

본 이슈리포트는 한국방송통신전파진흥원과 원고 저자의 독자적 연구결과이며,
정부의 공식적 견해와 무관함을 알려드립니다.

[편집위원]

김광재 (한양사이버대학교 미디어MBA 교수)
박원기 (한국방송광고진흥공사 책임연구위원)
성욱제 (정보통신정책연구원 연구위원)
이상우 (연세대학교 정보대학원 교수)
정우수 (한국정보통신진흥협회 팀장)
조대근 ((주)잉카리서치앤컨설팅 대표이사)
황태희 (성신여자대학교 법학과 교수)

[편집간사]

권오상 (한국방송통신전파진흥원 부장)
신현필 (한국방송통신전파진흥원 전임연구원)
하정빈 (한국방송통신전파진흥원 전임연구원)

- ▶ 본 「미디어 공정경쟁 이슈리포트」와 관련된 문의사항은
한국방송통신전파진흥원 방송기획부(070-8146-9095)로 연락바랍니다.
[내부간지디자인: 주.크롬]

Contents

| 제2호 이슈 | 방송광고 시장 변화와 공정경쟁 정책

기획 기고

1. 방송 광고 시장의 공정경쟁 유도를 위한 정책적 과제 6

트렌드 인사이드

2. 슬로베니아 경쟁규제기관 방송사의 광고주에 대한 지배력 남용 행위에 과징금 부과 결정 ... 10
3. 심층 트렌드 인사이드: 국내 VoD 광고 시장
- 1) 국내 VoD 광고 시장의 현황 및 분석..... 14
 - 2) 국내 VoD 광고에 대한 이용자 인식조사 20
 - 3) 국내 VoD 광고 시장의 주요 쟁점 및 법적 지위 22

미디어 이슈 Poll

4. 방송광고 관련 사업자의 시장전망 및 불공정행위에 관한 인식조사 30

Law & Policy

5. 저작권조정 재정제도, 방송유지·재개 명령권 도입을 위한 '방송법' 개정안에 관하여 36

[별첨] 통계로 보는 미디어 지형

기획 기고



1. 방송 광고 시장의 공정경쟁 유도를 위한 정책적 과제

방송광고 시장의 공정경쟁 유도를 위한 정책적 과제

KOBACO 책임연구위원 | 박원기

방송광고 판매시장의 경쟁 시스템은 2008년 11월 헌법재판소가 기존의 KOBACO 독점체제에 대해 헌법불합치 '위헌' 결정을 내린 후 구축되었다. 입법부의 입법 작업이 지연되면서 2012년 2월에야 비로소 미디어렐법이 제정돼 3개월 후 시행에 들어갔다. 그마저 지상파방송 미디어렐을 제외한 종편채널 미디어렐의 경우 종편채널의 승인일로부터 3년간 법 적용을 유예했다. 방송광고 시장의 공정경쟁 촉진을 위한 효율적인 사후규제 방안은 이러한 방송광고 판매시장의 규제 정책이 처한 환경 변화 요인을 반영하고 있다. KOBACO 독점 체제에 대한 위헌 확인 심판은 2006년 청구되었는데 당시 한국의 지상파 방송광고 시장 매출은 전체 7조 6천 340억원 중 28.6%인 2조 1천 839억원을 기록했다. 2013년 그 규모는 1조 8천 273억원으로 전체의 19.1%를 차지했다. 독점 미디어렐 제도에 대한 위헌심판 청구와 위헌 결정의 선고, 입법 지연, 미디어렐법의 제정과 시행, 종편 미디어렐의 유예와 법 적용 등 일련의 방송광고 판매시장 질서의 환경 변화에 따라 미디어렐법의 입법 취지를 제대로 구현하기 위한 점진적 작업이 필요한 시점이다. 이러한 상황에서 매체 환경은 급변하고 있다. 즉, 이미 2005년을 전후로 케이블TV와 인터넷의 광고 시장이 급성장을 시작하여 최근 정점에 달한 상태이다. 이들 광고 매체들과 대체재이면서도 동시에 보완재의 성격이 띄는 종편TV와 모바일이 향후 이들 시장을 이끌어 갈 것으로 보인다. 또한 최근 시장에서 이슈가 되고 있는 VoD(Video on Demand) 광고도 IPTV나 인터넷에서 급성장을 보이면서 규제의 필요성이 대두되고 있는 상황이다.

한편, 2012년 이후 지상파 방송광고 판매 시장은 KOBACO와 SBS MC에 의해 양분되어 운영되고 있다. SBS MC는 KOBACO의 판매 시스템을 준용하여 영업 활동을 전개하고 있기 때문에 방송광고 거래 상 특별한 현안이 부각되지 않고 있다. 그러나 방송광고 시장의 침체가 장기화되고 있는 상황에서 종편PP들의 미디어렐법 적용 유예 기간이 만료되고, 종편PP 3개사는 2014년 초에 MBN은 최근에 미디어렐의 설립에 의한 방송광고 거래시장에 진입하였다.

종편PP들의 시청률이 점진적으로 상승하고 있는 반면 지상파방송의 시청률은 정체 또는 감소를 보이고, 방송광고 판매 실적도 답보 상태를 보이고 있다. 더불어 신문·지상파방송의 광고매출이 지속적으로 감소한 대신 케이블PP와 온라인의 광고매출이 지속적으로 증가하고 있다. 지상파 방송광고 매출 신장세가 둔화된 가운데 종편PP가 미디어렐에 의한 방송광고 판매 시장에 본격적으로 참여할 경우, 기존의 미디어렐관련 금지 행위 9개 세부 조항(미디어렐법 제15조 ①~②항)으로는 전체 방송광고 시장을 효율적으로 사후 규제하지 못할 가능성도 있다.

종편PP가 자사 미디어렐을 설립해 방송광고 영업을 하면서 본격적으로 시장에 진입하면, 이에 대응해 지상파방송 미디어렐 쪽에서도 과도한 영업 경쟁이 불가피해질 수 있어 공정한 방송광고 거래 질서에 혼란이 발생할 수 있고 이는 미디어렐법과 방송법이 추구하는 방송광고의 공공성 확보가 쉽지 않을 수도 있다는 것이다.

이러한 맥락에서 외국의 미디어렐 거래 행위 규제와 비교하여 국내 방송광고 미디어렐의 금지 행위 수준과 내용이 적정한가를 분석하고, 시장을 효율적으로 사후 규제할 수 있는 방안을 모색해 보는 작업이 필요하다. 구체적으로는 다음과 같은 측면에서의 검토가 필요하다는 것이다.

첫째, 미디어렐법 제15조의 ‘광고판매대행자 등의 금지행위’ 규정이 동법의 입법 목적 달성을 위해 효과적으로 작동하고 있는지 여부를 검토할 필요가 있다. 방송시장에 참여하는 행위자들은 방송법 제85조의2 ‘금지행위’ 규정, 인터넷멀티미디어방송사업법 제17조 ‘금지행위’ 규정을 비롯 공정거래법이나 저작권법 등 다양한 법령에 의해 특정한 거래 행위를 금지당하거나 위법에 따른 법적 책임을 부여받고 있다. 특히 미디어렐 시장에 참여하는 방송사업자와 방송광고 판매대행자들의 금지행위를 규제하고 있는 미디어렐법 제15조의 ‘금지행위’ 규정의 실효성을 미디어렐 시행 3년차 시점에서 평가하고 수정·보완 부분을 검토할 필요성이 있다.

둘째, 새로운 방송광고 판매대행 시장의 특성에 맞는 법적·제도적 장치를 점검하고 개선할 필요성이 있다. 지금까지 미디어렐 규제영역은 지상파 방송광고 판매시장의 KOBACO 독점, KOBACO와 SBS MC의 제한적 경쟁의 경험 만을 가지고 있으나 현 단계에서 종편PP의 미디어렐 규율이 현실화됨으로써 미디어렐의 규제 영역이 ‘이질적인 방송광고 판매대행자’가 혼재하는 시장 구조로 전환되고 있다. 따라서 KOBACO와 SBS MC의 경쟁 체제의 운영 성과에 비추어 볼 때, 현 단계에서 미디어렐법이 규율하고자 하는 목표들의 실현 가능성을 점검하고 조속한 입법·정책적 대안을 수립할 필요성이 크다고 할 것이다. KOBACO 독점체제, 미디어렐법 시행 이후 KOBACO와 SBS MC의 경쟁체제의 성과와 경험 그리고 기존 신문광고 시장의 거래 경험과 규제의 유형 등에 비추어 볼 때, 종편PP의 미디어렐 출범에 따른 경쟁 심화와 공정거래 질서의 혼란을 예방할 정책적 수단의 검토가 필요하다. 독점과 복점의 경험을 가진 방송광고 판매 시장의 전문가와 실무자들에 대한 심층 조사, 방송광고 거래와 관련된 심결 사례 분석을 통해 관련 기초 자료를 획득하고 분석하는 작업이 필요하다.

셋째, 미디어렐법의 궁극적인 목표인 방송광고 판매시장의 경쟁 촉진, 공정한 거래 질서의 확립, 방송의 공공성·공익성·다양성 구현을 위해 미디어렐의 규제 정책과 미디어렐법의 입법 개선의 방향을 설정할 필요가 있다. 주요 국가들의 방송광고 거래 부문의 입법과 정책, 운영의 실재를 비교 연구하여 우리나라의 입법체계·정책 내용 그리고 거래 실무 관행에 적용하고 그 개선의 방향과 내용을 설정할 필요성이 크다고 할 것이다.

마지막으로, 앞에서 지적한 것처럼 VoD 광고시장도 지속적으로 성장하고 있는 가운데, VoD 광고에 대한 정의를 명확하게 해야할 필요성에 대한 문제가 제기되고 있다. 업계에서는 VoD 광고의 범위를 방송법 및 IPTV법에서 규정한 방송광고 뿐만 아니라 양방향 기능을 이용할 수 있는 다양한 광고기업으로 인식하고 있다. 전체적으로 한정된 방송광고 재원을 효율적으로 배분하고, 궁극적으로는 그 시장 파이를 키우기 위해서는 적절한 제도 정비가 필요한 시점이다.

TREND INSIGHT



2. 슬로베니아 경쟁규제기관, 방송사의 광고주에 대한 지배력 남용 행위에 과징금 부과 결정
3. 심층 트렌드 인사이트: 국내 VoD 광고 시장
 - 1) 국내 VoD 광고 시장의 현황 및 분석
 - 2) 국내 VoD 광고에 대한 이용자 인식조사
 - 3) 국내 VoD 광고 시장의 주요 쟁점 및 법적 지위

슬로베니아 경쟁규제기관, PRO PLUS(상업방송사)의 광고주에 대한 지배력 남용 행위에 과징금 부과 결정 - 경쟁사 배제를 위해 광고주에게 독점계약 요구 및 과도한 할인 적용 -

한국방송통신전파진흥원 방송기획부

개요

2014년 7월 21일, 유럽연합 회원국인 슬로베니아의 경쟁보호원(Javna agencija Republike Slovenije za varstvo konkurence, the Slovenian Competition Protection Agency, 이하 CPA)이 슬로베니아에서 가장 높은 시청률을 확보하고 있는 상업방송사이자 VoD 사업자인 PRO PLUS에 대해 경쟁사 배제를 위해 광고주에게 독점계약 요구 및 과도한 할인을 한 것이 시장지배력남용(abuse of dominance) 행위에 해당한다는 이유로 490만 유로의 과징금을 부과한 경쟁법 위반 사례이다.

현재 PRO PLUS는 CPA의 과징금 부과 결정에 반발하여 류블라나 지방법원(the Local Court in Ljubljana)에 항소 중이다.

1. 배경

이 사건은 2011년 8월 10일 PRO PLUS의 경쟁사업자가 제기한 두 건의 민원을 근거로 CPA가 직권조사를 시작한 것이 발단이다.

CPA는 슬로베니아 경쟁법(the Prevention on the Restriction of Competition Act, ZPOmK-1)과, EC(European Commission) 경쟁법 중 지배력 남용 조항(Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU)에 근거하여 조사권한을 가지고 있었고, 경쟁법상의 절차규정 및 슬로베니아 행정절차법(the General Administrative Procedure Act)에 의거하여 지배력 남용에 관한 정보를 근거로 직권조사 권한을 보유하고 있다.¹⁾

CPA의 PRO PLUS에 대한 지배력 남용 결정까지의 과정을 정리하면 다음과 같다.

