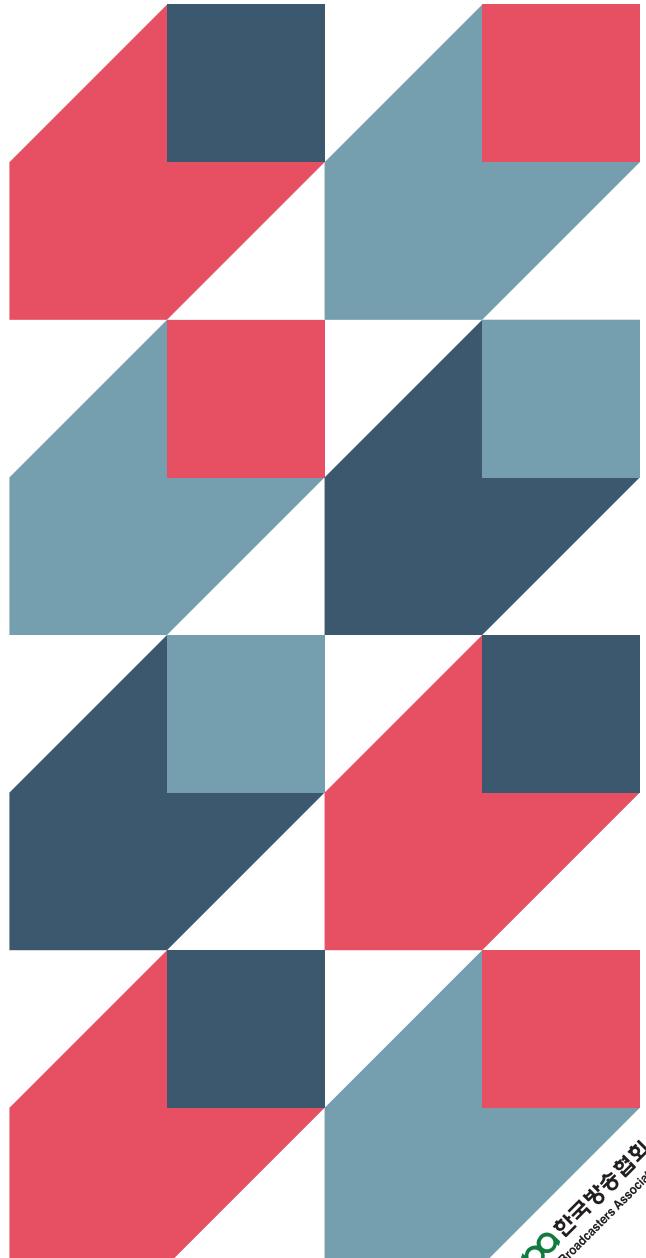


# 방송문화

2023. Winter



## 이슈

장애인방송 기술 개발 현황

최미애

장애인방송 서비스 제공 현실

오주현

생성형AI 현황과 이슈

구창훈

## 기획

지역방송사가 6기 방통위에 바라는 정책

김낙곤

미래지향적인 미디어 규제 체계 정책에 대한 모색

박성순

## 진단

미국 지상파 방송의 위상과 현황 : 새로운 방송 표준

넥스트젠 TV와 스트리밍 서비스와의 경쟁

강석

온라인 시대 일본 지상파 방송의 위상과 현황

안창현



# 방송문화

Broadcasting Culture

2023년 겨울호(통권 제427호)

eISSN 2982-8147

발행인 박민 회장

편집인 박영관 사무총장

발행일 2023년 12월 20일

## 한국방송협회

주소 서울시 양천구 목동동로 233 방송회관 10층

전화 02)3219-5560

팩스 02)3219-5570

홈페이지 [www.kba.or.kr](http://www.kba.or.kr)

편집 칼리그램

02)335-7636

※ 본지에 실린 원고는 한국방송협회의 공식견해와 다를 수 있습니다.

(비매품)



# Contents

## ■■ 이슈

장애인방송 기술 개발 현황	최미애	03
장애인방송 서비스 제공 현실	오주현	13
생성형AI 현황과 이슈	구창훈	30

## ■■ 기획

지역방송사가 6기 방통위에 바라는 정책	김낙곤	45
미래지향적인 미디어 규제 체계 정책에 대한 모색	박성순	53

## ■■ 진단

미국 지상파 방송의 위상과 현황 : 새로운 방송 표준 넥스트젠 TV와 스트리밍 서비스와의 경쟁	강석	67
온라인 시대 일본 지상파 방송의 위상과 현황	안창현	77

# 1. 이슈

장애인방송 기술 개발 현황

최미애

장애인방송 서비스 제공 현실

오주현

생성형AI 현황과 이슈

구창훈

# 장애인방송 기술 개발 현황

최미애

한국정보통신기술협회 수석연구원

## 목차

- 1 서론
- 2 장애인방송 환경변화
- 3 장애인방송 기술 개발 현황
- 4 결론

## 요약

기존 방송미디어 환경에서는 정부와 방송 산업계의 꾸준한 노력으로 시청각장애인의 방송 서비스 접근권이 크게 신장되어 장애인방송에 대한 만족도가 지속적으로 상승하고 있다. 하지만 급속도로 변화되는 방송미디어 환경에서 장애인방송은 산업계의 기술 개발 비용에 대한 부담, 관련 법 제도의 부재 등 여려 원인으로 새로운 방송미디어 환경에 적용되지 못해 디지털 격차가 심화되고 있다. 정부와 산업계도 이를 인지하고 새로운 방송미디어 산업구조의 변화에 맞춰 장애인방송 기술 개발과 정책 및 법 규제 등을 추진하고 있다. 본고에서는 방송환경 변화와 장애인방송 기술 개발 현황을 소개하고자 한다.

※ 장애인방송 : 시청각장애인을 위한 폐쇄자막방송, 화면해설방송, 한국수어방송 등

## 1. 서론

해외 주요 선진국은 변화되는 방송환경에 맞추어 디지털 기기(TV, 스마트폰, 태블릿 등) 제조 및 TV·인터넷 콘텐츠 제작 시 장애인의 접근성 기반이 마련되어 있다. 예를 들어 미국은 2012년 통신영상접근법에 인터넷을 통한 방송프로그램 제공 시 자막 의무화를, 영국은 2017년 디지털 경제법에 VOD에서의 자막·수어·화면해설 제공을 의무화했다. 글로벌 기업 중 국내 OTT 서비스를 제공하고 있는 넷플릭스는 이미 국내 단체와 협력하여 화면해설과 자막 서비스를 제공하고 있고, 유튜브는 기본적으로 자동 한글 자막 기능을 제공한다. 우리나라의 실시간 방송은 장애인방송 관련 법과 의무화 규제로 일정 비율 이상 편성하도록 규정하여 선진국과 비슷한 수준이지만 비실시간 방송(VOD, OTT 등)일 경우는 권고<sup>1</sup> 수준으로 규정하고 있어 장애인방송 적용률이 상당히 저조하다.

IT 기술발전으로 인공지능(AI), 가상융합, 확장가상세계(메타버스) 등 디지털 신기술 콘텐츠가 빠르게 부상하고 있음에도 불구하고 소외계층을 위한 기술적 지원 정책이 여러 부처 소관으로 산재하고 있어 미디어 접근성에 대한 전문적이고 체계적인 지원이 어려운 상황이다. 현재 장애인 방송 적용 및 기술 동향은 다음과 같다.

동등한 방송 접근권 보장을 위해서 지상파·종편·보도 방송사업자를 대상으로 한국수어방송의 의무편성비율을 기존 5%에서 7%로 늘리고, 화면해설방송 재방송 편성비율은 기존 30%에서 25%<sup>2\*\*</sup>이하로 줄이도록 고시<sup>3</sup>가 개정되었고, 장애인의 디지털 정보격차 해소를 위해서 VOD에서 자막방송, 화면해설방송 등을 이용할 수 있도록 주요 방송사에 대해 서비스를 지원하고 있다. 또한, 방송시청 편의 및 장애인의 방송 접근권을 위해 시각·청각장애인을 위한 맞춤형 TV를 보급하며 유료방송 수신기에도 장애인 방송 시청 편의 기능을 적용하도록 지원하고 있다. 스마트폰이나 태블릿 등 다양한 디지털기기에서도 청각장애인의 인터넷 미디어 접근권 및 정보 격차를 해소하기 위해 인공지능(AI) 기반 음성-자막-수어 변환 시스템을 개발하고 있다.

1) 장애인방송 고시에서 “실시간 방송프로그램이 아닌 비실시간 방송 서비스에 대해서도 장애인방송이 제공되도록 노력하여야 한다.”

2) 재방송 프로그램을 장애인방송 실적으로 인정받을 수 있는 상한 기준

3) 「장애인방송 편성 및 제공 등 장애인방송 접근권 보장에 관한 고시」방송통신위원회 고시 제2022-17호

## 2. 장애인방송 환경 변화

### 1) 사회구조변화

국내 등록 장애인은 2022년 말 기준 265만여 명으로 전체 인구의 5.2%이며 환경적·유전적 요인으로 다양한 유형의 장애가 계속 증가하고 있다. 그중 시각·청각장애인 수는 2011년에 비해 2020년 기준 26.37%가 증가<sup>4)</sup>하였고 수명 연장에 따른 노화나 질병에 의해 시각, 청각 등 자연적 신체기능이 저하된 고령인구가 급증하고 있다.

[표 1] 등록 장애인 수 증가 추이

(단위 : 천 명)

구분	시각 장애인	청각 장애인	시각·청각 장애인 전체
2011년	251	261	512
2020년	252	395	647
증가율	0.40%	51.34%	26.37%

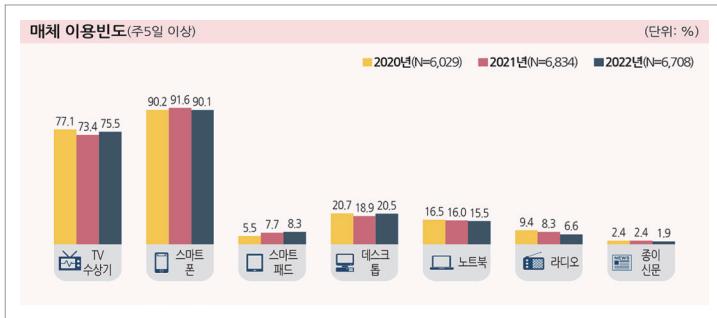
장애인·고령층은 TV나 인터넷 등을 통한 여가 및 문화, 뉴스 검색 등 미디어 의존율이 높으며, 그중 시각·청각장애인들은 각각 문화여가생활의 85.2%, 88.6%(2020년 복지부 장애인 실태조사)를 방송미디어에 의존하고 있기 때문에 장애인방송 편의 기능 및 서비스가 절실히다.

### 2) 미디어 환경 변화

디지털 기술과 인터넷 확산, 방송 서비스 제공 방식 변화 등에 따라 시청각장애인을 비롯한 장애인의 방송 접근 환경이 급격히 바뀌고 있다. “2022년 방송매체 이용행태 조사” 결과에 따르면 일상생활 필수매체는 스마트폰이 70.0%, TV는 27.5%이고 OTT 이용률은 72.0%로 계속 증가되고 있다. 매체 이용 빈도도 스마트폰이 90.1%, TV는 75.5%, 데스크톱·노트북이 36%이다.

4) 2020년 보건복지부 등록 장애인 현황

[그림 1] 매체 이용빈도



출처 : 2022년 방송매체 이용행태 조사

스마트TV와 스마트폰 보급 확대로 인터넷을 통한 OTT 서비스 이용, 정보 및 뉴스 검색과 콘텐츠 이용이 증가하며 미디어 이용 형태도 스마트폰이나 PC를 통한 시청 시간이 증가하고 있다.

### 3) 방송 환경에서 정책 변화

실시간 TV 기반 방송환경에서는 2010년 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제21조 제3항을 개정하여 방송사업자에게 폐쇄자막, 한국수어 통역, 화면해설 등 장애인을 위한 시청 편의 서비스 제공 의무를 규정하였고, 2011년 「방송법」 제69조 제8항을 개정하여 방송사업자의 장애인방송 의무화를 규정하였다. 또한 동법 시행령 및 「장애인방송편성 및 제공 등 장애인방송 접근권 보장에 관한 고시」를 제정하여 방송사업자의 장애인방송 제공 의무를 구체화하였으며, 2017년 제정·공표된 「장애인방송 프로그램 제공 가이드라인」을 통해 방송사업자의 장애인방송물 주시청시간대 편성, 과도한 재방송 편성 지양 권고, 장애인방송물 제작자의 최소 자격 등 준수 사항을 세부적으로 정하였다. 이러한 정부와 방송 산업계의 꾸준한 노력으로 매년 장애인방송에 대한 만족도가 지속적으로 상승하고 있다.

하지만 방송환경이 다양한 매체 이용과 비실시간 방송(VOD, OTT 등) 환경으로 변화되면서 이에 적용 가능한 장애인방송 편의 제공 및 서비스에 대한 법제도 및 의무화 규정은 아직 미흡하다. 하지만 소외계층 미디어 복지 강화를 위한 신기술 개발 등이 추진되고 있다.

### 3. 장애인방송 서비스 현황

#### 1) 음성인식 음성-자막 변환 시스템 및 아바타 수어 서비스

인터넷 미디어, OTT, VOD 등 신규 미디어가 비장애인에 정보제공 매체로 널리 확대되나, 자막·수어 서비스가 제공되지 않아 비장애인과 청각장애인의 정보격차가 더욱 심화되고 있다. 하지만 막대한 양의 미디어 콘텐츠에 수동으로 자막·수어 서비스를 제공하기에는 비용과 인력 지원에 한계가 있는데, 음성인식 기술을 접목하여 자동으로 자막과 수어를 생성하고 표시하는 자막·수어방송 시스템을 음성-자막, 자막-수어 변환 시스템으로 단계적으로 개발되고 있다. 1단계 음성인식 자동 음성-자막 변환 시스템은 인공지능(AI) 음성인식 기술을 활용하여 음성에서 자막을 자동 생성하는 시스템이다. 이는 재생되는 영상 콘텐츠의 음성을 직접 인식하여, 음성인식 서버 및 스마트폰·태블릿 앱 간 연계를 통해 미디어 영상 콘텐츠에 대해 실시간으로 자막 서비스를 제공할 수 있는 기술이다.

[그림 2] 음성-자막 변환 시스템 구성



[그림 3] 브라우저 앱 구성



음성-자막 변환 시스템은 매해 신규 학습데이터를 확보하여 음성인식 엔진 성능을 향상시키며 화자 분리 기능 구현, 문장의 마침표로 줄 바꿈 처리, UI 개선 등 청각장애인 대상 서비스 만족도 조사 결과를 반영하여 시스템 고도화되고 있다.

2단계 아바타 수어 서비스를 제공할 수 있는 인공지능 자동 자막-수어 변환 시스템은 음성-자막 변환 시스템의 자막과 자막-수어 변환 시스템의 수어 스크립트를 통해 수어 애니메이션을 생성하고 미디어 앱에 자막과 수어를 동시에 표시하는 시스템으로, 청각장애인에게 디지털 기기의 자막·아바타 수어 서비스를 동시에 제공할 수 있는 기술이다.

[그림 4] 음성인식 자막-수어 변환 시스템

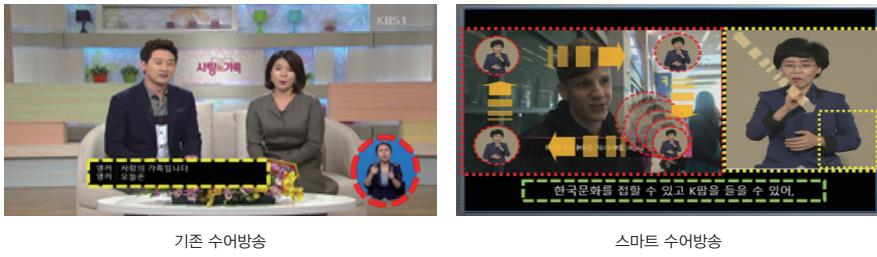


추후 안정적인 아바타 수어 서비스를 위해서는 한국어-한국수어 병렬 말뭉치 제작과 한국어-한국수어 변환 엔진 고도화, 비수지(Non-manual) 표현 등에 지속적인 개발이 필요하다.

## 2) 폐쇄 수어 방식의 스마트 수어방송 서비스 제공

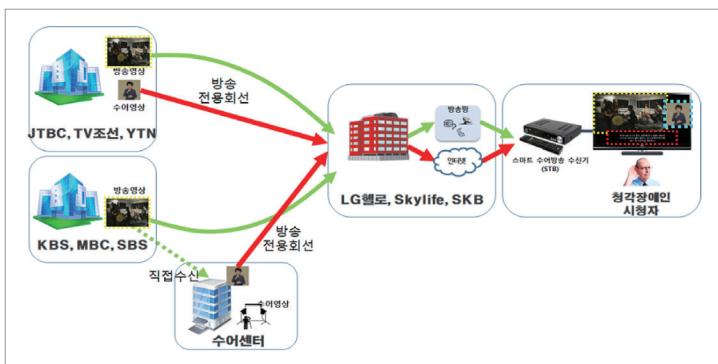
기존 수어방송 방식은 수어화면 크기(통상 TV 화면의 1/16)가 작아 청각장애인의 방송 정보를 정확히 이해하기 어렵고 일반시청자는 수어화면이 방송화면을 가려 TV시청에 불편함을 호소하였다. 또한 수어방송 서비스는 방송 영상 위에 수어영상을 덧씌워서 송출하기 때문에 시청자가 TV수신기에서 수어화면을 생성·제거 또는 크기 조정이 불가능하다는 단점이 있다. 이에 대한 계속된 민원을 해결하기 위해 스마트 수어방송 서비스 기술이 개발되었다.

[그림 5] 기존 수어방송과 스마트 수어방송 화면



스마트 수어방송 서비스는 수어영상을 방송영상과 분리하여 인터넷으로 별도 전송하고, 수신기에서 두 영상을 수신·재생하고 화면 배치를 조정·처리하는 방식으로 수어영상의 크기 및 위치를 자유롭게 조정 가능한 서비스를 제공한다.

[그림 6] 스마트 수어방송 서비스 구성 현황



이러한 방송-인터넷 융합형 하이브리드방식의 스마트 수어방송 서비스는 스마트 미디어 환경에서 청각장애인의 방송 접근권 확대 및 일반시청자의 방송 시청환경 제고를 위함이다. 이 서비스는 현재 6개(KBS2/MBC/SBS, YTN, JTBC, TV조선) 채널과 3개 플랫폼(SKB, kt 스카이라이프, LG헬로비전)에서 제공 중이다.

### 3) 방송 수신기의 음성안내 기능

방송 서비스의 발전에 따라 다양한 스마트방송(VOD, OTT, 데이터홈쇼핑 등) 서비스가 출시되고 수신기 메뉴 등 화면 구성이 날로 복잡해져 시각장애인의 접근성이 더욱 열악해졌다. 250여 개 채널, 21만 편의 VOD 등을 보유하고 있는 국내 유료방송에서는 복잡한 시각적 UI를 통해 시청자가 콘텐츠를 선택, 소비하고 있음에도 불구하고 시각장애인은 접근이 더욱 어려워지고 있다. 또한, 너무 많은 버튼이 탑재되어 있는 리모컨은 시각장애인의 이용하기 힘들어서 경험적으로 알아낸 극히 일부 버튼만으로 방송을 시청한다.

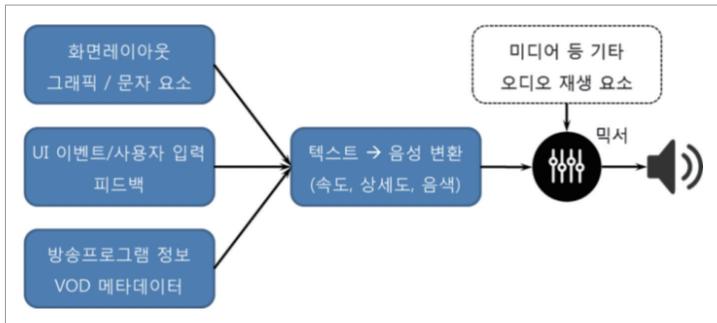
[그림 7] 시각장애인용 음성안내 서비스 개요



음성안내 서비스는 음성을 통해 화면에 표시된 채널/프로그램/콘텐츠 정보를 읽어줌으로써 시각장애인의 원하는 채널/콘텐츠를 시청 가능하도록 돋는데, TV 또는 STB(셋톱박스) 등 방송 수신기가 화면에 메뉴, 팝업, 전자프로그램가이드(EPG) 등 문자로 표시되는 시각적 요소와 사용자의 명령<sup>5</sup>에 대한 동작의 인지 상황과 동작의 결과 등을 음성으로 제공한다. 현재 음성안내 서비스는 LG헬로비전, SK브로드밴드(케이블), KT에서 각 1종 이상의 STB를 통해 서비스를 제공하고 있으며, 일부 수신기에서는 음성인식을 통한 기능 제어 서비스도 제공 중이다.

5) 리모컨을 통해 사용자가 선택한 채널 Up/Down, 볼륨 Up/Down, 메뉴를 통한 설정 등 명령

[그림 8] 음성안내 구현 방식



#### 4) 장애인 특화기능 방송수신기 보급

정부에서는 시·청각장애인용TV 보급 사업을 실시하고 있다. 이는 고화질(풀HD) 40인치 스마트TV이며, 조작 메뉴 음성안내, 폐쇄자막·수어 화면 분리, 수어방송 화면비율 확대, 폐쇄자막 크기·위치·글자색 조정이 가능하고 음성안내(메뉴·음량·채널편성표 등) 서비스를 제공한다. 또한 방송영상에 합성된 수어영상을 최대 200%까지 확대하는 기능 등 다양한 장애인 특화기능이 내장되어 있으며 장애인방송 특화기능 부가서비스도 제공 가능하다.

[그림 9] 장애인방송 특화기능 부가서비스

내장된 이용설명 동영상	전용 통합리모컨 및 음성인식 리모컨 제공	리모컨 배터리 교체시기 알림
블루투스 기기 연결	소리 다중 출력	높은음량 설정 안내 경고문구

## 4. 결론

해외 주요 선진국은 디지털 기기(TV, 스마트폰, 패드 등) 제조 및 TV·인터넷 콘텐츠 제작 시 국가와 기업에서 장애인과 고령층의 디지털 정보 접근 향상을 위해 법제화 및 다양한 정책과 기술 개발을 추진하고 있다. 국내에서도 변화되는 미디어 환경 속에서 장애인 등 소외 계층의 미디어 접근권 보장의 필요성을 인지하고 있다. 이에 장애인방송 콘텐츠 제작을 지원하고 ICT 기술을 활용하여 AI 음성인식 자동화 기술 개발 등 새로운 디지털 기술 이용과 미디어 활용도를 높여나감으로써 소외계층의 디지털 격차를 해소하고 장애인 및 소외계층이 디지털 미디어 복지 실현이 이루어지기를 기대한다.

---

### 참고문헌

- 박제웅(2022.4.12). 비대면 시대 시청각장애인의 방송미디어 접근성 현황과 개선과제. 이슈와 논점. 제1936호. 국회입법조사처.  
이민상·성옥준(2020). 방송·통신융합 환경에서 장애인방송 접근 정책에 관한 연구. 한국콘텐츠학회 논문지. 제20권 제5호.  
이부하·강기봉·손경찬·김세준·박신욱(2022.12). 장애인미디어 접근 기본법 입법안연구.  
방송통신위원회(2021.10). 소외계층을 위한 미디어 포용 종합계획.  
방송통신위원회(2022.5.11). 2022년 소외계층 미디어 포용 세부추진계획.

