

Broadcasting Culture

방송문화

2024. Summer

이슈

KEP 제22대 국회의원 선거예측조사의 성과와 과제
고태영

EU AI Act의 AI 학습데이터 공개
이대희

기획

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

합리적 재난방송 운영을 위한 규제 개선
송종현

통합플랫폼의 미션은 단순함을 지키는 것
:Radioplayer 채택 국가가 늘고 있는 이유
임재윤

해외진단

라디오라이브리드 도입 필요성 및 법제화 방안
변혜민

스트리밍의 확산과 레거시 미디어의 미래
:FCC 방송통신시장 경쟁현황 보고서를 중심으로
한정훈

방송현장

역사콘텐츠, 우리 시대의 기억과 기록으로서의 가치
:네편의 역사콘텐츠를 통해들여다본 근현대사의 기록
정덕현

사회적 약자와 함께하는 콘텐츠
유원선



방송문화

Broadcasting Culture

2024년 여름호(통권 제429호)

eISSN 2982-8147

발행인 박민 회장

편집인 박영관 사무총장

발행일 2024년 6월 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

KEP 제22대 국회의원 선거예측조사의 성과와 과제	고태영	03
EU AI Act의 AI 학습데이터 공개	이대희	15

□ 기획

방송 규제개혁 실천 방향 제언 : 형식적 규제개혁 공표에서 실질적 규제혁신 실천으로	조성동	29
합리적 재난방송 운영을 위한 규제 개선	송종현	43
통합플랫폼의 미션은 단순함을 지키는 것 : Radioplayer 채택 국가가 늘고 있는 이유	임재윤	55

□ 해외진단

라디오 라이브리드 도입 필요성 및 법제화 방안	변혜민	71
스트리밍의 확산과 레거시 미디어의 미래 : FCC 방송통신시장 경쟁현황 보고서를 중심으로	한정훈	85

□ 방송현장

역사 콘텐츠, 우리 시대의 기억과 기록으로서의 가치 : 네 편의 역사 콘텐츠를 통해 들여다본 근현대사의 기록	정덕현	101
사회적 약자와 함께하는 콘텐츠	유원선	113

1. 이슈

KEP 제22대 국회의원 선거예측조사의 성과와 과제 고태영

EU AI Act의 AI 학습데이터 공개 이대희

KEP 제22대 국회의원 선거예측조사의 성과와 과제

고태영
입소스 그룹장

목차

- 1 KEP 선거예측조사의 역사
- 2 사전투표 도입과 KEP 예측조사의 발전
- 3 제22대 총선 예측조사 과정 및 결과
- 4 총선 예측조사 총평 및 개선 과제

요약

KEP 선거예측조사는 주요 선거 때마다 투표 종료와 동시에 유권자와 후보자들에게 정보 그 이상의 가치를 전달하고자 노력해 왔다. 그러나 250여 개의 개별 선거구 별로 예측을 해야 하는 총선거에서는 번번이 성공의 문턱을 넘지 못했으며 이번 제22대 총선거에서도 더불어민주당 의석수를 과대 예측하는 오류를 범했다. 사후분석 결과, 전화조사를 통한 사전투표 득표율 예측에서 더불어민주당 과대 현상이 두드러진 것으로 나타났다. 본 글에서는 2022년 대통령선거와 지방선거 예측조사에서 위력을 발휘한 사전투표 전화조사가 이번 총선거에서 빗나간 원인을 살펴보고 개선 방안을 모색해 보고자 했다.

1. KEP 선거예측조사의 역사

언제부터인가 투표 종료와 동시에 지상파방송 3사의 선거예측결과를 확인하는 것 이 너무나 당연하고 익숙한 행사가 되고 있다. KBS, MBC, SBS 등 지상파방송 3사는 시청자의 알 권리 충족과 지상파방송사의 공적 책무 이행을 위해 매 선거 때마다 막대한 비용을 들여가며 선거예측조사를 수행하고, 투표 종료와 동시에 유권자와 후보자들에게 정보 그 이상의 가치를 전달하고자 노력해 왔다.

전국 단위 지방선거나 총선거(이하 총선)에서 모든 선거구를 대상으로 출구조사를 진행한 것은 2010년 지방선거 KEP(Korea Election Pool, 방송사 공동예측조사위원회) 예측조사가 처음이다. 그 전까지 지상파방송 3사는 선거예측조사를 따로 진행하며 누가 더 실제 개표 결과와 비슷한 예측을 했는지를 놓고 경쟁을 벌여 왔다. 지방선거나 총선은 여러 선거구의 당선자를 동시에 예측해야 하는데 하나의 방송사가 모든 지역의 출구조사를 진행하기에는 부담이 컸다. 그러다 보니 경합 선거구만 출구조사를 진행하고, 나머지 비경합 선거구는 전화여론조사로 예측하는 방식으로 선거예측조사를 진행했었다.

경합 선거구를 골라서 출구조사를 진행한 이유는 출구조사가 지닌 방법론적 우수성 때문이다. 전화여론조사는 전체 유권자를 대상으로 진행하지만, 모든 유권자가 투표에 참여하는 것은 아니다. 투표 의향을 질문해 투표할 가능성이 높은 사람을 추려낼 수는 있지만, 설문조사에서 나타나는 ‘사회적으로 올바른 방향으로 응답(Social Desirability)’하려는 편향 때문에 실제 투표율보다 과다 측정되는 경우가 많다. 또한 전화여론조사의 응답률은 통상적으로 10~20% 수준이다. 만일 전화여론조사로 선거 결과를 예측해야 한다면, 통화 자체를 거절한 80~90% 표본의 성향까지 고려해야 한다. 이에 반해 출구조사는 각 투표소에서 투표를 마치고 나온 사람만 조사하고, 조사 응답률이 70~80% 수준으로 높게 나타나 선거 예측에 더 적합하다. 다만 출구조사가 지닌 단점은 비용이 많이 들고, 오랜 준비 기간이 필요하다는 점이다.

이처럼 이원화된 선거예측조사는 크게 두 가지 한계를 지니고 있었다. 첫째, 각 선거구의 경합도를 사전에 정확하게 예측하기 어렵다. 선거 초반에 경합인 선거구가 투표일

이 가까워질수록 비경합 선거구가 될 수 있고, 그 반대의 경우도 빈번하게 발생한다. 둘째, 가구 유선전화 가입 감소 등 통신환경이 급변하며 전화조사 표본의 대표성이 급격히 약화되기 시작했다. 아무리 비경합 선거구라 하더라도 실제 개표 결과와 예측치 간 오차가 지나치게 커지면, 조사 전반에 대한 신뢰도가 저하될 수 있다는 점도 고려해야 했다.

이러한 문제 인식에서 출발하여, 지상파방송 3사는 2010년 지방선거에서 KEP를 설립하고 3사가 공동으로 선거예측조사를 진행하기로 합의한다. 그리고 선거 경합도와 상관없이 모든 시·도를 대상으로 출구조사를 진행하기로 결정한다. 3사가 경쟁을 하기보다는 자원과 역량을 집중해 보다 정확한 선거예측 결과를 국민들에게 제공하는 데 뜻을 모은 것이다. 그 결과 2010년 지방선거에서 KEP 출구조사는 초경합 지역이었던 서울시장과 제주도지사를 포함해 16개 시·도지사 당선자를 정확히 맞히는 데 성공했다. 당시 전화조사에 의존해 선거 결과를 예측했던 타 방송사들이 여러 번 당선자 예측에 실패했던 것과 대비되었고, KEP 예측조사는 2010년 한국방송대상에서 특별상을 수상하는 성과를 거두었다. KEP 예측조사는 이후 세 차례의 대통령선거(이하 대선, 2012년, 2017년, 2022년)에서 모두 당선자 예측에 성공했으며, 세 차례의 지방선거(2014년, 2018년, 2022년) 시·도지사 당선자 예측에서도 상당히 높은 정확도를 보였다.

[그림 1] 역대 KEP 출구조사 결과



2. 사전투표 도입과 KEP 예측조사의 발전

최근 선거예측조사에서 가장 큰 과제는 선거 당일에 투표소에 나오지 않아 출구조사 대상에서 제외된 사전투표자의 표심을 예측하는 데 있다. 우리나라 선거에서 사전투표 제도가 처음 도입된 때는 2014년 전국동시지방선거이다. 현행법상으로 사전투표자에 대한 출구조사가 불가능하므로 사전투표 득표율을 어떻게 보정할 것인가를 놓고 KEP 내에서 열띤 논의가 진행됐다. 결과적으로는 ‘사전투표자의 성별, 연령대별 정치 성향이 선거일 당일 투표자와 비슷할 것’이라는 전제하에 당일 출구조사로 나온 성별, 연령별 득표율에 중앙선거관리위원회에서 집계한 사전투표자의 성별, 연령대에 구성비를 적용해 보정하는 방식을 도입했다. 이러한 방식은 2016년 총선, 2017년 대선, 2018년 지방선거 때까지 활용되었으며 예측의 정확도 측면에서 큰 문제가 발견되지 않았다.

그러나 사전투표율이 높아짐에 따라 전체 득표율 예측에 미치는 사전투표의 영향력이 점점 더 커져갔고, 사전투표자와 본투표자 간 정치 성향에 큰 차이가 있다는 사실도 반복적으로 확인되었다. 이러한 문제가 출구조사에 기반한 선거예측조사의 한계로 표출된 시점이 바로 2020년 총선이다. 2020년 총선의 사전투표율은 26.7%로 전체 투표자 중 사전투표자가 차지하는 비중이 40.3%에 달했다. [표 1]에서 볼 수 있듯이 이 수치는 이번 2024년 총선에서 46.7%로 더 증가한다.

[표 1] 역대 선거 사전투표 현황

	2024년 제22대 총선거	2022년 지방선거	2022년 대통령선거	2020년 제21대 총선거	2016년 제20대 총선거
전체 투표율	67.0%	50.9%	77.1%	66.2%	58.0%
사전투표율	31.3%	20.6%	36.9%	26.7%	12.2%
투표자 중 사전투표자 비중	46.7%	40.5%	36.9%	40.3%	21.0%

2020년 총선 KEP 선거예측조사는 당시 여당이던 더불어민주당(이하 민주당)의 압승을 맞혔지만, 민주당의 의석수를 실제보다 적게 예측한 바 있다. 당시 KEP의 사전투표 득표율 예측치는 실제 사전투표 개표 결과로 나타난 민주당 득표율에 한참 미치지 못했다. 다시 말해 2020년 총선의 사전투표자는 동일한 성별, 연령대의 당일 투표자에 비해 민주당 지지 성향이 훨씬 강했는데 출구조사의 성별, 연령별 데이터에 근거해 보정하는 과정에서 민주당 과소 예측이 발생한 것이다.

KEP는 급변한 선거 환경에 대응하고자 2021년 서울/부산시장 재보궐 선거예측조사에서 사전투표자를 대상으로 한 전화여론조사를 시범적으로 시행하고 그 효과를 분석했다. 그 결과 사전투표자를 대상으로 전화조사를 시행하는 것이 사전투표 득표율 예측에 더 유리하다는 결론을 내렸다. KEP는 이와 같은 선행 연구를 토대로 2022년 3월 치러진 대선에서 선거 당일 투표의 득표율은 출구조사 결과로, 그리고 사전투표 득표율은 전화조사 결과로 예측하기로 결정한다. 그동안 한 번도 시도된 적이 없는 방식이라 위험하다는 지적도 있었지만, 현행 제도나 조사 환경 속에서 더 신뢰할 만한 다른 대안을 찾기 어려웠다. 그런데 하필이면 새로운 시도로 예측에 도전한 대선에서 역사적인 접전 양상을 보여 예측치를 발표한 방송사나 조사회사 모두 살얼음판을 걷는 심정으로 밤늦게까지 개표 결과를 지켜보아야만 했다. 다행스럽게도 KEP는 [표 2]와 같이 실제 선거 결과를 정확히 예측한 것으로 나타나 한국 선거예측조사 역사에 길이 남을 이정표를 세울 수 있었다.

[표 2] KEP 2022년 대통령선거 예측조사 결과

	더불어민주당 이재명			국민의힘 윤석열		
	실제	예측	오차(예측-실제)	실제	예측	오차(예측-실제)
전체 득표율	47.8%	47.8%	0.0%	48.6%	48.4%	-0.2%

사전투표 예측 전화조사의 타당성을 확인한 KEP는 곧바로 이어지는 2022년 6월 지방선거에서도 대선과 같이 이원화된 조사방법으로 예측을 시도했다. 그 결과 17개 시·도지사와 교육감 당선자 중 경기도지사 1곳만 빼고 모든 지역에서 당선자 예측에 성공했다. 1위 예측이 빗나간 경기도지사 선거는 예측 득표율 기준으로도 0.6%p 차의 초박빙으로 나타나 1위를 확정적으로 보도할 수 없었다. 실제 개표가 90%가량 진행되는 시점에도 당선자를 예상할 수 없는 초접전 선거였으며 최종 득표율 차이는 단 0.2%p 차이였다. 전체 투표 용지의 90%인 500만 표 이상을 개표해도 승패를 가늠할 수 없는 선거에서 약 1만여 명의 표본을 조사한 출구조사 결과가 오차 범위 내에서 1, 2위가 엇갈렸다는 이유로 해당 조사나 분석 방법이 잘못됐다고 할 수는 없었다.

3. 제22대 총선 예측조사 과정 및 결과

그 뒤 2년이 지나 2024년 총선이 다가왔다. 총선을 앞둔 지상파방송 3사의 고민도 깊을 수밖에 없었다. 총선은 그동안 ‘출구조사의 무덤’이라는 오명이 있을 정도로 정확한 예측이 어렵다는 특성이 있다. 총선 출구조사의 경우, 경합 선거구라 할지라도 10개 정도의 투표소에서 약 2,000명 정도를 조사한 뒤 당선자를 예측한다. 대선 출구조사에서 단 한 명의 당선자를 맞히기 위해 330개 투표소에서 7만 3천여 명을 조사하고, 지방선거 출구조사에서 서울시장이나 경기도지사 당선자 예측을 위해 각각 약 1만여 명을 조사하는 것에 비하면 그 규모가 현저히 작다.

총선에서 이 정도 규모로만 조사를 진행한다고 해도 전국에 있는 254개 선거구를 모두 다 조사하려면 대선과 지방선거와는 비할 수 없는 엄청난 비용과 자원을 투입해야 한다. 비용은 더 들어갈 수밖에 없는데 각 선거구에 배분되는 표본 수가 줄어드니 예측 오차가 증가할 가능성은 더 커진다. 그리고 통계적인 표본오차만 고려하더라도 254개 모든 선거구의 당선자를 100% 맞히는 건 불가능에 가까운 미션이다. 전체적인 판세 예측에 성공한다고 해도 몇몇 선거구에 대한 예측은 실패할 수밖에 없고, 해당 선거구의 후보자나 유권자들의 아쉬운 눈초리를 받게 될 수도 있다.

이러한 위험 부담에도 불구하고 지상파방송 3사는 다시 한 번 공적 책무 수행이라는 역할을 되새기며 총선 예측조사를 공동 수행하기로 결정한다. 그리고 2년 전 두 차례 선거예측조사에서 검증된 사전투표 전화조사를 병행함으로써 국민들에게 보다 정확한 정보를 제공하기 위해 노력했다.

2024년 총선 출구조사는 전국 254개 선거구에서 오전 6시부터 일제히 시작되었다. 현장 조사는 입소스, 한국리서치, 코리아리서치 등 3개 조사회사가 나눠 수행했다. 전국 1,980개 투표소에 총 8,850명의 조사원이 투입되었으며 35만 9,759명이 투표자가 응답했다. 사전투표 분석을 위한 전화조사는 경합 선거구와 전국 비례대표 선거를 대상으로 진행됐으며 4월 6일부터 9일까지 총 5만 284명의 유권자가 조사에 참여했다. 사전투표 전화조사 결과는 선거일 전에 분석을 완료했고, 여기에 선거 당일 투표소 출구조사 결과를 합산하여 최종 예측치를 산출했다. 지상파방송 3사는 투표 종료와 동시에 조사회사가 산출한 선거구별 예측치를 토대로 각 정당별 의석수를 예상해 보도했다.

[표 3] 제22대 총선 예측조사와 개표 결과 간 의석 수 비교

(단위 : 석)

정당별 의석수	예측조사 결과			실제 개표 결과		
	지역구	비례대표	합계	지역구	비례대표	합계
더불어민주당 + 더불어민주연합	177	13	190	161	14	175
국민의힘 + 국민의미래	75	18	93	90	18	108
새로운미래	1	—	1	1	—	1
개혁신당	—	2	2	1	2	3
조국혁신당	—	13	13	—	12	12
진보당	1	—	1	1	—	1

KEP 예측조사는 민주당을 비롯한 야권이 압승하고 여당인 국민의힘이 개헌 저지 선이라 불린 100석 정도에 그칠 것으로 전망해 실제 선거 결과와 크게 다르지 않았지만, 각 당의 의석수 예측에서 오차가 발생하고 일부 관심 선거구의 당선자 예측이 빗나감으로써 아쉬운 성적표를 받았다([표 3] 참조). 총선 예측조사를 진행한 KEP와 조사회사 모두 총선 예측 성공이라는 목표를 달성하기 위해 노력했으나 그 뜻을 이루지 못했고, 다음 선거를 기약하고 해결책을 모색해야 하는 숙제를 안게 되었다.

총선 예측조사의 정확도는 크게 두 가지 차원으로 평가해 볼 수 있다. 첫 번째는 당선자 예측의 적중률이다. 두 번째는 당선자 예측 오차(실제 개표 득표율과 예측조사 득표율의 차이 절댓값)이다. 두 기준에서 최근 네 차례의 KEP 총선 예측조사 결과를 비교해 보면 다음과 같다.

[표 4] 역대 총선 KEP 예측조사 결과

항목	2024년 제22대 총선	2020년 제21대 총선	2016년 제20대 총선	2012년 제19대 총선
전체 선거구	254개	253개	253개	247개
당선자 예측 실패 선거구	18개	14개	17개	17개
당선자 예측 오차 평균	2.8%p	1.9%p	1.5%p	1.8%p

[표 4]에서 보듯이 2024년 총선에서는 총 18곳에서 당선자 예측에 실패했다. 2020년 총선 때보다는 예측 실패가 늘어났지만, 2012년과 2016년과 비교하면 이번 총선에서 유독 실패가 많았다고 보기是很 어렵다. 게다가 예측 실패 선거구 13곳은 1, 2위간 실제 득표율 격차가 5%p 이하인 초경합 지역이었다. 초경합 선거구는 후보 간 실제 득표율 격차가 표본 오차(각 선거구별 95% 신뢰수준에서 $\pm 2.9\% \text{p} \sim \pm 7.4\% \text{p}$) 범위 내에 있어 통계적으로는 정확한 예측이 어려운 지역들이다.

만약 조사에서 표본추출과 자료수집 과정의 정확도를 가늠하는 기준이 되는 당선자 예측 오차가 직전 총선에 비해 1% 포인트 정도 늘어났다는 점은 곱씹어야 할 대목이다. 게다가 예측 실패 선거구 대부분(16곳)에서 실제 국민의힘 후보가 당선된 지역을 민주당 후보가 당선될 것으로 잘못 예측한 오류가 발생했다. 만일 1위 예측 실패의 원인이 통계적인 표본오차에서 비롯됐다면 민주당 후보 당선 지역을 국민의힘 당선으로 잘못 예측하는 일도 비슷한 빈도로 나타났을 것이다. 각 정당의 1위 예측 실패를 서로 비슷한 수만큼 주고받았다면, 각 선거구의 1위 후보를 바탕으로 계산한 정당 의석수 예측은 상대적으로 정확했을 가능성도 있다. 그러나 각 선거구에서 민주당 득표율 과대 예측이라는 동일한 방향의 오차가 발생하며 지상파방송 3사의 의석수 예측까지 어긋난 것이다.

KEP는 총선이 끝난 후 당선자 예측에 실패했거나 오차가 크게 발생한 선거구를 대상으로 원인을 분석했다. 그 결과 전화조사를 활용한 사전투표자 득표율 추정에서 민주당의 득표율이 실제보다 과대 예측된 오류를 발견했다. 2022년 대선과 지방선거에서 큰 힘을 발휘했던 전화조사 보정 방법이 총선에서 오히려 예측의 정확도를 떨어뜨린 요인이었다. 각 선거구 투표자 중 절반 정도를 차지하는 사전투표자 보정에서 민주당 과대 예측이 발생하다 보니 전체 예측치까지 부정확해질 수밖에 없었다.

사전투표 예측을 위한 전화조사 오차가 이번 총선에서 유독 커던 이유는 무엇일까? 일단 선거구별로 조사된 표본 수 자체가 적었던 것이 눈에 띈다. 전체 전화조사 표본 크기는 5만 명을 넘었지만, 각 선거구별로 조사된 사전투표자 수는 약 400명 수준이었다. 동시에 진행한 전국 비례대표 사전투표 전화조사의 표본 수가 약 3,000여 명이었고, 비례대표 득표율 예측에서 오차가 크지 않았음을 놓고 볼 때 지역구 단위의 소규모 표본이 불안정성을 보였을 가능성이 있다.

다만, 선거구별 전화조사 표본 수가 지난 대선이나 지방선거와 비교할 때 충분하지 않다는 점은 이미 고려하고 있던 사항이다. 2022년 대선 사전투표 전화조사에서도 총 5,000여 명 사전투표자를 조사했지만, 서울과 경기를 제외한 나머지 시도별로 조사된 표본 수는 200~300명 수준이었다. 그럼에도 불구하고 시도별 대선 득표율 예측에 전반적으로 큰 문제는 없었다는 경험에서 비롯된 결정이었다.

사전투표 전화조사로 예측한 득표율에서는 민주당 후보의 우세가 두드러졌다. 선거를 앞두고 진행되었던 다양한 여론조사들과 크게 다르지 않은 결과였고, 같은 시도 내에서 사전투표 전화조사를 진행한 다른 선거구들도 비슷한 흐름을 보이고 있었다. 여기에 더해 출구조사로 예측한 본투표 득표율과 전화조사로 예측한 사전투표 득표율 간의 차이도 역대 선거에 기반한 데이터 상으로 충분히 나타날 수 있는 범위였다. 개표 결과를 전혀 예단할 수 없는 선거 당일 상황에서는 전화조사에서 나타난 여러 가지 지표가 조사 결과를 신뢰하고 있으며, KEP에서 원래 계획한 대로 사전투표 득표율을 예측해야 한다는 신호로 읽혔다.

그러나 선거가 끝난 뒤 확인해 보니 사전투표 전화조사를 진행한 상당수의 선거구에서 민주당 득표율 과대 예측이라는 예상치 못한 편향이 발생했다. 여기서 우리는 전화조사를 실시했던 지역의 상당수가 경합지로, 그동안 전화여론조사가 집중적으로 진행된 지역들이었다는 사실에 주목할 필요가 있다. 예를 들어 당선자 예측이 벳나간 서울시 동작구을(국민의힘 나경원 당선)과 경기도 성남시 분당구갑(국민의힘 안철수 당선)의 경우, 선거를 앞두고 공표된 언론사의 여론조사 횟수만 두 차례 수를 훌쩍 넘길 정도로 많은 조사가 진행됐다. 언론에 공표되지 않은 정당 내부용 조사까지 고려하면 더 많은 조사가 진행됐을 것이다. 총선에서 지역구 단위 전화조사는 대부분 이동통신 3사의 가상번호를 사용하고, 조사회사들은 보통 목표 표본 수(500명)의 30배수를 신청한다. 조사 때마다 1만 5천개의 가상번호를 추출하고 통화를 시도하는 행위를 수십 번을 반복하다 보면 해당 지역 유권자들은 그동안 한 번 이상씩 여론조사 전화를 받았을 가능성이 있고, 아주 불운(?)한 유권자라면 하루에도 몇 통의 전화를 받는 일이 발생한다. 처음에는 전화를 잘 받더라도 어느 순간부터는 인내심이 바닥이 나면서 모르는 번호는 아예 받지 않는 사람도 점점 늘어날 수밖에 없다. 실제로 이번 총선에서는 언론사 전화여론조사는 물론이고 KEP 사전투표 전화조사에서도 30대 이하 젊은 층을 접촉하는 것이 매우 어려웠다. 불과 2년 전 지방선거와 비교하더라도 격세지감이 느껴질 정도였다. 경합 선거구 유권자들의 상당수가 반복되는 전화조사에서 피로감을 느껴 여론조사를 거부하는 상황 속에서 또 다른 누군가는 참을성 있게 전화조사에 응해주고 있었다. 목표 표본 수를 채워야 하는 조사회사에게는 고마운 분들이었지만, 이들이 정치고관여층이거나 현재 우세를 보이고 있는 후보의 지지층일 가능성을 고려했어야 했다.

일부 선거구에서는 출구조사를 통한 본투표 예측에서도 민주당 득표율이 소폭 높게 예측된 사례도 있었다. 출구조사는 투표를 하고 나오는 사람을 조사하기 때문에 표본추출 과정에서 체계적인 편향이 발생할 위험이 높지 않다. 아마도 지지후보 무응답 보정을 거치면서 민주당 득표율이 과대 예측됐을 것으로 추정하고 있다. 이번 총선 출구조사에서 지지후보를 밝히지 않은 무응답자 비율은 선거구별로 20~30% 수준이었다. 출구조사에서 조사하는 문항은 성별, 연령대, 그리고 지지후보로 구성된다. 따라서 무응답 보정 과정에서 활용할 수 있는 변수는 성별과 연령대가 전부이다. 대통령 지지도가 하락하고 야당의 승리가 예상되는 상황에서 보수 성향 투표자들이 출구조사에 소극적으로 참여한 것으로 추정되는 이른바 ‘샤이 보수’현상이 있었다면 성별과 연령에 기반한 보정 방식으로 해결하기 어려웠을 것이다.

4. 총선 예측조사 총평 및 개선 과제

KEP 선거예측조사는 출구조사라는 대표성 있는 조사방법과 다년간 축적한 자료수 집과 분석의 노하우를 결합해 우수한 성과를 거두어 왔다. 다만, 250여 개의 개별 선거구를 예측해야 하는 총선에서는 번번이 성공의 문턱을 넘지 못했다.

사전투표에 참여하는 유권자가 증가하고 선거 당일 투표자에 비해 훨씬 더 진보적인 성향을 띠는 최근의 선거 환경에서 출구조사에만 의존한 선거 예측에는 한계가 있다. KEP는 이러한 문제를 해결하기 위해 사전투표자를 대상으로 한 대규모 전화조사를 고안했고, 이를 도입한 2022년 대선과 지방선거에서 놀랄 만큼 높은 정확도를 보였다. 그러나 같은 방법을 적용한 이번 총선에서는 기대에 미치지 못하는 아쉬운 성과를 남겼다. KEP가 출범 당시 출구조사 전면 도입을 통해 극복하고자 했던 전화여론조사의 대표성 문제가 사전 투표 예측 과정에서 다시금 발목을 잡은 셈이다.

물론 총선과 같은 소지역 단위의 전화조사와 시·도 혹은 전국과 같은 광역 단위의 전화조사 환경은 사뭇 다르다. 조사 대상 지역이 넓어질수록 가상번호 반복 추출과 이로 인한 응답자들의 불편함이 발생할 확률이 크게 감소하기 때문이다. 그러나 조사현장에서는 앞으로 다가올 선거에서도 전화여론조사 환경이 그리 녹록지 않을 것으로 예상하고 있다.

2016년 총선부터 도입된 휴대폰 가상번호 제도가 전화여론조사 표본의 대표성을 강화하는 데 큰 역할을 한 것이 사실이다. 그 사이 여러 차례 선거가 치러졌고, 그에 따라 수많은 여론조사가 진행되어 왔다. 선거 때마다 관심이 집중되는 지역에 거주하는 유권자들은 그만큼 전화조사에 더 많이 노출됐을 것이다. 이미 인터넷에서는 휴대폰 가상번호 제공을 거부하거나 여론조사 전화 수신을 원천 차단하는 방법에 대한 정보 교류가 활발하게 진행되고 있다. 선거 때마다 새로 투표권을 얻게 되는 세대는 얼마 전까지만 해도 나이 어린 청소년들이었다. 이들은 모르는 사람과 전화 통화를 꺼리고, 유선전화로 발신된 전화는 스팸 전화로 인식하고, 음성 통화보다는 문자 메시지를 더 편하게 생각하는 성향을 보이고 있다. 휴대폰 가상번호가 우수한 표본추출틀임은 분명하지만, 조사 과정에서 특정 성향의 유권자들을 접촉할 기회가 조금씩 닫혀 가고 있다.

투표자 중 절반 정도를 차지하는 사전투표 득표율 추정이 어렵다면, KEP 선거예측조사의 정확성도 담보하기 어렵다. 이를 해결하기 위해서는 가장 가깝게는 가상번호를 활용한 현행 조사 방식의 보완이 먼저 떠오른다. 예를 들어 음성 통화에 부담을 느끼는 사람들을 고려해서 가상번호에 대한 문자 발송과 온라인 설문지를 결합한 조사를 시도해 볼 수도 있다. 더 이상 유권자들의 선의와 인내심에 기댈 것이 아니라 여론조사 참여자에 대한 적절한 보상을 제공하는 것도 방법이 될 것이다. 여론조사 회사에서도 단시간에 대규모 표본을 조사하는데 최적화된 기존 전화조사 절차와 시스템에서 바꿀 부분이 없는지 점검할 필요가 있다.

현행법상 사전투표자에 대한 출구조사 진행은 불가능하다. 만일 제도적으로 사전투표일의 출구조사가 허용된다면 적어도 선거예측조사의 영역에서는 전화조사의 대표성 문제를 고민할 필요가 사라진다. 그러나 사전투표가 이틀간 진행되고 본인의 주소지와 무관한 관외 사전투표까지 가능한 상황이기에, 선거 당일 투표소별로 이루어지는 현행 출구조사와는 크게 다른 환경을 마주해야 한다. 현 단계에서는 쉽게 풀 수 없는 문제들이 눈에 띤다.

이번 선거에서 사전투표 보정 문제가 가장 큰 난관이었지만, 출구조사 과정에서 무응답을 조금이라도 줄였다면 사전투표 예측 편향을 조금이라도 보완할 수 있지 않았을까 하는 아쉬움이 남는다. 투표자들이 투표의 비밀이 보장되는 출구조사에 적극적으로 응답해 준다면 더할 나위가 없겠지만, 투표자가 본인의 의사로 응답을 거절하는 것까지 막을 도리는 없다. 출구조사 50m 거리 제한 규정으로 인해 조사가 원활하게 진행되지 못해 무응답자가 증가하기도 한다. 예를 들어 투표소 바로 앞에 주차장이 있거나, 아파트 단지나 공동주택 건물 내에 투표소가 위치할 경우, 투표소로부터 50m 밖에서 조사를 진행하다 보면 투표자 중 일부를 놓칠 수밖에 없다. KEP는 출구조사 준비 과정에서 미리 투표소를 답사하고 문제가 발생할 만한 투표소를 대체하고 있지만, 선거일 당일에 투표소에 도착해 보니 현장 상황이 바뀌어 있는 경우가 많다. 선거구에 따라서는 거리 제한 규정을 준수할 수 있는 투표소를 뽑는 과정에서 원래 추출한 투표소의 상당수를 대체해야 하는 문제가 발생한다. 또한 거리 제한 규정에 대한 해석 차이로 투표소 관리자 혹은 시민과 마찰이 발생하면서 조사가 일시 중단되거나 실사 과정을 모니터링 해야 할 감독원들이 문제 해결에 매달리기도 했다. 미국이나 유럽처럼 출구조사 거리 제한 규정이 폐지 혹은 완화된다면 출구조사를 통한 선거 결과 예측에 큰 도움이 될 것으로 기대한다.

이슈

EU AI Act의 AI 학습데이터 공개

이대희
고려대학교 법학전문대학원 교수

목차

- 1 인공지능과 학습데이터
- 2 학습데이터의 공개의무
 - 1) GPAI 모델 공급자의 투명성 및 학습데이터 공개의무
 - 2) 공개의무의 수준
 - 3) 공개의무의 적용범위
 - 4) 학습데이터 공개의 정도
 - 5) 학습데이터 공개의무 이행 및 불이행에 대한 제재
 - 6) 공개의무 이행 감시와 저작권과의 관계
- 3 저작권 준수 영역 내에서의 학습데이터 공개

요약

이 글에서는 지난 2023년 12월 8일 유럽연합(EU)의 의회와 이사회가 합의한 EU AI Act의 저작권과 관련된 2가지 중요한 사항, ‘저작권 보호’와 ‘학습데이터 공개’에 관한 사항을 다루고 있다. 이들 규정은 학습데이터 이용에 대하여 중요한 규범을 설정하고 있는데, 특히 학습데이터의 공개는 한국에서도 입법이 이루어질 가능성이 매우 높은 것으로 보인다. EU AI Act가 규정하고 있는 학습데이터 공개가 AI 모델 학습을 위한 데이터 이용에 대하여 어떠한 의미를 가지는지 고찰해 본다.