■ 2011.8.10. PRO PLUS의 경쟁사업자의 민원 제기에 근거하여 CPA 직권으로 PRO PLUS에 대한 지배력 남용 조사 착수²⁾

1) Global Competition Review, The European Antitrust Review 2015: Slovenia Overview

2) The ECN Brief, Slovenia: The Competition Protection Agency fines Media Company PRO PLUS in Abuse Case, p.12

- 2013.4.24. CPA는 PRO PLUS가 자사의 높은 시청률과 시장점유율을 배경으로 개별 광고주들에게 독점계약을 요구하고 높은 할인율을 제시함으로써 타 경쟁사를 통한 광고행위를 배제하려 했다는 것을 확인하고 이는 지배력남용행위에 해당하여 관련법을 위반하였다고 결정 및 발표³⁾
- 2013.5.24. PRO PLUS, CPA의 직권조사가 행정절차상의 하자가 있다는 주장으로 대법원에 항소⁴⁾
- 2013.12. 슬로베니아 대법원은 PRO PLUS의 항소를 이유 없다고 기각하여 CPA 결정을 지지⁵⁾
- 2014.7.21. CPA, 대법원의 지지에 따라 직권조사 및 심결 절차에 문제가 없음을 확인 받은 후 PRO PLUS의 시장지배력 남용 행위에 따른 경쟁법 위반에 대한 과징금 부과 결정⁶⁾
- 2014.8. PRO PLUS, CPA의 과징금 결정에 반발하여 류블랴나 지방법원(the Local Court in Ljubljana)에 항소

2. 슬로베니아 CPA의 PRO PLUS 지배력 남용 결정 주요 내용

2.1. PRO PLUS 개관

1995년 설립된 PRO PLUS는 두 개의 슬로베니아 방송사와 미국의 company Central European Media Enterprises(이하 CME)가 조인트 벤처로 만든 방송사업자이다. PRO PLUS는 상업방송사인 POP TV, Kanal A를 포함하여 BRIO, OTO, KINO 등의 특정 테마를 보유한 채널, 미디어 웹사이트인 24ur.com과 특화된 웹 포털 7개(Zadovoljna.si, Bibaleze.si, Cekin.si, Vizita.si, Frendi and Flirt, Moškisvet.com, Okusno.je and Dominvrt.si.)을 보유하고 있다.



3) The ECN Brief, Slovenia: The Competition Protection Agency fines Media Company PRO PLUS in Abuse Case, p.12

4) Central European Media Enterprises LTD. Form 10-Q, p.24

<http://www.sec.gov/Archives/edgar/data/925645/000092564513000028/cetv-630201310q.htm>

당초 CPA의 심결절차에 관한 법적 다툼의 관할권은 대법원에 있었다. 그러나 2013년 8월 슬로베니아는 the Court Act를 개정하여 CPA 심결 절차에 관한 관할법원을 대법원에서 행정법원으로 변경하였다. PRO PLUS가 항소한 시기는 그 이전이므로 대법원에 제소한 것이다. 출처: Global Competition Review, The European Antitrust Review 2015: Slovenia Overview

5) The ECN Brief, Slovenia: The Competition Protection Agency fines Media Company PRO PLUS in Abuse Case, p.12

6) CPA 보도자료, AVK je pravni osebi PRO PLUS d.o.o. in njenim odgovornim osebam izrekla globo v višini 4,9 milijona EUR, 2014.9.15.

표 1 슬로베니아 PRO PLUS 보유 채널

구분	서비스명	주요 내용
상업방송	POP TV	슬로베니아에서 가장 시청률이 높은 상업방송
	KANAL A	슬로베니아에서 두 번째로 시청률이 높은 상업방송 18-49 세가 주요 목표 고객
테마 채널	BRIO	최신의 인기 있는 범죄물, 리얼리티 시리즈
	OTO	슬로베니아 유일의 어린이 방송
	KINO	모든 장르의 영화 방송
VoD	VOYO	가입형 VoD 서비스
Web portal	7개 서비스	24ur.com & 7개의 특화된 web portals

출처: PRO PLUS 홈페이지, Wikipedia

2.2. 시장지배력 남용 행위⁷⁾

CPA가 PRO PLUS에 대해 슬로베니아 및 유럽연합 내에서 TV 광고 시장에서 시장지배력을 남용한 행위를 했다고 판단한 것은 다음 두 가지 행위이다.

- TV 광고 발주 의사가 있는 광고주에게 자사에게 광고예산 전부(100%)를 독점 계약할 것
- 만일 독점계약시 광고비 중 상당액을 리베이트 방식으로 할인

CPA는 PRO PLUS가 이러한 제안을 한 이유로 TV 광고시장에서 경쟁사업자를 배제하려는 목적이 있다고 보았고 이것이 가능한 것은 PRO PLUS가 보유한 상업방송 시청률이 높아 광고주 입장에서는 가장 선호하는 TV 채널이기 때문이다. 그 결과 PRO PLUS는 TV 광고시장에서 50% 이상의 시장점유율을 보이고 있다.⁸⁾

CPA는 PRO PLUS의 이러한 행위로 인해 다음과 같은 피해가 유발되었다고 판단하였다.

- 이용자(광고주 측면): 이용자 즉 광고주는 다양한 방송사 중 선택하여 광고비를 지출하고자 하여도 독점계약시 방송사업자 선택권이 제한됨
- 경쟁사업자(타 TV 방송사업자): 광고주가 PRO PLUS의 요청대로 독점계약을 할 경우 TV 광고시장 진입이 제한을 받으며 시장에서의 매출도 감소하는 등의 문제 발생

더불어 CPA는 PRO PLUS의 행위가 슬로베니아 내에서 뿐만 아니라 유럽연합 차원에서도 지배력 남용 행위가 발생한 점을 확인하여 자국내 경쟁법(ZPOmK-1) 제9조(Prohibition of the abuse of a dominant position)와 EC 경쟁법 제102조(Abuse of dominant position) 모두 적용하는 것이 타당하다고 판단하였다.

7) CPA 보도자료, AVK je pravni osebi PRO PLUS d.o.o. in njenim odgovornim osebam izrekla globo v višini 4,9 milijona EUR, 2014.9.15.

8) 앞서도 언급하였지만 PRO PLUS는 슬로베니아에서 시청률 1, 2위에 해당하는 상업방송을 모두 보유하고 있다.

2.3. CPA 과징금 산정 논거와 규모

CPA는 PRO PLUS의 지배력 남용 행위에 대한 과징금을 부과하기로 결정하고 그 규모를 결정함에 있어 그 심각성(gravity)과 위반기간을 고려하여 산정하였다.

■ (심각성) 동 행위는 형사적 사안은 아니지만(misdemeanor), 심각한(serious) 위반으로 판단⁹⁾

■ (위반기간) PRO PLUS는 2003년 1월 1일부터 지배력남용행위를 지속해온바 위반 기간은 10년 3개월

CPA는 상기 고려 요소를 감안하여 최종적으로 €4,994,491를 부과하였다.¹⁰⁾

3. 시사점

TV 방송사가 높은 시청률을 확보하였을 때 TV 광고 시장에서 지배력을 남용할 수 있다는 점에서 주목할만한 사례이다. 미디어 사업자는 시청자의 주목(attention)을 끌기 위해 선호가 높은 콘텐츠를 제작, 소싱(sourcing) 등의 활동을 하지만 결국 본원적 경쟁은 광고시장이라고 할 수 있다. 미디어 사업자의 합병 인가를 위한 검토 및 불공정 행위 여부를 판단하는 것과 관련하여 확정해야 하는 관련 시장(relevant market)으로 광고시장을 주목해야 하는 이유를 다시 한 번 확인할 수 있다.

또한 PRO PLUS의 광고주에 대한 독점계약 및 리베이트를 통한 과도한 할인 제안은 미디어 시장에서는 시청자의 높은 충성도를 확보하고 있는 경우 충분히 발생할 수 있는 사안이라는 점에서 국내 미디어 사업자의 불공정 행위에 대한 검토에 있어 의미가 있는 사례라고 생각된다.

참고문헌

- Central European Media Enterprises LTD. Form 10-Q
- CPA 보도자료, AVK je pravni osebi PRO PLUS d.o.o. in njenim odgovornim osebam izrekla globo v višini 4,9 milijona EUR, 2014.9.15.
- Global Competition Review, The European Antitrust Review 2015: Slovenia Overview
- Inca research & consulting, EU 과징금 정책- 경쟁법 위반에 대한 과징금 산정기준 및 근거-, 2010.2.
- Prevention of the Restriction of Competition Act (ZPOmK-1) (Unofficial Consolidated Text)
- The ECN Brief, Slovenia: The Competition Protection Agency fines Media Company PRO PLUS in Abuse Case, 2014.10.
- The Treaty on the Functioning of the European Union Article 102

9) 심각한 위반은 EC의 과징금 부과 기준에서 보면 3등급 중 중간에 해당하며 심각한 위반은 기초과징금 수준이 ECU 1,000,000~ 20,000,000 유로이다. 출처: Inca research & consulting, EU 과징금 정책- 경쟁법 위반에 대한 과징금 산정기준 및 근거-, 2010.2.

10) 10년 3개월은 EC의 과징금 부과 기준에서 보면 장기에 해당하며 위반의 심각성에 의해 결정된 과징금을 연간 10%씩 증액할 수 있다. 출처: Inca research & consulting, EU 과징금 정책- 경쟁법 위반에 대한 과징금 산정기준 및 근거-, 2010.2.

국내 VoD 광고 시장의 현황 및 분석

1) 전문가와의 인터뷰를 중심으로

(주)잉카리서치 앤 컨설팅

개요

국내 VoD(Video on Demand) 시장 규모 증가에 따라 가파른 성장세를 보이고 있는 국내 VoD 광고 시장에 대한 이해를 돕기 위해 VoD 광고시장에 참여하고 있는 주요 참여사업자 및 법률전문가와의 실무 차원의 인터뷰를 진행하였다. 이번 인터뷰에는 VoD를 전송하는 플랫폼사업자, VoD콘텐츠를 제공하는 사업자(Contents Providers 또는 Contents Holder), 법률전문가 등이 참여하였다. 이하에서는 인터뷰에 응해준 전문가 의견을 중심으로 국내 VoD광고시장의 현황과 이를 분석한 내용을 차례로 정리하고자 한다. 다만, 인터뷰 내용은 응답자 소속 기관의 공식적 의견이 아닌 응답자 개인의 의견임을 밝힌다.

표 1 인터뷰 참여자

구분	기관	응답자
플랫폼사업자 (IPTV)	A	VoD광고전문가
콘텐츠사업자	B	콘텐츠사업전략 전문가
	C	광고부문 임원
광고사업자	D	전문위원(변호사)
법무법인	E	방송통신 전문 변호사

출처: Inca 재구성

1. VoD(Video on Demand) 광고의 의미

1.1 VoD 광고 정의

VoD(Video on Demand) 광고에 대한 법령상의 명확한 정의는 없으나 방송법과 인터넷멀티미디어방송법(이하 IPTV법)의 정의에 따라 유추해 본다면 IPTV 서비스에 가입한 개별 가입자(이하 시청자)가 주문한 방송내용물(즉 실시간 방송이 아닌 방송프로그램)과 함께 포함된 방송광고라고 할 수 있다.¹⁾

1) 방송법상 방송광고란 광고를 목적으로 하는 방송내용물을 말하고 방송법 제73조(방송광고 등)에서는 방송광고의 종류로 방송프로그램광고, 중간광고, 토막광고, 자막광고, 시보광고 등을 들고 있다. 여기서 방송프로그램이란 방송편성의 단위가 되는 방송내용물을 말한다. IPTV 법상의 방송광고는 방송법을 준용토록 하고 있기 때문에 방송법과 IPTV 법이 의미하는 방송광고는 동일하다고 할 수 있다. 따라서 VoD 광고에는 방송법에서 말하는 방송광고 종류가 모두 포함될 수 있을 것이다.

한편, VoD 광고를 공식적으로 정의한 사례로 영국을 들 수 있는데 비교차원에서 소개한다.

영국에서 VoD 광고에 관한 규정은 2009년 시청각미디어규제(The Audiovisual Media Services Regulations 2009) 제386R조에서 찾아볼 수 있다.²⁾ 동 조항에 따르면 “VoD 광고는 이용자가 특정 프로그램을 시청하기 위해 선택한 결과로 이용자가 시청하는 “주문형프로그램서비스(on-demand programme service)”에 포함된 광고를 말한다.”고 정의한다. 그런데 모든 VoD 사업자가 영국 통신법 2003(2009년 시청각미디어규제) 규제를 받는 것은 아니며 동 법 제368A조의 조건에 해당하는 VoD 사업자만이 규제 대상이 되며 VoD 광고 규제도 받게 된다.³⁾

이번 인터뷰에 응한 응답자가 인식하는 VoD 광고의 범위는 방송법 및 IPTV 법에서 규정한 (실시간을 전제로 한)방송광고 뿐 아니라 양방향 기능을 이용할 수 있는 다양한 광고 기법을 포함하고 있었다.

