

방송문화

2024. Spring

이슈

10년, 지상파방송 시장의 변화와 진단

: 매출과 프로그램 비용의 변화를 중심으로

김유정

2024년 미디어 공적 재원의 현황과 개선방향

최세경

프로그램 제작협찬과 라디오 간접광고 도입에

따른 기대효과 : 정량적 예측을 중심으로

이시훈

기획

외주정책, 고단한 여성과 생명력

노동렬

OTT 시대 스포츠 중계와 보편적 시청권

김원재

해외진단

일본 방송프로그램 인터넷 동시송신등

권리처리 원활화 제도 도입과 영향

권용수

방송의 자유를 위한 방송심의제도2

: 한국과 영국의 심의제도 비교분석

엄새린

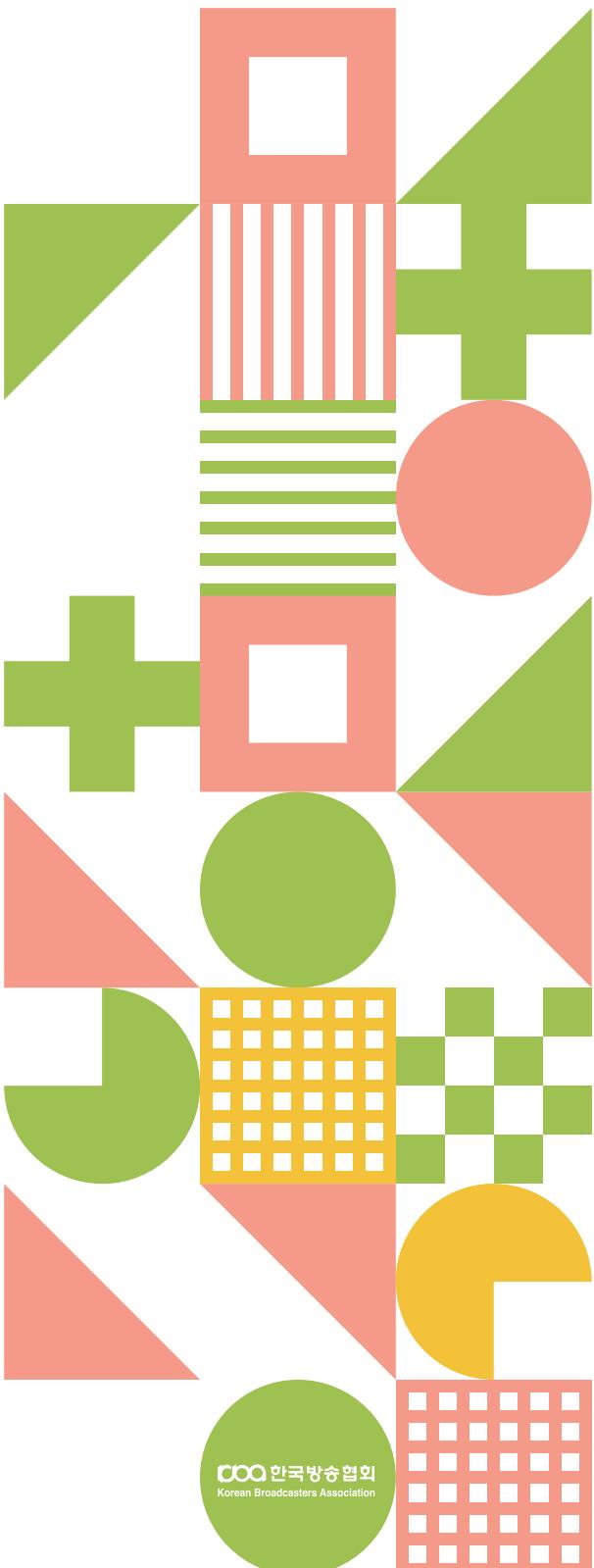
방송현장

글로벌시대 흥미만점의 기후 콘텐츠

황진미

시대와 세대를 초월하는 여성콘텐츠

정선희



방송문화

Broadcasting Culture

2024년 볼호(통권 제428호)

eISSN 2982-8147

발행인 박민 회장

편집인 박영관 사무총장

발행일 2024년 3월 20일

한국방송협회

주소 서울시 양천구 목동동로 233 방송회관 10층

전화 02)3219-5560

팩스 02)3219-5570

홈페이지 www.kba.or.kr

편집 칼리그램

02)335-7636

※ 본지에 실린 원고는 한국방송협회의 공식견해와 다를 수 있습니다.

(비매품)

Contents

▣ 이슈

10년, 지상파방송 시장의 변화와 진단 : 매출과 프로그램 비용의 변화를 중심으로	김유정	03
2024년 미디어 공적 재원의 현황과 개선방향	최세경	21
프로그램 제목협찬과 라디오 간접광고 도입에 따른 기대효과 : 정량적 예측을 중심으로	이시훈	39

▣ 기획

외주정책, 고단한 여정과 생명력	노동렬	51
OTT 시대 스포츠 중계와 보편적 시청권	김원제	61

▣ 해외진단

일본 방송프로그램 인터넷 동시송신등 권리처리 원활화 제도 도입과 영향	권용수	73
방송의 자유를 위한 방송심의제도2 : 한국과 영국의 심의제도 비교분석	엄새린	85

▣ 방송현장

글로컬시대 흥미만점의 기후 콘텐츠	황진미	101
시대와 세대를 초월하는 여성콘텐츠	정석희	113

1. 이슈

10년, 지상파방송 시장의 변화와 진단

김유정

: 매출과 프로그램 비용의 변화를 중심으로

2024년 미디어 공적 재원의 현황과 개선방향

최세경

프로그램 제작협찬과 라디오 간접광고 도입에

이시훈

따른 기대효과 : 정량적 예측을 중심으로

이슈

10년, 지상파방송 시장의 변화와 진단 : 매출과 프로그램 비용의 변화를 중심으로

김유정
MBC 전문연구위원

목차

- 1 들어가며
- 2 지상파방송의 매출액과 매출 구성의 변화
- 3 지상파 프로그램 비용의 변화
- 4 매출과 프로그램 비용의 관계
- 5 맺음말

요약

이 글은 지상파방송의 위기를 재원의 흐름과 유출·유입 차원에서 진단하면서 각종 데이터를 통해 지상파방송사업자들의 현실을 규명하고자 하였다. 2013년부터 2022년까지 지상파방송을 강타한 종합편성채널 개국, 넷플릭스의 한국 진출, 코로나19 팬데믹 세 사건을 지나면서 공공성과 공익성은 더 이상 지상파의 독점적 영역이 아니게 되었으며, 국내 제작 생태계는 급속히 외해되었고, 시청방식의 변화로 TV방송의 입지는 더욱 좁아졌다. 이에 지난 10년 간 지상파방송사의 매출액과 매출 구성의 변화, 프로그램 비용의 변화, 드라마 제작 편수의 변화 등을 살펴보면서 지상파방송의 현주소를 계량적으로 파악하고 위기에 대응하는 지상파방송사업자들의 다양한 시도와 노력을 확인해보고자 한다.

1. 들어가며

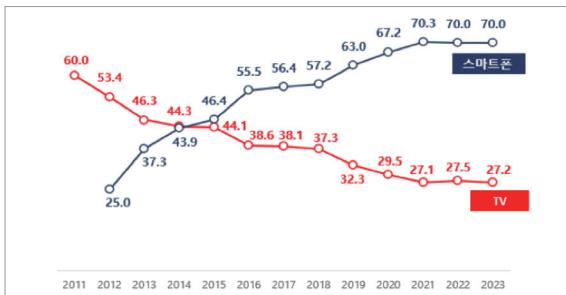
종합편성채널이 개국한 2012년 12월 이후부터 지난 10여 년의 기간은 대안적 플랫폼과 채널의 폭증, 이용 데이터의 수집과 처리 기술 그리고 개인화된 기술 진화의 시기로 요약할 수 있다.

4개의 종합편성채널이 개국하기 이전에도 1991년 외주제작 의무편성비율 제도처럼 공급 영역의 확장 일변도 정책이나 새로운 매체와 채널의 시장 진입으로 방송시장은 주기적으로 변화를 거듭했다. 매번 방송시장은 외형적으로 확장되었고 이는 광고 재원이나 인력 등 한정된 자원(정준희, 2014)을 둘러싼 치열한 경쟁을 촉발했다. 독과점 시스템 해체라는 흐름 속에서 지상파방송은 직접 시장과 대면한 성과로 답할 것을 높은 강도로 요구받았고 동시에 지상파방송만의 가치를 끊임없이 재정의하여 외부 변화에 맞춰 진화하고 있음을 스스로 증명해 내야 했다. 그러나 여러 형태의 외부 충격을 견뎌냈던 지상파방송은 이러한 변화들을 내적 논리로 흡수해 내면서 위기의 요인들은 수면 아래에 감춰지곤 했다.

2012년 종합편성채널 개국과 2016년 넷플릭스의 한국 진출, 그리고 2020년 코로나19 팬데믹은 지상파방송 전반을 감돌던 매체력 약화 요인들과 접합되며 위기를 현실화시킨 사건들이었다. 4년의 간격을 두고 한국 방송시장을 강타한 세 사건은 공공성과 공익성, 국민 정체성 형성과 밀접히 연관된 사회적 영향력과 프로그램의 질 등 지상파방송을 표상했던 핵심가치까지도 지상파의 독점적 영역이 아님을 확인시켰다. 종합편성채널은 방송의 공공성과 공익성 가치를 잠식해 갔고, 넷플릭스의 한국 시장 진출은 당장 거대 해외 자본이 투여된 글로벌 콘텐츠와의 경쟁을 현실로 만들었으며 동시에 국내 제작 생태계를 급속히 와해시켰다. 이 모든 변화는 시장의 불확실성을 극대화시켰고 예기치 못했던 코로나19 팬데믹은 방송의 전통적인 이용자들조차 대안적 콘텐츠 이용경로와 이용방식에 익숙해지는 시간이 되어 결과적으로 TV방송의 입지를 더욱 좁히는 결과를 낳았다.

한국 방송산업의 지난 10년을 대표하는 이 세 사건은 표면상으로 정책 개입이나 해외 사업자의 진출 등 시장 외부에서 가해진 충격으로 보였지만, 실제 이들 사건이 파괴력을 가질 수 있었던 것은 배후에 이용자들이 존재했기 때문이다. 이용자들은 지난 10년을 거치면서 자신이 원하는 콘텐츠를 원하는 시간과 장소에서, 원하는 방식으로 선택하고 소비할 수

[그림 1] 일상 필수매체 인식 변화 : TV와 스마트폰(2011년~2023년)



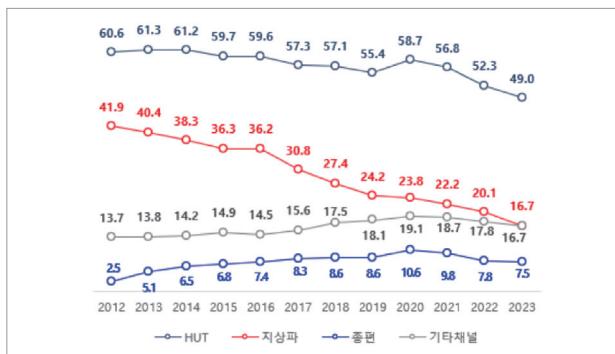
출처 : 방송매체이용행태조사(2012~2023)에서 재구성

있다는 ‘가능성’에 대한 인식을 확고히 다져갔다. 이 가능성을 실제로 행동으로 옮기는가와 관계없이 이용자들의 인식 변화만으로도 결과는 매서웠다. TV를 일상 속 필수매체로 인식하는 이용자들은 2011년 전체의 60%에 달했지만 2023년 이 비율은 27.2%로 떨어졌다([그림 1] 참조). 반면 같은 기간 스마트폰을 필수매체로 답한 이용자 비율은 첫 집계가 이루어진 2012년 25%를 기록했고 2023년 70%를 넘어서고 있다. 종합편성채널 개국 직후(2013년), 넷플릭스 한국 진출(2016년), 코로나19 발현(2019년) 시점에 필수매체 인식의 하락 폭(스마트폰에게는 증가 폭)이 유달리 컸던 것은 우연이 아니다.

사회의 중심추가 개인주의로 급속히 옮겨가는 가운데 콘텐츠는 개인이 비교적 저렴한 비용으로 이 변화를 실감하고 체화하기 좋은 재화였다. 콘텐츠 이용자들의 선택과 소비의 과정이 전적으로 ‘능동적’이지도 않으며 수동적인 모습을 보이는 이용자들이 여전히 적지 않았지만, 다음 수치들은 이를 또한 변화하고 있었음을 보여준다([그림 2] 참조). 종합편성채널이 2012년 12월 1일 개국했기 때문에 2012년은 종합편성채널 진입이 시작되기 전의 방송산업의 상황을 보여주는데, 2012년 핵심시간대 기준 HUT(Household Using TV, 전체 가구 TV 시청률)는 60.6%였고 종합편성채널이 자리를 잡아가던 2013년(61.3%)과 2014년(61.2%)에는 소폭의 오름세를 보인다. 그러나 이후 HUT는 지속적으로 하락하는데 넷플릭스의 한국 시장 진출이 있었던 2016년~2017년 사이 감소폭은 더욱 커진다($\Delta 2.3\% p$). 코로나19가 맹위를 떨치던 2020년, HUT는 58.7%로 오르면서 넷플릭스 진출 이전 수준에 근접하는 듯했지만 이후의 하락세는 오히려 더 가팔라졌고 2023년 HUT는 처음으로 50% 아래로 떨어졌다(49.0%). 지상파

[그림 2] 핵심시간대 HUT와 시청률 변화 추이(2012년~2023년)

〈닐슨 수도권 기준, 가구시청률%〉



* 핵심시간대는 평일 19:00~24:00, 주말 17:00~24:00을 의미함.

방송의 시청률 역시 2012년 이후부터 하락세가 지속된다. 그 결과 지상파 4개 채널의 시청률(핵심시간대 가구시청률 기준)은 2012년 41.9%였으나 2023년에는 20%에도 크게 못 미치는 16.7%에 머물렀다. 종합편성 4개 채널은 2012년 시청률 총합 2.5%로 시작하여 2020년 10%를 넘어섰으나(10.6%), 이후에는 이들의 시청률도 하락세를 보이면서 2023년 7.5%에 그쳤다. 한편, 기타채널의 가구 시청률은 꾸준히 증가하여 지난해 지상파 4개 채널의 가구시청률 총합과 같은 16.7%를 기록했다. 기타 채널의 가구점유율은 2023년 현재 50.7%에 달하는데 여기에는 TV를 통해 VOD나 애플리케이션을 시청하는 가구가 포함된다.

[표 1] 핵심시간대 가구점유율 변화 추이(2012년~2023년)

〈닐슨 수도권 기준, 가구시청률%〉

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
지상파	69.2	66.0	62.5	60.8	60.7	53.7	47.9	43.7	40.5	39.1	38.3	34.0
종편	4.2	8.3	10.7	11.3	12.4	14.5	15.0	15.6	18.0	17.2	14.9	15.3
기타채널	26.6	25.7	26.8	27.9	26.9	31.8	37.1	40.7	41.5	43.7	46.8	50.7

* 핵심시간대는 평일 19:00~24:00, 주말 17:00~24:00을 의미함.

지난 10년 동안 세 번의 외부 충격이 강타할 때마다 지상파방송은 이용자들을 둘러싼 대결에서 한 발씩 밀려나는 모습을 보였다. [그림 2]와 [표 1]이 보여주듯이 이 시기 HUT가 소폭 오를 때에도 그 상승분은 지상파방송의 몫이 아니었다. 코로나19 팬데믹 중에 HUT가 증가했지

만 이 효과는 종합편성 4개 채널과 기타채널에서 반짝 나타났을 뿐, 지상파방송은 하락 폭의 둔화 정도로 만족해야 했다. 오히려 매번 사건들은 방송산업 안에 내재된 요인들과 접합되면서 지상파방송에게 녹록지 않은 여건을 조성했고 시장의 불확실성은 더 커질 수밖에 없었다.

그러나 지금의 상황을 지상파방송의 위기라고만 규정짓기에는 배경과 원인이 복합적이며, 상황 타개를 위한 지상파방송사업자들의 노력과 시도 역시 그리 간단치 않았다. 이 글에서는 지상파방송의 주요 재원의 흐름과 유출·유입을 보여주는 자료들을 통해 현 상황을 진단하고 현재 주요 재원의 확충 방안을 모색했다.

2. 지상파방송의 매출액과 매출 구성의 변화¹

2022년 기준 지상파방송의 매출액은 4조 2,108억 원, 이중 방송사업매출액은 3조 9,638 억 원 수준으로 집계된다. 10년 전인 2013년과 비교했을 때 매출액은 2,431억 원, 방송사업매출액은 2,316억 원이 증가해 모두 6% 정도 성장한 셈이다. 지난 10년 동안 지상파방송의 시장 규모가 불과 2,000억 원 남짓 증가했다는 사실에서 국내 방송시장의 협소함과 지상파방송의 재정적 위축을 엿볼 수 있다.

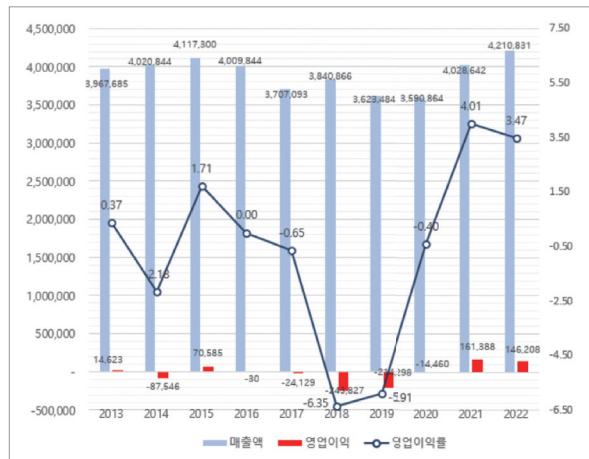
구체적으로 2013년부터 2022년까지 지상파방송의 매출액과 영업이익, 그리고 영업이익률의 변화를 살펴보면 영업이익률이 마이너스를 기록한 연도가 전체의 절반을 차지한다. 특히 2017년~2020년 4년 동안 지상파방송은 매출액 감소로 인한 영업이익 적자 상황에 직면한다([그림 3] 참조). 당시 지상파방송에서 발생한 적자 규모는 2018년 2,438억 원, 2019년 2,143억 원에 달했고 영업이익률은 각각 $\Delta 6.35\%$, $\Delta 5.91\%$ 였다. 적자를 면했던 해에도 영업이익률은 매우 낮은 수준이었다. 지역으로 갈수록 어려움은 더 컸는데, 2022년 지역 지상파방송의 총매출액은 5,736억 원으로 10년 전인 2013년보다 1,006억 원이 감소했고, 영업이익은

1) 본 연구는 지상파방송사업자 중, TV 사업자를 대상으로 진행하였다. KBS, MBC, SBS, EBS, 부산MBC, 대구MBC, 광주MBC, 대전MBC, 전주MBC, MBC경남, 춘천MBC, MBC충북, 제주MBC, 울산MBC, 목포MBC, 여수MBC, 안동MBC, 원주MBC, 포함MBC, 강릉MBC, OBS 경인TV, KNN, 대구방송, 광주방송, 대전방송, 전주방송, 청주방송, 울산방송, G1, 제주방송, 경인방송의 매출액 데이터로 진행하였다. 출처에서 밝혔듯이 해당 자료들에서 재구성한 데이터므로 다소 차이가 있을 수 있다.

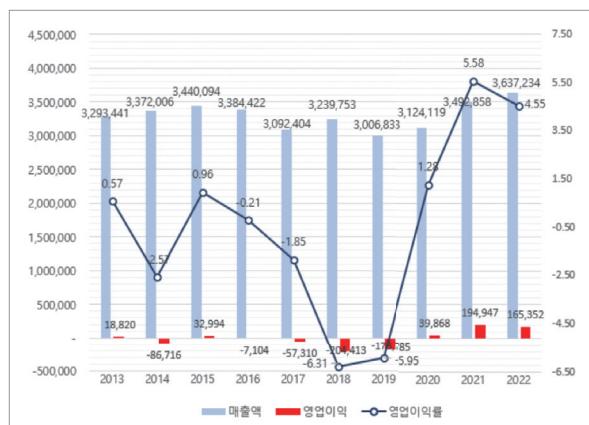
2018년부터 5년째 적자를 기록한다. 중앙에서는 코로나19가 잠잠해지면서 영업이익 적자에서 탈피할 수 있었지만, 지역에서는 매출액 회복이 매우 더디거나 아예 불가능해진 방송사가 속출했다. 전체 지역방송사 중 2022년 매출액이 10년 전인 2013년 매출액 수준에 못 미치는 방송사는 전체의 절반을 넘는다.

[그림 3] 지상파방송의 매출액과 영업이익률 추이(2013년~2022년)

3-1. 전체 (단위 : 백만 원, %)

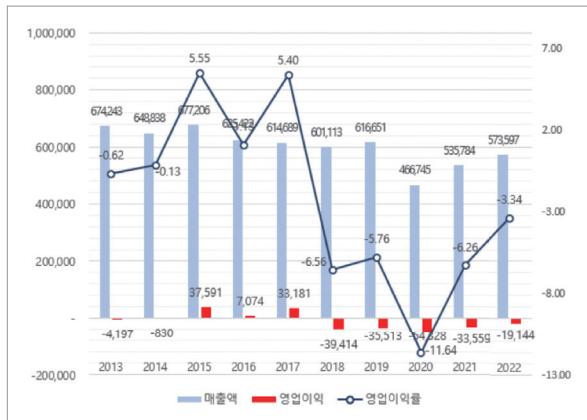


3-2. 중앙 (단위 : 백만 원, %)



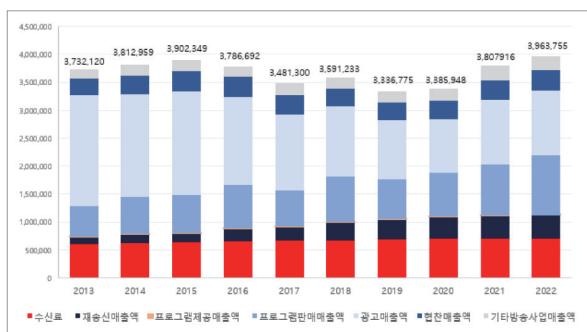
3-3. 지역

(단위 : 백만 원, %)



출처 : 방송사업자 재산상황공표집(2014~2023), 방송사업실태조사보고서(2014)에서 재구성

[그림 4] 지상파방송 방송사업매출액의 구성과 변화 추이 (단위 : 백만 원, %)



[표 2] 지상파방송 매출 항목별 변화(2013년~2022년)

(단위 : 백만 원, %)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	'13~'22 증감률
수신료	612,744 (16.4)	624,983 (16.4)	643,252 (16.5)	650,977 (17.2)	664,291 (19.1)	677,996 (18.9)	689,230 (20.7)	698,027 (20.6)	705,463 (18.5)	712,759 (18.0)	16.3
재승신 매출액	125,462 (3.4)	155,143 (4.1)	151,969 (3.9)	229,848 (6.1)	253,851 (7.3)	318,376 (8.9)	362,708 (10.9)	399,857 (11.8)	407,936 (10.7)	408,997 (10.3)	226.0
프로그램 제공 매출액	5,154 (0.1)	5,156 (0.1)	5,043 (0.1)	5,128 (0.1)	5,099 (0.1)	4,628 (0.1)	4,282 (0.1)	4,828 (0.1)	5,293 (0.1)	5,515 (0.1)	7.0

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	'13~'22 증감률
프로그램 판매 매출액	537,308 (14.4)	672,102 (17.6)	682,557 (17.5)	786,174 (20.8)	641,795 (18.4)	816,578 (22.7)	707,966 (21.2)	780,742 (23.1)	904,266 (23.7)	1,065,825 (26.9)	98.4
광고 매출액	1,998,061 (53.5)	1,834,927 (48.1)	1,847,415 (47.3)	1,565,116 (41.3)	1,358,636 (39.0)	1,252,331 (34.9)	1,052,603 (31.5)	961,247 (28.4)	1,167,054 (30.6)	1,168,118 (29.5)	△41.5
협찬 매출액	290,456 (7.8)	321,885 (8.4)	364,702 (9.3)	368,326 (9.7)	350,428 (10.1)	312,341 (8.7)	314,616 (9.4)	321,501 (9.5)	341,981 (9.0)	359,193 (9.1)	23.7
기타 방송사업 매출액	162,932 (4.4)	198,759 (5.2)	207,407 (5.3)	181,120 (4.8)	207,198 (6.0)	208,980 (5.8)	205,365 (6.2)	219,742 (6.5)	275,919 (7.2)	243,345 (6.1)	49.4
방송사업 매출액	3,732,120	3,812,959	3,902,349	3,786,692	3,481,300	3,591,233	3,336,775	3,385,948	3,807,916	3,963,755	6.2

출처 : 방송사업자 재산상황공표집(2014~2023), 방송산업실태조사보고서(2014)에서 재구성

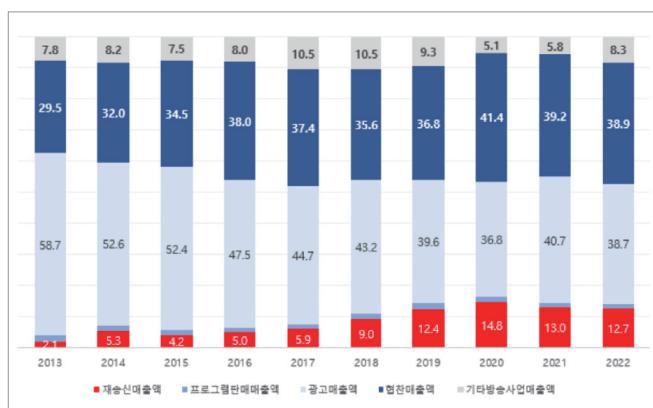
*()는 구성비

지난 10년 동안 지상파방송의 매출 구조에도 큰 변화가 있었다. 항목별로 간략히 훑어보자. 가장 큰 변화가 있었던 항목은 광고매출액으로 방송사업매출액에서 차지하는 비중뿐만 아니라 금액 자체도 크게 감소했다([그림 4], [표 2] 참조). 2013년 당시 광고매출은 1조 9,981억 원으로 규모로 보나 비중으로 보나(53.5%) 방송사업매출액에서 가장 중요한 항목이었다. 그러나 IP기반 미디어시장의 확산과 함께 방송광고시장은 급격히 감소하기 시작하는데, 2022년 광고매출은 1조 1,681억 원으로 정확히 10년 만에 절반 수준(41.5%)으로 떨어졌다. 당연히 전체 방송사업매출에서의 비중도 점점 줄어서 2022년 기준 29.5%로 축소된다. 2020년 광고매출액은 9,612억 원으로 1조 원 아래로 떨어지는데, 이듬해 중간광고 규제가 풀리며 2021년 광고매출은 소폭 오름세를 보이게 된다. 지상파방송에 대한 강력한 규제가 갖는 경제적 효과를 보여주는 대목이다. 한편, 광고매출의 감소분을 채운 것은 다름 아닌 프로그램 판매매출이다. 2013년 5,373억 원이었던 프로그램 판매매출은 10년 사이에 두 배 가까이 성장하며 2022년 1조 원을 넘어섰고 방송사업매출에서의 비중도 광고매출과 비슷한 수준인 26.9%로 늘었다. 재송신매출액은 2013년 당시에는 비중(3.4%)이 크지 않았지만 2019년부터 방송사업매출액의 10% 내외 비중을 유지하게 된다(2022년 기준 4,090억 원). 그러나 직접재원 성격의 수신료는 지난 10년 동안 약 1,000억 원 정도 증가하는데 그쳤다.

지역 지상파방송에서도 급격한 매출 구조의 변화가 나타났다. 지역에서도 광고매출 감소에 따른 타격이 컸는데 이 영향은 훨씬 강력하고 결과는 냉혹했다. 2022년 지역 지상파 방송의 총 방송사업매출액(5,996억 원)은 2013년(7,250억 원) 대비 약 1,254억 원이 줄었는데, 이는 광고매출 감소분(△1,937억 원)과 맞먹는다. 광고매출이 줄자 이와 연동성이 큰 제작비 투자가 줄고 이는 자연스럽게 프로그램 판매매출의 감소라는 연쇄효과를 낳았다. 성장세를 보인 매출 항목은 협찬매출액과 재승신매출액 뿐이었다. 매출 확장의 여지가 별로 없는 지역 지상파방송에서는 협찬매출 의존도를 급속히 높일 수밖에 없었다. 협찬매출액은 지난 10년 간 꾸준히 증가하면서 2022년에는 광고매출액을 앞질렀다.

[그림 5] 지역 지상파방송 방송사업매출액의 구성과 변화 추이

(단위 : %)



[표 3] 지역 지상파방송의 매출 항목별 변화(2013년~2022년)

(단위 : 백만 원)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
재승신 매출액	14,995	38,643	31,910	35,722	38,649	53,494	70,947	82,562	78,399	76,047
광고 매출액	425,870	385,918	402,374	341,339	291,070	255,660	226,406	205,090	245,443	232,122
협찬 매출액	213,625	235,257	264,814	272,713	243,131	210,406	210,320	230,784	236,370	233,328

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
방송 프로그램 판매 매출액	13,998	13,920	11,330	10,933	9,432	10,154	10,839	9,715	8,400	8,583
기타 방송사업 매출액	56,498	60,575	57,696	57,518	68,272	61,862	53,122	28,631	34,871	49,569
총계	724,986	734,313	768,124	718,225	650,554	591,576	571,634	556,782	603,483	599,649

출처 : 방송사업자 재산상황공표집(2014~2023), 방송산업실태조사보고서(2013)에서 재구성

지상파방송의 매출과 매출 구성의 변화를 살펴보면 간접재원 성격의 매출 증가가 뚜렷 했음을 알 수 있다. 직접재원은 콘텐츠 또는 서비스 이용의 대가로 이용자가 직접 지불하는 재원으로 방송사업자와 시청자 소비의 선형 구조 속에서 만들어지는 재원이라면, 간접재원은 수직 또는 수평적 시장의 사업자 사이 거래구조에서 상대방의 자원이나 기능에 기여하거나 혹은 상호 수익 창출에 기여한 부분에 대한 대가라고 할 수 있다. 다양한 미디어 플랫폼의 등장 여부, 가치 변동에 따라 간접재원의 범주와 활용은 달라진다(이종관, 2019). 간접재원 중 하나인 광고비는 지상파방송이 광고매체로서 저평가되기 시작하면서 다른 매체로 유출이 지속 발생한 것이다. 반면 재송신료도 간접재원이지만, 플랫폼별 가치에 비례하여 수수료는 변동하였고 지상파방송사에게는 성장곡선을 그리는 매출 항목으로 남을 수 있었다. 협찬매출 역시 지역방송은 물론 전체 지상파방송에서 성장성이 큰 매출 항목이었다. 중간광고가 허용되었지만 방송광고 시장은 날로 위축되고 관련 규제는 여전히 공고하여 다른 제도적 대안을 찾기 어렵다 보니 협찬매출은 확장성이 있는 거의 유일한 매출 항목이었다. 간접광고와 달리 협찬은 한국방송광고공사(KOBACO)나 미디어렙을 거치지 않고 광고주와 직접 거래를 할 수 있다는 점도 방송사들 입장에서는 큰 이점이었다. 따라서 방송사업자들은 지속적으로 대상군(제품/물품, 직업/인력, 장소)²⁾의 확대를 시도하며 매출 증대를 꾀했다. 프로그램 판매매출 역시 간접재원이라고 할 수 있는데, 이 항목의 성장성이 유독 두드러졌다. 지상파방송은 기존의 계열 PP 외에도 지속적으로 동시/후속 유통 창구를 발굴하고 동시에 콘텐츠의 분절화를 통해 유닛 단위의 판매 매출을 늘려나감으로써 광고매출의 감소분을 채워나갔다.

2) 방송법 제2조 제22항에서는 협찬의 대상을 '경비·물품·용역·인력 또는 장소 등'으로 명시하고 있다.

지난 10년간 지상파방송 매출 변화의 주요 특징으로는 광고매출의 급격한 감소, 프로그램 판매매출과 재송신료 등 간접재원 비중의 확대, 협찬매출의 확대 정도로 요약해 볼 수 있다. 하락세를 멈추지 않은 매출 항목들이 있지만 몇몇 매출 항목은 꾸준한 증가세를 보이는 등 지상파방송 매출 구성의 변화는 분명했다. 물론 10년 동안 2천억 원 정도 성장하는 데 그친 내수시장의 한계 속에서 지상파방송사업자들이 주도적으로 새로운 매출 구조를 만들어갔다고 보기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 프로그램 판매매출의 기록적인 성장은 프로그램 제작에 있어서 지상파방송의 끈질긴 시도와 실험이 있었음을 시사한다.

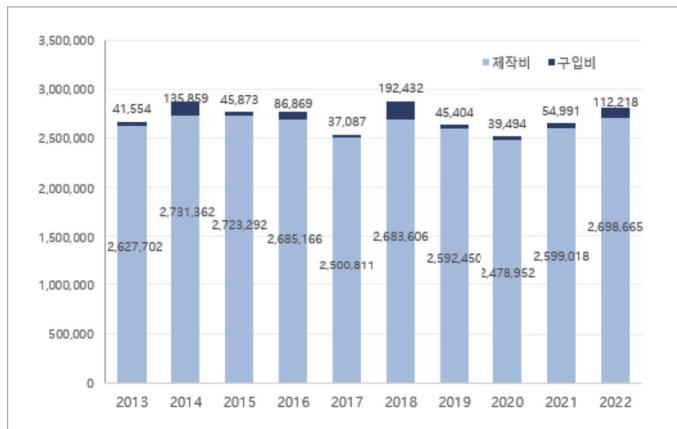
3. 지상파 프로그램 비용의 변화

방송 산업의 재화인 콘텐츠는 투자비용 규모가 상품의 질적 수준과 성과에 절대적 영향을 미치는 상품이다. 따라서 방송사업자의 매출액은 프로그램 비용 규모를 결정하는 가장 중요한 요인이다. 10년간 2천억 원 정도의 성장이 가능했던 지상파방송 시장에서 프로그램 비용의 획기적인 증액을 기대하기는 사실 어렵다. 지상파방송이 2022년 프로그램 제작과 구입에 투입한 금액은 2조 8,109억 원인데 이는 2013년 2조 6,693억 원보다 약 1,416억 원이 늘어난 것이다(5.3%p 성장). 중앙 지상파방송사들은 2022년 기준 2조 4,496억 원을 프로그램 제작과 구입에 투입했는데 이는 2013년 대비 1,911억 원이 증가한 것이다(8.4%p). 지역 지상파방송사들은 프로그램 비용으로 총 3,445억 원을 지출하여 2013년보다 약 488억 원이 줄어든 것으로 나타났다($\Delta 12.4\%$ p).

[그림 6]에서 알 수 있듯이 프로그램 비용 규모는 경기 변동과 사업자 조직 상황에 민감하게 반응한다. 지상파방송 파업이 있었던 2017년에는 프로그램 비용이 줄어들지만 이듬해 2018년에는 이의 회복을 위해 프로그램 비용 투자가 증가한다. 그러나 2018년 대부분의 지상파 사업자(23개)가 적자를 기록하자 2019년 프로그램 비용 지출은 다시 줄고, 2020년 코로나19의 확산은 지상파방송사업자들을 더욱 움츠리게 했다. 이후 코로나19가 잠잠해지자 프로그램 비용 투자는 다시 회복세를 보이기 시작한다.

[그림 6] 지상파방송의 프로그램 비용의 구성과 변화

(단위 : 백만 원)



출처 : 방송사업자 재산상황공표집(2014~2023), 방송산업실태조사보고서(2013)에서 재구성

프로그램 비용은 제작비와 구입비로 구성되는데, 비중은 작지만 구입비의 변화도 눈여겨볼 만한 부분이다. 2022년 중앙 지상파방송사의 프로그램 제작비는 1,170억 원, 구입비는 741억 수준으로 10년 동안 각각 5.2%, 210.7%가 성장한 것으로 나타났다. 그동안 구입비는 소폭의 증가세를 유지했는데, 특히 2021년부터 성장률이 높아지기 시작했다. 그 배경에는 2020년 드라마 제작본부를 분사하여 '스튜디오S'를 출범시킨 SBS의 프로그램 구입비 급증이 있었다. 반면, 지난 10년간 매출액 감소가 계속된 지역 지상파방송사들은 제작비($\Delta 12.0\%$ p)와 구입비($\Delta 53.2\%$ p)를 모두 10년 전보다 줄이는 긴축 기조를 이어가고 있으며 특히 구입비 규모를 최소화하는 모습이다.

