

서강대학교 ICT법경제연구소 공개세미나  
“OTT 동영상서비스 플랫폼의 경쟁과 혁신”

## OTT 동영상서비스 규제

2019년 8월 29일

**김 정 현**

고려대학교 미디어학부 교수  
sowoonsr@korea.ac.kr



---

## 차 례

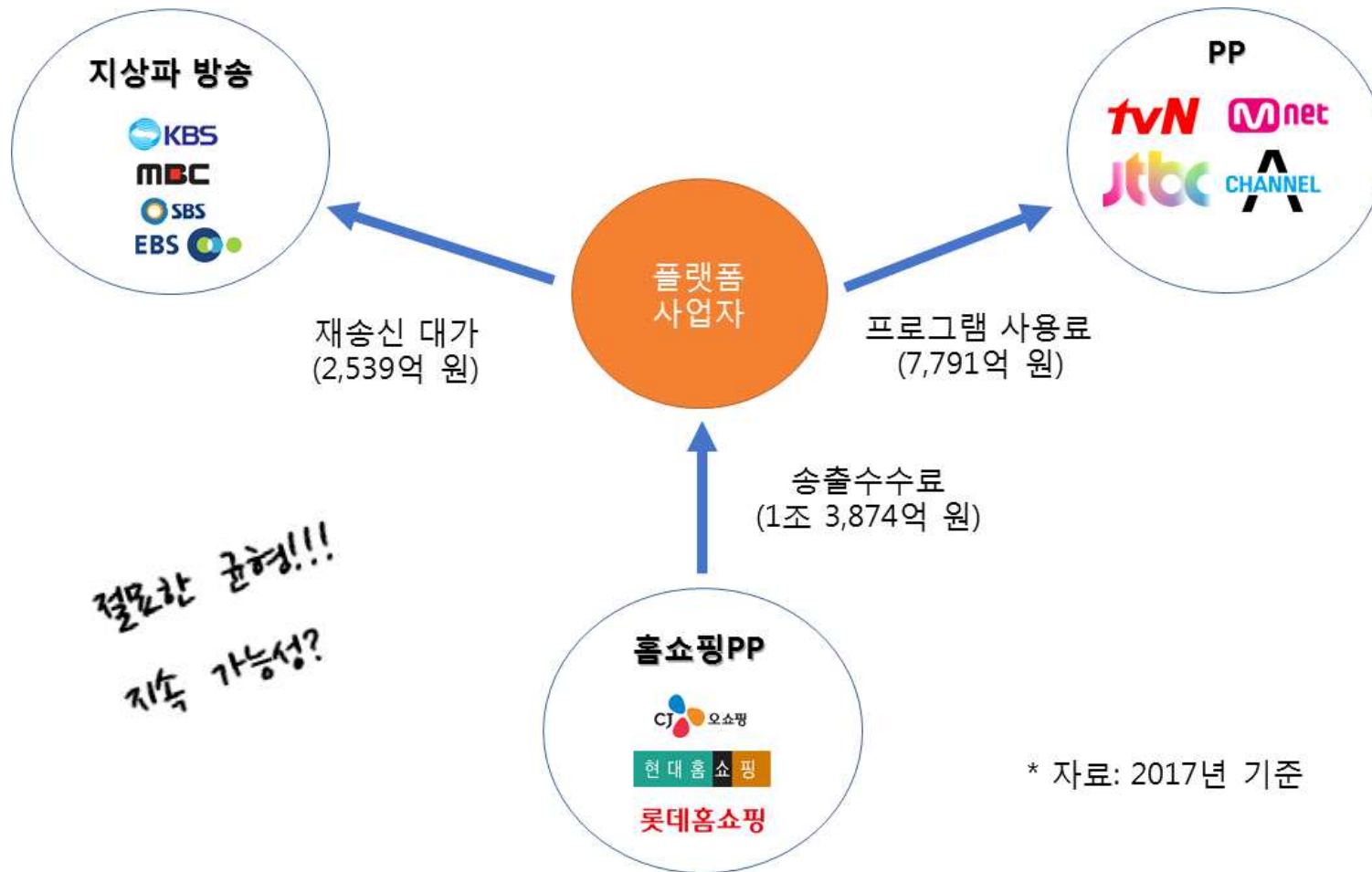
- 국내 유료방송 생태계와 OTT
- OTT 규제의 쟁점 (I): 유료방송사업자와 OTT 사업자 간 규제 형평성
- OTT 규제의 쟁점 (II): 국내 OTT와 해외 OTT 간 규제 형평성
- OTT 규제에 대한 시각
- 검토 및 제언

