 제8849호, 2008.1.17, 제정.

표 6-3-1 전기통신법, 방송법, IPTV법 규제 현황

	전기통신법	방송법	IPTV법
진입규제	<ul style="list-style-type: none"> 기간통신사업자: 방송통신위원회 허가 별정·부가통신사업자: 방송통신위원회 등록 및 신고 	<ul style="list-style-type: none"> 지상파방송, 종합유선방송, 위성방송사업자: 방송통신위원회 허가(허가기준: 공익실현가능성, 지역/사회/문화적 필요성) 	<ul style="list-style-type: none"> 방송법상의 사업자와 동일하게 방송통신위원회의 허가, 승인, 등록을 거침
소유규제	<ul style="list-style-type: none"> 기간통신사업: 외국인 49% 	<ul style="list-style-type: none"> 지상파: 외국인 소유금지 종합유선: 외국인 49% 위성방송: 대기업 49%, 외국인 49% 지상파: 1인지분 40%초과소유 금지 	<ul style="list-style-type: none"> IPTV제공사업자: 일간신문·뉴스통신, 외국인 49%초과소유 금지
채널규제	-	<ul style="list-style-type: none"> 외국방송, 공공채널 비율규제 	<ul style="list-style-type: none"> 최소운영채널 70개
편성규제	-	<ul style="list-style-type: none"> 오락, 국내 및 외주프로그램 등 비율규제 	<ul style="list-style-type: none"> 방송법 규정 준용
광고규제	-	<ul style="list-style-type: none"> 방송광고 총량제, 중간광고 등 매체별 광고 규제 	-

출처: 장은진·신호영·김정군(2011)⁵⁾

하도록 하고 있어 사실상 일반 방송과 동일한 규제를 하고 있다. 그러나 진입규제, 소유규제, 운영규제 등에서 IPTV가 보다 덜 규제적이다(〈표 6-3-1〉 참조). 무엇보다도 일반 방송사업자의 경우 제작, 편성, 송출을 연계한 수직적 규제체계를 유지하고 있으나, IPTV의 경우 콘텐츠와 네트워크를 구분한 수평적 규제체계를 유지하고 있다.

이와 관련하여, 방송통신위원회는 「통합방송법」이나 「융합사업법」 제정까지는 시간이 오래 걸리는 만큼, 일단 「IPTV법」이라도 규제완화 추세에 맞춰 정비해야 한다는 입장에서 「IPTV법」 개정안을 추진해왔다. 개정안의 주요 내용은 콘텐츠 사업자에 대한 이중규제 해소, 허가 유효기간을 5년에서 7년으로 연장, 실시간 방송을 제공하지 않는 부가통신사업자에 대한 외국인 지분제한(49%) 폐지, 권역별 유료방송 가입자의 3분의 1 이하에서 전체 유료방송 가구 수의 3분의 1로 시장점유율 제한을 완화하는 내용 등이 포함된다. 그러나 2012년 8월, 방송통신위원회의 「IPTV법」 개정 추진에 케이블TV는 물론이고 IPTV 사업자까지 반대하고 나서 여전히 논란의 상태로 남아 있는 상황이다.

가. 「방송법」과 「IPTV법」의 차별적 규제 논리

일반 방송과 IPTV의 차별적 규제의 정당성을 주장하는 논리적 근거는 다음과 같이 제시되고 있다.

5) 장은진·신호영·김정군(2011). 공정경쟁 환경 조성과 디지털 공익성 구현을 위한 모바일 IPTV 법제도 지원 방안 연구. 「영상저널」, 제4권 1호, 59~79.

가) 전송망 관점

일반 방송의 경우, 전파망을 이용하여 서비스를 제공하나, IPTV의 경우 인터넷망을 이용하여 서비스를 제공한다. 따라서 일반 방송의 경우 전파 자원의 유한성, 사회적 영향력, 이용자에 대한 공개성이 강해 공익성을 유지해야 하지만, IPTV는 가입자에게만 서비스를 전달하는 폐쇄성이 강해 공익성 보다는 상업성이 강조된다.

