

방송문화

2025. Spring

이슈

새로운 질문을 위한 진단과 결단

: 지상파방송의 매출과 비용구조 분석

김유정

공공성 보호 vs 미디어경쟁력

: 규제의 방향을 다시 묻다

이상진

인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한

기본법이 나아가야 할 방향

: 저작자, 저작물의 보호와 관련된 관점에서

박희경

기획

변화된 광고시장에서의 방송광고 경쟁력 강화 방안

: 진화를 허하라!

권예지

지상파 광고의 긴 겨울, 새로운 봄을 준비할 때

손현선

방송프로그램의 해외저작권 침해 현황 및 대응방안

김성주

해외진단

EU DSA와 DMA

: 입법 배경, 갈등 사례, 한국형 규제 도입 시사점

송혜업

봉과 직전의 일본의 형식적인 자율심의 제도

: 형식적 자율심의 제도의 외해와 정부 개입의 노골화

김경환

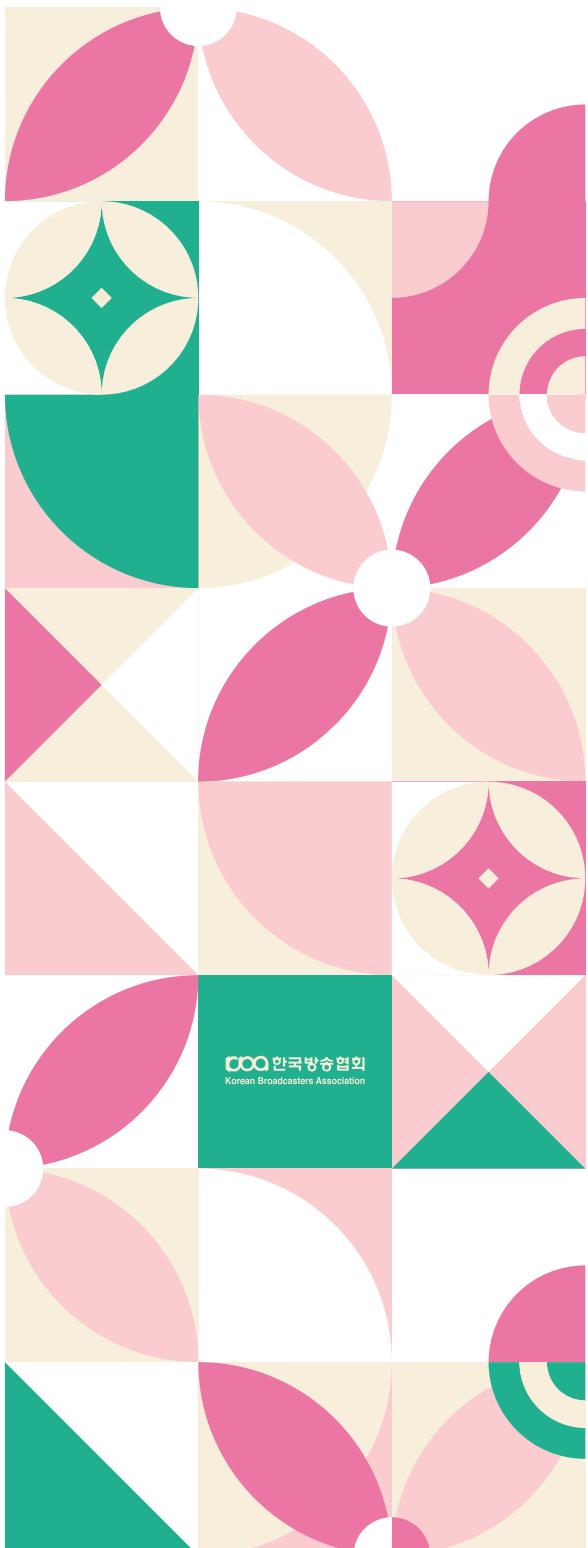
방송현장

지역방송사의 새로운 시도

방연주

초저출생 시대, 문제의 본질을 향한 다큐의 접근

빈정현



방송문화

Broadcasting Culture

2025년 볼호(통권 제432호)

eISSN 2982-8147

발행인 방문신 회장

편집인 남상석 사무총장

발행일 2025년 3월 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

새로운 질문을 위한 진단과 결단	김유정	03
: 지상파방송의 매출과 비용구조 분석		
공공성 보호 vs 미디어경쟁력	이상진	31
: 규제의 방향을 다시 묻다		
인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법이	박희경	49
나아가야 할 방향 : 저작자, 저작물의 보호와 관련된 관점에서		

▣ 기획

변화된 광고시장에서의 방송광고 경쟁력 강화 방안	권예지	63
: 진화를 허하라!		
지상파 광고의 긴 겨울, 새로운 봄을 준비할 때	손현선	75
방송프로그램의 해외저작권 침해 현황 및 대응방안	김성주	93

▣ 해외진단

EU DSA와 DMA	송해엽	111
: 입법 배경, 갈등 사례, 한국형 규제 도입 시사점		
붕괴 직전의 일본의 형식적인 자율심의 제도	김경환	119
: 형식적 자율심의 제도의 와해와 정부 개입의 노골화		

▣ 방송현장

지역방송사의 새로운 시도	방연주	131
초저출생 시대, 문제의 본질을 향한 다큐의 접근	빈정현	141

1. 이슈

새로운 질문을 위한 진단과 결단

김유정

: 지상파방송의 매출과 비용구조 분석

공공성 보호 vs 미디어경쟁력

이상진

: 규제의 방향을 다시 묻다

인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한

박희경

기본법이 나아가야 할 방향

: 저작자, 저작물의 보호와 관련된 관점에서

새로운 질문을 위한 진단과 결단 : 지상파방송의 매출과 비용구조 분석

김유정
MBC 전문연구위원

목차

- 1 들어가며
- 2 악화일로의 매출 및 수익 구조 : 매출액과 매출 구성의 변화
- 3 비용 절감의 딜레마 : 제작비와 판매관리비
- 4 광고 매출 급감의 연쇄 효과 : 자원 배분 전략의 변화
- 5 맺음말

요약

이 글에서는 지상파방송의 재정 상황을 주요 공식 데이터를 통해 살펴보고, 현재 지상파 위기의 원인과 현실을 진단하고자 했다. 〈방송사업자 재산상황 공표집〉 등을 토대로 지상파방송의 주요 재원들의 흐름과 매출 구조의 변화를 추적하면서, 이 변화가 프로그램 제작에 미치는 영향을 다각도로 조명했다. 마지막으로 지상파방송의 위기 타개를 넘어 근본적으로 새로운 접근을 위한 지상파방송 내부와 외부의 혁신을 제안했다.

1. 들어가며

‘위기’라는 말이 새롭지 않지만, 지상파방송이 현재 가장 어두운 터널을 지나고 있는 것은 분명하다. 지난 10여 년에 걸쳐 종합편성채널 개국과 넷플릭스의 한국 진출 그리고 코로나19 팬데믹 등이 방송시장을 강타했고, 지상파방송 전반을 감돌던 매체력 약화 요인들과 급속히 접합되며 지상파의 위기를 현실화시켰다. 2012년, 2016년, 2020년 등 각각 4년의 간격을 두고 국내 방송시장에 직격탄이 되었던 이 사건들은 공공성과 공익성, 국민 정체성 형성과 밀접히 연관된 사회적 영향력, 프로그램 완성도 등 지상파방송을 지칭하는 표현이 더 이상 ‘우리의’ 혹은 ‘그들만의’ 것이 아니라는 인식을 확산시켰다. 이 과정에서 양적으로 크게 늘어난 콘텐츠는 개인이 비교적 저렴한 비용으로 개인주의로 요약되는 시대적 변화를 체감하고 또 실천하기에 최적화된 재화였고, 이는 결과적으로 지상파방송의 매체력 저하를 가속화시켰다.

외부에서 가해진 세 차례의 충격을 맞닥뜨렸을 때마다 지상파방송은 새로운 경쟁자와의 대결에서 주춤거리다가 종국에는 한 발씩 비껴서며 자리를 내주었다. 지상파방송의 제도적 기반을 무너뜨리고 시장 영향력을 떨어뜨리려는 외부의 의도적, 비의도적 시도가 적지 않았던 것이 사실이지만, 상대적 안정성에 안주하며 냉정한 진단과 결단에는 눈 감았던 지상파방송 내부 분위기도 이에 일조했다. 그 결과는 끊임없는 시장 잠식과 영향력 추락이었다.

2025년 지상파방송사업자들은 이제 문제 해결을 위한 저마다의 해법을 고심하고 있다. 문제의 해법은 제대로 된 질문에서 시작된다. 답이 아예 없거나 답을 찾기 어려운 질문이 아니라 새로운 환경 안에서 산업적 토대와 경쟁력을 갖출 수 있도록 하는 ‘제대로 된 질문’을 던질 수 있을 때 설사 그것이 좀 돌아가는 길이라도 제 길을 찾아갈 수 있고, 이 과정에서 지상파방송의 가치와 경쟁력은 회복될 여지가 남아있다고 믿기 때문이다. 이를 위해서는 현재 상황에 대한 정확한 진단이 필수적이다. 이 글에서는 지상파방송의 주요 재원 흐름에 대한 공식 데이터들을 통해 지상파방송사업자의 현실을 직시하는 데 집중하고자 한다. 미래를 위해 아프지만 근본적인 결단을 늦추지 말아야 하며, 이를 위해서는 우리의 질문이 길을 잊지 말아야 하기 때문이다.

2. 악화일로의 매출 및 수익 구조 : 매출액과 매출 구성의 변화

2023년 말 기준 지상파방송¹⁾의 매출액은 3조 8,269억 원으로 4조 원 아래로 떨어졌다. 직전 2022년보다는 3,839억 원($\Delta 9.1\%$)이 줄었고, 10년 전인 2014년에 비해서도 1,939억 원 ($\Delta 4.8\%$)이 줄어든 규모이다. 지상파 시장 전체가 어려웠던 2017년과 2020년 수준으로 추락한 2023년 매출액은 코로나19 팬데믹으로 만들어졌던 차시 현상이 완전히 사라진 이후의 아픈 현실을 단적으로 보여준다. 새로운 자본의 유입이 어려워 시장의 성장이 더디고 시장 규모가 제자리걸음이라는 걱정보다는 실제 시장 소멸을 걱정해야 할 때라는 진단이 다시금 나오는 이유일 것이다.

매출액 감소는 상대적으로 중앙에서 더 급격했는데, 2022년 대비 중앙 방송사 매출액 감소분은 3,609억 원($\Delta 9.9\%$)에 이른다. 이 중 KBS의 감소분이 960억 원, MBC는 1,162억 원, SBS는 1,462억 원, EBS는 24억 원으로 전년도에 비해 각각 6.5%, 13.5%, 14.4%, 0.9%의 매출 감소를 겪었다. 지역방송 역시 전년도 대비 4% 감소한 5,506억 원의 매출액을 기록하는 데 그쳤다.

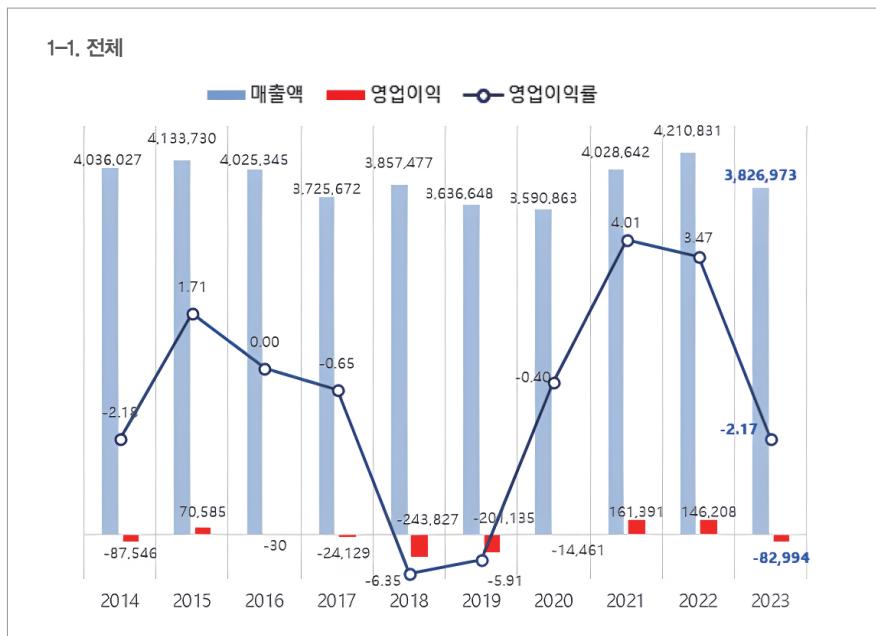
매출액의 하락은 영업이익의 변화로 이어졌다. 코로나19 팬데믹 영향으로 2021년 (4.01%)과 2022년(3.47%) 플러스를 기록했던 전체 지상파 영업이익률은 다시 마이너스대 ($\Delta 2.17\%$)로 떨어졌다. 중앙 방송사업자 중 2023년 영업이익 마이너스를 기록한 것은 KBS와 EBS뿐이지만, 영업이익 흑자인 MBC와 SBS의 전년대비 영업이익 하락률 역시 각각 86.4%, 75.8%에 달했다. 영업이익률 하락은 중앙이 더 급격했지만, 심각한 수준으로 따지면 지역 방송사도 이에 못지않다. 전체 지역방송의 2023년 영업이익률($\Delta 7.48\%$)은 최근 10년 간 가장 낮았던 2020년($\Delta 11.64\%$) 다음으로 낮은 수치이다. 이번에 분석한 26개 지역방송사 중 영업이익 흑자를 기록한 방송사업자는 여수MBC, KNN, 대구방송, 전주방송, 제주방송 5개뿐이고, 여기서 영역이익이 실제 증가한 사업자는 대구방송 단 하나였다.

1) 이 글은 KBS, MBC, SBS, EBS, 지역MBC, 지역민방을 분석대상으로 했다.

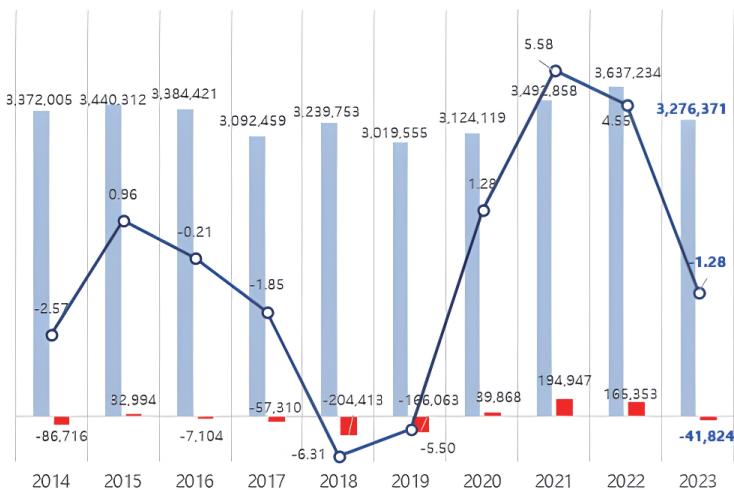
사실 지난 10여 년 동안 매출액과 영업이익률 추이를 보면 시장 상황에 따라 한두 번의 오름세가 있긴 했어도 지상파방송 시장의 위축이라는 큰 흐름은 달라지지 않았음을 알 수 있다. 코로나19 팬데믹으로 인한 HUT(Households Using Television)의 전반적인 상승과 함께 방송사 파업 직후 2018년과 2019년 급락했던 영업이익률이 다소 오른 해도 있지만, 2023년 데이터는 그동안 지상파방송 시장이 얼마나, 어떻게 잠식되어왔는지 보여준다 ([그림 1] 참고).

[그림 1] 지상파방송의 매출액과 영업이익률 추이

(단위 : 백만 원, %)



1-2. 중앙



1-3. 지역



출처 : 방송사업자 재산상황공표집(2014~2023)에서 재구성

[표 1] 방송사업자별 매출액 및 방송사업매출액 증감 현황

(단위 : 백만 원, %)

	매출액				방송사업매출액			
	10년 전 대비 ('14년 대비 '23년)		전년도 대비 ('22년 대비 '23년)		10년 전 대비 ('14년 대비 '23년)		전년도 대비 ('22년 대비 '23년)	
	증감액	증감률	증감액	증감률	증감액	증감률	증감액	증감률
KBS	△109,833	△7.3	△96,026	△6.5	△114,776	△7.7	△100,677	△6.9
MBC	△57,848	△7.2	△116,216	△13.5	△66,559	△8.4	△119,174	△14.0
SBS	71,111	8.9	△146,177	△14.4	41,656	5.4	△142,088	△14.8
EBS	936	0.3	△2,443	△0.9	19,250	11.3	△2,786	△1.5
중앙	△95,634	△2.8	△360,863	△9.9	△120,430	△3.7	△364,724	△10.5
부산MBC	△12,737	△33.4	△1,745	△6.4	△13,387	△44.0	△2,745	△13.9
대구MBC	△18,255	△53.9	△3,325	△17.5	△10,449	△43.7	△1,952	△12.7
광주MBC	△8,163	△32.3	△3,701	△17.8	△9,054	△35.9	△2,877	△15.1
대전MBC	△6,359	△23.6	△6,383	△23.7	△7,039	△26.3	△6,728	△25.4
전주MBC	△3,850	△18.4	△806	△4.5	△5,670	△29.5	△1,816	△11.8
MBC경남	△27,093	△54.4	△3,056	△11.9	△11,096	△39.2	△3,344	△16.3
춘천MBC	△7,958	△48.4	△995	△10.5	△7,947	△50.7	△935	△10.8
MBC충북	△11,257	△41.1	△4,709	△22.6	△10,696	△40.7	△4,704	△23.2
제주MBC	△4,511	△25.8	85	0.7	△5,307	△30.4	△353	△2.8
울산MBC	△9,792	△38.0	△1,486	△8.5	△9,403	△37.3	△1,232	△7.2
목포MBC	1,929	13.0	△570	△3.3	△87	△0.6	△650	△4.3
여수MBC	126	0.8	1,621	11.0	△3,928	△25.2	702	6.4
안동MBC	△4,059	△29.7	△1,066	△10.0	△3,901	△30.4	△1,675	△15.8
원주MBC	△5,107	△41.1	△1,392	△16.0	△5,111	△41.2	△1,389	△16.0
포항MBC	△6,737	△43.6	△265	△3.0	△4,709	△35.7	△250	△2.9
MBC강원영동	8,531	△33.5	△2,449	△12.6	△11,872	△50.1	△2,299	△16.3
OBS경인TV	10,487	31.1	3,405	8.4	10,487	31.1	3,405	8.4
KNN	1,289	2.2	△896	△1.5	△4,116	△9.9	△2,750	△6.8
대구방송	8,479	23.8	966	2.2	994	3.6	△1,815	△6.0
광주방송	895	2.9	993	3.3	△297	△1.1	483	1.8
대전방송	6,337	24.8	840	2.7	△3,591	△14.6	△1,576	△7.0
전주방송	4,450	23.9	1,884	8.9	4,859	26.7	2,404	11.6
청주방송	2,109	14.0	△514	△2.9	△1,661	△11.4	△817	△5.9

울산방송	△4,733	△23.0	722	4.8	△5,049	△24.7	798	5.5
G1	1,984	10.5	△1,144	△5.2	1,328	7.1	△1,732	△7.9
제주방송	2,819	22.5	991	6.9	△32	△0.3	△933	△7.0
지역	△98,237	△15.1	△22,995	△4.0	△116,735	△20.5	△34,779	△7.1
총계	△193,871	△4.8	△383,858	△9.1	△237,165	△6.2	△339,503	△10.1

출처 : 방송사업자 재산상황공표집(2014~2023)에서 재구성

[그림 2] 연도별 핵심시간대 HUT의 변화

(단위 : %)



*핵심시간대: 평일 19:00~24:00, 주말 17:00~24:00

2023년 지상파방송의 방송사업매출 총액은 3조 5,607억 원으로 이 역시 10년 전인 2014년보다 2,372억 원, 전년도인 2022년보다는 3,995억 원이 감소한 것이다. 특히 중앙 방송사업자의 방송사업매출액이 전년도 대비 일제히 하락했는데, KBS(1,007억 원), MBC(1,192억 원), SBS(1,421억 원)의 감소분이 모두 1,000억 원대를 넘어서 충격을 안겼다. 지역에서도 대부분의 방송사업자들이 큰 폭의 방송사업매출액 감소를 겪었고, 방송사업매출이 증가한 사업자는 여수MBC, OBS경인TV, 광주방송, 전주방송, 울산방송 등 5개 사업자에 불과했다. 2023년을 기점으로 방송 시장 위축이 가속화되고 있음을 알 수 있다.

지상파방송의 매출 구조에 있어서도 2023년은 큰 변화가 있는 해였다. 가장 큰 변화는 광고매출의 급감이다. 지상파 광고매출 하락이 새삼스러울 것은 없지만 그래도 2020년을 제외하고는 지상파 총 광고매출 규모는 늘 1조 원을 상회했던 것이 사실이다. 그러나

2023년 처음으로 지상파 광고매출은 9천억 원에도 못 미치는 규모로 급감했고(8,903억 원), 10년 만에 시장 규모가 반토막(51.5%)나는 상황에 직면하게 되었다. 2020년 광고매출액이 1조 원 아래(9,612억 원)로 떨어지고 나서야 방송통신위원회는 이듬해 지상파방송 중간광고 규제를 풀었고, 이는 2021년 이후 광고매출이 소폭이나마 오름세로 돌아서는 동력이 되었다. 그러나 이미 때를 한참 놓친 중간광고 규제 폐지의 효과가 경제 성장을 둔화와 함께 사라졌고, 다양한 법령 등에서 가해지는 규제들은 여전히 지상파방송 광고시장의 정상적인 작동을 저해하고 있다. 2023년 지상파 광고시장 매출액이 이를 오롯이 보여준다.

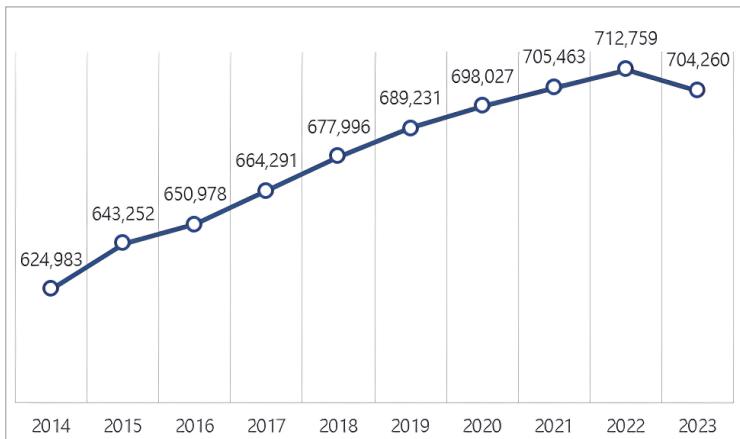
그 결과 2023년 방송프로그램 판매매출이 처음으로 광고매출을 추월했는데, 프로그램 판매매출은 2023년 전체 방송사업매출의 26.3%를 차지하며 광고매출 비중(25.0%)을 앞섰다. 그러나 실제 매출 규모로 본다면, 방송프로그램 판매매출 역시 고전을 면치 못했음을 알 수 있다. OTT 등에 프로그램 판매가 이루어지면서 프로그램 판매매출이 증가했을 것으로 짐작하기 쉽지만, 프로그램 판매매출 총액은 오히려 전년도 대비 1,300억 원 가량 감소한 총 9,354억 원에 머물렀다. 사실 방송프로그램 판매매출을 이끄는 것은 주로 중앙 방송사업자들인데, 2023년 KBS는 2,282억 원, MBC는 3,320억 원, SBS는 3,294억 원의 프로그램 판매매출을 기록했지만 이는 각각 전년도 대비 각각 9.8%, 6.7%, 19.2% 감소한 규모였다. 프로그램 판매매출이 광고매출의 감소분을 메우기에는 턱없이 부족했다.

수신료 매출도 예외는 아니었다. 수신료는 지난 10년간 약 1,000억 원 증가했을 뿐이지만, 2023년에는 이마저도 어려웠다. 수신료 분리징수를 위한 「방송법」 시행령 개정(2023년 7월) 이후 수신료 매출은 전년도 대비 약 85억 원이 감소한 7,043억 원에 그쳤고 이 중 KBS는 2023년 6,851억 원을, EBS는 192억 원을 수신료 수입으로 가져갔다. 여기에 2024년 5월 헌법재판소가 수신료 분리 징수를 못 박은 방송법 시행령에 대해 합헌 판단을 내리면서 앞으로 수신료 매출 감소는 더욱 가팔라질 가능성이 크다. 실제로 최근 발표된 <KBS 2024년 감사보고서>에 따르면 2024년 수신료 수입은 2023년(6,851억 원)보다 335억 원이 줄어든 6,516억 원³⁾에 머물렀다.

3) 〈한국방송공사 재무제표에 대한 감사보고서〉(2025.2). <https://about.kbs.co.kr/index.html?pname=finance&stype=info>

[그림 3] 연도별 수신료 매출액 증감 추이

(단위 : 백만 원)



출처 : 방송사업자 재산상황공표집(2014~2023)에서 재구성

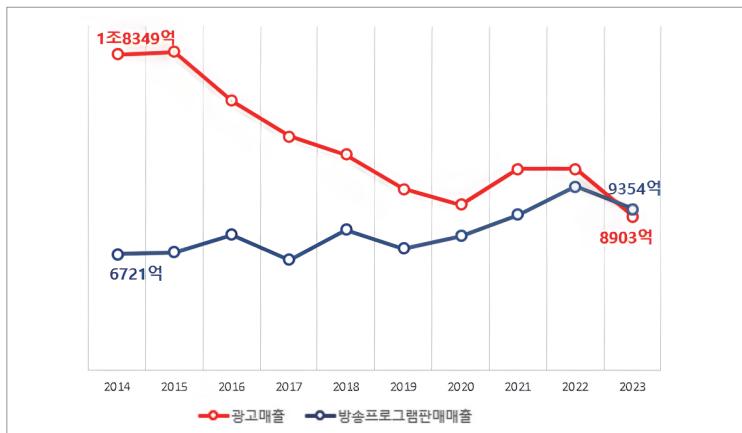
재송신매출액은 2019년 이후 전체 방송사업매출액의 10% 정도의 비중을 차지해왔다. 2023년의 경우 지상파방송 재송신매출액은 총 4,551억 원으로, 거의 유일하게 전년도 대비 성장세(461억 원)를 유지했고 다른 매출 항목들의 급감과 함께 재송신 매출액의 비중도 12.8%로 높아졌다. 여전히 유료방송이 지상파방송에 지불하는 재송신료는 콘텐츠 가치 대비 현저히 낮은 금액이라는 점에서 향후 재송신료 산정이 현실화된다면 재송신매출액의 성장세는 일정 기간 이어질 수 있을 것으로 예상된다.

한편, 2023년 지역시장에서 일어난 가장 큰 변화 역시 광고매출 감소로 요약할 수 있다. 경제적 기반이 나날이 취약해지고 있는 지역 시장에서 광고매출 감소로 인한 타격은 더욱 클 수밖에 없다. 2023년 지역방송의 방송사업매출액(4,539억 원)은 2022년(4,887 억 원) 대비 약 348억 원이 줄었는데, 이는 광고매출의 감소($\Delta 534$ 억 원)가 직접적인 원인이 되었다. 광고매출이 전체 방송사업매출에서 차지하는 비중은 2014년 65.9%에서 2023년 39.4%로 떨어졌지만 실제 지역사의 광고매출액은 10년 만에 정확히 절반 이하로 급감했다는 사실($\Delta 53.7\%$)이 지역 방송사의 현실을 보여준다. 또 재송신매출액(18.9%)과 함께 방송 사업매출 내 비중이 점차 늘고 있는 협찬매출 항목 역시 실제 액수로는 전년도보다 감소했다. 매출 확장의 여지가 크지 않은 지역 시장에서 협찬매출은 지난 10여 년간 지역방송사에

게 의존도 높은 주요 수익원이지만, 전반적인 경기 위축으로 인해 2023년에는 이마저도 쉽지 않았고 지역방송의 재정적 어려움은 가중될 수밖에 없었다.

지상파방송은 그간 광고 매출의 급감 상황 속에서 프로그램 판매매출과 재송신료 등 간접재원의 발굴로 메우며 버텨왔다. 이용자가 콘텐츠나 서비스 이용 대가로 지불하는 직접재원과 달리, 간접재원은 수직 또는 수평적 시장에서 활동하는 사업자 간 거래구조에서 상대의 자원이나 기능 혹은 상호 수익 창출에 기여한 부분을 대가로 산정한 것이다. 따라서 이는 새로운 미디어 플랫폼의 등장 가능성, 주요 행위자의 시장 지배력 변동, 재화의 가치 평가 등의 영향을 받는다. 사업자가 취하는 간접재원의 범주와 크기가 끊임없이 변동하는 이유이다. 재송신료 매출액은 대표적인 간접재원이라고 할 수 있다. 지금까지 재송신료 매출이 꾸준히 상승세를 이어왔지만, 콘텐츠 저작권료의 현실화, 플랫폼별 가치에 비례한 수수료 변동, 주요 행위자들의 시장 지배력 향방에 따라 향후 성장성은 결정될 가능성이 크다. 또 다른 간접재원인 프로그램 판매매출의 경우 그동안 지속적인 성장세가 이어진 매출 항목으로서, 지상파방송사업자들은 계열 PP 외에도 지속적으로 유통채널을 발굴하고 콘텐츠의 분절화를 통해 유닛 단위의 판매를 전략적으로 활용하는 방식으로 판매 매출을 키워왔다. 그러나 2023년에는 이마저 꺼였고 성장세가 다소 주춤했던 2017년이나 2019년 상황과는 완전히 다르다는 사실을 시장은 감지하고 있다.

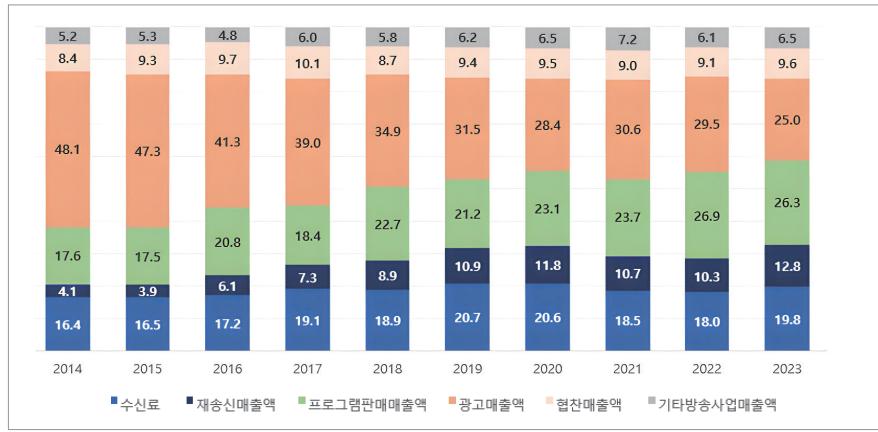
[그림 4] 지상파방송 광고매출과 방송프로그램 판매매출의 증감 추이



출처 : 방송사업자 재산상황공표집(2014~2023)에서 재구성

[표 2] 지상파방송 방송사업매출액의 구성과 변화(전체)

(단위 : %)



(단위 : 백만 원)

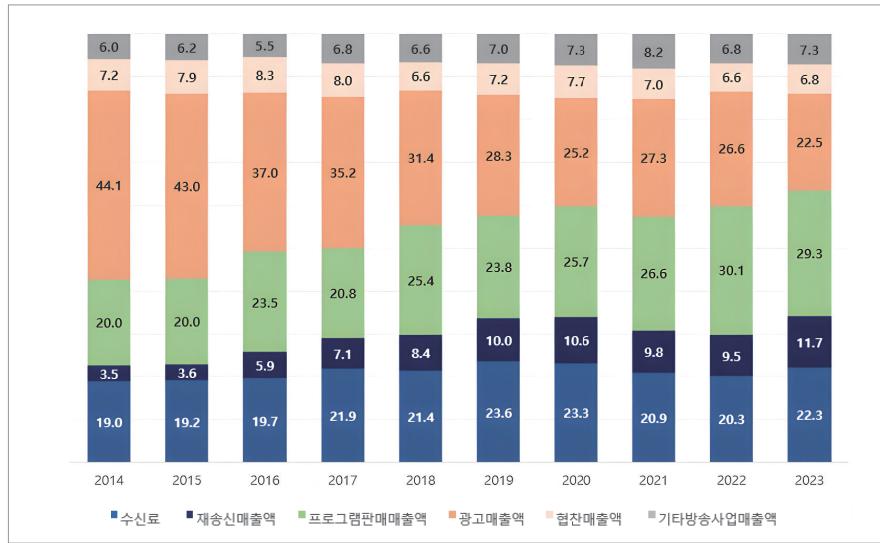
전체	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	22년대비 23년증감액	'14-'23 CAGR
수신료	624,983 (16.4)	643,252 (16.5)	650,977 (17.2)	664,291 (19.1)	677,996 (18.9)	689,230 (20.7)	698,027 (20.6)	705,463 (18.5)	712,759 (18.0)	704,260 (19.8)	△8,499	12.7%
재송신 매출액	155,143 (4.1)	151,969 (3.9)	229,848 (6.1)	253,851 (7.3)	318,376 (8.9)	362,708 (10.9)	399,857 (11.8)	407,936 (10.7)	408,997 (10.3)	455,084 (12.8)	46,087	193.3%
프로그램 제작 매출액	5,156 (0.1)	5,043 (0.1)	5,128 (0.1)	5,099 (0.1)	4,628 (0.1)	4,282 (0.1)	4,828 (0.1)	5,293 (0.1)	5,515 (0.1)	5,561 (0.2)	45	7.8%
프로그램 판매액	672,102 (17.6)	682,557 (17.5)	786,174 (20.8)	641,795 (18.4)	816,578 (22.7)	707,966 (21.2)	780,742 (23.1)	904,266 (23.7)	1,065,825 (26.9)	935,407 (26.3)	△130,419	39.2%
광고 매출액	1,834,927 (48.1)	1,847,415 (47.3)	1,565,116 (41.3)	1,358,636 (39.0)	1,252,331 (34.9)	1,052,603 (31.5)	961,247 (28.4)	1,167,054 (30.6)	1,168,118 (29.5)	890,343 (25.0)	△277,776	△51.5%
협찬 매출액	321,885 (8.4)	364,702 (9.3)	368,326 (9.7)	350,428 (10.1)	312,341 (8.7)	314,616 (9.4)	321,501 (9.5)	341,981 (9.0)	359,193 (9.1)	340,414 (9.6)	△18,780	5.8%
기타 방송사업 매출액	198,759 (5.2)	207,407 (5.3)	368,326 (9.7)	207,198 (6.0)	208,980 (5.8)	205,365 (6.2)	219,742 (6.5)	275,919 (7.2)	243,345 (6.1)	229,679 (6.5)	△10,161	15.6%
방송사업 매출액	3,812,959 (100.0)	3,902,349 (100.0)	3,786,692 (100.0)	3,481,300 (100.0)	3,591,233 (100.0)	3,336,775 (100.0)	3,385,948 (100.0)	3,807,916 (100.0)	3,963,755 (100.0)	3,560,747 (100.0)	△399,503	△6.6%

출처 : 방송사업자 재산상황공표집(2014~2023), 방송산업실태조사보고서(2014)에서 재구성

*(%)는 구성비

[표 3] 지상파방송 방송사업매출액의 구성과 변화(증양)

(단위 : %)



(단위 : 백만 원)

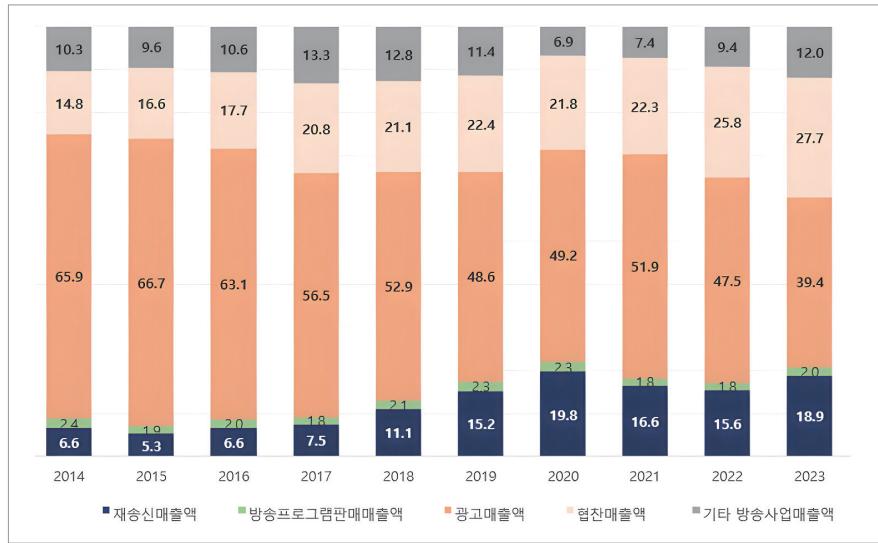
전체	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	22년대비 23년증감액	'14-'23 CAGR
수신료	624,983 (19.0)	643,252 (19.2)	650,977 (19.7)	664,291 (21.9)	677,996 (21.4)	689,230 (23.6)	689,230 (23.3)	705,463 (20.9)	712,759 (20.3)	704,260 (22.3)	△8,499	12.7%
재송신 매출액	116,500 (3.5)	120,059 (3.6)	194,126 (5.9)	215,203 (7.1)	264,883 (8.4)	291,762 (10.0)	317,295 (10.6)	329,538 (9.8)	332,950 (9.5)	369,247 (11.7)	36,297	216.9%
프로그램 제공 매출액	5,157 (0.2)	5,044 (0.2)	5,129 (0.2)	5,099 (0.2)	4,628 (0.1)	4,283 (0.1)	4,828 (0.2)	5,293 (0.2)	5,516 (0.2)	5,561 (0.2)	45	7.8%
프로그램 판매 매출액	658,183 (20.0)	671,228 (20.0)	775,242 (23.5)	632,363 (20.8)	806,425 (25.4)	697,127 (23.8)	771,027 (25.7)	895,867 (26.6)	1,057,243 (30.1)	926,143 (29.3)	△131,100	40.7%
광고 매출액	1,449,009 (44.1)	1,445,041 (43.0)	1,223,777 (37.0)	1,067,567 (35.2)	996,671 (31.4)	826,198 (28.3)	756,158 (25.2)	921,611 (27.3)	935,997 (26.6)	711,669 (22.5)	△224,328	△50.9%
협찬 매출액	235,257 (7.2)	264,814 (7.9)	272,713 (8.3)	243,131 (8.0)	210,406 (6.6)	210,320 (7.2)	230,784 (7.7)	236,370 (7.0)	233,328 (6.6)	214,841 (6.8)	△18,487	△8.7%
기타 방송사업 매출액	198,759 (6.0)	207,408 (6.2)	181,120 (5.5)	207,198 (6.8)	208,980 (6.6)	205,366 (7.0)	219,743 (7.3)	275,920 (8.2)	239,841 (6.8)	229,679 (7.3)	△10,162	15.6%
방송사업 매출액	3,287,849 (100.0)	3,356,846 (100.0)	3,303,086 (100.0)	3,034,852 (100.0)	3,169,990 (100.0)	2,924,287 (100.0)	2,997,962 (100.0)	3,370,062 (100.0)	3,517,633 (100.0)	3,161,399 (100.0)	△356,234	△3.8%

출처 : 방송사업자 재산상황공표집(2014~2023), 방송산업실태조사보고서(2014)에서 재구성

*(%)는 구성비

[표 4] 지상파방송 방송사업매출액의 구성과 변화(지역)

(단위 : %)



(단위 : 백만 원)

전체	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	22년대비 23년증감액	'14-'23 CAGR
재승신 매출액	38,643 (6.6)	31,910 (5.3)	35,722 (6.6)	38,649 (7.5)	53,494 (11.1)	70,947 (15.2)	82,562 (19.8)	78,398 (16.6)	76,047 (15.6)	85,837 (18.9)	9,790	122.1%
광고 매출액	385,918 (65.9)	402,374 (66.7)	341,339 (63.1)	291,070 (56.5)	255,860 (52.9)	226,406 (48.6)	205,090 (49.2)	245,443 (51.9)	232,122 (47.5)	178,674 (39.4)	△53,447	△53.7%
협찬 매출액	86,629 (14.8)	99,889 (16.6)	95,613 (17.7)	107,297 (20.8)	101,935 (21.1)	104,297 (22.4)	90,718 (21.8)	105,612 (22.3)	125,866 (25.8)	125,573 (27.7)	△292	45.0%
프로그램 판매 매출액	13,920 (2.4)	11,330 (1.9)	10,933 (2.0)	9,432 (1.8)	10,154 (2.1)	10,839 (2.3)	9,715 (2.3)	8,400 (1.8)	8,583 (1.8)	9,264 (2.0)	681	△33.4%
기타 방송사업 매출액	60,575 (10.3)	57,696 (9.6)	181,120 (5.5)	68,272 (13.3)	61,862 (12.8)	53,122 (11.4)	28,631 (6.9)	34,871 (7.4)	46,064 (9.4)	54,554 (12.0)	8,490	△9.9%
방송사업 매출액	585,684 (100.0)	603,197 (100.0)	3,303,086 (100.0)	514,720 (100.0)	483,105 (100.0)	465,609 (100.0)	416,716 (100.0)	472,725 (100.0)	488,681 (100.0)	453,903 (100.0)	△34,779	△22.5%

출처 : 방송사업자 재산상황공표집(2014~2023), 방송산업실태조사보고서(2014)에서 재구성

*()는 구성비

3. 비용 절감의 딜레마 : 제작비와 판매관리비

광고매출을 비롯한 방송사업매출 항목 대부분이 급감하고, 또 방송사업자의 경영실적이 재정 상황 변동 이상의 의미를 갖는 국내 지상파방송의 현실에서⁴⁾ 방송사업자들이 장기적인 관점으로 시장을 바라보고 기업을 운영하기는 쉽지 않다. 상황이 이러할 경우, 사업자들은 비용 절감에 나서기 마련이다.

[표 5] '22-'23 사업자별 방송사업매출액/프로그램 비용/판매관리비 증감 현황

(단위 : 백만 원)

	방송사업매출액		프로그램 비용(제작+구입)		판매관리비	
	증감액	증감률	증감액	증감률	증감액	증감률
KBS	△100,677	△6.9%	△30,229	△2.9%	△15,606	△7.3%
MBC	△119,174	△14.0%	△27,772	△5.2%	△33,461	△18.1%
SBS	△142,088	△14.8%	△18,219	△2.7%	△19,909	△14.0%
EBS	△2,786	△1.5%	△2,637	△1.2%	△3,503	△9.5%
중앙	△364,724	△10.5%	△78,857	△3.2%	△72,480	△12.6%
부산MBC	△2,745	△13.9%	2,285	13.8%	△651	△4.9%
대구MBC	△1,952	△12.7%	△218	△1.4%	△759	△9.7%
광주MBC	△2,877	△15.1%	△261	△2.2%	130	1.9%
대전MBC	△6,728	△25.4%	△1,746	△13.7%	△1,569	△21.4%
전주MBC	△1,816	△11.8%	△15	△0.2%	△198	△2.9%
MBC경남	△3,344	△16.3%	△3,850	△22.4%	△1,237	△11.3%
춘천MBC	△935	△10.8%	419	7.2%	△90	△2.3%
MBC충북	△4,704	△23.2%	△2,154	△17.5%	△3,824	△36.7%
제주MBC	△353	△2.8%	166	2.2%	△470	△10.1%
울산MBC	△1,232	△7.2%	△658	△6.2%	△426	△7.9%
목포MBC	△650	△4.3%	607	6.1%	103	2.9%
여수MBC	702	6.4%	△1,007	△21.8%	△95	△2.5%

4) "MBC 5년 연속 흑자… 뉴스 신뢰도·선호도·시청률 '호조'" (미디어스, 2024.8.11.) 기사에서는 '경영실적은 MBC 시장의 중요한 해임 사유 중 하나'라는 이진숙 방통위원장의 후보자 시절 인사청문 과정에서의 답변을 인용하고 있다.

