

방통융합정책연구 KCC-2020-7

지상파방송 활성화를 위한 정책방안

(Media Policy Plans for the Revitalization of Terrestrial Broadcasting)

이찬구 외

2020. 12

연구기관 : 미디어미래연구소



방송통신위원회
Korea Communications Commission

이 보고서는 2020년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신
융합 정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해
이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『지상파방송 활성화를 위한 정책방안』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2020년 12월

연구기관: 미디어미래연구소

총괄책임자: 이찬구 부센터장

참여연구원: 윤금남 책임연구원

이수연 책임연구원

최민정 연구원

목 차

| | |
|---------------------------------|----|
| 요 약 문 | ix |
| 제1장 서 론 | 1 |
| 제1절 연구의 필요성 | 1 |
| 제2절 연구의 목적 | 2 |
| 제2장 미디어 시장 환경 변화 분석 | 3 |
| 제1절 국내 미디어 산업 현황 분석 | 3 |
| 1. IT·미디어 산업 고도화와 환경 변화 | 3 |
| 2. 국내 미디어 산업 현황 및 문제점 | 4 |
| 3. 국내 방송정책의 문제점 | 9 |
| 제2절 국내 미디어 이용행태 변화 분석 | 14 |
| 제3장 해외 주요국의 지상파방송정책 분석 | 81 |
| 제1절 독일 지상파방송 정책 및 이슈 | 18 |
| 1. 독일 지상파방송의 위기로인 | 18 |
| 2. 독일 지상파방송 정책 및 주요 이슈 | 28 |
| 제2절 영국 지상파방송 정책 및 이슈 | 38 |
| 1. 영국 방송통신규제 정책 | 38 |
| 2. 영국 방송광고시장 및 매체이용현황 | 42 |
| 3. 영국 방송환경 관련 주요 이슈 | 49 |
| 제3절 일본 및 미국 지상파방송 정책 및 이슈 | 55 |
| 1. 일본 지상파방송 위기로인 | 55 |
| 2. 일본 방송미디어 및 광고산업 시장 | 56 |
| 3. 일본 지상파방송 정책 및 주요 규제 이슈 | 59 |

| | |
|---|-----------|
| 4. 미국 지상파방송 정책 및 이슈 | 61 |
| 제4장 해외 주요 지상파방송사업자의 미래전략 분석 | 46 |
| 제1절 미국 지상파방송사업자 미래전략 분석 | 64 |
| 1. 개요 | 64 |
| 2. NBC(NBC Universal) 및 PBS | 65 |
| 3. CBS(ViacomCBS) 및 FOX | 67 |
| 제2절 독일 지상파방송사업자 미래전략 분석 | 70 |
| 1. ARD연합의 2019/2020년 텔레미디어 운영전략 | 70 |
| 2. 독일 지상파방송사들의 혁신 전략과 사례 | 74 |
| 제3절 영국 및 일본 지상파방송사업자 전략 분석 | 77 |
| 1. 영국 지상파방송사업자 전략 | 77 |
| 2. 일본 지상파방송사업자 전략 | 80 |
| 제5장 국내 지상파방송 활성화 정책 및 전략 | 28 |
| 제1절 국내 지상파방송사의 가치 | 82 |
| 1. 지역성 제고 측면 | 84 |
| 2. 공정성/객관성 제고 측면 | 86 |
| 3. 보편적서비스 제고 측면 | 88 |
| 4. 사회적 책임/시청자 복지 제고 측면 | 90 |
| 5. 다양성/경쟁 제고 측면 | 91 |
| 제2절 국내 지상파방송사 제도약 기회와 한계 | 93 |
| 1. 지상파방송 관련 규제개선 우선순위 분석 개요 | 93 |
| 2. 규제 개선 이슈 AHP/IPA 분석 결과 | 97 |
| 제3절 국내 지상파방송사 활성화를 위한 규제 개선 및 진흥 방안 | 105 |
| 1. 전체 분석 결과(주요 규제 개선 이슈) | 105 |
| 2. 학계/업계별 분석 결과(주요 규제 개선 이슈) | 122 |
| 제4절 국내 지상파방송 발전을 위한 혁신 서비스 도입 방안 | 133 |
| 1. 팩트체킹 강화를 통한 뉴스/보도 역량 제고 | 133 |

| | |
|--------------------------------|-----|
| 2. 차별적 콘텐츠 및 오리지널 콘텐츠 확대 | 135 |
| 3. 재난방송 강화 | 137 |
| 4. 다양한 한국적 문화 및 가치 제고 | 138 |
| 제5절 결 론 | 140 |

| | |
|----------------------|------------|
| 참 고 문 헌 | 143 |
|----------------------|------------|

표 목 차

| | |
|---|-----|
| <표 2-1> 방송 매체별 방송사업매출 대비 프로그램 제작비 비율 | 8 |
| <표 3-1> 독일의 매체별 광고 총매출 비교(2018-2019년) | 0 2 |
| <표 3-2> 방송채널/방송유형 별 총매출/순수익 비교(2018-2019년) | 2 2 |
| <표 3-3> 1일 미디어이용현황 비교 | 4 2 |
| <표 3-4> 1일 비디오콘텐츠 이용방식 별 1일 이용시간 | 5 2 |
| <표 3-5> Ofcom의 BBC평가원칙 | 1 4 |
| <표 3-6> 영국의 매체별 광고매출 점유율 비교 및 예측(2019~2024) | 3 4 |
| <표 3-7> Ofcom의 EPG조정안 | 2 5 |
| <표 3-8> 2019년도 방송사업자 매출 및 경상이익 | 7 5 |
| <표 3-9> 2019년도 민방 지상파방송사업 결산 내역 | 8 5 |
| <표 3-10> 2019년도 민방 방송광고 수입 내역 | 9 5 |
| <표 4-1> 경영기반 관련 지원제도 | 0 6 |
| <표 5-1> 방송사업자별 요구되는 가치와 실 보유 가치 | 4 8 |
| <표 5-2> 지상파방송 활성화를 위한 규제 개선 이슈 계층구조 | 6 9 |
| <표 5-3> 1계층 및 2계층 분석 결과(중요도) | 7 9 |
| <표 5-4> 3계층 분석 결과(중요도) | 8 9 |
| <표 5-5> 1계층 및 2계층 분석 결과(개선용이성) | 0 1 |
| <표 5-6> 3계층 분석 결과(개선용이성) | 2 1 |
| <표 5-7> 전문가별 1사분면(중요도 高, 실현가능성 高) 비교 | 4 1 |
| <표 5-8> 지상파방송 및 유료방송 광고규제 비교 | 8 |
| <표 5-9> 현행 방송통신발전기금 분담금 부과기준 및 징수 | 2 1 |
| <표 5-10> 현행 방송광고매출액 구간별 징수율 및 개정안 예시 | 4 1 |
| <표 5-11> 연도별 방송사업자 자본총계 및 감경기준 순손실 금액 | 5 1 |
| <표 5-12> 매체별 광고비 현황 | 8 1 |

| | |
|--|-----|
| <표 5-13> 방송광고품목규제 관련 개선안 예시 | 101 |
| <표 5-14> 해외 주요국의 타이틀 스폰서십 사례 | 111 |
| <표 5-15> 타이틀 스폰서십 관련 규정 개정안 예시 | 121 |
| <표 5-16> 연도별 기금운용계획상 지원금액 추이 | 131 |
| <표 5-17> 지상파방송사업자(텔레비전방송) 방송평가 항목 및 배점 | 151 |
| <표 5-18> 평가척도 구체화 예시(장애인 시청지원 프로그램 편성) | 171 |
| <표 5-19> 재난방송 관련 규정 개정안(예시) | 181 |

그 립 목 차

| | |
|--|----------|
| [그림 2-1] 매체별 방송사업매출 변화 | 5 |
| [그림 2-2] 매체별 방송사업매출 점유율 변화 | 5 |
| [그림 2-3] 매체별 광고시장 규모 변화 추이 | 6 |
| [그림 2-4] 매체별 광고매출 변화 | 7 |
| [그림 2-5] 매체별 프로그램 제작비 추이 | 7 |
| [그림 2-7] 국내 유료방송플랫폼 가입자(단자)수 추이 | 9 |
| [그림 2-8] 국내 방송정책의 문제점 | 01 |
| [그림 2-9] 지상파방송3사의 연평균 가구 시청률 추이 | 41 |
| [그림 2-10] 2020년 상반기 지상파방송3사 뉴스 시청률 추이 | 5 1 |
| [그림 2-11] 사업모델별 COVID 19 기간에 따른 트래픽 추이 | 6· 1 |
| [그림 2-12] 틱톡 이용행태 | 61 |
| [그림 2-13] BM과 콘텐츠 형태로 분류한 스트리밍 서비스 구분 | 7 1 |
| [그림 3-1] 독일 공영방송과 상업방송의 위기요인 비교 | 91 |
| [그림 3-2] 독일광고시장의 총매출과 순수익 성장률 변동추이 | 12 |
| [그림 3-3] 시간대에 따른 연령별 비디오콘텐츠 이용패턴(좌)/텔레비전 및 비선형 동영상콘 텐츠 이용패턴(우) | 0 |
| [그림 3-4] 연도별 시간대에 따른 선형-비선형 비디오매체 이용비교(좌)/가중치를 부여한 선형-비선형 비디오매체 이용비교(우) | 72 |
| [그림 3-5] 1일 비디오콘텐츠 이용방식 별 사용하는 매체의 유형 | 72 |
| [그림 3-6] BBC의 거버넌스 구조 | 0 4 |
| [그림 3-7] 영국텔레비전 광고수익 변화추이 | 44 |
| [그림 3-8] 수익유형/사업유형에 따른 텔레비전시장의 수익비교 | 64 |
| [그림 3-9] 비디오콘텐츠이용시간((좌)전체연령대; (우)16~35세)) | 8..... 4 |
| [그림 3-10] PSB 채널의 주간시청률 변화추이와 OTT 서비스별 구독자 변화추이 | 9· 4 |

| | |
|--|------|
| [그림 3-11] Small Screen: Big Debate 홈페이지 화면 | 4· 5 |
| [그림 3-12] TV미디어와 인터넷의 광고비 추이 | 6 5 |
| [그림 3-13] 미디어별 광고비 추이 및 예측 | 75 |
| [그림 4-1] Video Aggregators and Distributors Could Lose \$30 Billion in Profits 4 | 6 |
| [그림 4-2] ARD.de와 one.ard.de 홈페이지 | 1· 7 |
| [그림 4-3] ARD연합 회원인 WDR의 360°홈페이지 화면 | 3 7 |
| [그림 4-4.] 온라인 전용공영방송채널 funk 홈페이지 화면 | 6 7 |
| [그림 5-1] 방송의 가치와 정책 가치의 관계도 | 38 |
| [그림 5-2] 지상파방송의 가치 | 09 |
| [그림 5-3] AHP/IPA 도식 | 4· 9 |
| [그림 5-4] AHP/IPA 매트릭스의 의미 | 5· 9 |
| [그림 5-5] AHP/IPA 조사 결과_전체 | 301 |
| [그림 5-6] 지상파방송 가치와 전략 | 3 |

요 약 문

1. 제 목: 지상파방송 활성화를 위한 정책방안

2. 연구 목적 및 필요성

최근 방송통신산업은 방송과 통신의 경계가 허물어지고 스타트 기기의 확산, 글로벌 경쟁 심화, 방송통신 서비스 시장 포화 등으로 인해 제반 환경이 급변하고 있다. 미디어를 둘러싼 환경의 변화는 인터넷·모바일 이용자 급증, 글로벌 콘텐츠 이용 증가 등 새롭게 진입한 서비스 및 콘텐츠 이용을 늘리는 한편, 전통적인 방송산업의 성장 정체를 야기하고 있다. 특히, 국내 미디어 정책 및 산업의 핵심축인 지상파방송의 역할 및 기능 전반이 약화되고 있다.

지상파방송은 국내 미디어산업 발전의 중심이자 콘텐츠 경쟁력 제고의 산실이다. 그러나 새로운 전송 및 배포 모델과 이용패턴의 변화로 인해 지상파방송의 경쟁력이 감소되고 있고, 이는 시청자 감소 및 그에 따른 수익성 악화로 이어져 경영상의 문제도 심각한 상황이다. 넷플릭스, 디즈니+ 등 글로벌 사업자의 영향력이 증대하고 있는 상황에서 국내 미디어 산업의 보호 및 성장을 위해서는 핵심 역할을 수행하는 지상파방송의 견실한 성장이 필요하다. 따라서 국내 미디어 산업 보호 및 글로벌 경쟁력 확보를 위해 지상파방송의 역할이 여전히 중요하고 이를 위해 시대변화에 대응할 수 있는 중장기 정책방향의 수립이 필요하다.

또한, 방송통신 융합, 4차 산업혁명 등 미디어 환경변화는 네트워크, 서비스 등의 융합 외에도 미디어 정책 및 가치의 융합도 야기한다. 그러나 방송의 핵심 가치인 공익성과 통신의 핵심 가치인 산업성이 융합 및 4차 산업혁명 환경에서 균형을 이루지 못하는 문제가 발생하고 있다. 특히 지상파방송의 경우, 경직된 구조와 과도한 규제로 인해 경쟁력 및 투자자본 확보를 위한 혁신적 서비스 발굴이 어려워지고 이로 인해 공적 책무도 하락하는 악순환 상태에 놓여있다. 따라서 지상파방송은 자생적 경쟁력 확보를 위해 다양한 혁신 성장 전략을 마련할 필요가 있으며, 이를 통해 안정적 운영 기반 확보 및 본연의 업무인 공익성 제고에 기여할 수 있는 균형적 전략방안 마련이 필요하다.

한편, OTT 등 신규 미디어의 성장과 이용자 미디어·콘텐츠 이용행태의 변화 등 일련의 환경변화는 전통미디어의 성장 정체 등 위기를 야기한다. 위기 극복은 기본적으로 지상파 방송사 스스로 혁신해야 한다. 그러나 혁신을 도모하기 위해서는 혁신을 가로막는 제도 개선도 필요하다. 이를 위해 지상파방송 입장에서 공익성 제고와 혁신성장 구현을 위해 필요한 것이 무엇인지에 대한 현실적이고 종합적인 의견 수렴이 필요하다. 현재 미디어 산업 변화 속에서 사업자들이 지속가능한 성장을 위해 어려움을 겪는 요인을 파악하고 지상파방송의 성장을 저해하는 주요 요인 및 법제도 개선 이슈를 발굴할 필요가 있다.

마지막으로, 글로벌 사업자 진출 강화, 모바일·인터넷 기반 미디어 소비 확산 등으로 인해 미디어 정책의 핵심인 공익성 하락 우려가 증대하고 있어 이에 대한 정책적 대응방안 마련이 필요하다. 미디어 시장에서의 경쟁심화는 효율성·산업성을 추구할 수밖에 없어 미디어 정책의 핵심가치인 공익성을 유지 또는 제고할 수 있을지에 대한 우려가 존재한다. 따라서 경쟁력 확보를 위한 혁신성장을 도모하면서도 지상파방송의 공적책무를 유지하여 공익성을 제고할 수 있는 정책 방향 설정이 필요하다.

이러한 상황에서 본 보고서는 국내 미디어 산업 보호 및 글로벌 경쟁력 확보를 위해 국내 미디어 산업의 핵심축인 지상파방송 활성화 방안 도출을 목적으로 한다. 이를 위해 지상파방송 발전, 공적책무와 혁신성장의 균형 도모를 위한 관련 제도 개선방안 및 진흥정책 방안 수립을 세부 목적으로 설정한다. 또한, 지상파방송의 혁신 성장을 저해하는 요인 및 이슈 발굴을 통해 방송 규제 개선 분야, 방송산업 진흥분야 등 분야별 지상파방송산업 활성화 추진방안 마련을 세부 목적으로 설정한다.

3. 연구의 구성 및 범위

본 연구는 지상파방송 발전을 위한 중장기 지상파방송 정책방향 도출을 목적으로 한다. 이를 위해 국내 미디어시장 환경변화를 분석하는 한편, 해외 주요국의 지상파방송정책 및 지상파방송사업자의 미래전략을 분석했다. 또한 지상파방송의 성장저해요인을 도출하기 위해 전문가 조사를 진행했다. 마지막으로 국내 지상파방송 활성화 정책 및 전략을 제시했다.

구체적으로 제1장 서론에서 연구의 필요성과 목적을 밝혔다. 제2장에서는 국내 미디어 산업 현황을 분석하는 한편, 미디어 이용행태 변화를 분석했으며, 제3장에서는 미국, 영국, 독일, 일본 지상파방송의 진흥정책 및 규제 이슈 등 해외 주요국의 지상파방송정책을 분석했다. 제4장에서는 미국 지상파방송사업자의 미래전략, 영국·독일 지상파방송사업자의 미래전략, 일본 지상파방송사업자의 미래전략 등 해외 주요 지상파방송사업자의 미래전략을 분석했다.

제5장에서는 지상파방송의 성장저해요인을 도출하기 위한 전문가 조사 결과를 실시하였으며, 이를 토대로 지상파방송 주요 개선 이슈의 우선순위를 분석했다. 마지막 제6장에서는 국내 지상파방송 활성화 정책 및 전략을 마련했다. 국내 지상파방송사 발전을 위한 중장기 정책방향을 제시하는 한편, 지상파방송사 활성화를 위한 규제개선 및 진흥방안을 도출했다.

4. 연구 내용 및 결과

가. 미디어 시장 환경변화 분석

OTT 환경이 보편화되면서 다양한 플랫폼을 통한 타겟형, 맞춤형 서비스 이용이 용이해지게 되었고 스마트폰 시청 트렌드에 맞춰 숏포맷 콘텐츠가 확산되는 경향을 보이고 있으며, 일부 사업자를 중심으로 숏포맷 콘텐츠 비디오 플랫폼 및 서비스가 출시되고 있다. 이로 인해 국내 미디어 산업은 전통적인 방송사업자를 중심으로 성장이 둔화되는 추세를 보이고 있으며, 국내 유료방송가입자 수 역시 국내 총가구수를 넘어서면서 성장정책의 길에 접어들었다.

국내 미디어 시장은 IT·미디어 산업 환경변화에 따라 이용자와의 접점을 만들고 플랫폼, 콘텐츠 간 연계성을 강화할 필요가 높아지고 있다. 그러나 현재 경직된 방송법 체계나 시장구조로 인해 혁신 서비스 발굴이 어려운 상황이다. 특히, 방송시장에 대한 중복 및 경직된 규제가 도입·적용되고 있어 방송시장 내에서 시장기능이 원활히 작동하기 어려운 구조이다. 이에 맞물려 지상파방송은 광고수익 악화, 공적재원 부족, 제작비 인상, 과도한 규제, UHD 전환의 어려움 등의 문제를 겪으며 경쟁력이 급속도로 저하되고 있다.

나. 해외 주요국의 지상파방송정책 분석

미국 공영방송 재원 대부분은 정부의 재원이 아닌 기금으로 마련되고 있으며, TV는 PBS, 라디오는 NPR을 중심으로 분리되어 있다. CPB는 1967년 공영방송법(Public Broadcasting Act)에 따라 의회에 의해 설립된 민간 비영리 기업으로, 비상업적인 고품질 콘텐츠와 통신서비스에 대한 보편적 액세스를 보장하는 임무를 담당하고 있다. CPB는 공영방송에 대한 연방 정부의 투자를 책임지고 있으나 제작 및 공영방송국의 소유·운영·통제를 하지는 않는다. CPB는 PBS에 직접 자금을 지원하는데, 2019년 회계연도에는 약 2천900만 달러를 지원했다.

독일은 공영방송과 상업방송이 공존하는 ‘이원화된 방송구조’를 가지고 있으며, 방송법인 ‘방송과 텔레미디어에 관한 주간협약(Rundfunkstaatsvertrag: 이하 RStV)’의 설립 근거에 따라 사회적으로 부여받은 임무(Auftrage)가 명확하게 구분되어 있다. 공영방송은 RStV의 §11에 근거하여 개인과 사회공동체의 자유로운 의견형성의 조직과 민주적, 사회적, 문화적인 요구를 충족시킬 수 있는 콘텐츠를 제공하는 것이 의무로 명시되어 있다. 공법상에 명시된 공영방송과 상업방송의 의무 차이는 재원충당, 운영기준 등의 차이로 알 수 있는데, 공영방송은 방송분담금(Rundfunkbeitrag)으로 불리는 방송수신료로 운영되며, 방송분담금의 감독과 분담결정은 독립기관이 결정하는 반면, 상업방송은 주요재원이 방송광고이다. KEF(Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten: 방송재정수요조사위원회, 이하 KEF)는 공영방송사들이 RStV나 공영방송사 관련 주간협약 및 주법에 따라 제 역할을 수행하고 있는지를 평가한다.

한편, 독일연방 방송정책은 협약(Staatsvertrag)으로 불리는 일종의 주 정부들의 동의를 얻어야만 가능한데 이는 독일의 독특한 역사적 배경에 따른 조치이다. 독일은 ①공영방송과 상업방송의 사회적 책무가 구분되어 있는 상황에서 서로의 영역을 보장, ②새로운 매체유형이 등장함에 따라 ‘방송과 유사’한 기능을 수행하는 매체들을 법적 테두리 안에 포함시키기 위한 정책보완의 흐름에서 정책을 운영하고 있다.

영국 방송통신규제는 Ofcom에서 담당하고 있고, 공영방송인 BBC의 운영과 관련하여서는 ‘BBC이사회’(BBC Executive)가 담당하고 있다. 2017년 BBC의 새로운 칙허장(Royal Charter) 발급조건으로 BBC의 최고 의결기관이자 감독기관이었던 ‘BBC 트러스트’(BBC

Trust)를 폐지하고 새로운 이사회를 조직하도록 하면서 현재 체계가 만들어졌다. 2017년 칙허장에 따라 BBC이사회는 경영기관으로서 BBC에게 부여된 역할과 공적목적달성보장을 목적으로 운영되고 있다. Ofcom은 PSB채널, 즉 BBC와 ITV, Channel 4, Channel 5 등 채널들이 직면하고 있는 상황변화를 분석하고, 새로운 전략들을 수립하는데 있어 고려해야 할 기본역할에 대한 논의를 진행한다.

일본은 정부차원에서 규제를 완화하고 있지만, 구체적인 지원정책은 지역민방에 집중되어 있다. 2020년 6월 규제개혁추진회의는 보고서를 발표하며 NHK는 온라인 동시전송을 적극적으로 추진하고, 지역민방은 경영기반을 강화하도록 요구하고 있다. 또한, 규제개혁추진위원회는 공민영의 협업을 요구하며, NHK가 지역민방의 온라인 플랫폼사업에 협력하도록 주문했다.

다. 해외 주요 지상파방송사업자의 미래전략 분석

미국 NBC Universal은 Peacock라는 OTT 서비스를 런칭했지만, NBC Universal의 자체 OTT TV 서비스는 콘텐츠를 자사 플랫폼에서 독점적으로 사용하는 것이 아니라 타 플랫폼에 콘텐츠를 배포·공급할 예정이다. 즉, NBC의 선별된 프로그램만을 제공하고 광고가 붙어있는 무료 버전과 매월 5달러의 요금을 지불하면 NBC의 모든 프로그램과 오리지널 콘텐츠, 스포츠 중계 등을 광고 없이 스트리밍할 수 있는 유료 버전을 서비스할 계획인데, 이는 무료버전 제공을 통해 구독자를 늘린 후, 광고 수익 뿐만 아니라 유료버전의 스트리밍 수익 또한 얻겠다는 Peacock의 전략으로 볼 수 있다.

CBS는 과거 분할했던 바이어컴(Viacom)과의 합병을 추진해 2019년 12월, 뉴욕 증권거래소에 ViacomCBS라는 이름의 통합법인으로 재상장했다. 이 공식합병은 CBS의 오랜 라이벌 디즈니와 워너 미디어부터 넷플릭스나 아마존 같은 거대 IT기업에 이르는 미디어 산업의 대기업들과 경쟁할 수 있는 충분한 자본을 모으기 위한 것으로 보인다. CBS는 다양한 인기 쇼 프로그램과 함께 300만명 이상의 유료 스트리밍 구독자를 보유하고 있는 Starz를 인수하려고 계획이다. 한편, FOX는 지난 몇 년간 CBS나 NBC와 같은 경쟁사들과의 시청률 경쟁에서 계속 패배한 것에 대해 드라마, 시트콤 등의 콘텐츠에 투자하는 비용을 대거 줄이고, 스포츠 중계 쪽에 전폭적인 투자를 하고 있다. 또한, 광고가 붙는 스트리밍 플랫폼 Tubi를 4억 4천만 달러에 인수함으로써 2만개 이상의 콘텐츠와 함께 2,500만 명의 이용자

를 확보했다.

독일은 2007년 방송법 개정에서 텔레미디어서비스를 규제에 포함시킴과 동시에 공영방송사들의 온라인서비스를 준비하기 시작했다. 2009년 제12차 RStV 개정에선 텔레미디어를 라디오와 텔레비전과 동등한 위치로 규정하여 공영방송의 콘텐츠 제공을 성문화하면서 보편적서비스로서 공영방송의 입지를 강화하는 근거를 마련했다. 2012년 11월 ARD연합은 공영채널미래전략에서 ARD와 ZDF가 공동으로 출자하는 새로운 콘셉의 채널신설계획을 발표했다. 발표당시 계획은 ARD연합이 공동으로 운영하는 오락채널 EinsPlus와 ZDF가 운영하는 하나의 채널을 통합하여 예산을 확보하고, 온라인과 지상파라디오만을 이용하는 일종의 사업전환으로 볼 수 있다.

영국은 2020년 5월 BBC는 2020~2021년의 연간계획을 담은 보고서 'Brings us closer'를 발행했다. COVID-19로 인한 위기상황으로 인해 발생한 시장불확실성에서 BBC가 처해 있는 위기와 기회를 분석하는 한편, 향후 전략을 담고 있다.

BBC는 향후 2년 동안 채널의 포트폴리오를 강화하기 위해 ① BBC 온라인서비스에서 사용자가 로그인을 하도록 요구하여 일관성 있고 개인화된 프로그램을 제공하기 위한 데이터를 수집, ②향후 12개월 동안 이용자에게 BBC의 추천콘텐츠를 추출하는 기능을 개선하는 작업을 진행, ③모든 BBC 웹사이트의 스타일과 형식을 균일하게 조정, ④플랫폼 전반에 걸쳐 BBC콘텐츠와 서비스에 대해 홍보하여 선형서비스와 온라인서비스가 연결되도록 제공, ⑤이미 BBC의 텔레비전채널과 팟캐스트, 웹 등에서 제공되는 팬-플랫폼 커미셔닝(pan-platform commissioning)을 강화, ⑥ 2개 이상의 플랫폼을 사용하는 젊은 층을 끌어들이기 위해 BBC포트폴리오의 이용을 추적하는 등의 활동에 적극적으로 나설 계획을 수립했다.

일본 지상파방송사업자는 그동안 방송의수입을 확대하기 위해 영화사업과 부동산사업, 이벤트사업, 홈쇼핑사업 등을 적극적으로 추진해 왔다. NTV는 영상콘텐츠를 비롯해 이벤트와 생활건강, 교육 등 콘텐츠서비스를 제공하는 '종합콘텐츠기업'으로 전환을 선언했으며, 2014년에는 Hulu 일본법인을 인수하여 자사 프로그램과 해외콘텐츠로 라인업을 확대하고 있다. NHK는 온라인 동시전송서비스 NHK+와 VOD 서비스 NHK온디맨드를 제공하고 있다. NHK방송기술연구소는 혁신서비스를 개발하고 있는데, 2020년 7월, VR과 AR을 활용한 공간공유 콘텐츠시청시스템을 개발했다고 발표했다. TV아사히는 사이버에이전트

(CyberAgent)와 공동으로 방송형 OTT서비스 ABEMA를 제공하고 있으며, 2019년 12월부터는 KDDI(au)와 협력하여 TELASA를 시작했다.

라. 국내 지상파방송 활성화 정책 및 전략

지상파방송은 방송의 공익성 실현을 위한 다양한 가치 중에서 지역성, 공정성 및 객관성, 보편적 서비스, 사회적 책임 및 시청자 복지, 다양성 및 경쟁 등의 가치를 추구하고 있으며, 공적책임 실행 주체로서 충실히 역할을 수행하고 있다. 지상파방송은 타 방송사업자에 비해 공익적 특성이 강하게 적용되고 있어 법적, 정책적으로 공적책무 역할을 부여받고 있는데, 현 시점에서 지상파방송사가 갖는 공적 책무를 위한 다양한 규제들은 지상파방송의 경쟁력 제고에 부담으로 작용하여 개선 필요성이 제기되고 있다. 수많은 규제개선 이슈 중에서 어떤 규제가 우선적으로 개선이 필요한지 AHP/IPA 분석 방법을 통해서 규제 개선 우선순위를 도출했다.¹⁾

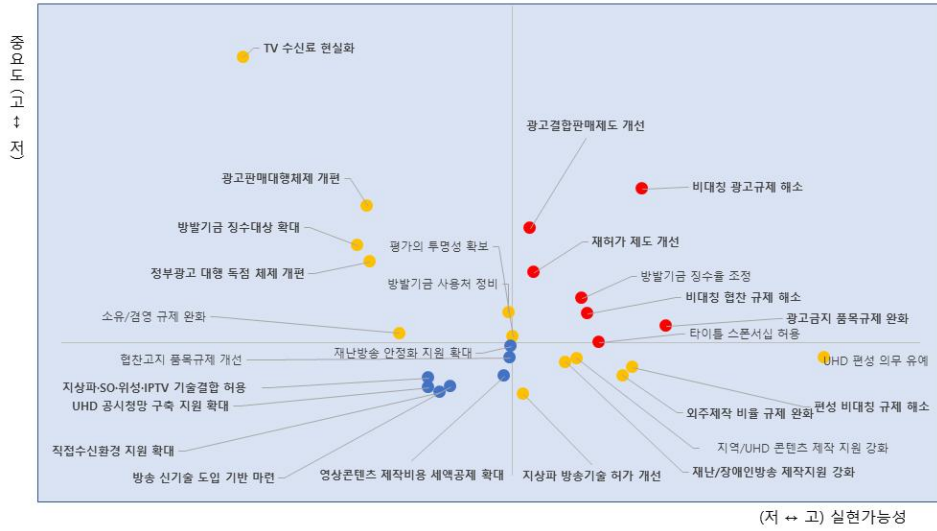
1) 조사 대상 : 방송사 11명, 학계/협회 8명 등 19명

< 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/경영 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 |

분석 결과는 다음과 같으며, 본 보고서에서는 AHP/IPA 결과 1사분면(중요도 高, 실현가능성 高)에 위치한 이슈에 대해 추가로 기술했다. 전체 분석 결과 7개의 이슈와 업계·학계 구분할 때 추가된 이슈 5개 등 총 13개 이슈에 대해 분석했다.(주요 내용은 본문 참조)

[AHP/IPA 조사 결과_전체]



< 조사 결과 1사분면(중요도 高, 실현가능성 高) 비교 >

| NO. | 이슈 | 전체 | 업계 | 학계 |
|-----|---------------------|----|----|----|
| 1_가 | 광고결합판매제도 개선 | √ | √ | √ |
| 1_나 | 비대칭 광고규제 해소 | √ | √ | √ |
| 1_다 | 재허가 제도 개선 | √ | | √ |
| 1_라 | 방발기금 징수율 조정 | √ | √ | |
| 1_마 | 비대칭 협찬 규제 해소 | √ | √ | √ |
| 1_바 | 광고금지 품목 규제 완화 | √ | √ | √ |
| 1_사 | 타이틀 스폰서십 허용 | √ | √ | |
| 2_가 | 방발기금 사용처 정비 | | √ | |
| 2_나 | (재허가) 평가의 투명성 확보 | | √ | |
| 2_다 | UHD 편성의무 유예 | | √ | |
| 2_라 | 재난방송 안정화 지원 확대 | | | √ |
| 2_마 | 지역/UHD 콘텐츠 제작 지원 강화 | | | √ |

마. 지상파방송 발전을 위한 혁신 서비스 도입 방안

지상파방송 발전을 위해 지상파방송사는 우선적으로 팩트체크 강화를 통한 뉴스/보도 역량을 제고할 필요가 있다. 뉴스의 가치와 신뢰가 전반적으로 하락하고 이념화되고 있는

추세에서 뉴스의 근본 가치와 신뢰 회복이 필수적이기 때문이다. 또한 지상파방송사의 우수한 콘텐츠 제작역량을 활용하여 차별적 콘텐츠 및 오리지널 콘텐츠 제작을 확대해야 한다. 재난방송 강화 및 다양한 한국적 문화와 가치 제고를 위한 노력도 필요하다.

바. 결론

콘텐츠가 미디어 산업의 핵심 경쟁력이라는 것은 의심의 여지가 없으며, 글로벌 OTT와의 경쟁 역시 국내 핵심 콘텐츠 제작이 시발점이다. 성장을 저해하는 각종 규제를 완화하는 것은 지상파방송사가 글로벌 경쟁력을 확보할 수 있도록 자체 노력을 강화해야 함을 의미하는 것이지 그것이 지상파방송사의 목표나 비전이 될 수 없다. 현 상황에서는 혁신 이전에 지상파방송 본연의 정체성 확립이 더 중요하며, 지상파방송사의 경쟁력 확보와 혁신은 국민적 기대와 신뢰의 회복에서부터 출발할 수 밖에 없다. 이는 양질의 콘텐츠 제작으로 실현 가능할 것이다.

5. 정책적 활용 내용

본 보고서는 지상파방송산업 활성화를 위한 정책 기본방향 및 세부 추진과제 수립에 활용할 수 있다. 또한, 지상파방송 발전을 저해하는 방송규제 개선 및 지속성장을 위한 진흥 정책 수립에 활용할 수 있다. 이를 통해 국내 방송의 콘텐츠 다양성 확보 및 글로벌 경쟁력 확보 정책 수립에도 활용할 수 있다.

6. 기대효과

본 보고서는 국내 지상파방송산업 혁신 성장에 기여함으로써 글로벌 미디어사업자에 대응하는 글로벌 경쟁력 확보가 가능하다. 또한, 지상파방송 발전을 통해 국내 미디어산업 전반의 경쟁력을 제고할 수 있으며, 콘텐츠 산업 등 연관 산업의 고부가가치 창출을 기대할 수 있다. 마지막으로 미디어산업 기반 강화를 통한 고용창출 확대를 기대할 수 있다.

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성

새로운 전송 및 배포 모델과 이용행태의 변화로 인해 지상파방송의 플랫폼 기능이 약화되고, 시청자 감소로 인한 영향력이 약화되어 가고 있다. 그동안 지상파방송은 국내 미디어 산업 발전의 중심이자 콘텐츠 경쟁력 제고의 산실이였다. 지상파방송의 역할과 위상의 축소는 결국 국내 미디어 산업 전반의 영향력 감소로 이어질 가능성을 배제할 수 없다. 특히, 넷플릭스, 디즈니+ 등 글로벌 사업자의 영향력이 증대하고 있는 상황에서 국내 미디어 산업의 보호 및 성장을 위해서는 지상파방송의 견실한 성장이 필요하다. 따라서 국내 미디어 산업 보호 및 글로벌 경쟁력 확보를 위해서는 지상파방송의 역할이 여전히 중요하며 시대변화에 대응할 수 있는 중장기 정책방향 수립이 필요하다.

디지털 대전환이라는 미디어 환경의 변화는 네트워크, 서비스 등 산업적 요소의 융합뿐만 아니라 미디어 정책 및 가치의 융합을 야기하고 있다. 방송에 있어서는 통신의 가치인 효율성과 연결성, 산업성의 가치가 유입되고 있고, 통신에서도 공적 가치, 사회적 책무 등의 가치가 중요시 되고 있다. 그러나 방송의 핵심 가치인 공익성과 통신의 핵심 가치인 산업성이 융합 및 4차 산업혁명 환경에서 균형을 이루지 못하는 문제가 발생하고 있다. 특히 지상파방송의 경우, 지나친 공익성 책무로 인해 혁신적인 서비스 발굴이 어려워지고, 이로 인해 공적 책무도 하락하는 악순환 상태에 놓인 것이다. 따라서 지상파방송의 혁신 성장을 추진하여 자생적 경쟁력을 확보하고 본연의 업무인 공익성 제고에 기여할 수 있는 균형적인 정책방안 마련이 필요하다.

이처럼 지상파방송의 지속성장을 도모하기 위해서는 우선적으로 성장을 저해하는 주요 요인 및 법제도 개선 이슈를 발굴해야 한다. 정책적 측면에서 지상파방송의 공익성 제고와 혁신성장 구현을 위해 필요한 규제 개선 이슈는 무엇인지에 대한 현실적이고 종합적인 의견 수렴 및 대안 마련이 필요하다.

한편, 지상파방송의 혁신적인 성장을 위한 진흥 정책 마련도 고민해야 할 필요가 있다. 경쟁압력과 이용행태 변화는 지상파방송 플랫폼의 영향력 축소를 야기하며, 이는 기존 지

상파방송의 BM으로는 경쟁력 확보가 어려울 수 밖에 없음을 의미한다. 지속가능한 경쟁력 확보를 위해서는 혁신적인 변화가 필요하나, 아날로그 시대의 지상파방송의 역할론으로 인해 규제가 강하여 혁신을 이루기 어려운 상황이다. 따라서 지상파방송이 기존 역할을 수행하면서도 혁신 성장을 할 수 있도록 진흥 측면에서의 저해 요인 및 이슈를 발굴하여또한 글로벌 사업자 진출이 강화되고 있으며, 모바일·인터넷 기반 미디어 소비가 확산되는 등 미디어 정책의 핵심인 공익성의 하락 우려가 증대되고 있다. 미디어 시장에서의 경쟁심화는 효율성을 추구할 수 밖에 없어 미디어 정책의 핵심가치인 공익성을 유지 또는 제고할 수 있을지에 대한 우려가 존재한다. 따라서 경쟁력 확보를 위한 혁신성장을 도모하면서도 지상파방송의 공적책무를 유지하여 공익성을 제고할 수 있는 정책 방향 설정이 필요하다.

제 2 절 연구의 목적

본 연구는 위와 같은 필요성에 따라 국내 미디어 산업 보호 및 글로벌 경쟁력 확보를 위해 국내 미디어 산업의 핵심축인 지상파방송의 활성화 방안을 도출하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 지상파방송 발전, 공적책무와 혁신성장의 균형 도모를 위한 관련 제도 개선 방안 및 진흥정책 방안 수립을 세부 목적으로 설정한다. 또한 지상파방송의 혁신 성장을 저해하는 요인 및 이슈 발굴을 통해 방송 규제 개선 분야, 방송산업 진흥분야 등 분야별 개선방안 마련을 세부 목적으로 설정한다.

제 2 장 미디어 시장 환경 변화 분석

제 1 절 국내 미디어 산업 현황 분석

1. IT·미디어 산업 고도화와 환경 변화

네트워크 기반의 데이터와 AI 융합으로 교통(자율주행차), 제조(스마트 공장), 미디어(AR/VR 등), 행정(스마트시티) 등 다양한 분야에서 혁신적인 응용 서비스가 출현하고 있다. 데이터 분석 및 AI 기술은 4차 산업혁명의 원동력이며, 성장 가능성이 매우 높은 산업이자 기술이다. Statista(2020)에 따르면, AI는 글로벌 GDP 상승의 약 5.4% 기여하여, 2030년에 5조2천억 달러 규모로 GDP 상승에 기여할 것으로 전망했다. Gartner는 AI로 인한 글로벌 비즈니스 가치가 2020년 2조 6,000억 달러를 넘을 것이며, 2021년 3조 3,460억 달러, 2025년, 5조 520억 달러를 기록할 것으로 예상했다(iT조선, 2020.1.13.).

AI 기술은 모든 사물과 인간이 네트워크에 연결되어 수집 및 축적된 정보(빅데이터)를, 인공지능 스스로 분석하고 활용하는 것을 가능하게 함으로써 정보의 효율성을 높이고 정보에 내재되어 있는 가치를 찾으며 막대한 부가가치를 창출한다. 인간의 개입 없이 사물이 정보를 처리하여 효율적으로 정보를 활용하는 시대가 된 것이다. 향후 5G가 보편화되면, 초저지연 통신을 통한 운송(자율주행자동차), 의료(스마트의료 원격 수술), 증강현실(AR, VR) 등 다양한 분야에서 양방향 실시간 서비스가 발전할 것으로 전망된다. 특히 IT·미디어산업은 통신·방송·공공 네트워크 위주에서 사회·경제·산업 전반(교통, 제조, 물류, 의료 등)으로 활용범위가 확장될 것이라는 전망도 많다. 즉, 빅데이터 수집 및 분석 역량과 AI 기술은 디지털 사회의 경쟁력뿐만 아니라 주도권 확보의 핵심 요소인 셈이다.

AI 시대의 개막과 함께, FAANG(Facebook, Apple, Amazon, Netflix and Google)으로 대표되는 기술기반 온라인 디지털 플랫폼인 슈퍼 플랫폼이 미디어 분야뿐만 아니라 연관산업에까지 영향을 미치기 시작했다. 기존 포털, 동영상, SNS, Commerce, 광고 등 온라인상에서 개별적 영역에서 제공되는 서비스를 하나의 플랫폼으로 집중시킨 슈퍼 플랫폼은 본래의 자사 영역을 넘어서 연관 분야뿐만 아니라 전혀 상관없는 분야까지 잠식해가고 있다.

미디어 분야로 한정해도 슈퍼 플랫폼으로 대표되는 디지털미디어는 전 세계적으로 가장 일반적으로 이용되는 미디어이다. 특히 아시아-태평양 지역에서 높은 성장을 기대하고 있으며, 향후 아시아-태평양 지역이 슈퍼 플랫폼의 가장 큰 시장이 될 것으로 전망된다. 또한 향후 전 세계 40억 명 이상의 이용자가 인터넷 기반의 미디어를 이용할 것으로 전망되기도 한다. 이미 슈퍼 플랫폼은 미디어 시장의 주도권을 갖고 트렌드를 만들어 가고 있다고 할 수 있다.

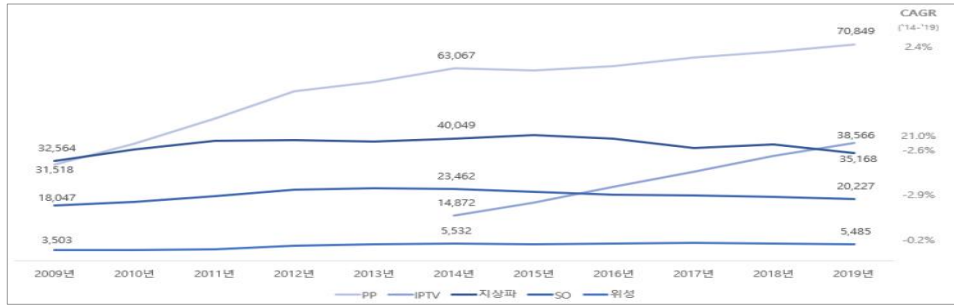
IT·미디어 산업 환경 변화의 핵심 동인은 AI로 대변되는 혁신기술과 빅데이터 수집 및 분석 역량, 이를 가능하게 하는 대규모 자본이다. 이를 모두 보유한 사업자는 경쟁 사업자에 비해 이용자와의 접점을 쉽게 만들고 그들의 트렌드를 형성한다. 또한 플랫폼과 콘텐츠 간 연계 및 협력을 강화하면서 자신의 강점을 강화하고 약점을 보완하고 있다. 대표적인 방법이 M&A이다. 슈퍼 플랫폼은 수평·수직 M&A를 통해 사업다각화 및 영역 확대, 기술 역량 확보, 신유형 서비스 개발 등을 도모하고 있다.

2. 국내 미디어 산업 현황 및 문제점

지난 10년간 국내 방송시장은 PP와 IPTV를 중심으로 성장을 지속해 온 반면, 과거 방송시장을 이끌어왔던 지상파방송과 케이블SO는 소폭 하락했다. 2019년 전체 방송사업매출은 17조 6,702억 원으로 전년대비 3,663억 원(2.1%) 증가했다. 전체 방송시장은 2009년 이후 10년 동안 연평균 7.2% 성장했으나, IPTV와 PP를 제외한 지상파방송(2016년 이후), SO(2014년 이후)의 방송사업매출 규모는 지속적으로 감소했다. IPTV가 시장에 진입한 2014년 이후 5년 동안 IPTV 21.0%, PP 2.4%가 성장한 반면, SO는 2.9%, 지상파방송은 2.6%, 위성은 0.2%가 감소하는 등 방송시장이 크게 위축되었다. 특히 지상파방송은 방송사업자 중 가장 낮은 성장률을 기록했으며, IPTV가 시장에 진입한 이후, 2014년부터 2019년까지 5년간 마이너스 성장률을 보였다.(연평균 -2.6%)

[그림 2-1] 매체별 방송사업매출 변화('09-'19)

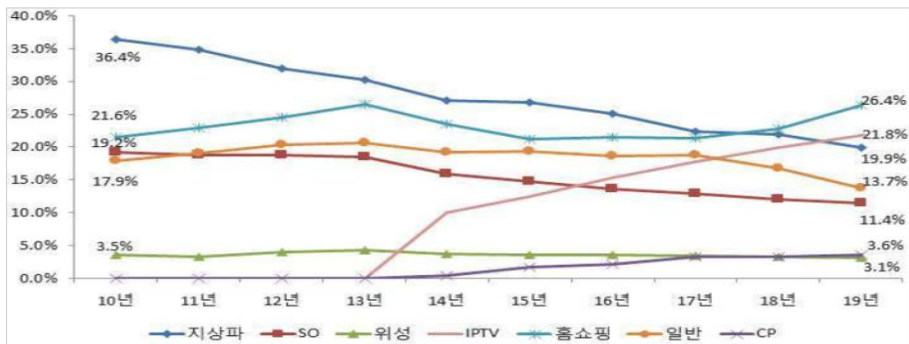
(단위: 억 원)



출처: 방송통신위원회(2020). 2019년도 방송사업자 재산상황 공표집

2019년 사업자별 방송사업매출액 비중을 살펴보면, PP 40.1%(7조 849억 원), IPTV 21.8%(3조 8,566억 원), 지상파방송 19.9%(3조 5,168억 원), SO 11.4%(2조 227억 원), 위성방송 3.1%(5,485억 원) 순이다. 지상파방송의 경우, 2010년에는 36.4%로 가장 높은 점유율을 차지했으나, 지속적으로 감소하여 2019년 19.9%로 크게 감소한 수치를 기록했다.

[그림 2-2] 매체별 방송사업매출 점유율 변화('10-'19)

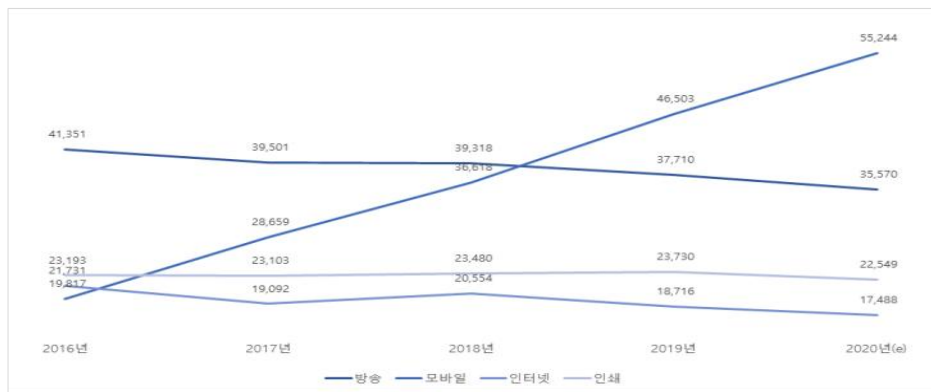


출처: 방송통신위원회(2020). 2019년도 방송사업자 재산상황 공표집

2019년 기준, 주요 광고시장 매출은 12조 6,660억 원으로 전년 대비 5.6% 증가했으며, 방송광고매출 점유율은 감소한 반면, 모바일광고 점유율은 크게 증가했다. 2018년을 기점으로

로 모바일 광고매출이 방송광고 매출을 넘어서는 등 방송사업자의 주요 재원인 방송광고 시장의 어려움이 가중되어 방송시장 침체가 가속화되었다. 모바일 광고시장은 꾸준히 증가하여 2019년 기준 전년대비 27.0%가 증가하면서 방송 광고매출을 크게 상회했다. 방송 매체의 광고매출 점유율은 2016년 39.0%에서 2019년 29.8%로 약 10% 가까이 감소했다.

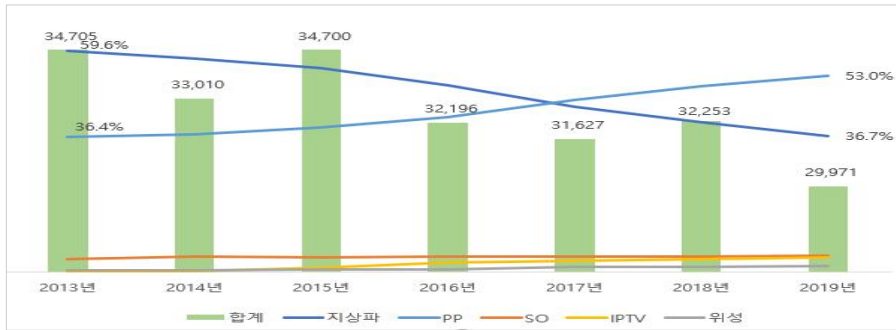
[그림 2-3] 매체별 광고시장 규모 변화 추이('16-'20)



출처: 과학기술정보통신부·한국방송광고진흥공사(2020). 방송통신광고비 조사보고서

방송광고 시장의 침체와 더불어 한정적인 방송광고 시장에 종편PP 광고 매출이 증가하면서, 지상파방송의 광고매출은 크게 감소했다. 2015년을 기점으로 PP 광고 매출이 지상파방송 광고 매출을 추월한 것이다. 즉, 전체 방송광고 시장에서 지상파방송이 차지하는 비중은 지속적으로 감소(2013년 59.6%에서 2019년 36.7%)하는 반면, PP는 증가(2013년 36.4%에서 2019년 53.0%)하는 추세를 보였다.

[그림 2-4] 매체별 광고매출 변화('13-'19)(단위: 억 원)

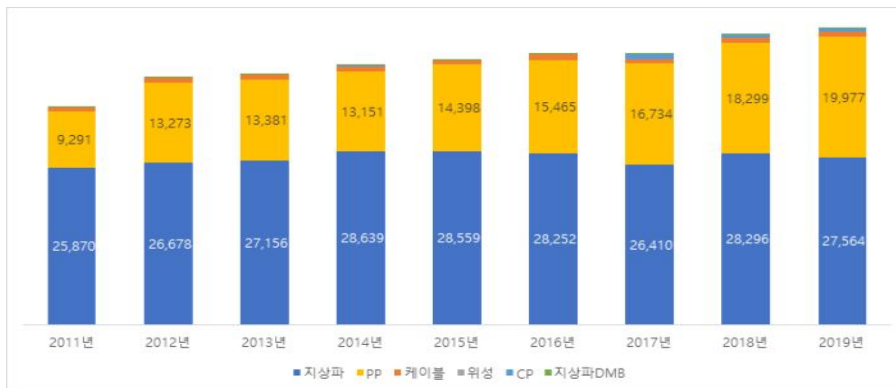


출처: 방송통신위원회(2020). 2019년도 방송사업자 재산상황 공표집 각 년도

지상파방송과 PP 모두 2012년부터 2015년까지 방송프로그램 제작비 규모가 감소추세를 보이다가 2016년을 기점으로 PP는 증가, 지상파방송은 증감을 반복해왔다. 2019년 기준, 지상파방송의 방송프로그램 제작비는 2조 7,564억 원 규모이며, PP의 제작비는 1조 9,977억 원 규모이다. 지난 2011년부터 2019년까지 방송프로그램에 대한 제작비 투자 규모는 꾸준히 증가했다(CAGR, 0.8%). 특히 지상파방송은 방송사업매출 대비 제작비 투자 비중이 약 78.4% 수준으로 다른 매체와 비교하여 월등히 높은 수준이다.

[그림 2-5] 매체별 프로그램 제작비 추이

(단위: 억 원)



출처: 방송통신위원회(2020). 2019년도 방송사업자 재산상황 공표집 각 년도

<표 2-1> 방송 매체별 방송사업매출 대비 프로그램 제작비 비율

(단위: %)

| 구분 | 2011년 | 2012년 | 2013년 | 2014년 | 2015년 | 2016년 | 2017년 | 2018년 | 2019년 |
|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 지상파 | 65.7 | 67.4 | 69.7 | 71.5 | 69.6 | 70.7 | 71.7 | 74.5 | 78.4 |
| SO | 3.8 | 3.6 | 3.4 | 3.7 | 3.1 | 4.5 | 3.7 | 3.8 | 4.1 |
| 위성 | 0.3 | 0.3 | 0.3 | 0.3 | 0.1 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| PP | 19.9 | 23.9 | 22.0 | 20.9 | 23.1 | 24.2 | 25.2 | 26.8 | 29.1 |
| CP | - | - | - | 23.7 | 3.2 | 2.0 | 13.5 | 7.6 | 9.8 |
| 지상파 DMB | 71.4 | 76.3 | 105.3 | 72.6 | 65.1 | 57.6 | 47.9 | 58.9 | 55.7 |
| 합계 | 32.1 | 33.1 | 32.1 | 29.0 | 28.6 | 28.2 | 27.1 | 27.7 | 27.8 |

출처: 방송통신위원회(2020). 2019년도 방송사업자 재산상황 공표집 각 년도

지상파방송은 자체제작비(47.7%)와 외주제작비(51.0%)가 비슷한 비중을 차지하고 있으며, 지난 5년간 자체제작비는 감소(CAGR, -4.2%)하고 외주제작비는 증가(CAGR, 2.2%)했다.

