

방송법 25년, 경로의존성의 굴레를 넘어

정영주
서울대학교 언론정보연구소 연구원

목차

- 1 들어가는 말
- 2 2000년 방송법의 의의와 한계
- 3 방송법 개정 현황과 특성
- 4 방송 규제 개편의 거듭된 실기(失期)
- 5 방송법의 미래 : 단절적 변화를 향하여

요약

한국의 방송 시장은 엄청난 변화를 겪고 있지만, 이 생태계를 규율하는 법제는 2000년 제정된 방송법 체제 그대로다. 방송법은 2000년 이후 34차례 개정되었지만, 이러한 개정이 시장의 변화를 반영하며 전체 산업의 성장을 도모하는 방향으로 이루어져 왔는가에 대한 평가는 회의적이다. 한국의 방송법 개정 과정은 정치적 논쟁의 대상으로 연결되고, 여야 대립 구도를 기반으로 정치 과잉화되는 특성을 보인다. 지난 25년간 방송법은 다양한 규제를 유지하면서 규제를 강화하거나 신설하는 경향을 보이며 경로의존성을 답습해왔다. IPTV, 종편 채널, OTT 등 새로운 서비스의 도입이나 정권 교체 시기마다 방송법제 개편 논의는 반복되었지만, 정책 논리가 아니라 정치 논리를 우선하면서 제도 변화로 이어지지 못했다. 과거는 반면교사가 될 때 의미를 갖는다. 더 늦기 전에 경로의존성을 벗어나 단절적 변화를 도모하며, 방송법제와 규제 체계를 혁신하고 근본적으로 새로운 미디어 체제를 마련해야 할 시점이다.

1. 들어가는 말

한국의 방송 산업에서 2000년대는 변화가 많은 시기였다. 1991년 민영 지상파방송 SBS의 개국과 1995년 케이블TV가 도입되었을 때만 해도 크게 느껴지지 않았던 방송 시장의 변화는 2002년 위성방송, 2005년 위성DMB와 지상파DMB, 2008년 IPTV, 2011년에는 종합편성채널들이 진입하면서 본격적인 경쟁 체제로 변모하기 시작했다. 더 큰 변화는 인터넷과 스마트폰이 대중화하면서 시작되었다. 2008년 국내에 유튜브가 진출하고, 2010년 CJ가 티빙 서비스를 출시했으며, 2016년에 넷플릭스가 한국에 서비스를 시작했다. 2019년 웨이브, 2020년 쿠팡 플레이, 2021년에 디즈니플러스가 서비스를 시작했고, OTT라는 용어는 대중적인 용어가 되었다. 페이스북, 인스타그램, 틱톡과 같은 소셜미디어는 일상이 되었고, 2025년 현재는 챗GPT를 필두로 한 인공지능(AI)이 화두이다.

숨 가쁘다고 할 만큼 이어지는 미디어 서비스의 등장은 일상생활에 필수적인 매체를 TV(22.6%)에서 스마트폰(75.3%)으로 바뀌었고, OTT 이용률은 79.2%에 달한다(방송통신위원회, 2024). 강산이 두 번 넘게 변할 동안 미디어 환경은 급변했지만, 이 생태계를 규율하는 법제는 그대로다. 바로 2000년 방송법 체제다.

2. 2000년 방송법의 의의와 한계

2000년 방송법은 방송 환경의 급격한 변화에 대응하기 위해 종전의 방송법, 종합유선방송법, 유선방송관리법 및 한국방송공사법을 통합하고, 방송의 자유와 독립성 및 공공성 보장을 위해 방송위원회의 위상을 강화하며, 시청자의 권익 향상과 방송영상산업의 진흥 기반 조성을 목적으로 제정되었다(법률 제6139호, 2000. 1. 12. 제개정 이유). 방송법은 시청자의 권익 보호(제3조), 방송편성의 자유와 독립(제4조), 방송의 공적책임(제5조), 방송의 공정성과 공익성(제6조)을 기본 이념으로 삼았다. 정치권력의 방송 장악 및 통제라는 역사적 경험을 배경으로 방송의 독립과 공익성이 가장 중요한 정책 이념으로 자리 잡았다.

그러나 2000년 방송법은 정책 이념과 그 적용 수준에서도 한계를 배태하고 있었다. 시청자의 권익 보호, 방송편성의 자유와 독립, 공적 책임, 공정성과 공익성이라는 기본 이

념은 중복적이고 이념 간의 관계도 모호했다. 반면 미디어 정책에서 주요한 이념 중 하나인 ‘다양성’과 ‘경쟁’은 기본 이념으로 제시되어 있지 않았고, 이를 뒷받침할 수 있는 구체적인 실행 조항도 불충분했다(강재원, 2009; 정윤식, 2011; 정인숙, 2004). 방송법에서 경쟁 이념의 부재는 이후 미디어 시장에 다양한 사업자들이 진입하면서 실질적인 정책의 난맥상으로 이어졌다. 케이블 방송을 시작으로, 위성방송, DMB, IPTV, 종합편성채널 등이 연이어 시장에 진입하고, 유튜브, 넷플릭스와 같은 OTT 사업자가 등장하면서 방송 시장은 경쟁적 시장 구조로 변화했지만 공정한 시장 경쟁 체제가 형성되어 있다고 보기 어렵다.

이념의 실질적인 적용 측면에서도 한계가 적지 않다. 방송법에는 공영방송에 대한 개념 정의와 법적 근거가 없으며, 공영과 민영의 구분 없이 모든 지상파방송사업자에 대해 동일한 소유제한(제8조, 제14조), 재허가(제9조), 방송평가(제31조), 편성비율 규제(제69조, 제71조, 제72조), 방송광고(제73조) 규정들을 적용한다. 또한 지상파방송과 유료방송사업자의 구분 없이 지상파방송, 종합편성채널, 일반PP, 케이블SO, 위성방송에 이르기까지 모든 방송사업자는 동일한 공적 책임과 공정성·공익성을 준수해야 한다. 매체의 형태와 공·민영을 구분하지 않은 방송법은 방송의 공익성도, 시장의 산업적 효율성도 모두 확보하지 못하는 결과를 낳았다.

