

유럽연합 회원국의 시청각미디어서비스지침 이행 사례를 통해 본 신유형 방송 서비스 규제의 한계

송영주 단국대학교 커뮤니케이션학부 강사*

이 연구는 신유형 방송 서비스 규제 사례에 관한 것으로 유럽연합의 시청각미디어서비스지침(AVMSD) 규제 내용과 회원국들의 이행 사례의 주목할 만한 특징들을 검토해 봄으로써 선행 사례에서 나타난 규제적 한계를 파악하는 것을 목적으로 한다. 논문은 미디어 융합 환경에 대해 기존 규제의 틀이 어떤 정책적 반응을 했는지 살펴보고, 규제 목적의 방송의 개념 확장이 어떻게 정의되고 적용되었는지를 분석했다. 2007년 개정된 AVMSD는 방송에 대한 불명확한 개념과 해석의 모호함으로 인해 회원국의 이행 과정에서 각기 다른 해석을 낳았고, 유사한 서비스를 두고도 규제 기관마다 다르게 적용되고 있었다. 일부 규제 사항에 관해서는 각 회원국의 규제 수준이 달랐으며, 선형 비선형에 대한 차별적 규제, 원산지국가 원칙 등은 초기에는 그 정당성을 획득하였다 할지라도 지속적으로 변화하는 미디어 환경에서 규제 목적과 부합하지 않은 결과를 초래해 지침의 한계점으로 인식되고 있었다. 결과적으로 유럽연합 내 조화로운 규제라는 목적이 달성되었다고 보기도, 정책이 미래 지향적이었다는 평가를 내리기도 어렵다. 하지만 유럽연합의 시청각미디어서비스지침은 가능한 범위에서 관련 규제가 기본적으로 갖추어야 할 바람직한 방향성에 대해 생각해 볼만한 사례로 의미를 가진다.

주제어 미디어 융합, 신유형 미디어 서비스, 방송 개념 확장, 유럽연합, 시청각미디어 서비스지침, AVMSD, TVWF

* yungjoo_fr@yahoo.fr

1. 서론

기술적 혁신에 대응하기 위해 기존의 규제를 재검토할 필요성을 느끼는 것은 미디어 영역에서 새로운 현상은 아니다. 인쇄 매체에서 시작해 라디오 전파를 사용하면서부터 개인이나 조직의 커뮤니케이션 역량은 지속적으로 확장되어 왔고, 인터넷 역시 긴 기술적 여정 가운데 일부라고 이해할 수 있다. 하지만 인터넷이 다른 기술적 변화와는 달리 기존의 규제를 특별히 더 불안정하게 하는 데에는 이용자의 행태를 변화시키고 기존의 가치 사슬을 해체하는 동시에 시장의 국경을 없애며 사업자 형태를 다양화하고 진입 장벽을 낮추어 이전보다 더 큰 변화와 파장을 가져와 예측 불가능한 환경을 조성하기 때문이다. 더욱이 이 같은 융합은 끊임없이 진행 중인 과정이지 최종 상태는 아니며, 변화의 속도는 점점 더 가속화되고 있다는 점에서 관련 규제의 변화는 “미래 지향적”일 필요가 있지만 점점 더 미래 지향적이기 힘들어진다.

방송의 개념을 확장하는 것과 규제의 영역을 확대하는 것은 방송통신 신규 서비스 규제를 논하는 데 있어 상당한 연관성이 있지만 분명한 구분을 두고 접근해야 한다. 방송이라는 개념의 확장이 융합과 디지털화의 결과로 나타난 현상으로써 보편적 개념으로 수용 가능한 전반적인 변화의 양상을 반영하는 것이라면, 규제 영역의 확대는 가능한 영역까지 기존 규제의 적용을 시도하는 과정에서 실행 가능성을 전제로 이루어지기 때문이다. 전자는 연속성을 띤 진화의 과정으로 관련 규제에 정당성을 부여한다면 후자는 논의가 이루어질 당시의 최첨단 기술과 시장 환경에 맞추어 구상되어, 그 사회의 역사적, 경제적, 사회적, 문화적, 정치적 환경의 영향권 하에서 성장해 온 다양한 이해관계자들의 협상의 과정에서 형성된다. 따라서 타국의 규제 사례에 대한 검토는 후자의 맥락에서 이해하는 것이 바

람직할 것이다.

이 연구는 기술적 융합으로 인한 방송 환경의 변화에 대한 정책 반응이 어떻게 나타났는지를 유럽연합의 시청각미디어서비스지침(Audiovisual Media Services Directive, 이하 AVMSD)의 신유형 방송 관련 규정과 회원국들의 이행 사례에 대한 다양한 규제 방법을 탐색적으로 검토해 봄으로써 유럽의 사례가 보여 주는 규제적 한계에서 주목해야 할 특징들을 도출해 내고자 한다.

유럽 연합의 AVMSD 적용 사례는 공통된 지침을 회원국마다 각자의 환경과 상황에 맞게 해석해 적용하다 보니 같은 정책 목표 아래에서도 다양한 규제 사례들을 관찰할 수 있다는 점에서 매우 흥미롭다. 유럽의 방송통신 신규 서비스의 규제는 2007년 12월 11일 승인된 유럽연합의 시청각미디어서비스지침을 중심으로 현재 28개 회원국에서 모두 국내법에 수용한 상태이다. AVMSD는 규제의 영역에 비선형 시청각 서비스를 포함시키면서 새로운 방송의 개념을 발표했다. 도입 시기는 회원국마다 차이가 있지만 2010년부터 발효되었으며, 2016년 5월에는 수정안이 발표된 상태여서 선행 사례로써 득과 실을 논의하기에 충분한 경험이 축적되어 있다고 볼 수 있다.

이 연구는 유럽의 공통된 규제 체계를 바탕으로 재정립된 방송 규제가 해당 맥락 안에서 신유형 서비스를 포괄하는 데 적합했는지, 회원국들 간에 일관성을 가지며 산업 성장의 미래가 보장되는 환경을 마련하는 바탕으로 작동했는지에 대해 살펴보고자 한다. 먼저 기존 연구의 평가를 토대로 AVMSD의 도입 과정에서의 논의와 목적, 신유형 서비스에 대한 정의와 규제 내용에 주목했다. 각각의 회원국에서의 이행 사례는 유관 기관의 보고서와 발표 자료¹ 및 유럽 시청각 관측소의 데이터베이스²를 이용해 수집했으며, 회원국에서 정책을 이행하는 과정에서 다르게 적용된 규제

사항들을 비교하여 신유형 방송 서비스 규제에서 특징적으로 나타난 사항들을 정리했다.

2. 미디어 융합과 EU의 정책 반응: 발단과 배경

현대사회의 공공정책에 관한 연구에서 제기된 중요한 이슈는 다수의 국가에서 일제히 겪는 외적 환경의 변화가 대개 유사한 정책 반응을 야기하는가이다(Flew, 2016). 드레즈너(Drezner, 2001)는 이를 정책 융합으로 설명하는데, 정책 융합은 구조, 과정, 절차와 실행에서 유사성이 증가하는 형태로 나타나 정책이 서로 점점 닮아가는 경향을 말한다. 이는 하나의 국가적 맥락에서 발전한 아이디어를 다른 맥락에 적용하는 정책 이전을 통해 나타나기도 하며, 미디어의 기술적 융합과 같은 이전과의 중요한 구분이 있는 환경의 변화에 따라 정책을 조화시키는 형태로 나타나기도 한다. 예를 들면, 20세기 영화와 방송 미디어의 성공은 여러 국가에서 매스미디어의 영향력과 상업화된 공공재에 대해 유사한 문제의식을 느끼고 공동의 규제적 대응을 하게 만들었다.

1 EU의 시청각 미디어 서비스 규제 기구 그룹(ERGA)과 유럽 규제 기관 플랫폼(EPRA)의 연례 미팅 자료(Machet 2011, 2012; de Bueger, 2013; ERGA 2015), 회원국 내 관련 규제 기관의 보고서(CSA, 2011, 2012, 2015; Ofcom, 2015) 및 유럽위원회의 AVMSD 공공 자문 답변서 등.

2 유럽연합 28개 회원국의 AVMSD 국내법 적용에 대한 세부 사항은 다음의 웹페이지 데이터베이스를 통해 확인할 수 있다. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/NIM/?uri=celex:32010L0013>
<http://avmsd.obs.coe.int>

1) 기존 규제 체계 개선의 필요성

유럽연합에서 방송의 공통된 규제 체계에 대한 필요성이 제기된 계기 역시 1980년대 케이블과 위성이라는 새로운 방송 기술의 등장을 배경에 두고 있다. 방송 서비스에 관해 유럽연합 차원에서 처음 도입된 규제의 틀은 1989년 국경 없는 TV 지침(Television Without Frontiers, 이하 TVWF)으로 1984년 방송의 단일 시장 형성에 관한 녹서³에서부터 시작되었는데, 유럽연합 권역 내에서 TV 방송의 자유로운 유통을 허용하고 공동체 내 미디어 시장의 공정한 경쟁의 장을 형성하기 위한 목적으로 마련되었다. TVWF는 1997년에 한 번 수정되었는데, 주로 회원국의 영토 내 권한에 관한 원칙, 미성년자 보호, 스포츠와 같은 중요한 행사에 대한 보편적 시청권 등에 관한 것이었다. 당시에 이미 시장 현실화 단계에 있었던 신유형 시청각 미디어 서비스에까지 적용 범위를 확대해야 한다는 논란은 있었지만, 이 단계에서는 경제적 혹은 사회적 관점에서 실질적인 중요성이 상대적으로 낮았기 때문에 적용 범위가 확대되지는 않았다(Cabrera Blázquez, 2016). 이후 지침에 대한 개정은 2002년으로 예정되어 있었지만, 첨예하게 얽힌 이해관계와 새로운 방송의 개념에 대한 정의의 어려움으로 개정 작업은 2001~2002년 TVWF 적용에 대한 네 번째 보고서⁴에서부터 시작된다(Burri-Nenova, 2007). 빠른 기술적 변화, 가치 사슬의 해체와 새로운 비즈니스 모델의 필요성 등 1997년 지침 개정 때와는 확연히 달라진 미디어 환경으로 인해 각각의 회원국에서 조화롭지 못한 방송통신 신규 미디어

3 European Commission, Television Without Frontiers: Green Paper on the establishment of the common market for broadcasting, especially by satellite and cable, COM(84) 300, May 1984.

4 European Commission (2003), Fourth Report on the Application of Directive 89/552/EEC "Television without Frontiers", COM(2002)778final, 6 Jan. 2003.