나) 서비스 측면

일반 방송의 경우, 단일 매체가 단일 서비스를 제공하는 반면, IPTV는 융합적이고 복합적인 서비스를 제공한다. 일반 방송은 음성, 영상, 이미지 등의 구성요소 중 특정 요소를 중심으로 서비스를 제공하여 해당 구성요소 중심의 규제체계를 유지하는 반면, IPTV는 이들 구성요소가 복합적으로 구성되거나 혹은 분리되어 서비스되는 특성을 지니고 있어 기존의 방송서비스 규제체계로는 규제가 어렵다.

다) 이용자 측면

일반 방송의 경우, 무료 보편적 서비스의 성격이 강한 반면, IPTV는 이용자들이 비용을 부담하면서 선택하는 유료서비스의 성격이 강하다. 무료 보편적 서비스는 이를 이용하는 모든 계층과 대상에게 필요한 서비스를 제공해야 하지만 유료서비스는 가입자의 취향에 맞는 서비스를 제공해야하기 때문에 차별적인 규제가 불가피하다.

라) 사업자 측면

일반 방송사업자는 전파를 할당받거나 혹은 서비스 지역에서 독점적인 권리를 인정받는 형태로 서비스를 제공하기 때문에 공익적인 규제를 받아야 하지만, IPTV는 인터넷 망을 통해 자유롭게 서비스를 제공하기 때문에 공익적인 규제의 근거가 약하다.

또한 일반 방송은 단일미디어 서비스를 제공하며, 시장선점자이기 때문에 신규투자가 불필요하지만, IPTV의 경우 복합적이고 융합적인 서비스를 제공하며 신규사업자이기 때문에 많은 투자가 불가피하다. 따라서 신규서비스가 시장에 안정적으로 정착하여 이용자의 정보복지를 증진하기 위해서는 사업자의 소유나 진입규제를 완화해야 하는 당위성이 존재한다.

나. 차별적 규제에 대한 반대 논리

가) 규제의 정당성

현행 방송과 통신에 대한 규제체계는 이원화되어 있으며, 각 규제 영역 내에서도 기능별 또는 역무별로 서비스를 구분하여 규제하는 수직적 규제체계를 기본으로 하고 있다. 따라서 IPTV 서비스와 같이 통신망을 통해 방송서비스를 제공하거나 반대로 케이블 방송망을 통해 초고속인터넷과 같은 통신서비스를 제공하는 경우에는 「방송법」과 「전기통신사

업법⁶⁾이 이중적으로 적용되거나, 사업자의 법적 지위에 따라 차별적 규제를 받을 수 있으며, 경우에 따라서는 규제의 공백현상이 발생할 수도 있다.

나) 규제의 대상

지금까지 방송과 통신은 각 분야의 특수성을 고려하여 독립적 규제체계로 유지되고 있다. 방송은 전통적으로 사회 전반의 정보 공급을 위주로 제공되므로 공익성 측면이 최우선의 가치로 추구된 반면, 통신은 개인 간의 사적 커뮤니케이션 매체로서의 특성이 중요시됨으로써 통신사업은 이윤을 추구하는 산업분야로 인식되어 왔다. 그러나 디지털 기술의 발달에 따라 방송통신 융합이 활성화되면서 방송과 통신이 가지고 있던 고유의 특성에 근거한 방송·통신서비스의 구분이 점차 모호해지거나 불가능하게 되었다. 따라서 방송과 통신을 각기 다른 규제 철학과 시스템으로 규제하는 것은 불가능한 상황에 직면하고 있다.

다) 규제체계의 일관성 및 안정성

대표적 방송통신 융합서비스인 IPTV를 규제하기 위해 특별법의 형식으로 「IPTV법」을 제정할 수밖에 없는 상황이 초래되었다. 그러나 방송통신 융합은 향후 더욱 가속화될 전망이다. 따라서 향후 새로운 유형의 융합서비스가 등장하는 경우, 현행 법령으로 규제하기에는 근본적인 한계가 존재하여 또 다른 법률을 제정해야만 하는 비효율적인 상황이 초래될 수 있다.