1. 인공지능과 학습데이터

인공지능(AI) 모델이 산출물을 생성하기까지는 학습을 위한 데이터의 수집·획득, 데이터의 사전 처리(큐레이션), AI 모델의 (사전)학습, 수정이나 미세조정 등 여러 단계를 거친다. 또한 학습데이터에 의하여 훈련받은 AI 모델은 이용허락·오픈소스·API(Application Programming Interface) 등의 형태로 이용·제공되어 수정 또는 미세조정이 이루어진 후 서비스로 제공되고, 최종 이용자(소비자)는 AI 모델을 이용하거나 산출물을 생성하게 된다. 이러한 AI 가치사슬(Value Chain)에는 개발자, 공급자, 서비스제공자, 이용권자(Licensee), 소비자(AI 서비스 이용자) 등 많은 주체들이 관여하며 다양한 저작물이 이용된다. AI 학습데이터로 이용되는 저작물은 텍스트, 이미지, 오디오, 비디오, 멀티미디어 등의 형태로 존재한다.

AI 모델을 학습시키기 위한 데이터의 수집·획득에서 AI 모델의 훈련에 이르기까지 데이터는 최소한 1회 이상의 복제가 이루어진다. 데이터는 저작물로 이루어져 있고(물론 저작권으로 보호되지 않는 데이터도 포함) 저작권자는 저작재산권인 복제권을 가지고 있으므로, 데이터의 수집·획득과 AI 모델의 훈련과정에서 저작권이 침해될 수 있다. 그런데 AI 학습에는 광범위한 대규모 데이터가 이용되는데 지금까지의 학습데이터 이용은 저작권자에게 이용허락을 받고 이루어진 것이 아니므로, 개별 저작권자가 자신의 저작물이 학습데이터에 포함되어 이용(복제)되었는지 파악하는 것은 사실상 불가능하다.

OpenAI의 ChatGPT-3나 Meta의 LLaMA와 같이 학습데이터를 공개한 경우¹에도 어려운 것은 마찬가지이다. 더군다나 ChatGPT-4나 HyperCLOVA X에서 볼 수 있듯이, 최근에는 학습데이터를 공개하지 않는 것이 일반적이다. 반면 저작권자들은 학습데이터가 저작권을 행사할 수 있는 단초를 제공하므로 학습데이터의 공개를 지속적으로 요구할 수밖에 없는 입장이다.

1) ChatGPT-3의 학습데이터셋(토큰수, 비중)은 ① Common Crawl(410 Billion, 60%), ② WebText2(19 Billion, 22%), Books1(12 Billion, 8%), ④ Books2(55 Billion, 8%), ⑤ Wikipedia(3 Billion, 3%)라고 발표되었다.

유럽연합(EU)의 의회와 이사회가 2023년 12월 8일 합의한 EU AI Act는 저작권과 관련된 2가지 중요한 사항, ‘저작권 보호’와 ‘학습데이터 공개’에 관한 사항을 포함하고 있다. 규정에서는 학습데이터 이용에 대한 중요한 규범을 설정하고 있는데, 특히 학습데이터 공개는 한국에서도 입법이 이루어질 가능성이 매우 높은 것으로 보인다. EU AI Act가 규정하고 있는 학습데이터 공개가 AI 모델 학습을 위한 데이터 이용에 대하여 어떠한 의미를 가지는지 고찰해 보자.

2. 학습데이터의 공개의무

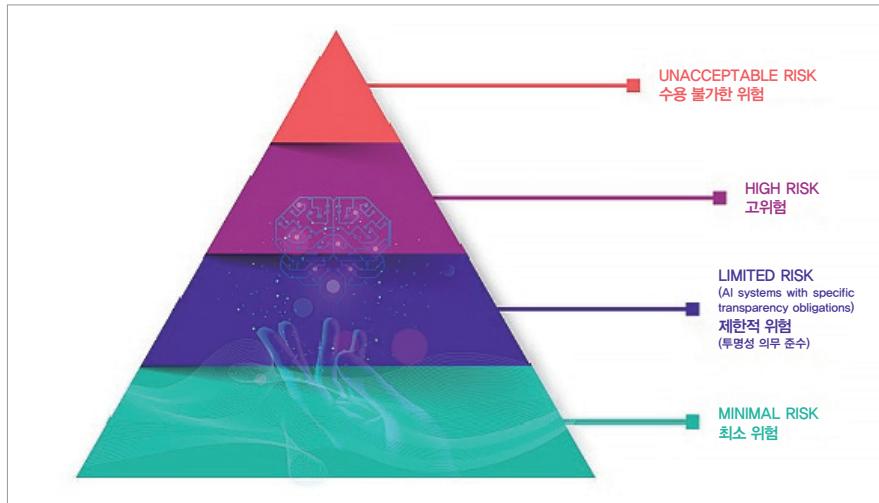
1) GPAI 모델 공급자의 투명성 및 학습데이터 공개의무

EU AI Act는 AI 시스템이 야기하는 위험성의 정도(수용불가·고·제한적·최소 위험)에 따라, 시장 출시나 서비스 제공을 금지하거나, 시장 출시 이전에 일정한 요건을 준수하도록 하는 등의 방식으로 AI 시스템을 규율하고 있다. 다만 ‘범용 AI 모델(General-Purpose AI, GPAI 모델, Foundation 모델이라고도 함)’은 다양한 형태로 응용되어 사용될 수 있고 위험성의 정도에 따라 구별할 수 없으므로, EU AI Act는 GPAI 모델에 대하여 별도의 규정을 두고 있다(제5장 제2절). GPAI 모델 공급자(Provider)²⁾에 대해서는 ① 모델의 훈련 및 훈련과정과 평가 결과 등 기술적인 문서의 작성·최신화, ② GPAI 모델을 AI 시스템에 통합하고자 하는 ‘AI 시스템 공급자’에 대한 일정한 정보와 서류의 작성·최신화·이용제공, ③ 저작권 준수, 특히 TDM(텍스트 데이터 마이닝) 예외규정의 요건인 저작권자의 권리 유보를 파악·준수하는 정책방침의 채택, ④ 학습데이터의 공개 등 투명성 의무를 부과하고 있다(§53.1).

이러한 의무 중에서 저작권 준수와 학습데이터 공개 의무는 저작권자 등 이해관계자에게 초미의 관심사가 되고 있다.

2) AI Act는 공급자로 정의하고 있지만(§3.3), 공급자는 대체로 AI 모델 개발자를 의미한다.

[그림 1] AI Act에 정의된 AI 시스템에 대한 4가지 수준의 위험



출처 : EU집행위원회

2) 공개의무의 수범자

학습데이터를 공개해야 하는 주체는 ‘GPAI 모델 제공자’이다[§53.1(d)]. 이 개념을 이해하기 위해서는 ‘AI 모델’ 및 ‘AI 시스템’을 구별하고, AI 가치사를 개념을 이해해야 하는데, 이는 정의규정과 입법설명서(Recital, 이하 R로 표시)에 잘 설명되어 있다.

GPAI 모델은 대규모 자기 지도학습(Self-supervision)을 통하여 대량의 데이터로 학습한 경우 등, ① 상당한 일반성(Generality)을 나타내고, ② 다양한 범위의 각기 다른 작업을 유능하게 수행할 수 있는 AI 모델로 정의된다(§3.63).³ GPAI 모델은 각기 다른 광범위한 작업을 유능하게 수행할 수 있는 ‘일반성’과 ‘능력’을 기능적 특징으로 하고, 보통 지도·비지도·강화학습과 같은 다양한 방법을 이용하여 대규모의 데이터로 훈련을 받는다(R § 97). 일반적으로 학습이 이루어진 AI 모델은 ‘사전학습(Pre-trained) AI 모델’이라 부르는데, ‘대규모’ 데이터로 훈련된 AI 모델은 메모리, 데이터, 강력한 하드웨어 등을 갖춤으로써, 상당한 수정이나 미세조정 없이도 각기 다른 많은 분야의 작업에 응용될 수 있다. GPAI 모

3) 범용 AI 모델은 ⑦ 시장에 출시되는 방식이나 ⑧ 다양한 다운스트림(Downstream) 시스템이나 애플리케이션에 통합되는가 여부와 관계없이 정의된다(§3.63).

델이 바로 여기에 해당한다. 대규모의 ‘생성형 AI(GAI) 모델’을 전형적인 GPAI 모델의 예로 들 수 있는데, 이 모델은 텍스트, 오디오, 이미지, 비디오와 같이 각기 다른 광범위한 작업을 수행할 수 있는 콘텐츠를 융통적으로 생성할 수 있다.

GPAI 모델은 도서관이나 API⁴에 의하여, 또는 직접 다운로드하거나 물리적 복제물로 제공되는 등 다양한 형태로 ‘시장에 출시’될 수 있고, ‘추가 수정’이나 ‘미세조정(Fine-tuning)’되어 ‘새로운 AI 모델’로 탄생할 수 있다(R §97). GPAI 모델은 개발자가 사용할 수도 있으나 제3자가 사용할 수도 있고, 개발자나 제3자에 의하여 수정이나 미세조정이 이루어져 보다 특화된 작업에 사용될 수도 있다.

특히 AI 모델은 사용자 환경(User Interface)과 같이 다른 요소를 추가함으로써 ‘AI 시스템(AI System)’이 된다. 즉, AI 모델은 AI 시스템을 구성하는 핵심적인 요소이지만 그 자체가 AI 시스템을 구성하는 것은 아니며, 보통 AI 시스템에 통합되어 그 일부를 구성하게 된다.

이와 같이 GPAI 모델은 ‘사전학습’ 또는 개발 이후에도 수정 또는 미세조정이 이루어짐으로써 새로운 모델로 탄생하거나, AI 시스템에 통합되거나(범용 AI 시스템), 범용 AI 시스템이 또 다른 AI 시스템으로 통합될 수 있고, 이후 시장에 출시되거나 서비스로 제공된다. 바로 이러한 과정이 AI 모델의 가치사슬을 구성하며, 개발 이후의 활용단계인 ‘다운스트림(Downstream)’ 과정에서 다양한 주체가 관여하게 된다.

학습데이터 공개의무의 주체는 ‘GPAI 모델의 공급자’이고(§53.1), 공급자는 GPAI 모델이나 AI 시스템을 개발하거나, 이를 개발하여 시장에 출시하는 주체로 정의되고 있다(§ 3.3). AI 학습데이터를 공개할 의무의 수범자는 GPAI 모델의 공급자인데, 입법설명서는 모델의 수정이나 미세조정이 이루어진 경우 GPAI 모델 공급자의 의무는 이러한 한도에 제한된다고만 규정하고 있다(R §109). 다운스트림 과정에서 모델의 수정이나 미세조정이 모델 공급자와 다른 경우는 언급하지 않고 있는데, 이 경우에는 이러한 행위를 위하여 모델을 학습시킨 주체가 의무를 부담하여야 할 것으로 보인다.

4) API(Application Programming Interface)는 일정한 소프트웨어가 상호 간 요청과 응답을 사용하여 서로 통신하는 방법에 관한 규약으로서, 서비스제공자는 GPAI 모델을 직접 개발하기보다는 API로 제공받아 애플리케이션을 개발하여 맞춤형 AI 서비스를 제공할 수 있게 된다.

3) 공개의무의 적용범위

(1) 시장 출시 전 연구·개발·시제품 개발행위

시장에 출시되기 전에 이루어지는 연구·개발·시제품 개발행위에 사용되는 AI 모델은 GPAI 모델의 개념에서 제외되므로(§3.63), 학습데이터 공개에 대한 GPAI 모델 공급자의 의무는 적용되지 않는다. 다만 비전문적·과학연구 목적이라 하더라도 의무를 자발적으로 준수할 것을 권고하고 있다(R §109). 또한 공개의무는 공급자 자신의 모델이 제3자에게 제품이나 서비스를 제공하는데 필수가 아니며 순전히 내부적인 과정에서 사용되는 경우에는 적용되지 않는다(R. §97).

(2) 오픈소스로 제공되는 GPAI 모델

GPAI 모델 공급자는 모델의 훈련 및 훈련과정 등 기술적인 문서를 작성·최신화하고, GPAI 모델을 AI 시스템에 통합하고자 하는 AI 시스템 공급자에게 일정한 정보와 서류를 작성·최신화하여 이용·제공하도록 하는 투명성 의무를 부과하고 있다[§53.1(a), (b)]. 그러나 GPAI 모델이 오픈소스 형태로 제공되고 모델의 가중치, 파라미터(매개변수), 모델 아키텍처 정보, 모델 사용에 관한 정보가 공개되는 경우, GPAI 모델에 대한 투명성 의무는 원칙적으로 면제된다(R §104).

다만 저작권 준수에 관한 정책방침의 채택이나 학습데이터 공개에 관한 의무[§ 53.1(c), (d)]는 GPAI 모델이 오픈소스로 제공되더라도 면제되지 않는다. 오픈소스로 제공되더라도 ⑦ 모델 훈련이나 미세조정을 위하여 사용된 데이터나 ⑧ 저작권이 준수되었는지에 관한 정보가 반드시 공개되는 것은 아니기 때문이다(R §104).

(3) 지리적 범위(역외 적용)

EU AI Act는 AI 시스템·GPAI 모델의 개발부터 이용까지에 이르는 전체 가치사슬에 적용하는 것을 목표로 하며 AI 시스템의 개발자(AI Act는 ‘공급자, Provider’라고 규정), 배포자, 수입자 및 사용자(‘Deployer’라고 규정) 모두에게 적용된다. 따라서 EU AI Act는 대체로 AI 시스템을 EU 시장에 출시·서비스 제공하거나, GPAI 모델을 시장에 출시하는 제공자 등에게 적용된다(§2.1). 특히 EU AI Act는 AI 시스템을 자신의 명의나 상표에 따라 자신의 상품과 함께 시장에 출시하거나 서비스를 제공하는 ‘제품 제조자(Product Manufacture)’에게 적용된다고 규정하고 있다[§2.1(e)]. 이러한 규정 등에 근거하면, EU AI Act는 EU 역외의 주체에게도 적용된다고 인식되는 것이 일반적이다.

따라서 EU 시장에서 AI 시스템이나 GPAI 모델을 출시하거나 서비스를 제공하는 개발자는, EU 내에 설립되었는가 여부와 관계없이, EU AI Act가 적용될 수 있다. 예컨대 EU 사용자가 웹 사용자 환경을 통하여 GPAI 모델에 접근하고 사용할 수 있는 경우, 이러한 접근은 EU 시장에 시스템이나 모델을 출시하는 것에 해당하므로, EU AI Act가 적용될 수 있다.

4) 학습데이터 공개의 정도

학습데이터 공개에 있어서 가장 중요한 쟁점은 학습데이터를 어느 정도로 공개할 것인가의 문제이다. EU AI Act가 규정하는 ‘충분할 정도의 상세한 요약’이 어느 정도의 공개를 의미하는가의 문제인데, 이는 다음과 같은 요소에 의하여 결정될 것으로 보인다. 첫째, 학습데이터의 요약을 작성하고 제공함에 있어서 AI Office가 제공하는 ‘양식’에 따를 것이 요구되는데([§53.1(d)]), 이 양식은 간편하고 효과적이고, 학습데이터의 공개라는 목적을 달성할 수 있는 양식이어야 한다(R §107). AI Office는 ‘EU 집행위원회’에 설치된 EU 차원의 기관으로, AI 시스템이나 범용 AI 모델의 의무 이행이나 감독 등 AI Act를 집행하는 주된 역할을 맡을 예정이다. 앞으로 AI Office가 제공할 양식은 학습데이터 공개의 정도를 결정하는 가장 중요한 요소가 될 것으로 보인다.

둘째, 요약은 ‘저작권자 등 정당한 이해관계를 가진 당사자가 용이하게 권리를 행사하고 집행할 수 있도록’ 그 범위에 있어서 대체로 종합적(Comprehensive)이어야 한다. ⑨ 대규모 민간·공공 데이터베이스나 보존기록(Archive)과 같이, 학습에 사용된 ‘주요’ 데이터 모음집(Collection)이나 데이터셋을 열거하고, ⑩ 사용된 ‘기타’ 데이터의 출처에 관하여서는 ‘서술하는 방식’으로 ‘설명’하는 것을 요약의 예로 들 수 있다(R §107).

셋째, 요약할 학습데이터는 GPAI 모델을 훈련시키는데 사용된 ‘콘텐츠’에 대한 것 이지 ‘저작권에 의하여 보호되는 데이터’가 아니다.⁵ 따라서 공개되어야 하는 학습데이터는 학습을 위하여 사용된 저작물의 범위보다 넓어지게 된다.

저작물이 아니라 콘텐츠가 공개의 대상이 된 것은 투명성이 결여될 수밖에 없는 저작권 생태계를 반영한 것이다.⁶ AI 모델 개발자는 학습데이터로 이용하려는 대상이 저작권에 의하여

5) 유럽의회의 수정 초안(2023.6)은 ‘저작권법에 따라 보호되는 학습데이터’에 대하여 충분할 정도의 상세한 요약을 요구하고 있다([§28b.4 c]).

6) Leander Nielbock and Teresa Nobre, The AI Act and the quest for transparency (Communia, June 28, 2023).

보호되는지를 알기 어렵고, 저작권으로 보호되는 경우에도 저작자, 저작권자, 저작물의 명칭 등을 파악하는 것이 사실상 불가능하다. 그러나 AI 모델 개발자가 학습데이터의 구성요소를 제대로 알 수 없다는 사정이 있다고 해서 투명성 요구를 포기할 수는 없다. AI Act의 입법설명서가 주요 데이터 모음집이나 데이터셋의 열거를 요약의 예로서 제시한 이유가 바로 여기에 있다.

넷째, 학습데이터를 요약함에 있어서는 영업 비밀이나 영업상의 비밀정보를 보호할 필요성을 적절히 고려할 수 있다(R §107). 학습데이터의 구성이나 내용 등이 영업비밀의 보호 대상이 될 수 있는 것은 물론이다. 다소 상충될 수 있는 학습데이터의 공개와 영업비밀의 보호를 어떻게 균형을 맞출 것인가에 따라 요약에 포함될 범위는 다소 영향을 받을 것으로 보인다.

다섯째, 모델의 수정이나 미세조정이 이루어진 경우, GPAI 모델 공급자의 학습데이터 공개의무는 수정이나 미세조정에 한정된다(R §109). 따라서 수정이나 미세조정을 한 주체는 새로운 학습데이터 출처를 추가하는 등 학습데이터에 대한 '기준'의 '기술문서[§ 52.1(a)]'를 보완하면 된다(R §109).

5) 학습데이터 공개의무 이행 및 불이행에 대한 제재

EU AI Act는 범용 AI 모델의 공급자에게 학습데이터를 공개하도록 하는 새로운 의무를 부과하고 있다. 학습데이터의 공개는 저작권자들이 권리를 행사할 수 있는 편의를 제공하지만, 복제권 등 기존의 저작권 영역에 있는 것이 아니므로 저작권자가 의무 이행을 집행할 수가 없다. 따라서 AI Act의 입법설명서는 AI Office에서 학습데이터의 공개의무 이행 여부를 모니터링하도록 하고 있다. 모니터링에 있어서는, 저작권 준수 측면에서 학습데이터를 구성하는 저작물에 대한 개별적인 조사를 확인하거나 진행하지 않고서 모니터링을 할 수 있도록 하고 있다(R §108).

AI Office에 의한 공개의무 이행은 '기술문서' 작성, AI Office에 의한 정보 요구 및 조사, EU 집행위원회에 의한 제재 등에 의하여 구체적으로 이루어진다. 우선적으로 GPAI 모델 공급자의 학습데이터 공개의무는 AI Office에게 제공할 모델의 '기술문서'에 의하여 집행된다. GPAI 모델의 공급자는 훈련 및 시험과정과 평가(Evaluation) 결과 등 모델의 '기술문서'를 작성하고 최신화해야 된다. 기술문서는 AI Office나 EU 회원국 기관이 요청하는 경우 제공해야 하며 일정한 최소한의 정보를 포함해야 한다. [§52.1(a)]. 필수포함 사항은 학습데이터에 관한 사항이다. ① 데이터의 유형·기원(Provenance)과 (정체나 필터링 등)

큐레이션 방법, 데이터 포인트(데이터셋 내에서 특정 가치나 특성을 나타내는 하나의 정보)의 숫자, 데이터의 범위와 주요 특성 등 학습·시험·검증을 위하여 사용된 데이터에 대한 정보와 ② 데이터가 어떻게 획득·선정되었는지, 데이터 출처의 부적합을 파악하기 위한 조치와 식별 가능한 편견을 파악하기 위한 방법이 포함된다(부속서 XI).

EU 집행위원회는 ① GPAI 모델 공급자에게 제53조에 따라 작성한 문서(기술문서와 학습데이터 요약) 제공을 요구할 수 있고(§91.1), ② 이러한 정보가 불충분하게 제공된 경우, AI Office는 AI Act에 따른 의무 이행을 평가할 수 있고(§92), ③ 집행위원회는 ⑦ 필요한 경우 제53조에 따른 의무준수를 위한 적절한 조치를 취하도록 요구할 수 있으며(§93), ④ 공급자가 AI Act를 고의나 과실로 위반하였을 경우, 회사의 직전 연도 연간 전 세계 매출의 3% 또는 1,500만 유로(둘 중 많은 액수)까지의 벌금을 부과할 수 있다(§101.1). 요컨대 GPAI 모델 공급자는 학습데이터 요약을 작성하여 공중(대중)에 제공할 의무를 부담하고, 집행위원회 내에 설치되어 있는 AI Office가 감독하고 위반 시에 제재를 가하는 식으로 집행된다.

6) 공개의무 이행 감시와 저작권과의 관계

학습데이터 공개의무 이행은 저작권 준수와는 구별되는 별개의 것이므로, 공개의무를 이행하였다고 하여 학습데이터 이용에 대한 저작권 준수를 의미하는 것은 아니다. 입법 설명서도 AI Act에 의하여 유럽연합의 저작권 규범을 이행하는 데 영향을 미치지 않는다고 규정하고 있다(R §108). 따라서 AI 학습데이터를 획득·이용함에 있어서는, 학습데이터 공개 여부와 관계없이 저작권을 준수하여야 한다.

3. 저작권 준수 영역 내에서의 학습데이터 공개

OpenAI의 Chat-GPT나 Meta의 LLaMA에서 볼 수 있다시피 AI 모델, 특히 대규모 언어모델 등 GPAI 모델은 대량의 학습데이터를 이용하여 훈련시키고, 훈련에 사용되는 학습데이터는 웹상에서 획득하는 것이 일반적이다. 학습데이터는 대량이므로, 개별 저작권자 입장에서 보면 자신의 저작물이 학습데이터로 이용되었는지 파악하는 것이 용이하지 않

다. 미국을 중심으로 제기되어 있는 AI 관련 저작권 소송에서, 저작권자(원고)들이 일정한 프롬프트를 입력하면 자신들의 저작물과 유사한 AI 산출물이 생성된다는 증거를 근거로 학습데이터 복제를 주장하는 이유가 바로 여기에 있다. 따라서 학습데이터를 공개해야 된다는 것은 저작권자들의 기본적인 입장이라 할 수 있는데, EU AI Act은 GPAI 모델 공급자에게 공개의무를 처음으로 부과함으로써 전 세계적으로 상당한 영향을 미칠 것으로 보인다.

AI Act가 학습데이터 공개의무를 부과하였다고 하여 저작권자들이 이를 바탕으로 바로 권리를 행사하거나 소송을 제기할 수 있는 것은 아니다. AI Act나 입법설명서가 규정하는 바와 같이, 공개할 대상은 ‘요약’에 한정되고, 대규모 학습데이터를 구성하는 개별 데이터·저작물을 개발자가 파악하는 것은 사실상 불가능하기 때문에 개발자가 이를 요약하는 것은 적절하지 않다. 어느 정도로 상세하게 학습데이터를 요약할지 여부는 AI Office에서 결정될 예정이지만 AI Office도 개별적인 저작물까지 나열할 것을 요구하지는 않을 것이 확실하다.

학습데이터의 공개는 저작권자들이 권리를 행사하는 데 도움이 되는 것은 사실이지만 한편으로는 저작권자들의 권리행사와 AI 개발자의 학습데이터 이용이 어떻게 이루어질 것인지는 AI Act와 유럽연합의 저작권 관련 규범의 틀 내에서 파악하여야 한다. 따라서 한국에서 학습데이터 공개를 위한 입법을 하는 경우에도 한국과 EU의 규범의 틀이 다소 다른 상황임을 고려해야 한다. 한국이 이를 고려하지 않고 학습데이터 공개만을 입법한다면, EU와는 다른 내용의 입법이 이루어질 수밖에 없다. 요컨대 AI Act의 학습데이터 공개의무에 관한 규정은 EU의 저작권 규범의 틀 내에서 작동하고 집행되는 것을 고려하여야 한다.

AI Act는 GPAI 모델의 공급자로 하여금 EU의 저작권법, 특히 ‘디지털 단일 시장 저작권 지침(DSM 지침)⁷상의 텍스트 데이터 마이닝(TDM)을 위한 예외규정의 요건인 저작권자의 권리 유보⁸를 식별·준수하는 정책방침을 마련하도록 하는 의무를 부과하고 있다

7) Directive (EU) 2019/790 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2019 on copyright and related rights in the Digital Single Market and amending Directives 96/9/EC and 2001/29/EC, PE/51/2019/REV/1.

8) DSM 지침은 TDM을 위한 예외로서, 저작물에 대하여 적법하게 접근하는 경우 TDM 목적을 위하여 필요한 한도에서 저작물의 복제와 추출을 허용하고 있다. 다만 저작권자가 적절한 방식으로 이러한 저작을 이용을 명시적으로 유보한 경우에는 예외가 적용되지 않도록 규정하고 있다(§4).

[§53.1(c)]. 우선 TDM 예외규정⁹이 AI 모델을 위한 학습데이터 이용에 대해서도 적용되는지가 다소 논란이 되어 왔는데, AI Act는 TDM 예외규정이 AI 학습데이터 이용에도 적용된다는 것을 명확히 한 셈이다. 그런데 이러한 규정이 가지는 더욱 중요한 의미는 학습데이터를 이용함에 있어서 저작권을 준수하여야 한다는 점을 명확하게 하였다는 것에 있다.

사실상 학습데이터의 이용이 ‘공정이용(EU에는 존재하지 않는 제도임)’에 해당하는지, 또는 저작권 침해에 해당하는지는 매우 불명확하다. 모델 개발자의 입장에서는 학습데이터 이용을 위하여 저작권 제한이 필요하다는 입장인 반면, 저작권자들은 학습데이터 이용이 공정이용이 아닌 저작권 침해에 해당하는 것으로서, 학습데이터 이용을 위해서는 저작권자에게 이용허락을 받아야 한다는 입장이다. EU AI Act는 GPAI 모델 공급자가 저작권을 준수하도록 함으로써, 학습데이터 이용을 위해서는 저작권자에게 이용허락을 받아야 한다는 입장을 취한 것이라 할 수 있다. 그러나 학습데이터는 엄청난 숫자의 저작물로 구성되므로, AI 개발자가 학습데이터 이용을 위하여 개별 권리자에게 이용허락을 받는 것은 사실상 불가능하다. 바로 여기에서 DSM 지침의 TDM 예외규정과 이 규정에 따른 권리자의 ‘유보’가 작동하게 되고, 이러한 틀과 학습데이터 공개의무에 의하여 AI 개발자와 저작권자의 균형이 이루어지게 되는데, 이를 상세하게 살펴보자.

DSM 지침의 TDM 예외규정에 의하면, 저작물에 적법하게 접근하는 경우 이를 학습데이터로 이용할 수 있다. 그러나 저작권자가 학습데이터 이용을 유보하면 AI 개발자는 저작물을 이용할 수 없는데, EU AI Act는 권리자의 유보를 식별하고 준수하도록 하고 있다. 결국 AI 개발자가 학습데이터를 이용함에 있어서 저작권자의 유보를 확인하여야 하고, 유보가 존재하지 않는다면(그리고 TDM을 위한 다른 요건을 준수하는 경우) 저작물을 학습데이터로 이용할 수 있다. 자신의 저작물이 학습데이터로 이용되는 것을 희망하지 않는 저작

9) 한국에서는 저작물에 표현되어 있는 사상과 감정을 향유하지 않는다는 것과 저작물에 대한 적법한 접근을 요건으로 하는 TDM 예외규정이 저작권법 개정안에 나와 있었다. 그러나 ChatGPT-3 등 생성형 AI의 출시로 인하여 사상과 감정의 향유하지 않는다는 요건을 구별하기 어렵고 상업적·비상업적 이용의 구별도 어려워지는 등의 이유로 TDM 예외규정의 국회 통과도 불투명해졌다고 할 수 있다.

권자는 유보를 함으로써 학습데이터로 이용하지 못하도록 의사표시를 하는 것이 되고, 그럼에도 불구하고 이용하고자 한다면 저작권자에게 이용허락을 받아야 한다. 궁극적으로 저작물 이용에 대한 저작권자의 ‘유보’가 학습데이터 이용의 허용 여부를 좌우하는 것이 된다. 학습데이터의 공개는 유보 여부를 고려한 이후에 작동하게 된다.

GPAI 모델의 공급자는 저작권자가 저작물 이용을 ‘유보’한 경우, 이를 학습데이터로 이용할 수 없다. 그런데 자신의 저작물이 AI 학습데이터로 이용되었는지를 알 수 없는 저작권자가 이용 여부를 확인할 수 있는 시작점은 공급자가 공개하는 학습데이터에 대한 ‘충분할 정도의 상세한 요약’이다. 앞서 논의한 바와 같이, 이러한 요약이 저작권자로 하여금 권리를 행사하고 집행할 정도여야 하지만, 학습데이터에 포함되어 있는 개별적인 저작물을 모두 나열할 정도의 요약은 아니다. 어느 정도로 공개되는지는 AI Office가 제공하는 방식에 따라 결정되겠지만, 예컨대 저작권자가 자신의 저작물 이용을 ‘유보’한 경우 저작권자는 개발자가 공개한 학습데이터를 바탕으로 자신의 저작물이 이용되었는지를 확인할 수 있는 단서를 가지게 된다. 이러한 단서를 시작으로 저작권자는 다른 증거 자료 등에 의하여 자신의 저작물 이용을 확인할 수 있고, 이후 저작권 침해 여부를 확인하고 이에 따른 조치를 취할 수 있게 된다.

궁극적으로 공급자는 학습데이터를 이용함에 있어 저작권자의 유보 여부에 따라, 저작물을 이용할 수 있거나 이용허락을 받아야 하고, 저작권자는 자신의 저작물 이용을 유보할 수 있고 공급자가 공개한 학습데이터에 따라 일정한 조치를 취할 수 있게 된다. 저작권자에게 이용허락을 받기 어렵고 저작권자가 이용허락을 하기도 어려운 학습데이터 이용 환경에서 EU는 TDM 예외규정에 따른 권리자의 ‘유보’, 개발자에 의한 이러한 유보의 식별 및 준수, 그리고 학습데이터 공개에 의한 준수 여부 확인 등의 과정에 의하여 AI 개발자와 저작권자의 이익을 균형시키는 접근 방법을 취하였다고 할 수 있다.

TDM 예외에 따른 권리자의 유보를 식별·준수하고 학습데이터를 공개하여야 하는 GPAI 모델 공급자에는 EU 지역 이외의 공급자도 포함된다. AI Act는 GPAI 모델을 EU 시장에 출시하는 공급자에게 적용되므로, GPAI 모델의 학습에 해당하는 저작권 관련 행위가 어느 지역에서 이루어졌는지는 관계가 없기 때문이다(R §101). 따라서 EU 시장에 모델을 출시하거나 서비스를 제공하고자 하는 한국의 GPAI 모델 개발자도 각별히 주의할 필요성이 있다.

저작권자들이 AI 개발자의 학습데이터 공개를 강력히 주장하고 있고 EU AI Act도 이를 처음으로 규정하였지만, 한국에서 학습데이터 공개를 입법할 경우에는 EU AI Act와 동일한 내용을 입법하는 것에 대해서는 경계할 필요성이 있다. 앞서 논의한 바와 같이, AI Act는 저작권 규범과 연계되어 있는데 한국과 EU의 저작권 규범은 다소 다르기 때문이다.

그럼에도 불구하고 AI 모델 훈련을 위하여 엄청난 양의 데이터(저작물)가 사용될 수 밖에 없고, AI 모델 개발자들이 일반적으로 저작권자로부터 이용허락을 받지 않고 학습데이터로 사용하고 있다. 이처럼 개별 저작권자들은 자신의 저작물이 학습데이터로 사용되었는지 확인할 수조차 없는 상황에서, 저작권자와 AI 개발자(저작물 이용자)의 이해관계를 균형시키기 위하여 학습데이터를 공개하는 접근방식은 적합하고 필요하다고 할 수 있다. 또한 유럽시장에 AI 모델을 출시하거나 서비스를 제공하려는 한국의 AI 모델 개발자들에게도 EU AI Act가 적용된다. 따라서 AI 개발자들에 의한 학습데이터의 공개는 한국에서도 입법이 가장 빨리 이루어질 가능성이 높은 것으로 보인다.

