

# 방송콘텐츠산업 경쟁력 강화를 위한 수중계비율 등 편성규제 개선 방안 연구

A Study on the Improvement of Programming  
Regulation on Broadcasters for Strengthening  
the TV Content Industry

2019. 12

연구기관 : 정보통신정책연구원



방통융합정책연구 KCC-2019-24

# 방송콘텐츠산업 경쟁력 강화를 위한 수중계비율 등 편성규제 개선 방안 연구

(A Study on the Improvement of Programming  
Regulation on Broadcasters for Strengthening  
the TV Content Industry)

김남두/주성희/김청희/노은정

2019. 12

연구기관 : 정보통신정책연구원



**방송통신위원회**

Korea Communications Commission



이 보고서는 2019년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신  
융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해  
이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.



# 제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『방송콘텐츠산업 경쟁력 강화를 위한 수중계비율 등 편성규제 개선 방안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2019년 12월

연구기관: 정보통신정책연구원

총괄책임자: 김남두 연구위원

참여연구원: 주성희 연구위원

김청희 연구위원

노은정 연구위원





# 목 차

요약문 .....	ix
<b>제1장 서론 .....</b>	<b>1</b>
제1절 연구의 필요성과 목적 .....	1
제2절 연구의 내용 및 방법 .....	2
1. 연구내용 .....	2
2. 연구방법 .....	3
제3절 연구보고서의 구성 .....	4
<b>제2장 편성규제 현황 및 연혁 .....</b>	<b>6</b>
제1절 지역민방에 대한 수중계 비율 제한 .....	6
1. 법령 및 고시 현황 .....	6
2. 그간의 경과 사항 .....	8
제2절 순수외주제작 프로그램 의무편성 .....	10
1. 법령 및 고시 현황 .....	10
2. 그간의 경과 사항 .....	12
제3절 국내제작 애니메이션 관련 의무편성 .....	13
1. 법령 및 고시 현황 .....	13
2. 그간의 경과 사항 .....	17
제4절 국내제작 프로그램 및 분야별 국내제작물 의무편성 .....	18
1. 법령 및 고시 현황 .....	18
2. 그간의 경과 사항 .....	22
제5절 종합편성 방송사업자의 오락 편성비율 제한 .....	23
1. 법령 및 고시 현황 .....	23

2. 그간의 경과 사항 .....	24
제6절 전문편성 방송사업자의 주된 방송분야 의무편성 .....	25
1. 법령 및 고시 현황 .....	25
2. 그간의 경과 사항 .....	26
제7절 분야별 해외 수입물 중 1개 국가 제작물 편성 제한 .....	27
1. 법령 및 고시 현황 .....	27
2. 그간의 경과 사항 .....	28
<b>제3장 지역민방 수중계 제한의 쟁점 및 개선안 검토 .....</b>	<b>30</b>
제1절 기존 논의의 검토 .....	30
1. 현행 수중계 비율 제한 제도에 대한 비판 .....	30
2. 최근의 수중계 비율 제한 제도 개선 논의 및 이에 대한 평가 .....	31
제2절 지역민방 관련 현황 비교 검토 .....	39
1. 지역민방의 자체 편성 현황 비교 .....	39
2. 지역민방의 경영상태 비교 .....	42
3. 지역민방의 방송프로그램 수급 여건 비교 .....	45
제3절 개선방향 관련 연구반 및 지역민방 전문가 의견 .....	50
1. 편성규제 개선 연구반의 의견 .....	50
2. 수중계 제도 개선 전문가 회의에서의 의견 .....	51
<b>제4장 순수외주제작 프로그램 의무편성의 쟁점·개선방향 검토 .....</b>	<b>53</b>
제1절 현행 규제 관련 쟁점·문제점 .....	53
제2절 개선방향 관련 연구반 의견 .....	56
1. 전체 방송시간 기준 순수외주제작 프로그램 의무편성에 대한 의견 .....	56
2. 주시청시간대 기준 순수외주제작 프로그램 의무편성에 대한 의견 .....	59
3. 그 밖의 논의 내용 .....	61
<b>제5장 국내제작 애니메이션 의무편성의 쟁점·개선 방향 검토 .....</b>	<b>66</b>
제1절 현행 규제 관련 쟁점·문제점 .....	66
제2절 개선방향 관련 연구반 의견 .....	71

1. 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제에 대한 의견 .....	71
2. 애니메이션 분야 국내제작물 의무편성에 대한 의견 .....	75
3. 기타 관련 주제에 대한 의견 .....	76
<b>제 6 장 기타 편성규제 항목별 쟁점·개선방향 검토 .....</b>	<b>83</b>
제 1 절 종합편성 방송사업자의 오락 편성비율 제한에 대한 검토 .....	83
1. 현행 규제 관련 쟁점·문제점 .....	83
2. 개선방향 관련 연구반 의견 .....	85
제 2 절 전문편성 방송사업자의 주된 방송분야 의무편성에 대한 검토 .....	88
1. 현행 규제 관련 쟁점·문제점 .....	88
2. 개선방향 관련 연구반 의견 .....	90
제 3 절 국내제작 방송프로그램 의무편성에 대한 검토 .....	92
1. 현행 규제 관련 쟁점·문제점 .....	92
2. 개선방향 관련 연구반 의견 .....	93
제 4 절 대중음악 분야 국내제작물 의무편성에 대한 검토 .....	95
1. 현행 규제 관련 쟁점·문제점 .....	95
2. 개선방향 관련 연구반 의견 .....	96
제 5 절 해외 수입물 중 1개 국가 제작물 편성 제한에 대한 검토 .....	98
1. 현행 규제 관련 쟁점·문제점 .....	98
2. 개선방향 관련 연구반 의견 .....	99
<b>제 7 장 결론: 편성규제 항목별 개선방향 제안 .....</b>	<b>101</b>
제 1 절 지역민방 수중계 비율 제한 제도의 개선방향 .....	101
제 2 절 기타 편성규제 항목별 규제 개선방향 .....	111
1. 순수외주제작 프로그램 의무편성 제도의 개선방향 .....	111
2. 국내제작 애니메이션 의무편성 제도의 개선방향 .....	114
3. 오락 프로그램 편성 제한 제도의 개선방향 .....	118
4. 주된 방송분야 의무편성 제도의 개선방향 .....	119
5. 국내제작 프로그램 의무편성 및 분야별 국내제작물 의무편성 제도의 개선방향 ·	121

6. 분야별 해외 수입물 중 1개 국가 제작물 편성 제한 제도의 개선방향 .....	122
<b>참고문헌</b> .....	<b>124</b>
[부록 1] 지역민방의 수증계 비율 제한 관련 방송 법령 .....	127
[부록 2] 지역민방에 대한 자체제작 프로그램 의무편성 규제 설계안 .....	130
[부록 3] 순수외주제작 방송프로그램의 인정기준 .....	131
[부록 4] 국내 제작 애니메이션의 신규 의무편성 비율 .....	133
[부록 5] 국내제작 애니메이션의 인정기준 .....	135
[부록 6] 국내제작 방송프로그램의 인정기준 .....	137
[부록 7] 영국의 순수외주제작 프로그램 의무편성 사례 .....	138
[부록 8] 미국의 어린이 프로그램 의무편성 사례 .....	140
[부록 9] 프랑스의 국내 대중음악 의무편성 사례 .....	142

# 표 목 차

〈표 1-1〉	편성규제 개선 연구반 및 지역민방 수중계 제도 개선 전문가 회의 경과	4
〈표 2-1〉	다른 한 방송사업자 제작물의 편성 제한 관련 방송법령	7
〈표 2-2〉	지역민방의 허가차수에 따른 분기별 수중계 허용비율 상한선	8
〈표 2-3〉	지역민방에 대한 수중계 허용 최대비율의 변화(2000~05년)	9
〈표 2-4〉	방송사업자 유형별 순수외주제작 프로그램 의무편성 비율	11
〈표 2-5〉	외주제작 프로그램 관련 의무편성·편성제한 비율 추이	12
〈표 2-6〉	방송사업자 유형별 국내제작 애니메이션 신규의무편성 비율	15
〈표 2-7〉	방송사업자 유형별 국내제작 애니메이션 의무편성 비율	16
〈표 2-8〉	방송사업자 유형별 국내제작 애니메이션 관련 의무편성 비율의 변화	18
〈표 2-9〉	방송사업자 유형별 국내제작 프로그램 의무편성 비율	20
〈표 2-10〉	방송사업자 유형별 영화·대중음악 분야 국내제작물 의무편성 비율	21
〈표 2-11〉	국내제작 프로그램 및 국내제작 영화·대중음악의 의무편성 비율 변화	23
〈표 2-12〉	종합편성 방송사업자에 대한 편성규제의 변화(통합방송법 제정 이후)	25
〈표 2-13〉	전문편성 방송사업자 유형별 주된 방송분야 의무편성 비율	26
〈표 2-14〉	전문편성 방송사업자 유형별 주된 방송분야 의무편성 비율의 변화	26
〈표 2-15〉	방송사업자 유형별 해외 수입물 중 1개 국가 제작물 편성비율 제한	28
〈표 2-16〉	해외 수입물 중 1개 국가 제작물 편성비율 제한의 변화	29
〈표 3-1〉	'17년 제도개선 협의체의 자체편성 의무비율 조정안(1·2·3안)	33
〈표 3-2〉	전체매출액/방송매출액 기준(2015~17년 평균)을 적용한 지역민방 분류안	35
〈표 3-3〉	지역민방별 자체제작 편성비율과 자체제작·공동제작 합산 편성비율 (2015~17년)	41
〈표 3-4〉	지역민방별 자체제작·공동제작·외주제작 합산 편성비율 등(2015~17년)	41
〈표 3-5〉	지역민방별 최근 3년 전체 매출 및 전체 매출 내 기타 사업 매출 비중	43
〈표 3-6〉	지역민방별 최근 3년 방송 매출 및 방송 매출 내 기타 방송 매출 비중	44

〈표 3-7〉	지역민방별 최근 3년 영업손익 및 영업이익률 .....	45
〈표 3-8〉	지역민방별 최근 3년 프로그램 비용 및 방송 매출 대비 프로그램 비용 비율 .....	46
〈표 3-9〉	지역민방별 종사자 수 및 방송직 종사자 수(2015~17년) .....	47
〈표 3-10〉	지역민방별 권역 단위 영상제작사 수(2013~17년) .....	48
〈표 3-11〉	지역민방별 권역 단위 영상제작사 매출(2013~17년) .....	49
〈표 4-1〉	지상파 3사의 전체시간대·주시청시간대 순수외주제작 프로그램 편성비율(2017년) .....	54
〈표 5-1〉	지상파 4사의 전체 애니메이션 및 국내제작 애니메이션 편성 추이 (2016~18년) .....	69
〈표 5-2〉	국내제작 애니메이션 신규편성 총량제에 대한 찬반 의견 개요 .....	73
〈표 7-1〉	방송 매출액 기준 1안에 따른 자체편성 의무비율 부과 시나리오 .....	103
〈표 7-2〉	방송 매출액 기준 1안 적용 시 지역민방별 자체편성 의무비율 변동 폭 ...	104
〈표 7-3〉	방송 매출액 기준 2안에 따른 자체편성 의무비율 부과 시나리오 .....	105
〈표 7-4〉	방송 매출액 기준 2안 적용 시 지역민방별 자체편성 의무비율 변동 폭 ...	105
〈표 7-5〉	방송 매출액 기준 3안에 따른 자체편성 의무비율 부과 시나리오 .....	106
〈표 7-6〉	방송 매출액 기준 3안 적용 시 지역민방별 자체편성 의무비율 변동 폭 ...	106
〈표 7-7〉	전체 매출액 기준 4안에 따른 자체편성 의무비율 부과 시나리오 .....	107
〈표 7-8〉	전체 매출액 기준 4안 적용 시 지역민방별 자체편성 의무비율 변동 폭 ...	107
〈표 7-9〉	전체 매출액 기준 5안에 따른 자체편성 의무비율 부과 시나리오 .....	108
〈표 7-10〉	전체 매출액 기준 5안 적용 시 지역민방별 자체편성 의무비율 변동 폭 ...	108
〈표 7-11〉	전체 매출액 기준 6안에 따른 자체편성 의무비율 부과 시나리오 .....	109
〈표 7-12〉	전체 매출액 기준 6안 적용 시 지역민방별 자체편성 의무비율 변동 폭 ...	109

# 요 약 문

## 1. 제 목

방송콘텐츠산업 경쟁력 강화를 위한 수중계비율 등 편성규제 개선 방안 연구

## 2. 연구 목적 및 필요성

최근 방송사업자·채널·서비스의 다양화, 지상파 3사의 방송시장 내 위상 약화 및 사업자 간 경쟁 증가, OTT 동영상 서비스 이용 증가, 웹 드라마·예능 및 1인 방송 등 온라인 동영상 콘텐츠 생태계의 성장 등 방송 내외의 환경이 급변함에 따라, 현재 시행 중인 편성규제의 정책 제도가 변화하는 환경에 부합하도록 목적합리성·실효성을 점검할 필요성이 커지고 있다. 이에 따라 본 연구는, 편성규제의 정책 목표에 부합하되 방송 내·외 환경의 변화한 현실을 반영하여, 방송프로그램 편성규제의 주요 항목들에 대해 실효성을 진단하고 문제점을 발굴하여 규제 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 방송 관련 학계 전문가 및 법률 전문가들로 구성된 편성규제 개선 연구반 등을 운영하여 편성규제 항목별로 문제점을 분석하고, 해외 사례와의 비교, 방송 및 유관 단체 종사자들의 의견 청취 등을 통해 합리적 개선방향을 도출하고자 한다.

특히, 지역민방에 대한 수중계 비율 제한 규제의 개선이 현안으로 부각됨에 따라 현행 제도의 문제점을 진단하고 최근의 방송미디어 내외 환경 변화 등을 고려하여 수중계 비율 제한 제도의 개선안을 마련할 필요가 제기된다. 이를 위해, 본 연구는 현행 수중계 제한 규제 관련 쟁점들을 분석하고, 지역민방 전문가등에 대한 의견 청취결과를 토대로 현실적 타당성이 높은 개선안을 마련하고자 한다.

### 3. 연구의 구성 및 범위

본 연구는 다음과 같은 내용으로 구성되었다. 먼저 제1장(서론)에서는 연구의 필요성, 목적, 연구내용, 연구방법 등을 서술하였다.

제2장(편성규제 현황 및 연혁)에서는 주요 편성규제 항목별 법령 및 고시 현황과 그간의 법령 및 고시 개정 연혁을 소개하였다. 여기에는 지역민방의 수중계 비율 제한을 비롯해 순수외주제작 프로그램 의무편성, 국내제작 애니메이션 관련 의무편성(신규편성 총량제 등), 국내제작 프로그램 및 분야별 국내제작물 의무편성, 종합편성 방송사업자의 오락 프로그램 편성 제한, 전문편성 방송사업자의 주된 방송분야 프로그램 의무편성, 분야별 해외 수입물 중 1개 국가 제작물 의무편성 제한이 포함된다.

제3장(지역민방 수중계 비율 제한 제도의 쟁점·개선방향 검토)에서는 지역민방 수중계 비율 제한(혹은 자체편성 의무비율 적용) 제도에 관한 기존 논의를 검토하고 지역민방의 현황 및 연구반 및 수중계 제도 개선 전문가 회의의 개선방향 검토 결과를 소개한다.

제4장(순수외주제작 프로그램 의무편성 제도의 쟁점·개선방향 검토)에서는 순수외주제작 프로그램 의무편성 제도(전체 방송시간 기준 의무편성과 주시청시간대 기준 의무편성) 관련 쟁점·문제점을 분석하고 개선방향에 대한 연구반 검토 결과를 소개한다.

제5장(국내제작 애니메이션 의무편성 제도의 쟁점·개선방향 검토)에서는 국내제작 애니메이션 의무편성 제도(국내제작 애니메이션 신규편성 총량제와 애니메이션 분야 국내제작물 의무편성) 관련 쟁점·문제점을 분석하고 개선방향에 대한 연구반 검토 결과를 소개한다.

제6장(기타 편성규제 항목별 쟁점·개선방향 검토)에서는 종합편성 방송사업자의 오락 편성비율 제한, 전문편성 방송사업자의 주된 방송분야 의무편성, 국내제작 프로그램 의무편성 및 분야별(애니메이션 제외) 국내제작물 의무편성, 분야별 해외 수입물 중 1개 국가 제작물 편성비율 제한에 대해 각각 관련 쟁점·문제점을 분석하고 개선방향에 대한 연구반 검토결과를 소개한다.

제7장(결론: 편성규제 항목별 개선방향 제안)에서는 제3장~제6장에서 소개한 연구반 및 지역민방 수중계 제도 개선 전문가 회의의 논의 결과를 토대로, 지역민방 수중계 비율 제한 규제의 개선방안과 기타 편성규제 항목별 규제 개선방향을 제안한다.



## 4. 연구 내용 및 결과

본 연구에서는 방송 내외 환경의 변화한 현실을 반영하여, 편성규제의 주요 범주별로 실효성을 진단하고 문제점을 발굴하여 규제 개선방안을 제시하였다. 주요 편성규제 범주에는, 지역민방 사업자에 대한 수중계 비율 제한, 순수외주제작 프로그램 의무편성, 국내 제작 애니메이션 관련 의무편성(신규편성 총량제 등), 종합편성 방송사업자의 오락 프로그램 편성 제한, 전문편성 방송사업자의 주된 방송분야 의무편성 및 부수적 편성 제한, 국내 제작 프로그램 및 분야별 국내제작물 의무편성, 분야별 해외 수입물 1개 국가 제작물 편성 제한 등이 포함된다.

지역민방에 대한 수중계 비율 제한의 경우, 허가차수별 차등 규제가 적용되는 현행 수중계 최대 허용비율은 2005년 편성고시에서 책정된 것으로, 그간의 방송환경 변화, 개별 지역민방의 경영상태를 반영하지 못하는 문제점을 지니고 있다. 원칙적으로는 수중계 비율 제한(혹은 자체편성 의무비율) 제도를 자체제작 프로그램 의무편성 제도로 전환하는 것이 바람직하나, 이는 방송법 개정을 통해서 가능한 것이므로 현 단계에서 우선 적용 가능한 지역민방별 자체편성 의무비율 개선안을 도출할 필요가 있다. 이러한 필요에 따라, 연구진은 지역민방에 대한 차등 규제 기준으로 현행 허가차수 대신 기업 경영상태를 고려한 지표를 적용하는 개선방안, 즉 방송 매출액 또는 전체 매출액에 따라 지역민방사들을 차등화하여 자체편성 의무비율(혹은 수중계 최대 허용비율)을 차등 적용하는 복수의 규제 개선안을 도출하고 이를 비교 검토하였다. 이를 토대로, 본 연구는 방송 매출액 기준의 자체편성 의무비율 개정안과 전체 매출액 기준의 자체편성 의무비율 개정안을 제시하고, 두 기준이 모두 고려 가능하나 법리적 문제, 유사 편성규제 사례 등을 고려할 때 방송 매출액 기준이 좀 더 현실적일 수 있다는 최종 의견을 제시하였다.

아울러, 본 연구는 순수외주제작 프로그램 의무편성 제도의 문제점, 국내제작 애니메이션 신규 의무편성(총량제) 제도의 문제점 등을 집중적으로 검토하여 규제 합리화 방안을 제시하였으며(지상파 3사에 치중된 순수외주제작 프로그램 편성 부담의 완화 제안, 국내 제작 애니메이션의 오락 프로그램 제외 제안 등), 또한 중소 PP에 적용되는 편성규제 중 일부를 완화하는 방안도 함께 제시하였다(주된 방송분야 의무편성 완화 등). 종합편성 방송사업자에게 적용되는 오락 프로그램 편성 제한 제도의 경우, 방송콘텐츠 장르 혼합·융

합(인포테인먼트, 에듀테인먼트)으로 인해 교양과 오락 분야 프로그램 간 구분이 어려워지고 있는 현실을 고려하여 중장기적 관점에서 개선 방안을 제시하였다(보도·교양·드라마 등 분야에 대해 연간 프로그램 편성실적을 점수화하여 평가하고 기준 미달 사업자는 제재하는 방식 등) 국내제작 프로그램 의무편성 규제와 관련해서는, 규제의 확실성과 국내제작 프로그램 인정기준에 대한 문제 제기를 고려하여 제도 개선방향을 제시하였다(외국문화를 주된 방송분야로 하는 전문 PP에 대해서는 국내제작 프로그램 의무 편성비율을 하향 조정하는 방안 등). 마지막으로 분야별 해외 수입물 중 1개 국가 제작물 편성 제한 제도의 경우, 최근 영상콘텐츠의 소비경로가 다원화된 현실을 고려하여 규제 합리화 방안을 제시하였다(특정 국가 관련 외국문화를 소개하는 전문 PP의 경우 1개 국가 제작물 상한제를 면제해주는 방안 등).

## 5. 정책적 활용 내용

본 연구에서 제안하는 수중계 규제 개선안 등 편성규제 개선방안은 정부가 최근 현안으로 부각된 지역민방에 대한 편성규제 방안을 마련하고 기타 편성규제 정책의 개선안을 도출하는 데 매우 중요한 정책 자료로 활용될 수 있다. 또한, 광범위한 편성규제 제도 전반에 걸쳐 본 연구가 제시한 현황 분석 및 개선방안 제안은 방송 분야 편성규제와 관련된 여러 주제의 학술 논문을 작성하는 데 매우 유용한 자료 및 논거로 활용될 수 있다.

## 6. 기대효과

최근 방송 내외 환경의 변화와 맞물려 지상파 방송 위기론, 지역방송·중소PP 고사론 등이 대두하고 있음을 감안할 때, 본 연구의 편성규제 전반에 대한 검토 및 정책 제안은 방송콘텐츠 산업 및 연관 산업(외주제작 산업 등)의 종합적 진흥·발전 방안에 대한 학술적·산업적 논의를 촉발하는 계기가 될 것으로 기대할 수 있다.

궁극적으로, 편성규제 정책은 방송의 다양성·균형성 확보, 국민 문화의 향상, 방송산업 및 연관 산업의 발전 및 이를 통한 공공복리 증진 등을 핵심 목표로 한다는 점에서, 방송 내외 환경 변화에 부합하는 편성규제 제도의 합리화는 경제적·사회적 가치의 증대에 기

여할 수 있다. 예컨대, 지역민방 수중계 제한 규제 개선은 지역 방송콘텐츠산업의 활성화에, 종합편성·전문편성 방송사업자에 대한 편성규제 개선은 방송의 다양성·균형성 확보에, 분야별 국내 제작물 의무편성 제도의 개선은 방송산업 및 연관산업의 발전에 긍정적으로 기여할 수 있다.



# 제1장 서론

## 제1절 연구의 필요성과 목적

방송프로그램의 편성에 대한 규제정책의 목표는 방송의 다양성·균형성 확보, 국민문화의 향상, 방송산업 및 연관 산업의 발전 또는 이를 통한 공공복리 증진 등으로 제시될 수 있다(심홍진·김청희, 2018). 그러나 방송산업 생태계 내외 환경이 빠르게 변화함에 따라 편성규제 제도 및 관련 정책 또한 이에 부합하도록 변화할 필요가 있으며, 이를 위하여 현재 시행 중인 편성규제 제도 전반의 목적합리성·실효성을 진단하고, 문제점이 파악된 편성규제에 대하여 적절한 개선방안을 제시할 필요가 있다.

편성규제와 관련한 선행 정책연구를 살펴보면, 편성규제 제도 전반을 검토한 정책연구(성육제 외, 2008; 이원우 외, 2010)가 수행된 지 상당한 기간이 경과하였다. 그간 방송 내외 환경에서 중대한 변화가 있었음을 고려하면 현행 편성규제 제도 전반에 대한 검토가 필요한 시점으로, 급변하는 방송 현실에 대응하고 방송콘텐츠 산업의 경쟁력 강화에 부합할 수 있도록 편성규제 전반을 점검하고 개선사항을 발굴할 필요가 있다. 무엇보다, 최근 현안으로 부각되고 있는 지역민방에 대한 수중계 비율 제한 규제의 문제점을 진단하고, 그간에 제안된 대안(수중계 최대 허용비율 상향, 자체제작 프로그램 의무편성으로의 전환 등)을 검토하여 개선 방안을 제시할 필요가 있다. 특히, 방송법 시행령에서 지역민방의 '경영상태와 프로그램 수급여건' 등을 고려해 수중계 제한 비율을 고시하도록 규정한 점, 현행 규제의 대안으로 (1) 수중계 제한 비율 완화, (2) 자체제작물 의무편성 규제로의 전환 등이 제안된 점(주성희·김청희, 2017; 김남두 외, 2018) 등을 고려해, 전문가·이해당사자의견 수렴을 거쳐 구체적이고 현실타당성 높은 규제 개선안(법령 혹은 고시 개정 방안 등)을 도출할 필요성이 있다.

본 연구는 편성규제의 정책 목표에 부합하면서 방송 내외 환경의 변화한 현실을 반영하여, 편성규제의 주요 범주들에 대해 실효성을 진단하고 문제점을 발굴하여 규제 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 주요 편성규제 범주에는, 순수외주제작 프로그램 의무편

성, 국내제작 애니메이션 관련 의무편성, 국내제작 프로그램 및 분야별 국내제작물 의무편성, 종합편성 방송사업자의 오락 프로그램 편성 제한, 전문편성 방송사업자의 주된 방송분야 의무편성, 분야별 해외 수입물 1개 국가 제작물 편성 제한 등이 포함된다. 또한 지역민방에 대한 수중계 제한 규제의 문제점을 분석하고, 지역 방송콘텐츠 산업의 활성화 취지에 부합하는 제도 개선안을 제시하고자 한다. 이를 위해 현행 수중계 제한 규제 관련 쟁점들을 분석하고, 문제점 개선을 위한 대안들을 비교·검토하여 법령(혹은 고시) 개정에 활용될 수 있는 현실적 타당성이 높은 규제 개선안을 도출해 이를 제안하고자 한다.

## 제 2 절 연구의 내용 및 방법

### 1. 연구내용

전술한 연구의 목적에 따라, 본 연구에서는 편성규제의 목표, 최근의 방송 내외 환경 변화를 살펴보고 이러한 변화가 편성규제 정책에 지니는 함의를 파악하였다. 구체적으로, 편성규제의 이념적 근거와 방송 내외의 환경 변화(방송사업자·채널·서비스의 다양화, 지상파 3사의 방송시장 내 위상 약화 및 사업자 간 경쟁 증가, OTT 동영상 서비스 이용 증가, 웹 드라마·예능 및 1인 방송 등 온라인 동영상 콘텐츠 생태계의 성장, 비전통적인 TV·동영상 콘텐츠 소비양식 증가 등)를 살펴보고, 이러한 변화가 편성규제 정책에 대해 어떠한 함의를 주는지 분석하였다(편성규제 정책의 산업적 함의 증가, 방송 및 유관 시장 내 경쟁 증가로 인한 편성규제의 합리화·간소화 및 실효성 제고의 필요성 증대, 방송서비스 유형에 따른 차등적 편성규제의 논거 재정립 등).

지역민방에 대한 수중계 제한 규제와 관련해서는, 규제의 문제점을 진단하고 복수의 대안을 도출 및 비교 검토하였으며, 이해당사자 및 전문가의 의견을 수렴하여 최종 개선방안 제안하였다. 구체적으로, '05년 도입된 수중계 제한 비율 지속에 따른 규제수준의 적정성 이슈, 자체제작이 아닌 자체편성을 의무화한데 따른 규제방식의 목적합리성 이슈, 지역민방에만 수중계 제한이 적용되는데 따른 규제 형평성 이슈 등 수중계 규제와 관련한 쟁점을 살펴보고, 선행연구를 참조하여 규제 개선을 위한 복수의 시나리오를 상정하여 타당성, 실무적 쟁점 등을 비교 검토하였다. 또한 관련 이해당사자 및 외부 전문가 의견을 청

취하여 최종 개선안을 도출하였다. 이와 아울러, 방송법 시행령에서 수중계 제한 비율의 고시에서 고려하도록 규정한 지역민방의 '경영상태 및 프로그램 수급여건' 개념의 구체화 방안을 논의하였다.

그 외 편성규제와 관련해서는 규제의 현황 및 문제점을 진단하고, 쟁점을 분석하여 개선방향을 제안하였다. 주요 편성규제 범주별로 (1) 그간의 편성현황 자료 분석 및 현황 진단, (2) 문제점 식별 및 관련 쟁점 분석, (3) 규제 개선방향 도출 및 대안의 구체화 방안(법령 개정안 등)을 논의하였다.

## 2. 연구방법

### 가. 연구방법

연구목표를 달성하기 위해 KISDI 연구진과 외부 전문가들이 참여하는 편성규제 개선 연구반을 구성·운영하였으며 추가로 지역민방 수중계 제도 개선을 위한 전문가 회의를 개최하였다. 학계·법률 전문가로 구성된 편성규제 개선 연구반에서는 편성규제 항목별 쟁점을 분석하고 현행 제도·법령(혹은 고시) 개선방향을 논의하였으며, 수중계 제도 개선을 위한 전문가 회의에서는 허가차수에 따른 지역민방 차등규제 방식의 문제점을 분석하고 지역민방사들의 경영상태, 방송프로그램 수급여건 등을 검토하여 차등 규제에 적합한 새로운 지역민방 분류기준 및 자체편성 의무비율 변경방안을 논의하였다.

편성규제 연구반에는 외부 학계·법률 전문가로 박주연 교수(한국의외국어대), 배진아 교수(공주대), 심미선 교수(순천향대), 장병희 교수(성균관대), 홍원식 교수(동덕여대)와 이현규 변호사(김앤장 법률사무소), 장준영 변호사(법무법인 세종)가 참여하였다. 수중계 제도 개선을 위한 전문가 회의에는 강명현 교수(한림대), 최용준 교수(전북대), 홍원식 교수 및 김성철 회계사(신화회계법인)가 참석하였다.

편성규제 개선 연구반의 경우 총 10회의 회의를 개최하였으며, 편성규제 항목별 현행 법령의 문제점, 관련 쟁점, 개선방안 등을 논의하였다. 또한, 연구반 운영 과정에서 지상파 방송사 및 애니메이션 제작업계, PP 업계의 의견을 각각 청취하는 자리를 마련하였다. 지역민방 수중계 제도 개선 전문가 회의는 2회 개최하였다. 각 회의의 구체적 날짜와 논의 주제는 <표 1-1>에 소개하였다.

〈표 1-1〉 편성규제 개선 연구반 및 지역민방 수중계 제도 개선 전문가 회의 경과

편성규제 개선 연구반		
차수	날짜	논의 주제
1차	19. 5. 29.	키오프 회의
2·3차	19. 6. 12·28.	순수의주제작 프로그램 의무편성
4차	19. 7. 11.	국내제작 애니메이션 의무편성 및 신규 의무편성
5차	19. 7. 25.	국내제작 프로그램 의무편성, 국내제작 대중음악 의무편성
6차	19. 8. 7.	지상파 방송사, 애니메이션 관련 업계 등 의견청취
7차	19. 8. 30.	논의 결과 중간 종합
8차	19. 9. 18.	지역민방 수중계 비율 제한 규제
9차	19. 10. 25.	오락 프로그램 편성비율 제한, 주된 방송분야 의무편성 등
10차	19. 11. 22.	논의 결과 최종 종합
지역민방 수중계 제도 개선 전문가 회의		
1차	19. 12. 6.	지역민방 수중계 제도의 문제점 식별, 지역민방 관련 현황 검토, 대안 도출을 위한 고려사항 수립
2차	19. 12. 20.	지역민방의 차등규제 근거 검토, 자체편성 의무비율(혹은 수중계 최대 허용비율) 조정검토안(6개안) 비교 검토

### 제 3 절 연구보고서의 구성

본 연구보고서는 다음과 같이 구성되었다.

제1장(서론)에서는 연구의 필요성, 목적, 연구내용, 연구방법 등을 서술하였다.

제2장(편성규제 현황 및 연혁)에서는 주요 편성규제 항목별 법령 및 고시 현황과 그간의 법령 및 고시 개정 연혁을 소개하였다. 여기에는 지역민방의 수중계 비율 제한을 포함해 순수의주제작 프로그램 의무편성, 국내제작 애니메이션 관련 의무편성(신규편성 총량제 등), 국내제작 프로그램 및 분야별 국내제작물 의무편성, 종합편성 방송사업자의 오락 프로그램 편성 제한, 전문편성 방송사업자의 주된 방송분야 프로그램 의무편성, 분야별 해외 수입물 중 1개 국가 제작물 의무편성 제한이 포함된다.

제3장(지역민방 수중계 비율 제한 제도의 쟁점·개선방향 검토)에서는 지역민방 수중계 비율 제한(혹은 자체편성 의무비율 적용) 제도에 관한 기존 논의를 검토하고 지역민방의



관련 현황 분석 및 편성규제 개선 연구반과 수중계 제도 개선 전문가 회의의 논의 결과를 소개한다.

제4장(순수외주제작 프로그램 의무편성 제도의 쟁점·개선방향 검토)에서는 순수외주제작 프로그램 의무편성 제도(전체 방송시간 기준 의무편성과 주시청시간대 기준 의무편성) 관련 쟁점·문제점을 분석하고 개선방향에 대한 연구반 검토 결과를 소개한다.

제5장(국내제작 애니메이션 의무편성 제도의 쟁점·개선방향 검토)에서는 국내제작 애니메이션 의무편성 제도(국내제작 애니메이션 신규편성 총량제와 애니메이션 분야 국내제작물 의무편성) 관련 쟁점·문제점을 분석하고 개선방향에 대한 연구반 검토 결과를 소개한다.

제6장(기타 편성규제 항목별 쟁점·개선방향 검토)에서는 종합편성 방송사업자의 오락 편성비율 제한, 전문편성 방송사업자의 주된 방송분야 의무편성, 국내제작 프로그램 의무편성 및 분야별(특히 대중음악) 국내제작물 의무편성, 분야별 해외 수입물 중 1개 국가 제작물 편성비율 제한에 대해 각각 관련 쟁점·문제점을 분석하고 개선방향에 대한 연구반 검토결과를 소개한다.

제7장(결론: 편성규제 항목별 개선방향 제안)에서는 제3장~제6장에서 소개한 편성규제 개선 연구반 및 지역민방 수중계 제도 개선 전문가 회의의 논의 결과를 토대로, 지역민방 수중계 비율 제한 제도의 개선방향과 기타 편성규제 항목별 제도 개선방향을 제안한다.

## 제2장 편성규제 현황 및 연혁

### 제1절 지역민방에 대한 수중계 비율 제한

#### 1. 법령 및 고시 현황

수중계 비율 제한은 지역민방이 지역방송의 정체성을 유지하도록 할 목적으로 도입된 규제로, 지상파 민영방송(SBS) 네트워크에 가입한 지역민방사가 과도하게 SBS 프로그램을 단순 중계하는 것(수중계)을 금지함으로써 전체 방송시간의 일정비율 이상을 자체 편성하도록 강제하는 규제이다. 방송법에서는 이를 '다른 한 방송사업자의 제작물'의 편성비율 제한으로 표현하고 있다.

방송법에서는 KBS, EBS, MBC 및 MBC 계열사를 제외한 지상파 방송사업자가 '다른 한 방송사업자의 제작물'을 대통령령이 정하는 비율 이상으로 편성하지 못하도록 제한하고 있다(방송법 제69조 제6항). 규제 대상은 (1) 지역민방사의 지상파 텔레비전·라디오 방송 채널과 (2) 지상파 DMB 사업자(실제적으로 독립 지상파 DMB 사업자)로, 이들이 직접 편성하는 방송채널에 대해 수중계 비율을 제한하고 있다. 방송법 시행령은 (1) 지상파 방송사업자(지상파 DMB 사업자 포함)의 방송채널 유형별로 수중계 허용 최대비율의 범위를 지정함과 아울러, (2) 지상파 방송사업자의 '경영상태 및 방송프로그램 수급여건' 등을 고려하여 구체적인 수중계 허용 최대비율을 고시하도록 규정하고 있다(방송법 시행령 제50조 제6항).

시행령 규정에 따라, 방송 규제기관은 지상파 텔레비전 채널은 50~85% 범위 내에서, 지상파 라디오 채널은 40~80% 범위 내에서, 그리고 지상파 DMB 채널은 50% 이상 범위에서 구체적인 수중계 허용 최대비율을 결정하여 고시하고 있다(구체적인 법령 및 편성고시 내용은 <부록 1> 참조).

〈표 2-1〉 다른 한 방송사업자 제작물의 편성 제한 관련 방송법령

관련 법령	지역민방 관련 규정
방송법 제69조 (방송프로그램의 편성 등)	⑥ 한국방송공사 및 특별법에 의한 방송사업자, 방송문화진흥회법에 의한 방송문화진흥회가 출자한 방송사업자 및 그 방송사업자가 출자한 방송사업자를 제외한 지상파방송사업자는 다른 한 방송사업자의 제작물을 대통령령이 정하는 비율 이상 편성하여서는 아니된다.
방송법 시행령 제50조 (방송프로그램의 편성 등)	<p>⑥ 법 제69조제6항에 따라 지상파방송사업자가 다른 한 방송사업자의 제작물을 편성할 수 있는 비율은 다음 각 호의 구분에 따른 비율의 범위안에서 당해 지상파방송사업자의 경영상태 및 방송프로그램수급여건 등을 고려하여 방송통신위원회가 고시하는 비율로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지상파텔레비전방송사업자가 다른 한 지상파텔레비전방송사업자의 제작물을 편성할 수 있는 비율: 채널별로 매분기 전체 방송시간의 100분의 50 내지 100분의 85</li> <li>2. 지상파라디오방송사업자가 다른 한 지상파라디오방송사업자의 제작물을 편성할 수 있는 비율: 채널별로 매분기 전체 방송시간의 100분의 40 내지 100분의 80</li> <li>3. 지상파이동멀티미디어방송사업자가 다른 한 지상파방송사업자의 제작물을 편성할 수 있는 비율: 채널별로 매분기 전체 방송시간의 100분의 50 이상</li> <li>4. 지상파이동멀티미디어방송사업자가 다른 한 방송채널사용사업자의 제작물을 편성할 수 있는 비율: 채널별로 매분기 전체 방송시간의 100분의 50 이상</li> </ol>

이상의 법령 규정에 따라, ‘방송 프로그램의 편성 등에 관한 고시’(이하 편성 고시)에서는 텔레비전·라디오 지역민방에 대해 허가차수(1차, 2차, 3차)에 따라 차등적으로 수중계 비율의 허용 상한선을 규정하고 있다(편성고시 제2조 제1항·제2항).

지역민방 텔레비전·라디오 채널의 경우, 1차 민방(부산방송, 대구방송, 광주방송, 대전방송)은 매분기 전체 방송시간의 69% 이내, 2차 민방(전주방송, 청주방송, 울산방송)은 71% 이내, 3차 민방(강원방송, 제주방송)은 77% 이내로 수중계 비율을 제한하고 있다(편성고시 제2조 제1항·제2항).<sup>1)</sup> 지상파 DMB 채널(독립 지상파 DMB 사업자가 운영하는 채널)

1) 오늘날 부산방송의 정식 사명은 KNN(구 부산방송), 대구방송의 정식 사명은 TBC(구 대구방송), 강원방송의 정식 사명은 GI(구 강원민방)이나, 본 연구보고서에서는 지역민방

에 대해서는 일률적으로 매 분기 전체 방송시간의 80% 이내로 수중계 비율을 제한하고 있다(편성고시 제2조 제3항).

〈표 2-2〉 지역민방의 허가차수에 따른 분기별 수중계 허용비율 상한선

구분	1차 민방 (4개사)	2차 민방 (3개사)	3차 민방 (2개사)
방송사	부산방송, 대구방송, 광주방송, 대전방송	청주방송, 전주방송, 울산방송	G1, 제주방송
규제기준 (매분기)	수중계 69% 이내 (자체 편성 31% 이상)	수중계 71% 이내 (자체 편성 29% 이상)	수중계 77% 이내 (자체 편성 23% 이상)

주: 지역민방의 라디오 방송채널에 대해서도 동등한 수중계 비율 제한을 적용(참고로, 라디오 전용 지역민방인 경인방송과 경기방송에 대해서도 수중계 77% 이내를 적용).

자료: 현재 시행되는 편성고시(방통위 고시 제2019-8호)의 관련 규정(제2조) 내용을 요약.

지역민방 등에 대한 수중계 비율 제한 제도는 뒤집어서 말하면 ‘자체편성’ 의무를 부과하는 규제에 해당하기 때문에, ‘자체편성 의무비율’ 규제로도 불릴 수 있다(김남두 외, 2018, 28쪽). 자체편성은 전체 프로그램 편성에서 수중계된 다른 한 방송사의 프로그램(현재 SBS 프로그램) 분량을 제외한 나머지 편성 분량을 통칭하는 것으로, 자체편성 프로그램의 범위에는 자체제작 프로그램, 공동제작 프로그램(다른 지역민방사와 공동제작한 프로그램 등), 외주제작 프로그램, 국내외 구매물(프로그램, 영화 등)이 모두 포함된다.

## 2. 그간의 경과 사항

1991년 서울 지역 민영방송 SBS가 개국한 후, 1995년부터 3차에 걸쳐 지역민방이 허가를 받아 10개의 텔레비전 지역민방사(SBS 제외)가 출범하였으며(1차: 1995년, 2차: 1997년, 3차: 2001년), SBS는 텔레비전 지역민방사(2007년 허가받은 OBS경인TV 제외)에 자사 방송 프로그램을 공급하는 전국 네트워크 체제를 구축하였다.<sup>2)</sup> 이로 인해 네트워크 협정에 가

간 비교 편의를 위하여 광역 단위 지역명(시 또는 도)에 근거한 명칭을 사용한다.

- 2) 10개 텔레비전 지역민방사 중 OBS경인TV(텔레비전 방송채널만 운영)를 제외한 9개 지역민방사는 지상파 라디오 방송채널도 운영하며, 이들은 모두 SBS 네트워크 가입사이기도 하다. 참고로, 이외에 지상파 라디오 방송채널만 운영하는 2개 지역민방사(경인방

입한 지역민방이 과다하게 SBS 프로그램을 단순 중계함으로써 지역방송의 독자성을 상실할 우려가 제기되었으며, 1999년 당시 대통령 직속 임시 자문기구인 방송개혁위원회는 지역민방에 대해 수중계 비율 제한을 제안하였다(방송개혁위원회, 2000).<sup>3)</sup> 지역민방에 대해 SBS 프로그램의 수중계를 제한할 필요성이 대두됨에 따라, 2000년 통합 방송법에서 지역민방에 대해 수중계 비율 제한 제도를 도입하게 되었다.

〈표 2-3〉 지역민방에 대한 수중계 허용 최대비율의 변화(2000~05년)

대 상	2000년 (매월)	2001년 (매월)	2003년 (매월)	2005년 (매월)
1차 지역민방 (부산, 대구, 광주, 대전)	전체 방송시간의 80% 이내 (20% 이상)	72% 이내 (28% 이상)	70% 이내 (30% 이상)	69% 이내 (31% 이상)
2차 지역민방 (전주, 청주, 울산)		75% 이내 (25% 이상)	73% 이내 (27% 이상)	71% 이내 (29% 이상)
3차 지역민방 (강원, 제주)	미개국		80% 이내 (20% 이상)	77% 이내 (23% 이상)
고시일	2000. 5. 26.	2001. 3. 23.	2003. 1. 8.	2005. 1. 22.

주: 1) 괄호 안은 자체편성 의무비율(= 100% - 수중계 허용 최대비율)

2) 2015년 10월 16일 개정된 편성고시에서 수중계 비율 제한의 적용기간을 매월에서 매 분기로 변경.

자료: 성육제 외(2008), 〈표 1-12〉(31쪽); 김남두 외(2018), 〈표 3-3〉(29쪽), 표 내용 일부 수정.

지역민방에 대한 수중계 비율 제한을 최초 도입한 2000년 당시에는 오늘날의 지역민방 중 1차 허가 지역민방(이하 1차 민방)과 2차 허가 지역민방(이하 2차 민방)만 존재했으며, 최초에는(2000년 편성고시) 이들에 대해 일괄적으로 매월 전체 방송시간의 80% 이내로 수중계를 제한하였다(성육제 외, 2008, 31쪽).

2003년 개정된 편성고시에서 지역민방 허가차수를 기준으로 수중계 허용비율 상한선을 달리 규정하는 규제 차등화 방식을 도입하였으며(성육제 외, 2008, 31쪽), 이후 2005년 1월 개정된 편성고시에서 오늘날까지 적용되고 있는 허가차수별 수중계 허용 최대비율을 규정

송, 경기방송)가 존재한다.

3) 당시 방송개혁위원회 보고서에서는 지역민방의 수중계 비율을 최대 50%까지 제한할 것을 권고하였다.

하였다.<sup>4)</sup> 다만, 2015년 10월 개정된 편성고시(제2015-22호)에서부터 수중계 허용 최대비율은 그대로 유지하되 편성비율 적용 기간을 종전의 월 단위에서 분기 단위로 변경하였다.

## 제 2 절 순수외주제작 프로그램 의무편성

### 1. 법령 및 고시 현황

순수외주제작 프로그램 의무편성은 독립 영상제작사를 육성하여 국내 방송영상물 제작 시장을 활성화하고 프로그램 제작원의 다양성을 확보하기 위한 목적으로 도입된 제도로, 방송법령 및 편성고시에 의거하여 지상파 텔레비전 방송사업자를 대상으로 순수외주제작 프로그램을 의무적으로 편성하도록 하고 있다.

현재 (1) 지상파 텔레비전 방송사업자와 종편 PP에 대하여 '전체 방송시간 기준의 순수외주제작 프로그램 의무편성'이, 그리고 (2) 지상파 3사(KBS, MBC, SBS)와 종편 PP에 대하여 '주시청시간대 기준의 순수외주제작 프로그램 의무편성'이 적용되고 있는데, 여기서 '순수외주제작 프로그램'이란 '국내에서 당해 방송사업자나 그 특수관계자가 아닌 자가 제작한 방송프로그램'(방송법 제72조 제1항)을 의미한다.

방송법은 (1) 방송사업자를 대상으로 순수외주제작 프로그램을 일정 비율 이상 편성하도록, 그리고 (2) 종합편성 방송사업자를 대상으로 주시청시간대에 순수외주제작 프로그램을 일정 비율 이상 편성하도록 의무화할 수 있다고(구체적 의무편성 비율은 대통령령에 위임) 규정한다(방송법 제72조 제1항·제2항). 방송법 시행령에 따라 방송통신위원회(이하 방통위)는 (1) 지상파 방송사업자, 지상파방송채널사용사업자(이하 지상파 PP) 및 종편 PP에 대해서는 순수외주제작 프로그램의 의무편성 비율을 매 반기 전체 방송시간의 35% 이내로, (2) 종합편성을 행하는 방송사업자에 대해서는 주시청시간대 순수외주제작 프로그램의 의무편성 비율을 매 반기 15% 이내로 고시할 수 있다(방송법 시행령 제58조 제1항·제3항). 참고로 주시청시간대는 평일의 경우 오후 7시~오후 11시 시간대, 토요일·일요일 및 공휴일의 경우 오후 6시~오후 11시 시간대(방송법 시행령 제50조 제3항)를 말한다.

---

4) 뒤집어 말하면, 이는 허가차수별 자체편성 의무비율을 규정한 것으로 볼 수 있다(즉, 자체편성 의무비율 = 100% - 수중계 허용 최대비율).

편성고시에서는 전체 방송시간 기준 의무편성 비율(방송사업자 유형에 따라 차등화)과 주시청시간대 기준 의무편성 비율(일률적으로 부과)을 규정하고 있다.<sup>5)</sup> 먼저, 전체 방송시간 기준비율로 보면 매 반기 KBS 1TV는 전체 방송시간의 19% 이상, KBS 2TV는 35% 이상, MBC 및 SBS 채널은 30% 이상, EBS 채널은 16% 이상, SBS를 제외한 지역민방 채널은 각각 3.2% 이상 순수외주제작 프로그램을 편성하여야 한다(편성고시 제9조 제1항). 다만, 편성고시(제2016-9호) 부칙(제2조 제1항·제2항)에 따라 MBC와 SBS에 대해서는 전체 방송시간 기준 의무편성 비율을 2017년에 35%로, 2018~2019년에 32%로 적용하고 있다. 다음으로, 주시청시간대 기준비율로 보면 지상파 3사(KBS, MBC, SBS)의 텔레비전 채널과 종편 PP의 채널은 매 반기 주시청시간대 방송시간의 10% 이상을 순수외주제작 프로그램으로 편성하여

〈표 2-4〉 방송사업자 유형별 순수외주제작 프로그램 의무편성 비율

구분	지상파	지상파DMB	SO·위성	종편PP	일반PP	지상파PP
전체 방송시간 (매 반기)	19%↑ (KBS1)	-	-	30%↑	-	3.2%↑ (시행시기 미정)
	35%↑ (KBS2)					
	30%↑ (MBC/지역MBC/SBS)					
	16%↑ (EBS)					
	3.2%↑ (기타 지상파)					
주시청시간대 방송시간 (매 반기)	10%↑ (종합편성)	-	-	10%↑	-	3%↑ (종합편성, 시행시기 미정)

주: 2016년 개정된 편성고시(제2016-9호) 부칙 제2조 제1·2항에 따라, MBC와 SBS에 대해서는 전체 방송시간 기준 순수외주제작 프로그램 의무비율로 2016년 10월 26일부터 2017년 12월 31일까지 35%, 2018년 1월 1일부터 2019년 12월 31일까지 32%를 적용.

자료: 심홍진·김청희(2018), 〈표 2-2〉 (27~28쪽) 내용을 토대로, 현 편성고시(제2019-8호)의 관련 내용 요약.

5) 지상파 PP(실제 해당 사업자 부재)의 채널에 대해서도 전체방송시간 기준의 순수외주제작 프로그램 의무편성 비율 3.2%가 적용된다.

야 한다(편성고시 제9조 제2항).<sup>6)</sup> 참고로, 2018년 12월 개정된 방송법 시행령과 2019년 6월 개정된 편성고시(제2019-6호)에 따라, 종편 PP 또한 '동일 서비스 동일 규제 원칙'에 입각해 전체 방송시간 기준의 의무편성 비율(30%) 및 주시청시간대 기준의 의무편성 비율(10%)을 적용받게 되었다.