어 서비스에 대한 규제가 AVMSD의 수정을 필요로 한 이해관계자들에게 설득력을 가지기 시작했다(Valcke & Lievens, 2009). 너무 성급하게 법률적 조화를 이루려고 하는 것이 오히려 전도유명한 산업의 성장에 걸림돌이 되는 결정을 강요할 수 있었기 때문에 AVMSD에 대한 논의 과정과 적용 절차는 매우 논쟁적이었을 뿐만 아니라 상당히 오랜 시간이 걸렸다(Pauwels & Donders, 2011). 2002년 시작된 개정 작업을 바탕으로 유럽 집행위원회(European Commission)는 2005년 12월 13일해야 제안서(proposal)를 발표했고, 목표 채택일인 2007년 12월 19일까지 유럽 의회(European Parliament)에서 논의가 지속되었다.⁵

2007년 AVMSD로 적용 범위가 확대되기 전까지 시청각 콘텐츠 서비스는 전자상거래지침(Electronic Commerce Directive, 이하 ECD)과 TVWF의 영향력하에 있었다. ECD는 ‘정보 사회 서비스(information society service)’에 관한 것으로 정보 사회 서비스란 ‘수신자의 개별적 요구에 의해 대가를 전제로 제공되는, 전자 기기를 통해 원격으로 데이터를 처리하고 저장하는 모든 서비스’를 말한다. 편성표상에 예정된 전통적인 방송 서비스나 실시간으로 기존 방송과 동일한 콘텐츠를 전송하는 서비스는 TVWF에 속했고, VOD 서비스는 ECD의 규제 영역으로 분류되었다. 또, 같은 VOD라고 할지라도 이용자가 시청 시간을 임의로 선택하기 어렵다고 판단되는 NVOD의 경우에는 TVWF의 규제 영역으로 구분되었다.

두 개의 지침 사이에는 상당한 규제적 차이가 존재했는데, ECD는 콘텐츠에 대한 내용 규제라기보다는 소비자들을 위해 사업자에 대한 기본적인 정보 공개, 인터넷 서비스 제공자(ISP)들의 법적 책임의 수준, 온라인

5 AVMSD 채택은 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty) 251조에 따라 유럽집행위원회와 유럽이사회, 그리고 유럽의회의 공동 결정에 따라야 한다(Herold, 2007).

계약의 간소화에 주안점을 두고 있었다. 반면에 TVWF의 규제 영역으로 분류되면 광고 관련 규정이나 유럽 영상물 제작과 독립 제작사 쿼터 등의 의무를 지켜야 해서 사업자에게는 상당히 구속적일 수 있었다. 따라서 같은 주문형 비디오 서비스일지라도 엄격한 광고 규제와 유럽 작품 쿼터를 지켜야 하는 NVOD 서비스와 이 같은 규제가 전혀 적용되지 않는 일반 VOD 서비스 사이의 경쟁은 공정하게 이루어질 수 없었다.

게다가 분류된 규제가 더욱 복잡해지는 부분은 ‘정보 사회 서비스 (information society service)’로 분류된 서비스가 공익에 심각한 해를 끼쳤다고 판단될 경우 ‘원산지국가(country of origin)’ 원칙을 벗어나 사업 활동을 하는 회원국의 규제가 적용될 수도 있다는 것이었다.⁶ 회원국은 다른 회원국에 자리를 잡은 ‘정보 사회 서비스’일지라도 국내법에 따라 콘텐츠에 관한 미성년 보호, 공중 보건과 안전, 인간 존엄성 존중 위반, 혐오 발언 등에 관한 내용 규제를 이유로 접속을 차단할 수 있는 권한을 가지게 된다. 이는 유럽 시청각 미디어 서비스의 단일 시장 형성의 방해 요소로 꼽혔으며, 그렇기 때문에 잠재적 진입 장벽을 예방하고 좀 더 명확한 규제적 틀을 마련하기 위해서라도 지침의 규제 영역 확대는 필요했다(Craufurd Smith 2007). 따라서 유럽 수준의 규제 체제 정비를 통해 관련 서비스의 법률적 안정성을 보장함으로써 공급 측면에서 선형과 비선형 서비스의 융합을 돕고, 소비자 신뢰와 제품의 질을 향상시킬 수 있는 환경을 마련하는데 기여하는 것이 개정의 목표였다(Horlings, Marsden, van Oranje, & Botterman, 2005).

6 사실상 비선형 서비스에 대한 유럽연합의 규제가 이전에는 없었다고는 하지만, 당시 25개 회원국 중 19개국은 국내법상으로 관련 서비스에 대한 어느 정도 수준의 규제가 존재하고 있었다(Horlings et al., 2005; Burri-Nenova, 2007).

2) 유럽 공통 정책 마련의 목적

AVMSD의 정책 목적은 크게 두 가지로 볼 수 있는데, 첫째는 유럽의 시청각 미디어 서비스의 단일 시장을 형성하는 것이다. 다양한 사업자가 공평한 조건에서 경쟁할 수 있는 공정 거래 환경 조성이라는 내수 시장의 기본 원칙을 지키면서 시장의 투명성과 예측 가능성을 보장하는 동시에 진입 장벽을 낮추는 것이 AVMSD의 경제적 목적이었다. 여기에는 “원산지국가”가 대표적인 원칙으로 꼽히는데,⁷ 각 회원국은 관할권 내 방송 사업자가 준수해야 하는 규제를 마련해야 하며, 사업자는 위치하고 있는 회원국의 규제만 따르면 유럽연합 내 다른 회원국에서도 서비스를 할 수 있다 (Burri, 2009). 결과적으로 하나의 회원국의 규제를 따르는 것만으로도 유럽연합의 공통 규제를 충분히 만족시킬 수 있게 함으로써 유럽 내 방송 서비스가 자유롭게 유통될 수 있는 기반을 마련할 수 있게 되는 것이다.

지침의 또 다른 목적은 시청각 분야에서 공익을 위한 유럽 공통의 정책을 제시하는 것이었다. 이는 시청각 미디어 서비스가 경제적인 만큼이나 문화적인 재화이기도 지켜져야 할 기본적인 가치들로 정보의 자유, 의견의 다양성과 미디어 다원주의 보장, 유럽 시청각 작품의 제작과 유통 발전 고무, 중소 독립 제작사 보호, 소비자(시청자, 특히 미성년자) 보호, 시각·청각 장애인 보호와 미디어 교육 증진 등이 지침에 명시되어 있다. 이에 관해서 지침은 최소한의 규제 수준만을 제시하고 있으며 각각의 회원국에서는 이보다 엄격한 규제를 도입할 수 있다.

같은 시장에서 경쟁하는 서비스들에 조화롭고 형평성 있는 규제 체계를 마련하는 것 외에도 유럽 연합의 시청각 미디어 서비스 규제 체계를

7 국적국가(home State) 또는 송출국가(sending State) 규칙이라고 불리기도 한다.

점검할 필요성은 전체적인 내수 시장 성장을 위해 필요한 것이기도 했는데, 이는 기존의 광고 규제를 완화하는 형태로 나타났다. 이 밖에도 미국 방송 시장에서 간접 광고의 빠른 성장을 감안해 2007년 AVMSD는 유럽 방송 산업 육성을 위해 제한적이지만 각 회원국에서 간접 광고를 도입할 가능성을 열어 주고 방송 광고에 대한 양적 규제 완화도 실시했다.

3) 공통된 규제 마련의 갈등 영역

TVWF가 논의될 당시부터 AVMSD로 개정되어 회원국에서 이행하기까지 끊임없이 존재했던 갈등 영역은 크게 두 가지로 정리할 수 있다. 먼저 순수 경제 논리가 적용될 수 없는 미디어 산업의 특성으로 인해 산업적 가치와 사회문화적 가치가 충돌하는 영역이다(Pauwels & Donders, 2011). 구체적으로는 사업자의 규제적 부담을 덜어 주고 시장 진입 장벽을 낮추어야 한다는 입장과 유럽의 문화적 정체성을 확립하고 문화적 다양성을 고무하기 위해 영상 작품 쿼터제나 투자 의무를 확대해야 한다는 입장이 대립하고 있는 부분이다.

또 다른 갈등 영역은 EU 정책 결정에 대한 회원국 간의 지역적, 국가적, 초국가적 관점의 차이에서 비롯된다. AVMSD는 문화적으로 민감한 미디어 분야에서 유럽 공동체 회원국의 조화를 위해 최소한의 규제 수준을 제시하고 회원국에게 각자의 해석에 따라 국내법에 적용할 수 있는 여지를 남겨두고 있는데, 파우웰스와 돈더스(Pauwels & Donders, 2011)는 정책 당국의 노선이 “계획 경제 옹호적(dirigiste)”인지 “자유주의적(liberal)”인지에 따라 공통의 정책이 이행 과정을 거치며 다르게 나타난다고 설명한다. 회원국의 규제 체제에서 관리 감독 내러티브가 지배적인지 좀 더 리버럴한 내러티브를 구사하는지가 정책 반영에 반향을 일으키고 규제 당국의 개입 정도에 영향을 미치게 되는데, 이 때문에 AVMSD의 동

일한 조항을 두고도 이를 도입한 회원국마다 규제 수준에서는 상당한 차이를 보이게 된다는 것이다. 이들은 국가 개입주의가 강한 회원국으로 프랑스, 벨기에, 독일을, 상대적으로 덜 개입적이라고 평가되는 회원국으로 영국과 네덜란드를 꼽는다. 회원국 간의 의견 차이로 인해 연합 차원의 정책을 결정하고 타협하는 데 많은 어려움이 있을 뿐만 아니라 모든 과정이 언제나 일관성이 있게 진행되지도 않는다. 게다가 각 회원국의 성격에 따라 규제 수준이 달라지면서 유럽 연합 내에서도 회원국 간의 규제적 차이를 발생시키고, 때로는 내부적으로 자기모순적인 결정에 이르기도 한다.

4) 규제 체계 형성과 이행 과정에서 나타난 쟁점의 유형화

결과적으로 신유형 방송 서비스에 대한 규제 정당성은 기존의 규제 체계에 대한 재정비를 요구하는 현상에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 회원국 간의 입장 차이에 따른 합의의 어려움 외에도 유럽집행위원회는 지침의 범위에서 제외되도록 명확하게 명시되기를 원하는 미디어 산업과 이익 집단의 과도한 로비에 시달렸고, 이들의 요구를 수용해야 했기 때문에 ‘시청각 미디어 서비스’의 적극적 개념 정의와 지침의 범위에서 벗어나는 미디어 활동⁸에 대한 소극적 개념 정의가 함께 채택된다. 야쿠보비치(Jakubowicz, 2012)는 이 같은 이유에서 새롭게 정의된 시청각 미디어 서비스의 정의는 규제 목적에서는 유용할 수 있지만 미디어에 대한 새로운 정의로는 불충분하다고 평가하고 있으며, 방송에 대한 개념적 명확성의 부족은 이미 TVWF 시기부터 지적되어 왔던 부분이다. 파우웰스와 돈더스(Pauwels & Donders, 2011) 역시 “시청각 미디어 서비스란 무엇인가”에 답하기 위

8 예를 들면, 라디오, 인쇄 매체의 온라인 버전, 영화와 DVD, 상황에 따라 잠재적으로 미디어로 분류될 수 있는 경계 안에 있는 개인 웹사이트, 블로그, UCC 동영상 공유 플랫폼 등.