표 2 VoD 광고 범위의 예(IPTV의 경우)

구분	광고기법의 예	
노출형 광고	VoD 노출	■ Preplay: VoD 시작 전 동영상 광고물 송출
양방향 광고	VoD 노출	■ AD-Q: VoD 시작 후 5분간 노출
		■ Ending-Q: VoD 종료 1분 및 4분 전 노출
		■ Time-Q: 특정 시간대 노출
		■ 시보-Q: 시보와 함께 노출
		■ PPL-Q: 특정 장면과 관련 상품 노출

출처: 플랫폼 사업자 Brochure(2014.9.), Inca 재구성

특히 IPTV의 경우는 IPTV 방송 정의에서 양방향성을 명시하고 있기 때문에 VoD 광고 역시 노출형뿐 아니라 양방향성을 이용한 광고도 적극 제공하고 있었다.⁴⁾

1.2. VoD 광고 시장

국내 VoD 광고 시장 규모에 대한 공식적인 통계가 없어, 최근 최민희 의원실(새정치민주연합)에서 발표한 국내 VoD 광고 시장관련 통계를 정리한다.⁵⁾

2) 참고로 2009년 시청각미디어규제는 영국 통신법 2003에 포섭되어 있어 통신법 2003의 추가 조항을 이루고 있다.

3) CAP, Advertising in video-on-demand services, 2012

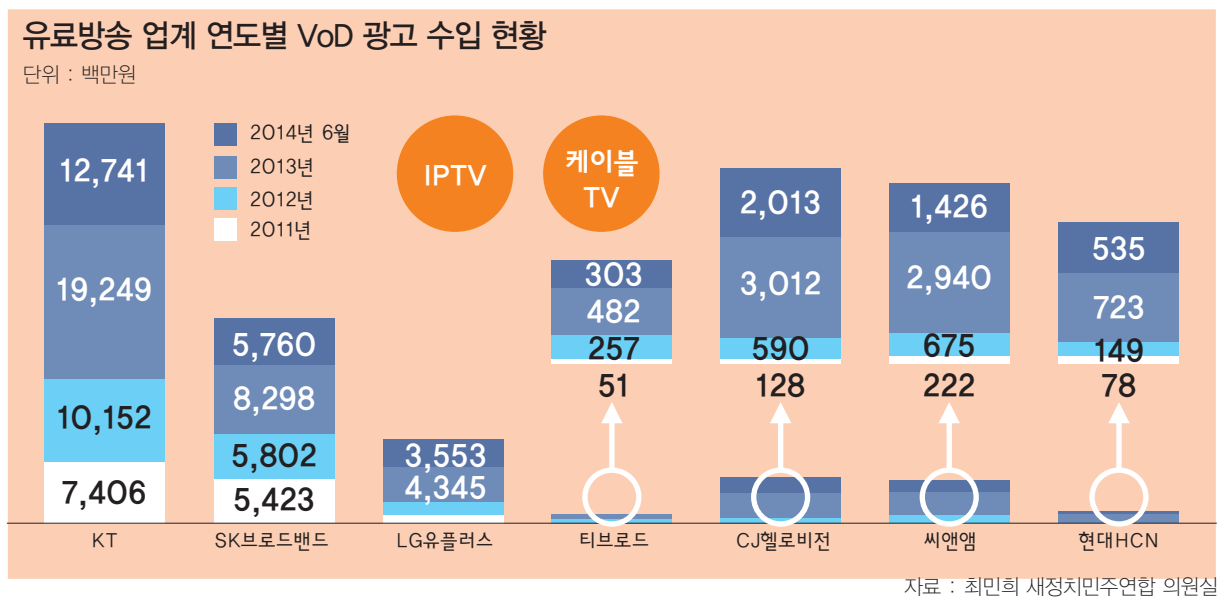
4) 이후에도 언급하겠지만 양방향성이 가진 장점(예를 들면, Targeting 기법 활용 가능, 주목도 제고)으로 인해 광고주에게 상당히 매력적인 광고로 인식되고 있다.

5) 전자신문, [이슈분석]VoD, 유료방송 비즈니스 모델 바꾼다, 2014.12.16.

국내 IPTV 3사와 MSO 4사의 VoD 광고 수입 규모는 지난 2011년 142억원에서 지난해 390억원으로 약 2.7배 급증했다. 올해는 지난 6월까지 전년 대비 67%를 넘어선 것을 감안, 단순 계산으로 600억원 규모를 형성할 것으로 예상하였다.⁶⁾

유료방송 사업자 가운데 가장 많은 VoD 매출을 올린 KT는 VoD 광고 시장에서도 가장 높은 매출 성과를 거둔 것으로 나타났다. KT가 2011년부터 올해 6월까지 벌어들인 누적 VoD 광고 수입은 495.5억원이다. 이는 7개사 전체 누적 VoD 광고 매출 규모 988.6억 원의 절반에 해당하는 수치다. 7개사 가운데 VoD 매출 비중 18.3%를 기록한 SK브로드밴드는 누적 VoD 광고 수입 비중이 25.6%(252.8억원)으로 나타났다. LG유플러스는 10.6%(104.5억 원)을 차지했다. IPTV 3사가 7개사 누적 VoD 광고 매출 수익(988.6억원) 가운데 86%를 차지한 셈이다. 케이블TV 업체는 57.4억원을 벌어들인 CJ헬로비전이 가장 많은 VoD 광고 수입을 벌어들였다. 씨앤앰(52.6억원), 현대HCN(14.9억원), 티브로드(10.9억원) 순으로 뒤를 이었다.

그림 1 국내 유료방송사업자의 VoD 매출 추이(2011~2014.6)



2. VoD 광고서비스의 Practice

2.1. VoD 광고 제공 주요 내용

인터뷰에 응한 응답자마다 VoD광고권자가 누구이어야 하는 부분에 있어서는 생각이 다른 경우도 있지만, 현재 VoD 광고를 제공하는 기능을 수행하는 사업자는 주로 플랫폼사업자라고 하는 점에서는 공통적이었다.⁷⁾

6) 이 규모는 인터뷰에 응한 응답자에게서도 유사한 수치가 언급된 바 있다.

7) 이는 방송법이나 IPTV 법에서 규정하듯이 실시간 TV에 관련한 방송광고의 주체가 지상파방송사업자, IPTV 콘텐츠사업자인 것과는 대조된다.

특정 콘텐츠를 보유한 사업자(Contents Holder)가 콘텐츠 제공을 위한 라이선스 협상과정에서 광고 포함 여부 등에 대한 조건을 요구하는 경우도 있지만, VoD 광고를 실질적으로 편성, 제공하는 것은 플랫폼 사업자라는 것이다. 방송법 및 IPTV법에 따라 실시간 방송의 경우 플랫폼 사업자가 광고 관련하여 개입할 여지가 없지만, VoD 광고는 플랫폼사업자가 주도적으로 시행하고 있다.

이번 인터뷰 대상자인 플랫폼사업자(IPTV) A사의 VoD 광고를 실제 어떻게 제공하고 있는지를 몇 가지 사항 중심으로 정리하면 다음 표 3과 같다.

표 3 플랫폼사업자 A사의 VoD 광고 제공 practice

VoD 광고 제공	주요 내용
광고 편수 결정 및 실제 제공 편수	■ VoD 광고 편수는 콘텐츠 소유자와 플랫폼 사업자간 협상에 의해 결정 ■ 장르별 광고 편수 방침 ➢ 교육 및 유아프로그램: 광고 없음(광고주 비선호) ➢ 무료 애니메이션: 1편 ➢ 무료 콘텐츠: 기본적으로 3편 ➢ 유료 콘텐츠: 1편
	■ 지상파에서 노출되었던 광고가 대부분(총 VoD 광고의 90%) ■ 기타 10%: 관련법령이나 가이드라인에 의거 자체 심의
내용심의	

출처: 인터뷰, Inca 재구성

표 4 플랫폼사업자 A사의 VoD 광고 단가(2014.9.)

■ 노출형의 기본가이드(단위: 원)

상품	노출방식	판매방식	단가		비고
P상품	VoD 시청 전	노출보장	15초 이하	CPM ⁸⁾ 25,000	시간, 요일, 지역 타케팅시 추가 비용 발생
			20초 이하	CPM 35,000	
			30초 이하	CPM 50,000	
			30초 초과	CPM 100,000	

특히 제2조(정의) 30에 따라 IPTV 사업자는 IPTV 콘텐츠 사업자가 제공한 방송프로그램을 임의로 변경하지 않아야 하므로 실시간 방송 제공 주체는 IPTV콘텐츠사업자가 된다. 출처: (구)방송통신위원회, IPTV법 및 시행령 해설서, 2009.3., p.35

8) CPM(Cost Per Mille) 방식은 1천 번의 광고 노출에 대해 일정 광고비를 지불하는 방식을 말한다. 출처: 기획재정부(2010), 시사경제용어사전

■ 양방향 광고의 기본가이드(단위: 원)

상품	노출방식	판매방식		단가	비고
AD Q	VoD 시청 중 (시작 후 5분)	노출보장		CPM 10,000	■ Trigger 이벤트 페이지 제작 비용 별도
Ending Q	VoD 시청 중 (종료 전 1, 4분)	노출보장			
Time Q 시보 Q	지적 시간대 모든 VoD 시청에 노출	시간대 지정판매	SA급 (12:00~23:59)	30,000,000	■ 단순 노출형/ 양방향 선택 ■ 노출량 보장 불가 ■ 제작비용 별도
			SA급 (24:00~11:59)	20,000,000	

출처: 사업자 내부자료⁹⁾

2.2. VoD 광고의 장·단점과 광고주의 반응

현재 VoD 광고 판매가 호조를 보이고 있으며, 광고주들의 VoD 광고에 대한 선호도가 높아지고 있는 것으로 알려지고 있다.

응답자에 따르면, VoD 광고에 대한 선호도가 높아지면서 광고주들이 과거 TV 광고 예산을 TV와 VoD 광고로 분산하는 경우도 많아지고 있다고 답변한다.¹⁰⁾ 응답자의 응답 내용을 토대로 재구성한 VoD 광고의 장·단점을 정리하면 표5와 같다.

표 5 VoD 광고의 장단점(IPTV 플랫폼 사업자 의견)

장점	단점
■ 타겟팅 광고 가능: 거주지역, VoD 프로그램, 장르, 선택시간 등에 대한 정보를 바탕으로 이용자에 대한 분석이 가능(TV 광고는 시간대별 구분만이 가능) → 광고 효과 제고 ■ 몰입도 높음: VoD 프로그램당 3편을 넘지 않는 광고수, 타 채널 전환을 하지 않는 등 몰입도 높음(드라마의 경우 실시간 TV 광고는 10여 편이 넘어 혼잡도 높음)	■ 커버리지 한계: VoD 광고는 해당 IPTV 가입자에게만 전달 가능(반면, 실시간 TV는 전국 모든 가구 도달 가능)

출처: 인터뷰, Inca 재구성

9) 2014년 A사업자 내부자료.

10) 영국에서 2011년 10월에서 2012년 11월 중 수행된 한 연구에 따르면 VoD 광고가 TV 광고의 보완재 성격을 가진다고 한다. 동 연구는 2개월간 TV 광고와 VoD 광고를 진행 한 뒤 시청자의 브랜드 인지도와 메시지 연관성 차원에서 살펴본 결과 TV 광고와 VoD 광고 모두에 노출된 TV 시청을 하루 2시간 이하로 시청하는 시청자(light TV viewer)의 경우에 TV 광고만을 시청한 시청자보다 브랜드와 메시지를 연관 짓는 효과가 높았다는 것이다. 광고 전에 브랜드와 메시지를 정확히 연관 짓는 응답자가 29%였으나 2달 광고후 TV광고와 VoD 광고 모두를 본 응답자의 48%가 브랜드와 메시지를 정확히 연관 지은 반면 TV 광고만을 시청한 응답자는 43.6%만이 브랜드와 메시지를 정확하게 연관지었다. 출처: Marketingcharts, Video-On-Demand Campaigns Seen Complementing TV Advertising, 2013.4.22.

대부분의 광고주들이 VoD 광고에 관심을 가지고 있지만 실시간 TV 광고수요와 다른 필요로 인해 VoD 광고를 선호하는 경우도 있다.

- 주류광고: 소주는 지역성이 강한 상품이기 때문에 전국방송보다는 지역별 방송이 가능한 IPTV 광고를 선호
- 신생광고주: TV 광고를 하지 않거나 새로이 광고를 출시하는 신생광고주들이 선호(예를 들면, 배달관련 광고)
- 게임광고: 방학시즌에는 게임광고주 선호도가 높아짐

2.3. VoD 광고에 대한 시청자 민원 처리

VoD 광고 송출에 따른 시청자 민원이 소수이지만 발생하고 있으며 크게 VoD 광고에 왜 광고가 붙는지에 대한 민원과 VoD 대기 시간에 대한 민원이 있었다. VoD광고에 대한 민원인 응대는 플랫폼 사업자가 하고 있는 것으로 판단된다.

- (VoD 광고의 필요성 설득) VoD에 광고가 많이 붙기 시작하면서 이에 대한 민원이 소수 발생하고 있음. 이에 대한 플랫폼 사업자의 설명은 무료 콘텐츠 역시 플랫폼 사업자가 contents holder로부터 구매하여 오는 것이고 노출이 되는 만큼 contents holder에게 대가를 지불해야 하므로 그 비용을 make-up 하기 위해 VoD에도 광고가 필요하다는 것임
- (VoD 대기 시간)기가서비스가 제공되지 않는 지역에서 VoD 시청을 할 경우 시작 전 buffering 과정에서 정상적인 화면이 뜨지 않을 때 품질 민원이 올 수 있으므로 그 시간에 광고를 송출하는 것임

3. 시사점

국내VoD 광고시장에 대한 현황 및 분석을 간략히 정리하면 다음과 같다.

