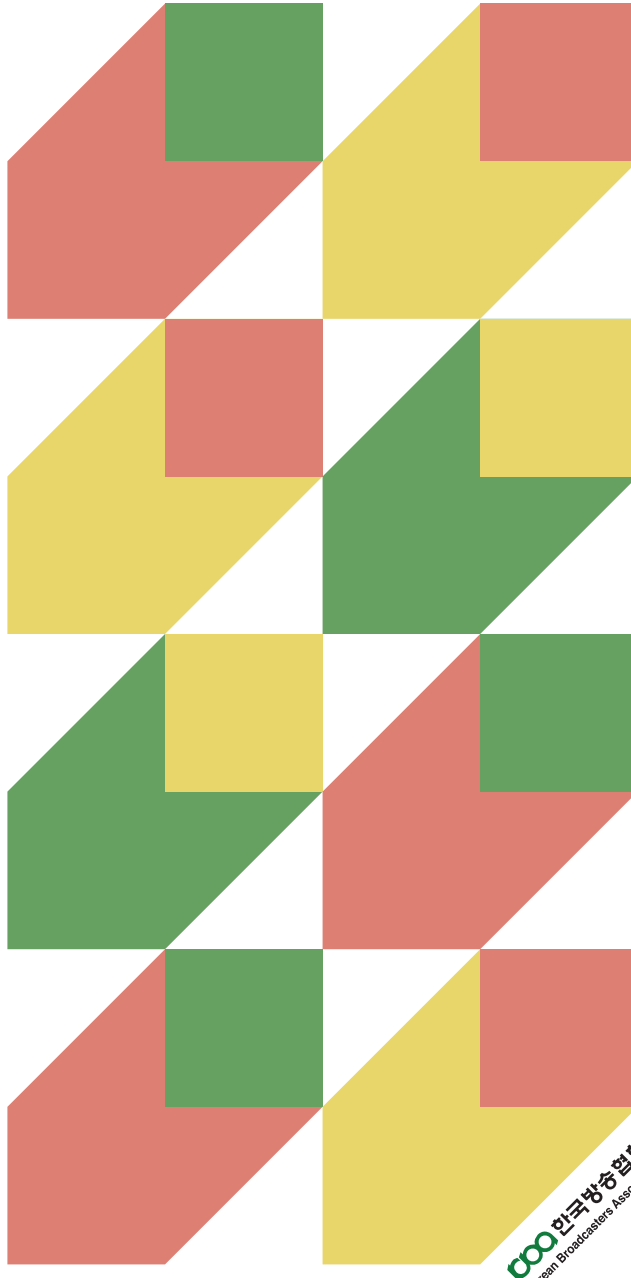
Broadcasting Culture

방송문화

2023. Spring



기획

방송영상 산업 발전을 위한 통합미디어법제
제정 방향 및 바람직한 미디어혁신위원회의 역할 제언
이종관

미래 방송발전을 위한 거버넌스 전환과
(가칭)방송문화진흥재단 설립에 대한 제언
홍원식

이슈

방송광고 규제 혁신 방안 :
적극적인 네거티브 규제 도입 방안 제안
문철수

공영방송 제도 현대화를 위한
법제도 개선 방안 논의
이동훈

진단

국내 미디어환경 변화를 고려한
지상파 민영방송 소유겸영규제의 현실화 방안
이영주

라디오 활성화를 위한 라디오 통합 플랫폼 구축 및
라이브리드 도입 방안
김나은

KBA 한국방송협회
Korean Broadcasters Association

방송문화 Broadcasting Culture

2023년 봄호(통권 제424호)

발행인 김의철 회장

편집인 김웅규 사무총장

발행일 2023년 3월 20일

한국방송협회

주소 서울시 양천구 목동동로 233 방송회관 10층

전화 02)3219-5560

팩스 02)3219-5570

홈페이지 www.kba.or.kr

편집 칼리그램

02)335-7636

※ 본지에 실린 원고는 한국방송협회의 공식견해와 다를 수 있습니다.

(비매품)

계간 〈방송문화〉 복간에 부쳐

한국방송협회는 지난 2년간 정간했던 계간 <방송문화>를 올해 봄 호로 복간했습니다.

최근 방송통신 융합기술의 고도화로 인해 미디어 산업 전반에는 거대한 지각변동이 일어나고 있습니다. 미디어 간 경계는 더욱 모호해지고 있고 무분별한 콘텐츠의 공급과 미디어 소외 현상 등 여러 부작용도 발생하는 상황입니다.

특히나, 새로운 형식의 OTT 및 다양한 방식의 영상스트리밍 플랫폼들이 방송 시청 방식과 소비 패턴 또한 빠르게 변화시키고 있습니다. 기존의 전통적인 방송 체계는 지속가능성의 위기에 더해, 미래 발전 지향점도 흐릿해지는 현실입니다.

방송은 검증된 보도와 신뢰 높은 정보, 그리고 문화 다양성 확대를 위한 드라마, 예능, 다큐멘터리, 스포츠 등 고품질의 콘텐츠를 제공하는 사회적 정기능이 있습니다. 미디어 영역에서 이러한 방송의 역할 확대와 바람직한 방송 정책 마련을 위해 적극적인 숙의의 장이 마련될 필요가 있습니다.

이에, 계간 <방송문화>는 방송을 중심으로 미디어 전반의 정책 및 산업 동향과 현장의 목소리를 다루어 미래 발전 방향을 숙의할 수 있는 공론장을 마련하고자 합니다.

계간 <방송문화>가 미래 지향적이고 지속가능한 미디어 산업 발전 방향에 기여할 수 있기를 바랍니다.

다시 시작되는 계간 <방송문화>의 여정에 많은 분들의 관심과 참여, 그리고 지속적인 응원과 격려를 부탁드립니다.

감사합니다.

한국방송협회장

Contents

기획

방송영상 산업 발전을 위한 통합미디어법제 제정 방향 및 바람직한 미디어혁신위원회의 역할 제언 — 이종관 — 07

미래 방송발전을 위한 거버넌스 전환과 (가칭)방송문화진흥재단 설립에 대한 제언 — 홍원식 — 27

이슈

방송광고 규제 혁신 방안 : 적극적인 네거티브 규제 도입 방안 제안 — 문철수 — 39

공영방송 제도 현대화를 위한 법제도 개선 방안 논의 — 이동훈 — 53

진단

국내 미디어환경 변화를 고려한 지상파 민영방송 소유겸영규제의 현실화 방안 — 이영주 — 77

라디오 활성화를 위한 라디오 통합 플랫폼 구축 및 라이브리드 도입 방안 — 김나은 — 88

1. 기획

방송영상 산업 발전을 위한 통합미디어법제 제정 방향 및 바람직한 미디어혁신위원회의 역할 제언 — 이종관

미래 방송발전을 위한 거버넌스 전환과 (가칭)방송문화진흥재단 설립에 대한 제언 — 홍원식

방송영상 산업 발전을 위한 통합미디어법제 제정 방향 및 바람직한 미디어혁신위원회의 역할 제언

이종관
법무법인(유) 세종 수석전문위원

목차

1 서론
2 과거 통합미디어법제의 논의 과정 및 시사점
3 통합미디어법제 제정의 주요 쟁점 및 제정 방향
4 바람직한 미디어혁신위원회의 역할
5 결론

요약

우리나라의 미디어 관련 규제체계 및 법제 개편은 2008년 이후 현재까지 15년간 이루어지지 못한 상태이며, 이에 따라 미디어 시장의 급격한 환경변화에도 불구하고 여전히 경직적이고 수직적인 규제체계와 법체계가 유지되어 오고 있다. 이에 최근 정부는 미디어 규제체계 개편 통합미디어법제 제정을 추진하고 있다.

통합미디어법제는 공 · 민영 구분 체계를 명확히 하고, 공영미디어에 대해서는 차별화된 공적 가치 실현이 담보될 수 있도록 해야 하고, 수평적 규제체계 하에서 각 계층별로 공통규범과 계층별로 특화된 규범을 설정하되, 미디어 산업의 혁신과 지속가능한 발전을 위해 규제 수준의 전반적인 완화를 추진하는 것이 바람직하다. 또한 이용자 보호와 공정경쟁을 촉진할 수 있는 제도적 방안이 병행 논의 및 도입되어야 한다. 나아가 현재의 분리된 미디어 정책 거버넌스 구조 하에서는 미디어혁신위원회와 같은 컨트롤 타워 및 사회적 합의 · 숙의 기구의 설치와 운영이 필요하고, 해당 위원회에서 국내 미디어 산업 전반의 규제체계 개편 논의가 이루어지도록 하여야 할 것이다.

1. 서론

우리나라의 방송 규제체계 개편 논의는 크게 보면 2번에 걸쳐 이루어졌으며, 1차는 1998년 12월부터 방송개혁위원회(이하 방개위)를 설치 및 운영하면서 통합방송법[1] 제정 방안을 마련하였고, 2차는 2006년에 총리실 산하로 방송통신융합추진위원회(이하 융추위)를 설치하여 융합 추세에 대한 대응 및 융합산업 육성, 또한 인터넷멀티미디어방송사업법(이하 IPTV법) 제정 방안을 논의하였다. 이와 같은 논의를 거쳐 현행 방송법 체계 및 규제체계가 형성되었고, 2023년인 현재까지 유지되어 오고 있다.

문제는 융추위 논의를 통해 2008년 IPTV법을 제정한 이후 현재까지 15년간 국내외 방송시장의 환경은 크게 변화하였음에도 불구하고 방송미디어 관련 법체계나 규제체계는 사실상 개정이나 개편이 이루어지지 못했다는 점이다. 2008년 국내 방송시장의 방송사업 매출액은 8조 6,272억 원에서 2021년 19조 3,502억 원으로 2배 이상 증가하였고, 시장의 경쟁 환경 역시 크게 변화하였고, OTT로 대표되는 온라인동영상서비스가 주류 미디어로 성장하고 있는 상황임에도 방송 분야의 규제 체계는 2000년 통합방송법 체제, 법체계는 2008년 IPTV법 제정 이후의 체계가 그대로 유지되고 있는 것이다.

이와 같이 시장과 규제체계 간의 비정합성이 누적되어 옴에 따라 국내 방송법제와 규제체계의 문제점 역시 응축되고 있다. 현행 방송법제 및 규제체계가 갖는 문제점은 첫째, 시장 환경변화 대비 수직적 규제의 비효율성이 커지고 있다는 것이다. 즉, OTT 등 IP 기반 미디어의 확산으로 인해 기존의 방송 플랫폼 뿐 아니라 온라인·모바일 등 다양한 미디어를 통한 방송 시청이 증가하고 있고, 기존의 방송법 체계로는 신유형 방송 서비스를 규율하기가 어려워지면서 수직적 규제의 비효율성을 개선해야 할 필요성이 증대되고 있다. 방송 이용의 다변화가 심화되고 다양한 미디어를 통해 방송을 시청하는 경향이 심화되어 신규 융합형 방송 서비스의 규제를 위한 방송법제 개편의 필요성이 대두되고 있는 상황이다(이종관, 2018).

둘째, 경쟁상황의 변화에도 불구하고 규제체계의 개편이 지체되어 매체 간 비대칭적 규제가 적용되고 있다는 문제가 있다. 공·민영 구분 체계의 모호함으로 인해 공공성과 산업성

1) (구)방송법과 종합유선방송법, 유선방송관리법 및 한국방송공사법을 통합하여 방송법을 제정하였다.

의 달성에 있어서 권리·의무관계가 명확하지 않으며, 케이블TV SO, 위성방송과 IPTV가 각기 다른 법을 통해 규제되고 있어 규제 형평성 측면에서의 문제가 지적되어 왔다. 이로 인해 방송의 공적책임 이행을 통한 공적가치 증진에 한계가 발생함은 물론, 방송시장 내 공정경쟁 환경을 조성하는데 어려움이 발생되고 있으며, 이용자 차별 행위 등 이용자의 편익을 극대화하는데 부정적인 영향을 초래하고 있는 상황이다.

셋째, 방송 관련 법체계 자체의 비효율성 문제이다. 국내 방송법제는 모법이 되는 방송법과 특별법적인 성격의 IPTV법으로 구성되어 있고, 이 외에 방송통신발전기본법이 존재하나 해당 법은 방송통신의 융합을 촉진하고 산업의 진흥을 위한 것으로 엄밀한 의미에서 방송에 대한 제반 규제를 형성하는 법은 아니다. 따라서 방송에 관한 실질적인 규제와 제도를 형성하는 것은 방송법이며, 융합법으로써 IPTV법이 방송법제에 해당하는 구조이다.[2] 2008년 IPTV법이 따로 제정되게 됨에 따라 2000년 통합방송법 제정으로 단일법 체계를 갖게 되었던 방송 관련 법제는 다시 이원화되었다. 현행 방송법은 지상파 방송을 염두에 두고 방송의 개념을 상정하고 이후 새로운 유형의 방송이 등장할 때마다 방송의 정의를 추가하는 방식을 취해 왔기 때문에 네트워크 설비 목적을 기준으로 종합유선방송, 위성방송 등으로 분류하는 등 각 방송 유형별로 적용되는 칸막이식 규제 프레임워크를 채택하고 있어(도준호, 2012) 최근과 같은 방송기술 발전과 시장 환경변화, 서비스 다양화, 인터넷 기반의 미디어 서비스 등장에 대응이 어려운 상황이다.

넷째, 국내 방송정책과 방송 관련 법체계의 비정합성 문제이다. 전술한 바와 같이 현행 방송 관련 법체계와 산업 규제 방식, 특히 경쟁규제가 비효율적이며 역동적으로 변화하는 미디어 산업의 현실과 괴리가 발생하고 있는데, 이는 국내 방송이 역무별 규제체계를 근간으로 하고 있기 때문에 상이한 방송사업자 간 경쟁관계가 형성되어 있을 시 규제차별의 문제가 발생하여 '공정경쟁'이라는 정책적 목표를 달성하기 어려운 조건이 되기 때문이다(이수일, 2010). 방송시장에서는 경쟁관계에 놓이게 되는 방송 서비스들을 규율하는 법제가 서로 다르다보면 규제의 비대칭, 차별 또는 공백의 문제와 함께 정책추진의 효율성과 일관성 저하의 문

2) 국내 방송법 체계는 언론법제에 기원을 두고 있기 때문에 방송법의 경우 규범법의 성격을 가지는 반면, IPTV법은 융합서비스라는 점과 신규 진입사업자라는 측면에서 육성이 중요한 목표가 되어 사업법적인 성격을 지닌다.

제가 발생한다는 지적이 있다(홍대식, 2011).

이상과 같이 국내 방송 규제체계나 법체계가 방송시장 환경변화에 적절히 대응하지 못하고, 오히려 구시대적인 규제가 시장의 혁신과 발전을 저해하고, 시청자와 이용자의 권익 증진에도 긍정적인 효과를 가져오지 못한다는 문제가 존재하여 수차례에 걸쳐 규제체계 및 법체계 개편 논의와 시도가 있어왔다. 그러나 안타깝게도 아직까지 규제체계와 법체계 개편이 이루어지지 못한 상태가 지속되고 있다. 이에 현 정부는 국정과제로써 미디어혁신위원회를 설치·운영하고 해당 위원회에서의 논의를 바탕으로 디지털 시대에 부합하는 새로운 미디어 규제체계와 법체계를 수립한다는 계획을 밝힌 바 있다. 이에 본 고에서는 그간 국내 방송 규제체계 개편을 위한 논의들을 검토해 보고, 향후 국내 방송시장에 요구되는 바람직한 규제체계 개편방향과 함께 미디어혁신위원회의 운영 방향에 대해 제언해 보도록 한다.

2. 과거 통합미디어법제의 논의 과정 및 시사점

1) 통합미디어법제 논의 과정

(1) 1기 : 논의 시작 & 1차 입법(2009~2015)

2009년 7월 신문·방송 겸영규제를 완화하는 등의 대규모 방송법 개정이 이루어지면서 방송 법제 전반의 대폭적인 변화가 이루어지고, 통합방송법제의 필요성이 제기되기 시작하였다. 이는 IPTV법 제정 이후 장기적으로는 방송법과 IPTV법 통합 계획의 일환이었으며 IPTV 도입 이후 국내 방송시장의 변화에 대응할 필요성 역시도 해당 논의의 배경이 되었다. 이에 따라 2010년부터 통합방송법제 제정을 위한 연구 및 논의가 2008년 출범한 방송통신위원회를 중심으로 시작되었다. 2010년 방송통신위원회에서 통합법제 제정 연구반을 설립하고, 본격적인 통합법제 제정 논의에 착수하였다. 해당 연구반에서는 수평적 규제체계 도입 논의, 방송통신 통합법제 논의 등 다양한 각도와 관점에서 통합법제 제정 방향을 논의하였는데, 당시 연구반의 주된 화두는 방송의 정의와 방송사업(역무) 재편 과정이었음과 동시에 가장 큰 애로사항으로 대두되었다.

다음 년도인 2011년의 통합법제 제정 연구반에서는 방송시장 구조 개편 및 방송 역무 개편 방안에 대한 본격적 논의와 초안을 도출하였는데, 여전히 방송의 정의 및 범위가 논

의의 가장 큰 애로사항이었으며, 추가적으로 지상파 방송시장의 공·민영 구분 체계 논의가 새로운 화두가 되었다. 이후 2012년 통합법제 제정 연구반에서는 방송 환경변화에 따른 방송의 가치 변화와 통합법제가 지향해야 하는 방송정책의 철학과 방향에 대한 논의가 이루어졌다. 방송정책 방향 설정과 관련 사회·정치적 이슈와 공·민영 체계, 법제화 방안 등이 주요 이슈였다.

이후 2013년에는 부처합동으로 「방송발전 기본계획 수립」 및 통합법제 제정의 국정과제화로 제정 논의가 가속화되었다. 「방송발전 기본계획」에서 제시한 정책과제 및 로드맵에 따라 통합방송법제 제정이 필수적이 되었고, 이에 정부 주도로 법안 마련 및 발의를 추진하게 되었다. 이에 2014년 방송법과 IPTV법을 통합하고, 미세 조정 및 수평적 통합 방식으로 통합 방향을 설정하면서 통합법제 제정 준비를 완료하였고, 최종적으로 2015년 11월 24일 방송법 개정안이 국무회의 의결을 거쳐 국회에 정부 입법으로 발의되었다.

(2) 2기 : 국회 중심 논의 & 2차 입법(2017~2019)

전술한 바와 같이 정부가 19대 국회 후반기에 입법 발의한 방송법 개정안이 4.13 총선 등 국회의 정치 일정에 의해 입법이 지연되고, 또한 당시 SK텔레콤의 CJ헬로비전 인수 과정에서 대두된 소유겸영규제 이슈 등이 큰 논란이 되면서 국회처리에 영향을 미치게 되어 19대 국회에서 최종적으로 통과되지 못하고 자동 폐기되었다. 이에 대해 방송 업계 및 학계에서 입법 지연에 대한 비판이 제기되고 OTT가 새롭게 등장하면서 방송 규제체계 및 법체계 개편의 필요성이 다시 대두되었다.

이에 20대 국회에서는 국회를 중심으로 통합방송법제 논의를 재추진하였는데 2017년 하반기 부터 더불어민주당의 김성수 전 의원 등이 소속된 '국회언론공정성실현모임'에서 외부 전문가들과 함께 논의 및 개정안 마련이 시작되었다. 약 1년 반에 걸친 논의를 통해 공영방송법과 방송법의 2원 체제[3], 종합유선방송, IPTV 및 위성방송의 유료방송 통합, 영향력 및 시장 규모가 확대되고 있는 OTT를 방송법에서 포섭하는 내용을 중심으로 하는 공영방송법 제정안 및 방송법 전부개정안의 발의를 추진하였다. 해당 개정 및 제정안은 공영방송에 대한

3) 방송법과 IPTV법은 통합하고, 방송법 제4장 한국방송공사를 분리하여 한국방송공사법을 제정하였다.

정의[4], 방송 개념의 확장, OTT의 정의와 포섭 방식, OTT에 대한 규제 수준 설정이 핵심 쟁점이었다.

그러나 2019년 1월 1차 입법발의 이후 MCN, 개인 크리에이터를 방송법에 포섭하는 이슈를 두고 정치적인 논란까지 발생하여 동년 7월 일부 내용 수정 후 재발의 과정을 거치게 되었다. 1인 방송과 크리에이터 포섭 이슈의 경우 자칫 표현의 자유를 침해할 수 있다는 점과 과잉규제라는 점을 들어 2차 입법에서는 포섭 대상에서 삭제되었다. 해당 입법 시도는 국회 차원에서의 규제체계 개편 및 입법 시도였으나 여러 정치적 이유 및 방송미디어 분야에 대한 정책 거버넌스 문제로 인해 20대 국회 회기종료 후 자동 폐기되었다.[5]

(3) 3기 : 부처별 논의 확장(2020~현재)

2017년부터 2019년까지 있었던 국회 중심의 논의와는 별도로 2020년부터 부처(방송통신위원회 및 과학기술정보통신부)별로 방송미디어 법체계 개편방안 논의 및 연구가 다시 시작되었다. 정부 부처별 논의는 국회에서의 기존 논의와는 별개로 행정부처 차원에서 이루어진 논의라 할 수 있다. 정부나 시장에서는 유료방송 시장의 구조개편 및 OTT의 확산에 따라 방송미디어 전반의 법체계 개편을 더 이상 늦출 수 없다는 인식이 확대되었고, 이에 따라 규제체계 및 법령 정비가 시급하다는 필요성에 따라 부처별로 논의가 시작되었다.

방송통신위원회와 과학기술정보통신부는 각각 시청각미디어서비스법(가칭)과 디지털미디어서비스법(가칭)이라는 명칭으로 미디어 전반의 규제체계를 개편하면서 통합미디어 법제의 수립을 추진하고 있는데, 방송통신위원회는 2017년부터 시청각미디어서비스 개념 도입을 검토하기 시작했고 과기정통부는 2020년 6월 디지털미디어생태계 발전방안을 수립하면서 디지털미디어라는 포괄적 개념으로 접근하기 시작했다. 2020년 방송통신위원회는 시청각미디어서비스법 제정 방안 연구에 착수했고, 과기정통부는 「방송미디어 중장기 법제정비

4) 공영방송의 개념 또는 학술적 정의를 반영하여 정의 규정을 신설할 것인지, 또는 방송법 및 방송문화진흥회법, 한국교육방송공사법과 같이 설치법의 기준에 따른 정의로 규정할 것인지에 대한 논쟁이 있었으며, 국내 법체계나 개념의 추상성이 갖는 문제점 들을 고려하여 결국은 설치법 기준의 정의를 채택하였다.

5) 해당 방송법 전부개정안에 대해 부처별로 상이한 의견을 제출하였고, 일부는 제도나 규제의 소관 영역과 관련하여 반대의견을 제시하였다.

방안 연구」를 시작했다. 이에 따라 방통위는 2020년 개념 정립을 시작으로, 2021년 1차 연구, 2022년 2차 연구가 진행되었다. 한편, 과기정통부는 디지털미디어 개념을 중심으로 2022년 3월 방송미디어 중장기 법제 정비 방안 초안 도출 후 추가 연구가 진행 중이다.

현재까지 알려진 바로는 공영방송법의 분리 여부, 법 명칭 외에 두 법제가 지향하는 방향성이나 가치는 큰 틀에서 유사하지만, 부처별로 연구와 논의가 진행되고 있음에 따라 법제 정비 역시 거버넌스 구조에 따라 영향을 받고 있다는 비판적 주장도 존재한다.[6]

2) 시사점

2010년 초기에는 특별법이자 한시법적 성격이 있었던 IPTV법을 방송법과 통합하는 논의, 즉, 유료방송 중심의 통합법제 제정 중심의 논의가 이루어졌다. 이에 따른 2015년 통합법 발의가 비록 수평적 통합, 기계적 통합이라는 비판이 있었으나, 동일시장-동일규제 원칙 부각, 유료방송 중심의 방송시장 변화라는 추세를 반영했다는 의의가 있다. 또한 「방송발전 종합계획」 이후 목표했던 정책 과제의 완수라는 의미 역시 평가 받을 수 있다. 이후 방송 공공성 제고라는 정책 목표와 OTT의 도입 및 확산이라는 환경변화를 반영하여, 주된 화두는 공·민영방송 간의 역할과 책임 구분, OTT의 미디어적 속성을 고려한 미디어 법제 포섭이었다. 이 역시 논의 과정에서 현재 우리나라 방송미디어 산업이 직면한 현실과 요구를 반영하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있으며, 시청각미디어서비스 또는 디지털미디어서비스라는 포괄적 개념으로 방송 개념을 확장하고 방송 법체계의 확장을 시도했다는 평가를 받을 수 있다. 그러나 우리나라의 방송 법체계 개편 논의가 본격화된 2010년 이후 2023년 현재까지 무려 13년간 입법이나 개편이 이루어지지 못한 상태이다.[7] 국내 방송제도나 산업의 핵심적인 문제점인 정치담론의 과잉, 경도된 정파성으로 인해 그간의 의미 있는 시도에도 불구하고 구체화되지 못해 왔고, 현재의 논의 결과 역시 향후 입법 실현 가능성을 담보할 수 없다는 지적이 여전하다.

---

6) 송혜리(2021.12.21.). OTT 지원책 방통위가 반대?…시청각미디어법 '깜깜'[OTT온에어]. 〈아이뉴스24〉. https://www.inews24.com/view/1428314

7) 국내 GDP(명목)는 2008년 1,154조 원에서 '21년 2,071조 원으로 약 2배 가까이, 방송사업 매출은 8조 6,276억 원에서 19조 3,502억 원으로 2배 이상 증가하는 등 경제규모나 방송산업 규모가 크게 변화했음에도 방송 규제체계나 법제는 전혀 개편되지 못한 상태이다.

3. 통합미디어법제 제정의 주요 쟁점 및 제정 방향

1) 통합미디어법제 제정의 주요 쟁점

(1) 환경변화에 대한 문제인식

통합미디어법제 제정의 배경이자 방향성을 전제하는 환경변화에 대한 문제인식은 크게 기술, 서비스, 시장경쟁으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 첫째로 기술 측면에서는 레거시 미디어의 주파수(RF) 중심의 기술방식에서 폐쇄형 IP(QoS IP)로 진화하는 양상을 보였다가 현재는 개방형 IP로 수렴하고 있다는 점이다. 이는 공급자 중심의 선형적 전달 및 전송구조에서 이용자 데이터 기반의 빅데이터, AI를 활용한 매개 및 중개구조로의 변화를 가능케 했다. 다시 말해 전송기술 기준에서 기술 중립적인 '서비스' 중심으로 변화가 이루어짐에 따라 과거와 같이 전송기술 기준의 분류체계나 규제체계의 적용이 더 이상 유효하지 않다는 점을 시사한다. 또한 제작-편성-전송-이용의 모든 과정에서 ICT 및 디지털 기술이 접목되면서 전통적인 아날로그 기반의 규제체계의 효과성을 무력화시켰다는 점에서 통합미디어법제 제정 및 규제체계 개편의 정당성이 강화되었다.

둘째로 서비스 측면에서는 전송방식 및 구현방식 중심의 수직적(칸막이) 서비스 구조가 서비스 간 경계가 소멸되는 미디어 빅블러(media big blur) 현상[8]이 심화되고 있다는 점이 주된 현상이다. 이러한 현상의 중심에는 플랫폼이 있는데, 과거 네트워크 중심의 물적 플랫폼에서 비물적 플랫폼 형식의 서비스 제공 구조로 변화하는 요인이 되었다. 서비스 차원에서는 레거시 미디어에서 OTT 서비스로의 헤게모니 이전이 지속되는 상황에서 공적 서비스와 상업적 서비스의 경계 소멸에 따른 공공 서비스의 위축에 대응하여 공적 서비스 범위 확장의 필요성도 대두되고 있다.

셋째, 시장경쟁의 축이 지상파 방송에서 유료방송으로 변화하였고, 현재는 OTT로 시장 주도 매체의 변화가 이루어지고 있다. 여기에 시장 경계의 소멸 현상이 더해져 과거 시장 내 경쟁(intra-market competition)에서 시장 간 경쟁(inter-market competition)으로 경

8) 디지털 대전환에 따라 산업간 경계가 소멸 또는 모호해지는 현상을 의미한다. 미디어 빅블러 현상이란 매체 간 경계(특성 또는 시장획정 등)가 모호해지는 것을 말한다.

쟁양상이 변화하였다. 시장 경계의 소멸, 미디어 경계의 확장으로 인해 경쟁 범위 역시도 확대되었고 경쟁 강도 역시 강화되었다. 소위 통제된 경쟁(managed competition)에서 미디어 시장 참여자 간의 자유경쟁(free competition) 및 써드파트(third party)와 연계, 즉, 경쟁과 제휴가 공존하는 경쟁상황으로 변화하였다. 또한 비물적 플랫폼의 확장에 따라 역내 국지적 경쟁에서 탈 국경의 글로컬(glocal) 경쟁으로 지리적 경쟁의 범위 역시 크게 확장되었다.

한편, 국내 시장상황에 대한 규제 당국의 문제인식은 국내 방송미디어 산업의 쇠퇴 및 글로벌 사업자에 의한 시장 잠식, 나아가 글로벌 사업자에 대한 의존도 강화에 대한 우려에 그 배경을 두고 있다. 국내 미디어 산업은 '파편화된 시장'에서 '전통 미디어의 빠른 쇠퇴', '혁신 및 차별성 약화', '미래 성장성 저하'라는 악순환 구조를 보이고 있다(이종관, 2022). 전술한 바와 같이 국내 방송미디어 규제체계가 환경변화에도 불구하고 이에 대응하는 개편이 이루어지지 못함에 따라 경직적 규제, 나아가 규제 만능론에 입각하여 시장이나 사업자의 유연성이 결여된 상태에서 글로벌 미디어 기업이 진입하고 있는 상황이다. 따라서 전통 매체의 외연확장, 새로운 디지털 미디어의 육성, 나아가 국내 미디어 산업 전반의 경쟁력을 강화할 수 있는 새로운 규범체계 및 제도 개편이 필요하다는 인식이 대두되었다. 즉, 유튜브와 넷플릭스 등 국내 시장이 글로벌 미디어 기업이 경쟁하는 시장으로 변화하고, 국내 시장이 침탈·종속될 우려가 커지고 있는 상황인 것이다.

문제는 국내 미디어 기업이 글로벌 미디어 기업과 직접적인 경쟁을 할 수 있는지 여부이며, 세부적으로는 국내 시장에서는 문화할인이나 언어, 공감 및 취향·성향에 따라 일부 경쟁할 수는 있겠으나, 글로벌 시장에서 대등한 경쟁이 가능할지 여부는 회의적 시각이 존재한다. 이 경우 국내 미디어 시장은 갈라파고스화 되고, 한류의 성공사례가 사라지며 자칫 한류 확산이 글로벌 미디어 사업자에 대한 의존도가 심화될 수도 있어, 국내 방송미디어 산업을 글로벌 미디어 기업과의 공정한 경쟁 하에서 보호할 필요성이 대두되고 있는 것이다.

(2) 방송미디어 법체계 개편 필요성 및 원칙

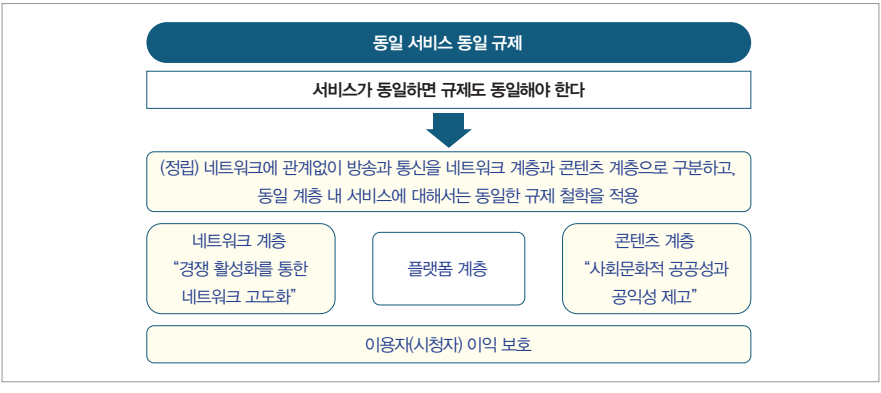
위와 같은 현재 국내 방송미디어 산업에 대한 문제 인식 속에서 방송미디어 법체계 개편 필요성이 강조되고 있다. 첫째로 미디어 환경변화에 대응할 수 있는 규제체계 및 법체계 정립의 필요성이다. 현행 방송 분야의 법체계는 최근의 환경변화에 대응이 어렵고 정책 사각지대 발생을 야기하기 때문에 기술, 서비스, 경쟁 환경 등 미디어 환경의 전반적 변화에 대응할

수 있는 법체계 마련이 필요하다. 둘째, 변화된 환경 속에서도 미디어의 공적가치 보호는 여전히 필요한 정책인데, 이를 위해서는 규제체계와 법체계 개편이 필수적이다. 미디어 빅블러, 디지털미디어가 일반화된 상황에서도 미디어가 갖는 사회, 문화, 정치, 경제적 영향력은 여전히 유지되고 있고, 유지되어야 한다. 이를 위해 변화된 환경에서 미디어의 새로운 공적가치 규범을 확립하고, 이를 구현할 수 있는 새로운 제도 마련이 필요하고, 이는 법으로 구체화되어야 한다. 셋째, 미디어에 대한 규제 패러다임이 기존의 사전규제 및 구조규제 중심의 규제 형식에서 네거티브 규제 형식의 사후·행위규제 중심으로 전환되어야 할 필요가 있다. 매체별 규제 획정방식, 즉, 수직적 규제방식에서 탈피하여 수평적이고 성과기반 및 영향력 기준 규제 패러다임으로의 전환이 필요하다. 또한 국내외 사업자 간의 공정경쟁 촉진을 위해 역외적용 및 대리인 제도 등의 유효한 정책 및 제도의 도입이 필요하다. 넷째, 기존 칸막이식 분류체계와 포지티브 형식의 규제 체계로 인해 환경변화 대응에 미흡하고 시장 역동성이 저하되는 문제점을 극복하기 위해 규제 중심의 경직적 법체계를 개선할 필요가 있다. 기존의 방송 규율 체계가 유지되면서 불합리한 규제가 여전히 유지되고 있어, 법체계 개편과 더불어 규율 체계 전반의 유연화가 필요하다.

