방통융합정책연구 KCC-2023-07

방송미디어 경쟁력 제고를 위한 미래 발전방안 연구

A Study on Future Development Strategies for Enhancing the Competitiveness of Broadcast Media

2023. 12

연구기관 : 케이미디어랩

방송통신위원회
Korea Communications Commission

방통융합정책연구 KCC-2023-07

방송미디어 경쟁력 제고를 위한 미래발전 방안 연구

A Study on Future Development Strategies for Enhancing the Competitiveness of Broadcast Media

권호영/김용희/김유정/김태오/송영주/안창현/이성춘/채정화

2023. 12

연구기관 : **케이미디어랩**

방송통신위원회
Korea Communications Commission

이 보고서는 2023년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신 융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『**방송미디어 경쟁력 제고를 위한 미래발전 방안 연구**』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2023년 12월

연구기관 : 케이미디어랩

총괄책임자 : 권 호 영

참여연구원 : 김 용 희

김 유 정

김 태 오

송 영 주

안 창 현

이 성 춘

채 정 화

목 차

요 약 문 ····· xxiv

제 1 장 서 론 ····· 1
제 1 절 연구의 필요성 ····· 1
제 2 절 연구의 목적과 내용 ····· 2
1. 연구 목적 ····· 2
2. 연구 내용 ····· 2

제 2 장 국내 방송미디어 시장 분석 ····· 5
제 1 절 방송미디어 시장의 경쟁 환경 분석 ····· 5
1. 온라인 스트리밍 시장 현황 ····· 5
2. 글로벌 플레이어 국내 시장 진입에 따른 경쟁 환경 분석 ····· 12
3. 공적 방송 미디어의 서비스 환경 분석 ····· 23
제 2 절 방송 미디어 시장의 경쟁력 분석과 쟁점 ····· 26
1. 방송 미디어 플랫폼 사업자의 경쟁력 평가 ····· 26
2. 콘텐츠 산업 경쟁력 분석 ····· 30
3. 방송 미디어 콘텐츠의 글로벌 유통 관련 무역 장벽 분석 ····· 35
4. 지상파 및 공적 방송미디어 서비스의 쟁점 분석 ····· 38

제 3 장 해외 주요국의 방송환경과 지상파 방송 정책 분석 ····· 43
제 1 절 영국 지상파방송 정책과 이슈 ····· 43
1. 영국의 방송산업 환경 ····· 43
2. 경쟁환경 변화에 따른 법제 정비 방향 ····· 44

3. 방송 미디어 경쟁력 강화 방안 : PSB의 디지털 전환 전략 ·····52
4. 금융 및 세제 지원 방안 ·····55
5. 영국의 디지털 라디오 ·····59
제 2 절 독일 지상파 방송 정책과 이슈 ·····62
1. 지상파 방송의 구조 및 운영현황 ·····62
2. 공영방송 개혁 ·····68
3. 민영 지상파 방송의 전망 ·····77
4. 지상파TV의 콘텐츠 경쟁력 강화 방안 ·····80
5. 라디오 방송 및 지역방송 정책 ·····84
제 3 절 프랑스 지상파 방송 정책과 이슈 ·····89
1. 방송 미디어 시장의 동향과 법제 정비 방향 ·····89
2. 지상파방송사의 OTT 서비스 제공현황 ·····99
3. 지상파 MMS 및 UHD 정책 ·····100
4. 지상파 방송 서비스의 공적 역할 ·····108
5. 지상파TV의 콘텐츠 경쟁력 강화 방안 ·····114
6. 라디오와 지역방송 정책 ·····116
제 4 절 미국 지상파 방송 정책과 이슈 ·····117
1. 경쟁환경 변화에 따른 법제 정비 방향 ·····117
2. 방송 미디어 경쟁력 강화 방안 ·····131
3. 금융 및 세제 지원 방안 ·····136
4. 디지털 라디오 서비스 ·····143
제 5 절 일본 지상파 방송 정책과 이슈 ·····144
1. 방송 미디어 시장의 동향과 법제 정비 방향 ·····144
2. 지상파방송사 OTT와 SNS 서비스 제공현황과 경영혁신 사례 ·····148
3. 지상파TV의 매체정책: 이동형 서비스, OTT 활용, UHD 정책 ·····155
4. 지상파방송 서비스의 공적 역할 ·····158
5. 지상파TV의 콘텐츠 경쟁력 강화 방안 ·····163
6. 라디오방송 및 지역방송 정책 ·····166

제 6 절 해외 사례의 함의 ·····168
1. 글로벌 OTT 사업자에 대한 규제 ·····169
2. 공영방송사에 대한 접근성 강화와 수신료 정책 ·····169
3. 디지털의 전송방식의 개선 ·····170
4. 소유규제 완화 ·····172
5. 재송신료 분쟁 ·····174
6. 방송산업에 대한 지원 ·····175
7. 지역방송 지원과 시청각 장애인의 시청 지원 ·····176

제 4 장 국내 방송 서비스 규제 완화 방안 ·····178
제 1 절 지상파방송의 재허가와 방송평가 제도 개선 현안 및 방안 ·····178
1. 재허가 심사에 대한 법적 근거 ·····178
2. 재허가 심사의 한계와 대안 ·····184
3. 공민영 재허가제도의 이원화 ·····193
제 2 절 지상파방송의 소유 겸영 규제 개선 현안 및 방안 ·····194
1. 법적 근거 ·····194
2. 소유규제의 한계 및 개선 방향 ·····199
제 3 절 종편과 보도 PP의 제도 개선 현안 및 방안 ·····205
1. 종편 및 보도 PP 규제 관련 법적 근거 ·····205
2. 종편 및 보도 PP 규제의 한계와 개선 방향 ·····210
제 4 절 소결론 ·····214
1. 재허가 및 재승인 제도 개선 ·····214
2. 소유 및 겸영 규제 완화 ·····216
3. 미래 지향적 규제 체계 정립 방안 ·····218

제5장 지상파방송 활성화를 위한 정책 방안 ·····219
제 1 절 플랫폼의 경쟁력 강화 ·····220

1. 지상파 다채널 방송 서비스(MMS) 서비스의 활성화 적정성 ·····220
2. UHD 서비스의 활성화 적정성 ·····231
3. FAST TV의 전망과 확장 가능성 ·····235
제 2 절 콘텐츠 경쟁력 강화 ·····239
1. 국내 지상파방송의 콘텐츠 전략의 명암 ·····240
2. 지상파 콘텐츠 경쟁력 강화 방안 도출 위한 국내외 사례 검토 ·····244
3. 지상파 콘텐츠 경쟁력 강화 방안 ·····250

제 6 장 라디오, 지역방송, 지상파DMB 정책 방안 ·····259
제 1 절 라디오 방송 활성화 방안 ·····259
1. 라디오 방송과 오디오 콘텐츠 ·····259
2. 라디오의 디지털화 현황 ·····270
3. 라디오 방송 활성화 방안 ·····271
제 2 절 지역 지상파방송의 활성화 방안 ·····274
1. 지역방송의 활성화를 위한 대안의 검토 ·····274
2. 지역방송 광역화의 효과 ·····276
3. 지역방송의 바람직한 모습과 방향 ·····277
4. 지역방송 활성화를 위한 정책 방안 ·····278
제 3 절 지상파DMB 정책 방안 ·····281
1. 지상파DMB 이용 실태 ·····281
2. 지상파DMB의 폐국 ·····284

제 7 장 지상파방송 서비스 공적 역할 강화 ·····285
제 1 절 공영방송 미디어 서비스 관련 제도 분석 ·····285
1. 해외 주요국의 방송 정책 ·····285
2. 해외 주요국의 지상파방송 미래 전략 분석 ·····286
3. 국내 미디어산업 활성화를 위한 제도 개선 ·····288

제 2 절 협약제 도입 ····· 289
1. 공영방송 협약제 도입 공약 ····· 289
2. BBC의 공영방송 협약 ····· 290
3. 국내 도입방안 논의 ····· 293
제 3 절 공영방송에 대한 접근성 개선 방안 ····· 293
1. 영국 BBC의 iPlayer 혁신 ····· 294
2. 독일 공영방송의 스트리밍 플랫폼 강화 ····· 295
3. 프랑스 공영방송 텔레비지옹의 스트리밍 전략 ····· 297
제 4 절 재난방송의 강화 ····· 298
1. 텔레비전과 재난방송 ····· 298
2. 일본의 재난방송 ····· 299
3. 미국의 재난방송 ····· 301
4. ATSC 3.0 기술을 활용한 재난방송 강화 방안 ····· 303
제 5 절 시청자와 이용자 보호 ····· 304
1. 이용자 피해 구제 실효성 제고 ····· 304
2. 불법 유해 정보 대응 강화 ····· 305
3. 디지털 서비스 이용자 보호 ····· 305

참고문헌 ····· 306

표 목 차

<표 2-1> 주요 OTT 서비스 매출 및 영업이익 추이 (단위:억원) ····· 8
<표 2-2> 지상파방송 활성화를 위한 규제 개선 이슈 계층구조 ····· 40
<표 3-1> 영국 정부가 바라보는 방송산업의 환경변화 4가지 측면 ····· 43
<표 3-2> BBC의 디지털 전환 계획 ····· 54
<표 3-3> 영국 CITR의 세무 분야별 법안명 및 제정 연도 ····· 55
<표 3-4> 영국의 세제지원 경제 효과 ····· 57
<표 3-5> 프랑스 DTV 채널 ····· 106
<표 3-6> FCC Broadcast Ownership Rule ····· 123
<표 3-7> 미국의 연방정부 및 주정부 세제지원 정책 ····· 138
<표 3-8> 자원의 배분 방안 ····· 139
<표 3-9> 2022년도 지상파 민방 결산 ····· 145
<표 3-10> NHK 인터넷 사업비 예산 내역 (단위: 억엔) ····· 148
<표 3-11> NHK 온라인 서비스 이용현황 ····· 149
<표 3-12> 유료 VOD 서비스 사업수입 결산 내역(단위: 억엔) ····· 150
<표 3-13> 6가지 콘텐츠 전략(2024~2026년 경영계획) ····· 159
<표 3-14> NHK의 3개년 수입 결산 계획 ····· 159
<표 3-15> 지상파방송의 자막방송 목표치 및 최근 4년간 실적(%) ····· 161
<표 3-16> 지상파방송의 해설방송 목표치 및 최근 4년간 실적 ····· 162
<표 3-17> 지상파방송의 수화방송 목표치 및 최근 4년간 실적 ····· 162
<표 3-18> 하청법과 독점금지법의 프로그램 위탁거래 관련 규제내용 ····· 164
<표 3-19> TV아사히 ‘경영전략 2023-2025’의 미디어별 전략 ····· 166
<표 4-1> 방송법상 재허가 심사항목 ····· 179
<표 4-2> 2023년도 지상파 방송사업자 매체별 재허가 심사항목과 배점 ····· 180
<표 4-3> 2023년도 지상파 텔레비전 방송 재허가 심사 기준 ····· 181

<표 4-4> 2023년도 지상파방송 사업자(TV)의 평가 항목 ····· 182
<표 4-5> 2023년 지상파방송 재허가 세부 심사사항 예시 ····· 184
<표 4-6> 방송평가 항목 중 내용 및 편성영역 ····· 188
<표 4-7> 해외 (지상파) 방송 면허 기간 및 갱신 기간 ····· 191
<표 4-8> 지상파방송 소유규제 추이 ····· 194
<표 4-9> 지상파방송의 상호겸영 규제 추이 ····· 195
<표 4-10> 주요국 지상파방송 소유 및 겸영 규제 현황 ····· 199
<표 4-11> 외국인 지분 투자 제한(방송법 제14조) ····· 203
<표 4-12> 재승인 법적 근거 ····· 205
<표 4-13> 심사항목 및 배점(안) ····· 207
<표 4-14> 종편·보도 PP 편성규제 ····· 210
<표 4-15> 종편 재승인 부관조건 수 추이 ····· 211
<표 4-16> 재승인 심사 기준 현황 ····· 212
<표 4-17> 종편·보도 PP 규제 ····· 213
<표 4-18> 방송・통신사업자의 외국인 지분 현황(2022. 12. 20 기준) ····· 217
<표 5-1> 국내 지상파 MMS 관련 논의의 진행 경과 ····· 222
<표 5-2> 주요 국가의 방송 수신방식의 변화 (천 가구) ····· 229
<표 5-3> 주요 국가의 방송 수신방식의 변화 (%) ····· 230
<표 5-4> 지상파 UHD 콘텐츠 최종 편성 비율 조정안(2020) ····· 232
<표 5-5> 삼성 TV플러스 제공 주요 채널 현황 (2023.8 기준) ····· 237
<표 5-6> 매체별 방송사업매출 현황(2013년~2022년, 단위:억원) ····· 241
<표 5-7> 지상파 주요 방송사업매출의 전년 대비 증감 현황 (2021~2022년) ····· 243
<표 5-8> 주요 제작 스튜디오의 기본 현황 ····· 248
<표 5-9> 스튜디오드래곤과 스튜디오룰루랄라의 연도별 드라마 제작 편수 ····· 251
<표 6-1> SO-지상파 소유겸영규제 관련법 현황 ····· 280
<표 7-1> 지분제한 비율 완화 및 유료 방송, PP 시장 점유율 규제 폐지 ····· 289

그 림 목 차

[그림 2-1] OTT 서비스별 MAU ····· 6
[그림 2-2] OTT 서비스별 이용 시간 (단위: 분) ····· 6
[그림 2-3] OTT 이용현황 ····· 7
[그림 2-4] OTT 유료방송시장 프로그램 제작비와 넷플릭스 콘텐츠 투자비 비교 ····· 9
[그림 2-5] 주요 FAST 서비스가 제공하는 채널 수 ····· 10
[그림 2-6] FAST 시장 규모 전망 ····· 11
[그림 2-7] Samsung TV Plus 국내 서비스 현황 ····· 11
[그림 2-8] 유료방송 시장 매출 추이 (단위: 억원) ····· 12
[그림 2-9] 2022년 유료방송 매출 및 자금 흐름 ····· 13
[그림 2-10] 유료방송 사업자별 매출 추이 (단위:억원) ····· 14
[그림 2-11] 유료방송 사업자별 영업이익 추이 (단위: 억원) ····· 15
[그림 2-12] 유료방송 사업자별 영업이익 추이 (단위: 억원) ····· 16
[그림 2-13] 주시청 시간대 시청률 변화 추이 ····· 16
[그림 2-14] 홈쇼핑 사업자의 재무성과 ····· 17
[그림 2-15] VOD 매출 추이 ····· 18
[그림 2-16] IPTV VOD 매출 비중 변화 추이 ····· 19
[그림 2-17] 케이블SO 수익원별 매출 변화 추이 (단위:억원) ····· 20
[그림 2-18] 위성방송 수익원별 매출 변화 추이 (단위:억원) ····· 21
[그림 2-19] IPTV 수익원별 매출 변화 추이 (단위:억원) ····· 22
[그림 2-20] 사업자별 광고 매출 변화 추이 (단위:억원) ····· 23
[그림 2-21] 대륙별 국/공영 미디어 사업자 분포 비교 ····· 24
[그림 2-22] 클립화된 TV 프로그램 시청 채널 비교 ····· 25
[그림 2-23] 유료방송 플랫폼 사업자별 매출 변화 (단위:억원) ····· 26
[그림 2-24] IPTV 3사의 유료방송시장 점유율 (2022년 말) ····· 27

[그림 2-25] 미국의 유료방송 가입 및 스트리밍 이용 추이 ····· 28
[그림 2-26] 미국 OTT 기업들의 유럽 시장성과 ····· 29
[그림 2-27] 글로벌 스마트TV OS 시장점유율 추이 (단위:%) ····· 30
[그림 2-28] 방송 콘텐츠 수출 현황 (단위:백만달러) ····· 31
[그림 2-29] ‘오징어게임’ 인도 제외한 조사국 전체에서 시청 1위 기록 ····· 32
[그림 2-30] 국가별 콘텐츠에 노출된 OTT 이용자 비율 ····· 33
[그림 2-31] 2022년 한국 영화의 매출액 및 관객 수 기준 점유율 ····· 34
[그림 2-32] 한국 영화 완성작의 권역별 수출 비중 변화 추이 (단위:달러) ····· 35
[그림 2-33] 지상파 수익원별 매출 변화 추이 (단위:억원) ····· 39
[그림 2-34] 공영 미디어가 지향할 목표 ····· 41
[그림 3-1] Up next - the government’s vision for the broadcasting sector ····· 45
[그림 3-2] Chivers & Alllan(2022)의 보고서 ····· 47
[그림 3-3] 영국의 미디어 법 초안 ····· 48
[그림 3-4] 하이엔드 텔레비전 세액공제 현황 (단위: 백만 파운드, 수령 기준) ····· 58
[그림 3-5] 2013년/14년~2021년/22년 하이엔드 텔레비전 프로그램 수와 청구 건수 ····· 59
[그림 3-6] 영국 음악 방송 청취자 소비 지출 현황 (단위:100만 파운드) ····· 61
[그림 3-7] DVB-T2 수신 방법 ····· 63
[그림 3-8] DVB-T2 HD 및 freenet TV의 채널 구성표 ····· 63
[그림 3-9] ARD의 방송 채널 및 참여 지역 공영방송사 ····· 64
[그림 3-10] 지역 공영방송사 방송권역 ····· 65
[그림 3-11] 한 달에 한 번 이상 이용하는 OTT 유형 ····· 67
[그림 3-12] 한 달에 한 번 이상 이용하는 온라인 동영상 현황 ····· 68
[그림 3-13] TV 영화 및 시리즈 제작사에 지원된 프로그램과 지원금 (2021년) ····· 84
[그림 3-14] 독일의 디지털 라디오 수신기 보유 비율 ····· 86
[그림 3-15] 2015~2022년 프랑스 TV 중복수신 플랫폼 비율 ····· 90
[그림 3-16] 1996-2022 프랑스 1인 시청 시간 변화 (4세 이상 인구) ····· 90
[그림 3-17] DTV 레거시 채널 시청 점유율 변화 ····· 91
[그림 3-18] 2005년 개국한 DTV 채널 시청 점유율 변화 ····· 92

[그림 3-19] 2012년 이후 개국한 DTV 채널 시청 점유율 변화 ····· 92
[그림 3-20] DTV 그룹별 시청 점유율 변화 ····· 93
[그림 3-21] 지상파방송사 매출액 변화 (2006-2021) ····· 94
[그림 3-22] 그룹별 총매출 분포 (ARCOM, 2022b) ····· 95
[그림 3-23] 그룹별 광고 매출 분포 (ARCOM, 2022b) ····· 95
[그림 3-24] 2019-2020 지상파 다시보기 서비스 이용률 ····· 99
[그림 3-25] DVB-T/MPEG2 전환 완료 시점의 프랑스 지상파 디지털 채널 ····· 102
[그림 3-26] 2015년 10월 14일 CSA 총회에서 결정된 DTV MUX 구성 ····· 103
[그림 3-27] 2023년 지상파 MUX 구성 ····· 107
[그림 3-28] 뉴스 전문 채널의 수어 통역 서비스 ····· 112
[그림 3-29] 미국 지역 시장의 평균 가구 점유율 ····· 118
[그림 3-30] 지역방송 뉴스와 주요 스트리밍 간 노출 비교 ····· 127
[그림 3-31] FAST 서비스에서 제공되는 장르별 뉴스 채널 ····· 128
[그림 3-32] FAST 서비스에서 이용 가능한 뉴스 FAST 채널 ····· 128
[그림 3-33] 미국의 ATSC 3.0 서비스 지역 ····· 131
[그림 3-34] ATSC 3.0 서비스 화면 ····· 132
[그림 3-35] 미국 내 디지털 지상파 방송국 지도 ····· 134
[그림 3-36] 미국 세제 지원 제도 현황 ····· 136
[그림 3-37] Peg+Cat 프로그램 ····· 140
[그림 3-38] 일본 방송 산업의 시장 규모 추이 ····· 144
[그림 3-39] 민방 매출 영업이익률 추이 ····· 145
[그림 3-40] 일본 온라인 동영상서비스 시장 규모 추이 및 예측 ····· 146
[그림 3-41] 일본 민방의 OTT 전략 개요 ····· 151
[그림 3-42] TVer의 주간 재생수 및 주간 이용자 수 추이 ····· 152
[그림 3-43] 일본 메타버스 시장 규모(매출액) 추이 및 예측 ····· 154
[그림 3-44] NHK의 위성 및 라디오 채널 삭감 계획 ····· 157
[그림 3-45] NTV 중장기경영계획 '콘텐츠 중심주의' ····· 165
[그림 4-1] 지상파 소유겸영 규제 현황 ····· 196

[그림 5-1] 프랑스 TV 수신방식의 변화 ····· 224
[그림 5-2] 지상파방송 직접 수신율의 변화 추이 ····· 226
[그림 5-3] 지상파 UHD 방송 도입을 위한 정책 방안(2015)에 따른 서비스 추진 일정 231
[그림 5-4] 글로벌 FAST TV 시장 규모 전망 (~2027) ····· 235
[그림 5-5] 연도별 북미 FAST 서비스 시장 진출 사업자 현황 (2014-2022) ····· 236
[그림 5-6] 주요 방송사/스튜디오/스트리밍사업자 브랜드 FAST 채널의 진출 현황 ··· 238
[그림 5-7] 미국 스트리밍 서비스 이용자의 해외 콘텐츠 이용 비율 ····· 239
[그림 5-8] 매체별 광고 시장 점유율 변화 추이 (2013년~2022년) ····· 242
[그림 5-9] BBC Studios의 조직 구조 ····· 244
[그림 5-10] BBC Studios의 성장 과정 ····· 246
[그림 5-11] SLL의 주요 제작 레이블 현황 (2023.10 현재) ····· 249
[그림 5-12] KBS 조직도 ····· 254
[그림 5-13] MBC 조직도 ····· 255
[그림 5-14] SBS 조직도 ····· 256
[그림 6-1] 해당 매체를 주5일 이상 이용하는 비율(%) ····· 259
[그림 6-2] 일상에서 필수적인 매체(%) ····· 260
[그림 6-3] 지상파방송 라디오의 매출과 구성 ····· 261
[그림 6-4] 라디오 이용 방식 (중복응답, %) ····· 262
[그림 6-5] 오디오 콘텐츠 시장 전망 ····· 268
[그림 6-6] 2023년에 언론사들이 더 많이 투자할 부문은? ····· 269
[그림 6-7] 주요 방송사의 라디오 모바일 앱 ····· 272
[그림 6-8] 지상파DMB 채널 이용 빈도 (전체 응답 가구) ····· 282
[그림 6-9] 지상파DMB 이용하는 이유 ····· 282
[그림 6-10] 지상파DMB 이용하지 않는 이유 ····· 283
[그림 6-11] 지상파DMB 수신 기기 및 주 이용 장소 ····· 283
[그림 7-1] 현행 BBC 협약에 따른 서비스 변경 절차 ····· 291
[그림 7-2] 영국 내 주요 OTT 서비스의 도달률 (2021년 1분기 기준) ····· 294
[그림 7-3] 2021년 ARD와 ZDF의 OTT 이용자 수 (단위: 백만) ····· 296

[그림 7-4] J-ALERT 경보 시스템 ·····301
[그림 7-5] IPAWS 시스템 구성도 ·····302
[그림 7-6] ATSC 3.0 기반 Rich 미디어 재난 서비스 제공 개념도 ·····303

요 약 문

1. 제목

방송미디어 경쟁력 제고를 위한 미래 발전방안 연구

2. 연구의 필요성과 목적

기술의 발전은 방송미디어 경쟁 환경에 결정적 변화를 유발한다. 우리가 경험을 통해 보았듯이, 방송미디어 시장은 케이블과 위성, IPTV의 도입에 따라 다매체 다채널 시대로 넘어왔고, 인터넷 기반으로 제공되는 OTT와 FAST의 확산에 따라 초국적 미디어 그룹과 경쟁해야 글로벌 경쟁 환경에 놓이게 되었다.

방송미디어는 기술 발전에 따른 시장 변화에 어려움을 겪고 있다. 경쟁 서비스 수가 증가하며 전통적 방송미디어에 대한 이용자 관심의 총량은 감소하고, 목표 시청자 타겟팅 능력도 상대적으로 취약해 광고 시장이 온라인/모바일로 이동 중이며, 국내 시청자만을 대상으로 하는 콘텐츠 제작비는 상대적으로 적어서 시청점유율도 점점 하락하고 있다.

방송미디어의 경제적 시장성과가 정체나 하락으로 전환되는 상황에서, 아이러니하게도 전통적 방송미디어의 공적 역할 수행에 대한 기대는 줄어들지 않고 있다. 즉 다양한 의견 제시를 통한 여론다양성 제고, 상업 미디어 서비스가 제공하지 않는 공적 프로그램의 제작과 유통, 사회적 약자를 위한 부가서비스 제공, 재난방송 및 정보격차 해소 같은 공적 역할 수행을 더욱 강하게 요구하고 있는 것이다. 그 뿐만이 아니ㅣ다. 이용자들은 온라인 접속이나 OTT 같은 최신 스트리밍 서비스도 함께 제공해 줄 것을 요구하고 있다. 따라서 대표적 방송미디어라고 할 수 있는 지상파 방송사는 시청자의 공적 역할 수행 요청과 지속 가능한 성장 기반을 확보하기 위해서 경쟁력을 강화할 수 있는 다양한 방안을 모색해

야할 시점이다.

본 연구의 목표는 방송미디어의 경쟁력 강화하는 방안을 제시하는 것이다. 다만, 본 연구에서는 국내의 법적, 산업적 분석을 통한 정책 대안 도출에 집중하는 대신, 해외 사례를 통해, 주요 선진국이 직면한 제도적, 산업적 경쟁 환경에 대한 정보와 그에 대응해 각국이 마련한 정책을 분석하여, 현 상황에서 우리나라가 도입할 수 있는 정책에는 어떤 것들이 있는지를 살펴보는데 초점을 맞춘다. 본 연구에서는 이를 위해, 먼저 한국의 방송 미디어 시장의 경쟁 환경을 분석하고, 해외 주요 국가들이 변화하는 미디어 환경에 대응하여 도입한 법・제도와 정책을 분석한다. 나아가 향후 한국에서 도입할 수 있는 규제 완화 방안, 지상파방송의 활성화를 위한 정책 방안, 라디오・지역방송・지상파DMB 정책 방안, 지상파방송 서비스의 공적 역할을 강화하는 방안을 제시한다.

3. 연구 내용 및 결과

가. 국내 방송 미디어 시장 분석

한국에서 OTT의 이용이 증가하고 있고, OTT 서비스의 매출도 증가하여 2022년에 OTT 5개 사의 매출액은 1.45조 원으로 유료방송 시장 매출의 7.3%에 해당한다. 광고를 기반으로 하는 실시간 스트리밍 서비스인 FAST(Free Ad-supported Streaming TV)도 확산하고 있다.

한편 유료방송 플랫폼의 매출은 IPTV, SO, 위성방송을 합하여 2022년에 약 7.2조 원이었는데, IPTV의 매출만 증가하고 케이블 SO와 위성방송의 매출은 하락하였다. 넷플릭스가 2016년 한국 시장에 진입하여 성장하면서 한국의 VOD 시장은 2019년부터 매출이 감소하기 시작하였다.

지상파 매출 중 수신료는 완만하게 증가하고 있다. IPTV와 케이블 등에서 받는 CPS 매출과 프로그램 판매 매출도 증가하고 있다. 하지만 지상파의 기본적 매출원 역할을 해왔던 광고 매출은 빠르게 축소되고 있다.

대표적 지상파방송사인 영국의 BBC, 일본의 NHK, 독일의 ARD, 그리고 이탈리아 RAI의 미래 정책 방향에 담긴 주요 키워드를 보면 고품질, 다양성, 신뢰, 파트너쉽 등이 있다. 그 외에도 디지털 보편성, 혁신성과 효율성, 지속가능성 등이 주요 선진국의 미래 방송정책에 포함된 키워드들이다.

나. 해외 주요국의 방송 환경과 지상파방송 정책 분석

선진 5개 국가를 대상으로 ① 방송 미디어 시장의 동향과 법제 정비 방향, ② 지상파방송사의 OTT와 SNS 서비스 제공 현황과 경영혁신 사례, ③ 지상파TV의 매체 정책(이동형 서비스, OTT, UHD 등 정책), ④ 지상파방송 서비스의 공적 역할, ⑤ 지상파TV의 콘텐츠 경쟁력 강화 방안, ⑥ 라디오방송 및 지역방송 정책을 조사하여 정리하였다.

1) 영국 지상파방송 정책과 이슈

영국 정부는 TV, 라디오 및 온라인 부분을 개혁하기 위한 노력을 하고 있고, 이를 시행하기 위한 법률을 개정하려고 움직이고 있다. 개편하려는 핵심적인 내용은 주문형 VOD에 규제 체계를 도입하고, 공공 서비스 방송을 개편하려는 것이다.

BBC는 향후 10년간 온라인 전용 방송서비스를 게시하려고 준비하고 있고, 전통적인 지상파 TV와 라디오 서비스는 2030년쯤에 중단할 것을 검토하고 있다. 영국의 공영방송사들은 연합하여 BBC, ITV, 채널 4, 채널5 등 수십 개의 채널과 주문형 콘텐츠를 통합하여 새로운 스트리밍 서비스(서비스명은 Freely)를 2024년부터 제공할 예정이다.

영국은 콘텐츠 제작비에 대하여 조세 지원을 하고 있다. 2007년에는 영화 부문에 세액공제를 도입하였고, 2013년에는 애니메이션, 하이앤드 TV로 확대하였고, 2015년에는 이동용 TV, 2014년에는 게임으로 확대하였다.

BBC는 2002년에 디지털 라디오 전용 채널을 개설하였고, 이후에 온라인 스트리밍 서비스를 제공해 전 세계에서 BBC 라디오를 서비스하고 있다. 영국에서 2021년 기준 총 2,263개 온라인 라디오 채널이 전국에서 운영되고 있다.

2) 독일 지상파방송 정책과 이슈

독일의 지상파방송은 2016년부터 디지털 지상파 텔레비전 방송의 표준을 1세대인 DVB-T에서 DVB-T2로 전환하였고, 2019년 8월에 DVB-T2로 전환이 종료되었다. 독일에서는 공영방송을 개혁하기 위한 논의를 2021년 3월에 시작하였는데, 공영방송의 임무와 구조를 개혁하는 방안을 2023년 7월부터 시행되는 미디어 협약에 반영하였다. 이 미디어 협약에는 공영방송사가 실시간으로 제공하였던 프로그램 중에서 영화, TV시리즈, 국민 관심 행사와 분데스리가를 온라인으로 송출해야 하며, 추천 서비스를 제공할 때 공개적인 의견 형성 과정과 콘텐츠에 대한 광범위한 담론이 이루어질 수 있도록 해야 한다는 내용 등이 추가되었다.

독일 연방정부는 방송 산업에 보조금을 지원할 수 없다. 다만 독일 지방정부는 3년간 20만 유로(약 2억 8천만 원)를 넘지 않는 보조금을 방송 산업에 지원할 수 있다. 독일에서는 2015년 말에 AM 라디오가 제공되지 않고 라디오 서비스는 FM과 DAB로 제공되고 있다. 디지털 라디오 수신이 확산하고 있는데, 2023년에 독일 전체 가구의 거의 1/3에 해당하는 1,260만 가구가 최소 한 대 이상의 DAB 라디오를 보유하고 있다. 독일에서는 지역방송을 지원하는 지역창 프로그램(Fensterprogramm)이 있다. 시청 점유율이 높은 전국을 방송권역으로 하는 종합편성 방송사의 일정 시간을 할애하여 지역방송 프로그램을 편성하도록 강제하고 있다. 지역창 프로그램에 드는 비용은 전국 방송사업자의 분담금으로 충당된다.

3) 프랑스 지상파방송 정책과 이슈

프랑스는 2009년 방송법으로 VOD 서비스 사업자에게도 지상파 방송사업자와 거의 동일한 수준으로 유럽/프랑스산 시청각 작품에 대한 제작 투자 의무를 지우고 있다. 이러한 조치들은 원산국 원칙으로 인해 해외에 있는 사업자에게는 강제될 수 없었고, 국내 사업자에 대한 역차별 규제 논란으로 이어졌다. 그러나 2018년에 프랑스가 주도하여 AVMSD를 개정하여, 넷플릭스 등 해외사업자에게도 제작 투자 의무 등의 국내 규제를 강요할 수 있게 되었다.

프랑스는 TV 송신을 디지털로 전환하면서 채널 수를 늘리는 정책을 펼쳤다. 프랑스는 30개의 DTV 채널을 송출하고 있으며, 레거시 사업자(TF1그룹, M6 룹, Canal Plus그룹)가

17개 채널을 소유하고 있으며, 25개 무료 채널 중에서 12개를 소유하고 있다. 공영방송사는 7개의 채널을 서비스하고 있으며, 새로운 방송 그룹(NextRadioTV 그룹, NRJ그룹, Amaury 그룹)이 6개의 채널을 제공하고 있다.

프랑스에서 국립영화센터(CNC)가 운영 중인 방송영상 프로그램 산업 지원기금(COSIP)을 통해서 방송 산업에 보조금을 지원하고 있다. 지상파방송이냐 독립제작사이냐 여부와 관계없이 픽션, 애니메이션, 다큐멘터리 등의 저장 프로그램(programme de stock)의 제작에 지원해 준다.

4) 미국 지상파방송 정책과 이슈

FCC는 2023년에 지상파방송사, 케이블, 위성 TV 제공 사업자 간 재송신료 분쟁으로 인해 블랙아웃이 된다면 이용자가 이용료를 돌려받아야 한다는 규칙을 제안했다. 케이블 또는 위성 TV 사업자와 지상파 사업자 간의 분쟁이 심화함에 따라 이용자의 피해가 우려되는 상황에서 FCC가 이용자를 보호하기 위한 제도를 제정하려는 것이다.

미국에서는 2017년에 동일 시장 내 지역 방송국과 일간신문의 소유권 결합에 대한 제한과 동일 시장 내 라디오와 텔레비전 결합에 대한 제한을 모두 없앴다. 한편 FAST 서비스를 통한 뉴스 이용이 증가하면서, 지역 지상파 채널의 TV 수신료 및 광고 수익이 감소하는 상황에서 ABC, CBS, FOX, NBC 등 지상파방송 사업자들은 FCC에 YouTube TV, Fubo, DIRECTV STREAM 등을 케이블 TV 회사로 재분류할 것을 요구하고 있다. FCC가 규칙 변경에 동의하면 YouTube TV, Hulu, Fubo 등이 대형 네트워크가 아닌 지역 TV 방송국 소유주와 직접 계약을 체결하도록 강제할 수 있다.

미국에서 방송 산업에 대한 지원을 세제 지원을 통해 이루어지고 있다. 세제 지원은 일반적으로 해당 주에 등록된 거주자의 임금이나 제작비 등의 비용을 환급해주는 형식을 갖는다. 세제 지원으로 제작비의 투자 수익률이 높아진다.

5) 일본 지상파방송 정책과 이슈

일본 총무성은 송신설비의 노후화가 진행되는 AM에서 FM으로 전환을 추진하고 있다.

그리고 지역민방의 경영 악화를 해결하기 위해 2022년 5월에 방송법을 개정하여, 하나의 방송 대상 지역에서 복수의 지상파방송 사업자가 중계국을 공동으로 이용할 수 있도록 하였다. NHK의 수신료 인하 재원을 마련하기 위해 적립금제도를 도입했다.

총무성은 방송정책을 검토하여 2차에 걸쳐 보고서를 발표하였는데, 2023년 9월에 발표된 제2차 보고서에는 다음의 내용을 담았다; ① 위성방송의 소유규제 완화와 정정 방송제도의 투명화와 민방의 정보공개를 제언했다. ② 지상파 중계국의 공동이용 조기 실현을 요구했다. ③ NHK의 인터넷 사업을 방송과 같은 필수업무로 규정해야 하며, 스마트 폰으로 온라인 서비스를 이용하는 경우에도 적극적인 시청 의사를 밝힌 이용자에게는 비용 부담을 요구해야 한다고 제언했다. 총무성은 제언을 바탕으로 방송법 개정안을 2024년 정기국회에 제출할 방침이다.

일본에서는 지상파방송의 디지털전환 이후의 잔여 주파수대를 활용한 다채널서비스인 멀티미디어 방송도 도입했지만, 실패로 끝났다. 디지털 라디오 방송은 2016년 7월에 서비스를 시작했지만, 2020년 3월에 서비스를 종료했다. V-High 대역의 멀티미어방송은 2012년 4월에 서비스를 시작했다. NTT도코모 자회사가 면허를 취득해 종합편성과 뉴스 채널 등을 운용했지만, 2016년 6월의 시장에서 철수했다.

총무성은 2011년 동일본대지진 발생 이후 방송 네트워크를 강화하는 사업자를 대상으로 지원하고 있다. 예산과 추경을 통해 방송 네트워크 정비지원사업과 민방 라디오 난청 해소지원사업, 지상파방송 재해 강화지원사업 등을 실시하고 있다. 총무성은 방송프로그램의 위탁거래(외주)환경을 개선하기 위해 2009년에 가이드라인을 제정하고 매년 실태조사를 시행하고 있다.

6) 해외 사례의 함의

선진 5개 국가를 대상으로 분석한 결과와 함의를 글로벌 OTT 사업자에 대한 규제 체제 도입, 공영방송에 대한 시청자 접근성 강화와 수신료 정책, 디지털 전송의 확대, 소유규제 완화, 재송신료 분쟁, 방송콘텐츠에 대한 보조금과 세제 지원, 지역방송 지원 등으로 구분하여 아래에 정리하였다.

① 글로벌 OTT 사업자에 대한 규제

2018년에 EU의 시청각 서비스 미디어 지침(이하 AVMSD) 개정으로 OTT 서비스의 제작 투자 의무에 대한 원산국 원칙의 예외가 허용되었다. 프랑스에서 2021년부터 방송법상의 OTT 관련 규제가 글로벌 사업자에게 적용되었다.

한국에서는 OTT에 대한 규제를 도입하게 되면 국내 방송사업자는 일부 보호될 수 있으나 글로벌 OTT 사업자에 대한 규제 적용이 이루어지지 못하면 국내 OTT 사업자들에 대한 역차별 이슈가 발생할 수 있다는 주장이 널리 퍼져 있다. EU의 사례를 보면 원산국 원칙의 예외가 허용될 수 있으므로 글로벌 OTT 사업자에게도 국내 규제를 적용할 수 있음을 알 수 있다.

② 공영방송사에 대한 접근성 강화와 수신료 정책

공영방송 콘텐츠에 대한 시청자 접근성을 높이는 정책이 필요하다. 영국 정부는 PSB 콘텐츠에 대한 접근성을 높이기 위해 다양한 방안을 추진하고 있다. 일본에서는 지상파방송의 물리적 보편성을 온라인 서비스로 확대해야 한다는 의견이 제기되고 있다.

우리나라의 공영방송 수신료는 1981년 이후 동결된 상태이며, 방송 광고 시장의 침체로 인해 KBS 등의 재정적 상황이 악화하고 있다. KBS의 경영이 방만하다고 지적되고 있다는 점을 고려하면 공영방송의 수신료를 인상하기는 어려운 측면이 있다. 더구나 BBC와 NHK의 사례를 고려하면 수신료 인상은 더욱 어려워 보인다.

③ 디지털의 전송방식의 개선

한국에서는 지상파TV의 전송방식을 디지털로 전환한 이후에, UHD TV와 같이 화질을 높이는 데에 집중하고 있다. 지상파방송의 직수신율이 낮아서 지상파TV의 채널 수를 증가시키고 양방향 서비스를 도입하는 등은 시도조차 할 수 없었다. 시청접근권 차원에서 지상파TV의 온라인 제공을 의무화하고, 지상파TV를 온라인으로 수신하는 이용자가 많아지게 되면 새로운 서비스를 제공할 수 있게 될 것이다.

④ 소유규제 완화

많은 국가에서 방송사업자에 대한 소유규제와 진입 규제를 완화하고 있다. 한국에서도

지상파방송 사업자에 대한 소유규제와 진입 규제를 완화해야 한다. 지상파방송 사업자가 투자를 유치하여 충분한 자본이 확보될 수 있도록 만들어 주어야 한다. 그래야 건전하고 다양한 지상파 생태계가 구축될 수 있을 것이다.

⑤ 재송신료 분쟁

미국 연방통신위원회(FCC)는 2023년 10월 11일, 지상파방송사와 케이블, 위성 TV 제공 사업자 간 재송신료 분쟁으로 인해 블랙아웃이 발생하는 경우 이용자가 이용료를 돌려받아야 한다는 규칙을 제안했다. 한국 지상파방송 사업자는 미국 FCC의 규제 제안을 계기로 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다.

첫째로 한국 지상파방송 사업자도 이용자에게 양질의 콘텐츠를 제공함으로써 이용자들의 신뢰를 얻어야 한다. 둘째로 유료 방송사업자와의 협력 방안을 모색해야 한다. 한국 지상파방송 사업자는 유료 방송사업자와의 협력을 통해 재송신료 분쟁을 해결하고, 양자 모두의 이익을 극대화하는 방안을 모색해야 한다. 셋째로 새로운 미디어 환경에 대한 대비가 필요하다. 한국 지상파방송 사업자는 자체 OTT 서비스의 강화, 디지털 콘텐츠 제작 역량 강화, 다양한 플랫폼을 통한 콘텐츠 유통 확대 등 다양한 방안을 모색해야 한다.

⑥ 방송 산업에 대한 지원

대부분 국가에서 방송콘텐츠의 제작에 조세를 감면하거나 예산을 지원하고 있다. 한국에서는 방송프로그램의 제작뿐만 아니라 인프라 구축과 유통에도 보조금을 지원하고 있다. 그러나 세금 감면은 미국에 비하면 소극적이다. 그리고 프랑스와 같이 국내에서 동영상 유통을 통해 돈을 벌어가는 클로벌 OTT 사업자로부터 방송 발전기금을 징수하는 방안을 검토할 필요가 있다.

⑦ 지역방송 지원과 시청각 장애인의 시청 지원

한국도 지역방송사의 제작을 지원하고, 시청각 장애인의 시청을 지원하고 있다. 지역방송사에 대한 지원은 독일 등 해외 선진국보다는 더욱 강력할 필요가 있다. 왜냐하면 한국은 독일 등 해외 선진국보다 수도권 집중이 훨씬 심하기 때문이다.

다. 국내 방송서비스 규제 완화 방안

지상파TV의 재허가와 방송평가 제도를 개선하는 방안을 모색하였다. 재허가 심사에 여러 가지 문제가 지적되고 있다. 첫째로, 계량적으로 평가하기 어려운 정성적 평가 항목의 비중이 크고, 심사항목과 배점 간 불균형이 있으며, 세부 평가 항목이 실제 평가 목적에 부합하지 않는 등의 문제가 있다. 둘째로, 매체별 · 채널별 특성을 제대로 고려하지 못하고 있다. 셋째로, 방송통신위원회는 재허가 심사가 시행되는 해에 심사 기본계획을 정하기 때문에 평가에 대한 예측 가능성이 작다. 넷째로, 재허가 심사와 방송평가가 중복된다. 방송평가의 효율성을 개선하는 방안으로 재허가 유효기간을 확대하는 방안, 공영방송사 협약제를 도입하여 민영 방송사의 재허가제도와 이원화하는 방안 등을 검토할 필요가 있다.

지상파방송의 소유와 겸영 규제를 개선하는 방안을 검토하였다. 방송법에서 지상파방송의 소유 제한은 1인 지분 제한과 대기업, 일간신문 및 뉴스통신을 경영하는 사업자의 지분 제한을 두고 있으며, 외국 자본의 투자도 제한하고 있다. 또한 지상파방송의 겸영 규제는 지상파방송과 위성, SO 상호 간 소유 제한과 지상파방송의 PP 소유 제한 규정을 유지하고 있다.

소유 및 겸영 규제 도입하던 당시의 미디어 환경과 현재 상황이 달라졌고, 해외에서도 미디어 기업의 소유 제한을 완화하는 추세이다. 지상파방송사의 경우 재원이 확대되어야 하고, 제작 투자 등의 확대를 위해서는 일인 지분 제한을 완화하고, 대기업으로 지정하는 기준의 개선이 필요하며, 겸영 규제를 완화할 필요가 있다.

그리고 종편과 보도 PP에 대한 규제도 완화할 필요가 있다. 종편과 보도 PP에 대한 재승인 심사의 절차적 정당성을 보완해야 한다. 종합편성채널은 오락 프로그램을 전체 방송시간의 60% 이하로 편성하도록 규제하고 있는데, 이 규제의 폐지를 적극적으로 검토할 필요가 있다.

라. 지상파방송 활성화를 위한 정책 방안

지상파방송의 활성화 방안으로 플랫폼 경쟁력 강화와 콘텐츠 경쟁력 강화의 두 가지 접근을 시도하였다. 먼저 플랫폼의 경쟁력을 강화하는 방안을 보자. 한국에서 지상파 MMS 서비스의 도입은 어려운 상황이다. 지상파 MMS는 지상파 직접 수신 가구만 시청 가능한데, 지상파방송 직접 수신율은 전체 TV 방송 수신 가구의 1%에도 미치지 못한다. 유료 방송이 성장하여 보편적으로 이용되며, 2010년 이후 방송 광고 매출이 급격하게 감소하여 지상파방송사의 투자 여력이 악화하였으며, 지상파방송의 직접 수신율의 계속된 하락으로 UHD 기반 사업모델 발굴이 어렵게 되었다. 그 결과 제작과 송출 장비의 UHD로의 전환이 예정보다 늦어졌다. 현재 광역시를 제외한 시군 단위의 UHD 전환은 요원한 상황이고, 지상파방송사가 제공하는 UHD 방송프로그램을 시청할 수 있는 가구는 매우 제한적이다.

다음으로 지상파방송사의 콘텐츠 경쟁력을 강화하는 방안을 보자. 지상파방송사는 콘텐츠 경쟁력을 강화하기 위해서 스튜디오 시스템을 도입하려고 시도하였다. KBS는 스튜디오 시스템을 도입하는 차원에서 '몬스터 유니온'을 설립하였지만, '몬스터 유니온'은 성공작을 내지 못하고 재정적 위기에 봉착하였다. 스튜디오 시스템의 성공을 위해서는 콘텐츠 제작과 글로벌 유통이 접합되어야 하는데, '몬스터 유니온'은 콘텐츠 제작만을 담당하였고, 글로벌 유통 기능이 없었다.

한편 지상파방송사가 제작 역량을 강화하는 방안으로 내부에서 제작 인력을 양성하고, 방송사 외부의 제작 인력과의 협업이 자유롭게 이루어질 수 있는 여건을 조성할 필요가 있다. 그리고 지상파방송 콘텐츠의 경쟁력을 강화하기 위하여 세제 지원을 확대할 필요가 있다. 구체적으로 세제 지원 대상에 교양 프로그램, OTT 콘텐츠 그리고 지상파방송사를 포함할 필요가 있다.

마. 라디오, 지역방송, 지상파DMB 정책 방안

라디오방송의 매출은 위축되고 있지만 오디오 콘텐츠 시장은 빠르게 증가하고 있고, 오디오 콘텐츠에 대한 투자도 증가하고 있다. 라디오방송의 활성화를 위해서 현재 방송국마다 개별적으로 운영하는 라디오 앱을 통합할 필요가 있다. 라디오 방송사들은 라디오 통합 플랫폼의 구축에 정부의 지원을 요청하고 있지만, 실제 추진에는 어려움을 겪고 있다.

국가 재원이 확보된다는 보장이 없는 상황에서 라디오 방송사들이 자체적으로 통합 플랫폼을 구축하는 방안도 검토할 필요가 있다.

지역방송사가 오래전부터 어려움에 직면해 있고, 지역민을 위한 적절한 방송이 서비스되지 못하고 있다. 지역방송이 직면한 문제를 해결하는 방안으로 광역화가 제시되었고 일부 실행되었다. 하지만 지역방송의 광역화로 지역방송사의 재정적 어려움은 부분적으로 완화되었지만, 지역성이 훼손되는 부작용이 일어나고 있다.

지역방송사는 재정적인 기반을 구축하기 위해서는 광역화가 필요하고, 고유의 가치인 지역성을 구현하기 위해서는 하이퍼로컬리즘이 필요하다. 지역방송사가 구현할 수 있는 매체별로 역할을 달리하여 위의 두 가지 요구를 충족하는 노력을 해 볼 만하다고 판단된다. 비용이 많이 소요되는 TV 부문은 광역화를 지향하고, 라디오와 숏폼 콘텐츠나 OTT 콘텐츠는 하이퍼로컬리즘을 지향하는 방안을 제안한다.

이와 함께 정부는 지역방송사의 고품질 프로그램 제작을 진흥하기 위해 제작비 지원을 늘리고, 중간광고 및 광고 금지 품목 해제 등 지역방송 대상 광고 규제 완화, 지역방송사가 타 지역방송사나 케이블 SO를 겸영할 수 있도록 허용, ‘지역방송 발전위원회’의 내실 있는 운영 등 지원정책을 펼칠 필요가 있다.

지상파DMB를 이용하는 시청자는 2.2%에 불과하고, 지상파DMB를 수신할 수 있는 휴대전화는 신규로 제작되지 않고 있고, 자동차 제조사도 지상파DMB 수신기를 장착하지 않는 사례가 많다. 지상파DMB방송사들도 지상파DMB용 콘텐츠를 제작하고 있지 않고, 기존 프로그램을 송출하는 데 그치고 있다. 이러한 상황을 고려하면 지상파DMB방송국의 폐쇄하고, 여기에 할당된 주파수로 다른 서비스에 이용하는 것이 타당하다.

바. 지상파방송 서비스 공적 역할 강화

먼저 공영방송 미디어 서비스 관련된 해외 주요국의 방송 정책과 지상파방송 미래 전략을 분석하였다. 국내 지상파방송의 활성화 방안으로 2023년 11월에 〈미디어·콘텐츠산업융합발전위원회〉가 공개한 방안을 채택하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 이 위원회는 진입 규제 부분에서 유료 방송 재허가/재승인 폐지, 소유/겸영 규제 부분에서 대기업 기준

설정 합리화 및 지분 제한 비율 완화 및 유료 방송/PP 시장 점유율 규제 폐지 등을 제안하였고, 내용 규제 및 채널 구성/편성 규제 부분에서도 심의 규정 전방 완화/조정 및 등급 분류(나이 기준) 조정, 유료 방송 채널 규제 전면 폐지 등을 제안하였다.

둘째로, 공영방송 협약제의 도입에 대해서 검토하였다. 이를 위해서 BBC의 협약제를 분석하였고, 이를 KBS를 포함한 국내 공영방송사에 도입하는 방안을 제시하였다. 셋째로, 공영방송에 대한 접근성 강화방안을 검토하였다. 영국, 독일, 일본 등에서 공영방송 서비스를 온라인으로 제공하여 국민이 TV뿐만 아니라 스마트 전화기 등 온라인 기기로 접근할 수 있도록 하고 있다. 우리나라에서도 공영방송 서비스를 온라인 매체로 쉽게 이용할 수 있도록 제도하는 방안을 검토할 필요가 있다.

넷째로, 공영방송의 재난방송을 강화하는 내용을 다루었다. 국내, 일본 그리고 미국의 재난방송 현황을 분석하였고, ATSC 3.0 기술을 활용하여 재난방송을 강화하는 방안을 다루었다. 마지막으로 방송통신위원회의 주요 업무의 하나인 시청자와 이용자 보호를 다루었다. 방송통신위원회는 시청자뿐만이 아니라 디지털 서비스 이용자를 보호하는 체계를 최근에 마련하는 등의 노력을 하고 있다.

SUMMARY

1. Title

A Study on Future Development Strategies for Enhancing the Competitiveness of Broadcast Media

2. Objective and Importance of the Research

The objective of this study is to explore strategies for enhancing the competitiveness of broadcast media, with a particular focus on terrestrial broadcasters. To this end, the research initially involved an analysis of the competitive landscape and regulatory frameworks within the domestic market to grasp the current state. Furthermore, to establish measures for augmenting competitiveness, the study examined legislative and policy frameworks in key developed countries. Additionally, the research presented its perspectives on the major issues faced by domestic terrestrial broadcasters.

3. Contents and Findings of the Research

This study commenced with an analysis of the competitive status of the domestic broadcast media market, detailed in Chapter 2. This includes not only the domestic pay-TV market but also the competitive environment of the online streaming market, namely the impact of global Over-The-Top (OTT) service providers entering the domestic market. Additionally, the study analyzed issues critical for the assessment of broadcast media policy status, such as the current state of public broadcast media services, the

competitiveness of media platforms and content industries, barriers to the global distribution of broadcast media content, and issues related to public media services.

In Chapter 3, the study delved into the terrestrial broadcasting policies and issues in the United Kingdom, Germany, France, the United States, and Japan. For each country, the study compiled and analyzed: ① Trends in the broadcast media market and directions for legal system reform; ② The status and examples of management innovation in terrestrial broadcasters' provision of OTT and social media services; ③ Terrestrial TV media policies: portable services, OTT utilization, UHD policies; ④ The public role of terrestrial broadcast services; ⑤ Strategies to enhance the content competitiveness of terrestrial TV; ⑥ Policies on radio broadcasting and local broadcasting. However, there were instances where specific data was unavailable or difficult to collect.

In Chapter 4, the study examined deregulatory measures for domestic broadcasting services. First, regarding the re-licensing and broadcasting evaluation system for terrestrial TV, after analyzing the legal basis for re-licensing assessments, ① limitations and alternatives to the re-licensing assessment were proposed, and ② the necessity for a dual system of re-licensing, distinguishing between public and private broadcasters, was suggested. Second, based on an analysis of the legal basis for ownership and operation regulations of terrestrial broadcasters, the study outlined the limitations and directions for improvement of ownership regulations. Third, after analyzing the legal basis for regulations on comprehensive programming channels (CPs) and news production program providers (PPs), the study also proposed limitations and improvement directions for regulations on CPs and news PPs.

Chapter 5 reviewed policy measures to revitalize terrestrial broadcasting. Most of all, three approaches to enhance platform competitiveness were analyzed: ① Activation of Multi-Channel Multi-Screen (MMS) services for terrestrial broadcasting, ② Activation of UHD services, and ③ Prospects and expansion possibilities of FAST TV. The chapter also examined strategies to strengthen the content competitiveness of terrestrial broadcasters. To this end, domestic terrestrial broadcasting content strategies were compared with

those of the UK, such as the use of BBC Studios, to propose competitiveness enhancement strategies.

Chapter 6 sought policy measures for radio, regional broadcasting, and terrestrial Digital Multimedia Broadcasting (DMB). First, in relation to radio broadcasting, the study surveyed the status of radio broadcasting, audio content, and digitalization of radio, and proposed measures to revitalize radio broadcasting. Next, for regional terrestrial broadcasting, the study analyzed alternatives proposed so far for revitalizing regional broadcasting and summarized research analyzing the effects of regional broadcasting area expansion. Subsequently, the study envisioned the desirable state and direction of regional broadcasting and proposed policy measures for its revitalization. Finally, regarding terrestrial DMB, the study summarized the current usage status of terrestrial DMB and suggested a timeline for its discontinuation.

In Chapter 7, the study explored various measures to strengthen the public role of terrestrial broadcasting services. Firstly, it reviewed the broadcasting policies of major foreign countries related to public broadcasting media services, followed by an analysis of the future strategies for terrestrial broadcasting in these countries. Subsequently, the study proposed measures to vitalize domestic terrestrial broadcasting. Secondly, the study examined the introduction of a public broadcasting agreement system. For this, it analyzed the agreement system of the BBC and proposed its adoption for domestic public broadcasters, including KBS. Thirdly, the study looked into measures to enhance accessibility to public broadcasting. In countries like the UK, Germany, and Japan, public broadcasting services are provided online, allowing citizens to access them not only via TV but also through smart phones and other online devices. It was suggested that similar measures should be considered in our country to facilitate easy access to public broadcasting services through online media. Fourthly, the study addressed the enhancement of disaster broadcasting in public broadcasting. It analyzed the status of disaster broadcasting in South Korea, Japan, and the USA, and discussed ways to strengthen disaster broadcasting using ATSC 3.0 technology. Lastly, the chapter covered

the protection of viewers and users, a key responsibility of the Broadcasting and Telecommunications Commission. The Commission has been making efforts to protect not just viewers but also users of digital services, recently establishing a system for this purpose

CONTENTS

Chapter 1: Introduction

Chapter 2: Analysis of the Domestic Broadcast Media Market including Steaming Services

Chapter 3: Analysis of Broadcasting Environments and Terrestrial Broadcasting Policies in Major Developed Countries

Chapter 4: Deregulation Strategies for Domestic Broadcasting Services

Chapter 5: Policy Measures for Revitalizing Terrestrial Broadcasting

Chapter 6: Policy Measures for Radio, Regional Broadcasting, and Terrestrial DMB

Chapter 7: Enhancing the Public Role of Terrestrial Broadcasting Services

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성

2007년에 넷플릭스가 도입한 동영상의 온라인 스트리밍 서비스는 2023년 현재에도 여전히 확장되고 있다. 한국에서는 현재 유튜브, 넷플릭스, 티빙, 쿠팡플레이, 웨이브, 디즈니+, 왓챠 등의 OTT 서비스가 경쟁하고 있다. OTT 서비스는 국내 TV 시장을 위축시키고 있다. 국내 방송사업자, 일부 학자와 국회의원들이 글로벌 OTT 사업자를 규제해야 한다는 목소리가 나왔다.

국내 TV사업자는 많은 규제를 받고 있지만, 유튜브와 넷플릭스와 같은 글로벌 OTT사업자는 아무런 규제도 받지 않고 국내 시장에 진입하여 영업활동을 하고 있다. 국내방송사업자와 글로벌 OTT사업자가 시청자를 두고 경쟁하는 시장이 불공평하고, 그 원인인 비대칭 규제를 해소해야 한다는 주장이 대두되었다. 이에 따라 글로벌 OTT사업자에게도 공적인 역할 등 국내 방송사업자들이 받는 규제와 유사한 규제를 도입해야 한다는 주장은 상당히 설득력이 있다.

하지만 국내법의 규제가 글로벌 OTT사업자에게 적용될 수 있는지의 법적인 문제와 함께 OTT서비스에 대한 규제가 부적절하며 오히려 국내 OTT 사업자에게 족쇄가 될 수 있다는 반론도 제기되었다. 국내에서 5년 이상 이 주제를 두고 논의하였지만, 명확한 결론에 도달하지 못하고 있다. 글로벌 OTT사업자에게 국내 방송사업자와 유사한 수준의 공적인 의무나 규제를 부과하지 못하고 있다.

이러한 환경에서 지상파방송사는 여전히 국내 시청자에게 많은 볼거리를 제공하고 있고, 미디어 시장에서의 비중이 크며, 정보 격차 해소를 포함하여 여러 공익적인 역할을 수행하고 있다. 지상파방송사의 시대는 저물고 있다고 말하고 있지만, 만약 지상파방송사의 방송서비스가 중단되면 우리 시청자나 청취자는 엄청난 불편을 겪을 것이며 계층 간의 정보의 격차는 엄청나게 커질 것이라고 어렵지 않게 짐작할 수 있다.

따라서 지상파방송사의 경쟁력을 강화하기 위한 다양한 방안을 모색해야 하는 시점이

다. 우선 지상파방송사가 새로운 기술을 이용하여 수용자의 욕구를 충족시키는 혁신을 해야 한다. 그리고 정부도 어려움에 직면한 지상파방송사를 규제 완화나 정보 제공과 같은 간접적인 방식으로 지원할 필요가 있다. 때로는 지상파방송사 제작비 지원과 해외 유통비 지원과 같은 보조금 지원이 필요할 수 있다.

제 2 절 연구의 목적과 내용

1. 연구 목적

이 연구의 목적은 지상파방송사의 경쟁력을 강화하는 정책을 모색하는 것이다. 이 연구에서는 정책 대안을 모색하는데 집중하지 않고, 현재 상황에서 도입할 수 있는 정책에는 어떠한 것이 있으며, 정책 수립에 필요한 정보를 제공하는 데 집중하였다. 이를 위해서는 방송 미디어 시장의 경쟁 환경을 분석하고, 국내 법제도를 현재의 환경에서 분석해야 한다. 그리고 변화하는 미디어 환경에 대응하여 해외 주요 국가들은 도입한 법・제도와 정책을 비교하며 분석할 필요도 있다.

2. 연구 내용

본 연구에서는 2장에서 국내 방송 미디어 시장을 분석하였다. 먼저 방송 미디어 시장의 경쟁 환경을 분석하였다. 온라인 스트리밍 서비스 시장의 최신 현황을 정리하였고, 글로벌 OTT사업자들이 국내 시장에 진입하면서 국내 경쟁이 어떻게 변화하였는지 분석하였다. 그리고 공적 방송 미디어 서비스의 제공 현황을 분석하였다. 다음에 방송 미디어 플랫폼 사업자와 콘텐츠 산업의 경쟁력을 평가하였으며, 방송 미디어 콘텐츠의 글로벌 유통에 장애가 되는 요인도 분석하였다. 끝으로 지상파방송과 공적 방송 미디어 서비스의 쟁점을 분석하였다.

3장에서는 영국, 독일, 프랑스, 미국, 일본의 지상파방송 정책과 이슈를 분석하였다. 국가별로 ①방송미디어 시장의 동향과 법제 정비 방향, ②지상파방송사의 OTT와 SNS 서비스 제공 현황과 경영혁신 사례, ③지상파TV의 매체 정책: 이동형 서비스, OTT 활용, UHD

정책, ④지상파 방송 서비스의 공적 역할, ⑤ 지상파TV의 콘텐츠 경쟁력 강화 방안, ⑥ 라디오방송 및 지역방송 정책을 조사하여 정리하려고 노력하였다. 그러나 다섯 개 국가마다 위에 제시한 정보를 충분히 정리할 수는 없었다. 자료가 없거나 입수하기 어려운 경우가 있었기 때문이다.

4장에서는 국내 방송서비스에 대한 규제를 완화하는 방안을 검토하였다. 먼저 지상파TV의 재허가와 방송평가 제도를 개선하는 방안을 모색하였다. 재허가 심사에 대한 법적 근거를 파악한 다음에, 재허가 심사의 한계와 대안을 제시하고 공영방송사와 민영방송사의 재허가제도를 이원화할 필요가 있음을 제언하였다. 다음으로 지상파방송사의 소유겸영 규제의 법적 근거를 분석한 다음에 소유규제의 한계와 개선 방향을 정리하였다. 끝으로 종편과 보도PP에 대한 규제의 법적 근거를 분석한 다음에 종편 및 보도PP 규제의 한계와 개선 방향을 제언하였다.

5장에서는 지상파방송을 활성화하기 위한 정책 방안을 검토하였다. 먼저 플랫폼의 경쟁력을 강화하는 방안으로 세 가지 내용을 분석하였다; ①지상파 다채널방송서비스(MMS) 서비스의 활성화, ②UHD 서비스의 활성화, ③FAST TV의 전망과 확장 가능성. 다음으로 지상파방송사의 콘텐츠 경쟁력을 강화하는 방안을 살펴보았다. 이를 위해서 먼저 국내 지상파방송의 콘텐츠 전략을 분석하였고, 다음으로 영국 BBC 콘텐츠 전략을 BBC Studios를 중심으로 분석하면서 제언하였다.

6장에서는 라디오, 지역방송, 지상파DMB에 대한 정책 방안을 모색하였다. 먼저 라디오 방송과 관련하여 라디오 방송, 오디오 콘텐츠, 그리고 라디오의 디지털화 현황을 조사한 다음에, 라디오 방송을 활성화하는 방안을 제안하였다. 다음으로 지역 지상파방송과 관련하여 지금까지 제시된 지역 방송의 활성화를 위한 대안을 분석하였고, 지역방송 광역화의 효과를 분석한 연구를 정리하였다. 이후 지역방송의 바람직한 모습과 방향을 그려본 다음에 지역방송을 활성화하기 위한 정책 방안을 제안하였다. 끝으로 지상파DMB와 관련하여 지상파DMB의 이용 실태를 정리한 다음에 지상파DMB를 폐국할 시점에 대해 제언하였다.

7장에서는 지상파방송 서비스의 공적 역할을 강화하는 방안을 모색하였다. 먼저 공영방송 미디어 서비스 관련된 해외 주요국의 방송 정책을 검토한 다음에, 해외 주요국의 지상파방송 미래 전략을 분석하였다. 이후 국내 지상파방송의 활성화 방안을 제언하였다. 둘째로, 공영방송 협약제의 도입에 대해서 검토하였다. 이를 위해서 BBC의 협약제를 분석하였

고, 이를 KBS를 포함한 국내 공영방송사에 도입하는 방안을 제시하였다. 셋째로, 공영방송에 대한 접근성 강화방안을 검토하였다. 영국, 독일, 일본 등에서 공영방송 서비스를 온라인으로 제공하여 국민이 TV뿐만 아니라 스마트 전화기 등 온라인 기기로 접근할 수 있도록 하고 있다. 우리나라에서도 공영방송 서비스를 온라인 매체로 쉽게 이용할 수 있도록 제도하는 방안을 검토할 필요가 있다. 넷째로, 공영방송의 재난방송을 강화하는 내용을 다루었다. 국내, 일본 그리고 미국의 재난방송 현황을 분석하였고, ATSC 3.0 기술을 활용하여 재난방송을 강화하는 방안을 다루었다. 마지막으로 방송통신위원회의 주요 업무의 하나인 시청자와 이용자 보호를 다루었다. 방송통신위원회는 시청자뿐만이 아니라 디지털 서비스 이용자를 보호하는 체계를 최근에 마련하는 등의 노력을 하고 있다.

제 2 장 국내 방송미디어 시장 분석

제 1 절 방송미디어 시장의 경쟁 환경 분석

1. 온라인 스트리밍 시장 현황

가. OTT 이용현황

OTT(Over the Top) 서비스가 미디어 시장에 의미 있는 변화를 만들기 시작한 것은 글로벌 OTT인 넷플릭스(Netflix)가 2016년 1월 한국시장에 진출하면서라고 할 수 있다. 온라인 동영상 서비스로는 넷플릭스 국내 진입 이전에도 구글의 유튜브(YouTube) 등이 널리 이용되면서 미디어 이용시간의 상당한 부분을 차지하였지만, 유료 구독 서비스인 넷플릭스는 한국시장 진출 이후 '방송' 시장의 자금 흐름에 큰 영향을 미쳐 왔다.

최근 미디어 이용에 영향을 미쳤던 요인 중의 하나로는 COVID-19 팬데믹을 들 수 있다. 가정에 머무는 시간이 많아지면서 미디어 콘텐츠 이용이 증가[1]하였고 미디어 이용시간의 증가는 OTT 서비스 수용에 대한 장벽을 낮추는 역할을 하였다. 미국의 경우 초고속인터넷 가입자의 76%가 OTT에 가입했고 4개 이상의 OTT에 가입한 이용자도 8%나 되었다고 한다[2].

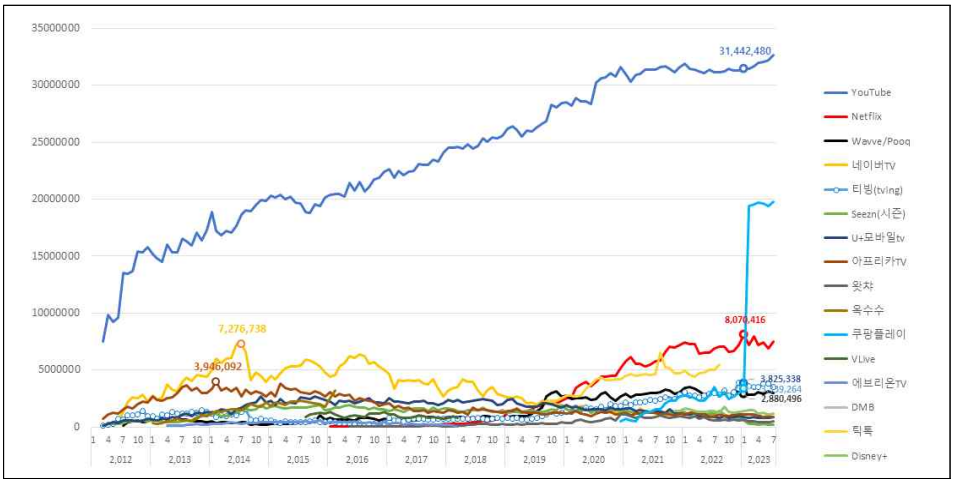
국내에서도 팬데믹 기간을 거치며 OTT 이용이 빠르게 확산되었다. 특히 글로벌 OTT 이용이 국내 OTT 이용보다 더 두드러지게 성장하였다. 무엇보다 눈에 띄는 것은 YouTube의 약진이다. YouTube는 무료 서비스인 반면 유료 서비스인 Netflix도 팬데믹 기간을 거치며 이용자 수가 급증하고 있다. 2023년 들어 가장 눈에 띄게 이용자 수가 증가한 OTT 서비스로는 쿠팡의 쿠팡플레이를 들 수 있다.

---

1) 김경달, 황성연, 강정수, 한정훈, 임상훈, 이성민 (2022), 디지털 미디어 인사이트 2023, p. 60 참조

2) 이성춘 (2021), 미디어 플랫폼 전략과 전망, 한국방송학회 봄철정기학술대회

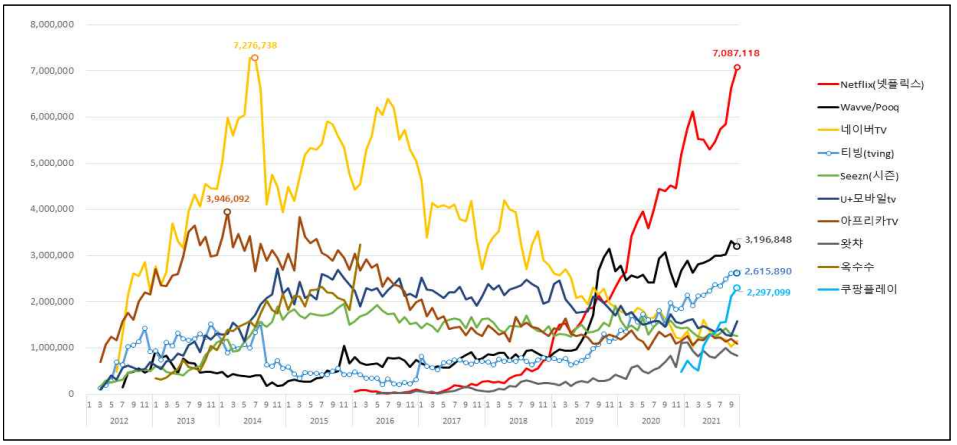
[그림 2-1] OTT 서비스별 MAU



자료: 닐슨코리아 자료 재구성

이용 시간 자료를 보아도 유사한 흐름이 감지된다. 이용 시간 그래프에서 YouTube는 제외하였다. 그 이유는 이용 시간은 압도적이어서 다른 서비스의 이용 시간을 제대로 보여줄 수 없기 때문이다. 실제로 유튜브의 2021년 10월 이용 시간은 3,142만 분으로, 넷플릭스 이용시간의 4.4배, 왓챠의 37.8배에 해당하는 압도적 수치를 보인다.

[그림 2-2] OTT 서비스별 이용 시간 (단위: 분)

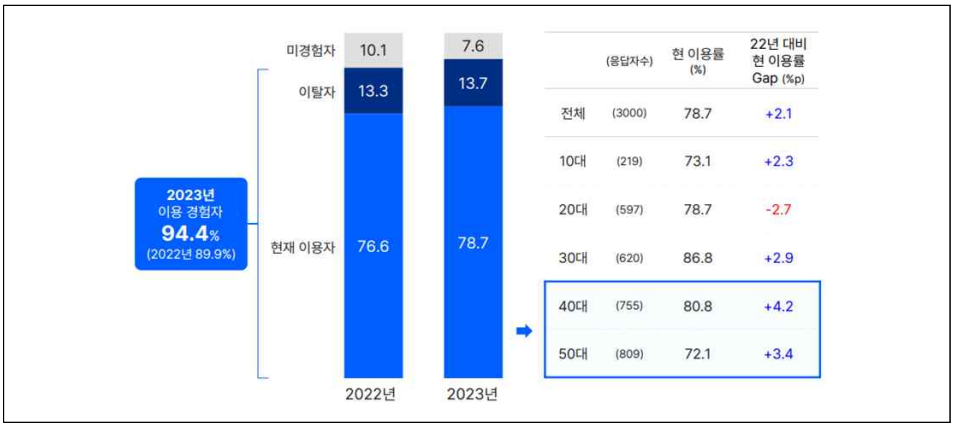


자료: 닐슨코리아 자료 재구성

또 하나의 글로벌 OTT인 넷플릭스의 이용 시간 성장세는 특히 두드러진다. 국내 서비스로는 웨이브와 티빙 그리고 쿠팡플레이도 모두 이용 시간 상승을 기록하고 있다. 하지만 반대로 PC 시대에 동영상 소비를 주도하였던 네이버TV, 아프리카TV 등의 이용 시간 감소도 주목할 만한 시사점을 준다. 비디오 소비의 중심축이 모바일로 이동하고 있음을 보여주는 현상으로 해석할 수 있기 때문이다.

OTT 이용이 확산하면서 연령대별 이용자 지형도 변하고 있다. 2023년 기준으로 OTT를 경험하지 않은 미경험자는 7.6%에 불과하고 전년도에 비해 모든 연령대의 OTT 이용률이 증가한 점도 눈여겨볼 만하다. 20대의 현재 이용률만 감소하였다.

[그림 2-3] OTT 이용현황



자료: 오픈서베이 (2023), OTT 서비스 트렌드 리포트 2023

나. OTT 매출 및 제작비

OTT 이용이 증가함에 따라 서비스를 제공하는 사업자의 매출도 급성장하고 있다. 넷플릭스의 경우 매출이 2019년 1,859억 원에서 2022년 7,733억 원으로 3년 만에 4.2배 증가하였고, 구글의 경우 2019년 2,124억 원에서 2022년 3,449억 원으로 1.6배 성장하였다. 반면 국내 OTT인 웨이브, 왓챠, 티빙의 경우, 매출이 급격히 늘었지만, 영업손실도 큰 폭으로 증가하였다. 이는 국내 OTT 사업자들이 콘텐츠 수급 비용의 증가를 실제 서비스에서 회수

하지 못한 것으로 해석할 수 있다.

<표 2-1> 주요 OTT 서비스 매출 및 영업이익 추이 (단위:억원)

		2019년	2020년	2021년	2022년
(콘텐츠) 웨이브	매출	973	1,802	2,301	2,735
	영업이익	-137	-169	-588	-1213
왓챠	매출	220	380	708	592
	영업이익	-109	-155	-248	-454
티빙	매출		155	1,315	2,476
	영업이익		-61	-762	-1,192
넷플릭스 서비시스코리아	매출	1,859	4,154	6,317	7,733
	영업이익	22	88	171	143
구글 (코리아)	매출	2,124	2,201	2,924	3,449
	영업이익	102	156	294	278

자료: 전자공시시스템(DART)의 해당 기업 감사보고서 자료 재구성

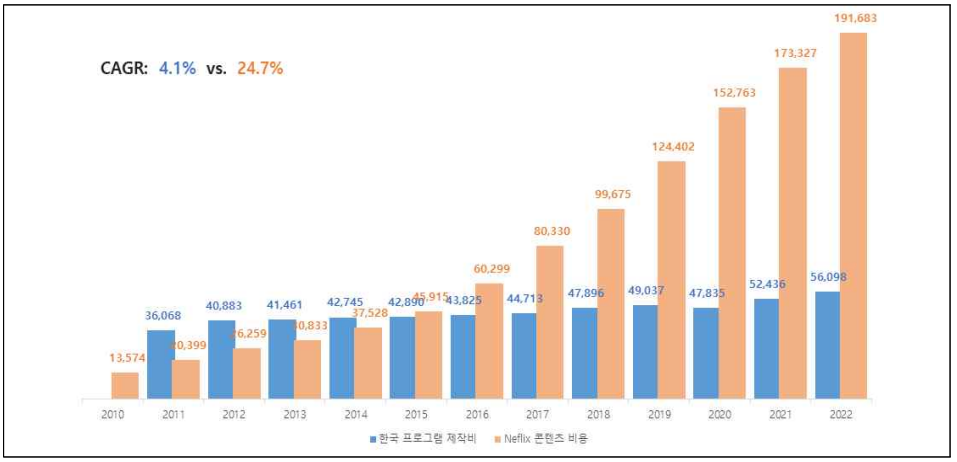
주요 4개 사(티빙 제외)의 OTT 서비스 매출을 합산하면 2019년 5,176억 원에서 2021년 1조 4,509억 원으로 3년 동안 2.8배 성장한 것으로 나타났다. 2022년 OTT 5개 사의 매출 총합 1.45조 원은 유료방송시장 매출 19.9조 원[3]의 7.3%에 해당한다. 이는 유의미한 규모로 보이지 않을 수 있으나, 실제 이용자가 서비스받는 플랫폼 매출(IPTV+케이블+DMB+지상파) 11.4조 원과 비교하면, 약 12.7%에 해당하며, 이는 OTT가 방송시장에 유의미한 변화를 만들어 내기 시작한 수치로 받아들여도 충분할 것이다.

국내 OTT 사업자의 시장성과가 글로벌 사업자와 비교하면 상대적으로 미흡하게 나타난 이유는 무엇보다 콘텐츠 경쟁력에서 찾아야 할 것이다. OTT 서비스에 가입하는 가장 큰 이유가 콘텐츠이기 때문이다. 콘텐츠 경쟁력은 가치사슬상의 다양한 요소에 영향을 받는다. 하지만 그중에서도 제일 중요한 요소는 역시 제작비라고 할 수 있다. 국내 유료방송 사업자의 콘텐츠 제작비와 넷플릭스의 투자 규모를 비교하면 글로벌 OTT가 국내 시장에

3) 방송통신위원회 (2022), 2021년도 방송사업자 재상상황 공표집

서 선전하는 이유를 간접적으로 확인할 수 있다. 넷플릭스가 한국에 진출한 2016년을 기점으로 글로벌 OTT 한 회사의 콘텐츠 투자 규모는 국내 방송시장 전체의 프로그램 제작비보다 많이 들었다. 그리고 투자 규모의 성장 속도도 국내 제작비가 2001년 이후 4.1%씩 증가했지만, 넷플릭스는 24.7%였다. 거의 6배씩 빠르게 투자 규모를 확대해 온 것이다.

[그림 2-4] OTT 유료방송시장 프로그램 제작비와 넷플릭스 콘텐츠 투자비 비교

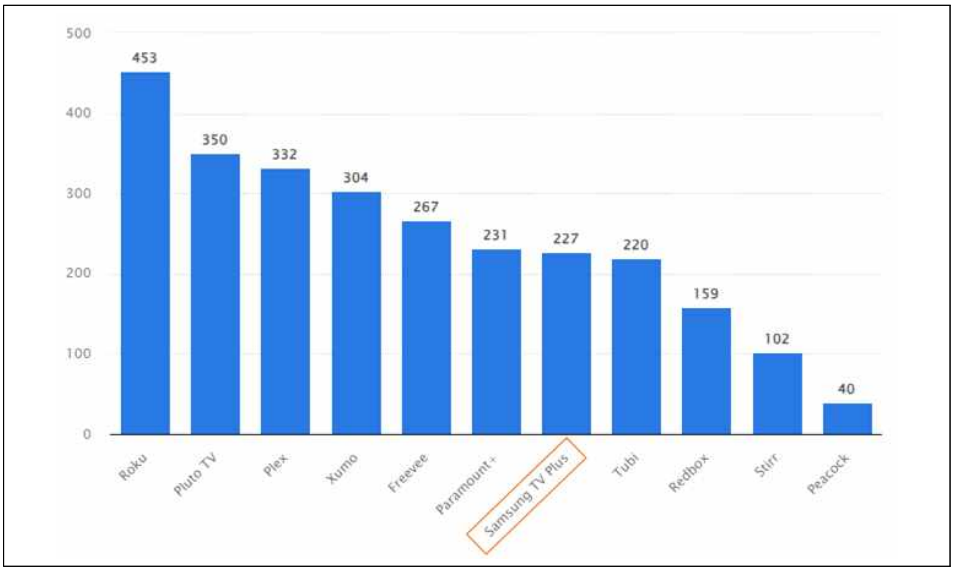


주) 비교 편의를 위해 Netflix 투자액 산정은 $1 = 1,000원으로 환산
자료: 방송통신위원회 (각 해당 연도), 방송산업 실태조사 보고서, Netflix Annual Report 재구성

다. FAST(Free Ad-supported Streaming TV) 성장

방송법은 유료방송 서비스를 전송방식에 따라 분류하고 있다. 그러한 관점에서 보면 OTT는 인터넷을 통한 스트리밍 서비스로 분류할 수 있다. OTT는 구독 기반의 SVOD에서 광고를 기반으로 하는 AVOD로 서비스 형태가 다변화하고 있는데 최근 광고를 기반으로 하는 실시간 스트리밍 서비스가 새롭게 부상하고 있다. 이를 FAST(Free Ad-supported Streaming TV)라고 하며 혹은 디지털 선형 TV라고도 한다. FAST가 빠르게 확산하는 이유는 별도의 유료방송 서비스에 가입하지 않아도 디지털TV에서 바로 이용할 수 있고 무료이기 때문이다. 채널 수도 매우 많다.

[그림 2-5] 주요 FAST 서비스가 제공하는 채널 수

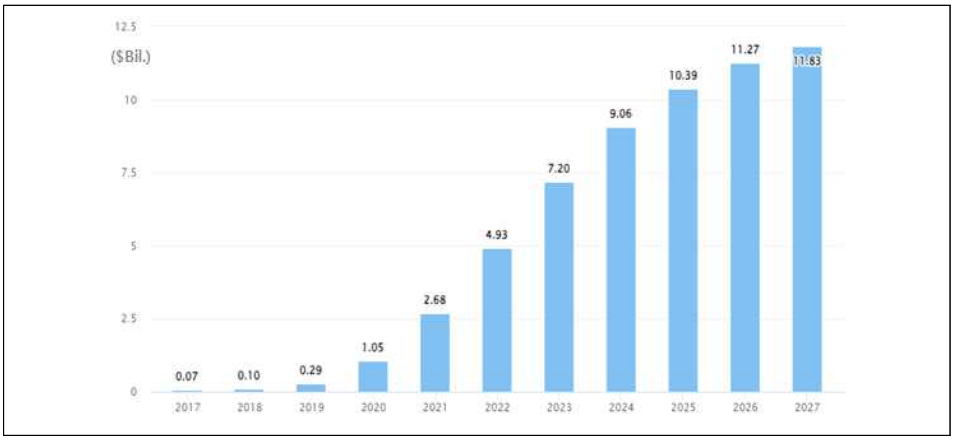


자료: Statista, https://www.statista.com/statistics/1364981/fast-channels-by-service-us/

FAST 시장에 주목할 이유는 많다. 무엇보다 스마트TV를 기반으로 서비스를 제공하는데 국내 TV 제조사 삼성과 LG는 글로벌 스마트TV 시장의 50% 정도를 점유하고 있다. 나아가 FAST 시장에서도 이미 상당한 지위를 확보하고 있다. 미국 시장에서 서비스하는 채널 수가 Samsung TV Plus는 220여 개, LG Channel은 300여 개에 이른다. 인터넷 스트리밍 방식이기 때문에 국경을 초월하여 서비스가 가능하므로 산업적 파급력도 적지 않을 것으로 전망된다.

FAST 시장 규모도 향후 급속히 커질 것으로 보인다. Statista의 분석에 따르면 FAST 시장 규모는 2022년 $43.9억에서 2027년 $118.3억으로 매년 21.9%씩 성장할 것으로 예측되었다. FAST 관련 국내 방송시장의 쟁점은 대기업의 방송시장 진출과 보도 기능 부분이다. 삼성은 이미 Samsung TV Plus라는 앱과 웹사이트를 통하여 서비스를 제공하고 있다. 삼성은 국내 1위의 대기업으로 10조 원 이상 대기업 집단의 방송시장 진입 규제 대상이다.

[그림 2-6] FAST 시장 규모 전망



자료: Statista (2023), https://tinyurl.com/ysuf5hhb

Samsung TV Plus는 2023년 9월 현재 78개의 채널을 서비스하고 있다. 뉴스 3개, TV 시리즈 20개, 엔터테인먼트 33개 등이다. 최근 CJ ENM과 협의하여 CJ 콘텐츠 관련 특별관을 마련하는 등 서비스 영역을 확대하고 있다. 이 중에서 눈여겨볼 부분은 역시 보도 채널 부분이다. 현재 연합뉴스 및 JTBC 등이 뉴스 관련 채널을 제공 중이다. 미국의 경우 미국의 경우 제공되는 뉴스 채널은 200여 개에 이른다. 국내 역시 뉴스 보도 관련 채널 수가 늘어나면 비대칭 규제 논의가 촉발될 수밖에 없다.

[그림 2-7] Samsung TV Plus 국내 서비스 현황

자료: Samsung TV Plus 앱 화면 캡처

2. 글로벌 플레이어 국내 시장 진입에 따른 경쟁 환경 분석

가. 방송 매체별 시장성과

인터넷 기반의 스트리밍 서비스인 OTT 및 FAST가 빠르게 성장하고 것과는 다르게 레거시 유료방송 시장은 성장 정체 국면에 접어들고 있다. 유료방송 시장의 매출, 광고 매출, 이용자, VOD 이용, 홈쇼핑 등 전반적 환경도 우호적이지 않다. 일반 이용자의 미디어 소비가 전통 미디어 환경이 아닌 인터넷 환경으로 빠르게 이동하고 있는 정황이 다양한 자료를 통하여 확인된다.

먼저 유료방송 시장의 매출을 살펴보면 성장 정체기 진입이 명확하게 포착된다. 2009년 IPTV 도입 이후 반등한 매출 성장은 약 3%대에서 13%까지 뛰어올랐다. 하지만 이후 지속해 하락하여 2022년에는 다시 3% 성장률을 보였다. 2021년의 7.4% 성장은 팬데믹으로 인한 자택 거주 시간 증가 때문으로 해석할 수 있다.

[그림 2-8] 유료방송 시장 매출 추이 (단위: 억원)

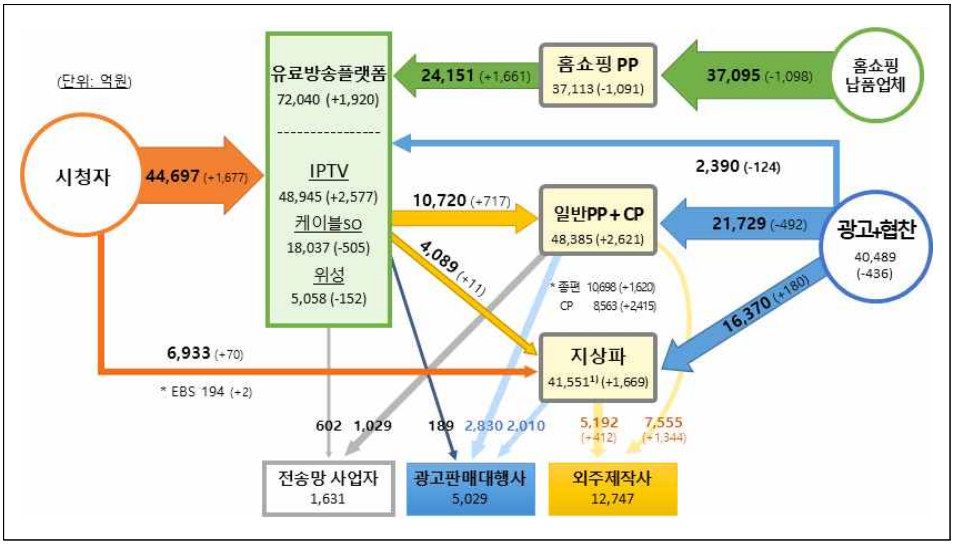
자료: 방송통신위원회의 해당 연도별 <방송사업자 재산상황 공표집> 자료 재구성

2022년 방송시장 매출은 약 19.9조 원을 기록하였다. 유료방송시장으로 유입되는 수익은 크게 시청자와 홈쇼핑, 그리고 광고/협찬에서 나온다. 2022년 현재 시청자는 약 5.2조 원을

지불하고, 홈쇼핑은 송출수수료를 포함하여 6.1조 원을 제공하고 있으며, 광고/협찬은 약 4조 원을 유입시킨다.

프로그램 제작비는 5.6조 원으로서 총 방송매출 19.9조 원의 약 28% 수준이다. 방송광고는 3조 원으로서 총 방송매출의 15%를 차지한다. 프로그램 판매가 가장 많은 지상파는 프로그램 판매로 약 1조 원의 수익을 거두었다. 이는 2021년보다 1,613억 원이 증가한 수치이다. 유료방송 플랫폼의 매출은 IPTV, SO, 위성방송을 합하여 약 7.2조 원이었는데 이 중에서 IPTV의 매출만 증가하고 케이블SO와 위성방송의 매출은 하락하였다.

[그림 2-9] 2022년 유료방송 매출 및 자금 흐름



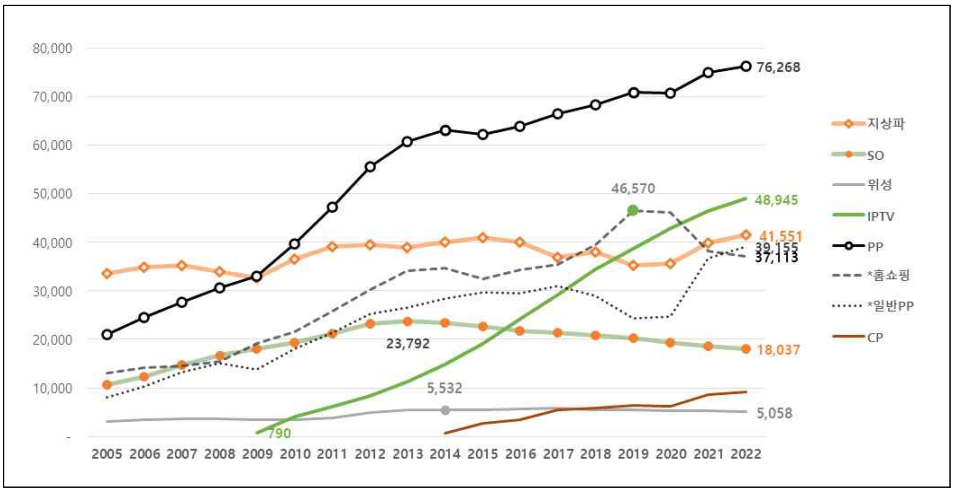
자료: 방송통신위원회 (2023), <2022년 방송사업자 재산상황 공표집> 자료 재구성

사업자별 시장성과는 콘텐츠 제공사업자인 PP 매출 증가가 두드러진다. PP 매출은 2005년 약 2.1조 원에서 2022년 7.6조 원으로 3.5배 증가하였다. PP 매출 중 더 큰 비중을 차지했던 것은 홈쇼핑PP 매출이었는데 2022년 처음으로 일반PP 매출이 홈쇼핑PP 매출을 앞지른 것도 눈여겨볼 대목이다.

그 외에 가장 눈에 띄게 성장한 매체는 IPTV이다. 2009년 도입된 IPTV는 2002년 유료방송 플랫폼 중 가장 많은 매출인 4.9조 원을 기록하였다. 이는 지상파의 4.2조 원보다 많고

케이블SO와 위성방송 매출을 합산한 2.3조 원보다 2배 이상 많은 수치이다. 나아가 케이블과 위성방송은 2015년 전후로 매출 정점을 찍은 후 지속해 매출이 하락하고 있다. 지상파 매출도 2010년 이후 4조 원대 전후에 머무르고 있다.

[그림 2-10] 유료방송 사업자별 매출 추이 (단위:억원)

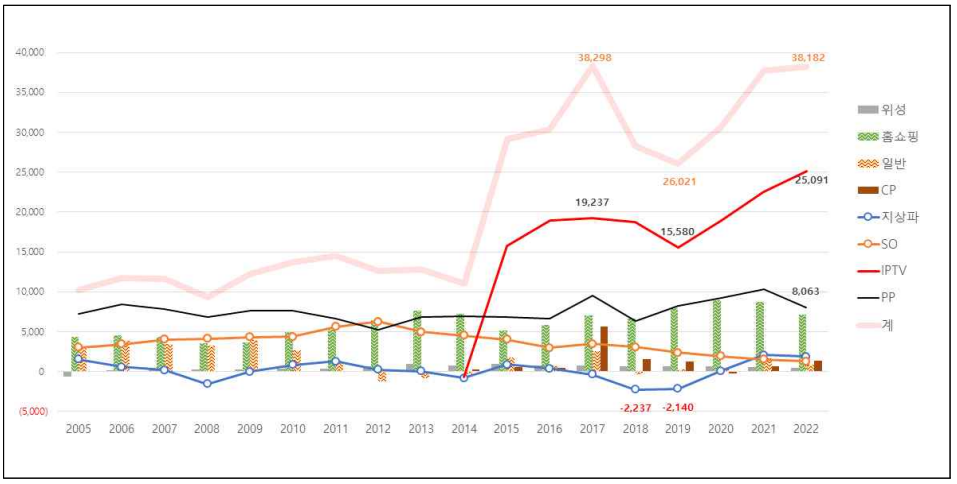


자료: 방송통신위원회의 해당 연도별 <방송사업자 재산상황 공표집> 자료 재구성

유료방송 시장의 수익원별 매출 변화는 대부분 상승하는 추세를 보인다. 그중에서 가파르게 상승하는 수익원은 수신료와 프로그램 판매, 홈쇼핑 송출수수료이다. 반면 지속해 하락을 보이는 수익원은 광고이다. 이는 광고 자금이 빠르게 온라인으로 이동하고 있기 때문이다.

결과적으로 유료방송 시장은 전체적으로 영업이익을 기록하고는 있지만 사업자별로 그 격차가 크게 나타나고 있다. 가장 큰 영업이익을 기록 중인 서비스는 IPTV이다. IPTV의 영업이익은 유료방송 시장 전체의 영업이익을 견인할 만큼 그 규모가 크다. 2022년 IPTV 영업이익은 2.5조 원으로 유료방송 전체 영업이익 3.8조 원의 65.7%를 차지하였다. 그 외에는 PP가 8.063억 원으로 21.1%를 기록하였고 여타 지상파, 케이블SO, 위성방송 등의 영업이익 규모는 미미하였다. 하지만 유료방송시장 전체의 영업이익률은 2022년 19.2%였고 이는 서비스업 7.3%, 제조업 6.4%보다는 높았다.

[그림 2-11] 유료방송 사업자별 영업이익 추이 (단위: 억원)



자료: 방송통신위원회의 해당 연도별 <방송사업자 재산상황 공표집> 자료 재구성

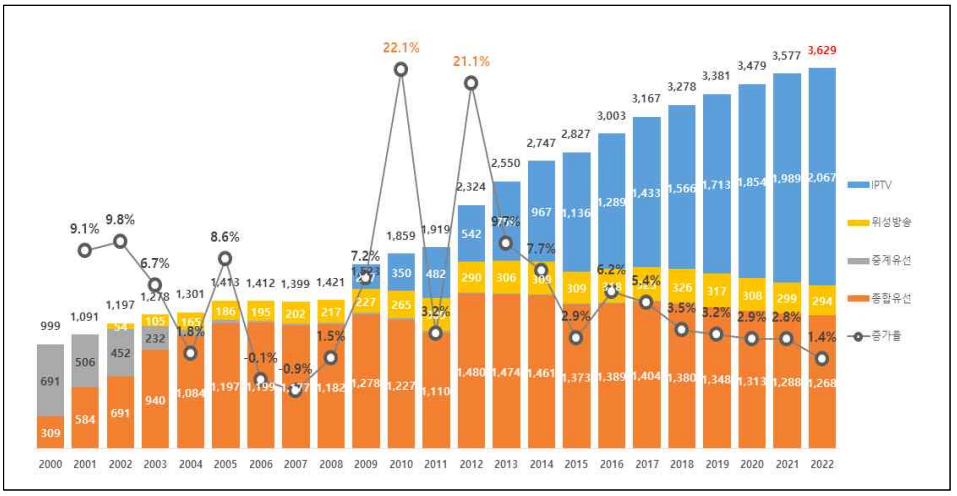
나. 방송 미디어 Value Chain 상의 구조적 변화

OTT 서비스를 통한 글로벌 미디어 사업자의 국내 진입, 국내 미디어 시장의 스트리밍 서비스 확대 등으로 방송 미디어 시장은 구조적 변화를 겪고 있다. 이러한 변화는 방송 미디어 시장에 관련된 다양한 지표를 통하여 확인할 수 있다. 그러한 지표를 통하여 분석할 부분으로는 이용자 수, 방송 미디어 이용 시간, 홈쇼핑, VOD 이용행태 변화 등을 들 수 있다.

먼저 유료방송시장 이용자 변화를 살펴보면 가입자 확대를 통한 양적 성장은 정체기에 진입하였다고 진단할 수 있다. 2022년 말 유료방송 이용자 수는 단자 수 기준으로 IPTV 2,067만, 케이블 1,268만, 위성방송 294만이었다. 하지만 장기 성장 추세를 보여주는 이용자 수 증가 비율은 2012년 21.1%에서 2022년 1.4%로 하락하였다.

성장 여력이 크지 않다고 보는 이유는 가구당 가입한 유료방송 서비스 수치로도 드러난다. 통계청이 발표한 2022년 가구 수는 2,158만이다. 반면 유료방송 가입 단 자수는 3,629만이다. 따라서 가구당 이용하는 유료방송 서비스는 1.6개에 이른다.

[그림 2-12] 유료방송 사업자별 영업이익 추이 (단위: 억원)



자료: 방송통신위원회의 해당 연도별 <방송사업자 재산상황 공표집> 자료 재구성

텔레비전 이용 시간 변화 추이도 유료방송시장의 성장에 우호적인 지표를 보여주지 않고 있다. 수도권을 기준으로 할 때, 지상파의 주시청시간대(19:00~22:59)의 시청률은 2000년 62%에서 2023년 상반기 21% 수준으로 감소하였다.

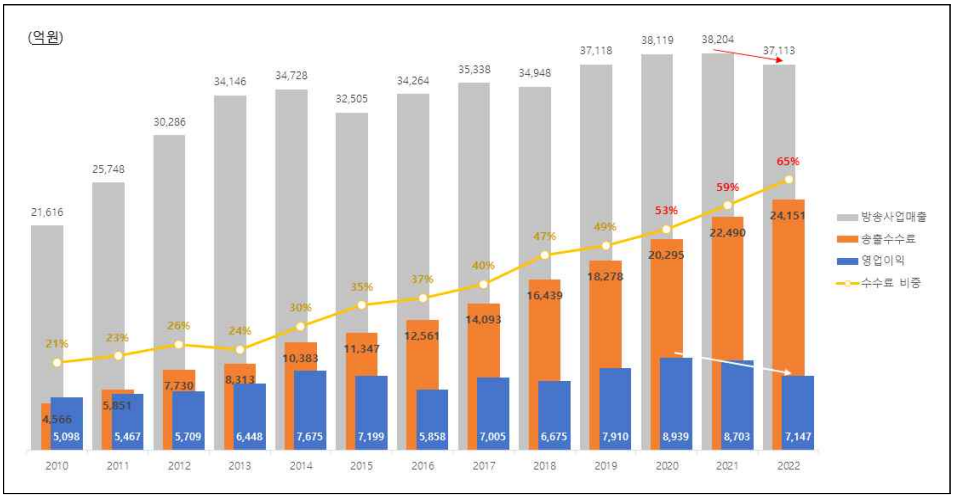
[그림 2-13] 주시청 시간대 시청률 변화 추이

자료: Nielsen Korea (유건식(2023), 방송콘텐츠산업의 경쟁력 제고 요소와 규제개선 과제, 서울대학교 공익산업법센터 제92회 세미나 자료집 재인용)

유료방송시장 매출의 약 1/3을 차지하는 홈쇼핑 시장 역시 부정적인 성장 지표를 보여주고 있다. 2022년 유료방송 사업자의 방송매출을 보면 케이블SO의 경우 홈쇼핑 송출수수료가 매출의 42%를 자치하고 있으며 위성방송은 35%, IPTV는 약 30%를 차지한다. 따라서 홈쇼핑의 성장은 유료방송시장 전체에도 매우 중요하다.

하지만 홈쇼핑의 성장은 정체기를 넘어 쇠퇴기에 접한 것으로 보이기도 한다. 홈쇼핑 사업자의 방송사업 매출이 2022년 감소한 것으로 나타났고 영업이익도 감소하였다. 반면 송출수수료 지출은 멈추지 않고 증가 중이다. 홈쇼핑PP가 플랫폼 사업자에게 내는 송출수수료는 2020년을 기점으로 방송사업 매출의 절반을 넘었고 2022년에는 65%를 차지하였다. 이는 홈쇼핑PP를 넘어 유료방송시장 전체에 영향을 미치는 부정적 신호로 보아야 한다.

[그림 2-14] 홈쇼핑 사업자의 재무성과



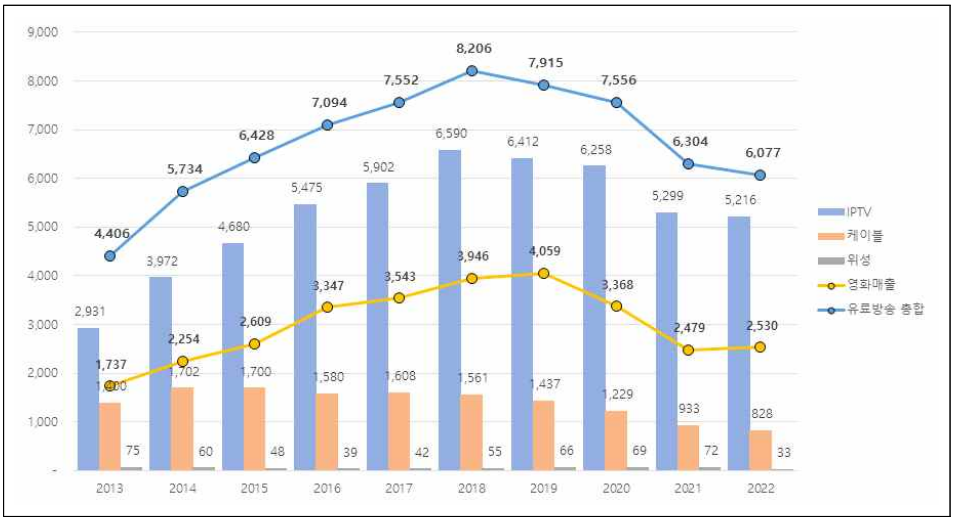
자료: 방송통신위원회의 해당 연도별 <방송사업자 재산상황 공표집> 자료 재구성

유료방송시장에서 구조적 변화를 보이는 또 하나의 영역은 VOD 서비스이다. IPTV 도입 이후 유료방송 시장에서 VOD 서비스는 IPTV의 주요 수익원 중의 하나였고 콘텐츠 업계에도 새로운 유통 창구 역할을 하면서 시장 활성화에 크게 이바지하였다. 미국의 경우 유료방송시장이 대부분 케이블TV를 중심으로 형성되어 있어서 VOD 서비스 활성화에 어려움을 겪고 있었는데 한국에서 IPTV가 활성화되며 VOD 서비스가 성장하자 미국의 메이저 콘

텐츠 제작사도 한국의 VOD 인벤토리에 자사의 작품을 협조적으로 제공하였다.

IPTV VOD 서비스가 성장하며 VOD 전체 매출은 2013년 4,400억 원 시장에서 2018년 8,206억 원 시장으로 5년 만에 2배가 되었다. 하지만 글로벌 OTT인 넷플릭스가 2016년 한국 시장에 진입하면서 VOD 시장은 서서히 그 기반을 잠식당하기 시작한다. 넷플릭스의 매출이 확장기에 들어가면서 VOD 시장은 2019년부터 매출이 감소하기 시작한다. 팬데믹 기간을 거치며 OTT 이용이 확산되면서 VOD 매출은 더 빠르게 감소했다. 팬데믹 기간이 끝나고 대규모 자본을 투입한 콘텐츠 수급이 원활해지면서 2022년 감소 폭이 줄기는 하였으나 큰 추세상 VOD 시장은 앞으로도 하락할 것으로 보인다.

[그림 2-15] VOD 매출 추이

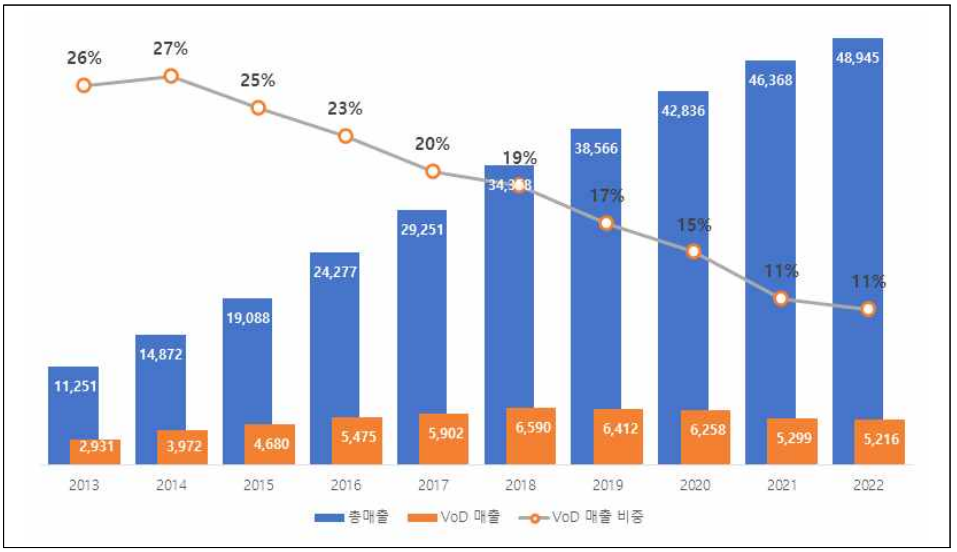


자료: 방송통신위원회의 해당 연도별 <방송사업자 재산상황 공표집>, 영화진흥위원회의 해당 연도별 <영화산업 결산> 자료 재구성

VOD 서비스는 IPTV 매출에 적지 않은 비중을 차지한다. 반면에 IPTV의 VOD 매출도 전체 VOD 매출의 적지 않은 비중을 차지한다. 2013년 IPTV VOD은 2,931억 원으로 전체 4,406억 원의 66.5%를 자치했다. 그 비중은 VOD 매출 총액의 증감과 관계없이 계속 증가해 왔다. VOD 매출이 정점을 기록했던 2018년에는 80.3%, 그리고 2022년에는 85.8%를 차지했다. 그만큼 IPTV는 VOD 시장에 중요한 역할을 해왔다고 할 수 있다. 하지만 VOD 매

출이 IPTV 매출에서 차지하는 비중은 오래전부터 지속해 하락해 왔다. 이는 VOD의 성장이 IPTV 서비스 다른 부분에 비해 상대적으로 부진했음을 보여준다. 다만 글로벌 OTT 국내 진입 및 시장성과 성장에 따라 IPTV의 VOD 매출이 증가할 가능성은 점점 줄어들고 있다. 보고 싶은 콘텐츠를 보고 싶은 시간과 공간에서 선택하여 소비한다는 개념의 서비스는 IPTV보다 OTT를 통해서 더 만족도 있게 구현되고 있다고 이용자들이 평가하기 때문이다.

[그림 2-16] IPTV VOD 매출 비중 변화 추이



자료: 방송통신위원회의 해당 연도별 <방송사업자 재산상황 공표집>, 영화진흥위원회의 해당 연도별 <영화산업 결산> 자료 재구성

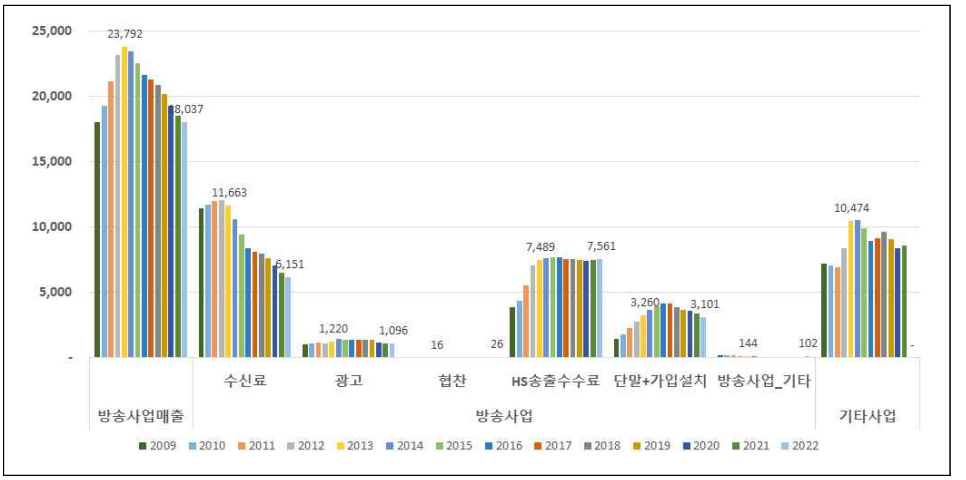
VOD 매출의 감소는 자연스럽게 OTT 시장으로 이용자가 이동해 가고 있음을 보여주는 증거로 볼 수 있다. 따라서 VOD 서비스에 대한 혁신은 유료방송시장 전체의 활성화 정책과도 밀접히 연관되어 있다고 할 수 있다.

다. 방송사업자별 매출액 및 광고 매출 변화

유료방송시장에 유의미한 구조적 변화를 만들어낸 서비스로는 IPTV 출범을 들 수 있다. IPTV가 정식 출범한 2009년 이후 방송사업자별 매출은 큰 변화를 유발해 왔다. 이러한 변화는 플랫폼뿐 아니라 콘텐츠 분야에서도 일어났고 지금도 현재진행형이다. 먼저 지상파의 매출구조 변화를 살펴보자.

케이블 사업은 지상파와 다른 매출원별 변화추이를 보여준다. 수신료 매출이 지속해 하락 중이며 홈쇼핑 송출수수료가 수신료보다 많아졌다. 2013년까지 가파르게 상승하던 홈쇼핑 송출수수료는 이후 거의 성장 없는 매출액을 기록 중이다. 유료방송 플랫폼으로서 광고 의존도가 다른 매출보다 낮아 최근 유료방송시장의 광고 감소 영향을 상대적으로 덜 받고 있다고 평가할 수 있다.

