

방송문화

2024. Autumn

이슈

재송신 권리 논쟁

: 지상파 방송의 가치와 해외 정책 참고 모델

최광재

어느 유명 작가의 이유 있는 외도

: 노출되지 않은 한계

노동렬

방송광고 금지품목과 헤어질 결심

: 규제 개선에 대한 고민과 실천

이희복

기획

지역방송의 공적책무 수행의 위기

: 지역 지상파방송사의 소멸 위기

최용준

지역방송발전지원 특별법 제정 10년,

무엇이 달라져야 하는가

김희경

지상파와 사실 기반 프로그램은 왜 중요한가?

홍경수

해외진단

프랑스의 미디어 비대칭 규제해소 방안

: 2018 시청각미디어서비스 지침 반영을 중심으로

최지선

오프콤의 'Future of TV Distribution'을 통해

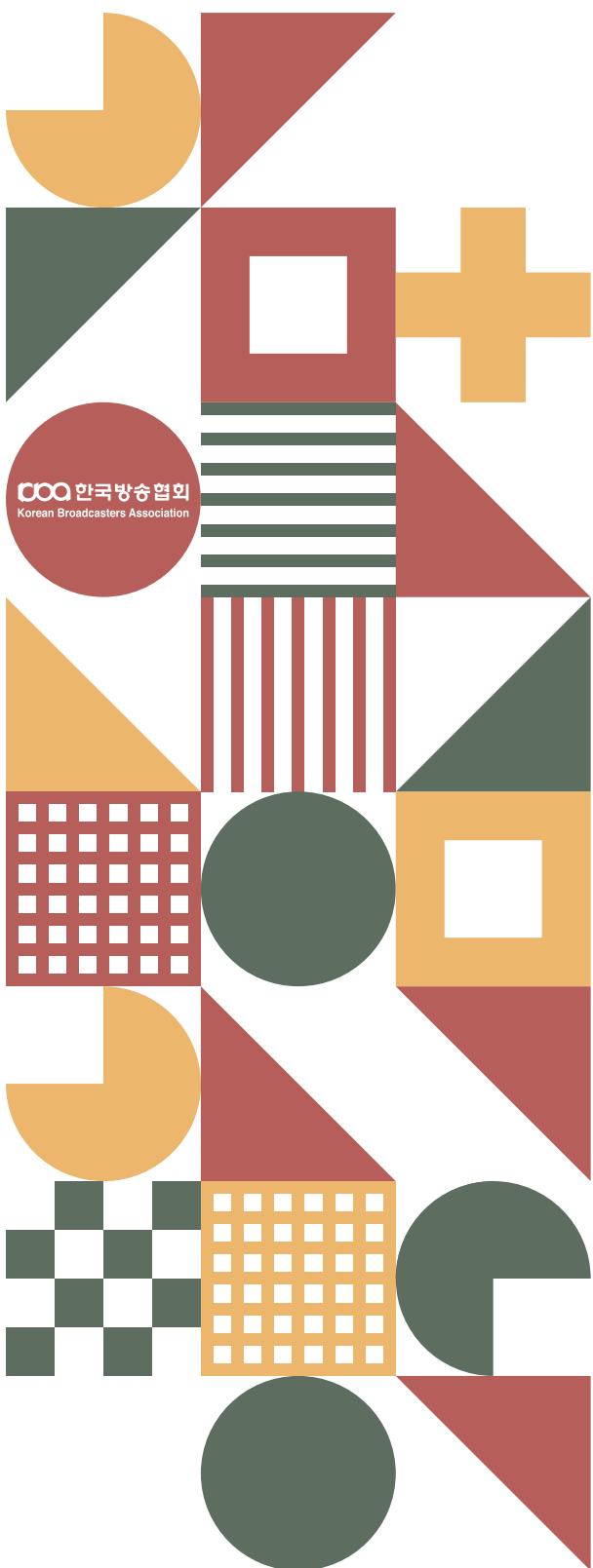
살펴본 지상파 플랫폼의 미래

조영균

방송현장

제51회 한국방송대상 총평

전범수



방송문화

Broadcasting Culture

2024년 가을호(통권 제430호)

eISSN 2982-8147

발행인 방문신 회장

편집인 남상석 사무총장

발행일 2024년 9월 20일

한국방송협회

주소 서울시 양천구 목동동로 233 방송회관 10층

전화 02)3219-5560

팩스 02)3219-5570

홈페이지 [www.kba.or.kr](#)

편집 칼리그램

02)335-7636

※ 본지에 실린 원고는 한국방송협회의 공식견해와 다를 수 있습니다.

(비매품)

Contents

▣ 이슈

재송신 권리 논쟁 : 지상파 방송의 가치와 해외 정책 참고 모델	최광재	03
어느 유명 작가의 이유 있는 외도 : 노출되지 않은 한계	노동렬	15
방송광고 금지품목과 헤어질 결심 : 규제 개선에 대한 고민과 실천	이희복	29

▣ 기획

지역방송의 공적책무 수행의 위기 : 지역 지상파방송사의 소멸 위기	최용준	49
지역방송발전지원 특별법 제정 10년, 무엇이 달라져야 하는가	김희경	61
지상파와 사실 기반 프로그램은 왜 중요한가?	홍경수	73

▣ 해외진단

프랑스의 미디어 비대칭 규제해소 방안 : 2018 시청각미디어서비스 지침 반영을 중심으로	최지선	87
오프콤의 'Future of TV Distribution'을 통해 살펴본 지상파 플랫폼의 미래	조영균	99

▣ 방송현장

제51회 한국방송대상 총평	전범수	113
----------------	-----	-----

1. 이슈

재승신 권리 논쟁

최광재

: 지상파 방송의 가치와 해외 정책 참고 모델

어느 유명 작가의 이유 있는 외도

노동렬

: 노출되지 않은 한계

방송광고 금지품목과 헤어질 결심

이희복

: 규제 개선에 대한 고민과 실천

재송신 권리 논쟁

: 지상파 방송의 가치와 해외 정책 참고 모델

최광재
SBS IP사업팀 부장

목차

- 1 들어가며
- 2 지상파 재송신 대가는 동시 재송신에 따른 '저작권료'에 대한 보상
- 3 미국 : 사업자 간 자유로운 경쟁과 접근을 위한 제도적 지원에 집중
- 4 콘텐츠 투자 활성화 및 미디어 경쟁력 강화를 위한 생태계 선순환 정책 방안 필요

요약

법원은 유료방송사업자가 지상파방송을 재송신하기 위해서는 반드시 허락을 받아야 하며, 이를 동시 재송신에 따른 '저작권료'에 대한 보상으로 적시했다. 그러나 글로벌 사업자의 국내 미디어 시장 잠식으로 위기감이 고조됨에 따라 유료방송사업자들은 지상파 재송신 대가에 대한 논쟁을 다시금 촉발시켰다. 이에 먼저 지상파 재송신 분쟁에 관한 주요 소송 결과를 바탕으로 재송신 대가에 대한 정의를 명확히 하고, 해외 지상파 재송신 관련 정책을 참고하여 콘텐츠 산업이 고부가가치 산업으로서 새로운 성장 동력을 창출할 수 있도록 시장 친화적인 산업 진흥책과 규제 혁신의 필요성을 살펴보고자 한다.

1. 들어가며

지상파방송사와 유료방송사업자 간 재송신 대가에 대한 논쟁이 계속되면서 2016년 10월 20일 미래창조과학부와 방송통신위원회가 공동으로 성실 협상 의무 위반 여부, 정당한 사유 없는 대가를 요구하는지 여부(대가 산정 시 고려 요소) 등을 주요 내용으로 담고 있는 ‘지상파방송 재송신 협상 가이드라인’을 발표하였다. 하지만 재송신 대가에 대한 구체적인 기준을 제시하고 있지 않아서 가이드라인이 구체적 분쟁 사안을 해결하는데 큰 도움이 되지 않았다는 연구(이상규·송원호, 2017)에서 볼 수 있듯이 지상파방송사와 유료방송사업자 간 재송신 대가 관련 이슈는 한마디로 정의하기 어려운 문제다.

이러한 문제를 해결하기 위해 보편적 서비스 구현과 경쟁 쟁점에 대한 판례분석을 중심으로 경쟁 정책에 기반한 의무 제공 및 재송신 동의 제도 도입 방안과 합리적 대가 산정 방식 마련(정영주, 2014)과 지상파 재송신을 둘러싼 입법 환경의 변화와 최근의 판례 및 입법추진 동향을 검토한 후, 변화된 환경에 부합하는 제도적 개선방안 제안(문정국·최성진·김현경, 2016) 등의 연구가 진행되었으나, 회사 경영과 함께 방송을 통해 공익을 달성해야 하는 지상파방송사의 특성상 정부의 지상파 재송신 관련 정책은 여전히 풀기 어려운 복잡한 문제로 남아 있으며, 이로 인해 규제 기관의 개입이 적합한지에 대한 논쟁이 반복되고 있다.

이처럼 지상파방송사와 유료방송사업자 간에 이견과 충돌이 아직 정리되지 않은 상황에서 디지털 플랫폼의 성장은 이 논쟁을 더욱 풀기 어려운 과제로 만들고 있다. IT기술의 급속한 발전은 사람들이 언제 어디서나 원하는 콘텐츠를 이용할 수 있는 환경을 제공하였다. 이로 인한 방송사들의 광고매출 하락은 콘텐츠 제공 및 판매, OTT 사업으로 수익 다각화를 강제화하고 있다. 정부도 방송통신위원회 2024년 업무계획을 통해 디지털 미디어 서비스가 시간과 공간의 제약 없이 국민의 일상을 주도하고 있으

며, 미디어 생태계가 전통적 미디어에서 OTT 등 신유형 미디어로 급속히 전환되고 있음을 강조하였다.

세계 미디어·콘텐츠 시장은 오리지널 및 퀄리 콘텐츠를 보유한 대형 글로벌 미디어 기업 중심으로 재편되면서 글로벌 차원의 경쟁이 불가피해졌고, 글로벌 사업자의 국내 미디어 시장 잠식으로 위기감이 고조되고 있다. 이 난관을 극복하고 미디어·콘텐츠 산업의 성장을 촉진하기 위해 고부가가치 산업으로서 새로운 성장 동력을 창출할 수 있는 시장 친화적인 산업 진흥책과 규제 혁신이 필요하다. 그러나 가시적인 성과는 아직 미흡하며, OTT의 확산으로 미디어 소비가 분산되고 전통 미디어 산업의 성장이 둔화되는 가운데 글로벌 OTT가 국내 콘텐츠 사업자를 하청기지로 전락시킬 수 있다는 우려가 현실화되고 있다. 또한 미디어 시장의 대변화 시대에 규제 중심의 미디어 정책은 더 이상 대안이 될 수 없음을 알려주고 있다. 국내 콘텐츠 사업자를 둘러싼 대내외 환경이 급격히 악화되고 있음에도 불구하고, 경직된 법체계와 과도한 규제로 인한 자율성 및 혁신 제약은 콘텐츠 생태계를 망가트릴 뿐이다.

따라서 미디어 시장의 급변과 재송신 관련 이해당사자 간의 이견이 첨예하게 부딪히는 상황을 고려할 때, 해외 사례 분석을 통하여 의미 있는 진전을 모색할 필요가 있다고 판단된다. 국내는 지상파 재송신 협상과 관련된 정책 원칙조차 정립되지 않은 상태이지만, 해외는 각국이 추구하는 가치와 방향성이 명확하다는 연구가 있다(윤성우, 2018). 미국과 영국은 사업자 간의 공정경쟁, 권력의 균형 유지 그리고 시청자 피해 예방을 위한 제도 개선에 초점을 두고 있다. 이는 재송신 갈등을 해결하기 위한 다양한 접근을 보여주므로 지상파방송사와 유료방송사업자 간 논쟁이 격화되고 있는 우리에게 좋은 해법을 제시해줄 것으로 기대한다.

이에 본 글은 먼저 지상파 재송신 분쟁에 관한 주요 사건을 정리하고, 해외의 지상파 재송신 관련 정책을 참고하여 향후 정부의 미디어 정책 방향에 대한 변화를 제안하고자 한다.

2. 지상파 재송신 대가는 동시 재송신에 따른 ‘저작권료’에 대한 보상

법원은 지상파방송사와 유료방송사업자 간 오랜 기간에 걸친 수많은 저작권 침해 청구 소송([표 1] 참조)을 통해 지상파 재송신에 대한 성격을 결정하였다. 법원은 공중으로 송신된 지상파방송을 유료방송사업자가 계약 없이 무단으로 재송신하는 것은 지상파방송사의 저작권을 침해하는 불법 행위임을 명시하였다. 따라서 유료방송사업자는 지상파방송을 재송신하기 위해서는 반드시 허락을 받아야 하며, 재송신료는 동시 재송신의 허락에 따르는 ‘저작권료’에 해당되는 보상이다.

[표 1] 지상파방송사 vs 유료방송사업자 간 지상파 재송신 관련 주요 소송 정리

사건번호	관할법원	원고	피고	선고일	주요내용
2009카합 3358	서울중앙지법	지상파3사	CJ헬로비전	2009. 12. 31.	동시중계방송권 침해 인정 저작권침해증지 거쳐분기각
2009가합 132731	서울중앙지법	지상파3사	CJ헬로비전 외 4사	2010. 9. 8.	동시중계방송권 침해 인정 신규가입자 동시재송신금지
2010라 109	서울고등법원	지상파3사	CJ헬로비전	2011. 6. 2.	동시중계방송권 침해 인정 저작권침해증지 거쳐분인용 신규가입자 동시재송신금지
2010나 97688	서울고등법원	지상파3사	CJ헬로비전 외 4사	2011. 7. 20.	동시중계방송권 침해 인정 신규가입자 동시재송신금지
2015가합 20199(병합)	울산지방법원	SBS	JCN 울산중앙방송	2015. 9. 3.	공중송신권 및 동시중계방송권 침해 인정 손해배상책임 부정
2017나 2002999(병합)	서울고등법원	SBS	케이블티비이 광주방송 외 7사	2019. 1. 10.	공중송신권 및 동시중계방송권 침해 인정

3. 미국 : 사업자 간 자유로운 경쟁과 접근을 위한 제도적 지원에 집중

1) 지상파와 유료방송사업자들의 개별 사적 계약을 통한 해결을 원칙으로 관리

미국에서는 지상파 재송신 판결이 상대적으로 많이 축적되었는데, 케이블 산업의 시장 영향력을 견제하기 위한 경제적 규제를 목적으로 1992년에 도입된 「케이블TV 소비자 보호 및 경쟁법(이하 ‘케이블TV법’)(Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992)을 근간으로 운영되고 있다.

1992년 「케이블TV법」은 지상파방송사에게 재송신 동의(Retransmission Consent) 제도를 적용할 수 있게 규정했는데, 이 제도에 따라 지상파방송사는 3년 주기로 재송신 동의나 의무 재송신 중 하나를 선택할 수 있다. 의무 재송신을 선택할 경우 케이블SO는 별도의 보상 없이 재송신을 할 수 있으며, 재송신 동의를 선택할 경우 지상파방송사들과 재송신 대가가 협상을 진행하도록 규정되어 있다. 미국은 경쟁 원칙을 기반으로 재송신 제도를 운용하면서 지상파방송에 대한 정책적 보호와 지원 방안을 모색하고 있으며, 이는 상대적으로 시장 내에서 보호받아야 하는 지상파방송사들의 수익 창출 차원에서 다채널 방송 사업자가 대가를 지불하는 방식으로 이루어져 왔다(정영주, 2014).

미국은 지상파방송사도 케이블SO나 위성방송과 같은 유료방송사업자처럼 영리를 추구하는 사기업 형태로 운영되는 점을 고려해서 지상파방송사와 유료방송사업자 간 개별 사적 계약을 통해 재송신 문제를 해결하도록 하고 있으나, 협상이 지지부진할 경우 ‘블랙아웃’이라는 지상파 재송신 중단이 불가피하게 발생하기도 한다. 이러한 문제를 해결하기 위해 美의회는 「커뮤니케이션법」(47 U.S.C. § 325(b)(3)(c))을 개정하여 지상파방송이 협상에서 신의성실 원칙을 준수하도록 요구하였다. 또한 「커뮤니케이션법」의 신의성실 조항 강화, 신호 중단(블랙아웃)에 대한 시청자 고지, 한시적 재송신 유지 제도, 조정제도 도입 등의 개선안 등도 제안(Burton, 2011)되어 논의되고 있다.

하지만 FCC(미연방통신위원회)는 지상파방송사와 MVPD(Multichannel Video Programming Distributors, 다채널 비디오 프로그래밍 유통자) 사이의 협상 실패로 블랙아웃이 발생할 위험이 상존함에도 불구하고, 케이블, 위성 운영자 및 기타 유료 TV 서비스 제공업체들이 자상파방송사와 '재송신 동의' 계약 체결을 통해 지상파방송사 콘텐츠를 송출하는 것을 원칙으로 규제보다는 블랙아웃 등으로 소비자들에게 불편을 끼칠 수 있는 상황을 최소화하는데 주력하고 있다. 재송신 동의 협상에 관한 FCC의 정의 및 세부 규정은 아래와 같다.¹⁾

〈재송신 동의 협상에 관한 FCC 정의 및 세부규정〉

관련 법(The Communications Act)은 텔레비전 방송국이 케이블 시스템이나 다른 다채널 비디오 프로그래밍 유통자(MVPD)에게 자신의 방송 신호를 송출할 수 있도록 동의해야 한다고 규정하고 있다. 텔레비전 방송국과 케이블 시스템, 그리고 위성 방송사는 '재송신 동의'에 대해 협상을 하며, 이러한 사적 협상에서 일반적으로 금전이나 다른 대가가 당사자 간에 교환된다. 기존 재전송 동의 계약을 맺은 당사자들이 계약이 만료되기 전에 새로운 계약에 도달하지 못하면 계약을 연장하기로 결정할 수 있으며, 이 경우 MVPD는 협상 중에도 방송국의 방송을 계속 송출하게 된다. 당사자들이 합의에 도달하지 못할 경우, MVPD는 해당 방송국의 방송을 구독자에게 제공하는 것을 중단해야 한다. 법은 텔레비전 방송국과 MVPD가 재전송 동의를 선의에 의해 협상하도록 요구한다. 위원회는 재전송 동의 협상이 선의로 이루어졌는지를 판단하기 위해 두 부분으로 구성된 프레임워크를 선의의 협상 요건으로 구현하였다.

첫째, 위원회는 객관적인 선의의 협상 기준 목록을 설정하였으며 이를 위반하는 것은 선의의 협상 의무 위반으로 간주한다(47 CFR § 76.65(b)(1)). 둘째, 객관적 기준이 충족되더라도 위원회는 전체적인 상황을 고려하여 당사자가 재전송 동의 협상을 선의로 수행하지 않았다고 판단할 수 있다(47 CFR § 76.65(b)(4)). 또한 위원회는 자격을 갖춘 MVPD 구매 그룹과 대규모 방송국 그룹 간의 재전송 동의 협상을 규제하는 규칙을 채택했다(47 CFR § 76.65(b)(2)).

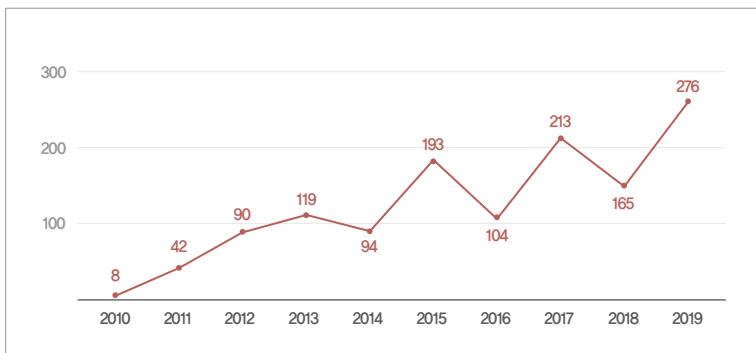
2) 방송사와 MVPD 등 협상 당사자 간 선의 협상을 원칙으로 하되, 소비자 피해 구제 집중

1992년 「케이블TV법」에 의거하여 지상파방송사는 매년 무료로 신호를 강제 송출하거나 MVPD와 직접 협상을 통해 현금 또는 현물로 재송신 동의에 대한 대금을 받을 수

1) <https://www.fcc.gov/media/policy/retransmission-consent>

있는데, 대형 방송사는 주로 재전송 협상을 선택하는 반면, 규모가 작은 독립 방송국은 의무 재전송을 선택하는 경우가 일반적이다. 그리고 재송신 대가에 대한 협상 도중 블랙아웃과 같은 교착 상태가 빈번하게 발생하고 있다. American Television Alliance(ATVA)는 2010년 이후 방송사 블랙아웃이 1,250건 이상 발생했으며, 이는 2010년 8건에서 2019년에는 230건으로 증가하며 연간 기록을 넘어섰다고 보고하였다([그림 1] 참조).

[그림 1] 연간 방송사 블랙아웃 발생 횟수²⁾ (단위 : 건)



재송신 블랙아웃 횟수의 증가를 방송사와 케이블사업자 간 재송신 동의 협상 난이도가 높아지고 격화되고 있다는 증거로 제시될 수 있지만, 블랙아웃 횟수의 증가와 재송신 협상 난이도 간 상관관계를 규명한 연구는 아직까지 없다. 협상의 난이도가 증가했다기보다는 과거보다 재송신 동의를 선택하는 방송사 절대 수가 증가했기 때문에 블랙아웃 횟수도 증가한 것이라는 해석도 있다.

2) <https://www.forbes.com/sites/bradadgate/2019/11/12/tv-station-blackouts-are-accelerating-heres-why/>

재송신 대가 협상 시간이 길어질수록 블랙아웃으로 이어질 확률이 증가하지만 블랙아웃 사태를 야기한 책임이나 원인을 정확히 알기 어렵다는 연구결과(Park, Frieden et al, 2020)로 보아 블랙아웃은 방송사와 케이블사업자 간 협상 실패로 나온 결과물일뿐 특정 사업자의 책임 또는 책임 비중이 더 크다고 단정할 수는 없다.

이와 같은 상황을 고려하여 FCC는 구체적인 대가를 제안하거나, 대가 산정에 대한 가이드 등을 제시하기보다는 방송사와 MVPD 등 협상 당사자들에게 선의의 협상 요구 사항에 대한 더 많은 지침을 제공함으로써 블랙아웃 등으로 인해 발생할 수 있는 소비자 피해를 최소화하는데 집중하고 있다. 구체적인 내용(Notice of Proposed Rulemaking, 26 FCC Rcd 2718 (2011))은 아래와 같다.³

〈재전송 동의에 관한 위원회의 규칙 개정, 2011〉

법에 의해 예상된 시장 기반 협상이 더 원활하게 진행되도록 하고, 협상 당사자들에게 더 큰 확실성을 제공하며, 소비자를 보호하는 데 도움이 될 수 있는 재전송 등의 및 관련 규정의 개정을 진행한다. 협상 당사자들에게 선의의 협상 요구 사항에 대한 더 많은 지침을 제공함으로써

- 우리 규칙 제76.65(b)(1) 조항에서 명백한 위반의 추가 예시를 명시하고
- 제76.65(b)(2) 조항의 전체 상황 기준을 더 명확히 규정한다.

서비스 중단 가능성에 대한 소비자 통보 개선을 위해

- 케이블 운영자뿐만 아니라 비케이블 MVPD와 방송사에도 우리의 통보 규칙 적용 범위를 확장하고 재전송 등의 계약 만료 30일 전에 갱신 또는 연장 계약이 체결되지 않은 경우, 신호가 최종적으로 삭제되지 않더라도 소비자에게 방송사의 신호 삭제 가능성에 대해 통보를 해야 한다고 명시한다.
- 비케이블 MVPD에게도 케이블 운영자에게 적용되는 시청률 조사기간 동안 지역 상업 텔레비전 방송국을 삭제하거나 차별화하는 것을 금지한다.
- 위원회의 네트워크 비중복 및 신디케이트 독점 규칙을 폐지함으로써 MVPD가 네트워크 프로그래밍에 대한 대안적 접근을 협상할 수 있도록 허용한다.

3) <https://www.fcc.gov/document/amendment-commissions-rules-related-retransmission-consent-0>

4. 콘텐츠 투자 활성화 및 미디어 경쟁력 강화를 위한 생태계 선순환 정책 방안 필요

1) 지상파 재송신료는 수많은 저작권 침해 청구 소송의 결과

앞에서도 언급했지만, 지상파 재송신의 성격에 대해 법원은 ‘저작권’ 침해에 대한 보상으로 정의하고 있다. 미국 대법원도 지상파 재송신 논란 초기, 케이블이 지상파방송을 재송신하는 행위가 프로그램의 저작권을 침해하지 않는다고 판단했으나, 공연권 개념이 재송신에 포함되면서 케이블TV가 지상파의 동의 없이 재송신하는 것은 불가능하다고 해석하였다. 또한 2014년 에어리오(Aereo) 사건을 계기로 미국 저작권법의 전송 조항이 다시 논란이 되었는데 처음에는 항소법원에서 에어리오의 주장이 받아들여졌으나, 대법원은 에어리오의 지상파 재송신 행위가 저작권법을 침해한다고 최종 결정하면서 지상파 재송신이 저작권에 해당한다고 판결했다(윤성옥, 2017). 이처럼 지상파 재송신 대가는 수많은 저작권 침해 청구 소송의 결과의 산물이다.

국내에서도 2008년 이전까지는 지상파방송사는 재송신에 대한 대가를 받지 못했다. 지상파방송사는 당연한 권리로서 정당한 대가를 받아야 한다고 지속적으로 요구했지만 유료방송사업자의 의도적인 해태로 합의를 할 수 없었기에 어쩔 수 없이 소송을 통해 이를 바로잡을 수 있었다. 이후에도 유료방송사업자의 무단 재송신 문제가 반복되면서 소송은 지속적으로 이어질 수밖에 없었고, 결국 법원에서는 유료방송사업자가 지상파방송을 동시 재송신하기 위해서는 반드시 지상파방송사의 허락이 있어야 하며, 그 대가는 통상 지급 해왔던 금액을 기준으로 하라고 결론을 내렸다.

또한 지상파방송사는 방송 프로그램 자체에 대해서 저작재산권인 공중송신권을 가지고 있고 실시간으로 보내는 방송 신호에 대해서는 저작인접권인 동시중계방송권을 가지고 있으므로 권리자 입장에서는 다른 사업자가 권리자의 허락을 받지 않고 콘텐츠를 사용하는 것을 금지할 수 있는 권리를 갖고 있다고 해석할 수 있다.

이에 해묵은 지상파·재송신 대가에 대한 논쟁보다는 IT기술의 발달에 따른 글로벌 사업자의 국내 미디어 시장 잠식에 대한 위기가 고조되는 상황을 타개할 수 있는 정책이 필요한 시점이다.

2) 규제 중심에서 콘텐츠 진흥으로 정책 전환

세계 미디어·콘텐츠 시장은 오리지널 및 퀄리 콘텐츠를 보유한 대형 글로벌 미디어 기업 중심으로 재편되면서 글로벌 차원의 경쟁이 불가피해졌고, 글로벌 미디어의 시장 잠식이 본격화되며 위기감이 고조되고 있다. 이 난관을 극복하고 미디어·콘텐츠 산업의 성장을 촉진하기 위해 고부가가치 산업으로서 새로운 성장 동력을 창출할 수 있도록 시장 친화적인 산업 진흥책과 규제 혁신이 필요하다. 그러나 OTT의 확산으로 미디어 소비가 분산되고 전통 미디어 산업의 성장이 둔화되는 가운데, 국내 콘텐츠 사업자는 글로벌 OTT의 하청기지로 전락할 수 있다는 우려가 현실화되고 있는 이 시점에서도 가시적인 정책적 성과는 아직 미흡하다.

국내 콘텐츠 사업자를 둘러싼 대내외 환경이 급격히 악화되고 있음에도 불구하고 콘텐츠의 정당한 대가에 대한 논의가 아닌 지상파·재송신 대가에 관한 분쟁이나 논란으로 불필요한 역량을 소모하는 것은 콘텐츠 투자를 활성화하고 미디어 경쟁력을 강화하는 선순환 생태계 조성에 방해가 될 뿐이다. 경직된 법체계와 과도한 규제로 인한 자율성 및 혁신 제약이라는 악순환만 야기할 뿐이다.

하지만 애석하게도 국내 미디어·콘텐츠 생태계는 빠르게 변화하는 시장에 대한 제도적 지원과는 거리가 멀어 보인다. 2023년 말에 발표된 <유료방송 콘텐츠 사용료 가이드라인>은 오히려 콘텐츠사업자와 유료방송사업자 간의 갈등을 유발하고 있다. 이는 정부의 정책 방향이 여전히 진흥보다는 규제에 치중되어 있기 때문으로 해석된다. 또한 유료방송 간 콘텐츠 사용료 논의가 지상파·재송신료로까지 확대되는 것은 합리적인 행정 방식이 아니며, 이는 사적 자치의 영역에 국가가 개입하여 자유 시장 경제의 원칙을 훼손할 수 있다는 우려에 대해서도 진지하게 받아들여야 한다.

정부는 2022년 7월 '120대 국정과제'를 발표하면서 미디어의 공정성과 공공성 확립(국정 6), 글로벌 미디어 강국 도약(국정 27), 국민과 동행하는 디지털·미디어 세상 조성(국정 59), 범죄피해자 보호 지원 시스템 구축(국정 64) 등을 제시했다. 이 계획은 미디어에 대한 구시대적 규제를 개선하고 디지털 미디어 및 콘텐츠 사업의 혁신 성장을 촉진하며 디지털 플랫폼 사업자, 이용 사업자, 이용자 간 상생 생태계를 구축해 전 국민의 미디어 접근성 및 활용도를 높이는 것을 목표로 내세우고 있다.

더불어 방송통신위원회는 2024년 업무계획을 통해 디지털 미디어 서비스가 시간과 공간의 제약 없이 국민의 일상을 주도하고 있으며 미디어 생태계가 전통적 미디어에서 OTT 등 신유형 미디어로 급속히 전환되고 있음을 강조했다. 이를 해결하기 위해 방송통신 미디어 법제의 패러다임 개편, 방송 산업 경쟁력 제고를 위한 방송 규제 완화, 방송광고 규제 완화, 미디어 콘텐츠의 해외 진출 및 신사업 활성화 지원, 이용자 중심의 통신시장 질서 확립 등 다양한 조치를 발표했으나, 현재까지 이러한 조치들이 가시적인 성과를 보이고 있다는 확인을 할 수 없는 상황이다.

이러한 상황에서 정부가 지상파방송사와 유료방송사업자 간 재송신 대가 협상에 관여하는 것이 적절한 것인가에 대한 문제제기는 피할 수 없다고 본다. 대가를 지불해야 하는 유료방송사업자들은 지상파방송사가 요구하는 대가 수준이 지나치게 높다고 주장하지만, 지상파 방송사의 입장에서도 TV로 콘텐츠를 이용하는 소비자를 대상으로 하는 유료방송사업자에게 감당할 수 없는 수준의 대가를 요구할 이유가 없다.

즉 사업자 간 자율 협상과정에 정부가 개입해 대가 수준을 통제하는 것은 법원 판례로 인정받은 방송사의 저작권에 대한 권리를 침해하는 것으로 해석될 수 있으므로 정부는 개입을 최소화하고 사업자 간 자율 협상이 원활히 진행될 수 있도록 지원해야 한다.

3) 프리미엄 콘텐츠의 중요성과 산업 간 경계 해소를 위한 정책 지원 필요

이러한 미디어 환경 변화 속에서 지상파방송사의 궁극적인 역할은 콘텐츠 산업에 대한 높은 이해도를 바탕으로 글로벌 미디어 기업과 경쟁할 수 있는 국내 최고의 콘텐츠 제

작자로서의 입지를 강화하는 것이다. 이를 위해서는 콘텐츠 제작을 위한 충분한 수익이 확보되어야 하는데 냉정하게 현재 상황이 낙관적이지 않다. 급변하는 미디어 환경에서는 ‘경쟁력 있는 프리미엄 방송 콘텐츠’의 보유 여부가 경쟁력을 좌우하므로 프리미엄 콘텐츠 제작을 적극적으로 지원하는 제도적 정비가 필수적이다.

국내에서 생산되는 대부분의 고품질 콘텐츠가 전문적인 생산 체제를 갖춘 지상파 방송사에서 나오는 것을 감안할 때, 프리미엄 콘텐츠 제작을 효과적으로 지원하기 위해서는 지상파방송사에 대한 정책적 지원을 소홀히 해서는 안 된다. 디지털과 인터넷 기술의 발전으로 산업 간 경계가 허물어지며 방송 및 통신사업자, 부가통신사업자 등 다양한 플레이어들이 공존하는 새로운 미디어 시장의 변화에 빠르게 대응하기 위한 제도적 지원이 절실하다.

참고문헌

- 문정국, 최성진, 김현경 (2016). “헌법적 관점에서 바라본 지상파 재송신 분쟁의 입법적 해결방안에 관한 연구.” *미국헌법연구*, 27(1), 67~112.
- 윤성옥 (2017). “지상파 재송신의 법적 쟁점에 관한 연구 법원 판결의 태도변화를 중심으로.” *방송과커뮤니케이션* 18(1) : 79~116.
- 윤성옥 (2018). “지상파 재송신 관련 법률 적용과 정책 방향 : 방송법, 저작권법, 공정거래법을 중심으로 : 방송법, 저작권법, 공정거래법을 중심으로.” *한국방송학보* 32(2) : 36~64.
- 이상규, 송원호. (2017). “지상파 재송신료의 합리적 산정방안 및 결과: 정보통신정책연구”, 24(1), 1~40.
- 정영주 (2014). “미디어 환경 변화에 따른 지상파 재송신 제도의 현실적 쟁점 연구-보편적 서비스 구현과 경쟁 쟁점에 대한 판례분석을 중심으로.” *언론정보연구* 51(2) : 142~179.
- Burton, M. (2011). “Reforming retransmission consent.” *Fed.Comm.LJ* 64 : 617.
- Park, E.-A., et al. (2020). “Factors Affecting the Frequency and Length of Blackouts in Retransmission Consent Negotiations : A Quantitative Analysis.” *International Journal on Media Management* 22(3~4) : 117~133.

어느 유명 작가의 이유 있는 외도 : 노출되지 않은 한계

노동렬

성신여자대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수

목차

- 1 사과 잘 그리는 사람이 바나나도 잘 그린다?
- 2 자연도태 시장에서 A-list 작가 이동의 함의
- 3 노출된 위기와 한계 : 제작비
- 4 보이지 않는 한계 : 장르
- 5 불균형과 오작동이 함의하는 시장 확대라는 속제

요약

최근 우리 드라마 시장에서는 사과를 잘 그리는 유명 작가가 바나나 그림 시장으로 '외도'하는 일이 빈번히 발생하고 있다. 글로벌 OTT의 시장 진입으로 인해서 내수 제작 시장은 주류 장르 과잉 공급시장으로, 내수 편성 시장은 편성 축소로 인한 과소 소비시장으로 바뀌었다. '내수 시장의 함정'에 빠진 우리 콘텐츠 시장의 궁극적인 문제는 시장 확대에 있다. 시장 확대의 방법은 내수 시장을 확대하는 방법과 해외 매출을 극대화하는 방법인데, 현재 내수 시장의 드라마 제작 편수는 늘리기 어렵고, 제작비 단가를 낮추는 것은 불가능하다. 따라서 글로벌 소비자 취향의 최대공약 수를 충족시킬 수 있는 SF와 판타지 등의 장르에서도 성공하는 경험이 만들어져야 한다. 이는 글로벌 OTT와 우리 내수 시장의 목표가 일치하는 이슈다. A-list 작가의 이유 있는 외도가 성공해야 하는 이유가 여기에 있다. 실패를 계속하는 시장에 투자를 확대할 사업자는 없다. 지금 우리는 글로벌 OTT 시장마저 위축될 가능성이라는 새로운 위기에 직면해 있다.

1. 사과 잘 그리는 사람이 바나나도 잘 그린다?

“사과를 잘 그리는 사람이 바나나도 잘 그린다” 방송산업 황금기였던 1990년대에는 방송계에 이런 말이 있었다. 이 말은 콘텐츠의 창의성은 한 나무에 달리는 열매와도 같아서, 드라마를 잘 만드는 사람이라면 예능이나 교양 프로그램도 잘한다는 의미를 담고 있다. 그런데 일본 한류로 방송 시장이 획기적으로 확대됐던 2000년대 중반에는 말이 바뀌었다. “사과 잘 그리는 사람이 왜 바나나를 그리나?” 이 말은 그만큼 전문성이 중요하다는 함의를 갖는다. 시장 변화에 따라 생산요소가 갖춰야 하는 역량에도 새로운 관점이 강조되지만, 어느 한 쪽이 시장을 지배하는 것은 아니고, 또 개인의 역량에 따라 차이가 있는 것도 사실이다.

위 내용은 직종이나 국가 간 비교에서 차이가 발견되기도 한다. 드라마 작가의 경우에는 전공 장르를 가지는 경향이 강하다. 김수현, 김운경, 노희경, 박해영, 김은숙, 박지은, 김순옥 등의 작가 이름을 나열하면, 소비자는 머릿속에 떠올리는 드라마 특징들의 유사성이 있다. 우리나라 영화감독들도 비슷한 양상이다. 박찬욱, 봉준호, 홍상수, 이창동, 이준익 감독 이름을 나열하면 관객이 각각의 이름에서 떠올릴 수 있는 영화의 분위기에 공통점이 있다. 하지만 스티븐 스필버그, 크리스토퍼 놀란, 알폰소 쿠아론, 기예르모 텔 토로 같은 할리우드 영화감독들이 신작 영화를 개봉한다고 할 때, 딱히 어떤 색깔을 예측하기 어렵다. 그만큼 다양한 장르의 영화를 만들어왔고, 성공시켰다. 개인의 역량 차이도 있겠지만, 한국과 할리우드 시장 성격의 차이 그리고 소비자 취향의 차이에서 발생하는 현상이다.

