

방송문화

2025. Winter

이슈

<케이팝 데몬 헌터스>가 남긴 화두

: IP를 포기한 소니, IP를 가져본 적 없는 한국

김윤지

생성형 AI 저작물 학습과 공정이용의 한계

: 학습용데이터로 이용된 뉴스콘텐츠를 중심으로

김태경

글로벌 메가 플랫폼 시대의 방송규제 합리화 방안

: 규제 협평을 넘어 규제 기준 새로 쓰기

조성동

정부광고의 효율적 집행과 공적 기능 수행을 위한

고려 사항

김희경

기획

공정하고 합리적인 재송신 대가란 있는 것일까

: <지상파~IPTV 재송신료 연구 : 내쉬 협상해의 적용>

이용정

생성형 AI의 지상파 방송 뉴스 데이터 이용의

적정 대가는?

변상규

해외진단

AI와 저작권의 균형을 모색하는 EU·프랑스의 실험

이원

미국 공영방송 지원체계와 CPB 폐지의 파장

배수영

방송현장

AI는 지역소멸의 대안이 될 수 있는가

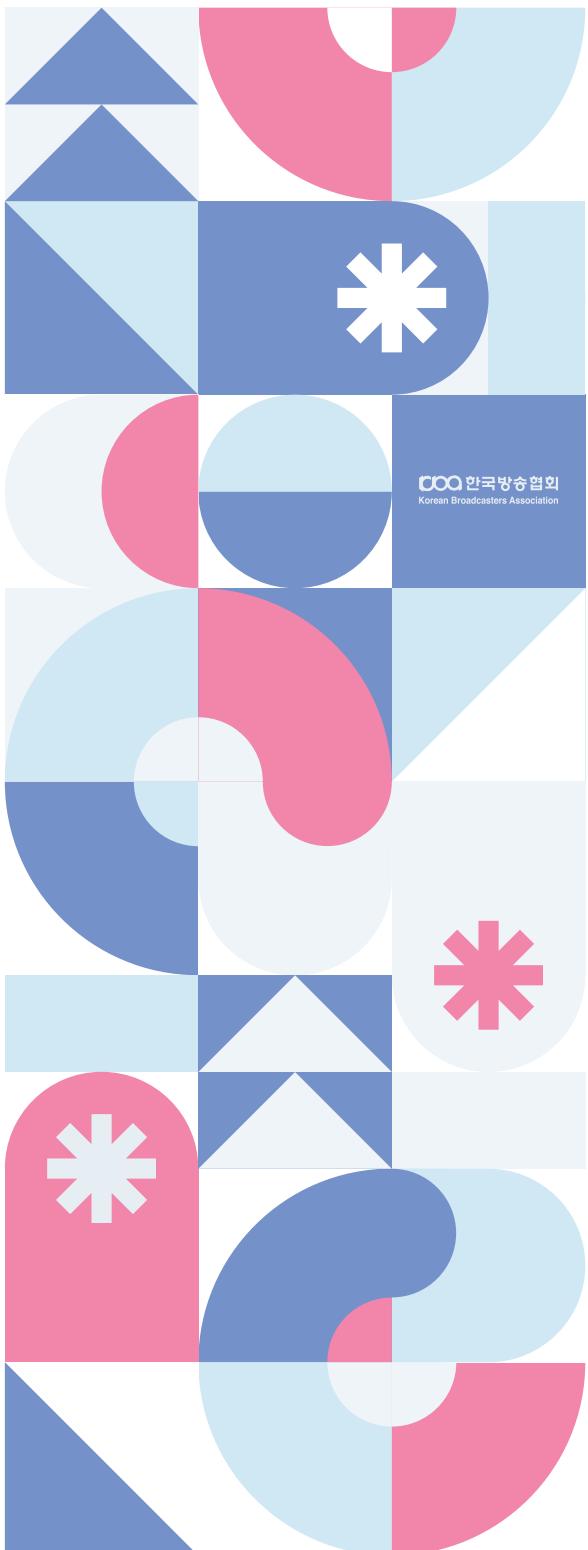
: 지역MBC 8개사 공동제작 '지역생존 AI 프로젝트

- 우리 고향, 부탁해!' 12부작 제작 과정의 액션리서치

이승현

시대를 초월한 무대 : KBS '이 순간을 영원히'

박지영



방송문화

Broadcasting Culture

2025년 겨울호(통권 제435호)

eISSN 2982-8147

발행인 방문신 회장

편집인 남상석 사무총장

발행일 2025년 12월 19일

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

〈케이팝 데몬 헌터스〉가 남긴 화두 : IP를 포기한 소니, IP를 가져본 적 없는 한국	김윤지	03
생성형 AI 저작물 학습과 공정이용의 한계 : 학습용데이터로 이용된 뉴스콘텐츠를 중심으로	김태경	13
글로벌 메가 플랫폼 시대의 방송규제 합리화 방안 : 규제 형평을 넘어 규제 기준 새로 쓰기	조성동	31
정부광고의 효율적 집행과 공적 기능 수행을 위한 고려 사항	김희경	43

□ 기획

공정하고 합리적인 재송신 대가란 있는 것일까 : 〈지상파-HPTV 재송신료 연구 : 내쉬 협상해의 적용〉	이용정	55
생성형 AI의 지상파 방송 뉴스 데이터 이용의 적정 대가는?	변상규	71

□ 해외진단

AI와 저작권의 균형을 모색하는 EU·프랑스의 실험	이원	89
미국 공영방송 지원체계와 CPB 폐지의 파장	배수영	97

□ 방송현장

AI는 지역소멸의 대안이 될 수 있는가 : 지역MBC 8개사 공동제작 '지역생존 AI 프로젝트' – 우리 고향, 부탁해' 12부작 제작 과정의 액션리서치!	이승현	107
시대를 초월한 무대 : KBS '이 순간을 영원히'	박지영	123

1. 이슈

〈케이팝 데몬 헌터스〉가 남긴 화두

김윤지

: IP를 포기한 소니, IP를 가져본 적 없는 한국

생성형 AI 저작물 학습과 공정이용의 한계

김태경

: 학습용데이터로 이용된 뉴스콘텐츠를 중심으로

글로벌 메가 플랫폼 시대의 방송규제 합리화 방안

조성동

: 규제 형평을 넘어 규제 기준 새로 쓰기

정부광고의 효율적 집행과 공적 기능 수행을 위한

김희경

고려 사항

〈케이팝 데몬 헌터스〉가 남긴 화두 : IP를 포기한 소니, IP를 가져본 적 없는 한국

김윤지
한국수출입은행 해외경제연구소 수석연구원

목차

- 1 〈케이팝 데몬 헌터스〉의 성공은 누구의 것인가
- 2 제작과 납품으로 성장한 K-콘텐츠 산업의 한계
- 3 〈케이팝 데몬 헌터스〉 제작사 소니의 선택
- 4 나가며

요약

〈케이팝 데몬 헌터스〉는 한국적 소재를 기반으로 제작됐지만, 실제 성과는 소니와 넷플릭스의 IP 전략이 만들어낸 결과다. 한국은 제작 실력은 향상시켜 왔지만 제작과 납품 중심으로 발전해 온 탓에 IP를 직접 소유하고 활용한 경험이 거의 없었다. 이 때문에 IP 확장, 유통, 2차 사업화 능력을 배양하지 못했다. 소니는 영화·음악·게임을 아우르는 IP 구축 능력과 글로벌 협업력을 갖췄음에도 팬데믹 시기 신규 IP 위험을 감안해 넷플릭스 오리지널 방식을 선택했다. 콘텐츠 산업이 그만큼 고위험·고비용 구조이기 때문이다. 향후 한국 기업들도 더 높은 성과를 거두기 위해 제작을 넘어 IP를 직접 보유하고 활용할 수 있는 자본 구조와 장기 개발 체계, 협업 기반을 갖춘 생태계를 구축해야 한다.

1. <케이팝 데몬 헌터스>의 성공은 누구의 것인가

[그림 1] <케이팝 데몬 헌터스> 포스터



출처 : 넷플릭스

<케이팝 데몬 헌터스>가 전 세계적으로 큰 성공을 거두면서 파장이 크다. 이 작품은 K-팝이라는 글로벌한 문화 현상을 바탕으로 만들어진 콘텐츠로, 넷플릭스를 통해 전 세계에 유통되면서 시청자들에게 강력한 인상을 남겼다. K-팝을 소재로 한 콘텐츠는 과거에도 조금씩 소개되어 왔지만 <케이팝 데몬 헌터스>는 그 규모와 영향력에서 비교하기 어려운 성공을 거두었다. 애니메이션의 성공에 그치는 것이 아니라 각종 차트를 휩쓸 정도로 음원이 인기를 끌고, 완구, 의류, 코스튬 등 굿즈와 라이선싱을 통한 상품화가 계속 확대되고 있다. 무엇보다 후속작, 스피너, 유니버스로 이어질 수 있는 미디어 프랜차이즈로 확장이 가능하도록 팬덤이 커지고 있다는 것도 특징이다. <케이팝 데몬 헌터스>의 성공은 K-팝이라는 특정 문화 아이템이 전 세계적인 흥행 요소로 자리잡을 수 있음을 보여줘, 한국의 소재를 어떻게 다루고 활용할 것인가에 대해 큰 화두를 던져준 셈이다.

하지만 이 성공을 바라보는 시각에는 여러 복잡한 감정들이 섞여 있다. 대표적인 것 가운데 하나가 “이 성공은 누구의 것인가?”라는 질문이다. 많은 한국인들은 한국적 소재로 만들어진 이 작품의 성공을 한국의 것이라고 자랑스러워하지만, 실상 <케이팝 데몬 헌터스>는 한국 콘텐츠가 아니다. 글로벌 플랫폼인 넷플릭스의 투자를 받아 소니에서 제작한 작품으로, 엄밀히는 미국 넷플릭스가 소유한 미국 콘텐츠일 뿐이다. 넷플릭스와 같은 OTT 플랫폼은 단순히 콘텐츠를 유통만 하는 것이 아니라, 콘텐츠의 IP¹를 소유해 다양한 상품으로 활용하는 권한까지 가지고 있다.

이 콘텐츠에 우리 지분을 주장하고 싶다면, 적어도 제작을 했거나 투자를 했어야 하는데 우리는 소재를 제공한 것밖에 없다. 소재의 활용에는 허락이 필요한 것도 아니다. 그런데 많은 한국인들은 마치 우리의 성공을 “뺏긴” 것처럼 이야기한다. 한국은 그동안 콘텐츠를 만들면서 IP로 사업을 확장하는 작업을 제대로 구현해 본 적이 없다. 한 번도 가져본 적 없는 보물을 두고, 내가 만들 수도 있었으니 “뺏긴 것이다”라고 되뇌고 있는 셈이다. 냉정하게 이야기한다면, 우리가 투자하고 제작했다면 이런 성공을 거두지도, IP를 활용한 사업화를 유연하게 해내지도 못했을 가능성이 높다. 뺏겼다고 되뇌기 보다는 지금이라도 우리가 이런 작품을 제작해 성공할 수 있을까를 한번 점검해 보는 게 필요한 이유다.

그동안 우리는 글로벌 플랫폼 체계 안에서 글로벌 시장의 시각에 맞춘 제작 역할을 잘 수행하는데 성공했다. 사실 이것만 해도 어려운 작업이었다. 하지만 점점 더 높은 고지에 올라서면서 직접 IP를 소유하며 콘텐츠 비즈니스를 전개해야 할 필요성을 절감하고 있다. 이것이 <케이팝 데몬 헌터스>의 성공을 바라보면서 우리가 얻은 성과다. 글로벌 플랫폼과 협력하면서 콘텐츠 공급자의 역할을 하게 된 것도 자부심 넘치지만, 여기에서 한 단계 올라서는 게 필요하다는 것을 자각하게 된 것도 중요하다는 이야기다. 이와 같은 문제의식을 발전시키기 위해 이제까지 한국 콘텐츠가 제작·유통되었던 방식들을 복기해 보면서 무엇을 바꿔가야 하는지 생각해 보고자 한다. 세계적인 기업들과는 어떤 차이가 있는지도 비교해 보도록 하겠다. IP사업에 나서기 위해 우리가 변화해야 하는 지점에 대해서도 함께 살펴본다.

1) 지식재산권(Intellectual Property, IP)은 인간의 창조적 활동 또는 경험 등에 의해 창출되거나 발견된 지식·정보·기술, 사상이나 감정의 표현, 영업이나 물건의 표시, 생물의 품종이나 유전자원, 그 밖에 무형적인 것으로서 재산적 가치가 실현될 수 있는 것에 대한 권리를 말한다(‘지식재산기본법」 제3조 제1호, 제3호).

2. 제작과 납품으로 성장한 K-콘텐츠 산업의 한계

우리나라 콘텐츠 제작의 역사, 특히 현재 넷플릭스 등을 통해 유통되는 드라마 시리즈를 제작해 온 과정에서 IP라는 단어가 등장한 것은 그리 오래되지 않는다. 콘텐츠 사업자에게 IP 확보가 중요한 까닭은 기본적으로 해당 콘텐츠를 여러 판매처에 판매할 권리를 갖기 때문이다. 단순히 판매하는 권리에 그치는 것이 아니라 해당 콘텐츠의 2차 사업 다각화를 위한 결정 권리와 수익권, 배분권도 갖는다. 콘텐츠를 만든 사업자가 이런 권리를 갖는 게 당연해 보이지만 오랫동안 우리나라 영상산업계에서는 이것이 당연하지 않았다.

우리나라 방송산업에서는 오랜 기간 동안 제작비 조달의 문제가 크지 않았다. 1990년대 방송 3사 체제가 갖춰진 이후 경기 호황기와 컬러 TV 확대가 맞물리면서 TV 광고는 넘쳐났고, 방송사들은 더 높은 광고 수익을 거두기 위해 시청률 높은 드라마만 만들면 됐기 때문이다. 광고 수익을 두둑이 챙긴 방송사 덕분에 넉넉하지는 않아도 제작비 걱정을 하며 드라마를 만들 일은 많지 않았다. 게다가 과거에는 우리 제작 수준도 높지 않아, 높은 제작비 없이도 드라마들을 쉽게 만들어 내곤 했다.

이와 같은 환경은 외주 제작 시스템이 들어선 이후에도 크게 변하지 않았다. 방송사들은 외주 제작사에 드라마를 발주하면서 제작비를 제공하는 대신 IP를 비롯한 제반 권리들을 확보하곤 했다. 외주 제작사의 입장에서는 제작비를 조달하는 것이 중요했기 때문에 제반 권리를 넘기는 관행을 받아들일 수밖에 없었다. 방송사들은 제작사로부터 IP를 확보해 수출 등 2차 판매를 하곤 했으나, 높은 수익을 거두는 경우가 드물어 핵심 쟁점으로 떠오르는 경우가 드물었다. 무엇보다 제작사들이 IP를 확보해도 이를 통해 또 다른 수익을 거둘 수 완이 거의 없고 직접 나서기도 어려워 IP 확보에 큰 관심이 없었다. 즉, IP로 벌어들일 수 있는 수익이 제한된 탓에 IP 확보가 그리 중요한 과제가 아니었다는 이야기다.

2010년대 중반 넷플릭스와 같은 글로벌 OTT가 등장해 한국 드라마 산업을 재편하기 시작하면서 우리나라에서도 IP라는 단어가 떠오르기 시작했다. 글로벌 OTT 진입 초반만 해도 그런 논란은 없었다. 방송사에 비해 글로벌 OTT는 후한 대우를 해줬다. 제작비를 아슬아슬하게 지불해주는 방송사에도 IP를 넘겨왔는데, 제작비에 10~15%의 마진까지 덧붙여 주는 글로벌 OTT에게 IP를 넘기는 것은 그리 이상한 일이 아니었다. 그만큼 우리 제작사들은 제작비 확보 외에는 다른 것을 신경 쓸 수 있는 여력이 없는 상태에서 산업을 성장시켜 온 셈이었다.

IP 확보 논란에 불이 붙은 것은 2021년 넷플릭스를 통해 선보인 <오징어게임>이 세계적으로 유례없는 성공을 거두면서부터였다. 시리즈가 높은 성공을 거두었는데도 IP를 OTT에게 제공하고 전체 제작비를 받는 오리지널 제작 계약을 해 추가 수익을 얻을 수 없었기 때문이다. 채널 방영을 통한 광고수익 외에 별다른 수익 창출이 없었던 방송사와 달리, 글로벌 OTT는 높은 수익을 올릴 수 있었기에 IP의 가치도 비례해 커질 수 있었다. OTT의 등장으로 비로소 IP는 제작비보다 더 높은 가치가 있다는 것을 인식하기 시작했고, 그런 가능성 때문에 모두 IP를 이야기하기 시작했다.

하지만 이런 논의에 앞서 생각할 중요한 문제가 있다. IP를 소유한 사업자가 제작비 이상의 수익을 거두는 경우가 실제로 많이 존재하는가, 누가 IP를 통해 수익을 올릴 수 있는가 하는 문제다. 실제로 IP로 제작비 이상의 수익을 올리는 경우가 드물다면 IP 소유 여부가 핵심 쟁점이 되기 어렵다. 최근 TV 시청률 저조로 광고 수익이 떨어지면서 방송사 등에서 과거처럼 IP 소유를 강하게 주장하지 않는 이유도 이 때문이다. 어차피 IP를 보유해도 큰 수익으로 이끌지 못하고 제작비를 지불할 여력도 없어지자 방송사들도 IP를 포기한 것이다.

즉, 한국의 사업자들에게 IP란 가능성의 영역으로 남아 있을 뿐, 그 누구도 이를 통해 높은 수익을 거둬본 적 없는 미지의 세계다. 그런 상황에서 <케이팝 데몬 헌터스>의 성공이 부각되자 또다시 IP 이야기가 떠오르기 시작했다. 이제 생각해 봐야 할 지점은 실제로 우리가 IP를 가지고 있었다면 이것을 활용할 능력이 있었을까의 문제다. 그러려면 해당 콘텐츠를 여러 곳에 유통시킬 판매력도 있어야 하고, IP를 가지고 여러 사업으로 펼쳐낼 수 있는 기획력과 파트너도 있어야 한다. 이제까지 콘텐츠를 잘 만들어 납품 실력을 키워오는 데 주력해 온 우리는 미처 갖추지 못한 경험과 능력이다. 과거 우리의 콘텐츠를 해외에 판매할 수 있을까를 걱정 하던 시대와 비교한다면 분명 진일보한 결과이지만, 새로운 능력을 갖추는 게 필요해진 것이다. 마치 제조업 성장 과정에서 해외 OEM²⁾이나 ODM³⁾ 방식으로 수출해 오던 기업들이 자체 브랜드의 필요성을 절감해 직접 유통, 마케팅, 기획, 디자인 능력을 갖추기 시작하는 것과 비슷한 단계에 들어선 셉이다.

2) Original Equipment Manufacturing : 주문자 상표 부착 생산으로 유통망을 구축한 주문업체에서 생산성을 가진 제조업체에 자사 상품을 제조하도록 위탁한 뒤 주문자의 브랜드로 판매하는 방식

3) Original Development Manufacturing : 제조자 개발 생산으로 주문자가 제조업체에 생산을 위탁하면 제조업체가 제품을 개발·생산해 주문자에게 납품하고 주문업체는 제품을 유통·판매하는 형태

3. <케이팝 데몬 헌터스> 제작사 소니의 선택

IP를 확보하는 것이 중요한 과제이기는 하지만 때로는 선택의 기로에 놓일 수도 있다. 이를 이해하기 위해 <케이팝 데몬 헌터스>를 제작한 소니의 사례를 살펴보는 것이 필요하다. 소니는 1980~90년대부터 영화·음악·게임을 아우르는 복합 엔터테인먼트 기업으로 변신해 산하에 많은 콘텐츠 기업들을 보유하고 있다. 1989년 미국 컬럼비아 픽처스를 인수해 1991년 이름을 바꾼 소니 픽처스 엔터테인먼트(SPE)가 영화·드라마·애니메이션·배급을 담당한다. <케이팝 데몬 헌터스> 제작을 주도한 소니픽처스애니메이션(SPA)은 소니 픽처스 엔터테인먼트(SPE) 산하의 애니메이션 전문 제작사다. 소니 뮤직 엔터테인먼트(SME)는 글로벌 음반사로서 BTS, 아델, 비욘세 등이 속한 레이블과 파트너십을 맺고 있고, 일본 본사 산하에는 애니메이션 전문 자회사 애니플렉스가 있다. 또 소니 인터랙티브 엔터테인먼트(SIE)는 플레이스테이션과 게임 소프트웨어를 중심으로 전 세계 게임 시장에서 막강한 영향력을 발휘한다. 이렇게 영화·음악·게임이 삼각축을 이루고, 여기에 전자·이미징 기술을 결합해 소니 그룹은 'IP 생산과 확장'에 집중하는 기업 집단으로 진화했다.

[그림 2] <스파이더맨> 스클리프트



출처 : 소니픽처스

소니는 이러한 체계 속에서 <브레이킹 배드>, <크라운> 같은 TV 드라마 작품을 제작하며 역량을 축적했고, <스파이더맨>, <쥬만지>, <고스트버스터즈>와 같은 장기 프랜차이즈도 구축해 왔다. 즉 한 작품을 단일 콘텐츠가 아니라 유니버스 차원에서 기획하고 영

화·애니메이션·머천다이즈·게임·음악으로 확장하는 방식에 익숙한 기업이다. 단순 제작 중심의 한국 기업과는 구조적 차이를 가진다. <케이팝 데몬 헌터스> 역시 ‘K-팝 × 애니메이션 × 글로벌 팬덤’을 결합한 새로운 형태의 IP로 설계되었고, 이 전략적 사고는 소니의 기업적 경험에서 비롯되었다고 볼 수 있다.

IP를 다양하게 활용한다는 점은 일본 콘텐츠의 특징이기도 하지만 소니는 일본 내 여타 콘텐츠 기업들과는 다른 차별적인 특징도 가지고 있다. 많은 일본 내 영화·애니메이션은 제작위원회 시스템으로 제작된다. 제작위원회 시스템은 방송사, 광고사, 출판사, 완구업체가 공동 출자하는 구조로, 위험은 분산되지만 IP 소유권이 분산돼 확장성이 조금 떨어질 수도 있다. 소니는 이 구조에 얹매이지 않고 판권을 단독 보유하는 형태를 취해 자유롭게 사업을 펼친다. 자본이 넉넉하기 때문에 가능한 것이지만, 헐리우드식 스튜디오 시스템을 활용해 IP를 영화·애니메이션·드라마·게임·머천다이즈·테마파크로 확장한다. <스파이더맨> 프랜차이즈는 그 대표 사례다.

여기에 소니가 가진 ‘글로벌 협업 능력’도 중요하다. 소니는 여러 국가의 제작사, 애니메이션 스튜디오, 음악 레이블과 함께 오랜 기간 프로젝트를 진행하면서 각 시장의 문화적 특성과 팬덤 구조를 이해하는 노하우를 쌓아왔다. 이번 <케이팝 데몬 헌터스> 프로젝트에서도 한국의 K-팝 정서, 미국·유럽의 애니메이션 소비 패턴, 글로벌 K-컬처 팬덤의 동선을 통합적으로 고려해 작품을 설계할 수 있었던 이유가 여기에 있다.

그렇다면 중요한 질문이 남는다. <케이팝 데몬 헌터스>는 넷플릭스 오리지널 라인업으로 제작돼 넷플릭스가 IP 소유권을 모두 갖는 구조다. 이렇게 강력한 IP 활용 능력을 가진 소니라면 왜 이번 작품의 IP를 확보하지 않고 투자를 받았을까 하는 의문이 들 수밖에 없다. 이것은 천하의 소니라 하더라도 콘텐츠 산업에서는 리스크 등을 감안해 유연한 선택을 하기 때문이다.

<케이팝 데몬 헌터스>는 기획 초기부터 ‘리스크가 큰 장기 프로젝트’였다. K-팝의 세계관, 새로운 캐릭터 개발, 팬덤 지향적 음악 제작 등으로 구성돼 사전 기획 단계에도 상당한 시간이 필요했기 때문이다. 여기에 한 번도 시도되지 않았던 ‘K-팝 기반 신규 IP’라 시장 예측도 어려웠다. 이 때문에 2018년부터 시작된 메기 강의 최초 기획은 제작사와 투자사를 찾는 데 어려움을 겪어야 했다. 오랜 시간을 거쳐 소니와 넷플릭스가 제작을 결정한 것은

2021년에 이르러서였다. 이후 4년여의 제작 기간을 거쳐 2025년에 발표되기까지 약 7년이나 걸려야 했다.

제작이 결정된 2021년은 코로나19 여파로 투자시장이 극도로 위축되었던 때였다. 세계 극장산업은 무너졌고, 애니메이션·가족영화·음악 기반 프로젝트처럼 초기 개발비가 많이 필요한 장르는 투자받기가 더 어려운 때이기도 했다. 이런 환경에서 소니는 전통적인 방식, 즉 시나리오 개발 → 프리 프로덕션 → 파이낸싱 확보 → 해외 배급사와 공동 투자로 이어지는 방식을 취할 수 없었다. 글로벌 스튜디오들도 기존 프랜차이즈를 제외한 신규 IP 투자에는 조심스러웠기 때문이다. 반면 넷플릭스는 팬데믹을 계기로 오리지널 콘텐츠 투자를 확대하던 때였고, 세계 애니메이션 수요도 급증하고 있었다. 넷플릭스는 장르 실험, 문화 융합적 세계관, 팬덤 중심의 음악 IP 결합이라는 새로운 형태의 프로젝트를 선호하기도 했다. 결과적으로 소니는 리스크가 큰 신규 프로젝트를 안정적으로 추진하기 위해 넷플릭스와 오리지널 라인업 계약을 선택한 것이었다.

4. 나가며

소니가 IP를 확보하지 않고 넷플릭스 투자를 받아 <케이팝 데몬 헌터스>를 제작한 데에는 나름대로 이유가 있었다. 팬데믹 시기라는 특수한 투자 환경, 신규 IP 개발의 리스크, 장기 개발이 필요한 사전 제작 구조, 글로벌 확산을 위한 플랫폼 파워 필요성 등 여러 요인이 결합된 결과였다. 소니는 다양한 IP 비즈니스 경험과 글로벌 협업 인프라를 갖고 있었지만, 팬데믹 시기의 리스크 환경 속에서 ‘플랫폼 중심의 IP 소유 구조’를 전략적으로 수용한 것이었다.

소니처럼 오랫동안 IP를 축적해 온 기업조차 리스크가 커지는 순간에는 IP 소유권을 플랫폼에 넘기는 선택을 할 수밖에 없는 것이 글로벌 콘텐츠 산업의 현실이다. 세계 최고 수준의 IP 운영 능력을 가진 기업도 높은 시장의 변동성 앞에서는 선택을 한다. 그만큼 콘텐츠 산업이 고위험·고비용 구조이기 때문이다. IP를 확보하려면 자본과 기획력도 필요하지만 실패로 귀결되었을 때 그 결과를 감당할 능력도 있어야 한다. 성공하는 때에는 누구나 IP를 이야기하지만 실패의 결과는 참담할 수도 있다.

우리가 소니에게서 얻어야 할 시사점이 있다면 어떤 플랫폼과도 협상할 수 있는 ‘슈퍼 갑’의 위치를 유지하는 전략을 구사하고 있다는 점이다. 소니는 자체 스트리밍 서비스를 운영하지 않는다. 플랫폼을 운영하면 방대한 인프라 비용, 구독자 유지 경쟁, 기술 업그레이드 부담을 떠안아야 하지만, 소니는 그 위험을 회피하면서도 IP를 원하는 모든 플랫폼이 먼저 손을 내밀 수 있는 구조를 만들었다. 시장 상황에 따라 넷플릭스와도 협력하고, 필요하면 애플·아마존과도 계약하며, 극장·게임·애니메이션으로도 확장할 수 있는 폭넓은 선택지를 가져간다. 즉 소니는 플랫폼의 부침에 영향을 받지 않으면서, IP를 중심으로 시장 변화에 따라 최적의 파트너를 고를 수 있는 위치를 점했다. <케이팝 데몬 헌터스>처럼 필요에 따라서는 IP를 포기하기도 하지만, 불확실성이 큰 글로벌 콘텐츠 시장에서 다른 제작사들이 갖기 어려운 구조적 우위라고 할 수 있다. 그런 위치에 있었기에 선택지를 가질 수도 있었다.

한국 기업들도 이와 같은 전략적 우위를 확보하기 위해서는 단순히 제작 역량을 강화하는 것과는 다른 구조적인 변화를 해야 한다. 무엇보다 장기 개발에 투자할 수 있는 자본 구조가 마련되어야 한다. 소니가 <스파이더맨>, <쥬만지>, <고스터버스터즈> 같은 프랜차이즈를 유지할 수 있었던 이유는 기획-개발-확장까지 수년에 걸친 준비를 감당할 수 있는 재무적·조직적 기반이 있었기 때문이다. 한국 기업은 대부분 한 작품의 제작과 흥행에 성패가 걸리는 단기 수익 구조에 머물러 있어, 장기 개발형 IP를 육성하는 데 필요한 시간과 리스크를 감당하기 어렵다.

IP를 여러 산업과 매체로 확장할 수 있는 협업 능력도 필요하다. 소니는 오랜 시간을 거쳐 영화·애니메이션·게임·음악·완구를 연결해 하나의 IP가 여러 수익원을 만들도록 설계하는 능력을 키워 왔다. 한국 기업들도 조금씩 IP를 기반으로 게임사·음악 레이블·패션·머천다이즈 기업과 협업하는 경험을 쌓아야 한다. 한 번도 가보지 않은 길이라 성공 사례가 나오는 것도 중요하다. 하지만 계속 늦출 수만은 없다.

IP 활용 능력이 있어야 슈퍼 갑이 되는가, 아니면 슈퍼 갑이 되어야 IP 선택권을 가질 수 있는가는 사실 닫이 먼저냐, 달같이 먼저냐처럼 어려운 문제다. 자본력도 있어야 하고 경험도 있어야 하는데 어느 것 하나 쉽지 않다. 다만, 이 두 개의 선택지가 하나의 길에서 만난다는 점은 분명하다. 이제까지 우리는 잘 제작하는 능력을 키우는 데 중점을 두어 왔고,

어느 정도 성공을 거두었다. 이제 다음 단계로 넘어가기 위해서는 잘 팔고 잘 협력하는 능력을 배양해야 한다. 10여 년 전 우리는 우리가 만든 콘텐츠를 세계인이 보는 것을 쉽게 상상해 본 적 없다. 하지만 그 변화를 만들어 냈다. 다음 단계 역시 비슷한 과정을 밟게 되리라 믿는다.

이슈

생성형 AI 저작물 학습과 공정이용의 한계 : 학습용데이터로 이용된 뉴스콘텐츠를 중심으로

김태경

법무법인 케이씨엘 변호사

목차

- 1 들어가며
- 2 생성형 AI의 뉴스콘텐츠 학습에 대한 공정이용 규정의 적용 가능성
- 3 텍스트 및 데이터 마이닝(TDM) 면책 규정 도입의 문제점
- 4 생성형 AI 기업과 미디어 창작자의 상생 발전을 위한 제언
- 5 맺음말

요약

생성형 AI의 급격한 확산은 뉴스콘텐츠의 소비 방식을 ‘제로 클릭(zero click)’ 형태로 변화시키며 미디어 생태계의 조립을 위협하고 있다. 이 글은 이러한 기술적 전환기에 생성형 AI의 뉴스콘텐츠 학습이 우리 저작권법상 공정이용 법리에 부합하는지를 최근 미국 판례와 대법원 판례를 통해 비판적으로 검토한다. 상업적 목적의 AI 학습은 원저작물의 현재 및 잠재적 시장을 침해하는 ‘무임승차’ 행위로서 공정이용으로 정당화되기 어려우며, 성급한 TDM 면책 도입은 창작 생태계를 훼손하여 결과적으로 AI 산업의 지속가능성마저 저해할 우려가 있음을 지적한다. 지속 가능한 AI 혁신과 창작 생태계의 공존을 위해서는 학습용데이터의 투명한 공개 의무화와 뉴스 콘텐츠 가치에 부합하는 정당한 보상 체계의 확립이 필수적임을 제언한다.

1. 들어가며

바야흐로 인공지능(이하 ‘AI’)의 시대다. 2022년 11월, 오픈AI(OpenAI)가 별다른 홍보 없이 조용하게 출시한 챗GPT(ChatGPT)가 AI 역사 및 현대사에 유례없는 파급력을 가져온 이래, 생성형 AI는 언어, 이미지, 영상을 자유자재로 만들어내며 인간 고유의 영역이라 여겨졌던 ‘창작’의 성역까지 허물고 있다. 이제 AI는 단순한 기술적 도구를 넘어 전 세계 산업의 지형을 송두리째 재편하는 ‘게임 체인저(game changer)’로 확고히 자리 잡았다. 우리나라 정부 역시 ‘인공지능 3대 강국’ 도약을 목표로 달려가고 있다.

그러나 이 화려한 기술 혁신의一面에는 미디어 생태계의 존립을 위협하는 어두운 그림자가 드리워져 있다. AI를 개발하고 고도화하기 위해서는 수많은 콘텐츠를 수집·가공하여 데이터베이스를 구성한 다음 이를 인공 신경망에 전달하여 학습시키는 과정이 필수적인데, 이 과정에서 학습용데이터에 포함된 저작물에 대한 복제·전송 등의 행위가 필연적으로 수반되기 때문이다. 이로 인해 AI 학습과 관련한 저작권 침해 문제가 대두되고 있다.¹⁾

아울러, 이러한 AI 학습의 결과는 원작자의 생존 기반을 파괴하는 시장대체로 직결되고 있다. 뉴스콘텐츠의 상황은 더욱 심각하다. 과거 포털 사이트가 뉴스 유통의 관문(gateway) 역할을 했다면, 이제 생성형 AI는 뉴스 소비의 종착지(destination)가 되어 가고 있다. 이용자들은 더 이상 언론사 홈페이지나 포털 뉴스 페이지의 링크를 클릭하지 않는다. AI 챗봇이 뉴스 기사를 학습해 제공하는 정교한 요약 답변만으로 정보 욕구를 충족하는 이른 바 ‘제로 클릭(zero click)’ 시대가 도래한 것이다. 실제로 구글이 검색 결과 상단에 AI 요약을 노출하는 ‘AI 오버뷰(AI Overview)’를 도입한 이후, 미디어 업계의 트래픽은 최대 40%까지 급감했다는 충격적인 보고가 이어지고 있다.²⁾ 이는 AI가 뉴스의 유통을 보조하는 수단을 넘어, 뉴스 미디어의 수익 모델을 근본적으로 파괴하는 대체제로 기능하고 있음을 시사한다.

1) 이와 관련하여 2023년 12월 27일 미국 뉴욕타임스(NYT)가 오픈AI(ChatGPT)와 Microsoft(Bing Chat, 현재 Copilot)를 상대로 GPT 대규모언어모델(LLM)을 훈련시키는 데 뉴스저작물을 무단 이용하였다는 이유로 미국 뉴욕 남부지방법원(US District Court, Southern District of New York)에 제기한 저작권 침해소송이 많이 알려져 있으며, 이 소송은 뉴스 언론사가 인공지능사업자를 상대로 제기한 최초의 소송이다. 2025년 1월 13일 우리나라에서도 지상파3사가 네이버 등을 상대로 유사한 내용의 소송을 제기했으며, 현재 진행 중이다.

2) 한국저작권위원회, “구글 AI 오버뷰 도입 후 미디어업계 트래픽 감소와 대응 현황”, ‘저작권 이슈 브리프’, 2025-8-4호, 2025.

이러한 위기 속에서 2026년 1월 22일 시행을 앞둔 「인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법」(이하 “인공지능기본법”) 역시 깊은 우려를 안겨주고 있다. 해당 법률은 우리나라 AI 규제체계의 기본 프레임을 처음 설정한 법률이라는 점에서 의의가 있으나, AI 산업의 ‘진흥’에 방점이 찍혀 있을 뿐, AI 학습에 이용된 수많은 저작물에 대한 학습용데이터 공개나 보상 체계와 같은 권리자 보호 장치는 사실상 공백 상태로 남겨두었기 때문이다.³⁾

이 글은 학술적 엄밀성을 갖춘 심층 논문이라기보다는 급변하는 AI 시대에 우리가 놓치지 말아야 할 법적 문제를 환기하기 위한 시론적 성격의 글이다. 이에 AI 기업들이 무단 학습의 면죄부로 삼고 있는 ‘공정이용(Fair Use)’ 법리를 재검토하고, 왜 뉴스콘텐츠의 AI 학습이 법리적으로 공정이용으로 정당화될 수 없는지 개괄적으로 분석한다. 나아가 무분별 한 텍스트 및 데이터 마이닝(Text and Data Mining, 이하 “TDM”) 면책 도입의 위험성을 경고하고, AI 기업과 미디어 창작자가 공존하기 위한 법적 과제를 제언하고자 한다.

2. 생성형 AI의 뉴스콘텐츠 학습에 대한 공정이용 규정의 적용 가능성

1) 생성형 AI 개발·활용과 관련한 저작권 침해의 문제

생성형 AI 개발·활용 과정에서 발생할 수 있는 저작권 침해 문제는 다양한 형태로 나타날 수 있지만 주로 두 가지 측면에서 논의되고 있다. 첫째는 AI 학습 단계에서의 침해 가능성이 있고, 둘째는 AI 산출 단계에서의 침해 가능성이 있다. 이 둘은 밀접하게 연결되어 있지만, 법적 평가상 별개의 침해 행위로 다뤄질 수 있으며, 그 판단기준과 입증방식 역시 구별 될 수 있다.

AI 학습 단계에서의 저작권 침해는 기존 저작물에 대한 수집·가공을 통해 대규모 학습용데이터 세트를 구축하고 이를 인공 신경망에 전달하여 기계학습에 활용하는 일련의 행위에서 발생한다. 저작물을 포함한 학습용데이터 세트가 권리자의 동의 없이 사용될 경우, 이는 복제권 및 전송권 침해에 해당할 수 있다. 전통적인 저작권 침해 판단 구조는 의거

3) 과학기술정보통신부는 2025. 11. 12. 인공지능기본법 시행령 제정안을 입법예고한 바 있다.

성과 실질적 유사성 기준에 따라 구성되기 때문에 AI 학습 단계에서의 침해 문제를 원저작물과 AI 산출물과의 유사성의 관점에서 판단하고 이와 연결 짓는 견해도 제기되나, AI 학습 단계는 AI 산출 단계 이전에 원저작물의 이용을 완결하기 때문에, 예컨대 최종 AI 산출물이 원저작물과 유사하지 않다는 이유만으로 그 이용의 위법성이 자동적으로 해소된다고 보기 어렵다. AI 학습 그 자체가 침해의 본질이라는 점에 주목할 필요가 있다.

AI 산출 단계에서의 저작권 침해는 별도의 침해태양(침해유형)으로서 AI 산출물이 특정 저작물에 의거하고 있는지 여부와 표현의 실질적 유사성이 존재하는지 여부가 침해 판단의 핵심이 될 것이다. 문제는 AI가 수많은 저작물을 혼합하여 새로운 산출물을 생성하기 때문에, 그 표현이 단일 원저작물에 명백히 의거했다고 보기 어려운 경우가 있을 수 있다는 점이다. AI 산출물이 다수의 저작물을 변형·융합한 형태일지라도 그 핵심 표현을 그대로 모방했다면 독립적인 침해로 평가될 수 있을 것이다.

이 글에서 주로 다룬 부분은 AI 학습 단계에 관한 것으로, AI 기업들은 AI 학습의 저작권 문제에 대해 일정한 조건을 충족할 경우 저작권 보호의 예외를 인정하는 TDM 면책 적용을 주장하며(우리나라는 아직 TDM 면책 규정을 도입하지 않았다), 아울러 일반적·포괄적 저작재산권 제한 사유인 공정이용(Fair Use) 규정을 통해 면책된다고 주장하고 있다.