전송방식을 기준으로 칸막이식 규제를 적용하는 수직적 규제 체계의 방송법은 기술 발전과 이에 따른 서비스의 다양화, 시장 변화를 반영하는 데 한계를 노정했다. 공영과 민영, 지상파방송과 유료방송, 유료방송과 OTT 서비스 간 규제 형평성과 규제 공백 문제가 발생한 지 오래다. 경직된 규제 체계 속에 방송사업자들의 경쟁력은 저하되고 글로벌 OTT 사업자들의 영향력은 커졌으며, 전체 미디어 산업의 침체가 우려되는 상황에 직면했다.

3. 방송법 개정 현황과 특성

1) 여야 경쟁의 대상이 된 방송법

모든 혁신은 기존 규제와의 긴장을 만들어내고, 법규제가 혁신의 속도를 따라가지 못할 경우 규제 지체 혹은 규제 공백 상태를 야기한다. 이 같은 긴장은 현행 규제에 대한 개정 압력으로 작용한다(Thomas Fetzer·김태오, 2016). 방송법 역시 적지 않은 개정을 거쳤

다. 그러나 이러한 개정이 시장의 변화를 반영하고 전체 산업의 성장을 도모하는 방향으로 이루어져 왔는가에 대한 평가는 회의적이다.

법 개정은 국회의 고유 권한이다. 1987년 개헌 직후 구성된 제13대 국회부터 국회에 제출되는 법안의 수는 꾸준히 증가했지만, 법률 반영 비율¹은 지속적으로 하락하고 있다 ([표 1] 참조).

방송법의 경우, 법률안 제안 건수나 법률 반영 비율에서 국회 전체 현황과 뚜렷한 차이가 나타난다([표 1] 참조). 방송법 의원 발의안은 국회 전체 의원 발의안의 증가 폭에 크게 못 미친다. 또 하나 특기할 만한 점은, 방송법 정부 제출안의 추이가 국회 전반적인 양상과 다르게 나타난다는 것이다. 16대 국회에서는 방송법 개정에 대한 정부안이 한 건도 제출되지 않았고, 17대 2건, 18대 3건, 19대 6건, 20대 5건, 21대 6건으로 늘어나는 추세를 보인다. 방송법의 법률 반영 비율 역시 19대를 제외하고는 국회 전체의 법률 반영 비율에 비해 현저히 낮다.

이처럼 방송법 개정 제안 건수도 적고, 법률 반영 비율 역시 낮은 경향은 한국 방송 정책 결정의 정파성과 무관하지 않다. 방송이 갖는 정치적·사회문화적 영향력과 권위주의 정권 시절부터 이어온 방송의 독립성 논란 등으로 인해 한국의 방송 정책은 정치적 논쟁의 대상이 되었고, 정책 결정 과정의 정치 과잉성은 여야 대립 구도를 기반으로 국회에서 발현되었다(정영주·홍준용, 2019a). 결과적으로 방송법은 정책적으로 접근되기보다는 정쟁의 수단이 되고, 미디어 산업에 대한 거시적 조망보다 당면 이슈에 즉각적으로 대응하는 개정을 거듭해 왔다.

[표 1] 제16대 이후 국회 법안 제안 및 법률 반영 현황

구분(연도)	제안 건수	법률 반영	*비율(%)	제안자	건수	법률 반영	비율(%)	
16대 (2000~2004)	전체법안	2,507	1,579	63%	의원	1,651	770	46.6%
					위원장	261	258	98.9%
					정부	595	551	92.6%
	방송법	25	8	32%	의원	22	5	22.7%
					위원장	3	3	100%
					정부	0	0	0%

1) 법률 반영 건수는 본회의에서 가결된 법률안과 본회의에 부의되지 않았으나 위원회에서 제안한 대안에 반영된 법률안 등 국회에서 법률안을 심의한 결과 최종적으로 법률에 반영된 법률안의 수를 의미한다. 대안 반영은 위원회의 법률안 심사 결과 그 법률안의 내용을 일부 또는 전부 반영한 위원회 대안을 제안하는 대신 본회의에 부의하지 않기로 한 법률안으로서 실질적으로는 가결 법률안과 차이가 없다(국회의안정보시스템 <http://xn--likms-5z0w.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do>).

17대 (2004~2008)	전체법안	7,489	3,775	50.4%	의원	5,728	2,232	39.0%
					위원장	669	654	99.2%
					정부	1,102	889	80.7%
	방송법	66	27	40.9%	의원	60	22	36.7%
					위원장	4	4	100%
					정부	2	1	50.0%
18대 (2008~2012)	전체법안	13,913	6,198	44.5%	의원	11,191	3,886	34.7%
					위원장	1,029	1,024	99.5%
					정부	1,693	1,288	76.1%
	방송법	79	16	20.3%	의원	74	14	18.9%
					위원장	2	2	100%
					정부	3	0	0%
19대 (2012~2016)	전체법안	17,822	7,429	41.7%	의원	15,444	5,346	34.6%
					위원장	1,285	1,280	99.6%
					정부	1,093	803	73.5%
	방송법	70	34	48.6%	의원	58	23	39.7%
					위원장	6	6	100%
					정부	6	5	83.3%
20대 (2016~2020)	전체법안	24,141	8,799	36.4%	의원	21,594	6,608	30.6%
					위원장	1,453	1,453	100%
					정부	1,094	738	67.5%
	방송법	98	11	11.2%	의원	91	9	9.9%
					위원장	2	2	100%
					정부	5	0	0%
21대 (2020~2024)	전체법안	25,858	9,063	35.0%	의원	23,655	7,220	30.5%
					위원장	1,372	1,356	98.8%
					정부	831	487	58.6%
	방송법	104	23	22.1%	의원	94	18	19.1%
					위원장	4	4	100%
					정부	6	1	16.7%
22대 (2024~2025. 5)	전체법안	10,259	1,642	16.0%	의원	9,625	1,278	13.3%
					위원장	254	235	92.5%
					정부	379	129	34.0%
	방송법	37	2	5.4%	의원	35	0	0%
					위원장	1	1	100%
					정부	1	1	100%

*비율=법률 반영/제안 건수, 소숫점 둘째자리에서 반올림

2) 방송법 개정 : 규제 강화의 경로의존성

2000년 방송법 제정 이후 2025년 4월 말까지, 정부조직법 등 타법 개정에 의한 경우를 제외하고 방송법 개정은 모두 34차례 있었다(표 2 참조). 방송법은 16대 국회에서 4차례, 17대 국회에서 4차례, 18대 국회에서 4차례, 19대 국회에서 7차례, 20대 국회에서 4차례, 21대 국회에서 9차례, 22대 국회(2025. 5월 기준)에서 2차례 개정되었다. 이는 모두 개정 일자 기준이며, 개정 일자와 시행 일자가 동일하지 않은 경우도 적지 않다.