계속 변화하고 진화하는 개념인 ‘장르(Genre)’는 명확하게 정의하기 어렵지만, 반면에 분명한 관습이나 공통점을 가지고 있는 것도 사실이다. 장르 관습은 소비자에게 선호 취향에 대한 신호를 제공하는 기능을 한다. 따라서 소비자의 기대 가치를 충족해야 하는 작가가 특정 장르의 드라마를 집필한다는 것은 각 장르의 관습에 대한 철저한 학습이 선행되어야 한다. 사과 잘 그리는 작가가 바나나를 그리기 어려운 이유가 여기에 있다.

박해영이나 노희경 작가는 인간을 탐구하는 휴먼드라마 장르의 작품에서 진가를 발휘하면서 여전히 A-list¹⁾ 작가의 지위에 있다. 작품성에서는 의심의 여지가 없지만, 흥행 면에서는 아쉬움도 있었던 노희경 작가가 준비하는 시대극 <쇼비즈니스>는 소재의 참신함

1) 엔터테인먼트 산업에서 가장 큰 명성과 영향력을 가진 지위의 그룹

에서부터 송혜교, 공유에 이하늬까지 특급 출연진을 구축하면서, 이미 기대 만발이다. 다만 노희경 작가가 시대극 장르 특성을 얼마나 전문적으로 소화해 낼지가 궁금하다. 박해영 작가가 <나의 아저씨>, <나의 해방일지>에 이은 차기작으로 무얼 쓰든지 간에 시청자는 이미 공감할 준비가 되어 있을 것이다. 이게 A-list 작가의 힘이다. 그런데 문득 이런 생각이 스친다. 박해영 작가의 차기작이 만약 SF 장르라도 기대감이 똑같을까?

요즘 특이한 일이 벌어지고 있다. 사과를 그리던 A-list 작가들이 바나나 시장에 도전하고 있다. 우리 드라마 시장에서 작가가 자기의 주전공 장르에서 벗어나, 다른 장르 작품을 집필한 사례는 많지 않다. 이유는 두 가지다. 우리 드라마 시장이 생산과 소비 측면에서 다양하지 않을 뿐 아니라, 특정 장르 유행으로 쏠리는 불균형 상태이기 때문이다. 그러니 이미 한 장르에서 A-list인 작가가 다른 장르에 도전해서 얻을 것이 별로 없는 상황에서 위험을 감수할 필요가 전혀 없다. 그런데 왜 이러한 드문 사례가 최근에 발생하고 있는 것일까?

A-list 작가의 외도에서 대표적으로 성공한 사례가 김은숙 작가이다. 영민한 김은숙 작가는 사실 <미스터 선샤인>에서 로맨스에 역사 장르를 가미하는 시도를 했지만, 몇몇 역사 고증이 논란이 되면서 드라마 중반부터는 역사를 포기하고 로맨스에만 집중하였다. 주전 공인 판타지 로맨스에서 시대극 장르로 외도를 시도했다가 사실상 실패를 했다고 봐도 무방하다. 그런데 김은숙 작가는 과감하게 복수 스릴러 장르에 다시 도전했고, 결국 <더 글로리>를 대성공시켰다. 물론 차기작 <다 이루어질지니>는 다시 판타지 로맨스로 준비 중이긴 하지만, <더 글로리> 시즌2에 대한 기대감도 한껏 부풀려 놓은 상태이다. 대단한 김은숙이다.

[표 1] 최근 A-list 작가가 새로운 장르 드라마를 집필한 사례

구분	대표작		최신작	
	제목	주 장르	제목	장르
김영현	대장금(2003), 서동요(2005), 히트(2007), 선덕여왕(2009), 뿌리 깊은 나무(2011), 육룡이 나르샤(2015)	사극	아스달 연대기(2019) 아라문의 검(2023)	판타지
이수연	비밀의 숲(2017), 라이프(2018), 비밀의 숲2(2020)	스릴러	그리드(2022) 지배종(2024)	SF
정성주	정미와 콩나물(1999), 이줌마(2000), 아내의 자격(2012), 밀회(2014)	휴먼드라마	종말의 바보(2024)	SF
김은숙	파리의 연인(2004), 시크릿 가든(2010), 태양의 후예(2016), 도깨비(2016), 미스터 선샤인(2018), 더킹 : 영원한 군주(2020)	로맨스 판타지	더 글로리(2022)	스릴러

하지만 김은숙 작가 이외에 ‘이유 있는 외도’에 성공한 A-list 작가는 아직 보이지 않는다. 외도의 필요성을 가장 먼저 인식한 A-list 작가는 김영현 작가였다. <대장금>으로 크게 이름을 떨친 김영현 작가는 <선덕여왕>, <뿌리 깊은 나무> 등을 연이어 성공시키면서, 사극 장르에서 독보적인 A-list의 지위를 차지했다. 하지만 제작비가 점점 부담스러워진 방송사는 2010년대부터 사극 제작을 점차 줄일 수밖에 없는 상황이 되었다. 그 와중에 드라마 장르 트렌드에 변화가 생겨서 2010년대부터 스릴러와 판타지 장르가 활성화되기 시작했다. 그래서 김 영현 작가가 외도 대상으로 선택한 장르는 판타지이다. 2019년 <아스달 연대기>, 2023년 <아라문의 검>을 집필했지만, 매우 아쉬운 성적표를 받았다. <아스달 연대기>는 1회를 방송하기 전에 0회를 방송했었는데, 개인적으로는 큰 충격이었다. <아스달 연대기>를 시청하기에 앞서 김영현 작가가 창조한 태고의 땅 ‘아스’에 대한 역사 공부를 시키겠다는 의도에서 제작한 회차 였다. 드라마를 보면서 자연스럽게 이해할 수 없는 스토리가 있다면, 그건 대본의 문제이지 관객의 문제는 아니다. ‘사실’을 기초로 한 사극 전문작가가 ‘상상’을 기반으로 한 판타지 장르에 도전하면서 벌인 해프닝이라는 관점에서 이 사건에는 재밌는 함의가 숨어있다.

김영현 작가가 판타지와 외도를 했다면, 이수연, 정성주 작가는 SF를 선택했다. 이수연 작가는 <비밀의 숲> 한 작품으로 스릴러 장르의 A-list 작가 반열에 올랐다. 2017년 각종 콘텐츠 심사에서 <비밀의 숲>은 작가상과 작품상의 가장 강력한 후보였다. 필자는 당시에 이수연 작가가 <비밀의 숲2>를 바로 쓸 것으로 기대했다. 그런데 바로 다음 해에 <라이프>를 들고 나왔다. “검사 얘기를 잘하는 작가가 의사 얘기를 썼다고?”라는 것이 그때 필자의 궁금증이었다. 그런데 <라이프>는 의학 드라마가 아니라 기업 드라마 성격이 강했다. 여기부터 이수연 작가의 외도는 시작됐다. 2020년에 <비밀의 숲2>를 썼지만, 바로 2022년에 <그리드>, 2024년에 <지배종>으로 연속해서 다른 장르에 도전했다. 두 작품 모두 미스터리, 스릴러가 가미된 SF 작품이다. 글로벌 OTT 작품답게 스펙터를 하고 캐스팅도 그럴듯 하지만, 스토리텔링에서 문제가 있었다.

필자는 이수연 작가 사례에 풀리지 않는 궁금증이 있다. 점점 커지고 있는 스릴러 장르 드라마 시장에서 기존의 장르 관습을 한 단계 발전시키며 화려하게 등장한 작가가 왜 SF에 도전할까? 정통 사극 시장이 사라지기 때문에 다른 장르에 도전하는 김영현 작가와는 성격이 다르다. 사실 우리 드라마 시장은 2000년대부터 OCN과 tvN을 중심으로 스릴러

장르에 대한 본격적인 학습을 시작(노동렬, 2017a, 2017b)하였고, 2010년대에는 ‘한국형 스릴러’라는 개념이 통용될 정도로 활성화됐다. 2017년 <비밀의 숲>, 2021년 <오징어게임>이 대표적인 성과이다. 이제 한국형 스릴러는 우리 드라마 시장의 새로운 주류 장르이고, 과잉 공급되고 있다. 이수연 작가의 외도를 이해할 수 있는 여지가 생긴다.

필자에게 정성주 작가의 대표작은 1999년 <장미와 콩나물>, 2000년 <아줌마>이다. 특히 “장진구스럽다”라는 유행어를 만들었던 <아줌마>는 우리 드라마 역사에 기록될 만한 작품 중 하나라고 생각한다. 그런 스토리와 사회를 관조하는 시각의 힘이 2014년 <밀회>까지 이어진 것이다. 휴먼 드라마 장르에서 A-list인 정성주 작가가 외도를 시도한 것도 역시 SF 장르이다. 2024년 넷플릭스는 정성주의 이름을 걸고 <종말의 바보>를 오픈했다. 일본 원작이 있는 작품이었지만, 성과는 ‘아쉽다’로 가름할 수 있는 수준이다.

A-list 작가들의 외도는 충분한 이유가 있다. 첫째는 사과만 그려도 잘 팔리던 기존 시장에 변화와 균열이 생겨 생존을 위해서는 변신이 필요하기 때문이다. 두 번째는 기존의 우리 드라마 시장과 새로 열린 OTT 시장의 규모와 특성에서 발생하는 인센티브 체계의 차이에서 기인한다. 김은숙 작가가 <더 글로리>로 넷플릭스에서 받은 원고료는 우리 내수시장의 최고 원고료와 비교해 6~7배 이상의 고액이다. 이렇게 큰 인센티브의 격차 앞에 작가가 아니더라도 가능하다면 누구나 글로벌 OTT에 도전해야 하는 이유는 명확하다. 그런데 김은숙 작가는 하필 왜 핏빛 복수 스릴러 장르로 마음이 쏠렸을까? 한국형 스릴러의 과잉 공급 현상으로 인한 영향과 무관하지 않다.

2. 자연도태 시장에서 A-list 작가 이동의 함의

작가를 비롯한 생산요소들이 인센티브가 발생하는 곳으로 이동하는 현상을 쏠림(Tipping)이라고 한다. A-list 작가가 주전공이 아닌 다른 장르로 이동/쏠리는 현상의 함의는 논리적, 이론적으로 분석할 가치가 있다. A-list 생산요소 이동/쏠림현상은 창조산업을 움직이는 기본 작동 메커니즘(노동렬, 2015c)인데, 이 쏠림현상이 시장에 미치는 영향력은 세 가지로 정리할 수 있다. 첫 번째는 불확실성의 최소화, 두 번째는 생산요소 가격 결정, 그

리고 세 번째는 시장 확대 기능이다. 창조산업에서 성공의 불확실성을 최소화하는 가장 수월한 방법은 A-list 작가와 결합하는 것이고, 이는 생산요소 가격과 제작비 인상의 주요인으로 작용(노동렬, 2023)한다. 이러한 쏠림현상은 이중적으로 발생하는 특징이 있다. 인센티브가 발생하는 시장으로 생산요소가 쏠리는 현상이 첫 번째이고, A-list 생산요소가 먼저 쏠려가는 현상이 동시에 나타난다(노동렬, 2015a, 2015b). 이러한 이중 쏠림현상은 A-list 생산요소 가격을 상승시키는 주요인이기도 하지만, 동시에 시장을 확대하거나 개척하는 기능을 수행한다. 동전의 양면과 같다. 다시 한번 강조하면, A-list 생산요소의 시장 이동은 시장 확대와 시장 활성화의 필요조건이다. 특히 시장 신규 진입자인 글로벌 OTT가 경쟁 플랫폼과의 경쟁에서 우위를 점하고 성공의 확률을 높이기 위한 가장 효율적인 전략은 A-list 작가와 결합하는 것(노동렬, 2008)이다. 이 과정에서 전략적인 가격 정책을 선택하여 시장 점유율을 확대(노동렬, 2023)하고, 그로 인해 상승한 제작비를 만회하기 위해서 글로벌 OTT는 더욱 공격적인 시장 확대에 나서게 된다. 이 숙제를 가장 쉽게 풀 수 있는 해법은 다시 A-list 작가와 결합하는 것으로 순환(노동렬, 2012, 2023)한다.

이러한 맥락에서, A-list 작가의 외도는 OTT 생태계와의 경쟁에서 자연도태(노동렬, 2024) 과정에 있는 방송사에게 중요한 함의를 갖는다. 우리 드라마 시장의 기존 주류는 로맨스 코미디와 휴먼 드라마 장르(사과 시장)이다. 주류 장르 이외의 다른 장르(바나나 시장)를 그리는 작가는 드물었다. 따라서 시장 확대를 위해 국내 사과 시장 이외의 글로벌 바나나 시장 확대가 필요한 글로벌 OTT는 사과 시장의 A-list 작가를 바나나 시장으로 이동시키는 전략이 차선의 전략이다. 이러한 글로벌 OTT의 전략은 우리 드라마 시장의 다양성을 위해서도, 우리 제작 시장의 확대를 위해서도 우리 방송산업과 이해관계를 공유한다. 이것이 유명 드라마 작가의 ‘이유 있는’ 외도가 갖는 함의이고, 외도가 반드시 성공해야 하는 이유이다.

3. 노출된 위기와 한계 : 제작비

방송 관계자라면 누구나 현재 방송 시장이 위기라는 데 동의한다. 하지만 ‘위기’라는 단어는 너무 오랫동안 사용되면서 시장 상황을 무덤덤하게 받아들이게 하거나 심지어 낭만적으로까지 느껴지게 하는 경향이 있었지만, 최근에는 오히려 좌절감에만 빠지게 하는

경향이 같다. 반면에 ‘한계’라는 단어는 극복할 수 있는 영역과 그렇지 않은 영역에 대한 기준을 제시하는 개념이다. 이 글에서는 ‘방송 시장의 위기’에만 집착하기보다는 ‘방송 시장이 지니는 한계’라는 관점을 강조하고, 그로부터 가능한 돌파구를 모색해야 한다는 측면에서 한계라는 용어를 사용한다. 그래야만 우리 방송 시장이 극복 불가능한 위기와 극복 가능한 위기 요인을 적확하게 구분하고, 그를 토대로 다시 소생할 수 있는 여지에 대한 논의 전개가 가능해진다고 판단하기 때문이다.

글로벌 OTT로 인하여 비의도적으로 세계 시장에 편입되어 경쟁하게 된 우리 드라마 시장은 급격한 제작비 상승이라는 장벽 앞에서 속수무책인 상태이다. 이는 정책으로도 규제로도 제작 능력으로도 해결하기 어려운 한계(노동렬, 2023)이다. 이제는 인정해야 한다. OTT 진입 이전의 제작비로 원상복구는 불가능하고, OTT와의 경쟁 조건을 공격적으로 충족하기도 불가능한 상황이기 때문에, 결국 바뀐 상황에 어떻게 적응하느냐의 문제만 남는다. 창조산업은 시장 규모와 IP(지적재산권) 게임의 시장이다. 협소한 내수 시장을 가지고 있는 우리 드라마 시장이 세계 시장에 편입되면서 시장 메커니즘의 균형이 급속도로 깨지는 이유는 우리 시장 규모가 감당하지 못하는 제작비 상승과 그로 인한 IP 게임에서 탈락했기 때문이다(노동렬, 2023). IP 확보 전략에 대해서도 다양한 논의가 있지만, 우리 방송 시장 자력으로 배타적이고 완전한 IP를 확보하고 유통하는 전략은 한계에 봉착한 상황이라고 판단한다.

제작비 상승은 이미 모두가 인지하고 통감하고 있는 이슈이다. 제작비 문제로 제작 시장이 위축됐고, 제작 편수는 줄어들었고, 방송사는 기능 불균형 상태에 빠지며 생존 방식을 재조정해야 하는 상태(노동렬, 2024)에 내몰렸다. 제작비와 관련한 이슈를 해결하는 방법은 두 가지이다. 첫 번째는 내수 시장 규모를 확대하는 것, 두 번째는 시장 외적인 방법으로 제작비 보조금을 조달하는 방법. 내수 시장에서 조달할 수 있는 광고 규모 안에서 드라마를 생산하는 방법은 제작비를 낮춰야 하는 불가능한 방법이므로 실효성이 없고, 광고 규모를 늘려 시장을 확대하는 방법은 현재로는 제한적으로만 가능하다. 시장 외적인 방법으로 제작비를 조달하는 방법은 한시적이고 제한적인 전략일 뿐만 아니라, 시장에서 필요한 만큼 충분히 조달하기도 어렵기 때문에 방송 시장의 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 대안은 아니다. 이것이 노출된 한계인 제작비 이슈의 내재된 딜레마이다. 노출되어 잘 인식하고는 있지만, 풀기는 어려운 숙제이다.

4. 보이지 않는 한계 : 장르

제작비 상승과 IP 이슈가 우리 방송 시장의 위기를 초래한 본질적인 문제는 아니다. 제작비 상승의 이유도 그렇지만, 제작비가 부족한 원인도 다양하다. 다양한 원인의 기저에 깔린 궁극적이고도 근본적인 원인은 내수 시장 규모에서 비롯된다. 필자는 협소한 내수시장 규모에서 제작비가 상승하고, 매체 환경이 변화해서 광고가 빠져나가는 현실로 인해 내수 시장의 생산자들이 자력으로 드라마를 생산할 수 없는 상황을 ‘내수 시장의 함정’이라고 정의하였다(노동렬, 2023). 따라서 우리 방송 시장에 내재한 다양한 문제를 해결하기 위해서는 내수 시장 확대가 선행되어야만 하고, 이 문제를 해결하지 못하면 방송사의 자연도태 속도는 훨씬 빨라질 수밖에 없다(노동렬, 2024).

앞서 지적하였듯, 시장 확대 측면에서 제작비는 이미 노출된 한계이다. 극복하기 어려운 한계 상황에 도달했지만 노출되지 않은 이슈도 있다. 바로 장르의 한계이다. 우리 드라마의 다양성 문제도 캐캐묵은 이슈이다. 고전적으로 우리 드라마 시장의 주류 장르(사과 시장)는 로맨스와 휴먼 드라마였다. 이러한 역량을 확인한 사건이 바로 일본 한류와 중국 한류이다. 이 시기의 한류가 짧게 마무리된 데는 시장 외적으로는 정치적인 영향이 컸지만, 내용 면에서는 ‘비슷비슷하다’는 평가가 치명적이었다. 장르와 포맷의 다양성 측면에서 천편일률적인 우리 드라마의 한계가 적나라하게 드러났지만, 이어서 가끔 터지는 대박 드라마로 인해 우리 드라마 시장을 바라보는 착시효과가 작동하게 된 것이 사실이다. 아직도 로맨틱 코미디 장르로 쏠려있는 우리 드라마 시장이 산업적으로도, 문화적으로도 불균형적이라고 평가하는 것은 무리가 아니다.

넷플릭스나 BBC 같은 선진 플랫폼이 한국에 진출하려는 이유 중 하나가 바로 아시아 시장에서의 대한민국 콘텐츠 경쟁력에 있다고 보는 시각은 합리적이다. 이러한 관점에서 넷플릭스가 우리 시장에서 이익을 극대화하는 전략은 두 가지이다. 첫째는 우리 시장에서 점유율을 높이는 것이고, 둘째는 우리가 제작한 콘텐츠를 글로벌 OTT에 서비스하여 수익을 극대화하는 방법이다. 즉 글로벌 OTT가 이익을 극대화하기 위해서 시장을 확대하는 방법은 대한민국이 잘 만드는 것을 더 잘 만들게 하는 방법과 우리의 제작 역량을 활용하여 우리가 만들고 있지는 않지만, 세계적으로는 많이 소비되는 장르의 작품을 저렴하게 만들어 글로벌 소비자의 최대공약수를 충족시키는 방법으로 정리할 수 있다. 우리 드라마 제작 시장의 확대라는 이해관계와도 부합한다. 여기서 강조해야 하는 개념이 장르이다.

넷플릭스가 2021년 6월부터 스트리밍 서비스를 시작한 드라마 중에서 시청 시간을 기준으로 인기 순위 Top 20위를 분석하면 [표 2]의 내용과 같다.

[표 2] 넷플릭스 인기 순위 Top 20 (2021년 6월 28일 이후 시청 시간 기준)

구분	제목	본방 채널	최고 시청률	장르
1	오징어게임	오리지널	–	서바이벌 스릴러
2	이상한 변호사 우영우	ENA	17.5%	법정, 휴먼, 드라마
3	지금 우리 학교는	오리지널	–	호러, 스릴러
4	눈물의 여왕	tvN	24.9%	로맨틱 코미디, 가족 드라마
5	더 글로리	오리지널	–	범죄 스릴러, 드라마, 복수
6	킹 더 랜드	jTBC	13.8%	로맨틱 코미디
7	マイ 대문	SBS	4.7%	로맨틱 코미디, 판타지 스릴러
8	환훈	tvN	9.7%	로맨틱 코미디, 판타지, 코미디
9	갯마을 차차차	tvN	12.7%	로맨틱 코미디
10	사내 맞선	SBS	11.6%	로맨틱 코미디
11	마이 네임	오리지널	–	액션, 범죄 스릴러, 복수
12	일타 스캔들	tvN	17.0%	로맨틱 코미디, 스릴러, 휴먼
13	힘센 여자 강남순	jTBC	10.4%	판타지 히어로, 로맨틱 코미디
14	스물 다섯 스물 하나	tvN	11.5%	로맨틱 코미디, 청춘, 드라마
15	사냥개들	오리지널	–	액션, 범죄
16	작은 아씨들	tvN	11.1%	미스터리, 범죄 스릴러
17	닥터 차정숙	jTBC	18.5%	가족, 휴먼 드라마, 코미디
18	이 연애는 불가항력	jTBC	3.1%	로맨틱 코미디, 판타지, 역사
19	지옥1	오리지널	–	판타지, 스릴러, 오컬트, 호러
20	경성 크리체!	오리지널	–	크리치, 공포 스릴러

[표 2]에 나타난 결과에 따르면, 인기 순위 20위 이내에 넷플릭스 오리지널 작품은 7편(35%), 국내 플랫폼에서 제작한 드라마를 선구매(Pre-buy)해서 서비스한 작품은 13편(65%)이다. 20위 내에 진입한 작품 중에서 로맨틱 코미디 작품은 11편(55%)이다. 이 11편 중 넷플릭스 오리지널 작품은 단 한 편도 없는 반면, 국내 플랫폼에서 선구매한 작품 13편 중 <작은 아씨들>과 <닥터 차정숙> 단 두 편만을 제외한 11편(84.6%)이 로맨틱 코미디 장르라는 사실에 주목해야 한

다. [표 2]의 내용은 현재 한국 드라마의 장점이 어디에 있는지를 명증하고 있다. 특히 관심을 가져야 하는 내용은 전도연, 엄정화, 김정은 등의 중년 여배우가 주연한 작품의 시청률이 도드라진다는 점이다. <눈물의 여왕>도 마찬가지이다. 다른 한 가지는 국내 방송에서는 시청률 3~4%에 불과한 작품이 넷플릭스 인기 순위에서는 선전하는 사례도 있다는 점이다. 이러한 사실은 우리 드라마 시장의 한계를 복합적으로 더 깊이 있게 분석하는데 중요한 단서라고 판단한다.

[표 2]의 내용과 비교하기 위해서 넷플릭스 오리지널 드라마 중에서 시청 시간 기준으로 인기 순위 20위를 정리하면 [표 3]의 내용과 같다. 넷플릭스 오리지널 드라마 중 인기 있는 드라마는 대부분 로맨스 이외의 다른 장르들(스릴러, 판타지, SF, 호러, 정치, 범죄 등)로 나타났다. 오리지널 20위 중에서 로맨스 장르는 <너의 시간 속으로>, <이두나> 2편(10%)에 불과하다.

[표 3] 넷플릭스 오리지널 드라마 인기 순위 20위 (2021년 6월 28일 이후 시청 시간 기준)

구분	제목	장르
1	오징어게임	서바이벌 스릴러
2	지금 우리 학교는(시즌1)	호러, 공포 스릴러(좀비)
3	더 글로리	범죄 스릴러, 드라마, 복수, 느와르, 미스터리
4	마이 네임	액션, 범죄 스릴러, 복수, 느와르
5	사냥개들	액션, 범죄
6	지옥(시즌1)	판타지, 범죄 스릴러, 오컬트, 호러
7	경성 크리처	크리처, 공포, 스릴러
8	소년 심판	정점, 범죄 스릴러, 휴먼
9	종이의 집 : 공동 경제구역	범죄 스릴러, 액션, 느와르
10	수리님	범죄, 스릴러, 액션, 드라마
11	셀러브리티	미스터리, 드라마
12	마스크 걸	범죄 스릴러, 드라마, 서스펜스
13	퀸 메이커	정치, 드라마
14	고요의 바다	SF, 미스터리, 스릴러
15	너의 시간 속으로	로맨스, 판타지
16	살인자 o 난감	범죄 스릴러
17	택배기사	SF, 첨보 스릴러, 액션
18	블랙의 신부	로맨스 스릴러, 복수, 느와르
19	이두나!	청춘 로맨스
20	스위트 홈(시즌2)	크리처, 공포 스릴러, 판타지

[표 3]의 내용은 또 다른 질문을 유도한다. 넷플릭스가 오리지널 드라마를 생산하는 전략이 뭐길래 이러한 결과가 나타난 걸까? 우리 시장이 가장 잘 만드는 주류 장르는 로맨틱 코미디인데, 정작 넷플릭스가 우리 시장에 진입해서 만든 오리지널 드라마 중에서 성공한 로맨틱 코미디는 두 작품에 불과하다. 이러한 이유를 분석하기 위해서 넷플릭스가 제작한 오리지널 드라마를 분석한 결과는 [표 4]에서 볼 수 있다. 넷플릭스는 2019년에 <킹덤>을 시작으로 3편의 오리지널 드라마를 제작한 이후에, 2024년에는 12월 방송 예정인 <오징어게임 2>를 포함해서 15편을 제작하면서 매년 오리지널 제작을 늘리고 있다.

[표 4] 넷플릭스가 서비스한 오리지널 드라마

(단위 : 건)

구분	로맨스 장르	기타 장르	합계
2019년	2(66.7%)	1(33.3%)	3
2020년	0(0.0%)	5(100%)	5
2021년	2(22.2%)	7(77.8%)	9
2022년	1(9.1%)	10(90.9%)	11
2023년	3(21.4%)	11(78.6%)	14
2024년	2(13.3%)	13(86.7%)	15
합계	10(17.5%)	47(82.5%)	57

이 중에서 우리 드라마 시장의 주류 장르라고 할 수 있는 로맨스, 휴먼 드라마 작품(사과 시장)은 지난 6년 동안 10개(17.5%) 작품에 불과하고, 스릴러, 판타지, SF, 공포, 정치 등의 장르물(바나나 시장)은 82.5%에 달하는 47편이다. 여기서 또 의문이 생긴다. 왜 넷플릭스는 한국 드라마 시장의 주류 장르와는 다른 장르의 작품을 생산하는데 더 많이 투자하고 있을까? 생산요소는 인센티브가 쏠리는 곳으로 이동하는 것이 창조산업의 원리인데, 넷플릭스는 로맨틱 코미디 장르의 A-list 작가를 적극적으로 계약해서 공격적으로 대량생산하지 않았다. 아직도 일본이나 동남아시아 시장에서 안정적으로 형성되어 있는 한국 드라마의 경쟁력은 로맨틱 코미디와 판타지 로맨스 장르인데?

5. 불균형과 오작동이 함의하는 시장 확대라는 숙제

협소한 내수 시장과 편협한 장르 불균형 그리고 이 문제를 시장 내 플레이어들 사이에서 자발적으로 자기조직화(Self-organization) 하여 해결하는 메커니즘이 오작동하고 있는 것이 우리 드라마 시장의 확대를 방해하는 근본적 한계(노동렬, 2023)이다. 넷플릭스의 드라마 서비스 방식은 오리지널 드라마 제작과 선구매(Pre-buy) 두 가지 방식이다. [표 2]와 [표 3]을 통해 나타난 결과로 볼 때, 넷플릭스의 전략은 명확하다. 선구매를 통해서는 우리가 잘하는 주류 장르(사과 시장)의 드라마를 싼 가격으로 조달하고, 글로벌 시장의 주류 장르(바나나 시장)인 판타지, SF, 호러, 스릴러 등의 작품은 오리지널 제작 방식으로 집중적으로 공급한다. 우리 드라마 시장의 장르 불균형과 양질의 저렴한 제작 역량이라는 장점을 활용하는 합리적인 최선의 전략이다.

이러한 넷플릭스의 전략은 우리 시장의 이익 극대화라는 이해관계와 일치한다. 이미 알려진 한계인 제작비 문제를 해결하기 위해 선결해야 하는 유일한 필요충분조건은 내수 시장 확대이다. 그런데 제작비 상승으로 인해 발생한 문제는 딜레마 상황에 빠져 있기 때문에 해결하기 불가능한 한계이다. 시장 확대의 또 다른 전략은 우리가 잘하는 주류 장르 이외에 기타 장르에서 성공하는 작품을 다량 생산하는 방법이다. 사과 시장에서의 성공을 바탕으로 바나나 시장에서도 성공의 경험을 창출해야 한다는 것이다. 한국형 스릴러를 포함해서, 기존 주류 장르 드라마의 유통은 이미 포화상태이다. 내수 제작 시장은 주류 장르 과잉 공급시장이고, 내수 편성 시장은 편성 축소로 인해 과소 소비시장으로 바뀌었다. 제작 편수는 늘리기 어렵고, 제작비 단가는 계속 상승하고 있다. 따라서 제2, 제3의 <오징어게임>, <더 글로리>가 계속해서 생산되어야만 하고, 더불어 SF와 판타지 장르에서도 성공의 경험이 만들어져야만 한다. 글로벌 소비자 취향의 최대공약수를 충족하는 글로벌 주류 장르에서의 성공은 우리에게도 반드시 성공해야 하는 목표이다.

여기에 필수적인 요소가 바로 A-list 작가이다. 그런데 불행하게도 불균형한 장르 한계에 빠져있는 우리 시장에는 로맨스 이외의 장르에서 A-list 지위에 오른 작가가 흔하지 않다. 이런 맥락에서, A-list 작가인 박경수의 <돌풍>이 미풍에 그친 것은 작가 개인에게도

그렇지만, 우리 드라마 시장 차원에서도 아주 아쉬운 일이다. 특정 장르 전문 A-list 작가가 다수 나타나야 하지만, 단시일 내에 해결할 수 있는 문제가 절대 아니다. 따라서 로맨스 장르에 특화된 A-list 작가의 역량을 빌려 장르물을 생산하는 것이 합리적인 차선의 전략이다. A-list 작가들이 새로운 장르에 도전해서 성공하고, 시장을 개척해야만 새로 열린 시장으로 B-list 작가들이 진입해서 시장을 확대하게 된다. 창조산업의 기본 속성인 이중 쏠림현상이 가동하는 메커니즘이 제대로 작동되어야 한다는 것이다. 그런데 이 기제가 오작동하고 있다. A-list 작가들의 용기 있는 외도가 성공하지 못하는 것은 내수 시장 확대가 절실한 우리 드라마 제작시장에도, 우리의 저렴하고 우수한 제작 역량에 기대서 글로벌 시장 점유율을 높이려는 글로벌 OTT에게도 불행한 일이다. 실패를 계속하는 시장에 투자를 확대할 사업자는 없다. 2024년에 15편의 오리지널 드라마를 제작한 넷플릭스가 내년에 16편의 오리지널을 제작한다는 보장은 없다. A-list 작가들의 외도 실패는 결국 글로벌 OTT 시장마저 잊어버릴 가능성이 생기는 새로운 위기의 징조라는 함의이다. 아주 심각한 함의이지만, 노출되지 않아서 위기감으로 느끼지 못하는 이슈이다. A-list 작가의 외도 실패는 국내 드라마 시장의 보이지 않는 한계이고 극복해야 하는 한계이다. 제작비 한계와 함께 장르 한계에도 관심이 필요하다.

참고문헌

- 노동렬 (2008). 수직적으로 해체된 드라마 시장에서의 전략적 생산요소 결합 방식에 관한 연구. 〈미디어경제와 문화〉, 6권 3호, 7–50.
- 노동렬 (2012). 방송시장의 붉은 여왕 효과 연구: 종편 환경으로 인한 드라마 시장의 변화 요인을 중심으로. 〈방송과 커뮤니케이션〉, 13권 1호, 97–144.
- 노동렬 (2015a). 방송 드라마 제작 산업의 인센티브 딜레마 구조. 〈방송과 커뮤니케이션〉, 16권, 1호, 35–79.
- 노동렬 (2015b). 방송 드라마 제작 산업의 가동 원리: 인센티브 버블. 〈방송문화연구〉, 27권 1호, 159–194.
- 노동렬 (2015c). 〈방송산업의 비극〉. 서울 : 부키.
- 노동렬 (2017a). 인기 TV 드라마에서 질병을 활용하는 방법. 〈한국콘텐츠학회논문지〉, 제17–8호, 351–365.
- 노동렬 (2017b). TV 드라마에 나타난 직업이 스토리에 미치는 영향. 〈한국콘텐츠학회논문지〉, 제17–12호, 226–235.
- 노동렬 (2023). 드라마 시장의 '오징어게임': 글로벌 OTT 생태계로 인한 인센티브 발생 체계의 변화를 중심으로. 〈한국방송학보〉, 37권 5호, 5–51.
- 노동렬 (2024). 방송사의 자연도태 징후: 편성의 양극화와 프로그램의 다양성 위기를 중심으로. 〈한국방송학보〉, 38권 2호, 279–318.

□ 이슈

방송광고 금지품목과 헤어질 결심 : 규제 개선에 대한 고민과 실천

이희복
상지대학교 미디어영상광고학과 교수

목차

- 1 문제제기 : 수능금지곡은 금지되는가?
- 2 광고 산업과 방송 산업의 현 위치
- 3 방송광고 금지품목의 타당성 논의
- 4 지상파 방송광고의 과제와 해결방안

요약

방송 산업은 콘텐츠의 공장, 방송광고 시장, 공론의 토론장, 한류의 현장의 역할을 수행해 온 공공재다. 우리 공동체에 미치는 사회적, 문화적, 정치적 영향력을 고려한다면 산업과 경제적인 논리로만 설명하기 어렵다. 그 역할과 가치를 쉬이 간과해서는 안 된다. 지속적으로 제기되고 있는 기존 방송 영역의 비대칭 규제로 인한 매출 감소는 거액의 제작비가 소요되는 드라마와 다큐멘터리 등 프로그램 제작을 꺼리는 현상으로 이어진다. 자연스럽게 콘텐츠의 퀄리티가 떨어져 시청자에게 외면 받는 상황이 반복되고 있다. 50년 넘게 이어져 온 방송광고 금지품목과 함께 수능금지곡을 떠올려 보자. 모든 노래를 금지시킨다고 '수능금지곡'의 문제가 사라지는가? 1980년대의 인식으로 2024년의 방송 산업과 광고 산업을 규제한다면 설득력이 부족하다. 방송이 지속 가능해야 제 역할을 할 수 있다. 네거티브를 정책의 방향으로 삼았다면 이제 네거티브를 실천해야 한다. 시청자와 세상이 변했다. 중진국의 함정을 넘었다는 대한민국에서 이미 80년대 시작된 선진국의 규제 완화 논의를 지금까지 이어오고 있다는 점은 우려스럽다. 제도경제학자들이 주장하듯이 제도가 뒷받침되지 않으면 '반쪽 선진국'에 머물 수밖에 없다. 방송과 미디어, 콘텐츠도 변하고 있다. 이제 정책이 뒤따라야 한다. AI가 세상을 흔들고 있다. 지금이야말로 방송광고 금지품목의 규제 개선 목소리에 귀 기울여야 한다.

1. 문제제기 : 수능금지곡은 금지되는가?

'한번 들으면 절대 잊히지 않아서 수학능력시험과 같이 집중이 필요한 시험 등에서 문제가 생길 수 있는 노래' 수능금지곡을 검색하면 이런 설명을 만날 수 있다. 일단 듣고 나면 멜로디가 귓속에서 떠나지 않아 공부도, 일도 집중력이 떨어져 정신을 차릴 수 없게 되기 때문이다. 특정 노래가 귓속을 계속 맴도는 '귀벌레(Earworm) 현상'은 가요와 팝, 동요, CM 송 등 장르를 초월해 나타난다. 그러나 지금까지 수능금지곡을 실제로 금지했다는 이야기는 듣지 못했다. 과거 권위주의 시대에서 이와 다른 이유로 금지라는 빨간 딱지를 붙여 실제로 방송과 유통을 허용하지 않은 사례는 있었지만 '금지곡'을 잊은 지 오래다. 도리어 이렇게 소비자에게 한 번만 노출하고도 쉽게 각인시킬 크리에이티브가 있다면 모든 광고인들의 환영을 받을 것이다.

우리 방송광고에는 이런 빨간 딱지가 붙여져 있는 금지품목이 50년째 이어져 내려오고 있다. 광고 산업과 방송 산업이 위기를 넘어 생사의 기로에 선 이 시점에서, 미디어의 지형과 경쟁 환경이 180도 뒤바뀐 현 상황의 논의를 점검하고자 한다. 얼마나 많은 문제가 아직도 남아있는 것인지, 아니라면 어떠한 접근으로 해결해 나갈 수 있는 것인지에 대한 점검과 개선방안 마련이 시급하다. 물론 지난 수년간 업계와 학계에서 논의를 거듭해 온 내용들인 만큼 전혀 새로울 것은 없다. 정책의 결심과 실행이 수반되지 않은 상황에서 수능금지곡을 금지하지 않는 교육당국처럼, 금지품목을 금지하지 못하는 미디어 정책, 광고 산업 정책 부문의 결심이 필요해 보인다. 그럼 방송광고 금지품목과 헤어질 결심으로 논의를 이어가 보자.

