

방송 규제개혁 실천 방향 제언 : 형식적 규제개혁 공표에서 실질적 규제혁신 실천으로

조성동
인하대학교 정책대학원 초빙교수

목차

- 1 방송 규제개혁 실천의 필요성
- 2 미디어 혁신과 규제 불균형, 그리고 방송의 위기
- 3 정부의 규제개혁제도 평가와 방송규제 현실
- 4 단기 계획 실천과 중장기 미래 성장 방안 마련

요약

이 글은 방송 규제개혁 실천이 너무 늦어지고 있는 상황을 지적하고, 현 시기의 심각한 방송위기를 고려한 신속한 정책 실천이 필요함을 강조하고자 주요 논의를 시도했다. 우선, 기본 논의로 방송 규제개혁 실천의 필요성을 제기하고, 미디어 환경 급변에 따른 규제 불균형 문제가 방송 경쟁력을 크게 상실시키는 심각한 상황을 촉발하고 있음을 논의했다. 다음, 정부가 나름의 다각적인 규제개혁 노력을 경주하고 있음에도, 방송 분야의 규제개혁까지는 시의적절하게 이어지지 못한 현실적인 문제점들을 ‘규제개혁위원회 및 규제입증책임제 등’의 행정절차적 비효율성으로 연결해 논의했다. 마지막으로, 이상의 논의를 기반으로 단기 규제개혁의 신속한 실천과 동시에, 방송 분야의 중장기 미래 성장 방안 마련을 위한 네거티브 규제 도입 방식의 통합법제 마련과 미디어 정책을 총괄하는 미디어혁신위원회의 설립이 빠르게 추진되어야 함을 논의했다.

1. 방송 규제개혁 실천의 필요성

미디어 환경이 급속도로 변모하는 폭풍우 속에서 지상파방송을 포함한 기존의 방송 분야는 고전을 면치 못하는 반면, 신규 미디어 영역은 강건한 성장을 가속하고 있다. 이는 가입형·광고형 OTT 서비스 등이 시공간의 자율성을 극대화하는 서비스 전략과 오리지널 콘텐츠 투자 확대, 추천 알고리즘으로 맞춤형 서비스가 가능하다는 강점 때문이라고도 할 수 있지만, 방송 영역에만 강제되고 있는 전방위적인 규제와 이로 인해 발생하는 미디어 사업자 간 규제 형평성 확보 실패가 또 다른 주요 원인이기도 하다.

기존 방송 영역은 비대칭적인 규제로 인해 매출 감소가 가속화되면서 예산이 많이 소요되는 드라마 및 기타 프로그램 제작을 줄이는 방향을 선택하는 악수로 내몰리는 상황이다(노동열, 2024). 방송도 사업이라는 측면에서 경영 실패를 지적하는 경우도 일부 있지만, 실상 방송 영역을 둘러싸고 있는 해소되지 못한 수많은 규제들을 고려한다면 오히려 경영 문제를 지적하기보다는 시대에 맞지 않는 규제들을 모두 털어내고 신규 미디어 및 글로벌 미디어와 경쟁을 펼칠 수 있도록 규제 패러다임의 전환이 필요하다고 말하는 것이 더 설득적일 것이다(이시훈, 2022).

이미 정부 차원에서도 방송 분야의 경로의존적이고 관성적인 규제 지속의 고질적인 문제를 인지하고, 규제개혁을 다각도로 실천하고자 목표하고 있지만 이렇다 할 규제 해소 실적으로는 이어지지 못하고 있다. 정부는 기본적으로 ‘대통령 소속 규제개혁위원회 운영, 규제개혁신문고 전용 온라인창구 운영, 국무총리 규제혁신추진단 설치 및 운영, 전체 부처 및 위원회로 확대한 규제입증책임제 운영, 각 부처 및 위원회별 규제개혁 혁신과제 설정 및 추진 등’을 다차원적으로 진행하고 있는데, 이 글에서 중점적으로 논의할 방송 분야의 경우에는 더디고 더딘 것에 더해 ‘규제의 늪’이라고 할 만큼 그저 반복적인 규제개혁사항 발굴 및 계획 발표에만 그치는 현실이다.

2024년도 3월 중순 국무조정실에서 발표한 미디어·콘텐츠산업융합발전위원회의 민관 합동 <미디어·콘텐츠 산업융합 발전방안>에 뒤이어 3월 하순 방송통신위원회(이하 방통위)에서 발표한 <24년도 주요업무 추진계획>을 보면 방송 분야의 오래된 규제개선 과제 공표를 되풀이하고 있다는 평가밖에는 하기 힘들다. 관련된 규제개선 내용은 방송 분야에서 오랜 기간 반복해서 요청해왔던 ‘영상 콘텐츠 제작비 세액 공제율 확대 적용’, ‘재허가·

재승인 제도 개선', '소유·점영 제도 개선', '방송광고 및 협찬제도 개선', '방송 편성 규제 완화' 등으로 요약되는데, 이는 올해도 재활용되어 주요 개선과제(계획)로 발표되고 있다. 그 간 국회, 정부, 학계 등에서 수많은 전문가 회의와 공청회, 토론회·세미나 등을 실시 해왔지만, 올해 또다시 규제개선 계획 발표만이 덩그러니 방송 업계에 남겨진 것이다.