4. 매출과 프로그램 비용의 관계

분석 결과, 2013년에서 2022년까지 10년 동안 프로그램 비용(제작비+구입비) 규모를 결정하는 가장 중요한 요인은 방송사업매출액이었다. 지상파방송의 프로그램 비용 규모는 매출액 대비 평균 69.3%, 방송사업매출액 대비 평균 73.9% 수준이며 간혹 방송사업매출액

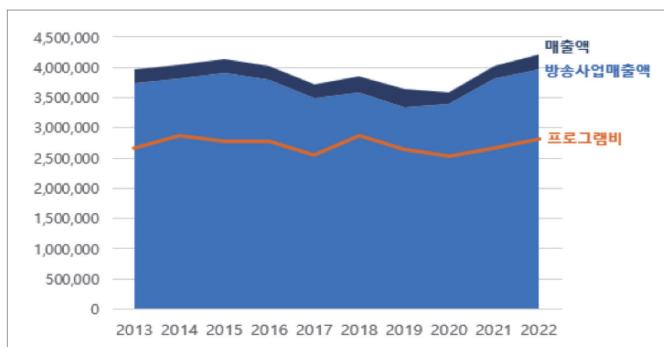
의 80% 수준에 육박하기도 했다([표 4] 참조). 이들이 생산하는 재화(콘텐츠)는 감수해야 할 위험도는 큰 반면, 이 재화가 유통되는 내수시장은 협소하고 확장 가능성도 낮아서 규모의 경제 효과를 내기가 극도로 어렵다. 여기에 지상파방송은 ‘규제’로 통칭되는 다양한 제약 속에서 작동하기 때문에 매출액(혹은 방송사업매출액)에 연동한 프로그램 비용 규모의 결정이 가장 합리적이고 유일한 선택으로 여겨질 수밖에 없었다. 그 결과, 지역에서는 줄어드는 매출액과 방송사업매출액에 맞춰 프로그램 제작·구입비용을 낮추었고, 중앙에서는 적자를 면하는 수준에서 제작·구입비용 규모를 타협하게 되었다. 중앙 지상파방송사업자들이 지난 10년간 프로그램 비용을 1,000억 정도 증액했지만, 날로 높아지는 생산요소 가격에 비한다면 콘텐츠의 경쟁력을 높이기에는 역부족인 수준이었고, 규모의 경제 원리 활용을 위해 글로벌 경쟁에 나서기에는 투자비용에서 기대되는 질적 수준이 성공을 담보하지 못했다.

[표 4] 지상파방송 매출액/방송사업매출액과 프로그램 비용의 관계

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
매출액	67.3	71.1	67.0	68.9	68.2	74.7	72.7	70.2	65.9	66.8
방송사업 매출액	71.6	75.3	71.0	73.2	73.0	80.2	79.2	74.4	69.8	71.0

출처 : 방송사업자 재산상황공표집(2014~2023), 방송산업실태조사보고서(2013)에서 재구성

[그림 7] 지상파방송 매출액, 방송사업매출액, 프로그램 비용의 추이

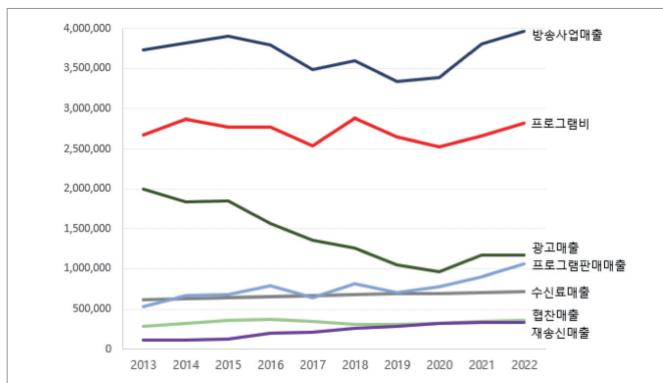


출처 : 방송사업자 재산상황공표집(2014~2023), 방송산업실태조사보고서(2013)에서 재구성

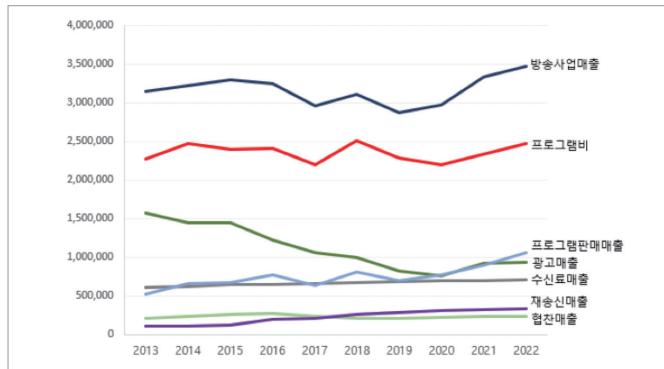
그러나 지상파방송사업자의 프로그램 비용 규모를 현상 유지를 위한 최소한이었다고 격하시키는 것은 온당치 않다. 시장 안팎으로 강력한 세 사건이 연달아 있었던 시기에 방송사업매출액을 현상 유지하는 것 자체가 녹록한 일은 아니었으며, 프로그램 비용 규모를 유지하기 위해 다양한 매출 요인을 발굴하는 것 역시 쉽지 않은 일이다. 다음 [그림 8]의 매출항목별 그래프 움직임은 방송사업자들의 다양한 시도와 노력을 시사한다. 방송사업 매출액 대비 일정 수준의 프로그램 비용(제작비+구입비)은 광고 매출이 가파르게 감소하는 2016년~2020년에도 유지되었고, 사업자에 따라 적자를 감내해야 하는 시기에도 크게 줄지 않았다. 즉, 방송사업매출액에 맞춰 프로그램 비용 수준을 책정했던 것이 아니라 오히려 방송사업매출 규모를 가까스로 지키는 다양한 시도를 통해 프로그램(투자)비용 규모의 하락을 저지했다는 것이 보다 정확하다. 재정적으로 극한의 상황에 몰려있는 지역 지상파방송 사들도 다르지 않았다. 세부 항목별 매출액이 매년 요동쳤지만 방송사업매출액은 상대적으로 안정적 수준을 유지했고, 프로그램 비용은 광고매출 등 세부 항목의 등락과 관계없이 방송사업매출액과 평행선을 그렸다.

[그림 8] 지상파방송의 매출항목별 추이와 프로그램 비용의 관계(2013년~2022년)

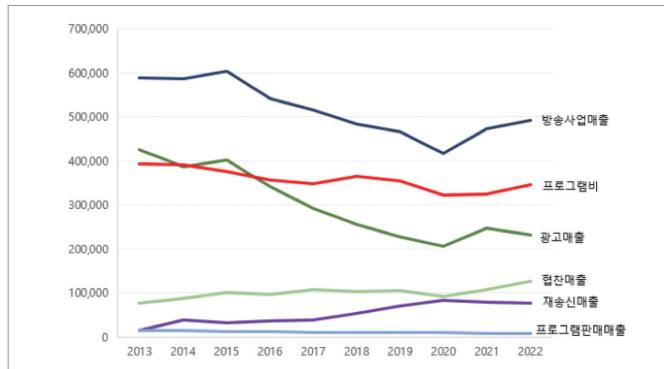
8-1. 전체



8-2. 중앙



8-3. 지역

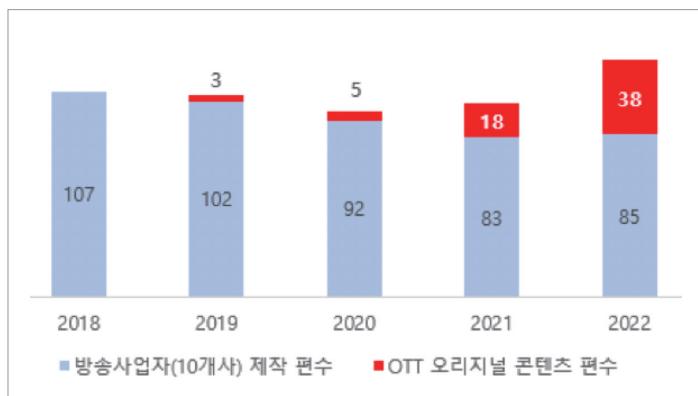


출처 : 방송사업자 재산상황공표집(2014~2023), 방송산업실태조사보고서(2014)에서 재구성

프로그램 비용과 이를 유지 혹은 견인하는 방송사업매출 사이는 빈 공간이 아니었다. 두 개의 수치가 평행선을 그릴 수 있었던 것은 수익구조 개선을 도모하기 위한 다양한 전략적 시도가 있었기 때문이다([그림 7]과 [그림 8] 참조). 시도의 전개 속도가 외부 환경의 변화 속도를 능가할 정도는 아니었고 다양한 시도만큼 실패의 경험도 쌓였지만, 지상파방송사업자들이 그동안의 경로의존성에서 탈피하려는 노력과 시도가 매출과 프로그램 비용의 평행선을 유지시킬 수 있었던 이유이다.

구체적으로 사업자들은 광고매출 감소분을 프로그램 판매매출의 비중을 늘리는 것으로 대응해나가면서 콘텐츠 경쟁력을 높이고자 자원의 효율적 배분이라는 전략적 재조정 작업을 진행했다. 예를 들어 드라마의 경우 플랫폼과 채널이 늘면서 국내 드라마 제작 편수는 2018년 107편에서 2022년 123편으로 증가하고 평균 제작비도 지속적으로 상승했다. 이를 양적 성장(편수 증가)과 질적 성장(평균 제작비의 증가)으로 평가할 수도 있지만, 실제로 여기서 증가한 것은 OTT 오리지널 콘텐츠 제작 편수였고 방송사업자들의 제작 편수는 같은 시간 107편에서 85편으로 줄었다([그림 9] 참조). 지상파방송사업자들은 시장 내 생산요소 가격 폭등으로 제작비가 견갑을 수 없이 인상되자, 드라마 제작 편수를 줄이고 콘텐츠 포트폴리오를 조정한 것이다. 전체 프로그램 비용의 증액이 어려운 여건 속에서 콘텐츠의 질적 수준과 콘텐츠 단위 경쟁력을 제고시켜 콘텐츠 관련 매출 신장을 도모하는 전략으로 선호한 것이다. 협업을 확대하는 등 다양한 전략적 시도들이 실제 수익성 개선 효과를 가져왔는지에 대해서는 지속적인 관찰이 필요하겠지만, 지상파방송사업자들의 글로벌 경쟁력을 지닌 콘텐츠 사례를 쌓기 위한 노력이 계속 되었던 것은 분명하다.

[그림 9] 연도별 국내 드라마 제작편수(2018년~2022년)



출처: 각 사 발표 자료

*단막극 제외

[표 5] 주요 방송사업자의 연도별 드라마 편성 편수(2018년~2022년)

연도	2018	2019	2020	2021	2022
KBS	19	19	17	19	15
MBC	17	18	17	9	12
SBS	18	14	12	10	10
JTBC	12	13	14	14	10
tvN	20	22	19	22	25
합계	86	86	79	74	72

출처 : 각 사 발표 자료

5. 맷음말

이 글은 지상파방송의 위기를 재원의 흐름과 유출·유입 차원에서 진단하면서 데이터를 통해 지상파방송사업자들의 현실을 규명하고자 하였다. 국내 지상파방송은 현재 개별 사업자의 노력으로 극복하기도, 회피하기도 쉽지 않은 상황에 직면해있다. 글로벌 OTT까지 광고시장 진출을 선언하면서 방송광고 시장의 축소는 더욱 가속화될 것으로 예상된다. 이 상황에서 규제의 완화나 제거를 해결책으로 거론하기에는 미디어 환경의 변화나 기술의 진화가 너무 숨 가쁘다. 또 현시점에 방송법 개정 등 제도적 개선에 기대를 거는 것도 현실적이지 않다. 이 상황의 근본 원인은 전반적인 제작비 상승 속도를 내수시장이 따라가지 못하는 데 있기 때문이다(노동렬, 2023). 그럼에도 불구하고 작은 매듭부터 풀려는 노력이 무의미한 시대로 접어들었다고 보는 것도 성급하다. 시청자 복지를 공급자 확대와 외주제작비율제도 정도로 이해하는 접근 방식에서 벗어나 현재 운용 가능한 방송 재원들의 확장성을 다양한 각도에서 모색하고, 콘텐츠 제작 재원 마련이 용이한 방향으로 정책과 제도를 정비하는 것이 지상파의 위기를 타개하기 위한 가장 중요한 첫 걸음이다. 가상광고 혜택 범위의 확대, 방송광고의 네거티브 방식 규제로의 전환, 타이틀 스폰서십의 단계적 도입 등 정책기관의 의지만 있다면 현행 시행령과 고시의 개정으로도 충분히 현실화될 수 있는 변화가 적지 않다.

참고문헌

- 노동렬(2023). 드라마 시장의 '오징어 게임' : 글로벌 OTT 생태계로 인한 인센티브 발생 체계의 변화를 중심으로. 〈한국 방송학보〉, 37(5), 5-51.
- 방송통신위원회(2015). 〈2014년도 방송사업자 재산상황 공표집〉.
- 방송통신위원회(2016). 〈2015년도 방송사업자 재산상황 공표집〉.
- 방송통신위원회(2017). 〈2016년도 방송사업자 재산상황 공표집〉.
- 방송통신위원회(2018). 〈2017년도 방송사업자 재산상황 공표집〉.
- 방송통신위원회(2019). 〈2018년도 방송사업자 재산상황 공표집〉.
- 방송통신위원회(2020). 〈2019년도 방송사업자 재산상황 공표집〉.
- 방송통신위원회(2021). 〈2020년도 방송사업자 재산상황 공표집〉.
- 방송통신위원회(2022). 〈2021년도 방송사업자 재산상황 공표집〉.
- 방송통신위원회(2023). 〈2022년도 방송사업자 재산상황 공표집〉.
- 방송통신위원회(2011). 〈2012년 방송산업실태조사보고서〉.
- 방송통신위원회(2012). 〈2013년 방송산업실태조사보고서〉.
- 방송통신위원회(2013). 〈2014년 방송산업실태조사보고서〉.
- 방송통신위원회(2014). 〈2015년 방송산업실태조사보고서〉.
- 방송통신위원회(2015). 〈2016년 방송산업실태조사보고서〉.
- 방송통신위원회(2016). 〈2017년 방송산업실태조사보고서〉.
- 방송통신위원회(2017). 〈2018년 방송산업실태조사보고서〉.
- 방송통신위원회(2018). 〈2019년 방송산업실태조사보고서〉.
- 방송통신위원회(2019). 〈2020년 방송산업실태조사보고서〉.
- 방송통신위원회(2020). 〈2021년 방송산업실태조사보고서〉.
- 방송통신위원회(2021). 〈2022년 방송산업실태조사보고서〉.
- 방송통신위원회(2022). 〈2023년 방송산업실태조사보고서〉.
- 이종관(2019). 방송영상산업 활성화를 위한 효율적 산업재원 운용. 〈한국방송학회 봄철정기학술대회 발표집〉.
- 정준희(2014). 신규 복합 미디어 기업의 부상과 제작자 엑서더스. 〈한국언론정보학보〉, 28-58.

2024년 미디어 공적 재원의 현황과 개선방향

최세경

중소벤처기업연구원 수석연구위원

목차

- 1 들어가며
- 2 미디어 정책과 공적 재원의 범위
- 3 2024년 미디어 공적 재원의 현황과 문제점
- 4 균형 있는 미디어 정책을 위한 공적 재원의 운영 제언

요약

이 글은 OTT 서비스가 주도한 콘텐츠 한류 현상이 '외화내빈'의 명암이 교차하는 2023년 국내 미디어 시장 변화 상황을 바탕으로 미디어 관련 공적 재원 구조를 분석 한다. 미디어 관련 공적 재원의 현황을 살펴보는 것은 정부의 미디어 정책이 어떠한 방향으로 설계되었는지를 이해하는 출발점이기 때문이다. 또한 재정립된 정책이 미디어 현장의 혼돈을 해결하는 데 부합하는지, 그리고 공적 재원은 정책의 목표를 달성할 수 있도록 적절히 분배되었는지를 판단하는 근거가 된다. 이에 본 글은 먼저 미디어 정책의 목표와 유형 및 수단, 그리고 미디어 관련 공적 재원의 범위를 고찰하고, 2024년도 미디어 관련 공적 재원의 구성과 분배 내역을 분석한 후 향후 정부의 미디어 정책에 부합하는 공적 재원의 조성과 분배 등에 대한 개선방향을 제안하고자 한다.

1. 들어가며

2023년 국내 미디어 시장은 OTT 서비스가 주도한 콘텐츠 한류 현상의 명암이 교차하는 ‘외화내빈’의 모습을 보였다. 연초에는 코로나19 팬데믹 기간 동안 국내 미디어 생태계가 건강해진 만큼 콘텐츠 수출 증대와 수익구조 개선이 뚜렷할 것으로 기대되었다. ‘오징어 게임’, ‘지금 우리 학교는’ 등과 같은 한류 콘텐츠가 글로벌 시청자로부터 큰 인기를 얻자, 글로벌 OTT 플랫폼의 국내 제작 투자가 증가하고 국내 제작사의 협상력도 높아졌기 때문이다.¹⁾ 하지만 기대와 달리 국내 방송사와 OTT 플랫폼뿐만 아니라 다수 국내 제작사까지 수익 창출에 어려움을 겪었다.

넷플릭스, 디즈니플러스 등 글로벌 OTT 플랫폼의 제작 투자가 촉발시킨 제작비의 상승은 국내 방송사와 OTT 플랫폼의 콘텐츠 제작과 확보를 위축시켰다. 지상파방송사는 전통적으로 편성했던 수목 드라마의 슬롯(방송 프로그램 편성 자리)을 폐지했으며 종합편성채널은 드라마 편성을 대폭 축소했다. 그리고 글로벌 OTT 플랫폼과 오리지널 콘텐츠 경쟁에 나설 수밖에 없었던 티빙과 웨이브 등 국내 OTT 플랫폼은 막대한 투자에도 불구하고 요금 인상에 나서지 못해 적자만 눈덩이처럼 커졌다. 심지어 성장성과 수익성이 크게 증대 할 것으로 전망되었던 ‘스튜디오드래곤’마저 국내 미디어산업의 업황 부진으로 2023년 4분기에 38억 원의 영업손실을 내며 적자 전환했다(연합뉴스, 2024.02.07).

이처럼 2023년 국내 미디어 시장이 외화내빈의 모습을 보였다면, 국내 미디어 제도는 그 공적 위상과 기능에 대한 도전을 받았다. 특히 코로나19 팬데믹 기간 동안 폭증한 OTT 서비스의 이용은 실시간 선형서비스(Live linear service)에 근거한 ‘공공서비스방송(Public service broadcasting)’의 위기를 가져왔다. OTT 서비스와 비교할 때, 지상파방송이

1) 코로나9 팬데믹 기간 동안 한국 드라마가 글로벌 시장에서 유명세를 치르면서 국내 드라마 제작사의 연간 제작 편수가 2020년과 2021년에 약 140편 수준에서 2022년에는 약 160편으로 증가했다(시사IN, 2022.10.14). 그리고 2022년 지상파와 방송채널사용사업자(PP)의 방송콘텐츠 수출액은 각각 2억 7,124만 달러와 2억 9,005만 달러로 전년 대비 27.1%와 31.9% 증가했으며, 방송영상독립제작사의 수출액은 2021년 2억 8,477만 달러로 전년 대비 41.5%의 높은 증가세를 기록했다(과학기술정보통신부·방송통신위원회, 2023; 문화체육관광부, 2023).

저조한 도달률로 다수 시청자에게 봉사하지 못했으며 다양한 계층에게 소구할 만큼 방송 서비스와 콘텐츠에서 차별성(Distinctiveness)을 실현하지 못했기 때문이다.

민주적 여론 형성의 핵심이라 할 수 있는 저널리즘 영역에서도 전통 미디어는 온라인 미디어의 도전을 받았다. 뉴스의 생산과 유통 과정에서 거대 포털의 영향력은 점차 커지고 있는 상황에서 국내 뉴스 신뢰도는 아시아·태평양 지역에서 가장 낮은 28%를 기록할 정도로 하락했기 때문이다(Reuters Institute, 2023). 이로 인하여 허위정보(Disinformation)와 가짜뉴스(Fake news)를 생산하고 유통한다는 비판의 대상이 포털, 동영상공유플랫폼 등 온라인 미디어를 넘어 신문, 방송 등 전통 미디어로까지 확장되었다.

이와 같은 미디어 현장의 혼돈은 곧 미디어 정책의 재정립이 필요함을 시사한다. 정책이 문제시된 현실을 개선하는 것인 만큼, 변화한 현실에 따라 정책의 목표와 대상이 달라질 수밖에 없다. 나아가 미디어 정책을 재정립한다면 미디어와 관련한 공적 재원(Public finance)도 재구성 또는 재분배해야 한다. 예산, 기금, TV수신료 등의 공적 재원은 정책을 집행하는 주요 수단일 뿐만 아니라 핵심 자원이기 때문이다. 실제로 정부는 2023년에 TV수신료의 징수 방식을 바꾸는 결정을 내렸고(중앙일보, 2023.07.25), 2024년도 정부 예산안에서 공공채널과 공익채널 관련 보조금 규모를砍감했다(한국기자협회, 2023.09.12). 반대로 과학기술정보통신부(이하 과기정통부)는 국내 OTT 플랫폼, IPTV, 콘텐츠 스타트업 등을 지원할 목적으로 ‘디지털 미디어·콘텐츠 투자 펀드’ 조성에 1,000억 원을 투입한다고 밝혔다(시사IN, 2023.06.15).

따라서 2024년도 미디어 관련 공적 재원의 현황을 살펴보는 것은 정부의 미디어 정책이 어떠한 방향으로 설계되었는가를 이해하는 출발점이라 할 수 있다. 또한 재정립된 미디어 정책이 미디어 현장의 혼돈을 해결하는 데 부합하는지, 그리고 공적 재원은 미디어 정책의 목표를 달성할 수 있도록 적절히 분배되었는지를 판단하는 근거가 된다. 이에 본 글은 먼저 미디어 정책의 목표와 유형 및 수단, 그리고 미디어 관련 공적 재원의 범위를 고찰하고, 2024년도 미디어 관련 공적 재원의 구성과 분배 내역을 분석한 후 향후 정부의 미디어 정책에 부합하는 공적 재원의 조성과 분배 등에 대한 개선방향을 제안하고자 한다.

2. 미디어 정책과 공적 재원의 범위

1) 미디어 정책의 목표와 유형

미디어 정책은 ‘정책목표’와 ‘정책유형’이라는 두 차원에 따라 세분화할 수 있다. 먼저 정책목표 차원은 흔히 미디어의 공익성과 공공성이라 할 수 있는 ‘미디어산업 발전’과 ‘민주주의 기여’로 구분이 가능하다. 전자는 콘텐츠 또는 서비스라는 상품을 통해 경제적 가치를 창출하는 활동인 미디어산업의 발전을 도모하는 정책이다. 그리고 후자는 민주주의에 필수적인 여론의 형성에 있어서 다원성과 다양성을 보장하거나 증진시키기 위한 정책을 지칭한다. 민주적 여론 형성을 위해 요구되는 언론의 자유, 방송 편성의 자유와 독립, 소수계층 이익의 대변, 문화공동체 형성 등에 관한 정책이 모두 후자에 속한다.

정책유형 차원은 ‘규제정책’과 ‘진흥정책’으로 나눌 수 있다. 규제정책은 강요적 기법으로, 개인이나 일부 집단의 행위를 제한하거나 제약하는 정책을 말한다. 주로 불공정한 경쟁 행위를 방지하기 위해 시장지배적 사업자의 활동을 제약하는 것처럼 다수를 보호할 목적에 따라 시행된다. 「방송법」 제71조에서 규정한 ‘국내 방송프로그램 의무편성비율’과 동법 제85조의2에 따라 ‘금지행위’는 가장 대표적인 미디어 규제정책이라 할 수 있다.

반면에 진흥정책은 개인이나 기업에게 권리와 이익, 서비스 또는 자금, 토지 등의 지원을 분배하여 정책 대상의 발전을 유도하거나 활성화시키는 정책을 지칭한다. 미디어산업 발전에서 가장 중요한 콘텐츠의 생산과 유통을 촉진하기 위해 그 제작비를 보조 또는 융자해 주거나, 균형 있는 여론 형성을 장려할 목적으로 지역 또는 중소 방송사의 프로그램 제작비를 지원하는 정책이 여기에 속한다.

이러한 진흥정책은 규제정책과 달리 정책을 이행하거나 실현할 수 있는 다양한 수단을 보유하고 있다. 예를 들어 R&D, 인력, 마케팅 등의 비용을 정부가 직접 제공하거나 아니면 융자와 투자와 같이 금융을 통해 자금을 지원할 수 있다. 조사와 통계, 시장동향 등의 정보를 제공하거나 중개지원조직을 활용하여 컨설팅을 제공하는 비금전적 지원도 진흥정책으로 자주 사용된다. 마지막으로 규칙을 정하는 법률의 제정, 인·허가, 기관 설립 등과 같은 제도의 형성 및 조직화, 그리고 사회문화적 환경 조성 등도 진흥정책에 속하는 정책수단이라 할 수 있다.

[표 1] 미디어 정책의 목표와 유형

	미디어산업 발전	민주주의 기여
규제정책	<ul style="list-style-type: none"> 시장진입 규제(신규미디어 도입, 인허가) 미디어시장에서 불공정 경쟁행위 규제(방송사업자 금지행위 규제) 저작권 보호 규제(일방적 양도 요구 등의 지위남용 금지) 정보보안/개인정보 침해 규제 	<ul style="list-style-type: none"> 소유 · 경영 및 점유율 규제(다양성 측면) 편성/유통에서 다양성 규제(의무편성제도, 재송신, 채널구성 등) 시청자/이용자 권익보호(시청자위원회 운영, 이용약관 신고 등 방송사업자 의무사항) 콘텐츠 심의 및 등급 관련 규제 허위정보, 가짜뉴스 생산과 유통 규제 불법콘텐츠 생산과 유통 규제
	<ul style="list-style-type: none"> 미디어/콘텐츠 창업 및 신사업 발굴 미디어산업 발전요소 제공 및 활성화(자금, 기술표준, 시설인프라, 시장정보 등) 콘텐츠 제작투자 지원 및 창작경쟁력 활성화(스토리 발굴, 청의인재 양성 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 국가기간방송사(KBS) 등 공영방송사 운영 공공채널, 공익채널 운영 보조금 지원 지역 · 중소방송사의 제작과 송출 지원 소외계층의 방송통신/콘텐츠 접근 확대
	<ul style="list-style-type: none"> 비즈니스모델, 유통(서비스), 수출 등 지원 미디어산업 법제도 형성(세제혜택, 정책개발, 규제혁신 등) 미디어/콘텐츠 소비 촉진 	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 공익콘텐츠의 제작과 유통 지원 시청자/이용자 권리보호 및 참여 촉진(제작 등 참여활동, 미디어리터러시 등 지원) 미디어/언론 법제도 형성(방송평가, 정책개발, 규제혁신 등)

이상에서 살펴본 미디어 정책의 목표와 유형을 「방송통신발전기본법」, 「방송법」, 「문화산업진흥기본법」 등을 토대로 상세히 정리하면 [표 1]과 같다. 이를 보면 미디어 운영과 활동을 통해 민주주의에 기여하고자 하는 정책유형이 미디어산업 발전보다 더 다양하다는 것을 알 수 있다. 또한 정부가 지상파방송사와 같은 허가·승인 사업자에게 부과하는 공적 과업(Public remit) 대부분이 미디어 정책의 대상임을 알 수 있다.²⁾

2) 전통적으로 준공공재이며 '사상의 시장(market of idea)'이라 할 수 있는 방송의 경우 시장실패를 보완하면서 공익성 실현을 위해 '쌍무규제(bilateral regulation)'를 적용했다(방정배 외, 2008). 독점적 사업권 부여와 같은 경제적 특권을 보장하는 대신에 민주적 여론 형성에 기여할 수 있도록 방송활동에서 보도 공정성과 콘텐츠 다양성을 실현해야 하는 공적 책무를 부여한 것이다.

2) 공적 재원의 범위

통상 정부 재정활동에서 공적 재원이란 예산에 편성되는 조세 수입과 기금 수입을 지칭 한다. 하지만 정책 측면에서 공적 재원은 정책을 위해 분배된 세출 예산과 기금 지출뿐만 아니라 공익 목적을 위해 법률에 따라 민간에 부과하는 부담금까지 포함한다. 따라서 미디어 관련 공적 재원은 정부가 미디어 정책을 집행하기 위해 편성한 예산, 기금 등의 지출액 그리고 KBS, EBS 등 공영방송의 재원으로 사용되는 특별부담금 성격을 갖는 TV수신료라 할 수 있다.

미디어 정책은 「정부조직법」상 행정부에 속하는 「과학기술정보통신부(이하, 과기정통부)」와 「문화체육관광부(이하, 문체부)」, 그리고 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」에 따라 설립된 「방송통신위원회(이하, 방통위)」가 담당한다. 과기정통부는 주로 미디어산업 발전 측면에서 방송과 통신, 그리고 방송통신 융합에 대한 진흥을 담당하며, 방통위는 방송과 통신 및 방송통신 분야에서 규제와 이용자 보호에 관한 정책을 소관 한다. 마지막으로 문체부는 콘텐츠와 저작권을 기반으로 하는 문화산업과 문화미디어산업 전반에 대한 진흥을 담당한다. 이처럼 미디어 정책의 소관 권한이 여러 중앙행정기관으로 분산된 만큼 미디어 관련 공적 재원도 여러 정책에 걸쳐 분산되어 있으며, 관련 기금도 다양하다.

[표 2] 중앙행정기관별 소관 미디어 정책과 대상 및 기금

부처	소관업무	정책대상(미디어)	기금
과기 정통부	방송 · 통신의 융합, 진흥 및 전파관리	정보통신 · 방송, 전파 · 방송, 통신, 방송통신(미디어 콘텐츠, 광고 등) 방송서비스 및 신사업(유료방송, 공익채널, 디지털방송 등)	정보통신진흥기금 방송통신발전기금
문체부	문화 · 예술 · 영상 · 광고 · 출판 · 간행물	문화산업(영화, 애니메이션, 음악, 비디오물, 게임물 등), 문화콘텐츠 및 디지털문화콘텐츠 저작권, 문화미디어산업(정기간행물, 방송영상, 광고, 출판, 인쇄, 뉴미디어 등)	문화예술진흥기금 영화발전기금 언론진흥기금 지역신문발전기금
방통위	방송과 통신 규제와 이용자 보호 등	방송통신(규제 및 심의), 방송(지상파방송, 지역방송, 방송광고, 방송심의, 방송평가 등), 방송통신이용자(시청자)	방송통신발전기금

현재 조성·운용되고 있는 미디어 관련 기금은 총 6개이나 이 중에서 「정보통신진흥기금」과 「문화예술진흥기금」은 미디어 사업자 또는 이용자와의 직접적인 관련성이 크지 않다. 정보통신진흥기금의 경우 ICT 연구개발, 기술 표준의 개발·제정 및 보급, 산업기반조성 등에 사용되기 때문에 미디어산업의 범위를 초월한다. 또한 문화, 순수예술 등을 진흥하기 위한 용도의 문화

예술진흥기금도 미디어산업 발전 또는 민주주의 기여가 궁극적인 정책목표라고 보기는 어렵다. 따라서 이 글에서는 ‘방송통신발전기금’, ‘영화발전기금’, ‘언론진흥기금’, ‘지역신문발전기금’에 중점을 두어 미디어 관련 공적 재원을 검토할 것이다.

3. 2024년 미디어 공적 재원의 현황과 문제점

1) 과기정통부

과기정통부의 2024년도 전체 예산규모는 전년 대비 2.58% 증가한 약 25조 3,500억 원 규모이며 이 중에서 기금은 약 3조 1,000억 원으로 전체의 12.23%를 차지한다. 하지만 미디어 관련 예산과 기금으로 제한할 경우 그 규모는 크게 감소한다. 정보통신, 방송통신, 전파방송 등 의 정책에 지출하는 과기정통부의 2024년도 예산과 기금은 약 3조 1,376억 원이며, 이는 전년 대비 21.72%나 감소한 것이다. 그리고 미디어 정책과의 관련성이 가장 높은 ‘방송통신발전기금’의 2024년 지출 예산은 1조 652억 원으로 전년대비 14.49% 감소했다.³⁾

[표 3] 과기정통부 전체 예산 및 미디어 예산 추이

(단위 : 백만 원, %)

구분	2021년	2022년	2023년	2024년	전년대비증감률 (23년 대비 24년)
전체	예산	17,583,542	18,910,167	21,170,353	22,249,212
	기금	3,691,468	3,909,608	3,542,579	3,100,730 △12.47
	총계	21,275,010	22,819,775	24,712,932	25,349,942 2.58
미디어	예산	714,594	1,305,998	1,055,346	846,407 △19.80
	기금	2,841,277	3,153,927	2,952,956	2,291,230 △22.41
	방발	1,246,622	1,197,253	1,245,742	1,065,196 △14.49
	정진	1,594,655	1,956,674	1,707,214	1,226,034 △28.19
	총계	3,555,871	4,459,925	4,008,302	3,137,637 △21.72

1) 단위사업 기준으로 필자가 미디어 사업(81개)을 선정하여 분류하여 계상

2) 과기정통부의 인건비와 기본경비 및 운영 등에 관한 사업은 제외하고 계상

자료 : 과기정통부, 각 연도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(확정)

3) 과기정통부의 예산에서 사업의 정책대상이 ‘정보통신’인지 아니면 ‘방송통신’인지를 구분하기 매우 어렵다. 따라서 ‘정보통신’과 관련한 모든 예산 사업과 ‘정보통신진흥기금’ 사업까지 포함하여 미디어 관련 사업으로 정리했다.

정책대상을 방송사, OTT 플랫폼, 제작사 등 방송통신미디어로 국한할 경우 과기정통부의 미디어 관련 공적 재원 규모는 더 축소된다. 협소한 의미의 미디어산업을 지원하는 단위사업의 수가 9개에 불과하기 때문이다.⁴⁾ 이 중에서도 콘텐츠 관련 기술 개발이 아닌 방송프로그램 또는 OTT 서비스용 동영상 제작을 지원하는 단위사업은 ‘방송통신콘텐츠 진흥’이 유일하다. 여기에는 해외진출용 방송 및 OTT 콘텐츠, 공익형 방송콘텐츠, 1인 미디어 콘텐츠 등의 제작을 지원하는 ‘방송콘텐츠 진흥’, 그리고 콘텐츠 제작 투자 펀드에 출자하는 ‘디지털콘텐츠코리아펀드’라는 두 개의 세부사업으로 구분된다.

[표 4] 과기정통부의 미디어 정책 관련 주요 사업과 예산 규모

(단위 : 백만 원, %)

재원	사업명	주요 내역	2023년	2024년	전년대비 증감률
일반회계	콘텐츠 진흥	VR/AR, 출로그램, 1인 미디어 등 기술개발, 시설인프라 구축 등	50,060	7,511	△85.00
	문화콘텐츠산업 기술지원	실감콘텐츠 핵심기술 개발	33,030	44,874	35.86
	콘텐츠디바이스 기술개발	미디어지능화, OTT서비스 기술개발 등	113,960	110,148	△3.35
방법기금	방송통신콘텐츠 진흥	제작지원, 펀드 조성, SO지원 등	34,453	63,814	85.22
	방송산업 육성기반 구축	실태조사, 통계 구축	3,032	1,591	△47.53
	콘텐츠 진흥	VR/AR, 융합 및 디지털 콘텐츠 개발, 산업기반 조성 등	139,354	63,208	△54.64
	디지털방송 전환	저소득층 디지털방송 시청지원	858	0	△100.00
	콘텐츠디바이스 기술개발	방송·스마트미디어 기술개발 등	107,088	103,390	△3.45
	전파방송산업 활성화	방송장비 개발과 상품화 지원 등	9,757	865	△91.13

자료 : 과기정통부, 각 연도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(확정)

더 심각한 문제는 미디어 정책을 위한 사업이 폐지되거나 미디어 사업자에 대한 직접적 지원이 되는 지출예산이 감소했다는 점이다. ‘콘텐츠전략 펀드’ 출자금 성격인 ‘디지털콘텐츠코리아펀드’ 사업 예산의 증액(23년 45억 원 → 24년 350억 원)으로 ‘방송통신콘텐츠 진흥’ 사업의 전

4) 방송통신미디어 사업으로 구분한 9개 단위사업은 미디어의 범위를 매우 제한하여 적용했으며, 이 기준에 따른 과기정통부의 미디어 공적 재원의 규모는 2023년 4,915억 9,200만 원에서 2024년 3,954억 100만 원)으로 19.57% 감소했다.

체 예산은 85.22%나 증가했지만,⁵ 방송사업자에 대한 보조의 성격이 큰 ‘방송콘텐츠 진흥’ 사업의 예산은 오히려 전년대비 40.2%(23년 299억 5,300만 원 → ’24년 179억 1,400만 원) 감소했다. 특히 ‘공익형 방송콘텐츠’의 제작 지원 규모가 2023년 38억 6,000만 원에서 2024년 20억 4,700만 원으로 감액되었다. 또한 미디어의 공익성을 실현하는 정책으로 저소득층과 취약계층의 UHD방송 수신을 지원하는 ‘디지털방송 전환’ 사업이 유일하게 있었으나 이마저도 2024년에 폐지되었다.