## 2. 그간의 경과 사항

2015년 6월 22일 방송법 개정 이전까지는, (1) 외주제작 프로그램 의무편성(전체 방송시간 기준)과 (2) 특수관계자 외주제작 프로그램 편성비율 제한(전체 방송시간 기준, 그리고 (3) 주시청시간대 외주제작 프로그램 의무편성이 적용되었다. 2000년 최초로 외주제작 프로그램 관련 의무편성 제도가 도입된 이래 의무편성 비율은 수차례 변경되었으며, 2005년 개정된 편성고시에서 방송사업자·채널별로 세분화된 의무편성비율이 대체로 2015년까지 유지되었다. <표 2-5>에 제시되지는 않았으나, 2010년 12월 31일 개정된 편성고시(제2010-57호)부터 편성비율의 적용기간이 매분기에서 매 반기로 변경되었다.

<표 2-5> 외주제작 프로그램 관련 의무편성·편성제한 비율 추이

구분	대상	2000년 (매월)	2001년 (매월)	2002년 (매월)	2003년 (매월)	2005년 (매분기)
전체 방송시간, 외주제작	KBS1	22%↑	9.30까지: 24%↑	28%↑	30%↑	24%↑
	KBS2		10.1부터: 26%↑			20%↑
	EBS		9.30까지: 29%↑	33%↑	35%↑	35%↑
	MBC/지역MBC, SBS	10.1부터: 31%↑				
	지역민방 등	4%↑	4%↑	4%↑	4%↑	4%↑

6) 지상파 종합편성 PP(실제 해당 사업자 부재)에 대해서도 주시청시간대 기준의 순수외주 제작 프로그램 의무편성 비율 3%가 적용된다.



구분	대상	2000년 (매월)	2001년 (매월)	2002년 (매월)	2003년 (매월)	2005년 (매분기)
	전체 외주제작 프로그램, 특수관계자 외주제작	18%↓	18%↓	20%↓	21%↓	21%↓
	주시청시간대, 외주제작	6%↑	8%↑	10%↑	10%↑	10%↑
	고시일	2000. 5. 26	2001. 3. 23	2002. 4. 9	2003. 1. 8	2005. 1. 22

자료: 성육제 외(2008). <표 1-13> (33-34쪽), 일부 내용 수정.

2015년 6월 22일 방송법이 개정되면서 종전의 외주제작 프로그램의 범위가 ‘순수외주제작 프로그램’으로 축소됨과 아울러 특수관계자 외주제작 프로그램의 편성비율을 제한하였던 종전의 규제가 폐지되었다. 당시 방송법 개정은 외주제작 프로그램 의무편성 제도의 취지는 살리되 방송사업자에 대한 규제 완화를 통해 투자 확대 및 방송콘텐츠 산업 경쟁력 강화를 유도하려는 취지를 지닌 것으로, 이에 따라 편성규제 대상이 되는 외주제작 프로그램을 순수외주제작 프로그램으로 한정하고 종전까지 특수관계자 외주제작 프로그램에 적용하던 상한 비율은 폐지하는 규제 제도의 변화가 있었다(심홍진·김청희, 2017, 37쪽).

이러한 법 개정의 후속조치로 2016년 5월 27일 방송법 시행령 개정 및 동년 10월 26일 편성고시 개정이 이뤄지면서, 방송사업자·채널별 의무편성 비율이 변경된 규제 제도에 부합하도록 새로이 규정되었다(<표 2-3> 참조). 또한 2018년 방송법 시행령 개정을 계기로, ‘동일 서비스 동일 규제’원칙에 따라 종편 PP또한 지상파 종합편성 방송사업자와 마찬가지로 전체 방송시간 기준 및 주시청시간대 기준의 순수외주제작 프로그램 편성의무를 부과 받게 되었다. 구체적으로, 2019년 6월 25일 개정된 편성고시(제2019-6호)에서 종편 PP에 대해 전체 방송시간 기준의 순수외주제작 프로그램 의무편성 비율을 30%, 주시청시간대 기준의 순수외주제작 프로그램 의무편성 비율을 10%로 규정하였다(<표 2-3> 참조).

### 제 3 절 국내제작 애니메이션 관련 의무편성

#### 1. 법령 및 고시 현황

방송법령 및 편성고시에는 국내 애니메이션 산업 진흥을 위하여 방송사업자(혹은 방송사업자 중 일부)에 대해서 국내제작 애니메이션 관련 의무편성 규정이 존재한다. 해당 규

정들은 일명 '국내제작 애니메이션 신규편성 총량제'라 불리는 국내제작 애니메이션 신규 의무편성 관련 규정과, 분야별 국내제작물 의무편성 제도의 일부에 속하는 애니메이션 분야 국내제작물 의무편성 관련 규정으로 분류된다. (1) 국내제작 애니메이션 신규 의무편성은 방송사업자에 대해 연간 전체 방송시간을 모수로 삼아 신규로 편성되는 국내제작 애니메이션의 의무 편성비율을 지정하는 방식으로 시행되며, (2) 애니메이션 분야 국내제작물 의무편성은 방송사업자에 대해 연간 전체 애니메이션 방송시간을 모수로 삼아 국내제작 애니메이션의 의무 편성비율을 지정하는 방식으로 시행된다.

#### 가. 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제

방송법은 지상파 방송사업자, 종합편성 PP 및 대통령령으로 정한 비율 이상 애니메이션을 편성하는 PP에 대해서 국내제작 애니메이션을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정 비율 이상 신규로 편성하도록 규정하고 있다(방송법 제71조 제3항). 이에 따라 방송법 시행령에서는 지상파 3사에 대해서 연간 방송되는 전체 프로그램 중 1% 이상을 신규 편성하도록 규정하고 있다(방송법 시행령 제57조 제4항 후단). 또한, EBS, 종편 PP 및 애니메이션 전문 PP(연간 전체 방송시간의 50% 이상 애니메이션을 편성하는 PP)에 대해서는 국내제작 애니메이션을 연간 방송되는 전체 프로그램 중 1.5% 이하 범위에서 방통위가 고시하는 비율 이상으로 신규 편성하도록 규정하고 있다(방송법 시행령 제57조 제4항).

방송법 시행령 및 편성고시에 따라 (1) 지상파 3사는 텔레비전 채널별로 매년 전체 방송시간의 1% 이상, EBS는 0.3% 이상 국내제작 애니메이션을 신규로 편성해야 하며, (2) 종편 PP와 애니메이션 전문 PP는 편성고시에서 제시한 전년도 방송사업 매출액(이하 방송 매출액) 등급에 따라 연간 전체 방송시간의 0.3%~1% 이상 국내제작 애니메이션을 신규로 편성하여야 한다(편성고시 제4조 제1항~제5항). 종편 PP에 대해서는 전년도 방송 매출액 등급에 따라 최하 0.3%(500억 원 미만)에서 최고 1.0%(500억 원 이상)의 신규 의무편성 비율이 적용되며(편성고시 제4조 제4항 제1호~제4호), 전년도 방송 매출액이 50억 원을 넘는 애니메이션 전문 PP에 대해서는 전년도 방송 매출액 등급에 따라 최하 0.3%(50억 원 이상 100억 원 미만)에서 최고 1.0%(200억 원 이상)의 신규 의무편성 비율이 적용된다(편성고시 제4조 제5항 제1호~제4호, 구체적 내용은 <부록 4> 참조). 참고로, 편성고시(제4조 제3항)에 따라 지상파 DMB 사업자에게도 연간 전체 방송시간의 0.1% 이상 국내제작 애니메이션 신규 의무편성이 적용되나 시행이 유예되고 있다(편성고시 제2008-135호 부칙 제1조 제3항).

편성시간에 대한 가중치도 적용하고 있는데, 2010년 12월 31일 개정된 편성고시(제 2010-57호)에서부터 신규 편성되는 국내제작 애니메이션을 어린이가 주로 시청하는 시간대(평일: 7시~9시, 17시~20시; 주말 및 공휴일: 7시30분~11시, 14시~20시, 이하 어린이시청 시간대)에 편성할 경우 해당 편성시간을 150%로 인정하고 있다(편성고시 제11조 제3항).

〈표 2-6〉 방송사업자 유형별 국내제작 애니메이션 신규의무편성 비율

대상	지상파	지상파DMB	SO·위성	PP	지상파PP	산정기준
국내제작 애니메이션 신규 의무편성	1%↑ (지상파3사; 단 SBS를 제외한 지역민방 제외)	0.1%↑ (시행시기 미정으로 유예)	-	0.3 ~ 1.0%↑ (종합편성 PP)	-	전체 방송시간 (매년)
	0.3%↑ (EBS)	0.1%↑ (시행시기 미정으로 유예)	-	0.3 ~ 1.0%↑ (애니메이션 전문 PP)	-	

주: 1) 종합편성 PP에 대해서는 전년도 방송 매출액 500억 원 미만은 0.3%, 500억~600억 원은 0.5%, 600억~700억 원은 0.7%, 700억 원 이상은 1.0%의 의무편성 비율을 부과.

2) 애니메이션 전문 PP에 대해서는 전년도 방송 매출액 50억~100억 원은 0.3%, 100억~150억 원은 0.6%, 150억~200억 원은 0.8%, 200억 원 이상은 1.0%의 의무편성 비율을 부과.

자료: 심홍진·김청희(2018), <표 2-2>(27-28쪽)의 내용 일부를 발췌하여 수정.

#### 나. 애니메이션 분야 국내제작물 의무편성

방송법에서 방송사업자에 대하여 연간 방송되는 영화·애니메이션·대중음악 중 국내제작물을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정 비율 이상 편성하도록 규정함에 따라(방송법 제71조 제2항), 방송사업자는 전체 애니메이션 방송시간 기준으로 국내제작 애니메이션을 일정 비율 이상을 편성해야 한다.

방송법 시행령은 방송사업자에 대해 연간 전체 애니메이션 방송시간 중 30%~50% 범위 내에서 방통위가 고시하는 비율 이상을 국내제작 애니메이션으로 편성하도록 규정하고 있으며(방송법 시행령 제57조 제2항), 다만 종교 또는 교육 전문편성 방송사업자에 대해서는 연간 전체 애니메이션 방송시간 중 40% 이하 범위에서 방통위가 고시하는 비율 이상을 국내제작 애니메이션으로 편성하도록 규정하고 있다(방송법 시행령 제57조 제2항 후단).

편성고시(제3조 제3항)에 따라, 지상파 방송사업자는 텔레비전 방송채널별로 연간 전체

애니메이션 방송시간의 45% 이상, 지상파 DMB 사업자는 자신의 채널에서 35% 이상, 그 외의 방송사업자는 30% 이상을 국내제작 애니메이션으로 편성하여야 한다. 단, 교육 전문 편성 채널(EBS 등)은 매년 전체 애니메이션 방송시간의 8% 이상, 종교 전문편성 채널은 4% 이상을 국내 제작 애니메이션으로 편성하여야 한다. 또한 국내제작 애니메이션을 주시청시간대에 편성하면 해당 편성시간을 150%로 인정하고 있다(편성고시 제11조 제2항).

〈표 2-7〉 방송사업자 유형별 국내제작 애니메이션 의무편성 비율

대상	지상파	지상파DMB	SO·위성	PP	지상파PP	산정기준
국내제작 애니메이션 의무편성	45%↑ (EBS 제외)	35%↑	30%↑	30%↑	30%↑	전체 애니메이션 방송시간 (연간)
		(교육전문채널, 종교전문채널 제외)				
	8%↑(EBS 등 교육전문채널)					
	4%↑(종교전문채널)					

자료: 심홍진·김철휘(2018), 〈표 2-2〉, 27-28쪽, 표 내용 일부를 발췌하여 수정.

편성고시(제7조 제1항)에서는 ‘국내제작 애니메이션 인정기준’을 상세히 규정하고 있는데, 이에 따르면 국내제작 애니메이션은 (1) ‘제작비’ 조건(30% 이상 내국인 투자)과 ‘저작권 보유, 신규창작물 및 제작요소’ 조건(일정수준 이상 내국인 참여)을 모두 충족하는 애니메이션이거나, (2) 외국과 공동으로 기획·제작한 애니메이션 중 대한민국 정부와 외국 정부 간 공동제작협정에 따라 국내제작으로 승인하는 애니메이션에 해당한다. 즉, 국내제작물로 인정받는 공동제작 애니메이션의 경우를 제외하면, 국내제작 애니메이션은 제작비 조건과 제작요소 조건(저작권 보유, 신규창작물 조건 포함)을 충족하여야 한다(상세한 내용은 〈부록 5〉 참조).

여기서 제작비 조건이란, 해당 애니메이션이 프로그램 제작 소요재원의 30% 이상을 내국인이 출자한 애니메이션이어야 함을 의미한다(편성고시 제7조 제1항 제1호). 그리고 제작요소 조건(저작권 보유 및 신규창작물 조건 포함)이란, 해당 애니메이션이 편성고시 〈별표 2〉에서 정한 기준을 충족하는 프로그램이어야 함을 뜻한다(편성고시 제7조 제1항 제1호). 편성고시 〈별표 2〉에 따르면, 해당 애니메이션이 내국인이 저작권 및 수익배분권을 보유한 신규창작물이면서, 2D 애니메이션, 3D·CG 애니메이션, 스톱모션 애니메이션의 경

우로 구분하여 제작요소별 내국인 참여점수의 합계가 일정 수준(16점) 이상이면 국내제작 애니메이션으로 인정한다. 참고로, 공동제작 협정이 체결된 국가와 공동기획·제작한 애니메이션에 대해서는 통상적인 국내제작 애니메이션 승인절차와는 별개의 승인절차를 적용하고 있다(편성고시 제7조 제3항).

## 2. 그간의 경과 사항

국내제작 애니메이션 신규편성 총량제(국내제작 애니메이션 신규 의무편성)는 2004년 3월 22일 방송법이 개정되면서 지상파 3사와 EBS 등을 대상으로 처음 도입되었다(방송법 시행령 개정, 편성고시 개정을 거쳐 2005년부터 시행). 지상파 3사(1% 의무편성 비율 적용)와 EBS를 대상으로 시행된 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제는 2012년 1월 17일 방송법 개정을 통해 그 적용대상이 종편 PP와 애니메이션 전문 PP(전체 방송시간의 50% 이상 애니메이션 편성)으로까지 확대되었는데(방송법 시행령 개정, 편성고시 개정을 거쳐 동년 7월부터 시행), 종편 PP와 애니메이션 전문 PP에 대해서는 전년도 방송 매출액 기준의 등급을 적용해 차등화된 의무편성 비율을 적용하고 있다(0.3%~1.0%).

분야별 국내제작물 의무편성 제도의 일부로 존재하는 애니메이션 분야 국내제작물 의무편성 제도는 신규편성 총량제 이전부터 존재했다. 2000년 편성고시에서 KBS와 MBC에 대해 40%, 기타 지상파 채널에 대해 35% 등의 의무편성 비율을 규정한 이후, 2001년 개정된 편성고시에서 교육 전문편성 채널(EBS 등)과 종교 전문편성 채널에 대해서는 상대적으로 낮은 의무편성 비율(4%)을 부여하였다(2002년 개정된 편성고시부터 교육 전문편성 채널은 8%). 케이블 SO, 위성방송사업자가 운영하는 채널과 PP 채널(종교·교육 전문편성 채널 제외)에 대해서는 처음에는 40%, 2011년부터 35%를 적용했다가 2011년 12월 2일 개정된 편성고시(제2011-51호)에서부터 30%로 낮추었다(한·미 FTA 발효일인 2012년 3월 15일부터 발효).

〈표 2-8〉 방송사업자 유형별 국내제작 애니메이션 관련 의무편성 비율의 변화

구분	대상	2000년 (연간)	2001년 (연간)	2002년 (연간)	2005 (연간)	2011 (연간)	2012 (연간)
국내 애니메이션 신규 의무 편성 (전체 방송시간)	지상파 3사	-	-	-	1%↑	1%↑	1%↑
	EBS	-	-	-	0.3%↑	0.3%↑	0.3%↑
	중편 PP	-	-	-	-	-	0.3-1% ↑
	애니메이션 PP(≥50억)	-	-	-	-	-	0.3-1% ↑
국내 애니메이션 의무 편성 (전체 애니 메이션 방송시간)	KBS, MBC	40%↑	45%↑	45%↑	45%↑	45%↑	45%↑
	기타 지상파 (EBS 제외)	35%↑	42%↑		45%↑	45%↑	45%↑
	지상파 외 (교육·종교채널 제외)	40%↑	40%↑	40%↑	35%↑	30%↑	30%↑
	교육채널 (EBS)	-	4%↑	8%↑	8%↑	8%↑	8%↑
	종교채널	-	4%↑	4%↑	4%↑	4%↑	4%↑
고시일	2000. 5. 26	2001. 3. 23	2003. 1. 8	2005. 1. 22	2011. 12. 2	2012. 7. 18	

주: 1) 애니메이션 PP는 전체 방송시간 중 애니메이션 편성시간이 50%를 넘으면서 전년도 방송 매출액이 50억 원 이상인 PP로 한정.

2) 2011년 12월 2일 개정된 편성고시는 한미 FTA 발효일(2012년 3월 15일)부터 시행.

자료: 성육제 외(2008), 〈표 1-9〉 (28쪽)의 자료를 토대로 이후 변화 내역을 추가하여 작성.

## 제 4 절 국내제작 프로그램 및 분야별 국내제작물 의무편성

### 1. 법령 및 고시 현황

진술한 국내제작 애니메이션 관련 의무편성 제도 외에도, 방송법령과 고시에는 국민문화의 정체성 보호, 국내 방송콘텐츠 산업 및 관련 콘텐츠 산업의 육성을 위하여 국내제작 방송프로그램, 국내 영화, 국내 대중음악의 의무편성 규정이 존재한다. 이들 규정은 (1) 국내제작 프로그램 의무편성 관련 규정과 (2) 영화·애니메이션·대중음악 분야별 국내제작

물 의무편성 관련 규정으로 분류하여 소개할 수 있다(애니메이션 분야 국내제작물 의무편성은 앞서 소개하였으므로 생략함).

#### 가. 국내제작 프로그램 의무편성

방송법은 방송사업자에 대하여 프로그램 장르에 상관없이 방송채널의 전체 프로그램 중 국내에서 제작된 프로그램을 대통령령이 정하는 바에 따라 일정 비율 이상을 편성하도록 규정하고 있다(방송법 제71조 제1항). 이에 따라, 방송법 시행령에서는 방통위가 고시할 수 있는 국내제작 프로그램 의무편성 비율의 범위를 방송사업자 유형에 따라 차등화하여 규정하고 있는데(방송법 시행령 제57조 제1항), 지상파 방송사업자와 지상파 PP의 채널에는 매 반기 전체 프로그램 방송시간의 60%~80% 범위 내에서, 케이블 SO와 위성방송사업자의 채널에는 매 반기 전체 프로그램 방송시간의 40%~70% 범위 내에서, PP 채널에는 매 반기 전체 프로그램 방송시간의 20%~50%의 범위 내에서 방통위가 전체 방송시간 중 국내 제작 프로그램의 의무편성 비율을 고시하도록 규정하고 있다.

방송법 시행령에 따라, 편성고시에서는 방송사업자 유형별로 국내제작 프로그램의 의무편성 비율을 차등적으로 규정하고 있다(편성고시 제3조 제1항). 지상파 종합편성 채널(지상파 3사, 지역민방 등)에 대해서는 매 반기 80%, 지상파 전문편성 채널(EBS 등)에 대해서는 60%, 지상파 DMB 사업자 채널에 대해서는 60%의 국내제작 프로그램 의무편성 비율이 적용된다(편성고시 제3조 제1항 제1호).

케이블 SO와 위성방송사업자 채널에 대해서는 50%, 그리고 PP 채널에 대해서는 40%의 국내제작 프로그램 의무 편성비율이 적용되는데(편성고시 제3조 제1항 제2호·제3호), 단 영화, 애니메이션, 또는 대중음악을 전문으로 편성하는 방송사업자 채널(PP 채널 등)에 대해서는 이상 소개한 국내제작 프로그램 의무편성 비율이 아닌 분야별 국내제작물 의무편성 비율이 적용된다(편성고시 제3조 제5항). 참고로, 2016년 12월 29일 개정된 편성고시(제 2016-15호) 부칙 제2조에 따라 외국문화를 주된 방송분야로 하는 PP는 2017년 1월 1일부터 2018년 12월 31일까지 국내제작 프로그램의 의무편성비율을 30%로 낮춰 적용하였으나, 2019년부터 해당 규정이 일몰되어 더 이상 적용되지 않는다.

〈표 2-9〉 방송사업자 유형별 국내제작 프로그램 의무편성 비율

구분	지상파	지상파DMB	SO·위성	PP	지상파PP	산정기준
국내 제작 프로그램	80%↑ (종합편성)	60%↑	50%↑	40%↑ (영화 /애니메이션/ 대중음악 전문 PP는 분야별 기준 적용)	60%↑ (단 외국문화 전문채널은 2013년말까지 30% ↑)	전체 방송시간 (매 반기)
	60%↑ (전문편성)					

주: 2017~2018년 동안 외국문화를 주된 방송 분야로 하는 PP에 대해서는 2016년 12월 29일 개정된 편성고시(제2016-15호) 부칙에 따라 의무편성 비율을 30%으로 낮춰 적용.

자료: 성육제 외(2008), 〈표 1-9〉 (28쪽)의 자료를 토대로 이후 변화 내역을 추가해 작성.

편성고시(제5조 제1항)에서는 ‘국내제작 프로그램 인정기준’을 상세히 규정하고 있는데, 이에 따르면 국내제작 프로그램은 (1) ‘제작비’ 조건(30% 이상 내국인 투자)과 ‘제작요소’ 조건(일정수준 이상 내국인 참여)을 모두 충족하는 프로그램이거나, (2) 외국과 공동으로 기획·제작한 프로그램 중 대한민국 정부와 외국 정부 간 공동제작협정에 따라 국내제작으로 승인하는 프로그램에 해당한다(상세한 내용은 <부록 6> 참조).

여기서 제작비 조건이란, 해당 프로그램이 ‘내국인(국내법에 따라 설립된 법인으로 주식/지분의 50% 이상을 내국인이 소유한 법인을 포함)’이 프로그램 제작 소요재원의 30% 이상을 출자한 프로그램이어야 함을 의미한다(편성고시 제5조 제1항 제1호). 그리고 제작요소 조건이란, 해당 프로그램이 편성고시 <별표 1>에서 정한 기준을 충족하는 프로그램이어야 함을 뜻한다(편성고시 제5조 제1항 제1호). 편성고시 <별표 1>에서는 ① 기획·제작(3점), ② 원작·대본(3점), ③ 연출(3점), ④ 주연(제1성우 또는 나레이터)(3점), ⑤ 조연(제2성우 또는 나레이터)(2점), ⑥ 영상(2점), ⑦ 음악·음향(2점), ⑧ 미술·CG(2점), 및 ⑨ 편집 분야(2점)에서 내국인 참여 점수의 합계가 14점 이상이면 국내제작 방송프로그램으로 인정한다. 참고로, 공동제작 협정이 체결된 국가와 공동기획·제작한 프로그램에 대해서는 통상적인 국내제작 프로그램 승인절차와는 별개의 승인절차를 적용하고 있다(편성고시 제5조 제3항).



나. 영화·대중음악 분야 국내제작물 의무 편성

방송법에서는 방송사업자에 대하여 영화·애니메이션·대중음악 분야에서 각각 해당 분야의 연간 전체 방송시간 중 일정 비율 이상을 국내제작물로 편성하도록 규정하고 있다(방송법 제71조 제2항). 참고로, 앞서 소개한 애니메이션 분야 국내제작물 의무편성은 분야별 국내제작물 의무편성 제도의 일부에 속한다.

이에 따라, 방송법 시행령에서는 방송사업자에 대하여 (1) 영화 분야에서는 연간 전체 영화 방송시간 중 20%~40% 범위 내에서 방통위가 고시하는 비율 이상을 국내 영화로, 그리고 (2) 대중음악 분야에서는 연간 전체 대중음악 방송시간 중 50%~80% 이내에서 방통위가 고시하는 비율 이상을 국내 대중음악으로 편성하도록 규정하고 있다(방송법 시행령 제57조 제2항 제1호·제3호). 다만, 종교 또는 교육 전문편성 방송사업자에 대해서는 연간 전체 영화 방송시간 중 40% 이하 범위에서 방통위가 고시하는 비율 이상을 국내제작 영화로 편성하도록 규정하고 있다(방송법 시행령 제57조 제2항 후단).

편성고시에서는 (1) 영화 분야에서는 지상파 방송사업자(지상파 DMB 사업자 포함), 종교 전문편성 방송사업자, 그 밖의 방송사업자를 구분하여, 그리고 (2) 대중음악 분야에서는 모든 방송사업자에 대해 일률적으로 국내제작물 의무편성 비율을 규정하고 있다(편성고시 제3조 제2항·제4항). 영화 분야의 경우, 지상파 방송사업자(지상파 DMB 사업자 포함) 채널은 연간 전체 영화 방송시간의 25%, 케이블 SO, 위성방송사업자, PP, 지상파 PP 채널은 20%, 종교 전문편성 채널은 4%를 국내제작 영화를 의무적으로 편성하도록 하고 있다. 대중음악 분야의 경우, 모든 방송사업자 채널에 대해 일률적으로 국내제작 대중음악 의무편성 비율을 연간 전체 대중음악 방송시간의 60%로 정하고 있다. 참고로, 둘 이상의

〈표 2-10〉 방송사업자 유형별 영화·대중음악 분야 국내제작물 의무편성 비율

구분	지상파	지상파DMB	SO·위성	PP	지상파PP	산정기준
국내 제작 영화	25%↑	25%↑	20%↑	20%↑	20%↑	분야별 전체 방송시간 (연간)
	4%↑(종교전문편성 방송사업자)					
국내 제작 대중음악	60%↑	60%↑	60%↑	60%↑	60%↑	

자료: 성욱제 외(2008), 〈표 1-9〉(28쪽)의 자료를 토대로 이후 변화 내역을 추가함.

음악전문 채널을 운영하는 오디오 부문 PP에 대해서는 편성비율을 채널 단위가 아닌 방송사업자 단위로 비율을 산정한다(편성고시 제3조 제4항 후단).

영화 분야 국내제작물 의무편성과 관련하여, 지상파 방송사업자가 국내제작 영화를 주 시청시간대에 편성하면 해당 편성시간을 150%로 인정하고 있다(편성고시 제11조 제1항). 참고로 편성고시에서는 국내제작 대중음악에 대해서는 구체적 의미, 인정기준·절차를 규정하지 않고 있으나, 관행적으로 국내제작 대중음악 여부를 판단하는 데 있어서는 국내제작 프로그램 인정기준이 그대로 적용되고 있다.

## 2. 그간의 경과 사항

국내제작 프로그램 의무편성 비율은 2000년 통합 방송법 제정 직후 편성고시에서 지상파 방송사업자에 대해 채널별 연간 전체 프로그램 방송시간의 80%, 기타 방송사업자에 대해 50%로 규정하였다. 이후 몇 차례 변화를 거쳐 2014년 개정된 편성고시에서부터 현행 의무편성 비율(즉, 지상파 종합편성 방송사업자에 80%, 지상파 전문편성 방송사업자에 60%, 케이블 SO와 위성방송 사업자에 50%, PP에 40%)을 적용하고 있다.

국내 영화의 의무편성 비율은 2000년 편성고시에서 지상파 방송사업자에게 채널별 전체 영화 방송시간의 25%, 기타 방송사업자에 대해 30%로 규정하였으며, 2001년 개정된 편성고시에서부터 특별히 종교 전문편성 채널에 대해 완화된 의무 편성비율(4%)을 적용하였고, 2011년 개정된 편성고시(한미 FTA 발효일부터 시행)에서부터 현행 의무편성 비율(지상파 방송사업자 25%, 기타 방송사업자 20%)을 적용하고 있다.

국내 대중음악의 의무편성비율은 2000년 편성고시에서 지상파 방송사업자 채널에 전체 대중음악 방송시간의 55%, 기타 방송사업자 채널에 60%로 규정하였으나, 2001년 개정된 편성고시에서부터 모든 방송사업자 채널에 대해 일률적으로 60%의 의무편성 비율을 적용하고 있다.

〈표 2-11〉 국내제작 프로그램 및 국내제작 영화·대중음악의 의무편성 비율 변화

구분	대상	2000년 (연간)	2001년 (연간)	2002년 (연간)	2005년 (연간)	2011년 (연간)	2014년 (연간)
국내 제작 프로 그램	지상파	80%↑	80%↑	EBS: 70%↑ 그 외: 80%↑	EBS: 70%↑ 그 외: 80%↑	EBS: 70%↑ 그 외: 80%↑	전문편성: 60%↑ 종합편성: 80%↑
	지상파 외	50%↑	50%↑	50%↑	SO/위성: 50%↑ PP: 40%↑	SO/위성: 50%↑ PP: 40%↑	SO/위성: 50%↑ PP: 40%↑
국내 영화	지상파	25%↑	25%↑	25%↑	25%↑	25%↑	25%↑
	지상파 외	30%↑	30%↑	30%↑		20%↑	20%↑
	종교채널	-	4%↑	4%↑	4%↑	4%↑	4%↑
국내 대중 음악	지상파	55%↑	60%↑	60%↑	60%↑	60%↑	60%↑
	지상파 외	60%↑					
고시일		2000. 5. 25	2001. 3. 23	2002. 4. 9	2005. 1. 22	2011. 12. 2	2014. 6. 5

주: 1) 2002년 4월 9일 개정된 편성고시부터 지상파 방송사업자가 국내 영화를 주시청시간대에 편성하면 편성시간의 150%를 인정함.

2) 2011년 12월 2일 개정된 편성고시는 한미 FTA 발효일(2011년 3월 15일)부터 시행됨.

자료: 성육계 외(2008), <표 1-7>(25쪽), <표 1-9>(27쪽)를 토대로, 이후 변화 내역을 추가함.

## 제 5 절 종합편성 방송사업자의 오락 편성비율 제한

### 1. 법령 및 고시 현황

방송법에서는 ‘종합편성’을 “보도·교양·오락 등 다양한 방송 분야 상호간에 조화를 이루도록 방송프로그램을 편성하는 것”으로 정의하며(제2조 제18호), 이를 구현하기 위해 종합편성을 행하는 방송사업자를 대상으로 오락 프로그램의 과다 편성을 방지하기 위해 오락 프로그램 편성비율을 제한하고 있다. 보도·교양·오락 중 오락은 전통적으로 가장 인기 영합적인 분야로 간주되어 왔으며, 이들 간 ‘조화를 이룬 편성’을 구현하기 위한 규제 수단으로 오락 프로그램 편성비율을 제한한 것으로 해석할 수 있다.

방송법에서는 종합편성을 행하는 방송사업자가 대통령령이 정하는 기준에 따라 보도·

교양·오락에 관한 방송 프로그램을 편성하고, 프로그램 상호간에 조화를 이루도록 편성하도록 규정하고 있다(방송법 제69조 제3항). 방송법 시행령에 따라, 텔레비전·라디오 종합편성 채널의 경우 오락 프로그램을 매일 전체 방송시간의 50% 이하로, 단 데이터 방송채널인 경우 매일 전체 방송시간의 60% 이하로 편성하여야 한다(방송법 시행령 제50조 제1항). 과거에는(2001년 이전) 보도 프로그램 및 교양 프로그램에 대한 별도의 의무편성 비율이 존재했으나, 2001년·2004년 방송법 시행령 개정을 통해 보도·교양 프로그램에 대한 의무편성 규정은 폐지되었다.

참고로, 방송법 시행령(제50조 제2항)에서는 보도·교양·오락 프로그램을 정의하고 있는데, ‘보도에 관한 방송프로그램’은 “국내외 정치·경제·사회·문화 등의 전반에 관하여 시사적인 취재보도·논평 또는 해설 등의 방송프로그램”으로, ‘교양에 관한 방송프로그램’은 “국민의 교양향상 및 교육을 목적으로 하는 방송프로그램과 어린이·청소년의 교육을 목적으로 하는 방송프로그램”으로, ‘오락에 관한 방송프로그램’은 “국민정서의 함양과 여가생활의 다양화를 목적으로 하는 방송프로그램”으로 정의하고 있다. 2006년 10월 27일 개정된 방송법에서 ‘보도’에 대한 정의가 추가되어, 보도는 “국내외 정치·경제·사회·문화 등의 전반에 관하여 시사적인 취재보도·논평·해설 등의 방송프로그램을 편성하는 것”으로 정의된다(제2조 제24호).

## 2. 그간의 경과 사항

종합편성 방송사업자에 대한 ‘조화로운 편성’ 관련 규제는 역사가 가장 오래된 것으로, 1963년 방송법 제정 당시에도 이와 관련된 규정이 존재하였으며 1973년부터 보도·교양·오락의 3개 범주 프로그램에 대한 의무편성 비율이 규정되었다(김남두·박병선, 2013, 32-33쪽). 1963년 방송법 제정 당시 “보도, 교육 및 교양, 오락, 광고 및 기타 분야의 균형 잡힌 편성”을 규정하였고, 1973년 개정된 방송법에서 보도(10% 이상), 교양(30% 이상), 오락(20% 이상) 프로그램의 의무편성비율을 규정하였다. 2000년 통합방송법 시행령에서부터 오락 프로그램에 대해서는 의무편성 비율(20% 이상)이 아닌 편성 최대 허용비율(50% 이하)이 적용되었다.

통합 방송법 제정 직후에는 방송법 시행령에 종합편성 방송사업자에 대한 보도·교양 프로그램의 의무편성 비율과 오락 프로그램의 편성비율 제한이 모두 존재했으나, 2001·

2004년에 보도·교양 프로그램의 의무편성 비율을 폐지하였다. 2001년 3월 20일 방송법 시행령 개정에서는 보도 10% 이상 편성 규정을 폐지하였으며, 2004년 9월 17일 방송법 시행령 개정에서는 교양 30% 이상 편성 규정을 폐지하였다. 이는 당시 종합편성 채널(지상파 3사의 방송채널) 간 시청률 경쟁을 고려하여, 오락 프로그램의 과다 편성 방지에 초점을 맞춰 규제를 간소화한 결과로 해석해볼 수 있다.

〈표 2-12〉 종합편성 방송사업자에 대한 편성규제의 변화(통합방송법 제정 이후)

구분	대상	2000년	2001년	2004년	산정기준
보도/교양/오락 프로그램	종합편성 방송사업자	보도: 10% ↑ 교육: 30% ↑ 오락: 50% ↓	교양: 30% ↑ 오락: 50% ↓	오락: (TV/R) 50% ↓ (테이터) 60% ↓	전체 방송시간 (매월)
시행령 개정일		2000. 3. 13	2001. 3. 20	2004. 9. 17	

자료: 성욱제 외(2008), 〈표 1-2〉, 21쪽, 표 내용 일부 수정.

## 제 6 절 전문편성 방송사업자의 주된 방송분야 의무편성

### 1. 법령 및 고시 현황

방송법은 ‘전문편성’을 “특정 방송분야의 방송프로그램을 전문적으로 편성하는 것”으로 정의하고(제2조 제19호), 전문편성을 행하는 방송사업자를 대상으로 주된 방송분야의 의무편성 및 부수적 편성을 제한하고 있다. 전문편성 방송사업자에 대하여 허가·승인을 받거나 등록된 주된 방송분야가 편성에 충분히 반영될 수 있도록 대통령령이 정하는 기준에 따라 프로그램을 편성하도록 규정하고 있다(방송법 제69조 제4항). 아울러 해당 방송사업자가 주된 방송분야 이외에 부수적으로 편성할 수 있는 방송프로그램의 범위와 종류를 대통령령에서 정하고 있다(방송법 제69조 제5항).

방송법 시행령에 따라, 전문편성 방송사업자 중 지상파 방송사업자와 지상파 DMB 사업자는 매월 전체 방송시간의 60% 이상, SO와 위성방송사업자는 70% 이상, PP와 지상파 PP는 80% 이상을 주된 방송분야의 프로그램으로 편성하여야 한다(방송법 시행령 제50조 제4항). 아울러, 방송법 시행령은 전문편성 방송사업자가 부수적으로 편성할 수 있는 프로그

램의 범위를 교양 프로그램과 오락 프로그램으로 한정하되, 공공채널, 국내 체류 외국인 대상의 대한민국 관련 정보 제공 채널 등은 예외로 규정하고 있다(방송법 시행령 제50조 제5항).

〈표 2-13〉 전문편성 방송사업자 유형별 주된 방송분야 의무편성 비율

산정대상	지상파	지상파DMB	SO·위성	PP	지상파PP	산정기준
전문편성 중 주된 분야	60%↑	60%↑	70%↑	80%↑	80%↑	전체 방송시간 (매월)
	60%↑(데이터방송)					

자료: 심홍진·김청희(2018), 〈표 2-2〉, 27-28쪽, 표 내용 일부를 발췌.

## 2. 그간의 경과 사항

전문편성 방송사업자에 대한 주된 방송분야 의무편성 비율은 2000년 통합방송법 제정을 통해 ‘전문편성’ 및 ‘전문편성을 행하는 방송사업자’ 범주가 정립됨에 따라 2001년 방송법 시행령에서 처음 도입되었고, 이후 한 차례 의무편성 비율이 개정되었다. 2001년 시행령 이래 지금까지 전문편성 PP에 가장 높은 주된 방송분야 의무편성 비율(80% 이상)이 적용되어 온 것은, 전문편성 PP가 전문편성 방송사업자가 다양한 전문 방송분야의 균형 발전에 기여하는데 가장 중요한 존재라는 정책적 판단이 고려된 것으로 추론할 수 있다. 반면, 지상파 전문편성 방송사업자에 상대적으로 낮은 의무편성 비율(2001년 50% 이상, 2004년

〈표 2-14〉 전문편성 방송사업자 유형별 주된 방송분야 의무편성 비율의 변화

구분	대상	2001년	2004년	산정기준
주된 방송분야	지상파	50%↑	60%↑	전체 방송시간 (매월)
	지상파 외	80%↑	SO: 70%↑ PP: 80%↑ 데이터: 60%↑	
시행령 개정일		2001. 3. 20	2004. 9. 17	

자료: 성욱제 외(2008), 〈표 1-4〉, 22쪽, 표 내용 일부 수정.

부터 60% 이상)이 부과되어 온 것은 지상파 전문편성 방송사업자 대부분이 지상파 라디오 방송사업자로서 통합 방송법 제정 이전에는 '특수방송'으로 허가·재허가를 받은 사정이 참작되었기 때문인 것으로 생각된다(김남두·우혜진, 2015, 90쪽).

추가로, 2006년 개정된 방송법은 전문편성 방송사업자에 대하여 부수적으로 편성할 수 있는 방송프로그램의 범위와 종류를 대통령령으로 정할 수 있도록 규정하였다(방송법 제 69조 제5항). 2007년 방송법 시행령 개정을 통해, 전문편성 방송사업자가 부수적으로 편성할 수 있는 방송프로그램을 교양과 오락 분야 프로그램으로 한정하였으나(제50조 제5항), 예외적으로 공공채널과 영어 등 외국어를 주 언어로 하여 국내 체류 외국인에게 대한민국에 관한 정보 제공을 목적으로 하는 채널은 이러한 제한을 받지 않도록 고시할 수 있음을 규정하였다(방송법 시행령 제50조 제5항 후단). 이는 방송법상 보도 프로그램을 편성할 수 있는 방송사업자가 종합편성 방송사업자와 보도 전문편성 PP에 한정됨을 고려하여, 허가·승인을 받지 않고 등록만으로 사업 개시가 가능한 일반 전문편성 PP에 대해서는 보도 프로그램 편성을 인정하지 않은 것으로 볼 수 있다(김남두·우혜진, 2015, 91쪽).

## 제 7 절 분야별 해외 수입물 중 1개 국가 제작물 편성 제한

### 1. 법령 및 고시 현황

방송법령 및 고시에서는 해외에서 제작되어 수입되는 프로그램의 편성에서 국제문화 수용의 다양성을 유지하기 위하여 분야별로 1개 국가 제작물의 편성비율에 상한선을 두고 있다. 이는 외국에서 수입된 영화, 애니메이션, 대중음악의 편성이 과도하게 특정 단일 국가의 제작물에 치우치는 것을 방지하기 위한 것으로, 특히 미국의 영화, 일본의 애니메이션 수입 편중 현상을 완화하려는 데 목적이 있는 것으로 추론할 수 있다(성욱제 외, 2008, 29쪽).

방송법에서는 연간 방송되는 외국 수입 영화·애니메이션 및 대중음악 중 한 국가에서 제작한 영화·애니메이션·대중음악이 대통령령이 정하는 바에 따라 일정 비율을 초과하지 않도록 편성할 것을 규정하고 있으며(방송법 제71조 제4항), 방송법 시행령에서는 매 반기 분야별 1개 국가 제작물의 편성 최대 허용비율을 80% 이내 범위에서 방통위가 문화체육

관광부 장관과 합의하여 고시하도록 규정하고 있다(방송법 시행령 제57조 제5항·제6항). 이에 따라, 편성고시에서는 매 반기 분야별 1개 국가 제작물의 편성 최대 허용비율을 외국에서 수입한 영화·애니메이션·대중음악 방송시간의 80%로 규정하고 있다(편성고시 제8조). 단, 해외 수입 영화·애니메이션·대중음악을 매 반기 각 2편 또는 각 120분 이내로 편성한 방송사업자에 대해서는 분야별 1개 국가 제작물 편성비율 제한 규정을 적용하지 않는다(편성고시 제8조 후단).

〈표 2-15〉 방송사업자 유형별 해외 수입물 중 1개 국가 제작물 편성비율 제한

산정대상	지상파	지상파DMB	SO·위성	PP	지상파PP	산정기준
1개 국가 제작 수입 영화/ 애니메이션/ 대중음악	분야별 전체 수입물의 80%↓	분야별 전체 수입물의 80%↓	분야별 전체 수입물의 80%↓	분야별 전체 수입물의 80%↓	분야별 전체 수입물의 80%↓	분야별 전체 외국 수입물 방송시간 (매 반기)

자료: 심홍진·김정희(2018), <표 2-2>, 27-28쪽, 표 내용 일부를 발췌.

## 2. 그간의 경과 사항

영화·애니메이션·대중음악 분야별 해외 수입물 중 1개 국가 제작물 편성비율 제한 규정은 2000년 통합방송법에서 처음 도입되었으며(2000년 방송법 시행령, 2001년 편성고시), 이후 편성고시 개정을 통해 1개 국가 제작물의 편성 최대 허용비율을 상향하고(60% → 80%) 적용 기간을 넓히는(월 → 분기 → 반기) 규제 경감 조치가 이루어졌다. 즉, 처음 2001년 편성고시에서는 매월 분야별 1개 국가 제작물의 편성 최대 허용비율을 60%로 규정하였으나, 이후 편성고시 개정을 통해 적용기간이 매월에서 매분기(2005년), 다시 매 반기(2010년)로 변경되었고 2011년 12월 2일 개정된 편성고시(제2011-51호)에서 편성 최대허용비율이 80%로 상향되었다. 아울러 2014년 6월 5일 개정된 편성고시(제2014-6호)부터, 외국에서 수입한 영화·애니메이션·대중음악을 매 반기 각 2편 또는 각 120분 이내로 편성한 방송사업자에게는 1개 국가 제작물 편성비율 제한을 면제하였다.



〈표 2-16〉 해외 수입물 중 1개 국가 제작물 편성비율 제한의 변화

구분	2001년 (매월)	2005년 (매분기)	2010년 (매반기)	2011년 (매반기)
해외 수입물 중 1개 국가 제작물	60%↓ (2002. 1. 1부터)	60%↓	60%↓	80%↓ (한미 FTA 발효일부터)
고시일	2001. 3. 23	2005. 1. 22	2010. 12. 31	2011. 12. 2

주: 2014년 6월 5일 개정된 편성고시(제2014-6호)부터, 분야별 해외 수입물을 매 반기 각 2편 또는 각 120분 이내로 편성한 방송사업자에게는 편성비율 제한을 적용하지 않음  
 자료: 성육계 외(2008), 〈표 1-10〉, 29쪽의 자료를 토대로 이후 변화 내용을 추가함.

# 제3장 지역민방 수중계 제한의 쟁점 및 개선안 검토

## 제1절 기존 논의의 검토

### 1. 현행 수중계 비율 제한 제도에 대한 비판

지상파 지역민방에 대해 실시되는 수중계 비율 제한 제도는 지역민방이 서울에 소재한 SBS의 중계소 기능에 머무르는 현상을 방지하고 자체편성을 강제함으로써 지역성의 유지에 기여한 긍정적 측면이 있으나(정상운, 2006), 그간 수중계 최대 허용비율의 적정성, 규제방식(자체제작이 아닌 자체편성 강제)의 목적합리성, 지역 MBC 등 다른 지상파 지역방송과의 규제 형평성 등 여러 측면에서 비판을 받아왔다(e.g., 김남두 외, 2018; 김병선, 2008; 주성희·김청희, 2017; 주정민·강명현, 2012). 특히, 지역민방이 단지 수중계 제한에 따른 자체편성 의무비율을 맞출 목적으로 저비용으로 낮은 품질의 프로그램을 제작하거나 지역성과 무관한 저가의 프로그램을 구매하여 편성한다는 비판이 존재해 왔으며, 근년에 접어들어 지역민방의 경영 여건이 악화되면서 지역방송의 콘텐츠 경쟁력이 더욱 의문시되는 상황이 도래하고 있다.

현재 지역민방에 부과되는 수중계 최대 허용비율은 2005년 편성고시에서 결정된 것으로, 지역민방의 허가차수(1·2·3차)에 따라 수중계 최대 허용비율을 달리 규정하고 있다. 하지만 지역민방 출범 초창기에 정해진 지역민방별 수중계 최대 허용비율이 그간의 방송 시장 변화(방송채널 증가, OTT 동영상 서비스 출현, 방송광고 매출 감소 등 경영여건 악화)와는 무관하게 지속되고 있어 현행 규제수준이 적정한 것인지를 재검토해야 한다는 요구가 증대하고 있다(감사원, 2019. 7. 13-18쪽). 특히, 방송법 시행령에서는 수중계 비율 제한과 관련하여 지역민방의 '경영상태와 프로그램 수급여건' 등을 고려하여 수중계 최대 허용비율을 고시하도록 규정하고 있으나, 실제로는 경영상태 및 프로그램 수급여건의 구체적 정의나 평가기준 없이 2005년 도입된 민방 허가차수별 수중계 최대 허용비율을 지금까지 유지하고 있다.

지역민방에 대한 수중계 비율 제한 제도에 대한 비판은 다른 지역방송과의 규제 형평성 이슈와도 관련되어 있다. 지상파 지역방송(지역 MBC, KBS 지역국) 중 지역민방에만 편성 규제의 형태로 수중계 비율 제한이 적용되고 있으며, 그간 방송시장의 변화에 대한 고려 없이 최초 도입 이후 15년 가까이 경과한 수중계 최대 허용비율을 지역민방에만 계속 적용하는 것은 불합리하다는 비판을 심화시킬 소지가 있다(김남두 외, 2018). 지역 MBC(16개사) 또한 서울 MBC의 프로그램을 수중계하고 있고 전국 단일 법인인 KBS도 각 지역방송국이 서울 본국의 전국 편성 프로그램을 수중계하고 있다. 지역 MBC 및 KBS 지역국의 자체편성 비율은 지역민방보다 훨씬 낮은 수준인 것으로 알려져 있다.<sup>7)</sup>

지역민방의 지역성 구현이라는 관점에서 보더라도, 지역민방에 대한 수중계 비율 제한 제도는 비판받을 소지가 있다. 근본적으로, 수중계 비율의 제한은 지역민방의 '자체 편성'을 강제하는 것이지 '자체제작'까지 강제하는 것이 아니며, 따라서 이러한 방식의 편성규제로는 양질의 지역방송 콘텐츠 제작을 유도하기에 한계가 있다는 비판이 존재한다(김남두 외, 2018; 주성희·김욱준, 2012). 지역민방의 전체 방송시간은 수중계와 자체 편성으로 구성되며, 따라서 수중계 비율 제한은 뒤집어 말하면 자체편성 의무비율을 부과하는 규제에 해당한다(자체편성 의무비율 = 100% - 수중계 최대 허용비율). 지역민방의 자체편성 프로그램에는 자체제작 프로그램, 지역민방 간 공동제작 프로그램, 외주제작 프로그램, 국내외 구매물(국내외 방송프로그램과 영화 등 기타 프로그램)이 포함된다. 이로 인하여, 지역민방이 지역성을 구현하는 프로그램을 자체적으로 제작해 편성하기보다는 단지 자체편성 의무비율을 준수할 목적으로 지역성과 관련이 적은 프로그램, 특히 저가의 프로그램을 구매해 편성할 가능성이 문제점으로 지적되어 왔다(김병선, 2008; 주진우·강명현, 2012).

## 2. 최근의 수중계 비율 제한 제도 개선 논의 및 이에 대한 평가

지역민방에 대한 수중계 비율 제한 제도의 개선방안을 다룬 최근의 정책연구로는 주성희·김창희(2017)의 연구와 김남두 외(2018)의 연구가 있다. 전자의 연구는 2017년 '지역민

---

7) 지역 MBC의 2014~16년 3개년 평균 자체편성 비율은 15%~20% 사이로, 지역민방 중 수중계 허용비율이 가장 높은 3차 민방의 자체편성 의무비율(100%-77%=23%)보다 낮은 수준이며, KBS 1 채널에서 지역방송국의 자체편성 비율은 10% 미만인 것으로 추정된다(김남두 외, 2018, 78쪽, 99쪽).

방 자체편성 제도 개선 협의체'에서 진행한 논의 결과를 소개하였으며, 후자의 연구는 현행 수중계 비율 제한 제도를 '자체제작 프로그램 의무편성 제도'로 전환한다는 전제 하에 이러한 규제의 도입을 위해 해소하여야 할 실무적 쟁점을 논의하고 논의 결과를 토대로 복수의 규제 도입 시나리오를 제시하였다. 이러한 정책연구 외에도 최근 감사원의 방통위 정책감사(감사원, 2019. 7.)에서 수중계 비율 제한 제도의 개선 필요성이 제기되었다. 이러한 점을 고려하여, 본 연구는 수중계 비율 제도 관련 기존 논의의 제한점을 지적하고 허가 차수를 대신하는 지역민방 차등규제의 합리적 근거를 마련해 이를 토대로 자체편성 의무 비율(혹은 수중계 최대 허용비율)새로이 부여할 필요성을 서술한다.