라) 규제의 실효성

향후 지속적으로 등장할 방송과 통신의 융합서비스에 대한 법적 근거가 미비한 현행의 비효율적 규제체계 하에서 공정 경쟁을 통한 관련 산업의 활성화는 기대하기 어렵다.

(2) 결합상품(OTS 및 DCS) 논란

가. OTS 분쟁

KT는 2009년 8월 스카이라이프의 170여 개의 채널과 올레TV의 10만여 편의 VOD를 함께 즐길 수 있는 결합상품 ‘올레TV스카이라이프(OTS)’를 출시했다. OTS는 출시 직후부터 가입자를 빠른 속도로 늘려 2011년 한 해에만 120만 명이 늘어났으며,⁶⁾ 2012년 3분기 기준 가입자 160만 명(KT스카이라이프 가입자 362만 명)을 기록하였다.⁷⁾ OTS가 이처럼 가입자를 빠른 속도로 늘릴 수 있었던 것은, 소비자 입장에서 상대적으로 저렴한 비용으로 스카이라이프의 다양한 고화질(HD) 채널과 10만여 편에 이르는 KT의 VOD를 동시에 즐길 수 있다는 점에 기인한다.

6) 아이뉴스24(2012. 2. 15). KT-KT스카이라이프, OTS 협력 강화.

7) 서울경제(2012. 11. 5). KT스카이라이프, OTS 가입자 160만명 새성장 발판 마련.

이처럼 급속한 성장세를 보이는 OTS에 대해 케이블사업자들은 지난 2011년 5월 방송통신위원회에 OTS 판매 중지 요청 및 위법행위 신고서를 제출하고 6월에는 KT를 서울중앙지검에 형사고발했다. 당시 한국케이블TV방송협회는 KT가 ① 전기통신 의무와 IPTV 의무에 한정된 결합서비스 범위를 넘어 위성방송 의무를 포함함으로써 이용약관을 위반했고, ② 적합인증(형식인증)을 받지 않은 셋톱박스를 설치함으로써 전파법을 위반했고, ③ IPTV 사업자인 KT가 OTS라는 이름으로 단순 송출을 제외한 위성방송의 의무(가입자 모집, 마케팅, 수신장비 설치, 과금 등)를 수행함으로써 「방송법」이 정한 의무를 위반하였으며, ④ 특수관계자의 지위를 이용한 담합을 행함으로써 독점규제 및 공정거래에 관한 법률을 위반한 것이라고 주장했다.

이에 2012년 상반기(2012년 3월 29일) 방송통신위원회는 OTS 분쟁과 관련하여 가입자와 계약시 서명이나 녹취를 해야 한다는 약관규정 위반과 3년으로 제한된 약정상품을 판매한 행위 등의 이용약관 위반을 위법사유로 판단하여 시정명령과 함께 5억 7,800만원의 과징금을 KT에 부과했다. 비록 제재조치는 내려졌으나 이는 케이블사업자들이 제기한 위반사항이 아닌 ‘이용자 피해’라는 명목이었다. 이에 시청자의 피해접수가 없었음에도 불구하고 방송통신위원회가 이용자 이익 침해라고 판단한 것은 납득하기 어렵다는 평가가 제기되기도 했으며, 이러한 방송통신위원회의 애매한 판단은 향후 결합상품의 규제와 관련하여 지속적인 논란을 가져올 것으로 예상되고 있다.