2. 광고 산업과 방송 산업의 현 위치

1) 광고 산업의 현 위치

매스미디어 광고에 대한 소비자의 관심이 줄어들면서 광고효과를 기대하는 광고주의 고민이 커지고 있다. 광고 산업에서 매스미디어의 영향력이 대폭 감소하는 것은 통계로 쉽게 살펴볼 수 있다. 지상파방송의 매출을 보면 2002년 2조 3,521억 원에서 2022년 9,666

억 원으로 20년 만에 41%로 대폭 감소했다(방송통신위원회, 2023). 2023년 총 광고비는 16조 74억 원(-3.1%)으로 예상되었다. 이는 광고 산업과 방송 산업이 매우 어려운 상황이라는 것을 보여주고 있는데 방송광고는 3조 3,000억 원으로 전년 대비 -17.7%로 큰 감소세를 보였다. 반면 온라인광고는 9조 원으로 전년대비 3.6% 성장하면서 전체 광고비 중에서 가장 큰 비중으로 나타났다. 기타 미디어 중 인쇄 1조 9,200억 원(-9.7%), 옥외 1조 1,146억 원(+7.2%)이었다. 전체 광고비 규모는 전년 대비 3.1% 감소하였다. 2024년 총광고비는 2023년 대비 2.7%(약 3,654억 원) 증가한 16조 4,367억 원에 이를 것으로 예측되었다.

[표 1] 매체유형별 광고비

(단위 : 백만 원)

매체유형	2020년	2021년	2022년	2023(e)년	2024(e)년
방송	3,484,137	4,053,056	4,021,190	3,307,627	3,249,387
인쇄	1,920,054	2,020,766	2,127,737	1,920,849	1,977,074
온라인	7,528,378	8,003,643	8,706,170	9,021,589	9,387,038
옥외	835,759	930,197	1,069,335	1,146,571	1,201,596
기타	351,960	509,712	595,842	610,812	621,617
총광고비	14,120,289	15,517,375	16,520,276	16,007,449	16,436,712

출처 : 한국방송광고진흥공사(2024)

2024년 7월 4일 광고 산업 관계자들이 잠실에 모여 광고인 대회를 열었다. 축하나 기념을 위한 자리가 아니라 더 이상 버티기 어려워 살려달라는 정책당국에 대한 아우성이었다. 이른바 「광고산업진흥법」(김승수의원 대표발의)의 제정을 촉구하는 이 자리에서는 광고 진흥 종합계획과 전문 인력 양성 등 광고 산업 전반의 경쟁력을 높이자는 염원이 담긴 법안 제정을 요구하였다. 구글(유튜브), 페이스북, 인스타그램, 넷플릭스 등 해외로 유출되는 광고비는 늘어나는 반면 내수시장은 경기침체에 빠지면서 광고마케팅 비용이 대폭 줄어들었다. 디지털 전환은 업종 간의 경계를 무너뜨리고 무한 경쟁을 초래하고 있으며 AI의 등장으로 위기감이 한 층 증폭되고 있다. 폐업과 부도로 내몰리는 광고회사들이 늘어가는 실정이다(정현영, 2024). 지푸라기라도 잡고 싶은 심정일 텐데 그동안의 노력이 모두 수포로 돌아가는 것은 아닌지 비관적인 전망이 이어지고 있다.

2) 방송 산업의 현 위치

지상파방송을 비롯한 방송의 상황도 녹록지 않다. 인터넷과 스마트폰의 도입 이후, 온라인과 모바일, 유튜브와 SNS, 그리고 최근의 챗GPT와 AI의 등장 어느 하나 방송 산업에 반가운 뉴스라고 보기 어렵다. 지상파방송의 고전이 이어질 것은 뻔하다. 광고형 OTT(A-VOD) 서비스를 비롯한 새로운 서비스는 우상향의 성장을 보이는 반면 방송 영역에서는 전방위적 규제와 비대칭적 규제로 인해 미디어 사업자 간의 규제 협평성이 지켜지지 않는 실정에 이르고 있다(조성동, 2024).

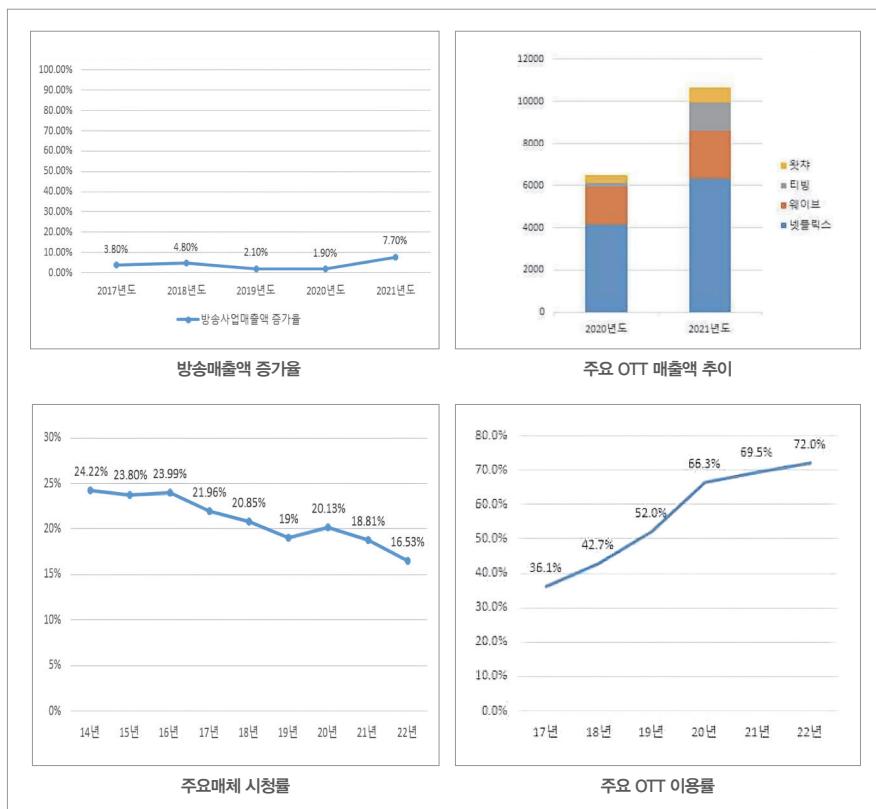
소위 레거시(Legacy) 미디어로 불리는 방송미디어는 지나간 과거의 경험과 기억만이 아닌 과거로부터의 배움과 미래에 긍정적인 기여를 의미한다고 한다. 홍원식(2024)은 한 세미나에서 ‘방송 생태계 균형을 위한 지상파 방송의 지위와 역할 재고찰’을 주제로 공공재로서의 지상파, 지상파 제작 시장의 가치, 공론장으로서 역할, 한류에서 지상파에 대한 의의를 강조했다. 결국 변화하는 미디어 환경 속에서 지상파방송은 방송이 갖는 사회적 책임과 시청자의 기대에 부응하면서도 시장 안에서 성과를 도출해야 하는 과제를 갖는다는 주장이다. 공공성과 시장성의 한쪽을 선택하지 않고 균형감 있는 경험과 가치는 방송의 다양한 역할에 대한 그동안의 평가를 바탕으로 하며 콘텐츠 시장의 가치와 함께 공론장의 역할과 방송 산업의 정책적 고민 속에서 다면적으로 평가되어야 한다고 했다.

이를 토대로 요약해 보면 방송미디어는 콘텐츠의 공장, 방송광고 시장, 공론의 토론장, 한류의 현장 역할을 수행해 온 공공재다. 우리 공동체에 미치는 사회적, 문화적, 정치적 영향력을 고려한다면 산업과 경제적인 논리로만 설명하기 어렵다. 그 역할과 가치를 쉬이 간과해서는 안 된다. 지속적으로 제기되는 기존 방송 영역의 비대칭 규제로 인한 매출감소는 거액의 제작비가 소요되는 드라마와 다큐멘터리 등 프로그램 제작을 꺼리게 만든다. 이로 인해 자연스럽게 콘텐츠의 웨일리티가 떨어져 시청자에게 외면 받는 상황이 반복되고 있다. 시대에 맞지 않는 규제를 과감하게 덜어내고 신규 미디어와 글로벌 미디어 등과 공정하게 경쟁할 수 있는 규제 패러다임의 전환이 필요하다(노동렬, 2024; 이시훈, 2022).

3) 정책적 대응의 현 위치

방송통신위원회 2023년 업무보고에서는 미디어 빅블러(Big Blur)가 방송통신 시장 생태계 변동을 심화시킨 것으로 보고, 이에 따라 지상파·유료방송 등 전통 매체는 시장규모가 정체되며 이용률이 급락하고 OTT 등 신유형 미디어가 빠르게 성장하며 전통 매체를 강력하게 대체하였다고 평가했다. 방송사의 매출은 정체하고 시청률은 지속적으로 하락하고 있다([그림 1] 참조). OTT 서비스의 급성장으로 플랫폼 간 경계가 희석되고, 국경을 초월한 서비스 제공으로 치열한 글로벌 경쟁에 놓이게 된 결과로 풀이된다.

[그림 1] 전통 매체와 OTT의 매출액 및 시청(이용) 행태 비교



출처 : 방송통신위원회, <2023 방송통신위원회 업무보고>

정부가 이에 대해서 손을 놓고 있는 것은 아니다. 다만 정책부서인 방송통신위원회의 과행이 이어지면서 관련 논의와 결정, 실행이 미뤄지고 있어 시의적절한 정책적 성과를 거두지 못하는 형편이다. 정부에서도 방송 등 미디어 정책 개편의 필요성을 인지하고 있지만 이를 실효적으로 수행할 수 있는 의지와 역량이 부족해 보인다. 대통령 소속 규제개혁위원회, 국무총리 규제혁신추진단, 각 부처와 위원회 규제개혁 혁신과제 추진 등 다차원적으로 접근하고 있으나 더딘 방송 분야의 규제개혁은 ‘규제의 늪’으로 평가되며 계획 발표 수준이라는 평가다. 2024년 3월 발표된 국무조정실의 <미디어 콘텐츠 산업 융합 발전방안>과 방송통신위원회의 <2024년 주요업무 추진계획>에서는 방송 분야의 해묵은 과제가 다시 나열되었다.

방송통신위원회의 연도별 방송광고 관련 추진과제를 살펴보면 매년 크게 바뀌지 않고 네거티브 규제, 광고규제 완화가 반복되는 것을 볼 수 있다([표 2] 참조). 다만 2024년의 경우 OTT 등 뉴미디어 활성화와 매체 간 차등 규제로 인한 방송광고 시장 침체를 해소하기 위해서 크로스미디어렙 도입(결합판매 허용), 타이틀 스폰서십 도입, 협찬 규제 완화 등 ‘광고 판매규제 형평성 강화’를 추진과제로 제시하는 구체성이 있었으나 3분기에 이른 지금 시점에서 얼마나 달성되었는지는 의문이다.

[표 2] 방송통신위원회 연도별 방송광고 추진과제

연도	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
추진 과제	- 결합판매제도 개선	- 결합판매제도 개선			- 광고유형 간소화 및 형식규제 폐지
	- 크로스미디어렙 도입	- 크로스미디어렙 도입			- 크로스미디어렙 도입
	- 지상파와 유료방송의 가상간접 허용시간 통일	- 네거티브 규제 제도 도입	- 네거티브 규제제도 도입	- 광고 규제체계 정비	
	- 중간광고 지상파 허용	- 중간광고 지상파 허용		- 방송광고 유형 단순화 (7가지→3가지)	- 타이틀 스폰서십 도입 등 협찬규제 완화

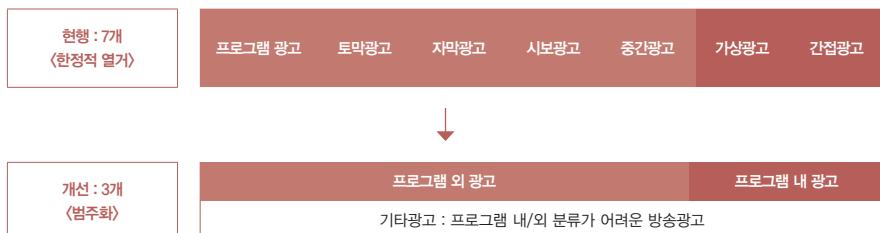
조성동(2024)은 정부 출범 초기에 제안한 ‘미디어혁신위원회’가 ‘미디어 콘텐츠산업융합발전위원회’보다 상위의 위원회로 진행되어야 하며 2000년대의 방송법 체계를 정비하고 방송통신위원회의 「통합미디어법(안)」을 통해 시의적절한 법체계와 규제 정비가 이뤄져야 한다고 주장했다. 네거티브 규제 도입 방식의 신속한 정비와 함께 사업자들 간의 공정한 경쟁이 이뤄져 미래지향적인 방송 진흥 기반이 마련되어야 한다

고 덧붙였다. 뒤돌아보면 규제당국의 ‘네거티브 규제’로의 태세 전환은 벌써 수년 전인 데 반해 법안은 여전히 제자리걸음을 걷고 있다.

방송광고는 지난 1973년 광고 종류별 칸막이식 규제가 도입된 이래 50여 년 만에 규제를 전면 혁신하는 만큼 쟁점별로 충분한 사회적 논의가 필요하다는 것을 방송통신위원회도 인정했다. 먼저 방송광고 유형에 관계없이 모든 광고에 적용이 가능한 기본원칙을 제시했다. 방송광고의 자율성과 책임을 보장하되 방송광고가 방송프로그램과 혼동되지 않도록 명확하게 구분해야 하고, 광고주가 방송프로그램의 기획, 편성, 제작 등에 부당하게 영향을 끼치는 것을 금지하며 방송사는 어린이, 미성년자 보호 조치를 강화하도록 했다. 급변하는 미디어 환경에 대응하기 위한 조치이며 시청자 보호를 위해 예외적으로 금지된 사항에 대한 사후 규제를 강화하고, 시청자 영향평가제도를 도입한다는 점도 강조하였다.

방송통신위원회는 광고 유형의 경우, 기존 7가지 유형(방송프로그램 광고, 중간광고, 토막광고, 자막광고, 시보광고, 가상광고, 간접광고)의 방송광고만 허용하는 포지티브 규제 방식에서 프로그램 내/외 방송광고, 기타 방송광고 3가지로 범주화하고 원칙적 허용, 예외적 금지의 네거티브 규제 방식으로 전환한다고 밝혔다([그림 2] 참조). 광고 시간의 경우, 현행 방송 프로그램별 광고 시간의 총량을 규제해온 것을 완화하여 일 총량제를 도입하기로 했다. 프로그램 외 광고(프로그램 전, 후, 중간광고)는 일 프로그램 시간 총합의 17% 내에서 허용하고, 프로그램 내 광고는 오락, 교양 및 스포츠 중계, 스포츠 보도 프로그램 장르의 10% 이내에서 허용하는 방안을 검토하였다. 이외에도 가상·간접 광고(PPL) 금지 품목 규제를 완화하는 방안도 제시되었다. 다만 이 같은 방송광고 규제 개선을 위한 「방송법」 제73조의 개정이 수년째 미뤄지는 실정이다.

[그림 2] 네거티브 규제 방식의 방송광고 유형



이밖에도 지역과 중소방송사 지원 방안 역시 제자리를 맴돌고 있다. 콘텐츠 제작 지원 확보에 어려움을 겪는 지역과 중소방송사에 광고 시간, 협찬고지 방법, 광고품목 규제 등을 예외적으로 완화하는 규제 면제 등의 특례 적용도 아이디어 수준에 머물고 있다. 방송과 광고, 정책의 현 상황을 토대로 방송광고 금지품목에 대한 논의로 넘어가 보자.

3. 방송광고 금지품목의 타당성 논의

광고규제는 규제 성격에 따라 형식규제, 내용규제, 거래규제로 나뉜다. 형식규제는 「방송법」 제73조와 동법 시행령 제59조에 근거하여 방송광고 유형을 7가지로 구분하고 이 외의 새로운 형식의 방송광고는 제공할 수 없도록 규정하고 있다. 내용규제는 부당한 광고 표현, 의무표시 사항 강제, 광고 금지 업종 규정, 광고모델 규제, 광고시간대 규제가 있다. 마지막으로 거래규제는 지상파, 종편의 직접 광고판매 금지, 지상파방송 결합판매 의무 부과, 이종매체간 결합판매 금지(크로스미디어렙), 정부광고 정부 대행이 있다. 이중 내용규제를 중심으로 살펴보면 크게 4가지 이슈로 요약할 수 있다(이시훈, 2022). 첫째는 광고 금지품목이다. 전문의약품 광고, 의료광고 방송광고, 조제유류 광고, 주류광고 알콜도수, 사행산업 방송광고. 둘째, 방송광고 시간대 규제가 있다. 고열량·저영양 식품 및 고카페인 함유식품은 오후 5~7시 시간대에는 방송광고가 금지되고, 주류의 경우 광고가 가능한 16.9도 이하이더라도 밤 10시부터 오전 7시까지만 허용된다(라디오는 아침 8시부터 오후 5시까지 허용). 셋째, 전문가 모델의 제한이다. 전문가 모델이 사용, 보장, 공인한다는 표현은 금지하고 추천만 제한적으로 허용한다. 마지막으로 업종별 자율심의 제도다. 업종 중심의 사전광고 심의 축소와 사후심의 개편, 심의매체, 심의방법, 심의 후 절차 표준화가 과제로 남아있다. 많은 부분은 법률 또는 시행령, 심의 규정의 개정으로 가능하다.

이중 방송광고의 경우 규제 개선에 대한 가능성성이 높고 실무적으로 검토 가능한 방송광고 금지품목을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.¹⁾

1) 한국방송협회의 〈방송광고 금지품목 규제개선 건의서〉를 토대로 작성하였다.

[표 3] 품목별 방송광고 제한 근거법령

품목	근거법령	내용
전문의약품 광고	약사법 제68조제6항	· 전문의약품의 방송광고 금지
의료광고	의료법 제56조제3항	· 의료광고의 방송광고 금지
조제유류 광고	식품표시광고법 시행규칙 제8조	· 조제유류의 광고 금지
주류 광고	국민건강증진법 시행령 제10조	<ul style="list-style-type: none"> · 17도 이상의 주류 방송광고 금지 · TV : 오전 7시 ~ 밤 10시 광고금지 · 라디오 : 오후 5시 ~ 익일 오전 8시 광고금지
사행산업 광고	방송광고심의에 관한 규정 제43조제2항제6호	· 도박 및 이와 유사한 사행행위 금지
고열량 · 저영양 식품 및 고카페인 함유식품	어린이식생활법 시행령 제7조의2	<ul style="list-style-type: none"> · 고열량저영양 식품 및 고카페인 식품의 오후 5시~오후 7시 방송광고금지 · 어린이를 주 시청대상으로 하는 방송프로그램의 중간광고 금지
전문가 모델 제한	식품표시광고법 시행령 제3조 의약품안전규칙 제78조 의료기기법 제24조 화장품법 시행규칙 제22조	<ul style="list-style-type: none"> · 의사, 치과의사, 한의사, 약사 또는 그 밖의 자가 제품을 지정 · 공인 · 추천 · 지도 또는 사용하고 있다는 표현

1) 의료광고

현재 의료광고는 방송을 제외한 모든 매체에서 집행되고 있다. 교통광고인 지하철 광고, 버스 옆면광고, 버스 음성광고, 옥외광고인 전광판광고는 물론 유튜브 광고와 신문광고, 팟캐스트와 인스타그램 등에서 제한 없이 광고가 가능하다. 이는 의료법에서 의료광고의 방송광고를 금지하고 있기 때문인데 2005년 헌법재판소의 의료광고 금지가 위헌으로 결정된 바(2003헌가3 결정, 2005.10.27.) 있다. 다만 이후 무제한적 의료광고 허용이 국민건강에 미치는 위해를 막고자 2007년 국회의 의료법 개정과정에서 ‘광고효과가 큰’ 방송광고의 의료광고를 제한한 결과가 지금까지 이어지고 있다.

다만 2024년의 미디어 지형을 살펴볼 때 이와 같은 의료광고 방송 금지가 형평성에 맞는 규제인지는 정책적 고민이 필요해 보인다. 방송의 영향력을 2005년 당시와 20년이 지난 지금을 비교해보면 쉽게 이해가 된다. 예컨대 지상파의 방송광고 매출액의 경우 2005년

대비 2023년은 57.1% 감소한 것으로 보인다. 또한 시청률에 있어서도 2008년 대비 2022년 지상파 프라임 시간대 가구 시청률 역시 -57.2%를 기록하고 있다. 매출은 18년 만에, 시청률은 14년 만에 60% 가까이 대폭 준 것을 알 수 있다([표 4], [표 5] 참조). 방송의 영향력을 매출과 시청률만으로 평가할 수는 없지만 방송 관련 핵심지표로써 방송광고 판매 매출과 시청자들의 시청률보다 이를 설명할 지표는 없다.

[표 4] 지상파의 방송광고 매출액 변화

	2005년	2023년	증감률
방송광고 매출액	2,502,761,082,000원 ¹ (2조 5,028억원)	1,075,642,000,000원 ² (1조 786억원)	-57.1%

출처 : 1) 방송통신위원회, 〈2005년 방송산업 실태조사 보고서〉, 2) 한국방송광고진흥공사, 〈2023 방송통신광고비조사〉

[표 5] 지상파방송 핵심 시간대 가구 시청률 변화

(단위 : %)

	2008년	2022년	증감률
MBC	11.8	4.1	-65.3
KBS1	12.0	5.5	-54.2
KBS2	10.9	5.7	-47.7
SBS	12.3	4.8	-61
합계	47	20.1	-57.2

출처 : 닐슨, 수도권 핵심 시간대 가구 시청률

그동안 의료광고 방송 규제의 논리는 방송의 매체력이었다. 2009년 기획재정부에서는 경기회복과 지속성장 내수기반 확충을 위해 의료분야 방송광고를 단계적으로 허용하려는 시도가 있었지만 실행되지는 못했다. 이제 의료광고의 방송 허용을 진지하게 고민해야 한다. 전문가들은 피해의 최소성 원칙에 위반과 의료 정보의 비대칭성 해소, 자유 공정 시장경제질서에 위반을 지적하고 있다.

의료광고 확대에 따른 부작용 방지를 위해서 1) 의료광고 사전심의 필수 2) 의료광고 자율심의 기구(대한의사협회, 대한치과의사협회, 대한한의사협회) 3) 사후 모니터링 4) 처벌과 처분 기준 등 충분한 보완장치가 이미 마련되어 통제가 가능하므로 방송광고를 금

지하는 것은 ‘피해의 최소성’ 원칙에 위반된다. 또한 의료 정보의 접근성이 확대되어 앱은 물론 AI와 챗GPT에 이르기까지 의료시장에서 공정한 경쟁이 이루어질 수 있어 방송광고가 가능한 여건이다. 마지막으로 자유 공정 시장경제 질서에서 의료 정보의 원활한 유통이 필요하고 의료인들이 방송에서 의료광고를 함으로써 영업을 유지하고 국민 보건을 증진할 수 있다. 「의료법」 제56조(의료광고의 금지 등)제3항을 삭제하고 제57조(의료광고의 심의)제6항을 신설하면 의료광고의 방송광고는 가능하다.

[표 6] 「의료법」 현행과 개정건의안 비교

현행	개정건의안
제56조(의료광고의 금지 등) ① ~ ② (생략) ③ 의료광고는 다음 각 호의 방법으로는 하지 못한다. 1. 「방송법」 제2조제1호의 방송 2. 그 밖에 국민의 보건과 건전한 의료경쟁의 질서를 유지하기 위하여 제한할 필요가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 방법	제56조(의료광고의 금지 등) ① ~ ② (현행과 같음) ③ <삭제>
(중략)	(중략)
제57조(의료광고의 심의) ① (생략) 1 ~ 4 (생략) 5. 그 밖에 매체의 성질, 영향력 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 광고매체 6. <신설>	제57조(의료광고의 심의) ① (현행과 같음) 1 ~ 4 (현행과 같음) 5. 「방송법」 제2조제1호의 방송 6. 그 밖에 매체의 성질, 영향력 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 광고매체
② ~ ⑪ (생략)	② ~ ⑪ (현행과 같음)

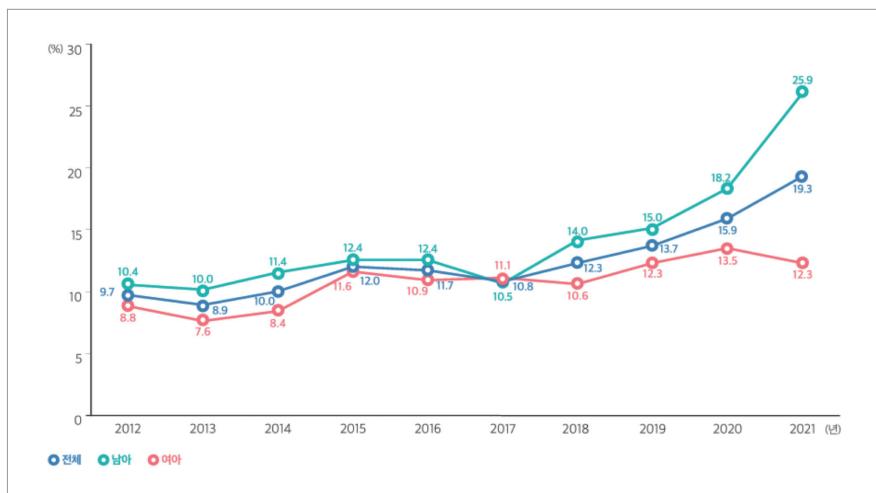
2) 고열량·저영양 식품광고

햄버거와 피자 등 이른바 패스트푸드의 지나친 섭취가 자라나는 어린이들의 건강을 해친다는 점에서 방송광고를 규제해온 그동안의 정책은 일면 타당한 조처로 인정되어왔다. 하지만 생활패턴의 변화와 신체활동 감소, 식품 섭취량 증가로 비만과 건강에 해친다는 우려에서 시작한 고열량·저영양 식품의 방송광고 시간대 제한이 여전히 타당한 것인지는 면밀한 검토가 필요하다. 현행 규제에 따르면 고열량·저영양 식품과 고카페인 함유 식품은

오후 5시부터 오후 7시까지 모든 TV에서 광고가 금지된다. 어린이를 주 시청 대상으로 하는 방송프로그램의 중간광고에도 역시 금지된다. 이는 「어린이 식생활 안전관리 특별법」 제10조(광고의 제한·금지 등)에 따른 것인데 동법 시행령 제7조의2(광고시간의 제한 등)에서 이를 명시하고 있다. 다만 고열량·저영양 식품의 광고시간대 제한은 첫째, 비만과 방송광고의 상관관계 입증 불가. 둘째, 규제 일몰제 취지에 소홀했던 심사. 셋째, 규제 실효성과 타당성의 상실. 넷째, 방송 산업에 위축 효과와 규제로 인한 어린이 방송콘텐츠 투자 부족 문제를 지적할 수 있다.

이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 첫째, 방송광고가 어린이 비만을 유발시킨다는 논리의 과학적 상관관계는 부족하다. 호주와 뉴질랜드에서도 비만과 광고의 관계입증이 어렵다는 이유로 광고규제를 거부한 사례도 있었다. 국내의 경우에도 광고규제가 지속된 지난 10년여 동안 비만율은 도리어 지속적으로 증가해 온 것으로 나타났다([그림 3] 참조).

[그림 3] 10년 간 소아청소년 비만 유병률 추이



출처 : 대한비만학회, 2023 비만 팩트 시트(2023 Obesity Fact Sheet)

둘째, 규제 일몰제 취지에 심사가 소홀했다. 2013년과 2015년, 그리고 일몰제 폐지를 심사한 2018년의 경우에도 광고가 과학적으로 어린이 비만을 유발한다는 본질적 논리에 관한 객관적인 평가와 심사가 없이 행정규제가 지속 강화되었다. 당시 심사에서는 오직 청소년과 학부모를 대상으로 한 설문조사만이 제시되었다. 이러한 규제는 규제 일몰제의 기본 취지에 어긋나고 규제의 실효성과 최소한 범위 내의 효과성을 고려해야 하는 「행정규제 기본법」을 위반한 사례다.

「행정규제기본법」 제5조(규제의 원칙)

- ① 국가나 지방자치단체는 국민의 자유와 창의를 존중하여야 하며, 규제를 정하는 경우에도 그 본질적 내용을 침해하지 아니하도록 하여야 한다.
- ② 국가나 지방자치단체가 규제를 정할 때에는 국민의 생명·인권·보건 및 환경 등의 보호와 식품·의약품의 안전을 위한 **실효성이 있는 규제가 되도록** 하여야 한다.
- ③ 규제의 대상과 수단은 규제의 목적 실현에 **필요한 최소한의 범위에서 가장 효과적인 방법으로** 객관성·투명성 및 공정성이 확보되도록 설정되어야 한다.

셋째, 규제 실효성과 타당성이 상실되었다. 미디어의 중심이 매스미디어에서 모바일과 스마트폰으로 바뀜에 따라 어린이와 청소년의 미디어 사용은 과거와 전혀 다르다. TV 시청은 유튜브와 디지털 미디어로 대체되었고 규제 시간대의 어린이 TV 시청률은 0%에 머물고 있다. [표 7] 규제시간대 2023년 어린이의 오후 5시대 TV 월평균 실시간 시청률을 살펴보면 10대 남자는 0.103%~0.19%, 10대 여자는 0.109%~0.18% 수준에 머물고 있다. 프로그램 시청률보다 광고시청률이 82%에 머문다는 연구결과를 볼 때 실제 광고 시청률은 이보다 훨씬 낮은 것으로 볼 수 있다. 따라서 방송매체를 대상으로 한 광고시간대 규제는 사실상 실효성도 없고 타당성도 부족하다.

[표 7] 규제시간대 어린이 TV 월평균 시청률

– 10대 남자													(단위 : %)
프로그램 시작시간	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월	
오후5시 ~ 오후5시59분	0.148	0.143	0.19	0.131	0.103	0.112	0.113	0.131	0.137	0.134	0.121	0.133	
오후6시 ~ 오후6시59분	0.313	0.283	0.287	0.242	0.227	0.226	0.238	0.242	0.233	0.262	0.217	0.263	

– 10대 여자

(단위 : %)

프로그램 시작시간	1월	2월	3월	4월	5월	6월	7월	8월	9월	10월	11월	12월
오후5시 ~ 오후5시59분	0.147	0.12	0.109	0.11	0.117	0.12	0.129	0.14	0.172	0.18	0.16	0.144
오후6시 ~ 오후6시59분	0.28	0.263	0.241	0.247	0.255	0.256	0.292	0.268	0.283	0.339	0.285	0.239

출처 : 한국방송광고진흥공사, 2023년 고정형TV 실시간 시청점유율조사

넷째, 방송 산업에 위축효과를 가져와 방송콘텐츠의 투자가 감소한다. 광고주협회(2010.1)의 자료에 따르면 해당 규제도입으로 한국방송광고진흥공사 추산 약 130억 원, 케이블TV협회 추산 800억 원, 총 930억 원(2010년 추산 당시)의 광고 매출 손실이 예상되었다. 이는 2022년 기준으로 방송광고 매출의 3.1%에 해당하는 규모이다. 이미 10대 어린이들의 필수매체는 TV에서 스마트폰으로 옮겨갔으며 이용자 비율도 TV는 대폭 줄고 이용률 1위는 스마트폰이다. 이렇게 TV 광고 제한으로 인한 방송사의 수입 감소는 어린이 프로그램 제작의 위축으로 이어져 규제 중심의 정책이 바람직하지 않다는 지적이 이어지고 있다(국회예산정책처 <정부 규제영향분석서 평가>, 2011.5).

이제 고열량·저영양 식품의 TV 광고 시간대 규제 정책의 전환이 필요한 시점이다. 양육자에 대한 정보제시 기능과 매체 간 규제 형평성을 강화하고 자율규제를 원칙으로 바꿔야 한다. 이는 아래의 「어린이식생활 안전관리 특별법」 제10조의 개정으로 가능하다.

[표 8] 「어린이식생활 안전관리 특별법」 제10조 현행과 개정건의안 비교

현행	개정건의안
제10조(광고의 제한·금지 등) ① (생략)	제10조(광고의 제한·금지 등) ① (현행과 동일)
② 식품의약품안전처장은 어린이 기호식품을 제조·가공·수입·유통·판매하는 자가 「방송법」 제2조제1호기목의 텔레비전방송 또는 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」 제2조제1호에 따른 인터넷 멀티미디어 방송을 이용하여 고열량·저영양 식품과 고카페인 함유 식품을 광고하는 경우 그 광고시간의 일부를 제한하거나 광고를 금지하게 할 수 있다.	② 식품의약품안전처장은 어린이 기호식품을 제조·가공·수입·유통·판매하는 자가 고열량·저영양 식품과 고카페인 함유 식품을 광고하는 경우 식품의 판별 유형과 경고문 구를 광고에 포함해야 하는 고열량·저영양 식품과 고카페인 함유 식품을 정하여 고시하여야 한다.
③ 식품의약품안전처장은 제2항에 따라 광고시간의 일부를 제한하거나 광고를 금지하고자 하는 경우 그 대상이 되는 고열량·저영양 식품과 고카페인 함유 식품을 정하여 고시하여야 한다.	③ 식품의약품안전처장은 제2항에 따라 식품의 판별 유형과 경고문 구를 광고에 포함해야 하는 고열량·저영양 식품과 고카페인 함유 식품을 정하여 고시하여야 한다.
④ (생략)	④ (현행과 동일)

3) 조제유류 광고

조제유류 광고 금지의 도입 배경에는 세계보건기구(WHO)의 1981년 권고사항을 식품 관련 법 시행규칙에 반영하면서 시작되었다. 다만 모유대체식품에 관한 국제규약의 채택은 법규가 아닌 권장사항이었으며 모유 대체품의 판촉이 모유 수유의 보호와 증진을 방해할 수 있어 모유 수유 감소 현상의 주요 원인으로 지목하면서 규제된 것이다. 현재 「식품 등의 표시·광고에 관한 법률」 제7조(광고의 기준)와 시행규칙 제8조(광고의 기준), 「방송광고심의에 관한 규정」 제43조(방송광고의 금지)제8호 조제분유, 조제우유에 따라 조제유류의 방송광고는 금지되고 있다.

조제유류 광고의 경우 첫째, 기본권 제한의 법률적 근거 미흡. 둘째, 국가 위상에 부합하지 않는 규제. 셋째, 저출산 대응 방향과 충돌. 넷째, 국내 조제유류 산업에 대한 역차별의 문제가 지적된다. 첫째, 기본권 제한과 관련해서는 식품 등의 광고 준수사항을 광고행위 금지로 적용하는 것은 과잉규제라는 것이다. 이는 헌법적 기본권에 해당하는 직업 수행의 자유를 침범하는 것으로 법익의 균형성 원칙을 위배한다. 둘째, 국가 위상과도 맞지 않는다. OECD 국가 대부분(86.7%)에서 모유 대체품 광고에 대한 법적으로 규제하지 않는 점을 고려할 필요가 있다. 일부 저개발국가와는 달리 영유아 안전을 위해 광고를 전면 금지해야 할 상황은 아니며 광고가 허용되어도 다양한 표시광고의 제어 수단이 있어 공격적인 마케팅도 불가능하다. 셋째, 저출산 정책과도 부딪힌다. 2023년 합계출산율 0.72명(통계청, 2024.2.28.)으로 초저출산 국가인 우리나라에서 모유량이 부족하거나 일하는 여성에게 조제유류는 반드시 필요한 필수 육아 상품이다. 엄마들의 사회적 인식과 의향이 높아진 상황에서 모유 수유로 인한 사회적 책임감과 죄의식을 강요하기는 어렵다. 임신과 출산에 장애가 될 수 있다면 과잉 규제를 완화해서 이를 대신할 수 있도록 하는 사회적 노력도 필요하다. 마지막으로 국내 조제유류 산업에 대한 역차별 해소가 필요하다. 광고의 금지는 국내 제조업자에게 제재로 작용하지만 해외 직구나 수입 판매에 실효성이 부족해 기울어진 운동장을 만든다. 국내 산업의 보호와 공정한 경쟁 환경 조성을 위해 조제유류 광고 규제의 개선이 재고되어야 할 때다. 이에 대한 대안으로 「식품 등의 표시·광고에 관한

법률 시행규칙」 제8조(광고의 기준)와 「방송광고심의에 관한 규정」 제43조(방송광고의 금지) 조항의 개정이 제시 가능하다.