### ① 2017년 수중계 제도 개선 협의체 논의

2017년 방통위는 지역민방 사업자, 시민단체, 지역방송 학계 전문가가 참여한 「지역민방 자체편성 제도개선 협의체」(이하 제도개선 협의체)를 운영하였으며, 이 협의체는 지역민방 수중계 제도의 개선방향에 대해 논의하였다(주성희·김청희, 2017, 21-22쪽).<sup>8)</sup> 당시 지역민방 사업자들은 방송환경의 변화(방송광고 감소, 모바일 OTT 서비스 확산, 지상파 UHD 방송 도입에 따른 투자 압박 등)를 이유로 들어 수중계 최대 허용비율의 상향 조정(즉, 자체편성 의무비율의 축소)을 요구하였으며, 제도개선 협의체는 이러한 요구의 적정성을 검토하고 합리적인 제도 개선방안을 도출하고자 하였다. 지역민방 사업자들의 요구에 대해, 당시 제도개선 협의체 내 시민단체 및 학계 전문가들은 자체편성 의무비율을 과도하게 축소할 경우 지역민방의 지역성 구현 기능이 위축될 가능성(자체제작 예산 및 자체제작 인력의 감축, 자체편성 축소로 이룬 경영상 이익의 재투자 미흡 등)을 우려하였다.

이러한 우려를 반영해, 당시 제도개선 협의체는 (1) 수중계 제도 개선의 필요성을 인정하되, (2) 지역민방의 지역성 담보를 유지하여야 하며(자체제작물 편성 비율 유지, 구매 및 외주제작물 우선 축소), (3) 중장기 제도 개선에 대비해 자체편성 의무비율의 과도한 축소는 지양하고(자체편성 의무비율 최소 20% 유지), (4) 지역민방 간 차등 규제를 유지한다는(지역민방 간 재정상황 및 제작역량 격차 반영) 검토 원칙을 수립하였다(지역민방자체편성 제도개선협의체, 2017. 12. 5, 9-10쪽; 주성희·김청희, 2017, 22-26쪽).

당시 제도개선 협의체는 최종 보고서에서 (1) 원칙적으로는 방송법 개정을 통해 현행 수

8) 제도개선 협의체는 2017년 6월부터 11월까지 운영되었다(주성희·김청희, 2017, 3쪽).

중계 제도를 '자체제작 의무 편성비율' 제도로 전환하는 것이 바람직하나, (2) 방송환경 변화에 따른 수중계 최대 허용비율의 조정 필요성을 인정하여 과도기적으로 '최소 수준의 완화'를 제안하였다(지역민방자체편성제도개선협의체, 2017. 12. 5.). 구체적으로, 제도개선 협의체는 현행 1차·2차·3차 민방 구분의 유지를 전제로, 자체편성 의무비율의 3개 조정안(1·2·3안)과 구체적 수치 없는 자체제작 의무편성 전환안(4안)을 제시하였다(지역민방자체편성제도개선협의체, 2017. 12. 5., 11~15쪽; 주성희·김청희, 2017, 26~31쪽).<sup>9)</sup> 참고로, 제도개선 협의체는 가장 바람직한 궁극적 해결책은 "방송법 개정을 통해 자체제작 의무편성 비율 규제로 전환하는 것"(지역민방자체편성제도개선협의체, 9쪽), 즉 4안이라는 입장을 밝히면서, 자체편성 의무비율 조정 3개안은 과도기적인 해결책의 성격을 지닌다고 설명하였다. 당시 제안된 자체편성 의무비율 조정 3개안을 살펴보면, 1차 민방(현재 31%)은 1~3안 모두에서 모두 26%의 자체편성 의무비율을 2차 민방(현재 29%)은 22~24%의 자체편성 의무비율을, 그리고 3차 민방(현재 23%)은 20~22%의 자체편성 의무비율을 부여받게 된다(<표 3-1> 참조).

<표 3-1> '17년 제도개선 협의체의 자체편성 의무비율 조정안(1·2·3안)

구분	'16년 자체편성비율 (당시 검토자료)		1안	2안	3안
			1·2차 5%P ▼ 3차 3%P ▼	1차 5%P ▼ 2차 7%P ▼ 3차 1%P ▼	1차 5%P ▼ 2차 6%P ▼ 3차 1%P ▼
1차	부산	32.0%	26% (6%P ▼)	26% (6%P ▼)	26% (6%P ▼)
	대구	31.6%	26% (5.6%P ▼)	26% (5.6%P ▼)	26% (5.6%P ▼)
	광주	31.3%	26% (5.3%P ▼)	26% (5.3%P ▼)	26% (5.3%P ▼)
	대전	31.3%	26% (5.3%P ▼)	26% (5.3%P ▼)	26% (5.3%P ▼)

9) 당시 제도개선 협의체는 수중계 제도 개선안을 수중계 최대 허용비율이 아니라 자체편성 의무비율(100% - 수중계 최대 허용비율) 기준으로 제시하였다. 이를 고려하여, 본 보고서에서도 논의의 편의를 위해 개선안 논의에서 자체편성 의무비율을 우선 기준으로 삼아 제시한다.

구분	'16년 자체편성비율 (당시 검토자료)		1안	2안	3안
			1·2차 5%P ▼ 3차 3%P ▼	1차 5%P ▼ 2차 7%P ▼ 3차 1%P ▼	1차 5%P ▼ 2차 6%P ▼ 3차 1%P ▼
2차	울산	29.2%	24% (5.2%P ▼)	22% (7.2%P ▼)	23% (6.2%P ▼)
	전주	29.5%	24% (5.5%P ▼)	22% (7.5%P ▼)	23% (6.5%P ▼)
	청주	29.6%	24% (5.6%P ▼)	22% (7.6%P ▼)	23% (6.6%P ▼)
	강원	23.9%	20% (3.9%P ▼)	22% (1.9%P ▼)	22% (1.9%P ▼)
	제주	23.8%	20% (3.8%P ▼)	22% (1.8%P ▼)	22% (1.8%P ▼)

주: 괄호 안은 현행 자체편성 의무비율 대비 완화 폭을 표시한 것임.

▼ 표시는 '감소'를 의미, %P는 퍼센트 포인트를 의미.

1차 지역민방: 수중계 비율 69% 이하 (자체편성 31% 이상)

2차 지역민방: 수중계 비율 71% 이하 (자체편성 29% 이상)

3차 지역민방: 수중계 비율 77% 이하 (자체편성 23% 이상)

자료: 주성희·김창희(2017), <표 3-3>(27-28쪽) 인용, 일부 내용 수정.

## ② 2018년 정책연구 내용

2017년 제도개선 협의체에서 가장 바람직한 해결책으로 자체제작 프로그램 의무편성 전환안을 제시한 것과 관련하여, 2018년 방통위가 발주한 정책연구(김남두 외, 2018)는 지역민방에 대한 자체제작 프로그램 의무편성 규제의 구체적 설계안을 제시하였다. 김남두 외(2018)의 연구는 지역방송 관련 학계 전문가들로 연구반을 구성하여 지역민방에 대한 자체제작 프로그램 의무편성 비율을 부과하는 편성규제를 도입하고자 할 때 문제가 되는 실무적 쟁점들을 열거하고 이의 해소방안을 논의한 결과를 정리하여 제시하였다. 이와 관련된 논의 주제로는 (1) 자체제작 프로그램의 인정범위(예컨대 지역민방 간 공동제작의 인정 여부 등), (2) 지역민방 차등 규제 시 차등화 근거와 이를 적용한 지역민방 분류 방안(예컨대 전체 매출액 기준 적용, 방송사업 매출액 기준 적용), (3) 의무편성 비율의 산정방식(예컨대 자체제작 프로그램 의무편성 비율, 초방 기준 자체제작 프로그램 의무편성 비율) 등이 있었다.

당시 주요 연구결과를 살펴보면 다음과 같다(김남두 외, 2018).

첫째, 자체제작 프로그램을 지역민방의 ① 단독제작 프로그램과 ② 일정 조건을 충족하는 공동제작 프로그램(민방 간 공동제작은 공동기획·투자·제작 참여시, 기타 공동제작은 직접제작비의 일정비율 이상 부담 시)으로 제안하였다.<sup>10)</sup>

둘째, 지역민방 간 재정규모·제작역량의 차이를 고려해 차등 규제를 적용하되 현행 지역민방 허가차수 대신 기업 매출액(최근 3년 연간 전체 매출액 평균 또는 연간 방송사업 매출액 평균) 기준을 차등화 근거로 채택할 것을 제안하였다. 또한 전체 매출액 또는 방송사업 매출액(이하 방송 매출액) 기준을 적용해 지역민방을 분류할 때 분류 범주로 ① 2개 상/하 범주를 사용하는 방법과 ② 100억 구간 단위의 등급을 사용하는 방법을 제시하였다.

셋째, 두 가지의 최근 3년 평균 매출액 기준(전체 매출액 혹은 방송 매출액)과 두 가지의 분류 범주(상/하 범주 혹은 100억 구간 단위 등급)를 조합하여, 차등 규제에 사용될 수 있

〈표 3-2〉 전체매출액/방송매출액 기준(2015~17년 평균)을 적용한 지역민방 분류안

차수	지역민방	전체매출 (2015~17 평균)	방송매출 (2015~17 평균)	전체매출 기준 적용		방송매출 기준 적용	
				2범주	매출등급	2범주	매출등급
1차	KNN(부산)	620.4억	416.6억	범주 상 (≥300억)	등급 7 (≥600억)	범주 상 (≥200억)	등급 5 (≥400억)
	TBC(대구)	409.8억	253.6억		등급 5 (≥400억)		등급 3 (≥200억)
	KBC(광주)	436.05억	287.9억				
2차	TJB(대전)	253.0억	232.9억	범주 하 (<300억)	등급 3 (≥200억)	범주 하 (<200억)	등급 2 (≥100억)
	UBC(울산)	208.4억	197.3억				
	JTV(전주)	180.4억	171.3억				
3차	CJB(청주)	184.5억	173.7억				
	G1(강원)	192.4억	191.6억		등급 2 (≥100억)		
	JIBS(제주)	131.2억	131.2억				

주: 1) 전체매출 기준 등급: '등급 1'(100억 원 미만)~'등급 11'(1,000억 원 이상) 상정

2) 방송매출 기준 등급: '등급 1'(100억 원 미만)~'등급 6'(500억 원 이상) 상정

자료: 김남두 외(2018), <표 4-9>(60쪽) 인용, 일부 내용 수정.

10) 김남두 외(2018)의 연구에서는 지역민방에 대한 순수외주제작 프로그램 의무편성(현재 의무편성 비율 3.2%)의 존속을 가정하여, 순수외주제작 프로그램은 지역민방의 자체제작 프로그램에 포함시키지 않았다.

는 지역민방 분류 4개안을 제시하였다(〈표 3-2〉). 참고로, 김남두 외(2018)는 전체 매출액 기준을 적용할 경우 전체 매출액이 높은 3개사(부산방송, 대구방송, 광주방송, 연평균 300억 이상)과 여타 지역민방 사업자를 차등화하는 상/하 범주안이 적절하고, 방송 매출액 기준을 적용할 경우 지역민방 사업자를 크게 세 그룹(group)으로 구분할 수 있는 매출 등급안이 적절하다는 견해를 제시하였다.

넷째, 새로운 편성규제 도입 시 의무편성 비율의 산정방식과 관련하여, ① ‘자체제작 프로그램 의무 편성비율’을 산정하는 방식과 ② 현행보다 축소된 자체편성 의무비율과 ‘초방 기준 자체제작 프로그램 의무편성 비율’을 병행하여 산정하는 방식(즉, 수중계 최대 허용 비율을 지금보다 낮추고 초방 한정 자체제작 프로그램 의무편성 비율을 신설 하는 방식)을 제안하였다.<sup>11)</sup>

다섯째, 최종적으로, 지금까지의 논의를 종합하여 총 8개의 규제 시나리오를 제시하였다. 즉 두 가지 최근 3년 매출액 평균 기준(전체 매출액, 방송 매출액), 두 가지 분류 범주(상/하 범주, 100억 구간 단위 등급), 두 가지 의무편성비율 산정방식(자체제작 프로그램 의무편성 비율, 자체편성 의무비율과 초방 한정 자체제작 프로그램 의무편성 비율의 병행)을 조합하여 총 8개의 규제 시나리오 및 규제비율 잠정안을 제안하였다.<sup>12)</sup> 한 가지 언급할 점은, 8개 규제 시나리오 중 4개 안에서는 자체편성 의무비율과 초방 한정 자체제작 프로그램 의무편성 비율 병행(안)을 제시하였으나, 여기서 자체편성 의무비율은 자체제작 프로그램 의무편성이 도입된 점을 고려하여 지금보다 낮은 수준을 책정했다는 것이다.<sup>13)</sup> 최종

11) 참고로, 김남두 외(2018)는 초방 기준 자체제작 프로그램 의무편성 비율이라는 용어를 사용하였으나, 이를 ‘자체제작 프로그램 신규 의무편성 비율’로 대체할 수도 있다. 국내제작 애니메이션 신규 의무편성에서도 국내제작 애니메이션의 초방 편성시간만 인정하여 편성비율을 산정하기 때문이다.

12) 단, 8개 규제 시나리오에서는 지역민방에 대한 순수외주제작 프로그램 의무편성이 존속한다고 가정하여 순수외주제작 프로그램 의무편성 비율(3.2%)을 제외한 (초방 한정) 자체제작 프로그램 의무편성 비율(안)을 제시하였다.

13) 8개 규제 시나리오 중 초방 한정 자체제작 프로그램 의무편성을 가정한 4개 시나리오에서는 초방 한정 자체제작 프로그램 의무편성비율(안)과 병행하여 자체편성 의무비율(안)을 제시했으며, 여기서는 후자의 하한선을 20-21%로 설정하였다. 즉, 여기서 제시된 자체편성 의무비율(안)은 초방 한정 자체제작 프로그램 의무편성의 도입을 전제로 설정된 것으로, 만일 수중계 비율 제한 제도를 계속 유지하면서 지역민방 분류방식만



적으로, 8개 시나리오를 비교하여, 연구진은 방송 매출액 기준, 100억 구간 단위 등급, 자체제작 프로그램 의무편성 비율 산정방식을 조합한 시나리오(7안)를 가장 현실적인 안으로 평가하였다. 참고로, 김남두 외(2018)의 최종 8개 규제 시나리오는 <부록 2>에 소개하였다.

### ③ 감사원의 방통위 정책감사 통보내용

2019년 7월 감사원은 방통위에 대한 정책감사 보고서(감사원, 2019. 7.)에서 지역민방 수중계 비율 제한 제도의 운영과 관련해 불합리한 점이 있다고 통보하였다. 해당 보고서(13-18쪽)에 따르면, 방송법령(법 제69조 제6항 및 동법 시행령 제50조 제6항)은 지역민방의 '경영상태 및 방송프로그램 수급여건' 등을 고려하여 수중계 최대 허용비율을 고시하도록 규정하고 있으나, 방통위는 2005년 구 방송위원회가 지역민방 허가차수에 따라 차등화된 수중계 최대 허용비율을 정하여 고시한 후 지금까지 수중계 최대 허용비율의 적정선에 대한 고려 없이 당시의 규제 비율을 계속하여 적용하고 있다는 것이다.

감사원은 지역민방의 경영상태가 수중계 비율 결정 당시(2005년)와 크게 달라진 점, 방송채널 증가, 인터넷 기반 새로운 미디어 서비스 출현 등으로 인해 방송 환경이 크게 변화한 점을 고려할 필요가 있다고 지적하고, 방통위에 지역민방의 경영상태, 방송프로그램 수급여건, 방송환경 변화 등을 반영해 적정한 수중계 최대 허용비율을 정할 수 있는 적용기준을 마련할 것을 촉구하였다.

### ④ 기존 논의에 대한 평가

그간 자체편성 의무비율(혹은 수중계 최대 허용비율)의 적정성을 문제 삼거나 현행 규제 제도의 변화 필요성(특히, 자체편성 의무비율을 자체제작 프로그램 의무편성 비율로 전환할 필요성)을 주장하는 논의가 적잖게 있었음에도 불구하고(e.g., 김병선, 2008; 주성희·김옥준, 2012; 주정민·강명현, 2012), 최근의 일부 정책연구를 제외하면 대부분의 논의는 원론적인 수준에 머물렀고 현실 타당성을 지닌 구체적 개선안을 도출하는 데에는 이르지 못한 것으로 판단된다. 지역민방 수중계 비율 제한 제도의 개선에 대한 논의가 대체로 원론적 수준을 벗어나지 못한 이유 중 하나로, 현행 지역민방의 차등 규제 근거가 되고 있는 허가차수에 따른 분류방식이 과연 오늘날에도 타당한지, 그렇지 않다면 어떤 대안이 바람

---

변경하고자 한다면 여기서 제시된 해당 자체편성 의무비율(안)은 재검토가 필요하다.

직한지에 대한 진지한 검토가 없었던 점을 들 수 있다.

만일 지역민방 허가차수에 따른 지역민방의 현행 분류방식이 차등 규제에 더 이상 적합하지 않다면, 이러한 분류방식을 유지한 상태로 개별 지역민방사에 대한 자체편성 의무비율(혹은 수중계 최대 허용비율)의 합리적 개선안을 도출하기란 사실상 불가능하다. 더 나아가, 전술한 것처럼 지역민방에 대해 수중계 비율 제한 규제를 대신해 자체제작 프로그램 의무편성 규제를 도입하자는 주장이 오래전부터 제기되어 왔으나, 지역민방사를 어떤 기준에 따라 어떻게 차등 규제에 적합하도록 분류할 것인지의 문제가 해결되지 않는 이상 실제로 구체적인 자체제작 프로그램 의무편성 규제 설계안을 만들어 내기가 곤란하다. 이런 점에서, 차등 규제에 적정한 지역민방 분류방식의 도출이야말로 실제로 지역민방에 대한 수중계 비율 제한 제도를 개선하는데, 혹은 현행 제도의 대안으로 거론되는 자체제작 프로그램 의무편성 제도를 도입하는데 반드시 필요한 과제라 할 수 있다.

허가차수에 따른 지역민방의 차등규제 방식, 특히 1·2차 민방 간 자체편성 의무비율 차이보다 2·3차 민방 간 차이가 더 큰 현행 방식은 3차 민방이 허가된 후 얼마 지나지 않았던 시점에 수립된 것으로, 오늘날 지역민방 간 사업 규모, 경영상태, 혹은 방송콘텐츠 제작 역량을 제대로 반영한다고 보기 어렵다.<sup>14)</sup> 특히, 방송법 시행령에서 지역민방의 수중계 최대 허용비율을 차등 규제할 수 있는 근거로 ‘경영상태 및 방송프로그램 수급여건’을 명시하고 있다는 점에서, 우선적으로 이러한 개념을 반영한다고 볼 수 있는 지표(indicators)를 사용하여 지역민방 9개사를 적정하게 분류할 수 있는지 여부를 검토할 필요가 있다.<sup>15)</sup> 이런 배경에서, 앞서 소개한 선행 정책연구 중 김남두 외(2018)의 연구는 허가차수가 아닌

---

14) 지역민방 허가차수에 따른 차등 규제는 2001년 편성고시에서 처음 도입되었으며(당시에는 3차 민방 부재), 1·2차 민방 간 자체편성 의무비율에서 3% 포인트의 차이를 두었다(1차 28%, 2차 25%). 1·2·3차 민방 간 차등 규제는 2003년 편성고시에서 도입되었고, 당시 2·3차 민방 간에 자체편성 의무비율에서 7% 포인트의 차이를 두었다(1차 30%, 2차 27%, 3차 20%). 2005년 편성고시에서 1·2·3차 민방 간 차이를 약간 좁힌 자체편성 의무비율이 부여되었으나 여전히 2·3차 민방 간에는 6% 포인트의 비교적 큰 차이가 유지되었다(1차 31%, 2차 29%, 3차 23%).

15) 만일 이러한 개념적 근거(예컨대 ‘방송프로그램 수급여건’)가 차등 규제에 적합한 방식으로 지역민방을 분류하기에 그다지 적합하지 않다면 방송법 시행령을 개정하는 방법도 고려해 보아야 할 것이다.

매출액 지표(전체 매출액 또는 방송 매출액)를 근거로 지역민방을 분류해 차등 규제하는 방식을 제안했다는 점에서 의의가 있다. 다만, 이 연구는 현행 수중계 비율 제한 제도가 아니라 자체제작 프로그램 의무편성 제도의 도입을 가정하고 지역민방 분류안을 도출하였으며 현재 방송법 시행령에서 지역민방의 차등 규제 근거로 규정한 경영상태 및 방송프로그램 수급여건을 어떻게 해석할 것인지의 문제를 다루지 않았다. 이런 점에서, 해당 연구의 제안이 현재의 수중계 비율 제한 제도의 개선 목적에도 타당한 것인지에 대해서는 재검토할 필요가 있다.

2017년 제도개선 협의체에서 제안한 것처럼, 원칙적으로는 현행 수중계 비율 제한 제도를 자체제작 프로그램 의무편성 제도로 전환하는 것이 바람직할 수 있으나 이는 방송법 개정을 통해서만 가능한 것이며 지금 당장 그 시점을 예견할 수는 없다. 이런 배경에서, 현 시점에서는 수중계 비율 제한 제도 아래에서 차등 규제의 목적에 적합한 지역민방 분류기준이 무엇인지, 그리고 이러한 기준을 적용해 어떻게 개별 지역민방사에 대한 자체편성 의무비율(혹은 수중계 최대 허용비율)을 조정할 것인지의 문제에 논의의 초점을 맞추는 것이 현실적이라고 판단된다.

## 제 2 절 지역민방 관련 현황 비교 검토

### 1. 지역민방의 자체 편성 현황 비교

연구 수행 시점에서 입수 가능한 가장 최근의 지역민방 편성 현황 3개년 자료(2015~2017년)를 활용하여 SBS 네트워크 협정에 가입한 9개 텔레비전 지역민방 사업자의 자체 편성 현황을 비교할 수 있다.

지역민방의 자체편성에 포함될 수 있는 방송프로그램은 자체제작 프로그램, 지역민방 간 공동제작 프로그램, 외주제작 프로그램(순수외주제작, 특수관계자 외주제작 포함), 국내외 구매 프로그램(방송 프로그램 및 기타 영상콘텐츠 포함)으로 구분할 수 있다. 지역민방의 허가 취지를 고려할 때, 가장 이상적인 프로그램 유형은 자체제작 프로그램이나, 개별 지역민방사의 재정적 능력이 취약 고려하면 공동제작 프로그램이나 외주제작 프로그램도 지역민방의 콘텐츠 투자 노력이 일정 정도 반영된 것으로 평가할 수 있다. 반면, 국내

외 구매물(기존에 제작된 방송프로그램, 영화 등)은 지역성과 관련이 적고 흔히 저가로 구입 가능하다는 점에서 가장 ‘바람직스럽지 못한’ 범주의 콘텐츠로 간주할 수 있다.

이를 고려하여, 방송산업 실태조사(과학기술정보통신부·방송통신위원회, 2016, 2017, 2018)의 자료를 토대로, 각 지역민방사에 대해 ① 자체제작 프로그램 편성비율, ② 자체제작 및 공동제작 프로그램 합산 편성비율, ③ 자체제작, 공동제작, 외주제작 프로그램 합산 편성비율, 그리고 ④ 모든 유형의 프로그램을 합산한 자체 편성비율을 산출하였다(〈표 3-3〉과 〈표 3-4〉 참조).<sup>16)</sup>

첫 번째로, 지역민방의 자체제작 프로그램 편성비율을 비교해 보면(〈표 3-3〉의 ‘자체제작’ 열), SBS 네트워크 협정에 가입한 9개 지역민방사 중 부산방송(KNN)의 자체제작 프로그램 편성비율이 가장 높았고(2015~17년 3개년 평균 29.8%), 대구방송과 광주방송(각각 3개년 평균 22.2%와 17.7%)의 자체제작 프로그램 편성비율도 상대적으로 높았다. 즉, 대전방송을 제외한 1차 민방사의 자체제작 프로그램 편성비율이 다른 지역민방사에 비해 높은 편이었다.

두 번째로, 지역민방의 자체제작·공동제작 프로그램 합산 편성비율을 비교해 보면(〈표 3-3〉의 ‘자체제작·공동제작’ 열), 부산방송·대구방송·광주방송이 25%를 넘는 3개년 평균 편성비율을 보여 상위권에 속하였으며, 다음으로 대전방송·전주방송·청주방송이 20%를 넘는 3개년 평균 편성비율을 보여 중위권에 속했다. 반면, 2차 민방 중 울산방송, 3차 민방 중 강원방송과 제주방송이 하위권에 해당했다(최저는 제주방송으로 16.2%).

세 번째로, 지역민방의 자체제작·공동제작·외주제작 프로그램 합산 편성비율을 비교해 보면(〈표 3-4〉의 ‘자체제작·공동제작·외주제작’ 열), 부산방송·대구방송·광주방송·대전방송(이상 1차 민방)과 전주방송(2차 민방)이 28%를 넘는 3개년 평균 편성비율을 보여 다른 지역민방(22.4%~24.1%)에 비해 높은 편이었다.

최종적으로 지역민방의 자체편성 비율을 살펴보면(〈표 3-4〉의 ‘자체편성’ 열), 각 지역민방사는 법정 자체편성 의무비율(1차 민방 31%, 2차 민방 29%, 3차 민방 23% 이상)보다

---

16) 참고로, 방송산업 실태조사에서는 공동기획, 공동제작, 공동투자의 3개 요건을 충족하는 공동제작 프로그램은 자체제작 프로그램으로 분류한다. 따라서, 방송산업 실태조사에서 공동제작 프로그램은 방금 전술한 3개 요건 중 일부를 충족하지 않는 공동제작 프로그램을 가리키는 것으로 보아야 한다.

다소 높은 3개년 평균 편성비율을 보였다. 이는 각 지역민방사가 법정 의무비율을 준수하는 수준에서 프로그램을 자체편성 하였음을 뜻한다.

〈표 3-3〉 지역민방별 자체제작 편성비율과 자체제작·공동제작 합산 편성비율(2015~17년)

차수	민방	자체제작				자체제작&공동제작			
		2015	2016	2017	3년 평균	2015	2016	2017	3년 평균
1차	부산	29.9%	28.8%	30.7%	<b>29.8%</b>	29.9%	28.8%	30.7%	<b>29.8%</b>
	대구	17.8%	23.7%	25.0%	<b>22.2%</b>	24.6%	24.7%	27.2%	<b>25.5%</b>
	광주	16.6%	18.1%	18.5%	<b>17.7%</b>	23.7%	25.4%	25.9%	<b>25.0%</b>
	대전	11.9%	12.4%	12.7%	12.3%	19.7%	21.8%	22.5%	<b>21.3%</b>
2차	울산	12.9%	13.5%	12.9%	13.1%	17.7%	18.5%	19.7%	18.6%
	전주	11.1%	11.1%	12.8%	11.7%	21.1%	21.9%	22.3%	<b>21.8%</b>
	청주	13.3%	15.0%	13.8%	14.0%	24.2%	24.4%	23.6%	<b>24.1%</b>
3차	강원	8.3%	8.8%	9.4%	8.8%	18.3%	18.2%	18.6%	18.4%
	제주	11.5%	11.5%	12.2%	11.7%	16.9%	13.6%	18.2%	16.2%
9개 민방 평균		14.8%	15.9%	16.4%	15.7%	21.8%	21.9%	23.2%	22.3%

자료: 연도별 방송산업 실태조사(과학기술정보통신부·방송통신위원회, 2016, 2017, 2018) 자료 재구성

〈표 3-4〉 지역민방별 자체제작·공동제작·외주제작 합산 편성비율 등(2015~17년)

차수	민방	자체제작&공동제작&외주제작				자체편성			
		2015	2016	2017	3년 평균	2015	2016	2017	3년 평균
1차	부산	30.5%	29.5%	31.4%	<b>30.4%</b>	32.0%	32.0%	33.1%	32.3%
	대구	29.8%	29.5%	32.1%	<b>30.4%</b>	31.5%	31.6%	32.6%	31.9%
	광주	28.7%	29.4%	30.7%	<b>29.6%</b>	31.3%	31.3%	31.7%	31.4%
	대전	27.6%	27.1%	29.6%	<b>28.1%</b>	31.5%	31.3%	31.8%	31.5%
2차	울산	22.5%	22.8%	23.9%	23.1%	29.2%	29.2%	29.4%	29.3%
	전주	29.0%	28.6%	29.9%	<b>29.2%</b>	29.7%	29.5%	31.0%	30.1%
	청주	24.2%	24.4%	23.6%	24.1%	29.6%	29.6%	29.8%	29.7%
3차	강원	23.0%	22.1%	22.1%	22.4%	24.1%	23.9%	23.9%	24.0%
	제주	22.7%	22.5%	22.5%	22.6%	24.2%	24.5%	23.8%	24.2%
9개 민방 평균		26.4%	26.2%	27.3%	26.7%	29.2%	29.2%	29.3%	29.4%

자료: 연도별 방송산업 실태조사(과학기술정보통신부·방송통신위원회, 2016, 2017, 2018) 자료 재구성

이상의 결과를 요약하면, (1) 대체로 광역시에 소재한 1차 민방(특히 부산방송)이 자체제작 프로그램 편성비율 및 자체제작·공동제작 프로그램 합산 편성비율을 보였으며, (2) 자체제작·공동제작·외주제작 프로그램 합산 편성비율(즉, 국내외 구매물 편성을 제외한 자체편성비율)의 최저치는 22%를 근소하게 넘는 수준인 것으로 나타났다.<sup>17)</sup> 이외에 한 가지 더 지적할 점은 (3) 자체제작·공동제작·외주제작 프로그램 합산 편성비율(즉, 국내외 구매물 편성을 제외한 자체편성 비율)에서 2·3차 민방사를 살펴보면, 전주방송(29.2%, 3개년 평균 기준)을 제외한 나머지 4개 민방사들은 대체로 유사했다는 것이다(22.4%~24.1%). 하지만 2차 민방과 3차 민방에는 상이한 자체편성 의무비율이 적용되므로(2차 29%, 3차 23%), 최종 자체편성 비율에서 2차 민방사들은 모두 29% 이상, 3차 민방사는 공히 25% 미만의 수치를 기록하였다. 이러한 연유로, 전주방송을 제외한 2차 민방사는 29% 이상의 법정 의무비율을 충족하기 위해 상대적으로 높은 국내외 구매물 편성비율을 보였다(3개년 평균 기준 울산방송 6.2%, 청주방송 5.6%).

## 2. 지역민방의 경영상태 비교

### 가. 매출규모 비교

방송사업자의 경영 상태를 파악할 수 있는 주된 지표 중 하나로 연간 매출액을 거론할 수 있다. 방송사업자의 전체 매출액은 방송 매출액(방송사업 매출액)과 비(非)방송 매출액(기타사업 매출액)으로 구성된다. 사전 검토 결과, 일부 지역민방사의 경우 전체 매출액과 방송 매출액 간 차이가 상당한 것으로 나타났다. 이 점을 고려하여, 『방송사업자 재산상황 공표집』(방송통신위원회, 2017, 2018, 2019)의 지역민방별 전체 매출액 및 방송 매출액 자료를 사용하여(공히 2016~2018년 3개년 평균) SBS 네트워크 협정에 가입한 9개 지역민방사의 경영 실적을 비교하였다.

---

17) 추가로, 외주제작 프로그램의 상당 부분이 지역 내 외주제작 프로그램이 아닌 수도권 소재 외주제작사 제작 프로그램일 가능성이 높다는 점을 고려하면, 현행 수중계 비율 제한 제도 하에서 '긍정적'인 것으로 간주될 수 있는 프로그램(즉, 국내외 구매물과 수도권 소재 외주제작사 프로그램을 제외한 프로그램) 편성비율의 최저치는 22%보다 조금 낮은 수준, 즉 약 20% 수준일 것으로 추정할 수 있다.

① 전체 매출 비교

9개 지역민방사의 최근 3개년(2016~18년) 평균 전체 매출액과 전체 매출 내 기타 사업 매출 비중을 비교해 보면(<표 3-5> 참조), 1차 민방 중 부산방송·대구방송·광주방송의 3개년 평균 전체 매출액(각각 617억 원, 409억 원, 568억 원)이 다른 지역민방사에 비해 뚜렷하게 높은 것으로 나타났다. 특히, 이들 3개사는 기타 사업 매출 비중이 34~48%(최근 3개년 평균 기준)를 기록하여 다른 지역민방사에 비해 확연하게 높았다.

역시 1차 민방에 속하는 대전방송은 3개년 평균 전체 매출액(252억 원)이 방금 언급한 3개사보다는 낮았지만 2·3차 지역민방사보다는 다소 높았다. 반면, 2·3차 지역민방사들은 3개년 평균 전체 매출액이 200억 원을 근소하게 넘거나(울산 방송 204억 원) 이보다 못 미치는 수준을 보였다. 제주방송(3개년 평균 전체 매출액 134억 원)의 사례를 제외하면, 2·3차 지역민방사들의 3개년 평균 전체 매출액 간에는 뚜렷한 격차가 관찰되지 않았다.

<표 3-5> 지역민방별 최근 3년 전체 매출 및 전체 매출 내 기타 사업 매출 비중

차수	민방	전체 매출액(단위: 백만원)				기타 사업매출 비중(%)			
		2016	2017	2018	3년 평균	2016	2017	2018	3년 평균
1차	부산	60,878	63,469	60,674	<b>61,674</b>	35.1%	33.1%	34.6%	<b>34.3%</b>
	대구	38,949	42,666	41,056	<b>40,880</b>	37.6%	41.9%	42.6%	<b>40.7%</b>
	광주	37,539	58,294	74,341	<b>56,724</b>	24.8%	54.4%	64.0%	<b>47.7%</b>
	대전	23,247	26,212	26,103	25,187	6.2%	12.3%	7.5%	8.7%
2차	울산	19,914	21,382	19,998	20,431	5.7%	4.1%	7.6%	5.8%
	전주	17,591	17,196	18,652	17,813	5.9%	2.2%	3.3%	3.8%
	청주	14,981	21,478	16,323	17,594	7.1%	5.0%	6.8%	6.3%
3차	강원	17,544	20,992	21,334	19,957	0.8%	0.3%	0.7%	0.6%
	제주	12,356	14,267	14,951	13,858	0.0%	0.0%	1.4%	0.5%
9개 민방 평균		27,000	31,773	32,604	30,459	13.7%	17.0%	18.7%	16.5%

자료: 연도별 방송사업자 재산상황공표집(방송통신위원회, 2017, 2018, 2019) 자료 재구성

② 방송 매출 비교

9개 지역민방사의 최근 3개년(2016~18년) 평균 방송 매출액을 비교하면(<표 3-6> 참조), 부산방송이 3개년 평균 방송 매출액이 400억 원을 넘어 최상위를 기록하였고, 나머지 1차

민방사들은 200억 원을 넘어(각각 3개년 평균 242억 원, 272억 원, 230억 원) 그 다음 그룹(group)을 형성하였으며, 2·3차 민방사들은 200억 원 미만에 머물렀다. 즉, ‘부산방송 > 나머지 1차 민방 > 2·3차 민방’의 순위 구도를 보였다.

방송 매출액 내 기타 방송사업 매출 비중은 울산방송이 가장 높았고(3개년 평균 비중 37%), 그 다음으로 전주방송(28%), 강원방송(25%), 대전방송(21%)과 청주방송(21%)의 순으로 높게 나타났다.

〈표 3-6〉 지역민방별 최근 3년 방송 매출 및 방송 매출 내 기타 방송 매출 비중

차수	민방	방송사업 매출액(단위: 백만원)				기타 방송사업매출 비중			
		2016	2017	2018	3년 평균	2016	2017	2018	3년 평균
1차	부산	39,526	42,480	39,675	<b>40,560</b>	1.1%	2.7%	1.6%	1.8%
	대구	24,288	24,796	23,555	24,213	2.1%	3.3%	3.0%	2.8%
	광주	28,225	26,588	26,785	27,199	15.9%	8.7%	6.2%	10.3%
	대전	21,797	22,994	24,148	22,980	18.8%	23.1%	20.9%	<b>20.9%</b>
2차	울산	18,786	20,512	18,471	19,256	36.5%	39.1%	35.3%	<b>36.9%</b>
	전주	16,560	16,810	17,952	17,107	28.7%	28.8%	27.5%	<b>28.3%</b>
	청주	13,917	20,405	15,206	16,509	7.9%	33.7%	20.8%	<b>20.8%</b>
3차	강원	17,397	20,926	21,179	19,834	18.5%	27.3%	30.2%	25.3%
	제주	12,356	14,267	14,738	13,787	2.8%	4.8%	2.2%	3.3%
9개 민방 평균		21,428	23,308	22,412	22,383	14.7%	19.0%	16.4%	16.7%

자료: 연도별 방송사업자 재산상황공표집(방송통신위원회, 2017, 2018, 2019) 자료 재구성

#### 나. 손익 상태 비교

영업 손익 또한 방송사업자의 경영 상태를 가늠할 수 있는 지표로 사용될 수 있다. 이를 고려하여 9개 지역민방사의 최근 3개년(2016-18년) 영업 손익 및 영업 이익률을 살펴보았다(〈표 3-7〉 참조). 이 결과 부산방송의 영업이익 규모(3개년 평균 80억 원)가 다른 지역민방사와 비교해 가장 컸고, 부산방송·대구방송·광주방송이 3개년 연속 영업흑자를 기록하여 경영상태가 안정적인 것으로 나타났다. 반면, 울산방송·제주방송·청주방송이 3년 연속 영업 적자를 기록하여 경영상태가 불안정한 것으로 나타났다. 나머지 지역민방사(대전방송·전주방송·강원방송)은 최근 3개년 동안 영업흑자와 영업적자를 모두 기록한 것으로



나타났는데, 이 중 대전방송과 전주방송은 2016년에 영업적자를 보였으나 이후 2개년 연속 영업흑자를 기록해 경영상태가 호전된 것으로 나타났다.

〈표 3-7〉 지역민방별 최근 3년 영업손익 및 영업이익률

차수	민방	영업손익(단위: 백만원)				영업이익률			
		2016	2017	2018	3년 평균	2016	2017	2018	3년 평균
1차	부산	6,314	9,503	8,247	<b>8,022</b>	10.4%	15.0%	13.6%	<b>13.0%</b>
	대구	1,856	2,722	2,564	2,380	4.8%	6.4%	6.2%	<b>5.8%</b>
	광주	172	4,138	7,065	3,792	0.5%	7.1%	9.5%	<b>5.7%</b>
	대전	-1,448	523	593	-110	-6.2%	2.0%	2.3%	-0.7%
2차	울산	-1,502	-1,522	-2,613	-1,879	-7.5%	-7.1%	-13.1%	-9.2%
	전주	-978	1,230	1,393	548	-5.6%	7.2%	7.5%	3.0%
	청주	-194	-45	-897	-378	-1.3%	-0.2%	-5.5%	-2.3%
3차	강원	493	2,136	-302	776	2.8%	10.2%	-1.4%	3.9%
	제주	-698	-221	-3,289	-1,403	-5.6%	-1.6%	-22.0%	-9.7%
9개 민방 평균		446	2,052	1,418	1,305	-0.9%	4.3%	-0.3%	1.0%

자료: 연도별 방송사업자 재산상황공표집(방송통신위원회, 2017, 2018, 2019) 자료 재구성

### 3. 지역민방의 방송프로그램 수급 여건 비교

#### 가. 내적 프로그램 수급여건(프로그램 비용과 종사자 수) 비교

방송프로그램 수급여건은 추상적인 개념이지만, '내적 프로그램 수급여건'과 '외적 프로그램 수급여건'을 구분해 생각해 볼 수 있다. 여기서 내적 프로그램 수급 여건은 지역민방사가 내부적으로 프로그램을 수급하는 데(즉, 자체적으로 프로그램을 제작해 조달하는 데) 영향을 미치는 조건이라 할 수 있다. 내적 프로그램 수급 여건은 사실상 앞서 다룬 지역민방사 경영상태의 다른 표현에 불과한 것으로 간주할 수도 있으나, 차별성을 지향한다면 프로그램 비용(즉, 프로그램 제작·구매 소요 비용 및 관련 인력 운영비용)이나 방송제작인력의 규모를 내적 프로그램 수급여건을 반영하는 지표로 상정할 수 있다. 이를 고려하여, 방송사업자 재산상황 공표집 및 방송산업 실태조사 자료를 활용하여 지역민방별 프로그램 비용 및 종사자 수를 살펴보기로 한다.

① 프로그램 비용 비교

방송사업자 재산상황 공표집 자료를 근거로 9개 지역민방사의 최근 3개년(2016~18년) 프로그램 비용을 비교한 결과(〈표 3-8〉 참조), 지역민방사 간 프로그램 비용의 차이는 앞서 살펴본 지역민방사 간 전체 매출액 및 방송 매출액의 차이에 비해서 작은 편이었다.<sup>18)</sup> 상대적으로, 1차 민방 중 부산방송의 최근 3개년 평균 프로그램 비용(약 2억 9,000만원)이 다른 지역민방보다 뚜렷하게 큰 것으로 나타났다. 다른 1차 민방사의 3개년 평균 프로그램 비용(대구방송 약 2억 1,000만원, 광주방송 약 1억 8,000만원), 대전방송 약 1억 5,000만원) 간에는 약간의 편차가 있었다. 이들 1차 민방의 최근 3개년 평균 프로그램 비용은 2·3차 민방사(약 9,000만원~약 1억 3,000만원)보다 컸지만, 2차 민방사 중에도 대전방송에 근접한 프로그램 비용을 기록한 사업자가 있었으므로(청주방송 약 1억 3,000만원) 뚜렷하게 차별화된다고 보기는 어렵다. 이로 보건대, 프로그램 비용은 앞서 다룬 경영상태 지표(전체 매출액, 방송 매출액 등)에 비해 특별히 지역민방 분류가 용이하거나 차별성을 지닌 지표로 보기는 어렵다. 추가로, 방송 매출 대비 프로그램 비용의 비율을 계산해 지역민방사 간에 비교해 보았으나, 1·2·3차 지역민방사 간에 뚜렷한 차이의 패턴을 찾지 못하였다.

〈표 3-8〉 지역민방별 최근 3년 프로그램 비용 및 방송 매출 대비 프로그램 비용 비율

차수	민방	프로그램 비용(단위: 백만원)				방송 매출 대비 프로그램 비용 비율			
		2016	2017	2018	3년 평균	2016	2017	2018	3년 평균
1차	부산	28,824	29,807	27,550	<b>28,727</b>	72.9%	70.2%	69.4%	70.8%
	대구	20,058	21,034	20,738	20,610	82.6%	84.8%	88.0%	85.1%
	광주	16,878	17,833	19,879	18,197	59.8%	67.1%	74.2%	66.9%
	대전	15,892	15,026	14,949	15,289	72.9%	65.3%	61.9%	66.5%
2차	울산	12,073	12,976	12,857	12,635	64.3%	63.3%	69.6%	65.6%
	전주	9,381	9,407	9,221	9,336	56.6%	56.0%	51.4%	54.6%
	청주	10,494	16,620	12,507	13,207	75.4%	81.5%	82.3%	80.0%
3차	강원	9,345	9,326	10,634	9,768	53.7%	44.6%	50.2%	49.3%
	제주	9,496	10,535	13,618	11,216	76.8%	73.8%	92.4%	81.4%
9개 민방 평균		14,716	15,840	15,773	15,443	68.7%	68.0%	70.4%	69.0%

자료: 연도별 방송사업자 재산상황공표집(방송통신위원회, 2017, 2018, 2019) 자료 재구성

18) 방송사업자 재산상황 공표집의 프로그램 비용에는 인건비와 간접제작비가 반영된다.

② 종사자 수 비교

방송산업 실태조사 자료를 근거로 9개 지역민방사의 2015~17년 동안 종사자 수 및 방송직 종사자 수를 검토한 결과(〈표 3-9〉 참조), 1차 민방 중 부산방송·대구방송이 전체 종사자 수(200명 초과), 또한 방송콘텐츠 제작과 관련된 방송직 종사자 수(100명 초과)가 상대적으로 많은 것으로 나타났다. 하지만 광주방송의 전체 종사자 및 방송직 종사자 수가 2017년에 급증하는 등 특이 사례를 보여 지표로서의 안정성은 문제가 있는 것으로 판단된다. 또한 2차·3차 민방사 간에는 전체 종사자 수 및 방송직 종사자 수에서 뚜렷한 차별성이 발견되지 않았다. 이런 점에서, 지역민방의 콘텐츠 제작인력 규모는 지역민방 차등 규제 기준으로 사용하기에 그다지 유용하지 않은 지표인 것으로 판단된다.

〈표 3-9〉 지역민방별 종사자 수 및 방송직 종사자 수(2015~17년)

차수	민방	전체 종사자(단위: 명)				방송직 종사자(단위: 명)					
		2015	2016	2017	3년 평균	2015	2016	2017	17년 순위	3년 평균	3년 순위
1차	부산	241	235	231	<b>236</b>	139	128	131	1	<b>133</b>	1
	대구	219	209	210	<b>213</b>	118	115	114	2	<b>116</b>	2
	광주	107	108	143	119	<b>61</b>	<b>63</b>	<b>98</b>	3	74	5
	대전	159	158	157	158	87	87	85	4	86	3
2차	울산	100	98	124	107	57	56	72	7	62	7
	전주	99	101	106	102	52	47	54	8	51	8
	청주	114	124	125	121	71	78	78	5	76	4
3차	강원	97	100	107	101	48	51	51	9	50	9
	제주	112	111	118	114	72	72	76	6	73	6
9개 민방 평균		139	138	147	141	78	77	84	-	80	-

자료: 연도별 방송산업 실태조사(과학기술정보통신부·방송통신위원회, 2016, 2017, 2018) 자료 재구성

나. 외적 프로그램 수급여건(광역 단위 영상제작사 수 및 영상제작사 매출) 비교

외적 프로그램 수급여건은 지역민방사가 외부로부터 프로그램 제작에 필요한 자원을 활용하거나 프로그램을 구매하는 데 영향을 미칠 수 있는 조건을 말한다. 단, 실제적으로 고려대상이 되어야 하는 외적 프로그램 수급여건은 지역민방에 대한 차등 규제의 근거로 활

용될 가능성을 지닌 것일 필요가 있다. 즉, 모든 지역민방사에 동일한 영향을 미치는 공통적인 조건이 아니라 지역민방사 간에 달리 작용할 소지가 있는 조건이 고려대상이 되어야 한다. 이를 고려하여, 지역민방사가 소재한 지역 내 영상제작 인프라(infrastructure)가 얼마나 갖춰져 있는지, 즉 지역 내 영상제작업체로부터 외주제작 등을 통해 얼마나 원활하게 프로그램을 공급받을 수 있는지에 초점을 맞추어 권역 단위 영상제작 시장(영상제작업체 수, 매출 규모)을 지역민방 간 비교대상으로 삼았다.

① 영상제작업체 수 비교

『2018년 영상제작백서』(한국콘텐츠진흥원, 2019)의 2013~15년 자료를 활용하여, 국내 영상제작업체를 소재지에 따라 수도권(서울특별시, 인천광역시, 경기도)과 9개 지역민방사가 소재한 권역들(부산광역시·경상남도, 대구광역시·경상북도, 광주광역시·전라남도, 대전광역시·충청남도 등)로 구분하고 수도권 및 각 권역에 소재한 영상제작업체 수, 그리고 이들 업체의 매출이 얼마나 되는지 살펴보았다(〈표 3-10〉와 〈표 3-11〉 참조).

먼저, 가장 최근의 2017년 현황 자료에 의하면(〈표 3-10〉 참조) 전국 631개 영상제작업체 중에서 수도권(서울·인천·경기)에 소재한 영상제작업체(521개)가 82.6%에 달하여 수도권 편중 현상이 뚜렷하였다. 이에 비하면, 부산방송이 소재한 부산·경남권의 영상제작업체(37개)는 5.9%, 그리고 그 밖의 권역별 영상제작업체는 각각 2.5% 미만에 불과하였다.

다음으로, 역시 가장 최근의 2017년 현황 자료에 의하면(〈표 3-11〉 참조) 전국 영상제작업체의 전체 매출액 1조 5,314억 원 중에서 수도권(서울·인천·경기) 영상제작업체의 매출액(1조 4,332억 원)이 무려 93.6%에 이른 것으로 나타나 수도권 편중 정도가 매우 심한 것으로 나타났다. 이에 비하여, 부산방송이 속한 부산·경남권 영상제작업체의 매출액(339억 원)은 2.2%, 강원방송이 속한 강원권 영상제작업체의 매출액(235억 원)이 1.5%, 그리고 그 밖의 권역별 영상제작업체 매출액은 각각 1% 미만에 불과하였다.

