

# 캐나다, OTT와 방송사업자의 공정경쟁 기반 마련 : 온라인스트리밍법을 중심으로

김광재  
한양사이버대 광고미디어학과 교수

## 목차

- 1 변화와 응대의 서막
- 2 캐나다가 쏘아 올린 공
  - 1) 정책기구, 방송법 그리고 부담금
  - 2) 온라인스트리밍법의 주요 내용
- 3 논쟁의 지점 그리고 넘어서야 할 장벽들

## 요약

글로벌 OTT 사업자가 추동한 방송시장의 변화가 가파르게 진행된 지 수년의 시간이 흘렀다. 변화의 주변으로 밀려나고 있는 레거시 미디어 사업자들은 시장을 수성하기 위한 몸부림을 치는 한편, 글로벌 OTT와 동일한 수준으로 규제를 완화해 줄 것을 요구하고 있다. 논란과 갈등이 커지는 사이, 캐나다가 「온라인스트리밍법」(Online Streaming Act, Bill C-11)을 2023년 5월 제정했다. 이 법은 글로벌 OTT 사업자에 대해 재정적 기여, 콘텐츠 제작 지원 그리고 문화적 의무 부여 등 세 영역에서 주요한 변화를 담고 있어 세계의 이목이 쏠리고 있다. 본 글은 캐나다가 제정한 온라인스트리밍법의 성안 과정을 개괄적으로 살펴보고, 글로벌 OTT를 규제에 포섭하고 다양한 의무를 부과한 내용을 집중적으로 검토한다. 특히 글로벌 OTT 사업자에 대한 재정적 기여 의무 부과 측면에서 우리나라가 취할 수 있는 시사점을 파악한 뒤, 혼돈의 방송시장 질서 재편을 위한 적절한 정책적 관점을 제안하는 것을 목표로 한다.

## 1. 변화와 응대의 서막

글로벌 OTT 사업자가 추동한 방송시장의 변화가 가파르게 진행된 지 수년의 시간이 흘렀다. 전통적 사업자는 시장에서 영향력을 점차 잃고 있는데 반해, 글로벌 OTT로 대표되는 뉴미디어 사업자 등은 장악력을 높이며 시장의 게임 체인저로 전면에 나서고 있다. 시청자들은 달라진 환경에서 과거와 차별화된 방식으로 방송 콘텐츠를 소비하며, 시청 만족도를 극대화하고 있다. 방송시장의 환경 변화는 특히 콘텐츠 제작 및 유통 시장에서 더욱 극적으로 나타나고 있다. 제작사는 과거와 달라진 비즈니스 환경 속에서 차별화된 기회를 만들기도 하고, 제작 경쟁력을 기반으로 콘텐츠의 가치를 한껏 올리며 수익구조를 다각화하기도 한다. 수익배분의 경로 및 방식이 새롭게 형성되고 있는 것이다. 콘텐츠 형식의 다양화도 눈여겨볼 만한 대목이다. 숏폼, 웹드라마 등 과거와 차별화된 콘텐츠 형식은 방송 콘텐츠의 기본 개념을 재정립케 하고 있다(김광재 외, 2022).

변화의 주변으로 밀려나고 있는 레거시 미디어 사업자들은 시장을 수성하기 위한 몸부림을 치는 한편, 글로벌 OTT와 동일한 수준으로 규제를 완화해 줄 것을 요구하고 있다. 글로벌 OTT 사업자가 시장의 변화와 과실을 거의 독차지하면서도 법 제도의 정비 미흡 그리고 정책 당국의 눈치 보기에 가까운 대처로 그간 자유롭게 이익을 취하며, 시장을 확장해 왔기 때문이다. 국내를 비롯해 글로벌 OTT의 영향력이 점차 강해지고 있는 거의 대부분의 나라들이 겪는 매우 흔한 모습이기도 하다. 그럼에도 많은 국가들이 국가 차원에서 적절한 대처방안을 내놓지 못하고 있다. 지난 2018년 EU의 「시청각미디어서비스 지침」이 공표된 뒤, 프랑스 등 유럽 내 일부 국가가 글로벌 OTT에 대한 법 제도적 대응에 나섰지만, 이는 매우 드문 사례로 치부되곤 했다. 프랑스가 갖는 사회문화적 특수성이 강력한 대응 방식을 만들어 놓은 것처럼 인식되는 탓이다.