이와 같은 국내 방송미디어 법체계 개편 필요성 하에서 향후 법체계 개편 시 지향해야 할 원칙과 가치를 명확히 수립해야 한다. 법체계 개편의 원칙은 첫째, 미디어 개념을 확장하고 미디어의 공적가치와 산업적 가치를 병립해야 한다. ICT 기술의 발전, 디지털 대전환의 보편화와 방송미디어 환경변화에 따라 전통적 개념과 정의로서의 방송은 한계에 봉착했다. 현행 방송 법체계는 방송에 대한 협소한 개념 정의를 바탕으로 형성되었기 때문에 방송미디어 산업과 시장의 변화에 대응하기에 역부족이다. 따라서 첫 번째 원칙으로 전통적 방송 개념을 확장함과 동시에 미디어의 포괄적 개념과의 중첩 영역을 포섭할 수 있는 개념을 수립하여야 할 것이다. 이를 위해서는 미디어의 현상적 특징과 미디어의 역할 및 영향, 나아가 최적화된 규율 체계를 설계할 수 있는 새로운 미디어 개념을 정립해야 하는데, 전통적 방송에 부여되어 있던 공적가치와 공적책임이 해체 또는 소멸되는 것이 아니라 새로운 미디어 환경에 부합하는 가치와 책임이 재구조화되는 방향이 되어야 할 것이다. 나아가 미디어가 갖는 산업적 가치 극대화를 통해 국가경제의 발전과 이용자 후생 증진이 공적가치와 대등하게 병립되어야 한다. 이를 위해 현행 규범법적인 성격을 갖는 방송법제에 사업법적 성격이 추가되어야 하며, 규제중심에서 규제와 진흥의 균형을 도모해야 할 필요가 있다.

두 번째 원칙으로 수평적 규제가 적용되는 방향으로 규제 패러다임이 전환되어야 한다. 시장획정 및 서비스의 기능·특성에 입각하여 콘텐츠와 플랫폼으로 대별되는 수평적 규제 체계가 적용되는 것이 바람직하다. 네트워크 계층은 경쟁 활성화 및 기술발전에 의한 네트워크 고도화, 콘텐츠 계층은 사회문화적 공공성과 다양성, 공익성 제고를 목표로 설정하고(황준호, 2022), 시장 경쟁·획정을 근간으로 하는 동일서비스-동일규제 원칙과 기술 중립적 규제체계를 수용하는 방향성을 가져야 한다. 사회적으로 요구되는 기능과 역할 관점에서는 위와 동일한 맥락으로서 공공과 시장영역(상업영역)으로 대별되는 체계가 수립되어야 한다. 규제방식이나 수준에 있어서는 기존의 포지티브 규제방식을 네거티브 규제방식으로 전환하여 시장의 역동성 및 자율성, 혁신성을 제고하고 기존의 매체 기준 수직적 분류체계에 근거한 매체별 규제방식을 영향력 규제(시장경쟁과 공공영역에 대한 영향을 모두 고려) 방식으로 전환되어야 한다.[9] 규제 수준에 있어서는 규제기관 중심의 금지적 규제, 사전규제 등 경직적 규제를 공적규제와 자율규제의 균형으로서 협력규제 방식, 필요최소 규제 방식, 자기선언(self-declaration) 규제 방식[10]으로 전환될 필요가 있다. 끝으로 공정경쟁의 촉진과 이용자 보호 등 보편타당한 글로벌 규범 양식을 적용하여 탈국경 시대에 적합한 규제체계와 법체계가 되도록 하여야 할 것이다.

[그림 1] 통합미디어법제 수립 원칙



출처 : 황준호(2022)

9) 이와 같은 방식을 영향력 기반 규제방식이라고도 하는데 시장지배적 사업자(SMP)에 대한 규제가 대표적 사례이다. 영향력 기반 규제 방식은 성과기반 규제가 전제될 필요가 있다.

10) 자기선언 규제 방식의 대표적 사례로는 '공영방송 협약제도'가 있다.

2) 통합미디어법제 제정방향

(1) 공·민영 구분 체계의 명확화 및 공영미디어의 차별화된 공적 가치 실현

현행 방송법은 공·민영 방송의 역할과 책임을 구분하고 있지 않음에 따라 공·민영 미디어 간의 동조화 현상 및 공영미디어의 차별성 약화, 민영미디어의 산업성 저하 문제가 발생하고 있다. 이에 따라 통합미디어법제 제정 시에는 공영미디어를 별도로 분류하여 강화된 공적 책무를 부여할 수 있는 개편 방향이 설정되어야 한다.

다만, 이러한 개편 방향에서 고려해야 하는 첫 번째 쟁점으로는 공영미디어의 정의 및 재편 방향을 우선 고민해야 한다. 즉, 현행 KBS, MBC, EBS로 대표되는 공영방송을 1)개념정의를 신설할 것인지 또는 2)현행화를 위해 설치법 기준으로 적용할 것인지 여부에 대해 판단해야 한다. 1)의 경우 공영방송에 대한 개념적 규정을 바탕으로 공영방송의 당위적 책무와 역할을 부여할 수 있으나, 경계설정 및 공영방송을 특정하기가 어려운 문제가 존재 하고, 2)의 경우 순환적 정의 문제와 시청각미디어서비스 규율체계에 부합하는지 여부가 모호하다.[11]

두 번째로 공영미디어의 가치와 책무가 무엇인지에 대한 쟁점이 있다. 이는 책무나 가치를 명확히 해야 한다는 당위적 주장과도 관련이 있다. 공영미디어가 차별화된 가치를 실현할 수 있도록 합의가 우선되어야 하고 부여된 책무의 내용에 대해서도 공공이나 시장이 요구하는 수준에 부합되도록 합의가 필요다(공영방송 협약제도가 대표적). 이를 위해서는 공영방송이지만 재원 측면에서는 상이한 KBS와 MBC 간의 가치와 책무를 구분하여야 하는지 여부, 공영미디어와 민영미디어가 모두 공통으로 이행하여야 하는 책무 유형이나 내용이 무엇인지에 대한 고민이 필요하다.

세 번째 쟁점으로 공영미디어와 관련된 타 제도의 개편이 필요한지 여부이다. 예컨대 두 번째 쟁점과 같이 공영방송의 가치와 공적책무를 명확히 하고 사회적 합의를 도출하기 위해 협약제도를 도입한다고 했을 때, 기존 재허가 제도의 개편이 추가적으로 필요할 수도 있다. 이와 같이 공영미디어로의 개념 확장, 차별화된 가치실현 및 책무 이행을 위해 공영방송 거버넌스나 수신료 제도(산정 관련 제도 포함), 평가제도 등의 개편이 필요한지, 또한 이러한 개편이 이

11) 이와 같은 문제점에 대한 대안으로 영국 BBC, 독일 ARD, ZDF 사례와 같이 공영방송을 별도로 정의하지 않더라도 별도의 수단(예: 칙허장 등)을 통해 공영방송을 획정, 특정할 수 있다는 주장이 있으며, 구체적으로는 협약체계의 도입이 필요하다는 주장이 있다(성욱제, 2022).

루어졌을 때 공영방송 이외의 방송사업자나 시장, 공공에 미치는 영향은 어떠한지, 나아가 제도의 실효성이 있는지 여부 등을 추가로 검토해야 할 것이다.

(2) 시청각미디어서비스에 대한 수평적 분류체계 적용

방송미디어서비스의 기능이나 특성, 시장경쟁이 아닌 네트워크·전송방식에 근거한 매체별 수직적 분류로 인해 시장 환경변화에 대응이 곤란하다는 지적은 2000년대 후반 이후로 지속 제기되어 왔다. 이에 대응한 개편방향으로 시청각미디어서비스를 콘텐츠 계층과 플랫폼 계층으로 대별하고, 동일 계층에 대한 동일 규제 적용을 원칙으로 하는 수평적 규제체계 도입이 필요하다는 것은 주지의 사실이다. 그러나 여전히 이러한 개편 방향에 대해서도 쟁점이 존재한다. 첫째로 일부 서비스의 분류대상 계층 명확화에 대한 쟁점이다. 즉, 공영방송 및 지상파 방송 서비스의 경우 플랫폼과 콘텐츠 계층 중 어떤 계층으로 분류 되어야 하는지 여부(예: 콘텐츠와 플랫폼으로 분류 후 각각의 규율내용 적용 등) 또는 지상파를 별도의 역무로 구분하여 수직적 체계를 유지해야 하는지 여부가 여전히 쟁점이라 할 수 있다. 또한 OTT 서비스 중 CP의 성격(예: 넷플릭스)과 플랫폼의 성격(유튜브 등)을 가진 서비스에 대한 분류 방안을 여하히 설정할 것(예: OTT를 동일한 플랫폼 계층으로 모두 포섭할 것인지, OTT 내에서도 콘텐츠와 플랫폼으로 구분할지 여부)인지도 상당한 고민이 필요하다. 둘째, 각 계층별 정책 목표나 목적을 설정하는 것도 논쟁점이 존재한다. 콘텐츠 계층에 대한 정책 목표를 불법·유해 콘텐츠로부터의 시청자 보호, 콘텐츠 경쟁력 강화 및 글로벌 진출 지원 등이 있을 수 있고 플랫폼 계층은 이용자 서비스 품질 보장, 공정경쟁, 서비스 고도화 및 기술 혁신 등을 상정할 수 있는데, 시장상황에 맞추어 계층별 정책 목표를 명확히 하는 것이 필요하다. 셋째, 방송미디어 시장 환경의 변화를 전망하여 신규 서비스에 대한 유연한 포섭 가능성을 열어두어야 한다는 점이다. 현재 규제당국에서 고민하고 있는 분류체계가 신규 미디어 서비스 등장 시 각 계층으로 유연하게 포섭될 수 있는지 여부 및 법적 공백 시 인접 법령의 과도한 우회적용 방지 가능 여부가 고민되어야 한다.

(3) 시청각미디어서비스에 대한 공통규범 설정 및 계층별 특화된 규범 설정

서비스 특성에 따라 획일적인 규제를 적용할 경우 정책 목표 달성이 곤란하고 규제 경직성이 심화될 수 있다. 따라서 향후 통합미디어법제 제정 시 요구되는 정책 목표에 따라 공통규범을 설정하고, 콘텐츠 계층과 플랫폼 계층별로 규율 원칙을 수립하며 서비스 특성을 고려하

여 각 계층의 서비스 유형별로 특화된 필요최소규제 적용 및 글로벌 사업자에 대한 집행 실효성 확보라는 방향성이 필요하다. 이와 관련해서는 우선 시청각미디어서비스 또는 디지털미디어서비스에 대한 공통규범의 유형 및 내용을 어떻게 설정해야 하는지가 쟁점이라 할 수 있다. 시청각미디어서비스 또는 디지털미디어서비스에 공통적으로 적용되어야 하는 규율 원칙(예: 시청자 권익증진, 공정경쟁, 미디어의 자유와 독립, 국민 기본권 및 기본질서 준수, 표현의 자유 보장 등)을 설정해야 하는데, 이는 입법자와 시장참여자 간의 상당한 합의가 요구될 수 있다. 또한 규율 내용으로는 금지행위, 분쟁조정, 경쟁상황평가, 미디어평가 등 외에 공통적으로 적용되는 규율 내용과 규율 수준을 설정하는 것이 필요하다. 한편, 특정 계층 내 개별 서비스별로 차등 또는 특화된 규율 내용을 설정하는 것이 필요하다. 콘텐츠 계층의 경우 보도 또는 상품판매방송 등 특수한 목적과 기능이 부여된 콘텐츠에 대한 차등 또는 특화된 규율 내용에 대한 고민이 필요하고, 플랫폼 계층에 대해서는 네트워크 기반의 물적 플랫폼과 비(非)물적 플랫폼 간의 규율 차별화 및 세부 내용, 전국과 지역 플랫폼에 대한 차등 또는 특화된 규율 내용을 여하히 설정할지에 대해서도 신중한 판단이 필요하다. 규율 내용과 함께 수준을 설정함에 있어서도 개별 규율 내용별 수준, 자율 또는 공동규제로 위임할 규율 유형이나 내용, 실시간·AVOD·SVOD 별로 차등화된 규율 유형과 수준에 대한 논의와 고민이 필요하다.[12]

(4) OTT의 기능에 따라 콘텐츠·플랫폼 특성별로 필요최소규제 적용

OTT 서비스의 유형이 다양하고 가변적임에 따라 OTT를 사전적으로 엄격히 분류하는 것에 한계가 있을 수밖에 없다. 이에 따라 OTT와 타 서비스 또는 OTT 서비스 간에 규제 형평성 이슈가 발생 가능하다. 이러한 문제에 대응하기 위해서는 콘텐츠·플랫폼의 분류체계 하에서 OTT의 구체적 유형에 따른 특성별로 차등화된 규율 적용이 필요하나, 다만 규율 수준은 반드시 필요한 사안에 대해 최소규제 원칙의 적용이 바람직하다. OTT에 대한 필요최소규제 적용 시 우선 규제체계 포섭 대상으로서의 OTT 범위와 기준을 명확히 해야 한다. 즉, 모든 OTT 서비스가 미디어 정책 적용 대상이 되는 방안, 또는 영리 목적의 OTT 서비스 중 영향력 기준을 적용하여 비영리 목적, 동영상 제공이 주된 목적이 아닌 경우 등은 제외하는 방안에 대해 어떤 방

12) 규율 수준을 판단함에 있어 영향력 기준 규율체계 수립 시 기준이 되는 영향력 수준(tiering)과 평가체계

안이 바람직한지 검토가 필요하다. 필요시 적용 대상이 되는 OTT 서비스의 영향력이나 사업자 규모 등의 반영 여부도 검토할 필요가 있다.[13] 나아가 OTT에 대한 규율 수준 역시 전술한 바와 동일한 맥락에서 OTT에 대한 공통규범 적용 여부와 적용 타당성에 대한 고민도 필요하다. 즉, 이용자 보호, 공정경쟁 촉진 외에 일부 미디어 규율(예: 광고규제, 심의규제 등)의 적용 타당성도 고민되어야 한다.

(5) 시청각미디어서비스에 대한 전반적인 규제 완화

플랫폼 및 콘텐츠 계층으로 수평적으로 재분류될 레거시 미디어의 규제 수준이 완화되지 않는다면 새로운 법체계 수립의 의미가 퇴색될 수 있다. 즉, 규제체계나 법체계의 개편 시 반드시 같이 검토되어야 할 것이 불필요한 규제의 폐지나 완화, 필수적 규제의 식별 후 개선 또는 보완 등이라 할 것이다. 이를 위해서는 통합미디어법제 제정 시 각 계층별 규제수준의 전반적인 완화를 통해 산업발전을 도모하고 규제 형평성 문제를 해소하여 시장의 상생과 혁신, 공정경쟁을 촉진하여야 한다. 그러나 이와 같은 규제완화 또는 현실화 방향에 대해서도 몇 가지 쟁점이 존재하는데, 첫째는 각 규제 종류별 규제 수준의 완화 여부라 할 수 있다. 진입규제의 경우 현행 허가(지상파, 유료방송 플랫폼), 승인·등록(종편·보도·홈쇼핑, 일반PP)을 등록이나 신고로 완화할 수 있는지 여부, 소유겸영규제는 현행 소유규제(1인, 대기업, 외국인)를 완화할 수 있는지 여부[14], 편성규제의 경우 콘텐츠 계층에 대한 편성규제(주방송 분야, 외국물, 순수외주 등) 완화 또는 일원화(장르별 편성비율 완화 포함), 현행 포지티브 방식의 광고규제를 네거티브 방식으로 완화하는지 여부, 자율등급제의 전 계층 확대 여부, 자율심의 방식으로 전환 여부, 직사채널, 공익공공채널 등 채널 운용 규제 폐지 또는 완화 여부, 플랫폼의 채널구성·편성 자율성 확대 등이 규제완화 대상으로 타당한지 여부가 검토되어야 한다. 둘째, 재량규제 적용 가능성 및 수준을 쟁점으로 꼽을 수 있다. 예컨대 재허가 부관, 행정지도 등으로 과도한 재량규제를 적용하려는 유인을 제한하여야 하는데, 실질적 규제 완화를 위한 재량적 규제 최소화 방안, 나아가 기존 가이드라인 등을 법제화하거나 상향입법으로 재량범위를 최소화하는 방안에 대해서도 진지하고

13) 전기통신사업법 제22조의7제1항에서는 부가통신사업자 중 이용자 수, 트래픽 양 등 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 사업자는 서비스 안정성 확보 조치를 취하도록 규정하고 있다.

14) 겸영규제의 경우 향후 분류체계 개편 · 통합 시 겸영규제의 개편은 불가피하다.

긍정적인 검토가 필요하다. 이와 같은 쟁점에 대한 검토를 통해 전체 규제 수준을 하향 조정함으로써 국내 미디어 산업의 성장과 혁신을 도모하는 것이 바람직하다.

(6) 이용자 보호 및 공정경쟁 촉진의 공통 규범화

방송미디어 법제가 추구하는 가장 중요한 가치 중 하나가 시청자 권익 증진이라 할 수 있다. 그러나 기존 시청자 및 이용자 보호는 소극적 보호 및 참여적 권리 보장 성격이 강했고, 공정경쟁 촉진 관련 규정 역시 미비하여 개선 및 보완이 필요하다. 보완 방향으로는 시청자·이용자로서의 보호와 경제적 소비자로서의 보호를 모두 포함하고, 금지행위 및 공정경쟁 관련 규정의 전반적인 보완 및 확장 추진이 바람직하다. 다만, 심의기준의 합리화 및 OTT에 대한 차별화된 심의규정 마련에 대해서는 추가적인 고민이 필요하다. 추상적이고 현재의 미디어 상황에 부합하지 않는 교조주의적이고 경직적인 심의규정의 합리화 방안이 고민되어야 한다. 또한 OTT에 대해 자율심의 제도를 도입(단, 실질적으로는 공동규제 방식으로 운영 필요)하고 영향력 기준 적용 여부를 검토하여 특히 영향력이 현저한 사업자나 서비스에 대해서는 그에 상응하는 제도나 규제의 적용이 필요하다. 또한 미디어의 보편적 복지라는 차원에서 OTT의 책임성 확대 여부에 대해서도 추가적으로 고민해 보아야 한다. 끝으로 변화된 환경에서의 공정경쟁과 이용자 보호를 위해 금지행위 세부 유형 현실화, 실효성 보완 및 제재규정 강화에 대해서도 고민과 검토가 필요하며, 예컨대 이용자 구제 및 대항권 강화 조치 마련, 동의의결 제도 등 도입, 금지행위 등 공정경쟁 관련 규정의 적용 대상 확대(OTT 및 인접 시장)를 고민해 볼 필요가 있다.

4. 바람직한 미디어혁신위원회의 역할

미디어 규제체계 및 법체계 개편을 보다 효과적이고 효율적으로 추진하기 위해서는 사회적 숙의기구가 필요하다. 특히 현재와 같이 미디어 거버넌스 구조가 분리(과학기술정보통신부, 방송통신위원회, 문화체육관광부)되어 있는 상황에서 통합 논의 및 숙의 기구 없이 개별적으로 추진될 경우 논의 구조가 분리되고 자칫 입법에 비효율을 야기함은 물론 합의가 지연되고 부처 간 힘겨루기 양상 발생 등 부작용이 우려된다. 이와 같은 문제를 극복하기 위해 현 정부는

미디어 부문의 주요 정책 공약으로 '미디어 산업 진흥을 위한 미디어 거버넌스 구조 개편'을 설정하였고, '미디어혁신위원회' 출범을 통한 중복 규제 및 비효율적 규제체계 문제 극복을 위한 공론장을 마련하겠다고 밝혔다. 이의 연장선에서 2022년 5월 새 정부 국정과제 중 하나로 '미디어 전략 컨트롤 타워 설치 추진, 신·구 미디어의 동반 성장을 위한 미디어 미래전략 및 법제 마련'을 선정하였다.[15]

현재까지 미디어혁신위원회의 구체적 운영 방안에 대해서는 알려진 바가 없으나, 공약이나 국정과제의 내용으로 보았을 때, 미디어 전반의 규제체계 개편과 법체계 개편이 핵심 역할이자 목표일 것으로 예상된다. 과거 방송미디어 분야에 대한 규제체계 및 법체계 개편을 추진하기 위한 사회적 합의·숙의 기구로 「방송개혁위원회」와 「방송통신융합추진위원회」, 「미디어발전국민위원회」가 운영된 바 있었다. 3개 위원회 모두 방송미디어 분야 관할 부처와 전문가가 포함된 전문적 논의기구였다는 공통점이 있다. 방송개혁위원회는 2000년 통합방송법을, 방송통신융합추진위원회는 IPTV법이라는 결과물을 도출했으며 현재의 국내 방송 규제체계와 법체계를 설계하고 완성시켰다는 의의를 갖는다.[16]

[표 1] 방송미디어 규제체계 개편을 위한 사회적 숙의기구 운영 사례

구분	방송개혁위원회	방송통신융합추진위원회	미디어발전국민위원회
법적성격	대통령 소속 자문위원회	국무총리 소속 자문위원회 (방송통신융합추진위원회 규정(대통령 훈령))	국회 문화체육관광방송통신위원회 소속 자문위원회
운영방향	· 위원회 구성의 포괄성 · 논의구조의 효율성과 전문성 · 각계각층의 의견수렴과 공론화	· 위원회 구성의 공정성과 중립성 · 논의구조의 효율성과 전문성 · 방송통신 융합 의제에 대한 균형 있는 검토 · 각계각층의 의견수렴과 공론화	각계각층의 의견수렴을 위한 주제별 · 지역별 공청회, 토론회 실시

15) 국정과제 27번. 핵심전략산업 육성 : 글로벌 미디어 강국 실현(방통위 · 과기정통부)

16) 방송개혁위원회는 법제 개편은 물론 규제체계 재정립, 또한 정책 거버넌스(통합방송위원회 설립) 모두를 포괄적으로 논의하고, 정책 방향을 도출했으며, 방송통신융합추진위원회는 IPTV로 대표되는 방송통신 융합 산업 활성화, IPTV법 제정 방안을 도출하였고, 정보통신부와 방송위원회로 이원화된 정책 거버넌스 구조를 방송통신위원회로 통합하는 방안을 마련하여 법제도와 정책, 정책 거버넌스까지 모두 개편하는 성과를 도출하였다.

구분	방송개혁위원회	방송통신융합추진위원회	미디어발전국민위원회
구성	위원수 : 10인(위원장 포함) 위원선임 · 위원장 : 대통령이 위촉 · 부위원장 : 실행위원회 위원장이 겸함 · 위원 : 국회의원 및 방송계, 사회문화 부문 저명 인사	위원수 : 총 20인 이내(위원장 포함) 위원선임 · 위원장 : 민간위원 중에서 총리가 위촉 · 정부위원(당연직) : 방송위원장, 문화관광부, 정보통신부, 산업자원부장관, 공정거래위원장, 국무조정실장(간사) · 민간위원 : 방송, 통신, 언론, 문화, 기술 등 각 분야의 전문가로 국무총리가 위촉	위원수 : 정당추천 총 20인 (공동위원장 포함) 위원선임 · 공동위원장 : 한나라당 추천(1인), 민주당 추천(1인) · 위원 : 한나라당 추천(10인), 민주당 추천(8인), 선진과창조모임 추천(2인)
설립연도 / 운영기간	1998년 12월 / 3개월	2006년 7월 / 1년 6개월	2009년 3월 / 약100일
산하 기구 또는 지원 조직	**실행위원회** · 기능 : 지상파 분과, 유료방송 분과, 디지털-방송통신융합분과로 구성 · 구성방식 : 전체 20여 명 **사무국** · 기능 : 개혁위원회, 실행위원회 전체 회의, 분과위의 운영 지원 · 구성 : 총 20여 명(사무국장 및 직원) · 조직 : 기능별 팀제 편성(4개 지원팀)	**분과위원회** · 기능 : 본위원회가 위임하는 안건을 분야별로 논의 · 구성방식 : 2개 분과위(정책산업분과위/기구법제분과위) · 위원구성 : 본위원회 위원이 겸직 **전문위원회** · 기능 : 위원회/분과위원회의 심의사항에 대한 전문적인 연구 및 검토 · 구성 방식 : 분과위원회의 분야와 동일하게 2개 분야로 구성 · 위원 구성 : 총 30인 이내(관계부처 2~3급, 민간전문가) **방송통신융합추진지원단** · 기능 : 위원회, 분과위, 전문위원회의 운영 지원, 관계부처 정책 협의 · 조정 · 구성 : 총 30인 이내 – 단장 : 국무조정실 정책차장(겸임) – 부단장 : 국무조정실 경제조정관(겸임) – 직원 : 관계부처 공무원, 연구기관 연구원 등 · 조직 : 기능별 팀제 편성(3개) · 인력 : 총 26명(지원단장, 부단장 제외)	위원회 업무를 보조하는 별도 사무국 조직 부재

자료 : 이종관(2017)

현재 상황을 판단해 보면, 방송통신위원회와 과기정통부 모두 미디어 법제 및 규율체계 개편 방안 마련 추진 중임에 따라 전술한 바와 같이 정책 거버넌스 구조의 이유로도 범부처

합동으로 통합적 논의 및 숙의기구의 설립 및 운영이 필요하다. 이를 위해 총리실에서 주관하는 범부처 합동 위원회를 설치하고 학계 및 연구계 전문가와 산업계가 모두 참여하도록 하여 변화되고 확장된 미디어 시장 환경변화에 부응할 수 있는 논의가 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다. 과거에는 지상파 분과 및 유료방송 분과(예: 방송개혁위원회)로 구분하였거나, 정책분과와 기구분과(예: 방송통신융합추진위원회)로 구분하여 운영하였는데, 향후 미디어혁신위원회의 경우 매체별로 구분하되, OTT와 콘텐츠, 플랫폼 영역 역시 논의 구조에 포함시킬 필요가 있다.

또한 국내 방송 규제체계 논의 시 가장 큰 문제점 중 하나인 과도한 정치담론의 개입이나 정파적 논의를 배제하기 위해서라도 학계나 연구계, 업계 전문가를 중심으로 구성하는 것이 바람직해 보인다. 예컨대 지상파, 유료방송, 콘텐츠, OTT로 분과를 구분하고, 각 분과를 통할하는 전체 위원회를 구성하며, 각 분과는 4~6인의 전문가를 참여시키는 방안을 검토할 수 있다.[17] 또한 위원회 운영을 지원하는 사무국을 별도로 두어 위원회 운영 실무를 총괄하고 입법 작업을 지원하는 역할을 부여하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 다만 미디어혁신위원회의 위상을 어떻게 결정하는지 여부에 따라 위원장이나 전체위원회의 당연직 위원으로서의 관계 부처 공무원의 직위, 사무국의 규모 등이 결정되어야 할 것이다.

5. 결론

이상과 같이 국내 미디어 환경변화를 고려한 통합미디어법제 제정 방향 및 이를 위한 사회적 숙의·논의구조 운영방안을 살펴보았다. 마지막으로 첨언하자면, 과거 방송 규제체계 개편 논의에서는 산업성이나 시장에서의 공정경쟁에 대한 논의가 충분치 못했었고, 2010년 중반 이후부터 산업성과 공정경쟁, 혁신에 대한 논의가 본격화되었다. 앞으로 만약 미디어혁신위원회가 구성되어 출범하고, 통합미디어법제 제정 논의가 이루어진다면 공익성을 구성하는 가치요소로 산업성의 중요성을 재인식하고, 미디어 산업의 경제적 가치도 공익성의 주된

17) 전체위원회에는 관계 부처에서 같이 참여하는 것이 바람직하다.

구성요소, 달성해야 하는 가치로 판단하여야 할 것이다. 또한 방송의 공공정책 목표와 수단, 산업정책 목표와 수단을 재검토하여 공공정책과 산업정책의 분리함으로써 공적영역은 보다 강화된 공적가치 구현을, 산업영역은 보다 혁신적인 산업 활성화가 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

또한 지상파 방송과 같은 레거시 미디어의 혁신과 공진화를 위해 민영 지상파 영역에 대해서는 전향적인 규제완화(소유겸영 및 재허가, 편성 및 광고규제 등)를 통해 OTT로 수렴되는 상황에서 지속가능한 발전을 할 수 있는 제도적 토대를 만들어줘야 할 것이다. 반대로 글로벌 미디어 기업의 국내 시장 잠식과 더불어 의존도가 높아지는 상황에서 국내 미디어 기업들의 글로벌 진출 및 글로벌 사업자에 대항할 수 있는 경쟁력 확보를 위해 단지 규제적 차원의 내용이 중심이 되는 통합미디어법제가 아니라 진흥적 요소도 같이 포함된 미디어 법제가 제정되어야 할 것이다.

서론에서 언급한 바와 같이 국내 미디어 법제는 2000년 통합방송법, 2008년 IPTV법 제정 이후 무려 15년간 규제체계나 법체계의 개편이 이루어지지 못했다. 미디어 시장 환경의 변화는 더욱더 가속화하는 상황에서 국내 미디어 산업과 콘텐츠 산업, 한류의 경쟁력을 유지하기 위해서는 더 이상 개편이 지체되어서는 안 될 것이다.

jkwlee@shinkim.com

참고문헌

성욱제(2022). 공영방송 협약제도의 도입 의의와 주요 쟁점. 방송통신위원회 공영방송의 공적책무와 협약제도 토론회, 2022. 5. 18.

이종관(2018). 방송의 새로운 공적가치 제고를 위한 통합방송법 제정 방향. 2018 케이블TV Show 정책세미나 발제문, 2018. 4. 12.

이종관(2018). 최근 통합방송법(방송법전부개정법률안) 제정 논의의 주요 내용과 이슈. 방송통신법 포럼, 2018. 9. 19.

이종관(2022). 미디어 규제체계 개편방향과 쟁점 : 시청각미디어서비스법 제정 논의를 중심으로. 공익산업법센터 학술세미나, 2022. 11. 4.

이종관(2022). 차기 정부 미디어 조직의 방송산업 활성화를 위한 정책 방안, 한국언론학회 특별세미나, 2022. 2. 8.

이종원(2022. 5. 20). 방송미디어 중장기 법제정비 방안. 한국언론학회 봄철 정기학술대회.

홍대식 · 김성유(2012). 스마트 미디어 환경에서의 방송 개념의 재정립. 〈방송통신연구〉, 78권. pp.9-44.

황준호(2022. 2. 17). 방송을 넘어 시청각미디어서비스 규제체계로의 전환. 한국언론학회-정보통신정책연구원 정책토론회.