참고문헌

Leander Nielbock · Teresa Nobre (2023.06.28). The AI Act and the quest for transparency.

2. 기획

방송 규제개혁 실천 방향 제언

조성동

: 형식적 규제개혁 공표에서 실질적 규제혁신 실천으로

합리적 재난방송 운영을 위한 규제 개선

송종현

통합플랫폼의 미션은 단순함을 지키는 것

임재윤

: Radioplayer 채택 국가가 늘고 있는 이유

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 문제 점들을 ‘규제개혁위원회 및 규제입증책임제 등’의 행정절차적 비효율성으로 연결해 논의했다. 마지막으로는, 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(노동렬, 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 덜어내고 신규 미디어 및 글로벌 미디어와 경쟁을 펼칠 수 있도록 규제 패리다임의 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·겸영 제도 개선’, ‘방송광고 및 협찬제도 개선’, ‘방송 편성 규제 완화’ 등으로 요약되는데, 이는 올해도 재활용되어 주요 개선과제(계획)로 발표되고 있다. 그간 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

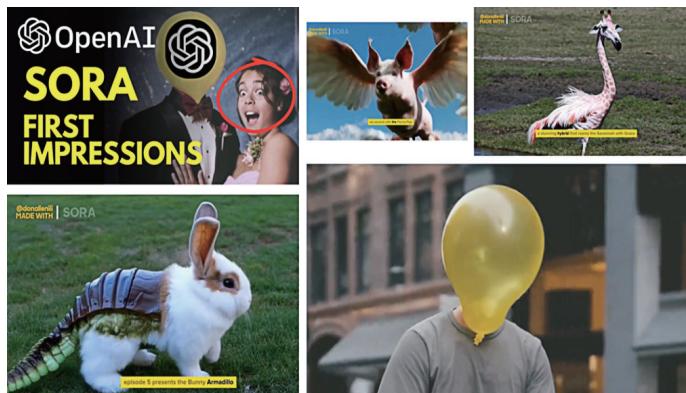
미디어 전문가들이 이구동성으로 말하는 미디어 산업의 현실은 미디어 기술의 발전과 환경 변화를 기존 법체계로는 도저히 감당할 수 없다는 점과 마음먹고 법체계를 정비 하려고 해도 새로운 방식의 미디어 서비스를 적정 규제로 포섭시키기는커녕 넓 놓고 바라보기만 할 수도 있다는 점이다. 실제로 지금의 미디어 환경 변화는 전문가들이 우려하는 현실 그대로를 보여주고 있고, 특히나 심각한 점은 규제 당국이 어영부영하는 사이 오히려 기존 방송 분야 사업자들만 규제의 늪 속에서 허우적거리고 있다는 것이다.

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 빨아들이고 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 밭버둥 치며 울면서 달리는 격이다. 흔히 무한 경쟁 미디어 환경에서 ‘기울어진 운동장’이니, ‘계절에 맞지 않은 옷을 얹기로 껴입고 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 첨첩이 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, 어째서 미디어 분야 중에서도 방송 영역은 여전히 제자리걸음인지, 구체적으로 어떤 방안이 설정되었었고 왜 아직도 실천되지 못하고 그저 허우적거리는 헛발질뿐인지 분명하게 꼬집어 풀어야 해 쳐 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 행정규제 기본법에 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 관련의 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 실명제를 도입해 자체심사 제도의 실효성을 제고하고자 노력해왔다. 특히 ‘규제샌드박스’⁴⁾를 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

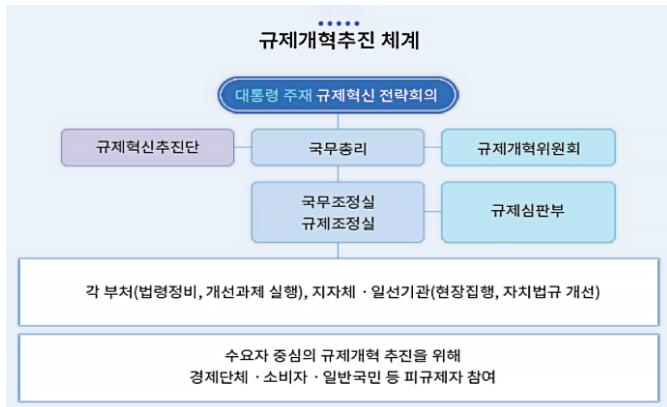
3) 규제개혁위원회는 위원장 2명을 포함하여 20명 이상 25명 이하로 구성되는데, 현재는 25명(민간위원 17명, 정부위원 8명)으로 운영되고 있으며 위원장은 국무총리와 민간위원장(김종석)이 공동으로 맡고 있다. 규제개혁위원회의 정부위원은 국무총리와 기획재정부장관, 행정안전부장관, 산업통상자원부장관, 중소벤처기업부장관, 국무조정실장, 공정거래위원장, 법제처장으로 구성된다. 규제개혁위원회는 규제정책의 기본방향과 규제 제도의 연구·발전에 관한 사항, 규제의 신설·강화 등에 대한 심사에 관한 사항, 기존 규제의 심사, 규제 정비 종합계획의 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 목적하고 있다. 특히 우리나라는 기업의 편의성을 높이기 위해 즉시 시장에 출시할 수 있는 임시허가나 규제 유무를 부처가 확인하여 기업에게 알려주는 신속확인제도 주기하여 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 규제심판 위원회를 배정(5인내외)하고, 피규제자 입장에서 규제개선 필요성을 심의 후, 개선권고 여부를 결정한다. 과제 접수·발굴, 소관부처 검토, 규제심판부 심의, 규제개혁위원회 권고, 규제혁신전략회의(대통령 주재) 심정의 절차로 진행한다.

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 관掌하고 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)’⁶는 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 경비의 요청)

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

② 위원회는 제1항에 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 얹혀있는 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 목적으로 하고 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 숙의(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.

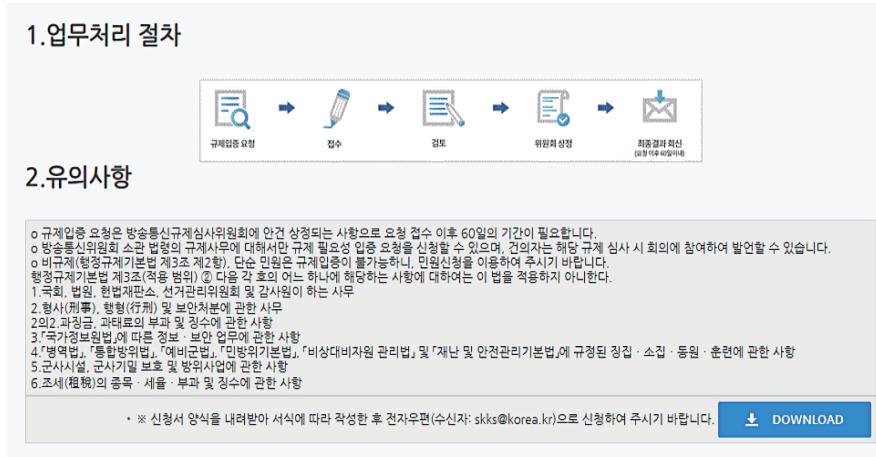
기존 제도에 더해, 규제개혁 전반의 과정이 본래의 목적에 맞게 빠르고 효율적으로 진행되지 못한다는 이유를 들어 2019년에는 ‘규제 정부 입증책임제’가 추가적으로 제안되어 시행되고 있다. 정부의 입증책임제도가 이전에 아예 없었던 것은 아니지만, 규제개혁 위원회 이하 규제영향분석, 규제일몰제, 규제개혁신문고, 규제혁신위원회 등의 운영보다 더 강력한 규제입증 책임과 규제개혁 의지를 확고히 하기 위해 전 부처와 위원회에서 실시하는 ‘규제 정부 입증책임제’를 도입한 것이다.⁷ 규제입증책임제는 전 부처 및 위원회의 담당 공무원이 관련 규제를 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 혁신 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



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 헤어 나오지 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 ‘쿠팡플레이’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 덫으로 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 뼈’ 이기만 하다. 실제로 <2023년도 방송사업자 재산상황 공표집>을 보면, [표 1]에서 지상파방송은 2013년 ‘2조’ 수준이었던 광고비가 2020년 ‘1조’로 반토막이 나고, 부랴부랴 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 8천 억 전후)되고 있다는 점(한국방송광고진흥공사, 2023년도 <방송통신광고비조사>)을 고려하면, 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%
종편*	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%
CI	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 실시가 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 걱정에 더해 국내 지역방송이나 라디오방송을 생각하면 그간 지속해서 강제되고 있는 수많은 방송광고 관련 규제들이 도대체 누구를 위해서 짹 움켜쥐고 놔주지 않았는지 그저 의심스러울 수밖에 없다. 즉, 관료주의적이고 경로의존적인 규제 관성으로 인해 결국 자국 방송 분야의 침몰을 가져오고, 글로벌 방송영상 부가통신사업자들만 배를 불려준 형국이기 때문이다.

이미 너무 많이 늦었지만 이제라도 더 이상 똑같은 실수를 반복하지 않기를 바란다. 단적으로 광고 현황과 광고 규제를 우선해서 언급했지만, 소유·겸영 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·겸영 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 마무리 할 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 과제임을 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 협동 <미디어·콘텐츠 산업융합 발전방안>
- 김준현 (2023). 공공기관 유사행정규제 관리 사례분석. 『인문사회과학연구』, 24권 3호, 761~783쪽.
- 노동렬 (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 이끌어가겠습니다>. 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 기입자 3배 증가. <https://www.stvnews.kr/news/articlePrint.html?idno=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>

합리적 재난방송 운영을 위한 규제 개선

송종현
선문대학교 미디어커뮤니케이션학부 교수

목차

- 1 들어가는 말
- 2 재난방송기준 주요 내용
- 3 재난방송기준 문제점과 개선방안
 - 1) 재난방송 요청 급증에 따른 송출 방식 유연화
 - 2) 매체 특성을 고려하지 않은 재난방송 실시 기준의 개선
 - 3) 획일적인 과태료 처분 기준 합리화
 - 4) 재난방송 통합법을 통한 지원체계 강화
- 4 맺는말

요약

재난방송은 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 방송의 중요한 공적 책임으로, 현행 법률은 방송사업자의 엄격한 의무 이행을 요구하고 있다. 코로나19 사태 이후 재난방송 요청이 급증하였으나, 유사한 내용의 캠페인성 재난방송 요청이 반복됨에 따라 방송사의 부담과 시청자의 피로도 역시 커지고 있다. 방송사업자의 재난방송 실시·운영에 관한 구체적 기준이 담긴 「재난방송 및 민방위경보방송 실시에 관한 기준」 재검토 기한이 올해 연말로 다가옴에 따라, '즉시', '요청받은 그대로 빠짐 없이'와 같은 조항은 방송 현장의 실정에 부합하도록 개선할 필요가 있다. 또한 자막을 활용할 수 없는 라디오방송이나 재난방송 인프라가 취약한 지역방송 등의 매체적 상황을 감안하는 재난방송 관련 법제도의 개선 역시 요구되고 있다. 궁극적으로는 여러 법령에 산재되어 있는 재난방송 관련 사항을 통합하는 법률의 제정과 더불어, 규제 중심에서 지원과 진흥 중심의 법체계로의 전환이 필요한 상황이다.

1. 들어가는 말

기후변화로 인한 기상이변이 세계 여러 곳에서 빈번하게 발생하고 있다. 국내에서 도 대형 재난과 국지화된 재난이 일상화되고 있을 뿐 아니라, 감염병 확산을 비롯한 사회적 재난도 반복되고 있다.

이처럼 국민의 재산과 생명에 심대한 위협이 되는 재난이 발생할 때, 이를 정확하고 신속하게 국민들에게 전달하는 것은 방송의 대표적인 공적 책임 중 하나이다. 주파수 사용 허가를 받아 방송하는 사업자는 물론 그렇지 않은 방송사업자라도 정도의 차이는 있을 수 있겠지만, 재난방송은 가장 중요하게 여기는 공적 책임인 것이다.

이에 방송사업자의 재난방송은 법률적 의무로 지정되었고, 「방송통신발전 기본법」 제 40조(재난방송 등)는 재난방송을 이행해야 하는 방송사업자 유형과 상황, 준수사항, 재난방송 매뉴얼의 작성·비치, 재난방송 매뉴얼에 대한 교육 실시 등의 내용을 적시하고 있다. 또한 법의 위임을 받아 제정된 「재난방송 및 민방위경보방송의 실시에 관한 기준」이라는 고시는 방송사업자가 재난방송을 수행할 때 준수해야 할 구체적인 기준과 사항을 담고 있으며, 매 3년 주기로 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 반영하고 있는데 올해 연말까지가 재검토 기한이다.

이번 재검토 과정에서는 재난방송 실시와 관련해 새롭게 발생하고 있는 문제와 실제 운영 과정에서 도출된 개선 필요성을 반영해 방송사업자가 재난방송을 운영할 수 있는 기반을 고도화할 필요성이 제기되고 있다. 이러한 배경에서 최근 재난방송 실시와 관련해 제기되고 있는 문제점과 방송사업자의 개선 요구사항을 살펴보고, 합리적인 재난방송 운용을 위한 규제체계는 어떠해야 하는지를 모색해 보고자 한다.

2. 재난방송기준 주요 내용

「재난방송 및 민방위경보방송의 실시에 관한 기준(이하 재난방송기준)」은 2014년 1월에 제정되어 지금까지 4차례에 걸쳐 개정되었다. 마지막 개정은 2021년 7월이었고, 올해 연말까지 재검토 과정을 거쳐 개정 여부를 결정하게 된다.

재난방송기준은 총 8개 조항으로 구성되어 있는데, 제1조(목적)에서는 재난방송 및 민방위경보방송 실시에 필요한 세부기준을 정한다는 제정 취지가 담겨 있다. 제2조(적용범위)는 「방송법」 제2조제3호에 따른 방송사업자와 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제5호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송사업자를 대상으로 하고 있음을 밝히고 있다. 아울러 제3조는 재난방송 등의 대상으로 재해, 재난, 민방위사태 등이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우로 하고 있다.

재난방송기준 제4조는 방송사업자의 재난방송 실시에 관한 구체적인 사항을 다루고 있는 조항인데, 제1항은 재난 등에 대비할 수 있는 예방 방송에 노력해야 한다는 내용이고, 제2항은 과학기술정보통신부(이하 과기정통부) 장관 및 방송통신위원회(이하 방통위)로부터 요청받은 재난방송 등에 대해 요청받은 즉시 실시해야 하고, 정당한 사유 없이 지체해서는 아니된다는 내용이 담겨 있다. 여기서 “요청받은 즉시 실시”라는 기준에 대해서는 매체별 특성이나 편성 상황에 따라 달리 실시할 수 있도록 유연하게 적용해야 한다는 의견도 제기되고 있는데, 고시의 문제점과 개선 필요성에 대해서는 후술하도록 하겠다.

제3항은 과기정통부 장관 및 방통위가 재난방송 등을 요청하는 경우 명시해야 할 사항을 제시하고 있고, 방송사업자는 요청받은 그대로 빠짐없이 방송해야 한다고 하고 있다. 다만 지상파라디오방송사업자의 경우 일부 사항을 조정해서 방송할 수 있다는 단서 조항도 포함되어 있다. 재난방송 등의 실시에서 빠짐없이 방송해야 하는 세부사항은 재난 등의 발생시간 또는 기상특보 발표시간, 재난 등의 명칭, 발생지역, 관련 행동요령, 경보발령 기관 등 5가지이다. 제3항의 내용 또한 매체별 특성과 편성 상황에 따른 유연한 적용이 필요하다는 의견이 제시되어 온 대표적인 조항이라 하겠다.

제4항은 결과 통보에 관한 일반적인 사항이고, 제5항은 지진 규모 5.0 이상 조기경보 및 민방위경보를 수신할 경우, 지상파텔레비전방송사업자와 종편·보도PP 사업자가 준수해야 하는 사항을 다루고 있다. 구체적으로 재난방송 등이 중간 확인과정 없이 즉시 실시될 수 있도록 하고, 시청자 주목을 끌 수 있도록 기존 자막과 다른 형식을 활용하여 긴급한 재난상황임을 알 수 있도록 하며, 시각장애인과 일반 국민이 효율적으로 인지할 수 있도록 재난 경보음 송출, 그리고 외국인을 위한 영어자막을 포함한 재난방송 등을 실시할 것 등의 내용이 담겨 있다.

제6항과 제7항은 지상파텔레비전방송사업자와 종편·보도PP 사업자가 태풍 예비특보가 발표될 경우 국민행동요령을 방송해야 한다는 내용과 재난방송을 할 경우 청각장애인을 위한 한국수어방송과 외국인을 위한 영어자막방송을 하도록 노력해야 한다는 내용을 담고 있다(단, 재난방송 주관방송사의 경우에는 신속하게 방송해야 한다).¹⁾

이상에서 살펴 본 제4조는 재난방송 등의 준칙에 해당하는 것이었고, 제5조(사생활보호)와 제6조(취재질서 유지), 제7조(취재지원 보호)는 재난방송 등을 수행하는 과정에서 방송사업자가 준수해야 할 취재 원칙 등에 관련된 사항을 다루고 있다. 마지막 제8조(재검토기한)는 3년마다 고시 타당성 검토하여 개선 등의 조치를 해야 한다는 내용이다.

3. 재난방송기준 문제점과 개선방안

1) 재난방송 요청 급증에 따른 송출 방식 유연화

정부가 지상파텔레비전방송과 종편·보도PP 사업자에게 요청한 재난방송 건수를 보면, 코로나19 전후로 급격히 증가했음을 알 수 있다. 코로나19 사태 발생 이전인 2017년부터 2019년까지는 연평균 324건 정도의 요청이 있었던 반면, 코로나19 사태가 발생한 2020년에는 1,427건으로 324건 대비 4.4배가량 급증했으며, 2021년과 2022년에도 928건과 941건의 재난방송 요청이 있었다. 즉 코로나19 사태를 기준으로 이전 3개년 평균 대비 이후 3개년 평균은 약 3.39배가량 증가한 것이다([표 1] 참조).

[표 1] 재난방송 요청건수 현황

(단위 : 건)

	코로나19 이전				코로나19 이후			
	2017년	2018년	2019년	3개년 평균	2020년	2021년	2022년	3개년 평균
요청건수	277	390	305	324	1,427	928	941	1,099

출처 : 방송통신위원회 내부자료 참조

1) 현재 지상파텔레비전방송(한국교육방송공사 제외)과 종편·보도PP 사업자의 재난방송 등의 한국수어 통역 제공 노력 의무를 「방송통신발전 기본법」 제40조제4항에 신설하고, 재난방송등의 주관방송사는 노력이 아니라 의무적으로 실시해야 한다는 내용을 동법 제40조의2제4항에 신설하는 것으로 하는 개정 법률안이 입법예고 중이다.(제21대 국회 기준)

물론 재난방송 요청 건수는 재난 발생 빈도와 정적인 상관관계를 지니고 있는 것이지만, 단순히 재난이 3배 이상 더 많이 발생했기 때문이라고 해석할 수는 없는 수준이다. 이렇게 크게 증가한 것은 중앙재난방송협의회가 2019년 12월부터 자연재해뿐 아니라 아프리카돼지열병, 코로나19, 미세먼지 등 사회적 재난으로까지 재난방송 실시 기준을 확대하기로 의결한데 기인하는 것으로 보인다.

문제는 이렇게 급증한 재난방송 요청이 단순히 사회적 재난으로 확대된 결과만은 아닐 수 있다는 점이다. 많은 내용이 긴급한 재난 발생에 관한 정보가 아니라 예방수칙 등 단순 캠페인성 성격을 지니고 있고, 또 동일한 내용이 반복적으로 요청되고 있기 때문이다. 아래의 [표 2]를 보면 아프리카돼지열병 재난방송 요청이 4일간 유사한 내용으로 12회 있었는데, 당시 코로나19 국내 확산이 시작되던 시점임에도 코로나19 재난방송 요청은 4회에 그친 것과 비교해 3배가량 더 많았던 것을 알 수 있다. 아프리카돼지열병이 중요하지 않은 재난이라는 것이 아니라 사안의 시급성이나 심각성 등을 고려했을 때 신중하지 못한 재난방송 요청이 아쉽게 느껴지는 현상이라 판단된다.

[표 2] 반복적 재난방송 요청 사례

	A방송사 재난방송 요청 빈도 · 내용(2020년)				
	1월 24일	1월 25일	1월 26일	1월 27일	합계
아프리카돼지열병	3회	3회	3회	3회	12회
코로나19	–	2회	–	2회	4회
국외지진정보	–	1회	–	–	1회
합계	3회	6회	3회	5회	17회

출처 : 한국방송협회(2020), 라디오방송 재난방송기준 합리화 요청서. 일부 내용 재편집

현재 재난방송기준 제4조(재난방송 등의 준칙)제2항은 과기정통부 장관 및 방통위가 재난방송을 요청하는 경우, 방송사업자는 이를 ‘즉시’ 방송토록 하고 있다. 이 조항은 2018년 재난방송기준이 개정되면서 신설된 항목인데, 긴급한 재난 발생 시 즉시 방송하는 것은 당연한 것이지만 재난방송 요청 건수가 급증한 상황에서 예방수칙 등 단순 캠페인성 재난방송까지 즉시 송출토록 하는 것은 적절치 않아 보인다.

이에 중앙재난방송협의회는 2022년 7월 상반기 회의에서 과다한 방송문안과 반복적 재난방송 요청으로 국민 불편 및 사업자 혼란이 야기되고 있고, 사회적 재난 중 일부는 캠페인, 홍보사항 등 시급성이 떨어지는 내용이지만 재난방송으로 의무화하여 효과가 반감된다는 이유로 「재난방송 통보문 및 실시 기준표 개선(안)」을 심의·의결한 바 있다.

구체적으로 재난방송 통보문 개선을 위해, 방송문안 글자 수를 200~250자 이내로 제한하고, 요청 횟수와 간격 제한 기준(시급하지 않은 동일 통보문 1일 3회 이하, 2시간 간격 이상 등)을 논의하였다. 또한 일상화·장기화된 재난과 국민행동요령 등 시급성이 떨어지는 경우에 대해서는 의무 송출이 아닌 자율 송출을 제한적으로 허용하는 실시 기준 개선안을 심의하였다. 최종적으로 글자 수 기준 통일이나 ‘시급하지 않은’ 등의 모호한 판단에 대해서는 향후 개선안 적용 과정에서 보완 및 개선이 필요하다고 의결하였다. 그러나 이러한 결정은 아직까지 재난방송기준 개정에 반영되지 않고 있다.

한편 「방송통신발전 기본법」 제40조(재난방송 등)제1항에서 자막의 형태로 재난방송 등을 송출할 수 있는 방송사업자는 종합유선방송사업자, 위성방송사업자, 인터넷 멀티 미디어 방송사업자로 특정하고 있는데, 이는 법의 취지가 재난 뉴스와 재난 특보 등을 중심으로 재난방송을 실시하도록 하는데 있는 것으로 해석할 수 있는 근거이다. 그럼에도 불구하고 대부분의 방송사업자가 자막 중심으로 재난방송을 실시하는 것은 ‘즉시’ 송출하지 않을 경우 예외 없이 과태료를 부과하는 현행 재난방송기준 때문이라 할 수 있다.

따라서 재난의 긴급성이나 중요성 등에 따라 방송사업자가 재난방송 송출을 유연하게 할 수 있도록 하는 것은 정보 전달과 재난예방 효과가 큰 재난 특보 중심의 재난방송이 실시될 수 있는 토대가 될 것으로 보인다.

2) 매체 특성을 고려하지 않은 재난방송 실시 기준의 개선

재난방송기준 제4조(재난방송 등의 준칙)제3항은 방송사가 재난방송을 ‘그대로 빠짐 없이’ 방송하도록 하고 있는데, 이는 방송매체의 특성을 고려하지 않은 비현실적인 조항이라 할 수 있다. 텔레비전방송은 프로그램 시청과 동시에 자막이나 화면분할 등으로 방송 흐름에 영향을 주지 않고 재난방송을 시행하는 것이 가능하지만, 재난 자막으로 대체할 수 없는 라디오방송

의 경우에는 프로그램 진행을 중단하고 재난방송 요청사항을 내보낼 수밖에 없어 반복되는 캠페인성 재난방송에 대한 방송사와 청취자의 불만이 적지 않다(한국방송협회, 2020).^{2,3}

이에 한국방송협회는 2022년 6월, 중앙재난방송협의회에 ‘라디오 재난방송 효율화 방안’을 심의 안건으로 상정 요청하였고, 라디오방송사가 재난방송 시 재난 피해가 국지적으로 집중 발생하는 태풍, 홍수, 안전사고 등의 경우를 제외하고 광역시·도 기준으로 방송 할 수 있도록 허용해 줄 것을 제안한 바 있다. 또한 라디오 재난방송 세부 송출 시간에 대해서도 재난의 시급성과 중대성에 따라 ‘즉시’, ‘3시간 이내’, ‘6시간 이내’ 등으로 단계화하는 유연한 대처 방식을 제안하기도 하였다. 중앙재난방송협의회 역시 ‘라디오 재난방송 효율화 방안’을 원안 가결하였으나, 아직까지 재난방송기준에는 반영되지 않은 상태이다.

한편 올해 2월 국회에서 개최된 <국지화되는 자연재해, 지역방송의 역할은?>⁴이라는 토론회에서는 지역방송사의 경우 방송권역이 아닌 곳에서 발생한 재난에 대해서까지 재난정보를 그대로 빠짐없이 송출하도록 하는 현행 기준 역시 개선이 필요한 사항이라는 주장이 제기되기도 하였다.

가령 부산 소재 지역방송이 전남에서 발생한 재난정보를 시군 단위까지 지역명을 일일이 표기하거나 읽어줄 필요가 있는가에 대한 회의적인 시각이 존재하는 것이다. 이 과정에서 시군 지역명 중 하나라도 누락되는 경우 역시 과태료 처분 대상이 된다는 것은 상대적으로 제작 여건이 어려운 지역방송사나 지역시청자들에게는 납득하기 어려운 점이라 할 수 있겠다.⁵

2) B방송사(라디오) 프로그램 진행 중 '코로나19 자가격리자 생활수칙 안내' 재난방송 요청 접수 → 진행자 "재난방송 발표해야 하는 시간이 정해져 있어서 재난문자부터 소개합니다" → 진행자 재난방송 안내문 낭독(30초) 후 "사실은 잘 아는 이야기인데 매일 들어오네요" → 프로그램 다시 진행

3) C방송사(라디오) 본방송 후 유튜브 방송 진행 중 진행자가 반복적인 캠페인성 재난방송에 대해 개선 필요성 언급 → 유튜브 청취자 댓글 "재난문자...이리면 안 되지만 무감각해져요", "라디오 흐름 끊어서 진행 잘 안될 듯ㅋㅋ", "급하지 않은 것은 프로 끝나고 해도 될 것 같은데", "긴급 정도에 따라 의무적으로 알려야 할 것과 아닌 것을 구분해서 보내면 좋겠네요"

4) 더불어민주당 국회의원 민형배 · 국민의힘 국회의원 홍석준 공동주최, 한국지역언론학회 · (사)지역방송협의회(지역민영방송 노동조합협의회, 16개 지역 MBC 노동조합) 주관 토론회

5) "부산 지하차도에 물이 차고 있는데 다른 지역의 재난정보 100건을 처리하다 보면 긴급상황을 전할 여력이 없다. 지역방송은 지역민들에게 태풍이 오니까 조심하라고 특보를 하는 것인데, 다른 지역 재난의 명칭과 발효 시각을 안 냈다고 처분하는 것은 타당하지 않다"(피디저널, 2020.10.14)

이처럼 방송 매체의 특성을 고려해, 재난방송에 포함해야 할 사항에 관한 기준은 재난의 유형별 특성을 고려한 ‘중요 핵심정보’를 포함하고 재난상황 등을 충실히 반영토록 함으로써 재난 특보 중심의 재난방송이 실시될 수 있도록 합리적으로 개선될 필요가 있다.

3) 획일적인 과태료 처분 기준 합리화

재난방송 실시가 방송사업자의 중요한 의무가 되면서, 재난방송 미실시 등에 따른 처벌 역시 엄격하게 이루어지고 있다. 지난 2020년에도 7개 방송사가 재난방송의무 미실시로 방통위로부터 총 6,750만 원의 과태료 처분을 받은 바 있는데, 대부분 재난 지역 명칭이나 발효 시각 등의 정보를 누락한 것이 문제였다.

또 올해 3월 한국방송학회 주최 2024 미디어산업 쟁점과 토론 2차 행사 <지역방송 리디자인> 토큰회에 참여한 한 지역방송 관계자는 “재난 통보문을 화면 하단에 흘림 자막으로 내보내야 하는데, 한 건이라도 놓치면 과태료가 1,500만 원이다.”라며 “하루에 10건에서 많게는 수십 건이 오는데, 지난해 16개 지역MBC만 봤을 때, 50% 이상 감면을 받았는데도 과태료만 3억 원 정도를 냈다.”라고 호소한 바 있다(한국기자협회, 2024.03.21).

현재 재난방송 미실시 관련 과태료는 「방송통신발전 기본법 시행령」 제31조(과태료의 부과기준) 별표2에 의거해 1,500만 원이 부과되고, 위반행위가 사소한 부주의나 오류로 인한 것으로 인정되는 경우, 위반행위자가 법 위반 상태를 시정하거나 해소하기 위한 노력이 인정되는 경우 등을 고려해 1/2 범위에서 경감할 수 있다.

그러나 유흥식 등(2021)은 현행 감경기준 외에 방송사업자의 재난방송 실시 방식, 매출 규모, 인력 규모, 방송권역 등 다양한 요인을 고려해 과태료 부과기준을 차별화하고, 감경 기준 역시 구체화하는 개선이 필요하다는 주장을 제기한 바 있다. 최성종 등(2020)의 연구에서도 재난방송 과태료 부과가 방송사 규모, 유형, 업종, 방송 내용 등에 관계없이 일률적으로 부과되고 있어 방송사의 재정 상태나 인력이 부족한 사업자는 업종에 관계없이 반복적으로 부과될 수밖에 없는 구조적 문제를 지니고 있다고 지적한 바 있다.

획일적 과태료 부과 기준에 대한 문제가 지속적으로 제기됨에 따라, 현행 기준은 방송사업자의 형태, 매출 규모, 종업원 수, 제작 능력 등을 고려해 경감하도록 하되, 이를 판정하기 위한 ‘과태료 부과 심의위원회’를 방통위에 설치·운영토록 하고, 구체적인 경감기준은 별도의 고시를 통해 공표하는 제도적 개선이 필요해 보인다.

또한 법 위반 사항에 대해 행정지도와 같은 단계를 거치지 않고 바로 과태료 처분을 하는 제재 절차에 대해서도 검토해야 할 것이다. 재난방송 관련 법 위반으로 과태료 처분을 받는 경우 상당수가 기술적 오류나 담당자 실수 등에 의한 것임을 감안할 때, 다른 법령 위반의 경우와 같이 과태료 부과 이전에 행정지도를 통해 시정의 기회를 부여하는 것이 바람직한 행정행위로 보이기 때문이다.

4) 재난방송 통합법을 통한 지원체계 강화

방송사업자의 재난방송 실시가 중요한 공적 책임으로 인식됨에 따라 의무를 부각하는 엄격한 규제 중심으로 법 제도가 운영되고 있다. 점차 대형화, 일상화, 국지화되고 있는 재난이 국가와 국민 전체에 미치는 영향을 고려할 때, 재난방송의 역할이 커지고 있는 점은 부인하기 어려운 것이 사실이다.

그렇기 때문에라도 재난방송에 대한 엄격한 규제는 지원과 진흥이라는 정책수단을 병행하는 체계로 자리매김할 필요가 있다. 최근 방송시장이 위축되고 있는 상황을 감안할 때, 방송사업자에게 재난방송을 위한 투자를 유인하기가 쉽지 않기 때문이다.

올해 2월 국회에서 개최된 지역방송사 재난방송 역량 관련 토론회에 참여한 지역방송 관계자들은 “당사 보유 LTE가 1대에 불과해 북부지역과 남부지역에서 동시에 재난 발생 시 출동 어려움이 있다.”, “도서지역이 많은 특성으로 인해 장비 부족이 심하고, 신속한 접근이 어렵다.”, “태풍이 발생했지만 비용 등의 문제로 중계차가 한 차례도 출동 못한 적도 있다. LTE로 대체했지만 방송장비 일부가 침수되어 제시간에 특보로 송출하지 못한 경우도 있다.”와 같은 어려운 상황을 호소하기도 하였다.

이처럼 효율적인 재난방송 실시·운영을 위해서는 방송사업자의 인력 충원이나 장비 확보 등 인프라 구축 및 유지는 물론, 정부 주도의 터널·지하철 등의 재난방송 수신환경 개선, UHD 방송기술을 활용한 차세대 재난방송 서비스와 AI·빅데이터 기술을 활용한 재난 방송 고도화 지원, 재난취약계층을 위한 재난정보제공 강화, 재난 전문 인력의 양성 등 해결해야 하는 문제가 상당하다.