안동MBC	△1,675	△15.8%	△261	△3.9%	△409	△11.2%
원주MBC	△1,389	△16.0%	81	1.5%	148	5.2%
포항MBC	△250	△2.9%	377	6.1%	△283	△9.0%
MBC강원영동	△2,299	△16.3%	△712	△7.6%	△537	△9.7%
OBS경인TV	3,405	8.4%	6,923	19.7%	△219	△4.3%
KNN	△2,750	△6.8%	△1,690	△5.5%	11	0.1%
대구방송	△1,815	△6.0%	769	3.5%	△1,380	△17.6%
광주방송	483	1.8%	1,772	9.1%	△80	△1.0%
대전방송	△1,576	△7.0%	1,130	7.0%	△133	△1.9%
전주방송	2,404	11.6%	109	0.9%	△432	△10.8%
청주방송	△817	△5.9%	468	4.8%	△219	△5.6%
울산방송	798	5.5%	364	3.3%	△1,402	△25.5%
G1	△1,732	△7.9%	△347	△2.7%	△338	△6.1%
제주방송	△933	△7.0%	△547	△6.2%	△164	△4.4%
지역	△34,779	△7.1%	4,018	1.2%	△14,523	△8.9%
총계	△339,503	△10.1%	△74,839	△2.7%	△87,003	△11.8%

출처 : 방송사업자 재산상황공표집(2022~2023)에서 재구성

2022년 대비 2023년 방송사업매출액이 10.1% 하락하면서 대부분의 방송사업자들은 프로그램 비용보다는 일반 판매관리비 절감에 집중했다. 전체 지상파 시장에서 2023년 프로그램 비용은 2022년 대비 2.7% 감소한 반면 판매관리비는 11.8% 감소한 것으로 나타났다. 2023년 전체 지상파방송사업자가 쓴 판매관리비 총액은 코로나19 확산이 한창이던 시기보다도 적은 6,531억 원 수준이었다. 중앙의 KBS, MBC, SBS의 경우, 방송사업매출액이 전년도 대비 6.9%, 14%, 14.8% 하락했고 이 사업자들이 단행한 판매관리비 감액 비율(2022년 대비)은 각각 7.3%, 18.1%, 14%에 달한다([표 5] 참고). 프로그램 제작비와 구입비로 구성되는 프로그램 비용도 줄었지만, 이 비율은 각각 2.9%, 5.2%, 2.7%로 방송사업매출액과 판매관리비 절감률에는 크게 못 미친다. 이는 지역에서도 마찬가지였다. 물론 재화(콘텐츠) 생산 품목과 수량 그리고 원가에 대한 고심이 없을 수 없지만, 제작비 등 프로그램 비용은 상품(콘텐츠)의 질적 완성도와 성과를 결정하는 절대적 요인이고 또 지상파방송의 본분과 역할을 고려할 때, 판매관리비 절감 외에는 다른 선택의 여지가 없었던 것이다.

매출 감소로 적자가 예상되고 경영실적이 사장 해임 사유로 거론되는 상황에서 방송사업자들은 비용 절감의 고삐를 늦출 수 없고, 여기서 판매관리비 항목이 비용 절감 1순위 대상인 것은 당연하다. 각 사의 판매관리비에서 큰 비중을 차지하는 항목은 인건비, 방송통신발전기금 등 세금 및 공과금 그리고 광고대행수수료 등이다. 여기서 인건비는 제작과 유통 등 콘텐츠 관련 성과와 밀접하게 연관된 비용이라고 볼 수 있는데, 지상파방송 소속 인력수는 지속적으로 줄고 있으며 이로 인해 각 사의 인건비 지출 역시 감소하고 있다.

[그림 5] 지상파방송 인력과 인건비의 변화

(단위 : 명, 백만 원)



[표 6] '22-'23 사업자별 방송인력의 변화

(단위 : 명)

	2022	2023	증감 인력	증감률
KBS	4,151	4,041	△110	△2.6%
MBC	2,055	2,068	13	0.6%
SBS	993	976	△17	△1.7%
EBS	836	741	△95	△11.4%
중앙	8,035	7,826	△209	△2.6%
부산MBC	84	167	83	98.8%
대구MBC	76	119	43	56.6%
광주MBC	108	87	△21	△19.4%
대전MBC	83	83	0	0.0%
전주MBC	75	92	17	22.7%
MBC경남	74	106	32	43.2%

충청MBC	67	67	0	0.0%
MBC충북	84	75	△9	△10.7%
제주MBC	48	82	34	70.8%
울산MBC	58	76	18	31.0%
목포MBC	124	69	△55	△44.4%
여수MBC	168	58	△110	△65.5%
인동MBC	69	58	△11	△15.9%
원주MBC	60	50	△10	△16.7%
포항MBC	63	65	2	3.2%
MBC강원영동	52	60	8	15.4%
OBS경인TV	187	187	0	0.0%
KNN	248	249	1	0.4%
대구방송	202	118	△84	△41.6%
광주방송	108	113	5	4.6%
대전방송	162	164	2	1.2%
전주방송	97	102	5	5.2%
청주방송	118	117	△1	△0.8%
울산방송	128	129	1	0.8%
G1	114	113	△1	△0.9%
제주방송	106	110	4	3.8%
지역	2,763	2,716	△47	△1.7%
총계	10,798	10,542	△256	△2.4%

출처 : 방송산업실태조사보고서(2022~2023)에서 재구성

판매관리비로 분류되는 방송통신발전기금 등 각종 세금과 공과금도 지상파방송사업자들에게는 큰 부담이 아닐 수 없다. 방송사업매출의 증가는 이듬해 방송통신발전기금 등 세금·공과금의 상승으로 이어진다. 특히 방송통신발전기금의 경우 분담금 납부 자체도 사업자들로서는 버거운데, 지상파는 수혜 대상에서 거의 제외된 채 신문과 인터넷 신문 사건이 70% 이상을 차지하는 언론중재위원회⁵⁾, 아리랑 TV, 국악방송 등 정부 예산을 대신해

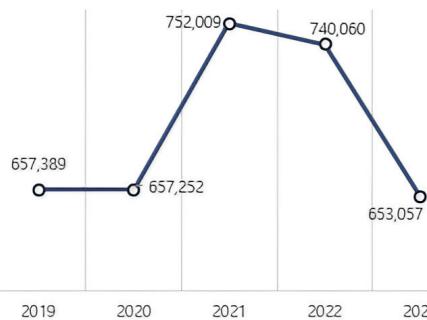
5) 언론중재위원회 보도자료(2025.2.28). “지난해 언론조정사건 3,937건, 피해구제율 72.5%”

오용되기에 불필요한 비용으로 인식되고 있다. 바로 이러한 문제점들이 해결되지 않은 채 쌓이면서 지상파방송사업자들은 인건비를 포함한 일반 판매관리비를 과도할 정도로 줄이는 선택을 하는 것이다.

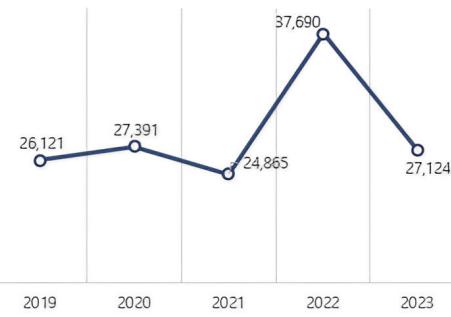
[그림 6] 프로그램 비용/판매관리비/방송기금 부과액의 변화

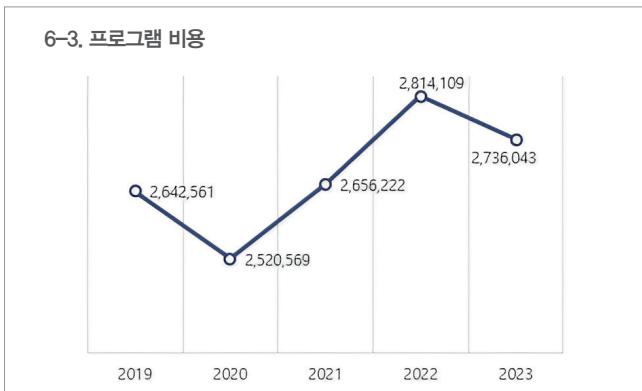
(단위 : 백만 원)

6-1. 판매관리비



6-2. 방송통신발전기금 부과액





출처 : 방송사업자 재산상황공표집(2014~2023)에서 재구성

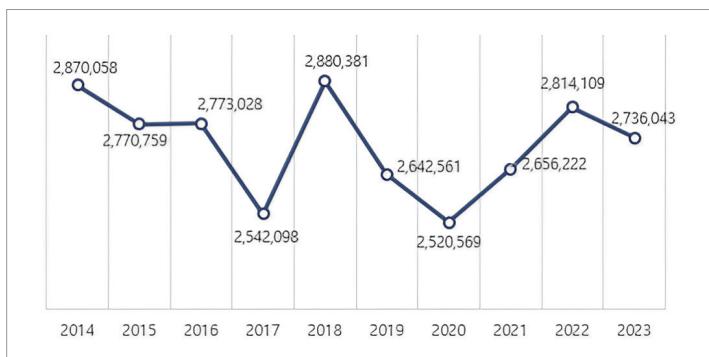
사업자들은 판매관리비 등을 살감하는 상황에서도 프로그램 비용은 손대지 않으려 하지만([그림 6] 참조), 제작비가 크게 오르는 상황에서 전체 제작 비용이 예전 수준에 멈춰 있다는 것은 비용 감액에 다름 아니다. 2023년을 제외한다고 해도 지상파방송산업은 시장 규모가 2,000억 원 크는데 10여 년이 걸린 전형적인 저성장 시장이다. 프로그램 비용을 올린다고 해도 한 해 총액 기준 1천억 원, 개별 방송사 기준 100억 원 이상의 증액은 이루어지기 어려운 시장이라고 봐야 한다. 시장 구조상 증액 규모 자체가 제한적이기도 하지만, 프로그램 비용 투자는 경기 변동과 사업자 내부 상황에 매우 민감하게 움직인다([그림 7] 참조). 지상파방송 파업이 있었던 2017년에는 프로그램 비용이 줄었지만 2018년에는 이를 회복하기 위해 각 사는 프로그램 비용 투자를 늘리기 시작했다. 그러나 2018년 지상파사업자 대부분(23개)이 적자를 기록하자 2019년 프로그램 비용 지출은 다시 줄고, 코로나19 초기를 지나 2020년 HUT가 오르면서 지상파방송사업자들은 다시 프로그램 비용을 증액했던 것이다.

2023년 지상파방송이 프로그램 제작과 구입에 투입한 금액은 2조 7,360억 원으로, 이는 2014년 2조 8,701억 원보다 약 1,340억 원이 줄어든 규모이다($\triangle 4.7\%$). 중앙 방송사업자들은 2023년 한 해 동안 총 2조 3,907억 원을 프로그램 제작과 구입에 지출했는데, 이는 2014년 대비 878억 원, 전년도 2022년 대비해서는 789억 원이 줄어든 규모였다. 사업자별로는 KBS가 1조 124억 원, MBC가 5,096억 원, SBS가 6,590억 원을 프로그램 비용으로 지

출했다. 지역 지상파방송사들이 2023년 프로그램 비용으로 지출한 3,453억 원은 10년 전(2014년)에 비해서는 462억 원이 줄었으나 직전 2022년에 비해서는 소폭 늘어난 것이다(7억 9천만 원).

[그림 7] 프로그램 비용(제작비+구입비)의 증감 추이(2014~2023)

(단위 : 백만 원)



4. 광고 매출 급감의 연쇄 효과 : 자원 배분 전략의 변화

방송사업자가 한 해 프로그램 비용 예산을 결정하는데 가장 큰 영향을 주는 요인은 다른 아님 방송사업매출액이다. 2023년 지상파방송 사업자의 프로그램 비용이 차지하는 비중은 방송사업매출액 대비 76.8% 수준이며 매출액 대비 71.5%였다. 이는 방송사업매출액의 80% 수준에 육박했던 2018년과 2019년 당시 비율에 근접하는 것이고, 2022년의 71.0%보다 큰 폭으로 오른 수치라고 할 수 있다([표 7] 참조).

[표 7] 지상파방송 매출액/방송사업매출액 대비 프로그램 비용 비율

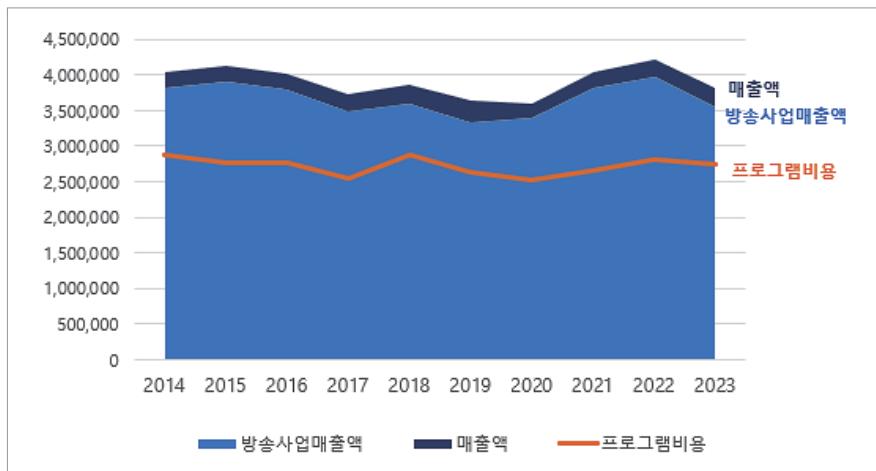
(단위 : %)

기준	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
매출액	71.1	67.0	68.9	68.2	74.7	72.7	70.2	65.9	66.8	71.5
방송사업 매출액	75.3	71.0	73.2	73.0	80.2	79.2	74.4	69.8	71.0	76.8

출처 : 방송사업자 재산상황공표집(2014~2023), 방송산업실태조사보고서(2013)에서 재구성

[그림 8] 지상파방송 매출액, 방송사업매출액, 프로그램 비용의 추이

(단위 : 백만 원)

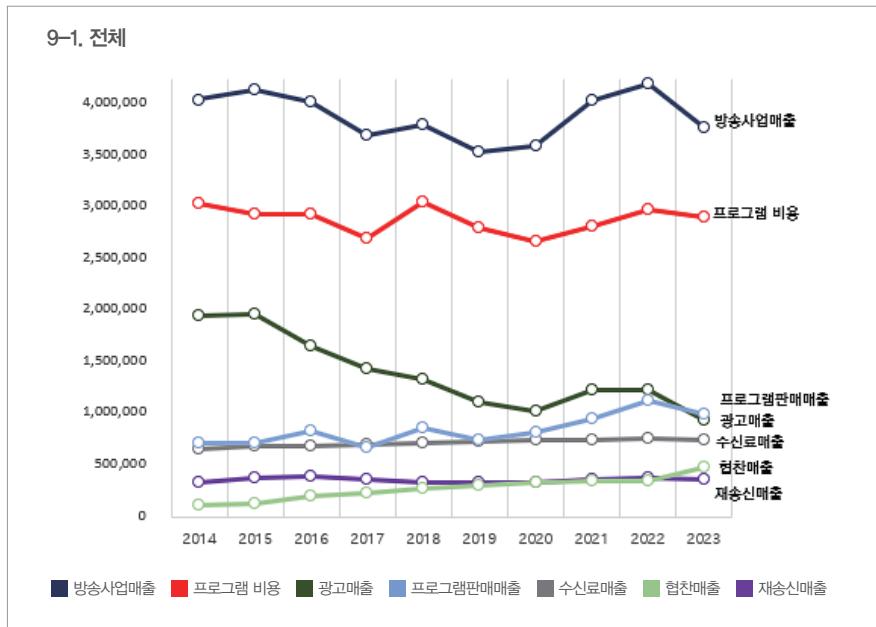


출처 : 방송사업자 재산상황공표집(2014~2023)에서 재구성

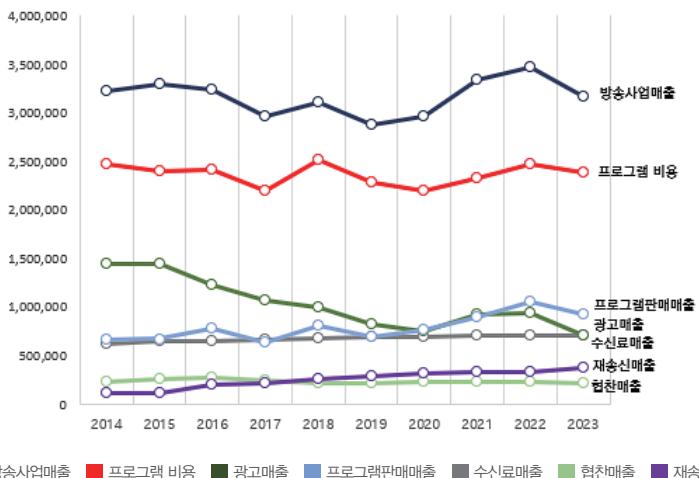
특히 드라마의 한 편당 제작비용이 하루가 다르게 치솟으면서, 방송프로그램 제작 시장은 전반적으로 하이 리스크 로우 리턴(High Risk Low Return) 구조로(조영신, 2025) 전환되고 있다. ‘규제’로 통칭되는 다양한 제약 안에서 이 모든 리스크를 떠안아야 하는 지상파방송사업자는 방송사업매출액에 프로그램 비용을 연동시키되, 핵심 작품의 제작비를 최대한 끌어올리는 방향으로 투자 전략을 재조정하고 있다. 경쟁력 유지를 위해 프로그램 수의 축소, 핵심 프로그램의 선정, 수익이 기대되는 프로그램 위주의 재원 투여 전략은 이들에게 가장 합리적이고 유일한 선택일 수밖에 없다. 2023년 매출액과 방송사업매출액의 급감에도 프로그램 비용의 낙폭이 비교적 작았던 것은 사업자들의 자원 배분 전략에 변화가 있었음을 시사한다([그림 8] 참조).

매출 항목과 프로그램 비용의 관계를 조금 더 관찰해보면 광고매출의 중요성을 다시금 확인하게 된다. 다음 [그림 9]에서 보듯이 전체 지상파방송시장은 물론 중앙과 지역으로 나누어 보아도 연도별 방송사업매출 증감의 기울기와 가장 근사한 움직임을 보이는 것은 광고매출이다. 즉, 광고매출은 방송사업매출과 가장 연동성이 큰 매출항목이며 이는 광고매출의 급락이 방송사업매출과 프로그램 비용에 가장 직접적인 영향을 준다는 것을 의미한다. 앞서 살펴본 바와 같이 사업자의 프로그램 비용은 방송사업매출에 따라 움직이고, 프로그램 비용의 감액은 자연스럽게 이듬해 프로그램 판매 매출의 감소라는 연쇄효과를 낳기 때문이다. 광고매출이 방송사업매출에서 차지하는 비중이 매년 떨어지고 있지만([표 2]~[표 4] 참조) 그럼에도 광고매출을 지상파방송 시장의 존속에 있어서 여전히 중요한 선형 변인으로 봐야 하는 이유가 여기에 있다.

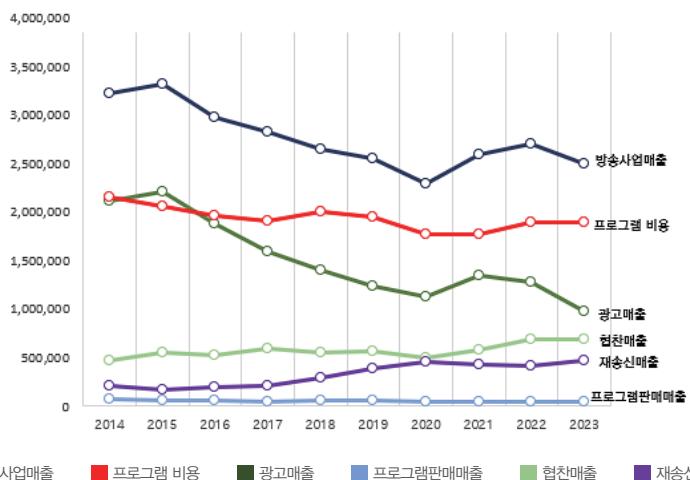
[그림 9] 지상파방송의 매출 항목과 프로그램 비용의 관계



9-2. 중앙



9-3. 지역



출처: 방송사업자 재산상황공표집(2014~2023), 방송산업실태조사보고서(2014)에서 재구성

한편, 프로그램 비용의 구조는 급감하는 매출과 고공행진하는 제작비용 사이에서 내려진 전략적 선택이라는 점에서 보다 자세한 고찰이 필요하다. 사업자들은 수익 극대화를 이끌어내기 위해 가장 최적의 자원 배분 전략의 도출을 고심한다. 이를 일부 보여주는 것이 (본방송)시간당 프로그램 비용이라고 할 수 있다. 여러 조건 속에서 자사 프로그램 경쟁력을 유지하기 위해서는 핵심 콘텐츠를 적절히 배치한 라인업을 짜고 한정된 자원을 투입한 결과이기 때문이다. 실제로 2023년 지상파방송의 프로그램 비용은 전년도 대비 하락했지만, (본방송)시간당 프로그램 제작비(28만 8천 원)는 2022년(27만 9천 원)보다 오히려 증가했고, 특히 중앙 사업자들의 시간당 평균 제작비는 지속적인 상승세를 그리고 있다([표 8] 참조). 연도별 프로그램 편수에서도 이러한 흐름은 비슷하다([표 9] 참조). 최근 5년간 지상파 4채널에서 편성한 정규 뉴스, 시사·교양, 예능 프로그램 수는 다소간의 등락 속에서도 꾸준한 증가세를 보였다. 이를 장르는 프로그램 회차 당 제작비용의 변동이 크지 않고 예측 가능하다는 공통점을 지닌다. 반면, 제작비용은 하루가 다르게 급등하고 수익성 담보는 훨씬 어려워진 드라마의 경우 매년 프로그램 수가 크게 줄고 있다. 월화드라마와 수목드라마 시간대는 이미 유명무실해졌으며, MBC와 SBS가 운용하는 드라마 슬롯은 금토드라마 시간대뿐이다. 광고매출의 급감에 이어 프로그램 판매매출과 수신료마저 위협받으면서 프로그램 비용 및 수익성 방어를 위한 사업자들의 고심이 극심하며, 그럼에도 시장 상황은 날로 위태로지고 있음을 보여준다.

[표 8] 사업자별 시간당 프로그램 비용의 변화 추이

(단위 : 천 원)

	2019	2020	2021	2022	2023
KBS	1,475	1,412	1,491	1,572	1,527
MBC	1,691	1,697	1,619	1,859	1,835
SBS	1,738	1,795	1,868	2,169	2,111
EBS	623	694	865	590	874
중앙	1,418	1,399	1,469	1,520	1,601

부산MBC	56	49	54	61	64
대구MBC	53	53	56	58	56
광주MBC	27	35	40	38	34
대전MBC	43	50	44	41	40
전주MBC	29	22	27	19	27
MBC경남	26	26	25	31	44
춘천MBC	10	18	18	21	22
MBC충북	38	33	36	45	37
제주MBC	27	25	26	24	28
울산MBC	38	34	38	35	35
목포MBC	26	18	28	33	33
여수MBC	38	30	31	37	27
안동MBC	25	39	25	24	23
원주MBC	20	18	24	17	17
포항MBC	23	23	24	23	24
MBC강원영동	35	29	28	33	24
OBS경인TV	96	95	105	67	142
KNN	83	81	86	95	90
대구방송	62	61	63	65	69
광주방송	58	59	53	58	62
대전방송	44	47	49	49	51
전주방송	32	27	31	38	38
청주방송	36	28	27	31	31
울산방송	37	30	31	34	35
G1	30	29	32	41	40
제주방송	24	28	24	29	27
지역	38	37	39	41	43
총계	240	245	271	279	288

출처 : 방송산업실태조사보고서(2019~2023)에서 재구성

*여기서 시간은 본방송시간을 의미함.

[표 9] 지상파 4채널의 장르별 정규프로그램 수의 변화

(단위 : 편)

	2020	2021	2022	2023	2024
뉴스	57	50	53	54	61
시사/교양	91	86	71	80	112
드라마	55	49	50	37	26
예능	119	131	136	123	128
총합	322	316	310	294	327

출처 : 닐슨 아리아나 플랫폼 추출

*정규 프로그램 기준

**드라마의 경우, 단막극과 일일극 제외

5. 맷음말

이 글에서는 지상파방송을 둘러싼 재원의 흐름을 관련 데이터를 통해 살펴보고 지상파방송의 현 상황을 진단하고자 하였다. 공식 발표된 2023년도까지의 데이터가 분석에 쓰였지만 그 이후의 변화는 더욱 급격했고 이에 임하는 지상파방송사업자들의 관점도 달라지고 있다. 지상파방송이 마주한 곤경의 원인과 양상이 다양한 만큼 이를 해결하기 위한 해법도 지상파방송사업자의 상황에 따라 차이를 드러내고 있다. 고유한 선택과 결단 속에서 서 유일한 공통점이 있다면 그것은 지금의 상황이 개별 사업자의 노력만으로 극복하기도, 회피하기도 쉽지 않다는 자각일 것이다.

콘텐츠의 경쟁력은 작가, 감독, 출연자 등 최상위 제작요소의 확보에서 결정되는데 이를 유인하기 위해서는 매체의 힘과 자본의 뒷받침이 필수적이다. 그러나 지금의 지상파 방송은 이 두 조건 중 그 어떤 것도 자진할 수 없으며, 이미 어느 정도는 악순환에 걸려든 것도 사실이다. 그렇다면 이 악순환에서 벗어나 새로운 순환 구조를 만드는 것은 과연 가능한 것인가?

누구도 끝을 알 수 없는 어두운 터널을 지나고 있지만, 이 터널의 끝에 이르기 전에 우리는 새로운 경로를 탐색하고 새로운 길을 만들어내야 한다. 이를 위해서는 스스로에 대한 정확하고 냉정한 진단이 선행되어야 하며, 이를 기초로 지상파방송사업자, 정책 담당자 등 주요 행위자는 스스로에게 기존과는 전혀 다른 관점의 근본적인 질문을 던져야 한다. 지상파방송사업자는 스스로 물어야 한다. 우리의 선택은 과연 지상파방송이 지속 성장할 수 있는 미디어 생태계 구축에 기여하고 있는가? 숨 가쁘게 진화하는 미디어 환경 속에서 우리는 다양한 내외부의 저항에 맞서는 과감한 혁신과 결단을 시도하고 있는가? 우리는 그것을 실천하고 있는가? 지금 경험하는 악순환의 고리가 우리 스스로 그동안 알게 모르게 가져다 놓은 ‘덫’의 결과일 수 있기 때문이다. 또 규제를 담당하는 정책기관에서는 스스로 물어야 한다. 공익성과 공공성이라는 가림막 뒤에서 구태의연한 ‘관성’을 ‘규제’로 오인하고 있지는 않은가? 스스로 날카로운 질문을 멈추지 않는다면 해법을 향한 진단과 결단 그리고 실천 역시 끝나지 않을 것이다. 어두운 터널을 지나는 시간이 두려움이 아니라 터널 끝에 마주할 강렬한 햇살에 대한 기대가 되도록 하는 유일한 길이 아닐까?

참고문헌

- 방송통신위원회 (2015). 〈2014년도 방송사업자 재산상황 공표집〉.
- 방송통신위원회 (2016). 〈2015년도 방송사업자 재산상황 공표집〉.
- 방송통신위원회 (2017). 〈2016년도 방송사업자 재산상황 공표집〉.
- 방송통신위원회 (2018). 〈2017년도 방송사업자 재산상황 공표집〉.
- 방송통신위원회 (2019). 〈2018년도 방송사업자 재산상황 공표집〉.
- 방송통신위원회 (2020). 〈2019년도 방송사업자 재산상황 공표집〉.
- 방송통신위원회 (2021). 〈2020년도 방송사업자 재산상황 공표집〉.
- 방송통신위원회 (2022). 〈2021년도 방송사업자 재산상황 공표집〉.
- 방송통신위원회 (2023). 〈2022년도 방송사업자 재산상황 공표집〉.
- 방송통신위원회 (2024). 〈2023년도 방송사업자 재산상황 공표집〉.
- 방송통신위원회 (2014). 〈2014년 방송산업실태조사보고서〉.
- 방송통신위원회 (2015). 〈2015년 방송산업실태조사보고서〉.
- 방송통신위원회 (2016). 〈2016년 방송산업실태조사보고서〉.
- 방송통신위원회 (2017). 〈2017년 방송산업실태조사보고서〉.
- 방송통신위원회 (2018). 〈2018년 방송산업실태조사보고서〉.
- 방송통신위원회 (2019). 〈2019년 방송산업실태조사보고서〉.
- 방송통신위원회 (2020). 〈2020년 방송산업실태조사보고서〉.
- 방송통신위원회 (2021). 〈2021년 방송산업실태조사보고서〉.
- 방송통신위원회 (2022). 〈2022년 방송산업실태조사보고서〉.
- 방송통신위원회 (2023). 〈2023년 방송산업실태조사보고서〉.
- 방송통신위원회 (2024). 〈2024년 방송산업실태조사보고서〉.
- 조영신 (2025). 〈애프터 넷플릭스〉(서울 : 21세기북스).
- 〈한국방송공사 재무제표에 대한 감사보고서〉(2025.2) <https://about.kbs.co.kr/index.html?pname=finance&stype=info>

공공성 보호 vs 미디어경쟁력 : 규제의 방향을 다시 묻다

이상진
SBS 정책팀 부장

목차

- 1 넷플릭스 이후 한국 콘텐츠 산업의 격변과 규제의 쇄국정책
- 2 22대 국회 발의 법안의 문제점
- 3 위기의 한국 지상파방송 : 글로벌 OTT 없이 생존 불가능
- 4 생존을 위한 절박한 외침 : 이대로는 전멸, 새로운 규제 체계 절실
- 5 결론 : 상생의 길로

요약

바야흐로 OTT가 패권을 장악하는 시대에 22대 국회의 방송 규제 강화 법안은 과거 쇄국정책의 과오를 딛습하는 것이며, 시대의 흐름을 거슬러 시행한 규제가 성공한 사례는 역사상 없다. 지상파방송은 공익적 메시지 전달과 미디어 주권 유지에 핵심적이지만, 과도한 규제로 인한 경쟁력 추락은 문화적 식민지화를 가속화시켜 국회나 정부가 우리 스스로의 영향력을 무너뜨리는 자승자박의 행위다. 국내 방송사만 규제하면 해외 콘텐츠 사업자들만 반사이익을 얻어 미디어 시장의 주도권을 상실할 위험이 크다. 따라서 국회는 낡은 규제의 틀에 방송사를 가두고 옥죄는 대신, 방송사의 생존과 성장을 돋는 방향으로 규제 틀을 혁신하여 공정한 경쟁 환경을 조성하고 국내 미디어 산업이 글로벌 플랫폼과 함께 상생하는 미래를 열어가야 한다.

1. 넷플릭스 이후 한국 콘텐츠 산업의 격변과 규제의 쇄국정책

2025년 현재, 지상파방송사는 생존의 기로에 서 있다. 한때 대한민국 미디어의 중심이었던 지상파방송은 디지털 전환과 글로벌 OTT(Over-The-Top) 플랫폼의 급성장 속에서 점점 설 자리를 잃고 있다. 반면 22대 국회에서 발의된 방송 관련 법안들은 이러한 위기를 해결하기는커녕, 과거에 폐기된 규제 조항들을 그대로 재탕하며 콘텐츠 산업의 발목을 잡고 있다.

2024년 발의된 9건의 주요 법안 중 7건이 19~21대 국회에서 통과되지 못한 법안들이다. 특히 ▲재난방송 한국수어 의무화(의안 2201054) ▲협찬 규제 강화(의안 2205020, 2205405) ▲방발기금에 협찬 매출 포함(의안 2203660) 등은 모두 이전 국회에서 논의 끝에 폐기된 사항들을 그대로 다시 발의한 것이다. 이는 입법 과정의 무책임성을 넘어, 디지털 미디어 혁명이라는 거센 파도 속에서 사투를 벌이고 있는 한국 방송 산업의 생존을 위협하는 중차대한 문제다. 글로벌 OTT 기업들이 막대한 자본력을 바탕으로 우리 방송 시장을 침식하고 있는 가운데, 국내 지상파방송사들은 1990년대적 규제 틀에 갇혀 변화하는 환경에 적응하지 못하고 있다.

지금의 규제는 마치 과거 조선시대 쇄국정책을 떠올리게 한다. 외부의 거대한 글로벌 OTT 플랫폼이 급속도로 성장하고 있는 가운데 정작 국내에서는 자국 방송사에 대한 규제에만 집착하는 이러한 입법 행위는, 국내 방송 산업이 세계 시장과 경쟁하는데 있어 심각한 고립을 초래할 위험이 있다. 과연 이러한 규제는 무엇을 위한 것인가? 변화하는 미디어 환경 속에서 단순히 과거의 틀을 답습하는 것이 아니라, 현실적이고 혁신적인 접근 방식을 모색해야 할 시점이다.

2016년 넷플릭스의 국내 진출 이후, 2019년 <킹덤>을 필두로 2021년 전 세계를 강타한 <오징어게임>, 작년과 올해의 <흑백요리사>와 <오징어게임2> 그리고 <중증외상센터> 까지 한국의 콘텐츠를 글로벌 시장에 알리는 계기가 됐지만, 동시에 국내 제작사들은 외부 자본에 전적으로 의존하는 구조적 종속 상태에 빠지게 되었다. 2024년 기준, 국내 드라마의 70% 이상이 넷플릭스, 디즈니+ 등 글로벌 OTT 투자에 의존하고 있으며, 이들의 자본 공급이 끊길 경우 즉각적인 산업의 붕괴가 일어날 위험도 도사리고 있다.

[표 1] 22대 국회 규제강화 발의 법안

발의날짜	법안	대표 발의자	규제 내용	비고
24.6.27.	방송통신발전 기본법	방통위	재난방송 한국수어 제공 노력 의무 부과	21대 국회 자동폐기법안 재발의
24.7.8.	대중문화예술산업발전법	김운덕	실태조사 결과 표준계약서 반영 의무화	21대 국회 자동폐기법안 재발의
24.9.4	방송통신발전 기본법	최민희	방법기금 조성에 협찬 매출 포함	19, 20, 21대 국회 자동폐기법안 재발의
24.10.30.	방송법	이정현	협찬 규제 강화, 흡소핑 연계편성 금지	21대 국회 자동폐기법안 재발의
24.11.6.	방송법, 의료법, 약사법	김운덕	쇼닥터 방지	21대 국회 자동폐기법안 재발의
24.11.8.	방송법	최민희	협찬 규제 강화, 타이틀스폰서 금지	19, 20, 21대 국회 자동폐기법안 재발의
24.11.22.	대중문화예술산업발전법	우재준	직장 내 괴롭힘 방지	
24.12.11.	방송통신발전 기본법	서미화	재난방송에 계엄 추가, 장애인정보접근권 신설	21대 국회 자동폐기법안과 유사
24.12.13.	대중문화예술산업발전법	정희용	청소년 용역시간 세분화 등	21대 국회 자동폐기법안 재발의
24.12.16.	방송법	최보윤, 서미화	장애인 편성 등 참여, 장애인 시청지원 상향입법	

출처 : 한국방송협회

본고는 이 같은 위기 속에서 22대 국회가 발의한 법안들 중 방송사의 생존을 위협하는 협찬 관련 강력한 규제가 왜 시대착오적인지 다양한 사례를 통해 짚어보고, 앞으로 22대 국회가 나아가야 할 규제 방향에 대해 다루고자 한다.

2. 22대 국회 발의 법안의 문제점

1) 협찬 규제 강화는 방송사 산소 마스크를 끊는 행위

2024년 9월과 11월, 최민희 의원과 이정현 의원이 연이어 발의한 '방송통신발전 기본법 개정안'과 '방송법 개정안'은 한국 지상파방송사를 옥죄는 시대착오적인 규제의 전형을 보여준다. 이 법안들은 방송통신발전기금 산정 기준에 협찬 매출액을 포함하고, 협찬의 종류를 '방송프로그램 협찬', '공익적 성격의 행사 협찬', '공익적 성격의 캠페인 협찬' 등으로 극도로 제한하는 등 광고 매출 급감으로 존폐 위기에 놓인 지상파방송사의 숨통을 더욱 조이는 강력한 규제 강화안을 담고 있다. 이는 마치 생존을 위해 몸부림치는 환자의 산소 호흡기를 끊는 것과 다름없는 정책 발상이라 아니할 수 없다.

지상파방송사의 재정 상황은 이미 붕괴 직전이다. 올해 1월 발표된 <2024년 방송산업 실태조사>에 따르면, 지상파방송사의 광고 매출은 매년 가파르게 하락하고 있다. 2023년 지상파방송 전체 매출은 전년 대비 10.2% 감소한 3조 7,309억 원, 광고 매출은 무려 23.3%나 급감한 9,279억 원으로, 사상 처음으로 1조 원 아래로 추락했다. 광고 시장 점유율 또한 지속적으로 하락하며, 지상파방송의 영향력은 과거에 비해 현저히 약화되었다. 이러한 지상파의 매출 감소폭은 국내 방송 산업 내에서 가장 심각한 수준이며, 이는 전체 방송 사업 매출 감소의 주요 원인이 되었다. 특히 광고 매출 감소는 지상파방송사의 재정 구조를 근본적으로 뒤흔들어, 재송신 등 프로그램 판매 수익이 광고 수익을 초월하는 역전 현상마저 초래했다.

그나마 지상파방송사의 재정 버팀목 역할을 해온 것은 협찬 매출이었다. 협찬 매출은 2021년 4,097억 원에서 2022년 4,260억 원으로 증가하며 정점을 찍었으나, 2023년에는 다시 5.4% 감소한 4,030억 원으로 하락세로 돌아섰다. 협찬 매출은 전통적으로 방송광고 시장과 밀접한 연관이 있다. 기업들의 마케팅 예산 내에서 광고와 협찬이 동시에 편성되는 경우가 많아, 경기 상황에 따라 광고와 협찬이 함께 증감하는 경향이 있다.

실제로 2021년 중간광고 허용과 경기 회복으로 방송광고 시장이 성장하면서 협찬 매출 또한 증가했지만, 2023년 광고 매출이 23.3% 급감하자 협찬 매출도 5% 이상 감소하며 동반 하락세를 나타냈다. 협찬 매출의 감소폭($\Delta 5.4\%$)이 광고 매출 감소폭($\Delta 23.3\%$)보

다 작은 이유는 광고주의 집행 전략 변화로 일부 예산이 광고에서 협찬 형태로 이동했을 가능성이 높다. 시청률의 하락이나 정부의 규제 등의 영향으로 직접 광고를 집행하는 대신 PPL(Product Placement) 등 간접 광고나 협찬으로 눈을 돌리는 경우가 발생하기 때문이다. 여기에 협찬에 대한 규제마저 강화한다면, 그나마 지상파방송에 협찬을 하던 협찬주마저도 OTT 등으로 떠날 수밖에 없는 상황에 놓일 것이다.

이처럼 광고 시장 붕괴로 경영난이 심화되는 상황에서, 국회에서 논의되는 협찬 규제 강화 법안은 지상파방송사의 생존 가능성을 더욱 희박하게 만들고 있다. 만일 협찬 규제가 더 강화된다면, 광고주들은 방송 심의라는 예측 불가능한 위험 부담과 기업 이미지 훼손 가능성이 상존하는 지상파방송사를 회피하고, 대신 규제의 사각지대에 놓인 유튜브, OTT 등 디지털 플랫폼으로 발길을 돌릴 것은 자명하다.

국내에서는 지상파방송의 협찬이 광고효과가 나지 않도록 규제 틀 안에 갇히는 상황이지만, 넷플릭스와 틱톡 등 OTT와 디지털 콘텐츠 플랫폼은 솟폼 콘텐츠 등 새로운 형태의 협찬 모델을 적극 개발하여 광고 및 협찬 매출을 급격히 늘려가려고 있다. 이른바 ‘S-커머스(소셜 커머스)’라는 새로운 시장을 창출하며 미디어 시장의 재원을 블랙홀처럼 흡수할 것으로 예상된다.

2) 규제사각지대에서는 ‘콘텐츠-협찬-마케팅-커머스’로 이어지는 ‘S-커머스’ 부상 중

2025년 기준, 전 세계 구독자 3억 명을 돌파하며 명실상부한 글로벌 OTT 선두자리를 지키고 있는 넷플릭스는 온라인 스트리밍 서비스 영역을 넘어 오프라인 유통 시장까지 확장하며 수익 다각화에 박차를 가하고 있다. 그 선봉에 선 것이 바로 혁신적인 오프라인 체험 공간, ‘넷플릭스 하우스’다.

넷플릭스는 단순한 온라인 플랫폼을 넘어, 소비자들이 직접 넷플릭스 콘텐츠를 오감으로 체험하고 관련 상품을 구매하며 추억까지 쌓을 수 있는 복합 문화 공간을 구축하겠다는 계획을 현실화하고 있다. 그 첫걸음으로, 미국 텍사스주 댈러스의 갤러리아 댈러스 쇼핑몰과 필라델피아 근교의 킹 오브 프리시아 쇼핑몰이라는 미국 내에서도 손꼽히는 랜드마크 쇼핑몰에 각각 2천 평이 넘는 초대형 규모의 넷플릭스 하우스를 잇달아 오픈할 예정이다.

이 오프라인 공간은 단순히 넷플릭스 관련 상품을 판매하는 굿즈 스토어를 넘어, 넷플릭스의 인기 콘텐츠를 테마로 한 다채로운 체험 시설과 즐길 거리를 집약시킨 복합 문화 공간으로 조성될 계획이다.

넷플릭스 하우스의 핵심 컨셉은 방문객들에게 ‘오프라인 콘텐츠 경험’이라는 특별한 가치를 선사하는 것이다. 이를 위해 넷플릭스는 <오징어 게임>, <기묘한 이야기>, <브리저튼> 등 전 세계적으로 인기를 누린 넷플릭스 대표작들의 상징적인 세트, 의상, 소품 등을 실제처럼 구현하여, 방문객들이 마치 넷플릭스 콘텐츠 속으로 직접 들어간 듯한 몰입감을 느낄 수 있도록 공간을 디자인하고 있다. 예를 들어, 전 세계를 강타한 서바이벌 게임 <오징어 게임>의 게임 세트, 80년대 복고풍 분위기를 완벽하게 재현한 <기묘한 이야기>의 아케이드 게임 존, 화려하고 로맨틱한 <브리저튼>의 무도회장 등 각 콘텐츠의 특징을 살린 테마 공간들이 넷플릭스 하우스 곳곳에 마련될 예정이다. 뿐만 아니라, 넷플릭스 하우스는 단순히 눈으로 보는 전시 공간에 머무르지 않고, 방문객들의 오감을 만족시키는 여러 즐길 거리를 제공할 계획이다. 각 프로그램에 등장하는 음식이나 음료를 맛볼 수 있는 식음료 매장, 프로그램 관련 의류, 액세서리, 장난감, 문구류 등 다양한 굿즈를 구매할 수 있는 리테일 스크린 내에 조성하여, 방문객들은 넷플릭스 하우스에서 보고, 먹고, 즐기고, 쇼핑하는 모든 경험을 통해 넷플릭스 콘텐츠를 더욱 만끽할 수 있을 것이다.

넷플릭스 하우스는 단순히 브랜드 체험 공간이 아닌, 광고와 협찬을 유치하여 상품 판매까지 연결하는 전략적 플랫폼으로 진화할 가능성이 크다. 넷플릭스는 이 오프라인 공간을 통해 광고주 및 협찬주의 상품과 소비자의 직접적인 접점을 만들고, 넷플릭스 IP와 다양한 기업 상품·서비스를 융합하여 소비자에게 새로운 경험을 제공하는 플랫폼으로 발전 시켜 수익을 극대화하게 될 것이다.

여기에 더해, 넷플릭스가 최근 새롭게 도입한 광고 요금제(AVOD)는 넷플릭스의 광고 시장 장악을 가속화하고 있다. 넷플릭스의 광고 요금제는 가입자 수가 빠르게 증가하여, 국내 광고 매출 또한 폭발적으로 성장하고 있다. 일부 전문가들은 머지않아 넷플릭스의 월 국내 광고 매출이 지상파방송사의 월 광고 매출 수준에 유탁할 것이라고 예측하고 있다.

넷플릭스 하우스라는 혁신적인 오프라인 플랫폼과, 광고 요금제라는 강력한 온라인 광고 수익 모델을 결합한 넷플릭스는, 광고주들의 니즈를 충족할 만한 ‘토탈 마케팅 솔루션’을 구축할 수 있게 될 것이다. 이는 향후 광고 시장의 중심축이 전통적인 방송 매체에서

OTT 플랫폼, 특히 넷플릭스 중심으로 이동하는 것을 가속화할 수 있으며, 기존 지상파방송 사들의 광고 및 협찬 수의 확보는 더욱 어려워질 수밖에 없음을 시사한다.

[그림 1] 넷플릭스 하우스



출처 : <https://www.netflixhouse.com/>

한편, 틱톡은 2021년부터 콘텐츠, 협찬, 커머스를 하나로 연결하는 앱 내 쇼핑인 틱톡샵(TikTok Shop)을 운영하고 있다. 이 새로운 형태의 소셜 커머스, 즉 ‘S-커머스’ 모델을 통해 틱톡 사용자들은 플랫폼 내 콘텐츠를 시청하는 도중, 영상 속에 등장하는 협찬 제품(Branded Product) 정보를 실시간으로 확인하고, 즉시 구매까지 완료할 수 있는 원스톱 쇼핑 경험을 누릴 수 있게 되었다.