## 장애인방송 서비스 제공 현실

오주현

KBS 미디어기술연구소 시청자·재난 서비스 팀장

### 목차

- 1 머리말
- 2 장애인방송 서비스
- 3 장애인방송 관련 법규와 표준
- 4 AI 등 기술 도입에 의한 개선 가능성
- 5 맷음말

### 요약

국내 방송사들은 폐쇄자막, 화면해설, 수어방송과 같은 시청각 장애인방송 보조 서비스를 제공하고 있다. 최근 이를 확대하기 위한 취지로 국회에서는 한국어 더빙까지 장애인방송 제공 범위에 포함하는 방향으로 법안이 발의되고, 방송통신위원회에서는 〈소외계층 미디어접근 기본법〉 도입을 추진하고 있는 상황이다. 이러한 장애인 서비스 확대 자체는 바람직한 방향이나, 방송사업자들이 새로운 의무를 부담하기 위해서는 기술적 검토와 재정적 지원이 필요하다. 이 글에서는 이러한 배경을 염두에 두고 장애인방송 서비스 제공 현황에 대해 알아보고, 앞으로 장애인 시청 편의를 효과적으로 개선하기 위한 방향에 대해 논의하고자 한다.

## 1. 머리말

넷플릭스 등 글로벌 온라인 동영상 서비스(이하 OTT)가 국내에 가져온 긍정적인 변화 중 하나는 자막을 비롯한 장애인 서비스에 대한 관심을 환기시킨 것이다. 기존 미디어 서비스에서 자막의 역할은 외국 영화나 드라마를 볼 때 한국어 번역을 제공하는 것에 지나지 않았다. 그러나 OTT에서 [그림 1]과 같이 다양한 오디오 및 자막 옵션을 제공하기 시작하면서, 외화에서 원어 자막을 이용하거나 한국어 콘텐츠를 한국어 자막과 함께 시청하는 등 젊은 층을 중심으로 시청 행태가 바뀌고 있다. 그러다 보니 OTT 서비스를 선택할 때 자막이 중요한 고려 사항이 되기도 한다(한겨레, 2022).

[그림 1] 디즈니플러스의 화면해설 오디오와 자막 설정 화면



이렇게 장애인 서비스에 대해 높아진 관심은 지상파방송 등 기존 미디어에도 영향을 주어, 최근 [그림 2]와 같이 일부 드라마 재방송 등에 '개방형자막'을 넣는 시도가 나타나기도 하였다(이광순, 2023). 소비자가 선택할 수 있는 폐쇄자막을 두고 개방형자막의 시청을 강제할 필요가 있을지에 대한 의문에도 불구하고,<sup>1</sup> 이러한 시도는 자막 서비스에 대한 관심을 환기할 수 있는 또 다른 참고 사례가 될 것으로 보인다. 이와 유사하게 영화관에서도 '한국 영화이지만 한글 자막이 나오는' 최신 영화를 극장에서 상영하고, 화면해설도 제공하는 바람직한 시도가 이루어지고 있다.

1) 개방형자막(open caption)은 예능 자막처럼 영상에 자막을 그래픽으로 덧씌운 것을, 폐쇄자막(closed caption)은 기본적으로 숨겨져 있지만 필요에 의해 시청자가 활성화할 수 있는 자막을 말한다.

[그림 2] 한국 드라마와 영화에서의 자막 실험



출처 : SBS, 영화진흥위원회

이처럼 최근 몇 년간은 미디어 업계에서 장애인을 위한 ‘배리어 프리’(barrier free) 서비스를 제공하는 것에 대한 관심이 어느 때보다도 높았던 시기였다. 이러한 관심에 발맞추어 최근 국회에서도 장애인의 방송 접근권 강화를 위해 여러 법안과 개정안이 발의되어 논의되고 있다.

이 법안들 중 상당수는 ‘한국어 더빙’의 제공을 의무화하는 한 가지 내용을 공통적으로 담고 있는 것들이다. 그 취지는 언젠가부터 방송에서 우리말 녹음 대신 원어 음성과 자막(개방형)을 제공하는 경우가 늘어나면서 시각장애인의 시청이 어려워졌기 때문으로, 이는 방송사 입장에서도 고민과 해결을 위한 노력이 필요한 사항이다. [표 1]에 최근 논의 중이거나 발의된 몇 가지 법안을 요약하였다.

[표 1] 최근 장애인방송 관련 발의(논의) 법안<sup>2)</sup>

관련 법(안)	주체	장애인방송 관련 주요 내용
소외계층 미디어 접근 기본법(안)	방송통신위원회	벌칙(공무원 의제, 과태료 부과 등), 소외계층 시청지원을 위한 저작권 적용 예외
방송법	조승래 의원 등 12인	한국어 더빙 의무 부여, 방송통신발전기금 재원 활용 가능
장애인차별금지법(전부개정)	최혜영 의원 등 60인	우리말 녹음 추가
장애인차별금지법	김예지 의원 등 10인	한국어 더빙 추가
장애인복지법	김예지 의원 등 10인	한국어 더빙 추가

2) 이 내용은 주요 사항을 단편적으로 발췌하여 표시한 것이며, 정확한 내용은 국민참여입법센터 등을 통해 확인 가능하다.

장애인의 방송 접근권은 시혜가 아닌 기본권 차원으로 바라볼 필요가 있다는 점에서 이러한 입법 방향 자체는 바람직한 것으로 생각된다. 그러나 이러한 서비스 의무의 추가나 강제성 부과 등은 방송사업자들에게는 새로운 부담이 될 것으로 보인다. 다음 장에서는 장애인방송 서비스에 대해 좀 더 구체적으로 알아보도록 한다.

## 2. 장애인방송 서비스

「장애인방송 편성 및 제공 등 장애인방송 접근권 보장에 관한 고시」에 따르면 장애인 방송이란 폐쇄자막방송, 화면해설방송, 한국수어방송을 말한다.

[그림 3] 장애인방송의 종류



출처 : 미디언 홈페이지

### 1) 자막방송

방송 등 미디어에서 ‘자막’을 보여주는 방법은 두 가지이다(그림 4). 우선 예능 자막과 같이 모든 시청자에게 보이도록 영상에 그래픽으로 덧씌워진 자막은 개방형자막(open caption)으로 부른다. 그리고 장애인방송이나 OTT에서 기본적으로는 숨겨져 있지만 설정을 활성화하면 보이는 자막을 폐쇄자막(closed caption)이라 한다. 일반적으로 장애인을 위한 자막방송이라고 하면 폐쇄자막방송을 일컫는 것이다.

[그림 4] 개방형자막과 폐쇄자막



개방형자막



폐쇄자막

이러한 폐쇄자막방송을 위해서는 방송신호 안에 별도의 자막데이터를 함께 실어 보내야 하므로, 방송사와 TV 제조사 사이에 신호를 정확하게 해석할 수 있는 기술표준이 필요하다. 아직 이런 표준이 없던 1972년, 미국 공영방송 서비스(PBS; Public Broadcasting Service)의 회원사인 WGBH는 요리 프로그램 <The French Chef>에 [그림 5]와 같이 개방형 자막을 입혀 송출하였는데, 이는 정규 프로그램에 장애인을 위한 자막이 최초로 적용된 사례이다(GBH, 2020).

[그림 5] 'The French Chef' 방송 화면 (1972).



이후 TV에서 자막 표시 여부를 선택할 수 있는 폐쇄자막방송 기술이 개발되고 표준화되어 사용되고 있다. 국내에서는 1999년부터 지상파 방송사를 통해 폐쇄자막방송이 제공되기 시작하였다. 현재의 자막방송은 [그림 6]과 같이 속기사들이 방송을 청취하며 전용 키

보드를 이용하여 실시간으로 자막을 입력하면, 방송사가 이를 부호화하고 방송신호에 묶어서 송출하는 구조이다.

[그림 6] 자막방송을 위한 속기사 자막 입력



출처 : 소리자바

머리말에 언급하였듯 비장애인 중에서도 자막을 원하는 경우는 점점 많아지고 있다. 때에 따라 오디오를 끄고 시청할 필요도 있고 대사를 정확하게 확인하고 싶은 경우도 많기 때문이다. 자막방송은 이미 지상파, 종편, 보도전문 방송채널사용사업자(PP)에서는 상시 제공되고 있기 때문에, 식당이나 기차역 같은 공공장소 어디서든 볼 수 있어야 하지만 실제로 자막방송이 나오고 있는 TV를 보기는 어렵다. 음소거된 TV를 보는 사람은 청각장애가 있는 시청자와 똑같기 때문에 적어도 공공장소에 설치된 TV에서 자막방송을 활성화하는 캠페인이 있어야 할 것으로 생각된다.

자막방송을 활성화하기 위해서는 TV 제조사의 협조 또한 절실히 요구된다. 우선 TV에서 자막방송을 켜거나 끄기가 너무 어렵다. 예를 들어 LG전자의 2022년 web OS가 탑재된 TV에서 자막을 켜거나 끄려면 해당 절차(리모컨의 설정 버튼 → 전체 설정 → 일반 → 접근성 → 자막 → 켜기)를 거쳐야 한다. 자막을 켜거나 끄기 위해 적어도 대여섯 단계의 절차를 거쳐야 하는 것이다. 이렇게 어렵게 활성화한 자막은 스타일 설정에도 한계가 있어, 그 표시가 ‘미려함’과는 거리가 있어 보인다. 이 문제는 대부분의 TV 제조사에서 동일하다.

만약 TV에서도 OTT처럼 자막을 좀 더 보기 좋게 설정할 수 있고, 또 리모컨에 ‘자막’ 버튼이 있어서 필요할 때마다 바로 켜고 끄는 것이 가능하다면, 자막을 원하는 시청자에게 큰 도움이 될 것이다. 최근의 TV 리모컨들은 버튼 개수가 많이 줄긴 했지만, 특정 OTT 실행 만을 위해 존재하는 버튼들을 보면 자막 버튼을 넣을 자리가 모자라는 것 같진 않다(그림 7).

[그림 7] 최근의 TV와 리모컨



출처 : LG전자, 삼성전자

이와 같이 자막방송이 더 많은 사람들에게 활용될 수 있음에도, 말 그대로 폐쇄된 채 빛을 보지 못하고 사라지는 것은 자막 속기사와 시스템 운영자 등 자막방송을 위해 들어가는 많은 사람들의 노고를 생각하면 아쉬운 일이다. 많은 공을 들여 제작하고 있는 자막방송 서비스를 활성화하기 위한 방안이 공론화되기를 바란다.

## 2) 화면해설방송

시각장애인은 TV도 라디오처럼 음향정보만으로 ‘들어야’ 한다. 그러나 처음부터 음향 청취만을 가정하고 제작하는 라디오 프로그램과 달리, TV 프로그램에서는 영상으로만 알 수 있는 정보를 화면해설을 통해 시각장애인에게 전달할 필요가 있다. [그림 8]은 화면해설방송의 한 예시이며, [그림 9]와 같이 TV나 셋톱박스에서 설정하여 화면해설방송을 청취 할 수 있다.

[그림 8] “동백꽃 필 무렵” 화면해설방송 사례

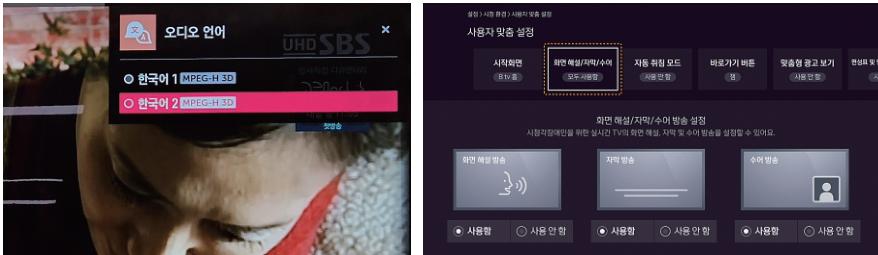


“담장 위에 초록 라이터가 아주  
반듯하게 놓여 있다.”

“용식이 심각하게 라이터를 들여다보고  
있는데, 동백이 택시에서 내린다.”

“동백이 눈물을 왈칵 쏟으며  
용식에게 안긴다.”

[그림 9] UHD TV와 IPTV 셋톱박스 화면해설방송 설정 화면



출처 : LG TV, BTV

이러한 화면해설방송에는 방송사에서 주 오디오와 믹스하여 제공하는 완전서비스(broadcast-mixed) 방식과 별도로 전송한 후 수신기에서 믹스하는 부분서비스(receiver-mixed) 방식이 가능하나, 국내에서는 전자만 사용하는 것으로 기술 표준에 명시되어 있다(한국정보통신기술협회, 2020). 수신기에서 믹스하는 방식은 화면해설방송 제공 여부에 따른 정확한 신호(signaling) 제공이 필수인데, 현실적으로 여러 사업자 간의 신호 전달이 쉽지 않기 때문이다.

사업자 간 신호 전달이 필요해진 것은 가정에서 지상파방송을 직접 수신하던 예전과 달리 지금은 채널사용사업자(PP)와 플랫폼사업자(IPTV 또는 MSO)를 거치는 다단계 구조가 일반화되었기 때문이다. 그렇다 보니 플랫폼사업자는 화면해설방송의 편성 여부와 무관하게 항상 주음성과 부음성의 2개 오디오채널을 유지하고, 채널사업사용자는 화면해설방송 편성 시에는 화면해설 포함 음성을, 미편성 시에는 주음성을 그대로 복사하여 부음성 채널에 제공하고 있는 것이 현실이다(박동영·김승현·양진영·임채현·최미애, 2017).

최근에 발의되거나 논의 중인 한국어 더빙 의무화 법안과 관련하여, 이와 같이 현실적으로 원음과 한국어 더빙 음성 그리고 화면해설방송을 모두 담기 어려운 제약이 있음을 고려할 필요가 있다. 표준 개정과 시스템 재구축 등에 관한 협의와 지원 방안 또한 필요할 것으로 생각된다.

### 3) 수어방송

세 가지 장애인방송 서비스 중에서 비장애인 시청자에게 가장 익숙한 것은 수어방송일 것이다. 폐쇄자막방송과 달리 수어방송은 TV 프로그램의 영상에 삽입되는 개방형 방식으로 제공되기 때문이다. 수어방송은 지상파 기준 전체 편성시간의 7%를 채우도록 되어 있다. 이 또한 5%에서 상향된 수치이긴 하나 여전히 수어 통역이 제공되지 않는 프로그램이 많고, 편성 또한 시청률이 낮은 낮 시간대에 치중되어 청각장애인 시청자들의 불만이 많았다.

이 문제는 2020년부터 KBS가 메인 뉴스인 '뉴스9'에 수어 통역을 제공하는 등 조금씩 개선되고 있다. 또한 2019년부터 일부 수어방송은 별도 채널을 통해 전송되는 스마트 수어방송을 통해 사용자가 임의로 선택하고 조정할 수 있는 폐쇄형 방식으로 제공되고 있으며, 실제 편성시간의 1.3배를 인정받는 식으로 스마트 수어방송 실시가 장려되고 있다.

[그림 10] 수어방송 서비스



KBS 뉴스9 수어 통역

출처 : KBS 뉴스



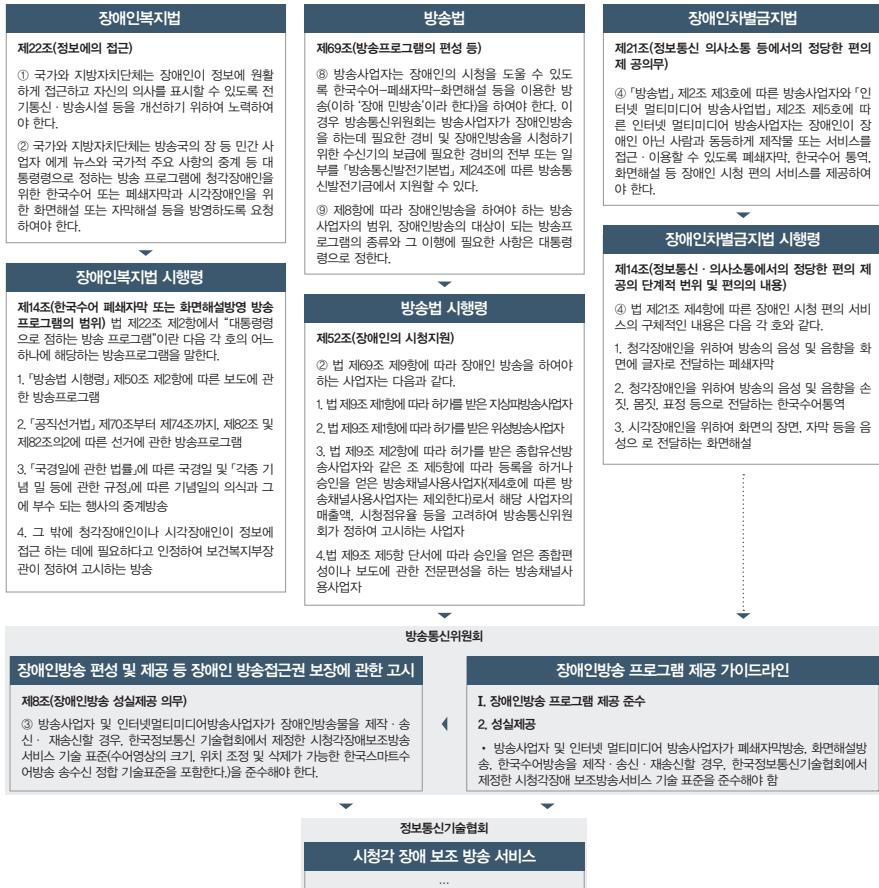
스마트수어방송 서비스

청각장애인의 내용 이해를 위해서는 자막방송이 제공되고 있는데, 어째서 수어 통역 까지 함께 제공되어야 하는지 그 이유를 궁금해하는 사람이 많다. 이는 많은 농인들이 항상 사용하는 제1언어는 시각 언어인 '한국 수어'이고, 자막은 그만큼 익숙하지 못한 '한국어'로 제공되기 때문에 내용 이해도에서 많은 차이가 있기 때문이다.

### 3. 장애인방송 관련 법규와 표준

이러한 장애인방송 서비스의 실시는 방송법과 장애인차별금지법 등 다양한 법규에 의해 규제된다. 그러나 별개로 산재하는 장애인방송 관련 법률과 시행령, 고시, 가이드라인, 표준 등에서 관련 조항과 그 상관관계를 모두 숙지하기는 쉽지 않다. 따라서 이를 한눈에 이해할 수 있도록 관련 법조항과 표준 등의 참조 관계를 [그림 11]에 나타내었다.

[그림 11] 장애인방송 법규 조항과 표준 등의 참조 관계<sup>3</sup>



3) 법률명은 약칭으로 표시하였으며, 법률 관련 정확한 사항은 국가법령정보센터 등을 참조할 것.

요컨대 장애인방송과 관련하여 방송법, 장애인복지법, 장애인차별금지법과 각각의 시행령에서 서비스 제공의 의무를 규정하고 있고, 이를 지키기 위해 필요한 사항을 방송통신위원회의 고시와 가이드라인에서 구체화하였으며, 이에 대한 기술적 기준은 정보통신기술협회에서 제정한 기술표준을 따른다는 것이다. 각각의 규정에 대해 간략히 살펴보도록 하겠다.

장애인복지법은 장애인의 정보 접근을 위해 국가와 지자체가 방송시설 등을 개선하고 뉴스와 선거방송 등을 포함한 주요 프로그램의 중계에 수어 등의 장애인 서비스를 제공해야 한다는 내용을 담고 있다. 방송법에서는 지상파, 위성, 종합유선 등 방송사업자가 장애인방송을 해야 하며 방송통신위원회는 방송발전기금으로 이를 위한 경비를 지원할 수 있다고 정하고 있다. 장애인차별금지법에서는 방송 등 사업자가 폐쇄자막, 한국수어, 화면해설을 제공해야 한다고 명시하고 있다.

방송통신위원회 고시는 장애인방송 대상사업자와 편성비율, 제공기준과 방법 등에 필요한 사항을 규정하고 있어, 장애인방송의 편성에 실질적으로 가장 중요한 규범이라 할 수 있다. 해당 고시는 [표 2]와 같이 장애인방송 편성의무 대상사업자를 지상파방송사업자, 위성방송사업자, 그리고 종합편성 또는 보도전문 PP 등 ‘필수지정사업자’와 종합유선방송사업자, 방송채널사용사업자, 인터넷미디어방송콘텐츠사업자 등 ‘고시의무사업자’로 나누어 장애인방송 편성의무를 정하고 있다.

[표 2] 장애인방송 편성 의무

	구분	폐쇄자막	화면해설	한국수어
필수지정 사업자	지상파방송사업자, 종합편성 및 보도전문 PP	100%	10%	7%
	위성방송사업자	70%	7%	4%
고시의무 사업자	종합유선방송사업자	70%	7%	4%
	방송채널사용사업자, 인터넷미디어방송콘텐츠사업자	70%	5%	3%

출처 : 미디언 홈페이지

위 편성비율은 2022년 해당 고시 개정을 통해 한국수어 편성비율이 지상파의 경우 기존 5%에서 7%로 상향된 결과이다. 또한 화면해설의 재방송 편성비율도 기존 30%에서 축소

된 25%까지만 허용하기로 하였다. 이와 같이 장애인방송 제공 의무는 양적으로 계속 확대되고 있는 추세이다.

방송통신위원회는 이와 같은 양적 측면에서의 편성의무를 매년 얼마나 잘 이행하였는지 평가하고 있다. 2022년도 장애인방송 제공의무 이행실적 평가 결과에 따르면 대상 사업자 131개사 중 124개사가 장애인방송 제공의무를 달성하였다. 평가 내용을 살펴보면 모든 대상 사업자가 화면해설방송과 수어방송에서 목표를 초과 달성하였다. 또한 ‘미달성’ 평가를 받은 7개사의 경우도 대부분 자막방송에서 99.9% 이상을 달성하였지만 단시간의 오류로 인해 목표치인 100%를 채우지 못한 경우이다.

특히 지역방송국 등에서는 낡은 장비 등으로 인해 잠깐 동안의 오류만 발생하더라도 미달성이 발생할 수밖에 없는 구조이며, 이러한 목표 미달성은 방송사의 책임으로 보기 어려운 상황에서도 발생할 수 있다. 예를 들어 2018년 KBS는 KT 아현지사 화재사고로 발생한 자막방송 제작사와의 통신장애로 인해, 장애인방송 제공의무 미이행으로 행정지도를 받기도 하였다(미디어생활, 2019).

서비스의 보장이라는 측면에서 보면, 클라우드 서비스 등을 이용할 때 맷는 서비스 수준 계약(SLA)을 참고하는 것도 합리적이다. 예를 들어 아마존에서 제공하는 클라우드 스토리지 서비스 수준 계약에는 월별 가동시간이 99.9%에 미달할 경우 고객에게 보상하는 내용이 포함되어 있다. 이는 재난상황 등을 감안하면 어떤 서비스도 100% 제공 보장은 불가능하기 때문이다. 만약 장애인방송 편성 의무도 99.9%와 같은 식으로 조금 더 유연하게 설정한다면, 그 노력을 서비스의 질적 향상에 투입할 수 있어 전체 서비스의 효율은 증가할 것으로 생각된다.

지상파 등과 달리 위성방송사업자와 고시의무사업자는 자막방송 편성 목표치가 70% 이므로 무난하게 의무를 달성하고 있다. 또한 자막방송을 대중적 프로그램 위주로 제공하는 등 일정한 기준을 정해서 편성하고 있다(하종원·박정숙·박기성, 2021).