[표 2] 2000년 이후 방송법 개정 현황

번호	대수	개정 일자	시행 일자	주요 내용
1	16대	2002. 4. 20.	2002. 4. 20.	- 유료방송의 지상파 의무재송신 채널 축소 등
2		2002. 12. 18.	2003. 1. 1.	- 장애인 시청 지원 유료방송으로 확대
3		2003. 5. 10.	2003. 5. 10.	- 방송위 위상 강화 및 독립성 강화
4		2004. 3. 22.	2004. 3. 22.	- 데이터방송, 이동멀티미디어 방송 정의 신설 등 도입 근거 마련 - 대기업의 케이블SO 주식 소유제한 폐지 - 외국자본의 케이블SO 및 PP 출자 제한 완화 - 방송사업자 소유 경영 제한 규정 위반 시 방송위 직접 시정명령 - 지역사업권료 및 방발기금 체납 시 가산금 부과 - 심의 미필 방송광고 제한 - 지상파 국내 제작 신규 애니메이션 편성 의무화 - 자료 미제출, 거짓 자료 제출 시 과태료 부과 등
5	17대	2005. 5. 18.	2005. 5. 18.	- SO 지역사업권료 폐지, 방발기금으로 일원화 - 남북방송교류추진위 설치 - 방송광고의 종류 규정 - 재난방송 의무 모든 방송사업자로 확대 등
6		2006. 10. 27.	2006. 10. 27.	- 공동체 라디오 방송 규정 신설 - 보도에 관한 정의 규정 및 제한 규정 신설 - 지상파방송 PP 경영 제한 - 최다액 출자자 변경 승인 관련 규정 신설 - 방송심의 과징금 처분 근거 마련 - 방송분쟁조정위원회 신설 - 광고와 방송 프로그램의 구분 및 어린이 방송광고 자막 표기 등
7		2007. 1. 26.	2007. 4. 27.	- 위성방송사업자 대기업 소유지분 제한 완화 - 지역방송발전위원회 신설 - 한국방송공사 이사의 제척 사유 법적 근거 신설 - 중계유선방송사업자 채널 운용 규정 및 공익채널 운용 의무화 - 지상파방송 계열PP 광고의 한국방송광고공사 위탁 - 국민관심행사 고시 및 보편적시청권보장위원회 신설
8		2007. 7. 27.	2007. 10. 28.	- 지상파방송사업자 간 경영 제한 범위 확대 - PP사업자 등록 요건 규정 - 방송사업자 행정처분 요 - 외국방송사업자 직접 재송신 승인 등

18대	9	2009. 7. 31.	2009. 11. 1. 2010. 8. 1.	<ul style="list-style-type: none"> - 지상파방송, 종합편성PP, 보도전문PP에 대한 1인 지분 소유한도 49%→40% - 대기업, 일간신문, 뉴스통신의 지상파방송 소유한도 20%→10% - 대기업, 일간신문, 뉴스통신의 보도전문PP 소유한도 30%, 외국자본 소유한도 10%로 하향 조정 - 구독률 20% 이상 일간신문의 지상파방송 진입 금지 - 방송광고 관련 심의규정 보완 - 미디어다양성위원회 신설 - 시청점유율 제한 제도 도입 - 유료방송사업의 허가 승인 유효 기한 확대 - 방송사업자 위반 행위 시 광고 중단 등의 제재조치 - 방송사업자 허가 승인 등록 취소 시 12개월 이내 방송 계속 - 가상광고 및 간접광고 신설 - 방송심의 규정 위반 시 과징금 부과 - 방송광고 자율심의제 도입 등
				<ul style="list-style-type: none"> - 양벌 규정에 대한 책임주의 원칙
				<ul style="list-style-type: none"> - 시청자권익보호위원회로 명칭 변경 - 방송시장경쟁상황평가 법적 근거 신설 - 장애인방송 의무화 - 금지행위 규제 신설 등
				<ul style="list-style-type: none"> - SO, 위성방송 장애인 복지 채널 의무화 - 종합편성채널에 대한 국내 제작 신규 애니메이션 편성의무 부과 - 시청자미디어센터 신설
				<ul style="list-style-type: none"> - 미래창조과학부와 방통위 업무 분장 - SO 지역채널 지역보도 외 해설 논평 금지 - SO와 위성방송의 공익채널 운용 의무화
				<ul style="list-style-type: none"> - KBS 결산 절차 규정 변경
				<ul style="list-style-type: none"> - 방송심의 규정에 인종, 민족, 지역, 종교 등 차별 금지 규정 추가 - KBS 이사 결격사유 강화 - KBS 사장 국회 인사청문회 도입 - 디지털방송프로그램 표준 음량기준 고시 - 유료방송 이용약관 변경 통지 - 장애인방송 수신기 보급 경비 지원 근거 마련 - 시청자미디어센터 법인화 등
				<ul style="list-style-type: none"> - FTA 체결 상대국의 일반PP 지분 제한 폐지 - 홀소핑 납품업체에 대한 불공정행위 규제 - 중계유선방송사업자의 운용 채널 수 제한 규정 등
				<ul style="list-style-type: none"> - 유료방송 합산규제 신설 - 외주제작 특수관계자 방송프로그램 편성 비율 제한 규정 삭제
				<ul style="list-style-type: none"> - 기술결합 서비스 정의 신설 - 시청자미디어센터를 시청자미디어재단으로 변경 - 지상파 및 국민관심행사 분쟁 시 방송의 유지·재개 명령권 신설
19대	16	2015. 3. 13.	2015. 3. 13. 2015. 3. 15. 2015. 9. 14. 2016. 5. 29.	<ul style="list-style-type: none"> - FTA 체결 상대국의 일반PP 지분 제한 폐지 - 홀소핑 납품업체에 대한 불공정행위 규제 - 중계유선방송사업자의 운용 채널 수 제한 규정 등
				<ul style="list-style-type: none"> - 유료방송 합산규제 신설 - 외주제작 특수관계자 방송프로그램 편성 비율 제한 규정 삭제
				<ul style="list-style-type: none"> - 기술결합 서비스 정의 신설 - 시청자미디어센터를 시청자미디어재단으로 변경 - 지상파 및 국민관심행사 분쟁 시 방송의 유지·재개 명령권 신설
				<ul style="list-style-type: none"> - 외주제작사 정의 조항 신설 및 간접광고 허용 - 방송분쟁조정위원회 구성 및 운영 법률에 직접 규정 - 방통위의 방송광고 매출 현황 자료 제출 요구권 신설 - 유료방송 VOD 요금 승인제에서 신고제로 변경 등

