

아날로그 규제의 한계를 넘어서 : 방송 플랫폼의 공정 경쟁을 위한 제도 개편 방향에 대한 제언

채정화
서강대학교 ICT법경제연구소 연구교수

목차

- 1 들어가며 : 아날로그 방송시대의 규제 철학에 대한 고민
- 2 디지털 전환 시대, 방송 시장 환경 진단
 - 1) 지상파 방송의 경쟁 상황 진단
 - 2) 지상파 방송의 제작 환경 진단
- 3 방송규제의 구조적 문제점과 개선 방향
- 4 공정 경쟁을 위한 규제 이념과 제도 개선을 위한 제언

요약

아날로그 시대의 규제 체계는 전파의 희소성을 전제로 공공성과 공익성을 핵심 가치로 삼아 설계되었다. 그러나 디지털 전환과 OTT 확산이 가속화된 오늘날, 현재 규제 체계는 시장 현실과 점점 괴리되고 있다. 지상파 방송은 매출, 광고 수익의 급감과 제작비 증가, 이용률 하락으로 매체 경쟁력이 현저히 저하되었다. 그러나 소유·겸영, 편성, 광고, 내용 규제 등 기존 규제는 플랫폼 간 불균형을 심화시키며, 사업의 자율성을 제한하고 방송의 재원 확보를 어렵게 만들고 있다. 이제는 아날로그 시대가 아닌 디지털 전환과 온라인 플랫폼 중심의 미디어 환경에 부합하는 정책 전환이 필요하다. 방송 정책은 공익성 중심 규제에 머무르지 않고, 이용자 권익과 글로벌 플랫폼과의 경쟁, 산업 혁신과 자율성 지원을 아우르는 방향으로 재편되어야 한다. 나아가 통합미디어법은 이러한 변화된 환경에 맞춰 새로운 규제 철학을 정립하고, 방송 산업의 역할 구조와 생존 방식 변화에 따른 공정 경쟁 생태계 구축을 목표로 해야 한다.

1. 들어가며 : 아날로그 방송 시대의 규제 철학에 대한 고민

지난 8월, 1987년 방송법 제정 이후 38년 만에 공영방송의 정치적 독립을 위한 방송 3법이 개정되었다. 이번 개정은 공영방송의 지배구조 개편을 위한 내용을 담고 있다. 남은 숙제는 방송법의 전면 개편을 예고하고 있는 통합미디어법의 제정이다.

현 방송법은 2000년 종전의 방송법, 종합유선방송법, 유선방송관리법 및 한국방송공사법으로 분산되어 있던 법을 폐지하고 통합하여 제정된 것이다. 당시의 규제 체계는 지상파 방송이 한정된 전파를 토대로 독과점을 형성한다는 전제 하에 설계되었다(금준경, 2024). 새로운 사업자의 시장 진입과 경쟁 촉진을 통해 유료 방송 활성화를 도모했던 통합 방송법의 입법 취지는 지금의 미디어 환경에서 그 실효성을 잃고 있다.

통합방송법 제정 이후 방송 정책의 최고 이념은 공익성으로 규정되어 왔다. 나폴리(Napoli, 2001)의 커뮤니케이션 정책 기본 원칙에서도 공익은 주요한 핵심 개념으로 여러 하위 요소들(다양성, 사상의 자유, 로컬리즘, 보편적 서비스, 경쟁)과 상호 보완적으로 작용하며 전체적인 공익을 달성한다. 공익은 단일 개념이 아니기에 공익의 이념이나 가치가 모호해지기도 하고, 정치적으로 왜곡되기도 한다.

이로 인해 방송 규제의 이념과 철학에 대해서는 늘 현실과의 정합성 문제가 제기돼 왔지만, 정합성에 대한 엄밀한 진단보다 공익 이념의 실천성 내지 구체성에 대한 논의에 집중돼 왔다(정인숙, 2018). 방송의 공익성과 공공성에 기반한 규율체계는 방송법 제1조 목적 조항에서도 확인할 수 있다. 방송법의 목적은 “방송의 자유와 독립을 보장하고 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권익 보호와 민주적 여론 형성 및 국민문화의 향상을 도모하고 방송의 발전과 공공복리의 증진에 이바지”하는 것이다. 이러한 규제 목적을 달성하기 위해 정부는 전파의 희소성에 기반하여 방송사업자들에게 공적 책무를 부여해왔다. 공공성 및 공익성 원칙에서 나아가 매체 독점 및 시장 독과점 방지, 여론 다양성 보장, 보편적 서비스 및 사회적 약자 보호, 문화적 가치 증진 및 지역성 보호를 위한 책무와 규제는 방송정책의 주요한 이념적 토대가 되어왔다. 이러한 규제 이념과 목표는 방송법 제정 당시 이후로 변함없이 유지되며, 규제 이념에 합당한 정책 수단이 미숙한 경우에도 규제 강화의 기조를 유지해 왔

다(정인숙, 2018). 디지털 전환 시대, AI 미디어 환경에서도 이러한 규제 이념과 철학은 여전히 유효한 것인지 고민해 볼 필요가 있다. 규제 철학의 원칙이 명확하지 못하면 정책 이념에 정합되는 정책 수단을 구현할 수 없다. 미디어 환경 변화에 부합하는 규제 철학의 변주가 필요하다면 어디서부터 재설계가 시작되어야 할지 고민해야 한다.