틱톡샵의 등장은 기존 온라인 쇼핑 방식에 혁신을 가져왔다는 평가를 받으며, 괄목할 만한 성장세를 기록하고 있다. 틱톡샵의 총매출액(GMV, Gross Merchandise Volume)은 서비스 개시 초기인 2021년 약 10억 달러(한화 약 1.5조 원)에서 시작하여, 2023년에는 약 200억 달러(한화 약 30조 원)로 폭발적으로 증가했으며, 2024년에는 약 500억 달러(한화 약 100조 원)에 이를 것으로 예측될 정도로 가파른 성장 곡선을 그리고 있다.

현재 틱톡샵은 미국, 영국, 사우디아라비아, 말레이시아, 싱가포르, 필리핀, 태국, 베트남 등 전 세계 8개 국가에서 운영되고 있으며, 특히 미국 시장은 틱톡샵 전체 매출의 3분의 1 이상인 약 175억 달리를 차지할 것으로 전망될 만큼 핵심 시장으로 부상하고 있다.

틱톡샵에서 가장 인기 있는 제품 카테고리는 뷰티·화장품 분야로, 틱톡샵 전체 매출을 견인하는 핵심 품목으로 자리매김했으며, 패션·의류 분야 또한 높은 비중을 차지하며 그 뒤를 잇고 있다. 이러한 틱톡샵의 인기 상품 카테고리는 틱톡 플랫폼의 주요 사용자층인 10대에서 20대 젊은 세대의 소비 트렌드와 전 세계적으로 뜨거운 열풍을 일으키고 있는 K-팝의 영향력이 복합적으로 작용한 결과로 분석된다.

뷰티 및 패션 트렌드에 민감하게 반응하는 젊은 소비자들은 틱톡 플랫폼을 통해 K-팝 스타들이 사용하는 화장품이나 패션 아이템 정보를 접하고, 자연스럽게 K-뷰티와 K-패션 제품에 대한 높은 구매 욕구를 느끼게 된다. 이러한 배경 속에서 한국의 K-뷰티 그리고 K-패션 상품들은 틱톡샵이라는 새로운 디지털 소셜 커머스 플랫폼을 통해 글로벌 시장에서 독보적인 존재감을 드러내며 큰 성공을 거두고 있다.

실제로 국내 화장품 업계는 틱톡 플랫폼에서 솗품 영상 기반 협찬 콘텐츠를 적극적으로 활용하여 브랜드 인지도를 효과적으로 높이고 있으며, 아마존을 통한 해외 판매 전략과 틱톡샵 마케팅을 병행하는 전략을 통해 2024년 미국 시장에서 한국 화장품 수입액이 기존 1위였던 프랑스를 제치는 놀라운 성과를 달성하기도 했다.

흥미로운 점은, 틱톡 내 솗품 브랜디드 콘텐츠에서 높은 조회수를 기록하고 있는 K-뷰티 브랜드 중에는, 과거 지상파방송의 주요 TV 광고주였던 기업들이 다수 포함되어 있다는 사실이다. 전지현, 김유정, 신민아 등 유명 연예인을 모델로 발탁하여 TV 광고 시장에서 꾸준히 대규모 광고 캠페인을 전개해 왔던 A사, 그리고 유재석, 김희선, 송지효, 아이린 등 높은 인지도를 가진 모델을 사용하여 TV 광고를 활발하게 집행해 왔던 T사 등 전통적인 TV 광고 시장의 강자들이 솗품 콘텐츠 마케팅에 적극적으로 참여하고 있다는 점은 솗품 영상이 단순한 일시적인 유행을 넘어, 협찬 광고 시장의 판도를 주도하는 핵심적인 마케팅 수단으로 새롭게 부상했음을 의미한다. 이러한 솗품 콘텐츠의 영향력을 커머스 영역까지 확장시키려는 시도는 유튜브, 인스타그램 등 다른 글로벌 플랫폼 사업자들도 마찬가지로, 속품을 내세워 자사 플랫폼 내 커머스 기능을 강화하며, S-커머스 시장 경쟁에 적극적으로 뛰어들고 있다.

과거 TV 광고 시장에서 높은 비중을 차지했던 화장품 광고가 눈에 띄게 줄어들고, 주요 광고주들이 TV 광고 대신 OTT와 디지털 플랫폼에서 맹활약하는 현상은 광고 시장의 중심축이 빠르게 이동하고 있음을 보여주는 명확한 증거이다. 이러한 광고주들의 이탈 현상은 단순히 소비자들의 시청 패턴 변화라는 물리적인 이유 외에도, TV 광고가 가진 구조적인 한계와 지상파방송사에만 적용되는 차별적인 규제 환경이 복합적으로 작용한 결과로 해석할 수 있다.

TV 광고는 단방향 커뮤니케이션 방식이라는 한계로 인해 소비자 참여를 유도하기 어렵고, 높은 제작 비용 및 송출 비용 또한 광고주에게 부담으로 작용한다. 뿐만 아니라, 방송 시간당 광고량 제한, 프로그램 중간 광고 시간 및 횟수 제한, 협찬 고지 제한 등 지상파방송사에만 엄격하게 적용되는 비대칭적인 규제는 광고주들이 TV 광고를 외면하고 디지털 플랫폼으로 눈을 돌리게 만드는 주요 요인이다. 결과적으로 광고주들의 광고 집행 패턴은 빠르게 변화하고 있으며, 실시간 TV는 더 이상 광고주나 협찬주에게 매력적인 광고 매체가 아닌, 점차 외면 받는 존재로 전락하고 있는 추세이다.

이처럼 지상파방송사들이 광고 시장 붕괴와 경영난 심화라는 이중고에 시달리고 있음에도 불구하고, 국내 방송 규제 법안들은 역설적으로 더 구체적인 조항과 엄격한 제재 규정을 포함하는 방향으로 강화되고 있다. 지상파방송사는 방송사와는 전혀 무관하고 개입도 불가능한 홈쇼핑 편성관련 규제인 ‘홈쇼핑 연계 편성 금지’ 등의 시대착오적인 규제로 인해 협찬과 커머스 연계는 원천 차단된 반면, OTT, 유튜브 등 디지털 플랫폼은 규제 사각지대에서 ‘콘텐츠-협찬-마케팅-커머스’로 이어지는 S-커머스 모델을 적극적으로 확장하며 광고 시장을 잠식하고 있다. 이러한 불공정한 경쟁 환경은 광고 시장의 판도를 완전히 뒤바꾸고 있으며, 주요 TV 광고주마저 디지털 플랫폼으로 이탈시키는 결과를 초래하고 있다. 그로 인해 지상파방송사의 경영 자율성은 더욱 제약되고, 생존 기반은 더욱 위태로워지고 있다.

급변하는 미디어 환경과 광고 시장의 변화에 발맞춰 규제 완화를 통해 방송 산업의 경쟁력을 강화해야 한다는 목소리가 높아지는 상황 속에서, 국내 방송 규제 강화 움직임은 시대착오적인 발상이라는 비판을 피하기 어렵다. 그렇다면, 해외 지상파방송사들은 급변하는 미디어 환경 속에서 어떤 상황에 놓여 있으며, 협찬 규제와 관련하여 어떠한 정책적 접근 방식을 취하고 있는지 살펴볼 필요가 있다. 다음 장에서는 미국과 유럽의 대표적인 협찬 규제 사례를 자세히 살펴보고, 시사점을 도출해보고자 한다.

3) 해외 지상파방송의 협찬 규제: 투명성 및 자율 규제 중심

해외 주요 국가들은 지상파방송의 협찬 규제에 대해 어떠한 접근 방식을 취하고 있을까? 한국과는 대조적으로 미국, 영국, 유럽연합(EU), 호주, 캐나다 등 미디어 선진국들은 협찬 자체를 원천적으로 금지하거나 과도하게 억압하기보다는, 협찬의 투명성을 확보하고 방송사의 자율성을 최대한 보장하는 방향으로 규제 체계를 설계하고 있다. 이들 국가는 정부의 강제적인 규제보다는 업계의 자율 규제 원칙과 가이드라인 제시를 통해 미디어 산업의 건전한 발전과 소비자 보호라는 두 가지 목표를 동시에 추구하는 균형 잡힌 정책을 펼치고 있다.

가. 미국 : FCC의 스폰서십 식별 규칙 - 투명성 확보를 위한 명확한 가이드라인 제시

미국 연방통신위원회(FCC, Federal Communications Commission)는 방송 프로그램 내 스폰서십 메시지의 명확한 식별을 의무화하는 ‘스폰서십 식별 규칙 (Sponsorship Identification Rules)’을 시행하고 있다. 이는 시청자들이 방송 콘텐츠와 상업적 메시지를 혼동하지 않고, 광고 효과를 명확히 인지할 수 있도록 투명성을 확보하기 위한 조치이다. 더불어, 미국의 소비자 보호 기관인 연방거래위원회(FTC, Federal Trade Commission)는 ‘연방거래위원회법(FTC Act)’에 근거하여 부당하거나 기만적인 상업 행위를 철저히 금지하고 있다. FTC는 방송사가 스폰서 정보와 광고 메시지를 명확하게 구분하여 시청자에게 고지하도록 요구하며, 이를 위반하는 방송사에 대해서는 엄격한 제재를 가하는 시스템을 구축하고 있다. 미국의 협찬 규제는 협찬 자체를 금지하는데 초점을 맞추기보다는, 협찬의 투명성을 최대한 확보하여 시청자의 알 권리를 보호하고, 공정한 시장 경쟁 환경을 조성하는 데 주안점을 두고 있다고 평가할 수 있다.

나. 영국 : Ofcom 방송 규제 및 협찬 가이드라인 - 자율 규제와 편집 독립성 존중

영국 역시 미국과 마찬가지로 광고 및 협찬 콘텐츠에 대한 체계적인 규제 시스템을 확립하고 있으며, 소비자 보호와 방송 시장의 공정 경쟁 환경 조성이라는 두 가지 핵심 가치를 균형 있게 추구하고 있다. 영국의 방송 통신 규제 기관인 Ofcom(Office of Communications)은 방송법(Broadcasting Code) 및 다양한 가이드라인을 통해 스폰서십과 편집 콘텐츠 간의 명확한 구분을 강조하고 있다. Ofcom의 협찬(Sponsorship) 규제 원칙은 크게 두 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 스마트폰에서는 방송 콘텐츠나 프로그램의 편성에 어떠한 형태로든 영향을 미쳐서는 안 된다는 ‘방송사의 편집 독립성 보장’이다. 이는 방송의 공정성과 자율성을 확보하기 위한 핵심 원칙이다. 둘째, 방송 프로그램과 협찬 간의 모든 관계는 시청자가 명확하게 인지할 수 있도록 투명하게 공개되어야 한다는 ‘투명성 확보’ 원칙이다. 이를 위해 방송사는 협찬과 방송 프로그램 사이의 경계를 염격하게 구분하여, 협찬 메시지가 시청자에게 혼란을 야기하지 않도록 세심한 주의를 기울여야 한다. 영국은 이와 같은 협찬 규제를 통해 협찬의 투명성과 방송의 편집 자율성을 동시에 보장하면서도, 궁극적으로 소비자 보호를 실현하는 것을 목표로 하고 있다.

다. 유럽연합(EU) : 시청각미디어서비스 지침 (AVMSD) - 회원국 간 협찬 규제 조화

유럽연합(EU)은 ‘시청각미디어서비스 지침(AVMSD, Audiovisual Media Services Directive)’을 통해 회원국 간 방송 규제의 조화를 추구하고 있으며, 협찬에 대해서도 명확한 규제 원칙을 제시하고 있다. EU의 시청각미디어서비스 지침은 모든 형태의 상업적 커뮤니케이션, 즉 광고와 스마트폰서식을 명확하게 구분하도록 회원국들에게 의무화하고 있다. 특히, EU는 뉴스와 시사 프로그램과 같이 정치적 중립성 확보가 필수적인 프로그램에 대해서는 협찬을 염격하게 금지하고 있으며, 담배 제조업체 등 특정 유해 산업 분야의 협찬 또한 원칙적으로 금지하고 있다. 영국 Ofcom의 규제 원칙과 마찬가지로, EU의 시청각미디어서비스 지침은 협찬사가 프로그램 내용이나 편성에 직간접적으로 개입하는 것을 염격히 금지하여 방송사의 편집 독립성을 확고하게 보장하고 있다. EU 회원국들은 이 시청각 지침을 각국의 국내 방송법에 반영하여, 협찬의 투명성 확보 및 시청자 보호라는 공동의 목표를 달성하기 위해 노력하고 있다.

라. 기타 국가 사례 (호주, 캐나다) - 자율 규제 및 투명성 강화에 초점

호주와 캐나다 역시 방송 규제 체계에서 스마트폰서식 및 협찬 내역의 명확한 표기를 핵심적인 의무 사항으로 규정하고 있으며, 방송사의 자율적인 운영과 편집의 자유를 최대한 보장하는 방향으로 규제 시스템을 운영하고 있다. 이들 국가 또한 정부의 직접적인 강제 규제보다는 방송 업계의 자율적인 규제 준수 노력과 투명성 강화를 통해 미디어 산업의 발전과 소비자 권리 보호를 조화롭게 추구하는 정책 기조를 유지하고 있다.

종합적으로 살펴보면, 해외 주요 국가들의 협찬 규제 사례는 정부 주도의 강압적인 규제보다는 업계 자율 규제와 투명성 강화라는 두 가지 핵심 원칙에 기반하여 운영되고 있음을 알 수 있다. 이를 국가는 방송사의 자율성을 최대한 존중하면서도, 필요한 경우 행정적 제재를 통해 협찬의 투명성을 확보하는 유연하고 효율적인 규제 방식을 채택하고 있다. 특히, 독립성과 투명성을 핵심 가치로 하는 규제 시스템을 도입하고 있는 해외 주요국 중 최근 프랑스와 같이 오히려 규제 완화를 통해 침체된 방송 산업을 성공적으로 육성한 사례는 한국 방송 정책에 시사하는 바가 크다.

4) 규제 완화를 통한 성공 사례 : 프랑스 드라마 산업 부흥

프랑스는 최근 과감한 방송광고 규제 완화 정책을 통해 침체되었던 자국 드라마 산업을 극적으로 부흥시킨 성공적인 사례를 만들어냈다. 프랑스 정부는 과거 엄격하게 금지했던 TV 광고 규제를 전격적으로 완화하는 정책 전환을 단행했다. 2020년 8월, 프랑스 정부는 지역 및 맞춤형 광고로 제한되었던 광고를 전국 단위 방송으로 전면 허용하고, 오랫동안 금지되었던 극장 상영 영화 광고의 TV 광고를 일시적으로 허용하는 등 부분적인 규제 완화 조치를 선제적으로 시행하며 변화의 물꼬를 뒀다. 이후 프랑스 정부는 규제 완화에 더욱 박차를 가하여, 2024년 4월에는 시행령을 통해 TV 방송에서의 영화 광고를 영구적으로 허가하는 결정을 내렸으며, 2003년부터 케이블 및 위성 방송에 한해 제한적으로 허용되었던 문학 및 출판물 광고를 디지털 지상파 TV 채널에도 2년 동안 시범적으로 허용하는 등 연이은 광고 규제 완화 조치를 확대하며, 방송광고 시장의 진입 장벽을 낮추었다.

프랑스 정부의 규제 완화 정책은 단순히 광고 시장 활성화에만 머무르지 않았다. 프랑스 내에서 급속하게 영향력을 확대하고 있는 글로벌 OTT 플랫폼 사업자들이 프랑스 내 매출의 15%에서 20%를 유럽 및 프랑스 작품 제작에 의무적으로 재투자하도록 하는 법령을 함께 채택하여, 자국 콘텐츠 산업의 경쟁력 강화와 문화적 다양성 확보를 위한 정책적 노력을 병행했다. 프랑스 정부의 이와 같은 선제적이고 과감한 규제 완화 정책은 장기간 침체되었던 프랑스 방송광고 시장에 활력을 불어넣는 기폭제가 되었으며, 방송사들은 규제 완화를 통해 확보된 추가 재원을 바탕으로 콘텐츠 투자, 특히 드라마 제작 분야에 적극적으로 나설 수 있는 여건이 조성되었다.

규제 완화 정책 시행 이후, 프랑스 방송 산업은 극적인 변화를 겪게 된다. 2023년 프랑스 드라마 시리즈 제작 편수는 2019년 대비 두 배 이상으로 팔목할 만하게 급증했다. 이에 따라 2023년 한 해 동안 프랑스 방송사들이 드라마 제작에 투자한 총 금액은 6억 8,260만 유로(한화 약 9,500억 원)로, 전년 대비 무려 26.7%나 급증하며 사상 최고치를 경신하는 놀라운 기록을 세웠다. 특히 프랑스 최대 민영 방송사인 TF1의 경우, 2023년 드라마 투자액이 2억 1,030만 유로(한화 약 2,900억 원)로 전년 대비 40% 이상 폭발적으로 증가하는 등 민간 방송사들 또한 적극적인 투자 확대를 통해 프랑스 드라마 제작 편수 증가를 견인한 것으로 분석되고 있다.

프랑스 공영 방송사인 France Télévisions 또한 드라마 콘텐츠 투자 확대에 적극적으로 동참하여 프랑스 드라마 산업 부흥에 힘을 보탰다. France Télévisions 그룹은 프랑스 최대 드라마 투자자로서, 2022년 약 2억 5,290만 유로(한화 약 3,500억 원), 2023년 2억 5,590만 유로(한화 약 3,550억 원)를 드라마 제작에 꾸준히 투입하며 프랑스 드라마 산업 성장의 든든한 베풀목 역할을 수행했다. 2023년 France Télévisions의 드라마 투자액은 프랑스 전체 드라마 투자액의 약 37%를 차지하는 압도적인 규모로, 민영 1위 사업자인 TF1 그룹의 투자액(약 2억 1천만 유로)보다도 높은 수치를 기록하며 프랑스 드라마 산업 투자를 주도하고 있다.

프랑스 정부의 과감한 규제 완화 정책과 방송사들의 적극적인 투자가 결합되어 나타난 시너지 효과는 곧바로 프랑스 드라마 콘텐츠의 질적 향상과 경쟁력 강화로 이어졌다. 규제 완화 이후 프랑스 드라마 산업은 <하이 포텐셜(HPI)>과 <뤼팽(Lupin)>과 같은 세계적인 인기 드라마 시리즈를 잇달아 제작하며 글로벌 시장에서 프랑스 콘텐츠의 위상을 높였다. 특히 2023년 10월 5일, 넷플릭스를 통해 공개된 <뤼팽> 파트 3은 공개 직후 넷플릭스 글로벌 TOP 10 TV (비영어) 부문에서 1위를 차지하며 다시 한 번 전 세계적인 흥행을 입증했다. 공개 후 3주 동안 5,620만 뷔를 기록하며 글로벌 누적 뷔 수 2억 뷔를 돌파하는 성과를 거두었다. 프랑스 드라마의 성공적인 글로벌 시장 진출은 곧 프랑스 드라마의 시청률 상승이라는 긍정적인 결과로 이어져, 프랑스 드라마 산업 부흥의 뚜렷한 성과를 보여주는 대표적인 사례라고 할 수 있다.

이처럼 광고 규제 완화는 프랑스 방송사들의 재정적 숨통을 트워주고 드라마 제작 투자를 획기적으로 확대하는 직접적인 효과뿐만 아니라, 프랑스 드라마 산업 생태계 전반의 선순환 구조를 구축하고 국제 공동 제작 활성화에도 긍정적인 영향을 미쳤다.

프랑스-독일 합작 공영 채널인 Arte는 국제 협력 제작 확대를 통해 과거에 비해 드라마 제작 편수를 크게 늘렸으며, Arte는 2024년 드라마 부문 예산을 전년 대비 4% 증액한 3,500만 유로(한화 약 480억 원)로 책정하고, 프랑스 제작사들과 협력하여 혁신적이고 실험적인 신규 드라마들을 잇따라 선보이며 프랑스 드라마 산업의 다양성 확대에도 기여하고 있다.

결론적으로 프랑스의 TV 광고 규제 완화 정책은 방송사의 수익 증대와 콘텐츠 투자 확대를 유도하고, 곧 프랑스 드라마 산업의 양적 성장과 질적 향상을 동시에 견인하는 성공적인 선순환 구조를 구축하는 데 결정적인 역할을 수행했다고 평가할 수 있다. 특히 글로벌 OTT 플랫폼과의 치열한 경쟁 심화 속에서, 프랑스 방송사들은 규제 완화를 통해 확보한 재원을 바탕으로 프랑스 드라마의 경쟁력을 획기적으로 강화하고, <하이 포텐셜>, <뤼팽>과 같은 글로벌 히트작을 연이어 배출하며 프랑스 콘텐츠 산업의 위상을 세계 시장에 각인시키는 데 성공했다. 프랑스의 TV 광고 규제 완화 성공 사례는, 급변하는 미디어 환경 변화에 발맞춘 선제적인 규제 개혁이 침체된 방송 산업의 성장과 콘텐츠 생태계 발전에 얼마나 중요한 역할을 수행할 수 있는지 명확하게 보여준다.

국회는 더 이상 ‘규제’라는 낡은 틀에 갇혀 있을 것이 아니라, ‘혁신’의 파트너로서 방송 산업의 자율성과 창의성을 최대한 보장하는 방향으로 정책 전환을 서둘러야 한다. 글로벌 스탠다드에 부합하는 유연하고 투명한 규제 시스템 구축, 광고 및 협찬 규제 완화, 콘텐츠 투자 활성화, OTT 플랫폼과의 상생 방안 모색 등 한국 방송 산업이 글로벌 미디어 시장에서 경쟁력을 확보하고 지속 가능한 성장을 이어 나갈 수 있도록 획기적인 정책 패러다임 전환이 시급하다. 만약 22대 국회가 시대착오적인 규제 강화 법안을 강행한다면, 한국 방송 산업의 미래는 더욱 암울해질 것이며, K-콘텐츠의 글로벌 경쟁력 또한 심각한 타격을 입을 수밖에 없을 것이다.

3. 위기의 한국 지상파방송 : 글로벌 OTT 없이 생존 불가능

한국 지상파방송사들이 광고 매출 급감으로 심각한 생존 위기에 직면했다. SBS의 2024년 영업손실 추정액이 231억 원에 달한다는 보도는 이 위기의 현실을 여실히 드러낸다. 재정 악화는 곧 콘텐츠 투자 위축으로 이어져, 방송사들은 제작비를 감당하지 못하고 프로그램

랩 축소, 제작 편수 감축, 공동 제작 확대 등 자구책 마련에 급급한 상황이다. 2012년 91편에 달했던 지상파 드라마 제작 편수는 2024년 32편으로 급감하며 1990년대 수준으로 회귀했고, 전체 국내 드라마 제작 편수 또한 2022년 141편에서 2024년 105편으로 뚜렷한 감소세를 보인다.

엎친 데 덮친 격으로 드라마 제작비는 천정부지로 치솟고 있다. 회당 제작비는 팬데믹 이전 6~7억 원에서 2024년 15억 원을 넘어섰다. 불과 4년 만에 2~3배 폭등한 제작비는 콘텐츠 생산량 감소를 더욱 부채질한다. 반면 넷플릭스는 회당 수백억 원을 투자하며 <오징어 게임>과 같은 글로벌 히트작을 쏟아내고, 연간 7,500억 원 이상을 한국 콘텐츠 제작에 쏟아붓는다. 막대한 자본력 차이는 콘텐츠 품질 격차로 이어지고, 이는 시청률 하락과 광고 수익 감소라는 악순환을 심화시킨다.

지상파방송사의 드라마 제작비 회수 구조는 이미 위험 수위를 넘어섰다. 글로벌 OTT 판권 판매, 광고 수익, PP채널 및 국내 유통 수익, 협찬 및 부가 사업 수익 등을 총동원해도 제작비 충당은 요원하다. 특히 회당 제작비 20~30억 원이 넘는 대형 드라마의 경우, 글로벌 OTT 판매가 성사되어도 광고 수익으로 4~6억 원을 추가 확보해야 하지만, 광고 매출 하락세 속에서 이는 현실적으로 불가능에 가깝다. 결국 일부 방송사는 드라마 IP 포기, 방영권 구매라는 굴욕적인 선택까지 내몰리고 있다.

이제 방송사는 프로그램 편성 시 글로벌 OTT 판매를 상수로 고려해야 하는 상황이다. OTT 판매가 되지 않을 경우, 국내 방송광고 시장과 유통시장에서 거두는 수익만으로는 급등한 제작비를 감당하기 어려워 적자를 면치 못하기 때문이다. 이는 OTT에 필사적으로 매달려야 하는 이유이기도 하다.

4. 생존을 위한 절박한 외침 : 이대로는 전멸, 새로운 규제 체계 절실

누구를 위한 규제인가.

총구를 거꾸로 겨눈 것이 아닌지 살펴볼 필요가 있다. 하루가 다르게 성장하고 있는 OTT와 유튜브를 견제할 「정보통신망법」과 플랫폼에 대한 규제 방안은 어디에서 찾아야 하는가. 고민이 부족한 상황에서 상대적으로 규제가 용이한 방송법을 타겟으로 삼은 탁상정책이라면, 정부는 가까운 미래에 공공성을 지키는 파수꾼을 잊게 될 것이다.

정부는 여전히 1990~2000년대식 규제 관점을 유지하면서 “방송은 공적 역할이 크기 때문에 더 엄격한 규제가 필요하다”는 입장을 고수하고 있다. 그러나 현재 미디어 환경은 급변했고, 유튜브·OTT가 사실상 방송과 유사한 기능을 하고 있음에도 불구하고, 규제 방식은 과거의 틀에서 벗어나지 못하고 있다.

시대를 읽지 못하면 미래는 없다. 현상 파악은 간단하다. OTT 플랫폼은 규제에서 자유롭고, 지상파방송사는 엄격한 규제를 당한다. 성장은 동등한 입장에서 공정한 경쟁을 통해 이뤄질 수 있다. 재원의 고갈로 경쟁력을 잃은 상황에서 배식이라도 받지 못하면 자랄 수 없는 힘을 잃은 아이는 철저히 지배자에게 구속당할 수밖에 없다. 기울어진 운동장에서 제 아무리 힘을 내 달려도 세계적 선수를 짚고 있는 아이가 감당하기 어려울 것이다. 상식적으로 경제해야 될 대상이 누구일지 생각하면 답은 뻔하다. 2023년 유튜브 국내 광고 수익은 4조 원을 돌파한 것으로 추정되지만¹, 지상파방송사(TV, 라디오, DMB)의 총광고매출은 1조 3천억 원²에 불과하다는 사실은 기울어진 운동장의 단적인 예다. 정부는 OTT나 유튜브의 규제에는 손을 놓고, 시대착오적인 잣대로 지상파방송사만 옥죄며 스스로 무너져 내리도록 방치하고 있다.

22대 국회의 방송 규제 법안들은 여전히 시대착오적인 공공성 강요에 매몰되어, 방송사의 생존과 수익 모델 혁신을 외면하고 있다. 반도체 산업은 국가적 지원으로 경쟁력을 키웠지만, 콘텐츠 산업은 규제로 성장이 가로막혀 있다. 이제는 광고 시간과 품목 확대, 협찬 규제 완화, 크로스미디어랩 허용 등 방송사의 자생력을 키울 정책이 필요하다.

또한, 정부 주도의 콘텐츠 투자 펀드 조성, 글로벌 OTT와의 협력 체계 구축 등을 통해 글로벌 자본 종속을 막고, 콘텐츠 산업의 자본 주권을 확립해야 한다. 반도체와 AI 산업에 적극 투자하면서도 K-콘텐츠 산업을 외면하는 것은 모순이다. K-콘텐츠는 이미 연관 산업과의 동반 성장 가능성을 입증했으며, 글로벌 시장에서 경쟁력을 키울 기회가 충분하다.

지상파방송의 공적 기능은 이미 여러 제도로 보장되고 있는 만큼, 이제는 자율성과 혁신을 위한 진흥 정책이 필요하다. 국제적으로 자국 산업 보호주의가 강화되는 가운데, 한

1) 〈OTT 관련 주요 현황 및 방송시장 영향 분석결과〉(방통위, 2024. 12). 온라인 동영상 광고 매출액의 절반 이상을 유튜브가 차지하는 것으로 추정되는 바. 2023년 온라인 광고 매출 9조 원 중 유튜브 광고매출은 약 4.5조 원으로 추정됨.

2) 〈2024 방송통신광고비 조사보고서〉(한국방송광고진흥공사, 2025.01).

국 콘텐츠 산업이 경쟁력을 유지하려면 정부, 국회, 업계가 협력해 미래지향적인 규제 시스템을 구축해야 한다. 그렇지 않으면 한국 방송 산업은 글로벌 미디어 시장에서 도태될 것이다. 한시라도 서둘러 체력을 갖춘 든든한 선수로 육성시키지 않으면 경쟁에 밀려 좌초될 상황이다. 동등한 상황에서 경쟁을 통해 정당한 대가를 받아 투자를 해나가야 성장도 가능할 것이다. 그렇지 않으면 종속되어 힘을 잃고 생존 경쟁에 밀려 도태되어 사라질 것이다.

5. 결론 : 상생의 길로

결론적으로, 국회나 정부가 지상파방송을 규제하는 것은 자신의 수족을 묶는 행위와 같다. 공공성을 보호한다는 명분 아래 내놓은 규제가 결국에는 공공성을 지켜야 할 정작 중요한 순간에는 힘을 쓰지 못하게 만들 것이다. 지상파방송은 국가가 공익적 메시지를 전달하고, 여론을 형성하며, 미디어 주권을 유지하는 핵심 도구이다. 그러나 지난친 규제는 방송사의 경쟁력을 약화시킬 뿐 아니라, 유튜브와 글로벌 OTT 등 외국 기업들의 경쟁력만 강화시켜, 결국 자국 방송 산업의 영향력을 스스로 축소하는 자승자박(自繩自縛)의 결과를 초래할 것이다.

국내 방송사가 자국의 규제의 늪에서 허덕이는 사이, 유튜브와 넷플릭스는 막대한 자본력과 AI 등 첨단기술로 무장하여 아무런 제약 없이 성장과 발전을 지속할 것이다. 이러한 불공정한 환경 속에서 결국 국내 미디어 시장은 해외 기업 중심으로 재편되고, 국가는 미디어 산업 주도권을 상실하며 공적 메시지 전달력과 문화적 영향력을 잃게 될 것이다.

따라서 국회와 정부는 지상파방송을 규제의 대상으로 보지 말고, 오히려 우리 문화의 파수꾼이자 국내 산업을 세계에 알리는 첨병으로 인식하고 적극 지원해야 한다. 이제 규제의 본질적인 목적을 재고할 때이며, 공공성을 유지하기 위해서는 지상파방송이 글로벌 미디어 환경에서도 경쟁력을 확보할 수 있도록 단순한 규제 완화에 그치지 않고, 글로벌 시대에 부합하는 새로운 규제 체제로 전환해야 한다. 이는 유튜브와 OTT 플랫폼을 규제하라는 의미가 아니라, 국내 방송사가 이들과 동등한 조건에서 경쟁할 수 있는 환경을 마련해 달라는 현실적인 요청이다. 결국, 콘텐츠 시장이 글로벌화된 상황에서 ‘동일 시장, 동일 경쟁’의 원칙에 입각한 정책을 수립하고, 국회, 정부, 지상파방송이 상호 협력하여 새로운 미디어 환경 속에서 상생할 전략을 모색하는 것이 국가와 방송사, OTT 모두가 번영하는 길이다.

참고문헌

- 과기부·방통위·KISDI (2024). 〈2024년 방송산업실태조사보고서〉.
- 국회입법조사처 (2021). 〈글로벌 OTT의 진입에 대응한 국내 미디어산업 발전 과제〉, 이슈와 논점 제1840호.
- 김용희 (2020). 인플루언서의 ‘뒷광고’ 실태와 해외 주요국의 규율 사례. 한국방송통신전파진흥원.
- 뉴스스 (2024.11.28). “넷플릭스, 광고 요금제로 승승장구…‘방송광고 규제 대폭 손질 필요’.
- 머니투데이 (2024.10.13). “숏폼” 덕에 매출 4배 쑤…틱톡 ‘콘텐츠→커머스’ 플랫폼 진화”.
- 문체부·한국콘텐츠진흥원 (2024). 〈2023년 방송영상산업백서〉.
- 박성순 (2024). 미디어 시장의 미래 쟁점 해결을 위한 산업 환경 조성 방안. *방송문화*, 43(1), 17–31.
- 연합뉴스 (2024.11.12). “K콘텐츠 월월 나는데 방송산업은 위기…기획력 회복이 열쇠”.
- 유진희 (2024). 제작비 폭등에 따른 국내 드라마 시장의 변화와 개선방안. 한국방송통신전파진흥원.
- 조선비즈 (2025.01.22). “틱톡으로 뜬 K뷰티, 美 틱톡 금지법 유예에 ‘안도’”.
- 조영신 (2025). 〈애프터 넷플릭스, 21세기북스〉.
- 파이낸셜 뉴스 (2024.10.20). “OTT 거대 자금력에 밀린 韓 제작사… 하청기지 전락 위기[기울어진 미디어 산업 ①]”.
- 한경비즈니스 (2025.02.28). “콘텐츠 강자 틱톡·넷플릭스, 왜 ‘유통’에 꽂혔나”.
- 한국무역협회·무역뉴스 (2024.04.14). “흥미 커머스의 지존, 틱톡상이 몰려온다”.
- 한국방송통신전파진흥원 (2018). KCA 미디어 이슈 & 트렌드, 〈영국 Ofcom의 BBC 콘텐츠 규제의 쟁점〉.
- 한국방송통신전파진흥원 (2024). KCA 미디어 이슈 & 트렌드, 〈방송미디어 산업의 2024년 진단과 2025년 전망〉.
- 한국콘텐츠산업협회 (2024). 〈제작비 폭등에 따른 국내 드라마 시장의 변화와 개선방안〉.
- 한국콘텐츠진흥원 (2021). 〈디지털전환시대 콘텐츠 이용 트렌드 연구〉.
- 한국콘텐츠진흥원 (2023). 〈2023년 K-콘텐츠 해외진출 현황조사〉.
- 한국콘텐츠진흥원 (2024). 〈프랑스 콘텐츠 산업 동향〉.
- 한국콘텐츠진흥원 (2024). 〈2023년 콘텐츠산업 경제적 파급효과 분석 연구〉.
- 한국콘텐츠진흥원 (2024). 〈2024년 미국 콘텐츠 산업동향〉.
- 한국콘텐츠진흥원 (2024). 〈2024년 콘텐츠 이용행태 조사〉.
- 한국기자협회 (2025.01.07). 2025 언론사별 신년사 주요 키워드 ‘AI·디지털·생존’.
- Bird&Bird (2024.04.12). “New sectorial rules for TV advertising in France”.
- Digital Dasher. “Why TikTok Shop is Dominating E-Commerce in 2025”.
- Knut Blind (2012). 〈The Impact of Regulation on Innovation〉, Nesta Working Paper.
- Madison and Wall (2025.02.03). “The Future of Planning is the Platform”.
- Osborne Clarke (2021.07.21). “New levy obligations for audiovisual media services adopted in France”.
- Scrrendaily (2024.03.27). “French production returned to pre-pandemic levels in 2023 as mid-budget films make a comeback”.
- TaylorWessing (2020.09.07). “Changes to French TV advertising rules : new opportunities for advertisers”.



이슈

인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법이 나아가야 할 방향 : 저작자, 저작물의 보호와 관련된 관점에서

박희경
MBC 법무팀 차장

목차

- 1 들어가며
- 2 인공지능 기본법에 저작물의 보호와 관련된 논의가 필요한 이유
- 3 투명성 의무 등 후속 입법 관련 논의가 필요한 내용
- 4 나가며

요약

2025년 1월 21일 「인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법」(이하 '인공지능 기본법')이 제정되었다. 법이 제정된 지 얼마 지나지 않았으나, 인공지능 기본법은 2026년 1월 22일 전면 시행된다. 이는 단계적으로 도입돼 2026년 6월 이후 전면 시행되는 EU의 「AI ACT」보다 시행 시점이 빠르다. 인공지능 기본법의 주된 제정 목적은 인공지능의 발전을 촉진하는 것이다. 그러나 인공지능, 특히 생성형 인공지능을 만들어 내기 위해서는 양질의 저작물 학습이 필요하고, 앞으로도 학습은 계속 이뤄질 것인바, 이러한 저작물을 창작한 저작자들의 학습데이터 공개 및 저작물에 대한 보상에 관한 입법안이 인공지능 기본법에 추가로 반영될 필요가 있다. 또한 앞서 본 바와 같이 인공지능 기본법의 구체적인 내용과 관련하여 후속 논의가 빠르게 이뤄질 필요가 있는데, 인공지능 기본법의 구체적인 내용 중 상당부분을 대통령령으로 정한다고 되어 있어 시행 이전까지 구체적인 규율에 관한 후속 논의가 필요하다. 이 글에서는 인공지능 기본법상 '투명성 확보 의무'와 '결과물의 표시 의무 등' 개정 및 후속 입법이 필요한 부분도 더불어 다룬다.

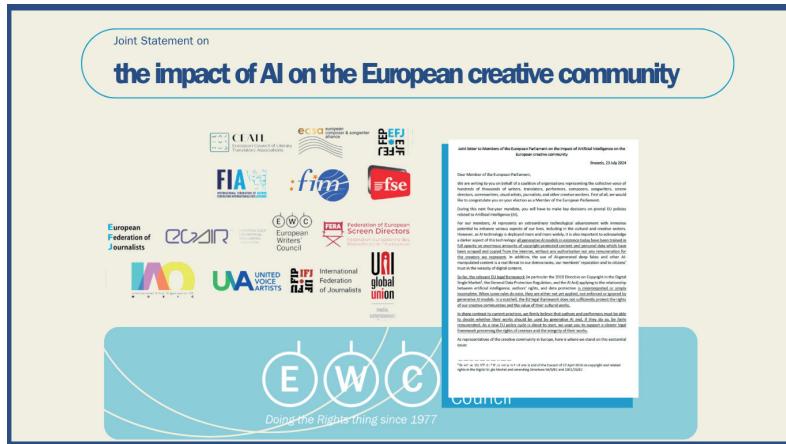
1. 들어가며

2025년 1월 21일, 한국의 「인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법」(이하 「인공지능 기본법」)이 제정되었다. 이에 앞서 EU 이사회는 2024년 5월, 인공지능에 관한 포괄적 법안으로 EU 「인공지능법」(Artificial Intelligence Act, 이하 'EU AI Act')을 최종 승인하였다. 각 국 정부와 의회는 인공지능에 대한 포괄적 법안을 제정하는 것에 큰 관심을 기울이고 있어, EU AI ACT와 인공지능 기본법은 제정 사실 자체로도 많은 주목을 받았다.

반면 EU AI ACT가 승인된 지 두 달여 뒤, 유럽 작가 협의회를 포함한 저작자 단체들이 유럽의회에 '인공지능이 유럽 창작 공동체에 미치는 영향에 관한 공동성명(Joint Statement: The Impact of AI on the European Creative Communities)'을 제출한 사실은 덜 알려져 있다. 이 성명에서 저작자 단체들은 인공지능이 문화 및 창작 분야를 포함해 우리 삶의 다양한 측면을 향상시킬 수 있는 잠재력을 지닌 획기적인 기술 발전임을 먼저 언급하였다. 그러면서도 현재 존재하는 모든 생성형 인공지능 모델은 불투명한 방식으로 학습되었다는 점, 저작권 보호를 받는 방대한 양의 콘텐츠와 개인 데이터를 인터넷에서 무단으로 수집하고 복사하여 훈련되었다는 점, 이 과정에서 창작자들에게 어떠한 승인도 받지 않았으며 정당한 보상도 지급되지 않았다는 점을 지적하였다. 이들은 유럽 의회와 협력하여 인간의 창의성을 향상시키고 독창적인 콘텐츠를 장려하며 수십만 명의 창작자를 보호할 수 있기를 기대한다고 언급하였다.¹⁾ 이와 같은 언급은 인공지능이 빠르게 발전하고 있는 시대, 각국이 인공지능의 발전을 위하여 경쟁하고 있는 시대에 창작자가 인공지능에 관한 포괄적인 법안에 기대하는 바를 잘 보여준다.

1) https://europeanwriterscouncil.eu/241204_aioncreativecommunities/ 참조 (마지막 검색, 2025. 2. 16.)
공동성명에서는 텍스트데이터 마이닝, opt out, 투명성 의무에 대한 지지 등 EU AI ACT의 여러 규율에 대한 의견도 밝히고 있는데, 본 글에서 다루고자 인공지능 기본법의 내용과 EU AI ACT의 내용 등이 다소 다르고 생점에도 차이가 있어 저작자 단체들의 일부 입장만을 본 글에 기재하였다.

[그림 1] 인공지능이 유럽 창작 공동체에 미치는 영향에 관한 공동 성명 제출



출처 : 유럽 작가 협의회 홈페이지

EU AI Act는 위험 단계별로 순차적으로 시행되어 2026년 6월경 전면 시행될 예정인 반면, 그보다 늦게 제정된 인공지능 기본법은 2026년 1월 22일에 전면 시행될 예정이다. 하지만 인공지능 기본법은 그 구체적인 내용을 대통령령 등에 위임한 부분이 많다. 이제부터 인공지능 기본법에 대한 많은 후속 논의가 빠르게 진행되어야 할 필요가 있다. 본 글에서는 저작자와 저작물의 보호와 관련하여 추가적으로 입법이 필요한 내용과 현행 입법에서 수정 또는 구체적인 의견 수렴을 통해 하위 법령의 입법이 필요한 쟁점을 중심으로 살펴보려고 한다.

2. 인공지능 기본법에 저작물의 보호와 관련된 논의가 필요한 이유

한국의 인공지능 기본법은 인공지능의 발전과 이를 통해 국가 경쟁력을 강화하는데 주안점을 두고 있기 때문에, 인공지능 발전을 위한 계획의 수립과 지원 등을 규정한 내용이 상당 부분을 차지하고 있다. 입법 과정에서 저작물의 보호, 개인정보 보호 등과 관련된

내용의 포함 여부도 논의되었으나, 인공지능 기본법에는 구체적인 내용을 포함하지 않고 규제가 필요한 부분은 추후 개별법으로 처리하기로 논의되었다.²⁾

저작자들은 상당한 시간과 노력을 들여 저작물을 만들었지만, 인공지능 산업이 급 속도로 발전하면서 저작자들이 모르는 사이에 자신의 저작물이 생성형 인공지능 등에 대량으로 학습되었다. 저작자들은 기존의 저작물 사용에 대한 정당한 보상을 받지 못하였다. 이에 더하여 인공지능이 학습을 거듭하여 인공지능의 산출물이 인간의 저작물을 능가하게 되면 보상을 받기 어려운 상황에 처할 수 있다. 이러한 상황에서 저작자들은 창작을 이어가기 어려워질 것이다. 그런데 현재 산업의 흐름은 인공지능의 빠른 발전을 우선시하고 있으므로, 입법 등의 방법으로 창작에 대한 보호가 이루어지지 않는다면 다른 방법으로 창작의 영역이 보호되기는 어렵다.

또한 헌법은 창작자의 권리를 법률로써 보호하도록 규정하고 있다. 헌법은 모든 국민의 재산권을 보장하도록 규정하는 것 외에 별도로 저작자, 발명가, 과학기술자와 예술가의 권리를 법률로써 보호한다고 규정하였다(헌법 제22조 제2항)³⁾. 이에 따라 저작권법 등은 창작자의 권리를 보호해왔다. 우리는 제도적으로 ‘인간’의 사상 또는 감정을 표현한 창작물을 창작한 자의 권리와 이에 인접하는 권리를 보호하고 문화 및 관련 산업의 향상발전을 추구해왔다. 저작권법에 따라 저작물을 이용하려면 이용 허락을 얻어야 하고, 적절한 보상을 지급해야 한다. 그러나 인공지능 시대에서는 이러한 창작자의 권리가 보호되지 못하고 있는 것이 현실이므로, 시대의 변화에 따라 필요해진 내용에 대하여 입법을 모색할 필요가 있다. 그 구체적인 내용으로는 학습데이터 공개와 보상 의무에 대한 입법을 들 수 있으며, 아래에서는 그 두 가지 내용에 대하여 살펴본다.

2) 제419회 법제사법위원회 제2차(2024. 12. 17.) 회의록 참조

3) 헌법재판소는 해당 조항의 의미와 관련하여 “저작자 등의 권리를 보호하는 것은 학문과 예술을 발전·진흥시키고 문화국가를 실현하기 위하여 불가결할 뿐 아니라, 이를 저작자 등의 산업체재산권을 보호한다는 의미도 함께 가지고 있다.”고 설시한 바 있다(헌법재판소 2002. 4. 25. 선고 2001헌마200 결정 참조).

1) 학습데이터 공개 의무

양질의 학습용 데이터는 상당 부분 오랜 시간을 들여 창작된 인간의 저작물로 구성된 경우가 많다. 학습데이터의 중요성은 인공지능 기본법의 제정 이유 등에서도 드러난다. 인공지능 기본법은 인공지능 산업 육성을 위한 방법 중 하나로 ‘학습용 데이터’ 시책 수립 등을 규정하고 있다. 과학기술정보통신부 장관은 관계 행정기관의 장과 협의하여 학습용 데이터의 생산, 수집, 관리, 유통 및 활용 등을 촉진하기 위하여 필요한 시책 추진을 하여야 하며, 정부는 지원대상 사업을 선정하고 예산의 범위에서 지원할 수 있다(제15조).