20		2017. 3. 14.	2017. 9. 15.	- 홀소핑방송 시청자위원회 설치 의무
21	20대	2018. 3. 13.	2018. 3. 13. 2018. 9. 14.	- 재허가 · 재승인 받지 못한 경우 12개월 이내 방송 지속 - KBS 결산 절차 변경 - 홀소핑 방송사가 받은 제재조치 시청자 고지 강화 등
22		2018. 12. 24.	2019. 6. 25.	- 재허가 · 재승인 심사 사항으로 타 법령 위반 포함
23		2019. 12. 10.	2019. 12. 10. 2020. 3. 11. 2020. 6. 11.	- 5년 이상 방송실적 없는 PP 등록 취소 조항 신설 - 심의 규정에 자살 예방 등 조항 신설
24		2020. 12. 8.	2020. 12. 8.	- KBS 정관변경 인가 신청 30일 내 인가 여부 통지
25	21대	2021. 6. 8.	2021. 12. 9.	- 방통위 권한 일부 방통위 소속기관장에게 위임 근거 마련
26		2021. 10. 19.	2022. 4. 20.	- KBS 이사 및 집행기관의 보수, 수당, 업무추진비 공개 의무화
27		2021. 12. 28.	2022. 6. 29.	- 중소 SO 정부 지원 근거 신설
28		2022. 1. 11.	2022. 7. 12.	- 기술결합서비스 승인제에서 신고제로 완화 - KBS의 공적 책임으로 지역적 다양성 구현 신설 - 유료방송 이용요금 승인제→신고제 - 유료방송 서비스 품질평가 실시
29		2022. 6. 10.	2022. 12. 11.	- 유료방송사업자 전송기술 선택 기술 중립성 근거 마련
30		2023. 4. 6.	2023. 4. 6.	- SO 지역채널에 공공채널의 보도나 해설 논평 허용
31	22대	2024. 1. 23.	2024. 7. 24.	- SO, 위성방송의 계열회사 합병 시 변경허가 · 변경승인→신고제
32		2024. 1. 30.	2025. 1. 31.	- 외국 영화, 애니메이션 한국어 더빙 경비 지원 근거
33		2024. 10. 22.	2025. 4. 23.	- 텔레비전 방송 외 PP 등록제에서 신고제로 완화
34		2025. 4. 22.	2025. 10. 23.	- KBS 수신료 합산징수 법적 근거 마련

규제는 규제의 효력이 발생하는 시점을 기준으로 사전 규제와 사후 규제로, 방식에 따라 구조 규제와 행태 규제로, 목적에 따라 경제적 규제와 비경제적(또는 사회적) 규제로 구분할 수 있다(홍대식·김정현·채정화, 2019). 진입 규제, 소유 및 겸영 규제, 기업 결합 규제가 대표적인 구조 규제에 해당하며, 요금 규제, 점유율 규제, 경쟁상황평가와 금지행위 규제 등이 행태 규제에 해당한다.

한편, 방송 산업에는 사회문화적 가치 실현을 위한 비경제적 규제도 적지 않다. 방송편성 규제, 방송광고 규제, 방송심의 규제 등은 직접적인 경제적 규제에 해당하지 않지만, 방송사업자의 행위를 제한하고 시장 경쟁력에도 중요한 영향을 미친다. 현행 방송법상 주요한 규제 내용을 이러한 구분에 따라 제시하면 [표 3]과 같다.

[표 3] 규제 유형 구분

구분		주요 내용
사전 규제	구조 규제	진입규제 <ul style="list-style-type: none"> - 허가, 승인 및 재허가 재승인 - 합병 등 변경 허가, 최대액 출자자 변경 승인 - 폐업 및 휴업 신고
		소유·겸영 규제 <ul style="list-style-type: none"> - 1인, 외국 자본, 대기업, 신문·뉴스 통신사 자본 제한 - 사업 겸영 규정
	행태 규제	행위 규제 <ul style="list-style-type: none"> - 방송 편성 비율 규제 - 채널 구성 규제 - 방송광고 규제 - 이용약관 신고 및 이용요금 승인 의무
		상태 규제 <ul style="list-style-type: none"> - 경쟁상황평가 제도 - 시장점유율 규제 - 시청점유율 규제
사후 규제	행태 규제	행위 규제 <ul style="list-style-type: none"> - 금지행위 규제 - 방송심의 규제

이러한 규제 유형을 기준으로 방송법 개정의 변화와 특성을 살펴보면, 전반적으로 방송법은 2000년 형성된 규제의 틀을 유지한 채, 규제 완화보다는 규제를 신설하거나 강화하는 방향으로 개정되어 왔음을 알 수 있다.