제20대 대통령직인수위원회(2022. 5). 〈윤석열 정부 110대 국정과제〉. URL: https://www.korea.kr/fcatalog/access/ecatalogt.jsp?catimage=&start=&callmode=normal&eclang=ko&Dir=1098&acmode=disable

미래 방송발전을 위한 거버넌스 전환과 (가칭)방송문화진흥재단 설립에 대한 제언

홍원식
동덕여자대학교 교양교직학부 교수

목차

1 들어가며
2 방송영상진흥재단 설립의 필요성
3 방송문화진흥재단의 성격과 설립 방안
4 맺음말

요약

본 글은 (가칭)방송문화진흥재단의 설립 필요성을 제안하고 있다. 방송문화진흥재단의 설립을 제안하는 것은 다양한 기술적 차이와 수익 모델의 차이에도 불구하고 방송 문화의 발전, 방송 성장 비전의 제시 그리고 방송 산업 성장의 기반을 마련하는데, 방송문화진흥재단의 설립이 중요한 역할을 담당할 수 있기 때문이다. 또한, 방송문화진흥재단의 설립은 기존의 정부 독점적 행정 정책이 사업자의 자발적 역동성에 기반한 정부와 시장의 협치 패러다임으로 전환을 가져올 수 있을 것이다. 이러한 정부–시장의 협치 모델은 행정 비용의 감소뿐만 아니라 시장 내 다양한 플레이어간의 동반성장의 가치와 같은 공동의 규범 발생을 유도하여 행정의 효율성을 높이는 결과를 가져올 수 있다. 이러한 배경 속에서, 본 글은 민간영역의 자발적 참여에 기반한 진흥 전문기구를 설립할 필요가 있으며, 마침 진행되고 있는 '방송역사 100년' 준비를 계기로 (가칭)방송문화진흥재단을 수립하여 정부–민간의 협치 모델로서 진흥 정책을 발전시킬 것을 제안한다.

1. 들어가며

2027년은 경성방송을 통해서 국내에 방송이 처음 소개된 지 100년이 되는 해이다. 주지하다시피 국내에서 방송은 일제 강점기의 총독부가 운영하는 기관방송으로 처음 시작되었지만 이제는 전 세계에서 손꼽히는 방송 콘텐츠 강국이 된 만큼, 방송 100년의 역사 속 국내 방송의 눈부신 성장을 굳이 새삼 강조할 필요는 없을 것이다. 이러한 눈부신 성장의 역사에도 불구하고, 국내 방송의 현실을 자세히 들여다보면 새로운 콘텐츠 플랫폼에 밀려서 정작 방송 영역 전반이 차츰 자신이 서있던 자리를 잃어가고 있는 모습이다.

현재 국내 방송은 기술적으로 그 영역의 범위를 쉽게 정의할 수 없는 정체성의 혼란이 나타나고 있으며, 이는 한류로 대변되는 눈부신 산업 발전과 별개로 우리 사회에서 방송에 대한 제도적 규범과 사회적 책무를 설정하는 데 있어서 많은 어려움을 주고 있다. 이러한 정체성의 혼란은 크게 세 가지 문제를 야기할 수 있다. 첫째는 방송 시장의 공유된 가치와 규범의 부재. 즉, 다양한 산업의 세부 지류로 분화하고 있는 방송 사업자들의 과열된 경쟁 속에서 방송 산업과 방송인의 공유된 정체성이 부재하기 때문에 나타나는 방송 시장 내의 공통된 규범과 가치의 훼손이 나타날 수 있다. 두 번째로 방송 산업 성장 비전의 불확실성이다. 한류의 큰 흐름 속에서 어느 때보다도 한국 방송의 산업적 성과에 대한 찬사는 커지고 있지만, 과연 한국 방송의 산업 성장의 지속을 위해서 어떠한 문화적 정체성이 유지되고 새로운 산업 성장의 방향 설정이 필요한 것인가에 대한 고민도 높아지고 있다. 세 번째로 방송의 정체성이 모호해 질수록 방송 산업의 제도적 범위 설정의 행정적 필요는 높아지고 있다. 방송의 기술적 확장이 가속화됨에 따라서 점점 더 동일 서비스 동일 규제의 수평적 규제 원리가 강조되고 있으나, 이를 적용하기 위해서는 방송 영역의 제도적 범위 설정이 전제되어야 하는 어려움을 갖고 있다.

이러한 배경 속에서 본 글에서는 (가칭)방송문화진흥재단의 필요성과 설립 및 운용 방안에 대한 제안을 제시하고자 한다. 방송의 고유한 정체성은 기술적 조건뿐만 아니라 그 사회의 고유한 문화와 경험을 통해서 만들어지는 것이다. 방송문화진흥재단의 설립을 제안하는 것은 다양한 기술적 차이와 수익 모델의 차이에도 불구하고 방송 문화의 발전, 방송 성장 비전의 제시 그리고 방송 산업 성장의 기반을 마련하는데, 방송문화진흥재단이 중요한 역할을 담당할 수 있기 때문이다. 방송영상산업 진흥 사업의 주체를 민간영역 진흥재단의 형태로 제도화하는 것은 이를 통해 다양한 방송사업자들의 자발적인 참여를 유도하고, 사업자들이 자발

적 영역에서 공유되는 방송영상의 정체성이 공통의 규범과 가치 및 새로운 성장과 도약으로 이어지는 선순환의 효과를 기대할 수 있기 때문이다.

2. 방송문화진흥재단 설립의 필요성

1) 방송영상콘텐츠 산업의 성격 변화

방송 100년의 역사 속에서 오랜 기간 동안 방송영상산업은 큰 변화 없이 지상파 방송을 중심으로 유지되어 왔으나, 최근 20여 년의 시간동안 이러한 구조는 급격한 변화를 겪고 있다. 2000년 이후 유료채널의 성장이 가파르게 진행되면서 CJ E&M과 같이 지상파방송사에 버금가는 대형 유료방송사업자가 출현하였으며, 플랫폼에서도 기존 지상파는 물론이고 이후 새로운 방송 미디어로 각광을 받으며 등장한 케이블SO의 시장영향력마저 짧은 황금기 이후 급격하게 IPTV로 대체되었다. 이렇게 대기업과 통신자본 기반의 방송영상사업자들의 성장은 기존의 지상파 중심시대와는 달리 방송 영역 전반을 새롭게 정의하고 있는데, 기존의 지상파 중심의 수직적 체계와 달리 서로 다른 정체성을 갖는 사업자들이 방송영상의 영역에서 협상의 상대자로 만나거나 서로 경쟁하게 되는 새로운 산업 환경을 발생시켰다.

여기에 더해서 글로벌 플랫폼의 국내 시장 진입은 국내 방송영상시장의 복잡성을 한 층 더하고 있다. 넷플릭스와 디즈니플러스 등 OTT 사업자들은 기존의 국내 방송영상시장의 거래방식과 달리 제작사에게 제작비용을 선지급하는 방식으로 기존 제작거래의 관행을 바꾸었으며, 이를 통해 국내 우수 제작사들을 선점하는 효과를 누리고 있다. 한편으로 이러한 글로벌 OTT의 투자는 국내 방송영상시장을 업그레이드하는 계기로 작용하는 면이 있으나, 다른 한편으로 글로벌 OTT의 제작투자가 국내 제작물의 IP유출뿐만 아니라 직접적인 제작사의 인수합병을 통한 국내 방송영상 자원의 약화로 이어질 것이라는 우려도 커지고 있다. 또한, 글로벌 OTT의 시장 진입과 함께 국내에서도 미디어 플랫폼간의 합종연횡을 통한 새로운 사업모델도 속속 등장하고 있는데, 특히 네이버와 카카오와 같은 디지털 플랫폼 업체의 영상제작사 인수를 통한 방송영상시장 진입이 가파르게 진행되고 있다.

이와 같은 국적과 자본규모 그리고 기업의 목적에 있어서 다양한 배경을 갖고 있는 다원적 플레이어의 시장 진입은 기존 방송영상시장을 일종의 이종경쟁(heterogenous

competition)으로 전환시켰다. 이러한 이종경쟁 상황은 긍정적으로 보면 기존의 시장 규범과 틀을 뛰어넘은 사업자들의 경쟁 행위로 인해 미디어 이용자들의 후생효과를 높일 수도 있지만, 다른 한편으로 공유된 시장 규범의 부재로 인한 사업자들의 과당경쟁과 자본력을 바탕으로 하는 전략적 배제와 같은 반경쟁 행위가 발생할 개연성도 높아진다. 실제로 국내 방송시장은 제작요소의 공급 및 우수제작역량을 갖춘 제작사의 숫자가 제한된 상황에서 글로벌 OTT, 통신자본, 플랫폼 사업자 등의 진입으로 인한 방송영상사업자들의 경쟁심화는 제작요소 비용의 급격한 상승을 불러일으키고 있으며, 방송사와 제작사간의 불공정거래 논란 및 채널과 플랫폼간의 갈등 심화와 같은 구조적 문제가 증가하고 있다. 즉, 이러한 갈등의 심화는 기본적으로 국내 방송영상 생태계의 구조적 취약성에서 기인하고 있는 것이지만, 한편으로 합리적인 분쟁조정, 공정경쟁 환경 조성, 저작권보호, 동반성장의 가치 등이 공유되지 못하는 방송영상산업의 불확실한 정체성과 산업 내의 이질성도 함께 작용하고 있는 것이다.

2) 자율적 진흥기구의 필요성

주지하다시피, 국내 방송영상정책은 국가정책의 기본방향에 따라서 그 주체와 목적이 크게 변화되어 왔다. 김대중 정부부터 문화산업이 국가기간사업으로 자리매김 되었지만(KISDI 보고서, 2017), 그 즈음 방송업무가 문화관광부로부터 분리되어 나온 이후 방송영상산업은 규제와 진흥이 나뉘어서 방송과 통신에 대해서는 규제와 인허가 중심의 정책이 적용되고 영상제작에 대해서는 진흥 중심의 정책이 적용되는 행정 편의적 분할구조를 유지해왔다. 현재는 규제기관이 방송통신위원회, 과학기술정보통신부, 문화체육관광부로 각기 분리되면서, 시장의 현실적인 유관성과는 별개로 지상파방송, 유료방송, 그리고 영상제작사 등이 각기 다른 규제기관에 의해 차별적으로 관할되어 날로 융합되어가고 있는 미디어 환경변화와 맞지 않는 사업자간의 비대칭적 규제 적용과 불필요한 업무의 중첩 등 행정적 혼란이 야기되고 있다. 예를 들면, 방송광고와 같은 업무의 상당부분은 방송통신사업자와 무관한 문체부에서 담당하고 있으며, 방송통신사업자들에게 징수하는 방송통신발전기금의 사용처가 방송통신의 진흥의 목적과 맞지 않게 규제기관의 논리에 의해 배분되는 등의 모호성과 혼란이 존재하고 있다.

점차 이종적 시장의 융합이 가속화되는 상황 속에서 방송통신 전반의 규제 체계 정비가 필요한 시점이지만, 이와 함께 보다 근본적으로 행정에 대한 기존 시각의 변화도 요구되

고 있다. 기존 행정 패러다임이 발전행정론과 신공공관리(NPM)로 이어지는 과정에서 국가 vs. 시장으로 구분되는 이원적 사고에 기반하고 있었다면, 최근 행정에는 거버넌스(협치)의 개념이 확장되고 있다. 즉, 기존 국가행정기관만 정책적 업무를 수행하는 것이 아니라, 사업자들과 시민을 대표하는 비정부 또는 비영리의 조직이 정책의 결정과 집행에 참여하는 형태의 통합적 행정의 필요성이 강조되고 있는 것이다. 이러한 거버넌스가 강조되는 이유는 세금을 재원으로 하는 행정부가 복지정책을 무한히 확장할 수 없기 때문에, 민간주도의 비정부, 비영리조직의 활동을 통하여 공익적 활동을 보완할 필요가 커지고 있기 때문이다. 심영섭(2021)은 1990년대 이후 국가와 사회 부문의 혼합과 중첩성, 사회 환경의 복잡성과 불확실성의 증가, 사회구조와 기능의 분화와 다양화, 네트워크화, 디지털화 등으로 국가와 시장, 사회의 총체적인 행위 형태가 일방적인 통치만으로는 불가능해졌기에, 이에 대한 대응으로 '거버넌스(Governnance)'라는 개념이 등장한 것이라고 설명하고, 방송영상영역에서도 통치가 아닌 협치로의 전환이 필요하다는 점을 강조하였다.

이러한 협치로의 행정 패러다임 전환과 함께, 시장 플레이어들에 의한 자율적 진흥기구의 설립에 대해서 진지하게 검토될 필요가 있을 것이다. 사실 자율적 진흥기구의 필요성은 방송 정책기구의 검토과정에서 일찌감치 제기된 바 있다. 방송통신위원회 설립 과정에서 진행된 논의를 일부 되돌아보면, 애초에 방송통신위원회 등 행정 기구들이 규제감독기관으로서 성격을 갖고 있기 때문에 시시각각으로 대응해야하는 다양한 방송영상사업자들의 세부적인 요구들을 산업지향적 관점에서 일일이 담아내고 이를 조정하기에는 한계가 있을 수밖에 없다는 것이다. 즉, 방송통신위원회가 처음 만들어질 때부터 지적된 사안이기도 한데, 일부에서는 규제기구의 성격과 관련된 이러한 문제가 있을 것을 전망하고 방송통신위원회와 별도로 공공적 기능의 미디어를 진흥하기 위한 이원적 규제틀의 필요성을 일찌감치 제안하기도 하였다(김대식, 2008). 규제기구의 통합이 요구되는 현 시점에서 규제기구의 이원화를 주장한 과거의 주장을 그대로 되풀이할 필요는 없겠지만, 사회적으로 공공적 성격을 갖고 있는 방송영상영역의 특성상 규제감독의 목적과 구분되는 진흥 정책의 요구를 담아내기 위한 거버넌스의 필요성은 여전히 유효한 것이라 할 수 있을 것이다. 이러한 필요성을 최근에 강조되는 '네트워크 거버넌스'(이준웅, 2017) 또는 '협치'의 개념과 연결해보면, 바로 국가가 직접 결정하지 않으면서도 시장의 공공성을 보장하고 시장 내의 공존을 위한 규범을 이끌어낼 수 있는 정책 방안으로 민간 주도 자율적 진흥기구의 필요성이 제기되는 것이다.

3. 방송문화진흥재단의 성격과 설립 방안

1) 방송문화진흥재단의 성격

앞서 강조한 바와 같이, (가칭)방송문화재단의 설립을 제안하는 것은 규제 감독기관과 사업자들의 협치 관점에서 자율적 진흥기구의 필요성에서부터 출발한 것이다. 특히, 이종적 경쟁의 장으로 변하고 있는 방송영상시장 전반에서 공유된 정체성 부재가 방송영상시장의 혼란과 산업 전반의 공적 자원을 약화시키고 있기 때문에, 방송영상산업의 지속성과 정책적 효율성을 높이기 위해서 자율적 진흥기구가 더욱 요구되어진다.

이러한 필요성에서 이미 제시된 바와 같이, 방송문화재단이 설립된다면 이는 방송영상사업자 전반을 아우르는 포괄적 자율기구로서 성격을 가져야할 것이다. 현재, 국내 방송영상 분야를 살펴보면, 다양한 층위의 사업자들 전반을 포괄할 수 있는 어떠한 제도적 기반도 찾아보기 힘든 것이 사실이다. 먼저, 규제 관할 기관은 방통위, 과기정통부, 문체부 등으로 분산되어 있으며, 사업자들의 조합 기구도 지상파방송사를 회원으로 하고 있는 한국방송협회, 플랫폼별로 분리되어 있는 케이블방송협회, IPTV협회, 채널사업자들을 대상으로 하는 방송채널진흥협회, 중소방송PP협회 등으로 각기 분리되어 있는 상황이다. 또한, 방송영상 산업 전반의 진흥 연구와 사업을 담당했던 한국방송영상산업진흥원도 한국콘텐츠진흥재단으로 일찌감치 통합되면서, 방송영상 산업 전반의 진흥 업무를 전담할 수 있는 전문화된 기관도 부재하다고 할 수 있다. 물론, 각각의 사업자별로 성격이 상이하기 때문에, 각 사업 영역을 대변할 수 있는 개별적 협회의 필요성은 당연하겠지만, 이들을 포괄할 수 있는 제도적 기반이 법 행정적 차원뿐만 아니라 시장 자율의 영역 그리고 학술연구의 영역에서 모두 부재하다는 것은 문제가 된다.

방송영상과 연관된 다른 영역과 비교해 봐도 이는 비정상적이라 할 수 있는데, 예를 들어 언론 영역에서는 각기 다른 수준과 성격의 언론사 층위에도 불구하고, 언론사 전반을 아우르는 한국언론진흥재단이 존재하고 이를 통해 다양한 진흥 사업과 자구적 복지 및 교육 사업이 활발히 진행되고 있다. 마찬가지로, 영화 영역에서도 영화진흥위원회는 1973년 영화진흥공사로 창립되어 준정부 기관으로 영화발전기금을 관리하며 한국영화업계 전반의 지원 사업을 수행하고 있다. 이러한 진흥기구의 공통적인 특징은 첫째, 언론과 영화 각 영역의 독립성과 자율성을 담보하면서도 기금 운용 등의 역할을 담당하며 준정부 기관으로서 정부 정책과의 연계성을 갖추고 있다는 것과 함께, 둘째, 각 영역 내에서 나타나는 불공정 경쟁 환경 또는

불합리한 노동환경 등의 문제를 자율적으로 개선하고자 하는 노력과 함께 시장의 지속가능성을 높이기 위하여 적극적 자율 규범 체계를 갖추려 한다는 것이다(김영기, 2013). 이와 대비되게, 방송 영역에서는 사업자 전반의 공유된 동반성장의 가치와 진흥은 고사하고, 방송인 모두가 공유하는 '방송의 날'과 같은 기념일 하나 제정하지 못하고 있는 것이 현실이다[1].

이러한 문제를 개선하기 위하여, 방송문화재단은 지상파방송 뿐만 아니라 케이블방송, IPTV의 플랫폼 사업자와 채널사업자들을 폭넓게 포괄하는 방송 전반의 자구적 복지와 교육 그리고 규제감독기관이 수행하기 어려운 방송분야 전반의 정책적 진흥 사업을 담당하는 기관이 되어야 할 것이다. 이를 위해서, 방송문화진흥재단은 민간재단 또는 공공재단의 두 가지 형태 중 하나로 시작될 수 있는데, 기본적으로 민간 자율기구로서 설립되어 방송영상에 대한 '팔 길이 원칙'에 입각한 정부와 민간영역의 협치 체계로서 설립되는 것이 타당하다. 민간재단으로서 자구적 복지와 환경개선의 목적을 갖고 있지만 다른 한편으로 방송이 갖는 공공적 성격에 기반하여 진흥업무를 수행하는 공익적 조직성격을 갖게 되는데, 이러한 비정부, 비영리 활동을 수행하는 조직체 중 하나가 바로 재단법인이라고 할 수 있다(송호영, 2020).

먼저, 민법에서는 비영리법인의 설립에 관하여 "학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단은 주무관청의 허가를 얻어 이를 법인으로 할 수 있다"고 정하고 있다(32조). 공공재단의 경우는 국가나 지방자치단체가 특별법을 통해서 설립근거를 두고 공공목적의 사업을 수행하기 위해 설립되는 것이지만, 민간재단의 경우에는 민법에 근거하여 기본적으로 참여자들의 출연을 통해 설립되는 차이를 갖고 있다. 이때 방송문화재단은 기본적으로 민간재단으로 시작하여 사업자의 출연금에 기반하여 사업을 수행하겠지만, 자체 출연금 외에도 공익적 사업을 수행하기 위해 방송발전기금과 같은 정부의 기금 지원을 받아서 진흥 업무를 일부 연계 대행할 수 있을 것이다.

중장기적으로는, 방송문화진흥재단이 방송 산업의 공공적인 진흥업무를 적극 수행하기 위해서 공익법인 또는 공공재단으로 발전하여 보다 적극적으로 행정적 네트워크 체계로 자리매김하는 것도 검토할 필요가 있을 것이다. 공익법인법에서는 공익법인을 "사회 일반의

1) 현행 9월 3일 방송의 날은 HL 호출부호가 처음 부여된 날로 지상파 방송사들이 기념하고 있지만, 유료방송 영역의 사업자들 및 종사자들은 전혀 참여하지 않고 있다.

이익에 이바지하기 위하여 학자금·장학금 또는 연구비의 보조나 지급, 학술, 자선(慈善)에 관한 사업을 목적으로 하는" 재단법인이나 사단법인이라고 정의하고 있다(공익법인법 제2조). 이에 따라, 방송문화재단의 역할은 공익법인에서 규정하고 있는 비영리적 목적의 사업으로 사업의 성격이 제한되게 된다. 한편, 공공재단으로 설립되는 경우에는 공익법인법에 의거하거나 민법 외의 특별법에 근거를 두어야 하므로, 그 조직의 목적상 방송통신발전기본법 등의 개정을 통해 설립 근거가 전제되어야 할 것이다. 이 경우에는 민간기구이기보다는 준정부기구로서 성격이 강화되어, 정부의 출연으로 설립되거나 운영될 수 있으며 사업 수행에 있어서도 정부예산에 기반한 공익적 사업을 폭넓게 수행하게 될 수 있을 것이다. 하지만, 이는 다른 한편으로 민간기구로서의 성격은 약화되어 사업자들의 자율적 운영과 참여에는 한계가 있으므로, 이에 대해서는 차후에 상황에 맞게 신중히 검토할 필요가 있다.

방송문화진흥재단의 역할과 기능에 대해서는 현행 한국언론진흥재단과 영상진흥위원회 등을 참조할 수 있다. 먼저, 언론진흥재단은 처음 언론인금고로 설립되어 언론인 생활자금, 주택자금 대여와 같은 기본적 복지사업을 수행하였으나, 이후 1999년 언론연구원과 통합되어 언론재단이 되면서 기존 복지사업 외에 첫째 언론인 연수 및 교육사업, 둘째 각종 취재지원 및 언론인상 수여 등 언론지원사업, 셋째 언론 중장기발전방안 등 연구조사 사업, 넷째 언론관련 출판사업 및 국제 교류 사업 등을 폭넓게 담당하고 있다. 한편, 영화진흥위원회는 1973년 영화진흥공사로 창립하여 1999년 준정부기관인 영화진흥위원회로 전환되었으며, 영화아카데미와 영화인교육센터 등을 통한 전문인력양성뿐만 아니라 한국영화가 글로벌시장에 진출하기 위한 적극적인 지원활동, 그리고 촬영소 및 촬영장비 등 제작인프라 지원 등을 수행하고 있다. 이들 기관의 사례와 같이, 폭넓은 진흥 업무를 수행하기 위해서는 정부광고대행 수수료(언론진흥재단) 또는 영화발전기금(영진위) 등의 정부 재원이 필수적인데, 방송문화진흥재단의 경우도 기구의 설립과 발전 단계에 따라서 정부의 방송광고대행 수수료 또는 방송발전기금 등의 재원이 적절히 지원될 수 있는 법 제도적 체계의 정비가 필요할 것으로 생각된다.

2) 방송문화진흥재단의 설립 방안

방송영상 콘텐츠 산업의 재도약을 위해서는 기존의 정책 패러다임의 변화가 필요하다는 주장은 이미 오래전부터 있어왔다. 그 주장의 핵심은 정부가 독점하는 규제 중심의 정책이 사업자의 자발적 역동성에 기반한 정부와 시장의 협치 패러다임으로 전환이 필요하다는

것이라 생각된다. 이러한 정부-시장의 협치 모델은 자율적 심의 등을 통한 행정비용의 감소뿐만 아니라 시장 내 다양한 플레이어간의 동반성장의 가치와 같은 공동의 규범 발생을 유도하여 행정의 효율성을 높이는 결과를 가져올 수 있다는 것이다. 그런 의미에서, 다양한 사업자의 층위와 유형별로 갈등이 심화되는 상황 속에서 이러한 협치의 필요성은 더욱 중요하게 인식되고 있다. 이러한 협치의 일환으로 (가칭)방송문화진흥재단이 설립되기 위해서는 다양한 층위와 유형의 사업자들이 최소한이나마 공유된 정체성을 갖고 공동의 이익을 추구하는 과정과 계기를 필요로 한다.

이러한 배경에서, 2027년에 있을 '방송 100년'은 방송문화진흥재단이 설립되기 위한 중요한 계기로 활용될 수 있을 것이다. 마침 방송통신위원회는 지난 2년간 2027년에 있을 방송역사100년을 기념하고 미디어 미래비전 수립을 준비하기 위한 사업을 지속적으로 진행하고 있으며, 이 과정에서 다양한 층위와 유형의 방송사업자들이 참여하여 사업을 주도하고 정부가 지원하는 민간-정부 공동의 추진방향성을 갖고 있다. 이에 따라, 2022년에는 한국방송협회, 케이블협회, IPTV 협회 및 채널진흥협회의 정책담당자가 참여하는 포럼이 만들어져서 방송역사 100년 기념사업 추진 방향에 대한 논의를 진행하고 있다.

방송역사 100년은 그 자체의 역사적 출발점을 기념하는 의미도 있겠지만, 그 보다는 혼란스러운 방송 산업계에 공동의 역사적 의미를 부여하고 이를 통해 동반성장의 가치를 공유하는 현재적 필요가 더 큰 사업이라 할 수 있을 것이다. 또한, 민간과 정부의 협치 모델이자, 민간영역이 주도하는 사업을 정부가 지원하는 방식의 향후 진흥 정책 패러다임 전환을 예고하는 사례가 될 수 있을 것이다. 이러한 의미에서 방송역사 100년 사업을 추진하는 과정을 방송문화진흥재단의 설립되는 과정으로 자연스레 연계하는 것이 바람직할 것이다. 방송문화진흥재단이 실제 협치 모델 속의 자율적 기구이자 진흥 정책의 일부로 작용하기 위해서는 재원 등에 있어서 정부의 지원이 필수적이며, 또 다른 한편으로 앞서 강조한대로 정부의 행정적 필요에 의해서도 민간영역 공통의 자율적 기구와의 상호 협력은 중요하기 때문이다. 또한, 방송역사 100년의 사업으로 추진을 검토하고 있는 방송박물관 건립이 현실화된다면, 방송박물관 운영의 주체가 필요하기 때문에 이 과정에서 자연스레 민간기구의 참여와 협력을 필요로 하게 된다.

이와 같이 방송역사 100년 행사는 이러한 민간의 진흥 요구와 정부의 정책적 필요가 잘 맞는 사안이기 때문에, 이를 계기로 방송문화진흥재단의 설립의 계기로 활용할 필요가 있는 것이다. 구체적으로 설립 단계를 예상해보면, 2022년 진행된 지상파와 유료방송, 플랫폼과 채

널 등 다양한 사업자가 참여하고 있는 방송 100년 준비 포럼을 향후 방송역사 100년 준비위원회, 그리고 이후 방송문화진흥재단으로 단계적으로 발전시킬 필요가 있다. 이를 위해서, 2023년에는 기존의 방송역사100년 준비 포럼을 '방송역사 100년 준비위원회'로 발전시키고, 방송역사 100년의 구체적 사업 내용을 준비하는 일부로서 방송문화진흥재단의 설립을 포함하여 계획을 수립하고, 가능하면 2023년 하반기에는 참여 기관의 MOU 등을 진행하여 방송문화진흥재단의 설립을 위한 구체적 실행단계로까지 발전을 시도해볼만하다. 방송진흥재단의 설립을 위한 MOU가 진행되기 위해서는 참여 대상 기관의 범위를 확정하고, 정관작성, 조직구성, 소요예산, 재원조달 방안 등에 대한 제반 규정을 마련할 필요가 있다. 앞서 제시한 바와 같이 일단은 민법에 의한 민간재단으로 설립되는 것이 가능한 방안이겠지만, 필요에 따라서는 특별법 제정이나 기존 방송관계 법령의 근거규정을 마련하는 것도 검토할 필요가 있을 것이다.

4. 맺음말

그동안 방통위, 과기정통부, 그리고 문체부로 분리되어 있는 방송영상정책 거버넌스로 인한 행정적 비효율과 혼란을 개선해야한다는 목소리는 오랜 기간 계속되어왔다. 특히, 방송영상 콘텐츠 진흥 정책에 있어서, 분리된 행정기관의 인위적 지원 대상의 구분으로 인해 방송영역은 정부의 규제 대상으로만 인식되고 상대적으로 진흥의 대상에서는 덜 중요하게 인식되어왔다. 방송영상 콘텐츠 산업이 국가적 자긍심에 미치는 영향과 전 세계적 우리 문화의 파급력을 고려할 때 방송영상 산업은 다른 어느 분야 못지않은 국가의 기간전략 산업으로 중요성을 갖고 있음에도 불구하고, 방송영상 분야의 발전을 위한 정책적 지원은 부족한 것이 사실이다. 이를 개선하기 위한 행정 패러다임 변화의 필요성도 점차 설득력을 높여가고 있지만, 아직까지 새 정부에서도 새로운 정책방향이 제시되지는 못하고 있다.

앞서 강조한 바와 같이, 방송영상 분야에 대한 진흥 정책이 효과적으로 세워지기 위해서는 방송영상 분야가 갖고 있는 독립성과 자율성 그리고 산업 성장을 위한 국가 정책방향이 적절히 연계되어야한다. 이미 사회 여러 분야에서 강조되는 바와 같이, 과거와 같은 국가 중심의 패러다임으로 행정기관과 공무원이 독점하는 행정조직과 의사결정구조를 통해 좋은 행정적 성과를 담보하기는 어려울 것이다. 방송에 대한 공공정책 역시 공공기관이 수행하는 정책

을 의미하는 것이 아니라 다양한 방송영상 관련 이해관계자의 상호작용과 조정을 통해서 만들어지는 공공적 효과를 가져오는 정책으로서 의미를 갖는 것이며, 이를 수립하고 수행하는 데 있어서 행정기관과 민간사업자의 관계가 전통적인 상명하달 식의 일방적인 의사결정을 위한 수단으로서의 기능을 지양하고 공동체의 다양한 관계인들(stakeholder)의 이해관계를 조정하고 공동체에게 최적의 좋은 행정을 실현하기 위하여 이들과 협력하는 거버넌스(협치)의 관점이 더욱 필요한 시점이다.

이러한 협치 또는 네트워크 거버넌스로 패러다임이 전환되는 시점에, (가칭)방송문화진흥재단은 정부와 민간영역 모두에서 충분히 검토해볼만한 대상이라 생각한다. 앞서 강조한 바와 같이, 민간영역의 진흥 전문기구가 가지는 장점은 ①시장의 독립성과 자율성을 보장하면서도, ②시장 내 다양한 사업자들에게 공동의 정체성과 이를 바탕으로 한 동반 성장의 비전을 공유하게 할 수 있고, ③산업내의 유동적이며 미세한 정책 수요에 맞는 시의적절한 지원 등이 있을 것이다. 마침, 2027년에 있을 '방송역사 100년'을 준비하기 위한 논의의 공간이 열려 있으므로, 이를 활용하여 정부-민간의 협치 모델이 구체화되어 방송문화진흥재단으로 설립되길 기대할 수 있는 시점이라 생각한다. 2023년 방송통신위원회가 핵심추진과제로 포함하고 있는 방송역사 100년 사업은 이러한 의미에서 방송사업자에게 중요하다. 이는 민간영역이 어떻게 대응하기에 따라서 단순한 정부 주도형 역사 기념사업이 될 수도 있겠지만, 적극적으로 활용한다면 향후 민간-정부의 협치 진흥 정책 모델을 이끌어낼 수 있는 중요한 계기가 되기 때문이다. 정부의 적극적 정책 추진과 민간의 방송영상 관련 기관들의 적극적 대응과 의견 개진을 통해서 오랫동안 숙원하고 있는 진흥 전문기구가 실제 현실로 실현되길 기대한다.

wraisong@hotmail.com

참고문헌

김대식(2008). 방송통신위원회 시대의 방송정책과제에 관한 연구. 〈방송통신연구〉, pp.23–47.

김성수(2017). 행정조직법상 거버넌스와 민주적 정당성, 행정의 책임성. 〈법학연구〉, 58(2), pp.1–29.

김영기(2013). 영화진흥위원회. 〈한국콘텐츠학회지〉, 11(2), pp.46–50.

송호영(2020). 문화재단의 법적 고찰: 지역문화재단을 중심으로. 〈법학논총〉, 47, pp.183–213.

심영섭(2021). 방송채널(PP)산업 현황과 미래발전을 위한 상생방안. 〈한국언론학회 특별세미나 발제집〉.

이준웅(2017). 공영방송 정체성 확립을 위한 지배구조 개선방안. 〈방송문화연구〉, 29(1), pp.73–120.

KISDI 보고서(2017). 〈방송영상 콘텐츠산업 진흥정책 연구〉.