그러나 현재 재난방송 관련 사항을 다루고 있는 「방송통신발전 기본법」은 방송사업자에 대한 의무 중심의 내용으로 구성되어 있고, 효율적이고 촘촘한 재난방송 체계 구축을 위한 지원과 투자 등의 내용은 찾아보기 어려운 상황이다.

따라서 「방송통신발전 기본법」, 「재난안전관리법」, 「기상법」, 「지진관측법」 등 여러 법률에 산재한 재난방송 관련 내용을 통합하는 「재난방송 실시 및 지원에 관한 특별법(가칭)」과 같은 재난방송 관련 법 제정을 통해, 각 법률 간 상이한 재난방송 용어, 요청 대상, 주관방송사 호칭 등의 정합성을 제고하고, 무엇보다 재난방송에 대한 지원 근거를 법률적으로 마련하는 것이 시급해 보인다.⁶

4. 맺는말

매년 5월이 되면 방통위 위원장이나 위원이 방송사 재난방송 현장을 점검했다는 언론 보도를 접할 수 있다. 재난에 대비한 안정적 재난방송을 하도록 방송사 직원을 격려하고, 방송사의 불편사항은 귀 기울여 듣고 정책 개선에 반영하겠다는 언급도 반복되고 있다.

그러나 정부의 의지는 실현되어야만 의미가 있는 것이다. 중앙재난방송협의회가 2022년에 심의·의결한 재난방송 실시 기준 개선안과 매체별 특성에 맞는 재난방송 기준 등은 아직 관련 법률이나 고시에 반영되지 않고 있다. 과태료 처분 기준 개선이나 지원을 강화하는 재난방송 관련 통합법의 제정 역시 진척을 보이지 않고 있다.

6) 방송통신위원회(2021). 〈재난방송 강화 종합계획〉, p19.

정부도 방송사업자의 재난방송 실시·운영을 관리·감독하고 미흡한 점에 대해 과태료 처분하는 것이 역할의 전부라고 판단하지는 않을 것으로 믿는다. 국민의 생명과 재산을 위협하는 각종 재난상황에서 그 피해를 최소화하고 예방하는 방송의 역할이 보다 효율적이고 혁신적인 방향으로 나아가도록 지원하고 역량을 증진시키는 정부의 역할이 조속히 발휘 될 것 또한 믿는다. 올해 연말로 예정되어 있는 재난방송기준 재검토 기한이 도래하기 전에 이러한 개선방안이 일부라도 반영되기를 기대한다.

참고문헌

- 방송통신위원회 (2021). 〈재난방송 강화 종합계획〉. p19
- 유홍식 등 (2021). 〈재난방송 고도화를 위한 정책방안 연구〉. 방송통신위원회 정책연구보고서. (KCC-2021-08).
- 최성종 등 (2020). 〈국민 맞춤형 재난방송 실시방안 마련을 위한 연구〉. 방송통신위원회 정책연구보고서. (KCC-2020-08).
- 피디저널 (2020.10.14). “재난방송 기준 너무 높였나... 과태료 받은 방송사를 ‘억울해’” <https://www.pdjurnal.com/news/articleView.html?idxno=71823>
- 한국기자협회 (2024.03.21). “재난통보문 과태료만 연 3억”. https://www.journalist.or.kr/m/m_article.html?no=55494

통합플랫폼의 미션은 단순함을 지키는 것 : Radioplayer 채택 국가가 늘고 있는 이유

임재운

MBC 라디오국 부장(前 오디오디지털전략담당)

목차

- 1 들어가며 : 단순함은 라디오의 힘
- 2 Radioplayer 도입
- 3 Radioplayer OOO, 어떻게 구축하고 운영할까?
- 4 Radioplayer의 최근 행보
- 5 Keep Radio Simple in Connected Devices

요약

라디오가 전파가 아닌 인터넷망을 타고 다양한 플랫폼에서 청취자를 만나야 하는 시대. 안타깝게도 현재 인터넷망에서 라디오를 듣는 경험은 그리 유쾌하지 않다. 라디오의 최대 강점이었던 단순함 · 간편함 · 안정성과는 거리가 멀다. 사람들이 라디오에 바라는 가장 기본적인 사용자 경험(UX)을 되찾는 간단한 해법은 라디오(통합) 플랫폼이다. 각 방송사에서 자사 콘텐츠만을 위해 운영하는 ‘온라인라디오수신기’, ‘스마트라디오서비스’와 달리 다양한 채널이 많은 고객과 쉽게 만날 수 있는 진짜 ‘플랫폼’ 말이다. 그러나 정부 · 학계 · 방송사 모두 가야 할 길이라는데 이견이 없던 이 당연한 해법이 수년 째 표류하고 있다. 상당 기간 제자리를 맴돌다 좌초됐던 디지털라디오 도입 정책에 이어 한국 라디오의 ‘시장 실패’ 2라운드가 되지 않을까 걱정하는 마음에서 글을 작성하였다. 온라인라디오플랫폼의 현실적인 해법으로서 여러 국가에 도입되고 있는 Radioplayer가 무엇인지, 쓸 만한 점이 무엇인지, 우리가 활용하려면 어디서부터 어떻게 해야 하는지 정리해 본다.

1. 들어가며 : 단순함은 라디오의 힘

단순함은 라디오의 힘이다. 버튼 하나 누르는 즉시 소리가 나오고, 마음에 안 들면 다이얼을 속속 돌려서 귀에 걸리는 채널에서 멈추면 되는, 더 이상 단순할 수 없는 간편함. 틀면 나오는 수도꼭지가 그렇듯, 보편적이고 필수불가결한 것들은 단순해야 한다. 병행성, 정서적 위무, 아날로그 감성 등 라디오의 강점으로 꼽히는 것들도 결국 단순한 사용자 경험 이 확보되어야 힘을 얻는다.

단순하고 마음 편한 매체였던 라디오. 그런데 아직도 그런가? 라디오가 전파가 아닌 인터넷망을 타고 다양한 플랫폼에서 청취자를 만나야 하는 시대에도 단순함이 유지되고 있는가?

“Stay tuned!” 전통적인 지상파(FM) 수신기에서 채널을 고정할지 말지는 청취자 의 선택이지 방송사가 정할 문제가 아니었다. 그런데 라디오가 스마트기기에 탑재된 무형의 애플리케이션이 되면서 수신기 제조사 역할도 할 수 있게 된 방송사는 채널 고정을 강제 하는 락인(Lock-in)의 유혹에 빠졌다. 2006년 MBC mini 출시 이후 국내 메이저 라디오 방송사들은 각자의 애플리케이션을 만들어 경쟁하기 시작했다. 동일한 수신기에서 콘텐츠로 경쟁하던 방송사들이 각자의 콘텐츠만 들을 수 있는 ‘전용 소프트웨어 수신기’로도 경쟁 하는 것을 20여 년째 이어오고 있다.

청취자들은 이런 변화를 어떻게 받아들였을까? 채널 고정형 애청자들은 청취자 메 신저 등 좀 더 깊어진 사용자 경험에 만족할 수도 있다. 그러나 나머지 다수의 청취자들 혹은 잠재적 청취자들에게 과연 라디오는 여전히 단순하고 간편하고 즉각적이고 안정적인 매체일까? 안타깝게도 현재 인터넷망에서 라디오를 듣는 경험은 그리 유쾌하지 않다. 방송사마다 따로 애플리케이션을 내려 받아야 하고, 애플리케이션마다 다른 UI(사용자 환경)들에 적응해야 하며, 특히 각 애플리케이션들의 안정성과 사용성 수준은 네이버 앱과 구글 앱에 맞춰져 있는 사람들의 눈높이에서 한없이 실망스럽다. 라디오의 최대 강점이었던 단순함·간편함·안정성과는 거리가 멀다. 청취자들은 개별 방송사들을 넘어 라디오라는 매체를 낙 후되고, 불편하고, 조악하다고 인식하게 되었다.

사람들이 라디오에 바라는 가장 기본적인 – 단순·간편·보편적인 – 사용자 경험(UX) 을 되찾는 간단한 해법은 라디오(통합¹)플랫폼이다. 각 방송사에서 자사 콘텐츠만을 위해 운

영하는 ‘온라인라디오수신기’, ‘스마트라디오서비스’와 달리 다양한 채널이 많은 고객과 쉽게 만날 수 있는 진짜 ‘플랫폼’ 말이다. 그러나 정부·학계·방송사 모두 가야 할 길이라는데 이견이 없던² 이 당연한 해법이 수년 째 표류하고 있다. 상당 기간 제자리를 맴돌다 좌초했던 디지털라디오 도입 정책에 이어 한국 라디오의 ‘시장 실패’ 2라운드가 되지 않을까 걱정하는 마음에서 이번 기고를 제안했다. 온라인라디오플랫폼의 현실적인 해법으로서 여러 국가에 도입되고 있는 Radioplayer가 대체 뭘지, 쓸 만한 점이 무엇인지, 우리가 활용하려면 어디서부터 어떻게 해야 하는지 손에 잡히는 이야기로 정리해 봤다. 본지 작년 가을호에 실렸던, 일본의 온라인라디오플랫폼 라지코(Radiko)를 다룬 글³도 같이 읽어보시길 추천한다.

2. Radioplayer 도입

1) ‘UK Radio in One Place’, Radioplayer UK

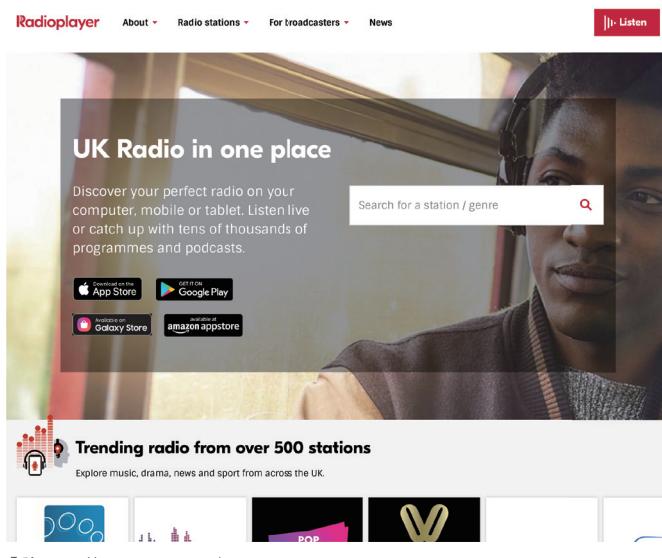
Radioplayer는 일단 라디오를 재생하는 애플리케이션이다. 어디서든 간편하게 라디오를 들을 수 있게 하겠다는 의지가 단순한 이름에서부터 확실하게 드러난다. Radioplayer는 또한 라디오기술플랫폼이기도 하다. 커넥티드카나 음성비서플랫폼 등 다른 산업의 플랫폼이나 디바이스에 어떻게 기술적으로 조화를 이뤄 탑재될지 협의하고 필요한 연결 표준을 만든다. 영국에서 시작했지만 다른 국가들도 자국의 기본 온라인라디오플랫폼으로 들여다 쓰고 있으며, 라디오 산업이 다른 산업과 만날 때는 국경을 넘어 라디오 업계를 대변한다.

1) 흔히들 쓰는 ‘통합플랫폼’이란 표현에서 앞의 ‘통합’ 두 글자를 자우고자 하는 이유는 ‘따로 존재하는 플랫폼들을 인위적으로 합병한다’는 오해를 없애기 위함이다. 현재 국내 방송사들의 개별 스마트라디오서비스들은 플랫폼이 아니다. 플랫폼을 지향한 곳도 있겠으나, 현실은 ‘자사 콘텐츠 전용 온라인 수신기, 애플리케이션’이다. 복수 방송사의 다양한 채널을 합법적으로 품고 있는, ‘여러 서비스와 고객들이 한자리에서 만날 수 있는 곳’이라는 플랫폼 정의에 걸맞은 라디오플랫폼은 아직 국내에 등장한 적이 없다. 그래서 ‘통합플랫폼이 생기면 지금 각 방송사들이 하고 있는 스마트라디오서비스들을 접어야 하는가’라는 질문 역시 불필요하다. 2020년대의 라디오콘텐츠는 다양한 접점(플랫폼/서비스/디바이스)에서 고객을 만나고 있으므로 능력만 된다면 다양한 상황에서 라디오를 듣고자 하는 청취자의 니즈에 맞게 다양한 방법으로 콘텐츠를 제공하면 될 뿐이다.

2) 2020년 7월 1일 발표되었던 지상파라디오진흥위원회의 〈라디오 방송 진흥을 위한 정책건의서〉. 방송통신위원회는 이 건의서의 핵심 사안 중 하나인 라디오통합플랫폼을 추진했고, 방송사들도 이에 호응하여 관련 MOU를 맺고 실무팀도 운영했다. 그러나 수년째 정부 지원 예산 확보에 실패, 공전 중이다.

3) 조장은 (2023). 일본 라지코(Radiko) 서비스 현황 및 분석. 방송문화, 426, 69–82.

[그림 1] 영국의 온라인라디오플랫폼 Radioplayer UK 웹사이트 화면 갈무리



'UK Radio in one place'라는 슬로건을 걸고 2011년 영국에서 탄생한 Radioplayer는 산업 공동 인프라로서의 DNA를 확보하기 위해 그 구축과 운영 주체(UK Radioplayer Ltd)를 비영리기구(NPO, Not-for-Profit Organisation)로 설계했다. 금전적 수익보다는 인터넷망에서의 라디오콘텐츠 접근성을 극대화하겠다는 목표가 우선이었다. BBC, Global Radio, Bauer Media Group 등 공·민영을 아우르는 영국의 라디오방송사들 및 산업 진흥 기구(Radiocentre⁴⁾)가 자본금을 추첨하고 주주사로 참여했다. 현재 Radioplayer UK는 영국 라디오방송사 채널 500여 개를 담고 있으며, 청취자들은 다양한 인터넷 연결 디바이스(스마트폰, 스마트스피커, 스마트폰 미러링 가능한 자동차 및 커넥티드카, 스마트TV 등)에 탑재된 Radioplayer에서 이 채널들을 들을 수 있다.

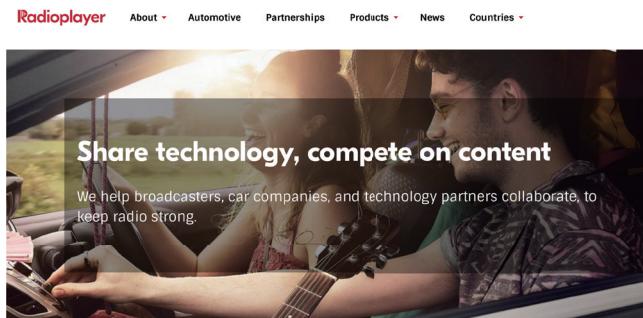
4) 라디오센터(Radiocentre)는 영국 상업 라디오방송사들의 산업 협회다. 영국 상업 라디오 청취량과 매출의 90% 이상을 차지하는 300여 개 채널, 40여 개 라디오방송사들을 대변하고 있다.

2) 'Share Technology, Compete on Content', Radioplayer Worldwide

라디오가 인터넷망으로 가면서 채널들이 흩어진 것은 비단 영국만의 문제가 아니었다. 해법을 찾던 이웃 유럽 국가들은 하나 둘씩 영국의 Radioplayer를 들여가자고 라디오 상황에 맞게 다듬어 쓰기 시작했다. 2016년 Radioplayer UK의 미션을 글로벌로 확대하기 위해 'Radioplayer Worldwide'가 역시 비영리 독립 법인으로 꾸려진 것은 자연스러운 수순이었다. 현재 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 프랑스, 독일, 아일랜드, 이태리, 노르웨이, 스페인, 스위스, 네덜란드, 스웨덴, 슬로바키아 등 약 20여 개국이 Radioplayer를 도입했거나 도입 협의 중에 있다.

[그림 2] Radioplayer Worldwide의 웹사이트 화면 갈무리

내세우는 슬로건("기술은 공유하고 콘텐츠로 경쟁한다. Share technology, compete on content")과 미션("우리가 하는 모든 일은 인터넷 연결 장치에서 라디오를 단순하게 유지하는 것에 맞춰져 있다. Everything we do is aimed at keeping radio simple in connected devices.")에 조직의 지향점이 잘 담겨있다.



We're a non-profit organization, and everything we do is aimed at keeping radio simple in connected devices. We always work in partnership - with broadcasters, developers, technology platforms, car companies, and hardware manufacturers.

[Our mission ▶](#)



출처 : <https://radioplayer.org/>

Radioplayer Worldwide는 자신과 도입 국가와의 관계를 파트너십으로 표현하는데, 그 도입 방식을 살펴보면 라이선싱과 화이트 레이블(White Label)⁵ 모델이 혼합되어 있다. Radioplayer Worldwide와 도입 국가 라디오 산업 쪽 - 편의상 한국이 이를 도입한다고 가정하고, 플랫폼 도입 주체의 이름을 ‘Radioplayer Korea’로 표현했다 - 양자의 역할은 기본적으로 아래 표와 같다.

[표 1] Radioplayer Worldwide와 (가칭)Radioplayer Korea의 역할

역할	Radioplayer Worldwide	Radioplayer Korea
플랫폼 백엔드(배포 기능 포함)와 CMS 구축·유지·개선, R&D	○	
프론트엔드 제품(스마트폰·PC·음성비서·자동차 대시보드 미러링· 커넥티드 카·스마트TV 애플리케이션 등) 제작·유지·개선	○	
콘텐츠(채널)와 기능 옵션의 선정·구성/ 로컬 최적화 디자인/ 라디오방송사 간 조율		○
콘텐츠 공급 등 일상 운영 – 개별 방송사가 제공해야 하는 것: 공식 메타데이터(채널 로고, 실시간 EPG 등). 공식 오디오스트림, 팟캐스트 url 등		○
자동차 업계, 빅테크(구글, 아마존, 애플, 삼성 등) 협상 및 기술 정합, 표준 마련	○	
공통 브랜딩과 마케팅	○	
로컬 브랜딩과 마케팅		○

5) 제품이나 서비스를 생산하는 회사가 다른 회사에 자체 브랜드로 해당 제품이나 서비스를 판매하도록 허용하는 비즈니스 모델이다. 즉, 제품에는 원래 제조업체의 로고나 브랜드가 표시되지 않고, 구매 회사가 마치 직접 제작한 것처럼 보이도록 디자인된다. 대표적인 사례가 T-Map을 화이트 레이블 방식으로 구매하여 자체 서비스로 제공하는 네이버 지도 케이스다. 네이버 지도는 실제로는 SKT에서 개발한 T-Map을 기반으로 하지만, 네이버 브랜드로 서비스 개발 비용 없이 빠르게 제품이나 서비스를 출시할 수 있으며, 자체 브랜드로 고객에게 제공하여 브랜드 가치를 높일 수 있다. 화이트 레이블 구매 회사는 개발 비용 없이 빠르게 제품이나 서비스를 출시할 수 있으며 지속적인 기술 업그레이드의 부담을 덜 수 있는 장점이 있으나, 화이트 레이블 공급 회사에 의존하게 되어 제품, 서비스, 구매 가격에 대한 제어력이 제한적이라는 단점도 있다.

우선 Radioplayer Worldwide가 기술과 R&D를 맡아 백엔드 인프라와 관리시스템을 만들고 발전시키며, 그가 만드는 프론트엔드 제품(애플리케이션)을 도입 국가의 상황에 맞게 고쳐 쓴다는 점에서는 화이트 레이블 방식이다. 한편 ‘Radioplayer’라는 브랜드와 철학, 기술 표준을 공유한다는 점에서는 라이선스 모델이다. 그러나 ‘Radioplayer Worldwide’와 ‘(가칭)Radioplayer Korea’의 관계는 일반적인 화이트 레이블의 공급자와 수요자, 라이선스의 공급자(Licensor)와 구매자(Licensee)의 관계라기보다는 공동의 목표를 가진 파트너십에 가깝다. 영상 미디어나 빅테크, 글로벌 완성차 기업들에 비해 영세할 수밖에 없는 라디오방송사들이 기술 환경 변화에 효율적으로 대응하고, 유관 산업에 대한 협상력을 높이기 위해 국제적으로 공조하려는 니즈가 배경에 깔려있기 때문이다. 지상파 수신기가 급격히 줄어드는 상황에서 라디오는 인터넷망을 타고 다양한 디바이스 OS, 플랫폼에 스며들어야 청취자에게 접근할 수 있다. 그러나 급변하는 복수의 글로벌 디바이스·플랫폼 환경에 지속적으로 대응할 역량은 개별 방송사가 감당할 수 없다. 심지어 국가 단위의 라디오방송사 모임(라디오산업협회)으로도 버겁다. 결국 ‘국제 공조로 뎅치를 키워야 한다’라는 결론에 이를 수밖에 없다. 규모의 경제를 이루면 배포(트래픽) 비용 등 클라우드 사용료도 낮출 수 있으며, 글로벌로 사업하는 완성차회사나 빅테크를 협상 테이블에 앉힐 수 있다. 결국 구심점이 필요했던 여러 국가의 라디오방송사들이 고민 끝에 만난 지점이 Radioplayer 모델인 것이다.

[그림 3] Radioplayer Germany 애플리케이션이 탑재되어 있는 다양한 디바이스와 플랫폼들

개인 휴대, 고정된 공간(가정과 사무실), 움직이는 공간(자동차) 등 거의 모든 상황에서 즉시 접근 가능한 대부분의 디바이스가 망라되어 있다.



출처 : <https://www.radioplayer.de/apps.html>

3. Radioplayer OOO, 어떻게 구축하고 운영할까?

Radioplayer를 국가의 온라인라디오플랫폼으로 활용하려면 일단 해당 국가에서 Radioplayer를 운영하고 Radioplayer Worldwide와 파트너십을 맺을 주체가 있어야 한다. Radioplayer Worldwide가 제안하는 전통 방식은, 도입 국가 방송사들이 주주로 참여하는 비영리법인을 세우는 것이다. 보통 해당 국가의 라디오산업협회, 또는 공영방송과 민간 라디오방송협회가 함께 자본금을 모아 ‘Radioplayer OOO’을 비영리법인으로 설립하는 것이 첫 단추다. 한국은 라디오방송사들만의 산업 협회나 이익 단체가 없으므로 이 단계가 만만치 않다. 차선으로 한국방송협회가 그 역할을 겸토해 볼 수 있겠지만, 협회에가입되어 있지 않은 라디오방송사도 있고, 협회 회원사 중에도 Radioplayer 참여를 원치 않는 방송사가 있을 수 있으므로 추진력 있는 진행을 위해서는 Radioplayer 참여 의사가 있는 방송사들이 따로 모여 비영리법인을 구성하는 것이 현실적일 수 있다. Radioplayer Worldwide는 20여 개 국가들의 도입 사례에서 해당 국가의 특수성에 따라 몇 가지 옵션을 경험으로 갖고 있다.

일단 Radioplayer Korea가 꾸려졌다고 가정하면, 이곳은 매우 적은 인력으로 운영 가능하다. 핵심 인력은 Country Manager 한 명이다. Country Manager의 역할은 라이선스 도입 기획과 운영, Radioplayer Worldwide와의 소통, 참여 방송사들 간의 조율이다. Radioplayer를 운영하는 국가들의 공통 과제(디바이스·OS를 보유한 다국적 빅테크·완성차 회사 대응, Radioplayer의 발전 방향 협의 등)를 논의하기 위한 대면 회의에도 연 2회 정도 참석한다. Radioplayer Worldwide는 런던 소재 법인이지만, 각 분야의 헤드들은 파트너십 국가들에서 오기도 하고 특정 국가의 Country Manager가 전문성 있는 프로젝트의 책임자를 겸하기도 한다. 인력 교류까지 이뤄지는 파트너십인 셈이다.

또 Radioplayer Worldwide는 도입 국가 현지에 기술 지원사(Technical Supplier)를 둘 것을 추천하는데, 이는 도입과 운영 과정에서 발생할 수 있는 기술 이슈를 챙기기 위함이다. 이미 구축되어 있는 백엔드와 CMS(Contents Management System)를 현지화해서 쓰고, 기술적 발전은 Radioplayer Worldwide에서 수행하기 때문에 그 업

무 부담이 크지 않다. 라디오산업협회가 잘 운용되고 있는 호주 같은 국가의 경우, 공통 이슈를 해결하기 위해 회원사 전문가들로 분야별 워킹 그룹(Working Group)을 구성해두고 필요시 활용하는데, 한국도 이런 제도를 참고해 볼 만하다.

물론 Radioplayer에 참여하는 방송사에도 담당자는 필요하다. 각 방송사에서는 Radioplayer에서 요구하는 콘텐츠 데이터 - 채널 로고 이미지, 실시간 채널 스트리밍(비트레이트 높은 버전과 낮은 버전), 실시간 메타데이터(EPG), 하이브리드 라디오 구현을 위한 지상파 채널 관련 정보, 팟캐스트 URL 같은 온디맨드 정보 등 - 을 정해진 규격에 맞게 제공하면 된다. 좀 더 많은 정보를 제공하면 Radioplayer에서 가능한 추가 기능을 더 많이 쓸 수 있겠지만, 방송사 사정이 안 된다면 실시간 송출을 위한 최소 정보만 보내도 된다. 방송사의 Radioplayer 담당자는 Radioplayer Korea의 Country Manager와 협조하여 이 과정을 수행하게 된다.

Radioplayer Korea의 도입과 운영에는 어떤 항목의 비용이 얼마나 필요할까? Radioplayer Worldwide Ltd의 General Manager, Lawrence Galkoff가 작년 여름 한국방송협회 라디오정책협의회의 질의 서한에 답한 내용을 아래 표로 정리해 보았다.

[표 2] 한국방송협회 라디오정책협의회 질의 서한 내용 중 도입과 운영에 필요한 비용 항목

비용 항목	내용	
연간 라이선스 · 본부 지원비 (Annual licence and support fee)	애플리케이션 비용 및 이를 최신으로 유지하고 새로운 제품군을 더하기 위한 R&D 비용, 유관 사업 파트너(원성자, 빅테크 등)와의 협상 등 라디오 산업 공동 과제 해결에 소요되는 비용 등	£56,400 ~ £112,200 (약 9,920만원~약 1억 9,700만원)/ 연 (채널 수에 따라 증가)
클라우드(현재 AWS) 사용료	플랫폼 운영과 콘텐츠 배포에 쓰이는 클라우드 사용료 (해당 국가 플랫폼의 데이터 사용량에 비례)	£1,000 / 월 (약 175만원 /예상치)
도입 국가 비영리법인 (Radioplayer OOO)의 인건비	Country Manager(채널 수에 따라 상근 또는 비상근), 연 2회 해외 출장 비용 포함	
도입 국가 내에서의 기술 지원	Technical Supplier 업체와의 용역 계약 혹은 업계 전문가 워킹 그룹 활용	물가, 인건비 수준 등 도입 국가 상황에 따라 다양
도입 국가에서의 플랫폼 마케팅	Radioplayer 프로모션 비용 (참여 방송사의 비어있는 광고 슬롯을 활용하는 등 추가 금액 부담 없이도 진행 가능한 부분)	

참여하는 채널 숫자나 인건비 수준에 따라 조금 달라지겠지만, 어림잡아도 현재 국내 방송사들이 각자 인하우스로 처리하는 비용들의 합, 그리고 제로베이스에서 한국 만의 독자적인 라디오통합플랫폼을 구축한다는 기준 방송통신위원회-한국방송협회 추진안에 비해 경쟁력 있는 비용임을 알 수 있다. 구축에 물리적 자산 투자나 중복 투자가 없고, 클라우드 비용 등 운영 측면에서는 ‘규모의 경제’ 효과가 크기 때문이다. 초기에 큰 자본을 투자해서 구축할 필요가 없다는 것은 비용뿐 아니라 서비스 개시 속도 측면에서도 큰 장점이다. 기준 방송통신위원회-한국방송협회 추진안은 예산 확보에만 3년을 흘려보냈지만, 그 사이 매체 환경과 기술이 바뀜에 따라 원안은 이미 낡은 이야기가 되어 버렸다. 이를 다시 고쳐서 검증받고 예산 받아서 집행하려고 보면 그새 세상은 또 변해 있을 것이다.

4. Radioplayer의 최근 행보

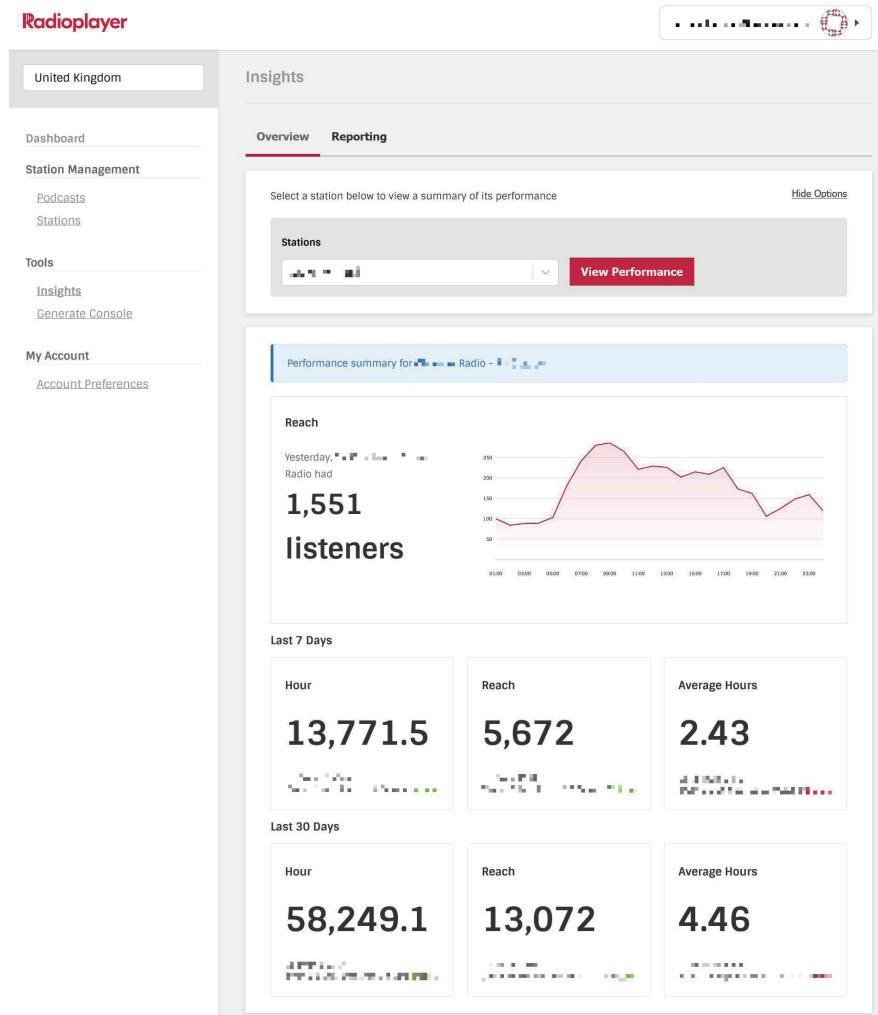
Radioplayer Worldwide는 올해 3월 독일 뮌헨에서 열린 Radiodays Europe 2024(세계 최대 라디오산업 콘퍼런스)에서 앞으로의 비전과 진행 중인 프로젝트를 소개했다. 여기에 최근 발표한 내용까지 더해보면 Radioplayer의 발전 방향을 가늠해 볼 수 있다.

1) 데이터 기반 기업(Data-driven Company)으로서의 비전 제시

방송사가 청취자의 청취 행태와 광고 소비 효율을 면밀하게 파악할 수 있는 데이터 분석 체계를 본격적으로 도입하기 시작했다. 청취 데이터, 청취자 선호 및 청취 행태, 콘텐츠 관여도, 광고 효율을 실시간으로 추적하는 ‘Data Platform’을 마련하고, 이를 모아서 보여주는 ‘Insight Dashboard’ 출시를 예고했다.

[그림 4] Radioplayer UK에서 현재 개별 방송사에 제공하는 관리 도구의 어널리틱스 화면

향후 출시될 Insight Dashboard에서는 실시간성 강화, 개인화 분석, 광고 효율 측정 등을 강조하고 있다.