[그림 2-17] 케이블SO 수익원별 매출 변화 추이 (단위:억원)

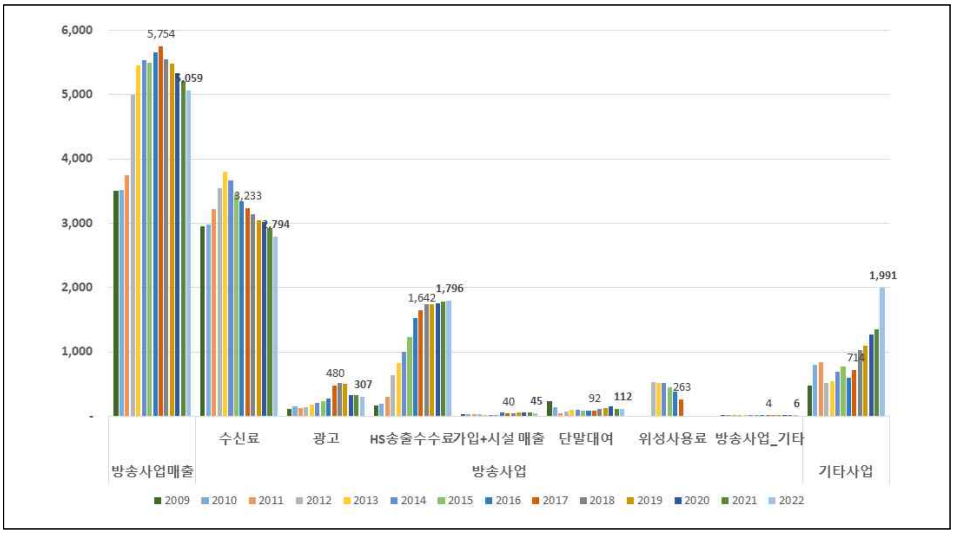


자료: 방송통신위원회의 해당 연도별 <방송사업자 재산상황 공표집> 자료 재구성

위성방송 사업자의 매출원 변화 추이는 케이블SO와 매우 유사하다. 전체 매출은 2013년을 기점으로 성장을 멈추었고 2017년을 기점으로 하락 중이다. 수신료도 2013년 정점을 찍은 후 내려오고 있으며 많이 증가하던 홈쇼핑 송출수수료 매출도 증가를 멈추었다. 작은 규모이기는 하지만 2017년까지 꾸준히 증가하던 광고 매출도 2019년 이후 내림세로 전환하였다. 최근 2022년 매출구조를 보면 방송사업 매출 중 수신료를 이어 기타 사업 매출

이 광고나 홈쇼핑 송출수수료 보다 높은 액수를 기록할 만큼 방송사업 매출의 성장세가 전체적으로 낮은 성과를 기록하고 있다.

[그림 2-18] 위성방송 수익원별 매출 변화 추이 (단위:억원)

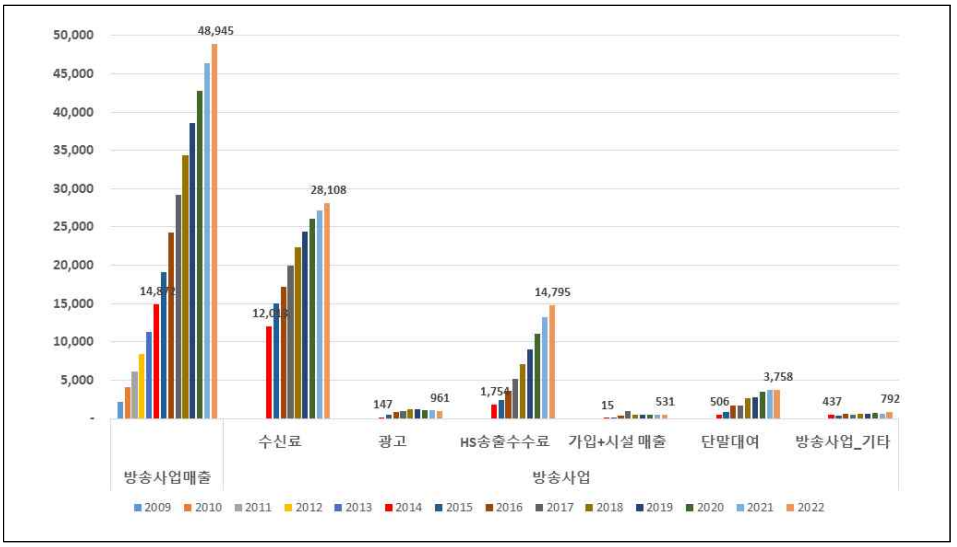


자료: 방송통신위원회의 해당 연도별 <방송사업자 재산상황 공표집> 자료 재구성

IPTV는 유료방송시장 진출 이후 기록적인 성장세를 보여주고 있다. 거의 모든 수익원이 우상향 추세를 보인다. 수신료는 2014년에 1.2조 원에서 2022년 2.8조 원으로 두 배 이상 성장했고 홈쇼핑 송출수수료도 2014년 1,754억 원에서 1조 4,795억 원으로 8배 이상 성장했다. 가입자 증가에 따른 단말대여 매출도 꾸준히 증가하고 있다. 다만 유료방송 플랫폼으로써 자체 광고 슬롯이 많지 않기 때문에 광고 매출은 상대적으로 미미한 수치를 보인다.

이렇게 수신료, 홈쇼핑 송출수수료, 단말대여 매출 등이 우상향으로 증가함에 따라 IPTV의 방송사업 매출 합계는 지상파, 케이블SO, 위성방송과 달리 우상향으로 가파른 성장을 이어가고 있다. 다만 VOD 매출은 OTT의 성장에 따라 2018년을 기점으로 하락 중이다.

[그림 2-19] IPTV 수익원별 매출 변화 추이 (단위:억원)

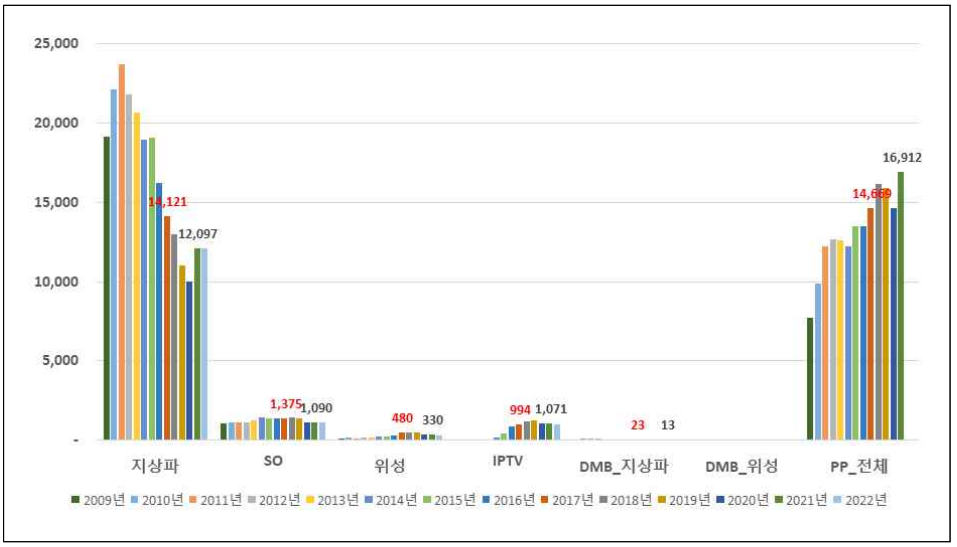


자료: 방송통신위원회의 해당 연도별 <방송사업자 재산상황 공표집> 자료 재구성

유료방송시장의 가장 특징적인 매출원인 광고 수익을 사업자별로 비교해 보면 지상파와 PP가 광고를 통해 가장 높은 수익을 만들어 내는 사업자이다. 두 사업자의 광고 매출 추이를 비교해 보면 지상파가 2011년 정점을 기록한 후 지속해 내림세를 이어왔지만, PP는 전반적으로 광고 매출 성장세를 지속해 오고 있다고 볼 수 있다. 소비자의 미디어 접점이 모바일과 웹으로 이동함에 따라 지상파는 직접적으로 타격을 받고 있지만, 콘텐츠 제공사업자로서 위치를 잡은 PP는 상대적으로 적은 타격을 받고 있는 것으로 보인다. 그 결과 2017년을 기점으로 PP의 광고 매출이 지상파 광고 매출액을 앞지르는 성과를 지금까지도 기록 중이다.

광고 매출을 절대 금액으로 비교해 보면 케이블과, 위성, IPTV 사업자는 지상파나 PP에 비해 상대적으로 적은 매출 규모를 기록 중이다. 2021년 기준 광고 매출을 보면 케이블SO와 IPTV의 광고 매출은 지상파와 PP 광고 매출의 1/10에도 미치지 못하는 규모를 보여주고 있다. 이는 다른 한 편으로 광고 시장이 모바일과 웹으로 빠르게 이동해 가고 있는 영향을 상대적으로 덜 받는 사업 모델을 갖고 있다고 평가할 수도 있다.

[그림 2-20] 사업자별 광고 매출 변화 추이 (단위:억원)



자료: 방송통신위원회의 해당 연도별 <방송사업자 재산상황 공표집> 자료 재구성

3. 공적 방송 미디어의 서비스 환경 분석

가. 글로벌 공적 미디어 현황

글로벌을 기준으로 국영, 혹은 공영 미디어 방송사는 595개 사로 약 600개에 이른다[4]. 국영 혹은 공영 미디어의 형태는 다양한데 국가가 직간접적으로 관여하는 방송사는 595개 사 중에서 493개로 약 83%를 차지한다. 국가가 관여하는 방식은 다양하다. Media & Journalism Research Center의 분류에 따르면 그 형태는 국가가 통제하는 미디어 (State Controlled Media, 이하 SC로 표기), 포섭된 공중/국가가 관리하는 미디어 (Captured Public/State Managed Media, 이하 CaPu로 표기), 포섭된 민간 미디어 (Captured Private Media, 이하 CaPr로 표기) 등이 있다.

이에 반하여 정부의 관여로부터 독립된 공적 미디어도 다양한 형태로 존재한다. 예를 들면 독립되어 있지만 국가가 펀드를 제공하거나 관리하는 미디어 (Independent State

4) Media & Journalism Research Center, https://statemediamonitor.com/ 참조

Funded and State Managed Media, 이하 ISFM로 표기), 독립적이지만 국가 펀드로 지원하는 미디어 (Independent State Funded Media, 이하 ISF로 표기), 독립적이지만 국가가 관리하는 미디어 (Independent State Managed Media, 이하 ISM으로 표기), 독립적인 공중 미디어 (Independent Public Media, 이하 IP로 표기) 등이 이에 해당한다. 글로벌 국영 혹은 공영 미디어 595개 사 중에서 독립적 형태의 미디어는 102개 사로 17%를 차지한다.

[그림 2-21] 대륙별 국/공영 미디어 사업자 분포 비교

	SC	CaPu	CaPr	ISFM	ISF	ISM	IP	Total
Europe	24	11	21	29	4	12	12	113
Eurasia	56	5	7	2	0	0	0	70
Sub-Saharan Africa	109	12	1	3	0	0	0	125
MENA	55	15	14	2	1	1	0	88
Asia	94	13	7	4	0	2	5	125
Latin America*	47	1	1	7	7	1	0	64
NAAN**	0	0	0	4	3	1	2	10
Total	385	57	51	51	15	17	19	595

자료: https://statemediamonitor.com/2022/09/sample-page/

나. 디지털, 모바일, 스트리밍의 도전

기술의 발전과 미디어 이용행태의 급속한 변화는 공적 미디어의 위상 및 역할에 근본적인 질문을 던진다. 왜 공적 미디어가 존재해야 하는가, 공적 미디어는 무엇을 해야 하는가, 그러기 위해서는 재원은 어떻게 조달해야 하는가 등의 일련의 질문이 서로 밀접하게 맞물려 제기된다[5].

전파에 의해 채널 수가 제한되던 초기 방송시장에서는 전파의 희소성과 공공성이 공적 미디어의 중요한 존재 이유였지만 지금은 채널 수가 오히려 넘치고 있다. 케이블이나 IPTV가 제공하는 채널 수가 수백 개에 이르지만 이용자 대부분은 수십 개의 채널만을 소

5) 신삼수, 김동준, 봉미선 (2022), OTT 시대 공영방송의 책무와 재원 구조에 대한 전문가 인식 연구, 한국언론학보, 66권 4호 참조

비하는 상황이다. 채널 수가 증가하면서 채널 별로 다루는 콘텐츠는 소비자의 취향을 세분화하여 맞춤형으로 제공하고 있고 그 결과 취향에 따라 파편화된 소비자를 붙잡기 위해 공적 미디어도 점차 상업화되어 가고 있다[6].

[그림 2-22] 클립화된 TV 프로그램 시청 채널 비교

자료: 나스미디어 (2023), NPR 2023 인터넷 이용자 조사

이용자의 콘텐츠 소비 방식도 바뀌고 있다. 편성 시간에 맞춰 수동적으로 콘텐츠를 소비하던 이용자들은 이제 자신이 주문한 콘텐츠를 능동적으로 소비한다. TV 프로그램도 직접 소비하는 것이 아니라 클립화하여 다양한 채널을 통해 소비한다. 2023년 나스미디어의 조사에 따르면 TV프로그램 클립을 가장 많이 소비하는 창구는 YouTube이고 이후로는 인스타그램, 네이버TV, 티빙(OTT) 순이다. 레거시 미디어의 콘텐츠를 잘라서 뉴미디어 플랫폼에서 소비하는 것이다.

소비자가 고를 수 있는 TV 채널의 수는 2002년 147개에서 2020년 현재 IPTV 플랫폼상 302개 채널로 증가하였다. 나아가 인터넷을 통하여 글로벌로 서비스하고 있는 OTT의 이용도 증가하고 있다. 2021년 1,000만을 돌파한 Netflix, 상대적으로 늦게 진입한 Disney+, 그리고 국내의 왓챠, 웨이브, 쿠팡플레이 등이 다양한 오리지널 콘텐츠로 이용자에게 구독을 자극한다.

6) 윤석민 (2011), 다채널 디지털 시대 새로운 방송 공공서 이념의 모색, 2011년 방송학회 세미나 자료집 <공영방송과 공공성 이념의 과거, 현재 그리고 미래> 참조

TV는 매체 이용빈도 및 필수 매체 인식률 면에서 이미 오래전에 스마트폰에게 그 자리를 내 주었다. 소비자들은 2015년을 기점으로 스마트폰을 더욱 자주 사용하며 더욱 필수적인 매체고 인식하고 있다. 이러한 기술적 변화와 인식의 변화는 공적 미디어가 수행해 온 사회통합이나 문화의 유지 발전 기능에 근본적인 질문을 던진다.

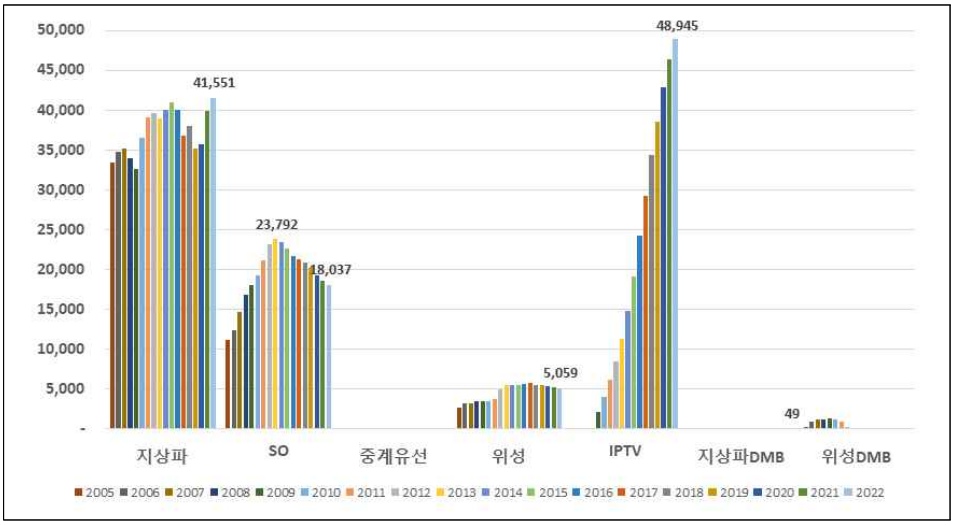
제2절 방송 미디어 시장의 경쟁력 분석과 쟁점

1. 방송 미디어 플랫폼 사업자의 경쟁력 평가

가. 레거시 플랫폼의 경쟁력

국내 유료방송 서비스 플랫폼 도입 순서는 중계유선, 종합유선방송, 위성방송, DMB, IPTV이다. 초고속 인터넷이 FTTH 중심으로 구축된 한국과 달리 미국은 케이블이 초고속 인터넷 시장을 주도하고 있어 IPTV의 확산이 더디다.

[그림 2-23] 유료방송 플랫폼 사업자별 매출 변화 (단위:억원)

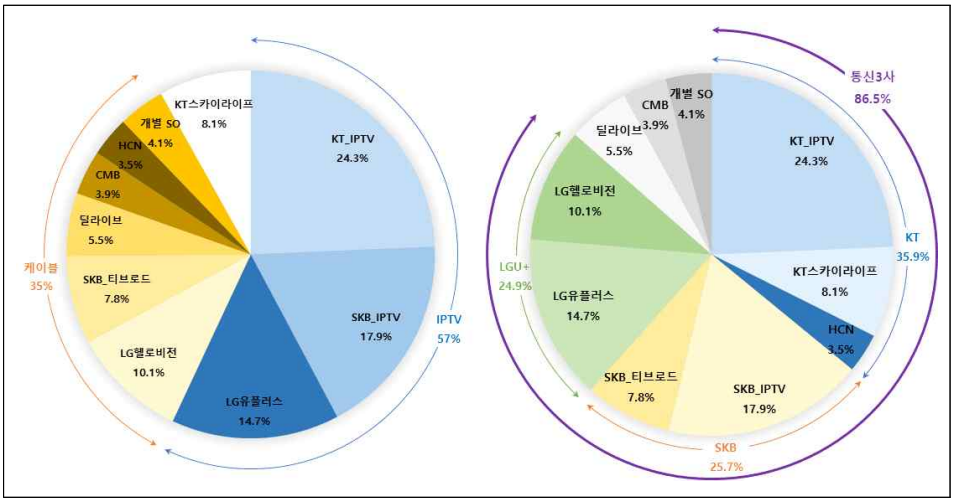


자료: 방송통신위원회의 해당 연도별 <방송사업자 재산상황 공표집> 자료 재구성

한국 유료방송 시장은 IPTV를 중심으로 빠르게 재편되고 있다. 케이블의 성장은 2013년 2.38조 원의 매출을 정점으로 내림세를 기록 중인 반면 IPTV는 2022년 4.89조 원의 매출을 기록하며 가파르게 성장하고 있다.

유료방송 가입자 분석도 우리나라의 시장이 IPTV를 중심으로 재편되어 있음을 보여준다. 정부의 지속적 소유겸영 규제 완화는 유료방송시장 참여자들의 인수·합병을 훨씬 쉽게 해주었으며 그 결과 IPTV 3사는 케이블SO 상위 사업자를 인수·합병할 수 있었다. 2022년 말 현재 IPTV 플랫폼은 유료방송 시장의 57.6%를 점유하고 있으며, IPTV 3사가 인수·합병한 케이블SO까지 포함하여 산정하면 점유율은 86.5%까지 올라간다.

[그림 2-24] IPTV 3사의 유료방송시장 점유율 (2022년 말)

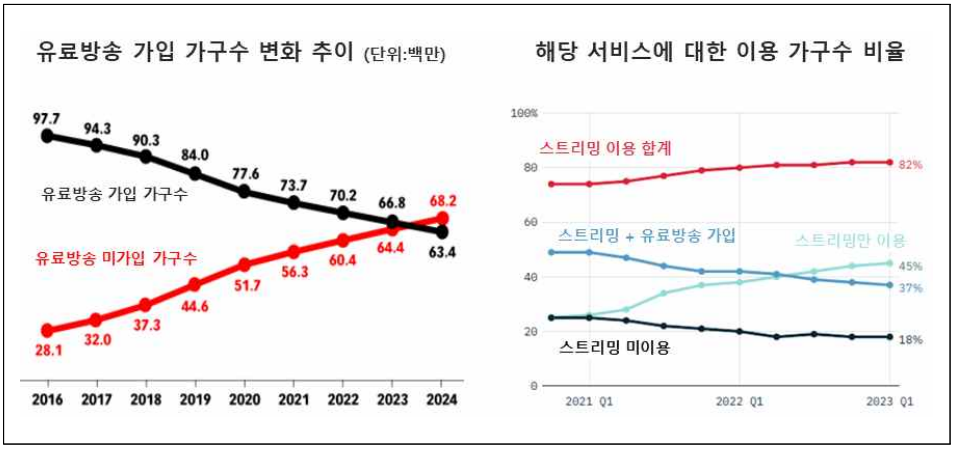


자료: 과학기술정보통신부 (2023), 2022년 하반기 유료방송사업 가입자 수 및 시장점유율 공고문 재구성

IPTV의 기술적 우위는 쌍방향성에서도 나타난다. 케이블 네트워크 구조는 Tree-branch 형식이어서 상향 정보 전송에 제약받지만, IPTV는 쌍방향 커뮤니케이션에도 상대적 강점을 갖고 있다. 그 결과 제1절에서도 살펴본 것처럼 케이블에 비해 VOD 서비스 매출이 케이블에 비해 압도적으로 높다. 2022년 IPTV의 VOD 매출은 5,216억 원으로 케이블의 828억 원과 비교하면 약 6.3배나 많았다.

IPTV 중심으로 재편된 한국의 유료방송 플랫폼 시장과 비교하면 케이블 중심의 미국 유료방송시장은 급격한 가입자 이탈을 목도하고 있다. 케이블보다 쌍방향성이 우수한 OTT 및 스트리밍 서비스로의 이동이 증가하고 있다.

[그림 2-25] 미국의 유료방송 가입 및 스트리밍 이용 추이



자료: Direct Media Lab (2023), ‘그냥 보는 TV’의 변화 2023년 코드커팅 450만명 (https://directmedialab.com/migug-2023nyeon-1bungi-kodeu-keoting-450man-myeong/), eMarketer.com 자료 재구성

반면, 한국의 유료방송 가입 현황은 2022년 말 기준으로 3,629만 가입 단자를 기록함으로써 당해 연도 가구 수인 2,158만과 비교하면 160% 수준이며 미국처럼 가입 가구가 감소하는 코드 커팅은 아직 일어나지 않고 있다.

나. OTT 및 스트리밍 플랫폼의 경쟁력

레거시 플랫폼과 달리 인터넷 기반으로 글로벌로 서비스를 제공하는 OTT 플랫폼은 경쟁력이 취약한 상황이다. OTT 사업자의 매출액을 보면 국내 사업자들이 모두 적자를 기록했지만, 구글과 Netflix는 흑자를 기록하고 있다. 2022년 기준으로 국내 사업자의 적자는 웨이브가 -1,213억 원, 왓챠가 -454억 원, 티빙이 -1,192억 원이며 적자 폭도 2020년에 비

해 급격히 커지고 있다. 반면 2022년 기준으로 넷플릭스는 143억 원, 구글코리아는 278억 원의 흑자를 기록했다.

미국 3대 OTT의 국제 경쟁력은 European Audiovisual Observatory가 2023년 발표한 자료에도 잘 나타나 있다. 해당 보고서에 따르면 2021년 유럽의 매출 상위 20대 미디어 기업을 추린 결과 그중에 6개(30%)가 미국 기업이었다고 한다. SVOD 시장을 분석하면 미국의 3대 OTT인 Netflix, Amazon Prime, Disney+가 유럽 시장의 71%를 점유했다.

[그림 2-26] 미국 OTT 기업들의 유럽 시장성과

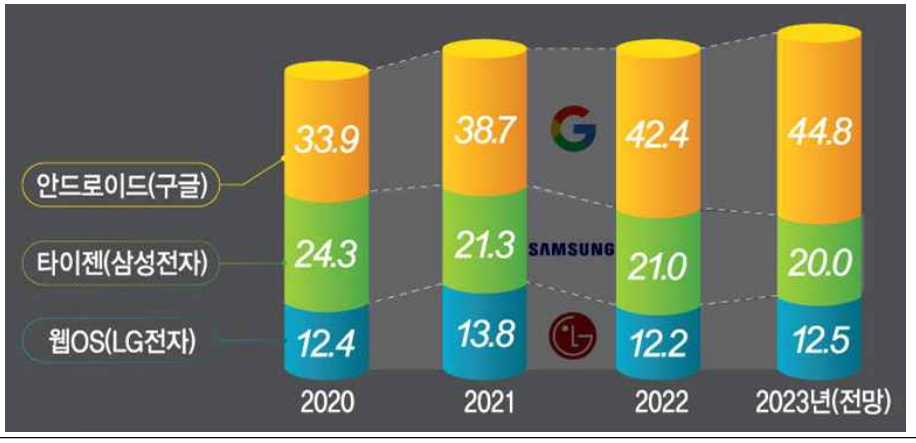
순위	미디어 기업	소속 국가	형태	소유 기업	소유 국가	매출 (EUR mil)
1	Comcast (Europe)	EUR	Private	Comcast	US	17 151
2	Netflix (Europe)	NL	Private	Netflix	US	7 491
3	ARD	DE	Public	State of DE	DE	6 927
4	RTL Group	LU	Private	Bertelsmann	DE	6 637
5	BBC	GB	Public	State of GB	GB	6 267
6	Groupe Canal Plus	FR	Private	Vivendi	FR	5 770
7	ProSiebenSat.1 Media	DE	Private	ProSiebenSat.1 Media	DE	4 494
8	The Walt Disney Company (Europe)	EUR	Private	The Walt Disney Company	US	4 201
9	ITV	GB	Private	ITV	GB	4 017
10	Warner Bros. Discovery (Europe)	EUR	Private	AT&T	US	3 691
11	France Télévisions	FR	Public	State of FR	FR	3 110
12	Bouygues	FR	Private	Bouygues	FR	3 017
13	MediaForEurope (MFE)	IT	Private	MediaForEurope (MFE)	IT	2 914
14	Vodafone	GB	Private	Vodafone	GB	2 827
15	RAI	IT	Public	State of IT	IT	2 688
16	Deutsche Telekom	DE	Private	Deutsche Telekom	DE	2 555
17	Liberty Global	EUR	Private	John Malone	US	2 444
18	ZDF	DE	Public	State of DE	DE	2 355
19	Telefonica Audiovisual Digital	ES	Private	Telefonica	ES	2 249
20	Amazon Prime Video (Europe)	EUR	Private	Amazon Inc	US	2 085

자료: The European Audiovisual Observatory (2023), Digital TV News 재인용, https://www.digitaltvnews.net/?p=39303

나아가 미국의 순수 SVOD OTT 기업들은 미국 미디어 기업이 유럽 미디어 시장에서 창출한 매출의 70%를 창출했다고 한다. 이러한 시장성과는 미국의 OTT 플랫폼이 얼마나 강력한 경쟁력을 보유하고 있는지를 간접적으로 보여주는 데이터라고 해석할 수 있다.

하지만 새롭게 부상하는 스트리밍 시장에서 국내 플랫폼 사업자가 취약한 경쟁력만 가진 것은 아니다. FAST 시장에서는 플랫폼 사업자로 상당한 경쟁력을 이미 확보하고 있다. FAST 플랫폼이라고 할 수 있는 스마트TV 단말과 OS 시장에서 한국의 삼성과 LG가 강력한 입지를 확보하고 있기 때문이다.

[그림 2-27] 글로벌 스마트TV OS 시장점유율 추이 (단위:%)



자료: 전자신문 (2023), TV OS 경쟁 격화, https://www.etnews.com/20230309000118

현재 삼성과 LG가 세계시장에서 서비스하고 있는 채널 수도 상위 사업자에 속하기 때문에 새롭게 부상하는 스트리밍 시장에서 FAST 사업자로서 잠재적 경쟁력은 매우 높은 편이라고 평가할 수 있다. 다만 직접적으로 단말을 제조하지 않은 구글의 안드로이드 OS의 점유율이 지속해 증가하는 부분에 대해서는 면밀한 대응책 마련이 필요한 상황이다.

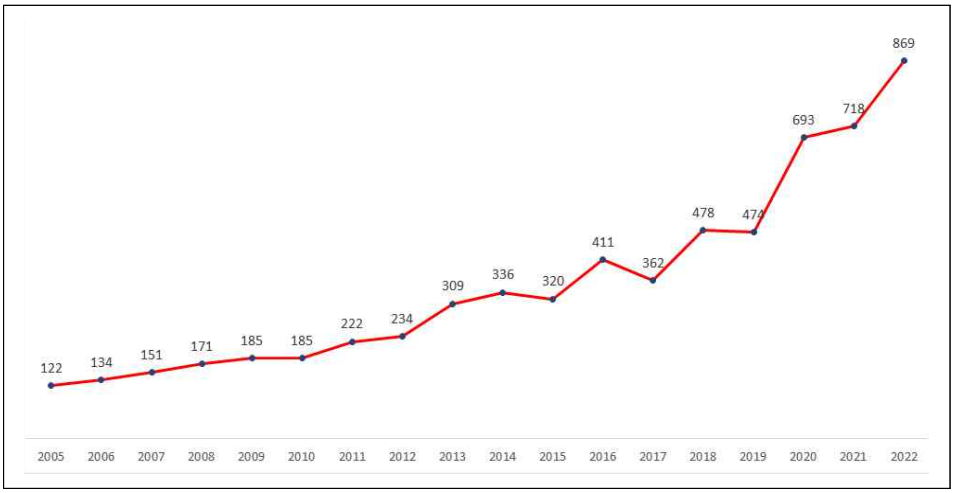
2. 콘텐츠 산업 경쟁력 분석

가. 방송 콘텐츠의 국제 경쟁력

방송 콘텐츠는 한국콘텐츠진흥원이 발간한 『2022년 하반기 및 연간 콘텐츠 산업 동향 분석 보고서』에 따르면 국내 콘텐츠 산업에서 가장 높은 비중을 차지하고 있다. 콘텐츠 산업 총매출 148조 1,607억 원 중 17.4%인 25조 8,268억 원이다.[7] 그러나 방송 콘텐츠 수출은 전체 콘텐츠 수출액 133.1억 달러 중에서 8.7억 달러로 6.5%에 불과하다.[8] 따라서 최근 동향처럼 한류의 성장세가 높을 때 글로벌 확장을 서두를 필요가 있다.

7) 한국콘텐츠진흥원(2023). 2022년 하반기 및 연간 콘텐츠 산업 동향 분석. 6쪽.
8) 한국콘텐츠진흥원(2023). 2022년 하반기 및 연간 콘텐츠 산업 동향 분석. 8쪽.

[그림 2-28] 방송 콘텐츠 수출 현황 (단위:백만달러)



자료: 한국콘텐츠진흥원(2023). 2022년 하반기 및 연간 콘텐츠 산업 동향 분석. 8쪽.

한국의 방송콘텐츠의 수출은 1979년 <위도 배뱅이굿> 등 다큐멘터리 10편을 1천 달러에 판매한 것이 최초의 사례이다. 드라마는 1983년 <바닷가 소년>을 BBC와 서독에 판 것이 처음이다.[9] 이후 별다른 수출 실적이 없다가 1990년대 초에 들어서면서 수출이 본격화되었다.

방송 콘텐츠의 수출 현황은 1991년 88만 달러에서 2000년에는 1,166만 달러, 2010년 1억 8,470만 달러, 2020년에는 6억 9,280만 달러로 급성장하였고, 지난해에는 8억 6,912만 달러를 기록하였다. 이 중에는 드라마가 대부분을 차지하여 장르의 편중 현상이 심하다.

또한, 2016년까지는 지상파 방송 콘텐츠가 대부분을 차지했으나, 2016년 넷플릭스가 국내 진출하면서 CJ E&M과 JTBC의 넷플릭스 공급으로 채널사용사업자의 비중이 증가하기 시작하였고, 2019년부터는 지상파의 수출 금액을 추월하고 있다.

국가별로 보면 한동안 일본이 압도적이었나 2012년 독도 문제로 인한 외교 갈등으로 일본 비중이 급락하였고, 이후 중국 수출이 급증했으나 2016년 사드 때문에 중국 수출은 거의 막혀 있는 상황이다. 다행히 넷플릭스와 디즈니+의 국내 진출로 절대적인 수출 금액이 증가하고 있다.

9) KBS 사우회, <그때 그 시절 이야기>(서울: 커뮤니케이션북스, 2011), 137~138쪽.

나. OTT 콘텐츠의 경쟁력

한국 콘텐츠의 가성비를 단적으로 보여준 콘텐츠는 <오징어게임>이라고 할 수 있다. 팬데믹 동안 공개된 이 프로그램은 약 250억 원을 제작에 투입하였는데 넷플릭스에 가져다준 경제적 효과는 1조 원이 넘는 것으로 평가되었다. 무려 40배가 넘는 투자효율을 기록한 것이다[10]. 글로벌 OTT 이용행태를 조사하는 FlixPatrol에 따르면 <오징어게임>은 2021년 9월 30일, 인도를 제외하고, 조사하는 모든 나라에서 시청 1위를 기록하였다.

[그림 2-29] '오징어게임' 인도 제외한 조사국 전체에서 시청 1위 기록

자료: FlixPatrol, 2021. 10. 3. 검색 https://flixpatrol.com/top10/netflix/

이 밖에도 <지금 우리 학교는>, <이상한 변호사 우영우>가 비영어 TV시리즈 부문의 TOP10 리스트에 이름을 올렸다. 10개 중 3개가 한국 작품이었다. 최근에는 Disney+를 통해 유통된 <무빙>이 인기를 얻었다. 닐슨코리아의 데이터에 따르면 <무빙>이 공개되면서 국내에서 Disney+의 이용자 수는 개봉 전 주간 75만에서 개봉 후 145만으로 약 93% 증가하는 효과를 거두었다[11].

10) Bloomberg (2021), Netflix Estimates 'Squid Game' Will Be Worth Almost $900 Million 기사 참조

국내 OTT 콘텐츠의 경쟁력은 수상 성과를 통해서도 증명된다. Surfshark 데이터에 따르면 넷플릭스가 70개국에서 제공하는 모든 시리즈와 영화를 대상으로 오스카 도는 에미상을 수상한 작품 수를 분석한 결과, 한국이 109개 타이틀로 제일 많았으며 이어서 스위스 85개, 일본 78개, 이탈리아 73개, UAE 70 순으로 집계되었다고 한다[12]. 이는 한국 콘텐츠의 품질 및 작품성이 세계 시장에서도 인정받고 있음을 보여 주는 것이라고 할 수 있다.

코바코의 최근 조사 자료에 따르면 미국과 대만, 그리고 인도네시아에서 OTT를 이용한 사람들 중, 한국 콘텐츠를 경험한 사람의 비율은 미국의 경우 43.1%, 대만의 경우 85.5%, 인도네시아의 경우 86.9%였다고 한다. 이러한 수치는 미국에서는 2위, 그리고 대만과 인도네시아에서는 1위에 해당하는 기록이다. 이를 통해서 알 수 있는 것은 OTT를 통해 글로벌로 유통되는 한국 콘텐츠의 경쟁력이 높다는 점이다.

[그림 2-30] 국가별 콘텐츠에 노출된 OTT 이용자 비율

국가	콘텐츠 제작 국가	시청 경험
미국 (Base=2,015)	미국	90.4%
	한국	43.1%
	영국	28.7%
	일본	25.3%
	중국	16.2%
대만 (Base=1,009)	한국	85.5%
	대만	81.2%
	미국	66.3%
	일본	63.4%
	중국	49.6%
인도네시아 (Base=1,512)	한국	86.9%
	인도네시아	78.7%
	미국	60.2%
	일본	54.2%
	영국	40.1%

자료: 변혜민 (2023), 상게서, p.7 재구성

11) 닐슨코리아 (2023), '무빙' 효과로 화제성과 이용 성과를 모두 잡은 디즈니 플러스, Nielsen Digital Now 참조

12) 변혜민 (2023), 국내 미디어 콘텐츠가 가야 하는 길, KOBACO, AD & MEDIA TREND REPORT, Vol. 3, p.8 참조

다. 영화 콘텐츠의 경쟁력

한국 영화시장은 2021년 글로벌 8위에서 2022년 7위로 올라섰다. 2022년에 한국보다 많은 극장 매출을 기록한 나라는 미국, 중국, 일본, 인도, 영국, 프랑스 등 6개국이다. 글로벌 기준으로 볼 때, 2022년에는 2021년에 비해 전반적으로 극장 매출이 증가했다.

매출 회복세를 평가하기 위해 2022년 매출을 2019년과 비교하면 전 세계 극장 매출액은 약 252억 달러로 2019년 대비 60% 수준으로 회복했지만, 한국은 8.98억 달러로 2019년 매출의 55% 수준으로 회복했다. 한국 극장시장은 글로벌 전체 기준보다 더딘 회복세를 기록한 것이다.

한국 영화의 경쟁력을 평가할 수 있는 또 다른 지표로는 자국 영화의 자국 시장 매출 및 관객 점유율을 들 수 있다. 2022년 한국 영화는 한국 영화시장에서 실질 개봉작 매출기준으로 56%를 점유했고, 실질 개봉작에 대한 관객 수 기준으로는 57.4%를 기록했다. 이는 미국을 제외한 다른 나라에 비해 매우 높은 수준이다.

[그림 2-31] 2022년 한국 영화의 매출액 및 관객 수 기준 점유율

국적	구분	편수	매출액(원)	매출액 점유율	관객 수(명)	관객 점유율
한국	상영작	1,181	630,980,063,869	54.4%	62,792,695	55.7%
	전체개봉작	703	628,452,659,175	56.0%	62,489,878	57.4%
	실질개봉작	226	628,400,613,175	56.0%	62,481,193	57.4%
	형식개봉작	477	52,046,000	61.0%	8,685	58.5%

자료: 영화진흥위원회 (2023), 2022년 한국 영화산업 결산, p.50 재구성

한국 영화의 글로벌 수출도 우상향 추세를 보인다. 2022년 한국 영화 완성작 수출총액은 71,440,380달러로 전년 대비 66.0% 상승했다. 당해 연도에 체결된 계약 금액은 6,993만 달러로 총액의 97.8%를 차지하였는데 이는 팬데믹 영향이 컸던 2021년과 비교하여 75.9% 증가한 수치이다. OTT 시리즈물에서 시작된 한국 콘텐츠에 대한 세계적인 관심도 수출 실적의 증가에 긍정적으로 작용한 것으로 보인다.

세계 시장을 권역별로 나누고, 한국 영화의 완성작 수출액 추이를 분석하면 OTT를 통해

한국 시리즈물에 노출된 후 긍정적 평가했던 북미와 유럽 시장의 성장이 무엇보다 눈에 들어온다. 그전에는 약 60~70%의 완성작 수출이 아시아 권역에 머물렀던 것에 비하면 한국 영화의 글로벌화가 상당 부분 진척된 것으로 평가할 수 있다.

[그림 2-32] 한국 영화 완성작의 권역별 수출 비중 변화 추이 (단위:달러)

구분	2018		2019		2020		2021		2022	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
아시아	27,924,327	67.1%	27,403,357	72.3%	26,712,089	49.3%	31,768,205	73.8%	34,408,677	48.2%
북미	4,057,565	9.8%	4,133,177	10.9%	2,935,543	5.4%	2,371,203	5.5%	9,507,462	13.3%
유럽	3,313,223	8.0%	3,762,036	9.9%	1,547,411	2.9%	2,570,002	6.0%	5,818,835	8.1%
중남미	1,582,428	3.8%	824,821	2.2%	308,500	0.6%	1,020,000	2.4%	1,270,546	1.8%
오세아니아	339,644	0.8%	612,478	1.6%	317,320	0.6%	264,880	0.6%	295,888	0.4%
중동/아프리카	92,560	0.2%	121,447	0.3%	197,717	0.4%	181,520	0.4%	163,210	0.2%
기타 (전세계 포함)	4,297,500	10.3%	1,020,000	2.7%	22,138,400	40.9%	4,857,208	11.3%	19,975,762	28.0%
합계	41,607,247	100.0%	37,877,316	100.0%	54,156,980	100.0%	43,033,018	100.0%	71,440,380	100.0%

자료: 영화진흥위원회 (2023), 2022년 한국 영화산업 결산, p.69 참조

3. 방송 미디어 콘텐츠의 글로벌 유통 관련 무역 장벽 분석

가. 글로벌 유통에 대한 위험 요인

글로벌 유통 확장하는 데는 방송콘텐츠의 제작 감소, IP 미확보, 언어의 문제, 아시아 국가에 대한 한정 등의 장벽이 있다. 모든 비즈니스는 주기를 보인다. 단기로는 4년 주기의 재고 순환(키친 사이클, Kitchen cycle), 중기로는 9년 주기의 신용/설비투자 순환(주글라 순환, Juglar’s cycle)과 18년 주기의 부동산 순환, 장기로는 50~60년 걸쳐 일어나는 순환(콘드라티예프 파동) 등이 있다.[13)]

방송콘텐츠가 지속해 성장했어도 한류 초기부터 위기에 대한 논의가 있었다. 한류 초기

13) 김시바 (2020.2.11.). 경제위기는 10년마다 한 번씩 발생하는가?. brunch. from https://brunch.co.kr/@nascar7/68

에 일본 하나키 교수 같은 미디어 학자들과 대만 HIM 인터내셔널의 류신후이 등의 문화 생산자들은 한때 한류를 일시적인 유행 정도로 여겼다. 그 요인으로 한류가 지나치게 상업적이고, 국가에 의해 주도되는 것에 반감이 크고, 한류의 문화 민족주의적 접근 때문에 한류의 미래를 부정적으로 보는 시각이 계속되고 있다.[14]

윤재식(2007)은 한류의 위기에 대해 진단했다. 첫째, 한류는 대중문화의 일시적 현상일 뿐이며, 오래 지속되지는 않을 것이다. 둘째, 한류는 튼튼한 문화적 기반 위에서 성립한 것이 아니며, 우리 문화가 아닌 미국 문화의 아류적 경향을 띠고 있을 뿐이다. 셋째, 한류는 문화적 교류의 관점에서 취급되지 않고, 단순히 경제적 이익이라는 관점에서만 다뤄지고 있어서 궁극적으로 심각한 문제를 일으킬 수 있다. 넷째, 한류의 기반이 되는 국내 대중문화의 기반과 산업 구조가 취약하다.[15]

2012년에 문화체육관광부에서 해외 9개국 3,600명을 조사한 설문조사에서도 66.8%가 한류는 4년 이내에 끝날 것이라고 응답했다.[16] 2020년 한국국제문화교류진흥원에서 실시한 해외 한류실태조사에서도 한류는 약 1~4년 정도 계속될 것이라는 응답이 52%나 되었다.[17]

이준호(2022)는 국제 경쟁력은 글로벌 OTT를 통한 글로벌 유통에 업혀 가는 면이 커서, 글로벌 유통에 대한 의존성(과도한 외부화)은 국내 유통체계의 경쟁력을 저해함으로써 상황에 따라 일부 통제할 수 있는 (정책적 개입 등) 국내 유통체계가 아닌, 어느 상황에도 통제가 어려운 글로벌 유통체계 중심의 체제를 공고하게 함으로써 뜻하지 않은 돌발 상황에 따라 위험으로 바뀔 가능성 있다(의존성의 양면성)고 지적했다.[18]

한국 방송콘텐츠 수출협의회 회원은 드라마, K-Pop, 영화의 해외 경쟁력을 지속해 유지하는 위험 요인으로 태국 등의 경쟁력 향상, 글로벌 OTT에 저작권 양도, 제작비 상승, 너무 많은 드라마 제작, 자극적이고 선정적인 주제와 소재의 반복 등을 들었다.[19]

---

14) 진달용 (2022). 한류 신화에 관한 10가지 논쟁. 한울. 221쪽.

15) 윤재식 (2007). 한류 위기 극복을 위한 신시장 교류 확대와 네트워크 구축방안 연구 - 카스피해 연안국을 중심으로. 한국언론학회 심포지엄 및 세미나 자료집, p.38

16) 문화체육관광부 (2012.12.17). 한국 하면 가장 먼저 떠오르는 이미지는 '한류' 보도자료.

17) 한국국제문화교류진흥원 (2020). 2020 해외 한류 실태조사 결과보고서.

18) 이준호 (2022). 방송영상산업 국제 경쟁력 강화를 위한 정책 방안, 2022 방송학회 봄철 학술대회 방송영상 콘텐츠 미래 경쟁력 강화 전략 발제집. 48쪽.

나. 글로벌 유통의 장벽

방송 미디어 콘텐츠의 글로벌 수출액은 꾸준히 증가해 왔다. 그런데도 최근의 상황을 보면 향후 방송콘텐츠의 글로벌 유통이 낙관적이지만은 않다. 또한 현재의 K-콘텐츠의 인기에 비해 더욱 성장할 수 있는데 아직도 상당한 장벽들이 있다.

첫째, 방송콘텐츠 제작의 감소다. 방송사와 OTT 플랫폼의 경영 악화에 따라 드라마 편성이 축소되었다. 수목드라마는 없고 월화드라마도 고정 편성이 없고 간헐적으로 편성하고 있다.[20] 이렇게 됨에 따라 100개 정도의 드라마를 제작하고도 편성을 받지 못하고 있다고 한다. 코로나19 동안 영화를 제작해 놓고도 개봉을 못 하던 것과 같다. 드라마 제작 편수가 감소하면 글로벌 유통할 드라마가 없어진다. 방송콘텐츠의 글로벌 유통에 있어서 가장 큰 장벽이 아이러니하게도 국내 방송 미디어 환경이다.

둘째, IP 확보다. 넷플릭스가 오리지널을 제작하면서 IP를 100% 소유하고 있다. IP가 없으면 글로벌 유통을 할 수가 없다. 기존에는 방송사가 IP를 갖던, 제작사가 IP를 갖던 글로벌 유통을 할 수 있는 상황이었다. 넷플릭스가 높은 금액으로 콘텐츠를 구매하여 수출 금액이 올라간 것은 사실이지만 추가적인 수입을 창출할 수가 없다. <이상한 변호사 우영우>나 <재벌집 막내아들> 같은 형태의 제작을 통해서 작품이 인기가 있을 때 지속해 글로벌 유통을 할 수 있다. 2009년에 방송한 <꽃보다 남자>가 아직도 인기가 있어서 글로벌로 유통되고 있다. <오징어 게임>이나 <더 글로리>는 아무리 인기가 있어도 추가적인 수익은 '0원' 이다.

셋째, 시즌제이다. 한국의 드라마는 시즌이 지속되지 않는 미니시리즈이다. 글로벌 드라마는 대체로 시즌제다.[21] 인기가 있으면 지속적인 유통이 이뤄져 수입하는 처지에서도 안정성이 있고, 권리 소유자도 매년 추가적인 수익을 창출할 수 있다. 그러나 한국 드라마는 시즌 하나로 끝나기 때문에 글로벌 유통이 쉽지 않다.

---

19) 유건식(2022.5.18.). K-콘텐츠의 해외 경쟁력과 위험 요인: 드라마를 중심으로. 한국언론학회 봄철 학술대회 발제집.

20) http://www.pdjournal.com/news/articleView.html?idxno=75349

21) 유건식・정해룡(2019). 지상파 TV의 시즌제 드라마 도입 방안 연구. 『방송과 커뮤니케이션』. 20(1).

넷째, 언어의 문제다. 글로벌 유통을 하려면 현지 언어로 더빙이나 자막을 해야 한다. 방송콘텐츠를 수출할 때 크린 픽쳐와 M/E 파일을 제공하면 현지에서 자막이나 더빙한다. 넷플릭스의 경우에는 작품을 오픈하기 전에 자막이나 더빙을 끝낸다. <오징어 게임>의 경우 13개 국가의 언어로 더빙하고, 31개국의 언어로 자막을 제공했다. 그래서 190개 국가 이상에서 동시 방송이 되면서 화제를 일시에 일으킨다.

그러나 국내 방송콘텐츠는 이렇게 할 수 없다. 국내 방송 일정을 맞추기도 버겁고, 비용 때문에 인기 여부를 알 수 없는데 많은 언어로 제작할 수 없다. 앞으로는 AI를 이용하여 효율적으로 자막이나 더빙을 제작할 수 있으므로 좀 더 환경이 개선될 여지는 있다.

다섯째, 형식의 문제이다. 국내에서 중간광고를 위해 70분 편성을 기본으로 한다. 편성이 없는 OTT에서야 아무 문제가 없지만, 해외 방송에서는 인위적으로 45분 이내로 편집해야 한다. 그러면 내용이 달라질 수도 있고, 음악이 이어지지도 않는다. 광고에 대한 규제를 완화해야 글로벌과 동일한 포맷으로 제작할 수 있어 글로벌 유통에도 도움이 된다.

여섯째, 해외 정보에 대한 네트워크 통합이다. 콘텐츠와 관련하여 활용할 수 있는 네트워크가 많이 있다. 한국콘텐츠진흥원, 문화원, 대사관, 영사관, 무역진흥공사 등이 가진 정보들이 연결되지 않고 있다. 이러한 정보들이 연결된다면 중복적인 자료를 모으지 않고 글로벌 유통에 많은 도움이 될 것이다.

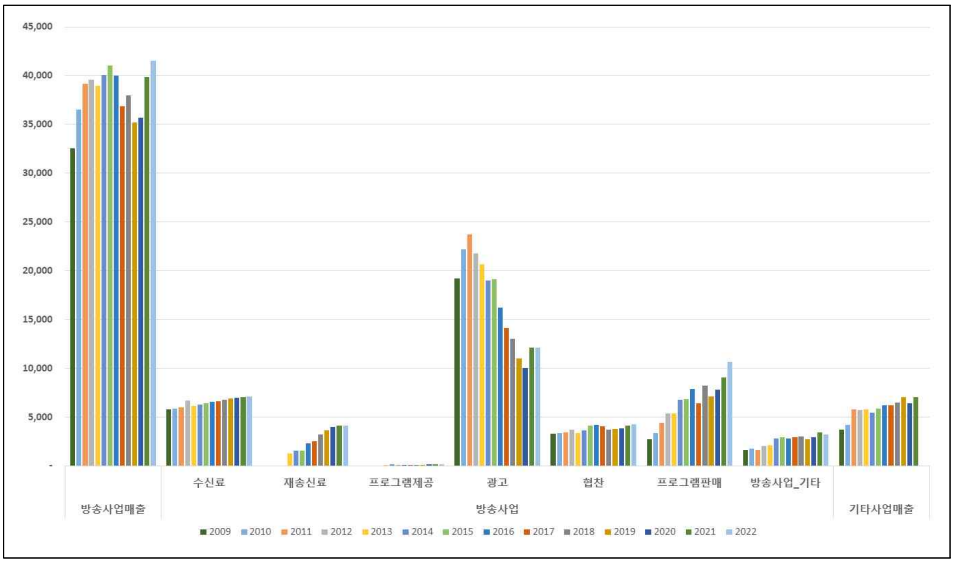
일곱째, 국가 간의 정치적 갈등이다. 2012년 이병박 대통령이 독도를 방문하면서 일본에서 한국의 드라마 편성을 전부 취소하기도 했었고, 2016년 사드 배치로 인해 중국에서 치솟던 한류 열기가 급격히 식기도 하였다.

4. 지상파 및 공적 방송미디어 서비스의 쟁점 분석

가. 지상파 관련 주요 쟁점

지상파 매출 중 수신료는 완만하지만, 지속해 증가하고 있다. IPTV와 케이블 등에서 받는 CPS 매출도 증가하고 있다. 하지만 지상파의 기본적 매출원 역할을 해왔던 광고 매출은 빠르게 축소되고 있다. 최근 코로나 팬데믹이 엔데믹 국면으로 전환되면서 약간의 반등을 보이지만 전반적 하락 추세를 반전시킬 만큼은 아니다.

[그림 2-33] 지상파 수익원별 매출 변화 추이 (단위:억원)



자료: 방송통신위원회의 해당 연도별 <방송사업자 재산상황 공표집> 자료 재구성

지상파 경영성과 중 눈여겨볼 대목은 프로그램 판매와 기타 사업 매출 부분이다. 최근 프로그램 판매는 수신료보다 더 매출 비중을 차지할 정도로 성장하였고 기타 사업매출 역시 지속해 커지고 있다. 이 부분은 양질의 프로그램 제작뿐 아니라 유통과 방송 외 영역에 대한 사업역량을 보유한 경영진의 필요성을 보여주는 지표라고 해석할 수 있다.

지상파가 직면한 주요 쟁점은 쉽게 해소할 수 있는 사안들이 아니다. 방송통신위원회는 지상파 활성화를 위해 추진해야 할 과제를 정리한 보고서를 2020년에 출간한 바 있다. 그 세부 내용은 다음 <표 2-2>과 같다.

먼저 수익구조/경영혁신 과제로는 방발기금, 수익구조, 경영/평가 체계 개편이 선정되었고, 광고/협찬/편성 혁신 과제로는 비대칭 광고 규제 해소, 결합판매제도 개선, 광고 금지 품목 완화, 타이틀 스폰서십 허용, 협찬 고지 품목규제 개선 등이 선정되었으며, 기반 환경 혁신 과제로는 기술규제 완화, 제작 지원 확대, 수신환경 개선 등이 하위 유목의 과제로 선정되었다.

정부는 이러한 과제를 특정한 후 우선순위에 따라 규제 완화 및 산업 육성 및 지원 정책을 수립 및 진행해왔다. 관련하여 가장 최근의 방송미디어 발전 관련 활동은 2023년 4월

출범한 <미디어·콘텐츠산업융합발전위원회>을 들 수 있다. 동 위원회는 국무총리 자문기구로서 제도규제 개선뿐 아니라 미디어 콘텐츠 산업의 성장과 글로벌 진출을 위한 지원 정책을 논의 중인 것으로 알려졌다.

<표 2-2> 지상파방송 활성화를 위한 규제 개선 이슈 계층구조

1계층	2계층	3계층
수익구조/경영 패러다임 혁신	방발기금 체계 개편	징수대상 확대(포털, MPP, 글로벌 사업자 등)
		방발기금 징수율 조정
		방발기금 사용처 정비(아리랑TV, 국악방송, 언론중재위원회)
	수익구조 체계 개편	TV 수신료 현실화
		광고판매대행체제 개편(KOBACO 구조 개편)
		정부광고 대행 독점 체제 개편
	경영/평가 체계 개선	소유/겸영 규제 완화
		재허가 제도 개선
		평가의 투명성 확보
광고/협찬/편성 패러다임 혁신	광고 규제 완화	비대칭 광고규제 해소(중간광고, 총량제, 간접/가상광고)
		광고결합판매제도 개선
		광고금지 품목규제 완화
	협찬 규제 완화	비대칭 협찬 규제 해소
		타이틀 스폰서십 허용
		협찬고지 품목규제 개선
	편성 규제 완화	UHD 편성 의무 유예
		편성 비대칭 규제 해소
		외주제작 비율 규제 완화
기반 환경 패러다임 혁신	기술규제 완화	지상파·SO·위성·IPTV 기술결합 허용
		지상파 방송기술(무선국 개설) 허가 개선
		방송 신기술(타겟광고(Addressable TV) 등) 도입 기반 마련
	제작 지원 확대	지역 및 UHD 콘텐츠 제작 지원 강화
		영상콘텐츠 제작비용 세액공제 확대
		재난방송/장애인방송 제작지원 강화
	수신 환경 개선	지상파 직접수신환경 지원 확대
		재난방송 안정화 지원 확대
		UHD 공시청망 구축 지원 확대

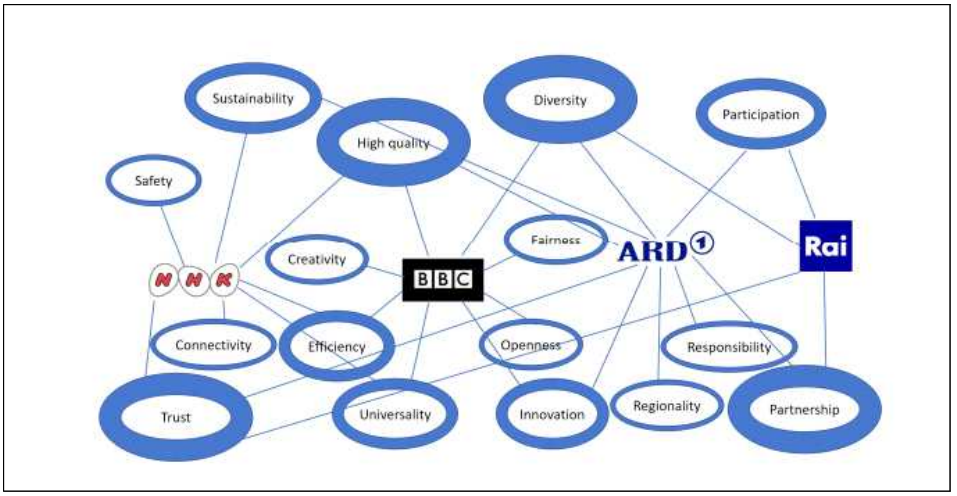
출처: 이찬구 외 (2020), 지상파방송 활성화를 위한 정책방안, 방송통신위원회

나. 미래의 공적 방송미디어 지향점

방송미디어를 둘러싼 환경변화는 인터넷 발전과 함께 빠르게 진행되고 있다. 이에 맞추어 세계 각국은 방송미디어가 나아가야 할 방향에 대해 다양한 논의를 진행 중이다. 재원부터 소비자에게 제공할 서비스까지 다양한 내용들이 논의 대상인데 각국이 처한 상황이 달라서 논의 결과로 제시한 방향이 모두 같지는 않다. 다만 주요 선진국들에서 제시하는 미래 정책 방향의 주요 키워드를 분석하면 우리가 나아가야 할 방향에 대한 힌트를 얻을 수도 있을 것으로 보인다.

대표적 방송사들인 영국의 BBC, 일본의 NHK, 독일의 ARD, 그리고 이탈리아 RAI의 미래 정책 방향에 담긴 주요 키워드를 보면 고품질, 다양성, 신뢰, 파트너쉽 등이 있다. 그 외에도 디지털 보편성, 혁신성과 효율성, 지속가능성 등이 주요 선진국의 미래 방송 정책에 포함된 키워드들이다.

[그림 2-34] 공영 미디어가 지향할 목표



출처: 정병희 (2022), 디지털 공영 미디어의 공영성과 기술 발전 방향성 연구, p.411

여기에서 고품질이란 최신 기술을 적용한 품질과 고도의 검증을 거친 창의적 콘텐츠를 의미하며, 파트너쉽이란 다양한 층위의 파트너와 협력하여 생산성을 높이는 것을 의미한

다. 나아가 디지털 보편성이란 사람들이 디지털 격차에서 소외되지 않도록 다양한 채널과 플랫폼을 통해 정보를 전달하고 일상생활 속에서도 송신자와 소비자가 상호 소통할 수 있는 환경을 만드는 것을 의미한다.

주요 선진국에서 추진 중인 미래 방송미디어 관련 정책 키워드들이 현재 우리나라가 직면한 쟁점을 모두 해소하게 해줄 수 있는 것들이라고 단정할 수는 없다. 하지만 이러한 주요 선진국의 미래 방송미디어 정책이 출현한 배경이 되는 인터넷 확산과 디지털 기술의 발전은 우리나라에도 유사한 도전을 던져주고 있어서 미래 정책 수립에 참고할 가치는 충분하다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 키워드들이 정합성을 가지고 정책 수립에 반영될 경우, 한국의 공적 방송미디어 정책은 세계적인 벤치마킹의 대상이 될 수도 있을 것이다.

제 3 장 해외 주요국의 방송환경과 지상파 방송 정책 분석

제 1 절 영국 지상파방송 정책과 이슈

1. 영국의 방송산업 환경

영국 정부는 2023년 3월에 오랫동안 논의가 지속되어 왔던 새로운 미디어 법안의 초안을 발표하였다. 새로운 미디어 법안은 20년간 영국방송 정책의 근간이 되어왔던 통신법 2003(Communication Act 2003)에 대한 광범위하고 포괄적인 개혁을 제안하고 있다. 국내에서도 방송법을 시청각미디어 서비스 법 등으로 개정하려는 움직임과 유사한 시도라고 할 수 있다. 지난 20년 사이 미디어 환경은 크게 변화하였으며, 법안의 개정안 중 상당 부분은 현재 방송사가 직면한 기술, 시청자의 이용 습관 및 시장 상황의 변화에 맞게 법안을 조정하는 데 초점을 맞추고 있다.

<표 3-1> 영국 정부가 바라보는 방송산업의 환경변화 4가지 측면

1. 신기술의 보편화 : 영국 가구의 79%가 인터넷을 이용하고 있으며, 스마트폰 보급률도 높아지고 이에 따라 방송산업에서도 신기술을 빠르게 수용 중
2. 이용자의 선택권 증가 : 영국 TV 콘텐츠 제작 시장 규모가 확대되면서, 이용자의 선택권이 증가하였으며, SVOD 시장이 성장하면서 다양한 콘텐츠를 쉽게 접하는 것이 가능
3. 제작 투자 및 제작산업 활성화 : 영국의 TV 콘텐츠 제작 시장이 PSB와 글로벌 미디어 사업자의 제작 투자 확대로 빠르게 성장하면서, 전체 미디어산업에서 차지하는 제작산업의 비중이 지속해서 증가
4. 경쟁 심화에 따른 전통 방송사업자의 위상 약화: 영국의 방송산업 환경의 변화에 따라 전통 방송시장의 위상 약화

영국 정부의 미래 방송 정책 개편 방향은 공영 방송 체계의 개편과 PSB의 공적 책무 이행 유연화, SVOD에 대한 규제 도입 등을 주요 내용을 하고 있다. 특히 영국 정부는 현재 영국의 방송산업의 환경변화를 크게 4가지 측면[22]으로 바라보고 있다.

2. 경쟁환경 변화에 따른 법제 정비 방향

영국의 공영 방송이 변화하고 있는 현황을 영국의 디지털, 문화, 미디어 및 스포츠부(Department for Digital, Culture, Media and Sport, 이하 DCMS)가 오랫동안 작업해 온 영국방송 정책의 미래에 대한 백서에서 잘 정리하고 있다.[23].

TV, 라디오 및 온라인 부분에 대한 주요 개혁과 법률의 개정을 제안하는 이 백서에서는 진화하는 미디어 환경에서 영국의 공적인 책무를 이행하는 방송사가 시청자를 위한 서비스를 지속해서 제공할 수 있도록 보장하기 위한 정부의 계획을 명시하고 있다. 이 백서를 의회에 제출하였다. 미디어 환경의 급속한 변화에 걸맞은 시의적절한 업데이트라는 평가와 함께 공익적인 방송에 대한 더 많은 논의와 분석이 필요하다는 평가도 지속되고 있다. 이 백서에서는 영국의 방송시장 변화에 대응한 정책 변화에 대해 고민하고 있는데, OTT로 대변되는 TV와 유사한 서비스, 예컨대 주문형 VOD의 규제 체계 도입 방안과 공공 서비스 방송[24] 영역의 개편 방안을 핵심적으로 다루고 있다.

이 백서에서는 채널 4의 민영화[25]에 대한 정부의 계획과 지속적인 협의 내용에 대한 대응이 요약되어 있다. 민영화를 통해 채널 4는 “독특하고 교육적이며 혁신적이고 실험적인 프로그램을 제공하는 공익 방송사로 남을 것”으로 주장하고 있다. 채널 4는 퍼블리셔의 지위[26]는 삭제되고 새로운 민간 소유주가 수익원을 콘텐츠로 다각화하고 비즈니스 탄

---

22) DCMS(2022. 4. 28). Up next - the government’s vision for the broadcasting sector.

23) DCMS(2022. 4. 28). Up next - the government’s vision for the broadcasting sector.

24) 영국의 PSB는 BBC, ITV, STV, 채널 4, S4C, 채널 5등으로 구성되어 있다.

25) 다만 백서에서는 완전 민영화 인지 최대 주주의 요건을 제한할 것인지에 대한 구체적인 방안은 발표하지 않은 상태이다.

26) 채널 4는 자체 프로그램 제작을 하고 있지 않고 외주제작이나 구매를 통해 편성,

력성을 개선할 수 있을 것으로 기대하였다. BBC는 수신료를 재원으로 하여 운영되는 반면, 채널 4는 공적 소유를 바탕으로 하나 대부분의 수익을 광고로 충당하고 있다. 백서에서 공영 방송인 채널 4가 직면한 문제를 계속 지적하고 있지만, 정부의 개입이 없다면 운영의 어려움이 가중되고 공공 서비스 공급이 감소할 수밖에 없다고 분석하고 있다. 채널 4가 상업 기업으로서 더욱 개선된 경쟁력을 갖출 수 있기를 기대하고 있다.

[그림 3-1] Up next - the government' s vision for the broadcasting sector

Department for
Digital, Culture,
Media & Sport

Up Next
The Government's vision for the broadcasting sector

April 2022

CP 671

정부는 여기에 민영화에 대한 근거로 채널4의 제작비 증가에 따라 새로운 소유자가 콘텐츠 제작 투자를 확대할 것으로 기대할 것으로 예상한다. 그런 긍정적인 예상에도 불구하고, 채널 4의 광고 수익이 급감함에 따라 공적 책무 이행이 점차 어려워지고 있고, 민영화를 진행하면서 PSB의 의무를 남겨두고 콘텐츠를 지속해서 투자하라는 영국 정부의 요구가 과연 적정한 것인가는 판단할 필요가 있다. 특히 백서에서는 채널 4의 민영화로 인해 10억~20억 파운드의 경제적 손실과 약 2,000개의 일자리 손실에 직면해 있다고 예측하였다. 또한, 애초에 채널 4가 공적인 지원을 통해 재무적 어려움을 극복하려고 했던 시도가 무산되었기 때문에 영국의 국민은 채널 4가 제공하던 같은 사회적 책무에 대해 같은 혜택을 받을 수 있어야 하는 것에 대해 우려하였다.

이 백서에서는 BBC 기금 및 중장기 칙허장에 대한 검토도 포함되어 있다. 정부가 이전에 발표한 BBC의 정책 일부 변경 사항이 요약되어 있다. 가장 핵심적인 부분은 TV 수신료

를 2024년 4월까지 2년간 동결하는 내용[27]이다. 이는 2010년 이후 BBC의 수입이 약 25% 감소한 것으로 추정되는 상황에서 BBC의 핵심적인 공적 서비스 전반에 걸쳐 기존의 투자 삭감 조치가 계속 이어질 것으로 여러 이해관계자가 우려하고 있다. 영국 정부의 이러한 자금 제한이 영국의 공영 방송의 장기적인 비전과 목표에 어떤 영향을 미치고 있는지 신중하게 고려해야 한다는 것이다. 다가오는 BBC의 중기 칙허장 검토[28]에서는 BBC의 거버넌스 및 규제 조치의 효과성을 검증해야 한다고 주장하고 있다.

영국 정부는 BBC의 자금 조달 모델을 개혁하려는 계획을 반복적으로 수립하고 있지만, 정부가 고려할 수 있는 자금 조달 모델의 조건 등에 대해서는 자세하게 설명하지 않고 있다. 영국 일각에서 TV 수신료의 적정 수준[29]에 대해 논란이 일고 있지만, BBC의 수신료 적정성에 관한 연구[30]에서 BBC 수신료를 적게 또는 전혀 지급하지 않으려던 가구의 3분의 2가 9일 동안 BBC 콘텐츠에 액세스하지 않은 후 수신료를 지급할 의향이 높아진 것으로 나타났다.

영국의 하원의 조사[31]에서 나타난 것과 같이 향후 BBC 수신료 수준에 관한 결정은 시청자와 크리에이티브 산업과 영국 전체의 공공적 가치를 최대한 끌어낼 방안이 무엇인지에 따라 결정되어야 한다. 이를 위해서 기존 수신료 체계의 보편성 및 비용 대비 가치를 유지하면서 징수 방식(잠정적으로 가계 부담금)을 현대화하고, 누가 얼마나 내야 하는지에 대한 공정성을 높이며, 기금 결정 심의 및 합의 방식을 더욱 민주화해야 하는 방안을 찾아야 한다는 사회적 압력이 증대되고 있다.

이런 사회적 압력의 이면에는 BBC의 수신료가 징벌적이고 퇴행적이라는 인식이 점점 커지는 데 기인하고 있다. 2018년에는 약 13만 명[32]이 수신료 납부 회피 혐의로 기소 되었

---

27) 2024년까지 2년간 159파운드로 동결하되, 물가상승률을 반영하기로 정리함

28) BBC mid-term Charter Review

29) 가구당 하루 43펜스 수준

30) MTM(2020). Deprivation Study What is life like without the BBC

31) Cardiff University & PEC(2022) House of Lords Communications and Digital Committee inquiry into BBC future funding

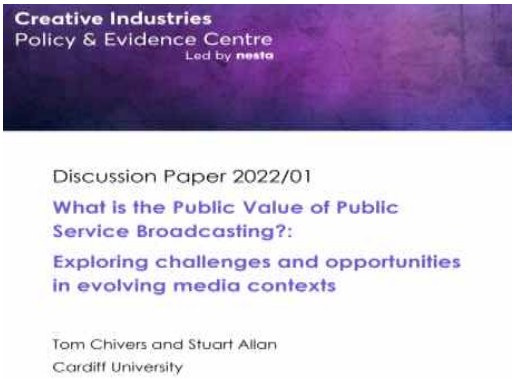
32) Ministry of Justice(2018) Criminal Justice System Statistics publication: Proceedings and Outcomes by Home Office Code 2013 to 2018: Pivot Table Analytical Tool for England and Wales Time Period: 12 months ending December 2013 to 12 months ending

으며, 2015년 DCMS의 TV 수신료 집행 검토[33]에서는 이 제도가 주로 여성과 저소득층에 영향을 미친다고 우려를 표명하였다. 기소 후의 불기소 처분(Decriminalisation)은 수신료 미납을 증가시켜 BBC 전체 예산의 감소를 높일 것으로 우려하였다. 그러나 수신료에 대한 가장 일반적인 주장은 시청자가 사용하지 않을 수도 있는 것에 대해 비용을 강요하는 것이며, 이는 유료 방송, SVOD, 무료 온라인 미디어의 확대 등 다양한 선택지가 생긴 시대에 착오적인 발상이라는 주장이 팽배하다. IEA(The Institute of Economic Affairs)의 제안[34]에서 이런 태도를 잘 보여 주고 있다.

"한 TV 채널을 시청하고자 하는 시청자에게 다른 채널의 콘텐츠에 대한 비용을 내도록 요구하는 것은 일관된 논거를 생각하기 어렵다"

영국 정부는 이런 우려 속에서 "모든 배경을 가진 시청자가 이용할 수 있고, 높은 가치를 지닌 다양한 고품질 콘텐츠"를 제공하는 데 있어 PSB의 중요성을 지속해 강조하고 있다(DCMS 2022).

[그림 3-2] Chivers & Alllan(2022)의 보고서



Chivers & Alllan(2022)의 보고서[35]에서는 2003년 통신법에 정의된 PSB의 목적을 "더

December 2018

33) DCMS(2015) TV License Fee Enforcement Review

34) IEA(2019) Transforming the BBC Into A... Subscriber-owned mutual.

직관적이고 분명한 목적” 으로 대체하여 PSB가 “고유하게 제공” 할 수 있는 세 가지 유형[36]의 콘텐츠를 명시하는 것을 목표로 해야 한다고 권고하고 있다. 이러한 목표는 영국 국민이 중요시하는 가치 유형과 비슷하지만, 영국 대중이 PSB에 기대하는 것을 포괄하지 못한다고 PSB를 둘러싼 이해관계자들이 주장하고 있다. 예컨대 재정의된 PSB 원칙은 모든 시청자의 요구와 관심사를 충족하는 프로그램과 서비스를 제공하는 영국 사회의 고유한 사회적 가치를 충족시켜야 한다고 한다.

새로운 법안의 특징은 “영국 전역의 삶과 관심사” 를 반영하는 “영국 고유의 콘텐츠” 에 대해 PSB 쿼터를 부여하고 있다. 이는 PSB의 대표성을 개선하기 위한 노력이다. 교육, 전문과학, 예술 및 어린이 프로그램을 제공하는 PSB의 고유한 문화적 가치가 중요하다 강조하고 있는데 글로벌 스트리밍 기업에서는 이러한 “영국적 콘텐츠” 에 대해 부족하다고 인식하고 있다. 스마트 TV와 스트리밍 서비스에서 PSB를 보다 잘 접할 수 있도록 가시성 구조를 좀 더 강화하고, 더 많은 스포츠 이벤트를 무료 방송으로 지정하면 시청자들이 대부분의 새로운 플랫폼과 기기에서 전국적으로 통합된 PSB 콘텐츠의 혜택을 누리는 것이 목적이다.

[그림 3-3] 영국의 미디어 법 초안

Draft Media Bill

Presented to Parliament
by the Secretary of State for Culture, Media & Sport
by Command of His Majesty

March 2023

35) Chivers, T. Allan, S. (2022) What is the Public Value of Public Service Broadcasting? Exploring challenges and opportunities in evolving media contexts. Various: Creative Industries Policy and Evidence Centre and Cardiff University. Available from: https://www.pec.ac.uk/discussion-papers/what-is-the-public-value-of-public-service-broadcasting

36) 문화적으로 관련성 있고, 경제적으로 중요하며, 민주적으로 영향력이 높은 콘텐츠

현재 미디어 법안 초안에 대해서 영국 미디어 관련 하원 위원회에서 입법 전 조사를 위해 여러 가지 소사를 수행하고 업계 이해관계자들과 만났다[37]. 개정을 위한 다양한 커뮤니케이션 활동을 하고 있다.

개정된 법안 초안 1항은 기존 TV 공익 재원에 대한 대폭적인 개정을 제안한다. 이 재원은 공영방송의 설립의 기초적인 재원으로 작용해 왔으며, Ofcom이 BBC, 채널 4, ITV, 채널 5, S4C 등 5개의 PSB가 14가지의 공익적 목표를 얼마나 잘 달성하고 있는지 검토하도록 하고 있다. 여기에는 뉴스, 예술, 교육, 종교 분야의 프로그램 제공뿐만 아니라 시민의 이해를 높이는 모든 커뮤니티의 삶과 이익을 반영하는데 이바지하는 PSB의 기여와 같은 광범위한 목적이 포함된다.

또한, 새로운 미디어 법안은 기존 PSB의 14가지 목표를 뉴스 및 시사 프로그램 제공, 영국 국가 및 지역 사람들의 삶과 전통을 반영하는 콘텐츠, 어린이와 청소년을 위한 오리지널 제작물, 다양한 독립제작자가 제작한 콘텐츠 공급 확대 등 4가지 포괄적인 PSB 요건으로 대체한다. 이 네 가지 요건은 영국 국민이 공영방송에 기대하는 목적 및 혜택이나 장르를 포괄하지 못한다.

JIGSAW(2020)의 조사[38]에 따르면, 영국의 국민은 국민을 하나로 모으고 "모두를 위한 무엇인가"를 제공할 수 있는 PSB의 고유 역할을 중요하게 여기는 것으로 나타났다. 새로운 미디어 법안은 교육, 과학, 예술, 문화 및 기타 사회적, 문화적으로 중요한 장르의 콘텐츠 제공을 의무화하고 관찰해야 하는 Ofcom의 책임을 줄임으로써 완화된 수신료의 목적을 달성하지만, 중요한 공익 프로그램의 제작/투자를 줄일 수 있는 위험을 초래하고 있다.

2005년 커먼즈 위원회의 논의에서 iTV, 채널 4, 채널5의 관계자들은 PSB의 재원 마련 규정이 다양한 공영 및 상업 방송사가 공공가치를 제공하는 방식을 더 잘 반영한다고 주장하였다. 이에 따라 Ofcom은 계속해서 개별 라이선스를 설정한 것이며, 여기에 영국의 복합적인 미디어 생태계에서 각 방송사가 고유한 임무를 수행하였다. 소위 이런 "방송 품질 경쟁[39]"은 영국 PSB의 고유한 특징이었다. 그러나 Ofcom의 이러한 책임이 완화(또는

37) https://committees.parliament.uk/work/7642/prelegislative-scrutiny-of-the-draft-media-bill/

38) Jigsaw(2020). The Impact of Lockdown on Audiences' Relationship with PSB

39) Ofcom(2005) Ofcom review of public service television broadcasting, Phase 3 - competition for quality

유연화)되면서 PSB의 재송신에서 제외된 장르가 시장실패[40]를 일으킬 수 있다는 점이 우려되고 있다.

미디어 법안의 초안은 현대 방송의 기술적 변화를 반영하기 위해 지상파 텔레비전과 같은 전통적인 선형 방송 형식과 함께 스트리밍 플랫폼 및 주문형 카탈로그 등을 통해 PSB가 규제된 의무를 다할 수 있도록 하는 것을 제안한다. 이 법안의 조항은 "텔레비전 서비스"에 대한 언급을 "시청각 콘텐츠(audiovisual contents)"로 대체하는 등 2003년 법의 특정 문구를 수정하면서 PSB가 새로운 미디어 환경에서 시청자들에게 공익 콘텐츠를 제공하는 방식을 더 유연하게 할 수 있도록 하였다.

그러나 새로운 법안에서 콘텐츠를 "제공하여야 한다"가 아닌 "이용 가능"이라는 느슨한 문구로 인해 모든 시청자가 PSB의 콘텐츠를 검색하고 접근하는 것을 충분히 보장하지 못할 것이라고 우려되고 있다. PSB가 주문형 플랫폼과 온라인 채널을 통해 더 많은 공익 콘텐츠를 제공하도록 한다고 해도, 영국 시청자의 상당수에게 도달하지 못할 가능성이 있기 때문이다. 라이브 TV와 라디오는 시청자들이 시청가 콘텐츠를 접하는 가장 대중적인 수단이며, 특히 노년층에게는 더욱더 핵심적이다. 최근 영국 커뮤니케이션 위원회의 보고서에 따르면, 초고속 인터넷 보급률과 가용성은 전국적으로 차이가 있다. 스코틀랜드, 웨일즈, 잉글랜드 북동부의 광대역 인터넷 인프라 개발은 런던과 영국 남동부에 비해 뒤처져 있다. Voice of the Listener & Viewer도 위원회 제출 자료에서 주장[41]하였듯이 새로운 미디어 법안은 "보편성"이라는 PSB의 가장 중요한 원칙이 보장을 강조하고 있다.

PSB의 가시성은 새로운 법안의 핵심적인 가치이다. 이 프레임워크는 시청자가 선형 방송 서비스를 공공 서비스 콘텐츠에 자유롭고 편리하게 접할 수 있도록 보장하는 동시에 채널 목록과 프로그램 가이드에 대한 시청자의 가시성과 접근성을 높여 영국 PSB에 중요한 경쟁력을 제공하고 있다. 시청자가 시청각 콘텐츠를 찾고 접속하는 방식은 새로운 미디어의 등장으로 인해 크게 변화했으며, PSB는 점차 더 디지털화되고 온라인화되는 방송 환경에서 자신들의 영향력 보호 목적 입법을 위해 지속해서 대관 업무를 강화해 왔다[42].

---

40) Jeanette Steemers (2017) Public service broadcasting, children's television, and market failure: The case of the United Kingdom, International Journal on Media Management, 19:4, 298-314

41) https://committees.parliament.uk/writtenevidence/121485/pdf/ 참조

미디어 법안 초안의 23조는 스마트 TV, 유료 TV 플랫폼 및 기타 지정된 서비스와 같은 새로운 기기와 형식을 포함하도록 '중요성 기준'을 개정한다. 이 새로운 형식이 현재 선형 텔레비전에서 그렇듯이 PSB 콘텐츠를 시청자에게 쉽게 제공해야 한다는 요구 사항을 충족시키기 위한 견고한 기준을 제시한다.

그러나 새로운 제도의 효과는 영국 PSB와 PSB 콘텐츠를 전송하고 표시하는 책임을 지게 될 새로운 'TV 선택 서비스' 그룹과의 관계를 규정하는 주요 세부 사항에 달려 있다. BBC를 비롯한 많은 기관은 현재 제안된 '적절한 중요성' 요구 사항이 "주관적이고 모호하다"라고 주장하며, 대신 미디어 법안에서 이러한 서비스들이 PSB에 '중요한 우선순위'를 부여하도록 요구해야 한다고 주장하고 있다. 새로운 기준은 세계 최대 수준의 미디어 및 기술 기업 중 일부가 포함될 예정이므로, 새로운 '선택 서비스'와의 우선순위 합의는 시청자에게 공정한 가치를 제공하고 공공 서비스 방송의 전반적인 목표를 달성할 수 있도록 촉진하는 데 필수적이라고 할 수 있다.

앞서 언급한 채널 4의 민영화 계획을 공식적으로 취소[43]하였다. 미디어 법안에 방송사 매각에 대한 추가 조항이 포함되지 않은 것은 영국 시청자와 크리에이티브 산업을 위한 채널 4의 고유한 공공적 가치를 지키려고 한 것으로 판단된다. 다만, 초안의 25조에서 제안하는 것처럼 채널 4의 퍼블리셔 방송사의 지위를 완화하려는 것은 영국 내 독립제작사의 다양성과 지속가능성을 유지하는데 어려움을 가중할 것으로 예상된다. Oliver & Ohlbaum(2022)의 조사[44]에 따르면 채널 4가 자체 제작 스튜디오를 설립하고 자체 콘텐츠 수익화를 추구한다면 소규모 제작사의 수익이 감소할 것으로 추정한다. 많은 소규모 제작사는 채널 4가 제공한 다양한 기회를 박탈할 것을 우려하고 있다. 이런 우려를 상쇄하기 위해 영국 정부는 채널 4의 독립적인 제작 할당량을 25% 이상으로 늘리는 방안을 고려하

---

42) PSBs(2019) PSB prominence, inclusion and fair value: A new deal for the global online era

43) DCMS(2023. 1.) Channel 4 to remain publicly owned with reforms to boost its sustainability and commercial freedom 접속: https://www.gov.uk/government/news/channel-4-to-remain-publicly-owned-with-reforms-to-boost-its-sustainability-and-commercial-freedom

44) Oliver & Ohlbaum(2022. 8.) UK Television Production Survey

고 있으며 새로운 법안에는 포함되지 않았으나, 채널 4에 콘텐츠를 공급하는 소규모 제작사의 수익을 보전하기 위한 다양한 정책을 마련하고 있다.

여기에 SVOD에 대한 규제 도입을 검토하고 있다. 영국 정부는 영국 내 SVOD 서비스를 Ofcom이 규율하지 않아서 해로운 콘텐츠가 확산할 수 있고, 공정성 등에서 영국 국민이 PSB에 비해서 SVOD로부터 보호받지 못하고 있다는 우려가 있다. SVOD가 TV와 유사한 서비스임에도 불구하고 규제가 차별적으로 적용되는 것이 타당한가에 대한 논란이 지속되었다. 이런 문제를 해결하기 위해 DCMS와 Ofcom은 2021년 6월에 OTT를 비롯한 신유형 미디어에 대해서 기존 방송사업자와 동일한 기준으로 규제하겠다는 계획[45]을 발표하였다. OTT 서비스에 대한 사회적 책임을 강화하기 위한 세 가지 방안이 제시되었다. 첫째로, OTT 콘텐츠에 대해 콘텐츠 나이 등급 분류를 강화하고, 둘째로 뉴스의 중립성과 정확성 기준 등을 마련하였다. 셋째로 일정 가입자 이상의 OTT 사업자에게 책임성 의무를 부여하는 방안이다. 영국의 주문형 비디오 서비스로 정의되는 ODPS는 영국 통신법의 기준에 따라 분류되고, ODPS에 대한 진입규제, 이용자 보호 및 광고 규제가 적용되고 있다(이종관・이지은, 2022[46] 재인용).

3. 방송 미디어 경쟁력 강화 방안 : PSB의 디지털 전환 전략

영국의 유명 일간지인 가디언의 보도[47]에 따르면, BBC는 향후 10년간 온라인 전용 방송

45) DCMS(2021. 6. 3) New plans to boost Britain’s broadcasters and protect viewers on video-on-demand channels. DCMS Press Release https://www.gov.uk/government/news/new-plans-to-boost-britains-broadcasters-and-protect-viewers-on-video-on-demand-channels

46) 이종관, & 이지은. (2022). Up Next: 영국의 미래 방송정책에 대한 고민과 전략, 시사점. 방송통신연구, (2022년 특집호), 101-122.

47) Guardian(2022. 12. 7.) BBC preparing to go online-only over next decade, says director general 2023년 11월 3일 검색: https://www.theguardian.com/media/2022/dec/07/bbc-will-go-online-only-by-2030s-says-director-general

서비스를 게시하려고 준비하고 있다고 밝혔다. BBC는 2022년 12월 7일 관련 협회의 연설에서 “디지털 시대 공적 서비스를 수행할 방안을 고려해야한다” 고 주장하였다. 전통적인 TV와 라디오 서비스는 시간이 흐를수록 중단될 수밖에 없고 새로운 시대를 능동적으로 준비해야 한다는 것이다. BBC가 생각하는 방송 중단 시점은 대략 2030년이며, BBC는 현재 라이브 방송에 전념하고 있지만 점차 라이브 콘텐츠가 줄어들고 결국에는 온라인 플랫폼을 통해 콘텐츠를 제공하는 것이 늘어날 것으로 예상[48]하였다.

이는 PBS의 화신과도 같은 BBC가 지상파 플랫폼의 종말을 선언한 것과 같다. BBC가 지상파의 의존도를 낮추고 모든 방송 시스템을 온라인(인터넷)으로 옮길 수 있다는 점을 시사하는 것이다. 전통적인 선형 지상파는 종료되고 하나의 슈퍼 앱을 통해 모든 BBC의 채널이나 콘텐츠 등이 서비스될 수 있다는 것이다.

이 같은 전략으로 인해 영국의 공영방송사들은 힘을 합쳐 무료 선형 버전의 방송 채널과 주문형 콘텐츠를 단일 경험으로 통합하는 새로운 스트리밍 서비스를 구축하고 있다[49]. “Freely” 라는 이름의 이 서비스는 2024년부터 BBC, ITV, 채널 4, 채널5 등 수십 개의 채널을 하나의 서비스로 통합하여 스마트 TV에 탑재할 예정이다. 이 서비스는 4개의 PBS 사업자의 합작회사인 에브리원TV에서 개발 중이다.

PSB의 인터넷 또는 온라인화는 결국 기존의 기득권을 포기하는 것과 같다. 얼마 전까지 PSB는 유튜브나 넷플릭스와의 경쟁을 위해 지상파 플랫폼 고도화를 추진하였으나, 이 전략의 한계가 도래했다고 판단할 수 있다. PSB의 디지털 전환은 이제 선택이 아닌 필수 사항이 됐다. PSB의 전통적인 선형 방송의 시청률이 감소하고 있는데 PSB의 본연의 목적을 달성하기 위해서는 디지털 전환이 시급하다고 판단하고 있다. 비록 계획이 잠정 중단되었지만, BBC는 어린이 채널인 CBBC와 BBC4의 지상파로의 송출 중단 및 인터넷으로만 방송하겠다는 계획[50]을 발표하였다. 이들 채널은 전통적인 지상파를 선호하는 고령층에 비해

---

48) Leading the UK into digital: Tim Davie, Director-General of the BBC https://youtu.be/y7tMLVPLBM4

49) StreamTV Insider(2023. 9. 19) British broadcasters bring free linear channels to Freely streaming service

50) Guardian(2022. 5. 26) BBC announces raft of closures with CBBC and BBC Four to be online only (2023년 11월 3일 검색)

어린 시청자가 대다수기 때문이다. 이들은 지상파보다는 인터넷으로 시청하는데 더 익숙하기 때문이다. 더불어 채널 운영 효율성을 높이기 위해 여러 채널을 통합하고 대규모 투자를 기획하고 있다.

<표 3-2> BBC의 디지털 전환 계획

1. 라디오 4에 대한 별도 콘텐츠 편성 중단 계획 2. 선덜랜드, 브래드포드, 울버햄프턴, 피터버러를 위한 온라인 뉴스 서비스를 추가하여 100개의 새로운 일자리를 창출 3. BBC 오케스트라와 같은 일부 공연 단체에 대한 대체 자금 지원 4. 옥스퍼드와 케임브리지에서 맞춤형 텔레비전 운영 종료, 더 넓은 지역 18:30 뉴스 프로그램과 통합될 예정 4. 박스세트 및 아카이브 콘텐츠 확장을 위해 오프콤에 iPlayer에 대한 규제 철폐 요청 - 매주 iPlayer를 통해 BBC 시청자의 75%에 도달한다는 야심에 찬 목표 달성 5. 다수의 월드 서비스 언어를 디지털 전용으로 전환 6. 오디오 제작을 위한 상업적 옵션을 검토 중이며, 이는 일부 팟캐스트가 회사의 상업 부문인 BBC 스튜디오에서 제작

자료: BBC(2022. 5. 26)[51]

앞서 언급했듯이 공영방송의 수신료에 대한 국민적인 저항이 거세지고 있어서 BBC는 새로운 공적 부조 방식인 세금으로 직접 지원을 받거나 각 가정에 인터넷 연결 지원금을 제공하는 방식 등을 검토하고 있다. 이와 함께 디지털로 BBC를 시청하는 경우 새로운 형태의 수신료를 부과하는 방안을 검토하고 있다. 2027년에 BBC에 대한 수신료 부과가 어려워질 가능성이 높아서 새롭게 준비 중인 디지털 전환 전략에 맞춰 디지털 시청에 대해서도 수신료를 부과할 필요성이 있다고 판단한 것이다. BBC의 대표는 TV 수신료를 고집하지 않는다고 했으며, 어떤 새로운 지원 메커니즘을 찾는 것이 중요하다고 하였다. 다만 자발적인 구독모델이 아니라 보다 보편적으로 지원을 받을 수 있어야 한다고 하였다(한정훈, 2022. 12. 15[52]).

---

https://www.theguardian.com/media/2022/may/26/bbc-announces-raft-of-closures-cbbc-four-online-only

51) https://www.bbc.com/news/entertainment-arts-61591674

52) https://junghoon.substack.com/p/bbc-10-tv

4. 금융 및 세제 지원 방안

영국의 콘텐츠 제작비에 대한 조세 지원제도는 금융법(Finance act) 2006에 도입된 영화 세액공제(Film Tax Relief)가 시초였다. 이런 제도는 영국 콘텐츠 업계에서 대단히 큰 환영을 받았으며, 그 결과 2013년에는 비디오 게임, 애니메이션, 하이앤드 텔레비전 산업으로 확대되었다. 2015년에는 이동용 TV, 2017년에는 박물관 등에까지 확대됨으로써 지금은 영국의 창조산업의 근간이 되는 제도로 자리 잡았다[53]. 영국은 the Creative Industry Tax Reliefs(이하: CITR)라는 창의 산업 전체를 아우르는 세제 혜택 정책 프레임 아래에 총 8개의 개별 산업 분야에 대해 각각 구별된 세부적 세금 관련 정책을 시행하고 있다. 영국의 세무 행정 기관에서는 창의 산업 관련 세제 지원 정책과 업무를 담당하는 별도의 조직이 운영되고 있다.

<표 3-3> 영국 CITR의 세무 분야별 법안명 및 제정 연도

산업 분야	법안명	제정 연도
영화	Film Tax Relief	2007
애니메이션	Animation Tax Relief	2013
방송	High-end Television Tax Relief	2013
어린이 방송	Children’ s Television Tax Relief	2015
연극	Theater Tax Relief	2014
오케스트라	Orchestra Tax Relief	2016
게임	Video Games Tax Relief	2014
박물관 및 미술관 전시	Museums and Galleries Exhibition Tax Relief	2018

자료: 이상규(2020[54])

영국의 창의 산업 세제 혜택은 전반적으로 법인세 감면으로 이뤄진다. 8개의 해당 산업

53) Michal Szablinski(2022. 2. 20.) AN OVERVIEW OF CREATIVE INDUSTRIES TAX RELIEF

54) 이상규(2020). 방송・영상 콘텐츠 세제 지원 확대 방안 연구, 한국문화관광연구원

의 경우 회사의 손익계산에 특별하게 법률에서 정하고 있는 특수 법인세 규칙(special corporation tax rules)이 적용된다. 방송의 경우 문화적 테스트(Cultural Test), 또는 영국 양자 공동제작 조약(UK Bilateral Co-Production Treaty)이나 "유럽 영화 공동제작 협약(European Convention on Cinematic Co-Production)" 을 통해 자격을 획득한 후, 영국의 DCMS의 장관으로부터 해당 작품이 영국 방송 프로그램이라는 인증을 받아야 한다. 이때 인증을 위한 자료는 BFI(British Film Institute)에 제출하고 판정받게 된다.

방송 세금 감면 제도를 이용하려면 다음과 같은 조건을 충족[55]해야 한다.

1. 먼저 문화적 텍스트를 통과하거나(TV를 허용하는 조약 파트너와) 공동제작
2. 방송용(온라인 스트리밍 포함)
3. 드라마, 코미디 또는 다큐멘터리
4. 핵심 지출의 최소 10%를 영국에서 발생
5. 핵심 지출금이 완성 프로그램 1시간 기준 평균 1백만 파운드 이상
6. 프로그램 길이 최소 30분 이상
7. 영국의 법인세 망 내에 있는 TV 제작사가 제작
8. 애니메이션의 경우 대부분 TV 프로그램과 동일하나 총 핵심 지출의 51%가 애니메이션에 사용되어야 함

다만, 애니메이션과 방송의 경우는 광고, 뉴스 및 토론 프로그램, 엔터테인먼트, 경연, 라이브 퍼포먼스 혹은 교육훈련 방송 등은 세제 혜택에서 제외된다.

영국의 세제 지원 관련 공통으로 적용되는 문화적 테스트는 반드시 통과해야 한다. 이 문화적 테스트를 통과하기 위해서는 4가지의 세부적인 기준에서 최소한의 점수를 넘겨야 한다(이상규, 2020).

1. 문화적 내용(Cultural Contents): 작품의 내용적 측면에서 영국 및 EU와 관련된 주제에 근거해서 영국의 언어로 기록해야 함

55) BFI, About UK creative Industry tax reliefs

2. 문화적 기여(Cultural Contribution): 작품은 영국의 창조성, 전통적인 유산 혹은 다양성을 반영해야 한다.
3. 문화적 허브 이용(Use of cultural Hub): 최소 50% 이상의 프로덕션 또는 포스트 프로덕션이 영국 내에서 이루어져야 한다.
4. 문화종사자(Cultural practitioners) : 주요 창작자는 영국 혹은 EU에 거주해야 한다.

산업별로 세제 혜택을 받기 위한 최소점수는 영화의 경우 35점 만점에 18점 이상, 다른 산업은 31점 만점에 16점 이상을 최소한 받아야 한다.

영국의 경우 해당 세제 지원 제도로 인해 당 사업의 제작 지출은 물론 부가가치, 고용, 세수가 모두 증가하는 경제 효과를 창출하였다.

<표 3-4> 영국의 세제지원 경제 효과

분야	제작 지출	부가가치(GVA)	고용(FTEs)	세수(Tax)
Film	2조5,400억원	7조7,400억원	86,800명	1조9,000억원
High-end TV	1조3,200억원	2조5,300억원	32,660명	6,800억원
Video Games	5,700억원	7,700억원	9,240명	2,300억원
Animation	1,400억원	5,200억원	7,120명	1,500억원
Children’s TV	900억원	1,150억원	1,520명	450억원

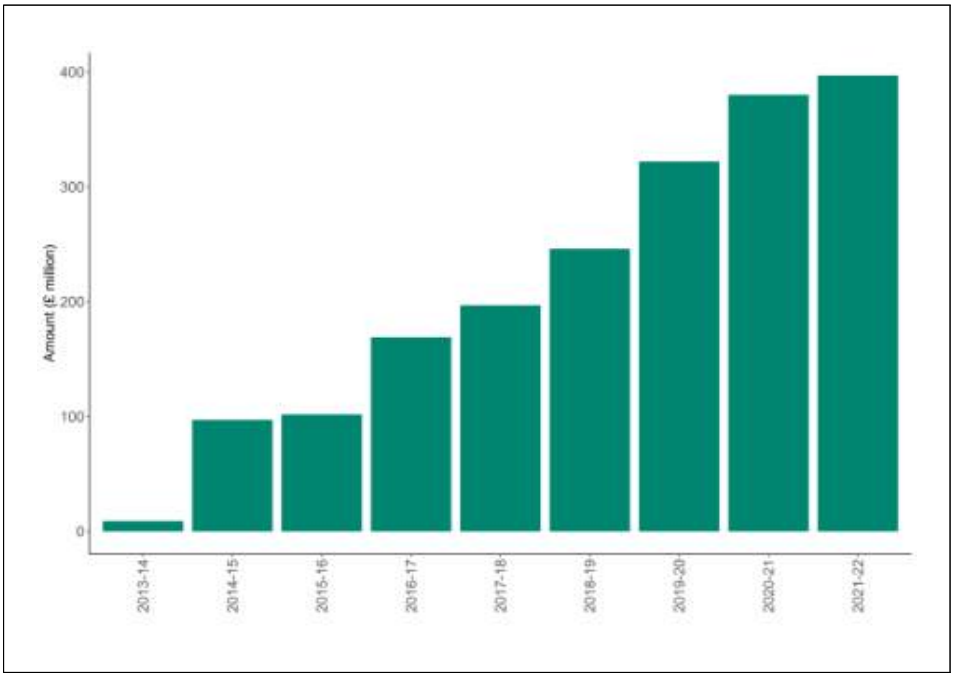
자료: 김용희(2020)[56]

2019년부터 2022년까지 창조산업 분야의 세액공제액은 약 10억 5천만 파운드였으며, 이 액수는 전년도 13.3억 파운드에 비해 감소한 것인데 코로나로 인한 영화산업의 세액공제액이 감소한 탓이다. 2021년/22년에는 영화 세액공제액이 창조산업 전체 세액공제액의 35%를 차지하는 데 그쳤지만, 하이엔드 텔레비전 세액공제 액수가 38%를 차지했다. 그 결

56) 김용희(2020), 대중문화 발전을 위한 문화 콘텐츠 및 미디어 산업의 이해

과 2021년/22년은 하이엔드 텔레비전 세액공제액이 영화 세액공제액을 최초로 넘어서는 기록을 세운 해가 됐다. 2022년 3월에 마감된 회계연도에는 355개 프로그램에 해당하는 370건의 청구에 대해 3억 9,700만 파운드의 HETV 세금 감면이 지급되었다. 세금 감면액은 전년 대비 5% 증가했으며, 이는 이전 연도보다 낮은 증가율이다. 세금 감면이 도입된 이후 총 19억 파운드가 지급되었다.

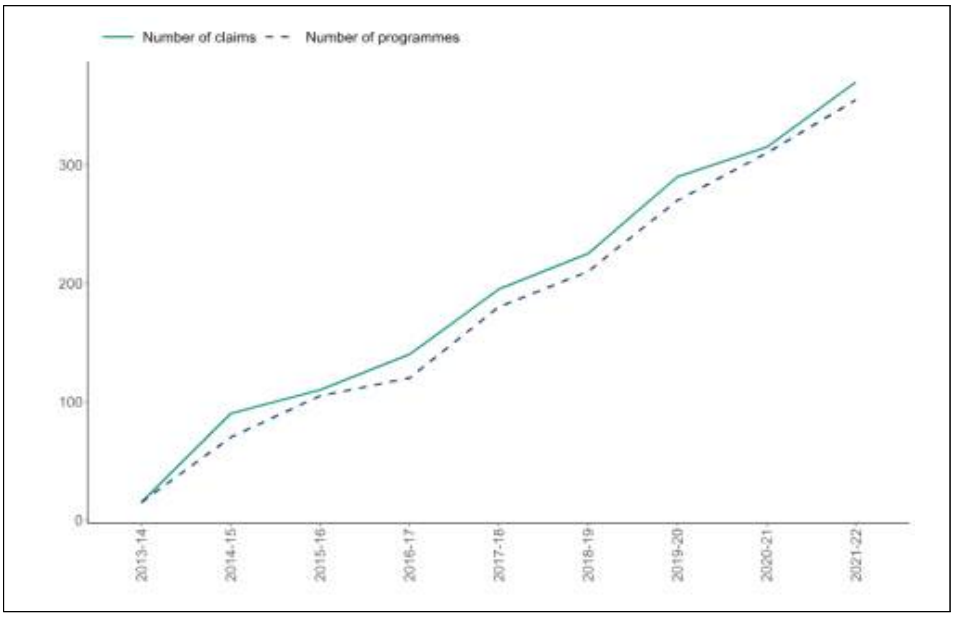
[그림 3-4] 하이엔드 텔레비전 세액공제 현황 (단위: 백만 파운드, 수령 기준)



자료: HM Revenue & Customs[57]

57) https://www.gov.uk/government/statistics/creative-industries-statistics-august-2022/creative-industries-statistics-commentary-august-2022

[그림 3-5] 2013년/14년~2021년/22년 하이엔드 텔레비전 프로그램 수와 청구 건수



자료: HM Revenue & Customs[58]

2022년 3월에 마감된 회계연도에는 청구 금액의 43%가 25만 파운드 미만이었지만, 이는 총지급 금액의 3%에 불과했다. 200만 파운드 이상의 고액 청구가 전체 지급액의 3분의 2를 차지했다. 이 비율은 전년도에 비해 감소했다.

5. 영국의 디지털 라디오[59]

영국에서는 정부가 선제적이고 적극적으로 디지털 라디오 사업을 추진했다. 2009년 6월 영국 문화미디어 스포츠부와 산업혁신기술부는 글로벌 디지털 경제를 주도할 미래 전략을

58) https://www.gov.uk/government/statistics/creative-industries-statistics-august-2022/creative-industries-statistics-commentary-august-2022

59) 최은경・안영민(2021)을 정리함

담은 보고서(Digital Britain: final report)를 발간했다. 이 보고서는 ‘Going Digital’(디지털을 향하여)이라는 제목으로 라디오 방송의 향후 정책 비전을 ‘방송사와 청취자 모두의 이익을 위한 디지털 라디오 방송’으로 설정했다. 보고서 발간 이후 영국 문화미디어 스포츠부는 2010년부터 2014년까지 디지털 라디오로 전환하기 위한 세부적인 임무와 추진 체계를 담은 계획을 발표했다.

영국 공영방송 BBC는 1995년 세계 최초로 디지털 라디오 기술을 적용한 후 지속해서 디지털 라디오의 범위를 확장했다. 2002년 디지털 라디오 전용 채널을 개설하고 이후 온라인 스트리밍 서비스를 제공해 전 세계에서 BBC 라디오를 들을 수 있는 시스템을 구축했다. BBC 라디오는 1922년 10월 첫 전파를 송출한 이후, 2021년 현재 전국 단위 아날로그(AM, FM)와 디지털 동시 채널 5개(BBC Radio 1, 2, 3, 4, 5 Live)와 디지털 전용 채널 5개(BBC Radio 1 Xtra, 4 Extra, 5 Live Sports Extra, 6 Music, Asian Network) 그리고 국제 라디오 방송 ‘BBC 월드 서비스’(BBC World Service)를 운영하고 있다. BBC 1Xtra는 흑인 음악 전용 채널이고, BBC Asian Network는 18～34세 영국 아시아인의 삶과 관심사를 반영한 콘텐츠를 만든다.

영국 미디어 규제 기구인 오프컴(Ofcom)은 2010년부터 2017년까지 매년 디지털 라디오 현황을 발표했고, 2017년까지 12년 동안 영국의 디지털 라디오 청취율은 꾸준히 증가했다. RAJAR(영국의 라디오 청취율 측정 기관)에 따르면, 영국의 2020년 1분기 디지털 라디오 청취율은 58.6%로 2009년 1분기 20.1%에 비해 2배 이상 늘었다. 2017년까지 12년 동안 전체 라디오 청취율도 88%~90% 사이를 유지하였다.

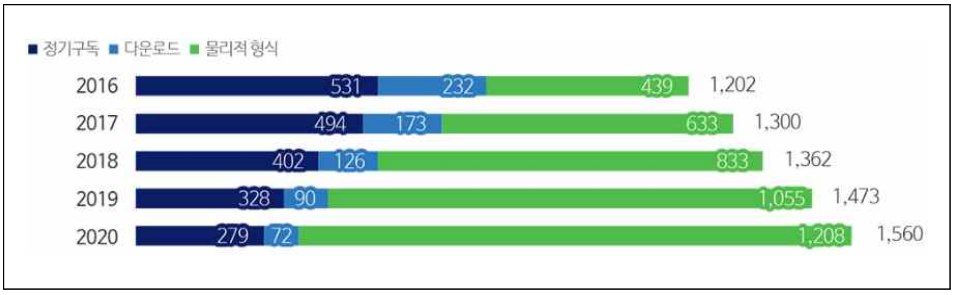
2021년 오프콤이 발표한 <커뮤니케이션 마켓 보고서>에 따르면, 영국은 성인의 약 3분의 2가 생방송 라디오를 즐겨 듣고 있지만, 청취자들이 온라인 라디오를 비롯해 온라인 기반 플랫폼과 앱 서비스에 의존하면서 라디오 청취자 수는 꾸준하게 감소하고 있다. 2020년과 2021년에는 코로나19 팬데믹으로 영국 전역이 봉쇄되면서 매체 이용과 의존이 높았음에도, 청취율이 떨어지고 있다. 세부적으로 보면 15세 이상 성인 기준, 라이브 방송 이용은 감소했지만, 온라인 라디오 이용은 2015년 18%에서 2021년 상반기 24%까지 증가했고, 실시간 음악을 제공하는 채널(Streamed music)은 2020년 이용률이 23%에서 45%로 2배 올랐다. 코로나19 봉쇄 기간 오디오북 이용자도 6~7%로 나타났다

사회활동을 시작하는 청년들(만 15세~34세)의 경우도 라이브 방송 청취는 급격히 줄었

으나, Streamed music은 2017년 43%에서 2020년 73%로 이용이 급격히 증가했다. 그 밖에도 팟캐스트 이용은 2021년 28%까지 성장했고, 뮤직비디오 사이트/채널 이용이 역시 46%까지 올랐다.

오프콤은 음악 방송 청취자의 소비 지출 현황을 분석했는데, 2016년에 비해 다운로드 비용이 급격히 줄었고, 콘서트나 공연장을 찾는 팬들의 적극적인 소비행위가 줄어들었으나, 오디오 플랫폼 서비스를 구독하는 소비자는 엄청난 규모로 성장한 것을 지적했다. 이는 젊은 청취자들이 실시간 음악 스트리밍 서비스를 선호하는 것과 깊은 관계가 있으며, 오디오 기반 스트리밍 플랫폼 시장의 중요성을 잘 설명한다고 볼 수 있다.

[그림 3-6] 영국 음악 방송 청취자 소비 지출 현황 (단위:100만 파운드)



자료: Ofcom, 2021. Media Nations UK 2021

영국은 2021년 현재 총 2,263개 온라인 라디오 채널이 전국에서 운영되고 있다. 인구가 밀집해 있는 대도시가 많은 잉글랜드의 경우 2,010개로 상당히 많은 채널이 서비스 중이며, 다음으로 스코틀랜드가 151개, 웨일즈가 63개, 북아일랜드가 39개이다. 청취자들이 가장 선호하는 음악 채널의 경우, 다양한 음악 장르를 반영해 평균 20개의 채널이 분포되어 있다. 전 연령에서 DAB로 이동할 수밖에 없을 만큼 영국의 오디오 기반 스트리밍 플랫폼 서비스는 상당히 활발히 성장 중이다.

영국 내 인기를 얻고 있는 구독형 오디오 음악 스트리밍 플랫폼을 보면, 1위가 타이달(Tidal)로 풍부한 콘텐츠, 고품질 오디오 서비스, 하이레조5 등을 제공하는 플랫폼이다. 음원 사이트의 월 구독료는 9.99파운드(약 16,000원)로 고품질 음악을 원하면 월 19.99파운드를 내야 한다. 2위로 2006년 설립된 스웨덴의 스포티파이(Spotify)가 인기를 얻고 있다. 학

생과 가족 요금제를 두고 있고, 스마트 폰, 스마트 TV, AI 스피커, 차량 등 연결 플랫폼이 많다. 3위인 애플은 아마존, 유튜브 음악 스트리밍 서비스 보다 독보적인 지능형 큐레이션을 선보여 시장 반응이 좋으며, 4위인 프라임포닉은 클래식 애호가들을 위한 전용 스트리밍 서비스를 제공하고 있다. 6위인 디절과 8위인 유튜브 뮤직은 유일하게 무료 서비스를 제공하고 있는데, 결국 오디오 스트리밍 시장에서 구독 비용과 연결 플랫폼의 확장성은 가입자들에게 중요한 결정 요인으로 작용할 수 있다.

제 2 절 독일 지상파 방송 정책과 이슈

1. 지상파 방송의 구조 및 운영현황

가. MMS 서비스로 제공되는 지상파 방송

독일의 지상파 방송은 2016년부터 디지털 지상파 텔레비전 방송의 표준을 1세대인 DVB-T에서 DVB-T2로 전환하였다. DVB-T2는 2세대 디지털 지상파 텔레비전 방송을 줄인 말이다(Digital Video Broadcasting - Terrestrial der zweiten Generation). 2019년 8월 29일부터 독일의 지상파 방송 직접 수신 기술 체계는 DVB-T2로 완전히 전환되었다.

