

수 신 각 언론사 사회부·경제부·정치부
발 신 참여연대 민생희망본부 (담당: 홍정훈 간사 010-2059-1886)
제 목 [보도자료] IPTV3사의 광고시청 강제행위 눈감아준 공정위·통신당국
날 짜 2016. 05. 25. (총 6 쪽)

보 도 자 료

**IPTV3사 광고시청 강제행위 눈감아준 공정위·통신당국
관련 부처, 공정거래법·전기통신사업법 위반으로 볼 수 없다고 답변
광고 안내자막 삽입, 이어보기 시청시 중복 광고 시청 방지 조치 부족해
1만 원짜리 영화까지 광고 삽입해 이중수익 얻는 대기업 횡포 금지해야**

1. 방송통신위원회는 2016년 5월 20일, 참여연대 민생희망본부(본부장 : 조형수 변호사)가 IPTV 3사(SK브로드밴드, KT, LG 유플러스)의 광고 시청 강제 행위를 신고한 건에 대해, 이를 “전기통신사업법상 금지행위 유형에 해당하지 않아 위반으로 볼 수 없다”고 답변했습니다. 그러면서도 “이용자의 시청 불편 해소와 알권리 보호를 위해, 유료 VOD의 경우, 구입시 결제 전에 광고 안내 자막 도입 및 이어보기 시청시 광고 중복 시청 방지 방안을 마련하여 추진할 예정”이라고 애매한 답변을 덧붙였습니다. 방통위는 이러한 시청자의 불편을 해소하기 위한 제도 개선을 추진하겠다고 밝혔으나, 이는 소비자들이 1만원의 대가를 지불하고 구매한 영화콘텐츠까지 무분별하게 광고를 삽입해 이중수익을 취하고 있는 IPTV 3사의 횡포를 근절하기에는 턱없이 미흡한 조치입니다.
2. IPTV는 인터넷 프로토콜 텔레비전(Internet Protocol Television)의 약자로, SK브로드밴드·KT·LG유플러스 통신3사만이 운영 허가를 받은 유료방송 서비스입니다. IPTV는 케이블 또는 위성방송과는 달리, 시청자가 자신이 편리한 시간에 보고 싶은 콘텐츠를 선택할 수 있는 이점 때문에 그 가입자가 매년 가파르게 증가해, 2015년 하반기 현재 가입자 수는 무려 1,100

만 명에 육박했습니다(2016.05.18. 미래창조과학부 보도자료). IPTV 서비스 가입자의 증가 및 VOD 이용자 수의 증가로 인해, IPTV 3사의 광고 수입은 급증하는 추세입니다. IPTV 3사가 이용자로 하여금 콘텐츠 시청 전에 반드시 광고를 시청하도록 강제로 설정했기 때문입니다. 2015년 8월~10월 참여연대의 자체조사 결과, IPTV 3사는 [표1]과 같이 콘텐츠 유형별로 길이를 다르게 했을 뿐, 추가 결제 없는 다시보기 서비스, 1500원 상당의 추가 유료결제 VOD, 4천 원~1만 원 상당의 영화유료 서비스 등의 콘텐츠 재생 전에 광고를 강제로 상영하는 것이 확인됐습니다. 서비스 이용자는 이 광고들을 보기 싫어도 광고를 건너뛰거나 피할 수 없게 설정되어 있어, 원하는 콘텐츠를 시청하기 위해서는 사전에 강제로 광고를 봐야 합니다.

[표] IPTV 콘텐츠 유형별 광고 상영 행태

통신사	다시보기 서비스	유료결제 VOD	영화
SK브로드밴드	3개 광고 (약 60초)	1개 광고 (약 30초)	1개 광고 (약 20초)
KT	3개 광고 (약 60초)	1개 광고 (약 20초)	1개 광고 (약 30초)
LG유플러스	3개 광고 (약 60초)	1개 광고 (약 30초)	1개 광고 (약 30초)

자료 : 참여연대 자체조사 결과 (2015년 08월~10월)

이처럼 IPTV 3사는 1,100만 가입자가 납부하는 월정액 이용료 및 VOD 수입 등의 천문학적 수입을 수취하는 것도 모자라, 시청자에게 강제로 광고를 보도록 함으로써 부당한 광고 수입까지 얻기 위해 이용자들에게 피해를 입히고 있습니다. 관련 업계에 따르면, IPTV 서비스의 광고시장 규모는 2016년 900억 원을 넘을 것(나스미디어, 2015년 상반기 IPTV 광고시장 동향, 2015년 6월)으로 추정됩니다.