[그림 2-6] 방송콘텐츠 제작비 현황

(단위: 백만 원)

<지상파방송사업자>



<방송채널사용사업자>

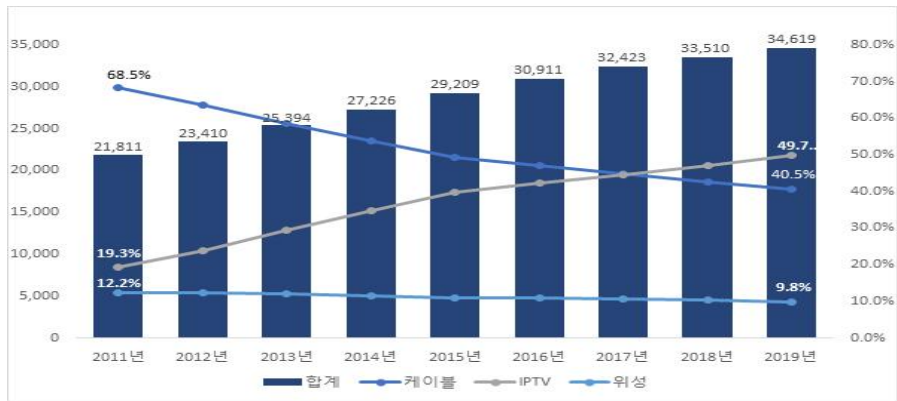


출처: 방송통신위원회(2020). 방송사업자 실태조사 보고서

국내 유료방송가입자 수는 시청자들의 이용행태 변화로 인해 국내 총 가구수를 넘어섰다. 2019년 기준, 국내 유료방송 가입 가구는 3,462만 가구로 국내 총 가구수(2,034만)를 크게 뛰어넘는 가입률을 보이고 있다. 온라인·모바일 중심의 방송콘텐츠 이용행태 변화와 OTT 서비스 이용증가 등 향후 지상파 위주의 시청행태는 점차 감소할 것으로 예상된다.

[그림 2-7] 국내 유료방송플랫폼 가입자(단자)수 추이

(단위: 천 명)



자료: 한국케이블TV방송협회, 각사 IR 자료

3. 국내 방송정책의 문제점

가. 총괄적 문제점

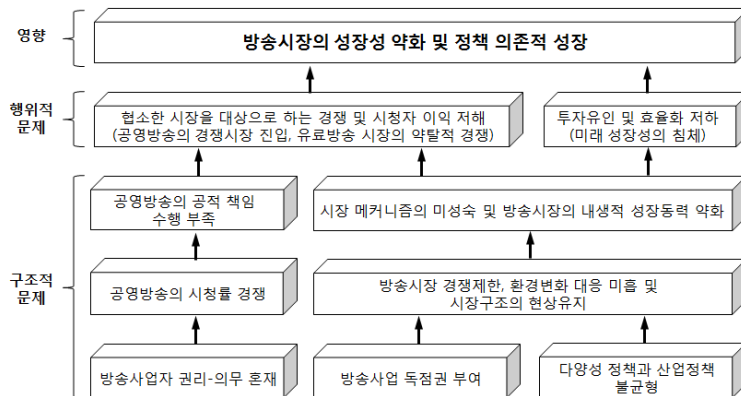
최근 방송정책의 기본 원칙은 공익성과 산업발전을 균형적으로 도모하는 것이다. 방송의 공익성은 방송법상 가장 최우선적인 가치이자 정책 목표임에는 틀림없다. 그러나 최근 들어 방송의 공공성과 공익성에 대한 회의적인 시각이 대두되고 있으며, 공익 중심의 정책체계에도 불구하고 정책성과는 미흡했다는 주장이 대두되고 있다.

이는 공익성과 산업성의 책무가 혼재되어 공익성과 산업성의 양립이라는 목표를 달성하기 어렵다는 것을 의미한다. 일례로 공영방송의 역할과 책무가 지상파방송사업자에 모두 전가되고 있는 부분이 있으며, 특히 유료방송 시장에도 방송의 공적 기능이 부여되고 있

는 등, 공익성 정책 목표가 혼용·혼재되어 있다. 이는 산업성도 공익성도 모두 놓치는 결과를 야기할 수 밖에 없다. 공적책무가 강하다고 인식되면 경쟁 한계가 나타나고 이를 보전하는 차원에서 정부정책에 의존하게 된다. 정부는 무한정으로 지원할 수 없기 때문에 공적 책무를 강하게 요구하기도 힘들어진다.

방송시장은 정치적·정책적 목적을 중시하여 시작했기 때문에 디지털 시대에 부합하는 정책이 추구되지 못하고 있다. 특히 우리나라의 방송정책은 지상파방송 중심의 방송정책을 토대로 수립되었기 때문에, 방송시장이 시장 중심적인 생태계를 갖지 못하고 지상파 방송에 대한 공익성 정책만 강조되어 왔다. 이에 따라 산업·경제적 논리에 기초한 정책이 수립되지 못하고 정부의 지나친 규제 논리가 적용되어 왔으며, 아날로그에 기반한 이러한 정책기조가 현재까지 지속되고 있다.

[그림 2-8] 국내 방송정책의 문제점



출처: 미디어미래연구소(2010)

산업적 측면에서 볼 때 공익성과 산업성의 불균형은 시장 혁신과 발전을 유도하기 어렵다. 공적 책무 이행을 위한 강한 규제가 낡은 규제가 되어 혁신을 가로막기 때문이다. 이에 따라 시장 메커니즘이 원활히 작동되지 못하고 시장 효율성이 저하되면서 내생적 성장동력이 고갈되는 경향이 발생하고 있다. 이러한 배경에 따라 투자와 수익창출이라는 선순환 구조가 확립되지 못하고 비용절감 위주의 사업이 운영됨에 따라 투자 지체, 시장 성장지체, 경쟁력 저하라는 근본적인 문제가 내재되어 있는 상황이다.²⁾

2000년대 중반 이후 신규 경쟁매체가 등장하고, 이용자의 이용패턴이 변화되는 등의 환경변화가 가속화되고 있음에도 불구하고 과거의 규제방식이나 사업 운영 방식이 현재까지 유지되고 있다는 것은 큰 문제이다.

그동안 방송시장의 경쟁 및 투자 활성화를 위해 수차례에 걸친 법 개정을 통해 규제제도가 개선되어 왔으나 실질적인 효과를 얻지는 못했다. 케이블TV 도입 당시, 민주주의 및 지역주의에 기여할 것으로 기대했으나, 오히려 보도기능 제한으로 인해 지역미디어로 발전하며 공익 기여의 길을 제한하였다. 또한 IPTV 도입 시에도 산업 논리와 공익 논리가 있었으나 실제 콘텐츠 제작 다양화에 기여하지 못했다. 다양한 정책을 추진했으나, 다양성 확보에만 집중하여 산업 및 경쟁을 활성화 시킬 요인을 마련하지 못한 것이다. 따라서 방송시장 내에 시장참여자는 지속적으로 증가했으나 오히려 시장 비효율 현상이 나타나면서 공익성과 산업성 차원의 정책 목표는 모두 달성하지 못하였다.

위와 같은 요인에 따라 방송시장에 대한 중복 및 경직된 규제가 도입·적용되고 있으며, 이로 인해 방송시장 내에서 시장기능이 원활히 작동하기 어려운 구조이다. 인위적인 독점권 설정, 시장점유율 및 권역규제로 인해 자발적 투자 유인은 적고, 규모의 경제 달성을 통한 시장 효율성 확보 노력이 구조적으로 어렵다. 이로 인해 국내 방송산업에서 규모의 경제 및 범위의 경제 효과가 제한되고, 방송정책의 목표였던 여론의 다양성뿐만 아니라 공익성 제고 및 달성에도 기여하지 못하고 있다. 또한, 방송사업자의 규모제한은 궁극적으로, 특히 콘텐츠 시장의 영세성을 야기하여 시청자 후생의 하락을 초래했다.

전통적으로 방송산업은 규제산업이며, 지상파방송은 물론 유료방송 역시 방송정책의 틀 내에서 정책 및 규제가 수립 및 운용되어 왔다. 이는 자유로운 시장경제 내에서 지나친 정부의 개입이 이루어짐에 따라 자생적 성장을 이루지 못하게 된 주요 요인으로 꼽힌다. 방송시장 활성화를 위해 채택되었던 다양한 정책들의 수혜자들이 실제 시장에서 경쟁력이 저하되더라도 정부는 이들을 퇴출시키지 못하고 지원정책을 통해 사업을 유지 또는 운영하도록 유도하고 있기 때문이다. 따라서 시장퇴출 기능이 작동되지 않고 신규 진입자들만 양산하는 등 시장 동태성이 작동하기 어려운 구조가 형성되어 있다.

2) 충분한 경쟁력을 확보하던 시절의 영광에서 벗어나지 못하고 안일하게 사업을 운영해 온 몇몇 사업자들의 사례를 보면 정책의존적 성향이 미래 성장을 저해하는 핵심 요소라는 것을 알 수 있다.

즉, 진입·퇴출 기능이 작동하지 못하고 지원정책에 의해 부적절한 사업자가 시장에 남게 됨에 따라 방송시장의 성장구조가 정책의존적으로 변화했다. 결국, 시장 참여자들은 사업 실패 시 정부의 지원을 받을 수 있을 것이라는 기대 하에 소극적 투자 및 사업 운영을 하게 되고, 점차 시장 경제체제에 대응하기보다는 정책 의존적으로 전략을 수정하는 악순환을 야기했다고 볼 수 있다.

경쟁촉진 정책은 궁극적으로 신규 매체 또는 사업자를 진입시킴으로써 사업자 수 확대에 따른 경쟁과 퇴출 경로를 제공함으로써 비효율적인 사업자를 자유롭게 퇴출시키는 것에서 출발한다.³⁾ 이러한 매체 균형발전 정책의 취지는 다양성 확보를 위해 매체 또는 채널에 대한 공익적 기능을 수행할 수 있는 여건을 만들어 주는 것이다.⁴⁾ 따라서 방송정책은 시장실패를 보완하기 위한 측면이 강하며, 이에 따라 일부 경쟁을 제한하기도 한다. 유럽의 경우에도 다양성 규제는 사후규제로 전환되고 있는 추세이며, 경쟁과 다양성을 분리하여 적용하고 있다. 하지만, 국내의 경우 경쟁과 다양성을 소유규제 등의 동일한 정책수단으로 달성하고자 하기 때문에 양적 다양성은 달성할 수 있으나, 경쟁촉진, 시장 매커니즘의 작동, 내용적 다양성은 희생되고 있다.

나. 지상파방송방송 성장의 한계

1) 광고 수익 악화

지상파방송의 핵심적 재원인 광고 매출이 급감하면서 재원구조가 악화되고 있으나 제작비 부담은 높아지고 있다. 디지털 광고 매출이 전체 방송 광고 매출을 넘어선 가운데 방송 광고 하락이 나타나는 주요 원인은 지상파방송 광고가 급감하고 있다는 것에 있다. OTT 이용률이 급격히 높아지고 있어 지상파방송을 포함한 방송광고 매출은 더욱 감소할 것으로 보이며, 지상파방송의 광고수익은 향후 지속적으로 감소할 것으로 전망된다.

2) 공적재원의 부족

1981년 2,500원으로 인상된 이후 39년간 수신료 인상이 이루어지지 않아 공영방송이 공

3) 퇴출이 제한된 경우 사업자들은 도덕적 해이 등 시장에서의 비효율을 발생시킬 가능성이 높아진다.

4) 우리나라의 방송시장은 공·민영 구분체계가 정립되지 않아 민영방송에 대해서도 공익적 기능 수행을 일부 강제하고 있다.

적 책무를 수행할 수 있는 공적 재원이 매우 부족한 상황이다. 국내의 경우 영국, 일본, 독일 등 해외 주요국과 비교했을 때 수신료와 같은 공적재원이 차지하는 비중이 매우 낮은 상황이다. 최근에도 수신료 인상에 대한 논의가 있었고, KBS에서도 수신료 인상 추진 움직임이 활발하게 나타나고 있는 있으나, 수신료가 인상될 가능성은 높아 보이지는 않는다. 수신료 인상 이슈는 공영방송의 책무뿐만 아니라 지상파방송 및 유료방송 그리고 콘텐츠 산업에까지 지대한 영향을 미치는 요인이기 때문에 공적재원 부족으로 인한 문제는 지상파방송 성장의 한계로 지목되기도 한다.

3) 제작비 상승

지상파방송의 재원구조가 지속적으로 악화되어 가고 있는 상황에서 드라마를 중심으로 콘텐츠 제작비는 지속적으로 상승하고 있어 지상파방송 사업자들의 부담이 가중되고 있다. 현재 국내 방송시장에서 제작되는 경쟁력 있는 드라마가 상당부분 넷플릭스 등 해외 자본에 제작비를 의존하고 있는 상황이다. 제작비에서 해외자본이 차지하는 비중이 늘어남에 따라 지상파방송이 저작권을 갖는 경우도 줄어들고 있어 중·장기적으로 볼 때 지상파방송의 경쟁력을 저해하는 원인이 될 수 있다.

4) 과도한 규제

국내 지상파방송은 광고, 소유겸영 등 과도한 규제 때문에 효율적인 혁신이 어려운 상황이다. 지상파방송에 대한 과도한 규제는 과거 지상파방송이 가졌던 시장지배적 지위, 이를 유지하는데 기여하고 있는 뉴스/보도 기능 등 시장에 미치는 영향이 크기 때문에 이를 적절히 제한할 필요가 있었기 때문이다. 또한 지상파방송은 공영방송도 포함하고 있기 때문에 공영방송에 대한 책무가 지상파방송의 책무로 이전되어 동일한 규제가 적용되어 왔다.

그러나 경쟁이 심화되고 수익이 하락하고 역할이 대체되고, 시청자가 떠나가면서 지상파방송은 생존 여부를 우려해야 하는 상황까지 이르렀다. 결국 혁신이 필요하고 이를 통해 경쟁력을 다시 확보해야 할 상황인 것이다. 이런 상황에서 기존의 규제는 과도한 규제가 될 수 밖에 없다. 혁신을 가로막는 요소가 많기 때문이다.

일례로 중간광고 등 광고 규제 완화가 필요하다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔고, 방통위에서도 광고 규제 완화를 추진해 왔으나 아직까지 중간광고가 금지되어 있는 상황이다. 또한, 소유·겸영 규제로 인해 지역민방 등 자생적인 생존이 어려운 사업자의 경우

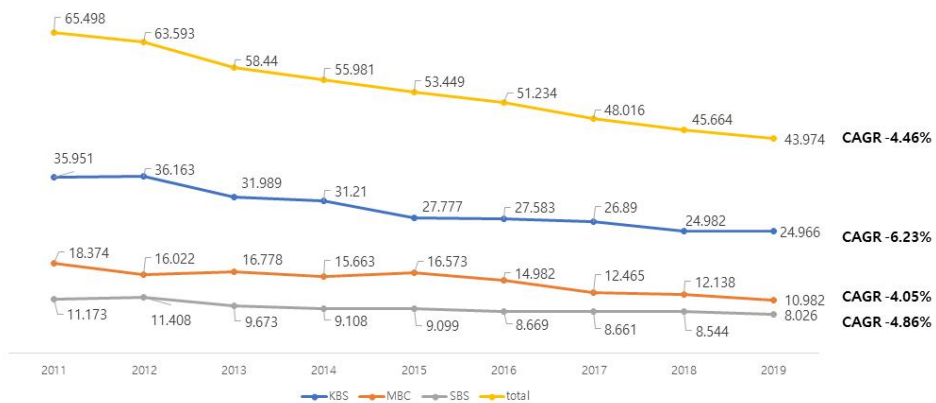
자유로운 진·퇴출이 어려운 상황일 뿐만 아니라 새로운 자본 유입도 어렵다. 지상파방송의 효율적 운영 및 발전, 경쟁력 확보를 위해서는 규제의 혁신이 필요한 시점이다.

제 2 절 국내 미디어 이용행태 변화 분석

인터넷, 모바일 환경이 보편화되고, 유튜브, 페이스북, OTT 등 다양한 플랫폼 및 서비스가 등장하면서 타겟형, 맞춤형 서비스나 콘텐츠가 확대되고 있으며, 그에 따라 미디어 콘텐츠 이용도 다양화, 세분화되고 있다. 이용자들은 이용목적에 따라 서비스나 콘텐츠를 선택하고, 동영상 서비스 이용 시 다양한 디바이스를 병행하여 이용한다. 과거에는 하나의 채널에서 하나의 콘텐츠를 하나의 기기를 통해 시청했다면, 이제는 다양한 플랫폼에서 다양한 콘텐츠를 다양한 기기를 통해 이용한다는 것이 큰 변화라 할 수 있다.

이러한 변화 흐름 속에서, 지상파방송3사의 시청률은 지속적으로 하락하는 양상을 보이고 있다. 방송통신위원회에서 산정한 시청점유율 산정결과에 따르면, 2011년부터 2019년까지 전체 지상파방송의 시청점유율은 약 -4.46%의 역성장을 기록한 것으로 나타났다. 특히 KBS는 -6.23%의 역성장을 기록하여 지상파방송 중 하락세가 가장 높았으며, 다음으로 SBS가 -4.86%, MBC가 -4.05%의 역성장을 기록했다.

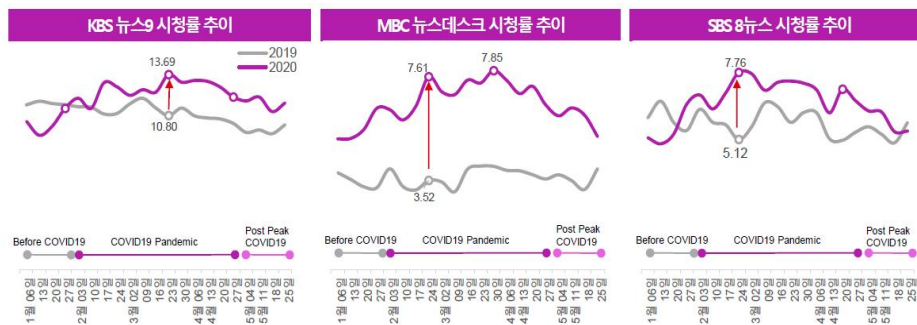
[그림 2-8] 지상파방송3사의 시청률 점유율 추이



출처: 방송통신위원회 연도별 시청점유율 산정결과

하지만 2020년에는 코로나로 인해 지상파방송을 포함한 보도 매체의 시청률이 전년 동기와 비교할 때 상승한 것으로 나타났다. 코로나로 인해 재난보도에 대한 관심과 수요가 높아지면서 보도 시청률은 전년 동기보다 상승한 것으로 나타났다.

[그림 2-10] 2020년 상반기 지상파방송3사 뉴스 시청률 추이



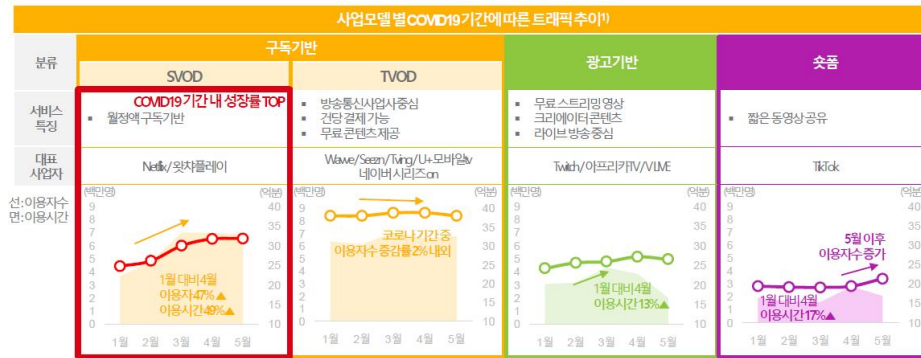
자료: Nielsen Korea TV Audience Measurement Data (수도권/가구/KBS 뉴스9, MBC뉴스데스크, SBS8뉴스 주간 시청률(%)); The Nielsen Korea Company(2020) 재인용

문제는 시청률 상승에도 불구하고 2020년 경기침체 여파로 인해 광고는 오히려 침체될 것으로 전망되고 있다는 것이다. 지상파방송 3사는 코로나 감염이 확산되고 있던 2020년 4월 1일에 2019년 대비가 광고 수익이 40% 정도 감소할 것이라고 전망하면서 지원을 요구한 바 있다(한국방송협회, 2020. 4. 2). 그러나 KOBACO(2020)에 따르면, 실제 광고수익은 전년대비 약 6.4% 하락할 것으로 보인다.

코로나 기간 동안 지상파방송 시청률이 상승한 것과는 비교할 수 없이 SVOD 시장을 중심으로 OTT 이용량은 가파르게 상승하였다. 넷플릭스 국내 가입자는 2020년에 크게 성장한 것으로 보인다. 넷플릭스는 국내 가입자를 공개하지 않기 때문에 정확한 가입자 규모를 파악하기는 어렵다. 하지만 넷플릭스가 3/4분기 실적 발표를 할 당시 로이터는 넷플릭스의 대한민국 유료가입자가 330만 수준에 이를 것이라는 보도를 한 바 있다(Li & Yang, 2020. 10. 20). 넷플릭스 이외에도 왓챠플레이의 가입자가 꾸준히 증가하고 있으며, TVOD 중심으로 하는 웨이브, 티빙과 같은 국내 OTT 사업자의 가입자 및 이용량도 증가하는 양상을 보이고 있다. 이와 같은 양상은 향후에도 지속될 것으로 예상되어 코로나를 기점으로

방송에서 스트리밍으로의 전환이 본격적으로 일어나는 양상을 보이고 있다고 할 수 있다.

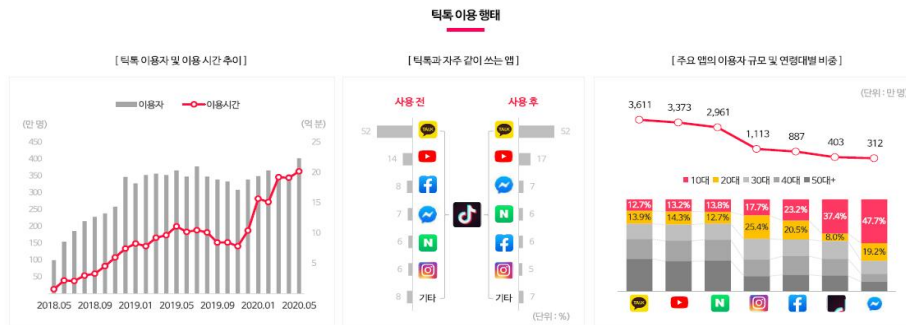
[그림 2-11] 사업모델별 COVID 19 기간에 따른 트래픽 추이



* 사업모델별 트래픽 추이 확인을 위해 산업 내 1위 사업자인 YouTube 제외
 자료: Nielsen Android&iOS Mobile App Behavioral Data(2020.01~2020.05)/월간; The Nielsen Korea Company(2020) 재인용

숏폼 콘텐츠 위주로 서비스를 제공하는 사업자들의 성장도 두드러지게 나타나고 있다. 특히, 10대 중심의 이용자 참여형 숏폼인 틱톡의 성장은 괄목할 만 하다. 틱톡은 15초 내외의 짧은 동영상상을 제공하는 플랫폼으로 직관적인 UI로 10대에 큰 인기를 얻고 있다 (nasmedia, 2020).

[그림 2-12] 틱톡 이용행태



자료: nasmedia(2020)

국내에서도 2020년 카카오TV가 숏폼 위주로 리뉴얼 하면서 동영상 시장에서 다양한 형식 실험이 벌어지고 있다. 작년 말에는 유통 플랫폼인 쿠팡 플레이가 OTT 서비스에 진출 하면서 큰 주목을 받은바 있다.

[그림 2-13] BM과 콘텐츠 형태로 분류한 스트리밍 서비스 구분



출처: 노창희(2020)

정리하자면 지상파방송과 같은 전통적인 미디어 사업자들은 어려워지고 있는 가운데 OTT 플랫폼이 성장하고 있는 상황이다. 또한, 숏폼 등 새로운 형식의 동영상들이 인기를 얻고 있어 이를 기반으로 새로운 플랫폼들이 런칭되고 있어 지상파 방송과 같은 레거시 사업자들도 이러한 환경에 대응이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

제3장 해외 주요국의 지상파방송정책 분석

제1절 독일 지상파방송 정책 및 이슈

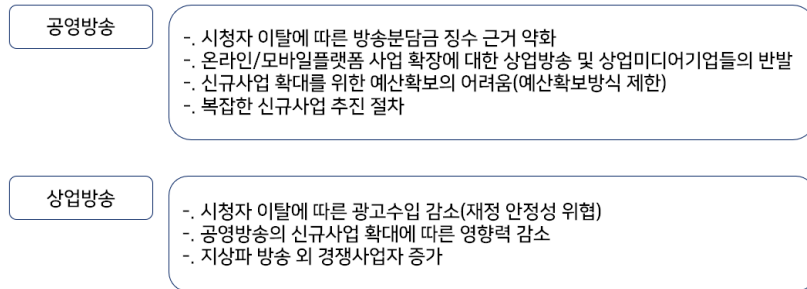
1. 독일 지상파방송의 위기요인

독일 지상파방송은 공영방송과 상업방송이 공존하는 ‘이원화된 방송구조(Duales Rundfunksystem)’를 가지고 있으며, 방송법인 ‘방송과 텔레미디어에 관한 주간협약(Rundfunkstaatsvertrag: 이하 RStV)’의 설립근거에 따라 사회적으로 부여받은 임무(Aufträge)가 명확하게 구분된다. 공영방송은 RStV의 §11에 근거하여 개인과 사회공동체의 자유로운 의견형성의 조직과 민주적, 사회적, 문화적인 요구를 충족시킬 수 있는 콘텐츠를 제공하는 것이 의무로 명시되어 있다. 이를 위해 크고 작은 독일 내의 지역정보에서부터 국제적인 정보까지 두루 제공해야 하며, 이 과정에서 보도의 객관성과 공정성의 원칙, 의견의 다양성 등의 기본원칙을 준수해야 한다.

이에 반해 상업방송은 별도의 의무나 역할에 대해 법(RStV 포함한 공법 등)에서 정하고 있지는 않다. 다만 RStV는 의견다양성을 보호하기 위해 상업방송의 소유규제, 제3자를 위한 방송시간 할애, 지역정보채널 운영 등을 구체적으로 명시하고 있다. 상업방송은 공영방송만이 운영되는 상황에서 발생할 가능성이 있는 편향적인 의견형성을 견제하기 위한 장치로 활용되고 있다고 추정할 수 있다.

공법상에 명시된 공영방송과 상업방송의 의무 차이는 재원충당, 운영기준 등의 차이로 이어진다. 독일의 공영방송은 방송분담금(Rundfunkbeitrag)으로 불리는 방송수신료로 운영되며, 방송분담금의 감독과 분담결정은 독립기관이 결정하고 있다. 이에 따라 공영방송은 RStV의 §16에 근거하여, 연간집계에서 평일기준 1일 광고송출시간이 20분까지만 허가되며 20시 이후, 일요일 및 연방공휴일에는 광고편성이 금지된다. 이에 반해 상업방송은 주요재원이 방송광고이다. RStV의 §45에 따라 상업방송은 전체방송시간의 20%까지 방송광고편성이 허가되며, 어린이방송을 제외한 일부 장르(영화, 시리즈, 스포츠, 오락프로그램)에선 PPL도 가능하다.

[그림 3-1] 독일 공영방송과 상업방송의 위기요인 비교



독일의 정책상 공영방송과 상업방송의 역할이 다르지만 방송시장, 넓게는 미디어시장을 양분하고 있기 때문에 경쟁은 불가피하다. 공영방송은 RStV의 조항에 따라 최대한 많은 사람들이 이용할 수 있도록 매체를 운용해야 하기 때문에 시청률이 방송운영의 근거가 되고, 상업방송은 광고수입을 높이기 위해 시청률을 확보해야 한다는 것이 경쟁의 배경이 될 수 있다.

과거 텔레비전과 라디오로 대표되던 방송매체들의 영향력이 감소하고, 온라인과 모바일 기반의 신규 플랫폼들의 영향력이 강해지면서 공영방송사들은 신규플랫폼으로 사업 확장이 불가피해졌다. 이로 인해 상업방송사들은 공영방송사 뿐만 아니라 다른 콘텐츠 플랫폼과의 경쟁을 해야 하는 상황이다. 또한 그동안 RStV에 의해 제한되었던 공영방송사들의 온라인 사업 일부가 완화되면서 상대적으로 재정적 안정성이 떨어지는 상업방송사들은 신규 사업 투자에 따른 부담, 사업진출에서의 예산운용 등 어려움을 겪고 있다.

가. 독일광고시장현황

닐슨(Nielsen)의 집계에 따르면 2019년 독일광고시장의 총매출은 326억 유로로 2018년보다 6,000만 유로(1.9%) 성장했다. 2019년 1/4분기의 광고 총매출은 전년 동기간에 비해 0.9% 하락하는 것으로 시작했지만, 2/4분기와 4/4분기에 각각 1.5%, 2.7%의 성장이 기록되면서 최종적으로 소폭이지만 성장을 거두었다. 광고시장의 총매출을 매체별로 보면 텔레비전광고가 47.9%, 인쇄광고가 26.2%, 온라인 11.8%, 옥외광고 7.5%, 라디오 6.1%, 극장광고 0.5%의 순으로 집계되어 온라인이나 모바일 등의 매체보다 전통 미디어가 강세를 보인다.

<표 3-1> 독일의 매체별 광고 총매출 비교(2018-2019년)

(단위: 백만 유로, %)

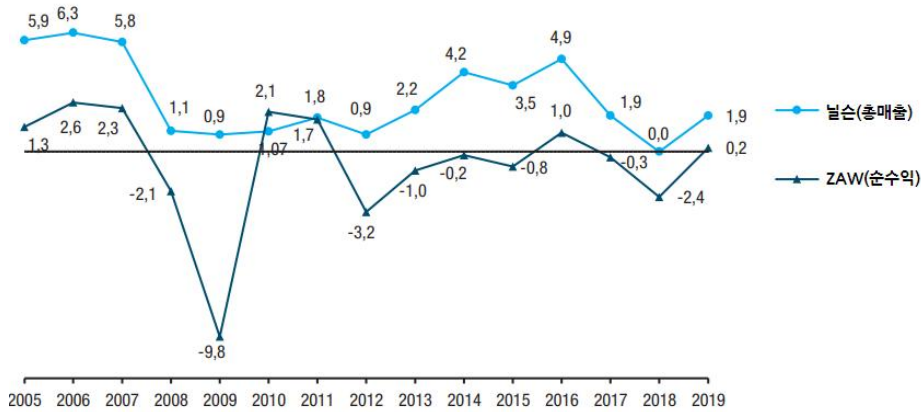
| | 2019년 | 비율(%) | 2018년 | 비율(%) | 증감액 | 증감률(%) |
|----------------------------|----------|-------|----------|-------|-------|--------|
| 광고시장전체 | 32,593.3 | 100.0 | 31,982.1 | 100.0 | 611.2 | 1.9 |
| 인쇄매체 (신문+대중잡지 +전문잡지) | 8,536.2 | 26.2 | 8,629.8 | 27.0 | -93.6 | -1.1 |
| 옥외광고 | 2,451.1 | 7.5 | 2,167.5 | 15.5 | 283.6 | 13.1 |
| 텔레비전 | 15,616.6 | 47.9 | 15,530.3 | 48.6 | 86.3 | 0.6 |
| 라디오 | 1,985.1 | 6.1 | 1,953.8 | 6.1 | 31.3 | 1.6 |
| 온라인 | 3,843.0 | 11.8 | 3,561.9 | 11.1 | 281.1 | 7.9 |
| 고정형 | 2,606.7 | 8.0 | 2,566.8 | 8.0 | 39.9 | 1.6 |
| 모바일 | 1,236.3 | 3.8 | 995.2 | 3.1 | 241.2 | 24.2 |
| 극장광고 | 161.3 | 0.5 | 138.8 | 0.4 | 22.5 | 16.2 |

출처: Pamela Möbus & Michael Heffler(2020a)

닐슨이 총매출을 기준으로 자료를 발표한다면, 독일의 ZAW(Zentralverband der deutschen Werbewirtschaft: 독일광고산업중앙협회)는 세금과 비용을 제외한 순수익을 집계한다.⁵⁾ ZAW의 자료에 따르면 2019년 독일광고시장의 순수익은 25억 유로로 2018년과 비교해 0.8%가 성장한 것으로 나타난다. 매체 군으로 순수익을 비교하면 텔레비전(선형)이 44억 10만 유로, 인쇄매체(신문+대중잡지+전문잡지)가 45억 3,240만 유로, 라디오(선형) 7억 8,920만 유로의 수익을 얻은 것으로 집계되는데, 이들의 실적은 2018년도와 비교하여 각각 TV(선형)가 3.0%(1억 3,700만 유로), 인쇄매체가 6.14%(2,968만 유로), 라디오가 0.7%(520만 유로)의 수익 감소가 있었다. 반대로 온라인 광고의 2019년 광고 순수익은 89억 8,990만 유로로 전년도의 82억 5,520만 유로보다 8.9%의 성장을 기록하여 전통 미디어들이 강세를 보였던 총매출 기준 광고판매실적과는 달리 순수익에선 온라인 매체들이 강세였다.

5) 두 회사가 분류하는 광고매체 기준이 상이하기 때문에 매체 간 직접비교가 가능한 사례는 제한적이다.

[그림 3-2] 독일광고시장의 총매출과 순이익 성장률 변동추이(2005-2019년)



출처: Pamela Möbus & Michael Heffler(2020b)

최근 독일에서 발표된 광고산업 자료들은 온라인 스트리밍 광고의 성장세를 뚜렷하게 보여준다. 독일상업미디어협회(VAUNET)가 2020년 집계한 자료에 따르면 2013년 처음으로 집계된 온라인-비디오스트리밍 광고 순이익은 2억 유로로 집계되었지만 매년 5천만 유로 이상의 성장을 기록하면서 2015년 3억 2,000만 유로, 2017년 4억 8,000만 유로로 급증했고, 2019년엔 2018년 대비 30%의 매출신장을 기록, 7억 8,000만 유로의 순이익을 올렸다. 2013년부터 2019년까지 동안 텔레비전 광고의 순이익은 41억 2,500만 유로에서 44억 유로로 2억 7,500만 유로가 증가한 것과 비교해 온라인-비디오스트리밍 광고는 5억 8,000만 유로가 증가한 것도 괄목할만한 변화다.

<표 3-2> 방송채널/방송유형 별 총매출/순수익 비교(2018-2019년)

(단위: 백만 유로, %)

| 주요 채널들의 총매출 비교(2018-2019년) | | | | 공영채널/상업채널의 순수익 비교 | | | |
|----------------------------|---------|---------|---------|-------------------|---------|---------|---------|
| 채널 명 | 2019년 | 2018년 | 증감률 (%) | 단체 명 | 2019 | 2018 | 증감률 (%) |
| das Erste | 298.6 | 323.9 | 7.8 | ARD | 169.2 | 188.7 | -10.3 |
| ZDF | 281.3 | 293.6 | 4.2 | ZDF | 166.3 | 179.4 | -7.3 |
| ProSieben | 2,403.8 | 2,427.0 | 1.0 | 공영방송 합계 | 335.5 | 368.1 | -8.9 |
| Sat.1 | 2,052.4 | 2,179.3 | 5.8 | 상업채널 합계 | 4,064.6 | 4,169.0 | -2.5 |
| Kabel eins | 1,167.1 | 1,127.0 | 3.6 | 텔레비전 총합 | 4,400.0 | 4,537.1 | -3.0 |
| SIXX | 285.8 | 284.9 | 0.2 | | | | |
| PoSieben MAXX | 2251 | 230.2 | 2.2 | | | | |
| Sat.1 Gold | 176.9 | 147.3 | 20.1 | | | | |
| RTL | 3,061.2 | 3,025.0 | 1.2 | | | | |
| VOX | 1,487.8 | 1,442.8 | 3.1 | | | | |
| Super RTL | 355.0 | 320.2 | 10.9 | | | | |
| N-TV | 148.4 | 149.8 | -0.9 | | | | |
| Nitro | 213.4 | 190.6 | 12.0 | | | | |
| RTL ZWEI | 1,101.8 | 1,151.9 | -4.4 | | | | |
| DMAX | 418.5 | 420.8 | -0.6 | | | | |
| WELT | 232.1 | 249.0 | -6.8 | | | | |
| Sport1 | 360.3 | 365.9 | -1.5 | | | | |
| TELE5 | 310.1 | 287.2 | 8.0 | | | | |

출처: Pamela Möbus & Michael Heffler(2020a), (2020b) 재구성

텔레비전광고시장은 상업방송채널을 중심으로 구성되어 있다. 2019년 기준 ProSieben.Sat.1 콘체른의 미디어랩인 SevenOneMedia의 총매출은 63억 5,830만 유로, RTL 콘체른의 미디어랩인 IP Deutschland는 53억 5,480만 유로로 ProSiebenSat.1 콘체른의 매출이 높다. 공영방송채널들의 2019년 광고총매출은 das Erste(제1공영채널)가 2억 9,860만 유로, ZDF(제2공영채널)은 2억 8,130만 유로로 상업방송콘체른의 광고 총매출의 4.95%에 불과하다. 2019년 한 해 동안 공영방송채널들이 거둔 광고순수입의 총계는 상업방송채널 합

계 44억 646만 유로의 8.26%에 해당하는 1억 6,920만 유로이며, 상업방송채널들이 거둔 광고순수익은 전체 텔레비전 광고순수익의 92.38%, 공영방송 3억 3,550만 유로(ARD연합 총계 1억 6,920만 유로, ZDF 1억 6,630만 유로)로 7.62%를 기록했다.

나. 미디어이용패턴변화

공영방송사연합 ARD와 ZDF는 1965년부터 ‘매스커뮤니케이션 장기연구’(Langzeitstudie Massenkommunikation)의 일환으로 미디어이용행태연구인 ‘ARD/ZDF Massenkommunikation Trends’(이하 트렌드연구)⁶⁾를 발행하고 있다. ARD/ZDF의 트렌드 연구는 미디어이용자 행태변화를 기반으로 하여 현재 독일 지상파방송사들이 겪고 있는 어려움을 추정할 수 있는 자료이다. 가장 최근에 발행된 2019년 트렌드 연구 중 지상파방송과 관련된 내용들을 간략하게 정리해 볼 수 있다.

첫째, 독일의 미디어이용에 관한 전반적인 조사결과는 다음과 같다. 트렌드연구(2019) 응답자(n=2,000)의 1일 미디어이용자 비율은 98%이며, 콘텐츠 유형별로는 비디오 86%, 오디오 81%, 텍스트 49% 등의 순이다. 비디오나 오디오, 텍스트 등의 콘텐츠를 이용하기 위해 비디오/오디오/뉴스 등의 포털서비스를 이용하는 응답자의 비율은 41%이며, 메신저 등의 개인화서비스 이용비율은 62%이다. 적극적으로 미디어를 이용하는 연령대는 14-29세로, 1일 미디어이용자 비율은 96%이며, 비디오 82%, 오디오 82%, 텍스트 44%의 이용률을 보여 전체연령대의 응답과 비교했을 때 동일하거나 소폭 낮았다.

하지만, 이들의 포털서비스 이용은 78%, 개인화서비스 이용은 85%로서 훨씬 높게 나타났다. 전체 평균자료와 비교했을 때 14-29세 연령대는 텍스트콘텐츠 이용 비율이 낮게 측정되는 반면, 온라인/모바일 등으로 이용 가능한 포털서비스나 개인화서비스 등의 이용은 현저히 높게 나타났다. 이용시간 면에서도 14-29세는 전체 연령대보다 1일 이용시간 63분, 텔레비전 시청시간 51분 등이 적지만 포털서비스와 개인화서비스의 이용시간은 전체 연령대보다 약 2배 가량 높은 이용량을 보인다는 점에서 특징을 보인다.

6) 2015년부터 매년 발행되고 있는 트렌드연구는 텔레비전, 라디오, 인터넷 등의 매체를 기준으로 한 이용패턴분석이 아닌 비디오, 오디오, 텍스트 등 콘텐츠 속성을 기준으로 적용하여 콘텐츠 이용을 생방송/재방송, 이용시간 대, 디바이스 선택 등으로 분석한다는 점에 특징이 있다.

<표 3-3> 1일 미디어이용현황 비교

(단위: %, 분)

| | 콘텐츠 별 이용비율(%) | | | 콘텐츠 별 이용시간(분) | | |
|----------|---------------|------|--------|---------------|------|--------|
| | 전체연령대(4세 이상) | | 14-29세 | 전체연령대(4세 이상) | | 14-29세 |
| | 2019 | 2018 | 2019 | 2019 | 2018 | 2019 |
| 미디어이용 총합 | 98 | 98 | 96 | 420 | 439 | 357 |
| 비디오 | 86 | 84 | 82 | 202 | 200 | 151 |
| 오디오 | 81 | 81 | 82 | 186 | 202 | 175 |
| 텍스트 | 49 | 48 | 44 | 54 | 64 | 63 |
| 포털서비스 | 41 | 39 | 78 | 87 | 82 | 201 |
| 개인화서비스 | 62 | 58 | 85 | 117 | 140 | 220 |

* ARD/ZDF의 연구에선 이용비율을 측정하는데 있어 응답일 기준 전날 이용한 매체를 기준으로 측정하는 방식을 채택함

출처: Beate Frees & Thomas Kupferschmitt & Thorsten Müller(2019) 재구성

둘째는 비디오콘텐츠 이용에 관한 조사결과이다. 텔레비전방송의 생방송 시청은 2019년 82%이며, 인터넷을 통한 재방송시청이 35%, 비디오포털을 이용한 영화 또는 비디오시청이 33%, 스트리밍 서비스를 이용한 영화 또는 비디오시청은 32%, 인터넷 포털서비스를 이용한 비디오시청이 24%로 측정된다.

한편, 1주일 이내 연령대별 비디오콘텐츠 이용경험 비율은 14-29세가 99%, 30-49세가 95%, 50-69세가 98%, 70세 이상이 98%로 집계된다. 이 중 텔레비전방송의 실시간 방송시청비율은 14-29세가 60%, 30-49세가 75%로 집계된 것과 비교하여 50-69세는 95%, 70세 이상은 96%로 상대적으로 높게 측정된다. 반대로 온라인으로 재방송을 시청한 경험에 대해선 14-29세가 67%로 가장 높았고 30-49세가 40%, 50-69세가 24%, 70세 이상이 8%의 순으로 연령이 높아질수록 이용비율은 낮아졌다.

유사하게 비디오포털을 통한 비디오콘텐츠 이용은 14-29세 70%로 측정된 것과는 달리 30-49세 38%, 50-69세 20%, 70세 이상 5%, 스트리밍서비스를 이용한 영화/비디오콘텐츠 이용은 14-29세 75%, 30-49세 37%, 50-69세 15%, 70세 이상 2%의 수준으로 측정된다. 즉, 연령이 높을수록 선형-텔레비전 이용비율이 높고, 연령이 낮을수록 온라인을 통해 제공되는 다양한 서비스들을 이용한 비디오콘텐츠 이용비율이 높은 것으로 보인다.

<표 3-4> 1일 비디오콘텐츠 이용방식 별 1일 이용시간

(단위: 분)

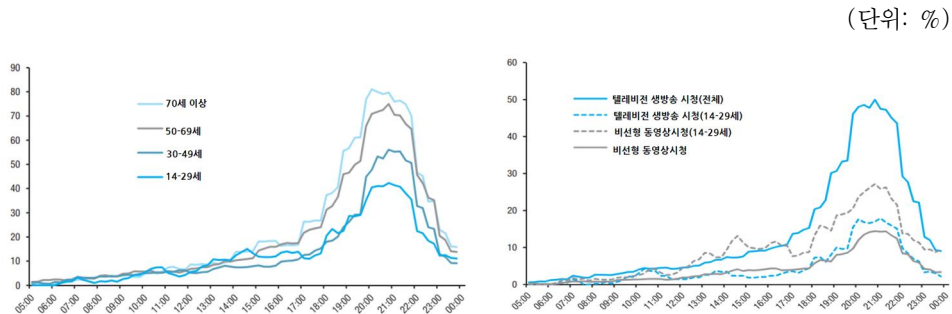
| | | 전체 연령대 | 14-29세 |
|--|-----------------------------|----------|----------|
| 텔레비전 | 텔레비전 실시간 방송 시청 | 157(163) | 52(78) |
| | 직접 또는 다른 방식으로 녹화 시청 | 3(4) | 4(1) |
| | 방송사 온라인 아카이브(재방송)/유튜브 시청 | 6(5) | 12(9) |
| | 총합 | 165(171) | 68(88) |
| 영화/비디오 온라인 | 스트리밍서비스 이용(넷플릭스, Maxdome 등) | 21(17) | 53(44) |
| | 비디오 포털 시청(유튜브 등) | 9(8) | 27(26) |
| | 뉴스 포털, 페이스북 시청 | 7(3) | 3(7) |
| | 총합 | 36(27) | 81(74) |
| DVD/ 블루레이 | 총합 | 3(3) | 6(5) |
| 비디오 콘텐츠 이용 총합 | | 202(200) | 151(167) |
| * 각각의 방식은 총 사용시간(brutto), 총합은 순 사용시간(netto)으로 측정하여 오차가 발견됨. | | | |

출처: KBS공영미디어연구소-해외방송정보(2019.11.)

한편, 응답자의 67%가 전날 텔레비전 생방송방송을 시청했다고 응답했고, 14%는 스트리밍서비스를 이용한 것으로 집계되었다. 이는 전년대비로 보면, TV생방송 시청은 4% 감소한 것이고, 스트리밍서비스 시청은 2% 증가한 것이다. 비디오포털을 이용한 응답비율은 7%, 온라인을 이용한 재방송시청은 5%, 인터넷 포털 서비스를 이용한 비디오시청 4%, DVD/블루레이 3%의 순이다.

응답자들의 전날 1일 미디어이용시간 중 비디오이용시간 평균은 202분을 각 서비스별로 구분하여 하나의 서비스 당 1일 이용시간을 계산한 결과는 다음과 같다. 1일 텔레비전 이용시간은 전체 연령대가 165분으로 계산되는데 반해 14-29세 연령대에선 68분에 불과했고, 온라인을 이용한 비디오/영화시청은 전체 연령대가 36분으로 집계된 것과 비교해 14-29세는 81분으로 두 배 이상 높다. 한편, 영화/비디오 스트리밍서비스로 분류되는 넷플릭스나 Maxdome, Joyn 등 OTT서비스에 대한 1일 이용시간은 14-29세가 53분으로 집계되는 반면 전체 연령대에선 그 절반에 못 미치는 21분에 불과했다.

[그림 3-3] 시간대에 따른 연령별 비디오콘텐츠 이용패턴(좌)/텔레비전 및 비선형 동영상콘텐츠 이용패턴(우)

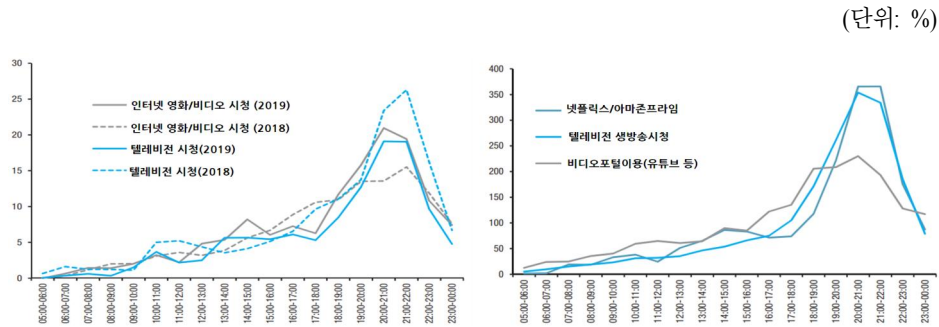


출처: Beate Frees & Thomas Kupferschmitt & Thorsten Müller(2019)

셋째로 비디오콘텐츠 이용 시간대를 보면, 전체 연령대를 기준으로 비디오콘텐츠 이용이 높게 측정되는 시간대는 18시 이후이며, 22시를 기준으로 이용량이 급감한다. 이 시간대에 가장 높은 이용량을 보이는 연령대는 70대 이상이며, 연령대가 낮아질수록 이용량은 감소하는 반비례 형태로 나타난다. 1일 중 텔레비전 생방송시청이 가장 많이 측정되는 시간대 역시 18시부터 22시까지로 측정되지만, 14-29세의 연령대에선 전체 평균의 절반에 못 미치는 수준을 보인다. 반대로 14세-29세 연령대는 해당 시간대에 비선형 동영상서비스를 주로 이용하는 것으로 나타나는데, 이는 텔레비전 생방송 시청과는 달리 전체 평균보다 두 배 가량 높은 수치를 보인다.

전체 연령대를 기준으로 2018년과 비교했을 때 18시 이후부터 22시까지 텔레비전 시청 비율은 감소하였으나 동 시간대에 인터넷을 이용한 영화/비디오 시청량은 가파르게 상승했다. 시간대별 가중치를 부여하여 살펴본 결과에 따르면 18시 이후부터 22시까지 넷플릭스/아마존프라임 등 OTT서비스의 이용량은 텔레비전 생방송시청과 유사한 수준까지 상승했음이 발견되며, 비디오포털은 상대적으로 비중이 적으나 비디오콘텐츠 이용에서 중요한 위치를 보이고 있음이 발견된다.

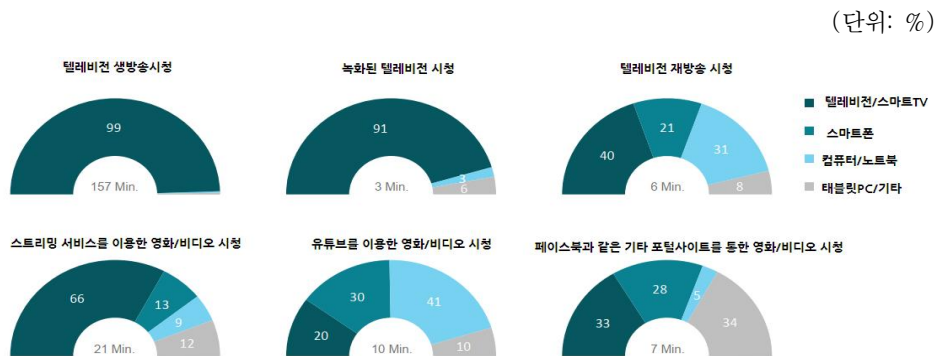
[그림 3-4] 연도별 시간대에 따른 선형-비선형 비디오매체 이용비교(좌)/가중치를 부여한 선형-비선형 비디오매체 이용비교(우)



출처: Beate Frees & Thomas Kupferschmitt & Thorsten Müller(2019)

또한 비디오콘텐츠를 이용하는데 있어 선택되는 매체 유형에 대해서는 텔레비전 생방송 시청, 녹화된 텔레비전 시청 및 스트리밍서비스 중 텔레비전/스마트TV의 비중이 높다. 하지만 텔레비전 재방송시청과 유튜브를 이용한 영화/비디오시청에서 컴퓨터와 노트북이 주요한 매체로 이용되고 있고, 스마트폰 역시 텔레비전 재방송시청 및 유튜브를 이용한 영화/비디오 시청, 기타 포털사이트를 이용한 영화/비디오시청 등의 활동에서 높은 비율로 활용되고 있음을 감안하면 비디오콘텐츠의 이용하기 위한 매체선택이 확대되고 있음을 보여준다.

[그림 3-5] 1일 비디오콘텐츠 이용방식 별 사용하는 매체의 유형



출처: ARD/ZDF Forschungs Kommission(2019)

독일의 미디어이용패턴 조사결과 중 비디오콘텐츠 이용행태의 변화가 보여주는 현상은 다음과 같이 정리된다. 첫째, 독일 내에서 텔레비전은 여전히 비디오콘텐츠를 이용함에 있어 높은 비중을 차지하는 창구이지만, 연령이 낮아질수록 텔레비전이 아닌 온라인과 OTT 등 서비스로 이탈하는 현상이 강화되고 있다. 이러한 현상이 강화될수록 이들을 대상으로 하는 광고는 텔레비전에서 다른 플랫폼으로 이동할 가능성이 높다. 이는 텔레비전 생방송 시청이 중장년층부터 노년층에 집중되어 있다는 사실도 텔레비전채널 사업자 측에선 부정적인 현상으로 해석될 것으로 보인다.

둘째, 프라임타임대로 불리는 텔레비전 시청 증가시간이 여전히 존재하지만, 텔레비전에 치중되었던 과거와는 달리 그 시간대에 소비되는 동영상콘텐츠의 형태와 제공 플랫폼은 세분화되고 있다. 즉, 비디오콘텐츠 시청 시간대는 과거와 유사하지만 그 방식에서 OTT와 온라인 등의 플랫폼으로 분화된다. 이는 더 이상 텔레비전이 동영상콘텐츠를 이용하는 데 있어 절대적인 우위를 갖고 있지 않음을 보여준다 하겠다.

2. 독일 지상파방송 정책 및 주요 이슈

가. 개관

현행 RStV에 명시된 독일 지상파방송 정책은 거의 대부분의 내용이 공영방송에 대한 부분이다. 독일연방 방송정책은 협약(Staatasvertrag)으로 불리는 일종의 주 정부들의 동의를 얻어야만 가능한데 이는 독일의 독특한 역사적 배경에 따른 조치다. 독일의 방송시장 성립과정을 간단하게 살펴보면 다음과 같다.