최근 해외에서도 방송과 온라인콘텐츠의 경계를 허무는 디지털 전환과 AI 시대에 발맞춰 플랫폼의 책임이나 이용자 보호에 방점을 두고 정책 이념들을 정비하고 있다. 통합 미디어법 제정을 앞두고 과거의 실수를 반복하지 않기 위해서는 규제 철학과 이념의 수립이 선행되어야 하고, 이에 부합하는 정책 목표와 수단이 마련되어야 한다. 방송법이 제정되던 당시와는 너무나 다른 미디어 환경에 놓여 있지만, 지금까지 규제 철학에 대한 고민은 상대적으로 외면받아온 측면이 있다. 이러한 인지에서 시작해 현 미디어 환경에 대한 진단과 규제의 구조적 한계와 개선 방향을 살펴보고자 한다.

2. 디지털 전환 시대, 방송 시장 환경 진단

1) 지상파 방송의 경쟁 상황 진단

2003년 이후 국내 방송 시장이 최초로 역성장했다. 글로벌 미디어 기업의 경쟁 압력으로 최근 국내 방송 시장이 급속히 위축되고, 성장 동력이 약화되는 전조 현상을 보였다.

<2024년 방송시장 경쟁상황 평가>에 따르면 방송사업자매출은 2018년 17조 3,056억 원에서 2023년 18조 9,575억 원으로 증가했지만 전년대비 성장률은 4.1% 감소했다. 이는 명목 GPD 성장을 3.3% 보다도 하회하는 수준이다. 지상파방송사 매출은 2023년 3조 7,309억 원으로 전년대비 10.2% 감소했으며, 10여 년이 넘게 매출 규모가 정체상태를 보였다.

방송사업자들에게 주요한 수익원인 광고 매출 역시 온라인 광고로의 쏠림 현상이 가속화되면서 방송사업자들의 재정 여건에 악영향을 미쳐왔다. 2023년 지상파 방송의 광고 매출은 전년대비 23.3% 감소한 9,279억 원을 기록하였고, 전체 방송광고시장의 감소폭 (19.2%)보다 큰 폭의 하락세를 보였다.

이용자들의 시청행태도 낙관적인 전망이 어렵다. 지상파방송의 TV 시청시간이 감소하는 가운데 젊은 연령층의 가파른 하락세가 두드러진다(정보통신정책연구원, 2024). 최근 지상파방송 프로그램 시청 경험은 2022년 90.7%였으나 2024년에는 85.0%로 감소하였다. 50대 이상 시청자 중 92% 이상은 지상파방송 프로그램을 이용하는 것으로 조사된 반면, 10대와 20대의 이용률은 60% 초반대에 머무른다. 지상파방송의 노령화가 가속화되고 있음을 의미한다. 반면 OTT 이용률은 지속적으로 증가하고 있다. 젊은 층의 이용률(10대~40대 90% 이상 이용)이 상대적으로 높지만 50대 이상의 이용자도 꾸준히 확대되는 등 전 연령층의 이용률이 증가하고 있다(방송통신위원회, 2024). 연령대에 따라 콘텐츠 이용 플랫폼이 이원화되는 양상을 보이지만, 곧 OTT를 포함한 온라인 플랫폼으로 상당 부분 수렴될 것으로 예측된다.

지상파방송 3사의 연평균 가구시청률은 2013년 22.1%에서 2023년 9.3%로 하락해 10년 전과 비교해 절반 이하의 수준을 기록하고 있다. 지상파방송사별 연간 시청률은 2%대로 이제는 지상파방송이 콘텐츠 주요 유통 창구로서의 기능과 역할, 광고 매체로서의 가치가 상당 부분 하락했음을 보여준다.

시청 시간대도 지상파 방송의 주 시청 시간대와 OTT의 주이용 시간대가 중첩된다. 선호 장르도 지상파방송은 뉴스와 시사보도 장르에서 강세를 보이는 반면, OTT는 영화, 드라마가 상대적으로 높게 나타났다. 과거 지상파 방송이 경쟁력 우위를 가지고 있던 콘텐츠 장르를 OTT에 내주고 있는 상황이다.