해 지침이 제시하는 개념은 여전히 실제적 통제권 행사 유무에 관한 “편성 책임”과 모호하게 정의된 “프로그램”이라는 두 개의 레퍼런스에 의존적일 수밖에 없다는 점을 지적한다.

대부분의 회원국은 AVMSD에 나타난 시청각 미디어 서비스의 정의와 이를 구성하는 개념들을 문자 그대로 국내법에 적용했다(Cabrera Blázquez, Cappello, Fontaine, & Valais, 2016). 하지만 개념 자체가 가진 모호함과 회원국 고유의 특성으로 인해 이를 구체화하여 실행하는 단계에서 규제 기관마다 각자의 방식으로 규제 범위를 해석하고 적용하게 된다. 이 연구는 개념적 정의의 모호함으로 인해 발생한 각 회원국의 규제 범위의 차이를 첫 번째 축으로, 규제 대상이 되는 사업자가 지켜야 할 의무와 규제 수준의 차이를 두 번째 축으로 구분해서 다루고자 한다. 전자가 시장 환경과 사업자들의 역량에 따라 달라진다면, 후자의 경우에는 회원국의 정책 노선에 지대한 영향을 받는다. 각 회원국의 규제 사례는 결과적으로는 서로 모순된 형태로 나타나지만, 다른 한편으로는 공통된 목적을 위해 만들어진 다양한 적용 방법의 가능성을 검토할 수 있는 기회를 제공해 준다. 따라서 각 회원국의 이행 사례를 검토하는 과정은 신유형 미디어 서비스 규제의 쟁점을 유형화하고 지침이 지니는 근본적 한계를 파악할 수 있게 해 줄 것이다.

3. 시청각 미디어 서비스의 판단 기준: 새로운 정의와 규제 범위

미디어에 대한 정의는 물리적 관점, 기능적 관점 또는 구조적/제도적 관점을 강조하느냐에 따라 달라질 수 있다. 물리적 관점은 메시지나 콘텐츠가 전송되거나 유통되는 과정에서 사용되는 기반 시설에 기초한 정의가 내려

진다면, 구조적/제도적 관점에서 내리는 정의에는 콘텐츠를 제작하거나 편성과 편집 또는 유통 과정에 연관된 개념들이 등장한다. 그리고 미디어의 기능적 관점을 강조한 정의에서는 미디어의 사회적 역할이나 여론에 미치는 영향력, 잠재적 수용 가능성 또는 잠재적 수용자의 수를 중요하게 다루게 된다(Jakubowicz, 2012). 여기에서는 AVMSD의 규제 범위를 설정하는 기준을 위의 세 가지 관점으로 나누어 각 회원국의 적용 사례의 차이점을 통해 새로운 정의가 가지는 문제점에 대해 살펴보고자 한다.

1) 구조적/제도적 규제 영역 구분의 주요 쟁점

AVMSD는 시청각 미디어 서비스가 “미디어 서비스 제공자의 편성 책임 (editorial responsibility)하에 있는 경제적 활동”이어야 한다는 기준을 제시하면서 구조적 또는 제도적 측면에서의 접근을 시도한다. 이 기준은 미디어의 특징 또는 미디어와 유사한 성격을 바탕으로 규제 영역을 판단하기 위한 것이라기보다는 규제 대상이 되는 서비스에 대한 관할권 확립에 초점을 맞추고 있다.

“편성 책임”은 프로그램과 편성에서 행해지는 “실질적 통제(effective control)”의 수준을 시사하는데, 이는 프로그램의 선택과 구성, 두 가지 모두에 관한 것으로 선형 방송의 경우 편성표상의 구성을, 비선형 서비스의 경우에는 카탈로그 구성에 관한 것이다. 여기에는 콘텐츠 제작이나 내용에 대한 관여도나 결정권은 명시되어 있지 않아 단순히 카탈로그만 구성하더라도 편성 책임이 있는 것으로 해석될 수도 있다. 하지만, 실질적 통제가 없다고 판단되는 단순한 송신 중재자(네트워크 사업자, 호스팅 서비스 등)에 대한 ECD의 법률적 책임 면제 영역을 침해해서는 안 되기 때문에 프로그램이나 콘텐츠를 선정하거나 이를 집합시키는(aggregation) 데에 대한 통제가 없는, 단순히 콘텐츠를 유통시키기만 하는 사업자는 지침의

규제 범위에서 제외된다. 이 같은 이유에서 유튜브와 데일리모션과 같이 사후 통제만 하는 동영상 공유 플랫폼은 규제 범위에서 제외되어 왔다. 이는 프로그램 제작사나 방송사에 유통 사업자보다 높은 수준의 책임을 부여하고, 유통 사업자의 규제적 부담은 덜어 주기 위한 것으로 사실상 콘텐츠 유통의 가치 사슬이 해체된 상황에서 논란이 많은 개념 중 하나이며, 유럽 미디어 정책에서 수평적 규제로 주목을 받는 부분이기도 하다.

AVMSD는 미디어 서비스 제공자를 “시청각 미디어 서비스의 시청각 콘텐츠 선택의 편성 책임을 담당하고, 그것을 정리하는 방법을 결정하는 자연인 또는 사인”으로 규정하고 있다. “미디어 서비스 제공자(media service provider)”라는 기준은 유럽연합의 기능에 관한 조약(TFEU)이 정의하는 “서비스”의 범주에 속하는 경제적 성격을 가져야 함을 의미하는데, 보통은 “그 대가로 보수(remuneration)가 지급되는” 활동을 말하며, 전문 인력(professionals)에 의해 운영되는 모든 경제적 활동 형태의 서비스에 적용된다. 이 기준은 보수를 지급받는 서비스, 또는 적어도 경제적 성격을 띤 서비스를 구별해 내기 위한 것으로 방송과 경쟁하지 않는 경제외적 활동, 즉 사적인 용도의 웹사이트나 커뮤니케이션 서비스를 지침의 범위에서 제외하기 위한 것이다. 발크와 오슬루스(Valcke & Ausloos, 2014)는 이 개념의 적용에 있어 단지 광고를 게재한다고 해서 그 서비스가 자동적으로 경제적 활동에 포함되는 것은 아니며, 비영리적인 활동이라는 것만으로 규제 범위에서 제외되는 것도 아니라고 설명한다. 예를 들면, 경영 방송의 기업 활동은 일반적으로 “서비스”의 영역에 포함되지만, 개인 웹사이트, 블로그, 동영상 공유 플랫폼 등은 제외된다.

적용 단계에서 미디어의 구조적/제도적 정의에서 나타난 쟁점은 크게 세 가지로 구분할 수 있었다. 첫째는 편성 책임의 실질적 통제 수준에서 동영상 공유 플랫폼의 포함 여부이다. 유튜브와 같은 동영상 공유 사이트

의 경우에는 현재 어느 회원국에서도 그 자체로는 규제 대상이 되지 않는다. 물론 이용자가 만든 비전문적인 콘텐츠의 공유를 목적으로 편성 책임이 없고, 서비스로써 대가 관계가 모호한 등 지침에서 규정하는 시청각 미디어 서비스의 정의에 포함된다고 보기 어렵기 때문이다. 이탈리아의 규제 기관인 AGCOM의 경우에는 사용자에게 의해 업로드된 콘텐츠를 색인화하는 활동만을 제공하는 웹사이트는 규제 대상에서 제외시키고 있으며, 프랑스 역시 명시적으로 동영상 공유 플랫폼을 제외시키고 있다. 문제는 이렇게 규제 범위에서 벗어나 있는 플랫폼상에서 일정 수준의 편성 책임을 가진 사인이나 법인이 전문가에 의해 만들어진 콘텐츠를 서비스하는 경우이다. 벨기에 CSA⁹는 사후 통제만 하는 동영상 공유 플랫폼은 편성 권한이 없다고 판단하고 있지만, 이 플랫폼 내에서 편성자에 의해 선택되고 준비된, 연관성 있는 콘텐츠로 구성된 카탈로그를 제공하는 서비스, 예를 들면 유튜브 내 개설된 채널(Branded channel)의 경우에는 규제 대상에 포함시키고 있다. 영국의 경우에는 유튜브의 BBC Food와 Top Gear에 대해 시청각 미디어 서비스로 판명한 ATVOD의 결정에 대해 Ofcom이 콘텐츠와 형태가 선형 방송 프로그램 서비스와 유사하지 않다는 이유에서 판정을 번복한바 있다(Cabrera Blázquez, 2013).

두 번째 쟁점은 보수 관계를 어떻게 정의하느냐에 따라 비영리적 목

9 벨기에는 연방제 국가로 자치 지역과 언어 공동체로 구성되는데, 시청각 커뮤니케이션에 대한 규제는 언어 공동체(프랑스어, 네덜란드어, 독일어)로 구분되어 각각의 규제 기관을 가진다. 프랑스어권 공동체의 규제는 CSA(Conseil supérieur de l'audiovisuel), 네덜란드어 공동체의 규제는 VRM(Vlaamse Regulator voor de Media), 독일어권은 Medienrat에서 담당하고 있다. 통신 규제는 IBPT(Institut belge des Postes et des Télécommunications)에서 벨기에 전역을 담당하고 있는데, 언어권 공동체의 규제가 적용되지 않는 수도 브뤼셀의 경우, IBPT에서 방송 규제를 담당하고 있다(Jongen, 2015). 벨기에 CSA는 2012년 3월, 시청각 미디어 서비스 규제 관련 권고 사항을 발표해 편성 권한이 없다고 판명되는 서비스의 자세한 리스트를 마련해 놓고 있다. Recommandation relative au périmètre de la régulation des services de médias audiovisuels, <http://csa.be/document/1713>

적의 서비스가 규제 영역에 포함되기도 한다는 것이다. 슬로바키아와 네덜란드의 경우에는 공공기관의 비영리적 서비스 운영을 규제 범위에서 제외시키고 있다. 슬로바키아의 규제 기관 CBR(Council for Broadcasting and Retransmission)의 경우에는 정부의 웹사이트, 블로그, 시민 사회 활동 사이트에 대해 영리 활동이 아니라는 이유로 경제적 서비스로 구분되 기에는 개연성이 낮다고 판단하고 있다(CBR, 2009; Valcke & Ausloos, 2014). 네덜란드 역시 보수를 지급받지 않고 제공되거나 상업적 성격을 띠지 않는 사인이나 공기업의 서비스를 경제적 활동으로 보지 않으며, 따라서 “서비스”의 범주에 포함시키지 않는다(Betzel, 2011; Machet, 2011). 반면에 벨기에 CSA는 “보수”라는 개념을 금전적 거래에만 국한하지 않고 반대급부적 개념으로 넓게 해석하고 있다. “보수”에는 시청자의 월정액, 건당 과금 지불만 아니라 사업자가 이후 홍보 수단으로 사용할 수 있는 개인 정보를 제공하는 행위까지도 포함된다. 또한 광고, 홈쇼핑, 협찬 등의 거래 외에도 민간 기부금 및 정부 후원금, 공공 설비 및 공관 사용 역시 서비스를 제공하는 데 목적을 두고 있기 때문에 “보수”로 간주된다.