이 글에서는 이번 정부가 출범했던 시기에 제안했었던 '미디어혁신위원회'의 설립·운용 방식이 국무조정실 산하의 '미디어·콘텐츠산업융합발전위원회'보다 상위 수준의 범정부 '(가칭)미디어개혁위원회'로 진행되어야 한다는 점을 강조하고 동시에, 케케묵은 2000년도의 「방송법」 체계를 해소하고, 방통위 역시도 반복해서 공표하고 있는 「통합미디어법(안)」¹⁾을 빠르게 마련해 시의적절한 법체계와 규제 정비가 이루어져야 함을 강조하고자 한다. 이리저리 분산되어 있는 미디어 관련법에 대한 네거티브 규제 도입 방식의 신속한 통합 정비를 통해 미디어 전반의 사업자들 간 공정경쟁이 이루어지고, 미래지향적인 방송 분야 진흥기반이 마련될 수 있도록 실천해나갈 필요가 있기 때문이다.

2. 미디어 혁신과 규제 불균형, 그리고 방송의 위기

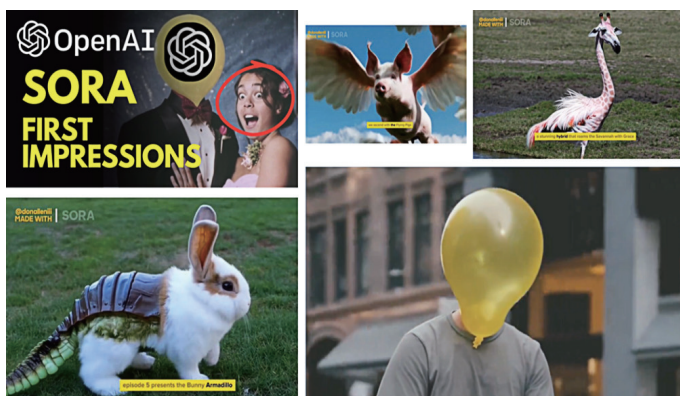
미디어 전문가들이 이구동성으로 말하는 미디어 산업의 현실은 미디어 기술의 발전과 환경 변화를 기존 법체계로는 도저히 감당할 수 없다는 점과 마음먹고 법체계를 정비하려고 해도 새로운 방식의 미디어 서비스를 적정 규제로 포섭시키기는커녕 냇 놓고 바라보기만 할 수도 있다는 점이다. 실제로 지금의 미디어 환경 변화는 전문가들이 우려하는 현실 그대로를 보여주고 있고, 특히나 심각한 점은 규제 당국이 어영부영하는 사이 오히려 기존 방송 분야 사업자들만 규제의 늪 속에서 허우적거리고 있다는 것이다.

1) 방송통신위원회는 2024년도 핵심 추진과제로 미래 지향적 미디어 법제 개편을 명시하고 있으며, 개별법으로 분산된(「방송법」, 「IPTV법」, 「전기통신사업법」) 미디어 규율체계를 종합적으로 정비하여, 신·구 미디어를 포괄하고 미디어 산업의 지속 가능 성장을 지원하는 「통합미디어법(안)」을 입법 추진하고자 명시하고 있다. 해당 법의 하부 원칙은 ①동일서비스-동일규제 원칙의 제도적 기반 마련, ②미디어 기본 책무 정비, ③미디어 사업자 간 공정경쟁 촉진 및 미디어 산업 진흥기반 조성 등이다.

글로벌 OTT 사업자들은 거액을 투자해 대작(Tent-Pole) 오리지널 콘텐츠를 제작·공급하고 있고, 유튜브와 같은 해외 글로벌 영상 서비스는 그 범위와 형식도 천차만별이지만 전 세계적으로 미디어 광고비를 블랙홀처럼 빨아드리고 있다. 이에 더해, 이른바 MZ 세대들이 주로 이용하는 인스타그램과 틱톡, 그리고 중장년층이 많이 이용하는 페이스북 등 SNS 플랫폼들도 영상 공급 서비스와 광고 마케팅 전략에 혼신의 힘을 다하고 있으며 실제로 큰 성과를 내고 있다. 국내외 포털서비스들의 전략은 추가적으로 언급할 필요도 없다. 이처럼 신규 미디어 및 글로벌 미디어는 기존 방송 분야 대비 비규제(혹은 규제공백) 속 기회의 바다에서 그야말로 자유롭게 실력을 경쟁하고 있다.

최근에는 생성형 AI 기술 역시 영상 제작을 포함한 다양한 미디어 분야에서 그 활용 범위가 확대되어가는 중이고, 실제로 제조사 및 플랫폼 사업자들과도 협업이 이루어지고 있다. 단순한 챗봇 기능을 뛰어넘어 자료조사 및 요약, 문서/대본/스크립트 초안 작성, 데이터 가공 및 분석, 이미지 생성 및 영상 제작 등 디지털 플랫폼 콘텐츠 사업을 폭발적으로 성장시킬 수 있는 다양한 요소를 갖추고 있다. 글로벌 OTT 및 포털, SNS 사업자 모두가 AI 영역과 적극적인 협력 및 개발을 시도하고 있다는 점에서 이러한 변화 역시 방송 부문에는 커다란 위협으로 다가올 수 있다.

