

디지털 미디어시대 편성정책의 개선 방향 : 경로의존성 벗어나기

홍원식
동덕여대 ARETE교양대학 교수

목차

- 1 들어가며
- 2 편성정책의 목표
- 3 편성규제의 변화 필요성
- 4 편성규제 개선의 시급성
- 5 결론

요약

디지털 플랫폼의 확산으로 전통적 의미의 편성이 무용하게 되었다. 그럼에도 불구하고, 우리 규제 체계 내에서 편성규제는 여전히 중요 규제 영역으로 작용하고 있다. 애초에 우리 「방송법」에서 편성규제는 공공성과 공익성에 대한 국가주의적 해석을 바탕으로 장르별 비율을 일괄적으로 강제하는 방식으로 도입되었다. 2000년 통합 방송법의 낡은 틀이 여전히 유지되고 있는 규제 체계 속에서, 이러한 국가주의적 편성규제는 표현과 자유에 근간이 되는 방송 편성의 자율성을 훼손할 뿐만 아니라, 현재의 미디어 환경 속에서 시장의 비효율을 초래하는 원인이 되고 있다. 해외 주요국에서는 규제 개선의 주요 방향이 전통적 방송에 대한 기존 규제는 완화하고 디지털 플랫폼 서비스에 대해서는 방송과 동일한 수준의 의무를 부과하는 수평적 규제를 중심으로 짜여지고 있다. 이러한 글로벌 트렌드와 달리, 국내 방송 규제는 여전히 의미 없는 과거 규제 항목들에 집착하여 가뜩이나 어려운 기존 방송사업자의 변화된 시장 환경에 대한 유연한 대응을 가로막고 있다. 글로벌 사업자의 확장으로 국내 방송산업의 가치 사슬 구조가 재편되는 시점인 만큼, 낡은 편성규제는 과감히 개선하고 국내 방송영상 산업의 활로를 찾기 위한 현명한 대안 모색이 필요하다.

1. 들어가며

2022년 기준 국내 가구당 평균 TV 시청시간은 약 324분으로, 이는 10년 전 대비 약 131분이나 감소한 수치이다(<2023년도 방송시장 경쟁상황 평가보고서>, 2024). 지난 10년간 TV 이용 시간의 급감이 보여주듯이, 우리 미디어 환경은 급격히 변화하고 있다. 특히, OTT와 같은 비실시간 미디어의 이용이 증가하면서 방송영상산업이 더 이상 공급자가 주도하는 밀어내기(Push)형 시장이 아니라는 점이 더욱 뚜렷해지고 있다. 비실시간 서비스 사업자들의 기술적 진화는 이용자들의 맞춤형 개인 정보관리와 여러 디바이스 간에 매끄러운(Seamless) 연동을 통해 미디어 이용에 대한 시공간의 통제권을 온전히 이용자들 중심으로 재편하고 있다.

편성(Programming)은 넓은 의미에서 이용자의 포획을 목적으로 프로그램의 기획에서부터 이를 시간대에 맞게 배치하는 것까지를 포함하는 것이지만, 이미 오래 전부터 기획 및 제작의 다양한 영역이 세분화되고 전문화되면서 편성의 직접적 의미는 주로 스케줄링(Scheduling)이라고 하는 시간대에 따른 프로그램의 선택과 배치 전략에 집중되어 있었다. 하지만, 미디어 기술 환경의 변화 속에서 미디어 이용의 시공간적 통제권이 이용자에게 주어졌다는 것은 이제 편성의 고유한 업무인 시간대에 따른 선택과 배치가 사실상 무용해졌음을 의미하는 것이다.

