

# 해외의 IPTV 규제동향

민대홍

한국전자통신연구원

## A Case Study for IPTV Regulation Trends

Dae Hong Min

ETRI

E-mail : dhmin@etri.re.kr

### 요 약

IPTV는 IP를 기반으로 한 초고속인터넷을 기반으로 제공되는 미디어 서비스로서 국내에 널리 확산된 초고속인터넷을 기반으로 급속도로 확산되고 있는 추세에 있다 특히, 국내에 IPTV서비스가 본격적으로 상용서비스를 제공한지 3년이라는 시간이 경과하면서 2012년 8월 500만 가입자를 돌파하여 국내의 주요 방송미디어 매체로 등극하였다 하지만 IPTV는 도입초기부터 많은 법규제 논란이 제기되어 기존의 방송법이 아닌 인터넷멀티미디어방송사업법(이하 IPTV법)을 별도로 제정하여 IPTV를 규제하고 있다. 이는 IPTV가 기존의 방송과는 달리 VOD 및 양방향서비스 등과 같은 비선형 서비스 및 부가서비스 제공이 가능하기 때문에 기존법으로는 규제가 어렵기 때문이다

해외의 경우에는 IPTV에 대해서 정도의 차이는 있지만 기존 방송의 규제틀 안에서 차별화를 하는 방향으로 규제가 이루어지고 있다 유럽은 EU의 '국경없는 TV지침(TWFD)'이 확대·개정된 시청각 미디어지침(AVMSD)을 근간으로 규제를 하고 있는데, 이 지침에 따라 EU 역내국가들은 방송미디어 서비스를 선형서비스와 비선형서비스로 구분하고 있다 기존 방송이 해당되는 선형서비스에 대해서는 강한 규제를, VOD와 같은 비선형 서비스에 대해서는 약한 규제를 적용하고 있다 미국은 IPTV를 다채널 유료방송시장(MVPD)의 일종으로 구분하고 케이블방송과는 별개의 서비스로 구분하고 있으며, 주 단위의 IPTV 면허를 필요로 한다 따라서 IPTV는 위성방송이나 케이블방송과 같이 콘텐츠 규제를 받게 된다. 캐나다는 규제당국인 CRTC가 공공방송, 사적방송, 공동체 섹터로 구분하여 면허규제를 시행하며, 콘텐츠 규제는 CRTC와 업계의 자율규제를 통해 시행하고 있는데 IPTV와 같은 뉴미디어에 대해서는 규제의 예외를 인정하고 있다

키워드 : IPTV, 유료방송시장, 방송규제

### I. 서론

IPTV는 IP를 기반으로 하는 새로운 방송미디어 서비스로서, 국내에서는 높은 초고속인터넷 서비스 보급률을 기반으로 2009년 도입되어 시장성장이 지속되고 있다. IPTV의 시장성장세는 IPTV가 도입된 다른 나라보다도 두드러지게 나타나고 있는데, 도입 3년차인 2011년 8월에 400만 가입자를, 2012년 8월에는 500만 가입자를 돌파하는 등 급속한 시장성장을 이루면서 유료방송시장의 주요 방송매체로서 자리를 잡고 있는 형국이다

IPTV는 케이블방송이나 위성방송과 같이 유료방송을 구성하고 있는 한 방송플랫폼이다 하지만 출범당시부터 서비스의 규제방법 및 규제영역에 대한 갈등과 논란이 지속되고 있으며, 그결과 IPTV는 기존 방송법이 아닌 별도의 변인 인터넷

멀티미디어방송사업법(이하 IPTV법)을 통해 규제를 받는 상황이다. 이러한 상황은 IPTV가 가지는 양방향성과 통신서비스를 기반으로 탄생한 방송이라는 점에 기인하고는 있지만 IPTV와 유사한 디지털케이블을 감안하면 IPTV만의 별도 규제를 위한 법안으로 파악된다

해외에서 IPTV를 별도의 법제를 통해 제공하는 경우는 일본<sup>1)</sup>을 제외하고는 그 사례를 찾아보기 어렵다. 대신 기존의 방송관련 규제의 틀 안에서 함께 규제를 하는 방식을 취하는 것이 일반적이다.