독일의 DVB-T2 지상파 방송을 직접 수신하려면 여러 방법이 있다. DVB-T2 수신 칩이 내장된 TV 단말기를 갖추고 있거나 - 수신 칩(DVB-T2 로고가 부착되어 있음)을 별도로 구매하여 장착할 수도 있다 - TV 단말에 DVB-T2 수신 기능이 없을 때는 셋탑박스를 구매해야 한다. 이는 공영 디지털 지상파 방송을 무료로 시청할 때 해당하는 방법이다. 민영 디지털 지상파 방송을 시청하려면 별도의 비용이 소요된다. 일부 민영 디지털 지상파 방송은 공영 디지털 지상파 방송을 수신할 수 있는 환경에도 시청할 수 있지만, 대개는 추가적인 비용을 부담해야 한다. 즉, 방송수신료를 받는 공영 디지털 지상파 방송은 무료로 수신할 수 있지만, 대부분의 민영 디지털 지상파 방송은 암호처리가 되므로(verschlüsselt) 별도의 가입이 필요하다. 이를 freenetTV라고 한다. 무료로 수신할 수 있는 공영지상파 방송 MMS 플랫폼을 DVB-T2 HD라고 부르며, 유료로 수신할 수 있는 민영지상파 방송 MMS 플

랫폼을 freenet TV라고 한다. 암호처리가 되기 때문에 별도의 장치가 필요하다. freenetTV 수신 칩이 내장된 TV 단말을 갖고 있거나 TV 단말에 freenetTV 수신 칩을 별도 장착하거나, 또는 셋탑박스를 별도로 구매해야 한다. 비용은 1년 75유로 혹은 매달 7.99유로이다.[60]

[그림 3-7] DVB-T2 수신 방법

[그림 3-8] DVB-T2 HD 및 freenet TV의 채널 구성표

60) 이상의 설명은 DVB-T2 공식 홈페이지의 단말기 부분 설명 참고. http://www.dvb-t2hd.de/geraete

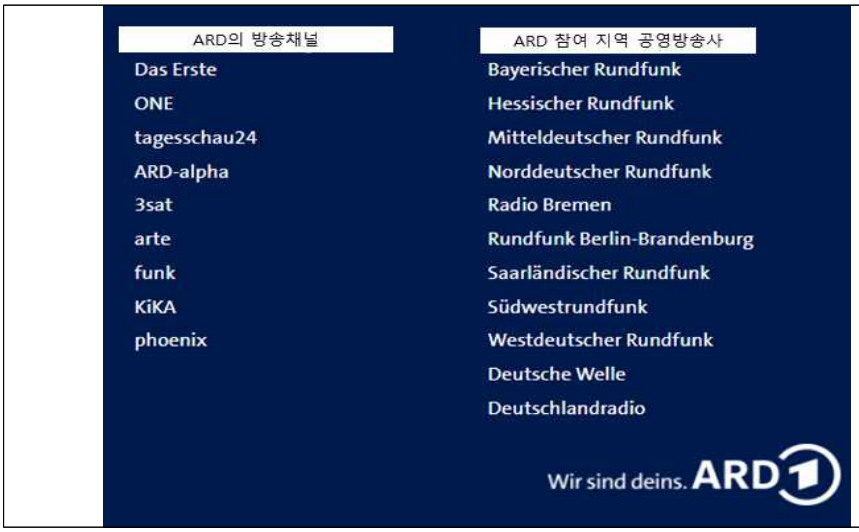
나. 공영 디지털 지상파 방송의 운영현황

독일의 공영 디지털 지상파 텔레비전 방송으로 ARD와 ZDF가 대표적이다. 먼저, ARD는 지역 공영 지상파 방송의 연합체이다. ARD가 운영하는 채널은 아래와 같다. 일부 채널은 지역 공영지상파 방송사업자가 전담하여 관리한다.

먼저, ARD는 지역 공영 지상파 방송의 연합이므로, 각 지역 공영방송 지상파의 대표 채널이 공통으로 제공된다. ARD-alpha는 바이에른방송이 전담하여 운영하는 교육 채널이다.

메인채널인 Das Erste는 종합편성채널로서 전국적으로 방송되는 ARD의 지상파 채널이다(미디어 협약[61] 제28조 제5항). 부가채널(Zusatzangebot)로서 One은 서부 독일방송에서 관리하는 채널로 평상시에는 다큐멘터리, 음악, 시사 등을 편성하다가 하계 올림픽, UEFA Euro, FIFA 월드컵 등 큰 스포츠 행사가 열릴 시에는 다른 채널과 겹치는 시간대의 다른 경기를 방송한다. 미디어 협약 제28조에 열거된 EinsFestival이 바로 One 채널이다. Tagesschau 24는 북부 독일방송에서 관리하는 24시간 뉴스 채널로서 미디어 협약 제28조에 열거된 채널이다.

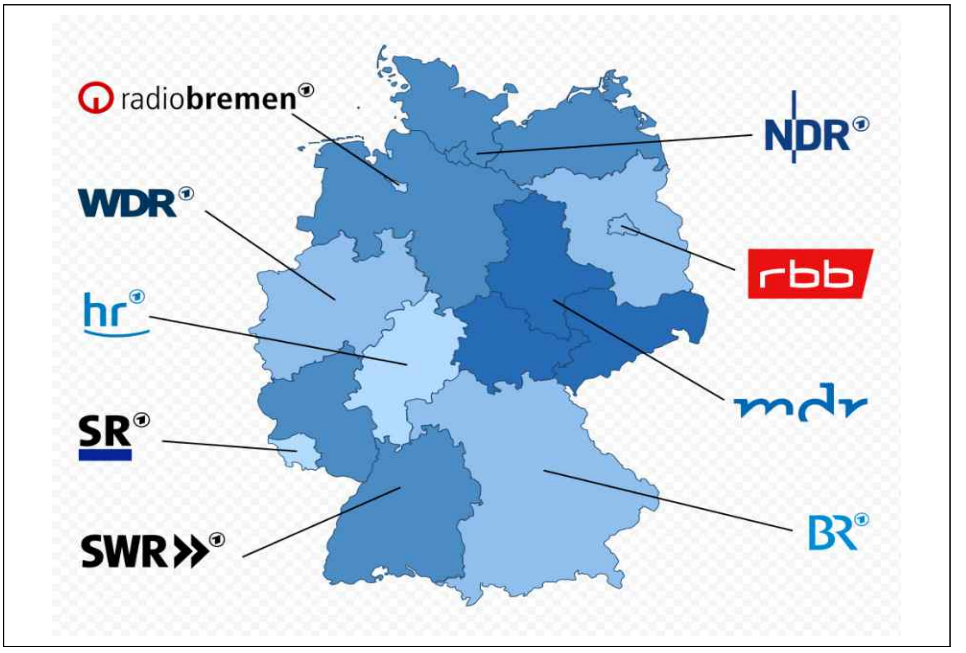
[그림 3-9] ARD의 방송 채널 및 참여 지역 공영방송사



61) 이하의 미디어 협약은 제3차 개정판으로서 2023. 7. 1. 자로 시행되는 것이다.

그 밖에 ARD는 다른 공영방송사와 EU 회원국과 함께 방송 채널을 운영하고 있다(미디어 협약 제28조 제4항). 3sat는 독일어권 3개 공영방송인 ARD, ZDF, ORF, SRG SSR(SRF)가 합작한 문화 채널이다. arte는 ARD, ZDF와 프랑스 텔레비지옹과 합작한 문화 채널이다. Phoenix는 ZDF와 합작한 시사 및 교양 채널이다. KiKA는 ZDF와 합작한 어린이 채널이다. ARD-Alpha는 바이에른방송에서 관리하는 교육, 과학, 문화 채널이다. 또한, funk는 공영방송사 ARD와 ZDF에서 운영하는 텔레미디어 서비스이다.

[그림 3-10] 지역 공영방송사 방송권역



ZDF가 운영하는 채널로는 먼저, 종합편성채널로 ZDF가 있다(미디어 협약 제28조 제5항). 다음으로 부가채널로서 다큐멘터리 전문 채널인 ZDFinfo가 있다. 25세부터 49세의 시청자를 대상으로 하는 오락 전문 채널인 ZDFneo도 운영하고 있다.

다. 민영 디지털 지상파 방송

독일의 양대 민영지상파방송사는 RTL와 ProSiebenSat.1이다. RTL은 1984년에 개국한 유럽 최대 지상파방송사이자 독일 최대 민영 방송사이다. RTL이 운영하는 방송 채널은 RTL, VOX, RTL II, Super RTL, Nitro, n-tv, RTL Plus이다.

ProSiebenSat.1은 1985년에 개국한 Sat.1과 1998년 개국한 ProSieben이 합병하여 탄생한 사업자이다. ProSiebenSat.1이 운영하는 지상파 채널로는 Sat.1, Prosieben, Kabel eins, sixx 등이 있다.

라. 지상파 방송과 OTT[62)]

독일에서는 5,600만 명 이상이 한 달에 한 번 이상 인터넷에서 동영상 콘텐츠를 소비한다. 4,000만 명 이상은 YouTube와 같은 '동영상 공유 서비스' (Video Sharing Dienst) 또는 넷플릭스나 아마존 프라임 비디오와 같은 '동영상 스트리밍 서비스' (Video Streaming Dienst)[63)]에 정기적으로 접속한다.[64)] 독일 14세 이상 인구의 거의 절반이 일주일에 한 번 이상 이러한 서비스를 이용한다. 이와 같은 대형 동영상 공유 서비스 및 스트리밍 서비스 외에도 지상파방송사업자(TV-Anbieter)의 자체 온라인 동영상 서비스(BVOD)도 점점 인기를 얻고 있다. 약 3,600만 명이 정기적으로 민영 지상파방송사업자인 ProSiebenSat.1 Media가 제공하는 Joyn, RTL이 제공하는 RTL+, 공영방송인 ARD와 ZDF의 미디어텍(öffentlich-rechtliche Mediatheken) 등을 이용한다. 인스타그램, 틱톡, 페이스북과 같은 소셜 네트워크에서도 인터넷 동영상을 많이 소비한다. 평균적으로 3명 중 1명이 정

---

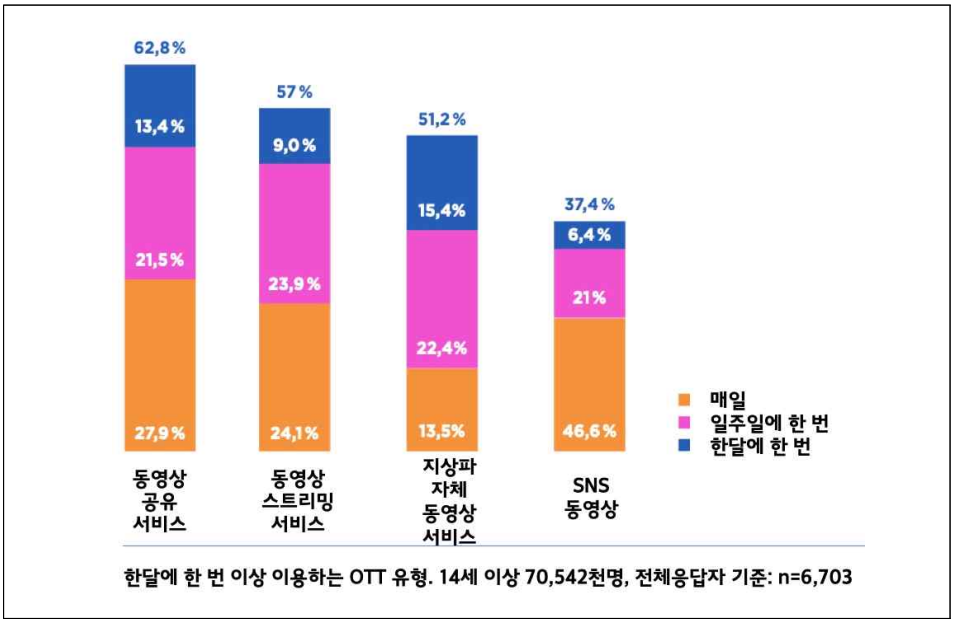
62) 이하의 내용은 독일 주 방송규제기관 연합체인 die Medienanstalten (2023). Video Trends 2022 보고서 참고.

63) 독일은 용어상 유튜브를 지칭하는 동영상 공유 서비스와 넷플릭스를 지칭하는 동영상 스트리밍 서비스를 구분한다는 점에 유의해야 한다.

64) 이러한 독일의 동영상 공유 서비스와 동영상 스트리밍 서비스를 사실상 OTT로 분류할 수 있다. 지상파방송사 업자들이 자체적으로 온라인에서 제공하는 동영상 콘텐츠는 OTT로 분류하지는 않는다. 하지만 독일의 경우 지상파방송사업자들의 온라인 동영상 콘텐츠 소비도 비중이 꽤 높음을 알 수 있다.

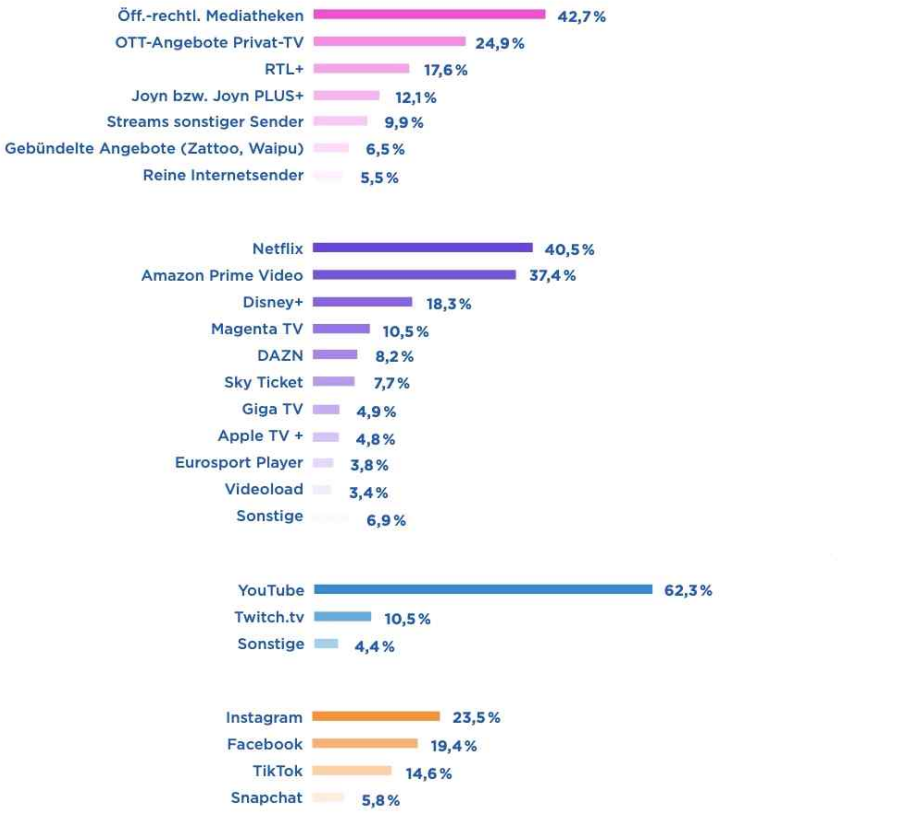
기적으로 소셜 네트워크를 통해 인터넷 동영상 소비를 한다.

[그림 3-11] 한 달에 한 번 이상 이용하는 OTT 유형



온라인 동영상 시장은 여전히 뚜렷한 성장세를 유지하고 있다. 거의 모든 유형의 서비스가 전년과 비교하였을 때 증가세를 나타냈다. 지상파 자체 온라인 동영상서비스(BVOD)와 동영상 스트리밍 서비스가 가장 많이 성장하였다. 두 유형의 서비스 모두 전년 대비 각각 약 8%의 상대적 성장률을 보였다. 지상파 자체 온라인 동영상서비스(BVOD)는 주로 민영 방송사의 서비스를 통해 성장하고 있다. 특히 새로운 브랜드인 RTL+(구 TV Now)가 큰 폭으로 증가하였다. 6명 중 1명 이상이 이 서비스를 정기적으로 이용한다고 응답했으며, 이는 전년 대비 30% 이상 성장한 수치이다. 온라인 스트리밍 서비스 부문의 성장은 기존 사업자들이 주도하고 있다. 특히 Disney+는 시장 점유율을 더욱 높이고 있으며(+3.1% 포인트), Amazon Prime Video(+2.7% 포인트), Netflix(+2% 포인트), DAZN(+1.1% 포인트)도 성공적으로 점유율을 높여가고 있다.

[그림 3-12] 한 달에 한 번 이상 이용하는 온라인 동영상 현황



한달에 한 번 이상 이용하는 온라인 동영상 현황. 14세 이상 70,542천명, 전체응답자 기준: n=6,703

2. 공영방송 개혁

가. 공영방송의 개혁 논의

독일 공영방송 개혁 논의의 본격화는 2021년 3월에 시작되었다. 개혁을 2단계로 나누어 추진할 계획인데, 첫 번째는 공영방송의 임무와 구조에 대한 사항이 그 대상이고, 두 번째

는 방송수신료의 안정성과 방송수신료에 대한 수용 제고를 목표로 한다. 첫 번째 과제는 2023년 7월부터 시행되는 미디어 협약에 반영되었다. 이하에서는 이른바 제3차 개정 미디어 협약에 반영된 공영방송 개혁에 대한 사항을 위주로 살펴보도록 한다.[65]

나. 제3차 개정 미디어 협약에 반영된 공영방송 개혁의 개관[66]

제3차 개정 미디어 협약은 공영방송의 임무와 ARD, ZDF 및 도이칠란트 라디오에 의무적으로 제작・기획・편성하도록 할당된 방송 채널(Beauftragung der Angebot)[67]을 변화하는 미디어 이용 현실에 맞게 조정하고 보다 유연하게 만들도록 개정하였다. 공영방송은 시장원리에 따르는 민영방송에 대한 균형추로서 다양한 서비스를 생산해야 하는 과제를 안고 있다. 공영방송은 프로그램의 제작・기획・편성에 있어 민영방송과는 다른 독자성을 갖는 것이다. 즉, 시장원리만으로는 보장되기 어려운 콘텐츠의 다양성에 이바지해야 한다. 그래서 공영방송은 프로그램, 재정 및 기술 측면에서 현재의 정적(靜的)인 상태에 머무를 수 없고, 지속해 변화・발전해 나가야 한다. 이러한 임무를 구체화하고 미디어 정책 및 프로그램의 방향성(programmleitend)을 설정하는 결정을 내리는 것은 입법부의 역할이다. 따라서 이번 제3차 개정 미디어 협약의 새로운 규정들은 공영방송이 오늘날 미디어 환경에서 헌법상의 의무를 계속 이행할 수 있도록 보장해준다. 이번 제3차 개정 미디어 협약에서는 공영방송의 내부 위원회들(Gremien)[68]에 대해 프로그램과 재정에서 역할을 강조하고

---

65) 그 밖의 상세한 내용은 장성준 (2023), [2023년 1월호] 독, ‘공영방송 개혁’ 화두로 떠올라, 해외방송정보, 공영미디어연구소.

66) 이하에서 설명하는 제3차 개정 미디어 협약에서의 공영방송 개혁에 대한 상세한 내용은 베를린주의회 제19회기에 제출된 미디어 협약 개정안에 관한 자료에 기반한 것이다. Abgeordnetenhaus Berlin (2022), Vorlage – zur Beschlussfassung Gesetz zum Dritten Medienänderungsstaatsvertrag, Drucksache 19/0724.

67) 앞서 살펴보았듯이, 미디어 협약 제28조에는 공영방송사별로 구체적으로 특정한 구상(컨셉)의 방송 채널을 송출하도록 명문화하고 있다.

68) 공영방송의 위원회는 대체로 방송평의회(Rundfunkat 또는 Fernsehrat)와 운영위원회(Verwaltungsrat)가 존재한다. ZDF의 예를 들면, 방송평의회는 ZDF에 대하여 시청자 이익을 대변하므로 전문가로 구성되지 않고, 가능한 사회의 다양한 목소리를 대변하는 자로 구성되는 것이다. 구체적으로 방송평의회는 ZDF 프로그램 감독을 위해

강화하였다.

다. 제3차 개정 미디어 협약에 반영된 개별 공영방송 개혁 관련 규정

1) 미디어 협약 제26조 제1항

미디어 협약 제26조 제1항은 공영방송의 임무(Auftrag)를 규정하고 있는 조문이다. 이번 개정으로 일부 내용이 추가되고 강조되었다.

공영방송사의 임무는 개인 및 대중의 의견 형성 매개체이자 요소인 서비스를 제작하고 전파함으로써 영향을 미치고, 이를 통해 공동체의 민주적, 사회적, 그리고 문화적 수요를 충족하는 것이다. 공영방송사는 모든 일상의 핵심 영역에서 발생하는 국제, EU, 국내 및 종교의 사건에 대해 폭넓은 시각의 서비스를 제공해야 한다. 이러한 임무는 종전과 마찬가지로 유지되었다.

이번 개정으로 공영방송은 모든 공동체의 담론(Diskurs)을 촉진하는 플랫폼의 기능이 중요하다는 점을 강조하였다(제3문 및 제4문). 일반적인 표준적 형식(Standardformat)을 넘어 다양한 관점과 삶의 현실의 모든 지평을 저널리즘 관점에서 유지하도록 하였다. 이는 동시에 시민 사회의 모든 계층을 위한 통합 서비스에 도달하게 하고, 이러한 모든 계층을 위해 공영방송의 표준 품질이 보장되는 통합적인 소통 및 토론 공간을 만드는 목표와 관련이 있다.

새롭게 추가된 문장은 공영방송의 이러한 임무를 추진하는 재원인 방송수신료에 대한

프로그램 가이드라인(Richtlinie)을 제정하고 사장에게 프로그램 문제에 대한 자문할 임무가 있으며, 이 가이드라인 및 ZDF 협약 중 일부 규정의 준수에 대한 감독권 행사하고, 운영위원회가 제출한 정관 초안에 대해 의결하며, 예결산 인가 및 운영위원회의 사장 해임 제안에 대한 최종인가 한다. 운영위원회는 직무 및 재정적 운영을 중심으로 방송사의 운영을 감독(감사)하는 기능을 담당한다. 구체적으로 - 운영위원회 위원장은 사장과 직무계약 및 그 밖의 계약 체결, ZDF와 사장단의 소송이 있으면 그 소에 관하여 ZDF를 대표하고, 운영위원회는 사장의 직무 집행을 감독하며, 운영위원회는 ZDF 정관 초안을 방송평의회에 제출(정관 개정 제안권 포함)하고, 방송평의회의 최종인가(Genehmigung)를 받아야 하는 사장이 편성한 예산과 결산서를 의결한다.

언급이다(제5문). 방송수신료가 공영방송의 재원이 됨으로써 시장원리와는 다른 의사 결정의 합리성을 추구할 수 있고, 따라서 공영방송 고유의 프로그램을 제작·기획·편성 가능성을 열어주게 된다. 공영방송은 양적 지향성 수요를 충족하는 것에 그치는 것이 아니라 품질, 혁신, 차별화, 고유한 추진동력 및 다양한 관점을 통해 자신을 규정지을 수 있게 된다.

제6문은 모든 인구 계층이 정보사회에 참여할 수 있도록 해야 한다는 규정함으로써 공영방송의 통합적 임무를 강화 및 심화시키고 있다. 이는 미디어 협약 제30조 3항 제1문에서 이미 언급한 '올바른 삶의 방향 설정을 지원하는'(orientierungshilfe)하는 공영방송의 기능과 연계되어 있으며, 여기에는 기술 및 콘텐츠 관련 미디어 역량을 길러주는 임무도 포함된다.

제7문은 사회에 광범위하게 자리 잡은 공영방송의 민주적 기능을 강조한다. 이를 강조하는 것은 미디어 환경의 근본적인 변화에 대한 대응이기도 하다. 특히 공영방송 서비스의 이용에 있어 세대 간 격차를 해소하기 위해 모든 연령층, 특히 어린이, 청소년 및 청년층을 고품질 공영방송 서비스의 수혜자로 특별히 다루어야 한다고 명시하고 있다. 가족의 관심사에도 이와 유사한 높은 수준의 관심을 기울이고 있다. 장애인에 대한 배려도 강조되고 있다.

제9문에서는 오락(Unterhaltung)도 공영방송의 임무에 속하는 한, 오락의 제작·기획·편성도 공영방송사의 공법적(公法的) 특성[69]에 부합해야 하는 것이 강조되고, 임무의 이행과도 연결된다. 그렇다고 이것이 순수한 오락적 목적의 콘텐츠를 배제하는 것은 아니다. 공영방송의 임무를 이행하기 위해 오락 콘텐츠와 형식에 대해서도 공영방송의 공법상 특성을 드러내야 함을 강조하는 것이다.

제10문은 제8문과 제9문에 따른 임무의 범위가 미디어 라이브러리(공영방송의 인터넷 포털)의 첫 번째 인터페이스에서 잘 인식될 수 있어야 한다. 그리고 종합편성 공영방송 채널의 모든 시간대에도 이것이 인식될 수 있어야 한다고 규정하고 있다. 이러한 종합편성 공영방송 방송 채널 외에는 이 규정의 영향을 받지 않는다. 특정 주제 또는 특정 대상 그룹(예: 스포츠, 어린이용 콘텐츠 또는 비즈니스 뉴스)을 의도하였으면 적용되지 않는다는

69) 헌법상 공영방송에서 부여된 임무와 기능을 의미하는 것이다.

의미이다. 이 규정은 종합 편성되어 여러 장르가 혼재하고 있는 상황에서 기능적으로 개별 프로그램의 '검색 가능성'에 대한 중요성이 점점 더 커지고 있다는 점을 고려한 것이다.

2) 미디어 협약 제26조 제2항

제2항은 공영방송이 준수해야 할 일반원칙을 정의하고 있다. 이러한 일반원칙은 질적으로 공법적 특성을 만들기 위한 것이다. 따라서 공영방송사에는 특별한 요구 사항이 부과된다. 제1문에서는 공영방송사의 헌법 질서 준수 의무에 더하여 저널리즘 기준을 특별히 준수할 의무를 명시하고 있다. 공영방송에는 일반적으로 인정되는 저널리즘 원칙보다 더 엄격한 원칙이 적용되는 것은 아니지만, 언제나 일반적으로 인정되는 저널리즘 원칙을 준수해야 할 의무를 부담하게 된다. 의혹이 있는 사항을 보도해야 할 임무를 포함한 비판적인 보도를 해야 할 임무는 이에 영향을 받지 않습니다. 이때의 저널리즘 기준은 누구로부터 영향을 받지 않은 독립적이고 객관적이며 진실에 부합하고 광범위한 정보제공 및 보도의 보장과 개인의 인격권 존중을 강조한다. 이는 현실을 왜곡하지 않고, 사실과 의견을 구분하여 세심하고 신중하게 조사된 진실한 정보를 제공함으로써 선정적인 것을 전면에 내세우지 않는 방식으로 현실을 제시해야 하는 공영방송의 특수한 임무에 부합하는 것이다. 이러한 원칙의 중요성은 통신 기술의 발달, 특히 인터넷을 통한 정보 유통의 발달에 비추어 더욱 커졌다. 또한, 제2문은 제3차 개정 미디어 협약에 이미 있었던 원칙을 이어가고 있다. 이 원칙에 따르면 공영방송사는 객관성과 공정성(불편 부당성)의 원칙을 존중하고 가능한 한 다양한 주제와 의견을 균형 잡힌 방식으로 프로그램에 나타내어야 한다. 이는 특히 공영방송에 요구하는 헌법적 사항이다. 공영방송사는 다양한 주제와 의견의 프로그램을 제공할 의무가 있다. 공영방송사가 의견, 논평 또는 쇼 및 풍자와 같이 의도적이고 누구나 알 수 있도록 주관적인 포맷을 채택하였다 하더라도 객관성과 공정성 원칙에 반하는 것은 아니다. 그러나 특히 정보와 보도는 객관적이고 공정해야 한다.

3) 미디어 협약 제28조

종래 공영방송사는 각각 의무적으로 제작·기획·편성하도록 할당된 방송 채널

(Beauftragung der Angebo 있었다. 공영방송사의 처지에서는 이러한 방송 채널을 운영하도록 하는 것 자체가 부담일 수 있고, 해당 방송 채널의 컨셉이 고정되어 자율성이 제약되는 측면도 있었다. 그러나 변화된 미디어 환경에 맞도록 공영방송에게 보다 유연성을 보장해줄 필요가 있다는 주장이 제기되었다. 오히려 공영방송에 대한 유연성 보장은 현대 매스커뮤니케이션 환경, 특히 집중과 독점이 우려되는 환경 아래서 공영방송이 헌법상의 본연의 기능을 계속 이행할 수 있도록 보장해야 한다. 미디어 협약 제33조에 따라 ARD와 ZDF가 공동으로 운영하는 온라인 VOD 서비스인 'funk'의 경험도 이러한 공영방송의 유연성 차원에서 이해해 볼 수 있다. 공영방송의 유연성 - 공영방송의 전송수단, 특히 인터넷을 통한 전송수단의 확장과 대체 - 을 보장해주더라도 이는 앞서 살펴본 공영방송사 고유의 임무를 규정한 미디어 협약 제26조의 기능을 수행하는 '방식'의 차이만 존재할 뿐이지, 공영방송사의 기능과 임무 그 자체에 영향을 주는 것은 아니다.

이번 미디어 협약 개정에도 불구하고 종래 ARD의 Das Erste, ZDF의 ZDF, ARD와 ZDF 합작 채널인 3sat와 arte는 계속해서 의무적으로 제공되어야 할 방송 채널로 규정하였다. 그러나 제5항에 언급된 방송 채널들, 이전에는 의무적으로 제공되어야 할 방송 채널들에는 유연성을 발휘할 수 있도록 변화를 주었다. 즉, "tagesschau24", "EinsFestival", "ARD-alpha", "ZDFinfo", "ZDFneo", "PHOENIX - Der Ereignis- und Dokumentationskanal" 및 "KI.KA - der Kinderkanal")은 자기 책임하에 중단, 양도, 또는 재개할 수 있다. 다만, 이들 방송 채널은 공영방송사가 이를 대체하는 성과물(eine ensprechende Weiterentwicklung)을 선보이기 전까지는 계속 실시간으로 제공되어야 한다. 이들 방송 채널은 미디어 협약 제32조와 제32조a의 기준에 따라 중단, 이전 또는 대체가 허용된다. 따라서 미디어 협약에서 해당 방송 채널들에 부여된 '내용적 임무'(der inhaltlich bestimmte, gesetzliche Auftrag)는 영향을 받지 않으므로 공영방송사는 여전히 해당 내용을 제공해야 한다. 다만, 이 임무를 이행하기 위해 사용할 수 있는 플레이아웃(playout)[70] 채널과 (인터넷에 특화된) 디자인/표현 수단만이 주제와 수신자/대상 그룹에 적합한 '방식'으로 확장될 수 있는 것이다. 이들 방송 채널 수를 양적으로 초과할 수도 없다. 제3차 개정 미디어 협약 발효 당시 방송 채널의 수를 유지해야 한다.

---

70) 방송국에서 실시간 방송·콘텐츠를 편성하여 서비스하기 위한 장비를 말한다.

4) 미디어 협약 제30조

미디어 협약 제30조는 공영방송사들의 온라인 서비스(Telemedienangebot)[71]에 대한 것이다. 공영방송사들이 온라인 동영상 서비스의 형식으로 콘텐츠를 제공할 경우, 각 공영방송사 비용의 절약, 예산의 효율성 및 각 프로그램 또는 콘텐츠 투자자의 재투자 이해관계 등을 고려하여 공동의 플랫폼 전략에 따라 이를 제공할 것을 요구하고 있다. 그 대상은 공영방송사들이 실시간으로 제공된 방송 프로그램들을 주문형 VOD로 전환하여 일부 또는 전부를 온라인 동영상 방식으로의 제공하는 경우 그 온라인 콘텐츠, 실시간으로 송출하였던 영화・TV 시리즈, 온라인 VOD로만 제공되는 영화・TV 시리즈, 국민 관심 행사 및 제1부・제2부 분데스리가 축구 경기 등이다.[72]

특히 공영방송사의 텔레미디어 서비스가 알고리즘에 기반한 추천 서비스로 제공될 경우에는 공개적인 의견 형성 과정과 콘텐츠에 대한 광범위한 담론이 이루어질 수 있도록 하여야 한다(미디어 협약 제30조 제4항 제2문). 즉, 특정인의 취향만을 반영한 유사한 콘텐츠가 계속 추천되도록 하지 않고 새로운 주제와 관점의 콘텐츠를 제안함으로써 건전한 민주주의를 위해 중요한 공동체의 의견 형성 과정과 담론의 기반을 넓힐 수 있도록 해야 하는 것이다.

5) 미디어 협약 제31조

미디어 협약 제31조에서는 공영방송의 투명성을 높이고 내부 거버넌스를 강화하기 위한

---

71) 독일은 방송과 통신의 개념을 명확히 구별하면서, 방송과 통신의 경계영역에 있는 - 방송도 아니고 통신도 아닌 - 미디어를 텔레미디어(Telemedien)로 관념한다. 텔레미디어는 주로 인터넷 콘텐츠를 의미하며, 과거 텍스트 중심의 인터넷 콘텐츠 형식에 동영상이 포함되면서 방송과 텔레미디어가 유사해져 가는 경향이 있다. 법상 텔레미디어는 전적으로 신호의 전송으로 이루어지는 통신법 제3조 제61호에 따른 통신서비스 또는 통신법 제3조 제63호에 따른 통신 기반 서비스 또는 미디어 협약 제2조 제1항 제1문 및 제2문에 따른 방송을 제외한 모든 정보 통신서비스를 의미한다. 이에 반해, 방송(Rundfunk)은 선형의(또는 실시간의, linear) 정보 통신 서비스로서, 저널리즘 프로그램을 통신을 매개하여 편성계획에 따라 동영상 또는 음성의 형식으로 공중에게 동시 수신을 위하여 방영하고 전송하는 것을 의미한다[미디어 협약(Medienstaatsvertrag) 제2조 제1항 제1문 및 제2문].

72) 30일간 온라인 캐치업(Catch-up) 서비스의 제공도 규정하고 있다.

규정이 추가되었다. 새로 추가된 미디어 협약 제31조 제2항 제2문에 따르면, 공영방송사는 각자의 임무 이행, 현재 제공하는 서비스의 품질과 양, 계획된 서비스 제공의 초점에 대한 정기적인 보고서를 주 의회에 제공해야 한다. 이를 통해 투명성을 높이고 민주적 정당성을 갖는 주 의회에서 임무 이행에 대한 논의를 강화할 수 있다.

제3항부터 제6항은 공영방송 내부 기관인 위원회를 강화하고 다양성을 보장하는 역할을 한다. 일반적으로 공영방송사의 구조를 포함한 방송법제의 형성은 입법부에 광범위하게 유보되어 있으며, 방송법제는 다양성 보장이라는 목표를 지향해야 한다. 공영방송사 사장은 방송 프로그램 영역에서 다원적인 계층으로 구성된 위원회를 통한 포괄적인 감독(Aufsicht)을 받으며, 공영방송사의 재정은 행정위원회가 관여한다. 이러한 감독은 공영방송의 기능을 규정하고 있는 미디어 협약 제26조에 따라 공영방송의 다양성, 품질, 모든 사회구성원에게 도달되도록 하는 것이 중요한 감독의 초점이 되어야 한다. 제3항은 공영방송사의 내부 감독기관은 공영방송사의 임무 이행과 경제적이고 절약적인 재정 및 사업관리에 대해 감독해야 함을 강조한다. 제4항은 방송 프로그램의 내용에 대한 방송평의회(Rundfunkrat 또는 Fernsehrat)의 역할을 강화한 것이다. 이 조항은 또한 투명성에도 이바지한다. 방송평의회의 역할은 공영방송사의 프로그램에 대한 가이드라인을 제정하고 방송 프로그램의 내용에 대해 책임자에게 조언하는 것이다. 또한 이 가이드라인에는 방송 프로그램의 내용에 대해 그리고 형식과 관련된 품질 기준(예: 관련성, 주제의 다양성, 지역 보도의 빈도, 전문성, 콘텐츠의 배열, 자체 편성)과 검증을 위한 표준화된 프로세스(예: 프로그램 구조 분석, 목표-성과 비교)를 정의한다는 점에서 품질 보증 시스템(ein System zur Sicherung der Qualität)도 포함되어 있다. 공영방송사는 각자의 임무 이행에 관한 보고서에 가이드라인을 게시할 의무가 있다. 이를 통해 대중과 주 의회에 대한 투명성을 높일 수 있다. 제5항은 경제성과 절약성을 지향하는 공영방송 예산관리의 일반원칙을 채택하는 동시에 이에 대한 감독을 강화한다. 예산 및 사업관리의 심사 가능성과 감독을 개선하기 위해 공영방송사들은 관할 내부 위원회들의 참여하에 경제성 및 절약성 원칙의 준수 여부를 평가하고 자원의 효율성을 비교 통제하는 데 적합한 공영방송 전반에 걸친 조화롭고 통일적이며 비교할 수 있는 벤츠 마크(기준) 개발해야 한다. 예컨대, 프로그램 포맷별 자원의 투입 및 그 비용의 구조, 방송 시간당(분 단위) 비용 또는 시청자 수, 라이브 스트리밍, 종사자 구조의 개선, 정규직 및 프리랜서 직원에 대한 지출 및 역량과 같이, 프로그램 서비

스에 대한 주요 수치뿐만 아니라 비교 고찰 및 통제를 가능하게 하는 유익한 개요 및 시계열 비교가 포함될 수 있다. 특히 방송수신료선정위원회(KEF)는 이미 정기적으로 보고서를 통해 비교할 수 있는 벤치마크를 제시하고 있다. 따라서 공영방송사 및 관련 내부 위원회 간의 협력을 통해 설정할 벤치마크에는 KEF의 권고사항이 고려되어야 한다. 마지막으로, 제6항에 따르면 공영방송사는 공영방송사 전반의 이슈에 대해 사회의 구성원과 정기적으로 대화를 하도록 규정하고 있다. 이를 통해 공영방송사는 다양성 보장 원칙에 따라 사회 구성원의 목소리를 서비스와 업무수행에 반영할 수 있다. 다른 한편으로는 광범위한 사회적 기반에 기초하여 공영방송사와 방송수신료를 납부하는 사회구성원 간의 직접적인 교류와 더 큰 투명성을 제공한다.

6) 미디어 협약 제32조a

새로운 미디어 협약 제32조a는 제28조 제5항에 따라 유연성이 부여된 공영방송 프로그램의 중단, 이전 및 대체 등에 대한 법적 틀을 마련한다. 제32조a의 초점은 특정 공영방송 채널이 중단된 이후에도 또는 새로운 공영방송 채널이 생기더라도 미디어 협약 제26조에 따른 공영방송의 의무가 이행되고, 당해 공영방송 채널이 예전에 제공될 때보다 후퇴하지 않는 수준인지 아닌지를 살펴본다.

이러한 배경에서 제1항은 미디어 협약 제28조 제5항에 열거된 공영방송 채널의 중단(Einstellung) 또는 이전(Überführung)에 적용되는 제2항부터 제4항에 따른 간소화된 절차의 적용 범위를 결정한다. 즉, 종전에 제공하던 공영방송 채널과 '동일한 내용'(Gleichartigkeit)을 인터넷 동영상 포맷으로 이전·제공할 경우에 간소화된 절차에 따라 허용되는 것이다. 이러한 의미에서 '동일한 내용'이라는 기준은 단순히 동일한 내용이 다른 방식으로(예: 주문형) 제공되는 경우에만 추정되는 것이 아니라, 콘텐츠의 주제와 내용의 방향이 기본적으로 종전과 같이 유지되고 동일한 대상 그룹을 수신범위로 하는 경우에도 추정된다.

제2항은 일반적인 요건과 설명 요건, 제3자 참여 절차에 대해 명시하고 있다. 즉, 어떠한 방송 채널을 중단한 것인지, 인터넷 동영상으로 이전할 경우 인터넷에 특화된 표현방식을 고려하여 어떻게 이전할 것인지 등을 설명해야 하는 것이다. 이렇게 변경되더라도 공영방

송에 부여된 미디어 협약 제26조에 따른 임무는 어떻게 이행될 수 있는지도 설명할 수 있어야 한다. 이 과정에서 제3자에게도 인터넷 등으로 의견을 제시할 기회를 제공해야 한다. 특히, 종전 방송 채널을 다른 방식으로 대체하지 않고 중단하는 경우에는 높은 정당성이 요구된다.

제3항은 공영방송 채널의 변화에 대해 방송수신료위원회(KEF)가 사후에 심사할 수 있도록 규정하고 있다.

제4항은 공영방송 채널의 변화에 대해 해당 공영방송사의 관할 위원회의 동의가 필요함을 규정하고 있으며, 관할 위원회가 동의할 경우에는 그 이유도 제시되어야 함을 분명히 하고 있다. 여기에는 공영방송 채널의 변화에도 불구하고 공영방송의 임무가 지속될 수 있으며, 제3자가 제시한 의견들이 적절히 반영되었음을 나타낼 수 있어야 한다.

제6항은 공영방송 채널을 중단하거나 인터넷 동영상으로 이전하는 것 외에도 다른 방송 채널로 대체하는 것이 가능하다고 규정하고 있다.

제7항은 공영방송 채널을 중단하였더라도, 다시 복원시켜 송출할 수도 있고, 이 채널을 또 중단시키거나 인터넷 동영상으로 이전시키거나 다른 방송 채널로 대체가능 할 수 있다고 규정함으로써 공영방송사들의 유연성을 극대화하고 있다.

제8항은 공영방송 채널의 이전과 대체에 추가 비용이 소요되더라도 허용되지 않음을 명시적으로 언급하고 있다. 이에 따라 이용자가 증가하고 그로 인한 비용이 증가하더라도 그 비용을 고려하지 않는다고 한다. 공영방송 채널의 변화는 기존의 예산과 재정 범위 내에서만 허용됨을 전제하는 것이다.

3. 민영 지상파 방송의 전망[73)]

가. 민영 지상파 방송의 리스크[74)]

---

73) 이하의 내용은 독일의 대표적인 민영 지상파 방송인 ProSiebenSat.1의 2022년도 영업보고서를 기초로 관련 부분을 발췌하여 작성하였음을 밝힌다. ProSiebenSat.1 (2022), Moving Forward, Geschäftsbericht 2022.

74) ProSiebenSat.1 (2022), Moving Forward, Geschäftsbericht 2022, pp. 188.

TV는 도달 범위와 미디어 사용 시간 측면에서 여전히 가장 중요한 대중 매체이다. 그러나 인터넷 사용이 증가함에 따라 미디어 이용행태가 변화하고 있으며, 사용되는 서비스가 다양화되었다. 예를 들어, TV 콘텐츠는 고정된 장소에서 실시간으로 시청하는 것 뿐만 아니라 주문형 및 노트북 등의 모바일 장치를 통해서도 시청할 수 있다. 팟캐스트의 중요성도 커지고 있으며, 전통적인 클래식 TV 사용은 감소했지만, 여전히 매우 높은 수준이다. 동시에 온라인 동영상 사용은 매우 큰 폭으로 증가했다.

가능한 한 많은 채널을 통해 특정 타겟 그룹에 콘텐츠를 배포함으로써 광고업계가 원하는 플랫폼에서 원하는 사용자에게 도달할 수 있게 되었다. 이러한 방식으로 ProSiebenSat.1는 디지털 도달 범위를 확장하는 동시에 전통적인 방송국의 포트폴리오에서 브랜드 프로필을 강화하고 있다. 이를 위해 광고로 자금을 조달하는 동영상 서비스에 집중하고 있으며, 미디어 사용 트렌드에 특별히 대응하고 있다. 동영상 외에도 팟캐스트로 오디오 포맷을 추가하여 서비스 제공의 범위를 보완하고 있다. 동시에 광고와 연관성이 높은 프라임 시간대 TV를 중심으로 자체 제작에 집중하고 있다. 이러한 배경을 고려할 때, 동영상 사용의 변화로 인한 리스크는 특별한 변함이 없으며 리스크 발생 가능성도 낮은 것으로 보고 있다.

다만, 글로벌 플랫폼 제공업체와의 경쟁이 치열하다. ProSiebenSat.1은 디지털 및 크로스 플랫폼 엔터테인먼트 전략을 추구하고 있다. 그러나 TV 광고 시장에서의 수익 창출에 상당한 영향을 미칠 가능성이 있다. 동시에 향후 거시 경제 상황의 가시성도 여전히 제한적이다. 국내 및 해외 프로그램 제작에 대한 콘텐츠 리스크는 감소했다. 한편으로는 레드 애로우 스튜디오(Red Arrow Studio)(현: 세븐원 스튜디오, Seven.One Studio)의 미국 제작 사업 매각이 리스크 평가에 영향을 미쳤다. 다른 한편으로, 프로덕션 비즈니스는 여전히 코로나19 팬데믹의 도전에 직면해 있다. 그러나 지난 2년간의 경험을 통해 방역 조치와 물류 문제를 처리하는 효과적인 프로세스가 확립되었다.

나. 민영 지상파 방송의 미래[75)]

75) ProSiebenSat.1 (2022), Moving Forward, Geschäftsbericht 2022, pp. 194.

미디어 정책 환경에는 기회도 있다. 예를 들어, 현재 활발하고 광범위한 논의의 대상이 되는 공민영 이원 방송 체제 개혁을 통해 추가적인 잠재력이 발생할 수 있다. 공영방송사는 독일 미디어 환경의 중요한 기둥이다. 그러나 수단의 변경을 강화하는 것을 포함하여 공영방송의 방송 채널과 프로그램 제공 임무에 초점을 강화하면 경쟁의 여지를 넓히고 장기적으로 서비스의 다양성을 강화할 수 있다. 민영방송은 주로 광고를 통해 프로그램 재원을 조달하는 반면, 공영방송은 방송수신료로부터 재정을 지원받기 때문이다.

ProSiebenSat.1에 기회를 주는 규제는 디지털 서비스법(DSA)과 디지털 시장법(DMA)이다. 대형 디지털 기업(빅테크 기업)과의 경쟁에서 발생하는 여러 문제를 해결하고 모든 시장 참여자들에게 공평한 경쟁의 장이 마련될 수 있다. 이들 규제는 빅테크 기업과의 경쟁에서 있어 구조적인 불이익을 해결하고 유럽에서 새로운 프레임워크 조건을 설정한다는 점에서 ProSiebenSat.1에게 중요하다. 예를 들어, DMA는 무엇보다도 검색 엔진, 운영 체제, 동영상 공유 플랫폼 또는 앱 스토어의 반경쟁적 행위를 금지함으로써 새로운 기회를 제공한다.

알파벳(Alphabet Inc., 구글)이나 넷플릭스와 같은 글로벌 빅테크 기업은 데이터 기반 비즈니스 모델 덕분에 높은 시장 지배력을 보유하고 있다. 이는 특히 미디어 이용에도 적용된다. 그러나 ProSiebenSat.1 그룹은 일찍부터 TV 서비스를 확장하고, 크로스 미디어를 구조화하여, 부분 유료화 기반의 자체 디지털 스트리밍 서비스를 구축하기 시작했다. 2022년에 Joyn을 완전히 인수함으로써 독일어권에서 가장 큰 프리미엄 동영상 콘텐츠 무료 액세스 플랫폼으로 확장하기 위한 전략을 세우고 있다. 이를 통해 현지에서 자체 제작한 콘텐츠에 집중함으로써 글로벌 스트리밍 회사의 서비스와 차별화할 수 있게 되었다. 동시에 완전한 인수를 통해 특히 젊은 타겟층을 중심으로 도달 범위를 확장하고 새로운 수익 창출 기회를 열 수 있는 유연성을 확보할 수 있게 되었다. 이러한 성장의 원동력은 브랜드의 안정적 환경에서 그룹 소유의 혁신적인 크로스 미디어 제품 포트폴리오가 지속해 증가하고 있다는 점이다. 이는 특히 광고 부문에서 증명된다.

ProSiebenSat.1는 TV 광고 디지털화의 선구자이며, 네트워크화된 서비스를 통해 점점 더 많은 고객 맞춤형 솔루션을 개발하고 있다. 이를 통해 높은 도달 범위와 같은 기존 TV 매체의 장점과 데이터 기반 타겟팅과 같은 디지털 광고의 장점을 지속해 결합하고 있다. 그 한 가지 예로 다양한 어드레서블 TV 제품을 들 수 있으며, 이를 통해 상황에 맞는 타겟팅

광고를 TV에서 제어할 수 있습니다. 2022 회계연도에는 매월 100개 이상의 캠페인이 진행될 정도로 어드레서블 TV 상품에 대한 수요가 높았다. 이제 이러한 강력한 입지를 지속적으로 확장하는 것이 중요하다.

인터넷 기반 TV 기기의 사용이 지속적으로 증가함에 따라 어드레서블 TV와 같은 디지털 TV 광고의 성장 전망은 매우 밝다. 동시에, ProSiebenSat.1는 새로운 기술을 통해 역동적으로 증가하는 혁신적인 광고 상품에 대한 수요를 충족시키고 있다. CFlight를 기반으로 한 토탈 비디오는 높은 TV 품질 표준을 디지털 환경에 적용하고 TV와 온라인 비디오 광고 접점의 비교 가능성을 보장함으로써 도달 범위 측정에서 강력한 차별화 기능을 만들어냈다. 점점 더 세분되는 미디어 사용에도 불구하고, CFlight에 기반한 토탈 비디오(Total Video)는 고객에게 동영상 캠페인에 대한 총체적이고 투명한 시각을 제공한다. 최근 집중적으로 투자하고 있는 또 다른 분야는 프로그래매틱 TV(Programmatic TV)로, 선형 TV 광고 공간의 예약부터 재생까지 프로세스를 자동화하는 것을 목표로 하고 있다. 프로그래매틱 TV를 통해 TV 매체에 대한 신규 고객을 확보하고 매체 간 비교에서 TV의 관련성을 더욱 강화할 수 있다.

이 모든 혁신 제품은 어드밴스드 TV라는 우산 아래 묶여 있으며, 그룹으로서 ProSiebenSat.1에게 큰 잠재력을 가지고 있다. 성공적인 디지털 전환은 단순히 광고 상품을 판매하는 것이 아니라 브랜드 컨설턴트가 되는 것이다. ProSiebenSat.1는 전체 가치 사슬을 다루며, 순수 TV 마케터와 달리 콘텐츠, 마케팅, 기술을 결합할 수 있다. 이는 기존 미디어 기업은 물론 글로벌 경쟁사와의 중요한 차별화 요소이다.

4. 지상파TV의 콘텐츠 경쟁력 강화 방안

가. 논의의 전제

EU 회원국인 독일은 EU의 헌법에 해당하는 EU 기능조약의 구속을 받는다. EU 기능조약(AEUV) 제107조 제1항에 따르면, 회원국 간의 거래에 영향을 주는 경우 어떠한 방식으로든 공적 주체(연방, 주 또는 지방자치단체 등)의 재원으로 경쟁을 왜곡하거나 저해할 우려가 있는 보조금을 지원하는 것은 원칙적으로 금지된다. 보조금을 지원하려면, EU 기능

조약(AEUV) 제107조 제2항의 예외 사유에 해당해야 한다. 사회적 목적이 있거나, 자연재해나 예외적 비상상황으로 인한 손해를 지원하는 경우이거나, 독일 분단으로 인한 동서독 간의 격차를 줄이는 목적이어야 한다. 어쨌든 보조금을 지원하려면, EU 집행위원회에 신고하거나 허가받아야 한다.

한편 대부분의 국가가 영화업에 보조금을 지원을 하고 있다. 보조금 지원도 콘텐츠의 사회문화적 차원(문화 다양성)의 필요가 있다면 예외적으로 가능하다(107조 제3항 d). 그래서 2001년에 EU 집행위 차원에서 특히 영화업 보조금 지원에 대한 결의가 있었고, 2013년에 업데이트된 고시[76]가 시행 중이다. 이 고시에 other audiovisual works 라고 되어 있지만, 사실상 영화에 대한 지원을 주로 규정하고 있다. TV 제작에 대한 지원도 언급되어 있기는 하다.

독일은 헌법상 방송에 대해 연방이 간여할 수 없다. 방송이 선동의 수단이 되어 히틀러라는 괴물이 나타나고 세계대전이 일어났다고 진단을 하였기 때문에, 이에 대한 반성적 고려로 중앙집중의 연방이 간여할 수 없도록 헌법에 규정하였다.

독일은 지상파 방송의 경쟁력 강화를 위한 보조금 지원 시도를 한 바 있다. 노르트라인 베스트팔렌주가 주정부의 재원으로 지상파 방송의 디지털 전환(DVB-T)에 대한 보조금을 지원하려 한 것이다. 그러나 EU 집행위원회는 위 EU 기능조약 위반으로 판단한 바 있다.[77] 특히 방송매체 간 균형, EU 회원국 역내 방송사업자들 간의 경쟁을 고려하면 특정 국가의 보조금 지원은 EU 통합 정신에 위배되는 것이다. 주 차원을 넘어 연방 차원에서 지상파 방송의 경쟁력 강화를 위한 지원 수단을 마련하기는 더욱 어렵다. 아래와 같이 연방을 방송권역으로 하는 지상파 방송 사업자는 오히려 분담금을 납부해야 하며, 이러한 분담금으로 지역방송을 지원해주기 때문에, 연방을 방송권역으로 하는 지상파 방송 사업자에 대한 지원체계는 거의 없다고 보아야 한다.

다만, 2013년에 제정된 EU 최소 보조금 지원 규정[78] 제3조 제2항은 3년간 20만 유로(약

---

76) Communication from the Commission on State aid for films and other audiovisual works (Text with EEA relevance) 2013/C 332/01

77) ABl. EU 2008/708/EG (Entscheidung über die staatliche Beihilfe für die Einfürhung von DVB-T in Nordrhein-Westfalen).

78) VO (EU) Nr 1407/2013, ABl EU Nr L 352, 1. EU 규범 중 규정(Verordnung, Regulation)

2억 8천만 원)를 넘지 않으면 신고나 허가 없이 지원할 수 있도록 하였다(소위 De-minis-Beihilfen). 그 이상의 재원이 소요될 경우는 주 정부의 재원이 아니라, 연방을 방송권역으로 하는 방송사업자의 분담금(Der Finanzierungsbeitrag der bundesweiten Veranstalter für die TV-Fensterprogramme)을 정하여 지역 방송사업자에게 분배한다.[79]

이를 전제로 이하에서는 바이에른주의 사례를 통해 지상파TV의 콘텐츠 경쟁력 강화 방안을 살펴보기로 한다. 지상파TV의 콘텐츠 경쟁력 강화 방안은 지역방송 정책과도 중복된다. 여기에서는 지역방송 정책에 겹치지 않는 범위 내에서만 기술하기로 한다.

나. 바이에른주의 사례[80]

1) 바이에른주 미디어법 제11조에 따른 지원

바이에른주 미디어법(Bayerisches Mediengesetz) 제11조는 바이에른주 미디어 규제당국의 임무(Aufgabe)로서 제11조 제1문 제3호에서 "의견의 다양성을 고려하고 방송 채널에 문화적, 교회적, 사회적, 경제 콘텐츠가 적절한 비율로 포함되도록 노력해야 한다."고 규정하고 있다. 자체 제작의 비중을 높이는 것도 포함하여 이러한 방송 채널 프로그램의 다양성을 위한 명목으로 지원이 이루어지는 것이다.

2021년에는 사회, 문화, 교회 또는 경제 콘텐츠에 총 545.8천 유로의 자금이 지원되었다. 이 중 174.2천 유로가 텔레비전 지원에 사용되었다. 방송 프로그램에 대해서는 4개의 지원 신청이 제출되었다. 사용할 수 있는 보조금이 제한되어 있어서 대부분 비영리 사업자에게만 자금이 지원되었다. 텔레비전 부문에서는 세 개의 사업자에게 보조금이 지원되었다. 이들은 바이에른주 미디어법 제23조에 따라 제작비를 지원받지 않는 바이에른주 전체에 배포되는 프로그램이다.[81] 보조금의 액수는 매우 다양했다. 1만 7,500유로(약 2천5백만 원)를

형식은 회원국의 국내법 전환이 필요한 규칙(Leitlinie, Directive)과 달리 별도의 전환 절차 없이 직접적으로 규정 내용이 회원국에 법적 효력을 발휘하는 강력한 효력을 갖는다.

79) 이러한 내용은 바이에른주 미디어 규제기관의 2021년 연감에 따른 것이다. Geschäftsbericht (2021), 2021 Bayerische Landeszentrale für neue Medien, S. 79.

80) 이하의 내용은 Geschäftsbericht (2021), 2021 Bayerische Landeszentrale für neue Medien, S. 80ff.

bavariaone이 지원받았고 장애인 전용 방송인 AMB(ABM, arbeitsgemeinschaft behinderung und medien)에게는 13만 유로(약 1억 8천6백만 원)가 지원되었다. 2021년의 중점 주제는 "바이에른에서의 유대인 생활 1700년 - 과거와 현재"였다. 보조금을 지원받는 텔레비전 프로그램에서도 삶의 양식(Lebensformen)을 소재로 14회 중 6회에서 중점 주제가 다루어졌다.

2) 바이에른주 영화 및 텔레비전 기금에 근거한 지원

바이에른 영화 및 텔레비전 기금(FFF)은 영화 및 텔레비전 영화 제작은 물론 교육적, 문화적으로 가치 있는 고품질 디지털 게임 개발을 장려한다. FFF의 주주로는 바이에른 주정부, 바이에른주 미디어 규제당국, 바이에른주 지역 공영방송(BR), ZDF 및 민간 TV사업자인 Seven.One 엔터테인먼트 그룹, RTL 텔레비전, Sky Deutschland Fernsehen 등이 있다. 2021년 바이에른주 미디어 규제당국은 예산에서 1,278,000유로를 FFF에 배정하였다. 이를 통해 바이에른주 미디어법 제11조 2항 1호에 규정된 프리랜서, 중소 영화 및 텔레비전 제작사에 대한 자금 지원을 제공한다.[82]

우선 2021년 기준 TV 영화 및 시리즈(Fernsehfilm und Serie) 제작사에 지원된 프로그램과 지원금은 다음 그림과 같다.[83]

2021년에 4개 프로젝트 개발 명목으로 TV 영화 및 시리즈(Fernsehfilm und Serie)에 지원된 기금은 225,000유로이다. 드라마 시리즈 Courage에 75,000유로, 다큐멘터리 필름인 Die Königin der Instrumente에 20,000유로, 다큐멘터리 필름 시리즈인 Kraut-Funding에 60,000유로, 애니메이션 시리즈인 The Secret of Dr. Dolittle에 70,000유로가 지원되었다.[84]

---

81) 중복지원이 안 된다.

82) Geschäftsbericht (2021), 2021 Bayerische Landeszentrale für neue Medien, S. 87.

83) FFF Bayern (2022), Jahres Rückblick 2022, S. 18.

84) FFF Bayern (2022), Jahres Rückblick 2022, S. 23.

[그림 3-13] TV 영화 및 시리즈 제작사에 지원된 프로그램과 지원금 (2021년)

Die Alchemie des Klaviers EUR 70.000

Produktion: Pars Media GmbH
Sender: ARD, Arte
Drehbuch/Regie: Jan Schmidt-Garre
Dokumentarfilm
VA 07.12.2022

Chill mal, Zeus! EUR 300.000

Produktion: die film GmbH
Drehbuch: David Ungureit, Wiebke Jaspersen, Andreas Karlström
Regie: Bin-Han To
*Animation*sserie
VA 12.10.2022

Davos EUR 650.000

Produktion: Amalia Film GmbH
Sender: ARD Degeto
Drehbuch: Adrian Illien, Michael Sauter, Thomas Hess, Julia Penner, Christoph Busche
Regie: Anca Miruna Lăzărescu, Jan-Erik Mack
Drama-Serie
VA 23.02.2022

Gute Freunde – Die wahre Geschichte des FC Bayern München EUR 900.000
Erfolgsdarlehen EUR 55.533

Produktion: UFA Fiction GmbH
Sender: RTL
Drehbuch: Richard Kropf, Thomas Hüetlin, Christoph Bob Konrad, Hanno Hackfort
Regie: David Dietl
Biopic
VA 23.02.2022

Hübsches Gesicht
Erfolgsdarlehen EUR 49.807

Produktion: Moovie GmbH
Drehbuch: Aylin Kockler
Regie: Antonia Leyla Schmidt
VA 21.07.2022

Inflation EUR 80.000

Produktion: Kick Film GmbH
Sender: ZDF/Arte
Drehbuch: Caspar Dohmen, Cornelia Schwarz, Matthias Heeder
Regie: Matthias Heeder
Dokumentarfilm
VA 23.02.2022

Juni EUR 650.000

Produktion: VIAFILM GmbH & Co. KG
Regie: Charlotte Rolfes
Drehbuch: Marianne Wendt, Christian Schiller, Magdalena Grazewicz
Dramaserie, 6 × 45 Minuten
VA 06.07.2022

Kati EUR 300.000
Erfolgsdarlehen EUR 16.613

Produktion: Odeon Fiction GmbH
Sender: ZDF
Drehbuch: Dr. Andrea Stoll
Regie: Michaela Kezele
Drama
VA 07.12.2022

Lebenslänglich Erlemann EUR 340.000

Produktion: Construction Filmproduktion GmbH
Regie: Marc Rothemund
Drehbuch: Beatrice Huber, Marcus H. Rosenmüller
Drama
VA 06.07.2022

Lust EUR 450.000

Produktion: Trimafilm GmbH
Drehbuch: Mercedes Lauenstein, Karla Cristobal, Carolina Zimmermann, Berthold Wahjudi, Bartosz Grudziecki
Regie: Bartosz Grudziecki, Pia Hellenthal
Melancomedy
VA 12.10.2022

Der Pass 3. Staffel EUR 700.000

Produktion: W&B Television GmbH
Sender: Sky
Drehbuch: Senad Halilbasic, Robert Buchschwenter, Christopher Schier
Regie: Christopher Schier, Thomas W. Kiennast
Thriller-Serie
VA 23.02.2022

Die Saat EUR 900.000

Produktion: Odeon Fiction GmbH
Sender: ARD Degeto
Drehbuch: Christian Jeltsch, Axel Hellstenius
Regie: Alexander Dierbach
Thriller-Serie
VA 23.02.2022

Toxisch EUR 850.000

Produktion: PSSST! Film GmbH
Drehbuch: Lisa Reich, Josef Zeller
Regie: Isabell Braak
Drama-Crime-Serie
VA 12.10.2022

Die Zweiflers EUR 250.000

Produktion: Turbokultur GmbH
Sender: ARD Degeto, HR
Drehbuch: David Hadda, Dr. Sarah Hadda, Juri Sternburg
Regie: Clara Zoe My-Linh von Arnim
Serie
VA 07.12.2022

5. 라디오 방송 및 지역방송 정책

가. 논의의 전제

독일 민영 라디오는 매우 다양하고 주에 특화된 프로그램을 제공하는 것이 특징이다. 현재 독일에는 약 300개의 민영 라디오 채널이 방송되고 있다. 라디오는 주로 지역방송이다. 지역 라디오는 미디어 당국의 보조금 지원에 힘입어 지난 몇 년 동안 크게 발전하였다. 최근 몇 년 동안 많은 주에서 다양한 새로운 지역 라디오가 출범하였다. 연방 전역을

방송권역으로 하는 라디오는 FM으로 방송되지 않는다. 대신 위성, 케이블 및 디지털 라디오(DAB+)를 통해 청취자에게 도달된다. 전국 라디오 방송은 7개의 종교 방송 채널이 있고, 그 밖에 팝 팬이나 젊은 청취자를 위한 특별한 지향점을 갖는 방송 채널이 제공되고 있다. 디지털 라디오 전환은 진행하고 있다. 독일어권 인구의 3분의 2가 가장 자주 사용하는 수신 모드는 여전히 FM이지만, 그 추세는 하락하고 있지만 디지털 라디오는 지난 5년 동안 5배 이상 증가하였다.[85]

독일 기본법(헌법) 제73조는 방송 소관을 연방이 아닌 주의 관할임을 명백히 밝히고 있다. 지역방송 정책은 주의 소관일 수밖에 없다. 주 미디어 규제당국의 방송정책은 주로 지역방송에 대한 정책에 속한다.

나. 라디오 방송의 현황

독일은 라디오 콘텐츠의 다양성과 품질 면에서 높은 수준을 유지, 미국에 이어 세계에서 두 번째로 라디오 시장 규모가 크다. 독일에서는 2015년 말 이후 AM 라디오가 완전히 종료된 상황이다. 2000년대 초반까지도 몇몇 상업 AM 방송국이 개국하기도 했으나, 낮은 청취율과 FM 및 DAB에 비해 높은 운용비용으로 인해 AM 라디오가 완전히 종료하게 되었다. 이는 청취율이 낮아지면서 청취자 1인당 드는 비용이 점차 커졌던 상황을 반영한 결과이다.

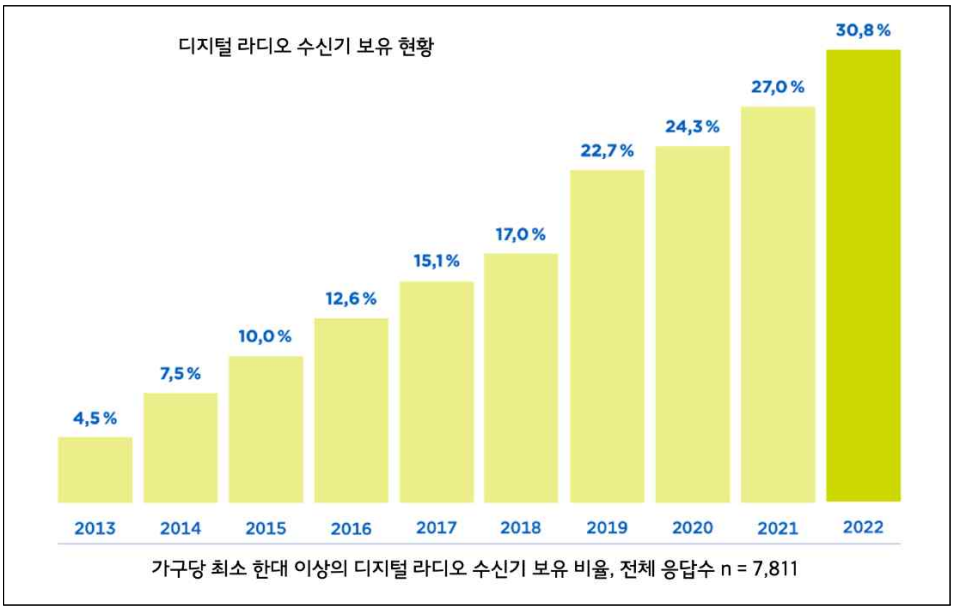
공영방송의 경우, 독립위원회인 방송사 재정 수요조사위원회(KEF)의 권고에 따라, 디지털 라디오 재원 마련을 위해 중파(medium wave) 라디오 방송국을 지역별로 순차적으로 폐지하였다. 2009년 말 공영 라디오 방송국인 Hessicher Rundfunk를 시작으로 ’15년, 공영 라디오방송사인 ARD 및 Deutschlandradio의 AM 라디오 방송을 모두 종료하였다(EBU, 2016). 공영방송사 ARD와 ZDF가 공동으로 운영하는 라디오방송사인 Deutschlandradio를 마지막으로 ‘15.12.31일 AM 라디오 방송을 중단 완료하였다(Deutschlandradio, 2015.12.17.). AM 라디오 방송에서 제공하던 프로그램은 현재 VHF 대역, 케이블, 위성, 디지털 라디오, 인터넷으로 청취할 수 있다.[86]

---

85) 이상 독일 주 미디어 규제당국 연합체(die Medienanstalten) 홈페이지 설명 참고 (https://www.die-medienanstalten.de/themen/radio).

디지털 라디오 수신이 점점 더 대중화되고 있다. 독일 14세 이상 인구 3명 중 1명 이상(34%)이 디지털 라디오 수신을 선호한다. 따라서 디지털 라디오를 주로 이용하는 사람의 수는 2018년 19% 미만에서 2022년 34% 이상으로 5년 만에 증가했다. 이는 5년 동안 82% 성장한 수치이다. 가장 자주 사용하는 디지털 수신방식은 5중 1명 미만이 웹 라디오를 꼽았으며, 8명 중 1명은 DAB+를 선호했다. 14세 이상 인구의 절반 이상이 여전히 가장 자주 사용하는 수신방식으로 아날로그 FM 라디오를 꼽았지만, 5년 동안 13% 포인트로 감소 추세가 뚜렷하게 나타나고 있다. 14~19세와 30~39세 연령대에서는 이미 디지털 라디오 사용률이 우세하다.[87]

[그림 3-14] 독일의 디지털 라디오 수신기 보유 비율



DAB+는 확산세를 보인다. 불과 10년 만에 DAB+ 수신기를 보유한 가구 수가 7배나 증가

86) 이상 이종원/김태오/김상용/정은진 (2017), 지상파 AM 라디오 방송 효율화 정책 방안 연구, 방송융합정책연구 KCC-2017-10, 42면 이하.

87) die Medienanstlaten (2022), Audio Trends 2022, S. 3.

했다. 현재 독일 전체 가구의 거의 1/3에 해당하는 1,260만 가구가 최소 한 대 이상의 DAB 라디오를 보유하고 있다. 지난 10년간의 평균 성장률은 연평균 25%이다. DAB+ 가구 수가 꾸준히 증가하고 수신 네트워크가 지속적으로 확장됨에 따라 디지털 라디오는 점점 더 많은 방송사업자에게 미래 지향적인 투자가 되고 있다. 그 결과 청취자들은 고품질 디지털 오디오로 꾸준히 증가하는 다양한 프로그램의 혜택을 누리고 있다.[88]

다. 라디오 정책

1) 작센주 사례[89]

민영 라디오 방송 분야에서 저널리즘의 다양성을 보장하기 위해, 작센주 미디어 규제당국(SLM)은 아날로그 라디오와 디지털 라디오의 동시 편성중계(simulate)를 하는 라디오방송사에서 동시 편성중계 및 디지털 지상파 방송(DAB+) 비용과 관련하여 지원하고 있다. 동시 편성중계는 일반적으로 추가적인 재투자 기회가 수반되지 않고 비용이 매몰되기 때문에 아날로그-디지털 전환 과정에서 필요한 이중 커버리지를 지원하는 것이 목표이다.

보조금 지원의 전제 조건은 라디오 프로그램이 아날로그와 디지털에서 동일한 형태로 방송되고 디지털 라디오는 최소 80kbit/s의 데이터 속도로 전송되어야 한다는 것이다. 보조금 수혜에 대한 반대급부로서 방송사 자비로 디지털 라디오 수신율을 높이기 위한 광고를 할 의무가 있다.

2) 바이에른주 사례

앞서 살펴보았듯이, 바이에른주 미디어법(Bayerisches Mediengesetz) 제11조에 근거하여 2021년에 사회, 문화, 교회 또는 경제 콘텐츠에 총 545.8천 유로의 자금이 지원되었다. 이 중 371.6천 유로가 라디오에 사용되었다. 라디오 분야에서는 18개 방송사업자의 33개 라디오 프로그램에 자금이 지원되었다. 이들 프로젝트의 대부분은 이미 작년에 지원받았던 프로젝트였다. 보조금의 초점은 미디어 교육 프로젝트에 맞춰져 있었다. 예를 들어, 라디오

---

88) die Medienanstlaten (2022), Audio Trends 2022, S. 4.

89) 작센주 미디어 규제당국 홈페이지 참고 (https://www.slm-online.de/foerderung-und-programm/foerderung/lokal-tv-portal/).

부문의 경우 전체 기금 중 약 58%(약 21만 6천 유로)가 어린이, 청소년, 학생 또는 장애인을 위한 미디어 교육 프로그램에 사용되었다. 6개의 라디오 프로젝트는 2021년에 "바이에른에서의 유대인 생활 1700년 - 과거와 현재"라는 주제를 중점적으로 다루었다.[90]

라. 지역방송 정책 : 바이에른주 미디어법 제23조에 따른 지원[91]

바이에른주 미디어법 제23조는 지역 TV 방송 프로그램 진흥에 대한 근거 규정이다. 이에 근거하여 2021년에는 14개의 종편방송사와 9개의 전문 편성 방송사가 바이에른 규제당국으로부터 총 1,407만 유로를 지원받았다. 사용된 보조금 중 1,241만 유로가 바이에른 주정부의 예산에서, 166만 유로가 바이에른주 미디어 규제당국의 핵심 예산에서 나왔다.

지역방송 프로그램의 송출을 위한 기술 인프라는 2021년에 기금을 통해 확보할 수 있었다. 바이에른주 미디어법 제23조에 따라 위탁된 프로그램에서 발생한 송출 비용만 지원된다. 위탁되지 않은 방송 시간에 대한 비용은 사업자가 부담해야 한다. 2021년 케이블, 인터넷, 위성 플랫폼을 통한 지역방송의 송출 비용은 7천 유로(전년도: 10,2천 유로)이며, 이 중 6천 유로(전년도: 9천 유로)가 보조금으로 지원되었다.

지역방송 프로그램 제작비 지원금은 위탁 대상 프로그램 제작에 필요한 지출과 해당 프로그램 방송을 통해 발생한 수익을 비교하여 결정된다. 종합편성 사업자의 경우, 수익 24,532,000유로, 지출 29,578,000유로이므로 필요한 자금은 5,046,000유로이며, 그중 2,814,000유로(전년도: 820,000유로 지원받았다(지원 비율 55.8%). 전문 편성 사업자의 경우 약 211,000유로의 수입과 약 1,270,000유로의 지출이 있었으므로 1,059,000유로의 자금이 필요했으며 825,000유로의 지원을 받았다(지원 비율 77.8 %).

한편, 2021 코로나 팬데믹으로 인한 바이에른 지역 TV 사업자의 경제적 타격이 지속됨에 따라 바이에른주 수상은 2021년 상반기에 코로나 긴급 지원금 1.0만 유로를 지원했으며, 이는 지역 TV의 위탁 종합편성 사업자에게 지급되었다.

2021년 7월 1일부터 위성 채널 축소되었고, 이는 3개의 지역방송 채널에 영향을 미쳤다.

---

90) Geschäftsbericht (2021), 2021 Bayerische Landeszentrale für neue Medien, S. 80ff.

91) 이하의 내용은 Geschäftsbericht (2021), 2021 Bayerische Landeszentrale für neue Medien, S. 84ff.

세 개의 방송사업자가 하나의 위성 전송 용량을 통한 지역방송 송출에 협력해야 했다. 2021년 하반기에는 이러한 맥락에서 필요한 일회성 기술 구매를 위해 총 96만 7천 유로의 보조금이 주요 지역 TV 제공업체에 지급되었다.

파일럿 프로젝트인 미디어 플랫폼 바이에른의 프레임워크 내에서 기술 표준을 조사 및 정의하고 이를 기반으로 파일럿 인프라를 구축하고 있다. 이 과정에서 종합편성 및 전문편성 사업자의 혁신적이고 미래 지향적인 비즈니스 모델을 위한 토대도 개발될 것이다. 미디어 및 사용자 니즈에 대한 평가를 바탕으로 첫 번째 시청자 제품을 선보였고 검증하였다. 2021년에는 11만 6천 유로의 비용이 발생했으며, 이 중 10만 4천 유로는 바이에른주 총리가, 1만 2천 유로는 주 정부가 부담했다.

독일 지역방송을 지원하는 독특한 체계는 지역창 프로그램(Fensterprogramm)이다. 시청 점유율이 높은 전국을 방송권역으로 하는 종합편성 방송사의 일정 시간을 할애하여 지역방송 프로그램을 편성하도록 강제하고 있다(미디어협약 제59조). 지역창 프로그램에 소요되는 비용은 이들 전국 방송사업자의 분담금(Beitrag)으로 충당된다. 2021년에는 5,049유로를 RTL이 부담하였다. Sat.1의 경우 지역창 프로그램에 대해 직접 그 비용을 부담하였고, 그만큼 Sat.1이 부담해야 하는 분담금을 상쇄시켰다.

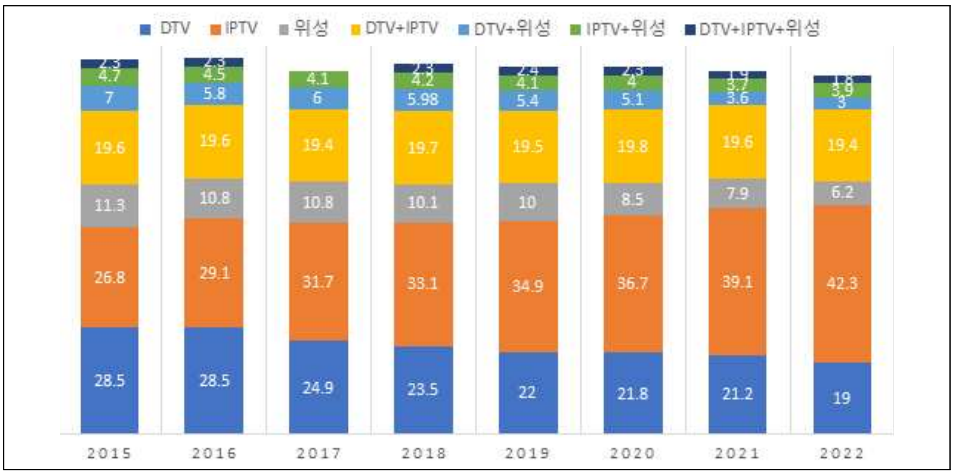
제 3 절 프랑스 지상파 방송 정책과 이슈

1. 방송 미디어 시장의 동향과 법제 정비 방향

가. 프랑스 방송 미디어 시장 동향

2022년 프랑스 가정 90.3%가 TV 수상기를 보유하고 있으며, 67.3%가 IPTV에 가입한 상태이다. 지상파 직접 수십 가구는 2022년 43.2%로, IPTV나 위성에 가입하지 않고 DTV만 직접 수신하는 비중은 19%이다.

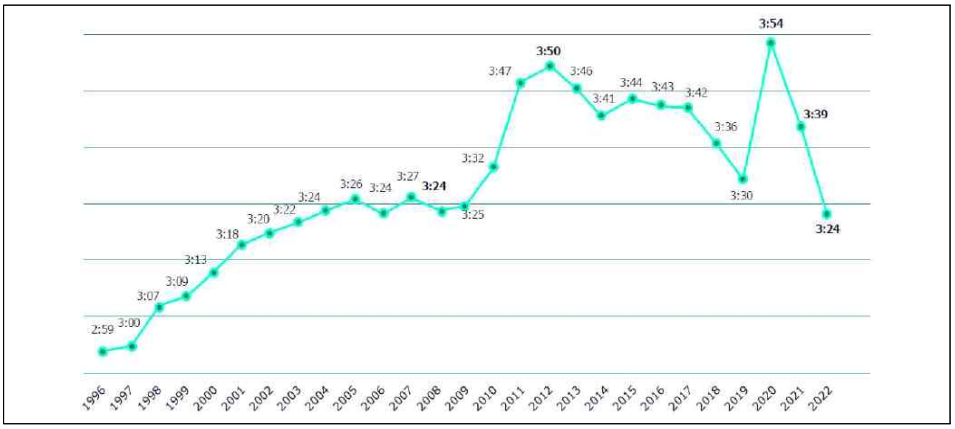
[그림 3-15] 2015~2022년 프랑스 TV 중복수신 플랫폼 비율



자료: Médiamétrie In ARCOM, 2023a. 2015년부터 케이블TV는 IPTV에 통합

1인당 TV 방송 시청 시간은 2012년 3시간 50분을 기록한 뒤 2019년 3시간 30분까지 지속적으로 감소했다. 2020년 펜데믹으로 24분이 증가해 3시간 54분을 기록했지만, 2021년과 2022년은 다시 감소했다. 이러한 감소세는 50세 미만 시청자들의 시청 시간이 지속적으로 감소하고 있기 때문이다.

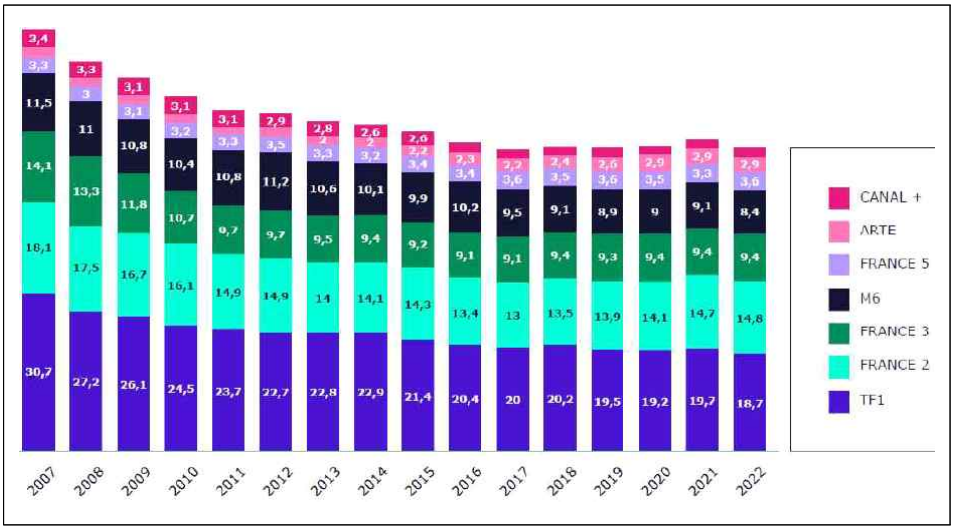
[그림 3-16] 1996-2022 프랑스 1인 시청 시간 변화 (4세 이상 인구)



자료: Médiamétrie In ARCOM, 2023a

2012년에서 2014년 사이 TF1은 안정적으로 시청점유율을 확보했지만 2015년부터 꾸준히 하락해 2022년에는 18.7%까지 떨어졌다. 전체적으로 시청 시간이 확대되었던 2020년에도 레거시 사업자들은 펜데믹 효과를 보지 못했다.

[그림 3-17] DTV 레거시 채널 시청 점유율 변화

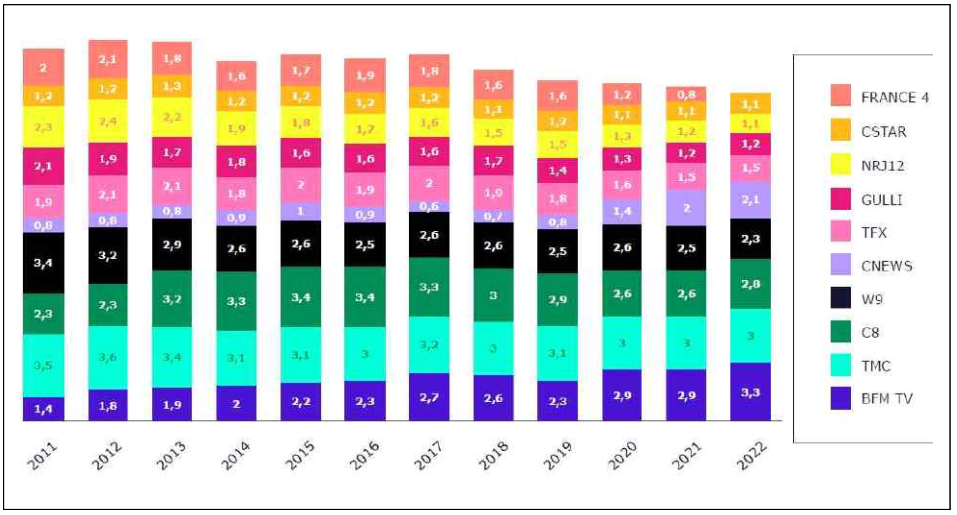


자료: Médiamétrie In ARCOM, 2023a

반면 공영방송의 중심 채널인 France 2는 2018년 이후 시청 점유율이 증가하고 있으며, France 3 역시 시청 점유율을 안정적으로 유지하고 있다. 프랑스와 독일의 합작 공영채널인 Arte 역시 2016년 이후 약 0.6%P 시청 점유율이 상승했다.

2005년 개국한 DTV 채널의 시청 점유율은 개국 초기에는 상승세였지만 2017년 이후 하락해 2022년 18.4%를 기록했다. 이 중에서는 BFM TV와 CNews의 약진이 주목되는데 두 채널 모두 뉴스 전문 편성 채널이다. 레거시 채널을 제외하면 DTV에서는 BFM TV가 가장 높은 시청 점유율을 기록했고, 처음으로 TMC의 시청 점유율을 추월했다. CNews 역시 시청 점유율이 꾸준히 상승해 2022년 2.1%를 기록했다. W9의 경우 개국 초기에는 가장 인기있는 채널이었지만 지속적으로 내림세에 있었고, 2022년 2.3%까지 하락했다.

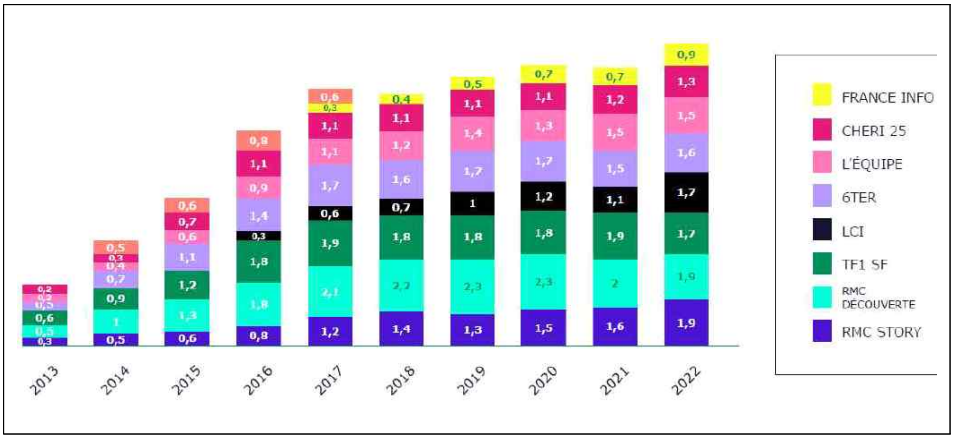
[그림 3-18] 2005년 개국한 DTV 채널 시청 점유율 변화



자료: Médiamétrie In ARCOM, 2023a.

2012년 이후 개국한 신규채널의 총 시청 점유율은 12.5%로 RMC Story(전 Numero23)와 스포츠전문채널 L' Équipe이 가장 상승세에 있다. 유료PP였던 뉴스 전문 채널 LCI는 2016년부터 DTV에서 무료로 제공되기 시작하면서 2022년 1.7%까지 시청 점유율이 상승했다.

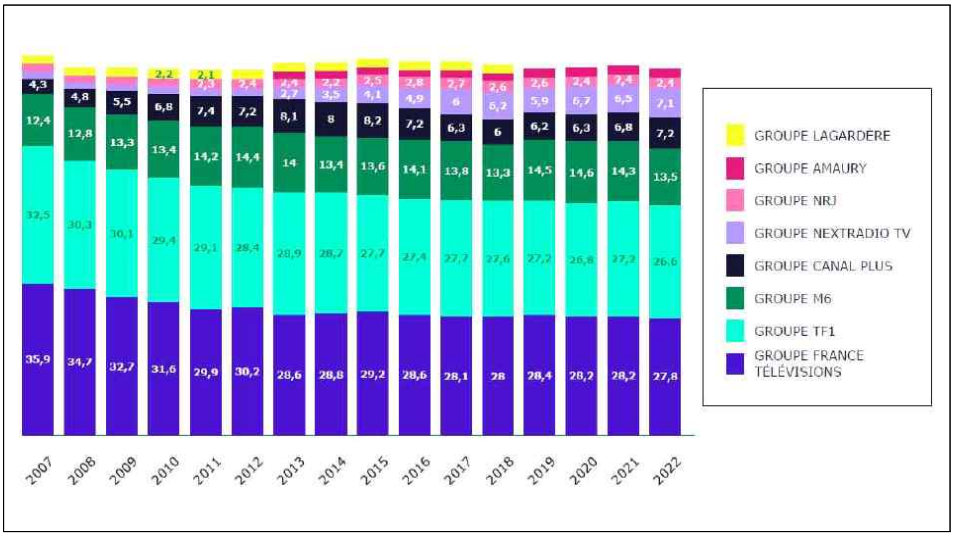
[그림 3-19] 2012년 이후 개국한 DTV 채널 시청 점유율 변화



자료: Méiamérie In ARCOM, 2023a

그룹별 시청 점유율은 공영방송 그룹이 가장 높고, TF1, M6, Canal+ 순이다. 지상파 다채널화로 신규 진입한 사업자 중에서는 Nextradio TV가 BFM TV와 RMC Story의 약진으로 가장 높은 시청 점유율을 기록했다.

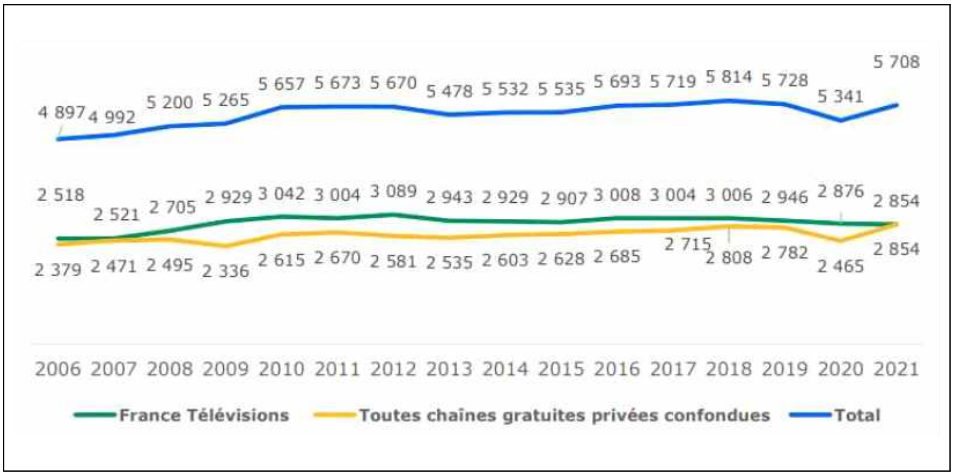
[그림 3-20] DTV 그룹별 시청 점유율 변화



자료: Médiamétrie In ARCOM, 2023a.

2020년 펜데믹으로 편성 변경, 촬영 중단으로 인한 프로그램 공급 부족, 생방송 방식의 조정, 셧다운으로 인한 근무 환경 조정, 긴축재정 등으로 방송사업자들의 광고 수익은 상당히 하락했으며, 2019년 대비 2020년 매출 총액은 7% 하락했다. 2021년 지상파 방송의 매출 총액은 57억 810만 유로로 2020년 대비 7% 증가해 펜데믹으로 감소했던 7%를 만회했다. 특히 민영방송의 경우 2020년 대비 광고 매출은 16% 상승했고, 2019년 대비 3% 증가했다.

[그림 3-21] 지상파방송사 매출액 변화 (2006-2021)



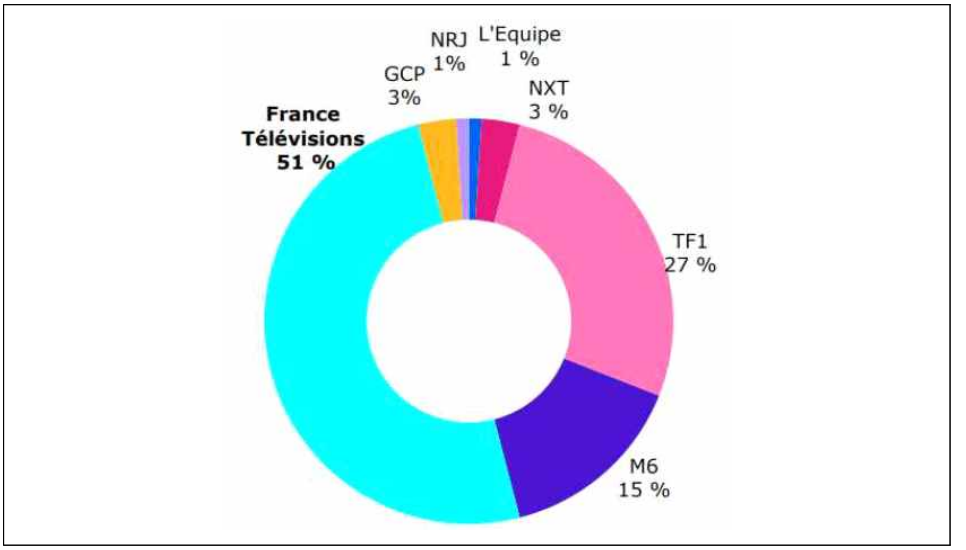
주) --프랑스 뗄리비지옹(공영방송) --지상파 민영 —전체
자료: ARCOM 2022b.

프랑스 공영방송과 TF1, M6, 세 그룹이 2021년 지상파 전체 매출의 90%를 차지하며, 전체 매출의 51%를 프랑스 공영방송 그룹이 차지한다. 광고 매출로만 따지면, TF1이 절반에 가까운 48%, M6가 22%를 차지한다. 지상파 민영방송의 경제는 TF1과 M6에 의존적인데, 이 두 채널이 (공영방송을 제외한) 지상파 민영방송 매출의 76%를 차지하며, 나머지 16개 채널이 24%를 기록한다. 게다가 순수익으로 따지면 TF1과 M6가 거의 전체를 차지한다.[92] 2021년 TF1과 M6 매출액 상승은 두 그룹의 경영성과로 지상파 정책에 의한 것이 아니다.

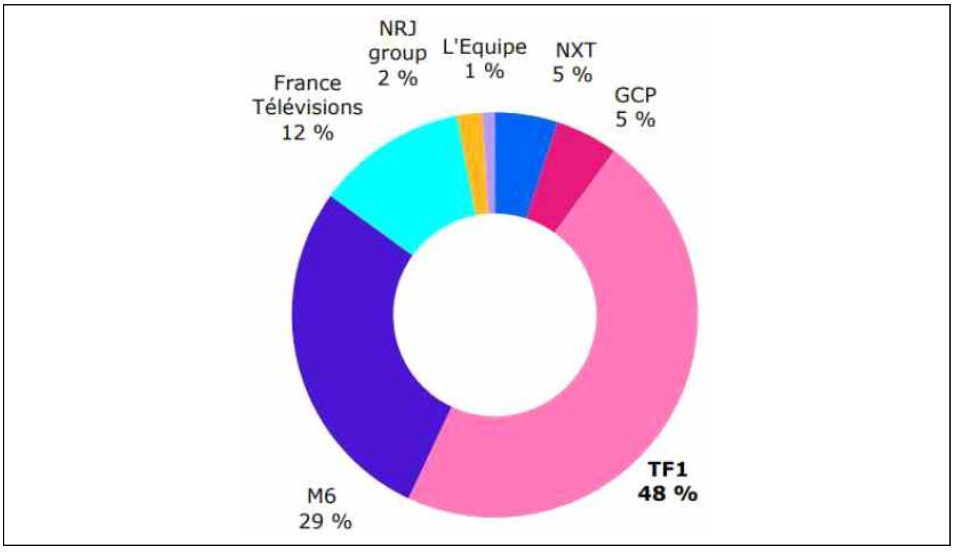
지상파 민영은 두 개 채널(TF1과 M6)에서 2005년 아홉 개의 DTV 채널이 개국하면서 11개로 늘어났다. TF1 그룹의 지상파 채널의 매출액은 하락하는 추세였는데, TF1 그룹이 제공하는 지상파 무료 채널이 2010년 세 개로 2013년 네 개 그리고 2016년 다섯 개로 늘었지만, 기존의 시청 점유율을 방어하지는 못했다.

92) 2021년 전체 민영지상파 순수익은 2억 1,260만 유로로 TF1이 1억 61만 유로, M6가 1억 50만 유로이며 나머지 16개 채널이 150만 유로를 기록했다.

[그림 3-22] 그룹별 총매출 분포 (ARCOM, 2022b)



[그림 3-23] 그룹별 광고 매출 분포 (ARCOM, 2022b)



2006년 TF1 채널 하나로 31.6%의 시청률을 기록했지만. 2021년 다섯 개 채널의 총시청률 합은 27.2%이다. 2006년 이후 매출액은 지속적인 내림세에 있었고, 2017년부터 반등하는 기미가 보였지만, 2019년과 특히 2020년 펜데믹의 영향으로 다시 하락했다가 2021년 14%의 성장률을 보였는데, 지출 비용을 줄이는 정책의 결과이다(ARCOM, 2022b).

M6 역시 2006년 이후 매출액이 내림세에 있었지만, 2012년 6ter를 개국하고, 2019년 Gulli를 인수하면서 2011년에서 2020년 사이 매출액은 다소 안정세로 접어들었다. 2021년 지상파 채널 중 가장 높은 매출 상승(+18%)과 순수익 상승(+17%)을 기록했다.

나. 법제 정비 방향: 글로벌 OTT 규제

프랑스의 방송정책은 기본적으로 EU의 시청각 서비스 미디어 지침(이하 AVMSD)의 영향을 받는다. 2007년 AVMSD 개정은 VoD 서비스를 규제 범위에 포함하고, 기존의 방송보다는 낮은 수준에서 규제를 명시했지만, 프랑스는 2009년 AVMSD 보다 높은 수준에서 VoD를 규제하는 방향으로 방송법[93]을 개정하면서 원산국 원칙에 의해 발생한 넷플릭스 패러독스의 영향을 받은 국가이다.

프랑스는 자국 문화 보호와 증진을 위한 문화 정책의 하나로 선형 방송 서비스에 대한 유럽/프랑스산 시청각 작품에 대한 제작 투자 의무를 지우고 있는데, 투자 의무 수준이 유럽 내에서 가장 높다. 2009년 방송법 개정은 VoD 서비스 사업자에게도 기존 방송사업자와 거의 동일한 수준의 참여를 요구하는데, 서비스 범주(기존 지상파 사업자의 다시 보기 서비스, TVOD 서비스, SVOD 서비스)에 따라 매출액이 1천만 유로 이상인 사업자에게 유럽 작품 제작에 적게는 매출의 12%에서 많게는 26%까지 투자를 의무화했다. 카탈로그 구성에서도 선형방송 편성에서와 동일한 수준의 구성이 요구되었는데, 20개 이상의 영화/영상 작품을 서비스하는 사업자는 카탈로그에 항상 60% 이상의 유럽 제작물, 40% 이상의 프랑스어 표현 제작물을 보유하여야 하며, 홈페이지에도 상당한 비율로 유럽 작품과 프랑스어 작품을 개시하여야 했다(송영주, 2017). 이러한 조치들은 원산국 원칙으로 인해 해외에 있는 사업자에게는 강제될 수 없었고, 국내 사업자에 대한 역차별 규제 논란으로 이어졌다.

93) Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

규제의 지속성 문제는 2007년 AVMSD 개정 당시부터 표면화되었고, 2010년대 넷플릭스가 유럽에서 서비스를 시작한 이후 수정의 필요성은 더욱 커졌다. AVMSD 개정논의에서 프랑스는 주도적인 역할을 했고, 2018년 지침 개정으로 송출하는 국가에서도 다른 회원국의 사업자에게 투자 의무 등의 국내 규제를 강요할 수 있게 되었다. EU의 이러한 정책 결정에는 프랑스의 영향력이 크게 작용했던 것으로 알려져 있다(정의진, 2020; Autissier, 2017).

2018년 AVMSD 개정으로 OTT 서비스의 제작 투자 의무에 대한 원산국 원칙의 예외가 허용되었고, 프랑스 국내법으로 전환하면서 글로벌 OTT 규제를 제도화할 수 있게 되었다. EU 차원의 논의에서 프랑스가 주장했던 해결책이기에 입법과정에서 별도의 정치적 갈등은 없었지만, 2019~2020년 회기 중으로 예정되어 있었던 방송법 개정은 전례 없는 보건상의 위기로 인해 의회 논의가 미루어지다가 2020년 말, 긴급명령[94]으로 대체되게 되었다(송영주, 2021). 2021년에 마련된 시행령으로 방송법상의 OTT 관련 규제가 글로벌 사업자에게 확대되었다[95].

2010년 7월 2일 시행령[96]으로 정해진 방식 즉, 무료 채널과 유료 채널로 구분하여 부과하던 DTV 사업자의 영화・시청각 작품 제작 투자 의무에도 변화했다. 2022년 1월 1일부터 2010년 시행령을 대체해 실행되는 2021년 12월 30일 DTV 방송 서비스의 영화 시청각 작품 제작 투자 의무에 관한 시행령[97]으로 기존의 유무료 구분은 없어지고, “영화 서비

94) Ordonnance n° 2020-1642 du 21 décembre 2020 portant transposition de la directive (UE) 2018/1808 du Parlement européen et du Conseil du 14 novembre 2018 modifiant la directive 2010/13/UE visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels, compte tenu de l'évolution des réalités du marché, et modifiant la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, le code du cinéma et de l'image animée, ainsi que les délais relatifs à l'exploitation des œuvres cinématographiques.

95) Décret n° 2021-793 du 22 juin 2021 relatif aux services de médias audiovisuels à la demande.

96) Décret n° 2010-747 du 2 juillet 2010.

97) Décret n° 2021-1926 du 30 décembre 2021 relatif à la contribution à la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles des services de télévision diffusés par

스”, “비영화 서비스”로 구분되어 제작투자의무를 부과한다. 유럽/프랑스어 작품에 대한 투자 의무와 콘텐츠 쿼터가 글로벌 OTT 사업자들에게도 적용되게 되며, 글로벌 OTT 사업자들은 카탈로그의 60%를 유럽 작품으로, 40%를 프랑스어 작품으로 채워야 하며, 프랑스 내 매출의 20~25%를 유럽 작품의 제작을 위해 투자하고, 그중 85%는 프랑스어 작품에 할애해야 한다. 시행령에는 이 외에도 독립제작사 제작물의 독점 권리 취득 기한에 관한 규제, 규제기관과 협약서에 영상산업 내 작가 협회, 제작자 협회 등의 이익단체 협정 존중에 관한 의무 기재, 더빙 또는 자막 처리에 대한 투자, 등에 관한 규정이 명시되었다(송영주, 2021).

방송 관련 규제기관 개혁도 이루어졌는데, 프랑스 방송규제기관이었던 CSA는 오랜 기간 통신규제기관 Arcep과의 통합이 논의됐다. 마크롱 정부 출범 이후 개혁의 윤곽은 문화커뮤니케이션부가 2019년 발의한 시청각 커뮤니케이션과 디지털 시대 문화 주권에 관한 법안[98]을 통해 드러났는데, Arcep과의 통합대신 인터넷상에서 불법 다운로드 근절을 위해 설립된 Hadopi를 흡수하는 방식으로 통합이 결정되었다. 문화부는 규제기관 통합 관련 법안을 2021년 4월 8일 별도의 신속 처리 법안[99]으로 발의했다(Hugonet, 2021). 이 법안은 상원과 하원, 그리고 상하원동수위원회의 검토와 의결 이후 헌법재판소의 합헌 결정을 거쳐 2021년 10월 25일 디지털 시대 문화 작품의 접근에 대한 보호와 규제에 관한 법[100]으로 입법이 완료되었다. 따라서 CSA는 2022년 1월 1일부터 ARCOM으로 재편되었고 새로운 규제기관은 CSA와 Hadopi의 기존 규제 임무를 모두 이어받게 되었다. 표면적으로 새로운 기관의 규제 영역은 방송뿐만 아니라 인터넷으로까지 확대되었지만, 이러한 변화를 온전히 기술적 융합에 대응한 제도적 통합으로 해석하기는 어렵다(송영주, 2022).

---

voie hertzienne terrestre (décret TNT)

98) Projet de loi n으 2488 relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique.

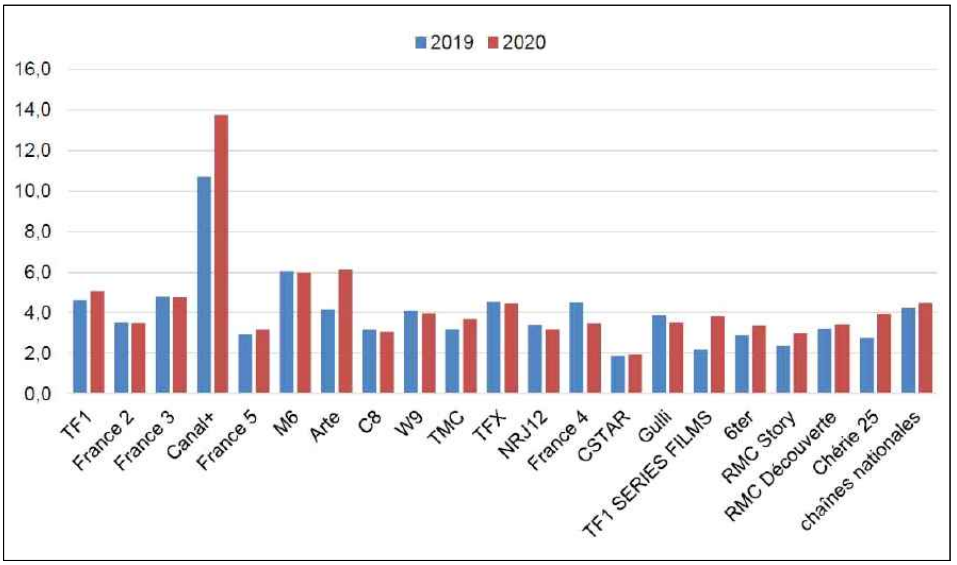
99) Projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l' accès aux œuvres culturelles à l' ère numérique , n° 523 , déposé(e) le jeudi 8 avril 2021.

100) Loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l' accès aux œuvres culturelles à l' ère numérique.

2. 지상파방송사의 OTT 서비스 제공현황

2021년 하반기에는 전국을 권역으로 하는 채널은 하루 편성의 56.9%에 대한 다시 보기 서비스를 제공하고 있다. 레거시 사업자들(TF1, France 2, France 3, Canal+, France 5, M6, Arte)의 다시 보기 서비스 제공 비율은 70.8%이며 그 외 DTV 채널(C8, W9, TMC, TFX, NRJ12, LCP - Public Sénat, France 4, CStar, Gulli, TF1 Séries Films, 6ter, RMC Story, RMC Découverte, Chérie 25)의 다시보기 서비스 제공 비율 평균은 48.3%이다. 가장 많이 다시보기 서비스를 제공하는 프로그램 장르는 스포츠로 90.4%이며, 다큐멘터리는 69.6%, 뉴스는 63.1%, 픽션물은 45.3%가 다시보기 서비스된다. 영화도 47.9%가 다시 보기 서비스 되고 있는데, 여기에는 거의 모든 영화 콘텐츠를 다시 보기 서비스하는 유료 방송 Canal+의 다시 보기 서비스 수치가 포함된 것이다(Ministère de la Culture et al., 2022).

[그림 3-24] 2019-2020 지상파 다시보기 서비스 이용률 (스트리밍, 다운로드, 퀵VoD 포함)



자료: Médiamétrie - Restit TV In CNC, 2021.

프랑스에서 다시보기 서비스의 소비는 PC, TV, 모바일, 태블릿 PC에서 시청한 동영상의 수로 측정된다. 2020년 Canal+의 다시보기 서비스가 13.8%로 가장 많은 이용률을 기록했

으며, Arte와 M6가 각각 6.1%와 6.0%로 뒤를 이었다. 지상파 방송의 다시보기 서비스는 일반적으로 무료로 제공되며, 광고로 수익을 낸다. 지상파 유료 방송 채널의 경우에는 월정액에 포함되는 추가적인 서비스로 제공된다.

3. 지상파 MMS 및 UHD 정책

프랑스는 다른 서유럽 국가에 비해 지상파 방송의 디지털 전환이 비교적 늦게 시작된 나라이다. 지상파 디지털 플랫폼이 공식적으로 출범한 것은 2005년 3월로 영국보다는 7년, 스페인보다는 3년 늦은 시점이다(Ben Slimane, 2009). 프랑스의 디지털 전환 정책의 바탕에는 지상파의 다채널화가 우선적이었다. 2005년까지 프랑스에서는 지상파 아날로그 6개 채널(TF1, France 2, France 3, Canal+, France 5/Arte[101], M6)만이 송출되고 있었으며, 2002년 52%의 프랑스인이 유료 방송에 가입하지 않은 채 지상파로 여섯 개의 채널만을 수신하고 있었다. 그 외에는 20%의 가구가 지상파 유료 방송인 Canal+에 가입해 있었으며, 지상파 외의 플랫폼을 이용하는 가구는 케이블이 14%, 위성을 통해 나머지 14%가 지상파 여섯 개 채널 외의 채널을 수신하고 있었다(Bourreau, 2004). 따라서 무료로 제공되는 지상파를 통해 다수의 채널을 제공하는 것은 시청자 복지와 방송 산업 활성화에 최우선 과제였다.

프랑스의 지상파 DTV 환경은 크게 두 번의 전환 과정을 거쳤다고 볼 수 있는데 먼저, SD 급 다채널화(MPEG-2) 이후 모든 채널을 HD(MPEG-4)로 전환하는 것이었다. 결과적으로는 방송용 주파수를 절약함과 동시에 디지털 디비던드가 목표가 바탕에 깔려있기는 하지만, 다채널과 고화질이라는 두 가지 목표를 통해 프랑스 방송 산업의 활성화 의지와 시청자에게 다양한 혜택을 제공하겠다는 의지가 바탕에 깔려있다. 2011년 11월 30일에는 아날로그 송출 중단과 함께 MPEG-2/DVB-T로 전환이 완료된 후에는 MPEG-4로 전환이 이어졌는데, 다가올 DVB-T2/HEVC를 준비하는 과정이기도 했다(CSA, 2013). 기술적 전환과 함께 MUX의 구성 역시 꾸준히 변화했는데, 지상파 플랫폼 발전과 매력도 향상을 위해 전

101) 하나의 채널 주파수를 두 개의 채널이 낮에(6시 45분부터 19시까지)는 France 5가 밤에(19시부터 3시까지)는 Arte가 방송을 송출했다. DTV 전환 이후 두 채널이 각각의 주파수를 배정받아 24시간 방송하고 있다.

환 시 발생하는 유휴대역에는 신규 사업자 선정이 이루어졌고, 규제기관의 역할은 MUX 구성에서 시청자의 요구에 맞게 최대한 다양한 성격의 채널과 콘텐츠를 제공하는 것이었다.

가. DTV 전환과 다채널화

2005년 3월 31일 출범한 프랑스 DTV는 기존의 6개 아날로그 채널 이외에도 12개의 신규 무료 채널과 9개의 유료 채널이 지상파 플랫폼에서 서비스를 시작한다. 출범 당시 DTV는 파리지역을 비롯한 10개 도심지역에서 커버리지 35%를 시작으로 매우 빠르게 확산해 2006년 10월에는 65%에, 2007년 말에는 커버리지가 85%에 도달했다. 지상파 디지털 수신이 전환 일자를 예상할 수 있는 충분한 커버리지를 확보하면서 2007년 3월 5일 법으로 아날로그 송출 중단 날짜가 2011년 11월 30일로 정해지면서 EU 차원에서 정해진 기한인 2012년 전에 송출이 중단되었다. 또한 2008년 12월 22일에는 국무총리가 아날로그의 중단으로 발생한 주파수 유휴대역 재사용 절차를 승인했고[102], 아날로그 송출 중단과 함께 MPEG-4로의 전환을 결정하면서 HDTV 서비스 실행에 대한 법률적 기반을 갖추었다[103].