2) 생성형 AI의 저작물 학습에 대한 공정이용 규정의 적용 가능성

(1) 2025년, 3건의 미국 판결의 시사점

미국 저작권법 제107조에서는 저작물의 이용이 공정이용에 해당하는지를 판단하는 기준으로 ①제1요소 : 이용의 목적 및 성격(the purpose and character of the use, including whether such use is of a commercial nature or is for nonprofit educational purposes)⁴⁾, ②제2요소 : 원저작물의 성질(the nature of the copyrighted work), ③제3요소 : 이용된 부분이 원저작물 전체에서 차지하는 양과 상당성(the amount and substantiality of the portion used in relation to the copyrighted work as a whole),

4) 변형적 이용(transformative use)에 관한 자세한 내용은 현서유. (2024). “저작권법상 공정이용 원칙의 판단 기준 및 인공지능 학습데이터의 변형적 이용 – 미국 연방대법원 Andy Warhol Foundation v. Goldsmith (2023) 판결을 중심으로”. 경영법률, 34(4), 207–235. 참조.

④ 제4요소 : 이용이 원저작물의 잠재적인 시장 또는 가치에 미치는 영향(the effect of the use upon the potential market for or value of the copyrighted work)을 규정하고 있다.

최근 미국에서는 AI의 개발·활용을 위해 저작물을 학습시키는 행위가 공정이용에 해당하는지 여부에 관한 판결들이 잇달아 선고되었다. 우리나라의 경우, 아직까지 TDM 면책 규정을 도입하지 않았고 저작권법에 공정이용에 관한 조항(제107조)을 두고 있는 미국과 유사한 체계를 가지고 있기 때문에, 최근 선고된 미국 판결들은 우리나라에서도 생성형 AI 저작물 학습에 대한 공정이용 규정의 적용 가능성에 대한 시사점을 줄 수 있다.⁵

① Thomson Reuters Enter. Ctr. GmbH v. Ross Intelligence Inc.⁶ : 공정이용 부정
로스 인텔리전스는 법률 데이터베이스를 검색해서 보여주는 ‘로스 AI(ROSS AI)’(참고로 생성형 AI라기보다는 이른바 ‘검색형 AI’ 또는 ‘판별형 AI’에 가깝다)를 개발하였다. 톰슨 로이터는 로스 인텔리전스가 위 AI를 학습시키는 과정에서 톰슨 로이터가 운영하는 ‘웨스트로(Westlaw)’의 헤드노트(판결 요지에 대한 요약문)와 키 넘버 시스템(자료 분류를 위한 색인 체계)을 무단 이용했다며 저작권 침해 소송을 제기하였다. 이에 대해 로스 인텔리전스가 공정이용이라며 항변했으나, 법원은 공정이용 항변을 배척하고 저작권 침해를 인정했다.

법원은 로스 AI 서비스가 상업적 목적을 가지고 있고, 로스 인텔리전스의 이용이 톰슨 로이터의 이용과 ‘더 나은 목적이나 다른 성격’이 없으며, 결과적으로 톰슨 로이터의 헤드노트를 웨스트로와 경쟁할 법률 조사 도구를 만드는 데 이용했다고 판단했다(제1요소). 그리고 법원은 가장 중요한 공정이용 판단 요소가 저작물의 잠재적 시장에 미치는 영향이라는 판단 하에, 현재 시장뿐만 아니라 저작권자가 일반적으로 개발할 수 있거나, 다른 사람에게 라이선스를 줄 수 있는 잠재적 시장에 대한 영향까지 포괄적으로 고려하여야 한다고 하면서, 로스 인텔리전스의 이용이 웨스트로와 직접적으로 경쟁하는 법률 리서치 플랫폼

5) 다만, 2025년에 선고된 3건의 미국 판결은 모두 악식판결에 불과하다는 점을 감안하여야 하고, 그 내용이나 맥락도 모두 다르다는 점을 유의하여야 한다. 아울러, 공정이용 요소들은 개별적 평가가 아닌 종합적 고려라는 점에서 사안별로 그 특수성이 반영됨을 감안하여야 한다.

6) 미국 딜리웨어 연방지방법원 2025. 2. 11. 선고 : Thomson Reuters Enter. Ctr. GmbH v. ROSS Intelligence Inc., 765 F. Supp. 3d 382 (D. Del. 2025).

시장뿐만 아니라 항후 법률 AI 훈련 데이터 시장에까지 부정적인 영향을 미칠 수 있다고 보았다(제4요소).⁷⁾ 이는 AI가 원저작물을 대체할 우려가 있거나 경쟁관계에 있다면 공정이용의 핵심인 ‘변형적 이용’으로 인정받기 어렵다는 점, 그리고 원저작물 그 자체가 AI 학습의 원료로서 거래되는 ‘학습용데이터 시장’이라는 잠재적 시장을 인정할 수 있음을 시사한다.

② Bartz, et al. v. Anthropic PBC⁸⁾ : 공정이용 일부 인정

앤티로피는 ‘클로드(Claude)’라는 대규모언어모델(LLM)을 개발하였다. Andrea Bartz 등 작가 3명은 앤티로피이 클로드(Claude)를 훈련시키기 위해 자신들의 서적을 무단 이용했다며 저작권 침해 소송을 제기하였다. 하지만 법원은 앤티로피이 서적을 구입하여 라이브러리에 저장하고, 학습에 이용한 것을 모두 공정이용이라고 판단했다.

법원은 학습에 이용된 서적들은 비록 ‘표현적인 요소’를 포함하고 있긴 하지만(제2요소), ‘완전히 변형적인(exceedingly transformative)’ 이용이라면서(제1요소), 이를 “작가가 되기를 희망하는 독자가 책을 읽으며 글쓰기 능력을 연마하는 것”에 비유했다. 즉, 언어 간의 통계적 패턴을 학습하여 언어 모델을 만든 후 본질적으로 다른 목적의 새롭고 독창적인 텍스트를 생성하기 위한 것으로 보았다. 아울러, 법원은 저작물의 잠재적인 시장이나 가치에 미치는 영향 측면에서도 공정이용 인정에 문제가 없다고 보았다(제4요소). 법원은 작가들의 저작물 사본에 대한 수요를 대체하지 않았고 앞으로도 대체하지 않을 것이라고 하였고, AI가 경쟁 저작물의 폭발적 증가를 유발하더라도 경쟁 작가가 늘어난 것과 다를 바 없다고 보았다. 다만, 법원은 ‘원고들이 앤티로피의 대규모언어모델(LLM) 훈련이 원저작물이나 파생저작물의 시장에 심각한 위협이 된다는 것을 입증하지 못했다’는 전제 하에 위와 같이 판단한 것이라는 점에 주목할 필요가 있다.

7) 해당 판결에 대한 기타 내용은 한국저작권위원회, “[미국] AI 학습시 저작물 이용에 대한 미국 법원의 공정이용 판단 검토(박한빈) – Thomson Reuters, v. Ross Intelligence., 1:20-cv-00613”, 「저작권 동향 2025」 제2호, 2025. 2. 28. 참조.
8) 미국 캘리포니아 북부지방법원 2025. 6. 23. 선고 : Bartz v. Anthropic PBC, 2025 WL 1741691 (N.D. Cal. June 23, 2025).

한편, 법원은 불법사이트에서 서적을 다운로드하여 저장한 부분은 공정이용이 될 수 없다고 명확하게 선을 그었다. 정당한 방식으로 입수할 수 있는 서적을 불법 복제하여 전자도서관을 구축한 것은 그 자체로 저작권 침해에 해당한다는 것이다.⁹

③ Kadrey, et al. v. Meta Platforms, Inc.¹⁰ : 공정이용 인정

메타는 ‘라마(Llama)’라는 대규모언어모델(LLM)을 개발하였다. Richard Kadrey를 비롯한 13명의 작가들은 메타가 ‘라마(Llama)’를 훈련시키기 위해 자신들의 책을 무단 이용했다며 저작권 침해 소송을 제기하였다. 이 사건에서도 법원은 공정이용 항변을 받아들였다.

법원은 메타가 책을 복사한 목적이 사람들에게 읽히기 위한 것이 아니라 대규모언어모델(LLM)이 단어와 문장 사이의 통계적 관계를 학습하도록 훈련시키는 것으로서, 책의 목적과는 다른 목적과 다른 성격을 가진 것으로 ‘매우 변형적인(remely transformative)’ 이용이라고 하였다(제1요소). 법원은 시장에 미치는 영향에 대한 판단에 있어서도 메타의 손을 들어주었지만, 그 취지는 작가들이 라마(Llama)의 결과물이 그들의 책 시장에 어떤 식으로든 해를 끼칠 수 있다는 ‘실증적 증거를 제시하지 못했기 때문’이며, ‘만약 AI가 원작과 유사한 작품을 대량으로 생성하여 시장에 혼란을 초래한다는 증거를 제시했다면 소송결과가 달라졌을 것’이라고 하였다(제4요소). ‘해당 판결이 메타의 저작물 이용이 합법적이라는 명제를 지지하는 것이 아니라는 점’을 분명히 했다는 점에 주목할 필요가 있다. 원고의 입장 부족으로 인하여 해당 사건에서는 메타의 손을 들어주었지만, AI 학습 전반을 공정이용으로 일반화될 수 없다는 점을 시사한다.¹¹

9) 해당 판결에 대한 기타 내용은 한국저작권위원회, “[미국] Anthropic사의 AI 학습 목적의 저작물 이용에 대한 미국 법원의 공정이용 판단(총지회)”, 「저작권 동향 2025」 제7호, 2025. 7. 16. 참조.

10) 미국 캘리포니아 북부지방법원 2025. 6. 25. 선고 : Kadrey v. Meta Platforms, Inc., 2025 WL 1752484 (N.D. Cal. June 25, 2025).

11) 해당 판결에 대한 기타 내용은 한국저작권위원회, “[미국] Meta의 AI 학습 목적의 저작물 이용에 대한 미국 법원의 공정이용 판단(총지회)”, 「저작권 동향 2025」 제7호, 2025. 7. 16. 참조

(2) 우리나라 저작권법상 공정이용의 해석

우리나라 저작권법 제35조의5는 제1항에서 “제23조부터 제35조의4까지, 제101조의 3부터 제101조의5까지의 경우 외에 저작물의 일반적인 이용 방법과 충돌하지 아니하고 저작자의 정당한 이익을 부당하게 해치지 아니하는 경우에는 저작물을 이용할 수 있다.”고 하면서¹², 제2항에서 “저작물 이용 행위가 제1항에 해당하는지를 판단할 때에는 다음 각 호의 사항 등을 고려하여야 한다.”고 규정하고 있다. 위 공정이용 규정은 개별적인 행위 유형을 정하고 있는 각 제한 규정과는 달리 행위유형을 특정하지 않고 일반적·포괄적인 형태로 규정하고 있다. 그리고 이를 위해 각 호에서 정한 ①이용의 목적 및 성격, ②저작물의 종류 및 용도, ③이용된 부분이 저작물 전체에서 차지하는 비중과 그 중요성, ④저작물의 이용이 그 저작물의 현재 시장 또는 가치나 잠재적인 시장 또는 가치에 미치는 영향을 고려해야 하며, 궁극적으로는 법원에서 사안에 따라서 개별적인 사실관계 등을 고려하여 판단하게 된다.

생성형 AI 학습에 대한 공정이용 규정 적용 여부에 대한 학계의 의견 대립이 있으며, 이를 직접적으로 판단한 국내 판례는 아직 존재하지 않는다. 다만, 위 공정이용 규정과 관련하여, 대법원 2024. 7. 11. 선고 2021다272001 판결¹³에서는 다음과 같은 법리를 설시하면서, 수학능력시험 등 전국적으로 시행되는 중요 시험의 문제를 인터넷에 공개·게시하는 행위에 대해 공정이용이 성립하지 않는다고 보았다.

▲저작물의 이용 행위가 구 저작권법 제35조의3 제1항에서 규정한 ‘저작물의 통상적인 이용 방법과 충돌하지 아니하고 저작자의 정당한 이익을 부당하게 해치지 아니하는 경우’에 해당하는지 판단할 때에는, 같은 조 제2항 각 호에서 예시적으로 열거한 ‘이용의 목적 및 성격(제1호)’, ‘저작물의 종류 및 용도(제2호)’, ‘이용된 부분이 저작물 전체에서 차지하는 비중과 그 중요성(제3호)’, ‘저작물의 이용이 그 저작물의 현재 시장 또는 가치나 잠재적인 시장 또는 가치에 미치는 영향(제4호)’ 등을 종합적으로

12) 생성형 AI 저작물 학습의 경우 저작권법 제23조부터 제35조의4까지, 제101조의3부터 제101조의5까지의 경우에 해당하지 않으므로, 결국 제35조의5에 따른 공정이용 규정의 적용 여부가 핵심 쟁점이 될 것이다.

13) 원고는 저작권 신탁관리단체이면서 보상금 수령단체인 한국문학예술저작권협회이고, 피고는 한국교육과정평가원으로, “고등학교 이하 각급학교 교육과정의 연구·개발 및 교육평가의 연구 실시, 전국적으로 실시하는 학력평가시험의 출제, 시험 및 채점 등의 업무를 목적으로 설립된 공공기관”이다. 피고는 대학수학능력시험을 비롯하여 검정고시, 교육공무원 임용후보자 선정경쟁시험(이른바 ‘임용고시’) 등을 주관·관리하고 있다. 이들 중 일부 시험은 출제되고 응시된 후 피고의 홈페이지 등에 공개되고 있다. 시험의 지문에는 물론이고 문제에도 출제자가 직접 만들지 않은 ‘외부’ 저작물이 포함되어 있는데, 원고는 이 저작물을 인터넷에 게시해 누구나 접근할 수 있도록 한 피고의 행위가 저작권 침해·전송권 침해에 해당한다고 주장하며 소송을 제기했다.

고려하여야 하고, ▲이용의 경위나 방법 등과 같이 위 각 호에서 열거하지 않은 사항이라도 판단 요소로 고려할 수 있다. ▲‘이용의 목적 및 성격(제1호)’에 관하여는 그 이용이 원저작물을 단순히 대체하는 수준을 넘어 새로운 표현, 의미, 메시지 등을 나타내도록 변형한 것인지, 원저작물과는 구별되는 별개의 목적과 성격을 가지는지, 원저작물을 변형한 정도가 2차저작물 작성에 필요한 수준보다 더 높은 정도에 이르렀는지, 공익적이거나 비영리적인 이용인지 등을 고려할 수 있다. ▲‘저작물의 종류 및 용도(제2호)’에 관하여는 원저작물이 사실적·정보적 성격을 가진 저작물인지, 공표되거나 발행된 저작물인지 등이 고려되고, ▲‘이용된 부분이 저작물 전체에서 차지하는 비중과 그 중요성(제3호)’에 관하여는 원저작물 전체를 기준으로 그 이용된 부분이 차지하는 양적인 비중이나 질적인 중요성이 낮은지, 이용자가 반드시 필요한 범위 내에서 이용한 것인지 등이 고려될 수 있다. ▲‘저작물의 이용이 그 저작물의 현재 시장 또는 가치나 잠재적인 시장 또는 가치에 미치는 영향(제4호)’에 관하여는 저작물의 이용이 원저작물 또는 원저작물의 2차저작물에 대한 현재 시장의 수요나 장래 개발될 합리적인 개연성이 있는 통상적인 시장의 수요를 대체하거나 그 시장가치를 훼손할 우려가 없거나 적은지 등을 고려하여야 한다.

위 대법원 판결은 대법원에 의해 공정이용이 직접 검토된 첫 사례라는 의의 외에도 향후 공정이용에 관한 법원 실무에 중요한 지침을 제공했다는 데서도 매우 큰 의미를 가지는데, 무엇보다 미국의 공정이용 법리를 어느 정도 고려하면서도 그보다 엄격한 기준을 가지고 판단했다는 점에서 향후 공정이용이 적용되는 영역이 그만큼 줄어들 것임을 짐작하게 하는 판결이기도 하다.¹⁴⁾

(3) 뉴스콘텐츠의 특징과 공정이용 적용의 한계

① 생성형 AI의 학습 메커니즘과 뉴스콘텐츠의 고유한 가치

법리적 판단에 앞서, 생성형 AI 산업에서 뉴스콘텐츠가 갖는 기술적·산업적 중요성을 짚어볼 필요가 있다. 생성형 AI, 특히 대규모언어모델(LLM)은 방대한 텍스트의 통계적 패턴을 분석하여 확률적으로 단어를 예측하는 모델이다. 따라서 AI의 성능은 알고리즘뿐만 아니라 학습용데이터의 ‘양(quantity)’과 ‘질(quality)’에 크게 좌우된다.

이러한 맥락에서 뉴스콘텐츠는 대체 불가능한 가치를 지닌다. 첫째, 정제되지 않은 블로그, 소셜미디어상의 데이터와 달리, 뉴스콘텐츠는 게이트키핑(gatekeeping)을 거쳐

14) 이일호 · 박윤석. (2024). 「공정이용 판단 기준의 구체화 – 대법원 2024. 7. 11. 선고 2021다272001 판결에 관한 평석 –」, *정보법학*, 28(3), 79–119.

검증된 사실을 기초로 하고 정확한 문법을 갖추고 있어 AI의 ‘환각(hallucination)’ 현상을 완화하는 데 필수적이다. 둘째, 육하원칙에 기반한 논리적 서술 구조는 AI의 문맥 파악 및 추론 능력 고도화에 기여한다. 또한 정치, 경제, 사회, 문화 등 여러 분야에 걸친 뉴스콘텐츠는 AI 모델이 다양한 문체와 어휘를 구사할 수 있도록 풍부한 소스를 제공한다.셋째, 실시간으로 업데이트되는 뉴스는 AI가 최신성을 유지하도록 돋는 유일한 소스다. 뉴스 데이터의 결여는 곧 AI 모델의 시의성과 정확성 저하로 직결된다.

따라서, AI 기업들의 뉴스콘텐츠 이용은 단순한 정보 습득을 넘어, 고비용이 투입된 고품질 데이터를 통해 자사 모델의 상업적 가치를 제고하는 과정으로 이해해야 한다. 이는 기술 혁신의 일환으로 볼 수도 있으나, 정당한 대가 없는 이용이 계속될 경우 타인의 성과에 무단 편승한다는 비판에서 자유롭기 어렵다. 앞서 살펴본 대법원 판결에서 “이용의 경위나 방법 등과 같이 위 각 호에서 열거하지 않은 사항이라도 판단 요소로 고려할 수 있다.”고 판시한 점을 고려한다면 더욱 그러하다.

② 제1요소 : 상업적 목적과 원저작물 대체

생성형 AI의 뉴스콘텐츠 학습은 순수한 학술·연구나 교육 등을 위한 것이 아니다. 그 목적은 명백히 상업적 서비스 개발을 위한 필수적 과정에 가깝다. 영리 목적상 AI 기업들의 서비스 제공은 유료로 이루어질 가능성이 높고, 초기에는 무료라 하더라도 장기적으로는 유료 전환을 고려하는 것이 대부분이다.

한편, 대규모언어모델(LLM)은 뉴스콘텐츠의 독창적인 표현(문체, 서술구조 등) 자체를 학습하여 인간처럼 유려한 문장을 구사하는 능력을 획득한다. 이는 저작권법이 보호하는 창작적 표현 형식을 그대로 이용하는 것이며, 단순한 정보 분석을 넘어서선다. 따라서 학습 단계에서부터 저작물의 본질적 가치를 침해한다고 볼 여지가 많다.¹⁵

15) AI는 수십만 개 토큰에 달하는 예시들을 학습하면서 단어, 문장, 문단, 문서 수준에서 언어가 어떻게 선택되고 배열되는지, 즉 언어 표현의 본질까지 흡수한다. 이를려, AI 학습 단계에서 ‘언어들 간의 패턴’만을 이용하는 것이 아니며, 원저작물 전체를 복제하되 그 속에서 언어들 간의 패턴을 기술적으로 추출해내는 것이다. 기계학습 후 저장장치에 남아있는 결과물(예컨대 언어들 간의 패턴)을 기준으로 ‘변형적 이용’에 해당하거나 ‘비표현적 이용’에 해당한다는 시각은 다소 형식적인 접근으로 생각되며, 실질적으로는 원저작물의 창작적 표현 구조를 그대로 내재화하여 이를 대체하거나 모방할 목적을 지니고 있으므로, 원저작물에 새로운 의미나 메시지를 부기하는 ‘변형적 이용’에 해당한다고 보기 어렵다.

아울러 생성형 AI가 뉴스콘텐츠를 학습하여 산출하는 결과물은 뉴스의 핵심 기능인 ‘정보의 전달’, ‘사실 확인 및 검증’, 그리고 ‘비판과 제언’ 등의 역할을 그대로 수행할 수 있다. 결과적으로 뉴스콘텐츠를 새로운 가치로 변형하기보다, 뉴스콘텐츠의 기능을 그대로 대체할 가능성이 높다는 점에서 공정이용 인정에 신중을 기할 필요가 있다.

③ 제2요소 : 고품질 및 고신뢰도의 창작물

일각에서는 뉴스콘텐츠가 주로 사실(fact)을 다루므로 다른 저작물에 비해 보호 범위가 좁다고 주장하나, 이는 뉴스콘텐츠 생산의 특수성을 간과한 시각이다. 뉴스콘텐츠는 단순한 사실의 나열이 아니다. 수많은 정보 중 무엇을 보도할지 선택하고(gatekeeping), 어떤 관점에서 분석하며, 어떻게 배열할지 결정하는 과정에는 언론사의 고도화된 기획력과 막대한 자본, 기자의 사상과 감정이 투입된다. 즉, 뉴스콘텐츠는 막대한 인적·물적 자원을 투입하여 생산한 고도의 창작물이다.

한편, 뉴스콘텐츠는 다른 저작물과 달리 공표를 당연한 전제로 하고, 언론사가 대중에게 공표하여 경제적 가치를 창출하는 것을 본래 목적으로 하는 창작물이므로, 공표된 저작물이라는 점이 AI 기업들에게 유리하게 작용한다고 보기는 어렵다.

④ 제3요소 : 대량 이용, 전체 복제와 핵심 가치 추출

생성형 AI의 뉴스콘텐츠 학습은 기술적으로 대량의 기사를 이용하게 되고 기사 전체를 복제하여 저장하고 가공하는 과정을 수반한다. 양적인 측면에서 일반적인 이용의 범위를 한참 넘어선다.

양적인 측면뿐만 아니라 질적인 측면에서도, 생성형 AI는 기사의 핵심인 육하원칙에 따른 사실관계나 인과관계 분석 등을 추출하여 학습한다. 이는 저작물의 본질적 가치를 상당 부분 차용하는 것으로, 단순히 기술적 필요성만으로 정당화하기에는 무리가 있다.

⑤ 제4요소 : 현재 시장 및 잠재적인 시장의 저해

공정이용 적용 여부 판단에서 가장 중요하게 고려되는 요소 중 하나인 제4요소는 저작물의 이용이 원저작물 또는 원저작물의 2차적 저작물에 대한 현재 시장의 수요나 장래 개발될 합리적인 개연성이 있는 통상적인 시장의 수요를 대체하거나 그 시장가치를 훼손할

우려가 없거나 적은지를 기준으로 한다. 이처럼 공정이용 판단의 핵심인 ‘시장에 미치는 영향’ 측면에서 AI의 뉴스콘텐츠 학습은 심각한 우려를 낳고 있다.

우선 AI가 뉴스콘텐츠를 학습하는 행위는 단순히 내부 성능 향상에 그치지 않고, 결과적으로 원저작물인 뉴스콘텐츠의 수요를 직접적으로 잠식하는 결과를 초래하고 있다. 대표적인 현상이 바로 ‘제로 클릭(zero Click)’이다. AI는 뉴스콘텐츠를 학습하여 사실관계와 맥락을 완벽하게 파악한 뒤, 사용자 질문에 대해 완성된 답변을 생성한다. 이렇게 AI가 뉴스콘텐츠의 내용을 학습하여 직접 제공하게 되면, 사용자는 굳이 원본 뉴스 사이트를 방문하여 기사를 읽을 필요가 없어진다. 즉, 뉴스콘텐츠 학습이 AI로 하여금 뉴스콘텐츠의 ‘대체재’ 역할을 수행하게 만들어, 언론사의 트래픽을 급감시키고 핵심 수익원인 광고 또는 구독 모델 등을 붕괴시키는 원인으로 작용하는 것이다. 이는 저작물을 학습하여 원저작물의 현재 시장 수요를 직접적으로 대체하는 것으로, 공정이용이 허용될 수 없는 요인으로 작용한다.

나아가 잠재적인 시장의 관점에서도 문제가 제기된다. 이미 뉴욕타임스(NYT), AP통신, 뉴스 코퍼레이션 등 글로벌 미디어 그룹은 주요 AI 기업들과 연간 수천만 달러 규모의 뉴스콘텐츠 학습용 라이선스 계약을 체결하고 있다. 이는 뉴스콘텐츠가 AI 학습용데이터로서 거래될 수 있는 ‘통상적인 시장’이 이미 형성되었음을 시사한다. AI 기업이 대가 없이 뉴스를 학습하는 것은, 저작권자가 정당하게 누려야 할 이 거대한 잠재적 시장의 기회를 원천 봉쇄하는 것이다. 앞서 살펴본 대법원 판결이 ‘장래 개발될 합리적인 개연성이 있는 시장’을 고려 요소로 명시한 점을 감안할 때, AI 기업의 무단 이용은 저작권자가 정당하게 향유해야 할 잠재적 라이선스 시장의 기회를 저해할 소지가 크다.

3) 소결

요컨대 생성형 AI의 뉴스콘텐츠 학습은 기술적 혁신이라는 명분에도 불구하고 현행법상 공정이용 법리를 일률적으로 적용하기에는 무리가 있어 보인다. 뉴스콘텐츠는 AI 모델의 성능을 좌우하는 핵심 자산임과 동시에 막대한 비용이 투입된 창작물이며, AI 서비스는 결과적으로 뉴스의 기능을 대체하여 기존 미디어 시장의 수익 구조를 위협하고 있기 때문이다. 아울러 최근 데이터 라이선스 시장이 구체화되고 있는 현실을 고려할 때, 정당한 대가 없는 무단 이용은 저작권자의 잠재적 시장 이익을 침해하는 행위로 판단될 가능성이

높다. 따라서 생성형 AI 시대의 저작권 균형점은 일방적인 면책이 아니라, 뉴스콘텐츠의 기여도를 정당하게 평가하고 그에 상응하는 대가를 지급하고 이용 관계를 명확하게 정립하는 방향에서 모색되어야 할 것이다.

3. 텍스트 및 데이터 마이닝(TDM) 면책 규정 도입의 문제점

1) TDM 면책의 입법 취지와 생성형 AI의 현실적 고리

TDM 면책 규정은 당초 연구 목적의 데이터 분석을 장려하기 위해 고안된 것으로, 원저작물의 표현을 재현하거나 대체하는 생성형 AI의 학습을 염두에 둔 것이 아니다. 학계에서는 세밀한 입법적 검토 없이 TDM 면책 조항을 조급하게 도입할 경우, 모든 저작물이 AI 학습을 위한 단순 재료로 전락하여 창작 의지를 꺾고 문화 산업의 기반을 훼손할 수 있다는 우려를 제기한다.

특히 뉴스콘텐츠의 경우, 단순한 데이터의 집합이 아니라 시의성과 사실 겹중이 결합된 고부가가치 저작물이다. EU의 DSM 지침(Directive on Copyright in the Digital Single Market)조차 상업적 목적의 TDM에 대해서는 권리자의 거부권(opt-out)을 보장하고 있음을 상기할 때, 상업적 AI 모델이 뉴스콘텐츠를 통째로 학습하여 원저작물과 경쟁하거나 이를 대체하는 서비스까지 면책하려는 시도는 TDM의 본래 취지를 벗어난 것이다.

2) TDM 면책 규정의 한계와 부작용

① 학술연구와 상업의 경계 모호성 및 법적 불확실성

TDM 면책 입법은 명확성을 제고하고 예측가능성을 높인다는 명분을 내세우나, 실제로는 법적 불확실성을 가중시킬 소지가 크다. ‘비상업적·학술연구 목적’, ‘적법한 접근’, ‘옵트아웃’ 등 면책과 관련된 여러 조건들은 그 자체로 새로운 해석 분쟁의 씨앗이 될 수 있다.

TDM 면책 논의에서 가장 대표적으로 거론되는 ‘비상업적 목적’ 내지 ‘학술연구 목적’이라는 면책 요건 자체가 현대 AI 산업의 생태계를 전혀 반영하지 못하는 것일 수 있다. 생성형 AI 개발에 투입되는 막대한 비용은 순수한 학술 예산만으로는 감당하기 어려워, 대

학·연구소의 기초 연구 단계에서부터 영리 기업의 자금 지원이나 산학협력이 관여하는 것이 일반적이다. 더욱이 초기에 비상업적 목적으로 개발된 AI 모델이나 기술이 추후 영리 기업에 판매되거나 라이선스되는 기술 이전은 AI 산업의 핵심적인 성장 동력이기도 하다.

사실 ‘비상업적 목적’이라도 언론사의 뉴스콘텐츠를 무료로 이용하는 것이 당연하다고 보기는 어렵다. 그런데 초기 연구 목적으로 개발된 모델이 추후 상업화되거나 기술이 전되는 경우가 빈번한 현실에서, TDM 면책 규정이 도입된다면 ‘학술연구 목적’이라는 명분으로 뉴스콘텐츠를 무상 확보한 후 그 성과가 영리적으로 귀결되는 우회로가 열릴 수 있다. 이는 결국 ‘비상업성’의 범위를 둘러싼 소모적인 법적 분쟁을 야기할 것이다.

② 기술 중립성과 유연한 대처의 어려움

우리 저작권법은 이미 일반적·포괄적 저작재산권 제한 사유인 공정이용(Fair Use) 규정을 통해 기술 변화에 유연하게 대응할 수 있는 법적 토대를 갖추고 있다. 생성형 AI 기술은 대규모언어모델(LLM)을 넘어 예측 불가능한 속도로 진화하고 있다. 현 시점의 기술적 이해에 기반하여 구체적인 TDM 면책 요건을 입법화하는 것은, 급변하는 기술 환경을 반영하지 못하고 도리어 미래의 법적 판단을 경직시키는 결과를 초래할 수 있다.

③ 뉴스 미디어의 투자 유인 저해 및 시장 실패 우려

TDM을 지지하는 논리는 종종 학습용데이터를 마치 공기나 물처럼 누구나 채굴할 수 있는 ‘천연자원’으로 취급하는 오류를 범한다. 그러나 AI 학습에 사용되는, 특히 뉴스콘텐츠와 같은 데이터는 자연 상태의 것이 아니다. 이는 언론사가 막대한 자본, 인력, 시간을 투입하여 취재, 검증, 편집, 가공한 창작물이다.

저작권 제도의 핵심은 창작자에게 배타적 권리를 부여하여 창작 활동에 대한 투자를 유도하는 인센티브를 제공하는 데 있다. 그러나 TDM 면책은 이러한 인센티브 구조를 근본적으로 약화시켜 장기적으로 시장 실패를 야기할 위험이 있다. 특히 뉴스콘텐츠가 AI 학습용데이터로서 거래되는 새로운 시장이 형성되고 있는 시점에서, 면책 규정 도입은 저작권자가 정당하게 누려야 할 신규 시장의 이익을 원천적으로 배제하여 고품질 저작물 생산을 위축시키는 시장 실패를 초래할 수 있다.

④ 데이터 주권 및 글로벌 협상력 약화

만약 우리나라가 성급하게 포괄적인 TDM 면책을 도입한다면, 이는 국내의 고품질 한국어 뉴스콘텐츠를 글로벌 빅테크 기업들에게 대가 없이 제공하게 되는 결과를 낳을 수 있다. 글로벌 기업들이 해외에서는 뉴스 사용료를 지불하면서 국내에서는 면책 규정을 근거로 무임승차한다면, 이는 국내 콘텐츠 산업의 역차별 문제뿐만 아니라 데이터 주권과 글로벌 협상력을 스스로 포기하는 결과로 이어질 수 있다.

3) 소결

종합하면, 현재 상황에서 별도의 TDM 면책 규정을 신설하는 것은 AI 기업들에게 과도한 특혜를 부여하는 것이자 입법의 실효성 측면에서도 의문이 제기된다. 문화체육관광부 주관 협의체 등에서 TDM 면책 도입에 신중한 입장은 보이는 것 또한 이러한 우려를 반영한 결과로 이해된다.

AI 기업들의 예측가능성 확보라는 명분이 타인의 지식재산권을 무상으로 이용하는 것을 정당화하는 근거가 될 수는 없다. 현재 AI 개발·활용 등과 관련하여 제기되고 있는 여러 문제들이나 분쟁들은 근본적으로 상업적 이익을 위해 타인의 저작물을 무상으로 이용하려는 사업자가 감수해야 하는 법적·경영적 위험일 뿐이다. 이러한 위험부담을 창작 생태계에 전가하여 면책의 근거로 삼으려는 주장은 본말이 전도된 것이라 할 수 있다.

뉴스콘텐츠는 AI 산업의 핵심 원료이자 보호받아야 할 지적 자산이다. 따라서 향후의 논의는 일방적인 면책 입법보다는, 투명한 학습용데이터 공개를 전제로 뉴스콘텐츠의 가치에 부합하는 합리적인 보상 체계와 상생 모델을 구축하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

4. 생성형 AI 기업과 미디어 창작자의 상생 발전을 위한 제언

1) 대가 지급의 당위성과 필요성

생성형 AI 학습과 관련하여 논의되고 있는 ‘공정이용’이나 ‘TDM 면책’ 논리는 복잡한 법리적 수사를 동원하고 있지만, 그 본질은 결국 “고비용이 투입된 고품질 뉴스콘텐츠를

대가 없이 AI 학습에 이용하겠다”는 경제적 유인으로 귀결된다. 그러나 AI와 미디어의 견전한 공존을 위해 정당한 대가 지급은 선택이 아닌 필수적인 선결조건임을 이해하여야 한다.

첫째, 경제적 정의의 실현이다. AI 기업이 천문학적인 가치를 지닌 AI 모델을 개발하면서, 그 핵심 원료인 뉴스콘텐츠를 무료로 사용하는 것은 타인의 투자와 노력에 무임승차하는 행위일 수 있다. 혁신이라는 미명 하에 정당한 대가를 지불하지 않는 것은 자본주의 시장 경제의 기본 원칙을 훼손하는 것이다.

둘째, AI 생태계 자체의 지속가능성 담보다. 뉴스콘텐츠는 끊임없이 변화하는 세상의 정보를 검증하여 공급하는 ‘마르지 않는 샘’과 같다. 만약 언론사가 수익 악화로 취재 역량을 상실하여 양질의 기사 공급이 중단된다면, AI는 학습할 원시 데이터를 그만큼 잃게 된다. 즉, 뉴스콘텐츠에 대한 정당한 대가 지급은 언론사 돋기가 아니라, AI 기업 자신의 생존과 미래를 위한 필수적인 재투자 비용으로 인식될 필요가 있다.

셋째, 글로벌 스탠다드에 부합하는 길이다. 이미 오픈AI(OpenAI), 구글(Google) 등 글로벌 빅테크 기업들은 주요 언론사들과 수천만 달러 규모의 라이선스 계약을 체결하며 ‘뉴스콘텐츠에 대한 대가 지급의 당위성과 필요성’을 인정하고 있다. 법적 불확실성을 이유로 대가 지급을 거부하는 것은 글로벌 흐름에逆行하는 것이며, 장기적으로는 국내 콘텐츠 시장의 고립을 자초할 수 있다.

2) 학습용데이터 공개 의무 도입과 계약·분쟁 실무상 합의

2026년 1월 22일 시행을 앞둔 인공지능기본법은 고영향 AI에 대한 영향평가와 안전성 확보 의무, 투명성 고지 의무 등을 규정하고 있으나, 학습용데이터의 출처나 구성에 대한 공개 의무는 별도로 규정하지 않는다. 이는 EU AI Act 또는 미국 Generative AI Copyright Disclosure Act of 2024에 명시된 범용 AI 모델에 대한 학습용데이터 공개 및 저작권 준수 의무와 비교할 때 상당히 미흡한 수준이라 할 수 있다.

AI 학습용데이터의 ‘블랙박스(Black-box)’ 상태를 방지하는 것은 다음과 같은 심각한 법적·산업적 문제를 야기하므로, 법적 강제를 통한 정보 확보가 시급하다.

① 정보 비대칭에 따른 계약 협상력의 무력화

협상의 대전제는 정보의 대등함이다. 그러나 현재는 AI 사업자가 어떤 데이터를 열

마나 학습했는지 철저히 비공개로 일관하고 있어, 저작권자는 자신의 권리가 침해되었는지 조차 인지하기 어렵다. 이러한 극심한 정보 비대칭 상황에서는 권리자는 라이선스 계약 체결 또는 이용료 산정을 제안, 요구, 청구할 수 있는 유인이나 실익을 상당 부분 상실하게 되며, 이는 구조적으로 권리자의 협상력을 무력화시켜 공정한 시장가격 형성과 데이터 라이선스 시장의 지속가능성을 저해한다.

또한, 학습용데이터의 이용내역이 불투명할 경우, 저작권 관련 단체·기관들이 통합적 권리 관리 또는 협력적 라이선스 규제 체계를 개발하는 데 실질적 제약이 발생한다. 이는 향후 AI 산업계와 콘텐츠 산업계 간의 산업적 협력 생태계를 구축하는 데에도 큰 장애 요인이 될 수 있다.

② 입증책임의 부담과 사법적 구제의 형해화

AI 학습과 관련된 저작권 분쟁에서 나타나게 될 실무상 문제는 입증책임의 문제다. 학습용데이터가 공개되지 않으면, 실제 소송 단계에서 저작권자가 AI의 권리침해 사실을 입증하거나 ‘의거성’과 ‘실질적 유사성’을 입증하는 것 등이 매우 어려워진다. 이는 결과적으로 AI 기업에게는 손쉬운 면책을 부여하고, 권리자에게는 침해 입증이라는 넘을 수 없는 장벽을 세우는 꼴이다. 학습용데이터 공개 의무는 기울어진 운동장을 바로잡고 실효성이 있는 사법적 구제를 가능케 하는 최소한의 장치다.

③ 불법적 데이터 수집 및 독과점 구조의 고착화

학습용데이터의 공개가 전제되지 않으면 크롤링 등 부정한 방법으로 수집된 데이터가 세탁되어 AI 학습에 활용되더라도 이를 외부에서 감시하거나 통제할 수 없다. 이는 AI 기업에 의한 불법적인 대규모 데이터 수집·이용을 사실상 합법화시키는 결과로 이어질 수 있다.

또한, 자본력을 갖춘 소수 AI 기업들이 데이터를 독점적으로 구축하고 은폐할 경우, 신규 진입자는 배제되고 시장지배력은 더욱 공고해지는 독과점 구조가 심화될 우려가 크다. 이는 시장 감시 기능을 마비시키고 콘텐츠 생태계를 왜곡시키는 결과를 낳는다. 특히, 플랫폼 산업이 급속도로 성장하고 소수의 플랫폼 사업자가 강력한 시장지배력을 지니고 있는 우리나라 시장의 특성상 그와 같은 독과점적 구조가 쉽게 고착화될 가능성이 높다. 결국 미디어 기타 콘텐츠 산업의 생태계 자체를 왜곡시킬 수 있다.

따라서 학습용데이터의 출처와 구성 내역을 일정 요건 하에서 상세히 공개하도록 의무화하는 제도의 도입은 단지 정보의 공개를 넘어서 계약의 투명성과 협상의 공정성을 확보하고, 사후 분쟁 발생 시 입증부담의 형평성을 회복하기 위한 필수적 수단으로 생각된다.

5. 맷음말

생성형 AI의 뉴스콘텐츠 학습에 대해서는 공정이용 인정에 신중을 기할 필요가 있다. 뉴스콘텐츠는 AI가 대체할 수 없는 고유한 사실 검증 가치를 지닌 창작물이며, 이를 대가 없이 이용하여 결과적으로 원저작물의 현재 및 잠재적 시장을 잠식하는 행위는 법적으로 정당화되기 어렵다.

AI 산업의 지속 가능한 발전은 창작 생태계와의 공존을 전제로 한다. 뉴스 미디어의 수익성 악화로 양질의 기사 생산이 중단된다면, AI 역시 고품질 학습용데이터를 확보하지 못해 성능 저하에 직면하게 될 것이다. 따라서 뉴스콘텐츠에 대한 정당한 가치 인정과 보상은 미디어 산업의 보호를 넘어 AI 산업 자체의 안정적인 성장을 위한 필수 조건이다.

