

# 방송문화

2025. Summer

## 이슈

새 정부에 대한 미디어 분야 핵심과제 제언

안정상

<킹덤>부터 <폭싹 속았수다>까지, 넷플릭스 한국 10년!

국내 영상 콘텐츠 산업의 변화와 방송사의 과제

유진희

효과적인 라디오 재난방송을 위한 현장의 제언

신희중

## 기획

방송법 25년, 경로의 존성의 굴레를 넘어

정영주

규제 관성을 고착하는 규제일몰제의 문제점과

그 개선방안

윤태운

변화 위에 겹친 변화, 제도는 여전히 따라오지 못했다

: AI 기본법과 방송심의가 드러낸 공백들

정민경

## 해외진단

글로벌 플랫폼 시대의 공영방송

: 해외 6개 공영방송사의 Public Space Incubator

프로젝트

윤장열

해외 공영방송사의 디지털 대전환 방안

: 호주의 <ABC Five-Year Plan 2023-2028>을

중심으로

이지영

## 방송현장

<무한도전 Run> 다시 달리기 시작한 우리

: IP시대의 새로운 생존법

전우철

어려워도 만든다!

EBS와 지역 방송사들의 보석 같은 새 프로그램들

황진미



# 방송문화 Broadcasting Culture

---

2025년 여름호(통권 제433호)

eISSN 2982-8147

발행인 방문신 회장

편집인 남상석 사무총장

발행일 2025년 6월 20일

## 한국방송협회

주소 서울시 양천구 목동동로 233 방송회관 10층

전화 02)3219-5560

팩스 02)3219-5570

홈페이지 [www.kba.or.kr](http://www.kba.or.kr)

편집 칼리그램

02)335-7636

※ 본지에 실린 원고는 한국방송협회의 공식견해와 다를 수 있습니다.

(비매품)

# Contents

---

## □ 이슈

새 정부에 대한 미디어 분야 핵심과제 제언	안정상	03
〈킹덤〉부터 〈폭싹 속았수다〉까지, 넷플릭스 한국 10년!	유진희	21
국내 영상 콘텐츠 산업의 변화와 방송사의 과제		
효과적인 라디오 재난방송을 위한 현장의 제언	신희중	35

## □ 기획

방송법 25년, 경로의존성의 굴레를 넘어	정영주	51
규제 관성을 고착하는 규제일몰제의 문제점과 그 개선방안	윤태윤	69
변화 위에 겹친 변화, 제도는 여전히 따라오지 못했다 : AI 기본법과 방송심의가 드러낸 공백들	정민경	89

## □ 해외진단

글로벌 플랫폼 시대의 공영방송	윤장열	105
: 해외 6개 공영방송사의 Public Space Incubator 프로젝트		
해외 공영방송사의 디지털 대전환 방안	이지영	119
: 호주의 〈ABC Five-Year Plan 2023–2028〉을 중심으로		

## □ 방송현장

〈무한도전 Run〉 다시 달리기 시작한 우리	전우철	133
: IP시대의 새로운 생존법		
어려워도 만든다!	황진미	143
EBS와 지역 방송사들의 보석 같은 새 프로그램들		

# 1. 이슈

새 정부에 대한 미디어 분야 핵심과제 제언 안정상

〈킹덤〉부터 〈폭싹 속았수다〉까지, 넷플릭스 한국 10년!  
우진희  
국내 영상 콘텐츠 산업의 변화와 방송사의 과제

효과적인 라디오 재난방송을 위한 현장의 제언 신희중

# 새 정부에 대한 미디어 분야 핵심과제 제언

안정상  
중앙대학교 커뮤니케이션대학원 겸임교수

## 목차

- 1 들어가는 말
- 2 미디어 분야 정부조직 개편 방안
- 3 통합미디어법제 마련
- 4 결어(結語)

## 요약

지난 윤석열 정부는 실질적인 미디어 정책이나 혁신형 미디어 시장 개선책을 제대로 내놓지 못하였다. 이제 6월 3일 탄핵대선으로 출범한 새 정부가 혁신적인 미디어 정책을 추진하고 해묵은 과제들을 풀어주길 기대한다. 무엇보다도 3개 부처로 분산되어 있는 미디어 정책 담당 부서들을 분리·통합하여 전담 부처를 신설하는 것과 급변하는 미디어 생태계를 반영한 통합미디어법제 마련 등을 최우선으로 이행해야 할 것이다.

## 1. 들어가는 말

### 1) 윤석열 정부에 대한 평가

윤석열 전 대통령과 국민의힘은 ‘대선공약’에서 정부, 기업, 학계, 시민사회가 참여하는 거버넌스를 모색하고, 미디어 산업 경쟁력 제고 방안을 논의할 수 있는 공론장을 마련하겠다며 ‘미디어혁신위원회’ 설치를 약속했다. 대통령직인수위원회 과학기술교육분과는 2022년 4월 26일 미디어 전반의 법·제도 재정립과 미디어의 미래 준비를 위한 컨트롤타워로서 (가칭)미디어혁신위원회 설치를 국정과제로 발표하였다.

하지만 대통령 임기가 시작된 2022년 5월 10일 이후, 해당 공약은 깜깜 무소식인 채로 묻혀 있다가, 10개월이 경과된 2023년 3월 17일이 되어서야 국무총리 직속 자문기구인 ‘미디어·콘텐츠산업융합발전위원회(이하 ‘융발위’)’ 설치를 위한 총리 훈령이 발표되었다. 이어 같은 해 4월 17일, 정부 서울청사에서 한덕수 국무총리 주재로 제1차 융발위 회의가 개최되었고, 이후 1년여의 활동을 거쳐 총선 한 달을 남겨 둔 시점인 2024년 3월 13일 <미디어·콘텐츠 산업융합 발전방안>이 발표되었다. 이 발전방안은 윤석열 정부의 미디어 정책 종합판이라 할 만큼 대대적으로 홍보를 하였으나, 실질적으로는 많은 문제점을 안고 있었다.

예컨대 콘텐츠 제작비 ‘세액공제’ 확대의 경우 2023년 7월 27일 기획재정부가 발표한 <2023년 세법 개정안>의 내용으로, 같은 해 12월에 조세특례제한법이 개정되어 이미 2024년 1월부터 시행되고 있는 내용을 재탕한 것이다. ‘콘텐츠 불법유통 근절’ 방안도 이미 2023년 8월 1일 관계부처 합동으로 발표했던 ‘K-콘텐츠 불법유통 근절 대책’을 그대로 반복한 수준이었다. 또한 이미 평균 270개 이상의 채널을 운영하고 있는 유료방송의 ‘70개 이상 채널 의무 운용’ 규정을 폐지하겠다는 방안을 제시하거나, 경쟁력 있는 콘텐츠 제작을 위한 1조원 대의 펀드 조성 계획을 밝혔지만, 1차년도인 2024년 조성 예정인 6,000억 원 가운데 정부 재정 800억 원을 제외하면 나머지 민간영역에서 조성해야 하는 5,200억 원은 엄두도 내지 못한 채 사실상 보여주기식 계획에 불과했다.

융발위의 발전방안은 전반적으로 실효성이 결여되어 있었다. 주요 추진과제는 국내 미디어 환경이 처한 상황과 시장의 변화에 능동적으로 대처하기보다는, 유명무실한 규제를 완화하거나 일부 방송사업자의 민원을 해소하는 수준에 그쳤다. 무엇보다도 미디어 시장이 기대하던 혁신적인 발전·개선 방안이 매우 미흡하였다. ‘검토’, ‘모색’, ‘완화 또는 확대’, ‘부처 간 협의’ 등으로 두루뭉술하게 제시하고, 대부분은 법 개정사항으로 돌려놨다. 전체적으로 구체성이 부족하고, 방송통신위원회(이하 ‘방통위’)와 과학기술정보통신부(이하 ‘과기정통부’), 문화체육관광부(이하 ‘문체부’) 등 3개 부처 간에 이견 없는 견해를 단순히 짜깁기해서 발표한 것에 불과하다는 비판을 피할 수 없었다. 이로 인해 융발위 활동에 기대를 걸었던 콘텐츠 및 플랫폼사업자들은 해당 발전방안을 뜯ぐ름 잡기식 발전방안으로 치부하게 되었다.

당시 「미디어·콘텐츠산업융합발전위원회의 설치 및 운영에 관한 규정(총리 훈령)」을 통해 유추해 보면, 이 위원회는 급변하는 미디어 생태계의 변화에 능동적으로 대응하기 위한 ‘법사회적 논의기구’라기보다는, 실효성 있는 활동을 기대하기 어려울 정도로 왜소하고, 정부 주도형 정책 자문기구에 불과했다. 특히 위원회의 실제 활동은 미디어·콘텐츠 ‘산업’과 관련한 국정과제 이행 차원에서의 정책 수립과 법 제도 정비에 그쳤고, 이는 윤석열 전 대통령의 ‘대선공약’과도 배치되는 것이었다.

융발위의 발전방안 발표를 통해 미디어 생태계의 급속한 변화에 능동적으로 대처하기 위한 미디어 시장 전반에 대한 세밀한 분석과 평가, 혁신적 미디어 정책 수립과 법·제도 개선 등을 위한 법사회적 논의는 태생적으로 한계가 있을 수밖에 없었다는 점이 확인되었다. 그 이후에도 윤석열 정부에서는 눈여겨볼만한 미디어 정책을 찾아볼 수가 없었다.

## 2) 새 정부에 대한 기대

새 정부가 출범할 때면 모든 분야에서 희망과 기대를 가지고 새로운 비전과 정책을 주문한다. 이번 6.3 탄핵 대선을 통해 출범한 새 정부는 과연 어떤 미디어 정책을 보여 줄까. 아니, 오히려 중요한 것은 정책 수용자인 미디어 업계나 전문가들이 새 정부에 대해 어떤 미디어 정책 방향을 제시하고 요구할 것인가 일지도 모른다.

역대 정부들은 새로운 정부가 출범하게 되면 ‘대통령직인수위원회’를 통해 대통령 임기 내에 수행할 국정과제를 선정하고 그에 대한 이행계획서를 만들어 공개한다. 다만 이번에 출범한 새 정부도 지난 문재인 정부와 동일하게 대통령 탄핵에 따른 비상적 절차에 따라 선출된 만큼 「대통령직 인수에 관한 법률」에 의거한 ‘대통령직인수위원회’ 활동 기간 없이, 선거 다음날인 6월 4일부터 바로 신임 대통령의 임기가 시작되었다. 이에 따라 6월 16일 「대통령직인수위원회」를 대신하여 대통령령 「국정기획위원회 설치 및 운영에 관한 규정」에 의해 「국정기획위원회」가 출범하여 새 정부의 100대 국정과제 선정 및 세부적인 국정운영 5개년 계획 수립에 돌입했다. 「국정기획위원회」는 7개의 분과로 구성·운영하는데, 미디어 분야는 ‘사회2분과’에서 담당하게 되었다.

새 정부가 출범할 때면 항상 기대가 크고 조심스러운 법이지만, 이번 이재명 정부는 역대 어느 정부보다 더 가시적인 정책 성과를 보여 줄 것이라는 희망을 갖게 한다. 이재명 정부는 미디어 산업 및 미디어 제도에 대한 획기적인 개선 방안, 성공적 결과를 도출하기 위한 국정과제를 마련하고 이행할 책무가 있다. 이에 대통령이 최우선적으로 이행해야 할 미디어 분야 핵심과제를 제안하고자 한다.

## 2. 미디어 분야 정부조직 개편 방안

### 1) 현행 미디어 정책 관련 정부조직 평가<sup>1)</sup>

#### (1) 방송통신위원회·과학기술정보통신부 간 미디어 업무 분할

##### 가. 방송정책 소관의 2분화

현재 지상파방송, 종편·보도PP, 방송프로그램 편성, 방송광고 정책 등은 방통위 소관이고, 유료방송, 홈쇼핑PP 및 일반PP·전광판방송사업, 음악유선방송사업, 방송기술 표준 등은 과기정통부 소관으로 양분되어 있다. 특히 과거 2013년 박근혜 정부가 정부조직 개편 과정에서 방통위(방송정책국)에서 담당하던 유료방송 플랫폼과 PP를 과기정통부로 이

---

1) 안정상, 〈코드명 KI-4.0〉, (2020) 395–396.

관하면서 방송 플랫폼 간 유기적 협력체계가 단절과 분쟁(예. 재송신 분쟁), 양 부처 간 힘겨루기(예. 사전 동의제도)라는 부작용이 발생하고, 방송·영상 등 미디어콘텐츠산업 활성화의 걸림돌로 작용하였다. 유료방송 부문에서는 통신사업자의 결합상품 구성요소로 작용하는 IPTV를 제외하고, 케이블TV방송이나 관련 PP는 쇠락할 수밖에 없었다.

2021년 5월 유료방송 플랫폼 합산규제 폐지 이후의 사후규제 방안을 논의하는 과정에서 과기정통부는 규제기관인 방통위의 담당업무를 배제한 채, 해당 사안을 자부처 권한으로 끌어들이려는 부처 이기주의 태도를 보이기도 하였다. 결과적으로 방송정책 소관기관의 2분화로 종합적인 방송정책은 실패하였다.

#### 나. 재난방송 주관처 논란

재난방송은 「방송통신발전 기본법」 제40조의2에 따라 방통위와 과기정통부가 ‘공동’으로 관리하도록 규정되어 있어 재난방송 대상 방송사는 이중적으로 관리를 받거나 보고를 해야 하는 부담을 떠안고 있다. 실제로 재난방송 주관방송사인 KBS의 소관기관은 방통위이고, 유료방송사인 종합유선방송(SO)과 위성방송에 대한 주무기관은 과기정통부이기 때문에 두 부처가 공동으로 주관하고 있다. 그러나 정작 방송사 재난방송 이행실적 점검은 방통위만 실시하고 있다.

#### 다. 방송통신위원회의 과학기술정보통신부에 대한 사전동의권 논란

과기정통부 소관 미디어 분야에서 각종 고시에서부터 법안 제·개정, 승인·재승인, 허가·재허가 및 변경승인·허가 등을 할 경우, 사전에 방통위의 동의를 받아야 한다. 만약 방통위가 부동의(不同意) 결정을 내리면 무효가 되며, 과기정통부는 자동으로 모든 심사절차를 중단해야 한다.

문제는 과기정통부가 동의 대상이 아니라고 주장하며 방통위의 사전동의를 무시할 경우, 이를 제재할 수 있는 제도적 장치가 없다는 점이다. 예컨대 ‘위성방송사업자의 종합유선방송(SO) 소유제한(33%) 규정 폐지’ 및 ‘SO의 복수 지역채널 운영 허용’ 등에 대해 과기정통부가 방통위의 사전동의 없이 진행하여 논란을 야기한 반면, 방통위가 CCS충북방송의 재허가 건에 대해 ‘부동의’ 결정을 내리면서 논란이 발생한 바 있다.

(2) 미디어 분야 업무의 방송통신위원회·과학기술정보통신부·문화체육관광부 분산  
가. 미디어 콘텐츠 업무

방통위 소관의 지상파방송, 종편PP와 과기정통부 소관의 유료방송(케이블TV방송, IPTV, 위성방송)은 플랫폼 사업자로서 방송·영상 등 미디어콘텐츠의 생산 및 공급 분야 업무를 수행하고, 문체부는 영상콘텐츠와 외주제작·독립제작사 중심의 미디어콘텐츠 제작 관련 업무를 담당하고 있다. 이처럼 세 기관의 업무는 상호 불가분의 관계를 가지고 있음에도 불구하고 분리되어 운영되고 있다.

특히 외주제작 및 독립제작사 관련 업무는 문체부 소관이고, 플랫폼 사업자인 지상파방송사는 방통위 소관으로, 상호 간 대립이 끊이지 않고 있음에도 해결책을 제대로 찾지 못하고 있는 상황이다.

광고정책분야에서도 정부광고와 방송영상광고는 문체부 소관, 방송광고는 방통위 소관, 방송광고를 제외한 인터넷미디어 광고는 과기정통부가 관장하는 등 상호 분산되어 있다.

#### 나. OTT 서비스 소관 논란

OTT 서비스 정책과 관련해 방통위, 과기정통부, 문체부는 각자의 독자적 시각과 의지에 따라 독자적인 진흥과 규제 정책을 앞다투어 발표하고 추진해 왔다. 이를 부처는 정책 팀을 만들거나 연구반 내지 협의체를 구성하거나, 관련 법률 개정안을 제시하는 등 각자의 방식대로 OTT 서비스 관련 정책의 주무기관임을 표출하려고 안간힘을 쓰고 있다.

과기정통부는 방송진흥기획과 내에 ‘OTT활성화지원팀’을 신설하고, OTT사업자와 학계 미디어 전문가 등이 참석하는 ‘인터넷동영상 법제연구회’를 운영한 바 있다. 또한 OTT사업자를 전기통신사업법상 ‘특수유형 부가통신사업자’로 분류하는 개정안을 제출하고 이를 통과시킨 바 있다.

방통위도 콘텐츠·플랫폼·시민단체·학계 등의 의견을 수렴하기 위한 ‘OTT 활성화 협의체’를 구성하고, 방송기반총괄과 내에 ‘OTT정책협력팀’을 신설하였다. 이 팀은 관계 부처 협의 등 방통위 내 OTT 정책을 총괄하는 역할을 수행했다.

문체부는 기존 방송영상광고과 내에 ‘OTT콘텐츠팀’을 신설하고, 일종의 OTT 태스크포스(TF) 형태로 운영했으며, 팀장은 사무관급으로 구성하였다. OTT 관련 내용을 포함한 「영상진흥기본법 전부개정법률안」을 제출한 바 있다.

지금까지도 3개 부처는 OTT 관련 예산을 각각 편성하여 제작 지원하고, 국제 컨퍼런스 등을 개최하고 있다.

#### 다. 신방겸영 현실 외면

조선, 중앙, 동아, 매경 등 4대 일간지는 자회사 형태로 종합편성PP를 보유하고 있고, 국가기간뉴스통신사인 연합뉴스도 보도전문PP를 보유하고 있다. 2019년 7월 당시 정부와 새누리당(現 국민의힘)이 미디어악법 날치기 통과로 신문과 방송 겸영이 허용되었고, 신문사와 종편PP가 모자관계라는 특징을 가지고 있음에도 불구하고, 신문 및 뉴스통신 분야 정책은 문체부가, 종편 및 보도PP 분야 정책은 방통위에서 담당하는 것으로 양분되어 있다.

또한 방통위의 시청점유율조사, 문체부의 여론집중도조사 등에서 신문과 방송을 통합적으로 조사하는 업무를 관장하고, 동일·유사한 업무를 두 기관이 중복 수행하고 있다. 문체부 산하 한국언론진흥재단과 주요 일간지들은 NIE(신문활용교육)를 실시하고, 문화예술교육진흥원이 일부 미디어교육을 실시하고 있다. 방통위 산하 시청자미디어재단은 방송 체험 교육 위주로 미디어교육을 담당하고 있어, 두 기관이 중복적으로 미디어교육 사업을 수행하고 있는 상황이다.

#### 라. 급변하는 미디어 환경에 능동적 대처 부실

현재 미디어 정책이 3개 부처에 분산된 구조는 미디어 정책의 통일성, 전문성, 집중성, 효율성 전반을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다. 특히, 글로벌 미디어 콘텐츠 경쟁력을 강화하기 위한 정부의 지원·육성, 플랫폼 경쟁력 강화 정책 추진 등의 동력이 저하되는 결과를 초래하고, 나아가 인공지능(AI)기술 접목을 통한 콘텐츠 제작, 플랫폼 운용 등에 대해서도 각 부처가 개별적으로 대응함으로써 비용 낭비가 확대되고 실질적인 효과를 얻지 못하는 폐단을 초래한다.

### 2) 분산된 미디어 정책의 통합 전담기구 필요

미디어 정책의 통일성, 전문성, 집중성을 확보할 수 있는 전담기구를 신설하고, 이를 통해 ▲사업자 대상 원스톱 서비스 제공 ▲지원 절차의 편의성 및 신속한 규제 개선 ▲글로벌 미디어 콘텐츠 및 플랫폼 지원·육성 등의 진흥 정책을 도모할 필요가 있다. 이러한 기구는 최소한의 규제를 담당하는 기관으로 개편되어야 한다.

전담 부처가 출범하게 되면 현재 부처별 관련 산하기관들, 즉 문체부 소관의 한국언론진흥재단, 한국콘텐츠진흥원, 방통위 소관의 한국방송광고진흥공사, 시청자미디어재단, 과기정통부 소관의 한국방송통신전파진흥원 등이 역할과 업무 중심으로 개편 내지 통·폐합을 한다면 기관 간 유사·중복사업 문제 및 예산 낭비의 문제도 해결할 수 있고, 종합적이고 실효성 있는 미디어 진흥·육성정책 수행이 가능할 것으로 전망된다.

### 3) 미디어 정책의 통합 전담기구 설치 방안

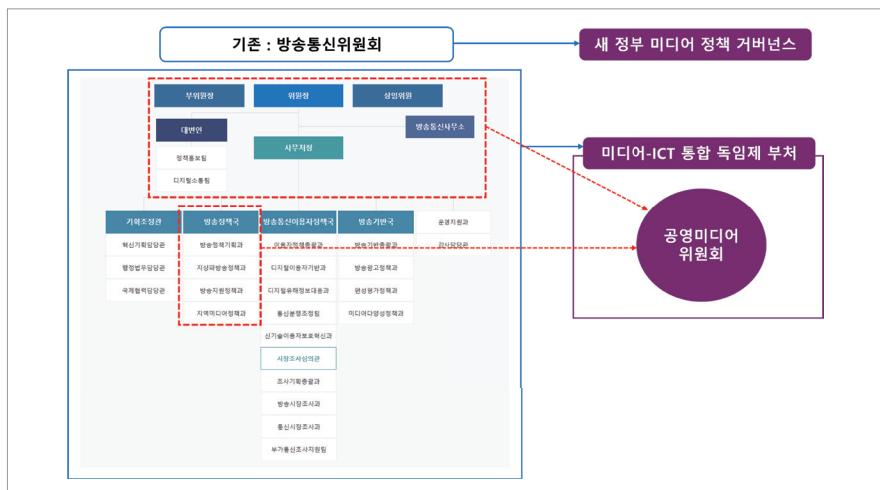
#### (1) 미디어 3학회 제안 조직개편안 검토

##### 가. 과학기술정보통신부 '2차관실 일부'와 '미디어 업무' 통합 주장 관련

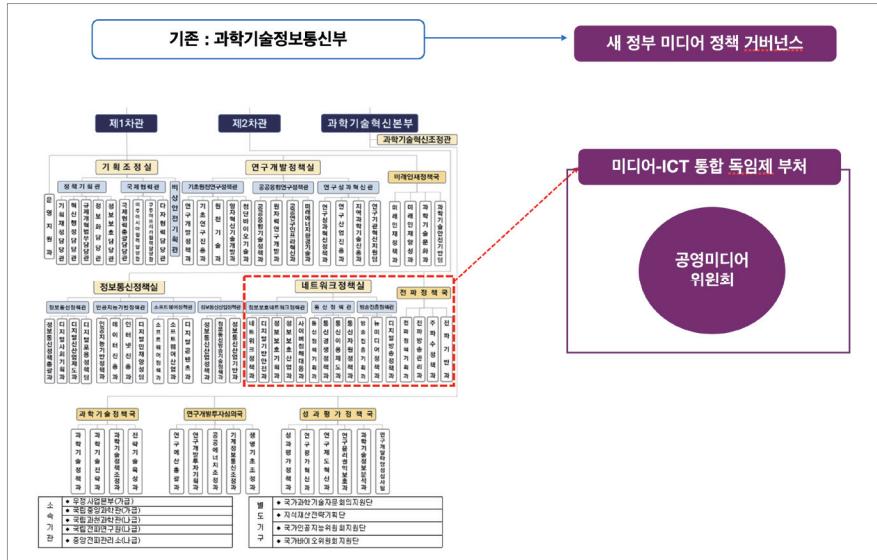
지난 5월 15일 미디어 3학회(언론학회, 방송학회, 언론정보학회)는 공동으로 개최한 '새 정부의 미디어 정책 방향' 세미나에서 공영방송을 제외한 방통위 업무, 과기정통부의 네트워크정책실 업무 및 전파정책국, 문체부 일부 부서(영상콘텐츠산업과, 방송영상광고과)를 통합하여 독임제 부처로 '(가칭)정보미디어부'를 신설할 것을 공개 제안했다.

[그림 1] 미디어 3학회에서 제안한 조직개편안

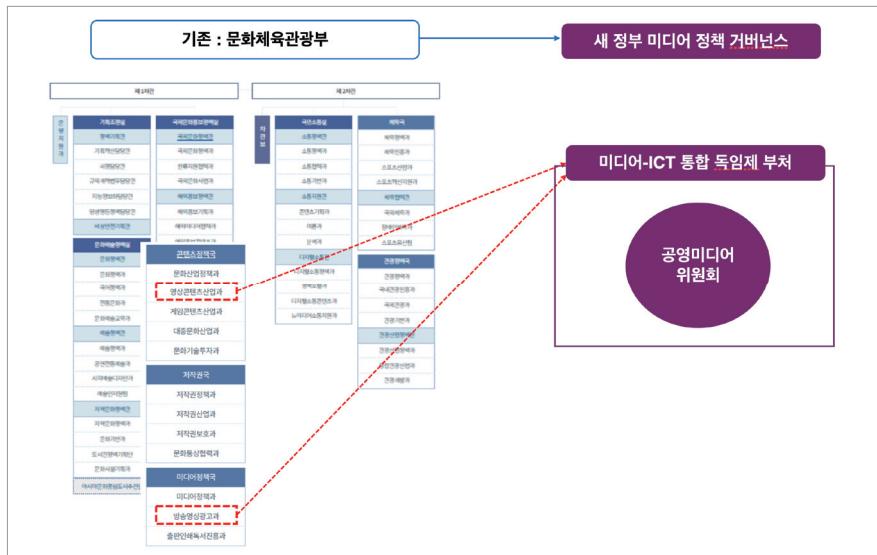
1-1



1-2



1-3



출처 : 미디어 3학회 세미나 (2025년 6월 출범 : 새 정부의 미디어 정책 방향) 발제집

미디어 3학회가 제안한 바와 같이, 현 과기정통부 제2차관 소관 절반 정도를 분리해 미디어 분야와 통합하여 ‘정보미디어부’를 신설할 경우, 급속도로 진화·발전하는 인공지능(AI), SW, ICT 및 테크산업 발전에 대한 집중적이고 능동적인 대처를 하기 어렵고, 이는 곧 국제적 디지털 경제·기술 경쟁에서의 도태로 이어질 수 있다.

더구나 과기정통부 제2차관실 소관의 정보통신정책실과 네트워크정책실, 전파정책국은 기능적으로 상호 결합해서 수행해야 하는 사업이 많은데, 네트워크정책실과 전파정책국만 분리시켜 미디어 분야와 단순 통합시키는 것은 실효성 있는 ICT 정책을 포기하는 결과를 초래할 수 있다. 역으로 ICT 분야에 정책 비중이 쏠릴 경우, 미디어 분야 정책은 소기의 목적을 달성할 수 없을 것으로 전망된다.

덧붙여 과기정통부 관장 업무 중에서 정보통신정책실 소속의 소프트웨어정책관의 ‘디지털콘텐츠과’ 업무 중 방송미디어 분야, 정보통신산업정책관 소속 3개 과(정보통신산업정책과, 정보통신방송기술정책과, 정보통신산업기반과) 업무 중 방송미디어 분야가 있다는 사실을 망각하고 있다. 즉, 네트워크정책실 내 미디어 관련 업무는 방송진흥정책관 전체 업무와, 전파정책국 내 전파방송관리과 업무 일부만 해당하고, 정보통신정책실 내 부서에도 미디어 분야 업무가 해당 과(課)에 포함되어 있음을 고려해야 한다는 것이다.

미디어 3학회는 문체부 소관 업무 중 콘텐츠정책국 내 ‘영상콘텐츠산업과’와 미디어정책국 내 ‘방송영상광고과’만 분리해서 신설 부처에 통합하고자 한다. 그러나 문체부 관장 업무 중 콘텐츠정책국 소속 ‘영상콘텐츠사업과’ 및 관련 방송영상미디어 업무 분야, ‘출판인쇄독서진흥과’를 제외한 미디어정책국 소관 업무 전체 그리고 2차관실 내 ‘국민소통실’ 전체 업무가 미디어 관련 업무로서 이관되어야 함을 망각했다고 평가된다.

#### 나. 공영미디어위원회 설치 주장의 문제점

미디어 3학회는 공적 영역에는 합의제 기구인 ‘(가칭)공영미디어위원회’를 통합 독임제 부처 ‘(가칭)정보미디어부’ 산하에 두는 방안을 제안했다. 이에 대해 크게 두 가지 문제점을 지적하고자 한다.

첫째, 위원회가 독임제 부처 내 설치되는 행정위원회의 형태일 경우, 위원회는 정치권력에 종속되어 독립성을 상실할 수밖에 없다. 「정부조직법」 제5조에 따르면, 행정위원회는 인사·예산·입법권이 전혀 없고, 오로지 상급 중앙행정기관인 독임제 장관에게 종속될 수밖에 없다. 필요 시 안건을 건의·제안할 수 있을 뿐이다. 한마디로 공영미디어위원회가 독임제 부처 산하 행정위원회로 편성될 경우, 조직적·기능적 독립성을 갖지 못하고 장관의 지시를 받는 하부기관으로 전락할 수밖에 없다.

이와 같은 구조는 미디어 규제 관련 권능이 정치권력의 칼에 휘둘릴 가능성이 매우 높다. 이는 과거 정권들이 자행해 왔던 바와 같이 방송언론을 정권을 획득한 정부 여당의 전 리품으로 간주하고, 정권의 앞잡이, 주구로 악용해 왔던 선례가 부활할 우려가 있다.

따라서 공영미디어위원회의 독립성이 보장될 수 없다면, 방송미디어에 대한 자율적이고 독립적인 규제 기능을 상실하고, 정치권력에 휘둘려 존립기반을 담보할 수 있는 구조가 될 수 있다. 이는 결과적으로 역사적 퇴행을 초래할 수 있기에, 미디어 3학회 의견에 동의하기 어렵다.

둘째로, 미디어 3학회의 설명자료에 의하면 공영미디어위원회는 ‘공영’·‘공적’ 영역만 규제대상으로 한다고 밝히고 있으나, 이는 모순이다. 국가 자산인 지상파 주파수는 통신 주파수처럼 경매하지 않고 무상으로 할당하는 대신, 지상파방송은 무료 보편적 서비스를 제공해야 한다는 공공·공익적 의무를 요구받는다. 이러한 공적 책무는 공영방송과 민영방송 모두에게 동일하게 적용되는 원칙이다(「방송법」 제3조~제6조). 따라서 방송의 공적 영역을 규제하면서 공영방송만을 규제 대상으로 삼는다는 것(공영방송을 제외한 방통위 업무를 독임제 부처로 이관)은 모순이며 바람직하지 않다. 공공성, 공익성 등 방송이 수행해야 하는 공적 책무는 민영과 공영을 불문하고 모든 방송에게 동일하게 적용되어야 하며, 이에 대한 규제 역시 동일한 원칙과 기준에 따라 이루어져야 한다.

이러한 취지를 반영하여 공·민영방송에 대한 허가·재허가·변경허가 및 승인·재승인·변경승인, 이용자 보호, 이용자 간 또는 이용자와 사업자 간 분쟁 조정 등 방송영상 미디어 규제 업무만 관장하는 ‘(가칭)공공미디어위원회’를 신설하는 것이 필요하다고 생각한다.

이 위원회 명칭을 ‘미디어’로 한 이유는 OTT, 유튜브 등 신유형의 영상매체에 대한 일부 규제영역을 포함시키기 위함이며, 동시에 전통적인 방송미디어에 대한 규제를 OTT에 준하는 정도로 완화(수평적 규제)하거나 네거티브 규제로 재정비한다는 의미도 함축하고 있는 것이다.

향후 방통위의 기존 업무 중 위에서 언급한 한정적 규제 기능만을 제외하고, 모든 진흥 관련 업무는 독임제 부처((가칭)미디어부)로 이관 및 분할하게 될 경우, ‘(가칭)공공미디어위원회’의 권한은 방통위 권한의 최소 5분의 1, 최대 10분의 1 수준으로 축소될 것으로 예상된다.

## (2) 합리적인 미디어 분야 정부조직 개편 방안

### 가. 미디어 정책 전담 부처 ‘(가칭)미디어부(미디어커뮤니케이션부)’ 신설

현행법상 방통위, 과기정통부, 문체부 소관으로 분산된 미디어 정책 관련 부서와 조직을 분리 후 통합하여 새로운 독임제 부처로 (가칭)미디어부(또는 미디어커뮤니케이션부)를 신설한다. 신설된 독임제 부처가 원활하게 업무를 수행할 수 있도록 3개 부처 산하에 분산된 기존의 공공기관들도 해당 신설 부처 산하로 이관하여 통합·재편해야 하며, 동시에 미디어 정책 전문 연구기관 설립도 병행되어야 할 것이다.

3개 부처로 분산되어 있는 미디어·콘텐츠 정책을 총괄하는 독임제 전담 부처가 신설되면, ▲콘텐츠의 특성 및 장르에 맞는 창의적 제작공급을 획기적으로 지원·육성하고 ▲국내 방송사업자의 혁신과 대규모 투자 유인을 촉진하는 환경을 조성하고 ▲사업자에 대한 원스톱 서비스 제공과 지원절차의 편의성을 높일 수 있으며 ▲신속한 규제 개선이 가능할 것으로 보인다. 무엇보다 정책의 통일성과 전문성, 실행력이 강화되어, 중장기적이고 종합적인 미디어 전략의 수립과 추진이 이루어질 것으로 기대된다.

### 나. 현 방송통신위원회 폐지, ‘(가칭)공공미디어위원회’ 신설

현 방통위는 정권에 따라 좌우되는 정치적 기구로 전락하였으므로 폐지하고, 보도기능을 갖는 방송영상미디어 분야를 중심으로 공적책임, 공공성·공익성과 이용자 보

호, 분쟁조정 등 규제 업무만 담당하는 합의제 독립 중앙행정기관인 '(가칭)공공미디어위원회'를 신설할 필요가 있다. 기존의 '통신규제' 부문은 과기정통부(또는 디지털혁신부)로 이관한다.

물론 합의제 위원회 신설이 결정될 경우, 현행 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」은 폐지하고, 별도의 근거 법률 제정이 선행되어야 할 것이다.

미디어·콘텐츠 분야의 공적 규제 이외의 진흥 정책 관련 업무는 모두 신설될 독임제 미디어부(또는 미디어커뮤니케이션부)로 이관될 예정이므로, 신설되는 '(가칭)공공미디어위원회'의 소관 업무는 기존 방통위 범위보다는 크게 축소될 것이다.

이에 대해 일부에서는 기존의 방통위보다 공무원 수와 공간이 현격히 축소되어, 이를 중앙행정기관으로 위상을 설정하기에는 너무 왜소한 것이 아닌가 하는 반문이 제기될 수 있다. 그러나 역할과 기능에 따른 실효성 중심의 정부조직 개편, 능률적이고 생산적인 일을 하기 위한 정부조직 개편이라는 기준을 둔다면 구성 인력과 물리적 공간, 예산 규모 등을 따지는 소부처주의, 대부처주의 논란은 의미 없는 논쟁에 불과하므로 배제해야 하는 것이 바람직하다고 본다.

#### 다. 현 방송통신심의위원회 폐지, '(가칭)미디어심의위원회' 신설

(가칭)미디어심의위원회는 방송영상미디어 분야의 내용심의만 관장하도록 한다. 다만, 정보통신망법상 인터넷방송(1인 미디어), OTT 등을 통한 '방송통신 융합형 방송영상물'의 내용심의를 위해 관련법 개정과 심의규정을 별도로 마련할 필요가 있다.

(가칭)공공미디어위원회 및 (가칭)미디어심의위원회 신설에 따라 새로운 조직의 설치·운영법 제정을 통해 위원, 심의위원 구성 개선 및 자격요건, 위원 추천·임명 부수조건, 심의 기능의 개선 등에 대해 세부적으로 규정해야 할 것이다.

#### 라. 과학기술정보통신부 개편

현행 과기정통부에 대해서는 1안으로 '과학기술부'와 '디지털혁신부'로 분리하는 것, 2안으로는 현행대로 유지하되, 부총리급으로 승격하는 것으로 고려해 볼 수 있다.

현 과기정통부 소관 방송미디어 관련 업무는 (가칭)미디어부(또는 미디어커뮤니케이션부)로 이관하고, 현 방통위 소관의 통신규제 업무를 (가칭)디지털혁신부로 편입하는 것으로 조정한다. 향후에는 AI 기술 분야 정책 강화를 위해 1단계로 AI 정책 전담 1급 실장급 또는 차관보급으로 내부 조직을 재편하고, 2단계로 인공지능(AI)청을 신설하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다.

아울러 이번 조직개편과 함께 (가칭)국가AI연구원을 설립할 것을 강력히 제안한다. AI 기술의 급속한 진화·발전에 능동적이고 선도적으로 대응하기 위해서는 국가 주간(主幹) 전문연구기관인 (가칭)국가AI연구원 설립을 기획·추진할 필요가 있다. 이 국가 주도형 연구원 신설은 국내 대학 연구소, 민간 및 공공연구소, 기업 연구소 등이 과도한 예산(자금) 소요로 실질적·실효적인 연구를 하기에 부담스럽고 가시적인 성과를 내기 어려운 AI 원천기술 연구·개발 및 파운데이션 모델 개발을 국가 차원에서 집중화하려는 것이다. 국가 주도형 연구원(소) 설치는 지난 2020년 21대 총선 당시 민주당의 공약이기도 하다.

### 3. 통합미디어법제 마련

#### 1) 통합미디어법 제정 추진

전술(前述)한 바와 같이 미디어 정책 전담 부처 (가칭)미디어부(또는 미디어커뮤니케이션부) 신설에 따른 부처 간 소관 업무 조정, OTT 등 새로운 유형의 콘텐츠 및 플랫폼에 대한 규정 등 미디어 생태계의 변화를 반영하는 미래지향적 법·제도 개선 차원에서 ‘통합미디어법’을 제정해야 하는 시점에 와 있다.

현행법은 미디어 생태계의 빠른 변화를 적시에 반영할 수 없는 묽은 레거시 미디어 용 법제로 전락한 상태다. 김대중 대통령 취임 후 ‘방송개혁위원회’를 통해 방송시장의 변화를 개혁적으로 반영하여 만들어 시행한 지 25년 된 현행 (통합)방송법, 시행 17년 된 방통융합형 「IPTV법」, 그 외 「문화산업진흥기본법」, 「콘텐츠산업진흥법」, 「전기통신사업법」 등이 방송영상미디어 콘텐츠와 플랫폼에 대해 규정하고 있는 상황이다.

그러나 현행법들은 레거시 미디어 시대 중심의 환경만을 반영한 한계를 가지고 있고, 부처 간 미디어 정책 소관에 따라 상호 중복, 분산되어 규정하고 있다. 또한 인터넷 미디어, OTT를 중심으로 하는 스마트 미디어 시대의 플랫폼 및 콘텐츠 시장의 다변화에 능동적으로 대응할 수 없는 한계를 가지고 있다. 특히 기존의 지상파방송이나 유료방송 등 레거시 미디어와 OTT 서비스와의 비대칭적 규제 문제는 더 심각한 상태라고 할 수 있다.

### 2) 통합미디어법 제정 방향

통합미디어법은 과거 정부가 추진했던 「방송법」과 「IPTV법」의 단순한 ‘기계적 통합’ 수준에 머물러서는 안 된다. 이 법제는 미디어 정책에 대한 정부조직 일원화에 발맞추고, 급변하는 미디어 생태계에 부합하는 규제 및 진흥 체계를 반영하고, 미래지향적인 정책 추진을 뒷받침하는 제도 개선 차원에서 접근해야 할 것이다.

즉, 방송영상 콘텐츠 및 플랫폼, 방송영상 광고 및 인터넷 광고, OTT, 1인 미디어 및 MCN, 포털 인터넷미디어 등 신·구 미디어 전반을 아우르는 진흥과 규제 체계를 마련하되, 이 과정에서 신유형 매체와 레거시 미디어 간 비대칭 규제를 해소하고, 미디어 산업 발전에 역행했던 ‘규제를 위한 규제’ 방식의 포지티브 규제에서 네거티브 규제 체계로 전면 전환하는 입법이 이루어져야 한다.

현행 「방송법」과 「IPTV법」 통합, 「전기통신사업법」·「문화산업진흥기본법」·「콘텐츠산업진흥법」·「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」·「정보통신망법」 일부 등을 포괄하고 종합하는 ‘통합형’ 미디어법제 형태로 추진하는 것이 바람직하다고 본다.

### 3) 공영방송법제 개편

현재 공영방송인 MBC와 EBS는 「방송문화진흥회법」과 「한국교육방송공사법」에 감독기구인 이사회 등을 포함한 조직과 운영의 기본 사항이 규정되어 있다. 반면에 한국방송공사(KBS)는 1998년 12월에 출범한 ‘방송개혁위원회’의 결정에 따라, 기존의 「한국방송공사법」은 (통합)「방송법」에 편입되면서 사라진 상태다.

따라서 현행 「방송법」에 포함된 한국방송공사(KBS) 관련 규정을 분리·보완하여 「한국방송공사(KBS)법」을 신규 제정하고, 현행 「방송문화진흥회법」과 「한국교육방송공사법」도 개정하여 공영방송 지배구조 개선을 비롯한 제도 전반을 정비할 필요가 있다.

#### 4. 결어(結語)

개혁은 아무리 좋은 취지와 목표를 가지더라도 때를 놓치면 결실을 거둘 수가 없다. 특히 미디어 분야에 대한 혁신은 가장 바르고, 치밀하고, 깊이 있게 추진되어야 한다. 오래 전부터 우리나라는 정치권력에 의해 언론이 수난을 겪었고, 일부 언론인은 부정한 권력과 결탁해 사욕을 추구하였으며, 일부 사주(社主)는 언론을 권력의 주구로 헌납했던 일들이 꽤 있었다. 지금도 권력과 결탁하거나 권력의 비호세력으로 입지를 굳히고자 부단히 애쓰는 언론인, 언론 사주들의 모습이 목격되고 있다. 이들에게는 보도를 통해 직접적 영향을 받는 국민은 안중에 없고, 언론은 사회적 공기(公器)라는 상징적 명명(命名)마저 귀찮아한다.

이제 언론, 그중에서 방송언론에 대한 과감한 혁신의 길을 열어야 할 시점이다. 그 혁신은 다음과 같은 원칙에 기초해야 한다. ▲구시대적 벽을 허물고 변화하는 현실을 충분히 반영한 제도 개혁 ▲불공평하고 비대칭적인 규제를 혁파하여 공정한 시장 조성 ▲언론 종사자들이 신명나게 일할 수 있는 환경 조성 ▲특정 권리이나 이익집단의 개입에 흔들림 없이, 소신과 원칙, 상식과 기본을 지키며 공정한 보도 실현 ▲방송의 공공성을 지킬 수 있는 법·제도적 장치를 마련하는 것이다.

6월 3일 탄핵대선을 통해 새롭게 출범한 이재명 정부는 방송미디어계의 누적된 수 많은 현안 중에서 최소한 미디어 정책 전담 독임제 부처 신설, 통합미디어법제 마련 등 과제는 조속히 처리해야 한다. 새 정부가 미디어 핵심과제를 제대로 이행하려면 무엇보다도 대통령의 강한 결단과 실행 의지가 뒷받침되어야 할 것이다.

오늘날 미디어 생태계의 변화 속도는 상상을 초월한다. 첨단 디지털 기술이 다양한 미디어 매체에 접목되면서 신유형의 플랫폼이 나타나고, 그에 걸맞는 콘텐츠가 생산·공급되고 있다. 이러한 환경 변화에 능동적으로 대처하지 못하면 도태되고 종속될 수밖에 없다.

이재명 정부는 혁신적인 미디어 정책을 강력하게 추진하여 세계의 미디어·콘텐츠 시장을 선도하는 대한민국의 모습을 보여주길 기대한다.

---

**참고문헌**

안정상 (2020). 〈코드명 KI-4.0〉.



# 〈킹덤〉부터 〈폭싹 속았수다〉까지, 넷플릭스 한국 10년! 국내 영상 콘텐츠 산업의 변화와 방송사의 과제

유진희

중앙대학교 첨단영상대학원 겸임교수

## 목차

- 1 들어가며
- 2 넷플릭스가 국내 콘텐츠 시장에 가져온 변화
- 3 경제적, 문화적, 미디어적 관점에서 바라본 넷플릭스 성공의 의미
- 4 OTT 중심의 미디어 환경에서 방송사의 대응전략과 과제
- 5 나가며

## 요약

넷플릭스는 오리지널 콘텐츠와 선진화된 제작시스템을 바탕으로 지난 10년간 국내 미디어 시장을 재편하며 새로운 '미디어 제왕'이 되었다. 반면 방송이 주도하던 국내 영상 콘텐츠 산업 생태계는 광고매출 감소와 시청자 이탈로 심각한 붕괴 위기에 처해 있다. 하지만 방송의 위기론은 넷플릭스 진출 전부터 제기되어 왔음에도 불구하고, 이에 대한 실질적인 논의는 여전히 부족하다. 이에 본고는 넷플릭스가 국내 영상 콘텐츠 시장에 가져온 변화와 성과를 '홈마켓 효과', '문화적 할인'과 '문화적 균형성' 그리고 '대체 이론' 관점에서 진단하고, 글로벌 OTT가 재편한 미디어 시장에서 방송사들의 존속을 위한 네 가지 대응방안을 제시한다.

## 1. 들어가며

2016년 7월, 넷플릭스가 국내에 상륙했다. 당시 넷플릭스는 미국에서 유튜브와 함께 차세대 미디어 공룡으로 여겨지고 있었지만, 국내에서는 진출 2년이 다 되도록 별다른 존재감이 없었다. 이러한 상황이 조금만 더 지속되었다면 넷플릭스는 과거 국내에서 철수했던 글로벌 IT 기업들의 전철을 밟았을 수도 있었다. 넷플릭스가 반등의 기회를 맞은 건 2018년 11월, LG U+와 단독 제휴를 체결하면서부터였다. 이후 몇 달 뒤 한국 오리지널 <킹덤>이 공개되면서 넷플릭스의 본격적인 성장이 시작되었다.