2. 이슈

방송광고 규제 혁신방안 :
적극적인 네거티브 규제 도입 방안 제안 — 문철수

공영방송 제도 현대화를 위한
법제도 개선 방안 논의 — 이동훈

방송광고 규제 혁신 방안 : 적극적인 네거티브 규제 도입 방안 제안

문철수
한신대학교 미디어영상광고홍보학부 교수

목차

1 서론
2 방송광고 네거티브 규제 전환의 의미
3 방송광고 네거티브 규제 체계 개요
4 방송광고 규제면제 특례 및 타이틀스폰서십
5 네거티브 규제 전환에 따른 시청자 보호 방안
6 결론 및 제언

요약

방송광고 시장 위축으로 인한 재원 감소는 고품질 콘텐츠 및 한류 콘텐츠 제작을 어렵게 해 시청자 복지 축소와 국내 미디어 시장의 경쟁력 약화를 초래하게 되었다. 이러한 상황에서 방송광고 네거티브 규제 체계 도입을 위한 시도는 국내 방송광고 시장의 경쟁력을 회복시킬 수 있는 규제 개선의 중요한 시발점이라 생각하고, 적극적인 실천이 이루어지기를 바란다. 구체적으로 프로그램 외 광고에 대한 일총량제가 네거티브 규제 취지에 맞게 방송사 자율적으로 시행되어야 할 것이고, 프로그램 내 광고인 가상광고와 간접광고 역시 최대한 허용이 가능해야 할 것으로 본다. 또한 신유형광고가 적극적으로 도입될 수 있는 토대가 마련되고, 경영상 커다란 어려움을 겪고 있는 지역 · 중소방송에 대한 규제 면제 특례 등이 적극 고려되어야 할 것이다. 마지막으로 방송광고 심의의 경우 방송사업자의 자율심의와 기존 사후 심의기관의 후속 조치 등을 활용하고, 문제 발생 시에는 사후에 시청자 영향평가 등을 적용해 시청자 복지 확대와 동시에 방송광고 경쟁력 강화에도 기여할 수 있기를 바란다.

1. 서론

기획재정부가 전망한 올해 한국 경제성장률은 1.6%인데, 한국은행(1.7%)과 한국개발연구원(KDI)·경제협력개발기구(OECD) 등의 전망치(1.8%)보다 낮다. 한편, IMF는 지난해 10월 우크라이나 전쟁의 장기화, 인플레이션 압박, 주요국 통화 긴축 등의 영향을 반영해 올해 세계 경제성장률을 2.9%(7월 전망)에서 2.7%로 하향 조정한 바 있다(안광호, 2023. 1. 7.). 실제로 2023년도 세계 경제 및 국내 경제 모두 비관적 전망이 압도적인데, 특히 국내 경제는 대외 의존도가 높아 수출 감소뿐 아니라 금리 상승에 따른 이자 부담으로 기업들이 긴축재정을 통해 보수적 경영을 할 가능성이 높다. 이 같은 경기 둔화 여파로 인해 광고시장 역시 하락세가 지속될 것으로 보는데, 기업들의 저비용·고효율 광고 집행으로 인해 시장은 크게 위축될 전망이다.

한편, 지난 2020년 전 세계를 강타한 코로나19는 현재까지도 영향을 미치고 있는데, 그동안 꾸준한 성장세를 보여왔던 국내 광고시장도 예외 없이 코로나19의 영향을 받았다. 월드컵과 동계올림픽 같은 스포츠 빅이벤트가 있었던 2022년도의 경우, 국내 총광고비는 전년 대비 1.6% 성장에 머물 것으로 보인다(한국방송광고진흥공사, 2022. 12.). 특히 방송광고 시장은 넷플릭스가 작년 하반기 국내에서도 광고 요금제를 출시했고, 디즈니+가 미국에서 광고형 서비

[표 1] 매체별 국내 광고비와 전년 대비 증감률(2017년~2023년)

(단위 : 백만 원)

매체	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년 추정치	2023년 추정치
방송매체	3,950,057	3,931,829	3,771,046	3,484,137	4,053,056	4,242,410	4,521,309
	−4.47%	−0.46%	−4.09%	−7.61%	16.33%	4.67%	6.57%
지상파TV	1,551,679	1,421,935	1,244,653	1,106,607	1,359,684	1,382,173	1,427,471
	−11.1%	−8.4%	−12.5%	−11.1%	22.9%	1.7%	3.3%
라디오	253,015	207,309	208,481	232,980	259,767	254,176	262,030
	5.5%	−18.1%	0.6%	11.8%	11.5%	−2.2%	3.1%
지상파DMB	5,287	4,404	2,340	2,580	2,195	2,262	2,545
	−27.0%	−16.7%	−46.9%	10.3%	−14.9	3.1%	12.5%
PP	1,853,673	1,990,163	2,002,092	1,891,678	2,182,364	2,354,356	2,580,708
	−2.2%	7.4%	0.6%	−5.5%	15.4%	7.9%	9.6%
SO	139,124	140,775	139,140	114,539	109,012	110,262	111,853
	3.4%	1.2%	−1.2%	−17.7%	−4.8%	1.1%	1.4%
IPTV	99,307	116,113	124,301	102,544	107,056	106,861	105,353
	17.4%	16.9%	7.1%	−17.5%	4.4%	−0.2%	−1.4%
위성방송	47,972	51,130	50,039	33,210	32,978	32,319	31,349
	69.5%	6.6%	−2.1%	−33.6%	−0.7%	−2.0%	−3.0%

출처 : 2022년 방송통신광고비 조사보고서(한국방송광고진흥공사, 2022. 12.)

스를 시작해 조만간 국내에도 도입될 예정이며, 글로벌 OTT의 K-콘텐츠 공격적 투자 확대 등으로 경쟁이 더욱 심화될 전망이다.

지난해 동계올림픽과 월드컵 특수에도 불구하고 지상파 방송사들의 광고 매출 규모가 제자리걸음에 그쳤다는 분석이 나왔다. 국제 스포츠 경기가 없는 기간 동안 전반적인 지상파 시청률 하락세가 원인으로 꼽힌다(금준경, 2023. 1. 19.). 한국방송광고진흥공사가 발표한 '2022 방송통신광고비 조사보고서'에 따르면, 2022년 지상파 방송사 TV광고 시장이 전년 대비 1.7% 증가할 것으로 추정했다. 2022년 지상파방송 TV광고비는 1조 3,822억 원 규모(추정치)인데, 2021년에는 1조 3,600억 원 규모였다. 한편, 2017년 이후 매년 감소하던 지상파 TV 광고비는 중간광고가 도입된 2021년에 큰 폭으로 증가한 후 소폭 증가하는 모양새를 보여준다. 2020년 1조 1,070억 원을 기록한 지상파 TV광고비는 2021년 1조 3,600억 원 규모로 전년대비 22.9%나 성장했지만, 2018년(1조 4,220억 원) 수준에도 못 미치는 수준이다. 전반적으로 현재 방송광고 시장은 PP가 성장세를 주도하고 있는 실정이다[표 1 참조].

이러한 상황 속에서 방송통신위원회는 최근의 미디어 환경 변화 등을 고려해, 혁신 성장 디지털·미디어 동행 사회'구현을 위한 4대 핵심 과제를 중점적으로 추진한다는 2023년도 업무계획을 발표한 바 있다. 이 중에서도 미디어 콘텐츠 성장 재원 확충 차원에서 법령에서 금지하지 않는 사항은 사업자 자율로 편성할 수 있도록 '원칙 허용, 예외 금지'라는 방송광고 네거티브 규제 체계 도입을 선언했다. 특히 방송광고 규제 완화는 새 정부 국정과제인 미디어 규제 혁신 및 성장 지원을 통한 '글로벌 미디어 강국 실현' 과제에 포함된 사항이기도 하다.

현행 방송광고 규제 체계는 광고유형을 과도하게 세분하고 형식 규제의 벽이 너무 높아 새로운 방송광고의 도입과 활용을 어렵게 함으로써, 광고주가 방송광고에 매력을 잃어가고 있어 규제 개선의 필요성이 꾸준히 논의되어 왔다. 방송통신위원회에서도 미디어 시장의 환경 변화와 방송광고 시장 침체에 대응하기 위해 현행 방송광고 규제 체계의 문제점 및 적정성 등을 전면적으로 검토하고, 제도 개선이 시급한 상황임을 인식해 포지티브 규제 방식에서 네거티브 규제로의 전환을 추진해 왔다. 특히 지난해에는 방송광고 네거티브 규제 체계 도입을 위한 논의를 위해 학계, 방송사 및 광고주 유관 단체, 미디어렙, 법조계, 시민단체, 정부, 연구기관 등의 전문가들로 협의체를 구성해 네거티브 규제 체계 도입에 대해 심도 있는 논의를

진행했는데[1], 본고에서는 방송통신위원회 협의체 논의사항 및 학계의 정책 제안 등을 종합적으로 참고해 향후 방송광고 시장 활성화를 위한 제언을 시도해 보고자 한다.

2. 방송광고 네거티브 규제 전환의 의미

1) 방송광고 네거티브 규제 도입의 필요성

우리나라의 경우 1인 가구 증가 영향으로 TV 대신 OTT를 이용하는 콘텐츠 헤비유저 성장, 스마트TV 보급 확산으로 TV를 통한 스트리밍 시청 증가, 콘텐츠 과잉 공급에 따른 선택적 시청 선호 등 미디어 이용 및 콘텐츠 소비행태 변화가 가속화되어, 지상파 콘텐츠 경쟁력은 더욱 약화 되고 있다. 이처럼 미디어 환경이 급변하고 있고 글로벌 사업자와 온라인 미디어 사업자는 초고속으로 성장하고 있는 반면, 기존 방송 영역은 지속적으로 침체 일로에 있다. 특히, 방송광고는 매출이 지속적으로 급감하고 있어 경쟁력을 제고할 수 없는 광고 유형별 칸막이식 규제 및 복잡한 형식 규제를 과감히 폐지해야 한다는 목소리가 높다(조성동, 2022. 12. 2.).

실제로 국내 방송광고 규제는 방송광고 유형을 프로그램광고, 토막광고, 자막광고, 시보광고, 중간광고, 가상광고, 간접광고 등 광고유형·시간·배치 방식 등을 까다롭게 정한 후 이 규정 외의 것은 모두 불허하는 방식의 포지티브 규제 원칙을 고수하고 있다. 이처럼 방송광고의 총량 또는 광고 유형별로 광고 시간을 규제하는 포지티브 규제 방식은 일정 시간 이상의 광고 송출을 제한하고, 다양한 신유형 광고를 직간접적으로 규제하는 부작용이 있다(홍문기, 2019).

한편, 메타버스 광고나 글로벌 OTT 사업자의 광고형 서비스 도입 등은 국내 방송광고 시장 경쟁을 더욱 가속화할 전망이며, 방송광고에 대한 과도한 형식 및 내용 규제는 광고효과를 제한해 광고주를 온라인 및 모바일 매체로 이동시키고 있다. 물론 신규 매체 활성화에 따른 기존 매체 영향력 감소는 자연스러워 보일 수 있으나, 경쟁 매체 대비 엄격한 규제가 방송광고

1) '방송광고 네거티브 규제 체계 도입을 위한 협의체'는 2022년 6월 출범해 연말까지 활동하며, 방송사업자가 방송광고를 자율적으로 제작 · 편성하고, 기술발전에 따른 신유형 광고를 도입할 수 있도록 방송광고 규제를 완화하는 방향에서 방송법 개정안에 대해 논의한 결과를 협의체 건의문 형태로 방송통신위원회에 전달한 바 있다.

경쟁력을 인위적으로 제약하고 있어 개선이 필요할 것으로 본다(신지형, 2022. 7.22.).

이처럼 방송광고 시장 활성화 차원에서 규제혁신에 대한 요구가 높아지는 가운데, 방송법 제73조에서 명시하는 포지티브 규제 방식을 개정해 금지 대상 외에는 다양한 형식의 자유로운 광고 집행을 원칙적으로 허용하는'네거티브 규제 방식'으로 전환하는 논의가 적극 필요한 시점이다.

2) 방송광고 네거티브 규제 논의 방향

방송통신위원회의 '방송광고 네거티브 규제 체계 도입을 위한 협의체'는 포지티브 방식의 방송법 체계에 대한 문제점을 분석해 방송광고의 과도한 형식 및 내용 규제를 완화하는 네거티브 방식으로의 개선방안과 방송광고 제도 변화에 따른 시청자 보호 방안 등을 논의한 것으로 확인된다. 현재 방송법상에 정의되어 있는 7가지 유형(프로그램광고, 토막광고, 자막광고, 시보광고, 중간광고, 가상광고, 간접광고) 이외의 방송광고 유형은 허용되지 않는 포지티브 규제 방식을 영국이나 독일 등과 같이 원칙적 허용, 예외적 금지·제한의 네거티브 규제 방식으로 전환해 방송광고 운영의 자율성 제고를 도모하고자 한 시도라고 생각한다.

이 같은 취지 아래 현행 7가지 방송광고 유형을 프로그램 방송 시간을 기준으로 프로그램 내/외 및 기타 광고로 범주화해 논의했는데, 기존 방송광고 유형 중 실제 프로그램 외부에 노출되는 5개(프로그램광고, 토막광고, 자막광고, 시보광고, 중간광고) 유형을 '프로그램 외 광고', 가상광고와 간접광고는 '프로그램 내 광고', 나머지 유형은 '기타 광고'로 구분하고 있다[그림 1 참조].

[그림 1] 네거티브 규제 방식의 방송광고 유형

※ 방송통신위원회 토론회 및 업무계획, 관련 기사 자료 등을 종합해 참조.

3. 방송광고 네거티브 규제 체계 개요

1) 프로그램 외 방송광고 규제 개선

(1) 방송광고 일 총량제 도입

프로그램 외 광고 규제 중 가장 핵심적인 내용은 일 총량제에 대한 현실화 문제일 것이다. 현행 프로그램 편성 시간당 허용량 규제하에서는 개별 프로그램에 대한 광고주의 초과 수요 발생 시, 광고 시간의 탄력적인 공급이 곤란해 광고 시간제한이 없는 온라인 매체와의 경쟁 관계 속에서 방송사업자에 대한 자율성 확대가 시급한 실정이다. 물론 2015년 광고총량제 도입 이후 허용되는 방송광고량도 미디어 시장환경 변화에 대응해 지속적인 완화 추세를 보여 왔는데, 과도한 광고 시간 편성으로부터 시청자 보호를 위해서 광고 허용량(프로그램 편성 시간당 최대 20/100, 일평균 17/100 이내)을 제한해 왔다. 향후 개선방안은 일 총량 수준을 적절히 정하고 자율성을 확대 적용하되, 새로운 제도 도입에 따른 시청자 보호 문제를 충분히 숙의해 합리적 제도로 안착시키는 방향으로 나아가야 할 것이다.

(2) 자막광고 규제 폐지

자막광고는 방송사업자의 명칭고지 또는 방송프로그램의 안내고지의 경우에만 허용되며, 크기는 화면의 1/4 이내로 제한하고 있어 방송광고 기법 등을 자유롭게 선택할 수 있도록 하는 네거티브 규제와는 상충되는 제도이다. 이에 자막광고 시점 및 크기 규제를 폐지하고, 전체 허용 시간 내에서 자율적으로 운영해 실질적인 광고 시간 확대를 유도하는 개선방안이 제시되고 있다.

2) 프로그램 내 방송광고 규제 개선

(1) 허용 장르 확대

간접광고 및 가상광고 도입(2010년) 당시 방송 프로그램의 장르별 특성을 고려해, 간접광고는 도입 시부터 현재까지 오락 및 교양 프로그램에만 허용되고 있다. 가상광고는 최초 도입 시에는 운동경기 중계 시에만 허용되었지만, 2015년부터는 오락, 스포츠 분야 및 보도 프로그램까지 확대됐다. 그러나 프로그램 내에서 상품 등이 노출된다는 측면에서 볼 때, 간접광고와 가상광고의 속성이 유사하고 디지털 간접광고 도입 등으로 간접광고와 가상광고가 융합

되고 있는 상황에서 두 가지 유형에 대한 구분이 사실상 의미가 없어졌다. 영국의 Ofcom도 간접광고(PPL) 허용 후, 가상광고(virtual advertising) 규제는 폐지하고 가상광고에 대해서도 간접광고 규제를 적용하고 있다. 따라서 가상광고와 간접광고를 프로그램 내 광고로 통합하면서, 비대칭적인 허용 장르를 일원화하고 허용 장르를 확대해 오락, 교양, 스포츠 중계, 스포츠 보도 장르 모두에서 가능하도록 개선할 필요가 있다.

(2) 광고 허용량 일원화

프로그램 내부에서 노출되는 제공방식의 유사성과 간접광고 형태의 가상광고 도입 등 제작환경 변화를 고려해 통합된 광고시간 규제의 필요성이 증대하고 있다. 간접광고와 가상광고는 최초 도입 당시(2010년)에는 각각 프로그램 시간의 5/100까지 허용했으나, 2015년부터는 각각 7/100까지 확대된 바 있다. 대체로 간접광고와 가상광고 각각에 대해서 별도로 정해진 허용 시간을 일원화해 프로그램 내 광고 시간을 탄력적으로 운용하는 것은 합리적인 방안이지만, 간접광고와 가상광고 각각에 허용된 시간의 합계(14%)까지 통합해 운영하는 방향에 대해 진지한 논의가 요구되는 상황으로 보인다.

(3) 프로그램 내 광고 크기 규제 폐지

과도한 광고노출로부터 시청자를 보호하기 위해서 가상광고와 간접광고의 크기는 각각 화면 크기의 1/4 이내로 제한해 왔는데, 크기 규제 집행과 준수를 위해 규제 당국과 방송사업자 양측에 모두 과도한 행정 비용이 발생하고 있다. 실제로 EU국가(독일, 영국 등)들도 간접광고 크기는 과도하지 않은(not be unduly prominent) 수준에서 방송사업자가 자율적으로 설정하도록 정성적인 규제만 적용하고 있는데, 크기 제한이 폐지되더라도 시청자 이탈 방지와 콘텐츠 품질 유지를 위해 해당 광고의 크기를 과도하게 설정하지 않을 것으로 판단된다. 따라서 가상광고와 간접광고를 프로그램 내 광고로 통합하면서, 해당 광고에 대한 크기 규제는 폐지하되, 프로그램 내에서 과도하게 화면을 축소·분할하는 화면분할광고(split-screen advertising) 등의 형식은 규제 검토가 필요할 것이다.

(4) 상표 등의 언급 관련 규제 완화

현행 방송법상 과도한 광고효과 발생과 시청 흐름 방해로부터 시청자를 보호하기 위

해 프로그램 내에서 상품 등을 언급하는 것은 엄격하게 금지하고 있으나, 라디오 광고 시장의 침체가 장기화 됨에 따라 라디오의 간접광고 규제 완화를 통해 시장 활성화 방안을 모색할 필요가 있다. 실제로 TV의 경우는 상품 및 상표 등이 상품배치나 이미지 등으로 프로그램 내에서 노출 가능하지만 라디오는 매체 특성상 프로그램 진행 도중에 상품 등의 언급을 통해서만 프로그램 내 광고가 가능하나 현재는 이를 금지하고 있다. 따라서 라디오 프로그램 진행자나 출연자가 방송 중에 상표 및 상품 등을 언급하는 라이브리드(live-read)를 허용하고, 지역 소상공인 및 지역 특산물 관련 상품 및 서비스 등의 언급을 허용하는 방안 등을 적극 논의해 나갈 필요가 있다.

4. 방송광고 규제면제 특례 및 타이틀스폰서십

1) 방송광고 규제 면제 특례 도입

미디어 이용환경 변화로 인한 방송광고 시장의 침체는 재정적 기반이 열약한 지역·중소 방송사의 경영 여건 악화를 더욱 가속화시켜 지역MBC 광고매출은 2012년 2,712억 원에서 2021년 1,269억 원으로, 지역민방 광고매출은 2012년 1,844억 원에서 2021년 1,185억 원으로 10년 새 각각 53.2%, 35.7%나 감소했다(방송통신위원회, 2022. 6.). 이와 같은 상황에서 지역성·다양성 구현에 기여하고 있는 지역·중소 방송사의 광고 관련 규제를 일부 면제해 줌으로써, 주요 매체 대비 열악한 광고경쟁력을 제고할 필요가 있다. 이에 지역·중소 지상파 방송사와 중소 PP에게 방송광고 및 협찬고지 규제의 준수 의무를 완화해 주는 방안으로, 자체 제작 또는 최초 제작 콘텐츠에 대해서는 일 총량 규제를 완화해 주거나 라이브리드 허용과 같은 협찬고지 규제 완화 등이 논의되고 있다.

2) 타이틀스폰서십 도입

타이틀스폰서십의 경우 방송법상 허용되는 방송광고 유형에 속하지 않고, 협찬고지 규칙도 프로그램 제목의 협찬주 명칭 포함을 금지(문화예술행사 및 스포츠행사의 경우는 허용)하고 있다. 그러나 경쟁 매체인 온라인 및 모바일 매체의 경우 이미 타이틀스폰서십이 활발하게 활용되고 있어 방송광고의 경쟁력 저하가 우려되는 실정이다. 현재 미국, 영국, 일본 등 해외 주

요 국가들에서도 제목협찬이 허용되고 있어, 콘텐츠 제작 재원 확충을 위해서 광고주 등의 명칭, 로고, 상품명 등을 제목으로 사용하는 타이틀스폰서십 도입이 요구된다. 다만, 시청자 및 프로그램 내용 등에 미치는 영향 등을 고려해 오락 장르 프로그램에 우선 도입 후, 그 효과 등을 살펴보고 다른 장르로 점차 확대해 나갈 필요가 있어 보인다. 타이틀스폰서십은 타 광고 대비 주목도가 크며, 최근 화두인 ESG 관련 프로그램의 경우 타이틀스폰서십을 통한 기업 이미지 개선 등을 기대하는 광고주의 잠재적 수요가 많은 것으로 조사되었지만 제도적으로 금지되어 있어 광고주의 선택권이 없는 실정이다. 따라서 협찬고지 개정을 통해서 제목협찬(타이틀스폰서십)을 우선 허용하고, 향후 예상되는 문제점을 보완하여 제도화할 필요가 있어 보인다.

5. 네거티브 규제 전환에 따른 시청자 보호 방안

현행 포지티브 규제 체계는 새로운 유형의 방송광고가 시청자에게 미치는 영향을 사전에 평가해, 이에 대한 허용 여부를 시장 진입 이전에 판단하고 있다. 그러나 원칙적 허용, 예외적 금지·제한의 네거티브 규제 체계에서는 사전에 금지 또는 제한되지 않는 새로운 유형의 방송광고 유형을 자유롭게 도입가능하다. 따라서 새롭게 진입하는 신유형 방송광고로 인한 부작용 발생 여부 등에 대한 사후적 평가 및 규제 실효성 확보는 필요해 보인다. 방송기술 발달로 인해 새롭게 도입되는 방송광고 유형 및 유사 방송광고로 인해 시청자 권익침해가 발생되어서는 안 되므로 이와 관련해 문제가 발생되는 경우 시청자 영향평가 등으로 시정하는 제도적 보완을 실시할 필요가 있어 보인다.

또한, 현행 방송법은 방송사업자가 부당하게 다른 방송사업자의 방송시청을 방해하는 행위를 금지행위로 규정하고 있는데, 방송사업자 사이의 관계(B2B)와 관련된 시청 방해 행위(예: 시설 및 장비 파괴 등을 통한 방송시청 방해) 외에도, 향후 방송기술 발전 등에 따라 편법적으로 실시될 가능성이 큰 유사 방송광고(예: 재핑광고, 채널진입광고 등) 남용 등은 적절히 컨트롤 할 수 있는 방안 마련이 필요할 것으로 보인다. 이러한 우려를 해소하기 위해서는 기본적인 네거티브 규제 표기를 통해 기본 규제 범주를 적절히 적시할 필요가 있다. 예를 들어, 방송프로그램을 부당하게 광고 내용물로 변경하는 행위, 광고송출시 채널 변경 시간의 지연, 유사 방송광고 제공, 시청자의 광고 회피 방해 등을 제한사항으로 둘 수 있겠다.

6. 결론 및 제언

방송광고가 여전히 방송사업자의 주요한 수익원인 상황에서 방송광고 시장 위축으로 인한 재원 감소는 고품질 콘텐츠 및 한류 콘텐츠 제작을 어렵게 해, 시청자 복지 감소와 국내 미디어 시장의 경쟁력 약화를 초래하고 있다. 이처럼 방송광고 시장의 경쟁력 회복과 시청자 복지 제고에 대한 필요성이 절실한 상황에서'방송광고 네거티브 규제 체계 도입을 위한 협의체'가 운영된 것은 의미 있는 과정이었다고 볼 수 있겠다. 물론 그동안 방송광고 시장 활성화를 위한 논의는 지속적으로 이루어져 왔지만, 실행에 있어서는 미흡한 점이 없지 않았다. 따라서 향후에는 보다 적극적인 실천이 이루어지길 기대하면서 보완 의견을 제시해 보고자 한다.

첫째, 프로그램 외 광고에 대한 총량제 문제이다. 네거티브 규제 도입 방향 취지에 맞게, 특정 시간대에 대한 제한을 두지 말고 방송사가 전체 총량을 유지한 가운데 자율적으로 광고를 집행하도록 보장해야 할 것으로 본다. 방송사들은 기본적으로 총량제를 실시하더라도 시청자 이탈, 회피 우려뿐만 아니라 채널 그 자체의 브랜드 가치 고양 전략을 강구해야하기 때문에 시청자와의 교류와 자정 작용이 자연스럽게 이루어질 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 프로그램 내 광고인 가상광고와 간접광고의 허용량은 기존에 각각 보장된 7/100 규정을 적용해 시간당 평균 14/100 수준을 허용하고, 간접광고의 경우 자연스러운 노출을 위해 중장기적으로는 노출 시간이나 크기 제한 규정도 완화해야 할 것으로 본다. 특히, 간접광고는 말 그대로 간접적인 노출 시도이기 때문에 의무적인 시간 규제보다는 프로그램 내에서 자연스럽게 노출하되 사후 내용심의를 통해 시장에 더욱 적절히 안착해 나가는 방향을 권장할 필요가 있을 것이다.

셋째, 신유형 광고 활성화를 위한 제도적 보장이 요구된다. 실제로 신유형 광고 도입 시 정책 당국은 이를 "어느 분류체계에 넣고 규제할까"고민하게 되는데, 앞으로는 신유형 광고가 산업영역에서 어떻게 작동하는지 모니터링 한 뒤 문제가 발생하면 최소한으로 개입하는 것이 네거티브 규제 취지에 부합하는 정책이라고 본다. 방송이 타 뉴미디어 대비 방송광고 경쟁력을 고양시킬 수 있는 시도이기 때문에 신유형 방송광고에 대해서는 창의성 있는 시도를 권장하고, 규제 당국의 적절한 사후 검토가 최적화 될 필요가 있을 것이다.

넷째, 지역·중소방송에 대한 규제 면제 특례를 확대해야 할 것이다. 경영상 어려움이 있는 중소·지역방송 등에 규제 면제 특례를 적용해, 협찬고지 완화, 중간광고 확대 등을 도모

해야 할 것으로 본다. 일례로 타이틀스폰서십이나 라이브리드 등을 적극 도입하고, 신유형 광고에 대한 규제 완화도 고려 해 볼 만하다.

다섯째, 방송광고 심의에 대한 논의이다. 방송광고 저성장의 원인으로 차별 규제를 꼽을 수 있는데, 특히 방송광고 심의에 관한 규정 제43조에서 정하고 있는 방송광고 금지 품목, 시간제한, 방송광고 출연 제한 등 과도한 규제에 대한 개선이 절실하다(이시훈, 2022.12. 2.). 따라서 협의체에서 제시한 시청자 영향평가 역시 방송사업자의 자율심의와 기존 사후 심의기관 후속 조치 등을 우선 활용하고, 문제 발생 시에 한하여 시청자 영향평가 등을 적용해 사후 규제하는 방송광고 심의 경쟁력 강화 방안 등이 마련되어야 할 것으로 본다.

마지막으로, 상당한 시간이 소요되는 법 개정 사항이 아닌 방송통신위원회 전체의결을 통한 협찬 고지 규칙 개정으로 조속히 도입할 수 있는 '프로그램 제목협찬'과 '라이브리드(live-read)'의 실행방안을 시급한 정책개선 과제로 제언하고자 한다. 실제로 이 두 가지는 방송사업자와 광고주 모두가 관심을 보이는 새로운 광고 방식으로 침체의 늪에 빠져 있는 광고시장에 실질적인 도움을 줄 수 있으리라 판단된다.

1) TV 프로그램 제목협찬(타이틀스폰서십) 도입 방안

우선 다음과 같이 <협찬고지 등에 관한 규칙> 개정으로 제목협찬이 가능할 것으로 본다. 규칙 제6조에 제시된 제목협찬(타이틀스폰서십)의 기본적인 실시 방향을 네거티브 방식으로 제한하고, 필요시 단서조항에 따라 사후 심의를 통한 규제 근거를 명시한다면 조속한 시행이 가능할 것으로 본다.

제6조(방송프로그램 제목 및 고지 화면의 협찬주명 사용 제한)

① 방송사업자는 협찬주명(로고 포함) · 기업표어 · 상품명 · 상표 또는 위치(이하 "협찬주명 등"이라 한다)를 방송프로그램 제목 및 고지 화면에 포함할 수 있다. 다만, 어린이를 주 시청대상으로 하는 방송프로그램과 보도 · 시사 · 논평 · 토론 등 객관성과 공정성이 요구되는 방송프로그램은 실시할 수 없다.

② 협찬주명 등이 포함된 방송프로그램 제목 및 고지 화면은 방송프로그램 시작 타이틀 및 종료 타이틀 고지 시, 해당 방송 프로그램의 예고 시, 방송 프로그램 전에 편성되는 광고 시간의 화면 좌상단 또는 우상단에 노출하는 방송 프로그램 예고자막 방송 시 외에는 실시할 수 없다.

③ 협찬주명의 크기는 화면의 4분의 1을 초과하여 실시할 수 없다.

특히, 타이틀스폰서십은 프로그램명에 직접 협찬주명을 혼합하는 방식 외에도 홍보 및 브랜딩 목적으로 프로그램명과 분리되어 상·하단·측면 등에 다양한 방식으로 표어나 문구 등을 협찬주명과 혼합해 표현할 수도 있다. 또한 공익적 방식(ESG 등)의 메시지도 게재할 수 있어 시청자들도 거부감 없이 받아들일 수 있을 것으로 판단된다[그림 2 참조]. 아울러 규칙 개정의 경우 사후 검토 과정에서 정책 당국 및 시민 사회의 요구가 있다면 충분히 단서 조항을 부과해 조정할 수 있으리라 본다.

[그림 2] 프로그램 제목협찬(타이틀스폰서십) 적용 가능 예시

예) 교양오락 프로그램 적용 사례

예) 오락 프로그램 적용 사례

예) 특별기획(ESG 등) 프로그램 적용 사례

2) 라디오 라이브리드(live-read) 및 프로그램 제목협찬 도입 방안

라이브리드(live-read)는 우리나라에 적합한 방식으로 변형, 개선해서 도입할 필요가 있어 보인다. 이미 해외 주요 국가들에서는 라이브리드를 도입하고 있지만, 우리나라 라디오 제작 및 청취 환경에서는 불편하게 받아들일 수 있기 때문이다. 따라서 노골적인 방식의 라이브리드 보다는‘정보성 멘트나 협찬성 멘트의 확장형 방식’으로 청취자에게도 무리가 없고, 라디오 제작영역에서도 무리가 없는 전략적 광고 방식의 개발 및 도입이 적합해 보인다(변혜민, 2022). 즉, 라디오 분야의 간접광고 혹은 더 많은 정보를 담은 협찬 정도로 실질적인 실행방안을 준비해 나갈 필요가 있을 것이다. 구체적으로 현재 라디오에서 시행하고 있는 협찬고지 방식을 방송 프로그램 진행시 간접적으로 상업적 표현이 가능하도록 개선하는 것이 적절해 보인다. 추가적으로 라이브리드에 대한 거부감을 완화시킬 수 있도록 상업적 메시지보다는 공익적 메시지를 중심으로 한 라이브리드를 우선 집행하여 청취자에게 해당 유형을 익숙하게 한 뒤, 상업적 메시지를 노출하는 단계적 접근이 필요할 것으로 본다.

한편, 라디오의 오락프로나 토크쇼 등에 제목협찬(타이틀스폰서십)을 도입하는 방안도 강구해 보아야 할 것이다. 일본의 경우 TV나 라디오 프로그램 모두 타이틀스폰서십을 시행하고 있고, 해외 주요 국가들에서 유연한 방식(뉴스, 시사, 어린이 프로 제외 등)으로 타이틀스폰서십을 확장하고 있으며, 국내 방송 프로그램에서도 이미 이와 유사한 방식으로 후원사를 소개하고 있음을 참조할 필요가 있다.

그러나 청취자들의 반발을 줄이기 위해서는 프로그램 중 특정 코너와 관련된 후원을 고지하는 형태가 적절해 보인다. 우선적으로 공공기관이나 지자체, 정부 등의 광고를 고려해 볼 수 있겠는데, 일례로 출근시간대 라디오 프로그램에서 ‘건강’에 관한 코너를 구성하고, 특정 기관 종사자(보건복지부, 국립암센터, 질병청 등)가 게스트로 출연하여 청취자들의 사연을

듣고 이에 대한 건강 지식을 전달하면서, “해당 코너는 OOO의 후원으로 진행됩니다.”와 같은 후원 문구를 진행자가 소개할 수 있도록 하는 방식으로 접근할 필요가 있다(변혜민, 2022). 이 역시 <협찬고지 등에 관한 규칙> 개정으로 가능할 것이라 생각된다.