문화체육관광부는 최근 생성형 AI 학습 관련 공정이용 안내서(가칭)를 연내 발간할 예정임을 알렸다. 이번 발표가 ▲공정이용 규정의 엄격한 해석 ▲학습용데이터의 투명한 공개 ▲뉴스콘텐츠 이용에 대한 합리적 보상 기준 마련 등 현행법의 원칙이나 정책 방향성을 재확인하고, 기울어진 운동장을 바로잡는 실질적인 계기가 되었으면 하는 바람이다.

기술의 진보가 타인의 권리를 침해하는 방식으로 이루어져서는 안 된다. 진정한 혁신은 미디어 산업계의 콘텐츠를 단순한 데이터가 아닌 보호받아야 할 저작물로 존중하고, 투명한 이용 관계 속에서 정당한 대가를 지급하는 공정한 법적 질서 위에서만 가능할 것이다.



글로벌 메가 플랫폼 시대의 방송규제 합리화 방안 : 규제 형평을 넘어 규제 기준 새로 쓰기

조성동

인하대학교 정책대학원 초빙교수

목차

- 1 서론 : 시대에 맞는 새로운 규제 기준의 필요성
- 2 '기회'vs.'위기', 이중성(duality of structure)의 딜레마
 - 1) 글로벌 메가 히트 속에 간춰진 방송 분야의 현실적 위기
 - 2) 'F학점' 방송정책의 '규제 만성화' 현상
 - 3) 시급히 정비해야 할 방송규제 개혁 사항
- 3 결론 및 제언 : 글로벌 메가 플랫폼 시대의 방송규제 정비 방향

요약

이 글에서는 급변하는 글로벌 미디어 시장의 경쟁 상황 이해와 그에 걸맞은 국내 방송 분야 규제 개혁 방향을 논의하고자 했다. 이를 위해 일시적 글로벌 히트 뒤에 간쳐진 국내 방송 분야의 현실적 위기를 정리하고, 그러한 근본적인 원인이 '규제 만성화' 현상으로부터 기인한다는 점을 지적했다. 또한, 이를 개선하기 위해 규제 개혁을 추진하는 동시에 새로운 규제 기준을 정립할 필요가 있음을 논의했다. 향후 새롭게 시작하는 방송미디어통신위원회가 「(기정)시청각미디어서비스법」을 제정하는 과정에서 전문가 집단의 속의를 통해 이를 실천적으로 반영함으로써 방송 분야의 지속 가능성과 미래 발전을 도모할 수 있기를 바란다. 이를 통해, 2027년 방송역사 100년 을 기념하는 자리가 더욱 빛날 수 있기를 기대한다.

1. 서론 : 시대에 맞는 새로운 규제 기준의 필요성

넷플릭스가 글로벌 꼭짓점 히트를 기록한 <케이팝 데몬 헌터스(이하 '케데헌')>의 제작자인 소니 픽처스 애니메이션에 지난 11월 보너스 219억 원을 지급했다며 많은 보도가 이어졌다([이코노미스트](#), 2025.11.10. 등). 그리고 최근 <오징어 게임> 미국판이 제작될 예정이라는 내용도 연이어 보도되고 있다([뉴시스](#), 2025.11.21. 등). 그간 글로벌 상위 순위에 들어간 K-콘텐츠들(<폭싹 속았수다> 등)과 함께 세계적으로 한국의 위상을 더욱 드높이는 소식들이라고 할 수 있다.

사실상 이러한 현상의 중심에는 넷플릭스가 있다. 넷플릭스는 한국을 비롯한 세계 각 지역에서 가장 강력한 초거대 플랫폼 서비스로 자리매김한 데 이어, 최근에는 필라델피아에 첫 번째 넷플릭스 테마파크를 무료입장으로 개장해 눈길을 끌고 있다([뉴스1](#), 2025.11.11.). 그야말로 세계 최대 콘텐츠 강자로 급부상했음을 보여주고 있다. 향후 댤러스 2호점과 라스베이거스 3호점 개장을 예정하니, 한국이나 아시아권, 유럽에도 4·5호점이 만 들어지지 않을까 예상된다.

[그림 1] “오징어 게임 · 케데헌 체험관”…필라델피아에 첫 넷플릭스 테마파크



출처 : [뉴스1](#) (2025.11.11.)

이 외에도 넷플릭스의 강력한 모습은 최근 ‘워너브라더스 디스커버리’ 인수전에서도 나타나고 있다. 넷플릭스는 파라마운트와 컴캐스트 등과 함께 인수 3파전을 만들어내고

있다(뉴시스, 2025.11.21). 글로벌 메가 플랫폼에는 넷플릭스 말고도 디즈니플러스, 애플TV 등 다양한 경쟁자가 존재하지만, 최근 넷플릭스의 독보적인 성과와 공격적인 경영은 단연 눈에 띈다. 국내에서 넷플릭스에 대항하려고 디즈니플러스와 티빙·웨이브가 통합 이용권을 37% 할인된 가격에 출시했다는 보도(미디어오늘, 2025.11.19.)는 오히려 넷플릭스의 영향력이 새삼 더 강력하다는 것을 확인할 수 있는 대목이다.

[그림 2] 디즈니플러스 홍보 화면



출처 : 미디어오늘 (2025.11.19.)

이와 같은 K-컬처의 글로벌 빅히트와 글로벌 메가 플랫폼의 급성장 상황과는 달리 국내 방송 분야 전반은 무척이나 시들해(withering)지고 있다. 이에 대해서는 방송사업자들의 책임도 일정 부분 존재겠지만, 국내 플랫폼 사업자의 전략과 실천 부족 외에도 더욱 심각하고 고질적 문제인 ‘규제 만성화’ 현상이 도사리고 있다. 방송규제가 오랜 기간 경로 의존적인 규제 관성으로 이어지면서 과도하고 비효율적인 상태가 계속되어 온 그간의 상황을 ‘규제 만성화(regulatory entrenchment)’로 논의할 수 있다. 방송 부문 정책 당국자나 규제 총괄 책임자 등의 무능과 방관이 만들어낸 심각한 문제로 시급한 개선이 요구되는 사항이다.

따라서 지난 11월 말에 새롭게 지명된 방송미디어통신위원회의 위원장 및 상임위원, 그리고 향후 지명될 비상임위원들이 방송 분야의 심각한 현실을 직시하고 규제 개혁 실천을 적극적으로 추진해 나갈 필요가 있다. 이 글에서는 글로벌 메가 플랫폼 시대를 직시하고 이에 걸맞은 방송규제를 합리적으로 재구성하기 위해 ‘규제 형평성’ 제안을 넘어 그야말로 ‘새로운 규제 기준을 다시 써야 한다는 관점’으로 이하에서 논의하고자 한다.

2. ‘기획’vs.‘위기’, 이중성(duality of structure)의 딜레마

1) 글로벌 메가 히트 속에 감춰진 방송 분야의 현실적 위기

최근 K-컬처(K-드라마, K-엔터테인먼트, K-팝 등)의 글로벌 메가 히트로 다시금 한국 사회가 기분 좋게 얼큰히 취한 듯 보인다. 하지만 국내 방송영상 산업의 어두운一面이 제대로 공론화되지 못하고 있어 너무도 우려스럽다. 과연 국내 방송영상 산업의 지속 가능성 그리고 미래 발전의 토대는 적절히 잘 만들어지고 있는 것인지 규제 당국을 포함한 미디어 전문가 모두에게 되묻고 싶다.

한 측면에서 볼 때, 지금 한국 콘텐츠의 글로벌 히트는 일순간에 이루어진 것이 아니라는 점은 분명 인정할 수 있다. 오랜 기간 한국 사회가 구축해 온 고도화된 방송영상의 기획·제작·편집 역량과 엔터테인먼트사의 아이돌 성장시스템 등은 글로벌 스텠다드 측면에서도 독보적인 능력을 갖추고 있다고 평가할 수 있기 때문이다. 이 맥락에서 글로벌 플랫폼과 협력하는 일부 국내 미디어 사업자와 영상콘텐츠를 제작해 납품하는 일부 외주제작사들은 새로운 기회가 찾아왔다고 생각하는 것으로 보이고, 또 이를 낙관적으로 바라보는 일부 연구자나 평론가 역시 이에 상당 부분 동조하는 것으로 보인다.

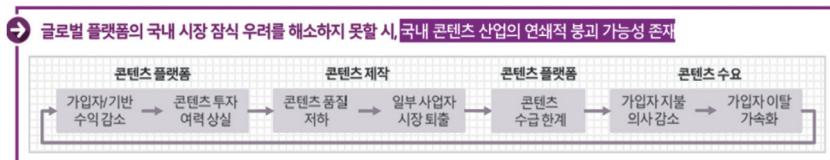
하지만 이는 반은 맞고 반은 틀린 분석이라고 지적할 수 있다. 만약 향후 시의적절한 정책 추진 방안과 콘텐츠 분야 규제 정비 실천, 그리고 급변하는 시장 질서에 적극적으로 대응하는 자세 등이 잘 갖춰진다면 국내 미디어 산업의 선순환 구조 정착과 함께 지금의 글로벌 인기도 지속 가능할 수도 있다. 그러면 앞서 지적하고자 하는 방송 산업 분야의 우려들은 그저 단순한 기우가 될 수도 있을 것이다. 그렇지만 현재 넷플릭스 등 글로벌 플랫폼을 타고 만들어 낸 글로벌 인기는 어쩌면 일시적 착시 현상으로 우리나라 미디어 내수 산업의 선순환 구조 붕괴라는 충체적인 위기를 인식하지 못하게 만드는 가림막일지도 모른다. K-컬처 글로벌 인기 뒷면에 도사리고 있는 국내 미디어 산업의 위기 사항을 구체적으로 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 국내 방송미디어 내수 시장은 현재 제작 요소비용 폭등으로 인해 위기에 직면해 있다(조성동, 2024; 2025; 조아라·노동렬, 2024). 양질의 영상 콘텐츠 제작(드라마나 영화, 리얼리티 오디션 프로 등)을 위해서는 이제 수백억 원 이상이 필요하다(유진희, 2024). 일부 방송사들은 이미 제작 편수를 줄이거나 아예 대작 드라마 제작을 포기하고 있으며(조성동, 2024) 스타 배우, 작가, 감독 등에 대한 제작비 지출도 폭등한 상황이다(유진희, 2024);

조성동, 2025). 이러한 제작비 기준이 지속될 경우 내수 시장에서는 앞으로 양질의 영상 콘텐츠 제작을 소화하기 힘든 상황이 지속될 것으로 보인다. 이는 자연스럽게 국내 미디어 사업자의 자본력 열세 또는 부재, 수익 창출의 위기 또는 상실 등 연쇄적 붕괴로 이어질 수 있어 주의가 요구된다(조아라·노동렬, 2024).

둘째, 글로벌 플랫폼에 종속된 제작 구조로 전락하는 모습이 실질적으로 나타나고 있다는 점에서 그간의 우려가 더욱 커지고 있다(이지은, 2024). IP를 글로벌 플랫폼에 모두 넘겨주고 제작비만 받는 것은 어쩌면 그간 구조적으로 구축되어 온 제작·투자 계약 관행이라고 할 수 있어 이것만으로는 문제 삼을 수 없겠지만, 가장 심각한 문제는 바로 그 대상이 글로벌 사업자라는 점에 있다. 국내 시장에서 형성된 상호 협력이나 납품 구조 방식은 반복적으로 논란은 있었더라도 협상을 통한 지속가능성을 지니고 있었다. 정부 규제 당국의 조정이나 당사자들의 협력·협상이 가능한 구조라고 할 수 있기 때문이다. 법률로 정하는 외주 제작제도나 표준계약서 등이 그 사례가 된다. 그러나 지금은 그 핵심 대상이 글로벌 사업자이기 때문에 문제를 심각하게 바라볼 필요가 있다. 국내 기반이 아닌 해외법인이며 동시에 글로벌 유통망을 전략으로 삼고 있기 때문에 이들은 언제라도 마음에 들지 않거나 활용 가치가 없다고 판단하면 등을 돌리고 떠나도 이렇다 할 대책이 없다(국내법 비적용 대상 글로벌 사업자). 과거 중국의 밀물 투자 시기와 썰물 시기에도 일부 그 위험성을 경험한 바 있지만, 이번에는 더 강력한 부정적 영향이 있을지도 모른다. 내수 시장이 무너지는 것에 대한 적절한 대비책 없이 글로벌 사업자에게 종속된 형태로 납품 및 유통구조를 유지할 경우, 국내 미디어 산업의 지속가능성 및 미래 발전 가능성은 모두 회의적일 수밖에 없다.

[그림 3] 국내 콘텐츠 산업 붕괴 시나리오



출처 : 이지은 (2024.07). 한국방송학회 특별세미나

셋째, 국내 사업자들도 규모의 경제를 목표로 하는 합종연횡 전략을 신속하게 추진 할 필요가 있지만, 국내 OTT 영역은 인수합병 사안에서 조차 제대로 진행이 이루어지지 못

하는 한계가 드러나고 있다. 글로벌 사업자들은 현재 인수합병(M&A) 활성화로 넷플릭스 독주를 잡겠다는 목표와 더불어 수직적 통합 및 덩치 불리기 전략으로 새로운 시대를 준비하고 있다. 한국 상황은 앞서 언급한 일부 협력 사업자와 납품 사업자가 지금의 K-콘텐츠 인기를 뜯구름 속에서 만끽하고 있지만, 현실적인 위기는 이미 시작되었다고 할 수 있다. 따라서 국내에서 아직 경쟁력을 갖추고 있는 사업자들이 빠르게 한데 모여 글로벌 사업자를 대적할 수 있는 전략과 덩치 키우기 등 전방위적인 대응 마련과 실천이 필요하다. 지난 9월 발표한 <이재명 정부 123대 국정과제>에서 ‘미래지향적 디지털·미디어 생태계 구축’을 목표로 하면서 제시한 다양한 규제 개혁 및 진흥·지원이 적극 실천되는 동시에 국내 사업자들이 전략을 구축하고 실천한다면 아직은 일말의 희망이 있다고 볼 수 있다. 단, 더 늦어지기 전에 시급히 추진될 필요가 있다.

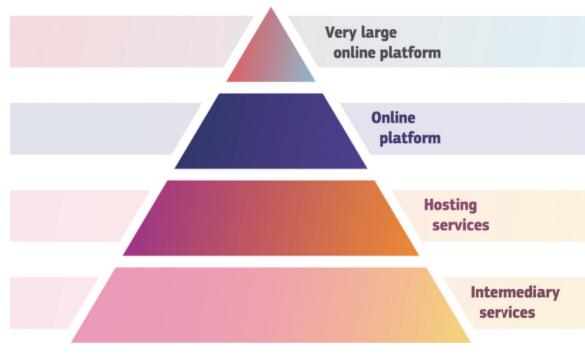
2) ‘F학점’ 방송정책의 ‘규제 만성화’ 현상

앞서 이미 지적했던 방송 분야의 ‘규제 만성화’ 현상이란, 과거의 규제가 오랜 기간 획일적으로 적용되어 방송 산업계에 부담을 가중시키고 현실에 맞지 않는 과도한 규제로 이어지고 있는 지금의 모습을 지적하기 위해 제시한 개념이다. 실상 이러한 ‘규제 만성화’ 문제는 적극적인 규제 혁신 과정을 통해 제거해야 하는 심각하고 중요한 현실적 정책과제라고 할 수 있다. 방송 분야는 지난 2000년에 재정비한 「방송법」을 토대로 25년간 일부 개정만을 거듭하면서, 누더기처럼 덧대어지는 경로 의존적 규제 관성이 현재까지 유지되고 있다. 그야말로 방송 분야는 ‘규제 만성화’ 현상으로 심각한 모순이 나타나고 있다고 평가할 수 있다.

과거 동일 또는 유사 산업 부문에 이중 잣대를 적용한 규제 차별(지상파 vs. 종편 vs. PP vs. OTT 등)이 정책적 정당성을 상실했다. 이에 더해, 현재 가장 심각한 모순적 상황은 국내 사업자에 대한 강력한 규제 관성으로 인한 국내 사업자들의 경쟁력 상실과 대조적으로 규제 사각지대에 있는 글로벌 사업자는 급성장하고 있다는 점이다. 정부 정책 당국자와 규제 총괄 책임자의 방관 혹은 무능이 결과적으로 글로벌 메가 플랫폼 사업자들의 국내 성장을 가속화하거나 진흥시켜주는 결과를 만들고 있다는 점이다. 이는 그간 지적되어왔던 규제 형평성 실천의 필요를 넘어, 지금 당장 규제 틀을 다시 쓰지 않으면 만성화된 국내 규제 체계가 오히려 글로벌 사업자 성장을 위한 ‘외국산 플랫폼 성장시키기 프로젝트’에 지나지 않는다는 점을 직시해야 한다.

이미 많은 미디어 전문가가 방송 분야의 규제 형평성 상실 문제가 지속되어 왔음을 지적하고 있다(한국언론학회·한국방송학회·한국언론정보학회, 2025 등). 첫째, 재원 부문의 경우 광고 및 협찬 제도, 기금제도, 정부광고 등에 있어서 개선이 필요하다는 점이 논의되어 왔고, 둘째, 경영 부문의 경우, 소유·겸영 제도 및 재허가·재승인 등이 주로 지적되어 왔다. 이 외에도, 편성 관련으로는 외주제도 및 다양한 기준의 편성 비율이 현 시기에 맞는 규제인지 재검토할 필요성이 논의되어 왔다. 또한 방송을 둘러싼 다양한 규제들이 만연해 있고, 이러한 규제 만성화 현상은 글로벌 경쟁력 강화를 위해서라도 빠른 시일 내에 개선될 필요가 있다.

[그림 4] 유럽위원회의 온라인 플랫폼 구분 기준



출처 : European Commission

특히, 유튜브나 OTT 등 글로벌 메가 플랫폼 사업자들에 대한 규제 사각지대 문제는 약소국처럼 이러지도 저러지도 못하는 무능함 그 자체를 드러냈다고 할 수 있다. 국제 통상 문제 또는 국가 간 협약 우선주의 기준 등에 따라 EU의 「디지털서비스법(DSA)」과 같은 유사 법조차 제대로 시도하지 못하고 방치하고 관망하는 모습이다.¹⁾ 해당 분야의 전문가가 필요하다면 적극적으로 함께 숙의하고 해결 방안을 모색해야 하는데, 그런 노력도 부족했고,

1) EU와 프랑스, 독일, 영국 등의 유럽 국가들은 일찍이 새로운 미디어 플랫폼들을 규제체계에 포함하기 위한 지속적인 제도 개선 노력을 기울여 왔다. 대표적으로, EU의 「디지털서비스법(DSA)」은 온라인 중개업체와 거대 플랫폼을 규제 대상으로 하며, 불법적·유해한 활동과 해위조치정보 확산 방지 등을 목표로 한다. DSA는 서비스 유형과 규모에 따른 차등적 규율을 적용하며, 월간 이용자 수 4,500만 명 초과하는 초대형 플랫폼에게 가장 엄격한 규제를 적용한다.

일부 계획마저도 마치 공염불로 끝난 상태가 되었다. 애초에 아시아권에는 EU와 같은 국가 간 협의 기구가 구축되어 있지 않았기 때문에 실효적 측면에서 무리가 있었음을 인정할 필요가 있다. 오히려 글로벌 사업자 규제 논의 과정에서 국내 사업자에 대한 실효적 차원의 규제 혁신이 선행되었다면 상대적으로 규제 당국에 대한 비판은 지금보다 잣아들었을 수도 있다. 따라서 향후 시의적절한 규제 개혁을 통해 그간의 오점을 만회할 필요가 있다.

3) 시급히 정비해야 할 방송 규제개혁 사항

향후 방송 경쟁력 강화에 직결되는 핵심 규제 개선 사항을 논의하면 다음과 같다. 첫째, 방송광고 정책은 2022년 (구)방통위의 <방송광고 네거티브 체계 도입을 위한 협의체>의 개선 방안을 적극적으로 적용할 필요가 있다. 기본 방향으로 제시했던 ①방송광고 유형 단순화(프로그램 내/외 광고 단순 구분)와 ②방송광고 일 총량제 실시, ③프로그램 내 광고 통합 및 규제 완화, ④타이틀스폰서 시범적 도입, ⑤지역·중소방송 규제 면제 특례 등을 새로 출범한 방송미디어통신위원회에서 즉각적으로 핵심 정책개선 과제로 실천할 필요가 있다.

[표 1] 방송광고 네거티브 규제체계 도입 방향

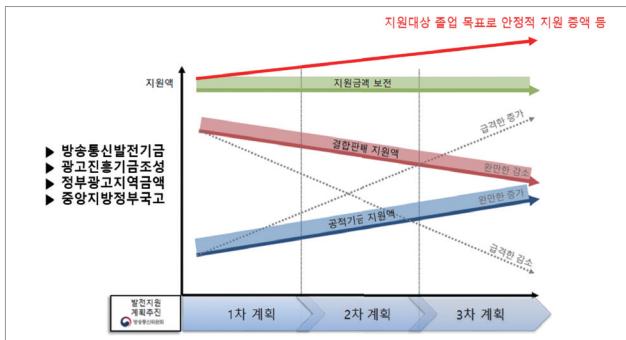
기본 방향	<ul style="list-style-type: none">- 방송광고 유형에 대한 네거티브 규제 도입- 과도한 형식 및 내용 규제는 폐지 또는 완화- 관련 제도 변화에 대응한 시청자 보호 방안 마련
세부 과제	<ul style="list-style-type: none">① 방송광고 유형 범주화를 통한 네거티브 규제 체계 전환② 일총량제 도입 등 프로그램외 방송광고 규제 개선③ 광고 허용 범위 확대 등 프로그램내 방송광고 규제 개선④ 지정자 회피 수단 제공 등 기타 방송광고 규제 개선⑤ 방송광고 규제 면제 특례 도입⑥ 방송광고 시청자 영향평가 제도 도입 및 사후 규제 개선⑦ 프로그램 제목 광고 도입

출처 : 방송광고 네거티브 규제 도입 등 방송광고 제도개선 방안

둘째, 방송사업자에게 전가된 지역방송·라디오에 대한 방송결합판매 적용 방식은 위헌소송의 우려가 큰 만큼, 빠른 시일 내에 국고나 기금, 정부광고 등을 통해 안정적으로 지원 및 사업을 성장시키는 방안이 실천될 필요가 있다. 미디어 다양성과 지역 민주주의 실현의 핵심인 지역방송·라디오에 대한 재원 부문의 안정성 확보는 오랜 기간 논의해온 사안

인 만큼 현실적인 규제 경비를 통해 시의적절하게 추진되어야 한다. 이상은 방송광고 분야에 오랜 기간 규제 만성화 현상으로 적용되어왔던 <형식규제, 정량규제, 내용규제, 거래규제> 전반이 빠르게 개선되어 방송 경쟁력 강화에 기여할 필요가 있음을 의미한다.

[그림 5] 방송광고 결합판매 개선 방향 제안

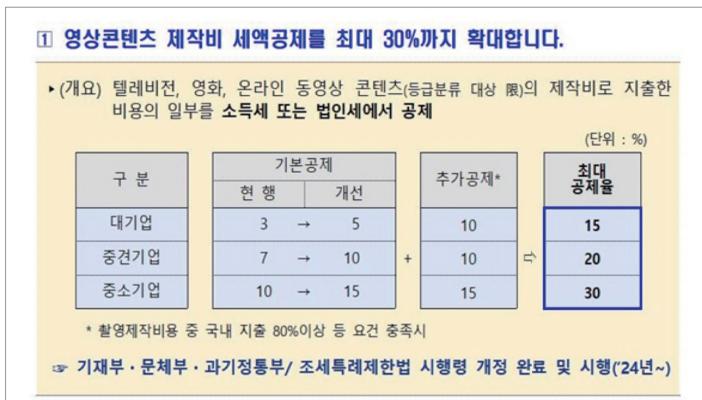


셋째, 방송통신발전기금 정책은 대대적인 개편이 필요해 보인다(김용희, 2025; 최우정, 2025). 사업자별 납부 기준 재정비에 더해 납부 대상사업자 확대, 기금 사용처 합리화 등이 이루어져야 한다. 우선, 방송 분야에서 방송광고 수입이나 방송서비스 매출 전반이 침체되고 있다는 점에서 시의적절한 감경·면제 등이 이루어질 필요가 있다(현실적 위기와 어려움을 고려한 조정). 또한, 국내 방송망 및 인터넷 인프라를 활용해 큰 수익을 올리고 있는 MPP나 포털, OTT 등이 새로운 기금 납부 대상자로 지정될 필요가 있다(기금 확대를 위한 시의적절한 시도). 마지막으로 그간 사용되어 왔던 기금의 다양한 용처가 진정한 방송 분야 진흥·지원을 위해 집중될 필요가 있다(부적절한 지급 용처 개선 및 제거 등).

넷째, 방송 부문에 대한 정부광고의 역할 확대 및 지역·중소방송 지원 확대 등이 정책적으로 명확해질 필요가 있다(양문희, 2025; 이시훈, 2025). 정부광고는 단순히 여러 미디어에 광고비를 나눠주는 것이 목표가 아닌, 정부 기관 또는 공공법인이 국내외의 홍보매체에 광고, 홍보, 계도 및 공고 등을 하기 위한 유료고지 행위이기 때문에 행정광고, 시책홍보광고, 의견광고, 긴급쟁점광고, 공공봉사광고(공익광고), 상품 및 서비스 광고 등이 제대로 집행될 수 있는 방안이 필요하다. 특히, 이 과정에서 발생한 수수료는 지역·중소방송 지원 등 공적인 목표를 위해 다양하게 쓰일 수 있는 방안 마련이 더해질 필요가 있다.

다섯째, 투자 활성화를 위한 세액공제 확대 등이 향후 보다 적극적으로 이루어질 필요가 있다(노창희, 2025). 지난 정부 국무조정실의 <미디어·콘텐츠 산업융합 발전위원회>에서 발표한 <미디어·콘텐츠 산업융합 발전방안(2024)>은 영상콘텐츠 제작비 세액공제 방안이 더욱 적극적으로 개선될 필요가 있음을 적시하고 있다. 이 외에도 다양한 콘텐츠 진흥 연구에서 콘텐츠 투자 확대 및 산업발전을 위한 보다 적극적인 세제 혜택 논의가 이어질 필요가 있다. 다만, 현실적으로 투자가 크게 확대되기 위해서는 지금의 소극적인 방식을 넘어 콘텐츠에 대한 모든 투자자들에게 적용하고, 적극적인 재투자가 가능하도록 혜택을 확대하는 방향까지 고려할 필요가 있다. 즉, 미디어 콘텐츠 분야 사업 부문이 아니어도 콘텐츠에 투자하는 경우 혜택을 제공하는 것을 의미한다.

[그림 6] 영상콘텐츠 제작비 세액공제 추진 방안



출처 : 국무조정실 (2024.03)

여섯째, 민영방송 분야에 대한 소유구조 안정화는 필수적인 과제라고 할 수 있다(임석봉, 2025; 박성순, 2025). (구)방통위에서도 이에 대한 필요성을 인정해 매년 업무계획에 반영했기 때문에 민영방송 경쟁력 강화 및 자율성 제고를 위해 개선이 시급하다. 예를 들어, 지상파 방송을 30%까지 소유할 수 있는 대기업 기준은 2008년 이후 자산 규모 '10조 원' 이하로 제한되고 있는데(방송법 제8조, 제14조, 동법 시행령 제4조, 제14조), 현재와 같은 자산규모 제한은 민영방송의 경쟁력을 떨어뜨리고 방송 운영에 불안을 초래할 수 있기 때문

에 우리나라 경제 규모를 고려해 '20조 원 기준 또는 GDP 연동 기준' 등이 적용될 필요가 있다. 그 외에도 재허가·재승인 제도의 방송평가 대체, 외주제도 및 장르 비율 등의 편성규제 혁신 등이 현실에 맞게 조정할 필요가 있다.

3. 결론 및 제언 : 글로벌 메가 플랫폼 시대의 방송규제 정비 방향

지난 정부에서도 시청각 미디어 서비스 전반에 적용되는 법제 마련은 핵심적인 주요 정책 논의 과제였다. 하지만 이렇다 할 제도적 개선 및 실천은 없었고, 새 정부에서도 이제야 비로소 방송미디어통신위원회 운영 정상화에 노력을 기울이고 있다. 이미 너무도 많이 늦은 모습이다. 그러니 더 적극적이고 빠른 대처로 방송 분야 규제 개혁을 실천해 나가야만 한다. 그리고 그 기준은 25년 전 방송법을 토대로 하는 지지부진한 모습이 아닌, 새로운 미디어 환경에 걸맞은 새로운 기준을 마련하는 것이 반드시 이루어져야 한다.

유튜브나 넷플릭스 등 이미 글로벌 플랫폼은 다른 레벨의 사업자가 되어 있고, 국내 방송부문은 글로벌 플랫폼 종속 우려에 더해, 국내 방송 산업 선순환 구조 실패의 악순환을 두려워해야 하는 상황이다. 따라서 어설픈 규제 개선 몇 개로는 아무런 답이 나오지 않는 상황임을 직시해야 한다. 이 글에서 제안하고자 하는 방송 분야 규제 개혁은 내용의 건전성과 유익함을 토대로 한 즐거움은 추구하되, 그간 약성적으로 만성화된 수많은 불필요한 방송규제를 새로운 「(가칭)시청각미디어서비스법」 제정 과정에서 전면적으로 개편해야 한다는 것이다. 미디어 분야 및 정책 전문가들이 모여 숙의하면 어렵거나 불가능한 일이 절대 아니다. 이미 그간 만들어진 규제 당국의 수많은 계획서와 보고서 내용만 실천하더라도 상당 부분 빠르게 이뤄낼 수 있는 사항들이기 때문이다. 이를 제대로 알고 책임을 다해나갈 필요가 있다.

2년 뒤 2027년이면 한반도에서 방송이 시작된 지 100년이 된다(홍원식 외, 2024). 일제 강점기와 냉전 시기, 군부정권을 지나 민주화 운동을 통해 이룩한 방송의 발전사를 모두 기념하는 의미 있는 날이 되어야 한다. 지금의 글로벌 K-컬쳐 인기의 토대가 되었던 방송 역사 100년을 더 가치 있게 기념할 수 있도록 지속가능하고 미래 지향적인 방송 부문 정책이 새로이 마련되길 바란다.

참고문헌

- 김용희(2025). 합리적인 방송통신발전기금 운영 및 제도개선 방안. 한국방송학회 토론회 〈방송시장 정상화를 위한 방송통신발전기금 제도개선〉.
- 노창희(2025). 콘텐츠 산업 활성화와 문화강국 실현을 위한 정책 과제. 한국방송학회 세미나 〈콘텐츠 산업 활성화와 문화강국 실현〉.
- 뉴스1(2025.11.11). “오징어게임 · 캐데헌 체험관”…필라델피아에 첫 넷플릭스 테마파크.
- 뉴시스(2025.11.21). 유키브러더스에 몰린 3사…파라마운트 · 컴캐스트 · 넷플릭스 인수전 돌입.
- 대한민국정부(2025.9). 〈이재명정부 국정과제 123〉.
- 미디어오늘(2025.11.19). 넷플릭스 대항…티빙 X 웨이브 X 디즈니+ 통합이용권 출시.
- 박성순(2025). 국내 민영방송의 경쟁력 강화를 위한 정책 방안. 한국방송학회 기획 세미나 〈시청각 미디어 시대의 민영방송 역할 제고 및 발전 방안〉.
- 방송통신위원회. 2022년 〈방송광고 네거티브 규제 체계 도입을 위한 협의체〉 견의문.
- 양문희(2025). 정부광고 대행 수수료 징수 및 사용방식의 문제점 및 개선 방안. 한국방송학회 특별세미나 〈정부광고법 개정 필요성과 개선 방향〉.
- 유진희(2024). 제작비 폭등에 따른 국내 드라마 시장의 변화와 개선방안. 〈미디어 이슈 & 트렌드〉, 63, 63–74.
- 이시훈(2025). 정부광고법 내 협찬고지 규정 진단 및 발전 방안. 한국방송학회 특별세미나 〈정부광고법 개정 필요성과 개선 방향〉.
- 이지은(2024). 잡식과 종속 : 해외 플랫폼과 국내 콘텐츠 산업. 한국방송학회 기획세미나 〈대한민국 온라인 콘텐츠 산업 진단 : 글로벌 시장 종속과 역차별 규제〉.
- 이코노미스트(2025.11.10). “캐데헌 속편, 기대되는데”…넷플릭스, ‘219억’ 통 큰 보너스.
- 임석봉(2025). 시청각 미디어 시대의 민영방송 역할 재정립 방안. 한국방송학회 기획 세미나 〈시청각 미디어 시대의 민영방송 역할 제고 및 발전 방안〉.
- 조성동(2024). 방송 미디어 규제 개혁 단기 실천 방향과 중장기 혁신 방안 제언. 〈한국정치커뮤니케이션학회 세미나. 방송, 규제 개혁과 혁신 우리의 실천은 어디에 머물고 있나〉.
- 조성동(2025). 시공간 OTT 범람의 시대. 방송 플랫폼 경쟁력 강화 방안 : 규제혁신 실천과 시장확대 전략 논의를 중심으로. 〈한국언론학회2025 봄철정기학술대회〉.
- 조아라 · 노동렬(2024). 방송사의 자연도태 징후 : 편성의 양극화와 프로그램의 다양성 위기를 중심으로. 〈한국방송학보〉, 38(2), 279–318.
- 최우정(2025). 지속 가능한 미디어 생태계를 위한 방송통신발전기금 제도의 합리적 운용의 문제점과 과제. 한국방송학회 기획세미나 〈지속 가능한 미디어 생태계를 위한 방송통신발전기금 제도의 합리적 운용 방안〉.
- 한국언론학회 · 한국방송학회 · 한국언론정보학회(2025.5). 미디어 3학회 특별 정책세미나 〈2025년 6월 출범 새 정부의 미디어 정책 방향: 뉴미디어 정책 거버넌스, 미디어콘텐츠 규제체계, 공영방송을 위한 정책 대안〉.
- 홍원식 · 김유정 · 송인덕 · 조성동 · 허준(2024). 방송역사 100년 기념사업의 타당성 및 구체적 사업 추진방안 연구 (KCC-2023-05). 방송통신위원회.
- DSA, Digital Services Act (EU).



정부광고의 효율적 집행과 공적 기능 수행을 위한 고려 사항

김희경

공공미디어연구소 수석연구위원

목차

- 1 정부광고의 디지털 전환 추진 배경
- 2 정부광고의 디지털 매체 집행 효과 바로보기
- 3 정부광고의 디지털 플랫폼 전환 정책에 대한 우려
- 4 정부광고의 효율적 집행은 투명성 제고부터
- 5 정부광고의 효율적 집행과 공적 기능의 균형을 생각할 시점이다
 - 1) 정부광고 집행의 체계적인 효과 측정 필요
 - 2) 정부광고 집행의 투명성 검증 체계 필요
 - 3) 언론사 재원 배분의 효과와 다양성 추구

요약

새 정부 출범 이후 정부 거버넌스의 변화와 함께 공적 광고를 담당하는 하부 기관에 대한 논란이 재점화된 바 있다. 방송광고 결합판매 위헌확인 심리가 1년 만에 재개되어 소송이 진행되고 있고, 판결이 확정되면 코바코의 정체성과 역할에 대한 고민과 함께 언론진흥재단과의 업무 조정이 주목받게 되기 때문이다. 여기에 더해 지역 중소방송 등 공적 재원 의존도가 높은 방송사를 중심으로 정부광고 재원에 대한 관심이 쓸리면서 기관 통합과 역할에 대한 논란이 잦아들지 않고 있다.

이와 같은 상황에서 정부광고의 디지털 매체 집행 확대 정책은 다양한 논란을 초래하고 있다. 우선 디지털 광고 효과와 관련해서는 정부정책 홍보에 디지털 광고의 특성이 부합하지 않으며, 디지털 광고 효과에 대한 검증 체계도 정립되지 않았다는 점에서 논란의 여지가 있다. 더욱이 정부광고는 방송시장의 재원 재분배 역할과 동시에 언론의 다양성 등 복합적이고 민감한 가치에 영향을 미치고 있다는 점이 고려되어야 할 것이다.

1. 정부광고의 디지털 전환 추진 배경

2024년 정부광고 지출액은 1조 3,103억 원으로, 이는 전체 광고시장의 7.7% 수준이다. 정부광고는 2019년 9,711억 원 대비 34.9% 증가하며 지속적인 상승세를 보이고 있으며, 2023년 기준 방송 광고비는 3조 3,898억 원으로 정부광고가 방송시장 전체 광고의 20.5%를 차지하고 있어 방송시장에서는 매우 중요한 재원으로 인식되고 있다. 그러나 지난 8월 이재명 대통령은 국무회의에서 정부광고 집행을 디지털 중심으로 재편할 것을 지시했고, 중앙부처는 50%, 공공기관은 40%로 향후 디지털 광고 집행을 목표로 하고 있다.

이와 같은 정책의 배경에는 정부광고의 디지털 집행 비중이 상대적으로 적고, 효율성에 대한 고려가 작용한 것으로 판단된다. 일반 광고시장이 디지털 중심으로 재편되고 있지만 정부광고에서는 신문·방송이 여전히 주요한 광고매체다. 2024년 일반 광고시장에서는 온라인 광고 비율이 60%에 육박했지만(2024 방송통신광고비조사) 정부광고의 온라인 광고 비율은 26.9%에 그쳤다. 효율성 측면에서 보더라도 정부광고의 디지털 집행은 긍정적 으로 평가된다. 코로나를 기점으로 일반 이용자들의 디지털 매체 이용이 급증했고 구체적인 타깃 고객을 대상으로 한다는 점에서 디지털 광고는 효과 측정이 유리하다.

상황이 이와 같은데도 정부광고가 신문·방송 등 소위 ‘기성’ 언론을 중심으로 집행되고, 그마저도 비정상적으로 운영된다는 주장이 제기되며 디지털 광고에 정부의 관심이 쏠리는 것은 어찌 보면 당연한 수순이라고 볼 수 있다. 그러나 이와 같은 시각에는 몇 가지 착시효과가 존재한다. 그렇기에 정부광고의 효과적인 집행을 위해서는 디지털 광고의 효과에 대해 보다 신중한 접근이 요구된다.

2. 정부광고의 디지털 매체 집행 효과 바로보기

매체 이용 행태의 변화에 따라 디지털 광고의 집행이 증가했으나 방송 광고 대비 얼마나 효과적인가에 대한 질문은 지속적으로 제기되어 왔으며, 이와 같은 질문은 광고주의 합리적인 예산 배분에 절대적인 영향을 미친다. 디지털 매체의 광고 집행 효과는 일반적인

인식과 같이 효과적인가? 결론부터 말하자면 다수의 연구 결과는 이에 반하는 결론을 제시하고 있다.

최근 광고주협회가 발표한 자료에 의하면 동일한 조건에서 노출된 방송광고는 디지털 광고에 비해 인지도, 선호도, 구매의도 등 모든 성과 지표에서 우위를 보였으며, 비용 효율성 또한 TV가 디지털보다 3.3배 높은 것으로 나타났다(박현수, 2025.10.30). 연구에 의하면 같은 횟수만큼 광고에 노출될 경우, 방송광고에 노출되는 것이 더 높은 광고 효과를 얻는 것으로 나타났는데, 광고에 1~3회 노출된 집단을 기준으로 TV 광고와 디지털 광고의 인지도·선호도·구매 의도 수치를 비교한 결과, TV가 모든 항목에서 우세한 것으로 나타났다.

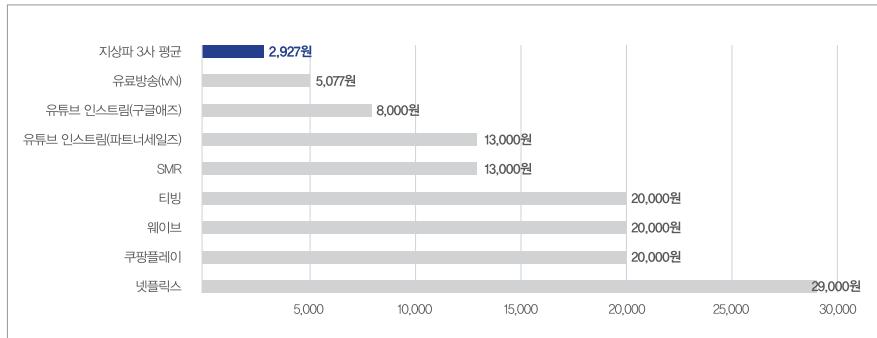
[그림 1] 광고 노출 횟수에 따른 매체 효과 차이 비교



출처 : 박현수, 2025.10.30.