2007년 6월 12일 다섯 번째 멀티플렉스(R5)에서 HD 방송을 시행할 사업자의 선정이 이루어졌는데, 여기서 France 2가 공영방송의 임무 수행을 위한 주파수 우선 배정권으로 채널을 할당받았다. 2008년 10월 30일부터는 네 개의 기존 지상파 채널(TF1, France 2, M6, arte)이 먼저 SD와 HD로 동시 전송(simulcast)되기 시작했다[104].

---

102) Arrêté du 22 décembre 2008 approuvant le schéma national de réutilisation des fréquences libérées par l'arrêt de la diffusion analogique. 아날로그 송출 종료로 유휴대역이 된 주파수의 재사용을 승인하는 2008년 12월 22일 명령.

103) La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. 경제의 현대화를 위한 2008년 8월 4일 법.

104) Canal+의 경우 유료 방송 채널로 가입자만 HD로만 제공됨.

[그림 3-25] DVB-T/MPEG2 전환 완료 시점의 프랑스 지상파 디지털 채널 (2014년 2월)

자료: 박진우・송영주(2014)

2011년 11월 30일에 지역별로 시작한 아날로그 송출이 중단되었다. 이 단계에서는 6개의 MUX([그림 25]의 R1에서 R6까지)의 DVB-T/MPEG-2로 전환이 완료된 것으로 CSA는 아날로그 종료로 발생한 유휴대역에 멀티플렉스 R7과 R8를 설치하고 2011년 10월, DVB-T/MPEG-4로 송출될 채널에 대한 신규 HD 채널 사업자 선정을 시작했다. 총 34개의 채널계획이 사업자 선정에 참여했고, 6개의 채널(NRJ 그룹의 Chérie HD, Amaury 그룹의 L' Equipe HD, TF1 그룹의 HD1, NextRadioTV의 RMC Découverte, Société Diversité TV France의 Numéro 23, M6 그룹의 6ter)이 선정되어 2012년 12월 12일부터 MUX R7와 R8에서 서비스를 시작한다. 프랑스는 DTV 전환에서 주파수를 MUX 단위가 아닌 채널 단위로 지정하기로 했는데, 이 때문에 MUX 사업자의 유연성을 상당히 제한하게 되어 채널 간의 갈등 요소로 작용하기도 했다. 신규 DTV 사업자들에게는 기존의 지상파 아날로그 사업자들에게 적용되던 편성과 제작 의무가 동등하게 적용했다.

2015년 말까지 700MHz 대역은 DTV의 8개 멀티플렉스(470~790MHz)를 송출하는 데 사용

되었고. 700MHz 대역의 재배치는 HD로의 전환을 가속하면서 DTV 플랫폼을 현대화하는 기회가 되었다. 프랑스는 2015년 12월 700MHz 대역을 통신규제청(Arcep)에 의해 모바일 통신사에게 경매되었고, 방송 서비스는 2016년 4월부터 2019년 6월까지 CSA가 결정한 일정에 따라 700MHz 대역을 지역별로 비워나갔다.

나. MPEG-4로 전환과 MUX 구성 변화

MPEG-2의 송출을 중단하고 MPEG-4로 전환하면서 여덟 개의 멀티플렉스를 다시 여섯 개로 구성했다. 기존의 MPEG-2가 MUX당 세 개의 HD 채널을 전송할 수 있었다면, MPEG-4로의 전환으로 HD채널을 다섯 개까지 송출할 수 있게 됨으로써 주파수를 상당히 절약할 수 있었다. SD/HD로 동시 전송되던 네 개의 서비스 역시 SD 송출을 중단하면서 유휴주파수 대역을 늘렸고, 나머지 SD 채널 역시 HD로 옮겨갔다. 8개였던 멀티플렉스는 6개로 줄었고, MPEG-4로의 전환은 2016년 4월 5일 완료되었다.

[그림 3-26] 2015년 10월 14일 CSA 총회에서 결정된 DTV MUX 구성

자료: csa.fr

MPEG-4로 전환을 완료하고 DTV의 지속적인 발전을 위한 법률적 틀은 2015년 10월 14일 법[105]으로 준비되었다. <두 번째 디지털 디비던드와 지상파 디지털 방송의 현대화 계속에 관한 2015년 10월 14일 법>은 법명에 명시된 대로 두 가지 목적을 가지고 있다. 먼저 700MHz 대역을 비우는 두 번째 디지털 디비던드[106]를 위해 시청자에게 방송 수신의 연속성을 보장하면서 초고속 모바일을 위해 주파수를 정리하는 것, 그리고 지상파 방송의 발전, 즉 고화질과 고음질의 방송을 시청자에게 제공함으로써 지상파 플랫폼의 매력도를 유지하는 것이다.

1986년 9월 30일 법 제12조에 따라 지상파 주파수의 전송신호에 대한 기술적 특성은 명령에 따라 규정된다. 초기 다채널화를 목표로 했던 지상파 디지털 방송의 송출 표준에 관한 2001년 12월 24일 명령[107]은 인코딩 표준을 ISO/IEC 13818-1(MPEG-2)로 규정하였다. 이후 HD로의 전환이 예정되면서 2005년 5월 27일 인코딩 표준에 ISO/IEC 14496-10(MPEG-4)가 추가되었다.

2015년 7월 29일 CSA는 HD 방송채널 서비스에 대한 사업자 선정에 들어가고, 2015년 10월 8일 공영방송 채널에 대한 주파수 우선권을 고려해 France 3, France 4, France 5와 France Ô와 의회채널(La Chaîne Parlementaire)를 허가했다. 나머지 채널은 기존에 SD로 송출 중인 채널들에게 우선권을 주었으며, 총 12개의 지원자를 선정했다.

MPEG-4로의 전환이 거의 완료되어가던 시점인 2015년 11월 5일에 송출 표준에 관한 명령은 다시 한번 수정되는데[108], 지상파 디지털 방송을 위한 인코딩 표준에서 MPEG-2는 삭제되고 MPEG-4만을 인코딩 표준으로 남긴다. 상기 명령을 통해 새로운 멀티플렉스에서 송출될 서비스와 UHD 서비스를 위해 DVB-T2/HEVC를 이용한 송출 표준의 사용도 허가되

---

105) Loi n° 2015-1267 du 14 octobre 2015 relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre.

106) 첫 번째 디비던드는 800MHz 대역을 비우는 작업이었다.

107) Arrêté du 24 décembre 2001 relatif à la télévision numérique hertzienne terrestre fixant les caractéristiques des signaux émis .

108) Arrêté du 5 novembre 2015 portant modification de l' arrêté du 24 décembre 2001 relatif à la télévision numérique hertzienne terrestre fixant les caractéristiques des signaux émis. 지상파 디지털 방송의 송출 표준에 관한 2001년 12월 24일 명령의 개정에 관한 2015년 11월 5일 명령.

었다.

2016년 4월, MPEG-4로의 전환이 완료된 이후에도 MUX 구성은 지속적으로 변화했는데, 2018년에는 TFX, TF1 Séries Films, RMC Story가 합류했다. 2018년 공영방송 개혁의 일환으로 2020년 France 4와 France Ô의 폐지를 발표했다. 2020년 펜데믹 동안 France 4는 교육 방송의 중요성을 각인시키면서 폐지가 철회되었지만, France Ô만 2020년 9월 1일 폐지되었다. 2021년 2월, 공영방송 그룹은 펜데믹 동안 경시되었던 문화산업을 지지하기 위해 france.tv 플랫폼에서 2013년부터 제공하던 문화적 프로그램 서비스인 Culturebox의 방송 채널을 France Ô가 없어진 19번 채널에 개국했다. 2023년 3월 15일, Arcom은 일드프랑스 지역 MUX에 르피가로지의 Le Figaro TV IDF, 무료 신문 20 minutes의 20 minutes TV 등 신규채널을 허가했다.

2022년 12월 31일 기준 무료 채널 25개, 유료 채널은 5개, 총 30개의 채널이 전국으로 송출되고 있다. 허가받은 지역 채널은 총 56개로 43개 채널이 본토에서, 13개 채널은 해외 영토에서 서비스되고 있다.

DTV에서 서비스되고 있는 채널은 공영 서비스(France Télévisions, Arte France, 의회 채널들) 소속 채널이거나 레거시 사업자(TF1 그룹, M6 그룹, Canal Plus 그룹), 혹은 DTV 채널(NextRadioTV 그룹, NRJ그룹, Amaury 그룹)에 속한다. 레거시 사업자였던 세 개 그룹이 DTV 30개 채널 중 17개 채널을 소유하고 있으며, 25개 무료 채널 중에서 12개를 소유하고 있다. 공영방송은 7개의 채널을 서비스하고 있으며, 현재 서비스되고 있는 채널 중 레거시 사업자 소유가 아닌 채널은 6개이다.

<표 3-5> 프랑스 DTV 채널

채널	서비스	분류	유료/무료	그룹	DTV 서비스 시작	MUX	포맷
1	TF1	민영일반	무료	TF1	2005/03/31	R6-SMR6	HD
2	France 2	공영일반	무료	FTV	2005/03/31	R1-SGR1	HD
3	France 3	공영일반	무료	FTV	2005/03/31	R1-SGR1	HD
4	Canal+	민영일반	유료	Canal+	2005/03/31	R3-CNH3	HD
5	France 5	공영일반	무료	FTV	2005/03/31	R4-Multi4	HD
6	M6	민영일반	무료	M6	2005/03/31	R4-Multi4	HD
7	Arte	공영일반	무료	Arte France	2005/03/31	R4-Multi4	HD
8	C8	민영일반	무료	Canal+	2016/09/05	R2-NTN2	HD
9	W9	민영일반	무료	M6	2005/03/31	R4-Multi4	HD
10	TMC	민영일반	무료	TF1	2005/03/31	R6-SMR6	HD
11	TFX	민영일반	무료	TF1	2018/01/30	R6-SMR6	HD
12	NRJ12	민영일반	무료	NRJ	2005/03/31	R6-SMR6	HD
13	LCP	공영전문	무료	프랑스 의회	2005/03/31	R6-SMR6	HD
14	France 4	공영일반	무료	FTV	2005/03/31	R1-SGR1	HD
15	BFMTV	민영전문	무료	Altice Média	2005/11/28	R2-NTN2	HD
16	CNEWS	민영전문	무료	Canal+	2017/02/27	R2-NTN2	HD
17	CSTAR	민영일반	무료	Canal+	2016/09/05	R2-NTN2	HD
18	gulli	민영일반	무료	M6	2005/11/18	R2-NTN2	HD
19	TF1 Séries Films	민영일반	무료	TF1	2018/01/29	R7-MHD7	HD
20	La chaîne L' Équipe	민영전문	무료	Amaury	2016/09/03	R7-MHD7	HD
21	6ter	민영일반	무료	M6	2012/12/12	R4-Multi4	HD
22	RMC Story	민영일반	무료	Altice Média	2018/09/03	R7-MHD7	HD
23	RMC Découverte	민영전문	무료	Altice Média	2012/12/12	R7-MHD7	HD
24	Chérie 25	민영일반	무료	NRJ	2012/12/12	R7-MHD7	HD
25	LCI	민영전문	무료	TF1	2006/02/15	R3-CNH3	SD
26	France Info	공영전문	무료	FTV	2016/09/01	R1-SGR1	HD
41	Paris Première	민영종편	유료	M6	2005/11/17	R3-CNH3	SD
42	Canal+ Sport	민영전문	유료	Canal+	2005/11/17	R3-CNH3	HD
43	Canal+ Cinema	민영전문	유료	Canal+	2005/11/21	R3-CNH3	HD
45	Planète+	민영전문	유료	Canal+	2011/05/17	R3-CNH3	HD

자료: Arcom IN Ministère de la Culture et al., 2022.

[그림 3-27] 2023년 지상파 MUX 구성

자료: tdf.fr

다. UHD 실험방송과 전환 계획

DTV의 진화를 준비하기 위해 CSA는 2017년부터 방송사업자들과 준비 작업을 시작했으며, 2024년 파리 올림픽을 시청자들에게 새로워진 DTV 플랫폼을 선보일 목표 일로 정했다. 하지만 계획된 일정은 계속 미루어졌고, 2019년 방송법 개정안에도 DTV UHD 전환은 포함되지 못했다. 이 법안은 2020년 펜데믹으로 의회 논의가 미루어졌고, 문화커뮤니케이션부의 2021년 방송법 개정안의 초안에도 포함되지 못했다. 결국 Morin-Desailly 상원의원이 수정하면서 마지막 순간에 법제화될 수 있었다. 2021년 10월 25일 법[109]은 2030년까지 점진적으로 UHD 전환할 것을 목표로 하고 있다.

UHD 전환 역시 2007년 아날로그에서 디지털화 과정을 위해 마련된 조치들과 2016년 HD 전환의 역학을 그대로 따른다. 2021년 개정으로 MPEG-4전환 관련 조항의 HD는 모두

109) Loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique.

UHD로 바뀌었다. 전 국민의 25%가 UHD 수신이 가능한 시점부터 전환은 시작된다. 이미 UHD 실험방송은 수년 전부터 시작되었는데 2014년 5월, CSA는 TDF(프랑스 송출공사)에 UHD 실험방송을 허가했고, 이후 매년 프랑스 공영방송은 에펠탑 송출소를 통해 롤랑 가로스를 UHD 4K로 송출하고 있다. 2018년 5월에 실험방송 송출은 일드프랑스 지역(파리와 주변 도시를 포함한 수도권), 낭트와 툴루즈로 확대되었고, UHD 수상기를 소유한 가정에서 DVB-T2/HEVC로 수신 역시 테스트했지만 아직은 DTV 민영 UHD 서비스가 제공된 적은 없다. 일단 2024년 파리 올림픽까지 공영방송 France 2와 France 3의 UHD 서비스를 상용화할 예정이다.

4. 지상파 방송 서비스의 공적 역할

가. 시청자를 위한 혜택과 지원

700MHz 대역을 비우고 방송용 주파수의 대역폭이 줄어들면서 방송사의 경제적, 법률적 안정성을 위한 조치와 시청자지원제도가 법제화되었다. 먼저 2015년 10월 14일 법 2조[110]는 UHF 밴드는 적어도 2030년 12월 31일까지 DTV 송출을 위해 쓰일 것을 명시하고 있다. 주파수 사용의 영속성을 보장하는 것은 시청자들에게 DTV의 성공적인 수행을 고무하는 방편으로 방송 산업 전체의 법률적 재정적 안정성을 담보하기 위함이다. 법에 명시된 기한 5년 전에 정부는 이후 해당 대역 주파수의 향후 용도에 대한 보고서를 의회에 제출해야 한다.

CSA의 권한도 확대되었다. 이제까지는 CSA가 DTV 상에서 사업자 선정을 할 수 있는 범주의 서비스는 화질(SD/HD)에 따라 명시되어 있어서 지속적으로 기술적 진화를 수용할 수 없다는 한계가 있었다. 동법 4조[111]는 지상파 디지털 방송을 위해 CSA 새로운 종류의 모든 기술 표준에 대한 사업자 선정을 실행할 수 있도록 기존의 법 조항을 수정하고 있다. 또한 CSA에 부여된 사업자 다양성에 관한 목표로 DTV 계획에 DTV의 발전에 진정한 의지가 없는 방송사에 대한 허가를 정당화하지 않는다고 명시하고 있다.

---

110) 1986년 9월 30일 법 21조를 수정.

111) 1986년 9월 30일 법 30-1조를 수정.

700MHz 대역에 대한 모바일 용도 재배치 비용은 해당 통신사가 부담하며 동법 15조는 모바일 서비스로 인한 방송 수신의 전파 방해로 일어나는 시청자 불만 사항을 처리하기 위해 800MHz 대역의 디지털 디비던드시 설치되었던 세금을 700MHz 대역에 관해서도 같이 적용한다.

지상파 플랫폼이 진화하면서 시청자지원제도 역시 계속된다. 2015년 10월 14일 법 제10조는 수신료 경감 가구를 위한 수신 장비 지원, 난시청 지역에 수신 설비에 대한 무조건 지원, 그리고 노년층과 장애인을 위한 기술 지원 등을 명시한다. 이 시청자지원 제도는 사실상 지상파 아날로그 종료 시에 마련되었던 조치들로, MPEG-2 종료에도 거의 유사하게 적용된다고 보면 된다. MPEG-2 종료에 따른 시청자지원 제도에 대해서는 2015년 11월 19일 행정명령[112]을 통해 구체화하였는데, MPEG-2로 전환이 종료된 이후 지상파 디지털의 수신 가구가 지속적으로 방송을 수신할 수 있도록 장비를 구입하거나 필요한 시설을 보강하는 데 25유로까지를 지원한다. 이 지원금은 수신료 면제 대상이 되는 가구에 적용된다. 기술적 중립성 원칙에 따라 이 지원금은 직접 지상파를 수신하기 위한 장치를 구입하거나 DTV 방송을 재송신하는 위성 사업자나 유통 사업자의 서비스에 가입하는 데 드는 비용에 해당한다. 70세 이상 노년층과 장애인에게는 DTV 수신 장비 설치와 조율을 위한 기술 지원 서비스를 무상으로 제공한다. UHD 전환에도 동일한 방식으로 진행될 것으로 예상된다.

700MHz 대역의 주파수 재배치 이후 지상파 직접 수신 가구의 지상파 방송 수신이 중단되지 않도록 재배치의 영향을 받아 난시청 지역에 대한 지원제도도 마련된다[113]. 공동 주거지의 경우, 지원금은 건물에 DTV 수신을 위한 새로운 안테나를 장착하거나 위성 수신 장비 또는 다른 유료 방송(케이블, 위성, IPTV 또는 광케이블)에 가입하는 데 드는 비용을 부담한다.

---

112) Décret n° 2015-1499 du 19 novembre 2015 relatif à l' aide à l' équipement et à l' assistance technique aux téléspectateurs. 시청자지원 제도에 대한 2015년 11월 19일 행정명령.

113) Décret n° 2015-1500 du 19 novembre 2015 relatif à l' aide à la réception instituée par le 2ème alinéa de l' article 99 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. 1986년 9월 30일 법 제 99조 2항에 따른 수신 지원에 관한 2015년 11월 19일 행정명령.

나. 시청각 장애인 시청지원 서비스

프랑스에서는 장애인에 대한 인식개선은 2000년대 정치적 논의에 빠짐없이 등장했던 주제로 2001년 문화-장애 국가위원회 CNCH 발족과 함께 문화·예술 분야에 대한 장애인의 접근성 개선은 꾸준히 이루어져 왔다. 프랑스 시청각 장애인 시청지원 서비스의 세 가지 특징이 나타난다. 먼저, 관련 법률을 바탕으로 이해당사자 간 지속적인 교류와 헌장 체결 등 다양한 방식의 사회적 합의와 인식개선이 이루어지고 있다는 점, 규제기관 역시 장애인 단체의 요구에 즉각적이고 적극적으로 대응하고 있다는 점, 그리고 위반 시 제재가 없음에도 사업자들 역시 규정된 수준 이상의 노력을 하고 있다는 점이다.

2005년 장애인의 시민 사회 참여와 기회와 권리의 균등에 관한 법[114]이 제정되면서 방송법 일부가 개정되어 시청각 장애인의 방송 서비스 접근에 관한 규제기관의 임무가 강화되었다. 방송법 제28조의 5bis에 따라 연간 시청률 2.5% 이상의 사업자들에게 프로그램 전체에 접근성을 보장할 것을 명시하고 있다. 동법 제 33-1조와 제 53조에 따라 공영방송의 경우에는 수단과 방법 계약서(COM)에, 민영방송의 경우에는 방송허가를 목적으로 규제기관과 체결하는 협약서에 시청각 장애인의 접근성을 위한 서비스의 이행에 관해 명시해야 한다. 또, 제 81조는 방송 규제기관과 정부가 접근성 보장 서비스 방법(화면해설방송, 자막방송, 수어방송)에 대해 매년 장애인 자문 위원회(CNCPH)의 견해를 들어야 한다고 명시되어 있다.

실천적 수준에서의 접근성 보장 수단으로 화면해설방송, 자막방송, 수어방송의 질적 향상을 위한 세부 지침을 규정한 헌장이 각각 2008년, 2011년, 2015년 체결되었다. 2009년에 마련된 지상파 방송에서 프랑스 사회의 다양성 재현에 관한 권고사항[115]에 따라 지상파 방송 사업자는 방송 화면에서 보이는 인적 구성이나 방송사 내 구성원들의 다양성을 위해 방송사가 처하는 조치사항에 대해 규제기관에 주기적으로 보고해야 하며, 여기에는 방송

---

114) Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l' égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

115) Délibération n° 2009-85 du 10 novembre 2009 tendant à favoriser la représentation de la diversité de la société française dans les programmes des chaînes nationales hertziennes gratuites et de Canal+.

에서 장애와 장애에 대한 재현과 방송사 내 장애인 고용 계획 등이 포함된다. 또, 2014년에는 방송사와 방송 관련 교육기관을 대상으로 방송 분야에서 장애인의 직업교육과 취업을 고무하는 헌장[116] 역시 만들어졌다.

자막방송, 수어방송, 화면해설방송의 편성의무는 채널의 성격에 따라 그리고 장애인의 필요에 따라 특정한 규칙을 가지고 결정된다. 예를 들면, 각 뉴스 전문 채널의 자막방송과 수어방송 편성 의무를 시간대별로 나누어 부여함으로써 모든 시간대에 적어도 하나의 뉴스에서는 청각장애인들의 접근이 가능하며 방송사로서도 효율적이다. 화면해설방송의 경우 신작 의무 규정을 추가해 동일 작품이 여러 차례 재방송되는 편법을 막고 있다.

자막방송의 경우 전국기준 평균 시청률이 2.5%가 넘는 공·민영 방송사들은 광고 메시지와 법에서 지정하는 프로그램[117]을 제외하고는 전체 방송 프로그램에 자막 서비스를 해야 하며, 시청률이 2.5% 미만인 사업자들의 경우에는 의무적으로 제공하는 접근성 기준을 규제기관과 협약을 통해 정한다. 2021년 기준 시청률 2.5% 이상으로 전체 자막방송을 해야 하는 사업자는 공영방송 그룹의 France 2, France 3, France 4[118], France 5, 그리고 TF1, Canal+, M6, C8, W9, TMC 등 10개 채널이다. 연간 시청률이 2.5%가 넘지 않는 DTV 사업자들의 경우에는 CSA와 협약서를 맺는 과정에서 별도로 자막방송 의무 비율을 정하게 된다. 2021년 연간 시청률이 2.5%가 넘지 않는 DTV 사업자들은 모두 약속한 의무 비율 이상으로 자막방송을 제공했으며, TF1, Canal+ 등 지상파 레거시 그룹 계열의 채널들은 의무 비율을 상당히 웃도는 수준으로 서비스했다(ARCOM, 2022a).

DTV 뉴스 전문 채널의 경우 각각 규제기관과 협약을 맺는데, BFMTV, LCI, Cnews의 경우 평일에는 세 개의 뉴스 프로그램, 주말과 공휴일에는 네 개의 뉴스 프로그램에 자막 서비스를 해야 하며, BFM은 8시에서 13시 사이, LCI는 14시에서 20시 사이, Cnews는 21시에

---

116) Charte visant à favoriser la formation et l' insertion professionnelles des personnes handicapées dans le secteur de la communication audiovisuelle

117) 협찬 고지, 생방송 음악공연, 영화 예고편, 밤 12시에서 6시 사이에 생방송으로 이루어지는 스포츠 중계, Pay per view 방송, 임시 방송, 홈쇼핑, 매출액이 300만 유로 이하의 채널, 뉴스 전문 채널 등에 대해서는 자막방송 의무를 경감한다.

118) France 4는 시청률 평균 2.5%를 넘지 않았으나 공영방송으로 모범을 보인다는 의미에서 자막방송 의무를 지키도록 했다.

서 자정 사이에 자막 뉴스 제공한다. 다시 말해, 어느 시간대이건 적어도 하나의 뉴스 전문 채널은 자막방송이 제공되는 구조이다.

방송법은 수어방송과 관련해서는 어떠한 의무도 강제하고 있지 않으며, 규제기관과의 협약서에 서비스 의무가 명시된 뉴스 전문 채널과 아동·청소년 채널을 제외하고는 별도의 의무 사항이 없다. 하지만 일부 방송사업자들은 자발적으로 수어방송을 제공하고 있다(ARCOM, 2022a). 뉴스 전문 채널의 경우 협약에서 정한 분량의 자막 서비스 외에도 월요일에서 금요일까지 하루 한 번 수어방송을 해야 한다.

[그림 3-28] 뉴스 전문 채널의 수어 통역 서비스

자료: ARCOM, 2022a

뉴스 전문 채널 외의 채널은 수어방송 의무가 부과되지 않음에도 불구하고 프랑스 공영방송 그룹은 자발적으로 수어방송 서비스를 하고 있으며, France 2는 평일 오전 6시 30분, 9시 토요일 오전 7시와 8시 35분 뉴스 프로그램에 수어 통역 서비스를 제공하고 있다. 게다가 수어로 만들어진 프로그램도 제공하고 있는데, France 5는 <눈과 손>이라는 30분가

량의 수어방송을 월 세 번 편성한다. France 3의 Pays de Loire 지역방송은 지역 정보 접근성을 높이기 위해 수어 전문 뉴스 프로그램을 편성하고 있으며 해당 채널 외에도 소셜 네트워크에서 시청 가능하다.

민영 방송사들 역시 독립기념일 행진, 대통령 담화 등의 이벤트에 자발적으로 수어 통역을 제공하고 있으며, M6의 경우 일부 어린이 프로그램에 수어 통역을 제공하고 있다. 3~6세 아동을 위한 채널들은 장애아동을 위한 교육용 프로그램과 수어방송 제공하고 있는데, Piwi는 교육용 프로그램 <Au pays des signes(수어의 나라)> 와 <바바파파>에서, Disney Juniors는 교육용 프로그램 <Bali>와 <곰돌이 푸>에서 수어 통역을 제공하며, Tiji는 교육용 프로그램 <Sur le bout des doigts(손가락 끝에서)>와 <Devine quoi> 수어로 방송한다. 그럴 뿐만 아니라 4-14세 어린이를 위한 방송 Gulli와 Canal J에서도 어린이 수어 관련 프로그램이 방영되고 있다. 스포츠 전문 채널 Infosport는 평일 15시 뉴스와 주말 15시 30분 뉴스에 수어 통역을 서비스하고 있다.

화면해설방송의 경우에도 의무 제공 대상인 민영 방송채널 모두 2021년 의무 편성 기준을 충족하였으며, 사업자 대부분이 계약서 혹은 협약서에 약속한 분량 이상으로 화면해설방송을 제공했다. 공영방송 그룹의 경우, 의무 편성을 상당히 웃도는 수준에서 프로그램을 제공했으며, 민영 방송사인 TF1과 M6, 지상파 유료 방송 Canal+ 역시 상당한 양의 프로그램에 화면해설방송을 제공한 것으로 나타났다. 게다가 의무 편성 사업자가 아닌 Téav도 신규 프로그램 39개를 포함한 40개의 프로그램에 자발적으로 화면해설방송 서비스를 제공했다(ARCOM, 2022a).

기존의 방송에 수어 통역을 입히는 방식이 아닌 100% 수어 제작 프로그램도 시도되고 있으며, 자막 제작비용은 전년과 유사한 수준이었으나 수어 통역과 화면해설방송의 제작비용은 하락하는 추세이며, ARCOM은 시청각 장애인 지원 서비스 제작비용에 관한 정보를 매년 보고서에 기재하고 있다.

프랑스의 경우 국가가 별도의 제작비용을 지원하지 않는다. 그런데도 방송 관련 규제기관이 매년 발행하는 장애인 방송 현황 보고서에 따르면(ARCOM, 2022a; CSA, 2019, 2020), 공·민영 구분 없이 지상파 채널 모두 자발적으로 규정된 편성 의무 수준 이상으로 장애인 방송 서비스를 제공하고 있었다. 그리고 공영방송사의 경우에는 선도적으로 새로운 서비스 개발을 시도해 제공하고 있다(송영주, 김하나, 2022). 방송사업자들은 뉴스, 스포츠

등 여러 장르에서 수어를 활용한 프로그램을 제공하고 있는데, 어린이를 주 시청층으로 하는 채널에서 수어를 활용한 프로그램들이 활성화되어 있다는 점은 주목할 만하다.

다. 프랑스 방송의 장애와 장애인에 대한 재현

프랑스 방송 규제기관은 편성에서 프랑스 사회의 다양성이 반영되도록 모든 종류의 차별에 대항하는 데 이바지해야 하는 임무를 지닌다. 2009년 11월 10일 권고사항에 따라 ARCOM은 지상파방송사(Canal+포함)가 프랑스 사회의 다양성 재현(특히 장애와 장애인에 대한)을 개선하기 위한 연간 계획을 세우도록 강제할 수 있다. 매년 방송에서 프랑스 사회의 다양성 재현은 인종, 남녀비율, 직업군, 나이, 장애, 거주지역과 불안정성 등의 범주로 나누어 측정되는데, 장애의 경우 휠체어, 외적 기형, 선글라스 등 화면에 나타나는 시각적 단서들로부터 유추할 수 있거나 프로그램의 맥락에 의해 드러난다면 장애인의 재현으로 집계한다.

2021년 방송에서 장애가 있는 개인이 재현된 비율은 0.8%로 전년보다는 약간 상승했으나 프랑스 인구의 약 20%가 크고 작은 장애를 가졌다는 점을 고려하면 여전히 가시성이 거의 확보되지 않는 것으로 나타났다. 게다가 장애인의 67%는 남자였고, 90%는 백인이어서 다양성 측면에서 균형이 확보되지 않았다(ARCOM, 2022a).

5. 지상파TV의 콘텐츠 경쟁력 강화 방안

프랑스식 제작 지원제도는 국립영화센터(CNC)의 방송영상 프로그램 산업 지원기금(COSIP)이 중심이 된다. 지상파 방송이냐 독립제작사이냐 여부와 관계없이 픽션, 애니메이션, 다큐멘터리 등의 저장 프로그램(programme de stock)을 공급하는 제작사들의 제작을 지원해주는 기금이다. 이 기금은 방송발전기금과 유사한 것으로 국내에 소개되기도 하지만 텔레비전 방송이 시작되면서 영화산업을 보호하기 위한 목적에서 만들어졌기 때문에 애초에 성격이 다르다.

CNC의 임무는 영화 관련 규제, 영화와 영상 작품 제작 지원, 작품 보호 등으로 예산은

국가 예산의 도움 없이 관련 산업에서 마련된다. CNC의 예산은 영화관 입장료에서 부과되는 세금[119], 방송사 수익에 대한 세금과 비디오/VoD 세금으로 이루어지며, 이 기금은 CNC를 통해 프랑스 영화/시청각 작품 제작에 다시 투자된다. 지상파 무료 방송의 경우 광고 및 협찬 수익, SO의 경우 가입, 월정액 수익에 부과되는 세금으로 5, 65%를 과세한다(송영주, 2021). 지상파방송사 역시 다른 제작사들과 마찬가지로 제작 지원 조건에 맞는 콘텐츠를 제작할 때 이 기금의 혜택을 받을 수 있다.

비디오/VoD의 대여 및 판매에 대한 세금으로 세율은 사업자 매출의 2%이다. 1993년 비디오 세가 설치되어 2004년부터 VoD 서비스 사업자에게도 과세되기 시작했다. 2014년부터는 넷플릭스와 같은 SVOD 사업자들에게, 2016년부터는 유튜브와 같은 VSP 역시 과세 대상에 포함되기 시작했다. 그리고 유럽위원회의 심사를 거쳐 2018년 1월 1일부터는 국외 사업자에게로까지 과세 대상이 확대 되었다[120]. 2019년 넷플릭스, 구글, 데일리모션, 아마존, 국내 음란물 사이트 등이 과세 대상이 되었으며, 페이스북, 스냅챗, 틱톡, 해외 음란물 사이트 등에는 과세하지 못했다. 음란물 사이트의 경우 세율이 15% 더 가중된다. 페이스북의 경우 영상콘텐츠가 부수적이라는 이유에서 비디오세가 면제되었지만, 이 세금을 낼 의향을 밝혔으며, 과세 대상이 되는 매출 부분을 구체화해달라고 요구한 바 있다(송영주, 2021).

CNC 관련 세금은 2020년 예산안을 통해 사업자들 사이에 형평성을 보장하는 방향으로 세율이 조정되었다. 넷플릭스나 유튜브가 과세 대상이 되는 비디오/VoD 세는 2%에서 5.15%로 상향 조정되었고, 방송사업자의 수익에 대한 세금은 5.65%에서 5.15%로 하향 조정되었다[121]. 도입 초기에는 매출의 2%라는 세율이 산업진흥에 가져올 경제적 효과가 미

---

119) 청소년 관람 가능 영화의 경우 영화관 입장료의 10.72%, 18세 미만 관람 불가 영화는 16.08%를 과세한다.

120) Décret n° 2017-1364 du 20 septembre 2017 fixant l'entrée en vigueur des dispositions du III de l'article 30 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 et des I à III de l'article 56 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

121) Code général des impôts, Section II bis : Taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels (Article 1609 sexdecies B). Modifié par Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 - art.193 (V).

미할 것이라는 비판이 있었지만, 세율 조정만으로도 레거시 방송사의 부담은 줄어들고, 비디오/VoD세의 세수는 두 배 가까이 상승하게 되면서 CNC 기금의 전체 수익이 상승하는 효과를 가질 것으로 예상된다(송영주, 2021). 글로벌 사업자들 역시 기금에 기여하기에 이론적으로는 넷플릭스 역시 제작기금을 신청해 혜택을 받을 수 있다.

6. 라디오와 지역방송 정책

가. 디지털 라디오 전환 (DAB+)

2007년 처음으로 디지털 라디오 시험방송이 시작한 후 프랑스의 DAB+ 서비스가 본격적으로 시작되는 데에는 시간이 걸렸다. 2014년 6월에서 공식적으로 파리, 마르세유, 니스에서 시작되었으며, 2018년부터 프랑스에서 점진적으로 확산하고 있다. 2023년 6월, 프랑스 대도시의 인구 중 45%가 DAB+를 수신할 수 있는 상태이다. 라디오 사업자들은 디지털 라디오 전환을 위해 "Ensemble pour le DAB+(다 함께 DAB+)" 라는 협회를 결성했으며, 여기에는 민영 라디오 그룹(Lagardère, M6, NRJ, groupe 1981), 공영 라디오 그룹(Radio France), 그리고 SIRTI와 독립 그룹, 송신회사(TDF, Towercast) 등이 참여했다. 2022년 12월 16일, 문화부는 2025년까지 재정 지원에 관해 "Ensemble pour le DAB+" 와 협약을 맺었다(ARCOM, 2023b).

나. 지역 라디오 방송 지원기금(FSER)

1982년 설립된 지역 라디오 방송 지원기금은 인접 사회와의 소통을 활성화하기 위한 임무를 띠고 영리활동을 통한 수익이 매출의 20% 이하인 지역 중소 라디오 방송을 재정적으로 지원한다. 이 기금은 방송법 제80조에 따라 2006년 시행령으로 법률적 근거가 마련되어 있다[122]. 2008년 12월 31일까지는 텔레비전과 라디오 방송의 광고주가 지불한 특정 산업 세금으로 운영되었으나 이후에는 국가로부터 예산을 배정받아 운영되고 있다. 기금은 지역 라디오 방송 사업자의 개국 지원금, 장비구매 지원금, 매년 경영 상태에 따라 경영지

122) Décret n° 2006-1067 du 25 août 2006 pris pour l'application de l'article 80 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

원금, 심사에 따라 공익적 목적 수행 지원금을 지급한다. 총 11명의 위원으로 구성된 위원회가 서류를 심사하며, 최고행정재판소인 콩세이데타와 회계감사원, 파기원의 위원이 회장단을 구성하고, 네 명의 행정부 대표와 네 명의 조합 라디오 대표, 두 명의 미디어렙 대표가 위원회에 참가한다.

제 4 절 미국 지상파 방송 정책과 이슈

1. 경쟁환경 변화에 따른 법제 정비 방향

가. 블랙아웃을 제한하기 위한 제도 마련

1) 지상파방송사 시청률의 감소

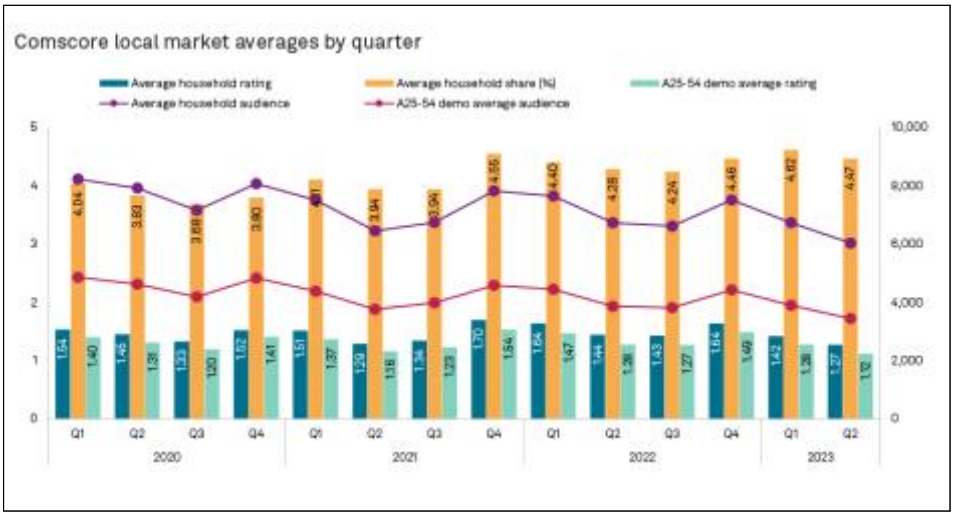
미국 지상파는 과거에는 방송시장에서 독점적인 지위를 누렸으나, 최근 들어 OTT를 비롯한 다양한 형태의 서비스 등장과 함께 경쟁환경이 급변하고 있다. 특히 미국 지상파의 시청률은 유의미한 수준으로 급감하고 있다. 작가와 배우들의 파업이 심야 프로그램과 신규 드라마 제작에 영향을 미치고 여름철 계절적 TV 시청률 하락과 맞물려 TV 방송국 평균 가구 시청률이 2023년 2분기에 다시 하락했다.

닐슨 홀딩스 PLC 데이터에 따르면 2023년 6월 한 달 동안 미국 10개 방송 TV 네트워크 중 유니비전을 제외한 모든 방송사의 프라임 시간대 시청률이 전년 동기 대비 감소했으며, 이는 컴스코어 데이터에 기반한 TV 방송국 수준의 2분기 시청률과 일치한다.

[그림 3-29]는 2020년부터 2023년까지 미국 지역 시장의 평균 가구 점유율(household share), 25~54세 시청자 대상 평균 시청률(average rating), 평균 가구 시청률(average household rating), 평균 가구 시청자 수(average household audience), 25~54세 시청자 대상 평균 시청자 수(average household audience)를 나타내는 그래프이다.

가구 점유율은 특정 시간대에 특정 채널을 시청하는 가구의 비율을 나타내며, 시청률은 특정 시간대에 특정 채널을 시청하는 가구의 수이다. 시청자 수는 특정 시간대에 특정 채널을 시청하는 시청자의 수를 나타낸다.

[그림 3-29] 미국 지역 시장의 평균 가구 점유율



자료: S&P Global (2023)

그래프를 살펴보면, 모든 연령대에서 가구 점유율이 감소하고 있다. 2020년에는 모든 연령대에서 가구 점유율이 5% 이상이었으나, 2023년에는 4% 이하로 감소하였다. 특히, 25~54세 시청자 대상 가구 점유율의 감소가 두드러진다. 2020년에는 4.5%였으나, 2023년에는 3.6%로 감소하였다.

시청률과 시청자 수는 가구 점유율과 비슷한 추세를 보인다. 모든 연령대에서 시청률과 시청자 수가 감소하고 있으며, 특히 25~54세 시청자 대상 시청률과 시청자 수의 감소가 두드러진다. 이러한 추세는 OTT 서비스의 등장과 함께 지상파의 경쟁환경이 급변하고 있기 때문으로 분석된다. OTT 서비스는 지상파와 비교하여 다양한 콘텐츠를 제공하고, 시청자가 원하는 시간에 원하는 콘텐츠를 시청할 수 있다는 장점이 있다. 이러한 OTT 서비스의 등장으로 인해 시청자들은 지상파를 시청하기보다는 OTT 서비스를 이용하는 경향이 증가하고 있다.

미국 지상파의 경쟁력 강화를 위해서는 콘텐츠 다양성 강화와 재원 확보 지원이 필요하다. 미국 정부는 이러한 필요성을 인식하고, 지상파의 콘텐츠 다양성 강화와 재원 확보 지원을 위한 법제 정비를 추진하고 있다.

2) 재전송료 분쟁

또한, 미국에서 재전송료 관련하여 분쟁이 지속되고 있다. 특히 넥스스타 미디어 그룹(미국에서 200개 지역 방송사를 소유한 미디어 그룹)과 Directv(위성방송사)간의 재전송 중단 사태가 2023년 여름 미국 미디어 시장에서 엔터테인먼트와 스포츠 시장에 침체를 지속하게 할 수 있으며, 수백만 달러의 손실이 우려되고 있다. 미국 최대 TV방송국 운영사인 넥스스타와 미국에서 세 번째로 큰 플랫폼 기업인 Directv는 2023년 7월에 계약 갱신에 대해 합의를 이루지 못하였다. 따라서 LA, 시카고, 필라델피아 등 113개 넥스스타 시장의 약 160개 ABC, CBS, NBC, CW 계열 방송국은 Directv에서 블랙아웃이 한동안 지속되었다. Kagan Media Census 데이터에 따르면 이번 블랙아웃으로 인해 전체 멀티채널 비디오 가입자의 약 15.5%가 영향을 받았다. 가입자당 월 평균 4.25달러에서 6.25달러의 재전송료 손실이 발생할 것으로 추산한 Kagan의 민감도 분석에 따르면, 서비스 중단이 장기화하면 연간 3억 9,870만 달러에서 5억 8,630만 달러에 이르는 막대한 재정적 영향을 미칠 수 있다. 이런 이유로 인해 넥스스타와 디렉티비간의 합의가 진행되었다.

다만 이 과정에서 Directv는 지속된 블랙아웃으로 인해 피해를 받은 이용자들이 환급을 신청하면 가입자에게 10달러의 일회성 신용을 제공하였다. 작가들의 파업으로 인해 방송 네트워크의 전통적인 가을 시즌 스케줄을 채우는 코미디와 드라마의 시작이 지연될 것도 우려 사항으로 작용하였다.

디렉티브와 넥스스타는 다른 측면에서도 대립하고 있다. 디렉티비는 연방통신위원회에 소송과 불만을 제기하여 넥스스타가 미션Broadcasting(지역방송사 그룹) 및 화이트나이트(지역방송사 그룹) 와 ‘사이드카’ 계약(지역방송사의 운영을 위탁하는 계약)을 맺는 것에 반대하고 있으며, DIRECTV는 이러한 계약이 넥스스타의 규모를 인위적으로 늘리고 연방 소유 한도를 우회하려는 노력이라고 주장한다. 넥스스타는 현지 마케팅 계약이 FCC 규정을 완전히 준수하고 있다고 주장하였다.

미션Broadcasting 및 화이트나이트는 2022년 10월 중순부터 DIRECTV에게 제공되지 않고 있다. 26개 시장에서 방송사를 보유한 미션Broadcasting과 2개 시장에서 방송사를 소유한 화이트나이트도 2023년 1월부터 약 110만 명의 DISH Network Corp. 고객이 시청할 수 없게 되었습니다. 컴캐스트는 또한 넥스스타가 지역 마케팅 계약의 규제 구조 때문에 더

높은 재전송료를 피하고 있다고 주장하면서 법원 문서에서 넥스스타가 미션Broadcasting의 WPIX-TV와 맺은 계약에 대해 이의를 제기했습니다. 이 방송국은 2022년 12월 3일 컴캐스트 Xfinity에 의해 중단되었지만, 양측은 17일 후 이견을 좁히고 재송신 합의에 도달하여 Xfinity에서 추가로 90개의 넥스스타 TV 방송국이 블랙아웃되는 것을 방지했다.

디즈니와 차터커뮤니케이션즈와의 재송신 분쟁은 ESPN(미국) 및 기타 케이블 네트워크에 집중됐지만, 상위 10개 TV 시장 중 5곳을 포함한 7개 ABC(미국) 소유 및 운영 TV 방송국도 2023년 8월 31일부터 약 280만 명의 차터/스펙트럼 비디오 가입자를 대상으로 재송신이 중단되었다.

디즈니/ABC와 차터 분쟁은 2023년 7월 2일부터 시작되어 약 5,050만 명의 가입자에게 영향을 미친 넥스스타 미디어 그룹과 디렉티비(DIRECTV LLC) 간의 재송신 중단에 이어 멀티채널 사업자의 지역 TV 채널 가입자 손실 측면에서 두 번째를 차지했다. 2023년에 진행 중인 다른 재전송 분쟁으로는 넥스스타의 지역 마케팅 계약 파트너인 미션브로드캐스팅과 화이트나이트의 TV 방송국 재전송 분쟁이 있으며, 이에 따라 2023년 1월부터 약 110만 명의 가입자가 해당 방송국의 재전송을 볼 수 없게 되었었다.

2023년 1분기 기준 미디어센서스 비디오 구독자 추정치는 디즈니의 ABC O&O와 차터 간의 재전송 중단으로 인한 영향을 잘 보여 주고 있다. 이번 블랙아웃은 뉴욕시, 로스앤젤레스, 시카고, 샌프란시스코, 휴스턴, 캘리포니아주 프레즈노, 노스캐롤라이나주 롤리-더럼 등 7개 TV 시장에서 총 멀티채널 비디오 가입자 중첩의 23.0%를 차지하고 있다.

재전송 수수료가 가입자당 월평균 2.50달러에서 4.50달러인 점을 고려할 때, 차터/스펙트럼 비디오 가입자와 겹치는 디즈니의 ABC O&O 방송국이 장기간 중단될 경우 연간 8,390만 달러에서 1억 5,090만 달러의 재정적 영향을 받을 수 있다. S&P는 차터 비디오 시장과 겹치는 7개 ABC O&O TV 방송국의 2023년 총 재전송 수익은 4억 4,910만 달러로 추정하며, 여기에는 가상 멀티채널 전송 수수료가 포함됩니다.

Kagan 2023의 추정에 따르면, 차터/스펙트럼 비디오 가입자 시장이 겹치는 디즈니의 ABC O&O TV 방송국은 구독자당 월평균 2.30달러와 2.74달러의 재전송료를 각각 받고 있다. 디즈니의 ABC O&O TV 방송국은 일반적으로 비디오 풋프린트가 더 작고 각 갱신 기간에 케이블 네트워크 제휴 수수료 기반을 늘리는 데 더 집중하기 때문에 구독자당 재전송 요금 측면에서 경쟁사보다 뒤처져 있다.

이러한 재계약 갱신 시기는 일반적으로 NFL 및 대학 미식축구 경기와 같은 주요 스포츠 이벤트가 시작되기 전이므로 협상이 신속하게 해결되는 경향이 있다. 그러나 Disney와의 계약 시한을 앞두고 발표한 Charter의 보도자료는 독특했는데, Charter의 CEO인 크리스 윈프리가 스트리밍 대안의 부상과 함께 현재의 선형 TV 배포 모델이 변화하고 진화해야 한다고 주장했다는 점에서 눈길을 끌었다.

차터 고객인 대학 축구 팬들은 이미 2023년 9월 2일 플로리다주 올랜도에서 열리는 LSU 대 플로리다주 캠핑 월드 킥오프 경기를 포함하여 7개 TV 시장에서 ABC에서 방영되는 1주차 주요 경기 중 일부를 놓쳤다. 2주차 일정에는 9월 9일 ABC에서 방영 예정인 노트르담 대 NC주, 텍사스 A&M 대 마이애미, 위스콘신 대 워싱턴주 경기가 포함되어 있다.

2023년 9월 11일 차터와 디즈니 양사는 소비자 가치를 극대화하고 업계가 계속 진화하는 가운데 선형 TV 경험을 지원하는 혁신적인 다년간의 유통 계약을 발표했다. 이번 계약의 일환으로 디즈니의 네트워크와 방송국 대부분이 스펙트럼의 비디오 이용자들에게 즉시 복원되었다.

양사는 도매계약의 일환으로 디즈니 플러스의 기본 광고 지원 상품이 Charter의 스펙트럼 TV 셀렉트 비디오패키지에 포함될 예정이다. 스펙트럼 TV 셀렉트 비디오패키지에 ESPN+ 포함, 출시와 동시에 스펙트럼 TV 셀렉트 가입자에게 ESPN의 대표적 소비자 직접 서비스 제공 예정이다. 광대역 전용 고객들이 ESPN의 소비자 직접 판매 서비스를 구매할 수 있도록 허용한다.

주요 거래 포인트는 다음과 같다. 앞으로 몇 달 동안, 도매계약의 일환으로 Spectrum TV 셀렉트 패키지를 구매하는 고객에게 Disney+ 베이직 광고 지원 상품이 제공될 예정이며, 스펙트럼 TV 셀렉트 플러스 가입자에게 ESPN+가 제공될 예정이다. ESPN 플래그십 소비자 직접 서비스(D2C)는 출시와 동시에 스펙트럼 TV 셀렉트 가입자에게 제공될 것이다. 차터는 상당한 유통 역량을 활용하여 모든 고객, 특히 대규모 광대역 전용 고객층에게 소매 가격으로 구매할 수 있는 디즈니의 DtoC(Direct to Customer)서비스를 제공할 것이다. 여기에는 디즈니+, 훌루, ESPN+와 디즈니 번들이 포함된다. 스펙트럼은 전체 ESPN 네트워크 제품군 외에도 ABC 소유 텔레비전 방송국, 디즈니 채널, FX, 냇지오 채널을 계속 보유할 예정이다.

이 같은 선택은 1992년 미국에서 케이블TV에 지역방송 신호를 전송하는 법이 제정된

이래 지상파 산업의 급성장 이후 OTT와 같은 스트리밍 서비스가 등장하여 케이블 사업자의 경쟁력이 감소한 것으로 촉발되었다. 거기에 플랫폼 사업자의 어려움으로 정상적인 재송신료를 수급하기 어려운 지상파 역시 합리적인 방안을 고민하기 시작했다. 기존 채널과 스트리밍 서비스를 결합한 새로운 유형의 번들 거래는 미디어 비즈니스에 새로운 길을 제시한다. 차터가 디즈니에 가입자당 월 3달러의 도매 요금을 지불하고 950만 명의 차터 대표 셀렉트 고객이 추가 비용 없이 디즈니+에 액세스할 수 있도록 할 것으로 예상했다. 이는 케이블 회사가 가입자가 스트리밍용으로 제작된 콘텐츠를 시청할 수 있도록 보장하는 동시에 광고주에게 스트리밍 서비스의 가치를 높일 수 있는 잠재적인 방법이라고 판단한다.

이런 환경 속에서 FCC는 지상파방송사, 케이블, 위성 TV 제공 사업자 간 재송신료 분쟁으로 인해 블랙아웃이 된다면 이용자가 이용료를 돌려받아야 한다는 규칙[123]을 제안했다. 앞서 언급한 사업 분쟁으로 인해 케이블 또는 위성TV 사업자와 지상파 사업자 간의 분쟁이 심화함에 따라 FCC에서는 두 가지 입법 규칙 개정안(Notice of Proposed Rulemaking)을 발표했다.

첫 번째 제안은 방송국과 그룹 소유주와 재전송 동의 계약에 도달하지 못하여 블랙아웃이 발생하는 경우 케이블 및 위성 사업자가 가입자에게 보상을 요구할지에 대해 여부와 방법에 대한 의견을 구하는 것이다. 또 다른 제안은 방송 프로그램의 블랙아웃이 24시간 지속될 경우 유료 TV 사업자가 온라인 공개 포털이나 사이트를 통해 FCC에 통보하도록 강제하는 규칙이다.

FCC의 의장인 로젠워셀(Rosenworcel)은 기존 케이블 및 위성 서비스를 이용하는 소비자는 TV를 켜면 자신이 지불한 만큼의 서비스를 받아야 한다고 주장하였다. 대기업들이 급변하는 미디어 환경으로 인해 분쟁을 벌이면서 시청자들이 지역의 뉴스나 좋아하는 프로그램, 큰 경기를 놓치게 되는 경우에 대해 적극적인 개입 의지를 드러낸 것이다. 블랙아웃이 지속되는 것에 대해 환급받아야 한다는 것이다.

---

123) FCC (2023. 10 .11) Chairwoman Shares Proposals to Empower Consumers During TV Blackouts https://www.fcc.gov/document/chairwoman-shares-proposals-empower-consumers-during-tv-blackouts

500개 이상의 중소 케이블 사업자를 대표하는 ACA Connects는 FCC의 제안이 거대 방송사에 재송신료 분쟁에서 이점을 제공해 줄 것으로 우려하고 있다. FCC의 제안이 방송사의 계속 증가하는 수신료 인상 요구에 대해서 FCC가 근본적으로 문제를 해결하는 데 도움이 되지 않고, 대형 지상파가 소규모 케이블 사업자와의 협상에 더 많은 영향력을 행사하는 데 도움을 줌으로써 문제를 악화시킬 수 있는 제안이라고 우려한다.

나. 소유권 규칙의 변화

또 다른 제도 개선의 문제는 미국 지상파의 소유권 규칙에 대한 변화이다. 먼저, FCC의 미디어 소유권 규칙[124]의 특징은 다음과 같다.

<표 3-6> FCC Broadcast Ownership Rule

이 규칙은 FCC가 미디어 소유권을 규제하기 위해 제정한 규칙으로 미디어 소유의 다양성과 경쟁을 보호하고, 미디어의 공공 서비스 역할을 강화하기 위한 목적으로 마련되었다. FCC는 의회의 요구에 따라 대부분의 미디어 소유권 규정을 4년마다 점검하여 해당 규정이 공공의 이익에 부합하는지를 검토하고, 이 기준에 부합하지 않는다면 규정을 폐지하거나 수정해야 한다.

1. 이중 텔레비전 네트워크 소유권 제한

FCC 규정은 4대 방송 텔레비전 네트워크(ABC, CBS, FOX, NBC) 간의 합병을 사실상 금지하고 있다.

2. 지역 텔레비전 복수 소유권

한 법인은 동일한 지정 시장 지역(Designated Market Area)에 있는 텔레비전 방송국을 최대 2개까지 소유할 수 있다. 방송국의 서비스 지역이 겹치지 않는 경우 또는 방송국 중 하나 이상이 시청자 점유율을 기준으로 동일한 지정 시장 지역에서 상위 4개 등급 방송국 중 하나에 속하지 않는 경우에 해당한다.

124) Media Ownership Ruleshttps://www.fcc.gov/consumers/guides/fccs-review-broadcast-ownership-rules

3. 지역 라디오 소유권

단일 법인이 한 지역에서 소유할 수 있는 라디오 방송국 수에 대한 제한은 시장 규모에 따라 차등적으로 적용된다.

- 45개 이상의 라디오 방송국이 있는 라디오 시장에서는 한 법인이 최대 8개의 라디오 방송국을 소유할 수 있으며, 이 중 동일한 서비스(AM 또는 FM)를 제공하는 방송국을 5개까지만 소유할 수 있다.
- 30개~44개 사이의 라디오 방송국이 있는 경우 라디오 시장에서 법인은 최대 7개의 라디오 방송국을 소유할 수 있으며, 이중 동일한 서비스에 속하는 라디오 방송국은 4개까지만 소유할 수 있다.
- 15~29개 사이의 라디오 방송국이 있는 라디오 시장에서는 한 법인이 최대 6개의 방송국을 소유할 수 있으며, 동일한 서비스를 제공하는 방송국은 3개까지 소유할 수 있다.
- 라디오 방송국이 14개 이하인 라디오 시장에서 법인은 최대 5개의 라디오 방송국을 소유할 수 있으며, 이 중 3개 이하가 동일한 서비스에 포함될 수 있다(단, 해당 시장 내 전체 라디오 방송국의 50% 이상을 소유하지 않는 경우).

4. 전국 텔레비전 소유권

방송국 그룹이 미국 전체 TV 가구의 39%를 넘지 않는 한 단일 법인이 전국적으로 소유할 수 있는 텔레비전 방송국 수에는 제한은 없다. 이 전국 텔레비전 소유 규정의 준수 여부를 결정하기 위해, UHF 채널(14개 이상)에서 운영되는 텔레비전 방송국은 DMA 내 TV 가구 수의 절반(50%)만 귀속되는 반면, VHF 채널(13개 이하)에서 운영되는 방송국은 가구 수의 100%가 귀속된다. 이를 UHF 할인이라고 정의한다. 위에서 설명한 규칙과 달리 전국 텔레비전 소유권 규칙은 FCC의 4년에 한 번씩 검토 대상에서 제외한다.

방송국 교차 소유 규칙 폐지

2017년, 위원회는 이전에 방송국의 권역(방송국 유형별로 별도로 정의됨)이 신문의 발행 도시를 완전히 포함하고 방송국과 신문이 동일한 관련 닐슨 시장에 있는 경우 종합편성 방송국과 일간신문의 공동 소유를 금지했던 규칙을 폐지하였다. 동시에 위원회는 동일한 시장에 있는 방송 라디오나 텔레비전 방송국의 공동 소유를 제한했던 라디오-텔레비전 교차 소유 규칙도 폐지했다. 신문-방송 교차 소유 및 라디오-텔레비전 교차 소유 규칙은 현대 미디어 시장에서 엔터테인먼트, 뉴스 및 정보 소스의 수와 다양성이 증가함에 따라 부분적으로 폐지되었다.

FCC의 미디어 소유권 규칙은 미디어 소유의 다양성과 경쟁을 보호하는 데 이바지했다는 평가를 받고 있다. 그러나, 시장별 소유 제한 규칙과 교차 소유 제한 규칙의 완화가 미디어 소유의 다양성과 공공 서비스 역할을 저해할 수 있다는 우려도 제기되고 있다.

이런 논란에도 미국 연방 순회 항소법원은 FCC에 방송 소유권 규칙에 대한 2018년 4가

지 규제 검토를 2023년 12월 27일까지 완료하거나 전미 방송사 협회(NAB)의 명령 신청서를 승인해서는 안 되는 이유를 제시하도록 지시하는 명령을 발표했다. 2023년 4월에 제출된 NAB의 탄원서에서는 D.C. 순회 재판소가 FCC가 아직 계류 중인 2018년 검토를 마무리하도록 강제해 달라고 요청하고 있다. 다만, FCC가 12월 27일까지 검토를 완료하지 못할 경우라도 법원이 발부할 수 있는 어떤 명령도 특정 결정을 강제하지는 않는다. 대신, 그러한 명령은 FCC가 2018년에 시작된 검토를 완료하도록 요구할 뿐이다.

4년에 한 번씩 진행되는 검토 절차는 FCC의 의무 사항이다. FCC는 4년마다 지역 소유권 규정을 검토하고 어떤 규정이 공공의 이익에 부합하는지 결정해야 한다. NAB는 FCC가 작년에 2018년 검토를 완료하지 않음으로써 법적 의무를 이행하지 않았다고 법원에 주장했다.

FCC가 검토해야 할 쟁점에는 지역 라디오 소유권 규칙의 변경 가능성, 이중 네트워크 규칙(한 회사가 상위 4개 방송 TV 네트워크 중 두 개를 소유할 수 없도록 금지), 한 시장에서 상위 4개 TV 방송국 중 두 개의 결합을 허용하는 면제 승인에 대한 구체적인 기준 채택 등이 있으며, 모두 2018년 4년에 걸친 검토에서 다뤄진 쟁점이다. 지역 TV 규정은 2017년에 마지막으로 검토되었는데, 당시 FCC는 한 시장에 독립적으로 소유 및 운영하는 TV방송국이 8개가 있어야만 같은 시장에 있는 두 TV 방송국이 소유권 또는 프로그램 결합을 허용한다는 규정을 삭제하고, 한 시장에서 상위 4개 TV 방송국 중 2개 방송국의 결합을 절대적으로 금지하는 규정도 삭제하여 해당 결합이 공공의 이익에 부합하는 경우 결합을 허용했지만 이러한 결합에 대한 객관적인 기준은 명시하지 않았다.

또한, 2017년 명령에서는 동일 시장 내 지역 방송국과 일간신문의 소유권 결합에 대한 제한과 동일 시장 내 라디오-텔레비전 결합에 대한 제한을 모두 없앴다.

그러나 라디오 규칙은 1996년 의회에서 처음 채택된 이래로 거의 변경되지 않았다. 라디오 방송국이 1996년에는 존재하지도 않았던 디지털 거대 기업과 지역 광고 판매를 놓고 경쟁하고, 현재 모든 라디오 시장에서 광고비 대부분을 차지하고 있으며, 라디오 역시 1996년에는 존재하지 않았던 디지털 오디오 서비스(현재는 젊은 층의 청취 시간을 대부분 차지하고 있음)와 청중을 놓고 경쟁해야 하는 등 경쟁환경에 큰 변화가 있었음에도 소유권 규칙은 변함이 없다.

한때는 상위 4개 TV 네트워크 중 두 개가 결합하는 것을 상상하기 어려웠으므로 이중

네트워크 규칙의 변경이 불필요한 것처럼 보였다. 하지만 시대가 바뀌었고, 더 이상 유선 TV는 예전처럼 지배적인 사업자가 아닌 것에 대부분이 동의하고 있다. 이제 점점 더 많은 시청이 주문형 디지털 비디오 서비스를 통해 이루어지고 있으며, 일부 주요 TV 네트워크의 잠재적 매각 가능성에 대한 언론의 추측이 있었다. 현재 FCC 규정은 상위 4개 네트워크가 다른 상위 4개 네트워크에 매각되는 것을 제한하고 있으며, 이 규정은 현재 계류 중인 2018년 리뷰에서 검토 중이다. 기술 변화와 스트리밍 사업자의 미디어 시장에서의 지배적인 사업자로의 등극은 방송사가 경쟁하는 "시장"의 범위에 대해 보다 광범위한 정의가 필요한지가 중요하다.

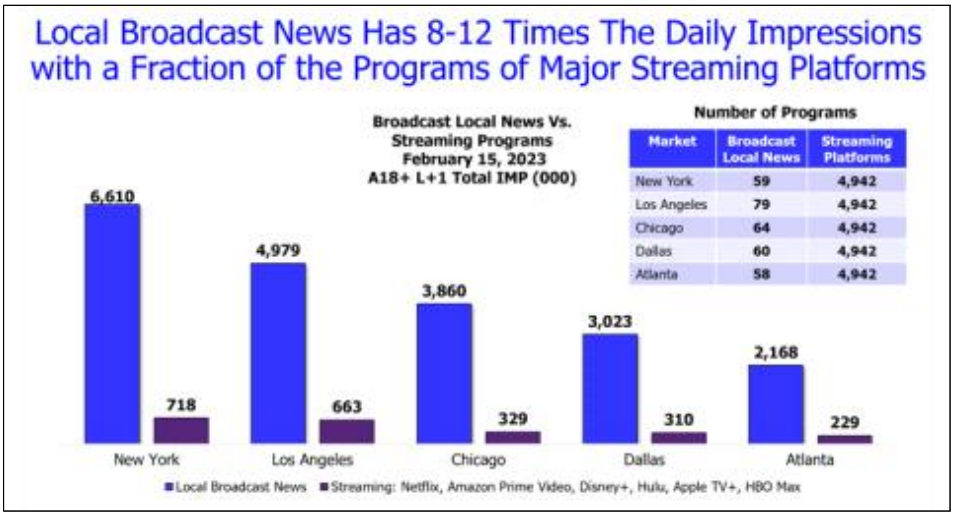
상위 TV 네트워크의 집중에 따른 여론 형성이나 거래의 영향력에 대한 고민도 존재하지만, OTT와 같은 거대 플랫폼과의 경쟁이 가능한 것인지에 대한 규제당국의 고민도 확산하고 있다.

상위 4개 TV 방송국 중 2개 방송국의 결합에 대한 구체적인 내용을 제안하는 것 외에도 TV 공유 서비스 계약과 지역 소유권 규칙의 다른 측면도 살펴보고 있다. 결정을 내리기까지 얼만 남지 않았기 때문에 FCC 직원들은 이번 심사의 모든 쟁점에 대해 빠르게 검토 중이다.

다. 지역 TV 방송국의 OTT 규제 요구

OTT 산업이 점차 확대되어 지배적인 미디어 매체가 되어가고 있지만 TVB가 한 연구에 따르면 지역방송 TV 뉴스는 여전히 스트리밍 서비스 가입자를 크게 앞서고 있다고 발표하였다. 지역방송 TV 뉴스가 6개 주요 SVOD(Netflix, Amazon Prime Video, Hulu, Apple TV+, Disney+ 및 HBO Max) 서비스에서 시청되는 프로그램보다 8배에서 12배 더 큰 시청자를 확보하고 있다고 한다. 하지만, 미국 시장에서 이용자들이 케이블과 위성 방송을 해지하는 코드커팅이 지속해 이뤄지고 있으며 이는 결국 지역 방송국들도 위협하는 결과를 만들어 내고 있다.

[그림 3-30] 지역방송 뉴스와 주요 스트리밍 간 노출 비교



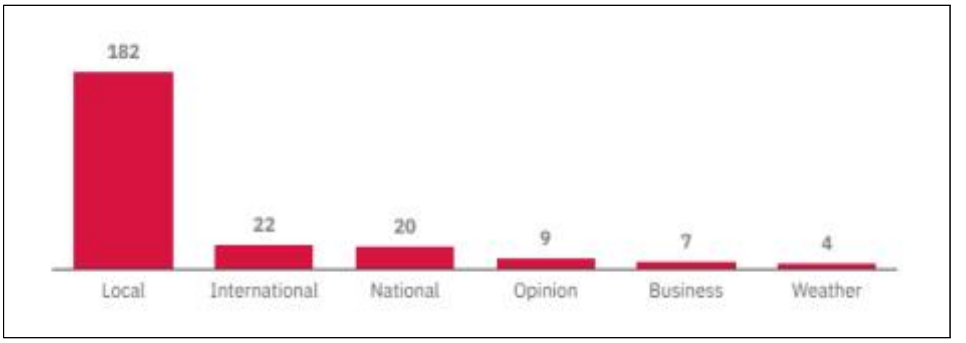
자료: TVB (2023). Local News Out-performs Streaming

전통적인 유료 방송에 대한 코드커팅 이후 이용자들은 지역 방송국의 콘텐츠를 시청하기 위해 유튜브, Hulu live TV 등 스트리밍 사업자들이 제공하는 서비스를 이용하고 있다. 훌루와 유튜브는 100여 개가 넘는 지역 채널을 제공하고 있다. 그리고 FAST에서도 역시 지역 채널을 공급하고 있다. NBC유니버설은 약 30개의 신규채널을 출시하여 Amazon Freevee와 Xumo Play에 배포함으로써 무료 광고 지원 텔레비전(FAST) 시장 진출을 계속 추진하고 있다.

이 채널에는 <Saturday Night Live>, <The Real Housewives franchise>, <Top Chef and Keeping Up with the Kardashians> 등이 포함되어 있다. 특히 데이터라인 24/7, NBC News NOW, 지역 NBC 및 텔레문도 뉴스 방송국과 연계된 채널과 같은 기존 NBC유니버설 채널에 합류하여 총 50개에 가까운 채널을 보유하게 된다. 이를 통해 FAST로 지역 뉴스를 제공하는 지역 방송국의 숫자가 점차 증가하고 있다. Pew research[125]에 따르면 현재 200개에 가까운 지역 뉴스 TV 방송국이 FAST 채널을 운영하고 있다. 2021년 미국에는 839개의 지역 뉴스 방송국이 있었으므로 지역 뉴스의 FAST 채널이 계속 확장될 여지가 충분하다.

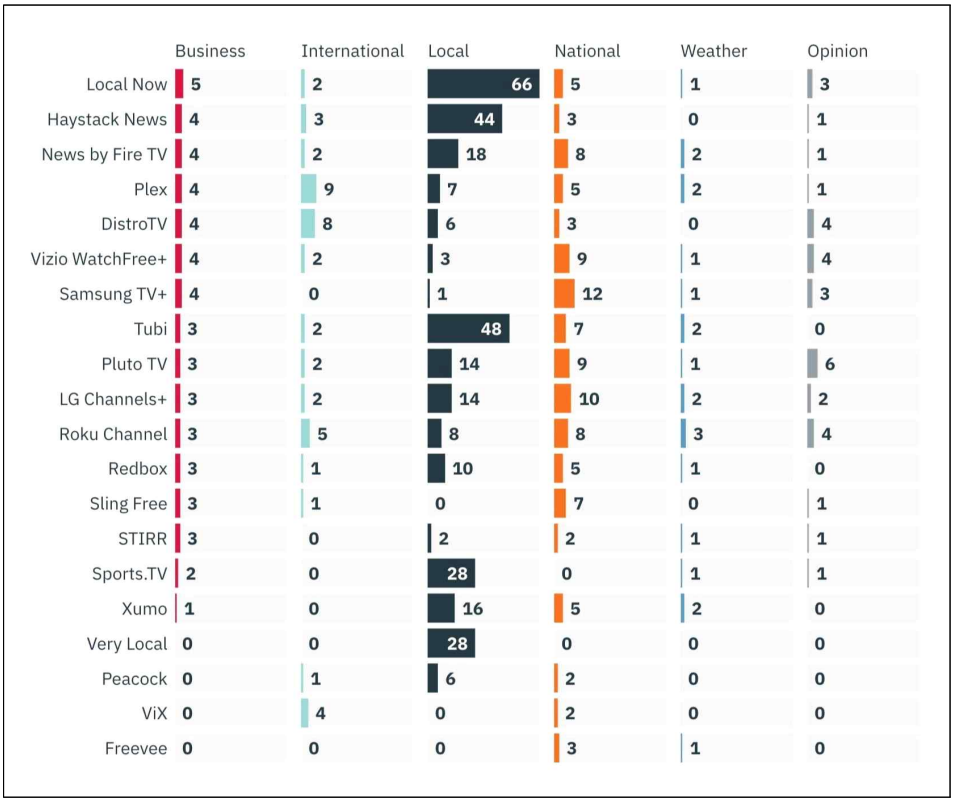
125) Pew Research(2023. 9. 14) Local TV News Fact Sheet

[그림 3-31] FAST 서비스에서 제공되는 장르별 뉴스 채널



자료: VARIETY INTELLIGENCE PLATFORM ANALYSIS

[그림 3-32] FAST 서비스에서 이용 가능한 뉴스 FAST 채널



	Business	International	Local	National	Weather	Opinion
Local Now	5	2	66	5	1	3
Haystack News	4	3	44	3	0	1
News by Fire TV	4	2	18	8	2	1
Plex	4	9	7	5	2	1
DistroTV	4	8	6	3	0	4
Vizio WatchFree+	4	2	3	9	1	4
Samsung TV+	4	0	1	12	1	3
Tubi	3	2	48	7	2	0
Pluto TV	3	2	14	9	1	6
LG Channels+	3	2	14	10	2	2
Roku Channel	3	5	8	8	3	4
Redbox	3	1	10	5	1	0
Sling Free	3	1	0	7	0	1
STIRR	3	0	2	2	1	1
Sports.TV	2	0	28	0	1	1
Xumo	1	0	16	5	2	0
Very Local	0	0	28	0	0	0
Peacock	0	1	6	2	0	0
ViX	0	4	0	2	0	0
Freevee	0	0	0	3	1	0

자료: VARIETY INTELLIGENCE PLATFORM ANALYSIS

물론 현지 뉴스 외에도 다른 뉴스 형식도 있다. FAST는 인도, 중국, 라틴 아메리카, 유럽, 영국의 뉴스를 제공하는 22개의 국제 뉴스 채널을 제공한다. 또한, 20개의 국내 뉴스 FAST 채널이 있으며, NBC 뉴스, ABC 뉴스, CBS 뉴스 및 폭스 뉴스(폭스 뉴스 채널과 제휴하지 않음)의 채널을 이용할 수 있다. 뉴스 채널은 FAST에서 여러 가지 형태로 제공된다. "CNN 다시 보기" 와 같은 일부 채널은 클립 또는 하이라이트 형식으로 헤드라인을 제공하고 있다. 지역 방송국들의 뉴스 채널들은 전용 FAST NEWS (local TV NOW)와 종합 채널 FAST 사업자 모두에게 공급 중일 정도로 점차 증가하고 있다.

스트리밍 서비스의 가입자는 지속해 증가하고 있으나, 여전히 전통적인 유료 방송 가입자 수보다는 적다. 언젠가는 따라잡겠지만 아직은 아니다. 다만, 이렇게 감소하는 경향이 결국에는 지역 채널에서 TV 수신료 및 광고 수익이 감소할 수밖에 없다.

이런 환경변화로 지역 ABC, CBS, FOX, NBC 사업자들이 FCC에 YouTube TV, Fubo, DIRECTV STREAM 등을 케이블 TV 회사로 재분류할 것을 요구하고 있다. 이렇게 되면 이러한 지상파 사업자는 YouTube TV, Hulu, Fubo 등이 지역 TV 방송국에 액세스하는 방법에 대한 조건을 변경할 수 있으며, 아마도 이들에게 더 많은 돈을 벌 기회를 제공할 수도 있다. 현재 미국 하원의원 23명이 FCC에 라이브 TV 스트리밍 서비스를 케이블 TV 회사로 변경하는 것에 반대하고 있다. 이는 최근 민주당 상원의원 그룹이 스트리밍 서비스를 케이블 TV 회사로 전환하는 것을 지지하는 서한을 FCC에 보낸 이후 나온 것이며, 다른 상원의원들도 이 변경에 반대하고 있다.

2023년 7월, 지역 TV 방송국 소유주들은 새로운 지역 뉴스 연합을 결성하여 FCC가 코드커팅 서비스를 케이블 TV 회사처럼 취급하도록 강요하도록 촉구했습니다. FCC가 규칙 변경에 동의하면 YouTube TV, Hulu, Fubo 등이 대형 네트워크가 아닌 지역 TV 방송국 소유주와 직접 계약을 체결하도록 강제할 수 있다. 넥스스타 같은 그룹이 소유한 600개의 지역 TV 방송국으로 구성된 연합이 FCC의 라이브 TV 스트리밍 서비스 규제 방식에 변화를 요구하는 새로운 성명을 발표하면서 이러한 움직임이 시작되었다.

이에 반해 YouTube TV, Fubo, Vidgo, Roku, Paramount, Disney, NBC유니버설 등은 이러한 움직임을 막기 위해 '시청자 선택권 보존 연합(the Preserve Viewer Choice Coalition)' 이라는 단체를 만들었다. 이 분쟁으로 인해 넥스스타와 같은 지역 TV 방송국 사업자는 ABC의 디즈니, NBC유니버설의 컴캐스트와 같은 네트워크 소유주와 대립하고 있다. 기존

규칙에 따르면 ABC와 NBC는 소유하지 않은 계열사까지 포함하여 모든 계열사를 포함하는 계약을 YouTube TV와 같은 스트리밍 서비스와 체결할 수 있었다.

지역 TV 방송국이 승리하면 FCC의 라이브 TV 스트리밍 서비스 규제 방식이 크게 바뀔 것으로 예상된다. 주로 라이브 스트리밍 서비스가 넥스스타 같은 지역 TV 방송국 소유주와 직접 협상하도록 강제할 것이다. 예를 들어 Fubo, Hulu 등은 모든 CBS 방송국에 대해 파라마운트와 직접 계약을 체결할 수 없게 된다. 대신 각 지역 TV 방송국의 개별 소유주를 일일이 찾아가야 한다. 이것이 케이블 TV 회사가 해야 하는 일이며, 규칙이 변경되면 live TV 스트리밍 사업자가 해야 하는 일이다.

지역 TV 방송국 사업자 그룹은 지역 뉴스를 보호하기 위해 이러한 변화가 필요하다고 주장하고 있다. YouTube TV를 비롯한 다른 업체들은 이에 반발하고 있다. 스트리밍 플랫폼이 210개 지정된 모든 시장에서 개별적으로 전송 협상을 해야 한다면 스트리밍 시청자가 이용할 수 있는 지역 뉴스가 줄어들게 된다는 주장이다.

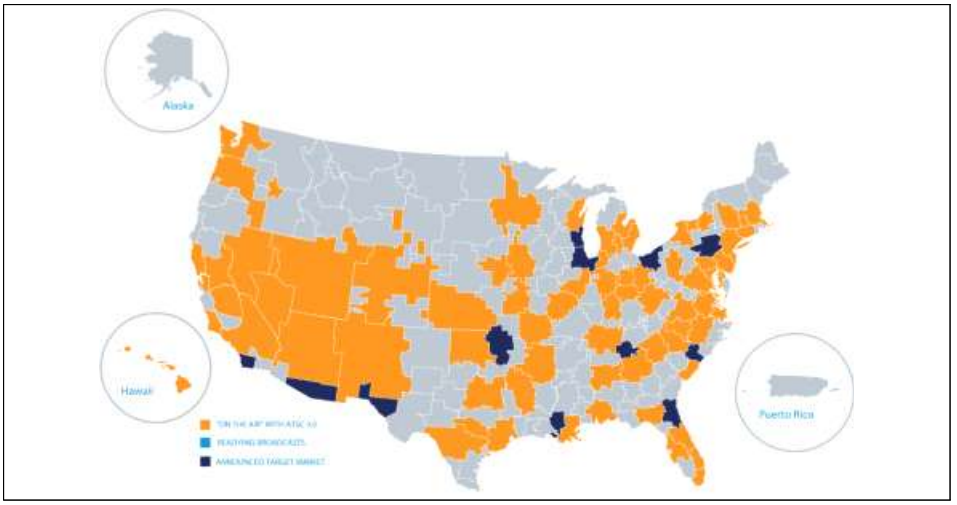
지역 방송국이 원하는 대로 되면 YouTube TV, Fubo, Hulu + Live TV 등과 같은 서비스에 더 큰 비용을 내게 될 수도 있다. 이 통계를 X(이전 트위터)에 게시한 ACA 커넥트에서 일했던 정책 전문가 테드 헌에 따르면, 지역 ABC, CBS, FOX, NBC 방송국 소유주들이 성공하면 라이브 TV 스트리밍 서비스는 케이블 TV 회사에 부과되는 FCC 규제 수수료를 충당하기 위해 매년 가입자당 1.23달러의 요금을 지급해야 할 것으로 예상하고 있다. 라이브 TV 스트리밍 서비스 가입자가 1,340만 명에 달한다는 리히트만 리서치 그룹의 연구에 따르면, 이 수수료는 최대 1,640만 달러에 달할 것으로 예상한다. 왜 이런 일이 벌어지고 있는 것인지 살펴보면 지역 뉴스가 스트리밍 서비스에서 제공되게 하려면 이런 일이 벌어지고 있다.

하지만 금전적인 측면도 무시할 수 없다. 최근 여러 지역 방송국 사업자들이 전송료 인상을 추진하고 있다. 현재로서는 모 네트워크가 스트리밍 서비스에 동의하는 것을 받아들여야 하지만, 이 규칙이 변경되면 마음에 들지 않는 제안을 거절할 수 있게 된다. 이 규칙 변경으로 인해 지역 채널은 라이브 TV 스트리밍 서비스와 맺은 계약이 너무 낮다고 주장해 왔다. 규칙 개정은 모든 지역 채널에 대한 새로운 협상을 의미하며, 합의가 이루어지지 않으면 블랙아웃으로 이어질 수 있다. 또한 스트리밍 서비스 비용이 더 들 수 있으며, 비용이 전가될 경우 잠재적으로 소비자에게 전가될 우려가 있다.

2. 방송 미디어 경쟁력 강화 방안

미국의 차세대 지상파 표준인 ATSC 3.0[126]이 빠르게 확산하고 있다. ATSC 3.0은 미국의 디지털 TV 표준화 단체인 “ATSC(Advnaced Television System Committee)의 표준으로 2017년 FCC의 승인을 받았다. 스트리밍과 인공지능 시대에 지상파 텔레비전 방송은 오래된 기술일 수 있지만, 허공에서 TV 신호를 보내는 오래된 기술은 2023년에도 여전히 살아있으며 계속 발전하고 있다. 안테나를 사용해 구독료 없이 무료로 TV를 시청하는 사람들의 수는 계속 증가하는 추세이며, 25년 전 HDTV 혁명을 일으킨 ATSC 1.0 시스템을 기반으로 개선된 차세대 TV(일명 ATSC 3.0) 기술도 계속 발전하고 있다. 2020년 미국 전역에 Nextgen TV 서비스를 출시하고자 하는 데 많은 진전이 있었다.

[그림 3-33] 미국의 ATSC 3.0 서비스 지역



자료: ATSC(2023)

126) ATSC 3.0에서는 방송 주파수를 통해 여러 형태의 데이터를 전송할 수 있고 방송망과 LTE, 와이파이 등 통신망을 이종 결합할 수 있다. 미디어 사업자들은 통신 주파수보다 도달 범위가 넓고 운영비용이 저렴한 방송 주파수의 장점을 활용해 개인 맞춤형 광고 등 미디어 사업자와 사용자 간 양방향 서비스도 할 수 있다. 한국에선 2017년 지상파 UHD 방송을 시작하면서 이 표준을 따랐다. 미국은 2019년 상용화를 시작하였다.

atsc.org가 배포한 지도에 따르면 2021년 초에 20개 미만이었지만, 2023년에는 34개 주와 워싱턴 DC의 72개 시장에서 ATSC 3.0 서비스가 방송 중이며, 리노, 필라델피아, 미니애폴리스도 조만간 서비스를 시작할 준비를 하고 있다. ATSC 3.0은 IP를 무선으로 전송하는 시스템으로 넷플릭스, 훌루, 디즈니+ 및 기타 스트리머가 사용하는 것과 동일한 IP 언어가 지역 TV 방송국에서 전송된다. 아날로그에서 디지털(ATSC 1.0)(1990년대 후반 HDTV를 가져온 디지털 TV 표준) 로 전환할 때와 마찬가지로 시청자에게는 몇 가지 놀라운 개선 사항이 존재한다.

이 시스템은 IP 기반이기 때문에 공중파 신호를 지역 방송국의 '오버 더 톱' 서비스와 병합하는 기능도 있다. 지역 일기 예보, 스포츠 업데이트, 뉴스 또는 방송국이 이미 웹 사이트에서 제공하는 기타 관심도가 높은 '주문형' 콘텐츠가 이에 해당한다. 또한, ATSC 3.0은 GPS 기반으로 양방향 데이터 전송이 가능하므로 광고뿐만 아니라 부가 서비스 측면에서도 맞춤형 방송 서비스가 가능하다.

[그림 3-34] ATSC 3.0 서비스 화면

자료: ATSC

FCC는 ATSC 3.0 규칙[127]을 수정하고 새로운 명령은 멀티캐스트 허가 및 A/322 표준에

127)

관한 유사한 규칙을 2027년 7월 17일까지 연장하고 3.0 특허에 대한 시장의 의견을 구하고 있다. 이와 동시에 위원회는 ATSC 3.0 표준 필수 특허에 대한 현재 시장에 대한 의견을 구하는 규칙 제정 제안 공고를 발표했다. FCC의 명령은 방송사가 ATSC 3.0으로의 전환을 더 쉽게 관리할 수 있도록 설계되었다는 점에서 중요하며, 전미 방송사 협회(NAB)에서도 빠르게 협력하겠다는 의사를 밝히고 있다. NAB는 FCC와 협력하여 차세대 TV(일명 ATSC 3.0)의 출시를 앞당기고 현재 ATSC 1.0 표준에서 3.0으로 원활하게 전환하기 위해 투자를 확대하는 계획을 발표하였다.

이 같은 조치는 A/322 요건이 ATSC 3.0 분야의 이해관계자가 안심하고 장비를 개발하고 구매할 수 있도록 하는 데 필수적이라고 판단했기 때문이다. Pearl TV가 지적했듯이 규칙은 텔레비전 수신기 제조업체에 '확실성'을 제공하여 현재와 미래의 3.0 신호에서 안정적으로 작동할 것이라는 확신을 두고 차세대 TV 장비를 제작하고 시장에 출시할 수 있도록 해야 하기 때문이다. 또한, 소비자가 구매하는 3.0 TV 세트 및 기타 3.0 장비가 기본 3.0 신호와 호환되며 앞으로도 계속 호환되도록 보장함으로써 3.0 기술에 대한 소비자의 투자를 지속할 수 있게 하기 때문이다.

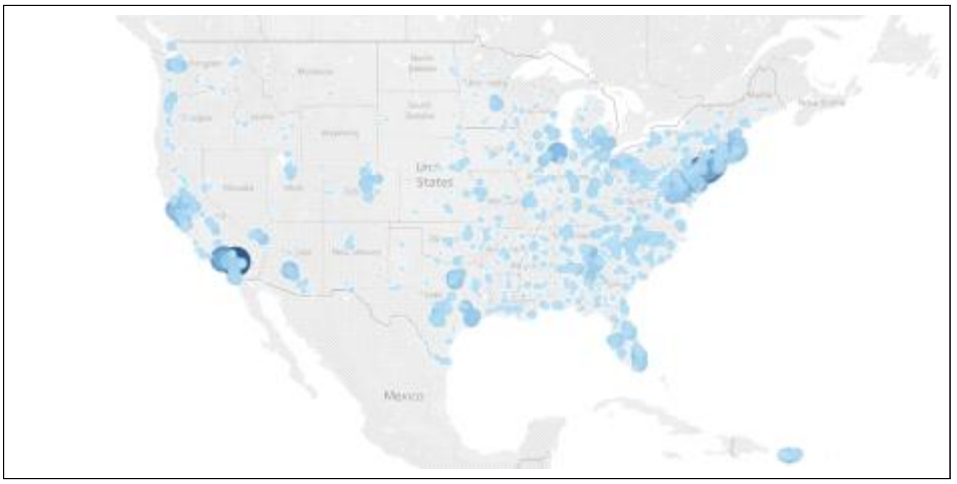
여기에 FCC는 규칙 제안 공지를 발표하면서 ATSC 3.0의 표준 필수 특허에 대한 현재 시장의 의견을 청취하고 있다. FCC는 의견을 구하는 과정에서 일부 그룹이 특허 라이선스 문제에 대해 불만을 제기하고 FCC가 개입할 것을 촉구하고 있다. 공공 지식/개방 기술 연구소(Public Knowledge/Open Technology Institute, PK)는 한 걸음 더 나아가 위원회가 SEP(standard essential patents)에 대해 시행할 수 있는 RAND(reasonable and non-discriminatory licensing, 합리적이고 비차별적인 라이선스) 요건을 즉시 채택해야 한다고 제안했다. PK는 ATSC RAND 요건의 제3자 집행에 의존하는 것만으로는 충분하지 않다고 주장하고 있다.

반면, 시장실패의 징후가 보이지 않는 아직 초기 시장이므로 아직은 FCC의 개입이 불필요하다고 주장하는 의견도 존재한다. 이들은 FCC가 RAND 요구 사항을 채택하는 것이 불필요하며 잠재적으로 ATSC 3.0 장치의 소비자 시장에 해로울 수 있다고 주장하고 있다.

FCC (2023.) FCC Adopts ATSC 3.0 Multicast Licensing and Extends Sunset Dates https://www.fcc.gov/document/fcc-adopts-atsc-30-multicast-licensing-and-extends-sunset-dates

ATSC 3.0 표준으로의 전환이 공중파 방송이 FAST 채널의 지배력 확대에 도전하는 데 도움이 될 수 있다는 주장이 제기되고 있다. 상위 5개 네트워크가 미국 전역의 90%에 도달하고 있지만, 중부 지역은 여전히 소외되어 있다.

[그림 3-35] 미국 내 디지털 지상파 방송국 지도



주) 각 디지털 지상파 방송국이 커버하는 인구, 천 명 단위
자료: dataxis

OTA(Over-the-Air TV)는 TV 방송국의 지상파 송신기에서 안테나가 장착된 TV 수신기로 전파를 사용하는 방송 시스템을 말한다. 미국 전역에서 디지털 TV 방송국은 대부분 미국 동부를 커버하며, 가장 큰 지역은 뉴욕, 플로리다, 시카고 및 휴스턴이다. 서쪽을 보면 해안 지역이 여전히 널리 서비스되고 있다. 그러나 미국 중부는 커버리지가 매우 열악한데, 이는 와이오밍이나 노스다코타 같은 중부 주의 낮은 인구 밀도와 직접적으로 관련이 있다.

디지털 지상파 TV 제공에 대한 글로벌 개요를 살펴보면 기존 방송 네트워크의 비중을 확인할 수 있다.: ABC, NBC, PBS, CBS, FOX는 모두 3억 명 이상의 시청자를 확보하고 있다. 장르별로는 음악, 일반, 영화 및 소설 채널이 전체 방송 네트워크의 절반 이상을 차지한다.

2027년까지 약 5,000만 가구가 ATSC 3.0을 사용할 것으로 예상된다. 디지털 지상파 텔레

비전은 잠자고 있는 산업이 아니라 최근 투자의 핵심으로 자리 잡고 있다. 일례로 넥스스타는 2022년 3분기에 Citadel Communication으로부터 WSNN-LD를 100만 달러에 인수했다. 싱클레어, 그레이, 넥스스타를 합치면 미국 내 디지털 TV 방송국의 26%에 해당하는 740개 이상의 방송국을 운영하며 총 2,900여 개의 방송국을 보유하고 있다. 매달 일어나는 TV 방송국 거래는 ATSC 3.0으로의 유망한 전환으로 설명할 수도 있다. 이 최신 TV 표준은 현재 미국 전역의 약 60%를 커버하고 있으며 싱클레어 사장 겸 CEO인 크리스 리플리(Chris Ripley)와 같은 업계 인사들은 연말까지 80%에 도달할 것으로 보고 있다.

미국 지상파 사업자는 ATSC 3.0을 통해 FAST와의 경쟁을 기대하고 있다. 현재 방송 네트워크 중 일부만 HD로 방송되고 대부분은 SD로 남아 있어서 시청자는 더 나은 해상도를 경험할 수 있다. 다른 장점으로는 쌍방향 앱, 더 나은 오디오 시스템, 타겟팅된 지역 광고 기회를 추가할 가능성이 있으며, 이를 통해 현재 OTT 서비스를 통해 제공되는 방송 시청 경험에 더 가까워질 것으로 기대한다. 하지만 ATSC 3.0을 가로막는 장애물은 여전히 존재한다. 가장 중요한 것은 디바이스와 관련된 문제이다. TV가 신호를 수신하려면 ATSC 3.0과 호환되어야 하므로 거실에 설치되어 있어도 이 새로운 표준의 혜택을 받지 못하는 소비자들이 있다. 문제는 부품 비용에 비해 수요가 여전히 낮아서 현재로서는 TV 제조업체가 제품에 ATSC 3.0 튜너를 포함할 가능성이 작다는 점이다.

이로 OTA 디지털 비디오 리코더 수요가 증가할 수 있다. 실제로 사용자는 이 특수 하드웨어를 호환되지 않는 TV에 연결하여 디지털 TV 네트워크에 액세스할 수 있다. 120개(넥스스타의 두 배)의 TV 방송국을 소유한 스크립스는 2022년에 공중파 DVR 제조업체인 누요를 인수했을 정도로 아직 시장에서 건재하다.

디지털 지상파 TV와 FAST 채널은 코드커터와 코드네버가 모두 채택할 가능성이 높은 서비스이다. 그러나 이러한 무료 서비스는 현재 광고 도달 범위가 동일하지 않다. 퍼블리셔는 FAST 채널을 통해 이전에는 도달할 수 없었던 틈새 시청자에게 도달할 수 있지만, 디지털 지상파 TV 네트워크는 여전히 수익성이 높고 예산이 더 많이 소요된다.

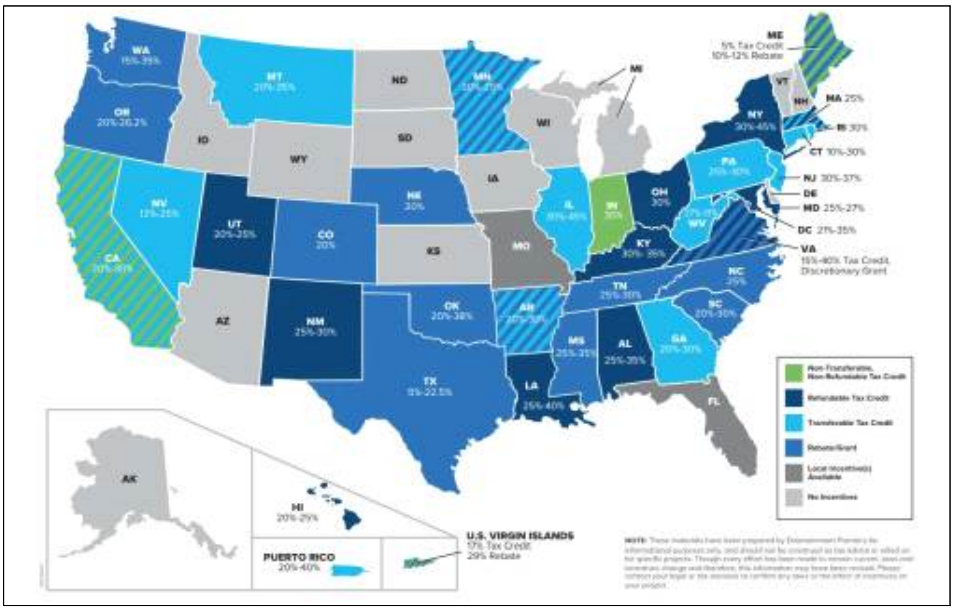
ATSC 3.0은 TV 광고를 단방향 광고에서 인터랙티브하고 동적인 광고 삽입으로 전환할 것이다. 이는 데이터, 즉 사용자의 위치 또는 인구 통계에 의해 가능해진다. ATSC 3.0은 궁극적으로 퍼블리셔에게 전통적인 TV 도달 범위와 디지털 어드레서빌리티의 결합을 가져다줄 것으로 기대한다.

기업이 선택한 전략이 무엇이든 - 전환을 촉진하기 위해 기술 프로세스에 참여하거나 ATSC 3.0의 전파를 예상하여 전국에 여러 TV 방송국을 인수하는 등 - 디지털 지상파 텔레비전 업계는 FAST 플랫폼에 심각한 위협이 되기 전에 전국적인 커버리지, UX 및 선명도 문제를 해결해야 한다.

3. 금융 및 세제 지원 방안

방송 영상 콘텐츠 분야에 대한 미국의 세제 지원 방안은 루이지애나주를 시작으로 하여 미국 전역에 확대되었다(NCSL, 2018). 미국 콘텐츠 산업의 주된 원동력이 된 할리우드 제작사들은 1990년대에 캘리포니아에서 유럽으로 제작 기반을 옮긴 적이 있는데 이는 제작비를 절감할 수 있었던 유리한 환율과 유럽 각국의 세제 지원 제도 때문이었다.

[그림 3-36] 미국 세제 지원 제도 현황



자료: 이찬구(2022)

세제 지원 정책은 제작에 큰 도움이 된다. 가장 결정적인 이유는 세제 지원 제도가 제작비의 투자 수익률을 높여주는 역할을 하기 때문이다. 거기에 세제 지원을 통해 해당 지역에서 제작이 활성화되면 제작비라는 거대한 자본의 유입은 물론, 콘텐츠 제작을 통해 자국을 홍보할 수 있어 관광사업 등에 도움이 된다. 따라서 이 같은 장점을 파악한 루이지애나가 가장 먼저 세제 지원 프로그램을 도입하기 시작하였고, 아래 그림과 같이 미국 전역으로 각종 제도가 확대되었다.

미국의 세제 지원 제도는 연방정부 정책[128]과 각 주정부가 지원하는 프로그램으로 구분된다. 주정부의 세제 지원 제도는 주마다 다른 형태 및 내용을 가지고 있지만, 일반적으로 해당 주에 등록된 거주자의 임금이나 제작비와 같은 다른 유형의 비용을 환급해주는 형식을 갖는다(Hemels, 2017). 연방정부의 경우 방송제작비의 70%가 국내에서 사용되는 경우 1,500만 달러까지 세금 공제를 허용하고 있다. 저소득 및 소외지역에서 제작비를 사용하는 경우 2,000만 달러까지 공제할 수 있다. 영화나 텔레비전 프로그램 제작 활동 중에 발생한 총비용의 최소 75%는 미국 안에서 제공된 서비스에 대한 보상이어야 하며, TV 시리즈의 경우는 첫 44편의 에피소드만 고려하게 된다.

주정부 차원의 세제 지원의 경우 푸에르토리코를 포함해 39개 주에서 영화 및 TV 제작비용에 대한 세금 공제 제도 운용하고 있다. 푸에르토리코는 주 업체나 거주자에게 지급되는 비용의 40%에 대해 양도가 가능한 세액공제(transferable tax credit) 지원하고 있다. 오클라호마는 지출 내역의 35%를 현금으로 환급해주고, 뉴욕이나 오하이오 주정부는 30%의 환급 가능한 세액공제를 프로덕션에 제공하고 있다. 아칸소, 콜로라도, 조지아, 일리노이, 메릴랜드, 미네소타, 뉴멕시코, 펜실베이니아, 텍사스, 유타 등은 20%에서 30% 사이의 환급률을 유지하고 있다.

128) https://www.law.cornell.edu/uscode/text/26/181

<표 3-7> 미국의 연방정부 및 주정부 세제지원 정책

구분	연방정부	캘리포니아
담당 기관	미국 연방 국세청 (Internal Revenue Service)	캘리포니아 영화 위원회 (California Film Commission, CFC)
관련 법안	Internal Revenue Code. Section 181	the Revenue and Taxation Code. Sect. 17053.98 & 23698
세제 지원방식 및 범위	영화, 방송 및 라이브 공연 제작비에 대한 소득공제 ※ 일 년 이상 공제 받을 수 있지만 상한액 (편당 총 1,500만/2,000만 달러) 있음	1) 독립영화: 지출금의 25% 양도 가능한 세액공제 2) 상업 영화 및 TV 시리즈: 지출금의 20% 양도 불가능한 세액공제 3) 촬영지 변경한 TV 시리즈: 지출금의 25% 양도 불가능한 세액공제 ※ 공제 대상은 소득세와 판매 및 이용세 ※ 소득세에 대한 환급은 불가하지만, 판매 및 이용세에 대한 환급은 가능 ※ 적용기간은 5년이지만 초과 공제액이 이월되어 연장될 수 있음 ※ 소급적용은 불가
세제지원 대상 (미포함장르)	영화, 방송 및 라이브 공연 제작사 및 투자자(재개봉 및 재전시 작품 제외)	TV 시리즈 및 영화 제작사(광고, 뉴스, 다큐멘터리, 뮤직비디오, 스포츠 프로그램 등 제외)
해외 제작사 지원 방식		공동제작일 경우 가능 ※ 조지아주의 경우, 거주지에 상관없이 20% (+10%) 양도 가능한 세액공제 제공

자료: 이상규(2020)

공영방송에서는 미국 공영방송협회(The Corporation for Public Broadcasting, CPB)가 관장하고 있다. CPB는 1967년 공영방송법(Public Braodcasting Act 1967)에 따라 설립된 비영리 민간기구이다. CPB는 의회의 연방 기금을 받아 미국 전역의 1,500개 이상의 지역관리 공영 라디오 및 텔레비전 방송국에 기금을 대부분 배분하고 있다. CPB는 프로그램을 제작하거나 공공 미디어 방송국을 소유, 운영 또는 관리하지는 않는다.

<표 3-8> 자원의 배분 방안

공영방송법에 따라 CPB는 2년 전의 의회에서 연방 기금을 지원 기금을 받으면 CPB는 법에 정해진 공식에 따라 기금을 배분 대부분 기금(71%)은 공영 라디오 및 텔레비전 방송국에 직접 전달 공영 미디어 방송국은 CPB 기금을 사용하여 다음을 수행: - 지역 프로그램 제작 - 뉴스, 교육, 공공 안전 등의 커뮤니티 서비스 제공 - 방송 장비구매 - 프로그램 구매 기타 연방 지원금: - 18%는 시청자가 가치 있고 신뢰하는 프로그램을 제작하는 데 투자 - 6%는 연구, 저작권료 및 국가 주도권을 포함한 시스템 전반의 지원에 사용 - 5% 이하가 CPB의 운영에 사용

자료: https://pbskids.org/peg/

CPB의 사명은 모든 미국인이 지역 공공 미디어에 무료로 무선으로 액세스할 수 있도록 하는 것이다. 오늘날 공공 미디어는 미국 인구의 거의 99%에 도달한다. 많은 시골 지역에서는 공영 미디어 방송국이 지역 미디어의 유일한 공급원이다. 실제로 247개의 공영 라디오 및 텔레비전 방송국이 이러한 소외된 지역 사회에 도달한다. 연방 기금은 모든 지역 사회가 공공 미디어의 지역 뉴스 서비스, 교육 자원, 인명 구조 긴급 알림 등을 이용할 수 있도록 보장하는데, 역할을 하고 있다.

연방 기금은 공영방송을 지원하는 자금 구성에 필수적이다. 공영 미디어는 미국의 가장 좋은 전통에 따른 민관 파트너십이다. CPB를 통해 지역 방송국에 배분되는 연방 기금은 중요한 종자돈과 기본적인 운영 지원을 제공한다. 방송국은 연방 기금 1달러를 활용하여 주 및 지방 정부, 자선 재단, 민간 기업, 대학 등 다른 출처로부터 6달러 이상을 모금하여 납세자 투자에 대한 엄청난 수익을 창출한다.

CPB는 공영 미디어 방송국에 직접 지급하는 것 외에도 시스템의 기술 인프라, 저작권 및 기타 비용을 지불하고, 모든 방송국과 방송국이 서비스를 제공하는 가족이 혜택을 받을 수 있는 국가 콘텐츠에 대규모 투자를 하고 있다.

이사회가 CPB를 관리하고, 정책을 수립하며, 자금 지원 우선순위를 정한다. CPB는 미국 대통령이 이사회 멤버를 지명하고 미국 상원의 인준을 받는 유일한 공영 미디어 기관이다. 한국의 방송통신발전기금과 역할은 비슷하지만, 구성에는 차이가 있다. 전체 이사회 임기는 6년이며, 공석이 생기면 대통령이 위원을 지명한다. 이사회는 CPB의 사장과 최고 경영자를 임명하고, 이 사장이 다른 기업 임원을 지명한다.

또한 CPB 프로그램에는 1992년부터 미 의회는 어린이들이 교실에서 성공할 수 있도록 돕는 데 있어 공영 텔레비전의 중요한 역할을 인정하여 Ready To Learn 보조금 프로그램을 승인해 왔다. 교육부가 관리하는 Ready To Learn은 어린이를 위한 고도로 연구된 교육 프로그램, 대화형 온라인 및 모바일 도구, 지역 자원 제작을 지원하는 경쟁력 있는 보조금 프로그램이다. 페그+캣, 오드 스쿼드, 슈퍼와이, 마사 스피크스 등의 프로그램 제작을 지원했다.

[그림 3-37] Peg+Cat 프로그램

이 보조금 프로그램은 현장 활동도 지원한다. 지역 방송국에서는 학교, 홈스쿨, 헤드 스타트 탁아소, 도서관, 병원 등에서 이러한 교육 자원을 사용할 수 있도록 교사와 보호자를 교육한다. 마지막으로, 방송국에서는 교육용 여름 캠프, 모바일 학습 실험실 및 기타 지역 어린이들이 참여할 기회를 주최한다. 이 보조금은 저소득층 아동을 돕는 데 특별히 중점

을 두고 있다. 레디 투 런의 콘텐츠는 엄격한 테스트와 평가를 진행한다. 100회가 넘는 연구를 통해 이 프로그램이 아동의 학업 성취도를 높이고 성취도 격차를 줄이는 데 도움이 된다는 사실이 입증되었다.

다만, 하원 노동, 보건복지, 교육 및 관련 기관에 관한 세출 소위원회는 2024 회계연도 세출법안에서 공영 미디어 기금을 제로화할 것을 권고했다. 소위원회에서 보고된 이 법안에 따르면 2026 회계연도부터 공영 방송국에 대한 자금 지원이 중단될 가능성이 있다. 이는 현재 예산에서 5억 3,500만 달러가 삭감된 금액이다. 또한 2024 회계연도에는 시스템 상호 연결 및 인프라에 대한 자금이 없으며, 이는 현재 수준에서 6천만 달러가 삭감된 것이다. 이 시스템은 공공 안전 및 경고 메시지를 포함하여 공공 미디어 시스템 전체에 콘텐츠를 배포한다.

2023년 3월 바이든 행정부는 2026 회계연도에 CPB의 사전 예산으로 5억 7,500만 달러, 공영방송 상호 연결 시스템 및 인프라에 6,000만 달러, 2024 회계연도에 교육부의 Ready To Learn 프로그램에 3,100만 달러를 제안한 바 있다.

미국 회계감사원(GAO)은 공영 미디어의 프로그램과 서비스에 대한 보편적 접근을 보장하는 연방 기금을 대체할 수 있는 민간 자금이 없다는 결론을 내렸다. NPR에 따르면 CPB에 대한 연방 기금의 거의 70%가 지역 공영 라디오나 TV 방송국에 직접 지원된다. 평균적으로 공영 라디오 네트워크의 연간 운영 예산 중 1% 미만이 CPB, 연방 기관 및 부서로부터 보조금 형태로 제공된다.

또한, PBS 운영의 중요성에도 불구하고 생각보다 많은 주에서 PBS를 지원하는 데 주저하고 있다. 최근 오클라호마주의 공영방송 서비스(PBS) 기관인 오클라호마 교육 텔레비전 당국(OETA)을 지원하는데 재승인하는 법안에 거부권을 행사하기로 하였다. 오클라호마주만 그런 것은 아니다. 다른 14개 주에서는 PBS에 직접 자금을 지원하지 않는 것으로 나타났다. 또한 오클라호마의 현재 PBS에 대한 자금 지원 수준은 1인당 기준으로 최소 10개 다른 주의 표준보다 훨씬 높았다. 오클라호마주의 이런 결정은 OETA가 한때는 교육용 텔레비전 서비스 제공에 중요한 역할을 했을지 모르지만, 오늘날 OETA의 장기적이고 전략적인 가치는 완전히 상상할 수 없을 정도로 불분명하다고 판단했기 때문이다.

그러나 공공 미디어를 다루는 비영리 뉴스 기관인 Current[129]에 따르면 공영방송은 50개 주 중 36개 주에서만 주 정부로부터 직접 자금을 지원받고 있다. 그리고 주정부가 직접

보조금을 제공하지 않는 주에서도 PBS는 계속 유지되고 있다. 또한, OETA는 주정부의 직접 보조금을 받지 않더라도 운영할 수 있는 능력이 있다.

2017년 메리 팰린 전 주지사는 세금 인상을 요구하면서 2009년부터 2017년까지 40% 이상의 주정부 예산 삭감에 직면한 기관으로 OETA를 강조했습니다. 그러나 당시 데이터에 따르면, 주정부 예산 삭감분을 다른 출처에서 충당했기 때문에 OETA의 총자금은 적어도 2013년부터 2017년까지 일정하게 유지되었다.

공영방송에 직접 자금을 지원하지 않는 주에는 애리조나, 콜로라도, 코네티컷, 하와이, 매사추세츠, 미시간, 몬태나, 뉴햄프셔, 노스캐롤라이나, 펜실베이니아, 로드아일랜드, 텍사스, 버몬트, 버지니아, 워싱턴 등이 있다. 알래스카(주지사가 2020회계연도에 모든 지원금을 삭감한 주), 뉴햄프셔(2012년에 공영방송에 대한 지원을 종료한 주), 펜실베이니아(2021년에 주 지원금이 종료된 주), 로드아일랜드(2012년에 주 지원금이 종료된 주), 버몬트(2018년 예산에서 의원들이 버몬트 PBS에 대한 지원금을 271,103달러에서 1달러로 줄였고 결국 2020년 예산에서 최종적으로 주 지원금을 없앰) 등 최근 몇 년간 PBS 지원금을 없앤 몇몇 주에서는 지원금을 폐지한 바 있다.

2023년 예산 연도의 Current에 따르면 오클라호마 주정부의 OETA 지원금은 1인당 72센트였다. 이는 다른 10개 주에서 제공되는 지원금보다 훨씬 높은 비율이다: 델라웨어(1인당 18센트), 플로리다(50센트), 일리노이(1센트), 인디애나(55센트), 캔자스(17센트), 미주리(17센트), 네바다(22센트), 오하이오(34센트), 오리건(9센트), 테네시(10센트) 등이다. 뉴저지주의 경우 1인당 지원금 내역은 제공되지 않았지만, 같은 해 오클라호마주가 기록한 280만 달러보다 훨씬 적은 100만 달러만을 PBS 방송국에 직접 지원했다.

이렇게 많은 주가 PBS 지원에 주저하는 것은 PBS 프로그램이 교육 목적에서 벗어나 정치적 옹호나 종교적 관점에서 특정 종교에 대한 지지 등이 있다. 예컨대 특정 주의 PBS 프로그램에서는 성전환을 조장하는 프로그램이 있다는 것이다[130]. PBS 어린이 프로그램도 사회적 이슈에 뛰어들어 <클리포드 더 빅 레드독> 등의 프로그램에서 성적 지향과 같은

129) https://current.org/state-funding-guide/

130) https://www.foxnews.com/media/parents-defend-child-transitions-pbs-transgender-before-she-could-even-speak

특정 문제에 대한 정통 기독교 부모의 가르침에 반대하는 메시지를 제공했다는 비판이다. 주정부의 이념적 편향에 따라서도 PBS에 대한 지원 정책이 결정되고 있다.

4. 디지털 라디오 서비스[131)]

미국도 라디오 콘텐츠의 디지털화를 추진했다. 미국 라디오방송사는 스트리밍, OTT 등 새로운 미디어 소비 환경에 걸맞은 콘텐츠를 생산하는 데에 적극적이다. 시장조사업체 e마케터(eMarketer)에 따르면 미국에서 한 달에 한 번 팟캐스트를 청취하는 청취자 수가 2018년 7,518만 명에서 2022년 1억 2,430만 명으로 증가하고, 미국 팟캐스트 광고 시장 매출 또한 2020년 10억 달러, 2023년에는 20억 달러를 넘어설 것이며, 이에 비해 120억 달러 규모인 미국 라디오 광고 시장은 감소 추세일 것으로 예측한다.