출처 : <https://support.radioplayer.co.uk/support/solutions/articles/48001224357--insights>

2) 글로벌 완성차그룹과의 파트너십 강화

카 인포테인먼트(Infomation+Entertainment)의 발전 방향은 구조적으로 라디오의 기존 지위를 위협한다. 기존에 물리적 버튼으로 존재하던 기능들을 터치스크린의 애플리케이션으로 바꿔버리고, 차량이 직접 인터넷에 상시 연결되는 커넥티드 카로 바꿔면서 인터넷으로 전달 가능한 모든 매체가 대시보드에 진입 가능해지기 때문이다. 라디오 업계의 대응법은 하이브리드 라디오⁶로 전환하여 사용성을 강화하는 것인데, 이를 위해서는 완성차 업계와의 협력이 전제되어야 한다. Radioplayer는 하이브리드 라디오 구현을 위한 공식 메타데이터와 애플리케이션을 개별 완성차 업계에 최적화된 방식으로 공급하는 전략으로 완성차그룹들과 파트너십을 늘려가고 있다(2022년 르노, 2023년 아우디·폭스바겐, 2024년 니오 등). 라디오는 핵심 콘텐츠가 복수의 경로(복수의 지상파망과 인터넷망)로 전달되는 특수성이 있기 때문에 이를 유연하게 넘나들고 조합해주는 중간자 역할이 필수적이다. Radioplayer의 역할이 필요한 완성차 업체들이 더 늘어날 수밖에 없는 이유다.

3) 음성 인터페이스 통합

원하는 채널이나 AOD(Always On Display, 팟캐스트)를 목소리로 호출해서 듣는 음성 인터페이스는 라디오 접근성을 크게 높여 준다. 안전을 위해 시선이 자유로워야 하는 자동차에서는 커넥티드카로 전환하면서 음성으로 조작 가능한 범위가 확대되고 있으며, 가정에서도 지상파 수신기가 있던 자리를 스마트스피커가 대체하는 움직임

6) 지상파망과 인터넷망 양쪽을 모두 활용하여 기존 방송 라디오의 한계를 뛰어넘는 시도를 총칭하는 표현. 지상파망에 담을 수 없는 메타데이터를 인터넷망으로 전달하여 지상파망으로 전달된 오디오와 융합, 스마트한 사용자 경험(UX)을 만드는 것(현재 현대기아차가 국내 커넥티드 카에서 구현 중인 모델)을 뜻하기도 하고, 청취자의 현재 위치에서 가장 선명하게 수신되는 네트워크를 선택해서 들려주는 것(Broadcast–IP Switching으로 음영 지역을 최소화하는 것, 디지털라디오가 보급되어 지상파에 이미 메타데이터를 담을 수 있는 미국과 유럽에서 종시)을 뜻하는 경우도 있다. 결국 두 개를 모두 달성하는 것이 하이브리드 라디오의 궁극적 목표다.

이 영미권에서 가속화되고⁷ 있다. Radioplayer는 이미 예전부터 구글 어시스턴트(Google Assistant)와 아마존 알렉사(Amazon Alexa)에서 채널 호출이 가능했지만, Radiodays Europe 2024에서는 구글과의 파트너십을 수익모델·연결성 강화까지 격상한다고 발표했다. 구글 음성비서는 스마트스피커 뿐 아니라 구글 플랫폼이 들어가 있는 모든 기기에 탑재되고, 심지어 GAS(Google Automotive Service, 카 인포테인먼트 OS)를 기본으로 하는 완성차들이 들어가고 있어 자동차에서도 중요하기 때문이다. 음성비서는 오랫동안 정해진 키워드에 대해 정해진 반응을 하는 수준에 머물러 있었지만, 자연스러운 대화를 넘어 감정 표현까지 가능해진 생성형 AI가 적용될 예정이라 그 활용도가 크게 높아질 수밖에 없다⁸. Radioplayer는 구글 음성비서 뿐 아니라 아마존 알렉사, 삼성 빅스비와의 정합성을 높이는 작업도 병행 중이다.

4) Seamless 청취 경험 완성

Radioplayer의 제품 개발 헤드인 OJ Torvmark은 Radiodays Europe 2024에서 ‘Radioplayer 서비스들 간의 자연스러운 연결 통합(Seamless Integration)’을 강조하며 자동차·모바일·스마트TV를 부드럽게 넘나들도록 - 차에서 라디오를 듣다가 내리면 스마트폰에서 재생되고, 집에 들어가면 스마트TV 재생으로 이어지는 시나리오를 예로 들었

7) 영국의 청취율 조사 기관 RAJAR의 분기별 자료를 살펴보면 이런 움직임이 명확하게 포착된다. 2024년 1분기 조사에 따르면 스마트스피커(영국의 경우 구글홀과 아마존 알렉사)가 전체 청취에서 차지하는 비율(청취 시간 기준)은 DAB(43%), AM/FM(27%)에 이어 3위다(17%). 웹사이트/앱 청취 비율(11%)과 DTV 오디오채널로 청취하는 비율(3%)을 합한 것보다도 크다. AM/FM을 제외한 디지털 청취에서의 비율은 23%로 1/4에 육박한다. 스마트스피커 청취 비율은 2022년 3분기부터 웹사이트/앱 청취 비율을 넘어섰으며, 현재 영국 라디오 청취자의 63%가 스마트스피커를 이용하고 22%는 매일 쓴다고 답하고 있다. https://www.rajar.co.uk/docs/news/RAJAR_DataRelease_InfographicQ12024.pdf

8) 국내에서는 라디오 청취를 포함해서 음성비서의 활용성이 높지 않지만, 이를 근거로 음성 인터페이스의 가능성을 판단해서는 안 된다. 한국에서 음성비서가 활성화되지 않은 데에는 한국 시장의 특수성이 깔려 있기 때문이다. 영미권과 유럽은 음성비서가 양대 빅테크(구글 어시스턴트와 아마존 알렉사)로 정리되어 그 기능 발전이 깊게 진행되었고, 비영어권인 일본도 아마존 알렉사가 음성비서 메이저라서 일본 라디오통합플랫폼 라자코가 아마존 알렉사를 주요 플랫폼으로 활용하고 있다. 반면 한국은 6개(KT 기자리, SK 누구, 네이버 클로바, 카카오, 삼성 빅스비, 구글 어시스턴트)나 되는 고만고민한 서비스로 갈라져 있어 각자 리소스 투입이 사실상 멈춰 지 수년 째다. 생성형 AI의 한국어 분야에서도 국내 기업들의 경쟁력이 글로벌 빅테크에 밀리고 있어 국내 음성 인터페이스의 전망이 밝다고 말하기 어렵지만, 구글 등 글로벌 빅테크의 AI연역 능력이 크게 개선되고 있는 만큼 결국 음성 인터페이스의 부상은 국내에서도 피할 수 없을 것이다.

다 - 애플리케이션들을 디자인하겠다고 밝혔다. 이를 위해서는 디바이스와 플랫폼들 중에 커버되지 않는 빈틈이 없어야 한다. Radioplayer는 최신 플랫폼이라 할 수 있는 애플 비전 프로향 애플리케이션(Radiodays Europe 2024에서 시연, [그림 5] 참조)까지 내놓을 만큼 제품 라인을 촘촘하게 넓히고 있다.

[그림 5] Radiodays Europe 2024 전시

Radiodays Europe 2024에 전시된 애플 비전 프로용 Radioplayer 애플리케이션을 사용해 보고 있는 장면. 오디오가 비전 프로의 골전도 헤드폰으로 들려진다고 한다.



출처 : 전(前) EBU 라디오 헤드 Graham Dixon의 LinkedIn 게시글

5) 미국 시장 진출

주로 유럽을 중심으로 확산하던 Radioplayer가 올 1분기 드디어 미국 진출을 발표했다. 파라마운트 픽처스(Paramount Pictures)와 오더시(Audacy, 디지털오디오 플랫폼 기업) 부사장 출신의 Ken Lloyd를 US 파트너십 리드로 영입하고, 미국 최대의 방송 콘퍼런스 NAB 2024에서 Radioplayer를 선보였다. Radioplayer의 미국 시장 진출은 이미 분위기가 무르익은 상태였다. 이웃의 캐나다가 일찌감치 Radioplayer를 도입하여 성공적으로 운영하고 있었고, 라디오 업계 중심의 독특한 지배 구조, 라디오 업계를 대표하여 완성차와 빅테크를 상대하면서 활발하게 디바이스를 확대하는 Radioplayer의 움직임이 이미 알려져 있어서 그에 대한 기대감을 표하는 방송사들이 많았다고 한다. 자동차 산업의 본고장이며 빅테크들의 본사가 있는 미국은 Radioplayer가 라디오 산업의 구심점으로 인정받을 마지막 퍼즐이다.

5. Keep Radio Simple in Connected Devices

국내 방송사 경영진 다수는 라디오(통합)플랫폼의 목적을 오해해 왔다. 이것으로 청취자 경험이 얼마나 개선되는가, 불편함이 덜어지는가, 라디오의 매력이 높아지는가 묻는 사람은 드물었다. (사양 산업에) 돈을 꼭 써야 하는가, 수익 분기점은 얼마나 빨리 달성할 수 있는가, 수익 사업은 되겠는가만 열심히 따졌다. 오해하지 말자. 라디오 플랫폼은 지상파 라디오 사업에 얹어질 가외 수익을 얻기 위한 것이 아니다. 결국에는 지상파 매출 감소를 방어하는 발판이 되겠지만, 그 자체로 수익 사업은 아니라는 점을 명확히 인식해야 한다. 인프라는 투자를 하는 곳이고, 그 위에서 날아오를 콘텐츠에서 돈을 베는 것이다. 지금 이대로 가면 라디오콘텐츠라는 비행기는 부실한 활주로에서 제대로 뜨지 못할 것이다. 청취자 불편에 눈 감는 매체치고 몰락하지 않은 역사가 없다.

'Keeping radio simple in connected devices (커넥티드 기기에서 라디오의 단순성을 유지한다)'. Radioplayer Worldwide가 추구하는 미션이다. 라디오의 본질을 깊이 고민해온 집단 지성은 라디오의 힘이 단순함에서 출발한다는 것에 주목했다. 그러나 갈수록 복잡해지는 멀티 플랫폼·멀티 OS·멀티 디바이스 세상에서 단순한 사용자 경험(UX)을 만드는 것은 정말로 복잡하고 어렵고 지난한 일이다. 미래의 열매를 위해 인프라를 다지는 일은 단기 성과가 보이지도 않는다⁹⁾. Radioplayer는 그런 일을 하기 위해 설계되었고, 많은 고민이 촉적된 모델이며 점차 뚜벅뚜벅 보폭을 넓혀가고 있다. 자세히 뜯어보고 고려할 가치가 있다.

9) Radioplayer의 주주들은 2023년 7월 '기록적인 수준의 신규 투자(a new record level of investment)'를 발표했다(정확한 규모는 공개되지 않았음). 자동차-커넥티드 기기 커버리지 확대와 연결성 강화, 도입 국가 확장을 위해 신규 채용과 기술 투자를 늘리겠다는 것. <https://radioplayer.co.uk/news/radioplayer-announces-major-new-investment-digital-radio-innovation>

3. 해외진단

라디오 라이브리드 도입 필요성 및 법제화 방안

변혜민

스트리밍의 확산과 레거시 미디어의 미래

한정훈

: FCC 방송통신시장 경쟁현황 보고서를 중심으로

라디오 라이브리드 도입 필요성 및 법제화 방안

변혜민
한국방송광고진흥공사 연구위원

목차

- 1 들어가며
- 2 국내 라디오 산업의 현황과 어려움
- 3 라이브리드 도입의 필요성 : 해외 사례를 중심으로
 - 1) 라이브리드 도입을 위한 움직임
 - 2) 해외 라이브리드 현황과 효과
 - 3) 해외 라이브리드 사례
- 4 라이브리드 도입에 따른 법제화 방향
 - 1) 라디오의 간접광고, 라이브리드
 - 2) 라이브리드 도입에 따른 고려사항
- 5 나가며 : 국내 라디오를 위해 필요한 것은 무엇일까?

요약

라디오 산업 활성화를 위한 많은 노력에도 불구하고 라디오 산업은 침체되어 있는 상황이다. 이러한 상황에서 해외 국가에서 시행하고 있는 라디오 광고인 '라이브리드(Live Read)'를 통해, 국내 라디오 산업 활성화에 도움이 되는 방안을 알아보고자 했다. 미국, 영국, 싱가포르 등 해외 라이브리드 현황과 효과, 규정 그리고 실제 사례를 통해 라이브리드가 국내에 도입되어야 하는 필요성과 법제화 방안을 언급하였다. 특히, 라이브리드를 국내 간접광고 영역에 포함하게 된다면 어떠한 방식으로 법제화할 수 있을지 방향과 고려사항을 제시하였다.

1. 들어가며

사람들은 일상생활이나 업무를 하는 중에 똑같은 일이라도, 특정 시기에 하는 것이 더 효율적이고 효과적일 경우 이러한 말을 한다.

“모든 일에는 때가 있다”

미디어 환경은 빠르게 변화했고, 지금도 변화하고 있다. 다양한 기술과 서비스의 등장으로 미디어 환경의 변화를 예측하고 대응하는 것이 어려워지고 있다. 이러한 상황 속에서 라디오는 변화하지 못하고 과거와 같은 상태에 머물러 있다.

누군가는 말한다. 라디오는 위기이고 침몰하고 있는 배의 상태라고. 그리고 지금의 라디오는 때를 여러 번 놓쳐 갈피를 잡지 못하고 있는 상태와 같다고. 과거부터 꾸준히 라디오를 위한 정책 개발 및 규제 개선에 대한 목소리가 있었지만 대부분 이루어지지 않았다. 이미 해외에서는 라디오 산업 활성화를 위해 많은 노력을 지속해오고 있다. 지금이라도 변화해야 한다. 그 변화가 다소 파격적이라도, 지금의 때를 놓치면 라디오는 모두에게 잊힐지도 모른다.

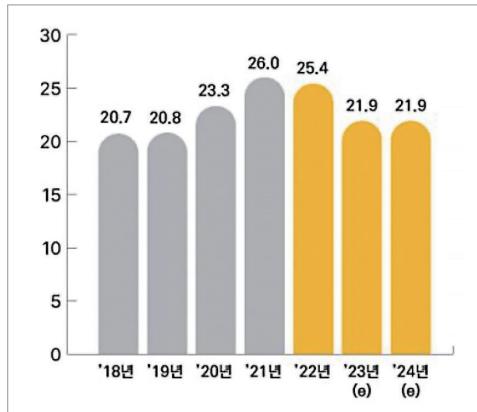
그렇다면 어떤 변화가 필요할까. 이 글에서는 규제 개선을 통한 라디오의 변화를 말하고자 한다. 특히, 라디오의 간접광고를 허용하는 방안인 ‘라이브리드(Live Read)’의 해외 사례를 통해 국내 라이브리드 도입 시 필요한 법제화 방안이 무엇인지 알아보고자 한다.

2. 국내 라디오 산업의 현황과 어려움

미디어 환경 변화와 매체 다양화에 따라 수용자의 이용행태가 다양해지고 패턴화되었다. 이러한 상황에서 대표적인 전통 매체인 라디오가 점차 자리를 잃어가는 것은 어찌 보면 자연스러운 현상일지 모른다. 방송매체별 광고비 규모를 살펴보면, 라디오는 2020년을 기준으로 코로나 상황을 겪으면서 2021년 소폭 상승하였으나 2022년과 2023년 하락세를 지속하며 재원 마련에 어려움을 겪고 있는 것으로 보인다(한국방송광고진흥공사, 2024).

[그림 1] 라디오 광고비 규모 현황

(단위: 백억 원)



출처 : 한국방송광고진흥공사(2024)

라디오 세부광고 유형별 광고비를 살펴보았을 때도, 광고비 하락세는 막기 어려운 상황으로 보인다. 프로그램광고, 토막광고, 시보광고 그리고 방송협찬 모두 하락세를 보이고 있어, 라디오 산업의 재원 마련을 위한 변화가 필요한 시점으로 보인다. 하지만 이러한 상황을 해결하기 위한 본격적인 정책 추진이 적극적이지 않다. 학계와 업계에서는 라디오 발전 및 진흥을 위해 규제 완화 목소리를 내고 있으나, 아직 실질적인 규제 완화에 대한 법 제화가 진행되지 못한 상황이다. 이러한 맥락에서 라이브리드 도입을 통해 라디오 재원 마련과 진흥 그리고 앞으로 라디오를 위해 필요한 것이 무엇인지 알아보고자 한다.

3. 라이브리드 도입의 필요성 : 해외 사례를 중심으로

1) 라이브리드 도입을 위한 움직임

라이브리드 도입을 위한 움직임은 이전부터 계속되어 왔다. 방송통신위원회(이하 방통위)에서는 2015년 주요 업무계획에 「방송법」제73조(방송광고 등)제2항에 라이브리드

를 추가하여 신유형 방송광고의 근거를 마련하겠다고 발표하기도 했다([표 1] 참조). 2020년 7월 발표한 <라디오 방송 진흥을 위한 정책건의서>에서도 라디오 방송규제의 자율성 및 명확성을 강화하기 위해 라이브리드를 허용해야 한다고 언급되어 있다([표 2] 참조).

[표 1] 방송통신위원회 <2015년도 주요 업무계획> 중 라이브리드 언급 부분

2-2. 방송광고 제도 개선 및 산업 지원

- (신유형 방송광고) 라이브리드 광고등 새로운 광고기법을 방송광고에 적용할 수 있도록, 방송법에 신유형 방송광고의 근거 마련
 - 방송법 제73조 (방송광고 등) 제2항 '방송광고의 종류'에 추가

[표 2] 방송통신위원회 지상파라디오진흥자문위원회 <라디오 방송 진흥을 위한 정책건의서> 중 라이브리드 언급 부분

2. 라디오 방송규제의 자율성 및 명확성 강화

1. 라디오 방송광고(협찬고지) 및 편성 규제 완화

- 청취매체형 간접광고로서 광고문안을 읽어주거나 상품을 언급하는 라이브리드 광고도 허용
 - 방송통신위원회, 방송통신심의위원회 등으로 협의체를 구성하여 라이브리드와 관련된 횟수, 시간, 범위 등 허용기준을 마련하고 관련 법령(방송법) 개정 추진

이후 2021년 1월 '방송시장 활성화 정책방안'에서도 간접광고가 불가능한 라디오의 상황을 고려하여 라디오 라이브리드를 허용해야 한다는 내용을 언급하였다([표 3] 참조). 음향을 통해 전달되는 라디오 매체 특성상, 방송 진행자가 광고 문안을 읽거나 특정 상품·서비스를 언급하는 라이브리드 허용을 통해 낡은 규제를 개선하고 방송광고 허용범위를 확대하겠다고 발표하였다.

[표 3] 방송통신위원회 지상파라디오진흥자문위원회 <방송시장 활성화 정책방안> 중 라이브리드 언급 부분

3. 방송광고 · 협찬 경쟁력 강화

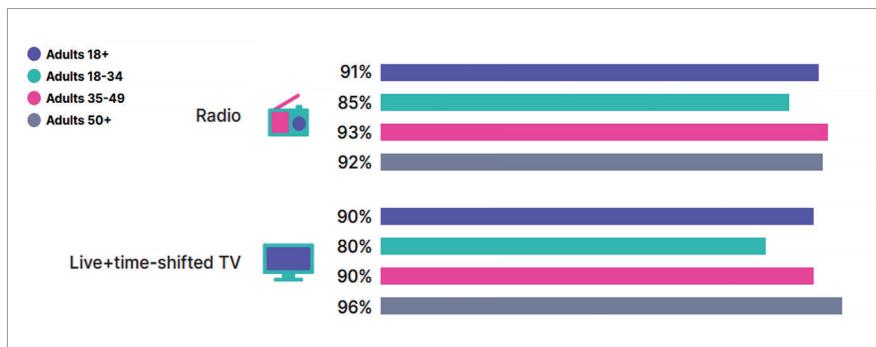
- 방송광고 허용범위 확대
 - (라디오 라이브리드 허용) 음향을 통해 전달되어 가상·간접광고가 불가능한 라디오의 특성을 고려, 라이브리드 광고* 허용

라이브리드 도입을 위해 과거부터 많은 움직임이 계속되고 있음에도 지금까지 라이브리드가 도입되지 못한 상황이다. 앞서 언급하였듯이 라디오는 음향을 통해 전달되는 매체로, 광고 유형이 다양하지 못함에도 TV와 동일한 규제를 적용받아 실질적으로 더 강한 규제를 받는다고 느껴진다. 그렇기에 과거부터 지속적으로 언급되어 온 라이브리드 도입을 통해 라디오 산업 활성화를 위한 방안이 마련되어야 한다. 다음에서는 해외 라이브리드 현황과 효과 그리고 실제 라이브리드 문안 사례를 통해 라이브리드 법제화를 위한 필요성과 근거를 마련하고자 한다.

2) 해외 라이브리드 현황과 효과

조사업체인 닐슨(Nielsen)의 <2023 오디오 투데이> 보고서에 따르면, 라디오는 어떤 전통적 매체나 디지털 매체보다 도달률이 높다는 결과를 발표했다(Nielsen, 2023). 미국 성인을 대상으로 한 TV와 라디오 도달률을 비교해 보면, 18~34세의 경우 TV보다 높은 도달률을 나타냈다([그림 2] 참조). 라디오가 고연령층에게 인기가 있을 것이라는 통념과 달리 해외에서는 젊은 연령이 라디오를 이용하는 비중이나 효과가 높다는 것을 알 수 있다.

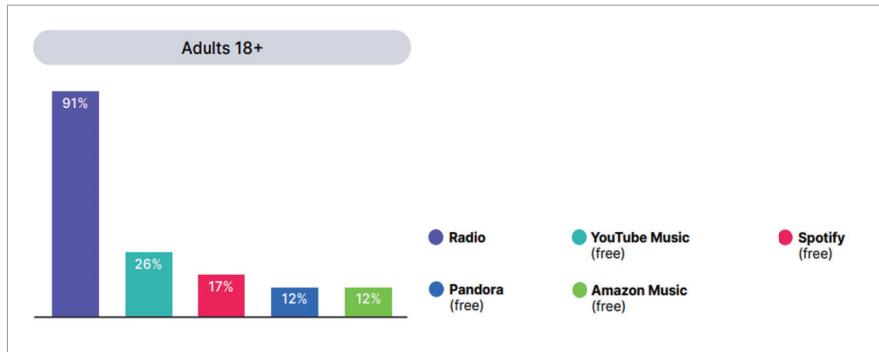
[그림 2] 미국 라디오와 TV 도달률 비교



출처 : Nielsen(2023)

또한, 광고 기반 오디오 채널 중에서도 라디오가 가장 높은 도달률을 나타냈다는 점에서 라디오가 다른 어떤 플랫폼보다도 많은 청취자에게 도달한다는 장점을 가지고 있음을 확인할 수 있다([그림 3] 참조). 국내와 해외가 가진 문화적 차이가 있지만, 국내 라디오도 TV보다 높은 도달률을 보일 수 있으며, 젊은 연령에게도 충분히 효과적인 매체라는 것을 보여주는 결과이다.

[그림 3] 미국 광고 기반 오디오 채널 도달률 비교



출처 : Nielsen(2023)

이를 위해 국내에도 다양한 라디오 광고 유형을 도입해 변화를 시도해야 한다. 고연령층이나 일부 소수만 선호하는 매체가 아니라 많은 사람들에게 효과적으로 다가갈 수 있도록 해야 한다. 라이브리드는 라디오가 가진 특징을 살린 광고 유형이라는 점에서 국내 도입이 필요하다.

우선 라이브리드에 대한 정의를 살펴보면, 미국 RAB(Radio Advertising Bureau)¹⁾는 “라이브리드란 네트워크, 프로그램 혹은 방송사 관계자가 방송 중에 공지사항을 ‘Live(라이브)’하는 특정 광고 유형으로, ‘Voice Read(음성 읽기)’라고 불리기도 한다.”라고 언급하고 있다. 영국 라디오센터(Radiocentre)²⁾에서는 “라이브리드는 일종의 브랜디드 콘텐츠 유형 중 하나로, 진행자가 제품 또는 서비스를 읽어주는 것”이라 말하고 있다. 호

1) 미국 RAB : 미국 방송 라디오 산업을 대표하는 비영리 협회. 라디오 매출 성장과 인력 양성, 업계 전문성 강화 등의 역할을 수행한다.

2) 영국 Radiocentre : 영국 라디오 업계를 대표하는 민간 협회. 라디오 산업을 위한 연구, 지원 마련, 홍보 등의 역할을 수행한다.

주 MFA(Media Federation)³에서는 “라이브리드는 보통 라디오에서 일어난다. 아나운서가 제품에 대한 정보를 읽거나 광고하는 것이며, 일반적으로 라이브리드는 에이전시가 제공하는 스크립트를 기반으로 한다.”라고 정의하고 있다.

국내와 달리 해외에서는 라이브리드가 라디오 광고의 유형 중 하나이자 조항으로도 명시되어 있다. 영국 오프콤(Ofcom, 2016)은 라이브리드 허용범위를 구체적으로 제시하고 있다. 라디오 프로그램 내 상업적 언급은 “본 프로그램은 스폰서(후원)된 프로그램입니다.”와 같이 광고를 포함하고 있음을 명확히 밝혀야 하고, 광고가 되는 상황마다 적절한 빈도로 공지되어야 하며, 상업적 협약을 맺은 것을 명확히 밝혀야 한다고 제시한다 (Guidance Notes 10.1 조항). 라이브리드와 관련된 조항은 다음과 같다([표 4] 참조).

[표 4] 영국 오프콤 Guidance Note 중 라이브리드 관련 조항

Commercial arrangement

: A commercial arrangement is a contract, or any other formal understanding, between a broadcaster (or any agent or employee of the broadcaster) and a third party (or third parties).

상업적 협약 : 방송사(방송사의 대리인이나 직원)와 제3자(또는 다른 제3자) 간의 계약 또는 기타 공식적 내용을 의미한다.

Examples of a commercial arrangement include programming sponsorship, competition prize donation and premium rate service provision.

상업적 협약의 예로는 프로그램 후원, 대회 상금 기부 그리고 프리미엄 가격 서비스 제공 등이 있다.

Programming that is subject to a commercial arrangement will therefore generally include payment and/or the provision of some other valuable consideration in return for a commercial reference (whether promotional or not).

따라서 상업적 협약의 대상이 되는 프로그램에는 상업적 언급(홍보 여부와 관계없이)에 대한 대가로 지불 및 기타 대가 제공이 포함된다.

Commercial reference

: For the purposes of this section of the Code, a commercial reference is a reference in programming to a brand, trademark, product and/or service that

상업적 언급 : 프로그램에 포함된 브랜드, 트레이드마크, 제품 또는 서비스와 같은 상업적 언급을 의미한다.

- ▶ is subject to a commercial arrangement; or
- ▶ 이는 상업적 협약을 따른다.
- ▶ promotes the station/broadcaster's own products or services.
- ▶ 방송사 고유의 제품 또는 서비스를 판촉하는 것이다.

출처 : Ofcom(2016), Guidance Notes.

3) 호주 MFA : 호주 미디어 대행사 연합. 미디어 산업 가치를 목적으로 한다.

미국과 영국의 광고대행사는 별도의 녹음이 필요 없고, 라디오 진행자와의 신뢰 관계를 이용하여 직접 진행자가 광고를 읽어주는 것을 라이브리드의 장점으로 내세우고 있으며, 이는 광고주 입장에서 라이브리드는 저비용으로 청취자에게 브랜드를 인식시킬 수 있는 효과적인 광고 유형으로 자리 잡게 되는 것이다(김나은, 2023). 즉, 라이브리드는 진행자의 영향력을 활용하여 광고의 효과를 높일 수 있다(BANK Homepage).

라이브리드에 대한 효과 역시 긍정적으로 나타나고 있다. 미국 AI 기술 제공 업체인 Veritone에서는 미국과 캐나다 100개 TV 및 라디오 방송국에서 진행된 250개 캠페인을 분석하였다. 분석 결과, 라이브리드는 사전 녹음보다 청취자 반응을 유도하는데 2배 효과적이며, 특히 아침과 낮에 진행된 라이브리드가 사전 녹음된 광고보다 2~3배 효과적인 것으로 나타났다. 또한, 주말보다는 주중에 라이브리드의 효과가 높게 나타났으며, 화요일과 목요일의 경우 사전 녹음된 광고보다 약 3배 효과적이라는 결과를 나타냈다(INSIDE RADIO, 2021.4.9; Veritone, 2020.9.15).

또한, 라이브리드는 평균적으로 60초 광고에서 1.5배 효과적이며, 통합마케팅 캠페인으로 활용할 때 가장 효과적이라는 결과도 있다. 다만, 이러한 효과는 광고를 읽는 진행자와 신뢰를 구축했을 때 높은 효과를 보이며, 추가적인 인센티브를 제공하면 그 효과는 커질 수 있다고 언급하고 있다(WINGMAN MEDIA Homepage). 이러한 결과는 향후 라이브리드를 도입하였을 때 실무 차원에서 광고 전략으로 참고할 만한 부분이다. 라이브리드가 라디오 산업 활성화에 필수적이고 무조건적인 효과를 준다고 확신할 순 없지만, 분명 새로운 광고 기회이자 재원 마련에 도움이 되는 작은 수단이 될 수 있을 것이다.

3) 해외 라이브리드 사례

진행자가 직접 브랜드를 돋보이게 하는 라이브리드. 정해진 광고 스크립트를 읽는 것에 더해 진행자가 자신의 창의력과 개성을 자유롭게 추가할 수 있다면 그 효과가 더해질 수 있다. 캐나다 비디오 편집 회사인 Descript는 검증된 라디오 광고의 대표적인 유형으로 라이브리드를 언급하고 있으며, 라이브리드를 통해 청취자는 해당 광고 브랜드에 대해 호의적인 감정을 형성한다고 언급하고 있다(Elsier Otachi, 2023.11.13).

실제 진행자가 언급하는 라이브리드 문안 사례는 다음과 같다. 아래의 사례들은 해외 등 라디오 관련 기관, 협회, 광고대행사 등에서 제공하는 라이브리드 사례이다. 먼저, 싱가포르 SPH Media Trust⁴에서 제공하고 있는 라이브리드 사례⁵이다. SPH Media에서는 아래 사례 외에도 싱가포르 비건 페스티벌에 대한 정보와 티켓 구매 방법을 설명하는 광고도 제시하고 있다.

- Paypal ‘Maroon 5 concert’(콘서트 티켓 예매 광고)

“지금 PayPal에 가입하고 8월 24일과 25일에 열리는 마룬 5의 사전 판매 티켓에 대한 독점 액세스를 누리세요. 이 메시지는 PayPal과 Live Nation에서 제공됩니다.”

- ‘Gain city’ promotion(Gain city : 싱가포르 소재 대형 아웃렛)

“백만장자가 되어보세요! 100달러를 사용할 때마다 100만 게인 시티 패밀리 포인트를 획득할 수 있는 기회가 주어집니다. 가전제품, TV, IT 주변기기를 믹스 앤 매치하여 1,000달러를 사용할 때마다 100달러 할인 혜택을 누리세요! 레노버 요가 태블릿을 5,493달러에, 시더 리클라이너 소파를 999달러에, LG 4도어 냉장고를 1949달러에 만나보세요! 구매 조건에 따라 한정 추가 미니언즈 상품을 받으세요. 지금 영화관에서 ‘미니언즈 2 그루의 부상’을 만나보세요. 이 메시지는 게인시티에서 제공합니다.”

디지털 오디오 및 팟캐스트 광고대행사인 Ad Results Media⁶는 라디오 광고 유형을 실시간 보증 또는 호스트 읽기(Live Endorsement or Host Read), 기 제작된 라디오 스포트 광고(Produced Radio Spots), 뉴스나 날씨 등과 같은 스폰서십(Sponsorships ie. News, Weather, and Traffic), 멘션(Mentions)으로 구분하고 있으며, 라이브리드는 실시간 보증 또는 호스트 읽기에 해당한다.

4) SPH Media Trust : 싱가포르 최대 미디어 회사로 인쇄, 디지털, 라디오, 옥외 등 미디어 전반의 네트워크를 위한 콘텐츠와 뉴스 등을 제공한다. <https://www.sph.com.sg/>

5) <https://www.sph.com.sg/ad-types-and-formats/live-reads/>

6) Ad Results Media : 미국을 기반으로 하는 팟캐스트, 라디오, 스트리밍 오디오 및 유튜브 전반에 대한 인플루언서 및 오디오 광고 분야를 결합한 광고대행사이다. <https://www.adresultsmedia.com/>

다음은 Ad Results Media⁷⁾에서 제공하고 있는 라이브리드 사례이다. 아래의 사례는 일종의 스포츠토토 시스템 광고로, 라디오를 통해 스포츠 도박 광고도 가능함을 알 수 있다.

- ‘Betfair’(온라인 도박 거래소를 운영하는 영국 도박 회사)

“Panel을 써서 지금까지 나는 좋았고, 당신도 좋을 수도 있습니다. 아직 가입 안 했으면 하는 게 좋을 거예요. Panel은 이번 토너먼트 일정부터 시카고 노스 할스턴 스트리트에 있는 오버 언더 스포츠 바의 공식 스포츠 북 파트너가 되었습니다. 그곳에 가면, 경기를 보고 즐거운 시간을 보낼 수 있을 겁니다. (중략) Sangelo의 스포츠북은 고객에게 150달러 즉시 보너스를 줍니다. 5달러 이상 첫 베팅을 하면, 150달러의 보너스 사이드 크레딧(Credit)를 받을 수 있어요. 앱 설정이 훌륭하고, 쉽고 간단하고 정말 좋습니다. (생략)”

마지막으로 Dan Patrick Show⁸⁾에서 집행된 라이브리드 사례⁹⁾이다. 해당 프로그램은 스포츠 토크쇼이지만, 프로그램 성격과 무관한 제품을 광고하였으며 광고 시간도 60초 정도이다. 해당 광고는 특정 제품에 대한 진행자의 경험, 그리고 제품 속성에 대한 상세한 설명과 더불어 해당 제품 구매를 위한 방법을 구체적으로 제시한 라이브리드이다.

