

방송통신분쟁 ISSUE REPORT

방송통신분쟁 ISSUE REPORT

통권 11호 2009. 10



방송통신위원회
KOREA COMMUNICATIONS COMMISSION

110-777 서울특별시 중로구 세종로 20 T의 02-750-1114 Fax 02-750-2629

방송통신위원회

- | | |
|---------------|---|
| JAPAN | 수신료를 둘러싼 NHK와 납부 거부자의 분쟁: 수신료 '소송'의 판결 내용과 과제 |
| UK | BBC를 둘러싼 사회적 논쟁 확대: 사업영역 확대와 수신료 문제 |
| CANADA | 페이스북과 OPC의 갈등을 통해 본 프라이버시 보호 정책의 쟁점과 전망 |
| USA | 美 이동통신산업, 혁신 · 경쟁 · 요금 관행에 대한 논란 |
| FRANCE | 프랑스의 통신과 방송 규제기구의 통합을 둘러싼 논의와 갈등 |
| CHINA | 중국 최초의 IPTV 저작권 분쟁이 TV산업에 미치는 영향에 관한 고찰 |



방송통신분쟁 ISSUE REPORT

통권 11호 2009. 10

발행인 최시중

발행처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20 방송통신위원회
(세종로 100번지)

Tel. 02-750-1114

발행일 2009년 10월 25일

제 작 (사)미디어미래연구소(02-3471-4173)

인쇄처 서울 프로아트(02-2268-2558)

월1회 발행. 비매품

『방송통신분쟁 이슈리포트』는 미디어미래연구소가 방송통신 정책 연구용역 사업의 일환으로 정보통신진흥기금을 지원받아 발간하였습니다. 여기에 게재된 내용은 방송통신위원회의 공식 의견과 다를 수 있습니다. 본 보고서의 내용은 무단 전재할 수 없으며, 인용할 경우 반드시 그 출처를 명시해야 합니다.



통권 11호 2009. 10

C O N T E N T

JAPAN	수신료를 둘러싼 NHK와 납부 거부자의 분쟁 : 수신료 '소송'의 판결 내용과 과제	1
UK	BBC를 둘러싼 사회적 논쟁 확대 : 사업영역 확대와 수신료 문제	11
CANADA	페이스북과 OPC의 갈등을 통해 본 프라이버시 보호 정책의 쟁점과 전망	23
USA	美 이동통신산업, 혁신 · 경쟁 · 요금 관행에 대한 논란	33
FRANCE	프랑스의 통신과 방송 규제기구의 통합을 둘러싼 논의와 갈등	45
CHINA	중국 최초의 IPTV 저작권 분쟁이 TV산업에 미치는 영향에 관한 고찰	53



수신료를 둘러싼 NHK와 납부 거부자의 분쟁: 수신료 ‘소송’의 판결 내용과 과제

안 창 현



NHK의 손 들어준 수신료 소송

일본에서 수신료제도는 공영방송제도의 근간을 이룬다. 특히 일본에서 유일한 공영 방송 사업자인 NHK는 재원의 대부분인 약 97%를 수신료로 충당한다. 최근 NHK는 징수율을 높이기 위해 납부 거부자에게 독촉장을 보냈으며, 이의를 제기한 시청자를 상대로 소송을 제기했다. 법원은 수신료 납부를 거부하는 이유를 인정하지 않고, 미납분의 수신료를 전액 지불해야 한다는 판결을 내렸다.

자세한 내용은 다시 설명하기로 하고, 우선 판결 내용을 요약하면, NHK는 2006년 11월 수신료 미납 세대를 대상으로 한 납부독촉제도를 도입하고 수신료 납부를 거부하는 계약세대를 상대로 납부를 촉구했다. 이 가운데 2명은 간이재판소의 납부 결정에 이의를 제기, 도쿄지방법재판소의 판단에 넘겨졌다. 이들 2명은 정치적 간섭을 허용

미디어미래연구소 객원연구원(도쿄대학교 박사과정)

하고 수신료를 부정하게 유용한 NHK에 수신료를 납부하는 것은 사상과 양심의 자유를 규정한 헌법에 위배된다는 점, 수신료 계약을 해지하기 위해서는 수신기를 폐지해야 한다는 점, 상업방송의 프로그램을 시청할 수 있는 기회를 가로막는 수신료 제도는 알 권리를 침해한다는 점, NHK의 프로그램을 전혀 시청하지 않는다는 점 등을 내세워 수신료 납부 의무가 없다고 주장했다.

이들의 주장에 대해 법원은 수신계약을 체결하거나, 수신료 납부를 요구하거나, 수신기를 폐지하지 않는 한 해약을 금지하는 것 등은 NHK의 방송 내용이나 경영활동을 인정하도록 강제하는 것이 아니며, 비판적인 견해나 생각을 바꾸도록 요구하는 것도 아니라는 견해를 밝혔다. 또한 자유의사를 바탕으로 수신계약을 했기 때문에 현행 수신료제도가 헌법이 보장하는 사상과 양심의 자유를 침해한다고 할 수 없다고 지적했다. NHK의 프로그램을 수신할 수 있는 수신기를 설치한 자는 NHK와 계약하고 수신료를 납부하지 않으면 안 된다고 한 수신규약은 상업방송의 프로그램 시청을 가로막는 것이 목적이 아니기 때문에, 알 권리나 어떤 프로그램을 볼 것인지 스스로 판단하는 자기결정권을 침해한다고도 할 수 없다고 판단했다. 그리고 이러한 이유로 납부 거부자의 주장을 기각했다. 재판부가 수신료 지불의무와 관련해 판단을 제시한 것은 이번이 처음이다.

일본의 수신료제도

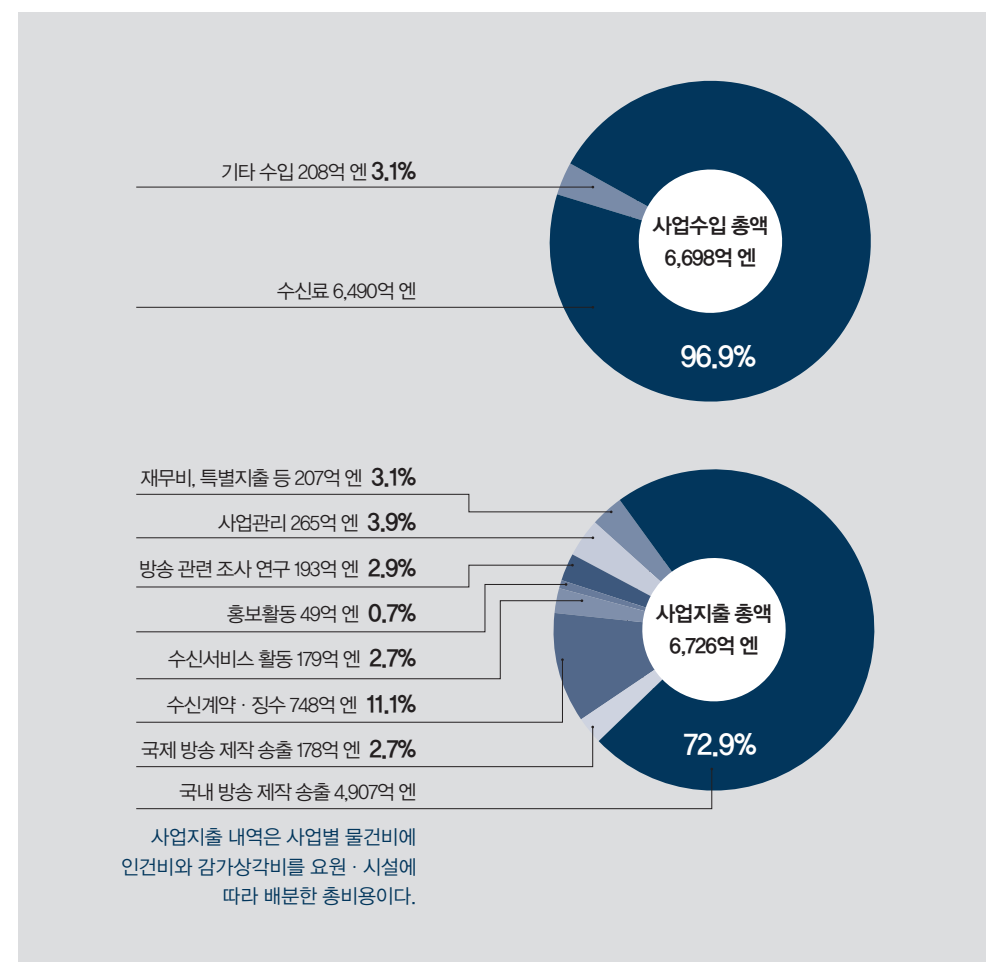
광고방송을 할 수 없는 NHK는 재원의 대부분을 수신료에 의존한다. 일본에서 수신료를 재원으로 방송사업을 운영하는 곳은 NHK뿐이다. 이는 방송법의 규정에 따른다. 이 규정에 따르면 NHK는 사업운영에 필요한 경비를 시청자의 수신료로 충당해야 하며 광고방송을 금지하고 있다. 영리를 목적으로 한 업무가 금지되어 있을 뿐만 아니라(제9조), 광고방송도 못한다(제46조). 이러한 수신료제도는 NHK의 재원을 널리 국민 전체의 공평한 부담을 통해 마련해야 한다는 점, NHK의 독립성과 중립성

을 확보해야 한다는 점 등에서 그 필요성이 인정되고 있다.

수신료의 성격: 공적부담금

수신료의 성격은 공적부담금이라는 논의가 지배적이다. 수신료는 NHK가 공영방송의 사회적 기능을 다하기 위해 필요한 재원을 널리 국민에게서 징수하기 위한 제도라고 할 수 있다. 이는 NHK 프로그램을 시청하는 것과 상관이 없으며, 방송을 수신할 수 있는

〈그림 1〉 NHK의 사업수입과 사업지출 내역(2009년도 예산)



출처: NHK(2009), 『NHKことしの仕事2009』 p.42.

수신설비를 설치한 자는 누구나 수신계약을 맺고, 수신료를 납부해야 하는 것으로 받아들여진다. 국가기관이 아닌 특수법인으로 인정되는 NHK에 징수권이 있기 때문에, 수신료는 공영방송을 유지하고 운영하기 위한 특수부담금으로 여겨진다.

수신료제도는 NHK 비대화 문제와 맞물려 비판의 대상이 되기도 하지만, 제도 자체가 부정되는 경우는 거의 없었다. 그러나 2004년 7월부터 터져 나온 프로듀서의 제작비 착복 사건과 2005년 1월 드러난 정치권력의 압력에 굴복해 프로그램 내용이 애초 의도에서 크게 변질된 사건을 계기로 수신료제도뿐만 아니라 NHK 존립의 근간이 흔들렸다.

잇따른 불상사로 인해 수신계약을 체결하지 않거나 수신료를 납부하지 않는 세대가 총세대의 30%에 이른다는 사실이 드러나면서 수신료제도에 대한 비판이 사회적으로 확대되었다. 이러한 논의는 수신료의 공평 부담을 내세운 수신료 납부 의무화가 정책과제로 부상하는 계기를 만들기도 했다. 2007년 방송법 개정 과정에서 자민당을 중심으로 20% 인하를 조건으로 수신료 납부 의무화를 법제화하는 안이 제기되기도 했지만, 결국 무산되었다. 일본의 수신료제도에서는 강제징수가 인정되지 않는다. 벌칙제도는 없지만, 연체료나 할인제도는 존재한다. 한전의 데이터베이스를 활용하는 한국과 달리 외부 정보를 활용하지 못하기 때문에, NHK의 영업센터가 독자적인 정보를 가지고 징수에 나서고 있다.

수신료 결정: 예산 승인 과정

일본의 방송법(제32조 제1항)에서는 NHK의 방송을 수신할 수 있는 설비를 설치한 자는 NHK와 수신계약을 체결해야 한다고 규정하고 있다. 이는 지상파뿐만 아니라 BS도 포함하여 수신 가능한 설비를 설치한 자는 개별수신이든 공동수신이든 관계없이, 또한 BS방송을 시청할 의사가 있는가 없는가와 상관없이, 그리고 부수적으로 시청할 수 있는 경우라면 수신계약을 체결할 의무가 있음을 의미한다. 방송 수신을 목적으로 하지 않는 수신설비로 인정되는 것은 외형적으로, 객관적으로 그 설치 목적이 프로그램의 시청이 아니라고 인정되는 경우다. 여기에는 전파 감시용 수신설비, 수신 화질을 확

〈표 1〉 수신료 납부액

(괄호는 오키나와)

	월 납부액	6개월분 선납	12개월분 선납
지상파 계약	1,345엔(1,190엔)	7,650엔(6,810엔)	1만4,910엔(1만3,280엔)
위성 계약(지상파+위성)	2,290엔(2,135엔)	1만3,090엔(1만2,250엔)	2만5,520엔(2만3,890엔)
특별 계약	1,005엔	.	1만1,180엔

인하기 위한 설비 등이 포함된다. 예를 들면, 전자제품 판매점에 전시된 수신기는 화질 확인용에 해당하기 때문에 수신계약의 대상이 되지 않는다. 또 수신계약과 관련된 조항은 총무대신의 사전인가가 필요하다(방송법 제3조 제3항).

총무대신의 인가를 받은 NHK는 자체 수신규약을 정한다. 수신규약은 수신계약을 체결한 자는 NHK에 수신료 납부의무를 져야 한다고 규정하고 있다(제5조 제1항). 구체적으로 방송 수신 계약자는 수신기를 설치한 달부터 폐지신고를 한 전달까지 방송수신계약에 따라 수신료를 납부해야 한다.

수신료 금액은 예산 승인 과정과 동일하게 진행된다. NHK의 예산은 국회가 승인하며, 수신료도 이러한 과정에서 결정된다(제37조 제4항). 경영위원회의 승인을 거쳐 총무대신에게 제출된 NHK 예산은 총무대신이 이를 검토한 후 의견을 덧붙여, 내각을 거쳐 국회에 제출해 양원의 승인을 받아야 한다(제37조 제1항). 수신료는 〈표 1〉과 같이 지상파방송과 위성방송에 따라 차이가 있으며, 오키나와 지역이나 장애 세대는 할인된다.

경영계획: 2012년까지 납부율을 75%로

NHK는 안정된 재원을 확보하기 위해 수신계약을 확대하고 징수율을 높이기 위한 경영계획을 시행하고 있다. 즉 수신료의 공평부담을 내세워 수신계약을 확대하고, 징수율을 높이기 위해 영업활동과 홍보활동을 강화하고 있다. 그러나 수신료 납부 거부하는 정치적 외압, 경영에 대한 불신에서 비롯하기 때문에 공평부담을 둘러싼 소비

자들의 불만이 적지 않다. 이에 NHK에서는 법적대응이라는 강경책을 들고 나왔다. 2006년 4월 이후 미납자를 대상으로 민사 절차에 따른 납부 독촉 절차에 나서겠다고 밝힌 NHK는 2006년 11월 도쿄 지역의 미납자 33세대를 도쿄지방법간이재판소에 제소, 납부독촉장 발급을 요청했다. 그 결과, 수신료 수입은 3년 만에 늘어나기 시작했으며 2008년에는 예전의 수준을 회복했다.

이와 함께 NHK는 미계약자를 대상으로 한 민사소송도 제기했다. 첫 번째 목표가 된 것은 호텔 사업자였다. 수신료 소송으로 관심을 모았지만 호텔 쪽의 항복으로 고소는 취하되었다. NHK는 지난 7월 9일 수신계약을 거부한 호텔 경영 회사를 상대로 한 민사소송을 취하했다고 발표했다. 이유는 호텔 쪽이 수신계약을 체결하고, 소송에서 요구한 수신료 약 142만 엔도 지불했기 때문이라고 설명했다. 결국 수신계약을 거부하는 자를 상대로 한 첫 소송은 구두변론도 열리지 않은 채, 끝이 나고 말았다. 이러한 NHK의 강경책에 힘입어 수신료 징수는 늘고 계약 거부자는 줄어들고 있다. 2009년도 NHK의 수신료 수입은 6,490억 엔으로 최고치를 기록할 전망이다.

NHK 대 납부 거부자

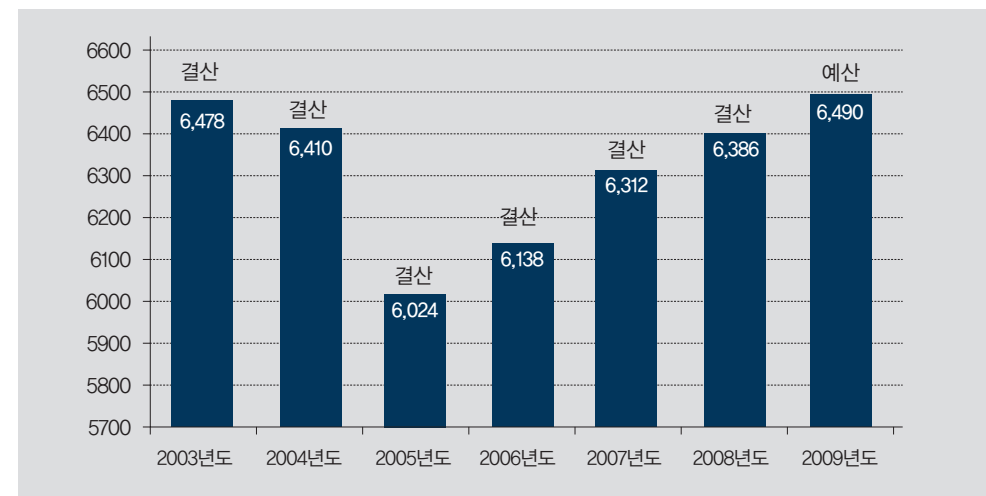
NHK는 도쿄지방법간이재판소를 통해 수신료 미납자에게 납부독촉장을 발급했지만, 이의를 제기하는 사례가 나왔다. NHK는 이들을 도쿄지방법재판소에 제소, NHK 대 납부 거부자의 법정 대결이 벌어졌다. 수신료 미납자 2명은 NHK가 정치적 외압을 허용했으며, 수신료를 부정하게 유용했을 뿐만 아니라, 설명하라는 요구도 제대로 이행하지 않은 것은 수신계약을 지키지 않는 것이라고 주장했다. 이들의 요구는 크게 3가지로 나뉘는데, 이에 대한 법원의 판단을 간단하게 정리한다.