---

## 국내 유료방송 생태계와 OTT

- OTT 서비스가 C(콘텐츠)-P(플랫폼)-N(네트워크)-D(디바이스)-U(이용자)의 가치사슬로 이어지는 ICT 미디어 생태계 전반에 확산되면서, 서비스의 사회적 영향력을 고려한 바람직한 규제 정책의 모색이 화두로 떠오르고 있음
  - 기존 방송사업자가 제공하는 방송서비스와 동일하거나 매우 유사한 서비스를 식별하여 동일 규제의 원칙을 적용하는 문제
  - “사회적 관점에서 공적 책임을 부여해야 하는 인터넷 콘텐츠의 범위는 어디까지인가?”
- OTT 서비스의 확산과 규제를 논하기 위해서는 국내 유료방송 생태계와 콘텐츠 제작 시장에 미치는 영향에 대해 광범위한 고려가 필요하며, 기존 방송 시장 규제 전반에 대한 종합적인 검토가 함께 이루어져야 함
  - 현재 유료방송 플랫폼 사업자는 가입자 수신료와 홈쇼핑 수수료 등의 수익 구조를 통해 지상파 방송과 PP 등의 방송콘텐츠 업계를 지원하고 있는 구조를 형성
  - 즉, ‘수신료와 홈쇼핑 → 유료방송 플랫폼 → 지상파방송과 PP’ 라는 구조의 방송생태계를 구성
  - 그러나 유료방송 사업자에 비해 거의 규제를 받지 않는 OTT사업자의 등장으로 인해 유료방송 가입자의 이탈이 발생하고 수익이 악화될 경우, 그 파급 효과는 홈쇼핑과 지상파방송 및 PP로 전이되어 우리나라의 방송 생태계 전체가 위협받는 구조가 될 수 있음(주정민, 2017)

## 국내 유료방송 생태계의 갈등 구조



---

## 쟁점 (I): 유료방송과 OTT 간 규제 형평성

- OTT 서비스가 유료방송의 경쟁자로 부상하고 있으나, 방송법상 규제 대상으로 포섭되지 못하여 규제 형평성의 문제가 발생한다는 지적이 지속되고 있음

### (1) 진입규제, 소유·경영규제

- 유료방송 플랫폼사업자(IPTV, 케이블TV, 위성방송)는 엄격한 허가 과정을 거쳐 시장에 진입하며 주기적으로 재허가 과정을 거침
- 또한, 일간신문, 뉴스통신, 외국자본의 소유 지분을 49%로 제한
- OTT 사업자는 부가통신사업자로서 단순히 신고만으로 시장 진입과 서비스 유지가 가능하며, 소유규제의 대상에서 제외되어 있음

### (2) 점유율 규제

- 유료방송 플랫폼사업자의 경우 전체 유료방송시장에서 시장점유율이 33%를 넘지 못하도록 규제
- OTT 사업자는 해당 사항 없음

---

### (3) 내용규제

- 유료방송의 방송채널사용사업자(PP)에 대해서는 ‘방송심의에 관한 규정’을 적용하여 방송 프로그램 내용에 대한 엄격한 사후 심의를 적용
- OTT 사업자는 부가통신사업자로서 정보통신망법에 의해 사업자의 심의 신청이나 이용자의 유해정보 신고가 있는 경우에 한정하여 심의가 이루어지며, ‘정보통신에 관한 심의규정’이 적용됨