넷플릭스가 국내 진출한 지 10년, 본격 성장이 시작된 2019년 기준으로도 6년이 흐른 2025년 현재, 넷플릭스는 국내는 물론 글로벌 시장에서 유튜브와 어깨를 나란히 하는 자타공인 ‘미디어 제왕’으로 자리 잡았다. 지난 5월 개최된 2025년 백상예술대상은 넷플릭스의 영향력을 여실히 보여준 자리였다. 넷플릭스 오리지널 시리즈 <폭싹 속았수다>가 4관왕을 차지하고, <흑백요리사>가 예능 최초로 방송부문 대상을 차지한 것이다(한국경제, 2025.5.6).<sup>1)</sup> 넷플릭스 오리지널이 백상 대상을 수상한 것은 3년 전 <오징어게임> 이후 두 번째다.

백상에서 넷플릭스가 공식적으로 ‘드라마’와 ‘예능’ 양대 부문에서 압도적 존재감을 과시하며 ‘퍼스트 미디어(first media)’임을 재증명 하는 동안, 지상파방송사는 MBC와 SBS가 각각 드라마 <이토록 친밀한 배신자>와 교양 <학전 그리고 뒷것 김민기>에서 수상자를 배출하는 데 그쳤다. 유료방송채널까지 포함해도 tvN과 JTBC가 각각 <정년이>와 <선재업 고 뛰어>, <옥씨부인전>으로 신인상 등을 수상한 것이 전부였다. 2010년대 초반까지만 하더라도 방송사들이 30% 이상의 시청률을 기록한 ‘국민 드라마’나 ‘국민 예능’을 꾸준히 배출해왔다는 점을 상기하면, 작금의 상황은 놀라운 변화다.

이쯤 되면 하루가 다르게 급전직하의 위기를 맞고 있는 국내 방송 사업자들은 10년 전 넷플릭스의 국내 진출을 막지 못한 것이 못내 아쉬울 것 같다. 현재 방송사들의 시청률은 처참한 수준으로 하락한 상태다. 2025년 4월 2주차 기준으로, 국내 상위 10개 방송 채널의 평균 시청률은 지상파 및 유료방송 채널 모두 1% 수준에 머물고 있다. 1위인 KBS1의 주

---

1) 그 외, 넷플릭스의 영화 <전란>과 오리지널 시리즈 <중증외상센터>도 각각 3개와 1개 부문에서 수상의 기쁨을 누렸다.

간 평균 시청률이 2%에 못 미치는 1.95%이며, 순위가 가장 낮은 채널A의 주간 평균 시청률은 0.6%에 불과하다. 개별 프로그램 시청률을 보더라도 1위에 오른 JTBC 주말드라마 <협상의 기술>(9.87%)만이 간신히 10% 수준에 육박할 뿐, 2위를 기록한 MBN 예능 <한일톱텐쇼>부터는 시청률이 절반인 4.8%로 떨어졌다(반론보도, 2025.4.17.).

반면 넷플릭스는 고공행진을 이어가고 있다. 2017년 영화 <옥자>, 2018년 예능 <범인은 바로 너>, 2019년 드라마 <킹덤>을 시작으로 넷플릭스는 드라마, 예능, 영화 등 모든 부문에서 무수한 화제작들을 탄생시켰다. 이 작품들은 넷플릭스를 타고 전 세계에서 소비되었으며, 작품에 참여한 작가, 감독, 출연진들은 모두 글로벌 스타로 부상했다. 이용률 또한 압도적이다. 2025년 4월 국내 넷플릭스 월간 활성 이용자수(MAU)는 1,406만 명을 기록했는데, 이는 1년 전보다 무려 277만 명(24.5%)이 증가한 수치다(전자신문, 2025.5.6.). 방송에서는 3~5%만 나와도 ‘대박’이라고 불리는 반면, 넷플릭스는 국내 인구의 28% 가량이 시청 중인 것이다. 여기에 연평균 매출 성장률도 9~10%에 달한다.

그 결과 2025년 현재, 국내 방송시장은 콘텐츠, 플랫폼 영향력, 이용률(시청률) 등 모든 면에서 넷플릭스에 완전히 잠식당했다. 이러한 ‘넷플릭스 왕조’ 시대는 당분간 지속될 것으로 예상되기에, 이제 방송사들은 변화하는 환경에 맞는 대응방안을 모색하는 것이 최우선 과제가 되었다. 이에 본 글은 넷플릭스 국내 진출 10주년을 맞아, 넷플릭스가 국내 방송 시장에 미친 변화와 그 의미를 진단하고, 그에 따른 현실적인 대안을 고민해보고자 한다.

## 2. 넷플릭스가 국내 콘텐츠 시장에 가져온 변화

넷플릭스의 오리지널 콘텐츠 전략은 콘텐츠 투자-제작-유통-소비에 이르는 전 영역에 걸쳐 혁신적인 변화를 가져왔다. 대작 콘텐츠의 증가, 제작 시스템의 선진화, K-콘텐츠의 글로벌 유통 확대 등이 대표적이다. 특히 가장 긍정적인 변화는 ‘사전제작 시스템’과 ‘후반 작업(Post-production)’을 위해 충분한 시간을 보장하는 구조가 정착되었다는 점이다.

기존 방송 체제에서는 매주 편성 일정을 맞추기 위해 빠르게 촬영하고 편집하는 것이 중요했지만, 넷플릭스에서는 콘텐츠 제작 완료 시점에 따라 공개 시점이 결정된다. 이로 인해 여유로운 촬영이 가능한 사전제작 시스템이 자리 잡았고, 그만큼 콘텐츠 퀄리티를 높이

기 위한 후반 작업의 중요성이 커졌다. 평균적으로 넷플릭스 오리지널은 편집, 특수효과, 자막, 더빙 등 현지화 작업 등을 포함해 보통 4~6개월의 후반 작업 과정을 거친다. 심지어 촬영보다 후반 작업에 더 많은 시간이 소요되기도 하는데, 일례로 넷플릭스 오리지널 드라마 <탄금>은 후반 작업 기간이 1년으로, 촬영(8개월)보다 긴 시간이 걸렸다(더팩트, 2025.5.31.).

이와 더불어 넷플릭스는 실감성을 높이기 위해 UHD, HDR과 아트모스(몰입형 오디오) 기술을 적용하고, 창작자 교육 및 전용 편집실 제공, 작품별 총괄 수퍼바이저를 지정하는 등(Netflix Newsroom, 2022.3.29.), 선진화된 다양한 시스템을 선보이며 국내 제작 환경의 개선과 콘텐츠 품질 향상에 기여했다.

또한 K-콘텐츠의 글로벌 영향력 확대도 넷플릭스가 발생시킨 긍정적 효과로 꼽힌다. 2024년 기준, 한국 드라마는 미국 오리지널 시리즈에 이어 글로벌 넷플릭스 콘텐츠에서 두 번째로 많이 시청되는 장르이다(유진희, 2025). 이에 따라 넷플릭스를 통한 콘텐츠 매출도 증가했다. 넷플릭스 진출 직후인 2017년부터 2021년까지의 방송 콘텐츠 매출을 살펴보면, 연평균 성장률이 넷플릭스 진출 전(6.67%)에 비해 7.42%로 상승한 것으로 나타났다(이선미, 2024). 게다가 넷플릭스는 법적 규제와 심의에서 자유로운 덕분에 방송사 콘텐츠보다 소재, 주제, 장르 등에서 ‘실험적 시도’가 가능했다. <킹덤>, <스위트홈> 같은 크리쳐물은 기존 방송 체제에서는 나올 수 없었던 장르들이다.

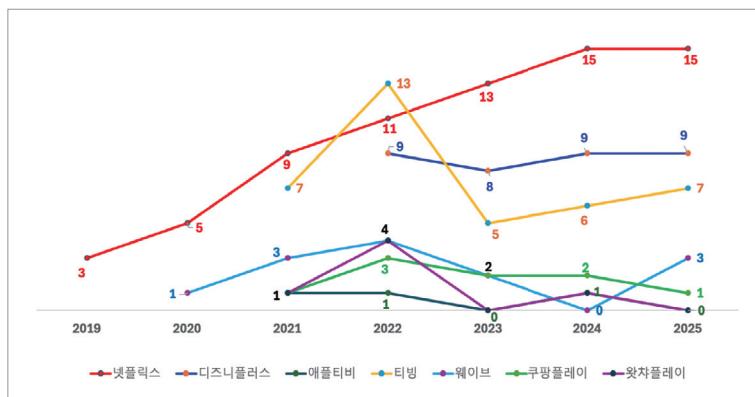
하지만 넷플릭스의 긍정적 효과에도 불구하고, 최근 국내 콘텐츠 시장은 심각한 상황에 직면했다. 제작비의 급격한 상승으로 자본-제작-유통의 콘텐츠 가치사슬이 붕괴 직전에 놓인 것이다. 글로벌 콘텐츠 사업자들과 직접 경쟁해야 하는 디지털 OTT 환경은 국내 미디어 콘텐츠 사업자들에게 글로벌 수준에 버금가는 투자규모를 요구한다. 평균적으로 넷플릭스 드라마와 예능의 제작비는 각각 300억 원, 100억 원 수준으로 알려져 있다. 드라마 제작비는 넷플릭스 이전보다 최소 2~3배 늘었고, 예능도 회당 1억 원 내외인 방송사 예능과 비교할 때 회당 제작비가 매우 높다. 심지어 <오징어게임2> (1천억 원), <경성크리쳐>(700억 원), <더글로리>(600억 원), <폭싹 속았수다>(600억 원) 같이 500억 원 이상이 투입된 작품들도 많다(유진희, 2025).

이러한 금액은 ‘시청자 이탈’과 ‘광고 매출 감소’의 이중고를 겪고 있는 방송사가 감당할 수 없는 규모다. 방송사의 광고 매출은 회복불가 수준으로 떨어졌고, 유료방송 시장의 성장률은 0%로 수렴된 상황에서(IT조선, 2024.12.25.), 방송사는 콘텐츠 투자를 늘리는 것이

부담스러워졌으며, 넷플릭스 수준으로 콘텐츠를 제작하는 것은 더욱더 어려워졌다. 그 결과, 2024년 지상파 3사와 종편, 방송채널사업자(PP)를 통틀어 국내 주요 방송사들이 제작·편성한 드라마 수는 67편으로 2010년대 이후 역대 최저를 기록했다(유진희, 2025).

토종 OTT의 상황은 더욱 심각하다. 넷플릭스와 직접 경쟁을 표방하며 적극적인 오리지널 콘텐츠 전략을 내세웠던 토종 OTT들은 급격한 자금난을 겪으며 오히려 방송사 의존도가 커지는 상황을 맞았다. [그림 1]에서 알 수 있듯, 최초의 한국 오리지널 콘텐츠 <킹덤>이 등장했던 2019년부터 2025년까지 최근 5년간 국내 OTT 시장에서 매년 드라마 제작을 늘리고 있는 곳은 넷플릭스가 유일하다. 2022년 ‘티빙’이 1위를 차지한 것을 제외하면, 넷플릭스는 2019년 <킹덤>을 제작한 이래 매년 국내에서 서비스되는 OTT 중 가장 많은 드라마 시리즈를 만들고 있고, 여기에 예능, 다큐까지 합산하면 넷플릭스가 매년 제작하는 한국 오리지널 시리즈는 30~40편 수준에 이른다. 제작비 절감을 위해 방송사와 토종 OTT가 드라마 편성을 급격히 줄이는 동안, 국내 드라마 시장에서의 넷플릭스 점유율과 영향력은 더욱 커진 것이다.

[그림 1] 2019–2025년 OTT 오리지널 드라마 제작 추이



출처 : 유진희(2025)의 자료에 2025년 각 사 데이터를 추가하여 보완함<sup>2)</sup>

2) 연도별 작품수는 OTT별 오리지널 작품 중 ‘OTT 독점’ 또는 ‘OTT가 1차 창구’면서 3개월 이상의 출드백을 가진 작품들의 ‘공개(편성) 시점’으로 산정하였으며, 오리지널로 표기된 작품이라도 ‘방송채널과 동시 방영된 작품’들은 ‘방송사 오리지널로 인식’하여 제외하였다. 2025년의 <오징어게임3>는 사실상 2024년 말에 개봉된 <오징어게임2>를 분할 편성한 것이어서 <오징어게임2>로 합산하였다.

더욱이 우려되는 부분은 넷플릭스가 예능 시장도 장악하기 시작했다는 점이다. 넷플릭스는 2025년 2월부터 매주 요일별로 각기 다른 예능을 공개하는 ‘일일 예능’을 선보이고 있다(중앙일보, 2025.3.12). 이는 <솔로지옥>, <피지컬100>, <흑백요리사>와 같은 기존 넷플릭스 오리지널 예능과는 다른 형태로, 넷플릭스가 국내 방송사의 ‘편성 방식’과 ‘한국형 예능문법’까지 학습했음을 뜻한다.

이러한 움직임은 방송의 위기를 더욱 촉진시킬 수 있다. 현재 방송사가 꾸준히 편성하고 있는 예능 프로그램은 대부분 10년 이상 된 장수 프로그램들이며, 신규 예능들은 대부분 파일럿 형태로 4~6부 등 짧게 편성되고 사라지는 것이 일반적이다. 그런데 이렇게 방송에서 사라진 작품들이 넷플릭스로 가면 인기를 얻는다. 넷플릭스 일일 예능 중 인기 톱10에 오르며 뜨거운 반응을 얻고 있는 일요 예능 <도라이버>는 본래 KBS가 편성했으나 저조한 시청률 때문에 폐지했던 <홍길동전>이 타이틀을 바꿔 넷플릭스에서 서비스된 작품이다.

<도라이버> 사례는 넷플릭스에 의한 국내 방송 시장의 임식이 더욱 심해질 것임을 예고한다는 점에서 국내 영상 콘텐츠 업계에 깊은 고민을 안겨준다. 방송은 절대적인 시청률 감소로 새로운 프로그램이 등장해도 화제를 모으기 어려운 매체가 된 반면, 넷플릭스는 한국형 예능문법까지 학습하면서 드라마에 이어 예능 시장까지 점령할 기반을 갖추게 되었기 때문이다.

[그림 2] KBS <홍길동전> vs 넷플릭스 <도라이버> 공식 포스터



출처 : KBS, 넷플릭스 홈페이지

### 3. 경제적, 문화적, 미디어적 관점에서 바라본 넷플릭스 성공의 의미

넷플릭스가 2016년 국내 서비스를 런칭했을 때, 국내 방송사들은 유튜브 초기 대응에 실패했던 경험을 교훈삼아 넷플릭스 진출에 맞서 적극적인 선제 전략을 취했다(한영주, 2018). 지상파 3사와 SK브로드밴드가 합작하여 토종 OTT ‘웨이브’를, 유료방송 시장의 콘텐츠 강자인 CJ ENM과 JTBC가 ‘티빙’을 각각 출범시키고 오리지널 콘텐츠 투자에 몰두한 것이다. 하지만 넷플릭스의 압도적인 시장 점유율에서 나타나듯, 결과적으로 방송사들의 이러한 움직임은 이번에도 실패로 돌아갔다. 그 원인은 무엇 때문이었을까? 세 가지 관점에서 살펴볼 수 있다.

#### 1) 경제적 관점

‘홈마켓 효과(home market effect)’는 글로벌 시장에서 콘텐츠의 제작, 유통, 소비 영향력을 논하는 경제학적 이론이다. 이 이론에 따르면, 내수시장 규모가 크고 GDP가 높은 국가일수록 콘텐츠 제작에 더 많은 비용을 투자할 수 있으며, 그렇게 제작된 콘텐츠는 품질과 보편적 소구력이 높아져 해외 시장에서도 높은 경쟁력을 가진다(Wildman & Siwek, 1988). 홈마켓 효과 이론은 미국이 글로벌 1위 콘텐츠 강국의 자리를 차지하고 미국 콘텐츠가 세계 시장에서 널리 소비되는 현상을 설명한다. 막대한 자본이 투입된 넷플릭스의 오리지널 콘텐츠가 좋은 품질로 시청자들의 인기를 얻고, 190여 개국 이상에서 넷플릭스가 영향력을 확대하고 있는 현상도 홈마켓 효과로 설명이 가능하다(정윤경, 2022; 남유원, 손창원, 지성우, 2023).

많은 이들이 넷플릭스에 대항하기 위해 토종 OTT인 ‘티빙’과 ‘웨이브’가 합병해야 한다고 주장하지만, 정작 합병 플랫폼이 글로벌 시장에서 넷플릭스와 동등하게 경쟁할 것이라고 보는 이들은 거의 없다. 넷플릭스가 미디어의 제왕이 된 데에는 지속적인 콘텐츠 투자와 190여 개국에 서비스를 제공할 수 있는 기술 인프라 구축, 현지 사업자들과의 제휴, 자막, 더빙, 검수 등 현지화 작업에 필요한 인력 고용과 현지 사무소 운영 등에 천문학적 비용을 투입한 것이 주효했는데, 이는 국내 사업자들이 감당하기 어려운 비용이기 때문이다.

## 2) 문화적 관점

하지만 콘텐츠의 유통과 소비를 단순히 경제학적 논리로만 판단한다면, 아시아 시장에서 한국 콘텐츠가 미국 콘텐츠보다 선호되는 현상을 설명하기 어렵다. 이는 ‘문화적 할인’(Hoskins & Mirus, 1988)과 ‘문화적 근접성’(Straubhaar, 1991) 효과를 간과한 것이다. 문화적 할인은 콘텐츠에 담긴 역사·문화적 배경, 언어, 인종, 지리 등이 콘텐츠 수용 국가와 다를수록 수용을 방해한다는 개념이며, 문화적 근접성은 사람들이 자신이 속한 문화권과의 ‘유사성’이 높은 콘텐츠를 소비하는 경향을 설명한다.

넷플릭스의 성공전략 중 ‘오리지널 콘텐츠’와 함께 가장 많이 언급되는 것이 ‘현지화’ 전략이다. 넷플릭스가 각국 시장에 진출할 때 ‘현지화’ 전략을 취하는 것은 ‘문화적 할인’을 최소화하고 ‘문화적 근접성’을 높이기 위함이다. 넷플릭스는 국내에 처음 진출할 때만 해도 ‘북미 오리지널’ 중심의 전략을 펼쳤다. 이미 <하우스 오브 카드>, <오렌지 이즈 더 블랙> 같은 미국 오리지널 콘텐츠가 미국을 넘어 북미, 유럽, 남미 시장에서도 높은 인기를 얻었기 때문이다. 그러나 넷플릭스의 월간 활성 이용자(MAU)가 국내 진출 3년 차였던 시점에도 90만 명 남짓에 불과했던 것에서 알 수 있듯, 국내에서는 넷플릭스의 북미 오리지널 콘텐츠가 통하지 않았다.

한국은 이미 1980년대 중후반부터 자국 콘텐츠에 대한 선호도가 높았던 시장이었다. 이 시기의 국내 콘텐츠 시장은 케이팝 전신인 ‘가요’를 비롯해 드라마, 예능, 영화 등 대부분 장르에서 내수 시장의 기반을 이를 수요와 공급이 형성되고 있었다. 여기에 1990년대 후반부터는 콘텐츠 투자와 제작 시스템도 영역별로 체계화되기 시작했으며, 2000년대 들어서는 선진화된 IT 기술력이 결합되면서 VOD, 온라인 등 디지털 환경에서의 유통 시스템이 확립되기 시작했다. 그 과정에서 불법복제, 저작권, 제작현장의 노동력 착취 등 문제점들도 분명 존재했지만, 산업적으로는 투자-제작-유통-시청(이용)-확산(온라인)이라는 거대 시스템이 조금씩 체계를 갖추면서 콘텐츠 투자 및 제작 시장이 성장하고 있었다.

뒤늦게 이 부분을 깨달은 넷플릭스는 한국의 문화적 고유성을 반영한 ‘현지화’로 전략을 수정했다. 첫 번째 오리지널 시리즈인 2019년 <킹덤>이 조선시대를 시대적 배경으로 삼은 것은 넷플릭스가 국내 오리지널을 제작했다는 사실적 근거를 넘어, 콘텐츠에 한국의 문화적, 역사적 정서를 반영함으로써 시청 장벽을 가져오는 문화적 할인을 낮추고, 문화적

근접성을 극대화하겠다는 의지의 표현이었다. 적어도 한국 시장에서는 수십 배의 제작비가 투여된 북미형의 오리지널보다, 한국 정서를 반영한 한국 콘텐츠가 효과적이라는 것을 인정한 것이다.

### 3) 미디어 관점

또한 넷플릭스의 부상과 방송의 쇠퇴는 미디어 관점에서 ‘대체 효과(Replacement Effect)’ 이론으로 설명할 수 있다. 맥콤즈(McCombs)가 주창한 이 이론은 이용자들의 미디어 ‘이용 시간’에 집중한다. ‘시간’은 유한한 자원이기 때문에 이용자들이 특정 매체를 선택하면 그만큼 다른 매체의 이용은 줄어든다는 관점이다(유진희, 김치호, 2024).

일반적으로 자체 생태계 시스템이 안정적으로 작동하는 시장에서는 후발주자의 진입이 쉽지 않다. 더욱이 그 후발주자가 기존 생태계 구성자들에 비해 ‘이질성’이 두드러질수록 생태계 진입은 어려워진다. 유튜브와 넷플릭스가 등장하기 전까지만 해도, 한국의 미디어 시장은 자체 콘텐츠의 경쟁력을 바탕으로, 방송과 온라인이 적절한 균형을 이루고 있었다.

국내 방송 시장이 첫 번째 대체 현상을 겪은 것은 2010년대 중반 1인 미디어를 앞세워 성장한 ‘유튜브’의 등장이었다. 유튜브는 이용량(시청시간) 및 광고매출(수익) 면에서 방송 시장을 대체했고, 이에 방송사들은 비록 실패했지만 ‘SMR’(스마트미디어랩)<sup>3)</sup>을 설립하여 ‘유튜브 보이콧’ 정책을 펼치기도 하였다(유진희, 2024). 하지만 방송사 입장에서는 유튜브보다 위험한 존재가 넷플릭스였다. 유튜브는 ‘시청시간’과 ‘광고’에 대한 대체 현상을 가져왔지만, ‘1인 콘텐츠’ 중심의 유튜브(동영상) 생태계는 방송 시장과 다른 층위를 형성했기 때문에 방송사로서는 유튜브와 ‘보완 관계’를 모색할 여지가 남아 있었다.

반면 방송과 동일 범주의 드라마와 예능 콘텐츠를 제공하는 넷플릭스는 방송 미디어의 대체 범위를 ‘시청시간’ 뿐 아니라, 콘텐츠의 ‘제작’ 및 ‘유통’까지로 넓혔다. 이는 방송사의 주요 재원인 광고매출 추이를 확인하면 더욱 분명해진다. 방송통신위원회가 매년 발

3) 지상파, 종편, 네이버, 카카오 등 국내 주요 콘텐츠사의 온라인 광고를 담당하는 ‘온라인 미디어랩’으로, 2014년 MBC와 SBS의 합작법인(JV)으로 설립되었다(유진희, 2024).

표하는 <방송사업자 재산상황 공표집> 자료를 보면, 최근 10년간 국내 주요 방송사업자들의 광고매출은 팬데믹 기간이던 2021~2022년에 잠깐 반등한 것을 제외하면 지속적으로 감소하고 있다([표 1] 참조). 지상파 3사는 전년 매출액과 비교했을 때 2016년(▲13.9%)과 2019년(▲13.4%)에 이어 2023년에는 광고매출이 가장 크게 감소하면서(▲20.4%) 역대 최저 매출을 기록했다. 종편은 2012년 개국 효과 덕분에 초반에는 광고매출이 증가했지만, 2019년부터는 역성장 추이로 돌아섰다(▲10.5%). CJ ENM 또한 2020년 ▲18.6%의 광고성장률을 기록하였고, 2023년에는 주요 방송사를 통틀어 전년대비 광고매출 하락폭이 가장 컸다(▲28.3%).

국내에서 2016년은 MCN과 함께 유튜브가 본격 성장했던 해였으며(유진희, 2024; 유진희, 김치호, 2024), 2019~2020년은 넷플릭스 <킹덤>이 등장하고 OTT 시장이 성장 하던 시기였다. 이런 흐름 속에서 넷플릭스는 2022년 11월 아예 광고요금제까지 출시했다(매드타임즈, 2023.1.3.). 방송사 입장에서는 ‘광고주 유치’를 놓고 유튜브도 벼거운 상황에서 넷플릭스와도 경쟁해야 하는 상황에 처하게 된 것이다. 야속하게도 감소세가 가속화되고 있는 방송광고 시장과 달리, 넷플릭스 광고상품은 출시 2년이 흐른 2025년 현재, 글로벌 신규 가입자의 50% 이상이 선택하는 등 뜨거운 호응을 얻고 있다(Netflix Newsroom, 2024.11.12.).

[표 1] 2014–2023년 국내 주요방송사업자의 TV광고매출 및 전년대비 성장을(YOY) 추이

(단위 : 억 원)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
지상파 3사(*)	광고매출	19,905	20,023	17,244	15,201	14,189	12,285	11,410	13,431	13,446
	YOY	–	0.6%	▲13.9%	▲11.8%	▲6.7%	▲13.4%	▲7.1%	17.7%	0.1% ▲20.4%
종편계열	광고매출	2,229	2,863	2,880	4,556	5,080	4,546	4,344	5,171	4,665
	YOY	–	28.4%	0.6%	58.2%	11.5%	▲10.5%	▲4.4%	19.0%	▲9.8% ▲13.8%
CJ ENM	광고매출	2,868	3,184	3,471	3,367	4,111	4,493	3,659	4,647	4,364
	YOY	–	11.0%	9.0%	▲3.0%	22.1%	9.3%	▲18.6%	27.0%	▲6.1% ▲28.3%

\*지역 MBC와 지역민방 9개사 매출이 포함된 수치임  
출처 : (2023년도 방송사업자 재산상황 공표집) 자료를 재가공 (p.10)

## 4. OTT 중심의 미디어 환경에서 방송사의 대응전략과 과제는?

오늘날 미디어 산업은 ‘디지털’과 ‘글로벌’이라는 두 개의 키워드로 요약된다. 넷플릭스와 유튜브는 이 두 가지 측면에서 경쟁우위를 확보한 덕분에 21세기 미디어의 제왕으로 등극했다. 현재 이들은 콘텐츠의 제작과 유통은 물론, 광고 시장까지 기존 방송 시장을 빠르게 잠식 중이다. 따라서 방송사들은 생존 및 경쟁력 회복을 위해 실효성 있고 구체적인 대응전략을 마련하는 것이 시급하다.

이를 위해서는 첫째, 글로벌 시장에서의 경쟁력을 고려하여 방송사의 역할을 재정립하고 그에 맞는 목표를 수립하는 것이 필요하다. 방송 시스템은 제작-편성-유통-송출이 통합되어 작용하는 구조이기 때문에, 방송사는 전통적으로 콘텐츠 사업자와 플랫폼 사업자의 역할을 동시에 수행해왔다. 하지만 미디어 역사를 살펴보면, ‘콘텐츠’와 ‘플랫폼’의 결합은 언제나 제왕적 미디어에서 나타나는 현상이었다. 이들은 인기 콘텐츠를 기반으로 플랫폼 네트워크를 확장해 더 많은 시청자와 광고주를 유치한다. 반면 영향력이 약한 미디어에서는 콘텐츠와 플랫폼 기능이 분리되는 경향이 나타난다. 유튜브와 넷플릭스도 서비스 초기에는 콘텐츠를 수급하여 이용자를 확보하는 플랫폼 역할에만 집중했다. 이들이 현재처럼 콘텐츠 제작과 유통까지 아우르는 콘텐츠 사업자로 역할을 확장한 것은 그만큼 미디어로서의 영향력이 커졌기에 가능했다.

현재 방송의 위기는 본질적으로 ‘플랫폼’으로서의 영향력 약화에서 비롯된다. <도라이버> 사례에서 보듯이, 방송 콘텐츠는 플랫폼을 이동하면 여전히 성공할 가능성이 있지만, 반대로 아무리 우수한 콘텐츠라도 ‘방송’이라는 플랫폼 안에서는 성공할 가능성이 낮아졌다. 플랫폼 산업은 ‘자본’과 ‘규모의 경제’ 논리에 따라 사업의 성패가 결정되기 때문에, 글로벌 단일 시장 환경에서 국내 방송사들이 경쟁 우위를 확보하기 어려운 구조다. 따라서 방송사는 앞으로 콘텐츠 사업자(CP)로서 역할이 커질 것이므로, 이에 대비해 조직의 체질을 개선하고 새로운 사업모델을 구축하며, 이를 실행할 수 있는 중장기 전략방안을 수립해야 한다.

둘째, 시청자와의 직접 커뮤니케이션을 강화하여 자사 콘텐츠를 적극적으로 홍보하고 팬덤을 형성하는 전략이 필요하다. 디지털 시대의 시청자는 더 이상 수동적으로 콘텐츠를 소비하지 않는다. OTT 시장이 빠른 속도로 성장한 이유는, OTT가 B2C 및 D2C 플랫폼

으로서 시청자들과의 직접적인 접점을 통해 이들의 니즈를 적극 반영했기 때문이다. 방송의 쇠퇴는 글로벌 OTT 대비 자본력이 낮은 탓도 있지만, 방송사가 시청자와 충분히 소통하지 못한 것도 한 몫한다. 시청률 0.9%로 시작하여 17.5%로 종영한 <이상한 변호사 우영우>는 적극적인 마케팅이 동반된다면 여전히 본방사수 문화가 유효할 수 있음을 보여준 사례다.

더욱이 이제는 팬덤의 시대다. 넷플릭스의 인기는 개별 콘텐츠의 인기가 반영된 것 도 있지만, 플랫폼 자체가 형성한 팬덤에서도 기인한다. 이는 넷플릭스가 콘텐츠를 매개로 한 참여와 체험을 모토로 한 프로모션을 통해 이용자와 친밀한 관계를 형성하고, 차별화된 경험을 제공한 결과다. 지난 5월 말 LA에서 열린 넷플릭스 주최의 <Tudum 2025: The Live Event>는 전 세계 수천만명의 넷플릭스 팬들이 모이는 ‘팬 이벤트’ 행사였다. 오프라인 및 온라인 생중계로 진행된 넷플릭스 투дум에서 넷플릭스는 하반기 주요 오리지널 콘텐츠를 소개하는 것뿐만 아니라, 굿즈 판매, 실시간 투표, 음악공연, 스타와의 만남 등 팬들이 직접 참여하는 프로그램으로 고유한 브랜드 문화를 구축하고 팬들에게 잊지 못할 경험을 제공했다 (Netflix Newsroom, 2025.6.1.). 이러한 맥락에서 케이팝, 게임, 애니메이션 등 팬덤에 기반 한 콘텐츠 사업자들의 팬 커뮤니케이션 방식을 벤치마킹하는 것도 대안이 될 수 있다. 다행히도 콘텐츠 제작과 달리, 팬 마케팅 전략은 비교적 적은 자본으로도 실행이 가능하다. 넷플릭스 투дум도 처음에는 작게 시작했었다.

셋째, 저예산 콘텐츠 중심의 편성 구간을 지속적으로 운영하는 전략 또한 중요하다. 저예산 콘텐츠는 대작 위주로 콘텐츠를 제작하는 넷플릭스가 상대적으로 진출하지 않는 영역이다. 게다가 24시간 실시간 송출이 이루어지는 방송 시스템은 방송사가 장르, 규모, 내용 등에서 콘텐츠 다양성을 확보하는 데 유리한 구조를 제공한다. 이는 글로벌 수출을 위한 블록버스터화가 당연시되는 콘텐츠 시장에서, 방송사가 차별화된 스토리텔링의 제안과 인기 IP의 기준을 새롭게 제시하는 역할을 할 수 있음을 의미한다.

마지막으로 방송과 OTT의 관계를 ‘대체’가 아닌 ‘보완’ 관계로 전환하기 위해, OTT 사업자들과 협업 범위를 확대하는 전략적 검토가 필요하다. 현재 방송사들이 OTT와 협업하는 방식은 대부분 자사 채널에서 편성한 콘텐츠를 OTT에 유통하는 수준에 그치고 있다. 하지만 방송사가 유튜브 채널을 자사 콘텐츠 홍보 창구로 활용하듯, 방송 채널이 역으로 OTT 오리지널 콘텐츠를 확산시키는 창구 역할을 수행하는 방안도 충분히 고려해볼 만하다. 예를 들어, 넷플릭스 오리지널 콘텐츠에 대한 심층 리뷰 프로그램을 제작하거나, 국내외 OTT 오리지널

을 소개하고 시청자 평가나 인터뷰를 포함한 프로그램을 정규 편성하는 방식을 검토할 수 있다. 비록 방송의 영향력이 예전보다 약해졌어도 방송은 여전히 ‘권위’와 ‘신뢰’를 지닌 미디어이기 때문에, 방송에서 다뤄진 콘텐츠는 OTT 이용자의 유입과 체류시간을 증가시킬 수 있다. 이를 통해 방송사는 변화하는 미디어 생태계 속에서도 OTT와 상생의 길을 모색할 수 있다.

## 5. 나가며

지난 10년간 넷플릭스의 국내에서의 여정은 한국의 미디어 콘텐츠 산업 지형을 완전히 재편하는 과정의 연속이었다. 넷플릭스보다 앞서 한국에 진출한 유튜브가 ‘시청시간’과 ‘광고’ 측면에서 기존 미디어 시장을 대체했다면, 넷플릭스는 ‘제작’과 ‘유통’ 영역을 중심으로 전통 미디어의 마지막 경쟁력이던 콘텐츠 시장까지 침식했다. 그 결과, 현재 국내 영상 콘텐츠 시장은 구조적 붕괴 위기에 직면해 있으며, 시장의 주도권은 사실상 유튜브와 넷플릭스로 넘어간 상황이다. 그중에서도 방송사가 처한 위기는 특히 심각하다. 주요 재원인 광고매출이 2011년부터 지속적으로 감소하는 상황은 방송사의 생존을 심각하게 위협하는 요인이 되고 있다.

하지만 이러한 구조적 위기는 어느 날 갑자기 나타난 것이 아니다. 방송의 위기론은 이미 넷플릭스가 국내에 진출하기 이전부터 꾸준히 제기되던 주제였다. 그럼에도 불구하고 넷플릭스가 국내 시장에 들어온 지 10년이 지난 지금까지도 구체적인 대응 전략은커녕, 실질적인 논의조차 부족한 현실은 비판을 피하기 어렵다. 장기간 구축해온 방송사 조직과 방송 시스템을 새로운 미디어 환경에 맞춰 전환하는 과정이 쉽지 않겠지만, 디지털화와 글로벌화가 완성된 21세기 미디어 시장에서 방송의 경쟁력 확보를 위한 명확한 목표 설정과 실현 가능한 비전 수립은 더 이상 미룰 수 없는 과제다.

본고에서 제시한 대응방안들은 지금 당장 실천 가능한 구체적인 대안들을 고민하고 모색하는 차원에서 제안한 것이다. 이를 토대로 보다 다채로운 아이디어들이 활발히 논의되고 실제 정책과 전략으로 이어지길 기대한다. 이제는 더 이상 글로벌 플랫폼의 자본력과 국내 규제 환경만을 탓할 것이 아니라, 방송사 스스로 생존을 위한 전략을 마련하고 이를 과감하게 실행에 옮겨야 할 때다.

---

### 참고문헌

- 남유원, 손창원, 지성욱 (2023). 글로벌 OTT 환경에서 영화 상품의 소비에 관한 연구. 〈방송통신연구〉, (123), 45–76.
- 더팩트 (2025.5.31). [TF인터뷰] '탄금' 이재우, 현명한 질투.
- 매드타임즈 (2023.1.3). 넷플릭스 광고 요금제 출시, 어떻게 하면 사람들이 광고를 볼까?
- 반론보도 (2025.4.17). JTBC가 뜨겁다!…'협상의 기술' 등 유료방송 시청률 절반 훔쓸어.
- 방송통신위원회 (2024). 〈2023년도 방송사업자 재산상황 공표집〉.
- 유진희 (2024). 방송사업자들의 유튜브 채널 운영 방식과 성과 분석 연구. 한양대학교 박사학위논문.
- 유진희 (2025). 제작비 상승에 따른 국내 드라마 제작 및 유통 시장의 구조적 변화 : 전문가 심층 인터뷰를 중심으로. 〈한국방송학보〉, 39(3), 39–78.
- 유진희, 김치호 (2024). 방송사업자들의 유튜브 개설 추이 분석을 통한 방송과 유튜브 간 미디어 경쟁에 대한 탐색적 연구. 〈인문콘텐츠〉, (72), 267–300.
- 이선미 (2024). 넷플릭스가 국내 콘텐츠 산업 및 미디어 플랫폼 산업에 미치는 영향에 관한 연구. 〈문화산업연구〉, 24(2), 129–138.
- 전자신문 (2025.5.6). K-OTT 통합 골든타임…넷플릭스 격차 1년새 14만→352만.
- 정윤경 (2022). 글로벌 OTT의 콘텐츠 유통 결정 요인에 관한 연구 : 32개국 넷플릭스의 자국 및 미국 콘텐츠 유통을 중심으로. 〈한국방송학보〉, 36(5), 222–250.
- 중앙일보 (2025.3.12). “이번엔 K에노 차례다”…넷플릭스가 한국 예능 콘텐트 비중 높이는 이유.
- 한국경제 (2025.5.6). ‘폭싹’ 4관왕, ‘흑백요리사’ 대상…‘백상’ 훔쓴 넷플릭스.
- 한영주 (2018). 넷플릭스가 변화시킨 국내 방송 산업의 지형도 : 글로벌 플랫폼에 대한 위기와 기회, 그리고 대처방안. 〈방송문화〉, (414), 70–95.
- IT조선 (2024.12.25). K방송 역성장…지상파 매출 10% 감소, 유료방송 가입자 0% 증가.
- Hoskins, C., & Mirus, R. (1988). Reasons for the US dominance of the international trade in television programmes. *Media, Culture & Society*, 10(4), 499–515.
- Netflix Newsroom (2022.3.29). '클래스'가 다른 넷플릭스 콘텐츠의 비밀—'포스트 프로덕션', Netflix Official Website, <https://about.netflix.com/ko/news/postsupervisordvideo>
- Netflix Newsroom (2024.11.12). Two Years of Netflix Ads. Netflix Official Website, <https://about.netflix.com/ko/news/netflix-celebrates-two-years-of-advertising>
- Netflix Newsroom (2025.6.1). 'Tudum 2025 : The Live Event' Celebrates Our Biggest Fandoms With Members Around the World. Netflix Official Website, <https://about.netflix.com/en/news/tudum-2025-the-live-event-recap>
- Straubhaar, J. D. (1991). Beyond media imperialism : Asymmetrical interdependence and cultural proximity. *Critical Studies in Mass Communication*, 8, 39–59.
- Wildman, S., & Siwek, S. (1987). The privatization of European television : Effects on international markets for programs. *Columbia Journal of World Business*, 22, 71–76.



# 효과적인 라디오 재난방송을 위한 현장의 제언

신희종

CBS 미디어전략부 부장대우

## 목차

- 1 들어가며
- 2 라디오 재난방송제도 진단사항
- 3 제도 개선방향 제안
- 4 마무리하며

## 요약

라디오는 매체 특성상 성실한 재난방송 수행과 효율적인 재난정보 전달이라는 가치가 충돌하는 상황에 자주 직면한다. 특히 재난방송온라인시스템을 통한 무분별한 재난방송 요청, 제재 중심의 재난방송 정책, 엄격한 과태료 부과기준 등은 현장에서 실질적으로 느껴지는 주요한 어려움으로 지적된다. 이러한 문제들을 해결하기 위해 서는 거버넌스의 효율적인 운영을 통한 재난방송 관련 법·제도의 정비, 재난방송 캠페인 및 특집 프로그램의 활성화를 위한 인센티브 제공 그리고 과태료 기준의 합리화 등이 필요하다. 이러한 개선방안은 재난방송의 실효성을 높이고, 라디오방송사들의 부담을 완화하며 지상파 전체의 재난방송 역량을 제고하는 기초가 될 것이다.

## 1. 들어가며

재난방송은 지상파방송, 특히 라디오방송사들에게 중요한 공적 책무이다. 청취자와의 친밀성과 일상성을 핵심 경쟁력으로 갖는 플랫폼으로서, 이러한 책임을 충실히 이행해야 할 의무가 있다는 것은 부인할 수 없는 사실이다.

한편, 친밀성과 일상성이라는 가치로 인해 청취권과 공적 책임 사이에서 방송사들의 고민이 깊다는 것도 부정할 수 없다. 사업자들은 청취자들이 거부감을 느끼지 않으면서도 재난정보를 명확하게 인식하도록 방송을 실시해야 한다. 아울러 재난방송온라인시스템을 통해 빈번히 요청되는 재난방송 문안도 누락 없이 송출해야 한다. 이 두 가지 요구사항의 간극에서 라디오방송사들은 지속적으로 어려움을 호소해왔다. 기상이변부터 감염병, 이태원 암사 사고, 산불 사태, 도심 곳곳의 지반침하 사건들까지 재난의 영역과 가짓수는 점점 더 확대되고 있으며 이에 비례하여 라디오방송사의 고충도 커지고 있다.

상기 요구사항들 간의 충돌은 오디오 중심의 선형 편성 특성에서도 비롯된다. 재난방송은 현재의 방송을 중단하고 송출되어야 하므로, 청취자들의 불편함을 대가로 할 수밖에 없다. 게다가 방송통신위원회(이하 ‘방통위’)가 재난방송의 성실한 이행을 위해 TTS<sup>1)</sup>(Text-To-Speech) 기술의 도입을 장려했지만, 기계음이 주는 불쾌감은 청취자들에게 큰 불편 요소로 지적되고 있다. 이러한 상황에서 라디오 재난방송의 문제점을 현장의 목소리로 차근차근 정리하고, 개선 방안을 제안하고자 한다.

## 2. 라디오 재난방송제도 진단사항

### 1) 무분별한 재난방송 요청

재난방송 및 민방위경보방송의 실시에 관한 기준(이하 ‘재난방송기준’) 제4조에 따르면, 방송사업자들은 재난방송온라인시스템을 통해 접수되는 방송 문안을 ‘즉시’, ‘요청받

---

1) 컴퓨터의 프로그램을 통해 사람의 목소리를 구현해내는 것.

은 대로 빠짐없이<sup>2</sup> 방송해야 한다. 문제는 일원화된 재난방송 요청 창구 없이 각 유관 부처의 임의적 판단 하에 방송 요청이 이루어진다는 점이다. 이로 인해 재난방송 횟수는 불필요하게 증가하고, 재난의 우선순위 판단도 불가능하다.

설령 동일한 기관에서 발송된 재난방송 문안이라 할지라도 시시각각 변화하는 재난 상황을 요청받은 대로 모두 방송할 경우, 청취자들에게 심각한 혼선을 초래할 수 있다. 2023년 11월 17일에 A라디오방송사에 수신된 강풍경보 안내 문안을 예시로 들어보겠다.

[표 1] 재난방송온라인시스템 수신 방송 문안 사례(일부 편집)

구분	재난방송 요청내용
	<p>• 재해(재난) 지역 : 인천(옹진군) • 재해(재난)방송 요청시간 : 2023-11-17 21:07:15</p>
	<p>- 방송문안 -</p>
1	<p>• 2023년 11월 17일 23시 00분 용진군 지역에 강풍경보 발효. • 노약자나 장애인 등이 있는 가정에서는 비상시 대피 방법과 연락 방법을 가족 또는 이웃 등과 미리 의논합니다. • 유리창 균처는 유리가 깨지면 다칠 위험이 있으므로 피하도록 합니다. • 쓰러질 위험이 있는 나무나 전신주 밑은 피하고 안전한 건물로 대피합니다. • 바닷가는 파도에 휩쓸릴 위험이 있으므로 나가지 않습니다. • 공사장 등 물건이 날아오거나 떨어질 위험이 많은 곳에는 가까이 가지 않도록 합니다. • 강풍이 불 때는 다른 차와 안전거리를 유지하고, 강한 돌풍에 차량이 차선 밖으로 밀릴 수 있으니 주의해야 합니다. • 행정안전부에서 알려드렸습니다. 끝.</p>
	<p>- 방송문안 -</p>
2	<p>• 2023년 11월 17일 22시 00분 서해5도 지역에 강풍경보 발효. • 노약자나 장애인 등이 있는 가정에서는 비상시 대피 방법과 연락 방법을 가족 또는 이웃 등과 미리 의논합니다. • 유리창 균처는 유리가 깨지면 다칠 위험이 있으므로 피하도록 합니다. • 쓰러질 위험이 있는 나무나 전신주 밑은 피하고 안전한 건물로 대피합니다. • 바닷가는 파도에 휩쓸릴 위험이 있으므로 나가지 않습니다. • 공사장 등 물건이 날아오거나 떨어질 위험이 많은 곳에는 가까이 가지 않도록 합니다. • 강풍이 불 때는 다른 차와 안전거리를 유지하고, 강한 돌풍에 차량이 차선 밖으로 밀릴 수 있으니 주의해야 합니다. • 행정안전부에서 알려드렸습니다. 끝.</p>

- 2) 제4조(재난방송 등의 준칙) ② 방송사업자는 과학기술정보통신부장관 및 방송통신위원회에서 요청받은 재난방송 등에 대해서는 요청받은 즉시 재난방송 등을 실시하여야 하며 정당한 사유없이 지체하여서는 아니된다.  
③ 과학기술정보통신부장관 및 방송통신위원회는 방송사업자에게 재난방송 등을 요청하는 경우 다음 각 호의 사항을 명시하여야 하며, 방송사업자는 요청받은 그대로 빠짐없이 방송하여야 한다. 다만, 지상파라디오방송사업자의 경우 제3호의 사항을 “한파”, “폭염” 및 “건조”에 한해 광역시·도를 기준으로 조정하고, 제4호 및 제5호의 사항을 일부 조정하여 방송할 수 있다.

경보 발효 시간 및 지역만 다르고 나머지 내용은 동일한 문안이 47초 차이로 수신되었다. 방송사는 이를 새롭게 갱신된 정보로 판단하여 2번 문안을 22시에 방송하였다. 후행 문안에서 강풍 경보 발효 시간이 앞당겨졌고, 재난지역 또한 확대된 점에 비추어 해당 정보가 변경된 것으로 본 것이다. 만약 두 문안을 동시에 방송하게 되면 청취자들이 극심한 혼돈에 빠질 가능성이 높다는 것을 쉽게 예상할 수 있다. 그러나 결론적으로 방통위는 1번 문안이 방송되지 않은 것에 대하여 과태료 처분을 내렸다. 현재 이 건은 이의제기 절차를 거쳐 관할 법원의 판단을 기다리고 있다.