방송 내용과의 상관성

우선 수신계약과 수신료 납부는 방송 내용과 연관성이 있는지, 수신료는 대가성이

〈그림 2〉 수신료 수입의 추이

(단위: 억 엔)



출처: NHK(2009),『NHKことしの仕事2009』, p.41.

있는 것인지가 초점이 되었다. 납부 거부자는 수신료를 재원으로 하는 NHK가 풍요롭고 좋은 방송을 행할 의무(방송법 제7조)를 짊어지고 있으며, 이는 수신료 납부 의무와 연관관계가 있다고 주장했다. NHK가 이러한 의무를 제대로 이행하지 않는다면, 이와 관련된 수신료 납부 의무의 이행을 거부할 수 있다는 것이었다.

그러나 재판부는 방송법에서 NHK의 재원을 광고가 아닌 수신료로 충당하도록 규정한 것은 광고주뿐만 아니라, 국가는 물론 시청자에게 영향을 받지 않고 방송해야 한다는 의무를 지는 것이라고 해석했다. 이는 개개인에게 책임을 져야 하는 의무라고 할 수 없기 때문에, 수신료 납부 의무와 상관관계가 없다고 해석하는 것이 타당하다고 했다. 한편 납부 거부자는 방송 프로그램을 전혀 시청하지 않기 때문에, 시청의 대가인 수신료 납부를 거부할 수 있다고 주장했다. 재판부는 방송수신계약을 바탕으로 한 수신료 납부 의무는 시청 여부와 상관없이 발생하는 것이라고 반박했다.

자유권과의 충돌 여부

수신계약과 해약제도가 헌법에서 보호하는 자유권과 충돌하는지도 이슈가 되었다. 공영방송이 정치적 외압에 굴복하고, 제작비를 착복하며, 이에 대한 설명책임을 다하지 않았을 경우, 수신료 납부를 거부하고자 하는 판단은 사상과 양심의 자유에 해당한다고 피고 측은 주장했다.

그러나 재판부는 이를 인정하지 않았다. 즉 수신기를 설치한 자의 수신계약 체결은 자유로운 의사를 바탕으로 하는 것이며, 이에 대한 정보를 다양하게 제공하고 있기 때문에, 사상과 양심의 자유와 충돌한다고 할 수 없다는 것이다. NHK와 수신계약을 해약할 경우 수신기를 폐지해야 하는데 이것은 상업방송의 프로그램을 시청할 수 있는 기회를 빼앗는다는 주장에는, 그 근거인 방송법 32조의 수신계약과 수신료는 단지 수신계약 체결과 수신료 납부를 강제하는 것에 지나지 않으며 상업방송의 시청을 가로막는 것은 아니라고 지적했다. 즉 수신규약은 수신계약의 해약을 금지하는 것에 지나지 않는다는 것이다. 상업방송의 프로그램을 시청하기 위해 수신기를 설치하더라도 NHK와의 수신계약 체결과 수신료 납부가 강제되기 때문에 자유결정권을 침해한다는 주장 역시 재판부는 같은 이유로 인정하지 않았다.

해약과 소비자 권익

셋째 이슈는 방송수신계약과 해약 문제였다. 수신계약은 소비자계약법의 소비자 권익을 침해하고 있으며, 수신료 납부를 거부하는 행위를 통해 수신계약을 해지하겠다는 뜻을 표시한 것이기 때문에, 수신계약은 해지된 상태라고 납부 거부자는 주장했다. 재판부는 방송법 등의 규정이 수신계약의 해지를 금지하지 않은 점, 수신계약은 총무대신의 인가를 받는 점, 수신계약에 대한 정보가 다양한 방법으로 제공되고 있는 점을 들어 소비자의 권익을 일방적으로 침해하는 것이 아니라고 반박했다. 결국 재판부는 납부 거부자의 모든 주장에는 타당한 이유가 인정되지 않는다고, 납부 거부 이후의 수신료를 지불하도록 판결했다.



NHK 수신료제도의 과제: 징수비용 절감, 10% 환원

이른바 수신료 소송은 NHK의 일방적인 승리로 끝났다. 또 NHK의 수신 계약자 수와 수신료 수입이 늘어나고 있다. 그렇다고 과제가 전혀 없는 것은 아니다. 우선 징수비용의 문제다. 징수권을 가진 NHK는 수신계약과 징수비용으로 수신료 수입의 11.1%에 해당하는 748억 엔을 사용하고 있다. 이에 NHK는 2008년 9월부터 방문징수제도를 폐지하고, 대신 계좌이체나 금융기관 결제로 바꿀 것이라고 했다. 또 정부의 특수법인 개혁 움직임에 따라 수신료와 관련된 영업부문을 외부에 위탁하는 방안을 도입, 공개입찰제도를 통해 2008년 10월 말 세 지역의 낙찰자를 결정했다.

한편 NHK는 수신료 10% 환원이라는 딜레마에 직면해 있다. 2009년부터 3년간의 경영계획에는 2012년도부터 수신료 수입의 10%를 환원한다는 내용이 포함되었다. 이는 정치성이 강한 경영위원회의 주장이 관철된 내용이었다. 그러나 경영계획이 시작되었지만, 환원 방법이나 구체적인 시기는 결정된 것이 없다.

NHK 영업국에서는 시행 방법에는 모든 세대와 사업소를 대상으로 일괄적으로 수신료를 인하하는 방법, 수신료 면제 대상을 비과세 대상으로 확대하는 방법, 비과세 대상 가운데 세대주가 75세 이상인 고령화 세대의 수신료를 면제하는 방법 등이 있다고 말한다. 그러나 이를 시행하기 위해서는 약 180억 엔의 재정이 필요하다. 이 외에 방송계 안팎에서는 지상파방송의 완전 디지털화가 이루어지는 2011년 7월 이후 NHK의 BS방송이 3개 채널에서 2개 채널로 줄어드는데, 위성방송의 수신료를 인하는 방법도 있다고 말한다.

환원이든 인하든 가능하려면 최소한 NHK는 수신료 납부율을 2012년까지 75%, 2014년까지 78%로 끌어올려야만 한다. 세계적인 경기침체가 지속되는 가운데 과연 NHK는 수신료 납부율을 계획대로 높일 수 있을까에 대한 회의적인 시각도 적지 않다. 또 환원이 아니라 오히려 수신료 인상이 필요하다는 목소리도 나오고 있다. 세계적인 경기침체, 디지털 완전 전환 등의 환경 변화 속에서 NHK는 수신료 징수비용을 줄이고, 10%를 환원해야 하는 딜레마에 직면해 있다.

● 참고 문헌 ●

- 池田勝彦(2007). NHKの受信料問題. 『調査と情報』第591號, 東京: 國立國會圖書館.
- 小田桐誠(2009). NHK受信料制度を考える: 素通りされた公共性論議 『放送レポート』, 216號.
- NHK(2009). 『NHKことしの仕事2009』.
<http://www9.nhk.or.jp/pr/keiei/annualreport/pdf/annualreport21.pdf>
- 總務省・公平負擔のための受信料體系の現状と課題に関する研究會 參考資料(2007).
http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2007/pdf/071114_13_bt3_1.pdf
- 東京地方裁判所(2009). 『NHK受信料拒否裁判判決文』.
- NHK受信料, 支拂い命じる判決 東京地裁(2009.7.28). 『朝日新聞』.



BBC를 둘러싼 사회적 논쟁 확대: 사업영역 확대와 수신료 문제

손창용



공영방송, BBC에 대한 사회적 비판

‘신뢰성의 종말(Closing Credits)’, ‘어려운 시간이 다가오고 있다(Tough times ahead for all—including BBC)’, ‘BBC 제국(BBC Empire)’. 최근 나오고 있는 BBC를 꼬집는 표현들이다. 공공서비스방송(Public Service Broadcasting)의 모범으로 알려진 영국에서 BBC를 둘러싼 사회적 비판이 증가하고 있다. BBC의 방만한 경영, 수신료 낭비, 임직원의 고액 연봉, 무차별적인 사업범위 확대, 프로그램¹ 까지 그 비판의 범위는 매우 폭넓다. 게다가 비판이 단순한 일회성 문제가 아

영국 런던 시티대학교 박사과정

¹ BBC는 2009년 9월 토요일 상업방송인 ITV 대표 프로그램인 〈엑스팩터〉(X-Factor)와 동일 시간대에 〈스트릭트리 컴 댄싱〉(Strictly Come Dancing) 프로그램을 편성하여 상당한 비판을 받았었다. 공영방송이 상업방송과 시청률 경쟁을 벌이는 듯한 편성을 한다는 점 때문이었다. 또한 시청자들이 참여하는 리얼리티 쇼인 이 프로그램은 2008년과 달리, 고령의 여성 심사위원을 배제하고 젊은 심사위원으로 대체하여 공영방송이 나이를 기준으로 차별하고 있다는 사회적 비판을 받았다.

나라 그동안 지속적으로 제기되어온 문제가 집중적으로 분출하는 양상이라 더욱 심각하다. 또한 지난 1997년부터 집권한 현재의 노동당의 인기가 시들고 2010년 선거에서 보수당이 집권할 가능성이 높아지면서 BBC를 둘러싼 문제가 더욱 집중적으로 수면 위로 떠오르고 있다.

특히 현재 야당뿐만 아니라, 정도의 차이는 있지만 집권당인 노동당에서도 BBC에 일련의 변화를 요구하는 점에 주목할 필요가 있다. 반면, 비판의 당사자인 BBC와 감독 기구인 BBC 트러스트(BBC Trust)는 이러한 지적에 대하여 독립성을 훼손하려는 사안이라고 반박하면서 이의를 제기하고 있다. 이 글에서는 2009년 초부터 10월 현재까지 BBC와 관련하여 논란이 되어온 핵심 문제와 배경을 분석한다.

BBC 비판의 주요 배경

이러한 논란에는 최근 영국이 직면한 몇 가지 중요한 사회적 배경이 있다. 먼저 2008년부터 시작된 심각한 경제적 위기를 들 수 있다. 1990년대 후반 노동당 집권 아래 이룬 경제적인 성과는 영국 사회의 큰 자랑이었다. 그러나 금융산업이 무너지면서 위기 상황을 맞은 지 1년이 다 되도록 영국을 비롯한 많은 국가들이 아직 위기에서 벗어나지 못하고 있는 것이 사실이다. 경제 위기는 광고에 의존하는 상업 미디어에 상당한 위기감으로 다가왔다. 영국 최대 상업방송인 ITV 사장 마이클 그레이드(Michael Grade)가 실적 부진과 그동안의 경영 실패에 책임을 통감하고 지난 3월 사퇴를 선언했었는데, 10월 초까지 후임자를 찾지 못하고 있다. BBC와 함께 공공서비스방송의 주축인 채널 4(Channel 4)는 줄어드는 광고수익을 만회하고 비용을 절감하기 위해 노력하고 있지만 상황이 여의치 않다. 극단적인 방안으로 상업방송인 채널 5(Channel 5)나 BBC 자회사인 BBC 월드와이드(BBC Worldwide)와 합병하는 시나리오까지 등장하고 있다.

또 다른 배경은 상업방송 사업자들이 위기를 겪는 상황에서 BBC는 상대적으로 사업영역을 지속적으로 확대한 점이다. 많은 연구가들은 BBC가 지금과 같이 공영방송으로서의 위상을 정립하는 데는 안정적인 수신료가 크게 기여했다고 지적한다. 반면 상업방송과 BBC에 비판적인 이들은 BBC가 안정적인 재원을 바탕으로 지나치게 영역을 확대했다고 지적한다.

경제 위기 아래서 민영방송이 생존을 위하여 치열한 구조조정에 나서고 있는데, BBC는 국민들에게서 징수한 수신료로 방만하게 운영하고 있다는 일련의 비판적인 보도는 BBC에 대한 인식을 제고하는 계기가 되고 있다. 공영방송과 민영방송이 상호 조화를 이루어 미디어의 다양성을 제고하는 것이 영국 공공서비스방송의 방송 이념이다. 그런데 공공서비스방송의 한 축이 생존을 위해서 필사의 노력을 하고 있는 반면 다른 한 축은 이를 기회로 지속적으로 영역을 확대해 결과적으로 상업방송 영역이 위축되고 있다는 점이 비판의 핵심이다. 이를 비판해온 대표적인 인사인 현 문화 미디어스포츠부 장관 벤 브래드쇼(Ben Bradshaw)는 “영국 미디어시장이 BBC만이 존재하는 ‘BBC 제국’으로 변해가고 있다”고 비판하며, “사회적 다양성을 위해서도 이는 바람직하지 않다”고 지적하고 있다.

다음으로는 정치 구도의 변화를 들 수 있다. 지난 1990년대 후반부터 집권한 노동당 정부는 12년이 지난 현재 인기를 잃어가고 있다. 2010년 선거를 앞두고 각종 조사에서 현 야당인 보수당의 인기는 여당을 상당한 격차로 앞서고 있다. 이런 상황에서 야당은 노동당 정부가 추진해온 일련의 방송정책을 거세게 비판하고 있다. 대표적으로 현 야당 총재인 데이비드 카메론(David Cameron)은 자신들이 집권할 경우 현재의 공공기관을 대폭 개혁할 것이라고 발표했다. 그는 영국의 미디어 규제기관인 오프콤(Ofcom)의 고임금과 방만한 조직을 예로 들면서 과감하게 개혁하겠다고 발표했다. 이러한 상황에서 최근의 BBC 임직원의 고임금 문제, 수신료 낭비 사례 등이 사회적 이슈로 등장하면서 집권 가능성이 높은 보수당에서는 일련의 개혁적인 조치들을 발표하고 있다.

BBC 논란의 확대: 상업방송, 정부, 야당의 비판

지난 8월 말 영국에서 가장 큰 권위와 규모를 자랑하는 ‘에든버러 미디어 축제(Edinburgh Media Festival)’에서 논란은 정점에 달했다. 특히 미디어 재벌 ‘뉴스 오브 더 월드(News of the World)’의 최고경영자인 제임스 머독(James Murdoch)은 기조 연설자로 나서 연설의 대부분을 BBC 비판에 할애했다. 20년 전 같은 세미나에서 아버지인 루퍼트 머독(Rupert Murdoch)이 아날로그 시대에 ‘시장영역과 공익영역’에 대한 논쟁에 불을 댕겼듯이, 디지털 전환의 정점에서 아들 제임스 머독은 BBC의 사업영역, 수신료 문제 등을 공격적으로 비판했다. 그는 BBC를 ‘국가에 의존하는 저널리즘’이라고 비판하면서 “시장과 이익에 따를 때에야 비로소 저널리즘의 독립성을 유지할 수 있다”라고 주장했다. 물론 이 주장도 BBC를 비롯한 업계와 학계의 상당한 비판을 받은 것이 사실이다. 그러나 공영방송이 미디어시장에서 어떠한 역할을 해야 하는지를 두고 큰 사회적 반향을 일으킨 것은 분명한 사실이다. 급변하는 방송 환경에서 BBC는 수신료라는 안정적인 재원을 바탕으로 사업영역을 방송, 온라인, 신문, 잡지 등으로 지속적으로 확대하고 있다고 꼬집고, 이로써 상업방송 영역에 끊임없이 위협을 가하고 있다는 것이 제임스 머독 연설의 요지였다.

영국 방송시장의 또 다른 축인 상업방송은 급속한 광고시장 위축으로 뼈를 깎는 비용 절감과 구조조정 등의 어려운 상황에 직면했다. 상업방송은 미디어시장에서 BBC가 공영방송 영역을 초월해 상업방송 영역으로 지나치게 영역을 확대하는 바람에 자신들의 설 자리가 줄어들고 있다고 반발하고 있다. 이 논쟁은 견해는 다를 수 있지만 <파이낸셜 타임스>(Financial Times)의 지적처럼 영국 사회에서 BBC의 위상을 점검하고 이를 둘러싼 문제를 재고할 기회가 되고 있는 것은 사실이다. 한편 오프콤은 2009년 1월 보고서에서 “영국에서 현재의 상업적인 민영방송은 더 이상 유지되기 어렵다(the current model of commercial public service broadcasting is clearly no longer sustainable)”고 인정했다. 영국 공공서비스방송 구조 문제는 영국 정부가 지난 6월에 발표한 ‘디지털 브리튼(Digital Britain)’ 보고서에도 분명히 드러나

있다. 쟁점은 BBC와 상업방송을 중심으로 한 영국적인 모델을 경제 위기와 디지털 전환을 맞이하여 점검할 필요가 있다는 것이다.

한편 정치권에서도 BBC를 둘러싼 주장이 치열하게 맞부딪치고 있다. 지난 9월 케임브리지에서 열린 ‘로열 텔레비전 소사이어티(Royal Television Society)’에서 문화 미디어스포츠부 장관 벤 브래드쇼는 BBC가 더 이상 BBC 이기주의에 집착하지 말고 수신료를 지역뉴스에 할당할 것을 요구하고, BBC에 대한 과감한 결단이 필요하다고 주장했다.