그럼에도 불구하고, 「방송법」을 바탕으로 한 우리 규제 체계 내에서는 여전히 편성규제가 진입규제, 소유규제, 기술규제 영역 못지않은 중요 규제 영역의 한 부분으로 큰 변화 없이 작용하고 있다. 기본적으로 편성규제는 내용규제의 영역에 해당될 수 있기 때문에 방송의 독립과 표현의 자유의 원칙과 충돌할 수 있는 위험이 있지만, 방송의 공공성과 공익성을 보장하기 위한 정책적 수단으로 큰 고민 없이 편성규제의 필요성을 인정해왔다. 근원적인 방송의 독립성과의 충돌 문제는 별개로 하더라도, 더 중요한 문제는 현재의 편성규제가 변화하는 방송환경에 대한 국내 방송사업자들의 유연한 대응을 제한하여 애초에 편성규제가 의도하는 정책적 목표가 수행되기 어려울 뿐만 아니라 오히려 글로벌 플랫폼에 의한 국내 방송시장 잠식이라는 부정적 결과에 영향을 줄 수 있다는 점이다(홍원식, 2020). 이러한 의미에서, 이 글에서는 편성규제의 각 주요 항목들에 대한 현황과 정책적 타당성을 검토하고, 향후 변화되는 방송환경에 맞는 편성정책의 방향을 진단해 보고자 한다.

2. 편성정책의 목표

1) 편성정책의 출발점 : 편성 균형성

편성규제는 본질적으로 내용규제의 성격을 갖고 있기 때문에, 일반적으로 강력한 규제의 적용 대상으로 삼기는 어려운 측면이 있다. 하지만, 초기에는 방송이 갖는 강력한 상업성을 견제하기 위한 목적으로, 일정한 비율의 장르적 균형을 강제하여 시청자들의 공공복리를 보장하고자 하였다. 표현의 자유를 국가의 최우선 원칙으로 강조하는 미국에서도, 방송 초기에는 시간대별로 방송의 이익 추구 경향이 과도하게 작용할 수 있다는 우려 때문에 편성 균형성을 주요 허가 심사 기준으로 삼은 바 있다. 유럽도 편성의 균형성은 방송 초기부터 강조되어 왔는데, BBC의 칙허장과 방송규약 등에서는 방송의 역무를 정보(Information), 교육(Education), 오락(Entertainment)으로 규정하고 방송 시간의 균형을 추구해 왔다. 하지만, 미국과 유럽은 방송 초기에도 편성의 균형성을 국가가 비율을 지정해 강제하기보다는 사업자의 자율성에 기반한 심사의 조항이나 협약의 항목으로 다루었다는 점은 방송편성의 자유와 관련하여 주목할 부분이다. 즉, 편성 균형성의 공공복리적 목적이 정당하다고 하더라도, 이를 실현하는 구체화 과정에서는 사업자의 자율성이 보장되는 선에서 신중한 접근이 유지되어 온 것이다(박기성, 2006).

하지만, 우리 방송에서는 1963년 방송법이 처음 제정될 때부터 프로그램 유형별로 보도, 교양, 오락 등의 일정비율을 시행령을 통해 구체적으로 명시하여 강제하였는데, 이는 1963년 KBS에서 처음 광고방송을 시작함에 따라 오락 편성이 지나치게 많아지는 것을 우려한 대응에서 비롯되었다고 하지만 당시의 국가중심적 사회문화와 무관치 않은 것으로 이해할 수 있다(홍원식, 2020). 박기성(2006)은 처음 편성규제의 도입 과정에서 영국의 정보, 교육, 오락의 방송 역무 구분이 잘못 번역되어 국내에서 ‘Information’이 ‘보도(News)’로 간주되고 이는 ‘보도, 교양, 오락’의 3분류법에 기반한 현재의 편성 비율 규제로까지 이어지고 있다고 설명한 바 있다. 즉, 미국이나 유럽과 달리, 1963년 수립된 군사정부 하에서는 공공성과 공익성에 대한 국가주의적 해석을 바탕으로 장르별 프로그램의 정해진 최저 비율을 일괄적으로 강제하는 매우 직접적인 편성 개입이 국내 편성정책의 출발점이 되었다.