선두 음악 스트리밍 서비스 사업자 스포티파이가 오디오 시장에서의 점유율 확대를 위해 2019년 팟캐스트 업체 인수로 팟캐스트 시장 공략을 본격화한 가운데, 최근에는 오디오북 플랫폼 파인드어웨이(Findaway)를 인수하며 오디오북 카탈로그를 신속하게 확장하는 한편, 출판사, 작가, 독립 크리에이터와 새로운 접점을 형성함으로써 모든 오디오 시장에서 한층 두각을 나타낼 것으로 관측되고 있다. 아마존은 아마존 뮤직에서 팟캐스트 서비스를 시작한 데 이어, 유명 팟캐스트 퍼블리셔 원더리(Wondery)를 인수하며 팟캐스트 시장을 본격화하였다. 원더리의 유명 팟캐스트 스토리는 TV 드라마로 제작되기도 하였다.

또한, 소니뮤직은 가족 단위의 청취자층을 겨냥하여 어린이용 팟캐스트 쇼를 준비하고 있다. 이러한 메이저 플랫폼의 상업적 대규모 투자 전략과 유명 팟캐스트 인수 등의 확장 전략으로 인해 소규모 팟캐스트가 자리 잡기 힘든 시장 구조가 형성되어, 탐사 저널리즘 팟캐스트 등 다양한 팟캐스트가 공존하는 콘텐츠 다양성을 훼손할 수 있다는 우려도 제기되고 있다.

---

131) 최은경・안영민(2021)을 정리

제 5 절 일본 지상파 방송 정책과 이슈

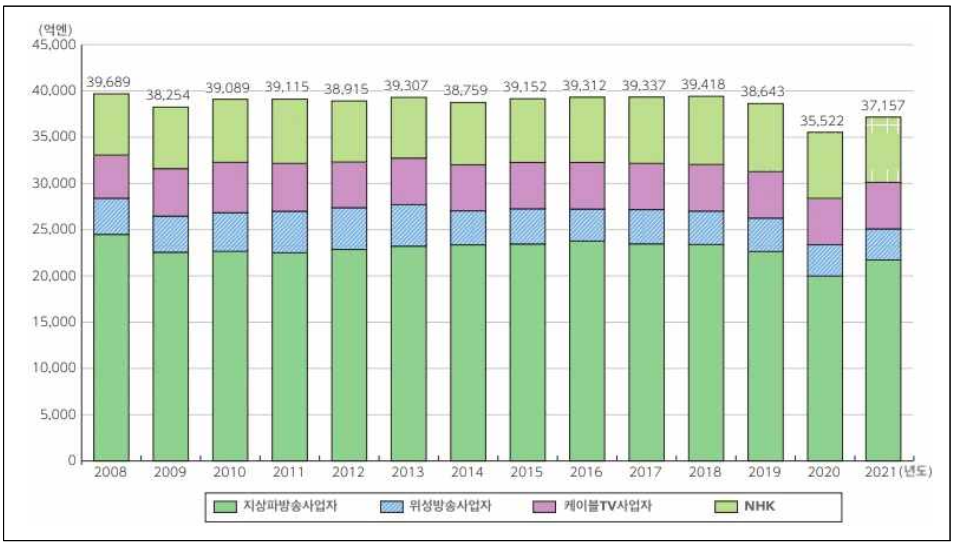
1. 방송 미디어 시장의 동향과 법제 정비 방향

가. 방송 미디어 시장

일본의 콘텐츠 시장 규모는 2021년에 12조 4,719억 엔이었다. 이 중에서 동영상 콘텐츠가 7조 3,736억 엔으로 점유율은 59.1%이다. 방송 미디어 시장 규모는 2019년과 2020년에 일시적으로 감소했지만, 2021년에는 전년 대비 4.6% 증가한 3조7,157억 엔이었다.

지상파 방송은 전년 대비 8.5% 늘어난 2조1,701억 엔이었으며, 상업 위성 방송은 0.9% 늘어난 3,418억 엔, 케이블TV는 전년 대비 0.3% 감소한 4,990억 엔, NHK(지상파+위성)도 전년 대비 1.2% 감소한 7,048억 엔이었다.

[그림 3-38] 일본 방송 산업의 시장 규모 추이



주) 케이블TV는 자주방송을 하는 사업자를 대상으로 조사했으며, NHK는 사업수입을 집계
자료: 総務省(2023). 2023年版情報通信白書, 東京: 日経印刷, p.94.

2022년 결산에 따르면, 지상파 매출 총액은 2조1,472억 엔으로 전년 대비 0.4%가 감소했

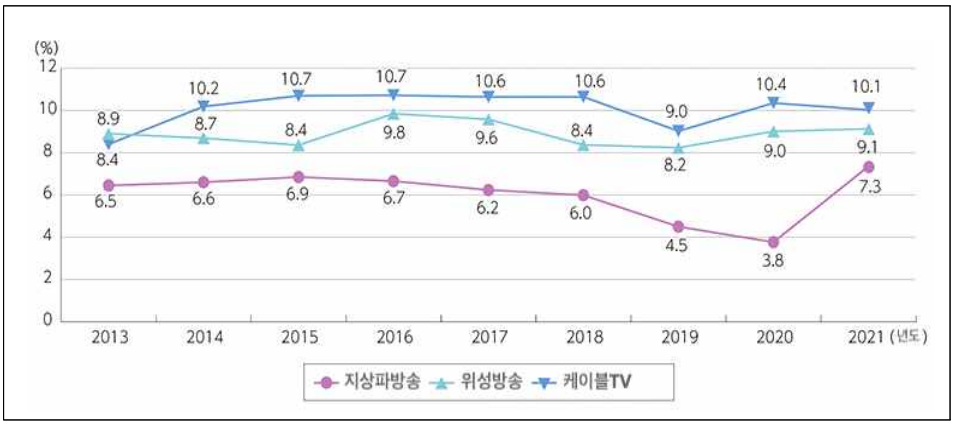
다. 경상이익도 26.1% 감소한 1,327억 엔이었다. 지상파 매출 내역을 살펴보면, 라디오 방송 수입이 1,038억 엔으로 전년 대비 0.6% 증가하지만, TV 방송사업 수입은 1조7,620억 엔으로 전년 대비 3.3% 감소했다.

<표 3-9> 2022년도 지상파 민방 결산

업태		매출		경상이익	
		금액(억엔)	증감률(%)	금액(억엔)	증감률(%)
라디오TV 겸영		1,875	-1.8	37	-63.0
중파, 단파라디오		475	-0.3	5	70.7
FM		537	5.4	16	-2.9
TV		18,564	-0.5	1,268	-24.3
지상파 계		21,472	-0.4	1,327	-26.1
내역 TV 사업자	도쿄, 오사카, 나고야	14,475	-0.2	1,043	-22.3
	계열 로컬국	5,491	-1.8	227	-42.4
	독립국	492	1.5	34	-10.8

자료: 日本民間放送連盟(2023). 2022年度民放決算の概要について(2023年7月7日)

[그림 3-39] 민방 매출 영업이익률 추이

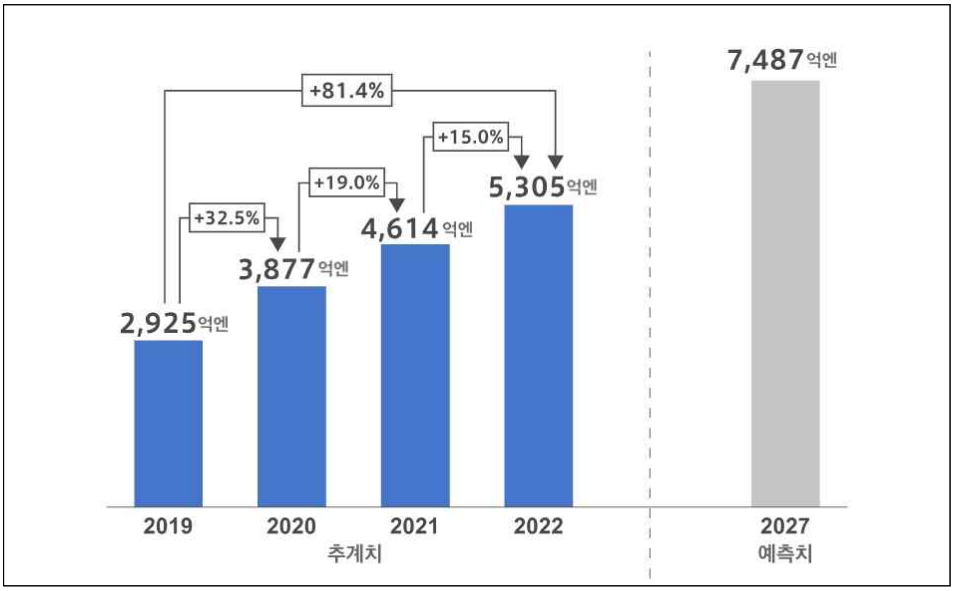


자료: 総務省(2023). 2023年版情報通信白書, 東京: 日経印刷, p.95.

지상파 민간방송 사업자의 광고비는 2022년에 1조 7,897억 엔이었다. 이 중에서 TV 방송사업이 1조6,768억 엔, 라디오 방송사업이 1,129억 엔이었다. 민간방송 사업자(127사)의 경영 상황은 코로나19 이후 기저효과로 일시적으로 개선되었지만, 지역민방은 악화하고 있다. 지상파 민방의 영업이익률은 7.3%로 전년보다 3.5% 늘어났다. 영업이익률은 2015년(6.9%) 이후 감소하는 경향을 보였는데, 2021년에는 개선된 것으로 나타났다. 위성 방송은 9.1%이었으며, 케이블TV는 10.1%이었다.

온라인 동영상 전송서비스는 성장을 계속하고 있다. 조사회사 GEM Standard에 따르면, 2022년 VOD 서비스(SVOD+TVOD+EST) 시장 규모는 5,305억 엔으로 전년 대비 15.0% 늘어났다. 코로나19 이후 시장 규모가 급증했다. 2027년에는 7,487억 엔까지 늘어날 전망이다.

[그림 3-40] 일본 온라인 동영상서비스 시장 규모 추이 및 예측



자료: GEM Standard (2023). 動画配信市場規模は5,305億円 `27年には7,487億円規模(2023年2月17日)

나. 방송 법제 정비 방향

방송 네트워크 강화를 추진하고 있다. 총무성은 경영 상황이 악화하고 송신설비의 노후화가 진행되는 AM에서 FM으로 전환을 추진하고 있다. FM 전환 과정에서 6개월 이상 AM 운용중단을 인정하는 특례 조치를 마련했으며, 늦어도 2028년 재면허까지는 FM 전환을 마무리할 방침이다.

지역민방의 경영 악화를 해결하기 위해 2022년 5월에 방송법 개정을 거쳐 복수의 방송 대상 지역에서 방송사업자가 일정한 조건으로 동일한 프로그램을 방송할 수 있도록 제도가 정비되었다. 하나의 방송 대상 지역에서 복수의 지상파 방송 사업자가 중계국을 공동으로 이용할 수 있게 되었다.

또한 민방이 외자 규제를 위반하지 않도록 재발 방지 대책도 마련했다. 면허 신청과 갱신과정에서 외국인 등이 직접 보유하는 의결권 비율을 기재하도록 했으며, 의결권 비율이 바뀔 때도 총무성에 신고하거나 조치 상황의 보고의무가 부가되었다. 외자 규제 결격사유에 해당하는 경우에도 일정 기간 면허 등을 취소하지 않는 유연한 대응도 도입되었다.

한편 NHK의 수신료와 거너번스 관련 제도도 정비되었다. 수신료 인하 재원을 마련하기 위해 적립금제도를 도입했다. NHK가 매년 결산에서 흑자를 기록할 경우, 일정 금액을 시청자 환원 자금으로 적립한 뒤, 수신료 인하를 위한 재원으로 충당한다는 것이다. 시행규칙으로 규정한 수신계약 기재 사항을 법제화했으며, 그 하나로 할증금 징수 규정을 신설했다. 수신계약을 고의로 피하는 계약대상자에게 할증금을 부과할 수 있는 제도가 2023년 4월에 도입되었다.

자회사를 줄이기 위한 중간 지주회사도 도입되었다. NHK는 2022년 12월에 중간 지주회사 'NHK 미디어 홀딩스'를 설립했다. 중간 지주회사에는 NHK 엔터프라이즈와 NHK에듀케이셔널, NHK글로벌미디어서비스, NHK프로모션, NHK아트 등 5개 사가 편입되었다. NHK는 2023년 4월에는 5개 재단법인까지 통합해 그룹 재편을 마무리했다.

총무성에서는 2021년 11월부터 '디지털 시대 방송제도 검토회'(デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討会)를 설치해 방송정책을 검토하기 시작했다. 2022년 8월에 제1차 보고서를 발표했다. 방송 네트워크 인프라 미래상, 방송콘텐츠 인터넷 전송, 방송사업자의 경영기반 강화를 제언했다. 2023년 9월에는 제2차 보고서를 통해, 첫째 위성 방송

의 소유규제 완화와 정정 방송제도의 투명화와 민방의 정보공개를 제언했다. 둘째, 지상파 중계국의 공동이용 조기 실현을 요구했다. 셋째, NHK의 인터넷 사업을 방송과 같은 필수 업무로 규정해야 하며, 스마트 폰만으로 온라인 서비스를 이용하는 경우에도 적극적인 시청 의사를 밝힌 이용자에게는 비용 부담을 요구해야 한다고 제언했다. 총무성은 제언을 바탕으로 방송법 개정안을 2024년 정기국회에 제출할 방침이다.

2. 지상파방송사의 OTT와 SNS 서비스 제공현황과 경영혁신 사례

가. OTT 서비스

1) NHK

공공 미디어로 전환을 서두르고 있는 NHK는 2008년 유료 전송서비스 NHK온디맨드(NOD)를, 2011년에는 라디오 전송서비스 '라지루★라지루'(らじる★らじる)를 시작했다. 2016년에는 '뉴스・방재'(ニュース防災) 앱을 출시했다. 2019년에는 민방의 통합 전송플랫폼 TVer에 방송콘텐츠를 제공하기 시작했으며, 2020년 4월에는 온라인 동시 전송서비스 NHK 플러스(NHK+)를 시작했다.

<표 3-10> NHK 인터넷 사업비 예산 내역 (단위: 억엔)

연도	국내 인터넷 활용 업무			국제 인터넷 활용 업무	계
		동시 전송	뉴스 · 재해 정보 전송		
2022	159.3	63.5	95.8	30.8	190.1
2023	167.0	65.0	102.0	30.4	197.5

자료: NHK(2022), 2022年度収支予算と事業計画の説明資料, p.22; NHK(2023), 2023年度収支予算と事業計画の説明資料, p.22.

NHK의 온라인 서비스는 무료 서비스와 유료 VOD 서비스로 나눌 수 있다. 무료 서비스는 수신료를 재원으로 하는 업무로 NHK 플러스와 NHK 뉴스・재해 앱, 외국인 대상 국제

방송 NHK 월드 Japan, 라지루★라지루 등이 있으며 수신료를 충당한다. 예산은 2022년에 190.1억 엔, 2023년에는 197.5억 엔이었다.

NHK 플러스는 지상파 2채널(종합 TV, 교육TV)을 동시 전송과 다시 보기를 제공한다. 수신계약자는 무료로 이용할 수 있지만, 수신계약이 확인되지 않을 때는 화면에 메시지가 표시되며 다시 보기를 이용할 수 없다. 2023년 6월 말을 기준으로 등록자는 401만 건에 이른다. 주간 이용자(Weekly Unique Browsers)는 150.6만 건에 이른다.

<표 3-11> NHK 온라인 서비스 이용현황

<table>
<tr><td rowspan="2">NHK 플러스</td><td>시청UB수</td><td>ID등록수</td><td rowspan="2">NHK World Japan Online</td><td colspan="2">방문UB수</td></tr>
<tr><td>150.6만
(151.5만)</td><td>401.0만</td><td colspan="2">86.2만
(141.9만)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">라지루 ★라지루</td><td>청취UB수</td><td>접촉자율</td><td rowspan="2">NHK온디맨드</td><td>등록회원수</td><td>접촉자율</td></tr>
<tr><td>105.5만
(98.2만)</td><td>8.4%
(8.3%)</td><td>328.5만</td><td>4.5%
(4.6%)</td></tr>
</table>

주1) 시청(청취)UB수는 동영상, 음성콘텐츠를 시청(청취)한UB수(분기별 주간 평균). 하단( )는 이전 분기 결과
주2) NHK플러스는 2023년 6월 말 ID 등록 수이고, NHK온디맨드는 외부 사업자를 제외한 2023년 6월 말 회원 수.
자료: NHK(2023). 2023年度第1四半期業務報告, p.12.

유료 VOD 서비스 NHK온디맨드는 2008년 12월에 시작했다. 수신계약을 체결하지 않아도 이용할 수 있으며, 회계처리도 수입금 수입과 분리했다. 지상파와 위성 방송의 일부 프로그램을 2~3주간 시청할 수 있으며, 단편 구매도 가능하다. 현재 방송 프로그램 10,000편을 제공하고 있다. 월이용료는 900엔이며, 편당 100엔~300엔에 구매도 가능하다. NHK는 NHK온디맨드를 직접 전송할 뿐만 아니라 GYAO!와 U-NEXT, Amazon Prime Video 등 외부 전송사업자에도 제공하고 있다. 예산은 2022년에 27.5억 엔, 2023년에는 31.8억 엔이었다. 회원 수는 328.5만 명(2023년 6월)이다.

<표 3-12> 유료 VOD 서비스 사업수입 결산 내역(단위: 억엔)

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

자료: NHK(2023). 2022年度決算概要, p.18.

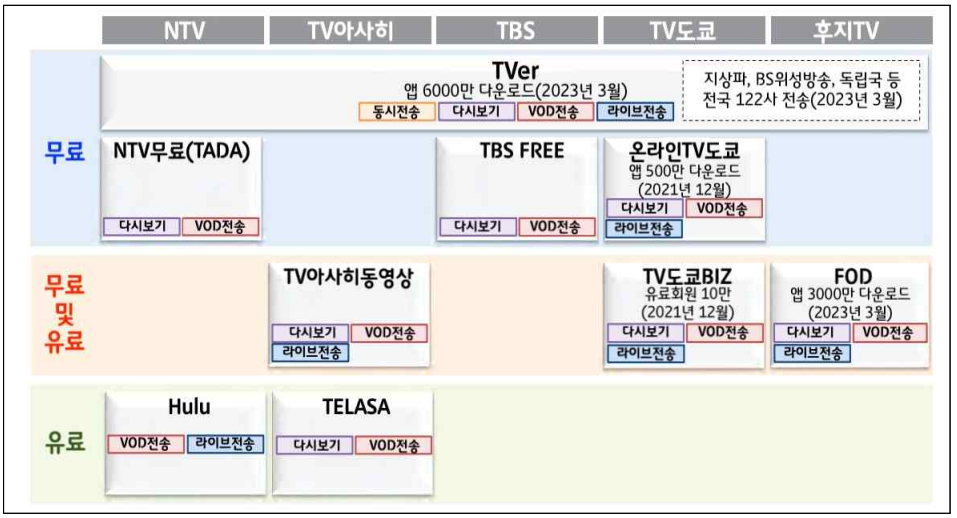
2023년 9월 총무성 검토회에서 인터넷 사업을 방송과 같은 '필수업무'로 인정해야 한다는 제언을 발표했다. 또한 NHK 플러스 앱을 설치하고 등록하는 등 적극적 이용 의사를 표시한 이용자로부터 수신료를 징수하는 방안도 제언했다. 총무성은 2024년 정기국회에 방송법 개정안을 제출할 방침이다.

2) 민방

민방에서는 다양한 플랫폼을 활용해 방송콘텐츠를 유료와 무료로 전송하고 있다. 우선 민방의 통합 전송플랫폼 TVer는 2015년 10월에 서비스를 시작했다. 다시 보기를 중심으로 50개 프로그램으로 시작해 현재는 650개 프로그램을 무료로 제공하고 있다. 또한 2021년 10월부터 NTV가 프라임타임(19시~23시)의 방송 프로그램을 동시 전송으로 제공하기 시작했다. 이후 2022년 4월에는 TV아사히, TBS, TV도쿄, 후지TV도 동시 전송에 참여했다. 지상파 사업자를 비롯해 BS 위성 방송 사업자, 독립국 등 122사가 방송콘텐츠를 제공하고 있다.

TVer의 자본구성은 도쿄 민방 5사가 각각 16.4%씩 보유하고 있으며, 광고대리점 덴츠가 3.9%, 하쿠호도 DY(博報堂DY)가 3.2%, 나머지는 오사카 민방 5사가 1.0%에서 1.8%씩 보유하고 있다. 현재 자본금은 500억 엔이다. 2023년 1월에는 소프트뱅크의 자회사 Z홀딩스(Z Holdings), Z홀딩스의 자회사 Z 엔터테인먼트(Z Entertainment)와 야후재팬, 라인(LINE)과 업무제휴에 합의했다.

[그림 3-41] 일본 민방의 OTT 전략 개요



자료: デジタル時代における放送制度の在り方に関する検討会放送コンテンツの制作・流通の促進に関するワーキンググループ取りまとめ(案)(2023年 9 月 6 日), p.6.

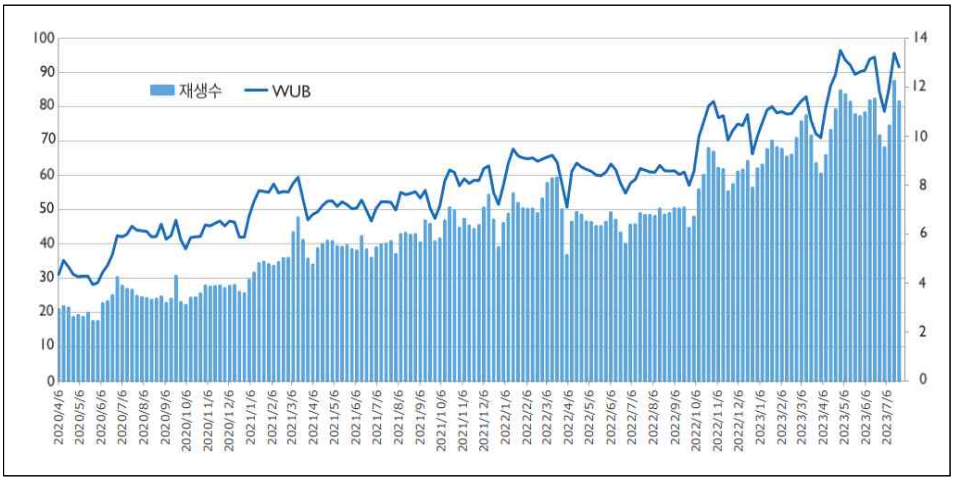
TVer 재생수는 2018년 3월에 3,871만 건이었지만, 이후 급증해 2021년 3월에 월 재생수가 1억8,305만 건에 이르렀다. 2023년 5월에는 3억5,877만 건이었다. 월 이용자수(MUB: Monthly Unique Browsers)도 2021년 1월에 1,600만 건에서 2023년 1월에는 2,700만 건, 5월에는 2,800만 건, 7월에는 2,836만 건으로 최고 기록을 경신하고 있다. 주간 재생수와 주간 이용자 수도 우상향 곡선을 그리고 있다.

전용앱 다운로드는 출시 4개월 만에 500만 건을 돌파했으며, 2023년 7월에는 누계 다운로드가 6,354만 건에 이르렀다. 인지도는 2023년 1월에 68.5%에서 4월에는 69.9%로 상승했다(15~69세, 남녀). TVer는 커넥티드 TV(Connected TV)의 보급이 늘어나면서 재생수와 이용자 수가 증가하고 있다고 분석한다. 일본에서 인터넷에 접속할 수 있는 커넥티드 TV 보급률은 45.5%에 이른다(2023년 3월 말 기준). TVer는 TV 리모컨에 전용 TVer 버튼 탑재에 주력하고 있다.

최근 TVer는 앱 다운로드와 콘텐츠 재생수가 늘어나자 자체 제작물을 제작해 전송하기 시작했다. 2022년 12월에 교양 콘텐츠를 제작해 전송했다. 2023년 1월에는 토크 버라이어티를 제작해 전송했는데, SNS에서 기획이 참신하다는 평가를 받았다. 2023년 9월에는 드

라마를 제작해 독점 전송했다.

[그림 3-42] TVer의 주간 재생수 및 주간 이용자 수 추이



자료: TVer(2023). TVerの現状: サービスの現状と課題. 放送業界に係るプラットフォームの在り方に関するタスクフォース(第6回)配付資料(2023年8月4日), p.8.

한편 지역민방도 TVer에 방송콘텐츠를 제공하는 동시에 독자적으로 플랫폼을 운영하거나 몇 개 사업자가 협력해 플랫폼을 공동으로 운영하고 있다. 나고야 지역민방 4사는 공동으로 Locipo를 운영하고 있다. 동시 전송과 다시 보기, VOD 전송 등을 제공하고 있으며, 재해 시에는 긴급 라이브 전송도 하고 있다.

나. SNS

1) VTuber

일본 방송사업자는 일찍부터 VTuber에 관심을 가지기 시작했다. NHK와 민방은 2018년부터 VTuber를 소개하고 캐스팅도 본격적으로 추진하기 시작했다. TV도쿄는 2018년 8월에 자사 메인뉴스에 VTuber를 출연시켰으며, TBS도 인기 VTuber에 뉴스 해설을 맡기기도 했다. 이후 2019년 1월에 NHK가 VTuber 13개 팀 출연해 경연을 벌이는 '버추얼 노래자랑'(バーチャルのど自慢)을 편성했다.

이후 뉴스 프로그램과 와이드쇼, 음악프로그램, 버라이어티 등에서 VTuber의 출연이 잇따랐으며, 버라이어티나 드라마에 캐스팅되기도 했다. 또한 사업화도 모색하기 시작했다. 나고야의 민방 쥬쿄TV는 VTuber를 아나운서로 기용하고 이벤트도 개최하기 시작했으며, VTuber를 발굴하기 위한 오디션 프로그램도 방송했다.

NTV는 신규 비즈니스로 VTuber사업을 추진하고 있다. 2018년부터 추진한 VTuber사업을 발전시켜 2022년 4월 인플루언서에 특화된 ClaN를 설립했다. 300여 명의 VTuber를 거느린 네트워크를 구축해 VTuber, YouTuber, NikToker 등의 인플루언서를 지원한다는 것이다. ClaN는 VTuber를 기용한 VR에서 버추얼 콘텐츠를 중심으로 프로그램을 제작하고 이벤트를 개최하고 있다. 또한 방송 프로그램과 연동한 메타버스 콘텐츠를 제작해 방송과 온라인을 통해 전송하고 있다. NTV는 2023년 7월 월 1회 방송되는 VTuber 주역의 정규프로그램도 편성했다.

2) TikTok

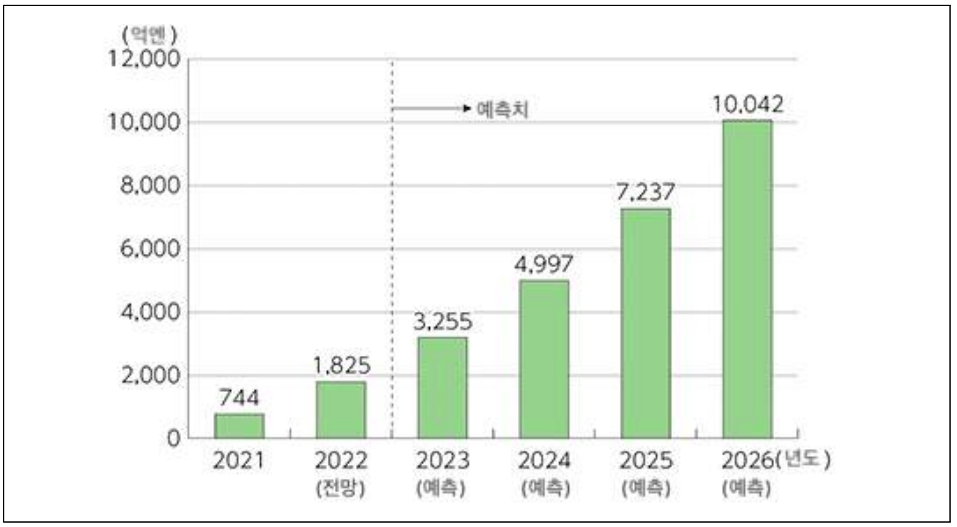
NTV는 TikTok을 겨냥한 드라마 제작에 나섰다. 2023년 3월 TikTok에 숏드라마 전용 아카운트를 개설했다. 이후 시작 6개월 만에 2~3분짜리 동영상을 50편 이상 제작. 유명 배우를 기용하지 않고 저예산으로 제작했지만, 재생회수는 평균 250만 건이었다. TV 이탈, 광고 수입 감소 등이 계속되는 가운데 새로운 수익원을 모색하기 위해서이다. 벤처기업 GOKKO과 공동제작하고 있다. 향후 기업의 상품과 서비스를 다루는 드라마를 제작하고 주제곡은 권리 비즈니스를 통한 수익을 확보할 방침이다. 지상파 프로그램과의 제휴도 모색하고 있다.

3) 메타버스

최근에는 메타버스(metaverse) 시장이 급성장하면서 방송사업자도 주목하고 있다. TV아사히는 콘텐츠를 활용한 새로운 비즈니스 영역으로 메타버스를 설정했다. 이에 2020년부터 VR을 활용한 이벤트를 개최하기 시작했다. 독자적인 메타버스 공간 '빛과 별의 메타버스 롯폰기'(光と星のメタバース六本木)를 구축했다. 매주 방송 후 일정 기간에 개방하며, 애니메이션과의 협업과 토크 이벤트 등 다양한 이벤트를 개최하고 있다. 플랫폼은

‘’cluster’ 를 사용한다. 이용자는 아바타를 사용해 스마트 폰에서 참여할 수 있다. TV아사히는 음악프로그램이나 버라이어티, 영화 등과 제휴하거나 VR 제트코스터를 구축하고 있다.

[그림 3-43] 일본 메타버스 시장 규모(매출액) 추이 및 예측



자료: 総務省(2023). 2023年版情報通信白書, 東京: 日経印刷, p.125.

2021년 4월부터 메타버스와 연동 프로그램도 신설하기 시작했다. 2022년 10월에는 ‘신세계 메타버스 TV’(新世界メタバースTV)를 편성했다. 2023년 10월에는 메타버스 관련 정보 버라이어티 ‘금요일의 메타버스’(金曜日のメタバース)를 신설했다. 아바타로 변신한 연예인이 가상공간에 들어가 메타버스에서 일어나는 뉴스와 최신 정보를 소개한다.

TV아사히는 메타버스를 통한 수익화를 추진하기 위해 2022년 7월에 메타버스부를 설치했다. 메타버스를 구축해 최첨단 엔터테인먼트를 추진하고 있다. 엔터테인먼트와 기술을 융합한 미디어시티 도쿄드림 파크를 개발하면서 메타버스와 연계하고 있다. 도쿄드림 파크는 2026년에 개업할 예정이며, 라이브 공연에서 메타버스를 활용한다는 전략이다. 또한 2023년 4월에는 메타버스 아이돌그룹을 개발해 자체 IP로 프로그램과 이벤트, 소셜미디어 추진, 악곡 출시 등을 통한 이익 창출을 노리고 있다.

3. 지상파TV의 매체 정책: 이동형 서비스, OTT 활용, UHD 정책

가. 이동형 서비스

총무성에서는 지상파 방송의 디지털전환 이후 이동형 서비스를 상정했다. 대표적으로 일본판 DMB로 불리는 원세그 방송이다. 이는 디지털 방송의 13세그멘터 중에 1세그멘터를 이동형 서비스도 할당해 방송 서비스를 제공했다. 디지털 방송의 중계국에서 송출하기 때문에 커버리지가 넓었으며, 인터넷에 접속할 필요도 없었다.

2008년 4월에 지상파 방송과 동일한 프로그램을 전송하도록 의무화한 규제가 완화되었고, 독자적인 프로그램을 전송하는 사업자도 늘어났다. 특히 2011년 동일본대지진 직후 원세그 탑재 휴대전화의 보급이 늘어났다. 휴대전화의 통신에 의존하지 않고 원세그 방송을 통해 재해정보를 얻을 수 있었기 때문이다.

그러나 일본산 스마트 폰이 쇠퇴하면서 원세그 방송을 이용할 수 있는 스마트 폰 출하가 줄어들었다. 또한 LTE와 5G, FTTH, Wi-Fi 등의 보급으로 고속인터넷 접속이 쉬워졌다. 수신료 문제도 영향을 미쳤다. 최고재판소(대법원)에서 원세그 탑재 휴대전화를 소유하는 시점에서 수신계약 체결 의무가 발생한다고 판단하면서 원세그 방송은 더욱 쇠퇴했다. 2021년 12월 이후에는 원세그 대응 스마트 폰은 출시가 중단되었다.

대신 총무성은 2011년 4월에 쇼핑몰이나 공항 등 반경 1km 정도의 한정된 지역에서 제공되는 이동형 서비스 실증실험을 실시했다. 이후 2012년 4월에 지역 한정 서비스(エリア放送)가 도입되었다. 주파수는 470MHz~710MHz가 할당되었다. 무선국과 방송업무를 분리해 무선국은 면허제를 채용했다.

한편 지상파 방송의 디지털전환 이후의 잔여 주파수대를 활용한 다채널서비스인 멀티미디어 방송도 도입했지만, 실패로 끝났다. VHF의 90MHz~108MHz 대역은V-Low로 규정하고 디지털 라디오 방송과 AM 라디오를 보완하는 FM 보완 중계국에 활용하고자 했다. 207.5MHz~222MHz 대역은 V-High 대역으로 동영상 중심의 멀티미어방송에 할당했다.

디지털 라디오 방송은 2016년 7월에 서비스를 시작했지만, 2020년 3월에 서비스를 종료했다. V-High 대역의 멀티미어방송은 2012년 4월에 서비스를 시작했다. NTT도코모 자회사가 면허를 취득해 종합편성과 뉴스 채널 등을 운용했지만, 2016년 6월의 시장에서 철수했다. 전용 수신기 보급이 늦어진 데다가 넷플릭스(Netflix)와 아마존 프라임 비디오

(Amazon Prime Video) 등 글로벌 동영상 전송서비스가 일본에 상륙해 시장을 잠식하는 가운데 적자가 늘어났기 때문이다.

한편 총무성은 최근 V-Low 대역 활용방안을 모색하고 있다. 방송제도검토회는 2021년 5월에 기본방침을 제언했다. 총무성이 이용 희망자 등에 대한 의견과 제안을 모집한 결과, FM 방송용 주파수 확충과 재해방지 이용, 재해방지 행정 무선과 연동한 전광판, 디지털 커뮤니티 방송을 통한 간단 동영상 서비스 등의 제안이 있었다. 현재 판매되고 있는 FM 라디오 수신기가 대부분 108MHz까지 수신할 수 있다면서 FM 방송용 주파수 확충에 활용하는 방안, 재해방지 정보시스템 제공 방안, 디지털 기술을 활용한 새로운 서비스 방안 등 세 가지 방안으로 묶어 재차 의견을 모집하고 재검토할 것이라고 했다.

나. OTT 활용

일본에서 온라인 동시 전송은 저작권 문제 등으로 더디게 진행되었다. NHK 업무는 방송법의 규정을 받는다. 총무성은 전문가검토회의 의견을 수렴해 2007년 방송법을 개정해 영리 목적을 하지 않고, 회계를 수신료 수입과 분리한다는 조건부로 유료 VOD 서비스를 인정했다. 이에 NHK는 2008년 12월에 유료 VOD 서비스인 NHK온디맨드를 시작했다.

이후 총무성은 2019년 5월 방송법 개정을 거쳐 NHK의 온라인 동시 전송 방송을 보완하는 업무로 허가했다. 비용은 민방과 신문사의 반발로 수신료 수입의 2.5% 이내로 제한했다. NHK는 2020년 4월에 온라인 동시 전송서비스인 NHK 플러스(NHK+)를 시작했다.

최근 총무성은 전문가검토회를 개최해 NHK 인터넷 사업의 위상을 재검토했다. 검토회는 2003년 9월에 제2차 보고서에서 NHK의 인터넷 사업을 방송과 같은 필수업무로 규정해야 하며, 적극적인 시청 의사를 밝힌 이용자에게는 비용 부담을 요구할 수 있다는 제언을 발표했다. 총무성은 방송법 개정안을 2024년 정기국회에 제출할 방침이다.

다. UHD

총무성은 2014년에 4K · 8K 로드맵을 마련했으며, 2015년에 수정판을 발표했다. 도쿄올림픽이 열리는 2020년까지 4K와 8K를 보급해 많은 시청자가 시판 중인 TV로 4K나 8K 프

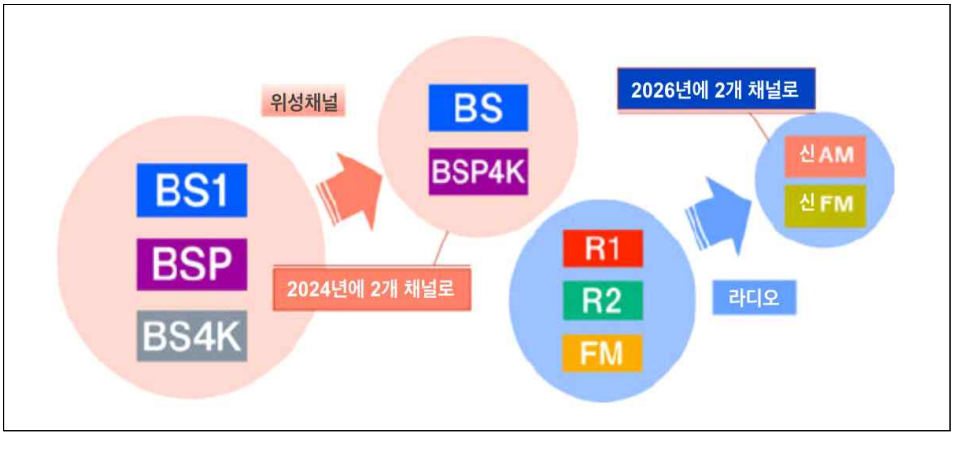
로그램을 시청할 수 있도록 한다는 목표를 제시했다.

이에 따라 2015년에 124/128도 CS 위성 방송, 케이블TV, IPTV에서 4K 상용 방송을 시작했으며, 2016년에 BS 위성 방송에서 4K · 8K 실험방송을 시작했다. 2017년에는 BS 위성 방송과 110도 CS 위성 방송에서 NHK와 도쿄 민방 5사를 포함한 11사의 19개 채널에 면허가 교부되었다. 이후 2018년 12월부터 실용 방송을 시작했다. 지상파방송 사업자의 경우, NHK가 2개 채널을, 민방 5사가 1개 채널을 운용하고 있다.

지상파방송은 주파수대역이 부족하므로 대용량의 UHD를 실시할 수 없는 상황이다. 총무성에서는 지상파방송에서 4K · 8K방송은 기술과 비용에서 해결해야 할 과제가 많다며 기술 사양을 검토한 뒤, 2023년 7월에 차세대 지상파 디지털 방송 기술 조건을 발표했다. 이에 따르면, 해상도는 2K(1,920×1,080)와 4K(3,840×2,160)를 제시했으며, 8K는 압축 기술과 전송방식의 개선이 실현될 경우에 적용한다고 했다. 그러나 실용화는 미정이라고 했으며, 관련 규정 정비도 명확한 시기를 밝히지 않았다. 다만 총무성은 방송사업자가 희망하면 지상파에서 4K방송을 실시하기 위한 환경을 정비하겠다고 했다.

4K · 8K 방송을 시청할 수 있는 수신기는 2018년 말에 45만 대에 그쳤지만, 2020년부터 증가하기 시작했다. 2022년 6월 말에 누계 1,320만 대를 넘었으며, 2023년 6월에는 1,672만 대에 이른다.

[그림 3-44] NHK의 위성 및 라디오 채널 삭감 계획



자료: NHK(2023). ＮＨＫ経営計画(2024-2026年度)(案), p.8.

한편 NHK는 2023년 12월부터 BS 위성 방송을 재편한다. 12월에 ‘BS2K’와 ‘BS4K’로 재편한 뒤, 2024년 3월 말에는 1개 채널을 축소할 예정이다. NHK는 2K와 4K의 특성을 살린 콘텐츠를 유연하게 편성해 지상파방송과의 차별화를 시도할 방침이다. 이외에 NHK는 BS8K도 운용하고 있다. NHK는 2023년 10월 10일에 발표한 차기 3개년 경영계획안에서 라디오 채널도 2026년에 1채널 줄여 AM과 FM의 2채널로 조정하겠다고 했다.

4. 지상파방송 서비스의 공적 역할

가. 공적 서비스 제도 변화

NHK는 TV와 라디오방송이 전국에서 널리 수신할 수 있도록 노력할 의무가 있다. 지상파 민방도 방송 대상 지역에서 널리 수신할 수 있도록 노력해야 한다. 최근 논의에서는 물리적 보편성을 온라인서비스로 확대해야 한다는 의견이 잇따르고 있다.

또한 방송법에서는 방송이 건전한 민주주의의 발전에 이바지해야 한다며 공적 서비스를 요구하고 있다. 이를 위해 수신료를 재원으로 하는 NHK와 광고 수입을 재원으로 하는 민방이 경쟁하는 이원체제를 도입했다. 방송제도는 다원성과 다양성, 지역성을 확보하는 것을 규범으로 설정해 다양한 규제 수단을 활용하고 있다.

그러나 저출산 · 고령화, 인구감소, 방송 인프라의 노후화, 디지털화, 온라인 전송서비스의 보급, 가짜 뉴스의 확산 등으로 방송의 위상과 공적 서비스도 변하고 있다. 특히 주목경제, 가짜 뉴스가 확산하는 미디어 공간에서 방송의 역할은 신뢰성 높은 정보제공, 건강한 정보제공이 중요시되고 있다. 이러한 관점에서 NHK의 인터넷 사업도 확대됐다.

새로운 정보공간에서도 방송의 공공성은 이행되어야 한다는 것이다. 최근 총무성 검토회는 NHK의 인터넷 사업을 방송과 같은 ‘필수업무’로 규정해야 한다는 제언이 발표되었다. 즉 온라인공간에서도 접근성이 보장되어야 하므로 수신기를 설치하지 않은 자도 스마트폰에서 온라인 동시 전송서비스와 재난정보를 이용할 수 있도록 해야 한다는 논리이다.

한편 NHK는 2023년 10월에 ‘2024~2026년 경영계획’을 발표하였다. 여기에서 공영방

송의 궁극적인 사명으로 방송법을 인용해 '건전한 민주주의의 발달에 이바지하는 것'은 점을 전면에 내세웠다. 그리고 두 가지 기준을 설정하였다. 첫째 신뢰할 만한 기본적인 정보, 즉 정보공간의 참조점(参照点)을 제공할 것, 둘째 민주주의의 기반인 다각적 관점, 즉 신뢰할 수 있는 다원성 확보에 공헌할 것을 제시했다. 이를 위해 다양한 콘텐츠로 공공적 가치를 창조하겠다며 6가지 콘텐츠 전략도 제시했다.

<표 3-13> 6가지 콘텐츠 전략(2024~2026년 경영계획)

① 디지털과 방송이 연계, 재해시에 없어서는 안 되는 생명선
② 페이크시대에 필요한 얼굴이 보이는 신뢰할 만한 저널리즘
③ 민주주의의 일익을 담당, 평화롭고 지속 가능한 세계 구축에 공헌
④ 세계적으로 빛나는 양질의 교육 및 어린이 콘텐츠
⑤ 미래를 주시, 풍요로운 인생을 위한 교양 및 엔터테인먼트
⑥ 폭넓은 장르와 지역 정보로 다양성 및 다원성 실현

이 경영계획안에는 구조 개혁과 경비 삭감을 추진해 3년간 1,000억 엔을 줄여서 수지 균형을 맞추겠다는 제안이 포함되어 있다. 경비를 삭감하는 방안으로 BS 위성 방송을 2024년도에 3개 채널에서 2개 채널로 줄이고, 라디오는 2026년도부터 현재 3개 채널에서 2개 채널로 축소하겠다고 했다. 2023년 10월부터 수신료 인하를 시작함에 따라 2024년 이후 3년간 적자를 전망했다. 적자분은 수신료 인하를 위해 모아둔 적립금에서 보전하기로 했다.

<표 3-14> NHK의 3개년 수입 결산 계획

구분	2024년도		2025년도		2026년도	
		증감		증감		증감
사업수입	6,021	-419	5,934	-87	5,945	11
수신료	5,810	-430	5,730	-80	5,655	-75
사업지출	6,591	-129	6,334	-257	6,195	-139
사업수지차액	-570	-290	-400	170	-250	150
환원자원 보전	570	-	400	-	250	-

자료: NHK(2023). NHK経営計画2024-2026年度(案), p.9.

나. 재난방송

방송은 재해정보를 제공할 뿐만 아니라 국민의 생명과 재산을 지키는데 중요한 역할을 수행하고 있다. 방송법에서는 지상파방송 사업자의 공적 서비스로 재해방송을 규정하고 있다. 폭풍, 호우, 홍수, 지진, 대규모 화재 등의 재해가 발생한 경우에 재해방송 실시를 의무화하고 있다(제108조). 대표적으로 '긴급지진 속보'가 있다. 기상청이 긴급지진 속보나 경보를 발표하면 지상파방송 사업자는 방송 중에 자막과 음성으로 방송한다.

특히 NHK는 현행 경영계획에 중점항목으로 '안전·안심을 지탱한다'를 명기했다. 전국에 헬리콥터를 15기 운용하고 있으며, 로봇 카메라를 850곳에 설치했다. 또한 도쿄의 대지진에 대비해 방송센터의 기능을 오사카 지역국에 분산하고 있으며, 훈련도 정기적으로 실시하고 있다. 차기 경영계획에서도 '디지털과 방송이 연계, 재해시에 없어서는 안 되는 생명선'으로 기능하겠다며 생명과 삶을 지키는 보도를 강화하겠다고 했다. 구체적으로 재해 디지털지도 심화, 데이터 저널리즘 진화, 새로 준공된 방송센터의 시스템 활용 등을 제시했다.

재해정보와 대비정보, 생활정보 등을 방송뿐만 아니라 인터넷과 스마트폰 앱, 데이터방송 등을 다각적으로 이용해 전달하고 있다. 지역국에서는 지역민을 위해 TV와 라디오에서 특별 뉴스, L자 방송, 데이터방송, 홈페이지 등 다양한 수단으로 관련 정보를 제공하고 있다. 장애인을 위해 수화를 통한 정보전송을 강화하고 있으며, 외국인 대상의 영어 자막도 실시하고 있다.

한편 재해 대책 기본법과 국민 보호법에서는 NHK를 '지정 공공기관'으로, 민방을 '지정 지방공공기관'으로 지정하고 있다. 재해나 유사시에 중앙정부, 지방정부와 협력해 재해 관련 정보를 수집하고 전달해야 하며, 경보를 방송하고 대피 정보를 제공하는 등의 역할을 이행해야 한다. 유사시에 J-ALERT(全国瞬時警報システム)을 우선하여 발령하고 있다.

방송법과 전파법에서는 방송의 안정성과 신뢰성 확보를 규정하고 있다. 지상파방송 사업자가 기술기준의 정합성을 유지해야 한다(제111조)는 것이다. 구체적인 기술기준은 방송법시행령에서, 방송 품질은 시행규칙에서 규정하고 있다.

지역민방은 재해로 인해 중계국이 기능하지 못하는 상황을 대비해 상호협력을 강화하고

있다. 중계국과 송신탑 등을 공유하는 방안을 모색하고 있다. 지역 민방 간의 협력뿐만 아니라 케이블TV 사업자와의 협력도 추진하고 있다.

다. 수화, 자막, 해설방송

1997년 개정방송법에서 방송사업자에게 자막방송과 해설방송 노력 의무가 부과되었다. 이후 총무성은 자막방송 보급 목표를 정해 발표하고 매년 실태조사를 시행하고 있다. 2011년에 장애인기본법과 장애인차별 해소법에 따라 장애인의 정보접근성을 보장하기 위해 방송 분야에서 정보접근권 지침을 마련했다. 2018년에는 2027년까지 10년간 자막방송과 해설방송, 수화방송의 목표치를 끌어올린 새로운 지침을 발표했다. 총무성은 이들 프로그램을 제작하는 방송사업자에게 제작비 일부를 지원하고 있다.

<표 3-15> 지상파방송의 자막방송 목표치 및 최근 4년간 실적(%)

구분	목표	2018년	2019년	2020년	2021년
NHK(종합)	100%	97.4	97.6	98.0	100.0
NHK(교육)	가능한 100% 근접	86.3	89.9	92.7	94.3
도쿄 민방 5사	100%	99.8	100.0	100.0	100.0
오사카 민방 5사	100%	99.7	100.0	100.0	100.0
나고야 민방 4사	100%	99.3	99.6	99.6	99.9
로컬국(101사)	80% 이상(2027년), 가능한 100%	81.1	82.8	86.6	87.4
독립국(13사)	가능한 한 많이	24.4	28.8	35.5	40.0

자료: 総務省(2023). 視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会報告書, p.49.

지상파방송의 자막방송 목표치는 방송 대상 지역이 넓은 곳은 100%이다. 2021년 실적에서는 대부분 목표치에 이르렀다. NHK 교육 TV와 지역민방은 2027년까지 80% 이상을 요구하고 있다.

시각장애인을 위해 부(副) 음성(音聲)으로 출연자 표정이나 상황 등을 전달하는 해설방송은 광역지역에서는 2022년에 13.5%에서 2027년에는 15% 이상으로 늘리도록 목표치를

설정했다. 실태조사에서는 2021년까지 대부분 사업자가 목표치에 이른 것으로 나타났다. 특히 NHK 교육 TV는 19.9%로 상대적으로 높았다.

<표 3-16> 지상파방송의 해설방송 목표치 및 최근 4년간 실적

구분	목표	2018년	2019년	2020년	2021년
NHK(종합)	2022년: 13.5% 2027년: 15% 이상	16.4%	17.9%	16.6%	15.2%
NHK(교육)	2022년: 19% 이상 2027년: 20% 이상	19.8%	20.0%	19.6%	19.9%
도쿄 민방 5사	2022년: 13.5% 2027년: 15% 이상	16.0%	17.1%	16.7%	17.6%
오사카 민방 5사	2022년: 13.5% 2027년: 15% 이상	15.0%	16.3%	16.0%	16.2%
나고야 민방 4사	2022년: 13.5% 2027년: 15% 이상	13.4%	15.8%	16.4%	17.7%
로컬국(101사)	2027년: 10% 이상 되도록 노력	7.7%	8.4%	8.4%	8.8%
독립국(13사)	가능한 한 많이	0.6%	0.7%	1.0%	1.1%

자료: 総務省(2023). 視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会報告書, p.52.

<표 3-17> 지상파방송의 수화방송 목표치 및 최근 4년간 실적

구분	목표	2018년	2019년	2020년	2021년
NHK(종합)	2027년: 15분 이상	8분	54분	43분	76분
NHK(교육)	2027년: 15분 이상	247분	248분	266분	248분
도쿄 민방 5사	2027년: 15분 이상	12분	19분	20분	18분
오사카 민방 5사	2027년: 15분 이상	11분	6분	12분	13분
나고야 민방 4사	2027년: 15분 이상	14분	18분	23분	24분
로컬국(101사)	-	12분	17분	20분	21분
독립국(13사)	-	87분	91분	82분	86분

자료: 総務省(2023). 視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会報告書, p.53.

수화방송은 2027년까지 15분 이상 방송하도록 목표치를 정했다. 2021년에는 대부분 목표치를 달성했다. NHK 교육 TV는 4시간 8분으로 가장 길었다. 목표치를 설정하지 않은 지역민방과 독립국도 상대적으로 길었다.

라. 시청자와 이용자 보호

총무성은 2004년에 개인정보 보호법이 성립함에 따라 방송수신자 개인정보보호 지침을 마련했다. 방송프로그램을 시청하는 수신자의 개인 정보를 취급하는 사업자를 '수신자 정보 취급사업자'로 규정한 뒤, 시청 이력과 기타 개인 정보를 다룰 때 사업자가 준수해야 할 의무를 규정했다.

이후 가이드라인은 개정을 계속했으며, 2020년에 개인정보 보호법 개정에 따라 가이드라인을 개정했다. 개인정보 보호법에서 규정한 가명 가공정보와 개인 관련 정보를 가이드라인에 반영했다. 또한 방송 분야에서 수신자 정보 취급사업자는 개인 데이터 누설, 소실, 훼손시에 총무성에 보고해야 한다.

한편 총무성의 시청자데이터검토회에서 전기통신사업자를 대상으로 했던 전송서비스 관련 개인정보보호에 방송사업자도 포함하는 방안을 검토했다. 주로 공정경쟁 확보, 안심 및 안전이 중요한 쟁점이었다. 논의는 2022년에 디지털 시대 방송제도검토회로 옮겨졌다. 방송제도검토회는 제1차 보고서에서 온라인서비스에서도 시청 이력의 적절한 취급은 방송에 준하는 공공적 역할이 필요하다고 지적했다. 이에 방송사업자에게도 전송서비스 관련 개인정보보호 관련 규정을 적용하는 쪽으로 논의가 진행되고 있다.

5. 지상파TV의 콘텐츠 경쟁력 강화 방안

가. 방송 인프라 지원

총무성은 2011년 동일본대지진 발생 이후 방송 네트워크를 강화하는 사업자를 대상으로 지원하고 있다. 예산과 추경을 통해 방송 네트워크 정비지원사업과 민방 라디오 난청 해소지원사업, 지상파방송 재해 강화 지원사업 등을 실시하고 있다.

나. 방송프로그램 거래환경 개선

총무성은 방송프로그램의 위탁거래(외주)환경을 개선하기 위해 2009년에 가이드라인을 제정하고 매년 실태조사를 시행하고 있다. 가이드라인은 하청법과 독점금지법, 저작권법 등을 바탕으로 한다. 하청법에서는 방송프로그램 외주를 '정보성과물 작성위탁'(情報成果物作成委託)로 규정하고 있다. 정보성과물 작성위탁은 드라마나 버라이어티 등 완전제작외주형 프로그램 이외에 프로그램 전체나 일부, 방송 소재(각본, 해설원고, BGM, CG 등)를 위탁하는 경우도 포함된다. 방송 소재도 포함된다. 용역위탁에는 감독・연출, 조명, 음성, 촬영지확보(location hunting), 촬영 등이 있다. 이러한 위탁도 VTR 등 정보성과물납품을 요구할 경우에는 정보성과물 작성위탁에 해당한다. 하청법에서는 모회사에서 면허교부 의무 등 4가지 의무, 부당한 지급내용 변경 및 수정금지 등 11가지 금지행위를 규정하고 있다.

<표 3-18> 하청법과 독점금지법의 프로그램 위탁거래 관련 규제내용

하청법	의무	①서면 교부 의무, ②서류 작성 및 보관 의무, ③지급기일 결정 의무, ④지연이자 납부 의무
	금지행위	①수령 거부금지, ②하청대금 지급 지연금지, ③하청대금 감액금지, ④반품 금지, ⑤가격 후려치기 금지, ⑥구입 및 이용 강제 금지, ⑦보복 조치 금지, ⑧유상 지급 원자재 등의 대가 조기 결제 금지, ⑨할인 어려운 어음 교부 금지, ⑩부당한 경제상의 이익 제공요청 금지, ⑪부당한 지급내용 변경 및 수정금지
독점금지법	우월적 지위 남용 유형	①구입 및 이용 강제, ②부당한 경제상의 이익제공 요청, ③수령 거부, ④반품, ⑤지급 지연, ⑥감액, ⑦기타 거래 상대방에 불이익을 초래하는 거래조건 설정

자료: 가이드라인을 바탕으로 작성

독점금지법에서는 우월적 지위 남용을 금지하고 있다. 우월적 지위는 거래의존도, 시장에서 위탁자 지위, 거래처 변경 가능성 등을 바탕으로 종합적으로 판단한다. 대부분 외주에서는 방송사업자가 제작회사에 대해 우월적 지위에 있다고 할 수 있다. 이를 남용하는 사례로는 구입이나 이용을 강제하거나 부당한 경제상의 이익 제공을 요청하는 등 7가지

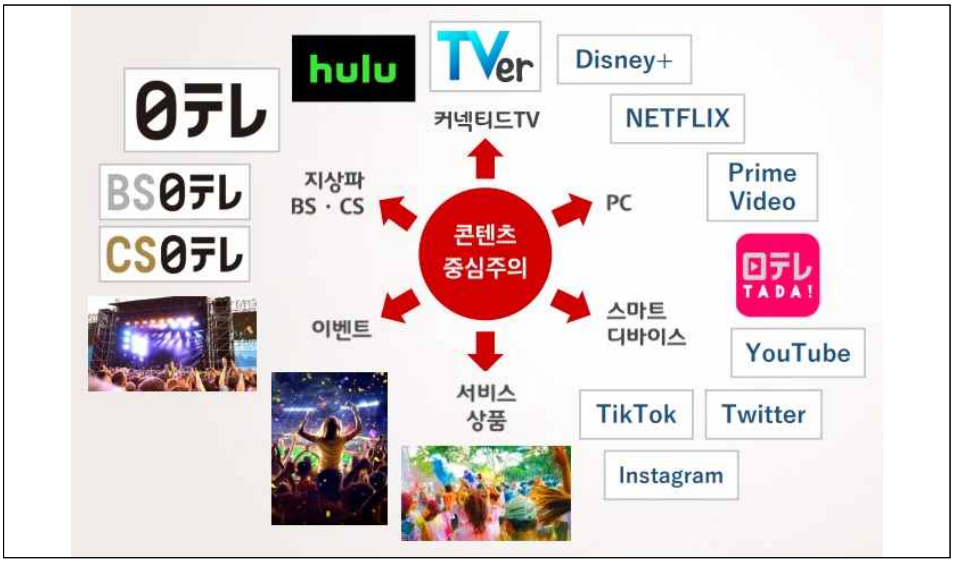
유형이 있다.

총무성은 실태조사를 통해 가이드라인 준수 상황을 점검하고 있다. 또한 위탁거래에서 문제점이 발견되면 하청중소기업진흥법에 따라 행정 지도를 실시하며, 홍보 활동과 상담 창구도 운영하고 있다.

다. 지상파방송의 대형 스튜디오로의 진화

민방 5사 중에서 NTV는 방송사업에 집중하는 편이며, 방송콘텐츠를 최대한 활용하기 위한 전략을 추진하고 있다. 2022~2024년 중기경영계획에서 '콘텐츠 중심주의'를 내세웠다. 모든 플랫폼과 디바이스에 최적화된 콘텐츠를 제작해 제공한다는 것이다. 이를 위해 콘텐츠전략본부를 설립했다. 콘텐츠 전략으로 생활자 접점의 최대화, 콘텐츠의 플랫폼 최적화, 콘텐츠 가치 최대화를 제시했다. 지상파와 위성방송(BS, CS)을 기반으로 커넥티드 TV, PC, 스마트 디바이스, 관련 상품, 이벤트 등

[그림 3-45] NTV 중장기경영계획 '콘텐츠 중심주의'



자료: 日本テレビHD(2022). 中期経営計画2022~2024, p.11.

세계시장을 내다보며 콘텐츠 강화에 나섰다. Disney 등과 전략적 파트너십을 체결해 콘텐츠 공동개발을 통한 글로벌 전송능력을 강화하고 있다. NTV의 드라마를 세계시장에 전송하기 시작했다. 애니메이션도 해외에 수출을 늘려 이익을 최대화한다는 전략이다. 구체적으로 편성전략을 확충하고 계열국와의 연계를 강화하며, 우수한 원작을 확보하고, 해외 플랫폼을 활용해 글로벌 전송을 확대한다는 것이다.

시청률 경쟁에서 NTV와 경쟁하는 TV아사히도 2023년 3월에 '경영계획2023-2025'를 발표했다. '모든 가치의 원천은 콘텐츠에 있다'라며 콘텐츠와 미디어를 최대한 활용한다는 전략을 내세웠다.

<표 3-19> TV아사히 '경영전략 2023-2025'의 미디어별 전략

미디어별 전략	개 요
지상파 전략	최강 콘텐츠 편성 테이블을 완성해 2025년도까지 연간, 연도 개인 시청률 3관왕 달성
인터넷 전략	ABEMA, TELASA, TVer 등 방송콘텐츠 온라인 전송을 확대해 수익 확대
홈쇼핑 전략	판로 확대와 히트상품 창출을 두 바퀴로 사업규 모를 확대해 수익성 제고
미디어시티 (MediaCity) 전략	도쿄돔파크(2025년 준공, 2026년 봄 개업) 등 거점에서 자사 IP를 활용한 이벤트에서 수익 확대
신 영역 개척	콘텐츠를 활용한 새로운 비즈니스 영역에 과감하게 도전(애니메이션, 게임, 메타버스 등)

자료: TV朝日(2023). 新経営計画2023~2025, p.5.

6. 라디오방송 및 지역방송 정책

가. 라디오방송

일본에서 라디오방송의 디지털화는 지상파TV의 디지털 전환으로 비는 VHF 대역을 활용해 2003년부터 2011년까지 실험방송을 했다. 그러나 전환비용 문제와 사업자 간 갈등,

인터넷라디오와의 경쟁 등으로 2013년 디지털 전환을 포기했다. 이후 VHF 대역을 나누어 디지털라디오 서비스를 제공했지만, 수신기 보급이 더뎌 시장에서 철수했다.

총무성에서는 2011년 동일본대지진 이후 AM의 FM 전환을 추진하고 있다. 재해 대책으로 송신설비가 비교적 간단한 FM 라디오방송으로 전환한다는 것이다. 이에 2018년에 난청 해소와 재해 대책으로 AM 사업자가 AM을 보완하기 위해 FM 중계국 개설이 가능하게 했다. 총무성은 FM 중계국 정비를 지원해 2022년 6월까지 전국에서 226국을 정비했다. 총무성은 FM 송신소 건설에 2018년까지 60억 엔을 지원했다. 일본민간방송연맹은 2019년에 경영악화를 내세워 라디오 사업자가 2028년까지 AM을 중단하고 FM으로 전환하도록 제도를 개선해야 한다고 요구했다. 이에 총무성은 2022년 11월에는 재면허 신청시 라디오 사업자가 AM을 중단하고 FM으로 전환할 수 있는 특별 조치를 도입했다.

커뮤니티FM(공동체라디오)은 지역 밀착형 미디어로 1992년에 도입되었다. 주파수대역은 76.1MHz~94.9MHz이며, 기초자치단체에서 행정과 관광, 교통정보 등을 제공한다. 주당 방송 시간이 50% 이상이 되도록 노력할 의무가 있다. 2022년 말을 기준으로 47개 지역에 339사가 서비스를 제공하고 있다. 커뮤니티 FM은 지자체와 재해방송협정을 체결하고 있다. 재해시에는 지자체가 커뮤니티 FM에 재해방송을 요청할 수 있다. 재해시에는 피해경감을 위해 임시적이고 일시적으로 '임시재해방송국'을 개설해 대피소 정보, 라이프라인(lifeline), 생활정보 등을 제공한다. FM 방송이 임시재해방송국으로 전환하는 절차도 간소화되었다.

커뮤니티 FM은 지자체가 재정지원 조치를 시행하고 있다. 지역 활성화 사업채, 과소대책사업채를 활용해 송신설비, 전송로, 송신장치 등의 정비를 지원하고 있다. 유지관리비는 특별교부세를 지원하고 있다. 커뮤니티 FM을 포함한 라디오방송에 대한 지원제도는 민방라디오 난청 해소지원 사업을 통해 중계국 정비를 1/2에서 2/3까지 보조한다. 방송 네트워크 정비 지원사업을 통해 예비 송신설비나 보완 송신소 등을 정비할 경우에 1/3에서 1/2까지 지원한다.

나. 지역방송 광역화

일본에서는 동일한 방송프로그램을 동시에 수신할 수 있는 구역을 방송 대상 지역으로

규정하고 있다. 이는 자연적, 경제적, 사회적, 문화적 상황과 효율적인 주파수 이용을 고려해 기간 방송보급계획을 통해 규정한 것이다. 지상파방송은 지역성 확보를 내세워 광역방송(도쿄, 오사카, 나고야)과 현역 방송으로 구분하고 있다. 이러한 지역성 확보라는 정책목표는 점차 완화되고 있다.

우선 하나의 방송사업자가 둘 이상의 방송사업을 운영하거나 지배하는 것을 금지한 '매스미디어 집중배제원칙' (マスメディア集中排除原則)을 완화하고 있다. 현재 동일 방송 대상 지역에서 지배는 의결권 보유 비율 10%를 넘는 경우, 임원 겸직 비율이 20%를 넘는 경우, 대표권을 가진 임원이나 상근 임원이 겸직하는 경우이다. 방송 대상 지역이 다른 경우에는 의결권 보유 비율이 33.3%를 넘거나 임원 겸직 비율이 20%를 넘거나 대표권을 가진 임원이나 상근 임원이 겸직하는 것은 금지된다.

특히 지역민방의 경영 상황이 악화하면서 특례를 통해 방송지역의 광역화를 인정하고 있다. 우선 2008년에 방송지주회사를 도입해 지주회사의 그룹경영이 가능해졌다. 방송 대상 지역이 다를 경우 최대 12개 방송사까지 지배가 가능해졌다. 또한 라디오방송은 AM, 단파방송, FM을 4사까지 지배할 수 있게 되었다. 광역권에서 모든 방송 대상 지역이 인접한 경우에도 특례를 적용했다. 2011년에는 지역적 관련성이 밀접한 지역에서도 특례로 겸영이나 지배할 수 있도록 했다.

한편 2010년대에 접어들어 인구감소와 인터넷 보급으로 방송 대상 지역에 대한 재검토가 이루어졌다. 특히 지역민방의 경영 상황이 악화하면서 방송 대상 지역의 유연성이 제기되자 현행 제도를 유지하면서 방송사업자가 복수의 방송 대상 지역에서 방송할 수 있도록 완화하는 방향으로 정책이 바뀌었다. 이에 2014년 개정방송법에서 총무성에 경영기반 강화 계획을 제출한 지역민방은 특례로 방송 대상 지역 확대를 인정했다.

제 6 절 해외 사례의 함의

디지털 기술의 발전과 활용으로 인해 변화하는 방송산업의 환경에 대응하여 각국의 방송정책기구는 지속해 새로운 정책을 수립・시행하고 있다. 아래에서는 국가별로 글로벌

OTT 사업자에 대한 규제 체제 도입, 공영방송에 대한 시청자 접근성 강화와 수신료 정책, 디지털 전송의 확대, 소유규제 완화, 재송신료 분쟁, 방송콘텐츠에 대한 보조금과 세제 지원, 지역방송 지원 등으로 구분하여 요약하면서 함의를 제시한다.

1. 글로벌 OTT 사업자에 대한 규제

2018년에 EU의 시청각 서비스 미디어 지침(이하 AVMSD) 개정으로 OTT 서비스의 제작 투자 의무에 대한 원산국 원칙의 예외가 허용되었다. 프랑스에서 2021년부터 방송법상의 OTT 관련 규제가 글로벌 사업자에게 적용되었다. 넷플릭스 등 글로벌 사업자도 카탈로그의 60%를 유럽작품으로, 40%를 프랑스어 작품으로 채워야 하며, 프랑스 내 매출의 20~25%를 유럽작품의 제작을 위해 투자하고, 그중 85%는 프랑스어 작품에 할애해야 한다. 영국 정부는 영국 내에서 영국 국민에게 제공되는 주문형 비디오 서비스에 대해 새로운 규율 체제를 수립하고 글로벌 미디어 사업자에게도 모두 적용하겠다고 발표했다.

우리나라의 경우 글로벌 SVOD 사업자의 시장 점유율이 약 50% 내외인 것으로 추정된다. OTT에 대한 규제를 도입하게 되면 국내 방송사업자는 일부 보호될 수 있으나 글로벌 OTT 사업자에 대한 규제 적용이 이루어지지 못할 경우 국내 OTT 사업자들에 대한 역차별 이슈가 발생할 수 있다는 주장이 널리 퍼져 있다. EU의 사례를 보면 원산국 원칙의 예외가 허용될 수 있으므로 글로벌 OTT 사업자에게도 국내 규제를 적용할 수 있음을 알 수 있다.

2. 공영방송사에 대한 접근성 강화와 수신료 정책

공영방송 콘텐츠에 대한 시청자 접근성을 높이는 정책이 필요하다. 영국 정부는 PSB 콘텐츠에 대한 접근성을 높이기 위해 다양한 방안을 추진하고 있다. 일본에서는 지상파 방송의 물리적 보편성을 온라인서비스로 확대해야 한다는 의견이 제기되고 있다. 새로운 정보공간에서도 방송의 공공성은 이행되어야 한다는 것이다. 최근 총무성 검토회는 NHK의 인터넷 사업을 방송과 같은 '필수업무'로 규정해야 한다는 제언이 발표되었다. 우리나

라에서도 일부 OTT의 주요 스포츠 중계권 독점이나 인기 콘텐츠에 대한 배타적 권리 행사로 인해 보편적 시청권 이슈 및 콘텐츠 동등 접근권 이슈가 불거지고 있다. 따라서, 온라인 영역에서도 공영 방송이 제작한 콘텐츠에 대한 보편적 접근이 가능하도록 하는 방안과 보편적 시청권 제도를 온라인 영역까지 확대하는 방안을 검토해야 한다.

영국 정부는 BBC의 수신료를 동결하고 차입금 상한을 확대하는 등의 조치를 취했다. 일본에서는 수신료 인하 재원을 마련하기 위해 적립금제도를 도입하였고, 수신계약을 고의로 피하는 계약대상자에게 할증금을 부과할 수 있는 제도 만들었다. 일본의 NHK는 경영이 방만하다는 지적과 정부의 요구에 부응하여 2023년 10월부터 수신료를 10% 인하하였다. 그리고 2023년 10월에 발표한 '2024~2026년 경영계획'에 경비 삭감을 추진해 3년간 1,000억 엔을 줄이겠다는 내용을 담았다. 경비를 삭감하는 방안으로 BS 위성 방송을 2024년도에 3개 채널에서 2개 채널로 줄이고, 라디오는 2026년도부터 현재 3개 채널에서 2개 채널로 축소하겠다고 했다.

우리나라의 공영방송 수신료는 1981년 이후 동결된 상태이며, 방송 광고 시장의 침체로 인해 KBS 등의 재정적 상황이 악화하고 있다. KBS의 경영이 방만하다고 지적되고 있다는 점을 고려하면 공영방송의 수신료를 인상하기는 어려운 측면이 있다. 더구나 BBC와 NHK의 사례를 고려하면 수신료 인상은 더욱 어려워 보인다. 공영방송의 재정을 투명하게 공개하고 경영이 방만하지 않음을 보여주면, 수신료의 인상이 가능할 것이다.

3. 디지털의 전송방식의 개선

가. 지상파TV 전송의 디지털화와 업그레이드

대부분의 선진국에서 지상파TV의 아날로그 전송을 중단하고 디지털로 전환하였다. 유럽 국가인 프랑스, 영국, 독일에서는 아날로그 종료로 발생한 주파수 유휴대역의 채널 사업자를 신규로 선정하였고, 그 결과 아날로그로 송출할 때보다 채널 수가 대폭 증가하였다.

일본에서는 디지털전환 이후의 잔여 주파수를 디지털 라디오방송, FM 보완 중계국, 동영상 중심의 멀티미디어 방송에 할당하였으나 실패로 끝났다. 일본에서 디지털 라디오방

송은 2016년 7월에 서비스를 시작했지만, 2020년 3월에 서비스를 종료했다. 멀티미디어 방송은 2012년 4월에 서비스를 시작했지만, 2016년 6월에 중단했다. 전용 수신기 보급이 늦어졌고, 넷플릭스 등 글로벌 동영상 전송서비스가 일본에 상륙해 시장을 잠식하는 가운데 적자가 늘어났기 때문이다.

그리고 디지털 전송이 시작된 이후에도 효율이 높거나 성능이 개선된 디지털 전송방식으로 전환하고 있다. 프랑스는 MPEG-2보다 효율이 좋은 MPEG-4로 전환하였고, 이 전환을 2016년 4월에 완료하였다. 프랑스는 2030년까지 점진적으로 UHD로 전환하는 목표를 설정하였다. 미국에서는 업그레이드된 지상파 전송방식인 ATSC3.0을 2019년부터 상용화하였고, 2023년에 34개 주와 워싱턴 DC의 72개 시장에서 ATSC 3.0 서비스가 방송 중이다. ATSC3.0을 수신하기 위해서는 ATSC 3.0 튜너를 내장한 TV 수상기를 이용해야 하는데, TV 수상기 제작사의 입장에서는 비용에 비해 수요가 낮아서 ATSC 3.0 튜너를 내장한 TV 수상기의 제작을 꺼리고 있다.

나. TV 콘텐츠의 온라인 전송

BBC는 2022년에 어린이 채널인 CBBC와 BBC4의 지상파로의 송출 중단 및 인터넷으로만 방송하겠다는 계획을 발표하였다. BBC는 1995년 세계 최초로 디지털라디오 기술을 적용한 후 지속해서 디지털라디오의 범위를 확장했다. 2002년 디지털라디오 전용 채널을 개설하고 이후 온라인 스트리밍 서비스를 제공해 전 세계에서 BBC 라디오를 들을 수 있는 시스템을 구축했다.

독일의 경우 공영방송사가 온라인미디어 서비스를 알고리즘에 기반한 추천 서비스로 제공할 경우에는 공개적인 의견 형성 과정과 콘텐츠에 대한 광범위한 담론이 이루어질 수 있도록 하여야 한다고 규정하였다. 즉, 특정인의 취향만을 반영한 유사한 콘텐츠가 계속 추천되도록 하지 않고 새로운 주제와 관점의 콘텐츠를 제안할 것을 명시하였다.

일본 총무성은 2019년 5월 방송법을 개정하여 NHK의 온라인 동시 전송 방송을 보완하는 업무로 허가했다. NHK는 2020년 4월에 온라인 동시 전송서비스인 NHK 플러스(NHK+)를 시작했다. 일본 총무성은 NHK의 인터넷 사업을 방송과 같은 필수업무로 규정해야 하며, 적극적인 시청 의사를 밝힌 이용자에게는 비용 부담을 요구할 수 있다는 제언을 2023

년 9월에 발표하였고, 이를 입법화할 예정이다. 온라인공간에서도 접근성이 보장되어야 하므로 수신기를 설치하지 않은 자도 스마트폰에서 온라인 동시 전송서비스와 재난정보를 이용할 수 있도록 해야 한다는 논리이다.

다. 라디오의 디지털 전송

BBC는 1995년 세계 최초로 디지털라디오 기술을 적용한 후 지속해서 디지털라디오의 범위를 확장했다. 2002년 디지털라디오 전용 채널을 개설하고 이후 온라인 스트리밍 서비스를 제공해 전 세계에서 BBC 라디오를 들을 수 있는 시스템을 구축했다. 독일어권 인구의 3분의 2가 가장 자주 사용하는 수신 모드는 여전히 FM이지만, 그 추세는 하락하고 있지만, 디지털라디오는 지난 5년 동안 5배 이상 증가하였다. 2022년에 가구당 한 대 이상의 디지털라디오 수신기를 보유한 비율이 30.8%였다.

프랑스의 경우 2014년 6월에 3개 대도시에서 공식적으로 디지털라디오 방송이 시작되었으며, 9년이 지난 2023년 6월, 프랑스 대도시의 인구 중 45%가 DAB+를 수신할 수 있는 상태이다. 프랑스의 라디오 방송사에 보조금을 지원하고 있다. 한편 한국과 같이 일본에서는 라디오방송을 디지털화하지 못하였다. 총무성에서는 2011년 동일본대지진 이후 AM의 FM 전환을 추진하고 있다. 재해 대책으로 송신설비가 비교적 간단한 FM 라디오방송으로 전환한다는 것이다.

한국에서는 지상파TV의 전송방식을 디지털로 전환한 이후에, UHD TV와 같이 화질을 높이는 데에 집중하고 있다. 지상파방송의 직수신율이 낮기 때문에 지상파TV의 채널수를 증가시키고 양방향 서비스를 도입하는 등은 시도조차 할 수 없었다. 시청접근권 차원에서 지상파TV의 온라인 제공을 의무화하고, 지상파TV를 온라인으로 수신하는 이용자가 많아지게 되면 새로운 서비스를 제공할 수 있게 될 것이다.

4. 소유규제 완화

해외의 소유권 규제로 본 국내 지상파 민영방송사에 대한 소유규제의 문제점과 시사점

은 다음과 같다. 우리 방송법은 지상파 민영방송과 종편에 대해 강력한 진입규제를 시행하고 있다. 방송법 8조에 의하면 자산 규모 10조 이상의 대기업은 지상파에 10%, 종편과 보도 채널에는 30%로 지분을 제한하고 있다. 지상파의 여론에 미치는 영향이 크기 때문에 자본으로 여론에 영향을 미치게 하는 것을 막기 위함이라고 할 수 있다.

방송법에서 공정거래법의 상호출자제한집단의 개념을 도입해서 활용하는 것은 결국 대기업 집단의 방송 진출에 강력한 진입규제이며, 시장 감시자의 역할을 도입한 것이다. 다만 현재는 처음 이 제도가 도입되었을 때와는 시장환경이 전혀 다름을 반영하지 못하고 있다. 2008년 대비 2021년에는 방송사업자의 자산 규모가 26.2조에서 92.2조로 약 3.5배 증가하였다[132]. 여기에 자산 규모를 기준으로 소유 규제를 적용하는 것은 지상파 기업이 정상적인 기업 활동으로 인해 기업의 규모를 키우는 것을 막아야 하는 불합리가 존재한다. 방송사업자로 승인받아 지속적인 혁신이나 기업 활동으로 기업의 규모가 커지는 것을 막아야 하고, 대규모 투자를 위한 자본 증자가 구조적으로 불가능하다.

글로벌 OTT 기업과 게임산업과의 광고 경쟁에서 결국 중요한 것은 충분한 투자 여력이라고 할 수 있다. 그런데도 특정 사업자의 여론 독점과 자본에 의한 과도한 영향을 우려한 소유규제는 실효성이 거의 없다고 할 수 있다. 대기업 집단의 소유 제한은 결국 최대 주주의 투자 확대를 기대할 수 없으며, 지역민방과 지역 SO 등 다양한 지역 미디어 사업자의 겸염을 불가능하게 하는 문제점이 있다. 전통적인 방송사업이 OTT 등과의 경쟁을 위해서는 혁신적인 합종연횡이 필요한데 제도가 이를 뒷받침 하지 못하고 있기 때문이다. IPTV나 OTT 등에 대기업이 자유롭게 들어와 대규모의 투자를 통해 경쟁력을 확보하는 것과는 차별이 존재한다. 특히 민영방송은 민영이라는 특성에도 불구하고 자유로운 투자가 보장되지 않고 있다. 대기업 집단의 부당한 자본의 영향력은 재허가 심사를 통해 규제기관이 충분히 감독할 수 있다.

따라서 대기업 집단을 포함한 다양한 기업이 지상파에 투자할 수 있도록 투자기업의 자산 규모 제한을 20조 이상으로 풀어야 한다. 이를 통해 국내 굴지의 미디어 기업들이 지상파에 투자를 확대하고 다양한 연계 사업을 전개할 수 있도록 할 수 있다. 특히 규제 완화

---

132) 이영주(2022) 국내 미디어 환경을 고려한 지상파 민영방송 소유겸영규제의 현실화 방안

를 추진하고 있는 현 정부의 기조에 맞춰 투자 확대를 위한 제도 마련에 적극적으로 나서야 한다. 또한, 건전하고 다양한 지상파 생태계의 구축을 위해서는 충분한 자본이 확보되어야 한다. 이를 위해서는 투자자들이 예측할 수 있고 지속할 수 있는 투자환경을 만들어줘야 한다. 이를 위해 현재의 지분 제한 등을 과감히 혁파해야 한다. 또한 공정거래법 21조 3항을 방송법 개정에 반영할 필요가 있다. 3년마다 경제 규모의 변화, 대기업 집단의 자산총액 변화, 그리고 개별 방송사업자의 여론지배력을 고려하여 대기업 지정 기준을 조정해야 한다[133].

5. 재송신료 분쟁

미국 연방통신위원회(FCC)는 2023년 10월 11일, 지상파 방송사와 케이블, 위성 TV 제공사업자 간 재송신료 분쟁으로 인해 블랙아웃이 발생하는 경우 이용자가 이용료를 돌려받아야 한다는 규칙을 제안했다. 이는 케이블, 위성 TV 사업자가 지상파 방송사로부터 재송신료를 인상 요구하는 과정에서 발생하는 블랙아웃으로 인해 시청자들이 피해를 입는 것을 방지하려는 조치이다.

FCC의 이번 규제 제안은 한국 지상파방송 사업자에도 시사하는 바가 크다. 한국에서도 지상파 방송사와 유료 방송사업자 간 재송신료 분쟁은 끊이지 않고 있다. 2023년에도 KBS와 CJ ENM, SBS와 유료 방송 플랫폼 간 재송신료 협상이 결렬되면서 블랙아웃 사태에 대한 우려가 발생하기도 했다. 거기에 홈쇼핑과 유료 방송 플랫폼 간의 분쟁도 매우 심각하다.

한국 지상파방송 사업자는 미국 FCC의 규제 제안을 계기로 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다.

첫째, 이용자 중심의 콘텐츠 제공에 더욱 집중해야 한다. FCC의 규제 제안은 이용자의 권익을 보호하기 위한 것이기 때문에, 한국 지상파방송 사업자도 이용자에게 양질의 콘텐츠를 제공함으로써 이용자들의 신뢰를 얻어야 한다. 이를 위해서는 지상파방송 사업자들

133) 이영주(2022). 상게서.

이 콘텐츠 제작과 편성에 대한 투자를 확대하고, 시청자들의 취향과 요구를 반영한 다양한 콘텐츠를 개발해야 한다.

둘째, 유료 방송사업자와의 협력 방안을 모색해야 한다. FCC의 규제 제안은 지상파방송 사업자가 중소 유료 방송 플랫폼에 대한 수신료 인상을 촉진하는 효과를 불러올 수 있다. 이미 국내 지상파방송을 비롯한 다양한 콘텐츠 사업자가 유료 방송에서 과도한 대가를 요구하여 분쟁이 끊이지 않기 때문에 이를 해결할 정부의 적절한 개입이 필요하다. 따라서 한국 지상파방송 사업자는 유료 방송사업자와의 협력을 통해 재송신료 분쟁을 해결하고, 양자 모두의 이익을 극대화하는 방안을 모색해야 한다. 이를 위해서는 양측이 서로의 처지를 이해하고, 상호협력의 필요성을 인식하는 것이 중요하다.

셋째, 새로운 미디어 환경에 대한 대비가 필요하다. 최근 OTT(Over-the-Top) 서비스의 급성장으로 지상파방송의 영향력이 감소하고 있다. 따라서 한국 지상파방송 사업자는 새로운 미디어 환경에 대한 대비책을 마련해야 한다. 이를 위해서는 자체 OTT 서비스의 강화, 디지털 콘텐츠 제작 역량 강화, 다양한 플랫폼을 통한 콘텐츠 유통 확대 등 다양한 방안을 모색해야 한다.

6. 방송산업에 대한 지원

대부분 국가에서 방송콘텐츠의 제작에 조세를 감면하거나 예산을 지원하고 있다. 영국은 영화에 세금 감면제도를 도입한 이후 콘텐츠에 대한 조세 감면 대상을 비디오 게임, 애니메이션, 하이앤드TV, 이동용 TV 등으로 확대하였다.

독일의 경우 방송업에 국가가 보조금을 지원하지 않고 있다. 독일의 지방정부가 지상파방송의 디지털 전환에 보조금을 지원하려고 시도하였으나 EU 집행위원회가 EU 기능조약 위반으로 판단하여 무산된 바 있다. 다만, EU는 2013년에 EU 최소 보조금 지원 규정을 만들어 3년간 20만 유로(약 2억 8천만 원)를 넘지 않으면 신고나 허가 없이 지원할 수 있도록 하였다. 바이에른주 미디어법은 방송 채널 프로그램의 다양성을 위해 보조금을 지원할 수 있는 규정을 두고 있고, 2021년에는 174.2유로가 텔레비전에 지원되었다.

프랑스식 제작 지원제도는 국립영화센터(CNC)의 방송영상 프로그램 산업 지원기금(COSIP)이 중심이 된다. 지상파방송이냐 독립제작사이냐 여부와 관계없이 픽션, 애니메이션, 다큐멘터리 등의 저장 프로그램(programme de stock)을 공급하는 제작사들의 제작을 지원해주는 기금이다. CNC의 예산은 영화관 입장료에서 부과되는 세금과 방송사 수익에 대한 세금과 비디오/VOD 세금으로 이루어진다. 2018년부터 국외 사업자도 과세 대상에 포함되었고, 2019년에 넷플릭스, 구글, 데일리모션, 아마존, 국내 음란물 사이트 등이 과세 대상이 되었으며, 페이스북, 스냅챗, 틱톡, 해외 음란물 사이트 등에는 과세하지 못했다.

미국의 세제 지원 제도는 연방정부 정책과 각 주 정부가 지원하는 프로그램으로 구분된다. 연방정부의 경우 방송제작비의 70%가 국내에서 사용되는 경우 1,500만 달러까지 세금 공제를 허용하고 있다. 저소득 및 소외지역에서 제작비를 사용하는 경우 2,000만 달러까지 공제할 수 있다. 주 정부의 세제 지원 제도는 주마다 형태와 내용이 다르지만, 일반적으로 해당 주에 등록된 거주자의 임금이나 제작비와 같은 다른 유형의 비용을 환급해주는 형식을 갖는다.

일본 정부는 방송 네트워크 정비, 민방 라디오 난청 해소, 지상파방송 재해 강화와 같은 방송 인프라에 대해 지원하고 있다. 그리고 일본 총무성은 방송프로그램의 위탁거래(외주) 환경을 개선하기 위해 2009년에 가이드라인을 제정하고 매년 실태조사를 시행하고 있다.

한국에서는 방송프로그램의 제작뿐만 아니라 인프라 구축과 유통에도 보조금을 지원하고 있다. 그러나 세금 감면은 미국에 비하면 소극적이다. 그리고 프랑스와 같이 국내에서 동영상 유통을 통해 돈을 벌어가는 글로벌 OTT 사업자로부터 방송 발전기금을 징수하는 방안을 검토할 필요가 있다.

7. 지역방송 지원과 시청각 장애인의 시청 지원

독일의 경우 주 정부가 지역방송에 재정적 지원을 하고 있다. 지역방송 프로그램 제작비 지원금은 위탁 대상 프로그램 제작에 필요한 지출과 해당 프로그램 방송을 통해 발생한 수익을 비교하여 결정된다. 프로그램의 제작으로 손실이 발생하는 경우에 이 손실을

지역 정부가 벌충해 주는 형식이다. 그리고 독일에서는 지역방송을 지원하는 독특한 체계인 지역창 프로그램(Fensterprogramm)이 있다. 시청점유율이 높은 전국을 방송권역으로 하는 종합편성 방송사의 일정 시간을 할애하여 지역방송 프로그램을 편성하도록 강제하고 있다. 지역창 프로그램에 소요되는 비용은 이들 전국 방송사업자의 분담금으로 충당된다.

프랑스에서는 '2005년 장애인의 시민사회 참여와 기회와 권리의 균등에 관한 법'이 제정되면서 방송법 일부가 개정되어 시청각 장애인의 방송 서비스 접근에 관한 규제기관의 임무가 강화되었다. 방송법에 연간 시청률 2.5% 이상의 사업자들에게 프로그램 전체에 접근성을 보장할 것을 명시하고 있다. 화면해설방송, 자막방송, 수어 방송의 질적 향상을 위한 세부 지침을 규정한 헌장이 2008년 이후에 각각 체결되었고, 이들 장애인용 방송의 편성 의무는 채널의 성격에 따라 그리고 장애인의 필요에 따라 결정된다.

일본에서는 1997년에 방송법을 개정하여 방송사업자에게 자막방송과 해설방송 노력 의무가 부과되었다. 이후 장애인을 정보접근성을 보장하기 위해 자막방송, 해설방송, 수화방송에 대한 규제가 강화되었다. 일본 정부는 이들 프로그램을 제작하는 방송사업자에게 제작비 일부를 지원하고 있다. 방송사들은 자막방송이나 해설방송 등을 정부가 정한 목표치를 준수하고 있는 것으로 조사되었다.

한국도 지역방송사의 제작을 지원하고, 시청각 장애인의 시청을 지원하고 있다. 지역방송사에 대한 지원은 독일 등 해외 선진국보다는 더욱 강력할 필요가 있다. 왜냐하면 한국은 독일 등 해외 선진국보다 수도권 집중이 훨씬 심하기 때문이다.

제 4 장 국내 방송 서비스 규제 완화 방안

제 1 절 지상파방송의 재허가와 방송평가 제도 개선 현안 및 방안

1. 재허가 심사에 대한 법적 근거

가. 재허가 심사 기준

방송법상 지상파방송 사업을 하고자 하는 자는 방송통신위원회의 허가를 받아야 하고(제9조 제1항), 허가 유효기간이 만료되면 재허가를 받아야 한다(제17조 제1항). 방송사업자에 대해 방송사업 여부와 유효기간을 정하는 허가와 재허가를 시행하는 것은 방송사업이 특허에 해당하는 권리를 부여하는 것이라는 법리적 근거에서 기인한다(송종현, 2023). 지상파방송 사업의 경우 공공의 재산이 전파를 사용하고 주요 및 필수설비를 갖춰야 하므로 주파수의 희소성과 사회적 침투성(영향력) 등이 허가와 재 허가제를 시행하는 주요 근거가 된다(송종현, 2023).

지상파방송 사업자는 방송법 제10조 제1항 및 제17조 제3항에 따라 재허가 심사를 받게 된다. 먼저 방송법 제10조 제1항에 따른 허가 심사 기준이 재허가 심사에서도 준용되는데, ① 방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성, ② 방송프로그램의 기획·편성 및 제작 계획의 적절성, ③ 지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성, ④ 조직 및 인력 운영 등 경영 계획의 적정성, ⑤ 재정 및 기술적 능력, ⑥ 방송 발전을 위한 지원계획, ⑦ 기타 사업 수행에 필요한 사항 등이며, 방송통신위원회는 이에 따른 심사 결과를 공표한다. 재허가 심사에서는 추가로 방송평가, 시정명령의 횟수와 불이행 사례, 방송의 공적 책임을 고려한 시행령 위반 여부, 시청자위원회의 방송프로그램 평가, 지역사회에 이바지한 정도, 방송 발전을 위한 지원계획의 이행 여부, 네트워크 지역 지상파방송 사업자와 중소지상파 방송 사업자의 방송 광고 판매 지원 이행 정도, 허가 또는 승인 당시의 방송사업자 준수사항 이행 여부를 평가한다(<표 4-1> 참조). 그럴 뿐만 아니라 동법 제10조 제2항에 따라 시청자 의견도 청취해야 한다.

<표 4-1> 방송법상 재허가 심사항목

구 분	심사항목	방송법
계획에 대한 평가 중심	① 방송의 공적 책임·공정성·공익성의 실현 가능성 ② 방송프로그램의 기획·편성 및 제작 계획의 적절성 ③ 지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성 ④ 조직 및 인력 운영 등 경영계획의 적정성 ⑤ 재정 및 기술적 능력 ⑥ 방송 발전을 위한 지원계획 ⑦ 기타 사업 수행에 필요한 사항 등	제10조 제1항
실적에 대한 평가 중심	① 방송평가 결과 ② 시정명령의 횟수와 불이행 사례 ③ 시청자위원회의 평가 ④ 지역사회 발전에 이바지한 정도 ⑤ 방송 발전을 위한 지원계획의 이행 여부 ⑥ 지역방송과 중소 방송에 대한 광고 판매 지원 이행 정도 ⑦ 허가 또는 승인 당시 방송사업자 준수사항 이행 여부	제17조 제3항

자료: 윤성옥(2017), “실질적 언론 자유 위해 방송 조직 다원화·민주화 평가해야”,

방송법상 심사 기준이 재허가 심사에 기본적인 심사체계를 제공하지만, 심사 기준은 법령에 고시 제정 근거를 두고 있지 않아 심사 기준에 대한 법적 근거는 없다. 따라서 재허가 심사가 있는 해에 방송통신위원회가 기본계획을 수립하고 의결을 통해 구체적인 심사 기준 및 배점을 결정한다.

2023년 6월 방송통신위원회는 ‘2023년 지상파방송 사업자 재허가 세부 계획’을 심의 의결하여 확정하였다. 지상파방송 재허가시 ‘방송의 공적 책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성’과 ‘방송프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보 계획의 적절성’ 항목이 중점 심사사항으로 선정되었다. ‘공적 책임·공정성 실적 및 계획의 적정성’ 심사항목에 환경·사회·투명(ESG) 경영계획 등을 세부 평가 방법으로 추가하여 기존 배점 90점에서 120점으로 확대한 것이 2023년 재허가 세부 계획의 특징 중 하나이다.

방송통신위원회는 허가 심사의 투명성 제고를 위해 방송사 대표자 의견 청취 속기록 및 심사위원(익명) 평가점수는 백서를 통해 공개하고, 사업자 부담 완화를 위한 매체 통합심사(DTV, UHD, FM, AM, DMB), 제출 서류 간소화 등을 추진한다고 밝혔다. 재허가 대상 방

송국이 2개 이상인 경우(DTV, FM, 표준FM, AM, DMB, UHD), 재허가 신청서를 통합하고 매체 관련 사항만을 심사하여 심사의 효율성을 제고한다. 또한 방송통신위원회는 재허가 심사제도 도입 이후 최초로 종이 없는(paperless) 심사제를 도입하여 탄소 배출량을 줄이는 데 이바지할 것임을 공표하였다.

<표 4-2> 2023년도 지상파 방송사업자 매체별 재허가 심사항목과 배점

심사사항(대분류)	텔레비전 (UHD/DTV)	라디오	DMB
1. 방송평가위원회의 **방송평가**	400	400	400
2. 방송의 공적 책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성	250	250	200
3. 방송프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보계획의 적절성	150	150	120
4. 경영·재정·기술적 능력	100	100	180
5. 방송 발전을 위한 지원계획의 이행 및 방송법령 등 준수 여부	100	100	100
6. 기타 사업수행에 필요한 사항 - 재난방송 시행에 관한 사항	100	100	100
계	1,100*	1,100*	1,100*

주) *총점 1,100점을 1,000점 만점으로 환산하여 재허가 여부 결정

중점 심사사항에 대한 평가점수가 배점의 50%에 미달하는 지상파 텔레비전 방송사업자에 대해서는 '조건부 재허가' 또는 '재허가 거부'를 의결할 수 있다. 2023년 지상파 텔레비전 방송 재허가 심사 기준은 다음과 같다.

<표 4-3> 2023년도 지상파 텔레비전 방송 재허가 심사 기준

심사사항(대분류)	심사항목(중분류)	배점	
1. 방송평가	① 방송평가위원회 방송평가	400	
2. 방송의 공적 책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성	② 공적 책임·공정성 실적 및 계획의 적정성 ③ 시청자권익 보호 실적 및 계획의 적정성 ④ 지역적·사회적·문화적 기여실적 및 계획의 적정성	120(비계량) 80(비계량) 50(비계량)	250
3. 방송프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보 계획의 적절성	⑤ 방송프로그램의 기획·편성·제작·구매 등 수급 실적과 계획의 적정성 ⑥ 공익성 관련 방송프로그램 편성 실적 및 이행계획의 우수성 ⑦ 방송프로그램의 투자 실적과 계획의 우수성 ⑧ 지역 프로그램의 기획·편성·제작·구매·투자 실적과 계획의 적정성 (지역)	50(비계량) 50(비계량) 50(비계량) 30(비계량)*	150
4. 경영·재정·기술적 능력	⑨ 경영전략 및 관리 실적 및 계획의 적정성 ⑩ 재무적 안정성과 수익성 ⑪ 방송 기술 등 관련 투자 실적 및 계획의 적정성	20(비계량) 30(계량) 50(비계량)	100
5. 방송 발전을 위한 지원 계획의 이행 및 방송 법령 등 준수 여부	⑫ 외주 상생 등 방송 발전을 위한 지원 실적 및 계획의 적정성 ⑬ 방송법 등 관계 법령 위반 정도 ⑭ 시정명령 건수, 시정명령 이행 여부 ⑮ 지역 지상파방송 사업자와 중소지상파 방송사업자에 대한 방송 광고 판매 지원 이행 정도*** ⑯ (재) 허가시 부가된 조건, 권고 이행 여부 등	30(비계량) 감점(계량)** 감점(계량)** 10(비계량) 60(비계량)	100
6. 기타 사업수행에 필요한 사항	⑰ 재난방송 실적 및 계획의 적정성	100(비계량)	100
계		1,100***	

* 지역 방송사의 경우, ⑤번-⑦번 항목의 배점 40점

** 감점기준은 방송평가시 적용되는 기준과 동일하게 적용

*** 방송광고판매 지원대상 방송사업자의 경우 해당 배점은 ⑯으로 병합

**** 총점 1,100점을 1,000점 만점으로 환산하여 재허가 여부 결정

나 방송평가 심사 기준

방송실적에 해당하는 방송평가에 관한 규칙은 매해 방송 환경 변화에 따른 공적 책임 강화와 평가 실효성 제고, 매체별 특성 등을 고려하여 개선하고 있다. 2023년에 적용되는 방송평가 기준의 주요 개정 내용은 환경·사회·투명경영 관련 이사회 보고 및 환경경영 노력 평가 항목을 신설하여 가점 10점을 부여하는 것이다. 이는 기업의 주요한 공적 책무로서 의무화되고 있는 ESG 경영과 관련한 평가 항목을 반영한 것으로 볼 수 있다.

2022년에 적용되었던 방송평가 기준의 경우 특히 방송의 공적 책임 강화를 위한 평가 항목 신설이 많았다. ‘윤리강령 준수 관련 자율 규제제도 구성 및 운영 평가’ 항목 신설하고 15점을 배점하였으며, 아동・청소년 권익 보호 관련 평가 항목으로 방송 제작 현장에서 아동・청소년 출연자의 권익 보호 실효성 확보를 위해 ‘아동·청소년 권익 보호를 위한 표준 제작 기준 활용의 적정성 평가’ 항목도 신설하여 10점을 배점하였다. 방송사의 유사 프로그램 방영 남발에 따라 ‘방송통신위원회의 방송프로그램 질 평가’ 항목 내에 채널 다양성 및 창의성 평가 항목을 추가하였으며, ‘방송통신위원회의 프로그램 질 평가’ 배점에 방송프로그램 평가(만족도 및 품질) 75%, 채널 성과 평가(다양성 및 창의성) 25%를 반영하였다. 남북 관련 프로그램 편성 평가 항목도 신설하였는데, 남북 간의 이해를 증진하고 민족 동질성 확보를 위한 방송프로그램의 편성 확대 유도를 위해 ‘남북 관련 프로그램 편성 평가’ 항목에 10점 가점을 부여하였다. 재난 취약계층 대상 재난정보 제공 평가 항목은 재난특보 방송 시행 횟수에 따라 가점 부여하며 최대 5점을 배점하였다. 이처럼 방송평가가 이루어지는 당시 정책적 상황에 따라 항목의 증감도 편차를 보인다.

기본적인 방송평가 항목은 내용, 편성, 운영 영역으로 구분되며, 영역별 세부 평가 항목들은 주요 정책 방향에 따라 새로운 평가 항목 신설 및 배점 조정이 이루어진다.

<표 4-4> 2023년도 지상파방송 사업자(TV)의 평가 항목

평가 항목		중앙방송 배점	지역방송 배점
내용 영역	방송통신위원회의 프로그램 질 평가	40	-
	자체 심의 및 공정성 관련 자율 규제 제도 운용 종합 평가	55	35
	프로그램 관련 수상실적 종합 평가	50	40

	방송사 자체 프로그램 질 평가	35	-
	시청자 평가프로그램 편성 및 운영 현황 종합 평가	35	40
	시청자 의견 반영 종합 평가	30	40
	합계	245	155
편성 영역	재난방송 편성 및 운영현황 종합 평가	55	60
	어린이 프로그램 편성 평가	50	50
	장애인 시청 지원 프로그램 편성 평가	50	50
	주시청시간대 균형적 편성평가	50	-
	UHD 프로그램 편성 평가	25	-
	시청자위원회 운영현황 및 결과 종합 평가	50	50
	비상업적 공익광고 편성평가	15	15
	지역방송사 자체 제작 및 지역성 구현 프로그램 편성 비율 평가	-	70
	남북 관련 프로그램 편성 평가	10 (가점)	-
	재난 취약계층 대상 재난정보 제공	5 (가점)	-
	합계	295	295
운영 영역	방송콘텐츠 및 방송 기술 투자 평가	40	35
	방송프로그램 등의 제작·유통상 공정 거래 질서 확립 노력 평가	15	10
	재무의 건전성 종합 평가	25	35
	장애인/여성 고용 평가	20	20
	경영 투명성 확보 방안 종합 평가	15	15
	인적자원 개발 투자 평가	15	15
	개인정보보호의 적절성 종합 평가	5	5
	윤리강령 준주 관련 자율 규제제도 구성 및 운영 평가	15	15
	아동·청소년 권익 보호 가이드라인 활용 적정성 평가	10	
	환경·사회·투명경영 관련 이사회 보고 및 환경경영 노력	10 (가점)	
	합계	160	
감점	방송심의 관련 제 규정 준수 여부 평가	세부 감점 기준	세부 감점 기준
	언론중재위원회나 법원의 오보 관련 결정 평가		
	방송편성 제 규정 준수 여부 평가		
	방송법, 공정거래법 등 관계 법령 준수 여부 평가		
합계		700	600

2. 재허가 심사의 한계와 대안

가. 심사항목의 추상성 및 모호성 해소 방안

심사항목의 높은 추상성 문제는 재허가 심사와 관련해서 꾸준히 제기되었던 문제로 정성평가가 상당한 비중을 차지하고 있는 것이 주요인에 해당한다. 비계량 항목에 대해서는 제기될 수 밖에 없는 문제이다. 이러한 부분을 심사위원의 전문성에 대한 신뢰로 해소될 수 있으리라는 것이 통상적인 대응이지만 현 제도에서는 심사위원의 전문 분야를 벗어나는 항목에 대한 심사가 이루어지고 있다. 이에 따라 자의적 또는 주관적 평가를 하게 될 가능성도 있으므로 심사항목의 추상성 문제는 주요한 개선 사안 중 하나이다.

특히 공정성 및 공익성 개념의 추상성 및 포괄성 문제를 간과할 수 없는데, 이러한 항목일수록 최대한 객관적으로 평가할 수 있는 항목을 포함할 필요가 있다.

<표 4-5> 2023년 지상파방송 재허가 세부 심사사항 예시

대항목	중항목	실적/계획	세부 심사사항
공적 책임 등 (250점)	공적책임・공정성 실적 및 계획 적정성 (120)	실적	- 직전 재허가시 제출한 이행계획 대비 이행실적 - 기타 방송의 공적 책임 등 제고 실적 - 자체 심의제도 운영현황 - 편성규약 제정, 공표 현황 - 경영 효율성 및 투명성 계획 대비 실적 - 이사회 구성, 운영의 공공성, 투명성 (독립적 이사회 구성, 운영 실적) (이사회 운영 투명성 제고 실적)

방송의 공적 책임, 공정성, 공익성, 지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성과 같은 심사항목은 계량적으로 평가하기 어려운 정성적 평가 항목이 큰 비중을 차지하고 있다. 예를 들어 방송의 공적 책임·공정성 관련 계획에 대한 작성 방식과 심사 기준에 대한 안내를 보면, 제도적 장치 위주로 평가하며, 개념적 정의는 '방송심의에 관한 규정'을 참조하고, 프로그램 품질 제고(심의 제재 건수 감축 등)의 노력, 시사보다도 프로그램의 공정성·객관성 확보 노력, 선거 관련 방송 공정성·객관성 확보 노력 등을 명시하고 있다. 또한 이러한 부분들은 실적을 평가하는 항목에 해당하기도 하는데 절대적 평가가 어려운 항목들로 구

성이 되어 있다. 이에 따라 심사항목의 모호성은 재허가 심사항목에서 실적과 계획 간 구분이 불분명하다는 지적도 함께 제기된다. 2013년 재허가 심사 이후부터 실적과 계획 항목이 구분되고 배점도 각각 별도로 부여해 운영하고 있는데, 실적에 대한 심사는 방송평가의 중복 문제를 내포하고 있고, 계획에 대한 심사는 모호성 문제가 지적되고 되고 있다. 특히 실적의 경우 이미 결과가 나와 있는 방송평가 외에 반영하기 어려운 구조라는 한계가 있다.

그럴 뿐만 아니라 실제 재허가 심사에서는 사업자가 제출한 실적 자료가 계획 자료보다 분량 측면에 많은데, 심사 배점은 같은 항목에서 실적보다 계획이 더 높은 경우들이 있어 심사항목과 배점 간 불균형 문제도 발생하고 있다.

또한 경영·재정·기술적 능력 항목의 경우 재무적 안정성과 수익성을 평가하는데 총자산순익율, 자기자본증가율 등이 포함된다. 이는 전년 대비 개선의 정도를 보게 되므로 꾸준히 안정적 수익구조를 내는 경우는 개선의 폭이 크게 나타나지 않게 되면 평가에서 불리하게 작용할 수 있다. 방송프로그램의 투자 실적 및 계획의 경우도 투자 계획에 대한 이행실적을 평가하는데, 전년 대비 수치들을 토대로 평가받게 된다(박서연, 2023. 10. 4). 방송프로그램의 투자 및 계획은 기업의 의지와 무관하게 코로나19와 같은 불가피한 상황이 발생할 수 있는데 이러한 외부 환경적 요소를 반영하여 평가하느냐에 의문이 제기될 수 있다. 이처럼 세부 평가 항목이 실제 평가 목적에 부합하지 못하는 한계가 발생함에 따라 상위의 평가 항목과 하위 평가 항목 간 적합성 및 적절성에 대한 검토도 필요하다.

나. 매체별/채널별 심사항목 비차별성 해소 방안

현행 방송법상 재허가 심사에서 매체별·채널별 특성을 고려한다는 명시적 근거가 적시되어 있지 않다. 그러나 표면적으로는 방송통신위원회가 재허가 심사 기본계획을 수립하는 과정에서 매체별·채널별 특성을 고려하여 세부 심사항목과 배점을 정하고 있다. 이러한 심사 기준과 배점이 매해 유동적이라는 점이 항시 문제시되고 있다.

텔레비전 방송과 라디오방송에 대한 심사 기준이 같을 뿐 아니라 전국 방송과 지역단위 방송사도 동일한 기준으로 배점이 구성되어 이러한 심사가 적절하지 않다는 지적이 있었다(성욱제・송민선, 2018).

매체별·채널별 심사항목 차별화를 꾀하기 위한 대안으로 사업자 유형에 따라 공통으로 적용될 사항과 차별적으로 적용될 사항에 대한 모듈 형식의 심사체계 도입을 제안하는 의견도 있다(송종현, 2023).

일례로 재허가 심사에서 매체별·채널별 심사사항을 차별화하기 위해 사업자 유형을 다음과 같이 구분해 볼 수 있다(송종현, 2023). 분류 기준은 ①매체 특성에 따른 유형(TV 사업자 vs. 라디오 사업자), ②채널 특성에 따른 유형(TV의 경우, 지상파 사업자 vs. 종편 PP 사업자 vs. 보도 PP 사업자 / 라디오의 경우, 종합편성 사업자 vs. 전문 편성 사업자), ③소유방식에 따른 유형(공영방송 사업자 vs. 민영방송 사업자), ④방송권역에 따른 유형(전국 사업자 vs. 지역 사업자)으로 구분할 수 있을 것이다. 이러한 유형에 따라 중항목과 세부 심사사항에 반영해 심사항목별로 상대적 중요성을 검토하고 이에 따른 항목 간 배점 부여를 구조화함으로써 해결 방안을 모색해 보는 것도 가능하다.

한편 공영방송과 민영방송 간 재허가 심사가 차별적이지 않다는 지적도 있다. 재허가 심사에서는 공영방송과 민영방송을 구분하지 않고 동일한 심사 기준을 적용하는데 이에 대해 공민영 이원화 심사체계가 필요하다는 의견들 역시 오래된 과제 중 하나이다. 현행 재허가 제도는 공영방송의 특성, 복수의 방송 채널을 운용하는 사업자의 차이 등이 반영되어 있지 않다. 따라서 공영방송에 적합한 공적 책무를 민영방송에 동일하게 적용함에 따라 채널의 다양성을 목적으로 한 것이 오히려 획일성을 강제하는 결과로 귀결된다는 사업자들의 의견도 있다.

지상파 방송사에 대한 규제가 공・민영에 달리 적용되고 있는 점을 감안하면 심사제도 역시 실효성 차원에서 고려해 볼 수 있을 것이다(김지수·김현경, 2020). 또한 공영방송은 ‘협약제를 통해 공적 책무 이행을 담보하도록 함으로써 재허가 제도를 대체할 필요성에 대한 논의가 주를 이뤄왔고, 민영방송의 공적 책무 차별화 수준에 대한 논의는 아직 많지는 않은 상황으로 공·민영의 공적 책무 수준에 대한 차별성 논의도 함께 이루어질 필요가 있다(송종현, 2023).

다. 심사에 대한 예측 가능성의 한계와 해소 방안

방송통신위원회는 3~5년 주기로 재허가 기본계획을 수립하는데, 이 자체가 가변성이

높고, 매해 변경되는 평가 항목 및 배점, 심사 기준으로 평가에 대한 예측 가능성이 작다는 데 이해관계자들이 이의를 제기한다. 이러한 시스템 자체가 재허가 심사제도의 구조적인 문제를 유발하는 요소이다.