방송통신위원회와 시청자미디어재단이 작성한 장애인방송 프로그램 제공 가이드라인(이하 가이드라인)은 프로그램을 제작, 편성하는 실무 입장에서 참고할 만하다. 가이드라인에 따르면 폐쇄자막방송과 한국수어방송을 최대한 주시청시간대에 편성하고(사전제작 기간

이 필요한 화면해설방송은 제외), 중복·반복 편성을 하지 않도록 권장하며, 콘텐츠사업자와 방송사업자는 재송신 등에 있어서 장애인방송이 누락되지 않도록 해야 한다. 또한 방송사업자와 인터넷멀티미디어방송사업자는 장애인방송이 중단 또는 누락되지 않도록 노력하고, 정확한 전자프로그램편성(EPG) 정보를 통해 장애인방송 제공 여부를 표시하도록 권장하고 있다.

가이드라인에서 각 장애인방송에 대한 권장사항을 살펴보면, 우선 자막의 경우 오류를 2% 내로 유지하고, 발화를 그대로 읊어 적으며, 최대 두 줄로 표시하고, ‘오픈자막’이나 중요한 시각적 정보를 가리지 않는 위치에 제공하는 등의 제작 기준을 제공하고 있다. 화면해설에 있어서도 등장인물, 장소, 시간, 자막 등의 해설이 꼭 필요한 요소, 대사 구간을 침범하지 않는다는 원칙, 그리고 내레이션이 있는 경우 화면해설은 반대 성별이 녹음하는 것 등의 권장사항을 포함하고 있다. 한국수어방송의 경우 수어 통역 화면의 최소 크기(1/16) 등을 권장하고 있다.

마지막으로 정보통신기술협회에서 제정한 「시청각 장애 보조 방송 서비스」 표준은 장애인방송을 구현하기 위한 기술적 사항을 규정하고 있다. OTT 등 사업자가 자체 규격으로 서비스하는 폐쇄형 플랫폼에서는 서비스 규격을 정하거나 변경하는 것이 비교적 자유로운 반면, 방송은 송출 사업자와 수신기 제조사가 서로 다른 열린 생태계이므로, 이와 같은 기술적 사항을 표준화된 규격을 통해 공유할 필요가 있기 때문에 이와 같은 기술 표준이 필요하다.

#### 4. AI 등 기술 도입에 의한 개선 가능성

AI 기술이 급속도로 발전하고 있는 상황에서 자막방송을 위한 자막 입력 등 많은 일들을 AI로 대체할 수 있을 것이라는 의견들이 있다. 실제로 BBC는 속기사의 타자 없이, 재발화(re-speak)와 음성인식을 이용한 방식으로 폐쇄자막을 제작하고 있다. 이는 방송에 나오는 음성을 전문 성우가 정확하게 다시 읽어줌으로써, 아직 완벽하지 않은 음성인식 AI로도 모든 프로그램에 대한 실시간 자막 제작을 가능하게 하는 방식이다. 다만 재발화를 하더라도 결국은 음성인식 AI가 사용되기 때문에, 이 방식은 가끔씩 욕설이나 민망한 단어 등 잘

못된 자막의 송출로 BBC로 하여금 곤욕을 치르게 한다(Mirror, 2022). 이런 점을 감안하면 장애인방송의 제작에 AI를 도입하여 일부 자동화를 하더라도 여전히 사람에 의한 검수는 필요할 것으로 생각된다.

KBS는 인터넷 뉴스에 자막을 제공하기 위하여 음성인식 AI를 사용하고 있다. 이 방식은 기자가 입력한 뉴스기사 텍스트를 활용하여 자막을 생성하고, 음성인식을 통해 자막을 영상과 정확히 동기화한다(오주현·김현순, 2023). 이 방식은 음성인식 결과에서 시간 정보만을 활용하기 때문에 음성인식이 완벽하지 않더라도 만족스러운 결과를 얻을 수 있다(KBS 뉴스 홈페이지, 2023).

[그림 12] AI를 이용하여 동기화(싱크)된 KBS 인터넷 뉴스 자막



일반 콘텐츠 VOD의 경우에는 저장된 폐쇄자막을 활용할 수 있는데, KBS 미디어기술 연구소는 영상과 자막을 동기화하는 기술을 개발하여 적용 검토 단계에 있다. 이를 이용하면 그동안 수작업에 의존해왔던 자막 제작 효율을 개선함으로써 더 많은 콘텐츠에 자막을 제공 할 수 있을 것으로 기대된다. 앞으로는 실시간 방송뿐 아니라 인터넷이나 OTT를 통해 제공되는 VOD에 자막 등 장애인 서비스를 제공하기 위해 많은 관심을 가질 필요가 있으며, 이는 장애인 단체의 요구사항이기도 하다.

자막방송 외 화면해설에 있어서도 일부 AI의 도움을 받는 방법을 생각해 볼 수 있겠으나, 영상 분석과 자연어 처리 등 많은 AI 기술이 높은 완성도로 요구되기 때문에 아직은 현실성이 떨어지는 것으로 보인다. 일견 수어방송은 AI 적용 분야로 적절해 보이지만, 지금의 통역에 대해서도 품질에 대한 불만이 높다는 점을 감안하면 화면해설과 마찬가지로 신중한 접근이 필요한 것으로 판단된다.

## 5. 맷는 말

국내 장애인방송의 개선에 있어서, 정작 수요자인 장애인 시청자의 의견은 충분히 반영되지 못하고 있다는 불만이 많다. 앞서 언급하였듯 글로벌 OTT가 적극적으로 장애인 서비스를 제공하게 된 이유는, 2010년 미국청각장애인협회(NAD)가 넷플릭스에 폐쇄자막을 제공하라는 소송을 제기하여 승소했기 때문이다(KCA, 2020). 이와 달리 국내에서는 장애인 단체의 불만을 해소하기 위해 우선적으로 입법 또는 행정기관이 규제에 나서고, 관련 사업자 등이 주어진 규제를 양적으로 준수하는 과정을 통해 장애인보다는 비장애인의 입장에서 제도의 개선이 이뤄져온 것으로 보인다.

이러한 일련의 과정에서 장애인 시청자의 요구는 달성해야 하는 하나의 수치로만 인식되고, 이 목표 달성을 위해 가장 쉬운 방법은 장애인 서비스를 비장애인 서비스와 완전히 분리하는 방식이었던 것 같다. 예를 들면 장애인만을 위한 전용 TV를 만들어서 보급하거나, 일반 TV라도 복잡한 설정 메뉴를 통해 장애인용으로 설정하는 방식이 그것이다. 그러나 실제로는 장애와 비장애의 이분법적인 구분만 존재하는 것이 아니라 경증의 장애나 노화 등으로 인해 약해진 시청각 능력을 가진 경우나 장애인이 비장애인 가족과 함께 TV 시청을 하는 경우 등 다양한 사용 사례가 있기 때문에, 이처럼 장애인 서비스를 격리하는 방식은 바람직하지 않다. 이런 관점에서 볼 때 개인용 성격이 강한 OTT에서 장애인 서비스 조작이 오히려 더 쉽고, 정작 가족을 위한 미디어인 TV 방송에서 장애인과 비장애인 서비스가 엄격하게 나뉘져 있다는 것은 모순된 일이다.

장애인방송은 2011년 개정된 방송법과 「고시」를 통해 지상파뿐 아니라 유료방송사업자도 서비스를 의무적으로 제공하도록 규정하는 등 양적인 면에서는 크게 확대되어 왔다. 하종원·박정숙·박기성(2021)은 양적으로 확대된 장애인방송 서비스에 대해 조사한 결과 오히려 질적인 면에서는 불만족이 커지고 있다고 지적하고, 질적 개선 방안으로 서비스 품질 평가 도입, 전문 인력 양성, 불만처리 개선, 자막 사전제작 확대, 화면해설 가이드라인 개선 등을 제시한 바 있다.

최근에 발의 또는 논의 중인 법안 및 개정안들은 이러한 질적 개선보다는 방송사업자의 장애인방송 제공의무를 또다시 양적인 면에서 확대하는 방향으로 보인다. 양적 의무를 확대하는 것도 중요하지만 장애인 시청자에게 실질적 효용을 제공하기 위한 소통과 사회적 합의가 필요한 시점이다. 또 서술한 바와 같이 추가 의무 이행에 있어서 현실적인 송출의 어려움과 재정적 문제도 고려하여 방송사업자에 대한 지원도 확대되어야 할 것이다.

최근 많은 방송사들은 시청률 및 광고수익 감소에 더해 수신료 분리징수 사태와 같은 여러 가지 악재를 겪으며 영향력 감소와 재정 악화에 직면하고 있는 반면, 유튜브와 OTT들은 빠른 속도로 기존 TV 시청자들을 흡수하고 있다. 유튜브는 이미 국내에서도 월간 총사용 시간과 활성기기 대수 지표에서 카카오와 네이버를 앞지를 정도로 막강한 영향력을 자랑한다(조세일보, 2023). 광고에 있어서도 지상파방송은 광고내용 등에 대한 규제가 여전한 가운데 유튜브는 자유롭게 광고수익을 벌어가고 있다(디지털타임스, 2023). 국내 사업자에 대한 역차별적 규제가 계속되는 사이 글로벌 빅테크사들이 이익을 누리고 있는 것이다. 유튜브와 글로벌 OTT의 영향력이 더 이상 기존 방송보다 작다고 할 수 없는 만큼, 매체별로 산재한 법규를 미디어 서비스 전체에 대해 효율적으로 재편하고 장애인 시청자를 위한 서비스도 그 새로운 틀 안에서 논의하는 것이 바람직할 것이다.

---

#### 참고문헌

- 한겨례(2022). “이젠 한국 드라마도 한글 자막 없인 못 보겠어” 새 표준 됐다.
- KCA(2020). 해외 주요국의 장애인 VOD 접근성 확보 현황.
- 이광순(2023). 드라마에 등장한 우리말 지막, 제작 과정에서 고려할 점은.
- CNET(2011). Netflix sued by deaf group over lack of subtitles.
- 방송통신위원회(2022). 장애인방송 편성 및 제공 등 장애인방송 접근권 보장에 관한 고시.
- GBH(2020). Access for all : Major milestones in media accessibility.
- Mirror(2022). BBC suffers unfortunate subtitle blunder in King Charles III coverage.
- 방송통신위원회(2022). 2022년도 장애인방송 제공의무 이행실적 평가 결과.
- 박동영·김승현·양진영·임채현·최미애(2017). 환경변화에 따른 장애인방송의 역할 및 개선방안 연구. 방송통신위원회.
- 한국정보통신기술협회(2020). 정보통신단체표준(국문표준), 시청각 장애 보조 방송 서비스,
- 이종원·박정숙·박기성(2021). 장애인방송 서비스의 질적 요인 및 제고방안에 대한 연구 : 장애인방송 관련 참여자 면접조사를 중심으로.
- 미디어생활(2019). 방송통신위원회, “장애인방송 제공의무 미달”…KBS·MBN 등에 행정지도.
- KBS 뉴스 홈페이지(2023). <https://news.kbs.co.kr/>.
- 오주현·김현순(2023). 뉴스 VOD와 자막의 동기화. 방송·미디어공학회 하계학술대회.
- 조세일보(2023). 구글 등 美빅테크 추격에 토종 플랫폼 흔들…“역차별·규제가 경쟁력 약화”.
- 디지털타임스(2023). “유튜브는 광고 맘대로 하는데”…미디어 역차별 해소 촉구.
- 이데일리(2023). “글로벌OTT 동일 규제 필요해”…커지는 법제정 목소리.

## 생성형 AI와 저작권 이슈

구창훈

KBS 지식재산권부 변호사

### 목차

- 1 들어가며
- 2 생성형 AI 학습과정에서의 저작권 침해 문제
- 3 생성형 AI 생성물의 저작권법상 저작물로서 보호 가능 여부
- 4 생성형 AI의 생성물이 학습에 참고한 저작물의 저작권 침해 여부
- 5 생성형 AI의 저작물 등록 및 성명표시의 문제
- 6 생성형 AI의 해외 저작권 분쟁 사례
- 7 나가며

### 요약

AI 기술의 발전과 함께 저작권 관련 다양한 법적 논란이 일고 있다. 생성형 AI가 인터넷상의 데이터를 학습하는 과정에서 저작권 침해 문제를 야기할 수 있는데, 이와 관련하여 공정이용 인정 여부, TDM 면책규정 도입 여부, 사적 계약을 통한 해결에 대한 검토가 필요하다. 또한 AI 생성물이 저작권법상 저작물로 인정 가능한지와 AI 생성물의 타인 저작권 침해 문제, AI 생성물의 저작권 등록과 성명표시의 문제에 대해서도 검토해 본다. 마지막으로 AI 생성물과 관련한 해외 분쟁 사례를 소개한다. 이 글이 인공지능 개발과 저작권자 보호라는 상충되는 법익이 균형을 찾아가는 사회적 논의 과정에서 조금이나마 참고가 되었으면 한다.

## 1. 들어가며

바야흐로 AI의 시대다. 20년 전만 해도 컴퓨터를 손에 들고 다닐 것이라고는 상상도 하지 못했지만 이제 일상이 되어버린 것처럼, 조만간 AI도 우리와 일상을 함께할 것이다. 아니 벌써 AI는 우리 곁에 성큼 다가와 있다. 통신사가 제공한 AI 스피커와 대화하고, 유튜브 알고리즘이 추천해 준 AI 임제범의 노래를 들으며, 자율 주행 자동차를 타고 회사에 출근하고, 업무 중 ChatGPT에게 궁금한 사실을 물어본다. 조만간 핸드폰에 AI가 탑재되면 AI는 우리의 요구에 맞춰 KTX 승차권을 구매해 주는 등 우리의 개인 비서 역할을 할 것이다.

첫 번째 파문을 일으킨 인공지능은 2016년 3월경 이세돌을 4:1로 꺾어 우리를 충격으로 몰고 간 인공지능 바둑프로그램 알파고(AlphaGo)였다. 이후 일반인들이 실생활에서 느낄 수 있는 충격과 함께 출현한 인공지능은 2022년 11월경 오픈AI가 세상에 처음 소개한 ChatGPT이다. GPT란 ‘Generative Pre-trained Transformer’의 약자인데, 인간이 필요로 하는 텍스트를 ‘생성’하기 위해 딥러닝 방식으로 ‘미리 학습한’ 방대한 데이터를 활용하여 ‘텍스트로 변환’하는 기술을 일컫는다.

기존의 기술은 인간이 입력한 키워드가 포함된 데이터를 검색해 주는 데 그쳤지만, ChatGPT는 미리 학습된 데이터를 활용하여 인간의 질문에 직접 답을 생성해 줄 수 있게 되었다. 답을 생성해 내는 ChatGPT는 2가지 단계를 통해 개발되는데, 1단계로 대형 언어 모델(Large language model, LLM)을 통해 특정 단어 다음에 어떤 단어가 나오게 할지에 대한 통계적 확률 예측으로 인간과 유사한 문장을 구사하는 능력을 갖추게 된다. 2단계로 인간의 질문에 대하여 미리 학습된 데이터를 활용 및 요약하여 텍스트로 구현하는 능력을 갖추게 된다. 이렇게 개발된 ChatGPT는 인간의 질문에 상당한 정확도를 가진 인간의 문장으로 답을 해주고 있다. 더 나아가 최근의 GPT-4 기술은 텍스트 단위를 넘어서서 시각, 청각, 감각 등 다양한 모달리티(modality : 감각에서의 유형)를 생성하는 기술로 진화하여 인간의 요구에 맞춰 음악을 만들고 그림을 그려내고 있다.

인공지능은 단순한 대화나 정보제공의 영역을 넘어 군사, 의료, 법률 등 기술적·전문적 분야와 시, 소설, 미술, 음악, 영상, 가창 등 예술적 분야에서도 그 역할이 확대되어, 우리 사회에 큰 변화를 가져올 것으로 보인다. 법률 분야에서는 개인 정보, 가짜 뉴스, 사고 발

생 시 책임 주체, 저작권 등에서 많은 논란이 예상되는데, 본 글에서는 저작권 영역에 한정하여 법적 이슈를 살펴보고자 한다.

## 2. 생성형 AI 학습과정에서의 저작권 침해 문제

### 1) 공정이용 해당 여부

생성형 AI는 인터넷에 공개되어 있는 방대한 양의 데이터를 웹 크롤링(crawling; 웹사이트에서 자동으로 데이터를 수집하는 기술) 방식으로 수집한 후 이를 학습하는데, 이 과정에서 필연적으로 저작권 보호를 받는 저작물의 복제 및 전송행위가 수반된다. 이러한 저작물의 복제 및 전송행위가 저작권자의 이용허락을 받지 않은 이상 저작권법상의 저작권 제한 사유에 해당해야 적법성을 인정받을 수 있을 것이다. 생성형 AI의 학습을 위한 복제 및 전송행위는 컴퓨터의 저작물 이용 과정에서의 부수적인 일시적 복제라고 볼 수 없어 저작권법 제35조의2의 저작물 이용 과정에서의 일시적 복제에 해당하지 않음은 명백하므로, 결국 저작권법 제35조의5의 공정이용에 해당되는지에 따라 그 적법성이 결정될 것이다.

저작권법은 저작물의 이용 목적 및 성격, 저작물의 종류 및 용도, 이용된 부분이 전체에서 차지하는 비중과 그 중요성, 저작물의 이용이 그 저작물의 현재 시장 또는 가치나 잠재적인 시장 또는 가치에 미치는 영향 등을 고려하여 저작물의 일반적인 이용 방법과 충돌하지 아니하고 저작자의 정당한 이익을 부당하게 해치지 아니한 경우에 공정이용을 인정하고 있다.

공정이용 인정을 긍정하는 사람들은 ⑦ 검색 서비스에서의 셀네일 이미지 사용이 기존 저작물을 대체하는 것이 아니고, 인터넷 검색서비스를 통해 이용자들에게 새로운 정보를 제공하기 위한 복제라는 이유로 이미지를 축소하여 복제 전송한 행위에 대해 변용적 이용을 인정한 법원 판결(대법원 2006. 2. 9. 선고 2005도7793 판결 참조)과 유사하게, 생성형 AI의 학습을 위한 복제, 전송도 정보 검색을 넘어 새로운 텍스트, 이미지 생성이라는 패

리다임의 변화에 맞춰 이용자에게 새로운 통찰과 가치를 창출하는 행위이며, 학습 자체는 별도의 표현행위가 아니어서, 생성형 AI의 데이터 학습은 변용적 이용으로 보아야 하는 점, ⑤ 생성형 AI의 개발은 역사의 필연적인 방향인데 데이터 학습을 위해 모든 저작자들에게 개별적으로 이용허락을 받도록 하는 것은 기술 발전에 커다란 저해를 초래하는 점, ⑥ 저작자들에게 자신의 저작물의 크롤링을 거부할 수 있는 권리를 부여하여 이용 방법의 정당성을 확보할 수 있는 점, ⑦ 생성형 AI의 학습 데이터는 매우 방대하여 특정 저작물이 차지하는 비중은 매우 적은 점, ⑧ 기존에는 학습을 위한 저작물 이용허락 시장이 존재하지 않았기에 저작물의 경제적 가치를 크게 훼손하지도 않는 점 등을 근거로 공정이용 인정을 주장할 수 있을 것이다.

그러나 ① 생성형 AI를 개발하는 주체는 대부분 영리단체이거나, 비영리단체라고 하더라도 영리적 이용으로 전환될 가능성이 매우 큰 점, ② 특정 저작자의 이야기체, 그림체 등을 중점적으로 학습하기도 하여, 해당 영역에서는 기존 저작물이 차지하는 비중과 그 중요성이 매우 큰 점, ③ 옵트아웃(OPT-OUT) 방식<sup>1)</sup>으로 자신의 저작물의 크롤링을 거부할 수 있다고 하더라도 이는 기존의 동의 없는 크롤링을 소급적으로 적법하게 하자는 않는 점, ④ 기존 저작물을 학습한 생성형 AI는 유사한 저작물들을 생성할 수 있게 되어, AI 생성물이 기존 저작물의 수요를 대체할 가능성이 매우 큰 점 등을 종합적으로 고려하면, 학습과정에서의 저작물의 복제, 전송행위는 공정이용에 해당하지 않는다고 보는 것이 타당하다고 생각된다.

## 2) 공정이용 이외의 방법으로 저작권 침해 문제를 해결하기 위한 노력

위에서 데이터 학습 과정에서의 복제·전송이 공정이용에 해당하는지와 관련하여 살펴보았다. 그러나 공정이용 조항이 모든 나라에 도입된 것은 아니다. EU나 일본은 저작권 법에 공정이용 조항이 없고, 영국이나 캐나다는 공정이용 보다 적용 범위가 좁은 공정취급 조항이 있으며, 미국, 한국, 싱가포르는 공정이용 조항이 있다. 한편 공정이용 조항이 있다고 하더라도 공정이용 조항의 일반성·추상성 때문에 법원의 구체적 판단이 쌓이기 전까지는

---

1) 당사자가 자신의 데이터 수집을 허용하지 않는다고 명시할 때 정보수집이 금지되는 제도

법적 불안정성이 여전하다.

이에 법적 안정성 하에서 데이터 학습을 통한 인공지능을 개발하려는 측에서는, 저작권법에 TDM 면책규정을 신설하는 입법적 방법이나 특정 저작물 또는 데이터 권리자와의 사적 계약을 통해 법적 불안정성을 해결하려는 시도를 하고 있다.

### (1) TDM 면책규정 도입 관련 검토

TDM이란 ‘Text and Data Mining’의 약자로 방대한 텍스트와 데이터를 분석하고 이를 통해 일정한 패턴을 분석하고 유용한 정보를 추출하는 기술을 말하는데, 인공지능의 기술 발전을 위해 TDM에 대해 면책규정을 도입하자는 움직임이 있다.

미국은 별도의 TDM 면책규정을 도입하지 않고 공정이용 조항으로 해결을 꾀하고 있지만, 공정이용 조항이 없는 일본과 유럽은 TDM 면책규정을 입법적으로 도입하였다. 물론 싱가포르처럼 공정이용 조항이 있음에도 불구하고 TDM 면책규정을 도입한 나라도 있다. 각국의 구체적인 입법례를 살펴보면 다음과 같다.<sup>2)</sup>

#### 제43조(정보분석을 위한 복제·전송)

① 컴퓨터를 이용한 자동화 분석기술을 통해 다수의 저작물을 포함한 대량의 정보를 분석(규칙, 구조, 경향, 상관관계 등의 정보를 추출하는 것)하여 추가적인 정보 또는 가치를 생성하기 위한 것으로 저작물에 표현된 사상이나 감정을 향유하지 않는 경우에는 필요한 한도 안에서 저작물을 복제·전송할 수 있다. 다만, 해당 저작물에 적법하게 접근할 수 있는 경우에 한정된다.

② 제1항에 따라 만들어진 복제물은 정보분석을 위하여 필요한 한도에서 보관할 수 있다.

2) 류시원, “저작권법상 텍스트 · 데이터 마이닝(TDM) 면책규정 도입 방향의 검토”, 선진상사법률연구 통권 제101호 (2023.1.) 참고

3) ① 서적 등에 포함된 대량의 정보 중에서 필요한 요소를 추출해 일정한 특징이나 경향 등을 찾아내는 해석의 결과를 제공하는 행위. ② 특정 정보에 대한 평판이 게재된 블로그, 신문, 잡지 등의 내용을 분석해 그 결과를 제공하는 서비스에서 그와 함께 블로그 등의 일부분을 제공하는 행위. ③ 대량의 논문이나 서적을 디지털화하여 검증 대상 논문과의 문장 일치도를 해석하는 표절 정보제공 서비스에서 표절된 논문의 일부분을 제공하는 행위 등

유럽연합의 경우 이원적 규제를 도입하였는데, 연구기관과 문화유산기관의 학술연구 목적의 TDM에 대해서는 사적 자치로도 우회할 수 없는 강행규정으로서의 면책을 규정한 반면, 이외의 TDM(상업적 이용 포함)에 대해서는 면책을 하되 계약 및 옵트아웃에 의한 적용 배제의 길을 열어두는 방식으로 TDM 면책규정을 도입하였다.

