

제 1 장 선정과정과 결과



제1절 선정과정

1. 배경 및 선정과정

「2011 방송영상산업백서」는 2010년~2011년 상반기 우리나라 방송영상산업 현황을 여러 가지 지표들을 통해 설명하고자 하는 목적을 가진다. 이를 위해서는 국내의 방송영상산업 통계, 시청자 이용행태, 방송영상산업 정책 변화, 콘텐츠 트렌드 등과 같은 큰 주제들에 대한 최신 정보들을 수집하고 분석하는 과정이 필요하다. 그러나 이러한 거시적 지표만으로 2010년 한국 방송영상산업 1년의 전체적인 흐름을 파악하기는 쉽지 않다. 거시적 지표들을 보다 효과적으로 이해하기 위해서는 이들과 연관되어 한 해 동안 방송영상산업 내에서 일어났던 주요 이슈들을 정리하고, 발생 배경과 진행과정, 현재 상황 등을 점검해 보는 과정이 필요하다. 주요 이슈들이 불거진 원인과 그 처리과정에 거시적 지표는 연관되어 있기 마련이다. 따라서 거시적 지표를 통해 큰 틀을 그리고, 미시적 지표라 할 수 있는 주요 이슈들을 일목요연하게 정리하는 과정은 방송영상산업의 전체적 윤곽을 그리고 이해하는 자료를 만드는데 도움이 될 수 있다.

이러한 측면에서 「2011 방송영상산업백서」는 2010년~2011년 상반기 방송영상산업과 관련한 주요 이슈들을 발굴하고 그 배경과 진행과정, 현재 상황, 그리고 앞으로의 전망을 가늠해 보고자 하는 작업을 수행하였다. 2011년 8월 17일에서 30일까지 약 2주간 방송영상산업 관련 외부 전문가 26명과 내부 전문가 4명 등 30명을 대상으로 설문조사를 실시했고, 그 결과를 토대로 2010년~2011년 상반기 주요 이슈 8개를 선정해 내용을 정리했다.

구체적으로, 우선 설문조사를 실시하기 전에 2010년~2011년 상반기에 있었던 방송영상산업 주요 이슈들을 사전 조사하여 11개 이슈로 구성된 목록을 만들었다. 이 목록은 주요 일간지, 주간지,

월간지 기사들 및 방송기사들의 제목과 주요 학회지 논문들의 초록들을 분석해 만들어졌다. 전문가들을 대상으로 한 설문조사 시 이 목록에 있는 11개 이슈들을 제시하였고, 추가적으로 이 이슈들 이외에 본인이 생각하는 주요 이슈가 있으면 적게 했다. 그다음, 추가된 이슈를 포함한 전체 목록에서 가장 중요하다고 생각하는 이슈 5개를 고르고, 1~5위까지 순위를 매기는 방식으로 중요도를 평가하게 했다.

한편, 외부전문가 26명은 한국콘텐츠진흥원에서 운영하고 있는 방송영상산업과 관련한 자문단과, 2010년 주요 학술지에 방송영상산업 관련 정책, 시청자 조사, 법/제도, 기타 조사연구를 게재하고 학술대회에서 활발히 의견을 개진한 학자들을 대상으로 분야별(방송정책, 뉴미디어, 광고, 저널리즘) 전문가들을 섭외해 선정했으며, 내부전문가 4명은 방송영상산업 연구를 수행하고 있는 박사급 연구원들을 선별해 조사에 참여하게 했다.

2. 설문내용

「2011 방송영상산업백서」를 위한 전문가 조사에 포함된 내용은 다음과 같다. 우선 설문에 응한 전문가들에게 ‘방송영상산업’의 범주에 대해 먼저 고지했는데, 범주에는 지상파, 케이블, 위성, IPTV, DMB가 기본적으로 포함되고 추가적으로 광고가 고려되어야 함을 밝혔다.

첫 번째 질문은 사전 조사를 통해 제시된 11개 이슈를 보고, 추가적으로 본인이 생각하는 주요 이슈를 직접 적는 것이었는데, 11개 이슈들로는 무작위 배열로 1) 3DTV, 스마트TV 등 새로운 방송서비스의 확산, 2) 종합편성/보도전문 방송채널사업자 선정, 3) 미디어랩 도입 법안 논란, 4) KBS 수신료 현실화(인상) 논란, 5) 디지털 케이블방송 사업자에 대한 지상파방송 콘텐츠 재송신 금지 및 대가 산정, 6) 한류 드라마의 확산, 7) 보편적 시청권(SBS 월드컵 독점방송) 논쟁, 8) 리얼리티 서바이벌 프로그램의 인기, 9) 디지털방송 확대(디지털 전환 임박), 10) 막장(선정적) 드라마의 인기와 사회적 파장, 11) 간접/가상광고 허용 등을 제시했다.

두 번째는 2011년 하반기 이후 방송영상산업의 주요 이슈와 전망을 묻는 질문으로, “귀하께서는 2011년 하반기 이후 방송영상산업에서 논의될 가능성이 높은(혹은 논의되어야 할) 주요 이슈가 무엇이라고 생각하십니까?”라는 질문에 중요하다고 생각하는 이슈 세 가지와 그 이유를 순서대로 적도록 했다.

마지막 질문은 백서 자체에 관한 질문으로 백서에 반드시 담겨야 할 내용, 백서가 매년 발간된다 고 가정했을 때 앞으로 나아가야 할 방향 등을 물었다.

추가적으로, 설문지에는 조사의 목적과 함께 조사 결과의 사용처, 응답자의 비밀에 속하는 사항에 대한 보호와 관련된 내용을 밝혔으며, 「통계 응답자의 의무 및 보호에 관한 법률」 제33조 비밀의 보호 관련 조항을 함께 설문지에 제시했다.

제2절 선정결과

2010년~2011년 상반기 방송영상산업 주요 이슈 선정을 위한 조사의 결과는 다음과 같이 요약할 수 있다. 사전 조사를 통해 제시된 11개 이슈 이외에 추가적으로 전문가들에 의해 제시된 이슈는 '한국 공영방송의 지배구조 개편을 통한 공영방송의 정치적 독립', '드라마 제작시스템에 대한 문제', '지역 언론의 중앙 언론에의 종속 심화 문제' 등이었는데, 전체적으로 전문가들의 선택은 미리 제시된 11개 내에서 이루어졌다. 최종 순위는 1) 종합편성/보도전문 방송채널사업자 선정, 2) 미디어랩 도입 법안 논란, 3) KBS 수신료 현실화(인상) 논란, 4) 3DTV, 스마트TV 등 새로운 방송서비스의 확산, 5) 디지털 케이블방송 사업자에 대한 지상파방송 콘텐츠 재송신 금지 및 대가 산정 논란, 6) 리얼리티 서바이벌 프로그램의 인기, 7) 디지털방송 확대(디지털 전환 압박), 8) 간접/가상광고 허용에 대한 이슈 순이었다. 나머지 이슈들은 1~2명에 의해서만 채택이 된 이슈들로 위 이슈들과 점수에서 큰 차이가 나고 있어 제외되었다.

한편, 2011년 하반기에서 2012년 이후 방송영상산업의 주요 이슈와 전망에 대한 조사결과는 2010년~2011년 상반기 이슈와 크게 다르지 않았는데, 하나씩 내용을 살펴보면 우선 종합편성채널 출범과 관련한 전망이 많았다. 종합편성채널과 지상파방송 간의 공정경쟁에 대한 이슈, 전반적인 광고시장의 변화와 광고 판매방식에 대한 논란, 종합편성채널 도입에 따른 프로그램 제작비 상승에 대한 우려, 종합편성채널에 대한 특혜문제 등이 이슈가 될 수 있다고 예상하고 있었다. 미디어랩 문제와 관련해서도 2012년에는 결론이 지어져야 하고, 그렇지 않을 경우 방송광고시장이 과열, 혼탁해 질 수 있음을 우려하였다. 또한 2012년 말로 다가온 디지털 전환과 관련한 이슈들이 제기될 것으로 전망했는데, 예를 들면 디지털 전환으로 회수되는 아날로그 지상파방송 주파수 대역의 재배치 논의, 디지털 전환에 따른 방송시장의 변화, 저소득층, 노년층 지원등과 같은 성공적인 디지털 전환에 필요한 점검, 대비책 등의 이슈가 예상되고 있었다.

향후 전망에는 스마트 열풍을 반영하듯 스마트TV와 관련한 이슈들이 많았는데, 예를 들면 스마트TV 콘텐츠 공급문제, 시청자 시청행태의 변화와 관련한 이슈, 법/제도적 준비부족, 스마트TV 시대와 함께 열린 인터넷 동영상 서비스(Over-The Top, OTT)의 성장, 스마트 미디어 확산에 따른 망 중립성 및 트래픽 관리 비용부담 문제 등의 이슈가 제기될 수 있다고 전망했다. 또한 방송의 정치적 중립과 관련해서 한국 공영방송의 정치적 독립성 확보에 관한 지배구조 개편, 선거보도의 공정성, 형평성 제고의 문제, 방송시장에서의 공정경쟁 등의 이슈가 제시되었다. 규제와 관련해서는 KBS 수신료를 둘러싼 이슈가 계속 제기될 것으로 전망했고, 중간광고 허용, 광고총량제 등과 같은 광고 정책 이슈를 지적한 전문가도 있었다. 또한 정책과 관련한 주요 이슈로 N-스크린 확산과 규제 문제, 태블릿PC에 의한 영상콘텐츠 시청의 유료화 문제 등 새로운 유통채널의 확산에 대한 경계와 대비를 요구하는 이슈가 나타날 것으로 전망했다. 이 밖에도 한류, 방송콘텐츠 제작, 여론의 다양

성, 지역 언론의 문제 등 여러 세부적인 이슈들이 앞으로 한국 방송영상산업과 관련해서 논의될 것으로 예상되고 있었다.

2011년을 전후한 한국 방송영상산업의 주요 이슈 선정에서 제시된 수많은 이슈들은 현재 우리의 방송환경이 급격하게 변화하고 있음을 반증한다. 디지털 전환은 오래 전부터 준비되어 온 것으로 이제 코앞으로 다가왔고 스마트 미디어의 출현과 이용자 증가는 기존 전통적 미디어들에게 위협으로 받아들여지고 있다. 채널은 급격히 증가하고 있으나 ‘융합화’로 인해 서로의 경계가 모호해짐에 따라 법과 제도, 관련 정책들이 혼선을 빚고 있는 상황을 반영하는 여러 문제와 이슈들이 제시되었고, 무엇보다 종합편성채널의 출범으로 야기되는 방송영상산업의 변화에 대해 관심이 매우 높게 나타나고 있었다.

방송영상산업의 이러한 급격한 변화의 원인과 배경, 주요 이슈의 현재와 앞으로의 전망을 조심스럽게 예측하는 일은 혼란의 시기에 객관적인 정보를 제시하고 미래를 대비하게 한다는 점에서 의미가 있고 또 필요한 일일 것이다. 본 백서에서 다음에 이어지는 제2장 국내 방송영상산업 주요 이슈와 향후 전망에서는 전문가 조사의 결과 도출된 2010년~2011년 상반기 8가지 방송영상산업 주요 이슈들에 대한 보다 자세한 정보가 수록되어 있다. 각 분야의 전문가들에 의해 집필된 제2장의 내용은 관점에 따라 의견을 달리할 수 있는 부분이 있을 수 있으나 가급적 객관적 시각에서 배경과 진행경과, 현재 상황과 전망을 담으려 노력했으며, 2011년을 전후한 한국의 방송영상산업을 이해하고 예측할 수 있는 출발점이 될 것으로 기대한다.

제 2 장 주요 이슈와 향후 전망

제절 종합편성 및 보도전문채널 출범

1. 종합편성채널 선정의 배경

1) 현 정부의 주요 미디어 정책의 일환

종합편성채널의 도입은 현 정부가 추진하였던 미디어 정책 중 가장 대표적인 정책 이슈라 할 수 있다. 종합편성채널은 도입을 위한 미디어법 개정 등 정책 추진부터 사회적 진통이 적지 않았고 최종적인 사업자 선정과정도 예상보다 시간이 소요되었으며 사업자가 선정된 이후에도 규제에 관한 논란이 이어지고 있다. 그런 와중에도 2010년 연말에 4개의 종합편성채널 사업자들이 선정되었으며, 이들 사업자들은 2011년 말에 개국을 예정하고 있다.

2) 개념

종합편성채널이란 케이블방송 등 유료방송에서 시청할 수 있는 채널로 “보도, 교양, 오락 등 다양한 방송분야 상호간에 조화를 이루도록 방송프로그램을 편성하는” 채널을 말한다. 보다 구체적으로, 방송법에 따라 종합편성채널은 보도와 교양 장르에 전체 프로그램 편성 중 50% 이상을 배정하도록 되어 있다.

지금까지 케이블방송을 비롯한 유료방송에서는 드라마, 스포츠, 영화, 보도 등 특정 장르의 프로그램이 집중적으로 편성된 소위 전문편성채널만 존재하여 왔다. 반면에 무료로 시청할 수 있는 지상파방송에서는 여러 장르 및 방송분야를 종합적으로 아우르는 식의 종합편성이 이루어져왔다.

그런데, 이제 지상파 방식의 편성을 행하는 유료방송 채널이 출현하게 된 것이다.