먼저 시장 구조와 관련한 진입 규제 및 소유·겸영 규제 영역이다. 시장 진입과 관련하여 방송법은 새로운 서비스가 도입될 때마다 해당 개념을 새로 정의하고, 법적 근거를 마련하는 방식으로 대응해왔다. 데이터 방송과 이동멀티미디어 방송의 법적 근거 마련(2004),

공동체 라디오 방송 규정 신설(2006)이 대표적이다. 기술의 발전으로 자연스럽게 등장한 ‘방송 사업 간 전송 방식 혼합 사용 서비스’ 역시 불법 논란 끝에 기술결합서비스로 정의되어 승인을 받은 후 제공이 가능하도록 했다. 이후 기술결합서비스는 신고제로 완화되었지만(2022), 방송법이 새로운 서비스를 포섭하는 데 매우 경직된 체계임을 보여주는 사례다. 유료 방송 사업자들의 허가·승인 유효기간은 확대되었지만(2009) 지상파방송은 제외되었고, 방송법 외 다른 법령의 위반 여부도 포함하도록 재허가·재승인 심사 내용은 강화되었다(2018).

소유 규제에 경우 케이블 SO와 위성방송에 대한 대기업 지분 제한 폐지 및 외국 자본 제한 완화가 이루어졌다. 2009년에는 신문·방송 겸영 허용에 따라 지상파방송과 종편, 보도PP에 대해 전향적인 지분 제한 완화도 있었다. 그러나 지상파방송의 PP 겸영과 지상파 방송사업자 간 겸영 규제는 오히려 강화되었다(2006, 2007).

다음으로 행태 규제와 관련한 주요 내용들을 살펴본다. 다수의 편성 규제(▲방송프로그램 분야별 균형 편성 ▲주된 방송 분야 프로그램 의무 편성 ▲국내 제작 프로그램 의무 편성 ▲국내 영화·애니메이션·대중음악 편성 ▲국내 신규 제작 애니메이션 편성 ▲분야별 1개 국가 제작물 편성 제한 ▲외주제작 편성)는 폐지 없이 유지되고 있다. 국내 제작 신규 애니메이션 편성은 지상파방송 의무화(2004)에 이어 종합편성채널과 애니메이션 전문 편성 PP까지 확대되었으며(2012), 편성 비율 고시를 통해 편성 비율을 조정하거나 산정 주기를 확대하는 미시적 조정을 거듭해 왔다. 장애인방송은 대상 사업자를 확대하였다(2002) 전체 방송사업자로 의무화되었고(2011), 재난방송 의무도 모든 방송사업자로 확대되었다(2005). 일반PP의 보도 프로그램 편성은 제한되었고(2006), 케이블 SO의 지역채널에서 지역 보도 외 해설과 논평은 금지되었다(2013). 또한, 국민관심행사와 보편적시청권 중계방송권 제공 의무가 도입되었고(2007), 2015년에는 지상파방송과 국민관심행사 분쟁으로 인한 방송 중단 시 방송의 유지·재개 명령권이 신설되었다. 편성과 관련한 규제 완화는 2015년에 지상파방송사의 외주제작 특수 관계자 편성 비율 제한 규정 폐지가 유일하다.

유료방송사의 채널 구성과 관련하여, 의무재송신 채널은 KBS1, EBS로 축소되었고(2002), 이후 장애인 복지 채널과 공익채널 운용 의무가 추가되었다(2012, 2013). 중계유선 방송사업자의 채널 운영 범위와 운용 채널 수는 엄격하게 제한되었다(2007, 2015). 유료방

송 VOD 요금은 승인제에서 신고제로 완화되었고(2016), 유료방송 이용요금은 2022년에 승인제에서 신고제로 완화되었지만, 다수의 이용요금 및 약관 신고 관련 여러 가이드라인이 존재해, 여전히 사업자들의 자유로운 상품 운용과 가격 책정을 제한하고 있다. 홈쇼핑채널 사업자에 대해서도 지속적으로 규제가 강화되었다. 납품업체에 대한 불공정행위 규제 방안이 마련되었고(2014), 시청자위원회 설치가 의무화되었으며(2017), 제재 조치를 받은 경우 시청자 고지 의무가 강화되었다(2018).

광고 규제는 방송광고 종류(시보광고, 가상광고, 간접광고 등)를 법에 열거하여 규정하고(2005, 2009), 법에 명시된 형태 외 광고는 허용되지 않는 포지티브 규제 형태로 운영된다. 광고 형식, 광고 시간, 광고 품목, 광고 판매 방식은 물론, 방송광고와 방송프로그램의 명확한 구분, 어린이를 주 시청대상으로 하는 방송프로그램의 광고 자막 표기 등 내용 규제도 강화되었다(2006). 지상파방송은 한국방송광고공사에 광고 영업을 위탁해야 하며, 지상파방송 계열 PP 역시 한국방송광고공사에 광고 영업을 위탁하도록 했다(2007). 방송사업자 위반 행위 시 광고 중단 등의 제재 조치가 가능하며(2009), 방통위는 방송광고 매출 현황 자료를 요구할 수 있다(2016). 광고 규제와 관련해 완화된 사항은 헌법재판소의 방송광고 사전심의 제도 위헌 결정에 따라 해당 규정을 삭제하고, 광고 자율심의제를 도입한 것이다(2009).

시청점유율 제한(2009)에 이어 2011년에 방송시장경쟁상황평가 제도와 금지행위를 신설하며 규제를 강화했지만, 방송시장경쟁상황평가 결과는 매년 평가만 할 뿐 실제 정책에 반영되지 않는다. 2015년에는 유료방송사업자의 특수관계자 간 합산 규제가 신설되었다가 2018년 일몰제로 폐지되었다. 그렇지 않아도 추상적이고 모호한 방송심의 사항은 더욱 확대되었으며(2014, 2019), 과징금 등 제재 조치도 강화되었다(2006).

공영방송 KBS 관련 법 개정 사항은 KBS 이사의 제척 사유 근거 신설(2007), KBS 이사의 결격 사유 강화 및 사장 임명 시 인사 청문 실시(2014), KBS 이사 및 집행기관의 보수, 수당, 업무추진비 내역 공개(2021) 등으로, 이사회 구성과 운영에 대한 규제가 강화되었다(2021). 공사의 공적 책임에 지역적 다양성이 추가되었고(2022), 결산 절차 역시 두 번에 걸쳐 개정되었다(2013, 2018). 그러나 이러한 개정들은 공영방송의 위상과 범위, 독립적 지배

구조와 공적 책무의 내용, 재원 등 근원적 사안에 대한 논의보다는, 이사회 구성과 사장 임명, 결산 절차 변경 등 여야 간 정파성을 표출하면서 공영방송에 영향력을 행사하고자 하는 정치권력의 인식만을 드러냈을 뿐이다(정영주·홍중운, 2019a).