〈표 3-10〉 지역민방별 권역 단위 영상제작사 수(2013~17년)

구분 (민방/권역)	2013년		2014년		2015년		2016년		2017년	
	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율
서울+인천+경기	422	<b>83.9%</b>	405	<b>81.7%</b>	429	80.6%	451	<b>81.4%</b>	521	<b>82.6%</b>
부산   부산+경남	23	4.6%	26	5.2%	30	5.6%	27	4.9%	37	5.9%

구분 (민방/권역)		2013년		2014년		2015년		2016년		2017년	
		수	비율	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율
대구	대구+경북	10	2.0%	10	2.0%	15	2.8%	16	2.9%	12	1.9%
광주	광주+전남	8	1.6%	9	1.8%	9	1.7%	9	1.6%	10	1.6%
대전	대전+충남	11	2.2%	12	2.4%	11	2.1%	15	2.7%	15	2.4%
울산	울산+경남	7	1.4%	11	2.2%	11	2.1%	11	2.0%	15	2.4%
전주	전북	9	1.8%	6	1.2%	7	1.3%	7	1.3%	6	1.0%
청주	충북	2	0.4%	5	1.0%	3	0.6%	3	0.5%	2	0.3%
강원	강원	10	2.0%	11	2.2%	15	2.8%	14	2.5%	15	2.4%
제주	제주	6	1.2%	7	1.4%	8	1.5%	8	1.4%	6	1.0%
전국		503	100%	496	100%	532	100%	554	100%	631	100%

주: 부산방송에 대응하는 광역은 부산광역시·경상남도, 울산방송에 대응하는 광역은 울산광역시·경상남도 설정(따라서 경상남도의 제작사 수는 두 광역에서 중복 합산됨)  
 자료: 2018년 방송영상산업 백서(한국콘텐츠진흥원, 2019), <표 2-2-4>(79쪽) 재구성

<표 3-11> 지역민방별 권역 단위 영상제작사 매출(2013~17년)

(단위: 백만원)

구분 (민방/지역)		2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	'17년 구성비 (전국 대비)
서울+인천+경기		869,345	974,583	1,063,151	1,314,624	1,433,244	<b>93.6%</b>
부산	부산+경남	18,788	17,775	20,325	19,964	33,944	2.2%
대구	대구+경북	6,760	16,208	12,496	16,979	8,023	0.5%
광주	광주+전남	644	5385	1364	2727	1973	0.1%
대전	대전+충남	1,641	3,327	8,533	10,617	12,566	0.8%
울산	울산+경남	2,448	4,678	4,053	4,606	5,091	0.3%
전주	전북	2,908	1,856	2,611	3,607	4,366	0.3%
청주	충북	1,690	21,881	19,415	21,224	3,800	0.2%
강원	강원	2,507	4,637	11,460	28,681	23,495	1.5%
제주	제주	1,415	5,707	3,307	9,560	8,795	0.6%
전국		906,230	1,051,715	1,143,498	1,428,813	1,531,422	100%

주: 부산방송에 대응하는 광역은 부산광역시·경상남도, 울산방송에 대응하는 광역은 울산광역시·경상남도 설정(따라서 경상남도 제작사 매출액은 두 광역에서 중복 합산됨)  
 자료: 2018년 방송영상산업 백서(한국콘텐츠진흥원, 2019), <표 2-2-17>(94쪽) 재구성

종합하면, 권역 단위 영상제작업체 수와 매출규모를 서로 비교해 보면 수도권에 소재한

영상제작업체 수와 매출규모가 다른 광역권의 영상제작업체 수와 매출규모를 압도한 것으로 나타났다. 그 밖의 권역별 영상제작업체 수와 매출액을 서로 비교해 보면 부산·경남권(부산방송 소재)이 다소 높긴 했으나, 이러한 차이는 수도권과 다른 권역 간 현격한 차이를 고려하면 그다지 유의미한 것으로 보기 어렵다. 결과적으로, 지역 영상제작 시장 규모 비교를 통해 살펴본 외적 프로그램 수급 여건은 지역민방 간에 차등 규제의 근거가 되기 어렵다고 생각된다.

### 제 3 절 개선방향 관련 연구반 및 지역민방 전문가 의견

#### 1. 편성규제 개선 연구반의 의견

원칙적으로, 연구반의 전문가들은 지역민방에 대한 수중계 비율 제한 제도가 궁극적으로는 지역방송 콘텐츠 제작 활성화의 목적에 좀 더 부합하도록 자체제작 프로그램 의무편성 제도로 전환될 필요가 있다는 점, 근년에 접어들어 지역 민방의 경영환경이 악화되고 있다는 점(방송광고 감소, OTT 동영성 서비스 확산, 지상파 UHD 방송투자 압박 등)을 모두 고려해야 한다는 견해를 밝혔다. 그럼에도, 현실적으로 지역민방에 대한 자체제작 프로그램 의무편성은 방송법 개정을 통해 가능한 것이므로 현 시점에서는 먼저 지역민방 허가 차수별로 자체편성 의무 편성비율을 차등화한 현행 규제 방식이 타당한지 점검하고 문제가 발견된다면 이를 개선할 필요가 있다는 점에 대해서도 동의하였다.

연구반 전문가들은 지역민방사들의 방송 매출액 등을 비교할 때 대체로 광역시에 소재한 지역민방사(대체로 1차 민방)와 중소도시에 소재한 지역민방사 간의 격차가 가장 뚜렷하고 2차·3차 민방 간 차이는 그다지 현저하지 않음에도 불구하고, 자체편성 의무비율로 보면 오히려 1차와 2차 민방 간 차이(31%와 29%, 즉 2% 포인트)보다 2차와 3차 민방 간 차이(29%와 23%, 즉 6% 포인트)가 훨씬 큰 점은 비합리적이라는 데에 공감하였다.

다만, 수중계 비율 제한 제도의 구체적 개선방향과 관련하여, 지역민방에 대한 자체편성 의무는 지역방송의 지역성을 담보하기 위한 기본 책무의 성격을 띠어야 하므로 차등 규제 방식이 아닌 일률 규제 방식이 되어야 한다는 견해와 현실적으로 지역 시청자 시장 크기가 너무 달라(예컨대 부산방송과 제주방송) 차등 규제가 필요하다는 견해가 연구반 내에서

모두 제기되었다. 하지만 이러한 견해 차이와는 별개로, 설령 차등 규제를 유지하더라도 차등 규제를 위한 지역민방의 분류 범주는 가급적 최소화하는 것이 바람직하다는 점에 대해서는 여러 전문가들이 동의하였다. 이와 관련하여, 일부 전문가들은 2차·3차 민방사들은 한 그룹(group)으로 묶어 동일 자체편성 의무비율을 적용하는 것이 바람직하다는 의견을 밝혔다. 더 나아가, 일부 전문가들은 모든 지역민방사에 대해 일률적으로 동일한 자체편성 의무비율(예컨대 25%)를 적용하는 방안을 제시하였다.

## 2. 수중계 제도 개선 전문가 회의에서의 의견

연구진은 2019년 12월 지역민방 전문가들로 구성된 수중계 제도 개선 전문가 회의를 개최하고(2차례) 현재 지역민방에 대한 차등 규제의 근거로 적용되는 허가차수를 대신할 수 있는 적절한 지역민방 분류기준으로 무엇이 있는지, 그리고 이러한 분류기준을 적용할 경우 지역민방 범주별 자체편성 의무비율은 얼마가 적절한지 등에 대해 논의하였다. 특히, 방송법 시행령에서 지역민방에 대한 차등 규제의 근거로 '경영상태와 방송프로그램 수급여건'을 제시한 점을 고려하여, 지역민방 경영상태 및 프로그램 수급여건을 반영한다고 볼 수 있는 후보 지표들을 선정하고 이러한 지표들의 타당성을 검토하였다.

전술한 편성규제 연구반의 전문가들과 유사하게, 수중계 제도 개선 전문가 회의에 참석한 지역민방 전문가들 또한 원칙상 자체제작 프로그램 의무편성의 도입이 바람직하나, 현 시점에서는 먼저 수중계 비율 제한제도의 합리적 개선, 특히 허가차수에 따른 현행 자체편성 의무비율 부과방식의 개선이 필요하다는 점에 대해 동의하였다. 또한 현재 1차와 2차 민방 간 자체편성 의무 비율 차이(2% 포인트)보다 2차와 3차 민방 간 차이(6% 포인트)가 훨씬 큰 것은 현실에 맞지 않는다는 점에 대해서도 공감하였다. 이러한 전제 하에, 1차 전문가 회의(12월 6일)에서 연구진과 지역민방 전문가들은 지역민방별 편성 현황, 경영상태 현황, 방송프로그램 수급여건 관련 현황을 검토하였다(제3장 제2절 내용 참조).

1차 전문가 회의의 논의 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 지역민방 차등 규제의 근거로 현재의 허가차수 대신 '경영상태'를 고려한 지표(최근 3개년 평균 방송 매출 등)로 변경하는 것이 바람직하다. 다만, 방송법 시행령에서 규정한 또 다른 근거인 '프로그램 수급여건'은 그 개념이 모호할 뿐만 아니라 차등 규제의 근거로 적합한 실증적 지표의 선정이

쉽지 않은 문제가 있다(제3장 제2절 내용 참조).<sup>19)</sup> 둘째, 지역 민방의 차등 규제의 근거가 될 수 있는 경영상태 반영 지표로 방송 매출액과 전체 매출액을 모두 고려할 수 있으므로, 2차 전문가 회의에서 방송 매출액 기준 및 전체 매출액 기준을 적용한 복수의 규제 시나리오(자체편성 의무비율 조정 검토안)를 수립하고 이를 비교 검토하여 최종 단일안 혹은 복수안을 선정한다.<sup>20)</sup> 이와 관련하여, 방송 매출액 기준과 전체 매출액 기준은 편성규제 및 소유·경영규제, 방통위의 재허가 조건 등에서 종종 사용되는 기준이라는 점 등에서 가장 현실타당성·적합성·범용성이 높은 지표라는 점이 인정되었다.<sup>21)</sup>

이러한 논의의 결과에 따라, 2차 전문가 회의(12월 20일)에서는 방송 매출액 기준 또는 전체 매출액 기준을 적용한 복수의 자체편성 의무비율 조정 검토안(6개안)을 수립하여 이를 비교 검토하였다. 이에 대한 구체적인 내용과 연구진의 최종 의견은 제7장(결론) 제1절에서 소개한다.

- 
- 19) 이는 본 연구보고서 제3장 제2절 제2목에서 서술한 지역민방 간 내적·외적 프로그램 수급여건의 비교 검토(지역민방별 프로그램 비용, 방송직 종사자 수, 권역별 지역영상 제작업체 수 및 매출 규모)를 거쳐 도달한 견해이다. 이와 관련하여, 방송법 시행령을 개정하여 프로그램 수급여건을 삭제하거나 구체적인 차등 규제의 기준(예컨대 방송 매출이나 전체 매출)을 명시하는 것이 바람직하다는 의견이 개진되었다.
  - 20) 방송 매출액 기준을 적용할 경우, 지역민방사들은 대체로 '부산방송 > 광주방송·대구방송·대전방송 > 기타 민방'으로 서열화하여, 전체 매출액 기준을 적용할 경우 '부산방송·광주방송·대구방송 > 기타 민방'으로 서열화하여 매출 등급을 부여할 수 있다는 의견이 개진되었다. 이는 본 연구보고서 제3장 제2절 제1목의 지역민방 간 경영상태 비교검토(전체 매출액, 방송 매출액 등)를 통해 제시된 의견이다.
  - 21) 방송 매출액 기준이 편성규제에 사용되는 사례로, 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제에서 종편 PP 및 애니메이션 전문 PP(전체 방송시간의 50% 이상 애니메이션 편성)를 대상으로 시행되는 방송 매출액 기준의 등급제가 있다. 구체적으로, 종편 PP 및 애니메이션 전문 PP에 대해 전년도 방송 매출액에 따라 국내제작 애니메이션 신규 의무편성 비율을 차등적으로 부과한다(편성고시 제4조 제4항·제5항).



## 제 4 장 순수외주제작 프로그램 의무편성의 쟁점 · 개선방향 검토

### 제 1 절 현행 규제 관련 쟁점 · 문제점

순수외주제작 프로그램 의무편성 제도는 영상제작산업의 양적 성장에 기여한 성과가 있으나, 방송·외주제작 시장 구조가 변화함에 따라 현행 편성규제, 특히 지상파 3사에 집중된 규제가 적정한지에 대해 검토할 필요성이 제기된다.

순수외주제작 프로그램 의무편성은 (1) 전체 방송시간 기준의 순수외주제작 프로그램 의무편성과 (2) 주시청시간대 기준의 순수외주제작 프로그램 의무편성으로 구분된다. 방송법 시행령과 편성고시에 따라, 현재 (1) 전체 방송시간 기준 의무편성은 지상파 방송사업자와 종편 PP의 방송채널에 대해, 그리고 (2) 주시청시간대 기준 의무편성은 지상파 종합편성 방송사업자와 종편 PP의 방송채널에 대해 적용된다.<sup>22)</sup> 지상파 3사 텔레비전 방송채널의 경우, 전체 방송시간 기준 순수외주제작 프로그램 의무편성 비율은 KBS 1TV는 19%, KBS 2TV는 35%, MBC는 30%, SBS는 30%이며, 주시청시간대 순수외주제작 프로그램 의무편성 비율은 일률적으로 10%이다. 단, MBC와 SBS 채널에 대해서는 2016년 개정된 편성고시 부칙(제2조 제1항·제2항)에 따라 2017년에는 35%, 2018~19년에는 32%의 전체 방송시간 기준 순수외주제작 프로그램 의무편성 비율이 적용된다.

구체적으로, 가장 최근의 편성현황 자료(심홍진·김청희, 2018, 2017년 자료)를 근거로 지상파 3사 방송채널의 상·하반기 순수외주제작 프로그램 의무편성 비율을 살펴보면, (1) 전체 방송시간 기준의 순수외주제작 프로그램 편성비율은 SBS 채널을 제외하면 법정 의무편성비율보다 상당히 높은 수준이었으며, (2) 주시청시간대 기준의 순수외주제작 프로그램 편성비율은 모두 법정 의무편성 비율(10% 이상)의 2.5배~5.5배에 달하는 것으로(최하

---

22) 종편 PP에 대한 순수외주제작 프로그램 의무편성은 2018년 12월 개정된 방송법 시행령 및 2019년 6월 개정된 편성고시에 따라 금년 6월부터 시행되었다.

22.9%, 최고 55.8%) 나타났다(<표 4-1> 참조). 특히 오락 프로그램 편성비율이 상대적으로 낮은 KBS 1TV 채널을 제외한 3개 채널(KBS 2TV, MBC, SBS)의 주시청시간대 순수외주제작 프로그램 편성비율은 최소 40%에 근접하는 수준(38.3%)을 기록하였다. 이러한 현상은 지상파 3사의 주시청시간대 외주제작 프로그램 편성이 단지 법적 강제에 의한 것이 아니라 스스로의 필요를 반영한 것이라는 해석이 가능하다. 이런 점에 비춰볼 때, 지상파 3사에 대해 전체 방송시간 기준의 외주제작 프로그램 의무편성 뿐 아니라 추가로 주시청시간대 기준 외주제작 프로그램 의무편성까지 적용하는 것이 실질적으로 필요한지에 대해 의문이 제기될 수 있다.

<표 4-1> 지상파 3사의 전체시간대 · 주시청시간대 순수외주제작 프로그램 편성비율(2017년)

방송사	전체 방송시간			주시청시간대		
	상반기	하반기	의무편성비율	상반기	하반기	의무편성비율
KBS 1TV	28.9%	33.7%	(19% 이상)	22.9%	25.6%	(10% 이상)
KBS 2TV	47.5%	51.0%	(35% 이상)	52.8%	55.8%	
MBC	40.7%	49.9%	(35% 이상)	54.0%	55.8%	
SBS	39.7%	36.0%	(35% 이상)	44.5%	38.3%	

주: 2016년 편성고시(제2016-9호) 부칙 제2조 제1·2항에 따라, MBC와 SBS에 대해 전체 방송시간 기준의 순수외주제작 프로그램 의무편성 비율을 2017년에는 35%로 적용(2018~2019년에는 32%, 그 이후 30% 적용)

자료: 심홍진·김청희(2018), 『방송평가 기반조성 2018년 방송사업자 편성현황 조사(2017년 자료)』 재구성

금년 6월 이전까지(중편 PP에도 규제 적용, 후술), 지상파 3사(KBS, MBC, SBS)의 텔레비전 방송채널에 대해서만 (1) 전체 방송시간 기준의 순수외주제작 프로그램 의무편성 비율과 (2) 주시청시간대 기준의 순수외주제작 프로그램 의무편성비율이 모두 적용되어 왔다. 지상파 3사에 치중된 비대칭 편성규제는 과거 지상파 3사 채널이 높은 시청률을 유지하고 PP 사업자들의 방송콘텐츠 제작 역량이 부실하였던 상황에서 수립된 것으로, 한편으로는 드라마 외주제작의 활성화 등 긍정적 측면이 있으나 다른 한편 지상파 방송사의 콘텐츠 자체제작 역량을 유발할 수 있는 부정적 측면도 지니고 있다. 특히 근년에 접어들어 방송 미디어 내외 환경이 급변하면서 지상파 3사의 방송시장 내 영향력 감소와 더불어 경영상

태 악화가 나타나면서, 이들 사업자에 대한 순수외주제작 관련 편성의무가 과중하다는 의견이 제기될 소지가 있다.<sup>23)</sup>

금년 6월부터 종편 PP(지상파 3사와 마찬가지로 종합편성을 행하는 방송사업자에 해당)에 대해서도 지상파 3사와 유사한 수준의 전체 방송시간 기준 및 주시청시간대 순수외주제작 의무편성이 시행되면서 비대칭 편성규제의 문제점은 어느 정도 완화되었다고 볼 수 있다. 하지만 근년에 들어서 드라마 시청률 경쟁에서 종편 PP와 아울러 MPP에 속하는 CJ ENM이 제작·편성한 드라마가 두각을 나타내는 등 순수외주제작 관련 편성규제를 적용받지 않는 MPP 사업자의 콘텐츠 경쟁력이 상승함에 따라 국내 TV 시청자 시장에서 점차 지상파 3사, 종편 PP, CJ ENM의 삼각 구도가 형성되는 양상이 나타나고 있다.<sup>24)</sup> 또한 글로벌 OTT 동영상 사업자인 넷플릭스(Netflix)가 2016년 국내에 진출한 이래 막강한 자금력을 바탕으로 국내 영상제작사와 계약을 맺고 드라마·예능 프로그램을 직접 제작해 자사 OTT 서비스를 통해 독점 공급하기 시작하면서 사업자 간 경쟁이 더욱 치열해지고 있다.

이처럼 국내 MPP의 성장, 글로벌 OTT 서비스 사업자의 국내 진출 등 방송 미디어 내의 시장 환경이 급변함에 따라 지상파 3사를 주된 규제대상으로 삼아 형성되어 온 현행 외주제작 의무편성 제도의 점진적 필요성이 커지고 있다. 다른 한편으로는, 영상제작산업의 진흥 필요성은 여전히 유효하나 최근 영상제작사 내 부익부 빈익빈 현상이 심화되고 있다는 의견도 제기되고 있어, 이 문제 또한 순수외주제작 프로그램 의무편성 제도의 개선방향 모색에서 고려할 필요가 있다.

---

23) 2018년도 방송사업자 재산상황공표집(방송통신위원회, 2019. 6.)에 기재된 지상파 3사(법인 기준)의 영업손익을 살펴보면, 해당 연도에 KBS는 -585억 원(전년도 202억 원), MBC는 -1,237억 원(전년도 -565억 원)으로 영업 적자를 보였고 SBS는 7억 원(전년도 140억 원)으로 영업 흑자가 전년보다 감소해 모두 경영상태가 나빠진 것으로 나타났다.

24) 일례로, 2018년 방송사업자(특수관계자 등 포함) 시청점유율 산정결과를 살펴보면(방송통신위원회, 2019. 7.17), KBS 계열이 24.982%로 1위, CJ 계열이 12.637%로 2위, MBC 계열이 12.138%로 3위, JTBC 계열이 9.000%로 4위, SBS 계열이 8.544%로 5위를 기록하였다. 전통적 강자였던 지상파 3사 계열 외에도 일부 종편 PP 계열과 MPP에 해당하는 CJ 계열(CJ ENM 등)의 약진이 관찰된다. 특히, 2017년 시청점유율 산정결과에서 전체 순위 3위를 기록했던 CJ 계열은 2018년 산정결과에서는 2위로까지 상승했다.

## 제 2 절 개선방향 관련 연구반 의견

### 1. 전체 방송시간 기준 순수외주제작 프로그램 의무편성에 대한 의견

#### 가. 방송사업자별 의무편성 비율 관련 의견

연구반의 전문가들은 (1) 지상파 3사에 대해서는 순수외주제작 프로그램 의무편성 비율을 지금보다 완화하고, (2) 지역민방 사업자와 지상파 DMB 사업자에 대해서는 순수외주제작 프로그램 의무편성을 폐지하며, (3) 종편 PP에 대해서는 지상파 3사와 동일한 수준으로 순수외주제작 프로그램 의무편성 비율을 적용한다는 원칙 등에 대해 동의하였다.

첫째, 지상파 3사에 대하여, 전문가들은 종편 PP의 시장 안착, MPP의 성장 등으로 인해 방송사 간 경쟁이 치열해진 점, 지상파 3사의 최근 경영상태가 악화된 점, 그리고 순수외주제작 프로그램 편성 의무를 적용받는 방송사업자가 늘어난 점(금년부터 종편 PP에도 적용), 드라마 등 고비용 외주제작 프로그램에서 제작비 상승 압박이 커지는 점 등을 고려하여, 순수외주제작 프로그램 의무편성 비율을 지금보다 낮추자는 의견을 제시하였다. 적정 하락 폭에 대해서는 전문가들 간에 이견이 있었으나, 다른 조건들을 현재대로 유지한다고 가정하면 MBC와 SBS 방송채널(2020년부터 의무편성 비율 30%)의 경우 의무편성 비율 하락 폭이 5% 포인트 또는 그 이상이 되어야 한다는 데 대해서는 공감대가 있었다.<sup>25)</sup> 일부 전문가들은 편성규제의 간소화를 지향하여 KBS 1TV와 KBS 2TV에 대해 의무편성 비율(현재 KBS 1TV는 19%, KBS 2TV는 35%)을 달리 적용하지 않고 통일하여 지상파 3사의 4개 방송채널에 대해 의무편성 비율을 일률적으로 부과하자는 의견(예컨대 모두 25% 적용)도 제시하였다.

둘째, 지역민방 사업자에 대하여, 일부 전문가들은 지역방송의 시급한 현안은 지역방송사

---

25) 이는 영국의 공공서비스방송사업자(public service broadcasters, PSB)에 적용되는 순수외주제작 프로그램 쿼터가 25%인 점 등을 고려한 것이다. 영국의 순수외주제작 프로그램 의무편성 제도에 대해서는 <부록 7>을 참조할 것. 참고로, 일부 전문가들은 매출 규모가 매우 큰 대형 영상제작사는 '보호 필요성'이 인정되지 않으므로 해당 제작사를 순수외주제작 인정 주체에서 제외하고 지상파 3사 등에 적용되는 순수외주제작 프로그램 의무편성 비율을 더욱 과감히 낮출 것을 제안하였다. 이에 대한 연구반 내 의견은 따로 뒤에서 소개한다.

들의 자체제작 역량 강화이지 외주제작산업에 대한 기여가 아님을 들어 지역민방에 대한 순수외주제작 프로그램 의무편성(현재 일괄적으로 3.2%)을 폐지할 것을 제안하였으며, 다수가 이 의견에 동의하였다. 그리고 지역민방에 대해 순수외주제작 프로그램 편성의무를 폐지할 경우 형평성 차원에서 지역 MBC에 대해 적용되는 순수외주제작 프로그램 편성의무(서울 MBC와 동일한 의무편성 비율 적용) 또한 폐지할 필요가 있다는 제안이 있었다.<sup>26)</sup> 다만, 일부 지역민방사는 수도권외의 영상제작사가 아닌 권역 내 영상제작사를 이용해 외주제작을 하는 사례가 있으며, 따라서 지역민방에 대한 순수외주제작 편성의무를 폐지할 경우 일부 지역의 영상제작 산업이 위협을 받을 수 있다는 소수 의견이 있었다. 이에 대해서는, 모든 지역민방 사업자에 대한 순수외주제작 프로그램 의무편성은 합리성이 적어 폐지하되 사안별 접근원칙(case-by-case approach)을 적용하여, 지역 내 영상제작사를 통해 외주제작을 행하는 지역민방사에 대해서는 재허가 심사에서 규제 기관이 지역 내 외주제작을 지속할 필요성이 있는지에 대해 판단해 적정 조치를 취하도록 하자는 제안(예컨대 권역 내 외주제작을 지속할 것을 권고하거나 재허가 조건으로 부여)이 있었다.

셋째, 2019년 6월 편성고시 개정에 따라 순수외주제작 프로그램 의무편성 비율을 적용받게 된 종편 PP에 대하여, 전문가들은 종편 PP가 (1) 정기적으로 재승인 심사를 받는 사업자라는 점에서 정기적으로 재허가 심사를 받는 지상파 방송사업자와 성격이 유사하고, (2) 종합편성을 행한다는 점에서 지상파 3사와 동종(同種)의 콘텐츠 서비스를 제공하며, (3) 개국한지 상당 시일이 경과해 방송시장에 성공적으로 안착했을 뿐 아니라 일부 종편 PP 프로그램은 지상파 3사 프로그램을 능가하는 시청률과 인기를 얻었음을 고려할 때, 종편 PP에 대해서는 지상파 3사와 동일한 수준의 순수외주제작 프로그램 의무편성 비율을 계속하여 적용하는 것이 합리적이라는데 동의하였다. 따라서, 향후 지상파 3사에 대해 편성의무가 완화된다면 역시 종편 PP에 대해서도 동일 수준으로 편성의무를 완화한다는 데에 의견이 일치하였다.

---

26) 지역MBC에 대해서는 MBC와 동일한 순수외주제작 프로그램 의무편성 비율이 적용되나, 실제로는 MBC가 편성한 순수외주제작 프로그램의 수중계를 통해 의무 편성비율의 전부(혹은 최소한 대부분)를 충족할 수 있기 때문에 실제적인 구속력은 미약하다. 따라서, 본문에 제시된 지역MBC에 대한 순수외주제작 프로그램 의무편성 폐지 제안은 지역민방에 대한 의무편성 폐지와 형식상 형평성을 기하기 위한 것으로 이해할 수 있다.

추가로, 지상파 교육전문방송인 EBS에 대해서는 오히려 현재 적용되는 순수외주제작 프로그램 의무편성 비율(16%)이 전문편성 방송임을 고려하더라도 지상파 3사 및 종편 PP에 비해 지나치게 낮다는 일부 의견이 있었다. 이러한 입장을 밝힌 전문가는 향후 외주제작 정책의 초점을 드라마·예능 프로그램보다는 교양 분야 프로그램에 맞출 필요가 있다고 제안하고, EBS에 대해서는 지금보다 외주제작물 의무편성 비율을 높일 것을 제안하였다(예컨대 20% 수준). 또한, 법령상으로만 존재하는 지상파 PP에 대한 순수외주제작 프로그램 의무편성은 규제 간소화 차원에서 폐지하자는 데 다수가 동의하였다.

나. 대형 MPP 대상 순수외주제작 프로그램 편성의무 부과 제안에 대한 의견

연구반의 일부 전문가들은 CJ ENM의 방송시장 내 영향력이 커진 점을 고려해 대형 MPP에 대해서도 순수외주제작 프로그램 의무편성을 신설하자는 의견을 내놓았다. 이 구상에 대해서는 연구반 내에서 찬반 의견이 있었다.

먼저, 대형 MPP에 대하여 순수외주제작 프로그램 편성 의무를 부과하자는 구상에 찬성한 한 전문가는 편성 규제의 부과 근거로 ‘매체 유형’(지상파, 비지상파)이나 ‘편성 유형’(종합편성, 전문편성)보다는 방송사업자의 실제적인 ‘시장 영향력’이나 ‘여론 영향력’(즉 경제적 영향력이나 여론 형성에 미치는 영향력)을 중시할 필요가 있다고 주장하였다. 그러한 견지에서, 최근(2018년 기준) 방송사업자별 시청점유율 산정결과에서 CJ 계열이 KBS 계열에 이어 전체 2위를 기록한 점, 드라마 제작 시장에서 CJ 계열 및 CJ 계열 영상제작사의 비중이 올라가고 있는 점 등에 비춰볼 때, MPP 사업자에 대해서도 순수외주제작 프로그램 편성 의무를 부과할 필요가 있다는 의견을 제시하였다.<sup>27)</sup>

반면, 이에 대해 부정적인 의견도 있었는데, 반론에 의하면 허가·승인을 받아야 하는 방송사업이 아니라 등록만으로 개시 가능한 방송사업을 경영하는 사업자에 대해 시장·여론 영향력 개념을 근거로 편성규제를 적용할 경우 타당성 논란이 발생할 수 있고, 규제 적용 대상 사업자의 범위와 방송채널의 선정, 적정 의무편성 비율 수준 등 검토해야 할 실무적

---

27) 예를 든다면, 연간 방송사업 매출액(홈쇼핑 PP 매출액을 제외) 3,000억 원 이상(현재 지상파 방송사업자에 대한 편성규제 중 KBS, MBC 이외에 SBS를 지정할 때 사용되는 기준과 유사)의 MPP 또는 방송법상 시청점유율이 10%를 넘는 MPP를 대상으로, 해당 사업자가 운영하는 방송채널 중 최고 시청률을 기록한 채널에 순수외주제작 프로그램 비율을 지정하는 방법이 거론되었다.

쟁점이 상당히 많은 반면 현실적으로 기대할 수 있는 실익(즉, 매 분기 순수외주제작 프로그램의 편수)은 그리 크지 않다는 것이었다.<sup>28)</sup>

대체로 보아, 대형 MPP에 대해 순수외주제작 프로그램 편성의무를 부과하자는 의견은 방송사업자 간 규제 형평성을 이를 필요를 증시한 반면, 이에 부정적인 의견은 대형 MPP에 대한 편성의무 부과는 PP 등록제의 취지에 어긋날 소지가 있고 규제의 복잡성을 증대시킬 수 있다는 점을 증시하였다. 이와 관련하여, 일부 전문가는 만일 MPP의 방송채널에 대해 순수외주제작 프로그램 편성의무를 부과한다면 순수외주제작 프로그램의 초방, 재방, 삼방 등을 구분하여 초방 시간만을 인정하거나 재방·삼방 시간은 편성시간에서 삭감하는 등 규제 효율성을 확보하기 위한 조치가 필요하다는 의견을 제시하였다.

## 2. 주시청시간대 기준 순수외주제작 프로그램 의무편성에 대한 의견

연구반의 전문가들은 그간 지상파 3사 등에 적용되어 온 주시청시간대 기준 순수외주제작 프로그램 의무편성이 과잉·중복규제의 소지가 크다는 점에 대해 대체로 동의하였다. 그간 지상파 3사 방송채널의 주시청시간대 기준 외주제작 프로그램 혹은 순수외주제작 프로그램의 편성비율 추이를 살펴보면 법정 의무편성비율을 크게 초과하고 있어 굳이 이를 법으로 강제할 필요성이 적다는 것이었다.<sup>29)</sup>

다만, 2015년 방송법 개정 및 2016년 방송법·편성고시 개정으로 종전의 외주제작 프로그램 의무편성 제도가 순수외주제작 프로그램에 한정된 의무편성 제도로 변경된 지 3년 밖에 경과하지 않아, 이러한 제도 변화가 얼마나 순수외주제작 프로그램 편성시간 변화에 영향을 미쳤는지 분석하기에 아직 이르다는 지적이 제기되었다.<sup>30)</sup> 즉, 종전의 특수관계자

---

28) 실무적 쟁점으로, 해당 MPP가 인기 방송채널의 분사(分社) 등을 통해 규제를 회피할 가능성을 배제할 수 없는 점, 재방송 비율이 높은 전문편성 채널의 편성을 고려할 때 적정 수준의 의무편성 비율을 결정하기 쉽지 않은 점, MPP가 순수외주제작 프로그램을 방송채널 간 순환편성을 할 경우 이들 모두를 해당 채널의 순수외주제작 프로그램으로 인정해야 할지 판단기준이 명확하지 않은 점 등이 거론되었다.

29) 지상파 3사에 대한 주시청시간대 순수외주제작 프로그램 의무편성이 폐지될 경우, 다른 방송사업자(중편 PP 등)에 대한 주시청시간대 의무편성 또한 당연히 폐지되어야 할 것이다.

30) 순수외주제작 프로그램 의무편성 비율은 실제로 2016년 10월 편성고시 시행일부터 적

외주제작 편성 제한이 폐지된 이후 변경된 규제 제도 하에서 얼마나 주시청시간대 순수외주제작 프로그램의 편성시간 감소가 얼마나 발생하였는지 점검할 수 있는 편성 추이 자료가 아직 충분하지 않다는 것이었다.<sup>31)</sup>

이러한 점을 감안하여, 연구진은 주시청시간대 순수외주제작 프로그램 의무편성은 향후 1~2년 동안 지상파 3사의 관련 편성 현황을 점검한 후 특이사항이 없다면 폐지를 추진한다는 수정안을 제시하였으며, 이에 대해서는 이견이 없었다. 즉, 방송사의 주력 드라마·예능 프로그램의 외주제작이 상당히 정착되어 규제의 존속 필요성은 낮다고 판단되나, 최근 외주제작 프로그램 관련 의무편성 제도에 변화가 있었음을 감안하여 향후 지상파 3사 방송채널 등에 대한 편성행태를 점검하여 중요한 변화가 관찰되지 않을 시 폐지를 추진하는 제안에 연구반 다수가 동의하였다.

추가로, 일부 전문가는 향후 순수외주제작 프로그램 관련 정책은 드라마·예능보다는 교양 분야 프로그램의 외주제작 진흥에 초점을 맞출 필요가 있다고 주장하면서, (1) 오락 프로그램이 주로 편성되는 주시청시간대 기준 순수외주제작 프로그램 의무편성은 폐지하고 그 대신 (2) 교양 분야의 외주제작 프로그램 편성의 실효성을 제고하기 위해 전체 방송시간 기준 순수외주제작 프로그램 의무편성을 '심야시간대를 제외한 방송시간 기준'의 의무편성으로 변경할 것을 제안하였다. 즉, 전체 방송시간에서 시청률이 매우 낮은 심야시간대를 제외한 방송시간을 모수로 삼아 순수외주제작 프로그램 의무편성 비율을 적용해 규제 효율성을 높이자는 의견이었다.

---

용되었다.

31) 다만, 앞서 소개했듯이 2017년 기준 편성현황 자료에서(심홍진·김청희, 2018) 지상파 3사 방송채널(4개)의 주시청시간대 순수외주제작 프로그램 편성비율은 법정 의무편성 비율(10%)의 2.5~5.5배에 달했다. 또한 아직 보고서가 출간되지 않은 2018년 기준 편성현황 자료에서도(심홍진·김청희, 출간 중) 이러한 현상은 계속 유지되었다. 즉, 지상파 3사 방송채널의 2018년 상·하반기 주시청시간대 순수외주제작 프로그램 의무편성 비율은 모두 법정 의무편성 비율을 훨씬 초과하였다(최하 21.4%, 최고 52.9%). 특히 주시청시간대 오락 편성비율이 낮은 KBS 1TV를 제외하면, 나머지 3개 채널의 주시청시간대 순수외주제작 프로그램 편성비율은 법정 의무편성 비율의 3배 이상(최하 35.3%, 최고 52.9%)인 것으로 나타났다.



### 3. 그 밖의 논의 내용

가. 대형·중소 영상제작사의 차등 취급 제안에 대한 의견

일부 전문가들은 현재 영상제작산업 내에 부익부 빈익빈 현상이 심화되고 있는 점, 그리고 연기자·작가 섭외력 및 우수한 연출·제작인력을 보유한 대형 영상제작사는 더 이상 방송사와의 거래 관계에서 ‘약자’로 보기 어렵다는 점 등을 들어, (1) 동종 업계 내에서 매출액 규모 등이 상대적으로 매우 큰 영상제작사가 제작한 프로그램은 방송법상 순수외주 제작 프로그램에서 제외하는 방안, 또는 (2) 중소 영상제작사가 제작한 외주제작 프로그램을 우대하여 편성시간에 가중치를 부여하는 방안을 제안하였다. 이러한 제안은 대형 영상제작사는 더 이상 ‘보호’ 필요성이 인정되지 않으므로 해당 제작사는 순수외주제작 프로그램 의무편성 제도의 수혜 대상에서 제외하거나, 또는 정책적 보호 필요성이 있는 중소 영상제작사만을 수혜 대상으로 인정해야 한다는 논리에 근거한 것이었다.<sup>32)</sup>

현재 개별 영상제작사의 연간 매출액 규모에 대한 공식 자료는 입수하기 곤란하다. 다만, 상장된 기업들 중에서 영상제작사에 속하는 업체들의 2018년 매출 실적을 살펴보면, CJ ENM의 자회사인 ‘스튜디오드래곤’이 3,896억 원, 제이콘텐츠리(JTBC의 모기업)의 자회사인 ‘JTBC콘텐츠허브’가 1,617억 원, 그리고 S&M의 자회사인 ‘키이스트’가 1,037억 원으로 최상위권을 기록하였다(이효진, 2019. 3.27.). 이상에서 보듯이, 근년에 접어들어 방송 영상 제작 시장에서 스튜디오드래곤이 독주하는 현상이 뚜렷해지고 있다. 다만, 이들 업체 중에는 영상제작 이외의 사업도 경영하는 사례(예컨대 JTBC 콘텐츠허브는 조직 내 사업부로 ‘드라마 하우스’를 운영)가 있어 기업 매출액 순위가 개별 업체의 방송영상제작 산업 내 입지를 정확하게 반영하지 않는 문제가 있다.

순수외주제작 프로그램 의무편성과 관련하여 대형 영상제작사와 중소 영상제작사를 구분하여 양자를 차등 취급해야 한다는 기본 구상에 대해 일부 전문가들은 공감을 표시했으

---

32) 두 가지 방안, 특히 첫째 방안과 연계하여, 지상파 3사 등에 적용되는 전체 방송시간 기준 순수외주제작 프로그램 의무편성 비율을 과감히 낮추자는 의견(예컨대 10% 포인트 하향)이 있었다. 반면, 첫째 방안에 대한 반론으로 콘텐츠 제작역량이 우수한 영상제작사 프로그램을 순수외주제작 프로그램에서 제외할 경우 지상파방송사와 종편 PP가 발주하는 순수외주제작 프로그램에서 품질(quality)저하가 발생할 수 있다는 의견도 개진되었다.

나, 실제로 이러한 제안을 실행 가능한 방식으로 구체화하는 데 실무적 어려움이 크리라는 반론도 있었다. 실무적 어려움으로는 (1) 신뢰할 수 있는(또는 외부에서 검증 가능한) 매출액 자료를 입수할 수 있는 영상제작사의 수가 제한적인 점, (2) 일부 영상제작사는 다른 사업을 겸업하고 있어 방송영상 제작 사업에 한정된 매출액을 추정하기 쉽지 않은 점, (3) 대형 또는 중소 영상제작사의 범위가 논쟁이 될 수 있는 점, 그리고 (4) 이러한 방안의 도입 시 방송사업자별(특히 지상파 3사와 종편 PP) 의무편성 비율을 어떻게 재조정해야 할지 분명치 않은 점 등이 거론되었다.<sup>33)</sup>

앞의 두 가지 구상, 즉 대형 영상제작사를 순수외주제작 인정 주체에서 제외하는 구상과 중소 영상제작사 프로그램의 편성시간에 가중치를 부여하는 구상 중에서, 어느 쪽이 더 적합한지에 대해서도 이견이 있었다. 일부 전문가는 후자의 구상이 교양 분야의 외주제작 활성화나 중소 업체 지원의 취지에 더욱 부합한다는 의견을 제시했으나, 이에 대하여 편성시간 가중치를 부여할 만큼 특별히 지원 필요성이 인정되는 중소 영상제작사의 범위를 단지 매출액 등의 지표를 근거로 결정하기 쉽지 않을 것이라는 연구진의 반론이 있었다.<sup>34)</sup> 대형 외주제작사를 순수외주제작 주체에서 제외하는 구상에 대해서도, 실제로 제외 대상이 될 만한 외주제작사의 범위가 어디까지인지에 대해서는 이견이 있었다. 연구반 전문가들은 국내 방송 영상제작 시장에서 매출 1위인 스튜디오드래곤의 경우 매출 독주 현상이 뚜렷하다는 점에서 순수외주제작 주체에서 제외할 수 있다는 데 이의가 없었다. 하지만 나머지 영상제작사 중에서 역시 순수외주제작 주체에서 제외할 만한 후보가 있는지, 있다면 어디까지인지에 대해서는 뚜렷한 공감대가 형성되지 않았다.

---

33) 실무상 가장 큰 어려움으로, 중소 영상독립제작사의 실태에 대한 자료 확보가 충분치 않은 점이 거론되었다. 실제로, 문화체육관광부(2019)가 발간한 “2018 콘텐츠산업 통계조사”(2017년 기준)에 따르면, 방송산업 내 방송영상제작업에 속하는 영상독립제작사에 대해서는 전수조사 방식으로 실태조사가 수행되나 조사 응답률이 41.0%(조사대상 631개 업체 중 259개 업체 응답)에 불과해(38쪽) 매우 저조한 것으로 나타났다.

34) 중소 영상제작사 프로그램 편성시간에 가중치를 부여할 경우, 중소 영상제작사의 범위를 너무 넓히면 사실상 순수외주제작 프로그램의 의무편성 비율을 낮추는 결과가 나타나게 될 것이다. 따라서 중소 영상제작사의 범위를 명확한 근거에 입각해 한정할 필요가 있으나, 이러한 근거를 마련해 적용하는 데에 실무적 어려움이 예상된다라는 것이 연구진의 의견이었다.

앞서 언급한 매출액 지표의 문제점(즉, 군소 영상제작사의 매출액에 대해 제대로 조사가 이뤄지지 않는 점, 방송프로그램 외주제작에 한정된 매출액 추정이 곤란한 점 등)과 관련하여, 매출액 규모를 근거로 일부 대형 영상제작사를 순수외주제작 인정 주체에서 제외하는 방법 대신 유력 방송사업자와 특수관계에 있는 영상제작사를 순수외주제작 인정 주체에서 제외하는 방법도 제시되었다. 즉, 매출 규모가 상당한(혹은 대안으로 방송법상 시청 점유율이 일정 수준 이상인) 방송사업자와 특수관계에 있는(즉, 자회사이거나 계열사인) 영상제작사가 제작한 프로그램은 순수외주제작 프로그램으로 인정하지 않는 방법이 제안되었다. 다만, 이는 유력 방송사업자와 특수 관계에 있는 영상제작사는 매출규모가 어떠한 관계없이 일괄적으로 순수외주제작 주체에서 제외하는 것을 뜻하므로, 이러한 방법의 적절성에 대해서 방송업계의 의견을 청취할 필요가 있는 것으로 생각된다.

요약하면, 두 가지 방안, 즉 대형 영상제작사를 순수외주제작 인정 주체에서 제외하는 방안과 중소 영상제작사 프로그램의 편성시간에 가중치를 부여하는 방안 중에서, 전자의 방안은 규제 입안·시행의 난이도 측면에서 상대적으로 수월한 대신 특정 대형 영상제작사만을 순수외주제작 주체에서 제외할 경우 기대 효과(중소 영상제작사의 외주제작 활성화)는 미약할 수 있는 것으로 평가되었다.<sup>35)</sup> 반면 후자의 방안에 대해서는 중소 영상제작사의 외주제작 활성화라는 정책 목표에는 어느 정도 부합할 수 있으나, 중소 영상제작사의 범위를 어느 정도로 한정해야 할 것인지의 문제를 결정하기가 쉽지 않을 것이라는 문제가 제기되었다.

#### 나. 기타 주제에 대한 의견

순수외주제작 프로그램 의무편성 제도와 관련하여, 연구반 내에서 논의된 기타 주제에 대한 주요 의견은 다음과 같다.

첫째, 순수외주제작 프로그램의 편성비율 산정 시 해당 프로그램이 편성고시에서 규정된 특정 조건에 부합할 경우 편성시간에 가중치를 부여하고 있는 것과 관련하여, 편성시

---

35) 이와 관련하여, 최근 들어 지상파 3사가 제작비용 부담 증가 등의 이유로 인해 스튜디오드래곤을 이용해 외주제작 프로그램을 제작·편성하는 사례가 줄어들었다는 점이 지적되었다. 즉, 스튜디오드래곤을 순수외주제작 주체로 인정하지 않는 조치를 취하더라도, 이러한 조치가 실제로 지상파 3사 등의 순수외주제작 프로그램 편성에 미칠 영향은 미약할 것이라는 의견이었다.

간에 가중치를 부여할 수 있는 근거를 현재처럼 방송법 시행령에서 규정하는 것이 아니라 모법인 방송법에서 규정할 필요가 있다는 의견이 있었다. 현재 편성고시에서는 (1) 전체 방송 기준의 순수외주제작 프로그램 편성비율을 산정할 때 방송사업자와 외주제작사가 촬영 원본을 공유하는 경우 편성시간을 110%로 인정하며, 또한 (2) 전체 방송시간 및 주시청 시간대 기준의 순수외주제작 프로그램 편성비율을 산정할 때 주시청시간대에 교양 분야의 순수외주제작프로그램을 편성하는 경우 편성시간을 110%로 인정하고, 아울러 (3) 전체 방송시간 및 주시청시간대 기준의 순수외주제작 프로그램 편성비율을 산정할 때, 방송사업자와 외주제작사가 체결한 계약서에 외주제작사가 저작권을 보유하는 조항이 있을 경우 편성시간을 130%로 인정하고 있다(편성고시 제11조 제5~7항). 이러한 편성시간 가중치의 부여 근거는 방송법 시행령에 있으나(제57조 제8항), 이를 모법인 방송법에 규정함으로써 법적 근거를 좀 더 명확히 할 필요가 있다는 의견이었다.<sup>36)</sup>

참고로, 이 의견은 비단 순수외주제작 프로그램 의무편성 뿐 아니라, 국내제작 방송프로그램의 의무편성, 분야별 국내제작물 의무편성, 국내제작 애니메이션 신규 의무편성(신규 편성 총량제) 등 현재 편성비율 산정에서 가중치가 적용되거나 향후 적용될 가능성이 있는 편성규제 항목 전반에 적용될 수 있다. 현재 방송법에서는 분야별 국내제작물 의무편성 중 국내제작 애니메이션에 대해서는 주시청시간대 편성 시 편성비율 산정에서 가중치를 둘 수 있음을 규정하고 있으나(방송법 제71조 제5항), 다른 편성규제 항목에 대해서는 가중치 부여에 대한 명문화된 규정이 없다. 해당 의견은 이런 사정을 고려하여 제기된 것이다.

둘째, 전술한 순수외주제작 프로그램 편성시간 관련 가중치 부여와 관련하여, 동일 프로그램이 복수의 가중치 부여 조건에 해당할 때 해당 프로그램의 편성시간에 가중치를 중첩적으로 부여할 것인지, 만일 중첩 부여를 인정한다면 어떤 순서로 부여할 것인지를 편성

---

36) 방송법 시행령 제57조 제8항에서는 “제1항·제2항·제4항 및 제5항에 따른 편성비율 산정 시 특정 방송프로그램에 가중치를 두거나 전체 방송시간에서 특정 방송프로그램의 방송시간을 제외할 수 있는 기준은 방송통신위원회가 정하여 고시한다”고 규정하고 있다. 여기서 제57조 제1항은 국내제작 방송프로그램의 의무편성, 제2항은 영화·애니메이션·대중음악 분야별 국내제작물 의무편성, 제4항은 국내제작 애니메이션 신규 의무편성, 제5항은 영화·애니메이션·대중음악 분야별 외국 수입물 중 1개 국가 제작물 편성비율 제한에 관한 규정이다.

고시 등에 명확히 규정할 필요가 있다는 의견이 제기되었다. 예를 들어, 어떤 순수외주제작 프로그램이 110%의 가중치를 받게 되는 조건(예컨대 주시청시간대에 교양 분야 순수외주제작프로그램을 편성)과 130%의 가중치를 받게 되는 조건(외주제작사가 프로그램 저작권을 보유) 둘 다 해당할 경우에 해당 프로그램의 편성시간에 최종적으로 어느 정도의 가중치를 부여할지에 대한 명확한 지침이 필요하다는 것이었다.

셋째, 특정 프로그램이 방송법, 동법 시행령, 편성고시에서 규정한 순수외주제작 프로그램에 부합하는지 여부, 혹은 편성시간 가중치를 부여받는 특정 조건의 순수외주제작 프로그램에 부합하는지 여부를 심의하는 순수외주제작 인정 자문위원회의 법적 권한을 좀더 강화할 필요가 있다는 의견이 제기되었다. 이는 방송법에 순수외주제작 프로그램 인정 절차와 아울러, 순수외주제작 프로그램의 부합 여부 등을 심의하는 기구(즉, 순수외주제작 인정 자문위원회)의 조사·심의 권한을 명시함으로써, 순수외주제작 프로그램 의무편성 제도가 효율적으로 운영될 수 있도록 해야 한다는 취지를 반영한 의견이다.

넷째, 순수외주제작 프로그램 의무편성 규제의 개선 추진과는 별개로, 범정부적 차원에서 영상제작 산업의 육성을 위한 종합 대책이 필요하다는 의견이 있었다. 즉, 영상제작자 지원 등에 활용되는 방송통신발전기금의 징수대상을 방송사업자 이외의 사업자(OTT 동영상 서비스 사업자 등)로도 확대할 수 있도록 기금 제도를 개편하는 정책방향을 추진할 필요성이 있다는 제안이었다.

## 제5장 국내제작 애니메이션 의무편성의 쟁점·개선 방향 검토

### 제1절 현행 규제 관련 쟁점·문제점

국내제작 애니메이션 의무편성 제도, 특히 국내제작 애니메이션 신규 의무편성(총량제)은 국내 애니메이션 산업의 보호에 중점을 둔 방송 규제이다. 국내제작 애니메이션 신규 의무편성은 2004년 방송법 개정을 통해 도입된 것으로(방송법 시행령 및 편성고시 개정을 통해 2005년부터 시행), 당시에는 방송시장 내 영향력이 큰 지상파 3사를 중점 대상으로 삼아 연간 전체 방송시간(정확히는 전체 방송프로그램)의 1%를 국내제작 애니메이션을 신규로 편성하도록 규정하였다. 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제는 국내제작 애니메이션의 안정적인 유통망을 확보함으로써 국내 애니메이션 창작산업의 활성화를 도모하는데 목적을 둔 것이다(주성희·김청희, 2017, 10쪽). 이후 2012년 방송법 개정을 통해 그 적용대상이 종편 PP와 애니메이션 전문 PP(전체 방송시간의 50% 이상 애니메이션을 편성하는 PP)로 확대되었으나, 애니메이션 구매 가격에서 방송사 간 차이 등을 고려할 때 지상파 3사가 국내제작 애니메이션의 유통에서 여전히 중추적 위치에 있는 것으로 간주되어 왔다. 이외에도, 2000년 통합방송법 제정을 계기로 도입된 분야별 국내제작물 의무편성 제도의 일부인 애니메이션 분야 국내제작물 의무편성이 존재한다. 그 이전에도 국산 애니메이션의 방송 편성을 장려하는 방송 정책이 시행되어 왔으나, 2000년 통합 방송법에서 이를 공식적으로 제도화하여 방송사업자가 전체 애니메이션 방송시간 중 일정 비율 이상을 국내 제작 애니메이션으로 편성하도록 하는 쿼터(quota) 제도가 도입되었다.