3. 참여연대 민생희망본부는 2016년 1월 5일 통신 3사가 IPTV 서비스 과정에서 위와 같이 유료 콘텐츠에 시청자들이 의무적으로 광고를 시청하도록 하고 있는 방식에 대하여 방송통신위원회, 미래창조과학부, 공정거래위원회에 신고서를 제출했습니다. 이에 대하여 공정거래위원회는 올해 2월 1일 IPTV 3사의 광고 시청 강제행위가 “공정거래법상 불이익 또는 소비자 이익의 현저한 침해인지 여부가 의문시 되는 점, 다른 경쟁 방송 사업

자들도 광고를 통해 수익을 창출하고 있음을 고려할 때, IPTV 사업자의 사전광고가 정상적인 거래관행에 비추어 부당한지 여부도 의문시 되는 점 등을 종합적으로 고려하면” 공정거래법 위반으로 볼 수 없다는 취지의 답변을 보내왔습니다. 한편 미래창조과학부는 방통위에 신고 내용을 이관했기에 별도의 처분을 내리지 않았고, 방통위는 5월 20일 무혐의처분을 내린 것입니다. 이로써 IPTV 서비스를 관할하는 관련 부처는 모두, IPTV 3사의 강제 광고 시청 행위가 위법이 아니라고 판단한 것입니다.

4. IPTV 3사가 이토록 부당한 광고수입을 얻을 수 있게 된 배경은 결국, 정부가 IPTV 서비스를 통신 3사에게만 사업 허가를 내주며, 이들이 시장에서의 독점적 지위를 악용하며 수익을 얻도록 보장했기 때문입니다. 현재와 같은 통신, 방송시장의 독과점 구조가 지속되는 한 IPTV 3사가 자신들의 이익을 위해 어떠한 서비스 제공 방식을 채택하더라도, 정부는 이번과 같이 특별한 제재를 가하지 않을 것입니다. 방송법과 전기통신사업법은 분명 시청자와 이용자의 권익을 보호할 것을 규정하고 있으나, 법을 집행하는 정부와 시청자의 대가로 살아남는 기업에게 수요자인 시청자는 안중에도 없습니다.
5. 한편, 공정거래위원회는 참여연대·민변·민생경제위원회·청년유니온이 2015년 2월 멀티플렉스 3사(CGV·롯데시네마·메가박스)의 무단 광고 상영 행태를 표시광고법·공정거래법 위반 혐의로 신고했습니다. 공정위는 멀티플렉스 3사가 관객에게 실제 영화상영 시작시간을 거짓으로 표시하고 10여 분간 강제로 광고를 시청하게 한 행위가 표시광고법 위반에 해당하지 않는다고 판단했습니다(붙임자료 3. 참조). 그러나 멀티플렉스 3사가 거래상 지위를 남용해 소비자에게 불이익을 제공한 공정거래법 위반 혐의에 대해서는 공정위가 신고 후 1년이 넘도록 결론을 내놓지 않았습니다.
6. 공정위와 통신 당국이 이와 같은 IPTV 3사와 멀티플렉스 3사의 광고 강제 시청행위와 같은 횡포를 묵인하고 이를 방지할 수 있는 제도 개선안을 마련하지 않는다면, 이용자의 권익을 보호해야 할 책임을 방기하는 것입

니다. 당국은 IPTV 서비스 가입자 1천만 명의 권익 침해를 방지할 수 있는 근본적인 대책부터 마련해야 합니다. 이를 위해 공정위와 통신 당국은 하루 속히 박근혜 정부가 대선 당시 공약했던 대로, 광고 강제 시청행위와 같은 기업의 횡포로부터 소비자의 권익을 보호할 수 있는 제도를 마련해, 방송통신영상 콘텐츠와 같은 필수요소에서 국민이 불이익을 당하는 것을 방지해야 합니다. 끝.

■ 붙임자료

1. IPTV 3사의 강제 광고 시청 행위 신고에 대한 방송통신위원회 답변서
2. IPTV 3사의 강제 광고 시청 행위 신고에 대한 공정거래위원회 답변서
3. IPTV 3사의 강제 광고 시청 행위에 대한 신고서
→ <http://goo.gl/WZncQN>
4. 멀티플렉스 3사의 무단 광고 행위 신고에 대한 공정거래위원회 답변서
→ <http://goo.gl/gckiU8>

■ 불입자료

1. IPTV 3사의 불공정거래행위 및 이용자보호 등 위반 행위에 대한 신고서

IPTV3사 VOD 광고 제공행위 전기통신사업법 위반 검토 결과

□ 검토 배경

- '15. 1. 5. 참여연대는 IPTV 3사의 VOD 광고 시청 강제행위 관련 위법 여부 검토 및 제도 개선 요청

※ IPTV 3사가 VOD 광고 시청을 강제하는 것은 이용자 권익을 침해하여 전기통신사업법상 금지행위 등으로 위법하다고 지적

□ 검토 결과

1. 법위반 관련

- IPTV 3사의 VOD 광고 제공행위는 전기통신사업법상 금지행위 유형에 해당하지 않아 위법으로 볼 수 없음

- VOD 유료서비스 제공 시의 광고와 관련된 내용과 조건 등은 이용약관에 규정되어 있지 않고, 고지의무 대상인 전기통신서비스 이용에 중요한 사항으로 보기 어려움