2) 문체부

문체부의 2024년도 미디어 관련 공적 재원은 전년대비 3.04% 감소한 1조 3,682억 원으로 문체부의 전체 총예산 대비 14.17%에 해당한다.⁶ 문체부 전체 총예산은 전년대비 1.33% 증가했지만 미디어 공적 재원은 오히려 감소한 것으로 나타났다. 이처럼 문체부 소관의 2024년도 미디어 공적 재원이 감소한 것은 ‘영화발전기금’의 지출예산이 무려 40.09% 감소한 것 이 영향을 미쳤다.

[표 5] 문체부 전체 예산 및 미디어 예산 추이

(단위 : 백만 원, %)

구분		2021년	2022년	2023년	2024년	전년대비증감률 (23년 대비 24년)
전체	예산	3,677,953	3,910,950	3,753,800	3,852,034	2.62
	기금	5,219,477	5,455,694	5,774,465	5,802,707	0.49
	총계	8,897,430	9,366,644	9,528,265	9,654,741	1.33
미디어	예산	920,014	1,023,339	1,126,144	1,172,628	4.13
	기금	340,554	248,156	285,041	195,590	△31.38
	영화발전기금	305,245	200,447	230,016	137,795	△40.09
	지역신문발전기금	1,261	9,525	9,832	9,837	0.05
	언론진흥기금	34,048	38,184	45,193	47,958	6.12
	총계	1,260,568	1,271,495	1,411,185	1,368,218	△3.04

1) 단위사업 기준으로 필자가 미디어 사업(22개)을 선정하여 분류하여 계상

2) 문체부의 인건비와 기본경비 및 운영 등에 관한 사업은 제외하고 계상

자료 : 문체부, 각 연도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(확정)

5) ‘디지털콘텐츠코리아펀드’ 운영은 종료되고 2024년부터 ‘콘텐츠전략펀드’를 신설하여 모태펀드에 350억 원을 출자했다. 다만 사업명은 그대로 ‘디지털콘텐츠코리아펀드’를 유지하고 있다.

6) 공연, 국악, 지역문화 등 콘텐츠사업과 연관성이 있다 할지라도 ‘순수예술’과 ‘문화’에 해당하는 예산사업과 ‘문화예술진흥기금’ 지출사업은 미디어 공적 재원의 범위에서 제외했다.

문체부의 미디어 공적 재원에서 일반 예산의 지출 규모는 4.13% 증가했으나, ‘미디어 산업육성’이라는 단위사업은 전년대비 78%나 감소했다. ‘메타버스 콘텐츠산업 육성’과 ‘영화 산업 육성 및 지원’도 전년대비 지출예산이 크게 감소한 단위사업이다. ‘미디어산업육성’ 사업의 예산이 크게 감소한 것은 국가기간통신사인 ‘연합뉴스’ 지원비가 2023년도 278억 6,000만 원에서 2024년 50억 원으로 82.1% 급감했기 때문이다. ‘영화산업 육성 및 지원’ 사업의 경우, 2023년 일반회계에서 영화발전기금으로 전출된 800억 원이 2024년에 전액 삭감되자 기금 사업의 지출을 축소한 결과로 추정된다. 실제로 영화발전기금을 통해 영화 창작과 제작을 지원하는 ‘영화 창·제작 지원’이라는 세부사업은 전년대비 64%(2023년 297억 5,600만 원 → 2024년 107억 2,500만 원) 삭감되었다. 마지막으로 2021년 문재인정부 시절에 추진된 ‘메타버스 콘텐츠산업 육성’은 메타버스 콘텐츠 제작과 메타버스 플랫폼을 통한 공급 등 모든 내역에서 지출 규모가 크게 삭감되었다.

[표 6] 문체부의 미디어 정책 관련 주요 사업과 예산 규모

(단위 : 백만 원, %)

재원	사업명	주요 내역	2023년	2024년	전년대비 증감률
일반회계	문화콘텐츠산업진흥 환경 조성	수출, 투자, 전문인력 양성 지원	323,065	508,086	57.27
	문화콘텐츠산업 육성	영상, 음악, 대중문화, 게임 등 지원 (콘텐츠진흥기관 운영 지원 포함)	300,865	311,914	3.67
	문화콘텐츠산업기술 지원	콘텐츠 기술개발, R&D 인력 양성 등	85,746	77,042	△10.15
	저작권인식 제고 및 보호활동 강화	저작권보호, 기술 및 표준화 지원	65,394	54,551	△16.58
	저작물이용·유통환경 조성	유동지원, 식별체계구축, 보호기술 개발 및 표준화 등	33,379	30,446	△8.79
	미디어산업육성	집지 지원, 국가기간통신사 지원 등	29,776	6,550	△78.00
	방송영상콘텐츠 및 광고산업 활성화	방송영상콘텐츠 지원(제작, 유통 등) 국제방송(아리랑TV) 지원 등	141,765	134,049	△5.44
	출판산업 육성	출판콘텐츠 지원(제작, 유통 등)	47,414	42,929	△9.46
기금	메타버스 콘텐츠산업 육성	메타버스 콘텐츠 제작 지원 (예술, 전통문화, 한류 등 연계)	16,240	7,061	△56.52
	영화산업 육성 및 지원	영화 지원(제작, 유통, 인력양성 등)	72,944	46,677	△36.01
	지역신문발전 지원	지역신문 역량(취재) 및 구독 지원	8,251	8,251	0.00
	언론(신문)발전 지원	뉴스유통, 뉴스신뢰성제고, 디지털혁신 등 지원	20,223	19,024	△5.93

자료 : 문체부, 각 연도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(확정)

반면에 전년대비 지출 규모가 가장 늘어난 미디어 관련 단위사업은 ‘문화콘텐츠산업진흥 환경 조성’이다. 콘텐츠 제작 투자 펀드에 출자하는 ‘K-콘텐츠 펀드출자(2023년 1,900억 원 → 2024년 3,400억 원)’, 그리고 콘텐츠상품의 수출을 지원하는 ‘문화콘텐츠 국제협력 및 수출 기반 조성(2023년 544억 3,900만 원 → 2024년 742억 3,300만 원)’이라는 세부사업이 전년보다 크게 증가한 영향이다. 이들 세부사업에서 미디어 지원과 관련하여 지출예산이 증액된 주요 내역을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 수출용 콘텐츠의 제작 투자를 장려할 목적으로 ‘콘텐츠 수출 펀드’에 900억 원을 출자했다.⁷⁾ 둘째, 글로벌 OTT 서비스 시장을 공략하기 위한 ‘콘텐츠 전략펀드’를 신설하여 450 억 원을 모태펀드에 새로 출자했다. 이는 과기정통부와 공동으로 조성하는 펀드이며, 전술한 바와 같이 과기정통부 역시 2024년에 350억 원을 새로 출자했다. 셋째, 콘텐츠 수출을 지원하는 해외 현지의 ‘콘텐츠 비즈니스센터(10개소 추가 개설)’ 및 ‘해외콘텐츠 기업지원센터(1개 신설)’ 운영을 대폭 확대했다(2023년 101억 7,300만 원 → 2024년 219억 5,000만 원).

한편, 방송사, 아리랑TV, 독립제작사 등을 직접 지원하는 ‘방송영상콘텐츠 및 광고산업 활성화’ 사업의 경우 전년보다 지출예산 규모가 소폭 감소했다($\Delta 5.44\%$). 그에 속하는 세부사업을 살펴보면, 중소 제작사의 방송영상콘텐츠 제작과 수출을 지원하는 ‘방송영상콘텐츠산업 육성’은 전년대비 9.7% 감소함으로써(2023년 1,234억 6,300만 원 → 2024년 1,114억 5,200만 원) 중소 제작사의 직접적 지원이 더 축소되었다. 반면에 ‘아리랑TV’의 운영을 지원하는 ‘국제방송 지원’ 사업의 지출 규모는 2023년 147억 3,200만 원에서 2024년 199억 5,400만 원으로 증액되었다.

3) 방통위

방통위가 소관 하는 모든 예산과 기금 사업은 미디어 관련 공적 재원이라 할 수 있다. 다만 과기정통부와 문체부의 미디어 공적 재원에서 두 부처의 인건비와 기본경비를 제외한 만큼, 방통위 역시 이러한 기준을 동일하게 적용할 경우 2024년 미디어 공적 재원의 총예산은 전년대비 4.67% 감소한 약 2,212억 원이다. 이는 2024년 과기정통부 미디어 공적 재원(3,954억

7) 2023년까지 모태펀드의 문화계정에 속하는 6개의 콘텐츠 펀드에 1,900억 원을 출자하던 것을 2024년에 5개 콘텐츠 펀드로 재편하면서 ‘콘텐츠 수출 펀드’를 새로 마련한 후 전체 출자 규모를 2,700억 원으로 증액했다.

원, 방송통신미디어 기준)의 55.94% 그리고 2024년 문체부 미디어 공적 재원(1조 3,682억 원)의 16.17%에 해당한다. 그리고 방통위의 미디어 공적 재원에 해당하는 총예산 중 ‘방송통신발전기금’의 지출예산은 약 2,011억 원으로 90.91%를 차지한다.

[표 7] 방통위 전체 예산 및 미디어 예산 추이

(단위 : 백만 원, %)

구분	2021년	2022년	2023년	2024년	전년대비 증감률
전체	예산	52,068	50,758	49,323	49,118 △0.42
	기금	195,173	205,378	211,396	201,142 △4.85
	총계	247,241	256,136	260,719	250,260 △4.01
미디어	예산	23,771	22,430	20,883	20,042 △4.03
	기금	195,173	205,378	211,126	201,142 △4.73
	총계	218,944	227,808	232,009	221,184 △4.67

1) 단위사업 기준으로 필자가 미디어 사업(9개)을 선정하여 분류하여 계상

2) 방통위의 인건비와 기본경비 등에 관한 사업은 제외하고 계상, 단 규제기관이라는 점에서 이와 관련한 활동을 지원하는 ‘방송통신운영 지원’ 사업은 포함

자료 : 방통위, 각 연도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(확정)

방통위 소관의 미디어 공적 재원을 단위사업 기준으로 살펴보면, 2023년에 가장 규모가 컼던 ‘방송인프라 지원’ 사업의 지출예산이 가장 많이 감소한 반면에, ‘방송콘텐츠 경쟁력 강화’ 사업은 전년대비 지출예산의 증가율이 15.43%로 가장 컸다. 지출예산 규모가 상대적으로 큰 ‘미디어 다양성·공공성 확보’와 ‘안전한 인터넷정보 활용기반 구축’ 사업도 전년대비 증가폭이 상당히 큰 것으로 나타났다. 지출예산의 증감률이 컼던 단위사업을 중심으로 어떠한 세부사업에서 지출예산의 변화가 크게 나타났는지 살펴보면 다음과 같다.

지출예산의 증가율이 가장 큰 ‘방송콘텐츠 경쟁력 강화’ 사업의 경우, 중소기업의 방송광고를 지원하는 ‘혁신형 중소기업 방송광고 활성화 지원(2023년 15억 9,100만 원 → 2024년 23억 5,600만 원)’과 소상공인의 방송광고를 지원하는 ‘지역 밀착형 방송광고 활성화 기반 구축(2023년 21억 3,200만 원 → 2024년 28억 6,800만 원)’의 증액이 가장 크게 영향을 미쳤다. 인터넷 이용자 보호를 위한 환경 조성 및 안전한 인터넷 정보 활용을 촉진하는 ‘안전한 인터넷정보 활용기반 구축’에서는 ‘불법유해정보 차단기반 마련(2023년 31억 7,700만 원 →

2024년 46억 6,200만 원)과 '위치기반정보산업 활성화 기반 구축(2023년 11억 7,000만 원 → 2024년 19억 7,000만 원)'이라는 세부사업의 지출예산이 크게 증가했다. 전자는 부가통신사업자의 불법유해정보 차단활동을 규제하는 사업이라면 후자는 위치정보사업자의 경쟁력을 강화하거나 산업기반을 조성하는 사업이다.

그리고 방송통신 분야의 규제정책에 필요한 모니터링, 심사 및 평가, 위원회 운영 등을 지원하는 일반회계 사업인 '방송통신운영 지원'의 경우, '행정효율성 증진 및 능력 개발' 사업의 지출예산이 전년대비 크게 증가했다(2023년 1억 2,100만 원 → 2024년 3억 600만 원). 하지만 해당 세부사업은 방통위 직원의 역량을 증진하기 위한 교육훈련비라는 점에서 미디어 공적 재원의 증가라고 보기에는 어렵다.

[표 8] 방통위의 미디어 정책 관련 주요 사업과 예산 규모

(단위 : 백만 원, %)

재원	사업명	주요 내역	2023년	2024년	전년대비증감률 (23년 대비 24년)
일반회계	공정하고 안전한 방송통신 기반구축	이용자보호 평가, 시장조사 분석, 불법스팸 대응 등	8,628	8,033	△6.90
	방송인프라 지원	공영방송사 운영 지원(KBS, EBS)	7,741	7,088	△8.44
	방송통신 운영지원	법정위원회 운영, 공익채널평가, 허가심사 및 방송재난관리 지원 등	4,514	4,921	9.02
	방송인프라 지원	공영방송사, 공익채널, 지역 · 중소방송사 제작 지원 등	76,229	61,710	△19.05
기금	미디어 다양성·공공성 확보	미디어다양성조사, 경쟁성평가는 등 방송광고 및 불공정행위 규제 지원 청각장애인 등 소외계층 지원 언론중재위 및 방심위 운영 지원 등	73,379	78,025	6.33
	시청자 권리 보호 및 참여 활성화	시청방송참여, 공동체라디오 등 지원 (시청자미디어재단 지원)	26,582	23,133	△12.97
	방송콘텐츠 경쟁력 강화	조사통계/통합정보체계, 방송평가, 방송광고 및 OTT 산업 지원	8,365	9,656	15.43
	방송통신운영 지원	정책연구, 국제협력, 재난방송 운영 등	7,479	7,286	△2.58
	안전한 인터넷정보 활용기반 구축	인터넷이용자 보호 등 (클린인터넷, 사이버윤리 등)	19,092	21,332	11.73

자료 : 방통위, 각 연도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(확정)

지출예산 증액 규모가 가장 큰 '미디어 다양성·공공성 확보' 사업에서는 '소외계층 방송 접근권 보장' 사업이 2023년 157억 1,800만 원에서 2024년 201억 7,600만 원으로 가장 큰 폭으로

증가했다. 시각 및 청각 장애인용 방송수신기 보급, 장애인방송 제작 지원, 자막·수어방송 시스템 개발 및 기술표준 등을 지원하는 것으로 ‘민주주의 기여’를 위한 진흥정책에 해당한다. 또한 가짜뉴스와 허위정보 규제를 위해 사실 여부를 점검하는 ‘인터넷 환경의 신뢰도 기반 조성’ 사업도 지출예산이 상당 수준 증가했다(2023년 6억 1,000만 원 → 2024년 10억 2,700만 원).

한편 지출예산이 크게 감소한 단위사업의 구체적 내용을 살펴보면, 방송사 및 제작사 등의 제작과 송출 또는 운영의 비용을 직접 보조하는 세부사업의 지출예산이 감소한 것을 알 수 있다. 방송발전기금 사업과 일반회계 사업에서 모두 지출예산이 크게 감소한 ‘방송인프라 지원’ 사업의 경우, ‘아리랑TV 국제방송 지원’과 ‘국악방송 지원’ 세부사업의 지출예산이 크게 감소했으며 ‘KBS 대외방송 프로그램 제작 지원’과 ‘EBS 방송인프라 개선’ 등의 세부사업도 상당 규모 감액이 이루어졌다.

그리고 전년대비 지출예산 증감률이 커진 ‘시청자 권리 보호 및 참여 활성화’ 사업의 경우, 대부분의 감액은 시청자미디어재단의 운영을 지원하는 ‘시청자미디어재단’의 지출예산이 크게 감소한 영향으로 보인다(2023년 252억 8,400만 원 → 2024년 216억 6,500만 원). 공동체라디오방송의 프로그램 제작을 지원하는 지출예산은 전액 삭감이 이루어진 반면에 지상파 방송사, 종편채널과 보도전문채널 등의 시청자참여프로그램 제작비를 지원하는 사업의 지출 예산은 소폭 증액되었다.

[표 9] 방통위의 방송사 지원 주요 사업과 예산 증감 현황

(단위 : 백만 원, %)

방송사	세부사업	재원	2023년	2024년	전년대비증감률
KBS	KBS 대외방송 송출지원	일반회계	6,089	5,766	△5.30
	KBS 대외방송 프로그램 제작 지원	방법기금	6,352	5,034	△20.75
EBS	EBS 방송인프라 개선	일반회계	1,652	1,322	△19.98
	EBS 프로그램 제작지원	방법기금	35,468	32,774	△7.60
공익채널	아리랑TV 국제방송 지원	방법기금	23,423	13,430	△42.66
	국악방송 지원	방법기금	6,456	5,842	△9.51
기타	지역·중소방송사 콘텐츠 경쟁력 강화	방법기금	4,530	4,530	0.00
	공동체라디오 방송콘텐츠 경쟁력 강화	방법기금	200	0	△100.00
	시청자방송참여활성화 지원 (시청자참여프로그램 제작 지원)	방법기금	1,368	1,468	7.31

자료 : 방통위, 각 연도 예산 및 기금운용계획 사업설명자료(확정)

이상을 종합하면 방통위의 2024년도 미디어 공적 재원에서 증액이 이루어진 사업은 그 지원 대상이 방송사업자가 아니라는 점을 알 수 있다. 중소기업 또는 소상공인 방송광고를 지원하는 사업의 경우 방송사도 혜택을 받지만 직접적인 수혜자는 중소기업과 소상공인이다. 방송사가 간접적인 혜택을 보더라도 미디어 정책의 목표인 ‘미디어산업 발전’과 ‘민주주의 기여’와의 직접적 관련성은 크지 않다.

반면에 공영방송사와 공익채널 등의 제작과 송출 및 운영을 직접적으로 보조하는 사업의 지출예산은 크게 감소했다. 문체부가 아리랑TV의 국제방송활동에 지원하는 지출예산을 증액했더라도 아리랑TV를 지원하는 방송발전기금 지출예산이 42.66% 감소한 것은 경영에 큰 부담으로 작용할 것이다. 또한 과기정통부가 공익형 방송콘텐츠 제작 지원의 지출예산을 감액한 상황에서, 지역·중소 방송사의 콘텐츠 제작과 유통 지원 규모는 유지한 채 공영방송사인 KBS와 EBS 방송활동에 대한 지원을 축소한 것을 주목해야 한다. 즉, 방통위가 ‘민주주의 기여’라는 정책목표를 위해 그동안 다양한 방송사를 지원했던 직접적 보조가 2024년에 크게 축소되었다.

4. 균형 있는 미디어 정책을 위한 공적 재원의 운영 제언

지금까지 2024년 미디어 공적 재원의 현황과 그 증감 내역을 살펴봤다. 가장 두드러진 특징을 두 가지로 요약할 수 있다. 하나는 콘텐츠 한류 현상을 계기로 콘텐츠 제작 투자와 수출을 확대하기 위한 미디어 정책 관련 지출예산이 크게 증가한 것이다. 예를 들어 2024년에 신설된 ‘콘텐츠 전략펀드’의 출자 규모만 800억 원이다. 다른 특징 하나는 민주주의 기여를 위해 다양한 미디어의 제작과 운영을 지원하던 미디어 정책 관련 지출예산이 감액된 것이다. KBS, EBS의 공공서비스방송 활동 및 연합뉴스의 기간통신서비스 지원뿐만 아니라 중소 방송사 또는 제작사의 제작과 송출 및 유통(수출) 지원까지 축소되었다. 대신 중소기업과 소상공인 광고 활동을 지원하는 방식으로 지역 중소방송사의 매출에 간접적 혜택을 제공하는 사업의 지출예산이 증액되었다. 종합하면, 2024년 미디어 공적 재원의 분배 현황을 볼 때 ‘민주주의 기여’를 실현하고자 하는 미디어 진흥정책이 상대적으로

덜 배려되었다고 간주할 수 있다.

미디어 시장은 ‘재화’와 ‘사상’을 중개하는 ‘이중시장(Dual market)’의 특성을 지닌다(Baker, 2001). 미디어가 서비스하는 콘텐츠(정보)는 경제적 가치를 갖는 상품이면서 진리를 위해 서로 경쟁하는 다양한 견해와 관심이기도 하다. 이러한 특징 때문에 미디어 정책은 ‘미디어산업 발전’과 ‘민주주의 기여’를 동시에 지향해야 한다. 더구나 이 두 정책의 목표는 상호 보완적인 성격도 강하다. 다양한 방송사, 제작사 등이 다양한 콘텐츠를 생산하고 제공하는 것은 민주주의에 기여할 뿐만 아니라 미디어 시장에 창의성을 공급하고 동태적 혁신성을 높임으로써 미디어산업 발전을 촉진한다.

더불어 정부가 공영방송사, 기간통신사 등의 운영을 지원하는 것도 국내 미디어산업 발전을 위해 반드시 필요하다. 이들이 제공하는 공공서비스방송과 기간통신서비스가 미디어 시장의 전반적인 품질을 높이는 긍정적 압력으로 작용하기 때문이다. 또한 이들이 국내 미디어 산업과 저널리즘 영역에서 안정적 일자리를 제공하고 창의적 역량을 키우는 창의인재 양성의 장이었음을 간과하지 말아야 한다. 마지막으로 넷플릭스, 디즈니플러스 등과 같은 글로벌 OTT 플랫폼과 다수 국내 제작사 간에 공정한 거래가 가능하려면 토종 OTT 플랫폼이 시장력을 보유한 강력한 경쟁자로서 기능해야 한다.

미디어 공적 재원이 ‘미디어산업 발전’ 관련 정책을 중심으로 분배되는 것은 다음의 세 가지 구조적 한계에서 기인한 측면이 있다. 첫째, 규제와 진흥 정책에 따라 분산된 미디어 정책 거버넌스이다. 방송통신 산업 진흥과 미디어 및 콘텐츠 산업 진흥을 소관하는 과기정통부와 문체부는 ‘민주주의 기여’를 위한 미디어와 저널리즘 진흥에 소극적일 수 밖에 없다. 역으로 방송과 통신 규제 그리고 이용자보호를 소관 하는 방통위는 ‘민주주의 기여’에 필요한 미디어 진흥정책을 수행하는데 있어 자원과 역량의 한계가 있다.

둘째, 정보통신진흥기금과 방송통신발전기금의 용도 유사성이다. 두 기금의 주요 재원은 「전파법」에 따른 주파수 할당 대가이다. 주파수 할당 대가의 45%는 방송통신발전기금으로, 55%는 정보통신진흥기금으로 조성된다. 이처럼 재원이 동일하다 보니 두 기금의 용도와 분배 내역에서 유사성이 매우 높다. 특히 과기정통부가 운용하는 방송통신발전기

금을 보면 방송사업자, 제작사 등을 지원하는 사업은 매우 부족하며, 정보통신진흥기금과의 차이를 알 수 없을 정도다.

셋째, 방송통신발전기금 조성과 운영상의 정당성과 형평성 부족이다. 방송통신발전기금의 또 다른 주요 수입원은 허가·승인 방송사업자로부터 매년 매출액의 일정 비율을 징수하는 분담금이다. 문제는 방송사업자 분담금이 초기에는 독점적 사업권에 따른 초과수익의 환수 성격이었으나, 전통 방송산업이 정체기에 들면서 초과수익이 아닌 영업 부담으로 변모한 것이다. 전송수단에 관계없이 동영상 콘텐츠를 놓고 거대 포털, 동영상 공유플랫폼, OTT 플랫폼이 방송사와 직접 경쟁하고 있으나 이들은 방송통신발전기금을 부담하지 않고 있다. 그로 인하여 방송통신발전기금의 조성규모가 점차 감소할 뿐만 아니라 부담자인 방송사업자, 제작사 등에게 돌아갈 수록 규모도 감소하는 악순환이 발생하고 있다.

따라서 ‘미디어산업 발전’이든 ‘민주주의 기여’이든 미디어 정책에 투입되는 공적 재원을 확대하고 공정하고 효율적으로 운영하려면 이러한 구조적 한계를 해결해야 한다. 우선 미디어 정책 거버넌스를 일원화할 필요가 있다. 적어도 방송통신미디어 중심으로 진흥정책과 규제정책을 일원화하고 그에 대한 예산과 기금을 통합하여 운영할 수 있어야 한다. 유료방송, 지상파방송, OTT 플랫폼, 방송영상 등 각 정책에서 사용되는 명칭은 각각 다르지만 시장에서는 이미 그 차이의 경계가 사라진 상황을 고려하여 정책 추진체계를 일원화해야 한다.

둘째, 정보통신진흥기금과 방송통신발전기금의 조성과 운영 주체를 분리하고 그 용도에서 차별성을 확보해야 한다. 이미 주파수 할당 대가의 더 많은 비중이 정보통신진흥기금으로 출연되는 만큼, 방송통신발전기금은 방송통신미디어를 대상으로 한 규제와 진흥 정책의 재원으로만 모두 사용하는 것이 바람직하다.

셋째, 방송통신발전기금 징수 대상을 더 확대할 필요가 있다. 허가·승인 방송사업자의 초과수익을 환수하는 것이 아니라 공공복리증진을 위해 모든 미디어 사업자에게 부과하는 ‘특별부담금’ 성격으로 변경할 필요가 있다. 그리하여 국내에서 사업을 영위하는

포털, 동영상공유플랫폼, OTT 플랫폼 등의 모든 미디어 사업자에게 방송통신발전기금을 징수할 수 있어야 한다.

마지막으로 모든 미디어 사업자의 특별부담금이라는 성격에 맞게 ‘민주주의 기여’를 위한 미디어 정책에 공적 재원을 더 적극적으로 분배해야 한다. 특히 방송통신발전기금의 30% 이상을 공영방송사의 운영과 중소 방송사 및 제작사 제작, 공익 콘텐츠 제작 그리고 시청자 및 이용자 권리 보호 등에 분배하는 것이 필요하다.

참고문헌

- 과학기술정보통신부. 각년도 예산 및 기금운영계획 사업설명자료.
- 과학기술정보통신부·방송통신위원회 (2023). 「2023년도 방송산업 실태조사 보고서」.
- 문화체육관광부. 각년도 예산 및 기금운영계획 사업설명자료.
- 문화체육관광부 (2023). 「2023년도 방송영상산업 백서」.
- 방송통신위원회. 각년도 예산 및 기금운영계획 사업설명자료.
- 방정승 외 (2008). 「방송통신융합시대 공영방송 규제 제도화 방안」, 방송통신위원회.
- 시사IN (2022.10.14). 「오징어 게임」 이후 1년, 드라마 판이 바뀌었네. (<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=48604>)
- 시사IN (2023.06.15). 정부, 토종 OTT에 2,000억 투자…“넷플릭스 게 셨거라”. (<https://www.sisaon.co.kr/news/articleView.html?idxno=151195>)
- 연합뉴스 (2024.02.07). 스튜디오드래곤 지난해 영업이익 14.3% ↓…매출은 역대 최대. (<https://www.yuna.co.kr/view/AKR20240207095251527>)
- 중앙일보 (2023.07.25). [속보] 방통위, 'KBS 수신료 분리징수' 시행령 개정안 처리. (<https://www.joongang.co.kr/article/25174978#home>)
- 한국기자협회 (2023.09.12). KBS-120억, YTN-77억… 공적지원 예산 줄줄이 삭감. (<https://www.journalist.or.kr/news/article.html?no=54301>)
- Baker, C. E. (2001). Media, Markets, and Democracy, Cambridge University Press.
- Reuters Institute for the Study of Journalism (2023), Reuters Institute Digital News Report 2023.

이슈

프로그램 제목협찬과 라디오 간접광고 도입에 따른 기대효과 : 정량적 예측을 중심으로

이시훈

계명대학교 광고홍보학과 교수

목차

- 1 서론
- 2 문헌 검토 및 연구방법
 - 1) 프로그램 제목협찬
 - 2) 라디오 간접광고
 - 3) 경제적 파급효과
 - 4) 조사방법
- 3 조사결과
- 4 결론

요약

방송광고 제도 개선의 필요성은 지난 수년간 지속적으로 제기되어왔지만, 「방송법」 개정 등의 어려움으로 실질적인 제도 개선이 이루어지지 못하고 있다. 이러한 상황에서 「협찬고지」 등에 관한 규칙과 「방송법 시행령」의 개정만으로 프로그램 제목협찬과 라디오 간접광고의 도입은 가능하다. 조사 결과 프로그램 제목협찬은 연간 약 212억 원, 라디오 간접광고는 연간 약 103억 원의 매출증가가 발생할 것으로 예측되었다. 또 두 제도의 도입으로 생산유발 효과 약 464억 원, 부가가치 유발 효과 약 155억 원, 고용유발 효과 약 113명의 경제적 효과가 발생할 것으로 나타났다.

1. 서론

2024년 1월 발표된 <2023 방송통신광고비조사> 자료를 살펴보면 국내 총 광고시장은 2023년 16조 79억 원으로 전년 대비 △3.1% 역성장을 하였다(추정치임). 놀라운 것은 방송광고 시장의 역성장률이다. 2022년 대비 무려 17.7%가 감소한 3조 3,076억 원으로 이는 2020년 수준으로 회귀하였다. OTT의 활성화로 이용률이 떨어지고 있는 VOD 광고시장은 반토막이 났고, 지상파 방송광고 시장도 21.8%나 빠졌다. 라디오 광고 역시 두 자릿수 이상의 역성장을 보인다. 반면에 온라인 광고는 3.6% 성장을 하여 9조 원대를 처음으로 돌파하였다.

광고시장에서 온라인 광고가 성장하고 방송광고를 비롯한 전통적인 매체의 광고시장이 위축되는 것은 우리나라를 포함하여 전 세계적인 현상이다. 그 이유는 두 가지로 유추가 가능하다. 첫째는 이용자들의 이동이다. 전통미디어 이용은 줄고 온라인 미디어와 같은 뉴미디어의 이용이 증가하였다. 그래서 광고 예산의 이동도 자연스러운 것이다. 또 다른 이유는 규제의 불균형성이다. 광고규제가 적은 온라인 광고시장이 전통 광고시장보다 광고 운영의 폭이 넓은 것이 사실이기 때문이다.

그래서 규제가 강한 방송광고 시장은 규제 완화에 대한 요구가 더욱더 거세다. 2020년 한국광고주협회가 방송통신위원회에 제출한 견의문을 살펴보면, 이종 매체 간 광고 영업 금지 해소, 정부광고 제도 개선, 지상파 중간광고 허용, 포괄적 네거티브 규제로 전환, 광고 총량 규제 일원화, 라디오 광고제도 개선, 협찬 및 협찬고지 제도 개선, 방송광고 금지 품목 개선, 전문인 모델 제한 개선 등 총 11개의 규제 완화 개선 과제들이 존재한다(한국광고주협회, 2020). 이 중 지상파 중간광고 허용만이 실현되었고, 정부광고 제도 개선은 지난 2023년 6월 헌법재판소의 합헌 판결로 오히려 규제의 정당성이 강화되었다. 규제 완화를 위한 「방송법」의 개정은 국회에서 논의를 시작하지도 못하고 있다. 즉 제도 개선을 기대하기 어려운 상황이다.

제도 개선은 내용과 범위만큼이나 그 시기가 중요하다. 지상파방송의 경쟁력이 약화한 가운데 실시된 중간광고 허용의 효과가 예상보다 적게 나타난 사실을 잊어서는 안 된다. 2024년 전체 광고시장은 소폭 상승하지만, 방송광고 시장은 여전히 역성장의 늪을 벗어나지

못할 것으로 예상한다(2023 방송통신광고비 조사). 그렇다면 실기하기 전에 제도 개선에 대한 논의를 적극적으로 시작할 때이다.

앞서 이야기했듯이 법률 개정이 필요한 제도 개선 과제들이 산적해 있다. 법률 개정을 통한 제도 개선은 속도를 내도 2024년 안에 가시화되기가 어려워 보인다. 4월 총선을 앞두고 있어서 상반기 중에는 법률 개정이 쉽지 않고 22대 국회가 개원해도 전문 소위원회를 구성하고 검토하여 본회의에 상정하여 통과시켜야 하는 과정이 필요하기 때문이다. 그래서 국회를 통과하지 않아도 되는 제도 개선을 먼저 추진할 필요가 있다.

「협찬고지 등에 관한 규칙」 개정으로 손쉽게 규제 개선을 할 수 있는 제도가 프로그램 제목협찬을 도입하는 것이다. 프로그램 제목협찬의 허용은 앞서 이야기한 한국광고주협회의 제도 개선 요구사항에 포함되어 있고, 방송통신위원회의 업무보고에서도 추진 사항으로 자주 언급되는 내용이다. 방송통신위원회의 행정규칙 개정으로 도입이 가능한 영역이다.

나아가 「방송법 시행령」 개정으로 제도 개선이 가능한 것도 검토가 필요하다. 텔레비전보다 광고 매출이 더 하락하고 있는 라디오의 간접광고를 허용하는 방안을 모색해 볼 필요가 있다. 텔레비전 광고는 가상광고와 간접광고의 도입으로 새로운 유형의 광고가 도입되어 적용되고 있지만, 라디오는 오디오 위주이기 때문에 신유형 광고의 적용이 제한적일 수밖에 없다. 그래서 대안으로 검토할 수 있는 것이 '라이브 리드(Live read)'이다. 라이브 리드는 방송 중에 제품이나 서비스에 대한 멘트(Announcement)를 직접적으로 하는 것이다. 라이브 리드를 신유형 광고로 도입하기 위해서는 여전히 「방송법」 개정이 필요하기 때문에 간접광고의 영역으로 포함하여 추진하는 것이 바람직한 방향이라고 생각한다.

광고제도 개선을 검토하면서 먼저 고려해야 하는 것은 시장 예측이다. 구체적으로 프로그램 제목협찬과 라디오 간접광고의 도입이 광고시장에 미칠 영향을 살펴보는 것이 필요하다. 하지만 신규 서비스의 매출을 예측하는 것은 매우 어려운 일이다. 과거 뉴미디어 광고시장 예측 연구들의 다수가 장밋빛 전망으로 제대로 된 예측을 하지 못했다. 그만큼 난도가 높은 작업이다. 그럼에도 불구하고 광고제도 개선의 출발점은 시장의 규모를 예측하는 것이다.

2. 문헌 검토 및 연구방법

1) 프로그램 제목협찬

프로그램 제목협찬은 협찬주의 이름이나 브랜드를 방송프로그램 제목으로 활용하는 것을 말한다. 디지털 콘텐츠 시장에서는 단순히 제목에만 브랜드를 활용하는 것이 아니라 내용에도 브랜드를 녹여내는 ‘브랜디드 콘텐츠(Branded content)’까지 확장하고 있다. 그런데 방송사업자는 협찬주명을 방송프로그램 제목으로 사용할 수 없다(「협찬고지 등에 관한 규칙」 제6조). 문화, 예술, 스포츠 행사의 경우에는 예외적으로 협찬주명을 프로그램 제목으로 사용할 수 있지만, 다수의 프로그램에서는 금지하고 있다.

디지털 콘텐츠는 브랜디드 콘텐츠를 넘어서서 커머스까지 가능한 영역으로 진화하고 있지만, 방송은 규제로 인해서 프로그램 내용에 영향을 미치지 못하는 프로그램 제목협찬 까지 금지되고 있는 불합리함을 보여주고 있다. 기울어진 운동장의 기울기가 점점 더 심해지고 있는 상황이다. 방송 콘텐츠와 광고의 분리 원칙을 인정한다고 하더라도, 다시 한번 강조 하지만, 프로그램 제목은 콘텐츠 내용에 영향을 미칠 수가 없다.

그렇다고 해서 모든 프로그램에 제목협찬을 허용할 필요는 없다. 일단 어린이 대상 프로그램은 제외하는 것이 바람직하다. 또 공정성과 객관성이 요구되는 시사, 논평, 보도, 토론 프로그램 역시 금지하는 것이 바람직하며, 예능과 교양 프로그램을 중심으로 허용하는 방안이 좋다고 생각한다. 따라서 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

〈연구문제 1〉 프로그램 제목협찬 허용 시 협찬매출 증가 규모는 어느 정도가 될 것인가?

2) 라디오 간접광고

텔레비전 광고는 가상광고와 간접광고의 도입으로 더 유연한 광고 집행이 가능한 매체가 되었지만, 라디오는 매체 특성상 가상광고는 적용 자체가 불가능하고 간접광고 역시 프로그램 콘텐츠 내에 녹여내기가 어려워 협찬고지 이외에는 적용하기 어려운 상황이다. 그런데 미국에서 ‘라이브 리드(Live read)’라는 새로운 라디오 광고가 등장하면서 국내에도 도입의 필요성이 제기된 바 있다(한국광고주협회, 2020).