특정 평가 항목의 배점 변화로 타 항목 배점을 조정하도록 하는 것에 대한 타당성 문제가 제기되기도 하고, 심사위원의 전문성 및 평가 결과의 편차가 커짐에 따라 이것이 재허가 심사에 대한 예측 가능성을 보다 약화하는 요인으로 작용하기도 한다. 전문성이 없는 평가 항목까지 모든 심사위원이 평가해야 하는 상황은 큰 변화가 없는 결과에 대해 심사위원에 따라 상이하고 격차가 큰 평가 결과를 초래하게 만든다. 이에 심사항목과 기준의 체계성, 일관성, 공정성에 대한 전면적인 보완이 요구되고 있다. 심사항목 및 배점의 적절성에 대한 검토도 동시에 이루어질 필요가 있다. 특히 정책환경 변화에 따라 새로운 심사항목과 기준 등을 적용하는 것은 자의적이라는 비판을 받을 뿐 아니라 법적 안정성, 예측 가능성 등을 저하하는 문제도 야기하고 있어 시급한 개선 사안 중 하나이다. 또한 실제 심사과정에서 중요 항목으로 평가하고 있는 시청자권익 보호의 경우 법에 명시되어 있지 않아 이를 법에 명시하는 방안도 고려할 필요가 있다.

라. 방송평가와의 중복성 문제

재허가 심사와 관련해 가장 자주 언급되고 있는 문제 중 하나가 방송평가와의 중복성 문제이다. 일례로 재허가 심사항목 중 '방송프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보계획의 적절성' 세부 평가 항목에 ⑤ 방송프로그램의 기획・편성・제작・구매 등 수급 실적과 계획의 적정성, ⑥ 공익성 관련 방송프로그램 편성 실적 및 이행계획의 우수성, ⑦ 방송프로그램의 투자 실적과 계획의 우수성, ⑧ 지역 프로그램의 기획・편성・제작・구매・투자 실적과 계획의 적정성 (지역)으로 구성되어 있는데 이들 항목은 내용과 편성영역의 평가 항목과 중복성이 매우 높다.

<표 4-6> 방송평가 항목 중 내용 및 편성영역

평가 항목	배점 (245)	평가 척도

내용 영역	방송통신위원회의 프로그램 질평가	40	※ 평가대상 : 자체편성비율 50% 이상인 종합편성 방송사업자 중 네트워크 본사(KBS, MBC, SBS) - 방통위 시청자평가지수(KI) 결과 활용 · 방송프로그램 평가(품질, 만족도), 채널 성과 평가 (다양성, 창의성)
	자체 심의 및 공정성 관련 자율 규제 제도 운용 종합 평가	55	- 직제상의 전담 부서 설치 여부, 제작진 등의 심의 담당 여부, 심의 제재 사전지적 비율, 공정성 관련 자율 규제 등을 평가
	프로그램 관련 수상실적 종합 평가	50	- 시상 기관에 따른 프로그램 수상 실적의 상대평가
	방송사 자체 프로그램 질평가	35	- 자체 프로그램 품질 평가제도 시행 여부, 결과공표 등 평가
	시청자 평가프로그램 편성 및 운영현황 종합 평가	35	- 시청자 평가프로그램 편성 시간대, 평가원 운영 및 보고서 등 평가
	시청자 의견 반영 종합평가	30	- 시청자 의견수렴 시스템 구축 여부 및 절차, 방송통신위원회에 접수된 시청자 의견처리의 적절성, 의견 반영 결과 등 종합 평가
편성 영역	재난방송 편성 및 운영현황 종합 평가	55	- 재난방송/예방프로그램 편성실적, 교육실적(온라인 실적 포함) 등 상대평가 ※ 상대평가는 매체 및 사업 특성을 고려하여 평가 대상군 설정
	어린이 프로그램 편성평가	50	- 07시~22시 사이에 편성된 전체 방송 시간 대비 어린이 프로그램 편성실적을 8%를 만점으로 절대평가 - 07시~22시 사이에 편성된 전체 방송 시간 대비 어린이 교육 및 정보제공 프로그램 편성실적을 4%를 만점으로 절대평가
	장애인 시청 지원 프로그램 편성평가	50	- 자막방송 편성 비율 - 수어 방송 편성 비율 - 화면해설방송 편성 비율 -「장애인 방송편성 등에 관한 고시」<별표>에서 정한 연도별/유형별 편성 비율 목표치를 만점으로 절대 평가하되 구체적인 사항은 「장애인 방송편성 등에 관한 고시」에 따른다.
	주시청시간대 균형적 편성평가	50	※ 평가대상 : 자체편성비율 50% 이상인 종합편성방송사업자 - 방송 분야(보도 40%, 오락 60%) 편성 비율 평가

	UHD 프로그램 편성 평가	25	- UHD 프로그램 편성실적 등 평가 ※ 평가대상 : UHD 프로그램 본방송 개시 방송사업자
	시청자위원회 운영 현황 및 결과 종합 평가	50	- 시청자위원회 운영 효율성, 시청자 위원 제시 의견 건수/활용, 경영진 및 시청자위원 참석률, 시청자위원회 운영 만족도 등 평가
	비상업적 공익광고 편성평가	15	- 편성 비율 및 편성 시간대 등 평가
	남북 관련 프로그램 편성 평가	10 (가점)	- 프로그램 편성실적, 편성 시간대 평가
	재난 취약계층 대상 재난정보 제공	5 (가점)	- 재난특보 실시 횟수에 따라 평가

방송평가 항목 중 수상실적 평가(50점)는 타 영역의 평가 결과에 영향을 미쳐 전체 평가 결과를 왜곡시키는 현상이 발생할 수도 있는데 수상실적 내 점수 격차(20~24점)가 크게 발생할 수 있다. 따라서 특정 항목 평가점수가 타 항목 점수를 상쇄해 전체 평가점수에 영향을 미치는 현상이 발생할 수 있어 이러한 현상을 개선할 필요가 있다(홍문기, 2023).

재허가 평가 항목은 방송평가와 중복성이 높아 방송평가에서 낮은 점수를 받은 사업자는 재허가 심사에 포함되는 방송평가 점수로 인해 이중적으로 낮은 점수를 받을 수밖에 없는 구조적 문제를 안고 있다.

그럴 뿐만 아니라 방송사업자로서는 매년 같은 방송평가를 받고 있음에도 불구하고 재허가 기간이 끝날 때마다 유사한 자료를 제출하는 불필요한 행정력 낭비도 함께 문제시되고 있다. 따라서 방송평가에 포함되었던 항목은 재허가 심사에서 제외하거나 방송평가 항목을 간소화하는 등 중첩적인 평가 시스템을 개선함으로써 방송평가 및 재허가를 준비하는 방송사업자들의 입장에서 비효율적인 행정 시스템도 바꿔줄 필요가 있다.

마. 재허가 심사 절차 비효율성과 개선 방안

재허가 심사가 방송국 단위의 재허가를 시행하고 있지만 동일한 방송사업자가 많게는 백수십 개의 방송국을 보유하고 있는 경우 심사의 효율성이 매우 낮다. 또한 방송국 단위로 심사를 받게 되는 경우 동일 사업자 소유의 방송국이 서로 다른 재허가 기간을 부여받는 경우도 발생해 재허가 심사 준비를 위한 행정적 비효율성을 낳을 뿐 아니라 재허가 기간에 대한 정책적 예측 가능성도 낮추는 결과를 초래한다. 현 전파법 제22조 제1항에서 무선국 개설 허가의 유효기간을 7년 이내로 하고 동법 시행령 제36조 제1항은 방송국의 유효기간을 5년으로 정하고 있고, 재허가 계획에 따르면 700점 이상을 받은 사업자는 5년, 650점에서 700점 미만 점수를 받은 사업자는 4년, 650점 미만을 받은 사업자는 '조건부 재허가'시 3년을 부여한다.

이에 지상파 방송사의 재허가 기간을 5년 이내로 하는 것은 법 취지에도 부합하지 못한다는 의견도 있다(성욱제·송민선, 2018). 짧은 재허가 기간은 방송사에도 지나친 부담으로 작용해 안정적인 방송 서비스 제공을 통한 시청자 복지증진을 저해하는 요소로 오히려 작용할 소지도 존재한다.

이처럼 법에 따른 재허가 유효기간이 상이하게 부여되고 있는 현실은 재허가 과정에서 방송사와 규제기구 모두에게 행정력 낭비를 초래하고 있으며, 지상파 방송사업자의 중장기적은 운영 계획 수립에도 제약 요소로 작용할 수 있다.

영국의 경우 채널별 방송 허가가 이루어진다는 특징을 가지며, 지상파 허가는 Channel 3, 4, 5에만 적용되는데, 면허는 자동 갱신이 아닌 경쟁체계를 도입하고 있다(성욱제 외, 2011). 그러나 영국 지상파방송의 허가 기간은 10년이며, 재허가는 신규사업자도 참여할 수 있고, 재허가 기간은 10년으로 갱신 신청이 가능하다. 2024년 12월 31일 면허가 만료되는 채널3과 채널5의 경우 재허가 절차의 하나로 OFCOM에 SECTION 229 보고서(2022년 보고서)를 제출해야 하는 의무가 있다. OFCOM은 이 보고서를 토대로 채널3과 채널5가 향후 10년의 면허 동안 상업적으로 지속할 수 있는 비용(a commercially sustainable cost)으로 PSB의 목적 달성에 이바지할 수 있는 능력을 평가하였다(OFCOM, 2023).

프랑스는 여러 유형의 면허가 있으며, 면허는 5년 또는 최대 10년 부과되고 신고는 기

간 제한이 없다. DTT 면허는 특별한 경우를 제외하고 5년 동안 신청 없이 자동 갱신된다. 독일은 각 주 법에 따라 7~10년간 유효한 면허가 부여되고 일부 주 미디어국은 기간 제한 없이 라이선스를 부여할 수 있도록 주법을 개정하기도 하였다. 면허 갱신은 주법에 따라 다르며 일반적으로 면허와 동일한 절차에 따라 결정된다(EU, 2018). 미국의 지상파방송 면허는 유효기간이 8년이며, 재허가 심사는 단순하게 진행되고, 최근 TV 면허 갱신 신청이 2022년에서 2023년 만료될 예정임을 공표하였고, 지역별 신청 완료 날짜 등을 게시하고 있다(FCC, 2023; 성욱제 외 , 2011; 조영신·이선미, 2010).

<표 4-7> 해외 (지상파) 방송 면허 기간 및 갱신 기간

국가	면허 기간	재허가 기간
영국	10년	10년
프랑스	5~10년	5년 자동 갱신(문제 없을시)
독일	7~10년	주마다 상이
스페인	15년	특정 조건 하에 자동 갱신
이탈리아	12년(위성과 케이블 6년)	면허와 동일
미국	8년	-
일본	5년	-

자료: EC (2018)과 OFCOM (2023), 홍경수·김성중 외 (2020) 자료를 토대로 재구성

주요국들은 최초 면허 유효기간이 5년 미만은 없으며, 재허가 갱신 기간도 10년 내외로 방송사업자들이 면허를 받은 이후로 법 위반 사항 등 위법한 행위를 하지 않는 한 운영상의 안정성을 제고할 수 있는 기간을 고려하고 있는 것으로 판단된다. 특히 미디어 환경의 변화로 경쟁 상황이 치열해진 상황에서 사업의 안정적 운영에 대한 보장이 무엇보다 요원한 사항이다. 이에 이해관계자에 따라서는 유료 방송사업자의 허가 유효기간인 최대 7년까지 지상파방송도 확대해 주라고 요구하기도 한다. 해외의 면허 기간을 비교해 보더라도 상대적으로 허가 및 재허가 유효기간이 짧은 것으로 판단되며 5년보다는 길게 유효기간을 확대하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

바. 기타

한편, 심사위원에 대한 신뢰성에서 비롯하는 공정성 문제도 해결해야 할 주요 사안 중 하나이다. 심사위원들의 자의적이고 주관적인 평가로 인한 불신은 심사 자체에 대한 신뢰도를 떨어뜨린다. 특히 정치적 입장 또는 방송 채널에 대한 호불호에 따라 상반된 평가가 도출된다면 공정성・공익성 평가 요소들은 심사 공정성을 해치는 결정적 요인이 될 수 있으며, 재허가 심사는 정치적 통제 요인으로 작용할 위험성이 커질 수 있다(황근, 2019).

이에 송종현(2023)은 다음과 같은 대안을 제안하기도 했다. 심사위원회의 전문성과 구성 과정의 투명성을 제고하기 위해 분야별 심사위원 풀을 구축하고 주기적으로 업데이트하는 것이다. 예를 들어 심사 부문을 방송/경영 회계/기술/시청자권익 4개 부문으로 하고, 소위원회 형식으로 1차 심사를 하고, 2차로 전체 회의에서 심사 결과 공유 및 평정 기준 확정하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 1차 심사 단계에서 형식적인 청문이 아니라 충분한 시간을 갖고 사업자 의견을 청취하고 협의하는 과정을 가지는 것이다. 재허가 평가 방법 변경할 때도 평가의 효율성 제고할 수 있을 것이다. 또한 이행실적 점검과 성과 목표 기반 계획 중심으로 재허가를 진행할 경우, 평가의 전문성을 담보한 조직적 지원이 필요하다. 방송통신위원회 내부에 평가분석실 기능을 부여하고, 산하에 "재허가・재승인 이행실적 평가위원회" 설치・운영하는 방안을 제안하였으며, 평가위원회는 외부 전문기관에 부분적으로 업무 위탁하는 방안도 가능하다.

또한 광고 매출의 급감 등으로 미디어 환경이 전반적으로 어려워지고 있는 상황에서 공적 책임 등의 실현 가능성, 프로그램 제작 및 투자 계획의 적절성 등의 항목을 중점 심사하는 것에 대해 이의를 제기하는 의견도 있다. 그럴 뿐만 아니라 국민 참여 수단이 형식화되고 있는 문제, 조건부 재허가 조치의 실효성 문제 등도 검토의 여지가 있다.

특히 조건부 재허가의 경우 650점 미만 사업자에 대해서는 '조건부 재허가' 또는 '재허가 거부'를 할 수 있으며, 650점 이상을 받으면 재허가를 받게 되는데, 이 경우도 개별 심사사항의 평가점수가 배점의 50%에 미달하는 경우 또는 재허가 신청서 및 제출서류에 기재된 내용의 이행을 담보하기 위한 경우에 조건을 부과할 수 있도록 하고 있다. 중점 심사사항이 '방송의 공적 책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성'과 '방송프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보계획의 적절성' 사항이다. 점수 미달 항

목이 정량적 평가보다는 정성적 평가 항목이어서 ‘조건부 재허가’ 결정이 행정기관의 재량에 따라 내려질 수도 있음을 시사한다. 또한 부가 조건들이 과거에 부과했던 사안들을 관성적으로 부가해 시의적인 실효성이 없는 조건들을 부가하게 되는 경우들도 발생한다. 이에 조건부 재허가시 부가할 수 있는 조건의 범주에 대한 부분도 명확하게 할 필요성이 제기된다.

나아가 보다 궁극적이고, 근원적인 해결책 모색은 재허가 심사가 방송의 공공성과 공익성 증진에 부합하는 평가인가에 대한 문제 제기이며, 공익성 개념은 지역성, 다양성, 소수자 보호, 품질 제고 등의 가치를 내포하고 있는데 이 가치에 해당하는 하위 척도에 해당하는 것인지는 평가 항목들에 대한 세밀한 검토가 요구된다.

3. 공민영 재허가제도의 이원화

현행 방송법상 재허가 제도의 대안으로 주로 논의되는 공영방송 협약제는 정부와 방송사업자 사이의 공법적 계약으로 해석된다. 공영방송과 관련한 현행 재허가 제도의 한계(공영방송의 특성 미반영, 실효성 높지 않은 상황(현실적으로 거부 불가)을 보완할 수 있는 동시에, 공영방송에 특화된 공적 책무의 이행 실효성을 오히려 강화할 수 있는 정책적 선택이라는 측면에서 의미가 있다. 이러한 측면에서 공영방송에 대한 협약제도 도입이 재허가 체계에 대한 근본적 개선 방안이라고 보기도 한다. 그러나 공영방송 협약제도가 도입되기 위해서는 법제화가 선행되어야 하므로, 여전히 수많은 난제가 남아 있다. 특히, 협약제도의 도입 대상 범위(공영방송의 범위), 공영방송의 공적 책무가 무엇인지에 대한 사회적 합의, 협약의 피드백(거버넌스와 재원 구조와의 연동)을 과연 법률에 담을 수 있는지에 대한 문제 등 풀어야 할 문제가 여전히 산적해 있지만 본 논의에서는 논의 대상이 확대되는 것을 방지하거나 협약제에 대한 논의는 제외하고 살펴보았다.

제 2 절 지상파방송의 소유 겸영 규제 개선 현안 및 방안

1. 법적 근거

현행 방송법상 지상파방송의 소유 제한은 1인 지분 제한과 대기업, 일간신문 및 뉴스통신을 경영하는 사업자의 지분 제한을 두고 있으며, 외국 자본의 투자도 제한하고 있다. 또한 지상파방송의 겸영 규제는 지상파방송과 위성, SO 상호 간 소유 제한과 지상파방송의 PP 소유 제한 규정을 유지하고 있다.

방송법 제8조 제2항에 따른 1인 제한 규정은 특수관계자를 포함하여 지상파방송의 주식 또는 지분 총수의 40%를 초과하여 소유하는 것을 금지한다. 대기업 제한 및 일간신문/뉴스통신 제한 규정은 동법 제8조 제3항에 근거하며, 지상파방송의 주식 및 지분 총수의 10%를 초과해 보유할 수 없다. 대기업의 기준은 2008년 당시 방송법 시행령이 개정되기 전에는 자산총액의 규모가 3조 원이었고, 방송법 시행령 개정으로 자산총액의 규모가 10조 원 이상으로 상향 조정되었다.

외국 자본은 방송법 제14조 제1항에 근거해 지상파방송의 주식 소유가 제한된다. 지상파 방송사 간 소유 제한은 2008년 방송법 시행령 개정 이후 상당한 시간이 지났음에도 동일한 수준이 유지되고 있다.

<표 4-8> 지상파방송 소유규제 추이

1인 지분			대기업			일간신문, 뉴스통신			외국인
‘00년	‘09년	‘22년	‘00년	‘08년	‘22년	‘00년	‘08년	‘22년	
30%	40%	40%	금지	10%	10%	금지	10%	10%	금지

지상파방송의 겸영 규제는 2008년 방송법 시행령 개정 이후 2022년 8월 또 한 번의 개정이 있었는데, 지상파방송의 PP 소유 제한만 완화가 되고 지상파방송의 SO와 위성에 대한 상호 겸영 제한은 동일하게 유지되었다.

방송법 제8조 제6항과 동법 시행령 제4조 제5항 제2호, 제4호에 따르면 지상파방송

은 SO와 위성의 33%를 초과하여 상호 겸영하거나 주식 또는 지분을 소유할 수 없다. 또한 동법 시행령 4조 제6항 제1호에 따라 지상파방송은 PP 사업자 수의 5%를 초과한 상호 겸영 및 주식 또는 지분을 소유할 수 없도록 제한된다.

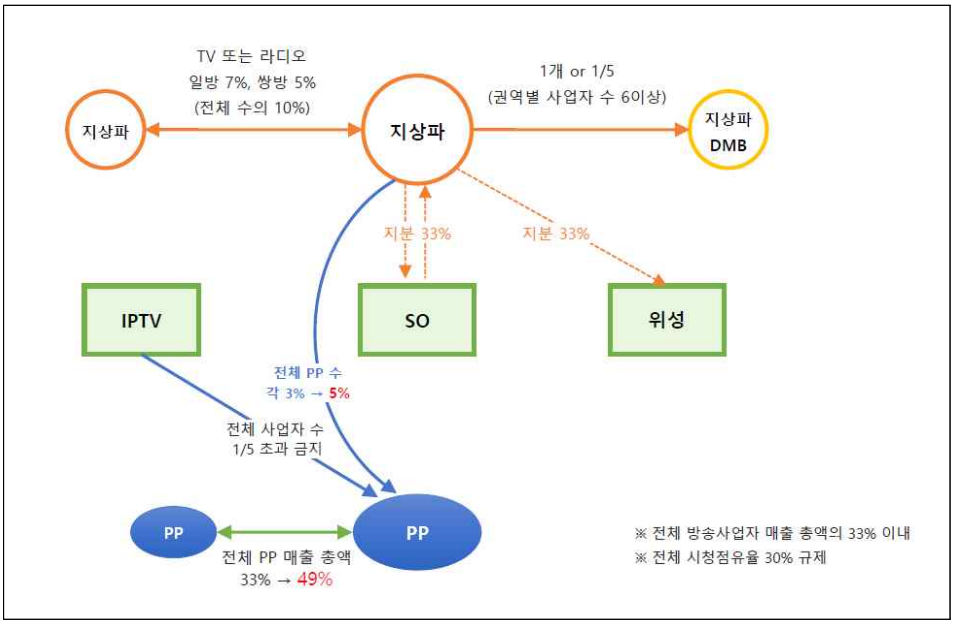
방송법 제8조 제8항과 동법 시행령 제4조 제7항에 따르면 지상파방송은 다른 지상파TV 또는 라디오의 주식 또는 지분의 7%를 초과하여 소유할 수 없으며, 자신의 주식 또는 지분을 소유하고 있는 다른 지상파TV 또는 라디오의 주식 또는 지분 5%를 초과 소유할 수 없다. 또한 전체 지상파방송 사업자 수의 10%를 초과해 다른 지상파방송 사업자의 주식 또는 지분도 소유할 수 없도록 규정하고 있다.

<표 4-9> 지상파방송의 상호겸영 규제 추이

방송법	시 행 령 제4조	2008년	2022년
제8조 제8항	제7항	일방 지분 소유 7% : 지상파 → 지상파TV 또는 지상파 라디오 7% 쌍방지분 소유 5% : 자신의 주식 또는 지분 소유 타 지상파TV 또는 라디오 5% 전체 지상파 사업자 수의 10% (지상파DMB 제외)	일방 지분 소유 7% : 지상파 → 지상파TV 또는 라디오 7% 쌍방지분 소유 5% : 자신의 주식 또는 지분 소유 타 지상파TV 또는 라디오 5% 전체 지상파 사업자 수의 10% (지상파DMB 제외)
제8조 제6항	제5항 제2호	지상파 → 위성 33% 지분	지상파 → 위성 33% 지분
	제5항 제4호, 제5호	지상파 → SO 33% 지분	지상파 ↔ SO 33% 지분
	제6항 제1호	지상파 → PP 3% (PP 총수, 최저시 6개)	지상파 → PP 5% (총PP수, 최저시 6개)

자료: 이성춘 (2023. 2). 회의자료

[그림 4-1] 지상파 소유·겸영 규제 현황



자료: 이성춘 (2023. 2). 회의자료

해외의 경우 국가마다 미디어 환경이 다르지만 급속하게 변화하고 있는 미디어 시장의 구조적 변화에 따라 소유·겸영 규제도 완화하고 있다(이종관・박규홍 외, 2022). 기존 미디어 사업자들의 경쟁력 제고를 위한 사업 자율성 부여 및 규모 확대를 위한 규제들로 각국 규제기관들이 선회하고 있다.

미국 FCC는 미디어 소유권 규칙을 4년마다 검토하며 이러한 규칙이 공익에 부합하는지를 결정하고 이 기준을 충족시키지 못한다고 판단되는 규정은 폐지하거나 개정한다. 2017년 FCC가 제안한 방송 소유권 규정 개정안이 2021년 4월 연방대법원의 판결로 인정됨에 따라 신문·방송 겸영 규제, 라디오·TV 방송 겸영 규제, 독립 TV방송사 8개 유지 규정 등이 폐지되었다(이종관·박규홍 외, 2022). 지상파방송은 지역 시장과 전국 시장 겸영 규제의 적용을 받는다. 지역 텔레비전의 복수 소유권은 동일 지역 시장(DMA) 내 특정 조건 하에 2개 복수 소유가 가능하다. 특정 조건은 TV 방송사의 서비스 구역이 겹치지 않거나 시청점유율을 기준으로 한 지역 내 상위 4개의 TV방송사에 포함되지 않는 사업자가 한 개 이상

존재할 때 가능하며, 만약 상위 4개 사 중 복수 소유에 해당한다고 하더라도 공익에 이바지한다는 것을 입증할 수 있다면 가능하다.[134]

전국 시장의 겸영 제한은 소유할 수 있는 TV 방송국 수 제한이 아닌 미국 전체 가구 도달률 제한만을 두고 있다. 즉 전체 미국 TV 가구의 39%를 초과하여 도달하지 않는 이상 하나의 단일 기업이 전국적으로 소유할 수 있는 TV방송사의 수에는 제한이 없다. 전국 지상파 방송국 겸영 제한에 적용되는 도달률 상한은 2002년 39%로 상향(1985년 25%, 1996년 35%)된 이후 현재까지 유효하다(이종관·박규홍 외, 2022). 또한 전국 텔레비전 소유권 규칙만 FCC가 4년마다 검토해야 하는 대상에서 제외된다.

TV 네트워크 이중 소유 제한 규정(Dual TV Network Rule)은 4대 메이저 네트워크 간 합병을 금지하는 것으로 FCC는 ABC, CBS, Fox, NBC 등 4대 TV 방송 네트워크 중 두 네트워크 간 합병이 제한된다. 해당 규정은 1946년 제정된 이후 지속해 유지되고 있는 규정이다.

한편, 미국은 1인 지분 제한 또는 대기업 지분 제한 규정은 부재하고, 외국인 지분 제한은 지상파방송에 대한 직접 투자에 한정해 20%를 허용한다. 2016년 9월 FCC가 규정을 개정하면서 공익 심사를 통한 지상파방송 모회사에 대한 외국인 간접 투자는 100% 허용하였다.

영국은 2003년 커뮤니케이션법을 기점으로 소유규제의 상당 부분을 완화했다. PSB에 대한 겸영 제한의 경우 기존의 채널 3(PSB에 해당)에 대한 지역 방송사 간 겸영 제한과 외국 자본 지분 제한 규정, 시장 점유율 규정을 폐지하였다. 다만 신문·방송 교차소유 제한에 해당하는 한 개 이상의 전국 신문을 발행하면서 전국 발생 부수 점유율(합산 시장 점유율)이 20% 초과하는 신문사와 채널 3의 상호 지분은 20%까지만 허용하였다. 그 외 민영 지상파 방송사나 유료방송사에 대한 소유 제한은 별도로 없다. 신문과 방송사 간 교차소유도 허용되며, 외국 자본의 지분 제한도 별도로 규제하고 있지 않다.

독일은 1997년 민영방송에 대한 '지분 투자 제한(최대 49.9%)' 방식에서 1997년부터 '시청점유율 제한 방식'을 통해 소유 다양성을 구현하고 여론 다양성을 보장한다. 시청점유율 규제는 특정 방송사업자/미디어 기업의 시청점유율이 30% 상한선을 초과하거나

---

134) FCC Broadcast Ownership Rules, https://www.fcc.gov/consumers/guides/fccs-review-broadcast-ownership-rules

25%를 차지하더라도 인접 미디어시장에서 시장지배력을 행사할 경우 신규채널의 신설금지, 타 채널에 대한 지분 투자 제한, 보유 채널의 지분 매각 등을 통해 여론 지배적 사업자의 등장을 제한한다(정두남·심영섭, 2016). 그 외 방송의 교차소유 금지나 외국 자본 지분 제한 등에 대한 규제는 없는 상황이다.

프랑스는 2011년 11월 지방파방송의 디지털 전환 완료 후 디지털 채널을 대상으로 간소화된 지분 제한과 일부 겸영 제한 만을 두고 있다. 1986년 커뮤니케이션 자유법(Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative àla liberté de communication, 레오타드법, 2021년 말 개정)에 따른 방송미디어에 대한 지분 제한 방식의 규제는 자연인 또는 법인이 시청 점유율 8%를 초과하는 전국 지상파방송의 지분 및 의결권 49% 이상을 직접 또는 간접적으로 소유할 수 없다(시청 점유율 8% 초과 기업)(제39조 제1항). 전국, 지역 간 겸영 제한은 시청 점유율이 8%가 넘는 전국 TV 채널 면허를 보유한 개인 및 법인은 지역 TV 채널 면허 보유 기업 지분을 33%까지 소유할 수 있다(제39조 제3항). 외국 자본 지분 제한은 프랑스 방송사의 지분 및 의결권의 20%를 초과하여 소유하지 못하도록 규정하고 있다(제40조).

프랑스의 경우 1인 지분 제한, 외국 자본, 겸영 규제를 모두 마련하고 있으며, 독일은 소유규제 방식을 지분 제한 방식에서 시청 점유율 규제로 전환함에 따라 규제 체계가 상이한 경우이다. 미국과 영국 모두 겸영 제한에 대한 부분만 일부 제한하고 있으며, 1인 지분 제한은 별도로 두고 있지 않다. 영국은 외국 자본에 대한 규제도 폐지하였으며, 미국은 직접 투자인 경우만 20% 제한을 두고 있고, 간접투자는 제한없이 투자 가능하다. 국내의 경우 이러한 규제들이 여전히 적용되고 있는 상황이며, 이러한 규제들이 여전히 실효성이 있는지에 대해서 미국과 같이 정례적으로 규제 수준에 대한 실효성을 점검하는 방안도 고려해 볼 수 있다(이종관•박규홍 외, 2023).

<표 4-10> 주요국 지상파방송 소유 및 겸영 규제 현황

구분	미국	영국	독일	프랑스
1인 지분 제한	없음	없음	없음	8% 시청점유율 초과 전국 지상파방송사의 지분 또는 의결권 49%(직접 또는 간접적인 방식 제한)
외국 자본	직접투자 20% 간접투자 100%	없음	없음	지분 및 의결권의 20%
겸영	(지역) DMA 내 2개(조건있음) (전국) 미국 전체 가구수 39% (방송국 수 제한 없음) (전국 네트워크 이중 소유) 전국 4대 네트워크 금지	채널3과 전국 신물 발생 부수 20% 초과 신문사와의 상호 겸영 제한	없음	시청점유율 8% 초과하는 전국 지상파방송사를 보유한 개인 또는 법인의 경우, 지역 방송 지분 또는 의결권 33% 제한

자료: 이종관·박규홍 (2023), OFCOM, FCC 자료 토대로 재구성

유럽도 매해 미디어 다원성 보고서를 통해 미디어 제공사업자의 다원성도 모니터를 하고 있는데, 2023년 보고서에 따르면 미디어 사업자들의 수평적 집중도와 교차 소요 집중도가 높은 수치를 기록하고 있지만 이러한 현상은 미디어 시장 구조가 가지고 있는 내재적 특성에서 기인하는 것이라고 지적한다. 나아가 미디어 사업자들의 과도한 시장지배력이 민주주의에 영향을 미친다는 점 때문에 다양한 규제를 하고 있지만 이러한 규제들이 거의 효력을 발휘하고 있지 못하고 있다고 언급한다(European University Institute, 2023). 이는 소유규제를 통해 여론 다양성 달성하고자 하는 데는 근본적인 한계가 있음을 의미한다.[135] 우리 역시 새로운 미디어 환경에 부합할 수 있는 제도 개편을 글로벌 환경과 발맞춰 추진할 필요가 있다.

2. 소유규제의 한계 및 개선 방향

135) 측정 방법에 대한 한계도 함께 문제시 되고 있으나 본 연구에서 논외의 사안으로 언급하지 않았다.

가. 대기업 지분 제한 개선에 대한 논의

지상파방송의 소유 제한은 무엇보다 대기업 지정기준의 현실화가 시급하다. 대기업 기준인 자산 규모 '10조 원 이하'는 2008년 이후로 동일한 기준이 적용되고 있다. 10조 원이라는 대기업 기준이 미디어 시장에 적용되던 당시의 기준에서는 적정 수준이었을 수 있으나 그사이 국가 경제 규모의 성장, 물가 상승률, 미디어 시장의 경쟁 구조 변화 등 10조 원이라는 기준이 여전히 유효하기는 어려운 상황이 되었다(이종관·박규홍 외, 2023).

공정거래법에서 상호출자제한집단을 지정하는 것은 대규모기업집단의 경제적 영향력을 억제하는 규제 정책으로 대기업 집단에 대한 사후 규제와 시장 감시의 역할에 해당한다. 그런데 이 규정이 방송법, IPTV 사업법, 방송광고판매대행법, 신문법에 원용되면서 강력한 사전 진입 및 소유규제로 작동하고 있다(이영주, 2023).

최근 공정거래법이 전부 개정되면서, 2021년 12월부터 시행되는 상호출자제한 대상의 지정기준은 GDP에 연동되도록 설정되어 GDP의 0.5%가 기업집단 지정기준이 되었다. 공정거래법에서도 특정 액수의 자산 규모 지정기준이 경제 여건의 변화를 발 빠르게 반영하기 어려운 상황을 고려하여 개정한 것이다.

방송법은 개정 전 공정거래법 기준과 같은 자산 규모 기준으로 소유규제를 제한하고 있는데, 이는 기업의 정상적인 경영활동을 통해 증가한 자산 규모를 억제하는 불합리한 성격을 내포하고, 동시에 투자 역량도 제한하는 결과를 초래하게 된다는 지적을 받고 있다.

2021년에 자산총액 10조 원 이상 대기업인 상호출자 제한 기업 집단으로 신규 지정된 호반건설은 방송법 제8조 제3항 및 동법 시행령 제4조 위반으로 ㈜광주방송의 지분을 처분하라는 방송통신위원회의 시정명령이 내려진 바 있다. 이는 자연스러운 기업 성장에 기반한 자산 규모의 확대이지만 현 방송법에 위배되어 주식 매매 계약을 체결하고 최고액 출자자 변경 승인신청서를 제출함으로써 해당 결정까지 시정명령이 유예되었다. 반면 삼라(SM 그룹)는 울산방송 주식을 처분하라는 시정명령을 받았지만 이행하지 못하는가 하면, SBS 최대 주주인 태영(TY홀딩스)도 동일한 사례로 보유하고 있는 SBS 지분에 대해서는 의결권 제한 통지를, 방송광고판매대행사 ㈜ SBS M&C의 지분에 대해서는 처분하라는 시정명령을 받았다.

공정거래법과 방송광고판매대행법에 따르면 태영그룹과 티와이홀딩스의 76개의 계열회

사 등은 SBS M&C 주식 10% 이상 보유할 수 없으며, 합산 지분이 10% 이상이 되면 안 된다. 이에 SBS의 광고 업무를 담당하는 SBS M&C(SBS 미디어렙사)의 주식 40%를 소유한 SBS도 6개월 이내 시정명령을 이행해야 한다는 것이다. SBS는 방송통신위원회의 시정명령에 불복해 '소송'을 제기한 상태이다(박서연, 2023. 1. 9).[136] 태영(TY홀딩스)의 SBS 지분도 여전히 논란이 해결되지 않고 있다. 태영은 '방송법 부칙 제9조에서 적시하고 있는 2000년 방송법 제정 이전에 방송사업 허가를 받은 사업자가 대기업으로 성장하는 경우 소유 제한 규정과 관계없이 원래 지분을 인정하도록 하고 있어 지분을 처분할 필요가 없는 것으로 주장한다(이종관·박규홍 외, 2023; 장귀용, 2023. 3. 29).

양정숙 의원 등은 2021년 12월 방송법에 규정된 대기업 자산총액 10조 원 기준을 '자산총액이 국내 GDP의 0.5% 이상 1.5% 이하의 범위'로 완화하는 방송법 개정안을 발의하였다. 방송법 개정안의 입법 취지는 현행 민영 지상파방송에 대한 소유규제가 대규모 자본의 영향력 차단을 통한 여론 형성의 독점 및 왜곡 방지, 다양성 제고 및 상호 견제와 균형을 통한 방송 공익성·공정성 도모 등 애초 도입 취지와는 달리 오히려 방송미디어 시장의 양적 확장을 저해하는 시장 축소형 규제로 작용하고 있다는 점을 지적했다(양정숙 의원 대표발의, 2021.12.20.).[137]

2008년 당시 국내 총생산량이 1,154조 원에서 2022년 2,150조 원으로 약 1.86배가 증가하였고, 자산총액 10조 원 이상 기업집단 수도 2008년 17개에서 2023년 48개[138]로 확대되었다. 방송사업자의 전체 자산총액도 증가하는 등 국가 경제와 방송사업자의 성장을 고려할 때 대기업 기준이 제자리에 머물러 있다는 것은 환경 변화를 적절히 반영하고 있지 못함을 시사한다.

하지만 대기업 집단 지정 시 명목 GDP와 연동시키는 방안에 대해서도 상반된 의견이 존재한다. 공정거래위원회의 기준이 적용된다면 공영방송과 차별화된 방송 정책이 민영방송에 적용될 수 있고, 민간 영역의 미디어 서비스에 대한 혁신과 투자가 본격적으로 이루

---

136) 박서영 (2023. 1. 9). SBS, 방통위 시정명령 불복해 '소송' 제기, (http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=307854 방문일 2023. 9 30)

137) 이종관·박규홍 외 (2023) 보고서 내용임. 추후 보완 예정

138) 공정거래위원회 (2023. 4. 25). 2023년도 공시대상기업집단 82개 지정, https://www.ftc.go.kr/www/selectReportUserView.do?key=10&rpttype=1

어질 수 있는 계기가 될 수 있을 것이라는 긍정적인 의견도 있다(이영주, 2023). 이처럼 현실 경제 상황을 반영하고, 규제 안정성을 도모할 수 있을 것이라는 의견과 오히려 기업집단의 자산총액 변화나 상·하위 집단 간 자산 격차 등 기타 경제 여건을 반영하지 못하고 매년 기준이 달라지면 규제에 대한 예측 가능성이 저해될 수 있다는 지적도 있다. 최고액 출자자에 대한 자산 규모를 규제하는 것은 장기적인 투자를 억제하고, 공정위의 상호출자 제한 기업 기준을 방송시장에 적용하는 것은 타당하지 않다는 것이다(이영주, 2021; 이종관, 2021). 또한 매해 GDP 상승률에 따라 자동 연동시키는 방안은 지상파 방송사업자 군이 동일하게 유지되어 지상파 민영방송의 경우는 구조적 문제가 해결되지 않기 때문에 대기업 지분 제한율 자체를 대폭 확대하는 방안을 제안하기도 한다(이영주, 2021).

앞서 방송통신위원회로부터 방송법상 대기업 소유 제한에 위배되어 시정명령을 받은 사례를 보면, 대기업 집단에 대한 소유규제 조항은 개선이 필요해 보인다.

지상파방송에 대한 규제 수단으로서 적정성도 미흡할 뿐 아니라 OTT의 급부상으로 지상파방송의 경쟁력 확보의 근간이 되는 재원 확보는 더욱 어려워지고 있다. 미디어 환경은 특정 방송사에 의한 여론 독과점의 가능성은 그리 높지 않을 뿐 아니라 전통적인 미디어들은 특히 세계시장에서의 경쟁력 확보를 위해 제작 경쟁력 강화 및 재정 건전성을 높이기 위한 재원 확대가 요구되고 있다. 해외 국가들에서도 관점 다양성을 해치지 않는 범위 내에서 이종 매체간 교차소유를 허용하고 있고, 사후 규제 수단을 활용하고 있다. 현재와 같은 자산 규모 제한은 지상파방송사의 경쟁력을 하락시키고 방송 운영에 불안을 초래할 가능성이 더욱 높다. 민영 지상파를 소유 중인 기업이 자산총액 10조 원을 넘기면 방송사 지분을 매각하거나 인위적으로 기업의 시장을 억제해야 하는 상황이 발생하고 있기 때문이다.

하지만 이러한 기준과 반영 비율에 대한 논란은 기본적으로 대기업 소유 제한을 유지한다는 전제하에 이루어지는 논의에 집중되어 온 경향도 있다. 해외 국가들에서는 대기업 소유 제한을 두고 있지 않다는 점을 고려한다면 대기업 소유 제한 조항은 개선이 필요해 보인다. 미국도 지상파 4대 네트워크는 대기업이 소유하고 있고, 여러 나라가 지상파방송과 뉴미디어 방송으로의 대기업 진입이 자유롭게 하고 있다(정인숙, 2009). 사전 규제에서 사후 규제로의 전환도 필요하며, 단기적으로는 오랜 기간 문제없이 지상파 방송사를 소유하다 자산 규모 기준을 초과하게 된 기존 사업자에게는 안정적 운영을 위한 예외 조항 적

용 가능성에 대한 제안도 가능할 것이다(한국방송협회, 2023).

나. 1인 및 외국 자본지분 제한 개선 방향

1인 지분 제한은 1인 지배주주가 방송미디어를 사유화하는 등 결정적인 영향력을 행사할 가능성에 대한 사전적 조치에 해당한다. 현재 1인 소유 제한 40%의 기준이 지배주주의 영향력을 제한하는데 유효하지도 않다고 보는 의견(김용희, 2021)이 있지만 이러한 규제를 완화하거나 폐지할 경우 주요 주주 간 지분 확대 경쟁이 발생해 오히려 방송사 자원의 비효율을 우려하는 의견(김경환, 2008)도 있다. 지역 지상파방송의 경우는 1인 지분이 49%로 확대되었을 때 콘텐츠 경쟁력을 확보할 수 있을 것이라는 연구 결과도 있다(정인숙, 2009). 해외의 경우 프랑스가 1인 지분 제한을 두고 있는데, 이 규제 적용 대상이 되는 지상파방송사의 조건이 있으며, 해당 대상이 되었을 경우는 49%의 기준이 적용된다.

국내의 경우 1인 지분 제한에 대한 정책적 성과나 40% 기준에 대한 명확한 근거가 부족한 상황으로 완화 또는 폐지에 대한 논의를 보다 진척시켜볼 필요도 있다.

한편, 외국 자본에 대한 원천적 제한은 외국 프로그램에 대한 문화 종속이 발생하는 것을 방지하고자 하는 것이었다. 특히 지상파방송에 대한 외국인 투자 제한은 국민의 정서, 여론 및 문화적 정체성 형성 등 사회문화적 영향력에 대한 고려가 더 크게 반영된 것이다. 반면 IPTV, SO, 위성 방송, 일반 PP는 모두 49%까지 외국인 지분 투자가 가능하며 종합편성채널은 20%, 보도 채널은 10%까지 허용하고 있다.

<표 4-11> 외국인 지분 투자 제한(방송법 제14조)

지상파	PP			플랫폼		
	종편	보도	일반 PP	IPTV	SO	위성
금지	20%	10%	49%	49%	49%	49%

하지만 미디어 이용 행태를 고려할 때 지상파방송의 영향력 감소로 과거와 같은 외국 자본 제한으로 규제 목적을 달성하는 데는 한계가 따른다. 오히려 신규 자본 유입을 통한

콘텐츠 경쟁력 향상에 긍정적 이바지를 할 수 있는 방안에 대한 모색이 필요한 시기이다.

영국과 독일은 외국 지분 투자 제한이 없으며, 미국과 프랑스의 경우는 외국 자본 투자 기준이 20%로 제한되어 있는데, 과거와 달리 현 미디어 시장은 글로벌 미디어 시장이 상호 영향을 주고받는 상황을 고려할 때 지상파방송 지분 소유 금지 규제는 제고의 여지가 있다. 지상파방송은 투자 비율의 적정성 고민에 앞서 외국 자본 투자 가능 여부에 대한 결정부터 선결될 필요가 있다.

다. 겸영 규제 개선 방향

지상파방송에 대한 겸영 규제는 SO와 위성, PP에 대한 소유 제한, 지상파방송 사간 겸영을 제한하는 규정을 두고 있다. 여전히 지상파방송 겸영 규제를 쉽게 완화하지 못하는 것이 자본 유입으로 지상파방송의 여론 독점이나 지역성 및 다양성 훼손과 같은 부작용 현상에 대한 우려가 크기 때문이다. 하지만 현 기준이 미디어 시장 내 다양성 및 집중에 미치는 영향에 대한 실증적인 검증을 토대로 한 것이 아니라는 지적과 함께 규제에 대한 검토의 필요성은 예전부터 제기되어 왔다.

지상파 방송사의 영향력이나 위상이 과거만큼 우려할 수준이 아니며, 특히 지역민방의 경우 경제적 여건이 어려워 지상파 중앙방송과 지역방송을 동일한 수준으로 규제가 적용되는 것이 타당한지에 대한 논란도 있었다. 이에 지역민방 간 지분 소유 제한을 개별 지역민방의 경영권을 유지할 수 있는 범위 내에서 완화함으로써 지역방송간 공동투자 등 협업 증대가 가능한 기반 조성에 이바지할 수 있도록 해야 한다는 제안도 있다(방송통신위원회, 2016; 김용희, 2021; 이종관·박규홍, 2023). 겸영 규제 완화로 지역성이라는 방송의 공익적 가치가 저해될 것에 대한 우려도 있지만 국내의 경우 다양한 사전, 사후 규제가 있어 겸영 규제를 완화한다고 하더라도 보완적 장치가 존재한다는 의견도 있다. 해외의 경우 국내 상황과 다르지만 타 플랫폼과의 겸영 규제는 없는 대신 지상파방송 사업자 간 겸영 제한은 존재하는데 여론의 다양성 보장을 위한 장치를 유지하고 있는 것으로 볼 수 있다. 국내의 경우 지상파 방송사업자 간 겸영 규제 수준이 매우 높은 편으로 현 상황에서 지상파방송 사업자 간 규제 완화시 예상되는 여러 시나리오 검증을 통한 개선 방안을 모색해 볼 필요가 있을 것이다.

제 3 절 종편과 보도 PP의 제도 개선 현안 및 방안

1. 종편 및 보도 PP 규제 관련 법적 근거

가. 재승인

국내 종합편성채널과 보도전문채널에 대한 규제는 시장 구조적 차원과 시장 행위적 차원의 규제로 구분하여 볼 수 있다. 종합편성채널과 보도전문채널은 방송통신위원회의 승인 대상이다. 종합편성채널 및 보도 채널의 재승인 기간은 3년에서 5년을 받음에 따라 방송사마다 재승인 시점과 기한이 다르다. 2022년 방송통신위원회가 발표한 「2023년~2006년 재허가·재승인 기본계획」에 따르면 재승인 유효기간은 700점 이상 점수를 받은 사업자는 5년, 650점에서 700점 미만 점수를 받은 사업자는 4년, 650년 미만을 받은 사업자는 3년을 부과받게 된다.

승인 대상은 방송법 제10조와 제17조 제3항에 따라 심사를 받게 되며, 재승인 시에는 방송평가, 시정명령 횟수와 시정명령에 관한 불이행 사례, 방송법 위반 여부, 시청자위원회의 방송프로그램 평가, 지역사회 발전의 이바지 정도 등을 평가받게 된다. 또한 승인 시 평가대상이었던 방송프로그램의 기획·편성 및 제작 계획의 적절성, 지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성도 준용되어 평가받는다. 종합편성채널과 보도 PP의 재승인 과정도 지상파방송 재허가와 마찬가지로 방통위가 사전 기본계획을 의결하게 되면 해당 세부 기준과 배점을 토대로 평가받게 된다.

<표 4-12> 재승인 법적 근거

방송법 제9조(허가·승인·등록 등) ⑤방송채널사용사업 · 전광판 방송사업 또는 음악유선방송 사업을 하고자 하는 자는 과학기술정보통신부 장관에게 등록하여야 한다. 다만, 종합편성이나 보도에 관한 전문 편성을 행하는 방송채널사용사업을 하려는 자는 방송통신위원회의 승인을 받아야 하고, 상품소개와 판매에 관한 전문 편성을 행하는 방송채널사용사업을 하려는 자는 과학기술정보통신부 장관의 승인을 받아야 한다. 이 경우 데이터방송을 하기 위하여 등록하거나 승인을 얻은 자는 등록을 하거나 승인을 얻은 날부터 7일 이내에 「전기통신사업법」 제22조에 따른 부가

통신사업의 신고를 하여야 한다.

제10조(심사 기준・절차) ①과학기술정보통신부 장관 또는 방송통신위원회는 제9조 제1항, 제2항 및 제11항에 따른 허가, 같은 조 제3항, 제5항, 제6항 및 제8항에 따른 승인을 할 때는 다음 각호의 사항을 심사하여 그 결과를 공표하여야 한다.
1. 방송의 공적 책임・공정성・공익성의 실현 가능성
2. 방송프로그램의 기획・편성 및 제작 계획의 적절성
3. 지역적・사회적・문화적 필요성과 타당성
4. 조직 및 인력 운영 등 경영계획의 적정성
5. 재정 및 기술적 능력
6. 방송 발전을 위한 지원계획
7. 그 밖의 사업수행에 필요한 사항
②과학기술정보통신부 장관 또는 방송통신위원회는 제1항에 따른 심사를 할 때는 시청자의 의견을 공개적으로 청취하고, 그 의견의 반영 여부를 공표하여야 한다.
③과학기술정보통신부 장관은 종합유선방송사업을 하고자 하는 자를 허가할 때는 특별시장・광역시장 또는 도지사(이하 "市・道知事"라 한다)의 의견을 들어야 한다.

제17조(재허가 등)
③과학기술정보통신부 장관 또는 방송통신위원회가 제1항 및 제2항에 따라 재허가 또는 재승인을 할 때는 제10조 제1항 각호 및 다음 각호의 사항을 심사하고 그 결과를 공표하여야 한다.
1. 제31조 제1항에 따른 방송평가
2. 이 법에 따른 시정명령의 횟수와 시정명령에 관한 불이행 사례
2의 2. 방송의 공적 책임을 고려하여 대통령령으로 정하는 법령의 위반 여부
3. 시청자위원회의 방송프로그램 평가
4. 지역사회 발전에 이바지한 정도
5. 방송 발전을 위한 지원계획의 이행 여부
5의 2. 「방송 광고 판매 대행 등에 관한 법률」 제20조 제2항에 따른 네트워크 지역 지상파방송 사업자와 중소지상파 방송사업자에 대한 방송 광고 판매 지원 이행 정도
6. 그 밖에 허가 또는 승인 당시의 방송사업자 준수사항 이행 여부

방송법 시행령 제10조(방송채널사용사업의 승인)
①법 제9조 제5항 단서에 따라 종합편성이나 보도에 관한 전문 편성을 행하는 방송채널사용사업을 하려는 자는 방송통신위원회에, 상품소개와 판매에 관한 전문 편성을 행하는 방송채널사용사업을 하려는 자는 과학기술정보통신부 장관에게 방송채널사용사업 승인신청서에 다음 각호의 서류를 첨부하여 제출하여야 한다.
1. 신청인에 관한 사항을 적은 서류
2. 사업계획서
3. 일간신문을 경영하는 법인이 주식 또는 지분을 소유하고 있는 법인이 종합편성 또는 보

도 전문 편성을 하는 방송채널사용사업의 승인을 신청할 때는 제4조 제2항에서 정하는 자료
②과학기술정보통신부 장관 또는 방송통신위원회는 제1항의 규정에 따른 승인신청서를 접수한 때에는 법 제10조 제1항 각호의 사항을 심사하여 승인 여부를 결정하고 그 결과를 60일 이내에 신청인에게 통보하여야 한다.
③ **방송채널사용사업의 승인에 필요한 구체적인 절차 및 방법에 관하여서는 과학기술정보통신부령 또는 방송통신위원회 규칙으로 정한다.**

「2023년~2006년 재허가·재승인 기본계획」에서는 법정 심사사항과 재허가·재승인 심사 기본방향 등을 고려하여 다음과 같이 심사항목과 배점을 구성하고 있다. 방송법에 규정된 심사 기준에 근거하되, 심사사항의 취지 및 심사의 효율성 제고를 위해 유사 항목을 6개 심사사항으로 통합하였다(<표 4-13> 참조).

<표 4-13> 심사항목 및 배점(안)

심사사항	종편 PP	보도 PP	비고
1. 방송평가위원회의 방송평가*	400	400	방송법 제17조 제3항 제1호
2. 방송의 공적 책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성	210	260	방송법 제10조 제1항 제1호, 제3호 및 제17조 제3항 제3호, 제4호
3. 방송프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보계획의 적절성	190	160	방송법 제10조 제1항, 제2호
4. 경영·재정·기술적 능력	100	80	방송법 제10조 제1항 제4호, 제5호
5. 방송 발전을 위한 지원계획의 이행 및 방송법령 등 준수 여부	100	100	방송법 제10조 제1항 제6호 및 제17조 제3항 제2호, 5호, 6호
6. 기타 사업수행에 필요한 사항 - 재난방송 시행에 관한 사항	50	50	방송법 제10조 제1항 제7호
계	1,050**	1,050**	

심사항목별 총점은 1,000점 만점이며, 방송평가는 40%, 재허가·재승인 심사 결과는 60% 반영한다. 또한 관행적으로 부과하던 조건 중 법령, 가이드라인 준수 등의 관련 사항은 조건 부과 사항에서 제외하여 사업자 부담을 완화하였다. ‘방송 발전을 위한 지원계획의 이행 및 방송법령 등 준수 여부’ 심사사항의 경우, 감점 항목(관계 법령 위반 정도 및 시정명령 건수 등)은 심사사항의 과락 평가에서 제외하였다. 한편 사업자별 심사 세부 계획 수립 시 ‘중점 심사사항’을 선정하게 되는데, 이 항목의 평가점수가 배점의 50%에 미달하게 되는 경우 종합편성채널과 보도전문편성채널은 ‘조건부 재승인’ 또는 ‘재승인 거부’를 할 수 있다. 심사 결과 총점 1,000점 중 650점 이상 사업자에 대해서는 ‘재허가·재승인’ 의결하고, 650점 미만 사업자에 대해서는 ‘조건부 재허가·재승인’ 또는 ‘재허가·재승인 거부’를 의결한다.

나. 소유·겸영

종합편성채널과 보도전문채널의 소유 제한은 1인 지분 제한, 대기업, 일간신문 및 뉴스통신, 외국인 자본 투자 제한 규정을 두고 있다. 방송법 제8조 제2항에 따른 1인 지분 제한은 종합편성채널과 보도 PP의 주식 또는 지분 총수의 40%를 초과해 소유할 수 없도록 규정하고 있다. 대기업 지분 참여와 관련해 방송법 제8조 제3항에 따르면 종합편성채널과 보도 PP에 대해 주식 또는 지분 총수 30%를 초과 소유할 수 없다. 방송법 제14조 제2항에서는 외국 자본을 제한하고 있는데 종합편성채널의 경우 주식 또는 지분 총수의 20%, 보도 PP의 주식 또는 지분 총수 10%를 초과해 출자 또는 출연을 받을 수 없도록 하고 있다. 방송법상 종합편성채널과 보도전문채널의 겸영 제한에 특정한 별도의 조항을 적시하고 있지는 않다. 일반 PP 간 상호겸영이 전체 매출의 33%로 제한되고 있다.

다. 편성

종합편성채널은 보도·교양·오락 프로그램의 조화로운 편성을 해야 하며, 구체적으로 오락 프로그램 편성 제한을 두고 있는데, 매 반기 60% 이하로 의무 편성 비율이 기존 50% 이하에서 완화되었다. 또한 순수 외주제작 프로그램 의무 편성 기준을 준수해야 하며, 매

반기 전체 텔레비전 방송 시간의 30% 이상을 순수 외주제작 방송프로그램으로 편성해야 한다. 그뿐만 아니라 주시청시간대에 방송 시간의 일정 비율 이상을 순수 외주제작 방송프로그램의 편성에 할애해야 하는데(방송법 제72조 제3항), 종합편성채널은 당해 채널별 매 반기 주시청시간대 텔레비전 방송 시간의 10% 이상을 순수 제작 방송프로그램으로 편성해야 한다(편성 고시 제9조 제2항).

국내 제작 방송프로그램의 의무 편성 규제는 (1) 국내 제작 방송프로그램의 편성, (2) 분야별 국내 제작물의 편성, (3) 국내 제작 애니메이션의 신규 편성으로 구분된다. 방송채널사용사업자는 연간 전체 방송 시간의 40% 이상을 국내 제작 방송프로그램으로 편성해야 한다. 또한 국내 제작 방송프로그램 편성 의무와 별개로 영화, 애니메이션, 대중음악 분야에 대한 연간 전체 방송 시간에서 일정 비율 이상으로 국내 제작물 편성을 의무화하고 있다. 방송채널사용사업자는 해당 채널의 연간 전체 영화방송 시간의 20% 이상, 애니메이션은 30% 이상, 대중음악은 연간 전체 대중음악 방송 시간의 60% 이상을 국내 제작으로 편성해야 한다.

종합편성채널은 전년도 방송사업매출액 규모에 따라 국내 제작 애니메이션 신규 편성 의무도 있는데, 연간 전체 방송 시간의 최하 0.3%에서 최고 1.0%까지 편성해야 한다. 국내 제작 방송프로그램뿐 아니라 해외에서 제작되어 수입되는 프로그램에 대해서도 편성 비율 상한제를 두고 있는데, 1개 국가 영화, 애니메이션, 대중음악 수입물 편성 비율은 90% 이하이다.

보도전문채널은 승인받은 주된 방송 분야가 충분히 반영될 수 있도록 매 반기 70% 이상을 보도에 관한 프로그램으로 편성해야 하며 연간 전체 방송시간의 40%를 국내 제작 프로그램으로 편성해야 하는 의무가 있다. 보도전문채널의 경우 그 외에는 편성규제가 적용되는 조항은 없다. 분야별 국내 제작물 의무 편성의 경우 영화·애니메이션·대중음악을 한편도 편성하지 않는 채널은 동 규제를 적용하지 않기 때문에 보도전문채널은 대상에서 제외된다.

<표 4-14> 종편·보도 PP 편성규제

편성규제	종합편성채널	보도전문채널
프로그램 편성 비율	(오락 프로그램) 매 반기 전체 방송 시간의 60% ⬇	보도 프로그램 매 반기 전체 방송 시간의 70%
주시청시간대 편성 비율	특정 분야 프로그램이 편중되지 않도록	-
국내 제작 프로그램	연간 전체 방송시간의 40% ⇧	-
국내 제작 영화	연간 영화 방송 시간의 20% ⇧	-
국내 제작 애니메이션	연간 애니메이션 방송 시간의 30%⇧	-
국내 제작 애니메이션 신규 편성	연간 애니메이션 방송 시간의 0.3~1.0% ⇧	-
국내 제작 대중음악	연간 전체 대중음악 방송 시간의 60%⇧	-
1개 국가 영화, 애니메이션, 대중음악	연간 분야별 전체 수입물의 90% ⬇	-
순수 외주제작 편성 비율	매 반기 전체 방송 시간의 30% ⇧	-
주시청시간대 순수 외주제작 편성 비율	매 반기 주시청시간대 방송 시간의 10% ⇧	-

2. 종편 및 보도 PP 규제의 한계와 개선 방향

가. 재승인

종합편성채널에 대한 재승인 심사의 경우 절차적 정당성을 보완해야 한다는 문제 제기가 있다. 방송통신위원회가 세부 평가 항목을 심사위원회에서 제시하는 형식으로 구체성과 책임성에 관한 요건을 충족시키고 있지만 재허가·재승인 위임 근거 규정이 법령에 부재한 상황이다. 또한 종합편성채널에 대한 심사 결과를 토대로 사업권을 취소할 수 없고 재승인 심사 조건을 고시나 규칙으로 두지 않아 심사 때마다 규제기관의 기본계획으로 대체하고 있다(신혜선·이영주, 2017). 이는 오랫동안 반복되고 있는 사안으로 재승인 제도 개선에도 먼저 개정되어야 할 사항이다. 방송법 및 고시 정비를 통해 재승인 심사 행위에 대한 법적 근거를 마련하고, 심사항목을 최대한 기존에 지표화하고 있는 항목을 활용하여 계량

화할 필요가 있다. 단, 방송평가 항목 등과의 중복 가능성이 더욱 높아질 수 있으므로 이를 고려한 항목 개발이 필요하며 특히 사업계획의 적정성 등은 정성적 평가를 대체하는 방안에 대한 논의가 필요하다.

또한 심사 결과가 조건부 재승인으로 나오게 된 경우 조건부 재승인의 조건과 권고사항 관련 이행 기준이 불분명하다. 재승인의 조건 및 권고와 같은 부관은 행정행위의 보조도구로서 기능을 하는데, 행정행위가 갖지 못하는 한계를 보강해 공익을 견지하며 이익을 조정할 수 있도록 해준다(장태주, 2023, 35쪽; 신혜선·이영주, 2020, 85쪽). 종합편성채널 사업자들은 세 차례의 재승인을 받으며 핵심 항목에서 다수의 '부관'을 받았다. 이러한 부관은 방송통신위원회의 재량권이 발휘되는 부분이 커 법률을 근거로 정당한 절차에 따라 부여될 필요가 있다. 그러나 최근 조건부 재승인 결과로 재승인 기간이 점차 단축되고, 많은 부관사항이 부과되면서 종합편성채널 사업자의 이행항목이 증가함에 따라 이행에 대한 부담이 커지고 있다. 종합편성채널 사업자의 공통 조항까지 적용되면서 부관 사항이 늘어나는 양상을 보인다.

<표 4-15> 종편 재승인 부관조건 수 추이

구분	2011년	2014년	2017년	2020년
채널A	9	7	8	17
TV조선	9	7	10	19
JTBC	9	7	7	14
MBN	10	9	13	22

자료: 홍문기 (2023). 방송평가와 재승인 심사제도의 실효성 제고 방안

그뿐만 아니라 재승인 조건을 미이행할 때 부과금이 3,000만 원으로 규제 실효성이 제기되는 동시에 규제기구의 관리 감독이 미흡하다는 논란이 제기되기도 한다.

이는 재승인 이후 부관 조건 등 이행 여부 또는 수준에 대한 관리 감독할 수 있는 시스템이 마련되어 있지 않기도 하고 유사 기능을 가진 업무가 분산되어 있기 때문이기도 하다. 사전 규제의 정당성이 약해지고 있는 가운데 사후적 보완 수단으로서 모니터링 제도도 고려해 볼 필요가 있다.

<표 4-16> 재승인 심사 기준 현황

구분	근거	공통 사항	타 사업자와의 차별적 사항	비고
종편 PP/ 보도 PP	- 방송사업자 재허가·재승인 사전 기본계획 (2023-2026) - 심사 전년도에 세부 계획 수립	- 재허가·재승인 대상 사업자의 심사 시기 - 심사위원회 구성 방안 및 결격사유 - 심사위원 운영 - 심사기군 및 배점 - 재허가·재승인 기준 점수 및 과락 규정 - 재허가·재승인 세부 추진 일정	- 중점 심사사항 (예: '공적 책임 실현 가능성'과 '방송프로그램 기획 형성 적절성') 항목에서 점수가 50% 미만일 경우 재승인 거부 가능	법령에 고시 제정 근거가 없어 기본계획 형태로 재허가·재승인 심사 기준을 규정

자료: 성욱제·송민선 (2018),『방송사업자 재허가·재승인 심사 기준 및 제도 개선 방안 마련』.

나. 편성[139]

종합편성채널의 편성규제 가운데 방송프로그램 상호 간 조화를 이루게 하려면 오락 프로그램을 전체 방송 시간의 60% 이하로 편성하도록 하고 있다. 이 규제는 폐지를 고려해 볼 필요가 있다. 현재 재승인 심사 시 방송프로그램 편성 수급 실적 및 계획의 적정성(50점)과 방송프로그램의 균형적 편성실적과 계획의 적절성(40점)을 평가받는다. 따라서 특정 장르의 집중에 대한 별도의 규제 조항을 마련하지 않더라도 필요시에는 규제당국(방송통신위원회)이 허가조건이나 권고사항을 방송사업자에게 부과할 수 있다.

2020년 방송통신위원회는 "방송프로그램이 편중되지 않도록 연도별 균형 있는 제작과 편성을 하도록 노력할 것"과 같은 권고사항을 종편 PP에 재승인 조건으로 부과한 바 있

139) 심홍진·주성희·노은정 (2021). 『미디어 환경 변화에 부합하는 편성규제 전면 개편안 연구』 참조하여 작성함

다. 이처럼 부관 조건을 활용하는 방안은 고려해 볼 수 있을 것이다. 1개 국가 수입 프로그램 편성 비율 역시 제한 규정을 폐지하는 방안을 제안할 수 있다. 해외에서도 이와 같은 사례를 찾아보기 어려울 뿐 아니라 미디어 환경 변화에 부합하는 현행화가 필요하다. 다만 한미FTA에서 현재 유보에 해당하는 사항으로 규제가 완화되면 완화된 수준보다 규제를 다시 강화할 수 없는 역진 방지 조항의 적용을 받기 때문에 존치하자는 의견도 있다.

<표 4-17> 종편·보도 PP 규제

구분	방송법	종편·보도 PP
진입규제	제9조 제5항	승인
소유규제	제8조 제2항	- 1인 지분 40% - 대기업 30% - 일간신문·뉴스통신 30% - 외국인 지분 종편 20%, 보도 10%
시청점유율 제한	제69조의2	총시청 시간의 30%
편성규제	제69조 제3항-제5항 제71조	- (종편) 프로그램 편성비율(오락 프로그램), 주시청시간대 편성 제한 - (보도) 주된 방송 분야 - (종편·보도) 국내 프로그램(영화, 애니메이션, 대중음악), 해외 특정 국가 편성 비율, 외주제작 등 편성 제한
광고규제	제73조	광고 시간, 중간광고, 공익광고 규제
내용규제	제33조 제86조	심의 규정 준수 자체 심의
기타	제87조-제89조	시청자위원회, 시청자평가프로그램

국내 제작 애니메이션 신규 편성규제는 국내 제작 애니메이션의 안정적인 유통망 확보를 위해 마련된 규제로 이용자의 애니메이션 시청행태의 변화와 공급 플랫폼의 증가, 전통 방송사들의 경쟁력 축소 등의 현 상황을 고려한다면 규제의 실효성이 미흡하다. 또한 법체계의 정합성 문제도 제기되는데, 지상파 방송사와 종편 PP, 애니 PP 간 신규 애니메이션 편성 비율을 차등적으로 부과해야 하는데 상이한 기준이 적용되고 있는 문제도 내포하

고 있다. 따라서 매체 간 규제의 형평성을 고려한다면 적용 기준의 일원화가 필요하다. 그뿐만 아니라 애니메이션 분야만 국내 제작과 국내 제작 신규 애니메이션 편성규제가 존재하는데 이처럼 중첩된 규제가 사업자들의 경쟁력 확보에는 걸림돌로 작용할 가능성도 높다.

제 4 절 소결론

1. 재허가 및 재승인 제도 개선

앞서 지상파방송과 종편 및 보도 PP 대상의 주요 규제 현안과 개선 방안에 대해 살펴보았다. 먼저 재허가 및 재승인 제도 개선을 위해서는 지상파방송과 종편 및 보도 PP 간 공통적인 선결과제들이 도출된다. 현 방송법상 재허가 및 재승인 심사의 절차적 정당성을 담보할 수 있는 법적 근거가 우선적으로 보완될 필요가 있다. 인터넷 멀티미디어 방송사업법 및 동법 시행령과 달리 방송법은 재허가 및 재승인에 대한 구체적인 절차, 방법, 세부 심사항목, 심사 방법과 그 밖에 필요한 사항에 대해 고시나 규칙 등에 위임하지 않고 있다. 이러한 공백으로 인해 방송통신위원회는 매번 재허가 및 재승인 기본계획을 수립해서 공표하고 있다. 이러한 방식이 미디어 환경 변화에 유연하게 대응할 수 있는 장점도 있지만 이보다는 재허가 및 재승인 심사제도에 대한 예측 가능성을 떨어뜨리고, 법에 근거하지 않고 주무 부처의 재량권을 폭넓게 허용하는 경향이 있어 여러 문제가 여기서 기인하는 경우가 많다.

공·민영을 포함한 매체별·채널별 차별화된 심사 기준이 명확하게 마련되어야 할 뿐 아니라 방송평가 항목과의 중복 문제를 해소해야 한다. 방송평가 결과를 재허가 심사에 반영하는 것을 전제로 한다면 방송평가 항목과 재허가 심사 항목 간 재조정이 필요하다. 방송평가와 유사 항목을 재허가 심사에서 제외하거나 방송평가 항목에서 제외 또는 간소화하여 심사 결과에 중복해서 반영되는 문제를 해결할 수 있도록 할 필요가 있다.

또한 세부 평가 항목들이 모호하고, 정책목표에 부합하지 않는 평가 항목에 대한 재편이 요구된다. 첫째 정성적 평가 항목을 최소화하고 정량적 평가 항목으로의 전환이 필요하다. 둘째 재허가 심사 기준의 대부분이 실적 및 계획의 적정성을 평가하고 있는데, 실적과 계획의 배점 문제와 실적과 계획의 구분을 명확하게 하고, 실효성이 떨어지는 세부 평가 항목은 새로운 평가 지표 또는 현재의 문제점을 보완할 수 있는 항목으로 대체할 필요가 있다. 특히 실적 및 계획의 적정성 평가를 비계량으로 평가한다는 것이 재허가 심사의 가장 큰 맹점으로 파악된다.

재허가 및 재승인 평가 제도 개선을 논의한 선행 연구에서도 다양한 제안들이 있었지만 제도 개선 논의가 진행되는 사이에도 너무나 빠르게 변하는 미디어 환경과 이를 둘러싼 여러 외부 환경적 요소 때문에 더 이상 진전되지 못하고 답보 상태에 머무르게 되는 상황이 반복적으로 악순환되었다.

만약 전면적인 개편을 추진한다고 하면, 방송평가, 재허가 및 재승인 심사, ESG, 시청점유율 산정 등 방송사업자를 대상으로 하는 모든 평가 시스템을 재검토하여 방송 정책의 모니터링 시스템 전반을 진단한 후 재설계가 필요하다. 이것이 요원한 과제라면 사업자들은 우선적으로 공·민영 차별적인 재허가 심사제도를 요구하고 있으며, 민영방송 사업자에게는 방송평가를 면제해 준다거나 재허가 심사항목에서 공익적 역할 평가 항목에 대한 부담을 덜어줄 것을 제안한다. 공영방송과 민영방송에 요구되는 역할과 공적 책무는 다르며, 민영 지상파방송에 차별화된 책무를 기반으로 제도를 개편할 필요가 있다.

또한 재허가의 경우 자동 연장을 원칙적으로 하고 자동 연장이 불가한 경우에 한 해 재허가 심사를 받는 방법에 대해 제안한다. 또 하나 시급히 해결해야 할 사안으로 지상파방송 사업자와 종편 및 보도 PP 사업자들이 재허가 시 조건부 재허가 결정을 내린 후 과도한 조건을 부가하는 문제이다. 부관 조건은 기존에 부과되었던 사항이 있으면 이행 여부와 관계없이 추가되는 경향이 있어 사업자들의 부담이 갈수록 더욱 가중되고 있는 것이 현실이다. 이는 방송통신위원회의 재량권이 법의 포섭 범주는 넘어서거나 사업자의 사업권을 침해하는 문제가 발생할 소지도 있어서 부관 조건에 대한 기본 원칙을 마련하는 방안에 대해서도 고민할 필요가 있다.

2. 소유 및 겸영 규제 완화

지상파방송 및 종합편성과 보도 PP의 소유 및 겸영 규제는 차이가 있지만 공통으로 규제 완화의 목소리가 높다. 소유 및 겸영 규제 도입하던 당시의 미디어 환경과 현재 상황이 달라 규제의 실효성이 담보될 수 없다는 점이다. 과거에는 여론 독과점 및 다양성 훼손 방지를 위해 방송사업자의 소유 및 겸영 제한이 이루어졌지만 현 상황은 온라인 스트리밍 서비스의 급성장으로 인해 여론 독과점이 일어나기 어려운 환경이며, 방송의 경우 다양성을 보호하기 위한 다양한 규제적 장치들이 존재하기 때문에 대안적 방법이 많다는 것이다.

해외에서도 미디어 기업의 소유 제한을 완화하는 추세이며, 겸영 제한도 지상파방송 사업자 간 겸영 규제는 존재하지만 타 플랫폼과의 겸영 규제는 없는 경우가 대부분이다. 반면 국내의 경우 지상파 민영 방송사 간 복수 소유규제가 폐지된다면 광역화가 진행되어 일부 지역 민영 방송사의 합병 유인이 높게 나타나고, 경영 효율성도 제고될 수 있을 것이라는 긍정적인 평가도 있다(허욱·이영주, 2022). 이러한 시의적 요구와 변화한 미디어 환경에 유연하게 대응할 수 있는 소유 및 겸영 규제 완화가 요구되고 있다.

구체적으로 지상파 방송사와 종합편성채널 사업자는 대기업 기준을 상향 조정해 줄 것에 대한 요구도 오랫동안 제기된 현안 중 하나이다. 사업자에 따라 대기업 기준으로서 제안하는 자산총액 규모는 다르지만 현 10조 원 기준보다는 2~3배 이상 상향 조정할 것을 주장한다. 지상파 민영 방송사의 경우 대기업 지정기준을 20조 원으로 상향 조정하는 경우 투자 역량이 많고 IP를 확보한 기업의 진입 가능성이 높아 콘텐츠 제작 시장이 활성화될 것으로 보기도 한다(허욱·이영주, 2022). 국가 경제 성장 규모나 미디어 산업의 성장 규모를 고려하거나 대기업의 집중 상황을 고려한다면, 이에 비례해서 대기업 기준을 조정할 명분이 분명하고 이를 통해 대기업의 투자도 활성화될 것으로 기대한다.

지상파방송 사업자의 경우 외국인 주식 및 지분 투자 제한도 완화해 주라고 요구한다. 과거에는 지상파방송 사업자가 여론 시장의 지배적 사업자임을 전제로 하여 외국인 투자 및 지분 보유를 전면 금지하였으나 이제는 그 규제 정당성이 과거와 비교하여 상대적으로 많이 희박해졌다는 주장이다.

<표 4-18> 방송・통신사업자의 외국인 지분 현황(2022. 12. 20 기준)

사업자	소유 제한 기준	외국인 소유 비율
KT	49.0%	42.70%
SK텔레콤	49.0%	41.04%
LG유플러스	49.0%	39.49%
스카이라이프	49.0%	7.80%
LG헬로비전	49.0%	5.16%
CJ ENM	49.0%	13.32%
지상파	불가	-

플랫폼 사업자들의 외국인 소유 제한은 49%이고, SK텔레콤과 KT 49%에 달하지는 않지만 40%를 웃도는 수준으로 투자가 이루어지고 있다. 융합 서비스가 보편적 서비스화 된 가운데 방송 서비스 간 차별적인 외국인 투자 제한이 유효한지 반문하게 되며, 시장 활성화 차원에서도 형평성에 어긋난다는 의견이 있다. 방송시장이 글로벌 콘텐츠 사업자들과도 경쟁해야 하는 상황에서 콘텐츠 생산 경쟁력과 자본 및 유통창구 확보를 위한 재원 역시 부족하다. 국내 산업 발전에서 외국 자본의 투자가 성장 동인의 하나로 꼽히는 만큼 지상파방송도 투자 재원의 확보 차원에서 외국인 지분 제한 완화가 성장 동력이 될 수 있을 것이다. 이에 지상파방송에 전면 금지하고 있는 외국인 투자 및 지분 보유를 허용하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다.

종합편성채널의 경우 일간신문의 소유 제한 폐지를 주장하기도 하는데, 이는 글로벌 사업자들과 경쟁해야 하는 상황에서 신규 투자자를 유치하기 위한 목적으로 해석된다.

소유 및 겸영 규제의 완화 및 일부 폐지를 주장하는 근원적인 이유는 과거 여론 독과점 및 다양성 확보와 같은 규제 취지가 변화한 환경에 부합하지 않을 뿐만 아니라 이러한 규제가 오히려 방송시장의 경쟁력을 강화하는 데 걸림돌로 작용하고 있다는 점이다. 또한 국내 방송시장의 국내 내수 시장에 한정된 경쟁이 아니라 이제는 글로벌 OTT의 시장 진입으로 글로벌 콘텐츠와의 경쟁이며, 미디어 시장 전반에서 글로벌 사업자들과의 경쟁을 저해하는 규제 요소들을 걷어내고 완화해야 하는 시점이다. 역동적인 미디어 환경 속에서

지상파방송 사업자와 종편 및 보도 PP의 지속 가능성을 보장할 수 있는 제도 개편이 무엇보다 시급히 이루어져야 할 필요가 있다.

3. 미래 지향적 규제 체계 정립 방안

스트리밍 시장의 급성장 등 변화하는 미디어 환경에 대응하여 방송미디어 관련 시장을 폭넓게 아우를 수 있는 새로운 법안을 신속하게 마련해야 한다. 서비스별 경쟁 활성화, 공익성 제고, 이용자 보호 등을 종합적으로 고려하고, 최근에 등장한 FAST까지 포함한 통합적 규제 체계가 마련되어야 관련 산업이 성장할 수 있는 제도적 환경을 제공할 수 있다.

미래 지향적 규제 체계 마련을 위해서는 현재 주요 선진국들의 제도를 벤치마킹할 필요가 있으며, 특히 미래의 공적 방송미디어 서비스 관련 정책에는, 본 연구에서 제안했던 고품질, 다양성, 신뢰, 파트너쉽, 디지털 보편성, 혁신성과 효율성, 지속가능성 등과 같은 주요 키워드들을 적절히 활용할 것을 제안한다.

그 밖에도 방송미디어 산업의 주요 재원인 광고와 편성규제에 대해서는 2023년 4월 국무총리 소속 자문기구로서 출범한 <미디어・콘텐츠산업융합발전위원회>가 제안했던 것처럼, 현행 7개로 세분된 광고 유형을 프로그램 내 광고, 프로그램 외 광고, 기타 광고 3개로 재범주화하고 광고 유형별 허용범위, 시간, 횟수, 방법 관련 비율을 전반적으로 완화하고, 편성규제는 대부분 폐지하거나 완화할 것을 제안한다.

제 5 장 지상파방송 활성화를 위한 정책 방안

방송 부문의 경계가 모호해지고 시청각 영상 미디어 산업으로의 편입이 급속히 진행되는 상황에서 지상파방송의 위치와 역할의 변화는 당연하며 또 필요하다. 국내 지상파방송의 특성상 독자적인 사업영역 구획과 구축이 어려울 수밖에 없고, 지금은 상당히 와해하였다고 해도 전통적으로 견지해온 수직적 결합이라는 내적 구조는 외부와의 경쟁 면면을 여전히 복잡하게 만든다. 지상파방송의 전체적인 경쟁 구도의 윤곽을 파악하기조차 쉽지 않은 이유라고 할 것이다. 미디어 환경과 시장의 변화 속도가 지상파방송의 적응 속도를 크게 앞지르기 시작하면서 지상파방송의 위기는 이미 깊어진 지 오래지만, 이러한 미디어 환경과 산업 구조는 지상파방송이 외부 경쟁자로부터의 도전에 임하면서 혁신의 노력을 결코 게을리 할 수 없는 현실을 구성해왔다.

지상파방송의 재정립과 활성화 논의는 무엇보다 플랫폼 전략과 콘텐츠 전략이 결코 무관한 것이 아니며 두 전략이 밀접히 연결되어 있다는 시각에서 시작하는 것이 필요하다. 또 지상파방송 관련 현안은 수많은 이해관계가 얽혀있고 산업 내적-외적, 조직 내적-외적 요인들의 복합적 관계 속에 있다는 특징을 공유한다. 여기서 빠질 수 없는 것이 바로 정책과 제도의 문제라고 할 수 있다. 방송 관련 정책과 제도는 그동안 지상파방송은 물론 방송 산업 전반의 성장을 이끌어왔으며, 지상파방송의 성격을 구성하고 재원 구조와 제작시스템, 인력 재생산시스템, 나아가 콘텐츠의 유형과 범주에도 영향을 미치고 있다. 정책과 제도적 차원, 구체적으로 규제 이슈들에 대한 이해나 고려 없이 지상파방송의 활성화 방안은 완성되기 어려운 것이 현실이다.

지상파 플랫폼의 영향력이 미디어 환경의 변화와 함께 급격히 감소하는 상황에서 지상파방송의 활성화는 지상파 플랫폼이라는 공적 영역에 더하여 새로운 플랫폼 활용과 대응, 그리고 이와 연계된 질 좋은 콘텐츠 제작이 함께 이루어져야 비로소 가능하다. 이 장에서는 지상파 플랫폼의 영향력이 지속해 감소하는 상황에서 플랫폼과 콘텐츠 차원에서 다양한 시도를 하는 영국 BBC 등 해외 사례에 비추어 국내 지상파의 활성화 방안을 플랫폼과 콘텐츠 차원에서 도출해내고자 한다.

제 1 절 플랫폼의 경쟁력 강화

방송미디어 영역은 수년간에 걸쳐 RF 기반의 전통적 방송과 IP 기반의 시청각 영상 미디어 간의 공진화 과정을 거치면서 시청각 영상 미디어산업의 일부로 편입되어가고 있다. 양적으로나 질적으로 다양한 콘텐츠가 생산되고 유통 플랫폼이 다변화하면서 지상파 플랫폼이 시장에서 갖는 영향력은 이미 크게 약화한 상태이다. 공적 관점에서 지상파 플랫폼의 역할은 앞으로도 일부 유지될 수 있겠지만, 산업적·경제적 관점에서 보았을 때 전파 플랫폼인 지상파의 위상과 역할의 축소는 불가피한 것이 사실이다.

지상파방송 사업자들은 플랫폼 전략과 콘텐츠 전략의 충돌을 겪으며 사업자별로 두 가지 경로의 이해 상충의 상황을 면할 수 없었고, 이에 대한 해결점을 찾는 노력을 계속해왔고 이 고민은 여전하다. 지금의 시장 상황과 앞으로의 예측되는 변화 방향은 지상파 방송 사업자들에게 지상파 플랫폼보다는 세계 시장을 공략할 수 있는 콘텐츠 제작자로서의 가치에 비중을 두도록 유도하고 있는 것이 사실이다.

그러나 국내외적으로 지상파방송의 콘텐츠 제작 활성화는 플랫폼 활용 전략 속에서 진행될 수 있다. 콘텐츠 없는 플랫폼 활성화가 불가능하듯이 글로벌 시청자와의 접점 없이는 콘텐츠가 힘을 발휘하기 어렵고, 경쟁력 있는 콘텐츠를 담보하는 재원의 동원이 불가능하다. 새로운 플랫폼 활용과 대응이 필요한 이유이며, 이는 기존 지상파 플랫폼의 활용 방안과 더불어 경쟁력 있는 콘텐츠 제작을 견인하는 새로운 플랫폼 전략을 모두 의미한다.

다음에서는 기존 지상파 플랫폼 활용 차원에서 MMS 서비스와 UHD 서비스, 그리고 FAST TV의 가능성을 살펴보고 새로운 플랫폼 활용과 대응 차원에서 OTT를 비롯한 온라인 플랫폼 활용 전망을 살펴볼 것이다. 여기서 BBC의 사례를 비추어 국내 지상파방송의 플랫폼 전략으로서 적용할 수 있는 부분과 적용이 어려운 부분을 구분하여 제시할 것이다.

1. 지상파 다채널 방송 서비스(MMS) 서비스의 활성화 적정성

가. 지상파 MMS 관련 연혁

1) 국내

지상파 다채널방송 서비스(Multi-Mode Service: 이하 MMS)는 단일 방송 채널로만 활용되던 기존 주파수 대역에서 2개 이상의 채널을 송출하는 서비스를 말한다. 디지털 영상 압축 기술의 발전에 힘입어 주목받게 된 이 서비스는 복수의 방송 채널 운용 또는 각종 부가서비스(라디오 채널, 데이터 방송 채널 등)의 제공 가능성을 연다는 점에서 2000년대 들어서면서 산업계 안팎의 주목을 받아왔다. 주파수 대역마다 단일 방송 채널의 송출만이 가능했던 기존 주파수 기반 방송 환경에서 복수의 채널을 운용할 수 있다는 것은 주파수 자원의 효율적 활용일 뿐만 아니라 무료 보편적 서비스인 지상파방송의 양적, 질적 고도화를 통해 시청자 복지에 이바지할 것이라는 기대 때문이었다. 유료 방송 서비스의 확산과 스마트 미디어 환경이 가시화되는 시기와 맞물리며 정보 소비 격차와 방송의 공적 영역 축소에 대한 우려가 커지는 상황에서 MMS의 도입은 여러 문제를 해소하거나 적어도 보완할 수 있는 해법 중 하나로 여겨졌다.

우리나라에서 MMS 논의는 2005년으로 당시 방송위원회를 중심으로 지상파 디지털 전환 현황과 정책 방안에 대한 검토에서 본격화되기 시작했다. 방송위원회는 2005년 말 '디지털 방송 전환추진점검단' 을 운영하면서 지상파방송의 디지털 전환과 활성화 방안을 검토했고 2006년 독일 월드컵 기간 중 시험방송을 허가했다. 시험방송은 HD 프로그램의 화질 열화, 디지털TV와 셋톱박스의 수신 불량과 오작동이 일부 발생하는 문제도 있었지만, 케이블TV 등 유료 방송 측의 반대로 상용화 논의로 이어지지 못했다.

이후 2009년에 들어서면서 다시 지상파방송의 MMS 도입 논의는 재점화된다. KBS는 영국의 Freeview를 연상시키는 코리아뷰 플랜(Korea View Plan)을 발표한다. Korea View는 KBS1, KBS2, KBS 드라마, KBS 스포츠, KBS Joy, KBS World, 24시간 뉴스 전문 채널, 그리고 EBS 4개 채널과 MBC, SBS 등으로 구성된 무료 다채널 서비스를 의미하는 것이었다. 우선 KBS와 EBS 채널을 일차적으로 서비스하고 2단계에 MBS와 SBS를 추가한다는 일정도 Korea View 계획에 포함되었다.

한편, EBS도 같은 해 4월 국회 업무보고를 통해 자체적인 MMS 시행계획을 발표한다. 당시 시행안에 따르면 EBS의 MMS 채널 서비스는 1 HD + 1 SD로 구성되는데, HD 방식의 10-1채널은 지성 정보-교양 채널(기존 주 채널)로, 그리고 SD 급 10-2채널은 EBS English

(상업광고 없는 부 채널)로 명시되었다. EBS는 EBS English를 통해 사교육비 절감, 교육 기회 격차 해소에 이바지하겠다는 명분을 제시하였으며, 2009년 6월부터 2012년 12월 디지털전환 완료 시점까지 시험방송을 시행할 계획이었다.

MMS와 KBS에서 추진했던 Korea View는 압축 기술 방식(MPEG2와 MPEG4)의 선택, 고정 데이터율과 가변 데이터율의 선택, MMS 추가 채널의 재전송 문제, 채널 구성 문제, 재원 조달 전략 등 많은 쟁점에 있어서 대립을 낳았다. 가장 결정적으로 지상파 계열 PP 들이 지상파 다채널로 편입될 경우 유료 방송에 심각한 타격을 줄 것이고, 무료로 서비스되는 지상파 채널의 확대는 시청률 상승, 광고 시장 독과점으로 이어질 것이라는 유료 방송 측의 강력한 반대는 방통위가 '전반적인 미디어 환경 차원에서 재검토'가 필요하다는 입장에 이르는데 결정적 역할을 했다.

KBS가 단독으로 제주에서 시범방송을 한 이후(2012), KBS 관악산 송신소에 실험국이 개설되고 2014년 1월부터 3개월 동안 KBS→EBS→MBC→SBS 순으로 수도권 실험방송이 실시되었다. 그러나, 지상파 MMS는 2015년에 이르러 EBS에만 허용되는 것으로 결론지어진다. 2016년 11월 MMS의 법적 근거 마련을 위해 방송법 개정안을 제출했으나, 지상파방송 및 시민단체는 사업자 범위 확대를, 유료 방송사업자 측은 축소 의견을 주장하면서 진전을 보지 못했다.

<표 5-1> 국내 지상파 MMS 관련 논의의 진행 경과

2005	방송위원회 '디지털 방송 전환추진점검단' 운영
2006	독일 월드컵 기간 중 시험방송 허가
2009	KBS, Korea View 계획 발표 EBS, MMS 시행계획 발표
2012	아날로그 방송 종료 KBS MMS 시범방송 실시(제주)
2013	<방송산업 발전 종합계획> 발표
2014	KBS, EBS, MBC, SBS의 수도권 실험방송
2015	EBS 지상파 다채널 서비스 시작

자료: KISDI (2015)에서 재구성

2) 해외

주요 국가의 지상파 다채널 서비스 도입과 시행은 디지털 전환방식에 따라 SD 급 다채널 서비스에서 출발하여 HD급 고화질 서비스를 추가하는 서유럽 방식과 소수의 HD급 채널 서비스에서 시작하여 HD급 다채널 서비스로 확대하는 두 방식으로 요약된다.

멀티플렉스 기반의 SD 급 다채널 서비스를 추진한 영국과 독일이 전자라고 할 수 있는데, 이들은 수신료 기반의 공영방송사와 상업방송이라는 기존 방송의 구획과 구분을 이어간다는 방침을 MMS 도입과정에서 명확히 한다. 시장에서 지속해 수급되기 어려울 것으로 예상되는 영역은 공영방송사가 전문 채널을 두도록 하며, 민간 상업방송사는 뉴스와 스포츠전문채널 등을 제공하도록 한 것이다.

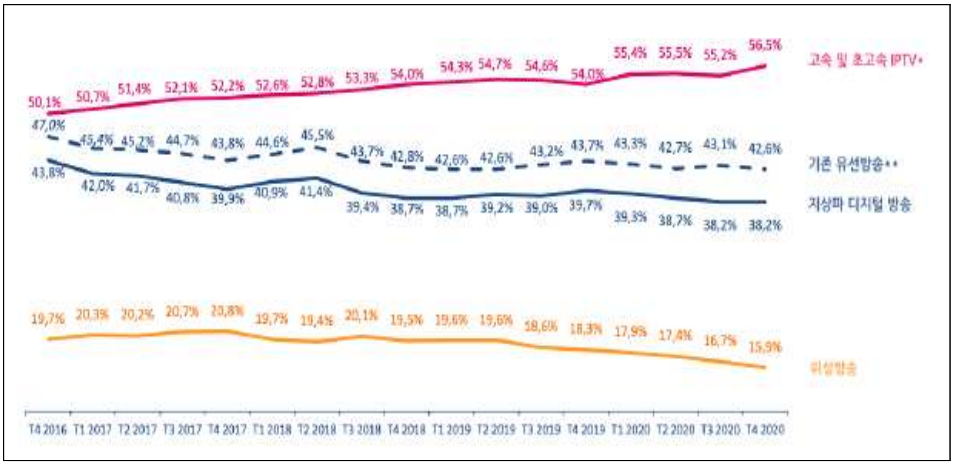
영국과 독일은 공통으로 지상파방송에서 무료 보편적 서비스 매체의 역할을 부여하고, (공영방송의 수신료 인상 등) 방송사에 대한 지원을 아끼지 않음으로써 디지털전환 과정에서도 지상파방송을 통한 무료 보편적 서비스의 수혜를 시청자들이 누릴 수 있도록 했다. 수신료를 기반으로 하는 공영방송이 기존 종합채널 이외에 어린이, 정보, 교양, 다큐, 문화예술 등 상업방송이 소홀히 할 수 있는 다양한 전문 채널을 제공하도록 하고, 공영방송 산하 지역방송의 전국 서비스를 통해 지역성의 확장과 강화를 도모한 것은 영국과 독일 사례에서 공통으로 확인할 수 있다. 반면 민간 상업방송은 오락 중심의 전문 채널로 서비스를 구성하여 차이를 두도록 했다.

영국과 독일은 공통으로 공적 서비스와 상업적 서비스를 구분하고 다채널 서비스를 시청자에게 제공한다는 점에 정책 목표를 두었다. 유료 방송시장의 확장이 가시화되는 상황에서 무료 보편적 서비스 매체로서 지상파방송의 역할을 분명히 하는 일련의 작업은 명확한 정책 목표하에서 진행되었다. 여러 디지털 플랫폼에 비해 지상파 플랫폼이 갖는 한계, 결과적으로 지상파방송의 급격한 위축이 초래할 시청자 복지에 대한 영향을 고려했기 때문에 가능했다. 공영방송과 주요 상업방송 채널이 함께 제공되는 무료 다채널 서비스의 도입이 시청자 선택권을 넓혔을 뿐만 아니라 디지털 전환이 사회적으로 수용되는 과정을 자세히 관찰할 수 있는 시간을 벌 수 있었다. BBC의 Freeview 가 당시 광고 매출과 점유율 하락을 면하지 못하던 지상파방송의 새로운 수익원이 되었다는 사실에서 알 수 있듯이 지상파방송의 미래 플랫폼 전략 수립에 긍정적인 영향을 주었다.

이는 미국의 사례와는 완전히 대비되는 것이었다. 아날로그 방송 시절부터 케이블·위성 등의 유료 방송시장이 대안적으로 발달한 미국에서는 디지털 전환 이후에도 여전히 이들 사업자가 지배적인 구도를 형성하는 모습이 이어졌다. 미국에서는 민영 상업 지상파방송사들이 유료 다채널 플랫폼과 수익 창출을 놓고 전면적인 경쟁을 벌이는 와중에 자율적으로 HD 화질의 다채널 서비스를 확대해갔던 것은 바로 이 같은 배경 때문이었다.

프랑스에서도 IPTV라는 IP 기반 전송 플랫폼의 성장이 예측되던 디지털 전환 준비기를 거치면서 지상파 플랫폼이 갖는 한계를 보완하기 위한 여러 노력이 진행되었다. 프랑스 정부 주도로 2007년부터 두 개의 직접 위성방송 플랫폼(Fransat, TNT Sat)을 통해 지상파 음영 지역을 커버하는 서비스를 시작한 것이 대표적이다. 프랑샛(Fransat)은 유텔샛(Eutelsat) 위성을 이용하여 당시 23개 지상파 디지털 무료 채널 및 5개 HD 채널을 전송하는 지상파 MMS 플랫폼이었다. 또 TNT Sat은 유료 위성방송 플랫폼 CanalSat이 제공하는 무료 플랫폼인데, 여기서 24개 지상파 무료 채널 및 24개의 지역별 France 3 채널들이 무료로 전송되었다. 그 결과 프랑스는 디지털 전환에 성공했을 뿐만 아니라 지상파 직접 수신율도 유지해 시청자 복지와 편익을 양적, 질적으로 향상시킬 수 있었다.

[그림 5-1] 프랑스 TV 수신방식의 변화



자료: CSA(2021.3.)

나. 지상파방송의 MMS 도입 가능성과 한계

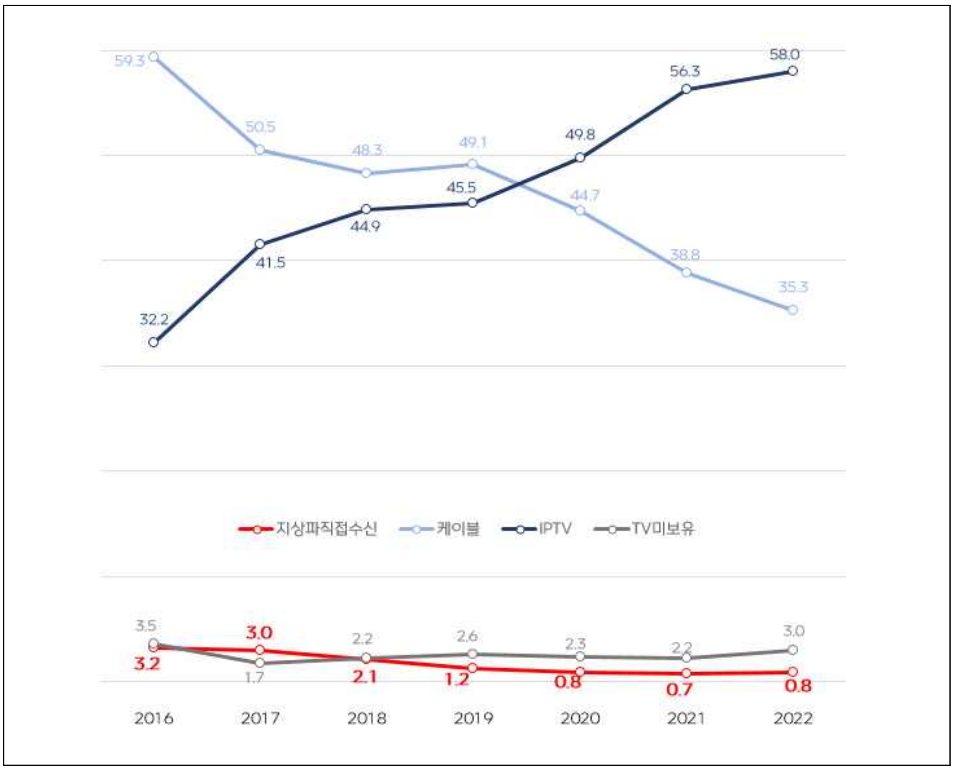
국내 지상파방송에서는 2015년 EBS-2TV가 시범서비스에 도입한 이후, 산업적으로나 법제도적으로 별다른 진전 없이 현재에 이르고 있다. 본방송을 위한 법 개정 시도가 있었지만, 무위로 돌아가면서 지상파방송업계에서 MMS는 큰 주목을 받지 못했다.

최근 산불 발생, 코로나 19시기를 거치면서 상시적 재난 방송에 대한 수요와 필요성이 제기되었고 이는 자연스럽게 지상파 MMS 논의의 재점화로 이어졌다. 2021년 8월 방송통신위원회는 지상파 MMS를 통해 KBS 재난 전문 채널을 신설, 24시간 재난정보를 제공하겠다는 계획을 발표했다. 기존 채널의 정규 편성과 별도로 수시로 발생하는 상황이 잇따르자 재난 관련 정보, 기상 정보·감염병 정보를 심층 분석해 24시간 빠르고 정확하게 시청자들에게 전달해야 할 필요성이 공감을 얻으면서 KBS는 우선 수도권과 제주도에서 지상파 MMS 방식을 통해 재난 전문 채널 시범서비스를 시작했다. 2021년 12월, MBC에서도 MMS 기술을 활용해 MBC-2 채널을 출범시키는 구상을 발표한다. KBS 재난 전문 채널과 마찬가지로 MBC의 제2 지상파 채널은 재난 보도 채널의 역할 외에 시민 참여 콘텐츠, 15개 지역 MBC 콘텐츠 등을 서비스하는 광고 없이 상업성을 철저히 배제한 공적 성격이 강조되었다.

지상파 주 채널이 아직 충족시키지 못하는 사회적, 문화적 기능과 수요에 대한 인식에도 불구하고, 현재 지상파 MMS 서비스의 도입은 여러 가지 이유로 난관에 봉착할 수밖에 없다. 무엇보다 지상파 MMS는 지상파 직접 수십 가구만 시청 가능하다는 점이다. 현재 국내 지상파방송 직접 수신율은 전체 TV 방송 수십 가구의 1%에도 미치지 못한다. 2019년 1.2%, 2020년 0.8%로 떨어진 후 가장 최근 발표된(2023년 발표) <2022년 시청점유율 기초조사>에서도 0.8%를 기록하는 데 그쳤고 이 수치는 향후 반등하기 쉽지 않을 전망이다([그림 5-3] 참조). 유료 방송사업자와의 협상이나 정부 의지에 따라 달라질 수 있다고 하더라도 당연히 지상파 MMS 서비스는 지상파 직접 수십 가구만 시청할 수 있고 유료 방송 가입 가구는 이 수혜를 누리기 어렵다. 최근 거론되는 지상파 MMS 서비스가 재난 전문 채널 등 사회 공익적 차원의 논의로 제한되는 것도 당장 이해 관계자들의 대립을 피하고자 하는 이유도 있겠지만 지금의 지상파 직접 수신율은 지상파 MMS 상용화 서비스의 도입 시점이 이미 지났음을 시사한다는 판단 때문일 것이다.

해외 주요 국가 사례에서 알 수 있듯이 지상파 직접 수신율의 방어는 지상파 MMS 서비스의 도입이 순조롭게 진행되고 IPTV 등 유료 방송과의 경쟁 속에서 일정 수준의 이용도를 확보하는데 중요한 요인이었다. 예를 들어 미국의 경우 2020년 기준 미국 TV 시청 가구 중 유료 방송 플랫폼을 통해 방송을 시청하는 유료 방송 가입가구(63%)가 여전히 높지만, 지속적인 내림세를 보이지만, 지상파 직접 수신 가입자 수는 꾸준히 증가하고 있다.

[그림 5-2] 지상파방송 직접 수신율의 변화 추이



자료: 방송통신위원회, 시청점유율 기초조사(2017-2023)에서 재구성

영국에서도 지상파 TV를 디지털로 직접 수신하는 가구는 전체 TV 수십 가구의 37% 수준(약 1,002만 명)으로 연평균 약 5.5% 성장세를 보인다. 영국의 TV 시청 가구 수는 2020년 기준 2,702만 가구인데, 2017년부터 2020년까지 소폭이지만 꾸준히 증가해왔는데, 이중

지상파 직접 수신율은 37.1%(2020년 기준)로 평균 5.6% 수준의 성장세로 궤를 같이하고 있다. 반면 케이블, IPTV, 위성 등의 멀티채널을 이용하는 유료 방송 가입가구 비율은 54.5%로 연평균 약 2.7%로 감소하여 대조를 이루고 있다. 프랑스의 경우 전체 TV 보유가 구는 약 2,839만(2020년)으로 추산되는데 이 중 10.9%(308만)가 지상파를 직접 수신하며 8.7%(248만)가 무료 위성을 통해 TV를 시청하고 있어, 전체 TV 보유 가구 중 직접 수신 가구는 20% 수준에 이른다. 독일도 지상파 직접 수신과 유료 방송 가구의 비율은 4.5 : 5.5 수준이며 유료 방송을 통하지 않고 직접 지상파방송을 수신하는 가구는 지난 2017년부터 꾸준히 증가해 연평균 성장률은 총 7% 수준에 육박한다.

해외 주요국 사례는 또한 지상파 플랫폼이 IP 전송망에 비해 갖는 여러 한계에도 불구하고 어떻게 직접 수신율을 유지할 수 있었는가를 보여준다. 시작은 다채널이냐, 고화질이냐를 두고 다른 길을 택했지만, 주요 국가들은 지상파 플랫폼의 활용성을 높일 수 있는 다양한 실험의 여건과 환경을 조성하는 정책적 선택을 했다는 점에서 공통적이었다. 지상파 직접 수신율은 지상파 MMS의 도입 여부는 물론, 이후 활용 가능성을 판단하는데 핵심적 요인이었지만, 직접 수신율의 방어를 유도하는 산업적, 정책적 판단들이 모여 궁극적으로 수년이 흐른 지금 시청자의 선택권을 넓히는 데 기여하고 있다는 사실은 우리에게 시사하는 바가 크다. 재난 방송 전문 채널 등 지상파 MMS의 도입을 위한 법 제도적 검토와 재정비를 위한 제도적 노력이 요구되는 이유이기도 하다. 방송법 관련 개정 추진으로 지상파 다채널 허용 및 규제 최소화가 이루어지도록 하는 것이 필요하며 지상파 다채널 방송 지원에 관한 법 제도를 정비해야 할 것이다.

<표 5-2> 주요 국가의 방송 수신방식의 변화 (천 가구)

국가	구분	2017	2018	2019	2020	17-'22CAGR
미국	전체TV보유가구수	121,248	122,593	123,639	124,424	0.9%
	지상파직접수신	30,267	35,324	42,268	49,304	17.7%
	무료위성	100	100	100	100	0.0%
	유료방송	90,881	87,169	81,271	75,012	-6.2%
	위성	30,401	28,110	24,713	21,382	-11.1%
	케이블	50,342	49,292	47,707	45,894	-3.0%
	IPTV	10,138	9,768	8,851	7,744	-8.6%
영국	전체TV보유가구수	26,741	26,807	26,886	27,027	0.40%
	지상파직접수신	8,514	8,751	9,267	10,021	5.6%
	무료위성	2,212	2,232	2,250	2,265	0.8%
	유료방송	16,005	15,813	15,368	14,741	-2.7%
	위성	9,585	9,429	9,307	9,114	-1.7%
	케이블	3,837	3,882	3,697	3,508	-2.9%
	IPTV	2,549	2,502	2,364	2,119	-6.0%
프랑스	전체TV보유가구수	27,869	28,043	28,213	28,388	0.6%
	지상파직접수신	3,395	3,497	3,593	3,084	-3.2%
	무료위성	2,426	2,457	2,481	2,479	0.7%
	무료IPTV	848	880	900	931	3.2%
	유료방송	21,200	21,210	21,240	21,893	1.1%
	위성	5,556	5,350	5,155	4,932	-3.9%
	케이블	2,070	1,920	1,677	1,669	-6.9%
	IPTV	12,881	13,277	13,771	14,644	4.4%
	유료지상파	693	663	637	648	-2.2%
독일	전체TV보유가구수	40,148	40,223	40,535	40,772	0.5%
	지상파직접수신	2,736	2,745	3,003	3,327	6.7%
	무료위성	14,690	14,733	14,752	14,779	0.2%
	유료방송	22,722	22,745	22,780	22,666	-0.1%
	위성	3,312	3,414	3,601	3,683	3.6%
	케이블	16,842	16,598	16,244	15,860	-2.0%
	IPTV	2,568	2,733	2,935	3,123	6.7%

자료: Omdia (2021. 8.), 정보통신정책연구원 (2021) 재인용 및 재구성

<표 5-3> 주요 국가의 방송 수신방식의 변화 (%)

국가	구분	2017	2018	2019	2020	17-'22CAGR
미국	전체TV보유가구수	100%	100.0%	100.0%	100%	0.9%
	지상파직접수신	25.00%	28.8%	34.2%	40%	17.7%
	무료위성	0.1%	0.1%	0.1%	0%	0.0%
	유료방송	75.0%	71.1%	65.7%	60.3%	-6.2%
	위성	25.1%	22.9%	20.0%	17.2%	-11.1%
	케이블	41.5%	40.2%	38.6%	36.9%	-3.0%
	IPTV	8.4%	8.0%	7.2%	6.2%	-8.6%
영국	전체TV보유가구수	100%	100%	100%	100%	0.40%
	지상파직접수신	31.8%	32.6%	34.4%	37.1%	5.6%
	무료위성	8.3%	8.3%	8.4%	8.4%	0.8%
	유료방송	59.9%	59.0%	57.2%	54.5%	-2.7%
	위성	35.8%	35.2%	34.6%	33.7%	-1.7%
	케이블	14.3%	14.5%	13.8%	13.0%	-2.9%
	IPTV	9.5%	9.3%	8.8%	7.8%	-6.0%
프랑스	전체TV보유가구수	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	0.6%
	지상파직접수신	12.5%	12.5%	12.7%	10.9%	-3.2%
	무료위성	8.7%	8.8%	8.8%	8.7%	0.7%
	무료IPTV	3.0%	3.1%	3.2%	3.3%	3.2%
	유료방송	76.1%	75.6%	75.3%	77.1%	1.1%
	위성	19.9%	19.1%	18.3%	17.4%	-3.9%
	케이블	7.4%	6.8%	5.9%	5.9%	-6.9%
	IPTV	46.2%	47.3%	48.8%	51.6%	4.4%
	유료지상파	2.5%	2.4%	2.3%	2.3%	-2.2%
독일	전체TV보유가구수	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	0.5%
	지상파직접수신	6.8%	6.8%	7.4%	8.2%	6.7%
	무료위성	36.6%	36.6%	36.4%	36.2%	0.2%
	유료방송	56.6%	56.5%	56.2%	55.6%	-0.1%
	위성	8.2%	8.5%	8.9%	9.0%	3.6%
	케이블	41.9%	41.3%	40.1%	38.9%	-2.0%
	IPTV	6.4%	6.8%	7.2%	7.7%	6.7%

자료: Omdia (2021. 8.), 정보통신정책연구원 (2021) 재인용 및 재구성

2. UHD 서비스의 활성화 적정성

가. 지상파 UHD 관련 연혁과 현황

국내 지상파 UHD 방송 서비스는 지상파 아날로그 TV 방송의 디지털 전환이 2012년 12월 완료되면서 HD 방송 이후 차세대 방송 서비스의 의미를 지니는 것이었다. 방송통신위원회와 미래창조과학부(현 과기정통부; 이하 과기정통부)는 이를 '15년 계획으로 불리는 2015년 <지상파 UHD 방송 도입을 위한 정책 방안>으로 구체화했고, 여기서 지상파 UHD 방송의 전국화와 HD 방송 종료 추진 일정 등 디지털 전환 이후 국내 방송 서비스 고도화 계획이 제시됐다. 총 3단계로 이루어진 이 계획은 지리적으로 수도권 → 광역시 및 강원 일부 → 전국 시·군 순으로 서비스를 확장해간다는 것을 주요 골자로 했다. 이 일정에 따른다면 2021년까지 전국 UHD 방송망 구축을(기 간국 기준), 2027년 말이면 지상파 HD 방송의 종료 선언이 가능했다. 방통위는 2015년 계획에 근거하여 2016년 7월 지상파 UHD 방송 표준방식(ATSC 3.0 기반 방식)을 결정했고, 2017년 5월 31일 수도권 지역에서 세계 최초로 UHD 서비스가 시행되었다. 같은 해 12월에는 5대 광역시와 강릉·평창에서 UHD 본방송이 이루어지면서 2015년 발표된 UHD 방송 전국화 일정 중 2단계까지의 완료를 선언할 수 있었다.