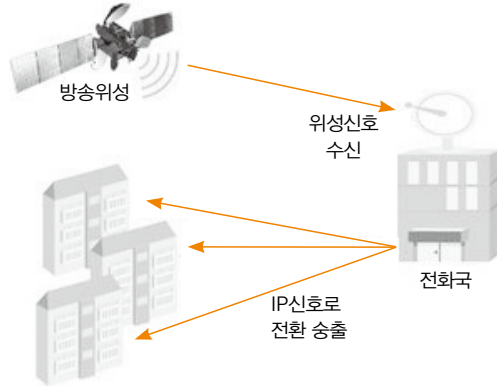
나. DCS 논란

DCS(Dish Convergence Solution)는 접시 모양의 수신 안테나 없이도 위성방송을 시청할 수 있는 서비스로, 위성방송 신호를 KT 전화국에서 받은 뒤 초고속인터넷(IPTV)망을 통해 각 가정에 보내주는 신종 방송통신 융합서비스이다(〈그림 6-3-2〉 참조).

DCS는 위성 안테나를 설치하기 어려운 아파트나 오피스텔, 위성 전파가 닿지 않는 지역, 태풍이나 폭우, 폭설 등 기상재해 상황에서도 위성방송을 볼 수 있으며, 위성 안테나 설치 및 이사 시 옮기는 비용과 불편함을 줄일 수 있다는 장점으로 짧은 기간 많은 가입자를 확보하였다. 그러나 OTS와 마찬가지로 케이블 업계의 문제제기와 반발로 지난 2012년 8월 29일 방송통신위원회는 KT스카이라이프의 DCS 서비스에 대해 위법 판단을 내렸다.

방송통신위원회가 DCS 서비스를 위법한 것으로 판단한 이유는 DCS가 위성방송사업의 범위를 벗어났다는 것이다. 「방송법」에서는 위성방송사업에 ‘인공위성의 무선설비를 소유·임차해 무선국을 관리·운영하며, 이를 이용해 방송을 행하는 사업’으로 규정하고 있다. 즉, 위성설비만으로 서비스를 해야 하는데, 위성뿐만 아니라 유선망을 동시에 사용하기 때문에 법을 어겼다는 것이다. 또한 전화국 이후 구간이 IPTV 형태이기 때문에 허가를

그림 6-3-2 DCS 개요



출처: 한국경제(2012. 9. 7)⁸⁾

받지 않고 IPTV 사업을 하는 것이라고 방송통신위원회는 지적했다.

KT스카이라이프는 이에 대해 IPTV의 특징인 양방향성이 구현되지 않고 단순히 전송 역할만하기 때문에 IPTV로 볼 수 없다며, 방송통신위원회의 위법 판단에 대해 강력 반발하고 있다. 방송통신위원회 역시 올해 내내 방송 업계의 갈등의 중심이 되었던 접시 없는 위성방송 DCS에 대한 대책을 마련하고 있으나, 아직 가시적인 해결 방안은 제시되지 못하고 있는 실정이다.

표 6-3-2 DCS 분쟁 경과 사항

- 2012년 5월 KT스카이라이프 (32,900원 600 1.9%) DCS 시범서비스 개시
- 7월4일 스카이라이프 'DCS 기술 상용화 발표' 기자회견담회
- 7월5일 한국케이블TV방송협회 "DCS 서비스 중단 촉구" 간담회
- 8월2일 케이블協 회장단, 방통위 방문 "DCS 영업 중단 촉구"
- 8월13일 케이블協 비상대책위원회 구성, DCS 중단 결의문 채택
- 8월21일 스카이라이프, 방통위 방문 "DCS 도입 촉구" 고객건의서 제출
- 8월23일 이계철 방통위원장 국회 출석 "DCS 관련 新 방송법 제정도 검토" 발언
- 8월29일 방통위 "DCS는 위법...서비스 중단해야" 시정권고 결정

8) 한국경제(2012. 9. 7). 접시안테나 없는 위성방송 논란.

2 DMB

DMB는 디지털 멀티미디어 방송(Digital Multimedia Broadcasting)의 약자로 고품질의 음성과 영상 서비스를 휴대전화와 같은 모바일 장치를 이용해 언제 어디서나 이용할 수 있는 이동용 멀티미디어 디지털방송 서비스를 말한다. DMB는 전송 수단에 따라 지상파 DMB와 위성 DMB로 구분된다.