사회적 재난도 마찬가지이다. 코로나 엔데믹 이후, 시급성이 떨어지는 방역 수칙 안내 통지문이 빈번하게 발생하였으며, 이 역시 재난방송기준 제4조의 적용을 받는다. 2021년 12월 3일 약 3분 차이로 수신된 백신 접종 독려 문안의 경우도 후행 문안만을 방송하여 과태료 처분을 받았다. 후행 문안은 선행 문안보다 추가된 안내 정보가 있었고, 통지문에는 핵심 내용을 중심으로 문안을 조정할 수 있다고 명시되어 있었지만, 선행 문안과 병합하여 방송한 것은 인정되지 않았다. 현재 이 사안에 대해서도 이의제기 절차가 진행 중이다.

[표 2] 재난방송온라인시스템 수신 방송 문안 사례(일부 편집)

구분	재난방송 요청내용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재해(재난) 분류 : 사회재난</li> <li>• 재해(재난) 유형 : 사회재난</li> <li>• 재해(재난) 시도 : 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주</li> <li>• 재해(재난) 지역 : 전국</li> <li><b>• 재해(재난)방송 요청시간 : 2021-12-03 16:00</b></li> <li>• 발표내용           <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 방송통신발전 기본법 제40조(재난방송 등) 관련</li> <li>2. 코로나19 예방백신 추가접종 조기시행 안내와 관련하여, 위 법령에 의거 아래와 같이 재난방송을 요청하오니 국민들이 이 예방백신 추가접종에 참여할 수 있도록 자막표출 등 재난방송을 실시하여 주시기 바랍니다.</li> </ol> </li> </ul> <p><b>※ 라디오 방송의 경우 핵심내용 위주로 방송문안 조정 가능</b></p> <p>1</p> <p style="text-align: center;">– 방송문안 –</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 코로나19 예방백신 추가접종 조기시행 안내입니다.</li> <li>• 추가접종 조기시행 대상자는 다음과 같습니다. 기본접종 완료 후 2개월 경과된 면역저하자, 얀센백신 접종자, 기본접종 4개월 경과된 60세 이상, 요양병원 및 김영취약시설 대상자, 의료기관 종사자, 기저질환자, 기본접종 5개월 경과된 18~59세 연령층, 우선접종 직업군으로 경찰, 소방 등</li> <li>• 60세 이상 어르신, 12월 접종 접종 기간 중 예약없이 의료기관 방문하여 바로 접종 가능하며,</li> <li>• 예약은 누리집, 전화 1339 및 지역체 콜센터, 주민센터를 통해 해주시고, 참여백신 당일접종은 SNS 및 의료기관 예비명 단을 활용하여 가능함을 알려드립니다.</li> <li>• 이상 질병관리청 코로나19 예방접종대응추진단에서 알려드렸습니다. 끝.</li> </ul>

- 
- 재해(재난) 분류 : 사회재난
  - 재해(재난) 유형 : 감염병
  - 재해(재난) 시도 : 전국
  - 재해(재난) 지역 : 전국
  - **재해재난방송 요청시간 : 2021-12-03 16:03**
  - 발표내용
    - 1. 방송통신발전 기본법 제40조 관련
    - 2. 2021년 12월 3일 16:00 전국에 재난방송을 실시하여 주시기 바랍니다.([라디오는 문안조정기능](#))

2

- 방송문안 -

- 2021년 12월 3일 코로나19 예방백신 추가접종 조기시행 안내입니다.
  - 추가접종 조기시행 대상자는 다음과 같습니다. 기본접종 완료 후 2개월 경과된 면역저하자, 안센백신 접종자, 기본접종 4개월 경과된 60세 이상, 요양병원 및 감염취약시설 대상자, 의료기관 종사자, 기저질환자, 기본접종 5개월 경과된 50대 연령층, 우선접종 직업군으로 경찰, 소방 등 추가접종 기한이 이미 경과된 분은 예약 없이 SNS 및 의료기관 예비명단을 활용하여 진여백신으로 접종 가능합니다.
  - 사진예약은 누리집, 전화 1339 및 지역체 클센터, 주민센터를 통해 가능합니다.
  - **자녀분들은 부모님의 추가접종 예약 또는 진여백신 접종을 행거주시기 바랍니다.**
  - 이상 질병관리청 코로나19 예방접종대응추진단에서 알려드렸습니다. 끝.
- 

재난방송 준칙을 지키는 것은 방송사의 엄중한 책무임이 틀림없다. 하지만 이러한 책무에 충실히 임하는 것이 오히려 청취자에게 혼란을 야기하고, 효과적인 재난정보 전달이라는 핵심성을 저해한다면 이는 매우 심각한 문제로 보아야 한다.

현재까지의 방통위 행정처분 양태를 살펴보면, 재난방송 미실시 여부를 판단하는 과정에서 재난 상황과 그 전달 맥락은 고려하지 않고, 법 조항의 형식적 준수 여부만을 기계적으로 심사하는 경향이 있다. 이러한 상황에서 과태료 처분을 받은 방송사가 이의제기 절차를 밟지 않을 가능성은 매우 낮다. 이의제기를 신청하면, 법령의 준수 여부는 행정부에서, 상황과 맥락은 사법부에서 판단하는 모순적인 상황이 반복된다. 이로 인해 방송사들은 불필요하게 이의제기를 준비하는 데 행정적 비용을 지출하게 되고, 사법부의 업무 부담 또한 필요 이상으로 늘어나며, 청취자들의 혼란은 증가하는 사회적 비용으로 이어지게 될 것이다. 따라서 무분별한 재난방송 요청과 재난방송온라인시스템 내 일원화된 요청 창구의 부재는 최우선으로 개선되어야 할 과제이다.

## 2) 제재 일변도의 재난방송 정책

재난방송 미실시에 따른 방송사의 불이익은 과태료만으로 그치지 않는다. 방송평가와 재허가에 연쇄적으로 영향을 미친다. 방송평가에서는 ‘재난방송 편성 및 운영현황 종

합 평가' 항목과 '방송법, 공정거래법 등 관계법령 준수 여부 평가' 항목에 부정적인 평가를 받을 수 있다. 또한 방송법 제17조에 따라 방송평가는 재허가 심사 항목 중 하나로 포함되어 있고, 심사 대상 기간 동안의 재난방송 실적을 재허가 신청서에 추가로 기재하게 되어 있어 재허가에도 직접적인 영향을 미친다. 2023년 재허가 과정에서 다수의 라디오방송사가 방송 평가 점수 미흡으로 조건부 재허가를 받은 점, 사업자 간 방송평가 점수의 격차가 재난방송 항목에서 크게 나타나고 있다는 점을 고려할 때, 재난방송에 대한 평가는 방송사의 존립에 직결되는 변수라고 볼 수 있다.

재난방송의 이행 실적 및 미이행 이력은 매년 실시되는 방송평가에서 명확히 수치화되어 나타난다. 평가 대상 사업자들은 몇 개의 비교 평가군으로 분류된 후, 각 그룹 내에서 상대평가 방식으로 점수가 부여된다. 예를 들어, 라디오의 경우 라디오방송사끼리 그룹을 구성하고, 최고 득점 사업자를 기준으로 각 방송사에게 등급과 점수를 매기는 방식이다. 한편 재난방송 미이행으로 과태료 처분을 받은 경우에는 4점이 감점된다.

[표 3] 방송평가 '재난방송 편성 및 운영현황 종합 평가' 배점방식 및 배점표

평가척도	세부기준	배점				
		보도PP	지상파 Radio	SO/위성	지상파 DMB	홀소핑 PP
		60점	60점	30점	25점	20점
<b>재난방송 편성의 적절성</b>	– 재난방송 편성 실적에 대한 9등급 평가	15점	20점	6점	15점	10점
	– 재난피해 사전 예방 등을 위한 프로그램 편성 실적에 대한 9등급 평가	15점	15점	4점	5점	5점
<b>재난방송 매뉴얼의 적절성</b>	– 재난방송 실시율 5등급 평가	10점	10점	6점	–	–
	– 자체 제작된 재난방송 매뉴얼 보유 만점 / 미보유 0점	5점	5점	4점	5점	5점
<b>재난방송 관련 인력 운영</b>	– 재난방송 관련 인력 운영 인력 운영 시 만점 / 미운영시 0점	5점	5점	6점	–	–
<b>재난방송 관련 교육 실적</b>	– 재난방송 관련 교육 실적에 대한 9등급 평가	5점	5점	4점	–	–
<b>안전점검 결과 미흡사항 시정조치 비율</b>	– 안전점검 결과 미흡사항 시정조치한 비율을 5등급 평가	5점	–	–	–	–

### 〈 평가등급에 따른 점수 배점표 (보도PP 예시) 〉<sup>3</sup>

평가등급의 비율	재난방송 편성실적(15점)	시민예방 프로그램 편성실적(15점)	재난방송 교육실적(5점)
최고점 대비 87.5% 이상	15점	15점	5점
75% 이상 ~ 87.5% 미만	13점	13점	4.44점
62.5% 이상 ~ 75% 미만	11점	11점	3.89점
50% 이상 ~ 62.5% 미만	9점	9점	3.33점
37.5% 이상 ~ 50% 미만	7점	7점	2.78점
25% 이상 ~ 37.5% 미만	5점	5점	2.22점
12.5% 이상 ~ 25% 미만	3점	3점	1.67점
12.5% 미만	1점	1점	1.11점
0%	0점	0점	0점

※ 극단치(평균+3표준편차)를 제외한 후, 최고점을 기준으로 9등급으로 나누어 평가

출처 : 방송통신위원회(2024), 「방송평가에 관한 규칙개정(24.2)」에 따른 방송평가 세부기준, 일부 내용 재편집

이러한 배점 체계에서는 정보 전달 중심의 편성 기조를 가진 방송사는 상대적으로 높은 점수를 지속적으로 유지할 수 있는 반면, 음악이나 시사·보도 중심의 프로그램을 주력으로 하는 방송사는 구조적으로 낮은 점수를 받을 수밖에 없다. 이는 각 방송사가 재난방송을 충실히 이행하더라도, 본연의 편성 특성을 변경하기 어려운 구조적 한계에서 기인한다. 특히 방송사 고유의 편성 기조는 허가증상 '방송사항'에 명시된 허가사항으로, 임의로 조정하기 어려운 측면이 있다. 결과적으로 재난방송 실적은 방송사의 자주적인 선택이나 노력과는 관계없이 점수화되는 경향을 보이고 있다.

### 3) 엄격한 법정 기준

「방송통신발전 기본법」(이하 '방송통신발전법') 제48조 제1항 및 동 시행령 제31조 별표2에 따라, 재난방송 미실시에는 일괄적으로 1,500만 원의 과태료가 부과된다. 다만, 사소한 부주의나 오류로 인한 미이행이 인정되거나, 법 위반 상태를 해소하기 위한 노력이 인정되는 등의 경우, 과태료는 2분의 1의 범위 내에서 감경될 수 있다.

3) 방송평가 세부기준에서는 보도PP를 예시로 배점표를 제시하였지만, 다른 비교평가 대상군에도 같은 비율이 적용된다.

재난방송의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않지만, 일부 정보의 누락이 재난 방송 미실시로 간주되어 방송통신발전법 제48조 제1항에 따라 3천만 원 이하의 과태료 부과 대상에 포함되는 것은 과도한 처분이라 할 수 있다. 예를 들어, 공동체라디오의 경우<sup>4</sup>, 3개 사업자를 제외하고는 전부 연 매출이 1억 원 내외(2023년 기준)에 불과하다. 과태료가 매출의 10%를 차지하는 꼴이다. 이는 방송통신발전법 제40조의<sup>5</sup>에서 규정하는 과징금보다도 큰 규모이다. 부당이득을 환수하는 취지의 과징금보다 행정 제재 수단인 과태료가 더 큰 규모로 부과되는 것은 형평성 문제를 야기할 수밖에 없다.

또한, 「재난방송 및 민방위경보방송의 실시에 관한 기준」(이하 '재난방송기준') 제4조 제3항은 위임입법의 한계를 넘어서는 내용을 포함한다. '요청받은 그대로 빠짐없이 방송하여야 한다'는 규정은 상위 법령인 방송통신발전법 제40조 제3항 및 동 시행령 제28조 제4항에서 규정한 바 없는 새로운 요건을 부과한 것이다. 상위 법령에서는 윤리적이고 효과적인 재난방송을 위한 가치 지향적인 기준과 재난보도 유의사항과 같은 실질적인 지침이 담겨 있다. 하지만 재난방송기준은 그 방향에서 벗어나, 재난방송 통지문의 전방위적인 강제 시행을 추가로 규정하고 있어 침해의 최소성 원칙 및 법익의 균형성 원칙에 위배될 수 있다는 우려를 낳는다.

### 3. 제도 개선방향 제안

#### 1) 거버넌스의 효율적 운영

##### (1) 정책 의사결정기구의 효율화

라디오 재난방송의 문제점은 다양하지만, 앞서 서술한 내용들이 가장 핵심적이며

4) 공동체라디오는 아직 재난방송 의무사업자는 아니지만, 방통위는 2021년 8월 재난방송 종합 계획에서 의무사업자로 전환할 예정이라고 밝힌 바 있다.

5) 제40조의4(과징금) ① 과학기술정보통신부장관과 방송통신위원회는 제36조의2 제2항에 따른 시정명령에 따르지 아니한 주요방송통신사업자에게 대통령령으로 정하는 매출액의 100분의 3 이하에 해당하는 금액을 과징금으로 부과할 수 있다. 이 경우 주요방송통신사업자가 매출액 산정 자료의 제출을 거부하거나 거짓 자료를 제출하면 해당 방송통신사업자 및 동종 유사 서비스 제공 사업자의 재무제표 등 회계 자료와 기입자 수 및 이용요금 등 영업 현황 자료에 근거하여 매출액을 추정할 수 있다.

시급한 사안이라는 점에 방송사들은 대체로 공감하고 있다. 이러한 문제 인식을 바탕으로 볼 때, 재난방송 요청 창구의 일원화는 최우선적으로 해결되어야 할 과제이다. 방송사들이 재난방송 문안의 무분별한 발송에 대해 어려움을 제기하는 이유는 단순히 정보처리의 복잡성 때문이 아니라, 정보 전달의 혼선을 방지하기 위함이다. 현행 재난관리 체계에서 행정안전부가 재난 대응의 컨트롤타워 역할을 수행하고 있지만, 통합재난서버를 총괄하는 기구는 부재한 상태다. 이로 인해 과도하고 중복된 재난방송 요청이 방송사와 청취자에게 여과 없이 전달되고 있다.

혁신적인 기술 진보를 통하여 효율적이고 간결한 재난정보 송출 시스템을 단기간에 구현하기는 어려운 측면이 있다. 그러나 제작 여건이 열악한 지역 라디오방송사들을 고려한 재난방송 문안 간소화 방안은 우선적으로 논의할 수 있다. 예컨대, 사회적 재난의 경우 행동 요령이나 생활 수칙 등 내용이 유사하고 긴급성이 낮은 방송 문안이 많으므로, 동일한 재난의 경우 최초 안내 방송만 ‘의무’로 규정하고 이후 일정 시간 동안은 자율적으로 방송 하도록 하는 방안을 고려할 수 있다.<sup>6)</sup> 특히 수중계 시간대에 재난방송 요청이 집중되는 경우, 기존 방송을 중단하고 재난방송을 송출해야 하므로 지역 청취자 입장에서는 방송 흐름의 단절로 인한 거부감을 강하게 가질 수밖에 없다.

이러한 현장의 목소리가 정책에 실질적으로 반영되기 위해서 중앙재난방송협의회의 역할과 권한을 강화할 필요가 있다. 김관규 등(2015)은 중앙재난방송협의회 기능이 여전히 재난보도 준칙의 엄격한 준수를 위한 협력 유도에 머물고 있고, 재난 예방-대비-대응-복구의 단계별로 방송을 어떻게 활용할지에 대한 실천적 논의가 이루어지지 않고 있다고 지적한 바 있다. 이에 홍종윤 등(2021)은 재난방송 수준의 질적 제고와 개선을 위한 논의를 수행하고, 재난방송 관련 법제도 개선사항을 제언하는 실질적인 재난방송협의회로의 재정립이 필요하다고 주장한다. 더 나아가 협의회의 결정사항이 단순 권고에 그치지 않고 법령 개정으로 반드시 이어지도록, 법적·제도적 장치를 통해 강제력을 부여하는 방안도 고려되어야 할 것이다.

---

6) 축산 농가가 밀집한 지역에서는 조류인플루엔자(AI), 아프리카돼지열병(ASF) 등 질병에 대하여 안전 요령 및 예방 수칙이 지나치게 반복적으로 수신되어 방송사들은 물론 청취자들도 피로감이 크다는 지적이 많이 제기되고 있다.

아울러 협의회 내에서 방통위의 역할을 강화할 필요가 있다. 현재 중앙재난방송협의회는 과학기술정보통신부 장관이 위원장을 지명하는 등, 구성과 운영에서 과학기술정보통신부의 주도성이 두드러진다. 그러나 실질적으로 재난방송을 수행하는 주체는 유료방송보다는 지상파, 종편, 보도PP 등이며, 이를 방송사에 대한 규제 및 정책 권한을 갖고 있는 방통위가 협의회를 주관하는 것이 보다 타당하다고 판단된다. 특히, 앞서 언급했듯이 협의회의 결정 사항이 효력을 갖기 위해서는 방통위 고시 개정이 선행되어야 한다는 점에서도 주관 부처의 조정이 요구된다.

한편, 방통위 내 재난방송 관련 업무를 수행하는 조직의 위상을 제고하는 것도 시급한 과제이다. 사회적 재난의 증가 등으로 인해 재난이 일상화되는 양상이 심화되면서, 재난방송 업무 또한 상시화·고도화되고 있다. 그럼에도 불구하고 현재는 지상파방송정책과 소속의 재난방송팀 수준에 머물러 있어 체계적인 대응에 한계가 있다. 현재 방통위는 재난방송 문안 수신부터 재난방송 송출까지의 후방 지원 역할에 머물고 있으나, 향후에는 재난방송 정책의 수립 전반은 물론 재난방송의 사각지대 해소를 위한 정책 기획과 집행을 전담하는 조직으로 확대·개편되어야 한다. 동시에 재난방송 민간 전문가의 경력직 채용을 통해 방통위 자체의 재난방송 역량 강화도 병행되어야 할 것이다.

## (2) 의사결정사항들의 신속한 법제화

단기적으로는 중앙재난방송협의회에서 의결된 사항들을 조속히 관련 법령에 반영할 필요가 있다. 실제로 2019년 중앙재난방송협의회의 의결을 통해 재난방송 실시 기준이 기존의 자연 재난 중심에서 사회적 재난으로까지 확장되었으며, 이러한 변화는 2020년부터 코로나19의 확산과 맞물려 재난방송 문안의 급증으로 이어졌다.<sup>7)</sup> 이러한 추세에도 불구하고, 현행 법령 체계는 라디오방송사가 신속하고 효과적으로 재난방송을 수행하는 데 필요한 제도적 지원을 충분히 제공하지 못하고 있다.

---

7) 재난방송온라인시스템을 통해 2019년 206건, 2020년 1,078건의 통지문이 접수되었다. 이후에도 연간 8~900건이 수신되고 있다.

우선, 재난의 시급성과 중대성을 기준으로 재난방송 세부 송출 기준을 구체화할 필요가 있다. 현행 제도에서는 재난방송 통보문을 접수한 즉시 방송해야 한다는 부담이 방송사로 하여금 여러 통보문을 병합하여 방송하게 만드는 원인이 되고 있다. 따라서 통보 즉시 방송하는 방식보다는 사안에 따라 ‘즉각 방송’, ‘3시간 이내 방송’, ‘6시간 이내 방송’으로 세분화하여 유연하고 실효성 있게 대응할 수 있도록 해야 한다. 이러한 기준은 단순한 시간 조정 이상의 의미를 가지며, 재난정보의 맥락과 중요도에 대한 최소한의 심사 기능을 수행할 수 있는 장치로 작용할 것이다.

[표 4] 송출 세부 기준(안)

방송구분	해당 조건
즉각 방송	<ul style="list-style-type: none"><li>· 기상자연재난 중 즉각적 피해를 입히는 재난(태풍, 홍수, 강풍, 산불, 지진, 지진해일 등)</li><li>· 대형사고(폭발, 붕괴, 대형화재 등)</li><li>· 환경재난(식수오염, 오염물질유출 등)</li><li>· 생물학적 재난(긴급한 인간 전염병 등)</li></ul>
3시간 이내	<ul style="list-style-type: none"><li>· 기상자연재난 중 빠른 대비가 필요한 재난(폭염, 한파, 미세먼지, 냉해 등)</li><li>· 생물학적 재난(구제역 등) 등</li></ul>
6시간 이내	<ul style="list-style-type: none"><li>· 기타 일정기간 주의를 당부해야 하는 재난대비 상황(동물전염병 유행방역 등)</li></ul>

출처 : 중앙재난방송협의회(2022), 중앙재난방송협의회 심의인건 회의록, 일부 내용 재편집

또한 다수의 재난 상황에 대하여 광역 단위로 재난지역을 호명하는 방식을 허용할 경우 라디오방송사는 요청받은 대로 빠짐없이 방송해야 한다는 부담을 일부 완화할 수 있을 것이다. 예컨대, 미세먼지, 전염병 방역, 가뭄 등은 폭염, 한파, 건조처럼 재난 지역을 더욱 엄격하게 세분화하여 호명할 필요성이 크지 않다. 따라서 태풍, 홍수, 안전사고 등 국지적으로 피해가 집중 발생하는 경우 외에는 시·도 단위의 광역 기준으로 재난 지역을 호명하여 방송할 수 있도록 제도적 유연성을 부여하는 것이 바람직하다.

이외에도 코로나19처럼 일상화되거나 장기화된 재난에 대해서는 재난방송의 자율적 시행을 일정 범위 내에서 허용할 필요가 있다. 전면적인 자율 이행이 부담으로 작용할 수 있는 현실을 감안할 때, 이러한 유형의 재난에 대한 생활 수칙 안내나 관련 캠페인성 방송 문안은 방송사업자가 자율적으로 송출할 수 있도록 제도적 여지를 두는 것이 바람직하다. 이러한 개선 사항들이 방통위 고시에 서둘러 반영된다면, 라디오방송사는 보다 효율적이고 효과적인 재난방송 수행을 할 수 있을 것이다.

## 2) 재난방송 캠페인 등 활성화 유도

앞서 언급한 일상화·장기화된 재난에 대한 캠페인 편성은 제재보다는 인센티브 제공을 통해 자발적인 참여를 유도하는 방식이 보다 적절하다. 한정된 편성 시간을 재난방송에 할애해야 하는 라디오방송사 입장에서는, 재난방송온라인시스템 수신 문안 이상으로 방송 편성을 확대할 유인이 부족하기 때문이다.

이러한 한계를 극복하기 위해, 방송평가에 ESG 경영 노력을 가점 항목으로 신설한 사례와 유사하게, 라디오방송사업자군을 대상으로 재난방송의 사전예방 노력을 평가하는 별도의 가점 항목을 마련하는 것이 효과적인 유인책이 될 수 있다. 현재 방송평가 체계에서는 사전예방을 위한 캠페인 편성만을 인정하고 있으며, 이마저도 상대평가 방식으로 운영되고 있다. 그러나 캠페인을 비롯해 특집 프로그램 편성 등 적극적인 재난 예방 노력이 절대평가 방식으로 점수화된다면, 라디오방송사들이 자발적으로 참여할 동기를 가질 수 있을 것이다.

특히, 사회적 재난은 그 범위가 넓고 확장성이 크기 때문에, 캠페인 소재를 발굴하기가 비교적 용이하며, 단순 캠페인을 넘어 특집 프로그램으로 확장될 가능성도 크다. 아울러, 이러한 공익적 성격의 콘텐츠는 각종 프로그램 시상식에 출품하기 적합하여 수상 실적을 통해 방송평가 및 재허가 심사에 긍정적 영향을 미칠 수 있다는 점에서도 전략적 가치를 가진다.

더 나아가 정성적인 재난방송 평가 방법 도입도 고민할 필요가 있다. 유홍식 등 (2021)은 현재 방송평가가 재난방송 실시 자체에 대한 기계적이고 계량화된 평가로 구성되어 있다고 지적한 바 있다. 이에 따라, 재난방송의 신속성과 정확성, 타당성 등을 평가할 수 있는 항목을 보완하는 것이 필요하다는 주장에 공감하는 바이다.

## 3) 과태료 기준 합리화

재난방송 통보문 내용의 일부만 누락하여 방송한 경우는 방송통신발전법 제48조 제2항의 규정에 따른 1천만 원 이하의 과태료 부과 대상에 포함하는 것이 합리적이다. 이러한 개선 방향은 2021년 더불어민주당 한준호 의원이 대표 발의한 법률 개정안의 주요 내용이다.

방통위에서 운영한 재난방송 기준 개선 추진 연구반에서도 재난방송 문안 전체 미 실시와 일부 누락의 경우를 구분하여 과태료를 적용하는 것이 타당하다는 인식을 같이 하였다. 아래의 표는 이러한 개선안을 구체적으로 정리한 것이다.

[표 5] 과태료 부과기준 개선안(방송통신발전법 제48조 개정안)

현행	개정안
제48조(과태료) ① (생략)	제48조(과태료) ① (현행과 같음)
② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.	② _____
1. ~ 7의2. (생략) (신 설) 8. · 9. (생략) ③ (생략)	1. ~ 7의2. (현행과 같음) 7의3. 제40조제2항을 위반하여 재난방송을 실시한 자 8. · 9. (현행과 같음) ③ (현행과 같음)

출처 : 한준호 의원실(2021), 방송통신발전 기본법 일부개정법률안, 일부 내용 재편집

앞서 언급한 대로 과태료 부과 규모가 해당 사업자 매출에 비하여 과도하게 큰 경우 실질적 형평성의 문제를 야기할 수 있다. 따라서 사업자의 유형, 매출액 규모, 소유 자산 규모 등을 종합적으로 고려하여 과태료를 차등 책정하는 방식이 보다 합리적일 것이다. 이러한 차등 부과를 위해서는 별도의 심의위원회를 구성하여 과태료 규모와 적정성을 심사하는 절차가 병행되어야 한다.

## 4. 마무리하며

2018년 11월 24일 발생한 KT 아현지사 화재는 KT 통신망을 사용하는 기기들의 유·무선 통신 전반에 심각한 장애를 초래하였다. 당시 소방재난본부에서는 안전 안내 문자를 발송하였으나, 정작 KT 이용자들은 통신망 두절로 인해 해당 문자를 수신하지 못하였다. 이

사례는 재난 상황에서 지상파 방송의 직접 수신이 갖는 중요성을 재조명하는 결정적인 계기가 되었다. 그리고 하이브리드 라디오<sup>8</sup> 도입이 현실화되는 기회가 되기도 하였다.

한편, 2025년 4월 28일 스페인과 포르투갈에 발생한 대규모 정전 사태는 이동통신망을 포함한 모든 인프라가 일시에 마비되는 사태로 이어졌으며, 이는 극단적인 재난 시나 리오가 결코 면 미래의 일이 아님을 방증한다. 특히, AI와 데이터센터 등 전력 수요가 매우 큰 산업에 대한 투자 확대와 여름철 전력 수요 급증이 예상되는 우리나라 수도권의 상황을 고려할 때, 이와 유사한 정전 및 통신 마비 사태가 국내에서도 발생할 가능성을 배제할 수 없다. 지상파 재난방송의 중요성이 다시 부각될 시점이 코앞이라고 해도 무리는 아니다.

하지만 라디오방송사들이 재난방송 수행에 있어 겪는 어려움은 사회적으로 충분히 조명되지 않고 있다. 이는 지원보다는 규제받는 것이 당연시되는 지상파방송사업자, 그중에서도 시장점유율이 크지 않은 라디오방송사들만의 문제로 인식되기 때문일 것이다. 그러나 지상파 TV 직접 수신율이 2% 내외에 불과하다는 점을 감안하면, 라디오 재난방송의 운영상 어려움은 단순히 특정 사업자군의 민원 사항이 아니라 지상파 전체 재난방송 체계의 문제로 볼 수 있다. 더 나아가 유럽의 대규모 정전 사태처럼 통신망이 멈추는 상황을 상정 할 경우, 지상파 재난방송 리스크는 국가 재난역량의 근간을 흔들 수 있는 문제로 직결된다. 즉, 라디오 재난방송의 개선 문제를 단순히 제도 개선의 문제가 아니라, 이 글을 읽고 있는 독자 개개인의 실생활과 연결된 생활밀착형 이슈로 바라보아야 할 이유이다.

흔히 라디오는 재난방송 최후의 보루로 인식된다. 따라서 정부와 라디오방송사들은 효과적인 재난방송을 수행해야 한다는 공동의 목적 아래 머리를 맞대야 한다. 라디오방송사들이 재난방송의 어려움을 적극적으로 표출하는 것은 급한 일만 하다가 중요한 일을 못하게 될까봐 우려되기 때문이다. 수신된 재난방송 통지문만 방송하다가, 효과적인 재난정보 전달에 차질을 빚는 것은 정말 안타까운 상황이 아닐 수 없다. 중앙재난방송협의회에 참석하는 정부 유관 부처 역시 이러한 현장의 목소리에 공감하며, 지속적이고 실질적인 정책 논의를 통해 재난방송 제도의 실효성 있는 개선을 함께 모색해 나가기를 기대한다.

---

8) 지상파 방송망과 인터넷 통신망을 병행하여 방송을 수신할 수 있는 형태의 라디오이다. 스마트폰에 내장된 FM수신칩을 통해 일반 라디오 방송을 청취할 수 있으며, 선곡 정보 확인 등 부가서비스를 이용하거나 전파수신 상태가 좋지 않을 경우 이동통신망을 통한 수신이 가능하도록 설계되어 있다.

---

#### 참고문헌

- 김관규 · 김무곤 · 배진한 · 박연진 (2015).〈재난방송을 위한 유료방송 활용방안 연구〉. 미래창조과학부 응집활성화정책연구  
15-12, p.80.
- 디지털데일리 (2024.10.24). [국감2024] 재허가 취소 초강수에도…UHD 전국망 구축, 올해도 미완료.
- 방송통신위원회 (2024). 「방송평가에 관한 규칙개정(‘24.2.)에 따른 방송평가 세부기준.
- 방송통신위원회 (2024.06). 〈2023년도 방송사업자 재산상황 공표집〉 p.87~103.
- 연합뉴스 (2025.04.29.). 스페인 대규모 정전, 남의 일 아냐…韓 전력망 확충 시급.
- 유홍식 등 (2021). 〈재난방송 고도화를 위한 정책방안 연구〉. 방송통신위원회 정책연구보고서 (KCC-2021-08).
- 중앙재난방송협의회 (2022.06). 중앙재난방송협의회 심의안건 회의록.
- 한준호 의원실 (2021). 방송통신발전 기본법 일부개정법률안.
- 홍종윤 외 (2021). 〈유료방송사 재난방송 모니터링 강화방안 연구〉. 과학기술정보통신부 정책연구 2020-18, p.26.
- IT조선 (2020.10.16.). 방송협회, 국조실에 라디오 재난방송 기준 개선 요청.

## 2. 기획

방송법 25년, 경로의존성의 굴레를 넘어

정영주

규제 관성을 고착하는 규제일몰제의 문제점과

윤태윤

그 개선방안

변화 위에 겹친 변화, 제도는 여전히 따라오지 못했다 정민경

: AI 기본법과 방송심의가 드러낸 공백들



# 방송법 25년, 경로의존성의 굴레를 넘어

정영주  
서울대학교 언론정보연구소 연구원

## 목차

- 1 들어가는 말
- 2 2000년 방송법의 의의와 한계
- 3 방송법 개정 현황과 특성
- 4 방송 규제 개편의 거듭된 실기(失期)
- 5 방송법의 미래 : 단절적 변화를 향하여

## 요약

한국의 방송 시장은 엄청난 변화를 겪고 있지만, 이 생태계를 규율하는 법제는 2000년 제정된 방송법 체제 그대로다. 방송법은 2000년 이후 34차례 개정되었지만, 이러한 개정이 시장의 변화를 반영하며 전체 산업의 성장을 도모하는 방향으로 이루어져 왔는가에 대한 평가는 회의적이다. 한국의 방송법 개정 과정은 정치적 논쟁의 대상으로 연결되고, 여야 대립 구도를 기반으로 정치 과잉화되는 특성을 보인다. 지난 25년 간 방송법은 다양한 규제를 유지하면서 규제를 강화하거나 신설하는 경향을 보이며 경로의존성을 답습해왔다. IPTV, 종편 채널, OTT 등 새로운 서비스의 도입이나 정권 교체 시기마다 방송법제 개편 논의는 반복되었지만, 정책 논리가 아니라 정치 논리를 우선하면서 제도 변화로 이어지지 못했다. 과거는 반면교사가 될 때 의미를 갖는다. 더 늦기 전에 경로의존성을 벗어나 단절적 변화를 도모하며, 방송법제와 규제 체계를 혁신하고 근본적으로 새로운 미디어 체제를 마련해야 할 시점이다.

## 1. 들어가는 말

한국의 방송 산업에서 2000년대는 변화가 많은 시기였다. 1991년 민영 지상파방송 SBS의 개국과 1995년 케이블TV가 도입되었을 때만 해도 크게 느껴지지 않았던 방송 시장의 변화는 2002년 위성방송, 2005년 위성DMB와 지상파DMB, 2008년 IPTV, 2011년에는 종합편성채널들이 진입하면서 본격적인 경쟁 체제로 변모하기 시작했다. 더 큰 변화는 인터넷과 스마트폰이 대중화하면서 시작되었다. 2008년 국내에 유튜브가 진출하고, 2010년 CJ가 티빙 서비스를 출시했으며, 2016년에 넷플릭스가 한국에 서비스를 시작했다. 2019년 웨이브, 2020년 쿠팡 플레이, 2021년에 디즈니플러스가 서비스를 시작했고, OTT라는 용어는 대중적인 용어가 되었다. 페이스북, 인스타그램, 틱톡과 같은 소셜미디어는 일상이 되었고, 2025년 현재는 챗GPT를 필두로 한 인공지능(AI)이 화두이다.

술 가쁘다고 할 만큼 이어지는 미디어 서비스의 등장은 일상생활에 필수적인 매체를 TV(22.6%)에서 스마트폰(75.3%)으로 바꿔놓았고, OTT 이용률은 79.2%에 달한다(방송통신위원회, 2024). 강산이 두 번 넘게 변할 동안 미디어 환경은 급변했지만, 이 생태계를 규율하는 법제는 그대로다. 바로 2000년 방송법 체제다.

## 2. 2000년 방송법의 의의와 한계

2000년 방송법은 방송 환경의 급격한 변화에 대응하기 위해 종전의 방송법, 종합유선방송법, 유선방송관리법 및 한국방송공사법을 통합하고, 방송의 자유와 독립성 및 공공성 보장을 위해 방송위원회의 위상을 강화하며, 시청자의 권익 향상과 방송영상산업의 진흥 기반 조성을 목적으로 제정되었다(법률 제6139호, 2000. 1. 12. 제개정 이유). 방송법은 시청자의 권리 보호(제3조), 방송편성의 자유와 독립(제4조), 방송의 공적책임(제5조), 방송의 공정성과 공익성(제6조)을 기본 이념으로 삼았다. 정치권력의 방송 장악 및 통제라는 역사적 경험을 배경으로 방송의 독립과 공익성이 가장 중요한 정책 이념으로 자리 잡았다.

그러나 2000년 방송법은 정책 이념과 그 적용 수준에서도 한계를 배태하고 있었다. 시청자의 권리 보호, 방송편성의 자유와 독립, 공적 책임, 공정성과 공익성이라는 기본 이

념은 중복적이고 이념 간의 관계도 모호했다. 반면 미디어 정책에서 주요한 이념 중 하나인 ‘다양성’과 ‘경쟁’은 기본 이념으로 제시되어 있지 않았고, 이를 뒷받침할 수 있는 구체적인 실행 조항도 불충분했다(강재원, 2009; 정윤식, 2011; 정인숙, 2004). 방송법에서 경쟁 이념의 부재는 이후 미디어 시장에 다양한 사업자들이 진입하면서 실질적인 정책의 난맥상으로 이어졌다. 케이블 방송을 시작으로, 위성방송, DMB, IPTV, 종합편성채널 등이 연이어 시장에 진입하고, 유튜브, 넷플릭스와 같은 OTT 사업자가 등장하면서 방송 시장은 경쟁적 시장 구조로 변화했지만 공정한 시장 경쟁 체제가 형성되어 있다고 보기 어렵다.

이념의 실질적인 적용 측면에서도 한계가 적지 않다. 방송법에는 공영방송에 대한 개념 정의와 법적 근거가 없으며, 공영과 민영의 구분 없이 모든 지상파방송사업자에 대해 동일한 소유제한(제8조, 제14조), 재허가(제9조), 방송평가(제31조), 편성비율 규제(제69조, 제71조, 제72조), 방송광고(제73조) 규정들을 적용한다. 또한 지상파방송과 유료방송사업자의 구분 없이 지상파방송, 종합편성채널, 일반PP, 케이블SO, 위성방송에 이르기까지 모든 방송사업자는 동일한 공적 책임과 공정성·공익성을 준수해야 한다. 매체의 형태와 공·민영을 구분하지 않은 방송법은 방송의 공익성도, 시장의 산업적 효율성도 모두 확보하지 못하는 결과를 낳았다.

전송방식을 기준으로 칸막이식 규제를 적용하는 수직적 규제 체계의 방송법은 기술 발전과 이에 따른 서비스의 다양화, 시장 변화를 반영하는 데 한계를 노정했다. 공영과 민영, 지상파방송과 유료방송, 유료방송과 OTT 서비스 간 규제 협평성과 규제 공백 문제가 발생한 지 오래다. 경직된 규제 체계 속에 방송사업자들의 경쟁력은 저하되고 글로벌 OTT 사업자들의 영향력은 커졌으며, 전체 미디어 산업의 침체가 우려되는 상황에 직면했다.

### 3. 방송법 개정 현황과 특성

#### 1) 여야 경쟁의 대상이 된 방송법

모든 혁신은 기존 규제와의 긴장을 만들어내고, 법규제가 혁신의 속도를 따라가지 못할 경우 규제 자체 혹은 규제 공백 상태를 야기한다. 이 같은 긴장은 현행 규제에 대한 개정 압력으로 작용한다(Thomas Fetzer·김태오, 2016). 방송법 역시 적지 않은 개정을 거쳤

다. 그러나 이러한 개정이 시장의 변화를 반영하고 전체 산업의 성장을 도모하는 방향으로 이루어져 왔는가에 대한 평가는 회의적이다.

법 개정은 국회의 고유 권한이다. 1987년 개헌 직후 구성된 제13대 국회부터 국회에 제출되는 법안의 수는 꾸준히 증가했지만, 법률 반영 비율<sup>1</sup>은 지속적으로 하락하고 있다 ([표 1] 참조).

방송법의 경우, 법률안 제안 건수나 법률 반영 비율에서 국회 전체 현황과 뚜렷한 차이가 나타난다([표 1] 참조). 방송법 의원 발의안은 국회 전체 의원 발의안의 증가 폭에 크게 못 미친다. 또 하나 특기할 만한 점은, 방송법 정부 제출안의 추이가 국회 전반적인 양상과 다르게 나타난다는 것이다. 16대 국회에서는 방송법 개정에 대한 정부안이 한 건도 제출되지 않았고, 17대 2건, 18대 3건, 19대 6건, 20대 5건, 21대 6건으로 늘어나는 추세를 보인다. 방송법의 법률 반영 비율 역시 19대를 제외하고는 국회 전체의 법률 반영 비율에 비해 현저히 낮다.

이처럼 방송법 개정 제안 건수도 적고, 법률 반영 비율 역시 낮은 경향은 한국 방송 정책 결정의 정파성과 무관하지 않다. 방송이 갖는 정치적·사회문화적 영향력과 권위주의 정권 시절부터 이어온 방송의 독립성 논란 등으로 인해 한국의 방송 정책은 정치적 논쟁의 대상이 되었고, 정책 결정 과정의 정치 과잉성은 여야 대립 구도를 기반으로 국회에서 발현되었다(정영주·홍종윤, 2019a). 결과적으로 방송법은 정책적으로 접근되기보다는 정쟁의 수단이 되고, 미디어 산업에 대한 거시적 조망보다 당면 이슈에 즉각적으로 대응하는 개정을 거듭해 왔다.

[표 1] 제16대 이후 국회 법안 제안 및 법률 반영 현황

구분(연도)	제안 건수	법률 반영	*비율(%)	제안자	건수	법률 반영	비율(%)	
16대 (2000~2004)	전체법안	2,507	1,579	63%	의원	1,651	770	46.6%
					위원장	261	258	98.9%
					정부	595	551	92.6%
	방송법	25	8	32%	의원	22	5	22.7%
				위원장	3	3	100%	
				정부	0	0	0%	

1) 법률 반영 건수는 본회의에서 가결된 법률안과 본회의에 부의되지 않았으나 위원회에서 제안한 대안에 반영된 법률안 등 국회에서 법률안을 심의한 결과 최종적으로 법률에 반영된 법률안의 수를 의미한다. 대안 반영은 위원회의 법률안 심사 결과 그 법률안의 내용을 일부 또는 전부 반영한 위원회 대안을 제안하는 대신 본회의에 부의하지 않기로 한 법률안으로서 실질적으로는 가결 법률안과 차이가 없다(국회의안정보시스템 <http://xn--likrms-5z0w.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do>).

					의원	5,728	2,232	39.0%
17대 (2004~2008)	전체법안	7,489	3,775	50.4%	위원장	659	654	99.2%
					정부	1,102	889	80.7%
					의원	60	22	36.7%
	방송법	66	27	40.9%	위원장	4	4	100%
					정부	2	1	50.0%
					의원	11,191	3,886	34.7%
18대 (2008~2012)	전체법안	13,913	6,198	44.5%	위원장	1,029	1,024	99.5%
					정부	1,693	1,288	76.1%
					의원	74	14	18.9%
	방송법	79	16	20.3%	위원장	2	2	100%
					정부	3	0	0%
					의원	15,444	5,346	34.6%
19대 (2012~2016)	전체법안	17,822	7,429	41.7%	위원장	1,285	1,280	99.6%
					정부	1,093	803	73.5%
					의원	58	23	39.7%
	방송법	70	34	48.6%	위원장	6	6	100%
					정부	6	5	83.3%
					의원	21,594	6,608	30.6%
20대 (2016~2020)	전체법안	24,141	8,799	36.4%	위원장	1,453	1,453	100%
					정부	1,094	738	67.5%
					의원	91	9	9.9%
	방송법	98	11	11.2%	위원장	2	2	100%
					정부	5	0	0%
					의원	23,655	7,220	30.5%
21대 (2020~2024)	전체법안	25,858	9,063	35.0%	위원장	1,372	1,356	98.8%
					정부	831	487	58.6%
					의원	94	18	19.1%
	방송법	104	23	22.1%	위원장	4	4	100%
					정부	6	1	16.7%
					의원	9,625	1,278	13.3%
22대 (2024~2025. 5)	전체법안	10,259	1,642	16.0%	위원장	254	235	92.5%
					정부	379	129	34.0%
					의원	35	0	0%
	방송법	37	2	5.4%	위원장	1	1	100%
					정부	1	1	100%

\*비율=법률 반영/제안 건수, 소수점 둘째자리에서 반올림

## 2) 방송법 개정 : 규제 강화의 경로의존성

2000년 방송법 제정 이후 2025년 4월 말까지, 정부조직법 등 타법 개정에 의한 경우를 제외하고 방송법 개정은 모두 34차례 있었다([표 2] 참조). 방송법은 16대 국회에서 4차례, 17대 국회에서 4차례, 18대 국회에서 4차례, 19대 국회에서 7차례, 20대 국회에서 4차례, 21대 국회에서 9차례, 22대 국회(2025. 5월 기준)에서 2차례 개정되었다. 이는 모두 개정 일자 기준이며, 개정 일자와 시행 일자가 동일하지 않은 경우도 적지 않다.