공영방송과 상업방송이 혼재하는 이원화된 방송시스템이 독일에 도입된 시기는 1984년부터다. 제2차 세계대전 패전 이후 독일을 관할한 연합국들과 소비에트연방은 독일을 통합하는 방송을 운영하지 못하도록 제한함에 따라 당시 서독지역 소속 주 정부들에선 주법(州法)을 통해 ‘영조물법인’(Selbständige Anstalt des öffentlichen Recht)의 성격으로 지역 공영방송사들을 설립하게 된다. 당시 자유진영 연합국들의 관할이었던 지역들에서 설립된 공영방송사들은 1950년 ARD연합을 설립하여 공동 활동을 시작하는데, ARD연합은 법인체가 아닌 회원으로 가입된 주 정부들의 협약으로 운영되는 일종의 협업단체 성격을 갖는다.

한편, 1960년 독일연방정부는 ‘독일텔레비전(유한)회사’(Deutschland-Fernsehen GmbH)를 설립하여 연방정부 관할로 운영하고자 했지만 일부 주 총리들이 이를 위헌이라고 판단, 연방헌법재판소에 소송을 제기하는 사건이 발생한다. 이 소송에 대해 연방헌법재판소는 1961년 2월 방송사의 설립과 조직에 관한 권한은 주 정부들이 갖고, 방송사는 연방정부의 영향력에서 자유로워야 하며, 연방정부는 중계기술에 대한 권한만을 소유한다는 내용을 담은 판결을 내린다(BVerfG, 28.02.1961). ‘제1차 방송결정’(1. Rundfunkentscheidung)으로 불리는 이 판결에 따라 연방정부가 시도했던 성격의 방송사의 성격이 아닌 ARD연합과 유사한 형태로 제2공영방송채널인 ZDF가 설립되게 된다. 제1차 방송결정의 내용은 현재까지 이어져 독일 지상파방송의 정책은 연방정부가 관할하는 것이 아니라 주 정부가 주관하며, 미디어를 포함한 방송정책 역시 주 정부총리들의 협의로 결정된다.

독일 공영방송과 상업방송 운영기본원칙은 1981년의 ‘제3차 방송결정(판결)’(3. Rundfunkentscheidung), 1987년의 연방헌법재판소의 ‘제4차 방송결정(판결)’(4. Rundfunkentscheidung)에서 구체화 된다. 3차 방송결정(판결)은 자를란트 주가 상업방송사 설립을 승인하기 위한 근거를 마련하자 1976년 행정법원 측은 이를 거부하고 연방헌법재판소에 방송법 해석을 요청하게 된다.

당시 쟁점은 상업방송사의 의견다양성 확보를 위한 원칙으로 내부감독기관 운영 및 설치, 재원조달 등에 관한 내용이었다. 1981년 연방헌법재판소는 최종판결에서 기본법에 따라 상업방송의 조직을 규제하는 원칙은 방송자유보장을 위한 것이기에 콘텐츠 다양성과 객관성, 상호존중을 전제로 한 최소한의 균형보장을 위한 관리 등에 해당하는 것이지 상업방송의 재원조달방식은 법적규제 대상에 해당하지 않는다고 판결했다. 이 판결에 따라 독일에서 상업방송이 등장할 수 있는 계기가 마련되었고, 이원화된 방송시스템이 마련되는 계기가 된다.

제4차 방송결정(판결)은 1985년 니더작센 주에서 상업방송 허가를 위한 방송법개정안을 제시하면서 시작된다. 당시 연방하원 사회민주당 대표는 니더작센 주의 방송법개정안이 사회적 방송다양성을 보장하지 않는다는 측면에서 연방헌법재판소에 상업방송사 설립에 관한 요구사항, 채널감독, 자금조달, 의견편중 및 정치적 영향 등에 관한 해석을 요청하게 된다. 1987년, 연방헌법재판소는 공영방송의 역할을 ‘불가결한 보편적 서비스’(unerläßliche

Grundversorgung)로서 정의되어 거의 모든 인구에 도달하여 포괄적인 콘텐츠를 제공해야 하는 의무와 공영방송 고유의 정당성을 발견해야 한다는 의무를 확인했다.

또한 공영방송은 자신들의 의무를 수행하기 위한 조건들을 확보하도록 했다. 이와 반대로 상업방송의 역할을 공영방송이 제 역할을 수행하고 있다는 전제가 충족되면 그들의 채널운영에 있어서 의견다양성과 소수자보호 측면을 제외한 콘텐츠 종류나 다양성확보 조치들을 강화하지 않는 것이 정당하다는 원칙을 수립하게 된다. 제4차 방송결정을 통해서 공영방송은 보편적 서비스, 상업방송은 의견다양성과 소수자보호라는 원칙이 정해진 것이다.

제3차 방송판결을 근거로 독일에서 상업방송이 등장한 시기는 1984년 ‘레오 키르히/악셀 스프링어’(Leo Kirch/Axel Springer)가 상업방송채널 ‘SAT 1’, RTL이 ‘RTL plus’를 개국하면서부터다. 당시 독일에선 공영방송만 운영되던 시기이기에 상업방송들의 운영 지침이 마련되어 있지 않아 상업방송의 운영구조 및 소유방식, 운영이념 등에 대한 새로운 규정이 필요하게 된다. 이에 공영방송과 상업방송의 차이를 ‘공적-권리’(Öffentlich-rechtlich)의 일환으로 규정하면서 방송시스템을 정비하여 1987년 ‘방송주간협약’(Rundfunkstaatsvertrag)이 체결되어 현재의 RStV의 기초를 제공하게 된다.

이후 1987년의 제1차 방송주간협약은 1991년 독일 통일에 따른 동독지역을 포함하기 위해 개정되었고, 2007년엔 온라인 사업자들을 법적 테두리에 포함시키기 위해 전자적 미디어를 지칭하는 ‘텔레미디어’ 개념을 포함하여 현행 방송정책까지 이어지게 된다. 한편, 현행 RStV에 따르면 공영방송은 보편적 서비스로서 역할을 수행하기 위해 독립적인 활동을 보장받으며, 활동영역과 성과에 대해선 내부위원회의 결정과 평가를 받는데, 여러 개의 공영방송사 중에서 ZDF가 그 특성을 가장 잘 보여준다.

ZDF는 RStV의 §11부터 §11g까지의 내용에 따라 기본적으로 (a) 자유로운 개인 및 여론형성과정의 매개체이자 요소로서 그들의 콘텐츠(제작물)를 민주적, 사회적, 문화적 요구에 충족시키고 (b) 일상생활의 필수영역에서 국제적, 유럽, 독일연방 및 지역단위에서 벌어지는 사건 등에 관한 총괄적인 개요를 제공해야 하며 (c) (시청자, 이용자는) 이를 통해 국제사회에 대한 이해와 유럽통합, 독일연방의 사회협력을 촉진하고 (d) (공영방송사는) 콘텐츠를 통해 (시청자, 이용자들에게) 교육과 정보, 조언 및 오락을 제공해야 하며 (e) 그 중 공영방송사의 콘텐츠는 문화에 공헌해야 하는데, 오락프로그램의 경우 공영방송의 콘텐츠 프로필에 상응하도록 제작해야 한다는 원칙이 부여된다.

ZDF운영과 관련하여서는 ZDF-주간협약(ZDF-Staatsvertrag)으로 별도의 운영방침이 정해지는데, 가장 중요한 내용은 내부조직의 권한분할에 대한 내용이다. ZDF에는 ZDF-주간협약의 §2에 의거하여 대표이사(Intendant), ZDF-텔레비전위원회(ZDF-Fernsehrat), 행정위원회(Verwaltungsrat) 등 세 개의 내부조직이 설치된다. 대표이사는 대외적으로 ZDF를 대표하는 직책이자 회사의 중역의 일원(Mitglieder der Geschäftsleitung)이고 ZDF-텔레비전위원회는 시청자의 대리인(Anwalt des Zuschauers)들로 불리는 단체로서 연방정부와 16개 주정부인사, 산업·사회·종교 등의 대표자(Vertreter), 주별로 지정된 분야별 대표자(Vertreter aus dem Bereich) 등의 77인이 참여하는 단체이며, 행정위원회는 대표이사 선출 계약체결, 대표이사의 활동 감시, 규약개정을 요청 등의 역할을 수행하는 단체이다.

세 개의 단체 중 ZDF-텔레비전위원회는 정계나 시민사회계, 공영방송 측 등 모두의 관심을 받고 있는데, 이는 이 단체가 공영방송사 운영과 관련하여 중요한 사안들을 결정하는 권한을 갖고 있기 때문이다. 2014년 연방헌법재판소는 ZDF-텔레비전위원회 구성에 있어서 사회다양성 보장원칙에 따라 일관성 있는 배치를 행해야 하며, 감독기관의 주관 및 관련단체의 인사들이 단체의 위원으로 참여하는 것을 제안해야 한다고 판결했다(BVerfG-1 BvF 1/11). 이 판결에 따라 기존의 60명에서 77명으로 위원이 증가한 반면 연방정부 및 정부단체들의 파견인사들의 비율은 낮아지게 된다(der Tagesspiegel. 2016.01.17).

독일 공영방송 정책에서 중요한 기구는 KEF(Die Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten: 방송재정수요조사위원회, 이하 KEF)가 있다. 1975년 설립된 KEF는 방송관련 기관으로 활동했었지만, 통독이후인 1994년 방송재원조달을 담당하는 독립기관이자 전문기관으로서 개편되었고 1997년부터는 4년마다 방송분담금의 적정 금액을 제안할 수 있는 권한을 부여받는다. 16개 주의 수상들이 지명한 독립전문가들로 구성되는 이 기구는 ① 감사 및 경영 컨설팅 부문 3명 ② 경영학 부문 2명 ③ 방송법 분야 출신 법관(판사) 2명, ④ 미디어 경제와 미디어 연구 3명, ⑤ 방송 기술 부문 1명, ⑥ 주 감사원 전문가 5명 등의 전문분야 배경을 가진 위원들로 운영된다.

KEF는 공영방송사들이 RStV나 공영방송사 관련 주간협약 및 주법에 따라 제 역할을 수행하고 있는지를 평가하고, 공영방송사들의 활동에 대한 경제성 및 절약성, 공공무문에 대한 예산집행 등을 평가하며 공영방송사들이 제출한 예산집행내역과 신규예산 신청내역을 검토하여 4년 주기로 신규예산을 배정하는 것이 주요 임무이다(RfinStV).

한편 2018년부터 2019년까지 KEF의 역할과 방송분담금 결정과정과 관련하여 독일 연방 16개 주 대표가 참석하는 ‘주정부수상회의’(Die Ministerpräsidentenkonferenz)에서 새로운 방안이 모색된 사례가 있었다. 바이에른 주와 바덴-뷔르템베르크, 쉘레스비히-홀슈타인 주 등은 2018년부터 방송분담금 결정에 인덱스모델을 적용하는 것에 대해 논의하기 시작했고, 이후 작센 주와 함부르크 주, 튀링겐 주에서도 이 계획에 동의의사를 밝힘으로서 탄력을 받게 된다. 2018년 6월, 6개 주의 총리들은 연방정부가 책정한 인플레이션 기준을 적용하여 방송분담금을 2년마다 인상하고 현재 방송분담금의 용처와 분배를 결정하는 KEF의 역할을 변경하는 등의 내용이 담긴 개혁안을 공개한다.

주 정부총리회의에선 2019년 6월까지 인덱스모델의 타당성을 검토하기로 결정하면서 공론화된다. 2019년 6월, 주정부총리회의에선 인덱스모델 도입에 관한 최종결정을 11월까지 유예하면서 마지막 협상에 돌입했지만 결국 방송분담금의 상한선에 대한 문제와 방송분담금이 물가와 연동되어야 하는 주장에 대한 근거부족, 방송분담금의 용처가 결정되지 않은 상황에서 공영방송사의 재정을 보완해주는 것에 대한 문제 등의 논쟁들로 인해 협상이 결렬되었다(Deutschlandfunk, 2019.03.21; FAZ, 2019.03.21; der Tagesspiegel, 2019.06.03; FAZ, 2019.06.06; Medienpolitik, 2019.10.24; FAZ, 2019.11.07).

독일에서 상업방송 운영과 관련하여서는 최소한의 원칙만 적용된다. 상업방송의 방송라이선스 발급과 감사 업무는 지역미디어청에서 관할하며,⁷⁾ 지역 미디어청들은 상설기구로 미디어청 연합(Die medienanstalten)을 조직하여 지역 간 방송정책을 연계하고 있다. 미디어청 연합은 조직 내 방송라이선스 발급과 감시하고 담당하는 ‘허가/감독위원회’(Kommission für Zulassung und Aufsicht: ZAK), 플랫폼정책 및 개인방송사업자에 대한 주 파수 할당을 논의하는 미디어청장 회의((Gremienvorsitzendenkonferenz: GVK), 미디어 콘체른 별, 방송채널 별 여론집중도를 감시하는 ‘미디어집중도 조사 위원회인’(Kommission zur Ermittlung der Konzentration im Medienbereich: KEK), 청소년미디어보호 정책담당 ‘청소년미디어보호위원회’(Die Kommission für Jugendmedienschutz: KJM) 등의 위원회를 운영한다.⁸⁾

7) 베를린과 브란덴부르크 주, 함부르크와 쉘레스비히-홀슈타인 주는 방송권역과 주 규모를 고려하여 공동으로 미디어청을 운영하고 있음. 하지만 청장은 주 당 한명씩 별도로 임명함

이 위원회들은 직간접적으로 상업방송 운영과 관련하여 주요하게 영향을 미치지만, 가장 중요하게 살펴볼 내용은 KEK의 미디어집중도에 관한 조사다. RStV에 따라 독일 내에 선 어느 특정한 사업자가 여론주도자로서 입지(한 사업자의 방송채널 합계 30%의 시청자 점유율)를 가지는 것에 대한 규제 기준이 마련되는데, 집중도에 대한 기준은 KEK가 연간 발행하는 ‘(미디어)다양성보고서’(Vielfaltsbericht)에서 제시된다. KEK는 전국송출상업 채널들의 ‘지역 창 채널’(Fensterprogramm)에 대한 승인도 담당한다.

다양성 담보조치의 일환으로 분류 가능한 지역 창 채널은 RStV의 §31에 따라 시청자점유율이 10%를 초과하는 종합편성채널 운영 방송사 또는 방송채널을 운영하거나 방송채널의 전체 합계 연평균 시청자점유율이 20%를 초과하는 사업자들의 의무이행 영역이다. 방송 창 채널은 RStV의 §25에 따라 상업방송콘텐츠와 별개의 방송라이선스를 KEK를 통해 발급받아 다른 채널사업자로 활동해야 하며, 운영기금과 시설 등 역시 상업방송콘텐츠가 제공해야 한다.

또한 지역 창 채널의 프로그램은 이 채널에 기금을 지불하는 채널을 통해 방송되는 일종의 임대채널이지만 이 역시 비용은 지불하지 않는다. 현재 독일에서 이 기준에 부합하는 상업채널은 RTL과 Sat.1 등 두 개로서, 이에 따라 이 두 채널을 송출하는 사업자인 RTL 콘체른과 ProSieben.Sat.1콘체른은 지역 창 채널을 위한 기금을 지불하고 있다. 한편, 지역 창 채널은 지역에 따라 별도로 운영된다. 지역 창 채널은 제3차, 제4차 방송결정(판결)의 결정에서 정의된 것처럼 상업방송은 공영방송과 다른 역할을 부여받아 사업영역에 대해 정부의 개입이 필요하지만, 유일하게 적용할 수 있는 기준이 바로 다양성 확보 및 소수자 보호 등의 조치이기 때문에 상업방송에 부여된 유일한 의무이다.

나. 공영방송의 역할 범주 및 신규미디어사업자에 대한 규제

독일 방송정책은 크게 두 가지 흐름에서 정책을 수정하고 보완해왔다. 첫째는 공영방송과 상업방송의 사회적 책무가 구분되어 있는 상황에서 서로의 영역을 보장하기 위한 측면이며 둘째는 새로운 매체유형이 등장함에 따라 ‘방송과 유사한’(Rundfunkähnlichkeit) 기능을 수행하는 매체들을 법적 테두리 안에 포함시키기 위한 정책보완이다. 이 두 가지 흐름에서 다루어졌던 이슈들을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

8) 자세한 역할은 링크참조(<https://www.die-medienanstalten.de>)

첫째, 공영방송과 상업방송의 사회적 책무에 따른 이슈는 ① 공영방송 광고집행 ② 공영방송의 온라인 사업진출 등 두 가지 영역에서 다뤄져왔다. 먼저 공영방송의 광고집행에 대한 논쟁은 2013년 방송분담금 제도가 개편되면서부터 제기되어 왔던 문제이다. 2013년 이전까지 독일에서 방송수신료(GEZ-Gebühr) 징수대상은 라디오나 텔레비전, PC 등 방송수신이 가능한 수상기를 소유한 가정에만 징수되었지만 이후부터는 수상기 소유여부와 상관없이 모든 가정을 대상으로 방송수신료를 징수하도록 했다.

제15차 RStV 개정을 통해 시행된 이 조치에 따라 공영방송의 재정은 안정적으로 확보됨에 따라 공영방송의 광고집행에 대한 논의가 꾸준히 제기되기 시작했다. 이에 따라 제15차 RStV에선 공영방송의 스폰서링 광고가 평일 저녁 8시 이후, 일요일, 공휴일 등의 방송송출에서 불가하게 되었으나 추가로 광고집행 축소나 금지 등의 조치는 이뤄지지 않았다.

공영방송의 광고집행 금지에 대한 합의가 어려운 이유는 전국송출공영채널들의 운영지침을 마련하는데 16개 주 총리들의 만장일치 합의가 있어야 하기 때문이다. 2010년, 당시 라인란트-팔츠 주의 총리이자 주 방송위원회 위원장이던 사민당 소속 쿠어트 벡(Kurt Beck)은 수수료 인상과 징수대상 확보에 따라 ARD연합과 ZDF에서 송출하는 방송에서 광고를 금지해야 한다고 주장했다. 그가 제시한 방안은 단계적인 광고금지로서 2015년을 기점으로 광고유치를 평일기준 1일 20분에서 1일 10분으로 감축하고, 2017년부터는 스포츠 광고를 제외한 협찬광고 및 일반광고의 전면 금지였다. 하지만 기민당과 기사당 및 공영방송사 측은 재원부족을 이유로 이 방안에 대해 반대했고, 결국 스폰서링에 관한 제한만 도입되는 수준으로 결정된다(DWDL, 2010.03.14; W&V, 2010.03.15.).

이후 방송분담금 결정 회기에 맞춰 공영방송의 광고송출금지에 관한 논의가 등장하고 있지만 실질적으로는 추가조치가 도입되고 있지 않다. 그나마 2016년 WDR(서부독일방송)은 자사 소속 공영라디오채널의 광고송출을 감소하여 지역라디오방송들의 수익창구를 확대하는 결정을 내린 것이 가장 최근의 조치다. 이 규정에 따르면 방송시간 내 2%의 광고송출이 가능했던 규정을 개정하여 2017년부터는 1일 전체 광고송출시간을 75분으로 감소시켰고, 2019년부터는 광고가 허용된 라디오채널 1개에 한해 한 달 기준 최대 60분까지 평일송출만 가능하도록 했다(W&A, 2016.09.21; Deutschlandfunk, 2017.12.28). 현재 방송광고집행이 가능한 공영방송채널로는 das Erste와 ZDF 등의 전국송출텔레비전채널과 지역의 공영라디오 채널이며, 그 외의 지역공영텔레비전 채널 및 공영방송사들이 공동으로 운영

하는 전문채널 등은 광고송출이 불가능하다.

공영방송의 온라인사업에 관한 문제는 상업방송들과 경쟁을 야기하는지 혹은 공적책무를 수행하기 위함인지에 대한 판단여부로 이어지고 있는 문제다. 2003년 상업미디어협회는 유럽연합집행위원회에 공영방송의 온라인사업이 공정경쟁을 훼손한다는 취지로 제소했다. 이에 대해 유럽연합집행위원회는 2007년, 공영방송의 운영자금인 방송수신료가 일종의 국가보조금이라고 규정하고, 공영방송사의 온라인서비스가 공정경쟁원칙을 침해할 여지가 있다고 판결함으로써 이들의 온라인사업에 제동이 걸리기 시작한다.

공영방송사 측과 상업미디어협회 측의 협의에 따라 2009년 제12차 RStV에 ‘3단계 검사’(Drei-Stufen-Test)를 통해 온라인 게재기간을 제한하는 방식이 도입된다. 제12차 RStV에 따르면 원칙적으로 공영방송 텔레비전 채널들을 통해 송출된 프로그램은 그 성격에 따라 1~7일까지 온라인 게재를 원칙으로 하며, 그 외의 콘텐츠는 3단계 검사를 통해 더 오랜 시간을 온라인에 게재할 수 있도록 했다. 3단계 검사는 ① 독일사회의 민주/사회/문화적 요구에 부합하는지를 판단(1단계)하고 ② 저널리즘 측면에서 기여하는 정도를 평가하며(2단계) ③ 해당 콘텐츠를 제공하는데 있어 필요한 예산(3단계)이 기준으로 적용되며, 이를 충족하는 경우에만 별도로 온라인 게재기간을 정할 수 있다.

한편, 3단계 검사는 2016년 제19차 RStV 개정에 따라 청소년방송 콘텐츠에 적용하지 않게 되었고, 2019년 제22차 RStV 개정을 통해 일부 개정, 공영방송사의 온라인 사업을 확대할 수 있는 계기가 마련되었다(KBS공영미디어연구소-해외방송정부, 2019.07).

유사하게 공영방송사가 온라인을 통해 제공하는 뉴스기사가 인쇄매체와 경쟁하고 있다는 문제도 제기된 바 있다. 2009년부터 2018년까지 진행된 이 법정소송은 신문사들이 das Erste의 간판뉴스프로그램을 모바일로 제공하는 ‘타게스샤우 앱’(Tagesschau App)이 인쇄뉴스매체와 경쟁하고 있다는 의견에 따라 진행된 사건이다. 제소내용은 타게스샤우 어플리케이션의 뉴스들에 텍스트가 중심을 이루고 있어 인쇄매체와 유사한 기능을 하고 있다는 점이었다.

2016년 쾰른고등법원은 원고승소를 내림으로서 공영방송사는 신규인쇄매체와 유사한(Presseähnlichkeit) 기능을 수행하지 말아야 할 것을 명령했으며, 이 내용은 제22차 RStV에 포함되게 된다(Deutscher Bundestag, 2017). 이 조치에 따라 현재 타게스샤우 어플리케이션은 영상과 링크를 중심으로 한 어플리케이션으로 콘텐츠가 조정되어 운영되고 있다.

둘째, 온라인사업자로 대표되는 신규 미디어사업자를 어떻게 법적 테두리 안에 포함시킬 것인가는 최근 독일 방송정책에 있어서 큰 화두로 다뤄져 왔다. 이와 관련하여서는 방송 개념의 재규정, 플랫폼 규정 등 두 가지가 주요 이슈다. 먼저 방송개념의 확장은 온라인 방송채널인 MCN이 방송에 포함되는가와 관련하여 부각된 이슈다. 2017년, 노르트라인 베스트팔렌 주 미디어청은 MCN채널인 PietSmiet를 방송채널로 규정하고 방송라이선스 발급을 명령했다(Game Wirtschaft, 2017.03.03; Deutschlandfunk, 2019.09.04; StN, 2019.10.28). RStV의 §1의 3에 따르면 방송채널에 속하지 않는 경우는 500명 이하의 동시수신 네트워크를 이용하고 송신기에 저장된 정보를 직접 재공급하는 경우, 개인이나 가족을 위한 용도로만 제한적으로 사용하는 경우, 저널리즘-편집 원칙에 따른 편집을 행하지 않거나, 단품결제 VoD서비스에 해당하는 경우다.

하지만 PietSmiet는 온라인플랫폼을 통해 일반대중에게 콘텐츠를 제공하고, 방송일정을 갖고 있으며, 시청자에게 영향을 미치는 콘텐츠를 제공하는 동시에 잠재적으로 500명 이상이 동시 수신 가능한 네트워크를 이용하고 있기에 방송에 제외되는 대상이 아니었기에 라이선스 발급을 명령받은 것이다. 이 결정에 대해 PietSmier 측은 거부 의사를 밝혔으나 이후 ZAK의 검토에서도 PietSmier가 방송라이선스 발급대상에 해당한다고 결정하여 분쟁이 확산되기 시작한다(ZAK, 2017.03.21). PietSmiet의 방송라이선스 발급에 대한 문제는 새로운 미디어환경에 적용되지 않는 구 조항들에 따른 조치로 평가되어 새로운 개념 도입의 필요성을 부각시킨 사건이었다.

신규 미디어사업자에 관한 규제 역시 유사한 원인에서 시작된다. 현행 RStV§53에 따르면 플랫폼 사업자는 일반적으로 SO가 적용되는데, SO는 다양성 목표에 따라 지역채널들을 의무(Must Carry) 또는 선택(Can Carry)전송하기 위해 운영하고 있는 네트워크의 전송 용량 중 1/3을 초과하지 않는 범위 내에서 공영방송채널들과 지역방송채널들을 송출하도록 되어 있다.

하지만 이 규정에 따르면 웹TV 등의 사업자들은 방송프로그램을 송출함에도 불구하고 해당 의무를 지지 않기 때문에 비대칭규제라는 문제에 직면하게 되었다. 또한 미디어플랫폼들이 제공하는 콘텐츠들을 하나로 묶어 중개하는 OTT와 같은 서비스들은 상업방송이 의무적으로 행해야 하는 다양성 확보에 대한 조치를 준수하지 않아도 되고, 인기 있는 콘텐츠들을 전면으로 내세우는 등의 차등적 서비스가 가능하기 때문에 콘텐츠의 공정경쟁을

저해한다는 비판들이 제기된다(장성준, 2019).

신규 미디어사업자들을 어떻게 규제의 틀 안에 포함시킬 것인가에 대한 논의 결과는 2019년 12월 ‘미디어주간협약’(Medienstaatvertrag: 이하 MStV) 도입이 결정되면서 일단락된 형세이다. 먼저 MStV에 따르면 방송의 개념을 전파방식에서 텔레커뮤니케이션 방식으로 확대, 전자적 기술을 이용한 모든 유형들에서 방송이 운영 가능하다는 전제를 포함했다. 방송이 전달하는 콘텐츠는 제3자가 제공하는 정보가 아닌 ‘편성의 원칙에 따라 저널리즘-편집 원칙이 포함된 콘텐츠’(journalistisch-redaktionell gestaltete Angeboten)로 범주를 규정함으로써 방송사업자가 내부에서 제작한 콘텐츠를 전달할 경우를 방송에 포함시키는 것으로 구체화했다.

다음으로 플랫폼 개념에 관한 것으로서 본질적으로 방송이나 방송과 유사한 텔레미디어, 텔레미디어 콘텐츠나 서비스 등에 직접적으로 연결하는 서비스로 정의했다. 여기에 해당하는 사업으로는 OTT와 웹TV 등이 포함된다. 이에 따라 아날로그 케이블 사업자나 폐쇄된 형태의 콘텐츠 제공서비스, 사업자에 귀속된 채널 등은 플랫폼에 포함되지 않는 대신 웹TV나 텔레비전 콘텐츠의 온라인 스트리밍서비스 등은 플랫폼의 영역으로 정의되었다. 플랫폼사업자로 규정되면 SO에게 부과된 의무전송책무를 동일하게 수행해야 한다.

이 외에도 사용자인터페이스에 관한 규정이 신설되었다. MStV에서 정하는 사용자인터페이스는 단일 또는 다수의 미디어플랫폼이 제공하는 콘텐츠의 개관을 시각적으로 제공하여 사용자가 선택한 콘텐츠에 직접 연결 가능하도록 기능을 제공하거나 플랫폼에 연결 가능하도록 하는 소프트웨어로 스마트TV의 어플리케이션이 대표적이다. 사용자인터페이스 사업자는 투명성 보호(Transparenzpflicht) 원칙을 준수토록 했다. MStV §85에 따르면 투명성은 ① 플랫폼이나 사용자인터페이스를 통해 접한 콘텐츠의 원 제공자, 즉 제3자에 대한 정보를 이용자에게 제공하고, ② 콘텐츠를 정렬하고 배열, 표시하는 기준, 사용자 스스로가 표시되는 콘텐츠를 정렬하는 방법 등에 대해서 고지하도록 의무화된(der Spiegel, 2019.10.24; LTO, 2019.12.16).

독일의 지상파방송정책은 지상파방송만을 위한 정책적 방안을 마련하기보다는 방송에 해당하는 사업자들을 모두 동일한 법적 테두리 안에 포함시킴으로서 동일시장 동일규제를 원칙으로 공정경쟁이 가능하도록 하는 배경을 마련하는 방식으로 진행되고 있다. 그렇기에 쟁점으로 부각되는 사안들은 공영방송사들이 상업방송사의 경쟁영역에 침해 또는 부정

적 영향을 미쳤는가, 방송 또는 텔레미디어(온라인)사업자들이 방송사업자와 유사한 역할을 수행하는가 등의 기준에 따라 평가되었으며, 이 기준에 부합하는 경우에 공영방송의 사업을 저지하는 방식을 취하거나 동일한 경쟁상황으로 포함시키는 등의 정책을 펼친다는 특징이 있다.

제 2절 영국 지상파방송 정책 및 이슈

1. 영국 방송통신규제 정책

현재 영국의 방송통신규제는 Ofcom에서 담당하고 있고, 공영방송인 BBC의 운영과 관련하여서는 BBC이사회(BBC Executive)가 담당하고 있다. 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.

세계 공영방송의 모델로 꼽히는 BBC는 1922년 설립된 기업으로서 1926년까지는 상법으로 설립된 회사형태였지만 1923년 사이크스 위원회(Sykes Committee)가 방송을 공공사업으로 운영할 것을 제안하면서 운영성격에 대한 논의가 시작되었다. 1926년 크로퍼드 위원회(Crawford Committee)는 방송에 최대한 자유를 부여하되 의회를 통해 국가가 관리하는 방안을 제안하였고, 그 결과 BBC는 사회에 공공가치를 제공하기 위해 존재하는 공적기관으로서 공공서비스(Public Service)로 규정되었다.

BBC의 운영목표인 공공가치에 관한 논의는 설립초기부터 다루어져 왔다. 대표적으로 1986년 BRU(Broadcasting Research Unit)의 공공서비스이념(The Public Service Idea in British Broadcasting) 보고서는 방송의 보편성과 공익성을 강조함으로써 현재 BBC의 기본 운영방안을 제안했다고 평가된다.

BRU의 보고서는 ① 모든 사람들이 지리적 제약 없이 사용가능해야 한다는 지역적 보편성, ② 공영방송운영비용은 이를 이용한 사람들에게서 충당해야 한다는 비용의 보편성, ③ 프로그램의 품질 향상을 위한 경쟁 장려, ④ 사회의 모든 관심사와 요구 충족, 소수자들을 위한 교육과 문화향유수단 제공, ⑤ 소외계층에 대한 고려, ⑥ 시민들의 의견교환 장려와 국가 정체성과 및 공동체 의식의 고려, ⑦ 정부나 광고주 등의 이해집단과의 거리

유지, ⑧ 방송프로그램 제작자들의 제작 자율성 보호 등 여덟 가지 내용을 공적책무로 제안했는데, 해당 내용들은 현재 BBC의 기본운영방침에도 적용되고 있다(이수범, 장성준, 2017). 한편, BBC가 공적책무를 어떻게 수행하고 있는지를 감독하고 평가하는 방식들에 대해선 현재까지도 끊임없이 논의되고 있다. 현재 영국 방송통신정책 규제기관인 Ofcom의 설립과 역할변화가 그 중 하나이다.

2003년 커뮤니케이션 법(Communication Act 2003)으로 설립된 Ofcom은 독립텔레비전위원회(Independent Television Commission), 방송기준위원회(Broadcasting Standard Commission), 라디오위원회(Radio Authority), 통신위원회(Office of Telecommunication), 무선통신국(Radiocommunications Agency) 등 다섯 개의 기관이 관장하고 있던 방송규제체계를 하나로 일원화한 기관이다. Ofcom은 영국 내 무선전파사용, 텔레비전/라디오서비스 운영가능성 보장, 복수사업자 유지 등의 관리와 유해콘텐츠를 규제하기 위한 표준을 적용하고, 이용자보호 등과 같은 내용규제를 담당하는 기관으로 기능했다. Ofcom이 상업방송/매체에 관한 규제를 위해 설립되었지만, 이용자보호나 내용규제 등의 내용에 대해선 공영방송인 BBC의 영역까지 포함하고 있었다. 당시 BBC에 대한 심의는 BBC 내부의 BBC경영이사회(Board of Governor)가 담당하고 있었기 때문에 심의처리에 있어 이원화된 방식이 도입되어 처리방식의 문제가 발생하기도 했다. 이후 2006년 칙허장의 발급이 준비되는 과정에서 BBC 감독기관에 대한 개편이 요구되었고, 그 결과 2007년 BBC경영위원회를 대체하는 기구로서 BBC 트러스트가 설립된다.

2006년에 발행된 칙허장에서 BBC트러스트는 ① BBC의 방송수신료수입과 기타재원 관리, ② BBC의 공익추구, 특히 방송수신료를 납부하는 사람들에 대한 공익의 수호, ③ 공적책무의 효과적인 촉진 등 세 가지 영역에서 방송수신료와 공공이익의 감시자(Guardians of the licence fee and the public interest)로서 역할을 수행할 것이 명시되어 BBC의 실질적인 규제기관으로서 위치를 부여받았다. 이로써 BBC에는 BBC의 규제와 감독의 주체인 BBC트러스트가 기관외부에서 운영되게 되었고, BBC 내부에는 집행이사회(Executive Board)를 조직하여 규제와 경영을 분리하는 거버넌스 구조로 운영되기 시작되었다.

[그림 3-6] BBC의 거버넌스 구조(2017년 이전)



출처: DCMS(2016a)

2017년 BBC의 새로운 칙허장 발급을 앞에 두고 또다시 방송통신규제체계와 관련한 개편논의가 시작된다. 2016년 5월에 발행된 '미래를 위한 BBC(A BBC for the future)' 제하의 보고서에서 BBC트러스트가 BBC의 전략을 담당하고, BBC집행이사회가 경영활동을 결정하는 체계가 역할분담의 경계모호성을 갖고 있기 때문에 규제와 경영이 이원화되었다고 보기 어렵다고 당시의 규제체계를 비판했다. BBC에서 경영과 관련한 문제가 발생했을 시 책임소재를 분명히 구분하기 어렵다는 것이 주요 내용이다.

2016년 3월에 공개된 'BBC 거버넌스와 규제에 대한 평가(A Review of the Governance and Regulation of the BBC)'에서도 동일한 문제가 지적된바 있기에 당시의 거버넌스 체계 개편 목소리는 힘을 얻기 시작한다. 그 결과 2016년 12월 발급된 칙허장과 이를 기초로 체결된 영국정부와 BBC의 기본협정서(Framework Agreement)에서 BBC트러스트를 폐지하는 것이 확정되었고, 그 기능을 Ofcom이 수행하는 방안을 도입하기로 결정한다.

당시 발급된 칙허장에 명시된 BBC거버넌스 구조에 따르면 ① 정부에서 Ofcom에게 내용적 요건(Content requirements)이 포함된 가이드라인(guidance)을 제공할 것이지만 Ofcom은 BBC의 외부/독립 규제기관으로 활동하며, ② 외부 기관인 BBC트러스트와 BBC집행이사회를 대체하는 일원화된 이사회(unitary board)를 신설하여 BBC의 '공공이익' 내에서 전략과 활동, 생산물'을 보장할 책임을 부여하고, ③ 일원화된 이사회는 '방송 후 발

생하는 문제 또는 불만'을 담당하는 대신 편집 결정은 총국장 전권을 넘기고, ④ 국가회계국(The National Audit Office)은 BBC의 예산집행에 대한 더욱 강한 규정(stronger role)을 수행할 것이라는 내용이 담겨있었다(DCMS, 2016b).

한편, 2017년 개편된 조직에 따라 Ofcom은 BBC의 성과측정의 기준을 가용성(Availability)과 소비(Consumption), 영향(Impact), 상황적 요인(Contextual factors) 등 네 가지로 설정하여 BBC 트러스트가 그 동안 적용해왔던 성과측정모델을 새롭게 해석하여 적용하기로 결정했다(Ofcom, 2017a).

<표 3-5> Ofcom의 BBC평가원칙

| |
|---|
| <p>BBC성과측정 개념(Ofcom, 2017a)</p> <ul style="list-style-type: none"> ·가용성: BBC를 통해 제공되는 콘텐츠의 범위와 이 콘텐츠를 제공하기 위해 사용되는 지출에 관한 내용. 콘텐츠의 성격과 유형, 분량 등을 분석하여 BBC가 제공하는 콘텐츠의 성격을 이해하는 기준 ·소비: BBC의 콘텐츠를 실제로 소비하는 시청자/이용자에 관한 모니터링. 콘텐츠 접근하는 모든 방식과 소비(이용)시간 등을 서비스의 유형과 플랫폼, 크로스플랫폼 등으로 분석 ·효과: BBC의 서비스와 제공되는 콘텐츠에 관한 시청자들의 의견조사. BBC의 프로모션 및 공공목적에 대한 만족도 조사 ·상황적 요인: 공공목적에 관한 내용으로서 창의적/혁신적인 콘텐츠를 평가(정성/정량자료 분석) <p style="text-align: center;">BBC성과측정을 위한 6가지 핵심원칙</p> <p style="text-align: center;">(Core principles of the performance measurement framework)(Ofcom, 2017b)</p> <ul style="list-style-type: none"> ·유연성(Flexibility): BBC성과측정을 위해 사용되는 자료에 관한 유연한 접근. 생산 콘텐츠, 지출, 효과 등에 유연하게 접근하고, 평가수준은 매년도 다르게 적용 ·비례성(Proportionality): 상이한 집단을 측정하는 과정에서 하위집단의 이해와 실제비용을 기준으로 균형적인 접근시행 ·실행가능성(Practicability): 목적에 따라 정량/정성적인 방법으로 자료수집 ·투명성(Transparency): 측정과 관련한 자료들은 명확하고 이해하기 쉽도록 구성하여 제공 ·신뢰성/견고성(Reliability/robustness): ·비교가능성(Comparability): PSB채널, 상업영역, 온라인서비스영역 등을 고려 |
|---|

2016년의 칙허장에 따라 BBC이사회는 경영기관으로서 BBC에게 부여된 역할과 공적목적 달성 보장을 목적으로 운영된다. 공적채무로 불리는 공적목적은 칙허장이 갱신되는 시기에 따라 약간의 차이는 있지만 보편성, 공익성 등의 기본이념은 동일하다.

예로 들어 2006년과 2016년의 칙허장을 비교하면 다음과 같다. 2006년 칙허장에 따른 BBC의 공적책무는 시민정신과 시민사회의 유지, 교육과 학습의 증진, 창조성과 문화적 우수성의 촉진, 영국전역과 지역성을 대표, 세계와 영국의 가교역할 수행, 디지털 전환의 주요 역할 수행과 함께 미래 커뮤니케이션 기술 및 서비스 혜택의 확산 등 여섯 가지로 정의된다(BBC Trust, 2017).

10년 후인 2016년의 칙허장에 따른 BBC의 공적책무는 시민들에게 주변 세계를 이해하고 참여하도록 돕기 위한 공정한 뉴스 및 정보의 제공, 모든 연령대의 사람들을 위한 교육 지원, 가장 독창적이고 고품질이며 독창적인 콘텐츠와 서비스의 제공, 영국전역과 지역성을 대표함으로써 영국전역의 창조경제를 지원, 영국의 문화와 가치를 반영하여 세계에 전달 등 다섯 가지로 정의된다(DCMS, 2016a).

시대적 요구가 반영된 책무가 수행되도록 운영되는 BBC이사회는 ① 칙허장과 협약서에서 설정한 기본 틀 내에서 BBC의 전략방향 설정, ② 창의적 관리(제작콘텐츠의 창의성, 서비스방향 등), ③ 영국 내 공공서비스와 해외채널(BBC World)의 예산책정, ④ 성과측정, ⑤ 해외채널의 성과평가, ⑥ 시청자불만처리, ⑦ 공공서비스 전송정책, ⑧ BBC의 일반 의무를 준수하기 위한 계획, ⑨ BBC의 상업 활동 및 효과를 평가하기 위한 전략수립 및 거버넌스 계약 등이다.

이 외에도 BBC이사회는 BBC의 활동의 중대한 변경이나 상업 활동 등을 통해 성취되는 공공가치와 영향을 평가하고, 시장왜곡이나 불공정경쟁 우위가 확보되는 지와 같은 시장 상황도 고려하는 역할을 부여받았다(Royal Charter, 2016). 즉, BBC이사회는 내부의사결정에서부터 일부 감사기능과 보고에 이르는 영역까지 고려하는 단체로서 운영된다 하겠다. 현재의 방송규제체계는 2017년 4월 BBC트러스트가 폐지되면서 Ofcom은 BBC의 외부 감독기관으로서 활동을 시작했고, 동 시기에 BBC경영이사회가 BBC이사회도 새롭게 구성되었다.

2. 영국 방송광고시장 및 매체이용현황

가. 방송광고시장현황

영국의 광고시장은 221억 6,000만 파운드로 전 세계에서 미국, 중국, 일본에 이어 네 번

째로 큰 규모이다. 2010년 123억 1,000만 파운드의 규모였지만 2016년까지 지속적으로 성장해 199억 4,000만 파운드의 시장을 형성하게 된다. 비록 다음 해인 2016~2017년 사이엔 9억 파운드 감소하였지만 2018년 205억 5,000만 파운드, 2019년엔 7.8% 성장하여 16억 1,000만 파운드로 증가하였다(Statista, 2020a).

2019년 말 영국광고시장규모 전망에선 전년도의 높은 성장세를 이어받아 7~8%의 성장이 예상되었지만 COVID-19에 따른 경기침체로 인해 오히려 광고 집행비용 지출이 감소, 2020년 2사분기 현재는 -7.5%의 역성장을 기록할 것으로 분석되고 있다.

<표 3-6> 영국의 매체별 광고매출 점유율 비교 및 예측(2019~2024)

| | | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|-----------------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 디지털 | 디지털 전체 | 66.1% | 71.7% | 71.5% | 72.9% | 74.3% | 75.6% |
| | 모바일 | 47.6% | 53.3% | 54.6% | 57.2% | 59.6% | 61.4% |
| 텔레비전 (온라인제외) | | 18.3% | 15.6% | 15.8% | 14.9% | 14.1% | 13.3% |
| 인쇄 | 인쇄전체 | 7.3% | 5.8% | 5.5% | 4.9% | 4.5% | 4.2% |
| | 신문(인쇄) | 5.2% | 4.1% | 3.9% | 3.5% | 3.2% | 3.0% |
| | 잡지 | 2.2% | 1.6% | 1.6% | 1.4% | 1.3% | 1.2% |
| 옥외광고 | | 5.7% | 4.8% | 5.1% | 5.3% | 5.3% | 5.3% |
| 라디오 (온라인제외) | | 2.5% | 2.0% | 2.1% | 2.0% | 1.8% | 1.7% |

*2020~2024년은 예측

출처: eMarketer(2020.06), Business Insider(2020.07.08.) 재인용.

eMarketer가 2020년 6월에 발표한 자료에 따르면 COVID-19로 인한 광고 집행비용 감소는 레거시미디어에 집중되어 2020년에만 -22.6%의 역성장이 예상된다. 이와 반대로 디지털광고는 2020년 5.6%의 성장을 기록할 것으로 예상되며, 이후로도 지속적인 성장을 통해 2024년엔 75.6%까지 광고시장 점유율을 높일 것으로 보인다(Business Insider, 2020.07.08.).

2019년 기준 디지털미디어광고에 지출되는 광고비용의 점유율은 66.1%로 집계되어 영국 광고시장을 주도하고 있고, 뒤이어 텔레비전(온라인제외)의 광고비용 점유율은 18.3%, 인쇄매체 7.3%, 옥외광고 5.7%, 라디오(온라인제외)는 2.5% 등의 순서로 나타나고 있다. 디

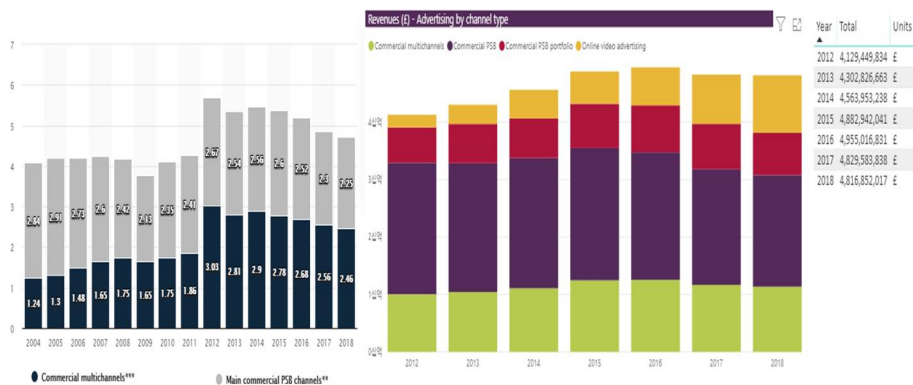
지털미디어 광고시장의 지불비용 점유율 66.1% 중 모바일 광고가 차지하는 비율이 46.7%로 집계되는 바, 18.3%의 점유율을 보인 TV광고 전체보다 3배 큰 시장을 형성하고 있다는 점은 영국광고시장의 특징이다.

Ofcom(2019)이 발표한 자료에 따르면, 영국 텔레비전방송채널들의 광고수입은 2018년 47억 1,000만 파운드(2017년의 48억 6,000만 파운드보다 -3.18% 감소했다. 텔레비전광고 수익 감소는 2015년부터 점진적으로 진행된 현상이다. 자료에 따르면 2014년의 광고수익은 54억 6,000만 파운드였지만 2015년엔 이보다 8,000만 파운드가 감소한 53억 8,000만 파운드(-1.46%)를 기록했고, 2016년엔 52억 파운드의 실적으로 전년대비 1억 8,000만 파운드(-3.34%)가 감소했으며, 2017년은 전년 대비 3억 4,000만 파운드(-6.53%)가 감소한 48억 6,000만 파운드로 집계되었다.

반대로 온라인비디오광고는 증가하여 2012년 2억 2,039만 파운드였던 판매수익이 2013년 3억 3,329만 파운드로 51.24%(1억 1,290만 파운드)의 높은 성장을 보인 것을 시작으로 2014년 4억 9,878만 파운드, 2015년 5억 6,232만 파운드, 2017년 8억 5,928만 파운드, 2018년 10억 100만 파운드로 가파른 성장을 기록하고 있다.

[그림 3-7] 영국텔레비전 광고수익 변화추이

(단위: (좌)십억 파운드; (우) 파운드)



*좌: 상업멀티채널(상업유료채널)+PSB채널(상업PSB포함), 우: 상업멀티채널+PSB채널+상업PSB포트폴리오(온라인)+온라인비디오광고

출처: (좌) Statista(2019a), (우) Ofcom(2019a)

2018년 기준 영국 텔레비전시장의 전체 수익은 152억 8,000만 파운드로 2017년의 150억 4천만 파운드보다 2억 4,000만 파운드(1.59%)의 성장을 기록했다. 수익을 유형별로 분류하면 유료구독수입이 63억 7,000만 파운드(41.68%)로 전년대비 7,000만 파운드(1.1%), 온라인 전체유형은 2017년 22억 1,000만 파운드에서 2018년 26억 4,000만 파운드(17.17%)로 4억 3,000만 파운드(19.45%)의 성장이 집계되었다. 하지만 2018년의 네트워크광고수입⁹⁾은 2017년 39억 7,000만 파운드보다 1억 6,000만 파운드(-4.03%)가 적은 38억 1,000만 파운드(24.93%)의 실적이 있었고, 공공편당도 25억 6,000만 파운드에서 24억 6,000만 파운드(16.10%)로 9,000파운드(-3.51%)의 수익감소가 측정되었다.

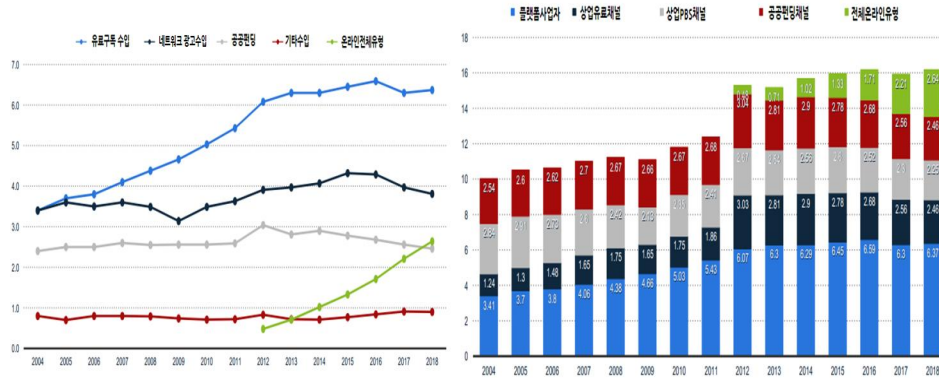
최근 추세를 보면 온라인채널 사업자들의 수익이 급증하면서 텔레비전시장 규모를 확대하고 있는 것으로 보인다. 온라인채널의 전체수입은 2012년 4억 8,000만 파운드로 전체 텔레비전시장 전체수익 중 3.34%에 불과했지만, 2년 후인 2014년엔 처음으로 10억 파운드를 돌파하면서 6.8%로 두 배 성장했다. 온라인채널 수익은 2017년 20억 파운드를 넘었고(22억 1,000만 파운드), 2018년엔 공공편당에 의한 수익보다 많은 수익을 거두었다.

한편 영국 유료채널들의 수입은 2015년을 기점으로 지속적으로 감소하는 추세이다. EU의 집계에 따르면 2015년 영국 유료채널시장의 수입은 72억 2,867만 파운드를 기록하여 2010년 이후 최고치를 기록했으나 2016년 69억 8,753만 파운드로 -3.33%(2억 4,114만 파운드)의 역성장을 보인 것을 시작으로 2017년 65억 781만 파운드(-4억 7,972만 파운드, -6.86%), 2018년 64억 6,101만 파운드(-4,680만 유로, -0.71%)로 시장규모가 감소했다(Statista, 2020b).

9) 제3자를 통해 콘텐츠 내 광고로 얻은 수익

[그림 3-8] 수익유형/사업유형에 따른 텔레비전시장의 수익비교(2004~2018년)

(단위: 십억 파운드)



출처: Statista(2020b)

영국 온라인시청각미디어시장의 성장은 OTT구독자 가입증가가 주도하고 있다. Ofcom 이 관련 시장을 처음 조사한 2012년의 집계에 따르면, 당시 OTT 시장규모는 온라인시청각 미디어 중 온라인광고가 2억 2,039만 파운드, 디지털대여가 1억 3,340만 파운드, 디지털유통 6,547만 파운드 등의 수입보다 낮은 5.733만 파운드였다. 하지만 2013년 OTT시장은 1억 6,465만 파운드의 성과로 전년대비 3배로 시장이 확대되면서 디지털대여(1억 3,829만 파운드), 디지털유통(6,547만 파운드)보다 시장이 커졌고 온라인시청각미디어시장에서 가장 큰 수익구조를 가지게 된다.

2016년의 집계를 보면 당시 OTT의 수익은 7억 5,260만 파운드로 동년도 온라인비디오 광고시장 6억 6,358만 파운드보다 약 9,000만 파운드가 큰 시장이 형성되었다. 2018년을 기준으로 영국의 온라인시청각미디어별 수익은 디지털대여 1억 2,329만 파운드(4.67%), 디지털유통 2억 993만 파운드(7.97%), 온라인비디오광고 10억 100만 파운드(37.99%)이며, OTT는 13억 98만 파운드(49.38%)다.

나. 매체이용현황

2019년 Ofcom(2019b)이 발표한 자료에 따르면 전체 연령대를 기준으로 영국인들이 이용하는 1일 비디오콘텐츠 이용시간은 294분(4시간 54분)이다. 비디오콘텐츠 이용을 위해

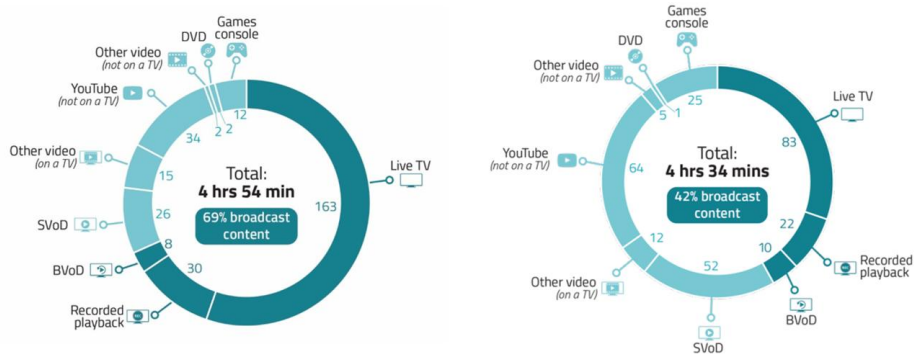
가장 많이 사용되는 방식은 생방송텔레비전으로 1일 평균 163분이 이용되며, 유튜브 시청(텔레비전을 이용한 시청제외)이 34분, 녹화방송이 30분, SVoD가 26분 등의 순으로 정리된다. 텔레비전으로 제공된 콘텐츠를 이용하는 시간은 207분(생방송텔레비전 163분, 녹화시청 30분, BVoD 8분)이다. 2018년의 조사결과와 비교했을 때 SVoD시청이 7분, 유튜브(텔레비전을 이용한 시청제외)의 6분이 증가한 반면 생방송텔레비전시청은 -11분, BVoD는 -1분 등으로 감소했다.