EU AI ACT에서는 ‘학습 콘텐츠 공개 의무’를 규정하고 있다. EU AI ACT는 범용 AI 모델 제공자(Providers of General-Purpose AI model)에 대한 의무로 (1) 훈련 및 시험과정, 평가 결과 등 모델의 기술 문서를 작성하고 최신 상태로 유지하며, (2) 범용 AI 모델을 AI 시스템에 통합하려는 AI 시스템 제공자에게 일정한 정보와 문서를 작성하고, 최신화하여 이용 제공하고, (3) 저작권 준수와 관련된 정책을 시행하고, (4) AI Office가 제공한 양식에 따라 범용 AI 모델 훈련에 사용된 콘텐츠에 관한 충분히 상세한 요약을 작성하고 공개하여야 할 의무를 부과하고 있다(제53조). 미국의 경우, 주 단위로 개별 법제화가 추진되고 있으며, 캘리포니아 주에서는 2024년에 「생성형 AI 저작권 공개법안」(Generative AI Copyright Disclosure Act of 2024)⁴⁾이 발의되기도 했다(현재 시점에서는 회기만료).

반면 인공지능 기본법에는 ‘학습 데이터 공개 의무’가 포함되지 않았다. 입법 과정에서 학습데이터의 공개 의무와 관련된 논의는 있었다. 법제사법위원회 회의록을 보면, ‘생성형 AI 학습데이터 공개 의무가 인공지능 기본법에 포함되지 않은 것에 대하여 시민사회나 학계에서 우려가 있다’는 점이 언급된 바 있고, 국회 과학기술정보방송통신위원회가 ‘이러한 기본권 침해 부분에 대해서는 정부와 국회가 상황을 지켜보면서 후속 입법을 준비하겠다’는 입장을 밝힌 바 있다. 그러나 입법자들은 모든 것을 다 담아내다 보면 기본법 제정이 어려워지므로, 우선 법제정부터 하고 제기되는 문제들은 후속 논의에서 정리하는 것이 맞다고 결론을 내렸다.⁵⁾

4) <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/7913> 참조 (마지막 검색, 2025. 2. 19.)

5) 제419회 법제사법위원회 제2차(2024. 12. 17.) 회의록 참조

전 세계적으로 인공지능개발사업자들은 생성형 인공지능에 상당량의 콘텐츠와 데이터를 무차별적으로 학습시킨 것으로 알려져 있으나, 저작권자들에게 이용 허락을 득하고 대가를 지급한 사례는 많지 않다. 생성형 인공지능의 학습데이터가 대규모이고, 현재까지의 기술로는 학습된 데이터를 밝혀내기 어려운 점을 고려하면, 개별 저작권자가 자신의 저작물이 학습데이터로 이용되었음을 입증하는 것은 쉽지 않다. 이에 저작권자들은 과거와 미래의 저작물 사용과 관련하여 자신의 권리를 지키기 위한 최소한의 요청으로 학습데이터 공개 의무를 주장하고 있다.

학습데이터 공개 의무가 인공지능 기본법이 아닌 다른 법에 규정되어야 한다는 의견도 있으나, 인공지능 기본법에는 이미 인공지능등에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 인공지능 기본법에 따르도록 규정하고 있다(제5조 제1항). 또한 관련된 다른 법률을 제·개정 하는 경우에도 이 법의 목적에 부합하도록 하여야 하므로(제5조 제2항) 학습데이터 공개 의무는 다른 법보다 인공지능 기본법에 규정되는 것이 바람직하다.

덧붙여 구체적인 학습데이터의 공개 정도와 방식은 EU AI ACT 및 입법설명서 (RECITAL) 등을 참고할 수 있다. EU AI ACT는 AI 시스템 제공자를 수법자로 하여 AI Office 가 제공한 템플릿에 따라 AI 훈련에 사용된 콘텐츠에 관한 ‘충분히 상세한 요약’을 공개하도록 하고 있다. 입법설명서(RECITAL) 107에서는 AI Office가 제공한 양식은 간편하고, 효과적이고, 학습데이터의 공개라는 목적을 달성할 수 있는 양식이어야 한다고 보다 구체적으로 설명하고 있다. 훈련에 사용된 주요 데이터 컬렉션 또는 데이터 세트를 나열할 수 있으며, 그 예로 대규모의 민간 또는 공공 데이터베이스나 데이터 아카이브를 포함할 수 있고, 사용된 기타 데이터 출처에 대한 서술적인 설명을 제공하는 것도 포함한다고 규정하고 있다.⁶⁾

6) <https://ai-act-law.eu/recital/107/> 참조 (마지막 검색 2025. 2. 19.)

2) 학습된 데이터에 대한 보상 의무

많이 알려진 바와 같이 해외에서는 저작권자들이 자신의 저작물을 학습하였다는 이유로 인공지능개발사업자를 상대로 분쟁을 제기한 사례가 이미 수십 여 건에 이른다. 작가가 마이크로소프트를 상대로, 음반사 그룹이 AI 음악 생성서비스 업체를 상대로, 뉴욕타임즈가 마이크로소프트와 오픈 AI를 상대로 소송을 제기하는 등 분쟁이 계속 이어지고 있다. 국내에서도 최근 방송사들이 인공지능개발사업자를 상대로 양질의 뉴스 데이터를 무단으로 학습한 것에 관하여 저작권 침해 소송을 제기하였다. 이에 대해 인공지능개발사업자들은 저작권자에 대한 보상 체계를 구상하거나 합의를 제안하는 대신 공정이용 등을 주장하며 적극적으로 법적 분쟁에 대응하고 있다.

[그림 2] 지상파 3사, 네이버에 뉴스데이터 저작권 침해 소송

The image displays three news snippets from Korean media outlets regarding the copyright infringement lawsuit between KBS, MBC, SBS and Naver over news data:

- 전자신문** (www.etnews.com):
제목: '지상파 3사, 네이버에 뉴스데이터 저작권 침해 소송'
내용: '2025.01.13. 지상파 방송 3사가 생성형 인공지능(AI) 학습에 방송 기사를 무단 활용한 네이버를 상대로 뉴스데이터 저작권 침해 소송을 제기했다. 한국방송협회에 따르면 KBS, MBC, SBS는 13일 서울중앙지법에 네이버...' (MBC NEWS logo)
- 조선비즈** (biz.chosun.com) **IT-SCIENCE**:
제목: "'AI에 기사 무단으로 인용'... 지상파 3사, 네이버에 저작권 소송..."
내용: '2025.01.14. AI에 기사 무단으로 인용 지상파 3사, 네이버에 저작권 소송 제기 KBS, MBC, SBS 등 지상파 방송 3사는 생성형 인공지능AI 학습에 네이버가 뉴스데이터를 무단으로 활용했다며 저작권 소송을 제기했다. 한...' (Photo of a building)
- 서울신문** (www.seoul.co.kr) **CULTURE-NEWS**:
제목: '지상파 3사, 네이버에 AI 저작권 침해 '첫' 소송'
내용: '2025.01.14. KBS-MBC-SBS가 생성형 인공지능(AI) 학습에 뉴스데이터를 마음대로 활용했다며 네이버에 저작권 소송을 제기했다. 한국방송협회는 지상파 3사가 '하이퍼클로바'와 '하이퍼클로바 X' 학습에 방송사 기사를...' (OVA logo)

그런데 최근 톰슨 로이터가 AI 기반 법률 검색 엔진 스타트업인 로스 인텔리전스를 상대로 제기한 저작권 침해소송에서 미국 델라웨어 연방법원의 첫 판결이 나왔다. 톰슨 로이터는 로스 인텔리전스가 자신들의 법률 서비스인 웨스트로우 검색 엔진 데이터를 동의 없이 AI학습에 사용했다고 주장했으며, 로스 인텔리전스는 공정이용에 해당한다고 반박했다. 연방법원은 공정이용을 판단하는 4가지 기준 (1) 저작물 이용의 목적과 성격, (2) 원저작

물의 성격, (3) 이용된 부분의 양과 중요성, (4) 원저작물의 잠재적 시장 또는 가치에 미치는 영향을 바탕으로, 상업적인 사용이며, 변형적 이용에 해당하지 않는다는 점, 로스 인텔리전스는 톰슨 로이터의 시장 대체제를 개발하여 경쟁하려고 했다는 점 및 현재 시장뿐만 아니라 잠재적 파생 시장에 영향을 미치는 점 등을 고려하여 로스 인텔리전스의 데이터 이용이 공정이용에 해당한다는 주장을 배척하였다. 이는 인공지능과 저작권자들 사이에서 가장 중요한 쟁점 중에 하나였던 공정이용에 대한 첫 번째 판단이어서 관련 소송에 많은 영향을 미칠 것으로 생각된다.

저작권자에 대한 보상은 소송뿐만 아니라 입법을 통한 해결 방안 모색도 가능하다. (트럼프 행정부에서 철회되기는 하였으나) 바이든 행정부의 행정명령에는 인공지능으로 인해 야기되는 저작권 쟁점을 다루는 인공지능 연구 공개와 저작권과 인공지능에 대해 필요한 행정조치를 대통령에게 권고하도록 하는 내용을 포함하기도 하였다. 그러나 이번 인공지능 기본법의 입법 과정에서는 저작권 보호, 저작권자에 대한 보상 등과 관련된 내용에 대해서는 구체적인 논의가 이뤄지지 못하고 저작권법 등 각 법에서 규정하도록 우선 정리된 것으로 보인다.

하지만 앞서 본 바와 같이, 인공지능 기본법은 인공지능등에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 인공지능 기본법의 목적에 부합하도록 하여야 한다고 규정하고 있다. 따라서 저작권법 등에 보상 의무 등을 별도로 규정하는 경우, 인공지능 기본법의 목적에 부합하는지 여부에 대한 논란이 있을 수 있고, 저작권자 보호에 사각지대가 생길 수 있다. 입법 논의 과정에서 ‘저작권에 관하여는 저작권법에서 정하는 바에 따른다’는 내용을 인공지능 기본법 제5조 제3항으로 추가하는 안도 제시되었으나, 받아들여지지는 않았다.

향후 인공지능 기본법에 저작권자에 대한 보호 및 보상의 원칙과 관련된 내용이 포함되지 않고, 보상의 필요성에 대하여 인공지능개발사업자들과 합의가 이뤄지지 않는다면 저작권자들은 자신의 권리를 지키기 위해 많은 시간과 비용을 들여 소송 제기 등 법적인 권리 구제 방법을 선택할 수밖에 없을 것이다. 그리고 저작권자와 인공지능개발사업자 사이에 분쟁이 계속되는 경우, 그에 따른 사회적 비용은 계속 증가할 것이다. 불필요한 사회적 비용을 줄이고, 인간의 창작 산업과 인공지능 산업이 함께 발전하기 위해서는 저작자의 권리를 존중하고 보장하는 방안을 사회적으로 논의하고, 이를 인공지능 기본법에 포함시킬 필요가 있다.

3. 투명성 보장 의무 등 후속 입법 관련 논의가 필요한 내용

글이나 음악 창작에 인공지능이 활용되는 것 이상으로 이제는 종합예술의 한 형태라 구현이 쉽지 않을 것으로 여겨졌던 영상저작물까지 인공지능 프로그램만을 이용하여 제작하는 것이 가능해졌다.⁷⁾ 이와 같이 저작물 창작에 인공지능의 활용이 급속도로 증가하고 있으나, 그 과정에서 딥페이크 영상, 가짜 뉴스 등이 보는 사람들을 기만하거나 잘못된 정보를 제공하여 사회적인 문제가 되고 있다. 이를 방지하기 위한 수단 중 하나로 인공지능에 대한 포괄적인 법제에는 투명성 확보 의무가 규정되어 있다.⁸⁾

[그림 3] 생성형 AI로 제작한 영화 '원모어 펌킨'



출처 : 스튜디오프리월루전 유튜브

7) 두바이 국제 영화제에서 대상을 받은 영화 '원모어 펌킨'(권한슬 감독 제작)은 무료 AI 오픈소스를 활용하여 5일 만에 제작을 완료하였다고 한다(<https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=319719> 참조 마지막 검색 2025. 2. 19.).

8) 선거운동의 경우는 딥 페이크가 선거에 미치는 영향이 있을 수 있음을 고려하여 이미 공직선거법에 "선거운동을 위하여 딥페이크 영상 등을 제작, 편집, 유포, 상영 또는 게시하는 경우에는 해당 정보가 인공지능 기술 등을 이용하여 만든 가상의 정보라는 사실을 명확하게 인식할 수 있도록 중앙선거관리위원회 규칙으로 정하는 바에 따라 해당 사항을 딥페이크 영상 등에 표시하여야 한다(공직선거법 제82조의 8)"고 규정하고 있기도 하는 등, 딥 페이크 영상에 대한 규정은 이미 개별법에 도입되어 있거나 도입 논의가 진행 중이다.

인공지능 기본법 또한 제31조에 투명성 확보 의무가 규정되어 있는데, EU AI ACT와 그 내용이 상당히 유사하나, 수법자 및 결과물의 표시 의무와 관련하여 다소 차이가 있다. EU AI ACT는 인공지능 AI 시스템 공급자(Providers of AI systems)가 AI 산출물임을 표시되도록 하는 기술적인 의무를 부과하고(EU AI ACT 제50조 제2항), AI 시스템 운영자(Deployers of an AI system)가 딥페이크를 구성하는 이미지, 음성 또는 비디오 콘텐츠를 생성하거나 조작하는 경우 해당 콘텐츠가 인위적으로 생성 또는 조작되었다는 것을 공개하도록 하는 의무를 부과한다(EU AI ACT 제50조 제4항). 이와 같이 EU AI ACT는 기술적인 의무와 딥페이크 AI 생성물임을 밝히는 의무의 수법자를 다르게 하고 있어, 인공지능이 활용되는 단계별로 그 의무를 구분하여 규정하고 있다.

반면 인공지능 기본법 제31조는 EU AI ACT와 유사하게 입법을 하면서도, 제31조 제1항부터 제3항에서 ‘인공지능사업자’에게 투명성 확보 의무를 일괄적으로 부담하도록 하고 있다. 여기서 ‘인공지능사업자’란 ‘인공지능개발사업자(인공지능을 개발하여 제공하는 자)’와 ‘인공지능이용사업자(인공지능개발사업자가 제공한 인공지능을 이용하여 인공지능 제품 또는 인공지능 서비스를 제공하는 자)’를 모두 포함한다(동법 제2조 제7호). ‘인공지능 제품’은 인공지능기술을 활용한 제품을 의미(동법 제2조 제6호)한다. 따라서 인공지능 기본법에 따르면, ‘투명성’ 의무가 부과되는 ‘인공지능사업자’의 범위는 상당히 넓은 것으로 생각된다. 영상저작물 제작자의 경우에도 ‘이용자’인지 ‘인공지능이용사업자’인지에 대한 논란의 여지가 있다.

투명성 확보 의무는 위반 시 제재가 따르게 된다. 인공지능 기본법 제31조를 위반하게 되면 사실조사 및 과태료의 대상이 될 수 있다(동법 제40조 및 제43조). 사실조사의 경우 단순히 문서 제출만으로 끝나지 않는다. 과학기술정보통신부 장관은 (1) 투명성 확보 의무를 위반되는 사항을 발견하거나 혐의가 있음을 알게 된 경우 또는 (2) 위반에 대한 신고를 받거나 민원이 접수된 경우, 인공지능사업자에 대하여 관련 자료를 제출하게 하거나 소속 공무원으로 하여금 필요한 조사를 하게 할 수 있다(동법 제40조 제1항). 조사결과 인공지능 사업자가 이 법을 위반한 사실이 있다고 인정되면 인공지능사업자에게 해당 위반행위의 중지나 시정을 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다(동법 제40조 제3항). 이에 더하여 중지명령이나 시정명령을 이행하지 아니한 자의 경우 3천만원 이하의 과태료가 부과된다(동법 제43조 제1항 제3호).

해당 조항은 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」에서 위반의 신고를 받거나 민원이 접수된 경우, 관계 물품, 서류 등을 제출하게 하도록 하고 있는 것보다 강화된 규제로, 정부가 인공지능사업자의 법 위반 신고나 민원 접수만으로 사무소, 사업장에 대한 현장조사가 가능하게 되어 업계에서도 상당히 부담이 있다는 의견이 제시되었다.⁹⁾

따라서 이와 같이 제재조치가 부과될 수 있는 투명성 확보 의무와 관련하여, 그 수범자의 범위부터 명확히 할 필요가 있다. 만약 영상저작물을 만드는 방송사 등이 수범자에 포함된다면 결과물을 제공하는 사업자가 결과물에 법을 위반하지 않으면서 고지 및 표시를 할 방법 및 예외가 무엇인지에 관하여 보다 명확히 규정할 필요가 있다. 인공지능 기본법은 고지 또는 표시의 방법 및 그 예외 등 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 위임하고 있는데(제31조 제4항), 투명성 확보 의무의 주된 목적은 명예훼손 및 혐의조작정보 유통 등을 방지하기 위함이므로 그 외 창작의 도구로서 인공지능을 활용하는 경우에는 그 의무를 완화하여 줄 필요가 있다.

예를 들어 보도 시사프로그램을 제작하는 경우 일부 음향 또는 CG 작업 등에 인공지능을 활용하여 가상의 음향, 이미지 또는 영상 등을 포함한 결과물을 제공하게 될 수 있다. 드라마를 제작하는 경우에도 전체 작품은 작가가 작성하되, 일부 음향이나 대본의 일부 요소를 인공지능이 제작하도록 할 수 있다. 이 경우에도 다른 경우와 유사하게 인공지능 생성물이라는 사실을 표시하도록 한다면 해당 영상의 예술적 가치 평가나 시청자의 감상에 부정적 영향을 미칠 가능성성이 있다. 따라서 그 의무를 완화, 면하여 줄 필요가 있고, 영상뿐만 아니라 다른 콘텐츠의 결과물 또한 각기 특성이 있을 것이므로 음향, 이미지, 영상 등 구체적인 내용의 규율을 위해서는 각 콘텐츠 제작자로부터 적극적인 의견 수렴 과정을 거칠 필요가 있다.

9) 이와 관련하여 과학기술정보통신부는 사실조사를 필요 최소한의 범위 내 실시하겠다는 입장을 보도자료를 통해 밝힌 바 있다.

더불어 인공지능 기술의 발달에 따라, 디지털 워터마크(인공지능 제공사업자에게 사진, 음성, 영상 등에 저작권 정보 등을 식별할 수 있도록 눈에 보이지 않는 특정 암호를 부호화하여 숨겨 놓은 것) 등 표시 의무 이행 수단이 다양해지고 있다. 미국은 이전에 ‘안정적이고 안전하며 신뢰할 수 있는 인공지능의 개발 및 사용에 관한 행정명령’을 통해 정부가 검증된 AI 생성 콘텐츠에 대한 인증 및 워터마크 지침을 개발하도록 했고, 구글 등 7개 기업은 인공지능 기술로 작성된 콘텐츠에 워터마크를 삽입하는 등의 이용자 안전 조치를 취하기로 한 바 있다. 향후 인공지능 기본법의 경우에도 인공지능 제공사업자에 대하여 위와 같은 기술적인 의무를 부여하고, 그 후속 사업자의 경우에는 해당 워크마크를 별도로 삭제하지 않을 의무만을 부과하는 등의 방법도 생각해볼 수 있다.

4. 나가며

저작권과 관련된 판례는 아니나 법원은 다수스 프로젝트의 일환으로 제기된 소송에서 “인공지능을 발명자로 인정할 경우 향후 인간 지성의 위축을 초래하여 미래 인간의 혁신에 부정적인 영향을 미칠 우려, 연구 집약적인 산업 자체가 붕괴될 우려, 발명이나 그 결과물과 관련된 법적 분쟁이 발생할 경우 인공지능의 개발자인 인간이 책임을 회피함으로써 책임 소재가 불분명해질 우려 등이 염존하고, 소수 거대 기업 등이 강력한 인공지능을 독점함으로써 특허법이 소수의 권익만을 보호하는 수단으로 전락할 위험성도 있다”(서울행정법원 2023. 6. 30. 선고, 2022구합89254 판결)고 설시하였다.

창작의 영역에 이를 대입해보면 창작물을 학습한 인공지능 산출물의 수준이 일정 이상에 이르러 인공지능 산출물이 저작물을 대체하게 될 경우, 인간 창작성의 위축을 초래하여 인간의 창작 영역에 부정적인 영향을 미치게 될 것이고, 창작과 관련된 문화 산업 자체가 붕괴될 것이며, 소수 거대 기업 등이 강력한 인공지능을 독점하게 되어 다수의 창작자가 창작 활동을 하기 어렵게 될 수도 있다. 이러한 상황에서 인공지능은 창작자에게 좋은 도구 이자 동시에 위협으로 작용할 수 있다.

인공지능의 발전이 향후 국가 경쟁력 확보에 중요한 과제라는 점은 명확하다. 또한 인공지능과 관련된 포괄적인 법제인 인공지능 기본법이 빠르게 입법된 것은 향후 인공지능 산업의 경쟁력 확보에 많은 도움이 될 것이다. 그러나 앞서 본 바와 같이 인간이 이루어 온 창작과 예술의 영역에 대한 보호도 중요하다. 따라서 인공지능 기본법과 관련된 논의의 장에 저작권자 및 저작물에 대한 쟁점들을 논의할 수 있는 장이 열리고, 실제로 인공지능과 저작자가 상생할 수 있는 해법이 마련되기를 기대한다.

2. 기획

변화된 광고시장에서의 방송광고 경쟁력 강화 방안 권예지
: 진화를 허하라!

지상파 광고의 긴 겨울, 새로운 봄을 준비할 때 손현선
방송프로그램의 해외저작권 침해 현황 및 대응방안 김성주



변화된 광고시장에서의 방송광고 경쟁력 강화 방안 : 진화를 허하라!

권예지

한국방송광고진흥공사 선임연구위원

목차

- 1 방송광고 생존을 위한 진화의 필요성
- 2 방송광고 시장의 변화와 생존 위기
- 3 방송광고의 지속 가능한 생존을 위한 전략 5가지
: 진화, 공생, 방어, 이종교배, 환경 개척
- 4 나가며

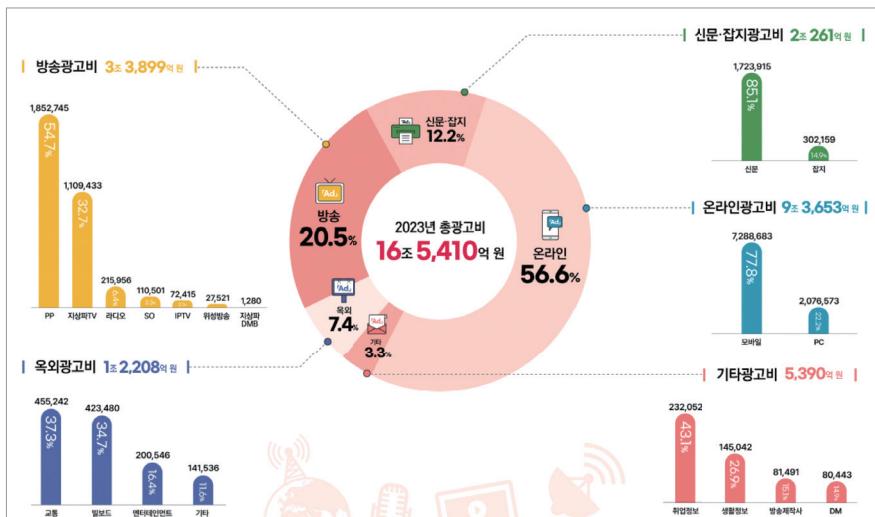
요약

방송광고 시장은 OTT 및 온라인 광고의 성장, 광고주의 이동, 방송광고 규제 등으로 인해 경쟁력을 잃고 있다. 〈2024 방송통신광고비조사〉에 따르면, 2023년 지상파 TV 광고 매출은 전년 대비 19.39% 감소한 1조 1,094억 원을 기록한 반면, 온라인 광고는 총광고비의 56.6%를 차지하며 상승세를 보였다. 생태계 관점을 적용해 방송광고의 진화(Evolution), 공생(Symbiosis), 방어(Defense), 이종교배(Hybridization), 환경 개척(Niche Expansion) 전략을 논했다. 구체적으로 네거티브 규제 전환, 중간광고 규제 완화, 방송광고 품목 제한 완화, AI 기반 맞춤형 광고, 글로벌 광고시장 진출, QR코드 등 영역을 넘나드는 다양한 방안을 모색했다. 마지막으로 생존을 위한 진화 전략을 구현하려면 규제 완화와 법적·제도적 진화가 뒷받침되어야 함을 강조했다.

1. 방송광고 생존을 위한 진화의 필요성

오늘날 방송광고 상황을 아는 이들은 ‘이를 어쩐다?’는 표정을 짓는다. 방송광고의 친란했던 과거는 지나갔고, 불투명한 미래를 바라보며 현재를 보내고 있기 때문이다. 미디어 소비 패턴의 변화와 디지털 기술의 발달로 방송광고 매출은 눈에 띄게 감소 중이다. <2024 방송통신광고비조사>에 따르면, 2023년 지상파 TV광고 매출은 전년 대비 19.39% 급락하며, 1조 1,094억 원을 기록했다. 반면 온라인 광고비는 총광고비의 56.6%(9조 3,653억 원)를 차지하며 우상향 중이다. 시청형태의 변화, 온라인 광고의 확대와 경쟁 심화로 전통적인 방송광고는 경쟁력을 점점 잃고 있다.

[그림 1] 2023년 광고시장 현황



그럼에도 불구하고 과거의 규제와 정책이 방송광고에 적용되고 있다. 여전히 광고 품목 규제, 중간광고 횟수 및 위치 제한 등이 엄격한 규제 속에 운영되고 있다. OTT 및 온라인 광고는 규제가 상대적으로 적은 편이라 광고주들에게는 더욱 매력적인 선택지가 되고

있다. 바뀐 매체 환경과 굳건한 규제 속에서 방송광고는 생존을 위한 진화가 불가피하다. 변화하는 광고시장에서 경쟁력을 유지하고, 지속적인 성장을 이루기 위해서는 새로운 전략적 접근이 필요하다. 방송광고만 바라보지 말고, 방송광고와 연결된 주변과 전체를 조망하는 관점을 가질 필요가 있다. 전체와 종(Species)의 연결성을 생각할 수밖에 없는 자연 생태계의 관점을 적용해 보자. 잊고 있었던 부분을 발견할지도 모른다.

자연에서 살아남는 종들은 환경 변화에 맞춰 신속하게 전략을 조정한다. 환경 변화에 적응하여 신체적·행동적 변화를 끌어내는 진화(Evolution), 경쟁자와 협력하여 상생하는 방안인 공생(Symbiosis), 외부 침입자로부터 자신의 영역을 보호하는 방어(Defense), 새로운 종과 교배하여 생존력을 높이는 이종교배(Hybridization), 기존의 영역을 벗어나 새로운 시장을 개척하는 환경 개척(Niche Expansion) 등의 전략을 쓴다. 방송광고도 진화, 공생, 방어, 이종교배, 환경 개척의 다섯 가지 생존 전략을 적극적으로 활용해야 한다. 이를 통해 변화하는 시장에서 경쟁력을 강화하고 지속 가능한 성장을 도모할 수 있다. 방송광고 시장의 변화와 생존 위기를 파악한 뒤, 다섯 가지 전략을 어떻게 구사하면 좋을지 탐색하여 지속 가능한 방송광고 시장으로 나아가는 길을 모색해 보자.

2. 방송광고 시장의 변화와 생존 위기

방송광고 시장은 더 이상 안정적인 생태계가 아니다. OTT, 소셜미디어, 인플루언서 등 새로운 종이 등장하면서 기존의 방송광고는 생존의 갈림길에 다다랐다.

1) OTT 및 온라인 광고의 성장

OTT(Over-The-Top)가 성숙기에 접어들었다지만, 여전히 성장세를 보인다. 2023년 한국의 OTT 시장 규모는 약 5.6조 원으로 추정되며, 2027년에는 약 7조 원까지 성장할 것으로 예상한다(메조미디어, 2024). 이용자의 OTT 시청행태 역시 꾸준히 증가세다. <2024 방송매체 이용행태조사>에 따르면, 2024년 OTT 이용률은 79.2%로 2023년 77%에서 증가한 수치다.

OTT의 광고형 요금제 도입은 OTT 시청의 주요 동인으로 작용한다. 넷플릭스는 2022년 11월, 티빙은 2024년 3월에 각각 광고형 요금제를 도입했다. 광고형 요금제 출시 이후 2024년 11월 기준, 넷플릭스는 전 세계적으로 약 7,000만 명의 월간 활성 이용자를 확보했다(Reuter, 2024). 광고형 요금제가 있는 국가의 신규 가입자 50% 이상이 광고형 요금제를 택하고 있는 것으로 나타났다. 티빙 역시 월간 활성 이용자는 740만 명을 돌파했으며, 100억 원의 광고 매출을 기록했다(CEO스코어데일리, 2024.11.17). 구독자 기반의 시청자 맞춤형 광고를 제공하는 타깃팅 광고가 OTT에서 가능해진 것이다.

온라인 광고 시장 역시 성장세다. <2024 방송통신광고비조사>에 따르면, 2023년 온라인 광고시장 규모는 전년 대비 7.6% 증가한 약 9조 3,652억 원이며, 2024년에는 8.2% 성장한 약 10조 1,358억 원으로 추정된다. 속풀 콘텐츠 인기와 리테일 미디어¹⁾의 부상으로 온라인 광고는 점점 다채로워지고 있다. 속풀 콘텐츠 시청시간은 52시간 2분으로 OTT 시청시간 7시간 17분을 훌쩍 뛰어넘었다(2024년 8월 기준). 글로벌 컨설팅 기업 맥킨지는 2023년 기준, 한국의 리테일 미디어 시장은 약 20억 달러(약 2조 6,000억 원)지만, 향후 3~5년 사이에 5배인 100억 달러(약 13조 원)로 성장할 것으로 예측했다(리테일톡, 2023.06.23). 이처럼 온라인 광고는 타깃팅 광고를 구현할 수 있는 형식과 매체를 다변화하며 진화하지만, 방송광고는 여전히 정형화된 광고 시간과 방식을 유지하고 있어 광고시장에서의 경쟁력이 낮아지고 있다.

2) 광고주의 이동

광고주는 한정된 예산에서 광고효과를 극대화하는 플랫폼을 선호한다. 경기가 불안정하고 어려울수록 많은 광고주가 눈에 보이는 효과, 최적의 효율화를 추구하다보니 브랜딩 마케팅보다는 퍼포먼스 마케팅을 선호하는 경향이 있다. 이런 맥락에서 온라인 광고는 비용 효율성, 타깃팅 정밀도, 실시간 성과 측정 및 최적화, 다채널 전략 활용, 자동화 및 AI 활용이 가능하기에 광고주의 구미를 당기기에 충분하다. 온라인 광고 선호 경향은 실제 광고비 지출 패턴에서도 명확하게 나타난다. 2023년 총광고비 중 온라인 광고비가 차지하는 비중은 56.6%로 증가세지만, 방송광고는 20.5%로 하락세다.

1) 리테일 미디어(Retail Media)란 유통사 사이트와 앱 내에 광고를 게재하는 것을 의미한다.

3) 방송광고 규제로 인한 제약

방송광고 규제는 방송광고가 살아남기 위한 변화를 시도하는 데 걸림돌 역할을 한다. 네거티브 규제 하에서 광고유형 제한, 광고 금지 품목 규제, 중간광고 횟수 및 위치 제한 등 각종 규제가 방송광고의 경쟁력을 약화시키는 요인으로 작용하고 있다. 현행 방송법 제73조제2항에서는 방송프로그램광고, 중간광고, 토막광고, 자막광고, 시보광고, 가상광고, 간접광고 총 7가지 유형만을 광고로 허용하고 있다.

중간광고는 프로그램 중간에 삽입되는 광고를 말한다. 지상파의 경우, 중간광고에 대한 규제가 오랜 기간 존재해 왔다. 2021년 7월 방송법 시행령 개정을 통해 지상파도 중간광고가 전면 허용되었으나, 프로그램 길이에 따른 허용 횟수와 중간광고의 시간이 제한적이다. 중간광고 시간은 1회당 1분 이내, 횟수로는 45분 이상 1회, 60분 이상은 2회, 90분 이상은 30분당 1회씩 추가되어 180분 이상은 최대 6회의 중간광고가 가능하다.²⁾

방송광고에서는 특정 품목의 광고도 법적으로 금지되어 있다. 고열량·저영양 식품은 어린이 비만 예방을 위해 오후 5시부터 오후 7시까지 TV 광고가 금지된다. 비만과 방송광고의 직접적인 상관관계가 명확하지 않은 상황에서 이러한 규제는 문제로 지적된다. 조제유류(분유 등)는 모유 수유 촉진을 위한 목적으로 광고가 금지되어 있다. 하지만 저출산 시대에 부모들의 선택권을 제한하고, 국내 조제유류 산업에 역차별을 초래한다는 점에서

2) 방송법 시행령 제59조(방송광고) 제2항 제1호 나목

나. 중간광고의 횟수, 시간 또는 방법 등은 다음의 기준에 따를 것

① 중간광고의 횟수는 다음의 구분에 따르며, 중간광고의 시간은 매회 1분 이하로 할 것. 다만, 운동경기, 문화·예술 행사 등 그 중간에 휴식·준비 시간이 있는 방송프로그램의 경우 휴식·준비 시간으로 한정하여 중간광고를 할 수 있으며, 이 경우 중간광고의 횟수와 매회 광고시간은 제한을 두지 않는다.

가) 방송프로그램의 시간 중간광고 시간을 포함한다. 이하 1)에서 같다[이] 45분 이상 60분 미만인 경우 : 1회

나) 방송프로그램의 시간이 60분 이상 90분 미만인 경우: 2회

다) 방송프로그램의 시간이 90분 이상 120분 미만인 경우: 3회

라) 방송프로그램의 시간이 120분 이상 150분 미만인 경우: 4회

마) 방송프로그램의 시간이 150분 이상 180분 미만인 경우: 5회

바) 방송프로그램의 시간이 180분 이상인 경우: 6회

② 중간광고의 방법은 다음의 기준에 따를 것

가) 중간광고는 방송프로그램의 성격과 주 시청대상을 고려하여 방송프로그램의 온전성이 훼손되거나 시청자의 시청흐름이 방해되지 않으며, 방송프로그램의 출연자 등으로 인하여 방송프로그램과 혼동되지 않도록 할 것

나) 중간광고[1] 단서에 따른 중간광고는 제외한다[가] 시작되기 직전에 시청자가 중간광고가 시작됨을 명확하게 알 수 있도록 자막·음성 등으로 고지할 것. 이 경우 자막의 크기는 화면의 32분의 1 이상이어야 한다.

폐지해야 한다는 의견이 존재한다(이희복, 2024). 17도 이상의 주류 역시 방송광고가 금지되어 있다. 16.9도 이하의 주류는 밤 시간대에만 TV 광고가 가능하다. 인쇄, 온라인, 옥외 등 타 매체와의 형평성 문제가 지적되고 있으며, 실효성에 대한 의문도 여전히 제기되고 있다.

지금까지 살펴본 규제는 과거 TV 수상기로만 TV를 시청하던, 방송 산업이 호황을 이루던 시기에 만들어졌던 규제다. 규제가 도입되던 시기와는 상황이 달라졌음에도 여전히 규제는 유지되고 있다. 그러나보니 기술과 매체가 발전했으나 방송광고는 규제로 인해 진화조차 할 수 없는 상황에 처해있다. 방송광고의 진화를 위해서는 정책 지원이 필수인 대목이다. 이처럼 어려운 방송광고 시장의 변화와 생존 위기 속에서 다음의 다섯 가지 생존전략을 제안한다.

3. 방송광고의 지속 가능한 생존을 위한 전략 5가지 : 진화, 공생, 방어, 이종교배, 환경 개척

자연에서 살아남는 종은 변화에 적응하는 종이다. 방송광고도 환경 변화에 맞춰 진화해야 한다. 한계와 경계를 두지 말고, 가능한 마음껏 상상하여 생존전략을 짜보자.

1) 진화(Evolution) : 변화하는 시장에 적응하기

자연에서 살아남은 종(Species)은 변화에 적응하는 종이다. 산업 혁명기를 거치며 나방은 점점 검은색으로 변했다. 네발 동물이었던 고래는 바다에서 생존하기 위해 지느러미를 갖도록 변이했다. 방송광고도 환경 변화에 맞춰 진화해야 한다.

중간광고 유연화가 필요하다. 일본에서는 NHK를 제외한³ 지상파방송에서 자체 기준에 따라 자유롭게 중간광고를 송출한다(김성훈, 2020). 영국은 BBC를 제외한⁴ 기타 지상파방송에서 종교 프로그램, 왕실 행사 프로그램, 학교 프로그램과 30분 이하 어린이 프로그램을 제외하고는 중간광고를 자유롭게 하고 있다. 프랑스는 프로그램 중단의 자연스러움, 방송시간과 방송 특성 고려, 시청자 권리 침해하지 않을 것 등을 단서조항으로 두고, 광

3) 일본은 「방송법」에 공영방송인 NHK의 방송광고를 금지하는 명문의 규정을 두고 있다.

4) BBC는 영국 국왕의 칙허령에 의해 설립되고 이를 보완하는 협정서에 의해 규율되고 있는데, 협정서에는 BBC가 직접적으로 어떠한 상업 활동도 수행하지 않아야 한다고 명시되어 있다.

고가 프로그램 중간에 삽입될 수 있다고 명시해두었다. 미국은 이미 연방통신위원회(FCC)가 1984년에 광고량에 대한 규제를 폐지해 광고 편성에 자율적인 권한을 갖고 있다. 한국은 2021년 지상파 중간광고가 허용된 뒤, KBS와 MBC 중간광고 매출이 28% 상승해 광고시장 하락세에 반전을 가져왔다(연합뉴스, 2022.05.02). 하지만 허용 횟수와 중간광고 시간에 제한이 있어, 중간광고 시간 및 편성의 유연화로 광고효과를 높이고 수익을 증대하는 데 한계가 있는 상황이다.

맞춤형 광고 시스템을 찾아보는 노력도 필요하다. 어드레서블 TV광고⁵로 현재 가구 단위 맞춤형 광고가 가능하지만, 방송 중 실시간으로 광고 내용을 조정하여 시청자의 관심을 끌 수 있는 최적의 맞춤형 시스템 도입이 필요하다. 영국의 채널4(Channel 4)는 광고 구매 플랫폼을 단순화하고, AI가 브랜드를 지원할 수 있는 방안을 모색하여 중소기업 유치, AI 지원 혁신을 통한 TV 신규 광고주 유치 등을 최근 발표했다(Benjamin, 2025). 한국에서도 시청이력 등 개인정보를 보호하면서도 시청자 데이터를 활용할 수 있는 법적 및 제도적 장치, 방송광고의 디지털 전환을 가속화할 수 있는 AI 광고 기술 개발 및 방송 데이터 플랫폼 구축을 지원하는 법적·제도적 개선책을 마련해야 한다.

2) 공생(Symbiosis) : 경쟁자와 협력하기

경쟁자를 적으로만 간주하는 것이 아니라, 협력하여 시너지를 창출하는 것도 하나의 전략이다. 말미잘은 흰동가리를 보호해 주고, 흰동가리는 말미잘에게 먹이를 제공한다. 벌은 꽃에서 꿀을 얻고, 꽃은 벌을 통해 수분이 이뤄진다. 방송광고도 OTT나 온라인 광고와 경쟁하는 것이 아니라, 협력하여 광고시장을 확장해야 한다.

방송사와 OTT가 경쟁하기보다는 공동 광고 상품을 개발하여 시너지를 낼 수 있는 방안을 생각해 볼 수 있다. 방송광고를 본 시청자가 OTT에서 후속 광고를 자연스럽게 접할 수 있는 연계 흐름을 만들거나, 역으로 OTT에서 본 광고를 방송광고에 이어서 노출하여 광고효과를 극대화하는 방안도 상상해 볼 수 있다. 여기에 더해 OTT나 방송광고에서 구매전환으로 이어지는 장치를 구축할 수도 있을 것이다.

5) 어드레서블 TV광고는 기존 모든 시청자에게 동일한 광고를 송출하던 전통적인 TV광고와 달리, 가구마다 맞춤형 광고를 송출한다.

프로그램 내 자연스럽게 브랜드를 녹여 광고 효과를 극대화하는 방법도 공생 전략의 한 가지로 논해볼 수 있다. 온라인 광고나 OTT에서 이미 브랜디드 콘텐츠 및 간접광고(PPL)는 활발하게 이뤄지고 있다. 방송사 역시 간접광고(PPL)와 유사한 방식으로 광고를 진행하고 있지만, 규제 완화를 통한 브랜드 협업 기반의 스토리텔링형 광고 제작 등 다양한 광고 유형과 포맷이 구현될 수 있도록 제도 개선이 필요하다.

3) 방어(Defense) : 시장 지배력 유지

외부의 위협으로부터 스스로를 보호하는 것도 중요한 전략이다. 온라인 광고 및 OTT 광고와의 치열한 경쟁 속에서 시장 지배력을 유지하기 위해 방어 전략을 적극적으로 활용해야 한다. 현재 방송광고는 다양한 규제와 광고주 이탈로 인해 시장 점유율이 감소하고 있으며, 이를 극복하기 위해서는 규제 완화, 광고 상품의 혁신, 공정 경쟁 환경 조성이 필수적이다.

먼저, 광고 품목 규제 완화가 필요하다. OTT나 온라인 광고 대비 방송광고는 광고 금지 품목이 엄격하게 적용되고 있다(주류, 고열량·저영양 식품, 조제유류 등). 그러나 보니 광고주의 선택권이 제한되고, 방송사의 광고 수익 감소로 이어지고 있다. 무엇보다 금지 품목 제정의 이유가 현재 사회 분위기와 맞지 않다. 게다가 다양한 산업과의 협업을 촉진하기 위해서라도 광고 금지 품목 규제 완화로 시장 경쟁력을 확보할 필요가 있다.

기존의 포지티브 규제는 허용되는 광고 유형을 명시하고, 그 외 모든 것을 금지하는 방식이다. 즉, 방송법 제73조제2항의 7가지 광고 유형⁶⁾만을 허용하고 있다. 반면 네거티브 규제는 예외적으로 금지된 사항을 제외하고 모든 광고를 허용하는 방식으로, 산업의 자율성을 확대하고 창의적인 광고 형식을 도입할 수 있는 환경을 제공한다. 새로운 광고 기술을

6) ②방송광고의 종류는 다음 각 호와 같고, 방송광고의 허용범위·시간·횟수 또는 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

1. 방송프로그램광고 : 방송프로그램의 전후(방송프로그램 시작타이틀 고지 후부터 본방송프로그램 시작 전까지 및 본방송프로그램 종료 후부터 방송프로그램 종료타이틀 고지 전까지)에 편성되는 광고
2. 중간광고 : 1개의 동일한 방송프로그램이 시작한 후부터 종료되기 전까지 사이에 그 방송프로그램을 중단하고 편성되는 광고
3. 토막광고 : 방송프로그램과 방송프로그램 사이에 편성되는 광고
4. 자막광고 : 방송프로그램과 관계없이 문자 또는 그림으로 나타내는 광고
5. 시보광고 : 현재시간 고지 시 함께 방송되는 광고
6. 가상광고 : 방송프로그램에 컴퓨터 그래픽을 이용하여 만든 가상의 이미지를 삽입하는 형태의 광고
7. 간접광고 : 방송프로그램 안에서 상품, 상표, 회사나 서비스의 명칭이나 로고 등을 노출시키는 형태의 광고

활용하려면 유연한 규제가 필요하다. 게다가 글로벌 미디어 시장에서 경쟁력을 유지하기 위한 미디어·광고산업의 새로운 수익 모델을 창출하려면 네거티브 규제 전환이 필수다. 자유롭게 상상한 방안을 시도하고 수정하는 절차를 진행할 수 있는 장이 갖춰져야 새로운 수익 모델을 도입할 수 있다. 동시에 시청자 보호를 위한 미디어·광고 리터러시 등의 각종 정책이 도입되는 것 또한 장기적 발전을 위해 필요하다.

4) 이종교배(Hybridization) : 온라인 광고와 융합하기

자연에서 서로 다른 종이 교배하여 새로운 형질을 만들어내듯, 방송광고도 온라인 광고와 결합하여 진화한 새로운 형태로 발전해야 한다. TV·모바일 연계 광고 시스템 구축을 고려해볼 만하다. QR코드를 활용한 방송광고 연계를 생각해 볼 수 있다. 이미 2020년 미국에서는 버거킹 TV광고에 QR코드를 삽입해 스마트폰으로 스캔하면, 무료 와퍼 쿠폰을 받고 구매할 수 있는 캠페인을 시행했다(Williams, 2020). 이는 구매전환으로 이어지기 어려운 방송광고의 한계를 뛰어넘을 수 있는 전략이다.

[그림 2] QR코드를 넣은 버거킹 광고



출처 : Williams, R.(2020).