지상파 DMB 기술은 우리나라에서 독자적으로 개발한 기술로서, 현재 국제통신협회(ITU: International Telecommunication Union)에서 글로벌 표준으로 채택하고 있다. 국내에서는 2005년 3월말 6개의 수도권 지역 지상파 DMB 사업자들이 선정된 이후, 2005년 12월 1일부터 국내 4개 방송사가 세계 최초로 지상파 DMB 본방송을 실시한 이래 현재까지 서비스가 제공되고 있다.

위성 DMB는 위성을 통해 방송 신호를 송수신하는 방식이다. 즉 위성 DMB 방송센터에서 프로그램을 위성으로 송출하면 위성이 이를 받아 다시 전파를 통해 전국으로 송출하는 방식이다. 우리나라의 경우에는 SK텔레콤이 2002년부터 일본 MBCo와 제휴하여 위성 DMB 사업을 추진했으며, 2004년 3월에 두 회사가 공동으로 사용하는 DMB 전용 위성인 한별호를 통해 DMB 신호를 송수신하였다. 국내 위성 DMB 서비스는 SK텔레콤을 중심으로 삼성전자 등 150여 개 업체가 참여해 설립한 'TU미디어'란 회사를 통해 2005년 1월부터 시험방송을 거쳐 5월 1일부터 본방송서비스를 실시하였다.

그러나 2012년 7월 5일, 위성 DMB 사업자인 SK텔레콤이 신청한 사업 종료 신고를 방송통신위원회가 수리함으로써 국내 위성 DMB 서비스는 2012년 8월 31일을 끝으로 종료되었다.

1) 관련 법제도 및 취지

지상파 및 위성 DMB 서비스는 지난 2004년 3월 「방송법」개정을 통해 '이동멀티미디어 방송'으로 정의되었다. 당시 지상파 및 위성 DMB 서비스는 세계적으로 DMB 도입이 본격화되고 있는 추세에 부응하고, 지상파·위성·케이블TV의 디지털화가 본격화되고 있는 상황에서 새롭고 다양한 멀티미디어 서비스 제공의 필요성과 수요를 반영하고, 국가적 차원에서 주파수 자원이용의 효율성을 제고하기 위한 취지에서 「방송법」 체계로 도입되었다.⁹⁾

9) 방송위원회 법제부(2003. 7). 「방송법개정법률안 설명자료」.

2) 주요 쟁점

2005년 5월 상용서비스를 시작하여 약 7년 간 유료서비스를 실시해 온 위성 DMB가 2012년 8월 31일 종료됨으로써, 국내에서는 지상파 DMB만 서비스하게 되었다. 이에 위성 DMB 서비스의 국내시장에서의 실패 요인에 대한 검토를 바탕으로 향후 정책 방향을 제시할 필요가 있다.¹⁰⁾ 우선 정부의 정책에 일관성이 없었던 점을 지적할 수 있다. 정부는 위성 DMB가 시장에 안착하기도 전에 지상파 DMB라는 대안 미디어를 허가하였다. 무료서비스인 지상파 DMB와 유료서비스인 위성 DMB 간의 경쟁에서 위성 DMB는 실패할 수밖에 없었다. 지상파 DMB 역시 스마트폰 보급과 N-스크린 확대에 의해 위성 DMB의 전철을 밟을 가능성이 매우 높은 상황이다.

수익모델을 창출하지 못한 점도 실패의 원인으로 지적된다. 위성 DMB는 지상파 재전송이 불가능했으며, 무료서비스인 지상파 TV와의 경쟁으로 인해 수익을 창출할 수 없었다. 지상파 DMB는 N-스크린 시대 지상파망을 활용한 틈새시장을 찾아내는 것이 가장 시급한 일이다.