- VoD 광고 시장이 점차 확대되고 성장하고 있는 만큼 VoD광고에 대한 명확한 정의와 광고의 범위를 확정할 필요가 있음.
- VoD 시장 확대 및 Target 광고, 높은 몰입도, 양방향성 등의 장점으로 VoD광고에 대한 광고주의 선호도가 높아지고 있는 만큼 지속적인 VoD광고 시장 성장이 예상됨.
- 플랫폼사업자, Contents holder, 미디어 렵 등에게 VoD광고 시장은 새로운 수익원이자 기회가 될 것으로 예상됨.
- VoD 광고는 시장 초기이기 때문에 광고 형태나 판매, 유형, 전달방식이나 청소년 보호, 해외의 경향 등 VoD 광고에 대한 연구 검토가 필요할 것으로 보이며, 급격한 양적 성장이 이루어지고 있는 만큼 질적 성장이 필요한 시기라고 판단됨

참고문헌

- (구)방송통신위원회, IPTV법 및 시행령 해설서, 2009.3.
- 기획재정부, 시사경제용어사전, 2010.
- 전자신문, [이슈분석]VoD, 유료방송 비즈니스 모델 바꾼다, 2014.12.16.
- CAP, Advertising in video-on-demand services, 2012
- Marketingcharts, Video-On-Demand Campaigns Seen Complementing TV Advertising, 2013.4.22.
- The Communications Act 2003 &The Audiovisual Media Services Regulations 2009(UK)

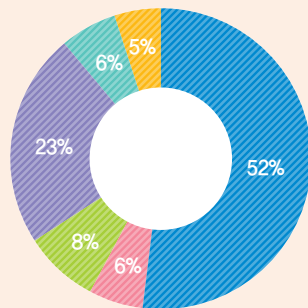
2) 국내 VoD 광고에 대한 이용자 인식조사

한국방송통신전파진흥원 방송기획부

개 관

앞서 살펴본대로 국내 VoD 광고시장이 증가하고 있는 가운데, 20~40대 성인남녀 200여명을 대상으로 VoD 광고에 대한 간단한 인식조사를 실시하였다.(기간 : 2014. 12. 8 ~ 12. 12)

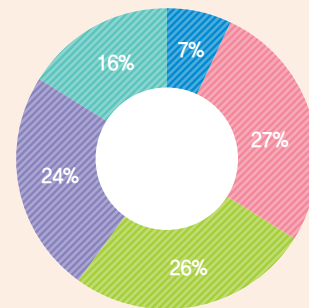
1. 방송 VoD(다시보기)를 볼 때 어느 플랫폼을 주로 이용하십니까?



- 유료방송(케이블, IPTV, 위성 등)
- 방송사 사이트 다시보기
- 유료 온라인 동영상 서비스(pooq, tving 등)
- 다음 TV팟, 네이버 TVcasting 등 포털서비스
- 모바일 IPTV
- 기타

◎ 응답자들 중 절반이 넘는 비율이 유료방송을 통한 방송VoD를 이용한다고 응답하였다.

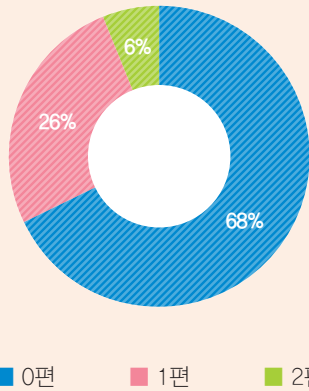
2. VoD 광고가 실시간 TV광고에 비해 몰입과 주목이 더 잘된다고 느끼십니까?



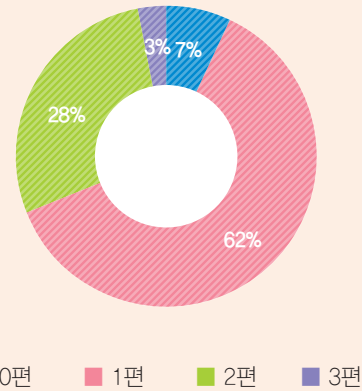
- 매우 그렇다
- 그렇다
- 비슷하다
- 매우 아니다
- 아니다

◎ VoD 광고가 실시간 TV광고에 비해 몰입과 주목이 비슷하거나 더 잘된다고 응답한 비율은 60%였다.

3. 유료 VoD를 볼 때 시작전 광고는 몇편정도가 적당하다고 생각하십니까?

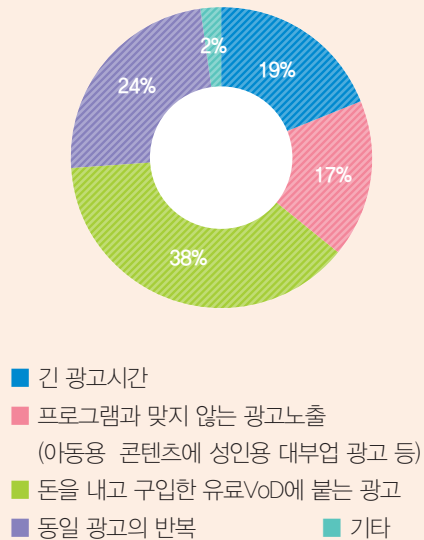


4. 무료 VoD를 볼 때 시작전 광고는 몇편정도가 적당하다고 생각하십니까?



- 응답자들은 유료VoD를 볼 때는 광고가 없어야 한다고 생각하는 비율이 68%로 가장 높았으며, 무료 VoD를 볼 때는 1편 정도의 광고가 적당하다는 응답이 62%를 차지하였다.
- 무료 VoD의 경우, 3편 이상의 광고도 수용가능하다는 응답이 3%인 반면, 유료 VoD는 광고가 없어야 한다는 응답은 7%로 나타남

5. 현재 VoD 광고의 가장 큰 문제점이나 불만이 무엇이라고 느끼십니까?



- 응답자들은 돈을 내고 구입한 유료 VoD 시청할 때 광고를 봐야하는 것에 가장 큰 불만이 있는 것으로 나타남
- 그 다음으로는 동일한 광고의 반복, 프로그램과 맞지 않는 광고 노출, 긴 광고 시간 등의 순으로 VoD 광고에 대해 불만인 것으로 나타남
- 기타 의견으로는 실생활에 별 도움이 안되는 광고, 시청자 입장에서 불필요한 광고 등의 의견이 있었음

3) 국내 VoD 광고 시장의 주요 쟁점 및 법적지위

(주)잉카리서치 앤 컨설팅

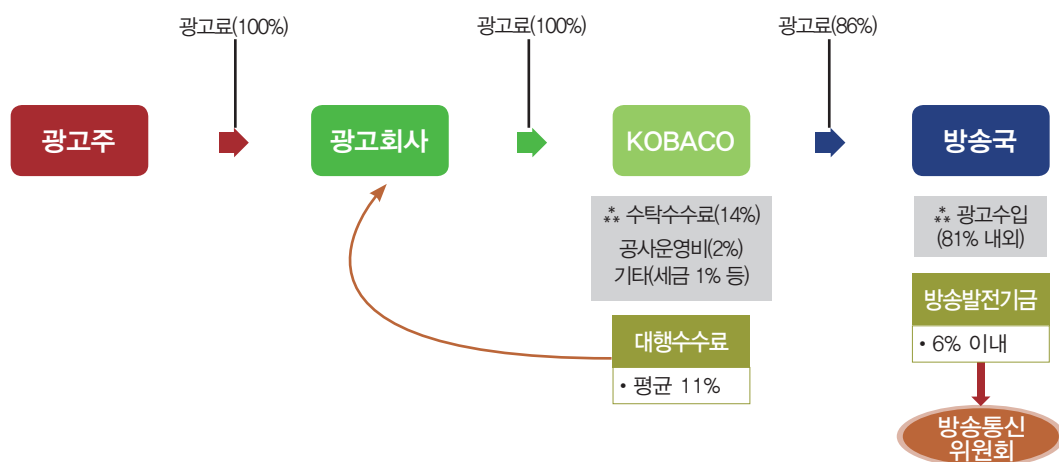
개 관

국내 VoD 광고 시장 현황 및 분석을 통해 국내 VoD광고 시장의 상황을 살펴보았다. VoD 광고 서비스의 법적지위를 응답자들의 의견을 토대로 정리해보고자 한다. 다만, 인터뷰 의견은 응답자 소속 기관의 공식적 의견이 아닌 응답자 개인의 의견임을 밝힌다.

1. 광고사업권

- 광고사업권은 광고주 유치, 광고편성, 광고 상품 개발 등을 주도적으로 행할 수 있는 권한을 말함
- 광고사업권이 중요한 것은 광고에 따른 수익성과 직결되기 때문인데 실시간 방송(예를 들면, 지상파방송)과는 달리 현재는 실질적으로 플랫폼사업자가 광고사업권을 가지고 있어 VoD 광고에 따른 수익배분률은 실시간 방송광고와 다름
- (실시간 방송에 따른 광고)지상파 방송사나 CJ E&M과 같은 대형 PP(Program Provider)는 실시간 방송의 경우에는 전체 광고비 중 방송발전기금 및 광고대행사 등에 지불하는 수수료를 제외한 매출 대부분을 확보 가능

그림 2 전통적인 지상파의 광고판매시스템

출처: 전병열(2014)¹⁾1) <http://chairman.newsone.co.kr/pdf/03.pdf>

- (VoD 광고)VoD 광고의 경우 플랫폼 사업자가 총광고비를 수주하고 그 중 일부를 Contents Holder와 광고대행사 등에 수수료를 지불하는 구조. 예를 들면, KT가 광고주에게서 100%의 광고예산을 수주하면 광고대행사에게 30~40%를 수수료로 지불하고 나머지 중 70%를 플랫폼사업자, 30%를 Content Holder에게 배분

2. 수익배분 결정 논란: 기여도에 대한 인식 차이

■ VoD 광고 매출에 따른 수익배분비율은 플랫폼사업자와 Contents Holder간 협상력에 의해 결정되므로 개별 콘텐츠, 장르마다 결정되는 수익배분 수준은 각기 다를 수 있음

- (지상파 및 대형 PP)지상파 사업자 및 CJ E&M과 같이 광고대가를 기대하는 Contents Holder는 contents 대가를 낮추고 광고권을 행사하고자 하는 유인이 강함. 그러나 플랫폼 사업자가 이를 허용하지 않기 때문에 콘텐츠 대가를 가능한 높게 설정하고 협상과정에서 광고수익배분율을 높이는 전략을 구사함
- (중소 PP, 협상력이 적은 PP) Contents Holder가 영세하거나 협상력이 낮은 경우 라이선스 계약시콘텐츠 대가에 플랫폼 사업자에게 광고에 대한 전권을 포함하여 판매하는 경우가 있음. 이는 VoD 광고 수익에 대한 기대가 낮은 경우임. 대부분의 Contents Holder는 contents 판매수익만을 가져가고 플랫폼사업자에게 광고권을 일임함

■ 플랫폼사업자와 Contents Holder는 수익배분율의 근거가 되는 VoD 광고에 대한 기여도에 있어 확연한 시각차를 보이고 있었음

- (Contents Holder)콘텐츠 제작 기여도를 고려할 때 광고대행에 따른 비용을 제외한 매출의 30%는 Contents Holder에게는 지나치게 낮은 수준임(만일 대행비가 40%일 경우 100원 중 18원만이 Contents Holder의 몫임). 특히 IPTV 사업자가 광고대행사를 자회사로 두고 VoD 광고를 할 경우 사실상 플랫폼 사업자의 몫은 100원 중 82원이라고 볼 수 있음²⁾
- (플랫폼사업자)플랫폼사업자의콘텐츠 전송 및 플랫폼 구축·운영에 따른 비용을 감안할 때 결코 많은 몫을 가져가는 것이 아님. 또한 라이선스 계약시 광고를 일임할 경우에는 콘텐츠 대가에 이를 반영해 주고 있음. 특히 지상파에 대해서는 콘텐츠 대가 뿐 아니라 광고수익배분도 높게 해주고 있는 상황임

2) 응답자 중 1인은 이를 다음과 같이 설명한다. A사의 경우 온라인 광고 대행사 a사를 자회사로 두고 있으며 VoD 광고 매출 중 일부를 광고대행에 따른 수수료를 a사에게 지불하고 있어 그룹 전체로 보면 VoD 매출의 약 80%를 확보한다. 따라서 A사가 50% 이하의 수익을 가진다는 설명은 잘못되었다고 주장한다.