### (4) 편성규제

- 유료방송 플랫폼사업자의 경우 공통적으로 의무재송신과 의무편성(의무채널구성), 채널변경 승인 등 엄격한 편성 규제를 적용 받으며, 종합유선방송에는 지역 채널 편성 의무를 부여
  - 방송채널사용사업자(PP)에 대해서는 국내 제작 방송 프로그램의 의무 편성 비율 적용
  - OTT 사업자는 해당 사항 없음
- ※ OTT 사업자의 편성 행위에 대한 판단: 만약 앱을 통해 서비스할 경우, 앱 장터가 하나의 ‘채널’ 이고 앱을 각각의 ‘프로그램으로 볼 수 있어, 앱 장터 안에서 앱을 배열하는 행위를 편성으로 볼 수 있음(주정민, 2017)

### (5) 광고규제

- 방송채널사용사업자(PP)에 대해 방송광고 허용 유형을 세부적으로 규정하고 광고 시간을 제한하는 등 엄격한 포지티브 규제를 적용하고 있으며, 상당수의 방송광고 금지(시간대 제한)품목을 규정
- OTT 사업자는 해당 사항 없음

## 규제 비교: 유료방송 vs. OTT

적용 규제		유료방송	OTT
진입규제	허가/승인 (재허가/ 재승인)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종합유선방송, 위성방송, IPTV: 허가</li> <li>• 종합편성, 보도전문, 홈쇼핑채널: 승인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신고</li> </ul>
	등록	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종합편성, 보도전문, 홈쇼핑채널을 제외한 나머지 PP: 등록</li> </ul>	
소유·경영 규제	소유/경영 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일간신문, 뉴스통신사의 방송소유 지분 제한: 종합유선방송, 위성방송, IPTV 각 49%</li> <li>• 방송채널사용사업(PP)의 경영 규제: 전체 PP 매출의 33% 상한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해당 사항 없음</li> </ul>
	외국자본 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종합편성채널 20%, 보도전문채널 10%</li> <li>• 종합유선방송, 위성방송, IPTV, PP: 49%</li> </ul>	
점유율 규제	시장점유율 규제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유료방송 전체 시장점유율 33.3%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해당 사항 없음</li> </ul> <p>※ 매체합산영향력 지수 산정 시 N스크린 시청행태 조사 반영, 유튜브 시청행태 시범 조사 실시</p>
	시청점유율 제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 매체합산 영향력 지수 산정 결과에 따른 시청점유율 30% 제한</li> </ul>	

내용규제	방송심의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '방송심의에 관한 규정' 적용</li> <li>• 방송 프로그램 내용에 대한 사후 심의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '정보통신에 관한 심의규정' 적용</li> <li>※ 사업자의 심의 신청이나 이용자의 유해정보 신고가 있을 경우</li> </ul>
편성규제	프로그램 편성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 오락 장르 50% 이하 편성: 종합편성채널</li> <li>• 시청자 평가 프로그램 주당 60분 이상 편성: 종합편성채널, 보도PP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해당 사항 없음</li> </ul>
	국내 제작 방송프로그램 편성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내 제작 방송 프로그램의 의무 편성: PP 40% 이상 등</li> <li>• 국내 제작 애니메이션의 신규 편성 의무: 종합편성채널(매출 700억원 이상) 1% 이상 등</li> </ul>	
	채널 구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전체 운용 채널 수 70개 이상 편성</li> <li>• 의무편성채널: 종합편성채널, 보도PP(2개 이상), 공공채널(3개), 공익채널(분야별 1개 이상), 종교채널(3개), 장애인복지채널(1개)</li> <li>• 지역 채널 편성: 종합유선방송</li> <li>• 시청자 자체 제작 프로그램 방송(요청시)</li> </ul>	