라이브 리드는 광고주의 메시지를 직접 읽는 형태로 진행되는데, 상업적 광고 메시지보다는 공익적 메시지나 공공 캠페인과 관련된 것에서 시작되었다. 미국에서도 야물 남용 방지, 디지털 격차 해소와 같은 공익적 캠페인과 관련된 조직이나 회사를 소개하는 것으로 진행하고 있다.

국내의 경우에는 공공 캠페인뿐만 아니라, 정부 광고, 지자체 광고, 지역 소상공인을 대상으로 라이브 리드를 허용하는 방안이 필요하다. 신유형 광고로 라이브 리드를 도입하는 방안도 있으나, 이 경우 「방송법」을 개정해야 해서 「방송법 시행령」의 간접광고 조항의 개정을 통해서 도입하는 것이 바람직하다고 생각한다.

라디오 매체는 규제 완화 차원으로 프로그램 내 광고가 도입되어도, 그것을 수용할 수 있는 방법이 거의 없다. 그래서 라디오 간접광고를 허용한다면 텔레비전 광고와 같은 규제의 틀 속에서 성장 대안을 고민할 수 있게 된다. 따라서 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

〈연구문제 2〉 라디오 간접광고 허용 시 광고매출 증가 규모는 어느 정도가 될 것인가?

3) 경제적 파급효과

프로그램 제목협찬과 라디오 간접광고가 도입될 경우, 국민 경제에 미치는 파급효과를 분석할 필요가 있다. 경제적 파급효과는 보통 산업연관분석을 통해서 예측한다. 산업연관분석을 하기 위해서는 산업연관표를 작성해야 하는데, 산업연관표는 ‘일정 기간의 산업간 거래관계를 일정한 원칙에 따라 행렬 형식으로 기록한 통계표’를 말한다(한국은행, 2014). 그리고 산업연관표 분석을 통한 경제적 파급효과는 생산유발계수, 부가가치유발계수, 고용유발계수 등으로 분류하여 그 효과를 산출한다.

윤여준과 김종주(2016)는 지상파 중간광고 도입에 따른 직·간접적 경제효과를 예측한 연구에서 중간광고 도입으로 생산유발 효과 1,533억 원, 연간 신규 일자리 약 1,038개를 창출하며, 부가가치 유발 약 633억 원이었으며, 전체 광고비는 약 786억 원 증가할 것으로 추정하였다.

프로그램 제목협찬과 라디오 간접광고의 도입에 따른 경제적 파급효과 역시 제도 도입 전에 검토할 필요가 있다. 따라서 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

〈연구문제 3〉 프로그램 제목협찬과 라디오 간접광고 도입의 경제적 파급효과는 어떠한가?

4) 조사방법

조사대상 방송사는 한국방송협회 회원사로 한정하여 설문조사를 실시하였다. 프로그램 제목협찬과 라디오 간접광고가 가능한 KBS, MBC, SBS, EBS, CBS, FEBC, CPBC, TBS, 경인방송, TBN, MBC경남, 부산MBC, 대구MBC, 대전MBC, 광주MBC, 울산MBC, MBC강원영동, 전주MBC, 제주MBC, 춘천MBC, MBC충북, 여수MBC, 포항MBC, 목포MBC, 안동MBC, 원주MBC, OBS, KNN, TBC, TJB, UBC, GI, CJB, JTV, JIIS 등 국내 지상파 방송 38개 사이다. 설문은 이메일로 진행하였으며, 응답한 방송사는 프로그램 제목협찬 26개 사, 라디오 간접광고 29개 사였다. 응답률은 각각 68.4%, 76.3%였다.

주요 조사 항목은 방송사별 프로그램 제목협찬과 라디오 간접광고가 가능한 프로그램, 방송법상 분류, 장르, 연간 방송 횟수, 가능한 재원, 예상 판매율 등이었다.

3. 조사결과

1) 프로그램 제목협찬 예상 매출액

응답한 방송사들의 프로그램 제목협찬이 가능한 프로그램은 총 346개였으며, 단가는 텔레비전(TV)의 경우 [표 1]에 제시한 바와 같이 2,000만 원에서 6억 원까지였고, 라디오(Radio)는 약 200만 원에서 6,000만 원 수준이었다. 예상 판매율도 4%부터 100%까지 다양하게 나타났는데, 이를 판매 재원(1,148억 원)에 대입해 보면 예상 광고비가 약 253억 원이다. 그런데 <2023 방송통신광고비조사>에 따르면 2023년 지상파방송사의 전체 협찬 규모는 20% 이상 역성장을 하여 약 3,400억 원 수준이었다. 2024년에도 역성장이 예상되고 국내 광고주들의 보수적인 협찬 집행 관행을 고려할 때, 예상 매출액에서 조정이 필요하다고 판단하여 0.8의 보정치를 적용하여 약 202억 원으로 1단계 추정을 하였다.

[표 1] 프로그램 제목협찬 매출액 예측 조사 결과 요약

(단위 : 원, %)

단가	예상 판매율	예상 매출액	보정치	보정 매출액
TV : 20,000,000~600,000,000	4~100	25,330,178,910	0.8	20,264,143,128
Radio : 2,080,000~60,000,000				

위 추정에는 무응답 방송사들의 프로그램 제목협찬 매출이 누락되어 있다. 그래서 2단계로 무응답 방송사의 프로그램 제목협찬 매출을 추정해서 합산해줘야 한다. 텔레비전 13개 사, 라디오 12개 사의 협찬매출의 추정이 필요했다. 그래서 매년 발간되는 <방송산업실태조사 보고서>에서 38개 방송사의 지난 5년간(2018년부터 2022년) 협찬매출액을 합산하여 전체 협찬시장에서 차지하는 비율을 구한 후, 유사한 비율의 방송사의 예측치를 차용하여 합산해 주는 방식을 택했다. 정확한 추정은 아니지만, 현실적으로 근사치를 산출할 수 있는 방법이라고 생각한다. 무응답 방송사와 유사한 방송사의 협찬매출액 예측을 모두 합하면 [표 2]에 제시한 바와 같이 약 12억 원 수준이다. 여기에 동일한 보정치(0.8)를 적용하여 예상 매출액을 산출하고 1단계 추정치와 합산을 하면 약 212억 원으로 프로그램 제목협찬 매출액을 추산할 수 있다.

[표 2] 무응답 방송사 프로그램 제목협찬 매출액 추정과 최종 프로그램 제목협찬 매출액 예측 (단위 : 원)

무응답 방송사 추정 매출액	보정치	보정 매출액	보정치	최종 매출액
1,229,240,000	0.8	983,392,000	20,264,143,128	21,247,535,128

2) 라디오 간접광고 예상 매출액

다음으로 라디오 간접광고 매출액을 추정하였다. 응답한 방송사들은 총 318개 프로그램(일부 방송사는 총액으로 응답함)에 라디오 간접광고를 단가 17,920원부터 357,000원 범위에서 판매율 10%~100%로 판매할 수 있어 연간 약 197억 원의 매출액으로 예측하였다. 그런데 <2023 방송통신광고비 조사>에 따르면, 2023년 지상파 라디오 '프로그램 광고비' 전체 규모가 약 817억 원 수준이고 2017년부터 2023년까지 2021년을 제외하면 매년 △5%~△16%까지 역성장을 해왔고 2024년에도 역성장이 예상된다. 따라서 약 200억 원의 시장 규모 예측은 전체 프로그램 광고비의 약 25%에 이르는 지나친 과대 추정으로 판단하였다. 그래서 보정치 0.5를 적용하여 약 98억 원으로 [표 3]과 같이 1단계 추정을 하였다.

[표 3] 라디오 간접광고 매출액 예측 조사 결과 요약 (단위 : 원, %)

단가	예상 판매율	예상 매출액	보정치	보정 매출액
17,920~357,000	10~100	19,711,982,008	0.5	9,855,991,004

위 추정에도 라디오 간접광고 매출액 예측에 응답하지 않은 9개 방송사의 매출이 반영되지 않았다. 따라서 앞서와 같은 방법으로 <방송산업실태조사 보고서>에서 38개 방송사의 지난 5년간(2018년부터 2022년) 광고매출액을 합산하여 전체 광고시장에서 차지하는 비율을 구한 후, 유사한 비율의 방송사 예측치를 무응답 방송사에 적용하여 합산해 주는 방식을 택했다. 무응답 방송사의 라디오 간접광고 매출액 추정은 약 10억 원이고, 같은 보정치(0.5)를 적용하면 약 5억 원 수준이 된다. 이를 1단계 추정치와 합산을 하면 최종 라디오 간접광고 매출액은 연간 약 103억 원 수준으로 추정할 수 있다.

[표 4] 무응답 방송사 라디오 간접광고 매출액 추정과 최종 라디오 간접광고 매출액 예측

(단위 : 원)

무응답 방송사 추정 매출액	보정치	보정 매출액	1단계 추정치	최종 매출액
1,054,043,640	0.5	527,021,820	9,855,991,004	10,383,012,824

3) 경제적 파급효과

끝으로, 프로그램 제목협찬과 라디오 간접광고 도입의 경제적 효과를 분석하였다. 2019년 한국은행 산업연관표의 방송서비스의 생산유발계수와 부가가치유발계수, 고용유발계수를 근거로 협찬광고 제도의 개선이 가져올 경제적 효과를 산출하면 [표 5]와 같다. 생산유발 효과는 연간 약 469억 원이며, 부가가치 유발 효과는 약 155억 원, 고용유발 효과는 약 113명으로 나타났다.

[표 5] 광고 협찬제도 개선에 따른 경제적 파급효과

(단위 : 원, 명)

구분	프로그램 제목협찬	라디오 간접광고	합계
생산유발계수(1.484)	31,531,342,130	15,408,391,030	46,939,733,160
부가가치유발계수(0.491)	10,432,539,750	5,098,059,290	15,530,599,040
고용유발계수(3.6)	76	37	113

4. 결론

지금까지 프로그램 제목협찬과 라디오 간접광고 도입 시 예상되는 매출액과 경제적 효과를 예측해 보았다. 프로그램 제목협찬은 연간 약 212억 원, 라디오 간접광고는 연간 약 103억 원의 매출을 올릴 것으로 추정되었다. 또 생산유발 효과 연간 약 469억 원, 부가가치 유발 효과 약 155억 원, 고용유발 효과 약 113명의 경제적 효과를 낼 것으로 예상되었다.

이러한 제도 개선을 위해서는 시행령이나 규칙 또는 고시의 개정이 필요하다. 그래서 두 제도 도입을 위한 규정 개선 내용에 대해서 살펴보았다. 먼저 프로그램 제목협찬의 도입을 위해서는 「협찬고지 등에 관한 규칙」 제6조를 [표 6]과 같이 개정하는 작업이 필요하다. 즉 ‘협찬주명, 기업표어, 상품명, 상표 또는 위치를 프로그램 제목에 포함시킬 수 있다’라는 내용으로 개정이 필요하다. 다만, 어린이 프로그램과 방송의 객관성과 공정성이 요구되는 프로그램은 제외해야 한다는 단서 조항도 필요하다고 본다.

[표 6] 협찬고지 등에 관한 규칙 개정(안)

현재	개정(안)
제6조(협찬주명의 방송프로그램제목 사용 금지) 방송사업자는 협찬주명을 방송프로그램제목으로 사용하여서는 아니된다. 다만, 문화·예술·스포츠행사(중계 및 관련프로그램)의 명칭을 방송프로그램제목으로 사용한 경우에는 그러하지 아니하다.	제6조(협찬주명의 방송프로그램제목 사용) 방송사업자는 협찬주명(로고 포함)·기업표어·상품명·상표 또는 위치(이하 “협찬주명 등”이라 한다)를 방송프로그램 제목에 포함할 수 있다. 다만, 어린이를 주 시청대상으로 하는 방송프로그램과 보도·시사·논평·토론 등 객관성과 공정성이 요구되는 방송프로그램은 제외한다.

라디오 간접광고의 도입을 위해서는 「방송법 시행령」의 개정이 필요하다. [표 7]에 제시한 바와 같이 「방송법 시행령」 제59조의3(간접광고)제4항제2호에 라디오 간접광고의 음성을 통한 사전 고지 조항을 추가하고, 제4호에 방송통신위원회의 고시를 통해서 라디오 간접광고의 허용범위를 정할 수 있다는 단서 조항을 추가하는 것이다. 허용 프로그램의 장르, 허용 광고주의 범위, 상품과 서비스의 구매 또는 이용과 관련해서 언급할 수 있는 표현의 수위 등에 대해서 규정할 필요가 있다.

[표 7] 방송법 시행령 개정(안)

현행	개정(안)
방송법 시행령 제59조의3(간접광고)	방송법 시행령 제59조의3(간접광고)
④ 간접광고의 방법은 다음 각 호의 기준에 따른다.	④ 간접광고의 방법은 다음 각 호의 기준에 따른다.
1. (생략)	1. (현행과 동일)
2. 방송프로그램에 간접광고가 포함되는 경우 해당 방송프로그램 시작 전에 간접광고가 포함되어 있음을 자막으로 표기하여 시청자가 명확하게 알 수 있도록 할 것	2. 방송프로그램에 간접광고가 포함되는 경우 해당 방송프로그램 시작 전에 간접광고가 포함되어 있음을 자막으로 표기하여 시청자가 명확하게 알 수 있도록 할 것. 다만, 라디오방송채널의 경우 음성으로 간접광고가 포함되어 있음을 고지할 수 있음.
3. (생략)	3. (현행과 동일)
4. 해당 방송프로그램에서 간접광고를 하는 상품 등을 언급하거나 구매·이용을 권유하지 아니할 것	4. 해당 방송프로그램에서 간접광고를 하는 상품 등을 언급하거나 구매·이용을 권유하지 아니할 것. 다만, 라디오 방송 채널의 경우 방송통신위원회가 고시한 범위 안에서 간접광고를 허용할 수 있음.

본 연구에는 다음과 같은 한계가 있다.

첫째, 프로그램 제목협찬과 라디오 간접광고 도입 시의 순증 효과만을 추정하고 있다. 두 제도의 도입으로 증가할 것으로 예상되는 약 300억 원의 매출이 지상파방송의 다른 광고 유형의 광고비를 줄여서 가져온다면, 전체적인 매출의 증가는 없을 것이다. 따라서 순증의 효과가 나타날 것인지, 다른 광고 유형에서 전이될 것인지는 추가적인 검토가 필요하다.

둘째, 광고와 협찬 매출액의 규모를 방송사 자체의 설문조사를 통해서 추정한 것도 한계라고 하겠다. 설문에 답한 방송사의 예측은 매출 목표와 같은 것으로 정확한 시장 규모를 추정하는 데 한계가 내재되어 있다. 또한 무응답 방송사의 광고매출도 타사 매출 예측을 토대로 추정하였기 때문에 정교한 예측이라고 할 수 없다.

끝으로, 조사대상을 지상파방송사로 국한한 것도 연구의 한계이다. 프로그램 제목협찬은 많은 유료방송사의 매출 증대에 기여할 것으로 보이지만, 본 연구에서는 한국방송협회 회원사인 지상파방송사를 대상으로 조사한 한계를 지닌다. 향후 연구에서는 유료방송사를 포함하여 협찬 및 광고매출의 증가를 살펴볼 필요가 있다.

참고문헌

- 윤여준, 김종주 (2016). 지상파 중간광고 도입의 경제적 효과 분석. 서울 : 한국방송협회.
- 한국광고주협회 (2020). 2020년 광고시장 활성화를 위한 규제혁신방안. 서울 : 한국광고주협회.
- 한국은행 (2014). 산업연관분석 해설. 서울 : 한국은행.
- 과학기술정보통신부 · 방송통신위원회. 〈방송통신산업 실태산업 조사보고서〉(2019년~2023년).
- 과학기술정보통신부 · 한국방송광고진흥공사. 〈2023 방송통신광고비 조사보고서〉.

2. 기획

외주정책, 고단한 여성과 생명력

노동렬

OTT 시대 스포츠 증계와 보편적 시청권

김원제



기획

외주정책, 고단한 여정과 생명력

노동렬

성신여자대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수

목차

- 1 고단한 여정의 시작, 방치
- 2 예상한 결과 : 자기조직화(Self-organizing)와 쓸림(Tipping)
- 3 전혀 예상치 못한 결과 : 방송사의 자연도태
- 4 늦어도 너무 늦은, 무책임 : 고단한 여정의 마무리

요약

현재 방송시장은 이전에 경험하지 못한 차원의 위기에 빠져있으며, 방송사는 자연도태의 징후를 나타내고 있다. 이러한 상황에서 외주정책이 새로운 이슈로 부상하고 있다. 방송시장이 확대되던 1991년에는 타당하고 합리적이던 외주정책은 방송시장이 자연도태하고 있는 2024년에도 그 타당성과 실효성을 인정받을까? 양적인 외주정책은 방송산업을 수직적으로 해체하고 생산요소 시장을 형성하는 성과를 이뤄냈다. 하지만 자기조직화(Self-organizing)하는 요소시장에서는 플레이어의 자율성이 보장되어야 하는데, 이제는 외주정책이 플레이어의 자율성을 제한하는 기능을 하고 있다. 특히 현재 방송 내수시장은 글로벌시장에 편입되었으며, 글로벌 플랫폼이나 글로벌 제작사와 경쟁하며 자기조직화하고 있다. 경쟁의 복잡도는 심화됐고, 시장은 위축되고, 자율성은 제약받고 있다. 30년이 지난 외주정책의 고단한 여정을 마무리할 때가 이미 지났다.

1. 고단한 여정의 시작, 방치

1991년, 방송산업의 근본을 바꾸게 될 변화가 시작되었다. 외주정책은 생산자의 다양화를 통해 제품의 다양성을 성취함으로써 시청자복지를 구현한다는 목표를 가지고 시작되었다. 그런데 생산자의 증가가 자연히 경쟁을 심화시켜 프로그램의 질적 향상을 견인할 것이라는 의도까지 있었는지는 미지수이다. 양적 변화 유도 정책에 맞춘 시장의 질적인 조정을 위한 노력이 없었다는 것에서 추론 가능한 의문 제기이다. 물론 특수관계자 비율, 주시청시간 비율, 순수 외주제작 비율 등에서 변화의 노력이 있기는 했으나, 이는 엄격히 말해 양적인 변화에 기반한다. 결론적으로, 방송 편성 시간을 분배하는 양적인 정책으로 일관했을 뿐 경쟁을 양성하고 방송시장을 확대하는 질적인 정책이 없었거나, 있었다고 해도 타이밍이 너무 늦어 정책의 실효성이 없었다. 따라서 양적 외주정책은 다양한 거래 형태를 조성하기는 했지만, 위험 감수(Risk-taking)나 대형화 등을 제작사 최선의 생존 전략으로 만들면서 긍정적인 거래 관행을 형성하는 데는 실패하였다.

본 필자는 2017년 <방송콘텐츠 제작 산업 상생 및 발전 방안 연구>라는 제목의 방통융합정책연구(KCC-2017-34)에서 방송 제작 산업의 생태계 활성화를 위해 ‘CA-CC 모델’을 제시했다. 이 보고서는 시청자복지 개념을 두 가지로 세분할 것을 주장하면서, 공공성과 다양성의 실현을 통한 고전적 개념의 시청자복지 증진을 위한 외주정책 개선 방안(시청자복지① / Contents Audience, CA 모델)과 내수시장 규모 확대, 자본 유입 활성화 등을 통한 양질의 프로그램 공급을 통한 실질적인 시청자복지 증진 개념/방안(시청자복지② / Contents Consumer, CC 모델)을 새롭게 제시했다. 이는 1991년 시행된 외주정책의 양적인 측면에서의 성과를 질적인 차원의 성과로 확대하는 전략의 필요성과 실천 방안에 대한 강조였다. 넷플릭스가 진출하기 직전이었지만, 이미 유튜브의 등장과 중국 내 한류 열풍 등의 영향으로 방송 내수시장의 양적인 위축과 질적인 문제가 심각했던 시기였다. 하지만 당시 정부는 중국 한류로 인한 착시현상 때문에 위기를 실감하지 못했고, 장기적인 청사진 없이 플레이어 간 갈등 민원 해결을 위한 미봉책 찾기에 급급했었고, 찾아낸 미봉책마저도 시의적이지도 적확(的確)하지도 않았다. 지금까지도 그렇다.

[표 1] 방송 제작 산업 생태계에서의 CA-CC 모델 개념도



해법은 현장에 있는 것이 맞지만 문제의 적확한 원인을 진단하는 것도, 해법의 뿌리를 찾는 것도 높은 수준의 전문성과 결단력이 있어야만 가능한 일이다. 그런데 외주정책의 성과에 따른 제작시장의 복잡도 증가로 현재 우리 방송산업의 문제는 그 원인이 무엇인지 특정하기 어

려워졌고, 해법을 찾으려 노력하는 시기도 이미 늦었다. 특히 외주정책이 정한 양적 기준을 충족하는 것이 현재의 문제를 해결하는 데 어떠한 부분에서 영향이 있는지 파악하기는 아주 까다롭고, 플레이어 간의 이해관계도 첨예하며 논쟁의 여지도 있다. 하지만 이대로 방치할 수는 없다. 앞으로 외주정책을 유지할 것인지, 유지한다면 어떻게 유지할 것인지에 대한 논의는 새로운 관점에서 필요성이 크다.

[표 2] 지상파 방송3사의 2022년 연간 프로그램 편성 현황

(단위 : 분, %)

구분	연간 방송 시간과 편성 비율									
	자체제작		순수외주제작		특수관계자		국내외 구매		전체 방송시간	
	시간	비율	시간	비율	시간	비율	시간	비율	시간	비율
KBS1	366,130	71.8	116,075	22.8	9,565	1.9	18,135	3.6	509,905	100
KBS2	200,770	43.6	196,935	42.8	42,845	9.3	19,460	4.2	460,010	100
MBC	223,295	51.7	145,050	33.6	51,240	11.9	12,570	2.9	432,155	100
SBS	259,634	59.8	156,277	36.0	16,666	3.8	1,820	0.4	434,397	100

현재 방송시장 상황에서의 외주정책은 다음 두 가지 측면에서 재평가가 필요하다. 첫째는, 외주정책이 편성 시간을 분배하는 양적 규제로서의 실효성(CA 모델)을 갖고 있는가? 둘째는, 양질의 콘텐츠 생산을 통한 시청자복지 증진(CC 모델)이라는 목표에 외주정책은 어떠한 영향을 미치는가? ‘위기’라는 표현마저도 낭만적으로 느껴질 정도로 꽂아있는 방송시장은 더 이상 미봉으로 제시하는 생색내기용 정책으로는 어떤 플레이어도 위로받을 수 없는 상황이다. 지금 방송시장의 문제는 특정 플레이어의 민원 해결 수준이 아니라, 시장의 소생이라는 근본적인 관점에서 접근하여야 한다.

2. 예상한 결과 : 자기조직화(Self-organizing)와 쏠림(Tipping)

시행된 지 30년이 지난 외주정책의 성과는 눈부시다. 법적으로 정해놓은 외주비율(CA 모델)은 계획대로 달성되었다. 방송시장이 수직적으로 해체되고 요소시장이 형성되었다는 측

면에서 더욱 그러하다. 물론 1997년 외환위기라는 시장 외적인 변수의 영향이 있기는 했지만, 다수의 제작사가 양성되었고 다양한 외주제작 형태가 발생하였으며 핵심 생산요소(작가, 연출자, 연기자)가 방송사를 떠나 외부에서 활발하게 자기조직화(Self-organizing)하는 제작시장이 완성되었다. 하지만 양적 외주정책이 형성한 요소시장이 제작시장에 미치는 영향에 대해서는 모두 무관심하거나 과소평가했다.

방송사의 수직적 해체와 제작시장의 자기조직화는 방송사와 외주제작사의 경쟁을 초래했다. 창조산업의 다른 예술 장르와 마찬가지로 방송시장도 A-list(핵심) 생산요소가 주도한다. 방송시장의 수직적 해체는 방송사가 독점하던 A-list 생산요소가 외주시장으로 이동했음을 의미하는데, 핵심 생산요소가 이동하면 자본도 따라 이동하는 것이 창조산업의 기본 속성이다. 특히 스타 연기자, 가수, 예능인이 쓸리는 오락과 드라마 장르에서 자기조직화가 활발하게 이뤄지는 것은 당연하다. 결과적으로, 자본이 A-list 생산요소와 인기 장르, 그리고 A-list 제작사로 쓸리는 현상이 발생하면서 방송사와 외주제작사의 제작 경쟁력은 역전되는 현상이 초래되었고, 급속히 심화하였다.

이러한 쏠림현상(Tipping)은 2003년 일본 한류로 인한 시장 확대 시기와 2011년 종편 4사의 출범으로 인한 자기조직화 심화로 인해 더욱 촉진되었다. 외주정책 초기에는 지상파방송 3사와 몇몇 신생 제작사들이 자기조직화하는 시장이라 복잡도가 낮았지만, 현재는 지상파·케이블·종편·유료방송, 국내 및 글로벌 OTT와 순수외주제작사, 방송사 계열 외주제작사, 영화제작사, 연예기획사, 해외 제작사 등이 상호작용하면서 적극적으로 자기조직화하는 제작시장이 조성되었다. 특히 방송사업자가 편성과 제작 기능을 분리하면서 외주제작사의 형태나 규모가 더욱 다양해지고 있다. 한마디로 방송 제작시장이 매우 복잡해졌다. 하지만 복잡해진 방송 제작시장과는 상관없이 시장을 작동하는 창조산업의 속성은 변하는 것이 아닐뿐더러 시장 규모는 오히려 축소되고 있다. 자기조직화하는 플레이어의 복잡도가 증가하고 시장이 축소되면, 그만큼 경쟁은 치열해지고 생존의 위험부담은 커진다. 이는 제작사업자만의 문제가 아니라 편성사업자에게도 마찬가지다. 경쟁이 치열해질수록 A-list 생산요소를 쓸어가는 플레이어가 제작 역량의 우위를 차지하게 되고 그만큼 제작 기회도 많이 획득한다. 양적 외주정책으로 모든 외주제작사를 보호할 수 없는 이유가 여기에 있다. 자연스럽게 제작시장은 자본과 제작 역량에 따

라 양극화 된다. 따라서 외주정책으로 촉발된 방송시장의 변화는 제작사와 장르에 따른 쏠림 현상으로 양극화 문제가 심화할 수밖에 없다. 예상할 수 있는 결과였지만, 문제는 우리 방송시장 규모가 너무 협소하다. 시장 규모를 확대하는 정책 없이는 이 상태를 돌파할 해법을 찾을 수 없다. 그렇다면 이러한 상황에서 새삼스럽게 외주정책이 새로운 이슈로 부상하는 이유는 무엇일까?

3. 전혀 예상하지 못한 결과 : 방송사의 자연도태

외주정책은 생산 주체의 다양성이 프로그램의 다양성을 담보한다는 이론을 교조적으로 신뢰하고 있지만, 그 전제에는 반론도 있다. 또한 이미 그 효과를 담보할 수 있을 만큼의 제작사가 육성되었다. 이제는 방송시장에 질적인 차원의 변화가 필요한 시점이다. 편성 시간을 강제로 분배해서 시청자복지(CA 모델)를 향상하는 것만이 아니라, 콘텐츠 품질 향상과 시장 규모 확대를 통한 수익 창출이 가능한 시장(CC 모델)을 목표로 변화의 분기점을 만들어야 한다. 너무 늦었다. 따라서 이러한 목표 실현에 외주정책이 어떤 영향을 미치는지에 대한 논의가 필요하다. 결론적으로, 양적 규제인 외주정책은 현재 창조산업이 가지고 있는 기본 속성의 작동을 제한하고 있고, 이는 품질을 전제로 하는 시청자복지(CC 모델) 실현을 제약하는 요인으로 작용하고 있다.

외주정책을 시작한 시기와 현재의 방송시장은 달라도 너무 다른 상황이다. 1991년의 외주정책은 정부의 편성사업자 확대 계획이라는 명분이 있고, 합리적이며 효과적인 정책이었다. 하지만 너무 많은 편성사업자의 증가와 예상하지 못했던 OTT 플랫폼의 등장으로 방송사가 자연도태되는 징후가 나타나는 2024년에는 외주정책의 타당성, 합리성, 효과성에서 문제가 발생하고 있다. 1991년에는 외주정책으로 인해 자기조직화하는 요소시장이 형성되었지만, 2024년 현재 외주정책이 자기조직화하는 요소시장의 자율성을 제한하는 아이러니가 발생하고 있다. 외주정책이 오히려 자기조직화의 자율성을 제한하게 된 결정적 원인은 OTT의 등장과 시장 축소에 있다.

국내시장에 진입한 글로벌 OTT는 시장의 인센티브 발생 메커니즘과 게임의 방식을 파격적으로 변화시켰다. 외주정책의 성과로 인한 방송사의 수직적 해체로 방송시장

에는 이미 요소시장이 형성되었다. 앞서 ‘2. 예상한 결과 : 자기조직화(Self-organizing)와 쏠림(Tipping)’에서 서술했듯이, 창조산업의 속성상 A-list 생산요소일수록 빠르게 요소시장으로 이동하게 되고, 자본 역시 A-list 생산요소로 쏠리게 된다. 글로벌 OTT의 등장으로 엄청난 자본이 A-list 플레이어에게 투자되기 시작했고, 그 자본의 규모는 국내 편성사업자가 감당할 수 있는 수준을 넘어섰다. 또한 OTT와 경쟁하기 위해 방송사는 편성과 제작을 분리할 수밖에 없는 상황이다. 점차 방송사에는 제작 기능 자체가 사라지고 있고, 방송사업자의 본질적인 변화가 불가피해졌다. 전혀 의도되지 않은 이러한 상황에서 방송사로 대표되는 모든 편성사업자에게 외주제작은 ‘의무’가 아니라, ‘필요’에 따른 시장이 되었다. 글로벌 OTT의 등장으로 장르 쏠림현상, A-list 제작사 쏠림 현상, 글로벌 플랫폼 쏠림현상이 두드러지게 나타나고 있다. 첨예하게 달라진 인센티브 규모의 차이에 따라 플레이어들이 자기조직화하는 현상은 더욱 활발하고 복잡해졌다. 따라서 콘텐츠 장르에 따라 고가(高價)와 저가(低價) 경쟁 시장으로 양극화하였고, A-list 플레이어는 고가 경쟁하는 콘텐츠에 쏠리고, B-list 플레이어는 저가 경쟁하는 콘텐츠에 몰려들었다.

이처럼 1991년과 현재 방송시장의 가장 큰 차이는 방송사의 경쟁 상황 변화에 있다. 글로벌 OTT의 등장으로 방송사는 프로그램을 축소하면서까지 생존해야 하는 상황에 몰렸지만, 오히려 제작시장은 더 활성화되었다. 현재 방송시장의 모든 편성사업자는 고가 경쟁과 저가 경쟁의 시너지를 극대화할 수 있는 생존 전략을 찾아가고 있다. 고가 경쟁 시장에서의 수익 극대화와 저가 경쟁 시장에서의 제작비 절감 사이에서 최적화되는 지점을 찾아내고, 그에 따라 본방송과 재방송 비율을 적절하게 유지해야 하는 상황이다.

[표 3] 자상파 방송사 드라마 재방송 비율 추이

(단위 : %)

구분	KBS2					MBC					SBS				
	2007	2012	2016	2021	2023	2007	2012	2016	2021	2023	2007	2012	2016	2021	2023
본방송	60.4	54.0	64.2	44.8	44.4	74.0	63.2	64.8	36.2	33.3	60.4	77.6	72.5	33.3	40.0
재방송	28.3	32.0	35.8	55.2	55.6	14.0	33.3	32.4	63.8	66.7	35.4	22.4	27.5	66.7	60.0
기타	11.3	14.0	0.0	0.0	0.0	12.0	3.5	2.8	0.0	0.0	4.2	0.0	0.0	0.0	0.0
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

[표 4] 지상파 방송사 교양/정보 재방송 비율 변화 추이

(단위 : %)

구분	KBS2						MBC						SBS					
	2007	2012	2016	2021	2023	2007	2012	2016	2021	2023	2007	2012	2016	2021	2023			
본방송	88.9	82.6	47.2	36.3	46.3	92.9	68.3	72.5	75.7	67.7	95.9	89.0	86.7	78.9	67.3			
재방송	11.1	17.4	52.8	63.7	53.7	7.1	31.7	27.5	24.3	32.3	4.1	11.0	13.3	21.1	32.7			
전체	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0			

[표 3]과 [표 4]에 따르면, 지상파 방송사의 드라마, 교양 프로그램의 재방송 비율은 급격하게 증가하고 있다. 즉, 제작 편수 자체가 줄어들고 있다. 이에 필자는 이러한 현상을 드라마 시장에서 발생하고 있는 ‘오징어게임’이라고 분석했다(노동렬, 2023). 증가하는 제작비를 따라갈 수 없는 방송사가 드라마 제작 편수를 줄이고, 경쟁력 있는 적은 수의 드라마를 제작하여 재방송 편성을 확대하는 전략을 넷플릭스 드라마 ‘오징어 게임’ 내용에 비유한 것이다. 세계시장에 유통하는 콘텐츠와 내수용 콘텐츠는 제작비 규모나 장르의 특성 등에서 차이가 있을 수밖에 없는데, 우리 방송시장은 우리의 의도와는 무관하게 세계시장에 편입되면서 글로벌 OTT 및 글로벌 제작사 등과 경쟁해야 하는 상황에 직면하였다. 따라서 내수시장 규모에서 감당할 수 없는 막대한 제작비를 투자해야 하는 고가 경쟁 시장이 형성되었고, 그로 인해 한정된 제작비를 분배하는 과정에서 저가 경쟁 시장의 콘텐츠 제작도 덩달아 위축될 수 밖에 없는 상황이다. 이러한 본방송 비율 저하와 재방송 비율의 급상승 현상이 바로 방송사의 자연도태 징후라고 할 수 있다.

자연도태하고 있는 방송사의 생존 전략은 규모의 다운사이징(Downsizing)을 기본으로 한다. 인원 감축 및 비용 절감, 편성과 제작의 분리, 방송 시간 축소, 프로그램 제작 편수 축소, 본방송 비율 축소와 재방송 비율 확대, 수익이 발생하지 않는 사업의 축소/폐지 등이 동시에 진행되고 있다. 특히 광고시장이 위축된 내수시장에서 수익이 발생하지 않는 콘텐츠를 제작하는 것에 대한 본질적인 고민의 결과는 편성에서 나타나고 있다. 편성사업자의 콘텐츠 편성 전략은 두 가지로 정리된다. 수익을 발생시킬 수 있는 콘텐츠(고가 가격 경쟁)와 제작비를 절감할 수 있는 콘텐츠(저가 가격 경쟁)로의 양극화, 쏠림이 그것이다. 다시 한번 강조하지만, 이러한 상황에서 방송사에게 외주제작은 의무가 아니라 필수이지만, 어떤 경우든 A-list

제작사와 결합하는 생존 전략은 합리적이고 유효하다. 따라서 현재 양적 외주정책의 실효성은 낮으며 규제 정책으로써 강요할 상황은 더욱 아니다.

4. 늦어도 너무 늦는, 무책임 : 고단한 여정의 마무리

외주정책의 성과는 눈부시고, 성공한 방송 정책임이 명백하다. 문제는 사명을 다한 정책을 너무 오랫동안 무관심하게 방치하였다. 방송시장 상황이 변하면서 방치된 외주정책이 제작시장의 자율성 이슈를 촉발하는 아이러니 속에서 다시 관심의 대상이 되었다. 그동안은 제작사업자가 이슈를 제기했다면, 이제는 방송사업자가 이슈를 제기한다는 차이가 있다. 예전에는 시장이 확대되는 과정이었고, 지금은 시장이 위축되고 방송사가 자연도태하고 있는 과정이라는 차이도 있다.

이제 방송사와 외주제작사의 경계는 붕괴되었다. 방송사는 자발적으로 편성과 제작을 분리함에 따라 방송시장은 편성사업자와 제작사업자로 재편되고 있다. 모든 창조산업이 그렇지만, 방송산업도 반짝이는 창의력을 바탕으로 규모의 생존 경쟁을 하고 있으며, 창의력도 규모를 갖춘 시스템으로 흡수되는 경우가 많다. 폐쇄된 내수시장에서 방송사와 제작사가 경쟁하는 상황과 개방된 글로벌 시장에서 유통사업자와 편성사업자가 경쟁하면서 자기조직화 하는 상황은 차원이 다르다. A-list 제작사와 생산요소는 자본이 있는 곳으로 쏠린다. 이미 내수시장은 자력으로 드라마를 생산할 수 없는 상황이고, 교양/정보 프로그램은 제작비를 지급하지 못하는 상황이다. 프로그램은 축소되고 있으며, 재방송 비율은 60%에 육박하고 있다. 방송사는 자연도태 과정 중이다.