광고매체 간 CPM 비교를 수행한 연구(김활빈, 2025)에서도 이와 같은 의문에 대한 답을 제시하고 있는데, 해당 연구에서도 디지털 매체에 비해 레거시 미디어의 비용 효율성이 높다는 결과를 제시하고 있다. 해당 연구에 의하면 지상파 3사나 유료방송의 광고비용 (2,927원/5,077원)은 유튜브의 약 38%(8,000원), 넷플릭스의 약 10%(29,000원) 수준으로 나타나 가격 경쟁력이 매우 높은 것으로 나타났다.

[그림 2] 매체별 CPM 비교 결과



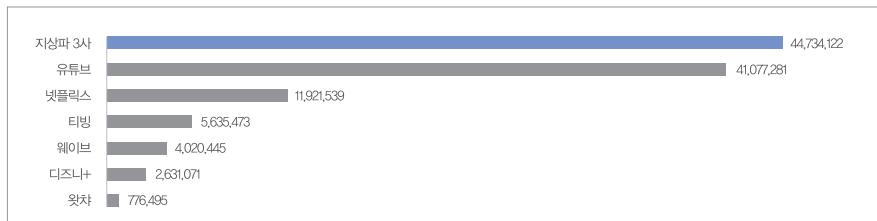
* 지상파와 유료방송은 2025년 1월~5월 전국 개인 및 전국 광고매출 기준

* 디지털 플랫폼은 2025년 5월 15일 기본 동영상 광고상품 판매가 기준

출처 : 김철빈, 2025

매체별 이용자 수(커버리지)에 있어서도 방송광고가 디지털 매체보다 우위에 있음을 알 수 있다. 닐슨코리아와 코리안클릭 자료에 의하면, 지상파 3사의 월평균 이용자 수는 4,473만 명으로 유튜브나 넷플릭스보다 더 넓은 커버리지를 보유하고 있음을 알 수 있다. 최근의 매체별 이용자 수를 살펴보면, 시청률 1%는 46만 명 정도로, 방송은 시청률 1%만으로도 정부광고 확대 집행 매체로 거론되는 주요 디지털 플랫폼(유튜브, 네이버 등)보다 더 많은 이용자 수를 확보하고 있음을 파악할 수 있다(한국광고주협회, 2025.8).

[그림 3] 월 평균 이용자 수(커버리지)



* 방송 : 닐슨코리아, Reach & Frequency, Coverage, 전국권, 개인 전체, 24.10~12.

디지털 : 코리안클릭, 플랫폼별 평균 MAU, MQ, 개인 전체, 24.01~12.

방송 기준은 RCH(1분당 시청), 디지털 기준은 MAU(6초 이상 시청)

출처 : 한국광고주협회, 2025.8

해외에서도 이와 같은 논의가 지속적으로 대두되고 있는데, 영국의 마케팅 대행사 ‘익스포저 닌자(Exposure Ninja)’가 지난 4월 진행한 조사에 따르면 기업 담당자의 65%가 “디지털 광고의 ROI(투자수익률)를 명확히 측정하기 어렵다.”라고 답한 바 있다.

이와 같은 상황에서 실질적인 정부광고 효과를 측정한 최근의 연구에서는 일반 국민이 실제 정부광고를 주로 봤다고 인지하는 매체이자 공중의 이해와 태도, 행동을 향상시키는데 가장 적절한 매체로 방송을 우선적으로 꼽았다는 사실도 감안할 필요가 있다(김희수 외, 2024). 이와 같은 연구 결과는 정부광고의 주요 메시지가 재난, 안전, 보건, 정책 홍보라는 점과 부합한다고 볼 수 있다. 국가와 지자체가 추진하고 있는 각종 공적 정보를 신속하고 광범위하게 전달하는 것이 주요 목적인 정부광고는 옥외나 레거시 미디어가 훨씬 효과적이라는 것이다.

3. 정부광고의 디지털 플랫폼 전환 정책에 대한 우려

디지털 광고에 대한 정부광고 집행의 효율성 논란에도 불구하고 국내 정부광고 집행은 대형 글로벌 플랫폼에 집중되어 있어 우려가 제기되고 있다. 정부광고의 구글 광고 집행은 해마다 증가하여 2024년에는 개별 지상파 광고의 매출을 앞지르고 있는데, 디지털 광

[표 1] 매체별 정부 광고 수주액

(단위 : 만 원)

구분 / 연도	2020	2021	2022	2023	2024
정부광고 총합	1조5839억	1조5151억	1조2164억	1조3377억	1조3103억
구글·유튜브	380억3600	524억7700	536억1300	674억5700	708억5600
KBS	490억5600	539억4400	553억9100	647억7300	630억6200
MBC	454억9000	458억	448억7200	443억1200	414억6400
SBS	469억7400	498억2200	542억7000	617억8700	643억3800
JTBC	91억4100	95억300	99억7400	98억2400	88억9000
MBN	59억4400	72억8900	75억7200	116억2400	101억1100
TV조선	68억4000	82억4000	79억7200	160억6300	122억4100
채널A	53억7700	63억8100	64억8400	93억6300	74억6100

고 중 26% 이상이 구글과 메타에 집중되었고, 구글은 단일 매체 기준으로 708억 원을 수주해 1위를 차지하고 있다.

정부가 해외 플랫폼을 선호하는 가장 주된 이유는 조회수 중심의 효과 측정과 비용 효율성에 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 영국에서는 2017년 극단주의 유튜버 콘텐츠에 정부광고가 게재되면서 논란이 일었으며, 당시 ‘세금이 테러리스트에 지급됐다’라는 비판으로 정부 소통청이 3년간 유튜브 정부광고를 중단했던 경험이 있다.

그렇다고 해당 매출이 국내 플랫폼 사업에 집중되기도 힘든 구조를 가지고 있다. 상업 광고시장의 규모에 비해 정부광고 시장에서 디지털 광고의 집행 비중이 낮은 것이 디지털 전환 정책의 주된 이유였지만 상업광고 시장의 절반 이상은 정부광고에 부적합한 검색 광고라는 점을 상기할 필요가 있다. 검색광고는 다수의 경쟁 상품이 존재할 경우 노출 우위를 점하기 위한 광고유형으로서, 유사 서비스 간 경쟁구도가 존재할 수 없는 정부기관의 대국민 정책 홍보 광고에는 부적절한 광고방식이라는 점에서 광고 집행의 효율성을 기하기 어려운 상황이다. 2024년 기준 국내 상업광고 시장의 인터넷 광고매출 중 51%는 검색 광고이며, 이러한 차이를 고려하지 않고 상업광고 시장 내 디지털 광고 비중을 단순히 비교하는 것은 착시 효과를 초래할 수 있다.

[표 2] 국내 인터넷 광고 유형별 시장 점유율 추이

구분 / 연도	2022	2023	2024
검색 광고	49.5%	50.4%	51.0%
디스플레이 광고	45.6%	44.6%	43.8%
IPTV	1.1%	0.7%	0.8%
디지털 옥외 광고	3.8%	4.3%	4.4%

4. 정부광고의 효율적 집행은 투명성 제고부터

정부광고는 공적 성격을 가진 광고인 만큼 매체사를 어떻게 선정해야 하는지, 광고비는 얼마나 줘야 하는지 등 명확한 기준이 마련되어야 하지만 현재는 이와 같은 시스템

이 미비한 실정이다. 정부광고법 시행령에 따르면 문체부는 광고주 요청이 있을 경우 매체사 효과성 분석 등을 조사해야 하지만(시행령 제4조) 실효성 있는 기준이 없는 실정이다. 이에 문화부와 언론재단이 신문 열독률을 기반으로 하는 정부광고 지표를 개발해 2022년부터 적용했지만 현장에서 비판이 이어져 결국 활용이 중단되기도 했다. 정부광고 기준이 없기에 광고 효과성·공공성이 아닌 관례·언론사와의 관계 등 다른 요소가 개입될 가능성 이 크다.

국정감사 등에서 지적된 바와 같이, 신문에 게재되는 정부광고의 35% 이상은 특정 신문에 집중되고 있으며, 방송 역시 수도권 채널에 대부분 집중되고 있다. 더욱이 언론재단에서 공개한 매체별 집행액 중 인터넷 영역에는 중앙일간지가 보유하고 있는 인터넷 신문에 집행된 금액이 명확하게 표기되어 있지 않다. 2020년도 기준 인터넷광고 집행액은 2,600억 원이고, 이 중 일부가 신문광고 집행액인 2,400억 원이 합쳐지면 특정 언론사에 편중된 정부광고 규모는 상당히 다른 수치를 보일 것으로 예측된다. 언론노조와 정보공개센터가 행정소송을 통해 확보한 자료에 의하면 2016~2019년 신문에 집행된 정부광고료는 연평균 2,193억 원이고, 이 중 종합일간지에 전체의 52.8%에 해당하는 1,115억 원 가량이 집행됐다.

이와 같은 문제로 인해 이재명 정부는 실질적인 정부광고 집행의 효율성을 높이기 위한 정책 이전에 오히려 투명성에 대한 요구가 더 시급했을 것으로 판단된다. 국민 세금이 정부 광고로 집행되고 있지만 매체 선정과 적정 광고비에 대한 기준이나 가이드라인이 없는 상황은 특정 매체 길들이기나 특혜로 흐를 가능성이 있어 불필요한 오해를 초래할 수 있기 때문이다.

기사형 광고도 투명한 광고 집행의 장애다. 정부광고에 위법이나 변칙이 난무해도 제재할 수단이 없기 때문에 독자가 기사와 광고를 구분할 수 없게 하는 광고 논란도 지속적으로 문제가 되고 있다. 신문법과 정부광고법에는 기사와 광고를 구분해야 한다는 조항이 있지만 제재 조항은 없어 일부 정부·공공기관이 언론사에 비용을 지불하고 기사를 의뢰해 집행해도 처벌할 방법이 없다. 광고주의 지원을 받고 쓴 기사형 광고임에도 언론사는 ‘광고’ 표기를 하지 않고, 처벌도 받지 않는 것이다. 실제 부산광역시는 2023년 부산 엑스포 유치 홍보 활동을 위해 동아일보·중앙일보·한국경제 등에 기사형 광고를 의뢰했으며, 박근혜 정

부는 2015년 노동개혁 정책 소개를 위해 매일경제에 5,500만 원을 투입해 ‘노동시장 개혁’ 시리즈 기사를 의뢰한 바 있다.

5. 정부광고의 효율적 집행과 공적 기능의 균형을 생각할 시점이다

1) 정부광고 집행의 체계적인 효과 측정 필요

정부광고의 궁극적 목적은 정책 홍보를 통한 국민 설득에 있다. 이와 같은 목적을 수행하기 위해서는 무엇보다 정부광고의 집행에 대한 체계적인 기획과 수행, 그리고 효과 측정이 수행되어야 한다. 그러나 정부의 적극적인 대국민 정책 홍보 활동에도 불구하고 상기한 바와 같이 정부광고에 대한 국민의 체감도는 그리 높지 않은 것이 현실이다. 이는 정책 광고를 집행하는 광고주로서의 정부 부처나 지자체의 인식이 정립되지 않은 문제에서도 비롯된다. 정책 광고의 효과 측정이 중요하다는 인식이 부족한 것은 정부 정책에 대한 효과 측정을 적절히 관리하지 못한 현실과도 밀접한 관계가 있다. 일반 상업광고를 집행하는 기업의 경우는 광고가 곧바로 매출에 연결되기 때문에 이에 대한 효과 측정과 평가가 무엇보다 중요한 문제로 인식되지만 정부광고의 광고주는 이와 같은 민감도가 떨어지는 것이 사실이다. 매출은 정책에 대한 홍보효과로 나타나고, 홍보 효과는 국민들의 인식을 변화시키는 것인데 이에 대한 효과의 척도 개발이나 효과의 엄밀성에 대한 구체적인 체계를 갖추기는 어렵기 때문이다.

그러나 정부광고는 국민 대상의 소통 행위라는 점에서 파급 효과가 막대하기 때문에 효과 측정이 어느 광고시장보다 중요하다. 그뿐만 아니라 정부 정책광고는 핵심 타깃이 주권자인 국민이고, 국민의 세금으로 공공의 관심사를 취급한다는 점에서 메시지 내용이나 소통 방식에서도 공공성이 중요한 요소다. 따라서 정부의 소통 활동에 대한 평가에서 공익성과 공공성 측면을 고려하고, 정부 정책 메시지의 수용도를 검토하려는 노력은 매우 중요하다(김병희·손영곤, 2024).

2) 정부광고 집행의 투명성 검증 체계 필요

정부광고 집행의 투명성을 제고하고, 효율적인 광고 집행을 위해 투명성 검증체계의 제도화가 요구된다. 즉 정부 광고와 관련해서는 광고주가 일방적으로 집행을 결정하는 것이 아니라 공적 기능을 가진 위원회가 구성되어 관련 집행의 투명성을 보장할 수 있는 시스템을 조성할 필요가 있다. 중립적이고 독립적으로 활동이 가능한 전문가 그룹을 통해 매체사 선정과 예산 책정 등 광고 집행 관련 기준을 마련할 필요가 있다.

이를 위해 외부 전문가로 구성된 검증 위원회를 학회 등 독립적이고 중립적인 역할을 수행하는 기관의 추천을 받거나 국회에서 각 교섭단체가 반대하지 않는 중립적인 인사를 추천하는 방식을 통해 검증 및 감시 시스템을 마련하여 공정하고 체계적인 광고 수행을 도모할 필요가 있다.

3) 언론사 재원 배분의 효과와 다양성 추구

주목할 점은 정부광고가 언론광고시장 전체에서 차지하는 비중이 높아 본의 아니게 언론시장 재원의 재분배 효과를 초래하고 있다는 점이다. 방송과 신문은 상업광고 시장에서 이미 디지털 시장에 자리를 내주고 있다. 한정적인 광고 수입으로 공적 지원이나 기금에 눈을 돌리고 있지만 그 역시 만만치 않은 상황이다. 지역신문과 지역방송은 각각의 지원 특별법에도 자본잠식의 한계까지 경영위기에 몰리고 있으며, 방송사는 방발기금과 수신료 확대를 주장하며 공적 재원을 마중물로 여기는 것이 현실이다. 여기에 더해 방송시장의 결합판매 위헌 판결이 나올 경우 지역 및 중소방송은 초유의 혼란에 빠질 전망이다. 차라리 퇴출 구조를 만들어 달라는 방송사들의 요구는 이미 여러 해 전부터 나오고 있는 대안 아닌 대안이다.

방치할 경우 답은 명확하겠지만 문제는 이들이 수행하는 언론 매체로의 기능에 있다. 허위조작정보의 진원지이자 어뷰징이 난무하는 디지털 매체와 달리, 팩트체크와 탐사·기획보도 등 심층보도는 정파성 비판에도 불구하고 기성 언론사들이 오랫동안 수행해왔던 저널리즘 기능이다. 그리고 표현의 자유라는 이름으로 다양한 언론을 보장해왔던 것도 이들 레거시 미디어였다는 점은 주지의 사실이다.

정부광고의 효율적인 집행과 더불어 고려할 사항은 정부광고의 언론사 재원 분배 효과와 다양성 추구다. 정부광고가 정책홍보 기능을 효과적으로 수행하는 동시에 공적 업무를 담당하는 광고주라는 차원에서 언론의 공적 역할과 기능 제고를 위한 광고비의 배분 효과를 고려하지 않을 수 없다. 따라서 정부광고는 매체 선정에서 상업광고와 달리 효율성 뿐만 아니라 집행과 검증의 투명성, 공정경쟁, 언론의 다양성 등 복합적이고 민감한 가치를 동시에 고려하는 체계를 구축하는 것이 필수적이다.

참고문헌

- 김병희 · 손영곤(2024), 정부광고의 효과 측정을 위한 지수 개발, 〈광고학연구〉, 제35권2호, pp.37~63.
- 김희수 · 박한나 · 강한나 · 최일도 · 전홍식(2024), 방송매체와 인터넷매체 정부광고에 대한 정부광고주 및 국민 인식 조사, 〈미디어 경제와 문화〉, vol.22, no.3, pp.73~105.
- 김활빈(2025), 데이터로 살펴보는 지상파 방송광고의 경쟁력 진단. 〈지상파광고 : 효과의 재발견과 개선과제〉 세미나
발제문. 한국방송협회.
- 박현수(2025.10.30), 〈광고매체 평가 연구〉, 2025 한국광고주대회 세미나 발제문.
- 한국광고주협회(2025.8), ADZ 광고계 동향.
- <https://www.ad.co.kr/lit/journal/getJournal.do?sourceUkey=1#>

2. 기획

- 공정하고 합리적인 재송신 대기란 있는 것일까 이용정
• <지상파-IPTV 재송신료 연구 : 내쉬 협상해의 적용>
- 생성형 AI의 지상파 방송 뉴스 데이터 이용의 변상규
적정 대가는?

기획

공정하고 합리적인 재송신 대가란 있는 것일까 :〈지상파-IPTV 재송신료 연구 : 내쉬 협상해의 적용〉

이용정
SBS 미디어사업팀 차장

목차

- 1 들어가며 – 공정하고 합리적인 대가 산정 기준
- 2 〈IPTV 콘텐츠 사용료 산정 방안〉 논의
- 3 지상파-IPTV 재송신료 연구 : 내쉬 협상해의 적용
- 4 바람직한 대가 산정의 방향성

요약

2024년 IPTV사업자들이 발표한 〈IPTV 콘텐츠 사용료 산정 방안〉은 일방적으로 정해진 기준을 모든 사업자들에게 일괄 적용하려 해 거센 반발에 부딪힌 바 있다. 최근 한국미디어경영학회에서 주최한 세미나에서 소개된 고려대 남재현 교수와 카이스트 김민기 교수의 〈지상파-IPTV 재송신료 연구 : 내쉬 협상해의 적용〉은 실제로 대가가 결정되는 과정과 유사한 협상 상황을 가정하고, 재송신 중단 시 양측이 입을 피해액을 산정하여 더 많은 피해를 입을 당사자가 적정 이전가격을 지불하는 지점에서 협상이 이루어 질 것이라 예상하고 있다. 연구 결과 각각의 케이스에 따라 월별 가입자 당 1,042원과 766원이라는 가격이 도출되었다. 이러한 연구 결과도 참고해볼만 하겠으나 무엇보다 재송신 대가 협상이 자율적인 방식으로 이루어져야 한다는 점이 중요할 것이며, IPTV사업자와 지상파 방송사가 상생과 선순환적 동반성장을 이루어낼 수 있는 방향으로 논의가 이루어지길 기대해본다.

1. 들어가며 – 공정하고 합리적인 대가 산정 기준

한류국이라는 나라가 있었다. 이 나라에는 중소형 규모의 마트만 있었는데, 언제부터인가 대기업이 운영하는 대형마트가 생기기 시작했다. 대형마트들은 다양한 물품들을 대량으로 구비해두고, 대형 주차장을 마련해 두었으며, 한 건물 안에 프랜차이즈 식당, 키즈카페, 세탁소, 약국 등을 모두 입점시키면서 고객들이 마트에서 거의 모든 니즈를 해결할 수 있는 구조를 만들었다. 이 대형마트들은 매년 급격하게 성장해갔다. 그렇게 계속 성장할 줄 알았다. 그러던 어느날 갑자기 손쉬운 온라인 쇼핑과 새벽배송을 내세운 업체들이 나타났다. 영원할 것 같았던 대형마트는 몇 년 후 성장을 멈췄고, 매출이 감소하는 상황을 우려하게 되었다. 고객들의 라이프스타일이 바뀌어, 이제 마트에 직접 오는 사람의 숫자 자체가 줄어들었다. 위기감을 느낀 대형마트들은 육류, 수산물, 채소류, 가공식품 등 각종 물건을 공급하는 사업자들을 한데 모아놓고 “납품 가격 산정 방안”을 대외적으로 공표한다.

대형마트를 운영하는 3개 대기업은 공정성 원칙, 균형발전 및 상생원칙, 자기책임 원칙이라는 커다란 원칙하에 앞으로 납품 가격 산정을 어떻게 할지 설명했다. “여러분들에게 지급할 수 있는 납품 가격의 모수는, 저희 마트의 고객 대상 판매 매출액 + 입점 업체 임대 매출액 합계가 전년 대비 증감하는 비율에 따라 자동으로 조정됩니다. 그리고 그 총액 안에서 각 업체가 납품하는 제품의 실제 판매금액 비율을 적용해서 금액을 산출하는 방식입니다.” 설명회에 참석한 업체들은 혼란스러웠다. 당장 떠오르는 의문만 해도 한두 가지가 아니었다. 대형마트들이 신규 업체들과 마찬가지로 온라인 쇼핑과 빠른 배송을 무기로 경쟁할 수는 없었던 것일까? 입점 업체들이 임대료 부담으로 나자빠지기 전에, 여전히 마트에 직접 방문하는 시니어나 어린 자녀를 가진 가족 위주로 공간 디자인을 다시 할 수는 없었을까? 저들의 경영 전략에 아무런 의견을 제시하지도, 제시할 수도 없었던 납품 업체들이 어째서 매출 감소의 책임을 그대로 전가 받아야 하는 것일까?

그러나 수많은 의문 제기에도 대형마트의 대답은 한결같았다. “저희가 제시하는 방법은 공정하고 합리적입니다. 제품이 홀륭하다면 마트의 매출도 증가해야 하는데, 반대로 매출이 감소한다면 제품이 홀륭하지 않아서 그런 것이므로 대가도 감소해야 공정합니

다.” 납품업체들은 또 의문을 제기했다. “그런데 매출이 증가할 때는 같은 비율로 납품 금액을 안 올려주셨는데요? 같은 제품을 신규 업체에도 납품하는데 거기는 매출이 증가하는데요?” 그러자 그들은 또 이렇게 대답했다. “이제 대형마트들의 저성장이 고착화되었으므로, 상생과 선순환적 동반성장이 가능한 구조를 만들기 위해서는 저희가 제시한 공정하고 객관적인 납품 가격 산정 방안을 따라주셔야 합니다.”

이 이야기 속에서 대형마트들이 제시한 대가 산정 방안은 그들이 주장하는 것과 같이 진정 공정하고 합리적인 방법일까? 물론 자유 시장경제를 기본으로 하는 국가에서 각각의 경제 주체들은 자유롭게 자신의 입장을 주장할 수 있다. 다만, 그것은 자신의 주장일 뿐이며 거래 상대방 역시 그 주장에 반박하는 자신만의 주장을 피력할 수 있다. 그 과정에서 합의가 이루어지면 거래가 성사되겠으나 합의가 이루어지지 않을 경우 거래는 성사되지 않을 수 있다. 한 경제 주체가 적정 가격에 대해 가지고 있는 입장과 논리는 하나의 주장일 수는 있으나, 그것만이 유일하게 공정하고 합리적인 기준이 되기는 어려울 것이다. 하지만 대형마트들은 자신들의 입장이 담긴 대가 산정 방식을 공표한 후 이 방식이야말로 가장 공정하고 합리적이라 주장했다. 한류국 정부는 기준을 참 잘 마련했다며 해당 안을 토대로 이해관계자와 전문가 의견 수렴을 거쳐 이를 공식화하겠다고 한다. 이제 대형마트들은 매출액이 줄면 원가도 자동으로 줄어들어 항상 일정 수준의 영업이익이 보장되는 기적의 납품가격 산정방안을 적용할 수 있게 되었다. 이 나라에 공정과 합리, 그리고 시장경제가 살아있다고 할 수 있을까.

2. 〈IPTV 콘텐츠 사용료 산정 방안〉 논의

1) 배경

2023년 말과 2024년 초에 걸쳐 미디어 업계에서는 앞에서 소개한 이야기와 유사한 상황이 벌어졌다. 2023년 9월, 당시 과기부는 IPTV 3사에 7년 재허가를 결정하면서 “유료방송시장의 공정하고 합리적인 콘텐츠 사용료 배분을 위하여 객관적 데이터를 근거로 한

콘텐츠 사용료 산정 기준과 절차를 마련하여 공개”하라는 조건을 부과했다. 이로부터 약 4 개월 후인 2024년 1월 IPTV 3개사는 <인터넷멀티미디어서비스제공사업자의 콘텐츠 사용료 산정 방안>(이하 ‘콘텐츠 사용료 산정 방안’)을 발표했다. 상세내용은 아래에서 살펴보겠으나 대부분의 기준이 일방적으로 정해졌으며, <별표> 형태로 콘텐츠사업자 의견 수렴 내용을 기재해 두긴 했으나 받아들여진 의견은 거의 없는 상태였다. 그러나 당시 정부(과기부·방통위)는 2024년 4월, 정부와 유료방송업계가 추천한 7명의 전문가로 구성된 <콘텐츠 사용료 산정기준 검토위원회>를 발족시켰고, 해당 논의를 거쳐 모든 유료방송사 및 콘텐츠 제공사에 적용 가능한 ‘콘텐츠 사용료 산정 방안’을 공식화하고자 했다. 시작 단계부터 지상파는 해당 안이 합리적이지 않은 기준인데다, 지상파 재송신 대가는 PP의 프로그램 공급대가와 성격이 다르므로 같은 기준으로 볼 수 없다며 위원 추천조차 거부했다. 위원회는 3개 월 간 6차례 회의를 가진 것으로 알려졌으나, 시작부터 콘텐츠사업자 측 의견이 전혀 반영되지 않았던 대가 산정 방안 논의는 동력을 가지기 어려웠으며, 뚜렷한 결론을 내지 못한 채 흐지부지 되어버렸다.

2) 주요 내용

(1) 콘텐츠 사용료 산정의 기본 원칙

① 공정성 원칙

- 거래 상대방의 상호 간에 가치 증감에 기여한 만큼 수익을 배분
- 유료방송 플랫폼의 가치 증감에 기여한 데 만큼 콘텐츠 사용료를 배분

② 균형발전 및 상생 원칙

- 중소 콘텐츠사업자 보호를 위해 콘텐츠 사용료 산정 및 배분방식에 균형발전 및 상생 원칙 적용

③ 자기책임 원칙

- 거래상대방에게 책임이나 위험을 전가하지 않도록 IPTV 및 콘텐츠사업자 모두 자기책임 원칙을 적용

(2) 보호대상 중소PP 기준

방송사업매출액 점유율 기준 하위 10%에 해당하는 콘텐츠사업자를 보호대상 중소 콘텐츠사업자로 지정. 다만, 지상파방송사 또는 유료방송 플랫폼, 대형 콘텐츠사업자 계열 콘텐츠사업자인 경우는 보호대상에서 제외(2022년 말 기준으로 보호대상 콘텐츠사업자는 129개 PP)

(3) 콘텐츠 사용료 산정 방식(출처 : 콘텐츠 사용료 산정방안)

① IPTV 사업자의 배분 대상 금액 산정_대형 콘텐츠사업자 대상

Y년도 IPTV 사업자의 대형 콘텐츠사업자 배분 대상 금액 = Y – 1년도 대형 콘텐츠사업자 배분 대상 금액 $\times \{1 + (\text{기본채널수신료매출액} + \text{홈쇼핑승출수수료매출액})\text{의 증감률}\}$

② IPTV 사업자의 배분 대상 금액 산정_보호대상 중소 콘텐츠사업자 대상

Y년도 IPTV 사업자의 보호대상 콘텐츠사업자 배분 대상 금액 = Y – 1년도 보호대상 콘텐츠사업자 배분 대상 금액 $\times (1 + \text{기본채널수신료매출액의 증감률})$

③ 콘텐츠 사용료 산정 산식

특정 콘텐츠 사업자에게 배분되는 콘텐츠 사용료 = 배분 대상 금액 \times 산정 지표 점유율

→ Y년도 콘텐츠사용료 = Y년도 IPTV 사업자 배분 대상 금액 \times (성과 지표 점유율 + 투자 지표 점유율 + 기여 지표 점유율* + 다양성 지표 점유율*)에 각각 지표별 가중치 부여

*기여 지표는 대형 콘텐츠사업자에게만 적용하고, 다양성 지표는 보호대상 콘텐츠사업자에게만 적용

산정지표별 가중치 설정 방안

구분	성과지표(50%)		투자지표(25%)		기여지표(25%)	
	닐슨 시청률	IPTV 자체 시청률	제작비	구매비	홈쇼핑 승출수수료 매출	
대형 콘텐츠사업자	50%	50%	60%	40%	100%	

구분	성과지표(40%)		투자지표(20%)		다양성지표(40%)	
	닐슨 시청률	IPTV 자체 시청률	제작비	구매비	편성점수	
보호대상 중소 콘텐츠사업자	30%	70%	50%	50%	100%	

3) 문제점

(1) 배분 대상 금액과 매출의 자동 연동

이미 여러 번 강조했지만 가장 문제가 되는 부분은 전체 콘텐츠사업자들에게 지급 할 금액의 총합인 ‘배분 대상 금액’이 IPTV의 기본채널 수신료 매출과 홈쇼핑 송출 수수료 매출의 전년 대비 증감률에 따라 자동으로 증감하도록 짜인 구조이다. 현재의 산식대로라면 이 방식이 공식화되는 시점 기준으로 기본 수신료 매출과 홈쇼핑 송출 수수료 매출 대비 콘텐츠사업자에게 지급하는 콘텐츠 사용료 총액의 비율이 고정되어 버린다. 예를 들어 최근에도 벌어졌던 개인정보유출 등의 사태로 인해 고객들이 이탈해서 매출이 감소하더라도 콘텐츠사업자들은 그 감소한 매출을 기준으로 콘텐츠 사용료를 나눠 가져야 한다. 콘텐츠 사업자들이 개인정보유출 사태가 일어나는 것과 관련해 아무런 영향을 미친 것이 없는데도 그 손해를 함께 부담해야 하는 구조인 것이다. 본 산정 방안의 3대 원칙 중 하나가 자기책임 원칙인데, 자기책임 원칙은 거래상대방에 책임이나 위험을 전가하지 않는 것이다. 매출 증감에 따라 지급 총액이 자동으로 증감하도록 연동시키는 것이 책임과 위험의 전가가 아니면 무엇인지 반문하지 않을 수 없다.

(2) 재송신대가 개념 미비

지상파방송사가 IPTV를 포함한 유료방송으로부터 받고 있는 재송신대가는 종편과 PP들이 받고 있는 콘텐츠 사용료와는 구별되는 개념이다. 매년 발표되는 <방송사업자 재산상황공표> 자료에서도 지상파방송사의 ‘재송신 매출액’과 종편/PP의 ‘방송프로그램 제공 매출액’은 염연히 구분되어 있다. 지상파방송사는 지상파라는 자체 플랫폼을 갖춘 플랫

폼사업자이기도 하므로, 유료방송이나 여타 플랫폼을 통하지 않고서는 시청자들에게 채널을 전달할 수단이 없는 사업자들과는 명확하게 구분될 수밖에 없으며, 대가 산정에 있어서도 이러한 측면을 고려하여 구별되는 방식을 적용하는 것이 합리적이다. 게다가 재송신 대가에는, 지상파방송사가 자체 플랫폼을 통해 공중으로 송신한 방송을 별도의 계약 없이 유료방송 플랫폼사업자가 동시 재송신하는 행위가 지상파방송사의 저작권을 침해한다는 법원의 일관된 판단에 따라 유료방송이 지상파 재송신에 대한 ‘이용 허락’을 구하는 대가 부분도 포함되어 있다고 봄이 타당하다. 따라서 지상파방송사의 재송신 대가와 종편/PP의 콘텐츠 사용료의 개념을 분명히 구분하고 산정 방식에 있어서도 이러한 차이점을 반영하는 것이 합리적이겠으나, 지금의 ‘콘텐츠 사용료 산정 방안’은 이를 전혀 구분하고 있지 않으며 ‘콘텐츠 사용료’라는 단일 개념으로 재송신 대가까지 포괄하려 시도하고 있어 특히 지상파 진영으로부터 거센 반발을 받았다.

(3) 일방적 의견의 보편적 적용 시도

‘콘텐츠 사용료 산정 방안’은 재허가 부관 조건 이행을 목적으로 하고 있다면서 스스로를 가리켜 객관적 데이터를 근거로 한 공정하고 합리적인 배분 방안으로 규정하고 있다. 해당 안이 시청률이나 제작비 등 데이터를 근거로 하고 있다고는 하나, 데이터를 근거로 하고 있다는 사실만으로 유일하게 공정하고 합리적인 방안이라고 할 수는 없다. 절차적 측면에서, 거래 상대방인 콘텐츠사업자들의 의견을 충분히 수렴하고 반영하지 않은 방안은 어디까지나 일방의 주장일 뿐 모두가 동의할만한 공정하고 합리적인 방안일 수는 없다. 이러한 일방적 주장을 당시 과기부까지 나서서 형식적 절차만 거쳐 공식화하려 했던 것은 공정과는 거리가 먼 부당한 시도였다고 밖에 볼 수 없다.

물론 이에 대한 반론도 있을 수 있다. 최소한 ‘콘텐츠 사용료 산정 방안’은 객관적 데이터를 근거로 한 대가 산정 시도를 했다는 측면에서도 의미가 있으며, 각 채널의 시청률을 성과지표로 하여 가장 높은 비중(50%)을 부여하고 있는데 채널을 공급하는 콘텐츠사업자의 기여도를 평가하는 데 있어 시청률만큼 공정하고 객관적인 지표가 없으니 상당히 잘 만 들어진 지표라고 볼 수 있는 것 아니냐는 주장도 가능은 하다. 배분 총액이 매출에 연동된다

는 부분만 제외하고 보면 시청률이 성과지표인 것은 분명 상식적인 수준에서 이해할 수 있는 내용일 수 있다. 하지만 가격이 어떻게 결정되는지 데이터를 근거로 산출해 볼 수 있는 방법은 여러 가지가 있을 수 있다. ‘콘텐츠 사용료 산정 방안’의 가장 큰 문제점은, 스스로가 제시하는 가격 산정 방안이 마치 유일하게 공정하고 합리적인 방식인 것처럼 빠른 속도로 이를 일반화하고 모든 사업자에게 적용하려고 했다는 점이다. 그렇다면 이와는 다른 가격 산정 방식으로는 어떤 방식이 있을 수 있을까? 2025년 11월 7일, 한국미디어경영학회가 주최한 <K-콘텐츠의 투자 선순환을 위한 가치 제고 방안> 세미나에서 고려대 남재현 교수와 카이스트 김민기 교수가 공동 발제한 내용은 새로운 시각에서 콘텐츠 가치를 산정하는 방식을 소개하고 있다. 다음 장에서 이를 자세히 살펴보도록 하자.

3. 지상파-IPTV 재송신료 연구 : 내쉬 협상해의 적용

1) 개요

고려대 남재현 교수와 카이스트 김민기 교수가 공동 연구한 <지상파-IPTV 재송신료 연구 : 내쉬 협상해의 적용>은 지상파의 재송신 대가가 어떻게 결정될 수 있는지를 경제학적 협상이론, 특히 내쉬 협상모형을 통해 산출해 본 내용을 담고 있다. 실제로 지상파와 IPTV 간의 재송신 대가가 협상을 통해 결정되고 있음을 고려할 때 이는 충분히 의미 있는 시도라 볼 수 있다. 내쉬 협상모형에서, 거래 당사자 양측 각각에게는 거래가 성사될 경우 얻게 되는 충분 편익이 존재하는데 이 충분 편익이 서로 다른 경우 충분 편익이 큰 당사자가 충분 편익이 적은 당사자에게 거래 성사를 위해 지불하는 것이 거래가격이 된다. 이러한 거래가격 중 거래로 인한 양측의 충분 편익을 동일하게 만드는 이전가격이 내쉬 협상 게임의 해가 된다. 쉽게 말하자면 거래로 인해 얻어지는 거래 당사자 양측의 편익이 동일해지는 수준으로 편익이 큰 당사자가 편익이 작은 당사자에게 가격을 지불하는 상황에서 협상이 이루어진다는 의미이다. 그리고 그 가격은 양측이 얻게 되는 편익의 차이의 절반 수준이다. 예를 들어 거래로 인해 A가 거래가 없던 상황 대비 200원을 벌고, B는 100원을 벌게 된

다면 A가 B에게 200원과 100원의 차이인 100원의 절반인 50원을 B에게 지급하면서 협상이 이루어진다는 것이다. 이 경우 대가 지급 후 A의 증분편익 150원(200원 - 이전가격 50원), B의 증분편익이 150원(100원 + 이전가격 50원)으로 동일해진다는 것을 알 수 있다. 지상파와 IPTV의 재송신 거래의 경우 이미 재송신이 이루어지고 있는 상황에서 협상이 진행되기 때문에 협상이 결렬되어 거래가 실패할 경우 발생할 수 있는 양측의 손실을 증분편익으로 보고 결과를 도출하게 된다. 협력, 즉 협상 성사로 인해 재송신 중단을 방지하여 회피할 수 있는 손실을 편익으로 보는 것이다. 이제 구체적으로 재송신 중단 시 지상파와 IPTV 양측의 손실의 크기와 그에 따른 대가 산정이 어떻게 이루어지는지 살펴보도록 하자. 이하 내용은 대부분 세미나에서 발제가 이루어진 해당 연구 결과를 인용하여 소개함을 미리 밝혀둔다. 본 항목에서 소개되는 이하 표 자료들 역시 모두 발제자료, <지상파-IPTV 재송신료 연구: 내쉬 협상해의 적용>을 인용하였다.

2) 주요 내용

(1) 가정 및 산출 방식

- ① 정부 규제나 제약 요인을 배제하고, 시장 기반의 개별 협상 과정에 의해 협상이 결렬, 즉 특정 IPTV 사업자에 대한 지상파 재송신이 중단될 수 있음
- ② 지상파 3사 방송이 1개 IPTV에서 재송신이 중단되는 경우를 상정하여 재송신료 총액을 구한 후 이를 지상파 3사에 배분하는 방식을 선택

(2) 재송신 중단 시 IPTV 가입자 감소 크기

재송신 중단 시 지상파와 IPTV 각각의 손실을 따져보기 위해서는 우선 특정 IPTV 사에서 지상파 채널 재송신이 중단될 경우 가입자가 얼마나 감소할지 살펴보는 것부터 시작 할 수 있다. KISDI가 매년 발행하는 <방송시장 경쟁상황평가>(2023)에는 유료방송서비스 대상 설문조사(N=1,524) 결과가 나와 있는데, 이에 따르면 가입중인 유료방송서비스에서 지상파 방송사 채널 각각의 재송신 중단 시 다른 유료방송서비스로의 전환의향은 각각 KBS2 38.5%, MBC 41.8%, SBS 40.7%로 나타났다. 평균은 대략 40% 수준이며, 지상파 3사 채널이

모두 재송신 중단되는 상황에서는 유료방송서비스 이용자의 43.7%가 서비스 전환 의사를 밝혔다(아래 표(A) 참조). 해당 조사는 개별 지상파방송채널 편성을 제외하면서 요금할인을 제공하는 상황에서의 서비스 전환 의사 설문조사 결과도 제시하고 있다.(아래 표(B) 참조)

[표 1] 지상파 재송신 중단 시 전환 가입자 비율

(A) 지상파 재송신 중단 시 전환할 유료방송
가입자 비율

3사 지상파 전체	43.70%
KBS2	38.50%
MBC	41.80%
SBS	40.70%
평균	40.33%

(B) 지상파 재송신 중단 및 할인 제공에도 전환할
유료방송 가입자 비율

3사 지상파 전체	26.60%
KBS2	19.90%
MBC	22.60%
SBS	19.30%
평균	20.60%

위 설문조사 결과에 따라 본 연구에서는 지상파 3사의 재송신이 중단되는 경우 IPTV 가입자의 이탈 비중을 43.7%로 상정하는 케이스와 요금할인이 이루어져 26.6%가 이탈하는 케이스, 두 가지의 경우를 각각 검토하기로 한다.

(3) 지상파 재송신 중단에 따른 IPTV의 수익 감소 추정

IPTV 가입자의 감소는 우선 직접적으로 IPTV 사업자의 수신료 수익을 감소시킬 것이다. 두 번째로 광고가 도달할 수 있는 시청자 수가 감소하므로 광고 수익 역시 감소할 것이라 볼 수 있다. 세 번째로 홈쇼핑 송출 수수료 역시 가입자 수가 줄어들면 감소할 것이다. 아래의 데이터를 토대로 각각의 매출 감소분을 추정해보고자 한다.