16~34세 연령대의 1일 비디오콘텐츠 이용시간은 274분으로 전체 연령대를 대상으로 한 측정 결과와 비교해 20분이 적다. 이 연령대가 주로 이용하는 비디오콘텐츠 이용매체는 전체 연령대와 마찬가지로 생방송텔레비전이었지만 전체 연령대의 50.92%에 불과한 83분으로 집계되었다. 반대로 유튜브시청은 64분으로 1.88배, SVoD시청은 2배 많은 52분으로 나타났다. 16~34세가 텔레비전으로 제공된 콘텐츠를 이용하는 시간은 115분(생방송텔레비전시청 83분, 녹화시청 22분, BVoD 10분)으로 전체연령대보다 92분 적다. 2018년의 조사와 비교하면 SVoD시청 22분, 유튜브시청(텔레비전을 이용한 시청제외)은 5분이 증가한 반면 생방송텔레비전시청은 -14분, 기타매체를 이용한 방식 -7분이 감소하였다.

Ofcom(2019b)이 1일 기준 18세 이상의 연령대에서 많이 시청되는 서비스를 조사한 결과 텔레비전채널인 BBC One이 48분, ITV 37분, 유튜브 34분, 넷플릭스 18분, BBC Two가 13분 등으로 상위 다섯 개의 서비스로 집계되었다. 젊은 연령대인 18~34세에선 유튜브가 64분, 넷플릭스 40분, ITV 17분, BBC One 15분, 아마존프라임비디오 9분으로 나타나 전체 평균과 사용하는 서비스도 큰 차이가 있다.

[그림 3-9] 비디오콘텐츠이용시간((좌)전체연령대; (우)16~35세)

(단위: 분)



출처: Ofcom(2019b)

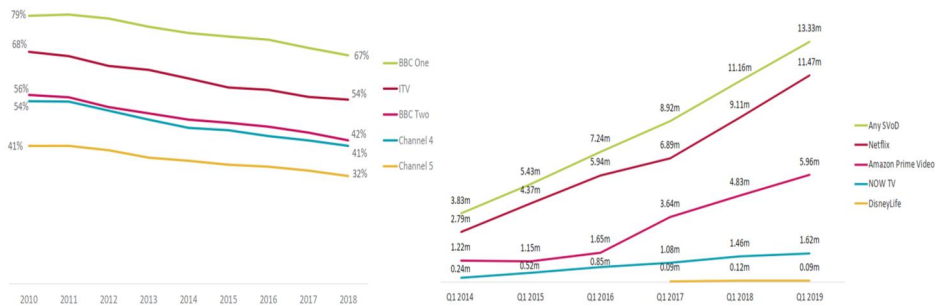
2000년 이후부터 PSB에 속하는 채널들이 제공하는 선형서비스의 1일 시청률은 지속적으로 감소한다. 2000년 이전까지만 하더라도 80%의 시청점유율¹⁰⁾을 보였으나 2005년 처음으로 70%까지 하락했고, 2009년에는 60% 이하까지 하락했다. 이후 2010년부터 55% 밑으로 하락하여 2013년부터 2018년까지 51~52%의 시청률을 기록하고 있다. 1주를 기준으로 측정된 PSB채널들의 시청점유율은 BBC One이 67%로 가장 높고, ITV가 54%, BBC Two는 42%, Channel 4가 41%, Channel 5는 32%이다.

PSB 채널들의 텔레비전 시청률은 감소하고 있지만 이들이 제공하는 온라인서비스인 PSB-포트폴리오(PSB portfolios)의 이용이 증가하여 텔레비전 시청률 감소폭을 메우고 있다. 그 결과 2018년 PSB에 해당하는 다섯 개의 채널과 PSB-포트폴리오의 시청률 합계는 71%로 충분한 성과가 있었다고 평가된다(BBC One 21%, ITV 16%, BBC Two 6%, Channel 4 5%, Channel 5 4%, PSB-포트폴리오, 19%). 한편, OTT서비스 가입자 변화는 PSB 채널들의 시청자 이탈과 다른 양상으로 진행되고 있다. 2014년 1분기 기준으로 영국 내 주요 OTT서비스들의 가입자 수는 808만 가구였지만 2016년엔 1,568만 가구로 두 배 이상 증가했고, 이듬해에는 2,062만 가구까지 증가했다. 2019년 1분기엔 3,247만 가구까지 증가하였

10) 영국의 시청점유율 조사는 중복응답을 모두 포함한 수치이다. 따라서 전체 방송사를 100%로 하는 국내 시청점유율 조사방식과는 차이가 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

는데 그 중 단일 서비스로는 넷플릭스가 1,147만, 아마존프라임 596만 등으로 시장을 주도하고 있다.

[그림 3-10] PSB 채널의 주간시청률 변화추이와 OTT 서비스별 구독자 변화추이



*(좌)PSB채널의 주간시청률 변화추이(2010~2018)/(우)OTT 서비스 별 구독자 변화추이 출처: Ofcom(2019b)

OTT가입자 중 아마존프라임, 넷플릭스, NowTV 등의 유명 서비스들을 중복하여 사용하는 비율도 높다. 2019년 이들 서비스 가입자들 중 단일 서비스를 이용하고 있는 이용자의 비율은 아마존프라임 9%(18%; 15%), 넷플릭스 33%(31%; 31%), NowTV 1%(4%; 4%)로 전체의 43%로 2017년의 53%, 2018년의 50% 보다 낮다. 아마존프라임과 넷플릭스를 중복 이용하는 비율은 37%, 아마존프라임과 NowTV의 중복가입 비율은 1%, 넷플릭스와 NowTV를 중복 이용하는 비율은 5%이다. 세 개의 서비스에 모두 가입한 비율은 2019년 기준 14%로 2017년의 10%와 2018년의 12%보다 높다. OTT사용자 중 하나의 서비스에 가입된 사람의 1일 평균 이용시간은 90분, 두 개는 107분, 세 개는 105분으로 가입된 수와 이용시간은 비례하지 않는 것으로 조사되었다.

3. 영국 방송환경 관련 주요 이슈

Ofcom이 방송통신 규제기관으로서 활동하면서 활발하게 진행되고 있는 부분은 PSB채널, 즉 BBC와 ITV, Channel 4, Channel 5 등의 채널들이 직면하고 있는 상황변화를 분석하고, 새로운 전략들을 수립하는데 있어 고려해야 할 기본역할에 대한 논의다. 각각의 논의

는 BBC는 방송수신료로 운영되는바 여타 상업 활동이 가능한 채널들과는 달리 공공이익(Public benefit)의 측면에서 더욱 중요한 역할을 부여받고 있다는 점이 고려된다. 또한 다른 채널들은 활동 영역에 따라서 보편적 접근과 중요한 뉴스제공 등과 같은 한정적인 의미에서 책임져야 하는 PSB로서의 역할이 담겨있기도 하다.

PSB와 관련하여 지난 2018년부터 최근 2020년까지 발행된 보고서들의 주요내용을 살펴 보도록 한다. 첫 번째로 살펴볼 보고서는 2018년 3월에 발표된 ‘디지털시대의 PSB(Public service broadcasting in the digital age)’이다(Ofcom, 2018). 이 보고서는 온라인을 통한 미디어소비가 증가하는 상황에서 PSB시스템이 직면한 상황을 분석하고, 어떤 대응이 필요한 것인가의 내용이 담고 있다. Ofcom은 이 보고서에서 PSB 채널들은 지난 수십 년 동안 진행된 논의를 통해 ① 잘 기획되고 잘 제작된 높은 품질의 콘텐츠의 제공(high quality), ② 구매한 콘텐츠보다는 새롭게 제작된 영국 콘텐츠 제공(original), ③ 과거의 것을 복사하는 것이 아닌 새로운 아이디어를 반영하고, 이미 존재하는 방식들에 대해 재접근하는 혁신(innovative), ④ 시청자에게 생각할 기회를 제공하며(challenging), ⑤ 광범위한 접근 가능한 서비스(most people are able to watch it)를 제공하는 등의 역할을 부여받았는데, 새로운 미디어환경이 도래함에 따라 이 역할들을 수행하기 어려워졌기에 관련하여 논의가 필요하다는 입장을 밝힌다.

Ofcom은 현재 PSB 채널들은 전 세계적으로 나타나는 OTT나 SVoD 시장의 성장, 시청습관(특히 젊은 층)의 변화, 콘텐츠 제작비용 증가, 대형 콘텐츠제작사와 유통사의 합병 현상 등으로 인해 위기에 처했다고 분석하며, 디지털시대에서 PSB의 역할을 보장하기 위한 방안이 필요하다고 주장한다.

‘디지털시대의 PSB’보고서에선 규제기관인 Ofcom이 지원할 부분과 PSB 채널들이 해결해야 할 방안 등 두 가지 차원에서 해결방안을 모색하고 있다.

우선 Ofcom의 지원할 부분에 대한 내용은 PSB의 가용성과 중요성에 대한 부분으로서 첫째, ‘디지털경제법 2017(2017 Digital Economy Act)’의 조항에 따라 EPG(Electronic Program Guide)에 대한 새로운 접근 검토의 필요성을 제안했다. 이는 채널과 프로그램에 관한 정보를 제공하는 EPG에서 PSB 채널들에 대한 접근을 용이하도록 유도하기 위해 EPG의 우선목록에 BBC의 어린이채널, BBC News, BBC Alba, S4C등의 채널들과 같은 비인기 PSB 채널들을 배치하는 것에 대한 검토이다.

둘째, 정부 측에 PSB 채널들의 프로그램 접근에 있어 VoD 시청과 연결되는 채널 확장성에 대한 규정 필요성에 대해 설명한다는 입장도 표명했다.

셋째, 앞으로 개인화, 추천목록, 음성검색 등의 중요성이 커짐에 따라 모든 유형에 대한 규제를 마련하거나 강화하는 것이 어렵기 때문에, 장기적으로 이를 해결하기 위한 미디어 플랫폼 관련 논의체계를 고려할 것이라는 입장을 밝혔다.

넷째, Ofcom은 대부분의 방송사들은 장기적인 관점에서 인터넷과 완전히 혼용하는 것을 기대하고 있지만, 현재 광대역 네트워크는 아직 HD급의 스트리밍을 지원하는데 있어 충분하지 않으며, TV의 40% 이상이 아직까지 인터넷에 연결되어 있지 않기 때문에 디지털지상파텔레비전은 향후 한 동안 중요해질 것으로 판단했다. 이에 따라 Ofcom은 향후 10년 동안 디지털지상파텔레비전 플랫폼을 대체하는 방식에 대한 논의는 지속하지 않을 것이라고 밝혔다.

다음은 PSB 채널들이 어떻게 주도권을 확보할 수 있을 것인가에 대한 내용으로서 온라인사업자와의 경쟁과 관련한 내용이다. Ofcom이 제시한 해법은 첫째, 고품질의 차별화된 영국의 콘텐츠를 제작하고 제공하여 차별화를 확보해야 한다는 내용이다. 이를 위해 가장 영국적인 것을 확보하고, 중심지역이 아닌 중소지역에서 생활하는 사람들과 소수민족에 대한 내용을 담고, 젊은 층의 요구에 맞는 프로그램을 제작하기 위한 많은 투자가 필요하다는 것이 요점이다.

둘째, Ofcom은 보고서를 통해 플랫폼을 이용하는데 있어 광범위하고 쉽게 이용할 수 있도록 구성해야 한다는 점도 지적한다. 혁신적인 방송프로그램 배포방식에 대한 내용으로서 잠재고객을 유지하기 위해 PSB 채널들을 여러 방송플랫폼과 온라인채널들을 활용해야 한다는 것이 골자이다. 셋째, PSB 채널들은 파트너십을 맺어 마케팅 및 광고판매, 해외시장 개발 등에서 적극적으로 나설 필요가 있음을 지적했다. 당시 BBC와 ITV가 합작으로 미국 내에서 서비스를 시작한 주문형서비스인 'Britbox', 넷플릭스와 BBC가 합작으로 제작한 프로그램인 'City of Fall' 등과 같은 파트너십 등이 그 예로서, 시장기능을 저해하지 않는 방식으로 사업을 추진하는 것이 필요하다는 주장이다.

<표 3-7> Ofcom의 EPG조정안

| 기존규정 | 새로운 규정 | EPG에 미치는 영향 |
|---|---|--|
| BBC One, BBC Two, Channel 3 licensees, Channel 4, Channel 5 | 1~5번 슬롯 | 현재 채널위치 보장 |
| 웨일즈 전용 EPG에서 S4C와 Channel 4 | 웨일즈에서 S4C는 4번 슬롯, Channel 4는 1~8번 슬롯 중 하나 | 웨일즈의 Sky와 Freesat 서비스에서 Channel 4의 상위노출 |
| 스코틀랜드에서 BBC Four, BBC Scotland, BBC Alba 영국전역의 S4C | 1~24번 슬롯 중 하나 | Virgin Media 서비스에서 S4C 상위노출, Virgin Media와 Sky 서비스에서 BBC Alba의 상위노출, 스코틀랜드의 Freeview 서비스에서 BBC Four 상위노출 |
| BBC어린이채널, CBBC와 CBeebies | 어린이분야 슬롯 중 1~8번 슬롯 중 하나 | Sky에서 채널 상위노출 |
| BBC News & BBC Parliament | 뉴스 슬롯 중 1~8번 슬롯 중 하나 | 최소수준노출보장 |
| 지역TV채널 | 디지털지상파전용 1~24번 슬롯 중 하나 | Freeview에서 최소수준노출보장 |

출처: Ofcom(2019d)

두 번째로 소개할 보고서는 일종의 현황보고 및 제안서의 성격을 띤 2019년 7월에 발표된 ‘PSM의 미래(The Future of Public Service Media)’이다(Ofcom, 2019c). 2018년의 ‘디지털시대의 PSB’보고서가 PSB채널들이 직면한 현안들에 대해서 다뤘다면 이 보고서는 정부와 의회, 규제기관, 관련업계 등의 모든 행위자가 PSB와 관련한 새로운 틀을 마련하는데 있어 필요한 논점을 제공하는 것을 목표로 작성된 자료이다.

2018년의 보고서 이후 Ofcom은 PSB를 지원하기 위한 방안으로 ① EPG에서 PSB 채널, 특히 BBC One, BBC Two, Channel 3 licensees, Channel 4, Channel 5과 S4C 등 다섯 개의 PSB 기본 채널들의 배치를 변경시키는 계획을 수립했고, 2021년 1월 4일부터 적용되도록 했다. ② PSB 채널들의 콘텐츠가 온라인과 주문형서비스에서 이용자들에게 쉽게 노출될 수

있도록 하는 방안을 정부에게 제안했으며, ③ ITV와 Channel 4와 Channel 5 등의 채널에서 어린이를 위한 독창적인 콘텐츠를 더 개발하는 방안을 지지하는 등의 활동을 해왔다.

또한 방송환경이 그 어느 때보다 빠르게 변화하는 상황 속에서 PSB는 온라인 및 주문형 서비스를 개발하고, BBC의 온라인서비스인 iPlayer 운영방식의 변경, Channel 4의 온라인 서비스인 All4에서의 광고제거, Sky와 제휴를 통한 드라마와 코미디 프로그램 시청자 확대 등으로 사업을 확장해왔지만, PSB채널들의 지속성을 보장하기 위해선 더 많은 작업이 필요하다. '작은 화면: 큰 토론(Small Screen: Big Debate)'으로 명명된 Ofcom의 논점은 PSB의 개념이 아닌 PSM, 즉 공공서비스미디어로서 개념을 확대하는 것이 필요하다는 입장이다.

세 번째로 소개할 보고서는 Ofcom이 5년 주기로 발간하는 PSB운영에 관한 평가보고서인 '작은 화면: 큰 토론: PSB채널의 5년 검토(2014~2018)'(Small Screen: Big Debate - a five-year review of Public Service Broadcasting (2014-18))이다(Ofcom, 2020). 2020년 2월에 발행된 이 보고서는 2003년 커뮤니케이션 법에 의해 Ofcom이 발행하게 된 보고서로 2004년의 첫 보고서가 발간된 이후 2009년, 2014년에 각각 발행된바 있다.

보고서의 주요내용은 PSB채널들의 성과를 평가하는 것으로서 PSB채널의 근간인 BBC 채널들의 임무와 역할에 대한 내용이 담겨있고, 현재 PSB채널들이 직면한 상황을 분석하여 향후 어떤 전략적 태도를 취해야할 것인지를 논의하게 된다. 총 여섯 개의 장으로 작성된 이 보고서 중 PSB채널의 성과에 대한 부분은 주로 변화하는 미디어이용행태에 따라 PSB채널들의 이용방식이 변화하고 있다는 조사결과들이 포함되어 있다¹¹⁾

보고서의 내용 중 향후 PSB의 운영방안에 대해 다루고 있는 제6장의 'PSB의 미래와 다음 단계(The future of PSB, and next steps)'에 따르면 현재까지는 PSB채널들의 프로그램에 대해 시청자들이 높은 평가를 내리고 있고, 다양한 장르와 영국 특유의 독창성이 포함된 프로그램들을 광범위하게 제공하였지만 현재의 시스템에 대한 보완은 필요함을 강조한다. 시청자가 주문형서비스로 콘텐츠이용패턴을 전환하면서 생방송시청이 감소하고 있고, 젊은 층에서 PSB채널 이용이 감소하고 있다는 점이 그 근거이다. Ofcom은 이 보고서를 통해 2019년에 제안한 '작은 화면: 큰 토론'의 논의체계를 구체화하고, 어떤 검토와 절차

11) 해당내용은 위의 시장현황에서 다루었으므로 생략하였음

가 필요한지에 대해 네 가지의 영역에서 다루고 있다. 분야는 각각 PSB의 가치, PSB가 채택할 전송방식과 재원조달, 필요한 제도 및 현재 진행되는 조치에 관한 설명 등이다.

[그림 3-11] Small Screen: Big Debate 홈페이지 화면



출처: <https://www.smallscreenbigdebate.co.uk/>

‘작은 화면: 큰 토론’에서 논의되어야 할 첫 번째 영역은 ‘PSB는 어떤 것들을 전달해야하는가?(What should PSB deliver?)’이다. 이와 관련하여 고려할 내용으로는 ① 영국 전역의 시청자들이 개인적으로 가치가 있다고 고려하는 것(ex, 다양한 콘텐츠의 선택 가능성)과 프레임워크에 포함시켜야할 중요한 요소들(ex, PSB 콘텐츠의 보편적 접근성), ② 민 주주의 사회에서 광범위한 정보와 관점에 접근 가능케 하는 과정에서 PSB 시스템에 기여(ex, 영국문화의 일부가 되도록 기여), ③ 영국방송부에서 영국을 세계에 알리고 영국전역의 경제에 기여하는 창의성과 재정적 유지의 중요성 등이 있다.

두 번째 영역은 ‘PSB가 어떻게 전달해야하는가?(How should PSB be delivered?)’로 ① PSB를 영국시청자에게 제공하는 방식들에 대한 선택권과 이 콘텐츠를 제공하는데 있어 PSB가 어떤 역할을 수행해야 하는가?, ② PSB 콘텐츠를 광범위하게 배포하는 방법과 시청자가 쉽게 접근할 수 있도록 하는 방법, 전체 영역을 포괄하는 더 큰 협력 기회, ③ PSB가 지속가능하게 전송하고 혁신 가능하도록 자금을 지원할 수 있는 방법에 대한 선택 가능성, 세계에 영국의 창의성을 소개하고 수출하는데 필요한 기술에 대한 개발과 능력, 전문성의 담보조치 등이다.

셋째는 ‘정책과 규제의 선택 가능성(Policy and regulatory options)’에 대한 내용으로 규제 체계 마련과 관련한 과정을 설명하고 있는 부분이다. 이 부문에 대해서 Ofcom은 유연한 규제 접근방식을 마련하기 위해 이미 PSB의 주문형서비스 운영과 관련하여 새로운 규칙을 마련해야 한다는 점을 정부 측에 권고해왔고, 정부 및 업계와 협력하고 있다고 밝힌다. PSB에 관한 새로운 정책에 대해 ‘작은 화면: 큰 토론’의 창구를 통해 제공된 의견들을 받아들일 정도로 유연한 입장을 취하고 있으며, 다른 새로운 조치가 필요할 경우 논의를 거칠 것이라는 계획을 밝혔다.

마지막 넷째는 ‘작은 화면: 큰 토론’의 절차에 관한 내용으로서 매체이용자, 특히 PSB의 이탈이 가장 높게 나타나는 젊은 층의 의견을 듣고, 전문가 및 이해관계자들과의 회의 등의 내용을 전달하는 창구에 대한 설명이다. Ofcom은 작은 화면: 큰 토론’사이트 (<https://www.smallscreenbigdebate.co.uk/>)를 통해 관련 정보들을 수집하고 있으며, 16~18세 연령대의 의견은 파이낸셜타임즈와 함께 수상제 형식의 의견청취를 받았다. 이렇게 처리된 자료는 2020년 여름 내 어떤 방식이 가장 적합한지에 대해 공공의견을 다시 수렴하여 동년도 내 최종방안을 정부 측에 제출할 계획이다.

제 3절 일본 및 미국 지상파방송 정책 및 이슈

1. 일본 지상파방송 위기요인

지상파방송은 인구감소에 따라 위기를 맞고 있다. 특히 지역 인구감소는 지역별 GDP와 광고비에 격차를 늘리고 있다. 시청환경 변화도 지상파방송에는 위기요인이다. 특히 OTT의 급속한 보급으로 시청자를 빼앗기는 상황이며, 유료방송에 이어 지역민방에도 영향을 미치고 있다. TV가 수행해 왔던 기능은 OTT로 대체되고 있으며, TV는 사회적 정보를 제공하는 기능만을 유지한 채 오락기능(드라마, 버라이어티)은 OTT에 내주고 있다.

게다가 최근 코로나19로 인한 경제활동과 소비의 위축은 방송광고를 더욱 축소시키고 있다. 닛케이광고연구소(日経広告研究所)는 2020년 TV광고¹²⁾가 14.8% 감소할 것으로 전망

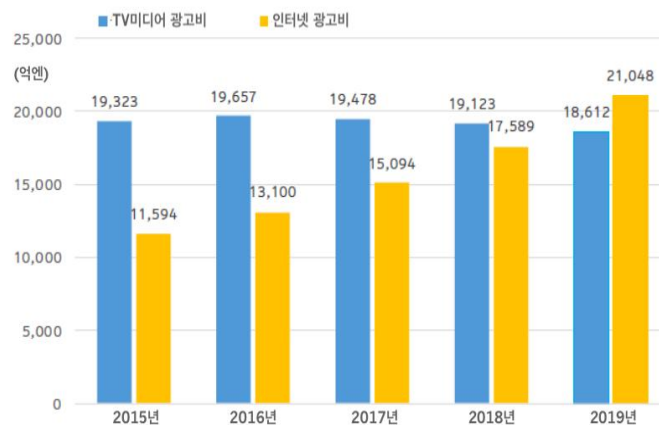
12) 프로그램제작비로 충당하는 타임광고, 프로그램과 프로그램 사이에 들어가는 스포트광고로 구성된다.

했다. 또한, 도쿄올림픽이 연기되면서 타임광고는 늘어나기 어려운 상황이며, 스폿광고로 메울 수 있을지가 관건이다. 민방 5사의 2020년도 1분기(4월~6월) 결산에서 스폿광고 수입은 전년동기 대비 30~40%나 감소한 것으로 나타났다. 특히 민방에서 타임광고와 스폿광고의 비율은 1:3이다. 스폿광고의 감소는 민방 경영에 큰 타격을 가할 수밖에 없다.

2. 일본 방송미디어 및 광고산업 시장

일본 방송미디어는 지상파방송, 위성방송, 케이블TV를 중심으로 발달해 왔다. 산업규모는 지상파방송이 절대적으로 크다. 2017년 방송사업자 매출은 3조 9,337억 엔이었는데, 이중 지상파민방이 2조 3,471억 엔, NHK가 7,177억 엔이었다. 지상파민방의 매출에서 광고수입이 차지하는 비중은 81.5%를 차지했다. 그러나 광고비는 인터넷으로 쏠리고 있다. 2019년 인터넷 광고비는 TV미디어 광고비를 앞선 것으로 나타났다. 덴츠종합연구소(電通総研)에 따르면, 2019년 인터넷 광고비는 전년보다 19.7% 많은 2조 1,048억 엔인 반면, TV미디어 광고비는 2.7% 감소한 1조 8,612억 엔이었다. 인터넷은 TV를 추월했을 뿐만 아니라 처음으로 2조 엔을 넘어섰다. 인터넷 광고비도 모바일로 기울고 있다. 인터넷 광고비의 70%가 스마트폰 광고였으며, 동영상광고가 급증했다.

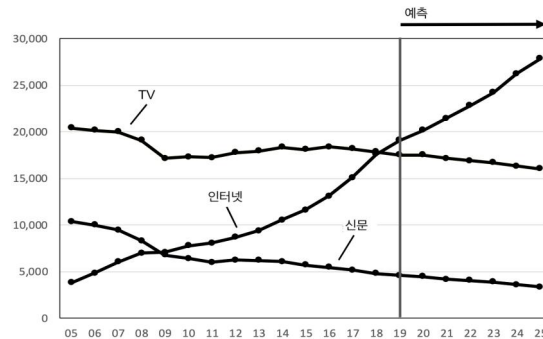
[그림 3-12] TV미디어와 인터넷의 광고비 추이



출처: 電通(2020). 2019年日本の広告費.

향후 인터넷 광고비는 더욱 늘어날 전망인데 반해, TV광고비는 감소할 것으로 보인다. 일본민간방송연맹연구소에 따르면, 2020년까지 5년간 연평균 11.8%씩 성장한 인터넷 광고비는 2021년부터 2025년까지 매년 평균 6.7%씩 성장할 것으로 내다봤다. 그러나 TV광고비는 완만하게 감소할 것으로 전망했다.

[그림 3-13] 미디어별 광고비 추이 및 예측



출처: 原京二(2020). 放送局のブランド戦略に関する考察: ローカル局の経営戦略の事例から読み解く. <広報研究> 第24号, p.2.

<표 3-8> 2019년도 방송사업자 매출 및 경상이익

| 구분 | 사업자 수 | 매출 | | 경상이익 | | |
|------------|------------|--------|--------|--------|--------|-------|
| | | 금액(억엔) | 증감율(%) | 금액(억엔) | 증감율(%) | |
| 라디오·TV 겸영사 | 32 | 2,643 | -4.5 | 118 | -34.1 | |
| 중파, 단파 단영사 | 16 | 496 | -1.4 | -3 | (*-4) | |
| FM | 52 | 599 | -4.1 | 23 | -26.6 | |
| TV 단영사 | 95 | 18,755 | -3.3 | 1,125 | -25.6 | |
| 지상파 계 | 195 | 22,495 | -3.3 | 1,263 | -26.5 | |
| TV 내역 | 도쿄·나고야·오사카 | 15 | 14,821 | -3.4 | 874 | -27.9 |
| | 지역민방 | 99 | 6,044 | -2.6 | 348 | -21.7 |
| | 독립국** | 13 | 532 | -6.2 | 20 | -40.6 |

* 괄호안의 숫자는 전년도 적자액. **민방 네트워크에 속하지 않은 방송사.
출처: 民間放送(2020年7月22日)

2019년 지상파민방의 총매출은 2조 2,495억 엔으로 전년대비 3.3%가 감소한 것으로 나타났다. 경상이익은 전년대비 26.5%나 감소한 1,263억 엔이었다. 매출내역을 보면, 라디오

방송 사업수입이 1,193억 엔(전년대비 2.9% 감소), TV방송 사업수입은 1조 8,550억 엔(3.6% 감소), 기타 사업수입은 2,750억 엔(0.9% 감소)이었다. 키 스테이션(key station)으로 불리는 도쿄의 민방 5사도 매출과 경상이익 모두 감소했다.

<표 3-9> 2019년도 민방 지상파방송사업 결산 내역

(단위: 백만엔)

| | 후지TV | NTV | TBS | TV아사히 | TV도쿄 |
|------|---------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 매출 | 255,523 (-4.6%) | 307,271 (-1.2%) | 210,384 (-3.2%) | 226,440 (-4.0%) | 111,394 (-4.3%) |
| 영업이익 | 7,160 (-29.9%) | 37,340 (-9.4%) | 4,418 (-35.4%) | 5,057 (-41.9%) | 4,995 (-21.3%) |
| 순이익 | 15,504 (+123.5%) | 28,214 (-13.7%) | 6,255 (-13.7%) | 4,867 (-65.6%) | 6,472 (-18.8%) |

출처: 각 지주회사 보도자료를 바탕으로 작성.

방송광고는 5사 모두 감소했다. 방송광고 수입은 NTV가 지난해에 비해 3.2% 감소한 2,479억 엔(약 2조 8,379억 원)으로 4사를 크게 앞섰다. 이어 후지TV가 3.0% 감소한 1,807억 엔(약 2조 686억 원), TV아사히는 2.7% 감소한 1,765억 엔(약 2조 205억 원)이었다. TV도쿄는 전년대비 8.4%나 감소한 것으로 나타났다. 특히 프로그램과 프로그램 사이에 들어가는 스포트광고는 지난해 여름부터 급감하기 시작했다. 출고액과 단가수준, 광고량이 크게 줄었다. 가장 감소폭이 적은 곳은 후지TV(-3.2%)이며, TV도쿄는 12.1%나 감소했다. 이외에 NTV(-6.3%)와 TV아사히(-8.9%)도 감소폭이 컸다.

<표 3-10> 2019년도 민방 방송광고 수입 내역

(단위: 백만원)

| | 후지TV | NTV | TBS | TV아사히 | TV도쿄 |
|------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| 방송광고 | 180,715 (-3.0%) | 247,959 (-3.2%) | 166,505 (-3.0%) | 176,560 (-2.7%) | 74,362 (-8.4%) |
| 타입 | 91,167 (-2.8%) | 125,706 (-0.1%) | 87,230 (-0.8%) | 84,066 (-2.7%) | 47,749 (-5.1%) |
| 스팟 | 89,547 (-3.2%) | 122,252 (-6.3%) | 79,275 (-5.5%) | 101,538 (-8.9%) | 26,613 (-12.1%) |

출처: 각 지주회사 보도자료를 바탕으로 작성.

민방련은 연초 2019년도에 스포트광고가 6% 감소할 것으로 예측했다. 이는 리먼쇼크 이후 최대 감소라고 했다. 지난해 말에는 회복기미를 보이기도 했지만 올해 들어 코로나19가 강타했다. 민방련에서는 스포트광고 급감을 일시적 요인, 순환·경기 요인, 구조적 요인 등으로 분석한다. 우선 지난해 여름에 잇따랐던 자연재해가 연말까지 영향을 미쳤으며, 대기업 가운데 출고량을 대폭 줄인 곳도 나왔다. 10월 소비세 인상까지 겹쳤다. 둘째, 지난해 4월 이후 경기가 둔화하기 시작했으며, 소비도 정체되었다. 소비세 인상을 앞두고 사재기도 많지 않았다. 셋째, 구조적인 요인으로 광고비가 인터넷으로 쏠리고 있으며, 광고선전비에서 판촉비로 기울고 있다.

3. 일본 지상파방송 정책 및 주요 규제 이슈

일본 정부는 규제를 완화하고 있지만, 구체적인 지원정책은 지역민방에 집중되어 있다. 정책결정은 주로 총무성에서 담당해 왔지만, 최근에는 총리 자문기관에서 컨트롤타워를 자처하고 있다. 지난 6월 총리 자문기관 ‘규제개혁추진회의’는 보고서를 발표하며 NHK는 온라인 동시전송을 적극적으로 추진하고, 지역민방은 경영기반을 강화하도록 요구했다. 지역민방은 지역정보를 제공하는 역할을 담당해야 하므로, 경영기반 강화가 긴급과제라고 지적했다. 규제개혁추진위원회는 공민영의 협업을 요구했다. NHK가 지역민방의 온라인 플랫폼사업에 협력하도록 주문했다. 지역민방이 매출을 늘리기 위해 새로운 광고모델을 허가하는 것도 중요하다고 한국의 사례를 소개했다. 시청정보를 광고, 상품구입, 서

비스구입과 연계하기 위한 정보 활용을 추진해야 한다고 언급했다.

한편, 소유규제도 논쟁이 되고 있는데, 이에 대해서 규제개혁추진회의는 방송지수회사 제도의 규제완화를 요구했다. 현행 제도에서는 키 스테이션(key station)과 지역민방간의 수직적 자본제휴는 허용하고 있지만, 지역민방 간의 수평적 제휴방식도 가능하도록 개선을 언급했다.

최근 총무성의 검토회는 지역민방의 경영기반을 강화하기 위한 대책을 논의했다. 2020년 6월에 발표한 보고서에서 혁신사례 공유, 인재육성, 인터넷 적극 활용, 콘텐츠 해외수출 등을 제언했다.

<표 4-1> 경영기반 관련 지원제도

| | 명칭 | 대상 | 내용 |
|----------------|---------------------|---|---------------------------------|
| 예산 | 방송네트워크 정비 지원사업 | 방송사 | 재해대책 송신소 등 경비 1/3 지원 |
| | 민방라디오 난청 해소 지원사업 | 방송사 | 전파혼신, 중계국 정비에 1/2~2/3 지원 |
| | 지상파방송 재해대책 지원사업 | 방송사 | 재해대책 경비의 1/3 지원 |
| | 방송콘텐츠 해외수출 | 방송사, 제작회사 | 지역콘텐츠 제작 해외전송 지원 |
| | 자막프로그램 제작촉진 | 방송사 | 자막, 수화, 해설프로그램 제작비 지원 |
| 세계 융자 보증 | 법인세 특례조치 | 중소기업(자본금 1억엔 이하) | 중소기업경영강화법 의거, 경영향상 계획 추진 시 세액공제 |
| | 중소기업 투자촉진 세계 | | 설비 도입 시 세액공제 |
| | 사회환경 대응시설 정비자금 융자제도 | 중소기업(방송사는 자본금 5000만엔 이하 또는 종업원 100명 이하) | 재해대책 위한 설비 투자시 저리융자 |
| | 신용보증제도 | | 융자시 채무보증 |
| | 혁신 데이터산업 활용계획 인정 | 데이터 활용 기업 | 세계우대, 금융지원 |
| | 사업재편 촉진 | 사업재편 인정 기업 | 산업경쟁력강화법에 의거해 세계우대, 금융지원 |

출처: 總務省・放送事業の基盤強化に関する検討分科會(2020). 放送事業の基盤強化に関する取りまとめ(2020年6月)

4. 미국 지상파방송 정책 및 이슈

국내 공영방송 KBS가 TV와 라디오를 모두 제작 및 송출하는 반면, 미국 공영방송은 TV는 PBS, 라디오는 NPR을 중심으로 분리되어 있다. PBS의 경우 세서미 스트리트(Sesame Street)와 같은 유명 아동 교육 프로그램, 양질의 다큐멘터리 등으로 명성을 가지고 있고, NPR 또한 여러 대학 소속 방송국과 연계한 공영 라디오 서비스를 활용하고 있다. 또한 PBS는 다큐멘터리나 교육 프로그램으로 유명하고, 그 전신이 1952년 포드 기금에 의해 설립된 'National Educational Television'인 만큼 PBS는 KBS1의 느낌보다는 EBS와 유사하다고 볼 수 있다.

한편, PBS는 2003년 이래 PBS와 그 회원사들이 가장 신뢰하는 기관(most trusted institution)으로 선택되었으며, 납세가치(value for tax dollars)를 묻는 질문에서 응답자의 67%가 가치가 높다고 응답했다. 또 다른 설문에서는 73%가 PBS가 지역사회에 훌륭한 가치를 제공한다는 것에 동의하였다(PBS, 2020¹³). 즉, PBS는 미국 시민들의 큰 신뢰를 얻고 있는 것으로 판단된다.

CPB(Corporation of Public Broadcasting)는 1967년 공영방송법(Public Broadcasting Act)에 따라 의회에 의해 설립된 민간 비영리 기업으로, 비상업적인 고품질 콘텐츠와 통신서비스에 대한 보편적 액세스를 보장하는 임무(CPB's mission is to ensure universal access to non-commercial, high-quality content and telecommunications services)를 담당하고 있으며, 공영방송에 대한 연방 정부의 투자를 책임지고 있다.

PBS와 NPR은 모두 CPB에 의해 시작되었고, 지금도 CPB는 PBS, NPR을 비롯한 공영 라디오, 텔레비전 및 관련 온라인 및 모바일 서비스의 가장 큰 단일 자금 출처이다. CPB는 제작을 하지 않으며, 공영 방송국을 소유·운영 및 통제하지 않는다. 이에 반해 PBS 및 NPR은 CPB의 주도로 설립되긴 하였으나, 모두 CPB로부터는 독립적으로 운영된다.

PBS 자산은 2019년 회계보고서 기준, 유동자산 약 3억 2,329만 달러와 비유동자산 약 2억 5,866만 달러를 합쳐 총자산 약 5억 8,196만 달러를 기록하고 있다. 다른 비영리법인과 마찬가지로 PBS의 재무상태표의 자본은 주로 기부 수익으로 구성되어 있고, 기부금 중에

13) <https://www.pbs.org/about/about-pbs/blogs/news/for-17th-consecutive-year-americans-name-pbs-and-member-stations-as-most-trusted-institution/>

서도 사용 용도 등 특정 제약이 걸려 있는 기부금인 ‘with donor restrictions’와 제약이 없는 기부금인 ‘without donor restrictions’으로 나뉘어져 있다. 2019년 기부 수익의 총액은 약 3억 6,457만 달러이다.¹⁴⁾

CPB는 PBS에 직접 자금을 지원하는데, 2019년 회계연도에는 약 2천 900만 달러를 지원하였다(The New York Times, 2020¹⁵⁾). 한편, PBS는 ‘공영방송에 대한 자금 지원이 적절한지’에 관한 질문에서 90%에 가까운 응답자가 자금이 적절하거나 너무 적다고 대답했다고 밝혔다. 미국 하원 세출위원회(The House Appropriations Committee)는 2022년 회계연도에 4억 9,500만 달러를 CPB 예산으로 편성했는데¹⁶⁾, 이는 10년 만에 처음으로 증가된 규모이다. 이는 지난 10년간 유지되어 온 자금 수준의 구매력이 크게 약화됨에 따라 지속적으로 증가를 요청한 결과로 보인다.

PBS는 창사 50주년 기념 2020년 미래전략 보고서에서, 트럼프 정부가 2018년 회계연도 예산에서 공공미디어에 대한 자금지원을 없앨 것을 제안한 것을 예시로 들어, 공영방송이 연방·주 정부의 자금 지원 감소 또는 제거 위협에 직면해 있으며, 중요한 과제는 ‘중대한 위협에 처한 수익원을 강화·다변화하고 신흥 기회에 투자하는 것’이라고 밝혔다. 그 방안으로 제시된 방안은 세가지이다(PBS, 2020).

첫째로, 새로운 유형의 기금 모금 방식에 대한 투자(Invest in new Model of Fundraising) 방식이다. 도출되는 데이터들이 방송 모델에서 나오는 수익보다 디지털 펀딩을 위한 ROI가 강화되고 있음을 나타내고 있으므로, PBS는 시청자 관여(engage)와 관계 형성(build relationships)을 돕고, 더불어 모바일-소셜-웹-OTT 플랫폼을 통한 멤버십을 강화할 것이

14) 이 기부수익에 정부로부터의 보조금이 포함되어 있는지 확인할 수가 없으나, CPB를 통해 집행됨을 고려하고 다른 회계 항목에 정부 보조금 명목이 없음을 보아 포함되어 있다고 추정할 수 있다.

15) Elizabeth Jensen, 20201013. PBS Showed TV the Future. But What Does Its Own Look Like?. <The New York Times>.

<https://www.nytimes.com/2020/10/13/arts/television/pbs-future.html?searchResultPosition=4>

16) 20190508. Association of public television stations: Commends the U.S. house appropriations committee for proposing increased funding for public broadcasting. <Targeted News Service>.

<http://lps3.search.proquest.com.libra.kaist.ac.kr/docview/2221858169?accountid=27828>

라고 밝혔다. 이를 위해 멤버십 기반 비디오 온 디맨드 플랫폼인 PBS Passport에 대한 지속적 투자가 중요하다고 주장하고 있다.

두 번째로, 수익 시슬 제고 및 다변화(Grow and diversify system revenue stream)이다. PBS 업무 지원을 담당하는 PBS 재단을 설립하고, PBS Distribution과 라이선스 상품을 포함한 다양한 재원으로부터 얻어지는 수익 시슬을 마련하고 성장시키는 것을 목표로 삼고 있다. 세 번째는 시스템 수용력 구축을 위한 효율성 향상 및 확장(Drive efficiency and scale to build capacity in the system)이다. 지역 방송사(local stations) 지원을 위해 데이터 및 그 분석 솔루션을 구축하고, 시스템 전반에 걸친 기술과 인프라 지원 표준화, 스테이션의 방송(communication)에 대한 PBS의 효율화 등을 포함한 제품 및 서비스를 개발한다. PBS의 재원 중에는 회원사들의 회비도 있는데, 회원사인 지역 방송사(local stations)를 지원하여 동반 성장을 도모할 의도라고 추측된다.

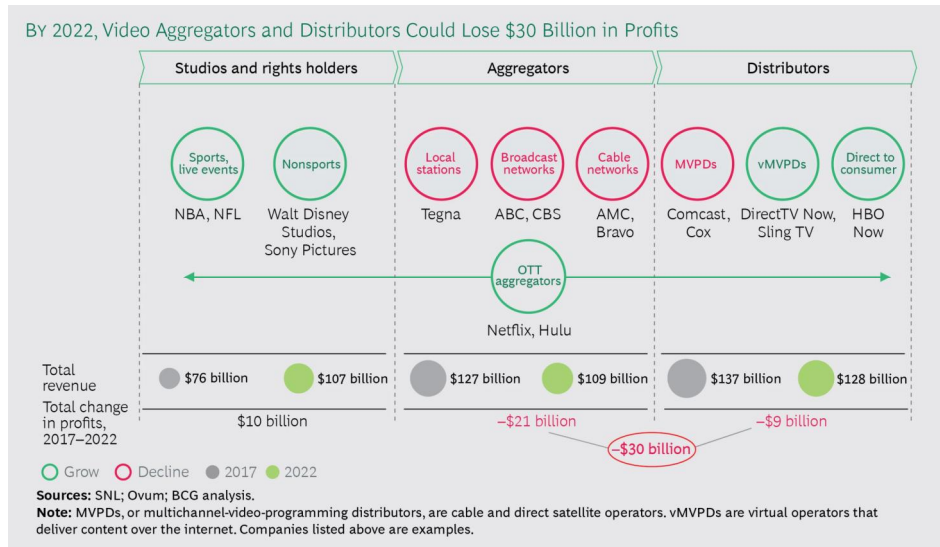
제 4장 해외 주요 지상파방송사업자의 미래전략 분석

제 1 절 미국 지상파방송사업자 미래전략 분석

1. 개요

BCG는 2019년 발간한 보고서를 통해 향후 5년간 미국 방송 및 케이블 네트워크, TV 방송사업자의 수익에서 약 300억 달러 정도 사라질 가능성이 있다고 지적했다.

[그림 4-1] Video Aggregators and Distributors Could Lose \$30 Billion in Profits



출처 : SNL; Ovum; Bcg analysis(2017), BCG(2018) 재인용

<<https://www.bcg.com/fr-ca/publications/2018/television-30-billion-dollars-battlefield>>

또한 변화하는 환경 속에서 스튜디오(제작사), 저작권 보유자 및 넷플릭스와 같은 스트리밍 회사들이 승자가 될 것이라고 예측했다.¹⁷⁾ BCG가 분석 및 예측한 시나리오 중 가장 낙관적인 미래

17) Boston Consulting Group(Awais Ali, Simon Bamberger, Hady Farag, Patrick Forth,

에서도 케이블 보급률은 7% 포인트 하락하고, MVPD 보급률은 12% 까지 증가한다고 전망한다. 그들은 광고 수익 또한 지역 방송국과 방송 및 케이블 네트워크 산업에서 일정하게 유지되거나 일부 감소한다고 예상하고 있다.¹⁸⁾ BCG는 전통적인 형태의 미디어 회사들이 스스로를 재창조함과 동시에 계획적이고 공격적인 전략을 펼쳐야 하는 상황임을 지적했고, 그를 위해 필요한 첫 번째 단계는 비용 절감 이슈에 보다 더 적극적으로 대처하는 것이다. 이를 통해 기존 비즈니스 모델의 쇠퇴를 관리할 수 있는 여유를 얻고, 높은 ROI 영역에 투자할 수 있다고 주장했다(BCG, 2019).

기업들은 M&A를 포함한 다양한 전략적 선택을 통해 디지털 환경 변화라는 구조적 변화에 대응하고자 하는데, 이러한 움직임 중 하나가 기존의 애그리게이터(Aggregator)의 역할에서 벗어나 시청자, 소비자에게 직접 다가가고, 제작 및 저작권 보유자(IP Holder)로 진화하려는 것이다. Disney가 오리지널 콘텐츠의 규모를 늘리고 온라인 서비스를 통해 소비자와 직접적인 관계를 구축하기 위한 시도로 21st Century Fox를 인수한 것, AT&T가 수직적 통합의 힘을 활용하기 위해 Time Warner와 계약한 것, 구조적으로 불리한 영역에서 규모와 잠재적 가치를 달성하기 위해 Charter가 Time Warner Cable과 Bright House Networks를 인수한 사례 등을 예로 들 수 있다.

2. NBC(NBC Universal) 및 PBS

NBC Universal은 OTT 서비스(Peacock)를 런칭했는데, 이들의 전략은 타사의 전략과는 사뭇 다르다. NBC의 모기업 Comcast에 따르면, NBC Universal의 자체 OTT TV 서비스는 콘텐츠를 자사 플랫폼에서 독점적으로 사용하는 것이 아닌 이전처럼 타 플랫폼에 콘텐츠를 배포·공급할 예정이라는 것이다¹⁹⁾. NBC Universal의 경우 타사에 프리미엄 콘텐츠를

Anna Green, Neal Zuckeman). 201902025. Winning in Media in the Digital Era. <The 2019 TMT Value Creator Report>. <https://www.bcg.com/en-kr/publications/2019/value-creation-in-digital-media>

18) Boston Consulting Group(Sushimita Banerjee, Val Elbert, John Rose). 20180814. Television's \$30 Billion Battlefield. Boston Consulting Group. <https://www.bcg.com/en-kr/publications/2018/television-30-billion-dollars-battlefield>

19) Stuart Thomson. 20190125. A folk in the stream: NBCUniversal's OTT TV strategy. <Digital TV>.

<https://www.digitaltveurope.com/comment/a-fork-in-the-stream-nbcuniversals-ott-tv-strat>

판매하는 사업은 가볍게 포기하기 어려운 수익성 높은 사업이다. NBC 엔터테인먼트의 공동 회장인 George Cheeks와 Paul Telegdy는 넷플릭스를 추격하는 것은 전략이 아니라며 스트리밍에 대한 회사의 접근 방식에서 창구전략의 재창조가 필요하다고 주장했다. 그것은 유료 TV 가입자에 대한 무료 배포에 집중함으로써 OTT 플랫폼을 확장하는 방식이다. 넷플릭스의 전략이 유료 TV 플랫폼들과 경쟁하기 보다는 그들과 파트너 관계를 맺는 방향으로 변화하면서 스트리밍 환경은 플랫폼 사업자와 콘텐츠 제공업체 간 파트너십이라는 기존 유료 TV 환경과 유사해지고 있는데 이러한 관점에서 NBC의 전략은 주목할 가치가 있다(DIGITAL TV. 2019).

한편, NBC는 스트리밍 사업을 공격적으로 진행하려고 하지만, 그렇다고 기존 케이블 가입자가 코드커팅 과정을 거치게 하여 118억 달러 규모인 NBC Universal의 케이블 사업을 위태롭게 하는 것을 바라지는 않는다. 이에 따라, NBC의 OTT인 Peacock은 NBC의 선별된 프로그램만을 제공하고 광고가 붙어있는 무료 버전과 매월 5달러의 요금을 지불하면 NBC의 모든 프로그램과 오리지널 콘텐츠, 스포츠 중계 등을 광고 없이 스트리밍할 수 있는 유료 버전을 서비스할 계획이다(The Hollywood Reporter. 2020²⁰). 이에 대해 Wedbush의 분석가 Daniel Ives는 320억 달러 규모 광고 시장을 OTT 서비스와 함께 가지고 가겠다는 NBC Universal의 계획을 현명한 움직임으로 고평가했다(The Hollywood Reporter, 2020).

또한, 무료버전 제공을 통해 구독자를 늘린 후, 광고 수익 뿐만 아니라 유료버전의 스트리밍 수익 또한 얻을 것이라는 Peacock의 전략에 대해 미디어 전략 전문가인 Mike Raab도 호평한 바 있다(Medium, 2019)²¹). 한편, 전통적인 미디어의 선형 플랫폼과 디지털 플랫폼 간의 Peacock과 같은 사례는 향후 지속될 것으로 예상된다. Peacock은 케이블의 쇠퇴를 가

egy/

20) Natalie Jarvey. 20200122. With Peacock, Has NBCUniversal Found a Smart Streaming Strategy?. <The Hollywood Reporter>.

<https://www.hollywoodreporter.com/news/peacock-has-nbcuniversal-found-a-smart-streaming-strategy-1271858>

21) Mike Raab. 20190716. Peacock has a Different Streaming Strategy: The last major streaming service is competing on its own terms. <Medium>.

<https://medium.com/the-raabithole/peacock-has-a-different-streaming-strategy-7e9915957321>

속하지 않을 것이며, Comcast와 NBC Universal이 진행해온 기존 사업의 추가 붕괴에 대한 헷지(Hedge) 역할을 할 것임이 분명한 상황이다.²²⁾

NBC는 뉴스 영역에서 NBC Nightly News라는 간판 뉴스가 미국 오후 뉴스 시청률 1위를 고수하고 있으며, 전국 뉴스 시청률에서 승승장구 하고 있다. 또한, 아침 뉴스쇼 Today 시리즈가 큰 인기를 얻고 있어 시청자들은 7시부터 10시까지 이어지는 3개의 Today 프로그램을 연속해서 시청하게 되었고, 이 덕분에 각종 광고와 중간광고 등으로 많은 수익을 얻고 있다. 또한, 세계적으로 큰 인기가 있는 축구 리그인 EPL(English Premier League)과 미국 내 올림픽 독점 중계권 등을 통해 스포츠 영역에서도 우위를 점하고 있다.

PBS는 PBS Documentaries라는 Amazon Prime Video의 채널을 개설했고, 1주일의 무료 체험 기간 이후 달에 3.99\$를 지불하도록 하는 구독 시스템을 마련하였다. PBS를 상징하는 콘텐츠 중 하나인 Sesame Street는 2016년부터 HBO에서 선공개를 하고, 9개월 뒤(홀드백) PBS에서도 공개하는 형태로 바뀌었다. Sesame Street는 PBS 산하 비영리 기관인 Sesame Workshop에서 제작되는데, DVD 판매와 같은 전통적인 근원으로부터 매출이 감소하자 HBO와 계약을 맺었고(The New York Times, 2016²³⁾), 위와 같은 방송 패턴을 갖추게 되었다. Sesame Workshop이 PBS 산하임을 고려했을 때, 라이선스 상품의 판매의 예시라고 볼 수 있다.

3. CBS(ViacomCBS) 및 FOX

CBS는 60-70년대 미국 뉴스의 선두 주자였으나, 신뢰도에 비해 시청률은 ABC나 NBC 등에 밀리고 있다. 이러한 와중에 과거 분할했던 바이어컴(Viacom)과의 합병을 추진해 2019년 12월, 뉴욕 증권거래소에 ViacomCBS라는 이름의 통합법인으로 재상장했으며, 이에 대해 많은 언론들은 생존을 위한 선택이라고 보고 있다. 이 공식합병은 CBS의 오랜 라

22) 이에 대해 한 TV전문가는 Peacock이 3년에서 5년 안에 NBC가 될 것이라고 예상했다 (The Hollywood Reporter, 2020).

23) James Poniewozik. 20160113. Review: HBO's 'Sesame Street', Fancy but Not Free. <The New York Times>.

<https://www.nytimes.com/2016/01/15/arts/television/tv-review-sesame-street-hbo.html?action=click&module=RelatedLinks&pgtype=Article>

이별 디즈니와 워너 미디어부터 넷플릭스나 아마존 같은 거대 IT기업에 이르는 미디어 산업의 대기업들과 경쟁할 수 있는 충분한 자본을 모으기 위함이다.

또한, Paramount, MTV Nickelodeon, Comedy Central 등 바이아컴이 보유 중인 다양한 채널들을 확보해 이미 Showtime 네트워크 등을 가지고 있는 CBS가 보다 큰 규모로 성장하고자 하길 원하는 CEO의 의지라고 분석할 수 있다. CBS와 바이아컴을 합치면 300억 달러 정도 규모를 이루게 된다(The Atlantic, 2019²⁴).

영화 스튜디오나 TV채널을 소유하는 사업은 그 자체만으로 생존할 수 있을 만큼의 충분한 수익성을 가지고 있다고 간주되지 않는다. 따라서 스트리밍 미디어가 순식간에 수십억 명에서 도달할 수 있는 미디어 환경이 갖추어진 글로벌 시장에서 경쟁하기 위한 유일한 방법은 영화 및 TV 프로그램의 제작 및 배포 분야 회사와 함께 엄청난 규모를 갖추는 것이다. 즉, 디즈니의 Disney+, WarnerMedia가 런칭할 HBO MAX와 같이 제작 및 배포를 함께 하는 것이다(The Atlantic, 2019).