[그림 5-3] 지상파 UHD 방송 도입을 위한 정책 방안(2015)에 따른 서비스 추진 일정

자료: 방송통신위원회 발표 자료(2015.12)

그러나 2010년 이후 시작된 방송광고 매출의 급격한 감소는 제작 현장의 UHD 전환에 큰 영향을 미치게 되고 UHD 서비스 확대 일정은 큰 타격을 받게 된다. 특히 지역 방송사들의 경영난은 심각한 수준이어서 2020~2021년까지 시군 지역까지 UHD 방송망을 구축한다는 애초 계획의 완성은 난망한 상황이었다. 또 대부분의 고가 방송 제작 장비들이 외국산이었는데 애초 기대만큼 성능 향상이나 가격 하락이 이어지지 않았던 것도 국내 방송사업자들이 제작 현장의 UHD 전환에 나서기 힘들게 만드는 요인이었다. 그 결과 제작 스튜디오, 편집 및 저장 장비 등 UHD 프로그램 제작에 직접 필요한 제작 부문의 UHD 전환율은 지상파 3사 평균 30%에 불과한 실정이었다. UHD 프로그램의 편성 비율의 단계적 상향이 허가조건이었음에도 이 같은 현실적 어려움으로 인해 2018년 10%, 2019년 15%의 최소 편성 비율을 채우지 못 한 사업자는 점점 늘었다. 애초 예측보다 국내외 UHD 산업 활성화가 지연되고 유료 방송시장의 성장, 코로나19 등으로 지상파방송사의 투자 여력이 계속 약화하였을 뿐만 아니라 직접 수신율의 계속된 하락으로 UHD 기반 사업모델 발굴이 어려운 상황에 접어들게 된다. 가시청가구가 적은데 제작비는 크게 더 드는 지상파 UHD 콘텐츠의 편성 비율을 늘리기가 지상파방송사로서는 부담스러울 수밖에 없었고 이는 UHD 콘텐츠 편성 비율로 나타났다. 2020년에 들어서도 각 사의 UHD 편성 비율은 KBS 1TV 21.5%, KBS 2TV 20.0%, MBC 21.8%, SBS 20.2%에 불과했는데, 방송통신위원회의 애초 목표는 2020년 전체 방송 시간의 최소 25%, 2023년 최소 50%를 편성하고 2027년까지 UHD 프로그램 편성 비율 100% 달성이었다.

<표 5-4> 지상파 UHD 콘텐츠 최종 편성 비율 조정안(2020)

<table>
<tr><th>연도</th><th>‘20-’ 22년</th><th>‘23년</th><th>‘24년</th><th>‘25-’ 26년</th><th>‘27년~</th></tr>
<tr><td>KBS, MBC 본사, SBS</td><td>20%</td><td>25%</td><td>35%</td><td>50%</td><td rowspan="2">‘23년 결정</td></tr>
<tr><td>지역방송국(사)</td><td colspan="2">20%</td><td>30%</td><td>45%</td></tr>
</table>

자료: 방송통신위원회 발표 자료(2020.12)

2020년 방송통신위원회는 UHD 전국망 구축 일정과 연계하여 콘텐츠 최소 편성 비율을 하향 조정하여 현실적 한계를 수용한다. 과거 디지털 전환사례, 지상파 다채널방송 등 채널 정책, UHD 장비 성능·가격 안정화 추이, 외주제작사 전환 상황, 방송사의 재정 상황 등을 감안하여 KBS, MBC, SBS 등 지상파 3사의 연도별 최소 편성 비율을 2022년까지 20%, 2023년까지 25%로 낮추고, 2021년까지 완료 예정이었던 지상파 UHD 방송망의 지방 확대 계획 역시 2023년까지로 연기했다. 지역방송국(사)의 편성 비율도 원래 기준보다 5% 하향 조정된다.

2020년 발표된 재조정안에 따르면 애초 UHD 방송망 전국 구축 완료 계획 시점은 2023년까지였지만, 현실은 여전히 기대에 한참 못 미친다. 현재 광역시를 제외한 시군 단위의 UHD 전환은 요원한 상황일 뿐만 아니라 KBS, MBC, SBS 3사에서 방영하는 UHD 방송프로그램을 실제로 볼 수 있는 가시청가구 자체가 매우 제한적이다. 앞서 살펴본 바와 같이 지상파 직접 수신 비율은 1%에 미치지 못하고, 지상파 3사 및 유료방송 사업자 사이의 협의가 이루어지지 않아 케이블이나 IPTV 등 유료방송에서는 대부분 UHD급을 지원하지 않기 때문이다.

나. 지상파 플랫폼의 활성화 전략으로서의 가능성과 한계

UHD 방송 서비스는 HD 방송 이후 차세대 지상파방송 서비스로 도입되었지만, 지상파 플랫폼의 경쟁력 제고 전략으로는 이미 여러 한계를 노출하고 있다. 현재 전체 TV 보유가구의 99%가 가입된 유료방송에서는 5~6개의 전용 채널이나 일부 VOD에서만 UHD 서비스가 이루어질 뿐이어서 지상파 UHD 서비스가 제공되어도 시청자들은 HD급으로 시청할 수밖에 없는 상황이다. 물론 유료방송 이용자라도 별도의 안테나를 달아 KBS, MBC, SBS 등 지상파방송을 UHD 화질로 보는 것이 가능하기는 하지만, 삼성전자나 LG전자와 같은 대기업 제품이 아닌 중소기업 UHD TV는 대부분 UHD 수신용 ATSC 3.0 튜너를 갖추지 않고 있다. 설사 지상파 UHD TV를 갖추어, 수신용 안테나 설치까지 갖추었다고 해도 평상시 셋톱박스로 케이블이나 IPTV를 시청하다가 KBS, MBC, SBS의 지상파 UHD를 시청하려면 그때마다 '입력 전환' 버튼을 눌러 TV 수신모드를 전환해야 한다. 전자기기 조작에 익숙하지 않은 노년층은 물론이고 일반 시청자들로서도 불편과 혼란을 주는 상황이다.

2020년 방송통신위원회 발표 재조정안에 따르면 2023년까지 지상파 UHD 프로그램 편성 비율 25%를 달성해야 하지만, KBS, MBC, SBS의 상황을 볼 때 이는 쉽지 않으리라고 전망된다. 지상파 방송사업자 입장에서 1%도 채 되지 않는 TV 수신 가구를 위해 고비용의 UHD 프로그램 제작에 박차를 가하기 어렵고, 국제 경쟁력을 갖춘 콘텐츠 제작을 위한 자원의 선택과 집중이 요구되는 상황에서 정책 기관이 사업자들에게 UHD 제작과 편성 비율을 채울 것만을 강제하는 것이 과연 국가적으로 바람직한가에 대한 판단이 요구되는 것도 사실이다.

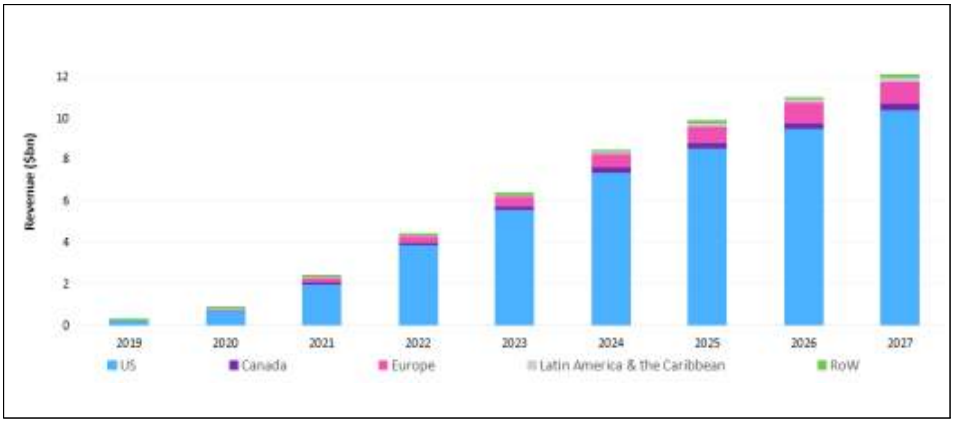
여기서 프랑스의 사례는 우리에게 시사하는 바가 크다. 주지하다시피 프랑스는 고화질보다 다채널 제공에 초점을 맞춰 디지털 전환정책의 첫발을 내디뎠다. 그런데도 프랑스 CSA는 2013년 프랑스오픈 테니스대회(롤랑 가로스)를 통해 지상파 UHD 실험방송을 처음 실행하도록 이끈 이래, 2014년에는 TDF에 UHD 실험방송을 허가하여 음악 전문 채널(NRJ)의 UHD 실험방송을 시작으로 매년 롤랑 가로스 중계마다 지상파 UHD 4K 서비스를 시행하도록 하였다. 이러한 중장기 계획을 통해 프랑스는 파리 올림픽이 개최되는 오는 2024년까지 지상파 UHD 방송의 상용화와 전면화 목표를 차질 없이 완수할 수 있을 것으로 내다보고 있다.

그렇다면 프랑스의 지상파 UHD 사례는 우리에게 무엇을 이야기하는 것일까? 디지털 전환정책의 방향과 구체적인 로드맵의 차이가 있었고, 정책 원안 수립 당시와 지금은 단순 비교나 적용이 어려울 만큼 미디어 기술과 산업환경의 격차가 있다는 점을 전제하더라도 프랑스 CSA가 고수했던 원칙은 여전히 시사하는 바가 크다. 즉, 디지털 전환 및 다채널화, 그리고 디지털 컨버전스 정책의 구현에 있어 시청자 편익을 가장 우선하였고, 이는 아무래도 무료 보편적 서비스를 제공하는 지상파방송의 역할에 대한 뚜렷한 관점을 가지고 시장 경쟁 환경을 만들어갔던 것이 핵심적이다. 우리 역시 이러한 기조 속에서 다채널화를 통한 지상파 플랫폼 경쟁력의 방어, 직접 수신율의 방어, 디지털 이행에 따른 보조금의 적절한 활용, 채널 의무 재전송에 대한 정책 원칙을 일관되게 추진해야 할 것이다.

3. FAST TV의 전망과 확장 가능성

FAST TV는 스트리밍 서비스와 선형 TV 포맷의 결합으로 주목받고 있는 플랫폼으로 광고를 보는 대신 무료로 콘텐츠를 볼 수 있는 실시간 채널 서비스이다. 국내에서는 2020년대 이후 주목을 받기 시작했지만, 유료방송 비용이 비싼 북미와 유럽을 중심으로 가파른 성장세를 보이는 서비스이자 플랫폼이다. 옴디아 글로벌 리서치에 따르면 FAST TV 시장은 2019~2022년 사이 약 20배 성장했으며, 2022~2027년 기간에는 이보다 3배 증가한 총 120억 달러의 시장에 이를 것으로 예측된다. 북미에서는 파라마운트 글로벌(옛 바이아컴 CBS) ‘Pluto TV’, NBC유니버설 ‘Peacock, 폭스(FOX)사 스트리밍 서비스 ‘Tubi’와 북미 최대 스트리밍 서비스 중 하나인 ‘Roku’ 등이 탑 플레이어로 이름을 올리고 있다.

[그림 5-4] 글로벌 FAST TV 시장 규모 전망 (~2027)

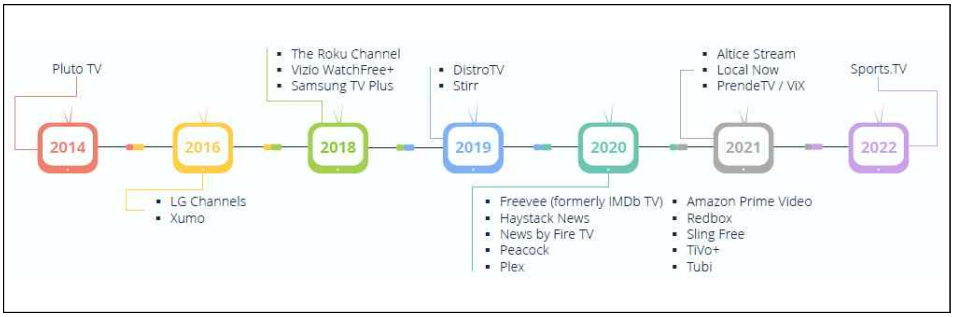


자료: Omdia (2023)

국내에서는 삼성전자와 LG전자 등 스마트TV 제조업체 중심으로 FAST 플랫폼 서비스가 알려진 단계라고 할 수 있지만, 미래 플랫폼으로서의 가능성은 적지 않다는 평가를 받고 있다. IPTV, 케이블TV, 위성방송 등 유료방송 플랫폼이 강고한 상태이고 OTT 서비스 가입은 꾸준히 증가하고 있는데도 국내에서 FAST TV의 성장이 예측되는 이유는 삼성전자와 LG전자는 전 세계적으로 스마트TV 최대 제조판매사일 뿐만 아니라 이들이 제공하는

FAST 서비스로도 주목받고 있다는 데에서 시작된다. 또한 유료방송의 보급률에서 알 수 있듯이 '선택과 직접 지불'의 콘텐츠 이용이 보편화되었음에도 여전히 무료 콘텐츠 이용에 대한 수요가 꾸준하다는 점을 거론할 수 있으며, 산업적으로는 콘텐츠 시장에서 규모의 경제를 도모하기 위해서는 글로벌 플랫폼이 무엇보다 중요하다는 사실을 국내 OTT 사업자들의 어려운 상황을 통해 절감했기 때문이다.

[그림 5-5] 연도별 북미 FAST 서비스 시장 진출 사업자 현황 (2014-2022)



자료: Statista (2022)

현재 삼성 TV 플러스 등의 FAST 플랫폼에는 MBC와 SBS가 2021년 말부터 프로그램 단위 채널을 운용 중이며, KBS는 2023년 2월부터, CJ ENM, JTBC 등 종편, 연합뉴스TV 등 보도 채널도 가세한 상태이다. 외에도 2021년 말부터는 지상파 MBC와 SBS가 프로그램을 제공 중이다. KBS는 '개는 훌륭하다', '사장님 귀는 당나귀 귀'를 비롯한 3개 채널을, MBC는 드라마, 예능, 시트콤 등 10개 채널을 운용 중인 것으로 알려졌으며, SBS는 드라마 6개/예능 8개/교양 5개 등 총 19개 프로그램을 제공하고 있다. JTBC는 'JTBC 뉴스', '효리네 민박', '최강야구'를 비롯한 10개 채널 운용 중이며 tvN은 드라마 10개, 예능 6개로 총 16개 채널을 서비스 중인데 '뽕뽕 지구오락실' 등 1년이 지나지 않은 최신작도 서비스하는 등 적극적인 편이다. 삼성 TV 플러스는 501~845번의 채널을 운용하는데 지상파 채널은 대부분 5-600 번대 채널에 분포 중이다.

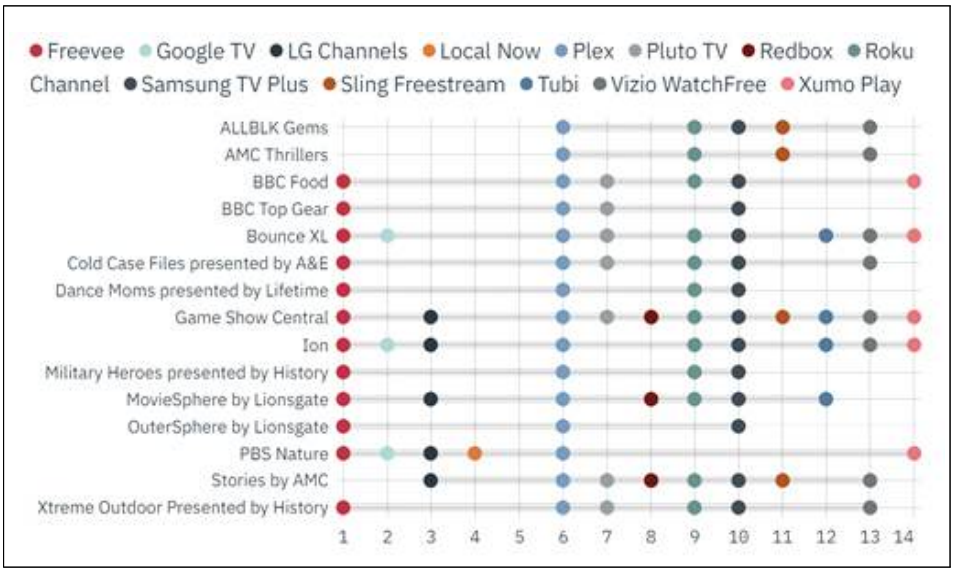
<표 5-5> 삼성 TV플러스 제공 주요 채널 현황 (2023.8 기준)

KBS	MBC	SBS	CJ ENM
개는 훌륭하다	무한도전(2006)	나는솔로(2021~)	미스터 션샤인(2018)
사장님 귀는 당나귀 귀	나 혼자 산다(2013~)	낭만닥터 김사부2 (2020)	강식당(2019)
김과장(2017)	거침없이 하이킥(2006)	웬만해선 그들을 막을 수 없다(2000)	슬기로운 의사 생활2(2019)
	지붕 뚫고 하이킥(2009)	정글의 법칙(2021)	신서유기7(2019)
	심야괴담회(2021~)	그것이 알고 싶다(1992~)	사랑의 불시착(2019)
	아빠! 어디가?(2014)	스토브리그(2019)	응답하라 전시즌(2012)
	그녀는 예뻤다(2015)	오 마이 베이비(2020)	빈센조(2021)
	검법남녀2(2019)	순옥명작관	꽃보다 청춘 아이슬란드(2016)
	오자룡이 간다(2012)	빽드	악의 꽃(2020)
	서프라이즈(2002~)	런닝맨(2010~)	아스달연대기(2019)
		미운 우리 새끼(2016~)	호텔 델루나(2019)
		동상이몽2(2017~)	대탈출2(2019)
		백종원의 골목식당(2018)	구미호뎐(2020)
		불타는 청춘(2015)	경이로운 소문(2020)
		패밀리가 떴다(2010)	놀라운 토요일(2018~)
		세상에 이런 일이(1998~)	유퀴즈 온 더 블록(2018~)
		SBS 스페셜(2005~)	
		생활의 달인(2005~)	
		TV 동물농장(2001~)	

자료: 각사 내부자료에서 재구성

지상파방송사를 비롯해 CJ ENM과 JTBC 등이 가세하고 있어 국내 FAST TV의 시장성은 어느 정도 확인되었다고 볼 수 있다. 특히 다양한 콘텐츠 IP를 가지고 있는 지상파방송사들로서는 싱글 IP 채널(Single IP channel)이라는 FAST의 대표상품 공략에 우위를 가지고 있을 뿐만 아니라 전통적인 방송 플랫폼의 경쟁력은 쇠락하고 IP 플랫폼으로의 이동이 본격화되는 시기에 광고 기반의 새로운 비즈니스모델을 개발할 여지를 지닌 FAST TV에 큰 관심을 보인다. 최근 미국 FAST 시장은 전통적인 방송사와 스튜디오, 스트리밍사업자들이 자체 브랜드로 진출하면서 더욱 성장하고 있다. 미디어 정보지 버라이어티에 따르면 최근 3년 사이 이러한 브랜드 FAST 채널은 80개, 같은 기간 대비 66% 증가한 것으로 나타났다. 실제로 미국 FAST 시장의 top 5 사업자 중에는 NBC의 Peacock, Fox의 Tubi의 브랜드 FAST 채널이 포함되어 있다. 보유한 콘텐츠 IP의 활용도를 높이고 글로벌 플랫폼에 콘텐츠를 싣는 것이 우수한 콘텐츠의 제작만큼 중요하며, 그간 로컬 플랫폼의 한계에 대해서도 이미 인지하고 있는 국내 방송사업자들로서는, FAST TV 시장의 진출과 비즈니스모델 개발에 몰두하는 것은 당연하다 할 것이다.

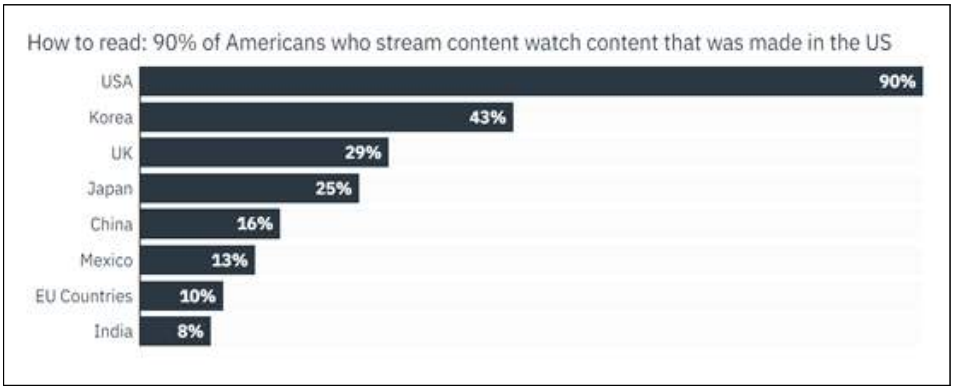
[그림 5-6] 주요 방송사/스튜디오/스트리밍사업자 브랜드 FAST 채널의 진출 현황



자료: Variety (2023)

정책적으로는 지상파방송 사업자들이 각각 브랜드 FAST 채널을 해외에서 런칭하기에 앞서 국내 인기 콘텐츠들로 구성된 일종의 K 콘텐츠 채널을 운용하고 이를 지원하는 방안을 검토할 수 있다. 해외에서 한국 콘텐츠 인지도와 실제 시청 비율이 높아지고 있다는 점을 고려하여 브랜드 FAST 채널 런칭에 앞서 K 콘텐츠를 시범적으로 운용하는 것이다. 이는 국내 콘텐츠의 글로벌 플랫폼을 확대하는 의미와 더불어 브랜드 채널을 준비하는 사업자들에게 유용한 경험이 될 수 있다. 삼성전자, LG전자의 참여를 유도하고 광고 삽입 및 CDN 보조를 하는 것도 좋은 방안이 될 수 있으며, 자막/더빙/재편집과 같은 현지화 등에 대한 지원도 고려해볼 필요가 있다.

[그림 5-7] 미국 스트리밍 서비스 이용자의 해외 콘텐츠 이용 비율



자료: 문화체육관광부 (2022)

제 2 절 콘텐츠 경쟁력 강화

콘텐츠 제작에 있어서 핵심은 투자의 지속성과 확장성이라고 할 수 있다. 고위험-고수익이라는 콘텐츠의 기본적 속성에 더해 콘텐츠의 독창성과 품질의 담보 없이는 유통 플랫폼 확장의 효과를 누릴 수 없는 구조로 방송미디어 산업은 흘러가고 있다. 그렇다면 이를 뒷받침하는 요인은 무엇일까?

1991년 외주제작 편성 비율 규제의 도입은 지상파방송의 인력 재생산 구조와 재원 구조에 지대한 영향을 미쳤다. 당시 지상파방송 사업자들은 고유의 인력 재생산 구조로 되어 있었으나 외주제작 편성 비율 규제의 도입과 함께 우수한 제작인력의 유출 상황을 맞이하게 된다. 이는 방송사업자의 자체 제작 역량을 꾸준히 감소시키는 요인이 되었다. 국내 방송 제작인력 양성 및 재생산은 사실상 도제 방식의 성격이 강해 우수 제작인력이 유출되면 인력의 재생산 구조가 취약해짐을 의미했기 때문이다. 이는 결과적으로 방송콘텐츠의 경쟁력의 밑바탕이 되었던 방송사 제작인력의 창의성 등에도 차질을 빚었다. 즉, 우수 제작인력의 유출은 신규 인력보다는 경력직 중심의 채용으로 인력 유입 구조를 바꾸었고 이는 비정규직의 양산과 병행될 수밖에 없었다. 결과적으로 제작 의욕 위축과 콘텐츠 품질의 저하라는 악순환의 위험성이 도사리고 있다고 볼 수 있다.

또 재원 구조의 변화도 지상파 콘텐츠 경쟁력 회복 방안 도출에 있어서 선행적으로 짚어봐야 할 부분이다. 유통수익이 전반적으로 늘고 있다고는 하나, 광고 수익의 급격한 감소는 방송사업자의 재원 구조를 취약하게 만들고 있다. 광고 수익의 감소는 지상파의 내적 성장 동력의 위축을 의미했고, 외부 경쟁자들의 증가로 인한 제작 생산요소 비용의 상승은 콘텐츠 제작 편수의 축소, 시청률과 매출 기준 과도한 선택과 집중 전략 외의 선택을 어렵게 만들고 있다. 이것이 지상파방송의 공공성을 위협하며, 시청자 편익에도 영향을 주는 것은 당연하다. 제작시장의 양극화, 제작비의 급속한 상승이라는 외적 환경의 변화 속에서 지상파 콘텐츠의 경쟁력 회복과 강화를 위한 방안 수립을 더 이상 늦출 수 없는 이유이다.

현재 지상파방송 관련 정책은 기존의 규제 체계 속에 유지되고 있어, 지상파방송의 콘텐츠 경쟁력 회복보다는 오히려 걸림돌이 되는 지체 현상이 나타나고 있다. 예를 들어 외주제작 의무 편성 비율 규제와 같은 양적 규제와 정책은 경쟁력 없는 외주 콘텐츠의 편성을 사실상 강제하고 있다. 그런 점에서 콘텐츠 영역과 관련하여 시장 가치를 저하하거나 왜곡시키는 정책이나 규제에 대한 재고가 요구된다.

1. 국내 지상파방송의 콘텐츠 전략의 명암

OTT가 플랫폼은 물론 콘텐츠 제작 단계까지 영향력을 확대해가는 가운데 지상파방송은 코로나19 팬데믹으로 인해 일시적 성장세를 보이기도 했지만, 이것이 곧 콘텐츠 경쟁력으로 이어지기는 어려운 상황이다. 2023년 방송통신위원회가 발표한 <2022년 방송사업자 재산 상황 공표집>에 따르면 2022년도 전체 방송사업매출은 전년도 대비 5,118억 원 증가한 19조 9,137억 원으로 2.6%를 성장했는데, 지상파방송은 2021년 대비 1,669억 원 증가한 4조 1,551억 원으로 약 4.2%의 성장률을 기록했다. 일견 지상파방송의 매출 회복으로 읽힐 수 있지만, 지상파 방송 매출의 추이와 다른 미디어의 변화를 비교해보면 그렇지 않다는 사실을 쉽게 알 수 있다. 전체 방송시장은 ’13년 이후 연평균 4.9% 성장했는데 IPTV 콘텐츠 제작사(CP)는 40.4%, IPTV는 16.1%, PP는 2.6%의 성장률을 기록한 데 비해 지상파방송의 성장률은 0.7%로 1%에 미치지 못했다.

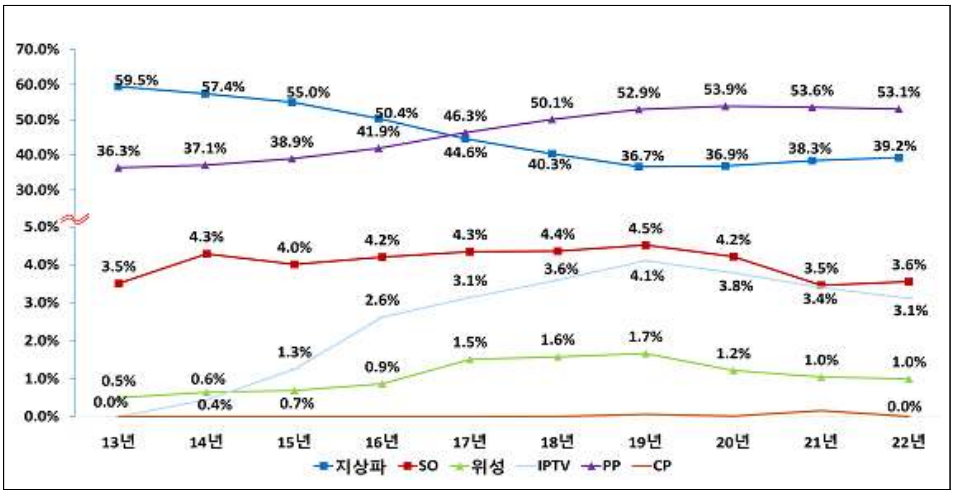
<표 5-6> 매체별 방송사업매출 현황(2013년~2022년, 단위:억원)

연도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	전년 대비 증감률	13-22 증감율
지상파	38,963	40,049	41,007	39,987	36,837	37,965	35,168	35,665	39,882	41,551	4.2%	0.7%
SO	23,792	23,462	22,590	21,692	21,307	20,898	20,227	19,328	18,542	18,037	-2.7%	-3.0%
위성	5,457	5,532	5,496	5,656	5,754	5,551	5,485	5,328	5,210	5,058	-2.9%	-0.8%
IPTV	-	14,872	19,088	24,277	29,251	34,358	38,566	42,836	46,368	48,945	5.6%	16.1%
PP	60,756	63,067	62,224	63,801	66,396	68,402	70,849	70,725	75,405	76,268	1.1%	2.6%
홈쇼핑	34,145	34,728	32,506	34,264	35,337	34,948	37,118	38,118	38,204	37,113	-2.9%	0.9%
일반PP	26,611	28,340	29,719	29,537	31,059	33,454	33,731	32,607	37,201	39,155	5.3%	4.4%
CP	-	613	2,655	3,482	5,442	5,761	6,311	6,148	8,563	9,230	7.8%	40.4%
지상파 DMB	95	104	108	103	114	104	95	76	49	48	-1.9%	-7.3%
계	129,063	147,700	153,168	158,998	165,102	173,039	176,702	180,106	194,019	199,137	2.6%	4.9%

자료: 2022년 방송사업자 재산상황 공표집(2023)

방송미디어 광고 시장을 기준으로 할 경우에도 코로나19 팬데믹에서 지상파의 점유율이 다소 늘었지만, 전반적인 흐름을 되돌리기는 어려운 것이 현실이다. 2022년 광고 매출은 2021년 대비 656억 원 감소한 3조 830억 원으로 지상파는 전년도보다 19억 원(0.2%) 증가한 1조 2,090억 원의 광고 매출을 기록했다. 그러나 지난 2013년까지 최근 10년간 미디어별 광고 시장 점유율 추이로 볼 때, 2022년 39.2%의 점유율은 2013년 59.8%에서 많이 감소한 수치이며, 최근 몇 년간 소폭이나마 점유율이 늘었다고는 하나 경기 둔화가 심해지는 2023년에 지상파 광고 매출과 점유율이 상승세를 이어가기는 어려울 것으로 예상된다.

[그림 5-8] 매체별 광고 시장 점유율 변화 추이 (2013년~2022년)



자료: 2022년 방송사업자 재산 상황 공표집(2023)

이처럼 국내 방송미디어 시장의 최근 10년간 방송사업 매출 증가율은 4.9% 수준으로 지상파방송 중심의 시장 구조와 재원 구조가 점진적으로 변화하고 있으며, 특히 유료 OTT 서비스가 부각되고 있다. 지상파방송의 더 큰 문제는 방송광고 등 시장으로 유입되는 재원이 제한되어 있을 뿐만 아니라 증가율 또한 매우 낮은 수준이라는 사실이다. 방송미디어 시장의 경쟁 구도와 재원 구조가 변화하고 있지만, 새로운 재원의 발견이나 수익모델의 도입에 제약이 많은 지상파방송은 중간광고 도입 등 시장 외적 요인의 변화로 인한 일시적 매출 증가가 가능했을 뿐이다.

<표 5-7> 지상파 주요 방송사업매출의 전년 대비 증감 현황 (2021~2022년, 단위:억원)

구분	방송 사업 매출	수신료 매출	재송신 매출	프로그램 제공 매출	광고 매출	협찬 매출	프로그램 판매 매출	기타 방송 사업 매출
2021	39,882	7,055	4,079	119	12,071	4,097	9,049	3,411
2022	41,551	7,127	4,089	124	12,090	4,259	10,662	3,200
증감액	1,669	72	10	5	19	162	1,613	211↓
증감률	4.2%	1.0%	0.2%	3.8%	0.2%	3.9%	17.8%	6.2%↓

자료: 2022년 방송사업자 재산 상황 공표집(2023)에서 재구성

글로벌 OTT의 시장 진입 이후 가열되는 경쟁 압력의 증가가 지상파방송의 매출 하락에만 영향을 주는 것이 아니라 전반적인 콘텐츠 제작 경쟁력에 영향을 주고 있다. 현재 방송미디어 시장에서 자본력의 정점에 있는 넷플릭스 등 글로벌 OTT의 주도로 국내 콘텐츠 제작 생태계는 큰 지각 변동을 겪고 있다. 이에 국내 방송미디어 사업자들은 제작비 확대를 통한 양질의 콘텐츠를 제작하여 IP 유통수익 극대화를 목표로 하고 있다.

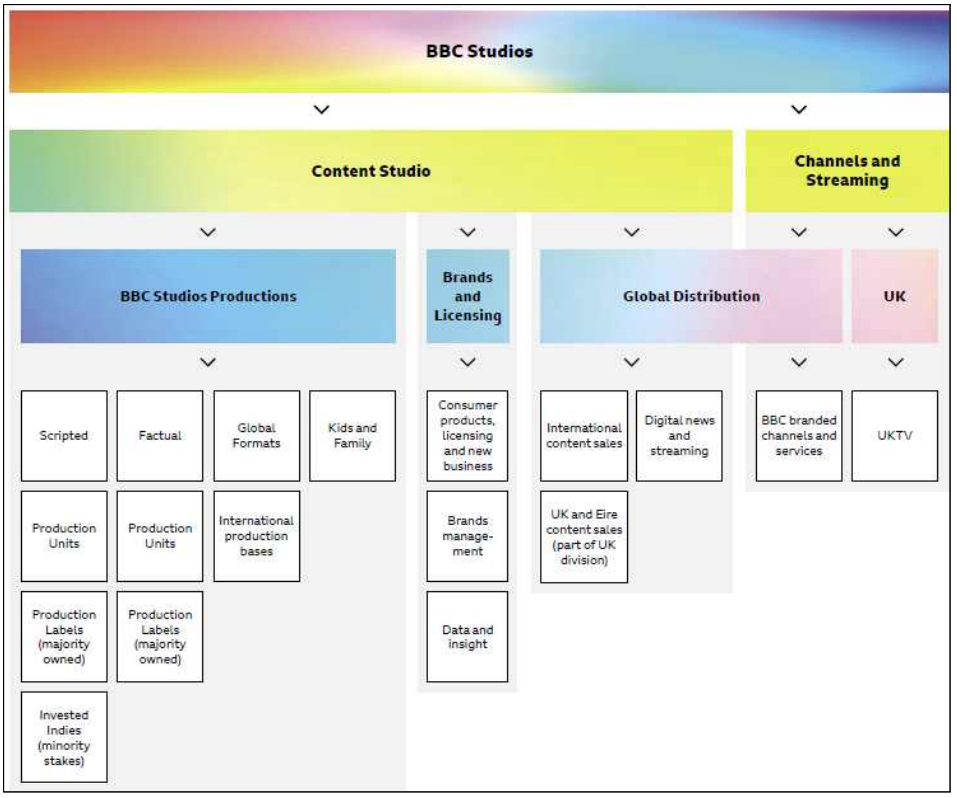
그러나 몇 년 사이 무리한 제작 투자로 인한 경영 적자를 경험하는 방송미디어 사업자가 적지 않다. 콘텐츠 경쟁력을 결정하는 요인이 다양하지만 막대한 자본력이야말로 콘텐츠 경쟁력을 가늠하는 가장 중요한 요인이자 동력이기 때문이다. 오히려 지상파방송은 자본 운용의 한계를 뛰어넘어 제작에 투자할 수 있는 자율적 결정의 폭이 작아서 위험 수준의 경영 적자를 내는 사업자나 적자 폭이 크다고 할 수는 없다. 그러나 글로벌 OTT의 공격적인 콘텐츠 투자에 따른 제작 요소의 단가가 크게 상승하면서 지상파방송사는 기존과 같은 제작비용을 들인다고 해도 예전처럼 A-list 생산요소가 참여하는 콘텐츠를 제작할 수 없고, 이는 지상파 콘텐츠의 매력도는 떨어뜨려 이용자의 선택 범주에서 제외되는 악순환을 낳고 있다. 다음에서는 국내외 제작 스튜디오 사례를 통해 지상파 콘텐츠 경쟁력 강화 방안을 구체적으로 제언할 것이다.

2. 지상파 콘텐츠 경쟁력 강화 방안 도출을 위한 국내외 사례 검토

가. 영국 BBC Studios 사례와 전략 검토

해외 지상파 방송사업자 대부분이 그러하듯이 BBC도 여러 해 동안 플랫폼과 콘텐츠 간 전략적 비중과 방향에 대한 고민이 있었다. 지상파 실시간 시청률의 급감이 이어질 뿐만 아니라 BBC에 대한 노출도가 젊은 층에서 크게 떨어지는 상황에서 BBC도 실시간 방송 채널 중심에서 플랫폼 다변화 전략을 꾸준히 꾀해 왔다. 동시에 BBC는 스튜디오 시스템을 도입하고 이를 통해 콘텐츠 제작 관련 다양한 전략적 행위를 시도하고 있다.

[그림 5-9] BBC Studios의 조직 구조



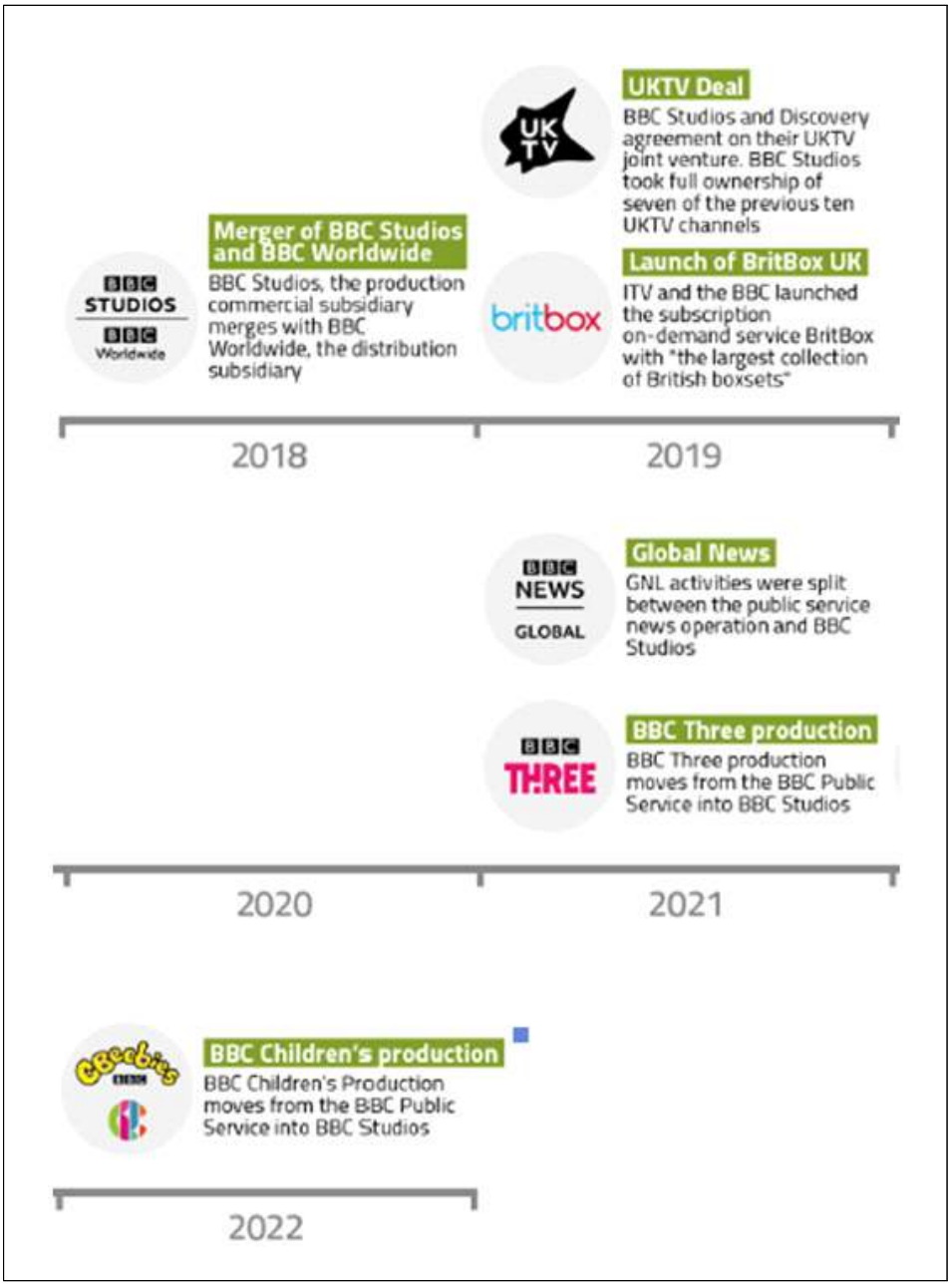
자료: BBC Group Annual Report 2022/23

BBC Studios는 지난 2017년 BBC 내부에 있던 TV 제작본부의 분사를 시작으로 BBC Worldwide와의 합병 등을 거쳐 지금에 이르렀다. 초기에는 타 방송사나 플랫폼과의 콘텐츠 공급 계약이 현실적으로 가능할지, 콘텐츠 제작사로서의 경쟁력을 과연 확보할 수 있을지를 두고 부정적 의견이 조직 안팎에 많았고 현실적으로 BBC 실시간 방송을 위한 콘텐츠 제작 비중이 높았던 것도 사실이다. 그러나 이로부터 6년여의 세월이 흐른 현재 BBC Studios는 글로벌 콘텐츠 제작사로서 입지를 다져가고 있다. 설립 6년 차에 이르는 2022/2023년 차 보고서에 따르면 BBC Studios는 20.9억 파운드(약 3조 5,739억 원)의 매출을 냈으며 영업이익은 2.4억 파운드(약 4,104억 원)에 달한다. 2018년 분사 1년 이후 당시 4.32억 파운드(약 7,387억 원)의 매출액, 700만 파운드(약 120억 원)의 영업이익을 기록했는데, BBC Studios는 매년 30% 이상의 성장을 거듭한 것으로 추산되고 있다. 외형적 성장 못지않게 수익성도 년 지속 성장을 거듭해 BBC Studios가 현재까지는 성공적이었음을 보여준다.

BBC의 상업적 부문을 이끄는 BBC Studios의 구조는 비교적 단순하다. 콘텐츠 제작을 담당하는 Content Studio 부문과 Channels and Streaming 부문으로 나뉘는데, 콘텐츠 제작, 라이선싱, 배급은 Content Studio 부문에서, 브릿박스(BritBox) 등 스트리밍 서비스와 UKTV 채널 서비스는 Channels and Streaming 부문에서 담당한다. Content Studio 부문의 매출과 영업이익 성장이 특히 두드러지는데, BBC Studios는 2022년에만 Apple TV+, Amazon Prime Video, Netflix, Disney+ 등 글로벌 OTT의 오리지널 시리즈를 다수 제작한 바 있다. 수익 감소를 기록한 코로나 19 팬데믹 상황 속에서도 BBC Studios는 미국 ABC 방송사의 'Dancing with the Stars', NBC의 'Weakest Link', Amazon Prime Video의 'Sons of the Soil', 디즈니+의 'Criminal Justice'를 제작해 큰 호응을 얻었다.

BBC Studios는 영국 내수시장에서도 성공을 거두고 있는데, 절대적으로 가장 많은 오리지널 프로그램을 매년 편성하고 있다. 물론 이들 콘텐츠가 전 세계 약 4억 6,820만 명에 달하는 시청자들에게 노출되도록 하여 콘텐츠 IP의 가치를 높이는 것은 물론 규모의 경제를 만들어내는 전략을 통해 이러한 선순환이 만들어질 수 있었다. 여기서 제작한 'Strictly Come Dancing'은 현재까지 60개 국가에 라이선스가 판매되어 연간 5천만 파운드(약 801억 원)의 매출을 올리고 있으며, 'Doctor Who'는 현재까지 239개 국가에 수출되어 세계적으로 성공한 IP로 평가받고 있다.

[그림 5-10] BBC Studios의 성장 과정



자료: Ofcom(2022)

BBC Studios가 매년 10% 이상의 빠른 속도로 성장 중인 BBC 상업 부문에서 이미 핵심적인 역할을 담당하고 있지만, BBC는 BBC Studios의 장기 성장 전략을 짜고 있다. 매년 80-100편의 새로운 콘텐츠를 제작하는 BBC Studios는 BBC의 미래 전략을 뒷받침하는 제작 부문이자 미래 시스템의 핵심이기 때문이다.

지금은 BBC Studios의 사업영역과 수익성 강화를 통해 일차적으로 영국 시청자들의 수신료 부담을 낮추는데 표면적 목표를 두고 있지만, 궁극적으로는 영국은 물론 전 세계 시장에서 BBC 브랜드의 가치를 제고하기 위한 시도라는 사실을 꿰뚫어 보는 것이 더 중요하다. 일례로 BBC는 최근 어린이 프로그램 제작본부도 본사에서 분리하여 BBC Studios로 편입시켰다. 전세계적으로 영어권 어린이 프로그램에 대한 수요가 증가하고 있는 시장 상황을 즉각 반영한 것이다. 이는 당연히 BBC 본사의 조직 개편과 혁신을 수반한다. 20년 가까이 어린이 프로그램 제작과 관련해 영국 최고 수준의 제작 역량을 뽐내던 BBC 어린이 프로그램이 영국 내수시장을 넘어 세계 시장에서도 탁월한 경쟁력을 갖는다는 판단을 통해 이를 수행하기에 가장 효과적이고 현실적인 조직 시스템으로 BBC Studios를 선택하여 이에 기반한 조직 개편을 시행한 것이다. 이러한 결정이 결과적으로 BBC Studios의 제작 역량을 강화하고 있음은 물론이다.

BBC 자회사 중 하나였던 BBC Global News를 BBC Studios로 흡수 합병한 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. BBC Global News는 BBC World News 채널의 배급, BBC.com 등 BBC의 상업적 서비스 부문의 광고 및 협찬도 담당했는데, BBC Studios는 2017년 BBC World News를 이미 합병한 바 있다. 따라서 BBC Global News의 추가 합병은 BBC의 모든 글로벌 상업 부문을 하나로 모으는 전략을 실현 중임을 보여주는 것이다.

나. 국내 콘텐츠 제작 스튜디오의 등장과 지상파의 동향

CJ ENM 드라마사업본부가 물적분할을 통해 2016년 스튜디오드래곤을 설립하면서 국내에서도 스튜디오 시스템에 관한 관심이 고조되기 시작했다. 작가와 감독 위주의 국내 제작 생태계의 독특한 특징은 자회사라는 구조를 통해 어느 정도 유지하면서 유통 등 사업부문을 지주회사가 담당하는 역할 분담을 구현해낸 것이 바로 스튜디오드래곤이었고 이는 국내 콘텐츠 부문에서 스튜디오 시스템이 성공하기 위해 무엇을 고려해야 하며 그리고 핵

심적 요소가 무엇인가를 보여준 첫 번째 사례였다.

<표 5-8> 주요 제작 스튜디오의 기본 현황

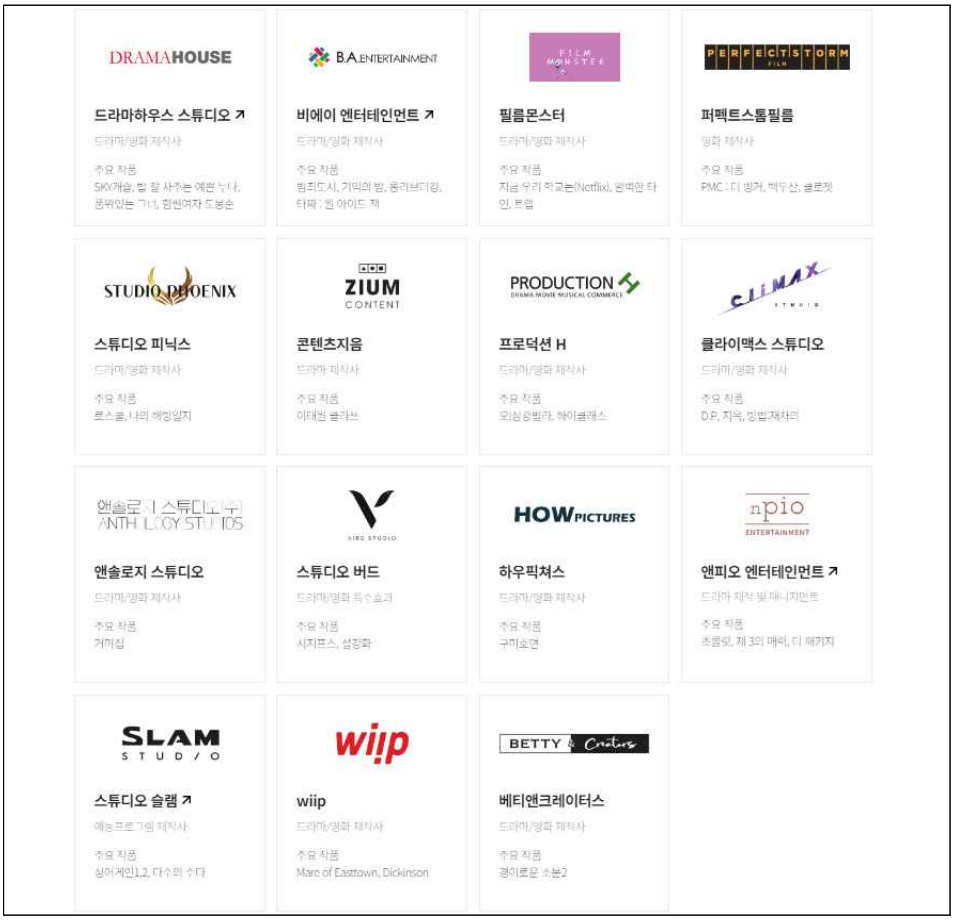
구분	스튜디오드래곤 (CJENM)	콘텐트리중앙 (JTBC)	스튜디오에스 (SBS)
설립일	2016년 5월 (2016년 드라마사업부 물적분할)	1987년 9월 (2005년 중앙일보 인수)	2010년 3월 (2020년 드라마본부 인력 전적)
자본금	약 150억	약 915억	약 89억
주주 구성	CJ ENM(54.46%) NAVER(6.25%)	중앙홀딩스(38.63%) 중앙일보(2.44%)	SBS(100%) (비상장 자회사)
제작사 인수 (지분 투자)	2016년 화담앤픽쳐스, 문화창고, KPJ 2019년 지티스트, 무비락, 메리카우 2022년 길픽쳐스, 넥스트씬 ※ 2021년 CJ ENM, 美 '피프스 시즌' 인수	2019년 하우픽쳐스, nPIO Ent, BA엔터테인먼트, 퍼펙트스톰필름, 필름몬스터, 스튜디오피닉스, 콘텐츠지음 레이블 협업관계 구축 2020년 드라마하우스, 스튜디오버드, 앤솔로지스튜디오, 2021년 클라이맥스스튜디오, 프로덕션에이치, Wiip(美)	' 22년 빈지웍스

자료: 각 사 내부 자료를 재구성

주지하다시피, 스튜디오드래곤은 김은숙 작가가 소속된 '화앤담픽쳐스', 박지은 작가의 '문화창고'의 지분 인수를 통해 시스템의 작동 가능성을 확인한 후 시장 내 핵심 제작 요소를 자회사로 내부화시키기 위한 제작사 인수 작업을 진행한다. 또 중간 지주회사인 스튜디오드래곤은 기존 방송미디어 시장에서는 불가능했던 규모의 경제 구축과 세계시장 진출이 중요했는데, 이를 가능하게 한 것은 당시 넷플릭스의 로컬화 전략이었다. 방송사의 선택과 편성을 받지 않으면 제작사가 존립하기 어려웠던 기존 구도와 관행을 탈피해 제작의 대형화를 모색했고, 방송사업자를 넘어 시청자와 접점을 만드는 수익모델 개발을 가속했다. 스튜디오드래곤은 이렇게 CJ 계열 채널만이 아니라 KBS, MBC, SBS 등 타사에서 적극적으로 콘텐츠를 공급하기 시작했고, 국내 방송시장을 넘어 글로벌시장을 겨냥

해 글로벌 OTT와 콘텐츠 공급과 유통에 무엇보다 적극적이었다.

[그림 5-11] SLL의 주요 제작 레이블 현황 (2023.10 현재)



자료: SLL홈페이지

콘텐트리중앙은 SLL(스튜디오룰루랄라, 전 JTBC스튜디오)와 메가박스 등을 보유하고 있는 중앙그룹 계열 제작 스튜디오로 2019년부터 여러 제작사와 레이블 관계를 맺으며 존재감을 알렸다. 하우픽쳐스, nPIO Ent, BA엔터테인먼트, 퍼펙트스톰필름, 필름몬스터, 스튜디오피닉스, 콘텐츠지음과의 레이블 관계는 스튜디오드래곤의 자회사로 내부화하는 것보다는 제작사들의 독립성을 보장하면서 SLL의 지분 투자에 따른 위험도는 낮추는 선택이

라고 할 수 있다. 제작 생태계와의 협업 방식은 다소 차이가 있지만, JTBC 등 방송 채널에 그치지 않고 OTT 등 콘텐츠 제공 플랫폼을 확대하고 세계 시장 개척을 시도한다는 점에서는 스튜디오드래곤의 전략과 큰 차이가 있다고 보기 어렵다.

한편, 지상파방송 사업자 중에서는 SBS가 드라마 경쟁력 강화를 위해 자회사 스토리웍스와 본사의 드라마본부의 합병을 통해 '스튜디오 S'를 출범시킨다. SBS에 납품하는 드라마 10편 내외를 제외하고 외부 OTT 등 타 플랫폼에 연 10편 이상을 제공한다는 목표로 SBS 드라마본부의 전현직 제작 피디들을 핵심 자산으로 흡수하였다. 이듬해 웨이브와 MOU 체결을 통해 방송 채널 이외의 콘텐츠 유통 경로를 확보하고 공동 투자 및 개발 계획을 세워 2021년 1,368억 원 매출을 기록하여 2020년 896억 대비 큰 폭의 성장을 끌어냈고, 55억 이상의 영업이익을 실현하였다. SBS의 경우 분사화, 스튜디오화에 성공을 거두었다는 평가를 받고 있다.

3. 지상파 콘텐츠 경쟁력 강화 방안

가. 제작 인프라 구축 방안

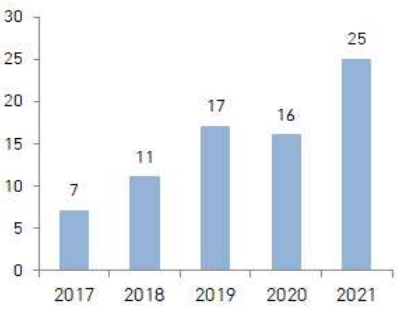
스튜디오시스템의 성공 사례로 불릴만한 BBC Studios, 그리고 국내 스튜디오 사례들을 통해 국내 제작 인프라를 고도화시킬 수 있는 근본적 방안을 도출하려면 일단 현재 미디어 환경 변화의 동인과 연결고리를 종합적으로 이해하는 것이 필요하다. 즉 '제작 인프라 구축', '유통 공급 시스템 개선' 등 기존의 분절적 사고와 관점에서 벗어나는 것이 중요하다.

국내외 방송사업자들이 시도하는 제작 스튜디오 시스템은 공통으로 첫째, 세계 시장을 목표로 한 IP 기획과 개발 둘째, A-list라 불리는 핵심 생산요소와의 안정적이고 지속적 협업 관계 마련 셋째, 콘텐츠 유통의 글로벌화를 통해 안정적 수익 확보의 선순환 관계 구축에 목표를 두고 있다. 현실적으로 보이는 전략적 선택에는 다소 차이가 있을지라도 모든 스튜디오 시스템은 수준 높은 콘텐츠를 안정적으로 제작하여 공급하기 위해 시작되었다.

현 단계에서 특히 국내 제작 스튜디오들이 글로벌 OTT 제공 콘텐츠 제작에 주력하여

경쟁력 있는 콘텐츠로 이들에 대한 협상력을 키워서 글로벌 OTT와 안정적 장기 계약을 체결하는 다양한 시도를 하는 데에서 이를 알 수 있다. 스튜디오의 전반적인 재무 안정성과 합리성에 있어서 중요하고, 세계 시장의 성공적 진출을 통한 확장이 규모의 경제의 원활한 작동을 도울 것이라고 보기 때문이다. 그런 의미에서 스튜디오의 제작 편수는 바로 스튜디오가 규모의 경제를 만들어내는 단계에 있는지 또는 진입 가능성이 있는가를 보여주는 잣대라고 할 수 있다. 제작 편수는 제작 스튜디오의 수익성은 물론 위기관리 측면에서도 중요한 의미가 있다. 제작 편수가 늘수록 위험을 회피 혹은 분산시킬 수 있는 여지가 커지기 때문이다. 스튜디오드래곤과 SLL의 제작 편수 연도별 추이를 살펴보면, 이들 스튜디오가 어느 정도 제작 편수 확대, IP 확보를 통한 사업 모델 구축에 성공했다고 볼 수 있지만 아직 안정적 궤도에 들어섰다고 보기는 어렵다. JTBC의 공격적인 제작비용 집행과 이에 따른 적자 폭 급증으로 인해 JTBC의 드라마 편성 감소 등 방송 부문의 실적 부진이 SLL에 영향을 미치고 있는 상황에서 알 수 있듯이 국내에서는 여전히 방송 편성과 OTT 편성의 연동성이 크기 때문이다.

<표 5-9> 스튜디오드래곤과 스튜디오룰루랄라의 연도별 드라마 제작 편수

스튜디오드래곤	스튜디오룰루랄라
	

자료: 각 사 내부 자료를 재구성

여기서 분명한 것은 스튜디오 시스템을 안정시키는 데 있어서 다양한 플랫폼의 활용이 필수적이라는 점이다. 제작 인프라 구축은 효율적 플랫폼 전략을 고안할 수 있는가의 문

제로 이는 궁극적으로 콘텐츠 제작 재원을 얼마나 효과적으로 유입시키는가를 의미한다. 우선 스튜디오의 연속성을 담보하는 제작 편수의 증가는 방송 채널이 아닌 플랫폼으로 콘텐츠 판매와 유통이 다각적으로 이어지고 여기에서의 수익이 콘텐츠 제작 재원으로 다시 유입되는 구조 없이는 불가능하다.

앞서 살펴봤듯이 BBC는 BBC 내부의 TV 제작본부를 분사하면서 글로벌 유통을 담당하는 BBC Worldwide와 합병하여 지금의 BBC Studios를 설립했다. 국내 CJ ENM은 핵심 콘텐츠 제작 요소를 보유한 제작사들의 인수와 지분 투자를 통해 콘텐츠 제작기지의 대형화를 꾀하면서 동시에 이들 개별 제작사에는 없었던 글로벌 유통과 판매 경험을 중간 지주회사인 스튜디오드래곤을 통해 시스템화하여 국내 방송미디어 시장에서는 불가능했던 규모의 경제를 만들어냈다. BBC Studios의 본질이 '분사'가 아닌 '글로벌 유통 부문과의 통합'이며, 스튜디오드래곤으로 대변되는 국내 스튜디오 시스템 등장의 핵심이 '다수의 제작사 인수'가 아닌 '콘텐츠 제작과 글로벌 유통 경험의 접합'에 있음을 직시해야 하는 이유이다.

이런 점에서 KBS의 '몬스터 유니온'의 재정적 위기는 이러한 흐름을 반증적으로 보여준다. 스튜디오드래곤이 다양한 채널 및 플랫폼과의 연계를 통해 끊임없는 확장을 모색했던 것에 비해, 몬스터 유니온이 KBS 채널 제공 콘텐츠만을 제작했던 것은 몬스터 유니온이 스튜디오 시스템의 성격보다는 KBS 드라마본부의 성격이 강했고 이는 결과적으로 해당 제작 스튜디오의 실패로 이어질 수밖에 없었다.

대전환기라고 할 수 있는 현시점에 지상파방송의 제작 인프라 구축 역시 콘텐츠 제작 재원의 순조로운 유입을 위한 플랫폼 활용 전략과 직접적으로 맞닿아 있다. 제작 재원의 유입 없이는 양질의 콘텐츠 제작 자체가 불가능하고, 제작 재원은 무엇보다 규모의 경제 실현이 가능한 글로벌 유통을 필수조건으로 하는 유통 시스템을 통해 만들어지기 때문이다. 즉, 콘텐츠 전략과 플랫폼 전략의 접목과 통합이 제작 인프라 구축의 핵심이다.

현 미디어 환경은 소위 대안적 네트워크(alternative network)가 다수 존재하고 지상파의 플랫폼의 기술적 한계로 인해 지상파 플랫폼의 위기는 점점 더 가중될 수밖에 없다. 정책적 오판까지 결부되면서 급속히 심화하여, 1%에도 미치지 못하는 국내 직접 수신율은 지상파 플랫폼의 한계를 명시적으로 보여주는 현실이기도 하다. 지상파방송의 본질은 주파수지만, 이에 기반한 플랫폼이 지상파방송의 가치와 수익, 효율성에 이바지하는 바는 낮은

것이 지상파방송을 위기로 몰고 있다. 이는 지상파방송의 수익률이 나날이 떨어지는 근본적인 원인이라고 할 수 있으며 지상파방송의 메인 플랫폼의 수익률 저하는 콘텐츠 제작의 기반 구조를 허물고 있다.[140] 따라서 새로운 플랫폼을 개발하고 활용도를 높이려는 이들의 전략적 시도는 지상파 콘텐츠의 새로운 재원 마련을 목표로 한다는 점에서 제작 인프라 구축의 핵심이라고 할 수 있다.

지상파방송 제작 인프라의 구축은 여전히 국내 콘텐츠의 핵심 제작기지로서 제작 재원의 원활한 순환과 유입이 가능하도록 제도적 장애물을 제거하고 다양한 플랫폼 전략을 구사할 수 있는 자율성을 부여하는 방향으로 지원될 필요가 있다. 국내 방송 재원의 핵심 중 하나가 바로 광고 재원이라는 점에서 우선 한국방송광고공사의 TV 광고 영업권을 먼저 폐지, 지상파방송 사업자가 자체 미디어렙을 설립하도록 하며, 광고 결합 판매제도를 가능한 한 축소하여 지상파방송이 헌법에서 보장된 (광고) 영업의 권리를 행사할 수 있도록 하는 것이 첫걸음이다. FAST TV 등 새로운 플랫폼 개발과 세계 시장 개척 노력이 목표하는 제작 인프라의 고도화가 국내 시장에서는 각종 규제와 제도로 인해 경직되고 왜곡된 광고 재원의 배분 구조를 바로 잡는 것만으로도 큰 효과를 낼 수 있기 때문이다.

나. 미디어 인력 양성시스템으로서의 지상파방송

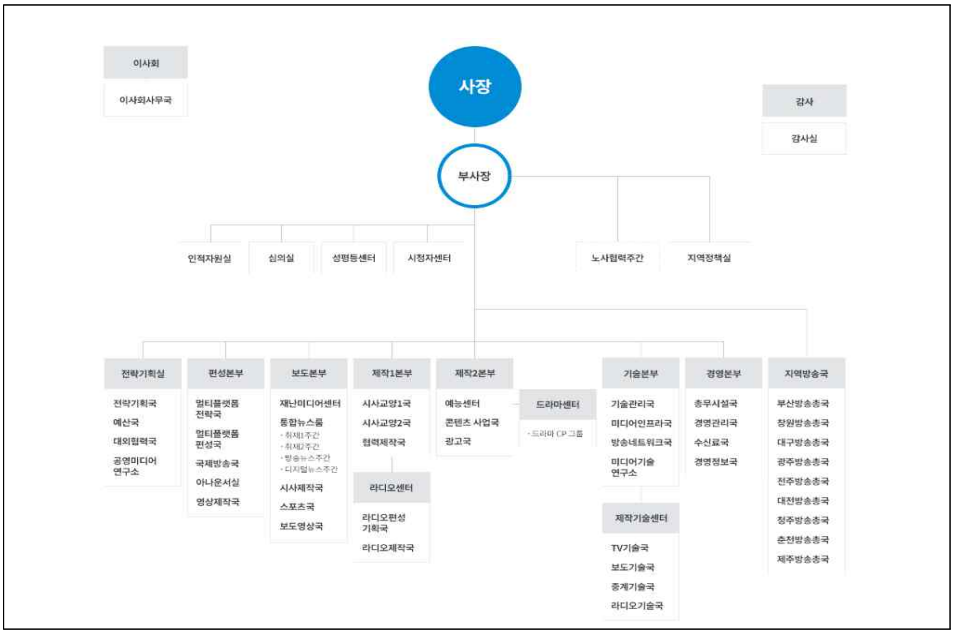
주지하다시피 지상파방송은 1991년 외주제작 편성 비율 규제와 종편 개국과 함께 제작 인력 유출 사태를 겪었다. 당시 지상파방송은 고유의 인력 재생산 구조로 되어 있었지만, 시장 외부의 충격이 시장 내부의 원리와 만나는 일련의 과정에서 새로운 미디어 기업의 제작 인력의 사관학교 역할까지 강제적으로 담당할 수밖에 없었다. 엘리트 인력을 공채하여 육성하는 제작 인력 양성 구조는 사실 단시간 내에 완성되기 어렵다. 이는 국내 방송 제작 인력 양성의 과정이 사실상 도제 방식의 성격이 강하기 때문이며, 인력 재생산의 구조는 일정한 시간과 자원의 투입 없이는 구축 자체가 불가능하기 때문이다. 또한 제작 인력의 수준을 결정하는 창의적 제작 역량은 천재적 개인에서 발현되기보다는 집단적이고

140) 지상파방송의 콘텐츠 경쟁력 강화 전략으로 물적 기반으로서의 인프라 혹은 제작본부의 분사를 논하는 것은 지상파방송을 비롯한 현 콘텐츠 제작 생태계의 변화에 대한 낮은 이해도를 시사한다.

조직적 네트워크 형태의 방향으로 변모하는 추세도 인력 양성의 어려움을 더하는 요인이다.

이러한 이유로 지상파방송의 인력 재생산 시스템의 변화는 불가피하지만, 지상파방송사들은 이를 계기로 고유의 자율성과 전문역량을 지닌 제반 생산요소 간의 협업 체제를 구축하고 있고 이는 새로운 인력 재생산 시스템으로 기능하고 있다. 현재 지상파방송에서는 인력의 공채 시스템을 유지하면서 동시에 경력 제작 인력의 채용 비중을 늘려가고 있다. 제작 요소 시장이 커지면서 제작 인력의 순환이 예전보다 활발해졌고 청년 세대의 이직률이 높은 것도 이러한 변화의 배경이라고 할 수 있는데, 이러한 움직임은 지상파방송 고유의 인력 재생산의 범주를 보다 확장하는 결과를 가져오고 있다. 즉 내부 제작 인력의 전문성과 역량을 키워 제작 생태계로 꾸준히 배출함과 동시에 외부 제작 경력직의 채용을 통해 이들에게 대상 지식(know-what)을 넘는 방법 지식(know-how)을 전수하는 것이다.

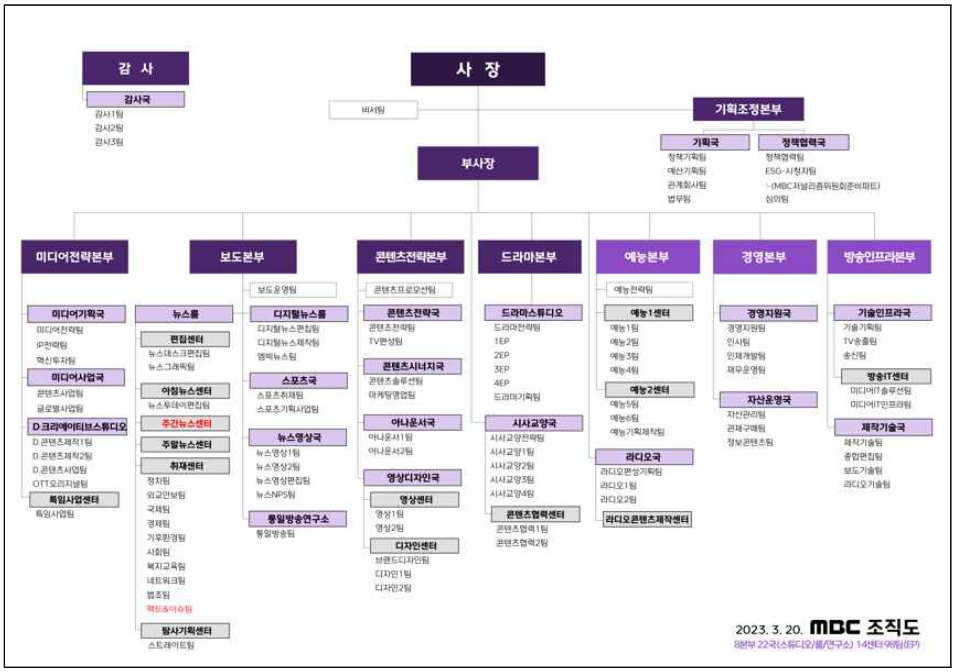
[그림 5-12] KBS 조직도



자료: KBS 내부 자료

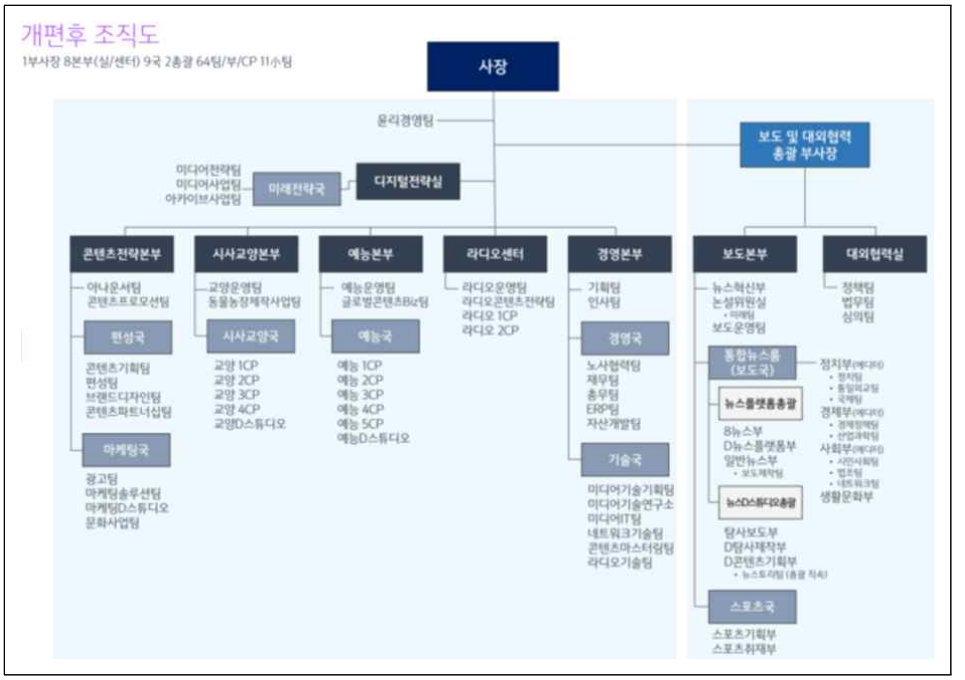
이를 가능하게 하는 것은 바로 KBS, MBC, SBS가 보유하고 있는 제작본부의 조직 규모와 운영시스템이다. 조직 슬림화의 압력이 시장 안팎에서 심화하고 있지만, 지상파방송이 보유한 제작 관련 조직은 그 자체로 우수 미디어 인력의 '사관학교'의 역할을 담당하게 된다. 현재 사회적으로 큰 반향을 일으킨 상당수의 콘텐츠가 지상파방송 출신 제작 인력의 작품이라는 점을 꼭 거론하지 않더라도 지상파방송만큼 미디어/콘텐츠 제작 인력의 역량을 키우고 경쟁력을 끌어내는 시스템을 갖춘 곳은 국내에 존재하지 않는다.

[그림 5-13] MBC 조직도



자료: MBC 내부 자료

[그림 5-14] SBS 조직도



자료: SBS 내부 자료

그렇다면 지상파방송의 인력 재생산 시스템을 유지하는 방법은 무엇일까? 단언하자면 무리한 수직적 결합의 해체와 같은 시장과 업의 논리를 역행하는 규제나 정책을 거두어들이고 가장 중요한 제작 인력 양성기관이며 제작기지로서 지상파방송의 역량을 자체적으로 키워갈 수 있는 길을 만들어주는 것이다. 또한 방송사 외부의 제작 인력과의 협업이 자유롭게 이루어질 수 있는 여건을 조성하는 것이 중요하다. 스튜디오드래곤과 SLL, 그리고 스튜디오 S의 시장 안착이 가능했거나 혹은 기대되는 까닭은 이들이 제작 생태계의 핵심 제작 요소들을 자회사, 제작 레이블, 인적 요소 이식 등 다양한 방식으로 내부화시킬 수 있었기 때문이다. 외부와의 제작 협업을 자회사나 파트너쉽 등 다양한 방식으로 진행할 수 있다면 시장 외적 충격과 논리의 영향을 제한하고 콘텐츠 제작의 안정성을 유지하는 데 이바지할 수 있다.

다. 금융 및 세제 지원방안

지상파방송 콘텐츠에 대한 세제지원의 확대는 여전히 강력한 경쟁력을 갖추고 있는 지상파 콘텐츠가 국내 시장은 물론 세계 시장에서 가치를 높여갈 수 있도록 지원한다는 의미에서 생각해볼 수 있다. 현행 세제지원 제도의 문제점으로는 세제 혜택을 받기가 지나치게 까다롭고 설사 혜택을 받는다 하더라도 그 규모가 제한적이어서 큰 도움이 되지 못한다는 점을 지적할 수 있다. 영상 콘텐츠 제작비 세액공제의 경우 OTT 플랫폼을 비롯해 다양한 뉴미디어 채널을 통해 유통되는 콘텐츠에는 적용되지 않으며 인정되는 장르 또한 매우 제한적이다. 제작 주체로 인정되는 범위 또한 매우 제한적이다.

이에 몇 가지 세제지원 방안을 구체적으로 나열하면 다음과 같다. 첫째, 대상 장르를 교양 부문까지 확대하는 것이 필요하다. 둘째, 세액공제 대상 콘텐츠를 OTT로 유통되는 것까지 포함하는 것이 필요하다. 앞서 언급했듯이 지상파방송 제작 콘텐츠는 OTT 플랫폼에서 주목을 받은 지 오래이며, 이를 통해 방영권료 등 재원은 콘텐츠 제작 재투자 비용의 성격을 갖기 때문이다. 셋째, 세액공제 대상이 되는 제작자 및 제작비의 범위를 확대하여 방송사를 포함하는 것이 무엇보다 중요하다. 현행법 제도상 방송사가 제작비 세액공제에서 배제될 수 있어서 이들을 수혜 대상으로 포함하는 개정 작업이 필수적이다. 또한 제작비로 인정되지 않는 출연료 합산액 상한선이나 광고 및 홍보비용 등에 대한 제한을 완화하는 것도 필요하다. 넷째, 환급할 수 있는 세액공제를 적용하는 방안으로 이는 해외 주요 국들이 즐겨 시행하는 세제지원 방법이다. 단지 공제를 이월하는 방식을 넘어서 차액을 환급해주는 방식을 통해 이른바 지원정책으로서의 실효성을 높일 수 있는 중요한 수단이다. 다섯째, 세액공제율을 해외 주요 국가 수준으로 올리는 것이 필요하다. 마지막으로 세액공제 적용 기간 확대 및 일몰 연장이다. 특히 영상 콘텐츠의 제작 주기를 고려할 때 기획개발에서 수익이 나기까지 수년이 걸리는 점을 감안해야 할 것이다.

라. 글로벌 미디어 시장 선도

OTT와 FAST 등 스트리밍 서비스는 인터넷을 기반으로 이루어지기 때문에 기본적으로 글로벌 경쟁 시장이다. 현 정부는 이러한 문제의식을 느끼고 미디어 콘텐츠의 글로벌 진

출 전략을 <미디어·콘텐츠산업융합발전위원회> 운영을 통하여 마련하였다. 정부가 마련한 방안은 크게 네 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 글로벌 진출을 위한 정보공유, 공동전략 수립 및 서비스 동반 진출, 둘째, 영상 콘텐츠 투자 세제지원 확대 및 K-콘텐츠 미디어 전략 펀드 조성 ('24년 6천억 원 조성 예정), 셋째, IP 확보를 통한 수익 실현 지원 및 IP 보호를 위한 저작권 보호 체계 강화, 넷째, 장기적 성장 기반 마련을 위한 인재 양성 및 기술혁신을 통한 미디어 콘텐츠의 고부가가치화 촉진 등이 그것이다[141].

이러한 글로벌 미디어 시장 선도 방안이 성공적으로 추진될 경우, 정부는 국내 미디어 콘텐츠의 경쟁력이 높아지어 글로벌 진출이 확대되고, 미디어 콘텐츠 시장의 선순환적 성장을 통해 산업적 지속가능성이 제고되며, 미디어 콘텐츠 사업자가 상생 강화 및 건전한 생태계 조성이 촉진될 것으로 기대한다.

141) 박천일 (2023), 미디어•콘텐츠 글로벌 진출전략, 미디어•콘텐츠산업융합발전위원회, 제2차 공개 토론회 자료, pp.18-22 참조

제 6 장 라디오, 지역방송, 지상파DMB 정책 방안

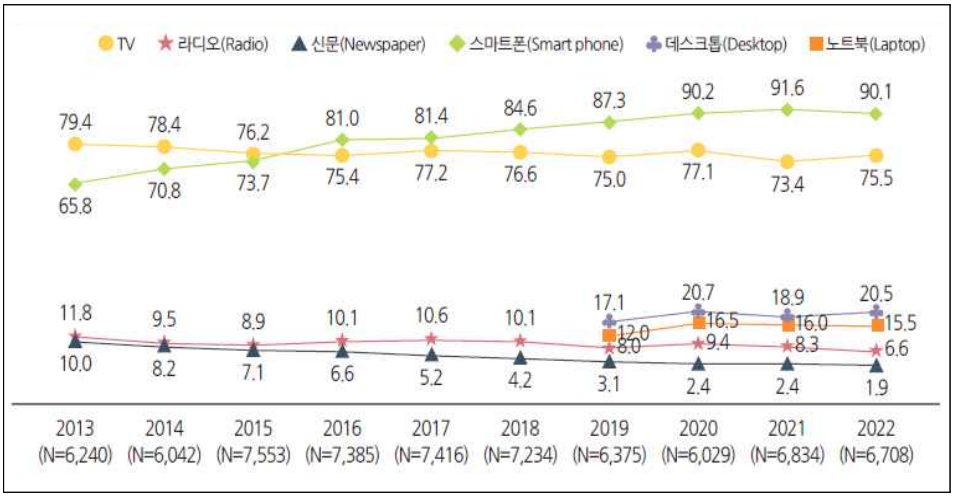
제 1 절 라디오 방송 활성화 방안

1. 라디오 방송과 오디오 콘텐츠

가. 라디오의 위기와 이용 감소

1980년대 초에도 라디오에 대한 위기의식과 부흥을 위한 노력이 있었다. 40년이 지난 지금도 라디오는 여전히 위기다. 지금은 라디오 방송뿐만 아니라 지상파 TV도 위기에 직면하고 있다. 그러나 '오디오 콘텐츠' 나 '비디오 콘텐츠' 의 이용은 늘어나고 있고, 따라서 오디오 콘텐츠와 비디오 콘텐츠를 제작하고 유통하는 사업자는 늘어나고 있다. 다만 전파를 이용하여 실시간으로 제공하는 지상파 서비스의 이용이 감소하고 있다.

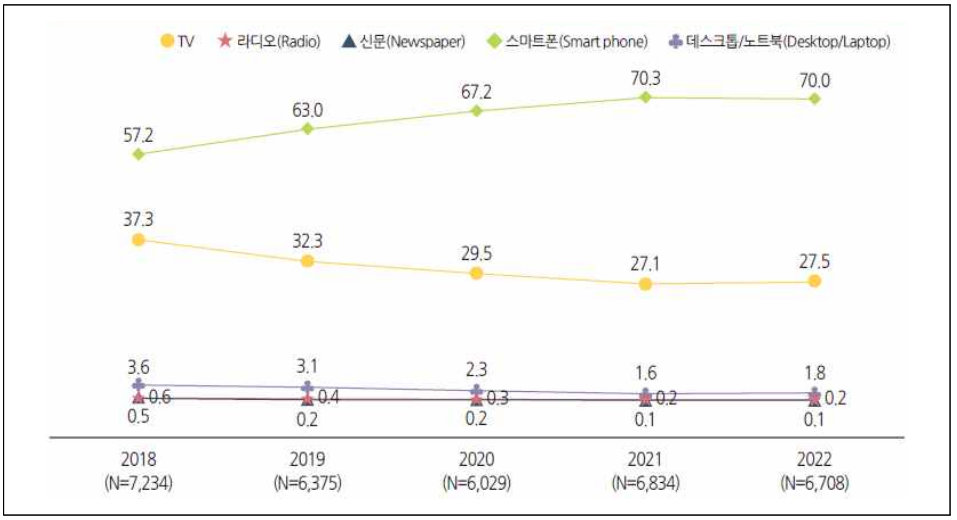
[그림 6-1] 해당 매체를 주5일 이상 이용하는 비율(%)



자료: 「2022 방송매체 이용행태 조사」, 13쪽.

일상생활에서 라디오를 이용하는 비율이 매년 감소하고 있다. 매년 발간되는 「방송매체 이용행태 조사」에 의하면 라디오를 주5일 이상 이용하는 비율은 2013년에 11.8%에서 매년 감소하여 2022년에는 6.6%를 기록하였다. 일상생활에서 라디오를 필수매체라고 응답한 비율은 2011년의 1.4%에서 2022년에는 0.1%로 감소하였다.

[그림 6-2] 일상에서 필수적인 매체(%)

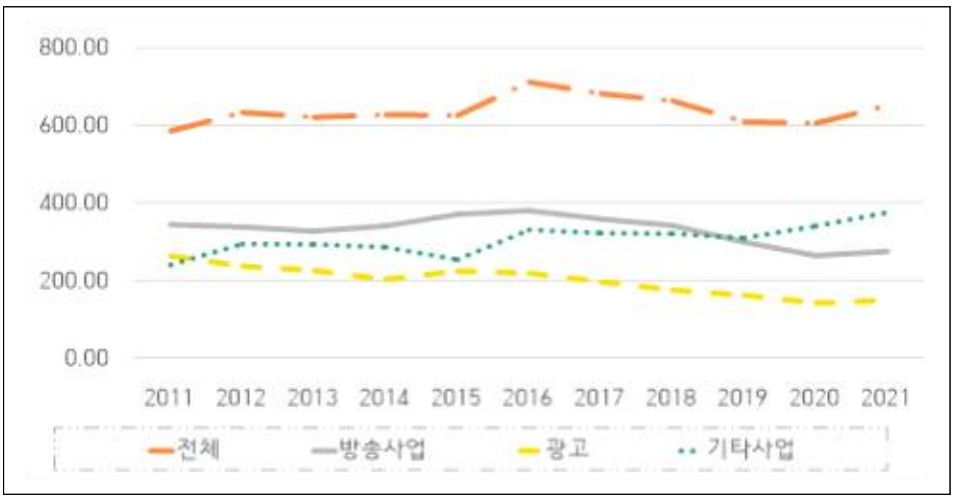


자료: 「2022 방송매체 이용행태 조사」, 14쪽.

2013년 이후 지상파방송 라디오의 이용이 감소하였지만, 라디오 방송사의 매출은 2011년 5,861억 원에서 2016년의 7,117억 원으로 증가하였다. 그러나 라디오의 매출은 2017년 이후부터 대체로 감소하여 2021년에는 6,515억 원을 기록하였다. 라디오 매출의 구성을 보면, 2011년 이후 전체 매출에서 방송사업 매출의 비중은 감소하고, 방송 이외의 사업 비중이 증가하였다. 이를 수치로 보면 전체 매출에서 방송사업의 비중은 2011년의 58.8%였고 이후에 대체로 감소하여 2021년에는 42.3%를 기록하였고, 전체 매출에서 비방송 사업의 비중은 2011년의 41.2%에서 증가하여 2021년에는 57.7%를 기록하였다. 과거에 방송사업 매출에서 광고 매출의 비중이 압도적으로 높았지만, 라디오 광고 매출은 2011년의 2,629억 원에서 지속해 감소하여 2021년에는 1,486억 원에 불과했다. 그 결과 방송사업에서 광고 매출의 비중은 2011년의 76.3%에서 빠른 속도로 줄어들어 2021년에는 53.9%를 기록하였

다(아래 그림 참조).

[그림 6-3] 지상파방송 라디오의 매출과 구성



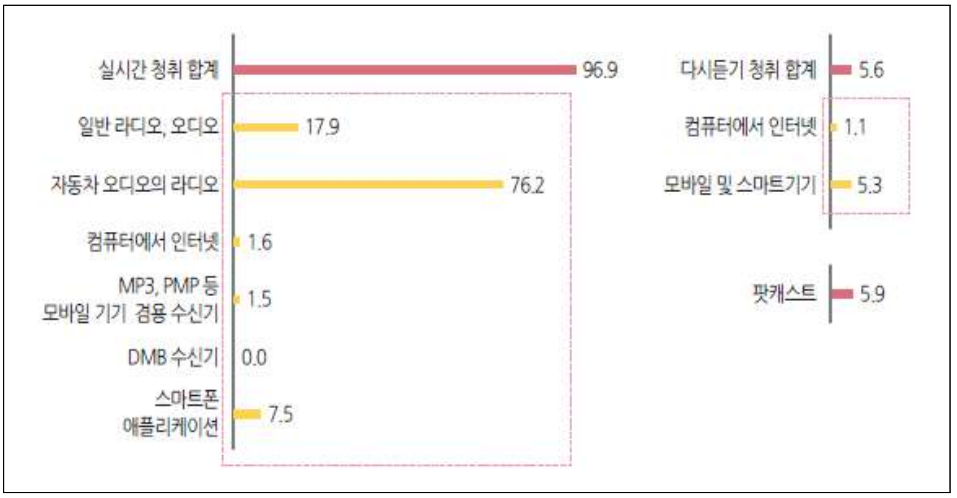
주) 광고 연감(제일기획)의 자료를 이용

나. 여전히 큰 가능성을 보유한 라디오 서비스

라디오 서비스는 성장할 가능성이 크고, 가치가 있다. 이때 라디오 서비스는 지상파 매체만으로 제공되는 라디오 서비스만을 지칭하지는 않는다. 첫째로, 라디오 서비스는 빠르게 성장하고 있는 오디오 콘텐츠이다. 라디오 서비스는 오디오 콘텐츠로 오디오 콘텐츠의 빠른 성장에 잘 부응하게 되면 활기를 띨 가능성이 크다. 오디오 콘텐츠의 빠른 성장은 다음 소절에서 자세히 설명한다.

둘째로, 라디오는 자동차에서 주로 이용되고, 앞으로도 흔들리는 자동차에서 라디오와 같은 오디오 콘텐츠가 경쟁력이 있다. 자동차는 오늘날 라디오 청취자들과 라디오 방송이 만나는 가장 중요한 접점이다. 2022년 방송통신위원회 조사에 따르면 라디오 이용 장소와 청취 방식을 묻는 질문에서 각각 “자가용“(77.3%)과 “실시간 자동차 라디오 청취“(76.2%)가 가장 높은 응답을 기록했다. 따라서 자동차에 최적화된 라디오 플랫폼을 개발하면 성공할 가능성이 높다.

[그림 6-4] 라디오 이용 방식 (중복응답, %)



자료: 「2022 방송매체 이용행태 조사」, 110쪽.

셋째로, 라디오 서비스는 재난방송 매체로서 아주 매력적이다. 크기가 작은 수신기와 건전지만 있으면 누구나 언제 어디서나 쉽게 청취할 수 있다. 특히 정전을 수반하는 재난이나 재해 상황에서 라디오를 많이 이용하는 것으로 나타났다. 예를 들면 2016년 경주 대지진과 2019년 KT 아현지사 화재 등 재난 시에 휴대전화와 인터넷 등 각종 통신망이 두절되었을 때 상당수가 라디오를 통해 관련 상황을 인지하였다. 2018년 홋카이도 지진 당시 관련 지역 응답자의 62.3%가 피난 시 정보 제공에 가장 도움이 되는 매체는 라디오라고 응답하였다.

넷째로, 라디오 프로그램의 제작비용이 저렴하므로 지역 라디오 방송사가 지역 밀착 프로그램을 쉽게 제작할 수 있고, 이를 통해서 지역 여론을 형성할 수 있고, 지역 문화를 창출할 수 있다.[142] 라디오는 운전업자, 소상공인, 노년층, 제조 사무노동자, 시각장애인 등 제한된 공간에서 생활하는 사람들이 쉽게 선택할 수 있는 매체다.

142) 지상파라디오진흥자문위원회(2020.7, 1쪽)

다. 빠르게 성장하는 오디오 콘텐츠

비디오 콘텐츠의 이용이 대세이지만, 오디오 콘텐츠 시장은 빠르게 성장하고 있다. 지상파를 이용하여 제공하는 라디오 서비스에서 탈피하여 인터넷을 통하여 제공하는 오디오 서비스로 전환하면 밝은 미래가 보일 것이다. 오디오 콘텐츠에는 라디오 방송 포맷, 음악, 오디오북, ASMR 등이 있다. ASMR에는 공부에 도움이 되는 백색소음, 명상이나 숙면에 도움을 주는 소리 등이 많은 관심과 사랑을 받고 있다.

1) 오디오 콘텐츠의 매력

오디오 콘텐츠 시장이 빠르게 성장하는 이유를 살펴보자. 첫째로, 다른 것을 하면서 오디오 콘텐츠를 들을 수 있다. 영상이나 텍스트는 보는 내내 집중해야 하지만, 오디오 콘텐츠는 다른 것을 하면서도 이용할 수 있다. 공부, 일, 운전 등을 하면서 들을 수 있다. 오디오 콘텐츠의 멀티태스킹은 MZ세대에게 중요한 요소로 영상 콘텐츠처럼 한 곳에만 상당한 집중력을 요구하지 않아서 매력적이다. 콘텐츠를 소비하면서도 상대적으로 적은 피로감으로 운전, 운동 등 다양한 생활 형태에서 지속적인 소비가 가능하다.

윌라 오디오북 회원의 85%가 오디오북을 통해 일상생활을 알차게 활용하게 되었다는 조사가 있다. 운동 중 오디오북을 듣는 회원의 96%는 오디오북을 들으며 운동할 때 운동량이 늘었다고 응답했고, 집안일을 하며 오디오북을 듣는 회원의 96%는 집안일이 지루하지 않게 되었다고 응답하였다. 음원 플랫폼들도 소설 등 문학 장르를 주로 서비스하던 오디오북에서 웹툰, 드라마 등으로 콘텐츠 IP를 확대하며 MZ세대 공략과 성장을 이어갈 계획이다.

둘째로, 오디오 콘텐츠는 부지런한 삶을 사는 데 도움이 된다. 오디오 콘텐츠는 운동할 때 도움이 되고, 일이나 공부할 때도 도움이 되며, 숙면에도 도움을 준다. 글로벌 음원 플랫폼 '스포티파이'가 최근 세계 18개국 MZ세대 9,000명을 대상으로 진행한 조사를 보면 M 세대의 78%, Z세대의 71%가 '오디오 콘텐츠를 시각 콘텐츠보다 건강에 도움이 된다고 여기고 스트레스를 줄이기 위해 소비한다'라고 답했다. 스포티파이는 조사에서 M 세대를 26~40세, Z세대를 15~25세로 구분했다.

셋째로, AI 스피커와 블루투스 스피커를 많은 사람이 이용하면서 오디오 콘텐츠에 대한

접근성이 좋아졌다. 스피커는 오디오 콘텐츠에 최적화된 제품이다. AI 스피커와 블루투스 스피커의 보급과 함께 어디서나 온라인에 접속할 수 있는 환경과 스트리밍 서비스로 인해서 오디오 콘텐츠를 더욱 쉽게 이용할 수 있는 환경이 구축되었다.

2) 성장하는 오디오 콘텐츠 서비스[143)]

① 팟캐스트

20여 년 전 처음 등장한 팟캐스트는 최근 몇 년 사이 인기가 폭발적으로 증가했다. 팬데믹을 계기로 소비자 행동에 눈에 띄는 변화가 있었는데, 2020년 이후 많은 사람들이 업무나 운동, 개인 시간을 보낼 때 팟캐스트를 들으며 일상에서 영감을 찾고 정보를 얻기 시작했다.

전 세계 시장 데이터를 살펴보면 오디오 콘텐츠, 특히 팟캐스트 콘텐츠가 꾸준히 소비되고 있다. CNN 시청자들은 2022년 3분기에 하루 평균 47분 팟캐스트를 청취했는데, 이는 1년 전과 비교하면 15% 이상 증가한 수치이다. 한국에서는 2022년 1년간 비즈니스 인플루언서들의 약 80%가 팟캐스트를 청취했다고 응답했다. 이 중 40% 이상이 여행을 가거나 업무를 할 때 팟캐스트를 듣고, 60%는 여가에 듣는다고 답했다.

국내에는 다수의 팟캐스트 플랫폼이 있지만, 애플 팟캐스트, 팟빵, 네이버 오디오클립, 팟티, 팟프리카, 스푼이 인기를 끌고 있다. 팟캐스트는 과거 음악 감상에만 한정되어 있었지만, 방송에서는 나오기 어려운 풍자나 유머로 인기를 끌었고, 수많은 분야의 사람들이 진행하면서 시사, 경제, 교육, 종교, 연예, 상식, 동화 등 다양한 장르가 등장했다. 팟캐스트의 대중화를 바탕으로 전문 스튜디오도 등장했는데, 팟빵에서 운영하는 '팟빵 스튜디오'가 대표적이다. 한국에서만 만여 개 이상의 다양한 방송이 운영되고 있다.

미국에서도 젊은 세대가 팟캐스트를 많이 이용하고 있고, 이용자가 증가하고 있다. 이들이 듣는 오디오 콘텐츠는 보통 20분에서 1시간 분량이며 정신 건강이나 피부 관리, 전 남자친구를 자연스럽게 친구로 만드는 법 등이다. 유고브(YouGov)가 2022년 1월 18일부터 2월 3일까지 미국 18세 이상 성인 1,554명을 대상으로 조사한 바에 따르면 절반이 넘는 749명이 정기적으로 팟캐스트를 듣는다고 답했다.

---

143) 존 말론(2023.06.19.)과 한정훈(2022)의 자료를 위주로 재정리하였다.

글로벌 1위 동영상 플랫폼인 유튜브가 팟캐스트 유통에도 두각을 나타내고 있다. 유튜브를 통해 팟캐스트를 듣는 구독자들이 점점 늘어나고 유튜브의 장점을 살린 '비디오 팟캐스트'도 확산하고 있다. 유튜브에 팟캐스트를 공급하는 사업자들도 늘고 있다. 2022년 8월 23일 미국 공영 라디오 NPR은 유튜브와 협업해, 20여 편이 넘는 오디오 프로그램을 런칭하였다. 유튜브 팟캐스트 이용이 늘어나는 또 다른 이유는 '비디오 팟캐스트(Video Podcast)' 때문이기도 하다. 비디오 팟캐스트는 과거 유행했던 '보이는 라디오'의 팟캐스트 버전으로 볼 수 있다. 듣는 팟캐스트지만 진행 팟캐스터와 출연자 등의 모습을 볼 수 있게 하는 콘셉트인 만큼 동영상 유통 플랫폼인 '유튜브'에 최적화된 포맷인 셈이다.

팟캐스트의 인기가 커지면서 애플과 스포티파이도 시장에 뛰어들었다. 2021년 6월 애플은 전 세계 170개국에 팟캐스트 구독 기능을 내놨다. 스포티파이(Spotify)는 팟캐스트로 진출하기 위해서 2019년과 2020년에 각각 팟캐스트 스튜디오인 김렛(Gimlet) 미디어와 2020년에 링거(The Ringer)를 매입하였다. 스포티파이는 2021년 8월에 미국의 모든 팟캐스트 크리에이터들에게 팟캐스트를 유료 서비스하는 것을 허용했다. 비슷한 시기 애플 팟캐스트(Apple Podcast)는 인앱 구독을 시작했다. 애플과 스포티파이는 구독자들이 기존 들었던 팟캐스트를 기반으로 유사한 장르 오디오를 추천해주기도 한다. 아마존도 2020년에 팟캐스트 제작사인 스튜디오 원더리(Wondery)를 인수하였다. '틱톡(TikTok)'은 새로운 음악을 듣기 위한 필수 플랫폼으로 부상하였는데, 틱톡에서 인기를 얻은 음악은 빌보드 100과 스포티파이 바이럴 50(Spotify Viral 50)과 같은 차트 상위권에 진입한다.

팟캐스트에서 선호 받는 콘텐츠를 보자. 전 연령층에서는 역사, 뉴스/시사/정치, 코미디, 과학 장르의 콘텐츠가 인기가 많았고, 젊은 시청자들은 트루 크라임(True Crime), 코미디 장르, (Comedy Genre) 팟캐스트를 선호했다. 미국에서는 오디오를 기반으로 한 브랜디드 콘텐츠도 제작되고 있다. CNN이 후지쯔 유밴스(Fujitsu Uvance)와 제휴하여 제작한 <Forward, Better> 캠페인은 수학자 한나 프라이(Hannah Fry) 박사가 호스팅하며, 여러 사상가와 비즈니스 리더가 함께 지속가능성과 같은 글로벌 이슈를 다루고 패널들은 실현할 수 있는 해결책을 제시하였다. 미국 GE는 팟캐스트 시리즈인 <The Message>에서 흥미로운 공상 과학 이야기를 들려주고, 소프트웨어 회사 베이스캠프(Basecamp)는 <The Distance> 시리즈에서 비즈니스의 장수 비결을 전한다.

한편 음성의 기반으로 한 SNS는 해성과 같이 등장하였다가 거의 사라졌다. 2020년 3월

에 출시된 음성을 기반으로 하는 SNS인 ‘클럽하우스’가 인기를 얻었다. 클럽하우스의 인기로 오디오 기반 플랫폼의 가능성을 확인한 기업들이 유사한 서비스를 출시하였다. 메타는 페이스북에 ‘라이브 오디오 룸’ 기능을 추가하였고, 스포티파이는 2021년에 라이브 앱 서비스를 시작하였다. 아마존과 트위터는 라이브 오디오 플랫폼인 ‘Amp’와 ‘트위터 스페이스(Twitter Spaces)’를 내놓았다.

하지만 클럽하우스의 인기는 오래가지 못하였다. 2021년 2월에 클럽하우스 앱 다운로드 수는 1,000만 회이었다가 2달 뒤인 2021년 4월에는 90만 회로 다운로드 수가 급격히 감소하였다. 여러 사람이 함께 대화하려면 엄청난 집중력이 필요한 데, 클럽하우스는 사용자에게 피로감을 안겨주었다. 메타는 2022년 라이브 오디오 룸 기능을 페이스북 라이브에 통합하여 축소하였다. 스포티파이는 2023년 4월에 스포티파이 라이브 앱 서비스를 종료하였다. 스포티파이가 투자한 팟캐스트는 좋은 반응을 얻었지만, 라이브 오디오는 그렇게 하지 못하였다. 트위터와 아마존이 라이브 오디오 사업을 진행하고 있다. 트위터와 아마존도 관련 사업을 담당하는 부서의 인력 대부분을 해고한 것으로 알려졌고, 트위터는 일론 머스크 인수 후 팟캐스트 사업을 포기하였다.

② 오디오북

네이버는 오디오북 업체 ‘오디언’을 인수해 2018년 7월에 ‘오디오클립’ 서비스를 시작했으며 유명인들이 책을 읽어주는 ‘셀럽 오디오북’ 코너를 선보였다. 국내 팟캐스트 플랫폼 ‘팟빵’도 오디오북 시장으로 사업을 넓혀가는 추세며, ‘밀리의 서재’는 앱 내에 이웃과 소통할 수 있는 서비스도 제공하고 있다. 2017년도에 설립된 ‘윌라’는 인공지능이 아닌 성우가 직접 낭독하는 방식을 유지하고 있다. 알라딘과 교보문고도 2019년, 2020년 정식으로 오디오북 서비스를 시작했다. 스웨덴의 스토리텔은 <해리포터> 시리즈의 영어 오디오북을 한국에서 서비스하고 있고, 구글은 한국어 오디오북 서비스를 시작하였다.

미국에서는 2017년부터 오디오북 서비스가 부상하였다. 2017년에 미국 오디오북출판협회가 조사한 바에 의하면, 오디오북의 주된 이용 연령대는 20~30대이며 주로 스마트폰으로 이용하는 것으로 나타났다. 미국의 대표적인 오디오북 서비스 플랫폼은 아마존의 오더

블(Audible), 구글의 구글 플레이북(Google Playbook), 코보(Kobo), 오버드라이브(Over Drive) 등이다. 스포티파이(Spotify)도 음악 스트리밍과 팟캐스트를 넘어 오디오북 시장까지 진출했다.

③ 오디오 콘텐츠의 확장

네이버는 2019년부터 오디오 콘텐츠 확대를 위해 음원 플랫폼 바이브와 네이버웹툰의 오디오 콘텐츠 결합을 시도하고 있다. 바이브는 2021년 12월부터 오디오 무비 서비스를 시작했다. 특히 바이브는 이제훈, 문채원, 이선빈 등 배우들을 캐스팅해 청취자들의 몰입감을 높였다. 네이버웹툰은 텀블벅과 제휴하여 2022년부터 2023년까지 <이번 생도 잘 부탁해>, <화산귀환>을 포함하여 여러 개의 웹툰 및 웹소설 IP를 오디오 드라마로 공개했다.

SK계열의 '플로(FLO)'는 2021년에 오디오 콘텐츠 서비스를 시작하였고, 2022년 7월에 누구나 드라마, 자작곡, 영화, 등의 오디오 콘텐츠를 올릴 수 있는 오픈플랫폼으로 전환했다. 플로는 오픈플랫폼 전환 이후 2022년 7월부터 12월까지 1인당 6개월 평균 오디오 콘텐츠 청취 시간은 1월에서 6월 대비 59% 성장하였고, 오디오 콘텐츠의 에피소드 재생 횟수를 나타내는 6개월간 청취 수는 약 38% 증가했다.

KT는 2021년 음원플랫폼 자회사 지니뮤직을 통해 밀리의 서재를 인수하였고, 밀리의 서재를 통해 얻은 오디오북 IP를 오디오 드라마 등 재가공해 지니뮤직 등을 통해 제공한다. 이외에도 오디오 스트리밍 서비스를 하는 '스푼 라디오', 여성 취향의 오디오 플랫폼 '플링', 공간 오디오 플랫폼 '블림프', 숏폼 오디오 플랫폼 '니디오' 등과 같은 오디오 콘텐츠 서비스의 인기도 증가하고 있다.

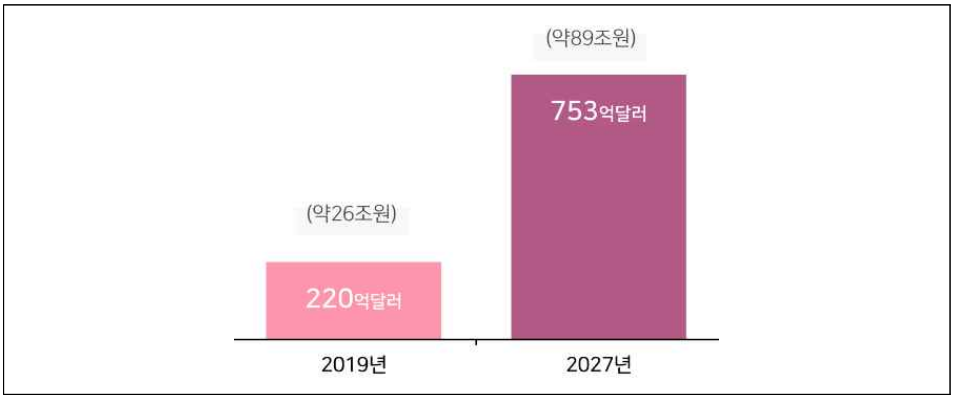
한국에서는 오디오 콘텐츠가 시사·경제 이슈 프로그램 위주에서 드라마나 유머 코드 프로그램 등으로 분야를 넓어지고 있다. 시사·경제·어학·오디오북 콘텐츠 중심이던 기성 팟캐스트와 달리, 최근에 오디오 플랫폼 시장은 '유머 코드'를 필두로 한 여러 오락성 콘텐츠가 많이 제공되고 있다. '플로' 인기 프로그램 순위인 '오늘의 오디오 톱(TOP)20'에 따르면 2022년 연말부터 <갓쇼의사이다썰>이 장기간 1위를 차지하고 있다. <갓쇼의사이다썰>은 유튜브 <갓쇼툰>과 <갓쇼의 톡툰>에서 인기 있는 이른바 '막장 썰'들을 오디오로 만든 콘텐츠다. 일상 썰 외에도 공포·미스터리 카테고리 오디오 드라마

콘텐츠도 인기다. 예컨대, <기담:이상하고신비한이야기>는 평균 5분~10분대 짧은 길이로 구성됐으며, 탄탄한 스토리를 기반으로 성우의 자연스러운 연기와 효과음, 배경음이 높은 몰입감을 선사하는 것이 특징이다.

④ 오디오 콘텐츠에 대한 투자 증가

2023년 5월에 발간한 골드만삭스의 자료에서, 2019년 220억 달러(28.9조 원)이던 오디오 콘텐츠 시장 규모가 2030년 753억 달러(85.1조 원)까지 성장할 것으로 전망했다. 글로벌 투자은행(IB) UBS는 2019년부터 2024년까지 글로벌 팟캐스트 시장 성장률을 연평균 22%로 전망하였다. 글로벌 리서치기관 스태디스트(Statista)는 한국의 오디오 콘텐츠 시장이 2024년까지 9,160만 달러(약 1,035억 원)로 성장할 것으로 예측했다.

[그림 6-5] 오디오 콘텐츠 시장 전망



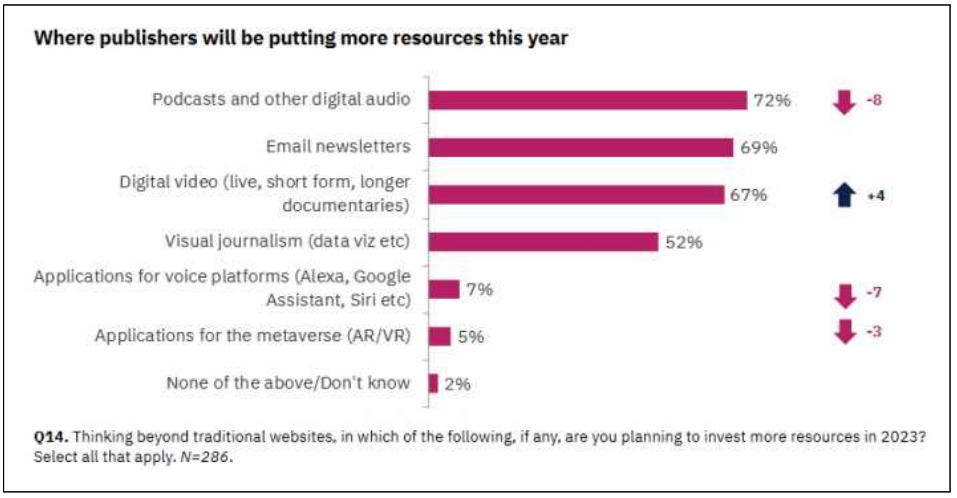
자료: 골드만삭스(2023.5)

CNN을 비롯한 많은 언론사는 오디오 콘텐츠를 성장성이 높은 산업으로 인식하고 있다. 로이터 인스티튜트가 발간한 "2023년 저널리즘, 미디어 및 기술 트렌드 전망" 보고서에 따르면, 언론 매체 중 72%가 2023년에 팟캐스트 등 디지털 오디오 콘텐츠에 더 많이 투자할 것으로 나타났다.

늘어나고 있는 수요에 부응하기 위해 언론사들은 맞춤형 오디오 콘텐츠 및 팟캐스트 제작에 뛰어들고 있다. 핵심은 청취자들이 공감할 수 있는 관련성 높고 유익한 콘텐츠를 제

공하는 것이다. 청취자들은 오디오 콘텐츠를 통해 시사 뉴스를 듣고 기업의 스토리텔링을 접하는 등 더욱 깊이 있는 청취 경험을 쌓을 수 있다.[144]

[그림 6-6] 2023년에 언론사들이 더 많이 투자할 부문은?



자료: 로이터연구소, "2023년 저널리즘 미디어 및 기술 트렌드 전망 보고서" (존 말론(2023.06.19.) 재인용)

라. 지상파방송사의 오디오 앱 서비스

인터넷을 이용하여 지상파방송사도 자사의 라디오 채널을 내보내고 있다. 각각의 방송사가 라디오 앱을 제작하여 실시간으로 채널을 송출하고 또한 방송한 프로그램도 들을 수 있게 하고 있다. 스마트폰의 보급이 확대되면서 앱을 이용한 라디오 이용자가 증가하였다. 라디오 수신기를 이용하여 라디오 방송을 청취하는 이용자는 감소했지만, 스마트폰 앱으로 라디오를 듣는 이용자는 증가하였다. KBS의 경우 스마트폰에서 라디오를 듣는 비율이 2010년 3.0%에서 2020년 10.8%로 증가했다.

미국 3대 민영 라디오 방송사들인 오대시(Audacy), 아이하트미디어(iHeartMedia), 커머러스(Cumulus)은 본업인 라디오보다 팟캐스트 부문의 성장이 더 빠르다. 2022년 2분기 실

144) 존 말론(2023.06.19.)

적 발표에서 오대시는 1년 전에 비해 팟캐스트 다운로드가 40%가량 성장했다며 지역 팟캐스트 사업과 스포츠 팟캐스트(2,400개)가 꾸준히 인기를 끌고 있다고 언급했다. 오대시 팟캐스트 네트워크(The Audacy podcast network)는 미국에서 가장 큰 프리미엄 팟캐스트 플랫폼 중 하나다. 미국 전체 팟캐스트 청취자의 3분의 1가량을 커버하고 있다. 오대시에 따르면, 오디오 스트리밍 청취자도 꾸준히 성장해 2022년 2분기 전년 대비 18% 커졌다. 전체 라디오 시청률이 5% 정도에 불과한 것에 비하면 큰 성과다. 성장은 빠르지만, 미국 라디오 방송사에서 팟캐스트가 차지하는 비중은 아직 작다. 오대시도 방송 부문(broadcast sector) 매출이 디지털 부문의 3배 이상이다.[145]

2. 라디오의 디지털화 현황

디지털 라디오는 FM 라디오 대비 고음질 오디오 서비스와 더불어 청취자를 위한 부가 데이터 서비스를 동시에 제공해 줄 수 있는 기술로써 해외 선진국은 오래전부터 디지털 라디오를 도입하였거나 도입을 추진하고 있다. 디지털 환경은 방송 시간에 구애받지 않기 때문에 내용의 밀도를 높일 수 있는 장점이 있다. 레거시 미디어에서 주어진 방송 시간을 채우기 위해 넣어야 했던 불필요한 내용을 제거하고 핵심만 남길 수 있다. 디지털 라디오는 송출 방식의 변화만을 의미하지 않는다. 기술적 변화와 더불어 콘텐츠 변화도 수반한다. 사연과 음악으로 이루어진 기존의 전통적인 라디오 포맷에 획기적인 변화를 디지털 라디오에 담을 수 있다.