2004년에 도입된 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제는 종전의 애니메이션 분야 국내 제작물 의무편성 규제가 지닌 약점을 극복하고자 한 것으로 해석할 수 있다. 애니메이션 분야 국내제작물 의무편성은 방송사업자에게 전체 애니메이션 방송시간 중에서 국내제작 애니메이션을 일정 비율 이상 편성하도록 강제하는 제도이다. 만일 방송사업자가 국내제

작 애니메이션을 구매해 편성하는데 드는 비용에 부담을 느낀다면, 애니메이션을 아예 편성하지 않거나 편성시간을 줄일 가능성이 있고 그 결과 국내제작 애니메이션이 아예 편성되지 않거나 편성시간이 축소되는 부정적 결과가 나타날 수 있다(주성희·김청희 2017, 10쪽). 이러한 문제 때문에 2004년 당시 유력 방송사업자(즉 종합편성을 행하는 지상파 3사와 교육 전문편성을 행하는 EBS)를 대상으로 연간 전체 방송시간 중에서 국내제작 애니메이션을 신규로 편성하도록 강제하는 총량제가 도입된 것으로 해석할 수 있다.

그럼에도, 최근 지상파 3사의 경영상태 악화, VOD 시청 및 OTT 동영상 서비스 이용의 증가 등이 주목을 받게 됨에 따라 방송학계 등에서 국내제작 애니메이션 의무편성 관련 규제를 완화해야 한다는 견해(e.g., 심미선·홍원식, 2019. 10. 11)가 제기되고 있다. 이러한 견해는 다음의 문제를 고려한 데에서 제기된 것으로 보인다.

첫째, 지상파 3사의 종합편성 채널을 통한 애니메이션 시청의 감소 문제를 들 수 있다. 애니메이션 전문 PP 채널이 성장하면서 방송 애니메이션의 주된 시청 경로가 지상파 3사의 종합편성 채널에서 EBS 및 유료방송 PP 채널로 이동하였으며, 아울러 애니메이션의 시청방식에서도 실시간 방송 시청 대신 다시보기(VOD)를 이용한 시청이 증가하였다. 최근에는 인터넷 기반의 OTT 동영상 서비스가 보급되면서, 애니메이션의 시청경로·시청방식은 더욱 다변화되고 있다. 이러한 상황 전개에 따라, 지상파(최근에는 종편 PP까지 추가하여) 종합편성 채널은 더 이상 방송 애니메이션의 주된 시청경로로 기능하지 못하게 되었으며, 따라서 종합편성 채널에 대해 시행되는 국내제작 애니메이션의 의무편성이 시청자 수혜에 기여하는 효과는 미미하다는 주장이 가능하다.

둘째, 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제가 지상파 3사에 부과하는 경제적 부담이 점차 가중되는 문제를 들 수 있다. 종합편성 채널을 통한 애니메이션 시청이 격감하면서 지상파 3사는 광고 수익을 거의 기대할 수 없는 국내제작 애니메이션의 신규 편성을 위해 매년 상당액의 경제적 비용(애니메이션 구매에 소요되는 비용과 다른 프로그램 대신 애니메이션을 편성함으로써 추가될 수 있는 기회비용)을 치러야 하는 실정이다. 특히 근년에 접어들어 지상파 3사의 경영상태가 악화됨에 따라 이들 방송사에게 국내제작 애니메이션의 신규 편성 총량제가 전보다 부담이 큰 경영 압박 요인으로 작용할 소지가 있다.

하지만 국내제작 애니메이션 관련 의무편성 제도, 특히 신규편성 총량제는 그간 오랫동안 지상파 방송사와 애니메이션 제작업계 간에 이해관계가 첨예하게 대립해 온 사안임을

고려해야 한다.<sup>37)</sup> 그간 지상파 3사는 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제의 폐지나 적어도 신규 편성 부담을 경감하는 조치의 도입, 예컨대 의무 편성비율의 하향, 편성시간에 가중치가 부여되는 어린이 시청시간대의 확대, 신규 편성되는 국내제작 애니메이션의 재방송 인정 등을 희망해 왔다.<sup>38)</sup> 반면, 애니메이션 제작업체는 여전히 방송사업자의 애니메이션 구매 및 편성이 국내제작 애니메이션의 가장 중요한 유통 경로가 되고 있을 뿐 아니라 비록 지상파 3사 채널에서의 애니메이션 시청률이 예전보다 줄었다 할지라도 여전히 지상파 3사와 EBS의 방송채널이 국내제작 애니메이션의 1차 유통창구로 기능하고 있음을 주장해 왔다. 즉, 이들 채널에서의 애니메이션 방영 여부가 해당 작품의 후속 창구 확보 등 매출 성과를 좌우하는 지표가 되고 있는 점 등을 들어, 애니메이션 제작업체 측은 만일 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제가 폐지되거나 축소되면 국내 애니메이션 제작산업의 존립 기반이 위협받을 것이라 주장해 왔다(주성희·김청희, 2017, 11쪽).<sup>39)</sup>

이러한 의견 대립과는 별개로, 최근 지상파 3사는 국내제작 애니메이션 신규 의무편성

37) 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제 실시 초기부터 지상파 3사는 국내제작 애니메이션 신규 편성 총량제가 방송사의 편성자유에 대한 과도한 침해일 뿐 아니라 경영상 비합리적인 부담을 유발한다고 주장해 왔으며, 반면 애니메이션 제작업체는 TV 미디어를 통한 애니메이션 노출이 국내제작 애니메이션의 유통에서 매우 중요하며, 방송사의 애니메이션 구매 단가 하락, 취약 시청시간대의 애니메이션 편성 등으로 인해 국내제작 애니메이션 의무편성제도의 실효성에 문제가 있다고 주장해 왔다(유승훈·정근오·한종호·이승재·김효주, 2009, 93-99쪽).

38) 본 연구의 수행과정에서 편성규제 개선 연구반은 MBC·SBS의 애니메이션 편성 관계자 등을 초청하여 이들의 의견을 청취하였으며, 이들은 애니메이션 편성으로 시청률 상승 및 광고수익을 기대할 수 없는 점, 국내제작 애니메이션 신규 편성에 매년 20~30억의 비용이 소요되는 점, 관행상 오락 프로그램으로 취급되는 애니메이션 편성으로 인해 프로그램 편성에 제약이 발생하는 점 등을 들어 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제의 폐지·완화 혹은 최소한 실질적 규제 완화 효과가 있는 개선 조치가 필요하다는 의견을 개진하였다.

39) 역시 본 연구 수행과정에서 편성규제 개선 연구반은 한국애니메이션제작자협회 및 한국애니메이션산업협회 관계자를 초청하여 이들의 의견을 청취하였다. 해당 관계자들은 지상파 3사 채널의 애니메이션 시청률 감소 등을 고려할 때 지상파 방송사와 애니메이션 업계 간에 '근본적 변화'를 모색할 필요성은 인정하였으나, 현 시점에서 일방적으로 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제를 축소할 경우 국내 애니메이션 업계에 큰 타격이 될 것이라는 의견을 개진하였다.



비율을 맞추는 수준에서 애니메이션 편성시간을 최소화하려는 행태를 보이고 있다. 이는 2016년~2018년 최근 3년 동안 방송사업자 편성현황 조사(심홍진·김청희, 2017, 2018, 출간 중)의 자료를 이용해 지상파 3사와 EBS에서 나타난 전체 애니메이션 편성시간 및 국내제작 애니메이션 편성시간의 추이를 살펴봄으로써(〈표 5-1〉 참조) 추론할 수 있다(2018년 편성현황 자료는 잠정치).

〈표 5-1〉 지상파 4사의 전체 애니메이션 및 국내제작 애니메이션 편성 추이(2016~18년)  
(단위: 분, %)

채널	애니메이션 편성시간						'18년 전년대비 증감 (비율)	
	2016년		2017년		2018년(잠정치)			
	전체	국내	전체	국내	전체	국내	전체	국내
KBS 1TV	5,233	5,246	4,748	4,694	4,445	4,445	▼303 (-6.4)	▼249 (-5.3)
KBS 2TV	9,320	5,335	4,365	4,365	3,475	3,475	▼890 (-20.4)	▼890 (-20.4)
MBC	7,855	7,855	7,640	7,640	7,080	7,080	▼560 (-7.3)	▼560 (-7.3)
SBS	7,080	7,080	6,660	6,755	6,800	6,800	140 (2.1%)	45 (0.7%)
EBS	75,567	61,489	81,700	61,045	81,211	64,535	▼1,613 (-6.9)	▼1,654 (-7.1)

주: 2018년 애니메이션 편성시간 자료는 아직 출간되지 않은 심홍진·김청희(출간 중)의 내용에 근거한 잠정 수치임. 국내제작 애니메이션 편성시간은 주시청시간대 편성 시 가중치 부여 등으로 인해 실제 편성시간보다 높게 나올 수 있음

자료: 심홍진·김청희(2017, 2018, 출간 중), “방송사업자 편성현황 조사” 중 지상파 3사 및 EBS의 국내제작 애니메이션 편성시간 변동추이 자료를 토대로 재구성.

먼저, 〈표 5-1〉 자료를 살펴보면 지상파 3사의 경우(4개 채널) 전체 애니메이션 편성시간과 국내제작 애니메이션 편성시간이 거의 동일하였다. KBS 2TV 채널의 경우 2016년까지는 전체 애니메이션 편성시간이 국내제작 애니메이션 편성시간보다 훨씬 많았으나, 2017년부터 해외 수입 애니메이션 편성이 중단되면서 전체 애니메이션 편성시간이 사실상 국내제작 애니메이션 편성시간과 동일한 수준이었다. 이는 지상파 3사에서 애니메이션 장르 자체의 편성유인이 없어 편성규제 준수 목적에 맞지 않는 애니메이션(즉 해외 수입 애니메이션)의 편성이 거의 사라진 것으로 해석할 수 있다.

다음으로, 지상파 3사 모두 애니메이션(아울러 국내제작 애니메이션)의 편성시간이 대체로 감소 추세에 있었다. 2016년~2018년의 최근 3년 동안 4개 채널에서 모두 전체 애니메이션 편성시간과 국내제작 애니메이션의 편성시간이 감소했으며, 특히 KBS 2TV의 전체 애니메이션 편성시간(2016년 9,320분 → 2018년 3,475분) 및 국내제작 애니메이션의 편성시간(2016년 5,335분 → 2018년 3,475분)의 감소폭이 컸다. 가장 최근인 2018년 편성자료(잠정치)를 살펴보면 SBS를 제외한 KBS 1TV, KBS 2TV, MBC의 3개 채널에서 전체 애니메이션 편성시간과 국내제작 애니메이션 편성시간이 전년도(2017년)보다 감소하였으며, SBS는 사실상 현상 유지에 가까운 수준이었다.

추가로, 비록 <표 5-1>에는 제시되지 않았으나, 연구진은 지상파 3사의 4개 채널을 대상으로 최근 3년 동안 국내제작 애니메이션 편성시간과 신규로 편성되는 국내제작 애니메이션 편성시간을 비교 검토하였다. 그 결과, 편성시간 산정에서 적용되는 가중치(국내제작 애니메이션의 경우 주시청시간대 편성 시 가중치 부여, 신규로 편성되는 국내제작 애니메이션의 경우 어린이시청시간대 편성 시 가중치 부여), 재방송 등의 변수를 고려해 보면 두 범주의 편성시간 간 차이는 거의 없거나(KBS 1·2TV) 낮은 수준이라고 판단할 수 있었다.

요컨대, 지상파 3사의 4개 채널에서는 점차 전체 애니메이션 편성시간, 국내제작 애니메이션 편성시간, 신규로 편성되는 국내제작 애니메이션 편성시간 간의 차이가 줄어드는 현상이 나타나고 있으며, 이는 이들 방송사들에서 자체적 필요가 아니라 단지 국내제작 애니메이션 신규 의무편성 비율(연간 전체 방송시간의 1%)을 준수하는 수준에서 최소한으로 애니메이션을 편성하려는 경향이 강해지는 것으로 해석할 수 있다.<sup>40)</sup> 이러한 연유로, 지상파 3사 4개 채널의 애니메이션 분야 국내제작물 편성 비율은 2017·2018년 100% 수준(법정 의무편성 비율은 45%)을 보이고 있으나 애니메이션 방송시간(아울러 국내제작 애니메이션 편성시간)은 줄어드는 추세를 보이고 있다(심홍진·김청희, 2018, 출간 중).<sup>41)</sup> 그리고

---

40) 이러한 연유로, 최근 지상파 3사 4개 채널은 모두 애니메이션 분야의 국내제작물 편성 비율에서 법정 의무 기준(45%)을 훨씬 넘어 100% 수준에 이르고 있으나, 국내제작 애니메이션의 절대 편성시간은 법정 하한선(연간 전체 방송시간의 1%)에 점차 근접하는 추이를 보이고 있다.

41) KBS 2TV는 2016년에는 애니메이션 분야 국내제작물 편성비율이 57.2%였으나 2017년부터는 100%를 기록하고 있다(심홍진·김청희, 2017, 2018, 출간 중).

지상파 3사의 2017·2018년 국내제작 애니메이션 신규편성 비율은 1.02~1.21%(2018년의 경우 최하는 KBS 2TV의 1.02%, 최고치는 MBC의 1.16%)로 법정 의무편성비율에 점차 근접하는 추세를 보이고 있다.

참고로, 2016년~2018년 동안 교육전문방송 EBS는 지상파 3사와는 상이한 애니메이션 편성 추이를 보였다. 2017년 편성현황 자료에 의하면(〈표 5-1〉 참조), EBS의 전체 애니메이션 방송시간(81,700분)은 지상파 3사 합산 전체 애니메이션 방송시간 합산치(23,413분)의 약 3.5배, EBS의 국내제작 애니메이션 편성시간(61,045분)은 지상파 3사 합산 국내제작 애니메이션 편성시간의 약 2.6배를 기록했다. 2018년 자료(잠정치)에서는 이러한 차이가 더욱 벌어져서, EBS의 전체 애니메이션 방송시간(81,211분)은 지상파 3사 합산 방송시간(21,800분)의 약 3.7배, 국내제작 애니메이션 편성시간(64,535분)은 지상파 3사 합산 편성시간(21,800분)의 약 3배에 달했다. 이처럼 최근 EBS는 애니메이션 편성시간이 지상파 3사 채널에 비해 압도적으로 많을 뿐 아니라 점차 늘어나는 추이를 보였다.<sup>42)</sup> 현재 EBS에 대해서는 지상파 3사에 비해 매우 낮은 국내제작 애니메이션 관련 의무편성 비율이 적용되고 있으나(전체 애니메이션 방송시간 기준 국내제작물 8% 이상, 연간 전체 방송시간 기준 신규 편성 국내제작 애니메이션 0.3% 이상), 최근의 편성 추이를 감안할 때 EBS에 부과되는 애니메이션 편성 의무는 상대적으로 너무 낮다는 비판이 제기될 소지가 있다.

## 제 2 절 개선방향 관련 연구반 의견

### 1. 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제에 대한 의견

연구반 내에서는 국내제작 애니메이션 신규 의무편성, 즉 총량제에 대해 상반된 입장의 의견이 제기되었다. 전문가들의 의견은 크게 (1) 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제를 유지하되 방송사업자의 편성부담 경감을 추진하자는 의견(1안)과 (2) 국내제작 애니메이션 신규 의무편성 제도는 폐지하고 이를 (국내제작) 어린이 프로그램 의무편성 제도로 대체하자는 의견(2안)으로 구분이 가능하였다.

---

42) 다만, 이 기간 동안 EBS의 국내제작 애니메이션 신규 편성비율은 2016년 1.8%, 2017년 1.64%, 2018년 1.11%로 낮아지는 추세를 보였다(심홍진·김청희, 2017, 2018, 출간 중).

먼저, 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제의 존속(1안)을 지지한 전문가들은 TV 미디어를 통한 시청자 노출에 크게 의존하는 국내 애니메이션 제작산업의 구조적 특성상 총량제가 폐지될 경우 부정적 파급력이 지나치게 크리라는 점을 우려하였다. 또한 애니메이션 의무편성보다는 어린이 프로그램 의무편성이 방송의 공익성 규범에 더 적합하다는 반론에 대해서는, 국내에서 방송용 애니메이션은 사실상 어린이 프로그램으로 간주하여도 무방할 뿐만 아니라(즉, 성인 대상의 애니메이션이 방송에 편성되는 사례는 매우 희소), 애니메이션은 해외 수출 가능성도 기대할 수 있는 고부가 영상콘텐츠라는 점에서 어린이 프로그램 중에서 특별히 정책적 지원을 고려할 수 있는 장르라는 의견이 제시되었다. 또한, 만일 현재의 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제가 국내제작 어린이 프로그램 의무편성 제도로 대체된다면, 방송사들은 저비용의 스튜디오 프로그램을 제작·편성할 가능성이 높아 국내 제작 애니메이션의 편성기회는 지금보다 낮아질 것이라는 점도 지적되었다.

반면, 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제 폐지(2안)를 지지한 전문가들은 소규모의 특정 콘텐츠 산업을 지원할 목적으로 방송사의 편성을 규제하는 것은 방송사업자의 편성 자유에 대한 과도한 침해라고 주장하였다.<sup>43)</sup> 또한 애니메이션 산업 규모, 유통경로의 다변화 등을 고려할 때 의무편성 총량제로 기대되는 실제 산업 진흥 효과는 불분명하다는 지적도 있었다. 아울러, 다채널 다매체 환경 도래 및 방송미디어 내외 환경의 급변을 고려할 때 지상파 3사에 높은 부담을 지우는 편성규제는 불합리하며, 방송사와 애니메이션 제작업체 간 거래에서 방송사에게 불리한 거래 조건을 강요하는 측면이 있다는 의견도 개진되었다. 특히, 비판 입장에 선 전문가들은 방송의 공익성 규범을 고려할 때 종합편성 방송사업자에게 부과하기에 합당한 편성 의무는 애니메이션이 아니라 교육적 기능을 고려한 어린이 프로그램의 편성의무여야 한다는 견해를 피력하였다. 이와 관련하여, 편성규제가 거

---

43) “2018 콘텐츠 산업 통계조사”(문화체육관광부, 2019)에 의하면 2017년 기준 애니메이션 산업의 전체 매출액은 6,655억 원으로 조사되었다. 이는 문화체육관광부가 분류하는 11개 콘텐츠 산업 중 가장 작은 매출액(전체의 0.6%)이다. 참고로, 2017년 매출액을 비교하면, 출판산업 20조 7,553억 원(18.3%), 방송산업(방송영상제작업 포함) 18조 436억 원(15.9%), 광고산업 16조 4,133억 원(14.5%), 지식정보산업 15조 414억 원(13.3%), 게임산업 13조 1,423억 원(11.6%), 캐릭터산업 11조 9,223억 원(10.5%), 음악산업 5조 8,043억 원(5.1%), 영화산업 5조 4,947억 원(4.9%), 콘텐츠솔루션산업 4조 8,516억 원(4.3%), 만화산업 1조 822억 원(1.0%)의 순인 것으로 나타났다(65쪽).

의 존재하지 않는 미국에서도 지상파 방송사에 대해 어린이 대상 프로그램 의무편성 규제(총량제 방식)가 시행되고 있다는 점도 거론되었다(관련 내용은 <부록 8> 참조).

<표 5-2> 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제에 대한 찬반 의견 개요

찬성 논거(1안)	반대 논거(2안)
총량제 폐지 시 애니메이션 산업 존립 위협	소규모 특정 산업을 지원하는 규제정책은 방송 편성 자유의 과도한 침해
방송용 애니메이션은 사실상 어린이 프로그램으로 간주해도 무방	공익성 목표에 부합하는 의무편성은 애니메이션이 아닌 어린이 프로그램 의무편성
애니메이션은 어린이 프로그램 중 높은 부가가치 창출(수출 등)을 기대할 수 있어 육성 필요	최근 매체 환경에서 총량제의 산업 진흥 효과가 불분명한 반면, 방송사에 불리한 거래조건을 강요함으로써 방송사 부담 가중
어린이 프로그램 의무편성으로 전환 시 저가의 非 애니메이션 프로그램 편성 가능성	애니메이션 유통경로의 다변화로 (특히 지상파 3사에 높은 부담을 지우는) 의무편성의 필요성 약화

자료: 편성규제 개선 연구반 내 전문가 의견을 연구진이 요약·정리.

다만, 1안을 지지한 전문가들도 지상파 3사 등에 대한 현행 국내제작 애니메이션 신규편성부담의 경감을 고려할 필요가 있음을 인정하였다. 이런 점에서, 1안은 현재의 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제를 유지하되, 지상파 방송사 등에 대해 신규 편성 부담의 완화를 검토한다는 의견으로 요약할 수 있다. 신규 편성 부담을 완화할 수 있는 구체적 방안으로, (1) 신규로 편성되는 국내제작 애니메이션(혹은 국내제작 애니메이션)의 편성시간을 오락 프로그램의 편성비율 산정에서 제외하는 방법, (2) 어린이 시청시간대를 확대하는 방법, (3) 일정 기간 내(예컨대 6개월 이내) 신규로 방영된 애니메이션 에피소드의 재방도 신규편성으로 인정하는 방법, (4) 신규 의무 편성비율(현재 지상파 3사 1%, 종편 PP 최고 1% 등)을 하향 조정하는 방법 등이 제안되었다. 이들 중 첫 번째 방법은 현재 종합편성 방송사업자에게 매월 오락 프로그램 편성비율 50% 제한(전체 방송시간 기준)이 적용되고 있음을 고려하여, 오락 프로그램 중 (신규로 편성되는) 국내제작 애니메이션의 편성시간은 오락 프로그램의 편성비율 산정에서 제외하는 특례를 적용하는 것으로, 이를 통해 해당 방송사업자에게 좀 더 편성의 유연성을 제공할 수 있다는 점이 장점으로 거론되었다(관련

사항을 제6장 제1절에서 후술).

2안(즉, 종합편성을 행하는 방송사업자 등에 대해서 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제를 폐지하고 이를 대신하여 총량제 방식의 국내제작 어린이 프로그램 의무편성 규제를 도입하는 방안)과 관련해서는, 어린이 프로그램은 사실상 애니메이션과 비(非)애니메이션 방송 프로그램을 모두 포함하는 상위 범주로 볼 수 있다는 점이 거론되었다.<sup>40</sup> 즉, 방송용 애니메이션은 사실상 어린이 대상 프로그램의 성격을 갖고 있기 때문에, 방송사들은 여전히 애니메이션을 어린이 프로그램으로 편성할 수 있다는 것이다. 다만, 앞서 언급했듯이 애니메이션 제작에 소요되는 편당 비용이 대체로 어린이 대상 방송프로그램 편당 제작 비용보다 훨씬 높을 것이기 때문에 만일 어린이 프로그램 의무편성 제고가 도입된다면 국내제작 애니메이션 편성시간은 지금보다 감소할 가능성이 크다는 점 또한 지적되었다.

이러한 의견 차이가 있음에도, 연구반 전문가들은 지상파 방송사(혹은 종편 PP까지 포함한 종합편성 방송사업자)와 애니메이션 업계가 상생을 지향해야 하며, 특히 더 이상 종합편성 채널이 애니메이션의 주된 시청경로가 아니라는 점을 고려할 때 시청자 도달 가능성이 비교적 높은 국내제작 애니메이션 유통경로의 적극적인 개발이 필요하다는 점에 대해 공감하였다. 다만, 실효성 있는 국내제작 애니메이션 유통 경로(혹은 채널, 창구)의 개발은 애니메이션 관련 편성 규제의 개선만으로 이뤄지기 어려우며, 이를 위해서는 편성 규제의 유연화와 진흥책의 병행이 필요하다는 데 의견이 일치하였다.

이러한 점을 고려하여, 연구진은 3안으로(혹은 1안과 병행하여) 방송법을 개정하여 지상파 3사 등 종합편성을 행하는 방송사업자가 자사 계열 PP 채널이나 OTT 동영상 서비스 등을 활용하여 현재 지상파 채널에 부과되는 ‘국내제작 애니메이션 신규 편성의무에 상당하는 노력’을 투입하는 경우에는 해당 편성의무를 면제받을 수 있도록 하는 근거 조항을 방송법에 추가하는 방안을 제시하였다. 예컨대, 지상파 3사가 (가급적 애니메이션 제작업체와의 사전 논의를 거쳐) 공동으로 애니메이션/어린이 전문 PP 채널을 운영하고 OTT 동

---

44) 이 때 어린이 프로그램이 ‘국내제작’ 어린이 프로그램에 한정되는지, 그리고 어린이 프로그램 의무편성이 ‘신규’ 의무편성을 뜻하는지에 대해서는 분명히 합의되지 않았다. 다만, 어린이 프로그램 편성 총량제가 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제를 대신하는 성격이 있다는 점에서 국내제작 프로그램으로 한정해도 무방하다는 일부 의견이 있었다.

영상 서비스를 활용해 신규 국내제작 애니메이션의 구매·유통 및 홍보에 상당한 노력을 기울인다면 각 사의 지상파 채널에 대해 신규편성 총량제 의무를 면제할 수 있도록 하는 구상이 이에 해당한다.<sup>45)</sup> 더 나아가, 방송법에 이처럼 국내제작 애니메이션 신규편성 의무의 조건부 면제 조항을 신설함과 아울러, 종합편성 방송사업자에 대한 재허가·재승인 심사사항으로 (가칭) ‘국내제작 애니메이션 신규 편성실적 또는 이를 대신하는 국내 애니메이션 산업 지원 노력’을 추가하는 것을 고려할 수 있다. 이렇게 될 경우, 원칙적으로 지상파 방송사업자 재허가(또는 종편 PP 재승인) 과정에서 심사의 범위는 지상파 방송사업(또는 종편 PP 사업)에 한정되나, 만일 해당 방송사업자가 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제의 조건부 면제를 선택해 왔다면 애니메이션 산업 지원의 이행 정도에 대한 심사의 범위에는 지상파 채널(또는 종편 PP 채널) 이외의 방송매체 및 인터넷 기반 플랫폼(예컨대 계열사의 PP 채널이나 지분을 보유한 합작회사의 OTT 동영상 서비스)을 활용한 애니메이션 관련 서비스도 포함될 수 있을 것이라 생각된다. 연구반 전문가들은 이러한 연구진 의견을 대체로 타당한 정책방향에 입각한 제안으로 평가하였다.

추가로, 지금까지의 논의와는 별개로, 현재 시행이 유예되어 있는 지상파 DMB 사업자에 대한 국내제작 애니메이션 신규 의무편성(0.1%)은 지상파 DMB가 취약매체임을 고려해 폐지하는 것이 바람직하다는 데 전문가들의 의견이 일치하였다.

## 2. 애니메이션 분야 국내제작물 의무편성에 대한 의견

연구반의 전문가들은 지상파 3사, 종편 PP 등에 대해 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제가 시행되고 있어 이들 방송사의 경우 애니메이션 분야 국내제작물 의무편성(EBS를 제외한 지상파 방송사 45% 이상, PP 30% 이상)이 사실상 불필요한 중첩 규제라는 데 동의하였다. 하지만 애니메이션 분야 국내제작물 의무편성은 신규편성 총량제와 달리 모든 방송채널에 적용되는 규제인 점, 근본 목적이 해외 수입 콘텐츠의 과다 편성 방지라는 문화

---

45) 현재 지상파 3사 중 KBS는 계열사 KBSN에서 ‘KBS kids’를, SBS는 계열사 SBS바이아컴에서 ‘Nickelodeon’ 채널을 운영 중이어서 개별 사업자가 해당 채널을 활용해 국내제작 애니메이션 신규편성을 늘릴 수도 있으나, 방송업계의 국내제작 애니메이션 진흥 효과를 극대화하기 위해서는 지상파 3사(아울러 종편 PP) 공동의 유통 경로(플랫폼, 채널, 창구)를 구축하는 것이 바람직하다.

적 정체성 보호에 있는 점 등을 고려할 때 규제 제도 자체는 존속할 필요성이 있다는 데 의견이 일치하였다.

이런 점을 고려해, 애니메이션 편성 유인이 적고 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제를 적용받는 종합편성 방송사업자(지상파 3사, 종편 PP)에 대해서는 규제 간소화 차원에서 애니메이션 분야 국내제작물 의무편성을 적용하지 않는 특례를 도입할 수 있다는 의견이 연구반 내에서 수용되었다.<sup>46)</sup> 다만, 신규편성 총량제를 적용받는 애니메이션 전문 PP(애니메이션 방송시간이 전체 방송시간의 50% 이상인 PP)에 대해서는 전체 애니메이션 방송시간 기준의 국내제작 애니메이션 의무편성(30% 이상) 또한 계속하여 적용할 필요가 있다는 의견이 개진되었다. 이들 PP 채널은 애니메이션 방송시간이 많은 채널이라는 점에서 애니메이션 분야 국내제작물 의무편성의 정책 취지가 실효성을 지니려면 적용대상에 포함될 필요가 있다는 점이 지적되었다. 이러한 의견 또한 연구반에서 수용되었다.

추가로, 지상파 DMB 사업자에 적용되는 애니메이션 분야 국내제작물 의무편성(35% 이상)은 지상파 DMB가 취약매체임을 고려하여 폐지하자는 제안에 대해서도 연구반 내 다수가 동의하였다.

### 3. 기타 관련 주제에 대한 의견

가. 애니메이션 분야 국내제작물 편성비율 산정 시 가중치 부여 등에 대한 의견

현재 애니메이션 분야 국내제작물 편성비율 산정에서는 국내제작 애니메이션을 주시청 시간대에 편성할 경우 해당 편성시간을 150%로 인정한다(편성고시 제11조 제2항). 반면, 국내제작 애니메이션 신규 의무편성 비율 산정에서는 신규로 편성되는 국내제작 애니메이션을 어린이 시청시간대에 편성할 경우 해당 편성시간을 150%로 인정한다(편성고시 제11조 제3항). 이와 관련하여, 연구반 전문가들은 편성비율 산정방식의 통일을 위해 애니메이션 분야 국내제작물 편성비율 산정에서 가중치 적용기준을 주시청시간대에서 어린이 시청

---

46) 지상파 3사의 사례에서, 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제를 적용받는 종합편성 방송사업자의 채널에서 애니메이션 분야 국내제작물의 편성비율은 100% 수준이었다. 따라서 이들 채널에 대한 애니메이션 분야 국내제작물 의무편성의 폐지는 규제 완화라기보다는 규제 간소화로 이해되어야 한다.



시간대로 변경할 필요가 있다고 제안하였다.<sup>47)</sup>

아울러, 연구반에서는 국내제작 애니메이션을 시청률이 극히 낮은 심야시간대에 편성하는 행위를 방지할 수 있도록 애니메이션 분야 국내제작물 편성비율 및 국내제작 애니메이션 신규 편성비율의 산정에서 심야시간대(예컨대 0시~6시)에 편성되는 국내제작 애니메이션의 편성시간을 제외하자는 의견도 제시되었으며, 이에 대해서 다수가 동의하였다.

#### 나. 어린이 시청시간대 가중치에 대한 의견

현재 국내제작 애니메이션 신규 편성비율 산정에서는 신규로 편성되는 국내제작 애니메이션을 어린이 시청시간대에 편성할 경우 해당 편성시간을 150%로 인정한다(편성고시 제11조 제3항). 현재 어린이 시청시간대는 평일 기준 7시~9시와 17시~20시, 그리고 주말 및 공휴일 기준 7시30분~11시와 14시~20시이다(편성고시 제11조 제3항). 앞서 소개했듯이, 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제의 존속 여부에 대한 연구반 내 논의 과정에서 총량제를 적용받는 방송사업자에 대한 규제 부담 경감 방안 중의 하나로 어린이 시청시간대 조정이 거론되었다.

하지만 어린이 시청시간대에 대한 연구반 논의 과정에서는 반드시 사업자의 규제부담 경감에 한정되지 않고 좀 더 폭 넓은 시각에서 여러 전문가 의견이 개진되었다. 여러 전문가 의견을 종합하여, 연구진은 크게 (1) 어린이 시청시간대 확대안과 (2) 어린이 시청시간대 폐지 및 어린이 시청가능시간대 도입안을 구분하였다.

먼저, 어린이 시청시간대 확대안은 현행 규제 제도(국내제작 애니메이션 신규편성 총량제)를 유지하되 방송사업자의 규제부담 완화에 초점을 맞춘 것으로, 구체적인 어린이 시청시간대의 확대 방식에서는 전문가 간 의견 차이가 있었으나 대체로 평일 기준 오후시간을 확대하는 방식(17시~20시 → 14시 혹은 15시~20시)또는 주말·공휴일 기준 오전·오후 구분을 없애는 방식(7:30~11시, 14시~20시 → 7:30~20시)이 거론되었다. 여기에는 유치원 및 초등학교 저학년의 하교 및 귀가시간(오후 2~3시)을 고려할 때 어린이 오후 시청시간대의 시

---

47) 다만, 현재 방송법은 분야별 국내제작물 의무편성 중 국내제작 애니메이션에 대해서 주시청시간대 편성 시 편성비율 산정에서 가중치를 둘 수 있다고 규정하고 있기 때문에(제71조 제5항) 가중치 적용기준을 주시청시간대에서 어린이 시청시간대로 변경하려면 법 개정이 필요할 것으로 생각된다.

작 시점을 지금보다 앞당겨도 무방하다는 판단이 작용하였다. 다만, 어린이 시청시간대 확대는 의무 편성비율의 실질적 하락을 초래한다는 우려를 반영하여 어린이 시청시간대는 확대하되 편성시간 가중치는 지금보다 낮추자는 의견(예컨대 150% → 130%)이 제시되었다.

다음으로, 어린이 시청시간대 폐지 및 어린이 시청가능시간대 도입안은 어린이 시청시간대를 더욱 확대할 경우 사실상 의무 편성비율을 명목적으로만 유지한 채 실제 의무 비율을 낮추는 것과 유사해질 것이라는 비판적 인식에서 출발한 것으로, 의무 편성비율의 산정에서 어린이 시청시간대 편성에 가중치를 적용하는 방식을 폐지하고 대신 ‘어린이 시청가능시간대’ 즉, 심야시간대를 제외하고 어린이가 시청 가능한 시간대(예컨대 7시~22시)에 신규로 편성되는 국내제작 애니메이션만 인정하는 방식을 도입하자는 제안이었다. 이러한 경우 편성시간 가중치 폐지로 인하여 방송사업자의 실질적 편성 부담이 증가하는 문제를 완화할 필요가 제기된다. 이를 위한 구체적 방안으로, 신규로 편성되는 국내제작 애니메이션 의무 편성비율을 지금보다 낮추거나(예컨대 1% 또는 최고 1% → 0.7% 또는 최고 0.7%), 또는 연간 전체 방송시간 중 의무 편성비율을 규정하는 현행 방식을 폐지하고 그 대신 한 주나 월 단위의 의무 편성시간을 규정하는 방식을 도입할 것이 제안되었다.

#### 다. 극장판 애니메이션의 방송 편성 시 국내제작물 인정기준에 대한 의견

현재 분야별 국내제작물 의무편성 제도는 영화, 애니메이션, 대중음악 분야별로 적용되며, 영화와 애니메이션 분야에서는 편성고시에서 규정한 별도의 국내제작물 인정기준이 적용된다. 편성고시는 방송에 편성되는 영화가 국내제작물(즉, 국내 영화)인지 여부는 영화진흥위원회가 한국영화(한국영화로 인정한 공동제작 영화 포함) 여부의 심사결과를 수용하여 결정하도록 규정한다(편성고시 제6조).<sup>48)</sup> 반면, 방송에 편성되는 애니메이션이 국내제작물(즉 국내제작 애니메이션)인지 여부는 편성고시에서 따로 규정한 인정기준에 입각하여 판정받아야 한다(편성고시 제7조 제1호·제2호, <별표 2>, 상세한 내용은 <부록 5> 참조).

48) 편성고시에 따르면, 방송에 편성되는 국내제작 영화는 “영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 제2조 제3호에 따라 한국영화로 인정한 영화”이거나 “영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 제27조제2항에 따라 영화진흥위원회가 공동제작영화및예술영화의 인정등에관한규정에 따라 한국영화로 인정한 공동제작 영화”이어야 한다(편성고시 제6조 제1호·제2호).

이와 관련하여, 극장판 애니메이션의 성격을 둘러싸고 논란이 발생할 수 있다. 방송법에서는 분야별 국내제작물 의무편성 규정에서 영화와 애니메이션을 별도의 콘텐츠 장르로 취급하고 있으나, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률에서는 영화의 하위 범주로 ‘애니메이션 영화’를 규정하고 있다.<sup>49)</sup> 이러한 배경에서, 극장판 애니메이션, 특히 국내 업체와 외국 업체가 참여하는 공동제작 애니메이션에 대해서는 일차적으로 영화진흥위원회가 한국 영화 인정 판단을 수행하며, 만일 후일에 해당 애니메이션이 방송에 편성되면 편성고시의 국내제작 애니메이션 인정 기준에 입각하여 국내제작물 여부를 판단하게 된다. 문제는 영화진흥위원회의 국내제작물(한국 애니메이션 영화) 인정기준과 편성고시의 방송에 편성되는 애니메이션의 국내제작물(국내제작 애니메이션) 인정기준이 다르며, 후자의 기준이 전자의 기준보다 훨씬 엄격하기 때문에 동일한 작품이 영화진흥위원회에서는 국내제작물로 인정되었으나 방통위에서는 그렇지 않을 수 있다는 것이다.<sup>50)</sup>

이 문제에 대하여, 연구반 전문가들은 방송에 편성되는 극장판 애니메이션에 대해서는 예외적으로 애니메이션 분야의 국내제작물 인정기준 대신 영화 분야의 국내제작물 인정기준(즉, 영화진흥위원회의 한국 영화 심사결과 준용)을 적용하도록 편성고시를 개정하자는 제안에 대체로 동의하였다. 이는 (1) 방송에 편성된 영화의 국내제작물 인정에서는 영화진흥위원회의 심사결과를 수용하는 점, (2) 타 법에서 극장판 애니메이션을 영화의 하위 범주로 취급하는 점, (3) 방송에 편성되는 극장판 애니메이션, 특히 국내제작물인지 여부가 쟁점이 될 만한 극장판 애니메이션은 비교적 희소한 점 등을 고려하여, 방송에 편성되는 극장판 애니메이션의 경우 영화진흥위원회의 심사결과를 수용하도록 하는 특례를 적용하자는 의견으로 해석할 수 있다.

#### 라. 국내제작 애니메이션의 인정기준 중 ‘내국인’ 개념에 대한 의견

연구반에서 논의한 또 다른 쟁점으로, 편성고시에서 규정하는 국내제작 방송프로그램

49) 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률 제2조(정의) 제5호에서는 애니메이션 영화를 “실물의 세계 또는 상상의 세계를 가공하여 현실과 유사한 동적 감각을 느낄 수 있도록 인력 또는 기술력을 이용하여 표현한 영화”로 정의한다.

50) 실제로, 한국-캐나다 공동제작 극장판 애니메이션 ‘넛잡’이 영진위에서는 한국 애니메이션 영화로 인정되었으나 후일 방송 편성에서는 국내제작물로 인정받지 못하여 국내 제작 애니메이션 신규 의무편성 비율 등의 산정에서 제외된 사례가 있다.

인정기준(제5조)과 국내제작 애니메이션 인정기준(제7조) 간에 ‘내국인’ 개념에 차이가 있어 과연 이의 통일이 필요한지의 여부가 있었다.

먼저, 편성고시에서 국내제작 방송프로그램 인정기준은 공동제작 협정이 체결된 국가와의 공동제작 프로그램을 제외하면 (1) 제작비에서의 내국인 투자 조건(‘제작비 조건’)과 (2) 제작요소에서의 내국인 참여조건(‘제작요소 조건’)으로 구성된다(상세한 내용은 <부록 6> 참조). 여기서 전자의 제작비 조건은 프로그램 제작 소요 재원의 30% 이상을 내국인이 투자해야 함을 말하는데, 이 때 내국인은 편성고시에서 “내국인(국내법에 따라 설립된 법인으로 주식·지분의 50% 이상을 내국인이 소유한 법인을 포함)”으로 표현된다(편성고시 제5조 제1항 중).<sup>51)</sup> 즉, 내국인이 주식·지분을 50% 미만으로 소유한(다시 말해 외국인이 50% 이상 소유한) 법인은 내국인의 범위에서 제외되기 때문에 국내제작 프로그램의 제작주체가 될 수 없다. 다음으로, 편성고시에서 국내제작 애니메이션 인정기준 또한 구조적으로 비슷한 방식으로, 즉 (1) ‘제작비 조건’과 (2) ‘저작권 보유, 신규창작물 및 제작요소 조건’으로 구성된다(상세한 내용은 <부록 5> 참조). 전자의 제작비 조건은 애니메이션 제작 소요 재원의 30% 이상을 내국인이 출자해야 함을 말하는데, 하지만 여기에서는 내국인에 대해 국내법에 따라 설립된 법인으로 주식·지분의 50% 이상을 내국인이 소유해야 한다는 단서 규정이 나타나지 않는다.<sup>52)</sup> 따라서 여기에서의 내국인은 자연인과 국내법에 의해 설립된 법인 모두가 포함될 수 있다. 이러한 연유로, 국내제작물로 인정되는 애니메이션을 제작해 온 업체 중에는 현재 외국인이 대주주인 업체가 존재한다.<sup>53)</sup>

---

51) 참고로, 후자의 제작요소 조건은 편성고시 <별표 1>에서 정하고 있는데, 여기에서는 제작요소별 내국인 참여점수를 합산한 결과가 일정 수준(14점) 이상이면 국내제작 프로그램으로 인정한다.

52) 참고로, 후자의 저작권 보유, 신규창작물 및 제작요소 조건은 편성고시 <별표 2>에서 정하고 있는데, 여기에서는 (1) 해당 애니메이션이 내국인이 저작권과 수익배분권을 보유한 신규 창작물이면서 (2) 2D 애니메이션, 3D·CG 애니메이션, 스톱모션 애니메이션의 경우로 구분하여 제작요소별 내국인 참여점수를 합산한 결과가 일정 수준(16점) 이상이면 국내제작 애니메이션으로 인정한다.

53) 현재 알려진 대표적 사례로 완구 기업 ‘영실업’이 있는데(그간 <포봇>, <시크릿 쥬쥬>, <콩순이> 등 제작), 외국계 사모펀드(PEF PAG)가 지분 100%를 소유 중이다. 다만, 최근 언론 보도에 따르면 국내 업체가 영실업의 해외 지분 전량 인수를 시도 중이다(조선비즈, 2019. 10. 22).

이처럼 국내제작 프로그램 인정조건과 국내제작 애니메이션 인정조건 간에 내국인의 인정 범위가 다르기 때문에, 이러한 차이가 합리적인지에 대해 연구반 내 논의가 있었다. 하지만 이에 대해서는 뚜렷한 합의가 형성되지 않았다.<sup>54)</sup> 가장 큰 어려움으로, 방송프로그램의 국내제작물 인정 여부에 적용되는 고려사항(국내 방송사업자 여부, 국내 자본의 투입 여부, 제작요소에서 내국인 참여 정도 등)을 모두 애니메이션의 국내제작물 인정기준으로 적용하는 것이 과연 타당한지에 대해 판단할 수 있는 자료가 부족하다는 점이 지적되었다. 이에 따라, 연구진은 방송 산업과 애니메이션 산업의 제도적 구분이 존재하며 방송 정책과 애니메이션 정책을 담당하는 정부 주무 부처 또한 다른 점을 참작하여 이 문제에 대해서는 법리적·절차적 합리성에 입각하여 접근할 것을 연구반에 제안하였다. 구체적으로, 아래의 연구진 의견을 연구반전문가에 제시하였으며 이에 대해 별 이견이 없었다.

편성고시에서 국내제작 프로그램 인정기준과 국내제작 애니메이션 인정기준 간에 내국인 개념의 차이(전자에만 “내국인 보유 지분 50% 이상의 법인” 포함)가 존재하는 것과 관련하여, 연구진은 현재 애니메이션 소관 법률 및 주무 정부 부처가 별도로 존재함을 고려할 때 이러한 차이는 불가피한 것으로 판단한다. 그 이유는 다음과 같다.

우선, 방송프로그램의 제작주체(원칙적으로 방송사업자)의 내국인 판정 여부에서는 방송법령의 관련 기준을 고려하여야 하나,<sup>55)</sup> 애니메이션의 제작주체는 방송사업자가 아닌 자, 즉 애니메이션 제작업체일 가능성이 상당하다는 점에서 애니메이션 제작주체의 내국인 판정 여부에서는 애니메이션 관련 법률의 관련 규정을 우선적으로 고려하는 것이 합리적이다. 특히, 최근 2019년 10월 31일 제정된 ‘애니메이션산업 진흥에 관한 법률’은 ‘한국 애니메이션’의 제작주체를 “국내 주된 사무소를 둔 자(법인을 포함한다)”로만 규정하고 있

54) 원칙적으로 두 인정조건 간에 내국인 범위는 통일되는 것이 바람직하고, 문화적 정체성이 중시되는 방송콘텐츠의 성격을 감안해 국내제작 프로그램 인정기준에서의 내국인 범위(즉, 내국인 지분 소유 50% 이상 법인)를 국내제작 애니메이션 인정기준에서의 내국인 범위에도 적용한 것이 합리적이라는 일부 의견도 있었으나, 정책적·실무적으로 고려해야 할 사항이 많고 이를 판단할 수 있는 자료가 부족하다는 점, 그리고 본문에 서술한 사항을 고려할 필요가 있다는 점 또한 인정되었다.

55) 참고로, 방송법에서는 외국인의 방송사업자에 대한 출자·출연을 제한하고 있어(방송법 제14조, 방송사업 유형에 따라 금지~49%), 하위 편성고시에서 국내제작 방송프로그램의 제작 주체(원칙상 방송사업자)인 ‘내국인’의 요건에 외국인 지분 보유 제한을 추가하는 것이 합리적일 수 있다.

고, 국내 소재 법인의 지분·주식을 외국인이 소유하는 것에 대해 특별한 제한을 두고 있지 않다.<sup>56)</sup> 그리고 현행 방송법에는 애니메이션 분야의 국내 제작물의 제작 주체의 성격이 어떠해야 하는지에 관하여 특별한 언급이 없다. 이런 점에 비추어 볼 때, 방송법제의 최하위에 있는 편성고시에서 국내제작 애니메이션의 인정기준에서 등장하는 '내국인'은 애니메이션 관련 법률로부터 추론할 수 있는 내국인 개념(즉, 국내에 주된 사무소를 둔 자로 법인 포함)과 합치하도록 해석하는 것이 불가피하다고 판단된다. 그리고 방송법이나 애니메이션 관련 법률 내 근거가 미약한 상황에서 방송법 시행령이나 편성고시를 개정하여 국내 제작 애니메이션의 제작주체가 되는 내국인 자격을 제한하는 것(즉, 외국인이 지분·주식을 50% 이상 소유한 국내 소재 법인을 내국인에서 제외하는 것) 또한 법리적으로 문제가 될 수 있다고 생각된다.<sup>57)</sup>

아울러, 최근 애니메이션 산업 진흥에 관한 법률이 제정됨으로써 애니메이션 산업 진흥의 주무부처가 문화체육관광부임이 명확해진 점도 방송용 애니메이션의 국내제작물 인정기준과 관련해 고려해야 할 사항이다.<sup>58)</sup> 만일 향후에 방송용 애니메이션에서 내국인 기준을 지금보다 더욱 엄격히 적용해야 한다는 요구가 애니메이션 제작업체 등으로부터 제기된다면, 애니메이션 주무 부처인 문화체육관광부가 관련 업계의 의견을 수렴한 후 방통위에 요청하여 이 문제를 두 기관이 협의할 필요가 있으며, 방통위는 이러한 협의를 거쳐 내국인 개념에 대한 유권 해석을 내리거나 필요 시 문화체육관광부와 협조하여 관련 법 개정을 추진하는 것이 바람직하다.<sup>59)</sup>

---

56) 최근 제정된 애니메이션산업 진흥에 관한 법률은 '한국 애니메이션'을 "국내에 주된 사업소를 둔 자(법인을 포함한다)가 제작한 애니메이션으로 대통령이 정하는 기준에 따라 인정받은 애니메이션을 말한다"(제2조 제3호)로 규정하고 있다.

57) 이를 뒤집어 말하면, 만일 편성고시를 개정하여 방송용 애니메이션의 국내제작물 인정기준에서 내국인 자격을 '내국인이 지분·주식을 50% 이상 보유한 국내 소재 법인'으로 제한하고자 한다면, 선행 조건으로 애니메이션 관련 법률 또는 방송법(혹은 양자 모두)에 이러한 제한을 가할 수 있는 근거가 마련되어야 한다.

58) 애니메이션 산업 진흥에 관한 법률에 따라, 문화체육관광부는 애니메이션 산업 진흥을 위한 기본계획 및 시행계획을 수립·시행하고(제4조 제1항~제4항), 산하에 애니메이션 진흥위원회를 두며(제16조), 애니메이션업자의 신고·변경신고의 절차 등에 필요한 사항을 대통령령으로 정해야 한다(제17조 제3항).

59) 참고로, 현재 방통위는 애니메이션 제작업체 현황(특히 외국인의 국내 업체 지분·주식

## 제6장 기타 편성규제 항목별 쟁점 · 개선방향 검토

### 제1절 종합편성 방송사업자의 오락 편성비율 제한에 대한 검토

#### 1. 현행 규제 관련 쟁점 · 문제점

방송법은 종합편성 방송사업자에 대해서 프로그램 편성에서 보도·교양·오락 프로그램을 포함하고 프로그램 상호간에 조화를 이루도록 편성하도록 규정하며(방송법 제69조 제3항), 방송법 시행령은 매월 종합편성 방송사업자의 오락 프로그램 편성비율을 매월 50% 이하로 제한하고 있다(방송법 시행령 제50조 제1항 제1호).<sup>60)</sup> 하지만 이전부터 종합편성 방송사업자에 대한 오락 프로그램 편성비율 제한의 실효성·타당성에 대해서는 의문이 제기된 바 있다(e.g., 성욱재 외 2008, 44~45쪽; 이원우 외, 2010, 65쪽). 연구진은 기존 문헌 리뷰를 토대로 종합편성 방송사업자의 오락 프로그램 편성 비율 제한과 관련된 쟁점 혹은 문제점을 세 가지로 분류하였다.

가장 큰 쟁점은 방송 콘텐츠의 '장르 혼합 혹은 융합'이 심화됨에 따라 전통적인 삼 분야(보도·교양·오락) 프로그램의 구분, 그 중에서도 교양 프로그램과 오락 프로그램의 구분이 실무적으로 어려워지고 있는 점과 관련된다.<sup>61)</sup> 참고로, 방송법 시행령(제50조 제2항)은

---

소유 현황)을 정기적으로 조사해 파악할 수 있는 위치에 있지 않다. 만일 방송용 국내 제작 애니메이션 제작업체의 외국인 지분 소유를 제한하는 규정을 애니메이션 관련 법률이나 방송법에 신설하고자 한다면, 방통위가 애니메이션 제작업체의 외국인 지분 소유 현황을 정기적으로 파악할 수 있는 법적 근거(예컨대 애니메이션 산업 진흥에 관한 법률 제15조 제1항~제3항)에 따라 애니메이션 산업 관련 통계를 작성하는 문화체육관광부와 통계자료를 공유)도 마련할 필요가 있다고 생각된다.