또 전 보수당 의장이자 하원 미디어위원회 의장을 지낸 노만 파울러(Norman Fowler)는 10월 5일 BBC와 관련해 다음과 같은 5가지 개혁 조치가 필요하다고 주장했다. 첫째, 현재의 BBC 트러스트는 폐지해야 한다. 그는 BBC 트러스트가 과거 자체 경영위원회보다도 시민들의 불만이나 요구를 독립적으로 처리하지 못하고 있다고 꼬집었다. 둘째, BBC 트러스트를 대신하여 새로운 의장과 위원회를 구성하고 이를 통해 현재의 임원들에게 지불하는 과도한 연봉과 성과급을 제한해야 한다. 셋째, BBC가 영국 공공서비스방송에서 중요한 위치를 차지하는 것은 사실이지만, 다른 방송도 영국 공공서비스방송 시장에서 공존하고 있다는 점을 고려해야 하며, 이러한 전제하에 BBC 수신료를 독점할 것이 아니라 ITV 같은 지역방송의 지역뉴스를 위해 할당해야 한다. 넷째, 현재 BBC가 비공개로 원칙으로 하는 수신료 결정, 왕실 칙허장 갱신 등 일련의 과정은 시민을 대표하는 의회에서 재검토해야 한다. 다섯째, BBC의 핵심 사업 이외에 많은 부분은 재검토해야 한다. 특히 자회사인 BBC 월드와 이드의 위상을 검토할 필요가 있다.

이렇듯 경쟁 사업자, 정부, 야당은 정도의 차이는 있지만 공통적으로 다양한 관점에서 BBC에 문제가 있음을 지적하고 있다.

BBC를 둘러싼 지금의 이러한 상황은 21세기 BBC의 새로운 위기이자 전기라고 할 수 있다. 사실 공영방송의 위기와 도전은 1980년대 케이블방송과 위성방송을 바탕으로 한 신기술, 신자유주의 정치이념과 미디어 규제 완화, 사회의 개인주의화와 미디어시장의 국제화 등이 복합적으로 작용하면서 본격적으로 논의되었다. 아날로그

시대에 정치적 독립, 불편부당성, 보편적 서비스와 국가적 문화공동체 형성과 유지라는 공영방송의 목적에 부합한 공영방송의 좋은 사례가 BBC였다. 또한 BBC는 공영방송이 위기에 직면한 디지털 시대에 시장에 적절히 적응하고 대응하는 방송사 중 한 곳으로 평가받고 있다. BBC는 1990년대 중반부터 자회사인 BBC 월드와이드를 설립하여 자국 내뿐만 아니라 해외시장에서 BBC 프로그램과 잡지 판매 등을 통해 상당한 수익을 올리고 있다. 특히 미국 CNN과 경쟁하는 뉴스 채널, 국가별 다른 언어 채널 등 각종 해외 방송을 전송하여 영국적인 문화 가치를 전파하고 있다. 한편 국내시장에서는 지난 수년간 디지털 전환을 주도하면서 프리뷰서비스와 디지털 전환 소외계층을 위한 프로그램에 투자하는 등 수신료를 바탕으로 하는 공영방송으로서 사회적 기능을 다하고 있다. 특히 2007년부터 시작한 온라인 다운로드서비스인 아이플레이어(iPlayer)의 폭발적인 인기, 디지털 전환 주도 등 인터넷서비스에서도 인기 사이트 중의 하나인 것이 사실이다.

그러나 역설적으로 공영방송으로서 공격적인 BBC의 영역 확대는 영국 미디어시장에서 공영방송의 역할과 범위는 어디까지인지 의문을 제기하게 한다. 사실 BBC의 영역 확대는 최근 불거진 문제가 아니라 1990년대부터 민영방송이 지속적으로 제기해온 사항이다. 2007년부터는 이러한 문제를 막기 위한 사전 조치로서 BBC가 중요한 신규 사업을 벌이거나 주요 사업을 확대하는 경우 사전에 BBC 트러스트가 사전 타당성 조사(Public Value Test)를 수행하고 있다. 그런데도 최근 문제가 더욱 불거지는 까닭은 BBC가 수신료라는 공적 재원을 사업영역을 확대하는 도구로 활용하는 것이 아닌가 하는 의혹이 강한 탓이다. 근본적으로 BBC 재원인 수신료 문제를 재검토해야 한다는 것이 쟁점으로 부상하고 있다.

보수당의 BBC 관련 주요 개혁안과 쟁점

현재 업계, 정부에서 BBC에 대한 비판이 거세지는 가운데 야당인 보수당의 예비내

〈보수당 BBC 개혁안〉

- BBC 고위직 연봉 상한 도입: 최대 19만2,250파운드
- 인플레이션에 따른 수신료 인상률을 향후 수년간 동결
- BBC 경영감독기구인 BBC 트러스트를 폐지하고 독립된 기관으로 이양
- BBC의 상업 활동을 담당하는 자회사 BBC 월드와이드의 활동을 제한하고 주식 일부 매각
- 지나치게 확장된 BBC 온라인 영역 규제
- 시청률이 낮은 BBC 채널3와 채널4 폐지

각 문화미디어스포츠부 장관인 제레미 헌트(Jeremy Hunt)는 지난 9월 BBC와 관련한 일련의 개혁적인 조치가 필요함을 역설하며 다음과 같은 내용을 발표했다.

이 내용의 실현 여부는 다가오는 총선에서 보수당이 집권하느냐 마느냐에 달렸다. 조치의 내용은 ‘BBC 고위직의 연봉 제한’, ‘수신료 인상 동결’, ‘BBC의 상업적인 활동과 온라인서비스 규제’로 요약할 수 있다. 사실 보수당이 제안한 내용은 3가지 쟁점으로 요약할 수 있는데, 최근 BBC와 관련하여 사회적으로 논란이 된 점을 중심으로 개혁안을 발표했다. 많은 내용 중에서 수신료와 관련한 주요한 쟁점을 분석하면 다음과 같다.

BBC 임직원 연봉 제한

수신료를 재원으로 하는 BBC 고위 임직원의 연봉 제한이다. 자본주의 국가에서 기업 임직원의 연봉은 기업의 가치와 개인의 능력에 따라 좌우될 사안이지만, 보수당은 수신료를 바탕으로 운영하는 공공기관인 BBC 임직원의 연봉은 사회적 책임과 형평성이 따라야 한다고 주장한다. 특히 현재 BBC 사장의 연봉은 80만 파운드 전후로, 이는 총리 임금의 몇 배에 달하는 금액이라고 지적하고, 일정한 제한이 필요하다고 강조한다. 이러한 조치의 이면에는 최근 영국 사회에서 일고 있는 다음 몇 가지 논란이 있다. 먼저, 지난 2009년 정보공개 청구에 따라 공개된 BBC 임직원의 연봉과

비용집행내역서는 사회적으로 상당한 비판을 받았다. 특히 BBC 사장을 비롯하여 고위 임직원들의 비용지출 내역에는 1파운드 미만의 주차 요금에서부터 각종 개인적인 선물비용까지 포함되어 있어, 수신료가 제대로 사용되는지 많은 의문을 낳았다. BBC는 이러한 내용에 대하여 업무와 관련하여 집행된 비용이라고 밝혔다. 한편 지난 6월에는 <데일리 텔레그래프>(Daily Telegraph)가 국회의원의 세비 집행 내역을 폭로하면서 공공기관의 임금은 사회적 논란의 중심에 서게 되었다. 이 문제는 단순히 BBC만의 문제는 아니며, 야당 총재 데이비드 카메론은 자신들이 집권할 경우 노동당 정부에서 방만하게 운영해온 공공기관을 대대적으로 개혁할 예정이라고 발표하기도 했다.

수신료 인상률 동결

보수당은 자신들이 집권할 경우 수신료 인상률을 동결할 계획임을 밝혔다. 그동안 BBC는 수신료를 기본적으로 물가상승률과 연계하여 인상했다. 최근 칙허장 갱신 때는 수신료 인상률을 연도별로 다르게 책정하기도 했다. 보수당은 이 문제에 관하여 집권 시 이를 재고하여 수신료를 상당 기간 동결할 것이라고 발표했다. 사실 야당은 금년도 수신료 인상안(연간 139.5파운드에서 142.5파운드)과 관련해서도 현재의 경제 상황을 고려하여 동결해야 한다고 주장하고 있다. 이는 다음과 같은 관점에서 나온 것이다.

첫째, 현재 BBC가 영국 디지털 전환을 주도하고 상당한 비용을 부담하는 상황에서 디지털 전환 완료 시점이 다가오는 점을 고려하여 수신료도 동결한다는 취지다. 둘째는 어려운 경제 상황을 고려하여 공공요금을 동결하거나 삭감해야 한다는 주장이 나오는 때인 만큼 BBC 수신료 인상률을 동결해야 한다는 점이다. 셋째는 보수당으로서 BBC가 현재까지 지속적으로 사업영역을 확장한 데는 수신료가 바탕이 되었다고 판단하는 부분이 상당하다. 또한 현재 BBC 수신료를 어려움을 겪는 다른 방송 사업자에게 할당하는 방안을 집권 여당에서도 지속적으로 요구하는 상황인 만큼 야당의 수신료 인상률 동결 주장은 당연한 것일 수 있다.

수신료 할당(Top Slicing)

BBC 수신료 동결과 함께 수신료를 지역방송에 할당하자는 안이 제기되고 있다. 광고나 정치적 판단에 따르는 국가보조금보다는 안정적인 수입원이 되어주는, 국민들이 납부하는 수신료는 BBC의 가장 큰 장점이었다. 그러나 새로운 미디어 환경에서 이제는 수신료를 영국 방송시장의 공공성을 유지하게끔 공유하는 공적재원으로 사용하자는 의견이 제시되고 있다. 이 문제는 근본적으로는 수신료라는 재원을 어떻게 볼 것인가 하는 인식에서 출발한다. 그러나 최근의 이슈는 영국 최대 상업방송이면서 지역주의를 기반으로 하는 ITV의 위기에서 비롯되었다고 할 수 있다. 경제 위기 상황에서 광고수익을 바탕으로 하는 ITV는 광고시장 위축으로 상당한 규모의 구조조정과 신규 프로그램 제작 중단 등에 나서며 비용 절감을 꾀하고 있다. ITV의 경영 위기는 지역주의를 기반으로 하는 지역뉴스에도 심각한 타격을 주는 만큼, 이를 유지하는 대안으로 BBC 수신료를 할당하자는 의견이 나오고 있다. 자원 부족에 따른 지역뉴스의 위기는 단순한 지역방송의 문제라기보다는 공공성을 기반으로 하는 영국 방송의 기본원리를 훼손하는 문제로 받아들여지고 있다. 지난 6월 발표한 '디지털 브리튼'에서도 이 문제를 담고 있다.

BBC 수신료 할당(Top Slicing)의 문제는 BBC로서는 당연히 받아들일 수 없는 것이다. BBC 사장과 BBC 트러스트 회장은 수차례 공식적인 입장을 밝히며 이는 BBC로서는 수용할 수 없는 것이라고 반발했다. 반면 벤 브래드쇼 문화미디어스포츠부 장관은 BBC의 수신료 독점 시대는 끝났다고 선언하고 할당제는 꼭 필요하다고 지적하며 BBC 경영진을 비판하고 나섰다. 그는 또 상업방송에서는 이번 기회에 수신료를 공유하는 재원으로 활용하라고 요구하고 있다. 이러한 문제는 역시 위성방송과 유력 신문시장을 확보한 뉴스 오브 더 월드 그룹에서 가장 예민하게 반응하고 있다. 대표적으로 최근 BBC는 자사 인터넷의 주요 콘텐츠를 <가디언>(The Guardian)을 비롯한 종합 일간지에 제공하기로 했다. 수신료를 투자하여 얻은 성과물을 다른 미디어 사업자와 공유하여 가치를 증대하자는 취지로 해석할 수 있다. 뉴스 오브 더 월드 그룹에 속하는 영국 최대 일간지 <더 선>(The Sun)과 <타임스>(The Times)는 일간신

문으로는 드물게 이를 거부하며, 이는 BBC가 무임승차해 사업영역으로 확대하려는 의도라고 주장했다. BBC 뉴스의 우수한 콘텐츠를 무료로 타 신문사에 제공할 것이라는 계획은 인터넷 신문을 유료로 전환하는 머독 그룹에게는 상당한 타격일 수밖에 없다. 유료를 기반으로 하는 신문으로서 BBC를 기반으로 한 양질의 무료 인터넷 대안 신문이 존재한다는 것은 치명적이기 때문이다.

최근에 불거진 한 사례는 BBC가 공영방송으로서 수신자가 납부하는 공적재원 사용자로서 책임을 다하고 있는지 의문을 제기한다. 시민단체와 일부 언론이 정보자유법(Freedom of Information Act)을 바탕으로 요구한 '스타 출연자 급여'에 관한 건이다. 비록 이 사건은 10월 초 재심 결과 BBC가 소송에서 승소하여 내용을 공개하지 않아도 된다고 최종 결정이 났지만 공영방송으로서 BBC의 위상을 묻는 비판은 여전하다. 납세자연맹(TaxPayer's Alliance)은 당연히 공개해야 하는 정보를 공개하지 않을 목적으로 불필요한 소송에 20만 파운드의 재원을 낭비했다고 지적한다.² 또 BBC는 공영방송으로서 시청자가 낸 수신료가 어떻게 사용되는지 당연히 정보를 공개할 필요가 있다는 지적이다. 사실 소송 결과를 차지하고서라도 BBC는 지난 몇 년간 고액 출연자 출연과 관련하여 수많은 비판을 받은 것이 사실이다. 공영방송이 많은 사람들이 어려움을 겪는 경제 위기 상황에 다수의 프로그램 출연자에게 수백만 파운드를 지불하고 있다는 사실이 도마에 오른 것이다. 이번 소송을 통해서도 현재 BBC에서 40여 명의 스타 출연자들이 연간 100만 파운드가 넘는 고액의 출연료를 받고 있는 것으로 알려졌다. 특히 2008년 부적절한 방송용어³를 사용해 논란을 빚은 BBC 프로그램의 진행자인 조너선 로스(Jonathan Ross)는 연간 600만 파운드가량을 받고 있는 것으로 알려졌다.

² BBC는 이번 사건과 별개로 수년째 계속되고 있는 '중등 보도 관련 정보 공개 요구'를 둘러싼 사건에도 소송비용으로 25만 파운드 이상을 별도로 지출한 것으로 알려졌다.

³ 2008년 8월 조너선 로스가 BBC 라디오 프로그램 공동 진행자인 러셀 브랜드(Russell Brand)와 함께 원로 배우를 비하하는 발언을 해 국회의원을 포함하여 1만 건 이상의 시청자 불만이 제기되었다. 이 사건으로 당시 BBC 라디오2 책임자가 사퇴하고, 로스는 3개월간 출연정지 처분을 당했다.

공영방송은 기본적으로 보편적 서비스를 제공하면서 정보, 교육, 오락 프로그램을 제공하여 사회적 다양성을 구현해야 한다는 원리에는 이견이 없다. 논란은 있을 수 있지만 공공서비스방송의 상징으로서 BBC는 지금까지 유럽뿐만 아니라 전 세계적으로 모범이 된 것이 사실이다. 특히 미국의 상업주의 방송과 상징적으로 대비되는 공공방송 모델로서 BBC는 역사, 운영, 재원과 BBC 트러스트의 설립 등 정치적 배경은 다르지만 다른 나라의 관심의 대상이 되어왔다. 그러나 최근 BBC가 디지털 전환으로 더욱 치열해지는 미디어시장에서 지나치게 상업방송 영역으로 확대하고 수신료를 낭비하고 고액의 연봉과 출연료를 지출하며 비판이 대상이 되고 있는 것 또한 사실이다. 이에 대해 BBC는 공영방송으로 대중적인 프로그램 제작을 위하여 불가피한 면이 있고, 이들의 대중적인 인기를 바탕으로 한 프로그램을 통해 문화적 다양성을 쫓는 국민들의 욕구를 충족할 수 있다고 주장한다. 최근에는 사회적 비판과 어려운 경제 사정을 고려하여 고액 출연자의 출연료를 일부 삭감할 계획이라고 밝히기도 했다. 또 BBC 고위 임직원의 급여도 지속적으로 공개할 생각임을 표명하기도 했다.

새로운 전기

최근 BBC가 주장하는 독립성과 수신료의 원칙에도 불구하고 BBC에 대한 비판은 여전하다. 야당 예비내각 장관인 제레미 힛트와 현 장관 벤 브래드쇼는 공동으로 BBC가 공적재원을 사용하기 때문에 향후에는 감사원(National Audit Office)의 감사를 받아야 한다고 주장한다. 또 시민단체는 BBC가 공적재원을 투명하게 사용하고 이를 공개한다면 이번과 같은 불필요한 소송과 관련한 비용을 낭비하는 일을 사전에 방지할 수 있다고 주장한다. 결국 수신료를 비롯한 BBC 구조, 재원 등 일련의 개혁 조치는 상당한 논란과 결단 과정이 남아 있다. 그러나 중요한 점은 BBC가 국민의 수신료를 기반으로 하는 공영방송이라는 점에서 재원의 효율적인 운영과 투명성 확보는 국민들이 지속적으로 요구하는 사항이라는 것이다.

● 참고 문헌 ●

BBC News(2009.7.6). Tories Pledge to Cut Back Quangos.
Daily Mail(2009.9.18). We'll Rein in the BBC, Say Tories.
Daily Mail(2009.10.3). BBC Wins Its Fight to Hide Stars' Salaries.
Financial Times(2009.6.16). Time to Rescue Broadcasting from the BBC.
Financial Times(2009.7.29). Closing Credits.
Guardian(2009.9.28) When Trust Breaks Down.
Guardian(2009.10.3). Tough Times Ahead for All-including BBC.
Guardian(2009.10.5). Tories Must Change, Not Curb, the BBC.
Observer(2009.8.30). This Attack on the BBC Is Specious. And Politically and Economically Out of Date.
Sunday Times(2009.9.9). Unloved BBC Must Swallow Its Pride.
The Sun(2009.8.29). Free BBC in Net 'Is Threat'.