외주정책을 처음 시행할 때, 방송사와 외주제작사 간의 제작 비율을 분배하는 규제가 자기조직화하는 요소시장을 형성할 것으로 예측하고 그에 따른 질적인 후속 정책을 시장에 내놓지 못했던 것처럼, 기존의 외주정책으로 어떤 플레이어를 보호하거나 육성하겠다는 목표는 현실성이 없다. 누군가 그것을 의도한다면, 그것은 자기조직화하는 시장에 대한 물이 해에서 비롯되는 오류이다. 외주정책의 성과는 결국 방송사의 수직적 해체와 자기조직화하

는 요소시장의 형성이라는 눈부신 성과로 나타났다. 자기조직화의 복잡도가 높아진 상황에서 규제는 최소화해야 한다. 따라서 자기조직화하는 시장에서는 플레이어들의 자율성을 극대화하고, 플레이어들이 적자생존하는 데 정책의 목표가 집중되어야 한다. 외주정책을 연장하든 폐지하든, 1991년에는 타당하고, 합리적이고, 실효적이었던 정책이 2024년에도 여전히 그러한지를 재평가해야 한다. 정부는 이러한 평가마저 무책임하게 외면하거나 더 늦추지 말아야 한다. 양적인 시청자복지(CA 모델)의 완성이라는 성과를 질적인 시청자복지(CC 모델)의 목표로 전환해야 한다. 방송시장의 진화 과정의 중심에 있었던 외주정책의 고단한 여정을 마무리해야 할 때가 이미 지났다.

참고문헌

- 노동렬(2017). 방송콘텐츠 제작 산업 상생 및 발전 방안 연구, 방통융합정책연구(KCC-2017-34), 방송통신위원회 · 성신여자대학교 산학협력단
- 노동렬(2023). 드라마 시장의 '오징어 게임' 글로벌 OTT 생태계로 인한 인센티브 발생 체계의 변화를 중심으로, 한국방송학보

OTT 시대 스포츠 중계와 보편적 시청권

김원제

유플러스연구소 대표연구원, 성균관대학교 미디어문화융합대학원 겸임교수

목차

- 1 문제제기
- 2 보편적 시청권 제도에 대한 이해
- 3 스포츠 중계권 관련 갈등 상황과 그 영향
- 4 보편적 시청권의 도입 취지를 고려한 정책 고도화 방안

요약

이 글은 보편적 시청권 제도에 대한 이해를 바탕으로 최근 불거진 스포츠 중계권 갈등 상황을 진단하고 있다. “축구는 졌지만, CJ ENM은 이겼다.” ‘2023 아시아축구연맹(AFC) 카타르 아시안컵’이 끝난 후 방송가의 평가이다. 이번 대회의 중계권을 따낸 CJ ENM은 tvN, tvN스포츠 채널을 활용한 TV 중계, 자사 온라인동영상서비스(OTT) 플랫폼인 티빙을 통한 온라인 중계를 주관했다. ‘국가대표 경기는 지상파에서 본다’는 고정관념은 또다시 깨졌다. 이처럼 미디어 플랫폼 과잉 속에서 오히려 위축되고 있는 미디어 공공성에 대한 재점검이 필요하다는 지적이 제기되고 있다. 보편적 시청권은 접근의 용이성과 콘텐츠의 다양성, 그리고 비용의 합리성이 담보되어야 한다. 미디어 환경변화와 국민관심행사를 시청하기 위해 이용하는 미디어 현황 등을 파악해 이를 고려한 제도 개선을 지속적으로 고민할 필요성이 높아지고 있다. 이에 보편적 시청권의 본래 도입 취지를 고려한 정책 고도화 방안을 살펴보자 한다.

1. 문제제기

“축구는 졌지만, CJ ENM은 이겼다.” ‘2023 아시아축구연맹(AFC) 카타르 아시안컵’이 끝난 후 방송가의 평가이다. 한국시간으로 자정이 넘어 진행된 요르단과의 4강전 시청률은 무려 28.2%(전국 유료가구 기준)였다(문화일보, 2024. 02. 14). 이처럼 국가적 스포츠 경기를 지상파 외 플랫폼에서 중계하는 사례가 늘면서 ‘보편적 시청권’ 침해 이슈가 부상하고 있다. 국민적 관심이 몰리는 국가 대항전의 경우, 누구나 쉽게 보고 즐길 수 있어야 하는데 그 토대가 흔들리고 있다.

우리 방송법은 보편적 시청권을 보장하고 있다. 국민적 관심의 대상이 되는 스포츠 경기(또는 행사)를 유료방송이 독점하는 경우를 방지하고, 90%의 가시청가구를 확보한 방송사를 통해 차별받지 않고 누구나 볼 수 있도록 시청권을 보장하는 것이 보편적 시청권의 도입 취지이다. 그런데 도입 취지와는 달리 인기 스포츠 중계권을 확보하기 위한 경쟁에 유료방송은 물론 OTT까지 가세하면서 보편적 시청권은 점차 축소되는 상황이다.

유료방송은 물론 OTT 사업자와 스포츠 마케팅사들이 협상에 뛰어들면서 중계권 확보 경쟁은 치열해졌고 격화된 중계권 확보 경쟁은 중계권료 폭등으로 이어지고 있다. 공영방송이나 지상파방송사가 중계권을 확보할 수 있는 수준을 넘어선 지 오래다. 시청자들이 이용할 수 있는 플랫폼은 늘어났지만, 무료 혹은 저렴한 비용으로 스포츠 이벤트를 실시간으로 시청할 기회는 줄어드는 아이러니한 상황이 펼쳐지고 있다.

미디어 상업화가 가속화되면서 보편적 시청권 조항은 법적으로 존재하되 현실적으로 그 힘을 발휘하지 못하는 처지에 놓이게 되었다. 올림픽이나 월드컵과 같은 대표적인 국민관심행사에 대한 보편적 시청권 제도의 실효성은 후퇴하였다. 미디어 플랫폼이 다양해지고 수 많은 채널수를 자랑하는 OTT 서비스 등장에도 불구하고 역설적으로 시청자가 ‘보편적으로 시청할 수 있는 권리’는 오히려 축소되고 있다.

이에 미디어 공공성을 재점검할 필요가 있다는 지적이 제기되고 있다. 보편적 시청권은 접근 용이성과 콘텐츠 다양성, 그리고 비용 합리성에 의해 담보되어야 한다. 미디어 환경변화와 국민관심행사 시청 시 이용하는 매체 등을 고려한 제도 개선을 지속적으로 고민할 필요성이 높아지고 있다.

2. 보편적 시청권 제도에 대한 이해

유럽 주요 국가들은 올림픽과 월드컵 등 주요 스포츠 이벤트에 대한 시청자의 보편적 시청권을 보장하고 있다. 보편적 접근권 제도¹⁾를 갖춘 나라들은 유료방송이 독점하지 못하도록 지상파방송 또는 공영방송에 우선적인 방송권을 주고 있다. 주요 스포츠 이벤트를 ‘공공재(Public goods)’로 인식하여 모든 국민이 시청할 수 있도록 보장하는 것이다(김원제, 2016).

보편적 시청권 개념을 법·제도적으로 보장하는 국가들은 공통적으로 국민관심행사의 시청권을 ‘무료’로 보장하는 것을 기준으로 설정하고 있다. 무료 매체를 국민관심행사의 시청권을 보장하기 위한 기본적인 매체로 지정하는 것이다. 국민관심행사의 커버리지(가시청가구) 기준은 각 국가의 특수성에 따라 다른데, 영국의 경우 전체 가구의 95%, 독일은 3분의 2, 프랑스는 85%의 커버리지를 확보해야 한다. 해외 주요국의 경우 법적으로 정해진 커버리지를 충족할 수 있는 사업자가 무료 지상파밖에 없기 때문에 국내와 같이 유료방송을 통해 국민관심행사를 볼 수 없는 시청자들이 문제를 제기하거나 논란이 발생할 가능성은 상대적으로 낮다고 할 수 있다.

[표 1] 해외 주요국의 보편적 시청권 제도²⁾

구분	(우선)증계방송사 기준	국민관심행사 리스트
영국	<ul style="list-style-type: none">List A 행사는 95% 커버리지 확보, 무료 제공이 가능한 BBC1 등 16개의 지정 채널에 의해 중계	<ul style="list-style-type: none">List A : 올림픽, 축구 결승(월드컵 · 프로축구 등), 경마 · 테니스 · 럭비 · 풋볼 결승
	<ul style="list-style-type: none">List B를 비지상파방송사가 생중계권을 확보한 경우, 무료 지상파방송사에게 2차 중계권 제공 의무	<ul style="list-style-type: none">List B : 크리켓 국제경기, 윌블던테니스, 럭비, 육상(세계육상선수권대회) · 골프, 영연방대회 (코먼웰스 게임) 등

1) 한국의 ‘보편적 시청권’은 유럽의 ‘보편적 접근권’ 개념을 원용하였다.

2) 각국 미디어 규제 당국 및 법안.(2024년 기준)

영국 : Ofcom / <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/information-for-industry/listed-events>
호주 : 방송서비스법(Broadcasting Services Act 1992) / <https://www.legislation.gov.au/F2023L00332/latest/text>
독일 : 제4차 주간방송조약(RStV : Rundfunkstaatsvertrag 1991) / <https://lxgesetze.de/rstv/>

프랑스 : CSA(Council supérieur de l'audiovisual) / <https://www.arcom.fr/nous-connaître-nos-missions/garantir-le-pluralisme-et-la-cohesion-sociale/sport-et-audiovisuel>

구분	(우선)중계방송사 기준	국민관심행사 리스트
호주	<ul style="list-style-type: none"> ABC, SBS 등 공영방송이나 50% 이상의 커버리지 확보한 상업방송사들이 유료TV에 대해 우선권 행사 (안티 사이포닝 규칙, Anti-siphoning scheme) 특별 행사의 방송권을 가진 상업방송사가 방송권 전체를 활용하지 않을 경우, 미사용분에 대해 ABC, SBS에 정상적인 요금을 받고 양도 (안티 호딩 규칙, Anti-hoarding scheme) 	<ul style="list-style-type: none"> 안티 사이포닝 리스트 : 올림픽, 영연 대회, 경마, 호주 풋볼, 럭비리그 풋볼, 럭비 유니언 풋볼, 크리켓, 축구, 테니스, 네트볼, 자동차 경주 등 총 11개 스포츠 이벤트
독일	<ul style="list-style-type: none"> 공공적으로 접근할 수 있는 TV채널의 개념으로, 전체가구의 2/3이상 수신 커버리지 확보 최소한 하나의 무료채널로 범국민적행사에 접근 가능해야 함('일반적으로 접근 가능한 무료 TV프로그램'으로 방송되어야 함. 무료 지상파 ARD, ZDF, RTL) 	<ul style="list-style-type: none"> 범국민적행사 : 올림픽, 축구(유럽 및 세계 축구 선수권 대회 중 독일 참가 모든 경기, 개막식 및 타 국가 간의 준·결승전, 독일 및 유럽 대항 클럽축구 결승전 등)
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> 주요행사 송출 가능 채널 운영자는 85%의 커버리지 확보 무료 텔레비전 서비스사업자 : 무료 지상파 TF1, France Télévisions 	<ul style="list-style-type: none"> 주요행사 : 올림픽, 축구(FIFA 주관 독일 경기, 월드컵 개막전 · 유럽선수권 · UEFA컵 결승 · 준결승), 6개국 럭비, 테니스, 자동차 · 사이클 레이싱, 농구, 핸드볼, 육상 등 총 21개 스포츠 이벤트

특히 올림픽과 월드컵 등 국민적 관심이 높은 스포츠는 그 어떤 스포츠 이벤트보다 우선적으로 국민관심행사로 분류된다. 영국은 전체 국민의 95%에 도달할 수 있는 커버리지를 확보한 무료 방송사가 중계하는 '지정 스포츠 행사(Listed sporting events) A그룹'에 올림픽과 월드컵 결승을 명시하고 있으며, 호주도 국민적 관심이 높은 주요 스포츠 경기의 방송중계권을 무료 지상파방송에 우선적으로 부여하는 '안티 사이포닝(Anti-siphoning) 리스트'에서 올림픽을 최우선으로 하고 있다. 독일은 사회적으로 중요한 의미가 있는 행사는 '일반적으로 접근 가능한 무료 TV 프로그램으로 방송돼야 한다'고 규정하고, 올림픽과 축구를 '주요 행사 목록'에 명시하고 있다. 프랑스도 시청 대가를 요구하지 않으며 전체 가구 85% 이상에서 수신할 수 있는 방송 사업자가 올림픽과 축구 중계 우선권을 가질 수 있도록 하고 있다.

국내에서는 2006년 (주)아이비스포츠가 아시아축구연맹(AFC)이 주관한 대한민국 축구 국가대표팀 경기의 국내 중계권을 독점적으로 확보한 후, 해당 중계권을 지상파방송사에 재판매하지 않는 사태가 있었다. 이를 계기로 국민적 관심이 높은 스포츠 경기에 대한 일반 국민의 시청권 보장 필요성이 제기되었고, 2007년 지상파방송과 같이 접근이 쉬운 미디어를 통해 국민적 관심이 높은 스포츠 이벤트를 누구나 시청할 수 있도록 방송해야 한다는 보편적 시청권 관련 조항이 방송법에 추가되었다(김원제 외, 2010).

보편적 시청권의 대상이 되는 목록은 ‘국민관심행사’라는 개념으로 지정된다. 방송법에 서는 보편적 시청권을 보장해야 하는 국민관심행사 목록과 방송 수단 커버리지에 관한 사항을 규정하고 있다. 「방송법」 제76조제2항에 따른 고시를 통해 방송 커버리지를 전체가구수의 90% 또는 75%로 규정하고 있다. 경기 종목은 가구 기준으로 90/100 이상 커버리지를 확보, 75/100 이상 커버리지를 확보하느냐에 따라 지정된다.

[표 2] 국민적 관심이 큰 체육경기대회 및 그 밖의 주요행사 고시³⁾

확보 시청 가구수	세부종목
90%이상	<ul style="list-style-type: none">동·하계 올림픽FIFA(국제축구연맹)가 주관하는 월드컵 중 성인남자 및 성인여자 국가대표팀 출전 경기
75%이상	<ul style="list-style-type: none">동·하계 아시아경기대회야구WBC(월드베이스볼클래식) 중 국가대표팀이 출전하는 경기성인남자 국가대표팀이 출전하는 AFC(아시아축구연맹) 및 EAFF(동아시아축구연맹)가 주관하는 경기 (월드컵축구예선포함)양 축구협회 간 성인남자 국가대표팀이 출전하는 평가전(친선경기 포함)

방송사업자들의 국민관심행사 중계권 확보 경쟁이 심화하고 있는데, 해외의 경우 정부가 직접 개입하지 않고 시장경쟁 시스템을 기반으로 방송사들의 자율적인 협상을 통해 합리적인 결론을 도출하도록 하고 있다. 즉, 상업방송사가 중계권을 독점하는 것을 제외하고는 중계권과 관련해서 정부가 개입하고 있지 않다. 특히, 일본의 경우 NHK를 중심으로 사업자들 간의 피해를 최소화하고, 합리적인 합의점을 찾기 위해 중계권협의체인 재팬컨소시엄(JC)을 구성하여 운영하고 있다. 구성원들은 합의방식과 운영방식에 대해 충분한 공감대를 형성하여 사업자 스스로의 사명감으로 비교적 합리적인 협의를 진행하고 있다(김원제 외, 2010; 노창희 외, 2022).

우리 방송법은 국민의 보편적 시청권 보장을 위해 방송사업자 및 중계방송권자 등에게 금지행위를 규정하고 있다(「방송법」 제76조3). 보편적 시청권 제도가 도입된 배경 자체가 사업자 간 갈등에 의한 것이었기 때문이다. 주목할 부분은 독점 중계권을 확보한 중계권자는 방송 커버리지에 관한 기준을 충족한 방송사와 중계권 협상을 진행해야 하는데, 이때 중계권의 판매

3) 방송통신위원회고시 제2016-14호

를 거부하거나 지연시키지 못하도록 금지하고 있다는 점이다. 금지행위 중 중계방송권 거래 거부·지연 금지 관련 세부기준⁴은 다음 내용과 같다.

제4조(중계방송권의 거래 거부 또는 지연) 내용 중 발췌

- 중계방송권자등이 정당한 사유 없이 중계방송권을 구매하려는 방송사업자의 협상 요청에 응하지 않는 행위. 중계 방송권의 가격을 지나치게 높게 제시한 경우 등을 거래 거부·지연 행위로 규정*
- * 구매자의 계약상 지위를 지나치게 제약하는 판매조건, 구매자별로 가격 및 판매 조건을 차별적으로 제시한 경우, 구매자가 정당한 사유없이 중계방송권자 등의 협상 요청에 응하지 않은 행위. 중계방송권의 가격을 지나치게 낮게 제시하거나 중계방송권등의 계약상 지위를 지나치게 제약하는 구매 조건 등의 경우
- 다만, 구매자가 제시하는 가격이나 거래조건 등이 판매자에게 상당한 불이익을 초래할 것으로 예상되는 경우, 구매자 측 내부의 파업 등 인력 수급상 문제 또는 구매자의 정상적인 방송 송출이 불가능할 것으로 예상되는 경우, 구매자 측의 재정상 문제 등 예외 인정

3. 스포츠 중계권 관련 갈등 상황과 그 영향

스포츠 중계는 기존의 텔레비전과 라디오 분야를 넘어 인터넷, 모바일, OTT 등 디지털 미디어 시장으로 확대되고 있다. 대형 스포츠 콘텐츠를 제공하는 스포츠 조직의 협상력은 강화되었고, 제한된 스포츠 콘텐츠를 확보하려는 방송사와 마케팅사, 통신 및 OTT 사업자 간의 경쟁은 치열해지고 있다. 스포츠 중계권 경쟁이 치열해진 만큼, 무료 공공 보편서비스 영역은 축소되고 있다.

국내 방송시장은 유료방송 가입자 수가 단자 수 기준 전체 가구 수를 넘어설 만큼 많고, 직수(직접 수신) 가구 비율이 낮은 것이 특징이다. 유료방송 가입가구의 증가로 프로야구와 같은 인기 스포츠 콘텐츠는 대부분 유료방송에서 중계되고 있으며, 유료방송을 통해 스포츠 중계 및 국민관심행사를 시청하는 것이 보편화되었다.

지상파방송사가 스포츠 중계권 확보에 사용할 수 있는 예산 여력이 한정됨에 따라 종합편성채널, 채널사용사업자(PP)와 같은 유료방송 방송사들이 스포츠 중계권을 독점적으로

4) 보편적 시청권 관련 금지행위 세부기준 [시행 2016. 12. 28.] [방송통신위원회고시 제2016-14호, 2016. 12. 28., 타법개정]

확보하는 경우가 증가하는 추세다. 현재일 의원실의 자료에 따르면, 2013~2022년 국민관심 행사의 독점 중계권을 계약한 유료방송 방송사는 JTBC 10건, TV조선 2건, tvN 1건, 스포티비 1 건 등 총 14건이다.⁵⁾ JTBC는 2026 밀라노 동계올림픽, 2028 LA 하계올림픽, 2030 동계올림픽, 2032 브리즈번 하계올림픽을 독점 계약했다. 특이한 점은 종합편성채널과 PP가 스포츠 중계권을 선점하였을 경우 OTT 등 인터넷 사업자 대상의 중계권 재판매는 활발하게 이루어지지만, 시청률 경쟁 등의 이유로 지상파방송사에 재판매하는 경우는 극히 적다는 점이다. 이에 따라 국민관심행사에 대한 보편적 시청권이 침해되고 있다는 주장이 지속적으로 제기되는 상황이다(곽규태, 2023).

최근 OTT 사업자들도 인기 있는 스포츠 중계권을 확보하여 독점으로 서비스하려는 전략을 내세워 유료 가입자 신규 유치 및 가입 유지를 통한 부가 수익을 창출하고자 하고 있기에 오늘날 스포츠 중계권 확보 경쟁은 방송사 간의 경쟁을 넘어 방송사와 OTT 사업자 간의 경쟁으로 격화되고 있다. 과거에는 국민적 관심이 높은 스포츠 경기라면 지상파방송사의 컨소시엄에 의한 공동·순차 중계가 일반적이었고 이를 무료로 시청할 수 있었으나, 오늘날에는 PP 혹은 OTT 사업자가 독점적으로 스포츠 중계권을 확보한 사례들이 늘어 유료로 시청해야 하는 경우가 늘어났다.

OTT 사업자들이 앞다퉈 스포츠 중계방송의 전달자로 진출하고 있다. 2022년 쿠팡플레이가 스포츠 경기를 TV에 일절 방영하지 않고 OTT를 통해서만 중계하는 ‘전체 독점’ 중계권을 처음으로 따내면서 변화가 시작됐다. 이전에는 TV 중계권을 방송사가 갖고 OTT 사업자는 ‘온라인 중계권’만을 갖는 방식이 일반적이었다. 월드컵을 앞두고 열린 대한민국 축구대표팀 친선경기는 TV 채널 가운데는 TV조선이 단독 중계하고, 온라인 중계는 쿠팡플레이가 독점하는 식이었다. 방송사업자 간의 스포츠 중계권 확보를 위한 경쟁에서 최근 OTT 사업자가 구매자로 진입하기 시작하면서 방송-OTT 사업자 간의 경쟁 구도가 새롭게 형성되고 있다(미디어오늘, 2022. 11. 26). TV 채널을 보유하고 있지 않은 OTT 사업자의 단독 실시간 스포츠 경기 중계 사례가 증가하는 추세이다.

5) 현재일 의원실, 〈유료방송 기반의 종편 및 PP 보편적시청권 관련 방송법 준수 여부 방통위 실태점검 추진해야〉, 2022

‘완전 독점’은 아니지만 과거 포털과 여러 OTT가 ‘공동 중계’하는 방식도 ‘온라인 독점 중계’로 전환되는 추세다. 티빙은 OTT 가운데 유일하게 유로(EURO) 2020 독점 중계에 이어 독일 분데스리가 독점 중계권을 확보해 축구팬들의 관심을 받았다. 쿠팡플레이이는 2025년부터 아시아축구연맹(AFC)이 주관하는 국가대표 및 클럽 경기까지 독점으로 중계한다(전자신문, 2024. 01. 09). 쿠팡플레이이는 대한민국 축구 국가대표팀 경기는 물론 지난해 K리그 뉴미디어 독점 중계권까지 확보했다. 티빙은 최근 한국프로야구(KBO) 리그 온라인 중계권을 따내 주목받았다. 티빙은 2023 AFC 카타르 아시안컵에 이어 UFC, 2024 호주 오픈 등도 중계하고 있다(머니S, 2024. 01. 26).

2020년 도쿄올림픽은 지상파방송사가 중계권을 확보했기에 무료로 볼 수 있었다. 2022년 베이징 동계올림픽에 이어 2024년 파리올림픽도 지상파방송으로 시청할 수 있다. 그러나 2026년 밀라노 동계올림픽, 2028년 LA올림픽, 2032년 브리즈번 하계올림픽은 유료방송에 가입하지 않은 사람들이 볼 수 있을지 아직은 미지수다. 이들 올림픽 중계권을 지상파방송사가 아닌 유료방송인 JTBC가 확보했기 때문이다. 지상파방송 3사로 구성된 공동협의체 ‘스포츠중계방송발전협의회’가 방송 역사상 처음으로 올림픽 중계권을 확보하지 못했다.

4. 보편적 시청권의 도입 취지를 고려한 정책 고도화 방안

올림픽, 월드컵 등 주요 스포츠 이벤트가 열릴 때마다 보편적 시청권에 관한 논의와 기사가 쏟아진다. 그러나 국민의 알 권리와 사업자의 재산권 사이에서 정답이 없는 논의이기에 명쾌한 결론이 나지 않는다. 그럼에도 불구하고 시청자 권익 보장 차원에서 논의를 소홀히 할 수 없다.

사실 스포츠 중계권 확보 경쟁은 그 자체로 문제가 되지는 않는다. 우리나라뿐만 아니라 세계적으로도 스포츠 중계권 거래는 기본적으로 상업적인 영역에 해당하기 때문이다. 다만 국민적 관심도가 매우 높은 일부 스포츠 이벤트가 유료 서비스 가입을 통해서만 이용할 수 있는 환경에 놓이게 된다면 사회적 약자의 시청 소외, 추가적인 콘텐츠 이용요금 상승 등과 같은 사회적 부담이 높아질 수밖에 없다.

우선 보편적 시청권 개념을 명확히 할 필요가 있다. 현재 방송법에는 보편적 시청권과 관련해서 중요한 기준인 ‘비용’과 관련된 내용이 포함되어 있지 않다. 국내에 보편적 시청권 제도가 도입될 당시에는 ‘무료’ 개념보다 일정 수준 이상의 방송 도달범위를 보장하고 사업자들 간의 공정경쟁을 유도하는 것이 목적이었다. 그래서 2007년 보편적 시청권과 관련하여 방송법을 제·개정할 때 ‘국민적 관심이 매우 큰 체육경기 대회와 그 밖에 주요행사’ 등에 대해 일반 국민의 보편적 시청권을 보장하기 위해 행사 주관 단체와 계약을 맺은 방송 사업자 및 중계방송권자는 공정하고 합리적 가격으로 차별 없이 다른 방송사업자에게 중계 방송권을 제공하도록 했으며 보편적 시청권을 보장하기 위한 수단의 기준을 방송 커버리지로 설정하였다.

보편적 시청권 제도가 도입될 당시에는 무료 형태로 방송 커버리지를 보장하는 것이 가능한 구조였으나, 현재의 미디어 환경에서는 실질적으로 어려운 상황이다. 과거 유료 방송 가입가구가 90%에 미치지 못했던 시기에는 지상파만 중계하는 것이 가능했으나, 현재는 유료방송 가입가구가 전체 가구 수를 넘어섰기 때문에 규제의 수단을 통해 무료 보편적인 시청 환경 구현이 실질적으로 불가능하다. 우리나라 직수율(직접 수신율)은 외국과 달리 2.2%의 매우 낮은 수준으로, 보편적 시청권 제도 도입 시에 유료방송까지 포함해서 국민 관심행사의 가시청가구수를 산정하도록 하여 ‘추가적 부담 없이’의 의미로 개정하는 것을 고려할 필요가 있겠다.

지상파방송 시청률은 갈수록 줄어들고 있다. 반면, OTT와 같은 스트리밍 시청자는 늘어나고 있다. 언제 어디서나 생중계를 시청할 수 있는 미디어 환경이 갖춰짐에 따라 통신의 보편적 서비스에 힘입어 보편적인 방송 접근성이 크게 향상된 것이다. 보편적 시청권 논의가 OTT로 확장될 수밖에 없다. 그러나 현재 방송법은 OTT에 관한 내용을 포함하고 있지 않다. 미디어 환경 변화에 맞춰 방송법 개정 논의가 진행되는 상황에서 OTT 플랫폼에 대한 정책적 고민이 요구된다.

국민관심행사에 대한 접근권을 OTT에도 보장해줘야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있는 상황에서 OTT가 국민관심행사에 대한 중계권을 독점할 경우 OTT를 이용하지 않는 시청자는 국민관심행사에 접근하지 못할 수 있다는 우려도 함께 제기된다(봉미선,

2021). 현행 방송법상으로 중계방송권자는 방송수단을 확보하도록 규정되어 있어 시청자가 국민관심행사에서 배제되지 않도록 조치할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있는 상황이다. 또한, OTT가 국민관심행사에 대한 온라인 중계권을 독점하더라도 지상파, 유료방송 등에 중계권을 재판매해 가시청가구(전체 가구 수의 90%)를 확보한다면 문제가 없다.

현재와 같이 방송사업자에 해당되지 않는 주체가 중계권을 획득할 수 있는 상황에서 중계권 및 중계권자 개념이 명확하지 않아 보편적 시청권 보장에 지장을 초래할 가능성 있다. 스포츠 에이전시나 OTT 등이 중계권을 독점할 경우 현행 방송법상으로 보편적 시청권을 보장하는 것이 어려울 수도 있다. ‘중계’라는 개념이 방송법에 명확히 정의되어 있지 않아 이에 대해 어떻게 규정할지 검토가 필요한 상황이다. 방송사업자가 아닌 개인이나 단체가 국민관심행사 중계권을 갖게 될 경우 발생할 문제에 대처하기 위해서도 중계 개념에 대한 검토가 필요하다. OTT, 에이전시 등 방송사업자가 아닌 자가 중계권을 확보할 경우 중계방송권자등에 해당되지 않아 보편적 시청권 보장을 강제할 법적 근거는 존재하지 않는 상황이다. 이를 고려할 때 OTT와 에이전시와 같이 방송사업자가 아닌 자가 중계권을 확보할 경우 보편적 시청권 보장을 위한 의무를 부과하고, 금지행위 대상에 추가하는 것을 검토해 볼 필요가 있다. 중계방송권자에 대한 정의를 신설하여 에이전시와 OTT를 포함하고 중계권 보유 시 다른 방송사업자 및 OTT 사업자에게 차별 없이 제공하도록 의무를 부여하는 것이다(노창희 외, 2021).

국민관심행사의 중계권료가 급증하면서 중계권을 구매하는 사업자의 부담이 증가하고 있고, 중계권료 인상 원인으로 단독 중계권 확보를 위한 출혈경쟁이 지적되면서 국민관심행사 협의체 구성 필요성에 대한 목소리가 높아지고 있다. 보편적 시청권 보장 대상이 되는 국민관심행사 종류를 규정한 현행 국민관심행사 고시에 ‘국민관심행사 협의체 구성 및 운영’ 규정을 추가할지 여부와 그에 대한 실체적 내용검토가 필요한 상황이다. 보편적 시청권 관련 이슈는 중계권 확보와 재판매, 순차편성 등 사업자의 자율적인 판단이 중요한 만큼 협의체 구성을 통해 사업자 간 합리적인 논의가 바람직하다. 중계권을 둘러싼 경쟁이 치열해지고, 인터넷 영역에서의 스포츠 중계가 늘어날수록 사업자 간 합리적인 논의가 중요하기 때문이다. 고시 신설 등을 통해 OTT 사업자 등 방송사업자가 아닌 사업자들의 참여도 검토할 필요가 있겠다(노창희 외, 2022).

당분간 스포츠 방송 중계시장을 지상파방송이 아닌 유료방송, OTT 플랫폼이 주도할 가능성이 크다. 이에 따른 중계권료 인상과 소비자 피해가 우려되는 상황이다. 미디어 환경이 급변하면서 보편적 시청권 제도가 현실을 좇아가지 못하고 있다. 결국 공공 서비스로서의 성격이 강한 보편적 시청권과 상업적 이익의 충돌을 상쇄하는 방향으로 갈 수밖에 없을 것이다. 보편적 시청권이라는 개념을 보다 명확히 하고, 범위를 구체화하는 게 중요하다. 핵심은 시청자의 권리이다. 보편적 시청권에 대한 논의를 보다 신속하고 폭넓게 이어감으로써 시청자의 권리를 보장해야 할 것이다.

참고문헌

- 곽규태(2023). 스포츠 중계권 확보 경쟁과 보편적 시청권. *스포츠 현안과 진단* 128호, 한국스포츠정책과학원.
- 김원제 외(2010). 방송중계권을 중심으로 보편적 시청권 보장제도 개선방안 연구. *방송통신위원회*.
- 김원제(2016). 미디어스포츠사회학, 커뮤니케이션북스.
- 노창희 외(2021). 국민관심행사의 보편적 시청권 보장 확대 방안 연구. *방송통신위원회*.
- 노창희 외(2022). 디지털 대전환 환경에서 보편적 시청권에 대한 국민인식 조사 연구. *방송통신위원회*.
- 머니S(2024.1.26). 티빙은 야구 쿠팡플레이어는 축구…OTT, 스포츠에 빠진 이유.
- 문화일보(2024.2.14). 지상파로 축구보는 시대 저문다… '스포츠 팬덤' 모셔오는 OTT.
- 미디어오늘(2022.11.26). 돈 내고 OTT에서 '월드컵' '올림픽' 보는 시대 올까.
- 봉미선(2021). 올림픽 중계권과 보편적 시청권. *신문과방송* 10월호.
- 전자신문(2024.1.9). 스포츠 중계로 뛰는 OTT...프로야구 유료화 우려.

3. 해외진단

일본 방송프로그램 인터넷 동시송신등

권용수

권리처리 원활화 제도 도입과 영향

방송의 자유를 위한 방송심의제도2

엄새린

: 한국과 영국의 심의제도 비교분석



일본의 방송프로그램 인터넷 동시송신등 권리처리 원활화 제도 도입과 영향

권용수

건국대 글로컬캠퍼스 교양대학 교수

목차

- 1 방송 콘텐츠 제작·유통 촉진과 저작권법 개정
- 2 2021년 5월 개정 저작권법의 주요 내용
- 3 2021년 5월 개정 저작권법의 영향
- 4 마치며

요약

이 글에서는 디지털 시대의 방송 콘텐츠 전략을 고민하는 국내 상황을 고려하여 일본의 '방송프로그램 인터넷 동시송신등에 관계된 권리처리 원활화'를 주요 내용으로 하는 2021년 5월 개정 저작권법의 도입 배경과 주요 내용, 영향을 살펴본다. 일본 정부는 방송 동시송신등이 시청자의 편의성 향상이나 콘텐츠 산업 발전 등의 관점에서 의의가 있음을 인식하고, 저작권 등 권리처리의 신속·원활화를 도모하는 저작권법 개정을 단행하였다. 이러한 일본의 움직임은 방송 동시송신등에 관계된 개별 과제 해결에 집중하기보다 시청자·방송사업자·창작자 모두의 이익을 목표로 선제적이고 과감한 대응 추진을 검토할 필요가 있음을, 콘텐츠 산업 발전의 관점에서 현장 목소리 반영 등에 신경 쓸 필요가 있음을 시사한다.

1. 방송 콘텐츠 제작·유통 촉진과 저작권법 개정

방송 콘텐츠 제작·유통을 촉진하는 것은 외국인 관광객 증가나 관련 상품의 수출 확대와 같은 상당한 경제적 파급 효과를 가져올 수 있다. 이 때문에 일본 정부는 방송사업자의 콘텐츠 제작을 촉진하고, 콘텐츠가 더 널리 시청될 수 있도록 방송이나 인터넷상의 유통 촉진을 중요 과제로 삼아 왔다. 이러한 상황에서 ① 방송 콘텐츠 등의 효과적인 인터넷 송신에 관한 대처, ② 방송 분야의 시청데이터 활용과 프라이버시 보호, ③ 방송프로그램 동시송신에 관계된 권리처리 원활화가 중요한 쟁점으로 자리매김하였다.¹⁾

한편, 방송사업자는 스마트 디바이스 보급 등으로 시청 환경이 변화하는 가운데 방송프로그램 인터넷 동시송신등(동시송신, 따라보기 및 다시보기)을 대처하기 위해 방안을 모색하였다. 고품질 콘텐츠의 시청 기회를 확대할 수 있으며 시청자의 편의성 향상이나 콘텐츠 산업 발전·국가경쟁력 확보 등의 관점에서 중요한 의미를 지니기 때문이다. 그러나 방송프로그램에는 대량의 저작물이 이용되다 보니 동시송신등을 할 때 저작권 처리를 할 수 없어 모자이크 처리를 할 수밖에 없는 등 권리 처리상의 과제가 존재하였다.

이처럼 방송프로그램 동시송신등을 추진할 때 저작물을 좀 더 신속·원활하게 이용할 수 있는 환경 정비의 필요성이 강조되었고, 2021년 5월 저작권법 개정까지 이루어졌다.²⁾ 구체적으로는 2018년 이후 규제개혁실시계획이나 지식재산추진계획 등에서 차례로 해당 문제를 다루었고, 총무성이 2020년 8월 「방송 콘텐츠 동시송신등에서의 권리처리 원활화에 관한 방송사업자의 요청 정리」를 문화청에 제출하였다. 그 후 문화청은 문화심의회 저작권분과회 기본정책소위원회에 「방송프로그램 인터넷 동시송신등에 관계된 권리처리 원활화에 관한 워킹팀」을 설치하였고, 워킹팀의 검토 결과를 토대로 저작권분과회가 「방송프로그램 인터넷 동시송신등에 관계된 권리처리 원활화에 관한 보고서」(2021년 2월 3일)를 정리하였다. 2021년 5월 저작권법 개정은 해당 보고서의 내용을 반영한 것이다.

1) 総務省, 「令和5年版 情報通信白書：新時代に求められる強靭・健全なデータ流通社会の実現に向けて」(2023), 200~202頁. (총무성, 「2030년판 정보통신백서 : 새 시대에 요구되는 강韧하고 건전한 데이터 유통 사회를 실현하기 위해」(2023), 200~202p)

2) 2021년 5월 저작권법 개정은 국가 정책의 하나로서 강하게 요구된 한편, NHK나 민간방송사 등의 요청에 따른 것이라 할 수 있다.