[표 9] 개정 건의(안) 신구대조표

1) 「식품 등의 표시 · 광고에 관한 법률 시행규칙」 제8조(광고의 기준) 관련(별표 6)

현행	개정건의안
<p>식품 등의 광고 시 준수사항(제8조 관련)</p> <p>1. (생략) 2. (생략) 3. 조제유류에 관하여는 다음 각 목에 해당하는 광고 또는 판매촉진 행위를 해서는 안 된다. 가. 신문 · 잡지 · 라디오 · 텔레비전 · 음악 · 영상 · 인쇄물 · 간판 · 인터넷, 그 밖의 방법으로 광고하는 행위 다만, 인터넷에 법 제4조부터 제6조까지의 규정에 따른 표시사항을 게시하는 경우는 제외한다. 나. ~ 바. (생략) 4. (생략)</p>	<p>식품 등의 광고 시 준수사항(제8조 관련)</p> <p>1. (현행과 동일) 2. (현행과 동일) 3. 조제유류에 관하여는 다음 각 목에 해당하는 판매촉진 행위를 해서는 안 된다. 가. 〈삭제〉 나. ~ 바. (현행과 동일) 4. (현행과 동일)</p>

2) 「방송광고심의에 관한 규정」 제43조(방송광고의 금지)

현행	개정건의안
<p>제43조(방송광고의 금지)</p> <p>① (생략) ② 다음 각 호의 상품과 용역에 대해서는 방송광고를 할 수 없다 1. ~ 7. (생략) 8. 조제분유, 조제우유 9. ~ 14. (생략)</p> <p>③ (생략)</p>	<p>제43조(방송광고의 금지)</p> <p>① (현행과 동일) ② 다음 각 호의 상품과 용역에 대해서는 방송광고를 할 수 없다 1. ~ 7. (생략) 8. 〈삭제〉 9. ~ 14. (현행과 동일)</p> <p>③ (현행과 동일)</p>

4) 주류광고

「국민건강증진법 시행령」에 따라 17도 이상의 주류광고는 방송광고가 금지되고 있다. 16.9도 이하의 경우에도 방송광고는 시간대의 제한을 받는다. 그러나 방송을 제외한 인쇄와 온라인, 옥외매체는 주류광고의 도수제한 규제를 받지 않는다. 이러한 주류광고의 도수 제한에 대한 문제 제기가 이어지고 있다. 첫째, 법익의 균형성과 과잉금지 원칙 위배. 둘째, 변화된 미디어 환경에 따른 실효성과 형평성 부족. 셋째, 해외 주요국 규제와 비교다.

[표 10] 매체별 주류광고 규제 현황

구분	방송매체			인쇄매체	온라인매체	옥외
	TV	DMB · IPTV · 데이터방송	라디오	신문 · 잡지	OTT : 유튜브 · SNS 등	옥외 동영상 광고물
도수제한	17도 이상 주류			제한없음	제한없음	제한없음
광고제한시간	07시~22시	17시~익일 8시		없음	없음	07시~22시

첫째, 주류광고와 주류 소비량 사이의 상관관계가 부족해 공익의 달성을 여부가 부족하다. 17도 이상의 주류광고가 불가함에 따라 주류사업자의 직업수행 자유를 침해한다는 주장도 있다. 둘째, 미디어 환경의 변화는 1980년대와 1990년대 방송매체의 영향력을 대폭 줄였다. 반면 유튜브, SNS, OTT 등 디지털 미디어의 파워가 TV를 대체했다. 따라서 TV광고에만 적용되는 주류광고 규제는 형평성을 상실한 규제다. 왜 방송광고만 규제를 받아야 하는가에 대한 명확한 대답이 어렵다. 통제가 어려운 SNS 등에서 주류광고의 내용상 문제가 발생하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 셋째, 해외 주요국 주류광고 규제와 형평성 문제다. G7국가의 경우 자율규제 체계로 프랑스와 이탈리아를 제외하고는 시간대 제한도 없다. 국내의 경우 방송광고에 도수제한, 시간대제한, 내용규제 3종의 법적규제가 적용되고 있다. 따라서 과도한 광고규제는 더 이상 실효성이 없으므로 음주예방 교육을 강화하는 방식으로 유도하고 단계적으로 도수제한 폐지가 필요하다. 이는 「국민건강증진법 시행령」과 「방송광고심의에 관한 규정」의 개정으로 가능하다.

[표 11] 개정 건의(안) 신구대조표

1) 「국민건강증진법 시행령」 제10조(주류광고의 기준)

현행	개정건의안
주류광고의 기준(제10조 관련)	주류광고의 기준(제10조 관련)
1. (생략)	1. (현행과 동일)
2. 알코올분 17도 이상의 주류를 방송광고하지 않을 것	2. 〈삭제〉
3. ~ 7. (생략)	3. ~ 7. (현행과 동일)

2) 「방송광고심의에 관한 규정」 제43조(방송광고의 금지)

현행	개정건의안
제43조(방송광고의 금지) ① (생략)	제43조(방송광고의 금지) ① (생략)
② 다음 각 호의 상품과 용역에 대해서는 방송광고를 할 수 없다 1. ~ 12. (생략) 13. 일률성분 17도 이상의 주류	② 다음 각 호의 상품과 용역에 대해서는 방송광고를 할 수 없다 1. ~ 12. (생략) 13. 〈식제〉
③ (생략)	③ (생략)

4. 지상파 방송광고의 과제와 해결방안

이제 수능금지곡 해결방법에서 방송광고 금지품목의 문제 해법을 찾아보자. 수능금지곡은 특정한 노래가 머릿속에서 계속 울리는 귀벌레(Earworm) 현상으로 스트레스를 완화하기 위한 뇌의 작용이다. 긴장 상태에 있을 때, 이를 해소하기 위해 즐거운 노래나 문구를 떠올리는 것이다. 이미 해외의 여러 연구진에서 귀벌레 현상에 대한 대처법을 내놓았다. 가장 완벽한 대처법이라면 수능 몇 주 전부터 아무런 노래도 듣지 않는 것이다.

50년 넘게 이어져 온 지상파방송의 광고 금지품목을 떠올려 보자. 의심되는 모든 노래를 금지시킨다고 ‘수능금지곡’의 문제가 사라지는가? 1980년대의 인식으로 2024년의 방송 산업과 광고 산업을 규제한다면 설득력이 부족하다. 방송이 지속가능해야 제 역할을 할 수 있다. 네거티브를 정책의 방향으로 삼았다면 이제 네거티브를 실천해야 한다. 시청자와 세상이 변했다. 중진국의 함정을 넘었다는 대한민국에서 이미 80년대 시작된 선진국의 규제 완화 논의를 지금까지 이어오고 있다는 점은 우려스럽다. 제도경제학자들이 주장하듯이 제도가 뒷받침되지 않으면 ‘반쪽 선진국’에 머물 수밖에 없다. 방송과 미디어, 콘텐츠도 변하고 있다. 이제 정책이 뒤따라야 한다. AI가 세상을 흔들고 있다. 지금이야말로 방송광고 금지품목의 규제 개선 목소리에 귀 기울여야 한다.

참고문헌

- 노동렬 (2024). 방송사의 자연도태 징후 : 편성이 양극화와 프로그램의 다양성 위기를 중심으로. *한국방송학보*, 38(2), 279~318.
- 노창희 (2022.12.2). 해외 국가들의 방송광고 규제 개선 사례연구. *한국광고PR실학회 세미나* 발제집.
- 머니투데이 (2022.2.16). 낡은 방송광고 규제, '원칙허용·예외금지' 네거티브 방식 전환.
- 방송통신위원회 (2023.2.3). 〈2023 방송통신위원회 업무보고〉.
- 방송통신위원회 (2024.3.21.). 〈2024년 방송통신위원회 업무계획〉.
- 방송통신위원회 (2024). 〈2024년도 방송사업자 재산상황 공표집〉.
- 이시훈 (2022.12.2). 방송광고 규제체계 전환의 필요성과 방향. *한국광고PR실학회 세미나* 발제집.
- 정현영 (2024). 광고산업진흥법 주요 내용과 기대효과. 광고계동향 5.6월호. *한국광고총연합회*.
- 조성동 (2024.6.). 방송 규제개혁 실천 방향 제언 : 형식적 규제개혁 공포에서 실질적 규제혁신 실천으로. *방송문화* 여름호.
- 한국방송광고진흥공사 (2024). 〈2023 방송통신광고비조사 보고서〉.
- 한국방송협회 (2024.7.). 〈방송광고 금지품목 규제개선 건의서〉.
- 한국경제 (2024.7.4.). 광고총연합회, 광고산업진흥법 촉구.
- 홍원식 (2024). 방송 생태계의 균형을 위한 지상파 방송의 지위와 역할 제고찰. *방송학회 세미나* 발제집.

2. 기획

지역방송의 공적책무 수행의 위기
: 지역 지상파방송사의 소멸 위기

최용준

지역방송발전지원특별법 제정 10년,
무엇이 달라져야 하는가

김희경

지상파와 사실 기반 프로그램은 왜 중요한가?

홍경수

지역방송의 공적책무 수행의 위기 : 지역 지상파방송사의 소멸 위기

최용준
전북대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수

목차

- 1 지역방송의 소멸 위기
- 2 지역 지상파방송의 공적책무 수행 위기
- 3 지역 지상파방송의 미래는 있는가?

요약

지역방송의 소멸 위기가 가속화되고 있어 지역 지상파방송이 지속적으로 공적책무를 수행하기 어려운 상황에 처해있다. 이 글에서는 지역 지상파방송의 공적책무 수행에 대한 어려움과 개선 방향을 고찰하고자 했다. 지역 지상파방송이 수행해 왔던 주요한 공적책무인 재난방송과 UHD 방송뿐만 아니라 지역방송의 존립과 직접 연관된 「지역방송발전지원 특별법」과 주요 지원 재원인 방송통신발전기금의 운용에 대한 지역방송 종사자 의견을 수렴하여 정리하였다.

1. 지역방송의 소멸 위기

우리나라는 수도권 대 지역이라는 이분법적 구조로 정치적, 경제적, 사회적 시스템화가 고착된 지 오래다. 모든 것이 중앙에 집중되는 중앙과 지역 간 시스템 불균형의 결과로 지역은 서서히 소멸되어 왔다. 더불어 국가 소멸 위기의 이유로 진단되고 있는 젊은 세대의 저출산 트렌드와 그에 따른 인구 노령화는 지역의 인구 감소를 초래해 지역 소멸은 더욱 가속화되고 있다.

최근에는 중앙에 집중되고 있는 방송 생태계의 불균형과 더불어 IPTV와 OTT로 재편되고 있는 방송 생태계의 변화가 수도권 지상파방송의 존립마저 위협하고 있는 실정이다. 수도권 지상파방송에 재원적으로 종속된 지역 지상파방송에게는 더욱 심각한 문제 일 수밖에 없다. 지역 지상파방송의 위기는 사회 전체의 시스템 불균형에 따른 피할 수 없는 결과물이다.

지역 지상파방송은 이미 생존을 위해서 다양한 사업에 뛰어들고 있다. 사업 다각화라는 명목하에 주택임대시장에 진출하고, 영화관과 결혼식장을 운영하며, 친환경 식당에 베이커리 카페를 만들고, 태양광 발전으로 전기를 팔고, 심지어 전복 양식에 이르기까지 생존을 위해 처절한 몸부림을 치고 있다. 노·사 합의를 통해 자발적으로 임금을 삐감했고, 상여금의 일부를 반납하거나 직원들이 돌아가며 휴직을 하는 상황도 벌어지고 있다.

지역방송의 소멸 위기가 가속화되는 상황에서 지역 지상파방송에게 주어진 공적책무의 수행이 더욱 어려워지고 있다. 이 글에서는 지역 지상파방송이 수행해 왔던 주요한 공적책무인 ‘재난방송’과 ‘UHD 방송’ 실시를 중심으로 지역방송에 종사하는 실무자들의 의견을 수렴하였으며, 지역 지상파방송의 존립과 직접적으로 연관된 「지역방송발전지원 특별법」(이하 ‘지역방송지원법’)과 주요 지원 재원인 방송통신발전기금(이하 ‘방발기금’)의 운용에 대한 의견도 수렴하여 정리하였다. 조사는 지난 8월 초에 2주간 지역 지상파방송 관계자 총 16명을 대상으로 서면 인터뷰 형식으로 진행했다.

2. 지역 지상파방송의 공적책무 수행 위기

1) 재난방송의 위기

지역 지상파방송의 재난방송 수행과 관련하여 3가지 조사가 이루어졌으며, 그 내용은 재난방송 수행의 어려움과 개선방안, 원활한 재난방송 수행을 위한 정부의 예산지원 분야, 정부 정책 관련 건의 사항이다.

첫 번째, 재난방송 수행의 어려움과 개선방안 관련해서 지역 지상파방송은 전반적으로 과도한 정부 주도의 재난방송시스템 문제와 재난방송 관련 재허가와 방송평가의 문제점을 제기했다. 정부 부처의 지나치게 반복적이고 잦은 재난방송 요청, 과태료 산정 방식의 불편부당성, 재허가·방송평가 시 중복 및 과다 평가항목 등이 문제로 지적됐다.

현재 재난방송 관련 규제는 시청자들에게 실질적인 정보를 제공하는 재난방송의 수행 여부가 아니라 행정안전부, 기상청 등 다양한 국가기관으로부터 요청되는 수많은 재난 관련 자막(라디오의 경우 음성)의 고지 여부에 지나치게 치중되어 있다.

과다하게 요청되는 자막 또는 음성 고지 한 건 한 건이 실시하지 않을 경우 별개로 과태료의 대상이 되어 있다. 그러나, 이를 수행해야 하는 최종 송출 단계의 인력 유통에 어려움을 겪고 있는 지역 방송사의 여건을 감안한다면 과태료 부과 기준을 개별 건수의 수행 여부가 아니라 일정 수준 이상의 수행 비율로 완화하는 방안의 검토가 필요하다. 또한 지상파 재허가, 방송평가를 통해 재난방송 이행 정도에 따라 불이익을 주는 제도적 장치를 두고 있어, 현재의 기계적인 과태료 부과방식은 보완할 필요가 있다.

재난방송 고지 시 지역방송의 구체적 지명이 포함되지 않을 경우 지역방송의 매출액 대비 상당히 높은 과태료가 부과된다. 이로 인해 불필요한 행정소송이 빈발하고 있다. 또한 동일한 재난 상황이라도 지역방송에서 실시하고 있는 뉴스 등 프로그램을 통한 재난방송은 정부가 제공한 문구가 아니라면 재난방송으로 인정받지 못한다. 뉴스도 재난방송의 인정 범위에 포함되어야 한다.

라디오방송의 특성(자막 불가, 녹음방송 등의 한계성)을 고려한 재난방송의 균형적 조정이 필요하며 방송사의 규모, 권역, 영향력을 고려하지 않은 일괄적인 과태료 부과는 형평성의 문제가 있다.

이외에도 이용률이 낮고 영세한 조건의 DMB를 재난매체에서 제외하는 것이 필요하다는 의견도 개진됐다.

두 번째, 원활한 재난방송 수행을 위해 재난방송 제작비와 인력 지원, 재난방송 송출시스템 개선에 대한 재정적 지원의 필요성이 제기되었다.

권역의 재난 상황 추세를 검토해보면 국지성·동시다발적 재난 상황이 자주 발생하여 2~3곳에 동시에 취재진이 투입된다. 유튜브 등의 매체까지 지원하기 위해서는 최소 3대 이상의 MNG¹ 시스템이 요구된다. 이에 따라 MNG장비 구입 지원과 MNG장비를 유지하기 위해 고정비로 지출되는 LTE회선 사용료, SNG² 단기 사용료에 대한 비용 지원이 우선적으로 요구된다.

방송통신위원회 재난방송 송출시스템의 개선 시 방송사의 APC³ 등에 연동하는 프로그램 개발 비용이 추가적으로 방송사에 요구되는데 이에 대한 비용 지원 또한 요구된다.

지역 민영방송의 경우 시의적으로 '재난대비 특집 프로그램'을 제작하고 있으나 정부의 지원은 전무한 실정이다. 인력과 제작비가 부족한 현실에서 이와 같은 프로그램의 제작이 언제까지 지속될지 미지수이다.

한국전파진흥협회를 통한 콘텐츠 제작 지원뿐만 아니라 지역방송의 재난방송 콘텐츠에 대한 전수 지원도 고려해야 한다.

우선적으로 지역방송의 어려운 재정여건상 투자하기 힘든 영역인 재난방송 송출시스템에 대한 개선(특히 라디오 관련한 부분)이 필요하다. 이를 위해 정부에서 AI를 활용한 프로그램 개발 및 송출 장비, 운영에 대한 지원방안을 마련해야 할 것이다.

전담인력에 대한 지원과 현행 TTS⁴ 시스템의 고도화 필요하다.

1) MNG : Mobile News Gathering. 방송용 카메라로 촬영한 영상을 무선 네트워크로 전송하는 방식을 의미한다.

2) SNG : Satellite News Gathering. 통신 위성을 통해 현장에서 방송을 중계하는 방식을 말한다.

3) APC : Automatic Power Control. 컴퓨터를 이용해 방송프로그램을 자동으로 송출하는 시스템.

4) TTS : Text-To-Speech. 텍스트를 음성으로 변환하는 데 사용되는 음성 합성 어플리케이션.

세 번째, 정부 정책에 대한 견의사항으로는 재난방송 관련 기술적·재정적 지원방안 마련 필요성, 과도한 정부의 재난방송 요청 조정 필요성이 제기되었다.

재난방송 온라인 시스템상, 발생 재난 사건들의 유사성에 따라 단순 착오로 다른 날짜의 유사한 재난방송을 송출할 가능성이 있다. 이럴 경우 즉시 처분보다는 재발 방지 경고 등 완화된 규정적용을 건의한다.

재난방송은 신속 정확한 것이 생명인데 다양한 부서에서 문구가 작성되고 전달되다보니까 산만하고 통일감이 부족하거나 방송문법에 맞지 않는 경우가 있다. 행정 각 부서나 관련 부처에서 공식적으로 통일된 형식으로 방송문법에 맞는 안을 만드는 것도 필요하다.

현재 재난주관방송사는 KBS만 지정되어 있는데 재난방송이 수도권 중심으로 이루어져 지역 재난에 대한 대처와 대응이 미흡하다는 문제점도 지속적으로 지적되어 왔다. 따라서 지역별 거점 재난주관방송사를 지정해야 한다는 제안이 지속해서 제기되고 있다. 수도권 중심의 지상파와 종편, 보도PP는 재난방송 시스템이 잘 갖춰져 있으므로 비수도권의 재난방송 시스템이 보완돼야 하며, 인력의 한계를 극복할 수 있도록 지역방송에 대한 지원 방안 마련 및 지역 케이블방송과의 연계 방안 마련도 고려할 필요가 있다.

또한, 지역에 국한된 태풍 및 재난에 따른 속보가 있더라도 중앙방송을 끊고 지역방송이 자체적인 재난속보를 시행할 수 없다. 이로 인해 지역 지상파방송은 유튜브 등을 활용하여 지역에 국한된 재난방송을 제공하는 상황이다. 효율적인 재난방송을 운영하기 위해서는 지역 지상파방송의 제작과 편성의 자율권이 보다 확대되어야 마땅하다. 따라서 여러 법령에 분산돼있는 재난방송 관련 법 조항을 통합하고, 규제 중심에서 지원 정책의 균형을 반영한 법의 필요성에 따라 ‘재난방송 실시 및 지원에 관한 특별법(가칭)’을 조속히 제정해야 한다는 주장도 제기되고 있다.

2) UHD 방송 활성화의 위기

지역 지상파방송의 UHD 방송 시행과 관련해서는 3가지 조사가 이루어졌으며, UHD 전국망 구축 관련 바람직한 정책 방향, 정부의 UHD 방송 편성비율 확대 정책(UHD 콘텐츠 최소편성비율 2024년 30%, 2025년부터는 45%)에 대한 의견, UHD 방송 제작, 송출, 수신의 활성화를 위해 필요한 정부의 지원책이나 규제 완화 방안 등이다.

첫 번째, UHD 전국망 구축 바람직한 정책 방향에 관해서 UHD 활성화를 위한 재정적 지원과 UHD 전환 일정 지연의 불가피성이 제기되었다.

지역MBC 광역권의 경우, 2017년 UHDTV방송국 개설을 완료하였으나 국지적 난시청 해결을 위한 방송 보조국 개설은 신규 시스템 설치를 위한 방송 보조국 내 공간 확보, 수신 환경 분석 및 투자 재원 확보 등의 재정 상황을 종합적으로 고려할 때 DTV방송 종료 시점에 추진하도록 정책적 배려가 필요하다.

방송사 경영수지가 급속히 악화되는 상황에서 UHD로 전면적 확대는 지상파 방송사들의 위기를 심화시킬 수 있다. 이 문제는 방송사에서만 모든 책임과 비용을 전가할 것이 아니라, 가전사(TV 판매수익 중 방송발전기금 마련), 정부(세금혜택, 장비구입 비용지원) 등 국가와 관련 생태계가 함께 비용을 분담하는 방안을 논의해야 한다.

UHD 전국망 구성은 지역 방송사의 재정상황을 고려하여 2~3년 연장이 필요하다.

경영 악화로 정부 및 지자체의 도움 없이 자력으로 모든 시설과 운용 등에 설비투자를 하는 것은 5년 이상의 기간이 더 필요하다.

두 번째, 정부의 UHD 방송 편성비율 정책에 관해서는 현실적인 수준으로 지역의 UHD 편성비율을 조정하고, 이에 맞춰 방송평가 및 재허가 조건에 명시한 UHD 의무편성 비율도 완화하고 유예해야 한다는 주장이 제기되었다.

지역MBC의 경우 본사의 UHD 콘텐츠를 100% 수중계를 할 경우 편성비율을 충족할 수 있으나, 방송통신위원회는 상징적으로라도 로컬 프로그램 일부를 편성하도록 요구하고 있다. 정규프로그램을 자체 편성 및 제작하는 방송사에 대하여 방송평가 및 재허가 시 가산점을 적용하는 방안을 검토하거나, 지역사의 UHD제작물에 대해 편성 인정 비율을 본방 150%, 재방 50%를 적용하는 등 자체 제작의 동기 요인을 만들어야 한다.

중앙 방송사에 비해 5% 낮은 UHD 비율을 제시하는 것이 당근처럼 보일 수 있지만 실제로는 지역 방송사에 편성 자율권을 침해할 수 있다. UHD 편성 비율이 높아질수록 지역 방송사는 중앙 방송사의 UHD 프로그램을 수중계 할 수밖에 없어지기 때문이다. 방송평가 및 재허가 조건에 UHD 의 무편성비율 완화 및 유예 등의 정책 지원도 필요하다.

세 번째, UHD 방송시스템 구축 및 제작비용 지원과 부가서비스 관련 규제 완화 등이 요구되었다.

UHD 방송 제작, 송출, 수신의 활성화를 위해 정부가 지역방송사에 직접적인 재정 지원을 하는 것이 바람직하다고 생각한다. 정부는 방송사가 직접수신율도 올리고 투자에 따른 이익을 거둘 수 있도록 규제를 완화하고 지원해야 한다고 생각한다. 정부는 지역방송사의 상황과 글로벌 흐름을 정확히 파악해 정책 방향을 수정할 필요가 있다고 생각한다.

지역방송의 경영진과 구성원들은 완전한 UHD 전환에 앞서 회사가 망하지 않을까 하는 두려움이 크다. 모든 지역방송의 영업이익은 순손실이며 방송 외 다른 사업을 통한 영업 외 수익에 의존하고 있는 형국이다. 방송 재원을 추가로 얻을 보장이 전혀 없는 UHD 전환에 기꺼이 투자할 지역방송은 단 한 곳도 없다. 정부가 UHD 전환을 요구하려면 가전사 등이 참여하는 UHD 전환기금을 조성하고 이를 지상파방송에 직접 지원하는 방안 등 대책을 모색해야 할 것이다.

지역 지상파방송 UHD 전환 관련하여 지난 2015년 12월 ‘지상파 UHD 방송 도입을 위한 정책방안’ 발표 이후 5년만인 2020년 12월 9일에 ‘지상파 UHD 활성화를 위한 정책방안’이 방송통신위원회(이하 ‘방통위’)와 과학기술정보통신부에 의해 발표되었다. 당초

정부는 2017년 5월 지상파 UHD 도입 이후 2021년까지 방송망을 전국적으로 구축하겠다는 계획이었으나 지역방송사의 재정여건 악화 등을 이유로 연기하였다. 방통위는 UHD 의무 편성비율을 2024년 35%를 거쳐 2026년까지 50%로 확대해 나가겠다는 목표를 설정했지만 2023년 기준 UHD 방송망을 구축한 지상파방송사는 29곳 중 3곳에 불과하다. 방통위는 2023년 재허가 기간이 종료된 KBS2TV와 SBS 및 지역민방, 지역MBC 등 34개 지상파방송 사업자를 대상으로 2024년 내 UHD 전국망 구축을 재허가 조건으로 부과한 상황이다.

2021년 말 기준으로 가구당 UHDTV 보유율이 14.7%인데, 지상파방송의 UHD 직접수신율은 2.2%이다. UHDTV를 소유한 가정의 대부분은 유료방송을 통해서 지상파 방송을 시청하고 있다. 높은 유료방송 가입률 때문에 지상파 UHD의 직접수신율은 UHDTV 보급과 별개로 매년 하락 추세를 보이고 있다. 따라서 단기적으로 국내 지상파방송의 UHD 활성화가 어려울 것으로 보이는 가운데 지역방송사의 재정여건이 계속 악화되고 있는 상황에서 지상파 UHD 정책을 전면 재검토해야 한다는 지적도 나오고 있다. 정부가 더 늦기 전에 UHD 정책 방향의 수정을 고려해야 함은 명약관화하다.

3) 방송통신발전기금 지원의 문제점과 개선 방향

방발기금 운용과 관련해서는 3가지 조사가 이루어졌으며, 납부 분담금액의 적정한 수준, 현재 지역방송 지원규모에 대한 평가, 향후 필요한 지원사업과 적정 규모 등이다.

첫 번째, 방발기금 분담금액의 적정한 수준에 관해서는 분담비율 개선 필요 또는 폐지 고려, 당기순손실 시 납부 유예제 도입 등 경영 상황을 고려한 유연한 정책 도입의 필요성이 제기되었다.

현재 방송통신발전기본법 및 방통위 고시상 분담금의 정수, 면제, 경감 기준 등은 만성 적자에 시달리고 있는 지역방송사의 재정여건을 충분히 반영하지 못하고 있다. 따라서 최소한 이와 같은 수준의 정책적 배려가 필요하다. 첫째, 지역방송사의 경우 당기순손실이 발생하면 방송통신발전기금 전면 납부유예하고, 둘째, 당기순손실이 발생 시 분담금 면제의 기준이 되는 방송광고매출액 기준(50억 원)을 상향 조정하며, 셋째, 방송통신발전기금 정수의 기준이 되는 조정계수 및 기본정수율의 하향 조정 등이 필요하다.

자본잠식 상태에 있는 지역 지상파방송사가 당기순손의 적자를 본 경우, 방송통신발전기금 납부를 면제하는 방안에 대한 검토를 요청한다. 당기순손의 적자 금액은 그대로 자본 잠식액에 누적되는데, 거기에 더해 방송통신발전기금을 납부하는 것은 해당 방송사에게는 매우 힘들다. 지역방송에 대한 방송통신발전기금 징수는 폐지되어야 한다고 생각된다.

두 번째, 현재 지역방송에 지원되고 있는 대한 방발기금 지원 규모에 관해서는 지원 금액의 증액과 기금 목적에 적합한 운용 그리고 기금 지원 분야의 다양화 등이 제기되었다. 방발기금 적정 지원 규모 관련해서는 현재 46억가량의 두 배인 100억 원가량에서 4배 수준인 200억을 제시한 방송사도 있었다.

<지역·중소방송 콘텐츠 경쟁력 강화> 사업에 편성된 예산 45억은 턱없이 부족하다. 16개 지역 MBC, 11개 지역민방을 포함해 총 35개 지역·중소방송사가 이 예산을 지원받는다. 평균적으로 한 개 방송사당 2억도 안 되는 예산 지원은 실효적 효과가 없다. 최소 두 배 이상은 증액되어야 한다. 방통위는 지역밀착형 방송광고 활성화 기반 구축이라는 명목으로 26억이라는 예산을 한국방송광고진흥공사(이하 '코바코')를 통해 지역·중소사업자들의 방송광고 지원으로 활용하고 있지만 현실적으로 효과가 없다. 코바코에서 보내온 공익광고 형식의 홍보영상만으로는 지역 중소상공인의 광고 및 홍보지원을 유도해내기는 어렵다. 26억이라는 해당 예산 또한 턱없이 부족하다.

아리랑국제방송, 국악방송 등은 특수 목적 방송이라는 이유로 큰 규모의 지원을 받는데 비해 지역방송은 지원 규모가 작다. 특히 광고 매출 저하로 방송 재원이 크게 부족한 지역 지상파방송은 특단의 지원이 있지 않으면 그 기능을 수행하기 어려운 처지이다. 정부의 전향적인 지원 정책이 절실히다.

매단히 부족하다고 생각된다. 최소한 200억 수준은 되어야 한다.

지역방송사의 가장 큰 애로점은 노후 설비에 대한 지속적 투자이다. 방송설비를 최신화하는 데 여건상 적시투자가 여의치 않다. 기금 지원 분야를 다양화했으면 한다.

세 번째, 향후 필요한 지역방송 지원사업과 적정 규모에 관해서 콘텐츠 제작 지원뿐만 아니라 재난방송 및 뉴미디어 플랫폼 등 제작 인프라에 대한 지원 확대와 지역방송 대표 프로그램의 기본 제작비 지원 등이 제기되었다.

강원권 방송사의 경우 타 광역시·도에 비해 지역 특성상 산악지대가 많다. 이에 다른 권역과 비교해보면 운영해야 할 송·중계소의 개수가 많은 편인데 인력 및 운영비 또한 현실적으로 낙제지 않다. 지역방송으로서, 공영방송으로서 책무를 다하기 위해 '송, 중계소 운영' 관련 지원 사업 신설 및 확대를 건의한다.

지금까지의 지역방송 지원은 대부분 경쟁력 강화를 위한 콘텐츠 제작에 집중돼 있었다. 그러나 같은 지원은 자부담을 전제로 한 매칭 펀드 지원으로서 한계가 크다. 지역방송사들이 기본적이고 핵심적인 기능을 유지하는 것 자체에 어려움을 겪고 있는 만큼, 인건비 보전 등 보다 전향적인 대책이 필요하다. 지역방송이 순기능을 하기 위한 최소한의 인프라를 유지할 수 있도록 정부가 정책 견인을 해야 할 것이다.

2023년 9월 21일 국회 과학기술정보방송통신위원회 박완주 국회의원(무소속)이 방통위로부터 제출받은 자료에 따르면, 최근 5년간 방발기금을 부담하지 않는 문화체육관광부 소관 기관에 2,383억 원이 지원됐지만, 지역방송에는 212억 원으로 10%가 채 되지 않았다. 2023년은 전년과 같은 45억 3천만 원의 예산(각 지역방송사당 약 1억 5000만 원 수준)이 편성됐다. 이는 방송통신위원회가 운영하는 방송통신발전기금의 약 2% 남짓의 수준에 불과해⁵ 지역방송사들의 불만이 계속 제기될 수밖에 없는 상황이다.

4) 지역방송발전지원 특별법의 문제점과 개선 방향

지역방송지원법 관련해서는 성과와 아쉬운 점에 대한 조사가 이루어졌다. 지난 10년간 매번 예산 증액의 필요성이 거론됐지만 실질적인 증액이 이루어지 않은 점, 지역성을 담보할 있는 프로그램 제작을 위한 지원 강화 그리고 UHD 전환·재난방송·장애인 방송 등

5) 방통위가 운영하는 방발기금은 연평균 약 2,000억원이다(2020년~2024년 기준).

에 대한 다양한 지원을 포괄적으로 담보할 수 있는 독립된 지역방송발전기금의 설치(입법화)의 필요성, 더불어 지방자치단체 차원의 지역방송 의무지원 제도 마련 등이 제기되었다.

관련 법 시행 이후 제작비 기여 효과는 있지만 지원 규모가 제한적이고 공모를 통한 지원방식으로 인해 경쟁적인 요소가 커서 전반적인 지역방송의 발전을 견인하기 위한 제도적인 장치로는 역부족인 상황이다. 지역방송발전지원이라는 특별법 제정 취지에 부합할 수 있도록 향후 별도 기금 조성과 기금 규모 확대, 실효적인 지원대책 등을 포함한 관련 법률과 제도의 보완이 시급한 상황이다. 공익성과 공공성, 공영성 등 지역방송의 충실히 역할 수행을 전제로 개별 지역방송에 일정 수준의 기본지원을 하고 여기에 더하여 제작 기획안 등에 대한 평가와 심사를 거쳐 제작비의 차등 지원 방식이 필요하다.

2014년 지역방송발전지원 특별법 제정 과정에서 독립적인 지역방송기금 설치가 배제되면서 지역 방송 지원 재원의 안정적인 확보가 어려움이 있으며 35개 지역·중소 방송사에 지원하는 금액은 한 해 45억 3천만 원이다. 반면 지역신문발전지원 특별법은 지역신문발전기금을 별도로 조성해 지원 받고 있다(23년 기준 : 95억 지원). 현재 방통위가 운영하는 방발기금은 1년 평균 약 2,000억 가까이 되지만, 지역방송사에 대한 지원금액을 각 지역방송사가 나누면 총액의 1%도 안 되는 매우 적은 금액이다. 개선방안으로 과기부가 운영하는 방발기금에서 등에서 독립된 지역방송발전기금의 별도 설치를 건의한다.

지역방송지원법에 지방자치단체 차원에서 지역방송을 의무적으로 지원하는 제도적 장치가 마련 될 필요가 있다.

올해 초 제4차 지역방송발전계획(2024~2026년)에는 중앙·지역방송 상생 협의체 구성 운영, 지역 뉴스 공동 아카이브 구축 검토, 재난방송 재정 지원, 광고 규제 개선 시 지역방송 우선 적용 등 새로운 정책 과제가 포함됐다. 아쉽게도 지난 3월 방통위가 발표한 ‘2024년 주요업무 추진계획’에는 이러한 지역방송 관련 주요 정책 과제가 포함되지 않았다. 또한, 지역방송지원법에 따라 운용되는 지역방송발전위원회의 권한은 일종의 자문 성격이 강하기 때문에 정책 결정에 전혀 영향을 미치지 못하다는 문제점도 간과할 수 없는 현실이다.

3. 지역 지상파방송의 미래는 있는가?

우선적으로 지역방송의 공적책무를 제대로 수행하기 위해서는 재정적·정책적 지원이 필요하며, 제대로 된 정책, 법·제도 마련 및 개선안 등의 청사진이 마련되어야 한다.

지역방송의 재정적인 지원 목적은 지역방송이 언론으로서 역할을 유지하면서 지역 시청자들에게 필요한 방송 서비스를 제공하는 데 있다. 현실적으로 지역사회의 감시 활동을 유지하기 위해서는 지역 지자체의 직접적인 지원보다는 방송기금의 지원 확대 및 지방 자치단체 등에서 집행하는 정부 광고 수수료의 일정한 비율을 지역방송에 할당하는 제도적인 장치 등 안정적인 지원 대책이 마련되어야 한다.

물론 지방소멸 위기 상황에서 지역 지상파방송의 재원 상황이 조금 나아진다고 지역방송 소멸 위기가 해소될 수는 없다. 그러나 소멸 위기를 자연시키기 위해서 기본적으로 지역방송 사 스스로 변화와 혁신을 위한 노력이 선행되어야 하며, 동시에 정부 부처와 입법기관의 지원과 정책 마련이 병행되어야 지역방송의 위기 해소를 위한 단초가 제대로 마련될 것이다.

지역균형발전은 우리 사회가 나아가야 할 큰 방향이며, 이를 위한 지역방송의 역할은 더욱더 강화되어야 한다. 그러나 방송 산업에서 지상파방송이 정책적으로 고립된 상황 속에서 지역 지상파방송은 방치를 넘어 탄압을 받는 듯 보인다. 한반도 전체 인구의 절반이 수도권이 아닌 지역에 상주하고 있는 상황을 고려하면, 지역 지상파방송의 중요성은 말할 필요가 없다. 지역방송 소멸 위기의 대응은 지역 지상파방송의 자체적인 생존 노력만으로는 분명히 한계가 있는 만큼 정부 및 입법 차원의 청사진 마련과 지역 방송사 생존 노력 그리고 전략 마련이 동시에 이루어질 수 있기를 바란다.

지역방송발전지원 특별법 제정 10년, 무엇이 달라져야 하는가

김희경
미디어미래연구소 연구위원

목차

- 1 들어가며
- 2 지역방송발전지원 특별법의 문제와 한계
 - 1) 지역방송 재원
 - 2) 지역방송발전지원계획 수립과 지역방송발전위원회 운영
 - 3) 방송통신위원회 지역미디어정책과 운영
- 3 지역방송발전지원 특별법 및 지역방송 개선 방안
 - 1) 재원 확보
 - 2) 지역방송발전위원회 업무의 확대
 - 3) 지역방송 아카이브 구축
 - 4) 지역방송 콘텐츠 유통센터 설립 지원
- 4 나오며

요약

2014년 6월 3일 「지역방송발전지원 특별법」(이하 ‘지역방송지원법’)이 제정되면서 지역방송의 법적 정의와 자율성 보장, 공적 책무 수행에 대한 법적인 토대가 마련된 바 있다. 그러나 제정 초기부터 지역방송지원법은 본래 취지인 재정적 지원은 물론, 지역방송발전지원계획을 심의하고 평가하는 지역방송발전위원회의 한계 등으로 많은 비판을 받아왔으며, 제정 10년 후인 현재까지도 그 실효성에 의문을 제기하는 비판으로부터 자유롭지 못한 것이 사실이다.

외·내환의 위기 속에 지역방송지원법이 지역방송에 특별한 의미를 가짐에도 불구하고 무엇이 문제이고, 어떻게 개선되어야 하는지 살펴봄으로써 지역방송지원법 제정 10년의 평가와 반성, 개선 방안을 동시에 모색하고자 한다.

1. 들어가며

지역방송이 한국 사회의 주요 담론으로 떠오르기 시작한 것은 1994년 구 방송위원회 내부에 설치된 ‘공영방송발전위원회’와 ‘지역방송발전위원회’와 같은 특별위원회의 활동과 제안에서 비롯되었다. 보다 구체적인 정책목표나 방향이 제시된 것은 2003년 이후 민주화와 지방자치제, 풀뿌리 민주주의로 칭해지는 지역 단위의 정치 체계가 성립되고, 그에 부합하는 지역 정보와 문화, 지역언론의 수요가 제고되면서부터이다(정상윤, 2009).