세 번째 쟁점은 규제 범위의 구조적 기준을 설정하는 데 있어 아주 작은 규모의 서비스를 규제 범위에 포함시켜야 하는지를 어떻게 판단하느냐이다(de Bueger, 2013). 일부 회원국에서는 방송과 실질적으로 경쟁을 하는 경제적 활동이 무엇인지를 판단하기 위해서 해당 서비스의 매출 또는 수익 하한선을 기준으로 삼고 있는데, 이탈리아의 경우에는 서비스를 개시하고 1년 이상이 지난 시점에서 연간 수익이 10만 유로 이상인 사업자만을 규제 영역에 포함시키고 있다.¹⁰ 프랑스에서는 일차적으로 국내법상 부

10 여기에는 수입료를 제외한 광고, 협찬, 홈쇼핑, 간접 광고 수익, 수신료 수익, 유료 방송 월정액 또는 건당 결제에서 비롯된 수익 등, 방송 고유의 활동에서 창출된 수익만이 포함되며, 방송 영역을 벗어나는

가가치세가 적용되지 않는 활동은 규제 범위에서 제외하고 있으며, 재정적 부담이 큰 제작 투자 의무는 매출액이 1천만 유로 이상인 사업자에게만 적용하고 있다. 수익이나 매출액의 하한선을 설정하는 것은 동일한 상황에 놓인 대기업들이 중소기업에 비해 차별을 받을 수 있다는 점에서 비판의 여지가 있으며, 관련 수익이나 매출만을 분리해 산정하는 것은 실행상의 어려움으로 꼽히고 있다. 하지만 초기 단계의 산업에서 신규 서비스의 시장 진입을 고무하기 위해서는 현실적인 대안일 수 있는데다가 규제 기관의 입장에서는 실용적이며 객관적인 기준이 될 수 있다.

2) 방송과의 유사성에 바탕을 둔 기능적 관점의 한계

시청각 미디어 서비스가 “일반 대중”을 상대로 “정보/교양/오락”의 목적을 가진 “프로그램 공급”을 “주된 목적”으로 한다는 기준은 미디어의 기능적 측면이 강조되어 있으며 사실상 “방송과의 유사성(TV-likeness)”을 바탕으로 해석되고 있다. 지침은 방송과 유사한 서비스가 규제 대상이 되어야 하는 이유를 “TV 방송과 동일한 시청자들을 대상으로 경쟁”하고 있으며, “서비스의 성격과 접근 방식이 방송과 유사해서 이용자들은 응당 규제의 틀 안에서 보호를 기대하기 때문”이라고 밝히고 있다. 문제는 지침이 “자유로운 이동과 경쟁에서의 차별을 예방하기 위해서 프로그램이라는 개념은 TV 방송의 성장을 참작해 역동적인 방법으로 해석되어야 할 것”이라고 부연하고 있어서 이를 적용해야 하는 규제 기관의 어려움이 가중될 뿐만

기타 수익은 제외된다(Cabrera Blázquez, Capello, Fontaine, & Valais, 2016). 2013년 총 146개의 주문형 서비스 중 4개의 서비스만이 연간 수익 10만 유로 이상으로 사업자 허가 대상이 되었다 (Sciacchitano, 2013). AGCOM은 VOD 시장이 더 이상 초기 단계가 아니라는 이유로 매출액 10만 유로 하한선을 삭제하기 위해 공공 자문을 시작했으며, 수정안이 통과될 시 모든 사업자가 규제 대상이 된다.

아니라 적용 단계에서 일관성이 보장되기 어렵다는 것이다.

융합 환경에서의 사물 관할에 관한 ERGA의 2015년 보고서는 “방송과 유사한”이라는 기준이 불가피하게 주관적일 수밖에 없는 성격을 가지고 있기 때문에 국가마다 이를 다르게 해석해 적용하고 있는 실정이라고 설명한다(ERGA, 2015). 실제로 이 개념을 국내법에 가장 적극적으로 수용한 회원국은 영국이며, 프랑스, 벨기에를 비롯한 대부분의 회원국은 규제 대상이 되는 서비스를 판별함에 있어 이 개념을 적용하지 않고 있었다. 네덜란드의 규제 기관 CvdM 역시 “동일한 시청자”로 구분되는 일반적인 이용자라는 구분은 존재하지 않으며 “방송과 유사성”이라는 개념이 본질적으로 주관적일 수밖에 없다는 점을 인정해 이 개념에 크게 주안점을 두지 않았다(Betzel, 2011; Valcke & Ausloos, 2014).

서비스의 주된 목적을 판단하기 위해서는 회원국에 따라 양적 또는 질적인 방법으로 각각 다르게 접근하고 있는데, 두 가지 평가 방법을 동시에 사용하는 것이 일반적이다. 양적인 평가 방법은 기계적으로 시청각 콘텐츠의 비율이나 양을 측정하는 방법이다. 이탈리아 AGCOM은 해당 사업자가 주 24시간 이하로 방송 서비스를 하는 경우에는 시청각 미디어 서비스 제공자로 구분하지 않는다(GOP, 2011). 영국 ATVOD는 시청각 콘텐츠가 웹사이트의 상당 부분을 차지하고 있으며, 그 수가 400개 이상일 때를 결정적인 시청각 콘텐츠 비율로 제시하기도 했다(Valcke & Ausloos, 2014). 질적인 접근 방식은 서비스 제공자의 의도와 서비스가 일반 공중에 의해 어떻게 인식되고 있는지를 평가하는 것이다. 벨기에 CSA의 경우에는 시청각 콘텐츠가 분류된 카탈로그상에서 제공되고 있을 때에는 AVMSD의 나머지 기준을 충족시키는 조건에서 시청각 미디어 서비스로 분류하며, 그렇지 않은 경우에는 선형 방송과의 경쟁 의도에 따라 규제 대상에 포함되는지를 구분한다. 즉, 서비스 사례별로 시청각 콘텐츠

의 비율, 주력 콘텐츠가 배치된 방법, 서비스의 비즈니스 모델 또는 핵심 사업을 기준으로 판단하고 있다(Machet, 2011). 그 밖에도 서비스명에 TV 또는 Radio라는 단어가 포함되면, 다시 말해 서비스명이 “OO TV” 또는 “XX Radio”인 경우에는 기존의 선형 방송과 경쟁할 의도가 있다고 간주하여 규제 범위에 포함된다(CSA, 2012).

규제 범위로 구분되는 또 다른 기준은 서비스 대상이 일반 대중(The general public)이어야 한다는 것이다. 일반 대중은 커뮤니케이션 산업의 대중(mass audience)에서 비롯된 개념으로 이 기준 역시 방송과의 유사성에 바탕을 두고 있다. 지침은 상당한 수의 대중에 의해 수신되며, 사회에 명백한 영향을 미칠 수 있는 매스미디어를 의미하는 것이라고 설명하고 있다. 이 기준으로 모든 형태의 사적 커뮤니케이션(이메일, 메신저 서비스 등)은 규제 범위에서 벗어나게 된다. 일반 대중의 기준을 충족시키기 위해서는 서비스가 제공되는 의도뿐만 아니라 서비스 이용 가능성도 함께 검토될 수 있다. 독일의 경우에는 양적인 하한선을 설정해서 동시에 500명 이상이 접속하지 못하면 서비스를 규제의 범위에서 제외시키고 있다(Machet, 2011; Valcke & Ausloos, 2014). 반면에 벨기에 CSA에서는 실제 이용자의 수를 결정적인 판단 기준으로 삼고 있지는 않는데, 오히려 잠재적인 이용자의 수를 그보다 더 중요하게 고려해 대중이 접근할 수 있는 공공장소의 서비스(예를 들면, 기차역이나 공항의 방송 서비스)를 규제 범위에 포함하고 있다(CSA, 2011).

부차적인 성격으로 시청각 미디어 콘텐츠를 제공하는 사업자를 어떻게 분류해야 하는냐는 문제는 적용 단계에서 꾸준히 제기되어 왔으며, 여전히 판단하기 어려운 문제로 남아 있다(Machet, 2011, Machet, 2012, de Burger, 2013). 좀 더 구체적으로 지침은 “프로그램”을 “미디어 서비스 제공자가 마련해 놓은 편성표 혹은 카탈로그의 하나의 요소를 구성하

고 있는, 음향의 동반 유무와 관계없이 움직이는 이미지의 집합으로 형태와 콘텐츠가 방송과 유사한 것, 예를 들어 장편 영화, 스포츠 중계, 상황극, 다큐멘터리, 어린이용 프로그램, 픽션물 등[AVMSD; Article 1(b)]”으로 정의하고 있는데, 시청각 콘텐츠가 단지 부수적이고 주된 목적이 아닌 경우에는 시청각 미디어 서비스로 분류되지 않는다. 이 기준에 따라 온라인 신문의 경우 시청각 콘텐츠를 다소 포함하고 있더라도 엄밀히 따지면 지침의 규제 범위에는 포함되지 않아야 하며, 이미지를 동반하지 않은 오디오 파일인 라디오의 경우 규제 범위에서 제외된다. 결과적으로 다양한 콘텐츠를 제공하는 서비스 중에서 시청각 미디어 서비스로 분류되는 사례는 소수에 불과하며, 특히 “방송과의 유사성” 개념을 적용하는 회원국의 경우에는 비슷한 사례를 두고도 다르게 구분되기도 한다.