프랑스 사례를 특정 국가의 해법으로 치부하며, 글로벌 OTT에 대한 개별 국가의 정책적 대응은 요원할 것이라 여기던 지난해 5월 주목할 만한 사례가 등장했다. 캐나다가 「온라인스트리밍법」(Online Streaming Act, Bill C-11)을 제정한 것이다. 방송 정책 분야에서 세계의 이목을 끌기에 충분한 사건이었다. 특히 캐나다는 제도적 측면에서 국내와 구조가 매우 유사해서, 많은 논란과 장애를 극복하고 법 제도적 틀을 만들고, 글로벌 OTT를 포섭한 것은 매우 고무적인 사례일 수 있다. 이 법은 글로벌 OTT 사업자에 대해 재정적 기여,

콘텐츠 제작지원 그리고 문화적 의무 부여 등 세 영역에서 주요한 변화를 담고 있다. 캐나다의 온라인스트리밍법이 글로벌 OTT로 인해 촉발된 혼돈의 방송시장을 재정립하는 과정에서 적절한 정책 응대의 이정표가 될 수 있을지 지켜볼 필요가 있다.

본 글은 캐나다가 제정한 온라인스트리밍법의 내용을 전반적으로 살펴보고, 특히 글로벌 OTT의 재정적 기여 의무 측면에서 국내에서 취할 수 있는 시사점을 파악한 뒤, 혼돈의 방송시장 질서 재편을 위한 적절한 정책적 관점을 제안하는 것을 목표로 한다.

## 2. 캐나다가 쏘아 올린 공

캐나다의 방송제도 및 정책을 살펴다 보면 국내와 매우 유사한 구조를 취하고 있음을 알 수 있다. 정책기구의 형식과 권한 그리고 사업자에게 재정적 의무를 지우는 정책논거 및 방식이 닮아있다. 방송을 대상으로 한 법제 역시 비슷하다. 하지만 2023년 온라인스트리밍법의 제정으로 캐나다는 이제 전 세계 국가들 가운데 방송시장 재편에 있어 가장 앞선 틀을 갖게 됐다. 기존의 규율시스템 그리고 새롭게 제정된 법적 틀이 보이는 특성과 의미를 살펴볼 이유가 여기에 있다.

### 1) 정책기구, 방송법 그리고 부담금

캐나다 라디오텔레비전통신위원회(Canadian Radio-television and Telecommunication Commission, 이하 ‘CRTC’)는 방송통신과 관련된 독립규제기관으로 1976년 「CTRC법」에 의거해 설립되었다. CRTC는 공익적 관점에서 방송과 통신을 규제하는 행정사법 기관이며, 캐나다 의회와 문화유산부 장관의 권한을 위임받아 방송, 통신 그리고 반-스팸 메시지 법이 규정하는 목적을 달성하는 데 필요한 정책을 수행한다.<sup>1</sup> CRTC는 구체적으로 방송과 통신 사업자에 대한 면허권을 부여하고 갱신하는 역할, 사업자들에게 통신 관련 법률의 준수를 독려하는 역할, 방송 영역 사업자의 소유권 변동과 인

1) 캐나다 CRTC 홈페이지, <https://crtc.gc.ca/eng/home--accueil.htm>

수·합병에 관한 결정을 내리는 역할, 통신 영역의 관세나 합의를 승인하고 통신 시장의 경쟁을 촉진하는 역할을 주로 맡는다(김광재 외, 2021). 한국 방송통신위원회와 매우 유사한 모델로 시장에 대한 감독 및 규제자로서 전반적인 역할을 수행하고 있는 셈이다.

CRTC가 현재와 같이 캐나다 방송통신 사업자를 규제 및 감독하는 근거가 확립된 것은 1991년 제정된 「방송법」이다. 캐나다 방송법은 방송의 기본원칙, 방송통신위의 임무와 권한, 캐나다 공영방송(CBC)의 조직과 업무 등을 규정하고 있다. 캐나다 방송법 제3조(Broadcasting Policy for Canada)는 방송정책의 근간을 제시하고 있는데, 이 법이 제시하고 있는 방송정책의 목표는 자국의 방송 콘텐츠와 창의적 자원을 진흥하는 것이다. 이 법에 의하면 방송사업자는 방송 프로그램의 고품질을 유지해야 하고, 프로그램의 다양성과 균형을 유지해야 하며, 캐나다 프로그램을 보호해야 할 의무를 가진다. 특히 프로그램 장르 간 균형을 유지해야 하고, 다양한 정보원으로부터 받은 정보를 방송 프로그램에 반영해야 하며, 공공 관심사에 대해서는 다양한 관점이 반영되도록 해야 한다(하주용, 2014).