2) 지상파 방송의 제작 환경 진단

한편 방송 콘텐츠 제작 시장의 상황도 지상파방송에 유리한 상황은 아니다. 지상파 방송의 투자 규모는 정체상태인데, 제작비는 지속적으로 상승해 콘텐츠 투자 여력이 축소되고 있는 상황이다. 반면 일반PP와 종편의 제작비 투자 규모는 증가하고 있고, 특히 종편의 시간당 제작비 투자 규모는 지상파방송을 웃도는 수준이다. 지상파방송사의 경우 자체 제작은 5,255억 원으로 전년대비 1.0% 감소하였고, 그 중 KBS는 1,608억 원(30.6%), SBS는 1,138억 원(21.7%)을 차지한다. 2018년 이후 공개된 국내 드라마들의 평균 전체 제작비가 약 344억 원 수준이고, 회당 평균 제작비는 약 31억 원으로 지상파방송의 제작비 투자 규모로 대작 드라마의 제작비를 감내할 수 있는 수준이 아니다(유진희, 2024).

[표 1] 2023년 주체별 방송프로그램 제작비 현황

(단위 : 억 원)

주체별	자체/공동	외주	국내물 구매	국외물 구매	총계
지상파	5,319	4,861	122	40	10,342
PP총계	9,495	5,387	5,517	1,165	21,564
종편	2,780	4,350	75	34	7,239

출처 : 2024 방송산업실태조사 재구성

[표 2] 2023년 주체별 방송프로그램 단위 시간당 제작비 현황

(단위 : 분/천원)

주체별	자체/공동	외주	국내물 구매	국외물 구매	총계
지상파	17.2	401.9	30.6	60.7	510.4
PP총계	29.5	259.4	67.3	34.5	390.7
종편	471.7	697.5	83.2	28.7	1281.1

출처 : 2024 방송산업실태조사 재구성

제작에 대한 투자 감소는 방송사의 콘텐츠 편성 및 유통 전략에도 변화를 초래하고 있다. 저작권을 포기하고 방영권을 구매하는 방식으로 경영 효율화를 추구하는 양상도 나타나고 있다(김숙, 2024). 이는 방영 플랫폼으로서 지상파 방송의 위상이 변했음을 방증한다.

드라마 편성도 기존에 월화, 수목 드라마를 편성하였던 것에서 이를 대폭 축소해 금토로 편성하는가 하면 재방송으로 편성을 대체하였다. 드라마를 포함해 상승한 제작비는 방송사의 부담으로 이어지면서, 공동제작을 선호하고, 저작권 보유도 고집하지 않는 모습을 보이고 있다(한국콘텐츠진흥원, 2025).

국내 방송 시장의 미래 청사진을 그리기엔 산업의 활력이 급속히 저하되고 새로운 생존 전략을 모색하기에도 돌파구가 쉽게 보이지 않는다.

미디어 이용 행태도 온라인 플랫폼 중심으로의 전환을 넘어 안정적인 정착 단계에 있다. 선호 콘텐츠, 시청시간, 이용 플랫폼 등 미디어 이용 지형에서 그 역학 구조가 달라졌으며, 전통 미디어의 고속 노화가 함께 진행되고 있다. 그러나 비단 이것이 비관적인 현상만은 아니다. 지상파 방송의 차별화 지점이 될 수도 있고, 지상파 방송의 포트폴리오를 다각화 할 수 있는 기회이기도 하다.

그러나 지상파방송사들이 생태계 변화에 대응하기에 제작 및 투자 여건이 여의치 않을 뿐 아니라 외부 환경적 요소로서 여전히 많은 규제들이 걸림돌로 작용하고 있다. 현 방송 생태계의 악순환 구조를 극복하기 위해서는 성장과 혁신을 제한하고, 사업의 자율권을 침해하는 장애 요소들을 우선적으로 해소할 필요가 있다. 아날로그 시대의 규제 체계가 새롭게 재편되어야 하는 모멘텀은 충분한데, 여전히 제자리걸음을 하고 있는 규제 현실을 진단해 본다.

3. 방송규제의 구조적 문제점과 개선 방향

현 방송규제 체계의 문제점은 수년간 반복적으로 지적되어 왔고, 본 장에서는 해당 규제들이 어떤 규제 목적을 가지고 추진되었으며, 지금의 미디어 환경에서 무엇이 문제이고 개선 방향은 어떠해야 하는지 모색해 본다.