한편, 방송분쟁조정위원회(2006, 2016), 보편적시청권보장위원회(2007), 지역방송발전위원회(2007), 미디어다양성위원회(2009), 시청자권익보호위원회(2011), 방송경쟁상황평가위원회(2011) 등이 설치되었으며, 이외에도 방통위의 시정명령과 제재 조치 등 권한을 강화하는 방향으로 법개정이 이루어졌다.

지난 25년간 방송법은 정부의 강력한 개입 하에 규제 폐지 대신 규제 신설을, 규제 완화보다는 규제 강화의 방향으로 개정되어 왔다. 정인숙(2018)은 방송법의 공익 이념이 그에 합당한 정책 수단을 갖추지 못한 채 ‘공익=규제 강화’라는 등식에 기반하여 규제를 정당화하고 강화시키는 결과로 이어졌다고 지적한다. 방송법의 촘촘한 규제가 사업자의 자율성을 저해하고 시장과 괴리되는 사이, 지상파방송의 방송광고매출액은 2003년 2조 6,560억 원(미래창조과학부·방송통신위원회, 2015)에서 2023년 말 기준 9,273억 원(과학기술정보통신부·방송통신위원회, 2024)으로 20년 사이 3분의 1 수준으로 줄어들었다. 유료방송 가입 가구 비율도 2021년 94.3%로 정점을 찍었다가 2024년 91.9%까지 하락하며 지속적인 감소 추세를 보이고 있다(방송통신위원회, 2024). 반면, OTT 서비스는 전기통신사업법상 신고만으로 시장에 진입하여 편성 규제, 채널 구성 및 운영 규제, 광고 규제, 이용 요금 규제, 점유율 규제, 금지행위 규제, 방송심의 규정, 방송통신발전기금 납부 등을 적용받지 않으며 방송법 체제 밖에서 성장을 거듭했다.

특정 시점에서 형성된 제도는 제도 형성 당시의 환경이 변화하더라도 지속되는 경향을 갖는다(장지호, 2008). 장애인방송 확대와 같이 정부의 개입을 통해 공익성을 강화하는 정책이 필요할 수 있고, 지상파방송이 독과점을 형성한 특정 시기에는 편성 비율 규제가 타당했을 수도 있다. 또한 지상파방송 중간광고 허용과 같이 일부 규제 완화가 이루어졌더라도 때늦은 조치가 되기도 한다.²

2) 지상파 방송의 중간광고는 1973년부터 금지되어 오다가 2021년 방송법 시행령 개정을 통해 허용되었다(방송통신위원회, 2021. 6. 30).

규제는 변화하는 환경을 반영해 지속적인 조사와 분석을 통해 불합리해진 것은 없는지, 타당하지 않은 것은 없는지 끊임없이 관리해야 하는 영역이다(허기영 외, 2017). 그러나 방송법은 2000년에 수립한 제도의 틀에서 벗어나지 못한 채 그 연장선에서 일정 경로를 형성하며 고착되었고, 변화한 미디어 환경에 적합한 다른 경로의 선택 혹은 기존 경로로부터의 단절을 모색하는 데 실패했다.

4. 방송 규제 개편의 거듭된 실기(失期)

역사적 제도주의의 관점에 따르면 제도는 쉽게 변화하지 않지만, 대규모 경제위기나 정권 교체와 같은 외부 변수 등 결정적 분기점(Critical Juncture)을 통해 과거의 제도가 재해석되거나 새로운 제도가 생성되는 ‘단절적 균형’이 발생하고, 이로 인해 제도 변화가 가능하다고 설명한다(김태은, 2023). 이러한 접근은 제도 변화를 예측하기는 어렵지만, 과거를 돌아보는 데는 유용한 방법이 될 수 있다. 방송법의 역사에서도 이러한 계기들이 없었던 것은 아니다.

먼저 IPTV 도입 시기다. 2007년 12월 한시적 특별법 형태로 국회를 통과한 인터넷 멀티미디어방송사업법은 정보통신부, 방송위원회, 통신사업자, 방송사업자, 국회 등 다수 참여자들 간 정치적 투쟁의 결과물로서(이기태·최성희·최성진, 2010; 이영범·허찬행·홍근석, 2008), 기존의 방송법과 전기통신사업법을 조합한 결과에 머물렀다. IPTV라는 방송·통신 융합 서비스의 도입은 당시 유료방송 시장의 강자였던 케이블의 디지털 전환을 촉진하고, 사업자 간 서비스 경쟁과 콘텐츠 경쟁 활성화를 도모하며 방송 시장의 혁신을 견인할 수 있는 기회였다. 하지만 IPTV 도입과 시장 안착에만 매몰되면서 유료방송 시장 경쟁 구도를 가격 경쟁, 가입자 확보 경쟁으로 치환시켰다. 이후 통신 3사 중심으로 유료방송 시장이 재편되는 과정에서 차별화되고 다양한 콘텐츠와 서비스 경쟁 대신 가격 경쟁이 지속되면서 유료방송 시장의 저가 수신료 체계는 지금도 국내 방송 시장의 병목으로 작용하고 있다.

다음으로 국내 방송 시장에 큰 변화를 가져온 신규 서비스는 종합편성채널이다. 종합편성채널 도입 과정은 법안 상정부터 통과, 사업자 선정 및 개국에 이르기까지 정치권, 언론계, 학계가 찬반으로 나뉘어 극단적인 대립과 갈등을 빚었다(김재영·이승선, 2012). 종합편성채널의 도입은 방송 시장 내 소유·경영 규제의 변동과 다원화, 콘텐츠 제작부터 유통, 광고 시장, 플랫폼 사업자와의 공정 거래 질서를 포함하여 방송 산업 전반의 규제 완화를 도모하는 계기가 되어야 했지만, 정치적 논란과 종편 채널 ‘밀어주기’정책으로 인해 거시적 방송 체제 개편으로 이어지지 못했다.