CRTC는 또한 우리나라 방송통신발전기금(이하 '방발기금')과 유사한 제도를 운영하며, 방송통신 사업자의 시장과 산업 발전을 위한 재정적 기여를 의무화하고 있다. 면허수수료(License Fee) 개념을 활용해 법정 분담금(Mandated Contributions) 형태로, 사업자가 매년 분담금을 납부토록 하는 기금제도를 운영하고 있다. 다만, 이 기금제도는 운용측면에서 방발기금과 성격을 약간 달리하고 있는데, 부과되는 분담금을 목적에 따라 달리 징수하고 있는 점이다. 사업자 부담금은 행정수수료(Fees for the Processing of Request)와 면허수수료로 나뉘어 징수하고 있는데, 캐나다는 이를 Part 1과 Part 2로 구분해 부르고 있다. 행정수수료는 1983년에 제정된 「정보 접근법」(Access to Information Act)에 의해 부과되며, 방송면허수수료는 1997년에 제정된 「방송면허수수료 규정」(Broadcasting Licence Fee Regulations)에 의해 부과된다. 명칭이 다르듯, 부과되는 수수료의 목적 또한 달리 설정돼 있다. 방송면허수수료 Part 1은 CRTC가 방송정책을 수행하면서 소요되는 경비를 조달하기 위해 부과된다. 이른바 운영비 회수 모델(Fee Recovery Model)에 근거하여 CRTC의 운영비 조달을 목적으로 하고 있다. Part 2는 캐나다 방송 프로그램 제작을 진흥하기 위한 사업 경비를 조달하기 위해 부과된다. Part 2 부담금은 캐나다 방송시스템의 일원으로서 방송사가 방송시스템을 위해 납부하는 목적을 지닌다. 납부 대상 방송사업자는 모두 2천여 곳 이상이다(김광재 외, 2021).

방송사업자는 캐나다에서 예외 없이 방송법이 규정하고 있는 의무와 역할을 요구 받고 있으며, 이와 관련된 논란은 거의 없다. 그러나 2010년대 이후 상황이 달라졌다. 인터넷을 기반으로 방송서비스를 제공하는 글로벌 기업들이 등장하기 시작했고, 이들이 규제의 사각지대에서 방송시장에 대한 지배력을 키워가며 책무에서 벗어난 채 시장의 과실을 취하는 상황을 CRTC는 지켜봐야 했다. 캐나다 정부는 수차례 논란을 거친 끝에 이를 보완하기 위해 신규입법을 시도했다. 캐나다 정부는 의회에서 입법안이 무산되는 과정을 거치면서도 의지를 굽히지 않고 추진한 끝에 입법 틀을 갖추게 되었다. 온라인스트리밍법으로 불리는 Bill C-11이 바로 그것이다.

## 2) 온라인스트리밍법의 주요 내용

캐나다 온라인스트리밍법은 2020년 11월 당시 문화유산부 장관 스티븐 길보(Steven Guilbeault)가 제43대 캐나다 의회 2차 회기에 제안한 법률안에서 시작됐다. 이 법안은 이듬해인 2021년 6월 하원을 통과했지만, 상원에선 제동이 걸리면서 선거를 앞두고 의회가 해산됨과 동시에 자동 폐기됐다. 하지만 2022년 2월 제44대 캐나다 의회 첫 회기에서 재상정된 뒤, 1년여 간의 논의를 거쳐 2023년 4월 의회 통과 후 왕실 동의를 받아 입법 절차가 마무리됐다. 법안 상정 후, 2년 6개월의 진통을 겪은 끝에 입법화에 성공한 셈이다.<sup>2</sup>