페이스북과 OPC의 갈등을 통해 본 프라이버시 보호 정책의 쟁점과 전망

김 상 현



프라이버시 관련 정책의 관행과 쟁점

캐나다 프라이버시 커미셔너(Office of the Privacy Commissioner of Canada, 이하 OPC)는 지난 8월 27일 기자회견을 열고 전 세계 180여 개국에 걸쳐 3억 명이 넘는 이용자를 거느린 인터넷에서 가장 인기 있는 온라인 친교 사이트(Online Social Networking Site)인 페이스북(Facebook)이 프라이버시 관련 정책이나 관행과 관련한 커미셔너의 시정권고를 적극 수용하기로 했다고 발표했다. 캐나다의 프라이버시 감시기구인 OPC는 이보다 한 달 전인 7월, 캐나다의 프라이버시법을 준수하기 위해서는 페이스북의 프라이버시 관련 기능과 관행에 일대 수정이 필요하다고 요구했었다. OPC의 이러한 요구는 페이스북의 높은 인기에 걸맞게 전 세계 언론의 비상한 주목을 받아왔다. OPC는 캐나다의 의회법에 따라 설립된 비당파적 독립 감시기구

미디어미래연구소 캐나다 통신원(캐나다 앨버타 주 교육부 정보 프라이버시 매니저)

로 캐나다인들의 프라이버시와 개인정보를 보호하는 것을 주목적으로 한다. OPC의 제니퍼 스토다트(Jennifer Stoddart) 커미셔너는 기자회견에서 “이번 결정으로 캐나다와 전 세계 2억 명의 페이스북 이용자들이 온라인에서 좀 더 잘 프라이버시를 보호받게 됐다”라고 말했다. 이날로부터 겨우 한 달여 만에, 1억 명이 넘는 이들이 페이스북의 신규 이용자로 등록해 9월말 현재 페이스북의 총 가입자 수는 3억명을 돌파했다. “이것은 대단히 중요한 전환점이다. 이를 계기로 사람들은 자신의 개인정보에 대한 통제권을 포기하지 않으면서도 소셜 네트워킹 서비스들의 혜택을 누릴 수 있게 됐다. 페이스북이 우리의 권고 내용을 적극 수용한 것을 기쁘게 생각한다”라고 스토다트 커미셔너는 말했다.

이 글에서는 페이스북에서 프라이버시와 관련해 이용자들의 불만과 우려를 사온 부분이 무엇인지, OPC의 조사 결과와 권고 사항은 무엇인지, 그리고 페이스북이 바로 잡겠다고 한 내용과 실질은 무엇인지 짚어본다.

페이스북의 미흡한 프라이버시 보호장치

전 세계의 주목을 받은 페이스북의 프라이버시 보호장치의 허점은 할리 핀켈스테인(Harley Finkelstein)이라는 한 개인의 작은 우려에서 시작되었다. 그는 자신의 열네 살짜리 여동생 린지(Lindsay)가 페이스북에 푹 빠져 있는 데 눈길을 주게 되었다. 마일리 사이러스(Miley Cyrus)와 조나스 브라더스(Jonas Brothers)의 열렬한 팬인 린지는 페이스북을 통해 그들에 관련된 여러 게임과 퀴즈에 몰두했다. 하지만 새로 게임에 참가하거나 퀴즈를 맞추려 할 때마다 린지는 자신의 개인정보를 온라인상의 다른 ‘친구’들과 공유해야 했다. 핀켈스테인은 그러한 게임이나 퀴즈를 제공하는 기업들이 여동생의 개인정보를 수집하고 공유하는 것이 매우 불안했다. 더욱이 린지는 아직 18세가 되지 않은 미성년자였다(린지와 같은 미성년 페이스북 이용자가 캐나다에만 200만여 명에 이른다).

당시 오타와대학의 법학도(3학년)이던 핀켈스테인은 지난해 1월 인터넷상의 정책과 공익성을 연구하는 ‘캐나다 인터넷정책 및 공익 클리닉(Canadian Internet Policy and Public Interest Clinic, 이하 CIPPIC)’에서 인턴십을 하게 되었다. 그는 이를 계기로 페이스북의 프라이버시 정책과 실제 관행을 심층적으로 분석하고, 그것이 캐나다의 프라이버시법을 준수하고 있는지 살폈다. 그리고 5개월 뒤, CIPPIC는 그의 연구 결과를 토대로 페이스북의 프라이버시 정책과 관행이 캐나다 프라이버시법에 위배된다고 OPC에 공식적으로 불만을 제기했다. OPC는 곧 조사에 착수했다.

OPC의 조사 결과와 주요 프라이버시 보호 관련 이슈

지난 7월 16일 OPC는 한 달여에 걸친 조사 결과를 발표하는 기자회견을 열었다. 캐나다의 프라이버시법을 준수하기 위해서는 페이스북이 개인정보의 수집, 보관, 관리, 공개 등 전 과정에 걸쳐 좀 더 명확하고 구체적인 보호정책을 내놓아야 한다는 것이 골자였다.

“페이스북이 프라이버시 문제를 긴요하게 여기는 점은 분명해 보이지만 그 사이트 자체가 운영되는 현실에서는 프라이버시 보호와 관련해 심각한 허점이 노출되고 있다”라고 스토다트 커미셔너는 지적했다. OPC가 조사 결과 정리한 페이스북의 프라이버시 관련 이슈는 다음 몇 가지로 요약된다.

혼란스럽고 불완전한 프라이버시 정보 관리체계

OPC가 가장 큰 문제로 지적한 대목은 페이스북의 프라이버시 관련 정보 관리체계가 혼란스럽고 불완전하다는 점이다. 예컨대 ‘계정 관리(account settings)’ 페이지는 이용자의 계정을 ‘비활성화(deactivate)’하는 내용은 있지만 어떻게 계정 정보를 삭제할 수 있는지에 대해서는 어떠한 설명도 없다. 페이스북 서버에서 이용자가 자신의 개인정보를 삭제할 수 없게끔 설정되어 있는 것이다.

OPC 커미셔너는 페이스북에 좀 더 투명한 정책을 펼 것을 주문했다. “페이스북에 가입한 1,200만 명에 이르는 캐나다 이용자들은 자신의 개인정보를 얼마나 널리 공유하고 공개할 것인지를 자율적으로 결정할 권리가 있다”라고 커미셔너는 말했다.

외부 개발사들과 개인정보 공유

OPC의 조사는 또한 페이스북이 그 회사 사이트를 통해 여러 게임과 퀴즈 서비스를 제공하는 외부 프로그램 개발사들과 개인정보를 공유하는 대목에서 심각한 문제점을 드러내고 있다고 지적했다. 무려 180여 개국 95만여 개에 이르는 개발사나 개발자들이 페이스북의 프로필 페이지들에 적힌 개인정보를 위법적, 편법적으로 수집하지 못하도록 막는 효과적인 대책이 부족하다는 지적이었다. OPC는 그에 따라 외부 개발자들이 그들의 애플리케이션을 작동하는 데 꼭 필요한 이용자 정보만을 볼 수 있도록 제어하는 기술적 수단을 마련해야 할 것이라고 권고했다.

영구적인 개인정보 보유 기한

페이스북이 수집한 개인정보에는 얼마 동안 보관했다가 파기한다는 ‘연한’이 없다. 페이스북의 정책은 ‘비활성화’를 선택한 휴면 이용자를 포함한 모든 개인정보를 ‘영구히(indefinitely)’ 보관한다는 것이다. 이는 캐나다의 프라이버시 관련법 중 하나인 ‘개인정보 보호 및 전자문서법(Personal Information Protection and Electronic Documents Act, 이하 PIPEDA)’의 요구사항에 위배된다. PIPEDA는 당초 개인정보를 수집할 때 내세운 이유와 목적이 유효한 동안만 개인정보를 보관하도록—다시 말해 그 유효기간이 끝나면 개인정보를 완전히 파기하도록—명시하고 있기 때문이다.

OPC의 부 커미셔너인 엘리자베스 덴햄(Elizabeth Denham)은 “페이스북이 우리의 지적과 권고 사항을 모두 수용해 캐나다의 프라이버시법의 요구 수준을 충족하고, 더 나아가 이용자들에게 더욱 확고한 신뢰와 지지를 받는 소셜 네트워킹 사이트로 거듭나기를 바란다”라고 말했다.

OPC는 조사 내용과 권고안을 페이스북에 보내고 나서 30일 뒤에 그 내용이 얼마나

반영되고 이행되었는지 살펴보게 된다. 그 시정 내용이 만족스럽지 않을 경우 OPC는 이 사안을 연방법원으로 가져가 강제력을 행사할 수 있다. “소셜 네트워킹 사이트와 관련해 제기되는 프라이버시 문제는 아직 생소하다. 따라서 우리 모두—소셜 네트워킹 사이트, 이용자, 개인정보 보호를 감시·감독하는 기구—머리를 맞대고 이 새로운 온라인 커뮤니케이션 환경에서 가장 적절한 프라이버시 보호규정이 무엇인지 함께 고민해야 한다”라고 덴햄 부 커미셔너는 말했다.

페이스북의 반응

페이스북에 대한 OPC의 지적과 권고 사항이 공개된 뒤 전 세계, 특히 북미 지역의 언론은 페이스북이 과연 어떻게 나올 것인지 촉각을 곤두세웠다. 그중 몇몇 사항, 예컨대 페이스북을 탈퇴하려는 기존 이용자가 자신의 개인정보를 마음대로 지우지 못하고 ‘비활성화(deactivation)’ 수준에 만족할 수밖에 없도록 한 대목은 개별 이용자들 사이에서 오랫동안 큰 불만을 사왔으나 페이스북은 요지부동이었기 때문이다. 더욱이 페이스북 편에서 보자면 캐나다 이용자가 차지하는 비중은 전체의 5% 미만에 불과했고, 다수를 차지하는 미국에는 캐나다의 프라이버시법과 같은 명시적인 법규제가 없었기 때문에 짐짓 알 바 아니라는 태도로 일관하거나 고치는 시늉만 하고 말 수도 있었다. 더욱이 페이스북은 OPC의 권고안 중 사소한 몇몇 사안에 대해서는 즉각 개선하겠다는 긍정적 반응을 보인 반면, 정작 심각한 문제로 제기된 외부 개발사나 개발사들과의 개인정보 공유 문제에는 미온적이었다.

그러나 OPC가 정한 30일간의 유예 기간 마지막날에 공식적으로 견해를 밝힌 페이스북의 반응은 일반의 예상보다 훨씬 더 신축적이었다. 페이스북의 공식 반응을 리뷰한 OPC 커미셔너도 페이스북이 바른 방향으로 진로를 잡고 있다며 만족을 표시했다. 스토다트 커미셔너는 “이용자들의 프라이버시 보호에 가장 심각한 위해 요소로 작용한다고 OPC가 지적한 페이스북과 외부 프로그램 개발사들 간의 정보 공유 문제

에 대해 페이스북이 큰 폭의 기술적 수정을 통해 바로잡겠다고 약속했다”라고 밝혔다. 또한 “그동안 페이스북용 프로그램 개발자들은 사실상 별다른 제약 없이 자유롭게 페이스북 이용자의 개인정보에 접근할 수 있었다. 그러한 관행을 차단함으로써 개별 이용자들의 프라이버시를 보호함은 물론, 개인정보 공유나 공개를 요구하는 페이스북 애플리케이션들에 대해 이용자들이 자율적으로 승인하거나 거부할 수 있도록 할 것이다”라며 반드시 개정하도록 이끌겠다는 의지를 보였다.

혼란스럽고 불분명하다고 비판받은 프라이버시 관련 정보도 이해하기 쉽도록 고칠 것이라고 페이스북은 약속했다. 페이스북을 찾는 이용자로 하여금 그들의 개인정보가 어떻게 쓰이거나 공유될지, 장치 어떻게 관리될지 분명히 인지할 수 있도록 할 방침이라고 공언했다.

제기된 이슈와 합의 내용

외부의 프로그램 개발자와 개발사들

● **이슈** 페이스북에 들어가면 종종 만나게 되는 것이 다른 ‘친구’가 추천하거나 옆에 광고처럼 놓인 각종 게임이나 퀴즈 프로그램이다. 이것들을 이용하려면 먼저 개인정보를 공유할 것이 요구된다. 그러나 이 콘텐츠 개발자나 개발사가 그렇게 받아낸 정보를 어떻게 관리하거나 이용하는지에 대해 페이스북은 거의 방임적 태도를 취해왔고, 이는 여러 이용자와 프라이버시 감시단체들의 비판을 샀다. 페이스북용 애플리케이션을 개발하는 곳이 전 세계 180여 개국에 걸쳐 100만여 개에 이르는 점을 고려하면 프라이버시 침해의 위험성은 더욱 증폭될 수밖에 없다. OPC는 그러한 점을 지적하면서 페이스북에 확실한 프라이버시 보호책을 주문했다.

● **페이스북의 반응** 페이스북은 자사의 플랫폼을 개량해 각각의 애플리케이션이 개별 이용자의 명시적인 승낙이 있을 때까지 그의 개인정보에 접근하지 못하도록 하겠다고 약속했다. 이러한 ‘승인’ 모델을 쓰게 되면 새로운 애플리케이션을 추가하려는 이

용자들에게는 해당 애플리케이션이 구체적으로 어떠한 범주의 개인정보를 요구하는지 통지된다. 그에 따라 이용자들은 그러한 정보의 공개를 기꺼이 허용할지 말지를 자율적으로 결정할 수 있는 권한을 갖게 된다. 개발자들은 자신들이 수집한 개인정보를 어디에 어떻게 쓸지를 알려주는 페이지를 링크로 제공하게 된다.

계정 비활성화

● **이슈** 페이스북은 계정 ‘비활성화(deactivation)’와 계정 ‘삭제(deletion)’를 뚜렷이 구분하지 않아 이용자들에게 혼란을 초래했다. 계정 비활성화는 페이스북을 더 이상 쓰지 않겠다는 이용자의 의도가 명백한데도 이용자의 개인정보를 지우지 않고 영구 보존한다. 삭제를 용인하지 않는 것이다. OPC는 페이스북에 대해 개인정보 삭제를 요구하는 탈퇴자의 요구를 수용해야 하며, 서버에 있는 개인정보를 얼마 동안 보관할지도 명시해야 한다고 요구했다.

● **페이스북의 반응** 페이스북은 계정을 비활성화할지, 완전히 삭제할지 개별 이용자가 선택할 수 있도록 그 권리를 줄 것이라고 밝혔다. 계정 비활성화와 계정 삭제의 차이점에 대한 설명도 페이스북의 프라이버시 정책에 추가될 것이다.

개인정보 보유 기한에 대해서는 OPC가 한발 물러서 페이스북의 정책을 존중하기로 했다. 페이스북은 기업 차원에서 몇 년이라고 보유 기한을 정하는 대신, 개별 이용자로 하여금 영구 보존할지, 일정 기간이 지난 뒤 삭제할지 자유롭게 선택하도록 하는 방안을 제안했다. 이를 위해 페이스북은 이용자들에게 그들이 어떤 선택권을 갖는지 분명히 고지할 것이다.

페이스북의 정식 이용자가 아닌 사람의 개인정보

● **이슈** 페이스북에 정식 가입하도록 초대받는 비가입자들의 프라이버시가 충분히 보호받고 있지 못하다는 지적.

● **페이스북의 반응** 페이스북은 이용약관에 좀 더 구체적인 정보를 담겠다고 약속했다. 페이스북 가입자에게서 가입 권유를 받은 비가입자들 중 몇 명이나 그에 응하는지 파

악하기 위해 그들의 이메일 주소를 추적하지 않겠다는 약속도 했다. 또 비가입자들의 이메일 주소를 별도로 관리하지도 않겠다고 밝혔다.

사망한 사람의 계정

● **이슈** OPC는 사망한 페이스북 이용자의 개인정보를 어떻게 처리할지에 대해 더 구체적이고 분명한 정보관리 정책이 서야 한다고 지적했다. 사망자가 유명 인사이면 페이스북은 그의 ‘추모’ 페이지를 만들기도 했지만 그 정보가 향후에 어떻게 관리될지는 불분명했다.

● **페이스북의 반응** 페이스북은 가입자가 사망할 경우 그의 페이지와 관련 정보가 어떻게 관리되거나 처리될지를 분명히 설명하는 프라이버시 정책을 수립할 것이라고 밝혔다.

페이스북의 개인정보 보호정책 전망

페이스북은 OPC의 시정 요구를 수용하면서 그에 따른 시간표도 제공했다. 그중 몇 가지 수정 사항, 특히 외부 프로그램의 설치 기반인 플랫폼 개량은 기술적으로 복잡한데다 많은 시간과 노력이 필요해 적어도 1, 2년이 소요될 것으로 보인다. 하지만 다른 부분, 예컨대 계정을 비활성화하거나 삭제하는 사안은 1년 안에 사이트에 반영할 수 있는 부분이다.

“이제 남은 것은 페이스북이 공개적으로 밝힌 수정 약속을 이행하느냐의 여부다. 그러나 그에 못지않게 중요한 것은 개별 이용자들의 선택이다. 우리는 페이스북에, 그 회사의 프라이버시 정책이 구체적으로 무엇인지 밝히고 개별 이용자들에게 선택권을 주라고 주문했다”라고 덴햄 부 커미셔너는 논평했다.

페이스북의 프라이버시 정책을 둘러싼 논란은, 적어도 지난 몇 달간의 궤적으로만 본다면 분명히 페이스북에 긍정적인 영향을 준 것으로 보인다. 특히 OPC의 프라이

버시 관련 정책 시정 권고에 긍정적으로 반응한 것이, 페이스북에 대한 일반의 인식을 좋게 하는 데 도움을 주었다. 불과 두 달 사이에 페이스북 이용자가 1억 명 가까이 더 늘었다는 점이 그 확실한 증거다.

그러나 페이스북의 프라이버시 보호정책에 대한 이용자들의 불만은 눈에 띄게 줄기는 했지만 아직도 이따금 제기되고 있다. 개인정보를 공개하고 공유하는 것을 토대로 하는 온라인 소셜 네트워킹의 속성상, 프라이버시에 대한 우려와 불만은 끝내 없애기 어려운지도 모른다. 그러나 OPC가 소셜 네트워킹의 한 상징이라 할 페이스북의 그릇된 프라이버시 보호 관행을 정면으로 공격함으로써 온라인 프라이버시의 중요성을 일대 환기한 것은 물론, 일반 대중의 프라이버시에 대한 인식을 새롭게 했다는 점은 높이 살 만하다.