표 6 VoD 광고의 장단점(플랫폼 사업자 의견)

구분	기존의 방송광고	VoD 광고
광고사업권	■ 지상파사업자와 같은 Contents Holder(Contents Holder = 광고사업권자)	■ 플랫폼사업자(Contents Holder ≠ 광고사업권자)
광고판매시스템	■ 광고대행 수수료 및 방송발전 기금을 제외한 대부분의 광고 매출이 Content Holder의 몫	■ 광고대행 수수료를 제외한 매출 중 플랫폼사업자와 Contents Holder간 배분
수익배분율	■ Contents Holder: 전체 매출의 80% 이상 확보	■ Contents Holder: 18~20% 내외 ■ 플랫폼사업자: 40~50% 내외 ■ 광고대행수수료: 30~40%

출처: 인터뷰, Inca 재구성

3. 플랫폼 이외 기관의 VoD 광고 시장 참여

- VoD 광고시장 규모가 확대되면서 Contents Holder 또는 미디어렙이 시장에 직접 참여 의사가 있음을 피력하고 있음
 - (지상파사업자)지상파 사업자는 주요 매출원인 방송광고 시장 축소, 시청행태 변화로 인한 광고예산의 타 미디어로의 분산 등 재무적으로 어려운 상황에 봉착하여 새로운 수익원 개발이 절실한 상황임
 - ✓ 모바일, 온라인(PC, TV 수상기를 이용한 VoD 시청) 시청은 과거 중앙집중 형태의 실시간 방송과 달리 분산되고 있어 지상파 사업자는 분산된 시청행태에 맞는 광고 개발을 추진해 왔고 그 일환이 SMR(Smart Media Rep) 설립임³⁾
 - ✓ 지상파는 지난 5년간 A IPTV 사업자와 IPTV내 광고편성권 확보를 위한 협상을 추진해 왔으나 A IPTV 사업자 측에서 다양한 이유를 들어 수용하지 않았고 결국 결렬되었음. 반면 모바일 IPTV 플랫폼에서는 지상파가 광고편성권을 실행하는 PIP(Platform in Platform) 방식을 채택 중임(pooq)⁴⁾

3) 부연하면, 지상파 측에서는 TV 시청이 줄었다고 콘텐츠 소비가 줄었다고 할 수 없고 대신 콘텐츠 소비가 다양한 미디어로 분산되었다고 판단하고 있다고 하면서, TV 광고 매출 감소를 벌충하기 위해 분산된 콘텐츠 시청행태에 따라 광고매출을 확보할 수 있는 방안을 찾아야 하는 절실한 상황이라고 설명하면서 그 방안 중 하나가 SMR이라고 설명한 바 있다.

4) 지상파 측에서는 pooq는 PIP라는 상징적인 의미로는 의미가 있으나 수익성 측면에서는 그다지 좋은 성과를 내고 있다고는 할 수 없다는 평가를 내리고 있다.

➤ (KOBACO)지상파 방송프로그램에 대한 광고대행을 하고 있는 KOBACO는 VoD 프로그램도 넓은 의미에서 유료방송이라는 점, 방송이 개별 계약에 의한 수신자도 포함하고 있다는 점을 적극적으로 해석하면 VoD 광고 역시 방송법에서 규정한 방송광고 중 하나라고 할 수 있음. 따라서 KOBACO가 VoD 광고 대행을 할 수 있을 것으로 해석

✓ 지상파 광고주의 경우 지상파와VoD 광고(실시간과 비실시간) 모두를 요구할 때 두 기관에 대해 요구해야 하는 불편함을 해소하는 차원에서 유의적이라고 판단하고 있음

■ Contents Holder들은 VoD 광고 시장 참여 및 공정한 수익 배분을 위해서라도 플랫폼사업자가 VoD 관련 통계 및 관련 데이터(예를 들면, 광고 인벤토리 (inventory)⁵⁾ 정보)에 대한 투명성을 제고해줄 필요가 있다고 주장

➤ 즉, VoD 광고 상품 개발 및 판매를 위해서는 VoD 광고 인벤토리(inventory) 정보를 알아야 하지만, 이는 플랫폼 사업자만 알 수 있기 때문에 해당 정보를 공유하지 않는 한 VoD 광고시장에 진입이 불가함

➤ 또한 VoD 광고의 장점인 타겟 광고등이 가능하기 위해서는 VoD 시청 행태 분석 자료를 볼 수 있어야 하지만 이는 플랫폼 사업자만이 확보 가능함

4. VoD 광고서비스의 법적 지위 및 규제

법률전문가들이 판단하는 VoD 광고의 법적 지위나 해석을 정리하면 다음과 같다.

■ (콘텐츠에 붙는 광고) 방송법의 광고는 실시간 광고를 전제하나, VoD 광고는 VoD라는 콘텐츠에 포함된 광고이기 때문에 방송법에서 규정하고 있는 방송광고에는 해당 없음

➤ 다른 법률전문가는 상기 의견에 동의하면서도 VoD 광고 시장이 커져서 중요도(Materiality)가 커지면 방송광고 개념을 다시 검토하고 규정할 필요가 있을 것이라는 의견 제시

■ (규제대상 아님)VoD 광고 규제가 방송법 및 IPTV법에 명확하게 드러나 있지않은 것에 대해, IPTV 법 제정시 규제대상 자체가 아니었다고 볼 수 있다는 의견과 방송광고의 규제 방식이 Positive 방식인데 VoD 광고가 방송광고 종류⁶⁾에 포함되어 있지 않을 고려할 때 방송광고 규정이 적용된다고 할 수 없을 것이라는 의견이 있었음. 결국 두 의견 모두 VoD 광고는 현행 방송법 및 방송법을 준용하는 IPTV법상에서 규제대상이 아니거나 규제할 근거가 없다는 시각으로 해석됨⁷⁾

5) 인벤토리(Inventory)란 일정기간 내에 판매할 수 있는 광고 총 분량 중에서 이미 판매된 물량을 뺀 실제 판매 가능한 수치를 말한다. 예를 들면, VoD 시청 횟수가 1억 건이고, 시청 전 3편의 광고를 싣는다고 가정하면 총 인벤토리는 3억 회가 될 것이다. 출처: <http://www.sbs.co.kr/vobos/ad/index4.html>

6) 방송법 제73조 제2항에는 방송광고의 종류로 총 7개를 나열하고 있다. 방송프로그램광고, 중간광고, 토막광고, 자막광고, 시보광고, 가상광고, 간접광고가 그것이다.

7) 그렇다고 이것이 방송법이나 IPTV법의 흠결이라는 의미는 아님. 즉 VoD 광고가 법제정 당시 시장에 출시되지 않아 포함되지 않았을 수도 있고, 규제대상으로 포섭할 실익이 없을 수도 있다고 해석된다.

➤ 결국 VoD 광고는 방송법 및 IPTV법에서 규제 대상에 포함하고 있지 않아 자율적인 제공이 가능하다는 해석

- (VoD 광고에 대한 책임) VoD 서비스 제공 주체가 플랫폼 사업자인만큼 VoD 광고 송출에 대한 책임(송출과정, 광고 내용 등에 대한 책임)은 기본적으로 플랫폼사업자에게 있을 것이라는 의견이 있었음

5. VoD 광고시장에 대한 전망

향후 VoD 광고시장에 대한 전망에 대한 질문에 대한 각 응답자의 답변을 정리하면 다음과 같다.

표 7 VoD 광고 시장에 대한 전망

응답자	주요 내용
플랫폼사업자 (IPTV)	■ 2014년 IPTV 3사의 VoD 광고 추정 매출이 약 600억
	■ 향후 4~5년 정도 지속적으로 성장하겠으나 VoD 시청횟수가 한계가 있어 광고시장 역시 성장에 제약이 있을 것으로 예상
	■ VoD 광고 노출을 확대할 방안 모색 중임
지상파사업자	■ IPTV와 같은 플랫폼에 진입하여 VoD 광고 매출 발생은 거의 불가능하다고 판단 ⁸⁾
	■ 네이버/다음카카오와 같은 포털사업자와의 협력을 통해 온라인광고 매출 확대 적극 추진 예정 ⁹⁾
광고사업자	■ VoD 광고 시장은 확대될 것으로 전망
	■ 현재 VoD 서비스는 폐쇄형(특정 사업자에게 가입한 이용자만 시청 가능)이지만 기술발달로 오픈형이면서 품질이 보장되는 서비스가 가능해지면 VoD 광고 시장은 더욱 커질 것임
	■ 또한 콘텐츠 사업자, 플랫폼 사업자는 유료 VoD판매시 광고 삽입을 통해 유료 VoD 가격을 다양하게 구성하여 광고수입을 확대할 수 있을 것임(광고를 많이 볼수록 유료 VoD 가격을 인하하여 차등적으로 과금하는 방식)

출처: 인터뷰, Inca 재구성

8) 여기에는 지상파 사업자(SMR)들이 광고 영업을 위한 조직 확보도 쉽지 않다는 내부적인 문제도 포함되어 있다고 설명한다.

9) 최근 SMR은 지상파콘텐츠를네이버/다음카카오에서 제공하면서 온라인광고를 노출하는 사업을 본격적으로 시작하였고 단기간에 상당한 성과를 내고 있다고 한다. 협력 전에는 네이버 TV캐스트가 온라인 광고 매출이 월 2억이었으나 협력 후 월 5억으로 증가하였다.

6. 시사점

국내VoD 광고시장 관련한 주요 쟁점을 바탕으로 도출할 수 있는 시사점 및 향후 지속적인 논의가 필요한 사항을 정리하면 다음과 같다.

- VoD 광고매출의 상당부분이 플랫폼사업자의 몫이라는 인식 때문에 플랫폼사업자-Contents holder간의 적정한 수익배분률 논란이 지속될 것이고 합리적인 배분율을 정하기 위한 근거 모색이 계속될 것임. 그러나 단기간에 시장 내 참여자들 스스로가 합의안을 도출할 수 있을지는 의문임
- 플랫폼사업자-Contents Holder간 VoD 광고 라이선스 협상이 소모적이고 거래비용이 높다는 인식이 공통적인바 보다 협상 당사자간에 필요 정보의 공유, 자율 가이드라인 제정 등 효율적이고 효과적인 방안 모색이 시장 내에서 필요하다고 사료됨
- 법률전문가의 의견대로 VoD 광고 시장에 대한 본격적인 규제는 이른감이 있을 수 있음. 다만 시청자 보호 차원의 광고 내용, 민원처리에 관한 지속적인 모니터링은 필요하다고 판단되며, 규제 논의와 관련하여 시장 상황에 따른 정책 방향 정도는 검토할 필요가 있다고 보임. 또한 사업자 스스로의 개선에 대한 노력도 필요함.

참고문헌

- 방송법 [시행 2014.12.4.] [법률 제12743호, 2014.6.3., 타법개정]
- 방송법시행령 [시행 2014.12.4.] [대통령령 제25815호, 2014.12.3., 타법개정]
- 인터넷멀티미디어방송사업법 [시행 2014.12.4.] [법률 제12725호, 2014.6.3., 일부개정]
- <http://chairman.newsone.co.kr/pdf/03.pdf>
- <http://www.sbs.co.kr/vobos/ad/index4.html>

미디어 이슈 POLL



4. 방송광고 관련 사업자의 시장전망 및
불공정행위에 관한 인식조사

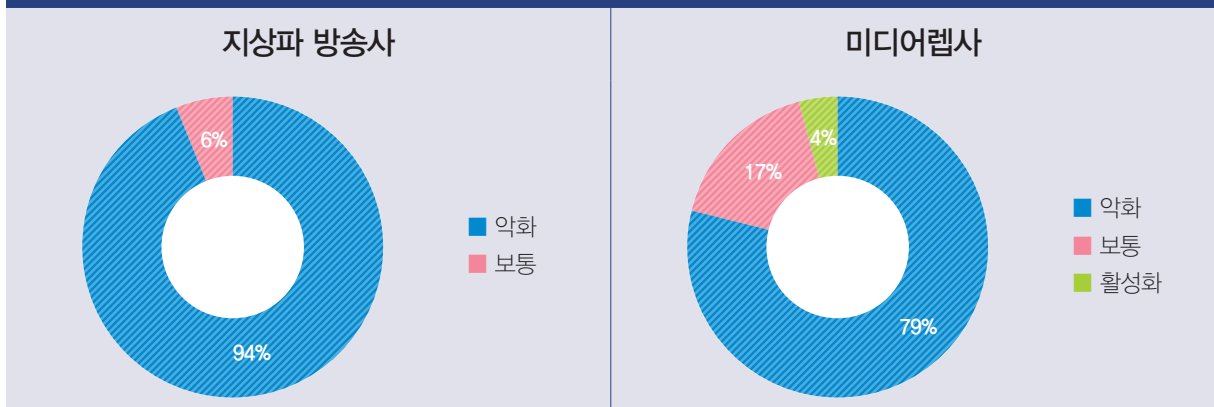
방송광고 관련 사업자의 시장전망 및 불공정행위에 관한 인식조사

한국방송통신전파진흥원 방송기획부

개 관

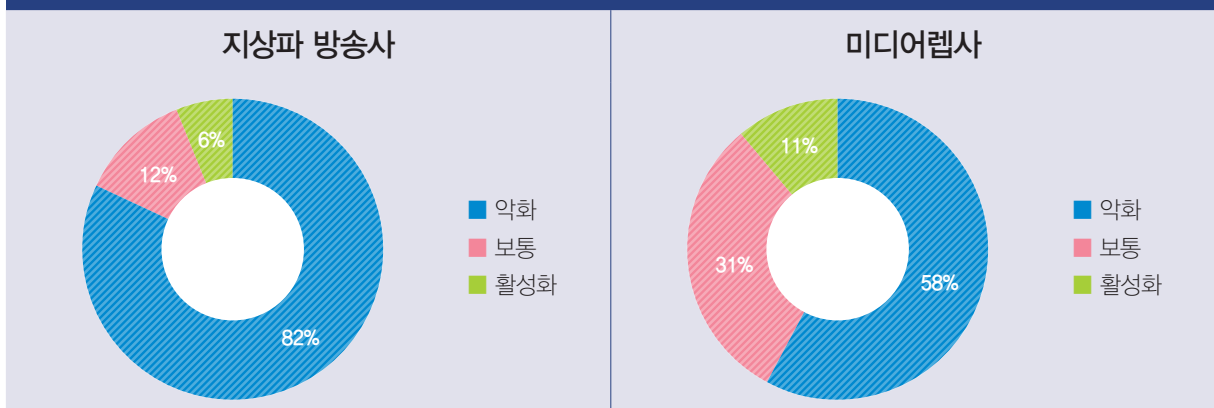
방송광고 관련 사업자 306개사(지상파, 미디어렙사)를 대상으로, 시장전망 및 불공정행위에 관한 인식조사를 실시하였다.