CBS는 다양한 인기 쇼 프로그램과 함께 300만명 이상의 유료 스트리밍 구독자를 보유하고 있는 Starz를 인수하려고 하고 있다. Starz는 Showtime을 소유하고 있는 CBS의 보완물로서 인정받고 있으며, 인수성공 시 HBO의 강력한 경쟁자로 거듭날 수 있다고 평가받고 있다. 또한 CBS All Access 및 Showtime 앱 사용자 800만 명에 300만 명을 추가할 수 있으므로 스트리밍 유료 구독자 규모를 확보하려고 하는 CBS에 큰 도움이 될 것이다(Bloomberg, 2019²⁵). Starz는 구독 비즈니스이며 주기적인 변동에 덜 취약하므로 CBS에 소구력이 높다는 점, 독립형 스트리밍 앱을 위해 노력했다는 점, 총 구독자 수가 2,510만명 이상인 점 또한 CBS에게 매력적인 요소로 작용한다.(Variety, 2019²⁶)

24) David Sims. 20190819. Why Viacom and CBS Had to Merge to Survive: The two companies have united their broadcasting properties to battle with their rivals. <The Atlantic>.

<https://www.theatlantic.com/entertainment/archive/2019/08/why-viacom-and-cbs-had-merge-survive/596338/>

25) Tara Lachapelle. 20190523. CBS Is Preparing to Survive in Netflix's World. <Bloomberg Quint>.

<https://www.bloombergquint.com/onweb/if-cbs-is-targeting-lions-gate-s-starz-here-s-why>

26) Cynthia Littleton. 20190518. What CBS' Pursuit of Starz Means for CBS, Lionsgate.

CBS는 크리미널 마인드(Criminal Mind)나 빅뱅이론(Bigbang Theory), NCIS 시리즈 등 큰 인기를 가지고 있는 드라마를 다수 보유하고 있으며, 수사 장르에서는 독보적 지위를 보유하고 있다고 평가받는 방송사이다. 2020년부터는 UEFA 챔피언스 리그 및 유로파 리그의 중계권을 획득했고, 수준 높은 중계를 위해 축구 선수 출신 유명 분석가나 타 방송사에서 실력을 입증받았던 중계진을 섭외하는 등의 행보로 호평받고 있다. 경기 상당수가 CBS가 유료 회원을 확보하여 몸집을 불리는 데 주력하고 있는 CBS All Access에서 중계되고 있는데, 그 가격 또한 달에 5.99달러로 저렴한 편이라 큰 인기를 끌고 있다.

FOX는 월트 디즈니사에 의해 21세기 폭스사가 약 80조원에 인수됐지만, 디즈니가 미국 내에서 ABC 등의 지상파 방송국을 소유하고 있다는 점이 반독점법 상 문제가 되어 폭스 방송과 폭스 뉴스, 폭스 스포츠와 폭스 TV 스테이션은 인수 대상에서 제외되었다. 다만, 이 때 미국을 제외한 다른 나라의 폭스 방송이나 폭스 스포츠는 모두 디즈니에게 인수되었다. 반독점법 상 문제가 되어 디즈니에 인수되지 않은 폭스 방송, 폭스 TV 스테이션, 폭스 스포츠는 2019년 3월, 폭스 코퍼레이션으로 거듭났다.

FOX의 경우 지난 몇 년간 CBS나 NBC와 같은 경쟁사들과의 시청률 경쟁에서 계속 패배했다. 이에 FOX는 계속해서 경쟁에서 밀리고 있는 드라마, 시트콤 등의 콘텐츠에 투자하는 비용을 대거 줄이고, 스포츠 중계 쪽에 전폭적인 투자를 하고 있다. 디즈니가 21세기 폭스를 인수하면서 폭스 코퍼레이션이 얻은 현금을 곧장 스포츠 중계권 획득에 투자했으며, 그 결과로 미국 최고 인기 스포츠 리그인 NFL의 중계권을 확보했다.²⁷⁾ 이에 대해 블룸버그는 스포츠에 열중하는 폭스의 이러한 전략이 과거의 폭스가 NFL을 통해 영향력을 확대했던 것도 유사하다고 평가했다.

그러나 폭스의 이러한 전략은 효과를 보고 있긴 하지만, 스포츠 중계를 통해 얻는 수익의 상당 부분을 다음번 중계권을 얻는데 사용되고 있어, 경제적 이익은 단기적이라고 밖에 볼 수 없다. 이에 따라 스포츠 중계 위주의 전략이 장기적 가치를 가진 콘텐츠 소유를 어렵게 한다는 점에서 비판받고 있다. 이와 더불어 스포츠 중계 위주의 전략은 의미있는

<Variety>.

<https://variety.com/2019/biz/news/cbs-starz-lionsgate-viacom-pursuit-1203219757/>

27) 기존에서 33% 증가한 비용으로서 연간 6억 6천만 달러에 이릅니다.

OTT 전략의 부재로 이어진다는 지적도 받고 있다(Awfulannouncing, 2019²⁸)

한편, FOX는 광고가 붙는 스트리밍 플랫폼 Tubi를 4억 4천만 달러에 인수함으로써 2만 개 이상의 콘텐츠와 함께 2,500만 명의 사용자를 확보했다. 이에 대해 폭스 CEO는 “Tubi 인수는 direct-to-consumer 사업의 고객과 역량을 확대하고, 광고 파트너에게 대규모 고객에게 다가갈 수 있는 더 많은 기회를 제공할 것이며, 폭스의 기존 네트워크와 결합되어 direct-to-consumer 분야에서 장기적인 성장을 주도할 상당한 기반을 제공할 것”이라고 밝혔다(The Verge, 2020²⁹). 폭스는 Tubi를 폭스의 이름이 아닌 Tubi 그 자체로 독립적으로 운영할 계획이며, Tubi를 활용해 폭스가 제공하는 스포츠 (중계) 프로그램과 뉴스 등을 가입자들에게 제공함으로써 Tubi가 제공할 수 있는 콘텐츠 유형을 확장하는 데 주력할 계획이다. 폭스와 Tubi는 오리지널 콘텐츠 사업에 참여하지 않을 거라 전망되며, 이것이 다른 OTT 사업자들과의 차별점이라고 볼 수 있다(The Verge, 2020).

제 2 절 독일 지상파방송사업자 미래전략 분석

1. ARD연합의 2019/2020년 텔레미디어 운영전략

공영방송연합 ARD는 2년 주기로 방송 운영계획과 텔레미디어 운영계획을 수립하여 발표한다. 2020년 현재는 2019년에 상반기에 공개된 전략에 따라 사업을 진행하고 있는데, 이 중 텔레미디어와 관련한 사업들은 크게 홈페이지 운영(Digitale Produkte), 다양성과 예 비교육(Vielfalt und Orientierung), 배포(Distribution), 혁신(Innovationen) 등 네 가지 분야

28) Andrew Bucholtz. 20191212. Analyst questions “New Fox” sports focus, citing programming costs and “lack of owned content with long-term value”. <Awfulannouncing>.

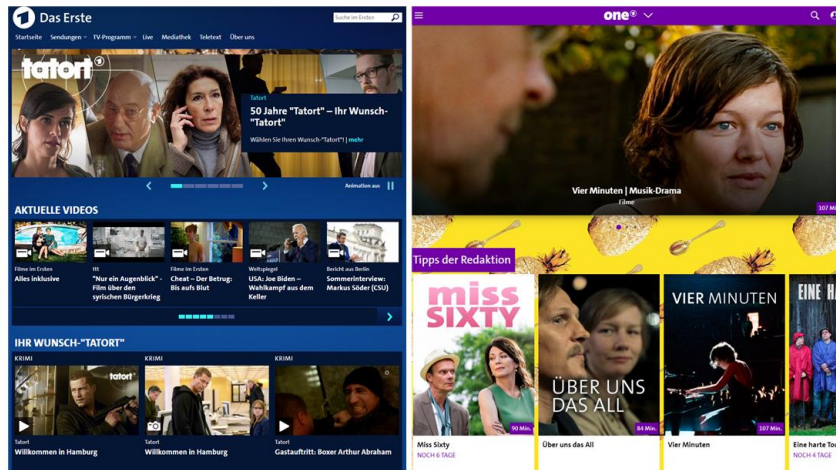
<https://awfulannouncing.com/fox/analyst-questions-new-fox-sports-focus.html>

29) Jullia Alexander. 20200317. Fox buys Tubi for \$440 million as it attempts to join the streaming wars: With a focus on bringing sports and news to subscribers, not original contents. <The Verge>.

<https://www.theverge.com/2020/3/17/21184294/fox-tubi-acquisition-streaming-wars-news-sports-xumi-comcast-pluto-viacomcbs>

로 분류된다(ARD, 2019).

[그림 4-2] ARD.de와 one.ard.de 홈페이지



출처: <https://www.daserste.de/>(좌); <https://www.ardmediathek.de/one/>(우)

첫째, 홈페이지와 관련한 전략은 ARD연합이 운영하고 있는 웹사이트인 ARD.de(통합정보), DasErste.de(제1공영채널), tagesschau.de(뉴스), boerse.ARD.de(경제), sportschau.de(스포츠), KiKA.de(어린이), one.ard.de(ARD의 오락채널) 등 일곱 가지로 분류하여 수립되었다.

① ARD.de는 2017/2018년의 계획에 따라 ARD-Mediathek을 통합정보 사이트로 개편, ARD연합 회원사들의 프로그램을 편리하게 이용할 수 있도록 조정했다. 이용자들의 ARD-Mediathek 이용을 유도하기 위해 스마트미디어와 스마트TV 등의 어플리케이션을 배급했다. ARD측은 2019/2020년 계획으로 HD/UHD급 콘텐츠를 제공과 이용자데이터 수집을 통한 개인화서비스, ARD-Mediathek의 인터페이스 개선, 라디오/오디오플랫폼인 ARD-Audiothek 서비스개선 등의 목표를 설정했다. ② DasErste.de는 생방송과 프로그램정보 등을 종합적으로 제공하는 웹사이트로서 Mediathek과 연동하여 다양한 디바이스에서 이용 가능하다. 2019/2020년 계획으로는 주요 프로그램들을 제3의 플랫폼으로 공유하는 서비스를 확대하고 주요 프로그램들에 대한 특별 페이지를 개설 하는 등의 활동이 제시되어 있다.

③ tagesschau.de는 뉴스전문채널의 홈페이지로서 tagesschau 어플리케이션 운영을 주요 목표로 설정하고 있다. tagesschau 어플리케이션이 10여년의 법정싸움으로 인해 정상화가 어려웠던 만큼 판결에 따라 이미지와 동영상에 접근할 수 있도록 최적화된 정보를 제공하는 방식으로 디자인을 변경할 계획이다. ④ boerse.ARD.de 경제전문뉴스 분야에 맞게 실시간 정보를 제공하는 것뿐만 아니라 브렉시트나 노령화에 따른 경제문제, 유럽연합의 경제와 관련한 카테고리를 별도로 운영하여 심층적인 정보를 제공하도록 재구성할 계획이다. ⑤ sportschau.de에선 다양한 스포츠들을 중계할 수 있는 시스템 마련과 저작권리 등을 확보하는 것이 주요 목표로 설정되었다.

⑥ 어린이채널의 온라인사이트인 KiKA.de와 관련하여서는 어플리케이션 KiKA-Player의 최적화가 주요 사업목표로 설정, 장르와 시리즈별, 주제 등을 쉽게 접근할 수 있도록 개선할 계획이다. 또한 현재 지원되지 않는 스마트미디어 어플리케이션 개발도 주요목표로 상정되었다. ⑦ one.ard.de는 오락채널로서 콘텐츠 확보가 2019/2020년 사업의 주요 목표이다. 해외구매 프로그램의 라이선스 확보, 제3플랫폼으로의 공유, 온라인 형식에 맞는 프로그램포맷 개발 등이 그 내용에 포함된다.

둘째, 다양성과 예비교육은 배리어프리(Barrierefreiheit)와 통합과 이민(Integration und Migration), 예비교육을 위한 큐레이션(Kuratierung als Orientierung) 등 세 가지 분야로 나뉜다.

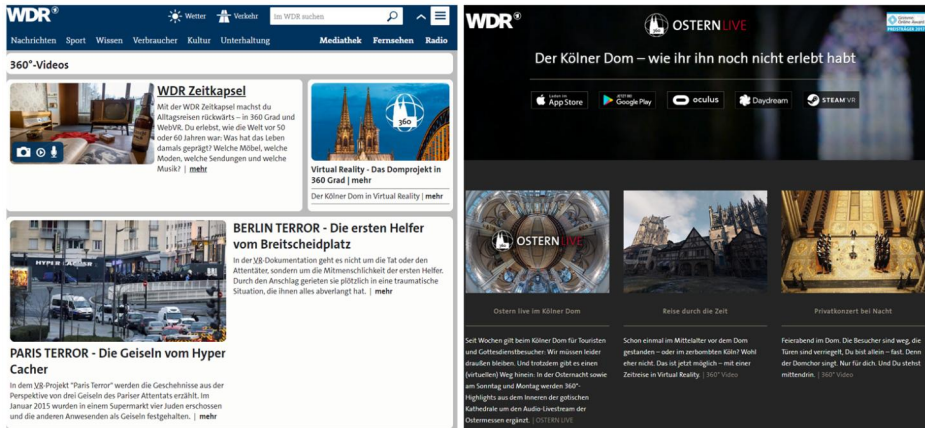
① ARD연합은 2004년부터 배리어프리 조치를 통해 2018년까지 지역공영방송사들과 das Erste 채널 등에서 송출되는 뉴스들의 96%에 자막을 제공하고 있으며, 화면해설방송은 2013년부터 영화와 동물/자연다큐멘터리 장르에서 제한적이지만 제작되고 있다. 이 외에도 온라인 홈페이지에서는 유명 프로그램 및 연방하원선거 등의 프로그램에 대한 자막방송 및 화면해설방송을 제공한다.

이 외에도 ARD연합은 현재 뉴스프로그램 및 일부 프로그램에서 수화방송을 정기적으로 송출하고 있으며, 유명 어린이 프로그램들에 대해서는 자막, 수화, 화면해설 등을 포함시킨 상태이다. 2019/2020년 계획엔 ARD연합에서 운영하는 온라인서비스들에 대한 배리어프리조치를 추가적으로 시행하는 것이 포함되어 있다. 오디오 드라마나 정보 프로그램들에 대해선 쉬운 읽기 서비스를 별도로 제공하여 문자인식에 어려움을 겪거나 난독이 있는 시청자들을 위한 지원을 행할 예정이다. 주요 스포츠이벤트 및 지상파생방송에서도 배리

어프리를 위한 기술적 조치를 강화할 계획이다.

② 통합과 이민은 독일 내에서 증가하는 외국인들을 위한 프로그램을 강화하는데 초점을 맞춰 진행될 계획이다. 2017/2018년에는 다국어 자막서비스를 지원했다면, 2019/2020년엔 사회통합과 관련하여 외국인들이 쉽게 접할 수 있는 프로그램 포맷 개발을 추진하고 있다. ③ 예비교육을 위한 큐레이션은 온라인에서 제공되는 정보들을 주제별로 엮어 이민자들이 관련 정보들을 쉽게 찾을 수 있도록 제공하는 방식으로, 최근 ARD연합이 운영하는 웹사이트 및 Mediathek의 중점사업으로 다뤄지고 있다. ARD연합은 2019/2020년 계획을 통해 주제와 내용, 장르 별로 편집을 강화하고 개인화서비스를 통한 관심주제 추천 알고리즘을 개선할 계획이다.

[그림 4-3] ARD연합 회원인 WDR의 360°홈페이지 화면



출처: <https://www1.wdr.de/virtual-reality-uebersicht-100.html>

ARD연합의 2019/2020년 텔레미디어 운영계획의 세 번째 주제는 전송에 관한 내용이다. 주요 사업으로는 스마트TV 및 인터넷에 연결된 텔레비전을 위한 플랫폼서비스 강화를 통해 고화질의 프로그램 전송이 가능하게 하는 기술요소 개선사업, 소셜미디어와 비디오포털 서비스를 통한 콘텐츠 제공 등이 있다. 마지막 넷째인 혁신적인 서비스는 AI스피커와의 연동(Sprachassistenten), VR과 360°(Virtual Reality, 360 Grad), 소셜 봇(Bots), 데이터프로젝트(Datenprojekte) 등 네 가지 영역으로 분류되는데, 이 분야들은 이미 ARD연합 회원사

들이 서비스를 제공하고 있다.

예를 들어 AI스피커와의 연동은 구글어시스턴스(Google Assistance)나 시리(Siri), 알렉사(Alexa) 등의 서비스를 통해 뉴스청취가 가능하며, VR과 360°사업의 일환으로 지역 내 주요 유적지에 대한 가상프로그램이 제공되고 있다. 또한 소셜미디어를 통해 tagesschau.de, sportschau.de 등에서 게재되는 뉴스들을 선별하여 제공하기도 한다. ARD연합은 2019/2020년 기간 동안 제한적으로 제공되는 서비스들의 범위를 확대하여 콘텐츠의 다양성 확보 및 용이성 강화를 사업의 목표로 상정하였다.

2. 독일 지상파방송사들의 혁신 전략과 사례

독일에선 2007년 방송법 개정에서 텔레미디어서비스를 규제에 포함시킴과 동시에 공영방송사들의 온라인서비스를 준비하기 시작했다. 미디어텍(Mediathek)으로 불리는 공영방송사들의 온라인서비스 출범 시기는 ZDF가 2001년(2007년 9월 대폭개편), ARD연합은 2007년으로 당시 1주일 간 방송된 프로그램을 제한 없이 사용 가능했다(Christian Breunig, 2007). 2009년 제12차 RStV 개정에선 텔레미디어를 라디오와 텔레비전과 동등한 위치로 규정하여 공영방송의 콘텐츠 제공을 성문화하면서 보편적서비스로서 공영방송의 입지를 강화하는 근거를 마련한다. 비록 제12차 RStV 개정에서 상업미디어협회의 제소에 따라 3단계 검사를 거쳐 온라인 게재기간이 제한되긴 했지만, 당시 지상파방송을 중심으로 사업을 행했던 공영방송의 패러다임 전환 계기를 마련했다는 데서 높은 평가를 받았다(ARD, 2008).

미디어텍의 이용자는 점진적으로 증가했지만, 독일 내에서 광대역네트워크 보급이 확산되고 온라인 콘텐츠 시장이 확대됨에 따라 젊은 시청자들이 이탈하는 현상이 나타났기에 공영방송의 입지가 약해지게 된다. 이에 따라 공영방송사들은 젊은 시청자들을 확보하기 위한 방안을 모색하게 되었고, 그 결과 2012년 11월 ARD연합은 공영채널 미래전략에서 ARD와 ZDF가 공동으로 출자하는 새로운 콘셉트의 채널 신설 계획을 발표하게 된다(taz, 2012.11.28.). 발표 당시 계획은 ARD연합이 공동으로 운영하는 오락채널 EinsPlus와 ZDF가 운영하는 하나의 채널을 통합하여 예산을 확보하고, 온라인과 지상파라디오만을 이용하는 일종의 사업전환이었다.

젊은 시청자를 위한 채널 신설에 관한 사업추진의 난항은 이 계획을 발표했던 ARD연합조차 채널운영에 대한 명확한 콘셉트를 정하지도 못한 상태였다는데 있었다. 당시 ARD연합은 EinsPlus와 EinsFestival 등 두 개의 채널을 오락채널을 운영하고 있었는데, 이 중 EinsPlus를 14~29세 시청자를 위한 채널로 운영하고, EinsFestival을 30~49세의 시청자를 위한 채널로 운영하고자 한 것만 구체화되어 있었다. 더욱이 ZDF는 새로운 채널로 용도 변경해야 할 채널을 선택하지도 못한 상황이었기에 사업추진은 어려워 보였다. 그러나 EinsPlus의 운영을 담당하던 SWR(남서독일방송) 측은 사업추진에 긍정적인 입장을 보였기 때문에 EinsFestival이 아닌 이 채널이 개편대상으로 선정되는데 부담은 없었다.

물론 이 계획에 대해 상업방송협회 측은 상업방송채널들의 입지를 위협하는 공공자금을 낭비하는 것이라고 비판하기 시작했다. 논란이 계속되던 중 ZDF는 KEF의 예산감축에 대한 요구가 강해짐에 따라 채널조정이 불가피한 상황이라는 사실을 밝히고 전략 상 ZDF가 운영하던 채널 중 하나를 포기할 것이라는 입장을 밝혔다.

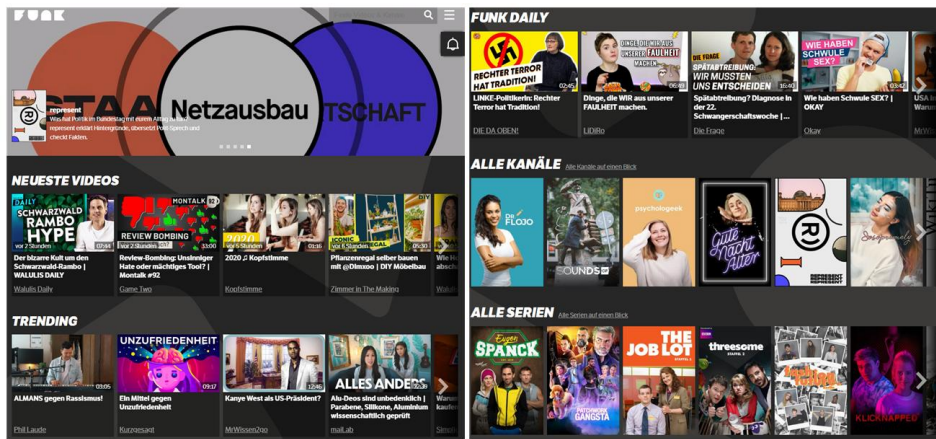
채널들이 얽혀 있던 상황을 고려해 ZDFKultur가 ARD연합이 제안한 젊은 시청자 대상 채널신설을 위한 통합대상에 선정된다. 하지만 새로운 문제가 등장한다. 바로 예산조달에 관한 문제로, 신규채널 운용을 위한 기금이 연간 4,500만 유로에 달한 것으로 산정되었기 때문이다. 당시 KEF는 공영방송사들의 재정안정화와 불필요한 예산삭감 등의 조치를 요구하고 있었기 때문에 추가사업에 대한 지원은 거의 불가능한 상황이었다. 이에 ARD연합측과 ZDF는 각각 2/3와 1/3의 분담비율을 결정하게 된다.

ARD회원사와 지역미디어청 등 관련 기관들을 설득하는 것도 문제로 남아있었다. 논의가 정체되던 중 EinsPlus의 주관방송사인 SWR측은 젊은 시청자 대상 채널 신설을 위한 예산을 2013년 12월 승인하였고, 다른 공영방송사들에게도 이 사업의 필요성을 피력했다. 이후 EinsFestival의 주관방송사인 WDR은 새로운 채널이 크로스미디어 전략에 적극적으로 참여할 것을 전제로 사업을 승인했으며, BR(바이에른방송)도 젊은 시청자를 위한 공영채널이 부재하는 현실을 개선해야 한다며 동의를 표하게 된다. 하지만 작센과 함부르크, 니더작센, 헤센 등에선 새로운 채널의 목표달성을 위해 기존의 채널들이 사라져야 하는 이유가 명확하지 않고, 구체적인 채널 운영방안 및 예산 투자에 대한 근거 부족 등의 이유를 들어 반대 입장을 견지하게 된다(bpb, 2014; KBS공영미디어연구소-해외방송정보, 2015.10).

우여곡절 끝에 2014년 10월, 주정부 총리회의를 통해 ARD연합과 ZDF의 젊은 시청자 대

상 채널운영에 관한 승인이 이뤄졌지만 비판에선 자유롭지 못했다. 상업미디어협회에선 정확한 계획이 없는 상황에서 채널운영 승인이 이뤄졌다면서 공영방송 본연의 가치를 잃었다는 논평으로 반발했고, 일부 언론에서는 이미 많은 온라인 콘텐츠들이 존재하는 상황에서 젊은 시청자들을 확보한다는 것은 어리석은 일이라는 등의 비판했다(VAUNET, 2014.10.17; ZEIT Online, 2014.10.30.).

[그림 4-4.] 온라인 전용공영방송채널 funk 홈페이지 화면



출처: funk.net

사업이 구체화되면서 JUKA로 불리기 시작한 이 채널은 주요 시청자를 14~29세 층으로 설정했고, 텔레비전을 제외한 제3의 플랫폼을 이용하여 송출하는 방식으로 사업을 구체화하게 된다. 채널운영기금은 원안과 마찬가지로 EinsPlus와 ZDFKultur의 폐지에 따른 기금을 이어받기로 결정하였고, 이에 따라 두 채널은 2015년 말에 송출이 중단되었다. 2015년 연내방송이 계획되었지만 최종 승인이 늦어짐에 따라서 2016년 중반으로 채널 개국 시기를 잡았지만, 또 다시 연기되어 2016년 10월 1일이 최종적으로 확정되었다. 프로젝트 명이었던 JUKA는 정식 채널개국 전에 폐지되었고, FUNK라는 명칭을 얻었다. 또한 FUNK의 전용플랫폼도 온라인 전용으로 확정되었고, 프로그램은 홈페이지(funk.net)와 유튜브를 통해서 제공되기로 결정하였다. 제12차 RStV를 통해 도입된 온라인 콘텐츠 게재 기한 및 유형에 따른 제약은 이 채널에 적용하지 않기로 합의되었다.

한편, 상업방송사에서도 14~29세를 대상으로 한 온라인 채널을 개국한 사례가 있다. 상업미디어콘체인 RTL은 2016년 5월 31일, 'RTL II You'라는 브랜드로 스트리밍 방송을 송출한 것이다(Horizont, 2016.05.31). 이 채널은 온라인 전용 채널 특성을 반영한 자체 제작 콘텐츠와 애니메이션, 미국 콘텐츠를 전면으로 내세워 14~29세의 연령대를 공략했지만, 개국한 지 1년 후인 2017년 6월 30일 예상보다 낮은 이용률로 인해 폐국하게 된다(DWDL, 2017.06.28.).

제 3 절 영국 및 일본 지상파방송사업자 전략 분석

1. 영국 지상파방송사업자 전략

영국은 2020년 5월 BBC는 2020~2021년의 연간계획을 담은 보고서 'Brings us closer'를 발행했다. 2020년의 보고서는 COVID19로 인한 위기상황으로 인해 발생한 시장 불확실성에서 BBC가 처해있는 위기와 기회를 분석하고, 향후 전략에 대해 담고 있다. BBC의 분석에 따르면 COVID19가 급격히 확산되면서 BBC방송의 도달률이 성인기준 94%까지 상승했고, 젊은 층인 16~34세에서도 86%의 도달률이 측정되었다.

BBC뉴스의 시청자 수도 증가하여 BBC 6시 뉴스(BBC News at Six)의 시청자 수는 2,050만 명, BBC 1시 뉴스(BBC News at One)가 1,250만 명으로 집계되어 전년도 동기간 대비 각각 73%와 81%의 시청자가 증가했다. BBC뉴스에 관한 신뢰와 관련하여 '공정한 뉴스를 시청하고자 할 때 선택하는 뉴스'에 대한 응답은 51%(2019년 44%), '가장 신뢰하는 뉴스'에 대한 응답은 62%(2019년 51%), '정확한 뉴스보도'는 62%(2019년 53%) 등으로 조사되어 전년도의 응답보다 높아졌다. 또한 학생들을 위한 교육 프로그램들을 다양하게 배치하여 이용자 수가 증가한 것도 괄목할만한 성과다.

BBC는 COVID19로 야기된 위기 상황이 그 동안 다른 매체로 유실되었던 시청자들이 다시 유입된 계기가 되었다고 평가하면서 이번 위기 상황을 통해 ① 모든 시청자에게 정보를 제공하고, 교육기회를 제공하며 오락을 제공하는 BBC의 역할은 시대를 초월한 것이며, ② 모든 시청자들에게 보편적 서비스를 제공하는 것이 PSB의 필수조건으로서, 거주지역이나 지불능력이나 구독을 통해 제공되는 서비스들로 대체불가능하며, ③ PSB의 오락기

능, 특히 다른 형태의 여가활동이 제한되는 상황에서 중요하며, ④ 지역/국가/국제적으로 신뢰가능하고 정확하며 공정한 뉴스를 제공하는 것에 대한 중요성, ⑤ 방송수신료를 통한 안정적으로 자금이 확보되기 때문에 공공이익을 위한 활동을 지속적으로 지원하며, ⑥ 신속한 대응으로 급격한 변화에서 업무방식 및 프로그램제작에 대응하고, ⑦ 영국국민들이 BBC를 신뢰하고 필요할 때 사용한다는 것이 확인되었다고 자평했다.

이러한 성과를 바탕으로 BBC는 ① 향후 2년 동안 채널의 포트폴리오를 강화하기 위해 BBC 온라인서비스에서 사용자가 로그인을 하도록 요구하여 일관성 있고 개인화된 프로그램을 제공하기 위한 데이터를 수집하고, ② 향후 12개월 동안 이용자에게 BBC의 추천콘텐츠를 추출하는 기능을 개선하는 작업을 진행하며, ③ 모든 BBC 웹사이트의 스타일과 형식을 균일하게 조정하며, ④ 플랫폼 전반에 걸쳐 BBC콘텐츠와 서비스에 대해 홍보하여 선형 서비스와 온라인서비스가 연결되도록 제공하고, ⑤ 이미 BBC의 텔레비전채널과 팟캐스트, 웹 등에서 제공되는 팬-플랫폼 커미셔닝(pan-platform commissioning)을 강화하고, ⑥ 2개 이상의 플랫폼을 사용하는 젊은 층을 끌어들이기 위해 BBC포트폴리오의 이용을 추적하는 등의 활동에 적극적으로 나서는 등의 활동을 행할 것이라는 계획을 수립하게 된다.

BBC가 설정한 향후 2년 간의 주요 목표는 단연 그 동안 OTT나 다른 온라인서비스로 유출이 가장 많았던 16~34세의 젊은 층을 재유입하는데 목표를 두고 있다. 이를 위해 BBC iPlayer를 전략의 핵심으로 상정하고, 향후 2년 동안 콘텐츠의 가용성과 독점성(단독프로그램), 콘텐츠 개발, 마케팅 및 배포 등에서 개선 작업을 수행하겠다는 계획을 세운다. 사용자데이터를 바탕으로 맞춤형 콘텐츠 추천을 강화하여 사용자가 더 오랫동안 BBC iPlayer를 사용하도록 유도하고, 이용자가 원하는 콘텐츠를 쉽게 찾을 수 있도록 서비스를 개선하는 방안이다. 이를 위해서 BBC는 제작자협회와 저작권 이용에 관한 협상을 진행하였는데, 그 결과 BBC가 BBC iPlayer를 통해 제공하는 콘텐츠는 기본적으로 12개월 동안 사용할 수 있도록 했다. 또한 향후 전략에는 BBC iPlayer의 개선을 통해 어린이를 위한 오락 프로그램 및 교육 프로그램들의 아카이브에 손쉽게 접근할 수 있도록 하는 방안과 스포츠 중계 시스템도 개선하는 내용도 포함되었다.

BBC의 선형서비스, 즉 텔레비전 채널 포트폴리오에 대한 계획도 수립되었다. BBC의 연례계획을 통해 공개된 내용을 보면 ① BBC One은 현재와 같이 선형서비스로서 기능토록 하였고, ② BBC Two는 과학, 역사, 예술, 음악과 종교 등의 분야와 관련하여 사실적인 내

용에 기반한 콘텐츠와 다큐멘터리를 제공하는 프리미엄 채널로서 BBC의 전문채널로 운영하여 시청자들에게 세상과 그 복잡성을 이해할 수 있도록 도와주는 혼합채널로 운영하며, ③ BBC Three의 주요 기능인 오락기능 강화를 통해 젊은 층의 유입을 유도하는 것을 목적으로 예산을 두 배로 증액하였고, 드라마/엔터테인먼트/코미디 등의 프로그램 강화 및 선형서비스와 온라인서비스의 도달 범위를 최대화 하는 플랫폼을 운영에 자금을 투입하며, ④ BBC Four는 BBC의 콘텐츠를 재방송하는 플랫폼이자 예술채널로서 기능하도록 할 것이라고 밝히고 있다. 한편, BBC Four의 경우 해외진출을 모색하여 새로운 OTT 또는 구독형 서비스로서의 가능성이 있는지를 검토하여 상업적인 목적으로도 사용할 계획이다.

‘BBC의 창의성 소관(The BBC’s Creative Remit)’으로 명명된 BBC의 콘텐츠 장르와 유형에 따른 개발계획의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째는 중립적인 뉴스와 정보에 관한 내용으로서 BBC는 이를 위해 편집과 제작과정에서 디지털에 더 많은 투자를 행하겠다고 밝혔다. BBC 뉴스어플리케이션을 개편하고, BBC New Online을 개발하는 등의 과정을 통해 개인 관심사와 상황에 따라 관련성이 높고 중요한 정보들을 접근하도록 하는 것이 주요 목표이다. 또한 BBC News는 팟캐스트를 탐사 저널리즘의 수단으로 활용하여 사안에 대한 많은 정보를 제공하고 PSB의 저널리즘 기능을 강화하는 방안이 포함되었다.

둘째는 어린이와 학습에 관한 프로그램 개발이다. BBC는 2020년 초 인터넷에 연결된 텔레비전을 통해 어린이들이 iPlayer에 접속할 수 있는 서비스를 제공하기 시작했고, 모바일에서는 Kids iPlayer 어플리케이션을 제공하고 있다. 또한 지난 3년 동안 어린이를 위한 어플리케이션인 CBeebies 4종을 개발하는 등의 디지털 프로젝트를 진행했다. 이와 관련하여 어플리케이션의 기능 강화와 제공하는 콘텐츠에 대한 업데이트를 내년까지 지속적으로 제공할 계획이다. 학습 프로그램으로는 학령기 학생들을 위한 프로그램과 어플리케이션인 Bitesize과 GCSE의 기능을 강화하고, 교사지원 서비스인 BBC Teach를 강화하여 교육에 필요한 자료들을 쉽게 얻을 수 있도록 강화하는 계획이 수립되었다.

BBC의 2020~2021년 연례계획은 국가적 위기 상황에서 BBC가 예상치 못한 성과를 거둔 것을 계기로 현재의 흐름을 이어나가겠다는 의지가 반영된 내용으로 평가 가능하다. 그동안 온라인 사업을 강화하는 것에 위기 상황을 논했던 것과는 달리 선형서비스와 비선형 서비스를 하나로 연계하는 방안이 담겨있다는 점은 특징적이다.

하지만 COVID19에 의한 상황에서 BBC의 재정 안정성이 위협받을 수 있다는 점은 위기

요인이다. BBC는 4월부터 75세 연령대에게서도 수신료를 징수할 계획이었지만 이 계획이 8월로 연기되었기에 당초 계획에 따른 예산집행은 어렵기 때문이다. 또한 iPlayer로 대표되는 온라인사업의 강화가 현재 상황에 따른 과감한 결정이라는 점도 고려해야 한다. 비록 상반기에 젊은 층의 유입이 명확하게 측정되었지만, COVID19 사태가 장기화되는 경우 정보에 대한 피로감이나 회피에 의해 관련 서비스들의 이용이 감소될 여지가 존재하기 때문이다.

2. 일본 지상파방송사업자 전략

일본 지상파방송사업자는 방송외수입을 확대하기 위해 영화사업과 부동산사업, 이벤트 사업, 홈쇼핑사업 등을 적극적으로 추진해 왔다. 지상파방송사업자는 방송의 틀을 뛰어넘는 콘텐츠기업으로 거듭나기 위해 안간힘을 쓰고 있다. NTV는 종합콘텐츠기업으로의 전환을 선언했다. 영상콘텐츠를 비롯해 이벤트와 생활건강, 교육 등 콘텐츠 서비스를 제공한다는 것이다.

최근에는 새로운 미디어환경에 대응하기 위한 전략을 추진하고 있지만, 성과는 나오지 않다. 간단하게 지금까지 추진하고 있는 전략과 새로운 서비스를 정리하면, 우선 지상파방송사는 유·무료 OTT서비스를 강화하고 있다. NHK는 온라인 동시전송서비스 NHK+와 VOD 서비스 NHK온디맨드를 제공하고 있다. 민방에서는 통합 플랫폼 TVer를 강화하면서 자체 VOD서비스도 하고 있다. 2020년 5월 말에는 TVer에 출자를 늘렸다. TVer는 AVOD를 기반으로 하며, 동영상 광고전송을 추진하고 있다.

민방 각사는 자체적으로 SVOD 플랫폼을 구축해 수익확대를 노리고 있다. NTV는 2014년에 Hulu 일본법인을 인수했다. 이후 자사 프로그램과 해외콘텐츠로 라인업을 확대하고 있다. TV아사히는 사이버에이전트(CyberAgent)와 공동으로 방송형 OTT서비스 ABEMA를 제공하고 있다. 여기에 2019년 12월 KDDI(au)와 협력하여 TELASA를 시작했다.

새로운 미디어기술을 도입한 콘텐츠 제작에도 적극적으로 나서고 있다. 대표적으로 VR과 AR을 활용한 콘텐츠 제작이다. 2016년부터 VR을 활용하기 시작했는데, 이에 따라 후지TV, 지역민방에서 VR을 활용한 콘텐츠 제작에 나서고 있다. 홋카이도방송은 스마트폰으로 시청 가능한 VR콘텐츠를 제작하고 있으며, NHK방송기술연구소는 혁신서비스를 개발

하고 있다. 2020년 7월에는 VR과 AR을 활용한 공간공유 콘텐츠시청시스템을 개발했다고 발표했다. HMD로 시청하는 VR영상에 멀리 떨어져 있는 사람에게 3차원 영상이 합성되어 마치 같은 공간에 있는 듯 한 체험을 제공한다는 것이다. 콘텐츠 제작능력도 강화하고 있다. 특히 5G시대에 콘텐츠 전송이 급증할 것으로 내다보고 있다. 5G에서는 데이터 사용량이 급증할 것이며, 무제한 요금제를 선호하는 경향도 나타는 것이다.

NTV는 VTuber 네트워크 V-Clan을 구축하고 있다. 2020년 6월 말 기준, V-Calm에 V-Tuber 등록자는 100여명에 이르렀다. NTV는 VTuber가 출연하는 프로그램과 이벤트를 제작하고 신규 VTuber를 기획하기로 했다. YouTube채널에서 재생수 1억건을 기록한 유아 대상 VTuber 쿠마바(クマーバ)를 내세워 어린이용 콘텐츠를 제작하는 V-Clan Kids도 시작했다.

제5장 국내 지상파방송 활성화 정책 및 전략

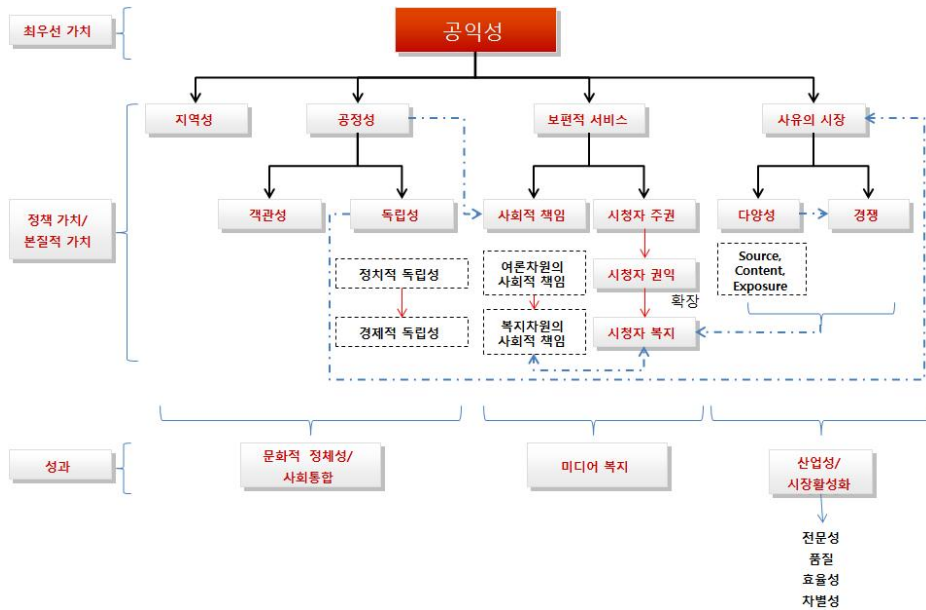
제1절 국내 지상파방송사의 가치

국내 방송법 및 방송정책 상, 방송의 최우선 가치는 공익성(public interest)이다. Napoli(2001)는 공익성은 지역성(localism), 사유의 시장(marketplace of ideas) 및 보편적 서비스(universal services) 등 세가지 하위 가치를 갖는다고 주장한 바 있다. 이는 다시 다양성과 경쟁의 원칙(사유 시장), 방송의 다양성(지역성), 그리고 경쟁(보편적 서비스)이라는 원칙과 연결된다. 즉, 방송이 갖는 다양한 가치는 공익을 실현하기 위해 존재하며, 이러한 정책적 가치들은 서로 밀접한 연관성을 갖는다고 볼 수 있다.

방송의 가치에 대한 학계의 연구도 활발히 진행되어 왔다. 이를 정리하면, 국내 방송이 갖는 방송의 가치는 최우선적 가치인 공익성을 실현하기 위해 지역성, 공정성, 객관성, 독립성, 보편적 서비스, 사회적 책임, 시청자 주권, 다양성, 경쟁 등 9가지의 개념적 가치가 있다고 할 수 있다. 이들 개념적 가치들은 시대변화에 따라 강조되는 가치가 다르게 나타나는데, 이는 해당 시기에 공익을 실현하는 방법이 다르기 때문이다. 그럼에도 불구하고 공익성은 어떠한 시대적 변화에도 불구하고 변하지 않는 진리적 가치의 특성을 가지며, 강조되는 가치가 변한다고 해서 기존 가치 또는 상대적으로 강조되지 않는 가치가 중요하지 않은 것은 아니다.

최근에는 방송, 미디어 시장에서의 경쟁이 너무나 치열하다보니 산업적 가치가 가장 중요한 것처럼 인식되는 경향이 있다. 물론 산업적 가치는 글로벌 경쟁 환경에서 매우 중요한 가치이다. 그러나 지나친 산업적 가치의 추구는 방송이 갖는 공익적 가치를 훼손할 가능성이 있다. 실제로 시청률이나 경영성과가 사업자의 목표로 인식되고 있기도 하다.

[그림 5-1] 방송의 가치와 정책 가치의 관계도



출처 : 미디어미래연구소(2012)

지상파방송사의 존재 이유이자 필요성 등 지상파방송의 가치는 상기 기술한 방송의 가치와 연관되어 살펴볼 필요가 있다. 다소 경쟁에서 뒤처지고 경영상 운영의 어려움이 나타나고 있는 현 시점에서 ‘어디에’ 역량을 집중 투입해야 하는지 전략적 목적의 발굴도 중요하지만 ‘무엇을 위해’ 집중 투입해야 하는지가 더 중요하며, 지상파방송사가 갖는 가치가 무엇인지 찾는 작업이 우선되어야 하기 때문이다.

9가지의 개념적 가치가 모두 중요하고, 사실상 모든 방송사업자에게 요구되는 가치이기 는 하지만, 현실적으로 모든 방송사업자가 모든 가치를 실현하는 것은 불가능하다. 또한 가치 실현의 당위성과 실현가능성, 현재 갖고 있는 것으로 인식되는 가치는 다를 수 있다. 예를 들면, 전문방송채널(PP)의 경우, 시청자복지, 다양성, 경쟁 등이 주요 가치가 있는 것으로 인식되며, SO는 시청자복지, 다양성, 경쟁과 함께 지역성이 중요 가치를 갖는다. IPTV나 OTT의 경우는 시청자복지, 다양성, 경쟁을 통해 산업적 발전을 도모하는 것이 중요할 수 있다. 반면, 지상파방송사는 그동안 공적책임 실행의 주체로서 역할을 수행해 왔

으며, 이로 인해 타 방송서비스보다 강한 규제를 받아왔으나 그만큼 더 다양한 존재가치가 있다고 할 수 있다. 대표적인 예가 지역성, 공정성/객관성, 보편적 서비스, 사회적 책임 및 시청자 주권, 다양성과 경쟁 등이다.

<표 5-1> 방송사업자별 요구되는 가치와 실 보유 가치

| | 지상파방송사 | | 전문PP | | SO | | IPTV | | OTT | |
|--------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | 요구 가치 | 보유 가치 | 요구 가치 | 보유 가치 | 요구 가치 | 보유 가치 | 요구 가치 | 보유 가치 | 요구 가치 | 보유 가치 |
| 지역성 | ○ | ● | | | ○ | ● | ○ | | | |
| 공정성 | ○ | ● | ○ | | ○ | | | | | |
| 객관성 | ○ | ● | ○ | | ○ | | | | | |
| 독립성 | ○ | | | | | | | | | |
| 보편적서비스 | ○ | ● | | | ○ | ● | ○ | | | |
| 사회적 책임 | ○ | ● | ○ | ● | ○ | ● | ○ | | | |
| 시청자 복지 | ○ | ● | ○ | ● | ○ | ● | ○ | ● | ○ | ● |
| 다양성 | ○ | ● | ○ | ● | ○ | ● | ○ | ● | ○ | ● |
| 경쟁 | ○ | ● | ○ | ● | ○ | ● | ○ | ● | ○ | ● |

1. 지역성 제고 측면

방송산업에서 지역성 제고의 역할은 SO 사업자의 지역채널, 지상파방송사의 지역방송사, 지역을 기반으로 하는 일부 PP가 수행해왔다. 소상공인방송 같은 PP채널은 소상공인이 지역을 기반으로 하기 때문에 지역적 특성을 콘텐츠에 담기도 하지만, PP는 기본적으로 전문채널로서 오락, 연예, 영화, 드라마, 어린이, 교육 등 장르에 적합한 콘텐츠를 제작하기 때문에 지역을 기반으로 하는 사업자는 드물다. SO의 경우, 지역채널을 보유하고 운영하고 있다. SO의 지역채널은 법적 의무사항이다. SO는 지역 채널에서 해당 권역을 중심으로 지역관련 정보 및 콘텐츠를 제작해왔다. 지상파방송사는 지역지상파방송사를 보유, 운영하고 있다. 지역지상파방송사는 해당 광역을 중심으로 지역 뉴스 및 정보, 관련 콘텐츠를 제작하고 있다.

현재 공익성의 한 축인 지역성 제고를 위한 방송사는 SO의 지역채널과 지역지상파방송

이 유리하다고 볼 수 있다. PP의 경우 300여개가 넘는 PP 중 일부에 지나지 않아 지역성 제고의 역할이 있다고 보기 어려운 상황이다. 물론 지역채널이나 지역지상파방송도 콘텐츠 제작 역량 한계, 콘텐츠 제작 투자자본 확보의 어려움, 시간적 제약(편성) 등으로 인해 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 지역밀착형 콘텐츠 제작(SO), 다양한 지역 뉴스 및 콘텐츠 제공(지역지상파방송) 등 지역성 제고를 위한 노력이 계속되고 있다.

다만, SO가 IPTV로 M&A되면서 중장기적으로 지역성 유지가 어려워질 것이라는 점을 고려하면 향후 지역성 제고의 핵심 방송사업자는 지상파방송사 뿐이다. 특히, 방송시장의 글로벌화 및 글로벌 콘텐츠/플랫폼(OTT) 이용 증가 등 지역콘텐츠 수요 및 공급이 점차 줄어들고 있는 상황 속에서 지역성 유지 및 제고가 가능한 사업자는 지상파방송사 뿐인 셈이다.

이러한 상황에서 지상파방송사는 지역성 제고를 위해 다음과 같은 역할을 수행해왔다. 먼저, 민주적 지방자치 실현 측면이다. 지역의 민주적인 여론 형성과 지역민의 다양한 견해를 담을 수 있는 콘텐츠 제작을 위해 지역 지상파방송은 필수적이다. 지역방송은 지역 여론의 수렴과 형성을 위한 공론의 장으로서 역할을 해야 하며, 지역경제와 지역문화 발전을 위한 기능을 수행해야 한다. 그동안 지상파방송사는 지역지상파방송사를 통해 이러한 역할을 충실히 수행해왔으며, 민주적 지방자치를 위한 지상파방송사의 역할은 추후에도 중요하게 유지될 필요가 있다.

또한 방송시장의 치열한 경쟁상황은 다양한 지역 정보와 지역 감시 기능, 지역문화 발달 등 지역성 확보에 한계를 야기한다. 시청률 제고와 생존을 위해 산업적 가치가 상대적으로 부족하다고 인식되는 지역적 기능이 사라지게 되는 것이다. 유료방송의 경우, 산업성 때문에 지역민의 다양한 관심과 이해를 반영하기 어려운 측면이 있다. 비록 수중계 역할에 그치고 있고 지역 정보나 보도의 불균형성이 발생하고 있다는 지적도 있으나 그동안 지상파방송사는 지역지상파방송사의 공정보도를 통해 지역사회의 감시와 지역 문화 발달 뿐만 아니라 지역사회의 합의와 통합에 기여해온 것이 사실이다. 이러한 지역 중심의 지상파방송사의 역할이 사라질 때, 지역사회 합의와 통합이라는 가치의 실현은 요원해질 수 밖에 없다. 따라서 지역사회 합의와 통합을 통한 지역성 제고라는 측면에서 지상파방송사의 역할이 필요하다.

경쟁의 심화, 산업적 가치의 증진은 지역문화에 대한 관심 소홀을 야기할 수 있다. 보다

관심있는, 재미있는 콘텐츠 이용을 추구하다보면, 상대적으로 지역문화, 축제 등에 대한 관심은 낮아질 수 밖에 없다. 따라서 지역문화의 창달과 지역 전통의 계승은 지역성 제고의 중요한 목표이기도 하다. 또한 전국에 산재되어 있는 지역문화와 전통을 유지하고 발전하는 것이 국가적 차원에서의 문화적 다양성을 보장하는 첫 번째 역할이기도 하다. 그러나 지역문화나 전통은 일부 전승자에 의해서만 유지되고 있으며 대중화되기 어렵기 때문에, 지역방송의 역할은 지역문화 창달, 지역전통 계승을 위한 대중화 노력일 것이다. 그동안 지상파방송사는 지역문화 창달 및 지역전통 계승, 그리고 이의 대중화를 위해 노력해왔으며, 이는 국가적·문화적 차원에서도 더욱 강화될 필요가 있다. 지상파방송사는 지역문화 창달 및 전통의 계승, 그리고 지역문화의 대중화를 위해서도 반드시 필요하다.

2. 공정성/객관성 제고 측면

공정성과 객관성은 공익성만큼 복잡하고 다양한 하위 개념을 갖고 있다. 학자들마다 정의하는 개념도 다소 차이가 있으며 무엇이 공정하고 객관적인지에 대한 논의도 지속되고 있는 상황이다. 대표적인 예가 공정성을 객관성의 하위 개념으로 보는 경우도 있고 반대로 객관성을 공정성의 하위 개념으로 보는 견해도 있다.

공정성 개념에 대한 기존 논의를 정리하여 분석한 권형돈 외(2015)는 공정성은 35개의 하위 개념으로 정리될 수 있고, 이 중 가장 많이 사용된 개념을 추려서 진실성, 균형성, 중립성, 다양성, 적절성 등 5가지로 구분한 바 있다.

진실성은 사실성을 의미하며, 정확한 정보의 제공 뿐만 아니라 종합적인 맥락 정보를 제공하는 완전성을 포함하는 개념이다. 균형성은 관련 당사자를 공명정대하게 다루는 것으로 어느 한쪽에 편향되지 않고 여러 시각을 제시하는 것을 의미하는 것으로 양적/질적 균형을 모두 포괄한다. 균형성과 유사한 개념인 중립성은 공정함을 유지하는 태도와 관련한 것으로 정보를 제공할 때는 일정 거리를 유지하고 책임의 경중을 올바르게 지적하는 것을 의미한다.³⁰⁾

최근에는 인터넷, 모바일, SNS 등을 통해 가짜뉴스가 범람하고 있어 정보, 뉴스에 대한 공정성 및 객관성은 더욱 중요해졌다. 전문 지식이나 교육을 받지 않은 개인들이 인터넷

30) 진실성, 균형성, 중립성 개념은 권형돈 외(2015)의 내용을 요약 정리함

상에 떠도는 이야기들을 전달하거나, 팩트 체크없이 허위 또는 자신의 주장만을 담은 이야기가 기사나 정보로 둔갑되고 있어 이에 대한 문제가 심각한 상황이다. 한번 거짓정보를 받게 되면 추후에 사실 정보를 접했다 하더라도 기존에 자신이 받은 정보의 수정은 잘 이루어지지 않는다(초두 효과). 또한 거짓된 정보가 기억되고 이를 공유하는 현상(만델라 효과)도 두드러지게 나타나고 있다.

인터넷, 모바일, SNS 상의 정제되지 않은 정보, 가짜뉴스가 범람하고 있는 현상은 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 이런 상황에서 미디어 이용자는 어느 정보가 공정하고 객관적인지를 판단하기 어렵다. 이러한 현상이 지속 또는 강화되면 이기적인 성향이 표출되고, 사회적 갈등과 반목이 증가하게 된다. 이를 억제하거나 최소화 할 수 있는 것은 공정성과 객관성에 기반한 팩트체크 및 스크리닝 시스템이다. 그러나 무분별하게 생산되고 공유되는 인터넷, 모바일 상에서는 팩트체크이나 스크리닝 시스템이 존재하지 않는다. 익명성, 확장성을 기반으로 정제되지 않은 거짓 정보들이 진실로 인식될 가능성이 매우 높은 것이다.

여론 형성 및 사회통합 기능, 개인의 가치관 형성, 국가적 이슈에 대한 정보 공유 등 방송의 사회문화적 영향력 및 역할이 매우 크다는 점을 감안할 때, 공정성과 객관성의 유지 및 제고는 매우 중요하다. 공정성과 객관성은 일반 콘텐츠보다는 뉴스나 보도, 정보 프로그램에 주로 적용되는 개념이다. 일부 PP나 지역채널도 정보 제공 기능이 있으나 해당 역할은 주로 뉴스보도가 가능한 지상파방송사와 종합편성사업자, 뉴스 전문채널 등이 담당해왔다. 최근에는 뉴스보도의 공정성 및 객관성 논란이 지속적으로 지적되고 있기는 하지만, 해당 채널들이 최대한 공정성 및 객관성을 유지하기 위해 노력해온 것도 사실이다. 특히 지상파방송사의 경우, 타 채널에 비해 강력한 공적책무를 부여받기 때문에 공정성 및 객관성 유지 및 제고 역할을 수행해왔다고 볼 수 있다.