실제로 타이틀스폰서십과 라이브리드는 프로그램 제작에 직접적인 도움이 될 수 있을 것으로 판단되기 때문에, 이에 대한 도입을 전향적으로 고려해야 할 것으로 본다. 물론 프로그램의 지나친 상업화를 차단하는 방안도 함께 논의해 조속한 시일 내에 도입되길 희망해 본다.

이상에서 살펴보았듯이 네거티브 규제 체계로의 전환은 콘텐츠 제작 재원 확보에 어려움을 겪는 방송사의 경쟁력 확보에 많은 도움을 줄 수 있을 것으로 보인다. 아울러 신유형 방송광고의 신속한 시장 진입과 활용이 가능한 환경을 조성해 방송광고 시장 활성화에 도움을 줄 것으로 판단된다.

특히 <방송광고 네거티브 규제 체계 도입을 위한 협의체>가 논의해온 내용과, 외부 산업 영역의 건의 및 학계의 개선 방안 제안 등을 고려해 방송통신위원회는 시장환경에 능동적으로 대응할 수 있는 합리적인 방송광고 정책을 수립할 필요가 있다. 네거티브 방송광고 규제 개선을 통해 방송광고 시장이 활성화된다면 방송사는 고품질 프로그램의 지속적인 생산이 가능해질 것이고, 더 나아가 국민경제 차원에서의 선순환 구조 창출로 이어질 것이라 믿어 의심치 않는다.

moon@hs.ac.kr

참고문헌

강준석 외(2022. 12.). 〈방송광고 네거티브 규제 체계 도입을 위한 협의체 건의문〉.

금준경(2023. 1. 19.). 2022년 월드컵 특수에도 지상파 광고 성장 제자리 걸음. 〈미디어 오늘〉.

방송통신위원회(2022. 6.). 〈2021년도 방송사업자 재산상황 공표집〉.

변혜민(2022). 〈매체 환경 변화에 따른 라디오산업 활성화 방안〉. 한국방송광고진흥공사.

신지형(2022. 7. 22.). [시장동향] 디지털 환경에서 광고 시장의 변화: 메타버스, 어드레서블 TV 광고를 중심으로. 〈KISDI Perspectives〉, July No.1, pp.1–9.

안광호(2023. 1. 7.). “새해는 더 암울” 가계 · 기업들 허리띠 조른다. 〈경향신문〉.

이시훈(2022. 12. 2.). 방송광고 규제체계 전환의 필요성과 방향. 〈한국광고실학회 가을철 정기학술대회 발표논문집〉.

조성동(2022. 12. 2.). 방송광고 경쟁력 강화 방안 연구: 네거티브 규제체계 도입 논의를 중심으로. 〈한국광고실학회 가을철 정기학술대회 발표논문집〉.

한국방송광고진흥공사(2022. 12.). 〈2022년 방송통신광고비 조사보고서〉.

홍문기(2019). 프로그램 내 · 외 광고와 네거티브(Negative) 규제 중심 방송광고 제도 개선 연구. 〈한국소통학보〉, 18(4), pp.325–359.

공영방송 제도 현대화를 위한 법제도 개선 방안 논의

이동훈
한국방송공사 정책기획부 팀장

목차

1 들어가며
2 KBS 관련 법제도 변화 현황
3 공영방송 현대화를 위한 법제도 개선 방향 제언
: KBS 관련 현행 방송법의 문제점과 이에 대한 개선 방향
4 KBS 관련 방송법개정안 및 한국방송공사법제정안의 시사점
5 나가며

요약

현행 방송법상 KBS 관련 규정은 1987년 한국방송공사법의 체계를 이어받아 2000년 통합방송법에 규정된 내용이다. 방송과 통신의 영역을 넘나드는 오늘날의 미디어 체계에서 과거 '방송' 중심의 미디어 환경을 전제로 규정된 현행 방송법으로는 공영방송으로서의 KBS의 존립 목적 달성과 공적책임 수행을 보장하기에 어려움이 있다. 이에, 선진적 공영방송 제도를 운영하고 있는 유럽 각국 공영방송 제도에 대한 연구 등을 통해 확인되는 공영방송에 대한 국제적 기준 및 원칙에 부합하는 선진적 공영방송 제도의 도입이 필요하다. BBC, ZDF 등 선진 공영미디어 제도를 유지하고 있는 유럽 공영방송 제도의 골간인 공공서비스미디어(PSM)의 소관책임(Remit)과 설명책임(Accountability) 등에 기반하여, 공영방송사로서의 KBS의 설립 목적과 공적책임을 재정립하고, 공영방송에 부합하는 운영체계로 KBS의 운영체계를 재구조화하는 방향으로 관련 법령을 개정하는 것이 필요하다.

1. 들어가며

2023년 한국방송공사(이하 'KBS'라 함)는 창립 50주년을 맞는다. 사람의 나이로 보자면 지천명(知天命)에 해당하는 나이에 이른 것이다. KBS에 있어 천명(天命)이란 무엇일까? 아마도, 시청자들이 바라는 공영방송으로서의 KBS의 역할과 가치일 것이다. 창립 50주년을 맞은 KBS는 KBS에 부여된 천명(天命)을 명확히 지(知)하고, 이러한 천명에 따라 KBS의 정체성에 따른 공영방송사로서의 역할을 제대로 수행하고 공영방송으로서의 가치를 제대로 지속하고 있는가?

비록 천명을 알게 된 나이에 이르렀지만, 현 미디어 환경을 직시하면 오히려 공영방송사로서의 KBS의 역할과 가치는 그 어느 때보다 혼란과 위기에 빠져있는 것으로 보인다. 미디어 기술의 발전에 따른 방송과 통신의 경계성 모호, 공영방송 제도 자체에 대한 회의, 공영방송의 이념적 편향성에 대한 논란, 보다 가중된 미디어의 상업성과 글로벌화 등 현 미디어 환경은 공영방송사로서의 KBS의 존재 이유와 역할에 대한 많은 문제점을 안겨주고 있고, 이러한 문제점의 해결을 위해 다양한 변화를 요구하고 있다.

하지만, 이러한 미디어 환경에도 불구하고 KBS를 둘러싼 대다수의 실질적인 논의는 이사와 사장 임명을 둘러싼 지배구조와 수신료 관련 문제에 집중되어 있고, 공영방송 제도 자체에 대한 본질적인 논의는 뒤로 물러나 있는 실정이다. 이러한 논의의 편중성은 방송법개정안을 통해 드러나는 공영방송에 대한 국회 차원의 논의에서 보다 선명하게 드러난다. 제21대 국회가 출범한 2020년부터 2022년 12월까지 방송법 개정안은 81건이 국회에 발의되었으나, KBS와 관련된 법안들은 대부분 이사회 구성과 사장 선임 등 지배구조 관련 내용에 편중되어 있을 뿐이다.

이러한 상황 속에서 학계를 중심으로 글로벌 미디어의 유입과 상업화의 물결 속에서 공영방송의 역할 강화를 위한 대한민국 공영방송 체계의 재구조화에 대한 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 이러한 학계의 논의와 선진 유럽 공영방송 제도를 바탕으로, KBS와 관련된 현 방송법의 문제점을 짚어보고, 해당 문제를 개선하기 위한 방송법 개정 방향에 대해서 논의해 보고자 한다.

2. KBS 관련 법제도 변화 현황

1961년 12월 KBS의 전신이라고 볼 수 있는 서울텔레비전방송국이 최초 개국하였고, 1972년 12월 한국방송공사법이 제정되었으며, 다음해인 1973년 3월 KBS가 창립되었다. 한국

[표 1] 한국방송공사 관련 법령 변화 현황

법령	주요내용	비고
한국방송공사법 (1972. 12. 30. 제정)	▶ 이사회 : 사장 및 부사장, 이사로 구성 – 사장은 이사회 의장 – 이사는 현행 법령 및 정관상의 본부장(집행기관)에 해당	의결기능과 집행기능이 분리되지 않은 일원화 구조
한국방송공사법 (1975. 12. 15. 일부개정)	▶ 자본금 증액(100억 → 300억)	
한국방송공사법 (1980. 12. 31. 일부개정)	▶ 공사 업무에 광고방송 실시 ▶ 수상기 등록 및 시청료징수 위탁	
한국방송공사법 (1985. 12. 31. 일부개정)	▶ 정부투자기관관리기본법 제정에 따라 법령 정비 ▶ 이사회 : 이사장(비상임) 및 사장을 포함한 이사로 구성 ▶ 집행간부(현 집행기관)신설 및 경영회의 도입	정부투자기관관리기본법에 따른 의결기능과 집행기능 이원화
한국방송공사법 (1987. 11. 28. 전부개정)	▶ 정부투자기관 관리기본법의 적용대상에서 공사 제외 ▶ 이사회 심의의결기관에서 최고의결기관으로 격상 ▶ 이사 추천권자변경(문화공보부장관 ⇒ 방송위원회) ▶ 사장 추천권자변경(문화공보부장관 ⇒ 이사회) ▶ 사장의 당연직이사 겸직 폐지	의결기관과 집행기관 이원화 확립 : 현행 KBS 이사회 위상 정립
한국방송공사법 (1990. 8. 1. 일부개정)	▶ 교육방송 업무 분리 근거 마련 ▶ 보충적 재원으로 광고방송수익 충당 신설	
방송법 (2000. 1. 12 .폐지제정)	▶ 종전 방송법, 종합유선방송법, 유선방송관리법 및 한국방송공사법으로 분산된 방송법 관련 법체계를 통합 ▶ 공사 공적책임 조항 규정, 시청자불만처리 관련 조항 신설 ▶ 수신료 국회의 승인을 얻어 확정	통합방송법 제정에 따라 한국방송공사법 폐지
방송법 (2007. 1. 26. 일부개정)	▶ 이사와 집행기관의 공사와의 거래금지 ▶ 이해관련 사항에 대한 이사의 심의 의결 금지(제척 제도 도입)	
방송법 (2013. 8. 13. 일부개정)	▶ 결산 절차 개선(국회 승인 전 감사원 결산 검사 실시)	
방송법 (2014. 5. 28. 일부개정)	▶ 이사회 회의 공개 신설 ▶ 이사와 사장 결격사유 등 강화 ▶ 사장 인사청문회 제도 도입	
방송법 (2018. 3. 13. 일부개정)	▶ 결산 절차 개선(결산 국회 제출 시기 조정)	
방송법 (2020. 12. 8. 일부개정)	▶ 정관 변경인가 간주 제도 도입(30일 이내 미통지시 인가한 것으로 간주)	
방송법 (2021. 10. 19. 일부개정)	▶ 이사 및 집행기관의 보수 등의 공개	
방송법 (2022. 1. 11. 일부개정)	▶ 공적책임 조항(제5항) 신설 : 방송의 지역적 다양성 구현 등	

방송공사법은 1985년 12월 정부투자기관관리기본법 제정 사안을 반영하여 KBS 집행기관의 의결기능과 집행기능을 이원화하는 내용으로 개정되었고, 이후 1987년 11월 정부투자기관관리기본법 적용대상에서 KBS를 제외하며 KBS 이사회를 심의의결기관에서 최고의결기관으로 격상하는 내용으로 개정되었다. 그리고 2000년 1월 12일 기존 방송법, 종합유선방송법, 유선방송관리법 및 한국방송공사법 등을 폐지하고 통합방송법이 제정 공표되었다.

일명 통합방송법이 공표된 이후 현재까지 약 20년 이상의 시간이 흘렀다. 통합방송법이 1987년 한국방송공사법의 체계를 그대로 수용한 점을 고려하면, 현행 방송법은 1987년 한국방송공사법이 담고 있는 방송제도의 기본구조, 규제 이념과 체계 등을 큰 변화 없이 현재까지 유지하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 현행 방송법 내 KBS를 규율하는 체계는 1987년 한국방송공사법의 수준에서 크게 달라지지 않은 채 1980년 대의 낡은 법 제도 안에 그대로 머물러 있다고 할 것이다.

3. 공영방송 현대화를 위한 법제도 개선 방향 제언 : KBS 관련 현행 방송법의 문제점과 이에 대한 개선 방향

2000년대 이후 방송과 인터넷의 융합, 특히, OTT의 글로벌화 및 보편화가 가속화되면서 미디어 환경의 변화에 따른 공영방송 제도의 변화의 필요성이 지속적으로 제기되고 있다. 미디어 환경의 급속한 변화는 대한민국에만 국한되는 것이 아닌 전세계적인 현상으로, 이러한 상황에서 공영방송의 변화의 필요성을 선제적으로 제기한 곳은 선진 공영방송 제도를 가장 잘 운영하고 있다는 평가를 받고 있는 유럽이었다. 2004년 유럽평의회(CoE)는 공영방송에 대한 보고서에서 "공영방송이 현대화되지 못한다면, 과거의 유물이 될 것"이라는 경고를 하였고(Council of Europe, Parliamentary assembly, 2004), 이후 지속적으로 공영방송 제도에 대한 기준[1]을 제시해 오고 있다.

1) 2006년 CoE 각료위원회의 "회원국 공영방송의 독립성 보장(Guarantee of the independence of public service broadcasting in Member States)", 2007년 CoE 각료위원회의 "정보사회에서의 공공서비스미디어의 소관책임(Remit of public service media in the information society)", 2009년 CoE 의원총회 "공영방송의 재원조달(Funding of public service broadcasting)" 등

현행 방송법상의 KBS 관련 규정은 1987년 한국방송공사법의 체계를 이어받아 2000년 통합방송법에 규정된 내용으로, 현재의 미디어 환경과 공영미디어 체계에 적합하지 않는 부분이 다수 존재한다. 방송통신 기술 발전에 따라 방송과 통신의 영역을 넘나드는 오늘날의 미디어 체계에서 과거 '방송' 중심의 미디어 환경을 전제로 규정된 현행 방송법으로는 공공서비스미디어(PSM)[2]로서 KBS의 존립 목적 달성과 공적책임 수행을 보장하기에 어려움이 있다. 그러나, 이러한 미디어 환경을 둘러싼 급속한 변화에도 불구하고, KBS와 관련된 주요 논의는 KBS의 지배구조에만 매몰되어 정치권 및 언론 관련 단체들에서는 "누가 KBS의 이사 및 사장이 되어야 하는가"에만 논의가 집중되고 "KBS가 공영방송사로서 공적책임을 수행하기 위해 어떠한 업무를 얼마만큼의 재원으로 어떻게 수행해야 하는가"에 대한 논의는 소외되어 왔다. 이로 인해 이념적 양극화가 극대화된 현재 대한민국의 현실에서 공영방송의 존립 의의와 사회적 역할에 대한 논란이 지속되고 있는 실정이다.

물론, 이러한 공영방송의 존립의의, 사회적 역할, 정체성 등에 대한 논란은 "공영방송은 무엇인가" 하는 근본적인 질문에 대한 해답이 명쾌하지 못한 부분에 일부 원인이 있기도 하다. 공영방송의 정의에 대해서는 현재 정부, 학계, 시민사회단체 등에서도 통일된 의견을 보여주고 있지 않다. 다양한 법령 등에서 공공기관 또는 공직유관단체 등의 법적 지위를 부여하고 있는 KBS와 EBS의 경우만을 공영방송으로 보는 견해도 있고, 방송문화진흥회라는 공적 지배구조를 가지고 있는 MBC도 공영방송에 포함시키는 견해도 있는 등 공영방송의 정의와 범위에 대해서는 현재까지 명확히 일치된 의견이 존재하지는 않는 것으로 보인다.

해외 방송 관련 법령들을 살펴보아도, "공영방송은 무엇이다"라고 별도로 공영방송에 대해 정의 규정을 둔 법령을 찾기는 어렵다는 점에서 이는 비단 대한민국의 상황에만 국한되는 현상은 아닌 것으로 보인다. 다만, 2008년 유네스코가 공영방송을 "국민을 위해 국민이 만들고, 재정을 지원하며, 통제하는 방송(Public Service Broadcasting is broadcasting

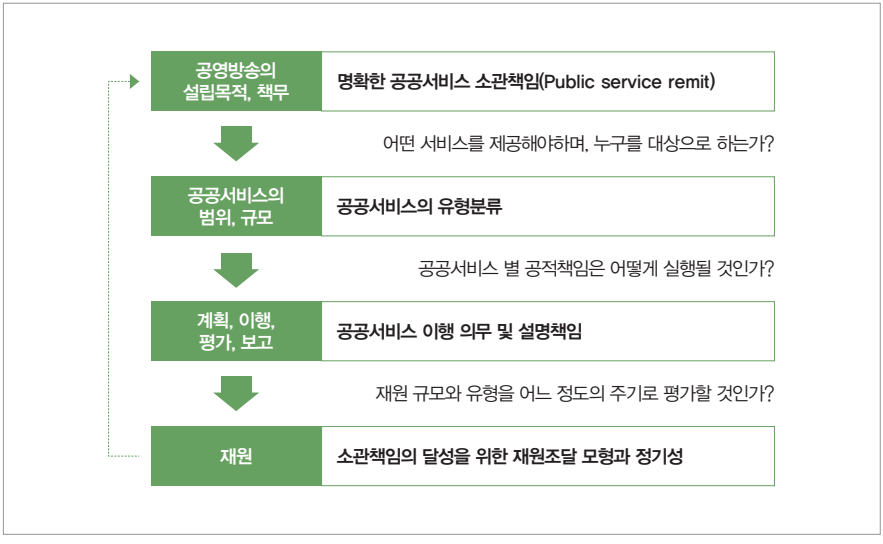
---

2) 덴마크 공영방송 DR의 사장이었던 크리스티안 니센(Christian S. Nissen)이 2006년 작성한 보고서에서 미디어 환경의 변화와 공공서비스 방송이 직면한 다양한 논쟁적 사안을 설명하면서 전통적으로 라디오와 텔레비전을 의미하는 '방송'이라는 용어가 지엽적이고 미디어 기업들이 이용할 수 있는 수많은 전송 방법과 기술들 중 하나라는 점을 지적하며, '방송'이라는 용어가 주는 의미 제한의 위험을 피하고 새롭게 등장하는 다양한 플랫폼과 전송 기술을 포괄할 수 있도록 기존의 '공공서비스(공영방송)'를 대체하는 용어로 '공공서비스미디어(PSM)'를 제시(최선욱 「공공서비스미디어」 p. 7 참고)

made, financed and controled by the public, for the public)"이라고 정의하고, "공영방송은 상업적이거나 국가의 소유가 아니며, 정치적 간섭이나 상업적 압력에서 자유로워야 한다."라고 밝힌 바 있고, 유럽평의회와 유럽연합이 공영방송에 대한 규범 정립을 위한 다양한 권고, 선언, 의정서 등의 형태의 기준을 제시하고 있으며, 이에 따라 유럽 각국은 각국에 사정을 고려하여 공영방송이 어떠한 목적을 가지고 어떠한 공적책임을 달성하기 위해 어떠한 업무를 해야하고 어떠한 방식으로 재원을 조달해야 하는지에 대한 내용들을 구체적으로 규범화하고 있는 점을 고려하면, 공영방송 제도를 운영하기 위한 최소한의 기본적인 법정 사안들이 무엇인지에 대한 부분은 참고할 수 있을 것으로 보인다.

공영방송의 근거 규정에 있어 우선적으로 규정되어야 할 사항들은 공영방송의 설립을 통해 달성하고자 하는 구체적인 목적과 공적책임, 이를 실현할 업무와 재원 조달 방안 등에 대한 사항이라고 할 것이다. KBS 역시 이와 같은 방향으로 관련 법령이 개정될 필요성이 있다. KBS의 설립 목적, 공적책임 및 업무, 재원 등의 구체화를 통해 공영방송사이자 국가기간방송사인 KBS의 정체성과 운영체계를 확립하는 것이 필요하다. 현행 방송법상 선언적 형식으로

[표 2] 공영미디어의 소관책임 – 서비스 – 재원의 관계성을 고려한 공영방송 제도 개선 방향



규정된 설립 근거와 공적책임을 넘어 KBS의 설립 목적과 공적책임을 보다 구체적이고 명확하게 규정하고, 이를 실행하기 위한 업무의 범위·규모·내용 등을 명확히 하고, 업무에 따른 재원의 배분 및 충당 방안 등을 법정화하여, 공영방송으로서의 KBS의 정체성과 역할 및 책임을 보다 강화하여야 할 것이다.

이와 같은, 선진 공영방송 제도에서 규정하고 있는 공영방송 제도에 대한 기준(유럽연합 및 유럽평의회 등이 제시한 공공서비스미디어의 소관책임(remit)[3]과 설명책임(accountability)[4] 제도 등)에 기반하여 현행 방송법상에 규정된 KBS 관련 법령의 문제점을 짚어보고, 이에 대한 개선 방향을 제시해 보고자 한다.

1) KBS 설립 목적 구체화 필요

유럽평의회 등 주요 국제기구들은 공익성, 보편성, 정치적 독립성, 경제적 독립성, 문화적 다양성, 차별성 등의 가치를 공영방송이 지녀야 하는 가치임을 지속적으로 제시하고 있다. 이러한 공영방송이 지녀야 하는 가치를 실질적으로 구현하기 위해서는 관련 법제를 정비하는 것이 중요하다. 이를 위해 현행 방송법상 선언적 의미에 불과한 KBS 설립 목적 조항을 보다 명확히 규정할 필요가 있다.

1972년 제정된 한국방송공사법(이하 "(구)한국방송공사법"이라 한다) 제1조(목적)는 "이 법은 한국방송공사(이하 "公社"라 한다)를 설립하여 국내외방송을 효율적으로 실시하고 전국에 방송의 시청을 가능하게 함으로써 방송문화발전과 공공복지의 향상에 이바지하게 함을 목적으로 한다."고 규정하고 있었고, 이를 승계한 현행 방송법 제43조제1항 역시 기존의 목적 규정과 큰 의미 변화없이 "공정하고 건전한 방송문화를 정착시키고 국내외 방송을 효율적

3) 소관책임(remit)이란 개인이나 조직에게 공식적으로 지정된 책임활동의 영이나 과업을 의미하는 것으로, "공공서비스 소관책임"은 공영방송이 어떤 역할을 해야 하고, 경쟁시장에서 어디까지 서비스를 할 수 있으며, 공적재원을 사용할 수 있는 범위를 결정하는데 적용되는 것임. 유럽평의회는 2007년 유럽평의회 회원국들에게 공공서비스 소관책임에 대해 공통적으로 적용되는 기준으로 '정보사회 내 공영미디어의 소관책임'을 권고함. 2007년 정보사회로의 변화 속에서 공영방송이 더 다양한 플랫폼과 서비스를 제공하고 이를위해 적절한 재원이 지원되어야 한다는 점을 강조함.

4) 설명책임(accountability)이란 법률이 정한 책무에 대해 구체적인 이행계획을 수립 · 공표하고, 그 이행을 법률이 정한 절차에 따라 스스로 평가하고 그 이행결과를 외부에 보고 · 공표하는 절차로, 유럽평의회는 공영방송의 지속 가능한 거버넌스 구성원칙을 제안하면서 공영방송의 구조적 독립과 함께 시청자와 시민사회에 대한 설명책임을 강조함.

으로 실시하기 위하여 국가기간방송으로서 한국방송공사(이하 이 章에서 "公社"라 한다)를 설립한다."라고 규정하고 있다.

이러한 규정 내용은 KBS의 목적 또는 목표나 임무라기보다는 포괄적이고 선언적인 설립근거 규정에 불과하다. 즉 (구)한국방송공사법과 현행 방송법상에는 공영방송사로서의 KBS의 정체성이나 역할을 명시적으로 나타내주는 목적 규정이 부재하다고 볼 수 있으며, 이와 같은 (구)한국방송공사법 및 방송법상의 KBS 설립근거 조항의 '포괄적이고 선언적인 의미'로 인해, KBS의 설립 목적 및 공적책임과 업무와의 연계성이 부족해지고 이로 인해 KBS의 목적 조항과 공적책임 조항이 조직 전반의 행위규범으로 적용되기 어렵다는 문제점이 지속적으로 제기되어 왔다.

이에 KBS의 설립 목적과 공적책임 및 업무와의 연계성을 강화하고, 설립 목적과 공적책임이 KBS 조직 전반의 행위규범으로 적용할 수 있도록, KBS가 국민 모두를 위한 보편적 서비스를 제공하고, 공공의 이익 증진을 위해 공정하고 높은 수준의 정보와 문화와 지식과 오락 등을 제공하는 목적과 역할을 가진 공영방송사임을 명시적으로 규정하는 것이 필요하다.

해외 공영미디어들 역시 설립 목적이 상대적으로 명확한 것을 참고할 필요가 있다. BBC의 경우, 칙허장 제4조(BBC의 목적) 및 제5조(BBC의 임무)를 통해 "정보와 교육과 오락을 제공하는 공정하고 품질이 높으며 독창적인 제작물과 서비스를 제공하여 모든 수용자에게 봉사함으로써 공공의 이익을 위해 행동하는 것이다."라는 목적을 규정하고 있고, NHK의

[표 3] 해외 공영미디어 목적 비교

구분	설립 목적
현행 방송법	제43조(설치 등) ①공정하고 건전한 방송문화를 정착시키고 국내외 방송을 효율적으로 실시하기 위하여 국가기간방송으로서 한국방송공사(이하 이 章에서 "公社"라 한다)를 설립한다.
일본 방송법	제15조(목적) 협회는 공공의 복지를 위해 두루 일본 전국에서 수신 할 수 있도록 풍부하고 또한 좋은 방송프로그램의 국내 기간 방송을 실시하고, 방송 및 그 수신의 진보 발달에 필요한 업무를 수행하며 아울러 국제 방송과 협회 국제 위성을 실시하는 것을 목적으로 한다.
영국 BBC 칙허장	제4조(BBC의 목적) BBC의 목적은 그 임무의 완수와 공적 목표들의 증진이다. 제5조(BBC의 임무) BBC의 임무는 정보, 교육과 오락을 제공하는 공정하고 품질이 높으며 독창적인 제작물과 서비스를 제공하여 모든 수용자에게 봉사함으로써 공공의 이익을 위해 행동하는 것이다.
프랑스 통신의 자유에 관한 법률	제43-11, 제44조에서 제 45조까지 언급 된 회사는 공익을 위해 공공서비스 임무를 수행한다. 그들은 정보, 문화, 지식, 오락 및 스포츠 분야에서 특히 기술의 진화와 이용을 참작하여 선형뿐만 아니라 비선형 서비스의 다양한 프로그램을 모든 사람, 특히 젊은이들에게 이용가능하게 해야 한다.

경우, “공공의 복지”, “일본 전국의 수신”, “좋은 방송프로그램”, “방송 및 수신의 진보에 대응”, “국제방송과 국제위성의 실시”와 같은 목적을 제시하고 있으며, 프랑스 역시 BBC의 경우와 같이 “공익을 위한 공공서비스 임무를 수행하며, 정보, 문화, 지식, 오락, 스포츠에 대해 선형 및 비선형 서비스의 다양한 프로그램을 모든 사람, 특히 젊은이들이 이용가능하게 하는 것”을 목적으로 규정하고 있다.

2) 공영방송의 공적책임 규정 구체화 필요

현행 방송법은 ‘공영방송’이 무엇이며, 어떠한 방송사업자들이 공영방송사업자인지에 대해 명확히 규정하고 있지 않다. 지난 20대 국회에서 발의되었던 방송법개정안(2019. 1. 김성수 의원 대표 발의)은 공영방송사에 대해서 정의하고자 한 바 있으나[5], 이마저도 공영방송이 지녀야 하는 기본 이념을 담기보다 한국방송공사법과 한국교육방송공사법, 방송문화진흥회법에 의거하여 설립된 방송사업자를 특정한 것에 불과하였다. 공영방송의 정의를 몇 줄의 문장으로 단순하게 규정하기가 현실적으로 어렵다는 점을 고려할 때 이러한 방식의 규정이 불가피한 것으로 보여지기도 한다.

그러나 공영방송사로서 공영방송이 수행해야 하는 사회적 책무를 규정하는 것은 별개의 문제이다. 각 공영방송이 수행해야 하는 책무성은 사회적 기대와 필요성을 기반으로 구성해야 한다. 공영방송의 존재 이유는 공영방송에게 부여된 책무, 책무를 보다 구체화한 목표, 이를 통해 구현해야 할 가치를 명확히 하는데서 출발한다고 할 수 있다.[6]

현행 방송법 제44조를 보면 ‘공사의 공적책임’이라는 제목하에 KBS의 공적책임을, “①공사는 방송의 목적과 공적책임, 방송의 공정성과 공익성을 실현하여야 한다. ②공사는 국민이 지역과 주변 여건과 관계없이 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있도록 노력하여야 한다. ③공사는 시청자의 공익에 기여할 수 있는 새로운 방송프로그램·방송서비스 및 방송기술

---

5) 방송법 개정안(2019. 1. 김성수 의원 대표 발의)
– 제2조(용어의 정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.
12. **“공영방송사”**란 한국방송공사법에 따른 한국방송공사, 한국교육방송공사법에 따른 한국교육방송공사, 방송문화진흥회법에 따른 방송문화진흥회가 최다출자자인 방송사업자를 말한다.

6) 정준희(2018), “디지털 미디어 환경에서의 공영방송의 안정적 재원확보 방안: 우리에게는 얼마만큼의 공영방송이 필요한가? 사회적 필수성의 획정과 재정 기획을 위하여.” 「한국언론학회 세미나」, pp.49–67.

을 연구하고 개발하여야 한다. ④공사는 국내외를 대상으로 민족문화를 창달하고, 민족의 동질성을 확보할 수 있는 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다. ⑤공사는 방송의 지역적 다양성을 구현하고 지역사회의 균형 있는 발전에 이바지할 수 있는 양질의 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다."라고 5개항으로 규정하고 있다. 제1항이 모든 방송사업자들이 준수하여야 하는 일반적인 방송사업자의 의무라고 한다면, 제2항부터 제5항이 KBS에 추가적으로 부여된 공적책임이라고 볼 수 있다.

즉, 현행 방송법 상의 KBS의 공적책임은 일반 방송사업자들이 준수해야 하는 공적책임 외에 양질의 방송서비스 제공 노력, 공익에 기여할 수 있는 새로운 방송프로그램·방송서비스 및 방송기술의 연구개발, 민족문화 창달과 민족 동질성 확보 등을 위한 프로그램 방송, 지역적 다양성 구현 및 발전을 위한 프로그램 방송이라는 제한된 범위로 KBS의 공적책임을 규정하고 있다. 일반 방송사업자와 구별되는 대한민국 대표 공영방송사이자 국가기간방송사로서의 보다 차별적인 공적책임이 부재하는 상황이다. 심지어, KBS와 시청자 모두 중요한 공적책임이라고 인식하고 있는 재난방송은 방송법 자체에 관련 내용이 규정되어 있지 않고, 공정하고 객관적인 뉴스 보도 등과 관련된 사항도 일반 방송사업자 수준의 공적책임 수준으로 밖에 규정되어 있지 않다.

해외 공영미디어들은 각국의 상황에 따라 공적책임을 구체적으로 규정하고 있다. 영국의 경우, 칙허장 제6조를 통해 5개의 공적목표를 주요 목표로 제시하며, 각 목표에 대한 세부 목표를 17개 항목으로 매우 구체적으로 규정하고 있으며, 칙허장 개정 시마다 시대의 흐름에 맞게 공적목표를 수정해 나가고 있다. 2016년 이전 칙허장에는 6개의 공적목표를 규정하고 있었으나, 2017년 칙허장에서는 5개 목표로 축소하여 규정하는 등 시대에 변화에 따라 공적목표를 지속적으로 변경해 가고 있다. 오스트리아 역시 ORF법에 총 8개 항목으로 공공임무를 적시하고 있으며, 이중 프로그램과 관련된 공공임무에 대해서는 19개 사항을 추가적으로 주요 임무로 설정하고 있다. 독일 ZDF는 ZDF조약과 미디어조약을 통해 17개의 공적책임을 규정하고 있으며, 프랑스는 「통신의 자유에 관한 법률」 제43조 11에 공영방송의 공적책임에 관한 내용을 16개 항목으로 규정하는 등 대부분의 해외 주요 공영방송사들은 근거 법령에 공영방송의 역할과 업무 수행을 위해 공적책임을 명확하고 구체적으로 규정하고 있다.

공영방송의 공적책임은 공영방송의 업무와 역할, 재원 분배를 위한 가장 기본적인 기준이라 할 수 있다. 이러한 공적책임의 불명확성과 모호성은 결국 공영방송의 역할과 업무를

불명확하게 하고, 재원의 사용에 있어 공적책임에 부합하는 효율적인 사용을 저해할 우려가 있다. 이에, 현행 방송법상 제한된 범위로 규정되어 있는 KBS의 공적책임을 보다 구체적이고 세부적으로 규정하여 KBS의 업무와 역할에 대한 기준이자 준거로서 공적책임이 작용할 수 있도록 하여야 할 것이다.