광고규제	방송광고 허용 유형 및 시간량	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 광고 시간 제한: 방송프로그램 편성시간 당 평균 17%, 최대 20% 초과 금지</li> <li>• 간접·가상광고 시간 제한: 방송 프로그램 시간의 7% 이내</li> <li>• 가상광고 허용 장르: 운동경기 중계, 오락, 스포츠 분야의 보도</li> <li>• 간접광고에 대한 시청권 보호의무 규정</li> <li>• 중간광고 횟수 및 시간 제한: 프로그램 길이에 따라 광고 횟수(45분 이내 1회 등)와 시간 제한(매회 1분 이내)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해당 사항 없음</li> </ul>
	협찬고지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협찬고지 위치(화면 하단)와 고지자막 크기(전체 화면의 1/4 초과 금지) 제한</li> <li>• 1회 고지 45초 이내</li> <li>• 행사 및 예고방송에서 협찬고지 횟수 제한: 3회</li> </ul>	
	미디어렙	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 종합편성채널: 미디어렙을 통한 위탁판매</li> </ul>	
	공익광고	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공익광고를 전체 방송시간의 0.05% 이상 편성</li> </ul>	
	방송광고 금지품목	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부분규제(시간대 제한): 고열량저영양, 대부업, 17도 이하 주류 등</li> <li>• 전면규제(광고 금지): 의료인/의료법인/의료기관, 전문의약품 등</li> </ul>	
경쟁규제	경쟁상황평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전체 방송시장 대상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해당 사항 없음</li> </ul>
	금지행위	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전체 방송사업자 해당</li> </ul>	

---

## 쟁점 (II): 국내 OTT와 해외 OTT 간 규제 형평성

- 넷플릭스 등 해외 OTT 사업자들의 국내 진출 이후 OTT 시장에서 국내사업자와 해외사업자 간 콘텐츠 수익 배분 방식의 차이 및 망 이용대가 지급 방식의 차이로 인해 국내사업자에 대한 역차별 문제가 제기되고 있음
- 해외 OTT 사업자의 국내 진출로 방송콘텐츠 제작 및 거래 시장의 생태계에도 긍정적 영향과 부정적 영향이 함께 나타나고 있음
  - (i) 긍정적 영향
    - 글로벌 유통망 제공으로 한류 확산 및 안정적인 해외시장 매출에 기여
    - 국내 콘텐츠 제작사의 주요 수요처로 기능하여, 콘텐츠 제값 받기 및 제작환경 개선에 기여
    - 디지털 광고 시장 성장
  - (ii) 부정적 영향
    - 콘텐츠 시장 종속 가능성 및 해외 유통망 독점화 우려
    - 국내 가입자 데이터 가치의 활용을 통한 국내 콘텐츠 시장 독점 우려
    - 넷플릭스의 투자 유치를 위해 특정 장르 중심으로 기획할 경우 오히려 다양성 저해

- 
- 프로그램 제작/거래 시장, 네트워크 시장 등 인접시장에 미칠 수 있는 부정적 영향이 최소화될 수 있도록 향후 면밀한 모니터링이 필요함
  - 국내외 사업자에게 동일하게 적용 가능하고 집행력도 확보할 수 있는 OTT 제도화 방안을 적극 모색할 필요가 있으며, 특히 국제통상협정(WTO/FTA 등)과의 합치 여부에 대한 검토가 필요함
    - (i) 공정거래법 등에서 규정하고 있는 **역외적용**을 전기통신사업법에 도입하는 방안
      - 자유무역의 관점에서 역외적용에 내재한 일방적(unilateral) 성격이 얼마나 강한지, 역외적용에 의한 조치의 범위가 얼마나 포괄적(comprehensive)인지, 그리고 역외적용에 기초하는 개별 조치들이 WTO/FTA의 근본 취지 및 협정상 의무와 양립할 수 있는지의 이슈
    - (ii) 전기통신사업법에 **국내대리인 제도**를 도입하는 방안
      - 역외 서비스 사업자에게 대리인 또는 서버를 국내에 설치하도록 의무화하는 규정이 한미 FTA 현지 주재 조항(협정 당사국이 서비스 공급을 위한 조건으로 공급자에게 현지국에 어떤 형태의 기업 설립이나 거주자 요건을 요구해서는 안 됨)과 합치되는지의 이슈
      - ※ 한미 FTA에 저촉되지 않는 선에서 이용자 보호를 위해 금지행위 조사 관련 자료 제출 의무, 규제기관과의 협조 등 EU GDPR 수준으로 도입 가능하다는 견해가 있음

---

## OTT 규제에 대한 시각

- OTT 규제 체계 정비와 관련하여 다음과 같이 세 가지 서로 다른 관점이 제시될 수 있음(이종관, 2019; 홍종윤, 2019)