※ 관련 규정 : 이용계약과 다른 내용으로 요금을 청구하는 행위 또는 전기통신서비스의 이용에 중요한 사항을 불고자 거짓 고지한 행위(전기통신사업법 제50조제1항 제5호 및 같은 법 시행령 제42조제1항 [별표4] 5호가.1, 나.4)

2. 제도 개선 관련

- 이용자의 시청 불편 해소와 알권리 보호를 위해 유료 VOD의 경우, 구입시 결제 전에 광고 안내 자막 도입 및 이어보기 시청시 광고 중복 시청 방지 방안을 마련하여 추진할 예정임.

■ 불입자료

2. IPTV 3사의 강제 광고 시청 행위 신고에 대한 공정거래위원회 답변서

● 처리기관	공정거래위원회 서울지방공정거래사무소 경쟁과		
● 담당자	조재순 (02-2110-6126)	● 민원인 신청번호	1AA-1601-014174
● 접수일	2016-01-05 10:44:24	● 처리기관 접수번호	2AA-1601-030283
● 처리예정일	2016-02-05 23:59:59 (1회연장) 연장이력보기		

처리결과(답변내용)

● 답변일 2016-02-01 20:34:03

● 처리결과(답변내용)

민원번호 : 2AA-1601-030283
민원내용 : 불입 참조
처리결과 :

1. 안녕하십니까, 국민신문고를 통하여 우리 위원회를 방문하여 주셔서 감사드리며, 귀하의 민원에 대하여 답변드립니다.
2. 귀하의 민원은 IPTV사업자들이 다시보기 서비스 및 VOD 유료결제 상품을 재생할 경우에도 약 20초~60초간의 광고영상을 재생하도록 하고 시청자들이 광고를 거부하는 것이 불가능하도록 한 것이 공정거래법상 거래상지위남용행위(불이익제공행위)에 해당한다는 것으로 이해됩니다.
3. 공정거래법은 거래상지위가 있는 자의 불이익제공 행위 등 지위남용행위를 금지하고 있으나, 불이익제공행위에 해당하기 위해서는 그 행위의 내용이 상대방에게 다소 불이익하다는 점만으로는 부족하고, 구입강제, 이익제공 강요, 판매목표강제 등과 동일시할 수 있을 정도로 일방 당사자가 자기의 거래상의 지위를 부당하게 이용하여 그 거래조건을 설정 또는 변경하거나 그 이행과정에서 불이익을 준 것으로 인정되고, 그래서 정상적인 거래관행에 비추어 상대방에게 부당하게 불이익을 주어 공정거래를 저해할 우려가 있어야 합니다.(대법원 2004.7.9.선고 2002두11059판결) 더불어 공정거래법에서 금지하는 시장지배적 지위남용행위에 해당하기 위해서는 단순히 소비자의 불편을 초래한다는 이유만으로는 소비자이익저해행위로 볼 수 없고 소비자 이익 저해정도의 현저성, 즉 현저한 침해를 요건으로 하고 있습니다.[대법원 2010.2.11.선고2008두16407판결, 서울고법 2007.12.27. 선고2007누8623판결(대법원 2008두1832판결로 확정)]
4. 귀하께 유선으로 안내해 드린 바와 같이, 신고서상에 귀하께서 적시하신 것처럼 IPTV사업자의 사전광고 규제여부는 방송통신위원회의 소관사항이고, 귀하의 민원내용은 법위반 여부를 다투어야 할 사항이 아닌 관련 제도개선이 필요한 사항으로 판단되는 점, IPTV사업자가 소비자를 상대로 거래상지위가 있는지 여부나 시장지배적 사업자인지는 별론으로 하더라도 근본적으로 IPTV 사업자가 시청자에게 60초 이내의 사전 광고를 시청하도록 하는 것이 시청자에게 다소간의 불편 등을 넘어서 '공정거래법상 불이익' 또는 '소비자 이익의 현저한 침해'인지 여부가 의문시 되는 점, 다른 경쟁 방송 사업자들도 광고를 통해 수익을 창출하고 있음을 고려할 때 IPTV사업자의 사전광고가 '정상적인 거래관행에 비추어 부당한지' 여부도 의문시 되는 점 등을 종합적으로 고려하면 귀하의 신고내용에 대하여 공정거래법을 적용하여 처리하기는 곤란함을 알려드립니다.
5. 공정거래법의 구성요건을 고려할 때 귀하께서 원하시는 답변을 드리지 못한 점을 양해하여 주시고 아무쪼록 귀하의 민원이 제도개선 등을 통해 원만하게 해결되기를 기원합니다. 끝.