이 법이 담고 있는 특성은 크게 세 가지 측면에서 살필 수 있다. 첫째, 규제 사업자의 범위를 새롭게 정의하고 이를 명확히 했다는 점이다. 온라인스트리밍법은 기존 방송법에서 규정하지 못했던 온라인 사업(Online Undertakings)을 별도의 방송사업(Broadcasting Undertakings)의 하나로 추가하고, 온라인 사업의 정의를 ‘대중이 방송 수신 장치를 통해 수신하는 프로그램(정보 전달 등의 목적으로 만든 음성, 영상, 또는 이 둘의 조합)을 인터넷을 통해 전송 또는 재전송하는 사업’으로 명시했다. 이는 SVOD(구독형 VOD) 또는 AVOD(광고 기반 VOD)와 같은 주문형 비디오 형태의 프로그램 전송도 포함하는 것으로, 글로벌 OTT 사업자 넷플릭스, 디즈니플러스, 스포티파이 등과 같은 다양한 형태의 사

---

2) 캐나다 법무부 홈페이지, [https://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/pl/charte-charte/c11\\_2.html](https://www.justice.gc.ca/eng/csj-sjc/pl/charte-charte/c11_2.html)

업자가 모두 규제 영역 안에 포섭됐음을 뜻한다(김청희, 2023). CRTC는 이를 통해 글로벌 OTT를 대상으로 기존 방송사업자에 준하는 규제와 의무를 가할 법적 근거가 확립한 셈이다. 이는 시장에서 지속적으로 제기돼 왔던 스트리밍 사업자와 기존 방송사업자 간 규제 형평성에 대한 논란을 잠재우고, 시장질서의 재편에 따른 법체계의 확립이 이뤄졌음을 의미하는 것으로 해석할 수 있다.

둘째, 규제 및 의무 부과 방식의 재정립이다. 기존 방송사업자들이 국가 면허를 기반으로 사업을 수행하면서 규제를 받거나 혹은 의무를 부과받는 방식이었다면, 온라인 사업자는 적절한 제도적 장치가 없었던 탓에 규제 및 의무에서 무척 자유로운 대상이었다. 하지만 온라인스트리밍법 시행으로 온라인 사업자는 캐나다 콘텐츠 제작, 투자 및 홍보 의무 등을 부여받게 됐다. 온라인 사업자가 저야 할 의무 가운데 콘텐츠 측면에선 캐나다 콘텐츠 개발 장려, 공식 언어 및 토착 언어로 된 캐나다 프로그램 홍보 및 지원, 캐나다 프로그램의 제작 및 발표에 캐나다의 창의적인 인력 활용, 방송법의 사회·문화·언어적 정책목표 지원, 장애인 미디어접근성 보장 등을 꼽을 수 있다. 또한 온라인 사업자들은 자신들이 운영하는 플랫폼에서 일정량의 캐나다 콘텐츠를 제공해야 하고 검색 용이성(Discoverability)을 향상시켜 이를 이용자들에게 홍보해야 할 의무도 지게 됐다. 이는 레거시 미디어에게 적용되던 규제 및 의무와 동등하거나 유사한 수준으로 볼 수 있다.

셋째, 확고한 재정적 기여 의무의 부여다. 캐나다에서 레거시 미디어 사업자들은 정책목표 구현을 위한 재정조달 그리고 행정비용 등을 위해 사업자 부담금 형태로 법적 부담금을 매년 납부하고 있다. 앞서 언급한 Part 1과 Part 2가 바로 그것이다. 온라인스트리밍법이 확립되기 전 온라인 사업자, 특히 글로벌 OTT 사업자들은 이와 같은 부담으로부터 자유로웠다. 하지만 법이 수립된 후 사업자들은 동등하게 재정적 기여 의무를 지게 됐다. CRTC는 2024년 6월 4일 온라인스트리밍법 시행 계획의 일환으로 캐나다에서 2,500만 달러 이상의 수익을 올리는 모든 외국 스트리밍 서비스는 2024년 9월 1일부터 캐나다 온라인 콘텐츠를 지원하기 위해 연간 수익의 5%를 기여해야 한다는 구체적인 정책 방안을 발표했다. 추계해보면, 캐나다는 온라인 사업자의 재정적 기여를 통해 2억 달러의 새로운 정책 자금을 확보할 것으로 예상된다. 새롭게 조성된 자금(수익의 5%) 중 2%는 캐나다 미디어 기금(Canada Media Fund) 또는 캐나다 콘텐츠 진흥을 위한 직접 지출로 전달될 예정이다. 또 1.5%는 독립 지역 뉴스 기금에 돌아갈 예정이며, 나머지 1.5%는 프랑스어 콘텐츠, 원주민 콘텐츠, 다