[표 2] 2000년 이후 방송법 개정 현황

번호	대수	개정 일자	시행 일자	주요 내용
1		2002. 4. 20.	2002. 4. 20.	- 유료방송의 지상파 의무재승신 체널 축소 등
2		2002. 12. 18.	2003. 1. 1.	- 장애인 시청 지원 유료방송으로 확대
3		2003. 5. 10.	2003. 5. 10.	- 방송위 위상 강화 및 독립성 강화
16대				- 데이터방송, 이동멀티미디어 방송 정의 신설 등 도입 근거 마련 - 대기업의 케이블SO 주식 소유제한 폐지 - 외국자본의 케이블SO 및 PP 출자 제한 완화 - 방송사업자 소유 경영 제한 규정 위반 시 방송위 직접 시정명령 - 지역사업권과 및 방발기금 체납 시 가산금 부과 - 심의 미필 방송광고 제한 - 지상파 국내 제작 신규 애니메이션 편성 의무화 - 자료 미처출, 거짓 자료 제출 시 과태료 부과 등
4		2004. 3. 22.	2004. 3. 22.	- SO 지역사업권 폐지, 방발기금으로 일원화 - 남북방송교류추진위 설치 - 방송광고의 종류 규정 - 재난방송 의무 모든 방송사업자로 확대 등
17대				- 공동체 라디오 방송 규정 신설 - 보도에 관한 정의 규정 및 제한 규정 신설 - 지상파방송 PP 경영 제한 - 최다액 출자자 변경 승인 관련 규정 신설 - 방송심의 과징금 처분 근거 마련 - 방송분쟁조정위원회 신설 - 광고와 방송 프로그램의 구분 및 어린이 방송광고 지막 표기 등
7		2007. 1. 26.	2007. 4. 27.	- 위성방송사업자 대기업 소유지분 제한 완화 - 지역방송발전위원회 신설 - 한국방송공사 이사의 제척 사유 법적 근거 신설 - 중계유선방송사업자 체널 운용 규정 및 공의체널 운용 의무화 - 지상파방송 계열PP 광고의 한국방송광고공사 위탁 - 국민관심행사 고시 및 보편적시청권보장위원회 신설
8				- 지상파방송사업자 간 경영 제한 범위 확대 - PPA사업자 등록 요건 규정 - 방송사업자 행정처분 요 - 외국방송사업자 직접 재승신 승인 등

				<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지상파방송, 종합편성PP, 보도전문PP에 대한 1인 지분 소유한도 4%→40%</li> <li>- 대기업, 일간신문, 뉴스통신의 지상파방송 소유한도 20%→10%</li> <li>- 대기업, 일간신문, 뉴스통신의 보도전문PP 소유한도 30%, 외국자본 소유한도 10%로 하향 조정</li> <li>- 구독률 20% 이상 일간신문의 지상파방송 진입 금지</li> <li>- 방송광고 관련 심의규정 보완</li> </ul>
9	2009. 7. 31.	2009. 11. 1. 2010. 8. 1.	18대	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 미디어디양성위원회 신설</li> <li>- 시청점유율 제한 제도 도입</li> <li>- 유료방송사업자의 허가 승인 유효 기한 확대</li> <li>- 방송사업자 위반 행위 시 광고 중단 등의 제재조치</li> <li>- 방송사업자 허가 승인 등록 취소 시 12개월 이내 방송 계속</li> <li>- 가상광고 및 간접광고 신설</li> <li>- 방송심의 규정 위반 시 과징금 부과</li> <li>- 방송광고 자율심의제 도입 등</li> </ul>
10	2010. 6. 8.	2010. 6. 8.		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 양벌 규정에 대한 책임주의 원칙</li> </ul>
11	2011. 7. 14. 2011. 10. 15. 2012. 1. 5.	2011. 7. 14. 2012. 1. 17.		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시청자권익보호위원회로 명칭 변경</li> <li>- 방송시장경쟁상황평가 법적 근거 신설</li> <li>- 장애인방송 의무화</li> <li>- 금지행위 규제 신설 등</li> </ul>
12	2012. 1. 17.	2012. 7. 18.		<ul style="list-style-type: none"> <li>- SO, 위성방송 장애인 복지 채널 의무화</li> <li>- 종합편성채널에 대한 국내 제작 신규 애니메이션 편성의무 부과</li> <li>- 시청자미디어센터 신설</li> </ul>
13	2013. 3. 23.	2013. 3. 23.		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 미래창조과학부와 방통위 업무 분장</li> <li>- SO 지역채널 지역보도 외 해설 논평 금지</li> <li>- SO와 위성방송의 공익채널 운용 의무화</li> </ul>
14	2013. 8. 13.	2013. 8. 13.		<ul style="list-style-type: none"> <li>- KBS 결산 절차 규정 변경</li> </ul>
15	2014. 5. 28.	2014. 8. 29. 2014. 11. 29. 2016. 5. 29.		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 방송심의 규정에 인종, 민족, 지역, 종교 등 차별 금지 규정 추가</li> <li>- KBS 이사 결격사유 강화</li> <li>- KBS 사장 국회 인사청문회 도입</li> <li>- 디지털방송프로그램 표준 음량기준 고시</li> <li>- 유료방송 이용의관 변경 통지</li> <li>- 장애인방송 수신기 보급 경비 지원 근거 마련</li> <li>- 시청자미디어센터 법인화 등</li> </ul>
16	19대 2015. 3. 13.	2015. 3. 13. 2015. 3. 15. 2015. 9. 14. 2016. 5. 29.		<ul style="list-style-type: none"> <li>- FTA 체결 상대국의 일반PP 지분 제한 폐지</li> <li>- 홀쇼핑 납품업체에 대한 불공정행위 규제</li> <li>- 중계유선방송사업자의 운영 채널 수 제한 규정 등</li> </ul>
17	2015. 6. 22.	2015. 9. 23. 2016. 3. 23.		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 유료방송 합산규제 신설</li> <li>- 외주제작 특수관계자 방송프로그램 편성 비율 제한 규정 삭제</li> </ul>
18	2015. 12. 22.	2015. 12. 22. 2016. 1. 1. 2016. 6. 23.		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기술결합 서비스 정의 신설</li> <li>- 시청자미디어센터를 시청자미디어재단으로 변경</li> <li>- 지상파 및 국민관심행사 분쟁 시 방송의 유지·재개 명령권 신설</li> </ul>
19	2016. 1. 27.	2016. 1. 27. 2016. 7. 28.		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외주제작사 정의 조항 신설 및 간접광고 허용</li> <li>- 방송분쟁조정위원회 구성 및 운영 법률에 직접 규정</li> <li>- 방통위의 방송광고 매출 현황 자료 제출 요구권 신설</li> <li>- 유료방송 VOD 요금 승인제에서 신고제로 변경 등</li> </ul>

20		2017. 3. 14.	2017. 9. 15.	- 흘소핑방송 시청자위원회 설치 의무
21		2018. 3. 13.	2018. 3. 13. 2018. 9. 14.	- 재허가 · 재승인 받지 못한 경우 12개월 이내 방송 지속 - KBS 결산 절차 변경 - 흘소핑 방송사가 받은 제재조치 시청자 고지 강화 등
22	20대	2018. 12. 24.	2019. 6. 25.	- 재허가 · 재승인 심사 사항으로 타 법령 위반 포함
23		2019. 12. 10.	2019. 12. 10. 2020. 3. 11. 2020. 6. 11.	- 5년 이상 방송실적 없는 PP 등록 취소 조항 신설 - 심의 규정에 자살 예방 등 조항 신설
24		2020. 12. 8.	2020. 12. 8.	- KBS 정관변경 인가 신청 30일 내 인가 여부 통지
25		2021. 6. 8.	2021. 12. 9.	- 방통위 권한 일부 방통위 소속기관장에게 위임 근거 마련
26		2021. 10. 19.	2022. 4. 20.	- KBS 이사 및 집행기관의 보수, 수당, 업무추진비 공개 의무화
27		2021. 12. 28.	2022. 6. 29.	- 중소 SO 정부 지원 근거 신설
28	21대	2022. 1. 11.	2022. 7. 12.	- 기술결합서비스 승인제에서 신고제로 완화 - KBS의 공적 책임으로 지역적 다양성 구현 신설 - 유료방송 이용요금 승인제→신고제 - 유료방송 서비스 품질평가 실시
29		2022. 6. 10.	2022. 12. 11.	- 유료방송사업자 전송기술 선택 기술 종립성 근거 마련
30		2023. 4. 6.	2023. 4. 6.	- SO 지역채널에 공공채널의 보도나 해설 논평 허용
31		2024. 1. 23.	2024. 7. 24.	- SO, 위성방송의 계열회사 합병 시 변경허가 · 변경승인→신고제
32		2024. 1. 30.	2025. 1. 31.	- 외국 영화, 애니메이션 한국어 더빙 경비 지원 근거
33	22대	2024. 10. 22.	2025. 4. 23.	- 텔레비전 방송 외 PP 등록제에서 신고제로 완화
34		2025. 4. 22.	2025. 10. 23.	- KBS 수신료 합산징수 법적 근거 마련

규제는 규제의 효력이 발생하는 시점을 기준으로 사전 규제와 사후 규제로, 방식에 따라 구조 규제와 행태 규제로, 목적에 따라 경제적 규제와 비경제적(또는 사회적) 규제로 구분할 수 있다(홍대식·김정현·채정화, 2019). 진입 규제, 소유 및 겸영 규제, 기업 결합 규제가 대표적인 구조 규제에 해당하며, 요금 규제, 점유율 규제, 경쟁상황평가와 금지행위 규제 등이 행태 규제에 해당한다.

한편, 방송 산업에는 사회문화적 가치 실현을 위한 비경제적 규제도 적지 않다. 방송편성 규제, 방송광고 규제, 방송심의 규제 등은 직접적인 경제적 규제에 해당하지 않지만, 방송사업자의 행위를 제한하고 시장 경쟁력에도 중요한 영향을 미친다. 현행 방송법상 주요한 규제 내용을 이러한 구분에 따라 제시하면 [표 3]과 같다.

[표 3] 규제 유형 구분

구분		주요 내용	
구조 규제		<ul style="list-style-type: none"><li>- 허가, 승인 및 재허가 재승인</li><li>- 합병 등 변경 허가, 최다액 출자자 변경 승인</li><li>- 폐업 및 휴업 신고</li></ul>	
		<ul style="list-style-type: none"><li>- 1인, 외국 자본, 대기업, 신문·뉴스 통신사 지분 제한</li><li>- 사업 겸영 규정</li></ul>	
사전 규제		<ul style="list-style-type: none"><li>- 방송 편성 비율 규제</li><li>- 채널 구성 규제</li><li>- 방송광고 규제</li><li>- 이용약관 신고 및 이용요금 승인 의무</li></ul>	
행태 규제		<ul style="list-style-type: none"><li>- 경쟁상황평가 제도</li><li>- 시장점유율 규제</li><li>- 시청점유율 규제</li></ul>	
사후 규제	행태 규제	행위 규제	<ul style="list-style-type: none"><li>- 금지행위 규제</li><li>- 방송심의 규제</li></ul>

이러한 규제 유형을 기준으로 방송법 개정의 변화와 특성을 살펴보면, 전반적으로 방송법은 2000년 형성된 규제의 틀을 유지한 채, 규제 완화보다는 규제를 신설하거나 강화하는 방향으로 개정되어 왔음을 알 수 있다.

먼저 시장 구조와 관련한 진입 규제 및 소유·겸영 규제 영역이다. 시장 진입과 관련하여 방송법은 새로운 서비스가 도입될 때마다 해당 개념을 새로 정의하고, 법적 근거를 마련하는 방식으로 대응해왔다. 데이터 방송과 이동멀티미디어 방송의 법적 근거 마련(2004),

공동체 라디오 방송 규정 신설(2006)이 대표적이다. 기술의 발전으로 자연스럽게 등장한 '방송 사업 간 전송 방식 혼합 사용 서비스' 역시 불법 논란 끝에 기술결합서비스로 정의되어 승인을 받은 후 제공이 가능하도록 했다. 이후 기술결합서비스는 신고제로 완화되었지만 (2022), 방송법이 새로운 서비스를 포섭하는 데 매우 경직된 체계임을 보여주는 사례다. 유료 방송 사업자들의 허가·승인 유효기간은 확대되었지만(2009) 지상파방송은 제외되었고, 방송법 외 다른 법령의 위반 여부도 포함하도록 재허가·재승인 심사 내용은 강화되었다(2018).

소유 규제의 경우 케이블 SO와 위성방송에 대한 대기업 지분 제한 폐지 및 외국 자본 제한 완화가 이루어졌다. 2009년에는 신문·방송 겸영 허용에 따라 지상파방송과 종편, 보도PP에 대해 전향적인 지분 제한 완화도 있었다. 그러나 지상파방송의 PP 겸영과 지상파 방송사업자 간 겸영 규제는 오히려 강화되었다(2006, 2007).

다음으로 행태 규제와 관련한 주요 내용들을 살펴본다. 다수의 편성 규제(**▲**방송프로그램 분야별 균형 편성 **▲**주된 방송 분야 프로그램 의무 편성 **▲**국내 제작 프로그램 의무 편성 **▲**국내 영화·애니메이션·대중음악 편성 **▲**국내 신규 제작 애니메이션 편성 **▲**분야별 1개 국가 제작물 편성 제한 **▲**외주제작 편성)는 폐지 없이 유지되고 있다. 국내 제작 신규 애니메이션 편성은 지상파방송 의무화(2004)에 이어 종합편성채널과 애니메이션 전문 편성 PP까지 확대되었으며(2012), 편성 비율 고시를 통해 편성 비율을 조정하거나 산정 주기를 확대하는 미시적 조정을 거듭해 왔다. 장애인방송은 대상 사업자를 확대하였다가(2002) 전체 방송사업자로 의무화되었고(2011), 재난방송 의무도 모든 방송사업자로 확대되었다(2005). 일반PP의 보도 프로그램 편성은 제한되었고(2006), 케이블 SO의 지역채널에서 지역 보도 외 해설과 논평은 금지되었다(2013). 또한, 국민관심행사와 보편적시청권 중계방송권 제공 의무가 도입되었고(2007), 2015년에는 지상파방송과 국민관심행사 분쟁으로 인한 방송 중단 시 방송의 유지·재개 명령권이 신설되었다. 편성과 관련한 규제 완화는 2015년에 지상파방송사의 외주제작 특수 관계자 편성 비율 제한 규정 폐지가 유일하다.

유료방송사의 채널 구성과 관련하여, 의무재송신 채널은 KBS1, EBS로 축소되었고 (2002), 이후 장애인 복지 채널과 공익채널 운용 의무가 추가되었다(2012, 2013). 중계유선 방송사업자의 채널 운영 범위와 운용 채널 수는 엄격하게 제한되었다(2007, 2015). 유료방

송 VOD 요금은 승인제에서 신고제로 완화되었고(2016), 유료방송 이용요금은 2022년에 승인제에서 신고제로 완화되었지만, 다수의 이용요금 및 약관 신고 관련 여러 가이드라인 이 존재해, 여전히 사업자들의 자유로운 상품 운용과 가격 책정을 제한하고 있다. 홈쇼핑채널 사업자에 대해서도 지속적으로 규제가 강화되었다. 납품업체에 대한 불공정행위 규제 방안이 마련되었고(2014), 시청자위원회 설치가 의무화되었으며(2017), 제재 조치를 받은 경우 시청자 고지 의무가 강화되었다(2018).

광고 규제는 방송광고 종류(시보광고, 가상광고, 간접광고 등)를 법에 열거하여 규정하고(2005, 2009), 법에 명시된 형태 외 광고는 허용되지 않는 포지티브 규제 형태로 운영된다. 광고 형식, 광고 시간, 광고 품목, 광고 판매 방식은 물론, 방송광고와 방송프로그램의 명확한 구분, 어린이를 주 시청대상으로 하는 방송프로그램의 광고 자막 표기 등 내용 규제도 강화되었다(2006). 지상파방송은 한국방송광고공사에 광고 영업을 위탁해야 하며, 지상파방송 계열 PP 역시 한국방송광고공사에 광고 영업을 위탁하도록 했다(2007). 방송사업자 위반 행위 시 광고 중단 등의 제재 조치가 가능하며(2009), 방통위는 방송광고 매출 현황 자료를 요구할 수 있다(2016). 광고 규제와 관련해 완화된 사항은 헌법재판소의 방송광고 사전심의 제도 위헌 결정에 따라 해당 규정을 삭제하고, 광고 자율심의제를 도입한 것이다(2009).

시청점유율 제한(2009)에 이어 2011년에 방송시장경쟁상황평가 제도와 금지행위를 신설하며 규제를 강화했지만, 방송시장경쟁상황평가 결과는 매년 평가만 할 뿐 실제 정책에 반영되지 않는다. 2015년에는 유료방송사업자의 특수관계자 간 합산 규제가 신설되었다가 2018년 일몰제로 폐지되었다. 그렇지 않아도 추상적이고 모호한 방송심의 사항은 더욱 확대되었으며(2014, 2019), 과징금 등 제재 조치도 강화되었다(2006).

공영방송 KBS 관련 법 개정 사항은 KBS 이사의 제척 사유 근거 신설(2007), KBS 이사의 결격 사유 강화 및 사장 임명 시 인사 청문 실시(2014), KBS 이사 및 집행기관의 보수, 수당, 업무추진비 내역 공개(2021) 등으로, 이사회 구성과 운영에 대한 규제가 강화되었다(2021). 공사의 공적 책임에 지역적 다양성이 추가되었고(2022), 결산 절차 역시 두 번에 걸쳐 개정되었다(2013, 2018). 그러나 이러한 개정들은 공영방송의 위상과 범위, 독립적 지배

구조와 공적 책무의 내용, 재원 등 근원적 사안에 대한 논의보다는, 이사회 구성과 사장 임명, 결산 절차 변경 등 여야 간 정파성을 표출하면서 공영방송에 영향력을 행사하고자 하는 정치권력의 인식만을 드러냈을 뿐이다(정영주·홍종윤, 2019a).

한편, 방송분쟁조정위원회(2006, 2016), 보편적시청권보장위원회(2007), 지역방송 발전위원회(2007), 미디어다양성위원회(2009), 시청자권익보호위원회(2011), 방송경쟁상황평가위원회(2011) 등이 설치되었으며, 이외에도 방통위의 시정명령과 제재 조치 등 권한을 강화하는 방향으로 법개정이 이루어졌다.

지난 25년간 방송법은 정부의 강력한 개입 하에 규제 폐지 대신 규제 신설을, 규제 완화보다는 규제 강화의 방향으로 개정되어 왔다. 정인숙(2018)은 방송법의 공익 이념이 그에 합당한 정책 수단을 갖추지 못한 채 ‘공익 = 규제 강화’라는 등식에 기반하여 규제를 정당화하고 강화시키는 결과로 이어졌다고 지적한다. 방송법의 촘촘한 규제가 사업자의 자율성을 저해하고 시장과 괴리되는 사이, 지상파방송의 방송광고매출액은 2003년 2조 6,560 억 원(미래창조과학부·방송통신위원회, 2015)에서 2023년 말 기준 9,273억 원(과학기술정보통신부·방송통신위원회, 2024)으로 20년 사이 3분의 1 수준으로 줄어들었다. 유료방송 가입 가구 비율도 2021년 94.3%로 정점을 찍었다가 2024년 91.9%까지 하락하며 지속적인 감소 추세를 보이고 있다(방송통신위원회, 2024). 반면, OTT 서비스는 전기통신사업법상 신고만으로 시장에 진입하여 편성 규제, 채널 구성 및 운영 규제, 광고 규제, 이용 요금 규제, 점유율 규제, 금지행위 규제, 방송심의 규정, 방송통신발전기금 납부 등을 적용받지 않으며 방송법 체제 밖에서 성장을 거듭했다.

특정 시점에서 형성된 제도는 제도 형성 당시의 환경이 변화하더라도 지속되는 경향을 갖는다(장지호, 2008). 장애인방송 확대와 같이 정부의 개입을 통해 공익성을 강화하는 정책이 필요할 수 있고, 지상파방송이 독과점을 형성한 특정 시기에는 편성 비율 규제가 타당했을 수도 있다. 또한 지상파방송 중간광고 허용과 같이 일부 규제 완화가 이루어졌더라도 때늦은 조치가 되기도 한다.<sup>2)</sup>

---

2) 지상파 방송의 중간광고는 1973년부터 금지되어 오다가 2021년 방송법 시행령 개정을 통해 허용되었다(방송통신위원회, 2021. 6. 30.).

규제는 변화하는 환경을 반영해 지속적인 조사와 분석을 통해 불합리해진 것은 없는지, 타당하지 않은 것은 없는지 끊임없이 관리해야 하는 영역이다(허기영 외, 2017). 그러나 방송법은 2000년에 수립한 제도의 틀에서 벗어나지 못한 채 그 연장선에서 일정 경로를 형성하며 고착되었고, 변화한 미디어 환경에 적합한 다른 경로의 선택 혹은 기존 경로로부터의 단절을 모색하는데 실패했다.

#### 4. 방송 규제 개편의 거듭된 실기(失期)

역사적 제도주의 관점에 따르면 제도는 쉽게 변화하지 않지만, 대규모 경제위기나 정권 교체와 같은 외부 변수 등 결정적 분기점(Critical Juncture)을 통해 과거의 제도가 재해석되거나 새로운 제도가 생성되는 ‘단절적 균형’이 발생하고, 이로 인해 제도 변화가 가능하다고 설명한다(김태은, 2023). 이러한 접근은 제도 변화를 예측하기는 어렵지만, 과거를 돌아보는 데는 유용한 방법이 될 수 있다. 방송법의 역사에서도 이러한 계기들이 없었던 것은 아니다.

먼저 IPTV 도입 시기다. 2007년 12월 한시적 특별법 형태로 국회를 통과한 인터넷 멀티미디어방송사업법은 정보통신부, 방송위원회, 통신사업자, 방송사업자, 국회 등 다수 참여자들 간 정치적 투쟁의 결과물로서(이기태·최성희·최성진, 2010; 이영범·허찬행·홍근석, 2008), 기존의 방송법과 전기통신사업법을 조합한 결과에 머물렀다. IPTV라는 방송·통신 융합 서비스의 도입은 당시 유료방송 시장의 강자였던 케이블의 디지털 전환을 촉진하고, 사업자 간 서비스 경쟁과 콘텐츠 경쟁 활성화를 도모하며 방송 시장의 혁신을 견인할 수 있는 기회였다. 하지만 IPTV 도입과 시장 안착에만 매몰되면서 유료방송 시장 경쟁 구도를 가격 경쟁, 가입자 확보 경쟁으로 치환시켰다. 이후 통신 3사 중심으로 유료방송 시장이 재편되는 과정에서 차별화되고 다양한 콘텐츠와 서비스 경쟁 대신 가격 경쟁이 지속되면서 유료방송 시장의 저가 수신료 체계는 지금도 국내 방송 시장의 병목으로 작용하고 있다.

다음으로 국내 방송 시장에 큰 변화를 가져온 신규 서비스는 종합편성채널이다. 종합편성채널 도입 과정은 법안 상정부터 통과, 사업자 선정 및 개국에 이르기까지 정치권, 언론계, 학계가 찬반으로 나뉘어 극단적인 대립과 갈등을 빚었다(김재영·이승선, 2012). 종합편성채널의 도입은 방송 시장 내 소유·겸영 규제의 변동과 다원화, 콘텐츠 제작부터 유통, 광고 시장, 플랫폼 사업자와의 공정 거래 질서를 포함하여 방송 산업 전반의 규제 완화를 도모하는 계기가 되어야 했지만, 정치적 논란과 종편 채널 '밀어주기' 정책으로 인해 거시적 방송 체제 개편으로 이어지지 못했다.

공영방송 거버넌스 개편의 계기도 있었다. 박근혜 정부 출범 초기인 2013년, 정부조직법 처리 과정에서 방통위와 미래창조과학부의 업무 분장을 둘러싸고 여야 간 첨예한 대립이 벌어지자, 국회는 방송 독립성 보장, 공영방송 지배구조 개선 문제를 다루는 '방송공정성특별위원회'를 구성했다. 특위의 제안 중 'KBS 사장 인사청문회'와 'KBS 이사의 자격요건 규정' 조항은 2014년 5월 방송법 개정을 통해 현실화되었지만, 나머지 사항들은 여야 대립으로 구현되지 못했다.<sup>3)</sup> 20대 국회 출범 직후인 2016년 7월에는 야3당 162명의 의원들이 공동으로 방송법과 방문진법 일부 개정안<sup>4)</sup>을 발의했지만, 임기 도중 여야가 바뀌면서 공영방송에 대한 국회의 정파적 인식을 또 한 번 적나라하게 드러난 계기가 됐다.

OTT의 등장은 방송법제 개선의 필요성을 부각시킨 또 다른 계기였다. 2014년 정부는 미래창조과학부, 방통위, 문체부, 중소기업청 공동으로 '스마트미디어 산업 육성 계획'을 발표하면서 처음으로 OTT를 언급하고, 수평적 규제체계로의 전환을 검토하겠다고 밝혔지만, 10년이 지나도록 법제화는 진전된 것이 없다. 2020년부터 방통위와 과기정통부는 각각 (가칭)시청각미디어서비스법과 (가칭)디지털미디어서비스법이라는 명칭으로 통합미디어 법제 방안을 추진 중인 것으로 알려져 있다.

3) 특위는 '방통위, 공영방송 사장 및 이사진의 자격기준과 결격사유 강화, 인사청문 제도 도입', '방통위, 방문진, 공영방송 이사회 회의 공개 원칙', '방송의 보도·제작·편성 자율성 확보를 위한 노사 동수의 편성위원회 운영' 등의 내용을 최종 활동보고서에 담았다(국회 방송공정성 특별위원회, 2013. 11).

4) 해당 법안의 내용은 공영방송 이사회 정원 증원과 여야 이사 추천비율 조정(7:6), 이사 선임 방식을 '방통위 추천 또는 임명'에서 '국회 추천'으로 변경, 사장추천위원회 구성과 특별다수제 적용, 공영방송 이사·시장의 직무상 독립과 신분 보장 및 정치활동 관여 금지, 이사의 연임 제한(1회), 이사회의 회의록 작성·보존·공개 의무 신설 등이다.

윤석열 정부가 2023년 국무조정실 산하에 설치한 미디어·콘텐츠산업융합발전위원회는 2024년 3월 <미디어·콘텐츠 산업융합 발전방안>을 발표했다. 여기에는 다수의 규제 완화 조항들이 포함되었지만,<sup>5</sup> 법 개정으로 추진된 사항은 없다. 게다가 현행 방송법 체제 하에서 개별 조항들의 규제 완화를 시도하는 접근으로는 미디어 시장의 근본적인 재구조화를 견인하기 어렵다.

IPTV, 종편 채널, OTT 등 새로운 서비스의 등장이나 정권 교체 시기마다 방송법 제 개편 논의는 반복되었지만, 그때마다 방송법은 여야 간 정쟁의 대상이 되거나 수단으로 활용되었고, 정책 논리가 아니라 정치 논리가 지배하면서 제도 변화로 이어지지 못했다. 정부의 방송 영역 개입은 여전하지만 정책 역량은 약화되었고, 여야 대립 구도 기반의 정치 병행 성은 방송 정책 전반에서 심화되었다.

## 5. 방송법의 미래 : 단절적 변화를 향하여

과거를 돌아보는 것은 과거를 반복하지 않기 위함이다. 방송법 개정과 개선 논의 과정은 방송법제 개선이 여야 간 당파성에 일차적으로 귀속되고, 당파성에 기반한 정치적 타협과 거래가 이루어지는 공간이라는 것을 방증한다(정영주·홍종윤, 2019b). 엄격한 진입 규제 속에 정부 주도로 신규 매체 도입이 이루어지면서 장기적이고 거시적인 미디어 산업 전략은 추진되지 못했다. OTT와 같이 정부가 주도하지 않은 신규 서비스의 등장에 국회와 정부가 제대로 대응하지 못하는 것은 예견된 결과다.

5) 유료방송 재허가·재승인 폐지, 지상파방송 및 종편·보도 채널의 최대 유효기간 확대, 대기업 기준 상향(現 자산총액 10조원→GDP 일정비율과 연동), 일간신문·뉴스통신의 케이블(SO), 위성, IPTV에 대한 지분 제한(現 49%) 폐지, 외국인의 일반PP·홈쇼핑 지분 제한(現 49%) 폐지, 방송심의규정의 구체화 등 개선, 유료방송 70개 이상 채널운용 의무 폐지, 1개국 수입률 편성 규제 및 오락률 편성 규제 폐지, 방송광고 유형 단순화, 광고시간 총량제 완화, 광고제한 품목 완화 등이 포함되었다(미디어·콘텐츠산업융합발전위원회, 2024, 3).

‘너무 늦어버린 것은 아닌가’ 하는 우려도 있지만, 지금이라도 방송법을 포함하여 완전히 새로운 판을 짜야 한다는 데는 이견이 없다. 새 정부 출범이라는 외부 변수를 계기로 경로의존성에서 벗어나 단절적 균형을 모색하기 위해서는 방송 정책의 정치 과정을 넘어서는 미디어 정책 원칙의 수립과 부처 이기주의를 넘어서는 정책 거버넌스의 재설계가 필수적이다.

미디어 정책의 새로운 방향성에 대해서는 이미 수많은 논의들이 축적되어 있다. 가장 최근에는 언론학회, 방송학회, 언론정보학회가 공동으로 정책의 방향성을 제시하고, 미디어 규제체계 개편 및 미래전략 수립을 위해 관·산·학·연이 참여하는 사회적 논의기구로서 ‘(가칭)미디어콘텐츠혁신을 위한 국가전략위원회’ 설립을 제안한 바 있다(한국언론학회·한국방송학회·한국언론정보학회 미디어정책특별위원회, 2025. 5. 15).

미디어 영역은 그 사회적 영향력으로 인해 공익성과 산업성, 규제와 진흥 등을 두고 어느 일방향성만을 추구하기 어렵다. 시장 활성화가 곧 미디어로서의 사회적 책임 방기를 의미하는 것이 아니고, 공적 영역의 공익성 강화가 곧 혁신과 시장 경쟁에서 배제된다는 것을 의미하는 것도 아니다. OTT를 포함한 규제 개편 논의 역시 특정 사업자 중심의 규제 강화나 완화, 혹은 진흥 정책으로 단순화시킬 수 없다. 이러한 논의를 위해서는 방통위, 과기정통부, 문체부, 공정위 등으로 분산된 미디어 관련 정책 기능을 통합하고 진흥과 규제를 포함하는 일원화된 정책 거버넌스를 구축하는 것이 필요하다.

다만, 공영 미디어 영역에 대한 별도 규제 기구 설치 논의는 재고의 여지가 있다. 공영 미디어만을 담당하는 별도 규제기구는 자칫 공영 미디어 영역을 ‘계토화’하고, 공적 영역을 고립화된 규제 대상으로 남겨둘 가능성이 크다. 공영 미디어는 시장 내 다른 지상파방송사, 플랫폼 사업자, 유료방송 사업자, OTT 사업자 등 상업적 사업자들과 관계를 맺고, 전체 미디어 생태계 변동과 궤를 같이 하면서 역동적인 진화를 도모해야 한다.

방송법제 개편에 대한 수많은 논의가 논의로만 끝나지 않으려면 정부와 국회의 의지가 뒷받침되어야 하고 실행력이 동반되어야 한다. 마지막으로 강조해야 할 것은 방송 사업자들의 노력이다. 차별적 규제 개선과 규제 완화는 공정한 경쟁의 필요조건이지만, 생존과 성장의 충분조건은 아니다. 규제 완화가 곧 생존을 보장하지 않는다는 것이다. 규제 체계

의 개편은 반드시 필요하지만, 시장에서 생존과 성장은 결국 사업자의 혁신 정도와 능력에 달려 있다는 것은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 국회, 정부, 사업자를 포함하여 국내 미디어 산업에는 수많은 정책 이해관계자들이 존재한다. 모든 정책 이해관계자들에게 과거가 반면교사가 되고 현재가 더 이상 절박할 수 없을 때, 미래는 다른 모습으로 다가올 수 있을 것이다.

---

### 참고문헌

- 강재원 (2009). 융합 시대, 공익 개념의 지형도, 그리고 공익의 재개념화. 〈방송통신연구〉, 통권 제69호, 9–41.
- 과학기술정보통신부 · 방송통신위원회 (2024). 〈2024년 방송산업실태조사 보고서〉.
- 국회 방송공정성특별위원회 (2013. 11). 〈방송공정성 특별위원회 활동 결과 보고서〉.
- 김재영 · 이승선 (2012). 종합편성채널 정책 평가 : 정책의 내용과 결정과정 분석을 중심으로. 〈방송문화연구〉, 24권 1호, 7–38.
- 김태은 (2023). 〈신제도주의 – 권리, 집단행동 딜레마, 동형화〉. 도서출판 대영문화사.
- 미디어 · 콘텐츠산업융합발전위원회 (2024. 3). 〈미디어 · 콘텐츠 산업 융합 발전 방안(안)〉.
- 미래창조과학부 · 방송통신위원회 (2015). 〈2015년 방송산업실태조사 보고서〉.
- 방송통신위원회 (2021. 6. 30). 보도자료. 낡은 방송광고 규제 혁신하는 방송법 시행령 시행.
- 방송통신위원회 (2024). 〈2024년 방송매체 이용행태 조사〉.
- 이기태 · 최성희 · 최성진 (2010). 앤리슨 모형에 의한 IPTV 정책 결정의 특징 분석. 〈방송통신연구〉, 통권 제71호, 135–163.
- 이영범 · 허찬행 · 홍근석 (2008). 정책 대상 집단의 사회적 형성과 정책설계—IPTV 도입 정책을 중심으로. 〈한국정책학회보〉, 17권 3호, 1–33.
- 정지호 (2008). 역사적 제도주의의 한국적 적용. 〈한국행정학회 학술대회 발표논문집〉, 533–553.
- 정영주 · 홍종윤 (2019a). 한국 공영방송 관련 법 개정 논의 과정의 특성과 정책적 함의: KBS 관련 개정법률안을 중심으로. 〈방송문화연구〉, 31(2), 69–112.
- 정영주 · 홍종윤 (2019b). 방송법 개정 과정을 통해 본 국회 임법 활동의 특성. 〈방송통신연구〉, 통권 제105호, 41–81.
- 정윤식 (2011). 한국 방송 정책의 법제 분석 및 고찰. 〈방송통신연구〉, 통권 제75호, 58–86.
- 정인숙 (2004). 방송시장에서의 공정경쟁 기본원칙과 불공정거래행위 분석. 〈방송통신연구〉, 통권 제53호, 205–237.
- 정인숙 (2018). 「방송법」 개정 역사를 통해 살펴본 「방송 정책 수단」의 변화와 함의 분석. 〈방송통신연구〉, 103호, 9–37.
- 한국언론학회 · 한국방송학회 · 한국언론정보학회 미디어정책특별위원회 (2025. 5. 15). 2025년 6월 출범 새 정부의 미디어 정책 방향: 미디어 정책 거버넌스, 미디어 콘텐츠 규제체계, 공영방송을 위한 정책 대안. 미디어3학회 특별 정책 세미나 자료집. 서울: 한국프레스센터.
- 허기영 · 김현민 · 황명구 · 길부중 · 구명희 · 황병용 · 김주호 · 이재훈 · 서지현 · 윤희정 · 우기쁨 외 (2017). 〈과학기술 분야 규제개혁 기반 연구〉. 연구 보고 2017–0007. 한국과학기술기획평가원.
- 홍대식 · 김정현 · 채정화 (2019). 〈OTT 산업의 급성장에 따른 방송매체 산업의 경쟁 상황 연구〉. 〈공정거래위원회〉.
- Thomas Fetzer · 김태오 (2016). 혁신과 규제 : 동태적 시장에서의 정태적인 법–예측불가능한 것에 대한 규제방식. 〈경제규제와 법〉, 통권 18호, 49–63.

# 규제 관성을 고착하는 규제일몰제의 문제점과 그 개선방안

윤태윤

KBS 전략기획실 법제·현안팀장/대한변호사협회 감사

## 목차

- 1 들어가며
- 2 규제일몰제 및 행정규제기본법
- 3 현행 규제일몰제의 문제점 및 개선방안
- 4 나가며

## 요약

대한민국의 미디어산업을 견인해 온 방송 산업의 쇠퇴 원인으로, 시대흐름에 뒤처진 낡은 규제가 지목되고 있다. 정부는 1998년 「행정규제기본법」을 제정하면서 규제일몰제를 도입하여 국가산업 경쟁력을 확보하기 위해 꾸준히 노력하고 있지만, 여전히 부족하다는 점에는 이견이 없다. 방송통신위원회는 규제일몰제의 일환으로 방송 규제에 대해서 주기별로 재검토하고 있으나 오히려 규제 관성만 고착화되고 있다. 수벌자로서는 여전히 형식적이고 불투명한 규제일몰제가 운영되고 있다는 의구심을 지울 수 없고, 제대로 규제개혁이 이루어지고 있는지 체감하기 어렵다. 규제개혁을 위해서는 규제자의 노력도 중요하지만, 수벌자들도 규제일몰제에 대한 이해와 관심을 높여야 한다. 이에 본 글에서는 행정규제기본법을 기초로 규제일몰제를 이해해 보고, 방송 규제에 대한 현행 규제일몰제도를 검토하여 문제점을 지적한 뒤, 개선을 위한 몇 가지 방안을 제시하며 협치 거버넌스에 따른 규제자와 수벌자 사이의 동반자적 관계를 요청해 본다.

## 1. 들어가며

“방송 법제 연구를 하고 있나요? 산업이 망했잖아요” 필자는 주기적으로 참여하는 미디어·콘텐츠 관련 연구회에서 만난 미디어산업정책 전문가가 던진 위 질문과 평가에 말문을 잊지 못한 적이 있다. 작금의 방송산업을 바라보는 전문가의 적나라한 관점에 서운해 할 것이 아니라, 왜 방송산업의 미래가 밝지 않고 쇠퇴했다고 보고 있는지, 나아가 왜 연구의 필요성조차 없다고 본 것인지 곱씹어 볼 일이다.

그간 미디어산업을 견인해 온 방송산업이 쇠퇴하고 있다고 평가받는 데에는 다양한 요인이 있겠지만, 산업 발달이나 시대 흐름에 부응하지 못하는 낡은 규제가 한몫하고 있다는 점에는 이견이 없을 것이다. 정부는 「행정규제기본법」을 제정하며 규제일몰제를 도입하였으나, 낡고 시대착오적인 규제들은 여전히 요지부동이다.

규제기관(방송통신위원회, 이하 ‘방통위’)은 규제의 존속여부 등을 심사하기 위해서 방송과 관련된 규제에 대해서 “「행정규제기본법」 제8조에 의거하여, ○○년에 재검토기한이 도래하는 규제의 적정성·타당성을 심사하기 위한 국민 의견수렴을 실시합니다”라는 간단한 문구와 함께 규제심사 대상 리스트만 전달할 뿐, 수벌자 입장에서는 규제개혁에 대한 큰 관심이나 의지를 느낄 수 없다. 법률가인 필자도 소송 및 법률자문을 담당하다 규제대응 등을 간접적으로 담당하는 기획부서로 발령이 난 지 얼마 되지 않았을 때 위와 같은 규제기관의 의견수렴 문서를 접하고, 규제일몰제도에 대한 이해가 미진한 나머지 당황했던 기억이 있다.

행정규제기본법과 동법에 규정되어 있는 규제일몰제의 절차 등에 대한 제대로 된 설명 자료를 찾기조차 어렵고, 규제기관은 재검토기한 의견 수렴 시 별도의 설명이 없어 수벌자들이 제대로 의견을 내지 못하거나 부실한 의견서를 제출하는 경우가 왕왕 있다. 이러한 상황은 실질적 변화 없이 반복 개신되는 ‘규제 관성’을 더욱 고착화하고 있다.

규제의 수벌자로서 규제일몰제와 행정규제기본법에 규정되어 있는 절차 등을 잘 숙지하고 이해할 필요가 있다. 이에 본 글에서는 먼저 규제일몰제의 연혁, 특성, 절차 등을 행정규제기본법을 바탕으로 살펴보고자 한다. 그 이후 현행 운영되고 있는 규제일몰제의 문제점을 진단해 보고, 개선방향을 모색해 본다. 마지막으로 방송산업에서 있어서 규제자와 수벌자의 동반자적 성격을 강조하고자 한다.

## 2. 규제일몰제 및 행정규제기본법

### 1) 규제일몰제란

규제일몰제(regulatory sunset)는 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 규제에 대해 입법을 통하여 그 존속 시한을 미리 정해 놓은 것을 의미한다. 정해진 기간이 도래하면, 규제의 연장이나 존속에 특별한 필요성이 인정되지 않는 한 해당 규제는 자동으로 폐지(효력 상실)되는 것을 원칙으로 한다. 이 제도는 1970~1980년대 규제개혁 내지 규제완화의 도구로서 기존의 불필요한 규제를 폐지하고 새로운 규칙과 규제의 양산을 차단하는 한편, 행정기관의 책임성을 제고하기 위해 시행하는 사후평가 시스템으로서 미국에서 고안된 것으로 알려진다. 규제 존속 여부에 대한 불확실성이 존재하는 경우에 그 판단을 사후로 유보하는 것이 특징이다.<sup>1)</sup>

일몰제는 일몰방식을 통하여 해당 규제가 여전히 필요한지 그리고 해당 법규범이 도입 당시의 목적을 달성하고 있는지를 검토하게 함으로써, 규제나 법규범에 대한 질적 측면에서의 개선을 가져올 수 있다는 점이 가장 큰 순기능이라 평가된다. 그러나 이러한 순기능에도 불구하고, 일몰제가 자주 사용되지 않는 가장 큰 이유는 법치주의에서 법률을 임시적·실험적으로 규정하는 방식은 법의 가치를 훼손할 수 있으며, 법적 안정성이나 지속성에 대한 개념이 무시되거나 불필요하게 위협당할 수 있기 때문이다.

또한 규제일몰제의 규정방식은 매우 포괄적으로 혹은 개괄적으로 규정되기 때문에, 일몰조항을 광범위하게 사용하는 경우 관련 법규를 갱신하고 존속하기 위하여 과도한 혹은 불필요한 평가로 이어질 수 있다. 한편으로는 규제일몰제의 운영과 관련된 시간상의 한계나, 평가 비용이 해당 규제로 인해 발생하는 비용을 초과할 여지도 있다. 즉, 규제일몰제는 실질적이고 충분한 검토 내지 평가를 전제로 운영되어야 함에도, 현실적으로 이와 같은 평가를 하기는 매우 어려우며, 충분하게 의미 있는 평가를 거치지 못한 경우에는 심사와 평가의 부담이 가중되면서 규제일몰제의 목적 달성과 거리가 발생할 수밖에 없다.<sup>2)</sup>

---

1) 신영수, “경제입법에 있어서 규제일몰제의 문제점과 과제”, *경제법연구* 제17권 제3호 (2018) 33~35.

2) 백옥선, “규제일몰제 실효성 확보를 위한 연구”, *입법평가연구* 17-15-⑥, 한국법제연구원 (2017) 35~36.

규제일몰제 운영방식은 두 가지 유형으로 구분되어 논의되어 왔다. 하나는 ‘효력상 실형’으로, 일몰기한 도래 시 해당 규제가 자동 폐지되는 방식이고, 다른 하나는 ‘재검토형’으로, 일몰기한 도래 시 당해 규제의 타당성을 재검토하여 존속여부를 결정하는 방식이다. 규제 환경이 변화하고 규제의 실효성에 대한 주기적 평가 시스템이 시행되면서, 규제일몰제(효력상실형)에 재검토형이 추가되는 형태로 개념 확장이 이루어지고 있다.

양 유형의 차이는 효력상실형 일몰규제의 경우 일몰연장 필요성을 입증하지 못할 경우 자동적으로 효력이 상실되는 반면, 재검토형은 일몰기한이 도래할 경우 재검토가 이루어지되, 연장 필요성이 입증되지 못하더라도 자동적으로 효력이 상실되지 않는다는 데 있다. 효력상실형은 규제의 폐지를 염두에 둔 것인데 비해, 재검토형은 주기적으로 검토해 되기한 도래 시 심층적인 검토를 통하여 규제의 폐지 등의 필요성이 큰 경우에만 폐지 등의 조치를 하겠다는 것으로, 규제의 유지에 방점이 있는 유형으로 이해된다.

일반적으로 신기술 관련 규제, 행정환경이 급변하는 규제, 통계치, 사회적 인식 등 가변적 판단기준을 근거로 한 규제, 행정기관의 업무편의를 위한 행정적 규제는 재검토형이 타당한 것으로 분석된다. 행정규제기본법에 따라 중앙행정기관은 개별 법령에 포함된 규제 중 재검토가 필요한 대상을 선정하고, 해당 규제의 재검토해야 하는 기한 등을 담아 개별법령에 근거를 두고 운영하고 있다.<sup>3)</sup> 존속기한을 정하는 방식의 효력상실형 규제일몰제는 개별법령에 ‘존속기한’이라는 조명으로 운용되고, 재검토형 규제일몰제는 아래와 같이 법령에서 ‘규제의 재검토’라는 제명으로 하나의 조로 규정하는 방식으로 운용된다.

#### 〈재검토형 규제일몰제 예시〉

**제68조의2(규제의 재검토)** 방송통신위원회는 제59조에 따른 방송광고에 대하여 2023년 1월 1일을 기준으로 3년마다(매 3년이 되는 해의 기준일과 같은 날 전까지를 말한다) 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 해야 한다.

[전문개정 2023. 3. 7.]

3) 신영수, ‘경제입법에 있어서 규제일몰 관련 쟁점과 과제’, 경제법연구 제17권 제3호 (2018) 37–40.

이명박 정부 출범 이후, 국가경쟁력위원회는 규제일몰제의 확대 도입방안을 발표하며 모든 규제에 일몰제도를 적용하고, 효력상실형 일몰과 별도로 재검토형 일몰제도도 함께 운영하도록 하였다.<sup>4</sup> 그리고 2013. 7. 16. 행정규제기본법을 개정하여 재검토형 일몰제의 근거를 마련하였다.

## 2) 행정규제기본법에 관하여

규제일몰제는 행정규제기본법을 근거로 한다. 이 법은 ‘행정규제에 관한 기본적인 사항을 규정하여 불필요한 행정규제를 폐지하고, 비효율적인 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회·경제활동의 자율과 창의를 촉진하고, 국민의 삶의 질을 높이고 국가경쟁력의 지속적인 향상을 도모함을 목적’으로 1998년에 제정되었다. 제정 당시 규제를 신설 또는 강화하는 경우에만 적용하는 효력상실형 규제일몰제만 규정<sup>5</sup>되어 있었으나, 2013년 개정을 통해서 재검토형 규제일몰제를 추가하고,<sup>6</sup> 신설 또는 강화하는 규제뿐만 아니라 기존 규제에 대해서도 규제일몰제를 적용하도록 하였다.<sup>7</sup>

행정규제기본법은 중앙행정기관의 장이 규제를 신설하거나 강화하려면 규제의 신설 또는 강화의 필요성(제1호), 규제 목적의 실현 가능성(제2호), 규제 외의 대체 수단 존재 여부 및 기존규제와의 중복 여부(제3호), 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단과 국민이 부담하여야 할 비용과 편의의 비교 분석(제4호) 등을 종합적으로 고려하여 규제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성하도록 하고 있는데(제7조), 2023년에는 개정을 통해서 규제영향분석 시 고려하여야 하는 사항에 기술규정 및 적합성평가의 시행이 기업에 미치는 영향, 규제의 존속기한·재검토기한의 설정 근거 또는 미설정 사유 등을 추가하고(제6호부터 제12

4) 강현철, “규제개혁의 현황과 전망”, 일감법학 제29호, 건국대학교 법학연구소 (2014) 90.

5) 중앙행정기관의 장은 규제를 신설 또는 강화하고자 할 때에 계속하여 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제에 대하여는 존속기한을 설정하여 당해 법령등에 명시하여야 한다[구 행정규제기본법(1998. 2. 28. 법률 제5568호로 개정되기 전의 것) 제8조 제1항].

6) 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화하려는 경우에 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제는 존속기한 또는 재검토기한을 설정하여 그 법령등에 규정하여야 한다[구 행정규제기본법(2015. 5. 18. 법률 제13329호로 개정되기 전의 것) 제8조 제1항].

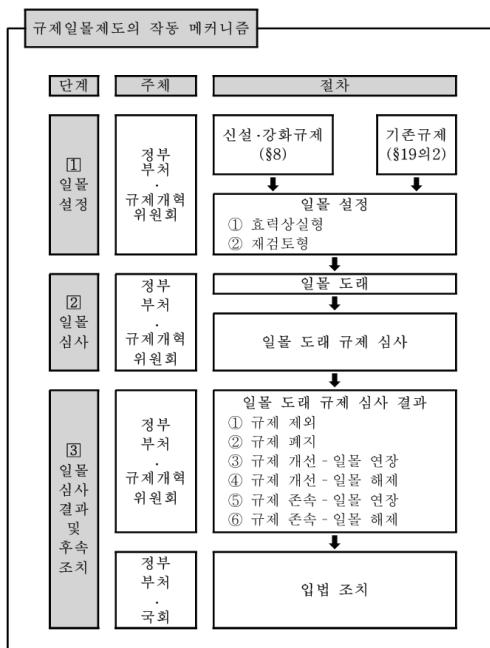
7) 중앙행정기관의 장은 기존규제에 대한 점검결과 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제는 존속기한 또는 재검토기한을 설정하여 그 법령등에 규정하여야 한다[구 행정규제기본법(2015. 5. 18. 법률 제13329호로 개정되기 전의 것) 제19조의2 제1항].