2) 편성 쿼터와 시장 보호 정책

편성의 균형성은 공공복리의 추구라는 의미에서 대부분 국가에서 방송 초기에 공통적으로 나타나는 편성의 우선 원칙이었지만, 자국의 시장 보호와 시장 육성을 위한 편성 정책은 국가별로 상이하게 전개되었다. 미국에서는 지상파 네트워크가 독점적 지배력을 발휘하던 1970년대 PTAR(Prime Time Access Rule, 프라임타임접근법)을 제정하여 미국 50개 주요 텔레비전 권역에서 1971년부터 로컬방송사가 네트워크 방송사의 프로그램을 전체 4시간의 프라임타임 블록 중에 3시간 이상 방송하지 못하도록 하는 편성정책을 시행하였다. 그러나 1996년 PTAR이 로컬방송사의 독립성과 자율성을 보장하는 장치로서 더 이상 필요하지 않다고 판단하여 해소한 바 있다(홍원식, 2020). 반면, 영국과 프랑스를 포함한 유럽에서는 ‘문화적 예외’의 원칙에 기반하여, 자국 문화의 보호와 콘텐츠 시장의 육성을 위한 편성 비율 규제를 비교적 꾸준히 유지하는 경향이 있다. 즉, 방송 콘텐츠 시장에서 과도한 미국 콘텐츠 유입에 대한 경계는 유럽 국가들의 중요한 방송 편성정책이 배경이 되었으며, 이를 보장하기 위해서 문화적 분야에 대해서는 예외적으로 자국 콘텐츠 제작 사업자에 대한 우선 편성을 보장하는 일정한 비율을 유지하고 있는 것이다. 같은 맥락 속에서 영국은 1990년부터 외주제작사 제작물에 대한 일정 비율의 편성을 의무화하는 방식을 이어오고 있으며, 프랑스의 경우에는 전체 사업비의 일정액을 외주제작사에 투자하도록 의무화하는 등 자국의 특성에 맞게 시장보호 정책을 운용하고 있다.

유럽의 이러한 편성정책은 국내에도 큰 영향을 주었다. 국내에서는 일종의 외주제작사 육성의 목적으로 1990년 외주제작정책이 도입되어서, 방송 편성규제의 큰 전환점을 만들었다. 방송법에서는 1991년부터 지상파방송에서 외주제작 프로그램을 의무편성하도록 규정하였는데, 최초 도입 시에는 외주제작 프로그램을 3% 편성하도록 하였으나, 이후 꾸준히 증가하여 한때는 최고 40% 수준까지 확대되어 시행되기도 하였다. 이 밖에도 국내 시장 보호를 위한 조치로서, 국내제작물(영화, 음악, 애니메이션) 의무편성비율 규제 역시 현재까지 일정 비율의 편성이 의무화되어 유지되고 있다.

시장보호를 위한 유럽의 편성정책은 기존 방송사업자와 디지털 온라인 미디어 간의 형평성을 맞추기 위한 노력으로 새로운 양태를 보이고 있다. 편성정책의 주요 관심 대상이 더 이상 방송이 아니라, 디지털 미디어로 옮겨가고 있는 것이다. 유럽연합(EU)은 「시청각미디어서비스 지침」(AVMSD)을 통해서 글로벌 VOD 서비스 사업자를 포함한 모든 시청

각 미디어에 대해서 유럽 콘텐츠 산업 보호 및 육성을 목적으로 유럽산 콘텐츠 제작물의 편성 비율을 30%이상 유지해야 하는 지침을 내린 바 있다. 2022년 발표된 영국의 문화미디어 스포츠부(DCMS)의 방송백서는 미래 방송비전을 제시하며, 기존 방송사에 대한 공적책무 이행은 간소화, 유연화 하는 반면, 글로벌 VOD 서비스 사업자에 대해서는 영국 방송영상서비스의 보호 및 활성화를 위한 법적 근거를 마련하고 공영방송 콘텐츠를 우선 노출하는 의무를 부여하는 방안을 마련하겠다는 계획을 발표하기도 하였다. 즉, 유럽에서는 자국의 콘텐츠 시장을 보호하기 위한 편성정책이 이제 기존 방송사가 아닌 디지털 온라인 서비스 사업자에게 관심이 옮겨 가고 있는 추세이다.