팩트체크는 일부 개인보다는 전문지식과 시스템을 보유한 사업자가 해야 할 일이다. 물론 개인도 팩트체크 가능하고 실제로 인터넷 상에서 팩트체크의 역할을 하는 개인도 존재한다. 그러나 개인은 수많은 다양한 사회적 이슈를 모두 팩트체크할 수 없다. 시간과 비용이 필연적으로 소요되며, 관련 정보에 대한 접근가능성도 낮기 때문이다. 따라서 보다 면밀한 팩트체크는 필연적으로 전문역량과 시스템을 확보한 사업자가 그 역할을 수행해야만 한다. 따라서 기본적으로 충분한 시스템을 보유하고 전문지식과 역량, 정보에 대한 판단

능력을 구비한 지상파방송사의 공정성 및 객관성 제고 역할은 향후에도 매우 중요한 역할이다.

3. 보편적서비스 제고 측면

방송은 기본적으로 공공재적 특성을 갖는다. 그러나 공공재적 특성을 요구받는 방송은 지상파방송 뿐이다. 그에 따라 지상파방송사는 보편적 서비스 제공자로서 첫째, 추가적 비용없이 방송서비스에 접근할 수 있도록 보장하는 지불의 보편성, 둘째, 어느 지역에서도 방송서비스를 이용할 수 있도록 보장하는 지리적 보편성, 셋째, 방송 채널 및 프로그램이 전 국민을 대상으로 제공되도록 보장하는 편성의 보편성을 의무로 부여받고 있다.

보편적 서비스 제공자로서의 의무는 곧 지상파방송사의 가치이자 존재 이유이기도 하다. 공공재 개념은 방송이 배제성, 경합성 중 어느 하나의 성질을 갖추지 못함으로써 수요 공급의 시장원리가 제대로 작동하지 못해 재화의 생산과 공급이 공적 주체에 의해 조정되어야 하는 재화를 의미한다(윤석민, 2005). 시청률 경쟁심화로 인해 대다수의 방송이 산업적 가치만을 쫓고 있는 상황에서는 수요 공급의 시장원리가 원활히 작동하기 힘들다. 인기 있는 어느 특정 장르, 특정 소재만 제작되고 방송될 가능성이 높기 때문이다.

지상파방송사가 공적주체는 아니지만, 관련 의무를 부여받고 있기 때문에 최소한 공공재적 특성 및 보편적 서비스 측면에서 지상파방송사는 공적주체의 대리인 역할을 수행하는 준 공적주체라고 할 수 있다. 즉, 방송의 보편적 서비스 구현을 위한 주체는 오로지 지상파방송사 뿐이며, 이러한 측면에서 지상파방송사는 보편적 서비스의 최소한의 안전장치로서의 가치가 있다.

방송산업에서 보편적 서비스는 지리적, 기술적 보편성, 지불, 편성, 내용 측면의 보편성을 포함하고 있는 개념이다. 보편적 서비스 개념은 통신분야에서 출발하여 방송에 확대 적용된 개념인데, 그 의미는 모든 서비스는 이용자에게 어떠한 차별없이 제공되어야 한다는 것이다. 방송산업에서는 보다 내용적인 측면이 강조되어 정보 및 지식 격차의 해소가 핵심 가치라 할 수 있다.

이러한 측면에서, 지상파방송사는 국내 방송콘텐츠 이용자의 정보불균형을 해소하고 정보 및 지식 격차의 해소를 위한 필수적 매체이다. 일반 PP의 경우, 전문채널로서의 역할에

충실해야 하기 때문에 다양한 정보 및 지식을 제공하는데 한계가 있다. 물론 모든 전문채널을 다 이용한다면 정보불균형이 해소될 수 있으나, 현실적으로 일반 이용자가 현재 제공되는 전문채널을 모두 이용하는 것은 불가능하다. 반면, 지상파방송사는 종합편성채널로서 일반PP에 비해 다양한 정보와 지식을 제공하고 있다. 즉, 시청시간의 한계를 넘어서 보다 효율적으로 정보 및 지식 격차를 해소할 수 있는 매체인 것이다. 이러한 점에서 지상파방송사는 보편적 서비스의 강화 및 실효성 제고를 위해 필요하다고 할 수 있다.

보편적 서비스와 관련하여 방송법에는 해당 용어가 정의되어 있지 않지만, 이와 유사한 개념으로서 보편적 시청권이 정의되어 있다. 보편적 시청권은 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회 그 밖의 주요행사 등에 관한 방송을 일반 국민이 시청할 수 있는 권리를 말한다. 여기서 국민적 관심이 매우 큰 체육경기대회는 올림픽이나 월드컵 등의 대회를 의미한다. 이런 대회는 대회 자체의 규모가 크고 중계권료도 매우 비싸기 때문에 방송 제작 및 중계진도 큰 규모로 구성하고 중계권료를 감당할 수 있는 방송사업자가 주로 담당해왔다.

그동안 국내에서는 코리아폴을 통해서 지상파방송사가 중계권을 구입하고 그 역할을 수행해왔다. 최근에는 다른 방송사업자가 중계하는 경우가 발생하기도 했지만, 그동안 지상파방송사가 해당 대회의 중계를 통해 국민적 관심이 매우 큰 주요 행사에 대한 방송서비스 제공 역할을 해 온 것이 사실이다. 막대한 중계권료 감당 및 제작, 중계진 구성 등 콘텐츠 제작 역량 측면에서 지상파방송사 만큼 안정적인 역할을 수행할 수 있는 국내 방송사는 드물기 때문이다. 즉, 지상파방송사는 방송법 상 규정된 보편적 시청권을 보장하기 위한 안정적인 콘텐츠 제작 및 제공 매체로서의 가치가 있다. 특히, 중계권 확보를 위한 경쟁 심화, 제작역량 보유 사업자의 부족 및 점차 중계권료가 천정부지로 치솟고 있는 상황 속에서 지상파방송사의 역할은 더욱 중요할 수 밖에 없다.

[그림 5-2] 지상파방송의 가치



4. 사회적 책임/시청자 복지 제고 측면

방송이 가진 사회문화적 영향력은 민주주의 사회의 건설이나 개인의 가치관 형성에 영향을 미칠 뿐 아니라 경제, 국정, 대외관계, 국가안보 등 사회의 모든 영역에서 상당한 영향력을 행사한다(김승수, 2007). 따라서 사회적 이슈 제기, 그에 대한 합의된 의미, 공동체 가치 등을 제공하는 것은 방송사의 의무이자 주요 역할이기도 하다. 방송이 갖는 개인에 대한 심리적 차원 및 공동체적인 여론에 대한 영향력이 지대하기 때문에 기본적으로 공공성의 추구는 매우 중요한 가치이며, 방송의 사회적 책임은 더욱 중요한 이슈이기도 하다.

이러한 주요 역할을 수행해온 것은 사실상 지상파방송사가 유일하다. 물론 공공재적 특성으로 인해 부과된 공적책무에 따라 어쩔 수 없이 의무를 수행한 측면도 있겠으나, 그 역할은 충실히 수행해온 것도 사실이다. 따라서 지상파방송사는 개인과 국가의 정체성 및 사회의 공동체적 의식 형성, 사회적 이슈의 제기와 중재 등을 통해 개인의 공적 생활 원칙들을 내면화하고 공적 규범 내로 융합시킴으로써 사회공동체 연대에 기여한다(박태순, 2007)고 볼 수 있다.

또한 방송의 사회적 책임은 여론 차원에서의 사회적 책임과 복지 차원에서의 사회적 책

임으로 구분할 수 있다. 방송이 여론에 미치는 영향력이 크다는 점을 고려할 때 여론 형성 차원에서 윤리적 보도, 균형적 보도가 강조되어 왔으며, 현재는 복지 차원에서 사회적 책임이 중요해지고 있다. 이는 방송이 시청률 경쟁에 내몰리게 되면서 인기위주의 콘텐츠 제작에 집중하고 있기 때문이다. 이럴 경우 필연적으로 소외되는 시청자가 발생할 수 밖에 없기 때문에 복지 차원에서의 사회적 책임론이 대두되고 있는 것이다.

시청률 만능주의 속에서는 시청 대상 뿐만 아니라 콘텐츠 소재에서도 소외되는 계층이 발생하기 마련이다. 특정 또는 일부 계층만을 대상으로(또는 소재화하여) 제작되는 콘텐츠가 대다수인 것이 사실이다. 이 경우, 왜곡된 시각을 전달할 가능성이 매우 높으며, 방송의 주요 기능인 사회적 통합 기능은 요원하게 되고 갈등과 반목만 야기하게 된다.

반면, 기본적으로 지상파방송은 공적 책무의 의무를 다하기 위해 다수의 공통된 취향을 보장하고 다수의 의견을 수용할 수 있는 콘텐츠를 제작한다. 물론 지상파방송사도 시청률 제고를 위한 콘텐츠가 존재하지만, 시청률 만능주의 속에서 소외될 가능성이 높은 계층을 대상으로 제작되는 콘텐츠도 상당수 존재한다. 이들 콘텐츠를 통해 지상파방송사는 다양한 계층이 소재가 되는 콘텐츠, 차별없고 소외되지 않게 시청주체로서 다양한 관점에서의 시청이 가능한 콘텐츠를 제작해왔다. 즉, 지상파방송사는 일반 방송에서는 차별되거나 소외될 수 있는 계층을 최소화하고 차별 및 소외의 발생 가능성을 최소화하는 콘텐츠를 제작함으로써 복지차원의 사회적 책임을 수행하고 있다고 볼 수 있다. 이는 곧 시청자 복지 와도 직결되는 것으로 궁극적으로 지상파방송사는 방송의 사회적 책임 수행, 시청자 복지 제고의 중추로서 역할 및 가치가 있다.

5. 다양성/경쟁 제고 측면

지상파방송사는 프로그램 편성에 있어서 애니메이션 및 순수외주제작 프로그램을 일정 비율 이상 편성해야 할 의무를 갖는다. 해당 규정들은 지상파방송사에게 다소 부담스러울 수 있는 조항임에도 불구하고, 애니메이션 산업과 외주제작 산업의 활성화, 또는 산업적 기반 강화를 위해 충실히 의무를 수행해왔다.

오락·드라마·영화 등 예능 엔터테인먼트가 중심이 되고 있는 방송시장에서 전문채널(PP)의 보호와 확대는 다양성 증진이라는 방송정책 목표와 공익성 실현의 중요한 정책수

단이다. 그러나 방송채널사용사업자로 등록되지 않은 수많은 외주제작사나 애니메이션 제작사들은 보호받기 어려운 것이 현실이다. 이들이 만들어내는 다양한 콘텐츠는 채널에 유통되는 것조차 어렵기 때문이다. 유통이 되지 않으면 수익이 없고, 콘텐츠 제작을 위한 재투자 자본의 확보는 불가능하다. 이 경우, 외주제작사 및 애니메이션 산업 뿐만 아니라 국내 콘텐츠 제작 기반이 부실해질 가능성을 배제할 수 없다.

지상파방송사는 외주제작사나 애니메이션 제작사들의 콘텐츠 유통 창구의 역할을 수행해왔다. 단지 법적 의무의 수행 측면이라기 보다 타 콘텐츠 제작사보다 위험요소가 많은 외주제작사 및 애니메이션 산업을 지탱하는 근간으로서의 가치가 있는 것이다. 이는 다양성 제고를 통한 공익성 달성이라는 방송정책 목표를 수행한다는 의미가 있다. 즉, 지상파방송사는 외주제작사 및 애니메이션 편성 비율을 준수함으로써 국내 콘텐츠 산업의 안정적인 기반 마련을 위한 산업적 기여 뿐만 아니라 다양성 증진이라는 방송정책적 기여를 동시에 수행하고 있는 것이다.

또한 지상파방송사는 다양한 콘텐츠 제작의 산실로서 기능해왔다. 수십년간 누적되어 온 콘텐츠 제작 역량은 타 사업자에 비해 월등했다. 특히 지상파방송사는 종합편성사업자로 드라마, 예능 뿐만 아니라 교양, 문화, 다큐멘터리 등 다양한 장르에서 콘텐츠 제작역량을 확보해왔다. 지상파방송사의 콘텐츠 제작 시스템은 다양한 분야에서 고급인력을 양성해 왔고 이들은 지상파방송사 뿐만 아니라 타 방송사에도 진출해서 역량을 발휘하고 있다. 최근 몇 년간 지상파방송 출신 제작진이 유료방송사나 중국 등 해외에 진출하고 있는 사례들이 증가하는 것은 지상파방송이 콘텐츠 제작 산실로 역할을 충실히 이행하고 있다는 것을 반증하는 것이다.

지상파방송사 입장에서는 고급 인력의 유출이라는 문제도 제기되고 있으나 고급 인력들이 보다 다양한 콘텐츠를 제작할 수 있다는 점에서는 긍정적인 신호이다. 콘텐츠 다양성 측면에서 볼 때, 많은 인력들이 만들어내는 콘텐츠가 지상파방송사에만 집중되는 것보다는 타 방송사를 통해 시청자에게 광범위하게 도달할 수 있기 때문이다.

이는 곧 콘텐츠 다양성을 증가시키고 필연적으로 사업자간 건설적인 경쟁을 유도한다. 시청률 경쟁은 곧 콘텐츠 경쟁이다. 좋은 콘텐츠를 제작하는 사업자가 증가할수록 사업자간 경쟁을 치열해질 수 밖에 없다. 이 경우, 시청률 확보를 위해서라도 각 사업자는 보다 좋은 콘텐츠 제작에 집중할 수 밖에 없다. 콘텐츠 제작 경쟁은 자연스럽게 콘텐츠 산업의

경쟁력 제고에 기여한다. 이러한 측면에서, 지상파방송사는 콘텐츠 제작의 산실이자 국내 콘텐츠 산업의 다양성 제고 및 경쟁을 통한 글로벌 경쟁력 확보의 역할을 수행해왔다고 볼 수 있다. 향후 콘텐츠 경쟁이 심화될 경우, 특히 글로벌 사업자와의 경쟁이 불가피한 상황에서 국내 콘텐츠 산업의 경쟁력 강화는 반드시 필요하다. 그러나 최근 인기있는 일부 콘텐츠 제작사만으로는 경쟁력 제고는 한계가 있다. 전문채널로서의 역할을 수행하면서 특정 장르에서는 경쟁이 가능할 수 있으나 콘텐츠 산업 전체, 국가적 콘텐츠 산업의 역할이라는 점을 고려할 때, 보다 다양한 콘텐츠와 보다 역량있는 사업자의 존재가 필수적이다. 국내 콘텐츠 산업 전반의 다양성과 경쟁력 제고를 위해서는 지상파방송사의 역할이 필수적이다.

제 2 절 국내 지상파방송사 재도약 기회와 한계

1. 지상파방송 관련 규제개선 우선순위 분석 개요

지상파방송은 타 방송사업자에 비해 공익적 특성이 강하게 적용되고 있어 법적, 정책적으로 공적책무 역할을 부여받고 있다. 지상파방송사의 공적책무는 현 법체제 뿐만 아니라 지상파방송이 갖는 사회문화적 영향력을 고려할 때, 당연히 수행해야 할 의무이다. 그러나 국내 사업자간 경쟁 뿐만 아니라 글로벌 사업자와의 경쟁이 심화되고 있는 현 시점에서 지상파방송사가 갖는 공적 책무를 위한 다양한 규제들은 지상파방송의 경쟁력 제고에 부담으로 작용할 수 있다.

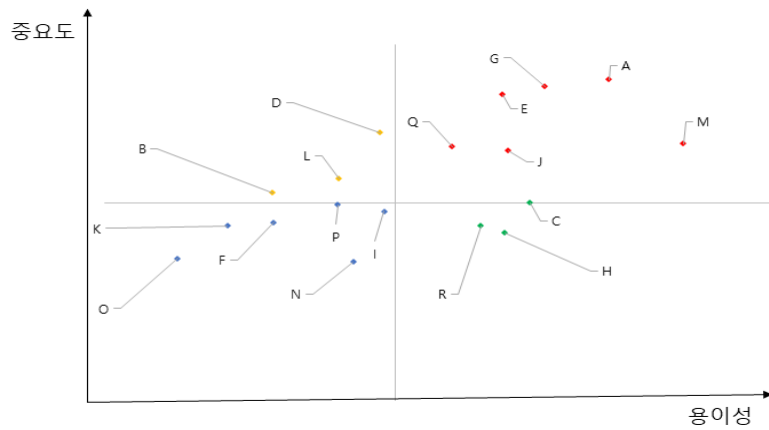
따라서 지상파방송사가 방송시장에서 경쟁력을 확보하기 위해서는 자체적인 혁신이 우선적으로 필요하나, 그 혁신을 뒷받침해줄 수 있는 제도적 환경, 즉, 타 방송사에 비해 상대적으로 무거운 다양한 규제를 개선할 필요가 있다. 그러나 너무나 많은 규제를 일시에 모두 개선할 수 있는 것은 아니다. 이 경우, 법 체제 뿐만 아니라 법 질서 및 규제의 정당성마저 흔들릴 가능성이 있기 때문이다.

이에 본 고에서는 수많은 규제개선이슈 중에서 어떤 규제가 우선적으로 개선이 필요한지 AHP/IPA 분석 방법을 통해서 규제 개선 우선순위를 도출하였다. 기본적으로 AHP나 IPA는 다양한 이슈를 계층구조화하여 이슈별로 상대적 우선순위를 선정하는 방식이다.

AHP는 중요성과 시급성을 중심으로 조사/분석되며, IPA는 만족도와 성과를 파악하는 분석 방법이지만, 본 연구에서는 규제 개선 이슈에 대한 만족도 또는 성과가 매우 제한적일 것으로 예상되고, 중요성과 시급성이 거의 유사한 개념으로 인식될 수 있기 때문에 중요성과 개선 용이성을 중심으로 조사/분석하였다.

조사 결과는 각 계층별 및 종합적인 이슈별 상대적 중요성과 개선 용이성을 중심으로 분류되며, AHP/IPA 분석 결과는 다음과 같이 도식으로 표현이 가능하다.

[그림 5-3] AHP/IPA 도식



조사 결과인 AHP/IPA 매트릭스의 의미는 다음과 같다. 1사분면에 속한 이슈(중요성 높음 / 용이성 높음)는 규제개선 중요성이 높고 상대적으로 개선 용이한 영역으로 우선적으로 개선 추진 영역이라고 볼 수 있다. 2사분면에 속한 이슈(중요성 높음 / 용이성 낮음)는 규제개선 중요성이 높으나 상대적으로 용이하지 않은 영역으로 중기적으로 개선 추진 영역이며, 정책/시장 상황에 따라 시행에 있어서 4사분면과 대체 가능하다.

3사분면에 속한 이슈(중요성 낮음 / 용이성 낮음)는 규제개선 중요성도 낮고 상대적으로 개선도 용이하지 않은 영역으로 중장기적인 고려 및 추진이 필요한 영역이며, 4사분면에 속한 이슈(중요성 낮음 / 용이성 높음)는 규제개선 중요성은 낮으나 상대적으로 용이한 영역으로 중기적으로 개선 추진 영역으로, 정책/시장 상황에 따라 2사분면과 대체 가능한 영역이다.

즉, 1사분면에 나타난 이슈가 우선적으로 개선되어야 할 영역이며, 2, 3사분면에 해당하는 이슈는 정책 및 시장 상황에 따라 순서를 정할 수 있다.

[그림 5-4] AHP/IPA 매트릭스의 의미

| | | |
|-------------------|---|---|
| 중요성 (H→L) 0 | 2사분면 (중요성 높음 / 용이성 낮음) 규제개선 중요성이 높으나 상대적으로 용이하지 않은 영역으로 중기적으로 개선 추진 영역 (정책/시장 상황에 따라 4사분면과 대체 가능) | 1사분면 (중요성 높음 / 용이성 높음) 규제개선 중요성이 높고 상대적으로 용이한 영역으로 우선적으로 개선 추진 영역 |
| | 3사분면 (중요성 낮음 / 용이성 낮음) 규제개선 중요성도 낮고 상대적으로 용이하지 않은 영역으로 중장기적으로 연구 필요 영역 | 4사분면 (중요성 낮음 / 용이성 높음) 규제개선 중요성은 낮으나 상대적으로 용이한 영역으로 중기적으로 개선 추진 영역 (정책/시장 상황에 따라 2사분면과 대체 가능) |
| | 0 | (L→H) 용이성 |

지상파방송 활성화를 위한 규제 개선 우선순위 분석을 위한 전문가 조사는 지상파방송 종사자 및 학계/연구계 종사자를 대상으로 선정하였다. 일차적으로 연구진에서 지상파방송 규제와 관련한 이슈 파인딩을 실시하였다. 이후 세 차례에 걸쳐 업계 전문가와의 회의를 통해 30개의 규제 개선 이슈를 도출하였다. 도출된 이슈를 기반으로 연구진에서 수정 보완하였으며, 전문가 조사 대상자를 중심으로 1차 조사(전문가 17명)를 실시하였고, 1차 조사 시 취합된 의견을 반영하여, 지상파방송 활성화를 위한 27개의 규제 개선 이슈를 최종적으로 도출하였다. 7차례에 걸친 이슈 파인딩 절차에 따른 규제 개선 이슈는 다음과 같이 계층구조화하였다.

<표 5-2> 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/경영 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 |

2. 규제 개선 이슈 AHP/IPA 분석 결과

각 규제 개선 이슈에 대한 중요도 평가 결과는 다음과 같다. 1계층(CR=0.0052)은 수익구조/경영 패러다임 혁신(0.4419)이 가장 중요한 것으로 나타났으며, 광고/협찬/편성 패러다임 혁신(0.3520), 기반환경 패러다임 혁신(0.2060) 순으로 중요한 것으로 나타났다.

2계층은 수익구조/경영 패러다임 혁신 계층(CR=0.0041)에서 수익구조 체계 개편(0.4818)이 가장 중요하며, 방발기금 체계 개편(0.2698), 경영/평가체계 개선(0.2483) 순으로 중요한 것으로 나타났다. 광고/협찬/편성 패러다임 혁신 계층(CR=0.0003)에서는 광고규제 완화(0.455)가 가장 중요한 것으로 나타났으며, 협찬규제 완화(0.309), 편성규제 완화(0.235) 순으로 중요한 것으로 나타났다. 또한 기반환경 패러다임 혁신 계층(CR=0.0001)에서는 제작지원 확대(0.376)가 가장 중요하며, 수신환경 개선(0.335), 기술규제 완화(0.287) 순으로 중요한 것으로 나타났다.

<표 5-3> 1계층 및 2계층 분석 결과(중요도)

| 1계층 | | | 2계층 | | |
|---------------------|----------|----------|------------|-------------|----------|
| 분야 | 가중치 | 일관성지수 | 분야 | 가중치 | 일관성지수 |
| 수익구조/경영 패러다임 혁신 | 0.441925 | 0.005235 | 방발기금 체계 개편 | 0.269813869 | 0.004102 |
| | | | 수익구조 체계 개편 | 0.481812835 | |
| | | | 경영/평가체계 개선 | 0.248373296 | |
| 광고/협찬/편성 패러다임 혁신 완화 | 0.352017 | | 광고규제 완화 | 0.455701185 | 0.000316 |
| | | | 협찬규제 완화 | 0.309028687 | |
| | | | 편성규제 완화 | 0.235270128 | |
| 기반환경 패러다임 혁신 | 0.206058 | | 기술규제 완화 | 0.287682837 | 0.00013 |
| | | | 제작지원 확대 | 0.376369172 | |
| | | | 수신환경 개선 | 0.335947991 | |

각 규제 이슈 중 3계층에 대한 중요도 분석 결과는 다음과 같다. 방발기금 체계 개편 계층(CR=0.015) 중에서는 징수대상 확대(0.401)가 가장 중요하며, 방발기금 징수율 조정(0.317), 방발기금 사용처 정비(0.280) 순으로 나타났으며, 수익구조 체계 개편 계층(CR=0.011) 중에서는 TV수신료 현실화(0.433), 광고판매대행체제 개편(0.321), 정부광고 대

행 독점 체제 개편(0.245) 순으로 중요한 것으로 나타났다. 또한 경영/평가체제 개선 (CR=0.003) 중에서는 재허가 제도 개선(0.427), 평가 투명성 확보(0.298), 소유/겸영규제 완화(0.274) 순으로 나타났다.

광고규제 완화 계층(CR=0.000)에서는 비대칭 광고규제 해소(0.409), 광고결합판매제도 개선(0.390), 광고금지 품목규제 완화(0.199) 순이며, 협찬규제 완화 계층(CR=0.000)에서는 비대칭 협찬 규제 해소(0.405), 타이틀 스폰서십 허용(0.329), 협찬고지 품목규제 개선(0.265) 순, 편성규제 완화 계층(CR=0.000)에서는 UHD 편성의무 유예(0.415), 편성 비대칭 규제 해소(0.314), 외주제작 비율 규제 완화(0.269) 순으로 중요한 것으로 조사되었다.

기술규제 완화 계층(CR=0.001)에서는 기술결합 허용(0.341), 지상파 방송기술 허가 개선(0.336), 방송 신기술 도입 기반 마련(0.322) 순서로, 제작지원 확대 계층(CR=0.010)에서는 재난방송/장애인방송 제작지원 강화(0.373), 지역 및 UHD 콘텐츠 제작 지원(0.324), 영상콘텐츠 제작비용 세액공제 확대(0.302) 순으로 중요하다고 조사되었다. 한편 수신환경 개선 계층(CR=0.003)에서는 재난방송 안정화 지원 확대(0.385)가 가장 중요하며, 지상파 직접수신환경 지원 확대(0.318), UHD 공시청망 구축 지원 확대(0.295) 순서로 나타났다.

<표 5-4> 3계층 분석 결과(중요도)

| 3계층 | | |
|-----------------------------------|-------------|----------|
| 분야 | 가중치 | 일관성지수 |
| 징수대상 확대(포털, MPP, 글로벌 사업자 등) | 0.401789608 | 0.015067 |
| 방발기금 징수율 조정 | 0.317839892 | |
| 방발기금 사용처 정비(아리랑TV, 국악방송, 언론중재위원회) | 0.2803705 | |
| TV 수신료 현실화 | 0.433171131 | 0.011005 |
| 광고판매대행체제 개편(KOBACO 구조 개편) | 0.321046924 | |
| 정부광고 대행 독점 체제 개편 | 0.245781945 | |
| 소유/겸영 규제 완화 | 0.274791743 | 0.003742 |
| 재허가 제도 개선 | 0.427007226 | |
| 평가의 투명성 확보 | 0.298201031 | |
| 비대칭 광고규제 해소(중간광고, 총량제, 간접/가상광고) | 0.409330637 | 0.000012 |
| 광고결합판매제도 개선 | 0.390872697 | |

| | | |
|---|-------------|----------|
| 광고금지 품목규제 완화 | 0.199796665 | |
| 비대칭 협찬 규제 해소 | 0.405876766 | |
| 타이틀 스폰서십 허용 | 0.329005201 | 0.000077 |
| 협찬고지 품목규제 개선 | 0.265118034 | |
| UHD 편성 의무 유예 | 0.41556371 | |
| 편성 비대칭 규제 해소 | 0.314917121 | 0.000632 |
| 외주제작 비율 규제 완화 | 0.269519169 | |
| 지상파·SO·위성·IPTV 기술결합 허용 | 0.341270275 | |
| 지상파 방송기술(무선국 개설) 허가 개선 | 0.336717985 | 0.001664 |
| 방송 신기술(타겟광고(Addressable TV) 등) 도입 기반 마련 | 0.32201174 | |
| 지역 및 UHD 콘텐츠 제작 지원 강화 | 0.32412358 | |
| 영상콘텐츠 제작비용 세액공제 확대 | 0.302385924 | 0.010561 |
| 재난방송/장애인방송 제작지원 강화 | 0.373490496 | |
| 지상파 직접수신환경 지원 확대 | 0.318857149 | |
| 재난방송 안정화 지원 확대 | 0.385806391 | 0.003573 |
| UHD 공시청망 구축 지원 확대 | 0.29533646 | |

개선 용이성 분석 결과는 다음과 같다. 1계층(CR=0.000)에서는 광고/협찬/편성 패러다임 혁신(0.405)이 가장 개선하기 쉬운 것으로 나타났으며, 다음으로는 기반환경 패러다임 혁신(0.311), 수익구조/경영 패러다임 혁신(0.283) 순으로 개선이 용이한 것으로 조사되었다.

2계층 중 수익구조/경영 패러다임 혁신 계층(CR=0001)에서는 방발기금 체계 개편(0.45), 경영/평가체계 개선(0.382), 수익구조 체계 개편(0.212) 순이고, 광고/협찬/편성 패러다임 혁신 계층(CR=0.007)에서는 편성규제 완화(0.397), 광고규제 완화(0.312), 협찬규제 완화(0.289) 순서, 기반환경 패러다임 혁신 계층(CR=0.000)에서는 기술규제 완화(0.329), 제작지원 확대(0.352), 수신환경 개선(0.317)의 순서로 개선이 용이한 것으로 조사되었다.

<표 5-5> 1계층 및 2계층 분석 결과(개선용이성)

| 1계층 | | | 2계층 | | |
|---------------------------|----------|----------|---------------|-------------|----------|
| 분야 | 가중치 | 일관성지수 | 분야 | 가중치 | 일관성지수 |
| 수익구조/경영 패러다임 혁신 | 0.283179 | 0.000012 | 방발기금 체계 개편 | 0.40520021 | 0.001235 |
| | | | 수익구조 체계 개편 | 0.21241654 | |
| | | | 경영/평가체계 개선 | 0.38238325 | |
| 광고/협찬/편성 패러다임 혁신 완화 | 0.405194 | | 광고규제 완화 | 0.312480268 | 0.007505 |
| | | | 협찬규제 완화 | 0.289741696 | |
| | | | 편성규제 완화 | 0.397778036 | |
| 기반환경 패러다임 혁신 | 0.311627 | | 기술규제 완화 | 0.32977499 | 0.000704 |
| | | | 제작지원 확대 | 0.352903317 | |
| | | | 수신환경 개선 | 0.317321693 | |

3계층에서는 방발기금 체계 개편 계층(CR=0.003) 중에서 방발기금 징수율 조정(0.437), 방발기금 사용처 정비(0.335), 징수대상 확대(0.226) 순서, 수익구조 체계 개편 계층(CR=0.000)에서는 광고판매대행체계 개편(0.389), 정부광고 대행 독점체계 개편(0.375), TV 수신료 현실화(0.235) 순서로 실현 가능성이 높은 것으로 나타났다. 또한 경영/평가체계 개선 계층(CR=0.000)에서는 평가 투명성 확보(0.453), 재허가 제도 개선(0.325), 소유/경영규제 완화(0.221) 순서로 개선이 용이한 것으로 조사되었다.

광고규제 완화 계층(CR=0.000)에서는 광고금지 품목규제 완화(0.365), 비대칭 광고규제 해소(0.347), 광고결합판매제도 개선(0.287) 순서, 협찬규제 완화 계층(CR=0.002)에서는 타 이틀 스폰서십 허용(0.375), 비대칭 협찬규제 해소(0.352), 협찬고지 품목규제 개선(0.272) 순서로 개선이 용이한 것으로 나타났다. 또한 편성규제 완화 계층(CR=0.003)에서는 UHD 편성 의무 유예(0.392), 외주제작 비율 규제 완화(0.307), 편성 비대칭 규제 해소(0.300) 순서로 실현 가능성이 높은 것으로 나타났다.

기술규제 완화 계층(CR=0.023)에서는 지상파 방송기술 허가 개선(0.380), 기술결합 허용(0.315), 방송 신기술 도입 기반 마련(0.304) 순서이며, 제작지원 확대 계층(CR=0.003)에서는

재난방송/장애인방송 제작지원 확대(0.344), 영상콘텐츠 제작비용 세액공제 확대(0.336), 지역 및 UHD 콘텐츠 제작지원 확대(0.319) 순서로 개선이 용이한 것으로 나타났다. 또한 수신환경 개선 계층(CR=0.000)에서는 지상파 직접수신 환경 지원 확대(0.352), 재난방송 안정화 지원 확대(0.334), UHD 공시청망 구축 지원 확대(0.312) 순서로 실현 가능성이 높은 것으로 나타났다.

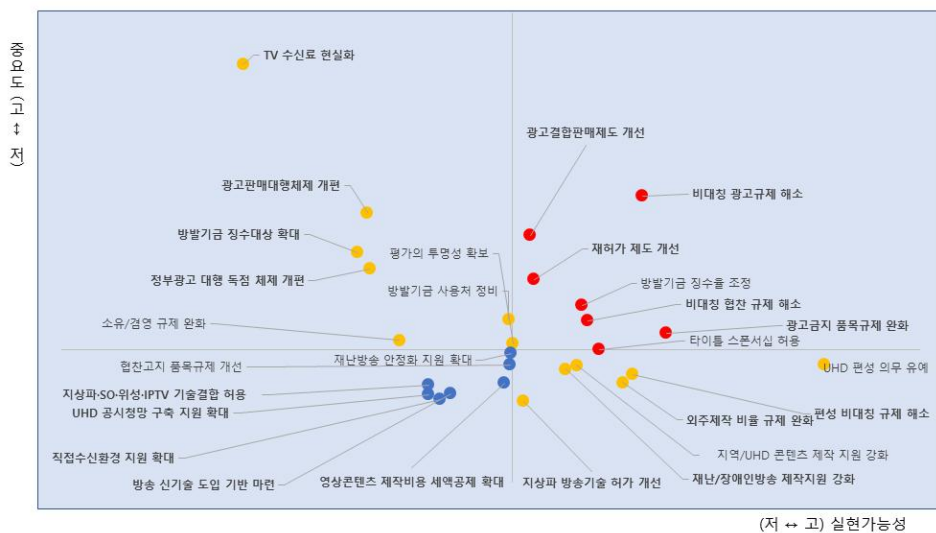
<표 5-6> 3계층 분석 결과(개선용이성)

| 3계층 | | |
|---|-------------|----------|
| 분야 | 가중치 | 일관성지수 |
| 징수대상 확대(포털, MPP, 글로벌 사업자 등) | 0.22676525 | 0.003714 |
| 방발기금 징수율 조정 | 0.437650694 | |
| 방발기금 사용처 정비(아리랑TV, 국악방송, 언론중재위원회) | 0.335584056 | |
| TV 수신료 현실화 | 0.235065087 | 0.000027 |
| 광고판매대행체제 개편(KOBACO 구조 개편) | 0.389841781 | |
| 정부광고 대행 독점 체제 개편 | 0.375093132 | 0.000809 |
| 소유/경영 규제 완화 | 0.22143524 | |
| 재허가 제도 개선 | 0.32502814 | |
| 평가의 투명성 확보 | 0.45353662 | 0.000539 |
| 비대칭 광고규제 해소(중간광고, 총량제, 간접/가상광고) | 0.347299715 | |
| 광고결합판매제도 개선 | 0.287328524 | |
| 광고금지 품목규제 완화 | 0.365371761 | 0.002051 |
| 비대칭 협찬 규제 해소 | 0.352028853 | |
| 타이틀 스폰서십 허용 | 0.375331052 | |
| 협찬고지 품목규제 개선 | 0.272640095 | 0.003546 |
| UHD 편성 의무 유예 | 0.392545258 | |
| 편성 비대칭 규제 해소 | 0.30040188 | |
| 외주제작 비율 규제 완화 | 0.307052862 | 0.023483 |
| 지상파·SO·위성·IPTV 기술결합 허용 | 0.315289672 | |
| 지상파 방송기술(무선국 개설) 허가 개선 | 0.380325255 | |
| 방송 신기술(타겟광고(Addressable TV) 등) 도입 기반 마련 | 0.304385073 | 0.003573 |
| 지역 및 UHD 콘텐츠 제작 지원 강화 | 0.319135229 | |
| 영상콘텐츠 제작비용 세액공제 확대 | 0.336658493 | |
| 재난방송/장애인방송 제작지원 강화 | 0.344206278 | 0.000704 |
| 지상파 직접수신환경 지원 확대 | 0.352918565 | |
| 재난방송 안정화 지원 확대 | 0.334722841 | |
| UHD 공시청망 구축 지원 확대 | 0.312358594 | |

AHP/IPA 분석 결과(전문가 19명 응답), 지상파방송 활성화를 위한 규제 개선 이슈의 우선순위는 다음과 같이 분석되었다. 전문가들은 지상파방송 활성화를 위해서 광고결합판매 제도 개선, 비대칭 광고규제 해소, 재허가 제도 개선, 방발기금 징수율 조정, 비대칭 협찬 규제 해소, 광고금지 품목 고제 완화, 타이틀 스폰서십 허용 등 7개의 이슈가 우선적으로 개선될 필요가 있다고 보았다. 분석 결과, 주로 광고 규제 등 수익 확보와 관련한 이슈가 중요도가 높고 실현가능성도 높은 것으로 나타났다.

반면, 중요하지만 개선이 다소 용이하지 않는 2사분면은 TV수신료 현실화, 광고판매대행체제 개편, 방발기금 징수대상 확대, 정부광고 대행 독점 체제 개편, 평가 투명성 확보, 방발기금 사용처 정비, 소유/경영 규제 완화 등 7개 이슈가 선정되었으며, 실현가능성은 높지만 상대적으로 덜 중요한 4사분면에 위치한 이슈는 UHD 편성의무 유예, 지상파방송 기술허가 개선, 재난/장애인 방송 제작지원 강화, 지역/UHD 콘텐츠 제작 지원 강화, 외주 제작 비율 규제 완화, 편성 비대칭 규제 해소 등 6개 이슈가 선정되었다.

[그림 5-5] AHP/IPA 조사 결과_전체



학계와 업계 전문가를 구분해서 보면, 업계는 주로 광고 규제 등 수익 확보와 관련한 이슈 및 UHD 편성의무 유예가 중요도가 높고 실현가능성도 높은 것으로 인식하고 있었으

며, 학계의 경우는 광고 규제 등 수익 확보와 관련한 이슈뿐만 아니라 재난방송, 지역/UHD콘텐츠 제작 지원 강화 이슈가 중요도가 높고 실현가능성도 높은 것으로 인식하고 있었다.

업계는 주로 하락하고 있는 수익의 만회, 운영상 부담에 대한 개선이 이루어지기를 바라는 한편, 학계는 수익 보전뿐만 아니라 지상파방송사로서 수행해야할 공적 가치 제고가 중요하다고 인식하고 있는 것이 큰 차이로 하겠다.

<표 5-7> 전문가별 1사분면(중요도 高, 실현가능성 高) 비교

| 이슈 | 전체 | 업계 | 학계 |
|---------------------|----|----|----|
| 광고결합판매제도 개선 | √ | √ | √ |
| 비대칭 광고규제 해소 | √ | √ | √ |
| 재허가 제도 개선 | √ | | √ |
| 방발기금 징수율 조정 | √ | √ | |
| 비대칭 협찬 규제 해소 | √ | √ | √ |
| 광고금지 품목 규제 완화 | √ | √ | √ |
| 타이틀 스폰서십 허용 | √ | √ | |
| 방발기금 사용처 정비 | | √ | |
| (재허가) 평가의 투명성 확보 | | √ | |
| UHD 편성 의무 유예 | | √ | |
| 재난방송 안정화 지원 확대 | | | √ |
| 지역/UHD 콘텐츠 제작 지원 강화 | | | √ |

제3절 국내 지상파방송사 활성화를 위한 규제 개선 및 진흥 방안

AHP/IPA 분석 결과에 따라 우선적으로 개선되어야 할 주요 이슈(1사분면에 위치한 이슈)는 다음과 같다.

1. 전체 분석 결과(주요 규제 개선 이슈)

가. 광고결합판매제도개선

현재 광고결합판매제도는 방송광고판매대행 등에 관한 법률 제20조에 의거하여 지상파 방송광고를 대행하는 광고판매대행자는 지역지상파방송사, 중소방송사의 방송광고를 다른 지상파방송사의 방송광고와 결합하여 판매하도록 규정하고 있다.

광고결합판매제도는 시청률 및 광고 수익에 있어서 상대적으로 열세에 있는 중소 지상파 방송사를 지원하여 방송의 다양성 및 공공성을 제고하기 위해 도입되었다. 과거 지상파방송 과점시대에 도입되어 중소 방송사 및 지역 지상파방송의 안정적 운영을 도모하는 등 일정부분 방송의 다양성 증진에 기여해온 제도이다. 그러나 현재 경영상황이 악화되고 있는 지상파방송 3사에게 부담만 되는 역차별 규제로서 이에 대한 해결방안이 마련되어야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다.

결합판매제도 개선을 찬성하는 입장은 주로 결합판매제도는 실효성이 떨어지고 있으며, 광고주의 선택 제약 문제, 지역지상파방송의 의존도 심화로 인한 경쟁력 저하, 지상파방송(본사)에 대한 비대칭 규제 등의 문제를 제기하고 있다. 결합판매는 광고주가 원하지 않는 광고로 인해 비용이 증가하고 방송광고 발주를 기피하게 하는 요인이 되기도 한다. 이에 지난 2월에는 광고 3단체(한국광고총연합회, 한국광고주협회, 한국광고산업협회)는 결합판매제도의 장기적 폐지, 한시적 일몰제 도입 등을 내용으로 하는 광고시장 활성화를 위한 규제혁신 방안을 건의한 바 있다.

반면, 지역지상파방송의 경우 광고 결합판매제도가 현행 공·민영 미디어렐의 제도 안에서 지역방송과 중소방송에 적용된 최소한의 보호망이며 일종의 ‘공적 부조제도’라고 주장하며 유지해야 한다는 의견도 있다(Pd 저널, 2020.5.13.). 특히, 미디어렐법 시행 이후

방송광고 시장에 제한적인 경쟁이 도입되면서, 광고매체로서의 역할을 기대하기 어려운 중소/지역방송사는 사실상 자생하기 어려운 상황이 되었다. 중소/지역 방송사가 방송의 다양성, 지역성 등 공익적 목적을 수행하고 있다는 점을 고려하면 일정부분 재원 보장이 가능한 장치가 필요하다는 것도 결합판매제도 유지 입장의 주요 내용이다. 즉, 결합판매제도는 단순히 지역/중소 방송사의 존립을 위한 것이 아니라 공익성 제고의 한 축을 유지하는 최소한의 도구라는 것이다.

방송법상 방송의 지역사회 균형 발전 이바지 의무(제6조제6항), 지역적 필요성에 따른 지역지상파방송사 허가, 지역방송발전지원법상 국가의 지역방송 육성 및 지원 시책 마련 의무(제4조), 헌법재판소 역시 공영미디어랩을 통해 방송광고판매를 한다는 것만으로 과도하지 않다고 본 선례(2012헌마271 결정) 등에 비추어 볼 때, 현행 법령상 지상파방송사업자에 대한 지역방송을 위한 광고결합판매제도가 역차별이라고 단정하기는 어려운 것도 사실이다. 또한 오랜 기간 오랜 기간 지역/중소/종교방송이 운영 유지되는데 긍정적 기여를 해온 것도 사실이다.

그러나 광고결합판매제도가 중앙지상파방송에 부담으로 작용하고 있는 것도 사실이다. 사실상 지상파방송에는 시장기능을 인정하지 않고 있는 것이다. 지상파 방송광고 매출액이 매년 10% 정도 감소하고 있는 추세를 고려할 때, 지역/중소/종교방송에 대한 결합판매 지원도 매년 감소할 것으로 예상되지만, 이러한 변화로 인해 해당 제도의 긍정적 기능보다 방송광고판매를 어렵게 하는 부정적 영향이 더 크게 작용하고 있는 것도 현실이다.

따라서 방송광고 감소로 인한 지상파방송의 경영상황을 고려할 때 일몰제 도입을 통해 결합판매를 완화하고, 공적지원이 필요하다고 판단되는 지역/중소/종교방송에 대해서는 지원 필요성을 고려하여 안정적인 재원대책 마련을 고민해야 한다. 이와 관련해서 지역지상파방송에 배분하는 전과료 인상 등을 통해 중앙지상파방송이 자율적으로 지역지상파방송을 지원하도록 유도할 필요가 있다. 이 경우, 안정적인 지원을 위해 재허가 시 해당 항목을 평가하도록 하는 방안도 고려해볼 수 있다.

그러나 본질적으로 시장기능이 제대로 작동할 수 있도록 결합판매제도를 폐지하고 영세하거나 지원이 필요한 지역방송사 및 중소방송사에 대해서는 공적 자금으로 별도로 지원 하는 것이 타당한 접근법이라 할 수 있다. 이 경우, 중소/종교방송을 위한 공적기금 신설 또는 방발기금에서의 지원 확대 등을 고려해볼 수 있다. 이외에 현재 정부광고 중 방송광

고에 한해 해당 수수료를 중소/중교방송 지원금으로 활용하는 방안도 고민할 필요가 있다.

나. 비대칭 광고규제 해소

지상파방송과 유료방송 간의 비대칭 규제는 1995년 케이블TV가 개국하면서 매체간 균형발전이라는 목적으로 제정된 규제이다. 유료방송시장이 대동하면서 그동안 방송 시장의 중추였던 지상파방송사에 비해 상대적으로 영향력이 적은 유료방송의 성장 및 발전을 도모하기 위한 제도적 장치였던 것이다. 현재 지상파방송사는 유료방송사에 비해 광고총량제, 가상광고, 간접광고 등에 있어서 다소 낮은 비율만 허용되고 있으며, 중간광고는 원칙적으로 금지되고 있는 상황이다.

광고총량제는 지상파방송이 편성시간당 평균 15/100(최대 18/100)인 반면, 유료방송은 평균 17/100(최대 20/100)이며, 중간광고는 유료방송이 허용되는 반면, 지상파방송에서는 금지되고 있다. 총량제에 포함되지 않는 가상광고와 간접광고는 지상파방송이 해당 프로그램 시간의 5/100인 반면, 유료방송은 7/100으로 약간의 차이가 있는 상황이다.

이로 인해 중간광고 등 비대칭 광고규제 논란은 그동안 방송광고 시장에서 지상파방송사와 유료방송사업자 간의 비대칭 규제에 대한 논란이 주를 이루고 있었다. 같은 방송광고시장이지만 시청자에 미치는 영향력을 감안하여 지상파방송사가 조금 더 강한 규제가 적용되고 있었기 때문이다. 그동안 주무부처인 방송통신위원회는 비대칭규제 해소를 위해 다각도로 노력해왔으나, 비대칭규제 해소에 대한 이해관계자의 의견대립이 첨예하여 이루어지지 못했다.³¹⁾

아울러 비대칭 광고규제는 방송사업자 간 문제로 접근해서는 안된다. 이미 2017년 인터넷·모바일 광고시장이 방송광고시장을 넘어섰으며 방송광고를 주 수익원으로 하고 있는 방송사업자의 운영은 지속적으로 어려워지고 있다. 2019년 기준으로 인터넷·모바일 광고시장은 약 6조 5,292억원 규모로 성장한 반면, 방송광고시장은 약 2조 9,991억원으로 전년 대비 약 7%가 하락한 것으로 나타났다(방송사업자 재산상황 공표집, 2020). 방송광고에 비

31) 비대칭광고규제의 이면에는 지상파방송사의 보도기능에 따른 쏠림현상이 있기 때문이다. 지상파방송사는 보도기능을 시장력이나 거래력으로 활용이 가능하나, 유료방송사는 보도기능이 없기 때문에 원천적으로 시장력 및 거래력으로 활용하지 못한다. 비대칭규제 해소는 어느 한 이슈만 적용되는 것이 아니라 방송시장에 존재하는 제반 비대칭규제 해소 차원에서 접근할 필요가 있다.

해 규제가 거의 없는 인터넷·모바일 광고는 본격적으로 성장 중이며, 인터넷·모바일 시장으로의 광고 쏠림현상이 가속화되고 있다. 반면, 방송광고는 규제의 틀에 묶여 오히려 성장이 감소하는 추세이다. 이로 인해 광고시장에서의 비대칭규제 논란은 방송사업자 간 비대칭규제에서 방송사업자-인터넷·모바일 사업자간 비대칭규제 논란으로 확대·제기되고 있는 상황이다.

<표 5-8> 지상파방송 및 유료방송 광고규제 비교

| 구분 | 지상파방송 | 유료방송 | 비고 | | | | | | | | | | | | | | |
|----------|--|---|---------------------------------------|------|--------|-------|--------|-------|---------|-------|----------|-------|----------|-------|-------|-------|---|
| 광고 총량제 | 편성시간당 평균 15/100, 최대 18/10 * TV 프로그램 광고는 편성시간당 최대 15/100 | 편성시간당 평균 17/100, 최대 20/100 | - | | | | | | | | | | | | | | |
| 자막광고 | 화면의 1/4 이내 | 화면의 1/4 이내 | - | | | | | | | | | | | | | | |
| 중간광고 | 금지 (단, 운동경기, 문화·예술행사 프로그램은 허용) | <table border="1"> <thead> <tr> <th>프로그램 길이</th> <th>허용횟수</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>45-60분</td> <td>1회 이내</td> </tr> <tr> <td>60-90분</td> <td>2회 이내</td> </tr> <tr> <td>90-120분</td> <td>3회 이내</td> </tr> <tr> <td>120-150분</td> <td>4회 이내</td> </tr> <tr> <td>150-180분</td> <td>5회 이내</td> </tr> <tr> <td>180분-</td> <td>6회 이내</td> </tr> </tbody> </table> ※ 중간광고 시작 전 자막음성 고지 | 프로그램 길이 | 허용횟수 | 45-60분 | 1회 이내 | 60-90분 | 2회 이내 | 90-120분 | 3회 이내 | 120-150분 | 4회 이내 | 150-180분 | 5회 이내 | 180분- | 6회 이내 | - |
| 프로그램 길이 | 허용횟수 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 45-60분 | 1회 이내 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 60-90분 | 2회 이내 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 90-120분 | 3회 이내 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 120-150분 | 4회 이내 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 150-180분 | 5회 이내 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 180분- | 6회 이내 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 가상광고 | 해당 프로그램시간의 5/100, 화면 1/4이내 ※ 프로그램 전 광고 포함여부 자막 표기, 크기는 화면 1/16 이상 | 해당 프로그램시간의 7/100, 화면 1/4이내 ※ 프로그램 전 광고 포함여부 자막 표기, 크기는 화면 1/16 이상 | 허용장르 : 스포츠중 계, 오락, 스포츠보 도 | | | | | | | | | | | | | | |
| 간접광고 | 해당 프로그램시간의 5/100, 화면 1/4이내 ※ 프로그램 전 광고 포함여부 자막 표기 | 해당 프로그램시간의 7/100, 화면 1/4이내 ※ 프로그램 전 광고 포함여부 자막 표기 | 허용장르 : 오락, 교양 | | | | | | | | | | | | | | |

비대칭규제 해소 찬성 입장은 미디어 환경이 변화하고 있어 비대칭 규제 유지보다 매체 간 공정경쟁 환경 조성이 중요하다고 주장하고 있다. 광고매출이 급감하고 있어 제작비

조달조차 어려운 상황에서 비대칭규제 해소를 통해 광고효과를 증대시켜 안정적 수익 마련 및 양질의 콘텐츠 제공을 지속적으로 유도해야 한다는 지적도 있다. 또한 유료방송 이용시간이 증가하면서 이미 시청자는 유료방송 시청행태에 익숙해졌기 때문에 지상파방송만 불편을 인식할 이유가 없으며, 이로 인해 지상파방송에만 강한 규제를 받는 상황은 개선될 필요가 있다고 주장한다.

반면, 비대칭규제 해소 반대 입장은 광고주의 지상파방송 선호가 더욱 심화될 것을 우려하고 있으며, 이로 인해 유료방송이나 신문 등 타 매체의 광고 매출 감소를 야기할 수 있음을 지적하고 있다. 또한 전체적으로 방송광고시장이 정체되고 있는 상황에서 방송광고시장 규모 자체를 확대하는 것이 더욱 중요하다고 지적한다. 즉, 인터넷·모바일 시장과 유사한 수준으로 방송광고 전반에 대한 규제 완화가 필요하다는 것이다.

따라서 비대칭 광고규제는 지상파방송-유료방송 간의 비대칭 규제의 해소도 중요하지만, 인터넷·모바일광고-방송광고 간의 비대칭 규제도 해소될 필요가 있다. 이미 인터넷·모바일 상에서, 방송에서 금지되는 광고들에 노출되어 있기 때문에 방송광고만 규제할 필요성과 실효성이 낮아졌기 때문이다. 즉, 지상파방송-유료방송 간의 비대칭 규제 해소, 인터넷·모바일 광고-방송광고 간의 비대칭 규제 해소를 순차적으로 개선하여, 전반적인 광고규제 패러다임을 변화하는 것이 필요하다.

우선적으로 현재 방송법상 금지되어 있는 지상파 중간광고는 허용하여 불필요한 논란을 제거할 필요가 있다. 이미 우회적인 방법으로 중간광고를 시행하고 있는 상황이며, 규제를 통해 방송광고에 유입될 재원을 억제하는 것보다는 규제완화를 통해 방송광고 재원 확대에 기여하는 것이 바람직하다. 이 경우, 유료방송 광고에 영향을 미칠 것이라는 우려도 있으나, 이는 지상파방송-유료방송 간의 문제로 접근하기보다 방송-인터넷·모바일 간의 문제로 접근하는 것이 바람직하기 때문이다. 다만, 프로그램에 영향을 미칠 수 있는 뉴스와 어린이 프로그램은 금지(네거티브 방식)하는 것도 고려해야 한다.