[그림 1] OpenAI First Impressions 영상제작 사례



출처 : OpenAI, <https://openai.com/index/sora-first-impressions/>

하지만 방송 분야의 규제 현실을 살펴보면, 규제 근거인 「방송법」 및 「방송통신발전 기본법」 등 관련법들²⁾을 근간으로 다단계의 촘촘한 규제 적용(재허가·재승인 제도, 방송광고·협찬 규제, 소유·겸영 규제, 편성·내용 규제, 기금·과태료 납부, 재난·장애인 방송 등)이 약간의 변화만 있어왔지, 거의 그대로 혹은 덧대기 방식으로 누더기처럼 유지되는 상황이다. 방송영상 산업이라는 동일한 사업 목적임에도 마치 같은 고속도로에서 공정하게 달리지 못하고, 방송 영역만 여전히 비포장도로에서 먼지를 휘날리며 발버둥 치며 울면서 달리는 격이다. 흔히 무한 경쟁 미디어 환경에서 ‘기울어진 운동장’이니, ‘계절에 맞지 않은 옷을 억지로 끼입고 있는 격’이라느니 기존 연구자들이 이구동성으로 지적해왔던 말 그대로다. 예를 들어, 이시훈(2022)은 광고와 관련된 법이 80여 개에 이르는데, 방송광고로 범위를 좁혀도 수많은 법령으로 첩첩이 둘러싸여 있음을 지적하고 있다.

정부 차원에서는 다양한 분야에서 다각적인 규제개혁 노력을 시도하긴 했다. 그간 「행정규제기본법」을 기본으로 다양한 방식의 규제혁신 노력이 경제 분야 및 신규 산업 영역에서 지속적으로 추진되어왔다. 하지만 그러한 규제개혁 추진 동향 속에서, 어쩌서 미디어 분야 중에서도 방송 영역은 여전히 제자리걸음인지, 구체적으로 어떤 방안이 설정되었었고 왜 아직도 실천되지 못하고 그저 허우적거리는 헛발질뿐인지 분명하게 꼬집어 풀어헤쳐 논의할 필요가 있다. 이젠 그간 논의만 무성했던 방송 분야 규제개혁 계획을 더 이상 말로만 언급하지 말고, 미루지 말고, 당해 연도 핵심 과제로 정해 즉각적으로 규제혁신을 실천해야 할 것이다. 그렇지 않으면 방송 분야는 그야말로 회생 불가능한 침체기 속으로 빠져들어 그로기(Groggy) 상태에서 오랜 기간 헤어 나올 수 없을 것이다.

2) 방송 분야 관련법만 하더라도 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」, 「방송법」, 「방송통신발전 기본법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「방송광고판매대행 등에 관한 법률」, 「전기통신사업법」, 「전파법」, 「방송문화진흥회법」, 「한국교육방송공사법」, 「지역방송발전지원 특별법」 및 동법 시행령, 그리고 관련 고시/규칙/훈령, 가이드라인 등 수많은 규제가 적용되고 있다.

3. 정부의 규제개혁제도 평가와 방송규제 현실

정부의 대표적인 규제개혁 담당 기관은 ‘규제개혁위원회’이다. 1998년에 행정규제기본법에 의거 대통령 소속으로 설치된 민관합동위원회로, 「행정규제기본법」 제23조에 근거하여 정부의 규제정책을 심의·조정하고 규제의 심사·정비 등에 관한 사항을 종합적으로 추진하기 위해 설치됐다.³ 규제개혁위원회의 사무 처리는 국무총리실 규제조정실에서 담당하고, 국민들에게 규제혁신 관련 신속한 종합정보 제공을 위해 ‘규제정보포털(www.better.go.kr)’을 운영하고 있다. 규제개혁위원회는 불필요한 규제 강화를 차단하는 역할을 지속적으로 확대해왔으며, 규제영향분석을 통해 규제 타당성을 검증하고, 규제영향분석 실행제를 도입해 자체심사 제도의 실효성을 제고하고자 노력해왔다. 특히 ‘규제샌드박스’⁴를 도입해 규제로 인해 혁신이 저해되는 경우 신기술을 활용한 새로운 제품과 서비스를 일정 조건(기간·장소·규모 제한) 하에서 시장에 우선 출시해 시험·검증할 수 있도록 현행 규제의 전부나 일부를 적용하지 않는 방안도 실시하고 있다. 이 외에도 규제심판⁵ 추진 및 규제특례 적용 등 다양한 규제개혁 활동을 병행하고 있으며, 사실상 규제개혁위원회는 부처에서 제출한 규제영향분석서 등을 기초로 신설·강화 규제의 타당성 여부를 심사하고, 필요하다