3. 편성규제의 변화 필요성

1) 편성규제의 근본적 문제점

해외 주요 국가와 비교하면, 국내 편성규제의 문제점은 확연하게 나타난다. 기본적으로, 방송 편성에 대한 국가의 개입은 편성정책의 공익적 목적 타당성에도 불구하고 방송사업자의 자율성과 독립성을 감안하여 비직접적인 방식으로 가이드라인 또는 사업자와의 협약으로 적용되는 것이 일반적이다. 하지만, 국내의 방송 편성정책은 출발부터 국가주의적 방송철학에 입각하여, 방송에 대한 의무 비율을 강제하는 가장 직접적이며 노골적인 방식으로 방송의 편성 자율권을 훼손하였다. 편성에 대한 개입은 공공복리의 목적에서만 정당화 될 수 있지만, 문제는 공익성과 공공성으로 호명되는 시청자들의 공공복리가 매우 추상적이며 모호하다는 점이다. 시청자들의 공공복리를 판단하는 것이 행정권에 의해서 독점된다면 이는 그 자체로 매우 위험한 국가주의적 독단이며 근대 민주주의 원리에 부합하지 않는 것이다.

일반적인 편성규제의 원칙에 비춰볼 때, 국내 편성규제는 정부의 개입이 매우 과도한 편이라고 할 수 있다. 대표적으로 편성의 균형성을 강조하는 것 자체가 이례적이라고 할 수는 없지만, 보도, 교양, 오락의 3분류에 의한 편성 비율을 직접 정하고 이를 법률로 강제하는 사례는 이제는 해외 주요국 어디에서도 찾아볼 수 없다. 또한, 편성규제는 지상파 독과점 상황에서는 지상파방송 플랫폼이 갖는 병목효과로 인하여 규제 목적의 타당성이 인정되었지만, 디지털 미디어의 진입으로 빠르게 변화하고 있는 글로벌 경쟁의 미디어 환경에서는 그

의미가 크게 퇴색되었다. 우리 방송법상에서도 편성규제의 가장 우선된 원칙(방송법 4조¹⁾)은 편성 책임자와 제작 종사자의 독립성과 자유를 보장하는 것임에도 불구하고, 방송법 시행령과 고시를 통하여 지나치게 세분화하여 구체적으로 비율을 강제하는 방식으로 편성 책임자 및 제작 종사자의 자율성을 훼손하고 있다는 것이 가장 고질적인 문제점이라 할 수 있다.

[표 1] 미디어 환경과 규제 목표 비교

	지상파 특과점 환경	글로벌 미디어 환경
시장상황	<ul style="list-style-type: none"> • 지상파 우위의 시장이 유지되는 가운데 다양한 형태의 신생 유료채널들의 시장 진입 • 텔레비전 우위 미디어 환경 • 글로벌 사업자의 영향력 제한적 	<ul style="list-style-type: none"> • 텔레비전 산업의 경쟁력 약화 • 지상파 사업자의 경쟁력 급속 하락 • 유료방송의 영향력 급증 • 인터넷을 통한 글로벌 사업자의 영향력 급속히 확장
규제목표	<ul style="list-style-type: none"> • 미디어의 공익성 • 미디어의 다양성(편성 및 채널의 다양성, 즉 생산자 중심의 다양성에 초점) • 미디어 산업의 경쟁력 제고 • 시청자 보호 	<ul style="list-style-type: none"> • 미디어의 공익성 • 미디어의 다양성 • 소비자 중심의 다양성에 대한 관심 제고 • 미디어 산업의 경쟁력 제고(국내 미디어 산업 보호) • 이용자 보호

출처 : 한국방송학회(2019), <방송산업 활성화를 위한 규제 개혁 보고서>

2) 편성규제의 경직성

편성규제가 국내 콘텐츠 산업 발전의 수단적 목적을 위하여 적용되고 있는 것 자체가 문제라 할 수는 없지만, 이러한 수단적 목적이 변화된 미디어 환경 속에서 편성규제를 통해 충분히 효율적으로 달성되지 못하고 있다면 이는 규제의 타당성에 심각한 문제를 발생시킬 수 있다. 실제로 많은 연구들은 편성규제가 시대적 변화를 담아내지 못하고, 경직된 틀을 여전히 유지하고 있어서 콘텐츠 산업의 발전에 실효성이 있는지 의문을 제기하고 있다.