그러나 이후 20년간 전국 사업 단위의 매체로서 위성방송, 인터넷멀티미디어방송(이하 ‘IPTV’), 종합편성 PP 등이 순차대로 등장하고, 글로벌 단위 수준의 OTT가 시장에 진입하면서 지역분권이나 지방자치에 대한 논의는 점차 사라지고, 지역방송은 존폐 위기에 내몰리는 실정이다. 디지털 기술과 IP로 수렴되는 네트워크의 발달, 모바일과 스마트 터미널로 연동되는 단말기의 변신으로 미디어 시장은 이미 넷플릭스와 유튜브를 위시한 OTT 및 FAST의 전성시대가 되었으며, 오래전부터 인터넷으로 이동한 광고시장은 전국을 커버 하는 중앙 지상파방송사의 몰락과 함께 유료방송 시장과 홈쇼핑 시장까지 압도하고 있다. 바야흐로 ‘방송’이라는 타이틀로 미래를 향해 나갈 수 있는 매체는 부재하며, 지역방송이 설 자리는 더욱 협소해진 것이 사실이다. 미디어 환경의 급변속에 실속보다 허울이 앞선 ‘균형 발전’과 ‘매체 다양성’, ‘풀뿌리 민주주의’는 이제 낡은 구호에 지나지 않고 지역방송은 그 격랑의 과도를 견디지 못하고 고사하고 있다.

지역은 방송권역에 따라 상황이 다르지만 지역 매체의 난립 현상이 두드러진다. 시·도를 중심으로 지상파방송과 종합유선방송(이하 ‘SO’), 위성방송, IPTV와 중계유선방송(이하 ‘RO’)이 공존하고, 중앙 일간지와 전문지, 지역 일간지와 지역 전문지 등이 하나의 시장에서 시청자와 구독자를 놓고 치열히 경쟁한다. 지역 경제규모로 볼 때 매체 수는 많고, 매체 운영에 필요한 광고 시장은 협소한데, 그마저도 인터넷 시장으로 광고주가 이동하며 지역 매체는 규모와 경영의 영세성을 벗어나기 어려운 구조다.

상황이 이렇다 보니 지역방송은 경영상의 고려가 우선되어 지역 현안에 대한 밀착 접근이 어렵고(지역 이슈는 대중적이지도, 상업적이지도 않다), 현안을 제대로 다루지 못하다 보니 지역민에게 외면당하고, 지역민의 외면은 지역방송의 자립을 위한 물적 기반으로 작용하지 못해 다시 중앙의 이슈를 다루는 악순환이 반복되고 있다.

2. 지역방송발전지원 특별법의 문제와 한계

1) 지역방송 재원

지역방송지원법을 논의할 때 비교가 되는 것은 2010년 제정 이후 연장 적용되고 있는 「지역신문발전지원 특별법」(이하 ‘지역신문지원법’)이다. 하지만 지역방송 지원 예산은 지역신문과 달리 별도의 기금 설치 관련 조항 없이 일반 기금인 방송통신발전기금(이하 ‘방발기금’)에서 지원되고 있다(지역방송지원법 제7조제4항). 당시 지역방송지원법 원안인 신경민 의원 안에는 지역방송발전기금을 별도로 설치하는 내용이 포함되어 있었으나, 결과적으로 관련 조항이 빠지고 방발기금에서 지원하는 방안이 마련되었다. 일반 기금은 재량적 예측이 어렵고 증량도 상대적으로 어렵기 때문에 지역방송의 건전한 발전 기반을 조성할 수 있을지에 대한 우려가 끊이지 않았던 것이 사실이다(조향제, 2015).

이와 같은 우려를 반증하듯 방발기금에서 지역방송에 매년 40억 원에서 45억 원의 예산이 편성됐지만 이 예산은 10년째 거의 유사한 수준에서 제자리걸음이다. 해당 금액은 지역방송사당 1억 5000만 원도 안 되는 금액으로서 콘텐츠를 제작하기에는 턱없이 부족한 규모다. 재정난 속에서 제작비 지원도 부족하다보니 지역방송사에서는 비용을 절감하기 위해 주말뉴스에 AI 아나운서를 도입하고 있는 추세다. 하지만 사전에 제작된 AI 아나운서 화면과 리포트를 송출하게 되면 재난이나 긴급 사태에서는 대응이 불가능하고, 이 피해는 고스란히 지역민에게 돌아갈 것이라는 우려가 제기되고 있다.

이와 같은 문제는 결국 법 제정 초반에 빠진 기금 설치 조항에서 기인하는데, 지역신문지원법의 경우 기금의 설치와 조성, 기금의 관리 및 운용, 기금의 용도, 기금의 지원 등 지역신문에 대한 재정 지원을 구체적으로 조문화하고 있지만 지역방송지원법에는 기금 관련 조항이 부재하다는 점에서 재정적 차원의 지역방송 지원은 법적으로는 전무한 실정이다.

우선 지역신문지원법은 정부의 출연금 등으로 기금의 설치와 조성을 공식화하고, 문화체육관광부(이하 ‘문체부’) 장관이 이를 관리·운용하도록 규정하고 있다. 기금의 용도는 지역신문의 경영 여건 개선, 유통구조 개선, 인력양성 및 교육·조사·연구, 지역신문의 정보화 지원, 기타 지역신문의 경쟁력 강화와 공익성 제고를 위해 필요한 사업 등으로 분류하고 있다. 물론 이와 같은 기금 지원에 대한 기준과 함께 의무 사항도 존재한다. 문체부는 지원 대상 선정 당시 1년 이상 정상적으로 발행하고, 광고 비중이 전체 지면의 1/2을 넘지 않

아야 하는 등 기금의 지원 자격을 규정하고 있으며, 지원을 받고자 하는 신문사는 전년도 경영 실적과 재무상태, 그 밖에 대통령령이 정하는 사항을 문체부 장관에게 제출해야 한다.

이와 같이 지역신문지원법은 기금에 대한 명확한 설치와 조성, 용도를 규정하여 지역신문의 실질적인 지원이 가능하도록 지원하고 있으며, 이를 통해 지역신문의 발전을 꾀하는 물적 기반으로 작용하고 있다는 점을 파악할 수 있다.

[표 1] 지역방송지원법과 지역신문지원법의 기금 관련 조항

항목	지역방송지원법			지역신문지원법
	조항	내용	조항	내용
기금 설치 및 조성	–	–	제13조 제1항 제2항	• 지역신문의 발전과 지원을 위한 기금 설치 • 지역신문 기금의 재원
기금 관리·운용	–	–	제14조 제1항	• 기금 관리의 주체 명시
기금 용도	–	–	제15조 제1호 ~ 제5호	• 경영 여건 개선 지원 • 유통구조 개선 지원 • 인력양성 및 교육·조사·연구 지원 • 정보화 지원 • 기타 경쟁력 강화 및 공익성 제고
기금 지원	–	–	제16조 제1항 제2항 제3항 제5항	• 선정 당시 1년 이상 정상적으로 발행 • 광고 비중이 전체 지면의 1/2 이상을 넘지 않을 것 • 한국ABC협회에 가입할 것 • 지배주주, 발행인, 편집인이 금고 이상의 형을 선고받지 않을 것 • 전년도 경영실적, 재무 상태와 그 밖의 사항을 문체부 장관에게 제출 • 문체부 장관은 편집자율권, 재무건전성 등의 확보 등 일정한 요건을 갖춘 사업자에 대해 우선 지원 • 기금 지원 외 목적 용도에 사용 금지
공표 및 결과 보고서	–	–	제17조 제1항 제2항	• 문체부 장관의 기금 지원사업 평가 및 감독, 공표 의무 • 기금 지원 대상자의 사업결과 보고서 제출 의무

2) 지역방송발전지원계획 수립과 지역방송발전위원회 운영

현행 지역방송지원법상 방송통신위원회(이하 ‘방통위’)는 3년마다 지역방송발전지원계획을 수립·시행하도록 규정되어 있다. 지역방송발전계획은 지역방송의 경영 개선이나 경쟁력 제고, 유통 활성화, 광고 체계 개선, 인력양성 지원 등 다양한 분야에 걸쳐 수립하고 시행하도록 규정되어 있지만 일반 기금으로 편입된 재원 축소의 문제로 제작비 지원도 한

계에 봉착해 있다. 이로 인해 정기적인 연구조사나 지역방송 종사자들의 의견 수렴 등으로 특정 어젠다를 선정하고, 지역방송발전위원회(이하 ‘지발위’)는 이를 심의, 평가하는 것에 그치고 있어 지원계획 선정과 실행에 의구심이 제기되는 실정이다.

[표 2] 지역방송지원법과 지역신문지원법의 발전지원계획과 위원회 관련 조항

항목	지역방송지원법		지역신문지원법	
	조항	내용	조항	내용
발전 지원 계획 수립	제7조 제1항	• 방통위는 3년마다 지역방송발전지원계획을 수립·시행	제6조 제1항	• 문서부는 위원회의 의견을 들어 3년마다 지역신문의 발전지원계획을 수립·시행
	제7조 제2항	• 언론자유 증진과 자율성 보장 • 발전지원의 기본방향		
	제1호 ~ 제9호	• 중장기 및 연도별 지원계획 • 지원을 위한 재원 확보 및 배분 • 경영개선을 위한 기법조성 지원 • 조사·연구·기술개발·교육 및 인력양성 지원 • 조사·연구·기술개발·교육 및 인력양성 지원 • 지역방송 광고체계 개선 방안, 광고·편성·협찬 관련 규제 개선 방안 • 경쟁력 제고 및 국내외 유통 활성화 • 경쟁력 강화를 위한 평가, 분석 및 통계		
	제7조 제3항	• 지역방송발전지원계획을 수립·시행하기 위해 필요한 사항을 시행령으로 지정	제6조 제2항	• 지역신문의 언론의 자유 증진과 자율성 보장
	제7조 제4항	• 재원은 방송통신발전기금을 활용	제1호 ~ 제5호	• 지역신문의 발전을 위한 중장기 및 연도별 지원계획 • 지역신문의 유통구조 개선 • 조사·연구·기술개발·교육 및 인력양성 지원에 관한 사항
	제7조 제5항	• 지원 목적 외의 용도에 기금의 사용 금지		
	제7조 제6항	• 기금 지원 제한 조건		
	제7조 제7항	• 방통위원장의 지역방송지원계획 수립을 위해 중앙행정 기관의 장 및 “시·도지사”의 의견 수렴 의무		
	제7조 제8항	• 발전지원계획은 지방위의 심의 의무 • 방통위원장은 발전지원계획을 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사에 통지 의무		
위원회의 설치	제9조	• 방통위에 위원회 설치	제7조	• 문서부에 위원회 설치
계획	제11조 제1항 제1호 ~ 제7호	• 발전지원계획 및 주요 지원 정책의 심의와 평가 • 전국적 유통 기반 마련을 위한 시책의 평가 • 교육·연구 및 조사 • 지역방송사업자, 유관 단체의 의견 수렴 및 지역방송 제도 개선 방안 마련 • 방송기금 지원이 필요한 사업의 발굴 • 지역방송의 혁신 및 재창기에 필요한 자료 수집 • 기타 목적수행을 위하여 필요한 사항	제9조 제1항 제1호 ~ 제8호	• 지역신문 발전지원계획 수립 의견 • 지역신문 발전지원의 주요 시책 평가 • 기금 조성과 운용에 관한 기본계획 심의 • 기금 지원 대상의 선정 및 지원 기준에 대한 심의 • 기금 지원 대상의 심의 및 실제 조사 • 교육·연구·조사 • 업무의 협력·조정

특히 이 과정에서 지발위의 기능과 형식적 운영도 문제로 지적되고 있다. 지발위의 기능은 지역방송발전계획의 심의와 평가 그리고 주요 정책에 대한 평가에 한정되어 있다. 그나마 관련 어젠다는 한정되어 있고, 해당 어젠다를 심의하고 평가하는 자리는 한 달에 한 번 형식적으로 개최되어 지역방송 발전을 위한 구체적인 논의가 부재한 실정이다. 즉 단순 심의 위주로 운영되는 지발위의 성격상 새로운 발전 계획이나 정책 제안을 위원들이 제시하기 어려우며, 설령 제시된다 하더라도 관련 어젠다가 심의 대상이나 평가에 포함될 수 없는 구조다.

지발위의 기능을 단순 심의와 평가에 한정하는 것이 지역방송발전계획에 대한 제안과 함께 지역방송 현실에 따라 변하는 주요 정책적 사안이나 제도를 제안하고 이를 방통위 정책과 법제도 개선에 반영할 수 있도록 하는 방안이 필요하다.

3) 방송통신위원회 지역미디어정책과 운영

지역방송지원법의 운용과 관련 정책은 방통위의 지역미디어정책과에서 수행하고 있다. 현재 2인 체제이면서 위원장 탄핵 사태로 직무 대행 체제인 방통위 거버넌스의 부재를 차치하고서라도 지역방송 지원을 다루는 지역미디어정책과의 인력 한계는 여전히 문제로 지적된다. 과장을 포함한 지역미디어정책과 9인 체제에서 지역방송 담당자는 2명에 불과하고, 나머지 6인은 시청자 권리, 시청자미디어재단과 미디어 교육 업무를 수행하고 있다. 시청자미디어재단 운영과 지원을 위해서만 3명이 담당하는 것과 대조적이다. 업무의 경중을 떠나 지역방송 담당자는 DMB 업무도 중복해서 담당하고 있어 지역방송에 대한 방통위의 업무 비중을 가늠할 수 있는 척도가 되고 있다.

이로 인해 3년마다 변경되는 지역방송발전계획이 외부 인력의 일시적인 연구에 의존될 수밖에 없으며 제대로 된 현장조사의 부재를 초래한다. 또한 지역방송 종사자들과 연구자들의 의견이 제대로 청취되지 않아 실효적인 발전계획을 위한 어젠다 채택이 불가능한 실정이다. 이러한 인력과 비용의 한계는 현행 지발위 회의가 한 달에 한 번 형식적으로 운용될 수밖에 없는 결과를 초래하고 있다.

이와 같은 문제는 결국 전체 예산과 인력 배분의 문제 등 방통위 거버넌스와 기능, 재정 문제와 같은 거시적인 운영 구조와 연계되므로 본고에서 집중적으로 논의될 사안은 아니다. 다만 지역 균형 발전과 지역방송의 장기적인 중요도를 가늠할 때 향후 체계적으로 논의되어야 할 부분으로 지적된다.

3. 지역방송발전지원 특별법 및 지역방송 개선 방안

1) 재원 확보

현행 지역방송지원법상 가장 큰 문제는 재원의 확보다. 기금의 설치와 운영에 대한 조항이 부재한 상태에서 방송기금과 같은 일반 기금에 의존하는 현재의 운영 방식은 예산의 확대를 기대하기 어려울 뿐만 아니라 다른 사업의 변화에 민감하게 반응하여 축소 조정 될 수밖에 없다. 이와 같은 문제를 해결하기 위해서 현행 지역방송지원법 제4조 국가 및 지방자치단체의 책무 조항¹⁾을 지자체 조례 제정에 반영하는 방안을 적극 검토할 수 있다.

먼저, 강원도의 ‘지역언론 발전 지원 조례’(강원특별자치도조례 제5301호, 2024.5.10.)²⁾ 제정과 같이 법적으로 명문화된 지자체의 지역방송 지원도 검토할 필요가 있다. 해당 조례안

1) 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ② 국가 및 지방자치단체는 지역방송의 육성과 지원을 위한 시책을 실시하기 위하여 필요한 법제·재정·금융상의 조치를 할 수 있다.

2) 제4조(보조금 지원) ① 도지사는 다음 각 호의 사업을 하는 지역언론사업자에게 예산의 범위에서 필요한 비용을 지원할 수 있다.

1. 지역언론의 경쟁력 강화와 지역 발전을 위한 콘텐츠 제작

2. 지역언론 발전을 위한 인력양성과 교육, 조사·연구

3. 강원특별자치도민의 미디어 역량 강화

4. 지역언론 소외계층의 구독·시청 등 지역언론 접근을 위한 지원

5. 강원자치도에 있는 학교 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교를 말한다)를 대상으로 하는 신문활용교육(NIE). 이 경우 지역신문을 함께 활용하는 교육에 한정한다.

6. 그 밖에 지역언론의 경쟁력 강화와 공익성 제고 등을 위해 도지사가 필요하다고 인정하는 사업

② 제1항에 따른 지원대상은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역언론사업자로 한다.

1. 제2조제1항제4호기록에 따른 자 중에서 다음 각 목의 요건을 모두 갖추고 있는 자

가. 강원자치도에 본사 또는 주된 사무소가 있을 것

나. 지원대상 선정 당시 계속하여 1년 이상 정상적으로 방송할 것

다. 광고비중이 전체 지면의 2분의 1 이상을 넘지 않을 것

2. 제2조제1항제4호나목에 따른 자 중에서 지원대상 선정 당시 계속하여 1년 이상 정상적으로 방송을 송출하는 자

③ 도지사는 제1항에 따른 지원을 하려면 제5조에 따른 강원특별자치도 지역언론발전위원회의 심의를 거쳐야 한다.

은 2022년에 제정되어 운영되어 오던 ‘지역신문발전지원 조례’와 ‘지역방송발전지원 조례’를 통합한 것으로 지역언론의 건전한 발전 기반 조성에 필요한 사항을 규정하고 있다.

도에서는 기존에 신문과 방송으로 나뉘어져 있던 조례를 근거로 지원 사업을 매년 실시해오고 있었으나, 별도로 구성된 위원회는 불필요한 재정 부담이 발생하고 지원 비중 확대를 위해 서로를 견제하는 등 운영상 비효율적이라는 지적이 있었다. 이를 개선하기 위해 지역신문과 지역방송 지원 조례를 통합한 것으로 향후 다른 지역의 참고 모델이 될 수 있다는 점에서 의의가 크다.

물론 지자체의 지원이 협찬과 같은 역기능으로 작용해서 자칫 지역방송 보도의 공정성과 신뢰도를 떨어뜨릴 수 있다는 점에서 우려의 목소리가 없는 것은 아니다. 그러나 이와 같은 문제는 제도적, 법적 보완 장치의 마련을 통해 해결할 수 있다는 점에서 향후 본격적인 논의가 필요한 부분이다.

두 번째 제시할 수 있는 대안은 지역방송이 납부하는 방발기금을 지역방송지원법에서 운영하는 기금으로 전환하고 이를 관리할 지역방송재단을 설립하는 방안이다. 기금을 지원하기 위해 별도의 기금 설치법을 제정하기보다는 현행 지역방송지원법에 기금 설치와 관련된 조항을 개정하는 방안을 검토할 수 있다.

[표 3] 지역방송지원법 재원 확보를 위한 개선안

조항	개정 전	개정 후
제7조 지역방송발전 지원계획의 수립	④ 지역방송발전지원계획의 수행을 위한 재원은 「방송통신발전 기본법」에 따라 조성·운용되는 방송통신발전기금을 활용할 수 있다 (신설)	④ 지역방송발전지원계획의 수행을 위한 재원은 제2조 제1항 제2호의 사업자들이 분담하는 「방송통신발전기본법」의 방송통신발전기금을 활용할 수 있다. ⑤ 기금의 운용과 관리를 위해 지역방송재단을 설립할 수 있다. 지역방송재단의 운영은 대통령령으로 위임한다.

2) 지역방송발전위원회 업무의 확대

지방위 위원들의 의견이 지역방송발전계획에 반영되고 이에 대한 숙의가 충분히 이루어지기 위해서는 지방위 위원들의 제안과 결정이 방통위 주요 정책에 반영되는 구조를 마련할 필요가 있다. 이를 위해서는 현행과 같이 심의와 평가만 단순하게 수행하는 업무에서 벗어나 적극적으로 어젠다를 발굴하고 결정할 수 있는 권한을 지방위 위원들에게 부여 할 필요가 있으며, 개선안은 다음과 같이 제안할 수 있다.

[표 4] 지역방송지원법상 지역방송발전위원회 업무 확대를 위한 개선안

조항	개정 전	개정 후
	제11조(위원회의 직무 등) ① 위원회는 다음 각 호의 직무를 행한다.	제11조(위원회의 직무 등) ① 현행과 동일
제2조 정의	1. 지역방송발전지원계획 및 지역방송에 관한 주요 지원 정책의 심의와 평가 2. 지역방송의 전국적 유통기반 마련을 위한 시책의 평가	1. 지역방송발전지원계획 및 지역방송에 관한 주요 지원 정책의 제안 과 심의, 의결 2. 지역방송의 전국적 유통기반 마련을 위한 제안 과 시책의 평가, 의결

3) 지역방송 아카이브 구축

지난 1월 24일 방통위는 지역밀착형 콘텐츠 경쟁력 강화, 지역방송의 소통·협력 강화, 지역방송의 공적 기능 강화, 광고규제 개선 등 안정적 재원 마련 방안 등을 내용으로 하는 <제4차 지역방송발전지원계획(2024년~2026년)>을 발표한 바 있다. 해당 계획안에서 방통위는 ‘지역방송 뉴스 아카이브 구축’을 검토한 것으로 알려졌다.

아카이브 구축은 지역방송사가 뉴스 자료화면 등을 효율적으로 통합 관리하여 뉴스 제작에 신속하게 활용할 수 있도록 하는 사업으로 기초연구를 통해 아카이브 구축의 타당성과 저작권, 필요 예산 등 제반 사항을 검토한다는 내용이다. 해당 사안은 지역방송사들의 오랜 요구사항으로 이번 지원계획에 포함되어 첫발을 내딛게 되었다는 점에서 의미가 크다고 할 수 있다. 그러나 지난 3월 방통위가 발표한 <2024년 주요업무 추진계획>에는 이러한 지역방송 관련 주요 정책 과제가 포함되지 않았다. 방통위가 지역 미디어 정책을 대하는 태도를 파악할 수 있는 대목이다. 본 발전 계획이 실효성을 가지기 위해서는 제대로 된 현장조사는 물론 현재 운영되고 있는 지역 지상파 아카이브 협의체를 확대하여 지역민방과 함께 수요 조사와 실태, 관련 쟁점 파악이 우선되어야 할 것이다.

4) 지역방송 콘텐츠 유통센터 설립 지원

지역방송은 조직이 영세하여 독자적인 콘텐츠 유통과 마케팅을 지원할 수 있는 조직형성이 어렵다. 따라서 정부가 지역방송 콘텐츠 유통센터를 설립하여 지역방송 콘텐츠에 대한 데이터베이스화, 해외 판매 및 홍보, 외국어 자막과 더빙 지원, 국내 유통 창구 확보, 다양한 미디어로 송출 가능한 포맷의 변환 및 가공 등의 지원 업무를 수행할 필요가 있다.

지역방송이 생산한 양질의 콘텐츠를 여타 지역방송사는 물론 각종 플랫폼에 유통시키거나 해외에 판매하는 데 있어 지역방송은 상대적으로 구조적 한계를 가질 수밖에 없다. 센터 구축 및 운영은 지역방송 활성화 맥락에서 지역방송사들이 분담한 방발기금을 관리하는 지역방송재단(가칭)을 별도의 기구로 운영할 수 있을 것이다.

4. 나오며

지역방송에 대한 위기설이 매년 제기됐지만 방송환경 변화와 지역 콘텐츠에 대한 지역주민들의 관심이 축소되면서 이제는 지역방송이 존폐 위기에 처해졌다고 해도 과언이 아니다. 이와 같은 상황에서 지역방송지원법이 가지는 의미는 크지만 기금 설치의 부재나 지발위의 권한 축소 등으로 타당성과 효율성에서 부정적인 평가를 받아 온 것이 사실이다.

더 이상 지역방송지원법의 개정을 늦출 수 없으며, 지역방송의 미래와 비전을 보다 구조적으로 논의해야 할 시점이다.

이를 위해 현행 지역방송지원법을 개정하거나 개별 지자체의 조례를 제정하여 지역방송에 대한 지원방안을 현실화하고, 이를 국가적인 과제로 삼아야 할 것이다. 서울 및 수도권에 집중된 비정상적인 국가자원의 활용과 확산은 지역이 고사하는 현 시점에서 선택의 문제가 아니라 당면하고 필수적인 과제임을 상기할 필요가 있다.

참고문헌

- 김희경 (2017.11.17). 언론정보학회 기술학술대회 발표문, 스마트 미디어 시대, 지역방송의 기능과 역할.
방송통신위원회 (2024.1.24.). 〈제4차 지역방송발전지원계획〉.
- 신태섭, 김재영 (2011). 케이블TV 지역채널의 해설·논평 금지에 관한 일 고찰. 〈한국언론정보학보〉 거울 통권 56호, pp. 117–131.
- 정상윤 (2009). 지역방송정책 평가연구, 2000년 이후의 로컬리즘 정책을 중심으로, 「언론과학연구」, 제9권제2호, pp. 498–530.
- 조항제 (2015). 로컬리즘과 지역방송발전지원특별법, 〈지역과 커뮤니케이션〉 19(3), pp. 191–223.

지상파와 사실 기반 프로그램은 왜 중요한가?

홍경수

아주대학교 문화콘텐츠학과 교수

목차

- 1 들어가며
- 2 사실 기반 프로그램이 K-콘텐츠에 미치는 영향
- 3 도시의 공기는 자유를 만든다. 지상파의 공기는?
- 4 그들은 스스로 대변할 수 없다. 누군가에 의해 대변되어야 한다?
- 5 내 여기 가난한 노래의 씨를 뿌려라...이 광야에서 목 높아 부르게 하리
- 6 예능이 된 사실 기반 프로그램들
- 7 OTT 시대에 교양의 미래가 밝을 수 있느냐는 질문 자체가 넌센스
- 8 탈진실 시대의 지상파
- 9 세상은 그렇게 단순하지만은 않다

요약

지상파는 OTT 시대라는 메가트렌드에서 위축일로에 있지만, 그 안에서 희망을 내포하고 있기도 하다. 사실 기반 프로그램(Factual Genres)을 가장 왕성하게 생산하고 있는 지상파방송은 뉴스, 시사 프로그램, 다큐멘터리 등 다양한 형태로 우리 사회의 에토스를 만들며 드라마, 예능 등의 씨앗으로 다양한 장르의 발전에도 직간접적으로 영향을 미치고 있다. 대중적 사실 기반 프로그램은 매체 변화에 대한 지상파의 대응으로 보아야 한다. 이를 기반으로 다양한 유형의 다큐멘터리와 예능 프로그램이 만들어졌다고 할 수 있다. 특히 탈진실 시대에 지상파와 사실 기반 프로그램의 중요성은 더욱 부각되고 있다. 탈진실 시대에 신뢰할 수 있는 정보 제공자로서 지상파의 역할은 더욱 강조되어야 한다. 따라서 메가트렌드를 무조건 수용하는 대신, 지상파방송이 왜 중요하고, 근간이 되는 사실 기반 콘텐츠가 왜 중요한지 논의하는 것이 더욱 의미 깊다. 연구자들도 트렌드를 추수(追隨)하는 연구보다는 그 안에서 각각의 미디어들이 어떻게 대응하고 있고, 어떻게 생존해야 하는지 실질적 방법을 고민할 필요가 있다.

1. 들어가며

풍경 1

방송을 가르치는 과정에서 학생들이 TV를 얼마나 보는지 확인하는 것은 중요하다. 강의의 접점이 되기 때문이다. 하지만 해가 갈수록 학생들이 방송 프로그램을 모른다고 할 때 놀라곤 한다. 10여 년 전에 학생들이 <도전 골든벨>을 모른다고 해서 놀랐고, 최근에는 학생들이 <역사저널 그날>을 모른다고 하여 깜짝 놀랐다. 역사 공부를 위해서 유튜브를 통 해서라도 보았을 것 같은데 모른다니 충격이 더 컸다. 젊은이들은 정말 TV를 떠나는 것일까? 방송사 내부에서도 시청률 자료 중 2049 시청률만 의미 있게 보고, 나머지 시청률 자료는 중요하게 보지 않는다는 이야기도 한 PD에게서 들었다.

풍경 2

지상파에 대한 우울한 소식은 또 있다. 2023년 방송 시장이 위축되면서 TV 채널의 시사교양이나 예능, 다큐멘터리 등 드라마를 제외한 콘텐츠의 신규 제작이 전년 대비 20% 넘게 급감했다는 조사 결과가 나왔다. 굿데이터코퍼레이션이라는 회사가 발표한 보고에 따르면 2023년 TV 비드라마 콘텐츠 신작은 총 272편으로 2022년의 349건에 비해 22.1%(77 편) 감소했다는 것이다. OTT의 등장으로 한국의 방송생태계가 큰 변화를 겪고 있는 것은 분명한 사실처럼 보인다.

풍경 3

하지만 다른 희망의 소식도 들려온다. SBS 시사·교양 프로그램이 2024년 상반기 높은 시청률과 화제성을 끌었다고 한다(닐슨코리아, 수도권 기준). 광고주들이 관심 있게 본다는 2049 시청률에서 <궁금한 이야기 Y>, <TV 동물농장>, <그것이 알고 싶다>, <꼬리에 꼬리를 무는 그날 이야기>가 각각 1위부터 4위까지 차지했다는 소식이다(한국경제, 2024.07.08.).

풍경 4

지상파의 전체 광고가 작년 상반기 대비 350억 원 가까이 감소하는 상황에서 MBC는 2024년도 상반기 잠정적으로 186억 원의 흑자를 달성했다고 밝혔다. MBC는 2020년부터 4년 반째 흑자매출을 이어가고 있다. MBC 관계자는 “시청률이 높은 메인 뉴스 프로그램 <뉴스데스크>에 광고를 확대 편성하고 가상광고와 간접광고 수익도 증가했다”라고 밝혔다. 특히 2049 시청률이 가장 높은 프로그램 20위 안에도 <뉴스데스크>가 메인뉴스 프로그램 가운데 유일하게 들며 18위를 기록했다고 한다(미디어오늘, 2024.08.01.)。

2. 사실 기반 프로그램이 K-콘텐츠에 미치는 영향

시청자들이 지상파를 떠나 OTT로 옮겨가고, 뉴스, 교양, 다큐멘터리 등 사실 기반 프로그램(Factual Genres) 역시 위기에 처해있다는 메가트렌드는 피할 수 없어 보이지만, 그 안에서 일어나는 세부적인 역동적 실체는 단정적인 설명으로는 다 담아낼 수 없다. 이 글에서는 지상파가 왜 중요하며, 특히 사실 기반 프로그램이 왜 중요한지 살펴보고자 한다.

옥스퍼드 사전은 텔레비전에서 사실 기반 장르(Factual Genres)에 뉴스 보도, 시사 프로그램, 다큐멘터리, 공공 이벤트 보도, 스포츠 및 여가 프로그램, 소비자 프로그램, 전문 프로그램(역사, 종교 등)이 포함된다고 정의한다. 특히 영국에서 대중적 사실 기반 텔레비전(Popular Factual Television)이라는 용어가 주로 유명인 프로필과 엔터테인먼트 다큐멘터리와 같은 형태를 포함하는 데 사용되며, 때때로 사실 기반 엔터테인먼트(Factual Entertainment)라는 용어는 다큐 드라마와 같은 하이브리드 장르와 관련하여 사용되기도 한다고 설명한다. 옥스퍼드 사전에 따르면 리얼리티 TV는 인기 있는 사실 기반 텔레비전으로 분류되기도 하고 때로는 사실 기반 엔터테인먼트로 분류되기도 한다.

이 정의만으로도 텔레비전에서 드라마와 코미디 등을 제외한 대부분 프로그램이 사실 기반 장르라는 것을 알 수 있다. 더불어 OTT 시대에도 영향력을 잃지 않는 한국의 일

부 지상파방송사들이 벤치마킹하려고 했던 장르가 정확하게 영국의 대중적 사실 기반 텔레비전(Popular Factual Television)이라는 것도 눈치 챌 수 있다. 대중적 사실 기반 텔레비전은 사실과 엔터테인먼트를 결합하여 시청자의 흥미를 유지하면서도 유익한 정보를 제공하는 프로그램 장르다. 이는 현대 텔레비전 산업을 견인하는 중요한 역할을 했으며, 대중의 요구에 부응하면서도 질 높은 콘텐츠를 제공하는 데 중점을 둔다. 대중적 사실 기반 프로그램은 지상파가 자신의 영향력을 확장하려는 욕망에서 생겨났으며, 인터넷의 발달로 인해 수용자가 감소하는 위기 상황에서 효과를 발휘한 것으로 볼 수 있다. <무한도전>, <1박 2일> 등 리얼 버라이어티 예능 프로그램 역시 대중적 사실 기반 프로그램이라고 볼 수 있다.

3. 도시의 공기는 자유를 만든다, 지상파의 공기는?

고등학교 시절 세계사 시간에 들었던 이 격언은 도시로 이주한 농노가 1년 1일 동안 도시에서 거주하면 농노 신분에서 해방된다는 중세의 관습법을 가리킨다. 중세 독일의 도시들은 봉건 제도 아래에서 상업과 수공업의 발달로 자율적인 도시 공화국 형태로 발전하였는데, 시민들이 주도하는 도시여서 시민 도시(Bürgerstadt)로 불렸다. 반면, 봉건 영주에게 종속된 농노는 토지와 함께 매매될 수 있는 사유재산이었다고 한다. 하지만 중세 독일의 뤼벡이나 함부르크 등 시민 도시는 스스로 법을 만들고 군사력을 갖는 등 자치를 누렸다. 따라서 도시에 이주한 지 1년 1일이 지난 농노는 자유로운 신분이 될 수 있었기에 도시의 공기가 자유를 만든다는 말이 나왔다고 한다. 시민 도시가 시민의 대표인 시장(Bürgermeister)을 뽑고, 의회(Rat)를 구성했기에 현대 민주주의의 뿌리로 볼 수 있다는 것이다.

‘도시의 공기가 자유를 만든다’라는 격언을 떠올리며, 지상파의 공기 역시 자유를 만드는 것이 아닐지 생각했다. 지상파는 한국 방송의 근간으로 방송법의 핵심 이념은 수용자의 권리 보호다. 권리와 이익으로 흡사 봉건 영주의 폭압으로부터 시민을 보호했던 시민 도시의 기능을 연상하게 한다. 방송이 시민을 보호하는 방식을 살펴보자. 시민이 가

질 수 있는 권리의 한계는 방송을 통해서 조정된다고 할 수 있다. 뉴스와 시사 다큐멘터리 프로그램에서 끊임없이 권리의 범위를 결정하는 가치관을 드러내기 때문이다. “정치가 싸움만 해서는 안 된다”, “우리 사회가 왜 이토록 망가졌는지 되돌아볼 필요가 있다”, “일어나서는 안 될 일이 벌어졌다” 등 수용자들은 방송이 제시하는 가이드라인에 심대한 영향을 받는다. 이것이 방송의 사회화 기능이기도 하다. 직접적인 언어가 아니라, 출연자들의 몸짓과 표정 태도 등을 통해서도 수용자들의 행동 범위가 결정되기도 한다. 따라서 방송은 삼투압의 기능을 수행한다고 할 수 있다. 삼투압은 반투막을 통해 용매가 이동할 때 생기는 압력으로, 용매 분자가 높은 용액에서 높은 용액으로 이동하면서 발생한다. 방송이 제시하는 언어와 행동의 밀도와 대중의 언어와 행동의 밀도는 끊임없는 삼투압의 작용으로 결국 평형상태에 이르게 된다.

필자는 오랫동안 방송이 사회구성원의 도덕적 성격과 신뢰성을 의미하는 에토스를 결정한다고 생각해 왔다. 에토스는 기풍과 서로 밀접하게 연결된 개념으로, 개인의 성품과 도덕적 특성(에토스)이 집단의 문화적, 정신적 분위기(기풍)를 형성하고, 반대로 기풍이 개인의 에토스를 형성하는 데 큰 영향을 미친다. 따라서 삼투압은 생물학적 시스템에서 중요한 역할을 하며, 세포의 기능과 생명 유지에 필수적인 것과 마찬가지로 지상파가 수행하는 삼투압의 기능 역시 사회적 시스템과 구성원의 삶에 절대적인 영향을 미친다고 하겠다.

4. 그들은 스스로 대변할 수 없다, 누군가에 의해 대변되어야 한다?

서양이 동양을 바라보는 방식과 담론을 뜻하는 <오리엔탈리즘>의 저자 에드워드 사이드는 서문에서 카를 마르크스의 저서 <루이 보나파르트의 18 브뤼메르>에서 사용한 문장을 인용했다. 스스로 이야기할 수 없는 존재의 허약함을 표현한 이 문장은 다른 어떠한 권리보다도 발화의 권리가 중요함을 상징적으로 보여준다. 올해 8월 한국언론학회 방송과 뉴미디어 연구회가 목포MBC와 함께 주최한 ‘지속 가능한 지역방송을 위한 실행연구’ 세

미나에서 광운대 오창학 교수는 돋보이는 주장을 했다. 한국의 다문화 방송 프로그램은 만드는 사람이 모두 한국인의 관점에서 만들기 때문에 진정 다문화 프로그램으로 볼 수 없다는 것이다. 진정한 다문화 프로그램을 만들기 위해서는 지역에 있는 외국 유학생들이나 다문화 학생들을 직접 제작에 참여하게 하고, 궁극적으로는 방송사에 입사시켜야 한다고 주장했다. 사회자인 필자는 머리를 맞은 느낌이 들었다. 왜 그동안 본 다문화 프로그램에서 이주민들이 읊처럼 보이고, 한국인은 갑처럼 보였는지도 깨달았다. 이주민들이 스스로 대변할 가능성을 막고, 대변될 수 있는 존재로만 만들어 온 현실이 문제였다. 지역방송의 위기도 지역사회의 일정 부분을 차지하는 이주민들에게 주체적 발언 기회를 줄 때 어느 정도 해결될 수 있는 것 아닐까. 지역방송 역시 정책적 담론에서 오랫동안 대변되는 존재였던 답답한 현실을 떠올릴 필요가 있다.