1) 소유·겸영규제

소유·겸영 규제는 소유의 다양성(소유권 분산)을 지향함으로써 여론의 다양성을 보장하고, 공정한 경쟁 환경을 유지하기 위한 규제적 장치였지만 현 미디어 환경은 법 제정 당시와 대비되는 상황이다. 특정 사업자로의 여론 집중이 어려운 상황일 뿐 아니라 소수의 미디어 기업으로 시장이 집중되는 데도 한계가 따른다. 제4기 여론집중도조사 결과에서는, 지상파군의 여론영향력 점유율은 지속적으로 하락하고, 종편군과 뉴스통신·보도채널군의 여론영향력이 유사한 수준으로 수렴되고 있음을 보여준다.

[표 3] 매체합산 여론영향력 점유율 추이

(단위 : %)



출처 : 제4기 여론집중도조사위원회·문화체육관광부(2021).

과거 지상파방송 및 케이블 방송 등 특정 소수의 방송사업자에게 집중되었던 미디어 시장 구조와는 달리 다양한 플랫폼의 등장으로 국내 미디어 시장은 국내·외 사업자들이 치열한 경쟁 속에서 공존하고 있는 상황이다. 소유 및 겸영 규제는 이러한 변화 속에서 미디어 기업의 자연 성장을 억제할 뿐 아니라 투자 자본 유입을 저해하는 요소로 작용하기도 한다. 대기업 집단의 소유 제한은 특정 사업자의 시장 지배력과 여론 영향력이 급감함에 따라 규제 타당성이 약화되었다는 지적도 있다.

현 방송법에는 1인 지분 제한(40%), 대기업 소유제한(자산규모 10조, 10% 또는 30%), 외국인 지분 제한(지상파 불가, 보도 10%, 종편 20%), 일간신문, 뉴스통신 제한(10% 또는 30%) 등의 소유 제한을 두고 있다. 겸영 규제로는 지상파방송사업자 간, 지상파 방송과 유료방송 간 제한도 있다.

[표 4] 소유 제한의 변화

	1인 지분			대기업			월간신문, 뉴스통신			외국인		
	'00년	'09년	'22년	'00년	'09년	'25년	'00년	'09년	'25년	'00년	'09년	'22년
지상파방송	30%	40%	40%	금지	10%	10%	금지	10%	금지	금지	금지	금지
종편PP	30%	40%	40%	금지	30%	30%	금지	30%	금지	금지	20%	20%
보도PP	30%	40%	40%	금지	30%	30%	금지	30%	금지	금지	10%	10%
OTT	無											

출처 : 이성준 (2023)

2024년 정부가 발표한 <미디어·콘텐츠 산업융합 발전 방안>과 2025년 방송통신위원회 업무 추진계획에 따르면, 글로벌 스탠다드에 부합하는 ‘최소 규제 체계’로 개편을 위해 대규모 민간 투자 유입을 제한하는 규제를 철폐하는 안을 담고 있다. 미디어 기업 투자 확대를 위해 2008년에 정해진 방송 소유 대기업 기준인 자산총액 10조 원에서 한국 경제 성장에 맞는 수준으로 GDP와 연동해 상향 조정한다는 계획도 포함하고 있다. 또한 외국인 소유 제한의 경우 <미디어 콘텐츠 산업융합 발전 방안>에서는 지상파 방송만 금지하고 있는 안을 담고 있는데, 공민영 체제 변화를 염두에 두고 규제의 실익을 재검토해 볼 필요가 있다. 이미 글로벌 사업자와의 무한 경쟁 속에서 규모의 경제 실현이 요원한 상황이다. 또한 외국인 소유 제한이 국민의 정서, 문화 정체성 등 문화 종속과 국내 산업 보호를 위한 규제 장치였지만 여전히 실효성이 있는가에 대해서는 의문을 제기하게 된다.

소유 겸영 규제의 근간이 된 정책 목표는 현 미디어 환경에서 유효성이 크지 않고, 정책 수단으로서의 역할과도 정합성이 부족하다. 그동안 공공성과 공적 책무로 인해 변화가 더디었던 측면을 점검하고, 규제의 현실화를 위한 규제 이념의 변화가 요구된다.

2) 편성규제

편성규제는 공공의 이익 실현을 위해 방송의 다양성을 확보함으로써 수용자의 선택권을 보장하고, 방송영상산업시장의 균형 발전을 통한 콘텐츠 경쟁력 확보와 자국 영상 산업을 보호하기 위한 취지에서 마련된 것이다(황현정·노은정·송민선, 2023). 한편 시청자의 다양한 선택지 보장을 위한 편성규제가 방송사업자에게는 사업의 자율권을 제한하는 것이 되기도 한다. 현 미디어 환경에서는 다양한 플랫폼으로의 접근성이 용이해 외부의 규제 개입이 없이도 다양한 수용자의 선택권이 보장된다. 수용자 선택권의 다양성을 저해하는 요소는 온라인 플랫폼 추천 알고리즘에 의한 편향성과 개인화 서비스에 의한 선택권 제한 우려가 더 크다. 자국 영상산업 보호를 위한 규제들도 국내 콘텐츠 보호의 목적보다 해외 콘텐츠 비율을 통제하는 효과에 그쳐 국내 영상 산업에 미치는 영향력이 미미한 상황이다(황현정·노은정·송민선, 2023).