1) 제4조(방송편성의 자유와 독립) ① 방송편성의 자유와 독립은 보장된다.
 ② 누구든지 방송편성에 관하여 이 법 또는 다른 법률에 의하지 아니하고는 어떠한 규제나 간섭도 할 수 없다.
 ③ 방송사업자는 방송편성책임자를 선임하고, 그 성명을 방송시간내에 매일 1회 이상 공표하여야 하며, 방송편성책임자의 자율적인 방송편성을 보장하여야 한다.
 ④ 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송사업자는 방송프로그램제작의 자율성을 보장하기 위하여 취재 및 제작 종사자의 의견을 들어 방송편성규약을 제정하고 이를 공표하여야 한다.

대표적으로, 정영주와 황현정(2024)은 ① 방송프로그램의 분야별 균형편성, ② 전문편성 방송사업자의 주된 방송분야 프로그램 의무편성, ③ 다른 한 방송사업자의 제작 프로그램 편성제한(수중계 편성제한), ④ 국내제작 방송프로그램의 의무편성, ⑤ 분야별 1개 국가 제작물 편성비율 상한 규제, ⑥ 순수외주제작 방송프로그램 의무편성 등 6개 대표적 편성규제 항목이 2000년 통합방송법 이후 거의 변화되지 않고 있다는 점을 지적하였다. 해당 연구에서는 이와 같은 6개 분야의 편성규제가 거의 그대로 유지되고 있지만, 실제로 지난 10년의 편성규제 위반현황을 살펴보면 시장과 방송사업자가 국내제작 프로그램 편성비율, 국내제작 애니메이션 편성비율, 국내제작 신규애니메이션 편성비율, 국내제작 음악편성비율, 1개 국가 제작물 편성비율 등의 항목에서 위반사례가 전무하다는 점을 확인하고 있다. 또한, 오락편성비율 위반도 2017년과 2018년 MBC 계열사의 위반사례만 있을 뿐이며, 국내제작 영화편성비율은 2018년에만, 순수외주제작 의무편성비율 위반은 2020년에만 발생하는 등 실제로는 모든 항목에서 거의 위반사례가 발생하지 않아서 현재의 편성규제가 실효적으로 작동하지 않고 있음을 확인하고 있다.

그럼에도 불구하고, 방송사업자 입장에서는 해당 편성규제 항목들이 존재하기 때문에 불필요한 통계 작업과 이중 삼중의 비율 확인을 위한 번거로운 편성 업무가 발생하는 부담과 함께, 각종 편성비율 규제 항목들의 까다로운 비율 맞추기 작업을 의식하여 기존 편성의 틀에서 큰 변화를 가급적 회피하려는 경향으로까지 이어지고 있다. 결국 이는 규제의 경로의존성이 실제 사업자의 경직성으로 전이되는 시장의 위험 요인이 될 수 있음을 의미한다. 편성규제의 경직성을 지적하는 연구들은 공통적으로 2000년 이후 케이블방송의 성장과 위성방송 도입, IPTV 도입, 종합편성 PP의 진입 그리고 최근의 글로벌 OTT 사업자의 확장 등 수많은 플랫폼과 채널의 진입에 따른 시장 변화에도 불구하고, 그동안 편성정책에 대한 진지한 성과평가 또는 타당성 검토가 이뤄지지 못하고 과거의 틀을 그대로 따르는 경로의존적 경향을 보이고 있다는 점을 강조하고 있다(홍원식, 2020; 배진아, 2020; 정영주·황현정, 2024).