2. 2021년 5월 개정 저작권법의 주요 내용

2021년 5월 26일 본회의에서 만장일치로 통과하고 같은 해 6월 2일 공포된 개정 저작권법의 주요 내용은 (1) 도서관 관계 권리제한규정 재검토와 (2) 방송프로그램 인터넷 동시송신등에 관계된 권리처리 원활화[① 권리제한규정 확충, ② 허락추정규정 창설, ③ 레코드(음원)·레코드 실연(음원에 수록된 가창·연주) 이용 원활화, ④ 영상 실연 이용 원활화, ⑤ 제정제도 확충]이다.³⁾ 아래에서는 이 글의 주제를 고려해 (2) 방송프로그램 인터넷 동시송신등에 관계된 권리처리 원활화를 중심으로 대략적인 내용을 소개한다.

1) 동시송신등의 정의

2021년 5월 저작권법 개정에서는 실무 현황을 반영해 동시송신등을 규정하였다(제2조 제1항 제9호의7). 동시송신등이란 방송프로그램 또는 유선방송의 자동공중송신(송신가능화 포함) 중에서 ① 방송 후 1주간 이내에 이루어지는 것(방송 간격이 일주일을 넘는 프로그램의 경우는 1개월 이내로 문화청 장관이 정하는 기간 내) ② 프로그램 내용을 변경하지 않고 이루어지는 것 ③ 문부과학성령이 정하는 디지털 방식의 복제 방지·억지 조치가 마련되어 있는 것을 말한다(저작권자 등의 이익을 부당하게 해할 우려가 있는 것이나 많은 국민이 간단히 시청하는 것이 곤란한 것으로서 문화청 장관이 총무대신과 협의해 정하는 것 및 특정 입력형 자동공중송신⁴⁾은 제외된다). ②의 요건은 권리자로부터 허락을 얻을 수 없어 영상을 교체하는 등 어쩔 수 없는 경우, 동시송신등을 할 때 CM(Commercial Message, 방송광고) 교체를 하는 경우다. 상기 정의에 따라 동시송신 외에 「따라보기」(프로그램 방송 종료 전에 송신이 이루어지는 것)나 프로그램 방송 후 다음 방송 시까지 송신이 이루어지는 「다시보기」가 방송 동시송신등에 포함되었다.

3) 池村聰, “放送番組のインターネット同時配信等(1)：権利制限規定の同時配信等への適用拡大、許諾推定規定”, 「ジュリスト」2021年12月号(有斐閣, 2021); 龍村全, “放送番組のインターネット同時配信等(2)：レコード・レコード実演及び映像実演の利用円滑化等”, 「ジュリスト」2021年12月号(有斐閣, 2021). (이케무라 사토시, “방송프로그램의 인터넷 동시전송등(1) : 권리제한 규정의 동시 전달 등에 대한 적용 확대, 허락추정규정”, 「줄리스트」2021년 12월호(유비각, 2021); 류무라 전, “방송프로그램의 인터넷 동시전송등(2) : 레코드·레코드 실연 및 영상 실연의 이용 원활화 등”, 「줄리스트」2021년 12월호(유비각, 2021))

4) 2006년 저작권법 개정 시에 일정 조치가 마련된 IP 멀티캐스트 방송을 말한다(제2조 제1항 제9호의6).

참고로 방송 동시송신등의 정의에는 지역적 조건이 기재되어 있지 않아 방송대상지역(방송법 제91조제1항제2호)을 넘어선 동시송신등도 방송 동시송신등에 포함된다. 그 밖에 다양한 비즈니스 모델에 유연하게 대응할 수 있도록 무료 전송 서비스만을 대상으로 하지 않고, 지상파 텔레비전 방송뿐 아니라 라디오 방송이나 위성방송 등의 동시송신등도 저작권법상 동시송신등에 포함했다. 다만, 유료 전송 서비스나 음악전문 채널의 동시송신등은 권리자의 이익을 해하는 일이 없도록 문화청 장관과 총무대신이 협의해 제외하였다.

2) 주요 개정 내용

(1) 권리제한 규정의 확충

2021년 5월 저작권법 개정 전에도 권리자의 허락 없이 「방송」하는 것을 인정한 권리제한 규정이 복수 존재하였다. 구체적으로 ① 학교 교육프로그램 방송 등(제34조 제1항), ② 영리를 목적으로 하지 않는 공중전달 등(제38조 제3항), ③ 시사 문제에 관한 논설의 전재 등(제39조 제1항), ④ 정치상 연설 등의 이용(제40조 제2항), ⑤ 방송사업자 등에 의한 일시적 고정(제44조 제1항),⁵⁾ ⑥ 방송을 위한 실연의 고정(제93조 제1항)⁶⁾ 등이다. 그러나 이러한 규정은 방송은 해당되지 않아⁷⁾ 방송사업자 등이 동시송신등을 하는 경우 권리자의 허락을 얻을 필요가 있었다.

5) 종래 방송·유선방송 사업자는 적법하게 방송·유선방송할 수 있는 저작물을 자기 방송·유선방송을 위해 자기의 수단 또는 해당 저작물을 같이 방송·유선방송할 수 있는 다른 방송·유선방송 사업자의 수단에 의해 일시적으로

녹음·녹화할 수 있었다(제44조제1항 및 제2항). 2021년 5월 저작권법 개정은 방송·유선방송 사업자가 방송 동시송신등을 위해 하는 일시적 고정을 권리제한 대상에 추가하는 데 그치지 않고, 방송·유선방송 사업자와 밀접한 관계에 있는 방송 동시송신등사업자가 적법하게 방송 동시송신등을 할 수 있는 저작물을 자기 또는 밀접한 관계에 있는 방송·유선방송 사업자의 수단에 의해 일시적으로 고정하는 것도 새롭게 인정하였다(동조 제3항).

6) 종래 실연의 방송에 관해 허락을 얻은 방송사업자는 그 실연 방송을 위한 녹음·녹화를 할 수 있었는데(제93조 제1항). 2021년 5월 저작권법 개정은 방송 동시송신등을 위한 녹음·녹화를 새롭게 인정하였다. 이는 어디까지나 방송의 허락을 얻은 경우에만 적용되며, 권리제한 규정에 따라 방송 등을 할 수 있는 경우에는 본문 ⑥의 제44조가 준용된다(제102조 제1항).

7) 참고로 저작권법은 방송과 송신이 일체화한 「공중송신권」(제23조 제1항)이라는 권리를 규정하고 있을 뿐 「방송권」이나 「자동공중송신권」으로 권리의 세분화하고 있지는 않다. 또한, 저작권등관리사업법에 따라 관리사업자가 설정하는 「이용 구분」에 관한 기준이 저작권등관리사업법 시행규칙에 정해져 있는데, 거기서도 저작물의 이용 구분으로서 복제나 연주 등과 함께 「공중송신」이 규정되어 있을 뿐 방송이나 자동공중송신으로 세분화할 것을 요구하지는 않고 있다. 다만 일반적으로 실무에서는 「방송등」과 「인터넷티브 전송」 등을 구분해 관리하고 있으며, 동시송신등은 후자에 해당한다.

방송사업자 등은 기본적으로 권리처리 담당자를 두고 있었지만,⁸ 한정된 시간과 인력, 비용 등으로 동시송신등에 필요한 권리처리를 원활히 진행하는 게 쉽지 wasn't. 않았다.⁹ 이러한 실무적 애로와 시청자의 편의성 향상, 콘텐츠 산업 발전 등을 고려해 2021년 5월 저작권법 개정에서는 위 ①내지 ⑥의 적용 범위를 「방송 + 방송 동시송신등」으로 확대하였다. 참고로 상기 ② 이외의 규정은 권리제한의 대상이 되는 이용 형태에 방송 동시송신등을 추가한 것이고 행위 주체가 방송사업자 등으로 한정되는 것인 한편, ②는 수신자 측의 행위에 관한 규정으로 방송 등의 수신자가 널리 행위 주체가 된다.¹⁰ ②의 경우 2021년 5월 저작권법 개정의 본래 취지인 방송 동시송신등의 원활한 추진에 직접적으로 이바지하는 것이 아니고 권리 보호 관점의 문제도 지적¹¹되었지만, 방송 동시송신등의 보급·정착에 일정 영향을 줄 수 있다는 것, 권리자에게 심각한 불이익을 주는 것은 아니라는 것¹² 등을 이유로 적용 범위 확대 대상에 포함되었다(다시보기 제외¹³).

8) 방송사업자 92.3%는 5인 미만의 담당자를 두고 있고 있으며, 20인 이상의 담당자를 둔 방송사업자는 1.1%에 불과하였다(放送コンテンツの制作・流通の促進に関するWG事務局, 「取りまとめ骨子(案)」(令和5年8月9日), 73頁). (방송콘텐츠의 제작·유통의 촉진에 관한 WG사무국, 「정리골자(안)」(2023년 8월 9일), 73p)

9) 동시송신등에 필요한 권리처리가 어려운 배경에는 ①한정된 시간 내에 권리처리를 해야 한다는 것, ②대량의 저작물을 대상으로 송신에 관계된 권리를 다시금 확인할 필요가 있다는 것, ③인터넷 송신 관련 사용료가 지나치게 높다는 것 등이 있었다.

10) 池村聰, 前掲注(3). (이케무라사토시, 전개주(3))

11) 2021년 5월 저작권법 개정 전 규정을 보면 ①방송·유선방송되는 저작들은 영리를 목적으로 하지 않고 청중이나 공중으로부터 요금을 받지 않는 경우 수신장치를 이용해 공중에 전달할 수 있고(제38조제3항제1문), ②통상의 가정용 수신장치를 이용하는 경우는 영리 목적 등이라도 공중 전달이 가능하였다(동항 제2문). 그런데 최근 수신장치가 고성능화되는 상황에서 가전제품 판매점 등에서 간단히 입수할 수 있는 것이면 즉시 '통상의 가정용 수신장치'라고 평가해도 되는지 문제가 지적되었다(②관련). 워킹팀의 의견 수렴 시 해당 규정의 적용 범위 확대에 반대하는 의견이 다수 나왔다.

12) 동시송신은 어디까지나 방송을 실시간 송신하는 것이고, 공중 전달의 경우에는 방송의 대체로서 동시송신이 이루어지는 것에 그치므로 권리자에게 심각한 불이익을 주는 것은 아니라는 정리가 이루어졌다.

13) 지방자치단체 등이 비영리 무료로 실시하는 퍼블릭 뷰잉(Public Viewing)에서 동시송신이나 따라보기 영상을 이용하는 것이나 음식점에서 컴퓨터나 태블릿 단말기를 이용해 방송프로그램 동시송신이나 따라보기 방식으로 방송프로그램을 고객에게 시청시키는 것 등이 가능해졌다.

(2) 허락추정규정 창설

가. 배경

기본적으로 방송프로그램에 저작물이나 실연을 이용할 때는 권리제한 규정이 적용되는 경우를 제외하고 저작권자나 저작인접권자의 허락을 얻을 필요가 있다. 동시송신등까지 할 때는 동시송신등에 관한 허락도 명확히 얻을 필요가 있었다. 그렇지 않은 경우는 방송 동시송신등을 할 때 모자이크 처리를 하거나 다른 저작물로 대체해야 했다. 이러한 문제는 일러스트나 사진 등과 같은 차용 소재 저작물과 관련해서 자주 발생했고, 그 배경에는 정해진 시간 안에 한정된 인원으로 프로그램을 제작해야 하는 상황에서 권리자와 충분한 계약 교섭을 진행하고 계약서를 작성하는 게 곤란하다는 것, 구두나 메일과 같은 간단한 방법으로 방송 허락을 얻는 경우가 많다는 것 등 프로그램 제작 현장 특유의 실정이 있었다. 또한 방송은 허락하면서 방송 동시송신등은 허락하지 않는다는 것은 인터넷이 보편화된 현시점과 맞지 않고, 시청자의 시선에서 방송과 동시송신등의 차이는 시청 단말기가 다르다는 정도에 불과하기 때문이다. 이에 2021년 5월 저작권법 개정에서는 원활한 방송 동시송신등을 지원하기 위해 방송 허락을 얻을 때 방송 동시송신등의 여부를 명시적으로 확인하지 않은 경우를 염두에 두고 허락추정규정을 창설하였다.

나. 허락추정규정

허락추정규정은 방송·유선방송사업자와 저작권자가 방송프로그램에 저작물을 이용하는 것을 허락하는 계약을 할 때, 저작권자가 특별한 의사표시를 한 경우를 제외하고 동시송신등에서의 이용도 허락한 것으로 추정하는 것이다(제63조 제5항). 이 규정은 방송·유선방송사업자 중 자기 또는 밀접한 관계에 있는 방송동시송신등사업자를 통해 방송 동시송신등을 업으로 하고, 문화청 장관이 정하는 정보¹⁴⁾를 일정 방법에 따라 공표한 자(특정방송사업자등)를 적용 대상으로 한다. 또한 방송·유선방송사업자에 의한 방송 동시송신등뿐만

14) ① 방송 동시송신등이 이루어지는 방송프로그램의 명칭. ② 방송프로그램의 방송 및 방송 동시송신등의 시간대·기간. ③ 시청자가 방송 동시송신등을 시청할 수 있는 전송 플랫폼(웹사이트나 애플리케이션)을 말한다.

아니라 해당 방송사업자와 밀접한 관계에 있는 방송동시송신등사업자에 의한 방송 동시송신등도 적용대상에 포함된다. 한편, 방송 동시송신등은 지역 한정이 없는 개념이므로 추정의 효과는 방송 대상 지역 외 방송 동시송신등에도 미치게 된다. 덧붙여 이 규정은 제103조에 따라 저작인접권에도 준용된다.

그런데 허락추정규정에 대해서는 권리자가 불리한 조건의 계약을 강제당하는 것 아니냐는 우려가 제기되었다(권리자 측의 우려). 문화청 저작권과는 이러한 우려를 불식하고 특정방송사업자등이 저작물 등을 안정적으로 이용할 수 있도록 권리자와 방송사업자 쌍방의 의견도 고려해 2021년 8월 25일 ‘방송 동시송신등의 허락추정규정 해석·운용에 관한 가이드라인’을 공표하였다.¹⁵ 이 가이드라인에는 ① 가이드라인의 취지·목적, ② 방송 동시송신등의 허락 시 기본적 사항,¹⁶ ③ 허락 추정에 관계된 조건 등, ④ 허락하지 않았다고 증명할 수 있는 경우의 대응, ⑤ 그 밖의 사항(주의 사항)이 담겨 있다.

(3) 레코드·레코드 실연 이용 원활화

종래 레코드(음원)·레코드 실연(음원에 수록된 가창·연주)을 방송에서 이용하는 경우는 사전 허락이 필요치 않았지만, 동시송신등에서 이용하는 경우는 사전 허락을 얻을 필요가 있었다. 그런데 저작권등관리사업자가 집중관리를 하고 있는 경우에는 동시송신등의 이용 허락을 원활하게 얻을 수 있었지만, 그렇지 않은 때에는 원활한 이용 허락을 기대하는 것이 곤란하였다. 이 때문에, 방송에서 사용한 레코드를 동시송신등에서는 사용하지 못하는 우려·문제가 있었다. 참고로 저작권법 개정 당시 논의를 보면 음악 저작권 관련 권리처리 부담이 가장 컸고, 레코드 실연이 그 뒤를 이었다.

15) 文化庁著作権課・総務省情報通信作品振興課、「放送同時配信等の許諾の推定規定の解釈・運用に関するガイドライン」(令和3年8月25日)。(문화청 저작권과·총무성 정보통신작품진흥과, 「방송 동시송신등의 허락추정규정의 해석·운용에 관한 가이드라인」(2021년 8월 25일))

16) ②에서는 허락추정규정이 불명확한 계약을 권장하는 뜻으로 마련된 것은 아니므로 되도록 이용범위를 명시해 허락 교섭을 하는 것이 바람직하나, 계약과 방송 동시송신등 사이에 시간적 여유가 생긴 때에는 다시 계약 내용에 관해 확인하는 것이 바람직하다는 내용이 기재되어 있다. 또한, 서면(메일이나 SNS 메시지 등 전자적 기록 포함)에 따라 이용범위를 명확히 하고 계약을 체결한 경우는 허락추정규정이 적용되지 않는다는 내용도 기재되어 있다.

[표 1] 종래 레코드 및 레코드 실연에 관한 권리

방송(지상파)	동시송신	다시보기 송신	VOD
보수청구권 (사전 허락 불요) (제95조, 제97조)	허락권(승신가능화) (사전 허락 필요) (제92조의2, 제96조의2)		

이에 2021년 5월 저작권법 개정에서는 집중관리 등이 이루어지지 않고, 문화청 장관이 정하는 방법에 따라 원활한 허락에 필요한 정보가 공표되어 있지 않아 동시송신등에 관한 이용 허락을 원활하게 얻을 수 없다고 인정되는 레코드·레코드 실연¹⁷을 통상의 사용료에 상당하는 보상금을 지급함으로써 사전 허락 없이 이용할 수 있는 규정을 마련하였다 (제94조의3, 제96조의3). 보상금 징수·분배와 관련해서는 일원적인 창구를 마련하고, 당사자 간에 협의해 보상금을 결정할 수 있도록 하였다.

(4) 영상 실연 이용 원활화

종래 영상 실연(배우의 연기 등)을 방송에서 이용하거나 동시송신등에서 이용하는 때에는 권리자의 허락이 필요했지만, 방송의 경우 첫 회 방송 허락을 얻으면 계약에서 특별히 정한 게 없는 한 재방송은 허락을 얻을 필요가 없다는 특례(다만, 보수 지급은 필요)가 존재하였다. 그 결과 재방송하는 방송프로그램을 동시송신등에서는 이용하지 못하는 우려·문제가 있었다.

[표 2] 종래 영상 실연에 관한 권리

	방송(지상파)	동시송신	다시보기 송신	VOD
첫 회 방송	허락권 (사전 허락 필요) (제92조)		허락권 (사전 허락 필요) (제92조의2)	
2회째 이후	보수청구권 (사전 허락 불요) (제94조)		허락권 (사전 허락 필요) (방송과 같은 특례 규정은 없음)	

2021년 5월 저작권법 개정에서는 방송과 마찬가지로 첫 회 방송에서 동시송신등의 허락을 얻은 경우 계약에 특별한 정함이 없으면 집중관리 등이 이루어지지 않아 원활한 이용 허락을 기대할 수 없다고 인정되는 영상 실연은 통상의 사용료에 상당하는 보수를 지급

¹⁷⁾ 저작권등관리사업자에 의한 집중관리가 이루어지지 않고 있으며, 문화청 장관이 정하는 방법(「음악권리정보검색」 등 상정)에 따라 원활한 허락에 필요한 정보가 공표되어 있지 않은 것을 말한다.

함으로써 사전 협약 없이 이용할 수 있도록 하였다(보수청구권화). 또한 첫 회 방송의 동시송신등 협약을 얻지 않은 경우(첫 회 방송 시에 동시송신등이 이루어지지 않은 경우)에도 계약에 특별한 정함이 없으면 실연가와 연락하기 위한 조치를 취했음에도 연락이 되지 않은 때는 사전에 문화청 장관이 지정하는 저작권등관리사업자에게 통상의 사용료에 상당하는 보상금을 지급함으로써 사전 협약 없이 이용할 수 있도록 하였다(보상금청구권화). 관련해서 실연가와 연락하기 위한 조치¹⁸를 적절히 취한 것을 소명하는 자료를 첨부하고, 연락이 되지 않은 것에 대해 문화청 장관이 지정하는 저작권등관리사업자의 확인을 받는 것이 필요하다.

(5) 재정제도 확충

방송사업자가 저작물을 방송에 이용하려고 권리자에게 협약을 얻기 위해 협의를 진행했으나 협의에 이르지 못한 경우는 문화청 장관의 재정을 지원받아 통상의 사용료에 상당하는 보상금을 지급해 저작물을 방송에 이용하는 게 가능하였다. 이는 방송의 공공성을 배려한 것이었다. 그런데 동시송신등을 하는 경우는 재정제도를 활용할 수 없었기 때문에 동시송신등을 원활히 실시할 수 없다는 우려와 문제가 있었다.

이에 2021년 5월 저작권법 개정에서는 저작물을 방송 동시송신등에 이용하려고 권리자와 협의를 진행했으나 협의에 이르지 못한 경우에도 재정제도를 활용할 수 있도록 하였다. 아울러 저작인접권(실연·레코드 등)에 대해서도 재정제도를 활용할 수 있도록 하였다.

3. 2021년 5월 개정 저작권법의 영향

2021년 5월 저작권법 개정 전부터 시청 수요가 높았던 스포츠나 뉴스 프로그램을 동시 송신하는 대처가 주요 방송사를 중심으로 시범적으로 이루어졌다.¹⁹ 그러나 저작물 등의 권리

18) 실연가와 연락하기 위한 조치로는 (i) 실연가의 연락처를 보유하는 경우에는 그 연락처로 연락하는 것, (ii) 저작권등관리사업자에 조회하는 것, (iii) 예능 프로덕션 웹사이트 등에서 실연가에 관계된 정보가 공표되어 있지 않은지 확인하는 것, (iv) 실연가를 찾는다는 뜻을 문화청 장관이 정하는 방법에 따라 공표하는 것이다.

19) 단 NHK는 2008년 12월부터 다시보기·온디맨드 서비스 「NHK 온디맨드」를 시작하였고, 2020년 4월부터 상시 동시송신·1주간 다시보기 서비스 「NHK 플러스」를 시작하였다.

[표 3] 저작권법 개정 전 민방사업자의 주요 서비스 현황

구분	닛폰 TV	TBS TV	후지 TV	TV 도쿄
송신일 및 프로그램	2020년 10월 3일~ 12월 30일 (매일 밤 7시경~11시경) 일 TV계 라이브 송신(드라 마, 뉴스, 비라이어티 등)	2021년 1월 1일 뉴이어 역전 2021	2019년 9월 14일~ 10월 15일 월드컵 발리볼 2019	월~금요일 아침 NEWS 모닝 satellite
시청 방법	TVer	Paravi	FOD 전용 애플리케이션 SPORTS BULL	TV 도쿄 비즈니스 온디맨드
공통		2023년 1월 20일~24일 저녁 (16시경~19시경) 저녁 보도프로그램 / 시청방법 : TVer		

처리에 관계된 인력·노하우 부족 문제로 민영 방송사 대부분이 동시송신등을 본격적으로 실시하지는 않았다.

개정 저작권법이 방송 동시송신등에 관계된 권리처리 문제를 상당 정도 해소한 후에는 각 민영 방송사가 민방 공식 텔레비전 포털 「TVer」을 비롯해 유·무료를 묻지 않고 다시보기 서비스 등을 제공하기 시작하였다.²⁰ 구체적으로 닛폰 TV가 2021년 10월부터 TVer에서 매일 19시부터 23시까지 방송프로그램 동시송신을 시작하였고, TV 아사히·TBS·TV 도쿄·후지 TV도 2022년 4월부터 같은 시간대에 동시송신을 시작하였다. 또한, 지역 방송사도 TVer에 프로그램 제공을 시작한 것 외에, 자사 웹사이트나 애플리케이션 등에서 동시송신·다시보기 등의 서비스를 시작하였다. 이러한 가운데 TVer은 2023년 3월 기준 BS·독립국을 포함해 전국 122개국의 방송프로그램 인터넷 송신 실적을 기록하였다. 현재 TVer 외에도 TADA·TBS FREE·넷도 테레토(무료), 테레아사 동영상·테레토BIZ·FOD(무료 및 유료), Hulu·TELASA(유료)가 다시보기·VOD 송신 서비스 등을 제공하고 있다.²¹

20) 민간방송사업자의 인터넷 동시송신등 대처 현황은 放送コンテンツの制作・流通の促進に関するWG事務局, 「取りまとめ骨子(案)」(令和5年8月9日), 67~70頁. (방송콘텐츠의 제작·유통의 촉진에 관한 WG사무국, 「정리골자(안)」,(2023년8월9일), 67~70p)

21) 2023년 3월 기준 동시송신 서비스는 TVer에서만 이루어지고 있다.

4. 마치며

일본은 시청자의 편의성이 향상되고 콘텐츠 산업 발전에 이바지하기 위해 방송 동시송신등을 신속·원활히 실시할 수 있도록 지원하였다. 개별 과제 해결에 집중하기보다는 방송 동시송신등을 방송과 똑같이 취급하고 저작권 및 저작인접권의 일괄 처리를 실현하는 데 초점을 맞추었다. 그리고 방송 동시송신등에 관계된 이슈 검토 시 방송사 등 이해관계자의 요청을 적극적으로 반영하였다. 예컨대, 동시송신등의 범위를 설정할 때 따라보기나 일정 기간 다시보기 등을 포함하고, 방송과의 지역 동일성을 묻지 않는 등 유연한 범위 설정함으로써 사업자가 다양하고 유연한 동시송신등 서비스를 가능하게 하고 시청자의 편의성과 시청 기회 확대를 도모하였다. 이러한 일본의 동향은 디지털 시대 콘텐츠 전략을 고민하는 우리에게 방송 동시송신등에 관계된 개별 과제 해결에 집중하기보다는 시청자와 방송사업자 그리고 창작자 모두의 이익을 목표로 선제적·과감한 대응 추진을 검토 할 필요가 있음을, 콘텐츠 산업 발전의 관점에서 현장 목소리 반영에 신경 쓸 필요가 있음을 시사한다.

그런데 방송 동시송신등에 관계된 권리처리 과제 해결은 입법적 관점의 접근만으로는 부족하다. 입법적 허들을 낮춰도 방송 동시송신등에 관계된 권리처리 노하우나 대응 인력이 너무 미흡하거나 권리처리에 필요한 예산이 충분하지 않으면 동시송신등을 추진하는 데 한계가 있을 수밖에 없기 때문이다. 또한, 어느 정도 스폰서가 붙을지 알 수 없는 등 비즈니스 모델로서 성립할 수 있을지 경영 판단이 곤란한 면도 있다. 이에 일본 총무성에서는 ‘방송 콘텐츠 제작·유통 촉진에 관한 워킹그룹’을 설치하고, 인터넷 송신을 촉진하는 방안을 논의하고 있다. 향후 이러한 논의 동향도 주목하면서 디지털 시대 국내 콘텐츠 전략을 논의해 나갈 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 총무성, 「2030년판 정보통신백서 : 새 시대에 요구되는 강인하고 건전한 데이터 유통 사회를 실현하기 위해」,(2023), 200~202p
- 문화청 저작권과 · 총무성 정보통신작품진흥과, 「방송 동시송신등의 허락추정규정의 해석 · 운용에 관한 가이드 라인」,(2021년 8월 25일)
- 이케무라 사토시, “방송프로그램의 인터넷 동시전송등(1) : 권리제한 규정의 동시 전달 등에 대한 적용 확대, 허락추정 규정”, 「줄리스트」, 2021년 12월호 (유비각, 2021)
- 류무라 전, “방송프로그램의 인터넷 동시전송등(2) : 레코드 · 레코드 실연 및 영상 실연의 이용 원활화 등”, 「줄리스트」, 2021년 12월호(유비각, 2021)
- 방송콘텐츠의 제작 · 유통의 촉진에 관한 WG사무국, 「정리골자(안)」,(2023년 8월 9일), 67~70p, 73p



방송의 자유를 위한 방송심의제도2 : 한국과 영국의 심의제도 비교분석

엄새린

영국 사우스햄튼대학교 의과대학 연구원

목차

- 1 문제제기
- 2 한국과 영국의 방송심의기관 – 방송통신심의위원회와 오프콤
- 3 방송 심의절차
- 4 가족시청시간대와 워터쉐드(Watershed)
- 5 방송콘텐츠 내 광고 관련 규제
- 6 영국 방송심의제도의 시사점
- 7 결론

요약

본 연구는 한국과 영국의 방송심의제도를 비교 분석하여 방송의 자유와 공공의 이익 사이에서 균형을 찾는 방법을 모색한다. 한국의 방송통신심의위원회와 영국의 규제기관인 오프콤은 각각의 사회적, 문화적 맥락에서 공적 기준과 표현의 자유 사이의 조화를 추구하며, 이 과정에서 중요한 차이점과 공통점을 드러낸다. 오프콤의 사후 심의 접근법과 개인의 표현의 자유에 대한 강조는 방송 콘텐츠의 자율성을 존중하는 반면 한국은 비교적 선제적이고 구체적인 규제 기준을 가지고 있는데 이는 사회적 가치와 도덕성을 반영하려는 목적에서 비롯된다. 이러한 비교를 통해, 방송심의가 어떻게 방송 콘텐츠의 사회적 책임과 윤리적 기준을 준수하면서도 창의적이고 다양한 목소리를 자유롭게 표현할 수 있는 환경을 조성하는 데 기여할 수 있는지에 대한 시사점을 제공한다. 이 글은 방송의 자유와 심의 사이의 균형을 모색하는 것이 단순한 규제의 문제를 넘어, 사회적 가치와 문화적 다양성을 반영하는 복잡한 과정임을 강조한다.

1. 문제제기

현대사회에서 방송은 단순한 정보의 전달자를 넘어 다양한 의견과 문화의 교류를 촉진하고 공공의 이익을 대변하는 중요한 매체로 자리매김하고 있다. 이러한 맥락에서 방송의 자유는 창의적이고 다양한 콘텐츠의 생산을 가능하게 하며, 사회적 다양성과 복잡성을 반영 할 수 있는 기반을 제공한다. 특히 미디어 환경의 급격한 변화와 유튜브, OTT 등 새로운 플랫폼의 등장으로 콘텐츠는 더욱 세분화되고 다양해졌으며 자유로워졌다. 그러나 콘텐츠가 자유로워질수록 방송심의규정과는 더 많은 마찰을 빚게 된다.¹⁾ 한국의 기존 방송심의규정이 달라진 미디어의 현실을 반영하고 있는가? 방송심의규정을 엄격하게 따라야 하는 지상파 방송사 업자들이 비규제 영역의 콘텐츠와 공정한 경쟁을 할 수 있는가? 지상파 방송 제작자들은 이러한 환경에서 과연 창의적이고 다양한 콘텐츠를 만들어 낼 수 있는가? 이 글에서는 영국과 한국 방송심의 규정과 제도를 비교분석해보면서 영국의 사례를 통해 얻을 수 있는 교훈을 바탕으로 한국의 방송심의제도 개선 방향을 모색하고자 한다.

2. 한국과 영국의 방송심의기관 – 방송통신심의위원회와 오프콤

먼저, 한국과 영국의 방송심의제도를 비교하기 위해 규제기관을 비교해 보자면 다음과 같다([표 1] 참조). 한국의 방송통신심의위원회(이하 방심위)가 방송콘텐츠의 규제를 담당하고 있다면, 영국에서는 오프콤(Ofcom, Office of Communications)이 규제제도를 운영하고 있다. 두 기관 모두 2000년대 중반 각국의 법에 근거해 설립되었으며 독립적인 심의 및 규제를 하고 있다는 점에서 비슷하다.

규제범위에 있어 영국의 오프콤은 방송과 통신, 우편 서비스 등 상대적으로 넓은 분야의 규제를 담당하는데 비해 한국의 방심위는 방송, 인터넷·통신 등의 분야를 규제하고 있다. 두 기관 모두 가장 중요한 역할 중 하나가 방송콘텐츠 심의 및 규제라는 공통점이 있다.

1) Curran, J and Seaton, J. (2018). Power Without Responsibility (8th ed.). Taylor and Francis. Retrieved from <https://www.perlego.com/book/1556538/power-without-responsibility-press-broadcasting-and-the-internet-in-britain-pdf>

규제권한에 있어 두 기관 모두 ‘경고’ 조치를 할 수 있지만, 오프콤의 경우 필요시 방송 중단 및 라이센스 취소 등의 극단적인 조치까지 취할 수 있기 때문에 방심위보다는 더 폭넓은 권한을 가지고 있다. 오프콤과 방심위의 상위기관인 방송통신위원회를 대등한 위치로 볼 수 있다. 그러나 오프콤 산하에는 규제 및 심의만 담당하고 있는 하위기관이 별도로 설치되어 있지는 않기 때문에 이 글에서는 오프콤과 방심위의 특징을 비교해 보았다.

[표 1] 영국과 한국의 방송규제기관 비교

	영국	한국
기관명칭	오프콤(Ofcom, Office of Communications)	방송통신심의위원회(KCSC)
설립 연도	2003년	2008년
법적 근거	커뮤니케이션법 2003 (Communications Act 2003), 방송법 1990과 1996 (Broadcasting Acts of 1990 and 1996)	방송법, 방송통신법전기본법
성격	정부 산하의 독립규제기관	방송통신위원회 산하의 독립된 규제기관
주요 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 방송, 통신 우편 서비스의 규제 • 공공의 이익을 위한 방송 기준 설정 • 방송 라이선스 발급 및 관리 • 방송 내용 및 광고의 심의 • 시청자 및 청취자의 권리 보호 	<ul style="list-style-type: none"> • 방송, 인터넷·통신 분야의 콘텐츠 심의 • 방송 내용 및 광고의 심의 • 유해 콘텐츠에 대한 조치 및 권고 • 인터넷 이용환경의 건전성 유지 • 시청자 및 이용자의 권익 보호
규제 범위	모든 방송 서비스(TV, 라디오), 통신 네트워크 및 서비스, 우편 서비스, 무선 통신 장비 및 서비스	지상파·유료방송 채널의 방송 프로그램 및 광고, 흡연광고, 인터넷 등을 통해 유통되는 청소년 유해물, 불법촬영물, 명예훼손 등 불법·유해정보
웹사이트	www.ofcom.org.uk	www.kocsc.or.kr

3. 방송 심의절차

오프콤과 방심위는 각국에서 방송 및 통신 콘텐츠를 규제하는 중요한 역할을 담당하고 있다. 두 기관의 심의 프로세스는 형식적인 면에서 비슷한 부분을 보이고 있다([그림 1] 참조).

[그림 1] 방심위와 오프콤의 심의 프로세스 비교



먼저 오프콤은 온라인, 이메일, 우편 등 다양한 방법으로 불만을 접수하며, 방심위는 주로 온라인 시스템을 통해 불만을 접수한다. 이어지는 사전 검토 및 심의 대상 결정 단계에서 오프콤은 사전 검토를 통해 심의 대상 여부를 결정하며, 모든 불만이 심의로 이어지지는 않는다. 마찬가지로 방심위는 접수된 불만 중 심의 대상으로 결정되는 사안을 위원회 안건으로 상정한다.

조사 개시/심의위원회 심의 단계에서 오프콤은 공식 조사를 개시하고 방송사업자에게 의견 요청 및 추가 정보를 수집한다. 방심위는 심의 대상으로 결정된 사안을 심의위원회에서 논의하며, 방송 내용, 광고, 인터넷 콘텐츠 등을 심의한다. 결정 및 발표 단계에서 오프콤은 조사 결과를 바탕으로 결정을 내리고 공식 보고서 형태로 발표한다. 이때 오프콤은 해당 불만이 규정을 위반할 가능성이 있는지를 신중하게 평가한다. 불만이 더 이상의 조사를 요구하지 않는다고 판단되면, 해당 불만은 종결되고 그 기록은 오프콤의 방송 및 온디マン드 게시물(Broadcast and On Demand Bulletin)에 게재된다. 조사가 결정되면, 그 사례는 새로운 조사 목록에 포함되어 게시물에 공개된다. 방심위는 심의 결과를 결정문을 통해 공표하며 방송사업자나 콘텐츠 제공자에게 통보한다.

마지막으로 제재 실행/이행 및 후속 조치 단계에서 오프콤은 필요한 경우 경고, 벌금 부과, 방송 중단 등의 제재를 실행한다. 방심위는 방송사업자나 콘텐츠 제공자가 방심위의 결정을 이행하도록 하며, 경고, 시정 요구, 과태료 부과 등의 조치를 취한다.

1) BBC First – 방송사 자체심의 절차

이처럼 큰 틀에서는 양국의 방송 심의 절차가 비슷해 보이지만 큰 차이점이 있는데, 이는 BBC에 대한 별도의 조사 절차이다. 오프콤은, 소위 ‘BBC 먼저(BBC First)’라고 부르는 BBC 방송국 자체 조사 절차를 갖추고 있다. 만약 BBC에 대한 불만 사항이 접수되었을 경우, 민원인은 BBC 방송국에 먼저 문제를 제기하고 처리를 한 다음 그 이후로도 불만 사항이 해소되지 않았을 경우에만 오프콤에서 검토하는 절차이다. 따라서 BBC에 대한 불만 사항은 오프콤에서 바로 다루지 않고 BBC 이사회(이사회)의 자체 감독 절차를 경유해야만 한다. 이와 같은 방송사의 자체 불만 처리 시스템은 불만 사항이 오프콤으로 이관되기 전에 BBC가 먼저 대응할 기회를 제공한다.²⁾

2021년도와 2022년도에 BBC와 관련해서 오프콤에 접수된 민원은 3,094건이었는데, 이 중에 2,926은 BBC가 자체 조사를 하도록 이관하였으며, 168건만 오프콤의 BBC 표준 절차(BBC Standard Process)로 처리를 한 바 있다. 오프콤은 BBC로 이관하지 않은 민원의 대부분은 보도상의 정확성과 불편부당성(due accuracy/impartiality)인 것으로 발표했다.