일본의 경우, 저작물의 본래적 이용은 저작물의 사상과 감정을 향수하는 것이므로 이를 목적으로 하지 않는 이용은 저작권법의 보호 대상이 아니라는 관점에서, 저작물에 표현된 사상이나 감정을 향수하는 것을 목적으로 하지 않는 경우의 TDM에 대해서는 상업적 목적을 불문하고 면책할 뿐만 아니라, 경미한 정보해석<sup>3</sup>을 위한 이용의 경우에는 약간의 사상을 향수하더라도 면책하는 규정을 도입하였다.

싱가포르는 인공지능이 미래의 가장 큰 성장산업이라는 국가적 AI 전략에 따라 법적 안정성 하에 AI 개발 활용을 촉진하기 위해, 공정이용 조항이 있음에도 불구하고 상업적 목적 여부를 불문하고 주체의 제한 없이 TDM 면책규정을 강행규정으로 도입하였다.

우리나라도 이러한 해외 입법을 참고하여 도종환 의원이 저작권법 전부개정안 제43조를 발의하였고, 현재 국회에 계류 중인데 그 내용은 다음과 같다.

생각하건대 우리나라의 경우 ① 기존 저작권법상의 공정이용 조항을 통해 생성형 AI 개발자와 저작권자의 법의 균형이 이루어질 가능성이 매우 큰 점, ② 관련 논의가 무르익지 않은 현시점에서 서로의 갈등을 키우면서까지 TDM 면책규정을 도입하기보다는, 관련 산업이 성장하고 관련 이해관계가 명확하게 드러났을 때 구체적 해법과 비전을 담아 입법하는 것이 보다 효율적인 점, ③ TDM 면책규정은 공정이용 조항이 없는 나라에서 주로 입법하고 있는 점 등을 종합적으로 고려하면, 현 상황에서 TDM 면책규정을 도입하는 것은 시기상조라 판단된다.

## (2) 사적 계약을 통한 해결 노력

학습과정에서의 복제·전송이 공정이용으로 인정되지 않을 가능성성이 크고, TDM 면책규정까지 없는 상황에서, 생성형 AI 개발자가 학습과정에서의 저작권 침해 문제를 해결하기 위해서서는 학습데이터의 권리자로부터 개별적 이용허락을 받아야 할 것이다.

최근 네이버는 생성형 AI ‘하이퍼클로바X’를 출시하였는데, 데이터 학습과 관련하여 뉴스콘텐츠 권리자들을 상대로 기존 약관에 의한 적법한 사용이라고 주장하고 있다. 구

체적으로 살펴보면, 네이버의 언론사 제휴 약관(이하 ‘네이버 제휴 약관’) 제8조 제3항은 “네이버는 서비스 개선, 새로운 서비스 개발을 위한 연구를 위해 직접, 공동으로 또는 제3자에게 위탁하는 방식으로 정보를 이용할 수 있습니다. 단, 이 경우 사전에 제공자의 동의를 얻어야 합니다.”라고 규정되어 있는데, 네이버는 하이퍼클로바X 개발을 위한 학습은 위 규정상의 새로운 서비스 개발을 위한 연구 목적의 정보 이용이라고 주장하고 있다.

[그림 1] 네이버클라우드, ‘하이퍼클로바X’



출처 : 글로벌경제신문(2023.02.27.)

그러나 ⑦ 네이버 제휴 약관 제1조가 “이 약관은 네이버 주식회사(이하 ‘네이버’)가 제공자(제2조 제8호에서 정한 바에 따르며, 이하 동일)의 제공 정보를 네이버 뉴스 서비스 등에서 이용자에게 노출하는 등의 방법으로 사용함에 있어 네이버와 제공자 사이의 권리, 의무 및 책임사항, 기타 필요한 사항을 규정함을 목적으로 합니다.”라고 규정하고 있는 것과 같이, 네이버 제휴 약관은 언론사가 제공한 정보 즉 뉴스콘텐츠를 네이버 뉴스 서비스에서 노출하는 용도로 사용하는 것과 관련한 권리, 의무에 관한 것이지, 뉴스콘텐츠의 노출과 무관하고 오히려 언론사의 뉴스콘텐츠를 대체할 생성형 AI 개발을 위한 학습에의 사용에 관한 것이 아닌 점, ⑧ 약관규제에 관한 법률(이하 ‘약관법’이라 한다) 제5조는 약관의 뜻이 명백하지 않은 경우에는 고객에게 유리하게 해석되어야 한다고 규정하고 있어, 설령 문언의 해석상 뜻이 명백하지 않아 새로운 서비스에 생성형 AI 서비스가 포함

될 여지가 있다 하더라도, 고객인 언론사에게 유리하게 해석하여야 하므로, 네이버 제휴 약관 제8조 제3항의 새로운 서비스에 생성형 AI는 포함되지 않는 것으로 해석하는 것이 약관법에 부합하는 점, ④ 약관법 제3조 제3항 및 제4항은 사업자는 약관에 정하여져 있는 중요한 내용을 고객이 이해할 수 있도록 설명하여야 하고, 이를 위반한 경우 해당 약관을 계약의 내용으로 주장할 수 없도록 규정하고 있는바, 네이버 제휴 약관 제8조 제3항의 ‘새로운 서비스’에 언론사에게는 어떠한 이익도 없고, 오히려 뉴스콘텐츠 기사를 대체할 가능성이 있어 언론사에 손해가 예상되는 네이버의 생성형 AI 개발이 포함된 내용이었다면, 이는 언론사에 매우 중요한 계약 내용이므로, 네이버가 이에 대한 구체적 설명의무를 이행하였어야 계약의 내용으로 편입되는 점 등을 종합적으로 고려하면, 네이버 제휴 약관 제8조 제3항이 학습과정에서의 언론사 저작권 침해를 면책하는 근거 규정이 될 수 없다고 보아야 할 것이다.

그렇다면 네이버와 같이 생성형 AI 개발을 하려는 자는 적법한 데이터 학습을 위해서 학습과정에 사용한 뉴스콘텐츠 권리자들과 적정한 보상을 포함한 개별적인 이용허락 계약을 체결하여야 할 것이다.

### 3. 생성형 AI 생성물의 저작권법상 저작물로서 보호 가능 여부

저작권법 제2조 제1호는 “저작물은 인간의 사상 또는 감정을 표현한 창작물을 말한다”고 규정하고 있어, ‘인간’의 창작물에 대해서만 저작권법적 보호를 하고 있다. 미국에서는 검정짧은꼬리원숭이인 나루토가 찍은 ‘웃는 원숭이 셀카 사진’의 저작물성과 관련하여 논란이 있었는데, 인간의 저작물이 아니라는 이유로 저작물성이 부인된 적이 있다. 그렇다면 생성형 AI의 생성물은 저작권법에 의한 저작물로서 보호를 받을 수 있을까?

인간의 창작물이라고 하기 위해서는 창작과정이 인간의 통제 범위 내에서 이루어져 인간의 창의성이 작품에

[그림 2] 나루토가 찍은  
‘웃는 원숭이 셀카 사진’



출처 : 위키피디아

개입되어 있어야 한다. 도구를 사용하는 인간인 호모 파베르는 창작과정에서 다양한 도구를 사용해 왔는데, 도구의 사용과 관련하여 어디까지 인간의 창작성을 인정할 것인가가 문제될 것이다.

사진기가 처음 발명되었을 때에도 과연 사진을 저작물로 인정할 것인지에 대해 많은 논란이 있었지만, 피사체의 선정, 구도의 설정, 빛의 방향과 양의 조절, 카메라 각도의 설정, 셔터의 속도, 셔터찬스의 포착, 기타 촬영방법과 현상 및 인화 등의 과정이 촬영자의 통제 범위에서 이루어져 촬영자의 개성과 창조성이 인정되는 경우 사진 저작물로 인정하게 되었다.

사람이 다른 사람을 도구로 사용하여 창작하는 경우도 마찬가지이다. 가수 조영남이 무명 화가를 고용하여 그림을 대신 그리게 한 사건이 있었는데, 이 경우에도 조영남과 대작 화가의 관계에서 조영남의 통제 범위 내에서 그림이 제작되었다면 조영남의 창작자 지위를 인정하는 것이 타당할 것이다.

특정인이 생성형 AI를 도구로 사용하여 작품을 만든 경우에도 생성물의 제작과정이 특정인의 통제 범위 내에서 이루어져 생성물에 특정인의 사상과 감정이 개입되어 있다고 판단할 수 있는지 여부로 그 저작물성이 결정될 것이다. 일반적으로 생성형 AI가 방대한 데이터를 학습하여 패턴 등을 추출하고 유용한 정보 및 표현을 생성할 수 있는 기능을 가지고 있고, 특정인이 생성형 AI에게 일정한 명령어 즉 프롬프트를 입력하여 생성물이 만들어지는 경우에는, 특정인은 단순히 자신의 아이디어를 프롬프트로 입력하였을 뿐 그 생성물의 제작과정을 실효적으로 통제하고 있다고 평가하기 어렵다 할 것이므로, 이때의 AI 생성물은 프롬프트 입력자의 저작물이라고 할 수는 없을 것이다.

하지만 예술가들이 작품을 만들기 위한 도구로 AI를 사용하는 일이 빈번해질 것인데, 향후 생성형 AI의 제작과정부터 출력과정에 이르기까지 예술가의 통제 가능성성이 커진 경우에는 어디서부터 저작물성을 인정할 것인지 판단하기 쉽지 않을 것으로 예상된다.

최근에는 인간이 생성형 AI를 도구로 생성물을 만든 이후, 이를 기초로 자신의 사상

과 감정을 추가하여 작품을 만드는 경우도 증가하고 있다. 생성형 AI를 통해 어문, 음악, 미술 등을 만든 이후 이를 활용하여 자신만의 작품을 창작하는 형태인데, 심지어 인간이 만화의 글을 쓰고 이를 기초로 생성형 AI에게 그림을 그리게 해서 만화가 만들어지기도 한다.<sup>4</sup> 이런 경우 저작권법의 원칙에 입각하여 AI 생성물에 대해서는 저작물성이 부인되겠지만, 이후 인간이 자신의 사상과 감정을 추가한 창작 부분에 대해서는 저작권법의 보호를 받게 될 것이다.

#### 4. 생성형 AI의 생성물이 학습에 참고한 저작물의 저작권 침해 여부

AI 생성물에 대한 타인의 저작권 침해 문제는 학습과정에서의 저작권 침해 문제와는 별개로 검토되어야 할 것인데, 저작권법의 원칙에 따라 의거성 및 실질적 유사성 여부에 의해 판단하면 된다. 학습 과정에 포함되어 있는 데이터임이 확인된다면 의거성은 인정될 것이지만, 실질적 유사성은 각 생성물과 참고한 저작물과의 구체적·개별적 판단에 의존할 수밖에 없을 것이다.

이러한 생성물에 대한 타인의 저작권 침해 여부는 불특정 다수인이 사용하게 될 생성형 AI의 특성상 해당 AI를 사용한 제3자뿐만 아니라 그 생성물을 활용하여 2차적 저작물을 만든 사람에게까지도 저작권 침해에 대한 책임의 문제가 발생할 수 있으므로 신중하게 검토되어야 할 것이다.

#### 5. 생성형 AI의 생성물이 학습에 참고한 저작물의 저작권 침해 여부

최근 생성형 AI의 생성물을 저작물로 등록하는 과정에서 이를 거부한 행정청을 상

---

4) 미 저작권청(U.S. Copyright Office,USCO)이 2022년 9월 15일 크리스 카슈타노바가 미드저니를 사용해 만든 18페이지 분량의 만화 '새벽의 자리야'에 대해 저작권 등록을 승인했다가 10월 28일 다시 심사하겠다는 방침을 통보했는데, 이 만화는 카슈타노바가 글을 쓰고 미드저니 AI에 그림을 그리게 하여 만들어졌다.

대로 법적 분쟁이 빈번하게 발생하고 있는데, 생성물의 저작물성뿐만 아니라 저작물의 성명표시 및 AI 생성물임을 밝힐 의무 여부와 관련하여도 문제 되고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 생성형 AI의 생성물은 저작물성이 부인된다고 보는 것이 통설이므로 생성물 자체의 저작권 등록이 거부되는 건 비교적 명확하다. 더구나 저작권법 제137조 제1항 제1호는 저작자 아닌 자를 저작자로 하여 실명·이명을 표시하여 저작물을 공표한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있어, 생성물 자체를 등록하면서 AI의 생성물임을 밝히지 않고 자신의 성명으로 등록 및 공표한다면 형사처벌까지 받게 될 수 있다.

한편 AI 생성물을 활용하여 새롭게 만든 저작물의 등록의 경우에는 간단치 않다. 생성물에 추가적으로 자신의 사상과 감정의 창조적 표현 형식을 더한 경우 이 부분은 저작물로 인정될 것이므로 저작물 등록 대상이 된다. 그런데 이때 AI 생성물을 활용한 것임을 알리지 않고 자신의 저작물로 성명표시를 하여 등록 및 공표하는 것이 가능할까? 현재 저작권 등록시스템 하에서는 공유 저작물 또는 저작물성이 없는 콘텐츠를 활용하였다고 하여 이를 반드시 공개하여야 할 법적 의무가 없는 것에 비추어 보면, AI 생성물을 활용하였다고 하여 이를 밝힐 법적 의무가 있다고 할 수는 없다. 하지만 2차적 저작물 작성 등을 위해서 제3자들이 저작자의 창작 부분과 저작물성이 인정되지 않는 부분을 명확하게 인식할 필요가 있음을 고려하면, 입법적으로는 AI 생성 부분에 대해서는 투명하게 공개하도록 할 필요가 있다고 생각된다.

## 6. 생성형 AI의 해외 저작권 분쟁 사례

AI 생성물의 저작권 문제는 초기 논의 단계여서 아직 확립된 법원의 판결이 없지만, 현재 진행되고 있는 해외 분쟁 사례는 우리의 이해를 풍부하게 해줄 것이므로 주요한 몇 가지 사례를 소개해 본다.

### <게티이미지 vs 스테이블 디퓨전>

세계 주요 스톡 이미지 기업 게티이미지는 인공지능 사진 생성 도구 ‘스테이블 디퓨전’의 개발사 스태빌리티AI를 상대로 소송을 제기하였는데, 게티이미지는 자신의 워터마크가 노출된 스테이블 디퓨전의 이미지를 증거로 제출하면서 스태빌리티AI가 게티이미지가 보유한 1,200만 개 이상의 스톡 이미지를 무단 사용하였음을 이유로 1조 8,000억 달러가량(한화 약 2,268조 원)에 달하는 손해 배상 소송을 제기했다.

### <월스트리트 저널 vs 오픈AI>

월스트리트 저널 기자가 ChatGPT에게 어떤 뉴스를 학습에 사용하냐고 물었더니 ChatGPT가 월스트리트 저널, 가디언, 로이터통신, 뉴욕타임스 등을 이용해서 학습한다고 답하였고, 이후 월스트리트 저널은 오픈AI와 뉴스콘텐츠 사용료에 대해 협상 진행 중이다. 참고로 최근 오픈AI는 AP통신과 개별 계약을 맺었다.

### <뉴욕타임스 vs 오픈AI>

최근 오픈 AI는 뉴욕타임스와 뉴스콘텐츠 사용 계약 체결을 위한 협상을 진행하였지만, 견해차를 좁히지 못해 결렬되었고, 이에 뉴욕타임스가 소송을 준비하고 있다. 참고로 구글은 유료 구독 매체인 뉴욕타임스, 월스트리트 저널과 뉴스콘텐츠 사용 계약을 체결하였다.

### <왕좌의 게임 작가 등 vs 오픈AI>

미국의 인기 드라마 시리즈 ‘왕좌의 게임’ 원작자인 조지 R.R. 마틴을 포함한 존 그리샴, 마이클 코넬리 등 유명 작가들이 ChatGPT 개발사 오픈AI를 상대로 대규모 언어 모델을 만드는 과정에서 작가들의 작품을 허락 없이 사용해 저작권을 침해했다며 집단 소송을 제기했다.

### <텐센트 vs 잉션<sup>5</sup>>

텐센트 기업은 작문을 보조해 주는 인공지능 ‘드림라이터’를 만들었고 이를 활용하여 주식 관련 기사를 작성하였다. 그런데 잉션 기업이 이 기사를 무단으로 복제, 배포하였고 이에 텐센트가 소송을 제기하였다. 이에 1심 법원은 “기사의 내용은 당일 오전 관련 주식 시장 정보 및 데이터에 대한 선택, 분석 및 판단을 반영한 것으로 합리적인 구조와 명확한 표현 논리를 가지고 있으며 일정한 창의성을 구비하고 있고, 이 사건 기사의 생성 과정으로부터 분석하여 볼 때 기사의 표현 형식은 원고의 창작팀 구성원의 개인적인 배열 및 선택에 의해 결정된 것이며, 표현 형식은 일정 정도 독창성을 가진다”라며 AI 생성물의 저작물성을 인정하였고, 이 판결은 확정되었다.

## 7. 나가며

인공지능의 발전과 일상화는 거스를 수 없는 시대적 흐름으로 보인다. 하지만 인공지능이 가져다줄 사회적 편의의 뒤편에는, 일자리 상실의 경제적 문제, 인공지능이 인간의 판단을 대신하는 윤리적 문제, 개인정보 악용과 같은 법적 문제, 인간의 의존성 증가로 인한 인간의 지적 능력 퇴화 문제 등 많은 위험이 도사리고 있다.

저작권법의 영역에서도 마찬가지의 위험이 있다. 인공지능이 고도화하여 인간의 저작물과 유사하거나 더 뛰어난 생성물을 만들어 내게 되면, 조만간 AI 생성물이 인간의 저작물을 대체하는 시대가 올 것이다. 그렇게 되면 인간은 더 이상 창작활동을 하기 어렵게 되고, 인공지능은 더 이상의 발전된 저작물을 추가 학습하지 못하게 될 것이다. 이는 우리의 창조적 문화 수준을 정체시키나 오히려 퇴보시킬 것이 명확하다.

---

5) 이 판결은 인공지능 생성물에 대한 저작권 보호에 관한 판결로 중국 선천시 난산구 법원(广东省深圳市南山区人民法院)에서 2019. 12. 24. 1심 판결이 이루어졌으며 이후 2020년 초에 확정되었다.

유발 하라리 등 유수의 저명 학자들은 인공지능이 인류에 초래할 위협을 경고하며 인공지능 개발의 일시적 정지를 촉구하고 있다. 외눈박이처럼 인공지능이 가져다줄 밝은 면만 볼 것이 아니라, 인공지능이 초래할 어두운 면에 대한 보다 냉철한 인식이 필요한 때이다. 저작권법 영역에서도 저작권자에 대한 적절한 보상 체계와 저작권 이용의 사회적 합의를 통해 저작권자와 AI 개발사가 상생하는 시대가 오기를 희망한다.

## 2. 기획

지역방송사가 6기 방통위에 바라는 정책

김낙곤

미래지향적인 미디어 규제 체계 정책에 대한 모색

박성순

## 지역방송사가 6기 방통위에 바라는 정책

김낙곤  
광주문화방송 사장

### 목차

- 1 들어가며
- 2 지역방송사가 6기 방통위에 바라는 정책
- 3 글을 마치며

### 요약

방송통신위원회가 6기를 맞으면서, 방통위가 어떤 철학과 비전을 가지고 있는지는 미디어의 미래를 함께 하는 방송 언론인들에게도 아주 중요한 지점이 되고 있다. 지역방송의 발전을 위해 지역방송사의 노력과 더불어 정부의 지원이 뒷받침되어야 한다. 지역방송이 지역 지상파시대를 넘어 글로벌 방송이 될 수 있도록 지역방송을 글로벌 콘텐츠 경쟁력의 중요한 거점으로 봐야 하며, 6기 방송통신위원회는 이 같은 관점에서 지역방송을 중요한 육성 대상으로 바라보고 정책을 세울 필요가 있다. 본 글에서는 지역 지상파 방송의 현황에 대한 사례들을 소개하고 있다. 이를 근거로 지역 방송에 대한 종전과 다른 거버넌스를 구축하기 위해 제6기 방통위가 반드시 추진해야 할 지역방송 정책방향을 제시하고자 한다.

## 1. 들어가며

### 1) 독일 월드컵과 인터넷(IP) 전송 실험

필자는 2006년 독일 월드컵이 열렸을 때 광주문화방송 특별 취재단을 꾸려 독일 현지에서 월드컵 방송을 진행한 적이 있었습니다. 2002년 4강 신화의 도시 광주의 의미를 담아 취재단을 꾸렸지만, 현실적으로 큰 국제스포츠 행사가 있을 때 지역방송은 광고도 손해고, 모든 국민의 관심이 월드컵에 있었기에 로컬 시간대를 활용해 방송할 프로그램도 마땅치 않았습니다. 이때 뭔가 실험적인 일을 해보기 위한 시도가 기자와 피디로 구성된 콘텐츠혁신팀을 꾸린 것이었습니다.

그렇지만 지역방송이 독일로 가서 취재하는 것도 이상한데다 현지에서 제작해 실시간으로 다시 광주로 보내 매일 한 시간씩 방송한다는 것은 상상하기 힘든 일이었습니다. 무엇보다 분당 수천만 원씩이나 하는 위성 청약료를 내고 화면을 전송할 수 있는 곳은 서울에 있는 대형 방송사 몇 군데뿐이었습니다. 문제를 풀어줄 방법은 없을까? 바로 IP전송, 인터넷 전송이었습니다. 지금은 스트리밍 방식이 대세지만 그때는 아리랑TV가 짧은 영상을 한두 번 실용화해본 정도였습니다. 방법은 영상을 압축해 인터넷으로 전송하고 도착한 압축 영상을 다시 풀어내 정상 화면으로 바꾸는 것이었습니다. 광주문화방송은 매일 편성을 통해 독일 현지에서 보내온 영상을 방송했습니다. 프란츠 베켄바워 단독 인터뷰 등 월드컵 소식도 다뤘지만 파독 광부나 간호사 등 고향을 그리워하는 사람들과 2세들의 이야기, 독일인들이 좋아하는 음식 등도 소개하여 대중의 관심을 끌었습니다.

독일 현지에서 화면을 전송하며 가장 어려웠던 점은 대형 방송사들은 위성을 통해 쉽게 보낼 수 있지만 우리는 비교적 인터넷망이 발달한 대학 연구소와 피시방 등을 이용하며 천천히 전송되는 파일의 흐름을 기다려야 한다는 것이었습니다. 그러다 보니 밤을 꼬박 새울 때도 많았지만 당시 이 같은 실험을 통해 앞으로 머지않아 영상 압축 기술이 더 발달할 것이고 아주 긴 화면을 보내는데도 몇 초면 끝인 시대가 곧 다가올 것이라는 믿음이 생겼습니다. 그 시간은 생각보다 더 빨리 왔고 지금은 가히 OTT 시대라 할 만큼 우리 모두가 아주 값싼 비용으로 영상 콘텐츠를 전송하고 또 만나고 있습니다.