1. 최근 3년간 방송광고시장의 전반적 경기 변화에 대해 어떻게 생각하십니까?



◎ 최근 3년간 방송광고시장의 전반적 경기 변화에 대해 악화되었다고 판단한 사업자는 각각 94%, 79%로 대부분을 차지하였고, 활성화되었다는 응답은 미디어렙사중 4%만이 응답

2. 향후 5년간 방송광고시장의 전반적 경기 전망에 대해 어떻게 생각하십니까?



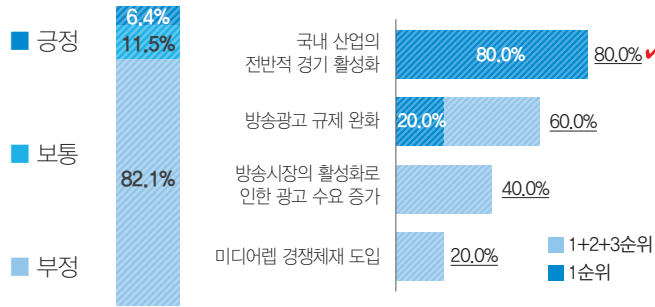
◎ 향후 5년간 국내산업 및 방송광고시장의 전반적 경기에 대해 '활성화' 될것이라고 전망한사업자는 6%, 11%에 그쳐, 대부분의 사업자는 경기가 악화될 것이라고 전망

3. 향후 5년간 방송광고시장의 긍정/부정적 전망 이유

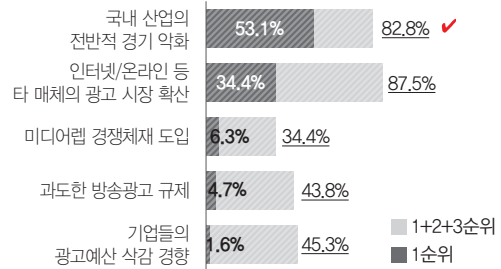
■ 지상파 방송사

5점 평균 1.95

긍정적 이유



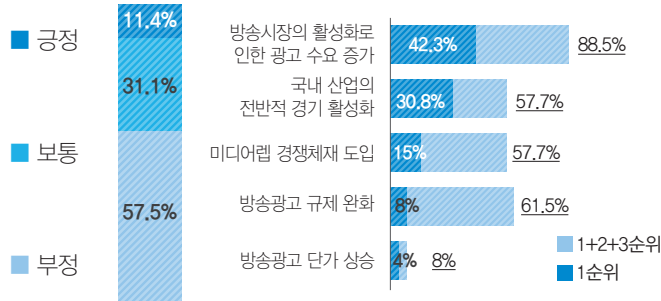
부정적 이유



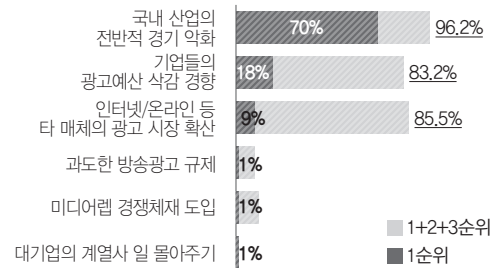
■ 미디어렙사

5점 평균 2.46

긍정적 이유

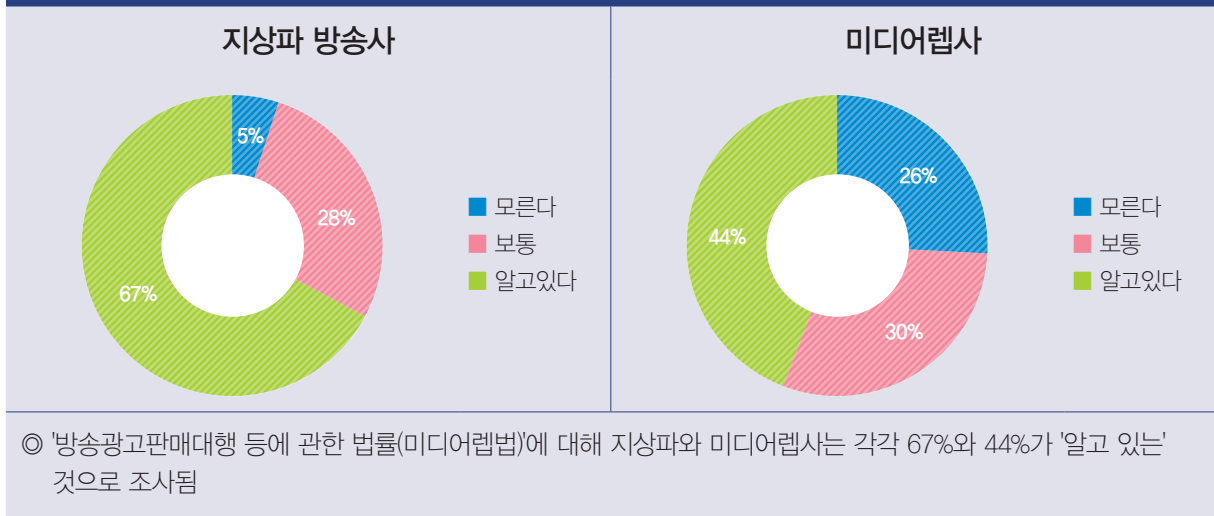


부정적 이유

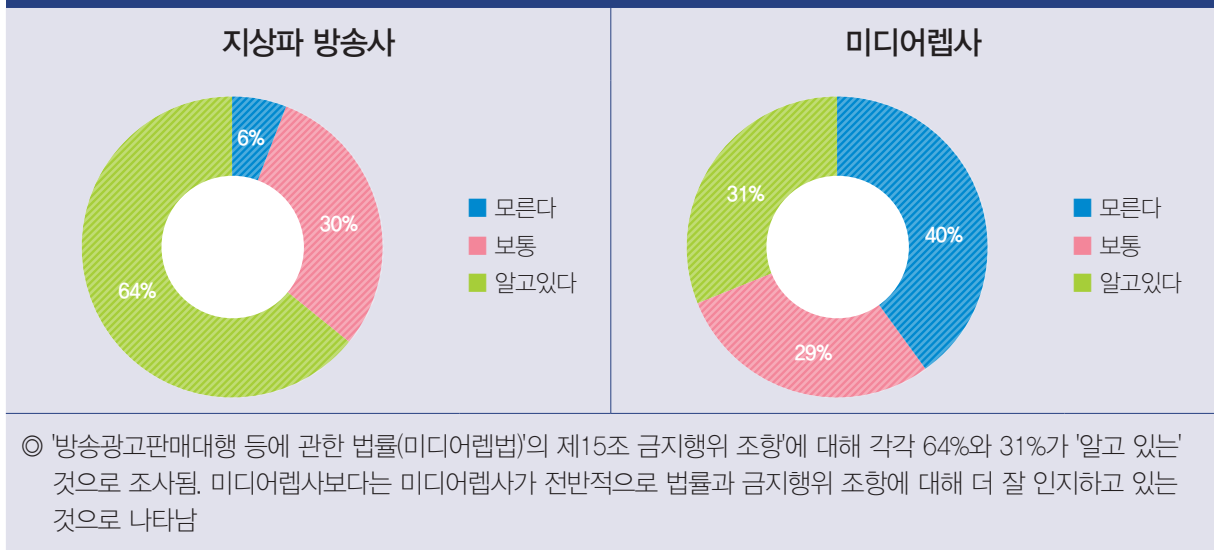


◎ 향후 5년간 방송광고시장의 긍정적 전망의 이유에 대해 지상파는 국내산업의 경기활성화와 방송광고 규제완화를 꼽았으며, 부정적 전망의 이유에는 경기악화, 인터넷 등 타매체의 광고시장 확산을 꼽았음. 미디어렙사의 경우, 광고수요 증가, 경기활성화, 미디어렙 경쟁체제 등의 순서로 긍정적 이유를 꼽았으며, 부정적으로 보는 이유에 대해서는 경기악화, 기업 광고예산삭감, 타매체 광고시장 확산 등으로 대답했음.

4. 방송광고판매대행 등에 관한 법률(미디어렙법) 인지 정도



5. 방송광고판매대행 등에 관한 법률(미디어렙법) 금지행위 조항의 내용 인지 정도



Law & Policy



5. 직권조정, 재정제도, 방송유지·재개 명령권 도입을 위한
「방송법」 개정안에 관하여

직권조정, 재정제도, 방송유지·재개 명령권 도입을 위한 「방송법」 개정안에 관하여

법무법인 한중 | 정경오

개 관

2010년 SBS와 KBS, MBC 사이에 밴쿠버 올림픽과 남아공 월드컵 중계방송권 관련 분쟁이 발생하였다. 당시 KBS와 MBC가 분쟁조정신청을 하였지만, SBS는 당시의 방송분쟁조정절차를 규정한 「방송법 시행에 관한 방송통신위원회규칙」 제15조 제4항을 근거로 불응의사를 밝혀SBS와 KBS, MBC 간 분쟁조정절차는 개시되지 못하였다.

지상파방송사와 종합유선방송사업자 간 재송신 대가를 둘러싼 분쟁으로 인해 2012년에는 케이블TV 가입자가 28시간동안 KBS2 TV를 보지 못하는 초유의 사태가 발생하였다. 2014년에도 브라질 월드컵 방송에 대한 재송신료 협상이 결렬되면서 월드컵 중계방송이 중단위기를 맞았으나, 방송통신위원회와 미래창조과학부의 중재로 가까스로 방송 중단 위기를 넘긴 바 있다. 현재도 재송신 대가를 둘러싼 지상파방송사와 종합유선방송사업자 간 분쟁은 진행형이다.

이에 따라 방송통신위원회는 방송사업자 간에 분쟁이 발생한 경우 신속히 해결할 수 있도록 분쟁해결제도 개선방안을 마련하여 2014년 11월, 제54차 방송통신위원회 전체회의에서 방송분쟁 관련 직권조정, 방송유지·재개명령권, 재정제도를 도입하는 「방송법」 일부 개정안을 심의·의결하였다.

이하에서는 방송통신위원회 전체회의에서 의결된 직권조정, 방송유지·재개 명령권, 재정제도의 주요 내용을 살펴보고 제도 도입의 의의를 살펴보고자 한다.

1. 주요 내용

가. 직권조정

일반적으로 분쟁조정은 당사자의 신청에 의하여 당사자가 서로 양보하여 자율적으로 분쟁을 해결하는 제도이다. 직권조정에는 두 가지가 있으며, 하나는 직권으로 분쟁조정절차를 개시하는 직권개시와 다른 하나는 직권으로 조정을 갈음하는 직권결정이 있다.

분쟁조정은 당사자의 신청이 없는 경우 분쟁조정절차를 개시할 수 없는 것이 원칙인데, 당사자의 신청이 없는 경우에도 분쟁조정절차를 개시하는 것이 직권개시 절차이다. 또한, 분쟁조정이란 분쟁당사자가 양보하여 자율적으로 합의하는 것을 말하는데, 당사자 사이에 합의가 이루어지지 아니한 경우 조정기관이 조정을 갈음하여 결정하는 것이 직권조정 결정이다. 방송통신위원회 전체회의에서 의결한 직권조정은 바로 직권으로 분쟁조정절차를 개시하는 것을 의미한다.