호까지), 중앙행정기관이 규제에 대해 자체심사를 할 때 자체규제심사위원회의 심의를 거치도록 명시적으로 규정하였으며, 규제의 재검토기한이 도래하는 경우 자체규제심사위원회의 심의를 거쳐 규제의 재검토를 실시하고, 그 결과에 따라 필요한 조치를 하도록 하였다(제8조의2).

그리고 행정규제기본법은 규제법정주의를 확인하고(제4조), 본질적 내용 침해 금지, 실효성 있는 규제, 규제의 최소성, 효과성, 객관성, 투명성, 공정성 등을 규정하고 있다(제5조). 또한, 정부의 규제정책을 심의·조정하고 규제의 심사·정비 등에 관한 사항을 종합적으로 추진하기 위하여 대통령 소속으로 규제개혁위원회를 두도록 하여 규제컨트롤타워를 마련하고 있다(제23조).

행정규제기본법에 따라 규제일몰제는 아래와 같이 절차적으로 운영되고 있다.

[그림 1] 규제일몰제 절차도<sup>8</sup>



8) 권병철, “규제일몰제도(Sunset Law) 집행에 대한 연구”, 석사학위 논문, 서울대학교 행정대학원 (2016) 25.

(1) 행정규제기본법 제8조(규제의 존속기한 및 재검토기한 명시)에 관하여

규제일몰제를 규정한 행정규제기본법 제8조에서 중앙행정기관의 장은 ①규제를 신설하거나 강화하려는 경우에 ②존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제는 ③존속기한 또는 재검토기한을 설정하여 그 법령등에 규정하도록 하고(제1항), 규제의 존속기한 또는 재검토기한은 규제의 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 기간 내에서 설정되어야 하며, 그 기간은 원칙적으로 5년을 초과할 수 없도록 하고 있다(제2항). 또한, 중앙행정기관의 장에게 규제의 존속기한 또는 재검토기한을 연장할 필요가 있을 때에는 그 규제의 존속기한 또는 재검토기한의 6개월 전까지 규제개혁위원회에 심사를 요청하도록 의무를 부과하고 있고(제3항), 규제개혁위원회는 요청된 심사를 하여 필요하다고 인정하면 관계 중앙행정기관의 장에게 그 규제의 존속기한 또는 재검토기한을 설정할 것을 권고할 수 있고(제4항), 이에 따라 중앙행정기관의 장은 법률에 규정된 규제의 존속기한 또는 재검토기한을 연장할 필요가 있을 때에는 그 규제의 존속기한 또는 재검토기한의 3개월 전까지 규제의 존속기한 또는 재검토기한 연장을 내용으로 하는 개정안을 국회에 제출하도록 하고 있다(제5항).

(2) 행정규제기본법 제8조의2(규제의 재검토) 및 관련 시행령에 관하여

규제기관 내부적으로도 중앙행정기관의 장은 규제의 재검토기한이 도래하는 경우 제7조 제4항에 따른 자체규제심사위원회의 심의를 거쳐 해당 규제의 시행상황을 점검하는 방법 등으로 규제의 재검토를 실시하고 그 결과에 따라 규제의 폐지 또는 완화 등 필요한 조치를 하도록(제8조의2 제1항), 그리고 재검토의 결과보고서를 작성·보존 및 공개하고, 다음 재검토를 실시할 때 그 내용을 반영하도록(동조 제2항), 규제의 재검토의 실시 절차, 결과보고서의 작성·보존 및 공개 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다(동조 제3항).

행정규제기본법 시행령은 중앙행정기관의 장은 규제의 재검토를 실시하는 경우에 관계 전문가 등의 의견을 수렴하여 규제의 폐지 또는 완화 여부(제1호), 재검토기한 연장, 변경 또는 해제 여부(제2호), 해당 규제의 정비계획(규제를 폐지하거나 완화하는 경우로 한정한다)(제3호) 사항이 포함된 결과보고서를 작성하도록 하고(제7조의2 제1항), 보고서의 보존의무(동조 제2항)와 중앙행정기관의 인터넷 홈페이지를 통한 공개의무(동조 제3항)를 규정하고 있다.

(3) 행정규제기본법 제19조의2(기존규제의 존속기한 및 재검토기한 명시)에 관하여  
행정규제기본법은 중앙행정기관의 장으로 하여금 ①기존규제에 대한 점검결과 ②<sup>9)</sup>  
존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제는 ③존속기한 또는 재검토기한을 설정하여 그 법  
령등에 규정하도록 하고(제19조의2 제1항), 기존규제의 존속기한 또는 재검토기한 설정에  
관하여는 규제를 신설하거나 강화하려는 경우에 적용되는 ‘5년 이내에서 최소한의 기간 설  
정’(제8조의 제2항), ‘규제개혁위원회 심사 요청’(동조 제3항) 및 ‘설정 권고’(동조 제4항),  
‘개정안 국회 제출’(동조 제5항)을 준용하도록 하고 있다.

그러나 기존규제에 대해서는, 규제의 시행 상황을 점검하는 방법으로 규제의 재검  
토를 실시하고 있지만, 재검토 결과보고서를 작성 및 공개 의무 등을 부과하는 제8조의2와  
규제영향분석서의 작성 의무를 부과하는 제7조 역시 준용하도록 규정하고 있지 않다.

### 3. 현행 규제일몰제의 문제점 및 개선방안

#### 1) 규제 관성

규제는 마치 생명체와도 같아서, 한번 부여된 생명력을 쉽게 포기하지 않을 뿐만 아  
니라, 인접 영역으로 확장하려는 속성도 가지고 있다. 이러한 속성은 일면 확보된 규제 권한  
을 가급적 유지 및 확장하려는 정부 조직 및 관료들의 성향에 기인한 것으로 볼 수 있다. 그  
결과, 경제 환경이 변화하였음에도 기존 규제는 소멸하지 않은 채 신규 규제만 지속적으로  
증가하고 있는 것이 우리의 현실이다. 실제로 등록 규제의 수는 해마다 증가하고 있고, 일몰  
제를 통해 소멸하는 규제의 수는 극소수에 불과하다.<sup>9)</sup> 위와 같은 규제 관성을 방지하기 위  
해 마련한 규제일몰제가 제대로 작동하지 않아 오히려 규제를 고착시키고 있는 것은 아닌  
지 그 운영 실태를 검토하고 관련 문제점을 지적하며, 개선방안을 마련할 필요가 있다.

---

9) 신영수, “경제입법에 있어서 규제일몰 관련 쟁점과 과제”, *경제법연구* 제17권 제3호 (2018) 34.

## 2) 문제점 및 개선방안

### (1) 규제자 지위로서의 한계

행정규제기본법이 규제개혁을 염두에 두고 제정 및 시행되어 적극적인 규제개혁을 목표로 한다고 하더라도, 여전히 중앙행정기관과 해당 담당자들은 규제담당자이자 동시에 규제개혁담당자라는 이중적 지위를 가질 수밖에 없는 한계를 지닌다. 담당자들의 기저에는 규제의 존속 필요성에 대한 당위성을 두기 마련이고, 규제 존속에 대해 거부감이 있거나 큰 문제의식을 가지기 어렵다. 따라서 중앙행정기관에서 내부적으로 자체심사를 진행할 때에는 이중적 지위에서 오는 한계를 최소화하거나 극복하기 위한 노력이 필요하다. 적어도 수범자의 관점을 적극 반영할 수 있는 외부위원회를 구성하여, 규제제도를 객관적으로 조망하고 접근하는 방법으로 심사할 수 있는 절차를 마련해야 한다.<sup>10</sup> 더 나아가, 행정규제기본법 자체가 규제개혁에 강한 방점을 두고 있으므로, 규제의 존폐를 결정하는 데 수범자의 관점이나 상황이 충분히 반영되도록 수범자 출신 전문인력의 파견 등을 받아 규제개혁담당관으로 지정하고, 이들에게 충분한 권한을 지원하는 등 제도를 적극적으로 운영하는 것도 한 방법이라고 하겠다.

### (2) 규제일몰제에 대한 낮은 이해도와 관심도

1998년 행정규제기본법을 제정하고 규제일몰제를 개선하면서 역대 정부 모두 규제 개혁에 대해서는 한목소리였다. 규제일몰제를 포함한 규제개혁의 필요성과 시행상황을 알리기 위해 규제포털을 신설하였으며, 중앙행정기관(방통위) 홈페이지에는 규제개혁에 대한 별도의 탭이 존재할 정도로 공을 들이고 있다.

---

10) 권위와 위협에 대한 도전과 관련하여, 권위 측면에서는 일을 설정과 달리 일을 심사에 대한 정책적 관심이 덜하기 때문에 심사 결과 이후 후속 조치에 소극적일 수 있다는 해석이 가능하다. 위협 측면에서는 소관 부처 규제담당자들의 경우 소관 부처를 위해 규제 유지의 속성을 가질 수 있다는 점이 지적될 수 있다. “공무원들은 관성적으로 규제 유지의 속성을 가질 수 있다. 따라서 외부의 민간 전문가들이 규제에 대한 의견을 제시하는 것은 분명히 의미있는 작업이다.”[권병철, “규제일몰제도(Sunset Law) 집행에 대한 연구”, 석사학위 논문, 서울대학교 행정대학원 (2016) 54.]

그런데도 여전히 수범자로서는 규제개혁에 희망을 두지 않거나 규제일몰제에 대한 이해도가 부족하고 큰 관심이 없는 것으로 보인다. 수범자 입장에서는 규제일몰제와 관련하여 참고할 수 있는 자료는 ‘규제개혁백서’나 정부가 규제혁신 교육 등에 활용하라고 배포한 ‘정부규제 바로알기’ 교재, 관련 사이트에 간략히 소개된 내용이 전부이다. 이마저도 규제일몰제에 대한 내용은 2~3면 정도에 불과하고, 구체적인 절차나 방법 등을 제대로 소개하고 있는 상세한 자료는 찾아보기 어렵다. 실제로 중앙행정기관(방통위)에서 행정규제기본법 제8조에 따라 재검토기한 도래 규제 심사대상 목록을 공개하고, 관련 의견수렴을 하면서도 제도의 목적, 절차, 방법 등에 관한 설명자료는 전혀 찾아볼 수 없는 실정이다.

[그림 2] 방통위 2025년 재검토기한 도래 규제 국민 의견수렴 공지 및 첨부자료 내용

<p><b>공지사항</b></p> <p><b>방송통신위원회 공지사항 게시판입니다.</b></p> <p>소속기관, 공지, 공고 등 위원회에서 주관하는 사항들을 알려드립니다.</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left; padding: 2px;">제목</th> <th colspan="3" style="text-align: center; padding: 2px;">2025년 재검토기한 도래 규제 국민 의견수렴</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="padding: 2px;">담당부서</td> <td style="width: 33%; padding: 2px;">담당관</td> <td style="width: 33%; padding: 2px;">작성자</td> <td style="width: 33%; padding: 2px;"></td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">공공누리</td> <td style="width: 33%; padding: 2px;">4유형</td> <td style="width: 33%; padding: 2px;">언택처</td> <td style="width: 33%; padding: 2px;"></td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">첨부파일</td> <td colspan="3" style="padding: 2px;"> <span style="color: red;">① 2025 방송통신위원회 재검토기한 도래 규제 심사대상</span>  <small>(여전안정 서식).hwp</small>  <span>② 2025 방송통신위원회 재검토기한 도래 규제 심사대상.hwp</span>  <small>(여전.0)</small> </td> </tr> <tr> <td style="padding: 2px;">의견수렴 기간 :</td> <td colspan="3" style="padding: 2px;">2025.3.17. ~ 2025.4.25.</td> </tr> </tbody> </table> <p>2025년에 재검토기한 도래하는 규제 심사 대상 목록을 불법과 같이 공개하오니, 각 규제 시행에 대하여 의견이 있으신 경우 「의견수렴 서식」을 제출하여 주시기 바랍니다.</p>	제목	2025년 재검토기한 도래 규제 국민 의견수렴			담당부서	담당관	작성자		공공누리	4유형	언택처		첨부파일	<span style="color: red;">① 2025 방송통신위원회 재검토기한 도래 규제 심사대상</span> <small>(여전안정 서식).hwp</small> <span>② 2025 방송통신위원회 재검토기한 도래 규제 심사대상.hwp</span> <small>(여전.0)</small>			의견수렴 기간 :	2025.3.17. ~ 2025.4.25.			<p style="text-align: right;">HOME : 방통위당국 · 공지사항</p> <p><b>2025 방송통신위원회 재검토기한 도래 규제 심사대상 목록 공개</b></p> <p>□ 「행정규제기본법」 제8조에 의거하여, '25년에 재검토기한이 도래하는 규제의 적정성·타당성을 심사하기 위한 국민 의견수렴을 실시합니다.</p> <p>□ 의견제출</p> <p>다음 규제에 대하여 의견이 있으신 경우, 불임의 「의견수렴 서식」을 작성하여 행정법무담당관실 주무관(<a href="mailto:@korea.kr">@korea.kr)에</a> 제출하여 주시기 바랍니다.</p> <p>※ 기타 자세한 사항은 방송통신위원회 주소: 02-1544-2500   문의하여 주시기 바랍니다.</p> <p>□ 2025년도 재검토기한 도래 규제 심사 대상 목록(시행령21, 행정규칙9)</p>
제목	2025년 재검토기한 도래 규제 국민 의견수렴																				
담당부서	담당관	작성자																			
공공누리	4유형	언택처																			
첨부파일	<span style="color: red;">① 2025 방송통신위원회 재검토기한 도래 규제 심사대상</span> <small>(여전안정 서식).hwp</small> <span>② 2025 방송통신위원회 재검토기한 도래 규제 심사대상.hwp</span> <small>(여전.0)</small>																				
의견수렴 기간 :	2025.3.17. ~ 2025.4.25.																				

출처 : 방통위

실상이 이렇다 보니, 수범자들은 규제일몰제에 대한 이해도가 낮고, 의견을 제대로 제출하지 못하거나 부실하게 의견을 제출하는 경우가 발생한다. 그리고 수범자로서는 (재검토형)규제일몰제가 형식적으로 운영될 것으로 생각하여, 일몰제도에 대해서 진지하게 관심을 갖거나 이해도를 높여서 적극 참여하려는 모습을 기대하기 어렵다.

규제일몰제를 성공적으로 안착시키고 운영하기 위해서는 규제에 대한 수범자들의 관심, 이해, 참여를 이끌어야 한다. 의견 수렴에 앞서 제도, 심사 절차와 방법, 과거 심사결과 및 예정된 후속조치 등을 설명하는 설명회를 개최하는 것이 필요하며, 심사대상 목록과 함께 수범자를 위한 매뉴얼도 작성하여 배포하는 것이 바람직해 보인다.

또한 규제일몰조항의 실효성을 확보하기 위해서는 일몰조항을 두게 된 배경과 목적을 명확히 할 필요가 있다. 규제일몰제 목표는 결국 일몰기한 또는 재검토기한의 도래 시 사후평가의 목표와 직결되므로, 일몰제의 방향과 목표가 명확히 설정되지 않으면 제도의 실효성이 낮아질 수밖에 없다. 특히 재검토기한을 두는 방식으로 규제일몰제를 운영하고자 하는 경우에는 어떠한 부분이 재검토의 대상인지, 규제 전체인지, 규제의 일부 중에서도 특정 절차나 방법 등인지가 매우 중요하다.<sup>11)</sup>

검토기한 도래 규제심사 대상목록에는 간략히 법령명, 규제사무명 및 규제 내용, 심사대상 조문(일몰조문), 담당자 정도만 기재되어 있는데, 해당 정보만 가지고는 일몰조항을 두게 된 배경 및 이유, 목적, 재검토 대상의 구체적인 범위, 절차, 방법 등을 제대로 알 수가 없다. 가령, 방송법 시행령에 대해서 규제 사무명 및 규제 내용으로 '(규제사무)방송광고, (규제내용)방송광고의 허용범위, 시간·횟수 또는 방법 등에 관하여 규정, (재검토주기)3년', 심사대상조문(일몰조문)으로 '제59조(제68조의2 제1항)'만 기재되어 있다. 수법자로서는 관련 내용을 이해하는 데 많은 어려움을 겪을 수밖에 없고, 그 과정에서 규제일몰조항의 실효성이 떨어지게 된다.

### (3) 심사와 관련된 정보 공유 부족

규제일몰제의 심사 절차, 방법, 과정, 결과 등 심사와 관련된 정보 공유 측면에서도 문제점이 지적된다. 행정규제기본법령이나 자체심사위원회 관련 규정(방송통신 규제업무 운영 규정)에 절차와 방법이 간략히 규정되어 있으나 구체적으로는 알 수가 없다. 규제개혁 위원회에서 규제개혁백서, 규제정비 종합계획, 규제영향분석 시 작성지침 등을 작성 및 배포하더라도, 이는 규제 운영자 관점에서 작성된 것으로 수법자의 시각이나 입장이 반영되지 않아 수법자로서는 어떻게 규제일몰제가 시행되고 있는지 제대로 알 수가 없다.

일몰조항의 본질적인 성격이 사후적 평가를 수반하는 것이라고 할 때, 그 평가의 객관성 확보는 절차나 방법에 의해 좌우된다.<sup>12)</sup> 이러한 관점에서 보면, 필요한 정보를 규제정

11) 백옥선, "일몰조항의 기능과 한계", *중앙법학*, 중앙법학회 (2018) 38–39.

12) 백옥선, "일몰조항의 기능과 한계", *중앙법학*, 중앙법학회 (2018) 38.

보포털<sup>13</sup>이나 방통위 규제개혁 팝<sup>14</sup>에서 찾아볼 수 없다는 점은 매우 아쉬운 부분이다. 수번  
자 관점에서 작성된 정보가 규제일몰제 참여 매뉴얼이나 사이트를 통해서 주기적으로 제공  
해야 할 것이다.

또한 규제의 재검토 제도의 실효성을 확보해 나가기 위해서는 개별부처에서 실시  
한 규제의 재검토 방법과 결과를 지속적으로 개편하고 공유해야 한다. 현재는 재검토기한  
이 도래한 규제가 어떻게 재검토되었는지를 알기 어렵다. 따라서 재검토 실시주체가 작성  
한 재검토 결과자료를 공개할 수 있도록 하여 그 내용을 규제의 수번자는 물론 이해관계자  
들이 확인할 수 있도록 하는 법적 기반을 마련해야 한다는 의견이 꾸준히 제기되어 왔다.<sup>15</sup>  
그럼에도 불구하고 아직도 보완해야 할 부분이 상당하고, 법적 기반에 따라 제대로 공개되  
고 있다는 것을 체감할 수 없다.

그리고 일몰대상 규제에 대해 사후적 평가를 실시한 경우, 평가 자료를 보존하고 공  
개할 수 있도록 하는 것이 평가제도의 연속성을 위해 중요하며, 특히 재검토 방식으로 규제  
를 주기적으로 평가하는 경우 자료의 연속성은 필수적인 사항일 수밖에 없다.<sup>16</sup> 실질적인  
재검토가 이루어지기 위해서는, 소관부처에서 재검토를 실시할 때 여러 가지 필요 절차 등  
을 보완하는 방법으로 접근하는 것이 합리적이다. 이때 재검토기준은 규제별로 재검토를  
위한 방법론과 기준 등에 관한 정보를 축적하는 것이 더 의미가 있을 것으로 보이고, 그런  
의미에서 규제재검토를 직접 실시한 행정부처에게 재검토기준이나 방법론을 구축하도록  
할 필요가 있거나, 재검토의 기반이 된 정보자체가 잘못될 여지가 충분하다는 점에서, 정보  
수집 및 관리의 중요성이 지속적으로 강조되고 있다.<sup>17</sup> 심사가 어떠한 자료에 기반해 이뤄  
지고 있는지, 동 결과의 기초가 되는 자료를 투명하게 공개하여 수번자들이 그 심사결과에  
납득할 수 있도록 해야 한다.

---

13) <https://www.better.go.kr>

14) <https://kcc.go.kr/user.do?page=A09070000&dc=K09070000>

15) 백옥선, “규제일몰제 실효성 확보를 위한 연구”, 입법평가연구 17-15-⑥, 한국법제연구원 (2017) 195-199.

16) 백옥선, “일몰조항의 기능과 한계”, 중앙법학, 중앙법학회 (2018) 39.

17) 백옥선, “규제일몰제 실효성 확보를 위한 연구”, 입법평가연구 17-15-⑥, 한국법제연구원 (2017) 169-170.

따라서 규제의 실효성을 확보하기 위해서는 심사의 세부 절차, 기간, 방법 등을 수범자가 충분히 숙지하여 관련 의견을 제시할 수 있도록 관련 정보들을 투명하게 공개해야 한다. 심사 주체 관련해서는 심사위원 명단 정도는 실명으로 투명하게 공개하는 한편, 심사과정에서 의견을 낸 개별 위원들이 특정되지 않게 비공개 처리하더라도 그들이 제시한 구체적인 의견 등은 상세히 공개할 필요가 있다.

#### (4) 충분하지 않은 심사

현재 심사 관련 세부적인 주체, 절차, 방법, 결과 등이 사실상 공개되지 않고 있어, 심사가 얼마나 충실히 이루어지고 있는지 제대로 알기 어렵다. 또한, 규제개혁의 염원과 방송 환경의 변화에도 불구하고, 방송 관련 규제는 여전히 시대상황에 부합하지 않는 모습을 보이고 있다. 비록 관련 규제가 행정규제기본법에 따라 재검토되고는 있으나 사실상 큰 변화가 없다는 점에서 충실히 심사가 진행되고 있는지 의구심이 발생하고 있다. 실제로 방통위에서 규제혁신 실적으로 나열한 규제<sup>18</sup>들은 수범자 입장에서는 규제개혁을 체감하기 어려운 내용들이다([그림 3] 참조). 규제개혁위원회도 방통위의 규제개혁평가와 관련하여 2022 ~ 2023년 기간 동안 모두 '미흡'을 부여하여<sup>19</sup> 방송 관련 규제개혁이 미온적인 점을 사실상 인정하고 있다.

[그림 3] 방통위 '방송' 관련 규제혁신 실적

지역방송 순수외주제작 방송프로그램 평성비율완화	비영리 공동체라디오의 청취자참여프로그램 의무편성비율 완화
<p>분야 부당경쟁 주관부처 방송통신위원회 환료일 2024.06.28</p> <p>기준</p> <ul style="list-style-type: none"><li>지역 저상파방송사업자(지역 MBC, 지역 민영)는 '순수외주제작 방송프로그램'을 예방기 전체 TV 방송시간의 일정 비율 이상 편성해야 함</li><li>지역 MBC(20% 이상), 지역 민영(3.2% 이상)</li></ul>	<p>분야 국민생활 주관부처 방송통신위원회 환료일 2024.05.28</p> <p>기준</p> <ul style="list-style-type: none"><li>청취자 참여프로그램 20% 이상 의무 편성</li></ul>
<p>개선</p> <ul style="list-style-type: none"><li>지역 MBC 규제 비율(20%→14%), 지역 민영 규제 비율(3.2%→2.6%) 완화하여 지역방송 재량 강화</li></ul>	<p>개선</p> <ul style="list-style-type: none"><li>청취자 참여 프로그램 의무편성비율 5%로 완화</li></ul>

18) <https://kcc.go.kr/user.do?page=A09070300&dc=K09070300>

19) <https://www.better.go.kr/rz/stats/RegulEvaluation>

<p><b>방송편성책임자 신고서류 간소화</b></p> <p>분야 부당경쟁 주관부처 방송통신위원회 원료일 2024.04.30</p> <div style="background-color: #f0f0f0; padding: 10px; margin-top: 10px;"> <p><b>기준</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>방송사 대표 및 편성책임자 변경신고 시 이력서, 기록관계증명서, 이사회 의사록 등 서류 제출 필요</li> <li>변경신고 외반 시 3,000만원 이하 과태료 부과 가능</li> </ul> </div> <div style="background-color: #f0f0f0; padding: 10px; margin-top: 10px;"> <p><b>개선</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>편성책임자는 이력서, 기록관계증명서 제출 면제</li> </ul> </div>	<p><b>방송사회가승인제도 개선</b></p> <p>분야 신산업 주관부처 방송통신위원회 원료일 2023.06.07</p> <div style="background-color: #f0f0f0; padding: 10px; margin-top: 10px;"> <p><b>기준</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>방송사업자(제)회원(제)승인 시 매체별 구분 없이 동일한 심사기준 및 절차를 적용하고 있어, 사업자별 특성을 반영한 차별화된 심사평가 기준 및 행정방법 도입 필요</li> </ul> </div> <div style="background-color: #f0f0f0; padding: 10px; margin-top: 10px;"> <p><b>개선</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>매체별(TV·라디오·등), 사업자별(지상파·종편·보도PP, 중앙·지역 등) 특성을 고려한 차별화된 심사기준 및 절차 마련</li> </ul> </div>
<p><b>AM라디오 기능정 추진</b></p> <p>분야 투자·일자리 주관부처 방송통신위원회 원료일 2023.05.08</p> <div style="background-color: #f0f0f0; padding: 10px; margin-top: 10px;"> <p><b>기준</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>AM라디오 청취 수요 감소 및 AM라디오의 재투자 비용 부담 등에 따라 AM라디오 운영 효율화 필요성 제기</li> </ul> </div> <div style="background-color: #f0f0f0; padding: 10px; margin-top: 10px;"> <p><b>개선</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>기 휴지 중인 AM라디오에 대해 휴지기간(6개월) 종료 후 청취권 보호 등에 이상 없을 시 송출중단 추진</li> <li>17개 AM라디오(MBC-SBS-CBS 등) 휴지 중(~23.5월)</li> <li>방송사의 불필요한 투자비용을 감축하여 방송사 경영개선에 기여 및 UHD 등 차세대 매체투자 유도</li> </ul> </div>	

출처 : 방통위 홈페이지(<https://kcc.go.kr/user.do?page=A09070300&dc=K09070300>)

규제부처가 자체적으로 심사를 하는 심사위원회 구성 관련해서도 충분한 심사가 진행되지 않고 있다는 의혹을 받을 수밖에 없다. 방통위의 경우 「방송통신 규제업무 운영 규정」에 따라 방송통신규제심사위원회를 구성하여 심사를 진행하는 것으로 보인다(제11조). 이 위원회는 민·관을 대표하는 공동위원장 2인을 포함하여 7인 이상 15인 이내의 위원으로 구성되며(제12조 제1항), 위원은 공무원 또는 방송통신에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 방송통신위원회가 위촉하는 자로 한다고 할 뿐, 규제개혁에 대한 상당한 의지를 가지고 심사할 수 있는 민·관 위원들이 위촉되어 심사위원회를 구성하고 있는지 의문이다. 앞서 논한 것처럼 관 출신 위원들은 일단 규제자로서의 지위를 극복하기 어려운 한계가 있으므로 규제 친화적일 수밖에 없다. 이러한 상황에서 민간 위원들마저도 규제개혁에 상당

한 의지가 없을 경우, 심사결과는 규제개혁 의견보다는 규제유지 의견 쪽으로 귀결될 가능성이 높후하다.<sup>20</sup>

심사위원회를 구성할 때, 수법자를 대표하는 위원을 형식적으로 참여시키는 방법으로는 규제개혁이 절대 이뤄질 수 없다. 규제일몰제는 규제개혁을 목표로 운영되고 있고, 수법자의 관점에서 접근할 때 제대로 수행될 수 있다. 위원회를 구성할 때에는 관 출신 위원은 가급적 참여하는 것을 제한하고,<sup>21</sup> 객관적인 민간 위원들이 심사를 하도록 하되, 수법자의 시각으로 규제개혁에 접근하기 위해서 수법자에게 상당한 수의 위원 추천권을 부여하여야 한다.

심사 내용 관련하여 양질의 규제 관점에서 심사가 되고 있는지도 의문이다. 규제개혁이 규제의 품질을 관리하여 양질의 규제를 만드는 것이라면, 이는 좋은 규제에 대한 일정한 기준이 전제될 것을 요구한다. 현대 규제국가에서 양질의 규제에 대하여 요구되는 원칙들은 법치주의 확립을 위한 규제의 일반원칙인 ‘법적 안정성의 보장을 위한 예측가능성과 명확성의 원리, 법률유보의 원리, 규제에서의 합리성 보장, 일관성과 통일성, 투명성의 원리, 자기책임의 원리’가 있다. 현대적 규제원리와 고려요소로는 ‘정보 전달 합리화의 원리, 효율성 및 최적화의 원리(비용편익분석), 규제 개별화의 원리(맞춤형규제), 전문성과 신뢰성의 원리, 소비자 보호 수준의 제고, 규제의 세계화’가 있다.<sup>22,23</sup> 이러한 관점에서 다수의 위원

20) 방송통신규제심사위원회는 재직위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하므로(방송통신 규제업무 운영 규정 제14조 제2항), 규제유지에 친화적인 위원구성을 여전히 규제개혁을 막는 걸림돌이다.

21) 심사할 때 이해관계자(수법자 등)의 의견보다는 규제기관의 의견을 중심으로 심리될 수밖에 없으므로 공무원 위원이 비중이 최소화하는 것이 규제개혁에 바람직하다.

22) 이원우, “규제개혁과 규제완화 : 올바른 규제정책 실현을 위한 법정책의 모색”, 저스티스 통권 제106호 (2008) 378~379.

23) 규제완화는 불필요한 규제부담을 줄이는 정책인 만큼 불합리한 규제의 발굴이 우선되어야 한다. 적정한 규제가 무엇인지를 통해 규제 본연의 목적에 맞지 않는 규제를 역으로 유추할 수 있다. 규제수립의 원칙은 규제의 품질을 높여 규제 본연의 목적을 달성하고, 규제도입에 따른 부작용을 최소화하기 위한 요건으로 이해할 수 있다. OECD는 2007년 규제의 질을 높이기 위해 ‘규제의 질에 관한 원칙’(principles of regulatory quality)을 마련하였다. 동 원칙에서 규제수립시, 준수해야 할 요건으로 ①목적 달성을 위해 최소한의 규제가 요구되며, 규제 준수를 위해 최소한의 부담이 요구됨, ②규제는 문제 해결에 효과적이어야 하며, 최소한의 비용으로 목적을 달성할 수 있는 효과적인 방법이어야 할, ③새로운 규제는 기존 규제와 일관성을 가져야 함, ④규제는 유연하게 규정되어야 하며, 지속해서 개선·향상되어야 할, ⑤규제는 투명하고, 이해관계자가 쉽게 접근할 수 있어야 함, ⑥규제과정은 이해관계자의 의견 반영 등 개방성과 신뢰성의 문화를 촉진해야 함, ⑦규제는 현법과 법의 요구사항을 준수해야 함, ⑧규제는 적정한 목표로 설정되고 강제력을 가여야 한다고 규정하고 있다. 즉 규제는 투명한 규제수립 과정을 통해 피규제자에게 최소한의 부담을 주는 방식으로 법적 범위 내에서 수립되어야 한다[이제희, “규제완화에 대한 법적 검토”, 성균관법학 제29권 제1호, 성균관대학교 법학연구소 (2017) 38.]

또는 분과 위원들로부터 독립적으로 작성된 복수의 결과보고서가 제출된 이후에 심사위원회 회의를 통해서 치열한 논의과정을 거쳐 규제의 존폐 여부가 결정되어야 한다. 치열한 논의과정은 개별 위원들의 구체적인 의견으로부터 확인될 수밖에 없으므로, 회의록이나 개별 검토보고서의 공개가 요구된다. 그리고 회의에서 의결을 통해서 개별 규제에 대한 존폐, 재검토 여부가 결정되었다면, 구체적인 의결 결과도 공개되어야 한다.

심사를 위한 검토보고서나 심사 결과보고서가 공유된다 하더라도, 검토보고서에 구체적인 검토내용이 포함되지 않거나, 결과보고서에 구체적인 의결결과나 논의내용 없이, 단순히 짤막하게 수법자, 이해관계자, 규제부처의 의견을 나열한 후 규제유지에 필요한 논거만 기재되는 방식으로 규제유지 결론을 도출하는 결과보고서가 작성된다면, 수법자 입장에서는 형식적이고 불충분한 심사가 진행되었다고 오해하기 쉽다. 가령, 심사위원회 논의과정에서 반대의견이 기재되어 있지 않고, 규제유지 결론만 담겨있다면, 수법자 등은 위원들 모두 규제유지 결론에 찬성한 것으로 받아들이게 된다. 그 과정에서 ‘위촉된 민·관 위원들이 모두 찬성할 정도로 규제유지가 명확한 사안이라면, 왜 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제라고 판단하여 재검토기한을 설정하고 있는지’, 반대로 ‘존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제라면 위원들 사이에서도 당연히 이견이 있어야 하는데, 그런 점을 찾아볼 수 없다’는 점에서 의구심이 생긴다.

또한 수법자들이 장기간 규제개혁을 요구하고 있다면, 나름의 타당한 이유가 있을 것이고, 그 주장이 전혀 합리성이 없다고 보기 어렵다. 그럼에도 불구하고 규제개혁의 요구에 대해서 수긍하는 위원은 찾아볼 수 없고, 결과보고서에 규제유지 결론과 간단한 이유만 제시되어 있다면, 위원회 구성이 객관적이지 않거나 규제 친화적인 위원들로 구성된 것은 아닌가 하는 의구심도 발생할 수 있다.

다시 한 번 강조하겠지만, 이러한 의구심이나 오해의 가능성은 심사 절차, 방법, 결과 등을 투명하게 공개함으로써 해소할 수 있으므로, 규제일몰제의 객관성 및 신뢰성을 확보하기 위해서라도 반드시 충분한 정보를 공개하고 수법자들의 의견 등을 반영하여 절차, 방법, 결과 등을 주기적으로 개선해야 할 것이다.

현재는 방송 규제에 대해 재검토기한을 일률적으로 3년으로 정하고 있는데, 방송환경 변화와 관련된 제반 상황을 차별적으로 고려하여 1~3년 사이에서 적합한 기간을 정해 수변자들의 의견 반영 주기를 단축함으로써 방송 환경 변화에 기민하게 대처할 필요가 있다.

규제제도 유지여부와 별개로, 규제의 세부적인 내용에 대해서도 큰 변화를 체감하기 어렵다. 일부 세부적인 기준이 변경되기도 하지만, 장기간 변화가 없는 규제들도 다수 발견된다. 방송 환경의 큰 변화에 따라 방송의 영향력, 역할, 시청형태, 주 시청층 등도 유기적으로 변화하고 있음에도 규제의 세부내용은 미세한 변화만 있거나 그마저도 변화가 없는 기준도 다수 있는데, 이런 점은 수변자로 하여금 심사가 제대로 되지 않는다는 의구심만 강화하는 격이다.

#### (5) 부족한 전문성 및 자원 등

중앙행정기관의 자체 규제심사위원회 규제개혁 결과가 소극적일 경우에는 상위 심사 권한을 가진 규제개혁위원회에서 이를 바로잡을 필요가 있다. 규제개혁위원회에도 규제 심사 권한이 부여되어 있기는 하지만 인적자원과 정보는 상대적으로 부족하고, “규제개혁 위원회의 규모를 확대할 필요가 있고, 규제영향분석서 등 실증적인 분석을 정교하게 수행하기에는 인프라가 부족한 측면이 있기 때문이다”라는 지적이 있어 왔다.<sup>24</sup> 실제로 규제정보포털에 있는 규제개혁위원회 및 분과위원회 구성만 봐도 방송 분야에 대한 전문성이 확보된 다수의 위원을 찾기 어렵다.<sup>25</sup> 이로 인해 규제개혁위원회가 규제부처(방통위)의 의견에 구속되거나 경도되는 경향이 발생할 수밖에 없다. 중앙행정기관이 수변자의 시각에서 심사가 어렵다면, 적어도 규제개혁위원회에서는 이를 반영할 수 있는 전문 위원들이 확보되어야 한다. 그러나 현재는 전문성이 제대로 확보되지 않아 중앙행정기관(방통위)의 부처 의견을 원점에서 검토하거나 심도 있게 검토하기 어려운 한계가 발생하고 있다.

---

24) 권병철, “규제일몰제도(Sunset Law) 집행에 대한 연구”, 석사학위 논문, 서울대학교 행정대학원 (2016) 53.

25) <https://www.better.go.kr/tz/intro.RrcWorkFunc>

중앙행정기관의 불충분한 자원과 관련하여, 소관부처 규제담당자들은 시간과 자원이 부족하다고 볼 수 있고, “일몰이 일괄적으로 도래하면서 소관 부처가 이를 검토할 자원과 시간이 부족해 보이는 것은 사실이다.”라는 지적이 있어 왔다.<sup>26</sup> 앞서 제안한 바와 같이, 중앙행정기관의 규제부서의 인력과 별도로 존재하는 규제개혁담당관을 신설하고, 수범자 출신의 전문인력을 파견 받는 등의 방식으로 전문성 및 자원을 확보하는 것이 바람직해 보인다.

#### 4. 나가며

아무리 제도의 취지가 좋다고 할지라도 제도의 목적을 달성하지 못한 채 여러 가지 부담만을 지우는 경우 제도의 실패로 보아야 한다. 지금의 일몰제 역시 이러한 비판에서 자유롭지 못하다.<sup>27</sup> 결국 규제일몰제가 그 목적이나 취지가 아무리 좋더라도 제대로 집행이 되지 않는다면, 정부의 행정력만 낭비하고 수범자들에게 부담만 된다.

국가와 사회의 기능 배분의 변화와 새로운 협치적 거버넌스의 추구에 따라, 규제행정은 종래 명령통제에 의한 일방적이고 고권적 방식에서 벗어나, 합의와 협력에 의한 행정을 적극적으로 활용하는 방향으로 변화되고 있다.<sup>28</sup> 정부는 행정규제기본법 개정 및 시행에만 의미를 두는 것이 아니라 진정으로 규제개혁을 이루려고 한다면, 위와 같은 시대흐름에 따라 규제자와 수범자가 동반자라는 관점으로 규제일몰제를 운영해야 한다. 아무리 좋은 규제라고 하더라도, 수범자와 관련 산업이 쇠퇴해 버린다면 더 이상 규제할 산업도 존재하지 않을 뿐더러, 규제기관의 역할도 존재하지 않는다. 규제기관의 규제개혁 의지에 따라

---

26) 권병철, “규제일몰제도(Sunset Law) 집행에 대한 연구”, 석사학위 논문, 서울대학교 행정대학원 (2016) 54.

27) 백옥선, “일몰조항의 기능과 한계”, 중앙법학, 중앙법학회 (2018) 40.

28) 이원우, “규제 패러다임의 변화와 행정법학”, 제4회 행정법분야 연합학술대회, 한국행정법학회·법제연구원 (2015) 19-20.

방송산업은 쇠퇴할 수도 있지만, 반대로 다시 반등하여 다른 미디어가 할 수 없는 고유의 공익적 역할을 더욱 활성화할 수 있다. 정부가 규제개혁 제안에서 제시하고 있는 “경제·민생 현장 규제 불편, 방송통신위원회·국무조정실이 함께 해결합니다”라는 강조문구를 수범자가 실감할 수 있도록, 규제일몰제가 행정규제기본법의 취지에 따라 적극적으로 적용 및 집행되기를 기대한다.

---

#### 참고문헌

- 강현철 (2014). “규제개혁의 현황과 전망”. 일감법학 제29호, 건국대학교 법학연구소.
- 권병철 (2016). “규제일몰제도(Sunset Law) 집행에 대한 연구”. 석사학위 논문, 서울대학교 행정대학원.
- 백옥선 (2017). “규제일몰제 실효성 확보를 위한 연구”, 입법평가연구 17-15-⑥, 한국법제연구원.
- 백옥선 (2018). “일몰조항의 기능과 한계”. 중앙법학, 중앙법학회.
- 신영수 (2018). “경제입법에 있어서 규제일몰 관련 쟁점과 과제”. 경제법연구 제17권 제3호.
- 이원우 (2008). “규제개혁과 규제완화 : 올바른 규제정책 실현을 위한 법정책의 모색”, 저스티스 통권 제106호.
- 이원우 (2015). “규제 패러다임의 변화와 행정법학”, 제4회 행정법분야 연합학술대회, 한국행정법학회·법제연구원.
- 이제희 (2017). “규제완화에 대한 법적 검토”, 성균관법학 제29권 제1호, 성균관대학교 법학연구소.



# 변화 위에 겹친 변화, 제도는 여전히 따라오지 못했다 : AI 기본법과 방송심의가 드러낸 공백들

정민경  
미디어오늘 기자

## 목차

- 1 AI가 뉴스를 학습해도 콘텐츠 보상은 없다? AI 기본법에 빠진 것
- 2 EU 인공지능법에는 있지만 국내 AI 기본법에는 빠진 이유
- 3 저작권 침해, AI가 만든 결과물만 볼 것이 아니라 전체 과정을 살펴야
- 4 방송심의 제도, 변화한 미디어 환경에 응답할 수 있나
- 5 OTT서 만들고 지상파서 트니 뒤…“어떤 버전이 더 나았나”

## 요약

이 글은 4월과 5월에 각각 개최된 한국방송학회와 한국언론학회 두 세미나를 바탕으로, AI 기본법의 한계와 기존 방송심의의 구조적 문제점을 다룬다. 곁보기엔 상이하고 동떨어진 주제로 보이지만, 두 세미나가 제기한 질문은 닮아있다. 글로벌 OTT의 출연 이후 급변한 미디어 환경에서 AI라는 또 다른 급격한 변화가 더해진 지금, 여전히 변하지 않고 있는 방송 산업의 현행 제도들의 문제점은 갈수록 커지고 있다는 지적이다. 이제는 AI 기술의 진보와 미디어 생태계의 재편 속도를 감안한 조율이 필요한 시점이다.

글로벌 OTT의 부상으로 콘텐츠 유통 환경은 이미 대대적인 전환기를 거쳤고, 최근 AI 기술의 비약적인 발전은 창작 생태계 전반에 또 한 번 구조적 변화를 예고하고 있다. 변화에 변화가 더해지는 이 시점에서, 방송 콘텐츠 산업의 법적·제도적 기반 또한 재검토가 불가피하다는 목소리가 커지고 있다.

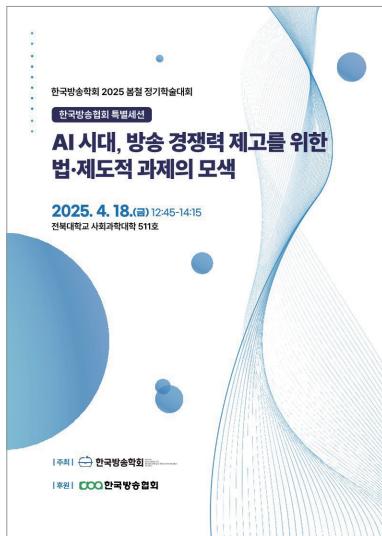
지난 4월과 5월에 각각 개최된 한국방송학회 및 한국언론학회 특별세션의 두 세미나를 바탕으로, AI 관련 입법의 한계와 기존의 방송 심의의 문제점을 짚어본다. 겉보기엔 상이한 주제로 보이지만, 두 세미나가 제기한 질문은 닮아있었다. 급변하는 미디어 환경에서 현행 제도는 과연 여전히 유효한지 말이다. 기술이 제도를 앞지르는 현상이 지속된다면, 창작자 보호도, 방송 심의도, 나아가 방송 산업의 기반도 흔들릴 수밖에 없다. 이제는 AI 기술의 진보와 미디어 생태계의 재편 속도를 감안해 입법과 규제의 균형감각에도 조율이 필요 한 시점이다.

## 1. AI가 뉴스를 학습해도 콘텐츠 보상은 없다? AI 기본법에 빠진 것

마이크로 트렌드(micro-trend)의 시대다. 누구나 아는 하나의 ‘메가 트렌드’가 시장을 이끌던 시기는 지나고, 이제는 개별 소비자의 취향에 기반한 작고 짧은 유행이 동시다발적으로 발생하고 소멸한다. 그러나 올해 초, 카카오톡 프로필 사진을 중심으로 확산된 ‘지브리풀 이미지’는 오랜만에 등장한 전 사회적 규모의 유행이지 않았을까. 실제로 지난 3월 말, 지브리풀 이미지 생성을 지원하는 모델이 탑재된 챗GPT의 이용자는 전달 대비 122만 명 이상 증가했다고 한다. 이러한 이미지 생성이 크게 유행하면서, AI의 저작권 침해 논란도 대중적인 토론 주제로 급부상했다.

지난 4월 18일 전주 전북대학교에서 열린 한국방송학회 봄철 정기학술대회의 한국방송협회 후원 세미나 ‘AI 시대, 방송 경쟁력 제고를 위한 법제도적 과제의 모색’ 세션에서 발제를 맡은 박희경 MBC 법무팀 차장(변호사) 역시 챗GPT의 ‘지브리풀 이미지 생성’으로 이야기를 시작했다. 박희경 변호사는 “최근 AI 기술이 너무 빨리 발달하고 있다. 저작권과

[그림 1] 한국방송학회 방송협회 세션 포스터



출처 : 한국방송학회

관련된 쟁점은 그보다 항상 한 걸음 뒤에서 가는 경향이 있다”며 “AI의 발전에 있어서 (저작권 문제는) 산업 발전의 발목을 잡는 형태로 진행되고 있는 것 같다. 선제적인 저작권 논의를 위해서 어떻게 해야 할까 생각해 보면 결국 입법과 관련된 이야기를 해야 한다”고 서문을 열었다.

그렇다면 ‘지브리 화풍’으로 촉발된 저작권 논쟁이 방송 산업과 어떻게 연결되는 것일까. 박희경 변호사는 방송 사업자의 매출 구성을 설명하면서 “원래 지상파 방송 사업자의 경우, 광고나 협찬이 매출의 상당 부분을 이루었다. 그런데 지금은 재송신이나 프로그램 판매와 같이 콘텐츠를 판매하는 것에서 상당한 매출을 일으키고 있다”며 “그 매출은 다시 한번 방송 산업을 통해서 새로운 예능이나 드라마 저작물을 만드는데 사용되고 있다. 그렇기에 영상 저작물의 저작권과 관련된 매출이나, 저작권을 지키는 부분은 방송 산업의 지속을

위해 상당히 중요한 부분”이라고 말했다. 이제는 방송 콘텐츠의 저작권 논쟁이 방송 산업의 주요 수익의 한 부분을 차지한다는 것이다. AI의 뉴스 데이터 학습과 관련한 저작권 침해 문제가 방송계의 주요 논점이 된 배경이다.