3) 공영방송 KBS의 공적책임에 따른 업무 규정 재분류 필요

현행 방송법상의 KBS 업무는 방송법 제54조제1항에 따라 11개의 업무를 단순 나열하고 있어, 업무 성격에 따른 공적책임 정도의 파악이 어렵다. 이에, KBS 업무를 공적책임의 정도에 따라 분류하고, 각 업무별 공적책임과 KBS 경영목표가 명확히 연계될 수 있도록 하는 법률적 기틀을 마련하는 것이 필요하다. 구체적으로 업무의 분류는 KBS의 업무 성격에 따라 공적책임 달성을 위한 공공서비스 업무, 공적책임 달성을 위한 공공서비스 외의 업무, 부대사업 업무 등으로 분류하여 KBS의 공적책임 특히 공공서비스 소관책임(Remit)에 따라 업무와 책임의 정도를 구체화하여 공공서비스미디어(PSM)로서의 KBS의 역할과 책임을 명확히 하여야 한다.

[표 4] 해외 공영미디어의 업무 분류

BBC (칙허장 7조 1항)

- **영국 내 공공서비스**
  - TV, 라디오, 온라인, 향후 이용될 수 있는 서비스
  - 협정서에 따라 전국 TV 7개 채널 및 1개 양방향서비스, 전국 라디오 10개 채널 서비스, 지역 라디오 7개 채널, 온라인 서비스를 구체화
- **월드서비스**
- **비서비스 활동**
- **상업적 계열사를 통한 상업활동**
- **거래활동**
- **특화된 활동**

NHK (방송법 제20조)

- **필수업무(1항)**
  - 국내방송, 국제방송, 방송관련 연구개발 등
- **임의업무(2항)**
  - 국제방송 시설 교환, 인터넷 활용업무, 외국방송 사업자에게 방송프로그램 제공, 위탁 조사연구 등
- **목적 이외 업무(3항)**
  - 시설 설비 제공 및 대여, 프로그램 제작 수탁

KBS (방송법 제54조)

- 1. 라디오방송의 실시
  2. 텔레비전방송의 실시
  3. 위성방송 등 새로운 방송매체를 통한 방송의 실시
  4. 방송시설의 설치 · 운영 및 관리
  5. 국가에 필요한 대외방송과 사회교육 방송의 실시
  6. 한국교육방송공사가 행하는 방송의 송신 지원
  7. 시청자 불만처리와 시청자 보호를 위한 기구의 설치 및 운영
  8. 전속단체의 운영관리
  9. 방송문화행사의 수행 및 방송문화의 국제 교류
  10. 방송에 관한 조사 · 연구 및 발전
  11. 제1호부터 제10호까지의 업무에 부대되는 수익사업

업무 규정의 재분류에 더하여 미디어 환경의 변화에 따른 시대적 상황에 부합하는 업무의 신설 또한 필요하다. 특히, 현행 방송법상 KBS 업무로 규정되어 있지 않은 "온라인서비스" 관련 업무에 대한 논의가 시급하다. 미디어 환경 변화의 가장 큰 특징은 '언제 어디서나 다양한 디바이스'를 통해 다양한 콘텐츠를 소비할 수 있는 온라인 시대가 도래했다는 것이다. 미디어 이용의 중심축이 온라인으로 이동하면서 비실시간 소비가 늘어나고 있으며, 유료서비스가 늘어남에 따라 무료 보편적 공공서비스 영역이 축소되고 콘텐츠 소비의 양극화가 심화되고 있다.[7] 이처럼 온라인 미디어 서비스는 현재 미디어 환경에서 필수 보편적인 서비스임에도 불구하고 방송법상 공영방송사의 업무로 규정되어 있지 않아 이에 대한 공영방송사의 업무와 책임의 정도가 불분명하다. 이는 기술 발전에 부합하지 못한 법제도로 인해 발생한 입법적 미비로 온라인 관련 사항은 공공서비스미디어로서의 KBS의 역할과 책임을 다하기 위해 필수적인 공공서비스 업무로 규정될 필요가 있다.

그리고 KBS의 공적책임 달성을 위해서는 그에 수반하는 충분한 재정이 뒷받침되어야 하나, 현실적으로 이를 모두 수신료로 부담할 수는 없다. 이에 KBS가 보유한 자산의 활용을 통한 수익 창출로 공적책임을 위한 재정을 충당할 필요가 있다. 이를 위해 KBS 자산활용 관련 업무의 신설이 필요하다.

4) 설명책임 법제화 필요

설명책임(accountability)은 다양한 방식으로 정의되고 있지만, 보통 "법률이 정한 책무에 대해 구체적인 이행계획을 수립·공표하고, 그 이행을 법률이 정한 절차에 따라 스스로 평가하고 그 이행 결과를 외부에 보고·공표하는 절차"를 의미한다고 할 수 있다. 이러한 미디어의 설명책임은 영국에서 1974년 설치된 제7차 방송조사위원회인 일명 '애넌위원회(Annan Committee)'가 3년여의 조사를 끝내고 1977년 발표한 '애넌보고서'에서 어카운터빌리티의 이행을 권고한 이래, 방송 개혁 등이 요구되는 시기에는 언제나 등장하는 미디어의 책임, 특히 공영미디어의 책임의 하나로 인식되고 있고, 유럽평의회는 공영방송의 지속 가능한 거버넌스 구성원칙을 제안하면서 공영방송의 구조적 독립과 함께 시청자와 시민사회에 대한 설명책임을 강조하였다.

---

7) 공영미디어 미래특별위원회(2020). 〈공영미디어 KBS의 미래를 위한 혁신〉 보고서 p.34.

이러한 설명책임에 따라, BBC는 칙허장 제36조에서 연간계획을 수립하여 발표하도록 하고 있고, 제37조에서 각 회계연도에 대한 연차보고서를 작성하고 발표하도록 하고 있으며, 제38조에서 회계보고서를, 제39조에서 감사보고서를 영국 의회, 감사원, 자치 정부 등에 제출하도록 규정하고 있다. 또한, 해당 보고서에 기재하여야 할 최소한의 사항들을 BBC칙허장에 명시적으로 규정하여 연간계획, 연차보고서, 회계보고서, 감사보고서 등이 내실있게 작성되도록 법제화 하고 있다.

그에 반해, 현행 방송법은 KBS의 기본운영계획을 방송통신위원회에 제출하도록 하고 있고(방송법 제58조제2항), 결산서를 방송통신위원회 및 감사원을 거쳐 국회의 승인을 얻도록 하고 있으며(방송법 제59조), 부동산 취득 또는 처분 시 취득할 당시의 목적이 변경되었을 경우 방송통신위원회에 보고하도록 하고 있으나(방송법 제60조), KBS의 공적책임 및 업무 이행 계획과 성과 등에 대한 설명책임을 명시적으로 규정한 조항은 부재한 상황이다.

이에 KBS의 설명책임을 구체적으로 실현하기 위해 현행 방송법상의 기본운영계획 제출, 국회의 결산 승인, 부동산의 취득 등의 보고 외에, 각 회계연도 연간계획의 수립 및 공표, 각 회계연도 연차보고서 발표, 매 5년마다 중장기 계획 수립 및 공표 등을 하도록 규정하는 등 KBS의 설명책임을 법제화하는 것이 필요하다. 투명하고 개방적인 공적책임 이행 계획 수립과 이에 대한 성과 보고 체계의 법정화를 통해 공공서비스미디어로서 KBS가 시청자, 시민, 사회를 위해 무엇을 하고 있는지에 대한 답변을 할 수 있는 토대를 마련하여야 한다.

5) 수상기 등록제도 노후화에 따른 제도 개선 필요

현행 방송법 제64조는 "텔레비전 수상기를 소지한 자는 공사에 수상기를 등록하고 수신료를 납부해야 한다."고 규정하여, 수상기 소지자의 수상기 등록을 의무로 규정하고 있으나, 실질적으로 수상기 소지자의 자발적인 등록, 등록변경 의무가 이행되고 있지 않아, 전입 전출 등으로 인해 발생한 수상기 소지 변동에 따른 환불 등의 민원이 지속적으로 발생하고 있다.

현행 방송법상 텔레비전 수상기 등록제도는 1972년 KBS 설립 당시 제정된 (구)한국방송공사법 제20조에 따라 시행된 것으로 2023년 현재까지 50년 동안 변화 없이 유지되고 있는 제도이다. 수상기 등록제도 도입 당시인 1972년에는 국내 TV 수상기의 세대당 TV 보급률이 14.3%에 불과했던 시기로, 현재 전체 가구의 약 97%가 TV를 보유한 시대적 상황에 비추어 볼 때, 제도가 현실을 반영하지 못하는 대표적인 사례가 아닐 수 없다.

이러한 실정을 고려할 때, 수상기 소지자의 자발적 등록에 기초한 수상기 등록제도는 수상기 미소지자가 미소지를 신고하도록 하는 수상기 미소지 신고 제도로 개선될 필요가 있다. 이러한 개선이 이루어진다면, 수상기 등록과 관련된 민원인들과의 불필요한 논란을 해소하고 수신료 징수 업무의 효율성을 확보하여 행정낭비를 최소화할 수 있다.

해외 주요 공영방송사들은 수상기 등록과 징수에 관한 제도 변화를 통해 대부분의 가구에 수신료를 일괄 부과하고 수상기 미소지 여부를 미소지 가구가 신고하도록 하고 있어, 해당 업무에 대한 효율성을 확보하고 행정낭비를 최소화하고 있다.

[표 5] 독일, 스위스, 이탈리아 공영미디어 수신료 부과 방식

구분	부과 방식
독일	TV 수상기 소지여부와 관계없이 모든 가구에 수신료 부과
스위스	TV 수상기 소지여부와 관계없이 모든 가구에 수신료 부과
이탈리아	TV 미보유시 매년 신고

6) 수신료 결정 절차 구체화 필요

현행 방송법은 수신료 금액을 국회의 승인을 통해 확정하도록 하고 있다. 그러나 이에 대한 구체적인 절차가 법률상 명확하게 규정되어 있지 않다. 이에 국회는 수신료 승인안을 법안 의결 절차와 동일하게 처리하고 있고, 법안으로 상정된 수신료 승인안은 국회의 임기 만료 시까지 처리되지 않는 경우 국회법에 따라 자동 폐기되는 과정을 거치고 있다.

[표 6] 국회에 제출된 수신료 승인안 처리 관련 현황

연도	금액(월)	인상안 제출 이유	결과
2007년	4000원 (1,500원 인상)	디지털 전환, 난시청 해소 왜곡된 재원구조 정상화 방통융합시대 공적책무 수행	제17대 국회 임기만료 자동폐기
2010년	3,500원 (1,000원 인상)	2012년 디지털 전환완수 수신료 중심 안정적 재원구조 방통융합 및 시장개방 대응	제18대 국회 임기만료 자동폐기
2013년	4,000원 (1,500원 인상)	재정 건전성 확보 수신료 중심 공영적 재원구조 확립 디지털 · 스마트시대 공적책무 수행	제19대 국회 임기만료 자동폐기

※ 연도는 국회 제출일 기준

과거 세 차례에 걸쳐 KBS가 마련한 수신료 승인안이 정부를 거쳐 국회에 제출되었으나, 세 차례 모두 수신료 승인안에 대해 국회의 실질적 논의나 토론 과정을 거치지 못하고 해당 국회의 임기만료로 자동 폐기되었다.

이는 현행 방송법상 수신료 승인안에 대한 국회 논의 절차가 구체적으로 규정되어 있지 아니한 결과로 발생하는 입법적 미비로, 현행 방송법상 수신료 결정 절차의 문제점을 개선하기 위해 수신료 결정 절차를 좀 더 구체적으로 규정할 필요가 있다. 이러한 절차상의 문제를 개선하기 위해 수신료 승인안에 대한 국회의 심의 의결 과정을 「국가재정법」과 「국회법」상 예산안 처리 절차에 따르도록 규정하는 안을 고려해 볼 수 있다.

방송통신위원회 역시 2021년 국회에 제출한 <텔레비전방송수신료 조정 승인안>에 대한 의견에서 "한국방송공사이사회의 심의·의결을 거친 수신료 조정안이 방송통신위원회를 거쳐 국회에 제출되면 소관 상임위원회는 동 조정안을 법안심사소위에 회부, 심사하는 절차를 취해 왔습니다. 수신료 조정안은 엄밀히는 법안도, 정부의 예산안도 아니므로 그 어떤 심의절차를 거칠 것인지는 국회에서 결정할 사항입니다. 법안심사절차를 거칠 경우에는 수신료 조정안을 언제든 제출할 수 있으나 연내 처리에 대한 부담이 없어 처리여부가 불분명해지는 단점이 있습니다. 이미 세 차례의 수신료 조정안이 모두 임기만료폐기된 것이 이러한 문제점을 보여주고 있습니다. 반면, 예산심사절차를 거치게 될 경우, 적기에 제출하지 않으면 차년도까지 처리가 미뤄지는 단점이 있습니다. 그러나 당해연도 또는 차년도에는 국회의 명확한 심사결과를 알 수 있게 되고, 문제점이 지적될 경우에는 이에 따른 개선과 보완도 가능해지는 장점이 있습니다. 수신료 조정안은 내용적인 측면에서 보자면 구체적인 공적책무의 필요성과 사업규모의 적정성 등이 검토대상이 되므로 예산안에 보다 더 가깝다고 생각됩니다. 국회가 가진 수신료결정에 관한 권한을 책임성 있게 행사한다는 점, 수신료에 대한 사회적 논의와 지속적 개선을 유도한다는 점에서 예산심사절차를 통해 수신료 조정안을 처리하는 것이 바람직할 것으로 판단됩니다."라고 하여 수신료 결정 절차를 예산심사절차와 유사하게 구체적으로 규정하는 것이 필요하다는 의견을 제시하였다.

해외 공영방송사의 경우, 수신료의 성격에 따라 그 절차는 다르지만 수신료 변경에 관한 처리 방법과 결정 시기를 법률상 구체적으로 규정함으로써 공영방송의 재원인 수신료 운용의 안정성과 정기성을 확보하고 있다.

[표 7] 해외 공영방송사의 수신료 결정 절차 비교

구분	한국	일본	영국	독일
산정주체	KBS 이사회	NHK 경영위원회	BBC 이사회	KEF (방송재원수요조사위원회)
결정절차	KBS 이사회 ↓ 방송통신위원회 ↓ 국회 승인 (법안 의결과 동일 절차)	NHK 경영위원회 ↓ 총무성 장관에게 제출 ↓ 내각 · 국회 승인 (NHK 예산안 승인)	BBC 이사회 ↓ 재무부 · 문화부 협의 후 문화부 장관 결정 · 국회 보고	ARD/ZDF 요구 ↓ KEF 조사 산정 (KEF 보고서) ↓ 주 정부 검토 및 주 의회 승인
결정 기한 등	없음 (회기 만료 시 조정안 폐기)	매 회계연도 NHK 예산안 승인 절차에 따름 (방송법 70조)	자금조달 관련 합의 기간만료 전 협의 및 결정 (칙허장 제43조)	회계연도 시작 전까지 주 정부 간 합의 (방송재정주간협약 제16조)

4. KBS 관련 방송법개정안 및 한국방송공사법제정안의 시사점

지난 2022년 10월과 12월에 공영방송 제도에 대한 의미 있는 법안들이 연이어 국회에 발의되었다. KBS와 관련하여 기존 지배구조와 수신료 관련 중심으로 이루어지던 논의에서 벗어나, 공영방송 제도 자체에 대한 개선을 추구하는 방송법개정안과 한국방송공사법제정안이 국회 과학기술정보방송통신위원회 소속의 장경태 의원(대표발의)과 조승래 의원(대표발의)에 의해 발의된 것이다.

두 법안 모두 내용적인 측면에서 공영방송사로서의 정체성을 보여주는 설립 목적과 공적책임 부분을 재정립하고 유럽평의회 및 유럽의회 등이 제시한 국제적 기준에 부합하는 공영방송 운영체계(소관책임(공적책임)과 역할 - 공공서비스(업무) - 재원 체계) 확립을 위한 법적 토대를 마련하고자 한 점에 큰 의의가 있다고 하겠다.

두 법안 모두 기본적으로 KBS의 공공성과 운영체계를 미디어 환경 변화에 따른 선진 공영방송 제도에 부합하도록 하자는 취지는 동일하나, 장경태 의원이 대표발의한 방송법 개정안은 KBS의 업무를 공적책임의 정도에 따라 ①공공서비스 업무, ②공공서비스 외 공적책임 달성을 위한 업무, ③부대수익 사업 업무 등으로 세분화하고, 연간계획과 연차보고서, 중장기 계획의 수립 및 공표를 법정 의무화 하는 등 설명책임을 보다 강화하고, 수상기 등록 제도의 비효율성을 개선하는 등, KBS의 공적책임의 정도에 따른 업무 수행과 이에 대한 평가 등의

설명책임 강화 등을 통해 KBS의 운영체계를 보다 명확하게 하고자 한 측면이 있는 반면, 조승래 의원이 발의한 한국방송공사 제정안[8]은 "KBS 공공성 강화법"이라는 명칭에서도 알 수 있듯이, KBS의 설립 목적을 매우 구체적으로 규정하고, 기존 방송법에서 5개 조항으로 규정되어 있던 KBS의 공적책임을 13개 조항으로 보다 세부적이고 구체적으로 규정하는 등 KBS의 설립 목적과 공적책임을 구체화하여 KBS의 공공성을 보다 강화하였다는데 의의가 있다고 하겠다.

1) KBS 목적 및 공적책임 관련

방송법개정안 및 한국방송공사법제정안 모두 현행 방송법에 비해 KBS 설립 목적과 공적책임을 강화하였다. 특히, 한국방송공사법제정안의 경우 제1조 목적 조항을 세부적이고 구체적으로 규정하고, 공적책임 조항 역시 13개 항으로 보다 세부적으로 규정하였다는 점에서 공영방송으로서의 KBS의 공공성 강화에 중점을 두었다고 보여진다.

[표 8] KBS 목적 및 공적책임 조항 비교

현행 방송법	방송법 개정안	한국방송공사법 제정안
제43조(설치 등) ① 공정하고 건전한 방송문화를 정착시키고 국내외 방송을 효율적으로 실시하기 위하여 국가기간방송으로서 한국방송공사(이하 이 章에서 "公社"라 한다)를 설립한다.	제43조(설치 등) ① 방송의 공적책임을 실현하고 공정하고 건전한 방송문화의 정착 및 국내외방송의 효율적인 실시로 알권리 등 헌법이 정한 국민의 권리보호와 건강한 여론형성을 통해 공익을 증진하기 위하여 국가기간방송으로서 한국방송공사(이하 이 장에서 "공사"라 한다)를 설립한다.	제1조(목적) 이 법은 한국방송공사를 국가기간방송으로 설립하여 모든 국민들에게 정보, 문화, 지식, 오락 분야의 공정하고 높은 품질의 독창적인 제작물을 편리하게 이용할 수 있도록 서비스하는 책무를 수행하도록 하여 공공의 이익을 증진하며, 방송을 통하여 대한민국헌법이 정한 국민의 권리를 옹호하고 국내외 방송을 효율적으로 실시하도록 함을 목적으로 한다.
제44조(공사의 공적책임) ① 공사는 방송의 목적과 공적책임, 방송의 공정성과 공익성을 실현하여야 한다. ② 공사는 국민이 지역과 주변 여건과 관계없이 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있도록 노력하여야 한다. ③ 공사는 시청자의 공익에 기여할 수 있는	제44조(공사의 공적책임) ① 공사는 방송의 목적과 공적책임, 방송의 공정성과 공익성을 실현하여야 한다. ② 공사는 지역과 공동체들의 다양성을 반영한 양질의 방송 제작물과 서비스를 지역과 주변 여건에 관계없이 국민에게 제공하도록 노력하여야 한다.	제6조(공적책임) ① 공사는 방송의 목적과 공적책임, 방송의 공정성과 공익성을 실현하고 국내외 방송을 효율적으로 실시하여야 한다. ② 공사는 국민이 신뢰할 수 있는 뉴스와 정보를 제공하여야 한다. ③ 공사는 국민에게 창의적이고 높은 수준의

8) 한국방송공사법제정안은 KBS 이사 및 사장 임명과 관련한 사안(지배구조 관련 사안)에 대해 지난 2022년 12월, 국회 과학기술정보방송통신위원회에서 의결하여 2023년 2월 현재 국회 법제사법위원회에 계류 중인 '방송법 일부개정법률안(대안)'의 내용을 그대로 포함하고 있음. 해당 규정은 한국방송공사법제정안 발의 전 국회 상임위에서 이미 의결한 사항을 그대로 수용한 규정으로, 이에 대한 논의는 생략함.

현행 방송법	방송법 개정안	한국방송공사법 제정안
새로운 방송프로그램 · 방송서비스 및 방송기술을 연구하고 개발하여야 한다. ④ 공사는 국내외를 대상으로 민족문화를 창달하고, 민족의 동질성을 확보할 수 있는 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다. ⑤ 공사는 방송의 지역적 다양성을 구현하고 지역사회의 균형 있는 발전에 이바지할 수 있는 양질의 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다.	③ 공사는 재난방송의 주관방송사로서 재해 · 재난으로부터 국민을 보호하고 피해를 최소화하기 위해 노력하여야 한다. ④ 공사는 시청자의 공익에 기여할 수 있는 새로운 방송프로그램 · 방송서비스 및 방송기술을 연구 · 개발하고, 새로운 형식의 기술이 적용된 방송서비스를 제공할 수 있도록 노력하여야 한다. ⑤ 공사는 국내외를 대상으로 민족문화를 창달하고, 민족의 동질성 확보와 한반도 평화를 증진할 수 있는 방송프로그램과 서비스를 개발하여 방송하여야 한다. ⑥ 공사는 방송의 지역적 다양성을 구현하고 지역사회의 균형 있는 발전에 이바지할 수 있는 양질의 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다. ⑦ 공사는 공사의 운영과 수신료 사용에 대한 투명성을 제고하도록 노력하여야 한다.	차별화 된 제작물과 서비스를 제공하도록 노력하여야 한다. ④ 공사는 재난으로부터 국민을 보호하고 피해를 최소화하기 위해 노력하여야 한다. ⑤ 공사는 방송의 지역적 다양성을 구현하고 지역사회의 공론의 장으로서 다양한 의견을 수렴함으로써 지방자치의 실현, 지역사회의 통합 및 지역문화의 전승과 창달 등 지역사회의 균형 있는 발전에 이바지할 수 있는 양질의 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다. ⑥ 공사는 사회적 약자 및 소수자의 권익 보호 및 증진에 이바지 할 수 있는 다양한 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다. ⑦ 공사는 해외에 한국문화를 확산하고, 민족의 동질성 확보와 한반도 평화 및 통일 준비를 위한 방송프로그램과 서비스를 제공하여야 한다. ⑧ 공사는 문화예술 및 과학기술 발전에 이바지 할 수 있는 다양한 방송프로그램을 개발하여 방송하여야 한다. ⑨ 공사는 국민이 지역과 주변 여건과 관계없이 양질의 방송서비스를 제공받을 수 있도록 노력하여야 한다. ⑩ 공사는 공익에 기여할 수 있는 새로운 방송프로그램 · 방송서비스 및 방송기술을 연구하고 개발하여야 하며, 공사가 이전에 활용하지 않았거나 새로운 형식의 기술이 적용된 서비스를 제공할 수 있도록 노력하여야 한다. ⑪ 공사는 시청자의 권익보호를 위해 시청자의 참여와 권익증진에 노력하여야 한다. 공사는 국민에게 민주주의 사회의 제반 ⑫ 문제에 대한 다양한 관점과 의견 및 자유로운 토론을 제공하도록 노력하여야 한다. ⑬ 공사는 공사의 운영과 수신료 사용에 대한 투명성을 제고하도록 노력하여야 한다.

2) KBS 업무

방송법개정안 및 한국방송공사법제정안 모두 온라인서비스 관련 업무, KBS 자산활용 관련 업무를 신설하여 미디어 환경 변화에 따른 KBS 업무 변화를 강조하였다. 또한 한류 콘텐츠 지속을 위한 국제방송의 실시, 한반도 평화 관련 방송 실시 등을 추가적으로 신설하여 공영방송으로서의 KBS의 업무를 강화하였다.

특히, 방송법개정안의 경우 공적책임을 업무를 통해 구체적으로 이행한다는 개념을 바탕으로 KBS의 업무를 분류하고, 각 업무가 공적책임과 명확히 연계될 수 있도록 법률적 기

틀을 마련한 부분에 의의가 있다고 하겠다. 현행 방송법은 공사의 업무를 단순 나열하고 있어 업무 성격에 따른 책임의 정도를 명확히 파악하기 어려웠던 바, KBS의 업무를 그 성격에 따라 공공서비스 업무, 공공서비스 외의 업무, 부대수익 사업 업무로 분류하고 KBS의 공적책임(Public Service Remit)에 대응하는 업무 범위를 명확히 하여 KBS의 공영미디어로서의 역할과 책임을 강화하였다고 할 것이다.

[표 9] KBS 업무 비교

현행 방송법	방송법 개정안	한국방송공사법 제정안
제54조(업무)	제54조(업무)	제10조(업무)
① 공사는 다음 각 호의 업무를 행한다. 1. 라디오방송의 실시 2. 텔레비전방송의 실시 3. 위성방송등 새로운 방송매체를 통한 방송의 실시 4. 방송시설의 설치 · 운영 및 관리 5. 「한국교육방송공사법」에 의한 한국교육방송공사가 행하는 방송의 송신 지원 6. 국가에 필요한 대외방송(국제친선 및 이해증진과 문화 · 경제교류 등을 목적으로 하는 放送)과 사회교육방송(외국에 거주하는 한민족을 대상으로 민족의 동질성을 증진할 목적으로 하는 放送)의 실시 7. 시청자 불만처리와 시청자 보호를 위한 기구의 설치 및 운영 8. 전속단체의 운영 · 관리 9. 방송문화행사의 수행 및 방송문화의 국제교류 10. 방송에 관한 조사 · 연구 및 발전 11. 제1호부터 제10호까지의 업무에 부대되는 수익사업 ② 국가는 제1항제5호에 해당하는 업무에 대하여 보조금을 지원할 수 있다. ③ 공사는 이사회의 의결을 거쳐 제1항 각호에 해당하는 업무 또는 이와 유사한 업무를 행하는 법인에 대하여 그 자본금의 전부 또는 일부를 출자할 수 있다.	① 공사는 제44조에 따른 공적책임을 달성하기 위하여 다음 각 호의 공공서비스 업무를 행한다. 1. 라디오방송 2. 텔레비전방송 3. 온라인 방송서비스 4. 시청자 불만처리와 시청자 보호를 위한 기구의 설치 및 운영 5. 방송에 관한 조사 · 연구 및 발전 ② 공사는 제1항에 따른 업무 외에 제44조에 따른 공적책임을 달성하기 위하여 다음 각 호의 업무를 수행할 수 있다. 1. 위성방송등 새로운 방송매체를 통한 방송의 실시 2. 방송시설의 설치 · 운영 및 관리 3. 「한국교육방송공사법」에 의한 한국교육방송공사가 행하는 방송의 송신 지원 4. 국가에 필요한 대외방송(국제친선 및 이해증진과 문화 · 경제교류 등을 목적으로 하는 방송)과 사회교육방송(외국에 거주하는 한민족을 대상으로 민족의 동질성을 증진할 목적으로 하는 방송)의 실시, 국제방송의 실시 5 .남북교류 및 한반도 평화를 위한 방송의 실시 6. 전속단체의 운영 · 관리 7. 방송문화행사의 수행 및 방송문화의 국제교류 8. 자산의 활용 및 운영 ③ 공사는 제1항과 제2항의 업무에 부대되는 수익사업을 수행할 수 있다. ④ 국가는 제2항제3호 및 제4호에 해당하는 업무에 대하여 보조금을 지원할 수 있다. ⑤ 공사는 이사회의 의결을 거쳐 제1항 각 호 및 제2항 각 호에 해당하는 업무 또는 이와 유사한 업무를 행하는 법인에 대하여 그 자본금의 전부 또는 일부를 출자할 수 있다.	① 공사는 다음 각 호의 업무를 행한다. 1. 라디오방송 2. 텔레비전방송 3. 온라인 시청각미디어서비스 4. 시청자 불만처리와 시청자 보호를 위한 기구의 설치 및 운영 5. 방송에 관한 조사 연구 및 발전 6. 위성방송등 새로운 방송매체를 통한 방송의 실시 7. 방송시설의 설치 · 운영 및 관리 8. 「한국교육방송공사법」에 의한 한국교육방송공사가 행하는 방송의 송신 지원 9. 국가에 필요한 대외방송(국제친선 및 이해증진과 문화 · 경제교류 등을 목적으로 하는 放送)과 사회교육방송(외국에 거주하는 한민족을 대상으로 민족의 동질성을 증진할 목적으로 하는 放送)의 실시, 국제방송의 실시 10. 남북교류 및 한반도 평화통일을 위한 방송의 실시 11. 전속단체의 운영 · 관리 12. 방송문화행사의 수행 및 방송문화의 국제교류 13. 보유자산의 임대 · 개발 및 운영 14. 제1호부터 제13호까지의 업무에 부대되는 수익사업 ② 국가는 제1항제8호 및 제9호에 해당하는 업무에 대하여 보조금을 지원할 수 있다. ③ 공사는 이사회의 의결을 거쳐 제1항 각호에 해당하는 업무 또는 이와 유사한 업무를 행하는 법인에 대하여 그 자본금의 전부 또는 일부를 출자할 수 있다.

3) 설명책임

방송법개정안 및 한국방송공사법제정안 모두 현행 방송법에 부재하였던 설명책임 조항을 신설하여 시청자에 대한 KBS 설명책임을 강화하였다. 다만, 한국방송공사법제정안의 경우 중장기 경영계획의 수립만을 둔 반면, 방송법개정안의 경우 이에 더하여 연간계획의 수립, 연차보고서의 발표 등을 포함하여 BBC 수준으로 설명책임을 법제화하였다는 점에서 KBS의 설명책임 강화에 보다 중요성을 부여한 것으로 보인다.

[표 10] KBS 설명책임 비교

현행 방송법	방송법 개정안	한국방송공사법 제정안
(신설)	제58조의2(연간계획의 수립 등) ① 공사는 각 회계연도의 개시 전까지 연간 계획을 수립하고 공표해야 한다. 이때 각 호의 내용이 포함되어야 한다. 1. 제작물과 서비스에 관한 창의적 책무 2. 운영에 관한 업무 및 혁신 계획 3. 지역방송에 관한 계획 4. 국제방송에 관한 계획 5. 재난방송에 관한 계획 6. 위 각호의 계획을 평가할 수 있는 측정 가능한 기준 ② 공사는 각 회계연도 종료 3개월 이내에 연차보고서를 준비하고 발표해야 한다. 이때 각 호의 내용이 포함되어야 한다. 1. 공사가 수행한 창의적 책무와 연간계획의 결과 2. 국내 방송서비스에서 공사가 행한 의미 있는 활동과 변화 3. 공사의 공적책임 이행계획 및 결과 4. 지역 및 국제 방송의 수행결과 5. 공사의 제작물과 서비스에 대한 시청자의 활용 결과 6. 이사회 및 집행기관의 변화 시 임명에 관한 사항 7. 기타 공사가 국민들에게 알려야 할 사항 ③ 공사는 매 5년의 기간마다 공사의 경영계획(이하 '중장기 계획'이라 한다)을 수립하고 공표하여야 한다. 이때 각호의 내용이 포함되어야 한다. 1. 중장기 계획의 기간 2. 공사의 경영에 관한 기본 방향 3. 공사가 실시할 업무의 종류와 내용 4. 공사와 자회사의 업무적정성과 체제 5. 수신료 체계, 수준 및 기타 수신료와 관련된 사항 6. 기타 공사 경영에 관한 주요사항	제25조(중장기 경영계획의 수립) 공사는 매 5년의 기간마다 공사의 경영계획(이하 '중장기 계획'이라 한다)을 수립하고 공표하여야 한다. 이때 각호의 내용이 포함되어야 한다. 1. 중장기 계획의 기간 2. 공사의 경영에 관한 기본 방향 3. 공사가 실시할 업무의 종류와 내용 4. 공사와 자회사의 업무적정성과 체제 5. 수신료 체계, 수준 및 기타 수신료와 관련된 사항 6. 기타 공사 경영에 관한 주요사항

4) 수신료 제도 관련

방송법개정안 및 한국방송공사법제정안 모두 수신료 결정 절차의 구체화를 규정하였다. 이는 과거 수신료 결정 절차의 모호성으로 인해 야기된 수신료 승인안에 대한 실질적 논의 부재의 문제점을 국회 차원에서 개선하고자 하는 노력으로 보여진다.