방송과의 유사성은 “프로그램”의 정의와 “서비스의 목적”, 대상이 되는 “공중”의 기준을 종합적으로 고려하여 평가되고 있다. 영국은 이 개념을 가장 적극적으로 채용했는데, 관련 규제 기관인 ATVOD¹¹는 “방송과의 유사성”을 진단하기 위해 방송과의 유사성을 체감하는 요소로 구성된 기준과 방법을 마련했지만 Ofcom은 다시 방송과의 유사성을 근거로 ATVOD의 결정을 여러 차례 번복한 바 있다. 온라인 신문의 시청각 콘텐

11 영국은 2003년 커뮤니케이션법(Communication Act)을 2009년 12월 19일 수정하면서 주문형 프로그램 서비스(On-demand program service, 이하 ODPS)에 대한 규제 체계를 마련한다. 2010년 3월부터는 ODPS에 관한 규제를 ATVOD(Authority for Television On Demand Services)에 위임하면서 공동 규제 체제를 시도한 바 있다. ATVOD는 방송과의 유사성 판단에 대한 기준에 따라 ODPS 범주에 들어가는 서비스로 신고해야 하는 사업자에 대한 안내서를 마련했다. 여기에는 법률적 강제성은 없으며 ATVOD가 관련해서 법을 적용할 수 있는 해석 요인들을 제시하고 있다. 해당 서비스가 ODPS인지를 구분하는 역할은 ATVOD가 했지만 마지막 판정을 내리는 권한은 규제 기관인 Ofcom이 가졌다. ATVOD의 결정은 Ofcom에 의해 번복되기도 했는데, 결국, 2016년 1월 1일부터 Ofcom은 규제 권위와 효율성 문제로 ATVOD의 ODPS 관련 권한을 회수하면서 흥미로운 공동 규제 사례의 종지부를 찍는다(Cabrera Blázquez et al. 2016).

츠에 관해 ATVOD가 내린 여덟 개의 결정 중 가장 대표적인 사례는 〈Sun Video〉이다. ATVOD는 비디오 콘텐츠가 웹사이트 내 구분되는 섹션에 집합되어 있고, 방송 프로그램과 유사한 형태로 신문의 레퍼런스 없이도 이해될 수 있는 상태로 소비자들에게 제공되고 있기 때문에 〈Sun Video〉가 규제 범위에 포함된다고 판정했다. 하지만 사업자는 이를 Ofcom에 항소했고, 2011년 12월 Ofcom은 ATVOD의 결정을 번복한다. Ofcom은 규제 범위에 포함되는 서비스는 자신만의 홈페이지 또는 관련 웹사이트에서 분리된 섹션을 통해 접근 가능한 카탈로그를 보유해야 하며 방송 채널 처럼 디자인되고 보여야 한다고 주장했다. 각각의 콘텐츠가 짧은 동영상의 형태가 아니라 독립적으로 시청될 수 있는 상당한 분량의 완전한 프로그램이어야 하며, 다른 콘텐츠와의 링크가 매우 제한적이거나 없어야 하는데다가 시청각 콘텐츠의 비중이 텍스트 콘텐츠보다 커야 한다고 생각했던 것이다. 초점을 비디오 섹션에서 웹사이트 전체로 돌리면서 Ofcom 웹사이트가 온라인 신문에 가깝다고 판단을 내렸고, 이후 ATVOD는 나머지 일곱 개의 결정을 철회한다.

이와 유사한 사례에 대해 오스트리아의 규제 기관인 KommAustria는 Ofcom과는 완전히 상반된 결정을 한다. KommAustria는 오스트리아의 지역 일간지인 〈Trioler Tageszeitung〉 웹사이트의 비디오 섹션을 AVMSD의 규제 범위에 포함된다고 판정했는데, 길이가 30초 남짓 되는 동영상 콘텐츠들은 검색이 가능하고, 웹사이트의 다른 콘텐츠와 연결되어 있었다. 비디오 섹션은 온라인 신문과 같은 레이아웃을 가지고 있어서 만약 Ofcom의 기준에 따른다면 AVMSD의 규제 범위에서는 벗어나는 서비스였지만 KommAustria는 비디오 섹션이 웹사이트의 다른 콘텐츠들로부터 독립적으로 이용될 수 있다는 이유에서 시청각 미디어 서비스라고 판정했다(Irini, 2016).

가능적 관점에 초점을 맞춘 기준들은 회원국마다 다르게 해석되어 적용되고 있을 뿐 아니라 판정 사례에서도 일관성을 찾아보기 어렵다. 결국, 규제 기관마다 해석이 달라지는 “방송과 유사한” 서비스라는 개념을 유지하는 것은 규제 당국이 실용적인 이유에서 어떤 서비스를 포함할 것인가 제외할 것인가를 결정하게 되는 데 정당성을 획득하는 도구로 이용된다는 비판을 피할 수 없었다(Cabrera Blázquez, Capello, Fontaine, & Valais, 2016).

3) 물리적 관점에서의 경계와 논소

물리적 관점에서 지침이 제시하는 시청각 미디어 서비스의 기준은 서비스가 전자 커뮤니케이션 망을 통해 제공되어야 한다는 것이다. 따라서 지상파, 케이블, 위성, 인터넷 등은 포함되지만 영화관, DVD 대여 또는 블루레이 등 전통적인 방법의 시청각 작품 유통은 지침의 범위를 벗어난다. 하지만 인터넷 속도가 빨라지면서 영화관 또는 DVD 판매와 대여를 하던 사업자들 역시 온라인으로 사업 영역을 확장하면서 지침의 범위에 들어오기 시작하고 있다.

실시간 VOD 서비스의 경우에는 그 경계가 명확하지만, 결제 후 콘텐츠를 다운받아 소비하는 EST(Electronic Sell Through) 방식의 VOD 서비스¹²의 경우 그 범주화가 명확하지 않다. 이 같은 서비스는 얼핏 지침이 적용되는 영역으로 생각될 수 있지만, 실제로는 서비스가 앞서 설명한 기준들을 충족시키는지 검토해 보아야 한다. 온라인상에서 구매 후 개인 하드디스크에 소장하여 인터넷 접속 없이도 DVD처럼 시청할 수 있다는

12 아이튠즈 같은 서비스로 결제 후 콘텐츠를 다운받아 일정 기간 동안 또는 제한 없이 콘텐츠를 소장하여 소비할 수 있는 서비스를 말한다.

점은 사실상 DVD를 온라인으로 구매해 우편으로 받아 보는 것과 더욱 유사한 경험일 수 있기 때문이다.

회원국 중에서는 벨기에의 프랑수어권 공동체, 사이프러스, 헝가리, 룩셈부르크, 노르웨이, 네덜란드, 체코, 슬로바키아만이 이 같은 서비스를 규제 영역에 포함시키고 있다. 이탈리아의 경우 다운로드 후 일정 기간 동안만 소장할 수 있는DTR(Download to Rent) 서비스는 규제 영역에 포함시켰지만, 다운로드 후 소비 기간이 정해져 있지 않은 DTO(Download to Own) 서비스의 경우에는 전자상거래에 관한 규제 영역에 속한다(Machet, 2012). 결론적으로 AVMSD의 새로운 규제 영역에 대한 정의는 미디어의 구조적/제도적 관점과 기능적 관점뿐만 아니라 상대적으로 가장 구체적일 수 있는 물리적 관점에서까지 견고한 개념을 제시해 그 경계를 명확히 하는 데 성공했다고 평가를 내리기는 어렵다.

4. 시청각 미디어 서비스에 적용되는 규제 사항: 지침의 한계와 개선 방향

1) 선형과 비선형 서비스에 대한 차별적 규제

AVMSD는 “프로그램”의 개념에 두 개의 하위 범주를 도입하면서 미성년자 보호, 유럽 작품 유통과 홍보, 광고와 흡쇼핑 등 특정 분야에서 규제 수준을 달리 적용하고 있다. 편성표를 바탕으로 동시적 시청을 위해 제공되는 선형 프로그램 또는 “정상적인(normal)” 방송 서비스는 푸시형(Push) 콘텐츠로, 개인의 요청에 의해 소비가 이루어지는 비선형 콘텐츠는 견인형(Pull) 콘텐츠로 구분하고 있다. 사회에 미치는 영향력과 이용자의 제어 수준을 이유로 푸시형 콘텐츠를 서비스하는 선형 방송에는 좀 더 엄격한 규제가, 견인형 콘텐츠를 제공하는 주문형 서비스에는 보다 유연한 규제

가 정당화되고 있다.

이 같은 차별적 규제에는 두 가지 근거가 있을 수 있는데, 먼저 사용자의 선택과 통제 수준의 차이와 사회에 영향을 미칠 것 같은 정도가 규제 수준에 반영된 것이다. 게다가 비선형 서비스 영역이 성장 단계 초기에 있었던 만큼 소규모 서비스업자가 많았고, 이들 사업자에게 기존의 방송 사업자와 동일한 수준의 규제를 요구하는 것은 오히려 산업의 성장을 방해하고 사업자들로 하여금 유럽연합 밖으로 이전을 부추길 수도 있다는 경제적 우려도 뒷받침되었다(Craufurd Smith, 2007).

시청각 미디어 서비스 영역에 포함되는 모든 서비스에 적용되는 기본적인 규제(basic tier)는 사업자에 대한 정보 공개의 의무, 증오를 유발할 수 있는 표현의 금지, 장애인의 서비스 접근 보장이나 광고의 내용 등에 있어 미디어 사업자가 지켜야 할 최소한의 의무를 규정하는 수준으로 볼 수 있다.

선형 방송에게 기본적인 수준 이상의 규제가 적용되는 부분은 미성년 보호 관련 규제, 유럽 방송 프로그램 유통과 홍보, 그리고 상업적 메시지, 즉 광고와 홈쇼핑에 관한 규정이다. 광고 규제의 경우에는 선형과 비선

표 1. 시청각서비스미디어지침의 두 단계 규제

| 기본 단계의 규제 | 선형 콘텐츠에만 해당되는 추가적 규제 |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • 미디어 제공자의 정보에 대한 공개 • 미성년자 보호에서 최소한의 규제 수준 • 인종, 성별, 종교 또는 국적에 기반해 증오 유발을 포함한 콘텐츠 금지 • 유럽 작품에 대한 접근과 제작 보장 의무 • 광고, 홈쇼핑, 간접 광고의 내용(질적) 규제에 대한 의무 • 장애인의 서비스 접근 | <ul style="list-style-type: none"> • 유럽 작품, 독립 작품의 제작과 유통의 증진 (비선형 서비스의 경우 유럽 작품 제작의 고무만이 명시됨) • 광고, 홈쇼핑, 간접 광고의 양적 규제를 포함, 좀 더 자세한 규정 • 미성년자 보호에 대한 보다 엄격한 규정 • 반론보도청구권 • 가벼운 뉴스 사건에 대한 접근 |

* Valcke & Lievens, 2009; Pauwels & Donders, 2011에서 재구성.

형 모두 메시지에 대한 내용 규제는 동일하게 적용되지만 양적 규제는 선형 방송에만 적용된다.