## 2. EU 인공지능법에는 있지만 국내 AI 기본법에는 빠진 이유

박희경 변호사는 우선 AI의 학습 데이터 공개 의무와 관련된 현재 입법 상황을 소개했다. 「인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법」(이하 「인공지능기본법」)이 내년 1월부터 시행될 예정이다. 인공지능기본법은 EU 이사회가 승인한 EU 「인공지능법」(The Artificial Intelligence Act, 이하 ‘EU AI Act’) 보다 시행 시점이 빠르다. 박희경 변호사는 EU AI ACT에는 ‘AI OFFICE가 제공한 양식에 따라 범용 AI 모델 훈련에 사용된 콘텐츠에 대해 충분히 상세한 요약을 작성하고 이를 공개할 의무’를 명시하고 있고, 미국에서도 Train Act 등 ‘학습 데이터 공개’ 조항에 대한 논의가 진행된 바 있다고 소개했다.

그러나 국내법에선 학습 데이터 공개와 관련된 조항이 누락됐다고 지적한다. 학습 데이터 공개 의무와 관련된 조항의 필요성은 실제 입법 과정에서 논의가 됐지만, 이번 인공지능기본법에는 포함되지 못한 채, 필요시 후속 입법을 준비하는 것으로 일단락되었다. 실제로 제419회 국회 법제사법위원회 회의록(2024.12.17)을 살펴보면, 정향미 문화체육관광부 저작권국장이 “AI투명성 의무 확보에 대한 조항 내에 창작행위에 관계되는 AI의 개발과 활용에 대한 학습 데이터만 목록을 공개해야 한다는 조항을 넣어야 한다”고 말한다. 정향미 국장은 “창작자들이 이 학습데이터와 관련해 저작권을 제대로 지켜서 활용했는지 의심하고 있다. AI 업계도 저작권을 지켜야 된다는 국제적인 규범에 따라서 준수하고자 하는 부분도 알고 있다”고 덧붙였다.

해당 회의에서 김현 과학기술정보방송통신위원장 대리는 “해당 부분은 정부와 국회가 상황을 지켜보면서 후속 입법을 준비하겠다는 입장”이라며 “일단 기본법부터 제정하고 후속입법으로 하는 게 맞다는 게 전체회의에서의 입장”이라고 말한다. 정청래 위원장

도 “일단 해보고 발생하는 문제는 개정안으로 해결될 문제지, 지금 시작하는 것을 이것 때문에 잡는 것은 아닌 것 같다”고 말한다. 저작권 문제로 인해 AI 진흥을 저지해선 안 된다는 말이다.

박희경 변호사는 이 논의 과정에 대해 “우선 빨리 입법을 시켜서, 인공지능 산업의 발전을 우리나라가 주도할 수 있게 하자는 것이 입법 과정에서 강조되었고, 그 과정에서 저작권자 보호와 관련된 조항이 소외되었다”며 “EU의 AI ACT와 미국의 「2024 생성형 AI 저작권 공개법안」(Generative Al Copyright Disclosure Act of 2024) 등 해외 사례들을 참고해 현행법에서 빠진 데이터 투명성 의무 부과, 정당한 보상 방식 등 저작권 보호 체계를 서둘러 마련해야 한다”고 전했다. EU의 AI ACT에는 ‘AI사업자는 주요 데이터 수집 또는 집합을 나열하고 사용된 다른 데이터 소스에 대한 설명을 제공함으로써 저작권자를 포함한 정당한 이해관계자들이 법에 따라 권리를 행사하고 집행할 수 있도록 해야 한다’고 명시하고 있다.

박 변호사는 미국의 사례도 언급했다. 그는 “미국은 뉴욕타임즈가 OPEN AI와 마이크로소프트를 상대로 소송을 진행하는 등 ‘공정 이용’을 둘러싼 법적 공방이 이어지고 있다”며 “한국은 현재 미국과 유사한 법적 체계를 가지고 있으므로, 다수의 소송이 진행되고 있는 미국의 선례를 살펴볼 필요가 있다”고 했다. 특히 최근 ‘공정 이용’ 주장을 배척한 톰슨로이터와 로스 인텔리전스의 1심 판결은 큰 의미를 지닌다고 소개했다. 지난 2월 11일 미국에서 통신사 톰슨로이터의 전 경쟁사인 로스 인텔리전스가 AI 기반 법률 플랫폼을 구축하기 위해 기존 콘텐츠를 복사하는 것은 미국 저작권법에 의해 허용되지 않는다는 판결을 언급했다. 앞서 톰슨로이터는 2021년 로스 인텔리전스가 톰슨로이터의 자사 법률 검색엔진 웨스트로(WestLaw)를 무단으로 사용한 것에 대해 소송을 제기한 바 있다. 로스 인텔리전스는 AI 학습을 위해 웨스트로가 제공하는 헤드노트(판례요약)를 활용하는 것은 공정이용에 해당한다고 주장했지만, 법원은 이를 인정하지 않았다.

박희경 변호사는 “관련 판결에서 로스의 목적이 상업적 이용 목적이었으며, 로이터와 직접 경쟁하려는 의도가 있었다며, 공정 이용이 아니라는 판단이 나왔다”며 “기사나 영상의 경우도 마찬가지로, AI 기업이 뉴스 콘텐츠를 학습해 서비스한다면 사람들이 뉴스 홈페이지에 들어와서 뉴스를 보는 것이 아니라 AI 서비스를 통해 뉴스를 보게 되면서, 인간의

창작은 축소될 수밖에 없다”고 말했다. 그렇기에 박 변호사는 지난 법제사법위원회 회의에서 언급은 되었으나 빠져버린, 인공지능의 학습 데이터 공개와 관련된 논의가 향후 개정안에서 시급하게, 가장 선제적으로 논의되어야 한다고 주장했다.

이러한 논의가 방송 콘텐츠 산업의 ‘수익’에 관련돼서만 논의된다면 많은 이들은 이 주제에 관심을 가지지 않을 수도 있다. 그러나 박희경 변호사가 언급한, ‘인간의 창작 영역 축소’라는 관점에서 본다면 이야기는 달라진다. AI 산업 진흥을 위해 저작권을 소홀히 한다면, 뉴스 저작권뿐 아니라 다양한 창작 영역에서 저작권자, 즉 창작자의 권리가 소외되게 된다. 그렇다면 누가 힘든 ‘오리지널’ 창작을 할 것인가는 말이다. 박희경 변호사 역시 “(이러한 저작권의 소외 현상은) 향후 인간 지성의 위축을 초래해서 미래 인간의 혁신에 부정적인 영향을 미칠 것”이라며 “창작과 관련된 산업 자체가 붕괴될 우려가 있다”고 말했다. AI의 ‘카피’ 역시 ‘오리지널’이 있어야 하는데, 오리지널은 없고 ‘카피’만 등등 떠다니는 세상이 될 수도 있다는 것이다.

### 3. 저작권 침해, AI가 만든 결과물만 볼 것이 아니라 전체 과정을 살펴야

이날 토론에는 실제로 관련된 소송을 진행하고 있는 법무법인 KCL 김태경 변호사가 참석해 소송에서의 쟁점까지 소개했다. 김태경 변호사는 최근 KBS·MBC·SBS 지상파 3사를 대리해 네이버를 상대로 AI의 데이터 학습 관련 저작권 침해·부정경쟁행위 중지 및 손해배상 청구 소송을 진행하고 있다. 지상파 3사는 네이버가 방송사 기사를 무단으로 생성형 AI 하이퍼클로바와 하이퍼클로바X 학습에 활용했다며 저작권 침해 등을 주장하고 있다. 이번 소송은 AI 기업과 언론의 갈등이 이어지는 국내 최초 사례로, AI 개발 및 운용 과정에서 뉴스 콘텐츠를 학습용 데이터로 활용한 AI 기업에 대해 언론사들이 법적 대응을 한 주요 사건으로 주목받고 있다.

[그림 2] 한국방송학회 방송협회 세션 토론 장면



\*좌측부터 표시영 교수, 윤성우 교수, 박희경 변호사, 도준호 교수, 김태경 변호사, 이대희 교수, 최영진 과장  
출처 : 한국방송학회

김태경 변호사는 “지금 법처럼 AI 사업자가 학습용 데이터를 공개하지 않아도 된다면, (뉴스 콘텐츠) 저작권자가 적극적인 권리를 행사하기 힘들어진다. 이러한 현상이 누적된다면, 콘텐츠 시장이 붕괴될 가능성이 높아진다”고 말했다. 이어 “AI 사업자의 학습용 데이터에 어떤 저작물이 사용되는지 여부가 불분명하다면, 자신의 저작물이 사용되었음을 원고가 입증해야 한다”며 “저작권 소송에서 가장 핵심적으로 문제가 될, ‘입증 책임’을 원고가 지게 되면서 부담이 상당해진다”고 지적했다. 그는 “이 같은 현상이 지속된다면 AI 기업은 학습용 데이터에 대해 영업 비밀로 취급하게 될 것이고, 사실상 독과점적인 지위를 구축할 것”이라며 “우리나라의 경우 플랫폼 사업자도 한정적이기에 AI 산업과 관련한 진흥에 있어 몇몇 사업자들이 주도적인 역할을 하면서 시장 공정성에도 문제가 발생할 수 있다”고 우려했다.

특히 김태경 변호사는 AI 저작권 문제에서 ‘AI가 산출한 결과’가 저작권을 침해하느냐 마느냐에만 매몰되어선 안 된다고 강조했다. 다시 글 초반에 인급한 ‘지브리풀 그림’이 저작권 침해에 해당하느냐 아니냐에 대한 논란을 잠깐 돌아보자면, ‘특정 그림’이 아닌 ‘그림 스타일’은 저작권 적용 대상이 아니라는 것이 전문가들의 입장이었다. 그러나 김태경 변호사는 “최종 산출물만 보고 판단하면 안 되고, AI의 학습 과정 자체가 침해의 본질이라는 점을 강조하고 싶다”며 “또한 그 학습 결과물이 상업적으로 이용될 가능성이 높은 부분에서 공정 이용의 요건을 충족하기 어려울 것으로 예상된다”고 말했다. AI가 만들어낸 결과물만을 보고 저작권 이야기를 할 것이 아니라, 그 결과물이 만들어질 수 있었던 전체적인 과정에서 저작권 침해 요소가 있었는지 살펴봐야 한다는 것이다.

그렇다면 왜 EU나 미국과는 달리 한국의 인공지능기본법은 저작권자에 대한 보호가 빠진 채 시행되는 것일까. 이날 학회에서 토론자로 참석한 윤성옥 경기대 미디어영상학과 교수는 어쩌면 직접적으로 말하기 힘든 현실적인 이야기를 짚어냈다. 윤성옥 교수는 “결국 국내의 AI법은 미국과 유럽과는 굉장히 다르게, AI 산업을 진흥하기 위한 기능이 목적”이라며 “소관 부처가 과학기술정보통신부(이하 ‘과기정통부’)이기 때문이다. 아마 과기정통부가 계속 이 입법을 주도한다면 산업 진흥이 주요 목적일 수밖에 없다. 산업 진흥은 과기정통부가, 저작권자 보호 등에 대해서는 문화체육관광부(이하 ‘문체부’)가 관여를 하는데 소관 부처가 공통으로 바뀌어야 입법 방향도 바뀔 것 같다”고 말했다. 윤 교수는 “그런데 ‘왜 AI를 진흥해야 할까’를 생각해본다면, 산업 발전은 사실 수단”이라며 “결국 AI 진흥도 국민의 삶의 질을 향상시키기 위한 것이 아니냐. 그렇다면 부처 간 협력 모델을 구축하는 것이 선결 조건이 되어야 한다”고 주장했다. 이어 “사업자들 역시 조금씩 양보를 해야 할 필요가 있다”며 “비옥한 땅이 있는데, 이것을 내 것이라고 주장하면서 아무도 사용하지 못하게 하면 그 땅은 어떤 결실을 맺을 수 있느냐. 그 땅에서 과실만 따 먹으면 누가 그곳에서 땅 훌려 농사를 짓겠느냐”고 물었다. 저작권자를 보호하지 않고 산업 진흥에만 매몰된다면, 본질적인 부분을 놓치게 될 것이라는 경고였다.

한편 이날 토론에서는 AI 기술이 단순히 기존 콘텐츠를 학습하는 데 그치지 않고, 새로운 저작물을 생성하는 기능까지 수행하고 있는 현실을 반영해, AI 산출물에 대한 저작권 인정 요건 등에 대한 쟁점도 함께 다뤄졌다. 이대희 고려대 법학전문대학원 교수는 앞으로 인공지능기본법의 시행령을 추가해 나가면서 이 같은 논쟁은 끊이지 않을 것이라 봤다. “예를 들어 이 세미나의 토론문을 만든다고 할 때, 인간인 저는 몇 시간이 걸린다. 그러나 AI는 10분도 안 되어 만들어 낼 것”이라며 “인간의 창작물과 AI의 산출물을 구분하지 않으면 결국 시장에는 AI의 산출물만 늘어나게 될 것이다. 그렇기 때문에 AI의 산출물은 AI의 산출물이라고 표기해야 하는 것”이라 설명했다. 이대희 교수는 “다만 모든 작품에 일일이 AI로 만든 것이라는 표시를 하게 되면 작품성이 떨어지게 되고, 표현의 자유가 억제될 수 있다”며 “그렇기 때문에 인공지능기본법 시행령에서 관련된 표시 방법을 어떻게 구체화하느냐가 관건이 될 수 있다”고 예상했다.

표시영 강원대 교수는 앞으로 펼쳐질 저작권과 관련된 쟁점을 앞서 이야기한 AI의 학습 데이터 관련 저작권 문제와 AI가 만든 저작물의 저작권 문제로 꼽으며 토론을 정리했다. AI 학습 데이터와 관련된 저작권 문제에 대해 표 교수는 ‘공정 이용’ 개념을 다시 언급하면서 “그런데 무엇이 공정 이용이고 또 무엇은 공정 이용이 아닌지는 케이스마다 굉장히 다르고 법원이 어떤 해석을 하느냐에 따라 달라질 수밖에 없다”며 “다만 지금까지의 판례들을 종합해서 보면 최근 AI 학습의 책임 범위가 확장되고 기준도 정교해지고 있기 때문에 AI 사업자들이 저작권자와 라이선스 계약을 체결하는 경우가 늘어나고 있는 것 같다”고 정리했다.

표 교수의 토론은 ‘AI 저작물의 저작권 문제’까지 펼쳐졌는데 이 역시 앞으로 입법에 있어 보완이 필요한 부분이라고 전했다. 표 교수는 “미국과 EU에서 있었던 저작권 판례 등을 살펴보면 AI가 만든 저작물이라고 하더라도 저작권이 인정될 수 있으려면 5개의 공통 분모가 있었다”며 5가지 기준을 설명했다. 첫째, 콘셉트와 기획 단계에서 창작물의 표현 수준까지 인간이 아이디어를 설계했는지, 둘째, 선택이나 배열 단계에서 데이터나 소재를 인간이 창의적으로 골랐는지, 셋째, 인간이 창작 과정을 실질적으로 지휘하고 감독했는지, 넷

째, 수정 및 편집 단계에서 AI 생성물을 선별해서 인간이 재수정하고 또 편집했는지, 마지막으로 최종 결과물을 인간이 결정했는지이다. 표 교수는 “이런 기준에 부합한다면 AI로 만든 저작물이라고 하더라도 인간의 창의적 개입이 높은 것이라 볼 수 있기 때문에 저작권이 인정될 수 있다고 생각한다”며 “국내에서도 이와 관련해 구체화할 수 있는 기준을 마련하는 것이 중요하다”고 전했다.

이날 토론의 마지막 차례로 최영진 문체부 저작권정책과장은 문체부에서는 2023년부터 AI 제도 개선에 대해 지속적으로 논의하고 있으며, ▲AI 학습 데이터 ▲거래 활성화 ▲산출물 활용 부문을 나눠 논의 중이라고 밝혔다. 최영진 과장은 “학습 데이터 제도 분과는 관계 부처인 과기정통부도 함께 참여하고 있으며, AI 사업자의 영업 비밀과의 연관성 때문에 논란이나 반대 의견이 나오고 있지만 지속적으로 세부적인 사항을 논의 중”이라며 “저작권 분야는 FTA 등 타국과의 관계와도 영향을 미치는 국제적 성격을 띠고 있기 때문에 해외 동향도 활발히 살피고 있다”고 말했다.

결국 AI 시대의 방송 산업은 단순한 기술 수용을 넘어, 저작권 질서의 재정립이라는 제도적 기반 없이는 지속 가능한 경쟁력을 확보하기 어려운 국면에 접어들 것이라는 우려가 공통적이었다. 지금과 같은 법적 공백은 ‘AI 산업 진흥’이라는 명분 아래 창작자의 권리가 후순위로 밀리는 현실을 적나라하게 보여준다. 물론 문체부 측의 입장은 살펴보면 이러한 입법 공백은 조만간 수정될 것으로 기대된다.

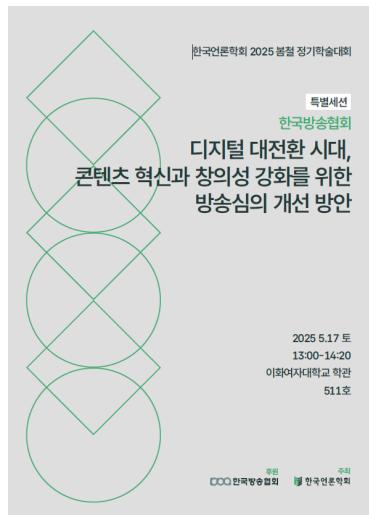
#### 4. 방송심의 제도, 변화한 미디어 환경에 응답할 수 있나

기존의 방송 규제 체계 역시 변화된 미디어 환경에 걸맞은 새로운 기준을 요구받고 있다. 이어지는 한국언론학회 특별세션에서는, 방송심의 제도를 중심으로 또 다른 제도적 과제를 짚어본다.

두 번째 참여한 학회는 5월 17일 서울 이화여대에서 열린 한국언론학회 2025 봄철 정기학술대회의 ‘디지털 대전환 시대, 콘텐츠 혁신과 창의성 강화를 위한 방송심의 개선 방안’이라는 특별세션이다. 최우정 계명대 경찰행정학과 교수가 ‘변화된 미디어 생태계에서

방송심의제도의 문제점과 개선 방향'을 주제로 발표했으며 김희경 공공미디어연구소 수석 연구위원, 박성순 배재대 미디어콘텐츠학과 교수, 배정훈 SBS PD, 이남표 용인대 교수, 최영재 한림대 미디어스쿨 교수가 토론자로 참석했다.

[그림 3] 한국언론학회 방송협회 세션 포스터



출처 : 한국언론학회

발제를 맡은 최우정 교수는 현재 방송심의 제도와 관련해 “(6·3대선 이후) 어느 당이 집권을 하든 문제가 될 것이다. 구조적인 문제가 있다”며 “사실 이 문제는 최근의 문제도 아니며, 결정권자가 여당이든 야당이든 상관없이 이 구조적 문제를 풀어야 한다”고 말했다. 우선 공정성, 객관성, 중립성이라는 심의 기준에 대해 최우정 교수는 “심의 기준이 팩트가 아닌 가치 판단으로 이뤄지기 때문에, 주체가 어떻게 보느냐에 따라 달라질 수 있다”며 “특히 심의 단체들이 권력적인 이해관계, 경제적인 이해관계로 연관이 되어있기 때문에 법제상으로 집권당에 유리하다고 할 수밖에 없다. 그렇기에 ‘미디어 개혁’을 하겠다는 당이 집

권하게 되어도 집권당에 유리한 제도를 버릴 수 없기 때문에 실제로 개혁이 이뤄지지 않는 것”이라 말했다.

특히 ‘공익’과 관련된 판단이나 음란 기준에 대한 판단이 주관적이며, 심의위원의 자의적 판단에 따라 달라질 수 있는 부분이라 강조했다. 최 교수는 “규정상 심의위원 자격을 적극적으로 정하지 않고, 소극적인 결격 사유만 나열하고 있는데 이렇게 두는 것이 타당한지 의문”이라며 “결격 사유 외 전문성 보장 조항은 결여되어있다”고 지적했다.

최근 미디어 환경이 급격하게 변화하면서, 방송심의는 OTT나 개인방송사업자에는 엄격하게 적용되지 않아 기존 방송 사업자에게 역차별이 벌어지고 있는 문제도 지적됐다. 최우정 교수는 “역차별의 미디어 생태계에서 누군가는 심의에서는 배제되어 돈만 벌고, 누군가는 엄격하게 제한된 시장에서 힘겹게 생존을 이어가고 있다”고 지적했다.

이같은 문제들 때문에 최우정 교수는 결국 심의 제도를 행정기관 중심이 아닌 방송 사업자 중심의 ‘자율규제’ 차원으로 넘겨야 한다고 주장했다. 최우정 교수는 “방송사에 맡겨놓는다면 심의가 제대로 진행되겠느냐는 우려점도 나오지만, 정부 행정기관 차원의 심의가 ‘최악’이라면 사업자 중심의 자율심의는 ‘차악’이라고 볼 수 있다”며 “사업자 중심의 자율심의로 가되, 행정기관은 이 같은 심의가 제대로 이뤄지지 않을 때 보충하는 방향으로 가야 한다”고 설명했다.

#### [그림 4] 한국언론학회 방송협회 세션 토론 장면



\*좌측부터 김희경 수석연구위원, 박성순 교수, 최우정 교수, 홍원식 교수, 배정훈 PD, 이남표 교수, 최영재 교수  
출처: 한국방송학회

이날 토론자로 참석한 김희경 공공미디어연구소 수석연구위원, 박성순 배재대 미디어콘텐츠학과 교수, 배정훈 SBS PD, 이남표 용인대 교수, 최영재 한림대 미디어스쿨 교수는 공통적으로 ‘방송 사업자 중심의 자율심의’라는 방향에는 공감을 표했다. 김희경 공공미디어연구소 수석연구위원은 “통신 심의의 경우 개인 인격권, 재산권을 침해하는 불법 정보나 범죄에 해당하기 때문에 자율규제로 삭제하는 데 문제가 없고, 얼마나 빨리 신속하게 하느냐가 중요하다”며 “그러나 방송심의는 헌법적 원리부터 목적, 시대상의 변화 모두 고려해야 하는데 논란이 될 수밖에 없다”고 포문을 열었다. 이어 “각 사가 심의 규정을 작성하게 하고, 승인되면 방송통신심의위원회(이하 ‘방심위’)는 심의를 검토하는 정도의 역할만 맡으면 좋겠다”고 덧붙였다.

박성순 배재대 교수는 “누군가는 공영방송이나 지상파가 있어야 되느냐고 의문을 표한다. 그러나 정보 격차 문제 등 방송의 공공성이 필요한 부분은 여전히 있기 때문에 심의를 통해 지켜야 할 영역을 재검토해야 한다”며 “자율규제로 가되, 사업자가 제대로 자율규제를 행하지 않았을 경우 사후 책임은 훨씬 크게 지는 구조로 바뀌어야 한다”고 전했다.

다만 이남표 용인대 교수는 “현재 방심위의 제도나 법적인 상황에 대한 진단은 100% 동의하지만, (현재의) 방송심의가 있기 때문에 방송사 내부에서도 현재 엄격하게 심의실이 있고 검토를 하는 것일 수 있다. 행정 처분이라는 강제성이 없다면 누가 지금처럼 심의를 두려워할까”라고 우려를 표했다. 현재의 심의 제도가 문제가 있긴 하지만, 방송 사업자의 자율심의로 제도를 변경했을 때, 지금처럼 사업자들이 엄격하게 내부 심의를 하겠느냐는 우려는 현실적이다.

## 5. OTT서 만들고 지상파서 튼 뒤…“어떤 버전이 더 나았나”

반면 이날 토론에 참여한 배정훈 SBS PD는 현업에서 직접 경험한, 변화된 미디어 환경에 현재의 심의 제도가 부른 문제를 밝혔다. 배정훈 PD는 2023년부터 준비해 지난해 웨이브를 통해 ‘국가수사본부’라는 오리지널 콘텐츠를 만든 바 있다. 이후 이 콘텐츠를 배 PD가 속해있는 SBS에서 판권을 구매해 방영했다. 배 PD는 “이는 기존 콘텐츠 제작 순서와는 반대 방향이었다. 보통은 PD가 속한 방송사에서 콘텐츠를 만들고, 이것을 OTT가 사가

는 순서인데 SBS PD가 만든 콘텐츠를 SBS가 사는, 굉장히 이례적인 경험이었다”라며 “다만 처음 오리지널을 제작한 것이 OTT였기 때문에, SBS에 편성할 때와는 달리 상대적으로 자유로운 심의규정을 적용받았다”고 말했다. 배 PD는 “이 경험에서 ‘어떤 심의 규정을 받은 콘텐츠가 좋은 콘텐츠인가?’라는 질문을 받았다. 그런데 연말 한 시장식에서 (SBS가 아닌) 웨이브의 ‘국가수사본부’가 우수상을 받았다”고 덧붙였다.

[그림 5] 2024 방통위 방송대상을 수상한 웨이브 〈국가수사본부〉



출처 : 방통위

이어 배정훈 PD는 “제작진들은 콘텐츠를 만들며 심의팀을 통해 의견을 받고, 일상적으로 교육도 받는다. 법무팀의 의견까지 반영하는 내부적인 심의 시스템이 존재하고 있고, 내부적인 의견을 듣지 않는 제작자는 쉽게 보기 어렵다”며 “이미 방송사 내에는 자율심의를 할 수 있는 시스템이 갖춰져 있다”고 말했다.

방송심의 제도의 개선 방향을 논의한 두 번째 세션에서는 자율규제의 필요성과 그에 따른 제도적 긴장이 동시에 제기됐다. 방송사 내부에는 이미 일정 수준의 자율심의 체계가 작동하고 있으나, 이는 현행 제도의 압력 속에서 유지된 결과일 수 있다. 제작 현장을 가까이에서 경험하는 실무자와 제도 전반을 조망하는 연구자 모두 자율심의로의 전환에는 공감했지만, 그 이상이 당장 현실적 변화로 이어질 수 있을지에 대해서는 회의적 시선도 읽혔다. 자율성과 공공성, 표현의 자유와 사회적 책임 사이에서 심의 제도는 여전히 실현 가능한 균형점을 모색 중인 것으로 보인다.

AI 저작권과 방송심의, 얼핏 이질적으로 보이는 두 논의는 결국 ‘변화하는 창작 환경에 제도는 어떻게 응답해야 하는가’라는 공통의 과제로 수렴된다. 제도가 산업 진흥에만 방점을 둘 때, 창작의 동기와 문화적 기반은 쉽게 소외될 수 있다. 각 세션의 전문가들은 산업 진흥을 위해 창작자의 권리가 충분히 지켜지지 않았을 때, 본질인 ‘콘텐츠 창작’의 욕구가 떨어질 수 있음을 우려했다. 산업적 성장이라는 명분 아래, 제도가 보호해야 할 가장 근본적인 가치가 무엇인지 되물어봐야 하는 시점이다.

### 3. 해외진단

글로벌 플랫폼 시대의 공영방송

운장열

: 해외 6개 공영방송사의 Public Space Incubator  
프로젝트

해외 공영방송사의 디지털 대전환 방안

이지영

: 호주의 <ABC Five-Year Plan 2023–2028>을  
중심으로



# 글로벌 플랫폼 시대의 공영방송

## ：해외 6개 공영방송사의 Public Space Incubator 프로젝트

윤장열

국립부경대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수

### 목차

- 1 Public Space Incubator 프로젝트의 아이디어
- 2 디지털 공론장을 위한 공영방송의 실험
- 3 공적 가치를 위한 공공 플랫폼의 전환
- 4 국내 공영방송의 새로운 상상을 위하여

### 요약

벨기에, 캐나다, 독일, 스위스 등 6개 공영방송사가 협력해 추진 중인 Public Space Incubator 프로젝트는 상업 플랫폼 중심의 왜곡된 디지털 미디어 환경을 극복하고, 포용적인 디지털 공론장을 설계하려는 국제적 실험이다. 2023년 출범하여 2027년까지 연장 운영 예정인 이 프로젝트는 'Comment Slider(댓글 시작화 도구)', 'Representing Perspectives(관점 전환 시스템)' 등 혁신적인 디지털 도구를 개발하고 있다. 참여 방송사들은 각국의 공공성 경험을 공유하며 기술, 정책, 거버넌스 전반에 걸쳐 협업을 이어가고 있다. 개발된 결과물은 오픈소스로 공개되며, 이를 통해 민주적 디지털 인프라로의 확장을 목표로 한다. Public Space Incubator 프로젝트는 국내 공영방송 역시 단순한 콘텐츠 생산을 넘어 플랫폼 생태계까지 주도해야 함을 보여주며, 이는 기술 협력과 제도 개혁 측면에서 중요한 시사점을 제공한다.

## 1. Public Space Incubator 프로젝트의 아이디어

2023년 2월, 벨기에(RTBF), 캐나다(CBC/Radio-Canada), 독일(ZDF), 스위스(SRG SSR)의 공영방송사는 국제 협력 프로젝트인 ‘Public Spaces Incubator(이하 PSI)’의 출범을 공동 발표했다. 이 프로젝트는 혐오 표현, 왜곡된 정보, 사회적 양극화로 오염된 디지털 미디어 환경에 대응하여 건강하고 포용적인 디지털 대화 공간을 공동으로 설계하고 실험하는 데 목적을 두었다. 다시 말해, PSI는 공영방송이 상업 플랫폼에 의존하지 않고, 공익 중심의 디지털 플랫폼 생태계를 직접 구축하겠다는 비전에서 출발한 것이다. 특히 이 프로젝트는 미국의 비영리 단체인 New\_Public의 지원을 받아, 사용자 친화적이고 포용적인 온라인 커뮤니케이션 환경을 구현할 수 있는 다양한 도구들을 공동으로 연구·개발하고 있다(ZDF, n.d.).

이러한 맥락에서 이 프로젝트는 단순한 기술적 실험을 넘어서, ‘디지털 시대에 시민적 삶과 민주주의를 위한 인프라를 공영방송이 주도적으로 설계할 수 있는가’라는 실천적 문제의식을 중심에 둔다. 출범 당시 참여한 방송사들은 자국 내에서 높은 공공성과 신뢰를 확보한 기관들로, 프로젝트는 이들 간의 지식 공유와 공동 설계에 기반한 실험적 협력을 통해 전개되고 있다.

2024년부터는 독일의 ARD와 호주의 ABC가 PSI에 합류하면서, 공영방송 기반의 디지털 공공 플랫폼 연합이 점차 확대되었다. 각 기관은 언어, 미디어 환경, 공공서비스의 전통이 상이함에도 불구하고, ‘민주적 공론장의 회복’이라는 공동의 목표 아래 상호보완적인 역할을 수행하고 있다.

이를 테면, 독일의 ZDF는 프로젝트 초기부터 기술적 리더십을 제공하고 있으며, 최근에는 스트리밍 기술 생태계(Streaming OS)의 오픈소스화를 선언하고, PSI의 디지털 인프라 기반을 강화하고 있다. CBC/Radio-Canada는 캐나다의 다언어·다문화 사회 경험을 바탕으로, 사용자 참여와 지역 기반 커뮤니케이션 설계 실험을 주도하고 있다. 벨기에의 RTBF는 사회문화적 다양성과 혐오 표현 대응 설계를 강조하며, 사용자 피드백을 기반으로 한 프로토타입 개발에 집중하고 있다. SRG SSR은 스위스 4개 언어권을 포함하는 공영방송 연합체로서, 지역성과 포용성 중심의 커뮤니케이션 설계에 기여하고 있으며, 사용자 조사와 의견 수렴에 기반한 접근방식을 택하고 있다(EBU, 2024). 2024년에 합류한 독일의 ARD는 신뢰 기반 콘텐츠와 책임 커뮤니케이션 전략을 공유하며, 콘텐츠 중심의 사용자 참여 기능

개발을 주도하고 있다. 호주의 ABC는 지역 커뮤니티에 기반한 청소년층 중심의 참여 디자인 실험을 강화하면서, PSI 내에서 비교적 젊은 이용자층을 위한 디자인 설계를 보완하고 있다.

마지막으로, 미국의 비영리 단체 New\_Public은 이 프로젝트의 이론적 프레임워크와 사용자 경험 설계 전략을 제공하고 있다. Civic Signals 프로젝트를 통해 개발된 설계 원칙<sup>1</sup>을 바탕으로, PSI의 실험 전반에서 디지털 공공 공간을 위한 디자인 가이드를 제시하고 있으며, 모든 프로토타입 설계 및 검증 과정에 깊이 관여하고 있다. 아래 표는 각 참여기관의 역할과 협업 구조를 정리한 것이다.

[표 1] PSI 참여기관의 역할과 협업 형태

기관명	국가	주요 역할 및 특징	협업 형태
ZDF	독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>프로젝트 공동 창립 기관</li> <li>기술적 리더십과 스트리밍 인프라 공유</li> <li>독립적 디지털 공공 플랫폼 구축 강조</li> </ul>	공동 기획 및 기술 개방 (Streaming OS)
ARD		<ul style="list-style-type: none"> <li>2024년 협류</li> <li>신뢰 기반 콘텐츠 강조</li> <li>신뢰 형성과 책임있는 소통 전략 개발</li> </ul>	콘텐츠 기반 참여형 기능 테스트
CBC/Radio Canada	캐나다	<ul style="list-style-type: none"> <li>프로젝트 공동 창립 기관</li> <li>다언어 콘텐츠 기반 사용자 참여 실험</li> <li>공공성 중심의 온라인 커뮤니케이션 강조</li> </ul>	공동 연구개발 및 실험 플랫폼 제공
RTBF	벨기에	<ul style="list-style-type: none"> <li>프로젝트 공동 창립 기관</li> <li>사회문화적 다양성 반영</li> <li>혐오와 허위정보 배제를 위한 윤리적 설계</li> </ul>	사용자 피드백 기반 프로토타입 실험
SRG SSR	스위스	<ul style="list-style-type: none"> <li>프로젝트 공동 창립 기관</li> <li>4개 언어권을 아우르는 통합형 공영방송</li> <li>지역성과 포용성 강조</li> </ul>	플랫폼 간 의견 수렴 및 사용자 연구
ABC	호주	<ul style="list-style-type: none"> <li>2024년 협류</li> <li>지역 커뮤니티 중심 소통 플랫폼 설계 실험</li> <li>유소년층 대상 참여 디자인 강조</li> </ul>	공동 프로토타입 개발 및 교차검증
New_Public	미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>디자인 및 사용자 경험 연구 주도</li> <li>Civic Signals 이론 기반 설계 가이드 제공</li> <li>디지털 공공 Space 구조화 전략 총괄</li> </ul>	리서치, 공동 설계 및 테스트 주도

출처 : 저자 작성

1) 이 프로젝트는 '신호(signal)'를 새롭게 정의하고 디자인하는 데 초점을 맞춘다. 여기서 말하는 '신호'란 단순한 사용자의 클릭이나 감정 표현을 넘어서, 사회적 의미를 갖고 공론장 형성에 기여하는 구조화된 표현 행위를 의미한다. 이 프로젝트는 사용자 인터페이스 디자인을 기반으로 프로토타입을 개발했는데, 이는 Public Spaces Incubator의 주요 프로토타입으로 확장되었다.

6개국 7개 기관이 공동으로 참여하는 이번 프로젝트는, 글로벌 소셜미디어 플랫폼이 클릭과 광고 수익 중심으로 작동하면서 온라인 대화의 양극화를 심화시키고, 시민 간 신뢰를 약화시켰다는 문제의식에서 출발했다. 현재 PSI는 이러한 상업적 플랫폼의 대안으로서, 공공성을 지향하는 디지털 대화 공간, 즉 디지털 공론장을 설계하고 실험하고 있다.

## 2. 디지털 공론장을 위한 공영방송의 실험

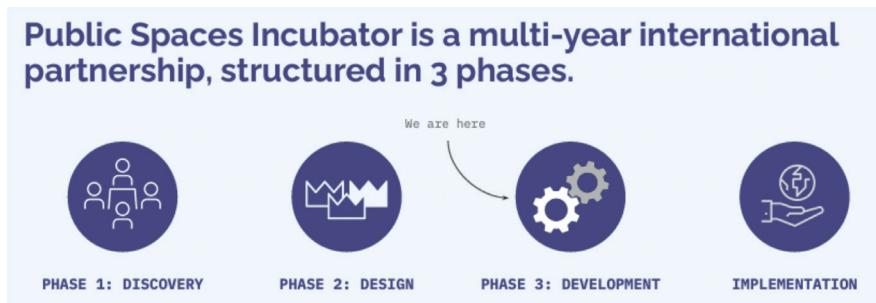
PSI는 기존 상업 플랫폼을 단순히 대체하는 것을 넘어, 공영방송이 직접 운영하는 플랫폼을 통해 건강한 공적 대화를 재정립하려는 실험이다. 이를 위해 이 프로젝트는 다음 3단계로 진행되고 있다(New\_Public, 2024).

1단계 탐색 : 방송사와 사용자 간의 필요를 분석하고, 공공 대화에 대한 전략을 수립하는 단계

2단계 설계 : 다양한 프로토타입을 공동 개발하고 테스트하는 과정

3단계 개발 : 최소기능제품(Minimum Viable Product, 이하 MVP)을 설계하고, 실제 환경에서 실험하는 단계

[그림 1] PSI의 3단계



출처 : New\_Public(2024)

PSI는 2025년 현재 해외 6개 공영방송사와 미국 New\_Public의 지원을 바탕으로 국제적 협력의 폭을 한층 넓혔다. 본 프로젝트는 단발성 연구에 그치지 않고, 2027년까지 이어지는 다년간의 실질적 파트너십으로 운영되고 있다. 본래 PSI는 2025년을 목표로 설정된 과제였으나, 독일 ZDF의 발표에 따라 2027년 2월까지 연장 운영이 공식화되었다(Meedia, 2024). 이는 단순한 일정 조정을 넘어, 프로젝트의 성숙과 확장 그리고 지속가능한 적용을 위한 전략적 결정으로 해석된다.

프로젝트는 2023년부터 1단계인 ‘탐색 및 설계’를 본격화했으며, 2024년과 2025년에는 2단계인 ‘개발 및 테스트’가 진행 중이다. 이어 2025년부터 2027년에는 3단계인 ‘실제 적용 및 오픈소스화’를 목표로 하고 있다. ZDF는 이번 연장과 함께 개발 중인 디지털 도구와 기술 코드를 2027년 이후 오픈소스 형식으로 공개하겠다고 발표하였다. 이를 통해 공영 방송뿐 아니라 상업 미디어, 비영리 시민 플랫폼 등 다양한 주체들이 공공적 기술 기반을 공유하고 활용할 수 있도록 할 계획이다. 이 조치는 PSI의 성과가 참여기관 내부의 실험에 그치지 않고, 디지털 공론장 생태계 전반을 위한 공공 인프라로 확장될 가능성을 열어주는 계기로 평가된다(Future Media Hubs, 2024).

2024년 기준, PSI는 100개 이상의 프로토타입을 개발했으며, 이 중 9개가 MVP로 선정되어 구체적인 제품 개발 단계에 진입했다(New\_Public, n.d.). 이는 공영방송 내부의 실험을 넘어, 다른 공공서비스미디어나 시민 플랫폼에도 적용 가능한 공통의 디지털 도구를 개발하려는 전략에 따른 것이다. 특히 PSI는 플랫폼 간 연결성과 상호운용성을 높이면서도, 각 방송사가 독립적으로 운영 가능한 분산형 구조를 지향하고 있다는 점은 주목할 만하다. 다음은 주요 MVP의 사례이다(New\_Public, 2024).

### 1) Comment Slider : 댓글 시각화 도구

Comment Slider는 기존의 ‘좋아요/싫어요’, ‘찬성/반대’와 같은 이분법적 피드백 구조를 넘어, 사용자가 자신의 의견을 연속적인 스펙트럼 위에 표시할 수 있도록 설계된 인터페이스다. 사용자는 질문에 대한 자신의 입장을 보다 세밀하게 표현할 수 있으며, 다양한 입장의 분포를 시각적으로 확인함으로써 의견 간 유사성과 차이를 직관적으로 파악할 수 있다.

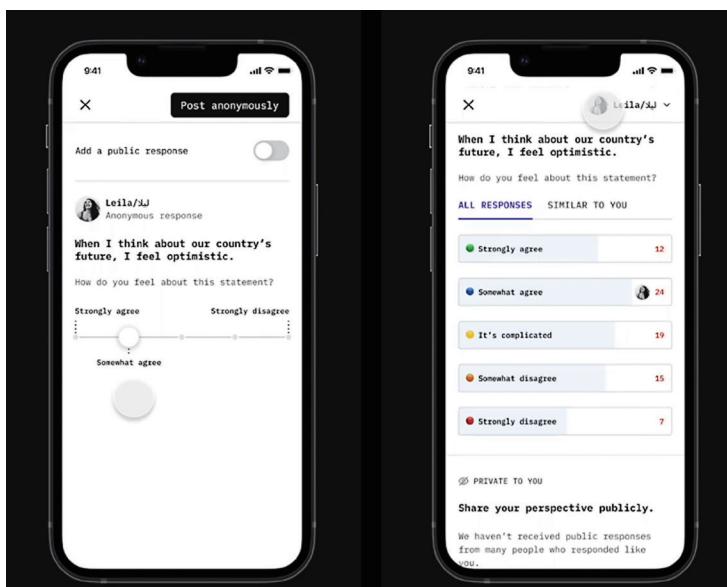
이 도구는 참여의 문턱을 낮추고, 유보적이거나 복합적인 입장을 가진 사용자도 표 현에 쉽게 참여할 수 있도록 돕는다. 특히 플랫폼은 특정 구간에 의견이 집중되거나 부족할 경우, 이를 실시간으로 감지하여 참여를 유도하거나 소수 의견을 보호하기 위한 전략적 피 드백을 제공할 수 있다.

Comment Slider의 핵심 가설은 다음과 같다

“사용자들이 의견을 이분법이 아닌 스펙트럼 상에서 표현하고, 타인의 위치를 함께 볼 수 있다면, 보다 정교하고 현실에 가까운 여론의 분포를 이해할 수 있을 것이다.”

이러한 설계는 단순한 피드백 기능 개선을 넘어, 온라인 공론장의 구조 자체를 보다 유연하고 개방적으로 재구성하려는 실험으로 평가된다.

[그림 2] Comment Slider



출처 : New\_Public 유튜브(<https://www.youtube.com/watch?v=8MAfEumu0sg>)

## 2) Representing Perspectives : 관점 전환 시스템

Representing Perspectives는 사용자가 댓글을 작성할 때, 자신의 사회적 정체성이나 역할(예 : 학생, 노동자, 전문가 등)을 선택해 표시할 수 있도록 설계된 기능이다. 이를

통해 특정 주제에 대한 다양한 사회 집단의 의견 분포를 시각화하고, 과소대표 되었거나 누락된 관점을 식별할 수 있다.

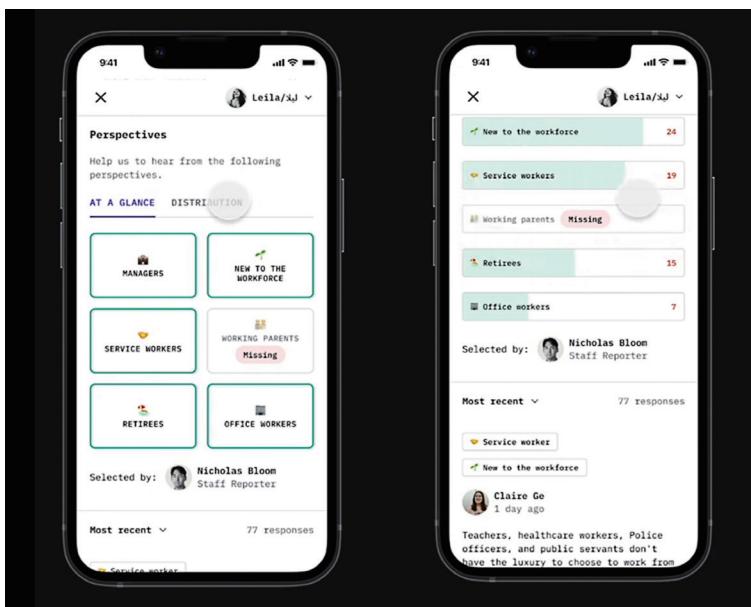
이 기능은 단순히 다양한 목소리를 담는 것을 넘어서, 어떤 목소리가 ‘빠져 있는지’를 인식하고 이를 보완할 수 있도록 공론장의 맥락을 구조적으로 설계한다. 공영방송 편집자는 이 데이터를 기반으로, 누락된 시각을 보완하는 보도 전략을 수립할 수 있다.

이 도구의 핵심 가설은 다음과 같다

“댓글에 사용자의 사회적 역할을 표시함으로써, 공론장은 단순한 의견 교환을 넘어서, 사회적 맥락을 반영하는 균형 잡힌 대화 공간으로 진화할 수 있다.”

이 실험은 디지털 공론장의 ‘누가 발언하고, 누가 침묵하고 있는가’라는 질문에 구조적으로 응답하며, 공영방송의 사회적 책임과도 긴밀하게 연결된다.

[그림 3] Representing Perspectives



출처 : New\_Public 유튜브([https://www.youtube.com/watch?v=JhMl80Y\\_ZUQ](https://www.youtube.com/watch?v=JhMl80Y_ZUQ))

### 3) Public Square View : 실시간 상호작용 도구

Public Square View는 실시간 방송 시청 중 사용자가 서로의 존재를 인지하고, 가벼운 상호작용(이모지 반응, 실시간 투표 등)을 통해 ‘함께 있음’의 감각을 공유할 수 있도록 설계된 기능이다. 이후 사용자들은 대화방(Conversation Room)으로 자연스럽게 이동하여, 방송 콘텐츠에 대한 보다 심화된 논의를 이어가도록 유도한다.

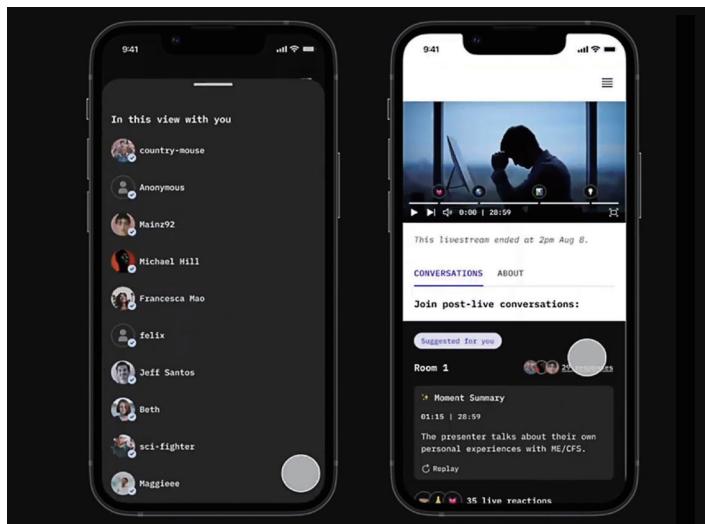
이 기능은 디지털 공간에서의 사회적 거리감을 줄이고, 익명성과 분열을 초래하는 기존 댓글 환경을 완화하는 데 목적이 있다. 특히 Z세대 사용자가 공동체적 감각을 중요시한다는 사용자 조사를 바탕으로 설계되었다.