또한, 방송법개정안은 1972년 이래 현재까지 변화되고 있지 않은 수상기 등록제도의 문제점을 인식하고 이를 개선하고자 수상기 등록제도를 수상기 미소지 신고제도로 개선하는 규정도 신설하였다. 이는 지난 수십 년간 반복되어온 수신료 관련 민원, 수신료 징수 제도의 비효율성 문제에 대한 개선 방안을 국회 차원에서 제안하였다는 점에서 의의가 있다고 하겠다.

[표 11] KBS 수신료 제도 관련 비교

현행 방송법	방송법 개정안	한국방송공사법 제정안
제64조(텔레비전수상기의 등록과 수신료 납부)	제64조(텔레비전방송수상기의 소지와 수신료 납부)	제31조(텔레비전방송 수상기의 소지와 수신료 납부)
텔레비전방송을 수신하기 위하여 텔레비전수상기(이하 "수상기"라 한다)를 소지한 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공사에 그 수상기를 등록하고 텔레비전방송수신료(이하 "受信料"라 한다)를 납부하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 수상기에 대하여는 그 등록을 면제하거나 수신료의 전부 또는 일부를 감면할 수 있다.	① 텔레비전방송을 수신하기 위하여 텔레비전수상기(이하 "수상기"라 한다)를 소지한 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 공사에 (삭제) 텔레비전방송수신료(이하 "수신료"라 한다)를 납부하여야 한다. ② 수상기를 소지하지 않는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 공사에 신고하고 수신료를 면제 받을 수 있다. ③ 대통령령이 정하는 수상기에 대하여는 수신료를 면제하거나 수신료의 전부 또는 일부를 감면할 수 있다.	(현행과 같음)
제65조(수신료의 결정)	제65조(수신료의 결정)	제32조(수신료의 결정)
수신료의 금액은 이사회가 심의 · 의결한 후 방송통신위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정되고, 공사가 이를 부과 · 징수한다.	① 수신료 금액은 이사회가 심의 · 의결한 후 방송통신위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정되고, 공사가 이를 부과 · 징수한다. ② 공사가 제1항에 따라 수신료의 승인을 얻고자 하는 때에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여 방송통신위원회에 제출하여야 한다. 1. 수신료 산출내역 2. 시청자위원회의 의견 3. 수신료에 대한 여론수렴 결과 4. 수신료에 대해 심의 · 의결한 이사회의 의결내역 5. 법 58조의2에 따른 중장기 계획 ③ 제1항의 수신료 승인안은 「국가재정법」 제33조의 규정에 따른 제출기일까지 국회에 제출되어야 한다.	① 수신료 금액은 이사회가 심의 · 의결한 후 방송통신위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정되고, 공사가 이를 부과 · 징수한다. ② 공사가 제1항에 따라 수신료의 승인을 얻고자 하는 때에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여 방송통신위원회에 제출하여야 한다. 1. 수신료 산출내역 2. 시청자위원회의 의견 3. 수신료에 대한 여론수렴 결과 4. 수신료에 대해 심의 · 의결한 이사회의 의결내역 5. 법 제25조에 따른 중장기 계획 ③ 제1항의 수신료 승인안은 「국가재정법」 제33조의 규정에 따른 제출기일까지 국회에 제출되어야 한다.

현행 방송법	방송법 개정안	한국방송공사법 제정안
	④ 제1항의 수신료 승인안에 대한 국회의 승인 절차는 「국회법」 제84조제1항 전단, 제85조의3 제1항과 제2항을 각 준용한다. 이 경우 "예산안"은 "수신료승인안"으로 본다.	④ 제1항의 수신료 승인안에 대한 국회의 승인 절차는 「국회법」 제84조제1항 전단, 제85조의3 제1항 및 제2항을 각각 준용한다. 이 경우 "예산안"은 "수신료승인안"으로 본다.

5. 나가며

지난 수년간 정치권 및 시민사회단체 등을 중심으로 활발히 논의되었던 공영방송 지배구조에 대한 논의와 달리, KBS는 국내외적으로 급변하는 미디어 환경 변화에 부합하는 공영방송 제도 확립을 위해 지난 수년간 다양한 방식의 논의와 검토를 지속하여 왔다. 이를 위해 방송 및 언론 관련 학계, 시민단체, 관련 공공기관 인사들로 구성된 <공영미디어 미래특별위원회>(이하 '위원회'라 함)를 구성하여 공영미디어의 미래를 위한 연구를 실시하였고, 2020년 위 위원회는 해당 연구 활동의 결과로 「공영미디어 KBS의 미래를 위한 혁신」이라는 최종 보고서를 발표하였다.

상기 보고서에서, 위원회는 "공영미디어가 변화하는 환경에 대응하여 능동적으로 우리 사회에 기여하기 위해서는 공영미디어의 목표와 공적책임을 실현하기 위한 제도, 조직, 서비스 등 다양한 영역의 혁신이 진행되어야 하며, 국가와 시민사회는 이를 가능하게 물적 기반을 제공"하여야 한다는 의견을 개진하며, "KBS가 변화하는 환경 속에서 공공가치 실현과 사회적 영향을 높이기 위해 필요한 다섯 가지 미래가치를 신뢰, 품질, 혁신, 다양성, 개방과 협력으로 도출하고 각 가치에 연계된 공적책임을 재정립"하고, 이를 위한 KBS의 10가지 혁신 과제와 방안을 제안하였다. 이와 같은 위원회의 보고를 바탕으로 KBS는 KBS의 설립 목적과 공적책임을 재정립하고, 이를 이행하기 위한 업무와 재원 등과 관련된 KBS의 운영체계를 개선하기 위한 노력을 지속적으로 하고 있다.

이번 장경태 의원과 조승래 의원이 대표발의한 방송법개정안과 한국방송공사법제정안은 KBS가 지난 수년간 지속적으로 고민하고 논의했던 공영방송 제도 확립과 운영체계 개선을 위한 사항(①KBS의 설립 목적과 공적책임 명확화, ②설명책임의 강화, ③수신료 결정 절차의 개선 등)들이 다수 반영되어 있다는 점에서 기존 방송 관련 학계와 KBS 내부에 머물러

있던 공영방송 운영체계에 대한 논의를 공공적 의제로 활성화 시킨다는 측면에서 매우 의미가 있다고 보여진다.

해당 법안의 국회 논의 과정에서 공영방송의 지배구조에만 머물러 있던 공영방송 관련 논의가 공영방송 제도 자체에 대한 논의로 확장되어, 대한민국에 있어 공영방송의 진정한 역할과 가치가 무엇인지에 대해 국회와 정부, 시민사회단체 등을 포함하는 국민 모두가 진지한 고민과 건설적인 논의의 기회를 가질 수 있기를 바란다.

taoist@kbs.co.kr

3. 진단

국내 미디어환경 변화를 고려한 지상파 민영방송 소유겸영규제의 현실화 방안 — 이영주

라디오 활성화를 위한 라디오 통합 플랫폼 구축 및 라이브리드 도입 방안 — 김나은

국내 미디어환경 변화를 고려한 지상파 민영방송 소유겸영규제의 현실화 방안

이영주
서울과학기술대학교 IT정책전문대학원 교수

목차

1 콘텐츠 중심의 미디어 생태계 개편
2 지상파 민영방송에 대한 소유규제의 문제점
3 지상파 민영방송에 대한 소유규제 완화 방안
4 맺으며

요약

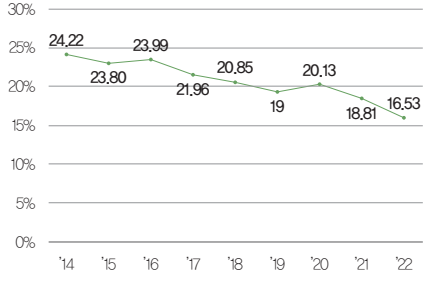
본 글에서는 미디어 생태계가 콘텐츠 중심으로 전환되는 시점에서 미디어 환경 변화에 대응할 수 있는 지상파 민영방송의 소유겸영규제의 개선 방안을 모색해보고, 소유규제의 개선을 통해 방송시장에 미치는 영향 및 규제 체계의 개편 시 검토해야 할 사항을 제안하였다. 즉, 공영방송과 민영방송을 구분하여 방송의 공공성 및 공적 책무에 대한 차별적 의무를 부과하고, 지역성과 다양성의 구현이 요구되는 매체들의 경영여건을 개선하고 콘텐츠 제작 유인을 높일 필요가 있음을 강조했다. 또한 불공정행위와 정당하지 않은 차별적 행위를 제한하는 금지행위 규정과 시청 점유율 규제와 같은 사후 규제 체계를 신뢰하고 사전규제를 완화할 것을 제안하였다.

1. 콘텐츠 중심의 미디어 생태계 개편

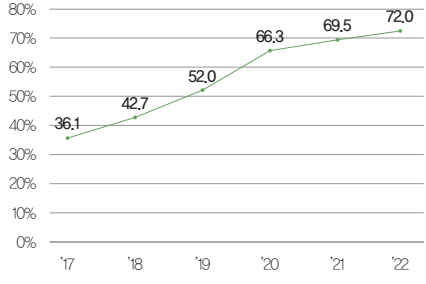
OTT 등 디지털 플랫폼 중심으로 이용자들의 콘텐츠 시청 행위가 급격히 증가하면서 글로벌 OTT 시장에서 한국 콘텐츠에 대한 인기가 높아지고 있다. 국내 제작사들의 콘텐츠 제작 기회가 대폭 늘어나고 있으며, 2021년 방영된 작품 중 전 세계적으로 가장 많이 시청한 시리즈물로 기록된 <오징어게임>에 이어 2023년 1월 <파친코>도 미국 크리스틱초이스 시상식에서 최우수외국어드라마상을 수상하면서 작품성도 인정받고 있다.

글로벌 OTT 플랫폼이 국내 시장에 진입하기 시작한 2017년부터 일부 제작사들은 제작 역량 강화를 위한 스튜디오 체제로 전환하면서 캡티브 채널뿐만 아니라 다른 유통 채널에도 콘텐츠 판매를 늘려나갔다. 일부 제작사들은 국내 시장을 넘어 해외 제작사의 지분을 인수하면서 공동제작을 하거나 현지 제작을 통해 작품의 완성도와 인지도를 높이는 전략으로 한 단계 진일보한 방식으로 확장하고 있다. 해외 제작을 통해 작품을 방영할 경우 기대수익이 비교할 수 없을 정도로 커지고 IP를 기반으로 콘텐츠 가치를 극대화할 수 있기 때문이다.

[표 1-1] 주요 매체 시청률 (단위 : %)



[표 1-2] 주요 OTT 이용률 (단위 : %)



반면, 국내 지상파방송을 비롯한 전통 매체는 온디맨드 시청행위가 늘어나면서 시청률이 하락하는데 그치지 않고 콘텐츠 경쟁력이 약화되고 있다. 2023년 방통위의 발표 자료에 의하면 주요 전통 매체 시청률은 2014년 24.22%에서 2022년 16.53%로 크게 하락한 반면 주요 OTT 이용률은 2017년 36.1%에서 2022년 72%로 크게 성장하였으며 OTT 이용자 가운데 유료결제 이용자도 55.9%나 차지하고 있다.

[표 2] 한국방송영상산업시장 전망

(단위 : 억 달러, %)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	17–26 CAGR
Traditional TV/ home video	4,657	4,745	4,671	4,704	4,713	4,759	4,769	4,785	4,805	4,828	0.4%
OTT video	498	580	717	1,089	1,603	1,901	2,144	2,337	2,458	2,580	20.06%
TV advertising	2,740	2,788	2,813	2,729	3,065	3,115	3,069	3,097	3,090	3,087	1.33%
Broadcast TV Ad	2,570	2,585	2,581	2,484	2,807	2,828	2,748	2,744	2,712	2,694	0.8%
Online TV Ad	171	202	232	245	258	287	320	354	377	393	1.1%
Internet advertising	5,694	5,247	6,572	7,219	8,631	9,872	10,829	11,397	11,874	12,254	8.89%

출처 : PwC(2022) Global Entertainment & Media Outlook.

이러한 전통 매체의 정체 상태는 5년 후에도 이어지고 OTT 플랫폼의 성장은 더욱 가속화될 것으로 전망된다. PwC(2022)에서 발표한 한국 방송영상산업시장에 대해 예측한 자료에 의하면 전통적인 TV와 홈비디오 및 TV 광고 매출은 2017년부터 2026년까지 10년 동안 성장이 정체될 것으로 전망된다. 반면, OTT 비디오와 인터넷 광고 매출은 연평균 성장률이 각각 20%와 8.5%로 증가할 것으로 예측되고 있다. TV 광고 수익의 감소로 지상파방송사를 비롯한 전통 매체의 경영 성과가 향후 5년간 더욱 악화될 가능성이 있다는 의미이다. 글로벌 OTT 플랫폼 간 경쟁이 가속화되면서 OTT 플랫폼은 콘텐츠 경쟁력을 높이기 위해 천문학적인 제작비용을 투입하고 있는데, 이로 인해 국내 전통 매체의 콘텐츠 경쟁력은 상대적으로 약화되고 있다.

하지만 모든 전통 매체가 경쟁력이 약화되는 것은 아니다. 민영 지상파방송 가운데 가장 매출 규모가 큰 SBS의 2022년 매출이 1조 1,083억에서 2023년 1조 693억으로 감소하였지만, 일찍이 글로벌 시장 진출을 위해 스튜디오 체제로 전환하여 외부 투자를 유치해 콘텐츠 역량을 강화하고 콘텐츠 판매 수익을 늘리고 있는 CJENM 계열사인 스튜디오드래곤의 2022년 매출은 6,200억 원이었으나 2023년에는 7,890억 원으로 전년 대비 13% 증가하였다. 스튜디오SSL을 자회사로 두고 있는 콘텐트리중앙 역시 2022년 8,560억 원의 매출에서 2023년에는 1조 230억 원으로 전년 대비 20% 성장하였다. 미디어환경의 변화에 맞춰 탄력적으로 대응하여 콘텐츠 투자를 적극적으로 하고 있는 기업들은 OTT 플랫폼의 성장과 함께 하고 있다.

2023년 방송통신위원회가 발표한 업무 계획에는 지상파방송 등의 편성규제를 개편하고, 소유 및 겸영 규제를 개선함으로써 국내 미디어 기업이 글로벌시장을 선도할 수 있는 기

반을 갖출 수 있도록 조정한다는 내용이 포함되어 있다. 구체적으로 살펴보면 1개국 수입물 편성규제, 외주제작 프로그램 의무편성제도, 그리고 오락 프로그램 편성 비율 제한 등을 개편한다는 것인데, 리니어(linear) 시청환경에서 만들어진 편성규제가 사실상 무의미해짐으로써 전통 매체에 대한 편성규제를 완화하는 것으로 풀이된다.

그러나 지상파방송 등의 영향력이 매출액이나 시청률 측면에서 점진적으로 약화되고 있음에도 불구하고 소유 및 겸영 규제는 구체적인 완화 방안이 제시되지 못하고 있다. 특히 방송법 8조 3항에 제시된 대기업집단 지정기준을 경제 규모의 성장에 따라 변경하지 못함으로써 발생하는 문제점이 크다. 최근 공정거래위원회는 상호출자제한기업집단 즉 대기업집단 지정기준을 자산규모 10조에서 변경하였다. 즉 공정거래법 31조 1항의 개정을 통해 대기업집단 지정기준을 자산규모에서 국내총생산액(GDP)으로 변경하였는데, 국내총생산액의 1천분의 5에 해당하는 금액 이상인 기업집단을 상호출자제한기업집단으로 지정한다는 내용이다. 2008년 GDP가 1,154조 원에서 2021년 2,057조 원으로 78% 증가한 것을 반영하고, 경제 규모의 성장으로 대기업집단 수가 증가한 것을 감안하여 탄력적으로 기준을 적용할 필요성을 고려한 것이다.

그러나 공정거래법 상 상호출자제한기업집단의 지정기준이 개정되었음에도 불구하고 이와 관련된 방송법 조항이 그대로이다. 울산방송의 최대 주주인 ㈜삼라가 자산 규모 10조가 넘자 방통위는 2021년 7월 1차, 2022년 4월 2차, 2023년 2월 15일 3차 시정명령을 내렸다. 시정명령을 받은 울산방송은 ㈜울산방송의 주식을 10/100 이내로 매각하거나 상호출자제한기업집단 지정 상태를 해소해야 한다. 시정명령을 이행하지 못할 경우 방통위가 고발 조치를 할 수 있지만, 자산 규모 10조의 변경 필요성이 제기되면서 조치가 취해지지 않았다. 한편, 서울방송의 대주주인 태영 역시 자산 규모 11조로 2022년도 대기업집단에 지정되면서 ㈜SBS M&C의 지분 40%를 보유 중인 SBS에 대해 <방송광고판매대행 등에 관한 법률>과 동법 시행령 상 소유제한 규정을 위반했다는 이유로 6개월 내에 이를 해소하라는 시정명령을 받은 바 있다. <방송광고판매대행 등에 관한 법률> 제 13조 3항과 동법 시행령 9조에서는 자산총액이 10조 원 이상인 기업집단이 10% 이상 초과하여 소유할 수 없도록 한 방송법 조항을 차용하고 있기 때문이다.

이에 본 글에서는 미디어 환경 변화에 맞춰 적극적으로 콘텐츠 제작 역량을 키워야 할 지상파 민영방송에게 부여되는 소유겸영규제 개편에 대한 논의를 토대로, 지상파 민영방송에 대한 소유규제 완화 시 방송시장에 미치는 영향을 살펴봄으로써 소유규제의 현실화 방안을 제안하고자 한다.

2. 지상파 민영방송에 대한 소유규제의 문제점

우리 방송법은 지상파 민영방송과 종편채널에 대해 강력한 진입 규제를 실시하고 있다. 방송법 8조 및 시행령 4조에 의하면 자산 규모 10조 이상의 대기업은 지상파는 10%, 종편 및 보도는 30% 이내 소유가 가능하다. 또한 최대 주주의 1인 지분도 제한되는데, 지상파방송과 종편/보도 채널은 1인 지분을 40%로 제한하고 있다. 지상파방송과 종편 채널이 여론에 미치는 영향력이 적지 않음을 전제로 자본의 힘이 방송에 미치는 영향력을 제한하는 규제라 할 수 있다.

1) 방송법상 대기업집단 지정기준의 현실화

공정거래법에서 상호출자제한집단을 지정하는 것은 대규모기업집단의 경제적 영향력을 억제하는 규제 정책으로 대기업집단에 대한 사후 규제와 시장 감시의 역할이라고 볼 수 있다. 그런데 이 규정이 방송법, IPTV 사업법, 방송광고판매대행법, 신문법에 원용되면서 강력한 사전 진입 및 소유규제로 작동되고 있다. 방송법과 공정거래법의 기준이 항상 일치한 것은 아니다. 2008년 방송법 개정 시 대기업집단을 판별하는 기준으로 자산총액 기준을 10조 원으로 변경하면서 3조 원을 기준으로 한 공정거래법보다 진일보한 기준을 마련했다. 경제 규모의 빠른 성장을 예상하며 공정위보다 더 높은 기준을 적용한 것이다.

그런데 2008년 이후 2023년 현재에 이르기까지 경제 규모의 성장을 전혀 반영하지 못하고 있다. 2008년 방송사업자 전체 자산총액은 26조 2,000억 원이었으며, 2021년에는 92조 1,863억 원으로 3.5배 증가하였다. 2008년 대비 2021년의 명목 GDP가 79% 상승하였고 대기업의 자산 규모 역시 125% 성장하였다. 2008년 대기업집단으로 분류된 기업은 17개

[표 3] 방송법 상 대기업진단 지정 기준의 변화 추이

방송법 시행령	기준
2000	자산순위 30대 기업집단
2002	자산총액 3조 원 이상(종편, 보도PP 겸영 및 소유 제한)
2004	자산총액 3조 원 이상(지상파방송, 종편, 보도PP 겸영 및 소유 제한)
2008~	자산총액 10조 원 이상(지상파방송, 종편, 보도PP 겸영 및 소유제한)

에 불과했으나 2022년 47개로 증가했다.

더구나 자산 규모를 기준으로 진입 규제나 소유규제를 적용하는 것은 기업의 정상적인 경영활동을 통해 늘어나는 자산 규모를 억제해야 하는 불합리한 성격이 강하다. 방송사업자로 승인받아 방송시장에 진입한 이후에 자산 규모가 증가하는 것은 미디어 기업이 방송 사업에 대한 적극적 투자를 통해 성과를 잘 거두고 있다는 의미이기도 하다.

결과적으로 현재 적용되는 방송법상 대기업집단 지정기준 및 지상파 민영방송 등에 대한 지분 제한은 정책 목표를 달성하는 규제 수단으로서 적정성이 부족하다고 할 수 있다. 지상파 민영방송 등은 콘텐츠 역량이 비교할 수 없이 높음에도 불구하고 지속적으로 천문학적 콘텐츠 비용을 투자하는 글로벌 OTT를 상대로 경쟁해야 한다. 대기업집단의 지정기준을 유지하는 것은 전통 매체의 투자 역량을 제한하는 것과 유사하며 방송 산업의 발전이라는 정책적 목표를 실현하는 수단으로 작동하지 못하고 있다.

그동안 미디어 기업에 대한 규제 체계는 공영방송과 민영방송을 공공 서비스를 수행해야 할 동일한 범주로 포함하면서 민영방송에 대해서도 공익적 규제를 적용해왔다. 즉 민영방송들도 사회문화적 가치를 실현해야 한다는 공익론이 우세하면서 경영 효율성을 제고하고 경쟁력을 높일 수 있는 규제 완화는 무시되어 왔다. 이로 인해 민영방송이 지속적인 혁신이나 투자를 통해 방송 산업 발전을 견인하지 못하였다.

OTT 시대로 접어들면서 시장경쟁이 심화되어 특정 방송사에 의한 여론 독과점은 우려할 요인이 거의 없다. 2022년까지 시청점유율 제한 기준 30%를 초과하여 방송시장을 독과점할 가능성은 거의 없었다. 시청점유율이 20% 넘는 사업자는 공영방송인 KBS가 유일하며 10%가 넘는 사업자는 CJ 계열, TV조선, MBC 정도이다. 사실상 규제 실효성이 거의 나타나지 않다고 볼 수 있다.

2) 대기업집단의 소유 제한으로 인해 나타나는 문제점

방송법상 대기업집단은 지상파 민영방송의 10%를 초과하여 소유할 수 없으며 종합편성채널이나 보도 채널의 30% 이상을 초과하여 소유할 수 없다. 이 조항은 지상파 민영방송 등의 대기업집단 지분을 차별화한 근거가 부족하고, 그리고 최대 주주의 방송프로그램 투자를 적극적으로 유인할 수 없으며, 지역 민방과 지역 케이블 TV간 겸영을 불가능하게 하는 문제점이 있다.

우리 사회에서는 대기업집단에 대한 규제 완화를 주장하는 것이 금기시되어 있다. 대

기업집단의 문어발식 확장과 근로자 복지를 외면하는 등 대기업집단의 영향력이 커질수록 부정적 폐혜가 나타나고 여론을 통제할 수 있다는 우려가 크기 때문이다.

그러나 지금의 미디어 환경은 최대 주주의 투자를 무조건 억제하는 것이 올바른 정책 수단이 될 수 없다는 것을 보여주고 있다. 지상파방송의 영향력이 약화된 환경에서 지상파 민영방송에 대해서만 대기업집단의 지분을 10%로 유지하는 것의 타당성이 약하다. 유유료방송 사업(SO, IPTV, PP 등)에 진출한 대기업집단은 소유규제를 적용받지 않으며, 적극적 투자를 통해 콘텐츠 경쟁력을 키워가고 있다. 미래 환경 변화를 예측하지 못한 경직된 방송법으로 인해 대기업집단이 주도하는 유료방송시장이 지상파방송시장을 앞지르고 미디어 시장을 선도하는 결과를 낳고 있다.

OTT 환경에서 글로벌 시장에서의 경쟁력을 키우기 위해서는 최대 주주의 추가 증자를 통해 제작 경쟁력을 강화하고 재정 건전성을 높이는 것이 효과적이다. 민영방송이 효율성, 자율성, 창의성을 키우고 혁신을 통해 성장할 수 있도록 해야 한다. 대기업집단의 소유 제한을 30% 이상으로 상향 조정한다면 지역 케이블 TV와 지역 민방 간 겸영이 가능하며 경영 효율성을 높이고 지역 콘텐츠 공급도 늘릴 수 있을 것이다. 대신 대기업집단의 지분 제한을 완화할 경우 소유와 경영을 분리하게 하고(경영 자율성 및 편성/보도 독립 등), 재허가·재승인 심사 제도를 통해 규제 기관이 감독할 수 있을 것이다. 여론 집중으로 인해 나타날 수 있는 문제는 시청점유율 규제와 같은 사후 규제를 통해 관리할 수 있다.

3. 지상파 민영방송 소유규제 완화 방안

지상파방송사의 총 매출은 지속적으로 감소하는 추세다. MBC의 매출 감소가 2015년과 2020년을 비교해볼 때 -23.5%로 가장 크며, 지역 민방은 15.6%, KBS는 12%, SBS는 6.1% 감소하였다. 반면 CJ 계열의 매출은 92.9% 상승했으며 MBC와 SBS의 총 매출보다 더 높다. 방송사는 기대수익을 기준으로 콘텐츠 투자를 결정하는데, 매출이 감소하는 상황에서 지상파 방송사들은 고비용이 소요되는 드라마를 축소 편성하고 있는데 드라마 제작 편수를 줄일수록 매출이 감소하는 악순환을 겪게 된다.

[표 4] 전통 매체의 총 매출 추이

(단위 : 억 원, %)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	15/20 변화율
KBS	15,324	14,714	14,163	14,199	13,456	13,522	–12%
MBC	11,826	11,292	9,216	9,102	8,745	9,045	–23.5%
SBS	7,517	7,775	7,163	8,473	7,076	7,054	–6.1%
지역 민방	2,488	2,262	2,409	2,323	2,352	2,099	–15.6%
CJ 계열	7,455	7,698	7,696	8,645	9,452	14,385	92.9%
중앙계열	2,743	2,672	3,926	4,319	4,090	3,041	10.8%

1) 현행 대기업집단 지정기준이 유지됐을 때의 영향

방송법상 대기업집단의 지정기준이 변경되지 않고 자산 규모 10조 원으로 그대로 유지된다면 공영방송과 민영방송이 수행해야 할 공익적 역할에 대한 기대가 동일하게 유지됨을 의미한다. 지분을 매각하여 지상파 민영방송 사업을 포기하든지 아니면 지상파 민영방송 사업을 지속하기 위해서 자산 규모를 10조 원 이내로 유지해야 하는데, 이럴 경우 지상파 민영방송은 방송 산업에 대해 적극적으로 투자하기 어려워지며, 제작인력을 감축하거나 제작비용을 낮추는 전략을 택할 수 있다. 이미 광주방송의 대주주였던 호반건설은 지상파 민영방송 사업을 포기한 적이 있다. 서울방송을 제외한 개별 민영방송사의 방송매출 총합은 2,391억 원이며 그 중 7개사가 2020년 적자를 기록하였다. 대주주가 변경된 광주방송의 경영 성과는 크게 달라진 것이 없다. 자산 규모 10조 미만의 대주주로 변경됨으로써 광주방송의 콘텐츠 질이 향상되거나 지역성이 제고되었는지 의문이다. 대부분의 지역 방송은 방송 매출이 감소추세이기 때문에 비용 효율화를 위해 콘텐츠 투자를 최소화하는 방안만 택하고 있다. 자산 규모가 10조가 넘어 방통위의 시정명령을 받은 SBS 역시 이를 해소하지 못하면 SBS M&C 의결권이 10%로 제한될 수 있다. SBS M&C의 의결권이 제한되면 2대 주주의 요구가 있을 경우 현재 수행하고 있는 지역 민방의 광고 결합 판매 수익 및 전파 수익을 담보할 수 없을 수도 있다.

2) 10조 원 이상으로 상향 조정됐을 때의 영향

다음으로 대기업집단의 지정기준이 공정위의 기준 즉, GDP의 5/1000 이상의 자산 규모에 해당하는 기업을 대기업집단으로 간주하여 조정된다면 공영방송과 차별화된 방송 정책이 민영방송에 적용됨을 시사하며 민간 영역의 미디어 서비스에 대한 혁신과 투자가 본격

적으로 이루어질 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

더 나아가 GDP에 연동하지 않고 대기업집단의 지정기준을 자산규모 20조 원 이상으로 상향 조정한다면 예측 가능성은 더욱 높아질 것이다. 이 경우 자산규모 10조 원 이상 기업 중 이미 콘텐츠산업에 참여하고 있는 카카오, 네이버, 넷마블, 넥슨과 같은 기업의 미디어 시장 진출을 생각해볼 수 있다. 웹툰이 많은 비중을 차지하는 네이버의 콘텐츠 부문 매출은 2020년 4,523억 원이었으나 2021년 6,660억 원, 2022년 1조 2,620억 원으로 급성장하고 있다. 카카오의 콘텐츠 부문은 뮤직, 스토리, 게임, 미디어로 구성되는데 콘텐츠 분야의 총 매출은 2020년 1조 9,971억 원에서 2021년 2조 8,950억 원, 2022년 3조 3,370억 원에 달하였다. 네이버는 대형 스튜디오인 스튜디오드래곤에 지분을 투자하고 있으며, 북미 시장에서 비즈니스를 하고 있는 플랫폼인 왓패드를 6,700억 원에 인수한 바 있다. 카카오 역시 타파스와 래디쉬 1조 1,000억 원에 인수하였다. 넷마블는 카카오게임즈(5.64%), 하이브(25.04%)에 투자, 스튜디오드래곤과 업무협약을 맺고 있으며, 넥슨은 AGBO 스튜디오에 6,000억 원을 투자하였으며, YG엔터테인먼트, 네이버, 위지윅스튜디오, 엔피와 공동으로 스튜디오를 설립하여 VFX 및 XR 콘텐츠 제작에 집중하고 있다. 이상 자산 규모 10조 원 이상의 콘텐츠 기업들은 전통 매체가 아닌 분야의 기업들과 전략적 제휴를 맺으며 스튜디오에 지분을 투자하거나 자체 스튜디오를 설립하며 미디어 시장에서 이미 중추적인 역할을 담당하고 있다.

한편 현대홈쇼핑(18조)나 NS홈쇼핑(13조)이 10조 원 이상 기업군에 포함되어 있지만, 지상파 민영방송 등에 진출할 가능성은 매우 낮을 것으로 보인다.

4. 맺으며

이상 지상파 민영방송에 대한 소유규제에서 드러난 문제점을 토대로 다음과 같은 시사점을 제안하고자 한다.

첫째, 방통위와 과기정통부 모두 규제 체계의 전면 개편을 검토하고 있다. 규제 체계 개편 시 가장 염두에 두어야 할 부분은 공영방송과 민영방송을 구분하여 방송의 공공성 및 공적 책무에 대한 차별적 의무를 부과해야 한다는 것이다. 지역성 및 다양성과 같은 사회문화적 가치 실현은 지상파 공영방송 중심으로 정책을 설계하고, 민영방송에 대해서는 효율성 제고

와 같은 경제적 가치를 추구할 수 있도록 정책 목표를 차별화함으로써 시청자들의 프로그램 선택의 폭을 확대하고 결과적으로 양질의 프로그램을 향유할 수 있도록 해야 할 것이다. 민영 지상파방송에 대한 현재의 미디어 정책은 콘텐츠 중심의 미디어 생태계에 적합하지 않다. 방송의 공익성과 공공성에 대한 책무를 강조하는 규제 패러다임이 지속되면서 강력한 소유규제 및 진입 규제가 유지되었다. 그 결과 미디어 환경의 변화에 민첩하게 대응하지 못함으로써 콘텐츠 제작 역량을 강화할 수 있는 자본과 전문 인력을 충분히 확보하지 못하였다. 콘텐츠 제작 측면에서의 규모의 경제 효과를 창출하기 위해서는 콘텐츠 제작 역량을 강화할 수 있는 방안을 모색해야 하며, 민영방송사가 혁신을 시도하고 외부 투자를 유인할 수 있는 체제로 변경할 수 있는 발판을 마련해줄 필요가 있다.