실제로 내용 규제의 주를 이루는 사항은 미성년자 보호에 관한 것으로 선형 방송과 비선형 방송의 규제 수준이 구분된다. “청소년 성장에 심각하게 해를 끼칠 수 있는(which might seriously impair)” 콘텐츠의 경우 선형 방송은 방영 자체가 불가능하도록 규제되지만 비선형 방송에서는 청소년이 듣거나 볼 수 없도록 통제되는 조건에서 서비스가 가능하다. 그리고 청소년 성장에 유해할 수 있는(which may impair) 콘텐츠에 관해서는 선형 방송에서는 접근에 대한 통제가 동반되어야만 방영이 가능하지만, 비선형 방송에서는 별도의 제약 없이 서비스될 수 있다.

선형 방송에서는 그동안 미성년자 관람 가능한 콘텐츠의 수준을 매우 엄격하게 규제해 왔다. 아무래도 TV 수상기를 통해 접하다 보니 미성년에게 유해한 프로그램에 대해서는 비밀번호가 필요한 암호화된 서비스를 통해서만 소비될 수 있도록 함으로써 미성년의 시청 가능성은 낮아졌다. 반면에 다양한 방법으로 방송 프로그램에 접근할 수 있는 비선형 서비스, 특히 규제의 범위에서 벗어나는 공유 플랫폼 등을 통해서서는 무분별한 접속이 가능해지면서 통제가 더욱 힘들어진다. 따라서 비선형 서비스에서 이용자의 통제 수준이 선형 방송보다 높다고 단정하기 어려우며, 오히려 제공자가 누구에게 접근할 수 있는지를 결정할 수 있는 수준이 높아지게 되기 때문에 결과적으로 이용자의 통제 수준을 근거로 미성년자 보호에 대한 선형과 비선형 서비스의 규제 수준을 달리하는 것은 그 정당성을 주장하기가 힘들어진다.

2) 유럽 영상 제작 산업 보호와 원산지국가 패러독스

“유럽 방송 프로그램 유통과 홍보”에 관한 의무는 크게 쿼터제와 투자 의무

로 나뉘는데, 선형과 비선형 구분에 따라 적용되는 규제가 달라진다. 선형 서비스에 관해서 지침은 방송사가 뉴스, 스포츠 중계, 오락, 광고 등의 방송 시간을 제외한 편성의 일정 비율을 유럽산 작품에 할애하는지 회원국이 감독하도록 명시하고 있다. 지침에 따르면 선형 방송 서비스는 편성 시간의 최소 10% 이상 또는 편성 예산의 10% 이상을 독립 제작사의 유럽 작품에 할애해야 한다. 하지만 비선형 서비스에 대해서는 적절한 수단을 통해, 그리고 실현 가능하다면 유럽산 작품의 제작과 유통에 참여해야 한다고 명시되어 있을 뿐, 선형 서비스와 같은 규제 하한선에 대한 언급은 없다.

선형 방송에 대한 유럽 영상 산업 보호와 육성을 위해 마련된 AVMSD의 유럽 작품에 대한 편성 쿼터와 투자 의무는 TVWF의 4조와 5조를 수정 없이 옮겨 놓은 것으로 TVWF 시기부터 유럽 작품에 대한 편성 의무와 투자 의무는 회원국 간 상당한 차이를 보였는데, 그 당시부터 유럽 연합에서 제시한 비율보다 높은 수준의 규제가 적용되는 국가는 핀란드, 프랑스, 이탈리아, 네덜란드, 스페인과 영국이었다(Burri-Nenova, 2007).

비선형 서비스에 관련 규제를 도입한 나라는 아직 소수에 불과한데, 비선형 서비스에서 유럽 작품의 유통과 홍보는 크게 전체 카탈로그에서 유럽 작품이 차지하는 비율에 대한 의무와 유럽산 제작물에 대한 투자 의무로 나뉜다. 예를 들면, 스페인에서는 전체 카탈로그의 30% 이상을 유럽 작품으로 채워야 하는 반면에 투자 의무는 없고¹³, 슬로베니아에서는 전체 카탈로그의 10% 이상을 유럽 작품으로 채워야 하고 서비스 수익의 1% 이상을 유럽 작품의 제작 또는 저작권 획득에 투자해야 한다.¹⁴ 이탈리

13 2015년 5월 1일 최종 수정된 2010년 3월 31일 시청각 커뮤니케이션 일반법 5조 2항 Artículo 5.2. párrafo. 2 Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual.

14 시청각 미디어 서비스 법 16조 Audiovisual Media Services Act (ZAVMS) - Art. 16 (2) and (3).

아의 경우, 해당 사업자는 유럽 작품의 제작과 저작권 획득에 수익의 5%를 투자해야 하며, 시행 첫 해에는 최소 1%가, 이후 3년간은 수익의 최소 2%가 의무 투자 비율로 정해져 있다.¹⁵

회원국 중에서 비선형 서비스의 유럽 방송 프로그램 유통과 홍보와 관련해 가장 규제 수준이 높은 나라는 프랑스이다. 프랑스는 자국 문화 보호와 증진을 위한 문화 정책의 일환으로 선형 방송 서비스에 대한 유럽/프랑스산 시청각 작품에 대한 제작 투자 의무를 지우고 있는데, 투자 의무 수준이 유럽 내에서 가장 높다. 비선형 서비스 사업자에게도 선형 서비스 사업자와 거의 동일한 수준의 참여를 요구하는데, 서비스 범주(기존 지상파 사업자의 다시보기 서비스, TVOD 서비스, SVOD 서비스)에 따라 매출액이 1천만 유로 이상인 사업자에게 유럽 작품 제작에 적게는 매출의 12%에서 많게는 26%까지 투자를 의무화하고 있다. 카탈로그 구성에서도 선형 방송 편성에서와 동일한 수준의 구성이 요구되는데, 20개 이상의 영화/영상 작품을 서비스하는 사업자는 카탈로그에 항상 60% 이상의 유럽 제작물, 40% 이상의 프랑스어 표현 제작물을 보유하여야 하며, 홈페이지에도 상당한 비율로 유럽 작품과 프랑스어 작품을 게시하여야 한다.¹⁶

관련 규제 기관인 프랑스 CSA가 발표한 규제 실행 2년 동안의 활동 보고서(CSA, 2015)는 유럽 작품에 대한 쿼터제는 이용자의 수요와는 상관없이 절반 이상의 유럽/프랑스어 작품을 제안해야 하는 것은 비효율적

15 2015년부터 연간 수익의 5%가 유럽 작품 의무 투자 비율로 고정되었다. Approvazione del regolamento riguardante la promozione della produzione e della distribuzione di opere europee da parte dei servizi di media audiovisivi a richiesta ai sensi dell'articolo 44, comma 7, del testo unico dei servizi di media audiovisivi e radiofonici, 06/04/2011.

16 2010년 11월 12일 주문형 시청각 서비스에 관한 시행령 Décret n°2010-1379 du 12 novembre 2010 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande.

이라고 평가했다. 게다가 홈페이지의 작품 배치가 신규 동영상, 사용자의 선호도에 따라 달라지기 때문에 유럽/프랑스어 작품의 비율을 맞추어 유지하는 것은 기술적으로 어려울 뿐 아니라 서비스의 매력도를 저하시키는 요인으로 작용할 수 있다는 우려도 있어 규제 완화가 필요한 부분으로 지적되고 있다.

회원국의 정책 노선에 따른 경제적 규제 수준의 차이는 국내 사업자에 대한 역차별로 작용할 수 있는데, 신유형 방송 서비스가 지리적 제한 없이 서비스될 수 있다는 이유에서 다시 원산지국가 원칙과 충돌하기 때문이다. 원산지국가 원칙에 따라 사업자는 서비스가 설립된 국가의 규제만을 지키며 유럽 전역으로 송출할 수 있는 데 반해 송달국의 규제는 강요할 수 없다. 이로 인해 AVMSD가 제시한 수준보다 엄격한 규제를 도입한 송달국에서는 자국 기업에 대한 규제 형평성 문제가 발생하게 된다. 원산지국가 원칙이 가지는 패러독스는 넷플릭스의 유럽 상륙을 계기로 더욱 두드러졌는데, 그 때문에 “넷플릭스 문제”라고 불리기도 한다. 넷플릭스가 네덜란드에 유럽 지사 설립을 결정한 것 역시 상대적으로 규제 수준이 높지 않은 편이기 때문인데, 원산지국가 원칙에 의해 넷플릭스는 비교적 느슨한 네덜란드의 시청각 미디어 서비스 규제만을 지키며 다른 회원국에 서비스를 할 수 있다.¹⁷ 특히 프랑스와 같이 AVMSD보다 국내 규제 수준

17 이 문제는 시청각 미디어 서비스에 대한 규제에만 국한된 것은 아니다. 부가가치세와 법인세 등의 세율 조건도 각 회원국이 다른데, 2015년 초까지는 부가가치세가 가장 낮은 룩셈부르크(17%)가 아이튠즈와 넷플릭스의 선호 국가였다. 부가가치세율이 낮기 때문에 가격 경쟁력에서 유리한 전략을 취하거나 마진율을 높일 수 있었다. 하지만 2015년 1월 1일을 기점으로 서비스 사업자가 귀속된 국가가 아닌 소비자 거주 국가의 세율에 따라 부가가치세가 부과되었다. 유럽에서 가장 법인세가 낮은 곳은 불가리아(10%)이나 서유럽 주요 시장에서 고립되어 있고, 아일랜드의 경우 12.5%로 구글, 애플, 마이크로소프트 등 미국 회사들이 법인세 납세 기준이 되는 지사 설립 국가로 아일랜드를 선택했다. 동일한 매출액을 기록하는 기업의 경우 아일랜드에 자리 잡은 기업이 프랑스, 독일, 벨기에 등 수익세와 법인세가 유럽에서 가장 높은 편에 속하는 국가에 자리 잡은 기업보다 순이익이 높다. 아일랜드의 두

이 높은 국가의 경우에는 이 같은 문제가 더욱 두드러진다. 넷플릭스의 경우에는 다른 회원국(네덜란드)의 규제 범위에 속해 있기 때문에 프랑스에서 서비스를 한다고 해도 프랑스의 해당 규제를 강요할 수 없다. 결국, 자국 문화 보호와 증진을 목적으로 도입한 쿼터제나 투자 의무가 프랑스 내에 자리 잡은 국내 사업자들에 대한 역차별로 작용하고 있으며, 프랑스 사업자 주도의 새로운 미디어 서비스 시장을 형성하는 데 방해 요소로 꼽히고 있다.