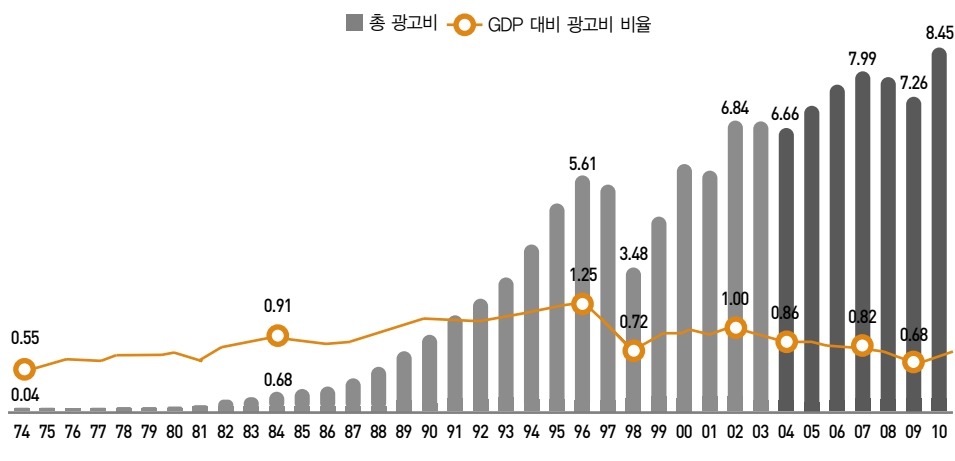
3) 도입의 의미

국내에 종합편성채널이 도입됨은 여러 가지 의미를 지닌다. 우선 종합편성채널을 통해서 신문사의 방송 영역에의 진출이 본격화되는 셈이다. 그동안 특정 매체나 자본에 의한 여론의 과도한 지배를 방지하고자 신문과 방송의 겸영을 금해왔다. 그러나 미디어의 융합시대에 미디어 간 칸막이를 고집하는 것이 비현실적이며 세계적 추세에도 맞지 않다는 지적도 있어 왔다. 정부는 종합편성채널의 도입을 계기로 신문과 방송 등 이중 미디어의 겸영을 일정한 한도 내에서 허용하기로 하고 이를 2009년 7월에 방송법 등 관련 법령에 반영한 바 있다.

종합편성채널을 통해 비록 지상파채널은 아니지만 자본력이나 콘텐츠 제작 및 조달 능력 면에서 지상파에 버금가는 새로운 채널이 방송시장에 나타나는 셈이다. 한편으로는 지상파방송의 지역방송과 같은 지역성(locality)에 대한 의무가 없는 전국방송이 동시에 4개가 탄생한 셈이므로 방송계에 엄청난 지각변동이 예상되기도 한다. 시청자 입장에서는 채널의 선택권이 신장될 수 있고, 방송사업자들에게는 채널 간 경쟁이 더욱 치열해질 전망이다.

그러나 최근 10년 기간 동안 GDP 대비 광고비 비율이 0.7%~1.0% 사이에서 등락을 거듭해온 국내 광고시장의 상황을 고려할 때, 4개의 종합편성채널의 동시 출현은 순조로운 앞날만을 상정하기는 어렵다는 지적도 많다. <그림 1-2-1>에서 보는 바와 같이 국내 광고비의 총량은 계속 성장해 오고 있지만 성장률은 점차 하향하는 추세이고, GDP 대비 광고비의 비율은 2002년 이후 대체로 하향하는 모습이다. 국내 기업의 글로벌화로 기업의 국내 마케팅활동 및 비용의 비중도 단시일내에 크게

그림 1-2-1 국내 총광고비 및 GDP대비 광고비 비율



출처: 총광고비-제일기획, GDP-통계청

늘어나기를 기대하기는 어려울 것이다. 이런 연유로 종합편성채널과 광고 수주를 놓고 경쟁해야 할 채널 및 방송사들은 앞날에 대해 매우 우려하는 모습들이다.

그럼에도 불구하고, 종합편성채널의 도입은 현 정부가 내세웠던 주요 미디어정책의 결과물이라는 점에서 의미가 있다. 비록 미디어법의 국회통과에 다소의 진통이 있었지만, 정부가 약속했던 정책을 사업자 선정을 통해 실제로 실현한 성과로 평가할 수 있다.

2. 종합편성채널 선정과정과 결과

1) 2000년 방송법에 처음 소개

종합편성채널이라는 개념은 2000년 제정된 방송법에 처음 소개되었다. 당시 법조문에 새로 설정하였지만 정부가 당장 종합편성채널에 대하여 뚜렷한 도입 계획을 가지고 있지는 않았다. 이런 상황이 한동안 이어지자 민간에서 먼저 종합편성채널을 추진하는 일이 나타나기도 하였다.

2005년 스카이라이프의 지상파채널 재송신을 위한 협상 과정에서 처음 종합편성채널을 만드는 문제가 부각되었다. 당시 위성방송의 지역 지상파방송들을 개별적으로 재송신하기 위해 많은 수의 중계기를 동원하는 비효율을 피하면서 지역에서 제작되고 편성된 프로그램들을 희생시키지도 않는 방법으로, 지역 MBC방송사들이 연합하여 자신들이 제작하거나 편성하는 지역용 프로그램들을 방송하는 종합편성채널을 만드는 안(案)이 제기되었다. 그러나 이는 단순한 아이디어 수준에 그쳤다.

이와 별도로 2006~2007년에는 몇몇 시민단체를 중심으로 외주제작형 종합편성채널이 추진되기도 하였다. 이들은 새로운 종합편성채널을 Open TV라 이름붙이며 스스로, 혹은 학회와 함께 그 타당성과 당위성을 알리는 세미나를 개최하는 등의 활동을 하였다. 그러나 이 역시 사회적으로 실질적인 주목을 받아 실현시키는 단계에까지 이르지 못하였다. 비슷한 시기에 문화부에서도 국내 콘텐츠산업을 육성하기 위한 일환으로 외주전문의 종합편성채널을 추진할 것을 진지하게 검토하기도 하였다. 이에 대해서도 내부적 검토와 공론화 과정에서 최종적으로는 추진하지 않는 것으로 마무리되었다.

2) 종합편성채널 도입 과정

2007년 대통령선거 과정에서 종합편성채널은 후보자들의 주요 미디어 정책으로 제기되었다. 선거 이후 대통령직인수위원회에서도 종합편성채널을 도입하는 것이 현정부의 주요 정책으로 제시되었다. 이에 미디어업계에서는 많은 주체들이 종합편성채널 참여에 관심을 보이며 이에 참여하

기 위한 준비작업에 착수한 것으로 알려졌다. 그러나, 2008년 새정부 출범 직후부터 전개된 ‘쌍우 병 파동’ 등의 국내 정치상황으로 인하여 종합편성채널 승인을 위한 구체적인 정책 및 일정에 대한 발표는 계속 미루어졌다.

결국 본격적인 정책 시동은 현정부가 출범한 지 2년이 지난 후에 이루어졌다. 2010년 상반기 들어 방송통신위원회는 내부의 관련부서를 중심으로 전담반을 구성하여 종합편성 및 보도채널의 도입에 관련된 광범위한 정책이슈를 다각도로 연구하기 시작하였고, 2010년 9월에는 종합편성 및 보도채널을 승인하기 위한 기본계획을 발표하였다. 기본계획에서 방송통신위원회는 종합편성채널 도입의 정책 목표로 4가지를 제시하였다.

첫째로 융합하는 미디어 환경에 적극 대응하기 위하여 종합편성채널을 도입한다고 하였고, 둘째로 종합편성채널을 통해 방송의 다양성을 제고하여 시청자의 선택권을 확대하겠다고 하였다. 아울러, 종합편성채널로 콘텐츠 시장의 활성화를 달성하고 유료방송시장에서도 선순환 구조를 확보하겠다고 하였다. 마지막으로 종합편성채널을 통하여 방송시장에 경쟁을 보다 활성화시켜 궁극적으로 국내 방송산업의 글로벌 경쟁력을 확보하겠다고 발표하였다.

이러한 정책목표와 함께 방송통신위원회는 6개의 세부 심사항목과, 각 심사항목을 합하여 1,000점 만점 중 800점 이상을 얻은 지원자에게 종합편성채널 사업에 대한 승인을 해 주겠다는 절대평가 원칙도 밝혔다. 또 다른 중요 기준으로 납입자본금을 최소 3,000억 원 이상으로 제한하였다. 이러한 원칙에 대하여 이해관계에 따라 찬반의 반응이 나타났지만, 오랜 기간의 준비과정과 여론 수렴 과정에서 도출된 공약수가 담겨있다고 보고 여러 국내 사정을 고려한 결정으로 받아들여졌다.

3) 4개 종합편성채널 사업자의 선정

종합편성채널 사업자는 2010년 연말에 최종적으로 발표되었다. 애초에 6개 주체가 사업권 승인을 신청하였는데, 이 가운데 4개 사업자가 선정되었다. 선정된 사업자는 중앙일보가 주도하는 JTBC, 조선일보가 주도하는 CSTV(이후 TV조선으로 개칭함), 동아일보가 주도하는 채널A(CHA), 그리고 매일경제신문이 주도하는 MBN(동명의 뉴스채널에서 종합편성채널로 변경) 등이다. <표 1-2-1>에서 보는 바와 같이 각 컨소시엄은 1대 주주인 신문사이외에 대기업, 중소기업, 자연인 등 다양한 구성원으로 구성되어있다.

결과적으로 종합편성채널을 통해 우리나라의 주요 신문사들은 방송에도 본격적으로 진출하면서 신문과 방송을 사실상 겸영하게 되었다. 오랜 미디어 간 칸막이가 걷힌 셈이다. 대부분이 영세한 군소 채널로만 이루어진 유료방송에 지상파에 버금갈 만큼의 콘텐츠 투자가 기대되는 4개의 채널이 동시에 생겨나서 유료방송 생태계에 큰 변화가 기대되기도 한다.

제1부_ 국내 방송영상산업 주요 이슈

표 1-2-1 선정된 종합편성 및 보도전문 채널 법인 현황

| 법인명(채널명) | 납입자본금 | 주요 주주 |
|----------------|----------|--|
| 제이티비씨 (JTBC) | 4,220억 원 | <ul style="list-style-type: none"> • 중앙미디어네트워크 25.00% • 텔레비아사히 3.08% • Turner Asia Pacific Ventures Inc. 2.64% • 대한제강 1.18% • 성우하이텍 2.37% • 디와이에셋 5.92% • 중앙일보사 5.00% • S&T 중공업 2.37% • 한샘 1.18% • 에이스침대 1.18% |
| TV조선 | 3,100억 원 | <ul style="list-style-type: none"> • 조선일보사 20% • 삼흥 4.8% • 부영주택 5.5% • 대한항공 9.7% • Too Capital, LLC 15.0% |
| 채널에이 (채널A) | 4,076억 원 | <ul style="list-style-type: none"> • 동아일보사 29.32% • 다함이텍 6.13% • 도화종합기술공사 5.89% • 삼양사 5.15% |
| 매일경제 티브이 (MBS) | 3,950억 원 | <ul style="list-style-type: none"> • 매일경제신문 12.63% • 임용운 1.78% • 태경산업 1.00% • 매경경제회 2.77% • 이화산업 1.18% • 동광제약 1.00% • 매경신문사사우회 2.32% • 실험중앙회 1.17% • 일본경제신문사 1.00% • 장대환 1.81% • 화천기공 1.00% • 동양강철 1.00% |
| 연합뉴스 TV | 605억 원 | <ul style="list-style-type: none"> • 연합뉴스 28.01% • 화성개발 8.26% • 학교법인 을지학원 9.92% • 의료법인 을지병원 4.96% |

※ 사업자 선정 당시의 주주 구성 및 납입자본금이며, 승인장 발부시 약간의 변화가 있기도 함

4) 선정 이후의 반응

사업자가 선정된 이후 가장 먼저 나온 반응은 “선정된 사업자 수가 너무 많은 것이 아닌가”였다. 구체적으로 과연 4개 사업자가 동시에 출범할 경우 광고에 의존하는 비즈니스 모델로 종합편성채널이 지속가능 하겠는가에 대해 우려의 목소리도 있었다. 또한 이른바 조·중·동, 매경 등 보수언론 일색의 사업자 구도가 신문산업계에서 지배적인 모습을 방송계에도 이식시켜 우리사회의 여론 형성구도에 부정적인 영향을 미치는 것이 아닌가에 대한 문제제기도 있었다.

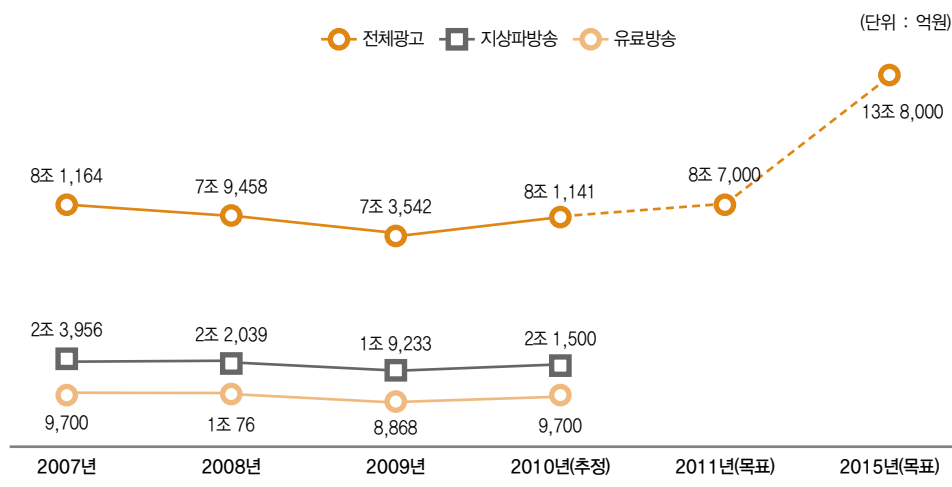
사업자로 선정된 언론을 제외한 대부분의 신문, 방송 등 기존 미디어계는 대체로 선정결과에 부정적인 반응을 나타내었다. 종합편성채널의 도입정책 자체를 애초에 반대하였던 단체 및 전문가들의 주장을 전하면서 사업자 선정결과를 “언론 4대강”이라 부르기도 하였다. 자칫하면 “미디어 빅뱅”이 아니라 “미디어 공멸”이 일어날 수 있다는 자극적인 기사 타이틀이 붙기도 하였다. 그러나, 이런 비판적 논조를 유지한 대부분의 미디어들이 종합편성채널과 광고 수주를 놓고 경쟁하는 등 경영적 이해관계에 있어서 결코 무관하지 않은 상황임을 고려할 때, 이런 모습이 놀랄만한 것은 아니랄 수 있다. 또한, 일부 언론은 선정 발표 직후 심사 과정의 구조적인 부정이나 오류를 주장하기도 하였으나 그런 주장이 뒷받침되거나 이어지지는 못하였다.