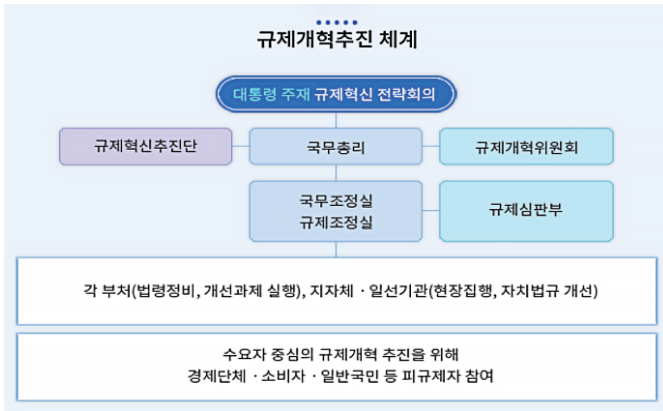
3) 규제개혁위원회는 위원장 2명을 포함하여 20명 이상 25명 이하로 구성되는데, 현재는 25명(민간위원 17명, 정부위원 8명)으로 운영되고 있으며 위원장은 국무총리와 민간위원장(김종석)이 공동으로 맡고 있다. 규제개혁위원회의 정부위원은 국무총리와 기획재정부장관, 행정안전부장관, 산업통상자원부장관, 중소벤처기업부장관, 국무조정실장, 공정거래위원장, 법제처장으로 구성된다. 규제개혁위원회는 규제정책의 기본방향과 규제 제도의 연구·발전에 관한 사항, 규제의 신설·강화 등에 대한 심사에 관한 사항, 기존 규제의 심사, 규제 정비 종합계획의 수립·시행에 관한 사항 등을 심의·조정한다. 규제개혁위원회는 본위원회 및 분과위원회로 운영되고 있으며, 분과위원회는 경제분과위원회와 행정·사회분과위원회로 구분되고 위원회의 전문성 강화를 위해 산하에 비용분석위원회, 신산업규제혁신위원회, 기술규제위원회를 두고 있다.

4) 규제샌드박스는 2016년 영국 정부가 처음으로 도입해 현재 우리나라를 비롯한 60여 개국에서 운영 중인 제도이다. 아이들이 모래놀이터(sandbox)에서 안전하게 뛰어놀 수 있는 것처럼 시장에서의 제한적 실증을 통해 신기술을 촉진하는 동시에 이 기술로 인한 안전성 문제 등을 미리 검증하는 것을 목적으로 있다. 특히 우리나라는 기업의 편의성을 높이기 위해 즉시 시장에 출시할 수 있는 임시허가나 규제 유무를 부처가 확인하여 기업에게 알려주는 신속확인제도 추가하여 운영하고 있다.

5) 다양한 온·오프라인 창구를 통해 규제개선 과제를 접수·발굴하고, 중립적인 ‘규제심판부’가 심의하여 개선을 권고하는 제도이다. 전문가·현장활동가 등 민간 중심으로 해당 과제에 대해 규제심판을 수행하는 ‘규제심판부’를 구성·운영(100여명, Pool제 운영)하고 있으며, 과제별로 전문분야에 맞춰 규제심판위원을 배정(5인내외)하고, 피규제자 입장에서 규제개선 필요성을 심의 후, 개선권고 여부를 결정한다. 과제 접수 발굴, 소관부처 검토, 규제심판부 심의, 규제개혁위원회 권고, 규제혁신전략회의(대통령 주재) 상정의 절차로 진행된다.

고 인정되는 경우 규제의 신설·강화를 철회하거나 개선하도록 권고하는 기능을 종합적으로 수행하고 있다.

[그림 2] 규제개혁위원회 규제개혁추진 체계



출처 : 규제정보포털 규제개혁위원회, <https://foryou.better.go.kr>

단, ‘규제개혁위원회’는 국무조정실 ‘규제개혁신문고’ 및 국무총리 ‘규제혁신추진단’과 긴밀하게 연결되어 규제개혁 전반을 관장하고 있지만, 추진체계에 따라 규제개혁 절차에서 국무총리실 및 각 부처·위원회 등과 긴밀한 상호 조정·협조과정이 이루어져야 하고, 법체계 내에서 검토해야 하는 심사 및 조율, 수정 등 복잡한 단계들이 종합적으로 이루어져야 한다는 점에서 미디어 환경의 급변으로 인해 신속한 개선이 필요한 방송 분야의 경우 규제개혁 절차가 매우 더딘 개선 과정으로 인식될 수밖에 없다.

‘규제개혁신문고(www.sinmungo.go.kr)’⁶⁾는 규제개혁 수요에 대응하기 위한 범정부 규제혁신 건의 창구로 전용 홈페이지를 통해 규제개선 건의 및 정부 입장 등의 확인이

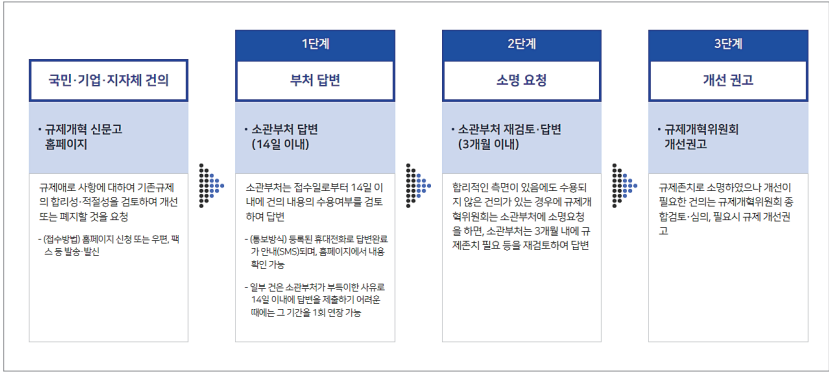
6) 규제개혁신문고는 대한민국 국민·기업·지자체 등 누구나 현장에서 겪는 규제 애로를 건의하고, 정부로부터 답변을 받을 수 있는 국민참여형 규제 건의 제도로 2014년에 개설하여 2017년 정부의 100대 국정과제로까지 채택되어 전용 홈페이지 개설 및 「행정규제기본법」에 법적 근거(「행정규제기본법」 제17조)까지 마련했다.