3) AVMSD의 한계와 개선 방안에 대한 논의

신유형 방송 서비스의 규제의 틀을 마련한 2007년 AVMSD에 대한 제정 논의가 시작된 것은 2002년경으로 2017년인 현재에도 관련 규제는 2000년대 초반의 융합 환경을 반영한 것이라고 볼 수 있다. 규제 당국 역시 스스로 빠른 기술적 발전의 속도를 쫓아가지 못하는 어려움을 예상해 지침 33조를 통해 유럽연합은 AVMSD 적용에 대한 보고서를 3년마다 유럽의 회와 유럽이사회에 제출해야 하며, 필요한 경우 수정안을 제안해야 함을 명시하고 있다.

유럽집행위원회는 2014년 시작한 공공 자문을 통해 회원국의 실행 경험을 바탕으로 2016년 5월 25일, AVMSD의 수정안을 발의한다.¹⁸ 수정안에는 앞서 2007년 AVMSD의 문제점으로 지적된 사항들을 해결하기 위

개의 법인 사이에 네덜란드의 법인을 끼워 넣은 '더블 아이리시 더치 샌드위치' 기법은 이미 애플과 구글이 조세를 회피하기 위해 사용하고 있는 방법인데, 이를 위해서는 네덜란드에 유럽 지사를 설립하는 것이 사업자에게 가장 유리하다(IDATE, 2015, Maxwell & Pénard, 2015).

18 Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council, amending Directive 2010/13/EU on the coordination of certain provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the provisions of audiovisual media services in view of changing market realities, Brussels, 25.5.2016, 2016/0151(COD).

한 몇 가지 방안이 제시되어 있다.

논란이 많았던 “방송과 유사한”이라는 기준은 결국 삭제되었다. 공정한 경쟁의 장을 보장하고자 하는 지침의 목표를 위해서 기존 방송과의 유사성을 토대로 규제 범위를 확정하는 것은 단기적으로는 유효한 방편일 수는 있겠으나 지속적인 시장의 변화를 감안한다면 지침의 목표를 보장하기 힘든 기준이었다. 개념의 모호함 외에도 실제로 방송통신 신규 서비스가 방송과 유사한 것인지에 대해서는 다시 한 번 생각해 볼 필요가 있을 것이다. 초기 VOD 서비스는 이용자들의 행태로만 판단하자면 사실상 “방송” 보다는 오히려 “비디오 대여점”에 유사했다고 볼 수 있으며, 방송 사업자들의 콘텐츠 역시 점점 더 전통적인 형태를 벗어나고 있어 기존의 경험과의 유사성을 비교하기가 더욱 어려워지고 있다. 동영상 공유 플랫폼을 포함해 SNS를 통한 콘텐츠의 유통과 소비, MCN, 웹 드라마 등 우리가 접하는 시청각 콘텐츠와 서비스, 이용 행태는 더 이상 방송과의 유사성을 찾아볼 수 없을 정도로 변화하고 있다.

미디어 환경의 변화로 기존의 서비스와 새로운 서비스의 구분이 흐려지면서 관련 서비스에 따라 규제의 수준을 달리 해야 할 필요성 역시 설득력을 잃어 가고 있다. 특히 미성년자 보호와 관련한 두 단계 규제는 좀 더 단순화할 필요가 있었다. 수정안은 기존의 “심각하게 해를 끼칠 수 있는”과 “유해할 수 있는”으로 나뉜 기준을 “유해할 수 있는”으로 통일하면서 비선형에는 규제 수준을 상향 조정, 선형에서는 하향 조정할 것을 제안하고 있다.

수정안은 “프로그램”의 정의에 “짧은 동영상(videos of short duration)”을 포함시키고, 서비스의 정의에도 “비디오 공유 플랫폼 제공자(video-sharing platform provider)”를 추가하면서 동영상 공유 플랫폼과 소셜 미디어 플랫폼에 대한 규제 가능성을 어느 정도 열어 주었다고 평

가할 수 있다. 물론 이들은 편성 권한을 가진 사업자가 아니기 때문에 콘텐츠 자체에 대한 규제라기보다는 콘텐츠를 정리해 보여 주는 방법에 대한 규제에 가깝다. 또, 기존의 두 단계 규제는 사라졌지만, “비디오 공유 플랫폼 제공자”에 대한 규제가 기존의 시청각 미디어 서비스 규제와는 차이를 두고 있어 새로운 차별적 규제의 도입으로 해석할 수 있다.

원산지국가 원칙은 AVMSD 수정안에서도 유지된다. 하지만 유럽 작품 제작 투자 의무에 한해서는 다른 회원국에 소재한 서비스에게도 국내법으로 투자 의무를 강요할 수 있도록 지리학적 적용 범위를 확대함으로써 넷플릭스 문제에 대한 해결 방안을 제시하고 있다. 다시 말해 수정안이 그대로 채택될 경우, 회원국(프랑스)은 일정한 조건하에서 다른 회원국(네덜란드)에 위치한 사업자(넷플릭스)에게도 서비스되는 지역(프랑스)의 투자 의무를 요구할 수 있는 가능성이 생긴다. 수정안은 비선형 서비스에 대한 유럽산 작품의 제작과 유통 의무 역시 좀 더 구체적으로 명시하면서 관련 규제를 강화시켰다고 볼 수 있는데, 비선형 서비스는 카탈로그의 20% 이상을 유럽산 작품으로 채워야 하며, 제공하는 방식이 충분히 가치적이어야 할 것을 요구하고 있다.

5. 결론

규제 범위의 설정은 방송에 대한 재정의의 문제인데 예측 불가능한 규제 영역의 진화와 이해관계자들의 과도한 로비, 회원국 간의 입장 차이에서 유럽연합 차원의 정책 결정은 결국 어느 사업자가 포함될 것이냐 포함되지 않을 것이냐의 맥락에서 이루어졌다. 방송과 통신 사이, 콘텐츠와 네트워크 사이의 경계가 흐려지면서 “융합(convergence)”이라는 개념으로

규제 영역에 접근하는 것보다는 규제 대상의 “분화(divergence)” 관점에서 접근하는 것이 효율적일지도 모른다. 하지만 이론적으로 이 같은 접근은 시대에 따라 서비스의 범주화를 달리 해야 하게 되며, 법률적으로 불안정한 결과를 초래한다는 점을 고려한다면 관련 규제에는 유연하게 진화할 수 있는 제도적 장치가 필수적으로 뒷받침되어야 할 것이다.

유럽연합 회원국의 방송통신 신규 서비스에 관한 규제 사례는 규제 대상을 둘러싼 기존의 사회적, 문화적, 역사적, 법률적, 경제적 환경이 다르고, 성공한 사례로 평가될 수 없기 때문에 참고할 만한 사례가 되기 힘들다고 결론을 내리기보다는 유럽연합의 공통된 지침이라는 특수한 맥락에 대한 이해를 기반으로 다양한 규제 방법의 장단점을 검토해 봄으로써 선행 사례로서의 가치를 찾아야 할 것이다. 원산지국가 원칙에 비롯된 넷플릭스 문제는 해외 거대 미디어 그룹의 유럽 진출에 일부 회원국 내 자국 기업들에게는 역차별로 작용했고, 이로 인해 AVMSD는 방송의 단일 시장 형성이라는 목표에 부합했다고 평가받지 못하는 실정이다. 물론 각각의 회원국 내에서 관련 규제의 도입이 미친 사회경제적 영향과 평가에 대해서는 후속 연구가 필요한 부분이다.

AVMSD는 어디까지나 회원국 간의 최소한의 조화를 위한 것이었지만, 지침에서 명시한 개념이 모호했기에 이에 대한 회원국의 해석과 적용 방법에는 불가피하게 차이가 생길 수밖에 없었다. 정책 노선의 특성에 따라 각기 다른 규제 수준과 방법을 도입하고 있었지만, 프랑스와 같이 전형적으로 계획 경제 옹호적인 국가이거나 영국과 같이 좀 더 자유주의적 노선을 지향하는 국가이거나 모두 지침이 제시하는 새로운 개념적 정의를 적용하는 데에는 일관적이지 못했다. 어떤 사업자를 규제할 것인가에 대한 논의는 방송이라는 정의가 명확하지 않은, 매우 한정된 개념에 의존하는 기존 지침의 틀을 유지하면서 급변하는 환경적 변화에 유연하게 대응

하지 못했고, 연합과 회원국 차원의 규제 효율성에 대해서는 지속적으로 문제가 제기되고 있다. 결국, 진행 중인 미디어의 환경적 변화에서 이상적인 정의를 내리는 것이 불가능하며, 개념적으로 모든 이해관계자들의 합의를 얻기 힘든 구조임을 인정한다면, 각각의 시장이 가진 특성에 따라 규제 목적의 범위를 설정하는 것이 합리적 대안이 될 수 있을 것이다.

처음 브뤼셀이 주문형 시청각 미디어 서비스까지 규제 범위를 확장하겠다는 의도를 내비쳤을 때, 유럽집행위원회가 가진 관청 식의 번거로운 형식주의라는 비판을 피할 수는 없었다. 단기적 관점에서는 방송의 영역을 확장해 가면서까지 TVWF를 개정하는 것보다는 ECD를 수정하는 편을 선택했다면 좀 더 편리한 규제 체계를 형성하는 데 도움이 되었을지도 모른다. 하지만 두 개의 지침이 가지고 있는 애매한 경계를 정리하기 위해서는 신유형의 시청각 미디어 서비스를 AVMSD에 포함시키는 작업은 불가피했다. 2007년 AVMSD 개정으로 관련 규제가 개선되었다는 평가를 내리기는 어렵지만 당초 우려했던 것처럼 규제가 강화되는 방향으로 진행되지도 않았다. 분명한 것은 2007년 AVMSD는 융합에 대한 대답이지 해답은 아니었다는 것이다. 내용 규제에 있어서 초기에는 비선형 서비스에 좀 더 낮은 규제 수준을 제시했고, 시청각 작품에 대한 투자 의무 역시 해당 사업자의 역량에 따라 점진적으로 비율을 인상하는 방법으로 도입되었다. 지침 개정의 주된 쟁점은 성장을 방해하는 과도한 규제를 피하는 것이었고, 일부 계획 경제 옹호적인 국가가 마주한 원산지국 패러독스를 제외하면, 사실상 산업적 성장에 심각한 방해가 될 만한 부담스러운 규제가 더해지지 않는다는 점 역시 주목해야 하는 부분이다.