● 참고 문헌 ●

- Facebook(2009.10.5). In Wikipedia, The Free Encyclopedia. Retrieved October 5, 2009.
<http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Facebook&oldid=317940948>
- Facebook Agrees to Address Privacy Commissioner's Concerns(2009.8.27). In News Release. Office of the Privacy Commissioner of Canada. Retrieved October 04, 2009.
http://www.priv.gc.ca/media/nr-c/2009/nr-c_090827_e.cfm
- Facebook Agrees to Better Protect Privacy(2009.8.27). In Financial Post. Retrieved October 03, 2009.
<http://www.nationalpost.com/news/story.html?id=1935284>
- Facebook Statistics-More than 300 Million Active Users(2009.10.1). In Facebook Press Room. Retrieved October 05, 2009.

<http://www.facebook.com/press/info.php?statistics>

How Facebook Addressed the Privacy Commissioner's Concerns(2009.8.27). In National Post. Retrieved October 03, 2009.

<http://www.nationalpost.com/news/story.html?id=1936791>

How One Canadian Changed Facebook Forever(2009.8.28). In National Post. Retrieved October 03, 2009.

<http://www.nationalpost.com/news/story.html?id=1939365>



美 이동통신산업, 혁신 · 경쟁 · 요금 관행에 대한 논란

조 대 곤



FCC의 강력한 의지 실현

지난 8월 27일 열린 미국 연방통신위원회(Federal Communications Commission, 이하 FCC)의 월례회의가 시장의 큰 관심을 받은 데에는 2가지 이유가 있었다. 이날 회의는 새롭게 구성된 5명의 위원이 모인 첫 번째 공식 회의였고, 이 자리의 핵심 안건 중 하나가 미국 이동통신시장에 대해 FCC가 직접적이고 전면적인 조사를 실시할지를 결정하는 것이기 때문이다. 지난 6월 말 줄리어스 제나초스키(Julius Genachowski)가 FCC를 이끌어나갈 새로운 수장으로 임명된 이후, FCC의 행보는 과거와 확실히 다른 적극적인 모습을 보여준 것이 사실이다. 많은 관련 전문가들의 예상대로 FCC는 이동통신산업 전반에 걸쳐 정밀 조사를 실시하기로 의결하고 이와 관련한 3건의 조사고시(Notice of Inquiry, 이하 NOI)¹를 발표했다.

미디어미래연구소 객원 연구원(카네기멜론대학교 박사과정)

¹ Notice of Inquiry(NOI): NOI는 FCC가 정책결정을 위한 첫째 절차로 특정 주제를 이슈화하고, 업계와 사용자 등을 대상으로 공식적인 의견을 수렴하는 것이 목적이다. 참고로 다음 단계는 새롭게 제정될 예정인 규칙을 고지하는 Notice of Proposed Rulemaking(NPRM)이고, 이 단계에서는 관련 사업자나 이해관계자가 의견을 제출할 수 있다. 마지막 단계인 Report and Order(R&O)를 통해 FCC는 기존의 의견을 정리하고 특정 이슈에 대한 최종 규제방향을 공표한다. _편집자주

이번 조사는 크게 혁신과 투자, 시장경쟁, 통신서비스 관련 정보에 대한 고객 권한 강화의 3가지 영역으로 이루어져 있다. 이 글에서는 이 세 영역에 대한 NOI의 구체적인 내용과 함께 FCC 위원들의 의견들을 알아보고, 업계와 언론의 반응 등을 살펴보고자 한다.

첫째, 혁신과 투자에 관한 조사

혁신과 투자에 대한 NOI에서 FCC는 혁신이 20세기 경제성장의 근원이었다고 전제하고, 특히 그동안 FCC가 수행한 주파수 경매, 새로운 기술표준 확립 등의 정책들이 산업의 혁신과 투자를 촉진해왔다고 언급하며, 이번 NOI가 21세기 새로운 정책 수립을 위한 기반이 될 것이라고 강조했다. 특히 이번 조사에서는 공공영역의 문제들을 해결하고 효율성을 높이는 데 무선통신 기술이 어떻게 활용될 수 있는지, 혁신을 진단하는 기준을 어떻게 마련할 것인지, 혁신과 관련한 연구개발이 필요한 까닭은 무엇인지 밝히고, 혁신과 투자의 관계를 설정하는 데 초점을 맞출 것이라고 밝혔다. 한편, 이번 NOI를 통해 이해관계자들의 의견을 충분히 수렴하여 그동안 FCC의 의사결정 지연과 불필요한 규제가 혁신을 저해하지 않았는지도 진단하고 기존 정책의 개선도 꾀할 것임을 분명히 했다.

혁신과 투자 NOI는 무선통신서비스, 주파수, 네트워크(network), 애플리케이션(application)과 단말기 등에 대해 총 수십 개에 달하는 광범위하고 포괄적인 질문들을 담고 있는데 이 글에서는 영역별로 대표적인 질문 일부를 선별하여 소개하고자 한다.

① 무선통신서비스 관련

- 의료, 에너지, 교육, 치안 등의 공공영역에서 무선통신 기술을 효과적으로 활용하여 생산성과 효율 향상, 비용 절감 등의 혁신을 가져올 수 있는 부분은 무엇인가?

② 주파수 활용 관련

- 주파수 할당과 분배는 무선통신산업의 혁신을 위한 FCC의 핵심적인 기능이고 이에 따라 FCC는 특정 주파수 사용 목적과 주파수 대역을 재설정하는 작업을 진행해왔는데 기존 정책들이 혁신적인 사업 수행을 위해 적절했다고 생각하는가? 즉 혁신적인 서비스를 이행하는 데 주파수 경매나 주파수 할당에 관한 정책의 변화가 필요하다고 생각하는가?
- 기존 서비스와 새로운 서비스 간의 주파수 혼신이 발생하여 분쟁이 생긴 것은 어떠한 경우인가? 그리고 이를 해결하기 위한 적절한 절차와 방법은 무엇이라고 생각하는가?
- 주파수 공용 면에서 주파수를 할당받은 사업자와 신규 사업자 간의 주요한 분쟁은 무엇이고, 양자의 계약에서 지켜야 할 원칙과 규제기관이 수행해야 할 역할은 무엇인가?

③ 네트워크, 단말기, 애플리케이션 관련

- 빠르게 발전하는 기술 가운데, 특히 이동통신기술이 다음 세대인 4G 네트워크로 순조롭게 진화하도록 돕기 위한 FCC의 역할과 정책은 무엇인가?
- 환경친화적인 기술 발전과 혁신을 도모하기 위해 어떠한 정책이 필요한가?
- M2M(Machine-to-Machine)²이나 무선주파수(Radio Frequency) 관련 통신 기능을 효과적으로 활용하는 데 주파수 간섭이나 규제 등의 이슈가 있는가?
- 이메일, 게임, 음악, 동영상 등의 콘텐츠, 컨버전스(Convergence)와 위치기반 서비스(Location-based Service) 등의 신규 애플리케이션을 서비스하는 데 새로운 규제의 틀이 필요한가?

² Machine-to-Machine(M2M): 사람이 아닌 기계 간의 데이터통신을 의미하는 용어로 의료, 운송, 보안 시스템 등에 널리 활용되고 있으며, 최근 이동통신 사업자의 새로운 사업영역으로 환영받고 있다. _편집자주

혁신과 투자에 관련한 FCC 위원들의 의견

우선 제나초스키 위원장은 1995년 3,380만 명에 불과했던 이동통신 가입자가 오늘날 2억 7,000만 명에 달하고, 지금 우리는 아이폰(iPhone), 블랙베리(Blackberry) 등의 단말기로 대표되는 제2의 혁신 트렌드 한가운데에 있다고 역설하며, 이번 조사를 통해 새로운 규제 틀을 마련하고 미국이 향후 세계 무선통신시장의 선도자가 되어야 한다고 강조했다. 마이클 콕스(Michael J. Copps) 위원은 연구개발 소홀로 지난 수십년간 정부의 연구 지원 규모가 급격히 줄면서 미국이 기술 혁신 리더의 위치를 점차 잃어가고 있다는 국가연구심의회(National Research Council)³의 자료를 예로 들면서, 이번 조사를 통해 산업의 혁신을 촉진하는 방안을 조속히 수립해야 한다고 강조했다.

이번 NOI 방침에 회의적인 시각을 가진 공화당 진영의 로버트 맥도웰(Robert M. McDowell) 위원은 “시장 자율적 경쟁을 우선하는 FCC의 간접적인 규제가 그동안 산업을 성공적으로 발전시켜왔는데, 이와 반대로 이번 NOI가 직접적이고 적극적으로 사업자를 통제하여 혁신을 저해하는 결과를 가져와서는 안 된다”라고 강조하며, 특히 NOI 답변서 제출까지 남은 한 달이라는 기간이 가치 있는 정보를 수집할 만한 충분한 기간이 될 수 있을지 의문을 제기했다. 또 다른 공화당 진영의 의원인 메리디스 베이커(Meredith A. Baker)는 “지난 10년간 경제성장보다 훨씬 빠른 속도로 성장한 이동통신산업에서 그에 걸맞은 투자가 집행된 것은 아닌 것으로 보인다”며 이번 NOI 필요성을 언급하는 동시에, 그러나 “이번 조사가 규제를 강화하는 방향으로 흘러서는 안 된다”라며 경계의 시선을 풀지 않았다. 한편 미농 클라이번(Mignon L. Clyburn) 위원은 이번 조사를 통해 최근 논란이 되고 있는 특정 주파수 공용과 관련한 분쟁을 원만히 해결할 수 있는 정책이 마련되기를 바라는 기대를 내비쳤다.

³ National Research Council(NRC): 비영리 민간기관으로 과학기술의 여러 분야를 연구한다. 그 연구 결과가 정책에 반영되기도 하며, 연방정부와 대중을 위해 조언하는 기능을 담당한다._편집자주



둘째, 시장경쟁 상황에 관한 조사

이번 조사의 둘째 주제는 현 시장경쟁 현황을 진단하고, 이를 통해 고객이 얻는 효과를 알아보고자 하는 것이다. FCC는 시장경쟁을 촉진하기 위해 1993년 의회에서 제정된 상업용 무선통신서비스 정책(Commercial Mobile Radio Service, 이하 CMRS)을 기반으로 매년 시장경쟁 현황에 관한 보고서를 제출하게 되어 있고, FCC 산하 무선통신국(Wireless Telecommunications Bureau)은 올해도 지난 5월 이 보고서를 작성하기 위해 조사를 실시했다.⁴ 이번 NOI의 목적은 이 조사의 연장선에서 최근 통신시장 현황을 더욱 긴밀하게 반영하고자 하는 데 있다. 조금 더 구체적으로 단말기나 네트워크 관련 내용까지 영역을 확장하고 통신사의 기존 사업뿐 아니라 단말 제조나 콘텐츠 분야 등 인접 분야가 경쟁에 미치는 영향 등에 대한 조사를 포함하고 있다. 따라서 이번 NOI는 과거에 포함되지 않았던 애플리케이션 제공업체, 단말 제조업체, 소비자 연합, 콘텐츠 제공업체, 소프트웨어 제공업체 등까지 조사범위를 확대하는 것이 특징이다. 특히, 이 부분에서 FCC는 산업 전반에 걸친 조사의 필요성을 역설하며 ‘가치사슬(Value Chain)’이라는 용어를 사용하는데, 이는 통신서비스 자체뿐만 아니라 가치를 창출하는 모든 행위, 즉 무선통신서비스에 연관된 모든 상품과 서비스를 제공하는 회사를 조사 대상에 포함하게 될 것이라고 설명한다.

한편 현재 요금 수준과 서비스 품질 수준이 적정한지 알아보는 조사와 함께 무선 브로드밴드(Broadband) 서비스만의 시장점유율을 알아보기 위한 자료조사도 병행할 것이라고 밝힌다. 소비자로서는 사용자의 통신서비스 구매 결정에 영향을 미치는 요금제, 서비스 품질, 조기 해지 위약금(Early Termination Fee), 번호이동

⁴ 이 보고서를 바탕으로 의회는 이동통신시장에서 효율적인 경쟁이 이루어지고 있는지 평가한다. 보고서의 항목과 조사 내용은 시장 현황에 맞게 매년 개선되는데, 가령 최근 대부분 통신사들이 무선 브로드밴드나 게임, 음악 다운로드 등의 데이터서비스를 제공하고 있는데도, 기존 보고서가 이를 반영하지 않은 문제점이 있어 지난해 이 항목을 추가했다._편집자주

교체 비용 등에 대한 포괄적인 조사도 실시될 것이라고 기술했다. 또한 이번 조사는 고객서비스 영역(Consumer Market Segments), 단말기 시장 영역(Device Market Segments), 콘텐츠와 애플리케이션 등의 인접시장 영역(Edge Markets), 재판매와 로밍(Resale and Roaming) 등으로 세분화하여 실시되는 것이 특징이라고 언급했다.

또한 단말 제조사와 통신사의 거래나 계약 관계와 아웃소싱(Outsourcing) 계약 등 가치사슬 기업 간의 관계(Vertical Relationship)가 경쟁에 미치는 영향도 조사 내용에 추가될 예정이다. 이는 지난 몇 달 동안 논란이 되어왔던 AT&T와 애플 아이폰 등의 단말 독점계약과 구글 보이스 같은 특정 애플리케이션의 서비스를 통제하는 관행 등에 관한 FCC의 조사 의지를 엿볼 수 있는 대목이다.

또 무선통신산업의 특성상 규제기관의 주파수 배분 등의 정책이 시장경쟁에 큰 영향을 주기 때문에 이에 대한 조사도 보강할 예정이다. 특히 현재 사용 중인 주파수대의 사용량이나 활용도와 와이맥스(WiMAX)⁵, LTE(Long Term Evolution)⁶ 등의 차세대 기술의 소비자 수용도 등도 좀 더 깊이 있게 조사하여 향후 효과적인 시장경쟁을 유도한다는 방침이다.

경쟁과 관련한 FCC 위원들의 의견

이번 이동통신산업 전반에 대한 조사를 강력하게 추진한 제나초스키 위원장은 ‘경쟁은 산업의 발전과 혁신, 소비자 후생 증대를 위한 기본 요소’라고 역설하며 이번 조사의 당위성을 설명했다. 특히, PCS 주파수 경매가 실시되어 신규 사업자가 진입한 1994년부터 5년 동안 이동통신 분당 요금이 50% 인하되고 가입자가 3배 증가했으며, 약 700억 달러에 이르는 막대한 투자가 집행되었을 뿐만 아니라 산업 내 고용 규

⁵ WiMAX(World Interoperability for Microwave Access): 휴대 인터넷의 기술표준 수립을 목표로 인텔사가 주축이 되어 개발한 기술 방식으로 한국의 와이브로(WiBro)도 이 기술의 일환이다_편집자주

⁶ LTE(Long Term Evolution): 3세대 WCDMA 이후 유럽 진영에서 내세우는 4세대 표준기술_편집자주

모도 3배 가까이 급증한 사실을 예로 들며 경쟁의 필요성을 강조했다. 또한 최근 마이크로소프트, 구글, 애플 등이 새로운 스마트폰 플랫폼(Smartphone Platform)을 통해 이동통신산업 혁신을 촉진하고 있다고 언급하며, 현재 이동통신산업이 음성통화 중심에서 유비쿼터스(Ubiquitous)를 기반으로 한 데이터 통신으로 진화하는 중요한 시점이라고 지적했다.

마이클 콕스 위원도 “지난 수년간 FCC는 시장경쟁을 촉진하기 위해 많은 노력을 기울여왔지만 아직 가야 할 길이 많이 남아 있다”라고 언급하며 새롭게 진화하는 무선 데이터서비스를 보완할 정책을 마련하는 것이 이번 NOI에서 주목할 점이라며 제나초스키 위원장과 뜻을 같이함을 분명히 했다. 특히, 명확하고 정교하게 시장경쟁 현황을 측정할 수 있는 기준을 수립할 필요성을 강조하며 특정 사업자에게 부당하게 힘이 집중되는 상황을 경계해야 한다고 지적했다.

공화당 진영의 로버트 맥도웰 위원은 짧은 성명서를 통해 ‘이번 NOI는 경쟁 상황에 영향을 미치는 요인들을 조사하고, 이를 바탕으로 새로운 규제의 틀을 마련하는 것이 핵심’이라고 말하면서도, ‘그러나 이번 조사를 통해 의미 있는 정보들이 수집될 수 있을지는 의문’이라며 비판적인 시각을 견지했다. 베이커 위원도 역시 기본적인 경쟁 촉진의 방향성은 지지하나, “이번 조사가 FCC 권한을 벗어난 서비스 영역까지 조사 범위를 확장해서는 안 된다”라며 경계의 시선을 보이기도 했다.

셋째, 요금청구서와 사용자 정보에 관한 조사

이번 조사에서 큰 축이 되는 또 하나의 영역이 바로 요금청구서(Billing) 개선과 고객의 정보 접근 강화를 통한 소비자 권익 향상 부분이다. FCC는 올바른 정보 공개 원칙은 경쟁과 혁신, 저렴한 요금, 품질 강화 등의 원천이 된다고 전제하고, 더욱 원활한 소통을 통해 요금 부과 오류 등에 따른 부작용을 막고자 한다. FCC는 10여 년 전 트

루스인빌링(Truth-In-Billing)⁷ 규칙이 도입되고 4년 전 고객정보 기록에 관한 규칙을 새롭게 보완했지만, 여전히 혼란스러운 부분들이 남아 있다고 판단했다.