당장은 어려울 수 있지만, 정교화된 상태가 아닐지라도 AI 및 빅데이터를 활용한 광고 도입을 지속적으로 추진하여 광고효과를 정밀하게 측정하고 최적화할 방안을 마련하는 것이 필요하다. 어드레서블 TV광고는 현재 시청 가구를 기반으로 하지만, 성향과 관심사에 맞는 맞

춤형 광고를 제공할 수 있는 데이터와 실시간 광고 최적화를 구현하는 것이 중요하다. 시청 기록, AI 음성 명령 패턴 등 각종 데이터 활용을 생각해 볼 수 있다. 하지만 이런 상상의 ‘구현’은 법적·제도적 개선이 뒷받침되어야 첫 삽을 떠볼 수 있다. 법과 제도의 변화가 절실하다.

5) 환경 개척(Niche Expansion) : 새로운 광고 시장으로 진출

기존 시장에서 생존이 어려울 경우, 새로운 영역을 개척하는 것도 생존의 한 방법이다. 물에서 육지로 진출한 양서류, 경쟁자가 없는 추운 지역으로 이동한 펭귄의 남극 생존이 자연의 사례다. 방송도 ‘방송’이라는 영역에만 가두지 말자. 국내 광고시장 의존도를 낮추고 해외 광고 수익을 확대하는 전략도 생각할 수 있다. 한국 밖으로 나가 글로벌 광고시장으로 진출하는 것도 방법이다. 한국 방송 콘텐츠의 인지도가 높아지고 있는 만큼, 글로벌 광고주를 적극 유치하거나 해외 광고 네트워크와 협력해 국내 기업들의 해외 광고 캠페인을 방송과 연계하고, 더 나아가서는 온라인 광고와 연계하여 새로운 비즈니스 모델을 개발하는 것도 가능하다.

TV 광고와 이커머스/리테일과 연계해 광고 매출을 극대화하는 방안도 고려해보자. 앞서 제안한 방송광고에 QR코드를 삽입해 제품 구매를 유도하는 방식이 대표적이다. 이 외에도 다양한 채널과 플랫폼을 넘나드는 연계형 광고 모델도 적극 결합할 수 있다.

다양한 광고 형식을 실험해 보는 해외 사례에서 인사이트를 얻을 수 있다. France TV Publicité는 몰입형 광고 가능성을 확인하기 위해 메타버스 속 광고세계를 다루는 웹드라마 ‘가상 오디세이(Odyssées Cirtuelles)’를 선보이며, 몰입 광고 가능성을 파악하는 동시에 몰입 광고를 시청자에게 설명하는 기회를 가진 바 있다(권예지 등, 2024). 지금까지 살펴본 방안 역시 현재의 법·제도가 필히 수정되어야 가능하다.

4. 나가며

자연에서 살아남는 종은 변화를 두려워하지 않는 종이다. 그 무엇이든 바꿔보고 진화한 종이다. 방송광고 시장 역시 변화하는 환경에서 살아남기 위해 앞서 언급한 진화, 공생, 방어, 이종교배, 환경 개척 전략을 적극적으로 활용해야 한다. 각 전략이 효과적으로 실

행되기 위해서는 규제 완화, 디지털 전환 지원, 공정 경쟁 환경 조성 등의 정책적 지원이 반드시 수반되어야 한다.

방송통신위원회(2025)는 2025년을 맞아 ‘신뢰받고 활력있는 디지털·미디어 동행 사회 실현’을 목표로 다양한 정책 추진 계획을 발표했다. 방송광고 분야의 경쟁력 강화를 위해 여러 규제 완화와 제도 개선을 계획하고 있어 방송광고 시장의 재도약에 대한 기대감을 높이고 있다. 방송 규제 체계 개선으로 ▲대기업 등 소유·겸영 규제 완화, ▲방송편성 규제 완화, ▲방송광고 규제 개선 등을 업무 계획에 포함했다. 네거티브 규제 방식, 프로그램 7유형을 3가지 유형으로 구분(프로그램 내·외, 기타광고), 방송광고 품목 규제 완화, 방송으로 한정된 미디어렙사의 광고 판매대행 분야를 온라인 등으로 확대 추진 등의 세부 과제도 마련했다. 계획이 실행되길 기대해본다.

[그림 3] 2025년 방송통신위원회 업무계획



출처 : 방송통신위원회

이제는 정말 바뀌어야 한다. 방송광고는 더 이상 전통적인 방식에만 의존해서는 생존할 수 없다. 새로운 기술을 접목하고, 경쟁자와 협력하며, 자신만의 강점을 유지하면서 새로운 시장을 개척해야 한다. 변화하는 시장에서 살아남기 위해 방송광고는 이제 진화해야 한다. 법과 제도 역시 마찬가지다. 진화해야 한다. 그래야 산다.

참고문헌

- 과학기술정보통신부 · 한국방송광고진흥공사 (2025). 〈2024 방송통신광고비 조사보고서〉.
- 권예지 등 (2024). 〈글로벌 경쟁 시대 TV 생존전략 방안〉. 서울 : 한국방송광고진흥공사.
- 김성훈 (2020). 지상파 중간광고 관련 일본 · 영국 · 프랑스 입법례. 〈최신 외국입법정보〉. 통권 제130호.
- 리테일톡 (2023.06.23). 디지털 광고시장의 핵으로 부상한 소매업체들.
- 메조미디어 (2024). 〈2024 OTT 업종 분석 리포트〉. No.6.
- 방송통신위원회 · 한국정보통신진흥협회 (2024). 〈2024 방송매체 이용행태 조사〉.
- 방송통신위원회 (2025). 〈2025 방송통신위원회 업무계획〉.
- 연합뉴스 (2022.05.02). '규제완화 효과' KBS · MBC 중간광고 매출 28%껑충.
- 이희복 (2024). 방송광고 금지품목과 헤어질 결심 : 규제 개선에 대한 고민과 실천. *방송문화*, (430), 29–47.
- CEO스코어데일리 (2024.11.17). 티빙, 광고형 요금제 도입 '두마리 토키' 잡았다...기인자 늘리고 광고매출로 수익 다향화.
- Benjamin, J. (2025.02.17). Channel 4 to relaunch streaming offering as it doubles down on digital strategy. *The Media Leader*. Retireved from <https://uk.themedialeader.com/channel-4-to-relaunch-streaming-offering-as-it-doubles-down-on-digital-strategy/>
- Reuters (2024.11.12). Netflix's ad-supported tier hits 70 millions users. Retrieved from https://www.reuters.com/business/media-telecom/netflixs-ad-supported-tier-hits-70-million-users-2024-11-12/?utm_source=chatgpt.com
- Williams, R. (2020.04.27). Burger King links TV ad with QR code to offer up free Whoppers. MarketingDive. Retrieved from <https://www.marketingdive.com/news/burger-king-links-tv-ad-with-qr-code-to-offer-up-free-whoppers/576817/#:~:text=The%20%22QR%20Whopper%22%20giveaway%20consists,purchase%20through%20its%20BK%20App.>



지상파 광고의 긴 겨울, 새로운 봄을 준비할 때

손현선

이노션 MX방송솔루션팀장

목차

- 1 방송 광고 시장의 흑독한 겨울
- 2 변화하는 미디어 시장 속, 지상파 방송의 한계
- 3 디지털 시대, 지상파 광고의 생존 전략
- 4 변화 속에 움트는 지상파의 봄

요약

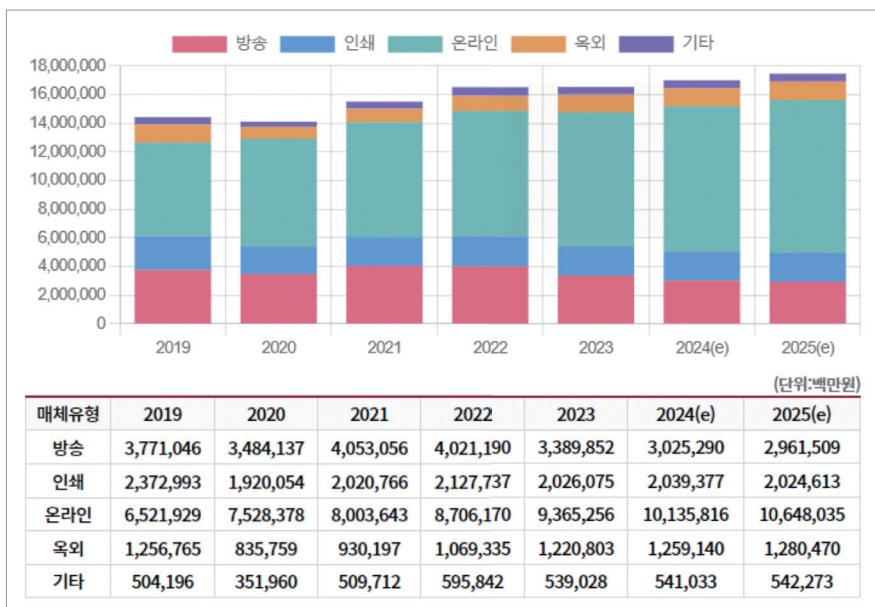
디지털 시대로의 급격한 변화 속에서 지상파방송은 시청률 하락, OTT와의 경쟁 심화, 광고 시장 축소 등 복합적인 위기에 직면해 있지만, 변화에 적응하며 새로운 돌파구를 모색하고 있다. 광고주와 협업을 통해 기존 광고 형식을 벗어나 보다 창의적이고 효과적인 광고 전략을 시도하는 한편, 어드레서블 TV, CTV 등 데이터 기반 광고 솔루션을 도입하고, OTT 플랫폼과의 협업을 통해 콘텐츠 유통을 다변화하며 광고 수익 모델을 확장하고 있다. 물론 여전히 해결해야 할 규제 문제와 시장 변화라는 과제가 남아있지만, 지상파방송은 콘텐츠 제작 역량과 신뢰도를 바탕으로 새로운 성장 가능성을 만들어가고 있다. 흑독한 겨울을 지나 도전적인 광고 모델과 전략을 통해 다시금 광고 시장에서 경쟁력을 회복할 지상파방송의 새로운 봄을 기대해 본다.

1. 방송광고 시장의 혹독한 겨울

2024년의 마지막은 비상계엄 선포, 대통령 탄핵, 12·29 제주항공 여객기 참사라는 유례없는 국가적 재난이 연이어 발생하며 극도의 위기와 혼란 속에서 저물었고, 2025년은 불안정한 정국, 사회적 혼란, 경기 침체라는 무거운 짐을 안은 채 이전보다 더욱 혹독한 겨울을 체감하며 시작되었다.

현재 국내 방송광고 시장의 상황 역시 우리 사회의 현실과 맞닿아 있으며, 그 어느 때보다 긴 겨울을 견디고 있다. 방송은 오랫동안 가장 강력하고 영향력 있는 광고 매체였으나, 디지털 미디어의 급성장과 미디어 소비 패턴의 변화로 인해 시장 규모의 지속적인 하락세는 이제 모두가 익히 알고 있는 사실이다.

[표 1] 매체 유형별 광고비



출처 : 과학기술정보통신부 · 한국방송광고진흥공사, 〈2024 방송통신광고비조사〉.

<방송통신광고비조사>에 따르면 국내 총광고비는 매년 증가하고 있으며, 2024년과 2025년에도 각각 17조 6억 원, 17조 4,569억 원(추정치)으로 소폭 성장할 것으로 전망된다. 그러나 이는 광고 시장에서 절대적인 비중을 차지하는 온라인 광고 매출 증가에 따른 결과로, 방송광고 매출은 오히려 감소하고 있다.

코로나 팬데믹 이후 위축되었던 소비 심리가 회복되고 기업들의 마케팅 활동이 재개되면서 한때 반등하는 모습을 보였으나, 이후 다시 감소세로 돌아서며 하락이 지속되고 있다. 특히 방송광고 시장 내에서도 지상파의 광고 매출 감소가 두드러지는데 2023년에는 전년 대비 23.3% 급감하며 처음으로 1조 원 시장이 붕괴되었고, 2024년에도 약 10% 내외의 추가 감소가 예상되며 최저점을 경신할 것으로 보인다.

[표 2] 방송광고 매출 추이

(단위 : 억 원)

구분	2021년	2022년	2023년	'22년 대비 '23년 증감률
지상파(DMB포함)	12,110	12,104	9,279	△23.3%
PP	16,912	16,363	13,522	△17.4%
종합유선	1,090	1,096	1,105	0.8%
IPTV	1,071	961	724	△24.7%
위성방송	330	307	275	△10.4%
합계	31,512	30,831	24,905	△19.2%

출처 : 과학기술정보통신부 · 방송통신위원회 · 정보통신정책연구원, 〈2024 방송산업실태조사 보고서〉.

필자는 방송광고 시장에서 구매자로서 20년 넘게 일해오며 국내 미디어 시장이 지상파방송 중심에서 유료방송과의 경쟁 구도를 거쳐 OTT의 성장으로 대변되는 디지털 미디어 시대로 급격히 변화하는 과정을 직접 목도해왔다. 이러한 변화 속에서 현재 지상파 방송이 처한 현실은 그 누구보다도 깊은 안타까움으로 다가온다.

본 글에서는 국내 미디어 시장의 변화와 함께 지상파방송이 직면한 현실을 살펴보고, 변화된 시장 환경 속에서 광고주들의 광고 집행 전략과 요구를 분석함으로써 광고 매체로서 지상파방송이 나아가야 할 방향과 대응 방안을 모색하고자 한다.

2. 변화하는 미디어 시장 속, 지상파방송의 한계

1) 시청자의 선택이 만드는 위기

미디어 소비 패턴이 TV 중심에서 디지털 중심으로 전환되면서 전 연령대에서 TV 시청률 하락이 지속되고 있다. 특히, 주요 미디어 타깃으로 여겨졌던 2040세대가 모바일과 OTT 플랫폼을 중심으로 콘텐츠 소비 행태를 변화시키면서 실시간 방송의 시청률 하락이 더욱 가속화되고 있다.

<2024년 방송매체 이용행태 조사>에 따르면 국민 10명 중 8명이 OTT를 시청하는 것으로 나타났으며, 10~30대의 이용률은 90%를 훌쩍 넘어선 것으로 분석된다. 또한 언제 어디서나 원하는 시간과 장소에서 자유롭게 시청할 수 있는 온디맨드(VOD) 소비가 증가하면서 실시간 방송의 영향력은 더욱 약화되고 있으며, 기존의 고정 편성 방식은 점점 비효율적인 것으로 인식되고 있다.

이처럼 시청 패턴 변화로 인한 시청률 하락과 편성 전략의 한계는 전통적 방송 모델에 위기를 초래하는 요인으로 작용했으며, 그 여파는 방송 시장의 중심이었던 지상파방송에 더욱 크게 미쳤다. 특히, 광고 시장에서도 디지털 플랫폼이 강력한 매체로 자리 잡으면서 시청자 이탈과 광고 매출 감소라는 이중고에 직면하게 되었다.

[그림 1] 2022년~2024년 OTT 이용률

(단위 : %)



출처 : 방송통신위원회, <2024년 방송매체 이용행태 조사>.

2) 콘텐츠 전쟁 속 살아남기

미디어 시장의 변화는 단순히 콘텐츠 소비 방식뿐만 아니라 제작과 투자 방식에도 큰 영향을 미쳤다. 과거에는 지상파 및 케이블 방송사가 콘텐츠 제작과 투자를 주도했다면 현재는 OTT를 중심으로 한 디지털 플랫폼이 핵심 플레이어로 급부상하고 있다.

넷플릭스, 디즈니+와 같은 글로벌 OTT는 오리지널 콘텐츠 제작에 공격적인 투자를 지속하며 콘텐츠 경쟁력을 강화하는 동시에 구독과 이용으로 이어지는 선순환 구조를 만들 어내고 있다. 이에 대응해 티빙, 웨이브, 쿠팡플레이 등 국내 OTT 플랫폼 또한 자체 콘텐츠 제작과 IP 확보를 강화하며 경쟁력을 높이고 있다.

이러한 변화는 콘텐츠 제작비의 급격한 상승을 초래하며 OTT 오리지널 드라마의 평균 제작비를 100~300억 원 수준으로 끌어올렸다. 최근 넷플릭스는 <오징어게임2> <중증외상센터> 등의 드라마뿐만 아니라 글로벌 흥행을 기록한 <흑백요리사>와 같은 예능에 도 과감한 투자를 확대하고 있어 드라마에 이어 예능까지 K-콘텐츠 생태계 전반에 미칠 영향에도 관심이 쏠리고 있다.

[그림 2] 2025년 넷플릭스 신규 예능 라인업



출처 : 넷플릭스

더불어, 오랫동안 지상파가 독점적 지위를 유지해왔던 주요 대형 스포츠 이벤트 중 계권을 두고 OTT 및 유료방송과의 경쟁이 심화되면서 재정적 부담을 감당하지 못해 중계를 포기하는 상황까지 발생하고 있다. 이는 국내 방송 역사상 전례 없는 일로 지상파에서 올림픽과 월드컵 중계가 편성되지 않을 가능성을 시사한다.

이러한 변화 속에서 주요 콘텐츠 제작사로서 큰 축을 담당하던 지상파방송사의 위상과 영향력은 하락하고 있으며, 제작비 경쟁에서도 밀려 고전을 면치 못하고 있다. 물론, 지상파 콘텐츠도 OTT와 유튜브를 통해 다양한 방식으로 유통 및 소비되고 있지만, 지속적인 투자와 차별화 없이는 경쟁력을 되찾기가 어려운 상황이다.

[그림 3] 중앙그룹 월드컵·올림픽 중계권 확보



출처: 중앙그룹

3) 방송 규제 개선, 면취버린 시계

미디어 환경이 빠르게 변화하면서 방송광고 및 규제 정책 또한 중요한 이슈로 떠오르고 있다. 전통적으로 방송 산업은 광고 규제와 콘텐츠 제작 지원 등의 정책적 틀 안에서 운영되어 왔으나, OTT 플랫폼이 급성장하면서 기존 규제 체계가 공정한 경쟁 환경을 보장하지 못한다는 지적이 지속적으로 제기되고 있다.

2021년 지상파방송에는 중간광고가 허용되며 광고 수익을 확대할 수 있는 기회가 주어졌다. 그러나 코로나 팬데믹을 거치며 OTT 및 디지털 플랫폼의 성장 가속화와 함께 시청 패턴이 변화하면서 기대했던 효과는 미미했다. 실시간 방송 시청률과 광고 매출이 지속적으로 하락하는 상황에서 단순히 광고 시간을 늘리는 것만으로는 이미 변화한 시장을 되돌리기에 역부족이었다.

이와 더불어 OTT 플랫폼은 방송법의 규제를 받지 않는 반면, 지상파방송은 여전히 강력한 광고 규제와 운영 제한을 받고 있다. 예를 들어, 넷플릭스와 디즈니+는 광고 포함 저가 요금제(AVOD)나 FAST 도입 등의 다양한 구독 모델을 통해 수익을 극대화하고 있으나, 지상파방송은 광고 기반 수익에만 의존하고 있으며 그마저도 광고 편성 시간과 방식에 대한 규제가 유지되고 있어 경쟁에 있어 절대적으로 불리한 상황이다.

[표 3] 지상파방송 vs OTT 구독 모델 차이점

구분	지상파방송	OTT플랫폼
기본모델	무료시청(광고포함)	유료 구독 중심(일부 무료 모델 포함)
광고 기반(AVOD)	광고 기반 무료 방송	광고 포함 저가 요금제 제공(넷플릭스, 디즈니+, 티빙)
유료 구독(SVOD)	일부 콘텐츠 유료 제공(웨이브 등)	정액제 구독 모델(월 요금제)
개별 구매(TVOD)	일부 콘텐츠 유료 구매 가능(VOD)	최신 영화·드라마 개별 구매·대여 가능
콘텐츠 투자 규모	제한적	대규모 투자 가능
글로벌 시장 대응	국내 중심	글로벌 동시 공개 및 시장 확장 가능
주요 수익 모델	광고, 수신료(KBS), 일부 유료 서비스	구독료, 광고, 개별 콘텐츠 판매

현재 침체에 빠진 방송 산업의 경쟁력을 강화하고, 공정한 경쟁 환경을 조성하기 위한 정부 차원의 규제 개편 및 지원책 마련이 논의되고 있다. 2024년 3월 국무조정실이 발표한 <미디어 콘텐츠 산업융합 발전방안>에서는 유료방송의 재허가·재승인제 폐지, 지상파·종편·보도 채널의 허가·승인 유효기간 확대, 방송광고 유형 단순화 등의 내용이 포함되었다. 또한, 방송통신위원회의 <2024년 주요업무 추진계획>에서는 광고 유형 간소화 및 형식 규제 폐지, 광고 판매 규제 형평성을 강화하는 크로스미디어렙 도입, 타이틀 스폰서십 허용 등 협찬 규제 완화 등의 방안이 언급되었다.

그러나 방송통신위원회가 여야 정치 갈등에 휘말리고, 장기간 수장 공백 사태가 이어지면서 규제 완화 계획에도 차질이 빚어지고 있다. 더욱이 법 개정을 비롯한 다양한 쟁점들에 대한 사회적 합의가 필요한 사안이기에 단기간 내 가시적인 성과를 내기는 어려워 보인다. 정책 추진이 계속 지연될 경우, 지난 지상파 중간광고 허용 당시처럼 기대했던 효과를 거두지 못한 채 실효성을 잃을 우려가 커지고 있다.

4) 성과 기반 중심의 광고 시대

디지털 기술의 발전과 글로벌 OTT 플랫폼의 급성장으로 미디어 환경이 급격히 변화하면서 광고 시장 또한 온라인 중심으로 재편되고 있다. 현재 온라인 광고는 국내 광고 시장의 60% 이상을 차지하며, 광고주들 역시 브랜드 인지도 강화를 위한 방송광고보다 성과 기반(Return on Investment, ROI)의 디지털 광고를 선호하는 경향이 뚜렷해지고 있다. 특히 유튜브, 틱톡, 인스타그램 릴스 등 속풀 콘텐츠의 성장과 함께 광고 회피(Ad-Skipping) 및 구독 기반 서비스의 선호도가 증가하면서 방송광고 시장의 위기는 더욱 심화되고 있다.

글로벌 OTT 플랫폼인 넷플릭스, 디즈니+, 유튜브 등은 AI·빅데이터를 활용한 맞춤형 콘텐츠 추천 및 광고 전략을 통해 광고주들에게 보다 정교한 타겟팅이 가능한 광고 모델을 운영하고 있다. 개별 이용자의 콘텐츠 소비 데이터를 분석하여 최적화된 광고를 노출할 수 있는 환경을 구축하면서 광고 효율성을 극대화하고 ROI를 높이는 방식으로 광고 시장을 장악해 나가고 있다. 이에 따라 광고주들은 성과 측정이 용이하고, 비용 대비 효과가 높은 디지털 광고 플랫폼으로 광고비를 집중하게 된 것이다.

반면, 지상파방송은 여전히 고정된 편성 방식과 전통적인 시청률 지표에 의존하고 있어 개별 시청자의 광고 노출 효과를 정량적으로 측정하는 데 한계를 보이고 있다. 광고주들이 성과 기반(ROI) 광고를 선호하는 환경에서 AI 기반 실시간 데이터 분석과 타겟팅이 가능한 디지털 광고 대비 지상파 광고의 비효율성이 더욱 부각될 수밖에 없는 실정이다.

이러한 변화에 대응하기 위해 지상파방송사들은 OTT 플랫폼(Wavve)에 투자하고 OTT·유튜브·네이버TV 등 디지털 플랫폼을 활용한 콘텐츠 유통을 확대하며 디지털 전환을 모색하고 있다. 그러나 AI 기반 광고 시스템 도입이 지연되고, 광고 수익 모델이 제한적인 구조를 갖고 있어 데이터 기반 마케팅 역량에서 글로벌 OTT와 경쟁하기에는 열세에 놓여 있다.

이처럼 급변하는 미디어 시장 속에서 지상파방송은 다양한 도전에 직면하고 있다. 이제 이러한 변화 속에서 광고주들의 광고 집행 전략이 어떻게 달라지고 있는지 살펴보고, 지상파방송이 직면한 과제를 해결할 방안을 찾아보고자 한다.

3. 디지털 시대, 지상파 광고의 생존 전략

1) 시청자의 선택이 만드는 기회

코로나 팬데믹과 2024 파리올림픽 그리고 비상계엄 사태, 이 세 가지 상황의 공통점은 무엇일까? 바로 실시간 시청률의 반등이다. 최근 몇 년간 실시간 방송의 시청률 하락은 광고 매출 감소로 이어지며 지상파 방송광고 시장을 위축시켜 왔다. 하지만 국가적 이슈나 대형 스포츠 이벤트가 발생할 때마다 시청률이 급등하는 현상이 반복적으로 나타나고 있다. 이는 방송이 특정 영역에서 여전히 강력한 영향력을 발휘하고 있음을 보여준다.

실제로, 시청률이 급등하는 시기에는 광고 매출 역시 반등하는 모습을 보였다. 예를 들어, 코로나 팬데믹 회복기(2021~2022년)와 2024 파리올림픽(7~8월) 기간에는 광고 경기 불황 속에서도 상대적으로 견조한 흐름을 유지했다. 이는 단순한 시청률 상승을 넘어, 광고 주들이 이러한 특수를 적극적으로 활용하며 전략적인 광고 집행에 나섰음을 의미한다.

당초 2024 파리올림픽에 대한 광고 시장의 기대치는 높지 않았다. 광고 경기 침체가 이어지는 가운데, 지상파 3사의 개막식 통합 시청률도 3%대에 머무르며 저조한 출발을 보였다. 하지만 대한민국 선수단의 선전이 이어지면서 분위기가 반전되었고, 남자 양궁 결승전에서는 지상파 3사 시청률 합이 무려 42%까지 치솟으며¹⁾ 올림픽 광고 시장에도 활력을 불어넣었다. 광고주들은 이러한 흐름을 놓치지 않고, 올림픽을 보다 전략적으로 활용하는 방향으로 접근했다.

광고주 현대자동차그룹은 올림픽 공식 스폰서는 아니었지만, 파리올림픽 최고 인기 종목이었던 양궁의 후원사로서 효과적인 마케팅을 펼쳤다. 양궁 경기 직후 “대한민국 양궁 선수단은 현대자동차그룹에서 후원하고 있습니다”라는 스페셜 멘트를 노출해 자연스럽게 브랜드 메시지를 전달했다. 특히, 가장 주목받는 경기 순간을 활용해 브랜드 인지도와 긍정적인 이미지를 극대화할 수 있었다. 이는 방송사와 사전 협의를 통해 실시간 생중계 중 가장 집중도가 높은 시점에 맞춰 노출된 전략적인 접근으로, 효과적인 광고 집행 사례로 높은 평가를 받았다.

1) 닐슨코리아, 전국 유료 가구 기준

이처럼 대형 스포츠 이벤트나 국가적 이슈가 발생하는 순간은 실시간 방송 시청률이 반등하는 계기가 되며, 광고 시장에도 새로운 기회를 창출할 수 있음을 다시 한 번 입증했다. 광고 시장이 어려운 시기에도 전략적인 접근과 기민한 대응이 있다면, 반전의 기회는 언제든 찾아올 수 있다.

[그림 4] 2024 파리올림픽 지상파 3사 양궁 종목 스파설 멘트



2) 콘텐츠의 힘, 무한한 확장성

미디어 플랫폼이 다양해지고, 콘텐츠 소비 행태가 다각화되면서 ‘어디서 보느냐’보다 ‘무엇을 보느냐’가 더 중요한 시대가 되었다. 이에 따라 방송사와 OTT 플랫폼들은 차별화된 메가IP(지식재산권) 확보를 위해 콘텐츠 제작과 투자에 집중하고 있다.

최근 시청자들은 자신이 선호하는 콘텐츠 중심으로 플랫폼을 이동하며 시청하는 경향을 보이고 있으며, 플랫폼들 역시 AI 기반 맞춤형 콘텐츠 추천과 정교한 광고 전략을 통해 시청자를 확보하고 있다. 그야말로 ‘콘텐츠’가 가장 강력한 무기이자 경쟁력이 된 것이다.

이러한 변화 속에서 광고주들의 광고 전략도 콘텐츠 중심으로 진화하고 있다. 단순한 브랜드 노출을 넘어 콘텐츠 IP와의 협업을 통해 브랜드와 콘텐츠 간의 시너지를 극대화하는 방식이 주목받고 있다. 기존의 광고가 콘텐츠 바깥에서 단순히 브랜드를 노출하는 형태였다면, 이제는 콘텐츠 내부로 브랜드가 자연스럽게 스며들도록 하는 방식이 대세가 되고 있다.

광고주 하이트진로는 방송광고 규제로 인해 광고·마케팅 활동에 제약을 받는 상황이었다. 과거에는 브랜드를 알리기 위해 대규모 예산을 투입해 광고 물량을 늘려 체감 노출을 극대화하는 방식이 최선이었으나, 규제를 피해 더욱 효과적으로 브랜드를 각인시킬 수 있는 새로운 접근 방식이 필요했다.

하이트진로를 위해 찾은 해법은 콘텐츠 IP를 활용한 전략적 협업이었다. 브랜드 특성과 잘 맞는 SBS <골 때리는 그녀들> 스포츠 예능 IP를 활용하여 전방위적으로 브랜드를 노출하는 방식을 선택했다. 프로그램 내 협찬이 제한적이었기 때문에 본방송의 비하인드 스토리를 다루는 디지털 스피노프 콘텐츠 <맥주 때리는 그녀들>을 제작하여 유튜브 채널에 업로드하고, 본방송 말미에 스피노프 콘텐츠 예고 자막을 삽입하여 시청자의 자연스러운 유입을 유도했다. 또한 본방송 종료 직후 IP와 연계한 브릿지 애드를 제작해 일반 광고와 함께 노출함으로써 브랜드 몰입도를 높였다.

[그림 5] SBS '골 때리는 그녀들' IP 활용 사례

5-1. 디지털 스피노프 예고 자막



5-2. 디지털 스피노프 콘텐츠 '맥주 때리는 그녀들'



5-3. IP 연계 브릿지 애드



출처 : SBS

5-4. 일반 광고 노출



JTBC <최강야구> 역시 IP를 활용한 디지털 콘텐츠를 기획·제작했으며, 브랜드와 연계된 팝업스토어를 개최하여 오프라인 영역까지 확장했다. IP 엠블럼²을 활용한 스페셜 제품 및 다양한 굿즈를 제작하고 체험형 브랜드 이벤트를 진행함으로써 온라인과 오프라인을 연결한 통합적인 브랜드 경험을 구축했다. 하이트진로의 사례는 광고 규제를 극복하면서도 콘텐츠 IP와 협업을 통해 브랜드와 콘텐츠가 유기적으로 결합한 성공적인 마케팅 사례로 평가받았다.

[그림 6] 테라 X 최강야구 팝업 오픈



이처럼 브랜드가 콘텐츠의 일부로 자연스럽게 녹아드는 방식은 광고 전략에서 점점 더 중요한 요소로 자리 잡고 있으며, 콘텐츠의 흐름을 방해하지 않으면서도 브랜드 메시지를 효과적으로 전달하는 전략은 필수적인 요건이 되었다. 앞으로도 미디어 환경이 지속적으로 변화함에 따라 콘텐츠를 활용한 광고 전략의 중요성은 더욱 커질 것이며, 지상파 방송광고 역시 이러한 흐름을 반영한다면 경쟁력을 강화하는 것은 물론, 새로운 성장의 기회를 마련할 수 있을 것이다.

2) 국가나 단체 또는 기업 따위의 상징으로 쓰이는 문장(紋章)

3) 규제의 틀을 깨는 새로운 시도

디지털 미디어가 광고 시장을 주도하는 시대가 되었지만, 방송 미디어는 여전히 강력한 광고 규제와 편성 제한에 묶여 있는 현실에 직면해 있다. OTT와 디지털 플랫폼이 다양한 광고 모델을 도입하며 빠르게 성장하고 있는 반면, 지상파방송은 기존 규제 속에서 변화하는 시장에 제대로 대응하지 못한 채 경쟁력을 점점 더 잃어가고 있다.

정부 차원의 규제 개편 및 지원책 마련이 오래전부터 논의되어 왔지만 가시적인 성과는 여전히 보이지 않는 상태다. 기존의 규제 틀 안에서만 머문다면 방송광고 시장의 성장과 혁신은 한계에 부딪칠 수밖에 없다. 결국, 지상파방송이 생존하고 경쟁력을 확보하기 위해서는 기존 광고 모델에서 벗어나 새로운 활로를 모색하고, 광고 상품을 다변화하는 전략이 필수적이다.

광고주 기아는 신차 론칭을 위한 강력한 캠페인 전략이 필요했다. 국내 최초의 대형 전동화 SUV 출시를 기념해 ‘모두에게 처음’이라는 광고 슬로건을 내걸고 다양한 캠페인 활동을 준비하는 과정에서 기존의 광고 상품으로는 차별화를 이루기 어렵다는 판단을 내렸다. 이에 대형 SUV의 이미지와 부합하는 보도 콘텐츠를 활용한 신유형 광고를 기획·개발하게 되었다.

이 광고는 지상파 메인 뉴스를 활용한 최초의 신유형 광고 사례로 기존 방송광고 방식과 차별화된 형식이 적용되었다.

1. 뉴스가 끝난 후 앵커가 “저는 다음 주말에 뵙겠습니다. 고맙습니다”라는 멘트로 마무리하면
2. 짧은 화면 전환과 함께 왼쪽 상단에 ‘광고방송’이라는 자막이나타나고
3. 화면 중앙에는 “모두가 꿈꿔왔던 SUV EV의 시작”이라는 문구와 함께
4. 기아의 신차가 화면에 등장한 뒤 뉴스 스튜디오의 백 화면으로 이동하여
5. 스튜디오 전체 화면이 보여진 후 신차 광고가 자연스럽게 계속 이어지는 형식이었다.

[그림 7] SBS 8뉴스 신유형 광고 사례



출처 : 미디어오늘

이 광고는 신차의 이미지와 지상파 뉴스 스튜디오가 가진 신뢰성과 상징성을 결합하며 그야말로 ‘모두에게 처음’인 새로운 형태의 광고를 만들어냈다. 광고주의 만족도 역시 높았으며, 지상파 방송광고의 새로운 가능성을 보여주는 사례로 평가받았다.

그러나 해당 광고는 방송광고가 뉴스 프로그램과 혼동될 가능성에 있다는 이유로 방송통신심의위원회의 심의를 받았으며, 최종적으로 ‘의견제시’ 수준의 경징계를 받았다. 이는 방송광고 규제가 여전히 엄격한 현실을 보여주는 동시에 새로운 광고 형식이 기존 규제와 충돌할 가능성을 시사하는 사례가 되었다.

그럼에도 불구하고, 이번 시도는 규제의 틀 안에서 벗어나 새로운 방식의 광고를 실험했다는 점에서 의미 있는 도전으로 평가된다. 현재 방송통신위원회는 네거티브 광고 규제 전환을 준비하는 등 광고 규제를 완화하는 방향으로 정책을 조정하고 있다.

이러한 변화 속에서 기존의 관행을 깨는 시도는 방송광고 시장의 활력을 불어넣고 창의적인 광고 모델을 만들어내는 계기가 될 수 있을 것이다.

4) 디지털 전환, 지상파 광고의 길을 찾다

성과 기반의 디지털 광고가 시장을 주도하는 가운데, 방송광고도 변화하는 환경에서 경쟁력을 유지하기 위해 디지털 기반 광고 모델을 도입하고, 새로운 수익 구조를 마련해야 하는 과제에 직면했다. 이에 따라 지상파방송은 어드레서블 TV(Addressable TV) 광고, CTV(Connected TV) 광고 등과 같은 정밀 타겟팅이 가능한 광고 솔루션을 도입하고 있으며, OTT 플랫폼과의 협업을 통해 광고 및 콘텐츠 유통 전략을 다각화하고 있다.

현재 방송광고 시장에서는 어드레서블 TV 광고를 통해 시청자 맞춤형 광고 제공을 시도하고 있다. 기존의 일괄 송출 방식과 달리 가구 또는 개별 시청자의 데이터를 기반으로 타겟팅이 가능하다는 점에서 차별화된다. 지상파방송 역시 이를 도입함으로써 광고 효율성을 높이고, 광고주들에게 보다 정교한 마케팅 솔루션을 제공하는 방향으로 나아가고 있다.

또한 IPTV, 스마트TV, OTT 플랫폼 등을 통한 CTV(Connected TV) 광고의 도입도 주목받고 있다. CTV 광고는 실시간 방송과 온디맨드(VOD) 콘텐츠에서 보다 정밀한 타겟팅이 가능하며, 데이터 기반 마케팅을 더욱 강화할 수 있다는 점에서 방송광고의 새로운 기회로 떠오르고 있다. OTT 및 디지털 플랫폼을 통한 콘텐츠 소비 비중이 증가함에 따라 CTV 광고 시장도 지속적으로 성장하고 있으며, 지상파방송도 이를 활용한 새로운 광고 방식을 모색하는 중이다.

더불어, 지상파방송은 OTT 플랫폼과의 협업을 통해 광고 및 콘텐츠 유통 전략을 더욱 다변화하고 있다. 대표적으로 SBS는 글로벌 OTT 넷플릭스와 협력하여 콘텐츠를 공동 기획·제작하면서 광고 수익 모델을 확장하는 전략을 취했다. 이를 통해 글로벌 시청층을 확보하고, 향후 OTT 내 광고 기반 콘텐츠(AVOD) 모델이 확대될 경우 지상파 콘텐츠를 적극 활용할 가능성을 높이고 있다.

MBC의 경우에도 기존 편성 전략을 변화시키며, 자체 플랫폼 및 디지털 환경에 최적화된 콘텐츠를 개발하는데 집중하고 있다. 방송 콘텐츠 편성 시 디지털 플랫폼과의 연계를 강화하고 있으며, OTT 전용 콘텐츠 및 광고 연계 솔루션 등 새로운 비즈니스 모델 구축을 위한 시도도 이어지고 있다. 이를 통해 지상파 방송이 OTT 광고 시장에서도 경쟁력을 갖출 수 있도록 다각적인 전략을 추진 중이다.

지상파방송이 변화하는 광고 시장에서 경쟁력을 유지하기 위해서는 디지털 전환과 광고 모델의 다변화가 필수적이다. 단순히 기존 광고 모델을 유지하는 것이 아니라, 어드레서블 TV, CTV 광고와 같은 데이터 기반 광고 솔루션을 적극 도입하고, OTT 및 디지털 플랫폼과의 협업을 더욱 확대해야 할 것이다. 또한, 콘텐츠 IP를 활용한 새로운 광고 전략을 개발하고, 규제 완화에 발맞춰 유연한 광고 상품도 마련해야 한다. 지상파방송이 빠르게 변화하는 디지털 미디어 환경 속에서 새로운 광고 생태계를 구축하고 과감한 혁신과 전략적 대응을 해 나간다면 현재 잃어버린 경쟁력을 회복하는 것은 물론 새로운 수익 창출의 기회 또한 만들어낼 수 있을 것이다.

4. 변화 속에 움트는 지상파의 봄

급변하는 미디어 환경 속에서 지상파를 포함한 방송광고 시장은 위기를 맞고 있지만, 변화에 적응하며 새로운 돌파구를 찾아가고 있다. 디지털 광고 시장이 성과 기반으로 재편되면서 방송광고의 역할이 위축되는 듯 보이지만, 지상파방송도 이를 외면하지 않고 시청률과 편성, 콘텐츠, 정책, 광고·마케팅 측면에서 다양한 시도를 이어가고 있다. 본 글에서 다루었던 광고주의 집행 사례들을 통해서도 지상파방송이 시장의 흐름에 맞춰 전략적으로 대응하고 있음을 확인할 수 있었다.

물론 여전히 해결해야 할 규제 문제와 빠르게 변화하는 시장 환경 속에서 지상파방송이 직면한 도전 과제는 적지 않다. 기존의 광고 규제는 디지털 플랫폼과의 형평성을 충분히 반영하지 못하고 있으며, 새로운 광고 모델을 도입하는 데 있어서도 정책적인 제약이 남아있다. 그러나 그동안 축적해 온 콘텐츠 제작 노하우, 신뢰도 높은 뉴스 브랜드 그리고 폭넓은 시청층을 바탕으로 지상파방송은 새로운 도약을 준비하고 있다. 또한 디지털 시대에 걸맞은 광고 모델을 창출하고, 다양한 플랫폼과의 협업을 통해 새로운 성장 가능성을 모색하는 데에도 속도를 내고 있다.

혹독한 겨울이 지나가고 있다. 변화의 속도는 빠르지만 지상파방송이 쌓아온 경쟁력과 꾸준한 혁신이 있다면 디지털 시대에서도 여전히 중요한 역할을 해나갈 수 있을 것이다. 기존의 틀을 벗어나 새로운 광고 모델을 개발하고, 다양한 플랫폼과의 협업을 지속하며, 변화하는 시청자들의 니즈를 반영한 콘텐츠 전략을 강화해 나간다면 지상파방송이 다시 성장의 기회를 맞이할 가능성도 충분하다. 아직 풀어야 할 과제가 많지만, 앞으로의 가능성을 열어가는 과정에서 지상파방송이 만들어갈 새로운 봄을 기대해 본다.

참고문헌

- 과학기술정보통신부 · 한국방송광고진흥공사 (2024). 〈2024 방송통신광고비조사〉.
- 과학기술정보통신부 · 방송통신위원회 · KISDI (2024). 〈2024년 방송산업실태조사보고서〉.
- 뉴스1 (2025.03.09.). 이제 대세는 K-예능…넷플릭스의 '이유 있는' 집중 투자.
- 미디어오늘 (2023.5.16.). 뉴스 끝났는데 스튜디오 화면에 자동차 광고가 나온다.
- 미디어오늘 (2023.8.29.). SBS 뉴스룸 화면 광고에 "좋은 아이디어"(?)…방심위 심의 의견 엇갈려.
- 미디어오늘 (2024.12.27.). 지상파 광고매출 1년 만에 23% 급감, 1조 첫 붕괴.
- 빈론보도닷컴(2024.8.12.). [2024 파리올림픽 결산] 3%에서 40%까지...시청률로 돌아보는 반전의 파리 올림픽.
- 스포츠경향 (2024.7.17.). 최강야구 팝업 생긴다…하이트진로, '테라 X 최강야구' 팝업 오픈.
- 이투데이 (2024.12.30.). 국민 10명 중 8명 OTT 본다…TV 시청자는 감소.
- 잇조선 (2024.8.30.). 닫혀버린 방통위…‘규제 완화’ 계획 ‘빨간불’.
- 한국광고학회 특별세미나 (2024.9.25.). 방송광고 품목제한과 개선을 위한 논의.
- 한국기자협회 (2024.10.30.). 중앙그룹, 월드컵 · 올림픽 중계권 싹쓸이...‘게임 체인지’ 될까.

방송프로그램의 해외저작권 침해 현황 및 대응방안

김성주
법무법인 덕수 변호사

목차

- 1 들어가며
- 2 방송프로그램의 해외저작권 침해 관련 온라인 서비스 사업자의 유형분석
- 3 불법 사이트가 활용 중인 온라인 서비스의 조사 및 분석
- 4 현행 법·제도 상황에서의 대응 가능성 및 개선방안

요약

본 원고에서는 방송프로그램의 해외저작권 침해 문제에 대한 해결방안을 모색함에 있어서, '침해자'에 집중되어 있는 침해대응 방안의 시선을 보다 다각화 시켜보자 했다. 특히 침해자가 불법 침해 과정에서 단계별로 이용하는 각종 서비스가 무엇인지 면밀히 분석하고, 침해자들의 서버 생성, 저작물 불법 복제와 전송, 수익 달성을 등 의 과정에서 어떻게 사용되는지 파악하여, 이러한 서비스 제공행위가 저작권 침해에 어떤 영향을 미치는지 검토한다. 이를 위해 대규모 불법 유통 사이트 111개를 선별하고, 위 불법 사이트들이 침해 과정에서 주로 이용하는 서비스 업체를 조사하였다. 주요 분석 대상 서비스 업체로는 ① 도메인/레지스트라, ② SSL 발급업체, ③ CDN, ④ 광고 네트워크가 있다. 나아가 위 서비스 업체들에 대한 해외의 선진 대응 사례를 소개하고, 이를 바탕으로 현행 법·제도를 이용한 국내외 대응방안을 제안하고자 한다.

1. 들어가며

방송 분야에서 해외저작권 침해에 대한 대응 방안을 모색함에 있어서 핵심은 ‘침해자’(방송 콘텐츠 관련 불법 사이트의 운영자, 이하 ‘침해자’로 통일하여 서술함)의 관련 정보를 파악하는 데 집중되어 있었다. 즉 침해자들의 소재지나 서버 운영지를 파악하고, 이를에 대한 수사를 통해 검거하는 것이 대응의 핵심이었다. 불법 사이트를 근절하고 피해를 최소화하기 위해서는 침해자 검거가 필수적이라는 점에서, 침해자들의 정보를 파악하는 것이 여전히 가장 중요한 부분임에는 이견이 없을 것이다.