60) 단, 종합편성 채널 중 데이터 채널에 대해서는 오락 프로그램 편성비율을 매월 60% 이하로 제한한다(방송법 시행령 제50조 제1항 제2호).

61) 주창윤·황성연·최명일(2004)에 따르면 방송에서 장르 혼합 현상은 1990년대 중반부터 출현하였으며, 드라마와 다큐멘터리, 다큐멘터리와 버라이어티 쇼, 정보와 오락이 혼합된 '인포테인먼트,' 교육과 오락이 혼합된 '에듀테인먼트'가 나타나면서 프로그램 유

교양에 관한 프로그램을 “국민의 교양 향상 및 교육을 목적으로 하는 방송프로그램과 어린이·청소년의 교육을 목적으로 하는 방송프로그램”으로, 오락에 관한 프로그램을 “국민정서의 함양과 여가생활의 다양화를 목적으로 하는 방송프로그램”으로 정의하고 있으나, 이러한 정의는 프로그램의 내용적 특징이 아니라 프로그램 편성으로 기대되는 궁극적인 규범적 목적 달성이나 효과에 입각한 것이어서 실무적 관점에서 개별 프로그램이 어느 분야에 속하는지 판정하는 데에는 그다지 유용하지 않다. 교양 프로그램과 오락 프로그램의 법령상 정의가 지닌 가장 큰 문제점은 특정 프로그램이 중첩적인 목적을 지닌 것으로 보일 경우 어느 목적이 우선하는지 판단할 수 있는 지침이 부재하다는 점이다. 즉, 어떤 프로그램에 ‘국민의 교양 향상 및 교육’과 ‘국민정서의 함양과 여가생활의 다양화’에 모두 기여하는 성격이 있을 때 어느 쪽의 성격이 해당 프로그램에 더욱 부합하는 것인지 객관적으로 판단하기 쉽지 않을 수 있다는 것이다. 이러한 배경에서, 교양·오락 간 장르 혼합 현상에 따라 종합편성 방송사업자가 오락적 성격이 강한 프로그램을 자의적으로 교양 프로그램으로 자체 분류하여, 즉 오락 프로그램 편성시간을 축소하여 방송규제 기관에 보고할 가능성을 배제할 수 없고, 이는 규제 실효성의 저하 문제로 이어지게 된다.<sup>62)</sup>

더욱 근본적으로, 종합편성 방송사업자에 대한 오락 프로그램 편성비율 제한이 과연 필요한 것인지에 대한 의문도 제기될 수 있다.<sup>63)</sup> 방송법령에서 오락 프로그램이 지니는 긍정적 성격을 인정하고 있음에도, 오락 프로그램을 ‘덜 공익적’인 콘텐츠로 간주하는 근거가 분명치 않다는 것이다. 또한 전문편성 방송채널의 다양화, 각종 인터넷 동영상에 대한 접근성 증가 등으로 인해 수많은 오락적 콘텐츠를 쉽게 접할 수 있게 된 미디어 이용 환경에

---

형 분류에 어려움이 커지게 되었다.

62) 일례로, JTBC는 <냉장고를 부탁해>(2014년 11월 최초 편성)를 초기에는 교양 프로그램으로 자체 분류하여 오락 프로그램 편성비율을 준수했다고 보고하였으나, 2015년 8월부터 해당 프로그램의 분야를 오락으로 변경하였다. 이와 관련하여, JTBC가 당시 높은 인기를 누린 프로그램의 재방영을 늘리면서 오락 프로그램 편성비율 제한을 피하기 위해 임의적으로 오락적 성격의 프로그램을 교양 프로그램으로 자체 분류한 것이라는 의혹이 제기되었다(김성인, 2015. 6. 5).

63) 이와 관련하여, 이원우 외(2010, 67-68쪽)는 오락 프로그램을 부정적으로 취급하는 시각에 문제가 있기는 하지만 종합편성과 전문편성의 법정 분류 취지 등을 고려할 때 오락 프로그램의 편성비율 상한제 자체는 존재 의의가 있다고 결론지었다.



서, 종합편성 방송사업자에 대해 오락 프로그램 비율을 제한하는 것이 현실적으로 얼마나 의미가 있는지에 대해 회의적 의견도 개진될 수 있다.

해당 편성규제의 운용과 관련하여, 여타 편성규제가 연간, 매 반기, 매 분기 단위로 편성 비율을 산정하는 것과 달리 월 단위로 의무편성 비율을 적용하는 것은 편성의 유연성을 지나치게 억제하는 것이라는 의견도 개진될 수 있다.<sup>64)</sup> 현재 편성규제 중에서 월 단위로 의무편성 비율을 적용하는 규제는 종합편성 방송사업자에 대한 오락 프로그램 편성비율 제한과 전문편성 방송사업자에 대한 주된 방송분야 의무편성 뿐이다.

## 2. 개선방향 관련 연구반 의견

### 가. 현행 규제의 개선 방향에 대한 의견

연구반 전문가들은 다채널·다매체 환경에서도 종합편성 방송사업자에 대해 ‘조화로운 편성’ 및 ‘오락에 치우친 편성 지양’을 요구하는 방송정책의 취지는 여전히 유효하다는 데에 대체로 동의하였다. 특히 종합편성 방송사업자에 대해 허가·승인제가 존재함을 고려할 때, 오락물이 범람하는 미디어 이용 환경에서 공익적 콘텐츠의 편성을 유도하는 방송 정책은 여전히 의의를 지닌다는 데 의견이 일치하였다. 그럼에도, 특정 개별 프로그램에 대해 일도양단(一刀兩斷) 식으로 교양인지 오락인지를 구분할 것을 요구하는 현재의 규제방식에 현실적 타당성·실효성이 있는지에 대해서는 다수가 의문을 표시하였다. 인포테인먼트, 에듀테인먼트 등 장르 혼합형 프로그램이 존재하는 상황에서 현행 오락 프로그램 편성비율 상한제는 종합편성 방송사업자와 방송규제기관 모두에게 부담을 안겨주는 방식의 규제이며, 그 결과 규제의 운용에서 불투명성이 초래되는 문제가 있다는 것이었다.

이러한 문제의식 아래에서, 크게 세 가지 시나리오가 검토되었다. 첫째 시나리오로, 장르 혼합형 프로그램, 특히 교양과 오락이 혼합된 프로그램의 범주를 신설해 이에 속하는 프로그램은 오락 프로그램에서 제외하거나 오락 프로그램으로 인정하더라도 편성시간에 낮은 가중치(예컨대 50%만 인정)를 부여하는 방안이 제시되었다. 둘째 시나리오로, 오락 프로그램 편성비율을 제한하는 편성규제를 폐지하고 보도·교양 프로그램(추가적으로, 오

---

64) 이와 관련하여, 이원우 외(2010, 67-68쪽)는 종합편성 방송사업자에 대한 편성비율 산정 주기를 매월에서 매분기로 변경할 것을 제안하였다.

락 프로그램 중 드라마 등 높은 제작비가 소요되는 프로그램 유형)에 최소 의무편성 비율을 부과하는 편성규제를 도입하고 장르 혼합형 프로그램에 대해서는 중복산정을 허용하는 방안이 제시되었다. 세 번째 시나리오로, 오락 프로그램 편성비율 제한은 폐지하되 보도·교양·오락 프로그램(또는 공익성이나 산업 진흥 기여도가 높은 하위 프로그램 유형)에 대해 편성실적을 점수화하여 평가하는 제도(현행 방송평가 제도 활용 가능)를 도입하여, 총점이 일정 수준에 미달하는 방송사업자는 제재할 수 있도록 관련 규정(벌칙 등)을 신설하는 방안이 제시되었다.

연구반의 논의 결과, 세 가지 시나리오 중 첫 번째 시나리오에 대해서는 부정적인 견해가 우세했다. 오락 분야에서 제외하거나 낮은 가중치를 부여할 목적으로 장르 혼합형 프로그램을 신설하는 경우, 프로그램 분류를 둘러싼 논란이 재연될 소지가 크고 규제 시행과 관련된 행정 부담이 가중되는 등 문제를 더욱 복잡하게 만들 소지가 크다는 것이 대체적인 의견이었다. 다음으로, 두 번째 시나리오와 세 번째 시나리오와 관련해서는 중장기적으로는 세 번째 시나리오가 가장 바람직하다는 의견이 많았으나, 두 번째 시나리오도 차선책으로 고려할 수 있다는 의견이 개진되었다.

또한 두 번째와 세 번째 시나리오와 연계하여, 현재의 보도·교양·오락 프로그램 삼분체제는 지나치게 포괄적이어서 공익적 콘텐츠나 방송·영상콘텐츠 산업 진흥 효과가 있는 콘텐츠의 방송 편성을 유도하기에 그다지 적합지 않은 문제가 있어 프로그램 분류체계의 개편이 필요하다는 의견도 개진되었다. 즉, 보도·교양·오락 분류를 세분화하여 교양 및 오락 프로그램 내에서 특별히 공익적·산업적 가치가 인정되는 하위 범주들을 도출하고, 종합편성 방송사업자에 대해 해당 범주별 연간 프로그램 편성실적을 조사하되 장르 혼합형 프로그램에 대해서는 중복산정을 허용하는 방식의 종합 평가를 도입해야 한다는 것이었다.

이상의 연구반 의견을 종합하여, 연구진은 현행 오락 프로그램 편성비율 제한은 폐지하되 이를 대체하는 2개 개선방안(제1안과 제2안)을 도출하였다. 제1안(방송평가 형식의 편성규제안)은 종합편성 방송사업자에 대해 보도·교양·드라마 등의 분야에 대해(또는 공익적·산업적 가치가 인정되는 프로그램 범주들에 대해) 연간 프로그램 편성실적을 점수화하여 평가하고(단, 중복산정 허용) 평가점수 총점이 일정 수준에 미달하는 사업자는 제재하는 방식의 '방송평가 형식의 편성규제'를 도입하는 방안이다.<sup>65)</sup> 제2안(포지티브 방식의 편

성규제안은 보도·교양·드라마 등의 분야에 대해(또는 공익적·산업적 가치가 인정되는 프로그램 범주들에 대해) 최소 의무편성 비율을 부과하는 포지티브(positive) 방식의 편성규제를 도입하되, 장르혼합형 프로그램을 고려하여 중복산정을 허용하는 방안이다. 다만, 두 방안 모두 프로그램 유형별 편성비율 산정과 관련하여 명확한 기준이 수립되어야 하고 사업자 부담 증가를 최소화한다는 원칙이 적용될 필요가 있다. 또한, 어떠한 범주의 프로그램이 편성실적 평가대상이 되기에 적합한지의 문제에 대해 추가적인 검토가 필요하다고 생각된다.

#### 나. 기타 주제에 대한 의견

현행 규제(종합편성 방송사업자에 대한 오락 프로그램 편성비율 제한)가 존속한다는 전제 아래에서, 연구반에서는 다음과 같은 기타 의견이 있었다.

첫째, 종합편성 방송사업자가 편성하는 오락 프로그램 중 국내제작 애니메이션(혹은 신규로 편성되는 국내제작 애니메이션)은 의무편성 대상임을 고려해 해당 프로그램의 편성시간을 오락 프로그램 편성비율 산정에서 제외할 수 있도록 하자는 제안이 있었으며, 이에 대해 다수가 동의하였다.<sup>66)</sup> 이러한 제안은 애니메이션을 통상 오락 프로그램으로 분류하는 관행이 존재해 왔다는 점과 종합편성 방송사업자에 대해 애니메이션 분야의 국내제작물 의무편성 및 국내제작 애니메이션 신규 의무편성이 적용된다는 점을 종합 고려한 것이다. 특히, 종합편성 방송사업자에 대해 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제가 적용된다는 점을 고려할 때, 해당 의무의 초과 달성이 결과적으로 종합편성 방송사업자에게 불리한 방향(즉, 오락 프로그램의 편성비율 증가)으로 작용하는 것은 불합리하다는 점이 해당 제안의 논거로 제시되었다.<sup>67)</sup>

---

65) 추가로, 일부 전문가들은 제1안에 대해 종합편성 방송사업자에 대한 프로그램 유형별 편성실적 종합점수는 편성규제의 근거가 아니라 해당 사업자의 재허가·재승인 심사의 중요한 근거로만 사용하는 것이 바람직하다는 의견을 개진하였다. 다만, 프로그램 유형별 편성실적 종합점수는 종합편성 방송사업자의 방송실적 평가에서 가장 중요한 근거가 되어야 하며, 따라서 재허가·재승인 심사에서 가장 중요한 고려사항이 되어야 한다는 단서가 있었다.

66) 이에 대해서는 이미 제5장의 국내제작 애니메이션 신규 의무편성 제도의 개선방향 논의에서 언급하였으나, 해당 제안은 직접적으로는 종합편성 방송사업자의 오락 프로그램 편성규제의 운영 개선과 관련된 것이므로 여기에서 좀 더 자세히 다룬다.

둘째, 종합편성 방송사업자에게 편성의 유연성을 좀 더 확보해 주는 차원에서, 현재 오락 프로그램의 편성비율 산정 주기를 매월에서 매분기로 변경하자는 제안이 있었다. 즉, 현재 편성규제 중 매월 편성비율을 산정하는 규제는 종합편성 방송사업자에 대한 오락 프로그램 편성 제한과 전문편성 방송사업자에 대한 주된 방송분야 의무편성 뿐인 점을 고려해, 편성 자유의 확대 차원에서 두 규제 모두 편성비율 산정 주기를 매 분기로 변경하자는 의견이 있었다. 이러한 의견에 대해서도 연구반 내 특별한 이견이 없었다.

## 제 2 절 전문편성 방송사업자의 주된 방송분야 의무편성에 대한 검토

### 1. 현행 규제 관련 쟁점 · 문제점

현재 방송법은 전문편성 방송사업자(전문편성 PP와 지상파 전문편성 방송사업자)에 대하여 주된 방송분야가 편성에 충분히 반영될 수 있도록 대통령령이 정하는 기준에 따라 프로그램을 편성하도록 규정하며(방송법 제69조 제4항), 방송법 시행령에서는 지상파 방송사업자와 지상파 DMB 사업자는 매월 전체 방송시간의 60% 이상, SO와 위성방송사업자는 70% 이상, PP와 지상파 PP는 80% 이상을 주된 방송분야로 편성하도록 규정한다(방송법 시행령 제50조 제4항). 현재 전문편성 방송사업자의 대다수는 등록 PP, 그 중에서도 텔레비전 등록 PP이기 때문에, 주된 방송분야 의무편성의 쟁점 역시 주로 이들과 관련된다. 해

---

67) 참고로, 오락 프로그램 편성비율 산정에서 면제되는 애니메이션은 엄밀하게 보아 '신규로 편성되는 국내제작 애니메이션'으로 한정되어야 한다는 견해가 가능하다. 애니메이션 분야의 국내제작물(즉, 국내제작 애니메이션) 의무 편성은 방송사업자가 자발적으로 애니메이션을 편성한다는 전제 아래에서 부과되는 의무인 반면, 국내제작 애니메이션 신규 의무편성은 방송사업자가 애니메이션을 편성하려는 동기가 없더라도 강제적으로 부과되는 의무이다. 이런 점에서, 엄밀하게 보아 신규로 편성되는 국내제작 애니메이션만을 의무가 오락 프로그램 편성비율 산정에서 제외하는 것이 합당하다는 견해가 나올 수 있다. 하지만 실제적으로, 종합편성 방송사업자의 채널에서 국내제작 애니메이션 편성비율과 신규로 편성되는 국내제작 편성비율에 큰 차이가 없고 크게 보아 애니메이션의 편성 자체가 유인동기 부족으로 인해 줄어들고 있기 때문에, 오락 프로그램 편성비율 산정에서 제외하는 대상을 국내제작 애니메이션으로 규정하여도 큰 문제는 없을 것이라 생각된다.

당 쟁점은 크게 두 가지로 제시할 수 있다.

첫 번째 쟁점은 등록 PP 채널의 주된 방송분야의 '실제 범위'가 채널 간에 차이가 있어 일부 전문편성 PP에게는 주된 방송분야 의무편성의 부담이 상대적으로 높을 수 있다는 점이다. 이러한 문제의 발생은 1990년대 존재했던 프로그램 공급업(오늘날의 텔레비전 PP)에 적용되었던 사업 허가제 및 프로그램 공급분야 지정제가 1999년 PP 등록제 도입을 계기로 폐지되면서(김남두·우혜진, 2015), 종전의 프로그램 공급분야 분류체계를 대신할 수 있는 주된 방송분야 분류체계가 만들어지지 않은 상태에서 PP 등록이 개시됨에 따라 주된 방송분야의 체계적 분류가 매우 어려워진 점과 관련이 있다.<sup>68)</sup> 상당 기간 동안 신규 PP 사업자들의 주된 방송분야 등록이 임의적으로 행해지면서, PP들이 등록한 각종 주된 방송분야를 통일적 관점에서 분류하기란 쉽지 않게 되었으며, 개별 등록 PP 간에 주된 방송분야의 실제 범위에서 차이가 발생할 수 있는 상황이 조성되었다. 이러한 배경에서, 일부 등록 PP 사업자들은 과거와 달리 주된 방송분야의 변경 등록이 용이하지 않은 상황에서 주된 방송분야 의무편성으로 인해 다양한 프로그램의 편성이나 채널 경쟁력 유지에 애로가 발생한다고 주장한다.<sup>69)</sup>

---

68) 1990년대에는 지상파 방송을 규율하는 방송법과 종합유선방송(케이블 방송)을 규율하는 구 종합유선방송법이 공존하였다. 1991년 제정된 종합유선방송법에 따라, 프로그램 공급업(오늘날의 텔레비전 PP)에 대해서는 허가제와 프로그램 공급분야 지정제가 시행되어, 정부는 프로그램 공급업자 허가에 앞서 프로그램 공급분야를 복수로 지정하였다(1994년 1차 프로그램 공급업자 허가 당시에는 16개 공급분야 지정). 하지만 종합유선방송의 활성화가 지연되자, 통합방송법 제정 논의가 진행 중이던 1999년 보도 프로그램 공급업에만 허가제를 유지하고(2000년 통합방송법 제정에 의해 승인제로 대체) 프로그램 공급업을 등록제로 전환하고 프로그램 공급분야 지정제를 폐지하였다. 그리고 2000년 통합방송법에서는 종전의 방송법상 특수방송과 구 종합유선방송법상 프로그램공급업을 통합한 전문편성 방송사업이라는 범주를 신설하였으며, 특수방송 허가에 적용된 '주된 방송사항'과 프로그램공급업에 적용된 '프로그램 공급분야'는 '주된 방송분야'라는 용어로 대체되었다. 이러한 과도기 속에서, 다수의 신규 사업자들은 임의적으로 주된 방송분야를 등록하여 PP 사업을 개시할 수 있는 기회를 얻게 되었다. 당시 이러한 법제 변화에 대한 설명으로 김남두·우혜진(2015, 84-19쪽)를 참조할 것.

69) 2019년 8월 중 연구진은 CJENM 미디어콘텐츠정책기획팀(중화TV'편성 담당 책임자 등) 관계자들과 PP 업계의 의견을 청취하였다. 이 자리에서 CJENM 관계자는 전문편성 PP에 대해 시행되는 편성규제 전반의 개선방향에 대한 의견을 제시하였으며, 이

두 번째 쟁점은 방송매체 간 규제 차등화의 정당성과 관련된다. 현재 방송법 시행령에서는 지상파 전문편성 채널에 대해서 60%, SO·위성방송사업자의 채널에 대해서 70%, PP 채널에 대해 80%의 주된 방송분야 의무편성 비율을 적용한다. 전문편성 방송사업자라는 공통점이 있음에도 매체 유형별 의무편성 비율에 차이가 있는 점, 특히 지상파 종합편성 채널(EBS를 제외하면 모두 지상파 라디오 방송채널)에 상대적으로 낮은 의무편성 비율이 부과된 점은 규제 형평성이라는 측면에서 문제가 될 소지가 있다.

## 2. 개선방향 관련 연구반 의견

연구반 전문가들은 종합편성 방송사업과 전문편성 방송사업을 구분한 방송법의 기본 취지를 고려할 때, 전문편성 방송사업자에 대해 주된 방송분야의 의무편성을 규정한 제도 자체는 정당성을 지닌다는 데에 대체로 의견이 일치하였다. 다만, 앞에서 서술한 것처럼, 주된 방송분야의 분류체계가 부재한 점, 방송 매체 간 규제 차등화의 근거가 불분명한 점 등은 문제의 소지가 있다는 점에 대해서도 동의하였다.

먼저, 연구반 전문가들은 중장기적으로 ‘주된 방송분야의 분류체계’를 마련할 필요가 있다는 의견을 제시하였다. 현재 등록 PP 채널들의 주된 방송분야는 보도·교양·오락의 3개 분야 구분과 다소 무관하게, 그리고 통일적 원칙 없이 분포되어 있어, 이로 인해 일부 PP는 자신이 등록한 주된 방송분야가 다른 PP에 비해 협소하다고 인식할 소지가 있을 뿐 아니라 방송 규제 기관은 각 전문편성 채널에서 편성된 개별 프로그램이 해당 채널이 주된 방송분야에 부합하는 것인지 판정하는 데 어려움이 발생하게 된다는 것이다.<sup>70)</sup> 다만, 현재

---

중에는 전문편성 PP에 대한 주된 방송분야 의무편성 제도에 관한 의견도 포함되었다. 인터뷰한 관계자는 근년에 들어 과기정통부가 규제 회피의 방지를 위하여 주된 방송분야의 변경 등록을 제한하고 있다고 주장하면서, 주된 방송분야의 의무편성 비율을 완화할 것을 주장하였다. 이외에도, CJ ENM 관계자는 국내제작 방송프로그램의 의무편성 규제, 영화·애니메이션·대중음악 분야별 해외 수입물 중 1개 국가 제작물 편성 제한 규제 등에 대한 의견도 제시하였다(이에 대해서는 후술).

70) 이와 관련하여, 일부 전문가는 주된 방송분야 의무편성 규제의 실제 강도(強度)는 방송법령에 규정된 명목적 수치보다는 과기정통부 산하의 ‘주된 방송분야 판정 자문위원회’의 프로그램 판정기준에 더 영향을 받는다고 지적하고, 만일 텔레비전 전문편성 PP에 적용되는 주된 방송분야 의무편성 비율을 지금보다 낮춘다면 해당 자문 기구의 주

PP에 대한 주된 방송분야 의무편성의 주무 부처는 과기정통부라는 점 등을 고려할 때 방통위가 과기정통부에 주된 방송분야 분류체계의 개발을 요청하고 두 부처가 중장기 과정으로 분류체계 공동개발을 추진해야 할 것이라는 견해가 있었다.

다음으로, 연구반 전문가들은 현재 PP에 적용되는 매월 80%의 주된 방송분야 의무편성 비율의 완화를 고려할 수 있다는 입장을 보였다. 비록 절대적인 기준에서 전문편성 방송 채널에게 요구되는 적정 수준의 주된 방송분야 의무편성 비율을 정하는 것은 쉽지 않으나, 방송미디어 내외 환경 변화를 감안할 때 방송매체 간 의무편성 비율은 동일하거나 차이를 최소화하는 것이 바람직하다는 원칙에 대해서 다수가 공감하였다. 다만, 지상파 종합편성 채널에 상대적으로 낮은 주된 방송분야 의무 편성비율이 적용된 것은 특수방송으로 존재했던 지상파 라디오 방송채널을 2000년 통합 방송법 제정에 따라 전문편성 채널로 편입하는 맥락에서 불가피하게 행해진 조치로 보아야 하며, 따라서 이를 모든 전문편성 채널에 포괄적으로 적용될 수 있는 의무편성 비율로 간주하는 것은 적절치 않다는 반론이 있었다.<sup>71)</sup> 하지만 유료방송사업자(SO·위성방송)의 채널과 PP 채널 간에 주된 방송분야 의무편성 비율을 차등 적용해야 할 근거가 미약하다는 점에 대해서는 대체로 이견이 없었다.

이러한 상황을 참작하여, 현행 주된 방송분야의 의무편성 비율 개선과 관련해 세 가지 제안이 연구반에서 개진되었다. 첫째, 유료방송사업자의 채널과 전문편성 PP 채널에 대해서는 주된 방송분야 의무편성 비율을 70%로 통일할 수 있다는 의견이 있었다. 둘째, 과거 라디오 방송 중 특수방송이 존재했던 사정을 감안하여, 텔레비전 전문편성 채널에 대해서는 일률적으로 의무편성 비율 70%, 라디오 전문편성 채널에 대해서는 60%를 적용하는 방

---

된 방송분야 프로그램 판정기준을 더욱 엄격히 할 필요가 있다고 제안하였다.

71) 1990년대 말까지, 오래전부터 특수방송으로 존재했던 CBS 기독교방송과 1990년대 초 특수방송으로 허가받은 PBC 평화방송, BBS 불교방송, TBS 교통방송 등이 존재하였다. 1990년대 초 특수방송 허가 당시에는 '주된 방송사항'에서 보도를 배제한다는 원칙이 존재하지 않았고, 특수방송 사업자가 전체 방송내용 중 허가받은 주된 방송사항을 충실히 반영하는 조건이라면(대체로 전체 방송내용의 50~60% 이상) 방송보도가 용인되었다(김남두·우혜진, 2015, 83-84쪽). 참고로, 2000년 통합방송법 시행령은 지상파 전문편성 방송사업자에 대해 주된 방송분야 의무편성 비율을 지금보다도 낮은 50%로 규정하였는데, 이는 종전에 특수방송이었던 지상파 라디오 방송사업자를 배려한 조치로 추측할 수 있다(김남두·우혜진, 2015, 90쪽, 각주 43).

법도 대안으로 고려할 수 있다는 의견이 있었다.<sup>72)</sup> 셋째, 앞서 종합편성 방송사업자에 대한 오락 프로그램 편성비율 산정주기에 관한 논의에서와 마찬가지로, 전문편성 방송사업자에 대한 주된 방송분야 편성비율의 산정주기를 매월에서 매 분기로 변경하자는 의견이 있었다.<sup>73)</sup>

### 제 3 절 국내제작 방송프로그램 의무편성에 대한 검토

#### 1. 현행 규제 관련 쟁점 · 문제점

방송 부문의 국내제작물 의무편성 제도는 우리나라에만 있는 편성 규제가 아니며 유럽 주요 국가에도 비슷한 성격의 쿼터 제도(유럽산 콘텐츠 혹은 자국 콘텐츠 쿼터제)가 존재한다는 점에서 그 기본 취지(문화적 정체성, 영상콘텐츠 산업 보호)는 충분히 타당성을 지닌다고 할 수 있다(주성희·박병선, 2014, 187쪽).<sup>74)</sup> 제2장에서 소개했듯이, 국내 방송법령에서는 국내제작 방송프로그램 의무편성 규제와 영화·애니메이션·대중음악 분야의 국내 제작물 의무편성 규제가 존재한다. 그 중 국내제작 방송프로그램의 의무편성에 초점을 맞추면, 편성고시에 따라 지상파 종합편성 방송사업자는 80%, 지상파 전문편성 방송사업자는 60%, 케이블 SO와 위성방송사업자는 50%, PP는 40%의 국내제작 프로그램 의무편성 비

72) 이런 방안을 채택할 경우, 지상파 텔레비전 전문편성 방송사업자인 EBS에 대해서는 현재 주된 방송분야 의무편성 비율 60%보다 높은 70%가 적용된다. 결과적으로, 모든 텔레비전 전문편성 방송사업자(지상파 방송사업자, 유료방송사업자, 텔레비전 PP)의 방송채널에 대해 일률적으로 70%의 의무편성 비율을 부과할 수 있는 장점이 있다.

73) 다만, 전문편성 방송사업자에 대한 주된 방송분야 의무편성 비율을 70% 혹은 그 미만으로 낮추고자 한다면 규제 완화의 부작용에 대한 대책도 수립해야 한다는 의견이 연구반 내에서 제시되었다. 특히, 전문편성 PP의 과도한 재방을 억제할 수 있도록 과기정통부와 협조하여 주된 방송분야 편성비율의 산정에서 동일 프로그램의 재방 편성시간을 삭감할 수 있는 편성비율의 산정방법을 개발할 필요가 있다는 연구반 내 의견이 있었다.

74) 대표적으로, 프랑스는 유럽연합(European Union)의 시청각미디어서비스(Audiovisual Media Services Directive)에서 규정한 유럽산 시청각물 쿼터뿐만 아니라 자국 시청각 제작물 쿼터도 시행한다. 즉, 시청각물 방영시간의 60% 이상을 유럽 내 제작 시청각물로, 40% 이상은 프랑스적 표현(프랑스어 사용 등)의 시청각물로 편성하도록 규정한다(주성희·박병선, 2014, 188쪽).



율이 적용된다.<sup>75)</sup>

이것만 보면 PP에는 상대적으로 낮은 의무편성 비율이 적용되는 것처럼 보이지만, 방송 채널 중 PP 채널의 수가 가장 많을 뿐 아니라 주된 방송분야(혹은 전문편성 분야) 또한 매우 다양하다는 점에 유의할 필요가 있다. 특히, 텔레비전 전문편성 PP 중에는 등록 분야가 외국 문화 소개의 성격을 지닌 PP들이 있는데, 이들 PP의 경우 주된 방송분야의 특성상 국내제작 프로그램의 의무편성 비율을 여타 PP와 동일한 수준으로 준수하는 것이 상대적으로 어려울 수 있다.<sup>76)</sup> 이러한 문제를 고려하여, 2016년 12월 29일 개정된 편성고시(제2016-15호)는 부칙 제2조에서 외국 문화를 주된 방송분야로 하는 PP는 2017~18년 동안 국내제작 프로그램의 의무편성 비율을 30%로 낮춰 적용하도록 규정했으나, 이러한 특례 규정은 2019년부터 일몰되어 더 이상 적용되지 않는다.<sup>77)</sup>

## 2. 개선방향 관련 연구반 의견

첫째, 연구반 전문가들은 현재 PP들이 등록한 주된 방송분야가 매우 다양한 점과 전문편성 PP 중에 외국문화 관련 콘텐츠를 주로 편성하는 PP도 포함되어 있다는 점을 고려할 때 모든 PP에 대해 일률적으로 동일한 국내제작 프로그램 의무편성 비율(40%)을 적용하는 데에 문제가 있을 수 있다는 데에 대체로 동의하였다. 특히 영화·애니메이션·대중음악을 전문으로 편성하지 않으면서 외국문화를 주된 방송분야로 하는 전문편성 PP의 경우, 채널

---

75) 다만, 영화, 애니메이션 또는 대중음악을 전문으로 편성하는 PP 채널의 경우에는 해당 분야의 국내제작물 의무편성 비율이 우선 적용된다(편성고시 제3조 제5항).

76) 2019년 8월 중 연구진은 CJ ENM 미디어콘텐츠정책기획팀(중화TV 편성 담당 책임자 등) 관계자들과 PP 업계의 의견을 청취하였다. 이 자리에서 CJENM 관계자는 외국문화를 소개하는 PP의 경우 국내제작 프로그램 의무편성 비율(40%)가 과중한 편성 부담이 되어 이의 완화가 필요하다고 주장하였다. 특히, 2017~18년 동안 외국문화를 전문으로 편성하는 PP에 대해 국내제작 프로그램 의무편성 비율을 30%로 낮춰 적용했던 편성고시 부칙이 일몰되어 2019년부터 폐지된 점을 거론하였다.

77) 2016년 12월 29일 개정된 편성고시 부칙 제2조에서는 “제3조 제1항의 규정(주: 방송사업자 유형별 국내제작 프로그램 의무편성 비율)에 불구하고 외국문화를 주된 방송분야로 하는 방송채널사용사업자는 2018년 12월 31일까지 국내에서 제작된 방송프로그램을 해당 채널의 매 반기 전체 텔레비전방송 프로그램 방송 시간의 100분의 30이상 편성할 경우 제3조 제1항에 따른 의무를 준수한 것으로 본다”고 규정하였다.

의 성격에 맞지 않게 국내제작 프로그램을 전체 프로그램의 40% 이상 편성해야 하는 문제가 있어 전문편성 분야의 특징이나 시청자 층의 기호에 맞지 않는 국내제작 프로그램을 무리하게 편성하는 문제점이 있다는 점이 인정되었다.<sup>78)</sup> 이러한 문제를 고려하여, 전문편성 PP 채널 중 외국문화를 주된 방송분야로 하는 PP에 대해서는 국내제작 프로그램 의무 편성 비율을 현행 40%에서 20~30% 수준으로 낮춰주자는 제안이 있었으며, 이에 대해 이견이 없었다.

둘째, 연구반 내 일부 전문가들은 편성고시에 규정된 국내제작 프로그램 인정기준에 대해서도 의견을 개진하였다. 이 의견에 따르면, 현재 국내제작 프로그램 인정기준은 제작주체(내국인 또는 내국인이 지분·주식을 50% 이상 보유한 국내법인), 재원(제작소요 재원의 30% 이상 내국인 출자), 제작요소(제작요소 중 상당비율의 내국인 참여) 측면의 여러 요소들로 구성되어 있어 간명성이 떨어지고 핵심 요소와 부수적 요소를 제대로 구분하지 않는 문제가 있다는 것이다. 또한, 최근 해외 OTT 동영상 사업자가 국내 영상제작사에 투자하여 오리지널 프로그램(웹 드라마·예능 등)을 제작하고 국내 방송사와 제휴하여 국내 방송사 프로그램이나 해외 사업자 제작 프로그램을 공급하거나 공급받는 사례가 나타남에 따라, 향후 국내제작 프로그램의 의미를 둘러싸고 논란이 발생할 가능성도 제기되었다. 이러한 배경에서, 일부 전문가들은 국내제작 프로그램 여부를 판정하는데 가장 핵심적인 기준이 무엇인지를 추출하여 이를 근거로 국내제작 프로그램 인정기준을 간소화할 필요가 있다고 제안하였다. 구체적으로, 해당 전문가들은 방송업계 및 영상제작업계의 전문가 조사를 거쳐 국내제작 프로그램 인정기준에서 중시할 필요가 있는 요소(예컨대 제작요소 중 기획에서 내국인 참여)를 도출하여, 국내제작 프로그램 인정기준의 간소화 또는 필요요소·선택요소의 구분을 추진하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다.

아울러, 이상 연구반의 제안이 대체로 텔레비전 전문편성 PP에 대한 규제 개선과 관련된다는 점에서, 방통위와 과기정통부와의 긴밀한 정책 공조 체계를 수립할 필요가 있다는 의견이 제시되었다.

---

78) 이에 해당하는 전문편성 PP로 '중화TV'(중국 문화), '채널 J'(일본 문화), '아시아 N'(중국 등 아시아 문화) 등이 거론되었다. 이들은 대체로 중국, 일본, 기타 아시아 국가의 드라마나 다큐멘터리를 주로 편성하는 PP 채널이며, 중국·일본 드라마를 선호하는 시청자 층을 보유한 특징이 있다.

## 제 4 절 대중음악 분야 국내제작물 의무편성에 대한 검토

### 1. 현행 규제 관련 쟁점 · 문제점

방송법령에 따라, 방송 프로그램 중 국내제작물 의무편성과 더불어 영화·애니메이션·대중음악 분야별 국내제작물 의무편성 제도가 시행된다. 이 중 실효성 측면에서 가장 문제가 되는 규제는 대중음악 분야의 국내제작물 의무편성이다.

현재 편성고시는 국내제작 방송프로그램, 국내제작 영화 및 국내제작 애니메이션의 경우와 달리 국내제작 대중음악에 대해서는 특별한 정의나 인정기준·절차에 대한 규정을 두고 있지 않으며, 단지 모든 방송채널에 일률적으로 적용되는 의무편성 비율(60%)만 명시하고 있다. 이러한 연유로, 국내제작 대중음악은 관행적으로 '대중음악을 소개하는 국내제작 방송프로그램'과 동일한 것으로 간주되어 왔다.<sup>79)</sup> 이는 대중음악을 소개하는 프로그램이 국내에서 제작된 것이라면 해당 프로그램은 어떤 국적의 가수가 부른(또는 어떤 언어로 불린) 대중음악을 소개하든 관계없이 국내제작 대중음악으로 인정됨을 뜻한다.

국내제작 프로그램 인정기준을 차용하면, 대중음악을 소개하는 방송프로그램은 거의 전부가 국내에서 제작된 프로그램으로 간주될 수 있다. 일례로, 라디오 음악 전문편성 채널의 경우 국내 대중음악을 주로 소개하는 프로그램 뿐 아니라 해외 대중음악을 주로 소개하는 프로그램도 국내제작 대중음악으로 인정된다.<sup>80)</sup> 그 결과로, 지상파 3사 및 지역민방의 음악 전문 라디오 채널의 경우 국내제작 대중음악의 편성비율이 매 분기 100%를 기록하고 있다(심홍진·김홍진, 2017, 2018, 출간 중).

하지만 이러한 방식의 편성비율 산정을 따르는 국내제작 대중음악 의무편성은 실효성이 없다는 비판을 받기에 충분하며, 국내제작 대중음악의 의무편성을 도입한 본래의 취지에 비추어 합당하게 운영되는 것인지에 대해서 근본적인 의문이 제기될 수 있다.

참고로, 방송프로그램 단위로 국내제작 대중음악 여부를 판단하는 관행을 따르는 우리

---

79) 이는 국내제작 대중음악 인정기준이 사실상 국내제작 프로그램 인정기준(상세한 내용은 <부록 6> 참조)을 차용하고 있음을 뜻한다.

80) 예를 들어, 해외 대중음악을 주로 소개하는 라디오 프로그램 <배철수의 음악캠프>는 국내에서 제작된 대중음악 소개 프로그램이므로 국내제작 대중음악으로 인정된다.

나라와 달리, 프랑스는 곡 단위의 국내제작 대중음악 의무편성을 시행하는 국가이다. 프랑스는 커뮤니케이션 자유에 관한 법 제28조에 근거하여 대중음악을 방송하는 라디오 채널들을 대상으로 매월 주력 방송시간대에 전체 대중가요 방송시간(곡 단위 합산)의 일정비율 이상(35%~60%)을 프랑스어(또는 프랑스 내 지방어)로 표현된 곡 방송시간으로 편성하도록 쿼터 제도를 실시하고 있다(Kyle & Niu, 2017).<sup>81)</sup> 쿼터제가 시행되는 주력 방송시간대는 평일에는 6:30~22:30, 주말에는 8:00~22:30이다. 구체적인 쿼터 비율은 라디오 방송채널의 성격에 따라 차등화되며 대부분의 대중음악 방영 라디오 채널에 대해서는 35~40%의 쿼터 비율이 적용된다(옛날 가요 전문 채널에 대해서는 최고 60%의 쿼터 적용). 참고로, 2016년 이전까지는 최하 40%의 프랑스어 대중가요 쿼터가 적용되었으나 라디오 방송사업자들의 불만이 제기되자 2016년 3월부터 일부 라디오 채널에 대해서 쿼터 비율을 35%로 하향조정하였다.<sup>82)</sup> 방금 전술하였듯이, 프랑스에서는 문화적 정체성을 중시하여 프랑스 대중음악을 프랑스어(또는 프랑스 내 지방어)로 정의하며, 프랑스 영상제작물 또한 원칙적으로 프랑스어로 표현되었는지 여부를 우선적인 인정기준으로 삼는다.<sup>83)</sup> 또한, 프랑스에서는 대중가요 방송과 관련해 '최근 대중가요 의무편성' 쿼터 제도도 시행되는데, 라디오 채널에 대해 방송되는 전체 대중가요 방송시간 중 일정 비율 이상을 최근 노래(1년 이내 발표된 곡)로 방송할 의무를 부여한다.

## 2. 개선방향 관련 연구반 의견

연구반 전문가들은 현재의 프로그램 단위 대중음악 분야 국내제작물 의무편성 제도는 단지 명목적으로만 존재하는 편성규제라는 점에 동의하였다. 그리고 규제의 실효성이라는 측면만 생각한다면, 앞서 소개한 프랑스의 사례처럼 곡 단위의 편성비율 산정방법 도입이

---

81) 프랑스의 프랑스어 대중가요 쿼터 제도에 대한 좀 더 상세한 설명으로 Kyle·Niu (2017) 및 <부록 9>를 참조할 것.

82) 프랑스어 대중가요 쿼터 비율 완화는 최신곡 중심으로 대중가요를 방송하는 일부 라디오 방송채널에서 프랑스 대중가요 쿼터를 맞추기 위해 소수의 프랑스어 곡을 반복 방송하는 문제점이 나타나면서 취해진 조치이다(Kyle & Niu, 2017).

83) 따라서 프랑스인이 불렀더라도 프랑스어(또는 프랑스 내 지역어)가 아닌 언어로 부른 대중가요는 프랑스 대중가요로 인정되지 않는다.

필요하다는 점도 대체로 인정하였다. 즉, 대중음악 분야 국내제작물 의무편성이 규제로서 실질적 구속력을 지니려면, (1) 국내제작 가요의 인정기준을 수립하고, (2) 대중음악의 방송시간을 프로그램 단위가 아니라 프로그램에서 방송된 가요 곡 단위로 측정해 합산하는 방식을 도입해서, (3) 매 반기마다 전체 곡의 방송시간 중에서 국내제작 곡의 방송시간이 차지하는 비율이 얼마나 되는지 산정하여, 법정 의무편성 비율(60%)의 준수 여부를 확인하는 방식으로 편성비율 산정방식이 바뀌어야 한다는 데 대해서는 대부분 동의하였다.

하지만, 전문가들은 단지 규제의 실효성 확보를 위해 곡 단위의 편성비율 산정방식을 도입하는 것에 대해서 부정적이었으며 적어도 현 단계에서는 그러한 방식으로 대중음악 분야 국내제작물 편성규제를 강화할 필요성이 없다는데 인식이 일치하였다. 이러한 인식의 배경으로, 전문가들은 (1) 국내 대중음악 시장에서는 국내 가수에 대한 선호가 강한 편이어서 해외 대중음악의 범람을 우려할 만한 수준이 아니라는 점, (2) 국내·해외 대중음악을 접할 수 있는 경로가 다원화되었고 특히 인터넷을 통한 대중음악 소비가 용이해진 상황에서 방송을 더 이상 대중음악의 주된 경로로 취급하기 어렵다는 점, 그리고 (3) 개별 곡 단위로 방송시간을 합산·산정하는 방식의 복잡한 편성규제를 도입할 경우 방송사업자의 실적 보고 부담 및 방송규제기관의 행정 부담이 증가할 소지가 크다는 점 등을 거론하였다.

최종적으로, 현행 대중음악 분야의 국내제작물 의무편성 제도의 존속 여부에 대해서는 연구반 내에 두 가지 의견, 즉 제1안과 제2안이 모두 제안되었다. 제1안(규제 유예안)은 실효성을 지니는 규제, 즉 곡 단위 규제의 시행은 유예하되 ‘안전장치’로서 미래의 규제 시행 근거는 유지하자는 의견이다.<sup>84)</sup> 구체적으로, 국내제작물 의무편성 제도는 외국과의 자유무역 협정(특히 한미 FTA)에 의해 한번 폐지하면 복원이 곤란할 수 있는 안전장치임을 고려해서 유지하되, 방송사업자에게 실제적인 부담이 되지 않도록 규제의 유예 및 향후 필요 시 시행 근거를 방송법에 신설하자는 제안에 해당한다. 제2안(규제 폐지안)은 국내 대중음악 소비자의 국내 대중가요 선호가 매우 높은 점, 대중음악의 소비 경로가 다원화된 점 등을 고려해 현행 방송 서비스에 적용되는 대중음악 분야의 국내제작물 의무편성 규제는 불

84) 현재의 명목적 규제를 변경 없이 그대로 유지하자는 제안도 크게 보아 제1안으로 간주할 수 있다. 본문에서는 제2안과 대비하기 위해 규제의 실효성 확보를 위해 곡 단위 편성비율 산정근거를 법령이나 편성고시에 마련하되 시행은 유예하자는 제안에 초점을 맞춰 서술하였다.

필요한 것으로 보아 폐지하자는 제안에 해당한다.<sup>85)</sup>

추가적으로, 현행 규제 유지 또는 규제 시행 유예(제1안)를 전제로, 보호 대상이 되는 국내 음악을 반드시 '대중음악'에 한정할 필요는 없다는 제안도 있었다. 즉, 사업자에 실질적인 편성 부담을 늘리지 않는 조건에서라면, 미래의 규제 시행 필요성에 대비하여 보호 대상에 국악 등 전통 음악도 포함할 수 있도록 '국내제작 음악' 또는 '국내제작 대중·전통음악' 등으로 넓히는 것도 긍정적으로 검토할 필요가 있다는 의견이었다.

## 제5절 해외 수입물 중 1개 국가 제작물 편성 제한에 대한 검토

### 1. 현행 규제 관련 쟁점·문제점

현재 방송법령과 편성고시에서는 해외에서 제작되어 수입되는 프로그램의 편성에서 국제문화 수용의 다양성을 유지할 목적으로 영화·애니메이션·대중음악 분야별로 각각 해외 수입물 중 1개 국가 제작물의 편성비율에 상한선(80%)을 두고 있다. 특히, 해당 규제는 영화 분야의 해외제작물 편성이 미국 제작 영화(할리우드 영화)에, 그리고 애니메이션 분야의 해외제작물 편성이 일본 제작 애니메이션에 지나치게 편중되는 현상을 방지할 정책적 필요성이 고려된 것으로 추측할 수 있다(성욱제 외, 2008, 29쪽).

해외 수입물 중 1개 국가 제작물의 최대 허용 편성비율은 종전에는 60%였다가 2010년 12월 31일 개정 편성고시에서 의해 80%로 상향 조정되었다. 이러한 규제 완화 조치로 인하여 해당 편성 규제의 준수 부담은 상당히 경감된 것으로 생각할 수 있다. 다만, 해외 수입물 중 1개 국가 제작물의 편성비율 상한제가 모든 방송채널에 일률적으로 적용되는 규제라는 점에서 일부 방송사업자에게는 해당 규제의 준수가 여전히 과중한 부담으로 작용할 소지가 있다.<sup>86)</sup> 이러한 경우에 해당할 수 있는 방송사업자로는 해외 문화를 전문으로

---

85) 다만, 제2안을 제시한 전문가들도 대중음악 분야의 국내제작물 의무편성이 현행 운영 방식 아래에서 실제로 방송사업자에게 부담이 되는 규제는 아님을 인정하였다. 이런 점에서, 대중음악 분야의 국내제작물 의무편성 폐지는 실질적으로 '규제 완화'라기보다는 '규제 간소화'에 가깝다.

86) 2019년 8월 중 연구진은 CJENM 미디어콘텐츠정책기획팀(중화TV 편성 담당 책임자 등) 관계자들과 PP 업계의 의견을 청취하였으며, 이들이 제시한 의견 중에는 해외 문

편성하는 PP, 특히 특정 국가에서 제작된 드라마·영화 등을 전문으로 편성하는 PP를 거론할 수 있다.<sup>87)</sup>

이러한 규제 운용상의 문제와는 별개로, 해당 규제의 존속 필요성에 대한 근본적인 의문도 제기될 수 있다. 즉, 전문편성 채널의 증가, VOD 서비스 이용 보편화, 인터넷 기반 OTT 동영상 서비스의 보급 등으로 인해 해외 영상 콘텐츠의 소비 경로가 다원화된 최근의 미디어 이용 환경을 염두에 둘 때, 과연 해외 수입물 중 1개 국가 제작물 편성 제한 제도가 여전히 필요한지에 대해 의문이 제기될 수 있다.

## 2. 개선방향 관련 연구반 의견

연구반 전문가들은 분야별 해외 수입물 중 1개 국가 제작물의 편성 제한 제도가 모든 방송채널에 일괄적으로 동일한 최대 허용비율을 적용한다는 점에서 규제의 경직성이 문제가 될 소지가 있다는 데 동의하였다. 하지만 해당 규제의 완전 폐지 여부, 또는 규제의 차등 적용 시 규제 완화가 적용되는 방송채널의 유형·범위를 놓고 연구반 내 이견이 존재하였다. 일부 전문가들은 다매체·다채널 시대에 국제 문화의 다양한 수용을 명분으로 분야별 해외 수입물 중 1개 국가 제작물 편성 제한 제도를 유지하는 것은 불필요하다고 주장하였으나, 시장 논리에 맡겨둘 경우 영화 전문편성 채널에서 미국 영화 편중 등의 현상이 심화될 수 있다는 점에서 1개 국가 제작물 편성비율 상한제가 의의를 지닐 수 있다는 반론도 제기되었다.<sup>88)</sup> 이러한 이견이 있음에도, 연구반에서는 두 가지의 쟁점에 대해서는 대

---

화를 전문으로 편성하는 PP에 대해서는 분야별 해외 수입물 중 1개 국가 제작물의 편성 제한을 면제할 필요가 있다는 주장이 포함되었다.

87) 예컨대, 중국 드라마(또는 일본 드라마)를 전문으로 편성하는 PP는 간헐적으로 중국 영화(또는 일본 영화)도 편성할 가능성이 높는데, 이럴 경우 해당 PP는 해외 수입물 중 1개 국가 제작물 편성비율 제한을 준수하기 위해서 다른 국가 제작 영화도 편성해야 한다.

88) 예를 들어 영화 분야의 경우 헐리우드 오락 영화를 주로 편성하는 전문편성 채널과 유럽 영화를 주로 편성하는 전문편성 채널이 존재하기 때문에 영화 분야에서 해외 수입물 중 1개 국가 제작물 편성비율에 상한제를 둘 필요가 없다는 의견이 있었다. 반면, 영화 전문편성 채널 중 비(非) 헐리우드 영화를 전문으로 편성하는 채널은 극소수이며 시청자들의 접근성 또한 낮기 때문에 1개 국가 제작물 편성비율 상한제가 의의를 지닐 수

체적인 합의가 있었다.