국내제작물 편성비율이나 장르별 편성비율 등이 실효성 없이 사업자에게 불필요한 행정력의 소모를 발생시키는 단순 문제가 있는 규제 항목들이라면, 순수외주제작 의무편성비율 규제와 UHD 의무편성비율 등의 규제는 좀 더 직접적인 문제들을 발생시키고 있다. 주지하다시피, 순수외주제작 의무편성비율 규제는 지난 30년간 제작 다양화와 독립제작사의 경쟁력 확보 등 외주정책의 목적을 위해서 유지되어 왔다. 하지만, 현재 방송환경에서 지

상파와 외주제작사의 관계가 역전되어 지상파방송사의 제작능력이 심각하게 훼손되고 대형제작사의 제작요소 지배력이 지상파를 추월한 상황임을 감안할 때, 애당초 정책의 추진 목적과 달리 오히려 제작 다양성을 저해하는 요인으로 작용할 우려가 있다. 또한, 넷플릭스와 같은 대형 글로벌 사업자와의 경쟁 속에서, 스튜디오 체제로의 전환을 통해서 대응하고자 하는 방송사업자에게 순수외주제작 의무편성비율은 경영 유연성을 가로막는 걸림돌로 작용할 여지도 있다.

UHD 의무편성비율 강제도 이와 유사한데, 지상파방송사들은 UHD 송신망 구축 비용과 함께 2017년 5%에서 2025년 50%까지 해마다 높아지는 UHD 편성비율이 큰 부담으로 작용하고 있다. 문제는 이러한 투자부담과 별개로, 스마트TV의 AI 업스케일링 방식의 자체 화질 개선으로 UHD의 시장 수요는 커지고 있지 않고 있다는 점이다. 즉, 시장에서 반드시 UHD 제작이 시급히 요구되지 않는 상황 속에서, UHD를 통한 수익의 증가는 전무하고 UHD 의무편성비율 행정적 요구에 의해 경직된 방식으로 강제되다 보니 오히려 중소형 제작사의 부담만 커지고 가뜩이나 경영환경이 어려운 지역 지상파방송사의 어려움만 가중되는 상황이 발생하고 있다. 결국, 이러한 경직된 방식의 편성비율 강제는 시장 상황에 능동적으로 대응해야 하는 사업자들의 운용의 폭을 좁혀서 기술적 변화와 시장의 변화에 시의적절하게 대응하기 어렵게 만든다는 점에서 국내 방송산업의 경쟁력에 부정적 요인이 되고 있다.

4. 편성규제 개선의 시급성

1) 가치사슬의 붕괴 위기

국내 방송영상산업의 위기는 더욱 본격화되고 있다. 코로나 기간 동안은 국민들의 재택시간이 늘어나면서 일시적인 착시효과가 있었지만, 결국 코로나에서 벗어나자마자 현재 우리 방송산업이 어떤 상황에 처해 있는지가 보다 뚜렷해졌다. 이미 지상파 방송사업자들의 광고매출액은 10년 전에 비해 대략 절반 수준으로 감소하였고, 고질적인 낮은 ARPU(Average Revenue Per User, 가입자당평균매출)의 문제를 갖고 있는 유료방송은 그나마 조금씩이라도 증가하던 가입자 숫자도 이제는 성장을 멈춰서 더 이상 어디에서도

국내 방송산업의 재원 확장을 기대하기 어려운 상황이다. 수많은 디지털 플랫폼의 등장 속에서 기존 방송사들의 전체 방송영상산업 시장의 점유율이 감소하는 것은 피할 수 없다고 하더라도, 대형 글로벌 플랫폼의 공세 속에서 국내 방송산업의 가치사슬 전반이 점점 더 붕괴 징후를 보이고 있다는 것은 더욱 중대한 문제이다.