[표 2] IPTV 수신료, 광고매출 및 홈쇼핑송출수수료

(단위 : 억 원)

년도	IPTV 3개사 수신료	IPTV 3개사 광고매출	IPTV 3개사 홈쇼핑송출 수수료
2021	27,151	1,071	13,243
2022	28,108	961	14,795
2023	28,787	724	15,404
평균	28,015	919	14,481

출처 : 2023년 방송사업자 재산상황 공표집

① 수신료 수익 감소 추정

IPTV 1개 사업자 수신료 수익의 2021~2023년 평균은 9,338억 원이므로,

(A) 지상파 재송신 중단 시 43.7%가 타 서비스로 전환하는 경우 감소분은,

4,081억 원 (= 9,338억 원 X 43.7%)

(B) 지상파 재송신 중단 및 할인 제공하는 경우 감소분은,

요금 할인율을 15%로 가정할 경우 타서비스 전환하는 비율 26.6% +

기존 고객의 요금 할인 15% (= (1 - 26.6%) X 15%)에 해당하는 11.01%로

3,512억 원 (= 9,338억 원 X 37.61%)

② 광고매출 수익 감소 추정

IPTV 1개 사업자의 2021~2023년 평균 광고매출은 306억 원이며, 광고수익은 가입자 수자에 비례한다고 가정(박민수&양준석, 2015; 송인성, 2016)

(A) 지상파 재송신 중단 시 가입자 전환율 43.7% 이므로,

134억 원 (= 306억 원 X 43.7%) 감소 추정

(B) 지상파 재송신 중단 및 할인 제공하는 경우 전환율 26.6% 이므로,

81억 원 (= 306억 원 X 26.6%) 감소 추정

③ 홈쇼핑 송출 수수료 수익 감소 추정

IPTV 1개 사업자의 2021년~2023년 평균 홈쇼핑 송출 수수료 수익은 4,827억 원,

가입자-홈쇼핑 송출 수수료 탄력성은 0.705(박민수&양준석, 2015; 송인성, 2016)

(A) 지상파 재송신 중단 시 가입자 전환율 43.7%인 경우,

1,487억 원 (= 4,827억 원 X 43.7% X 0.705) 감소 추정

(B) 지상파 재송신 중단 및 할인 제공하여 전환율 26.6%인 경우

905억 원 (= 4,827억 원 X 26.6% X 0.705) 감소 추정

(4) 재송신 중단에 따른 지상파의 수익 감소 추정

<2024년 방송매체 이용행태조사> 자료에 따르면, IPTV에만 가입한 가입자 비중이 49.5%로 이를 1개사 기준으로 환산하면 16.5%이다. 또한 유료방송에 가입했더라도

여분의 TV 또는 PC 모니터 등 다른 기기를 통해 지상파를 수신할 수 있는 가입자가 8.8%이다. 재송신 중단으로 1개 IPTV 가입자의 43.7%가 다른 유료방송으로 전환하므로, 지상파 입장에서는 $8.47\%p = 16.5\% \times (1-0.437) \times (1-0.088)$ 의 지상파 시청자 감소가 일어난다. 현재 TV를 보유하지 않은 가구의 비중이 5.1%이므로, 지상파가 도달할 수 없는 범위는 $13.57\% = 8.47\% + 5.1\%$ 가 된다. 재송신 중단과 함께 할인을 제공하는 경우 가입자 중 26.6%가 서비스를 전환하게 되므로, 지상파 입장에서는 $11.05\%p = 16.5\% \times (1-0.266) \times (1-0.088)$ 의 시청자 감소가 일어나고 지상파가 도달할 수 없는 범위는 $16.15\% = 11.05\% + 5.1\%$ 가 된다. 아래 자료를 통해 두 케이스에 대한 지상파 도달 감소율을 알아볼 수 있다.

[표 3] 지상파 도달 감소율 산출

지상파 중단 후 IPTV 사용자 전환비율	지상파 비노출	지상파 노출	현재 지상파 노출	지상파 도달 감소율 = 현재 지상파 노출 - 지상파 노출
분석 A : 43.7%	13.57%	86.44%	94.90%	8.93%
분석 B : 26.6%	16.15%	83.85%	94.90%	11.64%

지상파 도달 감소에 따른 시청자수 감소로 인해 지상파 광고 수익이 감소하게 되는데, 이러한 광고매출의 시청률 탄력성은 실증 자료를 통해 분석하였다. 거시금융환경 변화는 월, 연도 고정효과를 주어 통제하였고, 광고매출은 통계청의 월별 소비자물가지수(CPI)를 이용하여 보정했다. 코로나 바이러스 감염증으로 인한 사회적 거리두기가 2020년 초부터 정책적으로 시행되어 국내 시청자들의 TV 시청 행동에 영향을 줄 수 있다는 점도 추가로 통제하였다. 결론적으로 광고탄력성 계수는 0.7203으로 산출되었으며, 이는 시청률 1% 감소 시 광고 매출액이 0.7203%만큼 하락하는 것으로 예측된다는 의미이다. 지상파의 광고 매출은 아래와 같다.

[표 4] 지상파방송사 3개사 광고매출

(단위 : 억 원)

년도	지상파방송사 3개사 광고매출(총액)	지상파방송사 1개사 광고매출평균
2021	8,956	2,985
2022	9,103	3,034
2023	6,895	2,298
평균	8,318	2,773

출처 : 2023년 방송사업자 재산상황 공표집

추정된 시청률-광고수익 탄력성을 활용하여 지상파 광고 매출 감소액을 추정해보면,

(A) 광고매출액이 6.43%($= 0.7203 \times 8.93\%$)만큼 감소할 것이므로,

535억 원 ($= 8,318\text{억 원} \times 6.43\%$) 감소할 것으로 추정

(B) 재송신 중단과 함께 할인을 제공하는 경우,

광고매출액이 8.38%($= 0.7203 \times 11.64\%$)만큼 감소할 것이므로,

697억 원 ($= 8,318\text{억 원} \times 8.38\%$) 감소할 것으로 추정

(5) 재송신 대가 산출

재송신 중단 시 IPTV의 매출 감소와 지상파의 매출 감소 각각을 산출했으므로 이를 토대로 이제 내쉬 협상해를 구하는 방식에 따라 재송신대가를 산출할 수 있다. 재송신이 중단되어 가입자의 43.7%가 타 서비스로 전환하는 분석(A)과 중단과 함께 할인을 제공하여 26.6%가 타 서비스로 전환하는 분석(B)의 결과는 아래와 같다.

[표 5] 내쉬협상 해 방식에 따른 IPTV 재송신료 산출

분석 A : IPTV 재송신료 산출(IPTV 전환율 43.7%)

항목	개별항목	금액
지상파 3사 증분 수익(억 원) (a)	광고수익	-535
IPTV 증분 수익(억 원) (b)	수신료	-4,081

광고수익	-134
홈쇼핑송출수수료	-1,487
IPTV 합계 (b)	-5,702
지상파-IPTV 차이(억 원) (c=b-a)	5,167
차이(5,167억 원)의 절반	2,538
IPTV 1개사 가입 기구(2022년 기준)	6,889,901
IPTV 1개사에서 지상파 3개사로의 재송신료(원) = 2,538억 / 6,889,901가구 / 12개월	3,125
IPTV 1개사에서 지상파 1개사로의 재송신료(원)	1,042

분석 B : IPTV 재송신료 산출(IPTV 전환율 26.6%)

항목	개별항목	금액
지상파 3사 증분 수익(억 원) (a)	광고수익	-697
IPTV 증분 수익(억 원) (b)	수신료	-3,512
	광고수익	-81
	홈쇼핑송출수수료	-905
	IPTV 합계 (b)	-4,499
지상파-IPTV 차이 (억 원) (c=b-a)		3,801
차이(3,801억 원)의 절반		1,901
IPTV 1개사 가입 기구(2022년 기준)		6,889,901
IPTV 1개사에서 지상파 3개사로의 재송신료(원) = 1,901억 / 6,889,901가구 / 12개월		2,299
IPTV 1개사에서 지상파 1개사로의 재송신료(원)		766

결론적으로 IPTV사업자가 지상파 재송신 중단 시 더 큰 수익 감소를 가질 것으로 예측되며, 이에 IPTV사업자가 지상파방송사에 양(+)의 이전가격을 지불하는 것으로 추정되었다. 타 유료방송 가입자 전환율 43.7% 상정 시 대략 가입자당 월별 금액 1,042원, 할인 혜택을 줄 경우의 타 유료방송 가입자 전환율 26.6% 상정 시 가입자당 월별 금액 766원이라는 결과가 도출되었다.

4. 바람직한 대가 산정의 방향성

지금까지 크게 두 가지 방식의 대가 산정 방안을 살펴보았다. IPTV사들이 제허가 조건 이행 차원에서 내놓은 <IPTV 콘텐츠 사용료 산정 방안>과 내쉬 협상해를 활용한 대가 산정 방안은 기본적인 전제 조건에서부터 큰 차이가 있다. <IPTV 콘텐츠 사용료 산정 방안>은 채널 공급을 당연한 사실로 전제한 후 시청률, 투자금액 등 각 채널의 기여도를 따져 볼 수 있는 산식을 제시한다. 총 배분액을 IPTV의 기본 수신료 매출 및 홈쇼핑 송출 수수료 매출과 자동 연동하도록 만든 이상한 장치만 제외하고 본다면, 이러한 산식으로 채널에 대한 성과를 측정하는 것은 중소PP를 보호하려는 측면에서 대가 산정 방식을 투명하게 공개하라는 차원 또는 수많은 PP와 계약을 하면서 나타나게 될 소모적 논쟁 등을 방지할 수 있다는 공익적 측면에서 활용될 수 있는 궁정적 부분 또한 존재한다고 볼 수 있다. 2023년 IPTV 제허가 당시 과기부는 “유료방송시장의 공정하고 합리적인 콘텐츠 사용료 배분을 위해 객관적 데이터를 근거로 한 콘텐츠 사용료 산정 기준과 절차를 마련하여 공개할 것”이라는 조건과 함께 “중소PP와의 구체적인 상생방안을 마련할 것”이라는 두 조건을 동시에 부과했다. 거래 가격을 결정하는 것은 자율적으로 이루어지는 것이 당연한 것이므로, 이를 마치 규제와 같이 정부에서 하나의 기준과 절차를 정하고 공표하라고 조건을 부과하는 것은 그로 인해 달성할 수 있는 공익이 사적 계약 체결의 자유를 일부 침해해도 될 만큼 충분히 커야 할 것이다. 따라서 당시 과기부가 중소PP 보호 차원에서 저리한 조건을 부과한 것이라면 그것은 일정 부분 이해될 수 있다. 하지만 KBS, MBC, SBS 나아가 종편이나 대형 MPP 대상으로 하나의 산식을 적용한다는 것은 오히려 거래의 자율성만 해칠 뿐 이로 인해 달성 할 수 있는 공익이 무엇인지 불분명하다. 규모가 있는 사업자들은 IPTV사들과 자율적인 협상을 통해 양사가 내놓을 수 있는 모든 객관적 데이터를 내놓으며 치열하게 적정 가격이 무엇인지 협의할 것이며, 플랫폼사와 콘텐츠 제작/공급자로 서로 콘텐츠 공급이라는 단순한 거래 하나를 넘어 파트너십을 가지고 협업할 부분들을 찾아가면서 거래를 성사시킬 수도 있다. 이러한 모든 가능성을 배제한 채 IPTV사가 일방적으로 제시하는 산식을 모든 콘텐츠 공급자가 규모와 상황에 관계없이 모두 따라야 한다는 것은 자유 시장경제에 위배되는 전 체주의적 발상이라고밖에 볼 수 없다. 지난 11월 7일 세미나를 통해 소개된 <지상파-IPTV

재송신료 연구 : 내쉬 협상해의 적용>은, 물론 경제학적 연구이기 때문에 수반되는 여러 가정들을 기반으로 하고 있기는 하나 실제 협상을 통해 이루어지고 있는 재송신 대가 산정 방식과 유사한 상황을 가정하여 산출한 가격이라는 측면에서 오히려 참고해 볼만 하다. 같은 세미나에서 본 연구 외에 다루어졌던 주제는 <지속가능한 K-콘텐츠 조성방안>으로, 안정적인 재원 마련을 통해 K-콘텐츠 한류 생태계를 만들어 가야 하는 방향성에 대해 다루었다. 수많은 가입자를 기반으로 하고 있는 IPTV는 국내 콘텐츠 제작 생태계가 글로벌 OTT에 잠식당하는 것을 막을 수 있는 보루라고 할 수 있다. 재송신 대가와 관련된 논의가 단순히 대가만이 아닌 방송사와 IPTV사 양측 모두가 함께 발전할 수 있는 시너지에 대해 논의하는 장이 되기를 희망해본다.



생성형 AI의 지상파 방송 뉴스 데이터 이용의 적정 대가는?

변상규

호서대학교 문화영상학부 교수

목차

- 1 서문
- 2 대규모 언어 모델과 뉴스 데이터
- 3 저작권료 산정 모형
- 4 저작권료 산정
- 5 결론 및 시사점

요약

최근 대중화되는 생성형 AI는 딥러닝 기술을 이용하여 학습 단계를 거친다. 그런데 학습 데이터로부터 성능이 큰 영향을 받는다. 주로 인터넷에서 크롤링 등으로 데이터를 확보하는데, 뉴스 등 저작권이 있는 데이터에 대해서도 저작권료 지불을 회피하면서 저작권자와의 갈등이 심화되고 있다. 그러므로 저작권자와 AI 개발사 모두 공생할 수 있는 합리적인 저작권료 산정 필요성이 제기된다.

본고에서는 AI의 학습 및 서비스에 이용되는 뉴스 데이터의 합당한 저작권료를 추정하는 모형을 개발하였다. 학계 및 업계 전문가, 선행연구, 관련 법령 등을 두루 검토하고, 수익접근법과 원가접근법, 1년 단위의 로열티 지급방식을 채택하였다. 그리고 AI 서비스의 이용자 효용과 데이터 제작비용을 추정에 이용하였다.

1. 서문

최근 인공지능(Artificial intelligence, AI)이 출현하고 성능이 급속히 향상되면 서 인류는 경이와 우려 속에서 정보통신 사회의 절정기를 맞고 있다. 최근에 딥러닝(deep learning) 기술을 이용한 생성형(generative) AI가 출현하면서 AI 서비스가 본격적으로 대중화되고 있다. 특히 챗GPT는 출시 2년여 만에 가입자가 5억 명을 넘어선 것으로 알려지면서 상업적으로 크게 성공한 생성형 AI 서비스로 자리잡았다(송영찬, 2025.4.2.).

생성형 AI 모델은 추론을 통해 스스로 예측하여 문장, 그림, 영상, 음악 등 다양한 결과물을 생산한다. 이를 위해 AI는 개발단계에서 자료를 학습하는 과정을 거친다. 대규모 언어모델(Large Language Model, LLM)의 경우 다양한 어문 자료를 학습하여 인간의 언어를 습득한다. AI 개발자들은 인터넷에서 크롤링(crawling)으로 확보한 자료를 학습에 주로 사용하며, 이 과정에서 자료의 복제와 저작이 이루어진다. 그런데 그 중에는 저작권이 있는 자료도 포함되어 있다. 특히 언론사가 생산하는 뉴스 데이터는 AI의 학습에 요긴한 고품질 자료로 인정받고 있으며, 저작권자가 있다. 그러나 AI 개발자들은 공정이용(fair use)에 해당한다고 주장하면서 저작권자에게 이용 허락이나 저작권료 지불을 거부하는 경우가 많다. 그래서 AI 사업자와 저작권자 사이에 갈등이 발생하고 법정 다툼으로까지 진행되기도 한다. 국내에서는 하이퍼클로바 X를 개발 중인 네이버와 지상파 3사가 뉴스 데이터에 대한 저작권료 소송을 벌이고 있다.

그런데 최근 AI 사업자들이 저작권자와 계약을 체결하여 학습 데이터의 이용료를 지불하는 사례도 나타나고 있다. 그리고 국내의 AI 전문가들도 학습 데이터에 대한 저작권료 지급에 대해 큰 이견이 없었다. 그러나 합당한 근거와 수준에 대한 우려가 크다(양현석 등, 2024.12). 그러므로 저작권자와 AI 개발사 모두 공생할 수 있는 합리적이고 객관적인 저작권료를 산정할 필요성이 제기된다.

본고에서는 국내 지상파 3사가 생산한 뉴스 데이터를 대규모 언어모델 생성형 AI가 이용하는 것에 대한 합당한 저작권료 수준을 산정한다. 이 과정에서 학계 및 업계 전문가, 선 행연구, 관련 법령 등을 두루 검토한다.

2. 대규모 언어 모델과 뉴스 데이터

1) 생성형 AI의 학습과 저작권 이슈

생성형 AI는 산출물에 따라 언어·이미지·음성 등으로 구분할 수 있으며, 최근에는 복수 유형의 산출물을 생성하는 다중 모달(multimodal) 모델도 출시되었다. 오픈 AI가 개발한 ‘챗지피티(ChatGPT)’, 구글의 ‘제미나이(Gemini)’, 앤트로픽(Anthropic)의 ‘클로드(Claude)’, 메타(Meta)의 ‘라마(Llama)’, 마이크로소프트의 ‘코파일럿(Copilot)’, ‘미드저니(Midjourney)’, ‘퍼플렉시티(Perplexity)’등이 출시되어 있다. 국내에서 개발된 AI는 SK텔레콤의 ‘에이닷(adot.ai)’, 네이버의 ‘하이퍼클로바 X(HyperCLOVA X)’, ‘뤼튼(Wrtn)’ 등이 있다.

본고에서 중점적으로 다루는 대규모 언어모델 생성형 AI는 주어진 맥락에서 확률이 가장 높은 단어들을 순차적으로 예측하여 연관성 높은 문장을 출력한다(문화체육관광부·한국저작권위원회, 2023.12.27.). 이 때 AI는 각 연결마다 입력되는 신호가 출력값에 미치는 중요도를 의미하는 가중치(weight) 값을 사용하는데, 사전에 어문 데이터를 학습하여 그 값을 결정한다. 그리고 학습을 위해서 데이터의 획득, 수집, 정제, 가공을 거친다(과학기술정보통신부·한국지능정보사회진흥원, 2022.9). 그런데 AI 개발자가 인터넷상의 데이터들을 탐색, 수집할 때 복제가 일어난다. 그리고 이를 입력 데이터로 가공하는 과정에서 다시 복제가 발생하며, 이후 백업 혹은 검증의 목적으로 추가적인 복제가 발생할 수 있다(류시원, 2023.1). 그리고 분석을 위해 데이터를 읽어 들이게 되는데, 이때에도 일시적인 복제가 발생한다. 업계의 전문가는 AI 학습 과정에서 발생하는 복제는 일시적이며, 분석이 끝난 후에 데이터를 삭제하므로 AI 시스템에 학습 데이터가 남아 있을 가능성이 낮다고 주장한다(이철남, 2024.10; 양현석 등, 2024.12). 그러나 생성형 AI가 학습 데이터를 복제하여 출력물을 만드는 현상들이 실제로 보고되고 있다(신용우 등, 2024.9). AI 학습과정에서 발생하는 복제와 이로 인한 결과물의 유사성은 AI 개발자와 저작권자 사이에 벌어지는 법적 다툼에서 주요 쟁점이 되고 있다(권구민·김현석, 2023.2.27.).

2) 뉴스 데이터의 기여도

AI 학습에 많은 데이터가 필요하지만 특히 학습의 효율성을 높이기 위해서는 고품질 데이터가 필수적이다. 언론사가 만드는 뉴스 데이터는 언어모델 AI가 자연스러운 문장을 생성하는 등 언어능력을 높이는데 필요한 고품질 데이터로 인정받는다(양현석 등, 2024.12). 그리고 기자 등 전문가들에 의해 사실을 기반으로 작성되고, 게이트 키핑(gatekeeping) 과정도 거치는 등 신뢰성 높은 정보를 제공한다. 그래서 AI의 환각(hallucination)을 줄이는데 도움이 된다(한국언론진흥재단, 2024; 김선호, 2025.1.3.). 또한 정치·경제·사회·문화·스포츠 등 다양한 주제를 폭넓게 다루므로 AI가 다양한 분야의 어휘를 학습할 수 있으며, AI 모델이 최신성을 갖추는 데 중요한 역할을 한다. 또한 양적으로도 풍부해서 데이터 부족을 해결하는데 기여한다.

생성형 AI의 개발에 뉴스 데이터가 얼마나 이용되는지에 대한 자료는 부족하다. 쟁 GPT3의 경우 학습 데이터 중에서 뉴스 저작물의 비중이 5~10%라는 비공식적인 추정치가 알려져 있다(한국언론진흥재단, 2024). 하이퍼클로바 X는 개발 과정에서 총 5,618억 토큰을 학습에 사용하였는데, 이 중 블로그 자료가 2,736억 토큰, 온라인 카페 자료가 833억 토큰, 뉴스 자료가 738억 토큰, 댓글이 411억 토큰, 지식인 자료가 273억 토큰이 사용된 것으로 네이버 측이 공식적으로 발표한 적이 있다(한국언론진흥재단, 2024). 그러므로 뉴스 데이터는 토큰 측면에서 약 13.1%를 차지한다.

AI의 학습이 끝난 후에도 뉴스 데이터가 AI 서비스에 이용될 수 있다. 최근 출현한 ‘검색증강생성’(Retrieval Augmented Generation, RAG) 모델은 새로운 정보를 외부에서 검색하고 그 내용을 결과물에 통합할 수 있도록 지원한다. 그러므로 학습 데이터의 정보를 최신 뉴스 정보로 보완하여 더 정확하고 풍부한 결과물을 제공한다(한국언론진흥재단, 2024). 이 기술을 이용하면 AI의 결과물이 뉴스 기사의 이용을 대체하여 언론사의 전통적인 뉴스 시장을 잠식할 가능성이 있다(김선호, 2025.1.3.). 이러한 시장 대체효과는 저작권료 분쟁에서 중요하게 고려되는 요소이다.

그러므로 뉴스 저작물은 AI에게 고품질의 학습 데이터임과 동시에, AI 서비스의 신뢰성과 최신성을 향상시키는 데 기여한다. 그러므로 저작권료 산정 범위도 이에 부합하도록 확장되는 것이 바람직할 것으로 판단된다(한국언론진흥재단, 2024; 김창화, 2024.2.29.).

3. 저작권료 산정 모형

AI의 학습에 저작물을 이용하려면 공개된 저작물이어도 저작권자의 동의가 필요하며, 면책 여부와 관계없이 대가를 지급해야 한다는 주장이 있다(김윤명, 2023; 한국언론진흥재단, 2024; 신용우 등, 2024.9). 해외에서는 최근 오픈AI가 AP통신이나 콘텐츠 라이브러리 셀러스톡(Shutterstock) 등으로부터 학습 데이터를 구입하였다(임대준, 2023.7.14.). 국내에서도 AI 전문가들이 데이터에 대한 저작권료 지불의 필요성을 인식하고 있다(양현석 등, 2024.12). 그러므로 합리적인 저작권료 산정 방안을 찾아서 데이터 거래를 활성화하여 AI 개발을 촉진하고 저작권자의 권리 보호도 도모할 시점이다(문화체육관광부·한국저작권위원회, 2023.12.27.).

1) 저작권료 산정 근거

생성형 AI는 다양한 데이터 소스를 학습하기 때문에 기존 디지털 플랫폼과 콘텐츠 제작자 사이의 수익배분 방식을 적용하기가 어렵다(Wang et al, 2024). 그러므로 새로운 방식을 모색할 필요가 있는데, 해외에서는 저작물당 요금을 설정한 사례가 있다(이철남, 2024.10). 어도비(Adobe)는 이미지를 개당 6~16센트, 동영상은 분당 2.62~7.25달러에 구매한 것으로 알려진다. 디파인드 AI(Defined.ai)는 구글, 메타, 애플, 아마존 등에 사진은 1~2달러, 영상은 2~4달러, 긴 영화는 100~300달러, 문자는 1,000자에 1달러를 받았다(박찬, 2024.4.7.). 그리고 일정 기간 사용료를 지급한 사례도 있다. 오픈AI는 월스트리트저널(The Wall Street Journal)에 5년 동안 3,500억 원, 파이낸셜타임즈(Financial Times)와 액셀 스프린저(Axel Springer)에 3년 동안 각 350억 원을 지불할 것으로 조사된다(양현석 등, 2024.12). 커뮤니티 사이트 레딧(Reddit)은 구글에게 연간 6천만 달러를 받고 있고, 애플(Apple)은 언론 및 출판사들과 5천만 달러 규모의 다년 계약을 체결한 것으로 알려진다. 그런데 이 정보들은 과편적이며, 계약의 근거나 내역을 자세히 파악하기가 어렵다. 그리고 금액의 편차가 심하며, 해외 사례이므로 시장 규모가 다른 우리나라에서 참고하기는 어렵다.

한편, 국내 「저작권법」에 따르면 저작권리자는 침해자의 이의액이나 일반적으로 받을 수 있는 통상사용료 상당액을 추정해서 손해배상을 청구할 수 있다(제125조 제1항, 제2

항)¹⁾. 그런데 이익액을 구하기 위해서는 특정 데이터의 기여율을 알아야 하는데, AI의 산출물이 어느 학습 데이터에 얼마나 의존하여 생성되었는지를 정확하게 입증하기가 어렵다 (Linden, 2017; 김윤명, 2023). 그리고 통상사용료는 AI 분야에서 알려진 바가 거의 없다.

학계의 연구 사례를 살펴보면 양현석 등(2024.12)은 전자책 및 전송서비스를 참고하여 4가지 방안을 제안하였다. 즉, 언론진흥재단의 학습용 뉴스 데이터 가격, ‘매일경제신문’의 데이터 거래소 가격, 출판업의 경상로열티 수준, 생성형 AI 개발사업의 예산 규모 등을 기준으로 저작권료를 설정할 것을 제안하였다. 그러나 앞의 세 가지 가격체계는 데이터의 이용 목적이 AI와 전혀 다르며, 시장의 규모도 크게 다르다는 한계가 있다. 마지막 방안은 어문 자료, 이미지, 음향 자료 등 데이터의 형식에 따라 사업마다 비용 차이가 크다. 그리고 개발자가 이미 확보한 자료와 새로 수집해야 하는 자료일 경우, 자체적으로 생산하거나 혹은 외부에서 구매할 경우 등에 따라 차이가 크다. 그리고 자료 확보과정에서의 난이도도 상이하다. 그러므로 하나의 값으로 종합화하기가 매우 어렵다.

Chiu & Chen(2003)은 특허권의 가치를 평가하는 기준과 가중치를 계층분석적 의사결정 방법(Aalytic Hierarchy Process, AHP)으로 도출하였다. 그러나 지표들 사이의 가중치를 결정하였을 뿐, 이 결과를 이용하여 저작권료의 규모를 산정하지는 못한다.

Wang et al.(2024)은 AI가 생성한 콘텐츠에서 저작권자의 기여도를 협동 게임 이론(Cooperative Game Theory)으로 측정하였다. 콘텐츠를 생성할 확률의 로그 우도(log-likelihood)를 활용해 모델의 예측 정확도를 효용함수로 삼아서 학습 데이터의 효용과 기여도를 평가하였다. 그리고 샤플리 밸류(shapley value)를 구하여 수익을 배분하였다. 그런데 특정 데이터 세트를 제외하거나 포함시켜 AI를 학습시키는 과정을 반복적으로 시뮬레이션하여야 하는데, 이를 상업용 거대 AI에 적용하기는 시간적, 비용적 측면에서 거의 불가능하다.

1) 제125조(손해배상의 청구) ①저작재산권 그 밖에 이 법에 따라 보호되는 권리(저작인격권 및 실연자의 인격권은 제외한다)를 가진자가 고의 또는 과실로 권리를 침해한 자에 대하여 그 침해행위에 의하여 자기가 받은 손해의 배상을 청구하는 경우에 그 권리를 침해한 자가 그 침해행위에 의하여 이익을 받은 때에는 그 이익의 액을 저작재산권자등이 받은 손해의 액으로 추정한다.

②저작재산권자등이 고의 또는 과실로 그 권리를 침해한 자에게 그 침해행위로 자기가 받은 손해의 배상을 청구하는 경우에 그 권리의 행사로 일반적으로 받을 수 있는 금액에 상응하는 액을 저작재산권자등이 받은 손해의 액으로 하여 그 손해배상을 청구할 수 있다.

한편, 저작권료가 저작권의 객관적인 경제적 가치를 의미하며, 그 가치를 평가하는 방법으로 시장접근법(market approach), 수익접근법(income approach), 원가접근법(cost approach)이 다수의 전문가나 선행연구에서 제안되었다(강신하, 2018; 한국언론진흥재단, 2024; 이규호·남선우, 2024). 시장접근법은 경매 모델을 기반으로 하는데, AI 데이터는 경매시장이 없는 상황이다. 수익접근법은 AI 데이터가 창출할 이익을 평가한다. 원가접근법은 데이터의 생산비용을 기준으로 하므로 직관적이다. 그러나 뉴스는 AI 학습을 위해서 제작된 콘텐츠가 아니므로, 뉴스 제작비 전액을 AI에 부담시킬 수는 없다. 그러므로 비용 중에서 어느 비율만큼을 AI에서 회수하여야 하는지가 또 다른 과제가 된다.

그리고 저작권료 산정에 반영되어야 할 요인들도 구체적으로 제안되었다. 김선호(2025.1.3)와 한국언론진흥재단(2024), 양현석 등(2024.12)에서 전문가들을 대상으로 시행한 토론 및 인터뷰에서 제안된 고려요인들을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 데이터의 품질이다. 고품질 데이터가 고품질 서비스로 연결되므로 저작권료가 데이터의 품질을 반영해야 한다. 둘째, 콘텐츠의 최신성이다. 최신 기사는 AI 모델의 최신성 유지에 도움을 주고 이용자의 정보 욕구도 충족시키므로, 1년 이내의 최신 기사에 높은 가격을 부과해야 한다. 셋째, 데이터 이용 범위이다. AI 모델이 데이터를 학습용으로 사용하는지 또는 출시 후에 서비스용으로도 사용하는지에 따라 가격이 달라져야 한다. 넷째, AI 개발자의 규모와 서비스 이용자의 규모를 반영하여야 한다. 다섯째, 계약기간이다. AI가 데이터를 학습한 후에는 해당 데이터가 불필요하지만 그 후에도 AI는 경제적 가치를 창출한다. 그러므로 1회 이용과는 다른 대가 산정 체계가 필요하다. 여섯째, 과학기술정보통신부에서 수행 중인 학습용 데이터 구축지원 사업에서 데이터 구축 예산의 규모를 저작권료에 반영하여야 한다.

그 외에도 AI의 사용 범위가 내부용인지 또는 외부용인지, 뉴스 데이터가 분석기사인지 또는 보도기사인지, AI 서비스가 단일 용도인지 또는 다용도인지, 개발된 AI가 영리적 인지 또는 비영리적인지를 고려해야 한다는 주장이 있다. 그리고 AI의 연산력, 기사 1단위의 원가, 저작물의 잔여 보호기간, 동일한 영역에서 유사한 저작물에 인정되는 사용료 등을 고려하자는 의견도 있다.

한편, 저작권료 지불 방식도 중요한 고려사항인데, 개발자는 정액제를 선호하는데 비해 저작권자는 종량제를 합리적이라고 주장한다.

2) 모형의 프레임

본고에서는 국내 지상파 3사의 뉴스 데이터를 AI 개발자가 이용할 때 지불할 합당한 저작권료 산정 모형을 구축한다. 이 모형의 틀은 전술한 전문가 의견, 선행연구, 법령 등을 고찰하여 만들었다. 우선 주요 고려요인을 검토하면 데이터의 품질은 뉴스 데이터가 AI의 성능 향상에 기여한 내용을 선별하고, 매출액에 대한 기여도를 분석하여 반영한다. 콘텐츠의 최신성은 매년 로열티 방식을 채택하면 반영된다. 기사 전체적으로는 매년마다 거의 일정한 비율의 1년 이하의 최신기사가 기사 풀(pool)에 새로 추가되고 기존의 최신기사는 1년 이상의 기사 풀로 이전된다. 그래서 전체 기사 풀에 대해 매년 로열티를 지불하면 최신성에 대한 보상이 자동으로 이루어진다. 데이터 이용 범위는 학습과 서비스 단계로 나누어 분석하여 반영된다. AI를 개발하는 기업의 규모는 시장에서의 사적 거래에서는 따로 고려하지 않아도 될 것으로 판단된다. 서비스 최종 이용자 규모는 매출액을 기준으로 저작권료를 산정하여 반영된다. 계약기간은 연간 로열티 방식으로 반영된다. 과기정통부의 데이터 구축 지원 사업의 예산은 전술한 이유로 배제하였다.

추가로 AI의 사용 범위가 내부용인지 또는 외부용인지, AI 서비스가 단일 용도인지 또는 다용도인지, AI가 영리성인지 또는 비영리성인지 등 구매자의 상황은 상업적 거래에서는 중요한 고려사항이 아니므로, 모형에서 배제하였다. 분석기사와 보도기사의 경우 AI 학습에 어떤 차별적인 영향을 미칠지를 확신하기가 어렵다. AI의 연산력은 AI 서비스의 성능에 영향을 미칠 것이므로 매출액에 반영될 것이다. 기사 1단위의 원가 기준은 원가접근법에 반영이 가능하다. 저작물의 잔여 보호기간은 연간 로열티 방식으로 반영 가능하며, 동일한 영역에서 유사한 저작물에 인정되는 사용료는 아직 없다.

그러므로 저작권료 산정모형에서는 수익접근법과 원가접근법, 1년 단위의 로열티 지급 방식을 선택한다. 또한 뉴스 데이터의 이용 범위를 AI 학습과 서비스 단계로 구분하여 매출액 증가를 추정한다. 수익접근법에서는 뉴스 데이터로 인해 AI에서 향상되는 기능을 도출하고, 그 기능으로 창출되는 매출액 증가분을 추정한다. 원가접근법에서는 지상파 3사의 뉴스 제작비용의 일정 비율을 AI에 배분한다.

4. 저작권료 산정

1) 수익접근법

뉴스 데이터가 AI 서비스 이용자에게 제공하는 가치를 토대로 매출이 창출된다. 그러므로 데이터의 가치를 추정하기 위해서는 매출의 토대가 되는 이용자의 효용을 추정할 필요가 있다. 여기에 월 이용료 자료를 이용할 수 있는데, 무료 AI 서비스가 많고 이용량과는 무관한 정액요금제가 대부분이다. 그래서 시장의 현시선후자료(revealed preference data)가 충분치 않다. 이 경우에는 유사 재화의 현시선후자료를 이용할 수 있으나, AI 학습용 데이터처럼 혁신적인 재화에 대한 유사 재화를 찾기가 어렵다. 그런데 이용자가 재화에 대한 선호를 평가할 수 있는 경우에는 선호를 직접 물어서 진술선후자료(stated preference data)를 수집하여 분석할 수 있다. AI 서비스의 성능이나 품질은 이용자들이 체감할 수 있으므로, 뉴스 데이터로 인해 개선되는 AI의 기능이나 속성들이 이용자에게 제공하는 효용을 이용자 조사를 통해 추정할 수 있다.

진술선후자료를 이용하여 지불의사액을 추정할 때 컨조인트(conjoint) 분석이 많이 활용된다. 컨조인트 분석은 상품의 여러 속성에 대해 소비자의 평가나 지불의사를 분리하여 추정할 수 있는 간접적인 방법이다. 그러므로 다양한 속성들이 조합된 상품의 효용을 추정할 수 있다. 그래서 컨조인트 방법으로 설문조사 문항을 만들고 선호를 물었다.

저작권료를 분석하기 위해 뉴스 데이터가 기여하는 개선 사항을 학습 단계와 서비스 단계로 구분하였다. 학습단계에서 뉴스 데이터는 언어능력의 고급화에 기여하는 것으로 정의하였다. 구어체 위주의 블로그, 카페에 비해 문어체 위주의 고품질 뉴스 데이터가 AI 언어능력의 고급화를 지원하는데, 설문조사에서는 응답자들의 이해를 돋기 위해 그 효과를 ‘고등학생 수준’에서 ‘대학생 수준’으로의 개선으로 표현하였다. 활용 단계에서는 AI가 뉴스 기사를 검색하고 이를 정리해서 정확하고 최신성 있는 정보나 답변을 제공할 수 있는 기능으로 정의하였다.

그 외에도 그림/사진 인식 및 그리기, 환각, 음성 인식/출력, 동영상 만들기, 월 이용료 등을 추가하여 총 7개의 속성으로 AI 서비스 상품을 구성하였다. 월 이용료는 생성형 AI

서비스의 최저요금제가 대부분 30,000원 수준임을 우선 고려하였고, 무료 요금제 이용자가 아직 많기 때문에 사회적인 체감 요금수준이 그보다 낮을 것으로 가정하여 15,000원을 하한 요금으로 설정하였다. 주효과 직교설계(main effect orthogonal design)를 거쳐 8 개의 상품 카드를 구성하였다. 그리고 각 상품 카드별로 1~10점 사이의 점수를 부여하도록 요구하였다.

[표 1] 생성형 AI 서비스 상품에 대한 선호도를 묻는 컨조인트 문항

Q5-1.

다음은 언어모형 생성형 AI 서비스 상품을 보여주는 카드입니다. 각 상품에서 제공하는 서비스 내용을 살펴보시고, 각 상품에 대해 선호도를 1~10점 사이의 점수를 부여해 주세요. (가장 선호 10점, 가장 비선호 1점, 동점도 가능) (중복은 두 개까지만 제한)

상품카드 번호	한국어 구사 능력	뉴스/보도 검색, 정리, 출처 제공	그림/사진 인식 및 그리기	활각	음성 인식/출력	동영상 만들기	월이용료
1	대학생	검색불가	가능	없음	가능	가능	15,000
2	고등학생	검색가능	가능	있음	가능	불가능	15,000
3	대학생	검색가능	불가능	있음	불가능	가능	15,000
4	고등학생	검색불가	불가능	있음	가능	가능	30,000
5	대학생	검색가능	불가능	없음	가능	불가능	30,000
6	고등학생	검색불가	불가능	없음	불가능	불가능	15,000
7	대학생	검색불가	가능	있음	불가능	불가능	30,000
8	고등학생	검색가능	가능	없음	불가능	가능	30,000

진술선호자료를 확보하기 위해 2025년 9월 2~12일에 설문조사를 시행하였다. 전국에 거주하는 16~60세 주민 중에서 생성형 AI 서비스 이용 경험을 가진 응답자 1,300여 명을 대상으로 인터넷을 통해 조사를 진행하였다. 불성실한 응답을 제외하고 총 1,297명의 응답을 분석에 사용하였다. 서열프로빗(ordered probit) 방법으로 분석한 결과 모든 설명변수가 유의수준 1%에서 선호에 대해 유의미한 설명력을 가진 것으로 나타났다. 그러므로 속성의 선별이 잘 이루어진 것으로 판단된다.

분석 결과를 이용하여 속성별로 한계지불의사액을 구한 후, 지상파 3사 뉴스 데이터의 기여율을 추정하여 적용하고 이를 국민경제 차원으로 확장하면 최종적인 저작권료를 산정할 수 있다. 기여율의 추정은 다시 두 단계로 이루어진다. 첫 번째 단계에서는 AI의 언어능력과 최신성 두 기능에 대해 뉴스 데이터가 기여하는 정도를 추정하고, 두 번째 단계에서는 뉴스 데이터에서 지상파 3사의 데이터가 기여하는 정도를 추정하여야 한다. 그런데 기여율을 구하는 데 필요한 자료가 없으므로 합리적인 가정을 추가하였다.