기존의 편성규제 이념에서 벗어나 장르 혼종 및 융합을 통한 콘텐츠의 경쟁력 강화와 편성의 자율성을 통한 채널 경쟁력 제고를 염두에 둘 필요가 있다.

현 방송법 상 국내 방송프로그램의 편성규제는 오락프로그램에 대한 주시청시간대 제한, 수입 영화·애니·대중음악 중 1개국 제작물 편성 상한율 90%, 국내 방송프로그램 편성 의무, 순수 외주제작 의무편성, 지역방송 수중계 등이 있다.

오락프로그램 등 편성 상한 규제는 장르 기반 규제로 제약이 크다. 장르 구분이 모호하고, 장르 간 융합 및 혼종은 창의성 및 혁신의 발현인데 장르 규제가 콘텐츠의 경쟁력을 약화시키는 기제로 작용한다. 또한 오락 장르는 공익적이지 못하고 품질이 낮다는 고정 관념이 전제로 되어 있어 여기서 탈피할 필요가 있다. 오락프로그램은 상업적 장르라는 선입견뿐 아니라 제작비 상승 등 현실적인 제약으로 과도한 편성이 어렵다. 방송사업자들은 안정적 수익 확보를 위해 콘텐츠 소비 패턴을 따르므로 우려할 수준의 예능 쏠림 현상이 나타나기가 쉽지 않다. 뿐만 아니라 방송평가와 재허가·재승인 심사에서 분야별 편성 실적 및 편성 계획의 적절성 등을 통한 규제 장치가 안전 장치인 동시에 사업자에게는 중복 규제로 작용한다.

순수외주제작 의무편성 규제도 순수외주제작의 경계가 모호하고, 제작비 투자 효과가 미미해 규제 의미가 퇴색돼 가는 측면이 있다.

국내 제작물 규제와 수입물 편성규제는 국내 제작물에 대한 선호도가 높고 편성 비중도 높아 국내 제작물 편성규제, 순수외주제작 의무편성 및 1개국 수입물 편성 상한 규제의 실효성이 부족하다는 지적이 있다(이영주, 2024). 일례로 수입영화의 편성이 가장 많은 EBS를 보더라도 영화의 비중은 80% 이하, 대중음악과 수입 애니메이션 편성은 거의 없다. 애니메이션 국내 제작물의 경우 방송사 입장에서는 애니메이션 시청률 0.2%의 시청자에게 도달하기 위해 광고 수익을 포기해야 하는 상황과 마주하기도 한다(황현정·노은정·송민선, 2023). 이처럼 편성규제는 미디어 시청행태의 변화에 역행하는 규제들이 여전히 존재하고, 방송사업자의 경영 전략 등 사업권을 제한하는 결과로 귀결될 수 있다. 정부는 규제 실익이 크지 않은 편성규제인 오락프로그램 및 1개국 수입물 편성 상한규제 폐지, 순수외주제작 의무편성 완화, 국내 제작 애니메이션 인정기준 개선을 추진할 계획임을 공표한 만큼 콘텐츠 제작 시장의 힘을 제공할 수 있도록 추진될 필요가 있다.

3) 내용규제

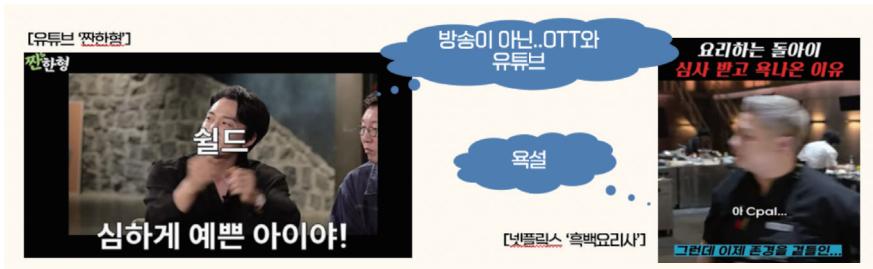
내용규제는 방송사 자체심의 의무를 부여함으로써 방송의 자유와 독립성을 보장하고, 여론 형성 영향력에 따른 공적 책무로서 사회 질서 유지, 민주적 여론 형성, 청소년 보호, 공공의 안전 확보, 다양성 보장, 공공복리 증진을 근간으로 한다. 내용규제는 경직된 규제 프레임의 특성을 단적으로 보여주는데, 지속적으로 규제 강화의 방향으로 개정되고 강요적 정책 수단이 개발되어 왔다(정인숙, 2018). 방송심의에 관한 규정은 2008년 제정된 이후로 13번의 개정이 있었지만 규제 완화의 취지는 찾아보기 힘들다는 점이 이를 방증한다. 반복되는 문제 제기는 미디어의 영향력이나 미디어 이용의 쏠림 현상이 OTT와 유튜브로 집중되지만, 내용규제는 방송법의 포섭 대상인 미디어에만 한정돼 역설적인 상황들이 심심치 않게 발생한다.