또 최근 인터넷전화(Voice over Internet Protocol, 이하 VoIP)와 결합상품 등의 도입은 좀 더 저렴한 서비스를 가능하게 했지만, 동시에 요금체계에 대한 불확실성과 혼란을 가중시킨 면도 있다고 언급하며 이번 NOI를 통해 트루스인빌링 규칙을 VoIP나 결합상품까지 확대 적용할 필요가 있는지도 알아볼 예정이다. 요금청구서와 관련해서는 의혹을 없애려는 업계의 자발적인 노력에도 고객의 불만이 끊임없이 제기되어온 것이 사실이다. 미국 감사원(Government Accountability Office)이 최근 수행한 이동통신 고객들을 상대로 한 조사에 따르면 조사대상의 3분의 1에 이르는 고객들이 요금의 과다 청구를 경험했으며, 이를 해결하기 위해 통신사에 접촉한 고객 중 5분의 1이 통신사의 문제 해결 과정에 불만을 느꼈다고 응답했다. FCC에 접수된 요금 불만과 관련한 통계를 살펴보면 2006년과 2008년 사이 전체 이동통신 고객은 16% 증가한 데 비해 요금 관련 불만 접수는 8,822건에서 1만930건으로 24% 증가하는 모습을 보여주기도 했다.

이러한 문제점을 보완하기 위해 FCC는 고객이 통신서비스를 이용하는 과정을 좀 더 세분화하여 현 시장의 문제점을 파악하기로 했다. 따라서 이번 NOI에서는 ❶ 통신 사업자 선택, ❷ 서비스 요금제 선택, ❸ 서비스 이용 과정, ❹ 다른 사업자나 다른 요금제로 전환 등 네 단계로 세분화했는데 각 영역의 주요 질문들은 다음과 같다.

❶ 통신 사업자 선택 관련

무료 체험 기간과 해지 위약금, 단말기 선택과 비용 등에 대해 고객에게 어떠한 경로로 얼마나 정확하게 정보를 전달하고 있는가?

⁷ FCC가 마련한 휴대전화 요금청구서 가이드라인으로 기본요금에 세금 등 정부가 부과하는 요금, 부가서비스 요금 등이 소비자를 혼란스럽게 만들 소지가 있다며 더욱 간단하고 명확하면서도 오해의 소지를 없앤 휴대폰 요금청구서 관련 규정을 의미한다. _편집자주

❷ 서비스 요금제 선택 관련

광고나 프로모션 요금제 등이 고객 선택에 얼마나 영향을 주는가?

서비스 가입 이전에 향후 예상되는 요금과 비용 등에 관해 고객에게 충분히 고지하는가? 가령 조기 해지 위약금과 관련해 고객이 충분히 인지하고 있는가?

❸ 서비스 이용 과정 관련

요금청구서의 양식이나 내용이 명확하게 고객에게 정보를 전달할 수 있도록 구성되어 있는가?

❹ 사업자나 요금제 전환 관련

고객의 전화 사용량과 이용 패턴에 따라 좀 더 저렴한 요금제를 선택할 수 있도록 충분한 정보를 제공하는가?

요금청구서와 사용자 정보와 관련한 FCC 위원들의 의견

제나초스키 위원장은 소비자 권익 강화와 보호는 관할 부서만의 역할이 아니라 FCC 전체가 가장 중요하게 생각해야 할 책임이라고 강조하며, 어려운 경제 상황과 통신비 지출이 점차 늘어나는 추세를 고려하면 요금의 과다 청구 같은 일이 반복되어서는 안 될 것이라고 역설했다. 맥도웰 의원은 “지난 수년 동안 통신시장의 환경이 급변했기 때문에 이번 NOI는 꼭 필요한 것으로 보인다”라고 언급하며 앞서 언급한 두 건의 NOI, ‘혁신과 투자’와 ‘경쟁’ 관련 조사에 대해 부정적인 논평을 했던 것과는 다른 모습을 보여주었다.

클라이번 위원은 요금청구서와 관련하여 업계의 자율규제가 현재 효과적으로 이루어지고 있는지를 철저하게 파악하여 정부가 강력한 규칙을 제정할 필요가 있는지 살펴봐야 한다고 지적한 반면, 베이커 위원은 “모든 규제에는 좋은 의도와 관계 없이 비용이 따르기 마련이다. 업계의 자율적인 경쟁을 보장하는 적절한 규제의 선을 지켜야 한다”라며 FCC의 조사에 부정적인 시각을 유지했다.

관련 업계의 반응

이번 FCC의 결정에 직접적인 영향을 받는 이동통신업계를 대표하여 미국무선통신협회(Cellular Telecommunications Industry Association, 이하 CTIA)의 스티브 라젠트(Steve Largent) 회장은 성명서에서 ‘미국 이동통신시장은 세계적으로 가장 빠른 네트워크를 바탕으로 가장 저렴한 수준의 분당 요금과 가장 많은 음성통화 이용량을 보여주는 곳’이라고 강조했다. 또한 통신 사업자부터 단말기 제조업체, 애플리케이션 개발자들에 걸쳐 미국 무선통신산업의 생태계는 혁신과 함께 끊임없이 진화하고 있다고 언급하며 이번 FCC의 조사 결정에 대응하고 나섰다. 또 CTIA의 규제 담당 임원인 크리스토퍼 거트먼 매케이브(Christopher Guttman-McCabe)는 기자회견에서 “최근 들어 이동통신업계에 대한 비난이 고조되고 있는 것이 당황스러운데, 특히 혁신적이지 못하고 요금이 과다하다는 지적은 더욱 이해하기 어렵다”라며 향후 FCC의 요청이 있을 경우, 적극적으로 조사에 협조하겠다는 의사를 밝혔다. AT&T의 대변인 마크 시겔(Mark Siegel)은 “미국은 주요 선진국 중 가장 저렴한 요금체계를 갖고 있고, 끊임없는 경쟁과 혁신을 통해 스마트폰의 가격이 급속히 떨어지고 있다”라고 언급하며 FCC의 주장에 반박하고 나섰다.

CTIA나 통신 사업자와는 달리 소비자단체들은 FCC의 결정을 일제히 환영하고 나섰다. 공공정보그룹(Public Knowledge)⁸의 지지 손(Gigi Sohn) 회장은 이동통신 산업에서는 고객 이용약관부터 로밍 계약서에 걸쳐 오랜 기간 반경쟁적인 관행이 팽배해 있었다고 지적하며 FCC가 올바른 방향으로 변화하는 모습을 반긴다는 환영 논평을 냈다. 소비자단체인 프리프레스(Free Press)의 정책 자문역을 맡고 있는 크리스 릴리(Chris Riley) 역시 한 인터뷰에서 “이동통신 사업자는 네트워크 품질의 개선 없이 단말 독점계약 등을 통해 높은 통신요금을 정당화하려 하고 있었다”라고 비난하며 “이번 기회에 부당하게 인상된 SMS 요금도 내려야 한다”라고 강조했다.

⁸ 디지털 영역에서 기술 진보를 방해하는 법안 통과를 막고 디지털 콘텐츠 관련 소비자 권익을 추구하는 소비자 보호 단체_편집자주

또한 그동안 통신사업자의 기득권 장벽에 가로막혀 무선단말기 등을 통한 사업 운영에 어려움을 겪어왔던 세계 최대 VoIP 사업자 스카이프(Skype)의 규제담당 이사 크리스토퍼 리버텔리(Christopher Libertelli)는 ‘이번 FCC의 과감한 결정을 적극적으로 환영하며, 이번 조사의 결과로 스카이프와 같은 소프트웨어 회사가 향후 시장의 경쟁과 혁신을 촉진해 미국 소비자들에게 더욱 합리적인 가격으로 통신서비스를 제공하는 데 기여할 것’이라며 긍정적인 시각을 보여주었다.



향후 전망

골드 어소시에이츠(J. Gold Associates)의 애널리스트 잭 골드(Jack Gold) 역시 “미국 이동통신시장은 여러 통신 사업자가 존재하지만 실제로 그동안 경쟁다운 경쟁은 없었다”라고 언급하며 이번 FCC 결정에 환영 의사를 밝혔다. 그는 이어 ‘30년 전 일본 자동차 유입이 미국 자동차업계의 자기파괴적 혁신을 불러온 것과 같은 현상이 이동통신업계에서도 지금 일어나야 할 것’이라고 언급하며 ‘와이맥스 네트워크와 같은 새로운 기술들이 이동통신산업에 비슷한 파괴적 혁신을 불러올 수 있을 것’이라고 예상하기도 했다.

한편, 이번 FCC의 조사가 주로 메이저 이동통신 사업자를 겨냥하는 만큼 중소 규모 지역 이동통신 사업자에게는 분명 도움이 될 것으로 보인다. 퍼시픽크레스트증권(Pacific Crest Securities)의 애널리스트 스티브 클레멘트(Steve Clement)는 “그동안 중소 통신 사업자가 끊임없이 전국 규모의 대형 통신 사업자에 대해 다양한 사항을 FCC에 청원해왔는데, 이번 조사를 통해 그동안의 가입자 유출이 완화될 것으로 보인다”라고 전망했다. 끝으로 일부 공화당 출신 FCC 위원들의 우려처럼 짧은 조사 기간과 CTIA와 통신 사업자의 반발 등으로 이번 조사에서 당초 기대한 성과를 충분히 가져다 줄 수 있을지는 미지수지만, 변화된 FCC의 모습과 새로운 FCC 의장의 이동통신산업 개혁 의지는 충분히 단호해 보인다. 이번 조사 결과를 통해 FCC는

상당 부분 기존 규제의 틀을 개선할 것으로 예상되며, 새롭게 마련될 FCC 규제의 프레임워크(Framework)는 유럽과 아시아 국가들의 규제기관의 향후 의사결정에도 적지 않은 영향을 끼칠 것으로 전망된다.

● 참고 문헌 ●

Bloomberg(2009.8.27). FCC to Probe Competition in the Wireless Market.

<http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601110&sid=aMvcmY8AMvX8>

CIO(2009.8.24). Wireless Industry Defends Itself Against Mounting Criticism.

http://www.cio.de/news/cio_worldnews/896091

CTIA (2009.8.27) The Wireless Association® Statement on FCC Open Commission Meeting.

<http://www.ctia.org/media/press/body.cfm/prid/1852>

FCC(2009.8.27)

http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-09-68A1.pdf

http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-09-67A1.pdf

http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/FCC-09-66A1.pdf

The Network World(2009.9.8). FCC Probes Wireless Industry at 'Pivotal Moment'.

<http://www.networkworld.com/news/2009/090809-fcc-probes-wireless-industry-at.html?page=3>



프랑스의 통신과 방송 규제기구의 통합을 둘러싼 논의와 갈등

최 현 아



프랑스의 통신과 방송 규제기관 개요

프랑스의 통신방송 정책과 규제는 1986년 제정된 '커뮤니케이션 자유법(Liberte de Communication)', 일명 '레오타르법(Loi Leotard)'에 근거를 두고 있다. 이 법에 따라 커뮤니케이션과 자유국가위원회(La Commission Nationale de la Communication et des Libertés, 이하 CNCL)라는 방송과 영화, 통신을 규제하는 기구가 설립되어 1989년까지 활동했다. 1989년 법 개정을 계기로 통신우편사업부와 방송 부문이 분리되었고 규제기구 역시 나뉘었다. 통신과 관련해서는 재정경제산업부가 정책을 맡고, 전자통신 및 우편규제청(L'Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes, 이하 ARCEP)이 규제와 분쟁 조정을 담당한다. 방송의 경우, 정책은 문화와 커뮤니케이션부(Ministère de la Communication et de la Culture)가 담당하고 규제 업무는 CNCL에서 최고시청각위원회(Conseil Supérieur de L'Audiovisuel, 이하 CSA)로 이관되었다.

미디어미래연구소 프랑�통신원(파리1대학 박사과정)



통신규제 독립기관- 전자통신 및 우편규제청(ARCEP)

ARCEP는 통신과 우편에 관해 규제하는 독립적인 행정기관이다. ARCEP에는 총 7명의 위원들로 구성된 의사결정위원회가 있다. 3명은 대통령이 선정하고 나머지 4명은 상원과 하원 의장이 임명한다.

ARCEP의 기능은 크게 면허신청서 처리, 시장 감시와 경쟁 상태 유지, 분쟁 조정이다. ARCEP의 권한은 의견과 결정으로 나뉘는데, 의견 사항은 우편이나 통신 사업과 관련된 법안과 공정경쟁위원회에 제소된 사안이다. 결정 사항은 통신사 번호나 주파수 부여와 관련된 내용들이다.

분쟁과 관련해서 입법기관에선 ARCEP에 사업자 간의 분쟁 해결 권한을 부여한다. 통신 사업자 간의 상업적인 협상 결렬, 기술적 문제, 가격 조건, 네트워크 공유 문제, 상호 접속협약 실행 불신임 등과 관련해 규제와 중재자 역할을 담당한다.

사업자 사이에 분쟁이 발생할 경우 ARCEP는 4개월 동안 분쟁과 관련한 자체 조사를 벌인 뒤 결정 내용을 공개한다. 하지만 이 결정은 파리상고재판소를 통해 재조정되거나 취하될 수 있다. ARCEP의 결정은 행정적으로 국무회의에, 법적으로 파리상고재판소의 판결에 의존하기 때문이다.



방송 규제기구-최고시청각위원회(CSA)

방송과 관련된 규제기관은 1989년에 설립된 독립적인 행정기관인 CSA이다.

위원회는 9명의 위원으로 구성되는데, 3명의 위원은 대통령이 임명하고 3명은 상원 의장이, 나머지 3명은 하원의장이 임명한 위원들이다.

CSA는 주파수 사용권과 라디오와 텔레비전 방송서비스 허가, 케이블과 위성·인터넷에서 방송 관련 서비스 규약과 방송사들의 규약 준수 여부 감시, 규정을 준수하지 않을 경우의 처벌, 방송사 대표 임명, 방송 관련 법안에 대한 의견 개진, 방송에 관한

국제협약 체결, 프로그램 사후 심의 등을 담당한다.

CSA는 규제권한을 바탕으로 중재와 협의의 기능을 특권화했다. 방송사에서 규칙을 준수하지 않을 경우 가하는 처벌은 송출 권한 중지, 방송권 축소, 규약 해지, 벌금 등이다. 또한 CSA는 각 방송사의 합법성과 규약 준수에 관해 국무회의 평가를 요구할 수 있다.



두 기관 통합을 둘러싼 논의와 견해 차이

인터넷의 발전, 통신시장과 방송시장의 융합, 콘텐츠 유통 매체의 다양화는 규제기관에 대한 새로운 접근을 요구했다.

특히 2011년으로 예정된 아날로그에서 디지털 상영으로의 교체에 대비한 통신과 방송 시장의 규제기관 통합 논의가 일었다.

1) 통합 논의의 출발점: 주파수 부여 및 관리와 관련한 CSA와 ARCEP의 역할

방송 전파의 특권은 방송 오퍼레이터가 사용할 수 있는 주파수 권한이다. 프랑스에서 이 특권은 다양한 기관을 통해 결정된다. 첫째 단계는 주파수대의 분배와 관련해 프랑스 전국의 분포도를 설정하는 주파수 국가 에이전시(L'Agence Nationale des Fréquences 이하 L'ANFR)이다. L'ANFR의 제안은 다시 ARCEP와 CSA의 검토를 거치며, 최종 결정은 국무총리가 한다.

방송 주파수대 특권과 관련해 ARCEP와 CSA는 동시에 권한을 가지고 있다. 이 권한은 우편 및 통신법의 L.41 조항에 명시되어 있다. 각 기관의 기능은 '1986년 9월 30일 법'에서 우편 및 통신법의 코드를 통해 기술되어 있다. ARCEP는 통신과 관련된 주파수 부여를 책임지는 기관이고, CSA는 오디오 비주얼과 관련한 주파수 부여를 통제하는 기관이다. 두 기관의 역할은 구분되어 있지만 상호 개방되어 있으며 협조적이다.

주파수 분배와 관련한 ARCEP의 기능

프랑스에서 주파수 사용권한은 사전신고와 같은 최소한의 제도를 통해 정해진다. 그러나 주파수의 희소성 때문에 주파수 부여에 관해서 까다로운 조건을 요구한다. ARCEP는 주파수 부여에 관한 특정한 조건과 관련해 텔레커뮤니케이션 관련 부처에 요청할 수 있다. 그런데 ARCEP가 이에 개입할 수 있는 유일한 기관은 아니다. 상영된 콘텐츠와 관련해선 CSA의 의견이 요청될 수 있기 때문이다. ARCEP는 또 주파수 사용과 관련해 기술적인 규정을 요구할 수 있다.

주파수 분배와 관련한 CSA의 기능

CSA는 오디오 비주얼 프로그램 상영을 위한 주파수를 부여한다. CSA의 기능은 상영 주파수, ARCEP의 권한 내에서 이양된 주파수 부여로 한정되어 있다. 또 CSA는 지상파를 통해 오디오 비주얼 커뮤니케이션 서비스 상영을 위한 전파 리소스 사용의 기술적 조건을 제시한다. 이 조건들은 '1986년 9월 10일 법' 제25조에 명시되어 있다. 2004년 7월 9일 CSA는 인터넷과 휴대전화의 오디오 비주얼과 관련해 새로운 형태의 권한을 확대했다. CSA는 개인 모바일 텔레비전(Télévision Mobile Personnelle, TMP)의 채널과 관련한 후보를 모집할 수 있다.

디지털 배당(Le Dividende Numérique)과 관련한 두 기관의 권한 문제

프랑스는 2011년부터 전국적으로 아날로그 상영을 중지하고 디지털 상영으로 전환할 예정이다. 이로써 현재 존재하는 주파수들은 지상 디지털 텔레비전(Télévision Numérique Terrestre, 이하 TNT), 새로운 채널, HD, 개인 모바일 텔레비전(이하 TMP) 등으로 전환, 사용될 예정이다. 또 ADSL이 보급되지 않은 지역에서 무선 HD 인터넷 보급을 위해 이용된다. 그러나 다수의 주파수들은 오디오 비주얼 서비스를 위해 활용될 예정이다.