반면에 종합편성채널을 통해 민간의 콘텐츠 제작 펀드와 외주제작사 시장이 확대되는 등 방송 콘텐츠 시장의 규모가 확대되고 새로운 “방송의 블루오션”을 펼칠 수 있으리란 기대 섞인 주장도 제기되었다. 예상보다 많은 사업자가 생겨남에 따라 신규와 경력직을 포함한 방송 현장의 고용 창출에 대한 기대도 제기되었다.

5) 정부의 대응

모두의 예상보다 많은 4개의 사업자가 선정되자 방송통신위원회는 가급적 종합편성채널 출범에 우호적인 환경을 제공하기 위하여 고심하고 노력하는 듯이 보인다. 선정 발표 직후 방송통신위원회는 <그림 1-2-2>에서 보는 바와 같이 국내 방송시장을 획기적으로 성장시켜 2015년에는 약 13조 8,000억 원까지 이르게 하겠다는 계획을 발표하였다. 이후 방송발전기금에 대한 종합편성채널의 일정기간 유예하는 것을 검토하거나 유선방송사업자(SO)가 종합편성채널에 대한 번호를 배정함에 있어서 의견 제시를 직간접적으로 하는 등 비슷한 움직임이 있었다.

그림 1-2-2 광고시장 최근 추이 및 방송통신위원회 향후 목표치



출처: 한겨레신문(2011.1.3.)¹⁾

정부가 스스로 행한 정책이 긍정적인 결과를 낳기 위하여 보유한 수단을 적절히 사용하는 것은 당연한 일일 수 있다. 국가적으로도 새로이 탄생한 종합편성채널이 방송시장에 긍정적인 활력을 제공하도록 하는 것은 바람직할 것이다. 많은 이해당사자들이 정부의 행보를 감시하는 가운데 편파됨이 없이 미디어 정책이 올바르게 추진되어 종합편성채널의 초기 정착률을 이끄는 것이 필요하다고 하겠다.

6) 개국 준비과정

종합편성채널은 2011년 12월 중에 첫 방송을 내보낼 예정이다. 개국에 맞추어 각 채널들은 주요

1) 한겨레신문(2011. 1. 3.). 종편 '승자의 저주'...방송시장 '레드오션' 칼바람 예고.

제1부_ 국내 방송영상산업 주요 이슈

개국 특집 프로그램들을 소개하였다. 특히 <표 1-2-2>에서 보듯이, 4사 모두 개국을 기념하기 위한 대작 드라마와 흥행이 보증된 스타 작가가 쓴 드라마, 시트콤, 그리고 지상파와 일부 방송채널사용사업자(PP)채널에서 화제를 모았던 오디션 프로그램, 예능, 코미디 등을 편성하여 관심을 불러일으키고 있다. 또한 각 사는 이미 경력직 및 신규 인력의 충원을 일단락 지었다. 일부에서는 지상파방송이나 경쟁사에서 스타급 연출인력을 스카우트해갔다는 소식들도 들고 있다. 종합편성채널에서는 각 사별로 다소 차이가 있지만 기본적으로 연간 1,000억~2,000억 원의 제작비 투자와 5년간 수백 명에서 1,000명이 넘는 고용창출이 이루어질 것임을 내세운 바 있다.

그런데 유료방송채널의 특성상 보도국과 편성국의 인력 이외에는 기본적으로 외주를 통해 프로그램을 제작하고 인력수요도 필수인력 이외에는 아웃소싱하는 것을 원칙으로 한다고 알려져 있어서 어느 정도의 신규 고용창출 효과가 발생할 지는 지켜볼 일이다.

표 1-2-2 종합편성채널의 주요 개국 프로그램

| 구분 | 채널A | | JTBC | TV조선 | MBN |
|-----|---------------------------------|------------|-----------------------|--------------------|--------------------|
| 드라마 | 월화 | 컬러오브우먼 | 빠담빠담 - 그와 그녀의 심장 박동소리 | - | 왔어 왔어 제대로 왔어 (시트콤) |
| | 수목 | 총각네 아채가게 | 발효가족 | - | 뱀파이어 아이돌(시트콤) |
| | 주말 | 천상의 화원-곰배령 | 인수대비 | 고봉실 아줌마 구하기 | 갈수록 기세등등(시트콤) |
| 예능 | 이제 만나러 갑니다 | | 이수근, 김병만의 상류사회 | 10PM | 더 듀엣 |
| | 불멸의 국가대표 | | 청담동 살아요(시트콤) | P.S I Love You 박정현 | 개그공화국 |
| | 이수근의 바뀔드립니다 | | Made in U | 연예 in TV | 매일음악회 |
| 교양 | 생방송 지금 해결해 드립니다 (2012년 1월 방송예정) | | 세 남자의 저녁 | TV조선 스페셜 | 충무로 외글외글 |
| | 생방송 김성주의 모닝카페 | | 당신의 선택 팡팡쇼! | 수취인 불명, 편지 | 한국의 거인들 |
| | 다섯 남자의 맛있는 파티 | | 원더풀 코리아 | 이혜영의 여자& | 이제는 전원시대 |
| 보도 | 채널A 뉴스 830 | | JTBC 뉴스 10 | TV조선 9시뉴스 '날' | MBN 뉴스8 |
| | 잡·금·해·제 2020 | | 탐사코드 J | 최·박의 시사토크 '판' | 시사기획 '맥' |

출처: 헤럴드경제(2011. 10. 10.)⁹⁾

다채널 유료방송에 새로운 채널을 출범시키는데 있어서 가장 중요한 일은 다채널 플랫폼에 채널을 포함시키는 것이다. 종합편성채널은 방송법에 의해서 의무전송채널로 규정되어 있어서 적어도 케이블방송에 있어서는 모든 SO가 4개의 종합편성채널을 편성 할 것이다. IPTV와 스카이라이프의 경우에도 양질의 채널이 부족한 국내 현실을 고려할 때 종합편성채널을 채널편성을 하지 않을 이유가 없다고 보인다. 다만, 문제는 어느 번호에 편성되는가이다.

당초 종합편성채널들은 채널번호 문제에 공동으로 대응하기 위하여 협의회를 꾸리고, ▲20번대 이하 ▲전국 공통번호 ▲연번제 채널 등을 주장하며 SO들과 공동 협상을 진행해왔다. 그런데 10월

2) 헤럴드경제(2011. 10. 10.), 초반 확실하게 채널 각인...중편4사 '본색' 드러내다.

이후 알려진 바에 의하면 협의체에 의한 공동협상에서 결론을 내리지 못하고 각 사별 개별협상이 진행 중이라고 한다. 종합편성채널들이 12월 개국을 목표로 하고 있는 상황이라 협상 진행 여부에 따라 개국 등 정해놓은 일정에 차질을 가져올 수도 있다. 20번대 이하 전국 공통번호를 가지면서 종합편성채널끼리 연속하여 모여서 번호를 가지게 되면 당사자들과 시청자들의 채널 기억에는 큰 도움이 될 것으로 보이지만, SO들 간의 이해관계와 여타 PP들의 형평성 제기 등으로 반드시 낙관하기는 어렵다.³⁾

종합편성채널 4개사는 개국 프로그램 준비와 광고 수주를 위해서도 활발하게 움직이고 있으며, 설명회 등도 개최한 바 있다. 종합편성채널 측에서는 현재의 규제제도상 미디어랩을 거치지 않고 직접 광고 영업활동을 하고 있으며, 광고료는 지상파 대비 30~50%선을 기대하고 있다. 경우에 따라서는 70%를 설정하는 경우도 있다고 알려져 있다. 반면에 광고계에서는 지상파와 비교할 때 약 25%선을 고려하는 것으로 알려지고 있다.

3. 향후 전망

1) 여전히 불투명한 몇 가지 변수

그렇다면 종합편성채널의 앞날은 어떤 전망이 가능한가? 그런데, 전망을 하기에 앞서 확인할 문제는 종합편성채널에 대한 여러 규제 제도가 가까운 시일 내에 바뀔 가능성도 있어서 불투명하다는 사실이다. 아래의 <표 1-2-3>에서 보듯이 종합편성채널에 대한 광고규제나 편성규제는 현재 일반적인 전문편성을 행하는 PP채널과 거의 동일하게 설정되어 있다. 이는 지상파와 차별화하는 목적이 크게 작용하였겠지만, 종합편성채널의 비중에 비해서는 일반 PP채널과의 차별성이 거의 없다는 점이 모순으로 지적되고 있기도 하다. 예를 들어 새로 만들어질 미디어랩의 업무에 종합편성채널의 광고영업을 포함시키지는 의견도 있고, 현재 모든 종합편성채널이 의무적으로 유료방송 가입자에게 제공되도록 되어 있는 규정을 바꾸어야 한다고도 주장한다. 중간광고를 허용한 것이나 광고시간을 케이블채널에 맞춘 것 등 종합편성채널에 대한 규제가 지상파에 비해 너무 유리하다고 비판하는 측도 있다. 이밖에도 몇몇 관련 정책은 아직 논쟁 중이며, 향후 변화될 여지를 남겨 두고 있다.

3) 2011년 11월 30일, 복수종합유선방송사업자(MSO)와 IPTV 사업자들은 종합편성채널 4사와 15~20번 사이에 채널을 넣기로 합의하고 추첨을 통해 번호를 배정했다. IPTV의 경우 JBC는 15번, MBN은 16번, 채널A는 18번, TV조선은 19번을 배정했고, 케이블방송의 경우는 15~20번 사이에서 방송사별로 약간의 차이가 있다.

표 1-2-3 지상파방송과 종합편성채널의 규제 비교

| 구분 | 종합편성채널 | 지상파방송 | |
|---------|--------------|--------------------------|--------------------------|
| 광고규제 | 광고시간 | 시간당 10분 이내 | 시간당 6분 이내 |
| | 중간광고 | 허용 | 불가 |
| | 공익광고 의무시간 | 전체 방송시간 0.05% | 전체 방송시간 0.2% |
| | 광고가능 품목 | 제한 적음 | 상대적으로 제한적 |
| 광고 판매방식 | 직접 판매 | KOBACO → 미디어렐 | |
| 편성규제 | 국내 제작프로 편성의무 | 20~50% (현행 고시 40% 이상) | 60~80% (현행 고시 60% 이상) |
| | 외주제작물 편성의무 | 주시청시간대 15% 이상 | 전체 방송시간 40% 이상 |
| | 방송시간 | 24시간 | 19시간 |

2) 긍정적 시나리오

이렇듯 개국을 앞둔 상황에서 아직도 규제제도에 대한 불확실성마저 남겨둔 종합편성채널의 앞날을 전망하는 것은 여러 가지 무리가 따른다. 따라서 종합편성채널의 초기 출범에 유리한 여러 조건이 갖추어지는 경우와 그렇지 못한 경우로 나누어 시나리오를 제시하는 것이 더욱 적절해 보인다.

먼저 현재 진행되고 있는 채널번호의 문제가 종합편성채널이 원하는데로 20번 이하 대역에서 모든 종합편성채널이 연속된 숫자로 전국적으로 통일된 번호로 부여된다고 가정하고, 그밖에 논란이 되고 있는 정책적 불확실성이 적어도 당분간은 현행대로 유지되는 것으로 확정된다면 종합편성채널에 긍정적으로 작용할 것이다. 이런 상황에서 종합편성채널 4개 사가 사업계획서에 밝힌 대로 과감한 투자와 콘텐츠 펀드 등을 적극 활용한다면 종합편성채널만의 차별화된 콘텐츠가 만들어지고 유통되고 수출되는 개가를 기대할 수 있다. 특히, 조기에 종합편성채널들이 지상파채널의 정형성이나 유료방송채널의 편협성과 영세성을 벗어난 제3의 개성을 시청자들에게 제공한다면 분명 우리 사회의 방송 환경에 새바람을 가져올 수도 있을 것으로 기대된다. 이럴 경우 종합편성채널은 자신들의 채널 정체성을 만들어가면서 그 중 일부는 3~5년 내에 2~5% 정도의 시청률을 확보하고 당기순이익도 흑자를 만들 수 있을 것으로 기대된다. 이런 미래가 펼쳐진다면 콘텐츠산업, 방송산업에는 물론 우리 사회 전반에 긍정적인 영향을 끼치게 될 것이다.

특히, 이런 시나리오가 실현되면 외주제작시장도 현재보다는 한층 활성화되고 제작 투자가 확대될 수 있을 것이다. 이 경우 외주제작사의 협상력도 강화되고 방송콘텐츠 시장 자체의 규모도 확대되는 효과가 나타날 것이다.

3) 부정적 시나리오

그러나, 긍정적 시나리오가 실현되기 위해서는 매우 많은 조건들이 충족되어야 한다. 여러 조건 중 하나라도 잘못되는 경우 기대했던 효과를 거두기 어려운 상황에 빠질 수 있다. 현재도 그렇고 앞으로도 지상파와 여타 미디어는 가능하면 종합편성채널을 견제하고자 할 것이다. 채널 협상에서 나타난 바와 같이 초기에는 종합편성채널 간에 공동으로 여러 외부변수에 대처하겠지만 궁극적으로는 4개 채널은 경쟁자일 수밖에 없다. 내부의 경쟁이 소모적으로 변하거나 선정적 프로그램 편성으로 변질될 가능성을 우려하는 목소리도 있다.