그러나 방송 콘텐츠 저작권을 대규모로 침해하는 불법 사이트의 운영자들을 검거하는 것은 그 절차와 성과 양면에서 상당한 어려움을 겪을 수밖에 없다. 불법 콘텐츠가 유통되는 과정에 다양한 웹 서버 운용 기술과 보안 서비스들이 결합되어 있기 때문이다. 특히 불법 사이트들은 이른바 ‘CDN(Content Delivery Network)’으로 대표되는 클라우드 서버 제공 서비스를 이용하여 자신의 본 서버를 CDN 서버 안에 숨겨두고 있다. 설사 CDN으로부터 관련 서버 정보를 얻게되더라도, 워낙 많은 국가에 침해 사이트 서버가 산재해 있다는 문제가 있다. 때문에 침해자의 소재 등이 파악된다고 하더라도 현지 수사당국의 적극적인 협조 없이는 검거가 불가능하다. 침해자들은 수사망이 좁혀오면 검거에 시간이 걸리는 점을 이용하여 서버 자체를 이전하여 CDN 서버 망에 숨긴 채 불법 침해를 계속 이어나간다.

이러한 난점을 고려해 볼 때, 보다 효과적인 불법 침해 대응방안을 모색할 필요가 있다. 필자는 무엇보다도 ‘침해자’에 집중되어 있는 침해대응 방안의 시선을 보다 다각화 시켜볼 것을 제안한다. 구체적으로는 침해자가 불법 침해 과정에서 단계별로 이용하는 각종 서비스가 무엇인지를 면밀히 분석해보자는 것이다. 온라인 서비스가 침해자들의 서버 생성, 저작물 불법 복제와 전송, 수익 달성을 등의 과정에 어떻게 사용되는지 파악하고, 이러한 서비스 제공행위가 저작권 침해에 어떻게 기여하는지를 검토해보는 것이다.

이를 통해 비록 침해자가 특정되지 않더라도, 그들이 이용하는 각종 서비스를 제한함으로써 실질적으로 불법 침해를 차단하는 효과를 기대할 수 있다. 본 연구는 이러한 가능성에 주목하면서 권리자들이 보다 효과적인 침해 대응을 할 수 있도록 정보를 제공하고 침해 대응방안을 제시하고자 한다.

관련하여 필자가 소속되어 있는 ‘법무법인 덕수’는 2024년 12월, 저작권해외진흥협회(Copyright Overseas promotion Association, 이하 ‘COA’)의 의뢰를 받아 <2024 해외저작권 특정침해 실태조사> 연구 용역을 수행하였다. 이 과정에서 ‘COA’로부터 국내 권리자들의 방송 영상 저작물들을 대규모로 불법 유통하는 사이트 111개에 대한 정보를 제공받았고, 이들 불법 사이트들이 침해 과정에서 주로 이용하는 서비스 업체를 조사하였다. 주요 분석 대상 서비스 업체로는 ① 도메인/레지스트라, ② SSL 발급업체, ③ CDN, ④ 광고 네트워크가 있다. 본 원고는 위 연구 용역의 결과보고서에 담겨 있는 조사결과 및 핵심 분석 내용 등을 발췌·인용하고 있음을 밝힌다.

2. 방송프로그램의 해외저작권 침해 관련 온라인 서비스 사업자의 유형분석

1) 불법사이트 구축 과정에서 확인되는 온라인 서비스 사업자의 유형

(1) ISP(Internet Service Provider, 인터넷 접속 서비스 업체)

침해자들은 저작물을 복제·전송하는 과정에서 불법 사이트를 구축한 후 침해 저작물을 게재한다. 이 과정에서 모든 침해자들은 인터넷 접속 서비스(Internet Service Provider, 이하 ‘ISP’)를 이용하게 된다.

ISP 사업자는 인터넷 접속 수단을 제공하는 서비스 업체들을 일컫는데, 이들은 웹사이트 구축과 웹호스팅 서비스 등을 제공한다. 또한 ‘웹호스팅’(Web Hosting) 서비스는 웹사이트에 업로드 되는 이미지, 동영상, 텍스트 등을 저장하는 서버를 제공하는 서비스이다. 침해자들은 이렇듯 ISP 사업자들을 통해 웹사이트와 웹호스팅을 구축하고, 불법 사이트의 외관과 운영구조를 만든다.

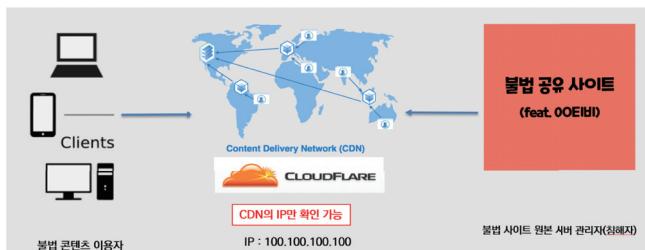
(2) CDN(Content Delivery Network)

많은 ISP 업체들이 ‘CDN(Content Delivery Network, 이하 CDN)’서비스를 이용하고 있다. CDN 서비스는 본래 인터넷을 통해 전송되는 파일이 트래픽 증가로 속도가 느

려지거나, 디도스 공격 등으로 인해 이용에 불편을 겪는 상황을 방지하기 위해 만들어진 서비스다(홍범석 외, 2008).

그런데 이러한 CDN 서비스는 불법 사이트의 운영자 서버 정보와 신원 등을 숨기는 데 결정적인 역할을 하고 있다. 즉 CDN 서비스를 이용하면 본래 IP를 드러내지 않기 때문에, 실제 IP를 추적해도 CDN 서비스 제공자의 IP만 공개된다. 아래 그림에서 보는 바와 같이, 영상 불법 해외 사이트의 IP를 추적하면 해당 서버의 본래 IP가 아닌 해당 운영자 또는 ISP가 이용하는 CDN 서비스 업체의 IP가 확인된다.

[그림 1] CDN 서비스를 통한 저작권 침해 구조



[그림 2] 불법사이트 IP 추적 시 확인되는 CDN 업체의 IP 정보

Server Location	SSL Certificate	Domain Whois	Server Info
City: M3, Toronto, Ontario Country: Canada Timezone: America/Toronto Languages: en-CA, fr-CA, is-Dollar (CAD) Currency: Dollar (CAD)	Subject: greenzone.net Issuer: Google Trust Service ASN Curve: prime160v1 NIST Curve: P-256 Expires: 9 October 2024 Serial Num: 782715498808AC5100... Fingerprint: 5d-57-78-7B-E3-E9-E... Extended Key Usage: TLS Web Server Authentication	Registered Domain: GREENZONE.NET Creation Date: 11 September 2023 Updated Date: 22 August 2024 Registry Expiry Date: 11 September 2025 Registry Domain ID: 2517935644_DOMAIN_NET-VRSN Registrar: Namecheap, Inc. Registrar IANA ID: 1068	Organization: Cloudflare, Inc. ASN Code: AS13335 Ports: 2099, 2822, 2883, 7086, 2827,... IP: 104.17.39.52 Type: cdn Location: San Francisco, United Sta...
SERVER (CLOUDFLARE)			Social Tags
			DNSSEC
Latitude: 43.6872, Longitude: -79.3508			DNSKEY » DNSKEY - Present? No
Headers			DS » DS - Present? No
			RRSIG » RRSIG - Present? No
DNS Records	HTTP Security		
A 104.21.59.125 AAAA 104.21.59.125 172.67.177.128 MX	Content Security Policy Strict Transport Policy X-Content-Type-Options X-Frame-Options X-XSS-Protection		

(3) 도메인 관련: 도메인 레지스트라, 레지스트리, SSL 인증 발급업체 등 웹사이트를 구축하려면 도메인(Domain)을 구입해야 한다. 도메인은 IP를 대신하여 이용자들이 쉽게 기억하고 이용할 수 있도록 만든 인터넷 주소를 의미한다.

또한 도메인은 인터넷 상에 ‘등록’(Registration)이 필요하다. 이때 도메인 이름 등록을 대행하는 업체를 ‘도메인 레지스트라(Registerar)’라고 일컫는다. 이들 업체는 고객으로부터 도메인 이름등록 신청을 접수받은 후, 도메인 레지스트리(도메인 명칭의 데이터베이스를 유지 및 관리하는 업체)의 데이터베이스에 이를 등록한다.

이 과정에서 도메인은 보안 인증을 받아야 하는데, 이를 따로 관리하고 인증을 대행해주는 업체들이 있다. 이들을 도메인 SSL(Secure Sockets Layer, 이하 ‘SSL’)이라고 한다.

2) 불법사이트의 수익 창출 과정에서 확인되는 온라인 서비스 사업자의 유형

(1) 광고 네트워크(애드네트워크)

침해자들은 방송 영상 유료 콘텐츠들을 불법적으로 복제하고 이를 불법사이트를 통해 이용자들에게 무료로 제공하면서, 그 대가로 불법 도박 사이트와 성인 사이트 등으로 부터 광고료를 받아서 수익을 올리고 있다.

이때 불법 사이트에서는 광고 네트워크 업체(이하, ‘애드네트워크’)와 광고 중개 계약을 체결하고, 위 업체들은 광고주와 불법사이트를 연결해주는(Networking) 역할을 한다.

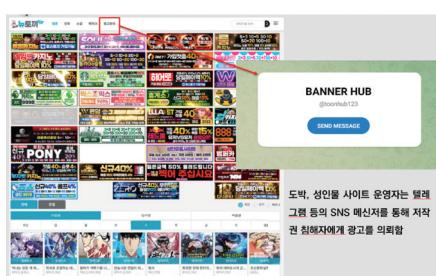
(2) 광고 직계약을 연결해주는 SNS 업체

또한 침해자들은 도박, 성인물 사이트의 광고주와 직접 계약을 체결하기도 한다. 이 경우, 광고주는 텔레그램 등의 SNS 메신저를 이용하여 침해자에게 광고를 의뢰한다.

[그림 3] 불법 사이트 도박 광고 링크 예시



[그림 4] 불법사이트 광고 문의를 위한 SNS 배너



3. 불법 사이트가 활용 중인 온라인 서비스의 조사 및 분석¹⁾

1) 조사 및 분석 대상 서비스의 분류

앞서 밝혔다시피, 필자는 COA의 의뢰에 따라 방송 저작권을 침해하는 주요 불법 사이트 111개를 선별한 후, 이들이 활용 중인 온라인 서비스 유형을 조사하였다. 불법사이트 침해자들이 침해 단계 별로 이용하는 주요 서비스 업체는 크게 ① 도메인 레지스트라, ② SSL 발급업체, ③ CDN, ④ 광고 네트워크로 구분할 수 있다.

2) 조사 결과

조사 결과, 도메인 레지스트라의 경우 전체 111개 불법 침해 사이트 중에서 Namecheap을 이용하는 사이트가 27개, Godaddy.com을 이용하는 사이트가 15개, Namesilo를 이용하는 사이트가 6개, TUCOWS를 이용하는 사이트가 5개, Sarek Oy를 이용하는 사이트가 4개, Name.com을 이용하는 사이트가 3개, 그리고 응답을 거절한 사이트가 21개로 조사되었다.

SSL 인증 발급 업체의 경우, 전체 111개 불법 침해 사이트 중에서 Google Trust Service를 이용하는 사이트가 99개, Cloudflare를 이용하는 사이트가 3개, Let's Encrypt를 이용하는 사이트가 3개, Amazon을 이용하는 사이트가 1개, Sectigo Limited를 이용하는 사이트가 1개, 그리고 인증서가 없는 경우가 11개로 조사되었다.

CDN 업체의 경우, 전체 111개 불법 침해 사이트 중에서 Cloudflare를 이용하는 사이트가 105개, Firstcolo GmbH 1개, Akamai Technologies 1개, Cloud Builders 1개, IWS NETWORKS 1개, 사이트 폐쇄로 인한 응답 거절이 2개로 조사되었다.

그리고 광고 네트워크 업체의 경우, 전체 111개 불법 침해 사이트 중에서 Viglink을 이용하는 사이트가 17개, Bidgear를 이용하는 사이트가 9개, Ajax 9개, Yandex 5개, 기타 48개, 그리고 응답 거절 23개로 각 조사되었다.

1) 이하 원고는 저작권해외진흥협회, 〈2024년 해외저작권 특정침해 실태조사〉(2024. 12), 8쪽 이하 부분을 인용하였음.

[표 1] 도메인 서비스업체 이용 현황

회사명	사이트 수
NAMECHEAP INC	27
GoDaddy.com, LLC	15
NameSilo, LLC	6
TUCOWS, INC.	5
Sarek Oy	4
Name.com, Inc.	3
등답거절	21

[표 2] SSL 인증 발급업체 이용 현황

회사명	사이트 수
Google Trust Service	99
Cloudflare Inc.	3
Let's Encrypt	3
Amazon	1
Sectigo Limited	1
인증서 없음	11

[표 3] CDN 업체 이용 현황

회사명	사이트 수
Cloudflare, Inc.	105
Firstcolo GmbH	1
Akamai Technologies	1
Cloud Builders	1
IWS NETWORKS	1
정보없음(사이트 폐쇄)	2

[표 4] 광고 네트워크 업체 이용 현황

회사명	사이트 수
Viglink	17
Bidgear	9
ajax	9
yandex	5
기타	48
응답 거절	23

3) 주요 서비스업자들의 이용 약관 분석

위 조사 결과를 보면, 불법 사이트를 운영하는 침해자들이 주로 어떤 서비스를 이용하고 있는지 확인할 수 있다. 이러한 결과가 유의미하려면, 위 서비스 업체들이 침해자들과 어떤 방식으로 계약 관계를 맺고 있는지 살펴보아야 한다. 특히 위 업체들이 제공하는 서비스가 불법적인 방식으로 이용되고 있을 경우, 해당 업체들이 어떤 조치를 취할 수 있는지 (또는 취해야 하는지)를 분석할 필요가 있다.

(1) 도메인 업체들의 침해자 정보 제공 권한, 도메인의 차단 혹은 폐쇄 권한
 주요 도메인 서비스 업체들은 해당 이용약관에 근거하여 도메인 이용자들에 대한 정보 제공이나 도메인의 차단, 폐쇄 등을 요구할 수 있는 권한을 자체적으로 설정해두고 있다.

예컨대 도메인 업체 ‘NameSilo’의 경우, 고객은 지적재산권을 침해하는 서비스를 제공하지 않는다고 진술하고 보증해야 하며, 이를 위배할 경우 NameSilo는 단독 재량으로 개인정보를 공개(Disclose)할 수 있는 권한을 가진다. 이는 문리 해석 상, 법원의 명령 등 법적 절차 없이 개인정보 제공을 요청할 수 있는 여지를 제공한다(이용자 정보제공).²

또한 도메인 업체 ‘Godaddy’의 경우, 사이트에 지적재산권을 침해하지 않을 계약상 의무를 부과하고, 계약상 의무를 이행하지 않는 경우 당사의 재량(may)에 따라 사용 중지 혹은 사이트 폐쇄 조치가 가능하다.³

(2) SSL 업체의 인증 취소 권한

주요 SSL 업체들은 자신의 이용약관에서 불법 사이트에 자신들의 서비스가 이용될 경우 SSL 인증을 취소할 수 있도록 하고 있다. 위 조사 대상 111개의 사이트 중 99개 업체가 SSL 서비스를 이용하고 있는 구글의 경우, 해당 인증서가 범죄나 악의적인 활동에 사용되고 있음을 발견할 경우 인증서를 취소할 수 있도록 하고 있다.⁴

2) “4.c.viii. We reserve the right in our sole judgment to suspend, terminate and/or disclose your personal information in the event that any of the following occur: (d) If we believe you have not completely abided by your representations and warranties listed in this Agreement. 3.b.ii. You represent and warrant that the statements in your application are true and that no Services are being procured for any unlawful purpose, including but not limited to the infringement of any intellectual property right, the unauthorized transfer to yourself or any other party of any domain name or Services, or the violation of any laws, rules, or regulations (the “Illegal Uses”).”

3) “5.iii. You will not use this Site or the Services in a manner (as determined by GoDaddy in its sole and absolute discretion) that infringes on the intellectual property rights of another User or any other person or entity; (생략) 10. GoDaddy may remove any item of User Content (whether posted to a website hosted by GoDaddy or posted to this Site) and/or suspend or terminate a User’s access to this Site or the Services found at this Site for posting or publishing any material in violation of this Agreement, or for otherwise violating this Agreement (as determined by GoDaddy in its sole and absolute discretion), at any time and without prior notice.”

4) “5. Revocation, Google will revoke Subscriber’s Certificate for the reasons and within the applicable timeframes stated in the section of the CPS referring to reasons for Revoking a Subscriber Certificate. Google may revoke Subscriber’s Certificate immediately if Subscriber violates the terms of this Agreement or Google discovers that the Certificate is being used to enable criminal or other malicious activities, such as phishing attacks, fraud, or the distribution of malware. Google may also revoke Subscriber’s Certificate within a commercially reasonable period under the following circumstances: (a) Subscriber requests revocation of the Certificate; (b) Subscriber is added as a denied party or prohibited person to a blacklist, or is operating from a prohibited destination under the laws of Google’s jurisdiction of operation; (c) Google determines that use of the Certificate may compromise the security, reputation or trust status of the Google PKI or Google; (d) Google reissues a Certificate (in which case, Google may revoke the previously issued Certificate); (e) a licensing agreement affecting the Certificate terminates or expires; or (f) Google determines that use of the Certificate is otherwise harmful to the business or reputation of Google or third parties, considering, among other things: (i) the nature and number of complaints received; (ii) the identity of the complainant; (iii) relevant legislation in force; and, (iv) Subscriber’s response to the alleged harmful use.”

(3) CDN 업체의 콘텐츠 삭제 권리

조사 대상 111개의 사이트 중 105개의 업체가 CDN 서비스로 이용하고 있는 ‘Cloudflare’의 경우, 미국 법원의 서피나(subpoena, 소환장) 또는 명령, 기타 법적 절차를 통해 정보를 제공하고 있다. 뿐만 아니라, ‘Cloudflare’는 자체적으로 불법 활동, 이용약관 위반 행위 등을 조사, 방지, 조치가 필요하다고 인정하는 경우에도 정보를 제공할 수 있도록 하고 있다.⁵

4) 주요 서비스 업체들에 대한 선진 대응 사례 분석

한편, 해외에서 방송 지적재산권 보호를 위하여 행하여진 조치들을 분석함으로써 국내에도 적용 가능한 제도나 조치방안들을 살펴볼 수 있을 것이다. 아래 몇 가지 주요 대응 사례를 소개한다.

(1) ISP에 대한 조치

가. Warner Bros, Records Inc. v. Doe (2007) - 미국

미국 유타주 연방지방법원은 Warner Bros.가 BitTorrent를 통한 저작권 침해 혐의자의 신원 확인을 위해 ISP에게 가입자 정보 공개를 요청한 사안에서, ISP가 해당 정보를 제공해야 한다고 판단했다. 특히 법원은 저작권 침해의 개연성이 충분히 입증된 경우, 익명의 인터넷 이용자의 신원 정보를 얻기 위한 조기 증거 수집 절차(Immediate Discovery)를 허용했다. 다만 법원은 ISP가 가입자들에게 정보 공개 사실을 미리 통지하고, 이의를 제기할 수 있는 기회를 제공해야 한다는 조건을 부과했다.

5) “Cloudflare Privacy Policy” “[5. INFORMATION SHARING] In addition to sharing with Service Providers as described above, we also may share your information with others in the following circumstances: When we are required to disclose personal information to respond to subpoenas, court orders, or legal process, or to establish or exercise our legal rights or defend against legal claims. Where we have a good-faith belief sharing is necessary to investigate, prevent or take action regarding illegal activities, suspected fraud, situations involving potential threats to the physical safety of any person, or violations of our Website Terms of Use, Self-Serve Subscription Agreement, and/or Enterprise Subscription Terms of Service; or as otherwise required to comply with our legal obligations;”

나. SNE(전국 출판 조합)의 Z-Library에 대한 액세스 차단 명령 신청(2022)⁶⁷ - 프랑스
전국 출판 조합(SNE : Le Syndicat National de l'Édition)은 파리 법원에 전자책 불법 유통 웹사이트인 Z-Library의 프랑스의 5개 인터넷 접속 서비스 제공자에 대한 액세스 차단명령을 신청하였다. SNE는 프랑스 지식재산법 L.336-2⁸에 따라 ‘동적 가처분 명령’을 청구하여 209개의 도메인과 신속 사법 절차를 통해 식별될 모든 미러 웹사이트까지 차단할 것을 구하였고, 이에 파리 법원은 위 제공자들에 대하여 ‘동적 금지 명령(Dynamic Injunction)’을 내렸다.

다. 라리가 등의 신청에 기한 ISP에 대한 불법 IPTV 사이트 차단 명령(2021)^{9,10} - 스페인
스페인 축구 리그 라리가와 IPTV 플랫폼 Movistar+는 Telefónica와 협력하여 41개의 해적 IPTV 및 ISP에 대하여 차단 조치를 요청하였다. 이 사건 이전에도 라리가 경기를 중계하는 Telefónica Audiovisual Digital은 44개의 침해자 사이트에 대하여 플랫폼 차단을 요구하였고, 바르셀로나 법원은 동적 금지명령(Dynamic Injunction)을 승인하였던 바 있다. 바르셀로나 법원은 이번에도 유사하게 동적 금지명령을 내렸다.

동적 금지명령(Dynamic Injunction)이란 침해자가 계속해서 도메인이나 IP 주소 등을 이동해가며 침해 사이트를 제작하는 경우에 대응하기 위한 방안으로서, 법원이 도메인 차단 등의 조치를 명할 때에, 최초 신청 범위에 들어가지 않는 경우라고 하더라도 차단 대상인 도메인이나 URL 등이 유사하거나 거의 동일한 사이트에 대하여서도 별도로 법원이 명령을 내리는 일 없이 이동한 도메인 등을 차단할 수 있게끔 권한을 부여하는 것이다.

6) <https://www.euipo.europa.eu/en/law/recent-case-law/a-dynamic-blocking-injunction-targeting-z-library-website-in-france-proportionality-and-balancing-of-rights>

7) https://www.kcopa.or.kr/layl/bbs/SIT11C330/A/54/view.do?article_seq=3934&cpage=1&rows=10&condition=A_TITLE&keyword=z-library

8) 온라인 대중 커뮤니케이션 서비스의 내용으로 인한 저작권 또는 이웃 권리의 침해가 발생한 경우, 법원장은 실질적인 신속한 절차에 따라 저작물 및 보호 대상에 대한 권리 소유자의 요청에 따라 권리 소유자의 권리를 명령할 수 있다. 제3권 제2호에 의거하여 관리되는 집단 관리 기관 또는 L. 331-1조에 언급된 전문 방어 기관은 저작권 또는 인접한 권리의 침해를 예방하거나 중단하는 데 도움이 될 수 있는 모든 조치를 취한다. 신청은 국립영화영상센터를 통해서도 할 수 있다.

9) <https://torrentfreak.com/laliga-wins-dynamic-injunction-to-block-40-pirate-iptv-platforms-211230/>

10) https://www.kcopa.or.kr/layl/bbs/SIT11C330/A/54/view.do?article_seq=3933&cpage=1&rows=10&condition=A_TITLE&keyword=%EB%9D%BC%EB%A6%AC%EA%B0%80

(2) CDN에 대한 조치

가. ALS Scan, Inc. v. Cloudflare, Inc., et al. (2018) - 미국

미국 캘리포니아 중부지방법원은 ALS Scan, Inc.가 Cloudflare, Inc.와 기타 피고들을 상대로 제기한 저작권 침해 소송에서 Cloudflare의 서비스가 캐시 서버에 이미지 복사본을 생성하고 사용자에게 제공하는 과정을 통해 직접적인 침해를 지원할 가능성이 있다는 점에서 ALS Scan의 주장이 충분히 입증되었다고 판단했다. 특히 Cloudflare의 콘텐츠 전송 네트워크(CDN)는 고객 사이트가 저작권 침해 이미지를 더 빠르고 효율적으로 배포할 수 있게 함으로써 실질적인 기여를 했을 수 있다는 점을 지적했다.

그러나 법원은 ALS Scan이 Cloudflare의 고객 사이트에서 발생한 특정 저작권 침해 사례에 대한 명백한 증거를 완전히 입증하지 못했다고 보아, 기여적 저작권 침해 책임 여부를 배심원이 판단해야 한다고 결정했다. 다만, Cloudflare의 CDN 네트워크가 실질적으로 기여했음을 법리적으로 인정했다.

나. Universal Music Publishing GmbH v. Cloudflare, Inc. (2019) - 독일

독일 쾰른 고등법원은 Universal Music Publishing GmbH가 Cloudflare, Inc.를 상대로 제기한 저작권 침해 소송에서 일부 원고의 주장을 받아들였다. 원고는 Cloudflare가 제공하는 콘텐츠 배포 네트워크(CDN)와 DNS 리졸버 서비스가 불법 다운로드를 가능하게 해 저작권을 침해했다고 주장했는데, 법원은 CDN 서비스가 불법 링크를 통한 저작권 침해에 중요한 역할을 했다고 판단했다. 따라서 법원은 CDN 관련 금지 명령을 내렸고, DNS 리졸버 서비스는 법적 책임이 없다고 보아 이 부분은 기각했다.

다. 주식회사 슈에이샤(集英社), 카도카와(KADOKAWA), 고단샤(講談社),

쇼가쿠칸(小学館) vs Cloudflare (2018) - 일본

일본의 주요 출판사인 슈에이샤(集英社), 카도카와(KADOKAWA), 고단샤(講談社), 쇼가쿠칸(小学館)은 2019년 미국의 콘텐츠 전송 네트워크(CDN) 서비스 제공업체인 Cloudflare를 상대로 도쿄 지방법원에 소송을 제기했다.

일본 도쿄 지방법원은 Cloudflare가 해적판 사이트에 대한 캐시 서비스를 제공함으로써, 불법 복제된 만화 콘텐츠의 전송과 접근을 용이하게 했다는 점에서 저작권 침해 방조

책임이 있다고 판단했다. 또한 Cloudflare에 특정 사이트에 대한 캐시 삭제와 서비스 제공 중지를 명령했다.

(3) 도메인 서비스업체에 대한 조치

가. Stichting Brein v Ziggo (2017) - 유럽 연합

유럽연합사법재판소(CJEU)는 Stichting Brein 대 Ziggo 사건에서 불법 파일 공유 사이트인 The Pirate Bay에 대한 법적 조치를 다루면서, 사이트 운영자와 도메인 등록기관에 대한 책임을 논의했다. 이 사건에서 저작권자는 The Pirate Bay의 불법 콘텐츠 배포에 대해 도메인 등록기관에 서비스 중단 요청과 사이트 차단을 요구하였으며, 법원은 도메인 등록기관과 호스팅 업체가 저작권 침해를 알고 있음에도 불구하고 이를 방지하면 법적 책임을 질 수 있다고 판단했다.

나. Sony Music Entertainment v. Quad9 (2023) - 독일

독일 함부르크 지방법원은 DNS 리졸버 서비스 Quad9에 대해 Sony Music의 저작권을 침해하는 웹사이트 접속을 차단하라는 명령을 내렸다. 이 명령은 DNS 리졸버가 도메인 이름을 IP 주소로 변환하지 않음으로써 해당 웹사이트에 접근하지 못하게 하는 내용이다. 이 판결은 독일에서 선례가 될 만한 사례로, DNS 서비스 제공자에게 처음으로 저작권 침해에 대한 적극적 차단 의무를 부과했다는 점에서 의미가 있다.

(4) 직접침해자·ISP·도메인 등록자·금융기관에 대한 조치

가. UNITED KING FILM DISTRIBUTION LTD et al. v. Does 1-10 (2022) - 미국

미국 뉴욕 남부지방법원에서 United King Film Distribution Ltd 등 이스라엘의 영화, 텔레비전, 스포츠 및 뉴스 저작물 제작자가 3개의 침해 사이트를 운영하는 피고의 운영 사이트에 대해 법원의 차단 명령을 요청했다.

법원은 피고들이 원고들의 저작권을 직접적으로, 대리적으로 그리고 기여적으로 침해했으며, DMCA의 기술적 보호 조치를 무력화한 반(反)우회 조항을 위반했다고 판단했다. 이에 따라 법원은 피고들 및 관련 서비스 제공업체(ISP, 도메인 등록기관 등)에게 Sdarot.tv와 관련된 모든 활동을 영구적으로 중단하도록 명령하는 영구금지명령을 내렸다. 결과적으로 피고들의 웹사이트에 대한 접근이 차단되었으며, 관련 도메인은 원고들에게 이전되었다.

4. 현행 법, 제도 상황에서의 대응 가능성 및 개선방안

1) 국내에서의 대응방안

(1) 국내 저작권법에 따른 불법복제물등의 삭제명령 및 시정권고 등 조치

「저작권법」 제133조의2 제1항에 따르면, 문화체육관광부장관은 정보통신망을 통하여 저작권이나 그 밖에 이 법에 따라 보호되는 권리를 침해하는 복제물 또는 정보, 기술적 보호조치를 무력하게 하는 프로그램 또는 정보(이하 “불법복제물등”이라 한다)가 전송되는 경우, 저작권보호심의위원회의 심의를 거쳐 불법복제물등의 복제·전송자에 대한 경고(제1호), 불법복제물등의 삭제 또는 전송 중단(제2호) 조치를 명할 수 있다.

또한 「저작권법」 제133조의3 제1항에 따르면, 한국저작권보호원은 온라인서비스제공자의 정보통신망을 조사하여 불법복제물등이 전송된 사실을 발견한 경우에는 심의위원회의 심의를 거쳐 온라인서비스제공자에 대하여 불법복제물등의 복제·전송자에 대한 경고(제1호), 불법복제물등의 삭제 또는 전송 중단(제2호), 반복적으로 불법복제물등을 전송한 복제·전송자의 계정 정지(제3호) 조치에 대한 시정권고를 할 수 있다.

위 저작권법 제133조의2, 제133조의3에 따르면 ‘온라인서비스제공자’는 불법복제물등에 대하여 저작권보호심의위원회의 심의가 있으면 이에 따라 이를 삭제, 전송 중단 하는 등의 조치를 취하도록 되어 있다. 그리고 저작권법 제2조 제30호에서는 ‘온라인서비스제공자’를 아래와 같이 정의하고 있다.

「저작권법」 제2조 제30호

“온라인서비스제공자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

가. 이용자가 선택한 저작물을 그 내용의 수정 없이 이용자가 지정한 지점 사이에서 정보통신망(‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률’, 제2조 제1항 제1호의 정보통신망을 말한다. 이하 같다)을 통하여 전달하기 위하여 송신하거나 경로를 지정하거나 연결을 제공하는 자

나. 이용자들이 정보통신망에 접속하거나 정보통신망을 통하여 저작물을 복제·전송할 수 있도록 서비스를 제공하거나 그를 위한 설비를 제공 또는 운영하는 자

CDN(Content Delivery Network)은 저작물 등의 원본 내용을 복제하여 네트워크 상에 복수설치하고 접근을 분산시킴으로써 이용자들이 콘텐츠에 더 효율적으로 접근할 수 있도록 도와주는 서비스다. 침해자들은 이러한 CDN 서비스를 이용하여 저작물 등이 이용자들에게 복제, 전송되도록 한다. CDN 업체들은 이를 가능하게 하는 서비스를 제공하고, 분산서버 등을 통해 설비 또한 제공하는 역할을 한다. 따라서 적어도 국내에 법인을 설립하고 운영 중인 CDN 업체들은 저작권법 상의 ‘온라인서비스제공자’에 해당된다고 볼 여지가 상당하다.

그렇다면 문화체육관광부장관은 저작권법 제122조의6에 따라 구성되는 저작권보호심의위원회에서 CDN 서비스를 이용하여 국내에서 접속 가능한 불법 사이트들에 대한 불법복제물등의 삭제, 전송중단 등의 조치 의결을 할 경우, CDN 업체들에게 해당 조치를 이행할 것을 명령할 수 있다(저작권법 제133조의2 제1항). 저작권보호원 역시 저작권보호심의위원회의 의결이 있을 경우 위 CDN 업체들을 상대로 불법복제물등의 삭제, 전송중단 등 의 시정 조치를 권고할 수 있다고 판단된다.

이러한 저작권법에 따른 절차를 통해 ‘온라인서비스제공자’에 해당하는 CDN 업체들이 직접 불법사이트에 대한 삭제, 전송중단 등의 조치를 이행할 수 있도록 강제하고, 만일 이러한 조치에도 불구하고 CDN 업체들이 이를 이행하지 않는다면, 저작권법 위반에 따른 법적 책임을 묻는 방안 또한 강구할 수 있을 것으로 보인다.

(2) CDN을 상대로 국내에서 저작권 침해의 방조책임을 묻는 방안

앞서 검토한 해외 사례에서 확인되었듯이, 최근 미국, 독일, 일본 등지에서 CDN 사업자를 상대로 저작권 침해에 대한 책임을 묻는 소송이 발생하고 있다. 침해자들의 신원을 특정하더라도 이들에 대한 책임을 묻는 과정에 상당한 제약이 따르다보니, CDN이 침해자들의 저작권 침해 행위를 방조하거나, 침해 행위에 기여하고 있다는 취지의 법리를 제시하며 CDN에게 법적 책임을 묻기 시작한 것이다.

만일 CDN이 콘텐츠의 불법 복제 및 전송 과정에 핵심적인 역할을 하는 서비스를 제공하고 있고, 권리자들의 침해 방지 요청 등을 통해 저작권 침해 사실을 알고 있음에도 불구하고 적절한 조치를 하지 아니할 경우, CDN 사업자에게도 저작권 침해의 방조 책임을 추궁해 볼 가능성이 있을 것이다(김우균, 2024).

2) 해외에서의 대응방안

불법 사이트의 운영자 및 운영 서버가 해외에 소재할 가능성이 높은 이상, 국내에서의 사법 절차를 이용하는 데에는 물리적, 시간적 한계가 상당할 수밖에 없다. 이에 권리자들이 해외에서의 법·제도 및 관련 서비스업자들의 이용약관 정책 등에 근거하여 취할 수 있는 조치들을 정리해 볼 필요가 있다. 특히 침해자들이 주로 이용하는 서비스 업체들(도메인 레지스트라, CDN, SSL 인증)이 대부분 미국에 소재하고 있는 만큼, 미국 저작권법 등 관련 법령과 제도에 따른 조치를 중심으로 정리하였다.

우선 조치 유형별로 분류하면, ①콘텐츠의 유통이나 게재를 직접적으로 제한하는 조치(서비스 차단과 게시물 삭제 등)와, ②침해자의 정보 제공을 구하는 조치로 나눌 수 있을 것이다.

콘텐츠 제한 조치의 경우, ISP, 도메인, CDN 등 각 OSP를 상대로 해당 업체의 소재지 관할 법원에 현지 저작권법에 따른 서비스 중단, 차단 등의 금지명령, 침해 물품의 압수 및 파기 등의 처분, 손해배상, 형사 처벌 등의 청구를 진행할 수 있다.

특히 미국의 경우 저작권자 등은 OSP에 DMCA법에 따른 ‘저작권 침해 주장 통지’를 통해 저작권 침해 사실 등에 대한 소명과 함께 콘텐츠제한 조치를 요청할 수 있으며, 각 OSP는 이러한 요청을 받아들여서 콘텐츠에 대한 이용이나 접근을 제한하게 될 것이다.

이용자 정보 제공 조치의 경우, 업체가 소재하는 미국 관할 법원에 ‘정보제공명령(Subpoenas)’을 신청하여 침해자에 대한 이용 정보를 제공받을 수 있고, 이외에도 형사사법공조조약에 따른 대한민국 수사기관을 통한 정보 제공 협조 요청 절차를 거치는 방안, ‘CLOUD’ 행정협정에 따라 자국의 법적 절차를 근거로 직접적으로 각 업체에 정보 제공을 요구하는 방안 등이 있다.

[표 5] 조치 유형별 구체적 대응 방안 및 난이도

조치 유형	상세 조치 유형	난이도	세부사항
국내에서의 대응방안			
콘텐츠 제한 조치	저작권법 제133조의2, 3에 따른 삭제, 전송중단 명령·시정권고	하	권리자들이 문화체육관광부 또는 저작권보호원에 불법복제물등에 대한 제한 조치를 요구하는 민원을 제기 후, 저작권보호심의위원회의 심의·의결을 거쳐 CDN에 대한 불법복제물등의 삭제, 전송중단 등을 조치
	CDN 소재 관할 법원에 대한 소제기	중	위 저작권법 제133조의 2, 3에 따른 조치 미이행 시 국내 법원에 불법 복제물등의 삭제, 전송중단을 명하고, 저작권법 위반에 따른 손해배상을 청구하는 소송을 제기하는 방안
	CDN 소재 관할 수사기관에 대한 형사고소	중	국내에 소재한 CDN 등 서비스업체들에 대하여 저작권 침해의 방조책임을 물어 고소하는 방안
해외에서의 대응방안			
콘텐츠 제한 조치 (서비스 차단, 게시물 삭제 등)	OSP 소재 관할 법적 절차	상	ISP, 도메인, CDN 등의 각 OSP를 상대로 해당 업체의 소재지 관할 법원에 현지 저작권법에 따른 서비스 중단, 차단 등의 금지명령, 침해 물품의 압수 및 파기 등의 처분, 손해배상, 형사 처벌 등의 청구(해당 국가의 저작권법 등 관련 법령 근거)
	OSP의 재량 조치 (이용약관 등)	중	미국의 경우 저작권자 등이 OSP에 DMCA법에 따른 '저작권 침해 주장 통지'를 통해 저작권 침해 사실 등에 대한 소명과 함께 콘텐츠제한 조치를 요청하여(각 OSP 사이트별 양식 존재하는 경우 해당 양식에 따라, 별도 양식이 존재하지 않을 경우 요청자의 임의 요청 방식에 따라), 각 OSP에서 소명되었음을 재량 판단하여 제한 조치
이용자 정보제공	업체 소재지 관할 법적 절차	상	침해사이트에 대한 일정 서비스를 제공하는 ISP, 도메인, CDN 등의 각 OSP를 상대로 해당 업체 소재지 관할 법원에 '정보제공명령(Subpoenas)'을 신청하여 침해자에 대한 이용 정보 제공 요청
	형사사법공조조약(MLAT) 이용 절차	중	OSP 소재지 국가가 대한민국과 형사사법공조조약(MLAT)을 체결한 국가인 경우 대한민국 수사기관이 수사공조 요청 등의 방법으로 해당 국가의 법원에 이용자 정보 제공 등을 요청
	OSP의 재량 조치 (미국 Subpoenas에 준하는 절차)	중	OSP 소재지 법원 절차를 통하지 않고도 그 외 국가의 미국 '정보제공 명령(Subpoenas)' 절차에 준하는 법적 절차를 근거로 침해사이트 및 OSP에 침해자 정보제공을 요청하고, OSP의 재량 판단에 따라 이용자 정보제공 기능(업체 의무 아님)
해외에서의 대응방안			
CLOUD법 이용 절차	CLOUD법 이용 절차	하	미국의 경우 CLOUD법에 따라 행정협정을 체결한 국가는 자국의 법적 절차를 근거로 직접적으로 각 업체에 정보 제공 요구 가능(업체의 의무). 다만 대한민국은 미국과 행정협정 체결하지 않은 상태

3) 보론 - 동적 금지명령의 도입 검토

현재 침해자들은 침해 사이트에 대한 접속이 차단될 때마다 계속해서 도메인 등을 이동하여 새로운 사이트를 서비스하는 방식으로 저작권 침해행위를 이어가고 있다. 이러한 문제에 대응하기 위한 방안으로서 해외 대응사례에서도 확인되는 ‘동적 금지 명령(Dynamic Injunction, 모색적 금지 명령 혹은 동적 차단 명령이라고도 함)’의 도입을 검토할 필요성 또한 제기되고 있다.

‘동적 금지 명령’은 기본적으로 침해 사이트에 대한 접속 차단을 명령함과 동시에, 해당 사이트와 사실상 동일한 서비스를 제공하는 새로운 도메인, URL, IP 주소에 대해 추가적인 법원의 명령 등 법적 절차를 거치지 않고도 예방적 차원에서 함께 차단이 가능하게끔 허용하는 방식이다. 권리자들의 입장에서는 현재 불법 침해가 이루어지고 있는 사이트 등을 소송 등을 통해 접속 차단한다고 하더라도, 그 시점에서 이미 새로운 도메인을 통해 저작물 침해가 이루어지고 있을 개연성이 상당하기 때문에, 장래의 침해를 예방할 수 있도록 하는 ‘동적 금지 명령’과 같은 방식이 상당히 유용할 것으로 보인다.

다만, 이러한 조치는 인터넷 서비스 제공자의 권리를 과도하게 제한하지 않는 선에서 침해되고 있는 저작권의 비교형량을 통하거나 비례성을 확보하여 이루어짐이 바람직하다. 향후 ‘동적 금지 명령’을 가능케 하기 위하여 ‘동적 금지 명령’ 및 역외적용 조항의 신설을 비롯하여 현행 저작권법의 개정이 필요할 것으로 생각되며, 싱가포르, 스페인, 멕시코, 스웨덴, 호주 등 ‘동적 금지 명령’을 발한 해외 사례를 참고하여 국내 저작권 침해 구제 환경에 적합한 방식을 모색해 볼 필요성이 있다.

참고문헌

- 김우균 (2024). CDN 사업자의 저작권 침해 책임에 대한 소고. 한국저작권보호원 C STORY.
- 이규호 (2022). 온라인상 저작권 침해에 대한 대응방안으로서 모색적 금지명령(dynamic injunction)의 도입연구. 한국저작권위원회 계간저작권
- 저작권해외진흥협회 (2024). 〈2024년 해외저작권 특정침해 실태조사〉.
- 홍범석 외 (2008). CDN 서비스의 현황 및 이슈. 정보통신정책.

3. 해외진단

EU DSA와 DMA

송해엽

: 입법 배경, 갈등 사례, 한국형 규제 도입 시사점

봉고 직전의 일본의 형식적인 자율심의 제도

김경환

: 형식적 자율심의 제도의 와해와 정부 개입의 노골화



EU DSA와 DMA

：입법 배경, 갈등 사례, 한국형 규제 도입 시사점

송해엽

국립군산대학교 미디어문화학부 교수

목차

- 1 EU DSA와 DMA의 도입배경
- 2 기술 규제의 어려움
- 3 기업 갈등과 규제 시행 쟁점
- 4 한국형 DSA와 DMA 고려사항

요약

EU의 디지털 서비스법(DSA)과 디지털 시장법(DMA)은 빅테크 기업의 시장 독과점과 불공정 경쟁을 방지하고, 이용자 보호를 강화하려는 목적에서 도입되었다. 하지만 기술 규제는 단순치 않다. 기술의 빠른 발전과 글로벌 기업의 확장으로 각국의 규제가 충돌하고, 규제의 불확실성이 혁신에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 애플, 메타, 구글은 EU의 디지털 규제로 인해 오히려 소비자 효용이 감소되는 역효과를 겪고 있다. 이를 참고해 국내 정부와 규제 당국은 한국형 DSA와 DMA 도입 시 국내 현실과 산업적 특성을 충분히 반영하는 규제안을 고민해야 할 것이다.

1. EU DSA와 DMA의 도입 배경

현재 주요 빅테크 기업의 경제규모는 전통 국가와 비교할 만하다. 예를 들면, 애플이나 마이크로소프트의 시가총액은 2024년 말 기준 3조 달러를 넘어선다. 3조 달러를 넘는 연간 GDP를 가진 국가는 미국, 중국, 일본, 독일, 인도, 영국, 프랑스 정도이다(IMF, 2024). 단순 경제적 수치뿐만이 아니다. 일상에서 개별 이용자는 빅테크 기업의 영향력에서 벗어나기 어렵다. 검색 엔진의 경우 국내는 네이버와 같은 토종 기업의 점유율이 더 높지만, 유럽은 구글의 점유율이 90%를 넘어선다(Statista, 2024a). 최근에는 단순 검색을 넘어 쇼핑, 금융, 여가, 문화생활 전반이 디지털을 기반으로 이루어지면서 기술 기업의 사회경제적 영향력은 더욱 커지고 있다.

이와 같은 상황에서 새로운 문제들이 기존 규제로 해결되기 어렵다는 인식이 확산되었다. 따라서 유럽의 규제 당국은 변화에 대응하기 위한 새로운 디지털 규제 정책 수립이 필요하다고 보았다. 2020년 EU 집행위원회는 디지털 서비스법(Digital Service Act, 'DSA')과 디지털 시장법(Digital Market Act, 'DMA')을 도입할 것이라고 예고했다. 당시 대형 플랫폼들이 '게이트키퍼(Gatekeeper)'로서 시장을 장악하고 독과점적 행위를 하고 있음을 언급하며, 자사 우대 정책, 상호운용성 제한, 데이터 남용을 통해 시장 경쟁을 억제하여 소비자에게 피해를 입힌다고 보았다(European Commission, 2020). 최종 채택된 법안은 2022년 말 발효되어 2023년 5월부터 적용되기 시작했다.