그런데 텔레비전으로 귀속된 낮은 주파수가 흐르는 건물 내부에서는 밀도를 높여야 한다. 이 부분은 CSA나 ARCEP와 관련된 사항인데 ARCEP의 폴 샹소르(Paul

Champsaur) 회장은 이 주파수의 할당과 관련해 우려를 드러내고 있다. 주파수의 절반이 CSA의 권한에 귀속되어 있기 때문이다.

2) CSA와 ARCEP 통합 필요성 제기: 상호 접근성을 중심으로

프랑스에서 오랫동안 금기시되었던 방송과 통신 규제기관 통합 논의는 2006년 5월에 거론되었다. 당시 대통령이던 자크 시라크(Jaques Chirac)는 디지털 시대를 대비하기 위한 디지털전략위원회를 설치했다. 이 위원회는 디지털 배분과 관련해 CSA와 ARCEP가 연결되어야 한다는 견해를 밝혔다.

유럽위원회(Commission Européenne) 역시 2006년에 주파수 부여와 관련해 오디오 비주얼 분야에서 주파수 제도의 특수성을 폐지하고 주파수 관리기관인 ANFR, CSA, ARCEP의 상호 접근성에 문제를 제기할 방침이라고 밝혔다. 규제기관 가운데 특히 CSA와 ARCEP의 상호 접근의 필요성을 강조했다.

정부 여당인 UMP(Union pour un Mouvement Populaire) 출신 하원의원인 에밀 블레시그(Emile Blessig)는 보고서¹를 통해 두 기관의 상호 접근성 문제를 좀 더 심층적으로 다뤘다. 통신, 방송, 인터넷의 융합 시대에 맞춰 콘텐츠, 케이블, ADSL, 광케이블, GSM(Groupe Spécial Mobile), 와이파이(Wifi) 등이 변화된 환경에 참여하는 상황에서 어떻게 주파수를 부여할 것인가, 누가 콘텐츠를 상영할 것인가, 공공서비스 개념에 대한 책임은 누구에게 부과할 것인가, 규제 발전은 어떻게 이뤄져야 하는가 등의 문제를 제기했다.

3) 규제기관 통합에 대한 반대 의견들

ARCEP 폴 샹소르 회장은 기본적으로 두 기관의 통합을 반대하면서 단일한 새로운

¹ 에밀 블레시그 의원이 제출한 보고서 제목은 '디지털 요인에서 네트워크 집중까지(De la Facture Numérique à la Convergence des Réseaux)'다. 이 보고서는 동일한 콘텐츠가 다양한 디지털 네트워크를 통해 상영되는 경향에 대해 관찰, 분석했다. 또 디지털을 중심으로 한 새로운 환경에 맞도록 법적인 기구 정비が必要하다는 점을 지적했다.

기구 설립을 제안했다. 이 기구는 CSA의 콘텐츠 통제와 프랑스텔레콤 대표 선출 등의 권한을 방해해선 안 된다고 지적했다.

통합에 반대하는 이유는 주파수 부여와 관련해 L'ANFR와 CSA가 기능은 유사하지만 ARCEP의 기능은 두 기관과 차이가 나기 때문이다. CSA는 상영 매체를 비롯해 오디오 비주얼의 콘텐츠를 규제하는 기관이라면 ARCEP는 네트워크에 관한 규제 기관이다. 기관의 목표나 문화적인 면에서 두 기관의 기능은 뚜렷이 구분되어 있다고 설명했다.

한편 주파수 부여에 관해서는 두 기관의 통합보다 권한의 재조정을 제안했다. 먼저 각 규제기관의 주파수 부여와 관리를 공통 사항으로 규정하는 것과 오디오 비주얼 분야에 허용된 주파수 관련 특수성을 폐지하는 것이다.

ARCEP와 CSA의 통합에 대해서 CSA 역시 반대의사를 표명했다. CSA의 20주년 기념 인터뷰에서 회장인 미셸 보용(Michel Boyon)은 “공통된 관심 분야에서 상호 협조는 가능하지만 두 기관의 기능은 근본적으로 다르다. 규제기관 변형은 2012년 전까지 이뤄지지 않을 것이다”² 라고 밝혔다.

방데(Vendee) 지방의 상원의원인 브루노 르타일로(Bruno Retailleau)는 2007년 6월 ‘디지털 시대의 규제’라는 제목의 보고서를 발표했다. 그는 설립된 지 10년을 맞이한 ARCEP의 기능에 대해 긍정적인 평가를 내렸다. 모바일과 텔레콤 시장경쟁을 활성화했고 특히 프랑스를 트리플 플레이 시장의 선두로 세우는 데 공헌했기 때문이다.

보고서는 두 기관의 통합 논의에 대해 영국의 통합기구인 오프콤(Ofcom)의 모델과 프랑스 실정이 다르고, 또한 두 규제기관의 역할 역시 다르다는 점에서 통합이 적절하지 않다고 지적하며 반대 견해를 표명했다. 반면 텔레콤과 미디어의 융합과 관련해 디지털위원회 같은 새로운 규제기구를 만드는 것이 합당하다고 주장했다.

시사점

프랑스에서 방송과 통신 시장의 규제기관은 CSA와 ARCEP로 분리되어 있다. 두 기관은 방송과 통신이라는 영역으로 구분되어 있으면서도 상호 열려 있는 구조를 띤다.

그러나 최근 통신방송 시장의 융합이 본격화되면서 두 규제기관의 영역이 새로운 변화를 맞고 있다. 2011년 아날로그 상영이 디지털 상영으로 교체되면서 주파수 재사용과 관련한 논의가 본격화되었다. 아날로그에서 사용되었던 주파수 재활용과 관련해 두 기관의 통합이 제기된 것이다.

통합 논의는 정치계에서 다양한 주장을 펼치면서 활성화되었지만 CSA와 ARCEP는 통합에 반대하는 입장을 분명히 했다. 현재로서는 통합 논의는 잠정적으로 중단된 상태다.

통합 논의와 별개로 독립된 두 기관의 협력관계는 CSA의 위원 선정에서 ARCEP와 협력관계를 유지할 수 있는 책임자를 선정하는 등 지속되고 있다. 그러나 최근 통신 업체의 콘텐츠 유통과 관련해 두 기관의 상반된 의견이 나오기도 했다.

통신회사인 오랑주(Orange)가 오랑주 가입자에게만 오랑주 스포츠 프로그램 시청을 허용하는 마케팅을 구사했다. 이에 따라 프리(Free)와 SFR에선 오랑주의 콘텐츠 독점 사용과 관련해 오랑주를 제소했다.

그런데 오랑주의 콘텐츠 독점 배급과 관련해 CSA에서 카날플러스(Canal+)보다 오랑주의 무게가 상대적으로 약하다며 오랑주의 편을 들었다. 반면 ARCEP는 오랑주가 다른 인터넷 제공업체에도 스포츠 프로그램 채널 배급을 허용해야 한다는 주장을 펼쳤다.

이 사례는 최근 콘텐츠 유통과 관련해 방송과 통신의 미디어 융합으로 발생하는 분쟁에 대한 두 기관의 입장 차이를 보여준다. 이러한 문제는 앞으로 계속적으로 발생할 수 있는 사안인 만큼 두 규제기관의 협력관계뿐만 아니라 분쟁과 관련된 일관된 방침을 정해놓을 필요가 있다. 그런 점에서 두 기관의 통합 문제는 여전히 유효한 논쟁 사안으로 남을 수밖에 없다.

² Les 20 Ans du CSA(2009,2,3), Arrêt Sur Image.

● 참고 문헌 ●

Arret Sur Images(2009.2.3). Les 20 ans du CSA.

<http://www.arretsurimages.net/vite.php?id=3166>

Directeur du Développement des Médias, le Dividende Numérique.

http://www.ddm.gouv.fr/rubrique.php?id_rubrique=152

Les Echos(2006.11.29). Le Président de L'Arcep Appelle Clairement à la Fusion Avec le CSA.

<http://archives.lesechos.fr/archives/2006/LesEchos/19804-119-ECH.htm>

Neteco(2006.12.20). Arcep, CSA, ANFR, le Rapprochement Se Précise.

<http://www.neteco.com/67261-convergence-arcep-csa-anfr-rapprochement.html>

Neteco(2007.6.29). Un Commissariat Numérique Plutôt Qu'un CSA.Rcep?

<http://www.neteco.com/75941-commissariat-numerique-arcep-csa.html>

Pcinpact(2006.11.29). L'ARCEP et le CSA Pourraient Bientôt Se Rapprocher.

<http://www.pcinpact.com/actu/news/33073-Arcep-CSA-rapprochement.htm>

Rapport D'information de M. Bruno Retailleau, Sénateur de Vendée(2006.6).

<http://www.senat.fr/rap/r06-350/r06-350-syn.pdf>



중국 최초의 IPTV 저작권 분쟁이 TV산업에 미치는 영향에 관한 고찰

이재민

IPTV IPTV 저작권 규범화, 산업 발전의 전제로 떠올라

얼마 전, 중국 광전총국이 발표한 '감독명령'으로 IPTV 생산기업들은 전에 없는 부담을 느끼게 되었고, 생각지도 못했던 저작권 분쟁으로 IPTV 업계의 선두 기업인 TCL멀티미디어(이하 TCL)는 법정 공방에 휘말리게 되었다. 이는 새로운 콘텐츠 전달 루트로서 IPTV가 저작권 문제를 어떻게 해결할 것인가와 정부의 대응은 어떠한 것인지를 보여주는 단초로서 큰 의미를 갖는다. 이에 이 글에서는 최근 IPTV를 통해 제공되는 콘텐츠를 둘러싼 분쟁 사례를 다루고자 한다.

IPTV 저작권 분쟁의 전개 과정

CP의 이익제기

공업정보화부는 과거 과학기술과 혁신으로 컬러TV 업계의 체제를 완성하겠다는 전

미디어미래연구소 중국통신원(GN Consulting & Translation 이사)

락을 발표했으며, 이에 대한 구체적 조치의 일환으로 올해 3월부터 TCL과 창웨이(创维, Skyworth) 등 컬러TV 업계 대기업들은 IPTV용 단말기를 출시했다. 이 단말기는 지난 반년 사이 눈부신 발전을 거듭하면서 고급 패넬TV 제품 시장을 주도하고 있으며, 이 기업들은 중국산 패넬TV가 외국 브랜드 제품을 추월하는 데 중요한 역할을 하기도 했다.

그러나 IPTV는 거대한 상업적 기회를 제공하는 동시에 여러 가지 문제를 안고 있으며, 관련 이익집단 간의 충돌을 야기하고 있다. 베이징 '요펑푸위에(优朋普乐)' 동영상 웹사이트는 TCL을 상대로 '최초의 IPTV 저작권 분쟁' 소송을 건 상태다. 광전총국은 IPTV 콘텐츠 규범화를 위한 정책을 내놓고 시장질서 확립에 고심하고 있다.

8월 18일, 베이징 요펑푸위에 사는 베이징 시 제2 중급인민법원에 TCL 사의 'MiTV IPTV 수상기'가 요펑푸위에의 저작권을 침해하고 있다고 소송을 제기했으며, PPS R&D(PPS Research and Development)에 종사하는 상하이중위엔네트워크유한공사(上海众源网络有限公司)와 판매업체인 귀메이가전(国美电器)을 각각 제2, 제3 피고로 고소했다.

요펑푸위에 측은 TCL에서 생산, 판매하는 'MiTV IPTV 수상기'는 저작권 허가 없이 대량의 영상 프로그램을 인터넷을 통해 가입자들에게 송출해온 혐의가 있고, 그 과정에서 요펑푸위에가 저작권을 소유한 영상 프로그램을 허가 없이 수많은 사용자가 시청하거나 다운로드했을 가능성을 배제할 수 없다고 주장했다.

요펑푸위에의 주장은 다음과 같다. TCL IPTV에는 칩이 내장되어 있어, 쉐레이(迅雷)와 PPS 사이트를 통해 BT 시드(Seed)에 접속할 수 있다. 그 과정은 다른 BT 다운로드 과정과 동일하며, 쉐레이와 PPS상의 BT 다운로드 자료는 대부분이 저작권이 없는 콘텐츠들이다. 원고는 이 과정에서 요펑푸위에가 저작권을 소유한 100편 이상의 영화가 무허가 다운로드되었을 가능성이 있다고 주장했다.

갑작스러운 요펑푸위에의 소송에, TCL 중국업무센터 한칭(韩青) 사장은 "소송 전에 요펑푸위에는 단 한 번도 TCL과 연락한 적이 없었고, 우리는 이런 회사가 있다는 것조차 몰랐다. 우리와 어떤 커뮤니케이션도 없었던 상황에서 요펑푸위에가 제기한 기

습적 소송은 기업으로서 적절한 행위가 아니라고 생각한다"라고 견해를 밝혔다. 한칭 사장은 또 "지금까지 TCL은 불법 복제품을 배척하고 정품 사용을 고수해왔다. TCL IPTV와 백그라운드 서비스 계약을 체결한 기업들은 모두 광전총국에서 발급한 자격증을 소지한 합법적인 기업이다. 물론 쉐레이 등 사이트에서 네티즌들이 자체적으로 업로드한 동영상 자료들과 관련한 저작권 침해 문제가 지금까지 계속 논란이 되어온 것도 사실이다. TCL 등 컬러TV 기업들로서는 이번 소송의 대상이 되어야 하는 것은 불법 동영상 자료를 제공한 개인이라고 생각한다. TV는 매개체에 불과하다"라고 강조했다.

이에 대해, 전국변호사협회 지적재산권위원회 집행위원 리더청(李德成) 변호사는 "중국 현행 법률을 근거로, TV 생산기업이 저작권을 침해했는지 판단하기 위해서는 여러 가지 요소를 종합적으로 분석할 필요가 있다. 단순히 TV수상기에 영화 다운로드 기능이 있다고 해서 저작권 침해에 해당한다고 간주할 수는 없다"라고 전했다.

과거 요펑푸위에는 차이나모바일(China Mobile) 랴오닝지국과 CNC 랴오닝지국 등 통신 사업자들과의 제휴해 제공하는 SP서비스 제공 수입을 주요 소득원으로 삼아오다가, 이후 타임워너(Time Warner) 등 미디어기업에서 1,200편이 넘는 인터넷 동영상 저작권을 구매했다. 2008년부터 요펑푸위에는 몇몇 동영상 사이트를 법원에 고소했으며, 올해 5월에는 TV와 PC 양대 HD 인터넷 플레이어를 대상으로 하는 '위예보(乐播)'와 전체 솔루션을 출시했다.

3망 통합의 배후를 둘러싼 논란

TV 생산영역에 종사하는 내부 관계자는 "사실 저작권 분쟁 한두 건이 컬러TV 생산 업체에 큰 문제가 되지는 않는다. 진정으로 그들을 위협하는 것은 최초의 IPTV 저작권 분쟁과 거의 동시에 발표된 광전총국의 IPTV 감독명령이다"라고 전했다.

8월 14일, 광전총국은 TV수상기나 셋톱박스 등 전자제품을 통해 인터넷에 접속해

TV수상기를 단말기로 하는 사용자에게 영상과 음원 프로그램을 서비스하는 업무에 종사하기 위해서는 반드시 '정보 네트워크 영상 및 음원 프로그램 전파 허가증(信息网络传播视听节目许可证)'을 발급받아야 한다고 발표했다. 지금까지 이 허가증을 발급받은 기업은 330개 사를 넘어선 것으로 집계되었으며, 여기에는 전통적 의미의 방송국을 포함하여 시나닷컴(新浪), 소후닷컴(搜狐), 성다네트워크(盛大网络), PPS 등 민영 캐피털 홀딩스(Capital Holdings)의 뉴미디어 기업들이 다수 포함되어 있다.

이번에 발표된 새로운 규정은 TV 수상기를 수신 단말기로 인터넷 영상과 음원 프로그램 제공 서비스를 전개하기 위해서는 저작권 법률이나 행정법규와 규정을 준수해야 할 뿐 아니라 저작권인의 허가를 받아야 하며, 프로그램 방송 제어, 프로그램 편성, 저작권 보호 등의 기능을 구비한 통합 방송 제어 시스템을 구축해야 한다고 명시했다.

이에 대해 한칭 사장은 “앞으로의 저작권 보호 시대를 준비하기 위해 TCL멀티미디어는 이미 타임워너 등 여러 국내외 영상기업들과 저작권 보호 조치 마련을 위한 논의에 들어갔다. 이를 위해 TCL은 거액의 연구개발(R&D) 비용을 투자하여 콘텐츠 디지털 저작권 데이터 암호화와 보호 기술 개발에 힘쓰고 있다”라고 전했다.

2008년 초, 광전총국과 공업정보화부는 국무원(国务院)이 발표한 '1호 문건'을 기초로 하여 두 부서의 진출 분야를 두고 담판을 벌였으며, 그 결과 광전총국은 광대역 분야에, 통신 쪽은 IPTV 등 영역으로 진출하기로 결정했고, 올해 들면서 이러한 배치는 정책적인 지원 아래 더욱 분명해지고 있다. 올해 3월, 국무원은 '전자정보산업 조정 및 진흥 계획(电子信息产业调整和振兴规划)'을 정식 발표했다. 이 계획을 통해 광전총국은 IPTV의 신규 사업 발전을 적극 지원하며, 이를 통해 방송-통신-인터넷의 '3망 통합'을 추진하고 중국 내 관련 산업 발전을 촉진하고자 하는 의지를 명확히 전달했다. 5월, 국무원은 일명 '26호 통지'로 통하는 '국무원이 발전과 개혁위원회에 전달하는 2009년 경제체제 개혁 작업 심화를 위한 의견에 관한 통지(国务院批转发展改革委关于09年深化经济体制改革工作意见的通知)'를 통해 '3망 통합' 추진 의지를 더 명확히 했다.