무엇보다도 종합편성채널 자체가 새로운 비즈니스 영역인 관계로 초기에 경영에 있어 시행착오가 발생할 수 있다. 결코 우호적이지 않은 여러 분위기 속에서 개국 초기에 시청자들에게 채널의 정체성을 분명히 각인시키지 못할 경우 차별화에 실패하고 시청률과 광고수주에 어려움을 겪게 되어, 궁극적으로 일부 채널이 여타 유료방송사업자 등에 M&A될 가능성도 배제할 수 없다. 혹은 콘텐츠 재원이 고갈되고 종합편성채널다운 운영에 실패하여 군소채널로 전략하는 채널이 나올 수도 있다.

제2절 민영 미디어렐 도입

1. 서론

미디어렐은 'media representative'의 줄인 말로 미디어, 즉 방송사를 대신하여 광고판매를 대행하는 기구나 조직을 의미한다. 미디어렐의 등장 배경은 국가마다 상이하다. 공영방송의 철학이 강한 유럽 국가에서는 방송의 공영성 제고를 위해서, 광고시장이 자본주의 시장원리에 의해서 운영되는 미국에서는 판매 시스템의 효율성을 제고하기 위해서 도입되었다. 사용 용어에서도, 미디어렐이 미국에서 통용되는 말이라면 영국에서는 판매회사(sales house)라는 용어가 보편적으로 사용되고 있다. 또 미디어렐과 유사한 개념으로 구매전문회사(buying company, media independent)가 있는데, 이들은 광고주와 광고회사를 대신하여 광고시간과 지면을 구매하는 회사를 말한다. 즉 미디어렐이 방송사의 입장에서 광고를 대신 판매하는 회사라면 구매전문회사는 광고주와 광고회사의 입장에서 광고를 대신 구매하는 회사라고 할 수 있다.

국내 미디어렐 제도는 1980년 「한국방송광고공사법」에 의해서 한국방송광고공사(Korea Broadcasting Advertising Corporation, 이하 KOBACO)가 설립하고 모든 지상파 방송사의 광고판매를 KOBACO가 독점하게 되면서 도입되었다. 이후 독점체제에 대한 반감과 통상 압력 등에 기초하여

방송법 제73조 5항을 “지상파방송사업자는 한국방송광고공사 또는 대통령령이 정하는 방송광고 판매대행사가 위탁하는 방송광고물 이외에는 방송광고를 할 수 없다”고 개정하면서 복수 미디어랩 시대를 예고하였다.

하지만 방송법 시행령으로 위임한 방송광고판매대행사를 “대통령령이 정하는 방송광고판매대행사라 함은 방송광고판매대행을 위하여 설립된 주식회사로서 한국방송광고공사가 출자한 회사”로 제한하여⁴⁾ 실질적인 경쟁체제의 도입이 이루어지지 못하였다.

그 결과 방송법 등에 대해서 2006년 3월 ‘태평양 미디어 앤 커뮤니케이션’이 헌법소원을 제출하였고, 2008년 11월 27일 헌법재판소는 방송법과 동법 시행령의 미디어랩 관련 조항에 대하여 헌법 불일치 판정을 내렸다. 헌법재판소가 제안한 개정 시한인 2009년 12월 31일을 넘긴지 오래지만, 아직까지 미디어랩법 제정이나 방송법 개정에 대한 여야 간 합의가 이루어지지 못하고 있는 상황이다. 현재까지 발의된 방송광고판매 대행에 관한 법률안(방송법 일부 개정 법률안 포함)이 7개이며, 주무 부서인 방송통신위원회의 방안까지 합치면 모두 8개의 미디어랩 제도 개선방안이 논의되고 있는 실정이다.

2. 미디어랩 제도 도입과 위헌판결

1) 미디어랩의 도입과 논란

국내에서 미디어랩이 도입된 것은 1980년 1월 22일 KOBACO가 설립되면서 부터이다. KOBACO는 유한한 전파자원을 토대로 초과이익을 확보할 수 있는 지상파 방송사의 수익을 사회에 환원하기 위한 장치로 도입되었다. 또 방송광고 시장의 질서를 확립하고 방송의 제작, 편성과 광고영업을 분리하여 방송의 공정성을 제고하려는 목적도 있었다. 이러한 KOBACO 체제는 미국과의 통상협상, WTO의 「도하개발의제(Doha Development Agenda)」 등에 방송광고 판매의 독점에 대한 문제제기가 지속되면서 변화를 모색하게 되었다.

그 결과 앞서 언급했듯이 ‘한국방송광고공사 또는 대통령이 정하는 방송광고판매대행사’가 방송광고 판매대행을 할 수 있는 복수 미디어랩 시대로 전환하게 된다. 물론 위헌판결을 받은 ‘KOBACO의 출자회사’를 방송광고판매대행사로 한정하였지만 복수 미디어랩 시대로의 형식적 전환은 완료되었다. 하지만 복수 미디어랩을 어떻게 구성할 것인가에 대한 복잡다단한 논의가 10년 이상 지속될 것을 예측한 사람은 아무도 없었다.

복수 미디어랩 도입 논의에서 수적으로 가장 우위를 보인 주장은 제한경쟁론이었다. 동의대 신

4) 방송법 시행령 제59조 5항.

태섭 교수는 제한경쟁론을 “방송광고 판매에 있어서 시장경쟁원리를 도입하되, 국민의 알권리 보호를 위해 또는 구조적인 공급과점에 의한 시장실패의 시정을 위해 국가나 시민사회가 방송광고 판매시장에 일정 수준 개입, 조정하는 것을 허용하는 규제형 시장시스템을 지지하거나 추구하는 지향성을 의미한다.”고 주장하였다. 따라서 미디어랩에 대한 허가제, 신설 민영 미디어랩은 1개로 제한하고 공민영 미디어랩 간 영업영역을 구분하며, 방송사의 미디어랩에 대한 출자를 제한하는 것을 골자로 하는 정책의 도입을 제한경쟁론자들은 지지하였다.

반면에 완전경쟁론은 방송광고 판매시장을 최대한 시장경쟁원리에 내맡기는 방임형 시장시스템으로 전환시키는 것을 지지하거나 추구하는 지향성을 의미한다. 그렇기 때문에 미디어랩은 허가제가 아닌 신고제나 등록제로 설립이 가능해야 하며, 신설 민영 미디어랩의 수도 2개 이상, 방송사에게 미디어랩에 대한 선택권을 부여하고 공민영 미디어랩의 영역 구분을 폐지하고 미디어랩에 대한 방송사의 출자도 허용하는 정책을 완전경쟁론자들은 지지하였다.

이러한 미디어랩 시장의 경쟁체제 도입 방안에 대한 두 가지 상반된 견해에 대해서 국회, 학계, 업계 등이 각자의 이해관계에 따라서 다른 입장을 취하였다. 그 결과 합의된 방안을 도출하지 못했고, 미디어랩 논의는 생산적 결과를 도출하지 못한 채, 표류하고 있었다.

그러다가 미디어랩 논의가 다시 쟁점화 되는 사건이 바로 앞서 소개한 태평양 미디어 앤 커뮤니케이션이라는 광고회사의 헌법소원 제출과 헌법 불일치 판결이다. KOBACO와 광고회사의 출자회사만이 방송광고 판매대행을 할 수 있다는 방송법과 방송법 시행령 조항이 위헌판결을 받으면서 수면 아래에 있었던 미디어랩 논의가 다시 시작되었던 것이다.

2) 헌법재판소의 판결 내용과 의미

헌법재판소의 판결 내용은 크게 세 가지로 요약된다. 첫째, KOBACO와 KOBACO의 출자회사만이 지상파 방송광고의 판매를 대행하는 실질적 독점 판매 구조는 직업 수행의 자유를 침해한다는 것이다. 이는 헌법불합치 판정이 미디어랩을 경쟁체제로 전환하라고 주문하는 것이라기보다는 일정한 요건을 갖춘 자는 누구든지 방송광고판매대행업을 영위할 수 있도록 직업수행의 자유 보장이 라는 측면이 더욱 고려되어야 함을 강조한다는 것이다.

둘째, 미디어랩을 통한 위탁강제 판매제도의 정당성을 인정하고 있다. 즉 방송사들의 직접 영업보다는 미디어랩을 통한 위탁 판매의 필요성과 효율성을 강조하고 있다. 또 이를 법률로 강제하는 것도 합헌이라는 주장이다. 방송사들의 직접 영업과 같은 직업 수행 혹은 경영수행의 자유는 인정받지 못하고 있다.

끝으로, 미디어랩의 운영과 관련해서는 직업 수행의 자유를 강력하게 제한하여도 합헌이라는 것이다. 이는 방송의 공공성과 공공성을 방송광고 판매에도 동일하게 적용한 것이다. 그 결과 미디어랩 설립을 허가제로 제한하고 사후 규제를 통해서 허가취소 제도의 도입도 가능하다고 하였다.

광고가격의 통제, 취약매체 지원을 위한 쿼터제의 도입 등의 내용도 담고 있다.

헌법재판소 판결에는 다음과 같은 모순이 존재한다. 첫째, 미디어랩 설립 요건과 관련해서는 직업 수행의 자유를 인정한 반면에 방송사들의 직접 영업은 금지하여 지상파 방송사들의 직업 수행의 자유는 인정하지 않고 있다. 이는 방송과 방송광고를 모두 공공성과 공익성이 요구된다고 본 판결과 배치되는 것이다. 논리의 일관성을 지니려면 미디어랩 설립과 관련해서도 동일한 규제를 하는 것이 바람직하다.

또 다른 한 가지는 미디어랩 설립 요건 및 미디어랩 운영과 관련해서 직업 수행의 자유를 인정하는 부분과 강하게 제한하고 있는 부분이 상치되는 모순이 존재한다. 누구나 자유롭게 허가만 받으면 설립할 수 있게 하고, 운영에서 강한 규제를 하는 것 역시 모순이라는 것이다.

3. 미디어랩법 제정 논의와 쟁점

헌법재판소의 판결 이후 신설 미디어랩 제도의 도입과 관련해서 학술 세미나, 정책 세미나가 봇물처럼 쏟아졌다. 방송광고판매 대행에 대한 법률안(방송법 일부 개정 법률안 포함)만 해도 한선교, 진성호, 조문환, 이용경, 전병현, 김창수 의원, 이정현 의원 등 7명의 국회의원이 미디어랩 제도에 대한 각각의 입장을 제안하였다. 이중 쟁점이 되는 것은 종합편성채널의 의무위탁 여부, 경쟁유형과 설립 민영 미디어랩의 개수, 미디어랩의 업무영역 등이다. 여기에 소유제한, 허가제와 유효기간 등도 법률안들 내에서 상이한 점이 보인다. 주요 쟁점과 법률안 내용에 대해서 살펴보면 다음과 같다.

1) 종합편성채널의 광고판매위탁 강제

헌법불합치 판결 이후인 2008년 12월부터 2년 동안의 미디어랩 논의에서는 종합편성채널에 대한 언급이 거의 없었다. 그것은 2010년 12월 4개의 종편채널사업자가 선정되면서부터 이들 4사에 대한 광고영업을 어떻게 할 것인지가 새로운 이슈로 부상하였기 때문이다. 특히 조선일보, 중앙일보, 동아일보 등 주요 신문사들이 모두 방송매체를 소유하게 되었고, 이들과의 관계가 매끄럽지 않은 야당에서는 종합편성채널의 광고영업도 판매대행사를 통해서만 하도록 강제하는 것이 좋다는 의견을 강하게 주장하였다.

반면에 여당은 종합편성채널이 허가를 받는 사업자이지만 케이블, 위성 등 유료방송 플랫폼을 통해서 전송되는 만큼 다른 채널사용사업자와 동일하게 자율적으로 광고영업을 하는 것이 적절하다는 의견을 제안하였다. 민주당은 의무위탁을 3년 간 유예하는 절충안을 한때 제안했었지만 언론노조, 시민단체의 반발로 다시 의무위탁으로 당론을 변경하였다. 한나라당은 3년 간 유예 후 의무

위탁에는 반대하고, 3년 후 다시 논의해서 결정할 수 있다는 입장으로 알려져 있다.

큰 주목을 받지 못하고 있지만, 종합편성채널과 함께 보도전문채널도 의무위탁의 범위에 포함시키지는 법률안도 있다.⁵⁾ 이는 보도전문채널도 편성과 광고영업을 분리하여 방송의 공정성을 제고하지는 차원의 제안이라고 하겠다.

2) 민영 미디어랩의 설립 개수

앞서 제한경쟁론과 완전경쟁론에 대해서 설명했듯이 미디어랩법에서는 민영 미디어랩의 개수를 1개로 제한하는 제한경쟁론과 2개 이상으로 하는 완전경쟁론이 이 부분에서도 대립하고 있다. 이른바 ‘1공영 1민영’ 체제가 다수의 의원들이 제안한 법률안이며, ‘1공영 다민영’은 소수의견이다. 한나라당의 한선교 의원은 완전경쟁론으로 ‘1공영 다민영’ 체제로의 전환을 주장하고 있으며, 한나라당의 당론도 여기에 가깝다. 반면 민주당은 ‘1공영 1민영’ 체제로의 전환에 찬성하고 있는 입장이다.

진성호 의원은 제한적 경쟁을 하되, 3년의 유예 기간을 두는 방안을 제안하고 있으며, 이용경 의원과 전병현 의원은 공민영 교차 판매를 허용해서 실질적 경쟁을 유도하는 방안을 제안하고 있다. 한나라당은 야당이 주장하는 ‘1공영 1민영’ 체제를 받아들이면서 종편채널의 직접 광고영업을 허용하고 3년 후 재검토하지는 절충안을, 민주당은 ‘1공영 다민영’ 체제를 받아들여 종편의 광고영업을 3년 후 의무위탁으로 변경하지는 절충안을 각각 내놓았으나 합의에 실패하였다. 이러한 절충안을 보면 여야 모두 민영 미디어랩의 설립 개수에 관해서는 협상의 여지가 충분히 있다고 하겠다.