얼마 전 넷플릭스 <나는 신이다>와 BBC <버닝썬> 다큐멘터리가 화제가 되었다. 보편적 관점에서 누구든 잘 만들면 된다고 생각하면 대수롭지 않을 수 있으나, 마냥 그냥 넘어갈 일은 아니다. 사실 기반 프로그램의 핵심인 다큐멘터리 제작의 주체가 타자에게 넘어갈 위험이 있기 때문이다. 글로벌 플랫폼의 다큐멘터리 제작은 사회감시의 글로벌 외주화로도 볼 수 있으며, 산업적으로는 필연적인 흐름이라고도 할 수 있다. 문제는 한국의 방송들이 더 치열하고 더 예리한 감시와 비판을 하지 못하고 있고, 그렇기 때문에 한국의 시청자들이 글로벌 플랫폼에 열광하고 있다는 것이다.

한국 사회의 문제를 한국 방송이 고발할 수 없고, 누군가에 의해 대변되어야 하는 상황은 문화적 주체성이 탈각된 쳐지와 크게 다르지 않아, 수치스러운 일일 수 있다. 지상파가 한국의 문제를 철저히 보도했더라면 BBC 다큐멘터리는 화제를 얻지 못했을 것이다. “역시 민족정론지 BBC답네요”라는 자조적인 농담도 한국의 지상파방송이 제 역할을 충분히 했으면, 믿이 될 수 없었을 것이다. SBS 다큐멘터리 <학전, 그리고 뒷것 김민기>가 김민기 살아생전 한국의 방송사를 통해서 만들어졌고, 그가 그 방송을 본 뒤에 세상을 떠났다는 사실이 슬픔을 다독여 주는 것 같다. 만약 BBC에서 만들었다면 어떠했을까.

5. 내 여기 기난한 노래의 씨를 뿌려라....이 광야에서 목 높아 부르게 하리 – 이육사의 〈광야〉 중

다큐멘터리가 대표적인 사실 기반 프로그램이라면, 드라마는 픽션의 장르로 창조적 상상력을 통해 구성된 허구적 이야기이다. 따라서 사실에 기반하지 않아도 장르적 흡결은 없다. 하지만 한국의 역사 드라마를 둘러싼 논란의 핵심은 “왜 역사적 사실을 왜곡하느냐?”는 것이다. 특히 역사적 인물의 행동이 과장되거나 새롭게 만들어지는 것을 두고 종친회를 중심으로 강력한 항의가 이어진다. 사극을 둘러싼 논란은 한국인의 드라마에 대한 인식의 독특성을 보여준다. 창조적 상상력을 펼쳐도 되지만, 사실에 ‘어느 정도’ 기반하기를 강력하게 원한다. K-드라마의 중요한 특성 중 하나가 리얼리티적 특성인 것도 같은 맥락인 듯하다.

사극의 예에서 살펴본 것처럼 K-드라마의 한 축이 현실과 동떨어진 신데렐라 이야 기였으나, 현실을 정면으로 직시하고 그대로 보여주려는 드라마들도 적지 않다. <미생>, <비밀의 숲>, <나의 아저씨>, <디어 마이 프렌드>, <나의 해방일지> 등은 현실을 잊기보다는 오히려 현실의 어두운 면을 드러내고 시청자에게 성찰의 계기를 제공한다. 드라마의 힘은 세계의 부조리와 모순을 드러내고, 더 나은 사회를 함께 꿈꾸게 하는 기능을 수행한다. 다큐멘터리를 소셜 드라마라고 부르는 것처럼, 드라마는 환상적 다큐멘터리라고 부를 수 있을 것이다. 드라마 장르의 힘은 ‘환상’과 ‘다큐멘터리’의 양극단을 자유롭게 오갈 수 있는 다양성에 있는지도 모른다(홍경수, 2024).

사실 기반 프로그램이 중요한 것은 사실 기반 프로그램이 드라마와 영화의 소재가 되는 이른바 씨앗이 된다는 사실이다. 특별하게 리얼리티 드라마를 선호하는 한국의 수용자에게 다큐멘터리에 기반을 둔 드라마와 영화는 선호되는 콘텐츠다. <말아톤>, <맨발의 기봉이>, <우리 생애 최고의 순간>, <너는 내 운명>이 모두 TV 다큐멘터리를 소재로 만들어졌다. tvN 드라마 <우리들의 블루스>를 본 사람이라면 남자주인공 이병헌의 직업인 트럭 행상을 기억할 것이다. 필자는 드라마를 보면서 하시내 감독과 최우영 감독의 다큐멘터리 <내일도

꼭, 엉클 조>의 주인공이 연상되었다. 또한 한지민의 동생으로 등장한 배우 정은혜는 서동일 감독의 다큐멘터리 <니얼굴> 주인공과 동일 인물이다. 문호리 마켓에서 얼굴을 그리며 예술가로 성장한 다큐멘터리의 이야기가 드라마에도 담겼다. 한류를 지속 가능하게 하는 드라마의 서사 역시 지상파의 사실 기반 프로그램의 영향을 받는다는 것을 기억할 필요가 있다.

6. 예능이 된 사실 기반 프로그램들

필자가 내린 예능에 대한 정의에 따르면 예능은 콘텐츠를 만드는 방법론이라는 것이다. 뉴스나 교양 다큐멘터리가 정보를 제공하는 것을 목표로 하는 데 비해, 예능은 재미라는 감각을 지향하고 있기 때문이다. 정보를 제공하기 위해서는 사실이 꼭 필요하지만, 재미를 주기 위해서는 픽션과 논픽션을 가리지 않는다. 치열해진 경쟁 환경에서 예능이 살아남기 위해 선택한 것은 무엇이든 흡수하고, 무엇이든 혼합하는 것이다. 따라서 예능은 방법론이라는 정의가 가능해진 것이다.

SBS <싹>이라는 다큐멘터리를 기반으로 스피노프로 만들어진 데이트 프로그램 <나는 솔로>를 시청자는 예능으로 보지만, 만드는 방식은 다큐멘터리에서 한 치도 달라지지 않았다. 진행자 3명이 화면을 보면서 해결하는 방식이 예능다울 뿐, <동물의 왕국>의 인간판이라 해도 과언이 아닐 만큼 관찰하는 방식을 묵직하게 견지한다. 이를 통해서 사람이란 어떤 존재인지, 남녀의 관계란 무엇인지, 인생이란 어떤 것인지 통찰을 주고 있다.

예능 <유 퀴즈 온 더 블러>(이하 유퀴즈) 역시 TV 토크쇼와 <다큐멘터리 3일>의 인터뷰 양식이 잘 결합한 결과물이다. <유퀴즈>가 지향하는 것은 일상의 아름다움이다. <유퀴즈>의 핵심 콘셉트인 ‘정중하고 섬세하게 말 걸기’에 걸맞게 진행자는 시청자를 존중하며, 정중하고 섬세하게 이야기를 건다. 자칫 누추해 보이기 쉬운 일상을 빛나게 하기 위해 시각적으로 뛰어난 스태프를 모으고, 모션 그래픽과 CG를 활용한 화면효과를 만드는 것은 일상성의 전술이라 할 수 있겠다. <유퀴즈>에서 개인 인터뷰 촬영을 맡은 사람은 <다큐멘터리 3일>에서 촬영을 맡았던 박지현 감독이었다. 프로그램의 구성 역시 토크쇼와 인터뷰의 결합인 만큼 예능의 발전에도 사실 기반 프로그램이 얼마나 큰 영향을 미치는지 보여준다.

7. OTT 시대에 교양의 미래가 밝을 수 있느냐는 질문 자체가 넌센스

전 국민 누구나 아는 인기 콘텐츠 <꼬리에 꼬리를 무는 그날 이야기>(이하 꼬꼬무)를 기획한 최삼호 PD의 인터뷰를 보면 OTT 시대에 점점 입지가 좁아지는 지상파 교양 PD의 마음이 그대로 드러난다. 하지만 <꼬꼬무>는 유튜브와 넷플릭스 등 OTT의 공격이 거세지고 있는 시기에 지상파 교양이 나아가야 할 길이 무엇인지 확실하게 보여준 콘텐츠다. <꼬꼬무>를 만든 기획자 최삼호 PD는 <그것이 알고 싶다>(이하 그알)의 제작자 출신으로, <그알>이 그동안 취재해 온 아카이브를 어떻게 하면 재활용할 것인지 고민한 끝에 만든 결과물이라고 밝혔다. 철저한 아카이브 재활용을 원칙으로 정했기 때문에 초창기에는 추가 인터뷰 녹화조차 전혀 하지 않기도 했다.

독창적인 구성과 구어체의 활용과 재미있는 편집으로 <꼬꼬무>는 시청자의 좋은 평가를 받았고 최 PD는 ‘올해의 SBS인상’을 받을 만큼 큰 성공을 거뒀다. 한때는 12개의 채널에 방송권을 판매하여 큰 수익을 올렸고, SBS ‘달리’라는 유튜브 채널에 구독자 수가 1만 명에서 70만 명으로 늘어나는 데 지대한 영향을 미쳤다. <꼬꼬무> 에피소드 대부분이 100만 조회수를 기본으로 넘어간다. 게다가 드라마 편당 제작비를 10억이라고 하면, 10분의 1의 예산으로 OTT 웨이브에서 다시보기 5위를 기록하는 성과를 냈다고 한다(홍경수, 2024).

구어 전달 방식을 과감히 도입하고, 3명의 고정 이야기꾼과 계속 바뀌는 3명의 이야기 친구의 구조를 가져오고, 교차편집 방식으로 서사의 통일성을 도모한 <꼬꼬무>의 발견과 창안(Invention)은 OTT 환경에서 지상파 교양이 어떻게 하면 생존할 수 있을까를 고민한 결과물로 볼 수 있다. 최 PD는 인터뷰에서 교양의 미래에 대해 매우 암울한 전망을 했다. “OTT 시대에 교양의 미래가 밝을 수 있느냐는 질문 자체가 성립이 안 한다고 봐요. 오히려 언제까지 버틸 수 있을까 걱정이죠. OTT 시장은 결국은 이제 철저한 자본의 시장이잖아요. 교양이 OTT 시장에서 차지하는 비중이 가면 갈수록 줄어들 수밖에 없을 것 같은데 돈의 논리니까. 그래서 SBS의 한참 어린 PD들도 약간 우울해해요. 후배 교양 PD들이 주축이 되는 나이에는 지금처럼 교양을 제작할 수 있는 환경이 될까? 사실은 조금 두려워요.” (2024, 홍경수). <꼬꼬무>는 절벽 끝에 몰렸다는 교양 PD들의 절실히 기획된 결과물이라 할 수 있다.

8. 탈진실 시대의 지상파

수십 년 전, ‘텔레비전에서 보았어’라는 말은 ‘상당 부분 믿을만한 정보’라는 말과 환치되기도 했다. 대부분의 정부는 미디어에 대한 대중의 신뢰를 이용하여 미디어를 선전의 도구로 사용한 것도 사실이다. 이러한 흑역사에도 불구하고 지상파방송은 뭔가 다른 무언가가 있을 것이라는 믿음을 줄기를 놓치지 않았다. 이러한 믿음을 만든 것은 진실을 찾으려는 구성원들의 피나는 노력일 것이다. 하지만 텔레비전에 채널이 늘어나고 상업화가 진전되면서 믿음은 점점 약화되었다. 매체가 늘어나면서 방송인지 광고인지 분간이 어려운 내용도 많아졌고, 유튜버의 개인 방송인지 공적인 방송인지 헷갈리는 일도 없지 않았다. 그럼에도 불구하고 지상파방송은 예전의 신뢰만큼은 아니지만, 상대적인 신뢰를 얻고 있다. 그래도 믿고 볼만한 채널은 지상파라는 합의가 미약하나마 존재하는 것이다. 이 믿음은 탈진실의 시대에 더욱 힘을 발휘한다.

옥스퍼드 사전은 “객관적인 사실이 여론을 형성하는 것보다 개인적 감정과 신념에 더 큰 영향을 미치는 상황과 관계 된다”라고 탈진실의 시대를 폭넓게 정의했다. 탈진실의 위험은 우리가 믿고 의지할 표준의 붕괴를 초래한다는 사실이다. 윤리와 도덕이 중요한 것은 그에 대한 감각이 무너질 때 모든 것이 무너질 수 있기 때문이다.

탈진실의 시대가 무서운 것은 그것이 가져올 결과 때문이다. “탈진실은 파시즘의 전조다... 우리가 진실을 포기할 때, 우리는 부와 권력을 가진 자들이 그 자리에 보여줄 것을 만드는 힘을 양도하게 된다. 기본적인 사실들에 대한 합의 없이는, 시민들은 자신을 방어할 수 있는 시민 사회를 형성할 수 없다. 우리에게 중요한 사실을 생산하는 기관들을 잊게 되면, 우리는 매력적인 애매모호한 추상과 가짜 허구에 빠지게 된다... 탈진실은 법치를 약화시키고 신화의 체제를 끌어 들인다”라는 유럽역사학자 티머시 스나이더(Timothy Snyder)의 말은 왜 사실 기반 프로그램을 가장 많이 만드는 지상파가 중요한지 새삼 깨닫게 해준다. 진실과 거짓 사이의 경계가 허물어지고, 누군가가 의도를 가지고 거짓 정보를 생산해 내며, 누구도 진리를 목숨을 걸고 찾으려 하지 않는 것보다 위험한 사회는 없을 것이다.

9. 세상은 그렇게 단순하지만은 않다

학창 시절인 1990년대 초 정경유착이 의심되는 정부의 민영방송 허가를 강하게 질타하시던 교수님의 주장에 동의했다. 공영방송 체계에 상업방송이 들어오는 것 자체가 공영성을 해치고 콘텐츠의 질의 하락을 불러온다는 염려에 필자도 동감했기 때문이었다. 하지만 민영방송의 등장이 가져온 결과는 의외였다. 민영방송의 등장은 두 공영방송의 과점 체계를 무너뜨렸고, 한국 드라마의 질을 한층 발전시켰으며, 교양 다큐멘터리도 바꾸었다. 예능 프로그램도 초기의 일본 프로그램 모방에서 벗어나 치열한 경쟁의 시대에 돌입했다. 한국 사회에 민영방송이 등장한 것에 대한 평가는 도입 초기의 평가와 결코 같지 않다.

필자는 2022년부터 2023년 사이에 화제를 모은 콘텐츠 기획자를 만나 인터뷰한 내용을 올해 <K-콘텐츠 어떻게 만드나요>라는 책에 담아 출간했다. <이상한 변호사 우영우>, <꼬꼬무>, <피지컬 : 100>, <유퀴즈>, <스트릿 우먼 파이터>의 기획자를 만나 인터뷰했다. 이들을 만난 뒤에 느낀 점은 공영방송 체제만으로 현재의 K-콘텐츠 시대가 이렇게 빨리 도래했을까라는 의구심이었다. 공영방송과 상업방송의 경쟁 관계가 콘텐츠의 수준을 높이는 결과를 가져왔고, 상업방송 종사자들에게도 방송의 공영성이라는 이념이 뿌리 깊게 자리 잡고 있다는 사실도 확인했다.

사물의 이치가 이처럼 복잡하고 미묘하다. 결코 단순하게 볼 일은 아니다. OTT의 위협으로 지상파가 어려움에 부닥치고, 지역방송이 고난을 겪고 있고, 교양 다큐멘터리가 위기에 처해있다고 말한다. 하지만 이것은 반은 맞고 반은 틀린다. 메가트렌드 안에서도 각각의 미디어 내부는 다양한 모습으로 살아 꿈틀거린다. 그러니 OTT의 시대라고 지상파는 끝났다라는 단정적인 판단은 삼가는 게 좋겠다. 그런 논리라면 OTT 역시 AI에 의해 곧 대체될 것이다. 텔레비전에 의해 대체될 것 같았던 라디오는 보이는 라디오를 통해 여전히 막강한 힘을 발휘하고 있다. 신문들 역시 인터넷신문으로 여전히 영향력을 발휘하고 있다. OTT로 몰려갈 것만 같았던 드라마 제작사들이 올해 들어 기획을 잘하는 지상파 편성을 기대하며 문을 두드리고 있다고 한다. K-POP 시장의 만개로 방송사와 갑을 관계가 바뀐 대형

기획사들이 지상파방송에 손을 내밀고 있다고 한다. 지역방송이 어려운 것은 사실이나, 몇몇 지상파들은 지역민에게 없어서는 안 될 서비스를 제공하며 지역사회에서 중심적 역할을 하고 있는 것도 사실이다.

따라서 메가트렌드를 무조건 수용하는 대신, 지상파방송이 왜 중요하고, 근간이 되는 사실 기반 콘텐츠가 왜 중요한지 논의하는 것이 더욱 의미 깊다. 연구자들도 트렌드를 추수(追隨)하는 연구보다는 그 안에서 각각의 미디어들이 어떻게 대응하고 있고, 어떻게 생존해야 하는지 실질적인 방법을 고민할 필요가 있다.

참고문헌

굿데이터코퍼레이션 (2024.03.14). 유튜브 예능의 대세, 그리고 감소하고 있는 TV 비드라마.

미디어오늘 (2024.08.01). MBC 상반기 186억 흑자… 5년 연속 흑자.

한국경제 (2024.07.08). 故 구하라 금고 털이 범부터 '신들린 연애'까지…신드롬 중심 보니.

홍경수 (2024). 〈K-콘텐츠 어떻게 만드나요?〉.

Oxford Reference Homepage, <https://www.oxfordreference.com/display/10.1093/oi/authority.20110810104856107>

OxfordLanguages Homepage, <https://languages.oup.com/word-of-the-year/2016/>

3. 해외진단

프랑스의 미디어 비대칭 규제해소 방안

최지선

: 2018 시청각미디어서비스 지침 반영을 중심으로

오프콤의 'Future of TV Distribution'을 통해

조영균

살펴본 지상파 플랫폼의 미래



프랑스의 미디어 비대칭 규제해소 방안 : 2018 시청각미디어서비스 지침 반영을 중심으로

최지선

서강대학교 미디어융합연구소 책임연구원

목차

- 1 들어가며
- 2 2018 시청각미디어서비스 지침 내용과 프랑스 국내법 도입
 - 1) 유럽연합(EU)의 2018 시청각미디어서비스 지침 개정
 - 2) 2018 시청각미디어서비스 지침의 프랑스 국내법 반영
- 3 기타 프랑스의 미디어 규제 비대칭 해소 방안
- 4 나가며

요약

'지상파방송의 위기'라는 레토릭이 너무 빈번해졌다. 미디어 기술의 발전에 따라 시대가 변하니 어쩔 수 없는 것이라고 하기에는 지상파방송사들도 할 말은 많다. 특히 공정한 경쟁이 이루어지지 않고, 역차별 받고 있다는 향변은 귀 기울일만하다. 디지털 기술로 인해 서비스 간 국경이 희미해지고 경쟁은 더 치열해지고 있지만 새로운 미디어, 글로벌 미디어는 국내법 규제에서 제외되는 경우가 많기 때문이다. 그럼에도 불구하고 기술적 차이를 뛰어넘어 동일한 규제를 적용하는 것도 쉽지 않다보니 여기저기서 머뭇거리고 있는 상황이다. 이러한 상황에서 유럽연합은 2018년 시청각미디어서비스 지침을 개정하면서 주문형 비디오 플랫폼에서 소셜 미디어까지 동일한 서비스로 간주해 동일 규제를 적용할 수 있도록 하였고, 프랑스는 이를 적극적으로 국내법에 반영하였다. 이 글에서는 유럽연합의 2018 시청각미디어서비스 지침의 개정과 이를 국내법에 반영한 프랑스의 사례를 문헌연구를 통해 살펴봄으로써 미디어 간 비대칭적 규제를 해소할 수 있는 방안을 모색해 보고자 한다.

1. 들어가며

방송계 안팎에서 레거시 방송에 대한 걱정이 크다. ‘지상파방송의 위기’는 최근의 일은 아니지만 팬데믹 시기를 지나며 넷플릭스와 유튜브로 대변되는 글로벌 OTT와 동영상 플랫폼 이용이 일상화되면서 방송에 대한 염려 역시 비례해서 늘어나고 있다. 이는 특정한 나라나 지역의 문제는 아닌 것으로 보인다. 레거시 미디어로서 방송사가 처한 상황은 크게 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 레거시 미디어로서 디지털 기술을 통한 새로운 방식의 시청각미디어서비스를 제공하는 미디어들과 경쟁해야 하는 상황이다. 둘째, 로컬 기반 미디어로서 글로벌 미디어와 경쟁해야 하는 상황이다. 과거보다 더 다양한 미디어들과 더 큰 범위에서 경쟁해야 하는 쳐지다. 이러한 경쟁 구도에서 지상파방송사들 역시 여러 전략들을 모색하고 있다. 다시보기 서비스를 제공하고, 유튜브 채널을 만들며 지상파방송사들끼리 연합 OTT를 만들기도 한다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 여전히 어려움에 놓인 이유 중 하나는 기울어진 운동장을 바로잡을 수 있는 제도적 개입이 빠르게 이루어지지 않은 것을 꼽을 수 있다. 기존 미디어 환경의 규제들이 새로운 미디어 환경의 변화 속도를 따라잡지 못하며 지상파방송사에게는 여전히 엄격하게 적용되거나, 새로운 미디어는 규제 대상에 포함되지 않는 비대칭적인 규제가 이루어지고 있다. 가뜩이나 몸집이 큰 방송사로서는 새로운 변화에 신속하게 대응하기 어려운 상황에서 시장에 먼저 진입하였고, 과거에 힘이 강력했다는 이유로 지금까지도 그들에게만 유독 엄격한 규제가 적용되고 있다. 이러한 문제점은 여러 나라에서 논란이 되고, 고민의 대상이 되고 있다. 유럽연합(EU)은 이와 같은 상황을 개선하기 위해 2018년 시청각미디어서비스 지침의 개정안을 내놓게 되었다. 특히 프랑스는 이를 발 빠르게 국내법으로 도입하였다. 이 글에서는 이러한 유럽연합의 2018 시청각미디어서비스 지침을 국내법으로 도입한 프랑스의 사례를 통해 미디어 관련 규제의 비대칭성을 해소하는 방안들을 살펴보기로 한다.

2. 2018 시청각미디어서비스 지침 내용과 프랑스 국내법 도입

1) 유럽연합(EU)의 2018 시청각미디어서비스 지침 개정

유럽연합(EU)은 2018년 시청각미디어서비스 지침(Audiovisual Media Services Directive)을 개정하였다. 유럽연합은 역내 미디어 관련 규정을 주도해온 이래로 1989년 국경 없는 텔레비전 지침(Television without Frontiers Directive)을 계승하며 미디어 환경 변화에 맞춰 지속적으로 개정해왔다. 그 중 이번 개정안이 의미가 있는 이유는 디지털 기술로 인한 새로운 시청각미디어서비스들이 나타나는 가운데, 기술적 차이로 기존 방송 서비스와 동일 규제를 적용할 수 없을 것이라고 생각했던 시청각미디어들을 ‘동일 서비스 동일 규제’라는 원칙으로 포괄하였다는 점이다. 이 밖에도 혐오표현과 같이 문제가 될 수 있는 부분을 규제 내용에 포함하였다는 점도 주목할 만하다.

(1) 유럽연합(EU)의 시청각미디어서비스 지침 개정의 역사

전술한 바와 같이 유럽연합(EU)은 1989년부터 국경 없는 텔레비전 지침을 통해 유럽연합 회원국 내 미디어 정책의 일관성을 확보하였다. 대내적으로는 회원국들 간 방송 프로그램의 자유로운 교역을 바탕으로 미디어 산업을 활성화하고, 대외적으로 유럽의 시청각미디어 프로그램을 보호할 수 있는 공동의 규제를 마련해왔다. 비교적 안정적으로 유지되어오던 미디어 관련 지침에 큰 지각변동이 발생한 것은 2007년이다. 2007년 유럽연합은 그간 방송과 통신을 분리하여 규제해 오던 것을 통합하였다. 이는 2000년대 들어 디지털 기술이 발전하면서 시청각미디어 콘텐츠의 디지털화가 빠르게 이루어지고 전송 속도 또한 빨라지면서 주문형 비디오 서비스(VOD)가 본격화되었기 때문이다. 2007년 이전까지 텔레비전 방송사가 자사 콘텐츠를 다시보기 서비스로 제공하는 경우에는 방송 서비스의 부수적인 서비스로 간주되어 방송 관련 규제 영역으로 분류되었고, 그 이외 주문형 비디오 서비스는

통신 영역에서 전자상거래 관련 규제 대상이 되었다. 그러다가 점차 다양한 방식으로 주문형 비디오 서비스가 분화되면서 서비스 간 규제를 다르게 적용하는 것이 공정하지 않다는 문제가 제기되기 시작했다. 이에 2007년 유럽연합은 선형, 비선형 시청각미디어서비스를 모두 포함하는 시청각미디어서비스 지침으로 규제의 틀을 바꾸는 작업을 하게 되었다. 그러나 여전히 비선형 시청각미디어서비스에 대해서는 전통적인 방송사에게 적용하는 규제를 가하지 못했다. 전통적인 방송사의 경우 공공재인 전파를 사용함으로써 부여되는 책무와 사회적 영향력이 차별적 규제의 근거가 된다고 보았기 때문이다. 또한 텔레비전 방송의 등장으로 어려움에 직면한 영화산업을 보호하고, 독립제작사들을 보호하여 문화적 다양성 원칙을 지키기 위한 성격의 규제들이었다. 이러한 책임을 비선형 시청각미디어서비스 사업자들에게 모두 동일하게 부과하기에는 사업 규모의 차이가 있었고, 영향력 측면에서도 비선형 시청각미디어서비스가 아직 크지 않은 상황이었다. 이후 2018년에 시청각미디어서비스 지침은 다시금 큰 변곡점을 맞이하게 된다. 비선형 시청각미디어서비스에 대한 이용 규모나 영향력은 물론 사업자 규모까지 급격히 커지면서 이전과는 다른 상황이 된 것이다. 이러한 변화를 이끈 것은 글로벌 OTT인 넷플릭스와 유튜브라고 할 수 있다. 2014년 이후 넷플릭스를 비롯해 유사한 글로벌 OTT인 아마존 프라임 비디오, 디즈니+ 등이 유럽에 상륙하면서 이들의 유럽 내 시청각미디어서비스 시장 점유율은 지속적으로 커져 유럽 방송사들의 규모를 넘어섰지만 방송사에 적용되는 제작쿼터제, 편성쿼터제 등은 전혀 부과되지 않는 상황이었다. 이는 유럽연합으로 하여금 미국 기반 글로벌 미디어 기업들이 순식간에 유럽 국경을 넘어들어 오면서 시장을 잠식하고 유럽문화 보호 및 문화 다양성 원칙을 무너뜨릴지 모른다는 위기감을 갖게하기에 충분했을 것이다. 또 젊은 세대를 중심으로 유튜브와 같은 개방형 동영상 스트리밍 서비스, 소셜 미디어 이용이 급증함에 따라 새로운 미디어들이 정보, 여가, 교육에서 중요한 수단이 되고 영향력이 커지면서 그에 대한 책임, 특히 미성년 이용자를 보호할 수 있는 조치가 필요하다는 목소리도 함께 커지게 되었다. 이러한 걱정과 우려로 2018년 시청각미디어서비스 지침이 개정된 것이다.

(2) 2018 시청각미디어서비스 지침의 내용

이러한 배경 속에서 2018 시청각미디어서비스 지침은 앞서 언급한 우려를 해소할 수 있는 방안을 골자로 하며 개정되었는데, 이미 우리나라에도 여러 차례 소개된 바 있어 여기에서는 간략히 서술한다(김광재, 2020; 박희영, 2018).

2018년 개정된 지침은 가장 먼저 넷플릭스와 같은 주문형 비디오 플랫폼은 물론 유튜브, 페이스북과 같은 동영상 공유 플랫폼이나 라이브 스트리밍이 가능한 플랫폼까지 모두 포함하여 적용한다는 데에 가장 큰 의의가 있다. 이를 위해 유럽연합은 시청각미디어서비스에 대해 선형 서비스와 비선형 서비스를 모두 포함하여 정의를 내렸다. 시청각미디어서비스는 정보, 오락, 교육 프로그램을 제공하는 것을 주된 목적으로 하는 서비스로 일반 대중에게 프로그램을 제공하는 경우, 이용자 생성 비디오 공유 플랫폼까지 모두 포함시킬 수 있도록 동영상 공유 플랫폼 서비스에 대한 정의를 추가하였다. ‘프로그램’에 대해서도 단일 요소를 구성하는 일련의 동영상으로 정의하여 시청각미디어서비스의 기술적 차이에 기반한 차별적 규제를 폐지할 수 있는 단초를 제공하였다.

이를 바탕으로 주문형 비디오 플랫폼은 물론 소셜 미디어에 이르기까지 시청각미디어로서 방송과 유사한 수준으로 규제를 적용할 수 있게 되었다. 그리하여 2018년 지침에서는 장애인 등의 시청각미디어서비스 접근성을 제고할 수 있도록 자막, 음성자막, 화면해설 등의 장치를 마련할 것을 명시하였다. 또, 미성년자를 보호하는 내용도 적용되었다. 미성년자의 신체적, 정신적, 도덕적 발달에 해를 끼칠 수 있는 프로그램은 특정 조건에서만 이용할 수 있도록 조치를 취한다. 즉, 시간 선택, 연령 확인, 기타 기술적 조치를 취해 미성년자들을 보호하는 것이다. 특히 폭력적, 선정적인 콘텐츠와 같이 매우 유해한 콘텐츠는 엄격하게 조치하고 있다. 담배, 알코올음료 등 광고 금지품목이나 어린이 프로그램에 대한 광고규제, 스마트폰 및 간접광고에 대한 규제 등 기존 방송사에 적용하는 광고규제들 또한 동영상 플랫폼에도 적용한다(Directive 2018).

여기에 유럽 문화 보호 및 문화 다양성 원칙을 위해 추가한 조항들이 새로운 미디어에도 적용되기 시작했다는 의미가 있다. 새로운 지침은 주문형 시청각미디어서비스 제공

자들도 카탈로그에서 유럽 작품을 최소 30% 이상 제공하고 해당 작품이 가시적으로 전시되도록 보장해야 한다고 명시하고 있다. 이는 기존의 방송사들에게 부과되던 편성쿼터라고 볼 수 있다. 또한 회원국 내에서 벌어들인 수입에 근거해 콘텐츠 제작에 재정적으로 기여할 의무를 부과할 수 있도록 하여 기존의 방송사와 마찬가지로 제작쿼터를 적용하고 있다. 추가로 동영상 공유 플랫폼 서비스에 대해서는 더욱 엄격히 적용되는 조항도 있다. 폭력, 혐오 선동, 인종차별 등의 프로그램에 대해 적절한 조치를 취하도록 하고 있다(Directive 2018).

2) 2018 시청각미디어서비스 지침의 프랑스 국내법 반영

프랑스는 이와 같은 유럽연합의 시청각미디어서비스 지침 개정은 물론 이 지침을 가장 주도적으로 국내법으로 반영한 국가 중 하나다. 본래 유럽연합의 ‘지침’은 유럽연합 내 법령 중에서도 국내법 도입의 의무가 있는 법령이다. 그러한 차원에서 ‘지침’은 원론적이고 최소한의 규제 수준을 담고 있으며, 회원국은 이 이상으로 엄격하게 규제를 도입할 수 있고 자국의 상황에 따라 다양하게 반영할 수 있다. 프랑스는 자국 문화 보호 및 문화 다양성 원칙을 오래전부터 정책적 기준으로 삼고 있는 나마다. WTO 체제에서 문화에 대한 자유로운 교역을 주장하는 미국에 대항하여 문화 예외주의를 관철하기 위해 주도적으로 활동한 이력이 있다. 소위 GAFA라고 불리는 미국 기반 디지털 플랫폼 기업들이 유럽 내에서 그 위세를 확장하는 것에 우려를 표하며 구글에 대해 세금을 부과하고 뉴스 저작권을 확보하기 위해 강력한 조치를 취하려는 치열한 논의도 진행한 바 있다. 이미 프랑스는 2013년과 2016년 두 차례 유튜브 등 동영상 스트리밍 서비스 플랫폼에 대해서도 세금을 부과하는 법안을 통과 시킨 적도 있다. 비록 당시에는 유럽집행위원회에 의해 좌절되었으나, 2013년부터 2015년 까지 구글과 페이스북에 세금을 부과했다면 징수할 수 있는 금액이 54억 유로에 이른다는 유럽의회의 보고서를 보고 유럽집행위원회가 입장을 선회하면서 2018년부터 매출액 2%에 해당하는 금액을 세금으로 징수할 수 있게 되었다(최지선, 2017). 이같은 맥락에서 프랑스는 2018년 새로운 지침을 도입하는 데에도 적극적이었다. 이 지침은 본래 2020년 9월 19일까지 유럽연합 회원국들이 국내법에 반영을 하도록 되어 있었다. 프랑스도 이를 반영한 개정 법안을 2020년 3월 5일 논의하였으나, 팬데믹으로 중단되었다가 2021년 연말에 공표하였다(Vie publique, 2020).

(1) 시청각디지털커뮤니케이션규제청(Arcom)의 탄생

프랑스는 지난 2022년 1월 시청각최고위원회(CSA)와 인터넷에서의 권리 보호와 작품 배급을 담당하는 고등위원회(Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet)를 합병하여 새로운 규제 기관인 ‘시청각디지털커뮤니케이션규제청(Arcom)’을 출범시켰다. 이 기관의 탄생은 유럽연합의 2018년 지침에서 다른 시청각미디어서비스 규제기구와 회원국 간 규제기구 그룹의 협력 강화 등의 내용을 국내법으로 반영한 결과라고 볼 수 있다. 프랑스는 2021년 10월 25일 「디지털 시대 문화적 작품 접근에 관한 규제와 보호에 관한 법률」(Loi du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique)을 바탕으로 새로운 규제 기관이 디지털 시대에 맞는 역할을 하도록 권한을 부여했다. 새로운 규제 기관은 단순히 방송과 통신 영역의 규제 기관을 합쳐 기존의 공익적 목적의 규제를 추진, 적용하는 것을 넘어서 디지털 시대 문화 콘텐츠 창작자의 저작권을 보호하고, 프랑스 및 유럽의 시청각문화유산 보호하며 문화 다양성을 진흥하는 등 디지털 융합 시대에 보다 적합한 규제 기관으로 거듭나고자 했다.

「디지털 시대 문화적 작품 접근에 관한 규제와 보호에 관한 법률」은 시청각디지털커뮤니케이션규제청(Arcom)의 출범뿐만 아니라 외국의 동영상 플랫폼 사업자가 프랑스 시청각미디어 작품을 구매하는 경우 이 작품들을 프랑스 대중이 항상 이용할 수 있도록 하고, 이를 가시화할 것을 규정하고 있다는 점에서도 새로운 유럽연합의 지침 내용을 반영하고 있다.

(2) 주문형 시청각미디어서비스에 관한 법령(SMAD)

프랑스는 2021년 6월 22일 「주문형 미디어 서비스에 관한 시행령」(Décret n° 2021-793 du 22 juin 2021 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande)으로 유럽연합의 2018년 새 지침을 국내법으로 도입하였다. 이 법률을 통해 프랑스에서 서비스 하는 주문형 시청각미디어서비스 사업자 중 프랑스에 설립되고 연 매출액이 백만 유로 이상인 사업자들과, 프랑스에서 서비스는 하지만 프랑스에 설립되지 않는 사업자 중 연 매출 액 5백만 유로 및 프랑스 전체 이용자 중 0.5% 이상 이용자 수를 확보한 사업자들은 시청각

디지털커뮤니케이션규제청(Arcom)과 의무사항에 대한 협약을 맺게 된다. 이들 사업자들에게 부여되는 의무사항은 시청각미디어 콘텐츠 제작에 기여하고 저작물을 제공하며 효과적으로 홍보하고 이와 관련한 데이터에 대해 액세스 권한을 제공할 의무, 광고 규정 준수 등이다. 이로써 프랑스는 기존 방송사와 새로운 미디어 플랫폼 사업자, 국내 미디어와 글로벌 미디어 간 규제 비대칭성을 일부 해소할 수 있게 되었다.

「주문형 미디어 서비스에 관한 시행령」은 다음과 같이 적용된다.

첫째, 제작쿼터가 주문형 서비스 플랫폼 사업자들에게도 적용된다. 프랑스의 경우 과거 영화산업 보호를 위해 텔레비전 방송사업자가 방송사 규모에 따라 전년도 연매출의 12%~26%까지 프랑스 및 유럽에서 제작되는 시청각미디어 작품 제작에 투자하도록 하고 있다. 프랑스는 유럽연합의 새 지침을 받아들여 주문형 서비스 플랫폼 사업자들에게도 전년도 연매출의 20%~25%를 프랑스 및 유럽 시청각미디어 작품 제작에 투자하도록 하고 있다. 이 중 80%는 시청각미디어에, 20%는 영화에 투자를 하게 된다. 또한 시청각미디어에 투자하는 비용 중 85%를 프랑스어 작품에, 15%를 유럽 작품에 투자를 하도록 하고 있다. 유럽 독립 제작사에 대한 제작비 투자 의무도 있다. 영화는 3/4을, 시청각제작물은 2/3 이상을 유럽 독립제작사에 투자해야 한다.