### (1) 규제 찬성

- 전통적 방송에 비해 전송하는 방식(best effort network)만 다를 뿐, 실시간·비실시간 방송을 제공하는 것은 동일함
- 편성력과 공연성을 보유하고 상당한 영향력을 미치고 있음
- 이용자 관점에서도 전통적 방송과의 차별성을 느끼지 않고, 코드커팅/셰이빙 등 기존 방송서비스와 경쟁관계를 보이고 있음
- ☞ 기존 유료방송서비스에 준하는 지위 부여 및 규제 수준 설정

---

## (2) 규제 반대

- 전통적 방송 개념과 상이함은 물론 인터넷을 기반으로 제공됨으로써 표현의 자유를 보장하고 개방과 혁신의 주체가 되어야 함
- 시청자 및 시장경쟁에 미치는 영향력이나 경쟁 관계가 명확히 판단되지 못하고 있음
- 자칫 시장의 혁신을 저해함으로써 산업발전에 역행할 수 있음
- ☞ 비규제 영역으로 존치하고 규제 유보 주의 적용

## (3) 규제 신중(중도적 견해)

- 전통적 방송과는 구분되는 규제체계를 적용하되,
- 시장 혁신은 지원하고 공정경쟁과 이용자 보호, 유해콘텐츠 규제 등 공익적으로 꼭 필요한 최소한의 규제만을 적용
- ☞ 최소한의 사업자 지위만 부여하고 규제 수준 별도 설정

---

## 검토 및 제언

- OTT에 대한 규제 고려시 핵심 키워드: ‘공정경쟁’ & ‘혁신’
  - (i) OTT 서비스에 대한 규제를 기존 유료방송서비스와 동일한 수준으로 끌어 올려 ‘상향 평준화’ 하고자 하는 논리가 설득력을 얻기 위해서는, 무엇보다 경쟁상황평가 결과 두 서비스 간의 대체성이 충분하여 동일한 시장으로 확정되는 것이 전제되어야 함
    - 그러나 코드커팅, 코드셰이빙 현상이 뚜렷이 관찰된 미국의 경우와는 달리, 낮은 ARPU가 고착화된 국내 유료방송시장 환경에서 OTT 서비스와 기존 유료방송서비스 간 대체성에 대한 실증적 근거는 아직 부족한 상황임
  - (ii) 오히려 현 시점에서 OTT와 유료방송서비스 간 공정 경쟁의 기반을 마련하기 위해서는 유료 방송시장에 적용되는 규제 전반에 대해 합리성 검토를 수행함으로써 기존 사업자의 혁신을 저해하는 불합리한 규제 요소들을 식별하고 규제 완화(하향 평준화)를 모색하는 것이 바람직함
    - 앞에서 살펴본 바와 같이 현재 우리나라 유료방송시장에 대한 규제는 과도한 수준으로 과거 아날로그 시대의 규제 틀에서 크게 벗어나지 못한 채 새로운 시장 흐름을 반영하지 못하고 있음
    - 사전(ex ante)규제, 포지티브 규제에서 이용자보호를 중심으로 하는 사후(ex post)규제, 네거티브 규제로 방향 전환 모색

- 
- (iii) OTT의 확산과 활성화가 주는 시사점: 이용자의 선택이 제한적이었던 과거와 달리 유료방송 시장에 대한 규제가 완화되더라도 시청자의 권익이 현저히 침해되는 일은 발생하기 어려울 것(← 신유형서비스로부터의 경쟁 압력 및 시청자의 선택권 확대·강화)
- (iv) OTT를 기존 방송법 체계에 포함시켜 규제를 강화·적용하고자 하는 주장의 경우, 사실상 이로부터 얻고자 하는 규제 실익이 분명하지 않으며, 이러한 제도 변화가 현 시점에서 필요불가결한 조치라고 볼 수도 없음
- OTT 사업자가 부가통신사업자의 지위를 갖는 현행 분류 체계 하에서도 최소한의(필수적인) 이용자보호를 위한 내용 규제는 충분히 가능함. 즉, 이는 규제기관의 역량과 의지의 문제이며, 규제공백의 문제라고 볼 수는 없음
  - 자료 확보의 문제 역시 방송사업자 지위 부여가 필수적인 전제 조건이라고는 볼 수 없음. 예컨대, 현행 분류 체계 하에서도 경쟁상황평가 대상을 전기통신사업자로 확대하는 사업법 개정을 통해 OTT 사업자에게 자료 제출 의무를 부여할 수 있음. 단, 모든 부가통신사업자에게 자료 제출 의무를 부여할 필요는 없으므로, 일정 가입자 수 이상 사업자로 한정하는 등의 방법을 통해 의무 부여 대상을 제한하여 운용의 묘를 살릴 필요가 있음
  - 향후 수평적 규제체계를 전면 도입하여 방송통신 통합 분류 체계를 고안한 후 OTT 서비스를 위치시킬 필요가 있음