3) 미디어랩의 업무영역

미디어랩의 업무영역과 관련해서는 지상파로 한정하지는 의견과 비지상파 방송으로 확대하자는 의견이 대치중이다. 또 절충안으로 3년간 지상파로 한정하고 이후 미디어 환경의 변화를 고려하여 변경을 검토하지는 의견도 있다.⁶⁾ 이 부분은 앞서 논의한 종합편성채널의 의무위탁과 차이가 있다. 왜냐하면 미디어랩과 방송사의 자율계약을 통해서 광고영업 대행의 업무 영역을 확대할 수 있기 때문이다.

현행 법률에는 미디어랩이 지상파방송의 광고대행만을 하도록 하고 있다. 하지만 미디어 환경의 변화로 케이블, 위성방송, IPTV 등 TV에 전송되는 방송 플랫폼이 확대되고 있다. 이러한 변화에 발맞춰 방송 전반으로 확대하는 것이 좋다는 의견이 많았다.

5) 김창수 의원안, 이용경 의원안.

6) 진성호 의원안.

4) 허가제와 유효 기간

미디어랩의 설립은 일정한 요건을 갖추면 누구나 할 수 있는 등록제와 일정 요건을 갖추어도 법령이 지정한 절차에 따라서 허가를 받아야 사업을 할 수 있는 허가제로 나뉜다. 2000년대 초반 완전경쟁론자들은 미디어랩의 등록제를 주장한 바 있다. 하지만 미디어랩 법률안에서는 모두 허가제의 도입을 제안하고 있다. 이는 헌법재판소의 판결에서 허가제 도입을 권고하는 내용이 있기 때문이다. 따라서 허가제 도입은 큰 논란이 없을 듯하다.

허가의 유효 기간에 대해서는 언급이 없거나 대통령으로 위임하지는 법률안이 있고⁷⁾, 언급이 있을 경우 최소 3년⁸⁾에서 최대 7년⁹⁾으로 하지는 의견이었다. 허가 갱신은 미디어랩 사업자에게는 부담이 될 수 있으나 미디어랩이 담당할 공적 기능을 감안하면 필수적으로 두어야 할 조항으로 보인다.

5) 소유 제한

소유 제한과 관련된 내용은 크게 두 가지로, 민영 미디어랩의 최대주주 지분을 상한 규정과 대기업, 방송사, 미디어랩 등의 출자 금지 혹은 출자 시에 허용 지분을 등이다. 먼저 최대주주의 지분은 한선교 의원안(최대 51%)을 제외하고 모두 최대 주주의 지분율을 30%로 규정하고 있다. 이 밖에 한선교 의원안에서는 대기업, 미디어랩, 정당의 출자를 금지하고 있다. 전병헌 의원안에서는 대기업, 일간신문, 뉴스통신사, 광고회사의 출자를 금지하고 있다. 또 이용경 의원안에서도 광고회사, 미디어랩, 정당의 출자를 금지하고 있으며 진성호 의원안에서는 미디어랩의 출자를 금지하고 있다.

출자 허용의 범위를 규제한 법률안은 김창수 의원안에서 대기업 10%, 일간신문 및 뉴스통신사 10%, 이용경 의원안에서 일간신문, 뉴스통신사, 방송사 10%, 진성호 의원안에서 일간신문, 뉴스통신사 10%, 전병헌 의원안에서 방송사 10% 등이다. 방송사의 출자 허용과 관련해서만 살펴보면, 진성호 의원안에서 3년간의 유예기간을 둔 출자 금지, 이용경 의원안과 전병헌 의원안에서 10% 출자 허용, 그리고 별다른 언급이 없어서 방송사의 소유 제한을 하지 않고 있고, 결국 출자를 최대주주 범위 내에서 허용하는 법률안이 한선교 의원안과 김창수 의원안이다. 따라서 이 법률안은 방송사의 출자를 최대 30%(김창수 의원안)과 51%(한선교 의원안)까지 허용하고 있는 것이다.

한편 방송통신위원회는 최대 지분 51%에 방송사 출자 허용으로, MBC(서울)와 SBS도 방송통신위원회와 같은 입장인 것으로 알려지고 있다. KBS는 일정 지분 이하로 제한하는 것에 찬성하면서 방송사 출자 허용을, KOBACO는 방송사의 출자 금지에 찬성하는 것으로 알려져 있다. 지역방송의

7) 한선교 의원안, 이용경 의원안.
8) 전병헌 의원안.
9) 진성호 의원안.

경우에는 최대 지분을 30% 이하로 하고, 방송사의 출자 금지에 찬성하는 입장으로 알려지고 있다.

6) 방송광고 균형발전

신설 미디어렙 설립에 가장 강하게 반대하는 기관이 지역방송과 종교방송이다. 왜냐하면 KOBACO 단일 판매제도 하에서 연계판매로 인한 수입이 대략 연간 1,500억 원에서 2,200억 원에 이르기 때문이다. 미디어별로 보면 지역방송은 총 광고매출의 약 25%, 종교방송은 약 80%를 연계판매를 통해서 얻고 있다. 따라서 방송광고 균형발전을 위해 취약매체에 대한 지원이 불가피하며, 이러한 지원방안은 정도의 차이만 있고, 법률안 모두가 그 내용을 포함하고 있다.

취약매체 방송광고 판매대행을 강제로 미디어렙에 지정하는 것이 가능하고, 방송 3사의 매출상 한제를 두어서 광고수익의 쏠림현상을 방지하고 있다. 또 종교방송에 대한 광고량 보장, 취약매체 연계 판매 의무화, 방송발전 기금 면제와 기금의 인상과 기금을 통한 지원 등의 의견이 많았다. 또 미디어렙 허가 조건에 이러한 취약매체 지원 이행을 명시하도록 하고 있다. 따라서 지원 정도의 차이는 있지만, 방송광고 균형발전을 위해서 미디어렙에 일정 부분 공적 의무를 부담하는 것에는 공감대가 형성된 것으로 보인다.

7) 수수료

미디어렙이 받는 수탁수수료와 미디어렙이 광고회사에 지급하는 대행수수료에 대한 지급규정은 방송법 개정을 통한 법률안과 신규 법률안이 각각 동일한 내용을 담고 있으나, 그 형식은 상이하다. 한선교 의원안과 이용경 의원안에서는 수탁수수료와 대행수수료의 지급 규정을 방송법에 두고, 구체적인 기준과 범위는 시행령에 위임하고 있다. 나머지 법률안은 수탁수수료는 방송광고 판매액의 100분의 20이하, 대행수수료는 수탁수수료의 100분의 70 이상으로 규정하고 있다. 따라서 수탁수수료와 대행수수료 관련 규정은 큰 논란의 여지가 없어 보인다.

하지만 광고업계에서는 일부 대형 광고주를 중심으로 대행수수료 제도를 폐지하고 합리적인 광고회사 보상제도인 피(fee) 시스템의 도입을 주장하고 있다. 피 제도를 도입하는데 있어 법률로 대행수수료의 규모를 정하는 것은 과잉규제라는 주장을 하고 있다. 또 피 제도가 광고회사가 제공하는 서비스에 대해서 합리적으로 지불할 수 있고, 국제적인 추세이며 뉴미디어 광고시장 활성화에도 기여할 수 있기 때문에 수수료 제도를 법률화 하는 것에 신중을 기할 필요가 있다는 주장이 설득력을 얻어가고 있다.

8) 공영 미디어랩 KOBACO

지금까지 단일 미디어랩으로 방송광고 판매대행을 해 온 KOBACO도 신설 미디어랩의 설립과 공기업 선진화 방안에 따라서 변화가 예상된다. 공사의 명칭은 현행을 유지하는 방안¹⁰⁾과, '한국광고공사'¹¹⁾, '한국방송광고대행공사'¹²⁾로 변경하는 방안이 제안되었다. 공사의 법인격은 정부가 100% 출자하는 주식회사로 변경하는 방안¹³⁾의 의견이 다수였고, 현재의 무자본 특수법인을 유지하는 방안¹⁴⁾도 제시되었다.

가장 큰 이슈는 KOBACO의 판매대행 매체에 MBC를 포함시킬지 여부이다. 이는 '공영 다민영' 체제에서는 자연스럽게 MBC도 독자적인 민영 미디어랩을 설립하여 광고영업을 할 것이지만, '공영 1민영' 체제에서는 공영미디어랩에서 광고판매를 대행하게 된다. 따라서 공영 미디어랩의 업무 영역에 MBC를 포함시킬지 여부는 민영 미디어랩의 설립 개수에 따라서 정해질 것으로 보인다. 일부 의원안에서는 공영 미디어랩의 대행 방송사를 구체적으로 규정하지 않고 자율 계약에 의해서 공민영 교차판매를 하자는 의견도 있었다.

4. 전망

2011년은 KOBACO가 설립된 지 30년이 되는 해이다. KOBACO에 대한 평가는 부정적인 것보다는 긍정적인 면이 많은 것이 사실이다. 따라서 현재의 단일 미디어랩 체제를 발전시켜서 경쟁체제 이상의 효과를 거둘 수 있다는 주장도 제기되고 있다. KOBACO를 주식회사로 전환하고 KOBACO를 참여하는 방송사들이 지분 참여로 분할 소유하는 방안이 그 예이다. 하지만 지금의 입법 논의에서는 복수 미디어랩 설립에 초점이 맞추어져 있다.

특히 종합편성채널의 출범을 앞두고 미디어랩법 제정을 서두르자는 의견이 대두되었다. 즉 종합편성채널의 광고영업을 미디어랩에 의무위탁 하기 위한 근거를 서둘러 마련하자는 것이다. 하지만 현실적으로 종합편성채널은 독자 영업을 할 가능성이 높다. 2011년 12월 종합편성채널이 방송을 시작할 예정이고, 종합편성 사업자들은 이미 광고 설명회와 광고판매에 들어갔기 때문이다. 미디어랩법의 제정이 금번 정기국회에서 이루어지지 않는 한, 종합편성채널들은 직접 광고영업을 할 수 있다. 현행의 법률체제상 불가피한 것이다. 이러한 배경 때문인지 종합편성채널의 직접 광고영업을 위해서 미디어랩법 통과를 지연시키고 있다는 주장까지도 등장하고 있다.

10) 이용경 의원안과 전병헌 의원안.

11) 김창수 의원안.

12) 한선교 의원안, 진성호 의원안.

13) 한선교 의원안, 김창수 의원안, 진성호 의원안.

14) 전병헌 의원안.

국회 문화체육관광방송통신위에서는 여야 6인의 소위원회를 구성하여 미디어랩법의 절충안을 마련하기로 했다. 하지만 종합편성채널의 광고위탁 부분에서 여야 간 합의할 가능성은 매우 낮기 때문에 금번 회기에 미디어랩법이 제정되기는 어려울 것으로 보인다. 또 2012년은 총선과 대통령 선거 등의 정치 일정이 잡혀있다. 이러한 시기에는 여야가 이해관계가 첨예한 법률안을 시급히 다루어 결정해야 하는 부담을 서로 지지 않으려고 할 것이다. 따라서 당분간은 현재와 같은 KOBACO 체제가 유지될 것으로 보인다.

하지만 변수는 있다. SBS와 MBC 등의 움직임이다. SBS의 지주회사인 SBS홀딩스는 미디어랩법 제정을 앞두고 사전준비가 필요하다며 KOBACO에 방송광고영업을 위한 시스템과 자료 등의 협조 요청을 한 바 있다. 직접 광고영업을 하기 위한 준비 작업에 들어간 것이다. KOBACO의 협조거부로 일단락되었지만 방송통신위원회가 2009년 방송사에 전달한 「지상파 방송광고 판매 임시 운영권고안」의 해석을 놓고 KOBACO와 방송통신위원회가 갈등을 빚기도 하였다.

KOBACO는 미디어랩법이 제정되기 전까지는 방송사의 직접영업이나 방송사의 미디어랩의 광고영업을 도울 수 없다는 입장이고, 이는 2009년 방송통신위원회의 운영권고안에 근거한다는 주장이었다. 이러한 주장에 방송통신위원회는 2009년 권고안이 효력은 있으나 상황이 변화하였고 SBS홀딩스의 광고영업을 규제할 장치가 없는 것이 현실이라는 입장이다. 즉 SBS홀딩스가 SBS 광고 판매에 나서도 방송통신위원회가 막을 수 없다는 입장이다. KOBACO는 9월 10일 인력 스카우트를 자제해 달라는 공문을 SBS 측에 보냈으나 SBS는 9월 27일 KOBACO에 “자체 미디어랩을 세우기 위한 인력과 시스템을 요청하는 공문을 보내겠다”고 독자영업 통보하였다. 그 후 9월 30일 SBS 계열 PP의 광고영업팀을 미디어랩추진단 사무실로 이전 완료하고 10월 6일 KOBACO에 협력을 요청하는 공문을 발송하였다. 이에 10월 10일 KOBACO는 미디어랩법의 입법이 진행 중이고 방송통위의 권고에 근거하여 협조를 거부하는 공문을 발송하였다. SBS는 KOBACO와 방송통신위원회를 방문하여 협조를 요청하였고 10월 27일 SBS미디어홀딩스 이사회는 ‘미디어 크리에이트’ 법인을 설립하고, 자회사 편입시켜서 미디어랩 운영을 공식화 하였다. 이후 30대 광고회사 사장단 초대 조찬 모임, 광고주 대상 영업 설명회 등을 개최하면서 2012년 1월 1일부터 독자 영업을 할 것을 선언하였다.