- ‘Sleep number’(침대 광고)

“사랑에 빠지는 방법은 백만 가지가 있지만, 우리가 사랑에 빠지는 대부분의 이유는 우리가 가장 원하는 것을 주거나 가장 필요한 욕구를 충족시켜주는 사람이 있기 때문이라고 생각합니다. 그것이 바로 우리가 사랑에 빠지는 이유입니다. 제가 아내를 사랑하고 슬립 넘버 침대를 사랑하는 것처럼요. (중략) 그래, 사용자 맞춤의 편안함을 제공하는 매트리스는 정말 멋집니다. 슬립 넘버 침대가 제공하는 입증된 수면의 질을 이해하면 이 모든 문제는 사라지게 됩니다. 그리고 매트리스는 양방향으로 사용 가능해서 나와 함께 침대를 사용하는

7) <https://www.adresultsmedia.com/news-insights/radio-advertising-types-and-examples/>

8) Dan Patrick Show : 라디오 및 TV 스포츠 토크쇼로 프리미엄 라디오 네트워크를 통해 라디오 방송국에 방송을 배포하였다. 현재는 유튜브를 통해 방송을 볼 수 있다. <https://www.youtube.com/@TheDanPatrickShow>

9) <https://www.youtube.com/watch?v=AyyTVz2vVy4>

사람에게도 맞춘 편안한 수면을 취할 수 있습니다. (중략) 메모리얼 데이(Memorial Day, 미국 현충일) 세일 기간 동안 슬립 넘버의 주말 스페셜을 놓치지 마세요. 슬립 넘버 360 스페셜 에디션 스마트 베드 더 퀸을 1,000달러 할인된 1,999달러에 특별한 가격으로 홈페이지나 월마트 앞 이스트 스테이트 거리에 있는 록포드 슬립 넘버 스토어에서 만나 봐요.”

이처럼 해외에서는 다양한 방식으로 라이브리드가 활용되고 있음을 확인할 수 있다. 라이브리드 시간, 광고 제품군 등을 다양하게 구성하여 다른 라디오 광고 유형보다 친근하게 청취자에게 다가가는 모습을 확인할 수 있다. 많이 늦었지만 지금이라도 과거부터 논의된 라이브리드를 도입한다면, 라디오 산업 전반으로 추가적인 재원 확보와 기회 마련에 도움을 줄 수 있을 것이다. 이에 다음에서는 라이브리드가 국내에 도입된다면 어떠한 방향으로 법제화하는 것이 좋을지 이야기하고자 한다.

4. 라이브리드 도입에 따른 법제화 방향

1) 라디오의 간접광고, 라이브리드

앞서 언급한 문제점과 관련하여 최근 2~3년 전부터 학계를 중심으로 라디오만의 특성을 고려한 정책이 마련돼야 한다는 공감대가 형성되고 있다. 간접광고는 매체 간 균형 발전 및 시청권 보호, 광고 재원의 효율적 활용 등을 감안하여 광고 규제를 개선하는 방향으로 추진되어 왔다. 즉 2010년부터 시행된 간접광고 규제가 완화되는 방향으로 진행되고 있는 것이다. 그러나 이런 변화는 TV에 국한되고 있다. 해외에서는 매체 다양화 환경에 대응하기 위해 라이브리드와 같은 새로운 유형의 광고를 도입하여 적극 활용하고 있으나, 국내 라디오 광고는 아직도 TV 광고의 오디오를 활용한 광고가 많다. 여러 규제 문제로 창의적인 광고 제작에도 어려움이 있다.

이러한 상황에서는 라디오의 장점을 살린 라디오만을 위한 광고가 필요하다. 라디오는 실시간 방송 비율이 높고 진행자와 청취자의 친밀도가 높다. 라디오 청취자는 일상생활에서 반복적으로 라디오를 청취하는 경향이 있다. 한편, 라이브리드의 경우 TV 광고에서 주로 활용되는 간접광고와 유사하다. TV의 간접광고가 등장인물과 시각적 요소를 활용한

광고라면, 라이브리드는 진행자(등장인물)가 청각적(말하기) 요소를 활용해 광고하기 때문이다. 이러한 측면에서 라이브리드는 라디오의 간접광고로 보는 것이 적절하다.

다만 라이브리드를 라디오의 간접광고로 도입하게 될 경우, 「방송법 시행령」 개정이 필요하다. 기존 연구에서는 별도의 신설 조항을 통해 라이브리드를 포함시키는 방안을 제시하였으나(박종구 외, 2015), 기존 간접광고 조항을 개정하여 라이브리드를 가능하게 하는 방안이 보다 현실적으로 보인다. 최근 라디오 간접광고 도입과 관련된 연구에서는 「방송법 시행령」에 라디오 간접광고에 대한 조항을 추가하고, 고시를 통해 간접광고 허용범위를 정할 수 있다는 단서 조항 추가를 제시하기도 했다(이시훈, 2024).

아래 개정(안)은 기존 시행령 개정을 최소화하면서도 라디오 광고에 대한 내용을 명확히 포함하는 방안이다. 오프콤(Ofcom, 2016)은 라이브리드 허용범위를 정해 뉴스, 어린이 대상 프로그램에서는 라이브리드를 금지하고 있다. 이에 「방송법 시행령」 제59조의3(간접광고)제1항에서 언급하고 있는 허용 프로그램은 현재 시행령을 유지하는 것이 적절해 보인다. 제59조의3(간접광고)제2항과 제3항의 경우, 허용시간과 상품에 대한 내용은 TV를 함께 고려할 필요가 있음으로 아래 개정(안)에서 제외한다.

라이브리드 내용을 구체적으로 담을 수 있는 제59조의3(간접광고)제4항에서는 라디오 간접광고가 가능하도록 ‘음성’고지에 대한 내용, ‘노골적’인 표현 금지, ‘자연스러운’ 구성 등의 내용을 포함하였다. 추가적으로, 라디오는 운전 중 청취하는 경우가 많음으로, CAP¹⁰에서 제시하고 있는 라디오 광고 허용범위¹¹를 참고하여, 기존 시청 방해 조항에 ‘안전에 위협이 되는 소리’에 대한 내용을 포함하였다. 마지막으로 세부 기준 및 방법 등에 관한 내용은 별도로 신설하여[제59조의3(간접광고)제4항제6호] 명확한 규정을 마련할 필요가 있다.

10) CAP(The Committee of Advertising Practice) : 영국 광고 규제 기관인 ASA(The Advertising Standards Authority)의 관리를 받는 곳으로, 광고 코드(규정) 작성과 감독을 담당하고 있다.

11) The BCAP Code에서는 영국 방송광고 전반에 대한 규정을 제시하고 있다.

<https://www.asa.org.uk/static/40293b82-443a-4416-9555ff5259585538/aa841657-079e-40ea-b513fb46de04d8a7/The-BCAP-Code.pdf>

[표 5] 방송법 시행령 개정(안)

현행	개정(안)
제59조의3(간접광고) ① 간접광고는 교양 또는 오락에 관한 방송프로그램에만 허용된 다. 다만, 교양 또는 오락에 관한 방송프로그램 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방송프로그램은 허용되지 아니한다.	제59조의3(간접광고) ① (현행과 동일)
1. 어린이를 주 시청대상으로 하는 방송프로그램 2. 보도 · 시사 · 논평 · 토론 등 객관성이 요구되는 방송 프로그램	1. (현행과 동일) 2. (현행과 동일)
④ 간접광고의 방법은 다음 각 호의 기준에 따른다. 1. (생략) 2. 방송프로그램에 간접광고가 포함되는 경우 해당 방송프로그램 시작 전에 간접광고가 포함되어 있음을 자막으로 표기하여 시청자가 명확하게 알 수 있도록 할 것. 3. 간접광고가 해당 방송프로그램의 내용이나 구성에 영향을 미치지 아니할 것 4. 해당 방송프로그램에서 간접광고를 하는 상품 등을 언급하거나 구매 · 이용을 권유하지 아니할 것. 5. 간접광고로 인하여 시청자의 시청흐름이 방해되지 아니하도록 할 것.	④ 간접광고의 방법은 다음 각 호의 기준에 따른다. 1. (현행과 동일) 2. 방송프로그램에 간접광고가 포함되는 경우 해당 방송프로그램 시작 전에 간접광고가 포함되어 있음을 자막으로 표기하여 시청자가 명확하게 알 수 있도록 할 것. 다만, 라디오방송채널의 경우 간접광고가 포함되어 있음을 음성으로 고지하여 청취자가 명확하게 알 수 있도록 해야한다. 3. 간접광고가 해당 방송프로그램의 내용이나 구성에 영향을 미치지 않도록 자연스럽게 구성할 것. 4. 해당 방송프로그램에서 간접광고를 하는 상품 등의 구매 · 이용을 노골적으로 권유하지 아니할 것. 5. 간접광고로 인하여 시청자의 시청흐름이 방해되지 아니하도록 할 것. 다만, 라디오방송채널의 경우 안전상 위험을 초래할 수 있는 소리를 포함할 수 없다. 6. (신설) 제1호부터 제5호까지에서 규정한 사항 외에 필요한 사항은 방송통신위원회가 정하여 고시한다.

2) 라이브리드 도입에 따른 고려사항

한편 라이브리드가 도입될 경우 TV의 간접광고 도입 당시 우려되었던 시청권 침해, 프로그램 제작 자율성 침해 등 부정적인 문제가 제기될 수 있다. 또한 진행자와 청취자 간 형성된 신뢰도가 저해될 수 있으며 기존 광고 제작 및 판매와는 다른 방식으로 이루어져야 되기 때문에 이에 대한 체계가 필요하다(오세성·김정현, 2015).

다만, 라디오는 TV보다 구성이 단순하고, 라이브리드만으로 청취권을 침해하거나 탄탄하게 형성된 신뢰도를 저해한다고 보기 어렵다. 또한, 라이브리드를 통한 광고는 일반 상업광고뿐만 아니라 지역정보나 공공정보를 제공할 수 있어 새로운 광고 기회가 될 수 있을 것이다. 처음 TV를 통해 간접광고를 접한 시청자들도 광고가 익숙해지는 데 시간이 걸렸던 것처럼, 라이브리드도 시간을 두고 접근한다면 청취자들에게 자연스럽게 자리 잡는 광고가 될 것이다. 그렇기에 라이브리드 도입에 따른 여러 사항을 고려하여, 「방송법 시행령」

에 제시한 대로 광고가 포함된 것을 명확히 안내하고 광고한다면 장기적으로 긍정적 효과가 더 클 것이라 생각된다.

5. 나가며 : 국내 라디오를 위해 필요한 것은 무엇일까?

앞으로 라디오 산업이 가장 중요하게 생각해야 하는 부분은, 청취자 입장에서 듣고 싶은 라디오를 만드는 것이다. 결국 매체는 누군가 필요로 할 때 생존할 수 있다. 라이브리드를 도입하여 라디오 산업 전반에 도움이 될 수 있는 재원 마련과 광고 기회를 확보하는 것도 중요하지만, 청취자가 듣고 싶은 라디오 그리고 청취자가 듣고 싶은 광고를 만드는 것이 중요하다.

아직 시기상조의 고민일 수 있겠지만, TV에 간접광고가 도입되고 사람들에게 즐겁고 자연스럽게 노출되기 위해 다양한 전략을 취하는 것처럼, 라디오도 라이브리드가 도입되어 청취자들에게 즐겁고 자연스럽게 다가갈 수 있는 광고 문안이 작성되어야 한다. 이러한 고민이 계속되고 많은 사람들이 라디오에 대한 이야기를 나누는 시점, 그 때가 바로 지금이다. 라디오를 위해 변화해야 하는 시기 말이다.

참고문헌

- 김나은 (2023). 라디오 활성화를 위한 라디오 통합 플랫폼 구축 및 라이브리드 도입 방안. 방송문화 봄호.
- 박충구, 인재형, 조성동, 강신규 (2015). 신유형 방송광고 등장에 따른 규제방안 수립연구. 한국방송광송광고진흥공사.
- 오세성, 김정현 (2015). 라디오 광고시장 활성화 방안 연구. 한국방송광고진흥공사
- 이시훈 (2024). 프로그램 제목협찬과 라디오 간접광고 도입에 따른 기대효과 : 정량적 예측을 중심으로. 방송문화 봄호.
- 한국방송광고진흥공사 (2024). 〈2023 방송통신광고비 조사〉.
- BANK Homepage. <https://thebank.co.uk/radio-adverts/>
- Elsier Otachi (2023.11.13). Radio advertising : 4 radio ad examples to inspire yours. <https://www.descript.com/blog/article/radio-ads>
- INSIDERADIO (2021.4.9). Study: Live Reads Out–Perform Recorded Spots By Two–To–One Margin. https://www.insideradio.com/free/study–live–reads–out–perform–recorded–spots–by–two–to–one–margin/article_6bd4edaa–f711–11ea–bb19–276b00f091a5.html
- Nielsen (2023). Audio today 2023.
- Veritone (2020.9.15). New Study Reveals Artificial Intelligence Plays Critical Role in Maximizing TV and Radio Ad Performance. <https://www.veritone.com/press-releases/artificial-intelligence-plays-critical-role-in-maximizing-tv-and-radio-ad-performance/>
- WINGMAN MEDIA Homepage. <https://wingmanmedia.com/live-read-advertising-works/>

스트리밍의 확산과 레거시 미디어의 미래 : FCC 방송통신시장 경쟁현황 보고서를 중심으로

한정훈
다이렉트미디어랩 대표

목차

- 1 들어가며
- 2 지상파방송의 축소, OTT로 완전 전환
- 3 스트리밍 서비스의 위협
- 4 떨어지는 레거시 미디어의 시청 점유율
- 5 향후 전망 : 미국 지상파방송의 위기, 신뢰의 위기

요약

2013년 넷플릭스가 오리지널 콘텐츠 '하우스 오브 카드(House of Cards)'를 내놓은 이후 콘텐츠 유통의 주도권은 서서히 스트리밍으로 넘어갔다. OTT 서비스가 미디어 생태계의 변화를 만든 것이다. 스트리밍 서비스가 변화시킨 방송시장 지형은 미국이 가장 뚜렷하다. 이에 본 글에서는 미국 방송시장의 현황을 파악한 뒤 한국 레거시 미디어가 나가야 할 방향과 규제 완화 필요성 등을 제기하려 한다. 미국 연방통신위원회에서 발표한 <방송통신시장 경쟁현황 보고서(COMMUNICATIONS MARKET PLACE REPORT)>를 바탕으로 미국 내 OTT의 확산으로 인해 지상파방송과 유료방송에 어떠한 변화가 발생하였는지 서비스 형태, 사업자의 수, 가입자의 수, 수익구조 등 다양한 측면에서 분석하였으며 닐슨이나 다른 시청 데이터를 참조, 최신 동향을 담으려고 노력했다.

1. 들어가며

2024년 1분기 넷플릭스의 글로벌 구독자는 2억 7,000만 명을 돌파했다(CNBC, 2024.04.18). 유튜브 역시 매 분기 광고 수익이 높아지고 있다. 이렇게 뉴미디어가 성장하는 사이 지상파방송이나 유료방송 등 이른바 레거시 미디어는 생존의 위기에 놓였다. 시청트렌드 변화로 시청률이 감소하고 젊은 세대들은 지상파방송에서 멀어지고 있다.

이런 현상은 한국뿐만 아니라 글로벌 시장에서 동일하게 벌어지고 있다. 글로벌 방송시장에서 규모가 가장 큰 시장인 미국에서도 지상파방송 등 레거시 미디어들이 고전하고 있다. 특히 넷플릭스, 디즈니+ 등 글로벌 주요 스트리밍 사업자들이 경쟁하고 있는 미국 안방 시장은 지상파방송들의 무덤이 되고 있다.

글로벌 레거시 미디어를 괴롭히고 있는 요인은 많고 다양하다. 상대적으로 낮은 공영방송 수신료, 광고 시장의 침체 등은 동일한 공통점이다. 특히 최근에는 스트리밍 서비스 역시 광고 상품을 내놓고 레거시 미디어와 경쟁하고 있다. 이로 인해 방송산업 매출은 커지지 않고 스트리밍 서비스, 유튜브, 스냅 등 뉴미디어로 수익이 흘러가고 있다. 이런 문제를 해결하지 않고 계속 간다면 레거시 미디어들의 존립 기반은 흔들릴 수밖에 없다.

이 같은 변화는 불과 10년 만에 이뤄졌다. 2013년 넷플릭스가 오리지널 콘텐츠 '하우스 오브 카드(House of Cards)'를 내놓은 이후 콘텐츠 유통의 주도권은 서서히 스트리밍으로 넘어갔다. OTT 서비스가 미디어 생태계의 변화를 만든 것이다. 스트리밍 서비스가 변화시킨 방송시장 지형은 미국이 가장 뚜렷하다. 이에 이번 글에서는 미국 방송시장의 현황을 파악한 뒤 한국 레거시 미디어가 나가야 할 방향과 규제 완화 필요성 등을 제기하려 한다.

미국 방송과 통신 시장 현황을 가장 잘 파악하기 위해서는 연방통신위원회(Federal Communications Commission, 이하 FCC)에서 발간하는 <방송통신시장 경쟁현황 보고서(COMMUNICATIONS MARKET PLACE REPORT)>를 참조할 필요가 있다. 2022년, 2년 만에 발표한 이 자료에는 지상파방송, 유료방송, OTT 등 미국 방송시장을 형성하고 있는 주요 사업자들의 현 상황과 미래 전략이 담겨있다.

이에 본 글에서는 <COMMUNICATIONS MARKET PLACE REPORT>를 바탕으로 미국 내 OTT의 확산으로 인해 지상파방송과 유료방송에 어떠한 변화가 발생하였는지 서비스 형태, 사업자의 수, 가입자의 수, 수익구조 등 다양한 측면에서 분석한다. 또 2년 전에 자료가 나왔다는 것을 감안해 닐슨이나 다른 시청 데이터를 참조, 최신 동향을 담으려고 노력했다.

FCC는 통신사업자, 모바일 서비스 사업자, 유료방송사업자, 방송 및 위성통신사업자, 인터넷 서비스 사업자(ISP) 및 기타 통신 서비스 제공자 간 음성, 비디오, 오디오 및 데이터 서비스 등 제공 상황과 경쟁 상황을 평가한다. FCC는 2024년 4월 기준, 현재 2024년 보고서를 발행하기 위해 조사 중이다.

2. 지상파방송의 축소, OTT로 완전 전환

FCC는 2022년 발표한 보고서에서 2021년 말 기준 미국 방송과 통신 시장의 경쟁 상태를 종합적으로 평가했다. 2년 전 시점에서 작성된 자료지만 시장 변화 분위기를 감지하기에는 충분하다. 이 보고서는 '스트리밍(OTT)'의 시장 지배, 그리고 지상파 등 전통적 레거시 미디어의 약화'로 요약할 수 있다. 물론 여전히 많은 시청자들이 방송 주파수를 통해 TV를 보고 있지만 그 숫자는 점점 줄고 있다. 특히, 젊은 층의 방송 이탈 속도는 매우 빠르다.

2022년 보고서에 따르면 미국의 약 8,290만 가구가 다운로드 속도 100Mbps 이상의 광대역 인터넷에 접근할 수 있다. 이는 2020년 대비 25% 증가한 수치다. 미국 내 가구 숫자가 1억 2,000만(2022년 미국 통계청 발표 기준) 정도인 만큼, 국민의 대다수가 초고속 광대역 인터넷에 접속할 수 있는 셈이다.

초고속 인터넷의 가능성은 방송시장의 새로운 경쟁을 의미한다. 2022년부터 이미 방송시장은 다양한 플랫폼에서 제공되는 콘텐츠로 인해 경쟁이 치열하다. 유료방송과 OTT 서비스의 증가로 전통적인 방송사들은 더 많은 경쟁에 직면하고 있다. 실제 보고서도 OTT, 즉 스트리밍 서비스의 영향력이 더 커지고 있음을 보여준다. 미국 방송사들은 스트리밍 서비스를 통한 콘텐츠 제공을 늘리고 있다. 소비자들의 선택의 폭은 넓어졌지만 방송사업자

들은 새로운 경쟁 상황에 직면하고 있다. 라디오방송도 예외는 아니다. 전통적인 지상파 라디오방송사들은 위성 라디오와 인터넷 라디오 서비스의 성장으로 경쟁 압박을 받고 있다. 인터넷 라디오의 증가로 소비자들은 다양한 선택권을 가지게 되었고, 이는 전통적인 라디오방송사들에게 도전 과제가 되고 있다.

보고서는 또 무선통신시장의 경쟁 변화도 지적했다. 통신시장의 경쟁 변화도 방송산업의 미래와 직결된다. 아마존(Amazon)과 버라이즌(Verizon)이 5G 통신망을 이용하여 프로 아일스하키티그(NHL)를 중계하는 등 통신 기술의 발달도 방송에 영향을 주고 있기 때문이다. 이 외 이미 많은 방송사들이 방송이 아닌 통신망을 이용해 ‘현장 중계’ 등의 방송을 진행하고 있다.

미국에서는 최근 몇 년 동안 통신사업자의 수십억 달러 규모의 수평적, 수직적 인수 합병이 진행돼 시장이 재편됐다. 이동통신사업자 티모바일(T-Mobile)은 스프린트(Sprint)를 인수, 미국 전역의 모바일 서비스 사업자가 4개에서 3개로 줄었다. 그만큼 경쟁 상황은 악화됐다는 의미다. 버라이즌도 2021년 미국 최대 무선 유통 사업자 트랙폰(TracFone) 인수를 완료했다.

특히, 보고서는 방송시장 변화를 심각하게 지적했다. 미국에서 지상파방송과 함께 대표적인 가정 미디어였던 케이블TV와 위성방송의 구독자 이탈이 본격화되고 있다고 지적했다. FCC는 방송사업자를 3개 카테고리로 구분하고 있다. 케이블TV 등 유료방송 채널을 송출하는 다채널 동영상 프로그램 배포사업자(MVPD, Multichannel Video Programming Distributor), 온라인 동영상 유통 사업자(OVD, Online Video Distributor), 지상파TV방송사업자로 구분한다. 알다시피 방송시장은 스트리밍 서비스 등장 이후 경쟁이 치열해지고 있다. 지상파TV 시청자들은 유지되고 있지만 이를 케이블TV나 전통적인 유료방송이 아닌 온라인 동영상 배포사업자, 즉 OTT를 통해 보는 시청자가 늘고 있다. 유료방송을 떠나 스트리밍 서비스로 옮기는 트렌드를 ‘코드 커팅(Cord Cutting)’이라고 부르는데, 코드 커팅은 보다 일반적인 현상이 되고 있다. 보고서는 2022년 현재 미국에는 655개 MVPD가 있다고 밝혔는데, 2015년 이후 매년 합병이나 폐업이 지속되고 있어 숫자는 계속 줄어들고 있다.

FCC는 2013년부터 2020년까지 MVPD는 670만 명의 방송가입자를 잃었다고 밝혔다. MVPD 가입자는 2013년 이후 감소세를 보이고 있는데, 2020년 말 7,590만 명에서

2021년 말 6,920만 명으로 약 8.8% 감소했다. 1년 사이 670만 명의 유료방송 가입자가 감소한 것이다. 2021년 말, 미국 가구의 51.3%가 기존 MVPD에 가입했지만 그 이후에도 MVPD를 통해 방송을 보고 있는 가입자는 계속 감소하고 있다. 2024년 현재 케이블TV 등 미국 가구의 유료방송 가입률은 50% 미만으로 떨어졌다.

미국 내 2위 케이블TV사업자인 컴캐스트(Comcast)는 2024년 1분기 48만 7,000명의 구독자가 줄었다고 발표했다. 버라이즌, 차터, 알티스 등 주요 방송사업자들도 마찬가지인 상황으로, 이들을 합치면 1분기에만 180만 명이 유료방송을 떠났다. 이에 반해 같은 기간 넷플릭스의 구독자는 933만 명(글로벌)이 늘었다(StreamTVInsider, 2024.05.15).

계속되는 가입자 감소로 유료방송사업자들은 이용료도 인상하지 못하고 있다 (Variety, 2024.03.17). 오히려 과거에 비해 핵심 채널만을 묶은 ‘저가 방송 패키지’가 유행하고 있다. 유료방송사업자들의 방송 수익 감소는 지상파방송과의 재전송료 분쟁을 불러오고 있다.

미국 위성방송사업자 디렉TV(Direc TV)는 2024년 3월 가입자가 원하는 시간만큼 ‘지역 방송’을 제외(Opt Out)하고 비용을 할인해 주는 패키지를 내놨다. 지역 지상파방송에 제공하는 재송신료를 제외할 경우 할인 여력이 생기기 때문이다. 디렉TV는 소비자들은 월 14달러, 연간 144달러 할인받을 수 있다고 공개했다. 디렉TV는 소비자들이 신규 프로그램이 별로 없는 여름에 지상파방송을 중단하고 NFL이 시작되는 가을 시즌에 다시 구독할 수 있다고 예측했다.

FCC는 레거시 미디어의 영향력을 줄고 있지만 넷플릭스, 디즈니+ 등 OVD의 힘은 강해지고 있다고 분석했다. 2022년 기준, 미국에서 OVD모델을 가지고 있는 사업자는 657개로 추정된다. 이들은 기존 콘텐츠 사업자의 프로그램을 유통하는 동시에 오리지널도 적극적으로 편성하고 있다.

보고서는 “지난 2년 동안 OVD는 지속적으로 확산되어왔으며, 많은 OVD가 기존 MVPD에 비해 빠르게 성장했다.”며 “또 유료방송사업자들도 인터넷을 통해 실시간 채널 콘텐츠를 제공하는 가상 멀티채널 비디오 프로그램(vMVPD)을 론칭하는 등 시장이 더 커지고 있다.”고 지적했다. 대표적인 vMVPD사업자는 디렉TV의 디렉TV 스트림(DirecTV Stream), 홀루의 홀루+라이브TV(Hulu + Live TV) 등이다.

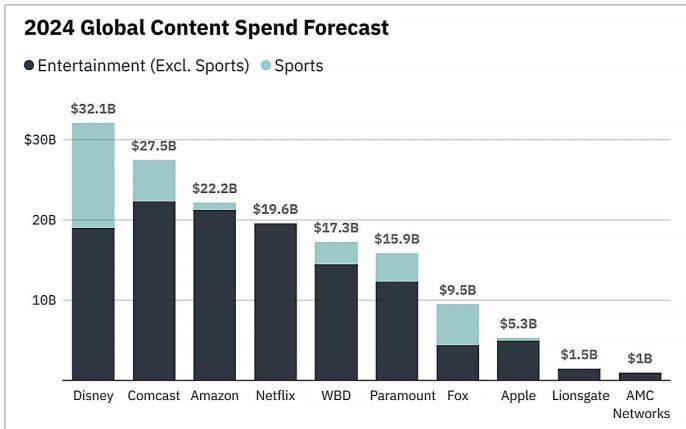
아울러 공중파를 통해 방송을 전달하는 지상파TV방송사들도 어려움을 겪고 있다. 미국은 공영방송(PBS) 외 대부분의 방송사가 상업 지상파네트워크다. 2022년 현재 미국 내 지상파방송국은 658개로, 한국과 유사한 수의 구조를 가지고 있다. 유료방송사업자에게 받은 재전송료와 광고 판매 수익이 주요 재원이다. 광고 수익은 전체 방송국 수익의 약 60%를 차지하고 있는데 이 비율은 점점 줄어들고 있다. 최근 몇 년 동안 광고 수익은 비교적 보합세를 유지한 반면, 재전송료 수익은 방송국과 MVPD 간의 협상 수수료가 증가함에 따라 늘었다.

하지만 유료방송 가입자가 급격히 줄어들고 있는 상황에서 MVPD와 지상파방송사 간 '재송신료' 분쟁이 끊이질 않고 있다. 지상파방송사들은 매년 송출료를 높이고 싶어 하지만, 재원이 부족해진 유료방송사들의 저항이 만만치 않다. 일례로, 2023년 디즈니(Disney, ABC 소유)는 1위 케이블TV사업자 차터(Charter)와 재송신료 분쟁 끝에 10일간의 블랙아웃(Blackout, 방송 중단) 사태를 겪었다.

3. 스트리밍 서비스의 위협

레거시 미디어의 위기가 계속되고 있지만 유튜브, 넷플릭스 등 스트리밍 서비스의 점유율은 크게 증가하고 있다. 특히, 미국 역시 OVD에 대한 명확한 시장점유율 규제가 존재하지 않아 규제의 미흡 속에서 가입자도 계속해서 늘어나고 있다. 스트리밍 서비스의 구독자가 증가하는 이유 중 첫 번째는 스트리밍 서비스 상에 볼만한 콘텐츠가 많다는 것이다. 2020년대에 들어 미국 스트리밍 서비스들은 잇달아 오리지널 콘텐츠 투자를 늘렸다. 2023년 이후 투자 과열 트렌드가 조금은 식었지만 여전히 메이저 콘텐츠 기업들은 상당히 많은 수준의 콘텐츠 투자비를 오리지널에 쏟아붓고 있다. 2024년 넷플릭스의 예상 투자 금액은 196억 달러 정도로, 과거 200억 달러를 넘던 수준에 비해서는 다소 줄었지만 여전히 엄청난 금액이다(Variety, 2024.01.09).

[그림 1] 2024년 글로벌 콘텐츠 지출 전망



출처 : Variety(2024)

보고서에 따르면, 전체 콘텐츠 지출에서 아마존과 넷플릭스의 오리지널 콘텐츠에 대한 지출도 대체로 증가하고 있다([표 1] 참조). 아마존의 오리지널 콘텐츠 지출이 2016년 전체 콘텐츠 지출의 약 14%에서 2022년에는 20%로 늘었다. 넷플릭스도 2016년 오리지널 콘텐츠에 약 18%를 지출했지만, 2022년에는 41%를 오리지널 콘텐츠에 지출한 것으로 분석됐다([그림 2] 참조). 2023년 이후 넷플릭스는 라이선스 콘텐츠보다 오리지널 콘텐츠 투자 비율이 더 늘었다.

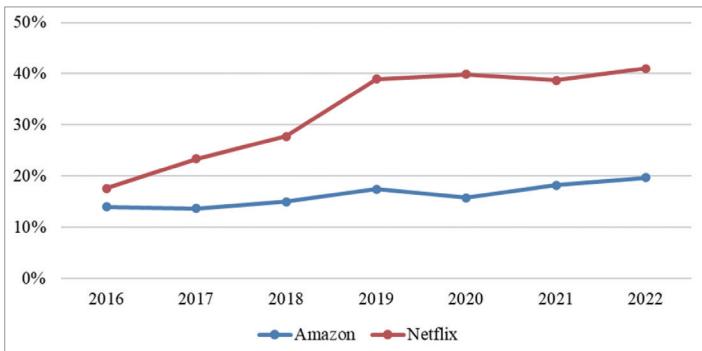
[표 1] 미국 OTT별 오리지널 콘텐츠 지출

(단위 : 백만 달러)

	2020	2021	증가율 (20년 대비 21년)	2022	증가율 (21년 대비 22년)
넷플릭스	4,309	5,422	25.8%	6,512	20.1%
아마존	1,102	1,489	35.2%	1,904	27.8%
디즈니+	283	822	190.0%	1,893	130.3%
애플티비+	277	671	142.1%	1,157	72.4%
HBO 맥스	134	523	289.9%	948	81.4%
파리마운트+	217	398	83.6%	818	105.7%
홀루	461	534	15.9%	659	23.5%
피콕	56	194	243.5%	525	171.2%

출처 : FCC, 2022 〈COMMUNICATIONS MARKET PLACE REPORT〉, 155p

[그림 2] 아마존과 넷플릭스의 오리지널 콘텐츠 투자 비율



출처 : FCC, 2022 〈COMMUNICATIONS MARKET PLACE REPORT〉, 156p

스트리밍 시대와 코로나 시대를 거치면서 미국 지상파방송의 콘텐츠 편성 장르에도 변화가 오고 있다. 앞서 언급했듯, 예능과 드라마 콘텐츠 유통의 주도권이 스트리밍 서비스로 넘어가면서 미국 지상파방송사들은 뉴스와 스포츠 중계에 집중하고 있다. 아무래도 실시간성이 중요한 이들 콘텐츠를 방영할 경우 광고 매출에 도움을 얻을 수 있기 때문이다. 미국도 전역을 210개 방송 권역으로 나눠서 지상파방송사업자를 허가하고 있다.