이 도구의 핵심 가설은 다음과 같다

“서로에 대한 가벼운 상호작용이 먼저 이루어진다면, 이후의 대화는 더 긍정적이고 건설적인 방향으로 이어질 수 있다.”

Public Square View는 공영방송 플랫폼이 단순한 스트리밍 기능을 넘어, 디지털 시대의 ‘공론장’으로 기능할 수 있도록 돋는 구조적 실험이다. 이는 정책 토론, 선거 방송, 지역 이슈 등에서 ‘집단적 감각’과 ‘시민 담론’을 효과적으로 연결할 수 있는 가능성을 제시한다.

[그림 4] Public Square View



출처 : New\_Public 유튜브(<https://www.youtube.com/watch?v=8MAIEumu0sg>)

[표 2] Public Spaces Incubator 주요 프로토타입 기능 비교

프로토타입	목적	주요 기능	적용 가능 분야
Comments Slider	의견 · 표현의 다양성 확보와 스펙트럼 시각화	의견을 이분법 아닌 다양한 스펙트럼으로 표현, 타인의 위치 확인, 공동 의견의 분포를 시각화	뉴스 콘텐츠 피드백, 시청자 의견 수렴
Representing Perspectives	다양한 사회적 관점의 가치화 및 포용적 대화 촉진	사용자가 사회적 역할 표시, 기자가 설정한 다양한 관점의 리스트 제공, 누락된 관점의 시각화	정치 이슈 대화, 정책 보도 기획 참여
Public Square View	디지털 공간에서 '함께 있음' 구현 및 대화 유도	실시간 시청자 수 노출, 이모지 · 투표 등 간단한 상호작용, 대화방으로의 전환	실시간 토론 방송, 지역 이슈 생중계, 뉴스 공동 시청 등

### 3. 공적 가치를 위한 공공 플랫폼의 전환

최근 독일 ZDF가 발간한 <디지털공적가치분석(Potenzialanalyse “Digitaler Public Value”)> 보고서는 공영방송이 디지털 환경에서 어떤 방식으로 공공성을 구현하고 있는지를 다루고 있다(ZDF Verwaltungsrat, 2025. 4). 이러한 문제의식은 PSI 프로젝트의 출범 배경 및 비전과 긴밀히 연결된다. 다시 말해, 이 보고서는 공영방송이 오늘날 온라인 플랫폼에서 민주주의의 기반을 형성하는 데 어떤 역할을 수행해야 하는지를 설명하고 있다.

이러한 맥락에서 보고서를 살펴보면, ZDF는 디지털 공공성을 실현하려는 PSI의 비전이 추상적 이상에 머무르지 않도록 뒷받침하는 구체적인 사례를 제공하고 있다. 예를 들어, ZDF는 다양한 디지털 서비스(funk, ZDFmediathek, ZDFheute 등)를 통해 접근성, 다양성, 참여, 신뢰성, 지속가능성과 같은 공적 가치들을 실현하고 있으며, 이 과정에서 젊은 층의 뉴스 수용방식, 장애인의 접근성, 다문화 사회의 요구 등을 섬세하게 반영하고 있다. 이를테면, ZDFheute는 SNS 친화적인 뉴스 포맷을 통해 신뢰와 정보 품질을 유지하고 있으며, ZDFmediathek<sup>2</sup>은 시청자 맞춤형 인터페이스를 통해 정보 접근권을 확대하고 있다.

2) ZDFmediathek은 2025년 3월 ‘스트리밍포털 ZDF’로 재편성. 기존 TV 미디어 라이브러리의 개념을 폐기하고, 추가된 메타데이터를 기반해 개별적인 관심사와 선호도에 맞춘 비선택형 포털이 되었다. 향후에는 PSI 프로젝트를 통해 토론과 참여의 기회를 포털에 적용할 예정이다(ZDF, 2025. 3).

ZDF의 이러한 실천은 PSI가 실험하고 있는 ‘댓글 시각화 도구(Comments Slider)’나 ‘관점 전환시스템(Representing Perspectives)’과도 기능적으로 호응한다. PSI가 공공 플랫폼에서 다양한 사회적 목소리를 기술적으로 구조화하고자 한다면, ZDF는 실제 뉴스 생산과 편성에서 이를 구현해 왔다. 다시 말해, ZDF는 PSI의 기술 철학이 현실적으로 적용 가능하다는 점을 입증하는 ‘선행 실험의 장’이자, 향후 PSI의 플랫폼이 참고할 수 있는 실제 운영 모델로 기능하고 있다.

나아가 ZDF의 사장 노르베르트 힘블러(Norbert Himmller)와 ARD 사장 카이 그니프케(Kai Gniffke)는 PSI의 기술이 경쟁 매체와도 공유될 수 있도록 개방적으로 설계되어야 하며, 이는 장기적으로 독일어권 통합 공공 디지털 플랫폼의 기초가 될 수 있다고 강조한다. 이는 공영방송 간의 협력을 넘어, 디지털 공공 인프라를 공동 설계하자는 철학적 선언이다. 이러한 맥락에서 ZDF의 보고서는 단순한 평가서를 넘어, 공영방송이 디지털 민주주의를 어떻게 구현하고 있으며, 그 기능이 어떤 기술 설계를 통해 실현될 수 있는지를 보여주는 문서로 해석된다.

결국 ZDF의 디지털 공공성 실현 노력은 PSI가 지향하는 ‘디지털 시민사회를 위한 공공의 장’이라는 이상을 실행 가능한 과제로 전환하는 데 결정적인 역할을 하고 있다. PSI와 ZDF는 서로 다른 출발점을 가지고 있지만, 디지털 환경에서의 공공성과 민주주의 구현이라는 공동의 목표 아래 긴밀하게 연결되어 있으며, 오늘날 공영방송이 나아가야 할 방향을 함께 모색하고 있다. 이에 대해 벨기에 RTBF의 장-폴 필리포(Jean-Paul Philippot) 대표는 “일부에게는 유토피아처럼 들릴 수 있지만, 우리는 가능한 많은 사람에게 민주주의적 디지털 공간을 실제로 제공하고자 한다”고 밝히며, PSI가 단지 실험에 머무르지 않고 실현 가능한 대안적 플랫폼의 구상임을 시사했다(Public Media Alliance, 2023).

#### 4. 국내 공영방송의 새로운 상상을 위하여

PSI는 해외 공영방송사 간의 협력 모델이자, 기술 기반 민주주의를 구현하려는 선도적 실험이다. 이 사례는 국내 공영방송이 디지털 공공성을 실현하는 데 있어 새로운 전략적 방향을 제시한다. 공영방송은 이제 단순한 콘텐츠 중심 전략에서 벗어나, 디지털 공론장을

설계하고 운영하는 역할을 수행해야 한다. 이를 위해 공영방송은 유튜브나 네이버와 같은 상업 플랫폼에 의존하는 구조에서 탈피하여, 독립적이고 공공적인 디지털 플랫폼을 구축할 필요가 있다.

현재 KBS, MBC, EBS 등 국내 방송사들은 상업 플랫폼을 통해 이용자 접점을 확보하고 있지만, 이는 알고리즘 편향과 데이터 종속이라는 구조적 문제를 동반한다. 따라서 공영방송이 디지털 공공 플랫폼을 주도할 수 있도록 하기 위해서는 공적 알고리즘 설계 역량을 강화하고, 공공 데이터를 기반으로 추천 시스템에 대한 연구를 병행해야 한다.

PSI의 기술적 혁신 중 하나인 ‘Comment Slider’는 사용자의 입장을 스펙트럼 상에 시각적으로 표현함으로써, 의견의 다양성과 복합성을 반영할 수 있는 새로운 방식의 사용자 참여 도구다. 이러한 기술을 국내 공영방송의 뉴스나 시사 프로그램에 도입한다면, 단순한 댓글 기능을 넘어 ‘다양한 스펙트럼의 의견 참여 도구’나 ‘토론 공간 시각화 툴’ 등으로 확장될 수 있다. 이는 시민 의견을 보다 정교하게 구조화하고, 공공 논의를 활성화하는 데 기여할 수 있다. 이를 실현하기 위해서는 AI 및 인터랙티브 UX 분야와의 협업, 시민 의견 구조화를 위한 기술 개발 논의가 필요하다.

PSI는 공영방송의 역할을 단순한 콘텐츠 생산자에서 벗어나, 사회적 숙의와 연결성을 가능하게 하는 디지털 인프라 제공자로 재정립하는 계기를 마련하였다. 이에 비해 국내에서는 ‘시민 참여형 플랫폼’ 기획이 종종 일회성 캠페인에 그치는 경우가 많다. PSI는 이러한 한계를 극복하고자, 지속적이고 구조적인 플랫폼 실험을 통해 공공 기술을 개발하는 프로젝트를 추진하고 있다. 국내 공영방송 역시 중장기적인 기술 투자 전략을 수립하고, 개방형 실험 구조를 갖춘 디지털 플랫폼 환경을 조성할 필요가 있다.

아울러 PSI는 독일의 ZDF, 벨기에의 RTBF, 캐나다의 CBC 등 여러 국가의 공영방송이 참여하는 국제 협업 모델이기도 하다. 우리나라 역시 NHK, ARD, ZDF, BBC 등과 연계하여 공공 알고리즘 개발, Civic Tech<sup>3)</sup> 실험, 청년층 대상 공론장 설계 등을 공동으로 추진할 수 있다. 이를 실현하기 위해서는 방송통신위원회와 과학기술정보통신부를 중심으로 ‘공영디지털국제협력기금’ 또는 ‘공영기술랩’의 설립을 검토할 필요가 있다.

---

3) Civic Signals 프로젝트는 Civic Tech를 직접 정의하거나 소개하지는 않지만, 디지털 공공 공간의 설계와 시민 참여를 촉진하는 원칙과 방향성을 제시하고 있다.

마지막으로, PSI는 기술 개발, 정책 설계, 사용자 실험 등을 포괄하는 실질적인 거버넌스 구조를 구현한 사례다. 반면, 국내 방송법과 공영방송 지배구조 논의는 여전히 ‘편성 독립’에 초점을 두고 있으며, 디지털 거버넌스나 공공 알고리즘의 규범화에 대한 논의는 매우 부족한 실정이다. 공영방송을 공공 디지털 플랫폼의 제공자로 전환하기 위해서는, (가칭) 통합미디어법을 통해 새로운 권한을 부여하고, 디지털 공공성의 법적 정의 및 플랫폼 설계 의무를 명문화하는 제도적 전환이 필요하다.

결국 PSI는 디지털 시대에 공영방송이 어떻게 공론장의 기능을 재구축할 수 있는지를 보여주는 중요한 사례다. 이를 통해 공영방송은 상업 플랫폼에 대한 의존에서 벗어나 기술적 자립을 실현하고, 시민 참여형 사용자 경험을 설계하는 한편, 공공 알고리즘과 Civic Tech를 개발함으로써 디지털 공론장을 구체화하는 중요한 전환점을 마련할 수 있다.

## 부록

New\_Public PSI 담당자 이메일 수신내용(수신일 : 2025.5.15)

윤장열님께,

기다려주시고 유연하게 대응해주셔서 진심으로 감사드립니다. 아래에 공유드리는 내용이 도움이 되길 바랍니다.

우선, 본 프로젝트의 재정과 관련해 말씀드리자면, 지금까지의 비용은 참여 방송사들과 New\_Public이 공동으로 분담해왔습니다. 앞으로 1년간은 오픈소스 제품으로서 적절한 재정 모델을 모색하고, 공공기관 및 다양한 이해관계자들이 참여하는 컨소시엄이 지속 가능한 방식으로 성장할 수 있도록 재정적 기반을 마련하는 것이 주요 과제가 될 것입니다.

이 프로젝트는 전 세계 다양한 언어, 문화, 조직을 아우르며 완전히 비대면 방식으로 진행되었다는 점이 중요합니다. 그럼에도 불구하고 매우 협력적이고 합의 중심적인 방식으로 의사결정이 이뤄졌고, 그 과정에서 많은 성과를 거두었다는 사실이 저희에게도 놀라웠고 자랑스럽습니다. 이러한 방식의 협업과 혁신이 이 정도의 규모로 실현 가능하다는 점 자체가 이 인큐베이터의 큰 성과라 할 수 있습니다.

프로젝트를 통해 얻은 주요 교훈 중 하나는, 사용자 습관을 시장별로 비교했을 때, 국가 간 차이보다는 세대 간 차이가 훨씬 더 크다는 점입니다. 이는 전 세계적으로 공통적으로 나타나는 현상입니다.

또한, 저희가 지향하는 목표가 충분히 실현 가능하다는 것을 확인했고, 다양한 기관들로부터 큰 관심을 받고 있다는 점도 확인했습니다. 초기 베타테스트 결과에서도 이러한 개입 방식이 보다 문명적인 대화 문화를 조성하는 데 긍정적인 영향을 미친다는 초기 신호를 얻을 수 있었습니다.

오픈소스 형태의 최소기능제품(MVP)은 2026년 여름 출시를 목표로 하고 있습니다. 이 제품에는 접근하기 쉬운 문서화 자료와 코드 내 지원 정보는 물론, 디자인 시스템과 각 방송사 사례 연구가 포함될 예정입니다. 이 자료들을 통해 외부의 새로운 참여자도 프로젝트에 쉽게 접근하고, 구현하며, 나아가 개선할 수 있도록 할 계획입니다.

다시 한 번 감사드리며, 위의 모든 내용을 자유롭게 활용해주세요! 좋습니다.

Corey Chao (PSI 책임자)

Josh Kramer (에디토리얼 책임자)

---

#### 참고문헌

- EBU (2024, 10). Germany's public broadcasters help drive international Public Spaces Incubator and open their streaming technology to more innovation. October 17, 2024. Retreated from <https://www.ebu.ch/news/2024/10/germany-s-public-broadcasters-help-drive-international-public-spaces-incubator-and-open-their-streaming-technology-to-more-innov>
- Future Media Hubs (2024, 8). Future Media Hubs, New Technology Hub, Next Generation Hub : Public Spaces Incubator. August 6, 2024. Retreated from <https://www.futuremediahubs.com/future-media-hubs/cases/public-spaces-incubator>
- Meedia (2024, 10). Alternativen zu Facebook und Co. : Auch die ARD wirkt beim Forschungsprojekt "Public Spaces Incubator" mit. Oktober 11, 2024. Retreated from <https://meedia.de/news/beitrag/17907-alternativen-zu-facebook-und-co-auch-die-ard-wirkt-beim-forschungsprojekt-quot-public-spaces-incubator-quot-mit.html>
- New\_Public (n.d.). Spaces Incubator. Retreated from <https://newpublic.org/psi>
- New\_Public (2024). Public Spaces Incubator : Reclaiming conversations online. Retreated from <https://site-cbc.radio-canada.ca/documents/media-centre/public-spaces-incubator-2024.pdf>
- Public Media Alliance (2023, 2). Press Release : Public broadcasters collaborate to reclaim online public spaces with creation of "Public Spaces Incubator". 8th February 2023. Retreated from <https://www.publicmediaalliance.org/public-broadcasters-create-public-spaces-incubator/>
- Public Media Alliance (2024, 5). News Release : Public Spaces Incubator unveils innovative concepts for better online public conversations and increased civic engagement. May 7, 2024. Retreated from <https://www.publicmediaalliance.org/public-spaces-incubator-unveils-innovative-concepts-for-better-online-public-conversations/>
- ZDF (n.d.). Dein ZDF : Public Spaces Incubator. Retreated from <https://www.zdf.de/unternehmen/dein-zdf/public-spaces-incubator-100.html>
- ZDF (2025, 3). Jetzt streamen im ZDF : ZDF relauncht Streaming-Portal. Retreated from <https://presseportal.zdf.de/pressemitteilung/jetzt-streamen-im-zdf>
- ZDF Verwaltungsrat (2025, 4). Digitaler Public Value im ZDF. Retreated from <https://www.zdf.de/unternehmen/organisation/gremien/verwaltungsrat/digitaler-public-value-des-zdf-100.html>

## 해외 공영방송사의 디지털 대전환 방안 : 호주의 <ABC Five-Year Plan 2023–2028>을 중심으로

이지영  
호주 캔버라대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수

### 목차

- 1 호주 공영방송 2023–2028년 5개년 계획
- 2 디지털 우선 전략 배경
- 3 디지털 우선 전략 세부 사항
- 4 시사점

### 요약

호주 공영방송 ABC는 2023–2028년 5개년 계획을 통해 ‘디지털 우선(Digital First)’ 전략을 본격화했다. 이는 스트리밍 중심으로 이동한 시청 행태 변화와 2014년 이후 지속된 예산 삭감에 따른 재정 압박에 대응하기 위한 조치다. ABC는 조직 구조 개편, 디지털 플랫폼 중심 콘텐츠 제작, 내부 자원 재배분 등을 통해 2028년까지 통합 디지털 운영 체제로의 전환을 목표로 하고 있다. 이 전략은 한국 공영방송에도 유의미한 시사점을 제공한다.

## 1. 호주 공영방송 2023–2028년 5개년 계획

2023년 호주의 공영방송 ABC는 5개년 계획(2023–2028년)을 발표했다. 이 계획은 지금 조달 및 계획 주기의 중대한 변화에 맞춰 수립되었다. 1989년 이후, 호주 공영방송사인 ABC와 SBS의 자금조달은 대체로 선거 주기와 맞물려 3년 주기로 결정되어 왔으나, 2023년 연방 정부는 이 주기를 5년으로 변경했다. 정부는 이와 같은 장기 자금 지원이 방송사들의 안정성을 높이고 정치적 간섭 가능성을 줄이는 데 기여할 것이라고 밝혔다. 이번 5개년 계획은 2020–2025년 전략에서 얻은 교훈을 기반으로 수립되었다. 2020–2025년 전략은 긴 축재정과 디지털 적응에 중점을 두었으며, 이러한 방향성이 이번 5개년 계획의 토대가 되었다. 2020년 ABC의 전무 이사인 데이비드 앤더슨(David Anderson)과 ABC 이사회는 오랫동안 이러한 혁신을 가능하게 하기 위해 다년간의 자금 조달 확대를 주장해왔다. 이에 따라 2023년 연방 예산에서 처음 도입된 5개년 자금 지원 약속은 이번 전략 수립의 안정적 기반이 되었다. 이번 계획은 변화하는 미디어 환경에 발맞춰 ABC의 우선순위를 재조정할 뿐만 아니라, 단순히 예산 삭감에 적응하는 수준을 넘어서 미래를 대비한 현대화 전략으로 전환하는 중요한 전략적 변화를 의미한다.

ABC의 2023–2028년 전략은 과거와 비교해 다음과 같은 몇 가지 주요한 전환점을 보여준다. 첫째, 공영 방송으로서의 역할(정보 제공, 교육, 오락, 독립적인 뉴스 전달)은 그대로 유지하되, 전통적인 TV·라디오 방송사 모델에서 ‘디지털 미디어 방송사’로의 전환을 가속화할 계획이다. 이전 전략에서도 ABC iView, ABC 뉴스 앱, 팟캐스트 채널에 대한 투자를 확대하고 방송사의 디지털화를 일부 진행했지만, 2023년 계획은 조직 전반에 걸쳐 ‘디지털 우선(Digital-first)’ 전략을 공식화한 것이다. ABC는 2028년까지 시청자 대부분이 자사의 온라인 플랫폼을 통해 콘텐츠를 시청하는 통합 디지털 운영 체제를 목표로 하고 있다. 이는 이전에는 전통적 형태의 방송과 디지털 방식을 병행했지만, 이제는 디지털 전달 방식이 자사 콘텐츠 배포의 중심이 되었음을 의미한다.

둘째, 2020–2025년 전략은 예산 동결에 따른 비용 절감에 초점을 맞쳤고, 그 결과 예산 삭감, 인력 감축, 프로그램 축소 등의 조치가 이루어졌다. 반면 2023–2028년 계획은 보다 안정적인 자금 기반 하에 재투자와 현대화에 방점을 두었는데, 낙후된 방송 인프라 개선

과 디지털 제작 기술 도입 등을 통해 일률적 삭감 대신 전략적 재배치를 추진하고자 한다. 전통적 방송 서비스는 일부 축소하고, 주문형 콘텐츠, 지역 보도, 디지털 저널리즘 등 성장 영역에 집중적으로 투자할 계획이다.

셋째, 이번 계획은 과거 어느 때보다 더 시청자 중심의 콘텐츠 개발 전략을 추진하고자 한다. 시청 패턴 및 선호 콘텐츠를 실시간으로 파악해 전략적으로 대응하며, 시청자 데이터를 기반으로 시청자 중심 콘텐츠 전략으로 전환한다. 특히 디지털 방식에 익숙한 젊은 시청자들의 요구를 반영하고자 하며, TV채널 편성은 이러한 시청자의 취향에 맞춰 재편되고, 라디오 간 중복 콘텐츠는 통합될 예정이다. 이는 ‘모든 사람에게 동일한 방식’에서 ‘플랫폼 중심의 개인 맞춤화 방식’으로의 전환을 의미한다.

넷째, ABC는 현장에 따라 호주의 다양성을 콘텐츠 제작에 반영할 의무를 오랫동안 가져왔는데, 이번 계획에서는 이를 구체적이고 측정 가능한 다양성을 목표로 더욱 강화했다. 시드니 울티모(Ultimo) 본사 중심의 제작 체제에서 벗어나 전국으로 콘텐츠 제작을 분산시키는 노력이 가속화되고 있으며, 2025년까지 전체 콘텐츠 제작자의 최소 75%를 본사 외 지역에 배치한다는 2020년 목표를 이번 계획에서도 재확인했다. 내부적으로도 다양성과 포용을 ABC의 미래 핵심 가치로 강조하며, 이는 단순한 개별 프로그램이 아닌 조직 전체 운영을 중심 과제로 두고 있다. 원주민, 문화적·성별·지역적 다양성을 반영한 인력 구성과 리더십을 통해, ABC는 다양성을 핵심 원칙으로 삼고 있다.

## 2. 디지털 우선 전략 배경

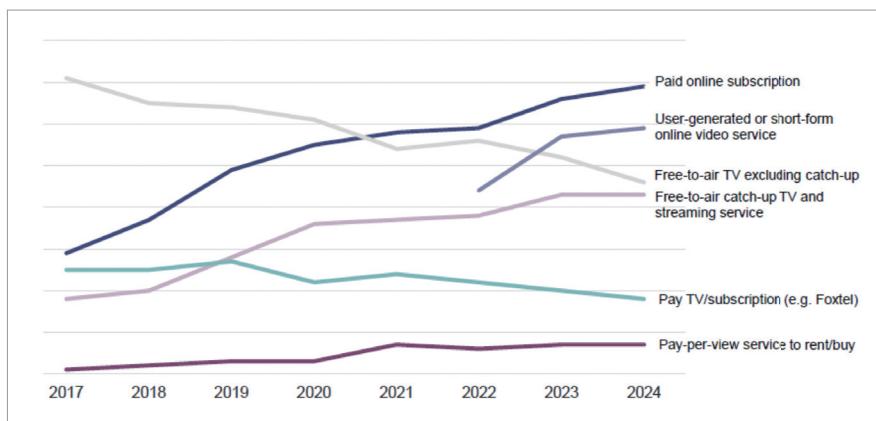
### 1) 급변하는 호주 미디어 환경

ABC는 디지털 우선 콘텐츠로의 중대한 전환점을 넘고 있다고 보고 있다. 이번 5개년 계획의 핵심은 ‘디지털 중심의 시청행태에 맞춰 자사의 콘텐츠 및 플랫폼 서비스를 강화하고 확장’하는 데 있다. 이는 점점 더 분산되고, 개인 맞춤형 방식의 시청 서비스를 추구하는 호주인들의 급격한 미디어 이용행태에 전략적으로 대응하며, 주문형 서비스를 확장하는데 목표를 두고 있다.

급속도로 성장하는 디지털 미디어 환경 속에서 호주 시청자들 또한 과거보다 훨씬 더 다양한 선택지를 갖게 되었으며, 무엇을, 언제, 어떻게 소비할 것인지에 대한 방송 콘텐츠 선택의 폭이 넓어졌다. 지상파 TV, 라디오, 스트리밍 서비스, 유튜브, 소셜 미디어, 팟캐스트, 게임 등 수많은 플랫폼으로 시청이 분산되면서, 과거처럼 일부 거대 방송사가 대규모의 시청자를 확보하기 어려워졌다.

호주통신미디어청(Australian Communications and Media Authority)이 발간한 2023-2024 호주 시청자 미디어 이용실태 조사 <Communications and media in Australia : How we watch and listen to content>에 따르면, 디지털 플랫폼을 선호하는 이용자 수가 전통적인 라디오 및 TV를 주로 이용하는 이용자 수를 넘어서고 있다. 넷플릭스(Netflix)나 스탠(Stan)<sup>1)</sup>과 같은 디지털 콘텐츠 플랫폼의 이용률은 2017년 29%에서 2024년 69%까지 증가했다([그림 1] 참조). 2021년 이후, 디지털 콘텐츠 플랫폼 이용률은 지상파 TV 이용률을 앞질렸으며, 현재는 가장 높은 이용률은 보여준다.

[그림 1] 호주 성인의 시청 행태 변화 2017-2024



\*응답자수 (18세 이상 성인) : 2017 (n=2,127), 2018 (n=1,973), 2019 (n=2,067), 2020 (n=2,009), 2021 (n=3,586), 2022 (n=3,580), 2023 (n=3,572), 2024 (3,530).

출처 : <2023-2024 호주 시청자 미디어 이용실태 조사>

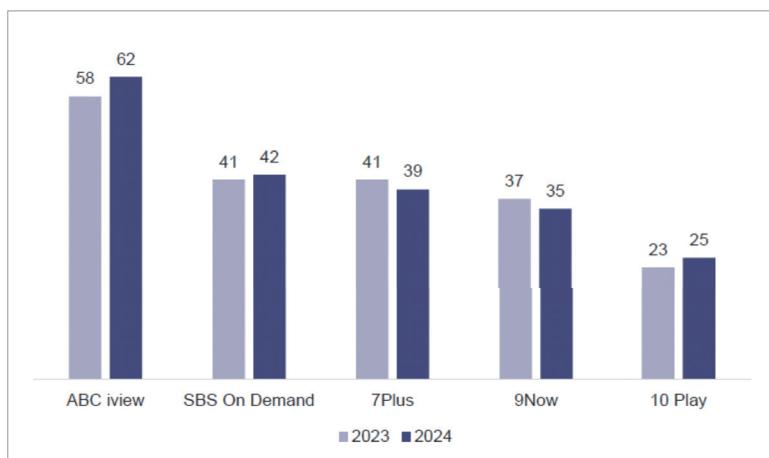
1) 2015년 1월 호주의 Nine Entertainment에서 출시한 호주 최초의 OTT 플랫폼

또한 지상파 TV 다시보기 및 스트리밍 서비스 이용률도 2017년 18%에서 2024년 43%까지 증가하는 등 가파른 상승세를 보였다. 2024년에는 59%의 호주인이 사용자 제작 콘텐츠 또는 짧은 형식의 온라인 영상 서비스(예 : 틱톡, 인스타그램)를 시청한 것으로 나타났는데, 이는 2022년의 44%에서 증가한 수치이다.

캐치업 TV는 호주의 주요 방송사들이 제공하는 방송 프로그램 다시보기 서비스로, 시청자들 사이에서 인기 있는 디지털 콘텐츠 소비 방식 중 하나로 자리 잡고 있다. 대표적인 호주 캐치업 TV 플랫폼으로는 ABC iview, SBS On Demand, 7plus, 9Now, 10 Play 등이 있다.

조사에 따르면, 두 공영방송 ABC와 SBS의 캐치업 서비스의 이용률이 다른 상업방송 서비스 대비 높으며, 특히 ABC의 이용률이 62%로 압도적으로 높게 나타났다([그림 2] 참조). 이는 전년대비 증가한 수치로 다른 방송사 대비 그 증가폭이 컸다.

[그림 2] 방송사 온라인 캐치업(Catch-up) TV 이용률

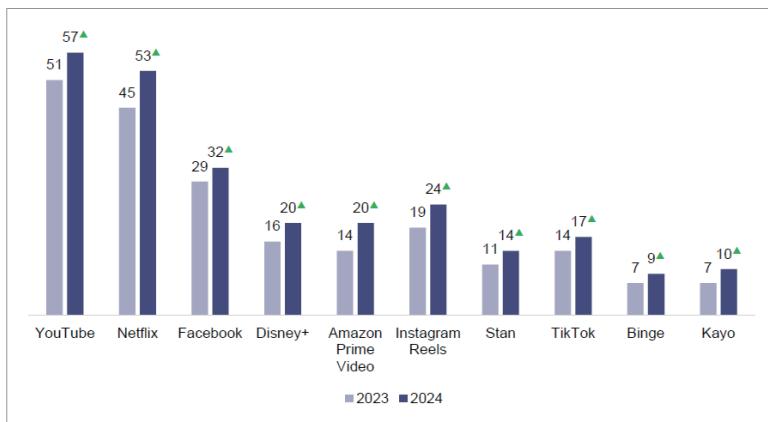


\*응답자수 (18세 이상 지난 일주일 동안 캐치업TV를 본 응답자) : 2023 (n=1,797), 2024 (n=1,737).

출처 : 〈2023–2024 호주 시청자 미디어 이용실태 조사〉

응답자 중 91%가 온라인으로 비디오 콘텐츠를 이용한다고 답했으며, 이는 전년 83% 대비 증가한 수치다. 보고서에 따르면 응답자의 57%가 유튜브를, 53%는 넷플릭스를 통해 비디오 콘텐츠를 이용한다고 응답했다.

[그림 3] 스트리밍 서비스 이용률



출처 : 〈2023–2024 호주 시청자 미디어 이용실태 조사〉

## 2) 재정압박과 효율성

디지털 우선 전략의 또 다른 배경에는, 제한된 재정 자원을 보다 효율적으로 활용해야 하는 경제적 현실이 자리하고 있다. ABC는 2023년 7월부터 새로운 5개년 재정 지원 협약을 시행하게 되었는데, 이는 재정적 예측 가능성을 높여주긴 했지만 재원 자체를 크게 늘리지는 못했다. 사실상 ABC는 지난 10여 년간 예산 삭감과 인플레이션 연동 중단 등으로 인해 지속적인 재정 압박을 받아왔으며, 이는 방송사 운영과 전략에 큰 영향을 미쳤다.

지난 10년간 ABC의 운영 예산은 지속적으로 축소되어 왔다. 2014년 호주 정부는 ABC의 예산에서 2억 5,400만 호주 달러(한화 약 2,247억 9천만 원<sup>2)</sup>)를 삭감했으며, 2018-2019년 연방예산에서는 ABC의 운영 자금에 대한 물가상승률 연동(Indexation)을 동

2) 원고에 제시된 호주 달러는 1달러=885원 기준으로 계산되었다.

결하면서 추가로 8,400만 호주 달러(한화 약 743억 4천만 원)의 예산이 줄어들어 2022년부터 매년 4,100만원 호주 달러(한화 약 362억 8,500만원)의 영구적인 예산 부족이 발생했다. 2014년부터 2022년까지 ABC가 입은 전체 예산 손실은 총 5억 호주 달러(한화 약 4,425억 원) 이상으로, 이로 인해 방송사의 운영 역량은 심각하게 위축되었다. 이 과정에서 ABC는 약 640명의 직원을 감축했으며, 일부 지역 방송과 단파 라디오 방송을 포함한 다수의 프로그램과 서비스를 축소하거나 중단해야 했다.

이러한 재정적 압박은 ABC 경영진에게 공영방송 운영 효율성이라는 중요한 당면 과제를 안겨주었으며, 디지털 중심의 전면적인 변화 계획이 ABC가 직면한 재정적 압박을 극복하고 장기적으로 지속 가능한 성장을 이루기 위한 전략적 대응으로 볼 수 있다.

2023년 연방정부는 이전의 예산 동결 조치를 부분적으로 철회하며 8,400만 호주 달러(한화 약 743억 4천만 원)를 복원하고, ABC의 예산 주기를 기존의 3년에서 5년으로 연장했다. 이에 대해 ABC는 긴급방송 및 교육 콘텐츠와 같은 필수 서비스를 강화하고, 공익 저널리즘을 위한 디지털 플랫폼을 확충함으로써 변화된 재정적 현실 안에서 전국적 차원의 현장 책무를 지속적으로 수행해 나갈 것이라고 밝혔다.

### 3. 디지털 우선 전략 세부 사항

ABC의 5개년 계획의 핵심 전략인 ‘디지털 우선’ 정책은 새로운 콘텐츠 전달 방식으로의 전환과 대대적인 내부 조직 개편을 모두 포함한다.

#### 1) 방송 콘텐츠 디지털화

ABC의 디지털 우선 전략의 중심은 콘텐츠 제작 및 배포 방식의 변화로, ‘디지털 우선’ 제작을 명시적으로 강조하고 있다. 이는 실질적으로 ABC가 기존의 전통적 방식인 TV나 라디오 편성에 맞추어 콘텐츠를 제작하던 방식에서 벗어나, ABC iView 스트리밍 서비스, ABC Listen 앱(팟캐스트 및 실시간 스트리밍), ABC 뉴스 웹사이트 및 앱과 같은 자체 디지털 플랫폼과 주요 제3자 온라인 플랫폼에 우선적으로 콘텐츠를 제공하는 것을 의미한다. 향후 드라마, 다큐멘터리, 뉴스 및 팟캐스트를 포함한 콘텐츠는 온라인에서 먼저 공개되며, 기

존 방송 편성에 맞추기 위해 더 이상 콘텐츠 공개 시점을 늦추지 않는다. 이는 ABC 내부적으로도 문화적 변화를 의미하며, 제작자와 기자들이 전통적인 방송보다 디지털 콘텐츠 공개를 주요 배포 방식으로 고려하도록 장려한다. ABC 경영진은 이러한 전략이 주문형 서비스를 강화하고, 빠른 콘텐츠 업데이트를 원하는 시청자들의 요구에 더욱 효과적으로 부합한다고 주장한다.

이러한 디지털 우선 콘텐츠 전략은 다음과 같은 구체적인 정책들을 통해 구현하고자 한다.

#### 첫째, 디지털 전용 콘텐츠 확대.

ABC는 ABC iView 및 ABC Listen을 위한 오리지널 콘텐츠 제작을 대폭 확대하고, 웹 전용 시리즈, 팟캐스트 및 기타 주문형 콘텐츠의 제작이 늘린다. 또한 시청자들이 자주 사용하는 유튜브나 소셜 미디어와 같은 외부 플랫폼을 적극 활용하여 자사 콘텐츠의 접근성을 높인다.

#### 둘째, 디지털 중심의 콘텐츠 제작 프로세스 개편.

ABC의 콘텐츠 제작 프로세스는 디지털 우선의 사고방식을 채택하도록 전면 개편되고 있다. 디지털 플랫폼에서의 성과 및 주문형 콘텐츠의 참여도를 중심으로 자사의 콘텐츠 배포 및 시청자 평가를 측정한다. 실제로 콘텐츠 제작자들과 기자들은 접근성과 이용을 극대화할 수 있는 시간과 플랫폼에 맞춰 콘텐츠를 편성한다.

#### 셋째, 방송 서비스의 통합 및 재편성.

ABC는 전통적인 방송 서비스의 시청률이 지속적으로 감소함에 따라 방송 채널과 프로그램 라인업을 재검토하고 있다. 5개년 계획에서는 시청자들의 변화하는 콘텐츠 소비 방식의 흐름에 따라 일부 방송 채널을 통합하거나 재편성을 검토하고 있다. 예컨대, 2023년 6월에 발표된 바에 따르면, 주별로 운영되던 일요일 저녁 7시의 뉴스 프로그램을 전국 단일 뉴스 프로그램으로 통합하는 방안이 검토되었다. 또한 AM 라디오 프로그램과 같은 일부 전통적인 라디오 프로그램을 점진적으로 통합하고 팟캐스트와 스트리밍 서비스 강화에 차원을 투입할 계획이다.

#### 넷째, 새로운 디지털 우선 프로그램 개발.

전략은 단지 축소만이 아니라, 디지털 시청자를 겨냥한 신규 이니셔티브도 포함하고 있다. 예를 들어 ABC는 지역 이슈를 다루는 디지털 우선 시사 프로그램 ‘스테이트라인

(Stateline)'을 부활시킬 예정이다. 과거 지역 TV 쇼로 방송되다가 폐지된 이 프로그램은 주문형 비디오 및 소셜 미디어 시리즈 형태로 다시 돌아오며, 금요일 저녁 뉴스 방송과도 통합될 예정이다. 이와 같은 방식으로 온라인에 주요 뉴스 서비스가 지속적으로 제공될 예정이다. 또한 ABC 뉴스의 디지털 혁신 과정에서 기후, 환경 및 에너지 관련 보도를 담당하는 전문팀이 신설되어 젊은 층과 디지털 시청자들의 시사적 니즈에 맞는 뉴스 콘텐츠를 강화한다.

다섯째, 기술적 업그레이드.

디지털 콘텐츠 제작을 지원하기 위해 ABC는 생산 인프라를 현대화한다. 콘텐츠 제작 및 배포 과정에 인공지능 등 새로운 기술을 도입하여 디지털 출판 및 제작을 더욱 효율적으로 수행할 계획이다. 또한 환경적 영향을 최소화하기 위해 오래된 방송 장비를 에너지 효율이 높은 디지털 시스템으로 교체하는 것도 계획에 포함되어 있다.

ABC는 이러한 디지털 방식 전환이 전통적 방송 서비스의 전면 중단을 의미하는 것 이 아님을 분명히 밝히고 있다. 여전히 필수적인 영역에 있는 전통적 방송 서비스인 아날로그 라디오나 지상파 TV를 지속적으로 제공하며, 해당 시청자층의 불편을 최소화하겠다는 입장이다. 동시에 ABC는 5년에 걸쳐 점진적으로 디지털 운영 체제로 완전히 전환하는 것을 목표로 하며, 향후 성장과 혁신 방향도 디지털 플랫폼을 중심으로 갈 예정이다. ABC는 2028년까지 대부분의 시청자가 자사의 디지털 플랫폼을 통해 서비스를 이용하게 될 것으로 전망하고 있다.

## 2) 방송 콘텐츠 디지털화에 따른 조직 개편

디지털 우선 전략을 실행하기 위해 ABC는 최근 역사상 가장 큰 규모의 내부 조직 개편을 단행했다. 2023년 7월, 새로운 회계연도와 예산 주기가 시작된 시점에 ABC는 기존에 나뉘어 있던 TV, 라디오, 지역방송 부서를 해체하고, 콘텐츠 장르를 중심으로 한 통합 조직 구조로 개편했다. 구체적으로는 지역방송 부서와 라디오 부서를 폐지하고, 콘텐츠의 유형과 제작방식에 따라 조직을 뉴스 부서와 콘텐츠(엔터테인먼트 및 전문 콘텐츠) 부서라는 두 개의 주요 콘텐츠 그룹으로 개편한 것이다. 여러 부서를 두 개의 주요 부서로 통합하면서 경영진 및 중간 관리자 직급도 축소되었다. 디지털 콘텐츠 중심으로의 조직 개편은 2023년 7월부터 2028년까지 5년에 걸쳐 점진적으로 시행될 예정이다. 2028년 계획 종료 시점까지 ABC는 전체 시청자 절반 이상의 디지털 플랫폼 사용을 목표로 하고 있다.

ABC의 디지털 우선 계획은 콘텐츠 혁신(디지털 우선 프로그램 제작, 신규 조직 및 플랫폼 전략)과 구조적 개혁(디지털 콘텐츠 중심의 조직 구축)을 병행하여 추진하고 있다. ABC의 경영진은 향후 5년 내에 콘텐츠 제작 방식과 내부 구조를 전면 개편함으로써, 방송 중심의 공영방송사에서 디지털 중심의 미래지향적 방송사로 ABC를 탈바꿈하는 것을 목표로 하고 있다.

### 3) 예산

ABC 5개년 전략은 예산 주기를 5년 단위로 전환하면서 일정 수준의 재정 안정성을 확보했으나, 디지털 운영의 범위와 비용이 계속 확대됨에 따라 재정 여건은 여전히 빠듯하다. ABC 경영진은 디지털 전환이 새로운 대규모 예산 지원 없이 이루어져야 한다는 점을 명확히 하며, 기존의 한정된 예산 내에서 우선순위를 재조정하고, 효율성을 제고해 자금을 충당해야 한다고 강조했다.

ABC의 운영비는 물가상승의 영향으로 실질 구매력이 약화되었으나 새로운 디지털 역량 구축을 위해서는 투자를 지속해야 하는 상황이다. 기존의 방송 서비스(TV, 라디오, 뉴스 제작 등)를 유지하면서 동시에 신규 디지털 서비스를 확충해야 하기에, 전환 기간 동안 예산 압박은 더욱 커질 수밖에 없다. 이에 따라 ABC는 5개년 계획에서 자원 배분에 있어 ‘지속 가능한 선택’을 하겠다고 명시했으며, 이는 실질적으로 일부 영역에서 비용 절감을 통해 디지털 우선순위에 재투자하겠다는 것을 의미한다.

이와 관련된 주요 예산 및 자금 배분 조치는 다음과 같다.

첫째, 내부 예산 재분배.

ABC는 일부 전통적인 방송 활동에서 디지털 프로젝트로 자금을 전환하고 있다. 구체적으로 AM 라디오나 TV 방송과 같은 일부 전통적 방송 콘텐츠 축소로 절감되는 예산을 팟캐스트 및 주문형 콘텐츠 제작에 집중 투입하고 있다. 이 과정에서 제작 횟수를 줄이거나 중복 콘텐츠를 제거하여 디지털 서비스 강화에 필요한 자금을 확보하고 있다.

둘째, 디지털 인프라 투자.

ABC는 디지털 콘텐츠 관리를 위한 인프라와 디지털 생산 기술에 자금을 투입하고 있다. 자사 디지털 플랫폼의 콘텐츠 수용력을 높이고, ABC 뉴스의 온라인 서비스도 지속적

으로 개선할 계획이다. 또한 데이터를 기반으로 한 콘텐츠 추천과 같은 최신 기술 및 인공지능을 업무 흐름에 도입하여 콘텐츠 생산의 효율성을 높이고자 한다.

셋째, 신규 디지털 전문 인력에 재투자.

ABC 예산 전략에서 가장 논란이 되었던 부분 중 하나는 인건비 절감을 위한 인력 구조조정이었다. 2023년 6월, ABC는 디지털 중심 조직 개편 과정에서 약 120명의 직원이 감축될 것이라고 발표했다. 이는 전체 직원의 약 6%에 해당하는 규모이다. 특히 뉴스 부서가 큰 영향을 받아, 41명의 뉴스 및 시사 부서 직원과 7명의 지역 방송부서 직원이 감축되었다. 하지만 감축과 동시에, ABC는 디지털 콘텐츠 및 기술 중심의 새로운 직무도 창출했다. 기존 전통적 직무가 사라지는 대신, 디지털 전문성을 갖춘 약 24개의 신규 직무(예 : 디지털 저널리스트, 콘텐츠 제작자, 소셜미디어 전문가 등)가 신설되었다. 총인원은 줄었지만, 전통적 방송 업무 중심의 직무가 줄어드는 대신 다중 플랫폼 및 디지털 중심의 전문가 비중을 높이는 인적 자원의 구조조정이라 할 수 있다.

ABC의 디지털 우선 전략은 투자와 혁신을 추진하면서 동시에 비용 절감으로 재원을 확보하는 재정적 전략이라 볼 수 있다. 장기적 예산 확보 및 일부 예산 복원으로 재정 안정성을 어느정도 확보했으나, 여전히 한정된 자원 속에서 운영되고 있다. 이에 따라 ABC는 전통적 콘텐츠와 인력을 축소하고, 디지털 서비스 확대와 인적 자원의 재구성에 중점을 두고 있다.

## 4. 시사점

디지털 미디어 환경의 급속한 변화 속에서 공영방송은 전례 없는 도전에 직면하고 있으며, 호주 공영방송 ABC도 예외는 아니다. ABC가 2023-2028년 5개년 계획에서 '디지털 우선' 전략을 채택한 데에는 두 가지 핵심 배경이 있다. 첫째, 전통적인 TV·라디오 중심의 시청 행태가 주문형 스트리밍으로 급격히 이동하면서 기존 방송 모델의 한계가 뚜렷해졌다. 둘째, 2014년 이후 지속된 예산 삭감으로 재정 압박이 가중되자 효율성 확보와 혁신이 절실했�다. 이에 ABC는 디지털 전환을 최우선 과제로 삼고, 콘텐츠 제작·배포 방식의

디지털화와 대대적인 조직 개편을 병행하는 종합 전략을 수립했다. 이 사례는 한국 공영방송에도 중요한 시사점을 제공한다.

첫째, ABC는 단순히 콘텐츠를 온라인으로 이전한 것이 아니라, 콘텐츠 장르 중심의 플랫폼 중립적 조직 구조로 재설계함으로써 뉴스·프로그램 기획 단계부터 유통까지 디지털 우선 체계를 구축했다.

둘째, 디지털 플랫폼에 최적화된 맞춤형 콘텐츠 포맷을 개발·배포하여 시청자 경험을 극대화했다.

셋째, 장기 재원 확보의 중요성을 보여준다. ABC는 선거 주기에 연동되던 3년 단위 지원을 5년 주기로 전환하면서 정치적 변수에 덜 흔들리는 안정적 혁신 투자를 마련했다.

넷째, 재정 압박을 완화하기 위해 전통 채널의 중복·저효율 영역을 과감히 축소하고, 절감된 재원을 스트리밍·팟캐스트·데이터 저널리즘 등 성장 분야에 재투자하는 내적 자원 재배분 모델을 채택했다.

다섯째, 데이터 기반 시청자 분석과 깊은 층을 겨냥한 신규 포맷 개발이 핵심 동력으로 제시되었듯이 디지털 전환과 더불어, 이에 따른 핵심 역량 강화를 포함했다.

한국 공영방송도 이러한 전략을 벤치마킹해 시청자 중심의 콘텐츠 혁신과 조직 개편을 통해 지속 가능한 경쟁력을 확보해야 한다. 이를 위해 디지털 스토리텔링, 데이터 기반 콘텐츠 제작, 소셜미디어용 영상 제작 등 새로운 직무 역량에 대한 체계적인 재교육 프로그램이 필요하며, 인력 전환 과정에서 협의 구조가 병행되어야 한다.