「행정규제기본법」 제17조(규제 정비의 요청)

① 누구든지 위원회에 고시(告示) 등 기존 규제의 폐지 또는 개선(이하 “정비”라 한다)을 요청할 수 있다.

② 위원회는 제항에 따라 정비 요청을 받으면 해당 규제의 소관 행정기관의 장에게 지체없이 통보하여야 하고, 통보를 받은 행정기관의 장은 책임자 실명으로 성실히 답변하여야 한다. (이하 생략)

[그림 3] 규제개혁신문고 건의 내용 처리 절차



출처 : 규제정보포털 국무조정실 규제개혁신문고, <https://www.sinmungo.go.kr>

가능하지만, 주요 처리 절차는 3단계로 이루어지고 건의 내용에 따라, ‘1단계: 부처 답변(14일 이내), 2단계: 소명 요청(3개월 이내), 3단계: 개선 권고(규제개혁위원회 검토·심의에 따라 결정)’로 진행된다([그림 3] 참조). 결국 민간사업 영역에서 ‘규제개혁신문고’를 활용한다고 해도 소관부처 의견을 경유해야 하고, 최종 결정은 ‘규제개혁위원회’에서 이루어지는 반복적인 순환방식의 행정절차라고 할 수 있다.

국무총리 ‘규제혁신추진단(단장 국무총리)’은 「규제혁신추진단의 설치 및 운영에 관한 규정」 국무총리 훈령 제819호에 근거하여 설치되어 있으며(2022년 8월 1일 출범), 기업 활동이나 경제활동에 대한 과도하거나 불합리한 규제의 발굴·검토·개선을 통해 정부의 규제혁신을 체계적이고 전문적으로 신속하게 지원하는 것을 목표로 하고 있다. 규제혁신추진단은 다수 부처의 권한이 밀접하게 연관된 규제, 각계각층의 다양한 이해관계가 복잡하게 얽혀있는 규제, 신산업 분야 또는 신기술을 활용한 서비스·제품 분야의 규제, 기업 활동 또는 경제활동을 과도하게 제약하는 불합리한 규제, 이와 유사한 규제로서 기업 활동 또는 경제활동을 저해하는 규제 등을 대상으로 신속하게 발굴, 검토, 개선을 목적하고 있다. 조직은 경제·사회 2개 분과별 전문위원(전직공무원(90명), 경제단체·연구기관(33명))과 지원국(부처 파견 인력 등 20명 내외) 등 총 140여 명으로 구성된다.

[그림 4] 규제혁신추진단 규제개선 절차



출처 : 국무총리 규제혁신추진단, <https://foryou.better.go.kr>

추진단 활동을 통해 규제를 발굴하고 개선하는 절차는 [그림 4]와 같이 진행된다. 그간 규제개혁추진단에서 개선한 사례는 인증규제나 의료혁신, 건축분야, 물류분야 등 다양한 영역에서 나름의 성과가 있었다고 평가하고 있지만, 미디어 부문에서는 통신 분야의 알뜰폰 이용자보호 강화 정도 외에는 방송 분야와 관련해서는 아무런 성과가 없었다(규제혁신추진단 홈페이지 foryou.better.go.kr 개선사례 참조). 결국 방송 분야는 정부의 다양한 규제개혁 창구가 존재한다고 할지라도, 또 실제로 해당 창구들을 통한 다양한 시도가 있었더라도, 결국 주무 위원회인 방통위를 통한 규제개선 외에는 별달리 효용이 없었다는 점을 알 수 있다. 즉, 규제개혁위원회, 규제개혁신문고, 규제개혁추진단 등 모두는 자연스럽게 방통위의 담당공무원 및 국·과장, 그리고 상임위원회의 상당한 의지와 책임 실천이 필수적인 요소이고, 만약 방통위가 제 기능을 하기 힘든 상황이라면 정부의 규제개혁제도는 큰 의미가 없는 규제개혁 행정절차로 간주될 수밖에 없다.

물론, 미디어 분야의 경우 사회적 영향력(책임/책무), 경쟁 사업자 간 속의(협상), 학계 및 시민사회의 조율(동의) 등 복잡다단한 과정을 요구받게 되는데, 이러한 특성으로 인해 규제개혁위원회나 규제개혁신문고, 규제개혁추진단을 통한 효율적 규제개선의 효용성이 담보 받지 못하는 경향성도 컸다고 할 수 있다.

기존 제도에 더해, 규제개혁 전반의 과정이 본래의 목적에 맞게 빠르고 효율적으로 진행되지 못한다는 이유를 들어 2019년에는 ‘규제 정부 입증책임제’가 추가적으로 제안되어 시행되고 있다. 정부의 입증책임제도가 이전에 아예 없었던 것은 아니지만, 규제개혁위원회 이하 규제영향분석, 규제일몰제, 규제개혁신문고, 규제혁신위원회 등의 운영보다 더 강력한 규제입증 책임과 규제개혁 의지를 확고히 하기 위해 전 부처와 위원회에서 실시하는 ‘규제 정부 입증책임제’를 도입한 것이다.⁷ 규제입증책임제는 전 부처 및 위원회의 담당 공무원이 관련 규제를 유지해야 하는 이유를 직접 입증하지 못하면 해당 규제를 폐지하는 제도이다. 즉, 피규제자 및 정부 내에서의 규제개선 요구에 대해 해당 부처·위원회가 규제의 타당성 및 필요성을 직접 입증하도록 하고, 만약 입증하지 못하면 규제를 폐지·개선하도록 하는 규제혁신제도라고 할 수 있다(김준현, 2023; 서승환, 2021; 원소연·이민호·심우현, 2019). 그간 시도해왔던 규제영향분석제도를 포함하여 포괄적 네거티브 규제방식의 적용 및 규제샌드박스 관련 법제화 논의 및 추진 등에도 불구하고, 분야별로 다르게 적용되는 규제개혁 방안 및 개선 실적 저조의 문제로 인해 이전 보다 더 강력한 규제입증책임제를 전 부처에 도입한 것이다.