---

(v) 기본적으로 OTT에 대한 규제의 문제는 인터넷 상 표현의 자유 문제와 연계될 수밖에 없으므로, 신중한 접근이 요망됨

- 헌법적 관점에서의 인터넷은 의사 표현의 매개체이고, 의사 표현 매개체로서의 인터넷을 둘러싼 법적 문제는 필연적으로 표현의 자유 문제와 연동될 수밖에 없음(황성기, 2017)
- 기존의 방송과는 달리 인터넷 매체는 개방성, 상호작용성, 탈중앙통제성, 접근용이성 등의 특성을 가지므로, 이러한 구조적 특성으로 인해 정보에 대한 이용자 선택권이 보장되고 정보 다양성이 확보될 수 있다면 국가에 의한 공적 규제의 정당성이 약화됨

(vi) OTT 서비스 규제와 관련하여 현 시점에서 필요한 조치는 다음 두 가지로 요약됨

① 주요 OTT 사업자에 대한 회계자료 제출 의무 부과

- 향후 OTT 서비스의 발전과 경쟁상황 변화에 대해 지속적인 모니터링이 필수적이며, 정밀한 경쟁상황평가의 수행이 가능하기 위해서는 주요 OTT 서비스 사업자에 대해 기본적인 회계자료 제출 의무를 부과할 필요가 있음
- 콘텐츠 수익 배분 관련 자료, 망 이용대가 관련 자료 포함

② 글로벌 사업자에 대한 규제 실행력 확보

- 이용자보호의 관점에서 접근 필요



- 
- (vii) 기술 발전과 시장의 추세 변화를 반영하여 등장한 새로운 서비스를 기존의 방송시장 구조에 끼워 맞추어 편입시키는 방향이 아니라, 새로운 미디어를 중심으로 기존 방송시장의 변화와 혁신을 추동할 수 있도록 근본적인 관점의 전환이 필요함
- OTT의 확산 배경에는 시공간을 아우르는 이용자 자율성 및 참여 증대와 같은 혁신적 측면이 내재하고 있으며, 이러한 혁신의 가능성은 모든 사업자들에게 열려 있음(홍종윤, 2019)
  - 즉, OTT의 확산은 기존 사업자들에게 위기 요인임과 동시에 기존 서비스를 혁신하고 확장하는 기회 요인이 될 수도 있다는 점에 주목할 필요가 있음

---

## 참고문헌

- 이종관(2019), “방송법제 개편과 OTT 정책 방향 세미나 토론문”, 국회 언론공정성 실현모임·국회입법조사처·한국언론정보학회 세미나(2019.1.16.) <방송법제 개편과 OTT 정책 방향 세미나: 통합방송법안을 중심으로> 토론 자료.
- 주정민(2017), “OTT 서비스의 확산, 규제 및 정책방향”, *mimeo*.
- 홍종윤(2019), “미래지향적 OTT 정책 방향의 모색”, 한국방송학회 세미나(2019.3.28.) <방송미디어 산업의 혁신과 공정경쟁 촉진을 위한 바람직한 OTT 정책 방향> 발표 자료.
- 황성기(2017), “OTT 서비스 규제기준에 관한 연구: 내용적 규제를 중심으로”, 《법학논총》 34(1), 1~25.