「방송법」 제35조의3제3항은 분쟁의 조정은 분쟁당사자 일방 또는 쌍방의 신청에 의하여 개시되며 조정의 성립은 재판상 화해와 같은 효력을 갖는다고 규정하고 있다. 이번 방송통신위원회 전체회의에서 의결된 「방송법」 개정안에 따르면 시청자의 이익이 현저히 저해되거나 저해될 우려가 있는 국민관심행사 등에 관한 방송프로그램이나 지상파방송 프로그램의 공급이나 송출을 중단하거나 중단할 우려가 있는 경우와 같은 방송분쟁에 대해서는 당사자의 신청이 없는 경우에도 방송통신위원회가 직권으로 조정절차를 개시할 수 있다(「방송법」 제91조제2항).

직권으로 조정절차가 개시되는 경우는 「방송법」 제76조제2항의 국민관심행사 등에 관한 방송프로그램의 공급 또는 송출을 중단하거나 중단할 우려가 있는 경우와 「방송법」 제78조제2항에 따른 의무동시재전송 채널 이외의 지상파방송 프로그램의 공급 또는 송출을 중단하거나 중단할 우려가 있는 경우 두 가지로 제한하고 있다.

방송통신위원회의 직권조정 제도 도입의 이유는 방송사업자 간 분쟁으로 심각한 시청권 침해가 발생한 경우라도, 사업자의 신청이 없으면 조정이 개시되지 않아 소송이 종결될 때까지 방송중단과 같은 불안상태가 지속되어 온 점을 고려하는 한편, 국민의 심각한 시청권 침해가 예상되는 방송분쟁에 한하여 방송통신위원회가 직권으로 조정을 개시할 수 있는 근거를 마련하고자 한 것이다. 다시 말하면, 방송통신위원회가 직권조정을 도입하려는 이유는 방송사업자 간 분쟁으로 인해 방송중단 등이 우려될 경우 신속한 분쟁조정해결을 통해 국민의 시청권 보장에 적극적으로 기여하고자 하는 것이라고 할 것이다.

나. 재정제도

재정이란 당사자 간 분쟁에 관하여 재정기관이 준사법적 절차에 따라 법률적 판단을 내려 분쟁을 해결하는 제도이다. 분쟁당사자가 재정을 신청한 경우 당사자의 수락여부와 상관없이 재정기관의 결정으로 분쟁을 종결할 수 있으며, 결정에 대하여는 소송으로만 다툴 수 있다. 분쟁조정은 당사자가 조정안 수락을 거부할 경우 분쟁이 종결되지 않아 사업자간 이해관계가 첨예한 분쟁을 해결하기에는 한계가 있다. 따라서 국민생활에 미치는 영향이 큰 분쟁에 대해 방송통신위원회가 구체적인 대안을 제시함으로써 신속히 분쟁을 종결하기 위한 제도라고 할 수 있다.

현재 운영중인 재정제도를 살펴보면 「환경분쟁조정법」에 따라 환경부에 설치되어 있는 환경분쟁조정위원회, 「건축법」에 따라 국토교통부에 설치되어 있는 건축분쟁조정위원회, 「전기통신사업법」 제45조에 따라 방송통신위원회가 재정을 운영 중이다.

원래 입법예고안에 따르면, 재정대상은 방송프로그램 및 IPTV 콘텐츠의 공급·수급 관련 분쟁, 방송 및 IPTV방송 송출용 전기통신설비의 사용 관련 분쟁, 방송사업 구역 관련 분쟁, 중계방송권 등 재산권적 이해 관련 분쟁, 방송사업자 또는 IPTV 사업자 간 공동사업 관련 분쟁, 및 그 밖에 방송통신위원회가 필요하다고 인정하여 대통령령으로 규정한 사항을 대상으로 하고 있었다(「방송법」 개정안 제35조의6).

그런데 이번 방송통신위원회의 전체회의 심의·의결과정에서는 언론의 자유, 방송의 자유 등을 둘러싼 상임위원 간의 논의 결과를 반영하여 「방송법」 제76조제2항의 국민관심행사 등에 관한 방송프로그램의 공급 또는 수급에 관해 협의가 이루어지지 않거나 협의를 할 수 없는 경우로 재정제도의 범위를 한정하였다.

절차와 관련해서 재정이 신청된 경우에도 사안이 재정을 하기 적합하지 않을 경우 조정에 회부할 수 있도록 하였고, 일정한 기간을 정하여 당사자간에 합의를 권고할 수 있으며 방송통신위원회의 재정결정에 대하여 당사자가 60일 이내에 해당 분쟁을 원인으로 소송을 제기하지 않을 경우 재판상 화해의 효력을 발생하는 것으로 규정하고 있다(「방송법」 개정안 제91조의2).

다. 방송유지·재개 명령권

방송유지·재개 명령권은 방송유지명령권과 방송재개명령권의 두 가지로 구성되어 있다. 방송유지명령은 방송사업자 간 분쟁이 발생한 경우 국민의 시청권이 침해하는 방송 중단을 예방하기 위해 사전에 명령하는 행정처분이고, 방송재개명령은 방송 송출이 중단되어 국민의 시청권을 침해하는 경우 다시 방송을 송출하도록 사후에 명령하는 행정처분이다.

방송사업자·중계유선방송사업자·IPTV사업자가 국민관심행사 등에 관한 방송프로그램이나 의무동시재송신 채널 이외의 지상파방송 프로그램의 공급 또는 송출을 중단하거나 중단이 임박한 경우에

방송통신위원회는 30일 이내에 방송유지·재개 명령을 할 수 있다(「방송법」 개정안 제91조의3).

방송유지·재개 명령권을 도입하려는 이유는 과거 방송중단으로 인한 국민의 불편을 고려하여 방송사업자 간 분쟁으로 인한 시청권 침해를 예방하거나 시청권이 침해된 경우에 방송 송출을 긴급히 복구하기 위함이다.

입법예고안은 국민관심행사 등에 관한 방송프로그램이나 지상파방송재송신의 중단 우려가 있어 시청자의 이익을 현저히 저해하는 경우 방송통신위원회는 30일 내의 기간을 정하여 방송유지·재개 명령을 할 수 있도록 하였는데, 이는 의견수렴 과정을 거쳐 명령권을 도입하되 영업의 자유 제한 등 침익적 성격이 있다는 점을 고려하여 방송중단이 임박한 경우로 그 요건을 강화하였다.

2. 결론 : 「방송법」 개정안의 의의

먼저, 직권조정제도 도입 의의를 살펴보면, 우선 방송통신위원회는 방송 중단 등 시청자 이익 침해가 우려되는 경우, 당사자의 신청이 없더라도 방송분쟁조정위원회가 조정절차를 개시할 수 있는 직권조정제도를 신설기로 한 것을 들 수 있을 것이다.

이는 방송사업자 간 분쟁 발생 시 자율적인 분쟁해결을 강화하기 위해, 우선 당사자의 분쟁조정신청에 대하여 다른 당사자가 불응할 수 있는 근거였던 「방송법 시행에 관한 방송통신위원회규칙」 제15조 제4항을 삭제하였고, 더 나아가 이번에 당사자가 분쟁조정을 신청하지 않더라도 보편적 시청권 보장을 위해 방송중단 등으로 시청자 이익 침해가 우려되는 경우 등 중요한 사안에 한해 직권으로 분쟁조정절차를 개시할 수 있는 근거를 마련한 점이다.

다음으로 재정제도에 대하여 살펴보면, 방송통신위원회가 출범하고 나서 그동안 통신분야에는 재정제도가 있지만, 방송분야의 경우 방송분쟁조정제도만 있고, 재정제도는 없었는데 방송에도 통신과 마찬가지로 재정제도의 도입의 필요성이 그 동안 꾸준히 제기되고 있었다. 방송통신위원회가 방송분야에 재정제도를 도입한 것은 그동안 방송과 통신의 비대칭적 분쟁해결제도를 해결한다는 점에서 그 의의가 있다고 할 것이다.

방송통신위원회는 전체회의에서 재정대상을 전체 포괄적인 재송신 분쟁에서 국민 관심행사로만 제한하였고, 당사자의 자율적인 분쟁해결을 보장하기 위해 재정 전 합의권고 절차를 신설하고, 당사자의 재판 청구권을 보장한다는 취지로 재정 후 소송 제기 기간이 30일에서 60일로 연장하였다. 이는 방송통신위원회 전체회의에서 언론의 자유와 시청자의 보편적 시청권, 시청자 이익을 상호 고려하여 조정한 것으로 이해된다. 재정대상을 국민관심행사로만 한정하였지만, 재정제도 자체를 도입한 것만으로도 방송과 통신의 비대칭적 구조를 타파한 것으로 그 의의가 있다고 할 것이다.

마지막으로 방송유지·재개 명령권 제도에 관하여 살펴보면, 2011년 4월부터 2012년 5월까지 방송사업자간의 분쟁으로 총 6건의 방송프로그램의 공급·송출이 중단되는 상황이 발생하였고, 이처럼 빈번해지는 방송프로그램의 송출 중단으로 국민의 시청권이 크게 위협을 받게 되었다. 따라서, 심각한 시청권 침해가 예상되는 경우 30일 이내의 기간 동안 방송 유지·재개를 명령할 수 있는 근거조항을 신설하고, 명령을 이행하지 않은 경우 과징금 처분 근거를 마련함으로써 방송 중단 발생 및 예상 시 신속한 사전 및 사후 대응이 가능해져 국민의 안정적인 시청권 확보에 기여할 것으로 기대된다.

다만, 방송유지·재개 명령권은 30일 이내의 기간 내에서 유지·재개를 한다는 점에서 임시적인 조치에 불과하다. 결국 이 제도는 갑자기 방송 송출이 전면 중단되어 국민의 시청권이 침해되는 상황을 피하고, 방송유지·재개 명령 기간 동안 이해당사자간에 적극적으로 협상하고 아울러 분쟁조정신청, 법원에 대한 가처분신청 등 제도적인 방법을 실행할 수 있는 시간을 확보하였다는 점에 그 의의가 있다고 할 것이다.

참고문헌

1. 방송통신위원회 속기록, 방송통신위원회, 2014. 11. 18. 제54차 방송통신위원회 회의
2. 2013. 9. 11. 방송법 일부개정안 입법예고안