첫째, 특정 국가와 관련된 외국문화를 소개하는 전문편성 PP 채널의 경우, 주된 방송분야의 특성상 해외 수입물(영화 등)이 1개 국가 제작물에 편중되는 것이 불가피한 점을 감안해 해당 PP에 대해서는 해외 수입물 중 1개 국가 제작물 상한제를 면제해 주는 방안을 긍정적으로 검토할 필요가 있다는 의견이 제시되었다. 특정 국가와 관련된 외국문화를 소개하는 전문편성 PP 채널의 사례로, '중화TV'(중국 문화), '채널 J'(일본 문화), '아시아 N'(중국 등 아시아 문화) 등이 거론되었다.<sup>89)</sup>

둘째, 현재 편성고시에서는 영화·애니메이션·대중음악 각 분야에서 해외 수입물을 매 반기 2편 이하 또는 120분 이하로 편성한 방송채널에 대해서는 해외 수입물 중 1개 국가 제작물의 편성비율 제한을 면제해 주고 있으나(편성고시 제8조 후단), 1개 국가 제작물의 최대 허용비율이 80%임을 고려할 때 이는 지나치게 엄격한 조건이라는 의견이 제시되었다. 즉, 현행 규정에 의하면 어떤 방송채널이 한 반기 동안 해외 수입 영화를 3편만 편성해도 그 중 1편은 나머지 2편과 제작국가가 달라야 하는데, 이 경우 1개 국가 제작물의 편성비율은 2/3, 즉 66.7%에 불과해 법정 최대 허용비율인 80%보다 낮다. 법정 상한선이 80%임을 감안하면, 분야별 해외 수입물을 매 반기 4편(또는 240분 이하로) 편성하는 것까지는 규제를 면제해야(뒤집어 말하면, 5편 이상 편성하는 것부터 규제를 적용해야) 논리적으로 타당하다는 해석이었다.<sup>90)</sup>

---

있다는 반론도 있었다.

89) 참고로, 이들 전문편성 PP에 대해서는 앞서 소개하였듯이 현재 PP에 적용되는 국내제작 프로그램 의무편성 비율(40%)을 다소 완화해 적용하자는 제안도 제시되었다.

90) 예컨대, 어떤 방송채널이 한 반기 동안 해외 수입 영화를 5편 편성하고 이 중 4편이 동일 국가 제작물이라면 1개 국가 제작물 편성비율은 4/5=80%, 즉 법정 최대 허용비율과 일치하게 된다. 이를 고려하면, 한 분기 내 해외 수입 영화가 4편 이하인 경우 규제를 면제하는 것이 타당하다는 해석이 가능하다.



## 제 7 장 결론: 편성규제 항목별 개선방향 제안

### 제 1 절 지역민방 수중계 비율 제한 제도의 개선방향

지역민방에 대해 실시되는 수중계 비율 제한 제도는 그간 수중계 최대 허용비율의 적정성, 규제방식(자체제작이 아닌 자체편성 강제)의 목적합리성, 지역 MBC 등 다른 지상과 지역방송과의 규제 형평성 등 여러 측면에서 비판을 받아왔다(e.g., 김남두 외, 2018; 주성화·김정희, 2017; 주정민·강명현, 2012). 현재 지역민방에 부과되는 수중계 최대 허용비율은 2005년 편성고시에서 결정된 것으로, 지역민방의 허가차수(1·2·3차)에 따라 수중계 최대 허용비율을 달리 규정하고 있다. 하지만 지역민방 출범 초창기에 정해진 지역민방별 수중계 최대 허용비율이 그간의 방송시장 변화(방송채널 증가, OTT 동영상 서비스 출현, 방송 광고 매출 감소 등 경영여건 악화)와는 무관하게 지속되고 있어 현행 규제수준이 적정한 것인지를 재검토해야 한다는 요구가 제기되고 있다. 특히, 방송법 시행령에서는 수중계 비율 제한과 관련하여 지역민방의 '경영상태와 프로그램 수급여건' 등을 고려하여 수중계 최대 허용비율을 고시하도록 규정하고 있으나, 실제로는 이에 대한 구체적 고려 없이 2005년 도입된 허가차수별 수중계 최대 허용비율을 지금까지 유지하고 있다.

이와 관련하여, 편성규제 개선 연구반 및 수중계 제도 개선 전문가 회의에서는 현행 제도의 문제점으로 (1) 허가차수를 지역민방 차등 규제의 근거로 삼는 방식은 이미 15년이나 경과한 것이어서 그간의 방송미디어 생태계의 변화를 반영하기 어렵다는 점, 특히 (2) 지역민방사 간 경영실적을 비교하면 대체로 광역시에 소재한 지역민방사와 중소도시에 소재한 지역민방사 간의 격차가 뚜렷하고 2차·3차 민방 간 차이는 작은 편임에도 불구하고 자체편성 의무비율에서는 오히려 1차와 2차 민방 간 차이(2% 포인트)보다 2차와 3차 민방 간 차이(6% 포인트)가 훨씬 커서 현실에 맞지 않는 점 등이 거론되었다. 전문가들은 지역민방의 지역성 담보를 위해서는 궁극적으로 현재의 수중계 비율 제한 제도를 자체제작 프로그램 의무편성 제도로 전환할 필요가 있으나, 이는 방송법 개정을 필요로 하는 사안이므로 현 시점에서는 먼저 수중계 비율 제한제도의 합리적 개선, 특히 허가차수에 따른 현

행 자체편성 의무비율 부과방식의 개선이 필요하다는 데 대해 동의하였다.

이러한 배경에서, 수중계 제도 개선 전문가 2차 회의에서는(12월 20일, 1차 전문가 회의 논의 내용 및 이보다 앞서 진행된 편성규제 연구반 논의 내용에 대해서는 제3장 제3절 참조) 지역민방 차등 규제의 기준으로 방송 매출액 또는 전체 매출액을 적용한 6개의 자체편성 의무비율 조정 검토안을 수립하고 이를 비교 검토하였다. 이하에서는 6개 조정 검토안의 구체적 내용, 이에 대한 전문가 검토 의견, 그리고 연구진 최종 의견을 수중계 비율 제한 제도의 개선을 위한 제안으로 서술한다.

지역민방에 대한 자체편성 의무비율 조정 검토안은 다음의 사항을 고려해 도출되었다.

첫째, 규제의 간명성을 위하여, 지역민방 차등 규제의 기준으로 방송 매출액 또는 전체 매출액을 채택한다(단일 지표 원칙). 이는 방송 매출액 또는 전체 매출액이 모두 방송법 시행령에서 규정한 '경영상태'를 고려한 지표로 해석될 수 있고, 여타 편성규제나 소유·겸영규제에서 이미 방송사업자를 분류하거나 특정 방송사업자를 지정할 목적으로 사용되고 있으며, 방송 업계에서 수용할 가능성이 높은 현실 타당성이 높은 지표임을 고려한 것이다. 단, 일시적인 개별 지역민방사의 경영실적 변동이 지역민방 분류에 미치는 영향을 줄일 수 있도록, 방송 매출액과 전체 매출액 모두 최근 3개년 평균액을 적용한다.

둘째, 지역민방의 분류 범주 숫자는 가급적 2~4개를 유지한다. 즉, 매출액 기준 등급제를 적용하더라도 실제로 분류에 사용되는 지역민방 범주의 수는 2~4개, 아무리 많아도 5개를 초과하지 않도록 한다. 이는 지역민방의 지역성 담보라는 정책 목표를 고려할 때 지역민방 분류범주의 수는 최소화되어야 한다는 입장과 지역민방사 간 제작역량의 현실적 차이를 고려할 때 차등화는 불가피하다는 입장을 모두 고려한 것이다.

셋째, 매출액 구간은 직관성을 고려해 가급적 100억 단위로 설정하되, 비교 검토 등을 위해 50억 단위의 매출액 구간 설정도 허용한다.

넷째, 각 자체편성 의무비율 조정 검토안에서 자체편성 의무비율의 '이론적' 하한선은 가급적 20% 이상으로, 그리고 '실제적' 하한선은 21% 이상으로 설정한다. 여기서 이론적 하한선이란 매출액 구간을 설정할 때 최하 등급(즉, 실제로는 현재 해당 등급으로 분류되는 지역민방 사업자가 없더라도 이론적으로 설정할 필요가 있는 등급)에서의 자체편성 의무편성 비율 말하고, 실제적 하한선이란 실제로 9개 지역민방 사업자 중 일부가 분류될 수 있는 최하 등급에서의 자체편성 의무비율을 말한다. 이는 2017년 수중계 제도개선 협의체

에서 자체편성 의무비율의 최저 마지노선으로 20%를 제안한 점(주성희·김청희, 2017), 최근 3개년 평균 9개 지역민방사의 자체편성 프로그램 중 국내외 구매물을 제외한 편성비율(자체제작·공동제작·외주제작 프로그램 합산 편성비율)을 검토한 결과 최저 수준이 22%였던 점(제3장 제2절 내용 참고) 등을 고려한 것이다.

다섯째, 현행 자체편성 의무비율이 1차 민방 31%, 2차 민방 29%, 3차 민방 23%인 점을 참작하여, 각 조정 검토안에서는 (1) 가급적 모든 지역민방사가 최소한의 ‘규제완화’ 수혜를 누릴 수 있도록 배려하되, (2) 현재 2차·3차 민방 간 자체편성 의무비율 격차가 큰 문제(6% 포인트 차이) 해소 혹은 완화하되 어떤 지역민방사도 현재 부과받는 자체편성 의무비율보다 10% 포인트 이상 낮아진 의무비율을 적용받지 않도록 유의하여 자체편성 의무비율(안)을 도출한다.

① 1안: 방송 매출액 기준, 100억 단위 등급 설정, 등급 간 의무비율 변동 폭 3%p

방송 매출액 기준(최근 3개년 평균)의 3개 조정 검토안 중 첫 번째 안으로, 2016-18년 평균 방송 매출액을 적용할 경우 9개 지역민방사는 3개 등급으로 분류된다(〈표 7-1〉 참조). 이들 3개 등급에 대해서 자체편성 의무비율 22%, 25%, 28%)를 적용한다(즉, 3개 등급에 적용하는 수증계 최대 허용비율은 88%, 85%, 82%). 등급 간 자체편성 의무비율 변동 폭은 3% 포인트로 하되, 모든 지역민방사에 최소한의 규제 완화 혜택이 돌아갈 수 있도록 실제적 최하 등급(방송 매출액 100억 원 이상 200억 원 미만)에 부과하는 자체편성 의무비율을 22%로 책정한다.<sup>91)</sup>

〈표 7-1〉 방송 매출액 기준 1안에 따른 자체편성 의무비율 부과 시나리오

방송매출액 구간	의무비율	해당 민방('16~'18년 평균 방송 매출액)
300억원 이상	28% 이상	부산(406억)
200억원~300억원	25% 이상	광주(272억), 대구(242억), 대전(230억)
100억원~200억원	22% 이상	강원(198억), 울산(193억), 전주(171억), 청주(165억), 제주(137억)
100억원 미만	19% 또는 20% 이상	

91) 따라서, 이론적인 최하 등급은 19%로, 또는 예외적으로 이론적 최하 등급과 실제적 최하 등급 간에는 자체편성 의무비율 변동 폭을 2% 포인트로 설정하여 20%로 설정할 수도 있다.

〈표 7-2〉 방송 매출액 기준 1안 적용 시 지역민방별 자체편성 의무비율 변동 폭

1차				2차			3차	
부산	대구	광주	대전	울산	전주	청주	강원	제주
3%p ▼	6%p ▼	6%p ▼	6%p ▼	7%p ▼	7%p ▼	7%p ▼	1%p ▼	1%p ▼

1안을 적용할 경우 1차·2차 민방사는 지금보다 자체편성 의무비율이 6~7% 포인트(단, 부산방송은 3% 포인트), 그리고 3차 민방사는 지금보다 자체편성 의무비율이 1% 포인트 낮아지게 된다(〈표 7-2〉 참조).<sup>92)</sup> 참고로, 변형 1안으로 방송 매출액 등급 간 자체편성 의무비율 변동 폭을 3% 포인트 대신 2% 포인트로 설정하는 방법도 가능하다(이 경우 등급별 의무비율은 20%, 22%, 24%, 26%). 이 경우 상위 등급 민방사업자(부산방송은 26%, 광주방송, 대구방송, 대전방송은 24%)는 〈표 7-2〉에 제시된 것보다 더 많은 자체편성 의무비율 완화의 수혜를 입게 된다(부산방송은 5% 포인트 하락, 대구방송, 광주방송, 대전방송은 7% 포인트 하락).

② 2안: 방송 매출액 기준, 50억 단위 등급 설정, 등급 간 의무비율 변동 폭 1%p

방송 매출액 기준(최근 3개년 평균)의 3개 조정 검토안 중 두 번째 안으로, 2016-18년 평균 방송 매출액을 적용할 경우 9개 지역민방사는 5개 등급으로 분류된다(〈표 7-3〉 참조). 단, 부산방송이 차별적으로 높은 자체편성 의무비율을 부과받는 점(28%)을 고려해서 최고 등급을 300억 원 이상으로 한정하는 방법(이 경우 26%)도 고려할 수 있다. 이들 5개 등급에 대해서 자체편성 의무비율 22%, 23%, 24%, 25%, 28%(혹은 26%)를 적용한다(즉, 5개 등급에 적용하는 수중계 최대 허용비율은 88%, 87%, 86%, 85%, 82% 혹은 84%). 등급 간 자체편성 의무비율 변동 폭은 1% 포인트로 하되, 실제적 최하 등급(이 경우 제주방송)에 부여하는 자체편성 의무비율을 22%로 책정한다.

92) 참고로, 실제적 최하 등급(100억 원 이상, 200억 원 미만)에 부여하는 자체편성 의무비율을 23%로 책정하는 것도 가능하다(즉, 등급별 의무비율을 20%, 23%, 26%, 29%). 이 경우 제3차 민방(강원방송, 제주방송)은 지금과 동일한 의무비율(23%)을 부여받게 된다.

〈표 7-3〉 방송 매출액 기준 2안에 따른 자체편성 의무비율 부과 시나리오

방송매출액 구간	의무비율	해당 민방('16~'18년 평균 방송 매출액)
500억원 이상	30% 이상	
450억원~500억원	29% 이상	
400억원~450억원	28% 이상	부산(406억)
350억원~400억원	27% 이상	
300억원~350억원	26% 이상	※ 최고등급을 '300억원 이상'으로 할 경우, 부산(406억)
250억원~300억원	25% 이상	광주(272억)
200억원~250억원	24% 이상	대구(242억), 대전(230억)
150억원~200억원	23% 이상	강원(198억), 울산(193억), 전주(171억), 청주(165억)
100억원~150억원	22% 이상	제주(137억)
50억원~100억원	21% 이상	
50억원 미만	20% 이상	

〈표 7-4〉 방송 매출액 기준 2안 적용 시 지역민방별 자체편성 의무비율 변동 폭

1차				2차			3차	
부산	대구	광주	대전	울산	전주	청주	강원	제주
3%p ▼	7%p ▼	6%p ▼	7%p ▼	6%p ▼	6%p ▼	6%p ▼	변화없음	1%p ▼

2안을 적용할 경우 부산방송은 지금보다 자체편성 의무비율이 3% 포인트 하락하며, 여타 1·2차 민방은 지금보다 자체편성 의무비율이 6~7% 포인트, 3차 민방은 자체편성 의무비율이 지금과 동일하거나(제주방송) 지금보다 1% 포인트 하락하게 된다(강원방송)(〈표 7-4〉 참조). 만일 변형 2안으로 최고 등급을 300억 원 이상으로 한정할 경우(부산방송에 자체편성 의무비율을 26% 부과), 부산방송은 지금보다 자체편성 의무비율이 5% 포인트 낮아지게 된다.

③ 3안: 방송 매출액 기준, 300억 원 경계 상·하 구분, 의무비율 변동 폭 5%p

방송 매출액 기준(최근 3개년 평균)의 3개 조정 검토안 중 세 번째 안으로, 2016-18년 평균 방송 매출액을 적용하면 9개 지역민방사는 300억 원을 경계로 2개의 상·하 등급으로 분류된다(〈표 7-5〉 참조). 이들 2개 등급에 대해서 자체편성 의무비율 22%와 27%를 적용

한다(즉, 이들 등급에 적용하는 수중계 최대 허용비율은 88%와 83%).<sup>93)</sup>

〈표 7-5〉 방송 매출액 기준 3안에 따른 자체편성 의무비율 부과 시나리오

방송매출액 구간	의무비율	해당 민방사('16~'18년 평균 방송 매출액)
300억원 이상	27% 이상	부산(406억)
300억원 미만	22% 이상	광주(272억), 대구(242억), 대전(230억), 강원(198억), 울산(193억), 전주(171억), 청주(165억), 제주(137억)

〈표 7-6〉 방송 매출액 기준 3안 적용 시 지역민방별 자체편성 의무비율 변동 폭

1차				2차			3차	
부산	대구	광주	대전	울산	전주	청주	강원	제주
4%p ▼	9%p ▼	9%p ▼	9%p ▼	7%p ▼	7%p ▼	7%p ▼	1%p ▼	1%p ▼

3안을 적용할 경우, 1차 민방 중 부산방송은 지금보다 자체편성 의무비율이 4% 포인트, 나머지 1차 민방은 9% 포인트 하락하게 되며 2차 민방은 7% 포인트, 3차 민방은 1% 포인트의 자체편성 의무비율 경감 혜택을 입게 된다(〈표 7-6〉 참조).

④ 4안: 전체 매출액 기준, 100억 단위 등급 설정, 의무비율 변동 폭 2%p

전체 매출액 기준(최근 3개년 평균)의 3개 조정 검토안 중 첫 번째 안으로, 2016~18년 평균 전체 매출액을 적용할 경우 9개 지역민방사는 4개 등급으로 분류된다(〈표 7-7〉 참조). 단, 부산방송이 차별적으로 높은 자체편성 의무비율을 부과받는 점(28%)을 고려해서 최고 등급을 300억 원 이상으로 한정하는 방법도 고려할 수 있다(이 경우 9개 지역민방은 3개 등급으로 분류). 이들 4개 등급에 대해서 자체편성 의무비율 22%, 24%, 26%, 28%를 적용

93) 참고로, 최근 방송학회 규제개혁위원회의 제안(심미선·홍원식, 2019. 10. 11.)을 고려하면 자체편성 의무비율을 아래 등급에 대해서는 20%, 윗 등급에 대해서는 25%를 적용하는 것도 고려할 수 있으나, 이 경우 일부 지역민방 사업자가 과도한 규제 완화 혜택(부산방송을 제외한 1차 민방은 지금보다 자체편성 의무비율이 11% 포인트 하락)을 입게 되는 문제가 있어 2개 등급에 대한 자체편성 의무비율을 22%, 27%로 제시하였다.

한다(즉, 4개 등급에 적용하는 수중계 최대 허용비율은 88%, 86%, 84%, 82%). 단, 최고 등급을 300억 원 이상으로 한정할 경우 최고 자체편성 의무비율은 26%가 된다. 등급 간 자체편성 의무비율 변동 폭은 2% 포인트로 하되, 모든 지역민방사에 최소한의 규제 완화 혜택이 돌아갈 수 있도록 실제적 최하 등급(전체 매출액 100억원 이상 200억 원 미만 등급)에 부여하는 자체편성 의무비율을 22%로 책정한다. 4안을 적용할 경우, 1차 민방 중 대전방송과 2차 민방 중 울산방송은 동일한 등급(200억 원 이상 300억 원 미만)으로 분류된다.

〈표 7-7〉 전체 매출액 기준 4안에 따른 자체편성 의무비율 부과 시나리오

전체매출액 구간	의무비율	해당 민방사('16~'18년 평균 전체 매출액)
400억원 이상	28% 이상	부산(617억), 광주(567억)
300억원~400억원	26% 이상	대구(409억) ※ (최고등급을 '300억원 이상'으로 할 경우) 부산, 광주
200억원~300억원	24% 이상	대전(252억), 울산(204억)
100억원~200억원	22% 이상	강원(199.6억), 전주(178억), 청주(176억), 제주(139억)
100억원 미만	20% 이상	

〈표 7-8〉 전체 매출액 기준 4안 적용 시 지역민방별 자체편성 의무비율 변동 폭

1차				2차			3차	
부산	대구	광주	대전	울산	전주	청주	강원	제주
3%p ▼	5%p ▼	3%p ▼	7%p ▼	5%p ▼	7%p ▼	7%p ▼	1%p ▼	1%p ▼

4안을 적용할 경우 부산방송·광주방송은 지금보다 자체편성 의무비율이 3% 포인트, 나머지 1차 민방과 2차 민방은 지금보다 5% 혹은 7% 포인트 낮아지게 되며, 3차 민방은 지금보다 자체편성 의무비율이 1% 포인트 낮아지게 된다. 단, 최고 등급을 300억 원 이상으로 한정할 경우, 부산방송(이 경우 자체편성 의무비율은 26%)의 자체편성 의무비율 하락 폭은 5% 포인트가 된다(〈표 7-8〉에서는 3% 포인트 하락).

⑤ 5안: 전체 매출액 기준, 100억 단위 구간 설정, 의무비율 변동 폭 1%p

전체 매출액 기준(최근 3개년 평균)의 3개 조정 검토안 중 두 번째 안으로, 2016-18년 평

균 전체 매출액을 적용할 경우 9개 지역민방사는 5개 등급으로 분류된다(〈표 7-9〉 참조). 단, 부산방송이 차별적으로 높은 자체편성 의무비율을 부과 받는 점(26%)을 고려해서 최고 등급을 500억 원 이상으로 한정하는 방법도 고려할 수 있다(이 경우 9개 지역민방은 4개 등급으로 분류). 이들 5개 등급에 대해서 자체편성 의무비율 21%, 22%, 24%, 25%, 26%를 적용한다(즉, 5개 등급에 적용하는 수중계 최대 허용비율은 89%, 88%, 86%, 85%, 84%). 단, 최고 등급을 500억 원 이상으로 한정할 경우 최고 자체편성 의무비율은 25%가 된다. 등급 간 자체편성 의무비율 변동 폭은 1% 포인트로 하되, 이론적 최하 등급(100억 원 미만)에는 20%, 실제적 최하 등급(100억 원 이상 200억 원 미만)에는 21%를 자체편성 의무비율로 책정한다. 이 경우 300억 원 이상 400억 원 미만 등급에는 해당하는 민방사가 없다.

〈표 7-9〉 전체 매출액 기준 5안에 따른 자체편성 의무비율 부과 시나리오

전체매출액 구간	의무비율	해당 민방사('16~'18년 평균 전체 매출액)
600억원 이상	26% 이상	부산(617억)
500억원~600억원	25% 이상	광주(567억) ※ (최고등급을 '500억원 이상'으로 할 경우)부산
400억원~500억원	24% 이상	대구(409억)
300억원~400억원	23% 이상	
200억원~300억원	22% 이상	대전(252억), 울산(204억)
100억원~200억원	21% 이상	강원(199.6억), 청주(176억), 전주(178억), 제주(139억)
100억원 미만	20% 이상	

〈표 7-10〉 전체 매출액 기준 5안 적용 시 지역민방별 자체편성 의무비율 변동 폭

1차				2차			3차	
부산	대구	광주	대전	울산	전주	청주	강원	제주
4%p ▼	6%p ▼	5%p ▼	9%p ▼	7%p ▼	8%p ▼	8%p ▼	2%p ▼	2%p ▼

5안을 적용할 경우 1차 민방은 24-26%, 2차·3차 민방은 21-22%의 자체편성 의무편성 비율이 부과된다. 현행 자체편성 의무비율과 비교할 때 개별 민방사 간에 의무비율 하락 폭이 다르며, 구체적으로 1차 민방은 지금보다 의무비율이 4~9% 포인트, 2차 민방은 7~8%



포인트, 3차 민방은 2% 포인트 낮아지게 된다. 단, 최고등급을 500억 원 이상으로 한정할 경우 부산방송(이 경우 자체편성 의무비율은 25%)의 자체편성 의무비율 하락 폭은 5% 포인트(〈표 7-10〉에서는 4% 포인트)가 된다.

⑥ 6안: 전체 매출액 기준, 300억 원 경계 상·하 구분, 의무비율 변동 폭 5%p

전체 매출액 기준(최근 3개년 평균)의 3개 조정 검토안 중 세 번째 안으로, 2016-18년 평균 전체 매출액을 적용하면 9개 지역민방사는 300억 원을 경계로 2개의 상·하 등급으로 분류된다(〈표 7-11〉 참조). 이들 2개 등급에 대해서 자체편성 의무비율 22%와 27%를 적용한다(즉, 이들 등급에 적용하는 수중계 최대 허용비율은 88%와 83%). 참고로, 대전방송을 제외한 1차 지역민방(부산방송·광주방송·대구방송, 기타 사업 매출 비중이 높은 3개 상위 사업자는 '상' 등급에, 나머지 민방사들은 '하'등급으로 분류된다.

〈표 7-11〉 전체 매출액 기준 6안에 따른 자체편성 의무비율 부과 시나리오

전체매출액 구간	의무비율	해당 민방사('16~'18년 평균 전체 매출액)
300억원 이상	27% 이상	부산(617억), 광주(567억), 대구(409억)
300억원 미만	22% 이상	대전(252억), 울산(204억), 강원(200억), 청주(176억), 전주(178억), 제주(139억)

〈표 7-12〉 전체 매출액 기준 6안 적용 시 지역민방별 자체편성 의무비율 변동 폭

1차				2차			3차	
부산	대구	광주	대전	울산	전주	청주	강원	제주
4%p ▼	4%p ▼	4%p ▼	9%p ▼	7%p ▼	7%p ▼	7%p ▼	1%p ▼	1%p ▼

6안을 적용할 경우 1차 민방 중 부산방송·대구방송·광주방송은 지금보다 자체편성 의무비율이 4% 포인트 낮아지게 되며, 나머지 1차 민방인 대전방송은 '하' 등급으로 분류됨에 따라 지금보다 자체편성 의무비율이 9% 포인트 낮아지게 된다(31%에서 22%로 변경).<sup>94)</sup>

94) 참고로, 3안에서와 마찬가지로 6안에서도 자체편성 의무비율 제안으로 20%, 25를 생각할 수도 있으나, 이 경우 대전방송의 의무비율 하락 폭이 과도한 문제(11% 포인트 하

2차 민방의 자체편성 의무비율 하락 폭은 7% 포인트, 3차 민방의 자체편성 의무비율 하락 폭은 1% 포인트이다.

② 자체편성 의무비율 조정 검토안에 대한 최종 의견

수중계 제도 개선 2차 전문가 회의에서 6개의 자체편성 의무비율 조정검토안을 평가한 결과, 지역민방 차등 규제의 근거로 방송 매출액 기준을 사용할 경우에는 1~3안 중 3안이, 그리고 전체 매출액 기준을 사용할 경우에는 4~6안 중 6안이 현실 타당성이 가장 높은 것으로 평가되었다.

먼저 방송 매출액 기준 3개안(1~3안)을 검토한 결과, 2안에 대해서는 등급이 너무 세분화되어 있어 개별 민방사에 적용되는 매출 등급이 자주 변화할 가능성이 있다는 문제가 제기되었으며, 3안에 대해서는 등급 구분(상·하 2개 등급)이 너무 단순할 뿐 아니라 윗 등급에 1개 민방사(부산방송)만이 배정되어 상대적으로 높은 의무편성 비율을 부여받게 되어 형평성 소지가 생길 소지가 있다는 문제가 지적되었다. 반면, 1안에 대해서는 2·3차 민방사 간에 방송매출 격차가 그리 크지 않고 1차 민방 중 최상위 사업자(부산방송)과 차순위 사업자(대구방송·광주방송·대전방송) 간에도 격차가 존재하는 현실을 반영한 것으로 볼 수 있어 비교적 합리적인 방안인 것으로 평가되었다. 다만, 상위 등급 사업자와 하위 등급 사업자 간 의무비율 격차가 다소 큰 편(5% 포인트)이어서 이에 대해서는 좀 더 검토할 여지가 있다는 의견도 있었다.

다음으로 전체 매출액 기준 3개 안(4~6안)을 검토한 결과, 5안·6안의 경우 방송 매출액에 비해 전체 매출액이 가변성이 크다는 점에서 지역민방 등급을 세분화할 경우 향후 민방사들의 등급이 자주 변동할 가능성이 있는 점이 문제로 지적되었다. 특히, 일부 민방사의 매출 등급이 해당 안에서 제시된 것보다 하락할 소지가 크다는 지적이 있었다(예컨대 대구방송의 최근 3개년 전체 매출액 409억 원, 울산방송 204억 원). 반면, 6안에 대해서는 '상' 등급으로 분류된 상위 민방사들이 모두 비(非)방송매출이 높은 광역시 사업자라는 공통점이 있고 제안된 등급 분류체계 내에서 향후 민방사들의 등급이 변화할 가능성(즉, 윗 등급의 사업자 중 일부가 아래 등급으로 내려가거나 아래 등급의 사업자 중 일부가 윗 등급으로 이동할 가능성)도 적어 안정성이 큰 것으로 평가되었다.

---

략)가 있어 2개 등급에 대한 자체편성 의무비율로 22%, 27%를 제시하였다.

다만, 지역민방 전문가 회의에서는 방송 매출액 기준과 전체 매출액 기준 중 어느 쪽이 더 타당한지의 문제에 대해서는 이견이 존재하였다. 방송 매출액 기준의 장점으로, 방송사업에 대해 적용되는 편성규제의 성격을 고려할 때 방송 매출액을 고려한 편성의무 부과방식이 합리적인 것으로 간주될 수 있는 점 등이 거론되었다. 반면, 전체 매출액 기준의 장점으로는, 일부 지역민방 사업자들의 경우 비 방송 매출 비중이 현저하게 높다는 점에서 전체 매출액이 지역민방사 간 격차를 가늠하는 데 더 합리적인 지표라는 점 등이 거론되었다.

이상의 논의에 비추어 보면 방송 매출액 기준과 전체 매출액 기준은 모두 지역민방의 경영상태 등을 반영하는 지표로 고려될 수 있다. 그럼에도, 연구진은 두 기준을 비교할 때 전자의 방송 매출액 기준이 좀 더 현실 타당성이 있다고 판단한다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 방송사업에 적용되는 편성규제의 특성상 ‘방송 매출’ 기준이 아닌 ‘전체 매출’ 기준(기타사업 매출 포함)을 적용할 경우 법리적 쟁점이 발생할 소지를 배제할 수 없다는 점이다. 둘째, 이미 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제에서 방송 매출액 기준의 등급제(중편 PP 및 애니메이션 전문 PP 대상)가 시행되는 유사 사례가 있어, 방송 매출액 기준이 편성규제 전반의 시행방식에 좀 더 부합할 수 있다는 점이다. 이상의 연구진 제안을 고려하여, 방송통신위원회는 앞서 소개한 자체편성 의무비율 검토조정안을 면밀히 비교하여 최종 결론을 내릴 필요가 있다.

## 제 2 절 기타 편성규제 항목별 규제 개선방향

### 1. 순수외주제작 프로그램 의무편성 제도의 개선방향

가. 전체 방송시간 기준 순수외주제작 프로그램 의무편성 규제 관련 제안

첫째, 지상파 3사에 대해서는 최근 해당 방송사의 방송시장 내 영향력 감소 및 경영상태 악화, 규제 적용 방송사업자 증가(2019년부터 중편 PP에도 규제 적용) 등을 고려하여, 전체 방송시간 기준의 순수외주제작 프로그램 의무편성 비율을 일정 정도 낮추는 것을 고려할 필요가 있다. 구체적으로, MBC·SBS 채널 기준으로 의무편성 비율을 현행 30%에서 25%(또는 그 이하)로 낮추는 것을 고려할 수 있다. 추가적으로, 규제 간소화를 지향하여

지상파 3사의 모든 채널에 대해 동일한 의무편성 비율을 적용하는 것도 검토할 만하다.<sup>95)</sup>

둘째, 지역민방 사업자에 대해서는 외주제작 산업에 대한 기여보다 자체제작 역량 강화가 지역방송의 시급한 현안임을 고려하여, 순수외주제작 프로그램 의무편성(3.2%)를 폐지하는 것을 고려할 필요가 있다.<sup>96)</sup> 또한, 지역민방에 대한 순수외주제작 의무편성을 폐지할 경우, 지역MBC에 대한 순수외주제작 프로그램 의무편성도 폐지하는 것이 규제 형평성 측면에서 바람직하다.<sup>97)</sup>

셋째, 편성고시 개정에 따라 2019년 6월부터 순수외주제작 프로그램 의무편성을 적용받게 된 종편 PP에 대해서는, 지상파 3사와 동종의 방송콘텐츠(종합편성)를 제공하는 점, 시장 안착 단계에 진입한 점 등을 고려해 향후에도 지상파 3사(특히 MBC와 SBS)와 동일한 의무편성 비율을 적용할 것이 바람직하다고 생각된다(즉, 지상파 3사에 대해 의무편성 비율 하향 시 종편 PP에 대해서도 동일한 정도로 하향).

#### 나. 주시청시간대 기준 순수외주제작 프로그램 의무편성 규제 관련 제안

그간 전체 방송시간 기준과 주시청시간대 기준의 순수외주제작 편성규제를 동시에 받아온 지상파 3사의 주시청시간대 순수외주제작 프로그램의 편성비율이 법정 의무(10%)를 크게 초과하고 있어, 주시청시간대 기준 의무편성은 불필요한 중복규제라고 판단된다. 다만 외주제작 관련 의무편성 제도의 변화가 비교적 최근에 이뤄진 점을 고려해(2015년 방송법 개정 및 2016년 편성고시 개정), 향후 1~2년 동안 지상파 3사의 편성 현황을 점검한 후 특이사항이 없다면 주시청시간대 기준 순수외주제작 프로그램 의무편성의 폐지를 추진할 것을 제안한다.

---

95) 예컨대, KBS1 19%, KBS2 35%, MBC-SBS 30%, EBS 16% → 지상파 3사 모든 채널 25%

96) 다만, 지역 외주제작사를 활용한 외주제작을 행하는 지역민방사가 있는 경우, 사안별 접근 원칙을 적용하여 재허가 심사에서 지역 내 외주제작을 지속할 필요성이 있는지 판단하여 적정 조치(지역 내 외주제작 지속을 권고하거나 재허가 조건으로 부여)를 취하는 방안을 고려할 수 있다.

97) 지역MBC는 서울MBC 프로그램의 수중계를 통한 순수외주제작 프로그램 편성이 가능하여 순수외주제작 프로그램 의무편성의 실제 구속력은 미약하나, 규제 형평성 차원에서 지역민방에 대한 순수외주제작 편성규제를 폐지한다면 지역MBC에 대한 편성규제도 폐지하는 것이 바람직하다.

#### 다. 기타 제안

첫째, 순수외주제작 프로그램 편성비율 산정 시 가중치 부여(편성고시 제11조 제5~7항)와 관련하여, 동일 프로그램이 복수의 가중치 부여 조건에 해당할 때 해당 프로그램의 편성시간에 가중치를 중첩적으로 부여할 것인지, 만일 중첩 부여를 인정한다면 어떤 순서로 부여할 것인지 등을 편성고시에 명확히 규정할 필요가 있다.

둘째, 순수외주제작 프로그램 편성비율 산정 시 가중치의 부여와 관련하여, 현재 가중치 부여의 법적 근거를 현재처럼 방송법 시행령(제57조 제8항) 수준에서가 아니라 모법인 방송법에서 규정할 필요가 있다.<sup>98)</sup>

셋째, 특정 프로그램이 방송법, 동법 시행령, 편성고시에서 규정한 순수외주제작 프로그램에 부합하는지 여부, 혹은 편성시간 가중치를 부여받는 특정 조건의 순수외주제작 프로그램에 부합하는지 여부를 심의하는 순수외주제작 인정 자문위원회의 조사·심의 권한을 방송법에 명시함으로써, 순수외주제작 프로그램 의무편성 제도의 효율적 운영을 도모하는 것이 바람직하다.

#### 라. 후속 검토 요망 사항

첫째, 최근 영상제작산업 내 부익부 빈익빈 현상 등을 감안하여, (1) 동종 업계 내에서 매출액 규모가 상대적으로 매우 큰 외주제작사(혹은 방송 매출 규모가 매우 큰 방송사업자와 특수관계에 있는 외주제작사)의 프로그램은 순수외주제작 프로그램에서 제외하는 방안, 또는 (2) 중소 영상제작사가 제작한 외주제작 프로그램을 우대하여 편성시간에 가중치를 부여하는 방안을 검토할 필요가 있다.<sup>99)</sup> 이는 동종업계 내 매출규모가 매우 큰 영상제작사는 외주제작 활성화 정책의 수혜 대상에서 제외하거나, 또는 정책적 보호 대상을 중소 영상제작사로 제한할 필요가 있다는 연구반 의견을 반영한 것이다. 다만, 이러한 방안

---

98) 이 제안은 순수외주제작 프로그램 의무편성 뿐 아니라, 국내제작 방송프로그램의 의무편성, 분야별 국내제작물 의무편성, 국내제작 애니메이션 신규 의무편성(신규 편성 총량제) 등 현재 편성비율 산정에서 가중치가 적용되거나 향후 적용될 가능성이 있는 편성규제 항목 전반에 적용될 수 있다.

99) 매출규모가 상대적으로 매우 큰 대형 영상제작사로는 영상제작업계 중 매출 1위인 CJ ENM 자회사인 '스튜디오드래곤'이 대표적이며, 이외에도 실태조사 및 정책적 판단을 거쳐 동종업계 내 상위권의 영상제작사가 제외 대상으로 추가될 여지가 있다.

의 구체화를 위해서는 신뢰할 만한 영상제작사 매출액 자료의 확보 가능성, 방송콘텐츠 제작에 한정된 매출액의 추정 용이성 등의 문제에 대한 검토가 필요하며, 아울러 이러한 방안 채택 시 방송사업자(지상파 3사 등)에 대한 순수외주제작 프로그램 의무편성 비율을 어떻게 재조정할 것인지(예컨대 (1)안 채택 시 의무비율 하향) 또한 논의할 필요가 있다.<sup>100)</sup>

둘째, 전체 방송시간 기준의 순수외주제작 프로그램 의무편성의 대상에 대형 MPP(CJ ENM 등)를 추가하는 방안을 검토할 필요가 있다. 연구진과 연구반 전문가들은 대형 MPP에 대해서도 순수외주제작 프로그램 편성의무를 부과하는 제안에 대해 논의하였으나 찬반 의견이 엇갈려 뚜렷한 합의에 이르지 못했다. 최근 CJ ENM의 방송법상 시청점유율이 전체 순위 2위(2018년 기준)를 기록하는 등 방송시장 내 영향력이 커지고 있어 해당 사업자에 대해서도 순수외주제작 프로그램 의무편성을 부과할 필요성이 인정된다는 찬성 의견이 있었던 반면, 해당 사업자에 대해 실효성 있는 규제가 시행될 수 있도록 사전에 검토·해소해야 할 실무적 쟁점은 많은 반면 규제 도입으로 인한 실익은 미약하다는 반대 의견도 있었다. 이에 대해서는 좀 더 충분한 후속 검토가 요청된다.

## 2. 국내제작 애니메이션 의무편성 제도의 개선방향

### 가. 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제 관련 제안

국내제작 애니메이션 신규편성 총량제는 그 타당성·실효성 및 존속 필요성을 둘러싸고 지상파 3사(최근에는 중편 PP 추가)와 애니메이션 제작 업계 간 입장이 첨예하게 대립하는 사안이다. 연구반에서도 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제의 존속 필요성을 둘러싸고 이견이 존재하였다. 이와 관련하여 세 가지 제안이 있었다.

첫째 제안은 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제를 유지하되, 지상파 3사 등에 대해 실질적인 편성 부담을 경감할 수 있는 방법을 모색하자는 의견이었다. 편성 부담의 경감 방법으로는 (1) 종합편성 방송사업자에 적용되는 오락 프로그램 편성비율 제한(50%)과 관

---

100) 연구진은 일부 대형 영상제작사를 순수외주제작 프로그램의 제작주체에서 제외하는 방안이 중소 영상제작사 프로그램의 편성시간에 가중치를 부여하는 방안보다 좀 더 현실성(feasibility)이 높다고 판단하나, 전자의 방안을 채택하더라도 여전히 실행 가능성에 대한 면밀한 검토가 필요하다.

련하여, (신규로 편성되는) 국내제작 애니메이션의 편성시간을 오락 프로그램 편성비율 산정에서 제외할 수 있도록 하는 방안, (2) 어린이 주시청시간대를 지금보다 확대하는 방안, (3) 일정기간 내 신규로 편성된 국내제작 애니메이션 방영분의 재방을 신규 편성으로 인정하는 방안, (4) 법정 의무편성 비율(1% 혹은 최대 1%)을 낮추는 방안 등이 거론되었다.

둘째 제안은 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제를 폐지하고 이를 (국내제작) 어린이 프로그램 편성 총량제로 대체하자는 의견이었다. 이는 종합편성 방송사업자에 부과할 수 있는 공익성 관련 의무는 애니메이션 편성이 아니라 어린이 대상 프로그램 편성이 되어야 함당하다는 원칙론적 입장을 반영한다. 현실적으로 보면, 방송용 애니메이션 중 성인 대상 애니메이션이 거의 없다는 점을 생각하면 어린이 프로그램은 애니메이션과 비(非)애니메이션 프로그램을 모두 포함하는 상위 범주로 생각될 수 있다. 다만, 국내제작 애니메이션 신규 편성이 대체로 방송사 자체제작 어린이 프로그램 편성비용보다 높으므로 어린이 프로그램 의무편성 도입 시 애니메이션 편성은 축소될 것으로 예상할 수 있다.

셋째 제안은 방송업계와 애니메이션 제작업계의 상생과 경쟁력 있는 애니메이션 유통 경로 개발을 위해서는 편성규제의 유연화 및 진흥 정책의 병행이 필요함을 염두에 두고 나온 것으로, 종합편성 방송사업자(지상파 3사와 종편 PP)가 '국내제작 애니메이션 신규 편성의무에 상당하는 노력'을 투입할 경우 해당 편성의무를 면제할 수 있도록 하는 근거 조항을 방송법에 신설하자는 의견이었다. 예컨대, 예컨대, 지상파 3사가 (가급적 애니메이션 제작업계와의 사전 논의를 거쳐) 공동으로 애니메이션/어린이 전문 PP 채널을 운영하고 OTT 동영상 서비스를 활용해 신규 국내제작 애니메이션의 구매·유통 및 홍보에 상당한 노력을 기울인다면 각 사의 지상파 채널에 대해 신규편성 총량제 의무를 면제할 수 있도록 하는 것이다. 더 나아가, 방송법에 국내제작 애니메이션 신규편성 의무의 조건부 면제 조항을 신설함과 아울러, 종합편성 방송사업자에 대한 재허가·재승인 심사사항으로 (가칭) '국내제작 애니메이션 신규 편성실적 또는 이를 대신하는 국내 애니메이션 산업 지원 노력'을 추가하는 것을 고려할 수 있다.<sup>101)</sup>

---

101) 지상파 방송사에 대한 재허가(또는 종편 PP에 대한 재승인) 심사 대상은 원칙상 지상파 방송사업(또는 종편 PP 사업)에 한정되나, 만일 해당 사업자가 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제의 조건부 면제를 선택해 왔다면 애니메이션 산업 지원의 이행 정도에 대한 심사의 범위에는 지상파 채널(종편 PP 채널) 이외의 방송매체 및 인터넷 기

방송규제기관의 입장에서 보면, 지금까지 소개한 3개 안 중에 1안, 특히 현행 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제를 유지하면서 종합편성 방송사업자에게 국내제작 애니메이션 편성시간을 오락 프로그램 편성시간에서 제외해 주는 방안이 단기적으로 가장 용이한 선택일 수 있다. 방송업계와 애니메이션 제작업계 간 이해관계 충돌을 최소화하면서 방송사에게 추가적인 오락 프로그램 편성기회(광고매출 증진 기회)를 제공하는 것이기 때문이다. 하지만 지상파 3사 등의 종합편성 채널이 국내제작 애니메이션의 시청자 노출 경로로 지니는 효용이 매우 낮아진 점(시청률 격감) 등을 고려하면, 국내제작 애니메이션의 유통 지원 정책에 대한 근본적인 점검이 필요하다고 생각된다. 중장기적인 관점에서, 방통위와 관련 정부 부처는 종합편성 채널을 통한 국내제작 애니메이션 의무편성 이외에 좀 더 실효성 있는 애니메이션 유통 경로를 발굴하는 방안을 모색할 필요가 있다.

#### 나. 기타 제안

첫째, 애니메이션 분야의 국내제작물 의무편성과 관련하여, 취약매체인 지상파 DMB 사업자에 적용되는 의무편성(35%)과 법적인 범주로만 존재하는 지상파 PP에 적용되는 의무편성(30%)은 폐지하는 것을 검토할 필요가 있다.

둘째, 전체 애니메이션 방송시간을 모수로 삼는 애니메이션 분야의 국내제작물 의무편성 규제와 관련하여, 현재 국내제작 애니메이션의 편성시간에 가중치를 부여하는 기준으로 주시청시간대가 사용되고 있으나 이를 어린이 시청시간대로 변경하는 것을 검토할 필요가 있다.<sup>102)</sup> 이는 현재 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제의 경우 어린이 시청시간대가 편성시간 가중치 부여기준으로 사용되고 있음을 고려한 것이다.

셋째, 애니메이션 분야의 국내제작물 의무편성 및 국내제작 애니메이션 신규 의무편성(신규편성 총량제)의 편성비율 산정과 관련하여, 방송사업자가 어린이가 시청하기 곤란한 심야시간대(예컨대 0시~6시)에 국내제작 애니메이션 및 신규로 편성되는 국내제작 애니메

---

반 플랫폼(예컨대 계열사의 PP 채널이나 지분을 보유한 합작회사의 OTT 동영상 서비스)을 활용한 애니메이션 관련 서비스도 포함될 수 있을 것이라 생각된다.

102) 다만, 현재 방송법은 분야별 국내제작물 의무편성 중 국내제작 애니메이션에 대해서 주시청시간대 편성 시 편성비율 산정에서 가중치를 둘 수 있다고 규정하고 있기 때문에(제71조 제5항) 가중치 적용기준을 주시청시간대에서 어린이 시청시간대로 변경하려면 법 개정이 필요할 것으로 생각된다.



이선을 편성할 경우 해당 애니메이션의 편성시간에서 제외하는 것을 검토할 필요가 있다.

넷째, 극장판 애니메이션이 방송에 편성되는 경우, 현재 영화 및 비디오 진흥에 관한 법률에서 영화의 하위 범주로 '애니메이션 영화'를 규정함에 따라 영화진흥위원회에서 국내 애니메이션 영화 인정 판단을 수행하는 점을 고려하여, 해당 애니메이션에 대해서는 영화 분야의 국내제작물 인정기준을 적용하도록 하는(즉, 영화진흥위원회의 한국 영화 심사결과를 수용하도록 하는) 특례를 적용할 것을 제안한다.

다섯째, 편성고시 상 국내제작 방송프로그램 인정기준과 국내제작 애니메이션 인정기간에 '내국인' 개념의 차이(전자에서만 내국인을 내국인이 지분·주식 50% 이상을 보유한 국내 법인으로 한정)가 존재하나, 방송법에 국내제작 애니메이션의 제작주체에 관한 규정이 없는 점, 최근 제정된 애니메이션 산업 진흥에 관한 법률이 한국 애니메이션의 제작주체와 관련하여 지분·주식 소유 제한을 두고 있지 않는 점, 애니메이션 주무 정부 부처가 방통위가 아닌 점 등을 고려하면 이러한 차이는 불가피한 것으로 생각된다. 방송법이나 애니메이션 관련 법률에서 방송용 국내제작 애니메이션의 제작주체와 관련하여 외국인의 애니메이션 제작업체 지분·주식 소유를 제한하는 근거가 마련되지 않는 이상, 전술한 차이는 해소하기 어렵다. 만일 향후 방송용 국내제작 애니메이션의 제작주체를 제한할 것을 요구하는 의견이 애니메이션 제작업계에서 제기된다면, 애니메이션 주무 정부 부처(문화체육관광부)가 관련 업계 의견을 수렴한 후 방통위와 이 문제를 협의할 필요가 있다.

추가로, 국내제작 애니메이션 신규 편성 총량제에서 신규 편성 국내제작 애니메이션의 편성시간 가중치 부여기준이 되는 어린이 주시청시간대와 관련하여, 연구반에서는 (1) 방송사업자의 편성부담 경감을 위해 어린이 주시청시간대를 확대하되 가중치를 낮추는 방안과 (2) 편성시간 가중치 부여기준이 되는 어린이 시청시간대를 없애고 이를 어린이 시청가능시간대(예컨대 7시~22시)로 대체하되 의무편성 비율을 낮추거나 주/월 단위 의무편성 시간을 도입하는 방안이 제안되었다.<sup>103)</sup> 두 제안 모두 검토할 필요가 있다고 생각된다.

---

103) 첫 번째 방안과 관련하여, 평일 기준 오후시간을 확대하거나 17시~20시 → 14시 혹은 15시~20시, 주말·공휴일 기준 오전·오후시간 구분을 없애는 대신(7:30~11시, 14시~20시 → 7:30~20시), 편성시간 가중치는 의견(예컨대 150%→130%)이 제시되었다.

### 3. 오락 프로그램 편성 제한 제도의 개선방향

가. 종합편성 방송사업자에 대한 오락 편성비율 제한 규제 관련 제안

종합편성 방송사업자의 '조화로운 편성'책무와 오락에 치우친 편성 억제의 정책방향은 여전히 유효한 것으로 인정되나, 방송콘텐츠 장르 혼합·융합(인포테인먼트, 에듀테인먼트)으로 인해 교양과 오락 분야 프로그램 간 구분이 어려워지고 있다. 개별 프로그램에 대해 일도양단 식으로 교양인지 오락인지를 구분할 것을 요구하는 현행 규제방식은 종합편성 방송사업자와 방송 규제기관 모두에 부담을 안겨주는 문제가 있다. 이를 고려하여, 연구반의견을 종합한 결과 중장기적 관점에서 두 가지 제안이 도출되었다.

첫째 제안(방송 평가 형식의 편성규제안)은 종합편성 방송사업자에 대해 보도·교양·드라마 등의 분야에 대해(또는 공익적·산업적 가치가 인정되는 프로그램 범주들에 대해) 연간 프로그램 편성실적을 점수화하여 평가하고(단, 중복산정 허용) 평가점수 총점이 일정 수준에 미달하는 사업자는 제재하는 방식의 '방송평가 형식의 편성규제'를 도입하는 방안이다.<sup>104)</sup> 둘째 제안(포지티브 방식의 편성규제안)은 보도·교양·드라마 등의 분야에 대해(또는 공익적·산업적 가치가 인정되는 프로그램 범주들에 대해) 최소 의무편성 비율을 부과하는 포지티브 방식의 편성규제를 도입하되, 장르혼합형 프로그램을 고려하여 중복산정을 허용하는 방안이다.