이번 IPTV 감독 규정에 대해, 공업정보화부 전자정보사(电子信息司) 자오보(赵波) 부사장은 “공업정보화부는 디지털TV 건설 사업을 지속적으로 추진해나갈 것이며, 기업들이 통합 디지털TV(数字电视一体机), IPTV 등의 창의적 제품을 개발하도록 장려할 것이다”라고 전했다. 광전총국 내부 관계자 역시 지금까지 IPTV 계획을 취소할 어떤 조짐도 보이지 않고 있다고 강조했다.

IPTV 업계의 요구

중국 기업의 거대 시장 점유

분명한 것은 IPTV 콘텐츠 감독을 둘러싼 방송, 컬러TV 제조업체, 인터넷 동영상 통합자 간의 힘겨루기는 앞으로도 계속될 것이라는 점이다. 이에 대해, 업계 내부 관계자는 중국 컬러TV 업계로서는 IPTV라는 차별화된 제품을 잃는 것은 곧 중국 기업이 외자(外資) 패널TV 기업들과의 경쟁에서 사용할 수 있는 중요한 '무기'를 잃는 것을 의미한다고 분석했다.

현재 중국 시장에서 중국 컬러TV 기업들은 IPTV 영역에서 선두를 달리고 있으며, 중국 동영상사이트나 포털사이트와의 전략적 제휴에서도 선두를 유지하고 있다. 이는 중국 패널 제품이 중국 시장에서 70% 이상의 시장점유율을 확보하는 중요한 원인으로 꼽힌다.

그러나 현재 삼성, 소니, 샤프 등 외국계 컬러TV 기업들이 중국 시장을 빠른 속도로 점령해가고 있다. 이 기업들은 북미 시장에서 판매실적이 우수한 IPTV용 수상기의 중국 시장 판매 계획을 검토하고 있으며, 중국 동영상사이트와의 제휴를 모색하고 있다. 동팡증권(东方证券) 애널리스트 천강(陈刚)은 “만약 중국 기업들이 이 시점에서 IPTV 연구개발과 제조를 포기한다면, 이 시장은 외국계 패널TV 기업들에게 손쉽게 넘어가버릴 것이다. 중국 패널TV 기업들이 공들여 쌓아온 탑은 순식간에 무너지고 말 것이다”라고 경고했다.

중국에서 IPTV는 아직 발전 초기 단계에 있기 때문에, 시장과 기업 행위가 아직까지 규범화되어 있지 않다. 이를 두고 TCL그룹 브랜드관리센터 량치춘(梁启春) 제너럴 매니저는 “IPTV 시장은 반드시 규범화될 필요가 있다. 우리는 관련 정부 주무 부서의 규범화 작업에 협력할 준비가 되어 있다”라고 전했다.

8월 26일, 공업정보화부 산하 리서치 기업 머서 올리버 와이먼(Mercer Oliver Wyman) 원젠핑(文建平) 부사장은 IPTV 발전과 관련해 낙관적인 전망을 내놓았다. 2010년 IPTV 성장 속도는 50% 이상을 기록할 것으로 보이며, 시장규모는 300억 위안을 넘어설 것이라고 분석했다.

업계 관계자는 현재 IPTV로 대표되는 3망 통합 혹은 4C 통합의 흐름은 이미 불가항력적 흐름으로 자리잡았으며, 앞으로 IPTV 환경 개선방안은 곧바로 중국 IPTV산업 발전에 영향을 미칠 것이라고 전망했다.

합법적 발전 공간 제공 요구

디지털 영상 콘텐츠 배급사 요펑푸위에가 TCL을 인터넷 저작권침해 행위로 고소하자, 이 소식은 관련 업계와 네티즌 사이에서 신속히 확대되면서 걷잡을 수 없이 퍼지고 있다. 2009년 9월 현재, 베이징법원은 이 사건의 개정 시간 등 관련자료를 아직 발표하지 않은 상태이고, 원고와 피고 사이에는 어떤 공개된 합의 조정의 움직임도 없었다. 지난 21일, 중국전자비주얼산업협회(中国电子视像行业协会)는 중국 컬러 TV 기업들을 대표하여 광전총국에 의견회신서(意见回复)를 제출, IPTV 기업의 견해를 대변했다.

8월 21일, 중국전자비주얼산업협회는 TCL, 창웨이, 캉지아(康佳) 등 6대 중국산 컬러TV 생산 기업을 대표하여 광전총국에 ‘TV수상기를 수신 단말기로 하는 인터넷 영상과 음원 프로그램 서비스 관리 강화와 관련된 문제점에 대한 통지(关于加强以电视机为接收终端的互联网视听节目服务管理有关问题的通知)’에 대한 의견회신서를 제출했다. 이 회신서에서 상기 6대 중국 컬러TV 제조기업은 한목소리로 국가는 IPTV를 위한 합법적이고 정당한 발전 공간을 제공해야 한다고 주장했다.

중국전자비주얼산업협회는 3망 통합의 대세 속에서 IPTV는 현 중국 컬러TV 시장구조를 전복할 수 있는 중요한 무기가 될 것이나, 이와 동시에 TV산업은 관리감독 세력의 부재라는 위험에 노출되어 있다고 경고했다. 최근 요펑푸위에로 일기 시작한 중국 최초의 ‘인터넷 콘텐츠 저작권’ 분쟁은 중국 IPTV 산업의 청사진에 먹구름을 드리웠다. 모 리서치 결과에 따르면, 61%의 사용자는 TV 수상기를 조작해 바로 인터넷에 접속할 수 있기를 바라며, 50%의 사용자는 컴퓨터 모니터가 아닌 TV에서 다운로드한 영화를 시청하기를 희망하는 것으로 집계되었다. 2011년에는 약 1억 명의 사용자가 TV에서 인터넷 동영상을 시청할 것으로 예상된다. TV와 네트워크가 상호 통합되어야 패널TV의 신속한 발전을 기대할 수 있다는 것이 전문가들의 의견이다. 현재 인터넷과 TV의 효과적인 결합은 소비자가 정보를 획득하는 중요한 수단으로 자리잡아가고 있다.

저작권 침해 소송이 제기된 후, 공업정보화부 전자정보사 자오보(赵波) 부사장은 한 포럼에서 IPTV를 적극 지원할 것이라는 태도를 분명히 밝혔다. 자오보 부사장은 “공업정보화부는 국가 디지털TV 건설사업을 지속적으로 추진할 것이며, 관련 디지털TV 표준화정 작업을 신속히 추진해나가는 동시에 기업들의 통합 디지털TV와 IPTV 생산을 장려하며 다양한 단말기를 제공해 소비시장을 확대해나갈 것이다”라고 전했다.

그러나 광전총국은 아직까지 시원스러운 태도를 보이지 않고 있다. 광전총국이 최근 전달한 통지에 따르면, TV 수상기나 셋톱박스 등 전자제품을 통해 인터넷에 접속해 TV 수상기를 단말기로 하는 사용자에게 영상과 음원 프로그램 서비스를 제공하기 위해서는 반드시 ‘정보 네트워크 영상과 음원 프로그램 전파 허가증’을 취득해야 하며, 인터넷 영상과 음원 프로그램 서비스에 종사할 수 있는 기업의 조건은 국영 독자기업이거나 국유자본이 지주자본인 기업이라고 밝혔다. 만약, 임의로 관련 업무에 종사하는 기업이 적발되면, 법에 따라 엄중 처리한다는 내용도 포함되었다.

중국비주얼협회 내부 관계자는 협회가 현재 광전총국과 소통해 전체 TV산업의 의견을 전달하고 있으며, 이를 통해 향후 TV산업의 건강한 발전을 보장받을 수 있기를

희망한다고 전했다.

비록, 이번 사건의 전개 방향이 명확히 드러나지는 않았지만, 컬러TV 생산기업들은 IPTV 마케팅 행보를 전혀 늦추지 않고 있으며, TCL은 오히려 IPTV의 시장 확장을 위해 달리는 말에 채찍을 가하고 있다.

이와 동시에, 이번 소송 사건에 대한 네티즌의 의견도 끊이지 않고 있으며 비난의 화살이 원고 요평푸위에로 돌려지고 있다. 그 비난의 골자는 다음과 같다. 첫째, 요평푸위에 역시 IPTV 붐을 타고 거대 자본으로 자리잡았으며, 둘째, 소송의 근거는 전혀 말이 되지 않는 ‘가소롭기 짝이 없는 것’이라고 비난했다. 대다수 네티즌이 IPTV 기능은 소비자의 실제 필요를 정확히 간파한 기능이며, 소비자의 요구를 만족시키기 위해 애쓰는 컬러TV 기업들의 이러한 노력은 마땅히 보호받아야 한다고 입을 모았다. 또 그들은 정부 관련 주무부서는 소비자와 산업발전의 편에서 이 사건을 보아야 하며, 단순히 기업 이익 보호 시각에서 판단해서는 안 될 것이라고 촉구했다.

IPTV 광전총국과 공업정보화부 정책의 차이

8월 14일, 광전총국은 정부 사이트를 통해 ‘TV를 수신 단말기로 한 인터넷 AV 프로그램(Audio Visual) 서비스 관리 강화에 대한 통지(이하 ‘통지문’)'를 발표했다. 업계는 이 ‘통지문’을 IPTV 관련 서비스에 대한 ‘금지령’으로 해석하고 있으며 현재 보급 중인 IPTV 서비스도 새로운 타격을 받을 것으로 전망되고 있다.

한 관계자에 따르면 이 통지문을 발표하기 전 광전총국과 공업정보화부는 ‘통지문’과 관련하여 이미 접촉하고 있었다고 한다. 공업정보화부는 지난주에 중국 국내 컬러TV 제조업체들과 회의를 개최하고 관련 문제를 논의했으며 이번 주에도 회의를 열 것으로 알려졌다. 두 부서는 회의를 통해 ‘타협의 결과’를 도출할 것이고 이 결과는 가전기기 제조업체와 소비자뿐 아니라 영화나 드라마 콘텐츠 제공업체에 영향을 줄 것이라고 밝혔다.

광전총국의 IPTV 금지령의 의미

8월 11일에 성(省), 직할시, 자치구 등 방송부서가 공식 발표한 ‘통지문’에서 일부 기업들이 부당한 경제적 이익을 추구하기 위해 산업 주무부서와 저작권자의 허가를 받지 않고 임의로 인터넷상의 영화와 드라마 등 AV 프로그램을 TV 단말기 사용자에게 전송하여 시청하도록 했으며, 이는 저작권자의 합법적인 권익을 침범하고 인터넷 AV 프로그램의 전송 질서를 혼란시켰다고 지적했다.

이런 내용을 기반으로 ‘통지문’은 인터넷을 통해 TV나 셋톱박스 등 전자제품을 접속하여 TV 단말기 사용자에게 AV 프로그램 등 관련 서비스를 제공하는 업체는 ‘정보 네트워크 전송 AV 프로그램 허가증(信息网络传播视听节目许可证)’을 취득해야 하고 ‘방송관리조례(广播电视管理条例)’, ‘인터넷 AV 프로그램 서비스 관리 규정(互联网视听节目服务管理规定)’, ‘인터넷 등 정보 네트워크 정보 AV 프로그램 관리 규정(互联网等信息网络传播视听节目管理办法)’, ‘광전총국의 인터넷 AV 프로그램 콘텐츠 관리 강화에 대한 통지문(广电总局关于加强互联网视听节目内容管理的通知)’ 등 관련 규정에 부합해야 한다고 재확인했다. 인터넷을 통해 전송된 영화와 드라마는 방송 주무부서에서 발급한 ‘영화 상영 허가증(电影片公映许可证)’, ‘드라마 배급 허가증(电视剧发行许可证)’이나 ‘드라마 애니메이션 배급 허가증(电视动画片发行许可证)’을 취득해야 한다. 인터넷을 통해 전송된 다큐멘터리는 방송 주무부서에서 발급한 ‘다큐멘터리 방영 허가증(理论文献影视片播映许可证)’을 취득해야 한다. 또 저작권 관련 법률 및 행정법규의 규정을 준수해야 하고 저작권자의 권한을 취득해야 하며, 저작권 보호 조치를 채택해야 하고 저작권자의 합법적인 권한을 보호해야 한다.

업계 관계자는 해당 통지문이 ‘금지령’과 마찬가지로 인터넷 관련 업체를 단속할 뿐만 아니라 TCL, 창웨이, 하이신(Hisense), 하이얼(Haier), 삼성 등 현재 보급 중인 IPTV 단말기 가전업에도 해당된다고 한다. 또 통신 분야의 IPTV 서비스에 대해서도 ‘타격’이며, 통지문의 요구사항을 분석해보면 방송국과 IPTV 라이선스를 구비한 업체를 제외한 기타 싼레이닷컴(www.xunlei.com) 등 많은 제조업체는 제외할 수밖에

에 없다고 덧붙였다. 한 업계 관계자는 “이는 3망 통합의 시대적 요구에 부합되지 않는다”고 지적했다.

중국 정부의 대책과 시사점

광전총국의 강력한 입장을 밝힌 이번 ‘통지문’ 채택의 배경에는 광전총국과 공업정보화부의 접촉과 협상이 존재한다. 공업정보화부의 관련 회의에 참석한 중국산 가전기 기 제조업체 관계자는 최근 공업정보화부가 관련 가전기 기 제조업체와 인터넷 관련 업체와 회의를 개최하여 ‘통지문’에 대한 대책을 논의했다고 밝혔다.

또한 “이 ‘통지문’은 가전업체, 인터넷과 통신 산업이 언급되는 규정으로서, 어느 한 부서에서 결정할 문제가 아니다”라고 덧붙였다. 광전총국과 공업정보화부의 ‘통지문’에 대한 협상 결과는 가까운 시일 내에 도출될 것으로 보이며, 업계 주요 인사들은 ‘이는 타협의 결과로 가전기 기 제조업체와 소비자에게 영향을 주지 않을 것’이라는 기대 섞인 전망을 내놓고 있다. 또 광전총국이 관련 업체를 대상으로 어떠한 행동은 하지 말아야 한다는 엄격한 규정은 내놓지 않을 것으로 보인다는 긍정적인 태도를 보이기도 했다.

현재 중국 국내 6대 컬러TV 제조업체는 IPTV 서비스를 제공하는 반면, 공업정보화부와 광전총국의 ‘통지문’에서는 관련된 구체적 조치를 확정하지 않았다. 이 ‘통지문’은 AV 프로그램 콘텐츠 제공업체를 겨냥한 것으로 디스플레이 단말기 제조업체를 제한하는 내용은 그다지 많지 않다는 일부 주장도 나오고 있다. TCL은 ‘통지문’의 기본 요구사항에 따라 자격을 갖춘 인터넷 콘텐츠를 가진 제휴 업체를 모색할 것으로 보인다.

양잉스(杨迎时) 칭다오 하이신 전기주식회사 광저우지사 사장은 “IPTV는 새로운 서비스로서 규범화가 필요하다. 광전총국의 ‘통지문’은 악재가 아니며 가전업체에도 큰 영향을 초래하지 않을 것이다. 하이신은 규범화 관리에 맞춰서 네트워크 기능을 지속적으로 업그레이드할 것이다. 하이신 IPTV의 제휴자는 시나닷컴(www.sina.com)으로 AV 콘텐츠를 직접 제작하지는 않는 사업자가 될 것이다”라고 밝혔다.

한편, 양저민(杨泽民) 공업정보화부 통신산업 연구원 원장은 3망 통합은 실행해야 할 과제이며, IPTV는 방송통신 분야와 소비자에게 유익한 서비스라고 견해를 밝혔다.

사실상 2009년 3월 이후로 중국 정부는 일련의 관련 정책을 내놓음으로써 새롭게 떠오르는 IPTV 산업 분야를 지원해왔다. 4월 국무원은 ‘전자정보산업 조정진흥계획’을 통해, IPTV 관련 업무를 지원하고 ‘3망 통합’을 추진함으로써 국내 관련 산업의 발전을 도모하고 있다. 이어 국무원은 5월 26일에 ‘발전계획위원회의 2009년 경제체제개혁 심화 사업 관련 의견에 대한 국무원의 비준 및 전달 통지문(国务院批转发改委关于2009年深化经济体制改革工作意见的通知)’을 통보함으로써 3망 통합을 한 걸음 더 발전시켰다. 7월에는 ‘문화산업진흥계획(文化产业振兴规划)’을 내놓고, 적극적으로 인터넷방송 등의 신형 문화산업 발전계획을 내놓음으로써 관련 산업의 실질적인 발전에 영향을 미쳤다.

8월 20일, 공업정보화부 전자정보국 부국장 짜오보어(赵波)는 향후 공업정보화부는 앞으로 계속 국가 디지털TV 사업 발전을 지원함과 동시에 디지털TV 기준 관련 법규 공포에 주력하며 기업이 디지털TV와 IPTV를 개발해 소비시장을 활성화시켜 주기를 기대한다고 밝혔다.

현재 인터넷 보급률이 빠르게 높아짐 따라 IPTV는 특성을 살려 우리 생활의 일부분으로 자리잡고 있으며 대중에게 시각적 ‘새로운 체험’을 제공하고 있다. 따라서 머지않은 미래에 인터넷은 전자상품에 없어서는 안 될 주요한 일부분으로 자리매김할 것이다. 결국 저작권을 둘러싼 갈등은 IPTV 발전 과정에서 당분간 불가피할 듯하다.



● 참고 문헌 ●

互联网电视动了谁的蛋糕?:广电总局’监管令’让生产厂商感到压力“互联网电视版权第一案”再掀波澜(2009.8.27).<南方日报>.

李光焱(2009.8.19).广电总局剑指互联网电视 工信部急急开会谋对策.<广州日报>.

邓孝政(2009.8.28).国产彩电厂商联合上书力挺互联网电视.<成都商报>.

刘步尘(2009.8.23).人民网互联网电视不能成为网络侵权帮凶 将向何处去?

http://www.ce.cn/cysc/tech/07hlw/guonei/200908/23/t20090823_19608393.shtml

‘版权争议’难阻互联网电视融合之路 (2009.9.4).<中华工商时报>.