## 2) CNN, 닭국수 뉴스에서 전 세계의 중심으로

애틀랜타의 지역방송인 CNN은 걸프전으로 명성을 얻었지만 그 이전에도 SNG라는 소형 위성을 통해 사담 후세인과의 인터뷰를 성사시키면서 전 세계적인 매체로 자리 잡았습니다. ABC, CBS 등 위성던과 뉴욕을 중심으로 한 기존 방송사들이 애틀랜타의 CNN을 닭국수 뉴스(chicken noodle news)라 놀렸지만 거대한 위성이 아닌 소형 위성 SNG를 활용한 기술은 계속해서 발달하였으며, 콘텐츠를 선점하는 미디어가 중심에 선다는 교훈을 안겨줬습니다.

2008년도까지 지상파방송을 총괄했던 정부조직은 방송위원회였고, 이후 방송통신위원회로 이름이 바뀌었습니다. 추후 일부 기능이 미래창조과학부로 옮겨지기도 할 만큼 방송과 통신은 과학기술의 발달과 밀접한 관계에 있습니다.

그렇게 출범한 방송통신위원회가 지금 6기를 맞으면서, 방통위가 어떤 철학과 비전을 가지고 있는지는 미디어의 미래를 함께 하는 방송 언론인들에게도 아주 중요한 지점이 되고 있습니다. 앞서 사례로 제시했듯이 인터넷 전송 스트리밍 서비스와 OTT시대, CNN의 소형 위성 전송 시도 등은 지금의 세상을 뉴욕과 애틀랜타, 서울과 같은 지역으로 나누고 있지 않습니다. 콘텐츠를 전달하는 데 있어서 중요한 문제는 비용이 아니라 누가 그 콘텐츠에 관심을 갖고 있고 그 의미를 잘 전달하기 위해 어떠한 노력을 기울이느냐는 것입니다. 6기 방송통신위원회는 이 같은 관점에서 지역에 거점을 두고 지역민과 함께 그 지역을 지켜가고 있는 지역방송을 중요한 육성 대상으로 바라보고 정책을 세워주기를 바랍니다.

## 2. 지역방송사가 6기 방통위에 바라는 정책

### 1) 지역 콘텐츠의 성장

#### (1) 글로컬 콘텐츠 기지로 육성

30여 년 동안 지역방송에 몸을 담아온 사람으로서 6기를 맞는 방송통신위원회에게 우선 바라는 점은 지역방송에는 방송과 통신이 만드는 거대한 플랫폼, 즉 정거장을 통해 나를 수 있는 '지역 콘텐츠'가 있다는 점에 주목해 달라는 것입니다.

앞서 말한 것처럼 이쪽 플랫폼에서 저쪽 플랫폼으로 옮겨갈 기술의 발달은 더더욱 진화해 우리가 상상하지 못할 단계에 이를 것으로 예상됩니다. 인공지능의 시대에 빅데이터를 기반으로 데이터를 읽는 속도는 더 빨라지고, 우리는 그 편리한 기술이 나올 때마다 빠르게 적응해 나갈 것입니다. 그렇지만 핵심이 되는 콘텐츠는 누가 누구의 것을 함부로 흉내 내거나 마구잡이로 가져가 자기 것으로 만들기는 힘들 것입니다. 콘텐츠의 뿌리는 바로 지역에 있으며, 기술 발달은 지역 콘텐츠를 세계와 연결하는데 아무런 제약을 두지 않고 있습니다.

## (2) 뿌리 깊은 지역 콘텐츠에 주목해 달라

광주문화방송은 지난 11월 22일 국가의 법정기념일인 김치의 날에 대한민국 <김치대전>을 기획해 지상파와 유튜브로 생중계했습니다. 김치의 나라 한국에서도 김치가 가장 맛 있다고 대부분 인정해 주는 광주에서 <김치대전>을 열고 이 장면을 전 세계에 내보냈습니다. 콘텐츠의 핵심은 김치가 다 함께 모여 음식을 만들고 만든 음식을 서로 나눠 먹는 공동체 의식의 결정체라는 것을 보여주는 것이었습니다. 그 공간은 1980년 5월 주먹밥과 헌혈 등 광주 공동체가 한데 어우러졌던 5.18 광장, 광주 금남로였습니다. 11월 9일 서울외신기자클럽에서 <김치대전> 미디어데이를 열었을 때 BBC와 AP통신, 일본 산케이 신문 등 외신 기자들이 참석해 <김치대전>에 대해 묻고 현장에서 취재해 전 세계에 알렸습니다. 광주문화방송 디지털 채널에서 이 <김치대전>을 널리 알리고 현장을 생중계하면서 전 세계인과 함께 호흡했습니다.

[그림 1] <김치대전> 홍보 이미지와 현장 중계화면



출처 : 광주MBC

6기 방송통신위원회가 지역방송이 글로벌과 맞닿는 글로컬 방송이 되게 하는데 큰 관심을 갖고 육성해 주기 바랍니다. 전라도에 김치가 있다면 다른 지역 곳곳에도 이에 못지않은 뿌리 깊은 콘텐츠들이 있고, 이 콘텐츠는 지역방송들의 노력을 통해 글로컬 콘텐츠로 나아갈 수 있을 것입니다.

그를 위해서 우선 지역방송에 대한 방송발전기금 등 지원을 크게 늘려야 하며, 글로컬 콘텐츠에 대해서는 매칭 펀드 방식이 아닌 과감한 정부 투자 방식이 이뤄져야 한다고 생각합니다. 그래야 지역 거점을 이루고 있는 지역방송들이 뿌리 깊은 콘텐츠를 세련되게 만들어 낼 수 있다고 봅니다. 각 지역 말들이 풍성하게 늘어나면 우리말 어휘가 풍부해지듯이 지역 콘텐츠의 육성은 전국 방송의 다양화와 세계화의 양분으로 작용할 수 있을 겁니다.

## 2) 지역방송 현장을 찾아 답을 주기를

지난해 5기 방송통신위원회는 부위원장과 상임위원들이 전국을 돌며 각 지역방송의 건의사항을 현장에서 들었습니다. 이처럼 직접 지역을 찾아 지역방송의 애로사항과 발전방안에 대해 듣는 것을 6기 방통위에도 똑같이 추천해 드립니다. 당시 건의 사안들 중에는 지역방송이 지역 지상파 시대를 넘어서 새로운 지역 플랫폼으로 자리 잡기 위한 건의들도 많았습니다. 관련 내용은 방통위가 종합 정리하여 문서로 보관하고 있는 것으로 알고 있습니다.

[그림 2] 2022 방통위 지역방송발전위원회 광주·전라 지역방송사 대표자 간담회



출처 : 광주방송 화면, 미디어오늘

특히 AM라디오와 지상파DMB와 같이 시대를 다하거나 사용자들의 관심이 떨어진 영역은 과감하게 정리할 필요가 있습니다. AM라디오를 듣는 청취자는 거의 없음에도 불구하고 도심 한가운데 엄청난 높이의 송신소를 두고 있어 방송사들은 비용은 비용대로 지불하고 시민들은 불편을 겪고 있습니다. 특정 지역에는 대북 방송을 막는다는 이유로 AM 송신소 폐국 허가에 대한 명확한 입장을 결정하지 못하고 있기도 합니다. 이에 대해서는 피해를 보는 방송사에게 보상을 하거나 불편을 겪는 시민들에게 명확한 이유를 밝히고 동의를 구해야 한다고 생각합니다.

지역방송의 의무 가운데 중요하게 지워진 것이 바로 재난방송입니다. 그러나 지역방송들은 인력과 재원이 부족함에도 불구하고 재난 방송과 관련된 과태료가 건당 수천만 원에 달해 큰 부담이 되고 있습니다.

지역방송 구성원들에게 방송발전기금에 대한 것만큼 큰 불만도 없습니다. 올해 국정감사 자료에 따르면 지난 5년 동안 지역방송에 지원된 정부예산은 212억 원으로, 방발기금을 한 푼도 내지 않는 아리랑국제방송과 국악방송에 지원되는 금액의 10%에 불과했습니다. 올해 지역방송 전체가 큰 적자를 기록할 것으로 보입니다. 그런데 방발기금을 예전과 같은 수준으로 걷어 들이면서 그 돈으로 문체부 산하 방송에 대해서는 큰 폭으로 지원하고 지역방송에는 쥐꼬리만큼 준다니 문제의식을 갖지 않을 수 없습니다.

### 3) 지역방송 영상자료 디지털화가 필요하다

1959년 부산문화방송이 개국한 이래 전국 16개 지역 문화방송은 60여 년 세월을 지역민과 함께 해왔습니다. 광주문화방송도 내년에 창사 60년을 맞이합니다. 광주민주화운동과 부마항쟁, 6월 항쟁 같은 정치적 격변은 물론 IMF 구제금융, 2002 한일 월드컵, 세월호 참사에 이르기까지, 지역 문화방송의 역사는 채널의 주인인 지역민과 오롯이 함께 울고 웃으며 반백 년 넘게 살아온 기록 그 자체입니다.

그런데 기술의 발전으로 지역의 역사를 기록하는 수단도 변화하고 있습니다. 초창기에는 필름 형태인 헬리컬 비디오(Helical video)를 사용했으며, TV방송국 개국에 맞추어 유메

틱(U-matic), SD, HD 테이프 시대를 거쳐 지금은 테이프리스(Tapeless), 메모리 카드(Memory Card)에 영상 자료를 저장하는 시대가 됐습니다. 1960년대부터 2000년대를 아우르며 대한민국 곳곳의 생생한 현장을 담은 영상들은 지금도 각 지역 문화방송 자료실에 테이프 형태로 수만 개씩 고스란히 잡들어 있는데 시간이 지날수록 낡고 부식되어 폐기물이 되어가고 있습니다.

이 자료는 지역방송의 콘텐츠지만 그에 국한되는 것이 아닌 역사적 기록이자 기억의 집합체이며, 문화·사회적 가치를 지니고 있습니다. 디지털 시대를 맞아 당연히 이를 복원하여 추후 지역방송이 콘텐츠를 제작하는 데 있어서 꾸준히 활용할 수 있도록 해야 합니다. 이 막중하고 중차대한 과제를 개별 방송사들이 각자의 역량으로 오롯이 하기에는 지역방송사들의 현실이 어려운 상황입니다. 일부 지역방송사들이 재원을 끌어모아 디지털 복원 사업을 추진하고는 있지만 재정적, 인적, 물리적 한계에 부딪혀 지지부진한 상태입니다. 현재 해당 자료들을 구동할 장비가 오래전 단종된 경우도 많은데다, 복원 작업은 콘텐츠의 가치를 판단할 다수의 전문가가 필요하여 막대한 예산과 인력이 들어가는 노동집약 작업입니다. 결국, 시간이 지체될수록 복원 가능성은 현저히 낮아집니다.

지역방송사들의 노력과 더불어 정부의 지원이 있다면 대한민국의 근현대를 담고 있는 지역방송사의 자료실이 디지털 복원되어 그를 활용한 다양하고 가치 있는 콘텐츠를 온 국민이 누릴 수 있을 것입니다.

#### 4) 지역방송을 위한 힘 있는 거버넌스 구축에 힘써주길

이 모든 문제를 담아내기 위해 6기 방송통신위원회는 종전과 다른 거버넌스를 고민해주시길 제안합니다. 지역을 배려와 분배의 대상으로 보는 것이 아니라 콘텐츠 세계화의 뿌리로 보는 사고의 전환입니다. 방송통신위원회에는 지역방송발전위원회가 설치돼있습니다. 해당 위원회의 위원장은 방송통신위원회 부위원장이 맡도록 되어있는데 지역방송 문제를 심도 있게 다룰 수 있는 논의구조를 갖고 있지는 못한 것 같습니다. 방송통신위원회 조직에서도 지상파방송정책과의 부속 업무로 여겨지고 있고 지역미디어정책과가 있으나 지역방송인들이 느끼는 만큼의 활발한 활동은 보이지 않고 있습니다.

### 3. 글을 마치며

지역방송은 지역 일자리 생태계 구축에도 중요한 기지 역할을 하고 있고 앞으로 발전 여부에 따라 더 큰 플랫폼으로 확대해 나갈 수 있습니다. 지역방송을 글로컬 콘텐츠 경쟁력의 중요한 거점으로 보는 방송통신위원회의 태세 전환은 국가적으로도 수도권 집중과 저출산율 문제 해결에도 시작점이 될 수 있습니다.

종합편성채널이 출범한 이후 지역방송의 인재들이 수도권으로 가는 상황이 더 빨라지고 있습니다. 과거에는 지역방송의 아나운서 등 몇몇 직종이었지만 최근에는 기자와 피디 등 현업의 중심 인력들이 지역방송에서 몇 년 일을 하여 경력을 쌓은 뒤 종합편성채널 등으로 옮겨가고 있습니다. 그렇지만 종합편성채널들은 기존 지역방송처럼 지역에 방송사 지사를 운영하지 않고 단 한두 명, 어떤 곳은 한 명도 파견하지 않는 형태입니다. 즉, 지역에서 보면 일자리 생태계를 형성하는데 큰 도움이 되지 못하고 있습니다.

지역방송사가 활성화돼야 그 주변에 함께 일을 할 협력업체와 스타트업은 물론 지역 플랫폼을 중심으로 한 새로운 사업도 형성될 수 있습니다. <오징어게임>을 통해 아카데미 조연상을 받은 배우 오영수 씨는 ‘예전에는 세계 속에 우리가 있는 줄 알았는데 이제 보니 우리 속에 세계가 있더라’라고 말한 바 있습니다. 6기 방송통신위원회는 우리나라 방송통신 미디어 분야를 더욱 발전시키고 국가의 경쟁력을 확대하는데 있어서 지역을 콘텐츠의 뿌리로 보고 지역 플랫폼인 지역방송을 활성화하는 데 최선의 육성 전략을 고민하고 실천해 주길 바랍니다.

# 미래지향적인 미디어 규제 체계 정책에 대한 모색

박성순

배재대학교 미디어콘텐츠학과 교수

## 목차

- 1 서론
- 2 방송심의에 대한 기준 논의 검토
- 3 방송법에 대한 비판적 논의 및 방송심의 규정 분석
- 4 미래지향적인 미디어 규제체계 정책에 대한 제언

## 요약

미디어시장은 급격한 변화를 겪었다. 방송 중심 시장은 통신이 중심이 되었고, 미디어 이용자들의 콘텐츠 이용패턴은 급격하게 모바일 영역으로 전이되었다. 시장상황이 이렇게 변했음에도 미디어 정책이나 제도, 법의 영역은 과거에 머물러 과거 영향력을 중심으로 규제의 강도를 설정하고 있다. 과거 시장 지배적 사업자였던 방송 영역은 여전히 강력한 의무 규제들을 지고 있으며, 시장에서 공정한 경쟁을 하지 못하고 있다. 미래지향적 정책 체계를 확립하기 위해서는 방송을 재개념화해야 하며, 국가가 보장 해야 하는 공적 영역 외에는 규제를 최소화하여 공정한 환경에서 많은 사업자가 경쟁 할 수 있는 여건을 보장해야 한다. 이미 방송사는 내부적으로 자율규제 체계의 기초를 가지고 있다. 그렇지만 앞으로 미디어 영역은 방송사업자 외에도 다양한 사업자들을 포함해야 하므로 자율규제만을 추진하기는 어려운 측면이 있다. 자율규제에 참여하는 사업자는 규제체계를 유지하는데, 참여하지 않는 사업자에게는 규제의 공백이 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 사후규제 시스템도 함께 고민되어야 할 것이다. 결국 모든 사업자가 최소화된 규제 영역에서 공정경쟁할 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요하며, 국내 사업자의 글로벌 경쟁력 확보 역시 필수적인 요소라 할 수 있다.

## 1. 서론

미디어 환경은 급격한 변화를 거쳤다. 최근 미디어 환경에 대한 글은 대부분 ‘미디어 환경은 급격히 변화하고 있다’라고 하든가 ‘미디어 환경은 급격한 변화 속에 있다’라고 할 것이다. 그러나 현재 미디어시장은 변화 속에 있다기보다는 이미 큰 변화를 겪은 후라고 생각한다. 물론 과거처럼 변화를 겪었다고 해서 이 상태가 오래 유지되지는 않을 것이다. 지속적으로 미디어 환경은 빠른 변화의 주기를 보일 것이다. 분명한 것은 방송 중심의 미디어가 통신 중심의 미디어로 바뀌었다는 것이다.

미디어시장의 변화를 가져온 것은 이용자들의 미디어 이용패턴 변화다. 미디어 이용자들이 TV 앞에서 방송을 보지 않고, 모바일 인터넷의 발달로 스마트폰 중심의 콘텐츠 시청을 하기 시작하면서 미디어시장의 주도권이 통신의 영역으로 옮겨 간 것이다(방송통신위원회, 2023). 미디어 콘텐츠를 방영할 플랫폼이 한정적일 때는 플랫폼 중심의 미디어시장 환경이 조성되었지만 플랫폼 무한 경쟁 시대가 되면서 이용자 중심의 시장이 형성된 것이다.

시장상황이 이렇게 변했음에도 미디어 정책이나 제도, 법의 영역은 과거에 머물러 있다. OTT 서비스의 중심에 있는 넷플릭스가 성장이 둔화되어 공유 계정금지나 광고 기반 서비스를 시도하고 있는 현 상황에서, OTT 사업자의 영역 확정도 하지 못하여 부가통신사업자로 두고 정책을 이어가고 있다. 이런 속도라면 넷플릭스의 사업 유형을 정책으로 규정할 때쯤이면 새로운 서비스 형태의 시장지배적 사업자가 미디어 산업을 이끌어 갈 것이다. 이런 문제의식을 갖고 지금이라도 미디어시장 변화에 대응할 수 있는 정책 추진이 필요하다. 특히 방송 영역에 두고 있던 강력한 의무 규제들은 새롭게 규정되는 공적미디어가 담당하게 하고, 다른 영역의 방송사업자들은 완화된 규제 속에서 시장 경쟁을 하게 해야 한다.

동일서비스 동일규제 원칙은 새로운 미디어가 생길 때마다 논의되었다. 그러나 그때마다 우리나라의 정책은 새로운 법을 만들어 적용하는 수직적 규제 정책을 시행했다. 이런 규제체계 확립 과정이 현재 완전히 새로운 영역의 미디어에 대한 정책적 적응이 어려운 이유다. IPTV까지는 그래도 TV로 수렴되던 시기였다면 OTT는 전혀 다른 영역의 등장이다. 방송이나 신문의 영향력으로 유지되던 시사·보도 프로그램까지도 OTT 영역이 흡수하고 있다. 이런 변화 외에도 세계적으로 활동하는 글로벌 사업자들이 국내시장에 진출하면서 법제도 개선이 단

순히 국내 사업자를 넘어 글로벌 사업자까지 포섭해야 하는 문제도 발생한다. 이렇게 복잡한 미디어 환경에서 과거의 영역으로 한정하여 일부 특정 사업자들에게 강력한 규제 기준을 적용하는 것은 문제가 있다.

이 글에서는 방송의 내용규제 측면을 집중해서 살펴보고 방송법과 방송심의 규정의 한계점을 점검해 보고자 한다. 방송사업자들은 이미 공공성 및 공익성에 대한 자체 기준이 존재하여 강력한 규제체계를 형성하지 않더라도 자율적으로 정화될 수 있는 부분이 있다. 콘텐츠를 볼 수 있는 플랫폼이 다변화된 시대이기 때문에 이용자가 스스로 기준을 갖고 매체를 선택 한다. 이용자에게 '방송답지 못하다'는 판단을 받게 되면 자연스레 도태될 것이기 때문에 최소 한의 원칙으로 심각한 사회적 문제를 일으킬 내용을 제외하고는 규제가 단순·명확해질 필요가 있다. 이런 문제의식을 바탕으로 방송 내용심의제도의 문제점을 도출해 보려고 한다. 이를 통해서 방송영역 뿐 아니라 미디어 전반의 규제 체계가 나아갈 방향에 대해서도 탐색해 보고자 한다.

## 2. 방송심의에 대한 기준 논의 검토

### 1) 방송심의의 법제도적 관점 논의

방송의 내용심의에 대한 법적 근거는 방송의 공익성에서 찾을 수 있다. 방송은 신문이나 잡지, 최근 유행하는 SNS, OTT와 비교했을 때 높은 수준의 규제를 받고 있다. 이는 방송이 주파수의 희소성, 시장의 높은 진입장벽, 다양한 연령층에 대한 침투성, 전파의 공공재적 특성 등 다양한 혜택 안에서 허가를 받은 사업자라는 측면에서 비롯된 것이다. 또한 방송의 공적 기능 및 사회적 영향력은 최소한의 내용적 균형성, 객관성 및 상호존중성을 준수해야 하기 때문에 시장의 조정력에만 맡겨둘 수 없다는 것도 높은 규제강도의 이유이다. 특히, 음란, 외설, 폭력과 같은 방송 프로그램의 내용은 강력한 규제 대상이라는 것이 사회적 통념이다(황상재 외, 2016). 방송이 과거에 가졌던 지위, 영향력 그리고 공공 수탁 개념 등을 부인할 수 없는 사실이며, 그로 인해서 지금껏 공적 영역 콘텐츠 확보를 위해서 노력해 온 것도 사실이다. 그러나 이제 시장의 상황이 변했고 방송 영역을 자유롭게 열어두더라도 진입하려는 사업자가 사실상

적거나 부재할 것이기 때문에 사회적 약자를 고려한 정보 불균형 등의 우려를 해소시킬 수 있는 공공성 측면을 제외하고는 심의 영역에 대한 재논의가 필요한 시점이다.

방송의 내용심의 안에는 프로그램의 다양성을 보장하고, 선정적이거나 폭력적인 내용으로부터 어린이·청소년을 보호하기 위한 노력도 들어 있다. ‘방송법’이 보호하는 시청자 권익에 대한 방송프로그램의 침해를 제어하는 장치라는 점에서 이것은 필요하다고 보았으며, 어느 정도 사회적 합의도 있어 왔다. 이에 따라 제도적으로 방송법에 근거하여 방송통신심의위원회(이하, 방심위)가 <방송심의에 관한 규정>으로 사후 심의하여 제재 사유가 인정될 경우, 방송통신위원회(이하, 방통위)가 집행하도록 하고 있다(조연하, 2012). 방송규제 및 심의의 근거가 되는 방송법은 제1조에서 “이 법은 방송의 자유와 독립을 보장하고, 방송의 공적 책임을 높임으로써 시청자의 권리 보호와 민주적 여론형성 및 국민문화의 향상을 도모하고, 방송의 발전과 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다. 따라서 방송규제는 방송법 제1조의 이념에 기초하여야 하고, 방송규제의 특성을 파악하기 위해서는 규제 대상인 방송의 특성과 행위주체, 방송의 절차와 과정, 시청자에 대한 영향 등을 종합적으로 고려하여야 한다(지성우·최경미, 2016). 이 논의에서 밝히는 바와 같이 방송심의의 근거가 되는 방송의 특성, 절차와 과정, 시청자에 대한 영향력이 모두 변화한 시대이기 때문에 심의 기준 등에 대해 다시 살펴볼 필요가 있다.

현법적 측면에서 방송심의는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 확보하고 타인의 명예나 권리 또는 공중도덕이나 사회윤리에 대한 침해를 방지하기 위하여 방송·통신에 대한 내용을 심사하는 것으로서 검열에는 해당되지 않는 것으로 본다. 방송심의 제도의 목적은 내용규제 그 자체가 아니라 방송의 질을 유지하기 위한 ‘수준 기속 원리’의 구체화에 있다. 즉, 사후심의 취지는 특정 방송의 가·부를 결정하는 것이라기보다는 해당 관계자에 대한 징벌적 성격, 전체 방송문화의 제고에 있다. 또한 방송심의 유형은 내용에 대한 것, 내용 중립적인 것으로 나타난다. 그중 방송심의 내용규제는 매체 이용자들에게 전달되는 콘텐츠에 대해 어떤 내용이 전달되어야 하고, 어떤 내용은 전달되지 말아야 하는지를 정리해 주는 심사 작업이다. 그리고 방송심의의 주체가 행정청이라면, 심의의 법적 성격은 준법률행위적 행정행위인 ‘확인’에 해당한다(김경환·박성순·심영섭, 2023; 지성우·최경미, 2016). 현법적 측면에서의 검열은 아니지만 내용규제를 세분화해서 진행할수록 앞서 제시한 바와 같이 어떤 내용은 전달되

어야 하고, 어떤 내용은 전달되지 말아야 하는지를 정리하는 작업이 자칫 넓은 범위에서 검열의 작용을 할 수 있으며, 방송을 만드는 담당자들에게 자기 검열을 시행하게 할 수도 있다. 따라서 내용심의 자체에 대한 체계 논의 역시 필요한 시점이다.