첫 번째 단계에서 하이퍼클로바 X의 학습 데이터 자료를 활용할 수 있겠다. 뉴스는 738억 토큰으로 학습 데이터에서 13.1%를 차지하는데, 나머지 자료는 모두 구어체 위주의 자료이다. 273억 토큰이 사용된 지식인의 일부 정도가 조금 나은 품질일 것으로 생각된다. 논문이나 도서, 연구보고서 등도 고품질의 어문 데이터이지만 이에 대한 내용은 확인되지 않는다. 다만 627억 토큰을 차지하는 기타 부문에 일부가 포함되었을 것으로 가정하였다. 그러나 도서는 디지털화된 비중이 낮고, 논문이나 연구보고서 등은 회원제로 이용되거나 유료화된 경우가 다수 있어서 AI의 접근성이 낮을 것이다. 그래서 기타 부문의 일부와 지식인을 합치면 900억 토큰으로 뉴스 데이터보다 소폭 많지만, 뉴스와 ‘지식인+기타’의 기여도를 50대 50으로 가정하였다. 이는 뉴스 데이터에게는 매우 보수적인 접근이다.

최신성은 주로 최신 정보의 검색일 것이므로, 뉴스 데이터의 기여도가 압도적일 것이다. 논문이나 보고서도 검색 대상에 포함되겠지만, 대중의 이용과는 거리가 있고 접근성도 떨어진다. 그래서 최신성의 90% 만큼 뉴스 데이터가 기여하는 것으로 가정하였다.

2단계에서는 뉴스 데이터에서 지상파 3사의 비중을 추정하여야 한다. 학습 데이터의 비중이나 학습에 반영된 비율을 적용할 수 있으나, 자료를 구할 수가 없다. 그래서 뉴스 매체의 지위를 대체 지표로 고려하였다. 한국언론진흥재단(2023.12.31.)이 설문조사를 수행하고 발표한 언론사의 뉴스 신뢰도 중에서 지상파 3사가 53.0%로 나타났고, 영향력은 55.3%였다.

본 연구에서도 언론사의 이용도를 AHP 방법으로 조사하였다. 언론사를 지상파 3사, 종편 및 보도전문 PP, 종이신문 발행 신문사, 온라인 전용 신문사 등 4개로 나누었다. 그리고 이들의 중요도를 객관적으로 추정하기 위해 AHP 조사 및 분석을 수행하였다. 분석 결

과 지상파 3사의 영향력이 35.47%임을 확인하였다. 두 결과를 종합하면 언론사 중에서 지상파 3사의 비중이 35.47~55.3%였다.

[표 2] 언론사 유형별 영향력을 조사하는 AHP 문항

Q8.																
언론사는 크게 방송사와 신문사로 구분할 수 있습니다. 그 중 방송사는 지상파 3사와 유료방송의 언론사로, 신문사는 종이신문을 발행하는 신문사와 온라인 전용 신문사로 나눌 수 있겠습니다. 귀하께서 뉴스/보도 기사를 이용할 때 이용도나 부여하는 신뢰성이 언론사에 따라 차이가 있을 것 입니다. 귀하께서 언론사의 뉴스/보도에 대한 이용도나 신뢰성 등을 종합하여 영향력을 평가해 주십시오. [행 별 1개 선택]																

평가지표	중요 <————— 동일 ————— 중요													평가지표			
	절대 중요	매우 중요	중요	약간 중요	동일	약간 중요	중요	매우 중요	절대 중요								
지상파 방송 3사*	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
지상파 방송 3사	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
지상파 방송 3사	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
종편, 보도 전문 방송사	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
종편, 보도 전문 방송사	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨
종이신문 발행 신문사	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨

* 지상파 방송 3사(KBS, MBC, SBS)

** 종합편성 4사(itbc, TV조선, 채널A, MBN), 보도전문 채널2사(YTN, 연합뉴스TV)

*** 조선일보, 동아일보, 중앙일보, 경향신문, 매일경제, 문화일보, 서울신문, 한겨레신문, 한국일보 등 전국 신문, 부산일보 등 지역 신문, 스포츠 신문 등 전문지, 주간지

**** 이데일리, 뉴스토마토, 이데일리, 데일리안, 노컷뉴스, 뉴데일리 등

기여율을 구한 후 분석 결과를 국민경제 차원으로 확장하여야 한다. 설문조사의 표본을 우리나라 인구통계 현황을 모사하여 추출하였으므로 확장이 가능하다. 그런데 국내 AI 이용자 자료를 구할 수가 없으므로, AI 이용자 100만 명당 연간 매출 기여액을 구하였다. 그 결과 언어능력에 대한 지상파 3사의 기여도는 이용자 100만 명당 연간 166.1~258.9 억 원으로 나타났다. 그리고 최신성에 대한 지상파 3사의 기여도는 이용자 100만 명당

547.3~853.3억 원으로 나타났다. 두 기능의 개선에 대한 지상파 3사 뉴스 데이터의 기여도는 이용자 100만 명당 총 713.4~1,112.2억 원으로 나타난다. 이 금액은 AI 이용자에게 제공한 편익으로, AI 서비스의 가격에 반영되어 매출에 기여한다.

[표 3] 생성형 AI에 대해 지상파 3사 뉴스 데이터가 창출하는 편익

기능	단계	기여율	100만 명당(억/연)
언어능력	1단계	50%	468.3
		55.30%	258.9
	2단계	35.47%	166.1
최신성	1단계	90%	1,543.0
		55.30%	853.3
	2단계	35.47%	547.3
합계	하한		1,112.2
	상한		713.4

2) 원가접근법

원가접근법을 적용하기 위해 두 단계를 거쳐야 한다. 첫째, 지상파 3사의 뉴스 제작 비용을 파악해야 한다. 둘째, 뉴스 제작비용의 어느 비율을 AI 사업자에게 분담시킬지를 결정해야 한다. 방송사 입장에서는 뉴스를 유통하는 모든 매체에 제작비용을 배분해야 하겠지만 아직 합의된 기준이 없다.

지상파 3사는 2024년에 총 4,283억 원을 뉴스 제작에 사용한 것으로 나타난다. 여기에 제작비, 인건비, 일상경비, 간접비가 모두 포함되며, KBS는 지역사의 비용까지 포함하였고, MBC와 SBS는 중앙사의 비용만 포함하였다.

우선 매체별 뉴스 소비량을 기준으로 제작비용을 배분할 수 있겠다. 그러나 소비량이 시청률(방송), 클릭 수(포털), 시청 횟수 및 시청 시간(유튜브), 학습·검색·활용도(AI) 등 다양한 형태로 측정되므로, 종합화하기가 어렵다. 차선책으로 뉴스 콘텐츠의 이용도를 기준으로 삼을 수 있겠다. 즉 수용자가 많이 이용하는 뉴스 매체가 이에 비례하여 비용을 분담하는 것이 합당할 것이다.

AHP 분석을 위해 [그림 1]과 같이 TV/라디오 등 방송, 포털, 유튜브 그리고 생성형 AI로 계층 구조를 만들었다. 여기에 뉴스 이용도를 묻는 문항을 만들어서 설문조사에서 제시하였다. Saaty(1983)가 9점 척도가 실제치에 가장 근접한 결과를 나타냄을 실험으로 확인하였으므로, 본 문항에서도 9점 척도를 이용하였다.

[그림 1] 방송 뉴스 콘텐츠의 이용도에 대한 AHP 계층 구조



[표 4] 방송 뉴스 콘텐츠의 이용도를 묻는 AHP 문항

Q7.

방송사가 만든 뉴스의 보도기사는 1)TV 또는 라디오 방송(지상파·유료방송 포함), 2)온라인 포털(유·무선), 3)유튜브, 4)AI 등을 통해 전파됩니다. 최근 생성형 AI가 뉴스를 검색 및 정리하는 서비스를 제공하면서 새로운 뉴스 매체로 떠오르고 있습니다. 구하께서 평소에 방송사에서 만든 뉴스를 이용하는 습관을 생각해 보시고, 방송 뉴스를 접하는 미디어의 이용도를 답변해 주십시오. 표의 각 행마다 양 끝단에 제시된 두 미디어 중에서 방송사 뉴스의 이용도가 더 높은 쪽에 그 차이를 반영하여 표시해 주세요.

평가지표	중요 <————— 동일 —————— 중요													평가지표				
	절대 중요	매우 중요	중요	약간 중요	동일	약간 중요	중요	매우 중요	절대 중요									
TV/라디오 방송	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	온라인 포털 (유무선)
TV/라디오 방송	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	유튜브
TV/라디오 방송	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	생성형 AI
온라인 포털 (유무선)	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	유튜브
온라인 포털 (유무선)	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	생성형 AI
유튜브	⑨	⑧	⑦	⑥	⑤	④	③	②	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	생성형 AI

조사 결과 일관성 조건 10% 이하를 만족하는 응답이 총 490개로 나타났고, 이들의 응답으로 구성한 쌍대비교 행렬들의 원소를 기하평균하여 종합화했다. 분석 결과 생성형 AI에서의 뉴스 이용도가 20.5%로 나타났으므로, 이를 지상파 3사의 뉴스 제작비용에 적용하면 저작권료가 연간 877.6억 원에 이른다.

5. 결론 및 시사점

세계적으로 다양한 기능을 갖춘 생성형 AI 서비스의 상업화가 진행되고 있으며, 상당한 규모의 이용자를 확보한 AI가 출현하는 등 AI 산업은 경제적으로도 의미를 확보해 나가고 있다. 생성형 AI 개발 과정에서 학습 데이터가 AI의 성능에 중요한 영향을 미치는 것으로 알려져 있으나, AI 개발자들이 저작권자에 대한 보상 없이 대량으로 학습에 사용하고 있어 갈등이 발생하고 있다. 그런데 최근에는 사업자간 협상을 통한 계약도 이루어지기 시작했다. 우리나라에서도 다수의 생성형 AI가 개발되었고, 데이터에 대한 저작권료 갈등도 진행 중이다. 특히 AI 학습의 효율을 높여주는 고품질 데이터로 인정받는 뉴스 데이터에 대한 저작권료를 두고 지상파 3사와 포털사업자인 네이버 측이 법정 공방을 시작하였다. 국내에는 유사한 판결이나 구축된 판례가 거의 없고, 법적인 판단에는 시간이 소요된다. 그러므로 불투명한 국내 데이터 시장의 환경이 AI 산업에 장애가 되어 경쟁력과 성장잠재력을 잠식하고, 저작권자에게도 손해를 입힐 것으로 우려된다. 그러므로 사업자 간 협상을 통한 계약이 활성화되어 저작권료 갈등을 합리적으로 해결하는 관행을 확립할 필요가 있다.

사업자간 계약에서 사업자의 협상력과 합리적인 기준은 항상 충돌한다. 즉, 사업자의 시장 지배력 등에 기반한 협상력의 차이가 협상 결과에 영향을 미치는 것이 일반적이다. 그런데 암묵적으로 또는 공식적으로 널리 인정받는 합리적인 근거나 기준이 있다면, 협상력의 차이에 따른 왜곡을 줄일 수 있을 것이다. 그러므로 합리적인 저작권료 산정모형이 합당한 데이터 거래를 지원함으로써 저작권자의 권리를 보호하고 데이터 거래를 활성화하여 태동 단계에 있는 국내 AI 산업의 효율성을 높이는데 기여할 것이다.

본고에서는 국내 지상파 3사의 뉴스 데이터를 AI 사업자들이 학습과 서비스에 활용하는 데 대한 대가를 객관적인 방법으로 추정하였다. 이를 위해 법령과 해외 법원의 유사 판례, 업계와 학계 등에서 제시한 기준들과 지금 방법 등 주요 고려 사항들을 종합적으로 검토하였고, 그 결과를 모형에 최대한 적용하여 실무적인 활용도를 높이려고 노력하였다. 우선 AI가 뉴스 데이터를 이용하는 상황을 학습과 운용 단계로 구분하였다. 그리고 뉴스 데이터가 AI에 기여하는 바를 언어능력의 향상과 최신성으로 규정하였다. 그리고 수익접근법과 원가접근법, 1년마다 로열티 형식으로 지불하는 방식을 채택하였다. 그런데 시장에서 축적된 데이터가 없으므로, 설문조사를 통해 진술선호자료를 수집하였다. 수익접근법에서는 뉴스 데이터가 기여한 AI의 이용자 효용 증加分을 매출의 대리 지표로 삼았고, 자료를 서열프로빗 모형으로 분석하였다. 원가접근법에서는 방송사가 뉴스를 제작하는 데 소요되는 비용을 구한 후 AHP 방법으로 구한 매체별 뉴스 이용도에 따라 AI에 배분하였다. 그리하여 수익접근법으로는 지상파 3사의 뉴스 데이터가 AI 이용자 100만 명당 713~1,112억 원의 매출에 기여하는 것으로 확인되었다. 원가접근법으로는 연간 878억 원의 저작권료를 분담시킬 수 있을 것으로 확인되었다. 그런데 수익접근법에서는 매출에 대한 기여도를 추정한 것이므로 여기에서 AI 사업자의 비용을 차감하여야 한다. 그리고 정확한 이용자 수에 대한 자료도 적용하여 최종적인 저작권료 규모를 산정하여야 한다. 그러나 원가접근법에서는 데이터 상품에 대한 가격의 개념이므로 추가적인 절차가 불필요하다.

그런데 학습 데이터로 사용된 비중과 학습에 반영된 비율, 이용자의 수, 투입 비용 등의 자료들을 구할 수가 없었다. 이러한 정보의 비대칭성도 협상에 큰 영향을 미친다. 본고에서는 언론에서 보도된 제한적인 내용과 합리적인 가정을 바탕으로 데이터의 부족을 처리하였다. 그러나 AI 사업자가 가진 자료가 가장 정확할 것이다. 그러므로 앞으로 생성형 AI 시장 환경을 정비하면서 이러한 필수 자료들을 AI 사업자들이 공개하도록 추진할 필요가 있겠다. 본고에서 제안한 저작권료 산정 모델과 객관적인 추정 결과가 AI 산업계에서 활용되어, AI 개발자들과 데이터 권리자들이 공정한 논의를 시작하는 축매제가 되기를 기대한다.

참고문헌

- 강신하(2014.9), 「저작권법」, 제2판, 진원사.
- 과학기술정보통신부 · 한국지능정보사회진흥원(2022.9). AI 학습용 데이터 구축 비용산정 가이드.
- 권구민 · 김현석(2023.2.27). 콘텐츠산업의 생성형 AI 활용 이슈와 대응 과제, 한국콘텐츠진흥원.
- 김선호(2025.1.3). 뉴스 미디어의 AI 환경 대응 좌표를 마련하다.
- 김윤명(2023). 데이터 공정이용, 계간 저작권, 제141호, 한국저작권위원회.
- 김창화(2024.2.29). 생성형 AI를 둘러싼 최근 저작권 분쟁 동향과 시사점, Regulatory Law Review.
- 류시원 (2023.1). 저작권법상 텍스트 · 데이터 마이닝(TDM) 면책규정 도입 방향의 검토, 선진상사법을연구, 통권 제101호.
- 문화체육관광부 · 한국저작권위원회(2023.12.27). 생성형 AI 저작권 안내서
- 박찬(2024.4.7.), AI 학습 데이터 시장 급속 확대 단어 1000개 당 1달러, AI타임스.
- 송영천(2025.4.2.). 지브리 열풍 불더니 챗GPT 기입자 5억명 돌파, 한국경제신문
- 신용우 등(2024.9). 인공지능 윤리와 저작권의 규제체계 연구, 국회입법조사처.
- 양현석 등(2024.12). AI 학습에 이용되는 어문저작물의 적절한 대가에 관한 연구, 한국저작권위원회.
- 이규호 · 남선우(2024). 저작권 및 저작물의 가치평가에 대한 연구, 정보법학, 제28권 제1호, 105~145.
- 이철남(2024.10). AI 저작권 법제도 개선방안 연구, 한국저작권위원회.
- 임대준(2023.7.14.), 오픈AI, 저작권 확보 위해 AP통신 · 셋터스톡 계약, AI TIMES.
- 한국언론진흥재단(2023.12.31). 2023 언론수용자 조사.
- 한국언론진흥재단(2024). 2024 AI시대 뉴스저작권 포럼 종합보고서.
- Chiu, Y. & Chen, Y. (2003). Using AHP on Patent Valuation, ISAHP 2005, Honolulu, Hawaii, July 8–10.
- Linden, T.C.G.(2017). Algorithms for journalism: The future of news work. The Journalism of Media Innovations, 4(1), 60~76.
- Saaty, T.L. (1983). Priority setting in complex problems. IEEE Transactions on Engineering Management, 30(3), 140~155.
- Wang, J.T., Deng, Z., Chiba-Okabe, H. Barak, B. & Su, W.J. (2024). An Economic Solution to Copyright Challenges of Generative AI.

3. 해외진단

AI와 저작권의 균형을 모색하는 EU·프랑스의 실험

이원

미국 공영방송 지원체계와 CPB 폐지의 파장

배수영



AI와 저작권의 균형을 모색하는 EU·프랑스의 실험

이원

인천가톨릭대학교 문화콘텐츠학과 교수

목차

- 1 AI와 저작권의 갈등
- 2 EU 저작권 지침(2019)의 TDM 규정
- 3 EU AI Act(2024)의 TDM 규정
- 4 프랑스의 TDM 법제와 특징
- 5 EU와 프랑스 TDM 규제의 핵심

요약

AI가 전 산업으로 확산하며 핵심 정책 의제가 되었지만, 인간 창작물과의 갈등으로 문화산업에 불안을 초래하고 있다. 생성형 AI는 대량의 저작물을 학습 데이터로 활용하면서 기존 저작권 체계와 충돌하고, 이에 따라 TDM 규율이 저작권 정책의 핵심이 되었다. EU와 프랑스는 연구 목적 TDM은 폭넓게 허용하되 일반 TDM은 권리자의 명시적 이용거부(opt-out)를 전제로 하는 규정을 마련하고, 이를 AI 규제와 연계해 저작권 준수와 데이터 투명성을 강화했다. 전체적으로 EU와 프랑스의 규제는 AI 발전과 저작권 보호 간의 균형을 모색하는 규범적 대응이라 할 수 있다.

1. AI와 저작권의 갈등

2022년 ChatGPT의 등장 이후 인공지능(AI)의 열기는 식을 줄 모르고 있다. 이제 모든 분야에서 AI를 제외하고는 얘기가 되지 않을 정도로 AI는 우리의 삶 곳곳에 스며들고 있다. 전 세계 모든 국가가 AI 산업에 정책 역량을 집중하고 있다. 2025년 우리나라 정부가 AI를 핵심 성장 동력으로 제시한 것도 이 맥락 속에 있다.

생성형 AI는 텍스트·이미지·음악·영상 등 다양한 문화콘텐츠 생산 영역으로 빠르게 침투하며 생산성 향상에 크게 기여하고 있다. 하지만, 동시에 인간 창작 활동의 대체 가능성을 높여 고용 안정성과 문화산업 생태계의 구조적 변동에 대한 우려도 놓고 있다. 실제로 AI 도입이 작가의 생계를 위협한다는 문제 제기는 2023년 미국 할리우드 작가 파업 사례에서도 확인되며, 기술이 제공하는 효율성과 혁신의一面에 구조적 위협이 공존하고 있음을 시사하고 있다(정재훈, 2023).

AI를 둘러싼 문제는 단순한 고용 감소나 창작 도구의 변화에만 국한되지 않는다. 생성형 AI가 방대한 학습 데이터를 기반으로 작동하기 때문에, AI 모델의 성능 향상을 위해 저작물이 대량으로 수집·분석되는 과정에서 기존 저작권 체계와 충돌이 불가피하게 발생한다. 저작물의 무단 활용, 데이터 수집 과정의 정당성, 기술적 보호조치 무력화 가능성 등이 주요 쟁점으로 떠오르면서, 학습 데이터 단계에서의 규율이 AI 시대 저작권 정책의 핵심으로 부상하고 있다. 이러한 배경 속에서 텍스트·데이터 마이닝(TDM)에 관한 논의가 다시 주목되고 있으며, 특히 AI와 결합된 TDM의 법적 해석과 정책적 방향은 국제적으로도 중요한 논쟁 축이 되고 있다.

TDM은 AI 훈련의 기본 전제가 되는 매우 중요한 기술이다. 우리나라에서도 2020~2021년 TDM 예외 규정을 둘러싼 입법 시도가 있었으나, 상업성 배제 문제, 국제적 정합성 결여, 개념적 모호성 등의 이유로 무산되면서 제도적 공백이 채워지지 않고 있다. 그 사이 AI는 더 고도화되었고 학습 데이터의 확보가 산업 경쟁력의 핵심 요소로 부상함에 따라, TDM 규율은 단순한 기술 문제를 넘어 문화콘텐츠 산업의 심장에 비유될 수 있는 저작권 체계의 근본적 재설계를 요구하는 수준으로 확장되었다. 이러한 맥락에서 본고는 특히 EU와 프랑스의 AI 학습 데이터와 저작권의 관계를 규정한 TDM 규제를 살펴보고 시사점을 모색해 보고자 한다.

2. EU 저작권 지침(2019)의 TDM 규정

1) TDM 정의와 지침의 의의

2019년 EU 저작권 지침은 디지털 환경에서 EU의 기존 저작권 정책을 획기적으로 혁신한 것으로 평가되고 있는 중요한 지침이다(이원, 2019). 이 지침은 대량 데이터 분석이 필수적인 AI 시대를 맞아 TDM을 처음 체계적으로 규율한 법령이라는 점에서 중요한 전환점이 된다. 지침 제2조 제2항은 TDM을 “디지털 형식의 텍스트와 데이터를 자동 분석하여 패턴·경향·상관관계를 도출하는 기술”로 정의하고 있다. 이는 곧 AI 학습의 핵심 과정으로 작동한다. 이러한 정의는 TDM이 단순한 열람이나 복제가 아니라 ‘정보 도출’을 목표로 하는 분석 행위라는 점을 명확히 하여, 저작물 이용의 새로운 유형을 법적으로 포착하려는 시도라 할 수 있다.

2) 연구 목적 TDM 예외 규정

TDM이 저작물 복제·추출을 전제로 하기 때문에 EU는 연구 목적과 일반 목적을 구분해 별도 규정을 마련했다. 먼저 지침 제3조는 연구기관 및 문화유산기관이 과학적 연구를 위해 합법적으로 접근 가능한 저작물에 대해 TDM을 수행할 수 있도록 허용하고 있다. 여기서 합법적 접근은 구입이나 구독 등 정당한 권한에 기초해 저작물에 접근하는 경우를 포함한다. 연구를 위해 생성된 복제물은 적절한 보안 수준에서 저장될 수 있으며(제2항), 권리자는 자신의 저작물이 저장된 네트워크의 보안과 무결성을 유지하기 위한 조치를 취할 수 있지만 이 목적을 넘어서 연구기관의 TDM 활동을 방해해서는 안 된다(제3항). 또한 연구기관과 권리자가 협력하여 모범사례를 마련하도록 권고해 분쟁 예방과 기술적 보호조치 충돌을 완화하려는 내용을 담고 있다(제4항). 제3조는 결국 공공적 성격의 연구행위에 한정하여 저작권을 예외적으로 제한한 규정으로, AI 연구 생태계의 기반을 마련한 조항이라 평가할 수 있다.

3) Opt-out 기반 일반 TDM 규정

한편 제4조는 특정 기관에 한정되지 않은 ‘일반 TDM’ 규정을 두고 있으며, 바로 이 조항이 AI 산업에서 가장 큰 영향을 미친다. 제4조는 누구든 합법적으로 접근 가능한 저작물에 대해 TDM을 위해 필요한 복제·추출을 할 수 있도록 허용하지만, 중요한 조건이 있다.

바로 권리자가 “명시적으로 이용을 거부하지 않은 경우”에만 적용된다는 점이다(제3항). 즉, 권리자가 기계가 읽을 수 있는 형태로 ‘이용 거부(opt-out)’를 표시하면 TDM 예외가 적용되지 않으며, 이때는 사전 이용 허락을 받아야 한다. 반대로 권리자가 별도의 거부 표시를 하지 않으면 개발자, 기업, 연구자 등 누구나 허락 없이 저작물을 TDM에 활용할 수 있다. 이 때문에 제4조는 사전이용허락을 의미하는 옵트인(opt-in) 방식보다 훨씬 개발자에게 유리한 규범으로 평가되며, EU가 AI 산업의 데이터 접근성을 일정 부분 보장하려는 정책적 선택을 한 것으로 해석된다. 다만 이는 권리자의 통제권을 약화시키는 효과가 있어 데이터 무단 활용 논란을 가져올 수 있지만, 예외의 범위와 한계를 명확히 하여 법적 예측 가능성을 높였다는 점에서 의의가 있다.

3. EU AI Act(2024)의 TDM 규정

1) 위험 기반 규제 체계와 시행 구조

EU 저작권 지침(2019)이 처음으로 체계적인 TDM 규정을 마련했다면, 2024년 제정된 EU AI Act는 범용 AI(이하 ‘GPAI’) 모델을 대상으로 저작권 준수 의무와 학습 데이터 요약 공개 의무까지 부과함으로써 투명성과 감독 체계를 한층 강화했다는 데 의의가 있다. EU AI Act는 2024년 7월 12일 EU 관보에 게재되어 2024년 8월 1일 발효되었으며, 단일 법령이지만 실제 시행은 2025년부터 2027년까지 네 단계에 걸쳐 순차적으로 진행된다. 2025년 2월에는 ‘수용 불가 위험 AI’ 금지 규정이 먼저 시행되었다. 2025년 8월에는 GPAI 모델 규정이 적용되었다. 이후 2026년에는 ‘고위험 AI’ 의무 규정 대부분이 적용되며, 2027년에 고위험 AI 제품의 안전 구성 요소에 관한 의무가 최종적으로 시행된다. 이러한 다층적 시행 구조는 AI 시스템을 위험 등급에 따라 구분하고, 기술적, 사회적 영향력이 큰 범용 모델에 대해 보다 엄격한 규제를 적용하는 방식으로 마련되었다.

2) GPAI 개발자 의무와 저작권 규정

EU AI Act에서 가장 주목되는 부분은 GPAI에 관한 제5장의 규정이다. GPAI는 고 위험 AI 시스템의 구성요소로 사용되거나 다양한 분야에 통합될 가능성이 크기 때문에, EU

는 GPAI가 시장에 배포되기 이전 단계부터 개발자에게 구체적인 법적 의무를 부과한다. 제53조 제1항에 따르면 GPAI 개발자는 네 가지 의무를 부담한다. 첫째, 모델의 훈련 및 테스트 과정, 평가 결과를 포함한 기술 문서를 작성하고 간신히 유지해야 한다. 둘째, GPAI를 자사 AI 시스템에 통합하려는 다운스트림 제공자(downstream provider)에게 모델을 이해하고 규정을 준수할 수 있도록 필요한 정보를 제공해야 한다. 셋째, EU 저작권법 준수를 위한 내부 정책을 마련해야 하며, 특히 EU 저작권지침 제4조(3)에 따라 ‘이용 거부(opt-out)’ 의사를 최신 기술로 확인, 준수해야 한다. 넷째, AI 사무국(AI Office)이 제시한 양식에 따라 GPAI 훈련에 사용된 콘텐츠의 ‘상세한 요약’을 공개해야 한다는 점이다.

이 중에서 저작권과 가장 직접적으로 연결되는 규정은 제53조 제1항 (c)와 (d)다. (c) 항은 학습 데이터가 저작권 보호대상인 경우, TDM 예외 또는 제한에 해당하지 않는다면 권리자의 사전 이용 허락이 필요하다는 원칙을 명확히 하였다. EU AI Act의 전문 105는 생성형 모델이 방대한 텍스트, 이미지, 데이터에 접근해야 하며 이를 상당수가 저작권 보호 대상이므로, 이를 임의로 사용할 수 없다는 점을 강조하고 있다. 또 (d)항은 EU AI Act가 추가한 TDM 관련 새로운 의무로서, GPAI 훈련에 사용된 자료의 ‘상세한 요약’에는 “저작권법으로 보호되는 텍스트 및 데이터를 포함해야 한다.”라는 점을 규정하고 있다. 이는 투명성 확보를 위한 조치로, AI 기업의 영업비밀 보호 필요성은 인정하면서도 학습 데이터의 출처와 구성에 대한 일정 수준의 공개를 의무화한 것이다.

3) 무료·오픈 GPAI 모델의 차등 규제

한편, EU AI Act는 무료·오픈 형태의 GPAI 모델에 대해 차등적인 규제를 적용한다. 즉, 무료로 제공되거나 모델 가중치가 공개된 오픈 GPAI는 기술 문서(a)와 사용설명서(b) 작성 의무에서 면제된다. 그러나 저작권 관련 의무(c)와 훈련데이터 상세 요약 공개 의무(d)는 그대로 적용된다. 이는 오픈소스 모델이라도 학습 데이터 사용 단계에서 권리자의 opt-out 의사를 확인해야 하며, 투명성 확보를 위해 데이터 요약 공개는 필수라는 점을 분명히 한 것이다. 반면 시스템적 위험이 높은 GPAI 모델은 이러한 면책이 허용되지 않고, 더 강한 감독과 보고 의무가 적용된다. EU는 이를 통해 혁신적인 오픈 생태계는 보호하되, 대규모 상업적 모형이 발생시키는 사회적 위험에 대해서는 강화된 규제를 적용하는 균형적 체계를 모색하고 있다.

4. 프랑스의 TDM 법제와 특징

1) EU 지침의 국내법 수용

프랑스는 EU 저작권 지침(2019)을 여러 법령을 통해 순차적으로 국내법에 수용하였다. 그중 2021년에 제정된 법률명령(2021-1518)은 프랑스 지식재산권법전(*Code de la propriété intellectuelle*, 이하 CPI)¹⁾에 제L122-5-3조를 새로 삽입함으로써 프랑스 법제에 TDM에 관한 규정을 도입하였다. 이 조항은 EU 저작권 지침의 제3조와 제4조를 기반으로 이를 보다 명확하고 구체적인 방식으로 확장하고 있다. 즉 프랑스는 EU 지침의 주요 내용을 충실히 반영하되, 자국의 환경을 고려하여 특정 조항에 대해 세부적인 내용을 추가한 것이다.

2) 프랑스 TDM 규정의 특징

프랑스의 TDM 관련 규정의 주요 내용은 다음과 같다.

- TDM 예외 기관 범위의 구체화

EU 지침이 “연구기관과 문화유산 기관”이라고 규정한 데 비해, 프랑스는 이를 공공 도서관, 박물관, 기록보관소, 영화, 시청각·음향 유산 보관기관 등으로 구체화하였다. 또한 이 기관들을 대신하거나 그 요청에 따라 민간 주체가 TDM을 수행하는 경우에도 TDM 예외 적용이 가능하도록 하여, 비영리적 민·관 파트너십을 통한 TDM 활용도 폭넓게 허용하였다. 이는 EU 규정보다 폭넓게 연구협력 방식을 인정한 것으로, 실제 연구 개발 환경에서 발생하는 다양한 공동 프로젝트를 제도적으로 뒷받침하는 장점이 있다. 다만 연구결과를 특정 기관의 주주나 관계기업이 독점적으로 이용하는 것은 허용되지 않아 공익성을 명확히 유지하도록 하였다. 또한 권리자와 연구기관·보관기관은 모범사례 협약을 체결할 수 있도록 규정하여 기술적 보호조치로 인한 갈등을 예방하는 장치를 마련했다(김경숙, 2021).

1) 프랑스 지식재산권법전은 저작권뿐만 아니라 특히, 상표, 디자인 등 산업체재산권을 포함하는, 소위 ‘지식재산(IP)’ 전반을 아우르는 법전이다.

○ 기계가 읽을 수 있는 형태의 opt-out 적용 방식

CPI는 EU 지침 제4조의 원칙을 그대로 수용하여, 저작자가 온라인에서 기계가 읽을 수 있는 방식으로 명시적 거부 의사를 표시한 경우, 누구든지 해당 저작물을 TDM에 이용할 수 없다고 규정하고 있다. 이는 opt-out 원칙을 충실히 반영한 것으로, 저작자가 TDM 활용을 통제할 수 있는 최소한의 권리를 보장한다. 반대로 ‘명시적’ 거부 표시가 없다면 이용허락 없이 TDM이 가능하므로 연구자, 개발자에게는 법적 예측 가능성을 제공한다.

○ 복제물 보관·폐기 규정의 차별화

프랑스 규정은 복제물 보관 규정에서 EU 지침보다 더 정확한 구분을 제시한다. 연구기관 등의 공익기관은 TDM 과정에서 생성된 복제물을 적절한 보안 하에 보관할 수 있다. 그러나 일반 이용자가 제3항에 따라 TDM을 수행하는 경우, 생성된 복제물은 TDM이 완료되면 반드시 폐기해야 한다. 이는 공익적 연구기관과 일반 사용자를 명확히 구분하여, 연구 목적의 지속적 검증을 가능하게 하면서도 상업적, 일반적 데이터 축적의 남용 가능성을 차단하는 조치이다.

5. EU와 프랑스 TDM 규제의 함의

EU와 프랑스의 TDM 규제는 AI 학습 데이터를 둘러싼 저작권 갈등이 단순한 기술 문제가 아니라, “문화콘텐츠산업의 심장에 비유될 수 있는 저작권 체계의 근본적 재설계”를 요구하는 수준으로 확장되었음을 잘 보여준다. EU 저작권 지침(2019)은 연구 목적 TDM과 일반 TDM을 분리해 규율함으로써, AI 연구 생태계의 기반을 마련하는 동시에 저작물 이용의 새로운 유형을 법적으로 포착했다. 특히 공공적 성격의 과학 연구에 한하여 저작권을 예외적으로 제한하는 반면, 권리자의 명시적 opt-out을 전제로 일반 TDM을 허용함으로써, AI 연구·교육 분야의 공공성과 상업적 AI 개발 영역에서의 권리자 선택권을 조화시키는 균형적 모델을 제시하였다.

EU AI Act(2024)는 이러한 TDM 규율을 GPAI 모델에 직접 연결시켜, 저작권 준수 의무와 학습 데이터 ‘상세한 요약’ 공개 의무를 부과함으로써 투명성과 감독 체계를 한

총 강화했다. GPAI 개발자에게 기술 문서 작성, AI 모델 통합자에 대한 정보 제공, opt-out 확인 및 준수, 훈련데이터 요약 공개를 요구하는 구조는 AI 기업의 영업 비밀 보호 필요성을 인정하면서도 학습 데이터의 출처와 구성을 일정 수준 공개하도록 하는 장치로 기능한다. 무료·오픈 GPAI에 대해서도 저작권 관련 의무와 데이터 요약 공개를 그대로 유지하면서, 혁신적인 오픈 생태계를 보호하되 대규모 상업적 모형의 사회적 위험에는 강화된 규제를 적용하는 방향을 모색하고 있다.

프랑스는 EU 지침을 국내법으로 수용하면서 TDM 예외가 적용되는 기관 범위를 세부적으로 규정하고, 비영리적 민·관 파트너십까지 포함시켜 실제 연구협력 방식을 폭넓게 인정하였다. 동시에 기계가 읽을 수 있는 형태의 opt-out을 통해 저작자가 TDM 활용을 통제할 수 있는 최소한의 권리를 보장하고, 공익기관과 일반 이용자를 구분해 복제물 보관과 폐기를 다르게 규율함으로써 연구 목적의 지속적 검증과 데이터 남용 방지 사이의 균형을 도모하였다. 이러한 EU와 프랑스의 TDM 규제는 생성형 AI의 고도화 속에서 학습 데이터 확보 필요성과 저작권 보호, 데이터 접근성과 권리자 통제권, 그리고 AI 산업의 성장과 문화산업 생태계의 안정성 사이의 긴장을 조정하려는 규범적 실험이라는 점에서 중요한 함의를 가진다.

참고문헌

- 김경숙(2021), “TDM 관련 저작권법 개정안의 비판적 고찰 : 기술적보호조치 관점에서의 비교법적 검토”, 경영법률, 31권 3호, 한국경영법률학회, p. 119.
- 이원(2019), “유럽연합 디지털 단일시장 저작권 지침의 개혁적 함의”, 문화정책논총, 33권 2호, 한국문화관광연구원, p. 29.
- 이원(2025), “AI 학습 데이터와 저작권 : EU · 프랑스의 TDM 규제 분석과 시사점”, 계간 저작권, 38권 3호, 한국저작권위원회, 75–105.
- 정재훈(2023), “AI 글쓰기와 소설의 미래 : 박금산 장편소설 AI가 쓴 소설을 중심으로”, 비평문화, 90, 한국비평문화학회, p. 257.
- European Union(2019), Directive 2019/790 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique et modifiant les directives 96/9/CE et 2001/29/CE.
- European Union(2024), Regulation(EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act) (Text with EEA relevance).



미국 공영방송 지원체계와 CPB 폐지의 짜장

배수영

매사추세츠대 커뮤니케이션학과 교수

목차

- 1 서론 : 미국 공영방송 체계와 구조적 전환점
- 2 미국의 방송 시스템과 공영방송
 - 1) 미국 공영방송 시스템의 기원과 공영방송법
 - 2) 공영방송 지원 체계와 지역방송 활성화
- 3 CPB 폐지 결정과 미국 공영방송의 위기
- 4 결론 및 한국 방송 환경에 주는 시사점

요약

미국의 공영방송은 시장 중심의 방송 생태계 속에서도 공공성과 다양성을 보장하기 위해 분권형 구조와 다양한 지원정책을 결합해 온 독특한 모델로 발전해 왔다. 특히 CPB(Corporation for Public Broadcasting)를 중심으로 한 재원 지원, 지역방송국에 대한 차등적 보조금, 디지털 전환기에 이루어진 인프라 투자 등은 지역 기반 방송이 공적 역할을 유지하는 핵심 장치로 기능해 왔다. 그러나 최근 연방정부의 예산 삭감으로 CPB가 운영 중단에 직면하면서 이러한 지원체계의 취약성이 드러났고, 지역 뉴스 공급과 공공미디어 생태계 전반에 대한 우려가 빠르게 확산되고 있다. 본 글은 미국 공영방송 지원 체계의 구조와 변화를 검토하고, CPB 사태가 보여주는 정책적 함의를 분석함으로써 미국식 모델의 강점과 한계를 함께 조명한다. 이를 바탕으로 변화하는 방송환경 속에서 한국의 공영미디어 지원 정책이 나아가야 할 방향을 모색하고자 한다.

1. 서론 : 미국 공영방송 체계와 구조적 전환점

미국의 공영방송 체계는 유럽의 공영방송 모델과 비교했을 때 매우 독특한 구조적 특징을 지닌다. 영국의 BBC나 독일의 ARD, ZDF처럼 국가가 직접 소유 및 운영을 하거나, 강제력 있는 수신료 제도에 기반하여 안정적인 재원을 확보하는 유럽식 공영방송과 달리, 미국은 일찍부터 지역 중심의 탈중앙화된 모델을 채택해 왔다. 이러한 모델은 연방주의와 작은 정부를 중시해 온 미국의 역사적, 정치적 전통과 긴밀하게 연결되어 있다. 중앙 정부가 공공부문 전반을 강하게 통제하기보다는, 지역 공동체와 비영리 조직, 민간 기부를 통해 공적 영역을 유지해 온 미국의 정치 문화가 방송 시스템에도 투영되어 있는 것이다.

미국 연방정부는 공영방송공사(CPB, Corporation for Public Broadcasting)를 설립하고, 이를 통해 공영방송 운영과 프로그램 제작에 필요한 재정을 지원해 왔다. CPB는 직접 방송국을 소유하거나 편성에 개입하지는 않지만, 연방 예산을 PBS, NPR, 그리고 전국 각지의 지역 공영 텔레비전과 라디오 방송국에 분배하는 핵심적인 재정 허브 역할을 수행해 왔다. 2024 회계연도 기준으로 미국 의회는 CPB에 약 5억 2,500만 달러(약 7,100억 원 규모)의 연방 예산을 승인하며, 공영방송 생태계의 유지와 프로그램 제작을 뒷받침하였다.

그러나 2025년 들어 상황은 급격히 달라졌다. 백악관은 공영방송의 역할과 편향성을 둘러싼 정치적 논쟁 속에서 CPB의 기능을 축소하기 위한 여러 조치를 단행했고, 결국 2026년 1월 이후 CPB 조직을 사실상 폐지하는 방향으로 정책이 결정되었다. 이는 단순한 한 기관의 예산 삭감이 아니라, 지난 반세기 동안 유지되어 온 미국 공영방송 지원 체계의 근간을 뒤흔드는 변화라는 점에서 역사적 전환점으로 평가된다. 특히 CPB 지원에 크게 의존해 온 수많은 지역 공영방송국은 재정적 생존 자체가 위협받는 상황에 직면하게 되었고, 이는 지역 뉴스의 유지 및 교육·문화 프로그램의 지속 가능성, 나아가 정보 격차 문제에 이르기까지 다양한 후폭풍을 예고하고 있다.