다수의 학자들은 방송통신위원회가 SBS의 미디어랩 자회사를 통한 광고영업을 통제하지 않는 것을 이해하지 못하고 있다. 입법 진행 중인 미디어랩법 모두에서 미디어랩에 대한 허가권이 방송통신위원회에 있음에도 불구하고 입법 지연을 이유로 방송사들이 자유롭게 자회사를 통해서 광고영업을 할 수 있도록 방치하는 것은 직무유기라는 지적이다. 또 종합편성 채널, SBS의 독자 영업이 가속화되면 MBC도 KOBACO 체제를 벗어나 독자적 광고영업을 꾀할 것이고, 이는 미디어랩 제도의 붕괴를 가져올 가능성이 높은 상황으로 전환됨을 의미한다.

5. 결론

지금까지 미디어렐 제도의 도입과 논의 그리고 입법 과정에서의 쟁점에 대해서 살펴보고, 향후 전망을 간략히 살펴보았다. 결론에서는 미디어렐 제도가 방송영상산업에 미칠 영향에 대해서 살펴보려고 하였다.

첫째, 복수 미디어렐 제도의 도입은 방송사의 광고판매를 증가시킬 것으로 보인다. 왜냐하면 향후 미디어렐사들은 방송사의 이익을 극대화 하는 것을 목표로 하기 때문이다. 지금까지 방송의 공정성 제고와 취약매체 지원과 같은 공적 제도 중심의 미디어렐 제도가 운영되었다면 향후 복수 미디어렐 제도 하에서 미디어렐의 경쟁력은 방송사의 광고상품 판매 신장을 위해서 어떠한 노하우와 시스템을 보유하고 있는지가 좌우하게 될 것이다. 따라서 방송영상산업은 광고판매 증가로 수익원의 확대를 꾀할 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 방송영상산업계의 사업자간 격차가 증대될 것으로 보인다. 현행 단일 미디어렐 제도에서는 종교방송, 지역방송 등 경제적으로 취약한 매체에 대한 지원으로 연계 판매가 가능했다. 하지만 복수의 미디어렐 제도에서는 기금으로의 지원이나 전파료 배분구조의 변경, 광고할당제 등의 제도적 개선으로 지원책을 모색하는 수준이다. 이러한 지원방안은 한시적이기 때문에 중장기적으로 광고판매가 원활한 방송영상사업자와 그렇지 않은 사업자간의 격차는 증가할 것이다.

셋째, 방송영상산업계의 새로운 사업영역 개척이 가능할 것으로 보인다. 종합편성채널은 신문, 잡지, 방송 콘텐츠의 제작은 물론 각 콘텐츠의 광고판매를 담당하게 된다. 이른바 크로스 미디어렐의 등장이 가시화 된 것이다. 따라서 방송영상사업자들도 새로운 사업 영역으로 광고판매를 전문으로 하는 미디어렐의 설립을 검토할 수 있을 것이다. 특히 한류로 인해서 아시아와 유럽에 콘텐츠를 수출할 수 있기 때문에, 이때 그 콘텐츠와 관련된 광고를 함께 판매하는 글로벌 미디어렐의 설립과 운영도 가능할 것으로 보인다. 이러한 사업다각화는 방송영상산업의 발전에 기여할 것으로 보인다.

넷째, 미디어렐 제도가 가지고 있는 고유한 가치는 변화하지 않기 때문에 방송영상산업이 추구하는 공공성이 가치는 유지될 것으로 보인다. 미디어렐 제도로 인해서 제작과 편성이 광고영업과 분리되어서 자본으로부터 방송영상사업자들을 보호할 수 있는 안전장치를 확보할 수 있을 것으로 보인다. 콘텐츠의 방향이나 내용 등에 광고주의 요구가 직접적으로 전달되지 못하게 하는 완충지대로서 미디어렐이 미래에도 기능할 것으로 보인다.

다섯째, 미디어렐법이 지연되고 복수 미디어렐 제도의 도입이 실현되지 못할 경우, 방송사간 갈등이 증폭될 가능성이 높다. 종합편성채널이 지상파와 같은 콘텐츠로 광고시장 진입이 성공할 경우, 상대적으로 취약한 중소 방송채널사용사업자들의 광고수주는 더욱 어려워질 전망이다. 또 지상파 광고시장이 현재와 같은 저성장의 구도가 고착화되어 가는 가운데 종합편성채널이 공격적으로 시장을 잠식할 경우에도 지상파 사업자들은 자사 미디어렐을 통한 대응 등 광고시장의 경쟁

이 치열해지고 사업자간 갈등이 커질 가능성이 높다.

끝으로, 방송광고 요금제도 등 제도개선을 통해서 방송영상산업의 질적 발전을 꾀할 수 있을 것이다. 현재의 시급 중심의 광고요금 제도에서 시청률을 근간으로 한 총시청률(GRPs, Gross Rating Points) 중심의 과학적 광고요금 제도로의 전환이 예상된다. 이러한 요금체계의 변화는 광고산업의 과학화는 물론이고 더 나아가 방송영상산업의 질적 발전의 토대가 될 것이다.

제3절 KBS 수신료 인상

1. 배경

지난 2010년 11월 19일 KBS 이사회는 “수신료를 현행 2,500원에서 3,500원으로 인상하며, 40% 이하로 규정된 현재 광고 비중을 유지한다.”는 내용의 수신료 인상안을 의결했다. 이 결정을 두고 여야 정치권, 시민사회, 언론계의 표정이 엇갈렸다. KBS의 광고 감축은 당시 곧 사업자가 선정될 종합편성방송채널사용사업자(이하 ‘종합편성채널’이라고 함)의 재원이 될 광고물량과 직결된 문제로 보기 때문이었다. 방송통신위원회는 2010년 12월 31일 조선일보, 동아일보, 중앙일보, 매일경제신문이 종합편성채널로 선정되었음을 발표하였다. 당시 종합편성채널이 4개나 선정이 된 것에 대하여 광고시장의 상황을 고려할 때 선정된 종합편성채널이 정상적으로 안착하기 어렵지 않겠느냐는 우려가 제기되었다. 이에 따라 방송계 안팎에서는 정부와 여당이 종합편성채널의 생존을 위해 종합편성방송채널의 광고 직접 판매와 KBS 수신료 인상을 밀어붙이고 있다는 의혹을 제기하여 왔다. 한편, KBS 수신료 금액은 방송법에 따라 KBS 이사회가 심의·의결한 후 방송통신위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정된다. 이에 따라 2011년도는 KBS 이사회가 의결한 수신료 1,000원 인상안에 대한 방송통신위원회의 채택과 국회의 승인을 받는 과정 속에서 정치권, 방송계, 시민단체의 이해관계가 엇갈리면서 계속 논란이 되었다.

2. 방송통신위원회 채택 과정

2011년 2월 8일 열린 방송통신위원회 전체회의는 KBS 수신료 인상안에 대한 실무진의 검토안을 보고 받고 논의를 하였으나 “KBS 수신료 인상근거의 타당성이 결여됐고 인상액도 부적절하기 때문에 KBS가 인상안을 다시 제출해야 한다”는 1안과 ‘수신료를 현행보다 1,000원 많은 3,500원으

로 인상하되 인상분 1,000원 중 600원은 공적채무 확대, 300원은 KBS 광고축소 및 EBS 지원금 증액에 활용한다'는 2안을 놓고 협의했지만 결론을 내리지 못했다. 이에 따라 같은 달 17일 KBS 경영진 입장을 청취한 뒤 방송통신위원회 공식의견서를 최종 채택하기로 하였다.

결국 방송통신위원회는 2월 18일 제10차 방송통신위원회를 열어 KBS가 지난 2010년 11월 24일 제출한 「텔레비전방송수신료 금액 인상안」을 심의한 후, KBS 수신료 인상안에 대해 수신료를 월 3,500원으로 1,000원 올리되 인상분을 상업채원 축소에 사용해야 한다는 내용을 담은 검토의견서를 의결했다. 방송통신위원회는 KBS 수신료 인상안은 재원구조 정상화를 통한 공영성 강화라는 KBS의 발전방향과 세계적인 공영방송으로의 도약을 위해 지향해야 할 콘텐츠의 질 향상에 미흡하고, 수신료 인상 근거도 충분치 않은 측면이 있으나, 수신료 현실화가 공영방송 재원구조 정상화의 첫 단추를 끼운다는 의미에서 적극적으로 검토될 필요가 있으며, KBS 이사회가 국민 부담을 감안하고 의결한 취지도 존중할 필요가 있다고 판단했다. 따라서 수신료 금액을 KBS 이사회가 의결한 내용과 같은 월 1,000원 인상하되, 인상분은 타당성이 인정된 공적채무 확대방안의 성실한 시행과 프로그램 제작비 확대 및 상업채원의 축소 등에 반영되는 것이 바람직하다고 방송통신위원회는 밝혔다. 아울러 2014년에 수신료 금액의 재산정이 필요하며, 단계적 광고 축소 및 채널별 회계분리도 필요하다고 강조했다.

방송통신위원회가 제출하는 검토의견서는 KBS 수신료 인상안에 대한 국회의결 과정에서 중요한 참고사항이 된다. 그런데 검토의견서 중 “인상분이 상업채원 축소에 사용되어야 한다”는 부분으로 인해 방송통신위원회 상임위원들은 격한 찬반논쟁이 있었고, 결국 표결은 여당 측 위원 3명만 참석한 가운데 이루어졌다.

3. 국회 의결 과정

KBS 수신료 인상안은 KBS 이사회 결정, 방통위의 의견서 채택을 통하여 국회 의결만을 남겨두게 되었으나, 여·야간의 견해차이로 인하여 그 과정이 순조롭지 못했다.

국회 문화체육관광방송통신위(전재희 위원장) 소속 한나라당 의원들은 2월 28일 국회에서 간담회를 갖고 방송통신위원회가 의결한 KBS 수신료 1,000원 인상안을 야당과 합의해 처리하기로 하였다. 이와 관련하여 김황식 국무총리는 3월 3일 국회 대정부 질문에서 시청료 인상을 요구하기 위해서는 자체적으로 경영개선 노력이 선행되어야 한다고 말하였다. 한편, 텔런트, 성우, 코미디언, MC 등으로 이루어진 (사)한국방송실연자협회와 한국방송예술인노동조합은 3월 2일 KBS 수신료 인상을 지지하는 성명을 발표하기도 하였다. 이들은 수신료 현실화가 방송계 종사자들에게도 작업환경 개선과 출연료 및 임금 현실화를 가져올 수 있을 것이라고 밝혔다. 이에 앞서 28일 독립제작사 협회도 “수신료 인상을 통해 KBS가 방송시장의 심각한 왜곡을 회복하는 역할을 하기를 바란다”며

수신료 인상 지지를 선언하였다.

국회 문화체육관광방송통신위는 3월 10일 KBS 수신료를 월 2,500원에서 3,500원으로 1,000원 인상하는 수신료 인상 승인안을 상정하였다. 한편, KBS 이사회는 4월 14일 KBS 지배구조 개선 등을 논의하기 위한 제도개선특위를 구성하였는데, 제도개선특위는 이사회 구성 절차, 사장 선정 절차, 수신료 산정 위원회 설치 등 연구 과제를 놓고 논의하는 기구다.

KBS 수신료 인상의 마지막 관문인 국회 심의가 4월 15일 사실상 시작되었다. 국회 문화체육관광방송통신위는 이날 전체회의를 열고 KBS 업무보고를 받았다. 그런데, KBS 수신료 인상안에 대한 심의 시점을 놓고 한나라당은 이날 KBS 업무보고와 수신료 인상안 대체토론을 함께 진행할 것을 요구했으나, 민주당의 거부로 무산되었다. 민주당은 여론수렴을 위한 숙성기간을 가질 것을 제안하였다. 그런데 국회 문화체육관광방송통신위는 4월 18일 민주당 의원들의 퇴장 속에 KBS 수신료 인상 승인안의 공청회와 대체토론을 진행, 법안심사소위로 넘겼다. KBS 수신료를 현행 월2,500원에서 3,500원으로 인상하는 안에 대해 한나라당은 '수신료 현실화 방안'이라며 찬성하고 있지만 민주당은 국민적 공감대를 위해 충분한 시간을 갖고 협의하지는 입장이었다. 결국, 민주당의원들의 불참 속에 이루어진 대체토론은 큰 이견 없이 약 10분 만에 종료됐으며, 수신료 인상안은 법안심사소위로 넘겨졌다.

이날 국회 문화체육관광방송통신위 회의장에서 열린 공청회에서 유흥식 중앙대 교수는 국민부담 최소화 원칙, KBS 공정성 확보, KBS 자구노력을 전제로 한 조건부 찬성 입장을 밝혔고, 윤석민 서울대 교수는 당장 입에 쓰지만 꼭 필요한 약 이라고 수신료 인상에 찬성하는 의견이었다. 또한 박성호 호남대 교수는 민생물가가 급등한 상황에서 준조세 성격의 수신료 인상은 서민생활에 더 큰 고통을 안겨줄 것이라고 지적하였고, 최병선 전국아파트연합회 사무총장은 공시청 시설의 개선 없는 수신료 인상에 반대한다는 입장을 표명했다.

4월 임시국회 당시 야당 의원들이 전체회의 도중 퇴장한 상황에서 수신료 인상안이 법안심사소위원회로 넘어갔으나 민주당 의원들의 보이콧(boycott)이 계속되며 소위 자체가 열리지 못했다. 한나라당은 KBS가 공영방송으로서의 제 모습을 찾고 30년간 동결돼온 수신료의 현실화를 위해 인상이 불가피하다는 입장이지만 민주당은 공영성 및 경영 개선을 위한 KBS의 자구노력이 선행되어야 한다는 입장을 반복하였다. 결국, 2월 임시국회에 상정된 인상안에 대해 4월 임시국회에서 본격적인 논의가 시작됐으나 여·야간의 갈등만 노출한 채 논의의 장은 6월 임시국회로 자리를 바꾼 상태가 되었다.