넷플릭스와 같은 글로벌 플랫폼의 한국에 대한 직접 제작투자가 늘어나면서, 국내 제작물의 해외 유통이 확장되고 그동안 외주제작 방식이 갖는 한계가 개선될 것을 기대했으며 일정부분 이러한 긍정적 효과가 작용하고 있는 것도 사실이다. 하지만, 다른 측면에서는 글로벌 플랫폼의 확장은 국내 플랫폼에 대한 심각한 시장 잠식 효과를 보이고 있으며, 특히 제작요소 비용의 급격한 상승을 발생시켜 정작 내수 시장에서는 제작비의 상승을 감당하기 어려운 국내 방송사업자들이 제작을 포기하는 사례가 증가하고 있다. 실제로, 한국드라마제작사협회가 추산한 국내 드라마 작품편수의 연도별 추이를 보면 2022년 141편 제작되던 드라마 숫자가 2023년 123편 그리고 2024년 107편(예상치)로 급감하는 상황이다. 결국, 콘텐츠 공급-방송사 편성-광고주 간접지불로 구성된 국내 방송산업의 전통적 구조가 밑바닥부터 총체적으로 흔들리고 있는 것이다.

2) 해외 규제 체계 재편

사실 전통적 방송산업이 디지털 플랫폼과의 경쟁 속에서 위기에 봉착한 것은 국내만의 문제는 아니다. 전통적 방송과 OTT와 같은 디지털 플랫폼이 동일 시장 내에서 대체 상품으로 경쟁하고 있는 상황이어서, 이미 세계 여러 국가들이 이러한 미디어 환경 변화를 담아내기 위한 적극적 제도 개선 노력을 기울이고 있다. 대표적으로, 유럽연합(EU)은 이미 2007년부터 실시간 방송과 비실시간 VOD 서비스를 포괄하는 시청각미디어서비스 지침을 마련하고, 동영상 공유 플랫폼서비스를 방송과 동일 규제체계로 포괄할 것을 제시한 바 있다. 이러한 지침을 바탕으로, 프랑스는 기존의 방송사업자에게 부과하던 프랑스어 제작물과 유럽작품에 대한 제작비 투자 의무 쿼터를 디지털 온라인 플랫폼 사업자에게 동일하게 부여하고 있다. 또한, 캐나다의 경우에도 2023년 이른바 「온라인스트리밍법」(Bill C-11)을 제정하여 온라인 스트리밍 서비스를 방송산업에 편입하고, 방송에 적용되는 규제를 온라인 사업자에게 동일하게 적용하고 있다.

기존 방송산업의 위기가 가속화되는 가운데 국내에서도 이러한 제도 변화의 필요성이 대두되고 있지만, 논의는 더디게 전개되고 있다. 방송통신위원회는 (가칭)시청각미디어법안을 통해 온라인 동영상 서비스 사업자를 포괄하여 콘텐츠와 플랫폼 사업자의 각 층위에 대해서 동일 규제를 적용하는 수평적 규제 체계를 연구하고 있지만 아직까지 연구 검토 단계이고 실질적인 제도로 나타날 수 있을지는 불투명한 상황이다. 이와 별개로, 과학기술정보통신부는 미디어법을 공공미디어법과 디지털동영상미디어법으로 이원화하겠다는 계획을 발표하였지만, 역시 마찬가지로 실질적인 논의가 진행되고 있지는 않은 듯하다. 분할된 규제 거버넌스의 한계 속에서 개별적으로 진행되는 통합 법안 논의가 실제로 현실화될 수 있을 것인가에 대한 의문도 있지만, 더 큰 문제는 비현실적 통합 법안 논의로 인해 정작 당장 필요한 편성규제 개선과 같이 시급한 문제가 뒤로 밀려나고 있다는 것이다.

디지털 플랫폼 사업자를 포섭하여 기존 방송사업자와 동일 시장에서 공정경쟁하도록 규제의 틀을 새로 짜는 것은 중요한 문제이지만, 이를 제도적으로 온전히 담아내는 데는 상당한 시간이 요구된다. 통합적 규제체계의 도입이 필요할 수 있지만, 아직까지 시장의 유동성이 큰 상황에서 이를 촉박하게 추진하는 것은 그 나름의 부담이 될 수도 있다. 중장기적 제도의 개선을 추진하는 것과 별개로 당장 더 시급한 것은 고사 지경에 놓인 방송사업자들이 변화하는 환경에 대응할 수 있는 단기적 개선이다. 이런 관점에서, 이미 과거 패러다임 속 규제 경직성과 경로의존성이 반복적으로 지적된 바 있는 편성규제를 해소하는 것은 의미 있는 단기적 개선책이 될 수 있다.