1) 일본도 국내와 마찬가지로 IPTV와 관련하여 '전기통신이용방송법'이라는 별도의 법을 제정하여 규제를 하였으나, 최근에는 방송법으로 통합 정비되면서 별도 규제는 하고 있지 않음

각국의 시청각 미디어 서비스에 대한 규제방식은 크게 등급 규제 정급방식(graded regulation approach)과 규제예외 접근방식(regulation exemption approach)으로 크게 구분할 수 있다.

등급 규제 접근방식은 TV, 라디오와 같은 전통적인 선형서비스(linear service)와 VoD와 같은 비선형 서비스(non-linear service)를 구별하여 규제하는 방식으로, 전송되는 플랫폼에 상관없이 모든 시청각 미디어 서비스에 대해 규제하는 방식이다. 다만, 비선형서비스에 비해 선형서비스에 대한 규제가 강한 것이 일반적이다

규제 예외 접근방식은 등급규제가 선형 vs. 비선형의 구별을 하는 대신 전통적 서비스와 신규미디어(new media)<sup>2)</sup>를 구별하여 규제하는 방식으로, 신규미디어에 대해서는 예외적 규정을 두고 규제하는 방식을 일컫는다.

시청각 미디어 서비스의 규제 접근방식은 각 국가마다 보호하고자 하는 법률적 취지에 따라 서로 상이하게 적용되고 있다. 등급규제 접근방식은 EU framework이 적용되는 영국, 독일 등의 유럽국가에서 적용되는 방식이다. 반면, 캐나다는 규제예외 접근방식을 적용하고 있으며 미국은 등급규제접근 방식과 규제예외 접근방식을 모두 채택하고 있다.

이에 본고에서는 해외의 규제방식과 규제동향을 살펴보고 이로부터 국내 IPTV법의 개선방향을 모색해보고자 한다.

## II . 유럽의 IPTV 규제동향

유럽은 EU차원에서 범회원국 전체의 규제에 대해 가이드라인을 제공하고 이를 반영하여 법령을 제정함으로써 각국의 현실을 반영하되 공통의 규제 틀은 유지하는 정책을 취하고 있다. EU는 방송미디어와 관련하여 소위 ‘국경없는 TV지침(TWFD : TV Without Frontier Directive)’을 제정하여 범EU 회원국의 방송 미디어 규제의 준거틀을 제시하였다.

이후, 기술의 발전으로 IP기반의 미디어 서비스 및 모바일 TV등과 같은 신규서비스가 등장하면서 모두를 포괄하는 시청각 미디어 서비스 개념을 포괄하는 시청각 미디어 서비스 지침(AVMSD : Audiovisual Media Service Directive)을 제정함으로써 TWFD를 확장 개정한 지침을 제정하게 되었다. EU는 AVMSD는 특정 플랫폼(platform specific) 규제가 아닌 TV, 라디오 및 신규 미디어 서비스 전체를 아우르는 포괄적 규제내용을 담고 있는 것이 특징이다. 따라서, EU국가들은 플랫폼에 상관없이 동일한 법규제를 적용받으며 IPTV 사업자는 케이블방송사업자와 동일한 규제를 적용받게 된다.

포괄규제가 행해지는 EU의 미디어 관련 규정

에 따라 신규 미디어인 IPTV도 별도의 법령체계를 두지 않고 일반적인 미디어관련 법령을 통해 규제를 시행되고 있다. 따라서 EU에서의 IPTV는 AVMSD에 의한 콘텐츠 규제와 국가별 면허(license) 규제가 적용되고 있다. AVMSD에서 IPTV에 대해 적용하고 있는 사항은 콘텐츠 관련 규제로서 i)수신 및 재송신 동의, ii)아동 청소년보호, iii) 광고관련 규제가 적용되고 있다