보고서는 2020년에는 1,116개의 TV 방송이 지역 뉴스를 방영해 2019년보다 18개 방송국이 증가했다고 분석했다. 이중 약 700개 방송국이 지역 뉴스를 제작했다. 나머지 방송국은 다른 방송국에서 제작한 지역 뉴스를 방영하는 형태였다. 특히 미국 그레이 텔레비전이나 E.W 스크립스 컴퍼니와 같은 미국 메이저 지역방송네트워크 그룹은 워싱턴 D.C에 뉴스 조직을 운영하며 지역 뉴스뿐만 아니라 전국 뉴스도 방송하고 있다. 한 가지 고무적인 것은 많은 사람들이 스트리밍과 유튜브 등에서 콘텐츠를 보며 정보를 얻지만, 여전히 지상파방송 뉴스를 ‘신뢰’한다는 것이다. 나이트 재단과 갤럽의 여론조사에 따르면 미국인들은 뉴스 내용이 아닌 뉴스의 출처를 기준으로 신뢰성을 판단하는 경향이 있었다.

[표 2] TV 시청가구 점유율 상위 12위 지상파방송사

	방송국 수	방송권역 수	TV 시청가구 점유율
E. W. 스크립스 컴퍼니	97	74	71.3%
넥스타 미디어 그룹	163	116	62.2%
유니비전	40	25	44.7%
테그나+	64	51	39.3%
폭스 코퍼레이션	30	18	38.7%
파리마운트 글로벌	28	17	37.7%
컴캐스트 코퍼레이션	31	21	37.1%
싱글레이어 브로드캐스트 그룹	111	82	36.3%
그레이 텔레비전	157	112	36.1%
바이겔 방송	15	13	29.0%
WRNN-TV Associates Limited Partnership	11	9	24.8%
월트디즈니컴퍼니	8	8	22.1%

출처 : FCC, 2022 〈COMMUNICATIONS MARKET PLACE REPORT〉, 164p

그동안 미국 지상파방송사는 광고 매출이 일부 하락해도 재전송료 수익으로 벼텨왔다. 2017년~2021년 기간 동안 재전송료 수익은 95억 달러에서 135억 달러로 42% 증가했다([표 3] 참조). 재전송료 수익 중 일부는 제휴 방송사에 지급된다. 2021년 이렇게 지급된 수신료가 42억 달러 정도다. 그러나 유료방송 구독자가 감소함에 따라 재전송료 수익도 줄어들고 있다. 유료방송과 지상파방송의 갈등이 여기서 발생한다. 미국 지상파방송의 경우 스트리밍 서비스의 공세로 시청률이 하락하고 광고 수익이 떨어지고 있다. 아울러 주요 수익원이었던 재전송료 수익도 감소하고 있어 상당한 어려움에 직면해 있다.

[표 3] 미국 지상파방송사 총 매출액 추이

(단위 : 억 달러)

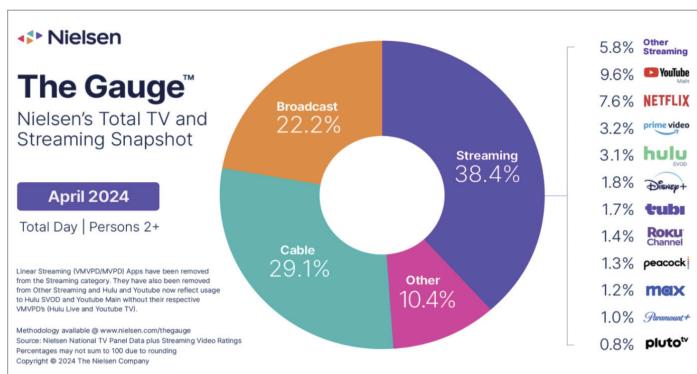
	2017	2018	2019	2020	2021
광고수입	213	235	219	210	206
재전송료	95	111	120	130	135
합계	308	346	338	341	341

출처 : FCC, 2022 〈COMMUNICATIONS MARKET PLACE REPORT〉, 167p

4. 떨어지는 레거시 미디어의 시청 점유율

시청률 조사기관 닐슨(Nielsen)은 매달 스마트TV 시청자들을 대상으로 일일 시청점유율 데이터를 발표한다. 스마트TV를 보는 시간 중 특정 플랫폼(지상파방송, 유료방송, 유튜브, 넷플릭스 등)을 이용하는 시간이 얼마나 되는지를 측정하는 것이다. 예상하듯, 지상파방송이나 유료방송의 스마트TV 시청점유율은 떨어지고 스트리밍 서비스의 점유율은 높아지고 있다([그림 3] 참조). 2024년 5월 미국 지상파방송(Broadcast)의 시청점유율은 22.2%였다. 이에 반해 스트리밍 서비스의 시청점유율은 38.4%나 됐다. 전체 TV를 보는 10시간 중 4시간은 스트리밍 서비스를 이용한다는 것이다.

[그림 3] 2024년 4월 통합 시청률



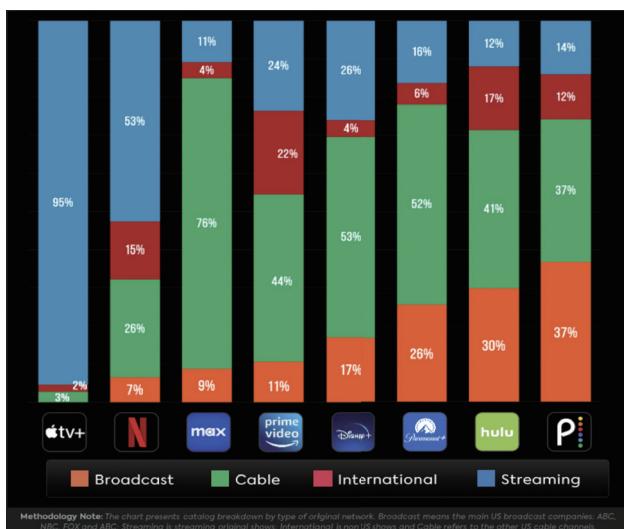
출처 : Nielsen(2024)

FCC가 내놓은 보고서에서도 ‘레거시 미디어의 약세, 온라인 및 스트리밍 서비스 강세’ 트렌드를 확인할 수 있다. 보고서에 따르면 2021년 7월부터 2022년 7월까지 OVD 서비스의 시청률은 증가한 반면, 방송 및 케이블TV의 시청률은 감소한 것으로 나타났다. 2022년 7월에는 OVD와 케이블 서비스 모두 전체 시청 시간의 약 3분의 1을 차지한 반면, TV 시청 시간은 22%를 차지했다. OVD 서비스의 시청률은 2021년 7월 대비 약 6.5%p 증가한 반면, 케이블과 지상파TV의 시청률은 각각 3%p와 2%p 감소했다. 2021년 아마존 프라임 비디오와 넷플릭스의 구독자 수는 각각 약 1억 800만 명과 6,800만 명에 달했다. 물론 넷플릭스는 이후 기하급수적으로 미국 내 시청자 수가 늘었다.

시청률이 감소한 만큼 지상파나 유료방송의 광고 수익도 줄었다. 미국의 경우 그나마 선거가 있는 해의 광고 수익은 괜찮지만 나머지는 상당히 고전하고 있다. 이제 방송광고 수익의 상당수를 인터넷이나 스트리밍 서비스가 가져가고 있다. 미국 온라인 플랫폼이 벌어들인 광고 수익은 2019년부터 2021년까지 602억 달러에서 674억 달러로 증가했다. 그러나 케이블TV네트워크의 전국 광고 수익은 281억 달러에서 246억 달러로 감소했다. 전국 및 지역 지상파방송의 광고 수익은 전국 광고 수익은 181억 달러에서 179억 달러로 줄었다.

지상파방송은 여전히 좋은 콘텐츠를 만들지만 똑같은 콘텐츠를 편성하는 스트리밍 서비스에 광고를 빼앗기는 경우도 있다. 이는 지상파방송의 플랫폼 경쟁력을 강화하는 것이 매우 중요하다는 것을 보여준다. 플랫폼별 글로벌 콘텐츠 수요를 분석하는 패럿 애널리틱스(Parrot Analytics)의 2023년 자료에 따르면 넷플릭스나 애플 TV+를 제외하고 맥스(MAX), 피콕(Peacock) 등 대부분 스트리밍 서비스에서 지상파방송(Broadcast)이나 케이블 TV의 콘텐츠 점유율이 20%를 넘어서졌다. 파라마운트+에서 케이블TV 콘텐츠의 수요 점유율은 52%에 달했다([그림 4] 참조). 즉, 파라마운트+를 보는 고객 대부분이 오리지널 콘텐츠보다 케이블TV 프로그램을 시청한다는 이야기다.

[그림 4] 미국 플랫폼별 콘텐츠 수요(2023년 3분기 기준)



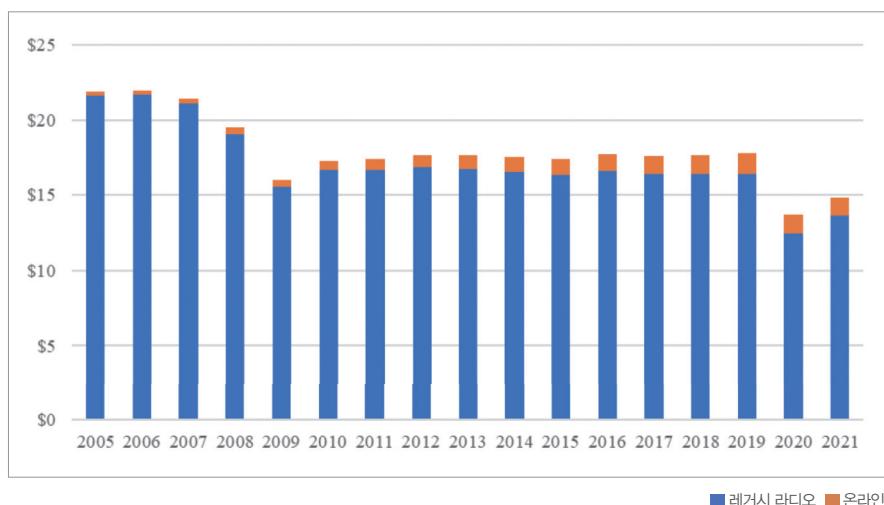
출처 : Parrot Analytics(2023)

라디오 시장 역시 변하고 있다. 레거시 라디오에 비해 온라인 라디오(팟캐스트 등)의 영향력이 커졌음을 [그림 5]를 통해 확인할 수 있다. 미국 지상파 라디오방송은 정치 광고 등의 영향으로 비교적인 안정적으로 운영되고 있긴 하지만 스트리밍 시장으로 이동하는 전체적인 트렌드는 라디오 시장도 예외는 아니었다. 온라인 라디오의 매출은 2010년부터 2019년까지 13.1% 증가하여 지상파 라디오보다 더 큰 폭으로 커졌다.

온라인 광고의 매출 비중은 2010년 3.6%에서 2021년 8.2%로 증가했다. 특히 스마트폰, 태블릿PC, 스마트 스피커 등 온라인 라디오에 접속할 수 있는 다양한 디바이스가 등장하면서 온라인 라디오는 라디오 광고 수익의 잠재적 성장 분야로 주목받고 있다. 또 최근 몇몇 대형 라디오 방송국 소유자들은 팟캐스팅(Podcasting)에 막대한 투자를 하고 있다. 젊은 세대는 이제 전통적인 라디오를 듣는 대신 스포티파이, 애플 뮤직, 유튜브 뮤직 등을 통해 팟캐스트를 청취하고 있다.

[그림 5] 미국 지상파 라디오 수익(2005년~2021년)

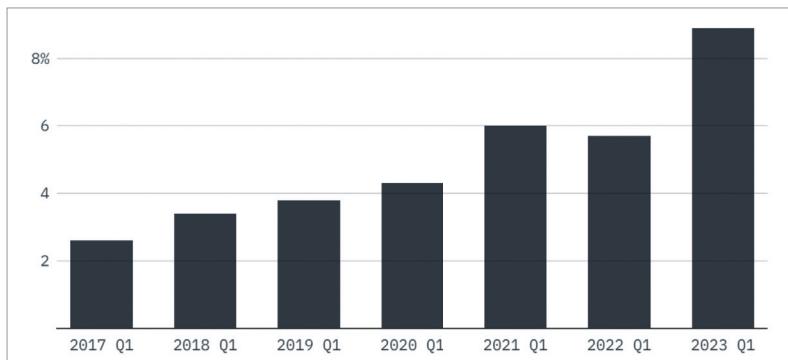
(단위 : 십억 달러)



출처 : FCC, 2022 〈COMMUNICATIONS MARKET PLACE REPORT〉, 180p

미국 조사기관 에디슨 리서치에 따르면 2017년부터 2023년까지 미국 18세 이상 성인의 오디오 청취 시간은 매년 6~9% 성장했다. 이에 반해 동시에 지상파방송 라디오의 청취율은 줄어들고 있다.(Variety, 2023.07.25)

[그림 6] 미국 18세 이상 성인의 팟캐스트 오디오 청취 시간 점유율



출처 : Variety(2023)

5. 향후 전망 : 미국 지상파방송의 위기, 신뢰의 위기

지상파방송의 위기는 앞으로도 계속될 것으로 보인다. 스트리밍 서비스의 시청점유율이 계속 높아질 것으로 예상되기 때문이다. 현재 미국 지상파방송은 빈곤의 악순환이 이어지고 있다. 광고 수익 감소와 재전송료 수익의 축소는 콘텐츠 투자 의지를 꺾고 있다.

이제 드라마나 예능 콘텐츠는 지상파가 아닌 스트리밍 서비스들이 주로 유통하고 있다. 지상파방송이나 유료방송의 경우 뉴스와 스포츠 콘텐츠로 버티고 있지만 최근 스트리밍 서비스들도 스포츠를 편성하는 경향이 늘어나면서 경쟁 우위도 사라지고 있다. 아마존 프라임 비디오는 미식축구 목요일 경기(TNFL)를 독점 편성하고 있고, 넷플릭스 역시 크리스마스 시즌 프로 미식축구를 편성한다고 밝혔다. 드라마의 경우에는 지상파나 유료방송은 편수에서 스트리밍에 밀리고 있다. 루미네이트(Luminate) 분석에 따르면 2023년 스트리밍 서비스에서 방송된 드라마나 예능 프로그램(미국)은 784편으로 케이블TV의 706편을 앞섰다.

미국 지상파방송도 플랫폼 경쟁력을 높이기 위한 노력을 계속하고 있다. 차세대 TV(NextGen TV)로 불리는 ATSC 3.0에 집중 투자하고 있다. ATSC 3.0은 한국 UHD와 유사한 지상파 방송기술 표준으로 4K화질, 모바일 방송, 양방향 통신 등에 최적화되어 있다. 그러나 ATSC 3.0의 장점도 스트리밍에 밀리고 있으며 확산도 더디다. 2017년 확산되기 시작한 ATSC 3.0의 미국 내 주파수 도달률은 75% 수준이다. 레거시 미디어의 대표인 미국 케이블TV도 힘들긴 마찬가지다. 매년 수백만 명의 구독자가 유료방송을 이탈하고 있다.

지상파방송이나 유료방송의 위기는 방송 구조 개편의 영향이 크다. 자연스러운 현상일 수 있다. 하지만 레거시 미디어에 집중된 규제 역시 레거시 미디어의 성장을 더디게 하고 있다. 미국의 경우 광고 규제는 온라인 방송과 지상파방송이 큰 차이가 없다. 하지만, 미국 방송의 소유 규제에는 유독 차별적인 요소들이 많다. 미국 커뮤니케이션법에 따르면 한 기업이 전국 시청 가구의 39% 이상을 커버하는 방송국을 소유할 수 없다. 반면 스트리밍 서비스는 이러한 제한이 없다.

아울러 최근 전 산업을 지배하고 있는 생성형 AI는 지상파방송을 더욱 고립시킬 수 있다. 상대적으로 투자 여력이 있는 스트리밍 서비스와 온라인 서비스가 보다 적극적으로 AI 기술을 도입할 것으로 예상되기 때문에 AI 기술로 지상파방송과 스트리밍 사이에 콘텐츠와 정보에 대한 격차가 발생할 수 있다. 이에 따라 미국 정부는 지상파방송이 AI 시대에 뒤지지 않을 수 있도록 지원할 필요가 있다. 채널 다변화 시대에서 지상파방송의 역할이 매우 중요하기 때문이다. AI가 콘텐츠를 만들고 실제 인물을 간단히 복제하는 딥페이크(Deep Fake)가 가능해진 지금, 지상파방송이 보여줄 수 있는 팩트 체크와 신뢰감 형성은 매우 의미가 있다.

최근 FCC는 지상파방송과 유료방송사업자, 즉 FCC의 규제를 받는 사업자가 정치 관련 콘텐츠(프로그램 및 광고)를 만드는데 AI 기술을 사용했을 경우 반드시 이를 공개하도록 하는 규칙 제정을 추진하고 있다. 이렇게 될 경우 지상파방송의 뉴스나 시사 보도 콘텐츠의 신뢰성은 더욱 높아질 수 있다. 이에 반해 다른 인터넷 매체에는 이런 강제 조항이 없다.

지상파방송과 유료방송을 보다 강력히 규제하는 이유는 ‘큰 영향력에 걸맞은 사회적 책임’을 부여하기 위해서다. 하지만 스트리밍 서비스의 영향력이 점점 커지고 있는 한국에서도 지상파방송을 차등 규제하는 것은 맞지 않다. 한국 지상파방송은 레거시 방송시장에서 종편과 비교해도 과도한 차별적 규제를 받고 있다. 신뢰성 등 방송의 공정성 항목이 아닌 상업적 시장에서 지상파방송에 더 많은 규제를 한다는 것은 맞지 않다. 신뢰성을 높이는 규제는 앞에서도 볼 수 있듯, 지상파 콘텐츠의 기술 투명성을 높이는 방식으로 자동해야 한다.

동시에 정부는 지상파방송사업자가 보편적 서비스로서 방송의 기능과 신뢰를 유지하기 위한 지원도 계속해야 한다. 지원에는 규제 완화도 포함된다. 미국 사례를 살펴봤지만, 한국의 방송시장 역시 비슷한 상황에 처해있다. 고질적인 저가 구조로 고심하고 있는 한국 케이블 TV 등 유료방송은 그동안 성장을 해왔지만 2023년 하반기 처음으로 역성장 했다. 케이블TV와 위성방송 구독자가 14만 명 줄어든 것이다. 한국도 미국처럼 매 분기 수백만 명의 구독자가 유료방송에서 이탈하는 사태가 벌어질 수 있다. 지상파방송 역시 위기는 마찬가지다.

지상파방송 등 레거시 미디어를 살리기 위해 특단의 조치들이 필요하다. 지상파방송이 사라졌을 경우 방송의 순기능과 사회적 안전망이라는 베풀목도 무너질 수 있기 때문이다. 또 지상파방송이 스트리밍 서비스와 공정한 경쟁을 하기 위한 배려가 절실하다. 이런 배려는 특혜가 아니라 오히려 ‘지속 가능한 방송’을 위한 필수 조치가 될 수 있다. 지상파방송의 미래는 대한민국 방송의 내일과 직결되는 문제일 수 있다.

참고문헌

- CNBC (2024.04.18). Netflix blows past earnings estimates as subscribers jump 16%.
- FCC (2022). 〈Communications Market Place Report〉.
- StreamTVInsider (2024.05.15). Rayburn: Pay TV Q1 sub losses, Nielsen's flawed TV consumption ranking.
- Variety (2023.07.25). Spotify podcast's high-growth era is probably over.
- Variety (2024.01.09). Content spending 2024 projections : top media & tech companies.
- Variety (2024.03.17). DirecTV Gives Subscribers Choice to Cut Local Stations.

4. 방송현장

역사 콘텐츠, 우리 시대의 기억과 기록으로서의 가치 정덕현

: 네 편의 역사 콘텐츠를 통해 들여다본 근현대사의 기록

사회적 약자와 함께하는 콘텐츠 유원선

역사 콘텐츠, 우리 시대의 기억과 기록으로서의 가치 : 네 편의 역사 콘텐츠를 통해 들여다본 근현대사의 기록

정덕현
문화평론가, 칼럼니스트

목차

- 1 들어가며
- 2 외신기자의 시선으로 본 5·18민주화운동, KBS광주(TV) <1980, 로송과 쇼벨>
- 3 타국에서 살아가는 피해자 가족을 통해 본 제주 4·3사건, KBS제주(TV) <커밍홈>
- 4 백정들의 인권운동을 담은 MBC경남(TV) <백정 인권운동가, 장지필>
- 5 참사의 재발 방지 경종을 울린 TBN충북(Radio) 다큐드라마 <궁평>
- 6 역사 콘텐츠의 가치, 기록과 기억

요약

이 글은 지상파방송사에서 최근 제작한 '잊지 말아야 할 역사 콘텐츠'들을 소개한다. 일제강점기 백정 해방운동을 통해 한국 인권운동의 중요한 역할을 한 '형평운동'을 기록한 <백정 인권운동가, 장지필>, 한국현대사에서 한국전쟁 다음으로 많은 인명 피해를 겪은 '제주 4·3사건'을 다룬 <커밍홈>, 1980년 '5·18민주화운동'을 당시 외신 사진기자인 로송과 쇼벨의 이야기로 풀어낸 <1980, 로송과 쇼벨>, 그리고 2023년 7월에 있었던 '청주 궁평 지하차도 침수사고'를 라디오 다큐드라마로 재구성한 <궁평>이 그 작품들이다. 이들 역사 콘텐츠들은 과거의 아픔을 조명하며 미래세대에게 깊은 울림을 전하는 작품들로서 지상파방송사의 공익적 가치를 높여주는 콘텐츠들이다. 앞으로도 역사적 기록의 소중한 가치를 갖는 역사 콘텐츠들이 다양한 관점으로 시도되고 도전되기를 바란다.

1. 들어가며

콘텐츠는 그 자체로 기록의 가치를 갖는다. 문자시대의 기록이 역사서로 남았다면, 영상시대로 접어든 현재의 기록은 다큐멘터리 같은 영상콘텐츠로 남기 마련이다. 역사 콘텐츠가 중요해지는 건 그래서다. 역사란 누군가 조명하지 않으면 그 실제 현실 자체가 없는 것처럼 치부되기 마련이다. 그래서 과거 왕권 시대의 역사는 권력자들의 역사가 되어 서민들의 실제 삶을 지워버리기도 했다. 하지만 우리 시대의 역사는 우리들이 써나간다는 점에서 역사를 기록하는 것만큼 그걸 읽어내고 두루 알리고, 기억하는 일도 중요해졌다. 이런 관점에서 여기 소개하는 네 편의 역사 콘텐츠는 잊지 말아야 할 우리네 근현대의 중요한 역사적 사건들을 담고 있다. 일제강점기 백정 해방운동을 통해 한국 인권운동의 중요한 역할을 한 형평운동을 기록한 <백정 인권운동가, 장지필>, 제주 4·3사건을 다룬 <커밍홈>, 1980년 5·18민주화운동을 기록한 <1980, 로송과 쇼벨> 그리고 2023년 7월에 있었던 청주 궁평 지하차도 침수사고를 라디오 다큐드라마로 재구성한 <궁평>이 그 작품들이다. 이 역사 콘텐츠들은 어떤 역사적 사건들을 어떤 방식으로 기록했을까.

2. 외신기자의 시선으로 본 5·18민주화운동, KBS광주(TV) <1980, 로송과 쇼벨>

다큐멘터리는 물음표에서 시작된다고 했던가. <1980, 로송과 쇼벨>은 아마도 대한민국 국민이라면 누구나 알 법한 사진 한 장에 대한 궁금증에서 시작한다. 이른바 ‘꼬마 상주’로 알려진 사진으로, 1980년 광주에서 아버지의 영정을 들고 있는 하얀 상복 차림의 어린 남자아이 모습이 담겨 있다.

[그림 1] 1980, 로송과 쇼벨



출처 : KBS광주

신문과 잡지 등을 통해 광주의 아픔을 상징할 정도로 많이 알려진 사진. 그런데 “이 사진을 누가 찍었는가” 하는 질문에 그 누구도 답하지 못했다. <1980, 로송과 쇼벨>은 그 답을 찾기 위한 조사와 추적 끝에 마침내 사진의 주인인 프랑스 사진기자 프랑수아 로송을 만나게 된다. 1980년 광주의 참상을 직접 목격하고 사진에 담아냈던 로송은 한 체육관(당시 상무관)에서 영문도 모른 채 관들 사이에 상복을 입고 영정을 든 그 소년을 발견했다고 한다.

[그림 2] 1980, 로송과 쇼벨



출처 : KBS광주

사진을 찍은 이를 찾는 여정은 거기서부터 새로운 이야기를 펼쳐나간다. 로송은 당시 사진들을 보여주면서 동행했던 패트릭 쇼벨을 제작진에게 소개해 줬고, 쇼벨을 찾아가 빌견해낸 미공개 사진들은 당시 5·18민주화운동의 참상을 증거하는 중요한 자료들이 되어주었다. 다큐멘터리는 사진 속 인물들 혹은 그 유가족을 찾아가 당시 어떤 일들이 벌어졌는가를 생생한 증언으로 담기 시작했다. 쇼벨이 최초로 공개한 촬영본 중에는 연속 사진을 통해 당시의 시민 학살이 어떻게 진행됐는가를 확인할 수 있는 증거들도 있었다. 만일 이들 외신기자들이 찍어 남긴 사진들이 아니었다면 그저 ‘사망’이라는 두 글자로 묻힐 수 있었던 당대의 실제 상황들이 거기에 역사적 기록으로 담겨 있었다. 또한 당시에는 계엄군에 의해 강제로 연행되어 고향을 등진 채 떠돌게 됐던 어린 행방불명자들도 있었는데, 그중 한 명인 조영운 씨는 쇼벨이 최초 공개한 사진을 통해 과거 강제 연행되던 자신의 어린 모습을 확인할 수 있었다. 또한 조영운 씨처럼 행방불명된 아들 이창현 씨를 가슴 한편에 두고 평생을 살아왔던 김말임 씨는 쇼벨의 사진 속 아들의 모습을 확인하고 통한의 눈물을 흘렸다.

[그림 3] 1980, 로송과 쇼벨



출처 : KBS광주

사진을 통해 비극을 확인하고 눈물을 흘리는 유족들과, 그때를 회고하며 역시 애도의 눈물을 흘리는 로송. <1980, 로송과 쇼벨>은 이역만리 떨어진 채 살아온 외부인과 비극의 상처를 안고 살아가는 우리들 사이를 당시의 사진들로 이어 놓는다. 로송과 쇼벨은 광주를 다시 찾아 당시 긴박한 순간들을 사진에 담았던 장소들을 찾아가고, 로송은 그곳에서 이제 훌쩍 성장한 ‘꼬마 상주’ 조천호 씨를 만나 눈물을 흘렸다. 사진이라는 역사적 기록과 사진을 매개로 끊어지지 않는 진실의 기억들이 과거에서 현재로 연결되는 감동적인 순간이다.

이미 5·18민주화운동의 진실을 세계에 알린 외신기자들의 이야기는 영화 <택시운전사>를 통해 소개된 바 있다. 로송과 쇼벨의 이야기도 그중 하나로 볼 수 있지만, 이들을 다룬 <1980, 로송과 쇼벨>이 의미 있었던 건 당대의 사진을 통해 그 속에 담긴 인물들의 행적들을 따라가며 진실을 알려줌과 동시에 그들과 유족들이 어떻게 살아왔는가를 포착했다는 점이다. 역사 콘텐츠가 가진 기록의 힘이 어디까지 발휘될 수 있는가를 여실히 보여준다 큐멘터리가 아닐 수 없다.

[그림 4] 1980, 로송과 쇼벨

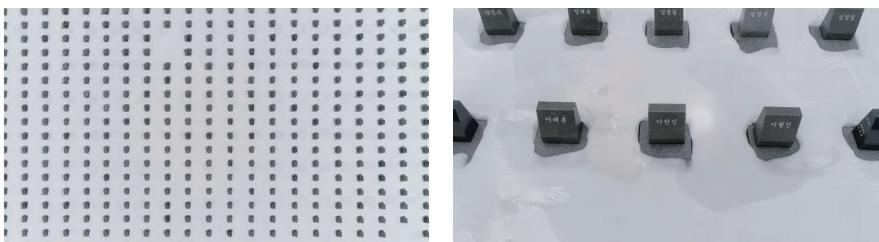


출처 : KBS광주

3. 타국에서 살아가는 피해자 가족을 통해 본 제주 4·3사건, KBS제주(TV) <커밍홈>

제주 4·3사건 특집으로 제작된 다큐멘터리 <커밍홈>은 뉴욕에 사는 88세 이한진 씨가 가족들과 함께 76년 만에 귀향길에 오르는 여정을 담고 있다. 뉴욕 브루클린에서 마트를 운영하는 이한진 씨는 제주 4·3사건 유족으로, 그가 귀향길에 오르게 된 건 당시 행방불명됐던 형의 유해를 찾았다는 소식을 듣게 되면서다.

[그림 5] 커밍홈

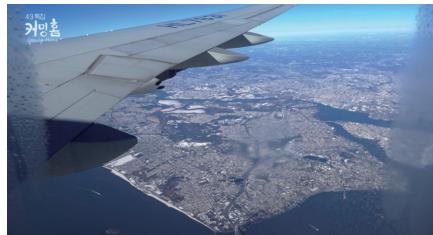


출처 : KBS제주

다큐멘터리는 부감(Hight Angle)으로 찍어 마치 무수히 많은 점을 찍어 놓은 듯 보이는 4·3행방불명인 표석들을 보여주는 것으로 시작해 그 표석들에 적힌 이름들을 가까이서 보여주는 것으로 끝을 맺는다. 시신을 찾을 수 없는 당시 희생자들의 표석이 4천3십(4,030)이나 되지만, 멀리서 보면 그저 점처럼 보이는 것처럼 제주 4·3사건의 비극을 주마간산처럼 봐서는 안 된다는 스토리텔링이 구성적으로 담긴 대목이다. <커밍홈>은 그저 점으로 치부됐던 표석들 하나하나가 당시의 피해자와 유족들에게는 지워지지 않는 끔찍한 상처라는 것을 중간 내용 속에 채워 넣는다.

어쩌다 이한진 씨는 이역만리 미국까지 와서 살아가게 됐을까. 그건 그가 겨우 열두 살이었던 당시에 겪었던 참혹한 비극들로 귀결된다. 어머니와 어린 누나는 토템대에 끌려가 목숨을 잃었다. 큰형과 작은형은 빨갱이 가족으로 몰려 도망쳐 숨어 지냈지만 자수하면 살려준다는 말에 속아 자수했다가 수용소에 갇힌 후 행방불명됐다. 살아남은 이한진 씨도

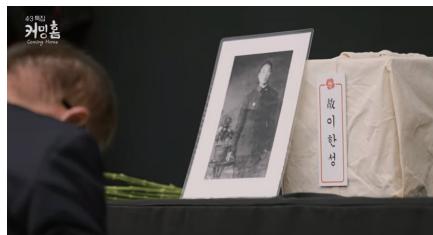
[그림 6] 커밍홈



출처 : KBS제주

예외는 아니었다. 연좌제로 더 이상 살 수 없게 된 고국을 떠나 미국으로 이주해 새 삶을 찾았다. 작은 마트를 운영하며 아들딸에 손자들까지 보며 미국 사회에서 뿌리를 내린 채 살아가고 있었지만 이한진 씨의 마음 한구석에는 여전히 가족의 억울한 죽음에 대한 비통함이 늘 자리해 있었다.

[그림 7] 커밍홈



출처 : KBS제주

<커밍홈>이라는 제목에는 세 가지 의미가 담겨 있다. 하나는 이역만리로 떠나 살아갈 수밖에 없었던 이한진 씨와 그 가족들이 제주의 고향을 찾아온다는 의미이고, 다른 하나는 유해조차 발견되지 않아 끝내 행방불명인 채 표석으로만 남았던 피해자가 유골이나마 발견되어 가족의 품으로 돌아오게 되었다는 의미다. 그리고 마지막 하나는 마치 없었던 일처럼 치부될 뻔했던 제주 4·3사건의 비극이 다큐멘터리의 기록들을 통해 역사의 품으로 돌아오게 되었다는 의미다. 역사 콘텐츠가 가진 소중한 기록의 가치를 느낄 수 있는 작품이다.

4. 백정들의 인권운동을 담은 MBC경남(TV) <백정 인권운동가, 장지필>

형평운동은 갑오개혁으로 신분제가 철폐되었지만 여전히 사라지지 않았던 차별에 대해 1923년 경남 진주에서 천민이었던 백정들이 신분 해방과 차별 철폐를 부르짖었던 중요한 사건이다. 사건의 중요성에 비해 덜 알려져 있던 형평운동이 대중들에게 보다 가까이 알려지게 된 건 MBC경남 다큐멘터리 <어른 김장하>를 통해서였다. 김장하 씨와 지역사 연구자인 사회학자 김중섭 씨의 주도로 형평운동 기념사업회가 꾸려지면서 형평운동에 대한 사회적 관심이 새로이 생겨났던 것을 <어른 김장하>에서 소개했기 때문이다.