이러한 두 가지 제안을 고려하여, 방송규제기관이 종합편성 방송사업자에 대한 오락 프로그램 편성 제한 제도의 개선을 중장기 과제로 추진할 것을 제안한다. 다만, 두 방안 모두 프로그램 유형별 편성비율 산정과 관련하여 명확한 기준이 수립되어야 하고 사업자 부담 증가를 최소화한다는 원칙이 적용될 필요가 있다. 또한, 어떠한 범주의 프로그램이 편성실적 평가대상이 되기에 적합한지 등에 대해 추가적인 검토가 필요하다고 생각된다.

---

104) 첫째 제안의 변형으로, 종합편성 방송사업자에 대한 프로그램 유형별 편성실적 종합점수는 편성규제의 근거가 아니라 해당 사업자의 재허가·재승인 심사의 중요한 근거로만 사용하자는 제안도 있었다. 다만, 프로그램 유형별 편성실적 종합점수는 종합편성 방송사업자의 방송실적 평가에서 가장 중요한 근거가 되어야 하며, 따라서 재허가·재승인 심사에서 가장 중요한 고려사항이 되어야 한다는 단서가 있었다.

#### 나. 기타 제안

첫째, 앞서 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제 관련 의견에서 서술한 것처럼, 종합편성 방송사업자가 편성하는 오락 프로그램 중 국내제작 애니메이션(혹은 신규로 편성되는 국내제작 애니메이션)은 의무편성 대상임을 고려해 해당 프로그램의 편성시간을 오락 프로그램 편성비율 산정에서 제외하도록 하는 특례를 신설하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이는 종합편성 방송사업자에게 의무편성 대상이 되는 프로그램이 과다 편성 시 제제대상이 되는 프로그램에 포함되는 것이 적절치 않은 측면이 있기 때문이다. 특히, 종합편성 방송사업자에 대해 국내제작 애니메이션 신규편성 총량제가 적용된다는 점을 고려할 때, 법정 의무의 초과 달성이 결과적으로 종합편성 방송사업자에게 불리한 방향(즉, 오락 프로그램의 편성비율 증가)으로 작용하는 것은 불합리하다는 판단에 따른 것이다.

둘째, 종합편성 방송사업자에 대해 편성 유연성을 좀 더 확보해 줄 수 있도록, 현재 월 단위로 적용되는 오락 프로그램 편성 제한을 분기 단위 규제로 전환하는 것을 검토할 필요가 있다. 이는 현재 편성규제 중 편성비율 산정 주기가 월 단위인 규제가 종합편성 방송사업자에 대한 오락 편성 제한과 전문편성 방송사업자에 적용되는 주된 방송분야 의무편성 중인 점을 고려한 것이다.

### 4. 주된 방송분야 의무편성 제도의 개선방향

#### 가. 전문편성 방송사업자에 대한 주된 방송분야 의무편성 규제 관련 제안

종합편성 방송사업과 전문편성 방송사업을 구분한 방송법의 기본 취지를 고려할 때, 전문편성 방송사업자에 대해 주된 방송분야의 의무편성을 규정한 제도는 타당성을 지닌다. 다만, 주된 방송분야에 대한 분류체계 없이 PP 등록제가 운영됨에 따라 주된 방송분야의 '실제적 범위'가 개별 PP 간에 다를 수 있는 점, 방송 매체 간 규제 차등화의 근거가 불분명한 점 등은 문제로 지적될 수 있다. 이를 고려하여 다음과 같이 제안한다.

첫째, PP에 적용되는 매월 80%의 주된 방송분야 의무편성 비율의 완화를 검토할 필요가 있다. 현재 유료방송사업자(케이블 SO와 위성방송) 채널에 대해서는 70%, PP에 대해서는 80%의 의무편성 비율이 적용되고 있으나 규제 차등화의 적절한 근거를 찾기 어렵다는 점에서 양자 모두 70%의 의무비율을 적용하는 것이 합리적이라고 판단되기 때문이다.<sup>105)</sup> 혹은 대안으로 텔레비전 전문편성 방송사업자와 라디오 전문편성 방송사업자를 구분하여 전

자에 대해서는 모두 70%, 후자에 대해서는 60%를 주된 방송분야 의무편성 비율로 부과하는 방법도 고려할 수 있다.<sup>105)</sup> 다만, 전문편성 방송사업자 중 다수가 전문편성 PP라는 점에서, 전문편성 의무편성 제도의 개선을 위해서는 방통위와 과기정통부의 원활한 의사 소통과 긴밀한 정책 공조가 요구된다.

둘째, 중장기 과제로 '주된 방송분야의 분류체계'를 마련할 필요가 있다. 현재 등록 PP 채널들의 주된 방송분야가 보도·교양·오락의 3개 분야 구분과 다소 무관하게, 그리고 통일적 원칙 없이 분포되어 있으며, 이로 인해 일부 PP는 자신이 등록한 주된 방송분야가 다른 PP에 비해 협소하다고 인식할 소지가 있고 방송 규제 기관은 각 전문편성 채널에서 편성된 개별 프로그램이 해당 채널이 주된 방송분야에 부합하는 것인지 판정하는 데 애로를 겪을 수 있다. 이런 문제를 근본적으로 완화하기 위해서는 주된 방송분야의 분류체계의 정비가 필요하다고 생각된다. 다만, 현재 PP에 대한 주된 방송분야 의무편성의 주무부처는 과기정통부라는 점 등을 고려할 때 방통위가 과기정통부에 주된 방송분야 분류체계의 개발을 요청하고 두 부처가 중장기 과제로 분류체계 공동개발을 추진하는 것이 바람직하다.

#### 나. 기타 제안

앞서 종합편성 방송사업자에 대한 오락 프로그램 편성비율의 산정주기를 매월에서 매 분기로 변경하는 것과 병행하여, 전문편성 방송사업자의 편성 유연성을 좀 더 확보해 줄 수 있도록 주된 방송분야 편성비율의 산정주기를 매월에서 매 분기로 변경하는 것을 검토할 필요가 있다.

---

105) 다만, 지상파 종합편성 채널에 상대적으로 낮은 주된 방송분야 의무 편성비율(60%)이 적용된 것은 특수방송으로 존재했던 지상파 라디오 방송채널을 2000년 통합 방송법 제정에 따라 전문편성 채널로 편입하는 맥락에서 불가피하게 행해진 조치로 해석할 수 있다. 따라서 이를 모든 전문편성 채널에 부과될 수 있는 의무편성 비율로 간주하는 것이 적절한지에 대해서는 추가적인 검토가 필요하다.

106) 이 경우 텔레비전 전문편성 방송사업자인 EBS에 대해서는 현행 60%가 아닌 70%의 의무편성 비율이 적용된다.

## 5. 국내제작 프로그램 의무편성 및 분야별 국내제작물 의무편성 제도의 개선방향

### 가. 국내제작 방송프로그램 의무편성 규제 관련 제안

방송 부문에서 시행되는 국내제작물 의무편성 제도는 우리나라에만 있는 편성 규제가 아니며 유럽 주요 국가에도 비슷한 성격의 쿼터 제도(유럽산 콘텐츠 혹은 자국 콘텐츠 쿼터제)가 존재한다는 점에서 그 기본 취지(문화적 정체성, 영상콘텐츠 산업 보호)는 충분히 타당성이 있다. 다만, 규제의 확실성(모든 전문편성 PP 채널에 대해 일괄적으로 동일한 국내제작 프로그램 의무편성 비율 40%를 적용)과 국내제작 프로그램 인정기준(편성고시에서 규정)의 복잡성 등에 대해 문제를 제기하는 의견이 연구반에서 개진되었다. 이를 고려하여 다음과 같이 제안한다.

첫째, 전문편성 PP 중 영화·애니메이션·대중음악을 전문으로 편성하지 않으면서 외국 문화를 주된 방송분야로 하는 전문편성 PP의 경우, 채널의 성격에 맞지 않게 국내제작 프로그램을 편성해야 하는 문제가 있을 수 있음을 참작하여 해당 PP에 대해서는 국내제작 프로그램 의무 편성비율을 하향 조정하는 것(예컨대 20~30%)을 검토할 필요가 있다.<sup>107)</sup> 이는 종전의 편성고시(제2016-15호, 부칙 제2조)에서 외국문화를 전문으로 편성하는 PP에 대해서는 2017~18년 동안 국내제작 프로그램의 의무편성 비율을 30%로 하향조정하였으나 해당 규정이 일몰된 점도 아울러 고려한 것이다. 이와 관련하여 방통위와 과기정통부의 제도 개선 관련 협의가 요망된다.

둘째, 현재 편성고시에서 규정한 국내제작 프로그램 인정기준은 다양한 측면(제작주체, 재원, 제작요소)을 고려한 장점은 있으나 간명성이 떨어지고 핵심 요소와 부수적 요소를 제대로 구분하지 않는 문제가 있으므로, 중장기 과제로 국내제작 프로그램 인정기준의 간소화 또는 필수요소·선택요소의 구분을 추진하는 것을 검토할 필요가 있다. 이를 위해서는 관련 업계 전문가 조사 등을 통해 최근의 미디어 내외 환경 변화를 고려할 때 국내제작 프로그램 인정기준에서 가장 중시할 필요가 있는 요소가 무엇인지를 추출하는 작업이 요구된다.

---

107) 이에 해당하는 전문편성 PP로 '중화TV'(중국 문화), '채널 J'(일본 문화), '아시아 N'(중국 등 아시아 문화) 등이 있다. 이들은 대체로 중국, 일본, 기타 아시아 국가의 드라마나 다큐멘터리를 주로 편성하는 PP 채널이며, 중국·일본 드라마를 선호하는 시청자 층을 보유한 특징이 있다.

#### 나. 대중음악 분야의 국내제작물 의무편성 규제 관련 제안

대중음악 분야의 국내제작물 의무편성 규제의 경우, 현재 대중음악을 소개하는 방송프로그램이 국내제작 프로그램에 해당하면 소개되는 대중음악의 국적과 관계없이 국내제작 대중음악으로 인정되고 있어 해당 편성규제의 실효성이 의문시되는 상황이다.

이러한 문제와 관련하여, 연구반 전문가들은 규제 실효성만 고려하면 프랑스의 사례처럼 곡 단위로 전체 대중음악 방송시간을 산정하여 국내제작 대중가요의 비율을 산정하는 방식이 필요하다는 점에 대해서는 공감하였으나, 실제 이런 방식의 편성규제를 도입하는 데에는 대체로 부정적이었다. 국내 소비자의 국내 대중가요 선호가 높은 점을 고려할 때 현 시점에서 대중음악 분야 국내제작 대중음악 의무편성 규제를 강화해야 할 이유가 없을 뿐더러, 곡 단위 방송시간 산정방식의 규제를 도입할 경우 방송사업자와 방송 규제 기관 모두 행정적 부담이 증가하게 된다는 이유에서였다.

이런 배경에서, 대중음악 분야의 국내제작물 의무편성 규제의 유지 여부에 대한 연구반 논의가 있었으며, 이 과정에서 (1) 국내 대중음악 소비자의 국내제작 음악 선호가 매우 높은 점, 대중음악의 소비경로가 다변화된 점(인터넷 등) 등을 고려하여 해당 편성 규제를 폐지하자는 의견과 (2) 국내제작물 의무편성 제도는 FTA 협정에 따라 한번 폐지하면 복원이 곤란할 수 있는 '안전장치'임을 고려하여, 현재의 명목상 규제를 그대로 유지하거나 규제의 시행은 유예하되 향후 필요시 시행 근거는 법에서 마련해 두자는 의견이 모두 개진되었다.

이에 비추어 보건대, 대중음악 분야의 국내제작물 의무편성은 현 시점에서 실질적 시행 필요성은 없는 것으로 판단되나, 해당 편성규제가 방송사업자에게 현실적으로 부담을 야기하는 규제가 아닌 점 등을 고려할 때 이의 폐지 여부는 신중히 결정할 필요가 있다.

### 6. 분야별 해외 수입물 중 1개 국가 제작물 편성 제한 제도의 개선방향

분야별 해외 수입물 중 1개 국가 제작물 편성비율 상한제(분야별 모든 방송채널에 대해 80% 상한 적용)는 방송 부문에서 국제 문화 수용의 다양성을 도모하기 위한 것으로, 특히 영화 분야의 해외제작물 편성이 미국 제작 영화(할리우드 영화)에 편중되는 현상 등을 방지하는데 실제적 목적을 둔 것으로 추측할 수 있다. 하지만, 최근 국내외 영상콘텐츠의 소비경로가 다원화된 현실(전문편성 PP 채널 증가, 인터넷 기반 OTT 동영상 서비스 보급

등)을 고려할 때 해당 편성규제의 존속 필요성에 대해 의문이 제기될 수 있다. 연구반에서는 해당 편성규제의 완전 폐지 여부에 대해서는 이견이 존재하였으나 모든 방송채널에 대해 일괄적으로 동일한 최대허용 비율을 부과하는 방식은 전문편성 채널의 다양성을 제대로 고려하지 않은 것이라는 문제 제기가 있었다. 이를 고려하여, 다음과 같이 제안한다.

첫째, 특정 국가와 관련된 외국문화를 소개하는 전문편성 PP 채널의 경우, 주된 방송분야의 특성상 해외 수입물(영화 등)이 1개 국가 제작물에 편중되는 것이 불가피한 점을 감안해 해당 PP에 대해서는 해외 수입물 중 1개 국가 제작물 상한제를 면제해 주는 방안을 검토할 필요가 있다.<sup>108)</sup>

둘째, 현재 영화·애니메이션·대중음악 각 분야에서 반기별 해외 수입물 편성이 매우 적은 방송채널에 대해서는 해당 규제를 면제하고 있으나, 상한선 기준(80%)에 비해 면제조건이 지나치게 엄격한 문제가 있어 면제 조건을 확대하는 것을 검토할 필요가 있다.<sup>109)</sup> 구체적으로, 현재 매 반기 2편 이하 또는 120분 이하의 면제 조건을 매 반기 4편 이하 또는 240분 이하로 변경하는 것을 고려할 수 있다.

해당 편성규제의 개선 검토를 위해, 방통위와 과기정통부의 정책 협의가 요망된다.

---

108) 특정 국가와 관련된 외국문화를 소개하는 전문편성 PP 채널의 사례로, ‘중화TV’(중국 문화), ‘채널 J’(일본 문화), ‘아시아 N’(중국 등 아시아 문화) 등이 존재한다.

109) 현행 규제 아래에서는 예컨대 어떤 방송채널이 해외수입 영화를 3편만 편성해도 그 중 1편은 나머지 2편과 제작국가가 달라야 하나(이 경우 1개국 제작물 편성비율 66.7%), 현재 1개국 편성비율 상한선이 80%임을 고려하면 이는 지나치게 엄격한 면제조건인 것으로 볼 수 있다.

## 참 고 문 헌

### [국내 문헌]

- 감사원(2017. 7.), 『감사보고서 - 방송통신위원회 기관운영감사』.
- 김남두·박병선(2013), 『2013년 방송사업자 편성현황 조사』, 연구기관: 정보통신정책연구원, 정책연구 13-58, 방송통신위원회.
- 김남두·우혜진(2015), 『보도 콘텐츠의 구성요소 분석 및 법적 정비방안 연구』, 연구기관: 정보통신정책연구원, 방통융합정책연구 KCC-2015-34. 방송통신위원회.
- 김남두·이재영·곽동균·김희정(2018), 『지역민방 편성규제의 합리적 개선방안 연구』, 연구기관: 정보통신정책연구원, 방통융합정책연구 KCC-2018-49. 방송통신위원회.
- 김병선(2008), “프로그램 편성 비율 고시가 지역 지상파 방송 편성에 미치는 영향: 의무 외주 제작 비율 및 자체 편성 비율 고시를 중심으로”, 『언론과학연구』, 8권 3호, 117-164.
- 김성인(2015. 6. 5.), JTBC의 꼼수, 재방 비율 초과하자 장르 바뀌: ‘냉장고를 부탁해’가 시사 교양? 1주일에 19번 방송… 4회 연속 방영도 (『미디어 오늘』 기고문), URL: <http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=123433>(접속일: 2019. 10. 2).
- 문화체육관광부(2019), 『2018 콘텐츠산업 통계조사: 2017년 기준』. 문화체육관광부.
- 방송통신위원회(2016, 2017, 2018), 『방송사업자 재산상황 공표집』.
- 과학기술정보통신부·방송통신위원회(2017, 2018, 2019), 『방송산업 실태조사』.
- 방송통신위원회(2019. 7. 17.), 방통위, 「2018년도 방송사업자 시청점유율 산정결과」 발표 (보도자료). URL: <https://kcc.go.kr/user.do?mode=view&page=A05030000&dc=K05030000&boardId=1113&cp=1&ctx=ALL&searchKey=TITLE&searchVal=%ec%8b%9c%ec%b2%ad&boardSeq=47546>(접속일: 2019. 8. 12.).
- 성욱제·이종원·정용찬·황준호·나성현·송종길·최민재·조용환·김인희(2008), 『방송통신 융합환경에서의 중장기 편성정책 수립방안』, 연구기관: 정보통신정책연구원, 방송통신위원회 지정 2008-14, 방송통신위원회.



심미선·홍원식(2019. 10. 11.), “방송산업 규제 의 현안과 과제 편성규제”, 한국방송학회 주최 방송산업 활성화를 위한 규제개혁 대토론회(방송회관) 2부 발제문.

심홍진·김정희(2017), 『2017년 방송사업자 편성현황 조사(2016년 자료)』, 연구기관: 정보통신정책연구원, 정책자료 17-07, 방송통신위원회.

\_\_\_\_\_ (2018), 『2018년 방송사업자 편성현황 조사(2017년 자료)』, 연구기관: 정보통신정책연구원, 정책자료 18-08, 방송통신위원회.

\_\_\_\_\_ (출간 중), 『2019년 방송사업자 편성현황 조사(2018년 자료)』, 연구기관: 정보통신정책연구원, 정책자료 19-10, 방송통신위원회.

유승훈·정근오·한중호·이승재·김효주(2009), 『국내제작 애니메이션 편성정책 성과분석 및 개선방안 연구』, 연구기관: 호서대학교 산학협력단, 방송통신위원회 지정 2009-19, 방송통신위원회.

이원우·황성기·장경원·김태호·안정민·박하영(2010), 『방송 편성규제 법령 정비 방안 연구』, 연구기관: 서울대학교, 방송통신위원회 지정 2010-12, 방송통신위원회.

이효진(2019. 3. 27), 『미디어 3.0: 권력 이동의 시작』(메리츠 리서치 Industry Indepth). URL: [http://home.imeritz.com/include/resource/research/WorkFlow/20190315104653616K\\_02.pdf](http://home.imeritz.com/include/resource/research/WorkFlow/20190315104653616K_02.pdf)(접속일: 2019. 6. 24.).

정상운(2008), 『지역방송 편성비율 규제정책의 쟁점과 대안모색』, 한국방송학회 가을철 정기학술대회.

조선비즈(2019. 10. 22.), 교육업체 ‘미래엔’, 홍콩에 팔렸던 ‘영실업’ 인수 나서. URL: [https://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2019/10/22/20191022022220.html](https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2019/10/22/20191022022220.html)(접속일: 2019. 11. 11.).

주성희·김욱준(2012), 『2012 방송 편성현황 조사 보고서』, 연구기관: 정보통신정책연구원, 방통융합미래전략체계연구 지정 2012-18, 방송통신위원회.

주성희·김정희(2017), 『방송매체 환경변화에 따른 편성제도 실효성 제고 방안 연구』, 연구기관: 정보통신정책연구원, 방통융합정책연구 KCC-2017-2, 방송통신위원회.

주성희·박병선(2014), 『2014년 방송사업자 편성현황 조사』, 연구기관: 정보통신정책연구원, 정책자료 14-04. 방송통신위원회.

주성희·박상진·이주영(2016), 『2016년 방송사업자 편성현황 조사(2015년 자료)』, 연구기관: 정보통신정책연구원, 정책자료 16-07, 방송통신위원회.

주정민·강명현(2012), 『지역방송사업자의 방송프로그램 제작 역량 분석』, 연구기관: 정보통신정책연구원, 방통융합미래전략체계연구 2012-17, 방송통신위원회.

주창윤·황성연·최명일(2004), 『텔레비전 프로그램 장르설정 기준에 관한 연구』, 연구기관: 한국언론학회, 방송평가 제연구. 방송위원회.

지역민방자치편성제도개선협의체(2017. 12. 5.), 『지역민방 자체편성 제도개선 협의체 보고서』, 방송통신위원회 내부문서.

한국콘텐츠진흥원(2019), 『2018 방송영상산업백서』.

황유선·심홍진·김정희(2018), 『외주제작 가이드라인 제정 등 외주정책 개선을 위한 연구』, 연구기관: 정보통신정책연구원, 방통융합정책연구 KCC-2018-36, 방송통신위원회.

**[해외 문헌]**

Federal Communications Commission(2019. 7.19). Children’s educational television. URL: <https://www.fcc.gov/consumers/guides/childrens-educational-television>(access date: 2019.11.20.).

Kyle, M. & Niu, N.(2017). Strategic responses to cultural quotas: evidence from French radio. Paper presented at European Association for Research in Industrial Economics, in Maastricht Holland in August 2017. URL: <https://www.lancaster.ac.uk/staff/desilvad/Strategic%20responses%20to%20cultural%20quotas%20evidence%20from%20French%20radio.pdf>(access date: 2019.10.18.).

McVay, J. (CEO of PACT) (2014). The independent TV production sector: a British success story. URL: [http://www.anica.it/allegati/CAMBIACANALI/CAMBIACANALI\\_2014\\_ANICA\\_McVay.pdf](http://www.anica.it/allegati/CAMBIACANALI/CAMBIACANALI_2014_ANICA_McVay.pdf)(access data: 2019. 9. 3).

[부록 1]

## 지역민방의 수증계 비율 제한 관련 방송 법령

### 방송법

[시행 2018. 9. 14.] [법률 제15468호, 2018. 3. 13., 일부개정]

#### 제5장 방송사업의 운영등

##### 제69조(방송프로그램의 편성등)

(중략)

⑥ 한국방송공사 및 특별법에 의한 방송사업자, 방송문화진흥회법에 의한 방송문화진흥회가 출자한 방송사업자 및 그 방송사업자가 출자한 방송사업자를 제외한 지상파방송사업자는 다른 한 방송사업자의 제작물을 대통령령이 정하는 비율 이상 편성하여서는 아니된다. <개정 2006. 10. 27.>

---

### 방송법 시행령

[시행 2017. 9. 15.] [대통령령 제28281호, 2017. 9. 5., 일부개정]

#### 제5장 방송사업의 운영 등

##### 제50조(방송프로그램의 편성 등)

(중략)

⑥ 법 제69조제6항에 따라 지상파방송사업자가 다른 한 방송사업자의 제작물을 편성할 수 있는 비율은 다음 각 호의 구분에 따른 비율의 범위안에서 당해 지상파방송사업자의 경영상태 및 방송프로그램수급여건 등을 고려하여 방송통신위원회가 고시하는 비율로 한다. <개정 2004. 9. 17., 2007. 8. 7., 2008. 2. 29., 2014. 11. 24.>

1. 지상파텔레비전방송사업자가 다른 한 지상파텔레비전방송사업자의 제작물을 편성할 수 있는 비율: 채널별로 매분기 전체 방송시간의 100분의 50 내지 100분의 85
2. 지상파라디오방송사업자가 다른 한 지상파라디오방송사업자의 제작물을 편성할 수 있는 비율: 채널별로 매분기 전체 방송시간의 100분의 40 내지 100분의 80
3. 지상파이동멀티미디어방송사업자가 다른 한 지상파방송사업자의 제작물을 편성할 수 있는 비율: 채널별로 매분기 전체 방송시간의 100분의 50 이상
4. 지상파이동멀티미디어방송사업자가 다른 한 방송채널사용사업자의 제작물을 편성할 수 있는 비율: 채널별로 매분기 전체 방송시간의 100분의 50 이상

(중략)

⑧ 제1항부터 제6항까지의 규정에 따른 방송프로그램의 세부적인 분류기준 및 편성비율 산정기준은 다음 각 호의 구분에 따른 자가 정하여 고시할 수 있다. <신설 2010. 10. 1., 2013. 3. 23., 2017. 7. 26.>

1. 과학기술정보통신부장관: 종합유선방송사업자, 위성방송사업자 및 방송채널사용사업자(종합편성이나 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자는 제외한다)
2. 방송통신위원회: 지상파방송사업자, 공동체라디오방송사업자, 종합편성이나 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자

### 방송프로그램 등의 편성에 관한 고시

[시행 2018. 11. 29.] [방송통신위원회고시 제2018-15호, 2018. 11. 29., 일부개정.]

**제2조(다른 한 방송사업자가 제작한 방송프로그램 편성비율)** ① 지상파텔레비전방송사업자는 다음의 각 호의 비율을 초과하여 다른 한 방송사업자가 제작한 방송프로그램을 편성할 수 없다.

1. 케이엔엔(KNN), 대구방송, 광주방송, 대전방송: 채널별로 매분기 전체 방송 시간의 100분의 69 이내
2. 전주방송, 청주방송, 울산방송: 채널별로 매분기 전체 방송 시간의 100분의 71 이내

3. 강원민방, 제주방송: 채널별로 매분기 전체 방송 시간의 100분의 77 이내.

② 지상파라디오방송 사업자는 다음의 각 호의 비율을 초과하여 다른 한 방송사업자가 제작한 방송프로그램을 편성할 수 없다.

1. 케이엔엔(KNN), 대구방송, 광주방송, 대전방송: 채널별로 매분기 전체 방송 시간의 100분의 69 이내

2. 전주방송, 청주방송, 울산방송: 채널별로 매분기 전체 방송 시간의 100분의 71 이내

3. 경인방송, 강원민방, 제주방송, 경기방송: 채널별로 매분기 전체 방송 시간의 100분의 77 이내.

③ 지상파이동멀티미디어방송사업자는 채널별로 매분기 전체 방송시간의 100분의 80을 초과하여 다른 한 방송사업자가 제작한 방송프로그램을 편성할 수 없다.

[부록 2]

지역민방에 대한 자체제작 프로그램 의무편성 규제 설계안

<전체 매출액 기준 적용 시 지역민방 자체제작 프로그램 의무편성 도입 시나리오>

차수	지역민방	2개 범주 분류	1안 자체 제작	2안 자체편성 & (초방자체제작)	매출등급 분류	3안 자체제작	4안 자체편성 & (초방자체제작)	
1차	KNN(부산)	범주 2 (≥300억)	22%	26% (13%)	등급 7 (≥600억)	24.5%	27.5% (15%)	
	TBC(대구)				등급 5 (≥400억)			21.5%
	KBC(광주)				등급 3 (≥200억)	18.5%	21.5% (11%)	
	TJB(대전)	범주 1 (<300억)			17%			21% (10%)
2차	UBC(울산)		JTV(전주)	CJB(청주)				
3차	G1(강원)					JBS(제주)		
	JBS(제주)							

<방송 매출액 기준 적용 시 지역민방 자체제작 프로그램 의무편성 도입 시나리오>

차수	지역민방	2개 범주 분류	5안 자체 제작	6안 자체편성 & (초방자체제작)	매출등급 분류	7안 자체제작	8안 자체편성 & (초방자체제작)			
1차	KNN(부산)	범주 2 (≥200억)	22%	26% (13%)	등급 5 (≥400억)	24.5%	27.5% (14.5%)			
	TBC(대구)				등급 3 (≥200억)			19.5%	22.5% (11.5%)	
	KBC(광주)				범주 1 (<200억)	17%	21% (10%)			등급 2 (≥100억)
	TJB(대전)							JTV(전주)	CJB(청주)	
2차	UBC(울산)	G1(강원)	JBS(제주)							
3차	JBS(제주)									

자료: 김남두 외(2018), <표 4-10>, <표 4-12>(64쪽, 70쪽), 일부 수정

## 순수외주제작 방송프로그램의 인정기준

### 방송프로그램 등의 편성에 관한 고시

[시행 2018. 11. 29.] [방송통신위원회고시 제2018-15호, 2018. 11. 29., 일부개정.]

**제9조의2(순수외주제작 방송프로그램의 인정기준)** ① 제9조의 순수외주제작 방송프로그램은 방송사업자와 외주제작사간에 문화체육관광부가 마련한 「방송프로그램 제작·방영권 구매 표준계약서」 또는 이에 준하는 계약서를 이용하여 계약을 체결한 방송프로그램으로서 다음 각 호 중 3가지 이상의 요건을 갖추고 외주제작사가 실질적인 제작을 담당한 방송프로그램이어야 한다.

1. 외주제작사가 작가(방송프로그램의 극본, 구성대본 등을 집필하는 자로 여러 명이 집필하는 경우에는 이를 대표하는 자를 말한다)와의 계약 체결을 담당하는 경우
2. 외주제작사가 주요 출연자와의 계약 체결을 담당하는 경우
3. 외주제작사가 주요 스태프(연출, 촬영, 편집, 조명 또는 미술 스태프) 중 2가지 이상 분야의 책임자와의 계약 체결을 담당하는 경우
4. 외주제작사가 방송프로그램 제작에 소요되는 재원의 100분의 30 이상을 조달하는 경우
5. 외주제작사가 제작비의 집행 및 관리와 관련된 제반 의사 결정을 담당하는 경우

② 제1항에도 불구하고 방송사업자와 외주제작사간에 문화체육관광부가 마련한 「방송프로그램 제작·방영권 구매 표준계약서」 또는 이에 준하는 계약서를 이용하여 방송프로그램 판매에 따른 수익의 전부 또는 일부를 배분하는 계약을 체결한 방송프로그램으로서 다음 각 호 중 3가지 이상의 요건을 갖춘 방송프로그램에 대해서는 순수외주제작 방송프로그램으로 볼 수 있다.

1. 방송권 판매에 따른 수익의 100분의 30 이상을 외주제작사에게 배분하는 계약을 체결한 경우

2. 전송권 판매에 따른 수익의 100분의 30 이상을 외주제작사에게 배분하는 계약을 체결한 경우
3. 복제·배포권 판매에 따른 수익의 100분의 30 이상을 외주제작사에게 배분하는 계약을 체결한 경우
4. 공연권 판매에 따른 수익의 100분의 30 이상을 외주제작사에게 배분하는 계약을 체결한 경우
5. 2차적저작물작성권 판매에 따른 수익의 100분의 30 이상을 외주제작사에게 배분하는 계약을 체결한 경우

(후략)



## 국내 제작 애니메이션의 신규 의무편성 비율

### 방송프로그램 등의 편성에 관한 고시

[시행 2018. 11. 29.] [방송통신위원회고시 제2018-15호, 2018. 11. 29., 일부개정.]

**제4조(신규로 편성되는 국내제작 애니메이션의 편성비율)** ④ 종합편성을 행하는 방송채널 사용사업자는 해당 텔레비전방송채널에서 연간 방송되는 전체 프로그램중 국내에서 제작된 애니메이션을 다음 각 호에서 정한 비율 이상 신규로 편성하여야 한다.

1. 전년도 방송사업매출액 500억원 미만 방송사업자: 연간 전체 텔레비전 방송시간의 1000분의 3 이상
2. 전년도 방송사업매출액 500억원 이상 600억원 미만 방송사업자: 연간 전체 텔레비전 방송시간의 1000분의 5 이상
3. 전년도 방송사업매출액 600억원 이상 700억원 미만 방송사업자: 연간 전체 텔레비전 방송시간의 1000분의 7 이상
4. 전년도 방송사업매출액 700억원 이상 방송사업자: 연간 전체 텔레비전 방송시간의 1000분의 10 이상

다만, 시행 당해년도에는 연간 전체 텔레비전 방송시간의 1000분의 3 이상 국내에서 제작된 애니메이션을 신규편성하여야 하되, 방송통신위원회로부터 최초 연간(1월부터 12월까지) 재산상황 공표시 위 각 호에서 정한 편성비율 및 매출액기준을 재조정한다.

⑤ 「방송법 시행령」 제57조제3항에 따른 비율 이상 애니메이션을 편성하는 방송채널 사용사업자로서 「방송법 시행에 관한 방송통신위원회 규칙」 제36조 제2항에 따른 방송통신위원회의 방송사업자 재산상황 공표시 전년도 방송사업매출액이 50억원 이상인 사업자는 당해 텔레비전방송채널에서 연간 방송되는 전체 프로그램중 국내에서 제작된 애니메이션을 다음 각 호에서 정한 비율 이상 신규로 편성하여야 한다.

1. 전년도 방송사업매출액 50억원 이상 100억원 미만 방송사업자: 연간 전체 텔레비전 방송시간의 1000분의 3 이상
2. 전년도 방송사업매출액 100억원 이상 150억원 미만 방송사업자: 연간 전체 텔레비전 방송시간의 1000분의 6 이상
3. 전년도 방송사업매출액 150억원 이상 200억원 미만 방송사업자: 연간 전체 텔레비전 방송시간의 1000분의 8 이상
4. 전년도 방송사업매출액 200억원 이상 방송사업자: 연간 전체 텔레비전 방송시간의 1000분의 10 이상

[부록 5]

## 국내제작 애니메이션의 인정기준

### 방송프로그램 등의 편성에 관한 고시

[시행 2018. 11. 29.] [방송통신위원회고시 제2018-15호, 2018. 11. 29., 일부개정.]

**제7조(국내제작 애니메이션의 인정기준 및 절차)** ① 제3조 제3항의 국내제작 애니메이션은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여야 한다.

1. 애니메이션 제작에 소요된 재원의 100분의 30 이상을 내국인이 출자한 애니메이션으로 별표 2에서 정한 기준에 해당하는 애니메이션
2. 외국과 공동으로 기획·제작한 애니메이션 중 대한민국 정부와 외국 정부 간 공동제작협정에 따라 국내제작으로 승인받은 애니메이션

(후략)

[별표 2]

### 국내제작 애니메이션 구별 기준(제7조 관련)

공통기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 내국인이 저작권 및 수익분배권을 보유하고 각 분야별로 항목별 점수의 합계가 16점(가산점 포함) 이상인 제작물</li> <li>■ 전체 영상의 100분의 70이상 신규로 창작된 제작물</li> <li>■ 제작과정에서 내국인이 개발한 고유한 소프트웨어 프로그램을 사용한 것이 인정되는 경우 각 항목별 점수와는 별도로 2점의 범위 안에서 가산점을 부과할 수 있다.</li> </ul>
이차원(2D) 애니메이션	<p>① 프로듀서: 3점, ② 총감독 3점, ③ 시나리오 2점, ④ 모델(캐릭터디자인) 2점, ⑤ 배경디자인 2점, ⑥ 스토리보드 2점, ⑦ 애니메이션연출 2점, ⑧ 배경제작(컬러) 2점, ⑨ 레이아웃 2점, ⑩ 원화제작 2점, ⑪ 동화제작 2점, ⑫ 컬러링(페인팅) 1점, ⑬ 촬영 1점, ⑭ 영상편집 1점, ⑮ 주제가 작사, 작곡 1점, ⑯ 성우녹음 1점, ⑰ 음향효과, 믹싱 1점</p>

<p>삼차원(3D) 컴퓨터그래픽(CG) 애니메이션</p>	<p>① 프로듀서 3점, ② 총감독 3점, ③ 시나리오 2점, ④ 모델(캐릭터디자인) 2점, ⑤ 배경 디자인 2점, ⑥ 스토리 보드 2점, ⑦ 애니메이션연출 2점, ⑧ 모델링, 맵핑 2점 ⑨ 리깅 1점, ⑩ 레이아웃(셋팅) 1점, ⑪ 애니메이션 2점, ⑫ 비주얼이펙트/합성 2점, ⑬ 라이팅 2점, ⑭ 영상편집 1점, ⑮ 주제가 작사, 작곡 1점, ⑯ 성우녹음 1점, ⑰ 음향효과, 믹싱 1점</p>
<p>스톱모션 애니메이션</p>	<p>① 프로듀서 3점, ② 총감독 3점, ③ 시나리오 2점, ④ 모델(캐릭터디자인) 2점, ⑤ 배경 디자인 2점, ⑥ 스토리 보드 2점, ⑦ 애니메이션연출 2점, ⑧ 캐릭터 제작 2점, ⑨ 세트제작 2점, ⑩ 미술감독 1점, ⑪ 애니메이션, 촬영 2점, ⑫ 3D CG/FX 2점, ⑬ 합성 1점, ⑭ 영상편집 1점, ⑮ 주제가 작사, 작곡 1점, ⑯ 성우녹음 1점, ⑰ 음향효과, 믹싱 1점</p>

[부록 6]

## 국내제작 방송프로그램의 인정기준

### 방송프로그램 등의 편성에 관한 고시

[시행 2018. 11. 29.] [방송통신위원회고시 제2018-15호, 2018. 11. 29., 일부개정.]

**제5조(국내제작 방송프로그램의 인정기준 및 절차)** ① 제3조 제1항의 국내제작 방송프로그램은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여야 한다.

1. 방송프로그램 제작에 소요된 재원의 100분의 30 이상을 내국인(국내법에 따라 설립된 법인으로 주식 또는 지분 총수의 100분의 50 이상을 내국인이 소유한 법인을 포함한다)이 출자한 방송프로그램으로 별표 1에서 정한 기준에 해당하는 방송프로그램
2. 외국과 공동으로 기획·제작한 방송프로그램 중 대한민국 정부와 외국 정부 간 공동제작협정에 따라 국내제작으로 승인받은 방송프로그램

(후략)

[별표 1]

### 국내제작 방송프로그램 구별 기준(제5조 관련)

인정기준	분야별 점수의 합계가 14점 이상인 제작물 다만 라디오 방송프로그램의 경우 영상과 미술·CG를 제외한 18점 중 11점 이상인 제작물
분야별 점수	① 기획·제작: 3점, ② 원작·대본: 3점, ③ 연출: 3점, ④ 주연(제1성우 또는 나레이터): 3점, ⑤ 조연(제2성우 또는 나레이터): 2점, ⑥ 영상: 2점, ⑦ 음악·음향: 2점, ⑧ 미술·CG: 2점, ⑨ 편집: 2점  ※ 스포츠중계 프로그램의 경우, '④ 주연(제1성우 또는 나레이터)' 항목을 '출전 선수'로, '⑤ 조연(제2성우 또는 나레이터)' 항목을 '해설·중계'로 대체 적용
추가 점수	한국어를 사용하거나, 촬영 및 편집 장소가 한국에 위치하는 방송프로그램의 경우 각각 1점의 추가 점수 부여

[부록 7]

## 영국의 순수외주제작 프로그램 의무편성 사례

※ 이하 내용은 따로 명시하지 않는 한 황유선·심홍진·김청희(2018)의 영국 외주제작 정책 관련 내용(35-38쪽)을 요약·서술한 것임

- (개요) 2003년 커뮤니케이션법(Communication Act 2003)에 따라 공공서비스방송사업자(public service broadcasters, PSB, 과거 아날로그 방송환경에서 지상파 방송사업자)를 대상으로 독립 영상제작물 쿼터(independent production quota) 및 외주제작 거래 관련 실천강령(Code of Practice) 의무화를 시행하고, 영국의 방송·통신 규제기관 오프콤(Ofcom)이 실천강령 관련 가이드라인을 제정함
- (쿼터제) 독립 영상제작물 쿼터제(우리의 순수외주제작 프로그램 의무편성에 해당)는 시장지배력이 큰 PSB 사업자의 방송콘텐츠 제작·배급 과점을 방지함으로써 방송콘텐츠의 공급다양성 증대, 영상제작산업의 진흥을 도모하는 규제에 해당
  - 1993년부터 모든 PSB 사업자에게 25%의 독립 영상제작물 쿼터를 적용
  - 2003년 커뮤니케이션법은 (1) 오프콤이 각 PSB 채널에 대해 최소 25%의 독립 영상제작사 외주제작물 쿼터를 부여하도록 하고(제277조), (2) PSB 사업자는 외주제작 거래에 적용되는 실천강령을 제·개정하여 오프콤에 보고할 의무가 있고, 오프콤은 실천강령 관련 가이드라인(guidance)을 제·개정하도록 규정함(제285조)
- (실천강령 가이드라인) 오프콤은 실천강령 가이드라인을 통해 PSB가 제작사와 협상 체결 시 고려해야할 필수 요소들을 규정하여, 방송사-독립영상제작사 간 공정한 협상이 이루어질 수 있도록 하고 있음
  - 오프콤은 2004년 최초로, 그리고 2007년 개정된 실천강령 가이드라인을 발표하여, 방송사-외주제작사 간 실천강령 관련 기준을 제시하고, 방송사별로 실천강령 및 거래조건서(Terms of Trade)를 마련하도록 의무화함

- 이에 따라 모든 PSB 방송사들은 개별적으로 PACT(영국독립제작사협회)와 협의하여 실천강령을 제정하고 오프컴의 승인을 받아 홈페이지 등에 공시하고 이를 준수해야 하며, 오프컴은 실천강령의 준수 여부를 감독함
- (관련 산업 현황) 영국의 외주제작산업은 1980년대 외주제작물 전용 채널의 설립으로 발전하기 시작하였고 1990년대 초 PSB에 대한 독립 영상제작물 쿼터제 도입, 2000년대 초 외주제작 거래 관련 실천강령 의무화 등을 거쳐 비약적으로 성장함
  - 1982년 외주제작물 중심 편성 채널인 ‘채널 4’가 설립된 것을 계기로 독립 영상제작물의 안정적 유통창구가 마련되었고,
  - 2003년 커뮤니케이션법 제정 이후 외주제작 산업의 매출 규모, 콘텐츠 수출 규모가 비약적으로 증가하였으며, 영상제작사 간 인수합병 등을 통해 방송사보다 더 큰 규모의 제작사인 슈퍼인디(Super indies)도 등장함

〈표 부록-1〉 Communication Act 2003 제정 이후 영국 외주제작 시장의 변화

구분	2000년	2013년
PSB 외주제작 편성 비율	23%	50%
외주제작사 매출 규모	£ 800m(약 1조 4천억 원)	£ 3.1b (약 5조 4,800억 원)
주시청시간대 외주 편성 여부	외주제작물 거의 없음	외주제작물이 많이 늘고, 더욱 늘어가는 추세
외주제작사 콘텐츠 수출액	£ 10m(약 177억 원)	£ 1b(약 1조 700억 원)
외주제작사 저작권 보유	협상 결과에 따라 제한	법에 의한 보호
외주제작사 수	1,200여 개	450여 개
외주제작사 활동 영역	국내 활동에 한정	세계적 활동

자료: PACT “The Independent TV Production Sector: a British Success Story”, 황유선 외(2018), <표 3-1>(36쪽)에서 재인용.

## 미국의 어린이 프로그램 의무편성 사례

※ 이하 내용은 따로 명시하지 않는 한 FCC 웹사이트의 '어린이 교육 TV'(Children's Educational Television) 페이지에 기재된 내용(Federal Communications Commission, 2019. 7. 22.)에 근거함

- (개요) 미 연방의회는 1990년 어린이 대상 텔레비전 방송법(Children's Television Act, 이하 CTA)을 제정하고, 이에 근거하여 어린이를 대상으로 하는 교육 및 정보(educational and informational) 프로그램 제공을 의무화하고, 어린이 프로그램이 방송되는 동안 상업 광고(commercials)의 방영시간과 내용을 제한함
- (어린이 대상 코어 프로그램) CTA는 16세 이하 어린이의 교육적 및 정보적 필요를 충족시키는 프로그램 편성을 어린이 대상 코어 프로그램 편성(core programming)으로 명명
  - 코어 프로그램은 어린이의 지적·인지적, 사회적·정서적 욕구를 포함하여 16세 이하 어린이의 교육적·정보적 욕구를 충족시키도록 특별히 계획되어야 함
  - 코어 프로그램은 (1) 특별히 승인받은 경우를 제외하고는 최소한 30분 이상의 분량이어야 하고, (2) 오전 6시부터 오후 10시 사이에 방송되어야 하며, (3) 특별히 승인받은 경우를 제외하고는 정규 편성된 주간 프로그램(weekly program)이어야 함
  - 영리적(commercial) 텔레비전 방송국(우리의 민영 텔레비전 지상파 방송사에 대응)은 프로그램 안내 및 TV 채널 목록의 출판자에게 어린이 대상 코어 프로그램을 확인할 수 있는 정보를 제공하여야 하며, 코어 프로그램 방영 중에는 계속하여 'E/I'라는 심볼(symbol)을 화면에 표시하여야 함
- (코어 프로그램 편성 의무) 2019년 7월 10일부터, FCC는 기존의 편성의무 시행규칙을 완화한 새로운 시행규칙을 적용
  - 종전까지, 각 텔레비전 방송국(우리의 텔레비전 지상파 방송사에 대응)은 코어 프



- 그램을 주당 3시간 이상 편성해야 했으며, 멀티캐스트(multicast)하는 방송국의 경우 역시 주된 동영상 편성물 스트림(main video programming stream, 본 채널)에 대해 동일한 편성 의무가 부과되었음(주성희·박상진·이주영, 2016, 173-174쪽)
- 완화된 시행규칙에 따르면, 각 텔레비전 방송국은 정규 편성된 주간 프로그램으로 코어 프로그램을 분기당 26시간 이상, 연간 156시간 이상 편성할 의무가 있음
  - 2개 이상 편성물 스트림을 멀티캐스트하는 방송국은 코어 프로그램의 과반(majority)을 주된 편성물 스트림에서 방영하여야 하고, 정규 편성된 주간 프로그램으로 코어 프로그램을 분기당 13시간까지 멀티캐스트 스트림으로 방송할 수 있음
- (상업광고 제한) FCC의 시행 규칙에 따라, 12세 이하 어린이 대상 프로그램의 경우, 프로그램 방영 중 상업광고 시간을 주말에는 시간당 10.5분 이내, 주중에는 시간당 12분 이내로 제한함
- 또한, 코어 프로그램 내용은 상업광고 및 관련성 없는 프로그램 내용과 명확히 분리되어야 함
  - 광고시간 제한 규칙은 영리적 텔레비전 방송국(우리의 텔레비전 지상파 방송사업자), 케이블방송 사업자, 위성방송 사업자에 적용됨(단, 비영리적 텔레비전 방송국은 상업광고를 방영하지 않으므로 규제대상에서 제외)
- (보고 의무) 영리적 텔레비전 방송국은 FCC에 교육적 프로그램 편성 의무 이행을 위한 어린이 대상 코어 프로그램 편성 실적 및 기타 노력을 매년 보고하여야 하며, 해당 보고는 일반 대중에게도 공개되어야 함

[부록 9]

## 프랑스의 국내 대중음악 의무편성 사례

※ Kyle과 Nyiu(2017)에 소개된 프랑스 대중음악 의무편성 제도를 요약하여 서술함

- (개요) 1996년 대중가요를 방송하는 라디오 방송채널에 대하여 매월 '주력 방송시간대'의 전체 대중가요 방송시간 중 최소 35%~60%를 프랑스어(또는 프랑스에서 사용되는 지방어) 가요로 방송하도록 하는 쿼터(의무편성 비율) 제도를 도입함(커뮤니케이션 자유에 관한 법' 제28조)
  - 프랑스 대중가요(우리의 국내제작 대중음악에 대응)는 프랑스어 또는 프랑스 내 지방어로 표현된 곡으로 정의(일례로, 프랑스인이 영어로 부른 곡은 인정되지 않음)
  - 쿼터제가 시행되는 주력 방송시간대는 6:30~22:30(평일) 또는 8:00~22:30(주말)
  - 전체 대중가요 방송시간은 주력 방송시간대에 방송된 개별 곡의 방송시간을 합산하여 계산하며, 곡 단위 방송시간 합산방식이 역시 프랑스어 대중가요의 방송시간 산정에도 적용됨
  - 라디오 방송채널의 성격에 따라 프랑스 대중가요의 쿼터에는 차이가 있어, 옛날 가요 전문 채널에 대해서는 50~60%의 의무 비율을 부과하며, 대부분의 채널에 대해서는 35~40%의 의무 비율을 부과함
- (프랑스어 대중가요 쿼터) 종전에는 최하 40%의 프랑스 대중가요 쿼터가 적용되었으나, 2016년 3월부터 일부 라디오 채널에 대해 프랑스어 대중가요 쿼터를 40%에서 35%로 경감함
  - 최신 가요를 주로 소개하는 라디오 방송채널에서 법정 쿼터를 맞추기 위해 소수의 인기 프랑스어 대중가요를 반복적으로 방송하는 문제가 제기되면서, 일부 채널에 대해서는 프랑스어 대중가요 쿼터를 기존의 40%에서 35%로 하향 조정

〈표 부록-2〉 프랑스어 대중가요 및 최근 대중가요 쿼터 범주

프랑스어 대중가요 쿼터	최근 대중가요 쿼터	적용받는 라디오 방송국 수
60%	7.5%	1
50%	20%	2
40%	20%	14
35%	25%	13

자료: Kyle·Niu(2017), 〈Table 1〉 (p.4)를 번역.

- (최근 대중가요 쿼터) 라디오 방송채널에 대해 프랑스어 대중가요 쿼터제와 아울러 ‘최근 대중가요’ 쿼터제도 시행
  - 라디오 방송채널은 전체 대중가요 방송시간 중 일정 비율 이상(7.5%~25%)을 최근 가요(1년 이내 발표된 곡)로 방송하여야 함



● 저 자 소 개 ●

---

김 남 두

- 서울대 언론정보학과 학사/석사
- 텍사스-오스틴 주립대 저널리즘 박사
- 현 정보통신정책연구원 연구위원

주 성 희

- 美 노스웨스턴대 Radio/TV/Film 석사
- 美 미시건대 커뮤니케이션학과 박사
- 현 정보통신정책연구원 연구위원

김 청 희

- 서강대 신문방송학과 석사
- 현 정보통신정책연구원 연구원

노 은 정

- 성균관대 법학과 학사/석사
- 현 정보통신정책연구원 연구원

방통융합정책연구 KCC-2019-24  
방송콘텐츠산업 경쟁력 강화를 위한  
수중계비율등 편성규제 개선방안 연구  
(A Study on the Improvement of Programming  
Regulation on Broadcasters for Strengthening the  
TV Content Industry)

---

---

2019년 12월 일 인쇄

2019년 12월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

Homepage: [www.kcc.go.kr](http://www.kcc.go.kr)

인쇄 인성문화

---