MBC의 <나 혼자 산다>는 술을 피로회복제인 것처럼 미화해 법정 제재인 ‘주의’조치를 받는 바 있다. 유튜브에서는 ‘술방’콘텐츠가 인기 장르로 급부상했고, 음주 장면 노출 빈도가 높은 OTT 콘텐츠는 방송법의 제재 대상이 아니다(강승지, 2024. 12. 15.).

일례로 음주와 관련한 방송심의규정 제28조 건전성 조항을 보면, 음주, 흡연, 사행 행위 등 미화하거나 조장하지 않도록 표현에 신중을 기해야 한다고 적시하고 있다. 미화와 조장, 신중한 표현의 정도와 수준이 명확하지 않다. 이러한 표현들은 시대와 맥락에 따라 달리 적용될 수 있어 해석의 재량권이 넓고 예측가능성이 낮아 자연스럽게 표현의 자유 위축 효과로 나타날 수 있다. 예를 들어 지상파 방송 예능 프로그램에 음주 장면의 노출 빈도가 평소보다 빈번할 것으로 예상되면 해당 방송 회차분의 프로그램 등급을 자체심의에서 높게 책정해 문제의 소지를 사전에 차단한다. 내용심의 규정 준수를 위해 당연한 조치이지만 때에 따라 과도한 예방적 조치가 이루어져 내부 제작진과 갈등을 빚기도 한다.

한편 방송언어와 관련해서도 플랫폼에 따라 차이가 크다. 방송언어에 관한 심의 조항(제51조)은 바른 언어생활을 해치는 억양, 어조, 비속어, 욕설 등을 사용해서는 안 된다고 명시하고 있다. 방송언어는 방심위에서 방송언어만 별도로 모니터링을 할 정도로 강력하게 규제하는 부분이지만, OTT 및 유튜브에서는 욕설과 및 비속어를 오락적 요소의 하나로 적극 활용하고 있다.

[그림 1] 육설을 오락적 요소(자막)로 활용한 사례



출처 : 유튜브 '찐한형'

뿐만 아니라 내용규제는 동일 콘텐츠를 플랫폼의 특성에 따라 차별적으로 제공할 수 밖에 없는 상황을 야기하기도 한다. 드라마 <원경>은 tvN의 방영시간대가 청소년 보호 시간대여서 '15세 이상 시청가'로 노출 장면을 편집하여 방영하고, 티빙에는 편집 없이 제공했다. 이처럼 동일 콘텐츠를 방송용과 OTT용으로 구분하여 제공하는 사례들이 등장하기 시작했다.

수용자의 일상 생활과 시청 패턴의 변화를 고려해 내용규제 및 프로그램 등급 규제를 살필 때이다. 자칫 현 규제가 시청보호가 필요하지 않은 시청자들의 선호 콘텐츠를 규제하는 역설적인 상황이 발생할 여지도 있다.

또한 현 법체계 하에서의 내용규제는 방송과 온라인 플랫폼 간의 규제 격차를 해소하기 위한 노력이 일방적인 규제 강화 또는 완화이기보다 미디어 이용 행태와 사회적·문화적 맥락을 고려해야 한다. 수평적 규제 체계의 정립이 선행되어야 함은 물론이고 글로벌 시장과의 통합 및 단일화 현상을 감안한 글로벌 기준을 유연하게 수용해야 한다.

4) 광고규제

광고규제는 방송의 공공성, 공익성을 고려해 광고가 사회의 건전한 가치와 규범을 위배하지 않도록 하기 위한 것이다. 그러나 현 광고규제는 광고를 7개 유형을 구분하고, 편성 시간과 횟수 제한, 광고 금지 품목을 두고 있으며, 지상파방송과 종편은 직접 광고 영업이 불가능하다. 이러한 규제들은 과거 TV로만 방송을 시청하던 시기에 만들어졌던 규제이

기에(권예지, 2025), 현 광고규제가 광고규제의 목적을 달성하는데 합목적성을 확보할 수 있는 수단이냐 라는 점에 대해 반문하게 된다. 광고규제가 공적 책무와 무관하게 방송콘텐츠 제작의 주요한 재원을 취약하게 한다는 지적을 주목할 필요가 있다(윤성우, 2011).