실제로 이를 계기로 방통위에서도 ‘규제개혁 제안’ 절차에 더해, 현재까지도 ‘규제입증 요청’ 절차를 시행하고 있으며, 2019년 4월에 규제 정부입증 책임제도 실천을 위해 ‘방송통신규제심사위원회’를 확대·개편하기도 했다.⁸ 기존 규제개혁 제안에 대해 방통위에서 ‘수용곤란’ 또는 ‘중장기검토’로 회신한 경우, 담당 공무원이 해당 규제의 필요성을 입증하도록 요청할 수 있도록 했고, 다음 [그림 5]의 규제입증 요청 업무처리 절차로 진행하고 있다.

7) 원소연과 이민호, 심우현(2019)에 따르면, 규제입증책임제는 기존의 규제영향분석제도, 규제일몰제도, 신산업규제혁신위원회, 규제개혁신문고 등 기존에 파편적으로 운영되었던 정부의 규제 타당성 입증 책임을 전 부처(위원회)로 확대하여 모든 규제에 대해 정부의 입증책임을 부여하고, 정부 부처 공무원이 기존 규제를 당연시하는 분위기를 타파하여 규제의 네거티브화를 촉진하고 적극 행정 확산 및 소극 행정 방지 계기로 활용하고자 하는 목적을 가진다고 보고 있다.

8) 주요 기사에 따르면, 이 시기 방송통신위원회는 방송통신규제심사위원회의 위원장을 차관급(상임위원)으로 격상시키고 방송통신 업계에서 활동하는 협회 임원 3명(한국방송협회, 한국인터넷기업협회, 한국광고주협회)을 민간위원으로 추가 위촉해 민간위원 위주로 위원회를 개편했다(방송통신위원회 보도자료, 2019.04.04).

[그림 5] 방송통신위원회 규제입증 요청 업무처리 절차

1.업무처리 절차



2.유의사항

- o 규제입증 요청은 방송통신규제심사위원회에 안전 상정되는 사항으로 요청 접수 이후 60일의 기간이 필요합니다.
- o 방송통신위원회 소관 법령의 규제사무에 대해서만 규제 필요성 입증을 신청할 수 있으며, 건의자는 해당 규제 심사 시 회의에 참여하여 발언할 수 있습니다.
- o 비규제(행정규제기본법 제3조 제2항), 단순 민원은 규제입증이 불가능하니, 민원신청을 이용하여 주시기 바랍니다.
- 행정규제기본법 제3조(적용 범위) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.
 1. 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회 및 감사원이 하는 사무
 2. 형사(刑事), 행정(行政) 및 보안처분에 관한 사무
 - 2의2. 과징금, 과태료의 부과 및 징수에 관한 사항
 3. 「국가정보법」에 따른 정보·보안 업무에 관한 사항
 4. 「병역법」, 「통합방위법」, 「예비군법」, 「민방위기본법」, 「비상대비자원 관리법」 및 「재난 및 안전관리기본법」에 규정된 징집·소집·동원·훈련에 관한 사항
 5. 군사시설, 군사기밀 보호 및 방위사업에 관한 사항
 6. 조세(租稅)의 종류·세율·부과 및 징수에 관한 사항

※ 신청서 양식을 내려받아 서식에 따라 작성한 후 전자우편(수신자: skks@korea.kr)으로 신청하여 주시기 바랍니다.

↓ DOWNLOAD

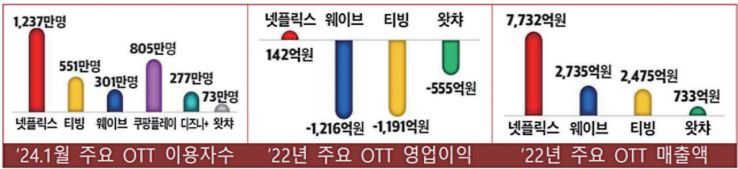
출처 : 방송통신위원회, <https://www.kcc.go.kr>

하지만 방송 분야의 규제개선 절차 특성 때문인지, 혹은 방통위 내부에서 해당 절차를 빠르게 반영하지 못해서인지 ‘규제입증 요청’도 형식적인 행정절차로 치부되고 있다. 규제개혁 제안 방식과 마찬가지로 규제입증 요청 절차도 행정적 요식행위로 간주되고 있는 이유는 방송사업 영역에서 규제입증 요청을 해도 기존 상위법인 방송 관련법들을 기준으로 규제타당성 수준에서 반복적인 답변으로 일관하고, 대부분의 방송 분야 규제개선 과정이 관련법 검토에 더해 ‘경쟁사업자 의견수렴 및 회의·공청회’, ‘학계와 시민사회 전문가 회의 및 공청회 등’ 사회규범적 평가절차 과정에서 빠르게 합의된 의견을 도출하지 못하는 형식적이고 구조적인 제약 등이 빈번하게 발생되기 때문이다. 다른 측면에서 보면, ‘사회규범적 차원의 합일점이라는 이상적인 동의 방식을 추구해야만 하는’ 혹은 ‘추구하도록 억지로 강요받는 혹은 의견을 합의하기 힘들다는 점을 누군가 악용하는’ 다양한 이유에 기인해 규제의 늪에서 방송이 헤어나오지 못하는 것일 수도 있다.