국회 문화체육관광방송통신위는 6월 20일 법안심사소위를 열고 KBS 수신료를 2,500원에서 3,500원으로 1,000원 올리는 안건을 처리했다. KBS 수신료 인상안은 이날 오후 법안소위에서 기립 표결에 부쳐졌으며, 전체 8명 중 5명이 찬성했다. 한나라당(4명)과 자유선진당이 찬성표를 던졌으며, 민주당 의원들은 여당의 강행처리에 항의하면서 표결에 참여하지 않았다. 회의장에 남은 민주당 전병헌, 전혜숙, 김재윤 의원은 국민에게 부담을 주는 KBS 수신료 인상안을 한나라당이 날치기

제1부_ 국내 방송영상산업 주요 이슈

로 통과시켰다며 앞으로 문화체육관광방송통신위 소위와 전체회의를 보이콧할 것이라고 밝혔다. 이에 따라 민주당은 문화체육관광방송통신위 소회의실을 점거하는 등 상임위 활동 거부에 들어갔고, 정부, 외통, 행안, 운영 등 모든 상임위와 조용환 헌법재판소 재판관 인사청문특위는 민주당이 불참한 채 반쪽으로 진행됐다. 그러나 한나라당 황우여, 민주당 김진표 원내대표는 회동을 갖고 국회 파행의 빌미가 된 KBS 수신료 인상안 처리 과정에서의 원활하지 못한 의사 진행에 대해 유감을 표명하는 한편 문화체육관광방송통신위에서 수신료 문제를 재논의하기로 하고 국회를 정상화했다.

그런데 민주당은 6월 23일 KBS 수신료 1,000원 인상안을 28일 오후 국회 문화체육관광방송통신위 전체회의에서 표결 처리하기로 한 전날 여·야간 합의를 사실상 파기하였다. 민주당은 KBS 수신료 인상에 대해 근본적으로 반대한다며 KBS 수신료는 국민 부담을 가중시키는 준조세 성격으로, 민생이 어려울 때 이를 올리려면 KBS의 정치적 중립성·독립성 보장 및 지배구조 개선 등을 담은 방송법 개정 등 두 가지 선결 조건이 이뤄져야 한다고 강조하였다.

이와 같은 KBS 수신료 인상에 대한 여야 간의 줄다리기는 민주당 회의 도청 의혹이라는 돌출변수가 나타나면서 논의가 진척되지 못했다. 6월 24일 있었던 국회 문화체육관광방송통신위 전체회의에서 전날 민주당 최고위원, 문화체육관광방송통신위원 연석회의 발언록이 공개돼 논란이 불거진 것이다. 한선교 의원은 “발언록을 보면 민주당 한 최고위원이 ‘지금부터 민주당 사람들이 총집결해야 한다...몸을 던지지 않으면 안된다’는 내용이 있다.”며 “거짓이라면 내가 책임지겠다.”고 말했다. 이에 김재윤 의원은 기자들과 만나 “당시 회의가 비공개로 이뤄졌고 당이 작성하지도 않은 속기록을 한선교 의원이 갖고 있는 것”이라며 “누가 도청을 했는지 어떻게 기록을 입수했는지 철저히 밝혀야 한다”며 도청 의혹을 제기한 것이다. 결국, KBS 수신료 인상안 처리를 위해 소집된 28일 국회 문화체육관광방송통신위는 민주당의 회의장 점거로 끝내 열리지 못한 채 파행되었다.

한편, KBS 기자에 의한 도청 의혹이 제기된 상황에서 KBS 이사회는 7월 28일 KBS의 민주당 도청 의혹과 관련하여 발표문을 내고 “국회 도청의혹이 발생한 것 자체에 대해 그 진위를 떠나 책임을 통감하며 국민과 시청자에게 진심으로 사과드린다”고 발표하였다. 이사회는 도청의혹 때문에 KBS 수신료 인상안이 국회에서 표류하고 무산될 위기에 처한 것은 우려된다고 말하였다. 2011년 10월 4일 실시된 문화체육관광방송통신위의 KBS에 대한 국정감사에서 여당은 KBS 수신료 1,000원 인상 필요성을 적극 거론한 반면 야당은 민주당 대표실 도청 의혹 문제를 강도 높게 추궁했다. 민주당은 국감 시작과 함께 도청 의혹에 대한 KBS의 입장 표명을 촉구하며 거세게 몰아붙였고, 이 과정에서 국감이 10여 분간 정회되기도 하였다. KBS의 김인규 사장은 국정감사에서 KBS의 도청 지시의혹을 부정하면서, 경찰 수사 발표 이후 ‘적절한 조치’를 취할 뜻을 밝혔다. 한편, 지난 수십년간 수신료 인상이 못된 이유를 정파적 시각이 영향을 미쳤기 때문이라고 주장하며, “독일의 수신료 산정위원회(KEF)와 같은 조직이 필요하다”고 밝히기도 하였다. 결국, 연초부터 방송통신위원회 의결을 거쳐 국회 절차를 밟아왔던 KBS 수신료 1,000원 인상안은 여야 간의 의견대립과 KBS의 도청의혹이라는 돌출변수로 인하여 2011년 내내 표류하고 있는 것이다.

4. 앞으로의 전망

KBS의 수신료 인상 추진은 2011년 이전에도 여러 번 시도된 바 있다. 지난 1995년, 1998년, 2003년, 2004년, 2005년, 2007년 등 여러 번의 시도가 있었다.¹⁵⁾ 이 중에서 특히 지난 2007년 KBS 이사회는 월 4,000원으로 수신료를 인상할 것을 의결하고 이를 추진하기도 하였으나, KBS 방송 내용이 당시 집권정부에 편파적이라는 이유로 반대하는 견해들로 인해 인상 시도가 좌절된 바 있다. 2007년과 금년의 사례로부터 알 수 있듯이 수신료의 인상은 쉽게 결정되기 어려운 복잡성을 띠고 있다. 수신료 결정은 단순한 공영방송의 재원을 넘어서 정치적이며 문화적인 여러 층위가 중층적으로 얽혀 있으며, 특히 그 중에서도 정치적 영향으로부터 벗어나기 어려운 속성을 지니고 있다.

2011년 한 해 동안 벌어진 KBS 수신료를 둘러싼 정치적 대립과 도청의혹과 같은 사건들은 수신료를 놓고 벌이는 정파적 충돌이 단적으로 표현된 것이며, 이는 여야의 위치는 바뀌었지만 그 본질적 성격에 있어서 2007년의 전례와 크게 다르지 않다. 노무현 정부에서 한나라당은 KBS 수신료의 인상 시도를 강력히 반대하여 결국 좌절시킨바 있다. 이번에는 입장이 바뀌어 당시 야당이던 현 집권여당이 강력히 추진하였지만, 야당 및 시민단체의 반발로 사실상 무산되는 분위기이다. 두 번의 시도 모두 수신료 인상 반대의 명분은 KBS가 공정성을 확보하지 못하고 있다는 것이었으며 이는 정파적 대립으로 연결되었다. 특히, 이명박 정부에서는 방송법 등의 개정을 통하여 종합편성채널이 도입되었고, 종합편성채널의 사업자로 보수적 정치성향을 지닌 것으로 평가되는 주요 일간신문 사업자들이 선정되면서 이러한 정파적 대립이 더욱 극단적인 모습을 보이게 되었다고 평가할 수 있다.

수신료 결정을 둘러싼 이러한 정파적 대립을 감안하면, 2012년에 KBS의 수신료 인상이 가능할 것이라 전망하기는 어려울 것이며, 2013년 이후로 수신료에 대한 논의가 미뤄질 가능성이 크다고 할 수 있다. 두 가지의 근거로 이러한 전망을 뒷받침 할 수 있다.

먼저, 2011년 수신료 논의와 관련하여 수신료 인상에 반대하는 측에서 가장 우려하던 것 중 하나는 KBS의 수신료 인상이 종합편성채널의 시장 진입을 돕기 위한 정책이 될 수 있다는 점이었다. 2011년 말부터 종합편성채널 사업자들이 본격적으로 사업을 시작할 것으로 예고됨에 따라서 이에 대한 정치적 또는 사회적인 견제 역시 더욱 심화될 것으로 예상할 수 있다. 이러한 견제는 수신료 인상에 대한 논의를 막는 기제로 작동할 것이며, 이에 '이승만 찬양 방송 논란 등 2011년 하반기부터 불거진 KBS의 정치적 공정성에 대한 논란까지 더해지며 수신료 논의를 더욱 어렵게 할 가능성이 크다.

두 번째로, 2011년 예상치 못한 10월 26일 서울 시장 보궐선거를 필두로 2012년은 4월 제19대 총선과 12월 대통령 선거를 치르는 해이다. 굵직한 선거를 앞두고 정치적 대립이 첨예화 되는 시점임

15) 김대식(2011). 방송통신 융합시대 수신료의 의미. 『방송문화』, 8월호, 22-27.

을 감안하면 KBS의 수신료를 놓고 여야의 전향적 합의를 기대하기는 어려울 것이다. 또한 이는 여당의 일방적인 처리도 다른 어느 때 보다도 더 큰 정치적 부담이 되는 시점이라는 것을 의미한다.

요약하자면, 2012년에는 KBS 수신료 인상의 전제가 되는 ‘국민적 공감대’를 형성하는 공론의 장이 형성되기 어려운 상황이 전개될 가능성이 높다. 중요한 선거를 앞두고 전 사회적으로 언론의 공정성에 대한 민감한 감시와 견제가 있을 것이며, 이는 KBS를 비롯한 방송의 공정성에 대한 시비도 포함될 것이다. KBS의 수신료 인상이 사회적으로 KBS를 포함한 방송의 공적 가치에 대한 최소한의 공감대를 전제로 하고, 또한 정치적으로 여야의 정치적 합의를 필요로 한다는 점에서 2012년은 가장 이에 부합하지 않는 해가 될 가능성이 크다. 이러한 정치적 역학 속에서 수신료에 대한 논의는 2013년 새로운 정부 설립이후로 미뤄질 가능성이 높다고 할 수 있다.

5. 의의

2007년과 금년 KBS 수신료 인상의 시도가 계속 좌절되었다는 것은 그 자체로 나름의 의미를 지닌다. 각각 노무현 정부와 이명박 정부 하에서 KBS가 수신료의 인상을 시도하였으나, 번번이 정파적 대립 속에서 방송의 공정성이 문제가 되어 좌절되었다는 것은 현재의 수신료 결정 과정이 지니고 있는 제도적 한계를 노출한 것이라 할 수 있다. 「방송법 제65조」에서는 KBS 수신료의 결정 과정에 대해 수신료를 KBS 이사회가 심의 의결하여 이를 방송통신위원회를 거쳐 국회의 승인을 얻어 확정하도록 규정하고 있다. 이러한 제도가 갖는 문제점은 수신료의 집행기관인 KBS가 직접 수신료를 산정하도록 하고 있어서 수신료 산정의 객관성을 담보하지 못하고 있다는 점과, 입법기관이 별도의 독립적 평가 없이 직접 산정된 수신료를 검토, 검증, 결정하게 함으로써 수신료를 둘러싼 합리적 논의보다는 정파적 견해에 따른 수신료 결정의 왜곡이 발생할 수 있다는 것이다.¹⁶⁾ 2007년과 금년의 수신료 논의과정은 이러한 수신료 결정 제도가 가지는 문제점들을 그대로 노출하였다. KBS가 산정한 수신료 인상액에 대한 논란 및 국회에서의 여야대립 등은 현 수신료 결정 과정이 지니는 한계를 분명하게 보여주었다.

수신료의 인상은 제도적 어려움으로 기대하기 어려운 상황이지만, 수신료를 재원으로 하는 공영방송의 필요성은 어느 때 보다 강조되고 있다. 디지털 채널의 증가 속에서 광고 또는 유료가입자를 재원으로 하는 채널들은 제한된 수익원을 놓고 벌이는 경쟁이 점점 치열해지고 있다. 이러한 디지털 시기에 오히려 공적 책무를 수행하는 공영방송의 중요성은 더 증대된다는 주장이 제기되고 있는 것이다.¹⁷⁾ 이러한 주장은 공영방송이 추구하는 방송의 가치는 다른 채널들과 차별적이며, 공익적 가치의 보전을 위해서는 수신료에 기반을 둔 안정적 재원을 확보하는 것이 이상적이라는 견

16) 노기영(2010). 공영방송의 재원구조와 수신료 제도. 『방송통신연구』, 70호, 9-35.

17) 김승수(2004). 역사적 전환기 KBS 개혁에 대한 소고. 한국방송학회 세미나.

해를 포함하고 있다.¹⁸⁾ 2007년과 금년의 수신료 인상 시도가 많은 논란을 남기게 된 것은 수신료 인상이 적절인가에 대한 문제 때문이라기보다는 수신료 결정 제도가 갖는 제도적 한계에서 발생된 것이라 보는 것이 적절할 것이다.

이러한 의미에서, 2007년과 금년의 수신료 논의가 남긴 의의는 결국 수신료의 결정이 현행의 방식이 아닌 새로운 제도적 정비를 통해 이루어져야 한다는 현실을 보여준 것이라 할 수 있다. 실제로, 이미 여러 번의 세미나를 통해 수신료 논의를 위한 ‘사회적 합의제도’의 필요성이 제기된 바 있으며, KBS의 김인규 사장 역시 국정감사에서 독일의 KEF 같은 수신료 산정 위원회의 필요성을 제시하였다. 이러한 의견들은 현행 제도를 통해 수신료의 합리적 결정이 현실적으로 불가능하며, 나아가서 현행 수신료 결정과정이 공영방송의 공정성에 부정적 영향을 미치는 요인이 된다는 것에 대한 공감이다.