방송광고에 대해서 포지티브 방식으로 엄격한 형식 및 품목 규제가 여전히 유지되고 있는데, 타 플랫폼과의 규제 불균형은 방송 시장의 재원 구조를 더욱 어렵게 만들고 있다. 일례로 방송광고에서 주류광고는 오전 7시부터 오후 10시까지 금지이지만 타 플랫폼에서의 주류 광고에 대한 제재 없이 가능하며, TV에서는 의료광고가 불가하지만 유튜브나 인스타그램 등 온라인 플랫폼에서는 사전심의를 받아 활발하게 광고하고 있다. 심의 받지 않은 광고뿐 아니라 심의를 받았다 하더라도 검증되지 못한 부정확한 정보들을 담고 있는 불법 의료광고가 넘쳐나고 이용자 피해가 급증하고 있다(오경묵, 2024. 12. 28). 무조건적인 광고규제가 아니라 넘쳐나는 정보 가운데 객관적이고 검증된 정보, 신뢰받는 정보 전달 매체로서 방송광고의 역할을 간과한 측면도 있다. 방송이 온라인 광고의 사각지대를 해소 또는 완충 역할을 할 수 있는 부분에 대한 인식 부족과 규제에 대한 새로운 시각에서 접근하기 위한 노력이 필요함을 시사한다.

광고규제는 방송사의 경제적 재원 확보뿐 아니라 온라인 플랫폼 중심의 미디어 환경에서 간과될 수 있는 소비자 권리 보호를 위한 방향으로 개선될 필요가 있다. 정부도 매체 경쟁력 강화를 위해 기존의 칸막이식 방송광고 규제 체계를 개선하기 위한 계획과 더불어(방송통신위원회, 2025) 신뢰할 수 있는 정보 전달 매체로서의 기능을 강화할 수 있는 방향으로 광고 정책 방향을 모색할 필요가 있다.

4. 공정 경쟁을 위한 제도 개선 방향

본 고는 아날로그 방송시대의 규제 철학과 이념을 되돌아보며, 현 방송 규제의 목적이 아날로그 시대의 규제 철학을 그대로 계승하는 것이 규제의 합목적성과 실효성에 부합하는지에 대한 고민에서 출발했다.

다년간 지난하게 진입규제, 소유규제, 편성규제, 내용규제, 광고규제 등 규제 개편 방향에 대해서 논의돼 왔지만, 규제 개선을 위한 실행이 뒤따르지 못했다. 규제 개선의 골든 타임을 실기한 데에 대한 진지한 진단이 필요하다. 통상 방송규제의 이념 및 목표는 방송의 공익성, 방송 영상 산업의 육성과 성장 촉진, 콘텐츠의 경쟁력 확보, 다양성 및 선택권 확대, 시청자 권익 보호하에 이루어졌고, 다양한 규제들을 통해 긍정적인 성과들도 있었다. 하지만 이러한 규제 목표를 달성하기 위한 규제 수단들이 미디어 환경 변화에 대응하지 못해 자연 성장을 도태시키는가 하면, 투자 및 자본 유입의 제약 요소로 작용하고 영업의 자율권을 침해하는가 하면 다양성 및 이용자의 선택권을 축소하고, 서비스 혁신을 저해해 콘텐츠의 경쟁력을 약화시키는 결과를 초래하기도 했다. 결국 방송 산업의 활성화와 경쟁력 제고가 아닌 규제 자체가 걸림돌로 작용하며 규제 실패를 야기하는 경우들도 목격했다.

규제 철학과 이념에 대한 새로운 접근이 필요하다. 공공성·공익성 책무 중심의 규제에서 우선 탈피할 필요가 있다. 디지털 전환 시대에 부합하는 사업자 공통의 사회적 책임과 사업의 자율성을 보장하는 방향으로 규제 이념이 전환될 필요가 있다. 기존에 공익 이념에 합당한 정책을 갖추지 못한 채 공익과 규제 강화라는 등식이 성립하면서 공익성 보장이 곧 규제를 정당화하고 강화시키는 결과를 초래했다는 지적을 새길 필요가 있다(정인숙, 2018).