4. 단기 계획 실천과 중장기 미래 성장 방안 마련

이미 국내외 OTT 사업자는 강력한 경쟁력을 갖춘 것으로 평가되고 있다. 최근 강력한 방송영상 서비스 공급자로 등장한 ‘쿠광플레이’의 약진도 눈여겨볼 만하다. 2024년 1월 기준 이용자 수가 805만 명으로 국내 OTT 중에서는 최다 이용자 수를 기록하고 있다. 이러한 변화 속에서 기존 방송사업자들은 구경만 할 상황이 아님에도 사방에 놓인 규제의 탓으로 인해 그저 넋 놓고 지켜볼 수밖에 없는 현실이다.

[그림 6] 국내외 OTT 이용자수 현황 (2024년 1월 기준)



출처 : 방송통신위원회, <2024년 주요업무 추진계획>

이미 지상파방송을 포함한 기존 방송사업자들에게 넷플릭스의 광고요금제 출시 (2022년 11월 도입)⁹, 티빙의 광고형 스탠다드 요금제 도입, 유튜브에서 실시하는 마음대로 맘껏 광고·협찬 내보내기, 포털의 강력한 광고상품 및 라이브 커머스 등은 그저 ‘그림의 떡’ 이기만 하다. 실제로 <2023년도 방송사업자 재산상황 공표집>을 보면, [표 1]에서 지상파 방송은 2013년 ‘2조’ 수준이었던 광고비가 2020년 ‘1조’로 반토막이 나고, 부라부라 실시된 2021년도 중간광고와 코로나 팬데믹 시기 방송 시청의 증가 등으로 일시적 반등이 나타나 2022년도에 ‘1조 2천억’ 수준을 유지했다. 종편의 성장과 함께 광고비 증가가 이루어졌던 PP 분야도 2018년도 이후부터는 증감폭이 유지 수준(1조 6천억 수준)으로 나타난다. 모바일 광고비가 2022년도 ‘6조 8천억’에서 2024년도 ‘7조 5천억’ 이상으로 예측(PC가 1조 8천억 전후)되고 있다는 점(한국방송광고진흥공사, 2023년도 <방송통신광고비조사>)을 고려 하면, 인터넷 부문은 국내 광고비가 최소 9조~10조까지 성장했지만, 방송은 제자리걸음 또는 후퇴 현상으로 일관하고 있음을 알 수 있다.

9) 메조미디어에 따르면 2023년도 3분기 넷플릭스 광고요금제 가입자는 2분기 대비 3배 증가했고, 매출액도 4,000억 원 이상으로 증가한 것으로 평가하고 있다(서울STV뉴스, 2023.11.28).

[표 1] 매체별 광고매출 증감 현황 (2013년~2022년)

(단위 : 억 원)

구분	13년	14년	15년	16년	17년	18년	19년	20년	21년	22년	'21년 대비 '22년	
											증감액	증감률
지상파	20,675	18,976	19,112	16,228	14,121	13,007	10,999	10,013	12,071	12,090	19	0.2%
KBS	5,793	5,223	5,025	4,207	3,666	3,328	2,548	2,319	2,705	2,642	△63	△2.3%
MBC	4,790	4,460	4,651	3,931	2,926	2,736	2,318	2,253	2,715	2,760	45	1.7%
SBS	4,738	4,408	4,366	3,729	3,729	3,590	3,136	2,767	3,536	3,701	165	4.7%
EBS	400	399	409	370	355	313	259	222	261	256	△5	△1.8%
지역MBC	2,406	2,188	2,413	2,029	1,555	1,319	1,173	1,115	1,269	1,214	△55	△4.3%
지역민방	1,801	1,612	1,553	1,332	1,308	1,198	1,091	936	1,185	1,107	△78	△6.6%
기타	747	685	696	629	582	523	473	401	400	410	10	2.5%
SO	1,220	1,417	1,392	1,354	1,375	1,407	1,355	1,145	1,090	1,096	6	0.5%
위성	174	212	240	280	480	511	500	332	330	307	△23	△6.9%
IPTV	-	147	436	846	994	1,161	1,232	1,029	1,071	961	△110	△10.2%
PP	12,636	12,257	13,520	13,488	14,669	16,167	15,885	14,633	16,862	16,362	△500	△3.0%
종합*	2,355	2,229	2,863	2,880	4,556	5,080	4,546	4,344	5,171	4,665	△506	△9.8%
지상파PP	3,424	3,425	3,496	3,187	2,914	3,061	2,868	2,459	2,841	2,743	△98	△3.4%
CJ	3,153	2,868	3,184	3,471	3,367	4,111	4,493	3,659	4,647	4,364	△283	△6.1%
기타	3,704	3,735	3,978	3,949	3,833	3,914	3,979	4,171	4,203	4,590	387	9.2%
CP	-	-	-	-	-	1	18	3	49	1	△48	△98.0%
지상파DMB	58	37	35	28	23	21	18	15	13	13	0.1	0.4%
계	34,764	33,046	34,736	32,225	31,663	32,275	30,009	27,172	31,486	30,830	△656	△2.1%