첫째, 수신 및 재전송 규제와 관련하여 EU는 역내 회원국 국민들이 방송프로그램의 시청에 제약 없이 시청할 수 있도록 하지만 인간의 존엄성이나 아동들에게 도덕적·신체적 위해를 주는 심각한 폭력, 성적 표현물을 금지하고 있다. 한편, 주문형 서비스(on-demand) 사업자에 대해서는 다소 약화된 규제를 적용하는데, 공공정책, 건강이나 보안, 고객측면에서 심각한 위험을 준다고 정당하게 판단되는 표현물을 금지함으로써 TV방송사업자에 비해 약한 규제를 적용받는다. 또한 AVMSD에서는 아니지만 보편서비스 지침에서는 일정규모 이상의 가입자를 확보한 네트워크 사업자는 가입자들이 라디오 및 TV방송을 수신할 수 있도록 수단을 갖추도록 규정함으로써 의무재송신 규칙(mustcarry rule)을 의무화하고 있다.

둘째, AVMSD의 등급규제는 아동 청소년 보호에도 적용되고 있는데, 시청자들의 특정 콘텐츠 이용에 대해 부적절한 통제와 위해가 발생한다고 판단되는 콘텐츠는 이를 제약하고 있다.

	선형서비스	비선형서비스
미성년자에게 심각한 위해를 가하는 콘텐츠	어떠한 프로그램도 금지	미성년자들이 해당콘텐츠의 시청을 일반적인 방법으로는 시청할 수 없도록 해야 함
자에게 위해를 줄 수 있는 콘텐츠	방송시간 조정이나 기술적 방법을 통해 미성년자들이 일반적인 방법으로 시청할 수 없도록 해야 함	제약 없음

셋째, 광고와 관련하여 TV 및 주문형 서비스 사업자 모두 건강을 위해하는 담배 및 술의 광고, 환경저해 요소, 처방전이 필요한 의약품의 광고는 금하고 있다. 또한 광고 및 teleshopping은 방송시간의 20%를 초과할 수 없으며, 프로그램과 프로그램간 사이에 삽입하며, 어린이 프로그램, 뉴스, 영화 중간에 광고가 삽입하는 경우 프로그램이 최소 30분경과 후 단 한번에 한해서 가능하도록 규제하고 있다. 또한 협찬은 방송 프로그램에

2) IPTV, Internet TV, VoD 및 mobile TV등

제품이나 서비스의 상호나 상표 등이 등장하지 않는 것을 의미하며, 프로그램 시작 혹은 끝에 해당 기업이나 단체를 명기할 수 있다. 다만, 뉴스나 시사프로그램에 대한 협찬은 불가능하며, 제약회사가 특정 의약품이나 의료기기 판매를 증진하기 위한 협찬도 불가능하다.

간접광고는 콘텐츠 제작에 대가를 지불하고 방송프로그램에 제품을 등장시키는 광고로 영화, 드라마, 오락프로, 스포츠 경기에는 허용되지만 어린이 대상 프로그램에는 불가하다. (단, 어린이 대상 프로그램에 상품 등으로 무상제공되는 경우는 가능) 단,담배, 술, 처방전을 필요로 하는 의약품이나 의료기기는 간접광고도 금지하고 있다.

### III . 북미지역의 IPTV 규제동향

#### 가. 미국의 IPTV 규제동향

1996년 개정된 미국이 연방통신법은 수평적 규제체계를 담고 있으며, 이로 인해서 통신사업자가 지역독점 사업권 취득을 통해 방송서비스 제공 및 케이블 사업자의 통신서비스 제공이 가능해졌다. 이로 인하여 통신사업자들도 다채널 유료방송시장(MVPD ; Multichannel Video Programming Distribution) 시장에 진입이 가능해졌으며 이때 IPTV 서비스 사업자는 케이블 시스템을 선택함으로써 케이블 사업자와 마찬가지로 지방정부의 지역독점 사업권(local franchise)를 취득하여 사업을 개시하게 되었다.