공영방송 거버넌스 개편의 계기도 있었다. 박근혜 정부 출범 초기인 2013년, 정부조직법 처리 과정에서 방통위와 미래창조과학부의 업무 분장을 둘러싸고 여야 간 첨예한 대립이 벌어지자, 국회는 방송 독립성 보장, 공영방송 지배구조 개선 문제를 다루는 ‘방송공정성특별위원회’를 구성했다. 특위의 제안 중 ‘KBS 사장 인사청문회’와 ‘KBS 이사의 자격요건 규정’ 조항은 2014년 5월 방송법 개정을 통해 현실화되었지만, 나머지 사항들은 여야 대립으로 구현되지 못했다.³ 20대 국회 출범 직후인 2016년 7월에는 야3당 162명의 의원들이 공동으로 방송법과 방문진법 일부 개정안⁴을 발의했지만, 임기 도중 여야가 바뀌면서 공영방송에 대한 국회의 정파적 인식을 또 한 번 적나라하게 드러난 계기가 됐다.

OTT의 등장은 방송법제 개선의 필요성을 부각시킨 또 다른 계기였다. 2014년 정부는 미래창조과학부, 방통위, 문체부, 중소기업청 공동으로 ‘스마트미디어 산업 육성 계획’을 발표하면서 처음으로 OTT를 언급하고, 수평적 규제체계로의 전환을 검토하겠다고 밝혔지만, 10년이 지나도록 법제화는 진전된 것이 없다. 2020년부터 방통위와 과기정통부는 각각 (가칭)시청각미디어서비스법과 (가칭)디지털미디어서비스법이라는 명칭으로 통합미디어 법제 방안을 추진 중인 것으로 알려져 있다.

3) 특위는 ‘방통위, 공영방송 사장 및 이사진의 자격기준과 결격사유 강화, 인사청문 제도 도입’, ‘방통위, 방문진, 공영방송 이사회의 회의 공개 원칙’, ‘방송의 보도·제작·편성 자율성 확보를 위한 노사 동수의 편성위원회 운영’ 등의 내용을 최종 활동보고서에 담았다(국회 방송공정성 특별위원회, 2013. 11).

4) 해당 법안의 내용은 공영방송 이사회 정원 증원과 여야 이사 추천비율 조정(7:6), 이사 선임 방식을 ‘방통위 추천 또는 임명’에서 ‘국회 추천’으로 변경, 사장추천위원회 구성과 특별다수제 적용, 공영방송 이사·사장의 직무상 독립과 신분 보장 및 정치활동 관여 금지, 이사의 연임 제한(회), 이사회의 회의록 작성·보존·공개 의무 신설 등이다.

윤석열 정부가 2023년 국무조정실 산하에 설치한 미디어·콘텐츠산업융합발전위원회는 2024년 3월 <미디어·콘텐츠 산업융합 발전방안>을 발표했다. 여기에는 다수의 규제 완화 조항들이 포함되었지만,⁵ 법 개정으로 추진된 사항은 없다. 게다가 현행 방송법 체제 하에서 개별 조항들의 규제 완화를 시도하는 접근으로는 미디어 시장의 근본적인 재구조화를 견인하기 어렵다.

IPTV, 종편 채널, OTT 등 새로운 서비스의 등장이나 정권 교체 시기마다 방송법제 개편 논의는 반복되었지만, 그때마다 방송법은 여야 간 정쟁의 대상이 되거나 수단으로 활용되었고, 정책 논리가 아니라 정치 논리가 지배하면서 제도 변화로 이어지지 못했다. 정부의 방송 영역 개입은 여전하지만 정책 역량은 약화되었고, 여야 대립 구도 기반의 정치 병행성은 방송 정책 전반에서 심화되었다.

5. 방송법의 미래 : 단절적 변화를 향하여

과거를 돌아보는 것은 과거를 반복하지 않기 위함이다. 방송법 개정과 개선 논의 과정은 방송법제 개선이 여야 간 당파성에 일차적으로 귀속되고, 당파성에 기반한 정치적 타협과 거래가 이루어지는 공간이라는 것을 방증한다(정영주·홍종윤, 2019b). 엄격한 진입 규제 속에 정부 주도로 신규 매체 도입이 이루어지면서 장기적이고 거시적인 미디어 산업 전략은 추진되지 못했다. OTT와 같이 정부가 주도하지 않은 신규 서비스의 등장에 국회와 정부가 제대로 대응하지 못하는 것은 예견된 결과다.

5) 유료방송 재허가·재승인 폐지, 지상파방송 및 종편·보도 채널의 최대 유효기간 확대, 대기업 기준 상향(現 자산총액 10조원→GDP 일정비율과 연동), 일간신문·뉴스통신의 케이블(SO), 위성, IPTV에 대한 지분 제한(現 49%) 폐지, 외국인의 일반PP·홈쇼핑 지분 제한(現 49%) 폐지, 방송심의규정의 구체화 등 개선, 유료방송 70개 이상 채널운용 의무 폐지, 17개국 수입물 편성 규제 및 오락물 편성 규제 폐지, 방송광고 유형 단순화, 광고시간 총량제 완화, 광고제한 품목 완화 등이 포함되었다(미디어·콘텐츠산업융합발전위원회, 2024, 3).

‘너무 늦어버린 것은 아닌가’ 하는 우려도 있지만, 지금이라도 방송법을 포함하여 완전히 새로운 판을 짜야 한다는 데는 이견이 없다. 새 정부 출범이라는 외부 변수를 계기로 경로의존성에서 벗어나 단절적 균형을 모색하기 위해서는 방송 정책의 정치 과잉을 넘어서는 미디어 정책 원칙의 수립과 부처 이기주의를 넘어서는 정책 거버넌스의 재설계가 필수적이다.

미디어 정책의 새로운 방향성에 대해서는 이미 수많은 논의들이 축적되어 있다. 가장 최근에는 언론학회, 방송학회, 언론정보학회가 공동으로 정책의 방향성을 제시하고, 미디어 규제체계 개편 및 미래전략 수립을 위해 관·산·학·연이 참여하는 사회적 논의기구로서 ‘(가칭)미디어콘텐츠혁신을 위한 국가전략위원회’ 설립을 제안한 바 있다(한국언론학회·한국방송학회·한국언론정보학회 미디어정책특별위원회, 2025. 5. 15).