양성 지향 그룹(예 : Black Screen Office<sup>3)</sup>)이 제작한 콘텐츠를 홍보하는 기관에 할당될 것으로 전망되고 있다(The globe and mail, 2024.06.06). 세계 각국에서 지속적으로 논란이 돼 왔던 글로벌 OTT의 재정적 기여 의무를 명시한 구체적인 실행 버전이 등장한 것이다.

이밖에도 CRTC는 온라인 사업자를 대상으로 CRTC의 요구 시 기업 재무, 광고 수익, 프로그램 지출액, 이용자 데이터 등의 자료를 제출해야 하는 의무도 온라인스트리밍 법 안에 포함시켜 온라인 사업자도 규제 및 감독의 대상으로서 예외 없이 정책적 원칙이 적용될 것임을 명시했다.

### 3. 논쟁의 지점 그리고 넘어서야 할 장벽들

캐나다 온라인스트리밍법은 2년 6개월이라는 제법 오랜 논쟁의 시간을 거쳐 확립됐다. 입법화에 성공했지만, 그 과정이 순탄치 않았을 뿐만 아니라 일부 논쟁과 갈등은 지금도 이어지고 있는 것이 사실이다. 그럼에도 우리는 캐나다의 온라인스트리밍법이 쏘아 올린 입법과 정책 구현의 과정 그리고 결과를 적극적으로 살필 필요가 있다. 우리 정책 당국이 눈치를 살피며 통합미디어법 입법을 주저하고 있는 사이, 무너져 내리는 국내 방송시장을 생각한다면 캐나다 사례는 우리에게 탐구해야 할 적극적 대상이자 미래의 정책 모델이 될 수 있기 때문이다.

필자는 캐나다 사례를 통해 크게 두 가지 측면에서 관련 정책 추진을 위한 시사점을 도출할 수 있다고 판단했다. 첫째, 입법 형식의 방향성이다. 흔히 새로운 시장질서가 수립되는 상황이 전개되면, 입법화의 방향은 세 갈래 중 하나를 취하게 된다. 법령의 재해석을 통한 새로운 현상의 포섭, 법률의 부분 개정 그리고 전면적 신규입법이다. 캐나다는 전면적 신규입법보다는 부분 개정을 통한 입법화를 시도한 경우다. 기존 방송법의 틀을 유지하면서, 동시에 고도화 혹은 현대화를 추구하기 위한 법적 요소를 별도의 입법 과정을 통

---

3) 영상산업에 종사하는 아프리카계 캐나다인을 지원하는 비영리단체

해 정의하는 방식을 활용했다. 방송 사업의 정의, 규율의 범위, 규제기구와 그 역할의 명시 등을 다듬으며, 기존 체제를 최소한으로 변경하면서 새로운 현상을 포섭하는 안정적 방식을 취한 것이다. 현재로서는 장점이 많아 보이지만 이 역시 한계는 있다. 방송의 정의가 새롭게 쓰이고 있는 상황에서, 기존의 법체계 틀을 최대한 유지하며 외연을 확장하는 방식을 취했기에 기술 발전에 따라 변형된 사업자 혹은 서비스가 등장할 때마다 개정을 거듭할 수밖에 없기 때문이다. 그때마다 시장 논쟁과 법 제도간의 현실 정합성이 떨어지는 문제로 골머리를 앓을 수도 있다.