호주 공영방송 ABC의 사례에서 볼 수 있듯이 한국 정부는 공영방송을 디지털 시대를 이끌어갈 공공 콘텐츠 기관으로 적극 육성해야 한다. 디지털 전환이 공공성을 훼손하는 것이 아니라, 공영방송의 가치와 접근성을 강화하는 계기가 될 수 있어야 한다. 이를 위해서는 구조개편, 재정 안정, 노동정책, 콘텐츠 전략이 뒷받침되어야 할 것이다.

---

#### 참고문헌

Australian Broadcasting Corporation (ABC). Australian Broadcasting Corporation Background to the Plan : The Five-Year outlook for 2023–28

Australian Broadcasting Corporation (ABC). Australian Broadcasting Corporation Background to the Plan : The Five-Year outlook for 2023–28 At A Glance

Australian Broadcasting Corporation (ABC). Australian Broadcasting Corporation Report for 2022–23

Australian Communications and Media Authority(ACMC). Communications and media in Australia : Trends and developments in viewing and listening 2023 –24

ABC (2023.6.16). ABC to cut 120 jobs as major changes are announced, <https://www.abc.net.au/news/2023-06-16/abc-director-of-news-decision-to-cut-120-jobs/102485864>

ABC (2023.6.26). ABC News announces digital transformation proposals – About the ABC <https://www.abc.net.au/about/media-centre/press-releases/abc-news-announces-digital-transformation-proposals/103725382>

Amanda Meade (2023.6.9). ABC to move resources away from AM radio and TV to podcasts and on-demand by 2028. The Guardian, <https://www.theguardian.com/media/2023/jun/09/abc-to-cut-number-of-am-radio-stations-and-tv-channels-by-2028-under-digital-plan#:~:text=%20year%20old-,ABC%20to%20move%20resources%20away%20from%20AM%20radio%20and%20TV,and%20on%2Ddemand%20by%202028&text=The%20ABC%20will%20undergo%20a,and%20on%2Ddemand%20programs%20instead.>

Amanda Meade (2023.7.20).Labor to consider ways to protect ABC and SBS from future funding threats. The Guardian

<https://www.theguardian.com/media/2023/jul/20/abc-sbs-funding-cut-threats-labor-policy>

Australian Broadcasting Corporation (ABC). What is the ABC Five-Year Plan 2023–28?

<https://help.abc.net.au/hc/en-us/articles/360002185676-What-is-the-ABC-Five-Year-Plan-2023-28>

Australian Broadcasting Corporation (ABC). ABC Five-Year Plan 2023–2028

<https://www.abc.net.au/about/plans-reports-and-submissions/five-year-plans/abc-five-year-plan-2023-2028/103773202>

## 4. 방송현장

〈무한도전 Run〉 다시 달리기 시작한 우리

전우철

: IP시대의 새로운 생존법

어려워도 만든다!

황진미

EBS와 지역 방송사들의 보석 같은 새 프로그램들



# 〈무한도전 Run〉 다시 달리기 시작한 우리 : IP시대의 새로운 생존법

전우철

MOST267 전략사업팀장(MBC 미디어전략사업국 외부파견)

## 목차

- 1 들어가며
- 2 ‘무한도전’은 정말 끝났을까?
- 3 IP의 무게, 레거시 미디어의 기대
- 4 ‘예능과 스포츠 사이’ 그리고 ‘팬’들과 함께
- 5 OTT와의 결합 : 플랫폼과 콘텐츠, 그 새로운 관계
- 6 나가며

## 요약

〈무한도전 Run〉은 단순한 과거 회상이 아니라, 과거의 철학을 바탕으로 현재의 플랫폼과 시대정신 위에 새롭게 쌓아 올린 실험이었다. 이 프로젝트를 통해 구작 IP의 가능성과 한계를 어떻게 넘어설 수 있을지 깊이 고민했다. 〈무한도전〉이라는 브랜드는 여전히 유효하다. 핵심은 그것을 어떻게 현재의 문법으로 재구성하느냐였다. ‘달리는 이유’라는 화두는 지금 시대에 필요한 공감과 연대, 도전과 성장의 메시지를 담기에 충분했으며, ‘러닝’이라는 포맷은 그 서사를 구체화할 수 있는 이상적인 장치였다. 〈무한도전 Run〉은 팬의 참여와 경험을 핵심으로 삼은 ‘함께 만드는 예능’이었다. 이는 과거 〈무한도전〉이 지닌 정신과 정확히 맞닿아 있으며, 앞으로의 예능 IP가 지향해야 할 콘텐츠 전략이기도 하다. 〈무한도전 Run〉은 끝이 아닌 시작이다. 콘텐츠는 여전히 진화하고 있으며, 〈무한도전 Run〉은 그 진화의 한복판에서 ‘지금 이 순간’을 살아가는 이야기로 계속 이어질 것이다. 무한도전은 여전히 끝나지 않았다.

## 1. 들어가며

2018년 3월 31일, 563회를 마지막으로 대한민국 대표 예능 프로그램 <무한도전>이 막을 내렸다. 어느덧 종영한 지 7년이라는 시간이 흘렀지만 아직까지도 “무한도전은 끝났지만, 무한도전은 끝나지 않았다”는 말이 돌고 있다. 그렇게 2025년 <무한도전>이 <무모한 도전>으로 첫 방송을 시작한 지 20주년이 되는 해를 맞이하였다. 수많은 예능 IP들이 쏟아지는 지금, 우리는 다시 한 번 <무한도전>이 의미를 가질 수 있는 방법이 무엇일지 깊이 고민했고, 그 가능성을 찾을 수 있는 프로젝트를 만들어보고 싶었다.

## 2. ‘무한도전’은 정말 끝났을까?

### 1) 플랫폼과 장르를 넘나드는 ‘MBC Original Studio; MOst267’ 출범

지난 2024년 MBC는 콘텐츠 기획 및 제작 전문 스튜디오 ‘MBC Original Studio; MOst267’을 출범하였다. MOst267은 플랫폼과 장르의 경계를 허물기 위해 만든 MBC 최초의 외부 제작 전문 스튜디오이다. 현직 MBC PD들을 주축으로 구성되어 있으며, 김진만 PD(前 MBC 교양국장)가 대표로 선임되었고, 임정아 CCO(前 JTBC 예능제작본부장), 현정완 PD(前 MBC PD) 등 이미 업계에서 콘텐츠 기획력과 제작 경쟁력이 검증된 구성원들이 함께하고 있다.

### 2) 기획의 시작 - ‘새로운 문법’을 만들자

MOst267에서도 <무한도전>이라는 이름을 다시 꺼내는 것이 쉬운 일은 아니었다. <무한도전>은 그 자체가 대한민국 대표 브랜드였고, 그만큼 책임도 따르는 것이 분명하기 때문이다. 기획 초기부터 새로운 시도는 언제나 환영받지만, 실패하면 온전히 그 책임을 우리가 져야 한다는 무게감에 두려움도 공존했다. 그래서 우리는 <무한도전>의 단순한 부활, 스피노프가 아닌 ‘새로운 문법’을 만들기로 하였다.

2025년, 지금도 <무한도전> IP가 여전히 유효하다는 것을 입증하려면, 시대에 걸맞은 새로운 스토리텔링이 필요했다. “지난 7년을 기다려온 그리고 20년을 응원해 준 팬들과 함께 할 수 있는 콘텐츠는 무엇일까?”라는 질문을 불들고 오랜 시간 고민했다. 우리는 오히려 낯선 방식으로 익숙한 이름의 무게를 이겨내고 싶었다. 시청자들이 <무한도전>이라는 브랜드를 다시 믿고, 그 진화 과정을 함께 응원할 수 있도록 만드는 것이 진짜 우리의 ‘무한도전’이었다.

### 3. IP의 무게, 레거시 미디어의 기대

동시에 이번 프로젝트는 ‘레거시 미디어’가 구작 IP를 어떻게 재해석하고 활용해야 할지에 대한 깊은 고민의 과정이기도 했다. 방송 콘텐츠 시장은 이제 단순한 재방송이나 특집 편성만으로 과거의 영광을 되살릴 수 없다. 시청자들은 이미 그 콘텐츠를 알고 있고, 그 너머의 새로운 의미와 경험을 요구한다. 따라서 구작 IP를 활용하는 데 있어 핵심은 ‘재현’이 아니라 ‘진화’였다. 과거의 콘텐츠를 현재의 문법과 기술 그리고 사회적 맥락 속에서 새롭게 조명하고, 다음 세대와도 소통할 수 있는 방식으로 재창조하는 것, 그것이 레거시 미디어가 가야 할 방향이라고 생각했다.

#### 1) ‘팬 참여 기반 인터렉티브’ 포맷으로 확장

구작 IP를 어떻게 새롭게 만들고 확장할 수 있을지에 대해 오랜 시간 고민했다. 리마스터나 특집 방송을 넘어서 새로운 포맷 개발과 확장 가능한 사업 방향이 유효하다고 판단했다. <무한도전>이라는 IP를 유지하되, 포맷을 새롭게 구성하는 IP 확장형 프로젝트가 가장 적합하다고 보았다.

<무한도전 Run>은 기존 캐릭터와 세계관을 기반으로 새로운 테마와 장르를 결합해 현재화하는 시도를 하게 되었다. 또한 ‘팬 참여 기반 인터렉티브’ 포맷을 접목하여 팬들이 직접 현장에 참여하여 출연자들과 함께하는 커뮤니티 기반으로 콘텐츠의 힘을 확장하는 것이 주요할 것이라고 판단했다.

## 2) 실험의 시작 - 콘텐츠를 매개로 새로운 세계를 열자

어쩌면 <무한도전>이라는 슈퍼 IP는 오랜 기간 축적된 팬덤과 데이터를 분석해, 가장 사랑받았던 회차, 캐릭터, 스토리를 중심으로 ‘리부트’하는 방식이 유효해 보일 수 있다. 하지만 IP는 단순한 과거의 자산이 아닌, 미래의 실험실이 되어야 한다. 진정한 의미의 ‘리부트’는 콘텐츠를 매개로 새로운 세계를 여는 일이다.

그렇게 우리는 현재 대한민국에서 가장 열광하고 있는 트렌드 중 하나인 ‘런(Run)’에 주목하게 되었다. 전 세계적으로 수많은 러닝 크루, 마라톤 챌린지, 러닝 커뮤니티가 생겨났고, 사람들은 단순히 체력을 기르기 위해서만 달리고 있는 것이 아니라고 판단했다. 우리는 프로젝트를 시작하면서 ‘달리는 이유’에 집중했다. 오늘날 ‘달린다’는 행위는 개인적 고통의 표현이자, 공동체적 회복의 상징이 되었다. 그 속에서 우리는 다시, 함께하는 <무한도전>을 발견할 수 있었다. 이러한 맥락 속에서 우리는 이 실험을 시작했다.

[그림 1] <무한도전 Run> 공식 로고



출처 : Mos1267

[그림 2] <무한도전 Run>에 입장하는 참가자들



## 4. ‘예능과 스포츠 사이’ 그리고 ‘팬들과 함께’

이번 프로젝트의 기획 방향은 분명했다. 러닝은 스포츠지만, <무한도전 Run>은 <무한도전>의 명성에 걸맞게 즐거워야 한다. 그 특별한 포인트는 바로 현장에서 팬들과 함께하는 결합에 있었고, 우리는 그 구조적 혁신을 이끌어내기 위해 집중했다. <무한도전 Run>은 화면 속 멤버들이 주인공이 되어 뛰는 것이 아니라, 현장에 참여하는 팬들이 주인

공이 되어야 한다고 생각했다. 바로 그 점이, 이 프로젝트가 팬들과 함께 만들어 가는 ‘팬 참여 기반’ 콘텐츠로 확장하게 된 이유이다.

### 1) IP 확장의 새로운 모델 제시

IP와 러닝이라는 스포츠의 결합은 단순한 테마 접목을 넘어, IP 확장이라는 측면에서 새로운 모델을 제시할 수 있다고 보았다. <무한도전>은 늘 도전의 연속이었다. ‘무모함’과 ‘공감’이라는 키워드로 시대를 반영했다. 물속에 뛰어들고, 하늘을 날고, 사회적 편견에 도전하고, 스스로의 한계를 시험해왔던 프로그램이었다.

러닝은 바로 그 정신을 지금 시대의 방식으로 구현해 내고자 한 전략적 장치였다. 웃음을 유도하는 장면이나 예능적 장치에 의존하지 않고, 땀과 호흡, 목표와 여정을 통해 시청자에게 진정한 의미의 ‘참여’와 ‘감동’을 전달하고 싶었다.

[그림 3] 10Km 코스를 완주하는 무한도전 멤버 정준하



[그림 4] <무한도전 Run>에 참가한 수 많은 팬들



[그림 5] <무한도전 Run> 포토존



[그림 6] 자발적으로 특별한 복장을 하고 참여한 참가자들



출처 : Mosis267

## 2) 팬을 향한 새로운 설정 - 공동 제작자

팬을 단순 ‘소비자’가 아니라 ‘공동 제작자’로 설정했다. 참여하는 팬들에게 현장에서 멤버들과 함께 달리고, 함께 콘텐츠를 즐길 수 있는 기회를 선사하고 싶었다. 또한, 예능 IP가 ‘팬 참여 기반 구조’로 어떻게 진화할 수 있는지를 보여주고자 했다.

과거 <무한도전>이 팬들과의 유대감을 중요하게 여겼다면, <무한도전 Run>은 그 유대의 방식 자체를 구조 안으로 끌어들여, 팬을 콘텐츠의 일부가 아니라 콘텐츠를 함께 완성해가는 존재로 설정했다.

이러한 설정 덕분에 팬은 감정적 연결을 뛰어넘어 콘텐츠를 확장하는 원동력이 되었고, IP 생태계의 전략적 주체로 기능했다. 이는 구작 IP의 지속가능성을 높이는 동시에 향후 IP의 새로운 방향성을 제시하는 사례가 될 것으로 보인다.

[그림 7] 현장에 구성된 <명수는 12살> 체험존



출처 : Mosl267

[그림 8] 현장에 구성된 <꼬리잡기> 체험존



## 5. OTT와의 결합 : 플랫폼과 콘텐츠, 그 새로운 관계

<무한도전 Run>은 유통 방식에서도 새로운 시도를 동반한 프로젝트였다. 특히 ‘쿠팡플레이’라는 OTT 플랫폼과의 결합은 단순한 방송 편성 이상의 전략적 판단이었다. 지상파나 케이블 중심이었던 과거와 달리, 현재 콘텐츠는 언제, 어디서, 누구에게 소비될지 모르는 시대에 놓여 있다. 이러한 변화 속에서 OTT 플랫폼은 콘텐츠 제작자에게 더 유연한 실

험의 장을 제공한다. <무한도전 Run>은 바로 이 지점에서 기존 TV 예능의 문법을 넘어, 플랫폼 친화적인 구성 그리고 팬과의 실시간 상호작용 방식을 새롭게 설계할 수 있었다.

### 1) 새로운 시도들의 자유로운 구현

쿠팡플레이이는 기존 예능과 차별화된 포맷을 원했고, 우리는 그 니즈에 맞는 러닝 챌린지, 팬 참여형 콘텐츠 그리고 스토리텔링을 제안했다. 전통적인 TV 편성이라면 부담스러울 수 있는 시도들이 OTT라는 유통 채널을 만나 더욱 자유롭게 구현될 수 있었다. 뿐만 아니라, 앞서 설명한 ‘팬 참여 기반 인터렉티브’ 포맷으로도 진화할 수 있었다.

예를 들어, 방송 당일 쿠팡플레이를 통해 팬들은 실시간으로 시청하고, 채팅에 참여함으로써 감정 교류를 할 수 있었다. 그리고 출연자는 에피소드별 경험담을 팬들에게 현장에서 전달함으로써 오랜 시간 기다려 온 팬들에게 새로운 감동을 선사할 수 있었다.

[그림 9] 현장에서 러닝 참가자를 응원하는 무한도전 멤버들      [그림 10] 현장에서 팬들과 소통하는 무한도전 멤버 박명수



출처 : M0st267

### 2) OTT와 함께 만든 새로운 제작 생태계

이처럼 쿠팡플레이를 포함한 OTT의 역할은 더욱 중요해지고 있다. 지상파 중심이었던 콘텐츠 산업은 OTT 중심의 구조로 재편되었으며, 이는 제작자에게 더 큰 자유와 책임을 동시에 요구한다. OTT는 단순한 영상 송출 창구를 넘어, 기획 단계부터 제작, 유통, 커머스까지 전 과정을 연결하는 하나의 제작 생태계 역할을 하고 있다. 무엇보다 OTT를 통해

제작자는 ‘실험적 포맷’의 시도 기회가 많아졌다. 방송 편성의 제약에서 벗어나, 참여형 기획 등 테마와 장르를 넘나드는 새로운 시도가 가능해졌다. 제작자는 이제 콘텐츠 자체뿐만 아니라, 플랫폼의 맥락 안에서 콘텐츠를 어떻게 기획하고 어떤 경험으로 연결시킬지 고민해야 한다. 콘텐츠는 이제 ‘보여주는 것’이 아니라 ‘함께 하는 것’이며 OTT는 그것을 구현할 수 있는 유연한 공간이다.

### 3) 이제는 기본값이 된 유연한 협업 구조

이번 쿠팡플레이와의 협업은 그 가능성은 구체화한 사례이다. 우리는 플랫폼과 협업하며 데이터를 분석하고, 팬들과 연결되는 구조를 설계할 수 있었다. OTT는 단지 유통사가 아닌, 제작 파트너이며 시청자와의 접점을 설계하는 동반자였다. 앞으로 레거시 미디어가 살아남기 위해서는 이와 같은 유연한 협업 구조를 더 다양하게 확장시켜야 한다. 그것이 이제는 새로운 방식이 아니라 기본값이 되어 가고 있다.

<무한도전 Run>에서도 OTT는 단순한 플랫폼이 아니라, 새로운 방식의 무대였다. 그 무대에서 <무한도전 Run>은 과거 IP의 회상에 머무르지 않고, 오늘날 시청자들과 ‘함께 도전’을 실현하는 콘텐츠로 거듭날 수 있었다.

이러한 변화 속에서 우리 제작자가 나아가야 할 방향 역시 명확해졌다. 콘텐츠 제작을 넘어, 플랫폼과 함께 ‘경험을 설계’하고, 시청자와 함께 ‘관계를 만들어가는 것’이 새 시대의 제작사에 요구되는 역량이 되었다. 더 이상 방송국이라는 전통적 틀에만 머물러서는 안 된다. 기획 단계부터 플랫폼의 문법을 이해하고, 데이터와 커뮤니티, 커머스와의 연결까지 종합적으로 고민하는 ‘하이브리드형 제작사’가 되어야 한다.

<무한도전 Run>은 이러한 변화의 전환점을 보여주고 있다. 쿠팡플레이와의 협업은 제작비 편성이나 유통 파트너십에 한정되지 않고, 콘텐츠의 구조와 시청자와의 접점까지 함께 고민하고 설계한 공동 창작의 과정이었다. 이는 곧 플랫폼 시대에 콘텐츠가 가야 할 방향 그리고 제작사가 진화해야 할 경로라고 생각한다.

앞으로의 제작사는 콘텐츠를 만드는 ‘제조업’이 아니라, 브랜드를 설계하고, 이야기를 확장하고, 경험을 기획하는 ‘창조업’의 주체로 거듭나야 한다. IP 하나로 다양한 접점을 만들고, 다양한 플랫폼과의 유기적인 협업 속에서 새로운 기회를 탐색하는 일. 그것이 지금 우리가 달려야 할 다음 코스이다.

[그림 11] 쿠팡플레이를 통해 중계된 멤버들의 특별공연



출처 : MOS1267

## 6. 나가며

2025년, 우리는 다시 한 번 <무한도전>이라는 이름을 불러냈다. 그 이름이 주는 기대와 부담 그리고 책임은 여전히 무겁지만, 그 무게를 견디며 앞으로 나아가는 일이야말로 <무한도전>의 진짜 정신이라고 생각한다.

<무한도전 Run>은 단지 과거를 소환하는 프로젝트가 아니었다. 익숙한 이름에 새로운 생명을 불어넣고, 팬들과 함께 달리는 방식으로 콘텐츠의 경계를 넓히려 했다. 지금 이 시대의 기술, 감성, 플랫폼 위에서 <무한도전 Run>은 다시 ‘현재형’ 콘텐츠로 살아 숨 쉬길 희망한다.

이 프로젝트를 통해 다시 한 번 ‘함께 만드는’, ‘연결되는’, ‘확장되는 이야기’의 가치를 실감했다. 이번 여정은 단순히 한 편의 콘텐츠를 만드는 것이 아니라, 앞으로 우리가 어떤 방식으로 콘텐츠를 만들어야 하는지, 어떻게 플랫폼과 협업해야 하는지를 체험한 과정이었다.

끝으로 무엇보다 이 모든 시도는, 과거 <무한도전>을 만들었던 위대한 제작진들의 유산 위에서 가능했다. 이 자리를 빌려, 김태호 PD를 비롯한 <무한도전>이라는 슈퍼 IP를 만든 MBC와 모든 제작진, 출연진들에게 깊은 감사의 마음을 전하고 싶다. 그들이 쌓아 올린 철학과 스토리 그리고 무엇보다 <무한도전> 이름이 가진 진정성이 있었기에, 우리는 지금도 계속해서 새로운 도전을 이어갈 수 있었다. 그리고 함께 뛰어준 팬들 덕분에 <무한도전 Run>은 계속될 수 있었다.



# 어려워도 만든다! EBS와 지역 방송사들의 보석 같은 새 프로그램들

황진미  
대중문화평론가

## 목차

- 1 부자에게 듣는 성공과 행복의 의미, EBS(TV) 〈서장훈의 이웃집 백만장자〉
- 2 잃어버린 맛을 찾아서, KNN(TV) 〈사라진미〉
- 3 수몰된 고향을 떠올리며, tbn경남(Radio) 〈오래된 수면, 고향꿈은 깊어라〉

## 요약

채널은 넘쳐나지만, 중소 지역 지상파방송사들의 경영 환경은 매우 열악하다. EBS 연간 콘텐츠 제작비는 500억 원으로, 넷플릭스 드라마 〈쪽씩 속았수다〉 한 편의 제작비 600억에도 못 미친다. 기존의 정규 프로그램을 유지하기도 빠듯해 보인다. 지역방송사들의 사정도 크게 다르지 않다. 그럼에도 EBS와 지역방송사들은 양질의 신규 프로그램을 만들어낸다. EBS와 E채널이 만든 〈서장훈의 이웃집 백만장자〉는 성공한 부자를 찾아가 부와 행복의 의미를 묻는 교양·예능 콘텐츠이다. 시청률로 보나 재미로 보나, 일단 합격점이다. 출연한 백만장자에 따라 매회 프로그램의 색깔과 메시지가 달라질 수 있지만, 여러모로 의미 있는 시도이다. KNN의 〈사라진미〉는 부산·경남 지역의 소멸위기에 놓인 전통 식재료와 식문화를 기록하는 다큐드라마이다. tbn경남교통방송에서 방송한 〈오래된 수면, 고향꿈은 깊어라〉은 경남 지역의 댐 건설로 고향을 잃은 실향민들의 기억을 구슬로 채록한 라디오 다큐멘터리이다. 두 프로그램은 지역 시청자들의 사랑과 더불어, 굵직한 방송상도 받아 가치를 인정받았다. 어려움 속에서도 새 프로그램 만들기를 포기하지 않은 제작진들에게 존경과 응원을 보낸다.

## 1. 부자에게 듣는 성공과 행복의 의미, EBS(TV) 〈서장훈의 이웃집 백만장자〉

〈서장훈의 이웃집 백만장자〉는 EBS와 E채널에서 공동 제작한 교양·예능 콘텐츠이다. 자신의 분야에서 크게 성공한 부자들을 찾아가 그들만의 성공 비결과 삶의 지혜를 알아보는 12부작 프로그램으로, 2025년 4월 9일 수요일 밤 9시 55분에 첫 방송을 했다. 시청률은 EBS 1.6%, E채널 0.4%로, 준수한 수치를 기록했다. 대중의 호기심을 자극하는 ‘백만장자’라는 키워드와, 부유함과 냉철함의 이미지를 지닌 서장훈을 간판으로 내세운 것이 주효해 보인다.

하지만 더 중요한 점이 있다. 단순히 부자들의 성공을 찬탄하는 게 아니라, 그들에게 부(富)는 어떤 의미인지 물으며, 성공과 행복의 본질을 탐구하려는 진중함이 읽혔기 때문이다. 보조 진행자로 조나단이 출연한 것도 적절해 보인다. 서장훈과 백만장자들의 대화로 자칫 분위기가 무거워지거나 시청자들이 위화감을 느끼는 것을 방지하는 역할로 제격이었다고 판단된다. 친근감을 지닌 데다, 외국인이어서 시청자들이 견제하고 비교하는 심리에서 벗어나게 해주는 장점이 있다.

매회 서장훈과 조나단은 직접 부자들을 찾아가고, 만나기 전 백지 수표를 건네며 만남의 금액을 써내라고 한다. 두 사람은 부자들이 어떤 삶을 사는지 보고, 어떻게 부자가 되었는지 듣고, “어떤 마음으로 사는지”를 꼭 묻는다.

출연자에 따라 프로그램의 내용과 색깔이 상당히 달라진다. 예술가적인 부자가 있는가 하면, 짠내 나는 부자도 있다. 자연인 같은 부자도 있고, 자기계발서의 화신 같은 부자도 있다.

첫 회에선 두 사람은 이천시에 자리한 만평 대지에 22채의 건물로 이루어진 대저택 안으로 들어섰다. 중세시대 백작 같은 범상치 않은 70세 남자가 이들을 맞았다. ‘1세대 남성 헤어디자이너’ 이상일이다.

그는 1982년 명동에 헤어살롱을 열어 고급화 전략으로 성공했다. 수많은 톱스타들의 헤어스타일을 담당했고, 앙드레김 패션쇼의 상징인 양머리를 만든 디자이너로 유명하기도 하다. 그는 “돈과 명예는 생각하지 않았다. 고객을 아름답게 해주겠다는 생각뿐이었다. 자기 일에 최선을 다하면 성공과 물질은 따라온다.”라며 자신의 소신을 들려주었다.

[그림 1] 〈서장훈의 이웃집 백만장자〉 1화 이상일 편



출처 : EBS

2회에 찾아간 백만장자는 수더분한 인상의 60대 손정희 대표이다. 노점상에서 시작해 와플대학을 창업한 그는 연 매출 700억 원을 올리고 있다. 과거 사기를 당해 졸딱 망하고, 전 재산 30만 원을 털어 산 리어커로 와플을 구워 팔기 시작한 것이 대박을 터뜨렸다. 손 대표의 성공 비결은 팔소가 아닌 봉어빵과 여러 종류의 크림을 넣은 와플이었다.

와플대학은 본사와 가맹점 간의 신뢰가 각별하다. 손 대표는 “와플을 파는 게 아니라, 누구든 다시 일어설 기회를 파는 것”이라고 말하며, 이것이 브랜드의 본질이라고 강조한다. 손 대표와 와플대학이 실패한 자영업자들에게 희망의 아이콘인 셈이다.

그가 60대에 검정고시로 대입자격을 얻고 경영학을 공부하는 장면이나, 상기된 표정으로 라스베이거스에 가맹점을 열기 위해 떠나는 마지막 장면은 부자라서 행복한 게 아니라, 여전히 꿈을 좇아 행복한 사람이라는 생각이 들게 한다.

[그림 2] 〈서장훈의 이웃집 백만장자〉 2화 손정희 편



출처 : EBS

3화에서 만난 이현삼 대표는 세계 최초로 양면 프라이팬을 개발해 국내외 홈쇼핑에서 대박을 터뜨리며 한때 연 매출 2천억 원을 기록한 주방용품 계의 전설이었다. 그러나 2016년에 건강이 악화되자 회사를 매각하고 산으로 들어가 살고 있다. 부모 형제들과 함께 땅속에 묻어둔 건강한 식재료와 더불어 살아가는 그는 “사람의 욕심은 끝이 없다. 돈만 바라보면 많은 걸 잃게 된다. 나는 하마터면 부자가 되고도 가난하게 살 뻔했다. 인생에서 소중한 것이 무엇인지 반드시 생각해 볼 필요가 있다.”며 부자 너머의 말을 들려준다.

[그림 3] 〈서장훈의 이웃집 백만장자〉 3화 이현삼 편



출처 : EBS

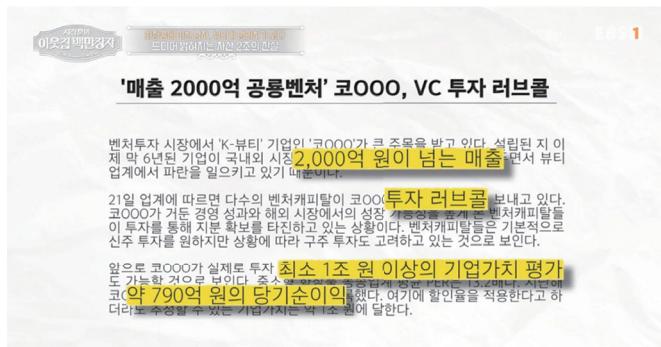
4화에 찾아간 백만장자는 김한균 대표다. 그는 가난한 달동네 출신이지만, 30대에 2조원 가치의 기업을 일군 K-뷰티 창업가이다. 중학생 때부터 화장품 덕후였던 그는 19살에 화장품 가게 아르바이트를 시작으로, 대한민국 최초의 남성 뷰티 블로거가 되었다.

하지만 20대에 남성 화장품을 창업했지만 실패하고, 아르바이트를 3~4개씩 하며 버티다가 기초 화장품을 출시한다. 이후 마스크팩이 중국 시장에서 대박 나면서, 누적 판매 22억 장이라는 기록을 세우게 된다.

물론 그의 성공에는 운이 따랐다. 사드 배치 여파로 한국 화장품에 대한 중국 수출길이 막히기 전에 그의 화장품은 미리 혀가를 받아둔 덕분에 한동안 무주공산이 된 중

국내 K-뷰티 시장을 독식할 수 있었다. 하지만 그 운이 거제 왔을 리 없다. 그가 10년 동안 어떻게 매일 경제공부를 하고, 운동하고, 다이어리를 쓰면서 시간과 목표를 관리해 왔는지 보여주는 대목은 시청자를 숙연하게 만든다. 그는 영 앤 리치(Young & Rich)를 이루었지만, 자신이 가치 있는 사람임을 느끼기 위해 지금도 3-4시간만 자면서 분초를 아끼며 일한다.

[그림 4] 〈서장훈의 이웃집 백만장자〉 4화 김한균 편



출처: EBS

5회에선 1세대 브랜드 상징 디자이너 구정순 대표가 출연했다. 광고회사에 다니던 회사원이었던 그는 미술품 수집가이자 청담동 건물주가 된 사연을 들려주었다. 젊은 시절, 그녀는 로고 하나를 디자인하고 그 대가로 땅값에 해당하는 금액을 받았고, 그렇게 번 돈으로 미술품을 사 모았다. 아무나 할 수 없는 통 큰 투자이고 안목이다.

그는 “돈을 쫓지 말고, 돈이 따라오게 해야 한다.”고 말한다. 하지만 구정순 대표의 사연은 지금까지 출연한 자수성가형 백만장자들과 결을 달리한다. 1980년대에 부모가 내어 준 초기자본 2억 원과 청담동의 지가상승이 부의 형성에 결정적으로 작용한 점이 다소 허무하게 느껴지기 때문이다.

어쩌면 이후에도 출연자가 누구인가에 따라 프로그램의 성격과 얻을 수 있는 메시지가 달라질 가능성이 크다. 흥미로운 기회이고, 보여줄 수 있는 것과 얻을 수 있는 것이 많은 기회이지만, 이질감을 조율하기가 쉽지 않아 보인다.

[그림 5] <서장훈의 이웃집 백만장자> 5화 구정순 편



출처 : EBS

## 2. 잃어버린 맛을 찾아서, KNN(TV) <사라진미>

KNN의 <사라진미>는 사라져가는 전통 식문화를 담은 14부작 다큐-드라마로, UHD 고화질을 자랑한다. 2024년 11월 10일 첫 방송을 시작해 2025년 2월 16일에 종영했다. 일요일 밤 11시 5분에 방송되었는데, 1%로 출발한 시청률이 꾸준히 상승해 12화에서는 5.7%를 기록했다. 경남 지역의 분당 최고 시청률은 6.7%를 찍었다.

<사라진미>는 통영, 거제, 산청, 하동, 함안, 창녕 등 경남 지역의 토종 식재료와 조리법을 알아보며, 그 속에 담겨 있는 역사와 문화를 들려준다. KNN이 지역방송사로서 가치와 역할을 톡톡히 한 셈이다.

<사라진미>는 프로그램의 가치를 인정받아, 한국PD연합회가 주관하는 제37회 한국PD대상 작품상(지역정규부문)을 수상하였다. 지금은 시즌2를 촬영 중이며, 올 하반기에 방영할 예정이다.

14부작 중 1화는 가장 드라마적 요소가 가장 강한 회차다. 문창과를 지망하는 고등 학생 강하지가 엄마와 다투고, 불쑥 혼자 사는 할아버지를 찾아오며 이야기가 시작된다. 마치 영화 <리틀 포레스트>처럼, 강하지는 시골집에 머물며 할아버지와 함께 음식을 만들어 먹으며 힐링한다. 그런데 할아버지가 곧 돌아가신다. 강하지는 할아버지가 남긴 ‘맛노트’를 발견하고, 노트에 기록된 갖가지 토종 식재료를 찾아 여행을 떠난다는 설정으로 이후의 회 차가 이어진다.

[그림 6] 〈사라진 미〉



출처 : KNN

할아버지의 장례를 치른 후, 강하지가 처음으로 할아버지의 레시피를 따라 만들어 본 요리는 합자장이다. ‘합자’는 홍합의 다른 이름으로, 합자장은 소금물에 삶은 홍합 국물을 진하게 조려 굴소스처럼 만든 상태를 말한다. 그러나 아무리 홍합 국물을 조려도 할아버지가 만들어주시던 감칠맛이 나지 않는다. “홍합은 버릴 것이 없다”던 할아버지의 말씀을 떠올린 강하지는 홍합 껍데기를 같이 넣어 끓인다. 이제야 비로소 그 맛이 난다. 홍합 껍데기에 붙어 있던 온갖 무기물이 감칠맛의 비결이었다. 강하지는 합자장을 계란 반숙과 함께 밥에 비벼 먹으며 할아버지의 맛을 추억한다.

2회에선 산청의 산나물, 3회에선 거제의 석기생(뜸부기), 4회에선 하동의 참계탕, 5회에선 하동 녹차, 6회에선 원동의 매실 등을 소개한다. 하나하나 설명이 예사롭지 않다. 산나물을 설명하면서 참나물과 파드득 나물을 구분하고, 석기생을 설명하면서 돌미역을 포함

해 해조류에 관한 자세한 해설을 곁들인다. 섬진강 참게와 수입산 참게의 모양과 향을 비교하여 설명하고, 왜 지금은 잘 잡히지 않게 되었는지도 짚어준다. 하동 녹차 편에서는 차나무의 잎이 여러 이름으로 불리게 된 이유 등을 설명하고, 요란하지 않으면서도 질박한 정통 한국식 다도를 보여준 것도 의미 있다.

[그림 7] <사라진 미>



출처 : KNN

<사라진미>는 예능 프로그램 <삼시세끼>처럼 시골에서 밥해 먹는 체험 같은 플롯으로 시작해서, 한국의 맛을 찾아가는 교양 프로처럼 회차를 채워나간다. 우리나라 토종밀인 ‘얇은 키 밀’이 있는데, 진주에선 그 밀로 만든 토종밀가루를 만든다. 노란 참외만 있는 줄 알지만, 초록색의 토종참외 ‘사과참외’도 있다. 떨 달고 시원한 맛이다. 창녕 우포늪의 수생생물 마름의 열매를 ‘말밤’이라 하고, 옛날에는 이것을 먹었다. 마와 밤의 중간 맛으로, 담백하고 고소하다. 지금은 말밤을 먹지 않고, 공예품 재료로 쓴다. 고성의 토종 옥수수. 쥐이빨옥수수는 다른 옥수수보다 알은 작지만, 맛은 더 고소하다. 거창의 굽더덕기 벼섯은 식감이 쫄깃해서 데쳐서 양념해 먹거나 찌개에 넣어 먹으면 맛있다. 그 외에 밀양의 발효장인 보리개떡장과 합천에서 재배되던 토종쌀인 ‘불도’가 소개되었다. 다수학 신품종 통일벼가 나와 벼의 품종을 통일하기 전에 <조선도품종일람>에 나온 쌀의 종류가 1,500여 종에 이를

만큼 많은 토종쌀이 있었다. 14회 최종회에서는 13회 동안 소개된 식재료들을 다시 소개하면서, 관계자들의 이야기를 덧붙이며 마무리한다.

[그림 8] <사라진 미>



출처 : KNN

과거에 풍부했던 작물들이 왜 오늘날 사라지게 되었을까. 기온과 강수량 등 생육환경이 변화되어 더는 자라지 않게 된 예도 있고, 상품성 있는 몇 개의 품종으로 획일화되면서 고유 품종이 도태된 예도 있다. 먹거리가 풍부해지면서 더는 먹지 않게 된 예도 있고, 생산자 나이가 고령화되면서 채취 방법이나 조리법이 잊힌 예도 있다. 그 빈자리를 외국에서 도입된 식재료가 채우고 있다. 요컨대 기후변화, 인구 고령화, 지방소멸 등이 겹치면서 우리 땅에 존재했던 고유 품종들이 빠르게 사라지고 있으며, 그것을 먹고 즐겼던 세대의 기억과 미각이 사라지고 있다. 심지어 작물이 자라던 지역의 생태계도 소멸 중이다.

<사라진미>는 이처럼 소멸하여 가는 작물의 맛과 조리법을 위기의식을 가지고 수집하는 프로그램이다. 어떤 작물의 무슨 품종이었고, 그 작물이 자랐던 풍광은 어떠했으며, 그것을 어떻게 조리해 먹었고, 그 맛은 어땠는지를 상세하게 탐방하고 재현하고 기록한다. 4K 영상으로 담고, 정성스러운 그래픽과 애니메이션 자료를 곁들여 설명력을 높였다. 이에 앞서 지역민과 생산자들을 인터뷰해 이야기를 수집하고, 문헌 조사와 전문가 자문을 통해 자료 조사를 풍부하게 거쳤다.

### 3. 수몰된 고향을 떠올리며,

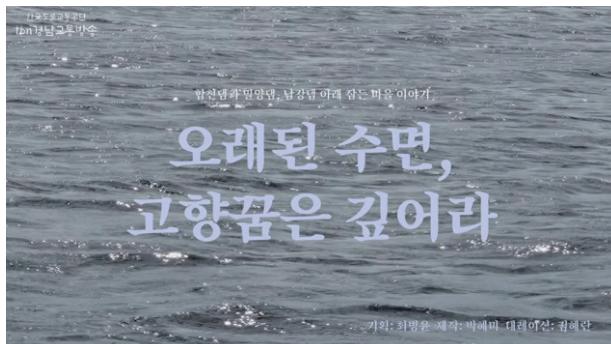
tbn경남(Radio) <오래된 수면, 고향꿈은 깊어라>

tbn경남교통방송에서 방송한 <오래된 수면, 고향꿈은 깊어라>는 2025년 설 특집으로 방송된 4부작 라디오 교양 다큐멘터리이다. 경남 지역의 대표적인 댐인 합천댐, 밀양댐, 남강댐의 건설로 삶의 터전을 잃은 실향민들이 기억하는 사라진 고향의 풍경을 구술 채록하였다. 방송통신심의위원회의 2025년 1월 이달의 좋은 프로그램 지상파라디오부문상과 한국PD협회의 제299회 이달의 PD상 라디오지역부문상을 수상하였다.

1980년대 후반에서 1990년대 초 경상남도 전역에서 댐이 건설되었다. 댐 건설로 대대로 고향에서 터 잡고 살아온 사람들이 마을을 떠나야 했다. 집성촌이 많아서 일가친척이 모여 살던 마을이 해체되고, 실향민들은 정을 나누며 살던 이웃을 고향과 함께 잊었다. 당시 실향민들은 이주 보상을 받고 대부분 타지로 떠났고, 아주 적은 사람들만 고향 인근 마을에 남았다.

당사자들이 이제 80대 노인이 되어 일부는 돌아가시고, 자녀세대들도 60대가 되었다. <오래된 수면, 고향꿈은 깊어라>에서는 이들이 이주 당시를 떠올리며, 자신이 기억하는 고향 풍경을 들려준다.

[그림 9] <오래된 수면, 고향꿈은 깊어라>



출처 : tbn경남

프로그램은 총 1시간 13분의 분량으로, 4부작으로 나누어 약 18분씩 나흘에 걸쳐 방송되었다. 1부는 합천댐 아래 수몰된 봉산면 김봉마을, 2부는 거창군 남하면 대야마을, 3부는 밀양댐 아래 양산시 고점 마을, 4부는 남강댐 아래 진주시 귀곡동 까꼬실 마을 이야기를 담았다.

잔잔한 배경음악과 함께 김혜란의 목소리로 최양현 시인의 시 <향수>를 낭독하며 시작된다.

“철 따라 아름다운 봉황이 노닐던 산(중략)/눈 감으면 떠오르는 수몰 전 터전이여/  
그곳이 요람이던가 자나 깨나 내 본향.”

이어서 “저마다의 사정과 아픔으로 고향을 떠나온 사람은 많지만, 고향을 잊은 사람은 적습니다. 고향을 눈앞에 두고도 보지 못하고, 발아래 두고도 가지 못하는 사람은 그보다 드물 겁니다.”라는 내레이션이 수몰로 고향을 잊은 사람들의 아픔을 위로한다.

1부와 마찬가지로 2~4부도 고향을 그린 시나 노래 가사로 시작하며, 수몰로 고향을 내준 실향민을 위로하는 내레이션을 이어간다. 매회 댐 공사로 고향을 잊고 고향 근처로 옮겨 살고 계신 분들의 인터뷰가 나온다. 이들은 자신들이 살았던 고향이 어떤 모습이었고, 어렸을 때 추억이 무엇이며, 아주 당시 심정은 어떠했는지 등을 생생하게 들려준다.

1부에서 만난 82세 김선동 할아버지는 1986년에 합천댐 건설로 이주하였다. 그는 수변 풍경이 좋아서 이름난 관광지가 되었을 곳이 전부 수몰되었다며 아쉬워한다. 온 동네가 함께 명절을 쇠고, 강에서 고기 잡던 추억을 들려준다. 아주로 다른 사람들은 도시로 나갔는데, 김선동 어르신만 유일하게 봉산면에 남았다. 댐 공사로 고향이 발전할 것이라는 희망을 품었었다는 말이 쓸쓸하게 들린다.

2부에서 만난 83세 조정자 할머니는 김봉마을에서 살다가 21살에 인근의 거창 대야마을로 시집와 농사를 짓던 분이다. 합천댐이 생기면서 친정과 시가 마을이 모두 수몰되었다. 일가친척은 모두 도시로 흘어졌고, 흘로 남았다. 젖먹이를 업고 무 농사, 사과 농사를 짓고, 강에서 잡은 은어로 어탕을 끓여 관광객에게 팔며 돈을 모아 번듯한 새집을 지었건만, 그 집도 수몰되었다.

3부에 출연한 61세 새마을지도자 장석태 님은 양산시 고점마을에 살다가 밀양댐이 만들어지면서 수몰된 주민이다. 고점마을은 계곡 하천가에 돌배나무의 배꽃이 많은 경치 좋은 동네였다. 5~6대조부터 살던 집성촌으로, 마을 사람들이 모두 제삿밥을 나눠 먹고, 캠핑을 온 여행객들에게 김치를 퍼주곤 했던 인심 좋은 마을이었다. 조선 시대 학자 김종직이 ‘신선 세계 별천지’라고 칭송했던 ‘농암대’. 장석태 님은 농암대 위에 막냇동생을 눕혀놓고, 계곡물에서 물고기를 잡으며 놀던 추억을 들려준다. 그러나 이제 농암대도 계곡물도 배꽃도 모두 물에 잠겼고, 그것을 기억하는 사람들도 모두 사라졌다.

4부의 진주시 까꼬실 마을은 1970년 남강댐 건설로 2백여 가구 전체가 수몰된 곳이다. 72세 정기운 할아버지는 점방을 하는 함석집에 살았는데, 남강댐 건설로 물난리를 겪다가 이주했다. 74세 정일곤 할아버지는 까꼬실 마을을 이렇게 회상한다. 이웃과 며칠씩 함께 잔치하고, 비가 오면 다리가 잠겨 학교 가기 힘들었지만, 큰아이가 작은아이들을 쟁겨가며 강을 건너는 공동체였다고. 마을 사람들은 댐 건설과 수몰 문제도 우애의 마음으로 대승적으로 받아들였다고 한다. 이후 진주 시내로 이주한 그는 “남강댐이 완공된 덕에 진주시에 물난리가 나지 않고 진주시가 발전한 것”이라 말한다.

유일하게 실향민회가 조직되어 있는 까꼬실 마을 사람들의 마음은 내레이션의 마지막에 담겨 있다. “까꼬실 실향민회는 진주시에 물과 전기를 공급하기 위해 물속에 잠긴 아름답고 유서 깊은 까꼬실 마을이 기억되기를 바란다”고.

프로그램은 매회 시작마다 “경남 사람들이 마시고 쓸 물을 위해, 농사를 위해, 물난리를 막기 위해 고향을 내어준 댐 수몰 마을 실향민들”이라 호명하며, 명확하게 의미를 부여한다. 즉 단지 아련한 향수를 말하려는 것이 아니라, 이들이 무엇을 위해 어떤 가치 있는 것을 희생했는지 분명하게 짚으려는 기획이다.

그동안 ‘대를 위한 소의 희생’이 당연한 것으로 받아들여졌다. 대도시에 전기를 공급하기 위해 고압송전탑이 세워지는 마을은 어쩔 수 없고, 서울에 깨끗한 물을 공급하기 위해 상수원 보호구역의 개발제한도 어쩔 수 없고, 국토방위를 위해 접경지역의 주민들이 온갖 불이익을 겪는 것도 어쩔 수 없다고. 그러나 큰 희생에는 큰 보상이 따라야 한다. 그리고 그들이 공동체를 위해 희생한 것이 무엇이며, 그것이 경제적인 보상만으로는 결코 온전히 보상받을 수 없는 삶의 가치였음을 분명하게 짚고, 기억해야 한다.



# 방송문화