출처 : 방송통신위원회, <2023년도 방송사업자 재산상황 공표집>

앞서 논의했었던 유튜브는 그야말로 마음대로 광고·협찬 실사가 가능한 특징으로 광고 관련 수익이 추정치 2022년 기준 전 세계 292억 달러(약 35조 원, 2020년도 약 24조 원 대비 11조 증가)에 이른다고 한다(WARC Media, 2023). 틱톡의 경우도 2022년 기준 94억 달러(약 11조 원) 매출을 기록한 것으로 확인되고 있고, 2024년도 추정치는 230억 달러에 이를 것으로 보고 있다(WARC Media, 2022). 기존의 방송 분야 걱정에도 더해 국내 지역방송이나 라디오방송을 생각하면 그간 지속해서 강제되고 있는 수많은 방송광고 관련 규제들이 도대체 누구를 위해서 꼭 움켜쥐고 놔주지 않았는지 그저 의심스러울 수밖에 없다. 즉, 관료주의적이고 경로의존적인 규제 관성으로 인해 결국 자국 방송 분야의 침몰을 가져오고, 글로벌 방송영상 부가통신사업자들만 배를 불러준 형국이기 때문이다.

이미 너무 많이 늦었지만 이제라도 더 이상 똑같은 실수를 반복하지 않기를 바란다. 단적으로 광고 현황과 광고 규제를 우선해서 언급했지만, 소유·경영 관련 규제도 글로벌 사업자들에 비교하면 끔찍한 현실이라고 평가할 수밖에 없다. 전 세계적 미디어 관련 기업들이 합종연횡과 자본력을 끌어 모으며 공격적으로 성장하고 있는 사이 국내 규제는 방송 분야 소유·경영 금지로 움켜쥔 손을 놓지 않고 있다. 이외에도 이미 계획만 무성했던 그간의 정부 계획들 속에서 신속히 풀어야 할 규제가 너무도 무성하다. 부디 올해 발표했던 국무조정실과 방통위

의 계획이 올해 혹은 늦어도 내년 내에는 모두 규제개혁 성과를 내길 바란다.

그리고 단기적인 해당 규제개혁이 이루어지는 과정에서 정부는 동시에 ‘통합방송법’이든 ‘통합미디어법’이든 방송영상 분야에서 네거티브 규제 도입을 기본으로 한 수평적 규제체계가 정립되어 공정경쟁과 미래 지속 성장이 가능하도록 관련법 제·개정 절차를 신속히 마무리할 필요가 있다. 또한, 방송영상(시청각미디어) 분야의 법체계 확립과 함께 ‘통합미디어부처’ 혹은 ‘위원회(가칭 미디어혁신위원회)’도 서둘러 진행시킬 필요가 있다. 과거의 방송개혁위원회 모델이든, 민관협력위원회 모델이든 계획만 말하지 말고 바로 실천 모드로 전환해야 한다. 단기 규제개혁 실천, 그리고 통합법제 마련과 통합부처·위원회의 동시적 실천이 지금 현재 대한민국 미디어 현장에서 가장 절실하고 신속하게 실천되어야 할 당면 과제를 잊지 말길 바란다.

참고문헌

국무조정실 <규제샌드박스>, www.sandbox.go.kr

국무조정실 <규제개혁신문고>, www.sinmungo.go.kr

국무조정실 <규제 정부 입증책임제도> 보도자료(2019.03.27.).

국무조정실 ‘미디어 · 콘텐츠산업융합발전위원회’, 민관 합동 <미디어 · 콘텐츠 산업융합 발전방안>.

김준현 (2023). 공공기관 유사행정규제 관리 사례분석. 『인문사회과학연구』, 24권 3호, 761~783쪽.

노동력 (2024). 방송사의 자연도태 징후: 편성의 양극화와 프로그램의 다양성 위기를 중심으로. 『한국방송학보』, 38권 2호, 279~318쪽.

대통령소속 <규제개혁위원회>, www.better.go.kr

방송통신위원회, <2024년 주요업무 추진계획>.

방송통신위원회, <2023년도 방송사업자 재산상황 공표집>.

방송통신위원회, <규제입증 요청 웹페이지>, <https://www.kcc.go.kr>

방송통신위원회 보도자료 (2019.04.04). <선제적 규제 혁신으로 국민이 중심되는 방송통신을 이끌어하겠습니다>. https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156325006&call_from=naver_news

서승환 (2021). 규제 정부 입증책임제도에 대한 법적 연구. 『한국법제연구원』.

서울STV뉴스 (2023.11.28). OTT ‘광고요금제’ 통했다...넷플릭스 3분기 가입자 3배 증가. <https://www.stvnews.kr/news/articlePrint.html?idxno=10114>

원소연 · 이민호 · 심우현 (2019). 규제입증책임제도의 의의와 향후 과제. 『KIPA』, 76호.

이시훈 (2022.12.02). 방송광고 규제체계 전환의 필요성과 방향. 『한국광고PR실학회』.

한국방송광고진흥공사, <23년도 방송통신광고비조사>.

OpenAI, First Impressions, <https://openai.com/index/sora-first-impressions>

WARC Media (2022). <2023 Media Trends & Predictions>.

WARC Media (2023). <2024 Media Trends & Predictions>.