3 스마트TV

스마트TV는 'TV, 인터넷, 스마트폰을 하나로 융합하여 웹(Web) 영상물 및 애플리케이션(application) 등의 콘텐츠를 제공하는 컴퓨터 운영체제(OS) 기반 TV'를 의미한다.¹¹⁾ 2000년에 TV와 인터넷이 결합하면서 인터넷TV 형태를 갖추게 되었으며, 2010년에 이르러 구글과 애플 등 대형 인터넷 사업자와 컴퓨터회사들의 TV사업 진출계획이 발표되면서 본격적인 스마트TV 경쟁이 시작되었다.¹²⁾

스마트TV는 디지털TV로의 전환, 네트워크 통신망 발전, 소비자 시청욕구의 다양화를 배경으로 다기능·지능형 차세대 멀티미디어 기기로 평가되면서 주목받고 있으나, TV가 컴퓨터와 결합되어 진화하면서 그동안 정책적으로 구분되어 있던 인터넷·방송 영역의 행위자 간 이해관계의 충돌이 발생할 수 있으며, 이에 따라 새로운 규제 이슈가 나타날 가능성이 매우 높은 영역이다.

10) 조희정(2012, 7. 31). 위성 DMB 서비스 종료와 뉴미디어 정책의 과제. 「이슈와 논점」, 국회입법조사처, 제 503호.

11) 송민정(2010, 6. 25). 스마트TV로의 진화에 따른 미디어시장 영향 및 시사점. 「IT 전략보고서」, KT경제경영연구.

12) 조희정(2012, 5. 10). 「스마트TV의 현황과 과제」, 국회입법조사처.

1) 관련 법제도 현황 및 주요 쟁점

스마트TV 관련 정책기관으로 방송통신위원회, 지식경제부, 문화체육관광부의 3개 기관이 2011년 4월 ‘스마트TV 산업 발전을 위한 정부정책’을 발표하였다. 이 정책의 주요 내용은 스마트TV의 경쟁력 제고, 콘텐츠 및 서비스 육성, 인프라 구축 등을 포함한다. 그리고 올해 1월에는 방송통신위원회가 IPTV 및 케이블방송사업자와 함께 ‘스마트TV용 통합 애플장터 구축 계획’을 발표하기도 하였다. 그러나 일각에서는 정부가 직접 육성정책을 마련하기 보다는 사업자 간 의견 조율 및 공정경쟁 환경 조성을 위한 역할을 수행하는 것이 바람직하다는 의견도 제시되고 있다.¹³⁾

스마트TV와 관련한 법제도는 아직 구축되지 않은 실정이다. 국회 내에서는 스마트TV가 신생매체인 이유로 관련 법안이 활발하게 제출되고 있지 않으며, 스마트TV를 통해 제공되는 콘텐츠와 관련해서는 초기단계에서는 VOD 형태로 제공되므로 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호에 관한 법률」 등 현행법 체계를 통해 규율할 수 있다는 입장이다. 그리고 현재는 해당 영상물이 유통되는 망의 성격에 따라 규제 내용이 달라지는데, 스마트TV는 전기통신설비에 대한 책임을 지지 않으며, 스마트TV가 인터넷 망을 통해 실시간 방송을 할 경우에는 현행 「방송법」으로는 규제가 불가능하다.

2) 향후 정책 방향

우선, 법제도적 정비가 시급하다. 국내 진출 해외사업자에 대한 효과적 대응방안 마련 등 규제원칙 수립과 규제의 비대칭성 해소가 필요하다. 즉 현 단계에서는 스마트TV에 대한 법적 지위부터 분명하게 마련할 필요가 있다.

아울러 망중립성 논쟁과 관련하여 소비자의 정보접근권을 고려하면서도 실효성 있는 대응방안 마련 및 스마트TV형 수익모델 및 분배모델 수립을 통한 시장 육성과 공정 경쟁 질서의 확립이 필요하다. 또한 기술적으로는 콘텐츠를 원활하게 이용할 수 있는 환경 제공, 양질의 다양한 콘텐츠 확보, 쌍방향 이용이 간편한 UI 개발, 운영체제 표준화 등이 필요하며, 사회적으로는 저작권 보호, 개인정보보호, 이용피로감 해소, 전문인력 확충 등이 요구되는 상황이다.

13) 고정민(2011). 「스마트TV 발전방향과 콘텐츠 전략」, 한국문화관광연구원.