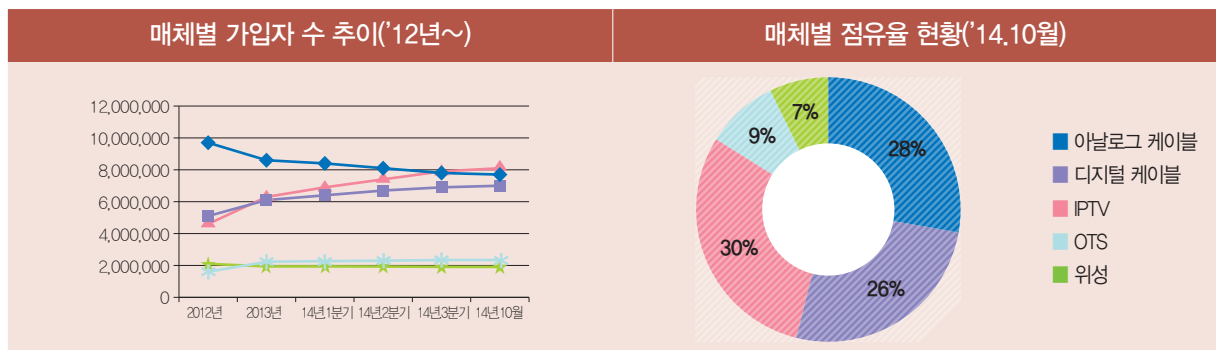
통계로 보는 미디어 지형



국내외 유료방송시장의 매체별·지역별 점유율 현황

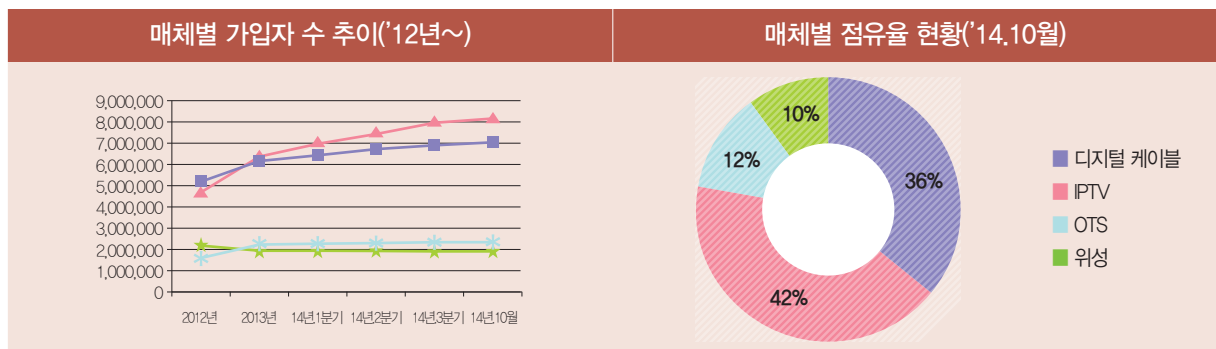
한국방송통신전파진흥원 방송기획부

1. 국내 유료방송시장의 매체별 점유율



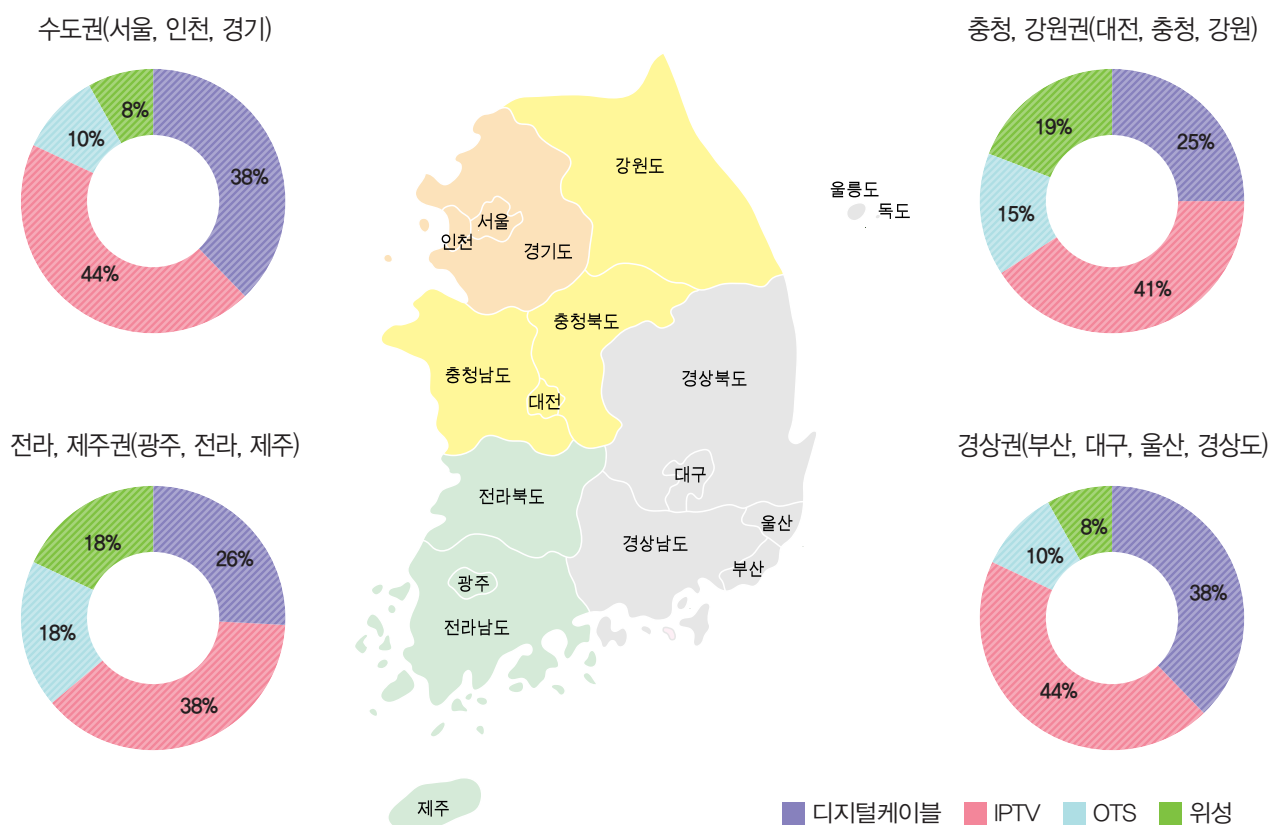
※ 출처 : 한국케이블TV방송협회, 한국디지털미디어산업협회, KTSkyLife

2. 국내 디지털 유료방송시장의 매체별 점유율



※ 출처 : 한국케이블TV방송협회, 한국디지털미디어산업협회, KTSkyLife

4대 권역별 매체 점유율('14년 10월)

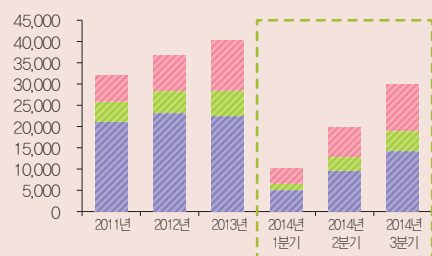


* 아날로그 케이블 가입자 제외

※ 출처 : 한국케이블TV방송협회, 한국디지털미디어산업협회, KTSkyLife

3. 국내 유료방송시장의 매체별 매출액 추이

(단위: 억원)



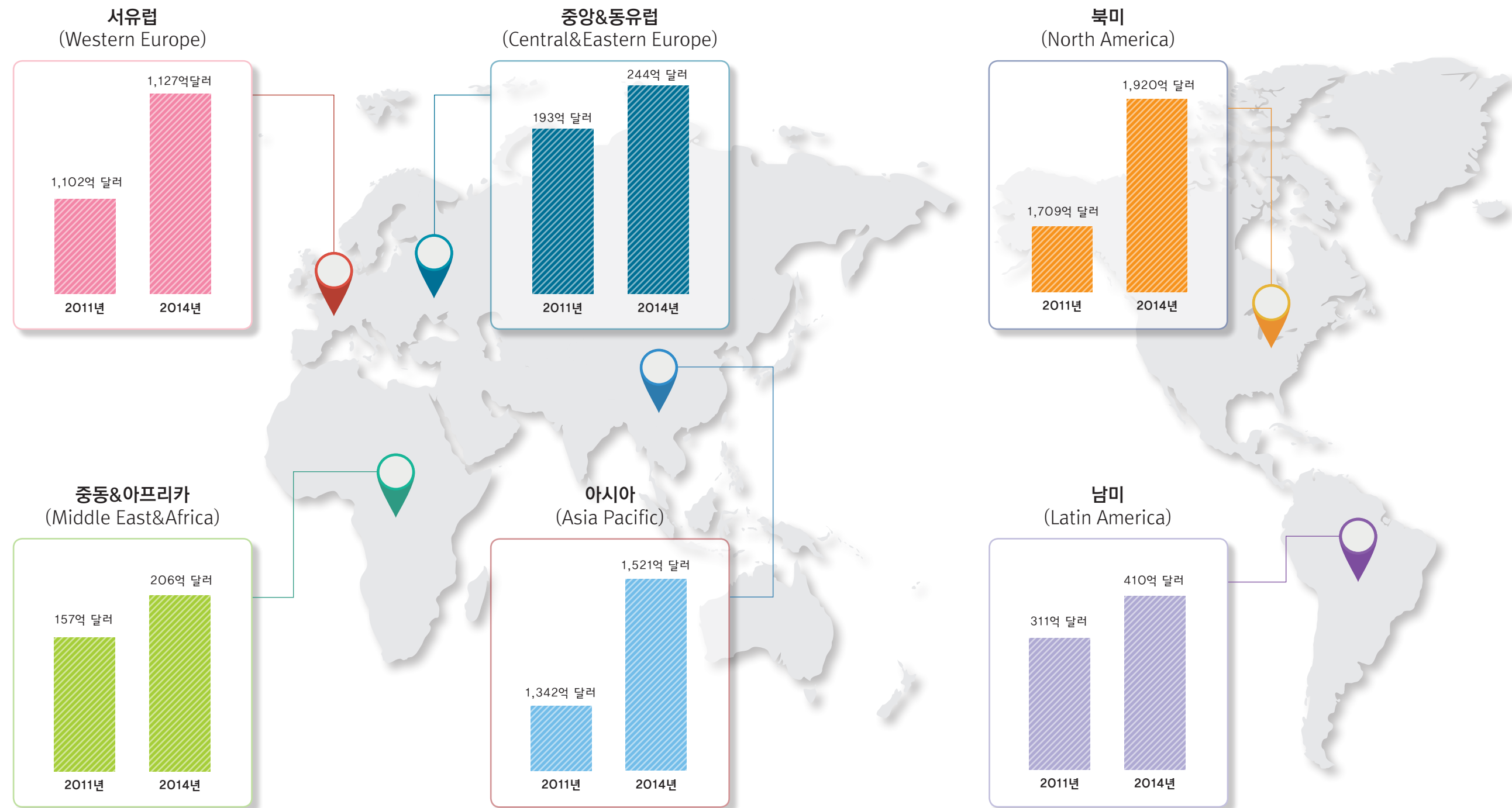
■ 디지털 케이블 ■ 위성 ■ IPTV

매체	2011년	2012년	2013년	2014년 1분기	2014년 2분기	2014년 3분기
케이블	21,169	23,162	22,369	5,013	9,582	14,173
위성	4,692	5,182	5,999	1,512	3,060	4,666
IPTV	6,162	8,429	11,814	3,529	7,228	11,157
합계	32,023	36,774	40,182	10,054	19,870	29,996

* 출처: KAIT, ICT주요품목동향조사(2013~2014년 9월)

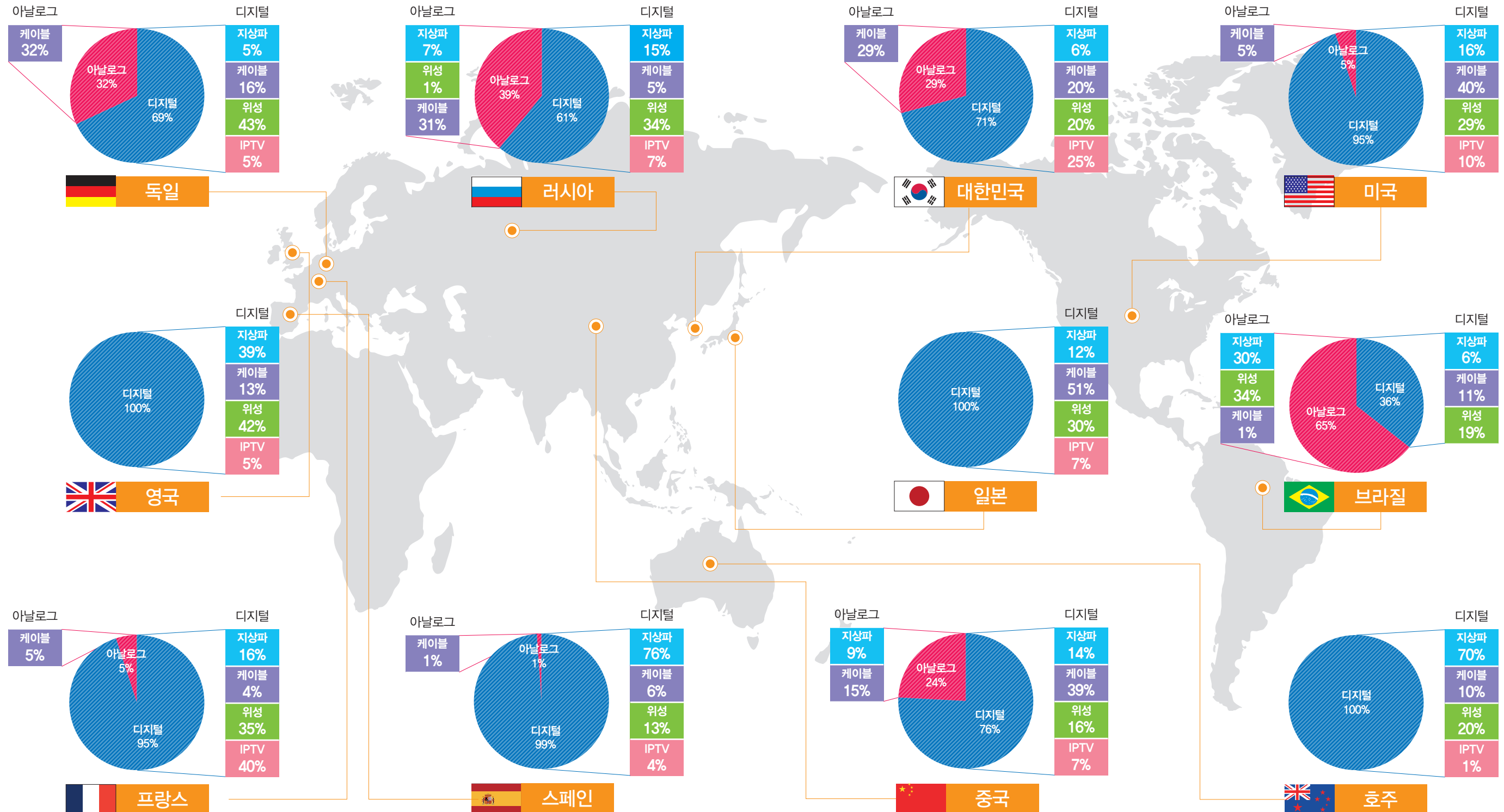
* 2013년 · 2014년 자료는 추정치이며, 2014년 자료는 누적 금액임

글로벌 지역별 광고 지출액 현황

* 출처: <http://www.statista.com> 에서 재구성

주요국의 방송 플랫폼별 점유율 현황

지상파 케이블 위성 IPTV



* '13년 말 기준

* 출처: Ofcom, International Communications Market Report, 2014.12.11에서 재구성