이러한 변화의 맥락 속에서 본 글은 미국 공영방송 지원 체계의 구조적 특징과 재정 메커니즘, 그리고 지역 방송 활성화를 위해 도입된 주요 정책 사례를 종합적으로 분석하고자 한다. 아울러 미국 사례가 한국의 방송 지원 정책에 제공하는 시사점을 도출함으로써, 향후 공영방송 정책을 설계할 때 고려해야 할 방향과 과제를 함께 모색하고자 한다.

2. 미국의 방송 시스템과 공영방송

미국의 방송 시스템은 상업방송, 공영방송, 지역방송, 종교방송, 커뮤니티, 비영리 방송 등 여러 영역이 공존하는 다원적인 구조를 지니고 있다. 이 가운데 공영방송은 광고 수익을 주된 기반으로 삼는 상업 방송과 달리 교육과 문화, 공적 정보 제공을 핵심 사명으로 하는 비영리 미디어로 자리매김해 왔다. 미국 공영방송의 가장 중요한 특징은 중앙 조직이 프로그램을 직접 제작·편성하거나 방송국을 소유하지 않는다는 점이다. 프로그램 제작은 전국 곳곳에 위치한 개별 지역 방송국¹⁾에서 이루어지며, 이들 방송국이 제작한 콘텐츠는 공영방송 네트워크를 통해 전국으로 공유된다. 따라서 미국의 공영 텔레비전 네트워크인 PBS(Public Broadcasting Service)와 공영 라디오 네트워크인 NPR(National Public Radio)은 지역 방송국들을 느슨하게 묶어주는 협회이자 네트워크로 기능한다. PBS에는 보스턴의 WGBH, 메릴랜드의 MPT 등을 포함한 약 350개의 가맹 방송국이, NPR에는 뉴욕의 WNYC, 워싱턴 D.C.의 WAMU 등 1,000개가 넘는 라디오 방송국이 소속되어 있다. 이들 방송국은 각 지역에 뿌리를 두고 있으면서도, PBS와 NPR을 통해 전국적인 프로그램을 송출하고, 필요할 경우 공동 제작과 콘텐츠 교류를 진행한다. 재정적으로는 연방정부의 지원, 주·지방정부의 지원, 재단 및 비영리 기금, 개인·기업 기부 등이 복합적으로 결합된 구조를 갖고 있으며, 광고보다는 기부와 보조금 비중이 훨씬 크다.

이와 대비되는 존재가 ABC, NBC, CBS, FOX 등 미국의 주요 상업방송 네트워크이다. 이들 방송사는 전국적인 네트워크를 구축하여 뉴스, 드라마, 예능, 스포츠 등 다양한 프로그램을 편성하며, 광고 수익을 통해 운영된다. 상업 방송은 높은 시청률을 얻을 수 있는 오락 프로그램에 편성이 집중되는 경향이 있으며, 콘텐츠 기획과 운영에서 시장 논리가 강하게 작동한다. 한편 미국 전역에는 1,700여 개 이상의 지역 방송사가 존재하는데, 이들 가운데 상당수는 상업 방송 계열이나 케이블 시스템에 속해 있고, 일부는 공영방송 네트워크와 연계되어 지역 뉴스와 지역 정보를 주로 다루는 역할을 한다.

1) 미국 전역에는 ABC, FOX 등 대형 네트워크 소속의 상업 지역 방송국과 비영리 지역 지상파 방송국이 존재한다. 따라서 '미국 전역 지역 방송사'는 미국 내 모든 상업 및 비영리 지역 지상파 방송국을 포함하는 가장 넓은 범주의 개념이다. PBS 가맹국과 NPR 소속 방송국은 비영리 공영 네트워크에 제휴된 지역 방송국을 의미하며, CPB 지원 대상 방송국은 PBS와 NPR 계열을 포함하여 CPB로부터 연방 기금을 지원받는 모든 공영 라디오와 TV 방송국을 지칭한다.

이처럼 미국의 공영방송은 하나의 중앙 조직이 직접 운영하는 ‘공영 채널’이라기보다, 전국 곳곳에 위치한 지역 방송국들이 서로 연결되어 공익적 콘텐츠 생태계를 유지하는 네트워크형 공영 시스템으로 이해하는 것이 타당하다. 이는 중앙집중형 공영방송 모델에 비해 지역성과 다양성 측면에서 강점을 지니는 동시에, 재정 및 제도적 안정성 측면에서 취약성을 내포하는 구조이기도 하다.

1) 미국 공영방송 시스템의 기원과 공영방송법

미국의 공영방송은 1967년 공영방송법(Public Broadcasting Act) 제정을 계기로 제도적으로 본격적인 체계를 갖추게 되었다. 당시 미국 방송 환경은 상업 방송이 압도적으로 지배하고 있었으며, 교육, 문화, 공적 정보 제공을 전문적으로 담당할 비영리 미디어의 필요성이 꾸준히 제기되고 있었다. 이 과정에서 카네기 위원회(Carnegie Commission on Educational Television)는 교육 텔레비전과 공영방송의 필요성을 강조하는 보고서를 발표하며, 연방정부 차원의 지원과 독립적 조직 설립을 권고하였다. 공영방송법은 이러한 논의를 바탕으로 제정되었는데, CPB를 독립 비영리 기관으로 설립하고, 연방정부 예산을 재원으로 공영방송의 제작 및 운영을 지원하도록 규정하였다. CPB는 납세자의 세금으로 운영되지만, 정부의 직접 통제가 아닌 독립적인 이사회 구조를 통해 운영되도록 설계되었다. 이는 정치권력이 방송 콘텐츠에 개입하는 것을 최소화하고, 재정 지원과 편집 독립 사이의 균형을 확보하기 위한 장치를 마련하였다.

공영방송법은 CPB의 주요 임무로 ‘프로그램의 다양성’을 장려하고, 비상업적 방송의 확대 및 발전을 지원할 것을 명시하였다. CPB는 지역 방송국이 상업적 수익성이 낮지만 사회적으로 중요한 영역에서 혁신적인 프로그램을 제작할 수 있도록 재정적 기반을 제공해 왔다. 카네기 위원회는 공영방송의 안정적 재원을 확보하기 위해 연방 특별소비세를 신설해 CPB 재원을 마련할 것을 권고했으나, 의회는 이를 채택하지 않고 매년 의회의 예산 심의와 승인 과정을 통해 CPB에 자금을 지원하는 방식을 택하여 유지하였다. 이는 의회의 감독과 책임성을 강화하는 장치였으나, 동시에 공영방송 재정이 정치적 환경 변화와 예산 협상의 영향에 민감하게 흔들릴 수 있는 구조적 한계를 결과적으로 내포하게 되었다. CPB는 콘텐츠 제작에 직접 개입하지 않고 재정 지원과 공공성 기준 수립에 초점을 맞추었고, 실제 프로그램 제작과 편성은 각 지역 방송국이 담당하였다.

지역 방송국들은 연방정부 지원 외에도 개인 기부와 기업 후원에 크게 의존해 왔다. 많은 지역 방송국들이 매년 ‘Pledge Drive’라는 후원 캠페인을 통해 시청자 혹은 청취자에게 정기 후원을 요청하는 관행은 미국 공영방송의 상징적인 풍경이 되었다. 이 시민 기반의 재정 구조는 공영방송을 공동체가 함께 유지하는 공적 자산으로 인식하게 만들었고, 미국 공영미디어의 독특한 생명력으로 평가되어 왔다. 공영방송법 제정 이후 미국의 공영방송 시스템은 지리적으로 빠르게 확장되었고, CPB와 PBS, NPR을 중심으로 한 공공 미디어 네트워크는 2025년 기준, 미국 인구의 약 99%를 포함하는 수준으로 성장했다.

2) 공영방송 지원 체계와 지역방송 활성화

미국의 공영방송 지원 체계는 단일한 재원에 의존하기보다 연방정부의 직접 지원, 각종 보조금과 기금, 세계 혜택, 주·지방정부의 보조 등에 이르는 다양한 장치들이 결합된 구조를 이루고 있다. 그 가운데 핵심적인 축을 이루는 것이 CPB의 Community Service Grants(CSG)이다. CSG는 라디오와 TV를 포함한 지역 공영방송국의 운영을 안정적으로 유지하기 위한 필수 재원으로, 지역 뉴스, 문화·예술 프로그램, 어린이 및 취약계층 대상 콘텐츠 제작을 꼭넓게 지원한다. 동시에 지역사회 행사를 중계하거나 공청회나 토론회 등 참여형 프로그램을 제작하는 등 지역사회 참여를 확대하는 활동에도 사용된다.

농촌이나 저소득 지역의 방송국의 경우 CSG가 운영 예산의 상당 부분을 차지하는 사례가 많다. 일부 방송국에서는 전체 예산의 70% 이상이 CSG에 의존하는 경우도 보고되고 있다. 이런 점에서 CSG는 단순한 보조금이 아니라 지역 공영방송의 존립을 좌우하는 구조적 기반으로 작동해 왔다. 실제로 2024 회계연도에 미국 의회가 CPB에 승인한 약 5억 2,500만 달러의 예산 가운데 70% 이상이 CSG 형태로 전국 각지의 공영방송국에 직접 전달되었다. 나머지는 교육 콘텐츠, 다큐멘터리, 공공 관심 이슈를 다루는 특집 프로그램 등을 위한 콘텐츠와 제작 보조금(Content and Production Grants) 등에 사용되었다.

연방정부 차원의 지원은 CPB 외에도 다양한 방식으로 제공되어 왔다. 예를 들어 국립인문학기금(NEH)은 미디어 프로젝트 프로그램(Media Project Program)을 통해 역사, 문화, 인문학 관련 방송 콘텐츠 제작에 보조금을 제공해 왔고, 2024 회계연도에만 약 350만 달러가 관련 사업에 편성된 것으로 알려져 있다. 이 밖에도 여러 연방 기관이 공중보건, 과학, 시민교육 등 특정 주제를 다루는 방송 프로그램을 지원하는 보조금 프로그램을 운영해

왔다. 또한, 세제 혜택도 중요한 간접 지원 수단으로 기능해 왔다. 방송사와 케이블 TV 네트워크는 장비 및 인프라 투자에 대해 가속 감가상각 혜택을 적용 받을 수 있으며, 방송 관련 연구, 개발(R&D)에 대해서는 세액 공제 혜택을 제공했다.

주정부 차원의 지원 역시 중요한 역할을 수행해 왔다. 여러 주에서는 지역 내에서 제작·방송되는 콘텐츠를 장려하기 위해 세액 공제나 보조금을 제공해 왔는데, 조지아주의 경우 엔터테인먼트 산업 투자법(Georgia Entertainment Industry Investment Act)을 통해 영화뿐 아니라 텔레비전, 디지털 엔터테인먼트 프로젝트에도 세액 공제를 적용하여 지역 미디어 제작 활동을 촉진하였다. 뉴욕주는 공영방송국 운영비 일부를 주정부 예산에서 직접 지원하고, 교육부 산하 문화 교육(Office of Cultural Education) 기금을 통해 공공미디어 프로젝트를 보조하는 방식으로 공영방송을 지원하고 있다. 이러한 제도들은 지역 방송국이 새로운 기술과 인프라에 투자하고, 지역성을 살린 콘텐츠를 안정적으로 제작할 수 있도록 돋는 역할을 한다.

이처럼 미국 공영방송 지원 체계의 특징은 다층적이고 분산된 지원 구조가 서로 결합해 전체 생태계를 지탱해 왔다는 점이다. 연방 정부의 직접 보조, CPB를 통한 구조적 지원, 세제 혜택과 기금, 주·지방정부의 보완적 역할이 결합하면서 미국식 공영방송은 국가가 직접 운영하지 않더라도 일정 수준의 공적 역할을 수행할 수 있는 기반을 유지해 왔다. 동시에 이러한 구조는 중앙의 강력한 보호막 대신 복잡한 재원 조합과 정치·경제 환경에 따라 크게 흔들릴 수 있는 취약성을 내포하고 있었고, 바로 이 지점에서 CPB 폐지 사태의 심각성이 드러나게 된다.

3. CPB 폐지 결정과 미국 공영방송의 위기

2025년 백악관과 의회는 공영미디어에 대한 연방 지원 축소를 본격화하면서, CPB의 기능을 대폭 축소하고 결국 폐지하는 방향으로 나아갔다. 백악관은 공영방송의 정치적 편향을 문제 삼으며 CPB의 역할을 제한하고자 했고, 그 일환으로 CPB 이사회 내 특정 성향의 이사들을 해임하고 NPR 및 PBS에 대한 CPB 보조금 지급을 금지하고 연방 기관을 통한 기타 공공미디어 보조금 프로그램을 축소, 중단하는 계획을 추진하였다. CPB는 결국 2026년 1월을 전후해 대부분의 운영을 중단하고 최소 인원만 남겨 잔무 정리에 들어가는 방안을 내부적으로 통보한 것으로 알려졌다.

이러한 결정은 지난 수십 년 동안 유지되어 온 미국 공영방송 지원 체계를 근본적으로 뒤흔드는 사건으로 받아들여지고 있다. CPB는 프로그램 제작에 직접 개입하지 않는 대신, CSG와 다양한 제작 보조금을 통해 전국 1,500개가 넘는 공영 TV·라디오 방송국의 운영과 콘텐츠 제작을 떠받쳐 온 재정적, 제도적 중심축이었다. 이 축이 사라질 경우, 각 지역 방송국들은 연방정부로부터 받아오던 안정적인 지원을 상실하게 되며, 재정 기반이 취약한 방송국일수록 생존 자체가 불투명해질 수밖에 없다. 특히 농촌 지역이나 저소득 지역의 공영 방송국이 직격탄을 맞을 가능성이 크다. 대도시의 대형 공영방송국은 비교적 넓은 기부 기반과 기업 후원, 재단 지원을 확보하고 있지만, 인구가 적고 경제 기반이 취약한 지역의 방송국은 CPB 지원이 전체 예산에서 차지하는 비중이 매우 높다. CPB 자금이 차단될 경우 이들 방송국은 인건비와 송출비를 감당하기 어려워지고, 결과적으로 지역 뉴스와 교육 프로그램, 어린이 콘텐츠, 지역 문화 프로그램이 대폭 축소되거나 사라질 위험이 커진다. 이 문제는 단지 방송업계 내부의 재정 위기를 넘어, 정보 접근의 형평성과 민주적 공론장의 기능에 직접적인 영향을 미친다. 특히 인터넷 접근성이 낮은 농촌 지역에서는 공영 텔레비전과 라디오가 사실상 유일한 정보 채널로 기능해 왔다. 이러한 지역에서 공영방송이 약화되면, 주민들의 정보 격차는 심화되어 사회적, 지역적 불평등을 확대하는 결과로 이어질 수 있다.

CPB의 사실상 기능 중단 사태는 미국 공영방송 지원 체계가 가진 구조적 취약성이 현실로 드러난 대표적인 사건이다. 미국 공영방송 체계는 지역성을 기반으로 한 독특한 구조를 갖추고 있으며, 이는 분명 중요한 강점을 제공해 왔다. 지역 중심 구조 덕분에 각 지역 방송국은 지역 주민의 문화, 교육, 정보 수요를 세밀하게 반영한 프로그램을 제작할 수 있었고, 지역사회와 밀착된 콘텐츠를 통해 공영방송만의 정체성을 유지해 왔다. 연방정부 보조금뿐 아니라 개인, 기업 기부, 재단 지원 등 다원적인 재원 구조도 공영방송을 특정 권력의 영향력으로부터 어느 정도 독립시키는 데 기여했다. 기부 중심 구조는 시민들이 공영방송을 공동체의 자산으로 인식하게 만들고, 시청자와 방송국 사이에 독특한 신뢰 관계를 형성하는 기반이 되었다.

하지만 이와 동시에 취약성도 상존했다. 무엇보다 미국에는 BBC처럼 수신료에 기반한 재원이 제도적으로 보장되어 있지 않기 때문에, 경기 변동과 정치적 환경 변화에 매우 민감하게 반응할 수밖에 없다. 의회의 연간 예산 심의 과정에서 공영방송 지원이 정치적 논쟁의 대상이 될 경우, 예산이 삭감되거나 보류되는 일이 반복될 수 있다. 지역 간 경제력 격차 또한 공영방송 서비스의 질적 불평등으로 이어지기 쉽다. 부유한 대도시의 공영방송국은 다양한 기부

와 후원을 끌어낼 수 있는 반면, 인구와 경제 기반이 취약한 지역의 방송국은 동일한 수준의 프로그램 제작과 인력 확보에 어려움을 겪게 된다. 연방정부의 지원이 줄어들 경우, 바로 이 재정 기반이 취약한 지역 방송국이 가장 먼저 무너질 위험이 크다. 결국 미국의 CPB의 기능 중단은 미국 공영방송 체계가 가진 구조적 불안정성이 극단적으로 표면화된 사건이자, 지역 공영방송 생태계가 얼마나 취약한 기반 위에 놓여 있었는지를 보여주는 중요한 사례라고 할 수 있다.

4. 결론 및 한국 방송 환경에 주는 시사점

미국의 공영방송 지원 체계는 세계적으로 드물게 지역 기반의 분권형 모델을 중심으로 발전해 왔다. 지역별 방송국이 자체적으로 콘텐츠를 제작하고 PBS와 NPR이 이를 네트워크로 연결하는 구조는 다원적 공론장을 형성하는데 기여했으며, 전국적 이슈와 지역적 이슈가 교차하는 공공미디어 공간을 만들어내는 데 중요한 역할을 했다. 그러나 2025년 CPB의 폐지는 이러한 모델이 지난 구조적 취약성을 선명하게 드러낸 사건이었다. 지역 공영방송국의 재정 안정과 콘텐츠 제작 역량을 떠받쳐 온 핵심 기관인 CPB의 예산이 중단되면서, 많은 방송국들이 인력 감축과 프로그램 축소를 불가피하게 겪게 되었기 때문이다. 이러한 상황은 항후 미국 공영방송 시스템이 일정한 재편 과정을 거칠 수밖에 없음을 시사하며, 특히 디지털 환경과 플랫폼 다양화에 대응할 수 있는 새로운 공공미디어 모델의 구축 필요성이 점차 부각되고 있다.

이러한 미국의 경험은 한국 방송 환경에도 여러 가지 시사점을 던진다. 한국의 공영 방송 재원 구조는 수신료, 광고, 정부 지원이 혼합된 형태이지만 정치적 독립성 확보와 재정 안정성 강화, 지역성 확대라는 과제는 여전히 해결해야 할 중요한 정책적 목표로 남아 있다. 미국 사례는 공영미디어가 지속적으로 기능하기 위해서는 법률에 기반한 안정적 지원 체계가 필수적이며, 이러한 장치가 충분히 마련되어 있지 않을 경우 정치·경제적 환경 변화에 쉽게 흔들릴 수 있다는 점을 명확히 보여준다. 따라서 한국 역시 공영방송의 독립성과 공공성을 강화하기 위해 목적 기금 설치, 세제 혜택, 장기 재정계획 등 보다 예측 가능한 지원 구조를 구축할 필요가 있다.

지역 공영방송을 활성화하기 위해서는 지역성 구현을 방송 관련 법과 제도에 명확히 반영하고, 이를 실현할 수 있는 구체적인 정책 수단을 마련해야 한다. 지역 뉴스 제작비 지원,

지역 방송 인력 양성과 재교육 프로그램, 지역 방송 장비 현대화 사업 등은 지역 방송의 경쟁력을 실질적으로 높일 수 있는 방안으로 고려된다. 더불어 디지털 플랫폼 중심의 미디어 환경에서는 공영방송과 지역방송이 온라인 및 모바일 기반의 새로운 유통 구조와 공존할 수 있는 전략을 마련하는 것이 필수적이다. 장기적 관점에서 공공성을 중심에 두고 디지털 콘텐츠 개발, 플랫폼의 전환, 새로운 수익 모델 구축을 위해 지속적인 투자가 이루어져야 한다.

미국의 CPB 사태는 단순한 예산 삭감이나 한 기관의 폐쇄를 넘어, 전국 1,500개 이상의 지역 미디어와 공공미디어 기관이 의존해 온 재정적 안정성을 근본적으로 흔드는 사건이다. 이 사건은 공영방송의 공공성과 지역성을 유지하기 위한 제도적, 재정적 기반이 얼마나 중요한지를 다시 한번 환기하며, 한국 역시 장기적 관점에서 공영미디어의 역할과 지원 체계를 재정비해야 할 필요성을 강하게 시사한다.

참고문헌

- Corporation for Public Broadcasting(2025.8.1.), "Corporation for Public Broadcasting Addresses Operations Following Loss of Federal Funding", <https://cpb.org/pressroom/corporation-public-broadcasting-addresses-operations-following-loss-federal-funding>
- Congress.Gov(2025), "Public Broadcasting : Background Information and Issues for Congress", https://www.congress.gov/crs_external_products/R/HTML/R48545.web.html
- Federal Communications Commission(2021), "Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming", <https://www.fcc.gov/document/annual-assessment-status-competition-market-10>
- Mullin(2025.8.1.), B. Corporation for Public Broadcasting Will Shut Down, The New York Times, <https://www.nytimes.com/2025/08/01/business/media/corporation-for-public-broadcasting-shut-down.html>
- National Association of Broadcasters(2022), "Tax Incentives for Broadcast Stations", <https://www.nab.org/advocacy/issue.asp?id=5174&issueID=1081>
- Pew Research Center(2023), "Public Broadcasting Fact Sheet", <https://www.pewresearch.org/journalism/fact-sheet/public-broadcasting/>
- Public Media Alliance(2022), "US public media \$50m funding boost approved", <https://www.publicmediaalliance.org/us-public-media-50m-funding-boost-approved/>
- PwC(2023), "Perspectives from the Global Telecom Outlook 2023 – 2027", <https://www.pwc.com/gx/en/industries/tmt/telecom-outlook-perspectives.html>
- S&P Global Intelligence(2024), "Broadcast outlook 2024: Challenges, opportunities facing US TV, radio stations", <https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/research/broadcast-outlook-2024-challenges-opportunities-facing-us-tv-radio-stations>

4. 방송현장

AI는 지역소멸의 대안이 될 수 있는가

이승현

: 지역MBC 8개사 공동제작 '지역생존 AI 프로젝트'

- 우리 고향, 부탁해! 12부작 제작 과정의 액션리서치

시대를 초월한 무대 : KBS '이 순간을 영원히'

박지영

방송현장

AI는 지역소멸의 대안이 될 수 있는가

： 지역MBC 8개사 공동제작 ‘지역생존 AI 프로젝트 – 우리 고향, 부탁해!’ 12부작 제작 과정의 액션리서치

이승현

동서울대학교 디지털방송콘텐츠학과 교수

목차

- 1 문제의식 : 지역방송의 위기, 그리고 존재 이유에 대한 질문
- 2 연구방법 : 참여관찰 및 실행연구
- 3 AI는 지역방송의 위기, 인구소멸 문제의 대안이 될 수 있을까
- 4 분석 결과
- 5 결론 : 지역문제 해결자로서의 지역방송

요약

본고는 지역MBC 8개사가 공동 제작한 라디오 프로그램 「지역생존 AI 프로젝트
– 우리 고향, 부탁해!」 12부작의 공동연출 및 진행자로서 참여한 연구자가 제작
현장에서 수행한 참여관찰 연구(participant observation)와 액션리서치(action
research)를 기반으로 한다.

프로그램은 1부 ‘지역소멸 위기, AI에게 묻다’부터 12부 ‘AI, 지역생존 해법을 알려줘’까지
지역 인구 감소로 인한 지역경기 침체, 농어촌의 쇠퇴, 학생 감소, 산업구조 변화,
지역문화의 약화, 국가 정책의 방향성 등 한국 지역 위기의 핵심 문제를 다루었으며,
인공지능(AI)을 새로운 정책 도구이자 공동체 회복의 파트너로 설정해 지역문제를
재해석하고 대안을 모색하였다.

[그림 1] 지역생존 AI 프로젝트〈우리 고향, 부탁해!〉타이틀



출처 : 제주MBC

1. 문제의식 : 지역방송의 위기, 그리고 존재 이유에 대한 질문

지속되는 시청률 하락과 광고 수익 감소로 인한 경영상 어려움은 오늘날 지역방송이 마주한 가장 구조적이고 시급한 위기이다. 이러한 현실 속에서 “지역방송의 존재 이유가 무엇인가?”라는 질문은 현장의 종사자와 지역사회 모두가 매일 체감하는 실제적 문제로 부상했다. 특히 최근 몇 년 사이 “지역방송의 공적 가치가 약화되고 있다”, “지역방송은 콘텐츠 경쟁에서 이미 뒤쳐졌다.”, “지역방송의 존립 근거가 약해지고 있다”라는 비판적 진단이 언론계와 지역사회 전반에 걸쳐 자연스럽게 확산되어 왔다.

한편, 전 사회적으로는 AI 기술의 급속한 발전이 새로운 불안 요인으로 등장했다. 생성형 AI의 도입이 모든 산업과 직업 영역에 빠르게 확산되면서 ‘AI가 인간의 일자리를 대체 할 것’이라는 공포가 커지고 있으며, 특히 40~50대 중장년층에서 이러한 불안감이 가장 높게 나타난다는 조사 결과도 보고되고 있다. 실제로 한국지식재산연구원(KIIP)과 고용 관련 여론조사 기관들의 분석에 따르면, AI 시대 노동 대체에 대한 공포는 20~30대보다 40~50대 이상에서 더 강하게 표출되고 있으며, 이는 기술 변화가 개인의 경력 자본과 생계에 미칠 충격을 더 직접적으로 우려하는 심리적 구조와 연관된 것으로 해석된다.

이처럼 지역방송 산업의 구조적 위기와 AI 기술 확산으로 인한 사회적 불안이 동시에 심화되는 상황에서, 지역MBC 8개사가 공동으로 제작한 라디오 프로젝트 「지역생존 AI 프로젝트 - 우리 고향, 부탁해!」는 지역방송이 처한 위기를 단순히 생존 불가능성의 징후로 받아들이기보다, 이를 ‘혁신의 기회’로 전환하는 새로운 실험으로 제시했다.

특히 본 프로젝트는 AI 기술을 단순히 콘텐츠 제작의 효율을 높이는 도구로 소비하지 않고, 지역사회 문제 해결의 실질적 파트너로 활용했다는 점에서 기존 지역방송 프로그램과 차별성을 갖는다. 즉, AI와 지역방송을 결합하여 지역소멸·의료공백·교육격차·농어촌 위기·문화자원 붕괴 등 지역사회가 직면한 위기의 본질을 재정의하고, 다양한 전문가·지역 주민·미래세대의 목소리를 연결하는 공론장으로 기능했다. 이 프로젝트는 기술 발전에 대한 두려움이 높아지는 시대에서, 지역방송이 단지 정보 전달자로 머무는 것이 아니라 ‘지역 문제 해결자’이자 ‘공공성의 생산자’로서 사회적 역할을 재정립할 수 있는지를 실험한 것이며, 본고는 그 현장 보고서다.

본고는 필자가 지난 1년 동안 지역MBC 8개사가 공동으로 제작한 12부작, ‘지역생존 AI 프로젝트 - 우리 고향, 부탁해!’의 공동 연출자이자 진행자로 참여하며 기록한 실행 연구(action research)이자 참여관찰(participant observation) 보고서다. 각 지역 방송의 PD·기자, 정책 전문가, 이민·문화·농어촌·관광·교육 현장의 실천가들, 그리고 프로그램에 등장한 AI 아바타 ‘AI 유리’와 대화하고 토론하며, 저자는 한 가지 질문만을 싓았다. ‘AI는 지역소멸의 대안이 될 수 있는가?’ 이 질문은 단순한 기술담론이 아니다. 인구가 줄어드는 마을, 사라지는 학교, 문화와 산업의 단층, 그리고 그 속에서 다시 자리 잡으려는 사람들의 노력과 불안을 품은 지역의 화두였다. 방송 현장의 참여는 그 얼굴을 가장 가까운 거리에서 바라보는 경험이었다.

AI 기술 확산으로 인한 사회적 불안은 단순한 감정적 차원을 넘어, 기술에 대한 구조적 이해 부족에서 기인한다. AI는 갑자기 등장한 신기술이 아니라, 1950년 앤런 튜링의 질문 “기계가 생각할 수 있는가?”로부터 시작된 70년의 발전 과정 속에 놓여 있다. 즉, 현재의 생성형 AI나 대화형 AI는 단절적 혁신이 아니라 인류 기술 축적의 연속선상에 있으며, 이러한 맥락을 이해하지 못하면 AI에 대한 과도한 공포나 기술 회피가 강화될 수 있다. 특히 중장년층의 AI 불안이 높게 나타나는 것은 단순한 세대 차이가 아니라, 기술 변화 속도와 노동

시장 충격에 대한 구조적 우려와 맞닿아 있다. 기존 AI가 단순히 말을 생성하던 도구였다면, 최근 AI는 추론 능력까지 갖추기 시작했다. 이는 시민들이 체감하는 기술 변화의 속도를 더욱 가속화한다. 즉, AI는 더 이상 단순 자동화 기술이 아니라 인간의 사고 구조 일부를 재현하는 방향으로 발전하고 있으며, 이러한 변화가 노동 불안의 매개로 작용하고 있는 것이다. 이처럼 AI 기술 발전이 지역사회 불안을 자극하는 상황에서 지역방송은 ‘기술을 해설하는 공적 플랫폼’이자 ‘기술 격차를 완화하는 정보 중개자’로서의 역할이 더욱 요구된다. 지역MBC 8개사의 공동 프로젝트는 바로 이 지점에서 기술 이해와 시민 불안 완화를 연결하는 공공적 미디어 실험이었다고 볼 수 있다.

2. 연구방법

1) 참여관찰(Participant Observation)

프로그램의 공동연출자이자 MC로서 모든 제작회의, 원고 개발 과정, 현장 녹음, 전문가 인터뷰, 시민 질문 수집, 대본 검토 과정에 직접 참여했다. 이는 ‘관찰자’이자 ‘행위자’로서의 위치를 동시에 부여하며, 방송 제작 과정 전체를 연속적인 연구 자료로 확보할 수 있게 했다.

2) 실행연구(Action Research)

프로그램은 지역문제 해결 자체를 목표로 하므로 연구자는 단순 기술자가 아니라 ‘변화를 촉진하는 참여자’였다. 전문가 선정, 질문 구성, 시민 참여 방식 설계 등에서 연구자 스스로가 실천적 개입을 수행했고, 결과적으로 연구는 문제를 탐구하면서 동시에 해법을 실천하는 연구 과정이 되었다.

3) 데이터 출처

방송 프로그램의 진행자로서 획득한 1부~12부 공식 방송 대본을 참고했고, 매 제작 회의 시 녹음 현장을 클로바 노트로 녹음하고 그 녹취를 AI를 활용해 텍스트화하고 요약·분

석했다. 그 외에 전문가 인터뷰(의료, 농업, 스마트시티, 교육, 문화, 균형발전 등 40여 명)와 시민 질문 총 17건 등이 연구의 풍부한 자료가 되었다. 또한 현장 메모 및 제작 로그 기록, 지역MBC 8개사 유튜브 공식 업로드 영상을 리뷰하여 본고를 정리했다.

3. AI는 지역방송의 위기, 인구소멸 문제의 대안이 될 수 있을까

1) 제작 배경 : 오랜 기간 구축되어 온 8개사 공동제작 시스템

MBC강원영동·MBC경남·원주MBC·충북MBC·대전MBC·광주MBC·목포MBC·제주MBC는 이미 지난해에도 12부작 ‘지역생존프로젝트, 우리고향, 안녕하십니까’를 제작하여 한국방송협회 방송대상 등을 수상한 바 있다. 그리고 이미 2014년 KCA 제작 지원을 받아 각 지역의 의인을 발굴하여 재조명한 ‘의인열전’으로 방송통신심의위원회 ‘이 달의 좋은 프로그램’을 수상하였다. 이듬해인 2015년에는 ‘살아서 신선이 되는 법, 살신성인’이라는 16부작 인문학 콘텐츠를 제작하여 전국 편성하였고, ‘지역MBC 명품 인문학 강의, 인문학 특강’이라는 책으로 폐내 콘텐츠 IP를 활용한 OSMU를 실천했다. 물론 전국의 지역MBC는 민방소재 9개사 공동제작 프로젝트 등을 꾸준히 이어왔으나, MBC강원영동·MBC경남·원주MBC·충북MBC·대전MBC·광주MBC·목포MBC·제주MBC의 공동제작은 특이한 점이 있다. 담당PD, 즉 제작자가 바뀌지 않았다는 것이다. 이러한 것이 가능했던 이유는 지역MBC 8개사 공동제작은 각 지역MBC 아나운서들이 제작자로 참여했다기 때문이다. 지역방송의 공동제작은 여러 PD가 로테이션으로 정규물 혹은 특집 공동제작에 참여하는 경우가 일반적이지만, 지역MBC 8개사 공동제작은 지역MBC 아나운서들이 오랜 유대를 바탕으로 라포르가 형성되어 있다는 점이 강점이다. 한정적인 제작비로 TV, 유튜브, 라디오까지 열두 편을 제작해야 하는 열악한 제작 상황 속에서 각 사의 아나운서는 기획·연출·진행, 심지어 분장사가 되어 전문가 패널 출연자의 분장을 담당하기도 했다. 이러한 협신과 팀워크를 바탕으로 연대기반 공동제작이 가능했던 것이다. 이렇게 각 사의 제작자들은 지역별 현안과 전문성을 공유하며 총 12부의 방송을 완전한 공동 프로젝트로 구성했다.

그동안의 지역방송 공동제작은 방송평가의 ‘자체제작’ 기준인 자체제작 비율을 충족시키기 위해 실제로는 ‘각자 제작’하여 ‘공동 편성’하는 방식이 많았다. 편성책임자 회의를 통해 공동의 주제를 선정하고 전국 각지에서 각자 제작하여 편성만 공동으로 함으로써 자체 제작 실적으로 반영하는 것이다. 즉 실적을 위한 공동제작인 경우가 많았다. 그런데 이번 공동제작은 지난 10여 년간의 유대를 바탕으로 10회 이상의 사전 긴밀한 협의와 의견 교환을 통해 주제를 모색하였고, 강릉, 원주, 대전, 청주, 광주, 목포, 제주 등 각 지역의 다양한 이슈 가운데, 시급하고, 방송의 공공성을 살릴만한 주제로서 ‘인구 소멸 위기’를 최종 선정하게 되었다. 그리고 솔루션의 방식으로 AI를 채택한 것이다. 지역이, 지역방송이 이 절실한 위기의식을 느끼고 함께 연대하여 해결책을 모색했기에 이를 ‘연대 기반 공동제작’으로 명명하고 싶은 것이다. 이는 절박함에서 나온 것이다.

2) 기획 단계 : 지역방송을 정보 전달자가 아닌 지역문제 해결자로 재배치하기

8개 지역MBC PD들은 프로그램 초기 회의에서 ‘지역방송이 지금 무엇을 해야 하는가?’라는 질문을 가장 먼저 던졌다. 이 질문은 지역방송의 정체성과 존재 이유를 근본부터 재검토하는 작업이었고, 그 결과 내린 결론은 명확했다. 지역방송의 기능이 뉴스 전달자에 그칠 것이 아니라, 지역문제를 해결하는 플랫폼이 되어야 한다는 것이다. 이 관점이 바로 프로젝트 전체를 관통하는 핵심 기획 철학이다. AI는 지역사회 문제 해결을 위한 도구로 활용되었다. AI는 콘텐츠를 쉽게 만들도록 도와주는 도구이지도 하지만, 지역 문제를 새롭게 해석하고 구조화하고 대안을 제시하는 행위자가 될 수 있는 가능성을 실험하고자 했다. 그에 대한 구조적인 틀은 첫째, AI 아바타 진행자도입이었다. 둘째, 빅데이터 기반 지역 현안 분석을 통해 문제의 구조화를 시도했다. 그리고 셋째, 전문가 네트워크를 구축하여 지역 맞춤형 정책 제언을 들어보는 것이다. 세 번째는 많은 방송사들이 프로그램 제작에 일반적으로 적용하는 방법이지만, 다른 점은 작가와 PD가 그간의 경험이나 인터넷 검색을 통해 전문가 그룹의 명단을 구성하는 방식이 아니라 데이터 분석 업체와 협업하여 체계적으로 자료를 수집하고 분석하여 타당하고 합리적인 근거를 통해 방송 출연 인물을 선정하였다는 점이다. 지역방송의 가장 큰 장점은 지역성, 초지역성이다. 지역밀착성을 살리기 위해 공동제작

에 참여한 8개 지역MBC의 제작자들은 각 지역의 주민·청년·노년층의 목소리 수집하였고, 이는 공론장 생성의 과정이었다.

[그림2] 지역MBC 8개사 공동제작 <우리 고향, 부탁해!> 제작진



멀티모달 AI의 등장으로 AI가 이제는 보고·듣고·말하는 기능을 동시에 수행하는 단계로 진화했다. 이는 지역 문제를 현장에서 포착하고 실시간으로 해석하는 역할까지 기술이 확장될 수 있음을 의미한다. 또한 에이전트 AI가 사용자의 지시 없이도 스스로 판단하여 업무를 수행하는 단계로 이행하고 있다. 이러한 기술적 상황은 이번 프로젝트가 AI를 지역 과제 해결의 공동 실행자로 설정한 배경이 되었다. 제작진이 AI를 단순 진행 보조가 아닌 문제 해결의 파트너로 설정한 이유는 바로 AI가 정책적·사회적 판단의 일부를 보조할 수 있는 새로운 기술 시대에 접어들었기 때문이다. 이번 프로젝트는 지역문제 연구·데이터 분석·정책 대안 발굴이라는 구조적 접근 속에 AI를 배치함으로써 지역방송 기획 방식의 전환을 실험하는 기획이었다.

3) 실행 단계 : 지역이 스스로 말하기 시작한 순간

각 지역사가 가진 취재력과 전문가 인프라가 결합되었고, AI 분석팀과의 연동을 통해 지역 데이터를 기반으로 한 담론이 형성되었다. 8부 ‘AI, 우리 사회의 다양성을 높여줘’는 MBC충북에서 녹화했다. 이민정책연구소 김화연 박사는 AI 유리와 대화를 하며 지역 소멸을 해법을 찾는 역할을 했다. 방송 녹화는 사전에 작성된 각본대로만 이루어지지 않았다. 사람이 묻고 AI가 답하고, 반대로 AI가 묻고 사람이 질문을 바탕으로 답을 찾아가는 과정이었다. 즉, 정해진 결론을 전시하는 방송이 아니라 질문과 응답을 통해 해답을 탐색해 나가는 과정 자체를 여과 없이 보여줬다는 점에서 의미가 있다.

AI와 묻고 답하는 과정에서 지역 인구구조가 이미 회복 불가능한 지점에 가까워진 상황에서 다문화 공동체의 유입은 선택이 아니라 현실임이 확인되었다. 연구자는 AI가 검색 포털 수준의 정보 제공 창구가 아니라 지역사회와의 관계 기반을 재구성하는 매개가 될 수 있다는 가능성을 발견했다.

“사람이 떠난 마을, 불 꺼진 집, 들리지 않는 아이들의 웃음소리, AI는 사라지는 것을 불잡고, 잊혀가는 것을 기록할 수 있습니다.” 원주MBC 스튜디오에서 이루어진 9부 ‘AI, 지역의 문화를 키워줘’는 AI 아바타 유리의 오프닝으로 시작됐다. 한국문화관광연구원 양혜원 본부장은 AI가 지역 문화의 기록과 보존, 관광 활성화, 청년 창업의 도구가 될 수 있다고 설명했다. 또한 양 본부장은 AI 시대의 문화정책의 핵심에 대해 ‘결국 중심은 사람과 공동체’라고 말한다. AI가 지역의 문화·관광 생태계를 대체하는 기술이 아니라 증폭시키는 기술이어야 한다는 점을 분명히 한 것이다.

이 프로젝트가 시민 질문 17건을 직접 수렴해 프로그램에 반영한 것은 AI 리터러시 교육의 실천적 모델로 해석할 수 있다. 즉, 이번 공동제작은 지역민이 직접 질문하고, 전문가·정책 담당자·AI가 함께 답하는 구조를 통해 지역 기반 AI 시민교육이라는 새로운 공공적 기능을 수행했다.