## 2) 방송심의에 관한 규정 점검

방송의 공정성 및 공공성을 심의하기 위해 방송법 제32조(방송의 공정성 및 공공성 심의)에서는 “방송통신심의위원회는 방송·중계유선방송 및 전광판방송의 내용과 기타 전기통신회선을 통하여 공개를 목적으로 유통되는 정보 중 방송과 유사한 것으로서 대통령령이 정하는 정보의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지의 여부와 공적 책임을 준수하고 있는지의 여부를 방송 또는 유통된 후 심의·의결한다”라고 하고 있다. 이에 의하여 방심위는 방송의 공정성 및 공공성을 심의하기 위해 방송심의에 관한 규정을 제정·공표하고 있다(방송법 제33조 제1항).

방송심의는 방송사업자가 방송내용에 대해 지켜야 할 사항을 준수하고 있는지를 심사하는 제도다. 실제 심의에서 사용되는 규정은 내용심의의 객관적 근거이며, 판단 기준이 되는 중요 요소이다. 방심위에서 심의할 때 객관적 근거의 기준으로 삼는 것이 ‘방송심의에 관한 규정’이다. 그렇기 때문에 심의규정이 명확해야 하고 어떤 사람이 심의를 해도 객관적 진행이 되도록 구성돼야 한다. 방송법 제33조의 위임을 받아 제정된 심의규정은 방송심의 대상인 방송사업자에게는 방송제작과 운영상의 의무사항에 대한 일종의 행동지침을 제공한다. 방송 심의 수혜자인 시청자에게는 자신의 권리 침해여부를 판단하는 기준을 제공하기도 한다(조연하, 2012). 그러나 방송법 제33조의 위임을 받았음에도 이를 벗어나는 조항이 있다든가 기준이 명확하지 않은 조항이 존재하여 심의규정에 대한 사회적 논쟁이 있다.

현재 방송심의에 관한 규정은 제1장 총칙에 이어, 제2장 일반기준은 제1절 공정성, 제2절 객관성, 제3절 권리침해금지, 제3절의2 재난 등에 대한 방송, 제4절 윤리적 수준, 제5절 소재 및 표현기법, 제6절 어린이·청소년 보호, 제7절 광고효과 등, 제8절 방송언어, 제9절 기타로 구성되어 있고 제3장 심의절차는 제1절 일반절차, 제2절 청소년유해매체물 결정절차로 이루어져 있으며 마지막으로 제4장 보칙이 마련되어 있다.

### 3) 방송심의 구조와 문제점

우리나라의 방송심의 구조는 우선적으로 방송사의 내부적 자율판단으로 이루어진다. 방송된 후, 방심위의 심의를 거쳐 방통위의 대외적 처분이 이루어진다(현재 2012. 2. 23. 2011헌 가13). 이런 심의과정은 방송법과 방통위법 등에 근거하고 있다고 하는데, 구체적으로 살펴보면 현행법상 방송심의가 이뤄지는 과정에 대한 명확한 규정은 없다.

방송법 제32조는 방심위 설치 근거를 규정하고 있고, 동법 제33조에는 방송심의를 위한 심의규정을 제정, 공포하여야 한다고 규정한다. 그러나 심의의 개시와 절차 등에 대한 기본적 사항은 규정하고 있지 않으며, 구체적 절차 등도 명확히 제기되어 있지 않다. 방송법 제34조의 위임에 의해 제정된 ‘방송심의에 관한 규정’ 제4조에도 심의 방법이 간략히 명시되어 있는데, 방송 후 또는 유통 후에 이루어진다고만 규정하고 있으며, 구체적인 부분은 모두 하위 규칙에 위임하고 있다. 방송심의가 방심위 모니터링 결과에 따라 시작되는지 아니면 이해관계인이나 일반인의 민원에 의해 이루어지는지에 대한 명확한 규정이 없다(심석태, 2021). 따라서 심의대상이 되는 방송사업자 등은 불만이 있을 수밖에 없다. 방심위의 자의성이 너무 포괄적으로 부여되는 것이 아닌가라는 지적이다. 법적으로도 법률유보의 원칙에 위반되는 결과를 가져올 수 있기 때문에 명확성을 확보하는 과정이 필요할 것이다.

방송심의의 또 다른 문제점은 심의기구와 처분기구가 분리되어 있다는 것이다. 이 논리는 방심위의 독립적 측면에서 장점이라고 주장하지만 자기책임의 원리에 위반되는 법적 구조다. 독립적 심의를 한다는 주장을 자신이 심의한 부분에 대한 책임 문제에서 자유롭다는 것을 의미한다. 심의만 하고 처분은 방통위가 하기 때문에 이에 대한 책임은 방통위가 진다. 오히려 심의를 직접 하지 않은 방통위가 권한을 과하게 사용하는 결과를 가져올 수도 있다. 최근 인터넷 언론에 대한 심의 부분을 방통위가 언급해 논란이 되고 있는데 이런 심의 형태로 발생하는 문제라고 할 수 있다.

방송심의의 가장 큰 문제점은 심의기준이 매우 포괄적이고 불명확하다는 것이다. 해석하기에 따라 위임받은 방송법의 범위를 넘어설 수 있다는 문제가 있다. 방송법 제33조에는 심의기준 제정 시에 포함되어야 하는 내용이 다음과 같이 적혀 있다. ① 헌법의 민주적 기본질

서의 유지와 인권존중에 관한 사항, ② 건전한 가정생활 보호에 관한 사항, ③ 아동 및 청소년의 보호와 건전한 인격형성에 관한 사항, ④ 공중도덕과 사회윤리에 관한 사항, ⑤ 양성평등에 관한 사항, ⑥ 국제적 우의 증진에 관한 사항, ⑦ 장애인 등 방송소외계층의 권리증진에 관한 사항, ⑧ 인종, 민족, 지역, 종교 등을 이유로 한 차별 금지에 관한 사항, ⑨ 민족문화의 창달과 민족의 주체성 함양에 관한 사항, ⑩ 보도·논평의 공정성·공공성에 관한 사항, ⑪ 언어순화에 관한 사항, ⑫ 자연환경 보호에 관한 사항, ⑬ 건전한 소비생활 및 시청자의 권리보호에 관한 사항, ⑭ 자살예방 및 생명존중문화 조성에 관한 사항, ⑮ 법령에 따라 방송광고가 금지되는 품목이나 내용에 관한 사항, ⑯ 방송광고 내용의 공정성·공익성에 관한 사항, ⑰ 그 밖에 이 법의 규정에 의한 방송통신심의위원회의 심의업무에 관한 사항. 이미 법령에서도 법률적 부분 뿐 아니라 윤리, 도덕의 문제까지 고려해서 심의기준을 제정하라고 하고 있다. 17개나 되는 기준을 제시하고 있으나 개별 호의 내용이 명확성이 떨어지고 포괄적이어서 다양한 해석이 가능하다는 문제가 존재한다. 또한 다른 법률에서 규정하고 있는 부분도 일부 포함하고 있어 중복된 의무 부과의 가능성도 있다. 결국 이런 자의성은 방송심의의 정치적 논란을 불러오기도 한다. 공정성에 대한 심의가 매번 정치적 논쟁을 발생시키는 것도 기준이나 구성에 문제가 있기 때문이다. 현재 방통위법 제5조는 위원 구성에 대해 여당과 야당의 정치적 관계에 의해 3대 2 구조로 하도록 하고 있다. 동법 제18조에서는 방심위 위원 구성에 대해 정하고 있는데 여기서도 정치적 영향력이 배제될 수 있는 장치는 없다. 따라서 과하게 폭넓은 규정은 정치적 논란을 가중시킬 수밖에 없는 것이다.

현재 미디어법 체계가 매체별 특성에 따른 수직적 규제체계를 형성하고 있으며 이를 기반으로 방송과 통신 영역은 각각 다른 법률에 의해 규제된다. 그럼에도 불구하고 방송과 통신의 심의는 하나의 기관에서 이루어진다는 것도 문제점으로 제기된다. 물론 방송법 제32조에서 방송심의에 있어 매체별·채널별 특성을 고려하여야 한다는 규정을 두고 있지만, 방송심의 기준과 통신심의의 기준을 하나의 기관에서 달리 정해서 심의를 하면 상호 간섭현상을 일으켜 실질적인 매체별 특성에 부합하는 심의가 이루어지기 곤란한 상황이 발생할 수 있다(김경환·박성순·심영섭, 2023; 최우정, 2009).

### 3. 방송법에 대한 비판적 논의 및 방송심의 규정 분석

#### 1) 방송법 제33조에 대한 비판적 검토의 필요성

방송법 제33조에서는 앞서 제시한 바와 같이 17개의 호에서 방송심의 규정에 포함되어야 할 내용을 담고 있다. 상세하게 심의 규정에 포함될 내용을 담았다는 측면에서 명확성을 높일 수 있다고 예측할 수도 있으나 오히려 지나치게 많은 내용을 고려하게 하고 있으며, 조항의 문구 역시 포괄적으로 구성하여 방송사업자들의 자기검열을 불러일으킬 우려가 존재한다. 또한, 시대에 따라 변화할 수 있는 사항들도 일부 포함되어 있어 규제의 경직성이 발생할 수 있다.

전파라는 특수한 도구로 운영되었고, 시장 진입 장벽이 높았으며, 사회적 영향력이 컸던 과거에 비해 미디어 환경이 급변하여 방송사업자들은 시장 경쟁 체계에 돌입하고 있다. 이 용자들의 미디어 활용 패턴이 이미 변화된 시기에 새로운 사업자들과의 경쟁은 점차 어려워지고, 다수의 모호한 심의 기준은 모두 충족하고 있는 시점이다. 따라서 규제 체계를 최대한 자율적인 부분에 위임하고 사회적 물의를 일으킬만한 심각한 잘못이 있는 경우에만 사후 규제를 엄격하게 하는 방법을 도입하는 것이 필요하다. 대부분 자율규제라고 하면 규제가 사라지는 형태로 인식하는 경우가 많은데 오히려 사후 규제는 사업자들 스스로 지켜야 하는 기준이 강화되는 형태로 나타날 것이다. 따라서 규제가 약화되는 것이 아니라 규제 정책의 기조가 바꾸는 것으로 파악하면 된다.

방송법 제33조에는 ‘건전한’, ‘공중도덕’, ‘사회윤리’, ‘민족문화’, ‘자연환경 보호’ 등 모호한 단어가 여러 번 선언적으로 등장한다. 모두 필요한 부분이라고 판단될 수도 있지만 자칫 지나친 범위 확대로 사업자들에게는 자기검열을 요구하고 이후 심의에 따른 제재 조치의 타당성도 떨어질 수 있다. 따라서 대부분의 모호한 단어 삭제와 지나친 범위 확대를 개선해야 한다.

방송법 제33조는 방송심의 규정에 근거가 된다. 그렇기 때문에 방송법 제33조의 범위가 지금처럼 지나치게 넓거나 해석의 모호성이 존재한다면 거기서 위임받은 심의 규정 또한 혼선을 야기할 수밖에 없다. 따라서 방송심의 규정에 대한 점검 이전에 선행되어야 하는 부분이 방송법에 대한 비판적 검토다. 17개 호 중에서 선언적인 과잉 규제는 과감하게 자율규제 영역으로 이동하도록 삭제하고, 모호한 단어나 범위 등을 수정하는 과정이 진행되어야 하는 시점이다.

## 2) 방송심의에 관한 규정에 대한 비판적 검토

방송심의 규정에서 가장 사회적으로 논란이 많이 되는 부분은 제9조의 공정성 항목이다. 이는 정부가 추진하는 정책이나 비판적인 보도에 대한 중징계를 내리는데 가장 많은 기준이 되는 부분이기 때문이다. 결국 방심위 구성이 정치적으로 자유로울 수 없는 상황이기에 더 논란이 되고 있다. 방심위가 방송의 ‘공정성·객관성’을 심의할 수 있도록 하면서 ‘공개를 목적으로 유통되는 정보의 내용이 공정성과 공공성을 유지하고 있는지와 공적 책임을 준수하고 있는지’로 위반을 판단하게 하는데 이는 지나치게 추상적으로 보인다. 이런 추상성은 결국 모호한 개념 적용과 함께 사전검열과도 같은 효과를 초래하여 방송프로그램 편성의 자유를 침해할 우려도 존재한다.

따라서 가급적 명확하게 표현하여 방송의 공정성과 객관성을 심의하는 것이 타당하다고 볼 수 있다. 하지만 실제로는 방송의 공정성 심의는 상징적이고 선언적 수준에 그치고 있기 때문에 앞으로는 현재의 정책이나 입법에 대한 비판적 보도에 대한 심의가 아니라, 음란물, 폭력물 등 사회적 윤리에 반하거나 객관성 측면 부분의 심의 논의를 할 필요성이 있다. 특히 방송법 제33조 9항은 ‘보도·논평의 공정성·공공성에 관한 사항’이라고 보도·논평 프로그램으로 국한하고 있지만 방송심의 규정은 모든 방송의 공정성을 심의하려고 한다는 점에서 위임하는 법률의 범위를 넘고 있다는 비판에서도 자유롭지 못하다.

결과적으로 방송법에 근거한 ‘방송심의 규정’은 기본적으로 행정부에 의한 방송 내용 심사라는 특성을 가지고 있으므로, 필수적으로 반영이 되어야 할 내용을 제외하고 나머지는 축소하거나 폐지하여 자율영역에 두는 것이 바람직하다. 물론 ‘선언적’ 수준의 내용으로 사회 안전망을 형성하는 것도 필요하다. 그러나 이런 선언적 수준의 조항은 방송이 바라보는 지향점이 되어야지 규제의 근거가 되어서는 안 될 것이다.

구체적으로 살펴보자면 방송심의 규정 9조의 공정성 조항은 전 세계적으로도 공정성 심의를 자율규제 형태로 진행하고 있는 만큼 아동 청소년 보호, 명예훼손, 음란물 등으로 제한하는 것이 필요하다. 그러나 방송법에서 위임하고 있기 때문에 현재 바로 삭제하기는 어려운 것이 현실이다. 그렇다면 문구 수정이나 조항의 적용 범위 축소 등의 시도가 필요하다. 공익이나 공공성을 위한 공정성 심사는 공익에 대한 이해가 다양하고 그 이행 여부를 객관적으로 증명하기 어렵기 때문에 헌법상 방송의 자유를 위협할 수 있는 요소이다. ‘객관적

심사가 불가한 심사'권한을 국가기관의 성격을 가진 기관에 부여하면 자의적 심사와 정치적 도구로 이용될 수 있기 때문에 공정성 조항은 방송법상의 논의부터 시작하여 비판적으로 구성할 필요가 있다.

방송심의 규정 10조 '사실보도와 해설 등의 구별'도 모호성을 갖는다. "방송은 사실 보도와 해설논평 등을 구별하여야 한다"고 규정하고 있는데, 여기서 적용의 대상을 명료하게 하고 있지 못하다. 계속해서 지적하는 바와 같이 적용대상이 구체적이지 않으면 심의 기관에서 자의적 적용이 가능하기 때문에 문제가 발생한다. 또한, 사실보도와 해설을 명확히 구분할 수 있는가에 대한 문제가 있다. 사실보도는 존재하는 것에 대한 객관적 주장이기 때문에 발언하는 사람의 주관적 견해와 관계없이 발언의 내용과 객관적 현실과의 관계를 표현한다. 반면, 해설은 개인의 평가, 가치판단 또는 입장 표명 등으로 발언자와 발언 내용과의 주관적 관계를 갖는다. 따라서 사실보도는 보도의 진위 여부를 객관적인 사실을 근거로 밝힐 수 있지만 해설은 진실 또는 거짓이 아니라 가치의 유무 또는 합리적이거나 감정적인 부분을 의미한다. 특정 보도가 사실보도인지 해설인지 모호한 경우 해석을 통해 확인해야 하는데 어떤 발언이 내용적으로 빙약하거나 구체적으로 파악하기 어려운 상황이면 가치판단이 존재한다고 봐야 할 것이다. 이처럼 사실보도와 해설은 충분히 그 범위를 구분할 수 있어 보이지만 실제로는 그렇지 않다. 통상적으로 사실보도와 해설이 각각 순수한 형태로 이루어지는 것이 아니라 하나의 발언에 있어서 주관적인 평가적 요소와 사실적 요소가 혼합되어 있는 것이 일반적이기 때문이다. 그 구분이 불가능하다면 어떠한 발언은 전체로서 해설이 되고 이는 기본권의 보호 범위에 포함되어 보호를 받는다. 사실상 불명확한 부분에 대한 행정기관의 심의는 그 자체로서 기본권인 표현의 자유를 침해할 수 있기 때문에 이를 근거로 규제하는 것은 적절하지 않다. 물론 명백하게 허위 보도에 해당하는 부분은 기본권 보호와는 거리가 있지만 이는 결국 법원의 판단영역이지 행정제재의 영역은 아니라고 할 수 있다.

공정성 심의는 방송사 스스로 위축되는 효과를 통해 언론의 자유를 억압하는 결과를 가져올 것이라는 주장과 내용규제에 대한 기준을 제공하여 표현의 자유를 확장하는 수단이 될 것이라는 주장이 존재한다. 어느 주장이건 엄밀하고 명확한 공정성 심의가 이루어졌을 때 우려를 상쇄시킬 수 있다. 그러나 현재 공정성 심의는 법제정 취지와는 달리 방심위 구성의 정치적 성격과 관련하여 그 제도의 적절성 문제가 제기될 수밖에 없다. 따라서 위원회

구성을 혁신적으로 변화시킬 수 없다면 지금껏 방송사가 지켜온 공정성 시스템을 자율적으로 강화하게 하여 표현을 보장해주는 것이 바람직하다.

이 외에도 제25조 윤리성, 26조 생명존중, 27조 품위유지, 28조 건전성 등 다양한 조항에서 문제점이 야기된다. 대부분 법정 규제사항이거나 이미 법령에 포함되어 있는 내용의 반복, 개념이나 범위의 모호성 문제가 있다. 따라서 방송법 제33조에 대한 수정과 함께 상당히 많은 부분의 방송심의 규정 정비가 필요하다고 판단된다. 물론 현재 부재하여 추가해야 할 내용도 분명히 있다. 그렇기 때문에 전반적으로 중복적인 조항이나 모호한 조항은 삭제하고 오히려 새로운 사회적 환경에서 방송이 지켜야 할 내용 부분의 추가 작업이 이루어져야 할 것이다. 더불어 현행 규정은 방송법에서 요구하는 내용 외에 다수의 내용규정을 담고 있다. 물론 방송법이 더 명확하게 정비되어야겠지만 위임한 범위 외의 규정은 최대한 축소할 필요성이 있다. 근본적으로는 자율규제 체계로 가기 위한 단계적 추진이 필요한 시점이다.

#### 4. 미래지향적인 미디어 규제체계 정책에 대한 제언

우리나라는 지금까지 매체별 구분을 통해 수직적 규제 체계를 구현해 왔다. 그러나 앞으로 미디어시장은 매체별로 형성되지는 않을 것이다. 이미 지상파 방송사들도 OTT와 연계하여 서비스를 진행하고 있으며, 미디어 콘텐츠가 일원화된 창구에서 소비되는 행태도 사라지고 있기 때문이다. 현재는 방송과 통신 영역의 결합만을 이야기하고 있지만 추후에는 여러 공학적 영역이 미디어에 더 깊숙이 침투할 것으로 예측된다. 모바일 인터넷의 발달과 스마트폰의 일반화로 미디어 소비가 단순히 여가를 즐기는 것이 아니라 우리 생활의 일부가 되었기 때문이다.

이 글에서는 단순하게 방송내용심의 정책에 대한 논의만 했지만 앞으로는 전반적인 미디어 정책이 연동되어 논의되어야 할 것이다. 단순히 방송내용심의 측면만을 개혁하는 것이 아니라 오랫동안 고민해온 것처럼 미디어를 서비스별로 수평적 체계에 두고 정책을 고민하는 것이 필요하다. 이런 당위성에도 불구하고 한 번에 모든 개혁이 불가능할 것이기 때문에 우선순위를 정하자면 핵심적으로 시작해야 하는 분야가 방송이다. 이미 미디

어 이용자들이 OTT 서비스를 1인 방송, 개인방송이라고 명명하고 있고, 넷플릭스나 디즈니+, 티빙 등에 나오는 콘텐츠를 방송으로 인식하고 있다. 미래지향적 정책 체계를 확립하기 위해서는 방송의 재개념화가 필요하다. 사회의 변화에도 우리가 지켜야 하는 가치와 경제적 차이로 인한 정보 격차를 최소화할 수 있는 영역은 공적인 부분으로 두어 국가가 적극 지원하여 지켜야 하며, 나머지 방송 영역은 다른 사업자와 자유롭게 경쟁할 수 있는 환경을 조성해야 한다.

서론에서도 제시한 것처럼 미디어 환경 변화의 주기는 더 빠르게 올 것이고, 지속적으로 나타날 것이다. 그렇기 때문에 앞으로의 규제체계는 유연한 방법으로 진행되어야 한다. 많은 전문가들이나 사업자들은 자율규제 도입의 중요성을 강조한다. 특히 사업 영역에서는 전면적인 자율규제를 선호하지만 미디어시장의 특성상 한 번에 이를 수 없다. 따라서 전면 자율규제까지는 아니더라도 사업자 혹은 산업체의 자율규제를 부분적으로 도입하고, 공적영역의 규제가 이를 보완하는 형식을 추구하는 것이 바람직하다. 이미 방송사는 내부적으로 자율규제체계의 기초는 가지고 있다. 그렇지만 앞으로 미디어 영역은 방송사업자 외에도 다양한 사업자들을 포함해야 하므로 자율규제만을 추진하기는 어려운 측면이 있다. 자율규제에 이미 참여한 사업자는 규제체계를 유지하지만, 참여하지 않는 사업자에게는 규제의 공백이 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 사후규제 시스템도 함께 고민되어야 할 것이다. 결국 모든 사업자가 규제의 최소화된 영역에서 공정경쟁할 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요하며, 국내 사업자의 글로벌 경쟁력 확보 역시 필수적인 요소라 할 수 있다.

이렇게 시장의 자정 시스템을 확립하고 유연한 규제 적용 방안의 논의가 정책 거버넌스를 통해 형성된다면 미디어 규제체계가 정치권, 사업자, 환경의 영향 없이 운영되도록 해야 한다. 자율규제는 이후 발생하는 문제의 관리·감독이 중요하다. 따라서 이를 관掌하는 규제기관이나 주요 공적 기관들의 역할이 오히려 커질 것이다. 따라서 과감한 시장의 자율규제 체계를 준비하고 이에 따른 부작용을 최소화할 장치를 정부기관과 사업자 모두가 고민해야 할 시기다. 이런 방향성이 합의되어 추구된다면 변화된 미디어시장에서 국내 사업자들의 경쟁력을 높일 수 있을 것이다.