미디어를 둘러싼 외적, 내적 환경 변화로 인한 21세기 미디어 정책의 역사적인 시점에서 미디어는 왜 규제되고 있으며, 무엇을 위해 규제되어야 하며, 어떻게 개선되어야 하는지에 대한 근본적인 질문들을 다시 던져

볼 필요가 있을 것이다. 이미 선형과 비선형 사이의 경계마저 흐려져 방송과의 유사성에 바탕을 둔 규제 영역의 설정이 그 정당성을 잃어가고 있는 시점에서 분화의 관점으로 사업자 구분을 목적으로 한 정의가 마련될 수밖에 없는 구조라면, 무엇에 대한 규제를 어떻게 할 것인가에 대한 정도와 수준 설정은 유연하고 현실적이어야 할 것이다. 이 점에서 우리는 AVMSD가 무엇을 집중적으로 규제했으며, 어떠한 방식으로 규제했는지, 그리고 어떻게 진화하는지를 주목해 볼 필요가 있을 것이다. 비선형 콘텐츠에 적용되는 내용 규제는 주로 증오 유발 콘텐츠와 미성년자 보호에 관한, 미디어가 상식적으로 지켜야 할 기본적인 의무 사항이었다. 경제적 의무를 포함한 일부 규제에는 선형과 비선형에 대한 단계적 규제를 적용함으로써 신규 서비스를 배려하기도 했는데, 2016년 개정안에서는 신규 사업자의 영향력이 커져감에 따라 비선형 서비스의 규제 수준을 상향 조정하고, 플랫폼 사업자를 규제의 범위에 포함시키기는 등 유연성을 보이기도 했다.

반 쿠일런버그와 맥퀘일(Van Cuilenburg & McQuail, 2003)은 정책이 해야 하는 일은 선택된 목표를 위해, 그에 반대하는 다른 동력을 인정하고 존중하면서 무엇이 행해져야만 하는지, 그리고 행해질 수 있는지를 인식하는 것이라고 말한다. 모든 커뮤니케이션 정책의 주된 목적은 사회에서 필요한 정보와 커뮤니케이션이 다양하게 제공되는 사회 소통 체제에 자유롭고 평등한 접근이 보장되는 것이다. 결론적으로 새로운 영역에 대한 규제는 새롭게 무언가를 구속하는 규정이 아니라 근본적으로 미디어가 가져야 할 가치들, 즉 표현의 자유와 다양성 등을 보장하고 강화할 수 있는 방향으로 마련되어야 할 것이다.

참고문헌

- Betzel, M. (2011). Finetuning classification criteria for on-demand audiovisual media services: The dutch approach. In S. Nicolitchev (Ed.), *Iris special: The regulation of on-demand audiovisual services: Chaos or coherence?*(pp. 53-62). Strasbourg: European Audiovisual Observatory.
- Burri-Nenova, M. (2007). The new audiovisual media services directive: Television without frontiers, television without cultural diversity. *Common Market Law Review*, 44, 1689-1725.
- Burri, M. (2009). Cultural diversity and the EC audiovisual media services directive: Beyond the handsome rhetoric (March 30, 2009). NCCR Trade Regulation Working Paper No. 2009/09.
- Cabrera Blázquez, F. J. (2013). Qu'est-ce qu'un service à la demande?. IRIS Plus 2013-4, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2013.
- Cabrera Blázquez, F. J., Cappello, M., Fontaine, G., & Valais, S. (2016). Service à la demande et champ d'application matériel de la Directive SMAV. RIS Plus, Observatoire européen de l'audiovisuel, Strasbourg, 2016.
- Cabrera Blázquez, F. J. (2016). La réforme de la directive «Service de médias audiovisuels». In Bloud-Rey Céline & Menuret Jean-Jacques (Sous la direction de), *Le droit de la régulation audiovisuelle et le numérique, collection droit des technologies* (pp. 217-223). Larcier.
- CBR (2009). Rozsah pôsobnosti zákona č. 308/ 2000 Z. z. v súvislosti so zmenami zákona účinnými, URL: http://www.rvr.sk/_cms/data/modules/download/1265805698_Rozsah_posobnosti_zakona_c._3082000_v_suvislosti_so_zmena_mi_ucinnymi_od_15._decembra_2009.pdf

- Craufurd Smith, R. (2007). Media convergence and the regulation of audiovisual content: Is the European community's audiovisual media service directive fit for purpose?. *Current Legal Problems*, 60(1), 238-277.
- CSA (2011). Consultation publique sur le périmètre de la régulation des services de médias audiovisuels. URL: http://csa.be/system/documents_consultations_files/124/original/CAC_20110505_competence_materielle_consultation_publique.pdf?1305801617.
- CSA (2012). Recommandation relative au périmètre de la régulation des services de médias audiovisuels. URL: http://csa.be/system/documents_files/1713/original/CAC_20120329_recommandation_competence_materielle.pdf?1333030000.
- CSA (2015). Bilan de l'activité et du respect des obligations des Services de Médias Audiovisuels à la Demande en 2013, Février 2015.
- de Bueger, G. (2013). Supervising on-demand audiovisual media services: Best practices and methodology, comparative background document, 38th EPRA meeting, Vilnius, 2-4 October 2013 (Final public version of 20/12/2013).
- Drezner, D. (2001). Globalization and policy convergence. *International Studies Review*, 3(1), 53-78.
- ERGA (2015). ERGA report on material jurisdiction in a converged environment, 18th December 2015.
- Flew, T. (2016). Convergent media policy, reflections based upon the Australian case. In S. Simpson, M. Puppis, & H. Van den Bulck (Eds.), *European media policy for the twenty-first century, assessing the past, setting agendas for the future* (pp. 219-237). New York: Routledge.

- GOP (2011). The new resolutions of the Italian media authority on the audiovisual media services via the internet. URL: http://www.gop.it/doc_pubblicazioni/59_a8uoa94lak_eng.pdf.
- Herold, A. (2007). From television without frontier to audiovisual without borders: The new audiovisual media services directive, Vrije Universiteit Brussel, 19 Marche 2007.
- Horlings, E., Marsden, C., van Oranje, C., & Botterman, M. (2005). Contribution to Impact Assessment of the revision of the Television Without Frontiers Directive, Prepared for DG Information Society & Media of the European Commission, Rand Europe, TR-334-EC DG, 1 November 2005.
- IDATE (2015). Etude portant sur les offres et les stratégies commerciales des services de V&D et V&DA transeuropéens, rapport final, à l'attention de la Direction générale des Médias et des Industries Culturelles du Ministère de la Culture et de la Communication, Novembre 2015.
- Irini, K. (2016). Electronic press: Turning a new leaf for convergent media content regulation?. In S. Simpson, M. Puppis, & H. Van den Bulck (Eds.), *European media policy for the twenty-first century, assessing the past, setting agendas for the future* (pp. 40-58). New York: Routledge.
- Jakubowicz, K. (2012). Battle of the paradigms: Defining the object and objectives of media/communication policy. In N. Just & M. Puppis (Eds.), *Trends in communication policy research, new theories, methods and subjects* (pp. 238-259). UK, Bristol: Intellect Ltd.
- Jongen, F. (2015). Les instances de régulation audiovisuelle en Belgique. In S. Regourd & L. Calandri (sous la dir.), *La régulation de la communication audiovisuelle, Enjeux et perspectives* (pp. 261-267). Collection «Colloques & Essais», Institut Universitaire Varenne.

- Machet, E. (2011). Content regulation and new media: Exploring regulatory boundaries between traditional and new media. 33rd EPRA meeting, Ohrid, 26-27 May 2011.
- Machet, E. (2012). Toward a paradigm shift? New services and scope: “What’s in, what’s out revisited”. 35th EPRA meeting, Portoraž, 31 May-1 June 2012.
- Maxwell, W., & Pénard, T. (2015). La régulation des plateformes numériques en Europe, Livre blanc, 10 décembre 2015. URL: http://www.hoganlovells.cn/files/News/129ff75a-e7f3-4fc9-a56c-b9f2bb86ce3e/Presentation/NewsAttachment/e2ed7936-b60b-4c1b-85f6-1d07f05ccc42/Livre%20Blanc_R%C3%A9gulation%20des%20plateformes_P%C3%A9nard_Maxwell_D%C3%A9cembre%202015.pdf
- Nowak, E. (2014). Between economic objectives and public remit: Positive and negative integration in European media policy. In K. Donders, C. Pauwels, & J. Loisen (Eds.), *The Palgrave handbook of European media policy*. Palgrave Macmillan UK.
- Ofcom (2015). Who needs to notify: Guidance notes on who needs to notify an on-demand programme service to Ofcom, 18 December 2015.
- Pauwels, C., & Donders, K. (2011). From Television without Frontiers to the Digital Big Bang: The EU’s Continuous Efforts to Create a Future Proof Internal Media Market. In R. Mansell & M. Raboy (Eds.), *Handbook on global media and communication policy*. New York: Blackwell-Wiley.
- Sciacchitano, F. (2013). Supervising VOD services in AGCOM. EPRA meeting in Vilnius, 3 October 2013.
- Valke, P., & Ausloos, J. (2014). Audiovisual media service 3.0: (Re) defining the scope of European broadcasting law in a converging and connected media environment. In K. Donders, C. Pauwels, &

J. Loisen (Eds.), *The Palgrave handbook of European media policy* (pp. 312-328). Palgrave Macmillan UK.

Valcke, P., & Lievens, E. (2009). Rethinking European broadcasting regulation. In C. Pauwels, H. Kalimo, K. Donders, & B. Van Rompuy (Eds.), *Rethinking European media and communication policy* (pp. 127-164). Brussels: VUBPress.

Van Cuilenburg, J., & McQuail, D. (2003). Media policy paradigm shifts, towards a new communications policy paradigm. *European Journal of Communication*, 18(2), 181-207.

최초 투고일 2017년 02월 28일

심사 수정일 2017년 07월 10일

게재 확정일 2017년 07월 15일

Abstract

European Union's Audiovisual Media Service Directive and Its National Transpositions

Analysis of Converged Broadcasting Media Regulation

Yung-Joo Song

Lecturer, School of Communications, Dankook University

This article examines the issues of on-demand audiovisual media service regulation in European Union's Audiovisual Media Services Directive (AVMSD) and its national transpositions in member states. First, the context of European policy response to the converged media environment and the new definition of the scope are minutely described. Then through an analysis of the extended scope of AVMSD for regulatory purpose and its national transpositions, the author points out the insoluble problems that the drafter inevitably bear in a converging environment. The research highlights the vagueness of definition and how it can lead to different interpretations between national regulatory bodies and thus the harmonization of regulation couldn't be achieved. It is difficult to evaluate that the Directive was future-proof not only because of the complexity of new developments in media technology and user behaviour but also due to various stakeholders' intervention. Even if the ideal type of policy response doesn't exist in such an environment, the European Commission continue to ameliorate the Directive. However, the lesson of AVMSD case should be apprehended as the example of an advisable direction of media regulation for the public interest.

Key words Media convergence, Scope of audiovisual media regulation, EU, AVMSD, TVWF