5. 결론

글로벌 플랫폼 서비스의 확산과 함께 방송의 패러다임은 이미 새로운 단계로 접어들었다. 넷플릭스와 유튜브로 대표되는 현재의 미디어 환경 속에서 시간의 통제라는 관점에서의 편성은 근본적으로 그 의미를 상실하고 있다. 그럼에도 불구하고, 우리 방송은 아직까지 수십 년 전의 패러다임 속에서 만들어진 편성규제의 틀에 묶여서, 매년 별 의미 없는 1~2% 편성비율을 미세하게 올리고 내리는 논의를 반복하고 있는 것은 분명 시대착오적이다.

이미 해외에서는 편성개념이 공간적으로 확장되고 입체적으로 진화되어 가고 있다. 공급자의 시간적 통제 권한이 사라진 환경에서, 이제 편성의 고민은 각 플랫폼에서 어떻게 콘텐츠가 노출되고 시공간적으로 배열되는가를 포함하는 이용자들의 관심과 선택의 우선성에 대한 논의로 입체화되고 있다(김남두 외, 2022). 우리도 방송의 시간적 편성과 디지털 플랫폼의 비실시간 서비스의 공간적 구성을 포함하는 편성 개념의 새로운 패러다임 전환이 필요한 시점이다.

유럽연합이나 캐나다와 같은 미디어 규제 틀의 극적인 전환까지는 쉽지 않겠지만, 국내 방송사업자의 기본적인 운영이 어려워지는 상황 속에서 실질적으로 시청자들에게 아무런 효용 제고 효과가 없는 현재의 편성규제 항목들을 과감히 개선하는 것은 향후 디지털 플랫폼을 포괄하는 방송영상산업의 수평적 규제틀 도입을 위해서라도 필요한 준비 작업이다. 국가주의적 공익성과 실효성 없는 산업 육성의 명분 때문에 시장의 비효율을 초래하는 소모적 규제 항목들은 이제 과감히 떨쳐 버릴 때가 되었다. 다른 나라에서는 이미 찾아보기 힘든 수준의 낡은 편성규제는 과감히 탈피하고, 다양한 플랫폼에서의 공정경쟁을 통한 시장의 역동성과 디지털 플랫폼 확장 속에서 국내 방송영상산업의 활로에 대한 현명한 대안이 필요한 시점이다.

참고문헌

- 김남두 · 이종원 · 황현정 · 노은정 (2022). 〈OTT 서비스에 대한 편성 및 콘텐츠 정책 연구〉. 방통융합정책연구 KCC-2022-26, 정보통신정책연구원.
- 박기성 (2006). 텔레비전 방송 편성과 편집의 제도화. 한국방송학보, 20(5), 106-146.
- 방송통신위원회 (2024). 〈2023년도 방송시장 경쟁상황 평가 보고서〉
- 배진아 (2020). 제5기 방통위에 대한 규제 개선 제언-미디어 환경 변화에 따른 편성규제 원칙의 재정립. 방송문화, 2020년 가을호, 35-53.
- 정영주, 황현정 (2024). 편성규제 정책의 패러다임 전환을 위한 시론적 논의 : 편성규제 개정 경과와 위반 현황을 중심으로. 언론정보연구, 61(3), 5-60.
- 한국방송학회 (2019). 〈방송산업 활성화를 위한 규제 개혁 보고서〉
- 홍원식 (2020). 방송편성규제의 경로의존성 비판과 개선 방향 : 편성비용 규제를 중심으로. Journal of the Korea Entertainment Industry Association(JKEIA), Vol. 14, No. 6, 1-11.