구조	내용
Title I 총칙	FCC의 구성과 관할 업무
Title II 공중통신사업자	전통적인 전화사업자에 적용되는 의무(요금, 보편적 서비스 등)
Title III 무선관련규정	무선통신, 라디오 및 텔레비전 방송에 대한 규제
Title IV 절차 및 행정규정	FCC의 규제집행 절차 및 권한
Title V 별칙규정	사업자들에 대한 벌칙 및 몰수 규정
Title VI 케이블 커뮤니케이션	케이블TV 채널의 사용과 케이블 소유권 제한, 케이블 사업자 프랜차이즈 등에 관한 규정
Title VII 기타	기타

그러나 IPTV는 IP기반의 서비스로서 케이블V와는 다른 서비스라는 결정이 내려지는 계기가 마련되었다. 연방통신법에 따르면 인터넷은 정보

서비스로 분류되어 규제를 받지 않도록 하고 있다. 이에 따라 통신사업자들이 제공하는 비디오 서비스는 케이블 서비스로 간주되어야 한다는 주장이 제기된 것이다.

이러한 문제제기에 대해 코네티컷주의 지역프랜차이즈를 담당하는 코네티컷 DPUC(공중시설관리부)는 케이블 모델서비스 정의에서 나타난 일방향 전송이란 케이블 사업자가 이용자에게 제공되는 콘텐츠를 선택하고 전송하는데 통제를 하고있다고 해석하였다. 반면, A&T나 Verizon이 제공하는 IPTV는 이들 사업자가 완전한 통제가 불가능하고 이용자가 최종적인 통제권한을 가지므로 케이블 서비스에 해당되지 않는다고 결정함에 따라 케이블 방송에 적용되는 규제가 적용되지 않아야 한다고 반박하였다.

하지만 2005년 이후 미국의 다수의 주에서 IPTV사업을 제공하기 위해서는 사업자들이 쉐던위의 프랜차이즈만으로 서비스를 가능하게 하는 법안을 마련하였다. 2005년 텍사스 주를 필두로, 2007년 뉴저지, 애리조나, 캘리포니아, 인디애나, 캔자스, 노스캐롤라이나, 사우스캐롤라이나, 하와이, 코네티컷, 버몬트, 버지니아, 일리노이, 플로리다, 네바다, 미시건, 뉴욕, 펜실베이니아, 아이오와 등에서 주단위 비저더 프랜차이즈를 부과하는 법안을 통과시켰다.

한편, IPTV는 케이블 프랜차이즈를 필요로 하지는 않지만 MVPD사업자에게는 해당되어 케이블사업자, 위성방송사업자 등에게 적용되는 콘텐츠 규제는 적용받게 되었다. 이에 따라 IPTV사업자는 MVPD시장에 적용되는 의무재전송규칙(must carry rule), 광고규제 및 아동 보호 규제 등의 규제를 적용받고 있다.

#### 나. 캐나다의 IPTV 규제동향

캐나다의 방송통신서비스 규제당국인 CRTC는 방송을 공공방송, 사적방송, 공동체 섹터로 구분하여 면허규제를 시행하며, 콘텐츠 규제는 CRTC와 업계의 자율 규제(self-regulation)를 통해 시행토록 하고 있는 것이 큰 특징이다. 즉, CRTC는 캐나다 사적방송부문의 관리규정과 방송표준 심의회(Canadian Broadcast Standard Council)를 통한 자율규제를 실시토록 하고 있는 것이다.

인터넷 및 모바일 TV와 같은 뉴미디어는 CRTC가 규제 예외를 적용하고 있으며 인터넷 콘텐츠는 일반 형사법 및 시민법을 적용하거나 캐나다 인터넷 사업자 협의회(Canadian Association of Internet Providers)를 통한 자율규제 등을 통해 규제하고 있다.