디지털 시장법(DMA)은 거대 플랫폼의 불공정 경쟁을 막기 위해 도입되었다. 법안에 따르면, 연간 매출액, 시가총액, 월간 활성 사용자 수 등 정량적 기준을 충족하는 기업이 '게이트키퍼'로 지정된다. 게이트키퍼로 지정된 기업은 자사 제품이나 서비스를 우선 노출하는 등 불공정한 자체 서비스 우대 행위를 중단하고, 제3자와의 상호운용성 및 데이터 이동성을 보장해야 한다. 또한, 이들 기업의 독점적 행태로 인한 시장 왜곡을 예방하기 위해, 위반 시 전 세계 매출의 최대 10~20%에 해당하는 과징금을 부과하는 강력한 제재 조치가 마련되었다. 즉, 독점을 방지하고 공정 경쟁을 촉진함으로써 빅테크 기업이 소비자와 소규모 경쟁자들에게 미치는 부정적 영향을 최소화하는 데 그 목적이 있다.

함께 도입된 디지털 서비스법(DSA)은 불법 콘텐츠와 유해 정보를 효과적으로 차단하며, 이용자 보호를 위한 투명성을 강화하는 데 중점을 두고 있다. 이 법안은 플랫폼이 불

법 콘텐츠 신고 체계를 구축하고, 콘텐츠 삭제 및 보류 절차를 명확히 할 것을 요구한다. 특히, 초대형 플랫폼(Very Large Online Platforms, VLOP)으로 지정된 사업자는 콘텐츠 추천 알고리즘의 작동 원리를 공개하고, 사용자의 데이터 보호를 강화하는 구체적 조치를 이행해야 한다. 위반 시에는 연간 전 세계 매출의 최대 6%에 달하는 과징금이 부과될 수 있어 플랫폼이 책임 있는 운영을 하도록 유도한다. 즉, 디지털 서비스법(DSA)은 허위 정보, 개인정보 침해, 불투명한 콘텐츠 관리를 해결하는 것을 목표로 한다.

2. 기술 규제의 어려움

불과 몇십 년 전만 해도 기술 기업은 전통 산업에 비해 작은 규모였고, 일상에서 그 영향력이 미미했다. 예를 들면, 마이크로소프트는 대기업에 사무용 프로그램을 판매하는 작은 회사였다. 1990년대 인터넷이 도입되었을 때만 하더라도 개인용 컴퓨터의 보급은 크지 않았다. 반면 오늘날 스마트폰 이용자는 2024년 기준 48억 명으로 추정되고, 전 세계 인구 80억 명 중 66%에 해당하는 53억 5천만 명이 인터넷에 접속할 수 있다(Pelchen & Allen, 2024; Statista, 2024b). 이는 전체 산업 중 일부에 불과하던 기술이 사회 전체에서 중요한 역할을 차지하게 되었음을 의미한다. 문제는 모든 사람을 연결하는 기술이 나쁜 사람들까지 연결하는 결과를 가져왔고, 기존의 다양한 우려를 새로운 방식으로 증폭하고 전달하게 되었다는 점이다.

모든 사람을 연결하는 디지털 기술은 이용자 보호에서부터 국가 안보에 이르기까지 각국 정부가 기술 기업 규제를 고민하게 만들었다. 하지만 문제는 기술 규제가 단순하지 않다는 점이다. 그 이유를 살펴보면 첫째, 규제 목표 달성의 가능성 때문이다. 자동차를 더 안전하게 만들라는 것은 가능하지만, 사고가 나지 않는 자동차를 만들라고 요구할 수는 없다. 자동차 회사에 친환경 규제를 적용할 수는 있지만, 주차난 해결을 강제할 수는 없다. 여러 가지 문제 중 어떤 것은 불가능하고, 어떤 것은 절충이 필요하며, 어떤 것은 전혀 의도하지 않은 결과가 발생하게 된다.

둘째, 다양한 산업에서 규제가 오랜 기간에 걸쳐 만들어진 것과 달리, 디지털 기술은 빠르게 우리 삶에 필수로 자리 잡았다는 점이다. 안전벨트 의무화가 수십 년에 걸쳐 이루

어진 것에 반해, 기술 기업에 관한 규제는 더욱 빠른 문제 해결을 요구하는 상황이다.

셋째, 규제와 관련된 논쟁에서 정책 목표 간 상충하는 부분은 언제나 존재하기에 적절한 수준에서 절충안을 선택해야 한다. 이용자 보호를 위해 데이터 활용을 규제해야 한다는 의견과 기업의 경쟁력 강화를 위해 규제를 반대한다는 의견이 있을 수 있다. 따라서 특정 방향의 규제 목표를 달성하기 쉽지 않을 수 있다.

넷째, 과거에는 국가 내에서만 이루어지던 논쟁이 기술 기업의 전 세계적 성장에 따라 국가 간 충돌을 일으킬 수 있다. 예를 들면, 차량 공유 플랫폼에서 운전사가 고용된 노동자인지 아닌지는 국가에 따라 다를 수 있다. 이처럼 다양한 국가의 규제가 충돌하는 상황이 점차 많아지고 있다.

다섯째, 개별 기업은 다양한 규제를 따르기 위해 높은 비용을 투자해야 한다. 규제 정도에 따라 어떤 기업은 높은 규제 비용을 감당할 수 없게 되어, 산업에서 퇴출당하는 결과가 발생할 수도 있다. 규제는 혁신을 늦추는 퇴행적 세금이라는 말이 있는 이유이다.

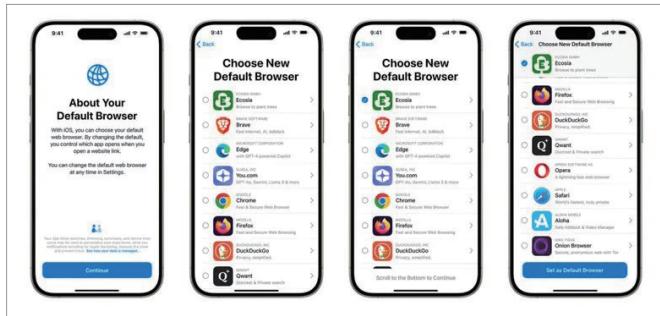
기술 규제가 단순하지 않음을 보여주는 사례는 많다. 그 중에서 대표적인 것은 유럽연합과 구글 쇼핑의 사례다. 본 건은 2004년에 발생한 행위와 관련해 2010년에 논의가 시작되었다. 수많은 기업이 생겨나고 합병하고 사라지는 동안 어떠한 결론도 내지 못한 채 2017년에 과징금 결정으로 마무리되었다. 규제 당국은 이러한 사례를 통해 빠른 대응의 중요성을 강조하며, 사후 규제보다는 사전 규제가 필요하다는 논지를 펼친다. 하지만 빠른 대응이 가지는 문제도 있다. 캘리포니아의 AB5(Assembly Bill 5)법은 우버 운전자를 정규 직원으로 만드는 것을 목표로 했지만, 모든 분야에서 프리랜서 직종이 법의 적용을 받게 되면서 자유 계약이 위축되고 프리랜서 활동 전반에 부정적 영향을 미쳤다.

3. 기업 갈등과 규제 시행 쟁점

유럽의 디지털 규제안은 빅테크 기업이 시장에서 불공정 행위를 하지 못하도록 막고, 이용자를 보호하려는 목적으로 도입됐다. 그럼에도 이와 같은 문제를 해결하기 위해 너무 구체적이지도 않으면서 너무 광범위하지도 않은 일반 규칙을 마련하는 게 간단한 일은 아니다. 규제가 시행된 이후, 빅테크 기업과 규제 당국 사이에서 구체적인 갈등 사례들이 드러

나고 있다. 이러한 갈등 사례들은 입법안 내 불명확한 규제 원칙과 집행 메커니즘이 혁신을 저해할 수 있을 뿐만 아니라, 전반적인 소비자 효용을 감소시킬 수도 있다는 점을 보여준다.

[그림 1] 애플이 공개한 iOS 웹 브라우저 선택화면



출처 : 애플

애플은 자사 운영체제인 iOS에서 사파리(Safari) 브라우저 이용자를 대상으로 브라우저 선택 화면을 강제 적용했다. 이 화면은 iOS 업데이트 후 사파리를 기본 브라우저로 설정한 모든 유럽연합 이용자에게 표시된다. 이용자는 11개 이상의 브라우저 옵션 중에서 새로운 기본 브라우저를 선택해야 한다. 또한 이 선택은 기기 단위로 적용되어, 이용자가 새 아이폰이나 아이패드로 기기를 교체할 때마다 브라우저를 다시 선택해야 한다(Gruber, 2024). 이러한 규제는 애플이 자사 브라우저인 사파리를 iOS에 기본 탑재하여 경쟁사 대비 우위를 점하는 문제를 해소하기 위한 것이지만, 실제로는 소비자에게 반복적인 선택을 강요하고 혼란을 초래하여 평소 익숙한 이용자 경험을 해치는 결과를 낳았다. 브라우저 선택 화면으로 인해 가장 이익을 얻는 것은 오히려 구글의 크롬이 될 것이라는 전망도 있다.

또한 애플은 유럽에서 자사의 새로운 인공지능 서비스인 애플 인텔리전스(Apple Intelligence) 기능을 출시하지 않겠다고 발표했다. 디지털 시장법과 데이터 보호 규정이 예상보다 더 큰 규제 불확실성을 초래하고 있어 제품 출시에 어려움이 있기 때문이라 밝혔다. 유럽 시장에서 예상되는 법적 변수를 고려했을 때 자칫 과도한 규제적 부담을 피할 수 없다고 판단한 것으로 해석할 수 있다. 애플 인텔리전스는 소프트웨어 업데이트를 통해 제

공되는 개인화된 AI 기능으로, 글로벌 시장에서 중요한 판매 포인트 중 하나로 기대 받았다. 하지만 강도 높은 규제로 인해 결국 소비자들은 기술을 체험할 기회를 박탈당했다. 규제에 비판적인 사람들은 유럽 디지털 규제안의 가장 큰 효과는 유럽 시장만 서비스 이용에서 제외되는 것이라고 말하기도 했다.

메타(Meta) 역시 애플과 비슷한 선택을 보이기도 했다. 메타는 최근 규제 불확실성을 이유로 차기 멀티모달 AI 모델과 향후 AI 모델들을 EU 고객에게 제공하지 않기로 결정했다(Fried, 2024). 메타는 유럽의 일반 데이터 보호 규정(GDPR)과 아직 확정되지 않은 AI법의 해석 문제로 인해 유럽 데이터로 모델을 훈련시키는 것이 어려워졌다고 설명한다. 실제로 메타는 공개 게시물을 활용해 AI 모델을 훈련시키려 했으나, EU 데이터 보호 당국의 지침에 따라 해당 작업을 중단했다. 이는 규제의 모호성과 해석 지연이 기술 혁신에 미치는 부정적 영향을 여실히 보여준다. 반면, 영국과 같이 규제 해석이 상대적으로 명확한 지역에서는 같은 모델이 곧 출시될 예정이라는 점에서 지역별 규제 환경의 불균형이 더욱 부각됐다.

구글은 비교 쇼핑 서비스를 자사에게 유리하게 표시한 문제로 EU 규제 기관의 조사를 받았다. 이에 따라 구글은 검색 결과에서 경쟁사와 공급업체 웹사이트가 동등하게 보이도록 알고리즘을 수정하고 새로운 포맷을 도입했다. 하지만 일부 호텔과 소규모 소매업체는 구글의 변화로 인해 트래픽이 감소했다고 불만을 표했다. 또한 구글은 독일, 벨기에, 에스토니아에서 일부 호텔 위치에 대한 지도 기능을 빼고, 전통적인 하이퍼링크 목록으로 검색 결과를 보여줄 계획을 밝혔지만, 규제를 준수하고자 이루어진 변화가 오히려 소비자에게 불편을 초래할 수 있다는 우려도 제기됐다(Chee, 2024). 이러한 사례는 경쟁 촉진이라는 규제 목표와는 다르게, 소비자 경험에 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 시사한다.

이처럼 애플, 메타, 구글의 사례는 불분명한 규제 원칙이 혁신을 저해할 수 있을 뿐만 아니라, 정책 목표였던 이용자 복지 향상에도 실패할 수 있음을 보여준다. 이러한 갈등 사례들은 입법 당국이 향후 규제 원칙을 보다 명확하게 정의할 필요가 있음을 말해준다. 동시에 한국형 디지털 규제 모델 도입 시에도 단순 모방이 아닌, 국내 미디어 생태계와 특성을 충분히 반영한 명확한 기준 마련이 필요함을 알 수 있다.

4. 한국형 DSA와 DMA 고려사항

브뤼셀 효과(Brussels Effect)는 EU의 규제가 자연스럽게 국제 표준으로 자리 잡는 현상을 말한다. 즉, EU가 디지털 서비스법(DSA)과 디지털 시장법(DMA)을 통해 기술 기업의 불공정 행위를 규제하고 이용자 보호를 달성하려는 정책적 변화가 유럽 내에서만 국한되지 않고, 전 세계 시장에도 파급되어 글로벌 표준으로 확산될 것이라는 뜻이다. 국내에서도 유럽의 디지털 규제안과 유사한 방식으로 디지털 플랫폼과 서비스를 규제하려는 시도가 이루어지고 있다. 지난해 말 방송통신위원회도 해외 규제 동향을 면밀히 분석해 한국판 디지털 규제안을 마련하고 기존 정보통신망법을 개편하려는 의도를 밝혔다(전자신문, 2024.11.27). 하지만 국내 유사 법안을 도입하는 과정에서 고민해야 할 부분이 많다.

첫째, 명확한 기준 설정이다. 기존 정보통신망법과 EU의 디지털 서비스법(DSA)과 디지털 시장법(DMA) 사례를 참고하더라도 인터넷, 금융, 쇼핑, 여가, 문화 등 다양한 온라인 서비스에 포괄적으로 적용되면서도 각 분야의 특수성을 반영하는 세부 규정을 마련하기란 쉽지 않다.

둘째, 국내 사업자들만 높은 규제 준수 비용을 감당해야 할 가능성이다. 국내 토종 플랫폼과 달리 해외 기업은 규제 회피 수단을 통해 글로벌 경쟁력을 유지할 수 있다. 이러한 비대칭 규제로 인해 국내 기업은 중복 규제와 높은 준수 비용에 시달리며 혁신과 성장이 저해될 우려가 있다.

셋째, 강력한 규제가 무역 분쟁으로 번질 가능성도 고려해야 한다. 미국은 국내 플랫폼 규제와 관련해 미국의 무역 보복으로 이어질 수 있다는 우려를 국회에 전달하기도 했다(조선비즈, 2025.02.16). 유럽의 사례를 보더라도 대부분 규제 대상이 미국의 빅테크 기업이다.

가장 우려되는 부분은 혁신이 저해될 가능성이 크다는 점이다. 지난해 유럽은 경쟁력 약화를 진단하기 위한 보고서를 발간했다. 전(前) 유럽중앙은행 드라기 총재는 보고서에서 유럽연합의 의사 결정과정이 느리고 분산되어 있어, 거버넌스를 강화하고 규제 부담을 줄일 필요가 있음을 밝혔다(Draghi, 2024). 올해 초 유럽연합 집행위원회는 드라기 보고서, 렛타 보고서, 앤트워프 선언에서 제시된 권고안에 따라 기업의 과도한 행정 보고 의무를 덜 어울 수 있도록 규제체계를 대폭 단순화하고 디지털화를 확대하겠다고 밝혔다(European Commission, 2025). 유럽의 규제로 인해 다른 기업이 시장에 진입하기가 더 어려워지고, 결국 유럽 소비자는 더 적은 혁신을 제공받게 될 가능성이 크다는 평가도 있다.

국내 전통 미디어 사업자 입장에서도 마찬가지일 수 있다. 국내에서 논의되는 규제안이 전통 미디어와 비대칭 규제를 해결할 것이라고 생각할 수도 있지만, 전통 미디어 사업자가 디지털 시장에 진출하는 것을 방해하는 진입장벽으로 작동할 수도 있다. 이미 전통 방송사업자의 영역과 디지털 사업자의 경계는 모호해지고 있다. 예를 들어, 미국에서는 텔레비전이 유튜브를 시청하는 주요 기기가 되었으며, 스트리밍 시청시간에서도 1위를 차지했다. 그렇다면 텔레비전을 통해 시청하는 유튜브 광고는 디지털 광고인가? 기존 방송사업자가 자체 서비스를 통해 스트리밍 시장에 진출하는 상황에서 모호한 플랫폼 규제안은 전통 사업자의 시장 확대와 혁신을 가로막을 수도 있다. 따라서 정부와 규제 당국은 국내 현실과 산업적 특성을 충분히 반영하는 규제안을 고민해야 할 것이다.

참고문헌

- 전자신문 (2024.11.27). “방통위 한국판 디지털서비스법(DSA) 만든다...온라인플랫폼 이용자보호 집중”.
조선비즈 (2025.02.16). “산업부 플랫폼법, 美무역 보복 유발할 수 있어… 국회에 우려 전달”.
Chee, F. Y. (2024). Google to tweak search results in Europe after rivals complained, Reuters. <https://www.reuters.com/technology/google-proposes-fresh-tweaks-search-results-europe-2024-11-26/>
Draghi, M. (2024). The Future of European Competitiveness—A Competitiveness Strategy for Europe, https://commission.europa.eu/document/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en
European Commission. (2020). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on contestable and fair markets in the digital sector (Digital Markets Act), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020PC0842>
European Commission. (2025). A competitiveness compass for the EU, https://commission.europa.eu/document/download/10017eb1-4722-4333-add2-e0ed18105a34_en
Fried, I. (2024). Scoop : Meta won't offer future multimodal AI models in EU, Axios. <https://wwwaxios.com/2024/07/17/meta-future-multimodal-ai-models-eu>
Gruber, J. (2024). The iOS continental drift widens, Daring Fireball. https://daringfireball.net/2024/09/the_ios_continental_drift_widens
IMF (August 2024). World Economic Outlook – GDP, current prices, <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/WEOWORLD>
Pelchen, L. & Allen, S. (2024). Internet usage statistics in 2024, Forbes. <https://www.forbes.com/home-improvement/internet/internet-statistics/>
Statista. (2024a). Leading search engines in Europe 2015–2024, by market share. <https://www.statista.com/statistics/1386805/search-engines-market-share-all-devices-europe/>
Statista. (2024b). Number of smartphone users worldwide from 2014 to 2029 (in millions) [Graph]. In Statista. <https://www.statista.com/forecasts/1143723/smartphone-users-in-the-world>

붕괴 직전의 일본의 형식적인 자율심의 제도 : 형식적 자율심의 제도의 와해와 정부 개입의 노골화

김경환

상지대 미디어영상광고학과 교수

목차

- 1 일본 방송심의 법적 근거
- 2 일본 방송심의 자율기구 BPO의 구성 및 운영 현황
- 3 일본 방송심의의 문제점과 한계
- 4 결론

요약

일본 방송심의는 자율규제로 알려져 왔지만 최근에는 형식적인 자율심의와 병행하여 일본 정부가 방송 내용에 대해 직접 행정제재를 가하는 경우가 늘고 있다. 행정제재를 통한 정부의 직접적인 내용 심의 규제가 강화되는 추세다. 일본 정부의 방송 내용에 대한 행정제재는 단순한 주의 환기 효과에 그치지 않는다. 재허가 취소로까지 이어질 수 있다. 방송의 자율심의 제도를 유지하기 위해서는 정부에게 방송 개입의 빌미를 주지 않도록 방송사업자 스스로 신뢰성을 확보하기 위한 지속적인 노력이 필요하다. 일본 방송의 과도한 상업성이 일본 정부의 방송 내용 개입을 초래했다는 비판도 있지만, 방송 내용에 대한 국가 개입의 확대는 일본 사회에 팽배한 정치 보수화의 산물이다.

1. 일본 방송심의의 법적 근거

일본 방송심의의 법적 근거는 방송법이다. 일본 방송법에서 내용 규제와 관련된 조항은 제3조부터 제5조까지다. 일본 방송법 제3조는 “방송프로그램은 법률에 정해진 권한에 의하지 아니하고는 누구로부터도 간섭받거나, 또는 규제받지 않는다”라고 명시하고 있다. 그러나 제4조는 “방송사업자는 국내방송 및 해외방송의 방송 프로그램 편집에 있어, 다음 각 호에 정해진 바를 따라야 한다”라고 규정하고, 각 호의 내용으로는 1. 공안 및 선량한 풍속을 해하지 않을 것, 2. 정치적으로 공평할 것, 3. 보도는 사실을 왜곡하지 않을 것, 4. 의견이 대립하는 문제에 대해서는 가능한 한 여리 각도에서 논점을 명확하게 할 것을 들고 있다. 이와 함께 제5조는 일본의 모든 방송사가 방송에서 준수해야 하는 ‘프로그램 기준’을 스스로 제정하여 이를 준수하며 방송할 것을 의무화하고 있다.

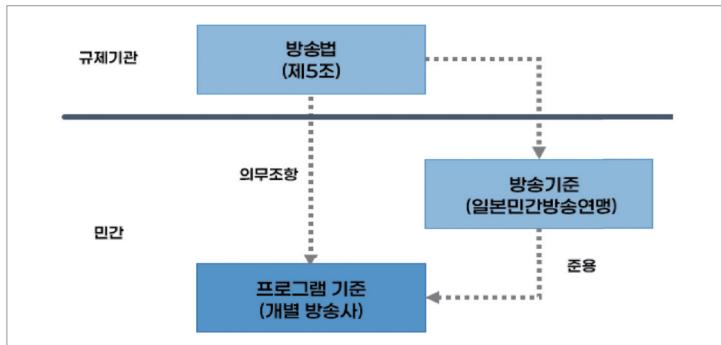
일본 방송법 제3조는 방송 표현의 자유를 보장하는 반면, 제4조의 내용은 방송 내용의 제한이 가능한 경우를 열거하고 있다는 점에서 일견 서로 상치되는 내용으로 이해된다. 실제로 일본 내에서도 프로그램 편집 준칙으로 불리는 일본 방송법 제4조에 대해 합헌과 위헌이라는 상반된 주장이 학계에서 팽팽하게 대립하고 있다. 한편, 방송법 제4조의 프로그램 편집준칙에 의거해 방송법 제5조는 일본 방송사가 개별적으로 ‘프로그램 기준’을 제정하도록 하고 있다. 하지만 현실적으로 대부분은 일본민간방송연맹이 제정한 방송 기준을 차용하여 ‘프로그램 기준’을 적용한다. 방송법 제5조의 ‘프로그램 기준’ 마련이라는 법 조항을 준수하기 위해 개별 방송사가 일본민간방송연맹의 방송기준을 가져다가 ‘프로그램 기준’으로 사용한다는 점에서 일본민간방송연맹의 방송기준은 방송법에 의무화되어 있는 방송 내용 규제를 준수하기 위한 가장 중요한 기준이다.

일본민간방송연맹이 제정하는 방송기준은 2023년에 대폭 개정되었다. 일본민간방송연맹의 방송기준은 현행과 같은 형태로 전면 개정된 1970년에는 143개 조항으로 구성되었지만, 2023년에는 151개 조항으로 수정되었다. 일본민간방송연맹의 방송기준은 민간방송연맹 방송기준심의회 전문회의부문 산하의 ‘고사사례연구부문회’에서 내용 개정을 담당한다. 해당 연구부문회의 위원들은 방송사의 ‘고사(考査)¹⁾’담당 대표자들로 구성된다. 방송기

1) 일본 방송사의 고사(考査)는 프로그램과 광고의 내용 및 표현이 방송사의 프로그램 기준과 사내 내규, 관련법령 등을 준수하는지 점검하는 업무를 담당하는 부서를 말한다.

준과 관련된 의견이나 개정사항 등은 소속 민간방송연맹 회원 방송사들에게 의견 조회 후, 민간방송연맹의 의사결정기관인 이사회의 최종 승인을 받아 시행된다.

[그림 1] 일본 방송 내용 심의 규제 개요



2. 일본 방송심의 자율기구 BPO의 구성 및 운영 현황

1) BPO의 구성 및 운영

일본에서 방송 내용 심의를 실시하는 자율심의로는 방송윤리·프로그램향상기구 (Broadcasting Program Organization, 이하 'BPO')가 있다. BPO는 2003년 7월 NHK와 민간방송연맹이 제3자의 입장에서 자율적으로 방송 내용 심의를 실시하기 위해 공동으로 설립하였다. BPO는 1969년 설립된 방송프로그램향상협의회(이후 방송과 청소년에 관한 위원회 및 방송프로그램위원회로 명칭 변경)와 1997년 설립된 방송과 인권 등 권리에 관한 위원회기구(BRP)를 통합하여 새롭게 출범한 조직이다. NHK, 민간방송연맹, 민간방송연맹가입방송사, BPO 이사회가 승인한 일반 방송사업자로 구성되며, 2024년 3월 기준으로 BPO 소속 회원사는 207개이다. 소속 회원사들이 연간 약 4억 엔 정도 납부한 회비로 운영된다. BPO 이사장은 외부 학계 전문가가 맡지만, 이사회의 이사 9명은 NHK 3인, 민간방송연맹 3명, 방송사업자 3인으로 구성된다. BPO 이사회는 평의원회의 위원을 선임하고, 사업계획,

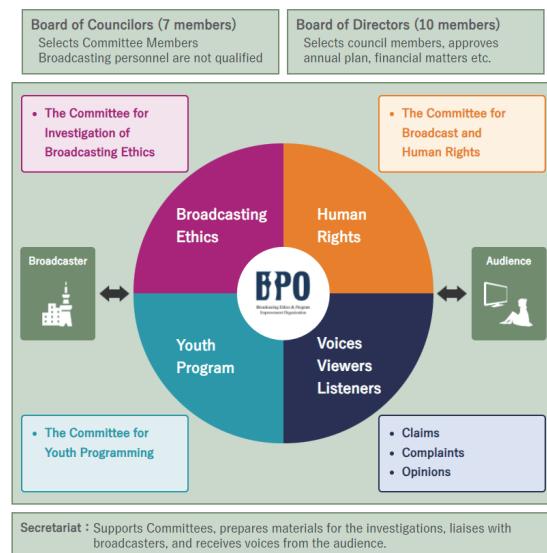
예산, 결산 등 운영과 관련된 주요 사항을 의결한다. 이사회 이사장 및 이사의 임기는 2년이며 연임도 가능하다.

방송국의 동향 및 시청자로부터의 의견 취합과 BPO 산하의 제3자 위원회 운영 등은 사무국에서 담당한다. BPO의 조직은 이사회 10명(이사장 1인, 비상근 이사 9인)과 평의원회는 7명 이내(방송국 임직원이 아닌 자)로 구성되며, 산하 3개 제3자 위원회를 구성하는 위원을 선임하는 역할을 수행한다.

BPO 산하에는 방송인권위원회, 청소년위원회, 방송윤리검증위원회의 3개 위원회가 설치되어 있다. 각 위원회의 위원은 방송사의 임직원이 아닌 자로 구성된다. 평의회 위원과 제3자 위원회 위원의 임기는 모두 3년이며, 연임도 가능하다.

[그림 2] BPO 조직구성

▶ Organization



출처 : BPO 홈페이지(<https://www.bpo.gr.jp/>)

2) BPO 제3자 위원회 운영 현황

BPO 제3자 위원회는 기본적으로 월 1회 개최된다. 하지만 BPO 산하에 설치된 제3자 위원회는 내용 심의 대상과 결정 사항, 운영 방식이 조금씩 다르다. 방송윤리검증위원회는 “문제가 있다”는 의견이 제시되거나 관련 보도가 있는 프로그램의 취재·제작 방식 및 내용에 대해 논의한다. 위원회 심의 안건으로 상정된 경우에는 “의견”, 심리 안건의 경우에는 “권고”와 “견해”를 공표한다. 이 중 “견해”보다는 “권고”가 제재 수위가 높다. 위원회에서 심의 및 심리²⁾를 위한 프로그램에 관련된 정보는 방송국 보고, 시청자 의견, 관계자 정보 취합, 언론 보도 내용 등을 통해 수집한다.

BPO 제3자 위원회의 논의 및 결정은 다음 단계를 거친다. 제3자 위원회의 안건 선정 대상인지를 파악하기 위해 사전에 사무국은 방송된 영상이나 관련 자료를 방송국으로부터 입수하여 사무국 차원에서 조사를 하거나 방송국의 보고 내용에 기초해 심의 및 심리 사안이 되는지를 논의한다. 이 과정에서 심의 또는 심리 대상으로 판단되는 사안은 안건으로 결정된다. 안건으로 상정된 사안은 해당 제3자 위원회의 담당 위원들이 관계자 의견청취를 실시한다. 관계자 의견청취 결과를 토대로 방송윤리 위반과 허위, 날조 여부를 판단하여 “의견”, “권고”, “견해”를 방송국에게 통보하고, 이후 기자회견을 통해 해당 내용을 공표한다. 제3자 위원회가 “권고”, “견해”를 통보하고 재발방지 계획을 요구하면, 해당 방송국은 1개월 이내에 재발방지계획을 제출하고 발표해야 한다. 또한 방송국은 재발방지계획을 제출한 후 3개월 이내에 이행 상황을 보고하며, 제3자 위원회는 이에 대해 의견을 제시하고 이를 공표할 수 있다.

청소년위원회는 청소년에게 필요한 방송 프로그램의 질적 향상을 목적으로 운영되는 제3자 위원회로, 청소년이 시청하기에 문제가 있거나 또는 청소년 출연자에 대한 묘사 등이 부적절하다고 민원이 들어온 프로그램에 대해 논의하고, 필요 시 심의하고 의견을 공표한다. 청소년위원회는 전국의 중고등학생 30명으로 구성된 모니터 요원들로부터 TV와 라디오 프로그램에 대한 리포트를 매월 제출받아 심의에 참고자료로 활용하며, 해당 내용은 방송사

2) 방송윤리검증위원회는 “방송윤리적으로 문제가 있다”라고 지적된 프로그램은 ‘심의’ 안건으로 논의한다. 만약 해당 프로그램의 “내용의 일부에 허위가 있다”는 지적이 있을 경우, ‘심리’ 안건으로 구분하여 상정한다.

업자에게도 제공되어 제작 현장에서 참고할 수 있도록 한다. 청소년위원회의 학생 모니터는 매월 1개의 테마를 선정하여 보고서를 제출하며, 모니터 요원들의 임기는 1년이다. 사례비로 매월 1,000엔 상당의 도서상품권이 제공된다. 이외에도 청소년위원회는 방송 제작자와의 의견 교환, 방송과 청소년에 관한 연구 및 조사, 공개 심포지엄 등을 실시한다.

문제가 있다고 판단되는 방송 프로그램을 청소년위원회가 심의하는 경우, 방송국의 제작 담당자와 의견을 교환하거나 서면질의를 진행하고, 이를 토대로 문제점을 논의하여 “위원회의 의견” 형태로 정리하여 발표하거나, 청소년위원회의 2/3 이상의 찬성이 있을 시 “견해”로서 기자회견 등을 통해 공표한다. 월 1회 개최되는 청소년위원회 회의에서는 시청자 의견을 담당 위원이 검토하여 위원회에 보고하고 토의 안건으로 결정한다. 토의 안건으로 선정된 문제 소지가 있는 프로그램은 원칙적으로 청소년위원회 위원 전원이 시청하고, 필요 시 해당 방송국에 관련 자료를 요청하기도 한다. 토의 후, 청소년위원회는 최종적으로 ‘문제없음’, ‘위원장 코멘트’, ‘심의’의 3가지 결론을 내린다. 단, ‘심의’안건으로 결정하기 위해서는 청소년위원회 위원 전원의 찬성이 필요하다. 청소년위원회에서 ‘심의’안건으로 결정된 프로그램에 대해서는 해당 방송국의 제작책임자 의견과 기획의도에 관한 서면답변을 요청하여 논의를 진행한다.

‘심의’ 안건에 대한 결정은 ‘위원장 담화’, ‘위원회의 생각’, ‘견해’ 3가지 형태로 공표되며, ‘견해’의 형태로 결정되기 위해서는 전체 위원 2/3 이상의 찬성이 필요하다. 청소년위원회의 논의 내용은 회의록 형태로 홈페이지에 공개되며, ‘위원회의 생각’ 역시 홈페이지에 게시된다. ‘견해’의 결정내용은 기자회견의 형태로 공개한다. 심의 대상 프로그램이 ‘위원회의 생각’ 결정을 받으면 방송사업자는 청소년위원회의 결정에 대한 개선방안을 보고할 의무가 없지만, ‘견해’ 결정이 내려진 프로그램에 대해서는 방송사업자가 심의 결정 내용을 검토하고 개선책 등을 청소년위원회에 보고하고 공개해야 한다.

3) BPO 제3자 위원회 심의의 문제점과 과제

BPO의 결정이 객관성과 신뢰성을 확보하기 위해서는 합리적인 심의 기준 마련이 필수적이다. BPO의 내용 심의는 산하에 설치된 3개의 제3자 위원회가 각기 전문 영역에 대해 독립성을 갖고 논의하여 결정하는 구조이다. 제3자 위원회 중 방송윤리검증위원회와 방

송인권위원회는 심의 안건을 상정하고, 심의를 의결하며, 의결 내용에 따라 방송사에게 재발 방지 대책과 이행 보고까지 요구하고 있다는 점에서 내용 심의에 중요한 역할을 수행한다. 하지만 방송윤리검증위원회와 방송인권위원회의 심의가 중복되고, 결정 내용이 상충된다는 문제점도 지적되고 있다.

방송윤리검증위원회의 심의 대상은 방송윤리인 반면, 방송인권위원회의 심의 대상은 인권침해로, 심의 대상에 본질적인 차이가 있다. 방송윤리검증위원회는 시청자 의견과 뉴스 보도, 위원회의 문제제기 등 다양한 각도에서 제기된 내용을 토대로 안건을 상정하고, 이후 방송국의 의견을 청취하는 등 과정을 거쳐 프로그램의 내용을 파악하고 조사하여 결정을 내린다. 반면 방송인권위원회는 방송으로 인해 인권 침해를 받은 개인 또는 직접 이해 관계자의 신청을 받아 심의에 착수한다.

BPO 산하의 방송윤리검증위원회와 방송인권위원회가 동시에 심의했던 사안들의 결정 사항을 보면, 각기 다른 위원회가 심의한 내용이지만 같은 결과를 도출하고 있다는 점에서 심의 내용이 중복되고 있다. 예를 들면, NHK 클로즈업 현대 ‘추적 출가 사기-노립의 대상이 되는 종교법인’에 대해서 방송윤리검증위원회가 심각한 방송윤리 위반에 해당된다는 ‘의견’ 결정을 내린 뒤 얼마 지나지 않아 방송인권위원회에서도 인권침해는 아니지만 방송윤리 위반에 해당된다는 ‘권고’ 결정을 중복적으로 내린 바 있다. 더불어 해당 프로그램에 대해서는 일본 총무성의 총무대신도 별도로 ‘엄중주의’를 내린 점까지 감안하면, 동시에 3개의 심의 제재가 내려진 셈이다. 같은 방송 프로그램에 대해 BPO 산하의 방송윤리검증위원회와 방송인권위원회 그리고 일본 총무성이 시차를 두고 같은 심의를 하며, 비슷한 제재를 중복해서 내렸다는 점에서 형식은 달라도 실제로는 BPO 산하의 두 제3자 위원회와 총무성의 행정 제재 기능이 중복되고 있음을 보여준다.

3. 일본 방송심의의 문제점과 한계

많은 국가들이 방송규제를 제3의 독립 위원회에 맡기는 반면, 일본은 방송 행정과 규제를 독임제 행정 부처가 담당한다. 방송규제의 주무부처인 독임제 행정부처 총무성은

제도적으로나 법률적으로 허용된 범위 내에서 내용규제 권한을 행사할 수 있지만, 실제로는 표현의 자유를 침해하고 방송 내용에 대한 정부 개입이라는 편향성을 의식하여 내용규제에 대한 실질적인 권한 행사를 매우 소극적으로 해왔다. 일본 총무성의 전신인 우정성 시절부터 헌법에 따라 방송 내용을 검열하는 것은 불가능하다는 이유로 방송 프로그램이 방송법을 위반하더라도 행정 처분을 내리는 것은 사실상 불가능하다는 입장을 견지했다. 그 결과 일본은 방송사업자의 자율규제에 방송 내용 심의를 맡겨왔다.

하지만 최근 들어 일본 정부는 표현의 자유를 제한하는 것이 문제가 될 수 있다는 점을 신중하게 고려하더라도, 정부가 방송 프로그램 편집 준칙을 엄수하도록 요청했음에도 방송사업자가 이를 지키지 않는 경우에는 전파법 제76조에 의거하여 방송 중지나 면허 취소도 가능하다는 쪽으로 입장을 변경했다. 이는 일본 정부가 방송법 제4조의 프로그램 준칙을 윤리규정이 아니라 방송사업자가 반드시 지켜야 하는 법 규범으로 적용하겠다는 인식의 변화이며, 방송 내용심의를 행정규제의 대상으로 삼는 중대한 정책 변경이다.

과거 일본 방송사들이 방송 내용으로 인한 문제로 총무성(구 우정성)으로부터 행정처분을 받은 사례는 적지 않다. 행정처분이 내려지면 행정처분과 더불어 방송사 차원에서도 원인 규명, 재발방지책 강구, 윤리 향상 제도의 신설과 같은 개선 방안을 모색한다. 방송사 내부의 개선 방안 수립은 행정처분과는 별도로 방송 프로그램 제작 과정에서의 구조적 문제를 개선하고 적절한 프로그램 제작 환경을 구축하기 위한 제도 정비를 자체적으로 마련하는 것이지만, 실제로는 방송법에 기초한 행정권을 지닌 정부 부처의 강제적인 요구 사항이다.

방송심의 정책에 대한 일본 정부의 입장 변화의 배경으로는 몇 가지 이유가 거론된다. 첫째, 방송 내용 규제를 위한 제3자 기관으로서 BPO는 조직 운영의 주체가 방송사업자 중심으로 구성되어 있으며, BPO에서 내용 심의를 담당하는 위원들이 학계와 방송계 종사자로 주로 구성되어 있어 방송사업자로부터 독립성이 미흡하다는 지적이다.

둘째, 점점 보수화·우경화의 움직임이 강해지고 있는 일본 정치 지형으로 인해 언론 표현의 자유 영역에 대한 정부 개입 기조가 강해졌고, 이에 따라 방송사의 자율심의보다는 정부의 직접적인 개입이 더 효과적이라는 주장이다.

셋째, 일본 국내는 물론 국제적으로 정치와 이념적 갈등의 심화가 방송 내용심의에 영향을 미치고 있다는 것이다. 그 결과 최근 일본 방송 내용심의는 형식적 자율심의의 형태에서 정부가 방송 내용에 대해 직간접적으로 영향력을 행사하는 형태로 변화하고 있다. 형식적으로는 BPO를 통해 자율심의가 실시되고 있지만, BPO의 결정과는 별도로 일본 정부는 문제가 있다고 판단되는 방송 내용에 대해 별도의 행정제재를 가한다. 일본 정부는 방송법 위반 시 행정제재를 행정지도와 행정처분의 두 가지 방법으로 실시한다. 행정지도는 경고, 문서에 의한 엄중 주의, 구도에 의한 엄중 주의, 문서에 의한 주의, 구도에 의한 주의라는 5단계가 존재한다. 행정지도를 내릴 수 있는 주체도 총무대신, 방송행정담당의 정책 총괄관 및 국장, 통신국장으로 3단계로 구분된다. 행정지도의 등급과 행정지도를 내릴 수 있는 주체의 조합에 의해 행정지도의 등급이 정해진다. 행정처분은 전파법 제76조³⁾에 따라 방송국의 방송 중지와 면허 정지 등이 대상이다. 문제는 일본 정부가 방송 내용에 대해 내리는 행정제재의 기준이 모호하다는 점이다. 언론 보도 등을 통해 문제가 있다고 보도되거나 BPO의 심의 결과 문제가 있는 경우 이외에도 얼마든지 일본 정부가 자의적 판단으로 행정제재를 내릴 수 있기 때문에 정부에 비판적인 보도 내용을 다룬 방송사가 행정제재 대상이 되었을 때 통상적인 수준보다 높은 수준의 행정제재를 받을 가능성을 배제할 수 없다. 일본 정부가 방송된 내용에 대해 행정제재를 가하는 것은 나중에 방송사의 존폐와 직결된 재허가 과정에까지 영향을 줄 수 있으므로, 방송사들에게는 행정제재라는 존재 자체만으로도 결과적으로 보도에 위축 효과를 불러올 수밖에 없다. 나아가 행정제재의 과정을 뒤집기 위해서는 별도의 이의 절차도 마련되어 있지 않아서 최종적으로 소송을 통한 사법적 판단을 받아야 한다. 하지만 보수적인 일본 사회 분위기에서 정부의 결정에 맞서 방송사업자가 소송을 건다는 것은 정부와 전면전을 각오하지 않는 이상 쉽지 않다는 점을 감안하면 일본 정부가 방송 내용에 대해 행정제재를 직접 내리는 것을 비판하는 목소리도 적지 않다.

3) 일본 전파법 제76조는 “총무대신은 면허인 등이 이 법률, 방송법 혹은 이러한 법률에 의거한 명령 또는 이에 의거한 처분에 위반했을 때에는 3개월 이내의 기간 동안 무선국의 운용 정지를 명령하거나 기간을 정해 운용 허용 시간, 주파수 또는 공중선전력을 제한하는 것이 가능하다”라고 규정하고 있다. 또한 전파법 제76조 제4항에는 면허의 취소가 가능하다는 조항도 규정되어 있다.

4. 결론

일본 방송의 내용심의와 관련된 가장 주목할 변화는 2010년 이후 공권력에 의한 방송 개입이 현저하게 증가하고 있다는 점이다. 일본 정부의 방송 내용 개입은 행정제재를 통한 제도적 차원 개입도 있지만, 집권 여당인 일본 자민당을 통해 우회적인 방송 내용 개입도 빈번하다. 2014년 11월 중의원 해산 전날, 일본을 대표하는 공영방송 NHK와 일본 주요 민간방송사 5개 사의 기자들을 자민당 당사로 불러 “선거 시 보도의 공평 중립과 공정의 확보에 관한 요청”이라는 문서를 전달한 것을 시작으로, 2015년 4월에는 NHK ‘클로즈업 현대’의 내용 조작 의혹과 TV 아사히의 ‘보도 스테이션’ 해설자의 발언을 문제 삼아 해당 방송사의 간부들을 대상으로 의견 청취를 실시하기도 했다. 자민당의 장기 집권 체제가 이어지는 일본의 정치 구조에서 정치와 언론의 공생은 공공연한 비밀이었다. 하지만 자민당 독식의 정치 구조가 오랜 기간 고착화되고, 정치적 보수화까지 심화되면서 방송사를 정치적 도구로 간주하는 인식이 팽배해졌다. 특히 방송을 규제하는 독립적인 규제기관이 존재하지 않는 일본에서는 방송사는 행정부처로부터 직접적인 감독을 받는다. 내각제인 일본은 통상적으로 행정부처의 장관(대신)을 전문 관료가 아닌 정치인 출신이 맡는다는 점에서, 정치권의 영향력이 방송에 직접적으로 행사될 가능성이 높다. 정부가 내용 심의에 대해 직접적인 행정제재를 내린다는 것은 언론으로서의 방송 기능을 무력화시키는 것과 다름없으며, 이는 중대한 변화로 받아들여진다. 형식적으로는 민간의 자율심의가 일본의 방송심의 제도임에는 변함이 없지만, 실제로 2010년 이후 일본 정부는 방송 내용에 대해서도 정부가 직접 행정제재를 내리고, 이러한 행정제재를 방송사의 재허가 심사에까지 반영하겠다는 입장이다. 제3자의 독립적 자율심의 기구가 문제가 되는 프로그램을 심의하여 결정을 내리는 것과는 별개로, 일본 정부의 방송 담당부처인 총무성은 따로 행정제재나 엄중주의를 내린다. 방송사의 입장에서는 구속력 없는 자율심의 기구인 BPO의 심의 결정보다는 방송면허의 재허가권을 지닌 총무성의 행정제재나 엄중주의 조치를 당연히 훨씬 비중 있게 받아들인다. 일본 방송사들은 방송의 자유를 지키기 위해 자율심의 기구인 BPO를 설치하여 운영하고 있지만, 정치권력의 방송 내용 개입이 점차 노골화되고 있다. 현재 일본 방송사들은 어떻게 하면 정부 개입을 최소화하면서, BPO의 기능과 역할을 강화하여 자율심의를 지켜낼 것인가 하는 난제와 마주하고 있다.