둘째, 지역성, 다양성은 이를 구현할 의무가 요구되는 매체들의 건전한 경영 상태에서 실현가능하다. 현재의 방송법은 지역 방송과 케이블 TV 방송사에 지역성 실현을 요구하고 있다. 그러나 불행히도 이 두 매체는 경영 성과가 악화되고 있다. 이에 지역 방송과 케이블 TV 방송사 간 교차 소유를 허용함으로써 경영 여건을 개선하고 콘텐츠 제작 유인을 높일 필요가 있다. 이것이 가능하기 위해서는 대기업집단의 지상파 민영방송 지분 10% 등이 현 수준보다 확대되어야 한다. 이를 통해 지역 민방 사업자가 지상파방송 사업을 포기하지 않고 콘텐츠 투자를 통해 지역민들에게 양질의 프로그램을 제공할 수 있을 것이다.

또한 공정거래법 제 21조 3항을 방송법 개정에 반영할 필요가 있다. 3년마다 국민경제 규모의 변화, 대기업집단의 자산총액 변화, 그리고 개별 방송사업자의 여론 지배력의 변화를 고려하여 대기업지정기준을 조정해야 할 것이다.

셋째, 사전 규제에서 사후 규제로 전환이 필요하다. 그동안 지상파 민영방송에 대해 강력한 사전 규제가 작동되었기에 규제 기관에서 사후 규제 체계를 정비할 필요성을 느끼지 못한 것으로 볼 수도 있다. 금지행위 규정과 시청점유율 규제는 대표적인 사후 규제 장치이다. 즉 사회문화적 측면에서 특정 방송사업자의 여론 집중을 막을 수 있는 제도와 경쟁을 저해할 수 있는 경쟁 제한적 행위를 막을 수 있는 규정이 촘촘하게 설계되어 있다. 사전 규제를 완화하더라도 시청점유율 규제의 실효성이 낮은 상황이기 때문에 여론 다양성을 해칠 우려는 크지 않다.

roselee@seoultech.ac.kr

참고문헌

방송통신위원회(2022). 『방송시장경쟁상황평가』 보고서.

방송통신위원회(2023). 〈2023년 방송통신위원회 업무계획〉.

이상원(2021). 민영방송의 공공성과 경쟁력 강화를 위한 정책과제. 한국언론학회–방송통신위원회 주관 미디어 공공성 포럼 4차 세미나 〈민영방송의 공공성과 경쟁력 강화를 위한 제도 개선 방안〉 발표문.

이영주(2022). 현지 제작으로 콘텐츠 국경 뛰어넘는 제작사들. 〈방송영상 트렌드 & 인사이트〉. (Special Issue 3). 한국콘텐츠진흥원.

이종관(2021). 미디어 산업의 대변혁기에 대응한 민영방송 영역의 경쟁력 강화를 위한 정책 방향. 한국미디어경영학회 〈글로벌 경쟁 시대의 민영 방송 활성화 방안〉 세미나 발표문.

이종원 · 이재영 · 황준호 · 곽동균 · 노은정(2020). 〈방송의 공공성과 경쟁력 강화를 위한 재원구조 및 규제개선 연구〉(정책연구 20–36). 정보통신정책연구원.

허욱 · 이영주(2022). 지상파 민영방송의 소유규제 완화가 방송시장에 미치는 영향에 대한 고찰. 『한국방송학보』. 36권 2호. pp.116~152.

PwC(2022). Global Entertainment & Media Outlook.

라디오 활성화를 위한 라디오 통합 플랫폼 구축 및 라이브리드 도입 방안

김나은
한국방송협회 정책협력부 차장

목차

1 들어가며
2 방송협회, 정부 지원 라디오 통합 플랫폼 구축 추진
3 라디오 라이브리드 도입의 필요성 : 해외 사례를 중심으로
4 나가며

요약

이 글은 라디오 활성화를 위한 방안으로 '라디오 통합 플랫폼 구축'과 '라디오 라이브리드(live-read, 실시간 읽기)' 도입의 필요성을 제안하고 있다. 라디오의 가치 지속과 확대는 보편적 공익 서비스의 확장과 직결되므로 미래 라디오 혁신을 위한 진흥과 새로운 재원 확대를 위한 규제 개선은 매우 중요한 정책 추진 과제라고 할 수 있다. 우선, 전통적인 라디오 기기를 통한 청취가 줄어들고 있기 때문에 이용행태 변화에 대응하여 라디오 통합 플랫폼 구축으로 온라인 및 커넥티드카, 스마트 스피커 시장에서도 청취자들이 라디오를 편리하게 이용할 수 있도록 정부가 정책적으로 지원할 필요가 있다. 다음, 장기간 산업적으로 재원 위기와 침체에 빠져있는 라디오방송이 신규 재원을 확보할 수 있는 실효성 있는 규제 개선으로 이미 주요 해외 국가에서 실시하고 있는 라이브리드를 빠른 시일 내에 도입할 필요가 있다.

1. 들어가며

전통적인 라디오 기기를 통한 청취는 줄어들고 스마트폰 등 새로운 미디어를 통한 청취 비중이 늘어나고 있어 급변하는 미디어 환경에 적합한 라디오 지원/진흥 및 제도개선 방안에 대한 논의가 필요하다. 이 글은 먼저 방송협회에서 라디오 진흥을 위해 추진했던 라디오 통합 플랫폼 구축 사업 추진 경과와 사업에 왜 정부의 지원이 필요한지를 짚어보고자 한다. 다음으로 라디오 방송 중 상업적 홍보 형식인 라이브리드(live-read)의 연내 도입을 제안하며, 왜 조속한 도입이 필요한지 해외 국가들의 시행 사례를 중심으로 말해 보고자 한다.

2. 방송협회, 정부 지원 라디오 통합 플랫폼 구축 추진

1) 라디오 통합 플랫폼 구축 예산 지원 추진 경과

방송협회는 지상파 라디오 방송사 회원사의 권익 증진을 위한 라디오 정책 협의체인 라디오정책협의회와 라디오방송사협의회를 운영해 오고 있다.[1] 작년 한 해 동안 협의체에서 논의했던 주요 사항들을 살펴보면, 방통위의 방송광고 네거티브 규제 체계 도입 대응, 라디오의 특성에 맞는 라디오 재난방송 및 선거방송 효율화 추진 활동 등이 있었다. 여기서는 그 중 하나인 라디오 통합 플랫폼 개발 지원 예산 확보 추진에 대해 논의하고자 한다.

방통위는 2018년에 국정과제 이행을 위해 '지상파라디오진흥자문위원회'를 구성하여 라디오 방송 관련 법, 제도, 기술 분야 쟁점 및 개선방안을 논의했고 라디오 방송 발전방안 모색을 위한 정책 연구를 실시한 후, 2020년 7월에 라디오 진흥을 위한 건의서를 발간했다.

건의서는 라디오 방송의 문제점을 크게 (1) 미디어 환경 변화에 따른 라디오 방송 환경 대응 미비, (2) 엄격한 규제로 인한 프로그램 경쟁력 하락, (3) 라디오에 대한 정책적 지원 부재로 나누었고, 라디오 산업 진흥을 위한 정책 중 하나로 새로운 미디어를 통한 라디오 접근성 향상 및 재원 확보 모색이 필요하다고 제언했다. 이에 따라 청취자가 원하는 콘텐츠를 쉽게 향

1) 라디오정책협의회 : TV/라디오 겸영사 협의체, 라디오방송사협의회 : 중소 라디오 방송사 협의체

유할 수 있는 환경 구축을 위한 라디오 통합 앱 및 포털 운영이 필요하고, 정부가 앱/포털 개발에 필요한 재정적 지원 및 사업자 간 협의가 원만하게 이루어질 수 있도록 정책적 지원 등을 추진할 필요가 있다고 제안했다.

이에, 방통위는 새로운 미디어를 통한 라디오 접근성 향상의 필요성을 인정하고 2021년 초, 라디오 통합 플랫폼 개발 지원을 추진하고자 시도했다. 방송협회 역시도 지속적으로 해당 사업의 필요성을 강조하고 제안해 왔기 때문에 라디오 통합 플랫폼 사업계획서와 예산서 초안을 마련해 본격적인 사업 추진을 위한 라디오 방송사업자 간 MOU 체결 및 실무 추진 TFT를 구성했다.

하지만 그 해 기재부에서는 통합 플랫폼 개발에 정부 예산을 지원하기 위해선 사업 진행의 타당성이 먼저 조사되고 어느 정도의 예산을 책정하는 것이 적합한지를 측정하기 위한 정보화구축계획(ISP) 수립이 선행되어야 함을 이유로 사업 예산을 반려시켰다. 이에 따라 22년에는 23년의 ISP 예산 확보를 추진했고 기재부의 1차와 2차 예산 심사까지 통과했지만 최종 심사 단계의 문턱을 넘지 못해 무산되었다. 그리고 올해 다시 내년 24년도 ISP 예산 확보를 추진 중이다.

24년도 예비타당성 조사격인 정보화구축예산의 확보는, 지금 전 세계적으로 빠르게 변화해 나가는 미디어 플랫폼 시장에서 정확한 시장 분석을 해나가기 위해 꼭 필요한 과정으로 보인다. 통합 플랫폼 구축과 운영을 위한 최적의 방식을 파악하기 위해서 해외 유사 사례[2]들을 조사해 보고 변화해 나가는 미디어 환경에 대응하는 것이 필요한 시점이다.

2) 라디오 통합 플랫폼 구축의 필요성

최근 오디오 콘텐츠 시장은 양적으로 성장해 왔고 새로운 오디오 산업도 지속 등장하는 등, 이른바 '듣는 미디어'의 수요는 감소하지 않았다. 이동 시간·작업장 내 청취 등 오디오 콘텐츠의 고정적 수요도 지속적으로 유지되고 있다.

한편, 지상파 라디오의 경우 무료·보편 서비스로서, 양질의 오디오 방송 콘텐츠를 지

2) 가장 주시하고 있는 사례는 일본의 사례다. 일본은 2010년 통합라디오전송플랫폼 Radiko를 도입하여 실시간 전송과 다시 듣기 서비스 제공, 최근 온라인광고를 도입한 바 있다.

속적으로 제작·송출해 왔음에도 불구하고, 청취자 사용기기 및 청취 행태 변화로 인하여 라디오 접근성이 점차 낮아지는 실정이다. 일반 라디오·오디오 수신기 보유율도 2010년 51.3%에서 2019년 16.4%로 크게 감소했다.

[표 1] 라디오 수신기 보유율

구분	2010년	2019년
일반 라디오/오디오	51.5%	16.4%
차량용 라디오/오디오	62.6%	64.8%
스마트폰	3.8%	91.1%

출처 : 방송통신위원회 〈방송매체 이용행태 조사〉.

이에 따라 각 지상파라디오 사업자도 라디오 앱을 개발하고 있으나, 청취자는 방송사 앱을 개별로 다운로드받아 별도로 실행해야 하는 과정이 필요하다. 자금력이 부족한 지역·중소 방송사업자까지 고려하면, 방송사별 앱 개발은 분명한 한계가 존재한다. 급변하는 미디어 환경 속에서 라디오는 디지털미디어 혁신의 새로운 활로를 스스로 개척하기 힘든 상황에 직면했다. 라디오 방송사의 경영상 어려움으로 디지털 인프라 구축에 대한 투자가 어려워 공적 역할 수행의 한계에 봉착했고, 특히 중소라디오의 경우 송신 장비 노후화로 인한 교체 이외에 디지털 인프라 구축 투자는 거의 이루어지고 있지 못하고 있는 게 현실이다.

그 틈을 타서 여러 방송사 라디오 프로그램을 통합하여 청취할 수 있는 불법 통합 앱은 증가하는 추세다. 2019년에는 불법 라디오 앱 '라디캐스트'를 상대로 MBC가 민사 소송을 제기했고, 공중송신권 침해를 인정받아 손해배상 판결이 이루어졌다. 2021년에는 '라디캐스트' 판례에 따라 '로니라디오', '흐름드살롱' 등의 불법 라디오 앱에 대해 방송협회 명의의 내용증명을 발송하여 서비스 중단을 요청했다. 불법 라디오 앱들은 각 사 라디오 앱의 URL를 복사하여 붙여 넣는 방식으로 해당 앱은 UI 비용만 내고 서버 트래픽 요금은 모두 방송사가 부담하고 있다. 지속적 문제 제기에도 불법 통합 앱은 증가하는 추세로 법적 대응을 한다고 해도 금방 다른 사업자가 유사한 불법 앱을 개발하므로 법적 대응에는 한계가 있다.

그래서 방송사들은 기존 FM라디오와 개별 방송사 앱들의 장점을 결합한 안정성과 무료보편성이 확보된 라디오 통합 플랫폼을 정부 지원으로 만들게 되면, 우후죽순으로 계속 생겨나고 없어지는 불법(해적)앱이 생겨날 유인이 없어지고 라디오 산업이 안정화되고 건전화 될 수 있을 것이라는 의견이다. 우수한 지상파라디오 오디오 콘텐츠의 합법적 유통 및 중소 라디오 진흥을 위하여 실시간으로 청취 가능한 통합 앱 디지털 인프라 구축이 필요한 이유다.

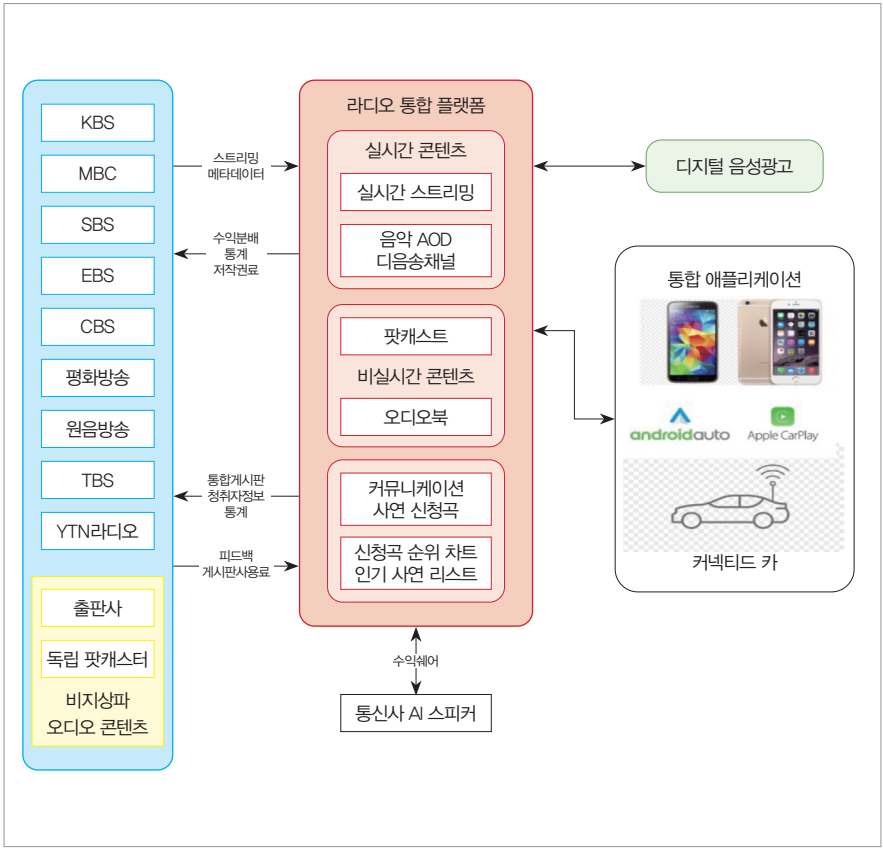
또한, 방송사 실무자들은 개별 라디오 앱으로는 완성차기업(현대기아차, 벤츠, BMW 등)을 상대로 한 협상에 한계가 있을 것을 우려하고 있다. 오디오만이 아니라 메타데이터까지 기본 제공해야 하는 카 인포테인먼트 시스템 체제하에서 개별 라디오 앱들은 현저히 활용도가 떨어질 수밖에 없다고 한다. 자동차뿐 아니라 '음성비서', '스마트 스피커' 시장인 'SK누구, KT기가지니, 카카오i, 클로바, 삼성 빅스비' 등 기업 상대 시에도 통합 플랫폼이 아닌 개별 라디오 앱들로는 시장 진입에 한계가 있다고 지적하고 있다.

3) 통합 플랫폼 구축 사업계획

주된 청취수단인 스마트폰, 커넥티드카, 스마트 스피커에서 청취자가 쉽게 42개 지상파 라디오 방송사업자의 콘텐츠를 들을 수 있도록 청취 환경을 제고하는 것이 사업 목적이다. 온라인 오디오 시장에서 라디오 콘텐츠의 접근성을 제고시키고 라디오 사업자들이 새로운 미디어 환경 시장에서 자체 수익모델을 창출해 나갈 방안을 찾도록 하여 자립의 가능성을 확대해나가고자 한다.

메타데이터/AI 등을 활용한 검색 및 부가서비스를 도입하여 지역·장르·청취자 특성별 맞춤형 부가서비스와 재난정보를 제공하고 재원이 부족한 지역MBC, 지역민방, 중소 라디오(종교, 외국어, 국악, 교통방송 등)가 통합 플랫폼을 활용하여 청취자별로 특화된 전문 콘텐츠를 제공할 수 있는 기반을 마련하고자 한다. 궁극적으로 디지털플랫폼에서 수집 가능한 청취데이터를 효과적으로 활용하여 광고 가치를 제고하고 다양한 BM 모델을 만들어야지만, 스마트 미디어 시대에도 공익적/보편적 재난매체 수단인 라디오방송의 가치를 지속시킬 수 있을 것으로 기대된다.

[그림 1] 통합 플랫폼 구조도(안)



라디오의 가치 지속과 확대는 보편적 공익 서비스의 확장과도 직결된다. 라디오는 누구나 쉽게 보편적으로 이용할 수 있는 매체로 최근 다양한 형태의 재난이 빈번하게 발생하면서 영상 확보 없이도 즉시 음성으로 재난 정보를 전달할 수 있는 속보성을 갖췄기에 재난매체로서의 중요성이 더욱 강조되고 있다. 또, 지역방송에서 자체 제작한 지역밀착 프로그램을 통해 지역의 여론 형성, 지역문화 창출 등 방송의 지역성을 구현 중이고, 라디오 시사프로그램은 여전히 정치사회적인 여론과 어젠다 형성의 큰 역할을 담당하고 있다. 라디오를 통해 손쉽게 청취하는 콘텐츠인 '감미로운 음악과 진행자의 안정된 목소리, 수많은 사람들의 사는 이야기,

청취자들의 실시간 참여 이야기 등'을 통한 친밀감 있는 소통과 공감으로 청취자의 긴장 완화, 정서 안정 등 국민 삶의 질을 향상시켜줄 수 있다. 그리고 '기독교방송, 극동방송, 불교방송, 원음방송, 평화방송 등' 종교방송을 통해서는 방송으로도 종교적 다양성 확대 및 삶의 이상향 숙고 등에 기여하고 있다.

기술 환경과 시장, 청취자 이용 행태 변화에 대응하기 위해 개별 사업자들이 일일이 다 앱을 만들거나 개별적으로 커넥티드카와 스마트 스피커 시장에 진입하고 대응하기는 정말 녹록치 않다. 따라서 라디오의 지역성·다양성, 공공성·공익성 등 고유한 가치를 보호/육성하고, 커넥티드카와 온라인 시장에서도 청취자들이 편리하게 접근할 수 있게끔 라디오가 소외되지 않도록 정책적으로 정부가 적극 지원할 필요가 있다.

3. 라디오 라이브리드 도입 필요성 : 해외 사례를 중심으로

1) 방통위, 8년 전 라디오 라이브리드 도입 계획 발표

최근 코바코에서 발간한 연구보고서 '매체 환경 변화에 따른 라디오 산업 활성화 방안'[3]에서 영국과 한국의 라디오 광고에 대해 비교 평가한 부분이 눈에 띈다.

"영국은 라이브리드(live-read, 실시간 홍보/광고문 읽기)가 전면적으로 가능한 상태로, 하이브리드 등 재미있는 광고유형이 많다. 사운드만으로도 스펙터클하게 광고를 만드는데 비해 국내는 매우 단조롭다. 국내는 TV광고를 만들어 오디오만 따서 라디오 광고로 활용하다 보니 사람들에게 전혀 자극적이지 못하고 TV에서도 본 익숙한 광고로 인식된다. 영국은 라디오만의 광고를 만들어 상상력을 자극한다."- D(학계 전문가)

사실 한국에서도 라이브리드 도입 논의가 이미 2015년 이전부터 있어왔다. 방통위는 2015년에 주요 업무계획 발표를 통해, 라디오 방송 중 상품 광고 허용 계획을 발표했었다.

3) 매체 환경 변화에 따른 라디오 산업 활성화 방안(한국방송광고진흥공사, 2022. 11)

방통위, 라디오 방송 중 상품 광고 허용...
2015년 1월 27일 발표 방통위 2015년 주요 업무계획 中

(신유형 방송광고) 라이브리드 광고[1] 등 새로운 광고기법을 방송광고에 적용할 수 있도록, 방송법에 신유형 방송광고의 근거 마련
– 방송법 제73조(방송광고 등) 제2항 '방송광고의 종류'에 추가

1) 주)라이브리드 광고 : 라디오 방송 진행자가 방송 중에 광고 문안을 읽거나 특정 상품 및 서비스에 대한 개인적 경험을 언급하면서 홍보하는 광고(미국, 영국, 호주, 싱가포르 등 각국 라디오에서 활용)

방통위가 2020년에 발간한 '라디오 방송 진흥을 위한 정책건의서'에는 라디오 방송광고(협찬고지) 및 편성 규제 완화 정책 중 하나로, 청취 매체형 간접광고로서 광고 문안을 읽어주거나 상품을 언급하는 라이브리드 허용을 추진할 것을 제안하고 있다. 구체적인 실행방안으로 방통위, 방심위 등으로 협의체를 구성하여 라이브리드와 관련된 횟수, 시간, 범위 등 허용기준을 마련하고 관련 법령(방송법) 개정을 추진할 것을 말하고 있다. 21년 초에는 '라디오 라이브리드 도입'이 포함된 방통위의 네거티브 광고 전환 정책이 발표됐다.

라디오 광고 매출이 지속적으로 줄고 있어 적극적으로 규제를 개선하여 진흥해주어야 할 중소 라디오 사업자들에게, 오히려 TV에 적용되는 가상 및 간접광고도 라디오에는 해당되지 않아 실질적으로 TV보다 더 강한 규제를 받고 있는 중이다. 이처럼 이미 과거부터 수차례 논의되고 추진되어온 라이브리드의 조속한 허용이 절실할 수밖에 없다. 올해 내 시행될 수 있기를 요구하며 해외 주요국의 라이브리드 현황을 짚어보고자 한다.

2) 해외 라이브리드 사례 : 영국과 미국

가. 라이브리드의 정의와 장점

영국의 라디오 업계 민간 협회인 라디오센터(Radiocentre)[4]에서는 라이브리드를 브랜디드 콘텐츠 유형 중 하나로 진행자가 읽는 제품 또는 서비스 홍보로 소개하고 있다. '브랜디드 콘텐츠'는 스팟 광고 시간 외에 발생하는 모든 방송 활동으로, 상업적 계약이 마련되어 있음을 청취자에게 투명하게 제공하는 경우, 진행자 또는 브랜드 모델이 라디오 프로그램 내

에서 브랜드, 제품을 방송에서 보증하는 것을 허용한다.

미국의 라디오광고기구인 RAB(Radio Advertising Bureau)[5]의 라이브리드에 대한 용어 해설 정의에 따르면, 방송사, 프로그램 또는 방송사 관계자가 방송 중에 공지사항을 "라이브"하는 특정 상업 유형으로 “음성 읽기”라고도 한다고 되어 있다.

미국에서는 라이브리드는 라디오 매체가 시작되던 때부터 라디오 광고 믹스의 필수 요소였다고 한다. 1922년에 문서화된 최초의 유료 라디오 광고는 뉴욕 잭슨 하이츠를 운행하는 통근 열차 노선을 홍보하는 10분짜리 라이브 읽기였다고 한다. 오늘날에도 여전히 광고업계에서 라이브리드는 통합 마케팅 캠페인의 일환으로 가장 잘 시행된다고 한다. Ad Week의 Katy Bachman은 라이브리드를 “녹음된 광고보다 회상 및 응답률이 높은 가장 성공적인 라디오 광고 형태”라고 부르며 라디오 방송사들이 라디오뿐 아니라, 디지털 온라인 및 모바일 스트리밍에서도 라이브리드를 시도하고 있다고 말하고 있다. CBS Radio 대변인은 다른 매체가 복제할 수 없는 방식으로 많은 광고주의 제품에 생명을 불어 넣어 자연스럽고 눈에 거슬리지 않는 방식으로 광고를 프로그래밍에 매끄럽게 통합할 수 있다고 말하고 있다.

미국과 영국의 광고 대행사들은 광고주들에게 라이브리드의 장점으로 별도의 녹음이 필요 없고, 진행자가 청취자의 ‘친구’로 간주되기 때문에 청취자와 친근하게 상호 신뢰 관계를 구축한 진행자가 광고 문안을 읽어주는 것이 소비자들에게 효과적으로 소구되고, 추가 제작비가 발생하지 않는 점을 들고 있다. 광고주에게 있어 라이브리드는 저비용으로 브랜드를 각인시킬 수 있는 효과적인 광고 수단인 것이다.

나. 라이브리드 문안 예시 및 관련 심의

“친애하는 청취자 여러분, 마이클 잭슨의 아름다운 음악을 즐기면서 54번가에 있는 XYZ 스튜디오를 상기시키고 싶습니다. (음악이 계속 재생되거나 백그라운드에서 재생 중)

---

4) 영국 Radiocentre : 영국에서 300개 이상의 라디오국을 소유하고 있는 40여 개 라디오 방송사들이 가입한, 라디오 산업 성장을 위한 마케팅 활동, 연구, 교육 등 진흥, 라디오 정책개발 및 제안, 라디오 관련 규칙 및 표준 승인 추진

5) 미국 RAB : 6,000개 이상의 라디오국 등에 대한 서비스를 하고 있으며, 라디오 관련 교육, 연구, 판매, 광고 등 다양한 진흥 활동 실시하는 비영리 민간 협회

그들은 세계적 수준의 오디오를 제공할 수 있도록 최신 장비에 투자했습니다. (음악). 이 번호 XYZ로 전화하여 시청 또는 녹화 약속을 예약하십시오. 이것은 세계의 차세대 뮤지컬 유명인을 제작하는 스튜디오입니다. 토요일 오픈 데이에 만나요."[6]

"다시 오신 것을 환영합니다! 이건 빌리 아이돌(Billy Idol)의 화이트 웨딩(White Wedding)이었습니다 - 레트로 록 점심시간에 들을 수 있는 많은 클래식 80년대 트랙 중 하나입니다. 백인 결혼식에 대해 말하자면, 우리는 모든 예비 신부를 위한 특별 제안을 가지고 있습니다. 도시 최고의 신부 목적지인 Bella Rose Boutique는 이번 주말 모든 신부 가운 가격에서 200달러를 할인합니다. 숙녀 여러분, 예산을 초과하지 않고 꿈의 드레스와 티아라를 얻을 수 있는 기회입니다. 신데렐라를 넘어 마을에 새로운 공주가 생겼습니다!"[7]

영국의 라이브리드 광고문안 심의 절차를 살펴보면, 라디오 광고는 영국 방송광고규정(BCAP Code)을 준수해야 하고 업계 기관인 라디오센터(Radiocenter)의 승인을 받아야 한다. 라디오센터 심의는 라디오 방송사의 광고 메시지가 BCAP 규정을 준수하는지 확인할 책임이 있다. 광고표준기구(ASA)는 규정을 위반하는 광고를 삭제하거나 수정하기 위한 조치를 취할 수 있다. 라디오센터에서는 카피라이터에게 규정을 해석하고 적용하는 방법에 대한 실질적인 조언을 제공하고 있다.[8] 또한 라디오센터에서는 라이브리드와 관련하여, 심의규정을 준수하면서도 라디오 진행자를 활용한 창의적이면서 친근한 쇼의 일부와 같이 느껴지도록 라이브리드 카피를 작성할 수 있도록 지원하고 있다.

3) 국내 도입 시 라디오 산업과 경제 활력 제고

지금 우리나라의 라디오 광고 매출은 지속적으로 줄어들고 있다. 8년 전부터 도입한다고 했던 라이브리드를 늦었지만 지금이라도 도입한다면 위기와 침체에 빠진 라디오 방송사업자들에게 신규 재원을 확보할 수 있는 숨통을 트여줄 수 있을 것이다.

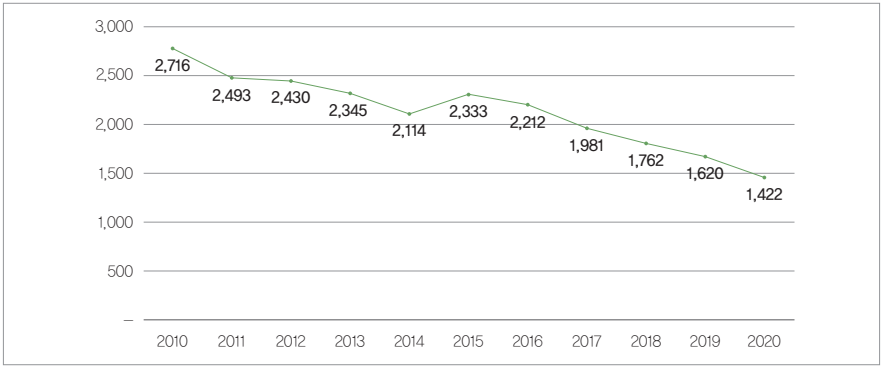
---

6) 미국 광고대행사 BunnyStudio는 라이브리드를 광고주에게 판매하기 위해 이렇게 예시를 들어 놨다.
7) https://www.sandhillmediagroup.com/live-reads/
8) https://www.radiocentre.org/terms-and-conditions-on-radio/

라디오 산업 진흥이라는 정책적 목표 달성뿐 아니라 세계적 경기 침체 속에서 기업들이 저비용, 고효율의 광고 집행을 가능하게 하여 내수 시장에 새로운 활력을 불러일으킬 수 있을 것으로 기대된다. 관성적으로 해오던 불필요한 규제를 하루라도 빨리 걷어낼 필요가 있다.

[표 2] 라디오 광고 매출

(단위 : 억 원)



출처 : 방송통신위원회(2021). 〈2021년도 방송시장 경쟁상황 평가〉.

4. 나가며

2022년 6월에 발간된 오디오 닐슨 투데이 2022 보고서의 '미국인은 어떻게 듣는가(How America Listens)'의 닐슨 매니징 디렉터 브래드 켈리(Brad Kelly)에 따르면, "전통적인 미디어는 마케터에게 신뢰할 수 있고, 비용 효율적이며, 상황에 맞는 안전한 피난처로 간주된다."며 "감정적 연결, 음악, 유머, 뉴스, 교통, 날씨 등"과 같은 강점을 갖춘 AM/FM 라디오는 청취자와 광고주 모두에게 계속해서 가치를 제공하고 있다고 말한다. 라디오 광고는 자동차를 통해 방대한 도달과 상당한 청취가 이루어지고, 모든 인구층의 접근이 가능하여, AM/FM 라디오는 브랜드와 대행사를 위한 이상적인 미디어 플랫폼이라고 소개하고 있다. 믿을

수 없겠지만 AM/FM 라디오는 미국에서 광고 지원 도달 매체 1위를 유지하고 있다고까지 말하고 있다.

영국 라디오센터는 영국의 상업 라디오 수익이 2022년에 라디오사상 최고의 수익을 경신 했다고 말하고 있다.[9] 광고주가 인플레이션으로 어려운 시기에 비즈니스를 계속 유지하고 경쟁에서 앞서 나갈 수 있도록 지원하는 전략을 제시하며 라디오 광고가 이 분야에서 할 수 있는 역할을 강조하고 있다.

미국과 영국의 사례를 통해 레거시 미디어로 간주되는 라디오의 광고 시장이 디지털 오디오 시대에도 지속적으로 성장해 나가며 업계에서 여전히 견실한 저력이 있음을 알 수 있다. 우리 정부도 관심을 기울여 불필요한 규제들을 개선해 나가고 청취 환경 제고를 위한 지원을 아끼지 않는다면 라디오가 새로운 저력을 보여줄 수 있지 않을까.

kne@kba.or.kr

9) https://www.radiocentre.org/commercial-radio-reports-strongest-ever-revenues-in-2022/

참고문헌

방송통신위원회 (2020. 7.). 라디오 방송 진흥을 위한 정책건의서. 지상파라디오진흥자문위원회.

한국방송광고진흥공사 (2022. 11). 매체 환경 변화에 따른 라디오 산업 활성화 방안(2022).

www.adresultsmedia.com

https://wingmanmedia.com/live-read-advertising-works/

https://www.nytimes.com/2018/08/19/business/media/sports-radio-advertising.html

https://www.westwoodone.com/

https://www.sandhillmediagroup.com/live-reads/

https://bunnystudio.com

https://www.radiocentre.org

https://www.rab.com/

Audio Today 2022 / How America Listens(June 2022, Nielsen)

방송문화

한국방송협회
Korean Broadcasters Associatio