둘째, 주문형 서비스 플랫폼 사업자들에게도 편성쿼터가 적용된다. 플랫폼 사업자들은 전체 카탈로그 중 유럽 저작물을 60%, 프랑스어 작품을 40%을 편성해야 하고, 접속하는 페이지에서 이용자들이 이를 알 수 있도록 해야 하는데, 단순히 제목을 언급하는 것 이외에 알고리즘을 통해 보장하거나 시각 자료로 표시하고 예고편을 제공하고 검색을 할 수 있도록 하거나 특정 섹션을 통해 가시적으로 작품들을 제공해야 한다.

셋째, 제작물에 대한 권리계약기간도 기존 방송사들과 동등하게 영화의 경우 12개월 이내, 시청각 콘텐츠의 경우 독점 계약 시 36개월 이내, 국가별로 72개월 이내로 제한한다.

넷째, 광고, 홈쇼핑, 스마트폰 서비스에 관한 규정 역시 주문형 시청각미디어서비스 사업자들에게도 방송사와 동일하게 적용하도록 한다.

다섯째, 장애인의 접근성을 위한 장치 적용 의무를 규정하였다. 제작발전에 기여해야하는 의무 금액의 최대 2.5%를 더빙, 자막 제작 등에 사용해야 한다.

이와 같이 프랑스는 2018년 시청각미디어서비스 지침의 거의 대부분을 국내법화 하였다고 해도 과언이 아니다.¹⁾ 애초에 시청각미디어서비스 지침의 개정안 추진에 있어 프랑스가 적극적으로 주도했기 때문이라 볼 수 있다. 또한 이 법률의 적용을 받는 주문형 시청각미디어서비스에도 유럽연합의 지침을 그대로 반영하여 경제활동 범위에 속하지 않는 서비스, 부차적 서비스, 개인 커뮤니티 내에서 공유와 교환을 목적으로 한 서비스 등은 제외하고, 일반적인 방송사의 다시보기 서비스(Catch-up), 구독형 주문형 서비스(SVOD), 건별 결제형 주문형 서비스(TVOD), 광고기반 혹은 무료 이용 주문형 서비스(AVOD/FVOD)를 모두 포함하여 적용시키고 있다(Arcam, n.d.).

3. 기타 프랑스의 미디어 규제 비대칭 해소 방안

프랑스는 미디어 규제 비대칭 해소를 위해 오랜 시간 여러 방면에서 모색해 왔다. 유럽연합 시청각서비스미디어 지침의 개정안 마련에도 적극적으로 나섰으며, 이를 조속히 국내법으로 도입하였다. 이는 방송사에게만 적용되던 규제를 주문형 서비스 플랫폼까지 확대한다는 의미가 있다. 다른 한편 프랑스는 기존 방송사에 적용되던 규제를 완화하고 있다. 이 역시 다른 방향에서 규제 비대칭성을 해소하는 것이라 할 수 있다.

프랑스는 「텔레비전에서의 영화 편성에 관한 개정령」(Décret n° 2020-984 du 5 août 2020 portant modification du régime de diffusion des œuvres cinématographiques sur les services de télévision)을 통해 지상파 텔레비전 채널의 영화 편성 제한을 완화하였다. 그동안 지상파방송사의 경우 연간 영화 편성이 최대 192편, 프리임 타임대 편성은 144편으로 제한되어 있었다. 편수뿐만 아니라 요일이나 시간대 편성 제한도 있었는데, 수요일, 금요일 저녁 10시 30분 이전, 토요일 하루 종일, 일요일 20시 30분 이전에는 영화를 편성할 수 없도록 하였다. 그러나 기존 미디어에게 역차별이 될 수 있는

1) 2018 유럽연합 시청각미디어서비스 지침 중 미성년자 보호와 관련된 내용과 혐오표현 콘텐츠 규제 등과 관련한 내용은 이미 시청각디지털미디어규제청(Arcam)이 규제를 하고 있어 2021년 시행령에는 반영되지 않았다.

규제를 완화하고 규제 불균형을 해소하기 위해 지상파방송사 연간 영화 편성수를 244편으로, 프라임 타임대 편성수를 196편으로 확대하였고, 토요일 20시 30분 이후 영화 편성 제한 규정도 폐지하였다. 영화전문 채널의 경우도 연간 편성 수가 최대 500편이었으나 이 역시 800편으로 확대하였다(최지선, 2020).

2020년 8월 5일 시행령(Décret n° 2020-983 du 5 août 2020 portant modification du régime de publicité télévisée)을 통해 방송사의 광고 규제도 일부 완화하였다. 이 시행령을 통해 텔레비전 방송사도 IPTV로 시청하는 시청자들에게 지역, 시청자 프로필, 선호도 등 일정 기준에 맞춰 맞춤형 광고를 제공할 수 있게 되었고, 그간 허용되지 않았던 영화 광고를 텔레비전에서도 할 수 있게 되었다(최지선, 2020).

4. 나가며

사실 프랑스에서는 여전히 전통적인 텔레비전 시청 시간이 주문형 비디오 서비스 이용 시간보다 긴 편이다.²⁾ 또한 방송사에서도 일찌감치 다시보기 서비스를 제공해왔다는 점에서 레거시 미디어로서 디지털 미디어와 경쟁하는 상황에 대해서는 나름의 대응을 해 왔다고 할 수 있다. 특히 프랑스 공영방송사(France Télévisions)는 프랑스 티비 랩(France TV Lab)을 운영하며 디지털 미디어 포맷 개발, 기술 개발 등 혁신적인 시도들을 하고 있으며, 국립영화·영상센터(CNC)는 실감기술 적용 콘텐츠, 시나리오 개발 등 디지털 콘텐츠 제작에도 적극적인 지원에 나서는 추세다.

그러나 프랑스 정부의 지원과 프랑스 국내 미디어들의 디지털화 전략에도 불구하고 위기감이 고조된 것은 글로벌 플랫폼 사업자들의 시장점유율이 높아지면서라고 할 수 있다. 서비스를 종료하게 된 지상파방송사들의 연합 OTT 살토(Salto)의 사례는 글로벌 플

2) 프랑스인들은 2023년 하루 평균 4시간 37분씩 시청각미디어 콘텐츠를 이용하는 것으로 나타났다(Mediametrie, 2024b). 이 수치는 텔레비전은 물론 주문형 비디오(VOD) 이용도 모두 포함한 것인데, 이 중 전통적인 텔레비전의 시청이 약 67%(3시간 19분)를 차지하고, 스트리밍 플랫폼 또는 소셜 네트워크를 통해 주문형 비디오 콘텐츠를 시청하는 시간은 약 33%를 차지하는 것으로 나타났다(Mediametrie, 2024).

랫폼과의 경쟁이 이대로는 쉽지 않다는 명징한 상징이 되었을 것이다. 더불어 프랑스 국내 주문형 비디오 서비스를 제공하는 플랫폼들 대부분이 방송사의 디지털 서비스 플랫폼이라는 점에서 국내 방송사와 뉴미디어 간 불공정한 경쟁의 정도가 크게 문제되는 수준은 아니었다. 이러한 점에서 프랑스의 유럽연합 시청각미디어서비스 지침의 개정 주도와 국내 법 반영은 사실 그 이면을 들여다보면 미국 기반 글로벌 플랫폼 사업자들과의 경쟁 상황에서 불공평한 상황을 개선하는 것에 더 초점이 맞춰져있다고 볼 수 있다. 실제로 이 법률 시행 이후 시청각디지털미디어규제청(Arcom)과 협약을 맺은 해외 사업자들 역시 전부 미국 기업이다(넷플릭스, 아마존 프라임 비디오, 디즈니+, 애플, 구글(Play Movies, Youtube Movies), 크런치롤).

결과적으로 프랑스는 국내외 새로운 시청각미디어서비스와 방송사 간의 불공정한 경쟁 상황은 일부 해소되었다고 볼 수 있다. 그렇다고 해서 프랑스 시청각미디어 시장 지형이 크게 달라진 것은 아니다. 여전히 글로벌 사업자의 점유율은 국내 사업자 점유율을 앞서고³⁾, 이들의 투자로 콘텐츠 제작 및 구매 지출 비용은 꾸준히 증가 추세에 있다. 유럽시청각 연구소(The European Audiovisual Observatory)에 따르면 2022년 유럽 내 오리지널 콘텐츠 제작비는 약 14% 증가하여 약 208억 유로에 달하는 것으로 나타났다(The European Audiovisual Observatory, 2023). 국립영화영상센터(CNC)에 따르면 텔레비전 드라마 제작비가 2021년 평균 시간 당 84만 2천유로 수준으로 높아졌고, 영화까지 포함하면 2012년 95만 9천 유로에서 2021년 119만 유로까지 상승하였다(Arcom, 2023). 2023년에는 프랑스의 픽션 제작비가 1시간 기준 백 만 유로를 넘어서는 것으로 조사되었다(Valentini, 2024.5.31.). 결국 미디어 간 불공정 경쟁이 다소 완화된 것일 뿐 미디어 지형이 바뀌는 것은 이용자들의 ‘이용’에 달려있는 것이라 볼 수 있다.

3) 2024년 1분기 프랑스 내 OTT 점유율을 보면 28%로 넷플릭스가 1위, 26%로 아마존 프라임 비디오가 2위, 18%로 디즈니+가 3위를 차지하면서 프랑스 시장의 2/3를 미국 OTT 기업들이 점유하고 있다(Achouch, 2024.4.23.)

참고문헌

- 김광재 (2020). EU 2018 시청각미디어서비스 지침 개정의 의미와 주요 내용. *한국방송통신진짜진흥원*.
- 박희영(2018). “유럽의회, EU 저작권 산업의 활성화에 기여할 시청각미디어서비스 지침(AVMSD) 의결”, 저작권 동향, 제19호, 1~3.
- 최지선 (2017). 넷플릭스 등 해외 동영상 플랫폼에 세금 부과. *신문과 방송*, 562, 112–115.
- 최지선 (2020). 응급처치 받는 지상파 텔레비전. *신문과 방송*, 597, 142–145.
- Achouch, V. (2024.4.23.) “En France, Netflix détient des parts d'audience égales à celles de Canal+ et Disney+ réunis”. The Media Leader. Retrieved from <https://the-media-leader.fr/en-france-netflix-detient-des-parts-daudience-egales-a-celles-de-canal-et-disney-reunis/>
- Arcom (2023). Étude sur le tissu économique du secteur de la production audiovisuelle – 7ème édition. Retrieved from https://www.arcom.fr/sites/default/files/2023-04/7%C3%A9me%20%C3%A9dition%20de%20l%27Etude%20sur%20le%20tissu%20%C3%A9conomique%20de%20la%20production%20audiovisuelle_0.pdf
- Arcom (n.d.). Conventionner ou déclarer un SMAD. Retrieved from <https://www.arcom.fr/television-et-video-la-demande/conventionner-ou-declarer-un-smad>
- Décret n° 2020–983 du 5 août 2020 portant modification du régime de publicité télévisée
- Décret n° 2020–984 du 5 août 2020 portant modification du régime de diffusion des œuvres cinématographiques sur les services de télévision
- Décret n° 2021–793 du 22 juin 2021 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande
- Directives (EU) 2018/1808 ; Official Journal of the European Union(2018)
- European Audiovisual Observatory (2023). «Audiovisual services spending on original European content 2012–2022 analysis». Council of Europe. Retrieved from <https://rm.coe.int/investments-in-original-european-content-2012-2022-analysis-november-2/1680ad4699>
- Loi du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique
- Mediametrie (2024). L'Année TV 2023. Retrieved from <https://www.mediametrie.fr/fr/lannee-tv-2023>
- Valentini, F. B. (2024.5.31.). “Séries : produire une heure de fiction en France coûte maintenant plus de 1 million d'euros”. Les Echos. Retrieved from <https://www.lesechos.fr/tech-medias/medias/series-produire-une-heure-de-fiction-en-france-coute-maintenant-plus-d1-million-deuros-2098274>
- Vie Publique (2020.12.23.) Ordonnance du 21 décembre 2020 portant transposition de la directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels (SMA). Retrieved from <https://www.vie-publique.fr/loi/277841-ordonnance-21-decembre-2020-directive-sma-services-medias-audiovisuels>

오프콤의 ‘Future of TV Distribution’을 통해 살펴본 지상파 플랫폼의 미래

조영균
KBS 기술기획부장

목차

- 1 들어가며
- 2 TV 플랫폼의 미래(Future of TV Distribution) 보고서
 - 1) 미디어 이용행태의 변화
 - 2) 미디어 플랫폼 및 시장에 대한 분석
 - 3) 보편적 서비스 제공을 위한 지상파 플랫폼의 변화 방안
- 3 우리의 현실과 미래, 그리고 할 일

요약

모바일, 스마트TV 등 인터넷에 연결된 미디어 이용이 확산되면서 지상파 플랫폼에서 이용자의 이탈이 점증하고 있다. 이용자가 감소함에 따라 지상파 플랫폼의 이용자당 비용 효율성도 낮아지고 있다. 그러나 보편적 공공 미디어 서비스로서 지상파 플랫폼은 여전히 중요한 비중을 차지하고 있고, 그 대체제를 모색하는 것은 복잡하고 난해한 과제이다. 이에 대해 이용자 중심의 공공성과 보편성을 중시하는 영국의 고민은 깊고 진지하다. 최근 영국의 방송통신 규제기관인 오프콤(Ofcom)은 〈TV 플랫폼의 미래(Future of TV Distribution)〉에 관한 보고서를 발간하였다. 보편적 플랫폼의 미래를 설계하기 위한 노력의 일환이다. 우리의 현실도 영국과 닮아 있기에 우리에게 맞는 비용 효율적인 보편적 플랫폼 체계를 모색하는 노력이 필요한 시점이다.

1. 들어가며

지난 5월 영국의 방송통신 규제기관 오프콤이 ‘TV 플랫폼의 미래(Future of TV Distribution)’¹⁾에 대한 보고서를 발표했다. 이번 보고서는 2022년 문화미디어스포츠부(DCMS)가 디지털 지상파 텔레비전(DTT) 및 기타 플랫폼에서의 콘텐츠 배포 방식에 향후 영향을 미칠 수 있는 시장의 변화에 대해 오프콤에 조기 검토를 요청해 작성되었다.

영국 내에서 무료 TV 방송은 지상파 기반의 Freeview와 위성 기반의 Freesat으로 서비스되며, 전국 98.5%의 커버리지를 갖고 있다. 영국은 디지털 지상파 텔레비전(DTT) 전환에 있어 성공사례로 꼽힌다. 영국은 디지털 전환 시 다채널 정책을 통해 기존 5개의 지상파 채널 수를 수십 개로 늘렸다. 디지털 지상파 다채널 방송인 Freeview는 100여 개 채널로 구성되어 있으며, 6개의 HD 채널을 제외하고 대부분 SD 화질로 서비스되고 있다. Freeview가 출시된 해인 2002년에 4.2%에 불과했던 지상파 디지털방송 직접수신율은 7년 만인 2009년에 43.4%로 10배 이상 급상승했다(장병희, 2010 ; 오프콤, 2009). 그러나 인터넷, 모바일 등 다양한 플랫폼의 발전과 확산으로 인해 공공 미디어 플랫폼으로서의 TV 방송 지위가 흔들리고 있다. 이번 보고서에는 보편적 TV 서비스에 대한 영국의 깊은 고민과 함께 미래를 위한 구상이 담겨있다.

2. TV 플랫폼의 미래(Future of TV Distribution) 보고서

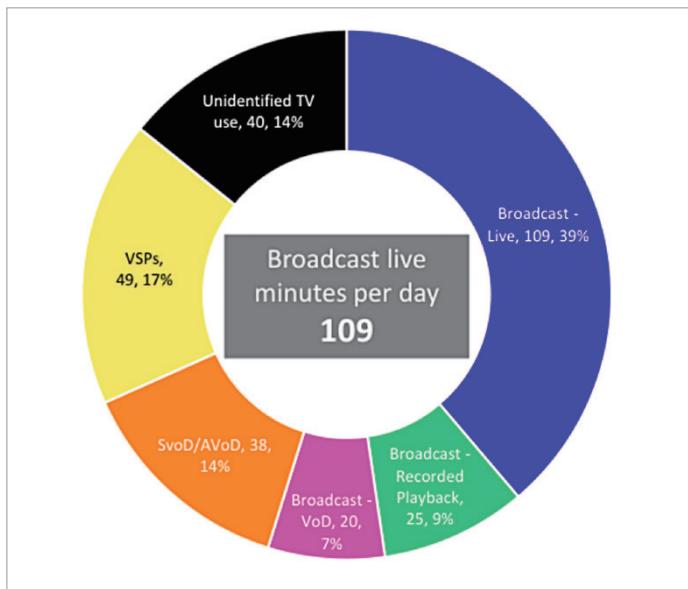
1) 미디어 이용행태의 변화

지난 10년간 영국에서는 다양한 스트리밍 서비스가 출시되었고, 스마트TV 등 인터넷과 연결된 TV 플랫폼의 확산으로 비선형 시청 행태가 대폭 증가하였다. 이로 인해 영국 국민들이 실시간 방송 플랫폼을 통해 TV를 시청하는 시간이 감소하고 있다. 그러나 여전히 영국에서는 동영상 시청 방식 중 실시간 방송 플랫폼의 비중이 가장 높다. 오프콤의 보고

1) <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/public-service-broadcasting/future-of-tv-distribution/>

서에 따르면 영국인들은 하루 평균 약 4시간가량의 동영상을 시청하고 있으며, 실시간 TV 방송 시청은 109분으로 전체 동영상 이용의 39%를 차지하고 있다. 유튜브 등 동영상공유 플랫폼(VSP)이 17%(49분), 넷플릭스와 Disney+와 같은 가입자 기반 OTT(SVOD) 등은 14%(38분) 수준이다([그림 1] 참조).

[그림 1] 영국 내 동영상 시청의 일일 평균 시간(분)



현재 실시간 TV 방송을 통한 시청 시간이 가장 길지만 지난 5년간을 살펴보면 25% 가 감소했다. 반면 온라인을 통한 시청은 지난 5년간 35분에서 87분으로 2.5배 증가했다. 이 외에도 장편 위주의 실시간 방송보다는 쇼츠 형태의 시청 방식이 선호되고 있고, 온라인 사업자나 방송사에서 제공하는 VOD, PVR(개인용 방송녹화 장치)을 통한 녹화영상 시청 등 비실시간 시청이 증가하고 있다.

실시간 방송을 시청하는 방식도 변화하고 있다. 전통적으로 실시간 방송은 TV 플랫폼을 통해 시청되었으나, 최근 IP(Internet Protocol) 전용 가구와 하이브리드²⁾ 형태의 가구가 증가하는 추세이다. 영국에서 TV에 인터넷이 연결된 가구는 2018년 기준 600만 가구였으나 최근에는 1,200만 가구로 증가했다. 2023년 기준 530만 가구가 IP 네트워크를 통해서만 TV를 시청하고 있는 것으로 조사됐으며, 2035년에는 1,780만 가구로 대폭 증가할 것으로 예상된다. 최근 몇 년에 걸쳐 등장한 Sky Glass(Sky사의 인터넷 전용 TV 플랫폼), FAST 채널(무료 광고 기반의 스트리밍 TV 채널), Freely(공영방송사 연합 스트리밍 플랫폼)와 같은 온라인 플랫폼들로 인해 IP 네트워크로의 전환이 더욱 촉진될 것으로 예상된다.

현재 영국 내 스마트TV 보급률은 70% 수준이고, 이 중 23% 가량이 인터넷에 연결되어 있지 않다. 2032년에는 96% 정도로 보급률이 확대될 것으로 보고 있다. 그러나 보급된 스마트TV 중 상당 부분이 인터넷에 연결되지 않을 것으로 예상되며, 2027년까지도 13% 가량이 인터넷에 연결되지 않을 것으로 전망된다. 또한 현재 지상파 플랫폼에 연결된 TV가 1,320만 가구이고, 이 중 330만 가구(개인 510만 명)는 지상파방송으로만 TV를 수신하고 있다. 이 수치는 향후 10년간 크게 감소할 것으로 예상되지만, 지상파 플랫폼으로만 TV를 수신하는 이용자는 여전히 존재할 것이 분명하다. 인터넷을 연결하지 않고 지상파 네트워크에만 의존하는 시청자는 고령이거나 소외계층일 확률이 높고 지역별로도 편차가 있어, 정책적인 개입 없이는 이러한 이용자들을 다른 플랫폼으로 유도하는 것은 불가능할 것으로 예측하고 있다. 미디어 이용행태가 IP 플랫폼으로 이동하는 경향은 분명하지만, 여전히 IP 플랫폼을 사용하지 않거나 지상파 플랫폼에만 의존하는 이용자가 존재할 거라는 점은 방송의 보편성을 중시하는 영국이 미디어 정책의 미래를 설계하는데 있어 어려움으로 작용하고 있다.

2) 하이브리드(Hybrid) : 지상파 TV와 IP 플랫폼을 접목해 미디어 서비스를 이용하는 방식

2) 미디어 플랫폼 및 시장에 대한 분석

지상파, 위성, 케이블, 인터넷 등 콘텐츠를 배포할 수 있는 플랫폼이 늘어났다. 많은 미디어 기기 및 플랫폼들이 지상파와 함께 IP 연결을 함께 제공하는 ‘하이브리드’ 형태를 취하고 있다.

콘텐츠 제공자는 IP 플랫폼을 통해 캐치업 및 VOD 서비스, 고화질, 프로그램의 일시 중지 또는 다시 시작 등 시청자 편의를 위한 다양한 기능을 제공할 수 있고, 시청자 정보를 획득 할 수 있어 타깃 광고 등의 이점을 얻을 수 있다. 영국의 공영방송사(PSB)들도 공공 서비스에 대한 시청자들의 접근과 이용 편의성을 높이기 위해 IP 플랫폼으로의 레벨 업을 지속하고 있다.

문제는 비용이다. 시청 행태가 다양화되는 추세에 따라 방송사들이 영위해야 하는 플랫폼의 종류도 늘어나고 있다. 방송사가 운영하는 플랫폼 수가 늘어남에 따라 방송사들의 콘텐츠 전달 비용도 증가하고 있다. 플랫폼이 다양화되면서 지상파 플랫폼의 이용률이 낮아지고 있지만 방송사가 지상파 송출을 위해 Arqiva³⁾에 지불하는 비용은 가구 수와 무관 하게 책정되므로 감소하지 않는 구조이고, 오히려 물가상승으로 인해 점점 증가하고 있다. 지상파 플랫폼 운영 측면에서 비용은 고정적으로 투입되거나 증가하고 있지만, 이용자 감소로 해당 플랫폼에서의 수익은 줄어들고 있는 형국이다. 한편, 주문형 및 스트리밍 이용자 가 증가하면서 IP 서비스 개발 및 운영에 따르는 비용은 계속 증가하고 있다. 결과적으로 이용자가 언제 어디서든 자사의 콘텐츠에 접근하기 원하는 방송사는 그만큼 많은 비용을 지불해야 한다. 이에 영국 내 공영방송사들은 ‘Future TV Taskforce’에서의 논의를 통해 다음과 같이 공동 발표했다.

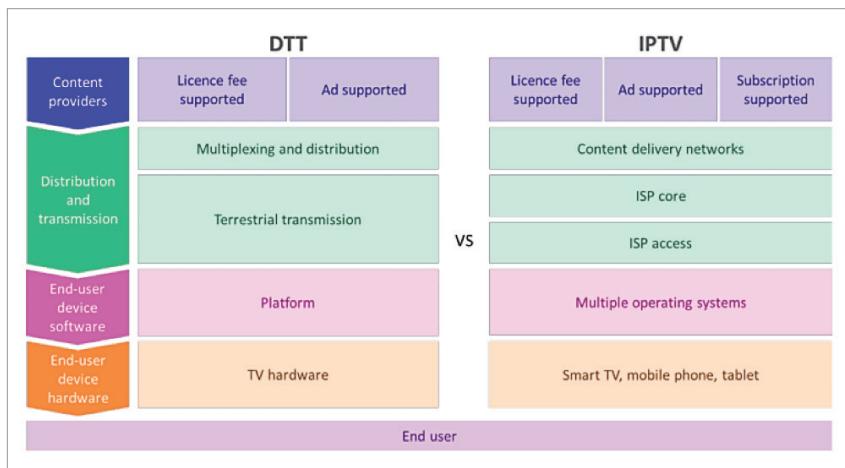
“다양한 TV 유통 방식의 확산이 공영방송사에 점점 더 많은 비용 압박을 줄 것입니다. 예를 들어, 우리는 지상파(DTT)와 위성(DSat)에 티핑(Tipping) 포인트가 오고, 이 티핑 포인트가 되면 결국 유통 비용이 편익을 능가할 것으로 예상합니다. TV 서비스를 이용하기 위해 지상파나 위성만을 사용하는 사람들의 수가 줄어들고 일부 사용자로 국한됨에 따라 이러한 기술들의 높은 고정 비용은 사용자당 비례적으로 더 높아지게 되고, 광고를 통해 충당하기 어려워질 뿐더러 라이선스 비용(수신료)의 책임 있는 사용으로 정당화되기 어려워질 것입니다.”

3) Arqiva : 영국 지상파방송 송출망 관리사

위 발표에는 IP 네트워크를 통한 미디어 이용이 증가하고 지상파 플랫폼 이용자 가 감소하는 상황에서 지상파의 사용자당 유통 비용 효율성 저하와 다양한 플랫폼의 운영으로 재정적 압박이 가중되는 것에 대한 공영방송사의 위기의식이 담겨있다. 이미 일부 방송사는 방송 플랫폼보다 스트리밍 서비스를 우선시하는 전략적 결정을 공개적으로 내리고 있다. 디즈니는 방송채널 일체를 폐지했으며, ITV는 어린이 채널을 폐지했고, 채널4와 TalkTV 등도 방송채널을 폐지하겠다는 계획을 밝힌 바 있다.

방송 플랫폼 중 지상파는 콘텐츠 유통 비용에 대한 경제적 압박을 가장 심하게 받게 될 것으로 예상된다. BBC는 지상파방송의 시청 시간당 비용이 2030년에 현재 대비 약 4배 상승할 것으로 예측하고 있다. 지상파 플랫폼의 효용성과 재정의 지속 가능성은 Arqiva와 방송사 간 계약기간 및 조건, IP 플랫폼으로의 이동, 지상파방송 이용자의 감소 속도, 방송사의 수신료 및 광고 수입과 같은 수익 관련 전망 등 다양한 요인의 영향을 받을 것으로 보인다. 만약 지상파방송 환경이 축소될 경우 지상파방송에 의존하는 시청자들의 미디어 서비스에 대한 원활한 접근이 어려워질 수 있다. 플랫폼 사용 다양화가 초래한 지상파 플랫폼의 이용률 저하로 인해 앞으로 공공 서비스 콘텐츠를 보편적으로 제공하기 위한 효율적 방법에 대한 다각적인 검토가 진행될 것으로 보인다.

[그림 2] 지상파TV(DTT)와 IP플랫폼(IPTV)의 가치사슬



3) 보편적 서비스 제공을 위한 지상파 플랫폼의 변화 방안

앞서 살펴본 지상파방송의 비용 효율성 저하에도 불구하고 보편적 미디어 서비스를 제공해야 하는 공공 플랫폼으로서의 중요성 등을 고려할 때 지상파방송의 향후 방향 설정은 어려운 과제임이 분명하다. 영국 대다수 공영방송사의 라이선스가 2034년까지 유지될 것으로 보이므로 보고서에서는 2030년대 중반을 지상파 플랫폼의 변화가 가능한 시점으로 보고 있으며, 다음과 같이 세 가지 변화 방향에 대해 제시하고 있다.

(1) 지상파 플랫폼을 고효율·고품질로 업그레이드

첫 번째 방식은 지상파의 표준을 업그레이드해 지상파 플랫폼의 효율성과 품질을 높이는 것이다. 현재 Freeview는 6개의 멀티플렉스⁴⁾에서 약 100여개의 채널을 서비스하고 있는데, 멀티플렉스 중 5개는 DVB-T 표준을 사용해 SD화질을 제공하고, 1개는 DVB-T2 표준을 사용해 HD화질을 제공하고 있다. DVB-T2는 DVB-T를 업그레이드한 2세대 디지털 지상파 TV 표준인데, 압축 효율성이 높아 현재 DVB-T2를 사용하는 멀티플렉스(PSB3)에서는 HD 화질로 서비스가 가능하다. 모든 멀티플렉스의 표준을 DVB-T2로 전환해 압축 효율을 높이면 동일 주파수 대역에서 채널 수를 늘리거나 화질을 높일 수 있다. 채널 수를 늘려서 주파수 대역을 적게 사용하면, 나머지 주파수 대역을 모바일 통신 등 다른 용도로 활용할 수 있고, 송출에 사용하는 전력도 줄일 수 있다. 또한 현재 SD인 화질을 HD로 높이면 지상파 플랫폼에 대한 매력도를 높일 수 있고 이용률 제고도 기대할 수 있다.

이는 공공 플랫폼인 지상파를 유지하기 위해 인프라 비용을 줄이거나 이용자를 증가시켜 비용 효율성을 높이는 방안이다. 그러나 이를 위해서는 표준 변경을 위한 인프라 투자가 필요하고, 변경된 표준방식을 수신할 수 있는 수상기 보급 등 시청자에 대한 광범위한 지원도 요구된다.

4) 여러 디지털 채널을 방송하는 하나의 주파수 대역을 멀티플렉스라고 한다.

(2) 지상파 플랫폼을 핵심 서비스 위주로 축소

두 번째 방안은 지상파의 멀티플렉스 수를 줄이고, 주요 공영방송사의 서비스와 뉴스 채널 등 소수의 채널만 제공하는 것이다. 지상파 플랫폼을 운영하되 현실적으로 비용 효율성 하락을 감안해 공적 기능의 핵심만 유지하는 방향이다. 지상파 플랫폼이 소수의 채널로 운영될 경우 더 많은 이용자들이 IP 네트워크로 이동하면서, 지상파 플랫폼을 완전히 스위치 오프할 수 있는 여건이 마련될 수 있다. 또한 IP로 전환하지 않는 국민들에게 최소한의 미디어 서비스를 제공할 수 있고, 주요 스포츠나 행사 중계 시 IP 플랫폼의 과도한 트래픽을 분산할 수 있다. 무엇보다도 지상파 플랫폼은 통신 장애나 재난 시에 복원력과 안정성이 뛰어나기 때문에 라디오나 TV 서비스를 유지할 수 있다는 장점이 있다.

이는 IP 네트워크로의 점진적 전환을 염두에 두고, 여러 여건상 유지가 필요한 지상파 플랫폼을 최소한의 기능만으로 운영함으로써 지상파 유지와 전면적인 IP 플랫폼 전환의 절충 방안이 될 수 있다.

(3) 지상파 플랫폼 전면 중단 및 IP 네트워크로의 전환

지상파를 통한 송출을 종료하면 대형 방송사들은 상당 수준의 비용절감이 가능하고, 국가 차원에서는 지상파가 점유하고 있는 주파수 대역을 다른 용도로 활용할 수 있다. 그러나 지상파 플랫폼을 중단하고 IP 플랫폼으로 전면 전환하기 위해서는 영국 내 모든 가구가 IP 플랫폼을 사용할 수 있도록 해야 한다. 아직 영국 내에는 광대역 인터넷 서비스에 미가입된 사람들이 수백만 명에 달한다. 영국 내 190만 가구는 인터넷에 연결돼 있지 않고, 110만 가구는 모바일로만 연결되어 있다. IP 플랫폼으로 원활하게 미디어 서비스를 이용하려면 30Mbit/s 이상의 초고속 광대역이 요구되는데 현재 영국 내 28%(약 890만) 가구가 이를 충족하지 못하고 있으며, 2040년까지도 수백만 가구가 여전히 충족하지 못할 것으로 전망되고 있어 이를 해결해야 하는 숙제가 있다.

이 방안은 추세에 부응하는 것처럼 보이지만 매우 면밀한 계획 없이는 실현 불가능하며, 향후 영국 내 IP 네트워크의 커버리지와 성능, 모든 가정에 범용 TV 제공 가능한지 여

부 등이 주요 관건이 될 것으로 보인다. 또한 이 방안은 보편적 시청 방법으로 인터넷을 사용한다는 의미가 되는데 이 경우 연간 수백 파운드의 인터넷 요금을 국민들이 부담해야 한다는 것도 부담으로 작용한다.

위의 세 가지 방안이 이른바 질서 있게 전개되려면, 정부와 관련 업계 등이 온전한 합의를 이룰 수 있어야 향후 확실성을 담보할 수 있다. 전문가들은 2034년 이후 지상파방송에 대한 지원이 필요한지 등을 검토하고 건설적인 방안을 마련하기 위해 플랫폼 사업자, 방송사, 오프콤 및 정부 등 모두가 함께 협력해야 할 것으로 보고 있다.

한편 보고서는 지상파 플랫폼에 의존하는 이용자에 대해서는 특별한 배려와 지원이 필요하다는 점을 분명히 했으며, 미디어 환경의 변화 전망과는 별개로 지상파 플랫폼 이용자를 보호해야 한다는 것을 강조했다. 공공 방송 서비스에 대한 보편적이고 원활한 접근이 유지되어야 한다는 원칙이다. 지상파 플랫폼의 미래 비전 설정에는 방송사가 부담해야 하는 콘텐츠 전달 비용, 광대역 이용률, 디지털에 대한 사회 전반의 포용력, 광대역 네트워크에 필요한 투자 수준, 주파수 사용의 효율성, 재난 등 비상 상황에서의 효용성, 계획에 따른 지원 사항 등 다양한 요소에 대한 종합적인 고려가 필요하며 매우 복합적인 검토와 장기적인 논의가 진행되어야 할 것이다.

3. 우리의 현실과 미래, 그리고 할 일

우리나라도 영국과 마찬가지로 지상파 직접수신율이 점차 낮아지고 있으며, IP 플랫폼 이용률은 계속 높아지는 추세 속에 있다. 차이점은 영국에서는 우리나라에 비해 여전히 상대적으로 높은 수준으로 직접수신이 이루어지고 있다는 것이다. 방송통신위원회의 <방송매체 이용행태 조사보고서>에 따르면 2023년 기준 국내 지상파 직접수신율은 10.5%이며, 5년 전 2017년 16.5%에 비해 대폭 감소하였다. IP 플랫폼으로의 이동은 급속히 진행되어 왔는데, 일례로 2017년 36.1%였던 OTT 이용률은 2023년에는 77%로 상승한 것으로 조사되었다(방송통신위원회, <2023년 방송시장 경쟁상황 평가>).

영국은 지상파TV의 디지털 전환에 성공을 거뒀지만, 공공 방송 서비스의 도달률 확대를 위해 공영방송사를 중심으로 OTT 서비스 제공에도 많은 노력을 기울였다. 그 결과, BBC의 iPlayer 등이 성공을 거두면서 다른 국가에 비해 지상파방송 사업자가 제공하는 OTT의 이용률이 높다. 이처럼 영국이 지상파방송 이용률이 높고, 공영방송 주도의 OTT가 경쟁력을 갖는 이유는 국민의 미디어 접근 권리를 중시해 공공성과 보편적 접근성을 중심으로 미디어 정책을 추진해왔기 때문이다. 영국은 방송 서비스를 시장 중심의 상업적 측면이 아닌 공익에 기초한 사회적 의사소통 시스템으로 인식하는 사회적 공감대가 형성되어 있다. 반면 우리나라는 비교적 사업자 간 이해관계를 고려하고, 이용자 외 여러 역학구도에 따라 정책을 다루는 경향이 있다. 이로 인해 정책 추진에 있어 공공성과 상업성이라는 양면의 가치에 대해 지향점과 정체성이 모호했던 측면이 있다. 디지털 TV 전환의 사례에서도 영국은 공공 미디어 서비스의 양과 질을 높이기 위해 다채널(Freeview)을 실시했지만, 우리나라에는 지상파방송사의 요구에도 불구하고 유료방송사 등의 반대 등으로 다채널이 허용되지 못했다. 중간광고 등 비대칭 규제 개선이 조기에 이뤄지지 못한 점도 사업자들의 이해관계 차이에서 비롯된 측면이 크다. 제도 개선은 그 내용만큼이나 시기가 중요한 만큼 적정 시기를 놓치면 효과도 반감된다. 국내 지상파방송 사업자들의 공적인 역할을 감안할 때, 이제라도 지상파방송 사업자들의 원활한 공적 역할 수행을 위해 규제 부담을 경감하고, 국내 공공 미디어 서비스 부문이 경쟁력을 확보할 수 있도록 선제적이고 전향적인 개선이 필요하다.

영국의 고민에서 볼 수 있듯이, 우리나라 지상파방송의 미래를 예측하거나 설계하는 것은 쉽지 않은 과제이다. 다만 지상파의 미래에 대해 사회적 고민이 필요하다는 것과 이를 위해 장기적인 추진 체계를 마련해야 한다는 것은 분명하다. 이번 오프콤의 보고서를 통해 영국 사회가 국가 방송 체계와 방송의 보편성을 얼마나 중요하게 여기고 있는지 그 진지함을 엿볼 수 있다. 그러한 고민의 과정에서 보고서를 통해 제시한 3가지 시나리오는 우리나라도 충분히 고려해 볼 필요가 있다. 우리 역시 지상파 플랫폼을 현재와 같은 형태로 지속할 것인지, 지상파의 비용 효율성을 높일 것인지, 지상파 플랫폼을 없앨 것인지 등 선택은 열려 있다. 그러나 이 같은 변화에 대한 결정에 앞서 여전히 지상파 플랫폼에 의존하고 있는 10%의 사용자는 어떻게 할 것인지, 재난 시 방송은 어떻게 할 건지, 공공미디어 서비스를 IP

등에 의존할 경우 사용자들의 접근 비용은 어떻게 분담할 건지, 이대로 지상파방송을 유지한다면 지상파방송 사업자들이 이를 지속적으로 감당할 재정적 여력이 있는지 등 해결해야 할 과제들이 산적해있다.