또한, CRTC는 방송사업자들의 광고에 대해서는 직접적인 규제를 실시하며, 일부는 타 부처에서 규제를 실시한다. 이에 따라 광고시간의 규제 어린이를 대상으로 한 광고의 제한을 두고 있으며, 술, 담배, 의약품 등은 캐나다 보건당국이 규제하고 있는 상황이다. 광고에 대해서는 일차적으

로 광고 표준 심의회(Advertising Standards Council)가 자율규제를 시행하고 있다

#### IV . 결론 및 시사점

해외의 IPTV방송의 규제현황을 살펴보면 IPTV만의 별도 규제를 최대한 지양하고 있으며 기존의 방송 미디어 제도에 포함시켜 포괄적인 규제를 한다는 것이 가장 큰 특징이라 할 수 있다. 다만, 규제의 강도에 있어서 선형 vs. 비선형 혹은 기존 서비스 vs. 신규 서비스의 차이는 있으나, 이는 IPTV에만 적용되는 규제의 틀이 아닌 다른 일반적인 방송 미디어에도 적용되고 있어 IPTV만을 위한 별도의 규제라고 보기에는 어렵다. 이러한 해외에서의 IPTV 규제현황을 토대로 다음과 같은 결과 시사점의 도출이 가능하리라 판단된다.

첫째, IPTV의 규제를 현행 별도 규제의 틀에서 진행할 것이 아니라, 장기적으로 기존 방송법에 포함시켜 포괄적 규제를 할 필요가 있다는 것이다. 현행 IPTV법의 내용을 기존의 방송법에 수용을 해도 큰 무리가 없음에도 불구하고 IPTV를 별도의 법령으로 제정한 것은 기존 유료방송시장의 사업자와 신규 방송 미디어를 출시하고자 하는 IPTV사업자, 그리고 이들을 중재하는 방송통신위원회가 서로 정치적 대립과 타협에 의한 산물이라는 비판이 제기되고 있는 실정이다 특히, IPTV와 기존 유료방송매체는 서로 다른 서비스가 아니라, 서로 같은 시장을 놓고 경쟁하는 대체재로서 동등한 규제형평성을 유지할 필요가 있다. 하지만 현행 법령상 IPTV와 기존 유료방송이 서로 다른 규제를 받게 됨으로써 동등규제에 대한 갈등과 이슈가 지속적으로 제기되고 있는 실정이다. 따라서, 현재의 IPTV는 방송법에 포함하여 규제를 하는 것이 타당하다 판단된다.

둘째, 수평적 규제체계의 도입이 절실한 상황이다. 전술한 바와 같이 우리나라의 IPTV 시장은 해를 거듭해 가면서 지속적인 확대를 거듭하고 있다. 아울러, IPTV 이외에 OTT 등과 같은 IP를 기반으로 하는 융합형 신서비스가 지속적으로 등장하는 등 최근의 방송 미디어 시장은 역동적으로 변화하는 양상을 보이고 있다. 하지만 국내의 미디어 관련 제도는 IPTV를 포함하여 통합적이고 포괄적인 규제를 실시할 수 있는 여건이 마련되어 있지 못하고 있다. 이로 인하여 새로운 신규 미디어 서비스 출시되면 규제의 공백이 발생하고 기존 방송 미디어 사업자와 갈등을 조장하고 시장의 혼란만 증대시키는 상황을 만들고 있다. 이러한 문제는 현재 시장에서 이슈가 되고 있는 스마트TV와 OTT 문제가 대표적인 사례로 이들은 현행 법령 체계상 규제대상에서 제외되어 있다. 하지만, 현행과 같이 지속적인 논란이 지속되면 규제도입이 불가피해지게 되며 차후에 규제를 받게 되면 규제 안정성과 규제의 예측가능성을 해지게 된다.

따라서 기존 서비스와 신규 서비스를 한데 아우를 수 있는 포괄적 규제로 시장의 안정성을 제고할 필요가 있으며, 이를 위해서는 방송미디어 서비스의 수평적 규제체계의 도입이 절실한 상황이다.

#### 참고문헌

- [1] IPTV - Technology and regulation, Danmarks Tekniske Universitet, 2006
- [2] TV Without Frontier Directive, EU
- [3] Audiovisual Media Service Directive, EU
- [4] Internet and Internet Protocol television regulation, AILBANY, 2012
- [5] Telecommunication Act of 1996, US FCC
- [6] 전기통신역무이용방송법, 일본 총무성
- [7] <http://www.crtc.gc.ca/eng/publications/reports/broadcast/rep061214.htm?Print=True>