4. 분석 결과

1) 지역방송이 지역문제 해결 플랫폼으로 변모하는 과정을 구현

[표 1] 지역MBC 8개사 공동기획 <우리 고향, 부탁해!> 12부작의 주제 및 내용

주제	내용
1부 지역소멸 위기, AI에게 묻다	인구추계(빅데이터 분석)
2부 AI, 사라지는 도시를 지켜줘	어떤 도시가 좋은 도시일까?
3부 AI, 새로운 일자리를 알려줘	청년 일자리
4부 AI, 우리 삶을 돌봐줘	의료 돌봄 원격진료, AI 스마트 건강서비스, AI기반 지역 의료 네트워크
5부 AI, 위기의 농어촌을 살려줘	충남 금산 IC 스마트팜 모델, 포항 스마트 양식장
6부 AI, 우리의 미래를 보여줘	스마트 시티/인공지능 혁신센터 초중고 폐교, 대학 통합
7부 AI, 사라지는 학교들을 지켜줘	- 충남대 인공지능혁신위원회 출범, 동서대 생성형 AI 접목 창업중심 플랫폼 교육, 인공지능 특성화고
8부 AI, 우리 사회의 다양성을 높여줘	이민정책/다국어서비스
9부 AI, 지역의 문화를 키워줘	지역문화 지역관광의 가치
10부 AI, 우리가 준비할 것을 알려줘	인공지능의 교육 필요성/윤리적인 대안
11부 AI, 국가의 비전을 보여줘	지역별 인공지능 정책
12부 AI, 지역생존 해법을 알려줘	전체 소감

지역소멸 위기, AI에게 묻다. 농어촌 고령화 문제는 스마트팜이 대안으로 제시되었으며, 인구 감소로 인한 의료 공백은 AI 원격진료 모델 분석으로 해결책을 모색하였다. 또한 폐교 문제는 AI 기반 교육 솔루션을 탐색하여 해법을 찾고자 했다. 균형발전 정책은 데이터 기반 의사결정 검토, 문화자원 감소는 AI 문화관광 플랫폼 제안, 지역문제에 대해서는 지역 방송의 보도를 통해 여론 형성을 하여 공론장 기능에서 답을 찾고자 했다. 문제 제기 후 전

문가의 대안 제시로 끝내는 기존 시사/정보 방송 프로그램 방식에서 벗어나, ‘문제 정의 → 해법 제시 → 정책 연결 → 지역주민 공론화’의 단계까지 나아간 것이다.

AI는 여전히 딥페이크와 AI 정보 조작 기술의 위험성을 안고 있다. AI 시대에는 정보의 진위를 판단하는 시민의 능력, 즉 AI 리터러시가 필수적이다. 따라서 지역방송은 단순 보도를 넘어서 지역사회에 검증된 정보·해석·기술 이해를 제공하는 플랫폼으로 기능해야 한다. AI 리터러시의 핵심 요소로 질문력·비판적 사고·다중 출처 확인이 필요하기 때문에, AI가 정답을 알려주는 존재가 아니라, 그럴듯한 문장을 생성하는 존재라는 사실을 시민이 반드시 이해해야 한다. 따라서 AI 시대에 지역방송은 단순 보도를 넘어서 지역사회에 검증된 정보·해석·기술 이해를 제공하는 플랫폼으로 기능해야 한다.

[그림 3] MBC 경남 백울희 아나운서를 모델로 제작한 AI 유리



출처 : 이스트소프트 페르스에이아이

2) AI 아바타 ‘유리’의 실험성

AI 아바타는 지역민이 “AI도 지역 문제를 고민하는 존재”로 느끼도록 하는 상징적 커뮤니케이션 도구였다. AI 아바타 ‘유리’의 도입은 단순한 연출적 장치 이상이었다. 생성형 AI는 사람의 말투·감정·표현 방식까지 정교하게 학습하며 창작 능력을 확장하는 단계에 이르렀다. 이러한 기술적 변화는 AI 아바타가 단순히 정보를 전달하는 가상의 진행자가 아니

라, 지역민과 감정적으로 소통하고 질문을 확장하는 새로운 미디어 주체가 될 수 있음을 보여준다. 즉, MBC 백율희 아나운서를 모델로 하여 이스트소프트사와 협력해 제작한 ‘유리’는 AI 기술의 창작·표현 능력과 지역문제 논의의 공공성이 결합된 상징적 결과물이며, 이를 통해 프로그램은 “기술을 인간적 서사 속으로 끌어오는 방식”을 실험했다.

3) 지역민·전문가·정책 담당자·AI가 함께 논의하는 공론장 생성

특히 12부에서 시민 17명의 생생한 질문과 AI의 맞춤형 제안이 이어진 것은 지역민이 직접 문제를 제기하고 방송이 이를 해결 과정의 중심에 놓는 새로운 실험이었다. 각 내용을 간략히 요약하면 다음과 같다.

1부 ‘지역소멸 위기, AI에게 묻다’는 ‘AI 시대 지역소멸 문제’를 종합적으로 조망한 총론적 성격의 회차였다. 여기서 가장 중요했던 메시지는 첫째, 지역소멸은 단순히 인구 감소의 문제가 아니라 사회 시스템 붕괴의 시작이며, 둘째, AI는 노동력 부족·의료 격차·교육 공백이 심화되는 지역에서 대체 불가능한 보완 장치가 될 수 있다는 것이다. 지역 농 어촌의 노동력 부족, 고령층 돌봄 공백, 학교 폐교 현상은 AI 기술이 실제 현장에서 필요한 이유를 말해준다. 스마트팜, 원격의료, 교육 AI 튜터 등은 실질적 적용 가능성이 높은 분야로 소개되었다.

2부 ‘사라지는 도시를 지켜줘’에서는 스마트시티 관점에서 지역 도시 구조를 재해석했다. 청년 유출, 노후 기반시설, 지역 교통체계 문제는 교통 데이터 최적화, 환경 센서 분석 등 AI 기반도시 운영 시스템을 통해 혁신 가능성이 제시되었다. 스마트시티 전문가들은 도시는 더 크게가 아니라 더 똑똑하게 운영되어야 한다는 점을 강조했다.

3부 ‘새로운 일자리를 알려줘’에서는 지역 일자리 문제의 핵심은 단순히 일자리 숫자가 줄어드는 것이 아니라 지역 청년이 머물 이유가 사라지는 것이었다. 패널들은 AI 시대 사라질 직업과 새롭게 등장할 직업군을 제시했으며, AI가 대체하는 직업보다 AI를 활용하여 확장되는 직업이 더 많다는 점을 강조했다. 특히 지역 제조업·농업·보건 분야에서 AI 보조 인력, 데이터 기반 전문가, 기술 매니저 직군의 확장 가능성이 구체적으로 제시되었다.

4부 ‘AI, 우리 삶을 돌봐줘’에서는 의료·돌봄 분야를 살펴봤다. 지역의 의료 공백은 이미 심각한 수준이었고, 원격진료·AI 진단 보조·예측 의료·웨어러블 기반 건강 관리 등은 지방 의료체계의 붕괴를 지연시키는 핵심 기술로 분석되었다. 특히 고령층 인구가 많은 지역에서 AI는 말벗·생활 도우미·건강 모니터링이 가능한 존재로 제안되었다.

5부 ‘AI, 위기의 농어촌을 살려줘’에서는 농업·어업 분야를 조명했다. 스마트팜, 작황 예측, 자동화 로봇, 드론 방제, 기후 데이터 분석 등은 인력 부족과 고령화로 어려움을 겪는 농어촌 문제 해결에 매우 구체적 해법을 제공했다. 패널들은 AI 없는 농업은 미래가 없다고 단언했다.

6부 ‘AI, 우리의 미래를 보여줘’에는 과학기술연구소 등이 밀집된 대전에서 녹화가 이루어졌는데, 기술 발전이 가져올 미래 변화에 대한 성찰하는 시간이었다. AI 기술이 가져오는 교육, 산업, 사회문화적 구조 변화를 재조망하며, 기술은 사람을 위한 방향으로 설계되어야 한다는 윤리적 원칙이 강조되었다.

7부 ‘사라지는 학교를 지켜줘’는 교육 문제를 다뤘다. 출생아 급감으로 인한 학교 폐교 문제는 지역소멸의 전형적 신호다. AI 기반 원격교육, 개별맞춤형 학습, AI 학습관리 시스템은 지역 교육 격차를 보완할 수 있는 대안으로 제시되었다. 패널들은 학교는 지식 전달 공간이 아니라 공동체 중심이라는 점을 강조했다. 즉, AI는 교육을 돋지만, 학교 공동체를 대체할 수 없다는 것이다.

8부 ‘우리 사회의 다양성을 높여줘’에서는 이주민·다문화 공동체를 이슈로 다뤘다. 외국인은 실제로 많은 지역에서 인구 대비 생존 전략의 중요한 축이다. 이민정책연구소 김화연 연구원은 AI는 언어 장벽을 제거하는 가장 강력한 도구라고 설명하며, AI 기반 번역·행정안내·교육 지원이 이주민 정착에 큰 역할을 한다고 강조했다. 지역 사회는 더 이상 단일 문화 공동체가 아니며, AI는 새로운 주민과 기존 주민을 연결하는 다리 역할을 수행한다.

9부 ‘지역의 문화를 키워줘’에서는 문화·관광 분야가 주제였다. AI가 가장 창의적으로 활용될 수 있는 영역이다. 양혜원 한국문화관광연구원 본부장은 AI는 문화유산 기록·관광경로 분석·지역 콘텐츠 생산을 돋는 기술이라고 설명했고, 이는 지역문화를 단순 소비재가 아니라 ‘지속가능 자신’으로 재해석하는 계기가 되었다. 특히 AR·VR 기반 관광, AI 콘텐츠 생성은 지역 경제의 새로운 성장축이 될 가능성성이 컸다.

10부 ‘우리가 준비할 것을 알려줘’는 AI 시대에 필요한 준비는 기술적 역량보다 인식의 변화임이 강조되었다. 성우 이철용 씨가 출연하여 AI와 인간의 역할 재조정 문제에 대해 AI와 토론을 했는데, 그 결과를 ‘AI는 악기이고, 성우는 아티스트다.’로 함축되었다. 성우는 아티스트로서 창의적인 역할을 담당하며, AI는 도구로써 기능한다는 것이다. 한 사례로 AI 음성 생성 기능으로 인해 성우의 일이 줄어드는 문제를 다뤘지만, 이를 지역의 노동력 감소와 결부 지어보면, 지역의 노동 구조는 단순 대체가 아니라 역할 재편이라는 관점으로 이동해야 한다.

11부 ‘AI, 국가의 비전을 보여줘’는 AI 시대 지역 문제를 국가 비전의 관점에서 재해석한 중요한 회차였다. 한국기계연구원 임현의 박사는 AI는 노약자와 소외 계층을 위한 기술이어야 하며, 데이터 인프라가 정책의 출발점이라고 강조하였다. 또한 인공지능 시대의 지역 생존은 주민의 신뢰 확보가 핵심이라는 점 역시 중요하게 다루어졌다. 청주시정연구원 원광희 원장은 지역소멸은 국가의 존립 기반 문제이며, AI는 지역 맞춤형 성장 엔진이라고 하였다. 또한 지역인구 감소문제를 해결하기 위해서 중앙과 지방은 파트너십 구조로 관계를 재설계해야 한다고 지적했다. 패널들은 AI는 데이터 기반 정책의 핵심 도구라는데 의견을 같이 했다. 11부는 정부 정책과 지역 전략을 연결시키는 관점을 제공했고, AI를 국가의 장기 전략과 지역 균형발전의 매개로 제시했다.

4) 지역방송 생태계 혁신을 위한 벤치마킹 모델 제시

지역방송 위기 속에서 이번 프로젝트는 방송사들이 실천 가능한 6가지 벤치마킹 모델을 제시한다.

모델 1. 지역 간 공동제작 협업 모델 구축

모델 2. AI 기반 데이터 분석팀 신설

모델 3. 지역 문제 해결형 콘텐츠 확대

모델 4. AI 아바타 · AI 기자 실험

모델 5. 지역 전문가 네트워크 체계 구축

모델 6. 시민 참여 기반 공론장 프로그램 기획

모델 1. 지역 간 공동제작 협업 모델 구축은 중복 제작을 줄이고, 지역 전문성을 공유한다는 측면에서 지역방송이 위기를 타개하는 데 시사점을 준다. 모델 2. AI 기반 데이터 분석팀 신설은 지역 의제를 ‘데이터 기반 보도’로 업그레이드한 사례이다. 모델 3. 지역 문제 해결형 콘텐츠 확대는 보도를 넘어 해법 제안까지 수행하였다는 점에서 의미가 있다. 모델 4. AI 아바타·AI 기자 실험은 청년층 대상 커뮤니케이션 방식 혁신으로서 실험적이었다. 모델 5. 지역 전문가 네트워크 체계 구축은 지역방송사가 지역 지식 생태계의 ‘허브’ 역할을 수행할 수 있으며, 그 가능성을 제시했다는 점에서 추후에도 지속적으로 검토, 적용할만 하다. 모델 6. 시민 참여 기반 공론장 프로그램 기획은 지역민의 실질적 참여를 이끄는 구조화된 포맷으로 평가할 수 있다. 이 모델들은 지역방송이 더 저렴한 예산으로 더 빨리 제작이 아니라 ‘더 의미있고 가치있게’ 콘텐츠를 만드는 혁신 전략으로 가능할 수 있다.

AI는 컴패니언 AI로 나아가고 있다. AI가 인간의 정서를 이해하는 존재처럼 느껴지는 현상은 기술적 환상이 아니라 실제 사용자가 경험하는 현실이다. 고령화·1인 가구 증가·정신건강 악화라는 사회문제 속에서 정서적 AI가 중요한 돌봄 자원이 될 수 있다. 이는 지역방송이 단순 정보 제공을 넘어 정서적 돌봄·관계 회복·지역 공동체 재구성의 미디어 역할을 확장할 수 있음을 보여준다. AI 기술의 정서적 기능을 공공적 관점에서 매개할 수 있는 주체는 지역민과 밀착된 지역방송이 가장 적합하며, 본 프로젝트가 바로 그 가능성을 실험한 사례였다.

5. 결론 : 지역문제 해결자로서의 지역방송

지역방송의 존립 근거를 묻는 시대, 지역MBC 8개사의 ‘프로젝트는 지역방송은 존재해야 한다’는 화두를 던진다. 왜냐하면 지역문제를 해결하는 역할은 지역방송만이 할 수 있기 때문이다. AI는 지역방송을 대체하는 것이 아니라 지역방송이 공적 가치를 확장할 수 있게 하는 기술이다. 이번 프로젝트는 지역방송의 위기 속에서 방송이 어떤 새로운 역할을 수행해야 하는지 그리고 어떻게 살아남을 수 있는지를 증명한 사례다.

지역 위기는 인구·경제·행정·문화·교육·의료 등 다종적 문제로 구성된다. AI는 이를 단번에 해결할 수 없다. 그러나 AI 없는 지역정책은 실효성을 갖기 어렵다. 농업·교육·의료·교통·행정 등 거의 모든 분야에서 AI는 필수 인프라이며, 지역의 기초 기능을 유지하는 데 핵심적이기 때문이다. AI는 지역문제를 재해석하게 한다. 본 프로젝트에 참여하며, 국가적 난제로 여겨지던 지역인구감소 문제에 대한 해결의 실마리를 AI에서 발견하게 됐다. 예를 들면, 노동력 부족은 스마트팜·로봇·데이터 기반 자동화로 접근할 수 있으며, 의료 공백은 AI 원격의료 생태계를 구축함으로써 대응할 수 있다. 지역 인구의 수도권 이주의 가장 큰 요인은 지역과 수도권의 교육 격차일 텐데, 이러한 문제는 AI 개별학습 플랫폼으로 어느 정도 완화할 수 있을 것이다. 그렇다면 지역인구 감소 상황에서 지역에 자리한 지역방송의 역할은 무엇일까? 지역미디어는 AI 시대 지역 생태계의 핵심 행위자다. 방송사는 지역민·전문가·정책을 연결하는 플랫폼으로서 AI 시대 더 중요한 공공성을 갖게 된다.

마지막 12부에서 미래세대를 대표하여 원주삼육초등학교 김민준 어린이는 AI에 대해 다음과 같이 말한다. “AI 덕분에 숙제도 하고, 이야기도 만들 수 있어요.” 미래세대에게 AI는 이미 일상의 동반자인 것이다. 지역MBC 공동제작 총괄을 맡은 제주MBC 지건보 아나운서는 지역방송이 AI 시대에 갖는 의미를 구체화하며 다음과 같이 말한다. “AI 시대 지역다움(locality)을 지키는 것이 중요하다”, “방송은 기술을 인간적 이야기로 연결하는 플랫폼이다.”

단순 공동 편성이나 공동 포맷이 아니라 완성도 높은 공동 제작 모델을 구현했다는 점은 지역지상파 생태계에서 중요한 혁신이다. 이는 경영난 속에서 ‘분절·축소·폐과’가 아니라 연대·확장·융합을 통해 생존 전략을 찾는 새로운 방식이었다. 물론 본 프로젝트는 몇 가지 현실적 한계도 드러냈다. AI 기술의 오인식 가능성, 데이터 격차 및 정확도 문제, 제작 인력의 AI 활용 교육 부족, 지역방송 내부의 디지털 전환 속도 차이, 예산·시간 제약으로 인한 실험 범위 제한 등은 여전히 지역방송 제작 여건이 갖고 있는 한계이다. 이 한계들은 오히려 향후 지역방송 혁신을 위한 과제를 명확히 하는 데 기여할 것으로 기대한다.

지역MBC 8개사 공동제작 ‘우리 고향, 부탁해!’ 12부작의 기획부터 최종 후반작업까지 참여관찰을 할 실행연구의 결론은 다음과 같다. AI는 지역소멸의 직접적 해결책이 아니

다. 그러나 AI 없는 지역정책은 더 이상 성립하기 어렵다. 지역생존은 기술이 아니라 사람·공동체·지자체·국가·지역미디어의 협력에 의해 가능하다. AI는 이 협력을 활성화하는 핵심 인프라이다. 지역미디어는 AI 시대 지역 생존 전략의 중심 플랫폼으로 기능할 수 있다. 이러한 경험을 한 문장으로 요약해 보면 다음의 문장일 것이다.

“AI는 지역소멸의 대안이 아니라, 지역생존을 가능하게 하는 새로운 조건이다.”



방송현장

시대를 초월한 무대 : KBS '이 순간을 영원히'

박지영

KBS 대형이벤트방송사업단 단장

목차

- 1 28년 만의 귀환, 불가능을 가능으로
- 2 제약 속 연출의 전환
- 3 “연습만이 살길” – 가왕의 자세
- 4 공영방송이기에 가능했던 프로젝트
- 5 온 가족이 TV 앞에 모인 날

요약

KBS는 광복 80주년을 맞아 28년 만에 조용필의 방송 복귀 무대 '이 순간을 영원히'를 성사시켰다. 대관, 섭외, 기술적 제약 등 여러 난관을 극복하고 1만 8천 관객 전원 무료 초대로 진행된 이 기획은 최고 시청률 18.2%를 기록하며 지상파 방송의 대중적 영향력을 재확인시켰다. 가왕은 “연습만이 살길”이라며 매일 연습실을 찾았고, 30년간 호흡을 맞춰온 밴드 역시 첫 무대를 준비하듯 임했다. 미디어 환경이 파편화된 시대에 온 가족이 거실에 모여 같은 노래를 따라 부른 풍경은 공영방송만이 만들 어낼 수 있는 집단적 경험의 가치를 증명했다.

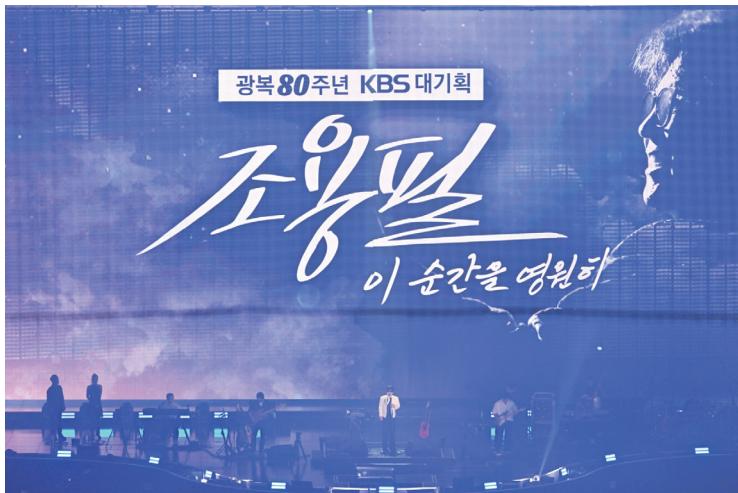
“그 언젠가 나를 위해 꽃다발을 전해주던 그 소녀.

오늘따라 유난히 그 소녀가 보고 싶다.”

조용필 1집 <단발머리> 中

어린 시절, TV 브라운관에 얼굴이 닿을 듯 매달려 그 노래를 따라 부르던 기억이 있다. 마치 가사 속 ‘그 소녀’가 나인 것처럼 설레며 부르던 노래. 어쩌면 내 인생 첫 가요였을지도 모르겠다. 첫 가수, 첫 연예인, 그리고 어쩌면 첫사랑 같은 존재—가왕 조용필. 그분을 28년 만에 TV로 다시 모셔오는 기획을 시작했다. 2025년 대한민국 광복 80주년에 걸맞은 대형 쇼의 주인공은 남녀노소를 막론해 조용필밖에 없었다. 조용필 섭외. 몰라서 안 하는 게 아니라 안돼서 못하는 일. 2024년 말, 이 기획을 처음 시작할 때에는 솔직히 섭외가 성사될 거라 기대하지 않았다. 방송 PD로서 가슴 속에 묵혀둔 막연한 로망, “한 번쯤 도전해보고 싶은 일” 정도였다. 가능성은 희박하지만 첫사랑을 찾아가는 마음으로, 킬리만자로의 표범처럼 얼어 죽어도 가보자.

[그림 1] 〈이 순간을 영원히〉 공연 무대



1. 28년 만의 귀환, 불가능을 가능으로

문제는 첫 연락이었다. 조용필의 회사 YPC는 이름조차 낯설었고, 연락처도 없었으며, 접촉 방법 자체가 미궁이었다. KBS 마지막 출연이 1997년이라니… 마지막 인연이 28년 전이라, 그 시절 함께했던 분들은 이미 은퇴했고 연락도 끊겨 있었다. 조용필을 MBTI로 구분하자면 'T'에 가까운 분이었다. 철저한 윤둔형 아티스트였다. 3개월간의 암중모색 끝에, 올해 3월 초 드디어 YPC와 연락이 닿았다. 그저 담당자와 만나는 것만으로도 흥분되고 설레는 일이었다. 하지만 관계자 미팅은 시작일 뿐 28년 만의 방송 출연은 조용필 본인에게도 큰 결심이 필요한 일이었다. 음악적 완성도를 최우선으로 하는 그에게 방송 사운드에 대한 걱정은 당연했다. 그래서 제작진에게 필요한 건 무엇보다 '신뢰'였다. 하루아침에 쌓이는 신뢰는 없다. 출연자의 입장에서 무엇이 필요할지 생각하며 하나씩 제안을 올렸다. 이런 레전드에게 어지간한 방송무대 제안은 눈에 차지 않을 터. 그를 움직일 무언가가 필요했다.

그가 단 한 번도 서보지 않은 무대인 고척 스카이돔을 제안했다. 잠실 주경기장 5만객석을 여러 차례 매진시킨 가수라 해도, 고척 스카이돔은 처음이었다. YPC에서 귀띔하길, 그가 흥미를 보일 무대라고 했다.

하지만 대관이 문제였다. 2025년은 K-pop의 황금시대이자 최전성기이다. 탑 아이돌의 공연으로 이미 연말까지 대관 일정이 꽉 찬 데다, 원래 편성된 야구 경기까지 더해 9월 대관은 사실상 불가능했다. 게다가 공영방송 특성상 무료 초대 공연은 수익성이 없기 때문에 사업성만 따지면 바로 탈락이었다. 고척 스카이돔 개장 첫해(2015년) <가요대축제> 이후 KBS가 고척 스카이돔을 대관 하지 못했던 이유도 그것이었다.

그러나 답은 '초심'에 있었다. "광복 80주년에 조용필로 하나 되는 대한민국." 이 공익성을 앞세워 서울시 체육정책과·문화정책과를 설득했고, 서울시와 공동주최 자격을 얻었다. KBO와 키움 히어로즈의 협조를 얻어, 숨구멍처럼 비어 있던 9월 초 하루를 간신히 확보했다. 불가능해 보였던 대관이 기적처럼 열렸다. 공연장이 해결됐으니, 이제는 공연의 속살을 논의해야 했다. 두 번째 제안은 KBS 교향악단과의 협연이었다. 조용필은 민요·가곡·소울·블루스·록까지 장르를 가리지 않고 다양한 스타일을 아우르고 넘나드는 도전의 아이콘이었다.

2010년, 런던 필하모닉 오케스트라와 함께 소록도에서 한센병 환자들을 위한 특별 공연을 했던 조용필이다. 한국에서 가장 소외된 아픔의 섬에서 특별한 공연을 하고 “나중에 다시 오겠다.”는 약속을 지켜 그 이듬해 자신의 밴드와 다시 한번 그곳을 찾아 무료공연을 개최했던 특별한 사연이 있다. 그때의 런던 필하모닉 오케스트라에 대한 특별한 기억을 이번 방송으로 담아보고 싶었고, 반응은 매우 긍정적이었다.

조용필은 팬 사랑이 각별한 아티스트다. 광복 80주년을 맞아 그가 국민에게 선물하는 무대를 준비한다면, 오랜 세월 조용필을 기다려 온 수많은 국민들에게 큰 기쁨과 위로가 될 것임을 강조했다. 믿기지 않게도 이런 제안에 대해 긍정적으로 반응했고, 불가능해 보였던 가왕의 방송 복귀가 기적적으로 구체화됐다. 이 공연은 단순한 1회성 콘서트가 아니라 역사의 한 장면이 될 것이라는 확신이 들기 시작했다. 콘서트 방송에 앞서 조용필의 음악 인생 57년 음악 인생을 조명하는 토크쇼를 1부, 본 공연을 2부, 공연장에 오는 관객들의 감동과 스태프들의 열정이 담긴 비하인드 등 총 3부로 기획하며 <조용필, 이 순간을 영원히> 다큐 3부작의 막그림을 그리기 시작했다.

관계자와 연락이 닿은 지 3개월 후인 6월 초 드디어 그의 실물 영접을 할 수 있었다. 이미 실무진과 충분히 논의를 마친 상태라 사실상 출연 확정된 상태에서 양측의 상견례 성격이 강했다. 첫 만남을 앞두고 나 또한 조용필의 팬으로서 설레고 영광스러웠지만, 혹시나 돌발변수로 일이 어그러질까 노심초사하는 마음이 더 컸다. 하지만 그러한 걱정은 기우였다. 어떠한 경지를 넘어선 초월적 존재란 이런 것일까? 만 75세의 어르신께서는 언제나 약속 시간보다 먼저 와 계셨고, 본인 의견을 먼저 말씀하시기보단 까마득히 어린 제작진의 의견을 경청했다. 제작진의 연출력을 의심하기보다는 자신의 목 상태만 걱정하며 “내가 잘하면 된다.”라고 제작진을 격려했다. 모두가 추앙하는 레전드 아티스트가 한 어른으로서 깊은 인품까지 갖췄다는 사실이 놀라웠고 그래서 때로는 비현실적인 인물로도 느껴졌다.

첫 시작은 셋리스트. 평소 그는 두 시간 공연을 하시지만, 28년 만의 방송에 두 시간은 너무 짧았다. 총 30곡의 셋리스트를 확정했고, 그 과정은 올림픽 4강전처럼 치열했다. 무려 20집의 정규앨범이라는 방대한 음악 이력에다, 앨범마다 히트곡이 즐비했다. 몇몇 앨범은 수록곡 전체가 히트곡일 정도였다. 초대 가수에 대한 논의도 꽤 오랫동안 진행됐으나, 결국 그의 기존 스타일대로 오롯이 혼자서 쉬지 않고 달리기로 결정했다. 공연 제목은 <이 순

간을 영원히>. 어쩌면 마지막이 될지도 모른다는 이번 방송의 감동이 오랫동안 지속됐으면 하는 바람을 담았다. 그에게도, 우리에게도, 시청자에게도….

2. 제약 속 연출의 전환

[그림 2] 1만 8천석을 꽉 채운 관객



공연 준비가 무르익은 뜨거운 여름, 예상치 못한 복병이 등장했다. 개관 10년을 맞은 고척 스카이돔이 노후화로 인해 천정 하중이 기존 50톤에서 25톤으로 50% 삭감되었다는 것이다. 25톤이면 기본 스피커·LED만 설치해도 한계에 달했다. 돌출 무대, 플라잉 무대 등 기존 콘서트와 다르게 방송이니 시도하려고 했던 기획들이 모두 물거품이 됐고 그 어떤 아이디어도 안전상의 이유로 구현할 수 없었다. 특별한 장치 없이 오롯이 조용필의 노래만으로 정직하게 승부를 봄아하는 상황이었다. 연출자로서는 난감할 수밖에 없었다. 아무리 가왕의 음악이 훌륭하더라도 과연 이것만으로 시청자를 붙잡을 수 있을까, 방송쟁이로서 뭔가 최선을 다하지 못하는 것 같은 죄책감과 불안감이 엄습했던 것이 사실이다. 그래서 더더욱 ‘음악 자체’가 중요해졌다. 조용필 음악의 위대함을 어떻게 전달할지가 연출의 핵심이 되었다.

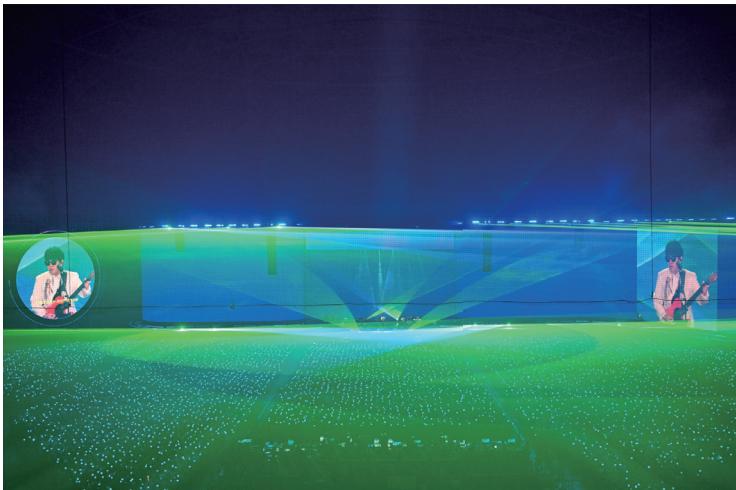
“클래식한 명곡에 트렌디함을 입힌 연출”

데뷔 57년차, 두 세대 가까이 이어진 세월 동안 수많은 영광과 찬사가 있었지만, 그는 과거의 화려한 시절을 되돌아보려 하지 않는다. 가수에게 무슨 왕이냐며 ‘가왕’이란 타이틀도 사양하고, 그저 ‘가수 조용필’로 불러달라고 한다. 오직 노래하는 지금 그리고 앞으로 만들어 갈 음악에만 관심을 갖는 현재 진행형의 아티스트. 제작진이 가장 강조하고 싶은 점은 이 부분이었기 때문에, 클래식이 되어버린 그의 명곡에 가장 트렌디한 방식의 연출 방식을 접목시켰다. 최첨단 공연 기술인 AR, 증강현실을 적용했다. 현장에서는 볼 수 없지만 카메라를 통해 전파로 나가면 현장에 없던 이미지가 마치 실제로 존재하는 것처럼 구현되는 기술이다. 여기에 1만8천개의 LED 응원봉을 더했다. 음악의 리듬과 멜로디에 맞춰 색깔과 움직임을 원격 제어하는 LED 응원봉은 K-pop 공연의 상징이다. 중장년층 관객에게는 생소한 문화일 수 있었지만, 이를 전원에게 무료 배포해 공연장의 관객 모두가 무대 연출에 함께 참여할 수 있도록 했다.

공연 후에는 응원봉을 하나하나 직접 수거해 재사용하는 환경 친화적 방식을 시도했다. 개당 만원에 이르는 응원봉을 무료로 배포한 것 자체도 화제였지만, 이를 수거하고 보관하는 것도 상당한 비용이 드는 일이다. 처음엔 팀원들도 반대했다. 방송 외에 보이지 않는 부수적인 일에 비용과 품을 쏟아야 했기 때문이다. 그러나 이러한 보이지 않는 일들도 이 공연이 추구하는 기본 가치와 맞닿아 있다고 생각했다.

메인 무대는 세로 20미터, 가로 130미터에 달하는 초대형 LED 스크린이다. 시원하게 뻗은 대형 LED의 양 끝을 직선이 아니라 곡선으로 처리해, 조용필의 음악이 끝나지 않고 무한대로 계속되는 느낌을 담았다. 그리고 그의 음악으로 온 우주를 채우는 느낌을 시작적으로 채워갔다. TV 시청자들도 한 편의 시 같은 그의 가사를 음미할 수 있도록 하고 싶었다. 가사를 곱씹으며 공연장처럼 따라 부를 수 있도록 매 곡의 분위기에 맞는 디자인과 폰트를 고르고, CG로 가사를 크게 삽입하였다. 10대부터 80대까지, 전 세대가 함께 같은 노래를 부르는 감동적인 풍경. 음악으로 대한민국을 하나로 통합시키는 그 위대한 여정을 담기 위해 총 50여 대의 카메라를 배치했다. 그의 노래에 울고 웃는 관객들의 표정을 하나라도 놓치지 않으려고 20여 명의 베테랑 VJ들이 고척 스카이돔 구석구석을 누비며 꼼꼼히 커버했다.

[그림 3] 초대형 LED 스크린과 관객석



그렇게 카메라에 담긴 관객들의 모습은 세대, 성별, 지역, 이념 등을 초월해 노래로 하나가 된 모습이었다. 이 마법 같았던 순간들이 방송을 통해서도 잘 전달될 수 있게끔 편집 작업에서도 신경을 썼다. 무대 못지않게 울고 웃고 따라 부르며 호흡하는 관객들의 표정을 생생하게 담아내기 위해 마지막까지 리액션 컷을 고르는데도 공을 들였다. 좋은 리액션 장면을 담아내기 위해 1만 8천석의 좌석표를 직접 그려가며 관객의 성향에 따라 배치를 설계했다. 이것도 연출의 시작이라 생각했기 때문이다.

3. “연습만이 살길” – 가왕의 자세

KBS 본관 5층에 연습실을 꾸미자, 가왕은 마치 직원처럼 출퇴근했다. “목소리는 연습하지 않으면 늙는다.”며 그분이 강조한 건 오로지 연습뿐이었다. 연습도 실전처럼 처음부터 끝까지 실제 공연을 하듯이 서서 소화했다. 30년간 조용필과 호흡을 맞춰 온 밴드 ‘위대한 탄생’도 마찬가지로, 첫 공연을 준비하는 팀처럼 연습에 또 연습을 거듭했다. 먼지

[그림 4] 가수 '조용필'



처럼 작은 디테일을 모아 거대한 완성도를 쌓아갔다. 하중 문제로 불안했던 마음은 리허설을 보며 확신으로 바뀌었다. 이건 된다. 마침내, 공연 당일. 비를 몰고 다니기로 유명한 조용필의 공연답게 그날도 아침부터 비가 한참 쏟아졌다. 하지만 궂은 날씨에도 1만 8천 석 고적 스카이돔을 가득 채운 관객들은 그의 목소리를 들으며 행복해했다. 돛 안의 날씨는 그 어느 때보다 맑고 청명했다.

4. 공영방송이기에 가능했던 프로젝트

관람객 1만 8천 명 전원 무료 초대뿐만 아니라 역사적인 공연의 완성도까지 포기 할 수 없었다. 무대, 음향, 조명, 영상, 안무 등 각종 프로덕션 비용도 상업성을 전제로 한 일반 공연에서는 감당하기 어려운 수준으로 높았다. 이는 공영방송이었기에 가능했고, 수많은 KBS 구성원들이 한 마음으로 국보급 아티스트 조용필의 가치를 소중히 여겼기 때문에 가능했다. 프로그램에 참여한 유관 부서 담당자들이 진심을 다해 최선의 역량을 쏟아냈음

[그림 5] 가수 '조용필'



은 물론이고, 타 부서 직원들도 응원과 격려를 아끼지 않았다. 과감한 제작비 집행, 우수한 스태프 구성, 3시간이라는 파격적 편성, 홍보를 위한 영화관 대관까지 전사적 지원이 이어졌다. ‘조용필’의 힘이었다.

이렇게 호화로운 공연의 진짜 주인공은 관객이다. 그들의 리액션이 결국 공연의 완성이기 때문에 관객 선발부터 세심히 진행했다. 무료 공연이지만 경쟁은 치열했다. ‘피켓팅’(피 튀길 정도로 치열한 티켓팅)이라 불리는 현상이 벌어졌다. ‘부모님께 효도’라는 콘셉트로 온라인 관객신청을 1차로 받았는데 1차 티켓팅은 무려 3분 만에 매진되었다. 공연에 대한 엄청난 관심이 집중되었고 이 열기는 자연스럽게 사전 홍보로 이어졌다. 티켓팅에 취약한 팬들을 초대하기 위해 사연 신청, 각종 SNS 이벤트 등을 열어 다양한 방식으로 최대한 많은 관객들이 즐길 수 있도록 구성했다. 광복 80주년을 맞아 국가유공자·저소득 총·장애인 2천 명 초청까지. 광복 80주년의 의미를 잊지 않도록 다방면으로 고민했다.

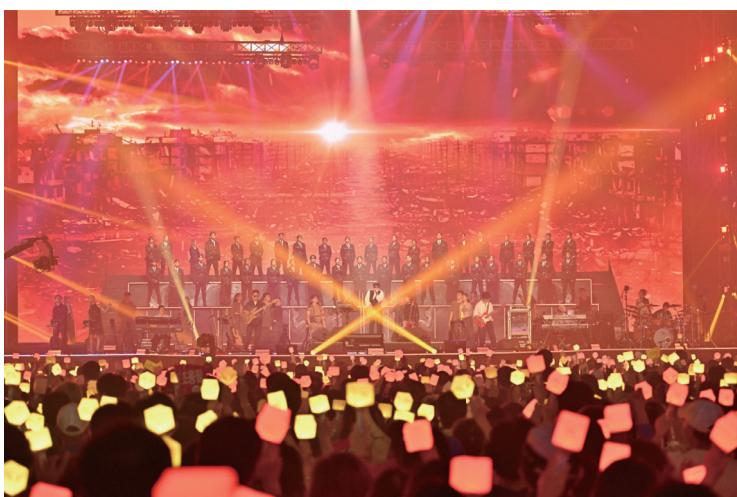
월드 클래스 무대를 창조한 뮤지션. 그 분에게 누가 되지 않는 공연을 만들기 위해 다짐 또 다짐하는 시간이었다. 좋은 방송을 만들어야하는 당연한 숙제를 그 분과 함께 하니 더 잘 하기 위해 애썼던 것 같다.

5. 온 가족이 TV 앞에 모인 날

[그림 6] <이 순간을 영원히> 공연 무대 스케치



[그림 7] <이 순간을 영원히> 공연 무대 스케치



방송이 시작되자마자 핸드폰이 뜨거워졌다. 몇 년 동안 연락이 끊겼던 지인들의 연락도 반가웠지만, 가장 좋았던 건 추석 명절에 가족들이 TV 앞에 모여 함께 보는 모습을 찍어서 보낸 사진들이었다. 각자 방에서 스마트폰만 보던 시대에, 가족이 한자리에 모여 TV를 같이 보는 풍경. 그것이 조용필의 노래가 가진 힘이었다.

공연의 포문을 열었던 오프닝 <미지의 세계>의 첫 소절, “이 순간을 영원히 아름다운 마음으로.” 우리를 미지의 세계로 데려다 준 ‘오빠 조용필’과 함께한 관객들, 그리고 시청자들은 정말 그 순간이 영원히 기억되었으면 하는 시간을 보냈다. “연습만이 살길”이라며 “신인의 자세로 노래하겠다”던 그분 덕분이었다.

방송문화