---

#### 참고문헌

- 김경환·박성순·심영섭(2023). 해외 시사·보도 프로그램에 대한 내용규제 현황 연구. 서울 : 방송통신심의위원회.
- 방송통신위원회(2023). 2022 방송매체 이용행태 조사. 과천 : 방송통신위원회.
- 심선태(2012). 방송심의 기구의 '민간·독립성 신화'에 대한 고찰. 〈미국현법연구〉, 23권, 3호, 163~203.
- 이재진·박성순·상윤모·진승현(2022). 미디어 콘텐츠의 수평 규제체계 도입을 위한 법제도 개선 방안 연구. 서울 : 방송통신심의위원회.
- 조연희(2012). 방송내용 심의기준 관련법·규정의 체계성. 〈방송과 커뮤니케이션〉, 13권 4호, 203~236.
- 지성우·최경미(2016). 방송심의 제재조치 부과기준 연구. 〈미국현법연구〉, 27권 2호, 367~397.
- 최우정(2009). 현행 방송심의제도에 대한 비판적 검토. 〈언론과 법〉, 8권 1호, 3~36.
- 황상재·황성기·김도연·유승현(2016). 방송심의시스템에서의 시청자참여심의제 도입 가능성에 대한 법적·행정적 검토. 〈언론과 법〉, 15권 2호, 95~126.

### 3. 진단

미국 지상파 방송의 위상과 현황 : 새로운 방송 표준  
넥스트젠 TV와 스트리밍 서비스와의 경쟁

강석

온라인 시대 일본 지상파 방송의 위상과 현황

안창현

# 미국 지상파 방송의 위상과 현황 : 새로운 방송 표준 넥스트젠 TV와 스트리밍 서비스와의 경쟁

강석

텍사스대학교 샌안토니오 커뮤니케이션학과 교수

## 목차

- 1 들어가며
- 2 시장 점유 위기감 고조
- 3 넥스트젠 TV(NextGen TV)
- 4 스트리밍 서비스와의 경쟁
- 5 미국 지상파 방송의 생존 전략
- 6 나가며

## 요약

새로운 형태의 미디어 서비스가 계속 등장하면서 방송 업계의 생존 경쟁은 더 치열해지고 있다. 미국의 지상파 방송사들은 오버더톱(Over The Top, OTT) 스트리밍 서비스 등장에 따른 시청률 저하 및 광고 수입 감소 등 언제 다가올지 모르는 위기에 대처하고 지속적인 성장을 하기 위해 다양한 시도를 하고 있다. 스트리밍(Streaming) 서비스의 확대는 지상파 방송사들에게 위협이 되기도 했지만 동시에 방송 시장 생존의 아이디어를 제공했고 이에 맞는 서비스를 선보이고 있다. 본 글에서는 일례로 지상파 방송 시청률 유도하기 위한 넥스트젠 TV(NextGen TV, ATSC 3.0) 방송 표준 보급 및 전환, 디지털 네트워크 TV 서비스의 증가 등을 소개한다. 미국 지상파 방송사들의 현재 위상과 경쟁에서 살아남기 위한 노력들을 살펴보고, 스트리밍 서비스와의 경쟁 속 상생 방안과 도래한 AI 시대를 대비하기 위한 앞으로의 방향에 대해 모색해 본다.

## 1. 들어가며

새로운 형태의 미디어 서비스가 계속 등장하면서 방송 업계의 생존 경쟁은 더 치열해지고 있다. 미국의 지상파 방송사들은 언제 다가올지 모르는 위기에 대처하고 지속적인 성장을 하기 위해 다양한 시도를 하고 있다. 스트리밍(Streaming) 서비스의 확대는 지상파 방송사들에게 위협이 되기도 했지만 동시에 방송 시장 생존의 아이디어를 제공했고 이에 맞는 서비스를 선보이고 있다. 본 글에서는 미국 지상파 방송사들의 현재 위상과 경쟁에서 살아남기 위한 노력들을 살펴보고 앞으로의 방향에 대해 모색해 본다.

## 2. 시장 점유 위기감 고조

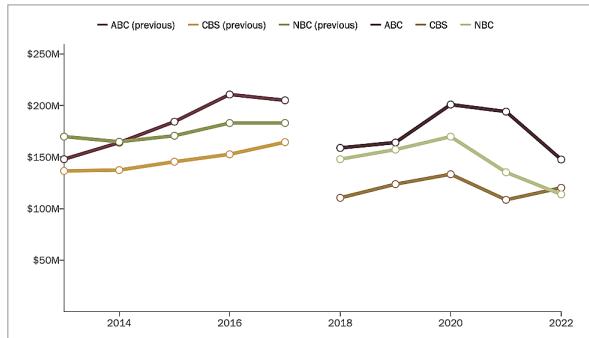
무한 경쟁의 디지털 미디어 환경에서 미국의 지상파 방송 업계는 지속적인 혁신과 적응으로 생존을 위한 노력을 하고 있다. 주요 상업 지상파 방송사인 ABC, CBS, NBC, FOX는 지난 몇 년간 주목할 만한 광고수입 감소를 경험했다. 강력한 경쟁자인 오버더톱(Over The Top, OTT) 스트리밍 서비스<sup>1)</sup>로 시청자들이 옮겨가고 케이블/위성 방송의 높은 구독료로 인해가입을 탈퇴하는 현상은 지상파 시청률 저하로 이어졌다. 스트리밍 서비스의 강점은 자본과 기술력으로 제작된 양질의 드라마, 오락 프로그램과 시청자들이 원하는 프로그램을 시간에 구애받지 않고 시청할 수 있다는 점이다.

이러한 위기 속에서 그나마 다행스러운 것은 지상파 방송의 강점인 뉴스 시청률은 아직 급격한 감소를 보이고 있지는 않다는 점이다. 주요 3대 방송사 저녁뉴스의 시청률은 지난 2016년과 비교했을 때 2022년에는 완만한 상승 곡선을 보인다. 그러나 광고시장의 분산으로 시청률을 유지했더라도 전년대비 수익 면에서 감소를 보이고 있다. ABC의 경우 전년대비 24%, NBC는 16%, CBS는 2021년 19% 감소 후에 2022년에 11% 정도 약간의 증가를 보이고 있다(Naseer & Shearer, 2023)(그림 1).

---

1) 예시 : 넷플릭스, 아마존 프라임, 애플 TV, 디즈니+, ESPN+, 헐루(Hulu) 등

[그림 1] 미국 3대 지상파 방송 저녁 뉴스 광고 수익 변화<sup>2)</sup>



출처 : <https://www.pewresearch.org/journalism/fact-sheet/network-news/>

현재 뉴스나 스포츠 중계, 행사 중계를 제외한 드라마 등 오락 프로그램의 주도권은 빠른 속도로 스트리밍 서비스로 이전되고 있다. 넷플릭스 같은 서비스는 외부 투자자와의 제휴, 인공지능(AI)을 이용한 강력한 기술력을 바탕으로 방송 시장의 주력 서비스로 부상한지 오래다(Fagerjord & Kueng, 2019). 오락방송 프로그램의 스트리밍 서비스로의 이동은 지상파 방송사의 수익 감소로 이어지고, 강점을 보이는 스포츠 중계에 더 초점을 맞추려면 그 분야에 예산이 더 필요하게 된다. 결국 주요 스포츠 리그와의 중계권 계약료 상승이 발생하여 스포츠 중계 시청에 대한 시청자들의 비용 상승으로 이어진다. 게다가 스포츠 생중계도 포함하는 스트리밍 서비스가 늘어나면서 경쟁은 더 치열해지고 있다. 훌루 플러스 라이브 TV, 유튜브 TV에서 ESPN과 같은 생중계 채널도 포함시켜 가입자들을 모으고 있는 것을 보더라도 지상파 방송사들은 빠른 변화에 직면하고 있다.

2) CBS를 제외하고 2022년에 수익 감소를 나타냈다.

(\* 본 그래프는 뉴스 광고 수익 집계에 대한 방법론의 변경으로 2018년 이전과 이후의 자료를 구별하여 도식화한 것임.)

### 3. 넥스트젠 TV(NextGen TV)

지상파 방송사들에게 새로운 기회를 제공할 수 있는 기술로 넥스트젠 TV 방송 표준을 들 수 있다. 미국의 방송 표준은 NTSC(The National TV Standards Committee)에서 시작 해서 ATSC 1.0(The Advanced Television Systems Committee)를 거쳐 2023년 현재 넥스 트젠 TV(NextGen TV, ATSC 3.0)를 표준으로 사용하고 있다. ATSC 방송 표준은 국제 비영리 기구로서 넥스트젠 TV 표준보급을 통해 기술 적용의 일관성을 제공한다. 현재 넥스트젠 TV 표준으로 시청할 수 있는 채널은 주요 네트워크 방송사나 일부 추가 채널에 국한돼 있지만 채 널 확대는 계속되고 있다. 삼성이나 엘지와 같은 주요 텔레비전 제조회사들은 내장형 넥스트 젠 TV 튜너 모델을 출시하고 있고 외장형 튜너도 확대 보급되고 있어 무료로 초고화질의 지상 파 방송을 시청할 수 있는 기회가 많아지고 있다(Morrison, 2023).

넥스트젠 TV는 4000화소(4K) 이상의 고화질(HD, High Definition)과 HDR(High Dynamic Range) 기술을 제공한다. 이 기술이 장착된 텔레비전은 화소뿐만 아니라 밝기, 색감, 선명도에서 시청자들에게 더 높은 몰입감과 만족감을 가져다준다. 지상파 방송사들은 이 기 술의 장점을 활용하기 위해 그에 맞는 프로그램을 제작하고 송출한다. 해당 텔레비전 모델을 소유한 시청자들은 그만큼 더 나은 방송 시청 경험을 할 수 있다. 특히 지상파 방송은 내부나 외부 안테나, 튜너와 같은 수신기를 설치하고 해당 지역이 전파 방해를 받지 않는다면 무료로 전송되기 때문에 케이블이나 OTT 스트리밍 서비스에 비용을 지불하지 않아도 주요 지상파 방송사(ABC, CBS, FOX, NBC, PBS)를 시청할 수 있다.

지상파 방송을 안테나와 튜너를 통해 무료로 시청할 수 있는 근거는 물론 광고이다. 또한 넥스트젠 TV로 최근에는 DVR(Digital Video Recorder)을 활용할 수 있는 셋업도 있어 광고 시청을 피하는 방법이 제시되기도 한다. 시청자들이 DVR에 방송 프로그램을 저장하고 나중에 광고를 건너뛰어 시청하는 것이다. 다수의 ABC, NBC, FOX 지역 방송사들을 소유하고 있는 스크립스 사(E.W. Scripps Company)는 2022년 캐나다의 스타트업인 누비요(Nuvyyo)를 인수하면서 넥스트젠 TV DVR 시장에 진입했다(Roettgers, 2023). 이 움직임은 거대 미디 어 그룹이 스트리밍 서비스와의 경쟁에서 넥스트젠 TV 방식을 통해 방송 시장에서 우위를 선점하겠다는 의도를 의미한다.

미국에서 넥스트젠 TV 방식으로 지상파 방송을 무료로 시청할 수 있는 서비스처럼 광고 시청을 기반으로 무료 스트리밍 서비스가 많아지고 있는 이 시기에 지상파 방송사들이 꾸준한 노력을 하지 않는 이상 시장 경쟁은 더욱 치열해질 것이다. 즉, FAST(Free Ad-Supported Streaming, 광고수의 기반 서비스) TV와 지상파 TV가 시장에서 공존할 수 있을 것인가에 대해서는 여러 시각이 있을 수 있으나 지상파 방송이 다소 불리한 것이 사실이다. 와이파이(Wi-Fi)를 통해 텔레비전을 시청하는 서비스에 익숙하고 텔레비전 초기화면의 앱으로 원하는 방송을 온디맨드로 이용하는 오늘의 미디어 환경에서 직접 안테나를 구입하고 설치해서 새로운 내장형 튜너 텔레비전으로 넥스트젠 TV를 이용하는 소비자들이 얼마나 많이 확산될지에 대한 예측이 필요하다. 그 속도를 높여줄 요인으로는 녹화 기능이 있는 DVR을 자유롭게 활용하는 것이다. 즉, 무료로 지상파 방송을 시청하거나 녹화·저장해서 스마트폰이나 태블릿으로도 시청할 수 있다면 광고를 피할 수 있어 그 선호도가 높아질 것이다. 한 가지 가능성은 보여주는 데이터로는 소비자 테크놀로지 협회(The Consumer Technology Association)의 조사에서 2023년 한 해 동안 약 850만 개의 안테나 판매를 예상했다는 것이다. 이는 약 미국 전체 가구 수의 8.5%에 해당하는 것으로 매우 큰 매력적인 시장이다. 호로위츠(Horowitz) 연구소의 관련 조사에서는 2022년 말까지 약 18%의 가구가 디지털 안테나를 이용해 텔레비전을 시청하는 것으로 나타났고, 2023년까지는 약 다섯 가구 중 한 가구는 실내 또는 실외 안테나를 이용해 지상파 방송을 시청하고 그 대신 케이블이나 위성 방송 가입을 탈퇴할 것으로 보고 있다(Horowitz Research, 2022)(그림 2).

[그림 2] 2023년 1월 넥스트젠 TV 서비스 지역



출처 : <https://www.cnet.com/tech/home-entertainment/heres-the-scoop-on-free-over-the-air-lv-upgrades/>

넥스트젠 TV(ATSC 3.0)로의 전환 과정에는 걸림돌도 있다. 미국에서 2018년 전환과 보급이 시작된 이후 안정된 시스템이 적용 가능한 지역에 제약이 있어왔다. 이 때문에 큰 방송 시장인 뉴욕이나 LA가 가장 최근에 이 방식을 보급했다. 또한 넥스트젠 TV의 장점은 고성능 방송을 무료로 시청할 수 있다는 점인데 스트리밍 서비스에서도 유사한 무료 채널을 제공하기 때문에 경쟁을 피할 수 없다. 예를 들어 스마트 텔레비전 초기화면에서 선택할 수 있는 채널 앱이 많다. 가령 플루토(Pluto) TV, 투비(Tubi) TV, 프리비(Freevee) TV 등은 영화를 무료로 볼 수 있으며 일부 프로그램도 무료이다. 이로 인해 지상파 방송사도 자체적으로 채널 앱을 선보였다. NBC의 피콕(Peacock) TV, CBS의 파라마운트+ (Paramount+)가 있다. 위성 방송사인 디쉬 네트워크(Dish Network)에서는 슬링(Sling) TV도 디지털 네트워크 형태로 서비스를 제공한다. 이 밖에 프렉스(Prex) TV, 크래클(Crackle) TV도 시청자들이 텔레비전 초기화면에서 선택할 수 있는 서비스들이다. 즉, 넥스트젠 TV 이외에도 제한이 있기는 하나 여전히 상당 채널을 무료로 시청할 수 있는 디지털 앱에 기반한 스마트 텔레비전 초기화면이 셋업 돼 있다.

그리고 넥스트젠 TV가 자랑하는 4K 고화질 방송은 이 기술이 제공되더라도 여전히 대부분의 방송 프로그램이 이전 단계의 고화질로 제작되어 4K를 즐기기 어려운 면이 있다. 넥스트젠 TV의 확산 과정에서 제기되는 문제로 방송 대역(bandwidth)도 들 수 있다. 4K, HDR의 활용은 그만큼 여유로운 방송 주파수 대역이 필요한데 4K의 경우 기존 고화질(HD)에서 4개의 프로그램을 방송할 수 있었으나 그것이 하나의 프로그램으로 줄어들게 됨으로써 제한을 유발한다.

Digital Rights Management(DRM)는 넥스트젠 TV 방식에서 사용되는 디지털 코드로, 그 코드와 호환되는 텔레비전만이 해당 프로그램을 방송할 수 있다. 따라서 일부 제조사의 텔레비전이 DRM으로 인해 넥스트젠 TV 방식의 프로그램을 시청할 수 없는 상황이 발생하기도 한다(Morrison & Pendlebury, 2023). 그러나 다행히도 대형 텔레비전 브랜드인 삼성이나 엘지가 최근에 제작한 텔레비전의 경우 내장된 튜너가 이 DRM 문제를 자체 해결하여 방송이 가능하다. 그러나 이 모든 조건을 충족시키는 텔레비전을 소유한 시청자들은 상대적으로 아직 적다. 이 DRM 의무는 최근 2023년 3월에 발표됐고 이를 준비하지 않은 HDM Home Run과 같은 외장 튜너 회사들의 경우는 DRM 코드가 적용된 채널을 여전히 시청할 수 없게 돼 있다. 이를 시정하기 위한 기술적 조치가 이루어지고 있기는 하나 이러한 착오가 넥스트젠 TV의 확산 속도를 늦추는 요인이 되고 있다. 2023년 현재 미국에 있는 시청자들은 튜너가 내

장된 또는 외장 투너와 네스트젠 TV용 텔레비전이 있으면 네스트젠 방식의 방송을 시청할 수 있다. 그러나 방송협회, 시장, 텔레비전 제조사 등이 함께 네스트젠 TV를 보급, 확산하기 위한 노력을 하지 않고서는 그 속도가 느릴 수밖에 없다는 것이 해당 분야 전문가들의 진단이다.

케이블/위성방송 구독료 상승은 일명 코드컷터(Cord-cutters, 가입 탈퇴자)의 증가를 가져왔고 안테나 설치만으로 주요 지상파 방송을 시청하려는 인구도 늘어난 상황으로 이어졌다. 지상파 방송사들의 강점으로는 주요 뉴스 프로그램과 국내 국외 행사 중계<sup>3</sup>로 불거리 제공하고 무엇보다 스포츠 생중계권<sup>4</sup>으로 주요 경기를 시청할 수 있다는 것을 들 수 있다. 이 밖에 인기리에 방영되는 드라마 시리즈도 시청이 가능하다. 그러므로 케이블 방송 서비스를 구독했으나 실제로 시청하지 않는 수백 개의 채널이 발생하는 것보다는 무료로 필요한 주요 프로그램만 시청할 수 있는 지상파를 선호할 수 있다. 다만 아직 수신 기술면에서 지형이나 날씨에 영향을 받을 수 있으므로 작은 변수가 존재하기도 한다. 그러나 네스트젠 TV 방식으로 4K, HDR뿐만 아니라 Dolby Atmos Audio 앱도 이용 가능하게 되면서 이 방식이 일반화되고 확대되어 지상파 방송사들에게는 기회를 제공하며 케이블, 위성 방송사업자나 스트리밍 서비스 회사들에게는 경쟁요소로 작용할 수도 있다.

#### 4. 스트리밍 서비스와의 경쟁

지상파 방송 업계에 주목할 만한 현황은 디지털 네트워크 TV 서비스의 증가이다. 스트리밍 서비스는 기존의 주요 네트워크 방송사(ABC, CBS, NBC, FOX, PBS)를 넘어서 안테나를 이용하거나 또는 텔레비전의 초기 화면에서 앱으로 시청하거나 기존의 케이블, 위성 서비스에 채널로 포함된 경우로도 시청이 가능하다. 디지털 네트워크 채널로는 Ion Mystery, Laff, Dable, ThisTV, BounceTV, Catchyc, Quili, RTVNET 등 최소한 15개 이상의 특화된 방송 편성으로 이루어진 채널들이 이용 가능하다. 이들은 주로 네트워크 방송사를 소유한 미디어그

3) 예시 : 그래미 어워드, 아카데미상 시상식, 뮤직 어워드 등

4) 예시 : 올림픽, 월드컵, NFL, MLB, NBA, USTA, PGA, LPGA 등

룹이 운영하는 것으로, 매입을 하거나 새롭게 구성한 채널들이다. 이렇게 디지털 네트워크 TV 가 증가하는 결정적인 이유는 미디어 그룹이 스트리밍 서비스 회사들과의 경쟁에서 뒤쳐지지 않고 계속 감소하고 있는 시청자 수를 회복하기 위한 전략이다.

지상파 방송사들을 소유하고 있는 주요 미디어 그룹이 운영하는 네트워크 채널들로는 The CW(Paramount Global), MyNetworkTV(Fox Corporation), Scripps News(E. W. Scripps Company), Court TV(E. W. Scripps Company), Dabl(Paramount Global), Ion Mystery(E. W. Scripps Company), Laff(E. W. Scripps Company), Comet(Sinclair Broadcast Group), Movies(Fox Television), Fave TV(Paramount Global), Start TV(CBS Television Stations), Charge!(Katz Broadcasting LLC), Localish(Walt Disney Television), TBD(Sinclair Television Group), TeleXitos(NBC Universal Telemundo Enterprises) 등을 들 수 있다. 이 채널들은 지역과 안테나 위치에 따라 수신이 가능하며 일부 채널들은 케이블 서비스나 스마트 텔레비전 앱으로 시청할 수 있다.

FAST(Free Ad-Supported Streaming) 채널처럼 스트리밍 서비스 시장에서 지상파 방송사들의 경쟁 전략은 세분화이다. 채널을 앱으로 구성해서 TV 앱 시장에 내놓는다. 이는 광고 수입에 기반한 무료 앱일 수도 있고 소액의 유료 앱으로 선보일 수도 있다. 케이블/위성 방송 서비스의 경우 현재는 스트리밍 서비스가 포함돼 있지 않지만 FAST 채널들이 서비스에 포함돼 있는 것처럼 넷플릭스나 디즈니+가 언제든지 채널 서비스에 프리미엄으로 제공될 수 있다. 아니면 서비스 시장 내에서 자체적으로 일부 스트리밍 서비스가 지상파 방송 채널들과의 번들(bundle)도 이루어질 수도 있다.

## 5. 미국 지상파 방송의 생존 전략

주요 미디어 그룹 대표들은 지상파 방송이 변화와 적응을 거치기는 하지만 급격한 감소나 소멸되는 일은 없을 것이라고 진단한다. 다만 생존의 관건은 급변하는 환경에 빠르게 대처하면서 디지털 시장에 적극 진출하는 것이라고 본다(Sherman & Rizzo, 2023). 이와 관련 한 몇 가지 전략을 나열하면 다음과 같다.

첫째, 스트리밍 서비스와의 협력이다. 경쟁자이기도 하지만 OTT 서비스인 애플 TV, 또는 로쿠(Roku) TV에 지역 뉴스나 프로그래밍으로 진출한다면 여전히 강세를 보이고 있는 지역의 날씨나 소식을 디지털 플랫폼을 통해 어디에서든 접할 수 있도록 함으로써 지상파 방송이 수용자들에게 존재가치가 있게 된다. 또한 넷플릭스나 헐루, 디즈니+에서도 자체 프로그래밍뿐만 아니라 지역 뉴스까지도 시청할 수 있는 딜이 성사될 날도 오게 될지도 모른다. 하이브리드 모델을 적용해서 지상파 방송과 스트리밍 서비스를 동시에 실시하는 경우도 많아지고 있다. CBS All Access(Paramount+), Peacock 등을 포함해 시청자들이 지상파 방송 프로그램을 보다 다양한 채널을 통해 볼 수 있도록 하는 노력이 필요하다. 디지털 플랫폼에서도 이전에 인기가 높았던 지상파 프로그램을 시청할 수 있도록 업로드하는 방법도 제시된다.