또한 미디어 생태계 개입을 위한 ‘경직된 규제 체계’ 중심에서 자율적 생태계 조성을 위한 ‘지원’과 ‘진흥’ 중심으로 정책적 관점을 바꿀 필요가 있다. 기존 방송법 기반의 규제 정책은 국내 사업자들 간의 공정 경쟁 환경 조성을 위한 제도 마련이었고, 협상력 및 경쟁력 열위의 사업자들을 지원함으로써 공정경쟁을 구현하고자 하였으나 이제는 글로벌 사업자들과의 공정 경쟁 환경을 조성하기 위한 토대 마련과 경쟁력 확보를 위한 제도적 접근이 필요하다. 즉 지속가능한 생존과 공존 생태계 조성을 염두에 두어야 한다.

또한 ‘수동적’ 시청자가 아닌 ‘능동적’ 이용자의 권리 증진과 보호로 인식을 전환함으로써 공급자 중심이 아닌 ‘수용자’ 중심의 규제 철학 전환이 무엇보다 선결되어야 한다.

‘공정한’ 미디어 생태계를 조성하기 위한 상황과 맥락이 달라졌다. 규제 철학과 이념에 대한 사회적 가치도 변했고, 생태계에서 활동하는 사업자들과 그들의 역학관계도 변했다. 주파수 희소성의 가치에서 출발한 공익성 개념은 이제 바뀌어야 한다. 유한성이 아니

라 이제는 모든 것이 연결되는 네트워크 상에서 ‘무한성’을 전제로 한 콘텐츠와 데이터 자원에 기반하여 이용자 권익 보호를 위한 고유한 가치를 발굴해야 한다. 여전히 존재해야 하는 ‘공익’적 가치가 있다면, 새롭게 출범할 통합미디어법의 정책 이념과 목표는 이러한 가치의 합목적성을 구현할 수 있는 정책 수단을 연결하고 재편해야 한다. ‘자율적 공익성’, ‘공익적 자율성’은 존재할 수 없는 가치일까?

참고문헌

- 강승지 (2024.12.15). OTT 예능 한 편당 음주 장면 5.6회…“술방 무분별 노출”, 〈뉴스1〉
- 권예지 (2025). 변화된 광고시장에서의 방송광고 경쟁력 강화 방안 : 진화를 허하라!, 〈방송문화〉, 봄호, 63~74.
- 김준경 (2024). 통합미디어법, 끝없는 쟁점, 〈방송작가〉, 10월호, 20~22.
- 방송통신위원회 (2024). OTT 관련 주요 현황 및 방송시장 영향분석 결과.
- 방송통신위원회 (2025). 2025 주요 업무추진계획.
- 방송통신위원회 (2025). 2024년 방송사업자 재산상황 공표집
- 방송통신위원회 (2025). 2024년도 방송시장 경쟁상황 평가
- 미디어·콘텐츠산업융합발전위원회 (2024). 미디어·콘텐츠 산업융합 발전방안(안).
- 여론집중도조사위원회 (2021). 여론집중도조사보고서.
- 오경복 (2024.12.28). “블로그·인스타에 올린 게시물, 의료광고 심의받아라!” 공문에 종소 병의원 블로그 대란, 〈조선일보〉, <https://www.chosun.com/national/welfare-medical/2024/12/28/7PCHYMKBOBBIFE7B3G7TKOFZA>
- 유진희 (2024). 제작비 폭등에 따른 국내 드라마 시장의 변화와 개선방안, 〈MEDIA ISSUE & TREND〉, 63, https://www.kca.kr/Media_Issue_Trend/vol63/KCA63_23_trend.html.
- 이성출 (2023). KCTA 민간미디어위원회 내부 회의자료.
- 이영주 (2024). ‘통합미디어법’의 입법 방향에 대한 제언, 〈언론중재〉, 여름호, 16~31.
- 이영주 (2025). 미디어 융합 시대에 적합한 방송 규제 개선 및 합리적 규제 완화 방향, 〈한국언론학회 2025 봄철 정기학술대회 종편4사 특별세션 자료집〉.
- 이종관 (2024). 국내 방송콘텐츠 제작 환경 개선을 위한 제도 개선 방향, 〈방송시장 활성화를 위한 제도설계 방안 및 온라인 플랫폼의 정보 콘텐츠 무결성을 위한 정책 방안〉 세미나 자료집.
- 정인숙 (2018). 「방송법」개정 역사를 통해 살펴본 「방송정책수단」의 변화와 함의 분석, 〈방송통신연구〉, 여름호, 9~27.
- 천혜선 (2025). 방송콘텐츠 제작환경 변화와 지속 가능한 제작투자의 과제, 〈한국언론학회 2025 봄철 정기학술대회 종편4사 특별세션 자료집〉.
- 허욱·이영주 (2022). 지상파 민영 방송의 소유 규제 완화가 방송 시장에 미치는 영향에 대한 고찰, 〈한국방송학보〉, 36(2), 116~152.
- 황현정·노은정·송민선 (2023). 편성규제의 영향 분석 및 규제 합리화 방안 연구.