미디어 영역은 그 사회적 영향력으로 인해 공익성과 산업성, 규제와 진흥 등을 두고 어느 일방향성만을 추구하기 어렵다. 시장 활성화가 곧 미디어로서의 사회적 책임 방기를 의미하는 것이 아니고, 공적 영역의 공익성 강화가 곧 혁신과 시장 경쟁에서 배제된다는 것을 의미하는 것도 아니다. OTT를 포함한 규제 개편 논의 역시 특정 사업자 중심의 규제 강화나 완화, 혹은 진흥 정책으로 단순화시킬 수 없다. 이러한 논의를 위해서는 방통위, 과기정통부, 문체부, 공정위 등으로 분산된 미디어 관련 정책 기능을 통합하고 진흥과 규제를 포괄하는 일원화된 정책 거버넌스를 구축하는 것이 필요하다.

다만, 공영 미디어 영역에 대한 별도 규제 기구 설치 논의는 재고의 여지가 있다. 공영 미디어만을 담당하는 별도 규제기구 자체 공영 미디어 영역을 ‘게토화’하고, 공적 영역을 고립화된 규제 대상으로 남겨둘 가능성이 크다. 공영 미디어는 시장 내 다른 지상파방송사, 플랫폼 사업자, 유료방송 사업자, OTT 사업자 등 상업적 사업자와 관계를 맺고, 전체 미디어 생태계 변동과 궤를 같이 하면서 역동적인 진화를 도모해야 한다.

방송법제 개편에 대한 수많은 논의가 논의로만 끝나지 않으려면 정부와 국회의 의지가 뒷받침되어야 하고 실행력이 동반되어야 한다. 마지막으로 강조해야 할 것은 방송 사업자들의 노력이다. 차별적 규제 개선과 규제 완화는 공정한 경쟁의 필요조건이지만, 생존과 성장의 충분조건은 아니다. 규제 완화가 곧 생존을 보장하지 않는다는 것이다. 규제 체계

의 개편은 반드시 필요하지만, 시장에서 생존과 성장은 결국 사업자의 혁신 정도와 능력에 달려 있다는 것은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 국회, 정부, 사업자를 포함하여 국내 미디어 산업에는 수많은 정책 이해관계자들이 존재한다. 모든 정책 이해관계자들에게 과거가 반면교사가 되고 현재가 더 이상 절박할 수 없을 때, 미래는 다른 모습으로 다가올 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강재원 (2009). 융합 시대, 공익 개념의 지형도, 그리고 공익의 재개념화. <방송통신연구>, 통권 제69호, 9-41.
- 과학기술정보통신부 · 방송통신위원회 (2024). <2024년 방송산업실태조사 보고서>.
- 국회 방송공정성특별위원회 (2013. 11). <방송공정성 특별위원회 활동 결과 보고서>.
- 김재영 · 이승선 (2012). 종합편성채널 정책 평가 : 정책의 내용과 결정과정 분석을 중심으로. <방송문화연구>, 24권 1호, 7-38.
- 김태은 (2023). <신제도주의 - 권력, 집단행동 딜레마, 동형화>. 도서출판 대영문화사.
- 미디어 · 콘텐츠산업융합발전위원회 (2024. 3). <미디어 · 콘텐츠 산업 융합 발전 방안(안)>.
- 미래창조과학부 · 방송통신위원회 (2015). <2015년 방송산업실태조사 보고서>.
- 방송통신위원회 (2021. 6. 30). 보도자료. 낯은 방송광고 규제 혁신하는 방송법 시행령 시행.
- 방송통신위원회 (2024). <2024년 방송매체 이용행태 조사>.
- 이기태 · 최성희 · 최성진 (2010). 엘리스 모형에 의한 IPTV 정책결정의 특징 분석. <방송통신연구>, 통권 제71호, 135-163.
- 이영범 · 허찬행 · 홍근석 (2008). 정책 대상 집단의 사회적 형성과 정책설계-IPTV 도입 정책을 중심으로. <한국정책학회보>, 17권 3호, 1-33.
- 장지호 (2008). 역사적 제도주의의 한국적 적용. 한국행정학회 학술대회 발표논문집, 533-553.
- 정영주 · 홍종윤 (2019a). 한국 공영방송 관련 법 개정 논의 과정의 특성과 정책적 함의: KBS 관련 개정법률안을 중심으로. <방송문화연구>, 31(2), 69-112.
- 정영주 · 홍종윤 (2019b). 방송법 개정 과정을 통해 본 국회 입법 활동의 특성. <방송통신연구>, 통권 제105호, 41-81.
- 정윤식 (2011). 한국 방송 정책의 법제 분석 및 고찰. <방송통신연구>, 통권 제75호, 58-86.
- 정인숙 (2004). 방송시장에서의 공정경쟁 기본원칙과 불공정거래행위 분석. <방송통신연구>, 통권 제53호, 205-237.
- 정인숙 (2018). 「방송법」 개정 역사를 통해 살펴본 방송 정책 수단'의 변화와 함의 분석. <방송통신연구>, 103호, 9-37.
- 한국언론학회 · 한국방송학회 · 한국언론정보학회 미디어정책특별위원회 (2025. 5. 15). 2025년 6월 출범 새 정부의 미디어 정책 방향 : 미디어 정책 거버넌스, 미디어 콘텐츠 규제체계, 공영방송을 위한 정책 대안. 미디어3학회 특별 정책 세미나 자료집. 서울: 한국프레스센터.
- 허기영 · 김현민 · 황명구 · 김부중 · 구명희 · 황병용 · 김주호 · 이재훈 · 서지현 · 윤희정 · 우기쁨 외 (2017). <과학기술 분야 규제개혁 기반 연구>. 연구 보고 2017-0007. 한국과학기술기획평가원.
- 홍대식 · 김정현 · 채정화 (2019). <OTT 산업의 급성장에 따른 방송매체 산업의 경쟁 상황 연구>. 공정거래위원회.
- Thomas Fetzer · 김태오 (2016). 혁신과 규제 : 동태적 시장에서의 정태적인 법-예측불가능한 것에 대한 규제방식. <경제규제와 법>, 통권 18호, 49-63.