영국정부는 이와 같은 시스템 하에서 방송사의 불편부당성과 불만 처리 프로세스에 대한 불신이 생길 수 있으므로, 지난해 말 통과된 ‘온라인 안전법(Online Safety Bill)’을 통해 오프콤이 BBC의 불만 처리 절차를 모니터링하고 소통 할 수 있도록 법적 책임을 포함시켰다. 실제로 Ofcom은 BBC가 불만 처리 절차를 간소화하고, 결정 내용을 더 투명하게 공개할 것을 요구한 바 있다.³⁾ 현재 BBC의 자사 불만 처리 절차를 보장해 주는 협약(Charter)이 2028년 초 갱신을 앞두고 있는데, 향후 BBC First 제도가 계속될 것인지 두고 볼 일이다.

2) How Ofcom deals with BBC TV, radio and on demand complaints – Ofcom

3) BBC to simplify complaints process | Advanced Television (advanced-television.com)

2) 양국의 방송심의 건수

흥미로운 것은 양국의 방송심의 건수를 현황이다. 오프콤은 대략 한 해 약 3만 5천 건의 불만신고를 받는다고 발표했다. 2020년과 2021년에는 평년의 2~5배가 넘는 불만신고를 받았지만, 이것은 코로나19의 영향으로 국가적인 재택근무 및 봉쇄정책이 실시되면서 TV 시청 시간의 증가와 소셜미디어를 통한 팬덤의 집단적인 행동으로 파악됐다. 2022년 이후에는 미디어 소비자들의 TV 시청이 코로나19 이전 시기와 비슷한 패턴으로 돌아갔으며, 불만 접수 건수 또한 예년과 비슷한 수준으로 떨어졌다. 그러나 이렇게 불만접수가 증폭된 시기에도 실제 조사에 착수를 한 민원의 숫자는 상당히 적으며(2022년과 2023년의 경우 44건), 이번 회계연도에 오프콤은 82건의 조사를 진행하였는데⁴(이 중 56건은 2022/23 이전에 시작된 조사이며, 나머지 26건은 2022/23에 완료됨) 이 중 70건을 규칙 위반으로 처리하였다.

[표 2] 오프콤의 연간 민원 접수 및 조사현황⁵

종류	2022/23	2021/22	2020/21	2019/20	2018/19
오프콤에 접수된 민원	36,908	99,562	142,660	34,545	55,801
중복된 민원 ⁶ 을 제외한 불만	8,725	11,932	11,778	7,829	6,206

반면, 방심위는 2023년 한 해 933건의 지상파 및 종합편성, 보도채널, 전문편성채널, 방송광고, 상품판매방송 부문의 심의의결을 했으며 그중의 대부분인 786건이 과징금, 제재조치 및 행정지도 대상이었다고 발표했다.⁷ 앞서 말한 것처럼 ‘BBC 먼지’제도 등 두 기관의 심의 대상의 범위, 심의 접수 및 처리 제도가 상이하고, 영국과 한국의 사회적·문화적 맥락의 차이가 매우 다르기 때문에 이 숫자들을 근거로 단순비교를 하는 것은 큰 의미가 없으며 선부른 결론을 도출해 낼 수도 없다. 그러나 그 점을 감안하더라도 두 기관이 처리하고 제재조치를 내린 건수의 차이는 매우 다르다는 것을 알 수 있다.

4) 조사는 시기 시작과 조사의 복잡성에 따라 1년 이상의 회계연도에 걸쳐 완료될 수 있다.

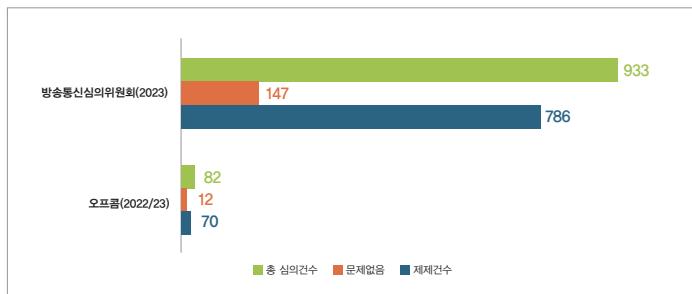
5) Ofcom's Annual Report and Accounts 2022/23

6) 접수된 민원 중 같은 프로그램에 대해 같은 이유로 불만을 제기한 민원을 의미한다.

7) 출처 : <https://www.kocsc.or.kr/PageLink.do>

방심위에 비해 오프콤은 민원 건수 대비 심의 조사(Investigation)에 들어가는 건수와 제재 건수가 적다. 이에 대해 오프콤에서는 미디어 소비자에게 범죄 및 혐오, 차별과 관련한 심각한 피해(Serious Harm)를 끼치는 경우들을 우선하여 심의한다고 밝혔다. 실제로 2021년과 2022년간 범죄와 관련된 민원에 대한 제재조치를 취한 건수는 8건에 불과하지만 총 벌금은 477,000 파운드, 한화로 약 8억 원이 넘는다.

[그림 2] 방심위와 오프콤의 한 해 심의 건수 (방송콘텐츠)



4. 가족시청시간대와 워터쉐드(Watershed)

영국에서는 ‘워터쉐드(Watershed)’라고 하는 시간대 정책이 있다. 오전 5시 30분부터 오후 9시는 청소년에게 부적절할 수 있는 콘텐츠의 방송을 제한하는 정책이다. 워터쉐드 정책은 부적절한 방송 콘텐츠로부터 미성년자들을 보호하기 위해 생겼다. 여기서 부적절한 콘텐츠란, 성인용 언어나 과격한 폭력 장면을 포함한 프로그램을 말하는데, 이런 내용들은 워터쉐드 이후 시간대에만 방송될 수 있다.⁸⁾ 한국에도 이와 비슷한 ‘청소년 보호시간대’ 정책이 있다. 이 시간대는 오전 7시부터 오전 9시까지, 오후 1시부터 오후 10시까지이며 토요일, 공휴일 혹은 초·중·고등학교의 방학기간 동안에는 오전 7시부터 오후 10시까지다.⁹⁾ 영국의 워터쉐드

8) What is the watershed? – Ofcom

9) 방송심의에 관한 규정 제2조제6호

시간대와 비교해보면, 한국이 조금 더 늦은 시간대로 보호 시간대를 설정한 것을 볼 수 있다. 영국에 비해 상대적으로 직장인들의 퇴근 시간과 아동들의 수면시간이 늦은 사회 문화적 맥락의 영향을 받은 것으로 보인다([표 3] 참조).

[표 3] 영국과 한국의 미성년자 대상 보호 시간대 정책비교

기준	영국-Watershed	한국 – 청소년 보호 시간대	한국 – 가족시청시간대
시간대	오전 5시 30분~오후 9시	오전 7시~오전 9시, 오후 1시~오후 10시 (토요일 및 공휴일, 여성가족부장관이 고시하는 초·중·고등학교의 방학기간동안에는 오전 7시부터 오후 10시까지)를 말한다. 단, 유료채널의 경우에는 오후 6시[에서 오후 10시까지])	평일 오후 7시~오후 10시, 토요일 및 공휴일 오후 6시~오후 10시
정책내용	성인용 언어나 과격한 폭력 장면 등은 Watershed 이후에만 방송	청소년에게 유해 콘텐츠 방영 엄격 제한	가족시청시간대 적합한 내용 방송 요구
적용 연령 범위	일반적으로 모든 연령의 청소년을 대상으로 함(만 18세 미만)	“청소년”은 만 19세 미만	“어린이”는 13세 미만
심의 및 제제	오프콤이 방송 내용의 시간대별 분류를 통해 청소년 보호 BBC의 경우 방송사 자체 규제 선행 주로 시청자 불만이 제기될 경우 오프콤으로 이관	BBC의 경우 방송사 자체 규제 선행 위반 시 엄격한 제재	위반 시 엄격한 제재

여기에서 특이한 점은, 가족시청시간대이다. 한국에는 청소년 보호시간대와 별도로 가족시청시간대 정책이 따로 있는데, 평일 오후 7시부터 오후 10시까지, 주말 오후 6시부터 오후 10시까지는 가족들이 함께 시청하는 시간대이므로 이에 적합한 내용을 방송해야 한다는 규정이다. 「방송심의에 관한 규정」에서는 “지상파방송은 가족시청시간대에는 가족구성원 모두의 정서와 윤리수준에 적합한 내용을 방송하여야 한다”¹⁰고 규정하고 있다. 한국의 가족시

10) 「방송심의에 관한 규정」 제8조제3항

청시간대는 1970년대 미국에서 시행되었던 가족시청시간대(Family Viewing Time)을 도입해 만들었다. 미국의 가족시청시간대는 1974년 미국의 NBC에서 방송했던 선정적인 장면이 문제가 된 것을 계기로 1975년 미국의 연방통신위원회(FCC)가 지정한 제도이다. 각 방송사가 저녁 8시부터 9시까지 가족 친화적 프로그램을 방송할 책임을 부과하는 것이었는데, 이 제도는 1차 수정헌법을 침해한다는 1976년 연방법원의 판결 이후 중단되었다. 한국의 가족시청시간대에서 규정하는 '가족구성원 모두의 정서와 윤리수준에 적합한 내용'이라는 것 또한 매우 주관적인 가치가 부여된 적극적인 콘텐츠 관리를 의미한다. 영국의 워터쉐드 제도는 선정적인 내용을 이 시간대 이후에 방송해야 한다는 의미이지, 워터쉐드 시간대에 방송하기에 적합한 내용의 콘텐츠를 심의한다는 의도는 없다. 자극적인 내용을 심야시간대에 방송하는 것과 가족시청시간대에 적합한 내용을 심의한다는 것 사이에는 큰 간극이 있다.

5. 방송콘텐츠 내 광고 관련 규제

한국과 영국의 방송 콘텐츠 내 광고와 관련된 규제를 비교해 보면, 두 국가 모두 방송 내용에 대한 규제를 통해 공공의 이익을 보호하고자 하는 데에 목적이 있다. 그러나 규제의 구체성과 접근 방식에서 차이를 보인다.

광고와 관련 한국의 방송 규제는 「방송심의에 관한 규정」 제46조, 제47조, 제48조, 제49조 등을 통해 상세하고 구체적으로 방송 광고 내용을 광범위하게 규제하고 있다. 반면 영국의 방송 규제는 오프콤의 방송규제(Broadcasting Code)를 통해 이루어지는데, 방송의 편집 독립성과 프로그래밍에 대한 통제, 편집 콘텐츠와 광고 간의 구분, 상업 참조에 관한 명확한 지침만 제공할 뿐 강력하고 세세한 규제는 하고 있지 않다.

오프콤의 광고심의 관련 방송코드의 섹션나인(Section 9 : Commercial references on TV)을 「방송심의에 관한 규정」과 비교해 보면 오프콤의 심의 내용이 방송 내 상업적 참조에 대한 일반 원칙과 규칙을 제시하는 데 그치고 있고, 때문에 구체적인 부분은 방송사의 자율 규제에 맡기고 있음을 알 수 있다.

[표 4] 영국과 한국 방송법상 콘텐츠 내 광고 심의 조항 비교

오프콤의 광고심의 조항(Section 9)		한국 방송심의에 관한 규정 중 광고심의 관련 조항(제46~49조)
법적 근거와 범위	상업적 참조에 대한 지침을 제공하고, 광고와 편집 내용의 구분, 상업적 투명성, 소비자 보호 등에 중점	상품명, 상표, 로고, 슬로건, 디자인의 노출과 언급에 대해 광범위한 규제를 제공하며, 광고, 협찬, 간접광고, 가상광고 및 시상품에 대한 구체적인 조항을 포함
상업적 참조의 정의	상품 배치(Product Placement) 및 프로그램 관련 자료에 대한 구체적인 정의와 규칙에 한정	상업적 표현에 대한 더 넓은 정의를 사용하여, 상품의 과도한 부각, 부적절한 광고효과 방지 등에 집중
프로그램 내 광고 허용 범위	일반적인 제품에 대해서는 규제가 관대한 편이나 특정 제품(예, 담배, 처방전이 필요한 약품 등)에 대한 규제가 더 엄격 뉴스와 어린이 프로그램 이외의 경우 시작, 중간, 종료시에 명확한 신호가 있는 경우 상품 배치허용	간접광고 및 가상광고에 대한 엄격한 규정 및 고지의 의무를 가지고 있음
간접광고	보도와 어린이 대상 프로그램, 종교 및 시사 및 소비자문제(Contents Affairs) 프로그램은 간접광고 금지	교양 또는 오락에 관한 프로그램만 간접광고 가능. 단, 이 중 어린이 · 보도 · 시사 · 논평 프로그램 제외
중계방송 프로그램 내의 광고	오프콤의 핵심사항(투명성 및 편집 독립성)을 지키는 선에서 상품, 서비스, 또는 상표가 프로그램 내에 포함되는 것을 허용	<p>간접광고, 협찬, 가상광고 등에 대한 보다 광범위한 규제</p> <p>①경기장 · 행사장 등에 실제 설치된 광고물을 의도적으로 부각하거나 반복하여 노출 금지</p> <p>②중계방송을 위하여 경기 · 행사 등의 주최 · 주관단체와 공동으로 새로운 광고물을 부착하거나 설치하여 이를 부각시키는 것 금지</p> <p>③협찬주 및 경기 · 행사 등의 주최 · 주관단체의 후원사와 관련되는 상품명 등을 반복하여 부각 금지</p> <p>④후원사 명칭 등에 법령에 따라 방송광고가 금지되거나 방송광고 시간이 제한되는 상품 등이 포함된 경우 그 노출에 신중을 기할 것</p> <p>⑤중계방송의 결과를 보도하거나 주요 내용을 요약하여 방송하는 경우에는 제3항 및 제4항의 규정을 준수할 것</p>

오프콤은 상업 참조에 대한 규제를 프로그램 배치, 프로그램 관련 자료, 후원 등 다양한 형태의 상업 활동으로 명확히 규정하고 있는데, 영국 사회에서는 이를 엄격한 규칙을 적용한 것으로 간주한다. 그러나 한국의 내용규제 관련 방송법과 비교해 보면 매우 기본적인 틀에 대한 언급만 있을 뿐 자세한 규제사항을 나열하지는 않았다.

먼저 심의규정의 개념과 범위를 비교해 보면, 한국의 방송법 및 심의 규정은 방송 내용에 대해 광범위하게 규제하며, 광고효과, 안내, 고지, 중계방송, 간접광고, 가상광고, 시상품을 포함한 넓은 영역을 포함하고 있다. 반면 오프콤의 규정은 방송코드의 원칙(principles), 예

를 들어 광고와 편집 내용의 구분, 편집 독립성의 유지, 소비자 보호 등에 초점을 맞출 뿐 한국과 같이 광대한 범위의 규정을 하고 있지는 않다. 다른 점이 있다면, 세부적이고 넓은 심의에 중점이 맞추어진 것이 아니라 오프콤의 기본적인 원칙들이 더 중요하다고 볼 수 있겠다.

다음으로 광고와 편집 내용의 구분에 있어 한국은 광고효과에 대한 세부항목에 대한 엄격한 규제를 하고 있다. 영국 또한 방송사는 방송 목적으로 프로그램에 편집된 내용은 광고와 명확히 구분되어야 한다(Broadcasters must ensure that editorial content is distinct from advertising)는 항목은 있으나 그 이하 세부내용을 제시하지는 않았다.¹¹ 즉, 시청자가 콘텐츠를 볼 때 그 장면이 광고인지 아닌지 구분이 된다면, 세부항목에 대한 규제를 하지는 않고 있다. 오프콤은 방송사가 프로그램에 대한 독립적인 편집통제권을 유지해야 한다(Broadcasters must maintain independent editorial control over programming)고 명시하고 있는데, 이 역시 광고로 인해 프로그램의 독립성이 지켜지고 있는가에 대한 원칙을 강조한 부분이라고 볼 수 있다.¹²

이 비교를 통해 한국과 영국의 방송 콘텐츠 규제에는 각기 다른 접근 방식과 초점이 있음을 알 수 있다. 한국은 방송 내용 전반에 대한 광범위한 규제를 통해 공공성을 유지하려 하며, 영국은 상업적 참조와 광고에 대한 원칙에 따른 규제를 통해 편집 독립성과 소비자 보호에 중점을 두고 있다.

6. 영국 방송심의제도의 시사점

영국 방송심의제도는 한국에 여러 중요한 교훈과 시사점을 제공한다. 그중 오프콤의 운영방식은 방송의 자유와 심의 사이의 균형을 어떻게 맞출 수 있는지에 대한 논의에 중요한 기여를 한다. 오프콤은 「온라인 안전법」 시행 이후 공공의 이익, 특히 청소년 보호,

11) Code on the Scheduling of Television Advertising(ofcom.org.uk)

12) The rules seek to ensure editorial independence is preserved and a distinction is maintained between editorial and advertising. They also aim to protect against unsuitable sponsorship, and to ensure that sponsorship arrangements adhere to the principle of transparency. Code on the Scheduling of Television Advertising(ofcom.org.uk)

공정성, 사생활 보호 등의 기준을 엄격하게 적용하고 있지만, 개인의 표현의 자유를 중요하게 여긴다고 볼 수 있다. 오프콤에서 하는 방송콘텐츠의 내용은 모두 사후 심의이며, 대부분 민원이 접수될 경우에 이를 조사하여 규정 위반 여부를 판단한다. 물론 예외적인 경우 민원이 없어도 오프콤에서 자체 조사를 시행할 수 있으나, 이는 매우 국한된 사례에 해당된다. ‘BBC 먼저’ 제도와 같은 접근 방식은 방송사가 자율적으로 책임을 지도록 유도하는 방침이 전제되어 있다. 그러나 실제 위반 사항으로 심의 결과가 나는 경우 사안에 따라 경고, 상당한 액수의 벌금 부과, 최악의 경우 방송 라이선스 취소 등의 강력한 조치를 취할 수 있다는 점은 주목할 만하다. 최근 강력한 제재를 가한 사례로는 이슬람채널(Islam Channel Limited), 혁명라디오(Revolution Radio Limited), 레트로카디아(Retrocadia Limited), 아헬바이트 티비(Ahlebait TV Networks), 러브월드(Loveworld Limited) 등의 방송사들인데, 이들은 주류 방송사라고 보기 힘든 극단주의 방송이거나 선정적인 내용의 방송을 하는 경우이다.

대표적인 사례로 러시아 투데이(Russia Today, 이하 RT) 방송사에 대한 규제가 있다. 2018년에 오프콤은 영국에 등록된 RT의 공정성 위반 건으로 7건을 조사했고, 이듬해 약 20만 파운드(한화 약 3억 3천만 원)의 벌금을 부과한 바 있다. RT는 오프콤의 결정에 불복하고 두 번 항소했으나 모두 패소했다. 그 이후에도 오프콤은 특히 우크라이나 전쟁과 관련해서 RT가 계속 공정성을 위반한다는 불만 접수를 받게 되자, 결국 오프콤은 RT가 영국 방송 라이선스를 보유하기에 적합하고 적절하지 않다고 판단되어 RT의 방송 라이선스를 취소하였다.

이에 비하면 한국의 방심위는 방송 콘텐츠에 대해 보다 선제적이고 세밀하며 구체적인 규제 기준을 적용하는 경향이 있다. 이는 방송 콘텐츠가 사회적 가치와 도덕성을 반영해야 한다는 기대에 기인한다. 방심위는 공정성, 윤리성, 청소년 보호 등에 관한 기준을 설정하고, 이를 위반한 방송 콘텐츠에 대해 수정 요구, 벌금 부과, 방송 정지 등의 조치를 취할 수 있다.

상대적으로 영국의 방송심의제도는 방송의 자유와 공공의 이익 사이의 균형을 유지하면서도 방송사의 자율성을 존중하는 모델을 제시한다. 반면 한국은 세세한 심의 항목

을 준수해야 하는데 세세한 심의 항목의 실효성 여부에 대한 고민과 함께 방송이 가져야 할 중요 원칙들(예를 들어 편집인의 창작권한 등)을 어떻게 지켜나갈 것인지가 향후 과제가 될 것이다.

7. 결론

방송의 자유와 관련된 심의 제도에 있어 한국과 영국의 비교 분석을 통해, 두 국가 간의 접근 방식에서 발견된 비슷한 점과 중요한 차이점들에 대해서 알아보았다. 각기 다른 사회적, 문화적 맥락 속에서 어떻게 방송 콘텐츠의 규제와 자유가 조화를 이룰 수 있는지는 간단한 문제가 아니다. 영국의 오프콤과 한국의 방심위의 심의제도는 방송심의의 필요성과 그 실행에 있어서 공공의 이익, 표현의 자유, 그리고 콘텐츠의 다양성 사이의 균형을 찾는 방법에 대한 중요한 사례를 제시한다. 영국에서 오프콤이 실시하는 방식, 특히 사후 심의 접근법과 개인의 표현의 자유에 대한 강조는 방송 콘텐츠의 자율성을 존중하며 동시에 사회적 책임을 다하는 방식으로 평가될 수 있다. 이는 방송사가 자율적으로 콘텐츠를 관리하도록 하면서도 공적 기준을 위반하는 경우 강력한 조치를 취할 수 있는 유연성을 보여준다. 이러한 접근 방식은 한국에서의 방송심의 제도 개선에 있어 중요한 참고점이 될 수 있다.

한국에서는 방송심의가 더욱 선제적이고 구체적인 규제 기준에 따라 이루어지며, 이는 사회적 가치와 도덕성을 반영하려는 목적을 가진다. 그러나 이는 때때로 표현의 자유와의 긴장 관계를 초래할 수 있으며, 이에 대한 세심한 접근이 요구된다. 결국, 방송의 자유를 위한 심의 제도는 방송 콘텐츠가 사회적 책임과 윤리적 기준을 준수하면서도 창의적이고 다양한 목소리를 자유롭게 표현할 수 있는 환경을 조성하는데 기여해야 한다. 영국의 사례는 방송심의 제도가 어떻게 방송사의 자율성을 보장하면서도 공공의 이익을 보호할 수 있는지에 대한 교훈을 제공한다. 한국은 이러한 교훈을 바탕으로 방송심의 제도를 재검토하고 개선함으로써 방송의 자유와 사회적 책임 사이의 균형을 더욱 효과적으로 이루어

나갈 수 있을 것이다.

이 연구는 방송의 자유와 심의 사이의 균형을 모색하는 것이 단순한 규제의 문제를 넘어 사회적 가치와 문화적 다양성을 반영하는 복잡한 과정임을 보여준다. 한국과 영국의 비교를 통해 도출된 시사점은 두 나라뿐만 아니라 다른 국가들에게도 방송 콘텐츠의 심의와 관련하여 고려해야 할 중요한 요소들을 제시한다.

참고문헌

- Curran, J and Seaton, J. (2018). *Power Without Responsibility* (8th ed.). Taylor and Francis. Retrieved from <https://www.perlego.com/book/1556538/power-without-responsibility-press-broadcasting-and-the-internet-in-britain-pdf>

Ofcom (2023). Ofcom's Annual Report and Accounts 2022/23

4. 방송현장

글로컬시대 흥미만점의 기후 콘텐츠

황진미

시대와 세대를 초월하는 여성콘텐츠

정석희



글로컬시대 흥미만점의 기후 콘텐츠

황진미
대중문화평론가

목차

- 1 들어가며
- 2 KBS(TV) <지구 위 블랙박스>, 실험적 형식의 대작
- 3 KNN(TV) <하얀 경고, 사라지는 바다숲>, 지역민방이 소개한 바다숲 이야기
- 4 KBS부산(TV) <환경을 푸는 언박싱>, 친근함과 지역성을 살린 기후 예능
- 5 OBS(Radio) <오늘의 기후>, 매일 두시간 반씩 기후 이야기를 한다고요?
- 6 마치며

요약

이 글은 지상파방송사에서 2023년 하반기 제작·방영한 프로그램들 중 '기후 위기 콘텐츠'를 중심으로 새로운 형식을 시도하며 지상파방송의 공익적 가치를 선보인 프로그램을 소개한다. 전 지구적 관심사로 자칫 무겁고 딱딱하게 느껴질 수 있는 기후 위기 소재를 다양한 형식과 접근으로 풀어낸 KBS <지구 위 블랙박스>, KNN <하얀 경고, 사라지는 바다숲>, KBS부산 <환경을 푸는 언박싱>, OBS <오늘의 기후>를 살펴 보고자 한다. 기후 위기를 다룬 네 편의 프로그램 속에 담긴 사회적 가치는 일상 속에 스미는 주간, 일간 방송의 가치가 더욱 돋보이게 한다. 특히 지역 중소방송사들이 지역성을 살려 기후문제에 특화된 프로그램들을 만드는 것에 주목할 만하다. 앞으로도 지역적인 문제를 지역적으로, 더 가까이, 더 일상적으로 기후문제를 생각할 수 있도록 지역 지상파방송사에서 더욱 새롭고 가치 있는 시도들이 이어지길 바란다.

1. 들어가며

“요즘은 왜 착한 예능이 없지?” 옛날에는 MBC <느낌표>나 KBS <체험 삶의 현장>처럼 공익적인 프로그램들이 있었는데, 요즘은 왜 ‘먹방’ 아니면 남의 연애 훔쳐보는 예능밖에 없냐고 푸념하는 사람이 많다. 하기야 그렇다. 채널과 플랫폼은 많아졌지만, 콘텐츠들은 점점 말초적이고 개인화되었다. 자극적이고 사사로운 콘텐츠가 대세인 지금, ‘공익적 프로그램’이라니 희귀템이라도 찾는 기분이다. 하지만 지상파방송사에서는 여전히 공익적 프로그램들을 만들고 있다. 시청자들의 주목을 받지 못해 시청률이나 화제성은 낮지만, 우리 사회에 꼭 필요한 이야기를 누군가는 꾸준히 만들고 있다. 특히 전 지구적 문제라 할 수 있는 기후 위기를 다룬 콘텐츠들이 눈에 띈다. 자칫 무겁게 느껴질 수 있는 기후 위기라는 소재를 다양한 접근으로 풀어낸 KBS <지구 위 블랙박스>, KNN <하얀 경고, 사라지는 바다숲>, KBS부산 <환경을 푸는 언박싱>, OBS 라디오 <오늘의 기후> 등이 꼽힌다.

2. KBS(TV) <지구 위 블랙박스>, 실험적 형식의 대작

<지구 위 블랙박스>는 KBS가 창사 50주년을 맞아 2023년 10월에 방송한 4부작 환경 예능이다. 제작비가 24억, 제작 기간이 500일이나 소요된 대작으로, 남극, 스페인, 태국, 제주도, 강원도, 서울 등 국내외 6개 지역 로케이션으로 제작되었다. 2021년에 <오늘도 무해하게>라는 전무후무한 ‘기후 예능’을 만들었던 KBS 구민정 PD가 공모전에 제출한 기획안이 1등으로 뽑히면서, SF드라마-다큐멘터리-콘서트가 결합한 독특한 형식의 프로그램이 만들어졌다. 각본 작업에 SF소설가 천선란 작가가 합류했고, 배우 김신록, 박병은, 김건오가 출연해 디스토피아적 근미래 세계관을 형성했다. 여기에 뮤지션으로 윤도현, 김

[그림 1] 지구 위 블랙박스



출처 : KBS

윤아, 최정훈, 정재형, 대니 구 등이 참여해, 기후 위기의 최전선에서 변화를 촉구하는 간절한 퍼포먼스를 펼쳤다.

프로그램이 시작되면 방호복으로 완전무장한 ‘윤(김신록 분)’이 등장하고, 그가 사는 공간을 비춘다. 이곳은 집처럼 생겼지만 집이 아니다. 바깥은 모래폭풍과 섭씨 89도에 달하는 헛 빛뿐이다. 여기가 어디냐고? 2054년의 사람이 살지 않는 지구다. 2049년에 지구는 폭염, 산불, 해수면 상승 등으로 인해 ‘거주불능지역’으로 선포되었다. 많은 사람이 죽었고, 소수의 사람만이 방공호에 탑승해 지구를 떠나 두 번째 달이 되어 지구 주위를 돌고 있다. 지구에는 데이터센터만 남아있다. 이곳에서 한 명이 머물며 지구의 변화 상황을 매일 기록하며, 방공호에 있는 생존 인류들에게 보고하는 임무를 수행 중이다. 지구에 인류가 귀환할 수 있는지 없는지를 확인하면서 말이다. ‘윤’은 황폐해진 지구 위 블랙박스(데이터센터)에서 AI 러스와 대화를 이어가다 분통을 터뜨리기도 하고, 과거 지구의 기록을 찾아보며 감회에 젖기도 한다. ‘윤’은 2023년의 자료를 돌아보다 뮤지션들이 기후 위기를 경고하며 노래했던 기록을 찾아낸다.

[그림 2] 지구 위 블랙박스



출처 : KBS

이런 액자식 설정을 뒤로하고, 가수 최정훈이 지구온난화의 최전선 남극을 직접 찾아가는 여정이 등장한다. 꼬박 9일이나 시간을 들여 들어갈 수 있었던 남극에는 눈과 얼음으로 덮이지 않은 맨땅이 드러나 있다. 지난 5년간 우리나라 2배 면적의 얼음이 사라졌다. 실시간으로 굉음을 내며 무너져 내리는 빙벽을 배경으로 최정훈이 노래하는 장면은 기이한 심상을 불러일으킨다. 이 장면은 이탈리아 음악가 Ludovico Einaudi(루도비코 에이니우디)가 그린피스(Green Peace)와 협업해 무너지는 빙하를 배경으로 북극에서 피아노를 연주한 <Elegy for the Arctic, 북극의 비가(悲歌)> 영상을 연상시킨다. 형언할 수 없는 종말의 위기감이 스미는 것이다.

온난화로 빙하가 녹으면 해수면이 상승해 전 세계 해안 도시들이 수몰 위기에 처한다. 자카르타와 투발루는 물론이고, 부산도 예외가 아니다. 프로그램은 먼 나라로 갔던 시선을 국내로 돌린다. 가수 윤도현이 동해안을 돌며 연안 침식으로 해변 모래가 사라지고 해안에 절벽이 생긴 곳들을 보여준다. 해수면 상승으로 너울성 파도가 일어나면서 생긴 일이다. 2015년부터 축구장 100여 개 면적의 백사장이 사라졌다. 물론 이런 기후 위기에 대한 경고가 처음 듣는 내용은 아니다. 하지만 2049년에 지구가 이미 사람이 살 수 없는 땅이 되었다는 아포칼립스(Apocalypse, 종말)적인 근미래 설정을 취하고, 그때 홀로 지구에 남은 사람에게 감정이입을 한 채 2023년의 순간을 돌아보니 안타까움이 와닿는다. ‘아, 저 때도 이미 저런 조짐이 보였는데, 저 때라도 뭐든 했었어야 했는데!’ 하는 회한이 강렬하게 드는 것이다.

프로그램은 2부에서 2080년의 미래를 보여준다. 데이터센터에 홀로 남은 ‘한스(박병은 분)’가 점점 환경이 나빠지고 있는 방공호에서 보내오는 다급한 요청에 따라 지구에 인류가 귀환할 수 있는지를 타진 중이다. ‘한스’는 어린 시절 기후 난민이 되었다. 살만했던 지구에 대한 기억은 없다. 그도 지구가 마지막 경고를 보내던 2023년의 기록을 찾아본다. 스페인의 산불 지역에서 가수 김윤아가 <세상의 끝>을 노래하고 댄서 모니카와 립제이가 퍼포먼스를 한다. 김윤아가 지구를 형상화한 듯한 여러 겹의 옷을 찢는다. 퍼포먼스는 직관적이면서 신령한 느낌이 그득하다. 프로그램은 죽음의 땅이 된 스페인 산불에서 호주 산불을 거쳐 동해안 산불로 시선을 옮기며, 고온 건조해지는 지구의 이상 기후 문제가 결코 먼 나라 이야기가 아님을 환기한다.

3부에선 2123년의 미래를 그린다. 100년 뒤 인류 ‘니오(김건우 분)’가 돌려보는 2023년의 영상기록에는 태국의 맹그로브 숲이 나온다. 강에 뗏목을 띄우고, 그 위에 그랜드 피아노를 엿었다. 뮤지션 정재형의 피아노와 바이올리ニ스트 대니 구의 바이올린이 환상적인 이중주를 만들어낸다. 비현실적으로 아름답지만, 한편으로 찰나적인 슬픔을 간직한 장면처럼 보인다. 원경을 이루는 맹그로브 숲은 열대우림의 4배나 이산화탄소를 흡수하는 것으로 유명하지만, 최근 새우 양식장과 팜유 농장으로 인해 급속도로 사라지는 중이다. ‘지구의 마지막 허파’가 남기는 우아한 영정사진인지도 모르겠다.

[그림 3] 지구 위 블랙박스



출처 : KBS

프로그램은 서사 말미에 데이터센터에서 지구의 현재를 기록하고 인류 귀환을 판단하는 인물이 무작위로 뽑힌 것임을 알려준다. 그처럼 무거운 결정권이 누구에게나 동등하게, 모든 개개인에게 주어지다니! 어떤 자격이나 위치에 있는 사람이 아니라, 모두가 인류의 운명을 결정할 책임을 골고루 나눠서 지고 있다는 가르침은 각별한 울림을 준다. 지금도 지구의 운명을 결정할 책임을 특별하지 않은 우리 개개인이 나눠서 지고 있음을 은유한다.

과거 환경 콘서트의 표어 중에 ‘내일이면 늦으리’라는 것이 있었다. <지구 위 블랙박스>는 ‘이미 늦은 내일’의 관점에서 오늘을 돌아보는 프로그램이다. 이미 망한 지구의 잔해에서 기록으로 남은 오늘의 안간힘을 들여다본다는 설정은 ‘아직 완전히 늦지는 않았음’에 안도하며, 실낱같은 희망을 걸고서 간절한 호소를 보내는 중이다.

3. KNN(TV) <하얀 경고, 사라지는 바다숲>, 지역민방이 소개한 바다숲 이야기

<하얀 경고, 사라지는 바다숲>은 2023년 11월에 부산경남지역 민영방송사인 KNN에서 방송한 특집 다큐멘터리이다. 프로그램은 언론사 최초로 우리나라 전 해역의 갯녹음 실태를 다루며, 이를 되돌리기 위한 바다숲 조성사업을 보여준다. 바다숲은 바다생물의 서식지 역할을 하는 대형 바다조류 군락을 말한다. 이 바다숲이 사막화되는 현상을 갯녹음이라 한다. 바

닷물로 밀려들어온 해양쓰레기와 화학 비료에 들어 있던 탄산칼슘이 해수 온도 상승으로 고체로 변해 바위에 달라붙는데, 이런 바위에는 해조류가 뿌리를 내리지 못해 바닷속이 하얀 사막으로 변한다. 전 세계 바다에서 관찰되는 현상으로, 우리나라 바다에서도 매년 1200ha(1200만 제곱미터)씩 갯ぬ음 면적이 늘고 있다. 프로그램은 울릉도, 거제, 제주 등지에서 심해지고 있는 갯ぬ음 실태를 보여준다. 그중에서도 제주 서귀포시의 갯ぬ음이 가장 심하다. 2년 사이 갯ぬ음 면적이 2배로 늘었는데, 쿠로시오 난류가 제주 바다의 해수온을 급격하게 올려 아열대 바다로 바뀌고 있다.

[그림 4] 하얀 경고, 사라지는 바다숲

[그림 4] 하얀 경고, 사라지는 바다숲



출처 : KNN

[그림 5] 하얀 경고, 사라지는 바다숲



출처 : KNN

그동안 해양생태계를 살리기 위한 정부의 노력이 있었다. 바로 ‘바다숲 조성사업’이다. 2009년부터 1조 5천억이 넘는 국비 예산을 들여 전국 연안 228곳에 3만 개의 거대한 콘크리트 구조물인 인공어초를 넣는 사업을 벌였다. 2012년부터는 매년 5월 10일을 ‘바다 식목 일’로 정하고 감태, 모자반 등 해조류를 심었다. 그렇다면 이후 해양생태계는 잘 살아났을까. 제작진이 조사팀과 함께 포항, 강릉, 제주 바다를 둘러보았다. 결과는 썩 좋지 못하다. 서식환경에 맞지 않은 해조류를 심거나, 생태에 맞지 않는 시기에 바닷말 이식이 이루어진 탓이다. 중앙정부가 바다숲 조성을 마치면 관리는 지자체로 떠넘겼는데, 지자체 중에는 예산이 한 푼도 배정되지 않은 곳도 있었다. 그 결과 해조류와 해저 서식 동물이 오히려 3분의 1이나 감소했다는 감사원 조사 결과가 있을 만큼 결과가 좋지 않다. 인공어초 위주의 바다숲 조성사업에서 벗어나야 한다.