광고 총량 및 가상/간접광고의 경우, 지상파방송과 유료방송 간의 차이를 해소하여, 지상파방송에 적용되는 규제를 유료방송 수준으로 맞출 필요가 있다. 동일한 시간으로 규제의 형평성을 맞추되, 유료방송의 경우 광고 효율성 및 운영 제고를 위해 프로그램 편성시간당 일괄적으로 제한된 규정을 특정 시간대별로 자유롭게 편성할 수 있도록 유연성을 확보해주는 것도 필요하다.

다. 재허가 제도 개선

지상파방송의 허가 및 재허가는 방송법 제9조(허가·승인·등록 등) 및 제17조(재허가 등)에 따라 과학기술정보통신부 및 방송통신위원회의 허가를 받아야 한다. 이 때, 방송통신위원회는 과학기술정보통신부장관에게 전파법에 따른 무선국 개설과 관련된 기술적 심사를 의뢰하고, 과학기술정보통신부장관으로부터 송부받은 심사 결과를 허가에 반영하여야 한다.

현행 전파법 시행령 제36조 제1항 제2호의2에서는 방송국의 허가 유효기간을 5년으로 규정하고 있다. 또한 동조 제4항에 따라 '전파의 효율적인 이용 및 관리를 통한 공공복리 증진'을 위하여 필요하다고 판단하는 경우 2년을 초과하지 않는 범위 내에서 재허가 심사결과에 따라 허가유효기간을 단축할 수 있다.

또한 방송사업자는 방송법 제31조에 의거하여, 방송사업 전반에 걸쳐서 재허가에 반영되는 방송평가를 매년 받고 있다. 방송평가는 방송사업 전반에 걸친 평가시스템으로서 방통위의 '방송평가에 관한 규칙'을 통해 세부사항이 지정된다. 즉, 지상파방송은 3~5년마다 방송법 및 전파법에 따른 재허가를 받고, 심사결과에 따라 이행실적 점검도 3개월~1년 단위로 이루어지고 있으며, 방송법 제31조에 따라 매년 방통위의 방송평가를 받고 있는 상황이다.

방송평가와 재허가 심사에 중복적인 요소가 많은 상황에서는, 사업자와 규제기구 양쪽 모두의 행정적 낭비를 초래할 수 있다. 규제기구의 방송평가제도와 재허가 제도의 평가 중복 뿐만 아니라 공영방송 관리감독기구의 경영평가까지 중복되기에 막대한 행정력이 낭비되고 있으며, 이는 방송사가 양질의 프로그램 제작에 전념해야 할 자원을 과도한 행정업무에 소모하는 결과를 야기한다. 따라서 과도한 행정업무를 지양하고 콘텐츠 제작에 인력을 투입할 수 있도록 재허가 기간을 확대해야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 미국(8년), 영국 BBC(10년), 프랑스(10년) 등 해외에서도 재허가 기간이 길다는 점을 고려하여 국내 재허가 기간을 늘려 사업자와 규제기관의 행정력 낭비를 지양하자는 것이다.

반면, 현행 재허가 기간은 방송사가 역할 수행을 충실히 하고 있는지 검증하는 최소한의 장치라는 의견도 있다. 최대 2년의 단축조항이 있으나, 이는 방송사업자가 그 역할을 충실히 수행하지 못했을 경우에 적용되는 조항이다. 실제로 대부분의 재허가는 5년 단위

로 허가되어 왔고, 3년을 받는 경우는 극히 일부에 지나지 않는다. 또한 일부 해외 사례처럼 10년 정도의 기간으로 허가할 경우, 재허가 기간 내에 방송사가 그 역할을 충실히 수행했는지에 대한 검증이 어렵고, 문제가 발생했을 경우 시정조치하기 어렵다는 것도 주된 이유이다.

그럼에도 불구하고 재허가 제도는 개선될 필요가 있다. 우선 재허가 유효기간의 경우, 유료방송사업자와 홈쇼핑 사업자는 최대 7년까지 허가 및 승인 유효기간(방송법 제16조)이 부여된다. 또한 전파법에 의해 무선국 개설허가의 유효기간은 최대 7년으로 규정(전파법 제22조)되어 있다. 즉, 전파법 시행령제36조2의2에 규정된 방송국 5년의 유효기간은 상위법 및 방송법과 일치하지 않는다고 볼 수 있다. 따라서 법체계 및 타 매체와의 일관성 확보를 위해서라도 지상파방송사의 재허가 유효기간은 7년으로 상향조정될 필요가 있다.

매년 이루어지는 방송평가와 5년 단위의 재허가 심사, 그에 따른 이행실적점검은 사실상 중복된 요소가 많은 상황으로 행정낭비 논란이 있기도 하다. 그러나 재허가는 방송사업자로서의 운영적 요소가 중점인 반면, 방송평가는 방송사업자가 제공하는 프로그램에 대한 평가가 중심이다. 이행실적 점검은 두가지 요소를 모두 갖고 있다고 볼 수 있다. 따라서 세가지 행정조치를 모두 단일화하거나 포괄하는 것은 오히려 정책적으로 문제가 발생할 수 있다. 따라서 행정 낭비를 최소화하고 해당 정책의 실효성을 제고하기 위해 재허가 심사는 운영적 요소를 중심으로, 방송평가는 프로그램 평가를 중심으로 평가체제 및 지표를 구분하는 것이 필요하다.

라. 방발기금 징수율 조정

방송통신발전기금 제도는 「방송통신발전 기본법」, 「방송통신발전기본법 시행령」을 통해 운영되고 있으며, 방통위 고시를 통해 분담금의 징수 및 부과에 관한 구체적인 사항을 명시하고 있다. 방송사업자에 대한 분담금 산정 및 부과 등에 대한 필요한 사항은 방통위 고시 「방송통신발전기금 분담금 징수 및 부과 등에 관한 사항」을 통해 구체적인 분담금의 부과 기분 및 징수율을 규정하고 있다.

방송발전기금은 일부 특정 방송사업자에게 정부가 제한된 사업기회를 부여함으로써 발생하는 이윤(방송지대)을 사회로 환원하는 성격의 부담금이다. 방송발전기금은 ①전파자원이라는 공공재를 직접적으로 이용하거나(예: 지상파방송사업자) ②지역적 또는 방송영

역별로 독점적인 사업권을 갖고(예: 플랫폼사업자) ③방송사업을 영위함으로써 창출된 사회적이익의 사회적 환수 및 재분배를 위한 통로이기도 하다. 따라서 공공재를 직접적으로 이용하거나 지역적 또는 방송영역별로 독점적 사업권을 갖고 있다면 방송발전기금을 내도록 되어 있다.

<표 5-9> 현행 방송통신발전기금 분담금 부과기준 및 징수

| 구 분 | 부과기준 | 징수율 | |
|---------------------|------------------------|--|---------|
| 지상파·중편보도 PP | 방송광고 매출액 | 구간별 징수율을 구분하여 방송사별 발생하는 방송광고 매출액 규모에 따라 차등 적용 | |
| 종합유선방송 사업자 | 방송서비스 매출액 | 종합유선방송사업자 | 1.5/100 |
| 위성방송사업자 | 방송서비스 매출액 | 일반위성방송사업자 | |
| 인터넷멀티미디어 방송제공사업자 | 방송서비스 매출액 | IPTV사업자 | |
| 홈쇼핑방송 채널사용사업자 | 방송사업 관련 결산상 영업이익 | 1. 텔레비전방송채널사용사업자 (데이터방송채널사용사업 겸업자 포함) | 13/100 |
| | | 2. 제1호에 해당하는 자를 제외한 데이터방송채널사용사업자 | 10/100 |

주) 다만, 종합유선방송사업자 중 「방송법 시행령」 제3조의 특수관계자를 포함하여 1개의 종합유선방송구역에서만 사업을 영위하는 종합유선방송사업자로 방송서비스매출액이 200억원 미만인 사업자에 대한 분담금은 방송서비스매출액에 구간별 징수율(매출액 100억 이하 구간에 1.0/100, 매출액 100억 초과구간에 1.5/100)을 곱하여 계산한 금액을 합산하여 부과

출처: 방송통신발전기금 분담금 산정 및 부과에 관한 세부사항 별표 재구성

문제는 제한된 사업기회 속에서 발생하는 이윤이 지속적으로 감소하고 있다는 점이다. 방송통신 시장의 글로벌화, 미디어 기업 간 M&A, OTT 등 신유형 매체의 확산 및 이로 인한 시청자의 이용행태 변화 및 지상파방송 시청 이탈 가속화 등으로 인해 방송 시장환경

이 크게 변화하고 있다. 이러한 변화 속에서 지상파방송사는 예전처럼 안정적인 수익원 확보가 한계에 다다르고 있는 상황이다. 매출 감소와 그에 따른 영업이익의 감소에도 불구하고 방발기금 부담의무는 지속되고 있다. 물론 그동안 법률에 규정된 경감 사유(방송통신발전 기본법 시행령 제13조)에 따라 분담금의 면제·경감이 이루어져 왔으나, 경감비율에 비해 매출 감소폭이 크기 때문에 사업 경영에 큰 부담으로 작용하고 있는 것도 사실이다. 적자폭이 확대되고 사업 운영 자체가 지속적으로 어려워질 경우, 방발기금 부과 대상의 존립 자체도 담보하기 힘든 상황이 발생할 수 있다. 따라서 방발기금의 성격을 고려하되, 현 방송산업의 현실과 경영상황이 악화라는 환경을 고려하여 지상파방송사업자들에 대한 징수율 조정을 고려할 필요가 있다.

재정상태나 신규집입 등을 이유로 일부 기간 동안 방송통신발전기금을 면제해주었던 종편 및 IPTV 사업자 등의 사례처럼, 급격한 광고 매출 하락으로 인한 경영적자 상황에 직면하고 있는 지상파방송사업자의 현 상황을 고려할 필요가 있다. 우선적으로 부과액 산정기준의 재설정이 필요하다. 현재는 방송통신발전기금 분담금 징수 및 부과 등에 관한 사항에 따라 방송광고 매출액을 고려해 징수율 구간 및 기본징수율을 결정한다. 그러나 현실적으로 1,000억원 초과 1조원 이하의 구간이 지나치게 광범위하다는 문제가 있다. 따라서 광고매출 구간의 현실적으로 설정하고 각 사업자의 매출 규모에 적합한 기본징수율을 적용하는 것이 필요하며, 이를 위해서는 해당 구간을 세분화 할 필요가 있다. 또한 현재 지역지상파방송사의 현실을 감안하여 징수율도 하향조정이 필요하다.

<표 5-10> 현행 방송광고매출액 구간별 징수율 및 개정안 예시

| 현행 | | 개정안(예시) | |
|------------------------|--------------------|--------------------------|--------------------|
| 방송광고매출액 | 징수율 구간 | 방송광고매출액 | 징수율 구간 |
| 1조원 초과 | 5.0% 초과 6.0% 이하 | 1조원 초과 | 5.0% 초과 6.0% 이하 |
| 1,000억원 초과 1조원 이하 | 4.0% 초과 5.0% 이하 | 5,000억원 초과 1조원 이하 | 4.0% 초과 5.0% 이하 |
| | | 3,000억원 초과 5,000억원 이하 | 3.5% 초과 4.0% 이하 |
| | | 1,000억원 초과 3,000억원 이하 | 2.5% 초과 3.0% 이하 |
| 500억원 초과 1,000억원 이하 | 3.0% 초과 4.0% 이하 | 500억원 초과 1,000억원 이하 | 2.0% 초과 2.5% 이하 |
| 100억원 초과 500억원 이하 | 2.0% 초과 3.0% 이하 | 100억원 초과 500억원 이하 | 1.5% 초과 2.0% 이하 |
| 50억원 초과 100억원 이하 | 1.0% 초과 2.0% 이하 | 50억원 초과 100억원 이하 | 1.0% 초과 1.5% 이하 |
| 50억원 이하 | 1.0% 이하 | 50억원 이하 | 1.0% 이하 |

또한 지상파방송사는 사업자별로 세부 감경사항을 정하고 있다. 이 기준은 단서조항에 따라 총자본의 100분의 10을 초과하는 당기순손실이 발생할 경우 적용된다. 그러나 이 기준에 따르면 지상파방송사는 약 689억 원(KBS)에서 1,987억 원(MBC)의 당기순손실을 기록해야 적용된다. 현실적으로 이정도 수준의 적자라면 방송사업 자체가 어려운 상황이다. 즉, 해당 조항은 현실성이 전혀 없는 조항이며, 명목적으로 규정되어 있으나 실질적으로는 적용하지 않겠다는 의미로 인식될 수 있다. 관련 내용은 이미 동조동항에서 규정하고 있으므로, 단서조항은 삭제하는 것이 바람직하다.

<표 5-11> 연도별 방송사업자 자본총계 및 감경기준 순손실 금액

(단위 : 억원)

| 방송사 | 구분 | 2016년 | 2017년 | 2018년 | 2019년 |
|-----|-----------|--------|--------|--------|--------|
| KBS | 자본총계 | 6,719 | 7,156 | 6,748 | 6,890 |
| | 당기순손익 | 248 | 564 | -321 | 16 |
| | 감경기준 손실금액 | -672 | -716 | -675 | -689 |
| MBC | 자본총계 | 18,853 | 18,575 | 17,476 | 19,539 |
| | 당기순손익 | 405 | -288 | -1,094 | 1,987 |
| | 감경기준 손실금액 | -1,885 | -1,857 | -1,748 | -1,954 |
| SBS | 자본총계 | 5,428 | 5,578 | 5,607 | 5,607 |
| | 당기순손익 | -11 | 140 | 15 | 33 |
| | 감경기준 손실금액 | -543 | -558 | -561 | -561 |

자료 : 연도별 재산상황공표집에서 재구성

다. 비대칭 협찬규제 해소

현재 방송법 시행령 제60조제2항제2호에서는 ‘다른 법령 또는 심의규정에 따라 방송광고가 금지된 상품이나 용역을 제조·판매 또는 제공하는 자가 협찬하는 경우’ 원칙적으로 협찬고지까지 금지하고 있다.

협찬은 방송프로그램 제작에 기반이 되는 핵심재원으로 사용되고 있으나 국내 방송 협찬 규제가 엄격하여 방송산업 침체 요인으로 작용하고 있다. 이에 비대칭 협찬규제를 해소해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔다. 지상파방송과 유료방송은 1회 고지시간의 차이가 있다. 지상파방송은 1회 고지시간이 30초 이내이며, 유료방송은 45초 이내이다. 따라서 1차적으로는 지상파방송의 1회 고지시간을 45초 이내로 개정할 필요가 있다.

그러나 이 외의 규정은 동일하기 때문에 두 산업군간의 비대칭 협찬규제는 사실상 없는 것으로 봐도 무방하다. 문제는 방송산업과 인터넷·모바일 산업간의 비대칭 협찬 규제이다. 인터넷·모바일은 규제로부터 자유로운 편으로 협찬광고 규제가 거의 없어 기존 방송 시장이 역차별 받는 상황이기 때문이다.

협찬은 광고와 함께 방송산업의 핵심 재원이다. 방송사업자는 협찬과 광고를 통해 콘텐츠 제작을 위한 재원을 확보해왔다. 그러나 방송광고가 감소하는 것처럼 협찬도 감소 추

세에 있다. 이는 광고주와 협찬주가 더 이상 방송에 집중하지 않고 인터넷·모바일 시장으로 이동하면서 나타나는 현상이다. 방송시장 내에서만 아니라 인터넷·모바일 시장과의 경쟁이 치열해지는 최근 미디어 환경 변화 속에서 방송산업은 지속적으로 수익 하락 및 영업적자를 면치 못하고 있다. 이러한 상황이 지속 또는 가속된다면, 방송산업은 양질의 콘텐츠 제작이 불가능하고 사업 운영마저 불확실한 상황에 놓일 수 밖에 없다.

따라서 방송사업자가 경쟁력을 확보하기 위해서는 보다 많은 재원이 콘텐츠 제작에 투입되어야 하는데 이를 위해서는 비대칭 협찬 규제는 반드시 해소될 필요가 있다. 이미 인터넷·모바일에서도 충분히 접할 수 있기 때문이며, 오히려 인터넷·모바일 시장이 방송보다 영향력과 파급력이 더 큰 상황이기 때문에 지금처럼 방송산업에만 적용되는 비대칭 규제는 규제의 실효성이 사실상 존재하지 않는다.

또한 비대칭 규제가 지속될 경우, 방송산업은 기업의 마케팅 창구로서의 매력을 상실하게 되고, 마케팅 비용(광고 및 협찬)을 핵심 재원으로 운영되는 방송산업은 필연적으로 인터넷·모바일 산업으로 대체될 수 밖에 없다. 특히 광고규제에서 비대칭 규제를 해소하는 방향으로 제도 개선이 진행되는 상황임을 감안할 때, 협찬에 대해서만 비대칭 규제를 유지할 논리적 근거가 전혀 없으므로 동일한 수준의 규제 적용이 타당하다.

따라서 안정적 방송산업 발전, 시청자 복지 제고 등 방송의 공익성 제고를 위해서는 양질의 콘텐츠 제작이 필수적이며, 이를 위해 비대칭 협찬규제의 해소는 필수불가결하다. 즉, 비대칭 협찬규제의 해소는 방송의 궁극적 목적 달성을 위한 중요한 수단이다. 이는 광고품목 금지 규정 개선과 동일하다. 규제 실효성이 낮은 품목, 예를 들면, 의료광고 및 전문의약품 광고, 조제분유 광고, 주류광고 등의 경우에는 광고품목 금지 개선과 마찬가지로 협찬에서도 개선될 필요가 있다. 이를 위해서는 우선적으로 방송광고 품목 금지를 규정하고 있는 타 법령과 방송광고심의에 관한 규정(제43조 방송광고의 금지)을 개정하는 것이 필요하다. 이외에 방송법 시행령 제60조제2항제2호에 다목으로 해당 내용(의료광고 및 전문의약품 광고, 조제분유 광고, 주류광고의 허용)을 신설하는 것도 고려할 수 있다.

바. 광고금지 품목 규제 완화

현재 방송법 제 33조 및 방송광고 심의에 관한 규정에 의거하여, 방송광고는 광고 품목별로 전면금지, 특정 시간 대 금지등 품목을 규제하고 있는 상황이다. 선거기간 전후 광고,

조제분유·유류, 의료광고, 전문의약품은 금지품목이며, 주류광고, 청소년 유해매체물, 대부업광고, 저축은행 광고 등은 특정 시간대 금지품목이다.

방송광고 금지품목은 과거 방송의 영향력이 크다는 점과 해당 광고품목들이 갖는 사회적 유해성 등으로 인해 규정되었다. 사회적으로 문제가 될 수 있는 품목에 대해 노출 규제를 시행하는 것은 바람직하다고 볼 수 있다. 그러나 문제는 해당 품목들이 그 유해성으로 인해 국민에게 전혀 노출되지 않는지의 여부이다. 현재 해당 품목들은 인터넷·모바일 상에서 이미 충분히 노출되고 있는 상황이다. 따라서 방송에서만 금지한다고 해서 노출되지 않는 것이 아닌 셈이다.

특히 사회적 영향력을 감안할 때, 방송이 무한한 영향력을 갖고 있다고 하기 어려운 상황이다. 이는 방송만 존재했던 과거에 통용되던 명분이다. 지금은 방송보다 인터넷·모바일이 더 큰 사회적 영향력을 갖고 있다. 방송의 영향력은 이미 인터넷·모바일로 전이되었다. 따라서 사회적 유해성이 큰 품목에 대한 규제의 실효성은 방송이 아니라 인터넷·모바일 상에서 이루어져야 효과가 있다. 방송만 규제하는 것은 형평성도 맞지 않으며 실효성도 낮은 상황인 것이다. 따라서 기존의 방송광고 금지품목을 재검토하고 디지털 광고와의 규제 형평성을 맞추는 필요가 있다.

특히 인터넷·모바일 광고가 급성장하고 있는 추세인 반면, 방송광고는 지속적으로 성장정체 및 하락세를 면치 못하고 있는 상황이다. 2019년 기준으로 인터넷·모바일 광고는 5조원을 넘어섰다. 그러나 방송광고는 지속적으로 하락하여 3조 6,905억원 수준이다. 이미 광고시장에서 인터넷·모바일 쏠림현상이 두드러지게 나타나고 있으며, 이는 광고 영향력 또한 그만큼 증가하고 있다는 것을 의미한다.

<표 5-12> 매체별 광고비 현황

(단위 : 억원, %)

| 구분 | 매체 | 광고비(억원) | | | 성장률(%) | |
|-------------|--------|---------|---------|---------|--------|---------|
| | | 2018 | 2019 | 2020(F) | 2019 | 2020(F) |
| 방 송 | 지상파TV | 14,122 | 11,958 | 12,200 | -15.3 | 2.0 |
| | 라디오 | 2,498 | 2,319 | 2,350 | -7.2 | 1.3 |
| | 케이블/종편 | 19,908 | 19,477 | 19,830 | -2.1 | 1.8 |
| | IPTV | 1,161 | 1,239 | 1,280 | 6.7 | 3.3 |
| | 위성 등 | 1,980 | 1,912 | 1,858 | -3.4 | -2.8 |
| | 방송 계 | 39,664 | 36,905 | 37,518 | -7.0 | 1.7 |
| 인 쇄 | 신문 | 14,294 | 13,997 | 13,850 | -2.1 | -1.1 |
| | 잡지 | 3,082 | 2,832 | 2,687 | -8.1 | -5.1 |
| | 인쇄 계 | 17,376 | 16,829 | 16,537 | -3.1 | -1.7 |
| 디 지 털 | PC | 15,924 | 17,708 | 18,730 | 11.2 | 5.8 |
| | 모바일 | 28,011 | 32,824 | 37,520 | 17.2 | 14.3 |
| | 디지털 계 | 43,935 | 50,532 | 56,250 | 15.0 | 11.3 |
| O O H | 옥외 | 3,255 | 3,583 | 3,800 | 10.1 | 6.1 |
| | 극장 | 2,213 | 2,143 | 2,200 | -3.2 | 2.7 |
| | 교통 | 4,874 | 4,654 | 4,600 | -4.5 | -1.2 |
| | OOH 계 | 10,342 | 10,380 | 10,600 | 0.4 | 2.1 |
| 제 작 | | 5,731 | 5,101 | 5,379 | -11.0 | 5.5 |
| 총 계 | | 117,048 | 119,747 | 126,284 | 2.3 | 5.5 |

출처 : 제일기획

따라서 방송광고에만 적용되는 광고금지 품목 규제를 완화하여 미디어 산업의 핵심 재원인 방송광고 시장 뿐만 아니라 콘텐츠 제작 활성화를 유도할 필요가 있다. 강력한 비대칭 규제로 인해 인터넷·모바일시장으로 광고가 집중되면, 방송광고 매출 하락, 콘텐츠 제작 투자자본 하락이 야기되며 이는 필연적으로 양질의 콘텐츠 제작을 어렵게 한다. 즉, 광고시장에서 방송광고 품목금지 등 비대칭규제는 궁극적으로 방송의 공익성 및 공공성, 시청자 복지 제고를 약화시키는 요인인 셈이다.

결론적으로 미디어 환경 변화 및 시청자/이용자 높은 의식수준에 대응하여 방송광고 규

제 패러다임의 변화가 필요한 시점이다. 이를 위해 규제 실효성이 낮은 방송광고 금지품목을 완화할 필요가 있다. 예를 들면, 의료광고와 전문의약품 광고의 경우, 의료서비스 및 전문의약품에 대해 국민들이 합리적인 선택을 하는데 꼭 필요하고 유용한 정보이다. 그럼에도 불구하고 방송에서 의료광고나 전문의약품 광고를 금지하는 것은 국민들의 의료 정보 획득 수단을 제한함으로써 국민의 생명권과 알 권리를 침해할 수 있다. 따라서 국민의 알권리 보장 및 정보격차 해소를 위해서라도 해당 광고품목의 규제 완화가 필요하다.

조제분유 광고의 경우, 모유수유와 조제분유 섭취 병행의 일상화, 모유수유의 중요성에 대한 소비자 인식 제고, 여성의 자기결정권에 관한 사회적 요구 대두 등 시대상황 변화로 규제의 당위성 및 필요성이 저하된 상황이다. 오히려 소비자들이 정보에 접근할 기회를 원천 차단하여 소비자의 선택권을 제한하고 있다는 비판도 많다. 따라서 명확한 정보의 제공을 통해 소비자 선택권 확대라는 측면에서 조제분유 광고 금지를 해제할 필요가 있다. 주류 광고 역시 객관적 근거 없이 지나치게 엄격하고 실효성 없는 규제가 가해지고 있다. 주류 제조사의 공익캠페인이나 회사이미지 PR광고는 허용하고, 방송광고 금지기준인 17도의 상향 조정, 시간대 제한 규제 완화 등 타당성을 갖춘 수준으로 규제를 완화할 필요가 있다.

그러나 방송광고 품목규제 완화의 필요성 및 당위성에도 불구하고 해당 규정이 개선되기 어려운 점은, 방송광고 주무부처에서 이를 관리감독하는 것이 아니라 각각의 법률이 방송법을 우선한다는 것이 문제이다. 개별 법률들은 사회적 유해성 차단을 위해 광고금지 규정을 둘 수 있다. 그러나 방송광고의 경우는 광고 전반을 관리감독하는 방송통신위원회에서 규정하는 것이 바람직하다. 현행 방송법 제33조15호는 ‘법령에 따라 방송광고가 금지되는 품목이나 내용에 관한 사항’을 규정하고 있는데 이 조항은 주무부처 측면에서 볼 때 방송광고 금지 및 폐지, 품목 선정 등 아무것도 할 수 없도록 하는 소극적인 규정이다. 각각의 개별 법령들은 해당 품목의 유해성만을 판단한다. 그러나 그것이 광고로 표현되었을 때는 광고와 관련한 법령과 조화를 이루어야 함에도 불구하고 현행 규정은 아무 조치도 할 수 없도록 만들고 있는 것이다.

따라서 미디어 환경 및 광고 시장의 변화 등을 고려하여, 방송광고 품목 규제는 해당 품목의 주무 부처와 함께 그 내용이 광고로 표현되고 유통되는 시장에 대한 주무부처 간의 원활한 협의가 필요하며, 이를 위해 방송법 제33조 15호는 ‘법령에 따라 방송광고가 금

지되는 품목이나 내용에 관한 사항. 이 경우, 해당 부처는 방송통신위원회와의 협의를 통해 품목을 고시한다' 로 개정될 필요가 있다.

<표 5-13> 방송광고품목규제 관련 개선안 예시

| 현행(방송법) | 개정안(예시) |
|---|--|
| 제33조(심의규정)②제1항의 심의규정에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. 15. 법령에 따라 방송광고가 금지되는 품목이나 내용에 관한 사항 (단서조항 신설) | 제33조(심의규정)②제1항의 심의규정에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. 15. 법령에 따라 방송광고가 금지되는 품목이나 내용에 관한 사항. 이 경우, 해당 부처는 방송통신위원회와의 협의를 통해 품목을 고시한다. |

사. 타이틀 스폰서십 허용

타이틀 스폰서십은 제목광고로서 해외주요국가에서 이미 일반화되어 있는 협찬고지의 한 방식이다. 국내에서는 협찬고지 등에 관한 규칙(방송통신위원회규칙 제51호) 제6조에 의거하여, 방송의 공정성 및 시청자 권익 침해 등의 문제로 협찬주명의 방송프로그램 제목 사용(타이틀 스폰서)을 금지하고 있다.

타이틀 스폰서십은 방송광고시장 위축으로 안정적인 제작 및 운영 확보를 위한 지상파 방송사의 재원구조에 매우 유용하게 활용될 수 있는 방식이다. 사실상 방송광고가 지상파 방송사의 핵심 수익원임을 고려하면, 시청자 권익을 침해하지 않는 선에서 다양한 방식의 광고를 허용함으로써 재원 확보의 유연성을 제고하는 것이 필요한 상황이다. 타이틀 스폰서십은 해외에서 하나의 광고유형으로 인정받고 있는 상황이며, 기업 이미지 제고에 보다 기여할 수 있기 때문에 광고주의 선호도 높은 편이다.

또한 분야가 다르긴 하지만, 이미 국내 프로스포츠 시장은 리그스폰서십이 활성화되어 있다. 00 프로야구, 00 프로축구 등 모든 리그 타이틀은 협찬주명이 붙는다. 그리고 이를 중계하는 방송사 역시 협찬주명이 붙는 타이틀을 그대로 방송하고 있는 상황이다.

<표 5-14> 해외 주요국의 타이틀 스폰서십 사례

| 국가 | 주요 사례 |
|----|--|
| 일본 | · 제목광고가 붙는 프로그램에는 시작 전에 '이 프로그램은 ○○○의 제공으로 보내드립니다'라는 고지가 뜨며, 기업의 로고도 내보낼 수 있음 |
| 중국 | · 중국에서 프로그램 이름에 기업 이름/상표가 붙는 것을 '관명(冠名) 광고'라고 하며, 매우 인기 있는 광고 형태라 기업 간 관명 광고 유치 경쟁이 치열하게 벌어지기도 함 |
| 미국 | · 프로그램에 로고식 스폰서 자막을 허용하고 있음 |

그러나 타이틀 스폰서십은 몇가지 측면에서 지적받고 있기도 하다. 방송광고시장이 정체되는 상황에서 타이틀 스폰서십은 기존 광고시장의 쏠림현상만 야기할 뿐 추가적인 자원 유입은 이루어지지 않을 것이라는 점이 문제로 지적된다. 또한 협찬주의 입김이 그대로 반영될 수 밖에 없어 콘텐츠 제작 자율성을 침해할 수 있다. 이 경우, 협찬주가 원하는 방향으로 제작되면서 프로그램 자체의 정체성이 사라지고 협찬주의 홍보채널로 전락할 수 있다는 지적도 제기되고 있다.

그럼에도 불구하고, 타이틀 스폰서십은 방송사업자의 제작재원을 확보하는데 큰 도움이 되며, 기업 브랜드인지도 강화, 기업이미지 제고 수단이 가능하여 광고주의 광고 효과 제고에도 기여할 수 있다. 따라서 타이틀 스폰서십을 규정하고 있는 협찬고지 유형 제한 규정을 완화할 필요가 있다. 다만, 무분별한 타이틀 스폰서십 적용과 그에 따른 피해를 최소화하기 위해 보도·시사·논평 등의 프로그램이나 어린이 대상 프로그램을 제외한 오락 및 교양 프로그램에만 일부 적용하는 등의 방안을 생각해볼 수 있다. 이와 함께 방송사 자체 가이드라인을 제정하고, 광고계약 시 광고주가 콘텐츠 제작 방향 및 내용에 관여할 수 없다는 계약을 체결하여 홍보채널 전략 우려를 해소하는 것도 고려할 필요가 있다.

<표 5-15> 타이틀 스폰서십 관련 규정 개정안 예시

| 현행(협찬고지) | 개정안(예시) |
|---|---|
| <p>제6조(협찬주명의 방송프로그램제목 사용 금지) 방송사업자는 협찬주명을 방송프로그램제목으로 사용하여서는 아니된다. 다만, 문화·예술·스포츠행사(중계 및 관련프로그램)의 명칭을 방송프로그램제목으로 사용한 경우에는 그러하지 아니하다</p> | <p>제6조(협찬주명의 방송프로그램제목 사용 금지) 방송사업자는 다음 각호의 경우 협찬주명을 방송프로그램제목으로 사용하여서는 아니된다. 다만, 문화·예술·스포츠행사(중계 및 관련프로그램)의 명칭을 방송프로그램제목으로 사용한 경우에는 그러하지 아니하다</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 보도·시사·논평 프로그램 2. 어린이 프로그램 |

2. 학계/업계별 분석 결과(주요 규제 개선 이슈)

가. 방발기금 사용처 정비

방송통신발전기금은 '방송과 통신이 융합되는 새로운 커뮤니케이션 환경에 대응하여 방송통신의 공익성·공공성을 보장하고, 방송통신의 진흥 및 방송통신의 기술기준·재난관리 등에 관한 사항을 정함으로써 공공복리의 증진과 방송통신 발전에 이바지함을 목적'으로 제정된 방송통신발전기본법에 의거하여 조성된다. 동법 제24조는 '과학기술정보통신부장관과 방송통신위원회는 방송통신의 진흥을 지원하기 위하여 방송통신발전기금(이하 "기금"이라 한다)을 설치한다'고 규정하고 있다.

방발기금은 동법 제25조에 따라 주파수 할당대가 배분액, 방송사업자 분담금, 기금운용의 수익금 등으로 조성되며, 제26조에 따라 방송통신산업과 관련한 연구개발, 인력양성, 서비스 활성화 및 기반조성, 프로그램 제작 지원, 공공·공익적 목적의 제반 사업 등에 사용된다. 즉, 방발기금은 방송통신의 진흥 및 지원을 위해 사용되도록 규정하고 있다.

명확한 규정이 있음에도 불구하고 방발기금의 사용처와 관련한 논란은 지속되어 왔다. 방송통신위원회의 주요 사업이 아닌 아리랑TV, 국악방송, 언론중재위원회 등 타 부처의 사업에도 지원하고 있는데, 그로 인해 방송통신위원회 유관 산업에 투입될 기금이 줄어들 수 밖에 없기 때문이다. 아리랑TV나 국악방송, 언론중재위원회에 지원되는 기금은 전체 방발기금에서 많은 비중을 차지한다. 2020년 기준으로 방발기금이 지원하는 총 27개의 단위사

업 중에 3개에 불과한 사업이 27.7%에 달하고 있어, 주무부처로서 집중 지원해야 할 타 단
위사업에는 상대적으로 적은 규모가 지원될 수 밖에 없는 구조이다. 해당 사업의 공공·공
익적 특성을 감안하더라도 다소 많은 지원금이 한쪽으로 쏠리는 경향이 있는 것이다.

<표 5-16> 연도별 기금운용계획상 지원금액 추이

(단위 : 억원)

| 지원대상 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 아리랑국제방송 | 346 | 370 | 370 | 372 | 354 |
| 국악방송 | 45 | 49 | 44 | 57 | 67 |
| 언론중재위원회 | 107 | 111 | 114 | 123 | 128 |
| 합계 | 498 | 530 | 528 | 552 | 549 |
| 방발기금 사업비 대비 비중 | 24.1% | 25.3% | 24.5% | 28.1% | 27.7% |

자료: 연도별 「연도별 예산 및 기금운용계획 개요」 재구성

따라서 방발기금의 원래 목적(방송통신의 진흥 지원)과 다르게 사용되는 용처에 대한 조
정이 필요하다는 지적이 지속되어 왔다. 이 논란은 사실 매년 국감 때마다 지적되어 왔다.
그러나 주무부처에서 예산감액을 신청해도 다시 원복되는 악순환이 계속되어 왔다. 사실
아리랑TV, 국악방송, 언론중재위원회 등은 문화체육관광부 소관으로서 방발기금에서 운
영비를 지원할 의무 및 이유가 존재하지 않는 상황이다. 또한, 해당 기관은 방송통신의 진
흥과는 직접적인 연관성이 현저히 떨어지므로 이에 대한 조정이 필요하다는 것이다. 최근
아리랑국제방송은 소관기관과 지원기관의 불일치 해소를 위해 인건비(109억원)는 문화체
육관광부 예산으로 지원하기로 한 것은 그나마 다행이다. 하지만 여전히 229.9억원이 지원
될 예정이며, 언론중재위원회와 국악방송 역시 전년도와 비슷한 규모(126.9억원, 63.7억원)
로 지원될 예정이어서 이와 관련한 논란은 지속될 것으로 보인다.

방발기금의 성격과 목적 상 특정 사업자의 운영비 지원의 성격을 갖는 사업은 축소되거나
폐지되는 것이 바람직하다. 이는 소관부처가 다르다는 이유만으로 해당 사업을 축소
하자는 주장과는 별개의 문제이다. 물론 소관부처가 다른 사업에 많은 지원을 하는 바람

에 주관 부처가 해야할 사업을 하지 못하는 것도 문제가 있다. 그러나 방발기금의 사용처 정비는 소관부처의 이슈를 넘어서 방발기금의 성격과 목적을 충실히 수행할 수 있는 사업에 기금이 사용되는가의 이슈가 더 중요하다.

따라서 특정 사업자의 안정적 운영을 위해 기금이 사용되는 것이 아니라 해당 사업자가 콘텐츠 제작에 투자할 수 있도록 유도하는 것이 더욱 절실하다. 운영비 지원이 콘텐츠 투자로 이어질 가능성도 있으나, 현실적으로 매너리즘에 빠질 가능성이 더욱 크다. 이 경우, 해당 사업자는 방만한 경영에서 벗어나기 어렵고 경쟁력 확보를 위한 노력이 콘텐츠 제작이 아닌 기금 확보에 집중될 가능성을 배제할 수 없다. 즉, 방발기금의 사용이 운영비 지원이 아닌 콘텐츠 제작 사업에 대한 지원으로 변경되어야만 하는 것이다. 해당 재원은 지역성 및 다양성 확보를 위해 지역 및 중소방송사에 대한 지원 확대, 재난방송 기반 확충 등 방발기금의 본연의 목적에 맞게 사용될 필요가 있다.

나. 평가의 투명성 확보

지상파방송 뿐만 아니라 모든 방송사업자는 방송법 제31조에 따라 매년 방통위의 방송평가를 받는다. 방송매체별로 다소 차이가 있으나 대부분 방송평가는 내용 영역과 편성 영역, 운영 영역 세가지 영역에서 평가를 받고 있다. 일반적으로 방송평가는 방송내용, 편성, 운영에 관한 종합적이고 포괄적인 평가 성격을 갖기 때문에, 방송내용, 공적책임 및 사회기여 정도, 프로그램 편성제작실적, 경영·기술적 능력, 방송법령 준수여부 등을 심사하는 재허가 심사와 사실상 중복된다.

물론 운영에 관한 사항은 방송 프로그램 제작의 기반이기도 하다. 따라서 방송평가 시 운영 평가 항목이 존재하는 것도 일리가 있다. 그러나 방송평가와 재허가 심사의 항목이 거의 유사한 상황이라면, 굳이 동일한 내용을 중복해서 평가하거나 심사하는 것은 행정낭비 요인이 되기도 한다. 재허가는 방송사업자로서 운영 적정성 여부를 판단하는 것이므로 포괄적 검토가 필요하지만, 방송평가는 용어의 의미 그대로 방송사업자 운영이 아닌 방송 운영에 대한 평가, 즉, 내용과 편성에 대한 평가를 의미하므로 이에 집중할 필요가 있다.

또한 평가 기준의 모호함도 논란이 될 수 있는 부분이다. 현실적으로 모든 항목을 정량화 할 수 없으며, 정량화된 지표가 반드시 바람직한 것만은 아니다. 그러나 정성평가가 많은 경우에는 평가대상이 쉽게 납득하기 어려운 상황이 발생할 수 밖에 없으며, 어느 영역

을 어떻게 개선해야 하는지 방향을 설정하기도 어려운 측면이 있다. 현재 규정상 평가척도가 존재하지만, 심사위원이 배점할 때는 자의적인 판단이 개입될 수 밖에 없는 구조이다.

예를 들면, 내용 영역 중, 시청자 평가프로그램 편성 및 운영 현황 종합평가 항목의 평가척도는 시청자 평가프로그램 편성시간대, 평가원 운영 등으로 되어 있다. 이 경우, 편성 시간대가 어디에 위치하느냐에 대한 구체적인 기준이 없어 심사위원의 판단이 개입될 수 밖에 없다. 타 평가 항목도 이와 유사하여, 평가척도 가이드는 있으나 구체적인 평가지표가 제공되지 않아 논란의 여지가 발생할 수 밖에 없다.

<표 5-17> 지상파방송사업자(텔레비전방송) 방송평가 항목 및 배점

| 방송평가 점수표 | |
|-----------------------|---------------------------------------|
| 내용영역 (280점) | 방통위 프로그램 질 평가 (65) |
| | 자체심의 및 공정성 관련 자율규제 제도 운영 종합 평가 (65) |
| | 프로그램 관련 수상실적 종합 평가 (50) |
| | 방송사 자체 프로그램 질 평가 (35) |
| | 시청자 평가프로그램 편성 및 운영현황 종합 평가 (35) |
| 편성영역 (270점) | 시청자 의견반영 종합 평가 (30) |
| | 재난방송 편성 및 운영현황 종합 평가 (55) |
| | 어린이 프로그램 편성 평가 (50) |
| | 장애인 시청지원 프로그램 편성 평가 (50) |
| | 주시청시간대 균형적 편성 평가 (50) |
| | UHD 프로그램 편성 평가 (30) |
| | 시청자위원회 운영현황 및 결과 종합 평가(25) |
| 비상업적 공익광고 편성 평가 (10) | |
| 운영영역 (150점) | 방송콘텐츠 및 방송기술 투자 평가 (40) |
| | 방송프로그램 등의 제작유통상 공정거래 질서 확립 노력 평가 (30) |
| | 재무의 건전성 종합 평가 (25) |
| | 장애인/여성 고용 평가 (20) |
| | 경영투명성 확보방안 종합평가 (15) |
| | 인적자원 개발 투자 평가 (15) |
| 개인정보보호의 적절성 종합 평가 (5) | |
| 합계 700점 | |

출처 : 방송평가에 관한 규칙 별표(평가항목 및 척도)

방송평가는 방송 운영에 영향을 미칠 수 밖에 없어 심사항목의 타당성과 구체성 확보가

매우 중요하다. 하지만 현행 방송평가의 세부항목은 심사위원의 자의적 판단에 따라 이루어질 가능성이 높은 상황이다. 따라서 평가항목을 재정비하여 평가의 타당성을 제고할 필요가 있다. 또한 자의적 해석을 최대한 배제하고 투명성 확보를 위해 선정기준을 명확히 할 필요가 있다.

우선 방송평가의 대항목인 내용영역, 편성영역, 운영영역 중에서 운영영역은 채허가 심사 및 이행실적 점검 등으로 대체 가능하므로 방송평가에서는 삭제하고 원래의 목적인 방송에 대한 평가(내용 및 편성)에 집중할 필요가 있다. 또한 각 항목별로 적용되는 평가 척도 역시 보다 세분화할 필요가 있다. 예를 들면, 어린이 프로그램 편성 평가 항목의 평가 척도는 8%를 만점으로 9등급으로 평가하게 되어있다. 타 평가 항목도 어린이 프로그램 편성 평가 척도와 유사한 수준으로 정량화 시킬 수 있을 것으로 판단된다. 이 경우, 정성평가를 최대한 배제하여 자의적 판단을 최소화함으로써 평가 결과에 대한 논란을 줄일 수 있다.

그러나 모든 항목을 정량화하는 것은 사실상 불가능하며, 상대 평가 및 정성 평가가 이루어져야 하는 경우도 발생한다. 따라서 각 항목의 배점 중 일부를 종합평가로 배분하여 평가하는 방안이 추가될 필요가 있다. 즉, 평가척도를 최대한 정량화 하되, 배점 내에 정성 평가(종합 평가) 배점을 주는 방식이다.

예를 들어 장애인 시청지원 프로그램 편성 평가 항목의 경우, 현재 배점은 50점이며, 평가척도는 장애인 편성 등에 관한 고시 별표에서 정한 편성비율 목표치를 만점으로 9등급 평가하도록 되어 있다. 이를 적용하면, 정량 평가를 8등급으로 구분하여 배점하고, 정성 평가(종합평가)를 하나의 등급으로 배점하는 방식이다. 이 경우, 편성 비율 목표치에서 멀어질수록 정량평가에서 받는 점수는 낮아진다. 그러나 방송사업자의 특수성이나 해당 연도의 특별한 상황 등이 발생할 수 있기 때문에 이를 정성평가(종합평가)에서 고려할 수 있도록 하는 것이다.

<표 5-18> 평가척도 구체화 예시(장애인 시청지원 프로그램 편성)

| | 평가척도 | 배점(50) |
|------|-------------|--------|
| 정량평가 | 30% 이상* | 40 |
| | 27% ~ 29% | 39 |
| | 24% ~ 26% | 38 |
| | 21% ~ 23% | 37 |
| | 18% ~ 20% | 36 |
| | 14% ~ 17% | 35 |
| | 11% ~ 13% | 34 |
| | 10% 이하 | 33 |
| 정성평가 | 종합평가 | 10 |
| 총합 | (정량평가+정성평가) | 50 |

* 현재 장애인 편성 등에 관한 고시 별표에서 정한 편성비율 목표치는 2021년에 30% 이하로 설정

다. UHD 편성의무 유예

2015년 방송통신위원회와 미래창조과학부의 지상파UHD 방송도입을 위한 정책방안에 따르면, 지상파방송사는 2017년 2월 수도권에서 지상파 UHD 본방송 개시, 동년 12월 광역 시권 및 강원권에서 본방송 개시, 2020년부터는 전국 시·군 지역 지상파 UHD 순차도입 후 2021년 전국방송 완료, 그리고 2027년에 HD방송 종료로 계획되어 있었다. 상기 일정에 따라 지상파방송사는 2017년에는 5%, 2020년에는 25%, 2023년에 50%, 2027년에 100%의 UHD 방송프로그램 최소 편성비율 의무를 부여받은 바 있다.

지상파방송사는 UHD 방송 도입을 위해 많은 노력을 해왔으나, 정부에서 정한 또는 국가적으로 기대하고 있던 최소 편성비율을 맞추는데 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다. UHD 콘텐츠 제작뿐만 아니라 송출 등 최소 필요영역에 투자되는 비용이 막대함에도 불구하고 현실은 투자비를 충당하기 어려운 상황이기 때문이다.

지상파방송사들은 방송망 구성, 콘텐츠 제작 확대 등 모든 비용을 스스로 조달해야 하는데, 재정구조가 열악해짐에 따라 투자금을 마련하기 어렵다. UHD만 보더라도 비용대비 수익이 어느 정도 확보되어야 함에도 불구하고 기존 HD와 차이가 없는 수익구조로 인해 수익 창출은 사실상 한계가 있다. 그동안 전국 68.6%의 가시청 가구(약 1,970만) 확보, 최근 3년간 약 5,800억 원의 자체 투자 및 최근 4년간 약 240여억 원의 정부 지원 등의 성과

가 있었으나, IPTV·OTT 등의 급격한 성장으로 인한 경쟁 심화, 코로나19로 인한 제작 한계 및 수익 하락 등으로 인해 투자여력이 약화되고 있는 상황이다.

이러한 상황을 고려하여, 지난 12월 방송통신위원회는 지상파 UHD방송 활성화를 위한 정책방안을 새롭게 발표했다. 이에 따르면, 2023년까지 시·군 지역으로 지상파 UHD 방송망을 확대하는 것으로 당초 목표보다 2년 순연되었다. 또한 최소편성비율은 과거 디지털 전환사례, 지상파 다채널방송 등 채널정책, UHD 장비 성능 및 가격 안정화 추이, 외주제작사 전환현황, 방송사의 재정상황 등을 감안하여 일정과 비율을 조정(방송통신위원회·과학기술정보통신부, 2020)하여 2022년까지 20%, 2023년에 25%, 2024년에 35%, 2025년에 50%로 완화된 상태이다.

새로운 정책방안으로 인해 지상파방송사는 UHD 전국망 구축 및 최소 편성비율 의무에 있어서 다소 시간적 여유를 확보하게 되었다. 그러나 UHD 전국망 구축 및 최소편성비율은 UHD 주파수 대역을 배정받을 때 지상파방송사가 약속한 사항이다. 현재 상황이 어렵다고 해서 이를 유예하는 것은 UHD 관련 정책 및 사업의 신뢰성 및 일관성에 영향을 미칠 수 있다. 또한 향후 유사한 상황이 발생할 경우에 또 다시 유예를 요청할 가능성을 배제할 수 없다.

따라서 한번 유예된 의무를 충실히 수행하도록 권고하여야 하며, 지상파방송사는 대국민 약속을 충실히 이행하겠다는 의지와 계획을 구체적으로 밝힐 필요가 있다. 새로운 정책방안을 통해서 정부는 UHD 편성의무 이행을 위한 제반 조치를 취할 것을 약속하고 있다. 그러나 정부 지원이 UHD 활성화 및 지상파방송사의 투자 확대, 편성의무 이행의 전제조건이 아니다. 정부는 지원자의 역할이며, 이행은 지상파방송사가 수행해야 한다. 정부 지원에만 의존할 것이 아니라 방송사 스스로의 노력이 더욱 요구되는 사안인 것이다. 차후에 유사한 상황이 발생하지 않도록 방송사 스스로의 의지를 확고히 하고 이에 대한 이행실적점검 등의 조치가 필요한 이유이다.

라. 재난방송 안정화 지원 확대

방송통신발전기금은 방송재난 및 재난방송관리·비상대비 업무 수행을 위한 방송재난 관리에 기금을 편성하고 있다. 2019년 예산·기금 운용계획에서는 방송재난관리 강화에 2.5억원, 방송재난관리 활동지원에 0.2억원, 비상대비 및 보안업무 활동지원에 0.4억원, 재

난재해 자막속보 송출시스템 개선에 4.0억원, 중계시설 연구용역에 6.9억원 등 2018년(13억원)에 비해 1억 증가한 14억을 편성하였다. 2020년 예산·기금 운용계획에서는 재난방송 수어통역·정보시스템 지원에 31억 원을 신규 편성하였으며, 2021년에는 방송분야 재난관리 지원 및 재난방송 운영지원으로 약 36억 원이 편성되어 있다.

이는 올해 6월 18일에 이인영의원등 21인(2100657), 6월 19일에 강병원의원등 11인(2100698)이 재난 시, 재난의 정보전달 과정에서 청각장애인을 위한 수어통역 및 안전취약 계층에 대한 고려가 미진함을 이유로 방송통신발전기본법의 개선을 요구한 바 있으며, 갈수록 재난 재해의 발생빈도가 증가하고 규모도 커지고 있기 때문에 재난방송에 대한 요구가 더욱 확장되고 있기 때문이다.

재난주관방송사인 KBS 역할 미흡으로 인해 2차 주관방송사 지정 검토에 대한 논의도 있었다. 2019년 강원도 속초 일대 산불 재난 시, 재난주관방송사인 KBS의 재난방송이 신속성과 신뢰성 측면에서 많이 부족했다는 지적이 있었으며, 이에 따라 보도채널 등을 2차 주관방송사로 지정하여 재난방송의 신속성을 제고하는 방안을 검토하자는 것이었다.

최근 몇 년간 국가적 재난이 빈번히 발생함에 따라 국민적 관심과 신속한 대응 필요성이 지속적으로 증대하고 있는 상황이다. 환경오염, 지구온난화 등 전 세계적으로 재난재해가 빈번하고 그 규모도 과거에 비해 상당히 커서 피해규모도 커지고 있다. 재난재해의 종류와 유형도 다양해지고 있어 국민이 느끼는 불안감이 높아지고 있다. 이에 따라 재난 발생 시 신속하고 정확한 대응이 요구되는 것이다.

재난발생은 사전에 예측할 수 없고 국지적으로 발생하기 때문에 상시 인력이나 재난대응시스템을 상설화하기에는 운영상의 문제가 발생한다. 이러한 이유로 방송통신발전기본법에서는 지상파방송사 뿐만 아니라 SO, PP 및 위성방송 등 모든 방송사업자가 재난방송을 할 수 있도록 규정하고 있으나, 공영방송인 KBS만을 재난방송 주관방송사로 지정하고 있다.

그러나 하나의 재난방송 주관방송사가 모든 재난에 대응하는 것은 불가능하다. 지난 몇 차례의 사례를 통해 KBS의 대응 미흡이 지적되었으나, 이는 KBS의 자체 역량이 부족하기 때문이 아니라 하나의 방송사에서 대응하기가 사실상 불가능하다는 구조적 이유가 더 크다. 실제로 재난이 발생할 경우, 주관방송사 뿐만 아니라 사실상 모든 방송사가 재난방송을 송출하고 있다. 의무는 아니지만 자체 예산과 인력, 시스템 등을 재난방송에 투입하고

있는 것이다.

이러한 이유로 2차 재난방송 주관방송사 지정의 필요성이 제기되고 있다. 재난 발생 빈도와 규모, 재난 발생 시 국민적 불안감 증대 및 이로 인한 가짜뉴스의 범람 등 신속정확한 재난방송의 필요성과 중요성을 감안할 때, 2차 재난방송 주관방송사 지정은 필요하다. 다만, 이 경우, 재난방송 주관방송사에 대해 정부의 지원(방발기금 등)이 필수적이기 때문에 정부지원의 예산 확보 문제, 사업자별 지원규모의 형평성 문제, 상시 이벤트가 아닌 사안에 대한 상시적 지원의 당위성 문제 등의 논란도 존재한다. 따라서 재난방송 주관방송사는 현행과 마찬가지로 KBS를 지정하여 지원하되, 재난 발생 시, 해당 기간 동안만 2차 주관방송사로 임시 지정하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이 경우, 상시적인 지원이 아닌 특정 시점에 대해서만 지원하므로 지원예산상의 문제도 일정부분 해소될 수 있다.

<표 5-19> 재난방송 관련 규정 개정안(예시)

| 현행(방송통신발전기본법) | 개정안(예시) |
|---|---|
| 제40조의2(재난방송등의 주관방송사) ① 과학기술정보통신부장관 및 방송통신위원회는 「방송법」 제43조에 따른 한국방송공사를 재난방송등의 주관방송사로 지정한다. (단서조항 신설) | 제40조의2(재난방송등의 주관방송사) ① 과학기술정보통신부장관 및 방송통신위원회는 「방송법」 제43조에 따른 한국방송공사를 재난방송등의 주관방송사로 지정한다. 단, 재단상황을 고려하여 필요하다고 판단되는 경우, 2차 재난방송사를 임시로 지정할 수 있다. |
| ⑤ <신설> | ⑤ 제1항에 규정된 2차 재난방송사의 임시 지정 및 역할에 대하여는 대통령령으로 정한다. |

그러나 재난방송은 무엇보다 정확한 정보를 제공해야 하는 당위성을 갖는다. 신속성 역시 중요하나 이는 재난문자 등 재난통신시스템을 통해 일정부분 충족 가능하다. 재난통신시스템도 충분히 그 역할을 수행하고 있으나, 이는 주로 재난발생 여부, 현황, 안전문자 등을 고지하는 수준이다. 실제로 재난이 발생할 경우, 국민들은 재난과 관련하여 신뢰할만한 정보의 필요성을 더 크게 느낀다. 불안감이 확산되기 때문이다. 정확한 정보의 제공은 방송을 통해서 가능한데, KBS 뿐만 아니라 지상파방송사 등 신뢰할만한 정보원이 해당 재난에

대해 정확한 정보를 제공할 수 있도록 재난방송에 대한 지원은 더욱 확대될 필요가 있다.