디지털 지상파 라디오를 제공하는 방식을 보면 유럽과 호주에서 사용하는 DAB/DAB+, 북미와 필리핀에서 이용하는 HD Radio, 일부 유럽, 아프리카 국가/중국/인도에서 관심이 있지만 상용화되지는 않은 DRM/DRM+이 있다. 그리고 하이브리드 라디오가 있는데, 이는 유럽에서는 디지털 라디오와 IP망을 연동함으로써 디지털 라디오 신호 수신이 불가능할 경우 IP망을 이용하여 스트리밍으로 라디오 서비스를 제공하며, 방송으로 제공하는 오디오 및 데이터 서비스와 관련된 부가 데이터는 IP망을 이용하여 제공할 수 있는 서비스이

145) 한정훈(2022)

다. 유럽과 미국에서는 주로 디지털 라디오 전용기기나 자동차 빌트인 수신기를 기반으로 하이브리드 라디오를 구현하고 있다

하지만 국내의 경우 오래전부터 디지털 라디오 도입을 논의해오고 있으나 아직 방송 방식조차 결정하지 못하고 있다. 1997년, 2000년, 2001년에 각각 구성된 디지털 라디오 방송 방식을 결정하는 위원회에서 유럽의 DAB 방식을 국내 잠정 표준으로 결정하였다. 2002년 12월에 열린 지상파 디지털 라디오 방송 공청회에서 국내 디지털 라디오의 개념을 DAB에서 DMB(Digital Multimedia Broadcasting) 개념으로 확장한 T-DMB(Terrestrial DMB) 방식으로 Eureka-147 DAB 방식을 결정하였다. 하지만, 2002년경부터 진행된 지상파 전송방식에 대한 논쟁을 해결하는 방안으로 2005년에 지상파DMB를 도입하면서 디지털 라디오는 수면 아래로 내려갔다.

한국에서는 스마트폰을 이용하여 하이브리드 라디오를 수신할 수 있는 환경이 구축되었다. 2018년에 LG전자, 2020년에 삼성전자에서 애플리케이션에 적용할 수 있는 SDK(Software Development Kit)를 제공하면서, 각 방송사에서 운영하는 라디오앱에서 FM 전파를 통해 라디오를 들을 수 있는 서비스를 구현할 수 있게 되었다. CBS는 자체 개발한 라디오앱 '레인보우'에서 FM 라디오를 선택해서 수신할 수 있도록 하는 방식으로, 하이브리드 라디오 서비스를 2019년부터 제공하고 있다. 그런데 스마트폰에 안테나를 내장하지 않기 때문에 FM 라디오 수신을 위해 유선 이어폰을 안테나로 사용해야 한다.

3. 라디오 방송 활성화 방안

가. 라디오 앱의 통합

현재 방송국마다 개별적으로 운영하는 라디오 앱을 통합하는 방안을 고려할 만하다. '미니'(MBC) '콩'(KBS) ' 고릴라'(SBS) '레인보우'(CBS) 등 라디오 앱을 하나의 앱으로 통합하여 청취자들이 모든 방송사의 라디오 채널과 프로그램에 더 쉽게 접근하도록 하는 것이다. 이런 조치로 개별 앱의 설치 및 실행에 대한 불편함, 배터리 소모 문제, 데이터 이용 부담, 앱 조작 어려움 등을 해소함으로써 이용자는 편리하게 콘텐츠를 소비할 수 있게 된다.

[그림 6-7] 주요 방송사의 라디오 모바일 앱

방송통신위원회가 구성한 지상파라디오진흥자문위원회는 2020년 7월에 '라디오 방송 진흥을 위한 정책 건의서'에서 라디오 통합 앱과 포털을 운영할 것을 제안하였다. 2021년 5월에는 지상파 3개 사를 포함한 전국 37개 라디오 방송 사업자가 '(통합) 라디오 플랫폼 구축을 위한 공동협력 양해각서'를 맺은 바 있다. 방송통신위원회는 2021년에서 2023년간 매년 '통합 라디오 플랫폼' 개발 지원을 추진하고 있으나 실제 사업으로 이어지는 데 어려움이 있는 상황이다.

커넥티드카의 등장은 라디오 사업자에게 위협이자 기회가 될 수 있다. 국내외 완성차 업체는 커넥티드카를 미래 모빌리티 분야의 신성장 동력으로 보고 적극적으로 육성하고 있다. 커넥티드카란 차량과 통신망을 무선으로 연결하는 것을 말한다. 과학기술정보통신부에 의하면 국내에서 커넥티드카는 2016년에 116만 대였고, 이후 빠르게 증가하여 2023년 3월에는 708.1만 기록했다. 커넥티드카에서는 차량 외부의 정보를 수집·제공하고, 차량 간 통신 및 차량-인프라 간 통신 등 운전자의 편의를 위한 기능과 인포테인먼트(정보+오락) 서비스가 제공된다. 인포테인먼트 서비스나 AI(인공지능) 스피커가 활성화되면 라디오 서비스가 위축될 수도 있다.

라디오 통합 플랫폼을 통해 국내 42개 지상파 라디오 방송 콘텐츠와 특화된 전문 콘텐츠를 제공하고, VOD, 음원 제공 서비스 등 다른 오디오 서비스와 결합해야 한다. 그리고 디지털 오디오 플랫폼(커넥티드카, 스마트 스피커)과 연동함으로써 오디오 콘텐츠를 쉽게 이용할 수 있도록 해야 한다. 라디오 방송사들은 라디오 통합 플랫폼의 구축에 정부의 지원을 요청하고 있지만, 실제 추진에는 어려움을 겪고 있다. 국가 재원이 확보된다는 보장이 없는 상황에서 라디오 방송사들이 자체적으로 통합 플랫폼을 구축하는 방안도 검토할

필요가 있다.

나. 라디오의 디지털 전환

디지털 지상파 라디오가 주는 혜택과 효율성을 제대로 활용하기 위해서는 디지털 라디오의 전송방식을 결정하고 현재의 아날로그 지상파 라디오를 디지털 지상파 라디오로 전환하는 것이 근본적인 해결책이다. 그러나 한국에서 이에 대한 논의는 본격적으로 진행되지 않고, 현재의 아날로그 지상파 라디오를 보완하는 방안이 다양하게 제시되고 있다. 대표적인 사례가 하이브리드 라디오를 추진하는 것이다. 하지만 FM 라디오 방송을 수신할 수 있는 SDK를 내장한 스마트폰을 제조사들이 제공하더라도, 이를 이용자들이 수신하려면 유선 이어폰을 사용해야 하는 기술적인 제약이 있다. 또 다른 사례로는 디지털 전환이 완료되어 다채널 방송 송출이 가능한 TV 채널의 일부를 디지털 라디오가 이용하게 되면 청취자들이 추가적인 기기 구매 없이 기존 장치를 활용해 디지털 라디오를 수신하는 방안이다.

한편 과학기술정보통신부는 2023년 3월에 ‘라디오데이터시스템(RDS)2’과 ‘FM동기방송(SFN:Single Frequency Network)’을 도입할 수 있는 근거와 기준을 담은 ‘방송표준방식 및 방송업무용 무선설비의 기술기준(고시)’ 개정안을 행정 예고했다. ‘라디오데이터시스템(RDS)2’에서는 FM라디오 방송에 문자·그래픽으로 방송국명, 프로그램 정보 등을 제공할 수 있다. ‘FM동기방송’은 특정 방송권역을 벗어나도 듣던 방송을 그대로 들을 수 있는 기술이다. 유럽에서는 RDS2 시범방송을 시작했고, 일본에서는 SFN이 상용화되었다. 그런데 시청자를 이를 이용하려면 지상파 라디오 방송사가 FM 송신, 중계장치, 방송플랫폼의 업그레이드 등의 투자가 필요하다. 그리고 자동차 제조사가 단말장치를 업그레이드해야 하고, 라디오 수신기 제조사도 투자가 필요하다.

제 2 절 지역 지상파방송의 활성화 방안

오래전에 지역방송사가 위기에 처해 있다는 진단이 있었고, 다양한 해법이 제시되었다. 그러나 현재에도 지역방송사는 여전히 어려움에 부닥쳐 있고, 지역민을 위한 적절한 방송이 서비스되지 못하고 있다. 2022년 기준으로 지역 지상파방송 사업자의 자체 편성비율은 24.8~34%이다(34%는 KNN). 자체 제작을 기준으로 보면, TV만 했을 때 KNN이 25.2%로 가장 높고 지역민방 전체는 10.8~25.2% 사이이며, TV와 라디오 합계로 보면 KNN이 30.9%이고 지역민방 전체는 18.9~30.9% 사이이다.

1. 지역방송의 활성화를 위한 대안의 검토

현재 지역방송사들은 지역 프로그램 축소, 중앙사 의존도 확대, 지역방송의 상대적 과잉 상태 등으로 경쟁력 한계에 도달해 있다. 이에 따라 지역방송을 확대하거나 지역 콘텐츠 제작을 지원하는 방안으로 크게 보면 다음의 네 가지 방안이 제시되었다; 지역방송의 광역화, 지역 채널의 전국화, 케이블TV를 지역방송에 포함, 보편적 서비스 차원에서 지역 콘텐츠 제작의 지원.

첫째로, 지역방송의 광역화는 인근 지역방송사를 통합하여 방송구역을 넓힌다는 것이고, 이를 통해 수익 기반을 확대하고 비용을 절감한다는 방안이다. 지역방송을 광역화하여 방송광고 수입에 의존하는 구조를 다양화하고, 각 지역방송사와 통합하여 인력과 자원을 재배분하여 프로그램 제작 및 사업 효율을 높이려고 한다.

방송사는 광역화를 통해서 로컬 편성 비율을 확대하며, 지역 밀착형 프로그램을 강화하려고 한다. MBC의 지역방송사인 진주 문화방송과 창원문화방송이 2011년 9월에 통합되어 MBC 경남이 출범한 바 있다. 2015년 1월에는 강릉문화방송과 삼척문화방송이 통합되어 MBC 강원 영동이 출범하였다.

둘째로, 지역 채널의 전국화 방안을 보자. 지역연합 채널은 각 지역방송사가 제작한 프로그램으로 하나의 채널을 만들고, 이를 전국 채널화 한다는 방안이다. 이때 전국 채널화하는 방안은 두 가지가 있는데, 하나는 공영 채널 중 하나를 일정 시간대에 지역방송을 개

별 편성하는 지역연합 채널로 만드는 방안이 있고, 다른 하나는 각 지역방송의 프로그램을 편성하는 PP 채널을 만들어 유료 방송에 제공하는 방안이 있다. 전자는 현실화하기 어려운 방안이고, 후자는 실현 가능한 방안이다. 실제로 MBC를 제외한 16개의 문화방송 계열 방송국과 스카이라이프가 공동 출자하여 'MBC NET' 채널을 운영하고 있다.

셋째로, 지역방송의 범주에 케이블TV를 포함하는 것으로, 김재영·양선희·신태섭(2011)에서 제시되었다. 위 논문에서 충남 지역을 중심으로 케이블 지역 채널 뉴스와 지역 지상파의 지역 뉴스를 비교 분석한 바에 의하면, 케이블TV의 지역 정보채널이 지역 지상파방송보다 훨씬 토착적인 뉴스를 제공한다고 밝히고 있다. 케이블TV의 자체 채널이 지역 뉴스와 정보를 제공하는 매체의 기능을 하고 있다는 것이다. 현재 방송법에는 케이블 방송사업자는 지역 정보를 전달하기 위해서 자체 채널의 운영을 의무화하고 있지만, 보도 등 언론기능을 제한하고 있다. 따라서 이 규제를 완화하거나 폐지해서 케이블 사업자가 지역 뉴스와 정보 매체의 역할을 할 수 있도록 해야 한다.

넷째로, 보편적 서비스를 제공하는 차원에서 지역 지상파방송사가 콘텐츠를 제작하는데 재정적 지원을 하는 방안이다(조영신, 2012). 보편적 서비스 통신 정책에서 발전된 개념으로 방송 정책에서는 구체적으로 발전되지 않았다. 통신산업에서 보편적 서비스 제도는 '기본적인 통신서비스를 적정한 요금으로 책정하여 누구나 이용할 수 있어야 한다'라는 것이다.

방송에서 보편적 서비스라는 용어를 사용하고 있지는 않지만, 방송법(제44조 2항)에서는 한국 방송공사가 방송의 보편적 수신을 위해서 노력하도록 규정하고 있다. 방송 수신의 보편적 제공을 넘어서 지역방송 콘텐츠가 보편적으로 제공될 수 있는 제도가 만들어져야 한다. 통신의 경우 보편적 서비스를 구현하기 위해서 통신사업자에게서 기금을 조성하는데, 방송의 경우에도 지역방송 콘텐츠를 제작할 경우 부족한 비용을 충당해주는 기금을 조성하거나 기존의 방송발전기금을 활용해야 한다.

지역방송에 대한 현실적인 지원책 중에는 KBS 수신료 수익을 지역 시청자 복지를 위해 사용하는 방안과 지역 민영방송과 지역 MBC에 수신료 수익의 일부를 배분하여 지역성 강화를 위해 지원하는 방안이 있을 수 있다(이준호, 2020.2, 125~126쪽). 단, 여기에는 KBS에 대한 지역성 강화의 의무를 제도적으로 마련하는 것이 전제되어야 할 것이다.

2. 지역방송 광역화의 효과

지역방송의 광역화는 MBC에서 세 건이 이루어졌고, KNN이 부산뿐만 아니라 경남지역에서 방송할 수 있게 됨에 따라 광역화되었다고 볼 수 있다. 그리고 한국방송은 2020년에 7개 지역국(진주, 안동, 포항, 목포, 순천, 충주, 원주)의 TV 제작・송출 기능을 5개 총국(창원, 대구, 광주, 청주, 춘천)에서 통합 운영하는 방안을 추진한 바 있다. MBC는 2021년에 전국 16개 지역 MBC를 춘천・강원영동・원주MBC(강원권), 여수・목포・광주・전주MBC(호남권), 부산・울산・경남(영남권 경상남도), 대구・안동・포항(영남권 경상북도), 대전・충북(MBC세종) 등 4~5개 권역으로 나누는 계획을 제시했다. 이 중 MBC세종과 강원권, 제주MBC가 메가MBC 단계에서 본사와 합병하는 지역사로 거론됐다.

광역화의 효과를 분석한 연구 결과를 보자. 윤희각・남인용(2017)은 지역 MBC 계열사 가운데 광역화를 한 MBC 경남과 MBC 강원영동의 광역화 사례를 지역민방인 KNN과 비교하면서 분석한 결과는 다음과 같았다. 첫째, 지역 MBC의 광역화 이후 경영성과는 특별한 변화가 없었으나 대체로 양호했다. 둘째, 공영방송인 지역 MBC와 민영방송인 KNN의 광역화 이후 경영성과를 비교하면 지역민방이 월등했다. 셋째, 광역화를 한 지역 MBC는 광고에 절대적으로 의존하던 예전과 달리 사업 다각화를 추진하고 있었다. 넷째, 광역화 추진 과정에서 이슈 중 하나인 로컬 방송 비율은 광역화 이전과 비슷하거나 오히려 감소한 것으로 나타나서 지역성을 제대로 담보하지는 못했다. 반면 지역민방인 KNN의 경우 광역화 이후에도 높은 로컬 방송 비율을 유지했다.

정종건・김재영(2012)은 2005년 부산・경남지역 광역방송사로 선정된 KNN의 편성 측면에 주목해 장르, 편성 시간대, 편성행태가 광역화 전후의 변화를 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 장르별 편성 비율에서 뉴스와 음악 쇼가 증가하지만 생활정보 프로그램은 감소했다. 둘째, 편성이 광역화 이후 다소 다양해졌다. 셋째, 주시청시간대의 자체 프로그램 점유율이 현저하게 줄었다. 광역화 이후 뉴스를 제외하고 주시청시간대에 편성된 자체 프로그램이 드물었다. 이는 지역방송 프로그램의 주변화(ghettoization)를 의미한다. 넷째, 편성행태에서 행사성 특집프로그램, 이 괄목할 정도로 늘었다. 결국 KNN은 광역화 이후 뉴스와 편성 다양성 증가 등 일부 긍정적 효과도 있었으나 전체적으로 수익성을 추구하는 경

향이 지배적이었다.

이 두 연구 결과의 함의는 다음과 같다. 광역화 이후에 공영방송의 경영 구조가 개선되고 일부 성장한 측면이 있지만 크게 개선되지 않았고 민영방송의 경영성과는 크게 개선되었다. 광역화 이후 지역 프로그램의 편성이 이전과 같거나 오히려 축소되고, 지역 프로그램이 주변화되기도 하여 전체적으로 지역성이 후퇴하였다. 광역화로 인해 지역성이 상실될 것이란 일각의 우려가 사실로 밝혀진 측면이 있다.

3. 지역방송의 바람직한 모습과 방향

지역방송이 침체한 근본적인 이유는 모두가 짐작하듯이 인구와 경제 활동이 수도권으로 집중되었기 때문이다. 수도권 집중을 해소하기 위한 여러 가지 정책 방안이 제안되었고 실행되었지만, 수도권 집중을 해소하기는 데 실패하였다. 지역방송이 침체한 근본적인 이유가 해소되지 않고 있고, 이에 따라서 지역방송은 점점 더 침체하고 있다.

지역방송이 직면한 문제를 해결하는 방안으로 광역화가 제시되었고 일부 실행되었다. 하지만 지역방송의 광역화로 지역방송사의 재정적 어려움은 부분적으로 완화되었지만, 지역성이 훼손되는 부작용이 일어나고 있다. 지역방송사의 방송권역이 좁을수록 지역성을 잘 구현할 수 있을 것이다.

변성규(2018)는 지역방송사가 어려움을 겪고 있는 이유를 지역방송의 권역이 지나치게 넓어서 나타난다고 진단하면서, 지역방송이 나아가야 할 방향으로 다음 두 가지를 제안하였다. 첫째는 지역민들에게 사랑받는 친밀한 지역 콘텐츠를 제작하여야 한다. 지역방송사와 지역 시청자들의 거리감을 최대한 줄이고, 주민들의 참여를 크게 높이는 방향을 모색해야 한다. 내용상으로도 지역민의 관심을 끌 만한 내용과 장면, 지역민들의 생활에 밀착된 내용을 더 발굴하여 소재로 삼을 필요가 있다.

둘째, 어디에 내놓아도 경쟁력을 갖춘 고품질 콘텐츠를 제작하여야 한다. 지역방송사가 프로그램에 투입하는 시간당 제작비는 중앙방송 3사 대비 10%에 불과하다. 게다가 지역방송 방송직 종사자는 2012~2016년 사이 약 7% 감소하였다. 제작비와 제작 인력이 줄어들

상황에서 고품질 콘텐츠를 제작하려면 지역 지상파 사업자의 단독 혹은 공동으로 역량을 총동원하여 ‘선택과 집중’의 전략이 필요하다. 실제 지역방송국에서 제작한 다큐멘터리 중에서는 지역의 개성이 넘치는 고품질 작품이 나오고 있다.

김유석(2020.1)은 지역방송사가 숏폼 콘텐츠, OTT 등 다양한 포맷과 플랫폼을 적극적으로 활용하고, 글로컬 시장을 지향하여 국내외 다른 지역방송사와 공동제작 등 다양한 협업을 추진할 필요가 있다고 주장하였다. 당장 글로벌 OTT 수준의 투자를 기대하기는 어렵지만, 숏폼(short form) 콘텐츠, OTT 등 다양한 포맷과 플랫폼을 적극적으로 활용하는 변화가 필요하다. 또한, 지역방송은 지역광고주의 비즈니스 파트너로서, 지역의 골목상권과 함께 글로컬 시장을 바라봐야 한다.

김영수(2022.11.22.)는 지역의 역할을 강조하였는데, 지역방송은 소규모 지역성으로 대표되는 하이퍼로컬(hyper local)에서부터 글로벌 지역성으로 대표되는 글로컬리즘을 동시에 염두에 두어야 한다고 주장하였다. 주재원(2023.11)에 의하면 지역방송사 내부 구성원 간에도 광역화냐 아니면 하이퍼로컬리즘이냐에 대한 의견이 엇갈리고 있다고 한다. 그는 지역방송의 현황과 과제를 분석한 다음에 여섯 가지의 제언을 하였는데 이 제언을 요약하면 다음과 같다; ① 지역성이 집중하는 아이템을 발굴해 전국에 소비될 수 있는 콘텐츠를 만들어야 한다. ② 제작기능을 이전하되 지역 여건에 맞는 장르와 포맷이 제시되어야 한다. ③ 지역방송사와 공동제작을 활성화하여 지역 PD의 역량을 강화하고 지역민에게 양질의 콘텐츠를 제공해야 한다. ④ 디지털 플랫폼을 활성화하고, 이를 통해서 지역방송 콘텐츠가 확장될 수 있도록 한다. ⑤ 지역방송에 적합하도록 편성 비율 정책을 개선하고 시청자위원회를 컨설팅위원회로 개편할 필요가 있다. ⑥ 지자체가 지역방송의 예산을 지원할 수 있도록 조례를 제정하고, 중앙방송사의 수익의 부분표본을 지방에 할당하는 시스템을 만들어야 한다.

4. 지역방송 활성화를 위한 정책 방안

지역방송사는 재정적인 기반을 구축하기 위해서는 광역화가 필요하고, 고유의 가치인

지역성을 구현하기 위해서는 하이러코컬리즘이 필요하다. 지역방송사가 구현할 수 있는 매체별로 역할을 달리하여 위의 두 가지 요구를 충족하는 노력을 해 볼 만하다고 판단된다. 비용이 많이 소요되는 TV 부문은 광역화를 지향하고, 라디오와 숏폼 콘텐츠나 OTT 콘텐츠는 하이러로컬리즘을 지향하는 방안을 제안한다.

이와 함께 정부는 지역방송사의 고품질 프로그램 제작을 진흥하기 위해 제작비 지원을 늘리고, 중간광고 및 광고 금지 품목 해제 등 지역방송 대상 광고규제 완화, 지역방송사가 타 지역방송사나 케이블 SO를 겸영할 수 있도록 허용, '지역방송 발전위원회'의 내실 있는 운영 등 지원정책을 펼칠 필요가 있다. 아래에서는 구체적인 정책 방안에 제안한다.

첫째로, 지역방송사의 TV 부문을 획기적으로 광역화한다. KBS의 지역국과 MBC 지역사의 규모를 축소하여 TV 제작 인력과 장비를 대도시의 지역방송사로 집중화시킨다. 지역국이나 지역사에는 라디오와 숏폼 콘텐츠나 OTT 콘텐츠 제작기능만 둔다.

둘째로, 지역국이나 지역사가 라디오 프로그램, 숏폼 콘텐츠, OTT 콘텐츠의 제작을 늘리고, 동시에 이를 송출한 플랫폼을 확충한다. 라디오의 경우 채널을 추가하여 이 채널에는 지역 콘텐츠를 80% 이상 편성한다. 지역의 숏폼 콘텐츠나 OTT 콘텐츠가 제공되는 디지털 미디어 플랫폼을 구축한다.

셋째로, 지역 밀착형 콘텐츠에 대한 투자를 확대하기 위한 세액공제를 추진하고 방송통신발전기금 등 기금 지원을 확대할 필요가 있다. 지역 지상파방송 사업자는 방송통신발전기금 납부 사업자이고, 지역민・지역경제와 밀착되어있는 지역 매체지만 지역방송사에 대한 기금 수혜액이 미미한 실정이다. 최근 5년간 방송통신발전기금을 분담하지 않는 문체부 소관 기관(국제방송교류재단, 언론중재위원회, 국악방송 등)의 지원예산은 2,383억 원인 데 반해, 지역방송 지원금은 212억 원으로 10% 수준이다.

2014년에 지역방송 발전지원 특별법이 제정됐지만, 관련 지원 예산은 연 40억 원에 불과하다. 지역방송에 대한 별도 기금도 마련되지 않았다. 지역 지상파방송사당 1억원이 조금 넘는 예산을 지원받고 있다.[146)]

정부 유관기관을 통해 방송통신발전기금을 지역방송에 지원하는 것은 지역성 강화와 지역경제 활성화 정책의 실효성 확보 수단이다. 지역 지상파방송 사업자가 지역 콘텐츠에

146) 전자신문 (2023.9.27.)

투자하는 금액에 대해서 20%의 세액공제를 추진할 필요가 있다. 또한 지역 지상파 방송사업자가 지역 콘텐츠를 제작하는 비용에 대해서 방송통신발전기금의 지원을 확대할 필요도 있다.

넷째로, 지역 지상파방송사가 재원을 확대할 수 있도록 광고규제를 완화해야 한다. 지역 지상파방송사는 지역 밀착형 매체로 지역광고주들이 선호하는 매체로 자리를 잡을 필요가 있다. 지역방송사가 지역의 다양한 소상인의 광고를 편성하고 지역 특산물의 판매를 지원하여 지역 경제의 활성화에 이바지할 수 있어야 한다. 지역 기반 방송의 광고 및 경영 활성화를 위해 방송광고 제한 품목을 완화할 필요가 있다. 예로 '지역 병원 광고'를 들 수 있다. 지역 병원과 의원에 대한 방송광고는 금지되어 있어 지역민의 적확한 의료정보제공의 부재와 지역민의 건강복지 증진에 역행하고 있다.

다섯째로, 지역방송 소유 겸영 규제를 폐지하여 규모의 경제를 실현하고 경쟁력을 높일 수 있도록 해야 한다. 지상파 사업자와 유료 방송사업 자간 소유 겸영 규제 목적은 수직결합을 통한 시장봉쇄 등 경쟁 제한적 행위 억제(공정경쟁 환경 조성)가 목적이었다. 시청행태 변화와 OTT 중심의 방송 생태계로 변했고, 규모의 경제 실현을 위해 전국화, 거대화, 글로벌화 경향으로 기존 지역 방송사업자의 경쟁력을 높여야 하는 상황이다. 국내 방송시장 환경 변화(글로벌 사업자 진출 등)에 따라 규제도 변해야 한다.

<표 6-1> SO-지상파 소유겸영규제 관련법 현황

방송법(제8조)	시행령(제4조)
제6항 매체간 상호겸영 제한 (지상파/SO/위성)	제5항 제4호: 지상파→SO(지분 33%) 제5호: SO→지상파(지분 33%)
제8항 지상파사업자 간 겸영 제한 (단, MBC 제외)	제7항 제1호 가목: 지상파→지상파(지분 7%) 나목: 지상파 쌍방간(지분 5%)

현행 소유겸영규제는 지상파사업자 간 일방 7% 및 쌍방 5%이며, SO-지상파간에는 33%

로 규모의 경제 실현이 어려운 상황이다. 지역성 유지와 함께 국내 지역방송시장 활성화와 경쟁력을 높이기 위해서 지역 지상파방송 사업자 간 및 지역 지상파방송과 지역 SO 간 상호 겸영 제한을 완전히 폐지해야 한다.

여섯째로, 방송통신위원회가 운영하는 '지역방송 발전위원회'가 보다 내실이 있게 운영될 수 있도록 하고, 관련 정책 등을 체계적으로 지원할 수 있도록 전담 조직 운영을 활성화해야 한다. 지역방송 현황 등에 대한 자료의 검증 및 모니터링 체계를 구축하여 지역방송사 대응 체계를 구축하고 정책 방안을 수립하는 등의 실효성 확보가 필요하다.

제 3 절 지상파DMB 정책 방안

1. 지상파DMB 이용 실태[147)]

지상파DMB의 송신에는 - 현재의 텔레비전과 같은 지상의 송신소와 중계망을 이용하고 고속 이동 중에도 고화질 영상과 음향, 데이터 서비스 등 다채널 방송을 실시간으로 시청할 수 있다. KBS, MBC, SBS 등 지상파방송이 실시간 방송되고, QBS나 YTN DMB와 같은 지상파DMB 전용채널의 프로그램도 방송되며, 무료로 제공되고 있다.

DMB를 수신할 수 있는 가구당 매체 보유 대수는 0.71 대(차량용 DMB 단말기)이다. 가구 구성에 따른 차량용 DMB 단말기를 보면, 전체 가구 55.5%, 1인 가구 30.6%, 1세대 가구 57.9%, 2세대 이상 가구 73.0%로 나타났다. DMB 수신기로 라디오를 이용하는 자는 없는 것으로 조사되었다.

지상파DMB를 이용하는 비율을 보면, 조사대상자 중에 평소에 지상파DMB 서비스 이용하는 비율은 2.2%이고, 차량용 DMB로 지상파 채널을 실시간으로 이용하는 비율은 0.2%에 불과하다. 지상파DMB를 이용하여 1주일에 1일 이상 지상파방송 채널을 이용하는 비율이 1.6%로 나타났다([그림 6-8] 참조).

147) 방송통신위원회, 「2022 방송매체 이용 실태 조사」.

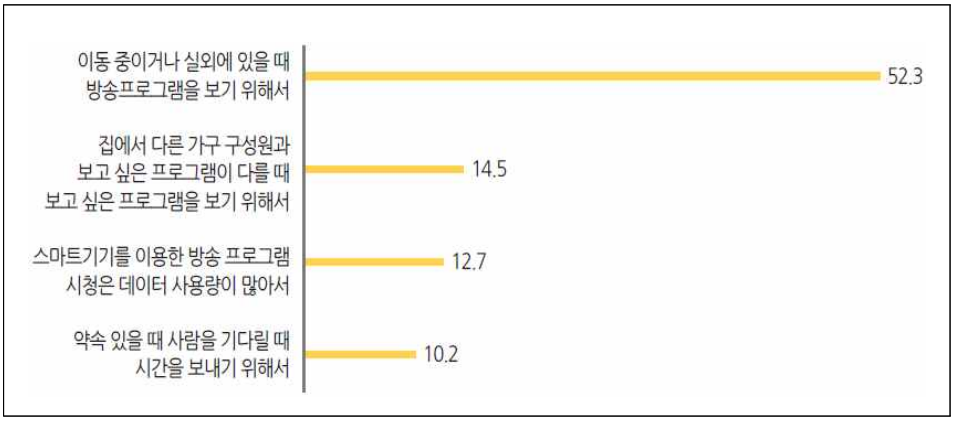
[그림 6-8] 지상파DMB 채널 이용 빈도 (전체 응답 가구)

자료: 방송통신위원회(2023, 118쪽), 「2022 방송매체 이용 실태 조사」

이용한다는 응답자 147명 중에서 지상파DMB 하루 평균 이용 시간을 보면, 30분 미만 12.4%, 30분~1시간 미만 33.8%, 1~1시간 30분 미만 39.3%, 1시간 30분 ~3시간 미만 9.1%, 3시간 이상 5.4%로 전체 평균은 54.9분이었다.

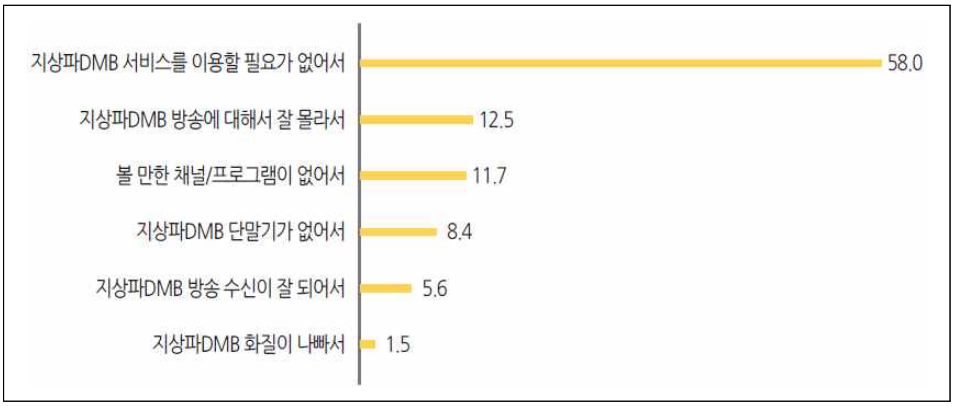
지상파DMB를 이용하는 이유로는 '이동 중이거나 실외에서 방송 프로그램을 시청하기 위해서'가 52.3%로 가장 높고, 시청하지 않는 이유는 '지상파DMB를 이용할 필요가 없어서'가 58.0%로 나타났다([그림 6-9], [그림 6-10] 참조).

[그림 6-9] 지상파DMB 이용하는 이유



자료: 방송통신위원회(2023, 118쪽), 「2022 방송매체 이용 실태 조사」

[그림 6-10] 지상파DMB 이용하지 않는 이유



자료: 방송통신위원회(2023, 119쪽), 「2022 방송매체 이용 실태 조사」

지상파DMB를 수신한 장치를 보면, 휴대전화가 87.7%로 가장 높고, 차량 장착형 수신기가 13.4%로 나타났다(아래 그림 참조). 지상파DMB 주 이용 장소는 이동 중인 교통수단이 41.8%로 가장 높으며, 길거리 등 실외 장소(26.0%), 집(21.7%), 학교/직장(7.6%) 등의 순서로 나타났다([그림 6-11] 참조)

[그림 6-11] 지상파DMB 수신 기기 및 주 이용 장소

자료: 방송통신위원회(2023, 119쪽), 「2022 방송매체 이용 실태 조사」

2. 지상파DMB의 폐국

지상파DMB를 이용하는 시청자는 2.2%에 불과하고, 지상파DMB를 수신할 수 있는 휴대전화는 신규로 제작되지 않고 있고, 자동차 제조사도 지상파DMB 수신기를 장착하지 않는 사례가 많다. 지상파DMB방송사들도 지상파DMB용 콘텐츠를 제작하고 있지 않고, 기존 프로그램을 송출하는 데 그치고 있다. 최근 독립 지상파DMB 방송사업자였던 유원미디어만이 경영난으로 인해 2021년 1월에 채널 송출을 중단하고 폐국하였다.

이동통신 서비스의 경우 현재 4G 서비스와 5G 서비스를 주로 사용하고 있다. 하지만 3G 서비스도 이용되고 있는 3G 서비스 이용자는 약 234만 명으로 전체 무선통신 가입자의 2.96%에 해당한다. 정부가 2G(2세대 이동통신) 서비스를 종료할 당시 서비스 이용자가 각사 전체 가입자의 1%대의 비중을 차지했던 것을 감안하면, 국내에서는 당분간 3G 서비스가 이어질 것으로 보인다. 3G보다 4G나 5G의 통신 요금이 비싸서 3G 이용자가 한동안 지속될 것으로 예상된다.

지상파DMB의 이용자가 전체 국민의 2.2%로 조사되므로, 이동통신 서비스를 종료하는 시점에 이용자의 비율을 감안하면 현시점에서 지상파DMB의 폐국은 이르다고 판단할 수 있다. 그러나 지상파DMB의 종료와 이동통신 서비스의 종료에는 무료와 유료라는 차이가 있다. 이동통신 서비스는 유료 서비스이기 때문에 저렴한 서비스를 이용하려는 이용자가 존재한다. 지상파DMB는 무료로 지불 의사라는 측면에서는 고려하지 않아도 된다.

근본적인 문제는 지상파DMB가 종료될 경우에 이용자들이 이를 대체할 수 있는 서비스를 무료로 이용할 수 있는가이다. 지상파방송사의 다채널 서비스를 실시간으로 포천시 이동중에 이용할 수 있는 방안은 대부분 인터넷망으로 제공된다. 이용자들이 다채널 서비스를 이용하기 위해서는 인터넷망에 접속되어야 한다. 한국에서는 공공 와이파이 서비스가 많이 제공되고 있기는 하지만, 많은 지역에서는 데이터 요금을 지불해야만 다채널 서비스를 이용할 수 있다.

제 7 장 지상파방송 서비스 공적 역할 강화

제 1 절 공영방송 미디어 서비스 관련 제도 분석

1. 해외 주요국의 방송 정책[148)]

영국의 방송·통신 규제는 Ofcom에서 담당하고 공영방송인 BBC의 운영과 관련하여서는 'BBC 이사회'(BBC Executive)가 담당한다. 2017년 BBC의 새로운 칙허장(Royal Charter)의 발급조건으로 BBC의 최고 의결기관이자 감독기관이었던 'BBC 트러스트'(BBC Trust)를 폐지하고 새로운 이사회를 조직하도록 하면서 현재의 체계가 만들어졌다. BBC 이사회는 2017년의 칙허장에 따라, 경영기관으로서 BBC에서 부여된 역할과 공적 목적 달성 보장을 목적으로 운영한다. Ofcom은 PSB 채널, 즉 BBC와 ITV, Channel 4, Channel 5등의 채널들이 직면하고 있는 상황변화를 분석하고, 새로운 전략들을 수립하는데 있어 고려해야 할 기본역할에 대한 논의를 진행하게 되어 있다.

독일은 공영방송과 상업방송이 공존하는 '이원화된 방송구조'를 가지고 있다. 방송법인 '방송과 텔레미디어에 관한 주간협약(Rundfunkstaatsvertrag: 이하 RStV)' 에는 설립 근거에 따라 사회적으로 부여받은 임무(Auftrage)가 명확하게 제시된다. 공영방송은 RStV의 8 11에 근거하여 개인과 사회공동체의 자유로운 의견 형성의 조직과 민주적, 사회적, 문화적인 요구를 충족시킬 수 있는 콘텐츠를 제공하는 것이 의무로 명시되어 있다.

공법상에 명시된 공영방송과 상업방송의 의무 차이는 재원 충당, 운영기준 등의 차이로 알 수 있다. 공영방송은 방송분담금(Rundfunkbeitrag)으로 불리는 방송수신료로 운영되며, 방송 분담금의 감독과 분담 결정은 독립기관이 결정하는 반면, 상업방송은 방송광고가 주요 재원이다. KEF(Die Kommisiion zuf Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten: 방송재정수요조사위원회, 이하 KEF)는 공영방송사들이 RStV나 공영방

148) 이 부분은 이찬구 외 (2020), 지상파방송 활성화를 위한 정책 방안, 방송통신위원회 참조하여 재구성

송사 관련 주간협약 및 주법에 따라 제 역할을 수행하고 있는지를 평가하고 공영방송사들의 활동에 대한 경제성 및 절약성, 공공부문에 대한 예산집행 등을 평가하며 공영방송사들이 제출한 예산집행 내역과 신규예산 신청 내역을 검토하여 4년 주기로 신규예산을 배정한다. 종합하면 독일의 방송정책은 ①공영방송과 상업방송의 사회적 책무가 구분된 상황에서 서로의 영역을 보장하고, ②새로운 매체 유형이 등장함에 따라 '방송과 유사' 한 기능을 수행하는 매체들을 법적 테두리 안에 포함하기 위해 정책을 운용한다고 평가할 수 있다.

일본의 방송 정책은 상당한 부분 규제 완화에 집중되고 있다. 하지만 실행단에서 진행되는 구체적 지원정책은 지역민방에 집중됐다. 2020년 규제개혁추진회는 보고서를 발표하며 NHK는 온라인 동시전송을 적극적으로 추진하고, 지역민방은 경영기반을 강화하도록 요구했고, 규제개혁추진위원회는 공민영의 협업을 요구하며, NHK가 지역민방의 온라인 플랫폼사업에 협력하도록 주문했다.

2. 해외 주요국의 지상파방송 미래 전략 분석

영국의 방송의 미래 관련 전략은 영국의 '디지털, 문화, 미디어 및 스포츠부(Department for Digital, Culture, Media and Sports: 이하 DCMS)' 가 2022년 4월 28일 의회에 제출한 〈Up Next: The Government' s vision for the broadcasting sector〉에 담겨 있다고 할 수 있다. 이 보고서는 TV와 유사한(TV-like) 주문형 비디오 서비스(SVOD) 규제 체계 도입 방안, 공공 서비스 방송(PSB)에 대한 개편 방안 등을 다루고 있다. 여기에는 공영 방송 체계 개편(CH4의 민영화), PSB의 공적 책무 이행 유연화, SVOD에 대한 규제 도입 등을 담겨 있다.

이 보고서가 다루는 핵심 내용 두 개는 BBC의 수신료와 재원 조달 방식, CH4의 민영화 방안이라고 할 수 있다. 먼저 DCMS는 BBC의 수신료를 2024년 4월까지 향후 2년간 159파운드로 동결하되 물가 상승률에 따른 인상은 반영하기로 하였다. 반면에 DCMS는 BBC의 공적 책무 이행을 위한 재원 확보 및 투자 확대를 위해 상업 차입금 상한을 확대하기로 하

였다. BBC의 수익 포트폴리오 다변화와 상업적 성과 확대, 수신료 의존도 완화 등을 목적으로 은행 등의 금융 기관으로부터의 차입금 한도를 현 3억 5,000만 파운드에서 7억 5,000만 파운드로 확대한 것이다. 한편, CH4의 민영화 관련 정책은 CH4가 '퍼블리셔-방송사'로서 영국의 콘텐츠 경쟁력 강화 및 제작 산업의 발전에 기여한 바가 매우 크다고 인정받고 있지만, 미디어 환경 변화로 인해 최근 광고 수익이 감소하면서 공적 책무 이행의 지속가능성에 대해 우려가 증가하고 있는 상황에서 나왔다.

PSB의 공적 책무 이행 유연화 방향은 PSB의 콘텐츠를 보다 많은 무료 플랫폼에서 시청자들이 더 쉽고 편리하게 시청할 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해 PSB 콘텐츠가 제공되는 매체의 범위를 '스마트 TV, 유료 방송 플랫폼, 글로벌 TV 플랫폼 사업자'까지로 확대하였다. 이는 PSB가 제공하는 공익적 콘텐츠에 대한 접근성을 보다 높일 수 있도록 하는 정책으로 다매체 환경에서 보편적 접근권을 보장하는 조치로 해석된다. PSB가 "공익적 콘텐츠는 누구나, 어느 플랫폼에서나 무료 등 합리적 비용으로 볼 수 있어야 한다"라는 PSM(Public service media)으로 확장하기 위한 가장 근본적이고 구체적인 방안이라 할 수 있다.

SVOD에 대한 정책은 영국 내 주문형 비디오 서비스가 Ofcom의 관련 규정(Broadcasting Code)이 적용되지 않고 있으므로 인해 유해 콘텐츠 또는 정확성, 공정성 등에 대해 영국 국민이 보호받을 수 없다는 현실에서 출발했다. TV-like한 콘텐츠임에도 불구하고 시청자가 어떤 매체나 기기를 이용해 시청하는지에 따라 규제가 달리 적용된다는 규제 형평성에 문제가 있다고 본 것이다. 따라서 영국 정부는 SVOD로 대표되는 주문형 비디오 서비스에 대해 영국 내에서 영국 국민에게 TV-like한 콘텐츠를 제공하는 사업자라 한다면 국적을 막론하고 영국의 규제를 적용하겠다는 정책적 방향을 정한 것이다[149].

독일은 2007년 방송법 개정에서 텔레미디어서비스를 규제에 포함함과 동시에 공영방송사들의 온라인서비스를 준비하기 시작했다. 2012년 11월 ARD 연합은 공영 채널 미래 전략에서 ARD와 ZDF가 공동으로 출자하는 새로운 콘셉트의 채널 신설계획도 발표되었다. 이는 ARD 연합이 공동으로 운영하는 오락채널 EinsPlus와 ZDF가 운영하는 하나의 채널을

149) 이종관, 이지은 (2022), Up Next 영국의 미래 방송 정책에 대한 고민과 전략, 시사점 참조

통합하여 예산을 확보하고, 온라인과 지상파 라디오만을 이용하는 일종의 사업전환 계획이라고 볼 수 있다.

일본의 지상파방송 사업자는 그동안 방송외 수입을 확대하기 위해 영화사업과 부동산사업, 이벤트사업, 홈쇼핑사업 등을 적극적으로 추진해 왔다. 그러한 기조 속에서도 NTV는 영상 콘텐츠를 비롯해 이벤트와 생활 건강, 교육 등 콘텐츠 서비스를 제공하는 '종합콘텐츠 기업'으로의 전환을 선언하였고, 2014년에는 Hulu 일본법인을 인수하여 자사 프로그램과 해외콘텐츠로 라인업을 확대하였다.

공영방송인 NHK는 온라인 동시 전송서비스 NHK+와 VOD 서비스 NHK온디맨드를 제공하고, TV아사히는 사이버에이전트(CyberAgent)와 공동으로 방송형 OTT서비스 ABEMA를 제공하고 있으며, 2019년 12월부터는 KDDI(au)와 협력하여 TELASA를 시작하였다. 나아가 NHK방송기술연구소는 혁신서비스를 개발하고 있는데, 2020년 7월, VR과 AR을 활용한 공간공유 콘텐츠시청시스템을 개발했다고 발표하였다.

3. 국내 미디어산업 활성화를 위한 제도 개선

정부는 2023년 4월 국무총리 소속 자문기구로서 〈미디어·콘텐츠산업융합발전위원회(이하 위원회)〉를 출범시켰다. 이 위원회를 통하여 정부는 소유/겸영 규제 완화, 재허가 제도, 광고 및 편성규제 부분의 제도 개선 방향을 논의했다. 해당 위원회의 논의 결과는 11월 제2차 공개 토론회를 통하여 일반에 공개되었다.

위원회는 진입규제 부분에서 유료 방송 재허가/재승인 폐지, 소유/겸영 규제 부분에서 대기업 기준 설정 합리화 및 지분 제한 비율 완화 및 유료 방송/PP 시장 점유율 규제 폐지 등을 제안하였고, 내용 규제 및 채널 구성/편성규제 부분에서도 심의 규정 전방 완화/조정 및 등급 분류(나이 기준) 조정, 유료 방송 채널 규제 전면 폐지 등을 제안하였다.

<표 7-1> 지분제한 비율 완화 및 유료 방송, PP 시장 점유율 규제 폐지

구분	방송법					IPTV법
규제부문, 유형	지상파	PP			SO 위성	IPTV
		종편/보도	일반	홈쇼핑		
대기업	10%이하 →비율완화	30%이하 →비율완화	-	-	-	
일간신문 뉴스통신	10%이하 →비율완화	30%이하 →비율완화	-	-	49%이하 →폐지	
외국인	0% (금지) →(민영)비율완화	(종편) 20%이하 (보도) 10%이하 →비율완화	49%이하 →폐지	49%이하 →폐지	49%이하*	

주) * SO, 위성, IPTV에 대한 외국인 지분제한은 전기통신사업법상 기간통신사업자에 대한 외국인 지분제한 규제와 연동되어 있어 추가 병행 검토 필요
자료: 이성엽 (2023), "미디어·콘텐츠산업 경쟁력 제고를 위한 규제개선 방안," 미디어·콘텐츠산업융합발전위원회, 제2차 공개 토론회 자료, p. 7

나아가 광고 부분에서는 현행 7개로 세분된 광고 유형(프로그램 광고, 중간광고, 자막광고, 토막광고, 사보 광고, 가상광고, 간접광고)을 프로그램 내 광고, 프로그램 외 광고, 기타 광고 3개로 재범주화하고 광고 유형별 허용범위, 시간, 횟수, 방법 관련 비율을 전반적으로 완화하는 방안을 제시하였고 규제 필요성이 낮은 품목에 대한 광고 금지 규정도 삭제할 것을 제안하였다.

제 2 절 협약제 도입

1. 공영방송 협약제 도입 공약

2022년 4월 대통령직인수위는 공영방송 재허가 제도를 폐지하고 협약 제도를 도입하겠

다고 발표했다[150]. 이는 미디어 공정성/공정성 확립을 위한 5대 국정과제, 즉 ▲공영방송 재허가 제도 폐지와 협약 제도 도입 ▲공영방송 경영평가 제도 개선 ▲공영방송 지배구조 개선 ▲수신료 위원회 설치 ▲방송 심의체계 개편 중 하나로 포함되어 제시되었다.

공영방송 협약제에 대한 선행적 논의는 2021년 미디어 공공성 포럼 3차 세미나[151]에서 다루어졌다. 이날 발표에서는 협약제 도입이 필요한 배경으로 첫째, 현행 재허가 제도가 공영방송의 특성을 반영하지 못하고 제도 운용의 실효성도 높지 않고, 둘째, 현행 경영평가 제도에서 경영관리를 제외한 대부분의 평가지표 등이 재허가 등과 중복성이 높은 한계가 있으며, 셋째, 공영방송의 공적 책무 이행을 실효적으로 강화할 필요성이 있다는 점을 들었다.

협약의 성격으로는 현행 재허가 제도 및 경영평가를 대체하며, 사업자 특성에 맞는 차별화된 책무, 즉 공영방송과 민영방송에 따라 다른 책무를 부과하고, 이의 이행실적을 평가/피드백 함으로써 실효성을 제고하는 효과를 거둘 것으로 기대했다. 그러면서 관련된 해외 사례로서 영국 BBC의 Royal Charter에 따른 협약체결을 들었다.

2. BBC의 공영방송 협약[152]

영국 공영방송 BBC 설립 및 운영의 근거가 되는 칙허장(Royal Charter)은 2016년 12월 국왕의 승인에 따라, 2017년 1월부터 발효되어 2027년 12월까지 존속될 예정이다. 2016년 칙허장에 근거한 BBC 협약(BBC Framework Agreement)은 BBC가 '영국 공적 서비스'를 새롭게 출시하거나 변경하는 등 협약에 '현저한 변경'을 집행하기 위한 절차를 규정하고 있다. 집행 절차에서 BBC와 Ofcom은 중요한 역할을 분담하는데, 공적 목표에 따른 일

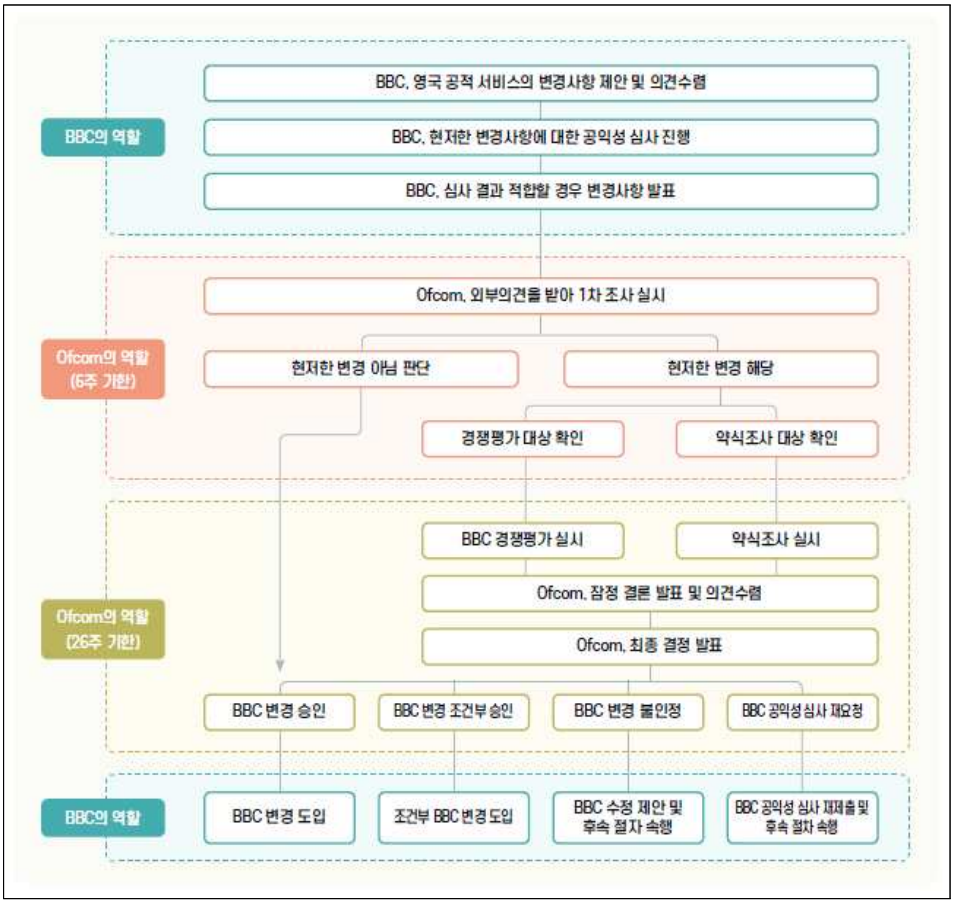
150) Mediaus (2022), 인수위 "'공영방송 협약제도' 도입할 것", 2022.4.28., https://www.mediaus.co.kr/news/articleView.html?idxno=246675 참조

151) 성욱제 (2021), 공영방송 협약 제도 도입방안, 한국언론학회-방송통신위원회 주관 미디어 공공성 포럼 3차 세미나 자료집, pp.29-35

152) 이 부분은 정은진 (2022), 영국 공영방송 협약에 따른 서비스 변경 절차와 시사점, KISDI Perspectives 내용을 중심으로 재구성함

관된 전략 수립과 시장 영향에 대한 설명책임은 BBC가 지고, 이후 경쟁 평가를 통한 최종 승인 결정은 Ofcom이 내리게 되어 있다.

[그림 7-1] 현행 BBC 협약에 따른 서비스 변경 절차



자료: 정은진 (2022), 상게서, p.4 참조

BBC 협약이 적용된 최근 사례로는 BBC3의 개국을 들 수 있다. BBC는 2021년 젊은 층을 위한 방송 서비스를 표방하며 BBC3의 실시간 지상파 방송 채널 재개를 신청한 건이다. BBC3는 2016년 iPlayer 기반의 온라인 전용채널로 전환하였는데 2020년 이후 팬데믹으로 재택 시간이 증가하며 TV 소비가 증가했다. 따라서 BBC는 접근성 약화에 대응하기 위한

전략의 일환으로 온라인 전용채널인 BBC3의 지상파 채널 재개국을 신청하게 되었다.

BBC3의 지상파 실시간 채널 재개국을 결정이 나기까지 BBC와 Ofcom은 소임에 따라 BBC가 먼저 공익성 심사를 수행하고, 이후 Ofcom이 BBC3가 시장 경쟁에 미칠 영향을 평가하였다. 그 과정을 좀 더 자세히 기술하면 다음과 같다. BBC는 공익성 심사를 통해 개인적, 사회적, 산업적 수준의 목표를 제시하고, 자사의 채널이 시장에 진출할 때, 기존 사업자에게 미칠 영향을 평가한 후, 향후 운영에 대한 BBC의 계획을 발표했다. 다시 말하면 무엇을 하겠다는 구체적인 실행방안을 제시한 것이다. 실행방안의 내용 중 몇 개의 사례를 들면 다음과 같다.

- 재개국하는 BBC3에 연간 콘텐츠 예산 72.5백만 파운드 할애
- BBC3에 코메디, 시사, 드라마, 논픽션, 실시간 스포츠, 실시간 음악, 영화 등 소외 장르를 포함하여 종합편성
- 매일 16~34세를 위한 뉴스 편성
- 전체 방송 시간의 70%를 오리지널 BBC 제작물로 편성
- 9시 이전 프로그램은 13세 이상의 젊은 영국인을 대상으로 편성
- 전체 제작비의 2/3를 런던을 제외한 지역에서 집행

이렇게 제시된 협약 내용을 기반으로 Ofcom은 시장 영향 평가 결과, 전체 BBC 방송의 시청점유율을 약 0.5% 증대할 것으로 평가 결과를 도출하고, 16~34세 시청자층에는 최대 4.6%의 시청점유율을 달성할 것으로 보고, BBC3 개국에 따라 ITV와 Channel 4 방송사의 연간 광고 매출이 각 8~15백만 파운드, 5~20백만 파운드 감소할 것으로 예상하나, 각 사의 2022년 연간 콘텐츠 투자예산 935백만 파운드, 522백만 파운드에 대비해 상대적으로 적은 영향으로 평가한 후, 최종적으로 BBC3의 실시간 채널 재개국을 승인하였다.

3. 국내 도입방안 논의

영국에서 시행되고 있는 공영방송 협약제를 국내에 도입할 경우, 협약체결의 주체는 방통위(위원장)와 KBS(사장・이사장)가 되며, KBS는 기존의 재허가 심사나 방송평가, 경영평가에서 제외되는 대신 협약서에서 약속한 공적 책무의 이행실적을 평가받게 된다[153]. 협약 내용은 크게 공적 역할과 운영원칙 부분으로 나눌 수 있다. 먼저 공적 역할에는 신뢰할 수 있는 정보 제공, 창의적・고품질・차별적 프로그램, 다양한 공동체 반영, 문화전달・계승 및 국제교류 등이 포함될 수 있다. 반면 운영원칙에는 시청자 참여・주권, 개방・투명성 및 설명책임, 보편적 접근 및 기술혁신, 운영 효율성, 상생과 협력 등이 포함될 것으로 보인다[154].

관련 논의에 참여한 토론자의 다수가 긍정적인 평가를 한 점과 대통령직인수위가 국정과제로 선정하여 추진하는 과제이므로 공영방송 협약제는 향후 지속해 논의가 진행될 것으로 보인다. 나아가 공영방송의 정체성과 목표, 공적 책무 등이 명시되어야 하므로 방송법의 개편도 병행되어 논의 및 추진 될 필요가 있다.

제 3 절 공영방송에 대한 접근성 개선 방안

인터넷 확산과 디지털 기술 발전으로 새롭게 부상한 콘텐츠 유통 방식은 스트리밍이다. 영국과 프랑스, 그리고 독일 같은 유럽의 주요 공적 방송 서비스 선진국들은 스트리밍 서비스를 통한 이용자의 접근성 개선 노력을 지속해 펼치고 있다.

---

153) 김고은 (2021), 공영방송 재허가 대신 '협약 제도' 도입 논의 첫발, 기자협회보, http://m.journalist.or.kr/m/m_article.html?no=50064 참조

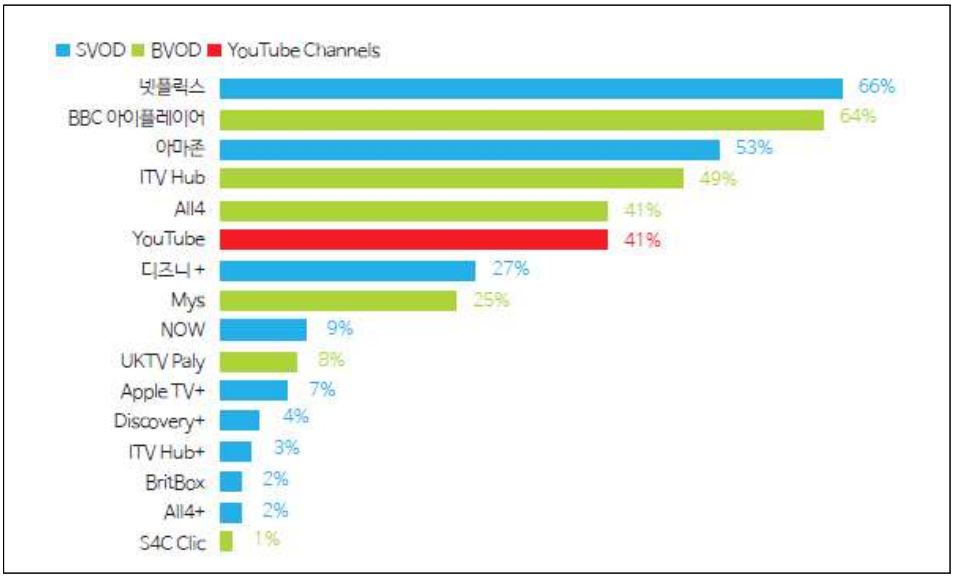
154) 성욱제 (2021), 상게서, p.31 참조

1. 영국 BBC의 iPlayer 혁신[155)]

BBC iPlayer 서비스는 2003년 개발 계획이 발표되고 4년여의 준비를 거쳐 2007년 베타 버전으로 시작되었다. iPlayer는 BBC TV와 라디오 프로그램을 방송 직후 1주일 동안 스트리밍 혹은 다운로드해서 볼 수 있다. 수신료를 납부한 시청자는 누구나 언제든 광고 없이 시청할 수 있어서 큰 인기를 끌었다.

하지만 넷플릭스 등 글로벌 OTT가 본격적으로 사업을 진행하면서 iPlayer의 위상은 상대적으로 위축되고 있다. 여러 가지 분석 자료에 따르면 도달률 측면에서는 넷플릭스와 큰 차이가 없지만 스트리밍 횟수에서는 2020년 기준으로 넷플릭스의 1/3 수준에 불과한 것으로 나타나고 있기 때문이다.

[그림 7-2] 영국 내 주요 OTT 서비스의 도달률 (2021년 1분기 기준)



자료: 김유정 (2023), BBC iPlayer의 성과와 전망, p.12

이러한 문제를 해소하기 위해 iPlayer는 콘텐츠 유통과 UI/UX 측면에서 변화를 추구하고

155) 이 부분은 '김유정 (2023), BBC iPlayer의 성과와 전망'을 정리한 것임

있다. 먼저 콘텐츠 유통 부분에서는 이용자들이 BBC의 실시간 방송과 iPlayer에서의 콘텐츠 소비를 연계하여 활용한다는 점에 착안하여 실시간 방송 후 iPlayer에서 30일 동안 서비스하던 콘텐츠 유통기한을 1년으로 대폭 늘리는 조처하였다. 그뿐만 아니라 BBC만의 독특하면서도 효과가 큰 콘텐츠 제작에 집중하고 실시간 방송과 대형 스포츠 중계 강화를 경쟁전략으로 설정하였다. UI/UX 부분에서는 초기 스크린 전면 개편을 통하여 신규 콘텐츠 소개 공간을 확대하고 아이콘의 크기를 축소하는 것과 같은 이용자 친화적인 방향으로 인터페이스를 개선하였다.

방송 서비스 이용, 특히 젊은 세대의 방송 소비의 무게 중심이 온라인으로 옮겨가고 있는 상황에서 BBC는 자신들의 역할을 '공영방송에서 공영미디어로의 전환'이라고 보고 있는 듯하다. 이를 위해 시청자를 특정 플랫폼에 붙잡아 두기보다는 BBC TV, iPlayer, Sounds 등 가용한 모든 플랫폼을 통해 BBC 콘텐츠와 서비스에 대한 접근성을 확대하려 하고 있다. 이용자들이 BBC 서비스 포트폴리오 속에 오래 머무르며 다양한 콘텐츠와 서비스를 최대한 많이 소비하도록 서비스 개선 방향을 잡고 있다.

2. 독일 공영방송의 스트리밍 플랫폼 강화[156)]

독일의 공영방송인 ARD와 ZDF는 각각 ARD Mediathek과 ZDF mediathek이라는 공영 OTT 서비스를 제공하고 있다. ZDF는 2001년, ARD는 2008년에 각각 스트리밍 서비스를 시작하였다.

독일에서 유료 OTT 시장의 강자는 아마존 프라임과 넷플릭스이다. 두 회사가 각각 40%, 합쳐서 80%의 독일 시장을 점유하고 있다. 공영 OTT가 어느 정도의 시장 규모를 점유하고 있는지 직접 비교하기는 쉽지 않다. 그것은 공영 OTT가 모두 무료이고 로그인 없이 이용할 수 있기 때문이다. 다만 이용자 수에 대한 데이터가 공개되어 있는데 2021년 12월을 기준으로 ARD OTT의 이용자는 1.3억 명, ZDF OTT의 이용자는 약 1.8억 명 것으로 나타

156) 이 부분은 '강정수 (2023), 공영 및 민영 통합 OTT 서비스로 성장을 꿈꾸는 독일 공영 OTT' 부분을 참조하여 정리한 것임

났다. 이는 독일 인구가 약 8,300만 명인 것을 감안하면 주변의 오스트리아, 스위스, 그리고 기타 국가에 있는 독일어권 이용자들이 독일 공영방송의 OTT를 이용하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

[그림 7-3] 2021년 ARD와 ZDF의 OTT 이용자 수 (단위: 백만)

자료: 강정수 (2023), 공영 및 민영 통합 OTT 서비스로 성장을 꿈꾸는 독일 공영 OTT, p.44

독일 공영방송의 스트리밍 전략 중 자체 OTT 서비스 외에도 눈여겨볼 것은 풍크(Funk) 서비스이다. ARD와 ZDF는 매년 4,500만 유로 이상을 이 서비스에 투자하고 있는데, 비영리 서비스인 풍크는 14~29세의 젊은 세대를 타깃으로 하는 유튜브, 인스타그램, 틱톡 지향 서비스이며, 약 70개 이상의 포맷 또는 채널을 유튜브, 틱톡 등에서 운영하고 있다.

그 외에도 독일의 공영 OTT에서 주목할 부분은 유료 OTT 서비스를 운용한다는 점이다. 원칙적으로 공영방송사가 ARD와 ZDF가 운용하는 OTT에 콘텐츠를 제공할 때는 유통기한에 제한을 둔다. 예를 들면 영화는 3개월, 드라마는 최대 6개월, 다큐멘터리는 최대 1년 동안만 유통할 수 있다. 이는 민영 방송사의 스트리밍 서비스에 피해를 주지 않으려는 조치이다. 다만 이러한 유통기한이 지난 콘텐츠를 이용하고자 하는 소비자가 있을 수 있으므로 이 부분에 대한 대응책으로 유료 OTT 서비스를 제공할 필요가 발생한 것이다. 유통기한이 지난 영상 콘텐츠를 유료로 제공하는 대표적인 공영방송 OTT로는 ARD Plus를 들 수 있다. ARD Plus는 독립적 앱 또는 웹사이트에서 운용되는 것이 아니라 아마존 프라임 비디오, Apple TV+, 독일 도이치텔레콤의 OTT 서비스인 MagentaTV 등에 유료 채널로 제공되고 있다. 이렇게 다양한 경로를 통해 소비자에게 도달하려는 접근 방식은 시사하는 바

가 크다.

3. 프랑스 공영방송 텔레비지옹의 스트리밍 전략[157)]

프랑스 역시 여타의 유럽 국가들과 마찬가지로 넷플릭스, 아마존 프라임 비디오 등과 같은 글로벌 OTT 사업자들의 진출에 따라, 공영방송의 스트리밍 필요성에 직면하였다. 프랑스 대응책의 독특한 점은 공영방송사인 프랑스 텔레비지옹(France Télévisions)이 민영방송사인 M6, TF1과 손을 잡고 스트리밍 서비스인 살토(Salto)를 2020년에 출범시켰다는 것이다.

살토는 텔레비지옹, M6, TFF1이 제공하는 1만 시간의 콘텐츠를 서비스했고, TV 방송과 스트리밍을 동시에 하거나 방송이 끝난 뒤 곧바로 서비스했다. 가격은 글로벌 OTT 수준으로 정하였고 목표 시청자는 전 국민으로 설정하였다. 나아가 자국민에 대한 이해도가 높다는 점을 장점으로 삼아 프랑스 이용자들이 관심을 가질 만한 콘텐츠를 선별해 공급했다.

하지만 강력한 홀드백 규제로 콘텐츠 수급은 원활하지 않았다. 팬데믹 이전 프랑스 영화는 극장 개봉 후 36개월이 지나야 수급이 가능했고, 텔레비지옹, TF1, M6 등의 모든 프로그램이 살토에 공급되지도 않았으며, 일부는 모회사의 콘텐츠 권리를 사와야 했다. 그래서 살토는 오리지널에 대한 투자를 진행했지만, 평가는 긍정적이지만은 않았다. 소비자는 이미 글로벌 OTT의 콘텐츠에 상대적으로 더 익숙해져 있었기 때문이다.

살토 출범 3년이 되는 시점에 TF1과 M6가 합병하면서 살토의 운영에 변화가 발생한다. 합병회사가 텔레비지옹 보유 지분 33%까지 모두 인수하면서 100%의 지분을 확보하자 텔레비지옹은 자체 플랫폼 운영으로 스트리밍 전략을 수정할 수밖에 없게 되었다. 하지만 디즈니+, HBO max 등이 연달아 프랑스 시장에 진출하며 경쟁이 치열해져 공영방송 OTT를 운용해야 하는 텔레비지옹의 입지는 점점 좁아지고 있다.

그 밖에도 프랑스 스트리밍 시장에서 주목해야 하는 동향 두 가지는 아르콤(ARCOM)의 출범과 접근성을 높이기 위한 '리모컨 버튼 전쟁'이다. 먼저 아르콤은 기존의 저작권

157) 이 부분은 '한정훈 (2023), 프랑스 공영방송, 살토와 손절하다: 자체 스트리밍 플랫폼 강화'를 정리한 것임

보호 위원회(HADOPI)와 시청각 최고위원회(CSA)를 통합해 시청각·디지털 통신 규제 기관으로 2022년 1월에 출범했다. 스트리밍 디지털 시대에 대응하는 저작권과 방송 통신 규제를 통합 관리하기 위해서다. 아르콤은 출범 이후 넷플릭스, 디즈니+ 등과 같은 미국의 스트리밍 사업자와 협약을 체결하고, 이들이 프랑스 및 유럽 콘텐츠에 약 2.5~3억 유로의 자금을 투자하였는데, 이는 기존 방송사와 스트리밍 플랫폼 사이 공정경쟁 구조를 설계한다는 명목이었다.

리모컨 버튼 전쟁은 현재 거의 모든 스마트 TV 리모컨에 넷플릭스 버튼이 있는 것처럼 공영방송인 프랑스 텔레비지옹도 같은 방식으로 버튼이 지원되어야 비로소 공정한 경쟁 환경이 구축된다고 주장한 텔레비지옹 대표의 말에서 비롯되었다. 그는 텔레비지옹이 공영방송이기 때문에 돈이 아닌 다른 방식으로 보호받아야 하며, 프랑스 규제 기관이 공영방송과 다른 지상파 지역방송들을 더 잘 노출할 수 있도록 TV 제조 회사에 명령해야 한다고 주장한다. 관련하여 프랑스 아르콤이 관련 조항의 도입을 검토하고 있다고 한다.

이러한 프랑스의 시청각-디지털 통신규제 기관의 출범과 단말기 접근성 차원의 공정경쟁 환경 구축을 위한 노력은 우리나라에도 시사점이 크다고 할 수 있다.

제 4 절 재난방송의 강화

1. 텔레비전과 재난방송

재난방송은 방송통신발전기본법 제40조 제1항에 명시되어 있다. 이에 따르면 방송법에 따른 지상파방송 사업자 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문 편성을 행하는 방송채널사용사업자는 자연재해대책법 제2조에 따른 재해 또는 재난 및 안전관리 기본법 제3조에 따른 재난 및 민방위기본법 제2조에 따른 민방위사태가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 그 발생을 예방하거나 그 피해를 줄일 수 있는 재난방송 및 민방위 경보방송을 하여야 한다고 규정하고 있다.

재난방송을 주관하는 방송통신위원회는 재난방송의 실효성을 확보하기 위하여 재난방

송 시행에 관한 기준을 마련하여 시행하고 있다. 동 기준 제1조에 재난방송 시행에 필요한 세부 기준을 정한다는 목적을 두고 재난방송이 방재 방송으로서 역할 강화를 위해 재난방송은 이미 발생한 피해 상황을 신속히 전달하는 것은 물론, 향후 전개될 또 다른 피해를 예방하고 줄일 수 있도록 피해자의 생활과 관련된 정보의 제공에 비중을 두어야 한다는 등 여러 단서 조항을 두고 있다[158].

우리나라의 재난 주관방송사는 한국방송공사(KBS)가 담당하고 있으며 KBS는 소방방재청, 방송통신위원회로부터 재난방송의 요청에 따라 TV, 라디오, DMB를 통해 재난방송을 실시한다[159]. 책임 있는 재난방송 실시를 위해 한국방송공사(KBS)를 재난방송 주관 기관으로 지정하여 책임과 역할을 강화 하였으며, 주관방송사는 정보 공급의 우선권, 재난방송에 필요한 시설물, 전력 등을 우선 적으로 지원받을 수 있는 권한을 규정하고 재난방송을 시행할 때도 소외 계층과 특히, 외국인 등 특정 계층을 고려한 재난 정보 전달체계를 각 방송사가 구축하도록 하고 있다. 나아가 방송통신위원회는 재난방송종합매뉴얼을 통해 재난방송 실시에 따른 기술적인 기준도 마련하고 있다. 동 매뉴얼에 따르면 재난이 발생하거나 발생이 예상되면 각 방송사에서는 재난 상황과 피해의 정도에 따라 '자막방송, 속보방송, 특보 방송'의 편성을 통해 재난방송을 시행토록 하고 있다.

2. 일본의 재난방송

일본은 대규모 지진이 전 세계에서 가장 많이 발생하는 나라 중의 하나로 일찍부터 국가적으로 재난경보에 대한 대비가 잘 발달한 나라이다. 따라서 일본은 재난 발생 시 재난경보 방송을 위해 방송법에 "방송사업자는 국내 방송을 할 경우 폭풍, 홍수, 대규모 화재, 기타 재해가 발생하거나 예상될 경우 그 발생을 예방하고, 피해를 경감할 수 있도록 도움이 되는 방송을 하여야 한다고 규정하고 있으며 일본 총무성 자료에 따르면 일본의 재난

158) 최재웅 (2012), 뉴미디어를 활용한 재난방송 전달체계 개선 연구, 방송공학회지 17권 3호, pp.25-26 참조

159) 오국열, 이창희 (2014), 대국민 재난방송 체계 구축을 위한 연구, p.156 참조

경보방송을 위한 시스템으로 비상경보 방송 시스템(EWBS: Emergency Warning Broadcast System), 지진조기경보시스템(EEW: Earthquake Early Warning)과 지상파 디지털 데이터 방송(Terrestrial digital data broadcasts) 등을 활용하고 있다[160].

이러한 재난관리 시스템은 J-ALERT과 연계되어 작동한다. J-ALERT는 일본 총무성 소방청에서 탄도 미사일 정보, 해일 정보, 긴급 지진 등의 재난에 대처하기 위한 재난정보를 인공위성과 지상 회선을 이용하여 내각 관방기상청에서 소방청을 통해 전송하고 도시의 방재 행정 무선 등을 자동 실행함으로써 긴급 재난정보를 신속하게 전달하기 위해 구축한 시스템이다[161].

재난방송을 보도하는 일본의 NKK는 재난방송의 다양한 보도를 위하여 10개의 전파에 각각의 역할을 분담하였는데 “종합채널”과 “1라디오”는 재해 관련 뉴스나 보도의 긴급보도 방송으로 “교육 방송”과 “FM 방송”은 안부정보방송 등으로 구분하여 보도한다. 시청자들은 이러한 방송국의 역할 분담으로 자신이 필요한 정보를 쉽게 수집할 수 있게 한다.

재난방송의 신속한 전달과 선명하고 정확한 재난을 전달하기 위한 NHK의 노력은 역할 분담 이외에도 키 하나만을 이용하여 지진의 정보를 전달하는 시스템 구축, 재해 발생 10초 전의 상황까지 녹화해주는 무인 카메라의 전국 배치, 구조 시의 재해 구조 요청 소리와 소음을 해결하기 위한 헬리콥터의 취재 개선, 재해보다도 매뉴얼의 작성 및 개선 등을 통하여 확인할 수 있다[162].

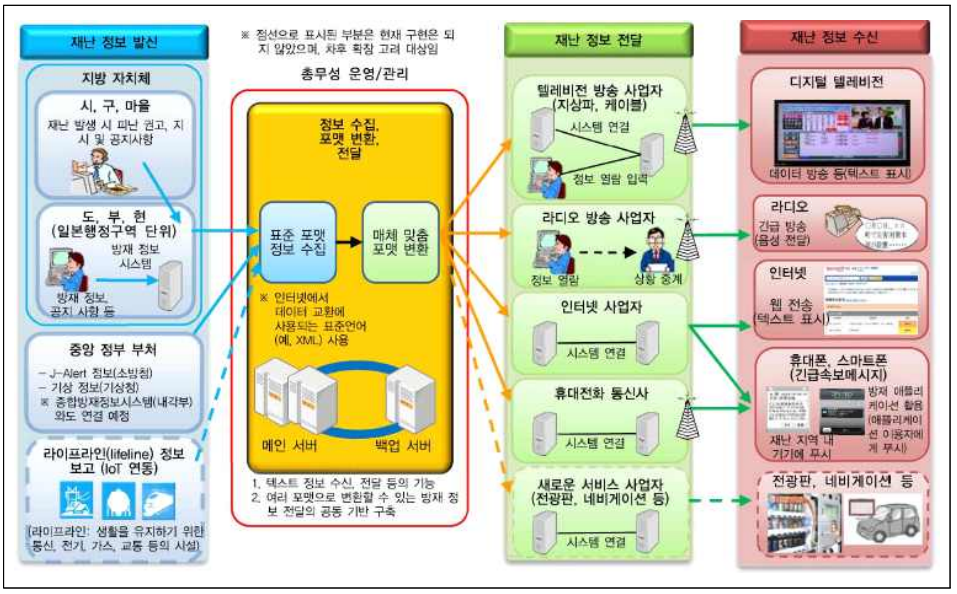
---

160) 최재웅 (2012), 뉴미디어를 활용한 재난방송 전달체계 개선 연구, 방송공학회지 17권 3호, p.30 참조

161) 정상구, 박현호, 조경섭, 이용태 (2015), 일본의 재난관리 및 방송 시스템 현황, p.114 참조

162) 오국열, 이창희 (2014), 상게서, p.158 참조

[그림 7-4] J-ALERT 경보 시스템



자료: 정상구, 박현호, 조경섭, 이용태 (2015), 상게서, p.116

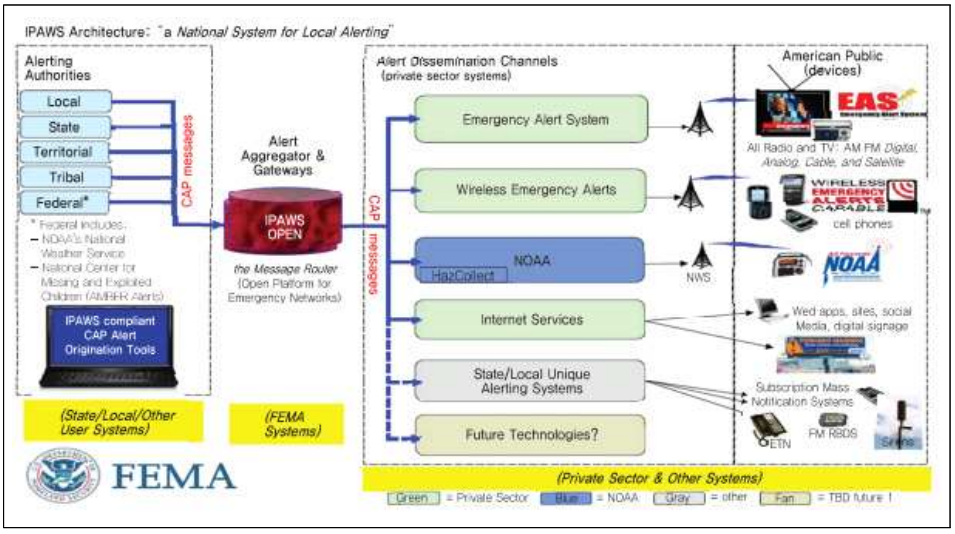
공영방송인 NHK뿐 아니라 민영 방송사의 재난방송 시스템도 눈여겨볼 만하다. 대표적인 사례로 SUN-TV의 재난방송 시스템을 들 수 있다. SUN-TV는 재난 발생 시, 긴급 속보 방송과 재해 발생 이후부터 피해 현황 복구 진행 생활정보 등의 정보 제공에 중점을 두고 방송한다. 그뿐만 아니라 재난 상황이 없는 평상시부터 발생 후 복구 부흥기까지 단계를 평상시, 재해 발생, 구출/구원기, 복구/부흥기 4개로 나누고 단계에 따라 그에 맞는 방송내용을 구성한다.

3. 미국의 재난방송

미국에서는 재난경보 전달을 위해 EAS (Emergency Alert System)을 사용했다. EAS는 1963년에 긴급방송시스템인 EBS(Emergency Broadcast System)에서 시작되었으며, 1995년

FCC, 미국 국립해양대기청(NOAA), 미국연방재난관리청(FEMA) 등이 협의하여 EAS로 전환하였다. EAS는 전국적인 비상경보시스템으로 국가적인 비상사태 발생 시 대통령이 국민에게 경보를 할 수 있도록 구축되었다.

[그림 7-5] IPAWS 시스템 구성도



자료: 조용성, 배병준, 김홍묵 (2018), 미국의 재난방송 시스템 기술 동향, 전자통신동향분석 제33권 제3호, p.54

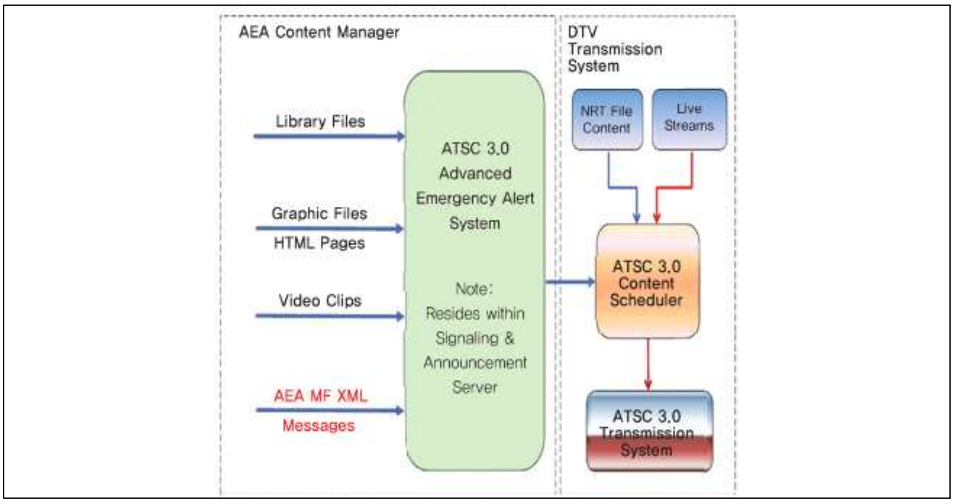
EAS 시스템은 미국이 2005년 9월 허리케인 카트리나에 의해 뉴올리언스 주를 비롯한 미국 남부지역에 대규모 피해를 입은 이후, 부시 대통령이 2006년 6월 26일 대통령령 13407(공공예경보시스템)를 공포하여 "효과적이고, 믿을 수 있고, 융통성 있는 포괄적이고 종합적인 경보시스템을 구축하여 어떠한 상황에서도 대통령이 미국 국민과 연락할 수 있도록 명령" 함에 따라, 재난방송의 중요성에 대해 많은 논의를 거쳐 전국 통합 재난경보 시스템인 IPAWS(Integrated Public Alert and Warning System)로 진화하였다. IPAWS는 긴급 상황이 닥칠 경우 해당 타워에서 송신할 수 있는 범위 내에 있는 모든 사람에게 각기 다른 전송을 이용해 동시에 경보 메시지를 전송할 수 있도록 지난 2009년 11월 이후 FEMA의 IPAWS팀은 ATIS/TIA joint CMAS Working Group을 출범해 CMAS Interface Test와 Certification Spec을 마련하였다.

4. ATSC 3.0 기술을 활용한 재난방송 강화 방안

국내에서 실시하고 있는 ATSC 3.0은 다양한 재난방송 서비스 제공을 위한 기술들을 본격적으로 채택한 규격이다. 최근 들어 전 세계적으로 발생하는 재난 또는 자연재해에 의한 피해가 증가함에 따라 이에 대응하기 위한 관련 방송 기술의 발전 형태라고 평가할 수 있는 것이다.

ATSC 3.0 시스템 표준에서는 대기 상태에 있는 수신기를 깨우는 자동인지(wake-up) 신호와 재난경보 메시지 및 멀티미디어를 전달할 수 있게 하는 시그널링(AEAT: Advanced Emergency Alert Table) 신호를 핵심 기능으로 채택하고 있다. 이를 활용하면, ATSC 3.0은 All-IP 전송이라는 프로토콜 스택 구조의 특성과 재난경보서비스를 위한 기능들을 기반으로, 기존의 문자 중심의 재난정보서비스에서 그래픽, 사진, 동영상 등 다양한 멀티미디어형 재난 경보서비스, 다중언어 방송 서비스, 강제 또는 선택적 재난 채널로서의 변경 서비스, 브로드밴드 기반의 양방향 서비스 등을 제공할 수 있다[163].

[그림 7-6] ATSC 3.0 기반 Rich 미디어 재난 서비스 제공 개념도



자료: 조용성, 배병준, 김흥묵 (2018), 상게서, p.57 참조

163) 조용성, 배병준, 김흥묵 (2018), 상게서, p.55 참조

ATSC 3.0에서 가능한 재난방송 유형으로는 다음과 같은 세 가지를 들 수 있다. 첫째, 재난 또는 재해와 같은 긴급 상황에서 수신기를 깨워서 현 상황을 알려주는 Wake-up 서비스, 둘째, XML 형태의 경고 메시지뿐 아니라 라이브러리 파일, 그래픽 파일, 비디오 클립 등 다양한 서비스 제공이 가능한 점을 활용하여 다양한 재난 관련 정보 및 콘텐츠를 지역별, 수신 대상별, 상황별로 맞춤형 멀티미디어 재난경보 서비스 제공, 셋째, ATSC 3.0의 인터렉티브 콘텐츠 제공과 관련된 표준인 A/344(Interactive Contents)에서 정의된 기술을 사용하여 재난 시 재난 관련 앱 서비스를 제공하는 것 등이다.

제 5 절 시청자와 이용자 보호

1. 이용자 피해 구제 실효성 제고

방송통신위원회의 주요 업무의 한 축은 시청자 및 이용자 보호이다. 이용자 보호 강화를 위해 최근 방송통신위원회가 추진한 과제를 살펴보면 다음과 같은 것들이 있다. 첫째, 아동・청소년 보호를 위해 스마트폰 과의존 예방 및 불법 유해 정보 차단을 위한 청소년 보호 소프트웨어 보급 확대, 둘째, 인터넷 개인방송을 통한 과도한 결제 및 불법 거래로 인한 금전적 피해 등을 예방하기 위한 전기통신사업법 개정 추진, 셋째, 온라인서비스 관련 피해에 대해 신속하고 실효성 있는 구제가 이루어지도록 해결 방안 및 절차를 체계적으로 안내하는「온라인서비스 피해 상담센터」 구축 및 운영, 넷째, 통신 장애 시 이용자 피해를 줄이고 통신사 관리책임을 강화하기 위해 이용자 고지 방법 개선, 다섯째, 앱 마켓의 모바일 콘텐츠 등 결제・환불로 인한 이용자 피해 예방 및 권익 보호를 위한 제도 개선 등이 있다[164].

164) 방송통신위원회 (2021), 2022년 업무보고

2. 불법 유해 정보 대응 강화

불법 유해 정보로부터 이용자를 보호하기 위한 정책적 대응 방안은 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 이를 더욱 구체적으로 살펴보면, 첫째, 인터넷 사업자의 디지털 성범죄물 삭제 및 접속차단 활동 등에 대한 모니터링, 디지털 성범죄물에 대한 24시간 내 신속 심의 및 차단 체계 운영을 통하여 디지털 성범죄물의 유통 근절을 추진하고, 둘째, 불법 스팸으로 인한 이용자의 피해 예방을 위해 신규 협업 모델 발굴을 통한 스팸 데이터의 개방을 확대하고 불법 스팸 전송자 단속을 강화하며, 셋째, 팩트체커에 대한 활동 지원 확대, 시의성 있는 검증 대상 발굴 강화 등을 통하여 팩트 체크를 활성화하는 것 등이 그것이다.

3. 디지털 서비스 이용자 보호

방송통신위원회가 기존의 업무에 더하여 2023년에 추가로 집중하여 추진한 이용자 보호 방안으로는 디지털 서비스 이용자 보호 체계 마련을 들 수 있다. 보다 구체적으로 보면, 첫째, 플랫폼 경제의 급성장 및 영향력 확대에 따른 다양한 신유형 불공정행위 및 피해 등으로부터 이용자를 체계적·종합적으로 보호할 수 있는 종합계획 수립, 둘째, 플랫폼 혁신 성장과 이용자 보호를 함께 고려한 규율체계 마련을 위해 민간 자율 규제기구 설립 및 지원 근거 마련 등이 그것이다[165]. 이를 위해 방송통신위원회는 방송·통신 시장조사 활동 강화를 통하여, 플랫폼의 영향력 확대로 인한 불공정행위에 대응하여 플랫폼 이용자 피해 사례 분석 및 플랫폼 사업자 규제체계 정비를 추진 중이며, 온라인피해구제 상담·지원 강화를 위한 온라인피해 365센터 기능 강화 및 유관기관 협의체 확대도 추진 중이다.

165) 방송통신위원회 (2023), 2023년 주요 업무 추진계획: 혁신성장 디지털•미디어 동행 사회

참고문헌

국내 문헌

강병규 (2015), “지역방송’에 대한 몇 가지 오해,” 「Pd JOURNAL」

강형철 (2022), “EU 집행위원회의 공영방송 재원 규제: EU 국가보조 금지 법규와 공영방송,” 「정보통신정책연구」, 제29권 제2호, pp.1~33.

금준경 (2022). 방통위 시정명령에 SBS “K콘텐츠 경쟁력에 걸림돌” 반발, <미디어오늘>, http://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=305909

김영수 (2022), “지역성 개념 변화와 지역방송의 역할,” 「미디어오늘」.

김용희 (2020), 대중문화 발전을 위한 문화 콘텐츠 및 미디어 산업의 이해

김유석 (2020), “초연결 시대 지역방송의 비즈니스,” 신아일보.

김재영・양선희・신태섭 (2011), “대전 · 충남 지역 지상파와 케이블 지역채널 뉴스 비교분석 : 케이블 지역채널의 보도 기능 제한에 대한 재고,” 「한국방송학보」 통권 제25-3호, pp.167~200.

김지수・김현경 (2020). 지상파방송 재허가의 법적 성격과 현행제도의 한계에 대한 소고, 『미국헌법연구』, 제31권 제2호, pp.49~92.

김태오 (2015) 『지상파 다채널방송 도입을 위한 정책방안 연구: 단계별 정책목표와 실행방안을 중심으로』. 정보통신정책연구원.

김태오 (2022), “디지털 시대의 유료방송 구조규제의 합리적 체계,” 한국방송학회 2022 봄철 정기학술대회 발제문.

박상호 (2009), “미디어 환경변화와 지상파 플랫폼 전략 : 디지털 전환에 따른 수신환경 개선과 MMS 전략을 중심으로,” 한국언론학회 2009.6.22., 봄철정기학술대회 발제문.

박서연 (2023), “SBS, 방통위 시정명령 불복해 ‘소송’ 제기,” <미디어오늘>.

_____ (2023). “재허가・재승인 제도 전면개편 안 하면 방통위 존재 무의미해질 것,” <미디어 오늘>.

박진우, 송영주 (2014). 프랑스 지상파방송의 다채널화 및 디지털 컨버전스 전략 (1996~2014): 정책과 시장의 길항 관계와 그 결과, 방송과 커뮤니케이션 2014년 제 15권 4호, pp.87~125.

방송통신위원회 (2023). 『2022년 방송사업자 재산상황 공표집』

_____ (2023). 『2023년도 지상파방송 재허가 신청 안내』

_____ (2023). 『2023년도 지상파방송 재허가 신청 안내』

_____ (2015), 『지상파 UHD 방송 도입을 위한 정책방안 』

_____ (2017), 『시청점유율 기초조사』

_____ (2018), 『시청점유율 기초조사』

_____ (2019), 『시청점유율 기초조사』

_____ (2020), 『시청점유율 기초조사』

_____ (2021), 『시청점유율 기초조사』

_____ (2022), 『시청점유율 기초조사』

_____ (2023), 『시청점유율 기초조사』

방송통신위원회・과학기술정보통신부 (2022), 『지상파 UHD 활성화를 위한 정책방안 』

방송평가에 관한 규칙 제57호

방송평가에 관한 규칙 제59호.

변상규 (2018), "지역방송의 현실과 한계, 향후 지향점은?," 방송 트렌드 & 인사이트 Broadcasting Trend & Insight 2018년 3호 Vol.16.

성욱제・송민선 (2018). 『방송사업자 재허가·재승인 심사기준 및 제도 개선 방안 마련』. 정보통신정책연구원.

성욱제・송민선・강준석 (2022). 『공영방송 재허가 체계 개편을 위한 법령 정비방안 연구』. 정보통신정책연구원.

성욱제・정은진・황준호・이종원 (2021). 『공영방송 협약제도 도입에 관한 연구』. 정보통신정책연구원.

송영주 (2017). 유럽연합 회원국의 시청각미디어서비스지침 이행 사례를 통해 본 신유형 방송서비스 규제의 한계. <미디어 경제와 문화>, 15권 3호, pp.47-85.

_____ (2021). 디지털 시대 방송・ 문화정책의 아이디어: 프랑스 글로벌 OTT 규제의 한국

적 함의. 방송통신연구, pp.68-99.

_____ (2022). 디지털 융합 환경에서 프랑스 방송・통신 규제기관 재편의 의미. 융합사회와 공공정책 (구 공공정책과 국정관리), 15(4), pp.174-203.

송영주, 김하나 (2022). 방송의 수어해설 서비스가 채널 브랜드 자산에 미치는 영향: 지각된 침입성과 브랜드 진정성을 중심으로. 한국방송학보, 36(5), pp.156-191.

송종현 (2023). 민영방송 재허가 제도 개선 방안, 『민영방송 재허가 제도 개선 토론회』자료집, 한국방송학회 특별토론회.

송종현 (2023). 합리적 재허가 제도 운영을 위한 조건, 『방송문화』, 여름호, 83~95, 한국방송협회

신혜선・이영주 (2020). 종합편성채널 사업자에 대한 재승인 심사 제도 및 재승인 조건에 대한 비판적 고찰 : 2014·2017년 재승인 심사 백서를 중심으로, 『방송학보』, 34(3), pp.73~110.

신혜선・이영주 (2017). 종합편성채널사용사업자에 대한 승인제 적용의 타당성에 대한 비판적 고찰, 『정보통신정책연구』, 24(4), pp.117-148.

심홍진・주성희・노은정 (2021). 『미디어 환경 변화에 부합하는 편성규제 전면 개편안 연구』. 정보통신정책연구원.

안창현 (2019). 日VTuber와 콘텐츠산업: ‘버추얼’에서 ‘리얼’로. <해외방송정보>(2019년8월호)

안창현 (2023). NHK 인터넷사업, 방송과동일한 ‘필수업무’로규정. <해외방송정보>(2023년10월호)

안창현 (2023). 日민방TVer, 이용자급증및오리지널콘텐츠호평. <해외방송정보>(2023년10월호)

윤희각・남인용 (2017), “지역방송사의 방송권역 광역화 전후 경영성과와 편성 변화: MBC경남과 MBC강원영동 사례 분석,” 「방송과커뮤니케이션」, 18권4호, pp.173~214.

이상규 (2020), 방송・영상콘텐츠 세제지원 확대방안 연구. 방송문화관광연구원.

이영주 (2023). 국내 미디어환경 변화를 고려한 지상파 민영방송 소유겸영규제의 현실화 방안, 『방송문화』, 봄호, 77~87, 한국방송협회.

이영주 (2022), 국내 미디어 환경을 고려한 지상파 민영방송 소유겸영규제의 현실화 방안
이영주 (20233), “국내 미디어환경 변화를 고려한 지상파 민영방송 소유겸영규제의 현실화 방안,” 「방송문화」, 2023년 봄호, pp.77~87.
이종관 (2023), “방송영상 산업 발전을 위한 통합미디어법제 제정 방향 및 바람직한 미디어혁신위원회의 역할 제언,” 「방송문화」, 2023년 봄호, pp.7~26.
이종관 & 이지은. (2022). Up Next: 영국의 미래 방송 정책에 대한 고민과 전략, 시사점. 방송통신연구, (2022 년 특집호), pp.101-122.
이종관・박규홍・·이지은・윤호상 (2022). 『미디어환경 변화를 고려한 소유겸영 규제 개선 연구』. 방송통신위원회.
이준웅 (2019), “시청각 매체 역무의 폭발 시대와 우리나라 방송정책,” 「방송문화」, 2019년 가을호, pp.10~37.
이준호 (2020), “공영방송 발전방안 모색: KBS의 공익성과 경쟁력 제고를 중심으로,” 「지역과 커뮤니케이션」 제24권 제1호, pp.103~138.
장귀용 (2023). 지주체제 굳히며 오너쉽 강화・・・SBS 지분처리 숙제, <뉴스웨이>, https://www.newsway.co.kr/news/view?ud=2023032817391257216(방문일 : 2023. 9. 30)
정두남・심영섭 (2016). 『여론 다양성 규제의 패러다임 변화 : 독일의 사례를 중심으로』. 한국방송광고진흥공사.
정두남・정인숙 (2013). 『디지털 지상파방송 주파수 활용 및 신규 서비스 모델 도입 방안에 관한 연구』. 한국방송광고진흥공사.
정보통신정책연구원 (2015),『지상파 다채널방송 도입을 위한 정책방안 연구: 단계별 정책목표와 실행방안을 중심으로』.
정보통신정책연구원 (2016),『지상파다채널 시대의 합리적인 규범정립에 관한 연구』.
_____ (2020),『지상파 UHD 활성화를 위한 정책방안 연구』.
_____ (2021),『디지털 대전환 메가트렌드 연구: 플랫폼 기반 미디어시장의 개편과 대응방안』.
_____ (2023),『2022년 방송사업자 재산상황 공표집』.
정의진 (2020). 문화산업 생태계의 국제적 급변 양상과 프랑스와 유럽의 문화정책, <비교

한국학 Comparative Korean Studies>, 28권 1호, pp.143-175.
정종건・김재영 (2012), “지역방송 광역화에 따른 편성의 변화 분석 : KNN 사례를 중심으로,” 「한국방송학보」, 26권 3호, 2012년, pp.618-649.
조영신 (2012), “스마트TV 시대의 지역 기반 방송의 위상과 과제-망의 진화로 본 방송시장,” 「언론정보연구」 49(1), pp.295-329.
존 말론 (2023), “차별화된 브랜디드 콘텐츠 기획? 오디오에 주목하라,” THEPR.
주재원 (2023), “지역균형발전을 위한 지역방송 활성화 방안,” 한국방송학회 가을 정기학술대회 발제문.
주정민 (2018), “지상파방송의 미래, 그리고 교육방송,” 「미디어와 교육」, 한국교육방송공사, 8(2), pp.146~154.
지상파라디오진흥자문위원회 (2020.7), 「라디오 방송 진흥을 위한 정책건의서」.
최은경・안영민 (2021), “BBC의 오디오 스트리밍 플랫폼 쇄신 전략 ‘BBC Sounds’,” 「미디어 이슈 & 트렌드」, 2021년 11・12월호(Vol.47), pp.42-52.
한겨레 (2023), “동네 소식을 친구 목소리로…공동체라디오 지속 가능하려면,” 최상원기자.
한영주 (2022), “지상파 방송사의 확장된 방송 채널로서 유튜브 채널의 성장과 성과에 관한 연구,” 「사이버커뮤니케이션학보」, 통권 제39권 3호, pp.137~198.
한정훈 (2022), “오디오 플랫폼의 전성시대,” 「미디어 이슈 & 트렌드」, 2022년 11.12월, 53호.
홍경수·김성중·박성우·박영흠·유용민 (2020). 『방송사업자 허가-승인 제도의 공정성, 실효성 제고방안 연구』. 방송통신위원회.
홍문기 (2023). 방송평가와 재승인 심사제도의 실효성 제고 방안, <한국언론학회 2023 봄철 정기학술대회> 세미나 자료집.

해외 문헌

Lindsay Kornick(2023. 3. 3) Parents defend child transitions on PBS: Transgender 'before

she could even speak(2023년 11월 2일 검색) https://www.foxnews.com/media/parents-defend-child-transitions-pbs-transgender-before-she-could-even-speak

ARCOM (2022a). La représentation du handicap à l' antenne et l' accessibilité des programmes de télévision aux personnes en situation de handicap, rapport 2021, Novembre 2022.

ARCOM (2022b). Panorama - Bilan financier 2021 des chaînes nationales gratuites. Décembre 2022.

ARCOM (2023a). Rapport Annuel, 24 mai 2023.

ARCOM (2023b). Consultation publique et étude d' impact préalables au lancement de l' appel aux candidatures DAB+ no 10, Juin, 2023.

Autissier, A-M. (2017). "Pour une politique culturelle européenne?" In P, Poirrier (dir.), Politiques et pratiques de la culture, Paris, La Documentation française, 5 édition, 2017, pp. 311-320.

BBC mid-term Charter Review.

____ (2022). BBC ANNUAL PLAN 2022/23

____ (2023). BBC Group Annual Report 2022/23.

____ (2023). BBC Group Annual Report and Accounts 2022/23.

Bem Slimane, K. (2012). Retourner sa veste, toujours au bon côté: Travail institutionnel discursif dans le développement de la télévision numérique terrestre en France. M@n@gement, 15(2012/2), 146~179.ARCOM (2022). Panorama - Bilan financier 2021 des chaînes nationales gratuites, Décembre 2022.

BFI, About UK creative Industry tax reliefs

Bourreau, M. (2004). France Attempting to Enhance Competition in an Oligopolistic Marekt. in A. Brown & R. G. Picard(eds.). Digital Terrestrial Television in Europe, London: LEA, 251~273.

Cardiff University & PEC(2022) House of Lords Communications and Digital Committee inquiry into BBC future funding

Chivers, T. Allan, S. (2022) What is the Public Value of Public Service Broadcasting? Exploring challenges and opportunities in evolving media contexts. Various: Creative Industries Policy and Evidence Centre and Cardiff University. Available from: https://www.pec.ac.uk/discussion-papers/what-is-the-public-value-of-public-service-broadcasting

CNC (2021). L'économie de la télévision de rattrapage, les études du CNC mai 2021.

CSA (2013). Rapport sur l' avenir de la plateforme TNT, Janvier 2013.

____ (2019). L' accessibilité des programmes de télévision aux personneshandicapées et la représentation du handicap à l' antenne. Bilan 2018 & Actions 2019, Juillet 2019.

____ (2020). La représentation du handicap à l' antenne et l' accessibilité des programmes de télévision aux personnes handicapées. Bilan 2019 & Actions 2020, Juillet 2020.

____ (2021.). "Observatoire de l'équipement audiovisuel des foyers de France métropolitaine : résultats des 3e et 4e trimestres 2020 pour la télévision et de l'année 2020 pour la radio"

Currunt.org (2023). How much do public broadcasters receive in state funding?(2023년 11월 2일 검색) https://current.org/state-funding-guide/

DCMS (2015) TV Licence Fee Enforcement Review

_____ (2021) New plans to boost Britain' s broadcasters and protect viewers on video-on-demand channels. DCMS Press Release https://www.gov.uk/government/news/new-plans-to-boost-britains-broadcasters-and-protect-viewers-on-video-on-demand-channels

_____ (2022). Up next - the government' s vision for the broadcasting sector.

_____ (2023) Channel 4 to remain publicly owned with reforms to boost its sustainability and commercial freedom 접속: https://www.gov.uk/government/news/channel-4-to-remain-publicly-owned-with-re

forms-to-boost-its-sustainability-and-commercial-freedom

European Commission (2018). Mapping of licensing systems for audiovisual media services in EU-28.

European University Institute (2023). Monitoring Media Pluralism In The Digital Era.

FCC (2020). FCC Broadcast Ownership Rules

____ (2023), FCC Adopts ATSC 3.0 Multicast Licensing and Extends Sunset Dates(2023년 11월 3일 검색)

GEM Standard (2023). 動画配信市場規模は5,305億円 `27年には7,487億円規模(2023年2月17日)

Guardian(2022. 12. 7.) BBC preparing to go online-only over next decade, says director general 2023년 11월 3일 검색: https://www.theguardian.com/media/2022/dec/07/bbc-will-go-online-only-by-2030s-says-director-general

Guardian(2022. 5. 26) BBC announces raft of closures with CBBC and BBC Four to be online only (2023년 11월 3일 검색)

Hemels, S.(2017), Tax incentives for the audio visual industry. In Tax incentives for the creative industries (pp. 137-174), Springer, Singapore.

Hugonet, J-R. (2021). Rapport fait au nom de la commission de la culture, de l' éducation et de la communication (1) sur le projet de loi relatif à la régulation et à la protection de l' accès aux oeuvres culturelles à l' ère numérique (procédure accélérée) et sur le projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l' application du cinquième alinéa de l' article 13 de la Constitution (procédure accélérée), Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 mai 2021.

IEA (2019) Transforming the BBC Into A... Subscriber-owned mutual.

Jeanette Steemers (2017) Public service broadcasting, children' s television, and market failure: The case of the United Kingdom, International Journal on Media Management, 19:4, 298-314

Jigsaw (2020). The Impact of Lockdown on Audiences' Relationship with PSB.

KPMG (2021). An Assessment of the Economic Impact of the BBC. http://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/reports/reports/kpmg-economic-impact.pdf

Leading the UK into digital: Tim Davie, Director-General of the BBC

Michal Szablinski (2022. 2. 20.) AN OVERVIEW OF CREATIVE INDUSTRIES TAX RELIEF

Ministère de la Culture, ARCOM, CNC, ACCeS, SNPTV (2022). Guide des chaînes et des services de vidéo à la demande, 20e édition.

Ministry of Justice (2018) Criminal Justice System Statistics publication: Proceedings and Outcomes by Home Office Code 2013 to 2018: Pivot Table Analytical Tool for England and Wales Time Period: 12 months ending December 2013 to 12 months ending December 2018

MTM (2020). Deprivation Study What is life like without the BBC

NHK (2022). 2022年度収支予算と事業計画の説明資料.

____ (2023). 2022年度決算概要.

____ (2023). 2023年度収支予算と事業計画の説明資料.

____ (2023). 2023年度第1四半期業務報告.

____ (2023). NHK経営計画(2024-2026年度)(案).

Ofcom (2023). 『Renewal of the Channel 3 and Channel 5 licences』.

_____ (2005) Ofcom review of public service television broadcasting, Phase 3 - competition for quality

_____ (2021). Media Nation 2021.

_____ (2022), Review of the interaction between BBC Studios and the BBC public service

Oliver & Ohlbaum (2022. 8.) UK Television Production Survey

Omdia (2023). New Omdia data reveals global FAST channel revenues will reach $12bn in 2027.

PBS KIDS. peg + cat https://pbskids.org/peg/

Pew Research (2023) Local TV News Fact Sheet (2023년 12월 3일 검색) https://www.pewresearch.org/journalism/fact-sheet/local-tv-news/

PSBs (2019) PSB prominence, inclusion and fair value: A new deal for the global online era

S&P Global (2023). Comscore local market average by quarter

Statista (2022). Going Fast: The returen of linear TV.

StreamTV Insider (2023) British broadcasters bring free linear channels to Freely streaming service

TVB (2023). Local News Out-performs Streaming https://www.tvb.org/research-measurement-analytics/research/tv-value-digital-streaming-world/local-news-out-performs-streaming/

TVer (2023). TVerの現状: サービスの現状と課題. 放送業界に係るプラットフォームの在り方に関するタスクフォース(第6回)配付資料(2023年8月4日)

TV朝日 (2023). 新経営計画2023~2025.

Variety (2022), HOW LOCAL NEWS IS DRIVING FAST GROWTH

_____ (2023). Distribution of Select Branded FAST Channels.

鈴木友紀(2019). ＮＨＫによる常時同時配信の実施: 放送法の一部を改正する法律案の成立. 〈立法と調査〉No.415.

放送を巡る諸課題に関する検討会 放送用周波数の活用方策に関する検討分科会(2021). V-Low 帯域（95MHz~108MHz）の利活用方策に関する基本方針に係る取りまとめ(2021年5月28日)

榊原康語(2016) 語られた「NOTTV」撤退の理由 きっかけの一つはドコモのiPhone販売参入. 〈日経クロステック〉(2016年3月2日)

日本コミュニティ放送協会(2022). コミュニティ放送の現況について(2022年12月15日)

日本テレビHD(2022). 中期経営計画2022~2024.

日本民間放送連盟(2023). 2022年度民放決算の概要について(2023年7月7日)

川上義則(2023). TikTok「縦型ショートドラマ」 有名な俳優いないのに250万回再生 若者の日常を2 3分に凝縮〈東京新聞〉(2023年9月17日)

村上圭子(2010). デジタル多メディア時代を生き抜くために③携帯端末向けマルチメディア放送の行方: 地デジ移行後の電波有効利用に向けて. 〈放送研究と調査〉(2010年10月号)

村上圭子(2018). これからの“放送“はどこに向かうのか？Vol.1: 問い直される“放送の公共性“, 2017年6月~2018年1月. 〈放送研究と調査〉(2018年3月号)

総務省(2009). 携帯端末向けマルチメディア放送の実現に向けた制度整備に関する基本的方針

総務省(2023). 視聴覚障害者等向け放送の充実に関する研究会報告書

エフエム東京 (2011). V-LOW帯マルチメディア放送に関する考え方および準備状況のご報告

Website

https://www.fcc.gov/media/television/broadcast-television-license-renewal#MORE

https://committees.parliament.uk/work/7642/prelegislative-scrutiny-of-the-draft-media-bill/

https://www.fcc.gov/document/fcc-adopts-atsc-30-multicast-licensing-and-extends-sunset-dates

https://www.gov.uk/government/statistics/creative-industries-statistics-august-2022/creative-industries-statistics-commentary-august-2022

https://www.soumu.go.jp/main_content/000036182.pdf

https://www.theguardian.com/media/2022/may/26/bbc-announces-raft-of-closures-cbbc-four-online-only

https://youtu.be/y7tMLVPLBM4

● 저 자 소 개 ●

권 호 영
·한라대학교 객원교수

김 용 희
·오픈푸트 전문위원

김 유 정
·MBC 연구소 전문연구위원

김 태 오
·창원대학교 법학과 교수

송 영 주
·파리3대학-소르본누벨 언론학 박사

안 창 현
·류큐대학교(University of the Ryukyus)
국제지역창조학부 강사

이 성 춘
·케이미디어랩 전문위원

채 정 화
·서강대학교 ICT법제연구소 책임연구원

방송통신융합 정책연구 KCC-2023-07

방송미디어 경쟁력 제고를 위한 미래발전 방안 연구

2023년 12월 31일 인쇄
2023년 12월 31일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장
발행처 방송통신위원회
경기도 과천시 관문로 47
정부과천청사 2동
TEL: 02-2110-1323
Homepage: www.kcc.go.kr