프로그램은 호주 연구진들과 함께 호주 바다를 둘러본다. 여기서도 갯녹음이 심각하게 관찰된다. 호주의 연구진들은 인공어초가 아닌 자연 암반과 모래를 택하고, 적합한 갈조류를 골라 해수 온도 상승에 맞춰서 생육시키기 위해 10년 이상 조사와 연구를 거듭하고 있다. 국내에서도 바다숲을 살리려는 다양한 연구가 펼쳐지고 있다. 민간연구팀이 강원도 강릉 해변 바다숲 조성사업에 처음으로 홍조류를 이식해 미역과 모자반의 숲을 이루는 데 성공했다. 강원도 양양에서는 어장 휴식제로 구역을 나누어 3년~5년 단위로 어획을 금지해 생태계가 살아나도록 하였다. 경남 통영에서는 환경단체가 벼농사의 모판처럼 거머리말을 키워 바다에 심었다. 경북 울릉도에서는 정부가 인공어초가 아닌 자연 암반에 직접 해조류를 심고 붙이는 방식으로 생태계를 되살리고 있다.

[그림 6] 하얀 경고, 사라지는 바다숲



출처 : KNN

바다숲은 최근 새로운 가치로 주목받고 있다. 해양생태계가 탄소를 흡수한다는 것이 알려지면서 '블루카본(Blue Carbon, 해양생태계가 흡수하는 탄소)'이라 불린다. 해양은 육상보다 탄소흡수 속도가 최대 50배 빠르고 저장 능력도 뛰어나다. 해조류의 블루카본에 대한 연구는 아직 초기 단계이지만, 저장 능력 분야는 우리나라가 선도하고 있다. 최근 포항공대 연구진은 바다숲 1㏊(1만 제곱미터)가 탄소 3.4t까지 저장한다는 것을 밝혀냈다. 바다숲이 해양생태계를 넘어 지구를 살릴 탄소 중립의 마지막 기회로 보인다.

<하얀 경고, 사라지는 바다숲>은 중앙 방송에서 잘 다루지 않는 해양 환경 이야기를 지역민방의 특성을 살려 다큐멘터리로 충실히 담아냈다. 갯녹음이 무엇인지 널리 알려지지 못한 상태에서 프로그램은 그 개념과 실태를 잘 소개하고, 이를 되살리기 위해 어떤 노력이 있는지 차분히 보여주었다. 다만 바다숲 조성사업이 언제부터 어느 정도 규모로 이루어진 사업인지 정

확하게 다루어지지 못한 것은 아쉽다. 매우 큰 국책사업이었던 만큼 성공과 실패에 대한 냉정한 지적과 평가가 있어야 함에도 비판이 두루뭉술하다. 프로그램은 비판이나 고발보다는 국내외의 다양한 연구와 시도에 초점을 맞췄다. 그럼에도 <하얀 경고, 사라지는 바다숲>이 발굴한 유익한 아이템은 후속 프로그램으로 발전시켜도 좋을 듯하다. 가령, 바다숲 조성사업에 대한 평가를 탐사보도 형식으로 한 편 만들고, ‘인공어초를 넘어선 바다숲 만들기’의 다양하고 섬세한 접근법으로 또 한 편을 만들고, ‘블루카본’에 대한 새로운 연구로 또 한 편을 만드는 것이다. KNN에서 의욕을 가지고 장기 프로젝트로 해봄 직한 작업이다.

4. KBS부산(TV) <환경을 푸는 언박싱>, 친근함과 지역성을 살린 기후 예능

<환경을 푸는 언박싱>은 KBS부산총국에서 기획하여 작년 5월부터 부산과 경남지역에 송출하는 생활 밀착형 예능 프로그램이다. 매주 화요일 저녁 7시 40분에 30분간 방송된다. 환경을 주제로, 특집 교양 프로그램이 아닌 평일 저녁 예능 프로그램을 만드는 것이 쉽지 않았을 텐데 <환경을 푸는 언박싱>은 재미와 정보의 균형을 적절히 잡아낸다.

[그림 7] 환경을 푸는 언박싱



출처 : KBS부산

프로그램이 가장 공들인 대목은 크게 세 가지이다. 첫째는 친근함이다. 메인 MC로 방송인 광희를 내세워 친밀감을 높였다. 광희의 진행방식은 남녀노소 모두에게 살갑고 편안하게 수다를 떠는 듯한 느낌을 준다. 오늘날 환경문제는 심각하지만, 당위나 윤리로 올바름

을 강요받는다는 느낌으로 접근해서는 곤란하다. 재미와 가벼운 마음으로 접근하고 자율적인 관심과 참여를 끌어내야 한다. 이런 분위기에 광희의 살갑고 중성적인 느낌이 딱 맞는다. 또 한 명의 MC 성은진의 씩씩한 태도와 안정감 있는 입담도 프로그램이 안착하는데 크게 공헌했다. ‘언박싱’이라는 제목도 신상을 오픈하는 듯한 호기심과 두근거림을 자아낸다. 프로그램은 미래환경 개발팀이 가상의 발명품을 개발하여 선보인다는 설정을 취한다. ‘음식이 자동으로 분배되는 접시’나 ‘미세플라스틱을 먹는 문어’처럼 가벼운 아이디어 상품들을 제안해 환경문제에 대한 경각심을 높이고 흥미를 돋운다. 출연자들의 캐릭터와 예능의 자잘한 설정을 잘 버무려 지루할 짬을 주지 않는다.

둘째는 지역성이다. 지역 주민들이 관심을 가질 현안을 다룸으로써 화제성을 높인다. 지역에서 활동하는 학자와 활동가가 게스트로 등장해 자세한 설명을 곁들이고, 지역주민 그중에서도 특히 주부, 청소년, 어린이의 참여도를 높였다. 지역민들에게 초미의 관심사인 낙동강 녹조와 식수 문제를 여러 차례 편성해 깊이 있게 방송한 대목이나, 부산지역에서 가장 먼저 시행하여 자부심이 있는 음식물 쓰레기 종량제 사업과 음식물 쓰레기 처리 시설을 찾아가서 보여주는 대목 등은 지역성을 드러내는 예이다.

[그림 8] 환경을 푸는 언박싱



출처 : KBS부산

셋째는 실천성이다. 보통 다큐멘터리들은 고발이나 지식 전달에 그치지만, 이 프로그램은 직접 체험하고 행동을 바꾸는 것을 강조한다. 스튜디오에 낙동강 녹조를 퍼서 가져와 냄새를 맡고, 녹조 물에서 키운 양파를 잘라 보인다. 방송사 옥상에서 6개월간 녹조 물과 수돗물로 채소를 길러 성분을 비교하는 실험을 하여 결과를 발표한다. 실제로 작물 성분 비교검사에서는 녹조 물로 기른 당근 등에서 녹조의 대표 독성물질인 마이크로시스틴이 검출되었다. 그

밖에도 강의 자연 정수가 가능한지를 실험 모델을 통해 보여주며 낙동강 재생 프로젝트에 힘을 싣는다거나, 음식물 쓰레기 배출이나 배달음식 포장재를 줄이는 방법에 대해 구체적으로 조언하는 등 실천에 진심이다.

한 번의 고발프로그램을 보고 분노하거나 걱정하고 마는 것보다, 매주 예능 프로그램을 보면서 실생활에 젖어 들듯이 즐겁게 환경문제를 알아나가고 지역 안에서 관심과 실천을 높이는 것이 기후 위기 극복에 훨씬 도움이 될 것이다.

5. OBS(Radio) <오늘의 기후> 매일 두 시간 반씩 기후 이야기를 한다고요?

<오늘의 기후>는 OBS 라디오에서 방송하는 프로그램으로 음악, 토크, 정보, 청취자 사연 등을 곁들인 라디오쇼다. 여느 라디오쇼와 다를 바 없는 형식으로, 매일 기후 문제를 다룬다. 기후 위기 문제와 대응을 시민 눈높이에서 다루면서 전문가와 청취자들이 생활 속에서 답을 찾아보자는 의도로 기획되었다.

2023년 3월 말 OBS 라디오 개국과 함께 <기후만민공동회-오늘의 기후>라는 제목으로 평일 오전 1시간 방송으로 출발했는데, 8월부터는 2시간으로 분량이 늘었다. 2024년 2월 19일부터는 제목이 <오늘의 기후>로 간단하게 바뀌고, 방송시간도 퇴근 시간대로 옮겨지면서 분량도 2시간 30분으로 늘어났다. 현재 심야 시간에는 재방송이 송출되고 있으며, 주말에는 스페셜 방송이 나간다. 매일 저녁 5시부터 7시 반까지, 완전 황금시간대를 점유하고 있는데, 두 가지 면에서 놀랍다. 첫째, 기후 이야기로 매일 이렇게까지 할 말이 많단 말인가? 둘째, 지상파 라디오 방송국이 순전히 기후 문제에 이렇게나 많은 시간을 편성할 수 있단 말인가?

첫 번째 의문에 대해서는 실제로 들어보면 이렇게 다채로운 아이템이 기후와 관련이 있다는 사실에 두 번 놀라게 된다. 실생활과 밀접한 건축, 농업, 음식, 패션, 교통 등이 모두 기후

[그림 9] 오늘의 기후



출처 : OBS

와 연관이 있다. 알고 보니, 모든 길은 기후로 통하고 있었다! 또한 기후와 환경문제에 관심을 둔 청취자들이 매우 많고 청취자 참여도도 높다. 매일 문자와 SNS로 시민들의 기후 제보를 받는 ‘기후 톡파원’ 코너를 운영하고 있는데, 청취자들의 적극적인 참여로 방송에서 다 소개를 못할 만큼 제보가 쏟아진다. 이렇게나 할 말이 많고, 말하고 싶은 사람이 많았단 말인가. 하기야 기후 문제야말로 모든 사람이 할 말이 있고 논하기 쉬운 주제다. 자고로 스몰 토크에서 정치와 종교 이야기는 금기이지만 날씨 이야기는 언제나 환영이다. 더욱이 전 지구적인 기후 위기 앞에서 모두가 이해 당사자다. 그동안 방송에서는 소수의 사람에게 발언권이 제한되어 있었는데, 시민 모두에게 발언을 개방하고 참여를 끌어내자 모두가 당사자로 발언하기 시작한 것이다.

[그림 10] 오늘의 기후



이기관의 미래가상뉴스 '내일의 기후'
방송일 : 2024-02-25



여기는 라오스, 감귤재배 기술도 전수합니다.



오동진의 영화이야기 : d2, 파묘, 대통령의 사람들



금사과, 금배...농산물 유통의 해법을 찾는다



불광동 막걸리 장인 인터뷰



[퇴근길 오기후] 데스밸리에서 카약 뱃놀이?

출처 : OBS

프로그램은 출발부터 시청자 참여를 적극적으로 활용하였다. 첫 방송부터 대국민 오디션 방식으로 프로그램 진행자를 공모해 청취자들이 직접 시민 DJ를 뽑는 방식으로 출발하였다. 수많은 지원자 중 추려진 5명의 후보가 총 5주 동안 요일을 달리하여 실제 생방송을 진행해 보는 오디션을 거쳤다. 전문가와 제작진과 청취자들의 투표로 지상파 최초의 ‘기후환경 DJ’로 김희숙 작가(번역가 겸 북클럽 유튜버)가 선발되었다. 이런 오디션은 단순히 청취자의 관심을 끌기 위한 행사가 아니다. 프로그램 진행자도 시민의 한 사람이자 청취자에 의해 뽑힌 대표로서

マイク를 잡고 말한다는 대의 민주주의적 상징성을 담고 있다. 이는 프로그램의 정체성을 시민 참여형으로 자리매김한다는 뜻이고, 청취자인 시민들의 목소리를 적극적으로 담겠다는 뜻이다. 이런 취지가 읽혔는지 <오늘의 기후>는 시작 두 달 만에 한국PD연합회에서 현직 PD들이 직접 심사하고 선정하는 ‘이달의 PD상’을 수상했다. “딱딱하고 어려워 보이는 기후 문제를 먹거리, 주택과 자동차 등 일상 소재로 접근한 점이 돋보였고 시민으로 구성된 기후 토크와 소통하며 지역방송이 나아갈 길을 제시했다”는 심사위원회의 평가가 있었다.

두 번째 편성에 관한 의문을 해소하기 위해서는 OBS 라디오가 어떤 채널인지를 살펴 볼 필요가 있다. OBS는 TV 채널만 운영하다가 작년 3월에 경기지역 신규 라디오 방송사업자에 응모해 주파수 99.9MHz(과거 경기방송의 주파수)의 새 주인이 되었다. OBS가 라디오 플랫폼을 갖고자 한 이유로 시공간의 제약 없이 포괄적인 이야기를 담아내고, 시민들의 적극적인 참여를 끌어내고, TV와 협업하고 공존하여 지역에서 시너지 효과를 내겠다는 취지임을 밝힌 바 있다. 즉 개국부터 지역성, 시민참여, 열린 방송, 공동체 등을 염두에 두었다. OBS 라디오는 서울 소재의 중앙방송과 경쟁하는 것이 아니라, 수도권의 유일한 ‘지역방송’임을 표방한다. 즉 ‘만들 어가는 지역성’을 모토로, 경인 지역 사람들이 자기 고장에 애착을 가지고 함께 사는 공동체를 꾸릴 수 있도록 돋고자 한다. 이러한 기조는 시민들과 지역의 이야기를 같이 나누도록 지역 시사 뉴스를 방송하고, <전국라디오자랑> 프로그램을 통해 전국 24개 소규모 공동체 라디오들의 송출 플랫폼 역할을 하는 것에서 확인할 수 있다. 특히 <오늘의 기후>라는 지역성과 시민 참여성이 돋보이는 기후 프로그램의 과감한 편성도 방송사의 이러한 성격에서 비롯된 것이다.

6. 마치며

이상 기후 위기를 다룬 네 콘텐츠가 지닌 사회적 가치는 엄청나다. 대작을 표방한 KBS 특집방송도 훌륭하지만, 꾸준히 일상 속에 스미는 정규방송의 가치가 더욱 돋보인다. 특히 지역 중소방송사들이 지역성을 살려 기후 문제에 특화된 프로그램들을 만드는 것에 더 주목할 만하다. 지구적인 문제를 지역적으로, 더 가까이, 더 일상적으로 기후 문제를 생각할 때이다.



시대와 세대를 초월하는 여성 콘텐츠

정석희
TV칼럼니스트

목차

- 1 들어가며
- 2 MBC경남(Radio) <수출자유지역 '용감한 언니들의 기록'>
- 3 KBS청주(TV) <양백의 소녀들>
- 4 TBN제주(Radio) <해녀의 삶을 품은 소리, 이여도사나>
- 5 KBS(TV) <골든걸스>가 용감한 언니들, 양백의 소녀들, 그리고 해녀들에게
- 6 마치며

요약

이 글은 지상파 방송사에서 2023년 하반기 제작 · 방영한 프로그램들 중 '시대와 세대를 초월하는 여성 콘텐츠'라는 주제로 여성들의 서사를 적극적으로 발굴한 프로그램을 소개한다. 일제강점기 타지에 가서 물질하는 제주 해녀들의 애환을 담은 TBN제주 라디오 다큐멘터리 <해녀의 삶을 품은 목소리, 이여도사나>부터 7~80년대 경공업 중심의 우리나라 산업을 견인하고 가정을 일으킨 마산 수출자유지역과 청주 대농방직공장의 여성노동자들의 삶을 조명한 MBC경남 라디오 다큐멘터리 <수출자유지역 '용감한 언니들의 기록'>과 KBS청주 특별기획 <양백의 소녀들>을 살펴보고자 한다. 그리고 2024년 현재 중년여성가수들의 걸그룹 도전기 KBS <골든걸스>의 메시지를 짚어보며, 앞으로도 만들어질 여성콘텐츠 프로그램에 대한 당부와 바람을 전하고자 한다.

1. 들어가며

최근 우리나라 사극 드라마 속 여자 주인공들은 하나같이 진취적이고 자의식이 뛰어나다. 과거와는 달리 남자 주인공의 도움 없이도 제 몸 하나쯤은 건사할 줄 알고 무엇보다 어려운 사람을 돋는 데에 적극적으로 앞장서는 여성들이다. 배경이 조선시대라지만, 복색은 한복이지만 세상을 대하는 자세는 요즘 여성과 크게 다를 바 없다. 그간 전통 사극에서 흔히 봐왔던 여인네들의 괴 튀기는 암투나 모략 따위는 찾아볼 수 없으니 이렇게 반가울 데가 있나.

KBS <흔례대첩>의 정순덕(조이현 분), MBC <열녀박씨 계약결혼연>의 박연우(이세영 분), MBC <밤에 피는 꽃>의 조여화(이하늬 분) 등 시대를 초월한 매력으로 시선을 사로잡는 인물이 한 둘이 아니다. 어엿한 사대부가의 여인이지만 변복이라는 장치 덕에 정순덕은 중매쟁이로, 박연우는 옷을 지어, 조여화는 마치 홍길동 모양으로 무술을 써서 사람을 구한다. tvN <세작 매혹된 자들>의 자칭 타칭 ‘바둑의 신’ 강희수(신세경 분)도 내기 바둑으로 얻은 재물로 청나라에 끌려간 백성들의 귀환을 위한 몸값을 마련하지 않나.

이렇듯 시대정신을 잘 살린 인물들이 환영을 받는 것과는 달리 구태의연한 전개로 지적을 받는 사극 드라마도 있다. 원정왕후(이시아 분)를 앞세운 궁중 암투로 인해 진부해져버린 KBS <고려거란전쟁>. 2024년에 왜 2001년 작 SBS <여인천하>가 생각나는지 모르겠다는 얘기까지 나온다. 아무리 사극이라 할지라도 우리가 사는 이 시대 흐름과 어우러지지 못할 시 대중의 반응이 어떤지 <고려거란전쟁>이 입증한다.

그런데 한편으로 생각해 보면 이 당차고 의로운 여성들이 어려운 백성을 돋고자 떨치고 나설 수 있었던 데에는 번듯한 반가의 여식이라는 신분의 뒷받침이 있었을 것이다. 일단 입에 풀칠할 걱정 따위는 아니 해도 되는 형편이었으니까. 그도 그럴 것이 이 여성들을 보면 다들 호의무사나 몸종 하나쯤은 거느리고 다니지 않나. 몸이 부서지도록 날품을 팔아 부모 봉양하고 형제 거둬가며 근근이 살아가는 이들과는 태생부터가 다른 인물들인 것이다. 신분이 남다른 여성의 관습을 깬 활약이라서 관심을 받는 것이지 이른바 민초들의 희생에는 그때나 지금이나 아무도 눈길을 주지 않는다는 사실이 서글프다 할 수밖에.

2. MBC경남(Radio) <수출자유지역 ‘용감한 언니들의 기록’>

나라 경제를 일으키는 데에 청춘을 바쳤음에도, 어찌 보면 사극 속 진취적인 캐릭터보다 더 장한 일을 했음에도 국가 차원의 치하는 고사하고 변변한 감사의 인사조차 듣지 못한 이들이 있다. 제285회 이달의 PD상 라디오 지역부문에 선정된 MBC경남 라디오 다큐멘터리 <수출자유지역 ‘용감한 언니들의 기록’>은 7~80년대 마산수출자유지역 여성 노동자들의 삶을 조명한 다큐멘터리다. 20대 중반이면 노처녀 소리를 듣던 시절인지라 외화벌이에 내몰렸던 여성들의 나이가 10대 후반에서 20대 초반이었다고 한다. 낮에는 일하고 밤에는 공부하는 그야말로 주경아독의 치열한 삶을 살았을 그들, 용감한 언니들이라고 부르기엔 어려도 너무 어린 나이가 아닌가.

꿈을 향해 나아갈 빛나는 나이건만 집 떠나 답답한 공장 한구석에서 단순노동으로 돈 벌이를 했을 그들을 우리 사회는 어떻게 대했나? ‘당국에서는 근로자라 부르고, 노동청에서는 노동자라 부르고, 누구는 기능공이라 부르고, 누구는 산업전사라 부르고, 누구는 여종업원이라 부르고, 누구는 여공이라 부르고, 누구는 공순이라 부르고’, 3화 ‘서러운 이름 공순이’ 속 한 장면이 가슴 시리다 못해 저릿저릿 아프다.

[그림 1] 수출자유지역 용감한 언니들의 기록



출처 : MBC경남

‘수출만이 살 길이다’라는 구호 아래 양질의 노동력과 근성으로 경제 부흥의 중심에 섰으나 걸맞은 대우는 받지 못했다. 같은 학력이라 할지라도 남성은 사무직, 여성은 기능직이었고

뿐만 아니라 임금 또한 두 배 이상 차이가 났다고 한다. 그럼에도 너 나 할 것 없이 관습에 순응하며 차곡차곡 돈을 모아 집안 살림에 보태고 성실히 남자 형제들 공부 뒷바라지를 했다나. 실질적으로는 가장 역할을 했음에도 사회적 인식은 그저 한 집안의 일꾼에 불과했다. 이렇게 억울할 데가 있나.

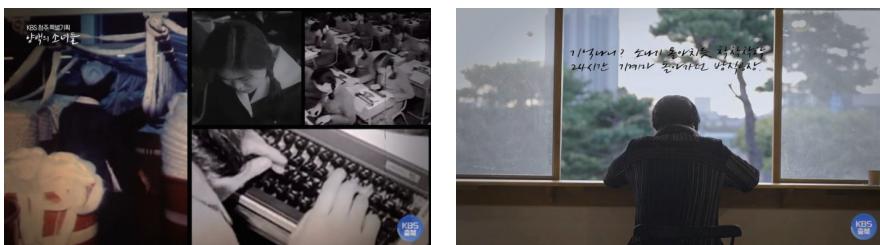
‘용감한 언니들의 기록’을 보고 있자니 KBS 드라마 <오월의 청춘>의 한 장면이 떠올랐다. 타 지역 공장에서 일하던 딸이 사고로 크게 다쳤다는 소식을 전해 들은 어머니가 딸의 안위를 걱정하기는커녕 오빠 학비는 이제 어쩔 거냐고 오히려 원망하며 통곡을 하는 기막힌 장면 말이다. <오월의 청춘>의 배경이 광주였다. ‘용감한 언니들의 기록’에 따르면 마산 수출지역으로 일하러 온 전라도 농촌 지역 여성들이 많았다고 하지 않나. 그러나 저임금에도 불구하고 불평불만 없이 성실히 일해 온 그들에게 닥친 시련은 너무도 컸다. 철새와 같은 외자 기업들의 느닷없는 직장 폐쇄, 임금 체불 등의 탄압에 나라와 사회의 도움 없이 외로이 맞서 싸워야 했던 그 시절 언니들, 안쓰러운 한편 자랑스럽기도 하다. 그들의 끈질기고 지난한 투쟁 덕에 현재 여성 노동자들의 입지가 그때보다는 그나마 나아졌으니까.

3. KBS청주(TV) <양백의 소녀들>

KBS청주 특별기획 <양백의 소녀들>이 들려주는 여성 노동자들의 이야기 또한 기구절 칭하다. 1977년에 세워진 청주 대농방직공장의 실정도 마산수출자유지역과 별다를 바 없었다. 나이 어린 저임금 노동자들이 주를 이뤘다는데, 산업체 부설 고등학교는 알고 있었지만 중학교도 있었다는 건 이번에 방송을 보고 처음 알았다. 1981년 기준 고등학교 90개, 중학교 53개, 도합 143개 학교에 학생이 6만여 명이었다고 전국에서 무려 6만 명이 낮에는 공장에서 일하고 밤에는 공부를 했다는 얘긴데, 왜 나는 몰랐을까? 5~60대가 모인 단체 대화방에서 물었다. 한때 산업체 부설 학교 학생 수가 6만에 달했다는 사실을 알았느냐고. 아무도 아는 이가 없다. 일하는 학생들이 명절에 선물 꾸러미 바리바리 쟁겨 들고 귀성 버스에 오르는 장면, 관리직들이 손 흔들며 배웅하는 장면, 우리가 보고 들은 건 그게 전부다. 사회가 애써 외면했기 때문이 아닐까?

열일곱이 되어 처음 입어본 교복이 너무 좋아 교복 자율화가 되었어도 졸업까지 계속 교복을 입었다는 사연이 눈물겹다. 공장을 그만두면 당연지사 학교 공부도 끝인지라 손 다친 걸 애써 숨겨가며 죽기 살기로 일을 했다지 않나. 학교가 꿈을 키워가는 배움의 공간이기도 했지만 한편으로는 노동력 이탈 방지책이기도 했던 것이다. 이탈을 막고자 졸업을 하면 관리부에 취업을 시켜주겠다는 감언이설까지 일삼았단다. 중학교를 만든 이유는 중학교 3년 고등학교 3년, 적어도 도합 6년 동안 잡아둘 수 있어서가 아니었을까?

[그림 2] 양백의 소녀들



출처 : KBS충북

양백 여상 졸업생 이정복님이 열일곱 살 적 친구 명옥에게 쓴 편지 내용이다. ‘기억나니? 소나기 몰아치듯 24시간 착착착착 돌아가던 방적 기계. 온종일 눈썹에 붙어 있던 솜먼지. 여린 손에 베인 굳은살 (중략)…’ 섬유를 다루는 작업이다 보니 자욱한 솜먼지, 숨 막히게 더운 열기와 싸워가며 지문이 닳아 없어지도록 꼬박 여덟 시간 일하고 네 시간은 학교 공부를 했다는 양백 여중·여고 소녀들. 그리해서 받은 임금이 1977년 기준으로 오만 원 남짓이었다니 착취가 따로 없을 정도다. 선생님께서는 어렵사리 번 돈이니 집안 살림에 보태지 말고 스스로를 위해 적금을 들라 일러 주셨으나 그 돈 아니면 어머니 신세가 고단해지는지라 어머니 생각해서 기꺼이 보내 드렸다고 한다. 소녀들의 희생 덕에 남자 형제들은 공부를 하여 조금이라도 더 나은 미래를 얻었을 테지. 새삼 얄밉지 뭔가.

그러나 기업이 무너지면서 뒤를 이어 양백 학교도 26회 졸업생을 끝으로 폐교 수순을 밟아야 했다. 양백의 소녀들의 바람은 졸업생들이 양백을 부끄러워하지 않고 각자의

자리에서 최선을 다하는 것. 아마도 예서 세월이 더 흐르면 ‘양백의 소녀들’을 아무도 기억하지 못하리라. 그런 이유로 흩어진 자료를 한 데 모아 기록으로 남겨준 이 프로그램이 반갑고 고맙다.

마산수출자유지역도 그렇고 청주 대농방직공장도 그렇고, 그때는 대체 왜 그랬을까. 누군가가 그 시절 수출 역군의 현장으로 회귀해 열악한 환경에 놓인 여성 노동자들의 처우 개선에 앞장서는 속 시원한 전개의 드라마를 볼 수 있으면 좋겠다. 관리직이랍시고 거들먹거리는, 공부 시켜준답시고 생색내는 후안무치한 일당들을 혼쭐을 내주면 좋겠다는 얘기다. 집 안 살림에 돈 보탤 필요 없다고, 이 없으면 잇몸으로 살기 마련이라고 깨우쳐 주고 어린 학생들의 굳은살 박힌 손이라도 한 번 잡아주면 좀 좋겠나. 아울러 나라가 그분들의 공을 인정하고 치하하는 그림까지 보면 더더욱 흐뭇하겠다.

4. TBN제주(Radio) <해녀의 삶을 품은 소리, 이여도사나>

MBC경남 <용감한 언니들의 기록>과 KBS청주 <양백의 소녀들>의 공통점은 음악이다. <용감한 언니들의 기록>에는 해설이 없는 대신 F.R David의 ‘Words’를 시작으로 추억의 노래들이 흘러나온다. <양백의 소녀들>도 마찬가지다. 그들에게는 어쩌면 사치였을지도 모를 다방 커피 한 잔과 한자 한자 정성스럽게 눌러쓴 신청곡, 타향살이의 서러움과 외로움을 달래줬을 그 시절 노래에 귀 기울이고 있자니 흑백 사진 속 그때 그 언니들이 주마등처럼 스친다.

노래가 유일한 위안이었던 또 다른 언니들이 있다. 바로 제주 해녀들이다. 한때 마산 수출자유지역과 청주 대농방직공장 여성 노동자들과 마찬가지로 제주 해녀들도 더 나은 소득을 얻고자 타지로 나가 물질을 하며 떠돌아야 했다. 하지만 이와 같은 비운의 역사를 아는 사람은 그다지 많지 않다. TBN제주 다큐멘터리 <해녀의 삶을 품은 소리, 이여도사나>에 의하면 해녀가 타지로 물질을 떠나는 걸 ‘출가’라고 불렀단다.

[그림 3] 해녀의 삶을 품은 소리, 이여도사나



출처 : TBN제주

일제강점기 당시 일본 어부들이 제주도 구내로 밀려와 불법 낭획을 하는 바람에 어장이 심히 파폐해졌던지라 제주 해녀들은 살기 위해 우리나라 삼면에서 갈 수 있는 바다란 바다는 모두 누비며, 섬과 섬을 떠돌며 물질을 해야 했단다. ‘저승에서 돈 벌어 와서 이승에서 자식을 먹여 살린다’, 해녀의 고단한 삶을 단적으로 표현한 구절이다. 공장지역 여성 노동자들과 또 하나 일치하는 점은 타지로 물질을 하러 온 나이 어린 해녀들도 무시를 당하기 일쑤였다는 것. 어린 나이에 집 떠나 목숨을 걸고 돈을 버는 것만으로도 애잔했을 텐데 따스히 품어주지는 못할 망정 왜 그리 모질었을까.

출가로 인해 혼기를 놓치는 바람에 아예 혼인을 못하는 경우도 있었고, 짹을 이뤄도 본의 아닌 별거로 아이를 낳지 못하는 경우도 허다했단다. 그러니 흐르는 시간 안에 켜켜이 쌓인 설움이 오죽이나 깊겠는가. 세월이 흘러도, 시절이 달라져도 물질에서 여전히 헤어 나오지 못했다는 해녀 어르신들의 넋두리가 애달프다. 해녀들이 해산물 채취를 위해 바다로 나갈 때 목적지까지 숨이 턱에 닿도록 노를 저으며 불렀던 노래가 바로 ‘이여도사나’이다. ‘너와 떨어져 있는 섬(離汝島)’이란 뜻을 지닌 이여도란 곳이 어딘지는 알 수 없으나 출가한 어린 해녀들이 목숨을 걸고 떠돌던 이 땅의 모든 섬들이 이여도였지 싶다. 이 노래의 구절구절마다 공감과 울림을 넘어선 깊은 한(恨)이 느껴지는 이유를 이제야 비로소 알겠다. tvN <우리들의 블루스>나 JTBC <웰컴투 삼달리>처럼 해녀가 주요 인물로 등장하는 화제의 드라마들이 해녀들의 소소한 일상

에서 한 걸음 더 들어가 해녀들의 삶과 애환, 그리고 ‘이여도사나’의 진정한 의미를 짚어줬으면 좋았을 텐데, 못내 아쉽다.

5. KBS(TV) <골든걸스>가 용감한 언니들과 양백의 소녀들, 그리고 해녀들에게

오랜 세월 공감 어린 노래로 우리를 위로해온 인순이, 신효범, 박미경, 이은미, 네 가수가 K팝 걸그룹으로 거듭났다. KBS <골든걸스>. 춤과는 거리가 멀어도 한참 먼 맨발의 디바 이은미 까지 아이돌가수들이 출 범한 춤을 추게 만들었으니 놀라운 일이지 뭔가. 공식 유튜브 채널 조회 수가 4천만 뷰를 넘어섰고 멤버들은 각기 예능 브랜드 평판 지수 상위권에 오르는 기대 이상의 성과를 얻었다. 연일 쏟아지는 기사며 후배들의 존경을 담은 게시물들, 각자의 자리에서 실력을 인정받으며 꾸준한 인기를 누려온 관록의 가수들임에도 모든 걸 내려놓고 누구도 예상치 못한 도전으로 새로운 길을 열어 보인 것이다. 그리고 우여곡절 끝에 당당히 도전에 성공했다. 이 성공은 스스로에게도 뜻깊겠지만 같은 연배인 중·장년층 이상의, 특히 여성 시청자에게는 의미 있는 일이다. 60대가 인생이라는 여정의 순탄한 착륙을 위해 서서히 속도를 줄일 나이가 아니라 또 다른 목적지를 향해 오히려 날아올라도 좋은 나이라는 걸 일깨워줬기 때문이다. 이제 이미 색이 바꿨다, 아니 아예 색을 잊었다고 여겼을 수많은 여성들에게 희망을 주었다. 그런 이유인지 7개월 간의 ‘골든걸스’ 기획에 마침표를 찍는 기부 공연장을 찾은 관객의 대다수가 중·장년층 여성이었다. 어쩌면 ‘용감한 언니들’이나 ‘양백의 소녀들’ 중 누군가도 그 자리에 있지 않았을까?

[그림 4] 골든걸스



출처 : KBS

‘이렇게 꿈을 버릴 수는 없어, 더 이상 궁금하고 싶지 않아, 미련을 남기고 싶지 않아, 내 안에 모든 걸 다 걸어봐 right now’. 골든걸스의 데뷔곡 ‘One Last Time’ 가사 중 한 부분이다. 젊은 날 꿈을 펼쳐볼 엄두조차 내지 못했을 ‘용감한 언니들’과 ‘양백의 소녀들’, 어리디 어린 나이에 출가로 세월을 보내야 했을 제주 해녀들에게 들려주고픈 노래다. 그 시절의 열정과 용기를 되살려 날아올라 보시라고, 아직 늦지 않았으니 내 안의 모든 걸 다시금 걸어 보시라고 권하고 싶다.

6. 마치며

앞서 언급한 상상력의 경계를 넘나드는 사극 드라마 속 여자 주인공들은 다들 담을 타 넘는다. 실제로 조선시대였다면 반가의 여식이 담을 넘는다? 행실이 음전치 못하다고 단박에 경을 쳤겠지만 드라마에서는 ‘퓨전’이라는 마법의 단어가 그 모든 걸 허용한다. 가장 의미심장한 건 그들의 장기다. 매파로 나섰던 KBS <흔례대첩>의 순덕의 눈썰미와 말재주, 지금으로 치면 의상 디자이너였던 MBC <열녀박씨 계약결혼연>의 연우의 바느질 솜씨, tvN <세작 매혹된 자들>의 몽우의 뛰어난 바둑 실력, 거기서 더 나아가 무술을 쓸 줄 아는 MBC <밤에 피는 꽃>의 여화는 목숨을 걸고 구휼에 앞장선다. 가난 구제는 임금도 못한다는 옛말이 있지 않나. 역사상 혀난설현, 신사임당 등 글로 그림으로 이름을 알린 여성들은 있었으나 제주나 기술로 담을 타 넘듯이 관습의 한계를 뛰어넘어, 말이 아닌 행동으로 백성을 적극적으로 돋는 예는 본 적이 없다.

앞서 잠깐 얘기했듯이 나이 어린 여성들의 노동력 착취가 일상다반사였던, 부끄러운 줄 모르고 당연시 했던 7~80년대를 배경으로 드라마가 만들어진다면? 누가 주인공을 맡으면 좋을까? <밤에 피는 꽃>의 조여화(이하늬 분)가 가장 적임자이지 싶다. ‘감히 아녀자가 어떻게 여기에 나왔느냐’는 조정 신료들의 호통에도 아랑곳 않고 만인지상 임금 앞에서 차분히 시아버지인 좌의정 석지성(김상중 분)의 죄과를 폭로한 여화. 그런 여화가 시간 여행을 하여 대통령을 비롯한 정계 인사들을 향해 ‘수출 역군을 구실 삼아 청소년 여성들의 애국심을 이용하는 게 경우에 맞느냐, 가슴 뻬 뚫리는 일갈을 쏟아 내면 좋겠다. 위로가 필요하면 위로를, 독려가 필요하면 독려를, 내 권리는 나 스스로 찾아야 한다고 일깨워주면 좋겠다. 타임 슬립을 하는 즉시 마산부터 먼저 달려가 한바탕 평정을 하고 청주로 무대를 옮겨 손 좀 봐주고, 청소년 여성 노동자들이 팍박을

당하는 곳이라면 어디든 달려가 혼을 내주면 오죽이나 시원하겠는가. 강단 있고 당찬 성품에 배려 깊고 측은지심 있고, 무술 되겠다, 리더십 넘쳐 나겠다, 다 지어낸 얘기임을 알지라도 얼마나 훈훈하겠는가. 상상만으로도 신바람이 난다.

한쪽에서는 그간 우리가 잊고 살았던, 애써 잊고자 했던, 아니 아예 짐작조차 못했던 7~80년대 여성들의 삶을 조명하는 다큐멘터리가 만들어진다. 또 한쪽에서는 신분을 내려놓은 채 ‘을’을 기꺼이 자처하며 최강의 ‘갑’들과 대처하기를 두려워하지 않는 매력 넘치는 주인공들이 속속 등장한다. 물론 아침저녁 일일 드라마 상황은 여전히 한결같이 신데렐라식 개연성 없는 전개여서 여전히 아쉬우나 이런 식으로 도처에서 변화의 조짐이 엿보이기 시작했다는 것만으로도 바람직하다. 부디 더 나아가 MBC 경남 <용감한 언니들의 기록>과 KBS 청주 <양백의 소녀들>을 기반으로 7~80년대 여성 노동자들의 일과 삶을 재조명하는 드라마가 만들어지기를. 그래서 온 나라가 다 알게 되기를.

방송문화