우리나라는 디지털 전환 이후 UHD로 지상파 플랫폼의 표준을 전면 업그레이드하는 과정이 진행 중이다. 디지털 전환 이후 지상파 송출 체계에 변화가 없는 영국은 2030년 대 중반을 지상파 플랫폼에 대한 변화 가능 시점으로 보고 있지만, 우리나라는 그 무렵 지상파 UHD 전환이 완료될 것으로 보이므로 영국보다는 상당기간 지상파 플랫폼을 유지하게 될 것으로 예상된다. 이를 감안해 볼 때 우리나라의 경우 보고서에서 제시한 여러 방안 중 지상파 플랫폼의 비용 효율성을 높이는 방향이 현실성이 있어 보인다. 우리는 영국보다 지상파 플랫폼 이용률이 현저히 낮아 단위 이용자당 비용 효율성이 더 낮을 수밖에 없다. 때문에 지상파방송사는 UHD 전환을 위한 막대한 투자에 부담을 느끼고 있으며, 정부가 제시한 UHD 방송망 확장 등 전환 로드맵에 맞춰 인프라에 투자하지 못하고 있다. UHD로의 원활한 전환을 위해서는 지상파 플랫폼 운영의 비용 효율성을 높일 수 있는 방안에 대해 적극적인 모색이 필요해 보인다.

현재 UHD 전환이 진행되고 있는 과도기로서 HD와 UHD가 동시 방송되고 있다. 두 가지 TV 플랫폼을 동시에 운영하면서 운영비용이 이중으로 지출되고 있는 셈이다. 과거 HD 전환 때에 비해 열악해진 방송사들의 재정 여건상 UHD 투자 지연이 불가피할 것으로 보이므로 HD 종료 시점도 언제가 될지 예측하기 어렵다. 동시방송에 따른 비용 부담을 해소하기 위해서는 적극적인 투자를 통해 UHD 전환을 조기 완료해야 하는데 이를 위한 막대한 투자비 조달이 난망하다. 진퇴양난의 현 상황을 풀어내기 위해서 일정 부분 정부의 역할이 필요해 보인다. UHD 인프라 투자에 대한 행정적, 재정적 지원을 통해 조기에 HD 서비스를 종료할 수 있게 하거나, 동시방송에 따른 부담을 경감할 수 있는 다양한 지원책을 통해 비용 효율적인 플랫폼 운영이 될 수 있도록 유도하는 노력이 요구된다.

또한 UHD 방송망을 구축할 여력이 없는 지역 방송사들에 대해서는, UHD 다채널을 통해 단일 주파수 대역에서 2개의 UHD 방송을 송출하는 것을 검토할 만하다. 현재 방식으로는 KBS(2개 채널), 지역MBC, 지역민방이 UHD 방송을 서비스하기 위해서는 3개의

송신소 건물에서 8대(4개쌍)의 송신기와 4개의 안테나 등을 구축하고 운영해야 한다. 그러나 UHD 2개 방송을 1개 주파수 대역에서 다채널 서비스하게 되면, 1개 송신소 건물에 4대(2쌍)의 송신기와 2개의 안테나만 구축하고 운영하면 된다. 이처럼 구축비와 운영비를 절반 이하로 줄여 지상파 플랫폼의 비용 효율성을 높일 수 있다. TV 플랫폼뿐만 아니라, 매체 이용률이 낮은 AM 매체나 DMB 등 여타 매체에 대해서도 지상파 플랫폼의 비용 효율적 측면에서 개선 방향을 모색해 나가야 할 것이다. 이를 통해 지상파방송사가 공적 플랫폼을 지속적으로 유지해 나갈 수 있는 여건을 조성해 나가는 것이 바람직하다.

미디어 환경 변화와 이번 보고서 등을 종합해 보건데, 지상파방송이 향후 과거와 동일한 역할과 지위를 유지하는 것은 기대하기 어려워 보인다. 그러나 지상파방송이 담당하는 공적 기능은 사회에 어떤 형태로든 존재해야 한다. 그것이 지상파 플랫폼의 축소이냐, IP 플랫폼의 확대이냐 여부를 떠나 분명한 것은 공공성과 보편성이 보장되어야 한다는 점이고 상업적 영역과는 차별화되어야 한다는 것이다. 우리가 미래 미디어 환경을 단정할 수 없듯이 지상파의 미래가 어느 시점에 어떻게 변화할 것인지에 대해 예측하는 것은 쉽지 않다. 그러나 공공 미디어 플랫폼으로서 지상파방송은 그 변화에 대해 그저 바라봐야만 할 대상이 아니고, 우리 스스로가 그 미래를 고민하고 직접 만들어 나가야만 하는 사회의 공기이다. 영국이 TV의 미래에 대해 진지한 고민을 시작한 것처럼, 우리도 정부, 학계, 업계 등 모두가 인식과 고민에 나서야 할 시점이다.

참고문헌

- 방송통신위원회. 〈2023년 방송매체 이용행태 조사 보고서〉.
- 방송통신위원회. 〈2023년 방송시장 경쟁상황 평가〉.
- 장병희 (2010). 해외 지상파 디채널 플랫폼 정책 사례 연구 : 영국 프리뷰(Freeview)를 중심으로. 한국언론학회 심포지움 및 세미나, 서울.
- Ofcom (2009). 〈The Communications Market in UK 2009〉.
- Ofcom (2024). 〈Future of TV Distribution〉.

4. 방송현장

제51회 한국방송대상 총평

전범수



제51회 한국방송대상 총평

전범수

제51회 한국방송대상 심사위원장, 제36대 한국방송학회장

목차

- 1 들어가며
- 2 수상작 소개
- 3 수상작들로 살펴보는 지상파방송의 미래

요약

제51회 한국방송대상에는 지상파방송을 대표하는 작품 31편이 수상작으로 선정되었다. 글로벌 OTT와 온라인 콘텐츠 유통 창구가 늘어나기는 했지만 여전히 지상파방송 프로그램의 다양성이나 품질은 굳건해 보인다. 양질의 다큐멘터리 수상작은 다큐멘터리 장르만큼은 지상파방송이 자랑하는 콘텐츠 경쟁력의 원천임을 보여준다. 다큐멘터리는 다른 플랫폼에서 시도하기 어려운 장르로, 앞으로도 지상파방송의 미래를 책임질 한 축이 될 것이다. 드라마와 연예오락 장르는 기존 흐름을 반영한 작품과 새로운 시도로 제작된 작품들이 나름의 균형을 이루고 있었다. 프로그램 형식에서는 다양한 시도와 변형이 적지 않게 이루어지고 있었다. 앞으로도 혁신과 완결 성으로 지상파방송에서 좋은 프로그램이 지속적으로 만들어지기를 바란다.

1. 들어가며

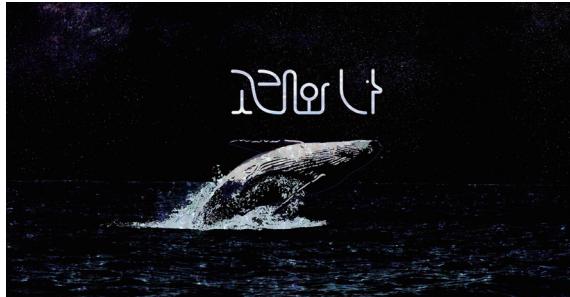
1973년부터 시작된 한국방송대상이 2024년 제51회를 맞이해 새로운 수상작들을 배출했다. 지상파방송을 대표하는 작품 243편, 방송인 63인에 대해 예심과 본심 등을 진행한 결과 대상 1편, 작품상 25개 부문 30편, 개인상 20개 부문 18명이 최종 수상작으로 선정되었다. 특히, 수상작으로 선정된 프로그램은 각 부문에서 작품성이나 혁신성, 현실 반영 등 다양한 측면에서 좋은 평가를 받았다. 이번 심사를 통해 여러 플랫폼에서 쏟아져 나오는 콘텐츠들이 우후죽순 경쟁하는 시기에도 여전히 지상파방송이 시대적 흐름과 트렌드를 반영해 우수한 방송 프로그램들을 만들어 왔다는 것을 확인할 수 있었다.

한국방송대상 본심 과정에서 부문별 최종 수상작을 선정하는 일은 호기심과 함께 높은 긴장감으로 치열했던 시간이었다. 새로운 시도를 보여주거나 완성도 높은 방송 프로그램이 하나들이 아니었기 때문이다. 본심에 오른 프로그램들의 기획서와 방송 프로그램을 하나하나 확인하면서 왜 이 프로그램들이 한국방송대상 수상작인가를 다양한 시각에서 확인할 수 있었다. 본심에만 3일의 시간이 소요되었고 부문별 수상작은 심사위원들의 만장일치 또는 다수결 방식으로 결정되었다. 이번 제51회 한국방송대상 수상 작품들은 다음과 같다.

2. 수상작 소개

올해 한국방송대상에서 대상 수상작은 SBS 창사특집 <고래와 나> 4부작이다. 2023년 연말에 방송된 4부작 다큐멘터리 프로그램으로 고래와 관련된 경이로운 자연의 아름다움 그리고 그 아름다움 속 고래의 삶에 투영된 환경 문제를 다루었던 대작이다. 이 프로그램은 우리가 접했던 수족관의 고래가 아니라 푸른 바다 깊숙이 자유로운 삶을 살던 고래 이야기이다. 바다 속 고래가 거대한 생명체로 삶을 살아가는 방식을 8K 카메라로 고스란히 남겼다. 게다가 인간으로부터 시작된 바다와 고래가 직면하는 위기 및 위험의 신호들이 다채로운 방식으로 다루어졌다.

[그림 1] 대상 <고래와 나>



출처 : SBS

<고래와 나>에서 가장 기억나는 장면은 어미 향고래가 새끼에게 젖을 먹이는 장면이었다. 가히 이 프로그램의 백미라 해도 과언이 아닐 것이다. 세계에서 두 번째로 촬영된 희귀한 장면이라 하는데 시청자들에게는 떨림과 감동을 주었던 장면이다. 바닷속 고래의 삶을 촬영한다는 것은 쉬운 일이 아닐 것이다. 제작진은 오랜 준비와 인내, 노력을 통해 제51회 한국방송대상의 대상을 거머쥘 가치가 충분한 프로그램을 남겼다. 대상의 자격이 차고 넘치는 작품이다.

[그림 2] 드라마 부문 공동 수상작 <악귀>와 <연인>



출처 : SBS, MBC

드라마 부문은 두 작품이 공동으로 수상했다. MBC <연인>과 SBS <악귀>가 그 주인공이다. 이들 작품 모두 작품성과 완성도 측면에서 심사위원들의 높은 평가를 받았다. 다만 두 드라마의 성격은 본질적으로 달랐다. 드라마 <연인>은 병자호란 시기를 배경으로 연

인들의 사랑, 그리고 당시 시대를 살아가던 사람들의 다채로운 삶을 그린 작품이었다. <연인>은 시청률도 높았을 뿐만 아니라 화면 자체가 아름답게 촬영된 수작이었다.

한편, 드라마 <악귀>는 악귀에 쓴 여자 주인공과 악귀를 볼 수 있던 남자 주인공이 미스테리한 죽음을 추적하는 내용의 오컬트 드라마 작품이다. 흔하지 않은 소재와 주인공들의 뛰어난 연기가 결합한 좋은 작품으로 평가되었다. <악귀>는 이번 제51회 한국방송대상에서 드라마 TV 부문 작품상, 작가상, 최우수연기자상 등 3관왕에 오른 작품이다. <연인>이 전 연령대가 좋아하는 역사 드라마였다면 <악귀>는 오컬트라는 새로운 장르로 젊은 시청자들의 관심을 많이 끌었던 작품으로 볼 수 있다.

[그림 3] 연예오락 TV 부문 수상작 <골든걸스>, <태어난 김에 세계일주2>



출처 : KBS, MBC

연예오락 TV 부문에서는 KBS <골든걸스>와 MBC <태어난 김에 세계일주 2>가 수상했다. <골든걸스>는 국내 실력파 여자 가수 4인이 JYP 소속 박진영 프로듀서와 같이 새로운 그룹을 만드는 과정을 그린 프로그램이다. 이미 정상에 올랐던 가수들이 중년의 나이에 음악에 대한 열정이 식지 않은 채 새로운 그룹을 만들고 또 새로운 음악을 발표하는 등 일련의 과정들이 흥미롭게 펼쳐졌다. 젊은 연령대 가수들로 구성된 걸그룹 중심의 방송 프로그램과는 차별화된 발상의 전환이 이루어진 프로그램이었다.

한편, <태어난 김에 세계일주2>는 가장 독특한 개성을 가진 연예인 중 한 명으로 평가받는 기안84의 세계일주 배낭여행 프로그램이다. 준비도 없이 무작정 여행 오지들을 찾아다니며 겪게 되는 좌충우돌 여행 프로그램이다. 시즌1에서는 중남미 지역을 다루었던 반면에 시즌2는 기안84가 인도를 찾아가며 경험하는 여행 일정들이 펼쳐졌다. 기안84를 포함

해 텍스와 빠니보틀이 출연했다. 기존 여행 오락 프로그램과는 차별화된 기획과 엉뚱하고 기발한 전개 과정으로 시청자들의 관심을 끌어 모은 화제작이다.

[그림 4] 연예오락 라디오 부문 수상작
〈4시엔 윤도현입니다〉 '애들아 놀자' 코너



출처 : MBC

연예오락 라디오 부문은 MBC <4시엔 윤도현입니다> '애들아 놀자' 코너가 수상했다. 가수이자 라디오 프로그램 DJ인 윤도현 씨가 자신의 프로그램에서 어린이들과 직접 전화 통화 등을 통해 어린이 눈높이에 맞는 진행을 선보인 새롭고 독특한 코너 프로그램이다.

[그림 5] 뉴미디어 예능 부문 수상작 〈곽준빈의 세계 기사식당〉, 시사교양 부문 수상작 〈첫문장〉



출처 : EBS, MBC경남



11. 27 첫문장
Youtube 'MBCTV_첫문장' 채널 링크 10시

MBC TV

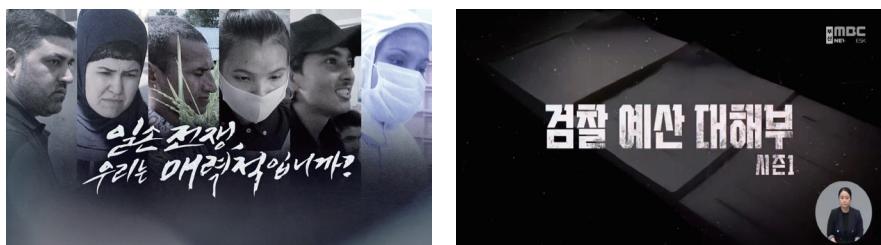
뉴미디어 예능 부문은 EBS <곽준빈의 세계 기사식당>이 수상했다. 이 프로그램은 최근 여행 크리에이터로 대중에게 인기가 많은 곽준빈이 여러 나라들을 돌아다니며 현지인 시각으로 로컬 맛집을 찾아 나선다는 내용이다. 여행 유튜브 스타로 자리매김하고 있는 곽

준빈이 세계 여러 나라 기사식당을 찾는다는 주제가 신선한 느낌이었다. 게다가 자유로운 면에서도 현지 적응력이 뛰어난 꽈준빈의 진행 능력과 다양한 현지인들과의 만남이 시청자들의 흥미를 끌어내기에 부족함이 없었다.

뉴미디어 시사교양 부문은 MBC 경남의 <첫문장> 프로그램이 수상했다. 이 프로그램은 널리 알려진 작가 15명과의 인터뷰를 통해 작품을 쓸 때 첫 문장을 어떻게 작성하는가와 관련된 이야기들을 다루고 있다. 인기 작가들이라 하더라도 첫 문장을 쓰는 이유와 맥락이 다르고 그만큼 어려움을 경험하게 된다는 것을 보여준다. 이 프로그램은 소재 자체가 특이하고 흔히 볼 수 없는 접근 방식이라는 점에서 참신하다는 평가를 많이 받았다.

[그림 6] 뉴스보도 부문 수상작 <일손전쟁, 우리는 매력적입니까?>

지역뉴스보도 부문 수상작 <검찰 예산 대해부 시즌1 : 특수활동비 등 검찰 예산 최초 공동 검증>



출처 : SBS, 부산MBC

뉴스보도 부문 작품상은 SBS <일손 전쟁, 우리는 매력적입니까?>가 수상했다. 이 작품은 한국 사회에서 외국인 이주노동자 존재에 대해 근본적인 질문을 던지는 프로그램이다. 인구 감소로 이주노동자 없이는 한국이 더 이상 존재하기 어려울 수밖에 없다는 현실적인 절박감을 그리고 있다. 그러나 이주노동자에 대한 차별이 지속되고 있는 한국 사회의 문제점 역시 적나라하게 밝힌다. 뉴스 제작진들은 국내와 해외 현지 취재를 통해 인구절벽으로 노동력이 부족한 한국 사회에서 이주노동자가 갖는 의미와 관련 정책들에 대해 진지하게 접근하고 있다. 우리 사회가 직면한 여러 문제점을 심층적으로 잘 다룬 수작이다.

지역뉴스보도 부문은 부산MBC <검찰 예산 대해부 시즌1 : 특수활동비 등 검찰 예산 최초 공동 검증> 연속보도가 수상했다. 6개 언론사와 3개 시민단체가 공동으로 검찰 예산 시스템을 검증한 자료들에 근거해 연속적으로 보도가 이루어졌다. 그동안 접근하기 어

렵던 검찰 특수활동비를 언론사와 시민단체가 직접 검증하고 문제점을 부각했다는 점에서 높은 평가를 받았다.

[그림 7] 시사보도 TV 부문 수상작 <추적 60분 : 학교 밖 르포 – 소년은 혼자 자라지 않는다>
시사보도 라디오 부문 수상작 <초유의 사법부 전산망 북한 해킹 사태>
지역시사보도 부문 수상작 <더 보다 : 84인의 기록, 재난은 끝나지 않았다>



출처 : KBS, CBS, KBS전주방송총국

시사보도 TV 부문은 KBS <추적 60분 : 학교 밖 르포 - 소년은 혼자 자라지 않는다> 가 수상했다. 서울 강북구 수유역 주위 유흥가에서 배회하는 청소년들의 삶을 오랫동안 관찰하며 취재한 작품이다. 이 프로그램은 단순히 불량 청소년의 존재나 부정적 측면을 강조한 것이 아니라 이들에게 필요한 따뜻한 시선을 강조했다는 점에서 의미가 있다. 특히, 청소년들이 어른이 되는 과정은 절대 그들 혼자서 가능하지 않다는 사실을 강조하고 있다. 이 프로그램을 통해 가정이나 학교, 사회 등 관련 공동체가 모두 관심을 두고 청소년들을 보듬어야 이들이 제대로 된 어른이 될 수 있다는 결론이 제시되고 있다.

시사보도 라디오 부문은 CBS <초유의 사법부 전산망 북한 해킹 사태>가 수상했다. 이 보도의 핵심은 북한 경찰총국 산하 해커 그룹이 한국 사법부 전산망과 PC를 해킹했다는

주제이다. CBS는 연속 기획 보도를 통해 법원과 검찰의 반응이나 대책 등 다차원적으로 관련 의혹 및 정부 반응을 취재했다. 그리고 문제 해결의 과정을 계속 지켜보면서 후속 보도를 병행했다는 점에서 높은 평가를 받았다.

지역시사보도 부문은 KBS전주방송총국 <더 보다 : 84인의 기록, 재난은 끝나지 않 았다>가 수상했다. 이 프로그램은 2020년 섬진강 범람 및 수재민, 2022년 신림동 반지하 침 수 피해자, 2023년 오송 지하차도 참사 유족 등 재난경험자의 심리 변화를 학술적으로 다룬 프로그램이다. 특히 대학 심리학 연구진들과의 공동 작업을 통해 재난으로 인해 트라우마를 겪게 된 사람들의 심리 상태와 회복 프로그램의 필요성 등을 다각적으로 제안하고 있다. 학술적 방법론을 통해 재난을 경험한 사람들에게 필요한 것이 무엇인지를 도출해 나가는 과정이 흥미롭다.

[그림 8] 다큐멘터리 TV 부문 수상작 <EBS 다큐프라임 : 돈의 얼굴>



출처 : EBS

다큐멘터리 TV 부문은 <EBS 다큐프라임 : 돈의 얼굴>이라는 프로그램이 수상했다. 이 프로그램은 돈이라는 인간의 욕망이 집약된 대상물을 두고 다양한 맥락과 시선으로 돈 을 다룬 6부작으로 다큐멘터리다.

[그림 9] 다큐멘터리 라디오 부문 수상작 <2023 제25회 KBS 한민족체험수기>
지역다큐멘터리 라디오 부문 수상작 <여성과 한글 : 내방가사>



출처 : KBS, KBS안동

다큐멘터리 라디오 부문에서는 <2023 제25회 KBS 한민족체험수기> 특집 다큐멘터리 2부작이, 지역다큐멘터리 라디오 부문은 KBS안동 한글날 특별기획 다큐멘터리 <여성과 한글 : 내방가사> 5부작이 수상작으로 결정되었다. 이들 프로그램은 흔하지 않은 주제를 다뤘다는 점에서 지상파방송이 가야 할 공적 가치를 강조한 프로그램으로 보인다.

[그림 10] 지역다큐멘터리 TV 부문 수상작 <독도 데이터 전쟁>, <악마의 생선>



출처 : 포항MBC, 경남MBC

지역다큐멘터리 TV 부문은 포항MBC의 <독도 데이터 전쟁>, 그리고 MBC경남의 <악마의 생선>이 수상했다. 포항MBC가 만든 <독도 데이터 전쟁>은 독도 영유권을 놓고 한국과 일본의 갈등과 분쟁을 가상공간에서 접근했다는 점이 독특했다. 제작진들은 온라인

공간에서 독도의 영유권을 강조하는 일본의 시도가 적지 않았던 반면에 온라인에서 독도 관련 정보 생산이 부족했던 한국의 접근 방식을 비교하고 있다. 이들은 미래 독도와 관련해 일본과의 분쟁이나 싸움에서 이기기 위해서는 온라인 공간 내 데이터 전쟁에서 이기는 길이 중요하다는 결론을 내리고 있다.

한편, MBC경남이 수상한 UHD 다큐멘터리 <악마의 생선>은 아귀라는 생선이 인기 식재료가 된 이유와 맥락을 설명한 프로그램이다. 이 프로그램은 못생긴 생선으로 소비자들의 선호도가 높지 않았던 아귀가 이제는 세계 각지에서 중요한 식재료가 된 이유를 살펴보고 있어 시청자들의 흥미를 적지 않게 끌었던 것으로 보인다.

[그림 11] 사회공익 TV 부문 수상작
<EBS 다큐프라임 : 내 마지막 집은 어디인가>



출처 : EBS

사회공익 TV 부문은 <EBS 다큐프라임 : 내 마지막 집은 어디인가>가 수상작으로 결정되었다. 이 프로그램을 통해 인간의 수명이 늘어나는 것에 비해 죽음이나 늙음에 대한 이해나 논의가 필요하다는 사실을 깨닫게 되었다. 이 다큐멘터리는 병원이나 시설, 집이라는 공간을 중심으로 죽음이나 늙음을 다루었다는 점에서 현실성이 높고 큰 공감을 불러일으켰다.

[그림 12] 생활정보 TV 부문 수상작 <다큐멘터리K : 책맹인류>, 라디오 부문 수상작 <오수진의 행복을 여는 아침>



출처 : EBS, cpbc

생활정보 TV 부문은 EBS <다큐멘터리K : 책맹인류> 10부작이 수상했다. 문해력 논쟁과 관련해 현대인들이 왜 읽기에 어려움이 있는지, 그리고 책을 전혀 읽지 않는 책맹의 이유는 무엇인지 그 이유를 다각적으로 살펴보는 흥미로운 프로그램으로 평가받았다.

생활정보 라디오 부문은 cpbc <오수진의 행복을 여는 아침>이 수상했다. 이 프로그램은 기상캐스터였던 오수진 진행자가 진행하는 오전 출근 시간대 라디오 프로그램이다. 다양한 정보와 음악 등을 섞어 진행자 개인의 색깔이 잘 묻어 나오는 프로그램으로 평가받았다.

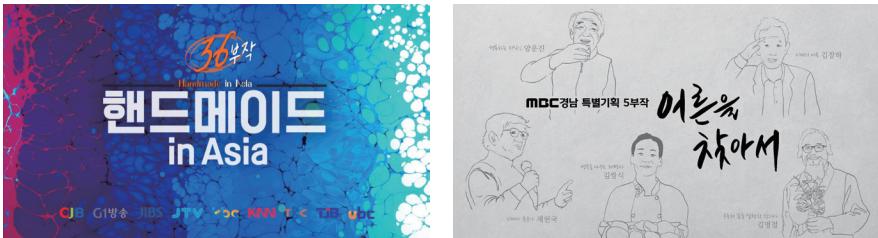
[그림 13] 문화예술교양 부문 수상작 <인간 신세계로부터>



출처 : KBS

문화예술교양 부문은 KBS 공영방송 50주년 대기획 <인간 신세계로부터> 4부작이 수상했다. 미술사를 통해 새로운 세계에 대한 여정을 다양하게 살펴본 프로그램이다. 1부 모나리자, 2부 메두사호의 뗏목, 3부 절규, 4부 우리의 얼굴 등 4부로 구성된 역작이었다.

[그림 14] 지역교양 TV 부문 수상작 <핸드메이드 in Asia>, 라디오 부문 수상작 <어른을 찾아서>



출처 : KNN, MBC경남

지역교양 TV 부문은 KNN 다큐멘터리 <핸드메이드 in Asia>가 수상했다. 전국 9개 지역민영방송사가 공동 제작한 UHD 다큐멘터리 18부작 프로그램이다. 아시아 14개국, 18개의 다양한 핸드메이드 관련 문화를 다양하고 심층적으로 살펴보고 있다. 이 프로그램은 지역민영방송사가 공동으로 제작한 첫 번째 시리즈 프로그램이라는 점에서 남다른 의미가 있었다.

지역교양 라디오 부문은 MBC경남 <어른을 찾아서> 5부작이 수상했다. 지역사회에 다양한 방식으로 도움이 되는 숨은 어른들을 소개하는 라디오 기획 프로그램이다. 이 프로그램의 기획은 원래 MBC경남이 제작한 화제작 <어른 김장하>를 모티브로 만든 것으로 보인다. 프로그램에서는 5명의 숨은 어른들이 출연해 인터뷰 방식으로 진행되었다.

[그림 15] 음악구성 라디오 부문 수상작 <출발 FM과 함께> 6부작 대기획 '협주'
어린이 부문 수상작 <딩동댕 유치원>



출처 : KBS, EBS

음악구성 라디오 부문은 KBS <출발 FM과 함께> 6부작 대기획 ‘협주’가 수상했다. 이 프로그램은 완전히 새로운 형태의 파격적인 클래식 음악 프로그램의 시도였다. 저명한 클래식 명연주자들의 연주곡을 부분적으로 믹싱하고 연결해 청취자들로 하여금 이를 듣고 새로움과 놀라움으로 연주를 비교할 수 있는 기회를 얻게 한 것이다.

어린이 부문에서는 EBS <딩동댕 유치원>이 수상작으로 결정되었다. <딩동댕 유치원>은 1982년부터 방송된 국내 간판 어린이 프로그램이다. 특히 이 프로그램은 미취학 아동이나 유아 대상 프로그램으로 여전히 의미와 가치가 높다. 유아나 어린이 대상 프로그램이 줄어드는 현실에서 <딩동댕 유치원>이 담당하고 있는 역할은 표현하기 어려울 정도로 중요성이 있어 보인다.

[그림 16] 지역오락 TV 부문 수상작 <하루식당>, 라디오 부문 수상작 <무궁화 꽃이 피었습니다>



출처 : KNN, TBN강원

지역오락 TV 부문에서는 KNN의 <하루식당>이라는 프로그램이 수상작으로 결정되었다. 이 프로그램은 단 하루 동안, 그날 진행자가 직접 확보한 식재료로 요리를 만들어 손님들에게 제공한다는 참신한 기획으로 구성되었다. 식당 지배인으로 개그맨 지상렬이 출연하며 주방 매니저로 가수 KCM이 등장해 시청자들의 흥미를 높였던 식당 영업 프로그램이다.

지역오락 라디오 부문은 TBN강원 광복 78주년 특별기획 오디오 뮤지컬 <무궁화 꽃이 피었습니다>가 수상했다. 실화를 바탕으로 원작 뮤지컬 <무궁화 꽃이 피었습니다>를 오디오 프로그램으로 각색, 제작한 라디오 프로그램이다.

[그림 17] 사회공익 라디오 부문 1그룹 수상작 <나는 열여덟 어른입니다>
2그룹 수상작 <2024 대한민국 1교시 : 손잡고 한 발짝 더>



출처 : TBN대구, KBS

사회공익 라디오 부문은 1그룹에 TBN대구 <나는 열여덟 어른입니다>, 2그룹에 KBS 장애인의 날 특별기획 <2024 대한민국 1교시 : 손잡고 한 발짝 더>가 수상했다.

[그림 18] 특별상 수상작
<다큐멘터리K : 인구 대기획 초저출생>



출처 : EBS

특별상으로는 EBS <다큐멘터리K : 인구 대기획 초저출생> 10부작이 수상했다. 초저출생 현상이 왜 일어나고 그 의미와 맥락이 무엇인가를 심층적으로 살펴본 프로그램이다. 해외 사례들을 비교적 충실히 다루고 있었다.

3. 수상작들로 살펴보는 지상파방송의 미래

제51회 한국방송대상 수상작들을 살펴보면 몇 가지 특성들을 살펴볼 수 있다. 첫째, 다큐멘터리 장르만큼은 지상파방송이 자랑하는 콘텐츠 경쟁력의 원천이라는 점이다. 이번에도 대상을 수상한 SBS <고래와 나>를 포함해 지역다큐멘터리 TV 부문에 포항MBC의 <독도 데이터 전쟁>, MBC경남의 <악마의 생선>, 사회공익 TV 부문에 <EBS 다큐프라임 : 내 마지막 집은 어디인가>, 생활정보 TV 부문에 EBS <다큐멘터리K : 책맹인류>, 문화예술교양 부문에 KBS <인간 신세계로부터>, 지역교양 TV 부문에 KNN 다큐멘터리 <핸드메이드 in Asia>, 특별상으로는 EBS <다큐멘터리K : 인구 대기획 초저출생> 등이 수상했다. 한국방송대상 수상작으로 선정된 작품 중 양질의 다큐멘터리 프로그램이 많았다. 다른 플랫폼에서는 시도하기 어려운 장르로 다큐멘터리는 앞으로도 지상파방송의 미래를 책임질 한 축이 될 것이다.

둘째, 드라마와 연예 오락 장르에서는 기존 흐름을 반영한 작품과 새로운 시도로 제작된 작품들이 나름 균형을 이루고 있었다. 이번 제51회 한국방송대상에서 드라마 수상작은 MBC <연인>과 SBS <악귀>가 선정되었다. 드라마 <연인>은 병자호란이라는 시대적 맥락을 바탕으로 남녀 사랑을 그린 역사 멜로물이었다는 점에서 전통적인 드라마 공식을 따라간 점이 적지 않다. 반면에 <악귀>는 지상파방송에서는 흔히 볼 수 없는 오컬트 장르의 프로그램으로 새로운 시도를 보여준 작품이었다.

연예오락 TV 부문에서도 KBS <골든걸스>와 MBC <태어난 김에 세계일주>가 공동으로 수상했다. <골든걸스>가 음악 예능 프로그램으로 비교적 기존의 흐름을 이어간 작품이었다면 <태어난 김에 세계일주 2>는 기존에 볼 수 없었던 독창적인 세계여행 프로그램으로 자리매김하게 된 프로그램으로 평가받았다.

셋째, 프로그램 형식으로도 혁신이나 변형이 적지 않게 이루어지고 있다. 가령 이번에 수상작으로 선정된 포항MBC의 <독도 데이터 전쟁>은 온라인 공간에서 이루어지는 독도 영유권 분쟁을 데이터라는 관점에서 스토리를 이끌고 갔다. 뉴미디어 시사교양 부문 수상작인 MBC경남 <첫문장>은 유명 작가들이 작품을 쓸 때 첫 문장과 연관된 맥락이나 이야기들을 풀어주는 독특한 형식을 개발했다. 음악구성 라디오 부문 수상작인 KBS <출발 FM 과 함께> 6부작 대기획 ‘협주’는 유명 연주가들의 연주 실황 음악을 부분적으로 이어 붙이는 파격적인 실험을 했다.

지난 한 해 지상파에서 방송된 프로그램 중 대상 1편과 25개 부문 30편의 작품들이 제51회 한국방송대상 수상작으로 결정되었다. 이들 프로그램은 지상파방송 프로그램의 미래를 보여주는 양질의 프로그램들이다. 이번 수상작을 살펴보면, 글로벌 OTT와 온라인 콘텐츠 유통 창구가 늘어나기는 했지만 여전히 지상파방송 프로그램의 다양성이나 품질이 굳건해 보인다는 것을 확인할 수 있었다. 제51회 한국방송대상 부문별 작품상을 수상한 프로그램 제작진들께 축하 말씀을 드리며 앞으로도 혁신과 완결성으로 좋은 프로그램을 지속해서 만들어 주시기를 부탁드린다.

제51회 한국방송대상 수상자 · 작 리스트

방송을 켜다, 세상을 켜다

1. 대상 : SBS 창사특집 4부작 〈고래와 나〉

2. 작품상

부문	출품사	출품사
뉴스보도	SBS	'일손전쟁, 우리는 매력적입니까?' 기획보도
지역뉴스보도	부산MBC	검찰 예산 대체부 시즌1 '특수활동비' 등 검찰 예산 최초 공동검증' 연속보도
시사보도TV	KBS	〈추적60분〉 '학교 밖 브로포 - 소년은 혼자 자라지 않는다'
시사보도R	CBS	'초유의 사법부 전신망 북한 해킹 사태'
지역시사보도	KBS전주방송총국	〈더 보다〉 '84인의 기록, 재난은 끝나지 않았다'
사회공익TV	EBS	〈디큐프리임〉 '내 마지막 집은 어디인가'
사회공익R	TBN대구교통방송	〈나는 열여덟 어른입니다〉
	KBS	장애인의 날 특별기획 〈2024 대한민국 1교시 - 손잡고 한 빌짝 더〉
생활정보TV	EBS	〈다큐멘터리K〉 '책맥인류'
생활정보R	cpbc	〈오수진의 행복을 여는 아침〉
문화예술교양	KBS	공영방송 50주년 대기획 〈인간 신세계로부터〉 4부작
지역교양TV	KNN	9개 민영방송 공동제작 4K 다큐멘터리 〈핸드메이드 in Asia〉
지역교양R	MBC경남	〈어른을 찾아서〉 5부작
음악구성R	KBS	〈출발 FM과 함께〉 6부작 대기획 '협주'
어린이	EBS	〈딩동댕 유치원〉
뉴미디어	예능	〈곽준빈의 세계기사식당〉
	시사 교양	MBC경남
다큐멘터리TV	EBS	〈디큐프리임〉 '돈의 얼굴'
	KBS	〈2023 제25회 KBS 한민족체험수기〉 특집 다큐멘터리 2부작
지역다큐멘터리TV	포항MBC	〈독도 데이터전쟁〉 2부작
	MBC경남	〈악마의 생선〉
지역다큐멘터리R	KBS안동방송국	한글날 특별기획 다큐멘터리 〈여성과 한글 : 내방기사〉 5부작
드라마TV	MBC	〈연인〉 *공동수상
	SBS	〈악귀〉 *공동수상

연예오락TV	KBS MBC	〈골든걸스〉 〈태어난 김에 세계일주 2〉
연예오락R	MBC	〈4시엔 윤도현입니다〉 '애들이 놀자'
지역오락TV	KNN	〈하루식당〉
지역오락R	TBN강원교통방송	광복78주년 특별기획 오디오 뮤지컬 〈무궁화 꽃이 피었습니다〉
특별상	EBS	〈다큐멘터리K〉 인구대기획 '초저출생' 10부작

3. 개인상

부문	추천사	수상자	주요 작품
공로	KBS	김형운	〈환경스페셜〉, 〈영하〉 등 25년간 KBS의 대표 다큐멘터리 제작
지역방송진흥	KBC	신종문	대표적 지역 프로그램 제작 및 세계화 기여
보도기자	MBC	차주혁	〈뉴스데스크〉 '간설노조원 분신 검증' 외
프로듀서	MBC	김지우	〈태어난 김에 세계일주 2, 3〉
영상촬영	MBC	김화영	〈연인〉
미술	EBS	이희신	〈다큐프라임〉 '돈의 얼굴' 외
영상그래픽	SBS A&T	성형주	〈재벌X형사〉
음악	KBS	강진호	〈고려거란전쟁〉 외
조명	MBC	백광민	〈소년판타지〉, 〈가요대제전〉 외
아나운서	MBC	김대호	〈나 혼자 산다〉, 〈구해줘 홈즈〉 외
작가	SBS	김은희	〈악귀〉
진행자	EBS	신계숙	〈신계숙의 맷타사이클 다이어리 시즌4〉
성우	SBS	안경진	〈순간포착 세상에 이런 일이〉
방송기술	부산MBC	문상환	'사용자 선택형 UHD 입체 미디어 서비스' 수행 외
최우수연기자	SBS	김태리	〈악귀〉
최우수예능인	EBS	곽준빈	〈곽준빈의 세계 기사식당〉
최우수가수	MBC	스트레이키즈	〈소! 음악중심〉, 〈MBC 가요대제전〉
방송경력	KBS	민지홍	〈골든걸스〉 사업관리 외

방송문화