[그림 8] 백정 인권운동가, 장지필



출처 : MBC경남

형평운동 100주년을 맞이해 작년 MBC 경남에서 제작한 <백정 인권운동가, 장지필>은 형평운동을 주도했던 장지필의 삶을 재조명하는 다큐멘터리다. 이 다큐멘터리는 먼저 국립 중앙박물관에 소장된 일제강점기 백정들을 찍은 희귀한 사진들과 함께 당대에 백정들이 어떤 차별과 천대 속에 살아왔는지를 소개한다. 당시 백정들은 상대가 양민이면 어린아이일 지라도 존댓말을 써야 했고, 백정끼리만 혼인을 해야 했으며, 신분은 대물림되었고 심지어 자녀들의 이름에 인, 의, 예, 지, 신 같은 단어를 쓸 수 없었다. 백정의 딸은 비녀를 쓸 수 없었고 백정의 아들은 갓을 쓰지 못했다. 그래서 패랭이만 쓸 수 있었는데 보기만 해도 그가 백정이라는 걸 알 수 있게 하는 차별의 표식이었다. 백정들은 죽어서도 차별을 받았는데, 따로 묘를 써야 했고 상여를 쓸 수 없었으며 상복을 입거나 곡을 할 수 없어 소 울음소리를 냈다고 한다. 또 묘에 떼¹⁾를 입힐 수 없어 백정의 묘라는 걸 단박에 드러내게 만들었다.

[그림 9] 백정 인권운동가, 장지필



출처 : MBC경남

1900년 경상도 16개 군의 백정들이 경상남도 관찰사를 찾아와 차별 철폐를 요구했다. 장덕찬이 중심이 되어 백정들의 신분의 상징인 패랭이를 없애고 갓을 쓰게 해달라고 요청했지만 청을 들어주기는커녕 심한 모욕을 주었는데, 바로 그 모욕을 당한 장덕찬의 아들이 장지필이다. 다큐멘터리는 또한 당대 조선에 들어온 서양의 교회에서도 있었던 백정에 대한 차별 사건을 소개했는데, 하나님 앞에 평등을 말하는 교회에서조차 백정들과 함께 예배 보는 것을 반대하는 신자들의 차별을 밝혀주는 대목이었다. 이렇게 백정들이 연합해 차

1) 털이 붙어 있는 상태로 뿌리째 떠낸 잔디

별에 항의하기 시작한 데는 일제의 자본이 들어와 도축시장을 잠식하기 시작하면서 생계가 위협당하는 현실과도 맞물려 있었다. 당시 장지필은 도축조합을 만들어 백정들의 삶을 지켜내려 했는데, 그가 하게 되는 형평운동이 신분 차별의 철폐를 요구하는 인권운동이면서 동시에 노동운동과도 연결된다는 걸 보여준다.

[그림 10] 백정 인권운동가, 장지필



출처 : MBC경남

다큐멘터리가 보여주는 또 하나 흥미로운 부분은 국내에서 당시 벌어진 형평사를 통한 형평운동이 일본에도 비슷한 처지에 놓여 있던 ‘에타(부락민)’라 불리는 집단이 수평사를 세워 벌인 해방운동과 맞물려 있다는 사실이다. 마침 일본 유학중 그 운동을 접한 장지필이 영향을 받아 귀국해 형평운동을 시작했다. 장지필의 주도로 벌어진 백정의 해방을 위한 운동에는 양반출신 사회운동가인 강상호, 신현수, 천석구 같은 인물들이 갖은 펍박에도 불구하고 함께 참여함으로써 사회운동으로 확장시켰고, 그것은 일제강점기에 일제에게 펍박받는 조선이 백정들의 상황과 같다는 의미에서 독립운동으로도 이어졌다. 백정들의 인권 운동이 노동운동, 사회운동 그리고 독립운동으로까지 확장되는 결과로 이어졌던 것이다.

물론 장지필은 말년에 이르러 일제에 협력하는 일련의 친일행위를 했던 사실이 있어 그의 행적이 잘 알려지지 않은 면이 있다. 하지만 <백정 인권운동가, 장지필>이 보여주는 것처럼, 과오로 인해 그가 일으킨 공적들을 모두 지워버리는 건 잘못된 일이다. 인권운동으로서 형평운동과 더불어 장지필이 했던 역사적 선택들을 과오까지 포함해 잊지 말아야 하는 이유를 이 다큐멘터리는 균형 잡힌 시각으로 담아내고 있다.

5. 참사의 재발 방지 경종을 울린 TBN충북(Radio) 다큐드라마 <궁평>

2023년 7월 15일, 청주시 흥덕구 오송읍 궁평2지하차도는 집중호우로 인해 갑작스럽게 물이 차면서 30명의 사상자를 낸 참사가 발생했다. 근처 미호강의 임시 제방 위로 강물이 범람하면서 400미터 떨어진 거리의 궁평2지하차도가 침수되면서 벌어진 참사였다. TBN 충북교통방송의 다큐드라마 <궁평>은 청주 궁평 지하차도 침수사건 희생자들의 사연을 기반으로 참사를 사실감 있게 다뤘다.

<궁평>은 여러 실제 상황을 종합해 설정한 가상인물을 통해 당시 부실한 대응으로 인해 참사를 피할 수 없었던 상황들을 타임루프 형식으로 재구성했다. 반복해 그 상황 속으로 들어감으로써 긴박했던 순간들을 다차원적으로 그려냈다. 갑작스레 불어난 물로 인해 지하차도에서 탈출하려는 이들의 간절한 목소리들은 드라마틱한 사건들로 재연되었고, 중간중간 실제 피해자들의 증언들이 더해져 마치 눈앞에서 참사를 마주하는 듯한 현실감을 제공했다. 특히 유가족들이 전하는 희생자들의 당시 마지막 모습에 대한 회고들은 듣는 내내 가슴이 먹먹해지는 안타까움을 전해준다.

[그림 11] 궁평



출처 : TBN충북

<궁평>은 라디오 다큐드라마가 가진 장점들을 잘 활용한 작품으로도 가치가 인정된다. 즉 직접 보여주는 TV다큐로서는 한계가 있을 수 있는 참사 상황에 대한 묘사를 라디오 드라마를 통한 재연과 증언들을 더해 풀어냄으로써 보다 생생하게 당시를 상상해낼 수 있는 영역을 열어줬다. 특히 갑작스러운 기상상황 속에서 교통정보를 알리는 채널인 TBN 충북교통방송이 제작했다는 점은 이 다큐드라마가 가진 진정성을 더욱 잘 느끼게 해준다. 교통방송이 가진 정보의 중요성 또한 이 다큐드라마가 꺼내 보여주고 있기 때문이다.

“시인 이성복은 ‘모두가 병들었지만 아무도 아프지 않다’라고 했습니다. 각자도생의 시대 진정 아파도 아프지 않다고 말하도록 요구하는 것인가.” <궁평>의 엔딩에 들어간 이 한 마디는 작품이 가진 메시지가 무엇인가를 새삼 느끼게 해준다. 그건 이른바 각자도생의 시대에 이제는 재난 앞에서도 개인이 홀로 맞서 살아내야 하는 현실을 우리가 마주하고 있다는 사실이다. 이러한 가치와 진정성이 인정되어 이 프로그램은 한국PD연합회의 ‘283회 이달의 PD상’, 방송통신심의위원회의 지상파 라디오 부문 ‘2023 올해의 프로그램’으로 선정되기도 했다.

6. 역사 콘텐츠의 가치, 기록과 기억

결국 역사는 기록하고 기억함으로써 남기 마련이다. 따라서 기록이 쉽지 않았던 시대에는 기록할 수 있는 권력에 의해 역사가 독점되는 일도 생겨났다. 반대로 말하면 권력에 편 박 받은 민초들의 역사는 간과되거나 지워져버리는 일들이 벌어졌다는 것이다. 하지만 이제 누구나 기록할 수 있는 시대에 잊힐 뻔 했던 역사를 기록으로 남겨 기억하는 역사 콘텐츠는 권력에 의해 왜곡될 수 있는 진실을 꺼내놓는다는 점에서 그 가치가 남다르다. 1980년 5·18민주화운동이나 제주 4·3사건, 100년 전 시작됐던 백정들의 해방운동이자 인권운동이었던 형평운동 또 최근 청주 궁평 지하차도에서 벌어진 참사까지, 시기와 사안은 달라도 모두가 중요한 역사적 의미들을 가진 사건들이다. 그런데 이를 제조명하고 그 가치와 의의를 찾아내는 작업들이 이뤄지지 않는다면 과연 역사로서 남을 수 있을까.

그런 의미에서 중대한 역사적 사건들을 한 편의 작품으로 기록해낸 역사 콘텐츠들은 그 자체로 하나의 역사를 만들어가는 중요한 아카이브가 아닐 수 없다. 다만 아쉬운 건

너무나 많은 콘텐츠들이 쏟아져 나오고 있어 자칫 이러한 역사 콘텐츠들이 잘 보이지 않게 되는 현실이다. 결국 기록은 누군가 들춰보고 기억하려는 노력에 의해 존재의 의미가 생겨나기 마련이 아닌가. 그런 점에서 보다 많은 역사 콘텐츠들이 묻힐 수 있었던 역사적 사안들을 발굴해 내길 바라고, 또한 많은 대중들이 이렇게 기록된 콘텐츠들을 통해 역사를 기억해 주길 바란다. 그것이 결국 우리 시대의 우리의 역사를 보존하는 일이 될 테니 말이다.

사회적 약자와 함께하는 콘텐츠

유원선

사회복지사. 공익네트워크 우리는 전문위원
前) 사회복지법인 함께걷는아이들 사무국장

목차

- 1 들어가며
- 2 MBC충북(TV) 〈퍼펙트슛〉 : 핸드볼 공 안에 담긴 세상
- 3 TBN경인(Radio) 제4회 한국 수어의 날 특집 〈내 마음이 들리니〉 : 소통하며 살기 위해
- 4 극동방송(Radio) 〈그곳을 떠나온 사람들〉 : 탈북민들의 삶의 여정을 따라가며

요약

이 글은 지상파방송사에서 최근 제작한 ‘사회적 약자와 함께하는 콘텐츠’들을 소개한다. 국내 첫 발달장애인 핸드볼 리그에 참여한 발달장애인 선수들의 지난 2년간 훈련과정을 기록하며 그들의 변화와 성장을 담은 MBC충북의 〈퍼펙트슛〉, 한국수화언어법 제정일을 기념해 한국 수어에 대한 청취자 인식을 고취하고, 농인(청각장애인)과 청인(비청각장애인)의 소통의 장을 만든 TBN 경인교통방송 제4회 한국 수어의 날 특집 〈내 마음이 들리니〉, 그리고 다양한 탈북동기를 가진 10년 이내 탈북한 사람들의 대한민국 정착기와 그들의 꿈을 방송한 극동방송의 〈그곳을 떠나온 사람들〉이 그 작품들이다. 해당 콘텐츠들은 사회적 약자들을 우리의 이웃이자 동료로 조명하며 그들을 삶의 주체이자 우리 사회의 구성원으로서 모습을 보여준 작품들이다. 이처럼 앞으로도 사회적 약자가 소외되거나 배제되지 않고 그들의 일상과 목소리를 들려주는 다양한 콘텐츠들이 만들어지기를 바란다.

1. 들어가며

발달장애인, 청각장애인, 시각장애인, 탈북민 등 특수한 여건 혹은 장애 때문에 일상 생활이나 사회생활을 하는데 조금 더 배려가 필요한 사회적 약자들. 그런데 우리는 의외로 가까운 주변에서 이들을 만나지 못하는 경우가 많다. 마치 없는 것처럼 ‘보이지 않는 것’이다. 없어서가 아니라 사회와 분리되어 있기에 그렇다. 그것 자체가 우리 사회의 문제일지 모른다. 사회적 약자가 보이지 않는다는 것. 자주 보이고 부딪히고 불편해야 좀 더 편하게 함께 하기 위한 방법을 많은 사람들이 생각하게 되는데, 점점 자체가 부재하다. 여기 소개된 방송들은 사회적 약자에게 조금 더 가까이 다가가 그들의 일상과 목소리를 들려준다. 주변에 잘 보이지 않아 생각해 보지 않았던 이들의 목소리를 듣고 이들의 입장에서 생각해 보자. 사회적 약자가 살기 편한 세상은 분명 나에게도 좋은 세상일 것이므로.

2. MBC충북(TV) <퍼펙트슛> : 핸드볼 공 안에 담긴 세상

[그림 1] 퍼펙트슛



출처 : MBC충북

<퍼펙트슛>¹⁾은 발달장애인 핸드볼팀의 훈련과 리그, 거기에 참여하는 각 팀의 선수들과 감독의 이야기를 담은 MBC충북에서 제작한 2부작 프로그램이다. 청주 충북팀, 안동

1) 2023년 12월 방영 후 2024년 4월 16일~4월 23일 MBC 네트워크특선 '운명처럼 핸드볼(2부작)'로 재방영

경북팀, 안양 경기팀 등 전국의 발달장애인 핸드볼팀의 모습이 그려진다. 그중 충북팀의 에이스 선수인 김생수 선수의 일상과 성장을 통해 발달장애인과 그 가족, 그들에게 핸드볼이라는 스포츠의 의미를 생각하게 한다.

1) 발달장애인이 만나는 세상, 그 자체인 부모

본 방송에서는 청주 충북팀 김생수 선수의 부모와 안동 경북팀 김수일 선수의 아버지 모습이 그려진다. 김생수 선수의 부모는 슬하에 3남 1녀를 두었는데 4명의 자녀가 모두 발달장애를 가졌다. 일용노무직으로 어렵게 생계를 이어가는 아버지의 모습과 막내인 김생수 선수를 제외한 형제들은 집에서 나가지 않아 어머니의 전적인 돌봄을 필요로 하는 가정의 모습이 비친다. 넉넉지 않은 가정의 경제적 상황과 끝없이 돌봄을 필요로 하는 자녀들로 하루하루의 삶이 버거워 보인다. 하지만 부모는 아들 김생수 선수를 더 지원해 주지 못하는 처지를 안타까워하고, 김생수 선수는 성공하여 부모님께 은혜 갚는 날을 꿈꾼다. 그런 부모와 아들이 함께 꾸는 꿈은 김생수 선수가 국가대표가 되는 것이다. 그게 설령 이루어질 수 없는 꿈이라 하더라도 이 가정에 들어온 희망은 오늘을 살아내고 내일을 기대하게 하는 힘이 된다.

[그림 2] 퍼펙트슛

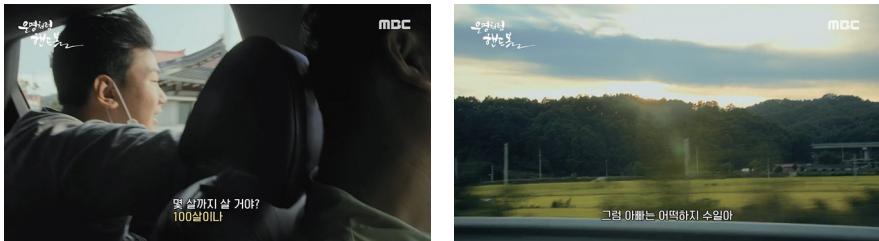


출처 : MBC충북

안동 경북팀의 김수일 선수는 늘 아버지와 함께 다닌다. 아버지와 핸드볼 개인 훈련을 하고 일정에 동행하고 함께 놀이동산에 간다. 아버지는 대화를 나누는 친구이자, 선생이자, 매니저이자, 김수일 선수의 전부이다. 우리는 주변에서 발달장애인 자녀와 늘 동행하는 부모들을 흔히 볼 수 있다. 성인이 되어도 혼자 자립하기 어려워 누군가의 돌봄을 필요로 하고 그 돌

봄의 뜻은 흔히 부모 중 한 명이 되기 마련이다. 자녀가 좀 더 사회와 소통하며 그 안에서 관계 맺고 역할을 하길 바라지만, 그것은 늘 바람일 뿐 발달장애인 자녀의 세상은 그저 부모가 처음 이자 끝인 경우가 많다. 김수일 선수 아버지가 운전하는 자동차 라디오에서 장애인 자녀와 함께 목숨을 끊은 부모의 비극적 뉴스가 흘러나온다. 아버지가 김수일 선수에게 묻는다.

[그림 3] 퍼펙트슛



출처 : MBC충북

“우리 수일이는 몇 살까지 살 거야?”

“100살.”

“100살까지 살아있을 거야? 그럼 아빠는 150살까지 살아야 하겠네. 그래... 그럼 아빠는 어떠하지, 수일아.”

이 질문은 아버지가 김수일 선수에게 던지는 것이 아니라 스스로에게 던지는 질문이었지만, 우리 사회를 향해 던지는 질문이기도 하다. 어떻게 하면 좋겠냐고.

2) 나를 이해해주는 어른인, 감독

핸드볼팀의 주인공은 당사자인 발달장애인들이지만 또 하나의 큰 축은 국가대표 선수 출신의 감독들이다. 올림픽에서 메달을 따는 영광을 얻었던 프로 선수들이 장애인팀의 감독으로 다시 돌아온 것이다. 수십 년 만의 코트로 돌아와 감회가 남다른 감독들은 장애인이라는 특수성을 지닌 선수들을 만나 다시 새로운 도전을 시작한다. 프로 선수였던 감독들에게 취미 장애인 선수팀의 열정과 실력이 눈에 찰 리 없겠지만 그럼에도 이들은 이미 핸드볼이라는 스포츠가 선수들에게 어떠한 의미인지 알고 있는 듯하다.

[그림 4] 퍼펙트슛



출처 : MBC충북

충북팀 김미화 감독은 얘기한다. “핸드볼을 하는 이 힘으로 삶의 어려운 순간을 잘 견디고 이겨나갈 수 있는 힘이 생겼으면 좋겠어요.” 선수들은 핸드볼 훈련에서, 경기에서 균력을 기르는 듯하지만 사실은 세상을 살아가는 힘을 기르고 있다는 것을 감독들이 누구보다 잘 알고 있는 것이다. 경기에서 이기고 지는 것이 중요한 것이 아니라, 장애인이 살아내기 어려운 이 세상 속에서 핸드볼을 통해 좀 더 사회 속으로 들어서게 되면 그것으로 충분한 것이 아닐까. 무엇보다 부모 외에 나를 이해해 주는 또 한 명의 어른인 감독이 이들의 인생으로 들어왔으니 그것만으로도 선수들은 큰 재산을 얻었음이 틀림없다.

3) 핸드볼로 세상을 만나는 발달장애인, 당사자

[그림 5] 퍼펙트슛



출처 : MBC충북

발달장애인 수는 총 26만 3천 명(2022년 등록기준¹)으로 지적 장애나 자폐성 장애를 가진 경우를 통칭한다. 이들의 삶은 자의든, 타의든 사회적 교류와 소통이 제한적이고 집

에서 혼자 시간을 보내거나(22.2%) 부모와 보내는 경우(32.5%)²⁾가 대부분이다. 그런 이들에게 핸드볼이라는 스포츠는 단순한 취미 활동이 아니며, 그렇다고 전문 선수로 나아가는 길도 아니다. 함께 몸을 부대끼며 성장하는 동료가 생기는 일이며, 함께 경기 규칙을 공부하고 전술을 얘기하는 인생의 중대한 주제가 생기는 일이다. 더불어 본인들을 이해해주는 어른들이 늘어나고 경기를 통한 성취와 좌절을 경험하는 일이다. 너무 잘하고 싶은 마음으로 최선을 다해서 훈련받고 몸을 아끼지 않았던 김생수 선수의 열정도, 그 열정이 지나쳐 당한 부상도, 프로 선수의 코칭으로 본인의 한계를 알아가는 것도 모두 세상과 만나 성장하는 과정이다. “핸드볼 공 너무 좋아요.”라는 김수일 선수의 고백처럼 무엇보다 흑백처럼 무료하고 단순한 이들의 삶 속에 재미라는 칼라의 빛이 커지는 일인 것이다.

3. TBN경인(Radio) 제4회 한국 수어의 날 특집 <내 마음이 들리니> : 소통하며 살기 위해

2024년 2월 3일 제4회 한국 수어의 날을 기념하여 TBN 경인교통방송에서 <내 마음이 들리니>를 3편에 걸쳐 방송하였다. 1편 1부에서는 농인 화가인 오효석 씨가 게스트로 초대되어 농인으로서, 또 화가로서 그의 인생에 관한 이야기를 나누었다. 2부에서는 초등학교 수어동아리인 ‘수세미(수어로 세상을 아름답게 한다)’ 아이들을 취재한 내용과 동아리에서 수어를 지도하는 수어통역사에 대한 내용이 다루어졌다. 2편은 ‘음악은 나의 힘’이란 제목으로 청각이 손실되어 인공와우 수술을 한 이후에도 음악 활동을 하는 연주자들이 초대되었다. 클라리넷 연주자 손정우 씨와 보컬 공다영 씨의 이야기와 연주를 듣는 시간으로 구성되었다. 3편 1부에서는 청각장애인 연극단 ‘옥탑방 달팽이’에서 활동하고 있는 윤지수 씨가 출연하여 청각장애인의 겪는 상황을 방송극으로 들려주고, 이야기를 나누었다. 2부에서는 수어통역사와 함께 수어로 노래를 가르쳐주고 함께 배우는 시간으로 구성되었다.

1) 보건복지부, 〈2022년 장애인현황〉

2) 보건복지부, 〈2021년 발달장애인 실태조사〉

[그림 6] 한국 수어의 날 특집 방송 보이는 라디오 1편



출처 : TBN경인

1) 그림으로 소통

1편에 출연한 오피서 화백은 어려서 머리 수술을 받은 후 고열을 앓고 나서 청력을 상실하였다. 그림에 재능을 보인 그는 인천의 풍경을 화폭에 담아 인천을 대표하는 화가로 자리를 잡았다. 청각장애가 있어도 그림을 그리는 데에는 문제가 없어 재능을 펼치며 살 수 있게 되었다. 그의 이름 앞에 굳이 ‘농인’ 화가라는 수식어를 붙일 필요가 없는 것이다. 그는 청각장애로 인해 자라면서 여러 어려움을 겪었지만 그림으로 세상과 소통하는 법을 알게 되었다고 한다. “내가 그림에 심상을 넣으면 보는 사람들이 그 심상을 그대로 느낀다.”라는 것이다.

청각장애인 화가는 시각장애인 음악가를 떠오르게 한다. 비록 장애로 인해 남들보다 수십, 수백 배의 노력을 기울여야 하지만 그들의 결과물은 장애가 없는 이들과 비교했을 때 전혀 손색이 없다. 장애와 상관없이 한 분야 전문가의 길을 가는 것이다. 우리가 할 일은 그들이 ‘농인’ 화가 혹은 ‘맹인’ 연주자가 아닌 그저 화가이고 연주자의 길을 갈 수 있도록 색안경은 벗되 그들이 재능을 펼치는데 장애물이 없도록 더 관심을 가지는 일이다.

2) 음악으로 소통

그렇다면 청각장애인의 음악은 어떨까? 청력을 잃었지만 음악 활동을 계속한 베토벤처럼 청력을 잃어도 인공와우를 끼고 음악 활동을 지속하는 이들이 있다. 바로 2편에 초대된 클라리넷 연주자 손정우 씨, 보컬의 공다영 씨가 그 주인공이다.

두 게스트 모두 어린 시절 청력 손실로 인해 보청기로 생활하다가 청력이 더 악화하여 인공와우 수술을 하였다. 수술 후 바로 소리가 들리는 것이 아니라 재활을 통해 인공와우에 적응하고 소리를 알아듣기 위한 끊임없는 노력이 필요하다고 한다. 그 과정에 음악을 좋아하던 공다영 씨는 수술 후 처음에는 음정이 구분되지 않아 음악을 읽는 것이 아닌가 좌절하기도 했으나 꾸준한 노력으로 다시 음악을 할 수 있게 되었다고 한다. 청력을 잃고 인공와우로 다시 소리를 되찾는 과정에서 재활을 위해 오히려 음악을 많이 듣고 배워야 한다니 음악으로 다시 세상과 연결되는 과정이라 하겠다.

[그림 7] 한국 수어의 날 특집 방송 보이는 라디오 2편



출처 : TBN경인

인공와우를 긴 어린이 합창단의 공연을 본 적이 있다. 들리는 음역대와 소리의 한계로 완벽한 음정과 화음을 표현할 수는 없지만 그들에게 노래는 단순한 음악이 아니라 잃어버린 소리를 되찾는 과정이며, 불가능을 가능하게 하는 희망이고, 세상과 연결되고 싶은 절실함이다. 그래서 그들의 노래는 그 어떤 아름다운 화음보다 우리의 마음을 울리는 감동으로 다가온다. 그것이 아마 이들이 말하는 ‘음악의 힘’일 것이다.

3) 손으로 소통

손으로 하는 언어인 수어, 1편과 3편에서 수어통역사를 초대하여 수어에 관한 이야기를 듣는다. 수어를 배우려는 노력은 수어를 유창하게 하겠다는 것보다 청각장애인과 소통하겠다는 의지이고, 그들의 편에 서서 이해해보겠다는 배려이기에 소중하다. ‘다른 것’과 ‘틀린 것’을 구분하지 못하는 초등학교 아이들을 위해 수어동아리를 만들었다는 학교 사회복지사의 이야기처럼 나와 다른 사람과 ‘함께’ 살아가는 방법을 배우기 위한 노력이 필요하다.

[그림 8] 한국 수어의 날 특집 방송 보이는 라디오



출처 : TBN경인

코로나 때 비대면 행사를 하면서 수어 서비스를 제공하는 것이 전보다 자연스러운 일이 되었다. 최근 비영리단체나 사회복지 쪽 행사에 참여하면 수어로 통역을 하는 경우를 종종 만나게 된다. ‘이걸 몇 명이나 본다고’ 하는 생각보다 참여를 포기해왔던 청각장애인들이 한 명이라도 더 편하게 참여할 수 있는 토대를 마련한다는 마음이 중요한 것 같다. 청각장애인의 원활하게 알아듣지 못해도 편의점 아르바이트도 할 수 있고 친구들과 동아리 활동도 할 수 있도록, 그저 평범한 시민의 한 사람으로 살아갈 수 있도록 말이다.

4. 극동방송(Radio) <그곳을 떠나온 사람들> : 탈북민들의 삶의 여정을 따라가며

탈북민들의 사연을 다큐드라마로 제작한 극동방송의 <그곳을 떠나온 사람들>은 2022년 10월 26일부터 2023년 11월 24일까지 1년에 걸쳐 방영한 20부작 방송이다. 북한에서의 생활과 탈북을 결심한 계기, 탈북 과정 그리고 남한에서의 생활까지 약 30분에 걸쳐 당사자의 내레이션과 탈북민 출신 성우들의 방송극으로 드라마틱한 삶의 여정이 펼쳐진다.

[그림 9] 그곳을 떠나온 사람들



출처 : 극동방송

1) 북한의 열악한 인권 상황

탈북민들은 북한에서의 배고픔, 자유에 대한 억압, 출신으로 인해 희망 없는 생활을 경험한다. 부모를 잊고 북한 보육원에서 자란 이○력 씨³ 는 지독히 배고프고 먹지 못한 서러움을 경험한다. 이른바 ‘고난의 행군 시절’ 수많은 아사자가 발생한 기근 속에서 더욱 열악했던 보육원 생활. 그는 “지옥 속에 더한 지옥”으로 기억하는 그 시간을 벼텨내고 성인이 되어 보육원을 나온다. 그러나 이후에도 부모의 출신으로 인해 그는 아무리 노력해도 당원이 될 수 없다는 것을 깨닫게 된다. 박○희 씨⁴ 역시 혼자 아들을 키우며 8살 아이를 집에 두고 문을 잠그고 일을 하러 나간다. 집에 갇혀있던 아이는 어머니가 돌아오면 문을 박차고 나가 밤늦도록 혼자 운동장이나 산을 헤매며 놀다가 들어온다. 놀이를 잊어버리고 친구를 잊어버린 채 그저 생존만 남아있는 것이다. 아버지가 사업을 하다 누명을 쓰고 조사를 받으며 가족 모두 어려움에 처한 하○우 씨⁵의 사연도, 어머니가 먼저 탈북하고 이모네에서 살면서 눈칫밥을 먹으며 학교도 못 가고 어려서부터 땔감을 구하러 다녔던 한○미 씨⁶도 모두 다른 처지이지만 북한에서 열악한 인권 상황에 처해있었다는 동질성을 가진다.

3) 2023.11.21. 방송 <그곳을 떠나온 사람들> 17부

4) 2023.11.22. 방송 <그곳을 떠나온 사람들> 18부

5) 2023.11.23. 방송 <그곳을 떠나온 사람들> 19부

6) 2023.11.24. 방송 <그곳을 떠나온 사람들> 20부

2) 목숨을 건 탈북의 결단과 그 과정

이러한 열악한 상황은 결국 탈북을 결단하게 한다. 건설돌격대에서 죽도록 노력하면 조선노동당 당원이 될 줄 알았던 이○력 씨는 출신성분의 한계를 느끼고 탈북을 결심하게 된다. 박○희 씨 역시 북한에서는 아들의 삶에 희망이 없겠다는 생각이 들어 탈북을 감행하게 된다. 본인 혹은 아들의 좀 더 나은 삶을 위한 도전인 셈이다. 탈북 브로커를 하다가 수배 대상이 되어 갑자기 탈북한 하○우 씨는 생존을 위한 결단이었고, 어머니가 보낸 브로커를 따라 탈북하는 과정에서 잡힐 뻔하다 극적으로 탈북에 성공한 한○미 씨 역시 목숨을 건 탈출이었다.

3) 가족이 헤어져야 하는 이별의 아픔

목숨을 건 탈북 과정에서 탈북민들은 가족과 생이별을 하게 된다. 박○희 씨는 아들을 두고 본인이 먼저 탈북한 뒤 나중에 어렵게 아들을 탈북 시켰으며, 한○미 씨 역시 어머니가 먼저 탈북하고 혼자 이모네에 남아있던 경우이다. 하○우 씨 같은 경우는 수배 중 급하게 도망치게 되면서 어머니와 결국 헤어지게 된다. 70년 전 한국전쟁 이산가족의 슬픔이 아직도 이 땅에서 재현되고 있는 셈이다. 아들과 헤어졌다 1년 만에 재회하게 된 박○희 씨는 옆에서 자는 아들을 보면서 “가족이 함께 사는 평범한 일이 나에게는 정말 꿈만 같은 일이었다.”라고 회고한다.

4) “그리고 행복하게 살았습니다”로 끝나지 않는 한국에서의 적응

모든 아픔과 어려움을 겪었지만 결국 한국에서는 “행복하게 살았습니다”의 해피엔딩 이면 좋겠지만 현실은 그렇지 않다. 탈북민들에게는 한국 사회에서의 적응이 남아있다. 아들의 행복을 위해 탈북한 박○희 씨는 어린 아들이 한국 사회에 적응하는 데 어려움을 겪어 마음이 아팠으며, 하○우 씨는 돈 벌고 일하는데 너무 매몰되어 과로로 병을 얻기도 한다. 꿈에도 그리던 어머니를 만난 한○미 씨 역시 진로를 놓고 어머니와 의견이 부딪히는 과정을 경험한다.

탈북민의 숫자가 2023년 기준으로 3만 4천 명을 넘어섰다고 한다. 북한인권정보센터의 조사⁷⁾에 따르면, 탈북민 근로자의 임금수준은 일반 국민의 70%에 그치고 있다. 국민기초생활보장법에 따른 생계비 수급자 비율도 탈북민의 경우 29%에 달하며, 이는 국내 전체 인구 대비 수급자 비율인 4.8%보다 훨씬 높다. 2023년 6월에는 탈북민 창업 성공사례로 꼽히던 ‘제시키친’의 김정향 대표가 스스로 생을 마감했다는 안타까운 소식을 접하기도 했다. 탈북민들의 어려움은 단순히 경제적인 문제도, 외로움과 고립감 어느 하나의 문제가 아닐 것이다. 본 방송의 여러 사례에서 알 수 있듯이 북한에서 경험한 어려움과 탈북과정에서의 트라우마, 가족과 헤어져 사는 외로움 등의 복합적인 문제가 있다.

이○력 씨는 인터뷰에서 “명절이 아니라도 고기를 사 먹을 수 있는 돈과 자유가 있다는 사실이 너무 감사하다.”라고 말하지만, 한국 사회가 그들에게 정착지원금을 줬고, 자유를 줬으니 알아서 살라고 방지할 것이 아니라 한 명 한 명의 사연과 삶을 더 자세히 들여다보고 한국 사회 공동체 안으로 품어 들일 때, 비로소 “행복하게 살았습니다”의 해피엔딩을 맞이 할 수 있을 것이다. 그런 점에서 극동방송의 본 프로그램은 우리 주변에 있으나 만나지 못하고 알지 못했던 탈북민들의 삶을 하나하나 들여다볼 기회를 제공했다는 점에서 의미가 있다.

7) 북한인권정보센터, 〈2023 북한이탈주민 경제사회 통합실태조사〉

방송문화