둘째, 넥스트젠 TV 환경을 적극 활용하는 것이다. 연방통신위원회(Federal Communications Commission, FCC)도 보다 수월하게 ATSC 3.0 방송이 가능하도록 기존의 주파수 대역을 사용할 수 있는 편의를 제공하고 있다. 전국 주요 도시를 시작으로 서비스 지역이 계속 확산되고 있으므로 지상파 방송사들은 적극적으로 자사 방송국에 이 표준을 빠르게 도입해서 시청자들이 지상파 방송을 시청할 때 수준 높은 시청 경험을 할 수 있도록 조치하는 것이 필요하다. 넥스트젠 TV는 4K의 고화질과 음향뿐만 아니라 프로그램과 상호작용할 수 있는 도구들을 늘리면서 지상파 방송사들의 강점인 스포츠 생중계에 활용할 수 있는 기회를 제공한다. 예를 들어 여러 각도의 카메라를 통해 스포츠 경기를 볼 수 있는 옵션이 있어 보다 몰입할 수 있게 해준다. 그 외에 리모트의 버튼을 누르면 관련 정보, 뉴스가 발생한 지역의 지도 등 보다 자세한 관련 내용도 함께 이용할 수 있는 기능도 있다.

셋째, 현재 사회 모든 분야에서 채택하고 있는 기술은 인공지능(AI)이다. 이미 스트리밍 서비스는 알고리즘을 이용해 시청 패턴을 분석하고 제작자가 데이터에 기반한 프로그램 제작으로 성공률을 높이고 있다. 방송 프로그램 개발뿐만 아니라 제작 과정에서도 인공지능 도구들을 편집 과정에 활용하여 시청자들이 선호하는 양질의 프로그램 제작을 도와준다. 특수 효과에서도 인공지능 도구를 이용하면 시간과 비용 절약을 기대할 수 있다. 지상파 방송사들이 스트리밍 서비스 시장에도 진출하고 있는 만큼 데이터 분석을 통해서 최적의 맞춤형 편성을 제공 및 추천하는 시스템도 적용할 수 있다. 지상파 방송사도 대본 창작, 번역, 제작, 편집, 시청자 맞춤형 추천에 AI를 적극 도입하고 앞서나가면 그 효과를 기대할 수 있다.

## 6. 나가며

미국 지상파 방송의 위상과 현황을 볼 때 주요 방송사들의 시청률이 약간의 감소세를 보이고 있기는 해도 위기보다는 기회가 더 많을 것으로 보인다. 향후 스트리밍 서비스와 경쟁과 함께 협력도 가능하며, 이제는 풍부한 방송 자원을 디지털 플랫폼을 통해 공개하는 것도 제안된다. 이는 오히려 지상파 방송을 시청하던 추억을 살려주는 기회가 될 수 있다. 이때 인공지능 기술을 적극 채택하면 맞춤형으로 서비스를 제공할 수 있을 것이다. 무엇보다 네스트 젠 TV 표준은 미국에서 여전히 40%에 육박하는 방송서비스 미가입자들에게 손쉬운 방법으로 지상파 방송 시청을 유도하는 기폭제 역할을 할 수 있다. 방송 시장의 빠른 진화 속에 미국의 지상파 방송사들은 변신을 멈추지 않고 있다.

---

### 참고문헌

- Fagerjord, A., & Kueng, L.(2019). Mapping the core actors and flows in streaming video services : what Netflix can tell us about these new media networks, Journal of Media Business Studies, 16(3), 166 – 181. <https://doi.org/10.1080/16522354.2019.1684717>
- Horowitz Research.(2022.12.08). Content drives digital antenna adoption, new Horowitz study shows. Horowitz Research, Retrieved from <https://www.horowitzresearch.com/all/as-cord-cutting-continues-interest-in-highly-valued-local-and-hyper-local-content-drives-digital-antenna-adoption-new-horowitz-study-shows/>
- Morrison, G.(2023.05.13). Content drives digital antenna adoption, new Horowitz study shows, Horowitz Research. Retrieved from <https://www.horowitzresearch.com/all/as-cord-cutting-continues-interest-in-highly-valued-local-and-hyper-local-content-drives-digital-antenna-adoption-new-horowitz-study-shows/>
- Morrison, G., & Pendlebury, T.(2023.09.14). Why is ATSC 3.0 taking so long? CNET. Retrieved from <https://www.cnet.com/tech/home-entertainment/why-is-atsc-3-0-taking-so-long/>
- Naseer, S., & Shearer, E.(2023.09.14). Network news fact sheet, Pew Research Center, Retrieved from <https://www.pewresearch.org/journalism/fact-sheet/network-news/>
- Roettgers, J.(2023.03.10). The future of TV is up in the air. The Verge, Retrieved from <https://www.theverge.com/23629525/tv-atsc3-free-antenna-broadcasts-scripps-nuyyo>
- Sherman, A., & Rizzo L.(2023.02.07). What will TV look like in three years? These industry insiders share their predictions, CNBC. Retrieved from <https://www.cnbc.com/2023/02/07/future-of-tv-predictions.html>

## 온라인 시대 일본 지상파 방송의 위상과 현황

안창현  
류큐대학교 강사

### 목차

- 1 지상파 방송의 현황 : 냄비 속 개구리?
- 2 지상파 민방의 생존전략
- 3 공공미디어 NHK : 인터넷 사업과 차기 경영계획
- 4 총무성의 지상파 방송 정책

### 요약

일본의 지상파 방송은 공민영 이원체제를 바탕으로 발전해 왔다. 그러나 최근 수신료를 재원으로 하는 NHK는 수신료 인하와 수신계약 감소로 수신료 수입이 감소하고 있다. 광고를 재원으로 하는 민방도 인터넷에 밀려 광고수입이 줄어들고 시청률도 내리막길을 걷고 있다. NHK와 민방은 온라인 전송에 주력하고 있으며, 스토리 콘텐츠를 강화하고 IP 비즈니스에 나서고 있다. 총무성은 지상파 방송을 ‘지상파 기간방송’으로 규정해 규제와 진흥을 차등 적용하고 있다.

## 1. 지상파 방송의 현황 : 냄비 속 개구리?

일본에서도 지상파 방송은 위기를 맞이하고 있다. 조금 느리기는 하지만, 지상파 방송은 영향력을 잃어가고 있다. 온라인 전송 서비스가 급속하게 보급되자 젊은 층뿐만 아니라 중년층까지 지상파 방송을 외면하고 있다.

우선 수신료를 재원으로 하는 NHK는 수신계약이 줄고 수신료 수입도 감소하고 있다. 수신계약은 2020년까지 꾸준히 늘어났지만, 이후 감소로 돌아서 2023년 9월 말에는 4,135만 건에 그쳤다. 납부율도 2020년 3월 81.4%에서 현재는 78.7%로 하락했다.

[그림 1] NHK 수신계약총수 및 납부율 추이



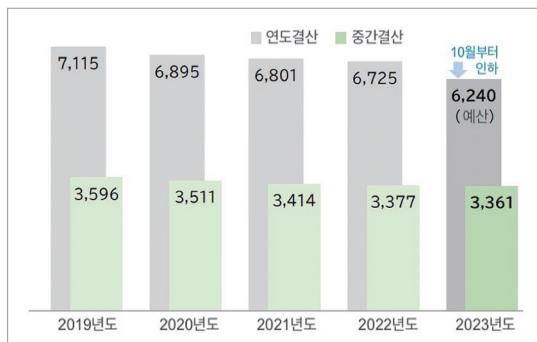
출처 : NHK연도별 업무보고서, 중간결산 보고서를 바탕으로 작성.

수신료 수입은 2018년에 7,122억 엔까지 늘어났지만, 이후 감소로 돌아서서 2022년에는 6,725억 엔으로 줄었다. NHK는 2023년 10월에 수신료를 1,225엔에서 1,100엔으로 10%인하했다.<sup>1)</sup> 수신료 수입은 더욱 줄어들 것으로 보이며, 2023년에는 6,240억 엔으로 내다봤다. 2023년 중간결산에서는 수신료 수입과 사업 수입 모두 4년 연속 감소했다. 결국 사업지출을 줄여 적자를 면하기도 했다.

1) NHK 수신료는 위성 계약 시 2170엔에서 1950엔으로 10.1% 감소되며, 지상파 계약은 1,225엔에서 1,100엔으로 10.2% 인하된다.

안정적으로 운영되던 수신료 제도에 대한 폐지를 주장하는 목소리도 커지고 있다. 최근에는 튜너가 내장되지 않은 모니터가 인기를 끌고 있으며, 동영상 전송 서비스의 보급으로 공영방송의 입지는 좁아지고 있다.

[그림 2] NHK 수신료 수입(연도결산, 중간결산) 추이 (단위 : 억 엔)



출처 : NHK(2023). 2023年度中間決算の概要(2023년도 중간결산 개요), p.2.

한편 광고시장에서도 지상파 방송의 점유율이 줄어들고 있다. 지상파TV 광고비는 2019년 인터넷 광고비에 추월당한 뒤, 그 차이가 더욱 벌어지고 있다. 2022년에는 인터넷 광고비가 3조 912억 엔인 반면, 지상파TV는 1조 6,768억 엔이었다. 지상파TV의 점유율도 23.6%로 줄어들었다.

2022년도 결산에서 방송 사업은 TBS와 TV도쿄가 전년대비 매출이 늘어난 반면, 후지TV와 NTV, TV아사히는 감소한 것으로 나타났다. 순이익에서는 후지TV와 TV도쿄가 늘어났지만, 나머지 3사는 두 자릿수나 감소했다.

[표 1] 민영 지상파 방송 결산 내역

(단위 : 백만 엔, 괄호 안은 전년대비 증감률)

방송사	매출	영업이익	순이익
후지TV	237,400 (-0.4%)	7,677 (-31.9%)	5,726 (348.8%)
NTV	299,838 (-3.3%)	35,781 (-28.0%)	29,855 (-28.3%)
TBS	224,089 (3.1%)	14,096 (6.9%)	10,722 (-33.9%)
TV아사히	223,943 (-0.7%)	3,985 (-66.0%)	1,308 (-86.3%)
TV도쿄	113,466 (2.3%)	7,551 (12.4%)	10,881 (29.0%)

출처 : 각 사업자 결산자료를 바탕으로 작성.

특히 방송광고 감소가 뚜렷했다. 모든 방송사에서 타임광고<sup>2</sup>와 스폰광고<sup>3</sup>가 전년대비 감소했다. NTV는 타임광고가 8.3%, 후지TV는 스폰광고가 9.4%나 감소했다. 주력사업인 방송 수입이 줄어들고 있는 것이다. 후지TV와 NTV, TV아사히는 프로그램 제작비를 전년대비 조금 늘린 반면, TBS와 TV도쿄는 전년보다 줄였다.

[표 2] 방송사별 방송광고 수입과 프로그램 제작비(2022년)

방송사	방송광고 수입	증감률	프로그램제작비	증감률
후지TV	1,603억 8,100만 엔	-6.6%	721억 1,700만 엔	4.5%
NTV	2,317억 6,200만 엔	-5.8%	875억 2,600만 엔	3.5%
TBS	1,628억 8,500만 엔	-2.1%	952억 3,600만 엔	-1.0%
TV아사히	1,719억 7,200만 엔	-4.0%	773억 2,300만 엔	5.5%
TV도쿄	729억 8,400만 엔	-5.1%	334억 4,400만 엔	-10.0%

출처 : 각 사업자 결산자료를 바탕으로 작성.

시청률 감소 흐름도 가파르다. 총가구시청률(HUT)은 골든타임(19시~22시)의 경우, 2020년 상반기에 62.8%로 한때 상승하기도 했지만, 이후 더욱 가파르게 하락해 2022년 하반기에는 50.0%까지 내려앉았다. 총개인시청률(PUT)도 2022년에 32.3%에서 2023년 상반기(4월~9월)에는 30.9%로 떨어졌다.

방송업계는 실시간 시청을 보완하기 위해 타임시프트 시청률<sup>4</sup>을 포함한 종합시청률을 도입했으며, 최근에는 온라인 동영상 시청까지 포함하는 새로운 척도도 개발했다. 시청률 조사회사 비디오리서치는 2024년 4월부터 스마트폰이나 태블릿으로 조사 대상을 확대해 동영상 전송 서비스 이용실태도 조사하기로 했다. 민영방송 통합 플랫폼(TVer)<sup>5</sup>과 넷플릭스(Netflix), 유튜브(YouTube) 등의 평균 이용시간, 기기별 이용 상황 등의 통계도 포함한다는 것이다.

민영방송의 경영기반은 인터넷 광고비의 증가로 흔들리고 있으며, 인구감소로 인해 광고시장은 더욱 축소될 것으로 보인다. 가구별 TV보유율은 80.9%까지 감소했다.

2) 프로그램과 프로그램 사이에 방영하는 광고

3) 프로그램 제공 형태의 짧은 광고, 안내광고 포함

4) 본방송 시청과 상관없이 방송 후 168시간(7일간) 이내에 시청된 타임시프트 시청에 관한 지표

5) 일본의 민영방송이 공동으로 투자해 서비스 중인 OTT 서비스.

## 2. 지상파 민방의 생존전략

지상파 민방은 살아남기 위한 전략을 추진하고 있다. 그동안 민방은 방송 사업을 보완하기 위해 홈쇼핑, 부동산, 영화제작 등에 출자해 왔다. 최근에는 온라인 전송에서 광고수익을 확보하기 위한 전략을 추진하고 있다. 스토리 콘텐츠 또한 늘리고 있으며, 콘텐츠 IP(지적재산 : intellectual property)도 개발하고 있다.

### 1) 온라인 전송 전략

#### (1) 플랫폼 다원화 전략

민방에서는 다양한 플랫폼을 최대한 활용하여 유료와 무료 콘텐츠를 제공한다는 전략이다. TVer는 지상파뿐만 아니라 BS위성방송, 독립국 등 122사의 방송콘텐츠를 제공하고 있다. 현재 드라마와 버라이어티를 중심으로 매주 650여 개 방송프로그램을 동시전송과 다시보기로 제공하고 있으며, 민방은 TVer 플랫폼을 통해 광고수익을 올리고자 한다.

[그림 3] 민방의 온라인 전송 서비스 다원화 전략

	NTV	TV아사히	TBS	TV도쿄	후지TV
무료	NTV무료(TADA) (미공개)  다시보기 VOD전송	TVer 앱 6000만 다운로드(2023년 3월) 동시전송 다시보기 VOD제작 라이브전송	TBS FREE (미공개)  다시보기 VOD전송	온라인TV도쿄 앱 500만 다운로드 (2021년 12월) 다시보기 VOD전송 라이브제작	지상파, BS위성방송, 독립국 등 전국 122사 전송(2023년 3월)
무료 및 유료		TV아사히동영상 (미공개)  다시보기 VOD전송 라이브전송		TV도쿄BIZ 유료회원 10만 (2021년 12월) 다시보기 VOD전송 라이브전송	FOD 앱 3000만 다운로드 (2023년 3월) 다시보기 VOD전송 라이브제작
유료	Hulu VOD전송 라이브전송	TELASA (미공개)  다시보기 VOD전송			

출처 : 총무성(2023). 방송 콘텐츠 제작 및 유통 촉진에 관한 워킹그룹 정리집. p.6.

TVer 앱 다운로드는 2023년 3월 말에 6,000만 건을 돌파했으며, 재생 수는 2023년 5월에 3억 5,877만 건이었다. 월 이용자수(MUB)도 2023년 5월에 2,800만 건, 7월에는 2,836만 건으로 최고 기록을 경신하고 있다. 주간 재생 수와 주간 이용자 수도 우상향 곡선을 그리고 있다.

민방은 최근 결산에서 OTT 광고수입을 발표하기 시작했다. NTV와 TBS, 후지TV는 방송광고와는 별로도 OTT 광고수입을 산출했으며, 후지TV는 이를 적극적으로 홍보하고 나섰다. OTT 광고수입은 후지TV가 전년대비 73.8% 증가한 48.7억 엔이었으며, TBS도 16.4% 증가한 56.9억 엔이었다. 아직은 방송수입에 비하면 OTT 광고수입의 비중이 낮은 편이지만, 향후 점점 늘어날 것으로 보인다.

[표 3] 주요 방송사 OTT 광고수입 추이

방송사	OTT 광고수입		증감율
	2021년도	2022년도	
NTV	46억 8,600만 엔	51억 4,600만 엔	+9.8%
TBS	48억 7,100만 엔	56억 8,800만 엔	+16.4%
후지TV	28억 엔	48억 6,600만 엔	+73.8%

출처 : NTV, TBS, 후지TV 결산자료를 바탕으로 작성.

## 2) 콘텐츠 전략

### (1) 스토리 콘텐츠

지상파 민방은 온라인 전송을 확대하면서 이에 적합한 드라마와 애니메이션과 같은 스토리 콘텐츠에 투자하고 있다. 현재 지상파에서 드라마는 주당 39편이나 방송되고 있으며, 최근에는 버라이어티 대신 드라마와 애니메이션을 편성하는 경우도 늘어나고 있다.

방송업계에서는 버라이어티보다는 드라마나 애니메이션의 수명이 길어 언제든 재방송과 전송이 가능하다고 본다. 최근에는 온라인 전송을 염두에 두고 30분 길이의 드라마가 늘어나고 있으며, 솟폼(short form)도 제작하기 시작했다.

### (2) IP비즈니스

IP 비즈니스도 강화하고 있는데, 대표적으로 활용 범위가 넓은 스톡 콘텐츠(stock contents)를 개발하며 오리지널 드라마를 늘리고 있다. 방송사업자가 원작 드라마를 직접 개발한 뒤, 이를 다양한 콘텐츠로 재제작하고 관련 상품도 개발하여 수익을 극대화한다는 것이다.

최근 민방은 작가를 발굴해 오리지널 드라마 각본을 맡기고 있으며, 여러 작가가 머리

를 맞대고 시나리오를 개발하기도 한다. 후지TV는 2022년에 신예 작가를 기용한 <silent>로 성공했으며, 아사히TV도 시나리오 공모전에서 수상한 작가를 심야드라마에 기용했다. TBS와 NTV도 인재 발굴을 위해 시나리오 공모전을 재개했다. 목표는 일본뿐만 아니라 세계시장에서도 통용되는 스토리 콘텐츠를 제작하는 것이다. 민방은 또한 대형 스튜디오로의 진화도 서두르고 있다.

### 3. 공공미디어 NHK : 인터넷 사업과 차기 경영계획안

#### 1) NHK의 인터넷 사업 강화

한편 공공미디어로 전환을 서두르는 NHK도 인터넷 사업을 강화하고 있다. NHK 인터넷 사업은 수신료를 재원으로 하는 사업과 유료VOD로 나뉜다. NHK는 2008년에 유료VOD 서비스 NHK온디맨드를, 2020년에는 온라인 동시전송 서비스 NHK플러스(NHK+)를 시작했다.

수신료 재원의 인터넷 사업은 비용 상한이 200억 엔이다. 2023년에는 197.4억 엔을 배정했으며, 여기에는 온라인 동시전송(65억 엔), 뉴스·재해정보 전송(102억 엔), 국제방송 관련 사업(30.4억 엔)이 포함된다.

NHK는 NHK온디맨드를 자체 플랫폼에서 전송할 뿐만 아니라 IPTV와 케이블TV, 아마존 프라임 비디오(Amazon Prime Video), U-NEXT 등에도 제공하고 있다. 2022년 사업수입은 전년대비 8억 엔이 늘어난 54억 엔이었다. 유료 회원 수는 2023년 9월 말에 333.1만 명이다.

[표 4] NHK의 유료VOD 사업(온디맨드) 결산 내역

(단위 : 억 엔)

구분	2021년도	2022년도	증감액	증감률
사업수입	46	54	8	18.3%
사업지출	25	31	6	24.9%
사업수지 차액	20	22	2	-

출처 : NHK(2023). 2022연도 결산 개요, p.18.

NHK는 온라인 서비스를 확충한 뒤, ‘온라인 수신료’를 도입해 재원을 확보한다는 전략을 추진해 왔다. 2023년 8월 말, 총무성 검토회는 NHK 인터넷 사업을 방송과 같은 ‘필수업무’로 격상해야 한다고 제언했다. 방송뿐만 아니라 인터넷을 통한 방송콘텐츠 전송도 중요한 업무이며, 온라인에서도 이를 안정적으로 제공해야 한다고 지적한 것이다. 또한 수신 설비가 없어도 온라인으로 방송콘텐츠 이용 의사를 밝힌 경우에는 수신계약 대상자에 해당하며, 비용 부담을 요구할 수 있다고 했다. 대신 인터넷 사업의 서비스 범위와 제공 조건은 제3자기관이 평가하고 검증해야 한다고 했다. 총무성은 방송법 개정안을 2024년 정기국회에 제출할 방침이다.

## 2) 차기 경영계획안

NHK는 2024년 이후 3개년 경영개혁안에서 구조개혁을 내세웠다. 사업지출을 대폭砍감하고 채널을 재편해 수신료 감소에 대응한다는 것이다. 사업지출은 3년간 1,000억 엔砍감하여 2027년에는 5,770억 엔으로 억제하겠다고 했다. BS위성방송을 2024년 4월부터 3채널에서 2채널로 줄이고, 라디오도 2026년부터 1채널 줄여 2채널을 유지할 방침이다.

[표 5] NHK의 2023년 예산 및 향후 3개년 수지결산 계획

(단위 : 억 엔)

구분	2023년도		2024년도		2025년도		2026년도	
		증감		증감		증감		증감
사업수입	6,400	-450	6,021	-419	5,934	-87	5,945	11
수신료	6,240	-460	5,810	-430	5,730	-80	5,655	-75
사업지출	6,720	-170	6,591	-129	6,334	-257	6,195	-139
사업수지차액	-280	-280	-570	-290	-400	170	-250	150
잉여금 보전액	280	-	570	-	400	-	250	-

출처 : NHK(2023). 2023년도 수지예산 및 사업계획 설명자료, p.5 : NHK(2023). NHK경영계획 2024~2026연도(사례), p.9.

수신료 수입은 2024년 이후 3년간 크게 감소할 것으로 내다봤다. 2024년에는 전년 대비 430억 엔 감소한 5,810억 엔으로 보았다. 이후에도 감소는 계속돼 2027년에는 사업수입이 5,770억 엔까지 축소될 것으로 전망했다. 적자는 수신료 인하를 위한 재원으로 적립한 잉여금을 통해 보전하기로 했다. NHK는 콘텐츠에는 투자하지만, 채널과 설비투자, 영업비용 등은砍감하겠다고 했다.

## 4. 총무성의 지상파 방송 정책

방송정책은 독임제 행정기관인 총무성에서 담당한다. 이에 총무성은 심의회와 자문회의를 활용하고 있다. 심의회는 법정기관이지만, 자문회의는 행정 운영상 설치하는 임의기관이다. 자문회의는 전문가와 이해관계자, 시민단체 등이 참여해 방송정책의 밑그림을 그리며, 총무성은 이를 바탕으로 방송법 개정안을 마련한다.

현재 디지털시대 방송제도 검토회에서 방송정책을 논의하고 있다. 주요 의제는 재해방송, 방송 인프라 및 플랫폼 강화, 소유규제 및 외자규제 완화, 로컬국 경영기반 강화, NHK 인터넷 사업, 방송콘텐츠 온라인 전송, 장애인 방송서비스 등이다.

총무성은 방송업계 전체를 조감하며 규제와 진흥을 차등 적용하고 있다. 지상파 방송은 '지상파 기간방송'으로 규정한다. 디지털시대에도 지상파 방송은 재해정보와 지역정보를 제공하는 정보 기반이며, 허위정보가 넘치는 미디어 환경에서 신뢰할 만한 정보를 제공해야 한다는 것이다.

이러한 총무성의 방송정책은 '호송선단방식'(護送船団方式)이라는 비판을 받기도 한다. 호송선이 뒤처진 선박에 보조를 맞추도록 전체를 통제하듯이 경쟁력을 잃은 사업자의 낙오를 막기 위해 주무부처가 인허가권이나 지원정책을 활용해 업계 전체를 제어한다는 것이다. 완만한 변화를 유도하는 보호 정책이지만, 혁신과 새로운 서비스 도입은 멀어질 수도 있다.





# 방송문화