참고문헌

- 放送倫理・番組向上機構(2023). BPOの20年 これまでとこれから.
방송윤리·프로그램 향상기구(2023). BPO의 20년 지금까지와 앞으로.
- 村上聖一(2008). 放送法「番組準則」の形成過程. 放送研究と調査. April 2008.
무라카미 세이이치(2008). 방송법 '프로그램 준칙'의 형성 과정. 방송 연구와 조사. April 2008.
- 中島誉貴(2017).「番組編集準則に基づく放送の自由」についての考察. 早稲田社会科学総合研究 別冊「2017年度 学生論文集」.
나카지마 미즈키(2017). 「프로그램 편집 준칙에 근거하는 방송의 자유」에 대한 고찰. 와세다 사회·과학 종합 연구 별책
「2017년도 학생논문집」.
- 佐藤潤司(2018). BPOと放送の自由. マス・コミュニケーション研究 No.93.
사토 준지(2018). BPO와 방송의 자유. 매스·커뮤니케이션 연구 No.93.
- 塙田幸司(2019). 放送の自由・自律とBPOの役割. NHK 放送文化研究所年報 2019.
시오다 유키자(2019). 방송의 자유. 자율 및 BPO의 역할. NHK 방송 문화 연구소 연보 2019.
- 清水直樹(2024). 放送の「政治的公平」とBPOの役割. 調査と情報—ISSUE BRIEF—, No.1286.
시미즈 나오카(2024). 방송의 「정치적 공평」과 BPO의 역할. 조사와 정보—ISSUE BRIEF—, No.1286.
- BPO 홈페이지(<https://www.bpo.gr.jp/>)

4. 방송현장

지역방송사의 새로운 시도

방연주

초저출생 시대, 문제의 본질을 향한 다큐의 접근

빈정현



지역방송사의 새로운 시도

방연주
대중문화평론가

목차

- 1 들어가며
- 2 스포츠 마니아를 위한 비하인드 스토리, KBC(OTT) 〈옐로 스피릿〉
- 3 슛풀 흥수 속 룽품의 힘, 광주MBC(TV) 괴물 기행 토큐멘터리 〈한국의 괴물〉
- 4 시의성과 촌철살인이 만났을 때, MBC경남(유튜브) 〈국민정신건강프로젝트〉
- 5 지역 브랜디드 드라마의 가능성, MBC충북(유튜브) 〈체리는 여름에 익는다〉
- 6 '지역 덕후'를 위한 베이스캠프

요약

이 글에서는 지역방송사의 실험적인 콘텐츠들을 소개한다. 급변하는 미디어 환경 속에서 포맷과 장르, 제작 및 유통방식의 다각화까지 다양한 시도가 이어지고 있다. 〈한국의 괴물〉, 〈국민정신건강프로젝트〉, 〈옐로 스피릿〉, 〈체리는 여름에 익는다〉 등이 그 작품들이다. 치열한 콘텐츠 경쟁 속에서 공익적 가치는 물론 생존법까지 모색하는 지역방송사의 유의미한 도전을 살펴보고자 한다.

1. 들어가며

볼거리는 많아졌지만, 정작 콘텐츠를 만드는 방송사, 제작사, 창작자 등은 ‘보릿고개’라는 말이 나온다. 다매체 다채널 시대 콘텐츠 경쟁이 치열해졌기 때문이다. 플랫폼 시장도 온라인동영상서비스(OTT)가 레거시 미디어의 힘을 빼앗으며 승승장구하는 듯 보였지만, 최근에는 주춤해진 상황이다. 방송 산업과 플랫폼 시장이 재편되는 가운데 지역방송사의 입지는 더욱 좁아졌다. 비수평적 규제, 시청률과 화제성 감소, 광고 매출 감소, 제작비 상승 등의 여러 어려움을 고스란히 겪고 있다. 이러한 환경 속에서도 지역방송사들이 선보인 다양한 장르와 포맷 등 의미 있는 시도를 소개하고자 한다.

2. 스포츠 마니아를 위한 비하인드 스토리, KBC(OTT) <옐로 스피릿>

스포츠가 ‘콘텐츠 치트키’로 떠올랐다. 일부 팬들만 스포츠를 즐긴다는 편견을 깨고, 축구와 야구를 중심으로 한 스포츠 예능이 대중화되면서 인기를 끌고 있다. 국가대표나 운동선수 출신 출연자들이 보여주는 예상치 못한 재미와 일반 출연자들이 스포츠에 도전하는 과정에서 나오는 성장 서사가 맞물리며 호평을 받았다. 대표적으로 SBS <골 때리는 그녀들>, JTBC <최강야구>·<뭉쳐야 찬다> 등이 시즌제 예능으로 자리매김할 수 있었던 배경이다. 이러한 흐름을 타고 축구, 야구 외에도 럭비, 탁구 등 비인기 종목뿐만 아니라 구단 대표자나 응원전을 내세우는 등 소재도 다양해졌다.

자연스레 스포츠를 ‘예능적 재미’로만 즐기는 것보다 ‘진짜’ 스포츠의 이면을 궁금해하는 이들이 많아졌다. 이를 포착한 KBC는 <옐로 스피릿>을 선보였다. 3번의 강등과 3번의 승격. 승격과 동시에 강등 1순위로 지목된 광주FC의 2023시즌을 다룬 이 프로그램은 기존 스포츠 중계에서는 볼 수 없던 광주FC 선수들의 승리를 위한 고된 훈련과 고민의 흔적을 보여준다. 무엇보다 광주FC가 2023 K리그1에서 이룩한 ‘각본 없는 드라마’가 흥미롭다. 그 중심에는 이정호 감독이 자리한다. 뛰어난 언변과 지도력으로 선수들의 동기를 끌어올린 그는 끝까지 포기하지 않는 선수들과 합심해 리그1에 잔류하는 데 결정적인 역할을 했다. 이후 광주FC는 사상 첫 아시아축구연맹(AFC) 챔피언스리그 엘리트(ACLE)와 코리아컵 4강에 진출했다.

[그림 1] 엘로 스피릿



출처 : KBC

<엘로 스피릿>은 선수와 감독의 땀과 눈물을 통해 스포츠 정신을 보여주는 동시에 시민구단의 힘을 조명한다. 시민구단은 축구를 사랑하는 팬들이 지역에서 팀을 응원하고, 구단이 지역사회를 대표하며 성장해나가는 이야기를 필연적으로 담고 있다. 경기를 관람하는 데 그치지 않고, 열정적으로 응원하는 시민들과 구단 관계자들의 인터뷰들은 구단의 정체성이 어떻게 만들어지는지 엿볼 수 있게 한다.

한편 구단의 한계도 짚는다. 광주FC는 대구, 수원, 인천 등과 마찬가지로 시민구단이다. 기업이 아닌 지방자치단체가 운영하는 구단인 만큼 재정적 운영의 한계로 선수들이 마음껏 훈련하기 어려운 현실을 지적한다.

[그림 2] 엘로 스피릿



출처 : KBC

<옐로 스피릿>이 특별한 이유는 스포츠 콘텐츠에 대한 수요가 높아진 상황을 고려해 대중과의 접점을 넓혔다는 점이다. 광주정보문화산업진흥원의 ‘2022 OTT 플랫폼 콘텐츠 제작 지원 사업’에 선정된 <옐로 스피릿>은 지난해 쿠팡플레이를 통해 공개됐다. 방송사에 국한되지 않고, 이미 K리그 축구 및 국내 주요 대표팀 경기를 온라인 중계하는 등 스포츠 콘텐츠 생태계를 확장하고 있는 쿠팡플레이를 통해 공개했다는 점은 축구 팬들의 요구를 충족시키는 시도였다. 스포츠 팬덤을 콘텐츠 팬덤으로 연결했다는 점에서 눈여겨 볼 만하다.

3. 솟폼 흥수 속 롱폼의 힘,

광주MBC(TV) 괴물 기행 토큐멘터리 <한국의 괴물>

숏폼의 시대, 롱폼의 힘으로 승부수를 띠운 프로그램이 있다. 소재도 흥미롭다. 광주 MBC는 좀비, 늑대인간, 드라큘라 등 서양 괴물에 비해 대중적으로 덜 알려진 한국 괴물을 파헤치는 <한국의 괴물>을 유튜브 채널¹을 통해 지난해 11월 공개했다. 조선왕조실록과 전통 민담 등에서 발굴한 괴물만 무려 320종에 달한다고 한다.

<한국의 괴물 백과> 등 여러 저작을 통해 우리 고유의 괴물을 기록해온 곽재식 작가가 진행자로 나서 재치 있는 입담을 발휘하며, 방송인 다니엘 린데만, 역사학자 김재원, 웹툰 작가 김풍, <요망하고 고얀 것들>을 집필한 요괴 연구가 이후남 등이 토크 패널로 출연해 이야기거리를 더욱 풍성하게 만들었다.

1) 12월 본 방송에 앞서 광주MBC 공식 유튜브 채널에 선공개했다.

[그림 3] 한국의 괴물



출처 : 광주MBC

‘도깨비’를 비롯해 조선판 행운의 편지 괴물 ‘삼구일두귀’, 생사에 관여하는 저승사자 ‘생사귀’, 요사스러운 도술을 부리는 ‘흰여우’ 등이 주인공이다. 1편 ‘도깨비’편에서는 그야말로 도깨비의 자취를 찾는다. 역사 문헌을 보면 도깨비는 사람의 소원을 들어주거나 주술을 행하는 존재로, 귀신과 인간 사이 양면성을 가졌다는 이야기부터 오래된 벗자루, 절굿공이, 나무가 본 모습일 수도 있다는 이야기까지 소개된다. 정도전의 <사리매문>에서도 등장한다. “산해의 음험한 기운과 초목 토석의 정기가 스미고 엉켜서 그것이 변하여 이매망량이 되는데 너는 음물로 나와 동류가 아닌데 왜 찾아와 슬퍼하고 기뻐하며 웃는 것이냐?”라며 귀양살이하는 외로움을 도깨비(이매망량)에 비유해 해학적으로 표현했다.

2편 ‘삼구일두귀’편에서는 조선에서 유행한 소위 ‘행운의 편지’ 사건과 기이한 괴물이 등장한다. 당시 성종은 “하늘에서 입이 셋, 머리는 하나인 귀신이 내려왔다”라는 이상한 소문을 보고 받는다. 성종은 민심을 어지럽히는 유언비어를 조사하라고 지시했으며, 괴물에 관한 소문을 한 번 전하면 몸이 재난을 피하고, 두 번 전하면 집안이 재난을 피하고, 세

[그림 4] 한국의 괴물



출처 : 광주MBC

번 전하면 태평한 시절을 보낸다는 예언이 ‘행운의 편지’처럼 유행한 것으로 전해진다. 3편 ‘생사귀’ 편에서는 다섯 가지 뿔, 검은 몸을 가진 ‘검물더’과 조선인의 운명을 기록한 예언서 <조선국인명총록>이 등장해 조선 초기에서 찾아보기 힘든 죽음 이후의 세계를 소개한다. 4 편에서는 구미호보다 더 유명했던 ‘흰여우’에 관한 전설을 되짚는다.

다소 마이너한 소재이지만, 호기심을 불러일으킨다. 괴물이나 괴담은 구전이나 문헌을 통해서만 추측할 수 있는데, 제작진은 한국 괴물의 뿌리를 찾아 역사 문헌을 파고든다. <채씨효행도>, <귀화전도>, <삼봉집>을 비롯해 불교 속 저승세계를 그린 불화 <시왕도>, <월인석보> 등이 언급된다. 문헌 속에서 발견된 지점들을 바탕으로 괴물의 세계를 창조하며, 한국 고유 괴물의 특색을 일러스트로 복원해 시청자들의 상상력을 자극한다. 또 전라남도의 다양한 지역과 얹힌 괴물들을 발굴해 소개한 점이 눈길을 끈다. 생사귀는 완도와 진도 등 섬 지역, 흰여우는 담양에 실존하는 절 연동사, 삼구일두귀는 화순, 도깨비는 보은 등 전국 곳곳에 실재하는 다채로운 지역 문화유산이나 명소와 연결되어 있다.

4. 시의성과 촌철살인이 만났을 때, MBC경남(유튜브) <국민정신건강프로젝트>

2024년 겨울, 상상하기 어려웠던 일이 벌어졌다. 윤석열 대통령이 12월 3일 한밤중에 비상계엄을 선포했다. 순식간에 한국 사회는 뒤흔들렸다. 소식을 들은 시민들은 국회로 모여들었고, 국회의원들은 새벽에 계엄 해제 요구 결의안을 의결했다. 윤 대통령에 대한 탄핵소추안이 12월 14일 국회를 통과하면서 윤 대통령의 권한 행사가 정지됐다. 새해를 맞은 기대감도 잠시, 현재 헌법재판소에서는 헌법재판소법에 따라 탄핵 여부를 결정하는 탄핵 심판이 진행되고 있다. 상상하기 어려운 사건이 벌어지자 시민들은 분노하며 광장으로 행했다. 광장에서는 탄핵을 찬성하는 시민과 반대하는 시민이 맞부딪히며 한국사회 갈등의 골은 더욱 깊어지고 있다.

역사적 사건을 기록하는 방식이 오로지 뉴스와 기사가 전부는 아니다. 정치의 양극화를 부추긴다는 지적도 나오지만, 남녀노소 불문하고 사회관계망서비스(SNS)가 일상화되면서 SNS는 1인 미디어로서 중요한 역할을 해내고 있다. 이번 국면에서도 SNS는 시민 참여

매개이자 ‘시민의 언어’를 기록한 공간으로 다시금 부상했다. MBC 경남은 빨 빠르게 시민들이 밸은 날 것의 언어들을 모아 속풀 콘텐츠를 제작해 공개했다. <2024 온라인동영상서비스 및 콘텐츠 이용행태 조사 결과>에 따르면 유튜브 이용률이 77.9%에서 84.9%로 7% 증가하며 절대 강자임을 드러냈고, 속풀 콘텐츠도 1인당 월평균 52시간을 넘는다고 한다(와이즈 앱·리테일·굿즈 조사 결과). 즉, 시의성 있는 소재를 대중이 주로 소비하는 콘텐츠와 채널을 통해 전달한 셈이다.

MBC 경남은 계엄령 선포일 직후부터 분수령이 되는 국면마다 3~10분 안팎의 속풀 콘텐츠 <국민정신건강프로젝트>를 제작해 유튜브에 공개했다. 분노로 가득한 머리를 식힌다는 취지다. 총 14개 영상이 제작되었으며, 이틀에 한 번꼴로 만들어 올리거나 하루에 2개 콘텐츠를 공개한 날도 있다. 시시각각 벌어지는 상황을 마주한 사람들의 반응을 한 데 모았다. 영상 제목만 봐도 저절로 ‘클릭’을 부른다. “분노의 드립을 모았습니다”, “당황하셨죠? 그래서 급하게 처방전 올립니다”, “웬만해선 드립을 막을 수 없다. 우리가 어떤 민족입니까” 등이 그 예다. ‘B급 감성’, ‘병맛’ 등의 표현을 과감하게 반영하여 중대한 사안 속에서도 쿠데타 사이에 피어난 ‘웃찔’들을 절묘한 배경음악과 자막으로 숨통을 틔웠다.

[그림 5] 국민정신건강프로젝트



출처 : MBC 경남

영상이 공개되자마자 누리꾼의 호응이 대단했다. 영상의 총 누적 조회 수는 327만 뷰, 평균 조회 수 약 20만 뷰에 이른다. 반응이 뜨거워지자 제작진은 댓글들을 모은 ‘외전’ 콘텐츠를 제작하기도 했다. 현재 레거시 미디어도 유튜브 라이브와 실시간 대화창을 통해 대중과 소통하지만, ‘시민의 언어’가 콘텐츠의 주인이 되는 경우는 드물다. 대중과 가까이 호흡하는 시도에 많은 응답이 이어졌다. “흥의 민족이며 풍자의 민족”, “속이 시원하다”, “웃

으며 겨울을 벼티며 봄을 기다린다” 등의 답변이 달렸다. 누리꾼들은 댓글에 댓글을 달며 놀이처럼 즐겼다. 댓글은 적게는 300개부터 많게는 1,600개 넘게 달린 영상(“오늘 같은 날, 드립을 빼놓을 수 없죠?”)까지 있다. 14개 영상에 달린 총 댓글 수는 11,079개(2025년 2월 18일 기준). 이른바 ‘드립 콘텐츠’는 역사를 구술하는 유쾌한 접근이라는 점을 증명했다.

5. 지역 브랜디드 드라마의 가능성, MBC충북(유튜브) <체리는 여름에 익는다>

웹드라마는 방송사, 제작사는 물론 기업, 지방자치단체에서 활용하는 ‘브랜디드 콘텐츠’로 자리 잡았다. 미디어 환경이 급변하면서 나타난 결과다. 특히 지자체들은 MZ세대를 사로잡기 위해 웹드라마를 제작 지원해 지역의 브랜드 이야기와 명소 등 흥미 요소를 부각시키고 있다. 예컨대 대구 달서구의 <헤픈 웨딩>, 경북 청도군의 <파랑의 온도>, 충남 보령시 <솔직하게 말해서> 등이 제작되어 40만~100만 뷰를 기록하며 성과를 낸 바 있다. 지자체는 지역 특성을 강화한 스토리 공모전을 개최하거나 시청자에게 자연스럽게 지역을 각인시키기 위해 지역 관광지를 배경으로 하고 특산물을 소재로 삼은 드라마를 제작하는 등 ‘지역 알리기’에 대한 목마름이 크다.

그러다보니 지역방송사가 지역성과 공익성에 부합한 드라마 제작도 검토할 만하지만, 현실은 녹록치 않다. 방송 매출이 전반적으로 감소하고, 광고 수익도 하락하면서 지역방송사의 재정적 어려움이 가중되고 있기 때문이다. 지역방송사가 드라마 제작에 나서기 어려운 게 당연하다. 과거 JIBS <화장품 수사대>, 대전MBC <철수와 영희> 등 드라마가 제작되었지만 이후 지속적인 제작이 뜯해진 것도 이러한 내외부적인 요인이 영향을 미친 것으로 보인다. 이런 가운데 MBC충북이 방송통신위원회의 지원을 받아 석 달간의 제작 과정을 거쳐 지난해 11월 공개한 웹드라마 <체리는 여름에 익는다>는 다시금 새로운 시작에 대한 기대감을 불러일으키고 있다.

[그림 6] 체리는 여름에 익는다



출처 : MBC충북

<체리는 여름에 익는다>의 이야기는 100만 명의 팔로워를 보유한 뷰티 인플루언서와 청년 농부의 로맨스를 중심으로 펼쳐진다. 대중의 관심에 오락가락하는 인플루언서가 외진 지역으로 가게 된다는 설정이 흥미롭다. 인플루언서 체리는 갑작스러운 사건으로 빈 텔터리가 된 후, 모든 것을 잃고 마을로 향한다. 마을에서 만난 청년 농부 도영과 점차 가까워지면서 서로에 대한 감정이 쌍트기 시작한다. 하지만 가까워질수록 체리와 도영은 서로에게 말하지 못한 비밀과 과거 남자친구의 등장 등으로 갈등이 커지고, 그들의 관계는 위기가 고조된다. 그럼에도 불구하고 체리와 도영은 어려움을 극복하며 신뢰를 쌓아가고, 위협에 맞서 함께 문제를 해결하려고 노력하면서 관계는 더욱 공고해진다.

드라마 이야기만 보면 다소 익숙한 줄거리이지만, 웨브드라마의 제작 배경과 과정은 주목할 만하다. 드라마 속 배경은 충북 음성군 소이면 갑산리가 주요 무대다. 실제 매년 체리 축제가 열리는 갑산체리마을의 경관과 마을 주민들의 삶을 곳곳에 담아 현실감을 더했다. 또한 지역 인재들도 드라마 제작에 참여했다. 청주문화재단 김수현 드라마 아트홀에서 교육과정을 수료한 두 명의 작가가 대본을 맡았고, 세명대학교 학생들이 콘티 작업에 참여했다. 지역사회와의 협업을 통해 하나의 완성물을 제작한 것이다. 지역방송이 해당 지역의 문화와 특색을 반영한 콘텐츠를 제작해 지역 주민과의 소통을 강화했다는 점에서 유의미하다.

6. ‘지역 덕후’를 위한 베이스캠프

치열한 콘텐츠 경쟁 속에서 이용자들의 콘텐츠 소비 행태는 빠르게 변화하고 있다. 제작비를 많이 투입하고, 스티글 출연자들이 등장하는 ‘텐트풀’ 콘텐츠가 무조건 성공을 담보하던 시대는 지나갔다. 오히려 흥행을 보장받기 위한 ‘레버리지(지렛대)’ 선택이 더 큰 위기를 가져오는 형국이다. 이 가운데 지역방송사들은 존재 이유를 증명하기 위해 고군분투 중이다. 급변하는 미디어 환경에 적극적으로 대응하지 못했다는 지적도 나오지만, 제작 예산 부족, 전문 인력의 한계, 배급망 부족 등의 제약 속에서도 실험성을 도모하거나 지역의 이야기를 발굴해 차별화를 꾀하고 있다.

지역방송사만이 가진 ‘지렛대’도 있다. 대중적이지 않은 마이너한 콘텐츠가 입소문을 타고 흥행하기도, 국내에서 미적지근했던 작품이 해외 시장에서 이른바 ‘대백’을 터뜨리기도 한다. 이를 두고 결과론적으로 가성비 콘텐츠라고 표하지만, 기저에는 ‘덕후’의 지지가 한 몫 한다. 지역방송사의 위기, 지역소멸, 콘텐츠는 별개로 보이고, 서로 엮어내기 어려워 보인다. 하지만 콘텐츠 홍수 속에서도 틈새시장은 여전히 유효하며, 희소성의 가치는 커지고 있기 때문에 위기는 기회가 될 수 있다. 이러한 측면에서 지역의 문화적 코드와 정서를 독창적으로 반영한 콘텐츠는 마중물이 될 수 있다. ‘지역 덕후’들의 빌굴과 시장성의 발견은 지역방송사의 실험성에서 시작된다.

참고문헌

- 와이즈앱·리테일·굿즈 (2024.09.30.) 한국인 솟폼 앱 월평균 사용시간, OTT 앱보다 7배 길어.
한국콘텐츠진흥원 (2024). 〈2024 온라인동영상 서비스 이용행태 조사〉.



초저출생 시대, 문제의 본질을 향한 다큐의 접근

빈정현
EBS PD

목차

- 1 들어가며
- 2 여수MBC(Radio) <15%의 이야기–지방 난임 부부 지원 프로젝트>, 의료 격차로 인한 이중고
- 3 KBS(TV) 저출생 위기대응 기획 <지방소멸, 안전지대는 없다>, 일자리 격차가 만든 인구 감소 위기
- 4 EBS(TV) 다큐멘터리K <인구대기획 초저출생 : 골든타임>, 봉괴되는 것들에 대한 대비가 필요한 지금
- 5 마치며

요약

대한민국이 세계에서 압도적인 1등을 사수하고 있다. 초저출생 얘기다. 저출산·고령사회위원회가 설립된 지 20년. 많은 예산과 국가적 노력이 투여되고 있지만 인구 위기는 더 심각해지고 있다. 저출생 문제를 다루는 다큐멘터리들이 던지는 질문의 방향도 진화하고 있다. “청년들이 아이를 왜 낳지 않는가”를 넘어 “우리 사회가 무엇을 놓쳐왔고, 무엇을 놓치고 있나”에 주목하며 문제의 본질에 접근하는 시도가 이어지고 있다. 의료 격차로 인해 지역 난임 부부가 겪는 이중고를 생생한 목소리로 담아낸 여수MBC-FM <15%의 이야기>, 지역 일자리 격차에 주목하게 만드는 KBS <지방소멸, 안전지대는 없다> 그리고 초저출생 시대 봉괴되고 있는 것들에 대해 일깨우는 EBS <인구대기획 초저출생: 골든타임>. 세 편의 다큐멘터리가 제기하는 문제 의식을 통해 저출생에 대한 생산적 담론이 더 활발해지기를 기대한다.

1. 들어가며

2024년 대한민국의 합계출산율 0.74명. 2015년 이후 끝없이 하락하던 출산율이 9년 만에 반등¹⁾했음에도 불구하고, 초저출생·초고령화로 인한 인구 위기의 해법을 모색할 골든타임이 얼마 남지 않았다는 위기의식이 그 어느 때보다 고조되고 있다. “와, 대한민국 완전히 망했네요!” 미국 캘리포니아대 법학대학원 명예 교수인 조앤 월리엄스 교수가 2022년 한국 출산율을 듣고 깜짝 놀라며 머리를 부여잡는 솟츠가 화제가 됐던 데는 현재의 출산율에 대한 사람들의 무력감과 자조감이 있었던 걸로 보인다.

[그림 1] 조앤 월리엄스와의 대화



출처 : EBS

한국의 경우 1983년 현재의 인구수를 유지할 수 있는 대체출산율 2.1명 선이 무너졌고, 2002년에는 초저출산 사회의 기준인 1.3명 선 아래로 처음으로 떨어졌다.²⁾ 2005년 인구 위기에 대응하기 위한 저출산·고령사회위원회가 설립된 후 이제 20년. 정부에서, 지자체에서, 방송에서 곤두박질치는 출산율이 큰 문제라고 수십 년간 외쳐왔다. 그래서 프로그램을 만드는 입장에서 저출생 이슈는 참 어려운 주제다. 모두가 다 알고 있는 이야기, 하지만 “그래서 나보고 어쩌라고?” 싶은 이야기.

1) 저출산·고령사회위원회 보도자료(2024.12.17). 저출산·고령사회위원회, 제7차 인구비상대책회의 개최.

2) 통계청, 〈인구동향조사〉 출생이수, 합계출산율, 자연증가 등

그럼에도 저출생·인구 위기는 ‘나’와 ‘우리’의 문제다. 저출생으로 인한 인구 구조의 변화가 가져올 여러 문제들은 근 미래의 나와 나의 가족, 나의 이웃의 삶에 반드시 닿아 있다. 이미 지금 그 문제들을 겪고 있는 사람들도 있다. 저출생 현상을 “지금의 청년들은 왜 아 이를 낳지 않는가?”라는 질문으로만 보면 시각이 협소해진다. 저출생을 다루는 것은 오히려 한국 사회에서 우리 모두의 삶의 조건을 점검하는 작업에 가깝다. 수십 년간 우리 사회에서 당연하게 작동해 온 시스템과 믿음에 질문을 던지고, 찬찬히 더 깊게 들여다보아야 한다. 이제 우리에게 필요한 것은 변화의 축을 움직이기 위한 한 단계 더 나아간 논의의 장이다.

방송 하나로 무언가를 바꿀 수 있겠느냐 싶지만, 긴 시각으로 보면 방송은 우리 사회의 지속가능성에 대해 본질에 접근하는 질문들을 계속해서 던져왔다. 이에 충실한 사례 취재가 돋보이고, 제도적 대안을 모색한 세 편의 프로그램을 소개한다. 여수MBC-FM <15%의 이야기>, KBS <지방소멸, 안전지대는 없다>, EBS <인구대기획 초저출생 : 골든타임>이 바로 그것이다.

2. 여수MBC(Radio) <15%의 이야기–지방 난임 부부 지원 프로젝트>, 의료 격차로 인한 이중고

여수MBC-FM은 지방 난임 부부들이 겪는 현실적인 문제에 주목, 그들의 생생한 목소리를 담은 4부작 라디오 다큐멘터리를 선보였다. <15%의 이야기>의 15%는 바로 우리나라 난임 부부의 비율이다. 결혼한 부부 일곱 쌍 중 한 쌍이 난임인 셈으로, 이는 결코 낮은 비율이 아니다. 혼인·출산·연령, 사회·환경적 요인 등으로 난임 부부는 해마다 증가하고 있다. 난임 시술로 태어난 출생아 수 역시 해마다 증가해, 2006년 1.2%였던 난임 시술 출생아 비율은 2022년 16년 만에 9.3%로 훌쩍 뛰었다.³⁾ 한 해 태어난 아기 10명 중 한 명이 난임 시술로 태어났다는 의미다. 지금의 한국에서 난임은 더 이상 특별한 상황이 아니지만, 난임 부부가 겪는 현실은 여전히 녹록지 않다. 라디오 다큐멘터리 <15%의 이야기>는 특히 ‘지방’ 난임 부부에 집중해 이들이 겪는 네 가지 ‘벽’을 다뤘다.

3) 조선일보(2022.07.06). “난임시술 지원, 가장 효과 큰 저출산 대책”

[그림 2] 15%의 이야기—지방 난임 부부 지원 프로젝트



출처 : 여수MBC

1부 ‘인식의 벽’은 난임에 대한 사회적 인식과 그로 인해 당사자들이 겪는 심리적 고통을 이야기한다. 난임은 누구에게도 쉬꺼내기 어려운 이야기다. 2023년 14만 건의 난임 시술 중 3만 7천 건, 즉 27%만이 임신으로 이어졌다.⁴⁾ 시술을 받는다고 내가 그 27% 안에 들어갈 수 있는지는 알 수 없다. 아이를 기다리며 시술을 받는 과정이 ‘끝이 안 보이는 터널 같은 느낌’이라는 사례자의 증언은 난임 부부가 겪는 고통을 짐작케 한다. 가까운 가족부터 사회적 관계까지 의도치 않은 주변의 시선에 부부는 상처를 받게 되고, 시술에 실패할 경우 여성은 ‘내 문제인가?’라는 더 큰 죄책감을 느끼기도 한다.

2부 ‘시간의 벽’은 지방 난임 부부들이 겪는 더욱 현실적인 문제를 다룬다. 난임은 시간과의 싸움이다. 한 번 시술을 받을 때마다 한 달을 매달려야 한다. 거기다 수도권이나 큰 도시에 집중된 의료 시설을 이용할 수밖에 없는 경우가 대부분이다. 직장을 다니면서 병가를 며칠 내고 난임 시술을 받는다는 건 상상하기 어려운 일이지만, 회사는 그 사정을 이해하지 않는다. 언론사, 대기업, 중소기업, 교직 등 다양한 직군의 사례자의 경험과 목소리가 이 현실을 증명한다. 시술 당일에만 겨우 휴가를 쓰고, 배우자의 난임 치료 휴가는 연감생심인 상황에서 한 사례자는 고차수 환자가 된 후 병가를 낸 이유를 난임이 아닌 우울증 진단으로 꼽았다. 조직에 민폐를 끼친다고 인식되고, 불이익을 받는 것을 견디기 어렵기 때문이었다.

4) 서울신문(2024.07.02). 난임이 아이로 이어지는 날까지.

난임 부부에게 필요한 것은 아이를 갖기 위한 충분한 시간과 복귀 시 불이익을 받지 않는다는 확신이다. 출산율이 바닥을 치면서 정부는 연간 3일(유급 1일)이었던 난임 치료 휴가를 올 2월부터 연간 6일(유급 2일)로 늘렸지만, 마련된 제도가 현장에서 작동할 수 있도록 하는 것이 더욱 중요하다. “난임은 의학적인 문제가 아니라 사회적인 문제”라는 한국난임가족연합회 김명희 회장의 말은 이 문제의 본질을 어떻게 바라봐야 하는지 힌트를 제시한다.

3부 ‘지방의 벽’은 지방에 부족한 의료 인프라에 대한 문제 제기다. 전남 서부권에 난임 전문 병원은 전무하고, 동부권으로 넓혀도 체외수정과 인공수정 둘 다 가능한 병원은 순천시에 한 곳뿐. 어쩔 수 없이 수도권 병원으로 가야 하는데, 병원 시간을 맞추기 위한 첫 기차를 예매하는 것부터 난관이다. 교통비, 숙박비, 시술비 등을 고려하면 지방 난임 부부들이 난임 치료에 쓰는 시간과 비용이 세계 일주와 맞먹는다는 얘기가 나올 정도다. 최상의 컨디션을 유지해도 난임 시술의 성공은 장담할 수 없는 상황에서, 지방 난임 부부들은 이중고를 겪고 있다.

마지막 ‘정책의 벽’에서는 지방 난임 부부에게 특히 필요한 정책들을 제안한다. 난임 관련 정책들은 다행히도 빠르게 개선되고 있다. 소득 수준 상관없이 지원 횟수는 아이 당 25회로 사실상 횟수 제한이 없어졌지만, 의료 인프라가 부족한 지방 난임 부부들에게는 교통비 지원도 보완되어야 한다. 그리고 서울과 부산은 여성의 나이에 따른 지원금 차등 지원을 없앴지만, 전라남도는 여전히 차등 지원을 하고 있어 이에 대한 개선이 필요하다. 심리적 지원을 위한 인프라도 더욱 확장되어야 한다.

<15%의 이야기>는 지방의 열악한 의료 여건으로 이중고, 삼중고를 겪어야 하는 지방 난임 부부들의 목소리를 생생하게 전한다. 경험을 공유해 준 난임 부부들의 용기가 없었다면 만들어질 수 없었을 이 프로그램은 쉬이 꺼내기 어려운 이야기를 공론화함으로써 지방 난임 부부들이 겪는 고충에 대한 공감대를 이끌어냈을 뿐 아니라, 현실적인 정책적 대안도 제시해 다각도로 문제에 접근했다. 지방이 겪는 의료 격차 문제는 비단 난임에만 적용되지 않는다. 의료 인프라가 붕괴된 곳에서 다음 세대의 미래를 꿈꿀 수 있을까. 우리는 문제의 본질을 되새겨야 한다. 그것이 의학적인 문제가 아니라 사회적인 문제라는 것을.

3. KBS(TV) 저출생 위기대응 기획 <지방소멸, 안전지대는 없다>, 일자리 격차가 만든 인구 감소 위기

영국 인구학 석학 데이비드 콜먼 옥스퍼드대 명예 교수는 2006년 유엔 인구포럼에서 한국이 ‘1호 인구 소멸 국가’가 될 수 있다고 경고했다. 당시 한국의 합계출산율은 1.13명이던 때였다. 그리고 2020년을 변곡점으로 한국의 전체 인구는 감소세로 돌아섰으며, 출산율은 2024년 0.74명을 기록했다. 인구가 좀 줄어도 되지 않겠냐고 생각하는 사람들도 있을 것이다. 인구 감소가 경쟁을 완화시키고 삶의 질을 향상시킬 것이라고 말이다. 문제는 인구 감소가 전 국토에 걸쳐 균등하게 일어나지 않는다는 데 있다. KBS 추적 60분에서 선보인 저출생 위기대응 기획 <지방소멸, 안전지대는 없다>에서 우리는 그 현장을 목격할 수 있다.

전남 순천시 승주읍. 한 때 군청소재지이기도 했던 승주읍은 순천시에 통합되면서 군에서 읍으로 격하됐다. 군청사와 주변 주택가, 상가는 폐허가 되고 번듯한 직장이었던 KT지사는 문을 닫았다. 한때 1만 2천여 명이었던 인구수는 현재 2,400여명으로 급감했고, 2023년 출생신고는 단 한 명이었다. 이는 승주읍에 국한되는 사례가 아니다. 전국적 문제다.

[그림 3] 지방소멸, 안전지대는 없다



출처 : KBS

지방 소멸과 고립 현상은 고속버스터미널 현황에서도 확인할 수 있다. 강원도 영월군의 터미널은 불벼야 할 여름 휴가철에도 한산하다. 이용객 감소로 하루 121회 운행하던 버스 노선은 41회로 축소됐다. 표 발권은 사람이 아닌 키오스크가 한다. 버스 이용객은 대부분 고령층으로 지역에 의료 시설이 부족해 타 지역 병원을 가기 위해 이용하는데, 이 터미널은 폐쇄를 고려하고 있다. 이미 2018년 이후 전국 36곳에서 버스터미널이 폐업했다.

지방 중에서도 시골의 문제라고 여길 수 있지만, 다큐는 우리나라 제2의 도시인 부산에 주목했다. 부산 내 대형마트 폐점 사례를 시작으로 향토 기업들이 부산 외 지역으로 빠져나가는 상황을 취재했으며, 부산 청년 10명 중 7명이 일자리 문제로 부산을 떠나고 있음을 보여준다. 4차 산업혁명 관련 기업 80%는 수도권에 위치하고 있다. “수도권 거주 자체가 스펙이 되는 세상”인 것 같다고, “부산에 자리가 있으면 진짜 내려오고 싶다”고 말하는 부산 청년들의 인터뷰가 지방 청년들의 입장을 대변한다.

서울대 인구정책연구센터 이상립 박사는 “지방의 인구 위기는 저출산이 누적된 것 이 아니라 청년 인구 유출 때문에 생긴 현상”이라고 진단한다. 지방 청년의 위기를 들여다 봐야 한다. 그 핵심은 바로 일자리다. 지역의 장기적인 먹거리를 발굴하는 지자체의 안목과 정부의 지원, 기업의 의지가 모두 잘 맞아떨어져야 한다. 하지만 현실은 요원하다. 2031년까지 매년 1조원씩 투입되는 정부 지방소멸대응기금은 제대로 쓰이고 있지 않다. 그 예로 충남 논산시는 훈련소 입소 때 찾는 면회 가족들을 위한 도시 환경 정비에 기금을 사용하고 있고, 경남 창녕시는 장년층과 고령층을 위한 파크 골프장 조성에 기금을 사용하고 있다. ‘저출산 대응’, ‘지방 소멸 대응’이라는 이름표만 붙여 사용하는 것이다.

[그림 4] 지방소멸, 안전지대는 없다



출처 : KBS

다큐가 제시하는 대안은 전남 광양시 사례다. 제철소 및 2차 전지 사업에 주력하며 특구를 지정하고 기업을 유치하려는 시의 노력, 청년 인구 유입을 목표로 마련한 주거, 출산, 육아 지원책 등을 소개한다. 굴지의 제철소를 보유하고 있는 광양시가 상대적으로 특혜 받은 지역으로 느껴져 대안이 될 수 있을지 의문이 들기도 한다. 중공업 등 대기업을 끼고

있는 지역임에도 불구하고 청년 인구 유출로 골머리를 썩고 있는 타 지역 사례들을 비교해서 제시했어도 좋았을 듯하다.

KBS <지방소멸, 안전지대는 없다>는 전국 방방곡곡을 취재하며 각 지역이 직면하고 있는 인구 감소 위기 현장을 성실하게 담아냈다. 상징성 있는 사례 선정과 주민들의 생생한 인터뷰로 그 위기를 체감할 수 있게 하고, 정부 예산이 어디에 사용되어야 하는지 그 힌트를 제시한다. 수도권과 지역의 일자리 격차가 계속 벌어지는 한 청년들은 지역을 떠날 수 밖에 없다. 우리는 문제의 본질을 되새겨야 한다. 저출생이 누적되어서가 아니라 청년 인구가 떠날 수밖에 없기 때문이라는 것을.

4. EBS(TV) 다큐멘터리K <인구대기획 초저출생 : 골든타임>, 붕괴되는 것들에 대한 대비가 필요한 지금

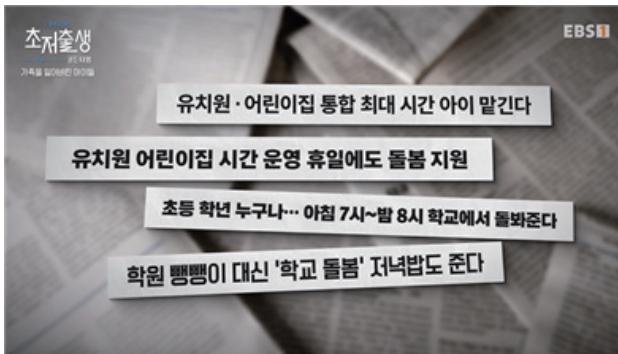
EBS는 2023년 방송된 <인구대기획 초저출생> 10부작에 이어 2024년 시즌2인 <인구대기획 초저출생: 골든타임> 6부작을 내놨다. 후속작은 ‘우리는 왜 아이를 낳지 않는가?’가 아닌 ‘우리는 왜 아이를 낳을 수 없는가?’라는 질문에 집중하며, 치열한 경쟁에만 매몰된 지금의 대한민국에서 아이를 낳고 키우기 어려운 현실을 짚고, 우리 사회가 어떻게 변해야 하는지에 대한 방안을 모색한다. 전 편에 걸쳐 지금 우리 사회가 놓치고 있는 것에 대한 여운을 남기는 시리즈로, 방대한 취재 속에서 인상적이었던 문제의식 몇 가지를 소개하고자 한다.

첫 번째는 한국에서 태어나 성인이 되기까지 겪는 가족에 대한 경험을 조명한 것이다. ‘2부. 가족을 잃어버린 아이들’편은 유아부터 대학생에 이르는 사례자 취재를 세로축으로 두고, 실험과 설문조사, 전문가 분석을 더했다.

다큐에서는 세 쌍의 부모와 아이를 대상으로 작은 실험을 진행한다. 부모에게 학교, 학원, 집을 의미하는 색깔 블록으로 아이의 실제 하루를 시각화하게 하고, 그 중 부모와 함께 보내는 시간 블록에 스티커를 붙이게 한다. 부모는 당황한다. 맞벌이 등으로 아이와 함께 보내는 시간이 너무 적었음을 눈으로 확인했기 때문이다. 이번엔 역으로 아이에게 지금의 시간표에서 부모와 함께 보내고 싶은 시간을 노란색으로 바꿔보게 한다. 집에 있는 대부분의 시간을 노란색으로 바꾸는 아이도 있었지만, 한두 시간만 바꾸는 아이도 있었다. ‘엄마가

아프면 집에 일찍 오고, 아프지 않으면 집에 늦게 온다'는 아이의 인터뷰. 아이에게 엄마가 집에 있는 것은 엄마가 아프다는 의미였다.

[그림 5] 인구대기획 초저출생 : 골든타임



출처 : EBS

가족과의 시간을 갈망하던 아이들은 중학생이 되면서 상황이 바뀐다. 학업에 대한 압박이 본격적으로 시작되면서 부모와의 갈등이 커지고 아이들의 행복지수는 낮아진다. 행복에 필요한 가치 조사에서 초등학교 4학년은 '가족'이란 답이 가장 높지만, 중학교 3학년이 되면서 '돈'으로 역전된다. 성인을 대상으로 한 국가 비교 조사에서도 마찬가지다. 인생에서 가장 중요한 가치에 대한 설문조사에서 대부분의 나라들은 '가족'을 꼽았지만, 한국만 유일하게 '물질적 가치'를 꼽았다. 노동 중심 사회에서 아이들이 축적한 가족의 경험은 본인들이 꾸릴 다음 가족에도 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다. 우리의 노동 문화를 다시 생각해야 하는 이유다.

눈여겨 볼 두 번째 문제의식은 저출생과 둘째아 이상 출산율의 상관관계에 주목한 것이다. '3부. 둘째가 사라졌다'편에서는 지금의 낮은 출산율에는 빠른 속도로 사라지고 있는 둘째아 이상 출생아 수의 영향이 있음을 데이터로 제시한다. 둘째, 셋째의 출산 결정에는 사교육비가 주요 요인으로 작동한다. 한국에서 사교육은 점점 더 어린 연령부터 시작되는데 이는 2부에서 짚은 '물질적 가치'와도 닿아있는 맥락이다. IMF 이후 경제적 성공이 중요한 가치가 되면서 내 아이가 뒤쳐지면 안 된다는 부모의 불안이 아이를 사교육 시장으로

이끌고, 부모는 하나라도 제대로 키우는 선택을 할 수밖에 없는 것이다. 이상립 박사는 이를 “행복을 추구하는 것이 아니라 성공 전략을 선택하는 과정”으로 분석했다.

[그림 6] 인구대기획 초저출생 : 골든타임



출처 : EBS

다큐 말미에 아이들에게 꿈을 묻는다. 야구 선수, 의사, 캐릭터 디자이너, 식물 유전 세포학자 등 다채로운 꿈이 쏟아진다. 그리고 질문을 바꿔 다시 묻는다. 실제 20년 후 너의 모습은 어떨 것 같느냐고. 아이들의 답변엔 현실이 묻어있다. “직장을 다니며 돈을 더 벌기 위해 알바를 뛰어야 할 것 같다”, “이도 저도 힘들어 백수일 것 같다”… 아이들은 어른의 투영이다. 우리 사회가 놓치고 있는 것은 무엇인가.

마지막으로 지역의 붕괴되는 분만·육아 인프라 현황에 주목하며, 현금 지원보다 인프라에 대한 투자가 더 효과적이고 지속가능한 대책임을 짚는 ‘1부. 인구소멸, 아이들과 함께 사라지는 것들’의 문제의식도 유의미하다. 당장 눈에 보이는 유인책으로 자자체들은 현금 지원 비중을 높이지만, 아이를 낳고 키울 수 있는 인프라가 무너지면 그 지역은 소멸로 귀결될 수밖에 없다. 한국은행이 낸 출산 지원정책 효과성 분석 보고서는 육아 인프라에 대한 예산 투여가 현금 지원보다 3배 이상 효과가 있음을 입증했다. 학교 하나, 병원 하나를 없애는 것은 건물 하나를 없애는 것 이상의 여파가 있음을 잊어서는 안 된다.

5. 나가며

라디오 다큐멘터리 <15%의 이야기> 그리고 두 편의 TV 다큐멘터리 <지방소멸, 안전지대는 없다>, <인구대기획 초저출생: 골든타임>. 이 세 편의 프로그램이 보여준 초저출생 문제의 본질을 향한 다큐멘터리적 접근을 살펴보았다. 저출생·인구 위기는 참 답이 없는 문제처럼 보이지만, 한편으로는 나와 우리 모두의 삶의 조건과 우리 사회 시스템의 지속가능성 여부를 점검하는 계기를 만들었다. 이제는 저출생이라는 이름표를 떼고 진짜 행복은 무엇인지, 좋은 교육은 무엇인지, 일이란 무엇인지, 가족이란 무엇인지, 괜찮은 인생은 무엇인지 방송을 통해 더 많은 논의의 장이 펼쳐지길 희망한다.

방송문화