국내 역시 글로벌 OTT로 인해 야기된 방송시장의 혼란은 캐나다와 유사하거나 오히려 심하다고 볼 수 있다. 시장의 논란을 잠재우기 위해 우리 정책당국도 비록 소극적이지만 입법화를 시도해 왔다. 다만, 방송통신위원회(이하 ‘방통위’)와 과학기술정보통신부(이하 ‘과학기술정보통신부’) 등 각 부처의 입장이 다르고 규율의 대상이 나뉘져 있다 보니 효과적인 추진이 어려웠다. 지금도 방송시장 현대화는 수년째 제자리걸음이다. 그럼에도 방통위의 시도는 주목할 만하다. EU의 시청각미디어서비스 지침을 모델로 삼아, 기존 방송, 사업자 그리고 서비스의 정의를 거의 모든 면에서 새롭게 구성하는 방안을 담은 (가칭)시청각미디어서비스법을 성안시키려 했었다. 이 법안은 매우 효과적이며 시장에서 일고 있는 대다수 문제를 일거에 해소할 수 있는 방안으로 여겨졌다. 문제는 방송시장을 규율하는 법체계의 개정은 고도의 정치적 사안이 돼버려, 한걸음을 제대로 내딛지 못한 채 시간을 흘려보내고 있다는 점이다. 때문에 일부 논쟁을 넘어 시급한 현안을 해소하기 위해 부분개정을 통한 입법 과정을 밟은 캐나다 사례가 시사하는 바가 상대적으로 클 수도 있다.

둘째, 정책의 과감성과 강력한 추진 의지 그리고 입법화 과정의 거버넌스다. 캐나다가 온라인스트리밍법을 입법화하는 과정에서 보여준 논쟁의 돌파 방식과 의사결정 과정들을 주목해야 한다. 국가별로 방송시장의 변화를 주도하는 정부 부처가 단일한 경우 혹은 그렇지 못한 경우도 존재하지만, 추진 의지가 꺾이지 않도록 입법화 과정에서 추진 주체를 단일화하여 다양한 논란에 대응하도록 하는 의사결정 구조는 매우 유의미하다. 캐나다는 문화유산부 장관 스티븐 길보가 주도했던 법안이 제43대 의회에서 폐기된 이후, 장관이 바뀌고 제44대로 의회가 새롭게 구성되는 국절을 겪었다. 이 과정에서 논쟁도 많았다. 시장에 대한 과도한 규제 혹은 국가 간 통상마찰 그리고 표현의 자유 침해 논란 등 다양한 이슈들이 불거졌다. 하지만 캐나다 정부는 스티븐 길보의 후임 장관을 통해 재차 입법을 추진하며



논쟁을 돌파했고, 끝내 법률을 성안했다. 정부가 바뀌고, 의회가 재편되었음에도 국익에 관련된 사안은 정책 당국과 입법기관이 끝까지 입법화를 통해 관철시킨 셈이다.

방송시장의 이해관계자는 생각보다 많다. 그리고 방송시장 정책은 과거와 달리 국가의 경계를 넘어 고려할 점들이 존재한다. 특히 글로벌 OTT 기업들이 주로 속한 미국과 통상마찰을 우려할 경우는 더욱 그러하다. 캐나다 역시 온라인스트리밍법이 시행된 현재까지도 언급한 논쟁들로부터 완전히 자유롭지 못하다. 하지만 논쟁을 꺼려하고, 머뭇거리는 사이 방송시장과 문화주권은 위축되는 길을 걸어갈 수 있다. 시장과 규제의 비정합성 그리고 이로 인한 갈등은 어제 오늘의 일은 아니다. 그러나 비정합으로 인한 간극이 다양한 제도적 보완 장치 등을 통해 메울 수 있는 수준일 때, 시장과 산업은 정책과 규제의 정당성을 인정하고 인내할 것이다.

---

#### 참고문헌

- 김광재 외 (2022). <방송콘텐츠 가치평가 연구>. 한국콘텐츠진흥원 연구보고서.
- 김광재, 변상규, 이준형 (2021). 방송통신발전기금 징수체계의 공정성 확보를 위한 국가 간 비교연구 : 프랑스와 캐나다 사례를 중심으로. 방송통신연구, 9-40.
- 김청희 (2023). <캐나다 OTT 서비스 규제 동향 : 온라인 스트리밍법(Online Streaming Act)의 주요내용을 중심으로>. 정보통신정책연구원 정책동향 6월호.
- 문재완 (2023). OTT 성장과 방송 규제체계 개편. 세계한법연구, 29(3), 27-52.
- 하주용 (2014). 캐나다 방송규제제도와 공정성 심의제도에 관한 연구. 언론과 법, 13(2), 93-129.
- The globe and mail(2024.06.06.). How the CRTC ruined Netflix and Disney's summer vacations, but hopefully not yours.