마. 지역 및 UHD 콘텐츠 제작 지원 강화

방송통신위원회는 지역중소방송사의 콘텐츠 강화를 위해 방발기금(행복한 방송통신환경 조성 사업)에서 약 40억 원을 지원하여, 지역 중소프로그램 제작지원, 지역방송 콘텐츠 유통 활성화 및 인력양성 지원 등 종합적으로 지원하고 있다. 이는 지역방송 공공성, 다양성 구현, 지역 시청자 권익보호, 지역문화 창달 등 지역사회 균형발전에 기여하기 위함이다.

문제는 방발기금을 통해 지역 콘텐츠 활성화를 도모하고 있으나, 지원 금액은 부족하다는 점이다. 매년 40억 원 규모의 지원금은 사업 단위로 보면 적지 않은 금액이라 볼 수 있지만, 지역MBC, 지역민방 등 26개 사업자가 있다는 점을 고려하면 다소 적은 규모이다. 평균으로 보면, 한 개 사업자에 약 1.5억 원 수준인데 이는 프로그램 한두편 정도 제작할 수 있는 수준이다. 지역중소방송사의 콘텐츠 경쟁력뿐만 아니라 지역성, 다양성 제고 등 방송정책의 궁극적 목표 달성을 위해서는 지역콘텐츠 제작 정상화가 절실하다. 현실적으로 지역지상파방송사가 경쟁력을 확보하기는 어려운 상황이기 때문에 지역성 제고를 통한 방송정책의 목표 달성을 위해서는 지원규모가 보다 확대될 필요가 있다.

공익성이라는 방송정책의 목표, 지역성·보편적 서비스·사회적 책임·시청자복지 제고 등의 지상파방송의 가치와 역할 등을 고려할 때 지상파방송사의 지역콘텐츠 제작 투자 및 지원 강화는 당위성을 갖는다. 특히 유료방송시장에서의 M&A가 진행됨에 따라 그동안 지역성 제고의 한축을 담당해왔던 SO의 지역채널 운영이 사실상 축소될 가능성을 배제할 수 없다. 이 경우, 지역성을 제고할 수 있는 미디어는 지상파방송뿐이다. 따라서 현재 방발기금 사용처 논란이 있는 사업을 대폭 축소하고 여기서 확보된 기금을 지역방송에 지원함으로써 지역성 제고의 유일한 미디어로 남게 될 지역지상파방송의 콘텐츠 제작에 집중 투자하는 것이 필요하다.

지역방송기금(가칭)을 조성하여 안정적인 지원체계를 구축하는 것도 고려할 필요가 있다. 다만, 지역방송기금(가칭)은 재원 마련의 어려움이 있어 관련 기금은 보다 신중한 접근이 필요하다. 지역방송기금의 필요성은 인정되나 현실성이 다소 부족하기 때문이다. 재원 마련과 관련하여, 일부에서는 SO를 인수하는 통신사업자로 하여금 지역콘텐츠 지원분담금을 내도록 하자는 의견도 있다. 그러나 이미 인수·합병한 사업자에게 강제할 수 없으

며, 해당 산업은 유료방송시장에 한정되기 때문에 지상파방송사가 수혜대상이 될 수 없다는 문제도 있다. 지역방송 또는 지역콘텐츠로 포괄적인 의미로 해석하여 적용할 가능성도 있으나, 이 경우 현재 지역방송지원 특별법 내에 대상사업자가 지상파방송뿐이어서 SO나 IPTV는 해당하지 않는다. 통신사업자로부터 분담금을 내도록 하는 것이 가능하다 하더라도, 해당 분담금을 지역지상파방송에 지원하려면 우선적으로 특별법 대상을 SO까지 확대해야 한다.

따라서 지역방송기금은 중장기적 시각에서 접근할 필요가 있으며, 분담금 재원 확보 및 지원 방안, 지원 대상 등 보다 구체적이고 실현가능한 방안에 대해 이해관계자 간의 협의가 필요하다. 따라서 일차적으로는 현재 방발기금에서 지원되는 지역방송 지원규모를 상향조정하는 것이 가장 중요하다. 또한 관성적으로 배분하는 방식에서 벗어나 선택과 집중을 통해 경쟁력 있는 지역 콘텐츠가 제작될 수 있도록 유도하는 것도 고려할 필요가 있다.

UHD 활성화 역시, 방송 인프라 개선 지원 뿐만 아니라 콘텐츠 제작 지원을 강화해달라는 요구가 있다. UHD 콘텐츠 제작에 소요되는 비용이 다른 콘텐츠에 비해 상당히 많이 들기 때문이다. 경영난과 수익 하락으로 인해 콘텐츠 제작 투자가 축소되고 있는 상황에서 국가적 약속인 UHD 활성화를 위해서는 정책적 지원이 필요하다는 것이다. UHD 편성 의무가 지켜지지 않았던 가장 큰 이유도 UHD 콘텐츠 제작비용을 마련하기 어렵기 때문이다. 따라서 UHD 제작활성화 및 편성 의무 준수 유도를 위해서는 UHD 콘텐츠 제작에 대한 정책적 지원을 요구하고 있는 상황이다.

지상파 방송사는 최근 3년간(2017~2019) UHD콘텐츠 제작에 약 5,800억 원을 투자한 것으로 나타났다. 또한 정부 역시 2016년부터 매년 60여억 원(약 25편 내외)의 UHD 콘텐츠 제작 및 촬영·편집 등 기술 인력양성(300명 내외)을 지원해왔다(방송통신위원회·과학기술정보통신부, 2020). 따라서 UHD 콘텐츠 제작 지원과 관련하여 추가적인 정책적 지원을 기대하기 어려운 상황이다. 또한 최소편성 의무비율도 지난 12월에 조정된 바 있어 UHD 관련 정부의 지원은 사실상 최대수준에서 이루어지고 있다고 보는 것이 바람직하다.

제4절 국내 지상파방송 발전을 위한 혁신 서비스 도입 방안

1. 팩트체크 강화를 통한 뉴스/보도 역량 제고

정보 및 뉴스 제공 채널 증가에 따른 경쟁심화로 인해 뉴스가 점차 연성화, 엔터테인먼트화 되기 시작함에 따라 뉴스의 가치와 신뢰가 전반적으로 하락하고 이념화되고 있는 추세다. 이러한 상황에서 공정하고 정확하며, 신속한 뉴스 제공을 의무로 하는 지상파방송사는 중립적 언론으로서의 정체성을 보다 명확히 하고 언론의 신뢰성 제고를 선도하는 방송사로 거듭날 필요가 있다. 즉, 지상파방송사의 첫 번째 의무이자 전략은 뉴스의 근본 가치와 신뢰를 회복하는 것이다.

이를 위한 뉴스 콘텐츠 제공 전략은 속도경쟁에서 벗어나 콘텐츠의 깊이 경쟁으로 전환할 필요가 있다. 인터넷·모바일을 통한 뉴스/정보의 제공은 시청자가 TV에 접근하는 방식에서 벗어나 뉴스 콘텐츠가 이용자를 찾아가는 형식으로 뉴스 소비 행태 자체의 변화를 초래하고 있다. 이런 환경에서 단순히 다른 뉴스 채널에 비해 빠른 정보의 제공은 더 이상 차별화 전략이 되지 못하며, 시청자들은 속도뿐만 아니라 다른 방식의 가치(예: 심층성)를 줄 수 있는 뉴스를 선호하게 된다. 이를 위해 특화된 뉴스 콘텐츠를 발굴하고, 뉴스 아이템의 단순 나열식 제공이라는 기존 틀에서 벗어날 필요가 있다.

최근 트렌드가 특정 정파적 성향에 민감하게 반응하는 것처럼 나타나고 있으나, 대다수 이용자들은 전문적이며, 정확한 보도에 민감하게 반응한다. 따라서 특정 사안에 대한 피상적 리포팅 수준에서 벗어나, 그 사안이 나타난 배경과 원인 등에 대해 전문적인 리포팅은 필수적이다. 따라서 기존의 탐사보도를 강화하여 다양한 분야에서 차별적인 뉴스 아이템을 발굴하고 심층 취재를 통해 뉴스 콘텐츠 차별화 추진 및 전문성 확보가 필요하다.

기본적으로 뉴스의 근본 가치와 신뢰회복은 제공하는 뉴스의 사실성과 진실성에 기인한다. 대부분의 뉴스는 객관성과 정확성을 추구한다는 이유로 단순 사실의 나열에 머무르는 수준이다. 그러나 단순 사실은 뉴스를 통하지 않고서도 충분히 확인할 수 있는 환경이 조성되었기 때문에 사실보도를 넘어서지 않으면 타 채널과의 차별성을 갖기 어렵다. 따라서 팩트체크 시스템을 강화하여 다양한 매체가 생산한 정보에 대한 팩트체크를 통해 진실보도 시스템을 구축하고 이를 통해 공정한 방송으로서의 정체성을 강화할 필요가 있다. 일

반적으로 시청자는 언론사가 생산한 뉴스를 팩트로 인식하나, 팩트가 아니라는 것이 나중에 밝혀지기도 하고, 동일한 팩트도 언론사에 따라 다르게 전달되기도 한다. 이는 다매체 디지털 환경의 속도 경쟁으로 인해 철저한 게이트키퍼 과정을 거쳐 완료돼야 하는 팩트체크가 요식행위로 전락했기 때문이다. 따라서 팩트체크 시스템을 통해 단순 팩트 제공을 넘어 진실을 보도하는 지상파방송사로 거듭날 필요가 있다.

팩트체크를 위해 빅데이터, AI 기술을 활용한 팩트체크 자동화 시스템을 구축하는 것도 고려할 필요가 있다. AI 기술을 활용하면 인력이 하는 것보다 더 빠르고 정확하게 팩트체크할 수 있다. 영국의 풀팩트(Full Fact), 남아공의 글로벌팩트6 등 팩트체크 시스템을 자동화한 사례가 호평을 받고 있다. 국내에는 아직 개발이 되지 않은 상태인데, 팩트체크 역량이 뛰어난 지상파방송사에서 팩트체크 자동화 시스템을 구축하면 보다 진실된 보도 시스템을 확보할 수 있을 것으로 보인다.

또한 정보의 홍수 속에서 뉴스의 차별성을 갖기 위해서는 단순 정보의 제공만이 아니라 정보에 어느 정도의 가치를 부여하는가가 중요하다. 시청자들 역시 자신에게 가치있는 정보를 선택하는 경향이 증가하고 있어 정보에 가치를 부여하는 것은 뉴스의 생명력과 차별성을 갖는 것이다. 따라서 뉴스 큐레이션을 강화하여 수많은 정보를 수집하고 선별한 뒤, 이에 새로운 가치를 부여해 방송하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 정보를 수집하고 선별한 후 재가공할 에디터 또는 데스크의 역할이 매우 중요한데, 이는 뉴스의 가치판단 및 부여는 뉴스 제공 시점, 관련 정보의 요약 및 연결 등 개인의 능력에 달려있기 때문이다.

이와 함께 뉴스의 스토리텔링화도 강화할 필요가 있다. 시청자는 뉴스를 통해 세상을 보기 때문에 세상을 읽는 안목을 제공할 수 있는 콘텐츠가 필요하다. 이는 단순 팩트의 제공으로는 불가능하며, 해설기사 등을 강화하여 뉴스의 스토리텔링화함으로써 가능하다. 뉴스의 스토리텔링화는 유연한 뉴스프레임과 맥을 같이 한다. 국내 뉴스 시스템의 문제점 중 하나는 제한된 시간에 너무 많은 뉴스 아이템을 제공하고 있다는 것이다. 아이템당 1분 30초로 정해져있는 뉴스 프레임 시스템에서의 콘텐츠는 단순 나열식 보도만 가능하며 깊이 있는 보도가 이루어지지 않는 요인이다. 따라서 아이템이 좀더 길어지더라도 시간에 구애받지 않고 여러 현안에 대해 깊이 있는 정보를 전달할 수 있는 유연한 뉴스프레임을 운영할 필요가 있다.

2. 차별적 콘텐츠 및 오리지널 콘텐츠 확대

지상파방송사의 poq과 SKT의 합작으로 WAVVE가 출범하면서 국내 OTT 사업자의 경쟁력이 제고될 것으로 기대되었다. 지상파방송사의 콘텐츠 제작 역량과 SKT의 자본이 시너지를 창출할 것으로 기대되었기 때문이다. 그러나 아직까지 WAVVE는 기존 poq이나 타 OTT와도 차별성을 갖지 못했다. 이는 여전히 지상파방송 실시간 채널의 확장판이라는 인식을 불식시키지 못했기 때문이다. 물론 지상파방송 중심의 OTT는 지상파방송 실시간 채널이 핵심일 수 밖에 없다. 그러나 OTT가 지상파방송의 2차 윈도우로 각인될 경우, 성장성과 확장성은 떨어질 수 밖에 없다. 이 경우 OTT는 지상파방송채널과 동일하다는 이미지를 심어줄 수 밖에 없어 차별적 요소도 경쟁적 요소도 확보할 수도 없다. OTT에 대한 기대는 지상파방송 실시간 채널과 상이하기 때문이다.

따라서 OTT만의 새로운 콘텐츠, 지상파방송이 제작하는 새로운 OTT용 오리지널 콘텐츠의 제작이 필수적이다. 그러나 이는 넷플릭스 같은 대규모 제작이 필요한 콘텐츠만을 의미하는 것이 아니다. 제작 규모나 투자 규모를 고려할 때, 넷플릭스 같은 블록버스터급 콘텐츠는 사실상 제작하기도 불가능하고 제작한다 하더라도 경쟁력을 갖는다고 장담할 수 있는 상황이 아니다. 이미 수많은 글로벌 OTT가 경쟁하는 시장에서 동일한 수준의 콘텐츠 제작을 통해 경쟁하는 것은 한계가 있다.

OTT 시장은 티빙, WAVVE, 왓챠, 넷플릭스, 디즈니+ 등 다양한 선택이 가능하다. 기존 유료방송은 지역적 한계가 있어서 경쟁시장이어도 선택할 수 있는 서비스가 제한적이였다. 그러나 OTT는 지역적 한계가 존재하지 않아 어느 서비스든 가입이 가능하다. 즉, 자신의 취향에 맞는 선택이 가능하다는 것이다. 가입 비용의 문제로 인해 하나의 OTT만 가입하는 경우가 대부분일 것으로 보이지만, 각각의 서비스들의 특징점이 다르기 때문에 여러 OTT를 가입하는 경우도 충분히 가능하다. 즉, OTT 시장이 인터넷 쇼핑물처럼 Open Market화 될 가능성이 있다는 것이다. 이는 OTT 시장이 넷플릭스, 디즈니+와 같은 Rich Contents, 블록버스터급 콘텐츠가 중심이겠으나 숏폼 콘텐츠, 특화된 장르 및 소재 등 Niche Contents 역시 충분히 경쟁력을 가질 수 있다는 것을 의미한다.

따라서 유사한 전략으로 OTT 시장에 진입하는 것보다는 Niche Contents 집중 전략을 고려할 필요가 있다. 예를 들면, 기존에 지상파방송에서 제작하는 뉴스나 정보 프로그램도

OTT용 오리지널 콘텐츠가 될 수 있다. 실시간 지상파방송채널에서 방송하기 어려운 이슈나 사회적 관심도가 높은 이슈에 대한 비하인드 스토리 제작(뉴스 비하인드)을 통해 지상파방송 채널의 물리적, 내용적 한계를 넘어서 보다 사실감있게 콘텐츠를 제작할 수 있다. 지상파방송의 강점이 보도, 정보에 있기 때문에 실시간 채널에서 방송할 수 없었던 내용을 토대로 OTT용 콘텐츠 제작은 충분히 가능할 것으로 보인다.

또한 지역 뉴스 및 이슈에 대해 시청자, 지역민들이 직접 제작한 콘텐츠도 OTT에서는 충분히 활용가능하다. 다양한 콘텐츠와 이슈를 제기할 수 있다는 점에서 시청자 제작 콘텐츠들은 매우 활용가치가 높다. 물론 전문적이지 않을 수 있으나 직접적인 이해관계가 있는 지역민들의 의견을 담아낼 수 있다는 점에서 활용도가 높을 것으로 보인다. 즉, OTT의 유튜브화도 불가능하지 않다는 것이다.

이와 함께 지역 초·중·고 및 대학생을 대상으로 콘텐츠 채널을 제공하는 것도 고려할 필요가 있다. MZ세대들이 제작하는 콘텐츠들은 기성 세대가 생각하지 못했던 참신한 아이디어가 새로운 방식으로 제작되는 경우가 많다. 그러나 일부 공모전을 제외하면 이들 MZ 세대의 콘텐츠는 유통되는 것이 사실상 어려운 상황이다. MZ세대만의 공간을 OTT에서 제공할 수 있다면, MZ세대의 미디어 산업 진입 등 주류 미디어로의 참여를 독려할 수 있으며, 그들이 제작하는 참신한 아이디어를 기존 미디어에서 업그레이드할 수도 있다. 이 경우, 방송미디어 산업에 인력 확보도 가능하고, MZ세대의 WAVVE 이용 확대 뿐만 아니라 WAVVE에서는 이들의 참신한 아이디어를 활용할 수도 있을 것으로 보인다.

최근 수년간 콘텐츠 제작 및 이용의 핵심 트렌드는 숏폼 콘텐츠였다. 이는 장시간 시청을 요하지 않기 때문에 현 세대의 특성이 그대로 반영된 결과이다. 따라서 숏폼 콘텐츠 제작 확대는 젊은 이용자층의 확보를 위해서 매우 중요한 요소이다. 특히 콘텐츠 이용에 대한 선호 주기가 매우 짧아지고 있기 때문에 숏폼 콘텐츠는 트렌드가 변할 때마다 즉각적으로 대응할 수 있다는 장점이 있다. 지상파방송사는 콘텐츠 제작역량이 우수하기 때문에 다소 경직된 사고에서 벗어날 수 있다면, 수많은 실험적 콘텐츠를 양산할 수 있다. 이를 통해 콘텐츠 이용 환경 변화에 적극적으로 대응하는 것이 필요하다.

[그림 5-6] 지상파방송 가치와 전략



3. 재난방송 강화

재난이 빈번하게 발생하면서 재난방송에 대한 중요성과 신속성, 정확성에 대한 요구가 거세지고 있다. 재난은 발생 자체로도 큰 피해를 주지만, 재난으로 인한 국민들의 불안감과 공포감이 더욱 커지고 국가적, 사회적 의심과 비난을 양산하게 되어 재난 발생 시 대처에 따른 문제가 심각한 상황이다. 따라서 재난의 정도와 지역과는 상관없이 재난이 발생할 경우, 이에 대한 신속하고 정확한 보도는 재난방송의 보도뿐만 아니라 국민 불안감 해소 및 사회적 분열 방지에 중요한 역할을 한다.

이러한 이유로 재난방송은 사실상 모든 방송사의 의무이기도 하다. 그러나 최근에는 재난 방송이 신속하게 이루어지지 않은 몇몇 사례가 있었다. 일례로 지난 2019년 속초 산불 사태 때, 재난주관방송사는 국가 위기경보 최고단계인 심각단계로 격상한 지 50여분이 지난 후에야 재난 특보를 방송한 바 있다. 당시 10분 정도 재난 특보를 방송한 후에 정규방송을 송출했고, 20분 만에 다시 특보 체제로 전환했는데, 재난주관방송사로서의 기본 의무를 충실히 이행하지 못한 사례이다. 더 심각한 것은 타 지상파방송 역시 심각 단계 발령이 1~2시간 이후에 재난특보를 방송했다. 심각한 재난 상황에 정규방송이 우선된 것이다(송중현, 2020).

재난 발생 시, 재난보다 우선되는 프로그램은 없다. 재난의 경중에 따라 다르고 프로그램 편성의 자율성도 인정할 필요가 있으나, 재난이 발생하면, 특히 심각단계가 발령이 되면 즉각적인 특보체제로 전환되는 것이 보다 중요하다. 그럼에도 불구하고 지난 몇 차례의 사례에서는 신속한 전환이 이루어지지 않았던 것도 사실이다. 이 경우 지상파방송사에 대한 신뢰와 기대는 무너질 수 있다. 따라서 지상파방송사는 재난방송에 대한 인식 변화가 우선적으로 필요하다.

재난 발생 시 공동취재 및 영상 활용을 위한 재난방송 특별네트워크를 운영하는 것도 고려할 필요가 있다. 재난이 빈번하고 국지적으로 발생하는 추세에서 하나의 방송사가 모든 재난을 취재하는 것은 한계가 있다. 현재 모든 방송사가 재난방송을 보도할 때 자체적인 의미와 이유가 있을 것이지만, 속보나 단독 보도라는 점을 강조함으로써 다소 경쟁적인 재난 보도형태가 나타나고 있는 것도 사실이다. 그러나 재난방송은 경쟁의 대상이 될 수 없다. 재난방송은 협력의 대상이 되어야 한다. 그래야 보다 정확하고 신속한 재난보도의 제공이 가능하다. 이를 위해 보도 및 취재 역량이 우수하고 전국 네트워크를 보유한 지상파방송사를 중심으로 한시적인 공동 취재 및 영상 활용이 가능하도록 재난방송 특별네트워크를 구성하고 운영할 필요가 있다.

UHD 기술을 통한 적재적소의 맞춤형 재난 정보 제공도 지상파방송사의 신뢰회복에 기여가 가능하다. 현재 지상파방송사는 과학기술정보통신부와 지상파 UHD 방송망 기반 재난경보 시범서비스 사업을 실시하고 있다. 이는 재난 발생 순간에 방송을 시청하지 못하는 경우, 포항지진이나 아현동 화재 등 통신망이 두절될 경우 등을 대비하여 재난경보의 사각지대를 해소하기 위한 재난경보시스템의 고도화 차원이다. 이를 통해 버스나 지하철, 옥외광고판 등에서 재난 경보를 제공할 수 있으며 추후 개발 정도에 따라 개인의 스마트폰에도 정보제공이 가능하기 때문에 지상파방송의 공적책무에 기여할 것으로 예상된다.

4. 다양한 한국적 문화 및 가치 제고

콘텐츠 경쟁력 확보는 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 과거 지상파방송사가 경쟁 우위를 점하던 시절에도, 글로벌 OTT가 미디어 산업을 재편하고 있는 현 시점에도 콘텐츠가 그 중심에 있었다. 콘텐츠는 미디어 산업에서 글로벌 시장의 핵심 경쟁력이자, 향후 국내

미디어 산업의 성패를 좌우하는 매우 중요한 요소이다.

국내 콘텐츠 산업은 제작경쟁력이 매우 우수하다고 볼 수 있다. 그동안 지상파방송사를 필두로 유료방송사업자, 독립제작사, 외주제작사 등 국내 콘텐츠 제작 산업은 양질의 콘텐츠 제작에 노력하여 글로벌 경쟁이 가능할 수준으로 성장해왔다. 그러나 제작역량의 우수 성과는 별도로 콘텐츠 제작 환경을 둘러싼 전반적인 미디어 환경 변화는 더 이상 경쟁력을 확보하는데 한계를 야기하고 있다. 경쟁력 유지 한계에 대한 여러 가지 이유가 있겠으나, 콘텐츠 제작에 투입되는 자본적 요소와 콘텐츠 제작의 핵심인 소재 고갈이 가장 큰 이유라 할 수 있다.

글로벌OTT는 대규모 자본 투자가 가능하다. 이를 통해 콘텐츠 소재 고갈 문제를 해결한다. 새로운 콘텐츠를 제작하기도 하지만, 기존 콘텐츠들의 리메이크, 국가별 콘텐츠 제작 요소(작가, PD 등)에 대한 투자를 통해 원천 콘텐츠를 확보하는 방식이다. 이에 비해 국내 콘텐츠 제작은 대규모 자본 확보도 어려우며, 투자를 통한 제작요소의 확보도 한계가 있다. 결국 다양한 콘텐츠 소재의 발굴만이 콘텐츠 제작 경쟁력을 확보하기 위한 첫걸음이자 유일한 대항마이다. 이는 우리만의 문화 속에 녹아든 정서, 아이디어 등 한국적 문화에서 찾을 수 있다.

한국적 문화콘텐츠의 개발과 제작은 현 시점 뿐만 아니라 중장기적으로 경쟁력을 확보하기 위한 미래 사업이다. 문화콘텐츠는 다양한 요소가 조화를 이루며 만들어 내는 융합적인 영역이다. 무궁무진한 원천 콘텐츠, 개개인의 아이디어와 창의력, 이를 구체화하는 스토리텔링, 그리고 시각적으로 표현해내는 제작 기술과 편집 기술 등 다양한 역량과 제작요소가 하나가 되어 만드는 종합적인 산업이다. 따라서 어느 한 요소가 역량이 부족할 경우 경쟁력있는 콘텐츠 제작은 불가능하다.

이러한 측면에서 지상파방송사는 한국적 문화콘텐츠 개발에 있어서 최적의 사업자라고 볼 수 있다. 지상파방송사는 수십년 동안 교양, 다큐멘터리, 드라마 등의 형식을 통해 한국적 문화를 발굴하고 제작해왔다. 최근에는 수익적 요인으로 인해 다소 제작이 감소했고 그로 인해 지상파방송사의 역할이 축소되었다는 지적도 있으나, 여전히 제작역량은 우수하다. 따라서 산업적 측면에서 교양, 다큐멘터리를 바라볼 것이 아니라 한국적 문화의 발굴이라는 측면에서 보다 집중할 필요가 있다. 교양, 다큐멘터리는 단지 시청률에 의해서 판단될 수 없는 영역이기 때문이다.

한국적 문화의 전파라는 측면에서 지역축제도 활용할 가치가 있다. 현재 우리는 지역적 특성을 보유한 수많은 지역축제가 있다. 그러나 지역축제는 지역적 한계를 넘어서지 못하고 있다. 한국 문화의 글로벌 확산을 위해서는 글로벌 축제로 위상이 강화될 필요가 있다. 지상파방송사는 지역네트워크와 기획, 제작 역량이 풍부하기 때문에 대표적인 지역축제를 글로벌화하는데 기여할 수 있다.

한국적 문화의 발굴은 그동안 소외되었던 영역에서만 이루어지는 것은 아니다. 대표적인 한국적 문화의 산실인 K-PoP이나 드라마 영역도 보다 강화할 필요가 있다. 음악방송이나 드라마 분야는 지상파방송사가 한국적 문화를 표현하면서 제작역량을 발휘할 수 있는 핵심 분야이기도 하다.

문화는 과거와 현재, 미래를 연결하면서 세대간, 지역간, 이념간 차이를 극복하고 폭넓은 공감대를 형성하는 매개체이다. 문화적 성향이 뚜렷한 콘텐츠 역시 동일한 역할을 수행하게 된다. 한국적 문화콘텐츠의 발굴이 중요한 이유이다. 콘텐츠의 종속적 이용은 문화 종속을 야기할 수 있다. 산업적으로 글로벌 콘텐츠의 국내 시장 진입을 막을 수는 없겠으나, 문화적으로는 가능하며, 역으로 한국적 문화가 내재된 콘텐츠의 글로벌 시장 진입을 도모해야 하는 이유이다.

제5절 결론

국내 미디어 산업 뿐만 아니라 전 세계적으로 레거시 미디어의 성장 정체 및 위기상황이다. Niche Contents를 중심으로 하는 유튜브나 SNS가 성장할 때만 해도 보완재로서의 인식이 강했고, 우려는 있었으나 크게 위협적이지는 않았다. 그러나 넷플릭스를 중심으로 하는 글로벌 OTT가 등장하고 급격하게 성장하면서 레거시 미디어는 위기에 봉착하게 되었다. 이는 국내 상황 뿐만 아니라 전 세계적인 현상이다.

글로벌 OTT 등장 초기에는 기존과 마찬가지로 보완재로 치부하던 경향이 있었다. 이로 인해 OTT에 대한 대응이나 향후 미디어 시장의 변화에 대한 대응 자체가 늦어졌다. 이미 글로벌 OTT는 레거시 미디어의 대체제로서 위상을 강화하고 있는 상황이다. 글로벌 OTT가 급격히 성장하고 있는 이유는 콘텐츠에 있다. 기존 서비스와 다른 새로운 전송방식과

UI/UX, 그리고 저렴한 이용요금도 핵심 성공요인이지만 무엇보다 새로운 콘텐츠가 많다는 점이 가장 큰 성공요인으로 꼽히고 있다.

넷플릭스의 경우, 2020년 콘텐츠 투자규모는 약 160억 달러, 우리 돈으로 약 20조원에 이른다. 아마존 프라임(약 70억 달러), 애플TV+(약 60억 달러), 디즈니+(약 17억 달러) 등 글로벌 OTT 사업자는 막대한 자금을 콘텐츠 투자에 집중하고 있다. 넷플릭스가 매출의 약 75%에 달하는 비용을 콘텐츠 투자에 집중하는 이유는 콘텐츠가 핵심 경쟁력의 원천이기 때문이다.

물론 투자 규모에 있어서 국내 미디어 산업은 넷플릭스와 경쟁하기 어려운 상황이다. 넷플릭스 한 회사의 투자규모는 국내 미디어 산업의 전체 콘텐츠 투자규모를 넘어선다. 그럼에도 불구하고 콘텐츠가 미디어 산업의 핵심 경쟁력이라는 것은 의심의 여지가 없으며, 글로벌 OTT와의 경쟁 역시 국내 핵심 콘텐츠 제작이 시발점일 수 밖에 없다.

지상파방송사 역시 이러한 글로벌 미디어 산업 재편 흐름에서 벗어나기 어렵다. 점점 더 경쟁이 치열해지고 방송사 운영 자체가 어려워질 수 밖에 없다. 이를 타개하는 방법, 즉 경쟁력 확보의 방법 역시 글로벌 트렌드와 무관하지 않다. 시청자/이용자가 원하는 콘텐츠를 제작하고 제공할 수 있는가가 선택받게 되고 경쟁에서 우위를 점할 수 있다.

성장을 저해하는 각종 규제를 완화하는 것은 지상파방송사가 글로벌 경쟁력을 확보할 수 있도록 자체 노력을 강화해야 함을 의미하는 것이지 그것이 지상파방송사의 목표나 비전이 될 수 없다. 규제 개선, 정책 지원 등의 정부 지원방식은 문자 그대로 지원일 뿐이다. 경쟁력 확보는 정부가 아니라 방송사 스스로 해야 한다. 그렇지 못할 경우 수많은 규제를 개선한다 하더라도 시청자는 다른 미디어/콘텐츠를 선택할 수 밖에 없기 때문이다.

지상파방송사들은 정부 정책 지원이나 규제 개선과는 별도로 경쟁력 강화를 위해 혁신할 것을 요구받고 있다. 그러나 방대한 조직은 구조적 경직성으로 인해 새로운 혁신을 만들기 어려운 것도 사실이다. 또한 혁신은 이미 OTT 등 신규 서비스들이 만들어 가고 있어서 현시점에서 이를 넘어서는 혁신을 발굴하는 것은 한계가 있다.

오히려 현 상황에서는 혁신 이전에 지상파방송 본연의 정체성 확립이 더욱 중요하다. 지상파방송사가 갖는 가치와 그로부터 파생되는 정체성이 분명함에도 불구하고 경쟁과 생존이라는 외부적 요인으로 인해 본연의 가치와 정체성을 잃어버린 상황이기 때문이다. 시청자가 멀어지는 이유는 볼 만한 콘텐츠가 없다는 것이지만, 그 이면에는 지상파방송사가

제공하는 콘텐츠에 대한 신뢰와 기대가 낮아지고 있다는 것을 의미한다. 따라서 지상파방송사의 경쟁력 확보와 혁신은 국민적 기대와 신뢰의 회복에서부터 출발할 수 밖에 없고 이는 양질의 콘텐츠 제작으로 실현 가능하다.

참 고 문 헌

국내 문헌

- 김여라(2020). 허위조작정보에 대한 팩트체크의 현황 및 과제. 이슈와 논점 제1660호. 국회입법조사처.
- 김익태(2020). 지역성을 구현하기 위한 지역방송의 고민과 도전 - KBS 7시뉴스 사례를 중심으로. 방송문화 2020winter vol.423. 한국방송협회.
- 노창희(2020). 스트리밍으로 인한 미디어 생태계의 수렴과 분화. 『방송 트렌드 & 인사이트』, 24호, 25-31.
- 미디어미래연구소(2010). 유료방송 공동발전 및 공정경쟁 촉진을 위한 정책방안. 방송통신위원회.
- 미디어미래연구소(2012). 스마트 시대의 방송 역할 확립 및 규범체계 연구. 방송통신위원회.
- 방송통신위원회 (2019). 『2019년도 방송시장 경쟁상황 평가』 .
- 방송통신위원회. 연도별 방송사업자 재산상황 공표집.
- 방송통신위원회. 연도별 시청점유율 산정결과
- 방송통신위원회. 연도별 예산 및 기금운용계획 개요.
- 방송통신위원회·과학기술정보통신부(2020). 지상파 UHD방송 활성화를 위한 정책방안.
- 송중현(2020). 재난의 일상화와 재난방송의 가치. 방송문화 2020winter vol.423. 한국방송협회.
- 유홍식(2020). 밀린 숙제로 남은 방송규제 개선. 방송문화 2020winter vol.423. 한국방송협회.
- 안형준(2020). 허위정보에 맞서는 그들. 방송문화 2020winter vol.423. 한국방송협회.
- 이상진(2020). 지상파 UHD 방송의 재난 경보서비스 동향. 주간기술동향. 2020.10.28. 정보통신기획평가원.

이수범, 장성준(2017). 다문화사회에서의 미디어 역할. 경기: 한울엠플러스.

장성준 (2019). 독일의 미디어주간협약(MStV) 도입논의 배경과 주요내용. [url] <http://portal.kocca.kr/portal/bbs/view/B0000204/1937099.do?categorys=4&subcate=67&cateCode=0&menuNo=200253#>

한국방송협회(2020. 4. 2). 코로나 19로 벼랑 끝에 몰린 지상파 방송에 대한 현실적인 지원책을 시급히 요청합니다. 『한국방송협회 보도자료』 .

iT조선(2018.1.13.). 늦었다. 지름길부터 찾자.

KBS공영미디어연구소-해외방송정보(2015.10). [2015년 10월] 獨 ARD·ZDF, 젊은층 대상 온라인채널 ‘JuKa’ 신설. [url] <http://office.kbs.co.kr/bri/archives/20864>

KBS공영미디어연구소-해외방송정보(2019.07). [2019년 7월호] 독일: 제22차 방송주간협약 발효. [url] <http://office.kbs.co.kr/bri/archives/26009>

KBS공영미디어연구소-해외방송정보 (2019.11). [2019년 11월호] 獨 ARD/ZDF 2019년 마스크커뮤니케이션 트렌드 조사. [url] <http://office.kbs.co.kr/bri/archives/26436>

해외 문헌

ARD (2008). ARD-Jahrbuch 08: Die ARD Me3diathek. [url] https://www.ard.de/download/551542/ARD_Jahrbuch_08_Die_ARD_Mediathek.pdf

ARD (2019). ARD Telemedien Bericht 2017/18 und Leitlinien 2019/20 [url] <https://www.daserste.de/specials/ueber-uns/telemedien-bericht-2017-2018-ard-leitlinien-2018-2019-100.pdf>

ARD/ZDF Forschungs Kommission (2019). MK Trends 2019: Kernergebnisse. [url] https://www.ard-werbung.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/Mip_MK_MK-Trends/ARD-ZDF-Massenkommunikation_Trends_2019_PUBLIKATION.pdf

BBC (2020). Bring us Closer: BBC Annual Plan 2020/21.

- <http://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/reports/annualplan/annual-plan-2020-21.pdf>
BBC Charter. [url]
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/577829/57964_CM_9365_Charter_Accessible.pdf
- BBC Trust (2017). BBC Trust- End of Charter Report. [Online] Retrieved from http://downloads.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/our_work/charter/end_of_charter_review.pdf
- Beate Frees & Thomas Kupferschmitt & Thorsten Müller (2019). ARD/ZDF-Massenkommunikation Trends 2019: Non-lineare Mediennutzung nimmt zu. AS&S, 2019/7~8. 314~333. [url]
https://www.ard-werbung.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2019/070819_Frees_Kupferschmitt_Mueller.pdf
- Boston Consulting Group(Awais Ali, Simon Bamberger, Hady Farag, Patrick Forth, Anna Green, Neal Zuckeman). 201902025. Winning in Media in the Digital Era. <The 2019 TMT Value Creator Report>.
<https://www.bcg.com/en-kr/publications/2019/value-creation-in-digital-media>
- Boston Consulting Group(Sushimita Banerjee, Val Elbert, John Rose). 20180814. Television's \$30 Billion Battlefield. Boston Consulting Group.
<https://www.bcg.com/en-kr/publications/2018/television-30-billion-dollars-battlefield>
- bpb (2014). Die Zukunft des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im digitalen Zeitalter. [u r l]
<https://www.bpb.de/gesellschaft/medien-und-sport/medienpolitik/171926/einfuehrung-in-die-debatte?p=all>
- BVerfG, 28.02.1961 - 2 BvG 1,2/60 (1. Rundfunkentscheidung). [url]
<https://opiniojuris.de/entscheidung/1112>
- BVerfG-1 BvF 1/11. [url]

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2014/03/fs20140325_1bvf000111.html

Christian Breunig (2007). IPTV und Web-TV im digitalen Fernsehmarkt. [url]

https://www.ard-werbung.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2007/10-2007_Breunig.pdf

Christine Langenfeld (2006). Die Rundfunkurteile des Bundesverfassungsgerichts (Zusammenfassung). [url]

<http://www.uni-goettingen.de/en/kat/download/0ca2c88b2a0f48aa178227f1b7434898.pdf/Rundfunkurteile%20BVerfG%20ausf%FChrliche%20Zusammenfassung.pdf>

Communications Act 2003. [url] <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/21/contents>

CPB. <https://www.cpb.org/aboutcpb>

DCMS (2016a). A BBC for the future: a broadcaster of distinction. [url]

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/524863/DCMS_A_BBC_for_the_future_linked_rev1.pdf

DCMS (2016b). BBC Charter and Framework Agreement. [url]

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/584329/57965_Cm_9366_Print__1_.pdf

Deutscher Bundestag (2017). Zur Unzulässigkeit nichtsendungsbezogener presseähnlicher

Telemedienangebote gemäß Rundfunkstaatsvertrag. [url]

<https://www.bundestag.de/resource/blob/547646/38c51c5ecc3440c55ac1571094abb0b8/WD-10-066-17-pdf-data.pdf>

MStV. [url]

<https://www.rlp.de/de/regierung/staatskanzlei/medienpolitik/medienstaatsvertrag/>

nasmedia (2020). 『2020상반기 MEDIA TREND REPORT』 .

Ofcom (2017a). Introduction to Ofcom's Operating Framework for the BBC. [url]

https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0030/99408/bbc-framework.pdf

- Ofcom (2017b). Holding the BBC to account for delivering for audiences Performance Measures. [url]
https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0016/107071/bbc-performance-measures.pdf
- Ofcom (2018). Public service broadcasting in the digital age. [url]
https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0026/111896/Public-service-broadcasting-in-the-digital-age.pdf
- Ofcom (2019a). TV- revenues, commercial broadcasters output and spend. [url]
<https://www.ofcom.org.uk/research-and-data/multi-sector-research/cmr/interactive-data>
- Ofcom (2019b). Media nations: UK 2019. [url]
https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0019/160714/media-nations-2019-uk-report.pdf
- Ofcom (2019c). The Future of Public Service Media. [url]
https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0022/155155/future-public-service-media.pdf
- Ofcom (2019d). Review of prominence for public service broadcasting. [url]
https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0028/154459/statement-on-changes-to-the-epg-code.pdf
- Ofcom (2020). Small Screen: Big Debate – a five-year review of Public Service Broadcasting (2014-18). [url]
https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0013/192100/psb-five-year-review.pdf
- Pamela Möbus & Michael Heffler (2020a). Entwicklungen auf Basis der Brutto-Werbestatistik Werbemarkt 2019 (Teil 1): Wachstum bei den Bruttospending. AS&S, 2020/03, 149~159. [url]

https://www.ard-werbung.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2020/0320_Moebus_Heffler.pdf

Pamela Möbus & Michael Heffler (2020b). Ergebnisse auf Basis der ZAW-Nettostatistik: Werbemarkt 2019 (Teil 2): Wachstum in den digitalen Werbeformen aller Gattungen. AS&S, 2020/06. 379~384. [url]
https://www.ard-werbung.de/fileadmin/user_upload/media-perspektiven/pdf/2020/0620_Moebus_Heffler.pdf

PBS.

<https://www.pbs.org/about/about-pbs/blogs/news/for-17th-consecutive-year-americans-name-pbs-and-member-stations-as-most-trusted-institution/>

Penelope Muse Abernathy. 2020. News deserts and ghost newspapers: will local news survive?. University of North Carolina Press.

RfinStV. [url] <https://bravors.brandenburg.de/vertraege/rfinstv>

RStV.

[url]

https://www.die-medienanstalten.de/fileadmin/user_upload/Rechtsgrundlagen/Gesetze_Staatsvertraege/Rundfunkstaatsvertrag_RStV.pdf

Statista (2019a). TV industry revenue in the United Kingdom (UK) from 2004 to 2018, by sector. [url]

<https://www.statista.com/statistics/236908/tv-industry-revenue-in-the-uk-by-sector/>

Statista (2020a). Advertising in the United Kingdom. [url]

<https://www.statista.com/download/MTU5NTk1MTI2NyMjNjQ2NDIjIzE4MzI4IyMxIyNwZGYjI1N0dWR5>

Statista (2020b). Television industry in the United Kingdom. [url]

<https://www.statista.com/download/MTU5NjAzOTcyMCMjNjQ2NDIjIzIxNDU5IyMxIyNwZGYjI1N0dWR5>

Steven Waldam (and the Working Group on Information Needs of Communities) (2011).

The Information Needs Of Communities-The changing media landscape in a broadband age. FCC.

The Nielsen Korea Company (2020). 『2020 상반기 미디어 리포트: COVID19가 촉발한 미디어 이용행태의 변화 시사점』 .

VAUNET (2020). Audiovisuelle Werbung in Deutschland 2019. [url]
<https://www.vau.net/system/files/documents/vaunet-publikation-audiovisuelle-werbung-in-deutschland-2019.pdf>

規制改革推進會議(2020). 規制改革推進に関する答申(2020年7月2日)

電通(2020). 2019年日本の廣告費.

日本民間放送連盟(2020). 第2期「放送の価値向上・未来像に関する民放連の施策(2020年7月16日)

齋藤孝太(2020). 5G時代におけるメディア利用環境の変化と放送事業者に求められる対応. <NRI Public Management Review> Vol.201.

清水直樹(2020). 地上波ローカル放送局の現状と課題. <レファレンス>. 国立國會図書館. 第833号.

原田晋也(2020). 民放、衝撃のCM収入減 「ステイホーム」期間中、「スポット」不振 3～4割下落. <東京新聞>(2020年7月11日)

みずほ銀行産業調査部(2019). 日本産業の中期見通し(メディアサービス), <みずほ産業調査> No.63.

해외 기사

Andrew Bucholtz(20191212) Analyst questions “New Fox” sports focus, citing programming costs and “lack of owned content with long-term value”. <Awfulannouncing>.

<https://awfulannouncing.com/fox/analyst-questions-new-fox-sports-focus.html>

Business Insider (2020.07.08). Sharp declines across UK traditional media will cut its total ad spend by 7.5% this year. [url]

<https://www.businessinsider.com/total-uk-media-spending-will-be-down-in-2020-2020-7?r=DE&IR=T>

Cynthia Littleton. 20190518. What CBS' Pursuit of Starz Means for CBS, Lionsgate. <Variety>.

<https://variety.com/2019/biz/news/cbs-starz-lionsgate-viacom-pursuit-1203219757/>

David Sims. 20190819. Why Viacom and CBS Had to Merge to Survive: The two companies have united their broadcasting properties to battle with their rivals. <The Atlantic>.

<https://www.theatlantic.com/entertainment/archive/2019/08/why-viacom-and-cbs-had-merge-survive/596338/>

der Spiegel (2019.10.24). Jetzt kommt der Alle-Medien-Staatsvertrag. [url]
<https://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/medienstaatsvertrag-fuer-youtube-und-co-die-geplanten-aenderungen-a-1292530-amp.html>

der Tagesspiegel (2019.06.03). Sollte der Rundfunkbeitrag von der Inflation abhängen? [u r l]
<https://www.tagesspiegel.de/gesellschaft/medien/diskussion-zur-finanzierung-von-ard-und-co-sollte-der-rundfunkbeitrag-von-der-inflation-abhaengen/24412718.html>

Der Tagesspiegel (2016.01.17). Wechsel im ZDF-Fernsehrat: Ende der Parteikratie? [u r l]
<https://www.tagesspiegel.de/gesellschaft/medien/wechsel-im-zdf-fernsehrat-ende-der-partekratie/12842192.html>

Deutschlandfunk (2017.12.28). Neue Regierung, neue Regeln?. [url]
<https://www.deutschlandfunk.de/radiowerbung-im-wdr-neue-regierung-neue-regeln>.

[2907.de.html?dram:article_id=407038](https://www.deutschlandfunk.de/debatte-um-rundfunkbeitrag-index-modell-wird-geprueft.2907.de.html?dram:article_id=407038)

Deutschlandfunk (2019.03.21). Index-Modell wird geprüft. [url]

https://www.deutschlandfunk.de/debatte-um-rundfunkbeitrag-index-modell-wird-geprueft.2907.de.html?dram:article_id=444220

Deutschlandfunk (2019.09.04). „Drachenlord“ oder Bild.de – was ist Rundfunk?. [url]

https://www.deutschlandfunk.de/streit-um-lizenzen-drachenlord-oder-bild-de-was-ist-t-rundfunk.2907.de.html?dram:article_id=445871

DWDL (2010.03.14). Beck will Werbung bei ARD und ZDF abschaffen. [url]

https://www.dwdl.de/nachrichten/25180/beck_will_werbung_bei_ard_und_zdf_abschaffen/?utm_source=&utm_medium=&utm_campaign=&utm_term=

DWDL (2017.06.28). RTL II zieht beim Digital-Ableger RTL II You den Stecker. [url]

https://www.dwdl.de/nachrichten/62145/rtl_ii_zieht_beim_digitalableger_rtl_ii_you_den_stecker/

Elizabeth Jensen, 20201013. PBS Showed TV the Future. But What Does Its Own Look Like?. <The New York Times>.

<https://www.nytimes.com/2020/10/13/arts/television/pbs-future.html?searchResultPosition=4>

FAZ (2019.03.21). Rundfunkbeitrag könnte automatisch steigen. [url]

<https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/ministerpraesidenten-fuer-neues-rundfunkbeitragsmodell-16101747.html>

FAZ (2019.06.06). Rundfunkbeitrag soll automatisch steigen. [url]

<https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/rundfunkbeitrag-reform-beitrag-wird-ab-2023-automatisch-steigen-16223258.html>

FAZ (2019.11.07). „Das Index-Modell ist gescheitert“. [url]

<https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/interview-mit-oliver-schenk-zum-rundfunkbeitrag-16473658.html>

- Game Wirtschaft, (2017.03.03). Keine Rundfunklizenz: PietSmiet schaltet PietSmiet TV ab. [url]
<https://www.gameswirtschaft.de/politik/rundfunklizenz-pietsmiet-tv-offline/>
- Horizont (2016.05.31). Das bietet der neue Jugendkanal RTL 2 You. [url]
<https://www.horizont.net/medien/nachrichten/RTL-2-You-Das-bietet-der-neue-Jugendkanal-von-RTL-2-140506>
- James Poniewozik. 20160113. Review: HBO's 'Sesame Street', Fancy but Not Free. <The New York Times>.
<https://www.nytimes.com/2016/01/15/arts/television/tv-review-sesame-street-hbo.html?action=click&module=RelatedLinks&pgtype=Article>
- Jullia Alexander. 20200317. Fox buys Tubi for \$440 million as it attempts to join the streaming wars: With a focus on bringing sports and news to subscribers, not original contents. <The Verge>.
<https://www.theverge.com/2020/3/17/21184294/fox-tubi-acquisition-streaming-wars-news-sports-xumi-comcast-pluto-viacomecbs>
- Li, K. & Yang, H. (2020. 10. 20). South Korea's pop culture machine boosts netflix's international growth: Source. Reuters.
- Medienpolitik (2019.10.24). Aus für das Index-Modell?. [url]
<https://www.medienpolitik.net/2019/10/aus-fuer-das-index-modell/>
- Mike Hale, 20201013. PBS Is Still TV's Best Path to Better Citizenship. <The New York Times>.
<https://www.nytimes.com/2020/10/13/arts/television/pbs-american-life.html?searchResultPosition=6>
- Mike Raab. 20190716. Peacock has a Different Streaming Strategy: The last major streaming service is competing on its own terms. <Medium>.
<https://medium.com/the-raabithole/peacock-has-a-different-streaming-strategy-7e99159573>

Natalie Jarvey. 20200122. With Peacock, Has NBCUniversal Found a Smart Streaming Strategy?. <The Hollywood Reporter>.

<https://www.hollywoodreporter.com/news/peacock-has-nbcuniversal-found-a-smart-streaming-strategy-1271858>

Scott Soshnick. 20181219. New Fox Strategy Echoes Old Fox: Lots of Sports, Especially NFL. <Bloomberg>.

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-12-19/new-fox-strategy-echoes-old-fox-lots-of-sports-especially-nfl>

StN (2019.10.28). Was passiert mit der Rundfunklizenz für Live-Streamer?. [url]

<https://www.stuttgarter-nachrichten.de/inhalt.geplanter-medienstaatsvertrag-was-passiert-mit-der-rundfunklizenz-fuer-live-streamer.68ec739a-271f-4771-a50a-9d7b2e817eb6.html>

Stuart Thomson. 20190125. A fork in the stream: NBCUniversal's OTT TV strategy. <Digital TV>.

<https://www.digitaltveurope.com/comment/a-fork-in-the-stream-nbcuniversals-ott-tv-strategy/>

Süddeutsche Zeitung (2019.12.05). Entwurf zum Medienstaatsvertrag verabschiedet. [url]

<https://www.sueddeutsche.de/medien/medienstaatsvertrag-rundfunkstaatsvertrag-ministerpraesidenten-1.4712113>

Tara Lachapelle. 20190523. CBS Is Preparing to Survive in Netflix's World. <Bloomberg Quint>.

<https://www.bloombergquint.com/onweb/if-cbs-is-targeting-lions-gate-s-starz-here-s-why>

Targeted News Service. 20190508. Association of public television stations: Commends the U.S. house appropriations committee for proposing increased funding for public broadcasting. <Targeted News Service>.

- <http://lps3.search.proquest.com.libra.kaist.ac.kr/docview/2221858169?accountid=27828>
- taz (2012.11.28). Jugendprogramm im Fernsehen: Der „JuKa“ kommt. [url]
<https://taz.de/Jugendprogramm-im-Fernsehen/!5078443/>
- VAUNET(2014.10.17). VPRT zum Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz:
Verband begrüßt Einstellung von Digitalkanälen und kritisiert Blankoscheck für
Jugendangebot. [url]
<https://www.vau.net/pressemitteilungen/content/vprt-beschluss-ministerpraesidenten-konferenz-verband-begruesst>
- W&A(2016.09.21). Im WDR-Radio wird Werbung rar und teurer. [url]
https://www.wuv.de/medien/im_wdr_radio_wird_werbung_rar_und_teurer
- W&V(2010.03.15). ARD/ZDF: Kurt Beck macht Ernst mit Werbeverbot. [url]
https://www.wuv.de/medien/ard_zdf_kurt_beck_macht_ernst_mit_werbeverbot
- ZAK(2017.03.21). Rundfunk oder nicht? Erläuterungen zur PietSmiet TV-Entscheidung
der ZAK. [url]
<https://www.die-medienanstalten.de/atrium/rundfunk-oder-nicht-erlaeuterungen-zur-pietsmiet-tv-entscheidung-der-zak>
- ZEIT Online.(2014.10.30). Der Jugendkanal ist überflüssig. [url]
<https://www.zeit.de/wirtschaft/2014-10/ard-zdf-fernsehen-jugendkanal>

● 저 자 소 개 ●

이 찬 구

- 한국외국어대 사학과 졸업
- 한국외국어대 신문방송학과 석사
- 한양대 경영학과 박사
- 현 미디어미래연구소 연구위원

윤 금 낭

- 성신여대 법학과 졸업
- 성균관대 법학과 석사
- 현 미디어미래연구소 책임연구원

이 수 연

- 한국외국어대 경영정보학과 졸업
- 한국외국어대 경영학과 석사
- 현 미디어미래연구소 책임연구원

최 민 정

- 성공회대 중어중국학과 졸업
- 현 미디어미래연구소 연구원

방송통신융합 정책연구 KCC-2020-7

지상파방송 활성화를 위한 정책방안

2020년 12월 31일 인쇄

2020년 12월 31일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사 2동

TEL: 02-2110-1323

Homepage: www.kcc.go.kr