물론, 시민단체 및 야권에서 제기한 ‘사회적 합의제도’는 KBS의 공정성 확보를 전제로 한 상태에서 사회 대표들이 참여하는 ‘사회적 합의제도’와 김인규 사장이 제시한 ‘수신료 산정위원회’의 성격이 동일한 것이라 볼 수는 없다. 그럼에도 불구하고, 이러한 새로운 제도적 장치를 마련하는 것에 대한 제안들은 향후 수신료 논의의 방향을 제시하고 있다는 점에서 일맥상통한다고 할 수 있다. 2007년과 금년의 수신료 논란을 거치며, 향후의 수신료에 대한 논의는 수신료를 산정하고 결정하는 평가 기관 또는 평가 위원회 등에 대한 입장의 차이를 정교화하고 이를 현실화시킬 수 있는 방향으로 전개될 것이다.

제4절 새로운 뉴미디어 플랫폼의 확산

1. 도입

새로운 테크놀로지의 등장은 항상 방송산업을 구성하는 사업자와 소비자에게 새로운 도전이 된다. 2010년과 2011년 방송 분야의 대표적인 신규 테크놀로지로는 3DTV, 스마트TV, N-스크린 등이 있다. 이들 테크놀로지들은 자체적인 기술적 발전과 스마트폰 및 태블릿PC의 인기 등 주로 기술적 및 환경적 요인에 의해 확산되는 과정에서 아직 소비자들의 필요 및 욕구를 충분히 고려하지 못하고 있는 상황이다. 이에 따라 초기 장밋빛 전망과 달리 신중론이 대세를 이루면서 확산 저해 요인에 대한 고민 역시 깊어지고 있다.

18) 정윤식(2007). 공영방송의 재원: 수신료 법제와 정책을 중심으로. 『방송연구』, 64호, 34-73.

2. 3DTV

3D는 영화와 TV를 시청 미디어에서 채감 미디어로 변화시킨다는 점에서 획기적인 기술이라고 할 수 있다. 입체적인 형태로 콘텐츠가 제공됨에 따라 콘텐츠에 대한 인지된 현실감(perceived reality)이 높아지게 되고 이에 따라 콘텐츠에 대한 몰입(flow)의 강도 역시 높아지게 된다. 이 결과 3D로 제작된 콘텐츠가 2D로 제작된 콘텐츠에 비해 더 높은 수요를 가지게 된다. 하지만 이러한 장점에도 불구하고 기술적 발전 수준이 3D의 보편적 사용을 가로막는 장벽으로 작용하였다. 예컨대, 3DTV 산업이 원활하게 작동하기 위해서는 3D 입체카메라 기술, 2D를 3D로 변환시킬 수 있는 소프트웨어 기술, 3D 영상콘텐츠를 저장, 편집, 압축할 수 있는 기술 등이 개발되어야 한다. 3D 영화가 처음으로 등장한 것은 1900년대 초반의 일이지만 이러한 기술적 장벽으로 인해 3D 영상콘텐츠의 상용화는 2000년대 후반이 되어야 본격화될 수 있었다.

국내 방송영상산업에서 최근 볼 수 있는 3D의 급격한 성장에는 외부적인 우연적 요소가 상당히 작용하였다. 3D는 오래 전부터 도입되어온 기술이었지만, 최근의 붐은 2009년 개봉한 제임스 카메론(James Cameron) 감독의 영화 아바타(Avatar)의 성공에 상당 부분 기인한다. 3D 기술을 가장 효과적으로 적용한 것으로 인정받는 아바타가 국내 영화시장에서도 1,000만 명이 넘는 흥행실적을 보이면서, 3D는 중요한 사회적, 산업적 화두가 되었다. 또한, 영화 아바타의 주요 성공요인으로 3D 기술에 주목하면서, 3D 콘텐츠의 성공 가능성이 높게 평가되었다. 이에 따라 3D 콘텐츠를 방영할 수 있는 3DTV 수상기에 대한 관심 역시 높아졌다. 지난 2010년 1월에 열린 국제전자제품박람회(Consumer Electronics Show: CES)에서는 3DTV가 가장 큰 관심의 대상이 되었으며, 삼성전자와 LG 전자 등도 적극적으로 3DTV 수상기들을 출시하였다. 3DTV의 미래에 대한 예측 역시 2010년 초반 장밋빛이었다. 여러 시장조사기관 혹은 보고서에서 3DTV 수상기의 급격한 보급을 예상하였으며, 더욱이 이러한 3DTV 수상기가 홈엔터테인먼트(home entertainment)의 중심이 될 것이라는 예상도 등장하였다.

3D의 산업적 성공 가능성이 높아지면서 정책적 지원 역시 본격화되었다. 2010년 4월 대통령 주재로 열린 제4차 국가고용전략회의에서는 콘텐츠·미디어·3D 산업에 초점을 맞추어 정부 차원의 발전전략 및 일자리 창출 방안을 논의하였다. 특히 3D 분야에 1,000억 원의 전문펀드 지원, 연구개발(R&D) 지원, 연간 6,000명의 3D 관련 신규 인력 양성 지원 등의 계획을 제시하였다. 또한 이에 앞서 2009년 9월 정부는 3DTV를 IT코리아 5대 미래전략과제에 포함시켜, 장비 및 인프라 구축 지원은 지식경제부, 영화콘텐츠 제작 지원은 문화체육관광부, 방송프로그램 및 채널 지원은 방송통신위원회가 담당하는 등의 구체적인 로드맵도 제시하였다.

하지만 2011년 하반기 시점에서 평가해 볼 때 산업계와 정부의 이러한 3D 붐은 기대했던 만큼의 성과로 이어지지 못하고 있다. 2011년 5월 이후 국내에서 팔린 LED(발광다이오드, Light Emitting Diode) TV 중 90%가 3D 기능을 탑재하고 있고, 2011년 연말까지 30만대의 3DTV가 판매될 것으로

예상되는 등¹⁹⁾ 3DTV의 판매는 계속 늘고 있지만 초기의 기대에는 미치지 못하고 있으며, 오히려 2011년 본격화된 스마트TV에 밀리고 있는 상황이다. 실제로 전 세계 2012년 TV 시장에 대한 시장 조사업체 Toplogy Research Institute(TRI)의 예측에 따르면 3DTV의 출하량은 4,820만 대로 예상되는데 비해 스마트TV 출하량은 5,285만대로 예상되고 있다.²⁰⁾ 이러한 경향성은 국내에서도 큰 차이가 없을 것으로 예상된다.

이처럼 3D 확산이 기대에 미치지 못하고 있는 기본적인 원인은 소비자의 수요에 대한 면밀한 분석 없이 일시적 현상에 매몰되어 기업 및 정부 주도로 확산이 추진되었기 때문으로 풀이된다. 소비자 관점에서 3D 확산을 살펴보면 채택 과정에서 세 가지 정도의 난관에 봉착하게 된다. 첫째, 기존 TV 방식과 비교해 볼 때, 안경을 의무적으로 사용해야 하는 현 단계 3DTV는 불편하며, 이는 사용성이 떨어진다는 뜻이 된다. 지금까지 국내에서는 삼성전자와 LG전자가 각각 셔터글라스방식(shutter glasses method)과 편광방식(polarized method)을 제시하면서 막대한 마케팅 수단을 동원하여 상대적 우위를 자랑해 왔다. 하지만 소비자의 입장에서 볼 때 이 두 가지 방식은 모두 안경을 사용해야 한다는 점에서 근본적인 한계가 있다. 안경 디자인 설계 변화 등을 통해 소비자의 거부감을 낮추어 보려고 각 가전업체들이 노력하고 있지만 기존 TV 방식과 비교해 볼 때 상대적 우위가 없다는 점, 그리고 여전히 TV는 lean-back(기댄 채 편안히 시청) 위주의 저관여 미디어라는 점 등을 감안한다면 무안경방식이 보편화되기 전에는 3DTV가 주도하는 상황을 기대하기 어려운 실정이다.

둘째, 3DTV용 콘텐츠 제작이 기대에 미치지 못하고 있어서 3DTV를 구매하더라도 충분한 3D 영상콘텐츠를 즐길 수 없는 상황이다. 정부의 지원에 힘입어 한국HD방송, EBS(예: 다큐 앙코르아트), MBC(예: 허춘화 리사이틀), KBS(예: 2011년 대구세계육상선수권대회) 등이 3D용 영상콘텐츠 제작에 나섰다. 하지만, 3D 콘텐츠에 대한 수요가 충분하지 않은 상태에서 대부분 일종의 기술습득 목적용 제작에 그치고 있는 상황이다.²¹⁾ 위성방송인 스카이라이프의 3D채널인 스카이3D를 통해 정규적으로 3D 영상콘텐츠를 편성하고 있는 한국HD방송을 제외하면, 지상파를 통한 3D 방송은 현재 실험방송 채널인 6번을 통해 150여 가구에 시험방송되고 있는 수준이다. 방송통신위원회가 2011년 7개 3D 콘텐츠 제작에 21억 정도를 지원했지만 총 지원 편수와 편당 제작비 모두 3D 콘텐츠 제작시장을 선순환시키기에 상당히 부족한 실정이다.

셋째, 기술적 발전과 가격 인하를 기대하면서 잠재적 소비자들이 3DTV의 구매를 연기하고 있는 점 역시 3DTV 확산의 장애 요인으로 작용하고 있다. 3DTV가 시장에 도입되면서 언론 등을 통해 보편적인 무안경방식의 3DTV가 5년 후이나 가능하다는 주장이 제시되면서 소비자들의 구매욕구가 감소되었으며, 또한 LCD TV 등에서 TV 가격이 빠르게 하락하는 것을 관찰하면서 3DTV의 가격 역시 하락할 것으로 소비자들이 예상하고 있는 점 역시 3DTV 구매를 연기시키는 요인으로 작용하

19) ZDNet(2011. 10. 10.). 3D TV, 소비자는 있어도 시청자는 없다-국산 3D 콘텐츠, 어디까지 왔나.

20) 아시아경제(2011. 10. 20.). 내년이면 스마트TV가 3DTV를 넘어선다.

21) ZDNet(2011. 10. 13.). 고작 수 억으로 3D 콘텐츠를 만들라급소?-국산 3D 콘텐츠, 어디까지 왔나.

였다. 더욱이 2011년에 스마트TV가 새로운 화두로 제시하면서 3DTV 자체에 대한 소비자들의 관심도 감소하고 있는 상황이다.

현 상황에서 살펴볼 때 3DTV의 급속한 보급을 기대하기는 당분간 어려운 실정이다. 가전업체들은 OLED(유기발광다이오드, Organic Light-Emitting Diode) TV나 UDTV(초고해상도TV, Ultra Definition Television) 등 다시 해상도에 초점을 맞춘 경쟁이나 스마트TV 등 애플리케이션에 초점을 맞춘 경쟁으로 이미 돌아서고 있는 실정이다. 또한 정부 역시 2012년부터는 3D 방송 인프라를 민간 주도에 맡기려는 움직임 등이 감지되는 등 3DTV 확산에 대해 다소 유보적인 자세를 보이고 있다.²²⁾

하지만, 아직 3DTV가 실패할 것으로 속단하기에는 이르다. 삼성전자가 2011년 들어 70인치 무안경 3DTV 개발에 성공한 것으로 알려지는 등²³⁾ 무안경 3DTV의 보편화가 당초 5년 예상에서 3~4년 정도로 앞당겨질 가능성이 있으며, UDTV 등의 고화질 방식과 결합할 경우 3DTV의 매력도가 더욱 증가할 가능성도 있기 때문이다. 만약 이러한 가정이 현실이 될 경우 방송영상콘텐츠 제작에 있어 상당한 변화가 예상된다. UD와 3D가 결합되어 TV의 실감성이 강화될 경우, 이러한 실감성에 호소하는 방식으로 프로그램이 제작될 가능성이 높다. 구체적으로, 애니메이션, 스포츠, 음악 및 공연 등의 장르가 실감형 TV 시대의 새로운 인기 장르로 부상할 수 있다.

3. 스마트 환경

3DTV가 2010년 전반기 국내 방송영상산업계의 주요 화두였다면 2010년 하반기부터는 스마트화가 방송영상산업계 뿐만 아니라 미디어, 콘텐츠, 디바이스, 소프트웨어 산업계 전반에 걸친 화두가 되었다. 방송영상산업계의 스마트화는 이동통신 산업계에서 발생한 스마트폰의 급속한 발전에 직접적으로 영향을 받았다. Apple의 iPhone으로 촉발된 스마트폰 붐은 국내에 도입이 시작된 2010년 1,000만 명의 가입자를 확보한 데 이어 2011년 중 이미 2,000만 명의 가입자를 확보한 것에서도 확인할 수 있다.

수용자들은 스마트폰 사용을 통해 방송영상콘텐츠 이용과 관련된 두 가지의 새로운 경험을 하게 되었다. 첫째, 스마트폰에서 제시하는 애플리케이션 방식의 콘텐츠 이용에 익숙하게 되었다. 둘째, 이동 중 콘텐츠를 이용하는 유비쿼터스(ubiquitous)적인 이용에 익숙하게 되었다. 이처럼 수용자들이 애플리케이션 방식에 친근하게 되면서 본격적으로 도입된 것이 스마트TV이며, 유비쿼터스적 콘텐츠 이용에 대응하기 위해 도입된 것이 N-스크린이라고 할 수 있다.

22) ZDNet(2011. 10. 13.). 고작 수 억으로 3D 콘텐츠를 만들라급소?—국산 3D 콘텐츠, 어디까지 왔나.
23) 매일경제(2011. 11. 16.). 내년 CES에서 떠오를 TV 3대 트렌드는.

1) 스마트TV

2009년과 2010년 초반 방송영상산업계의 핵심어가 3D였다면, 2010년 후반부터는 스마트TV가 집중적인 조명을 받기 시작했다. 스마트폰 분야에서 출발이 늦은 관계로 상당한 곤경을 경험한 삼성전자는 자신들의 상대적 우위 분야인 TV에는 신속하게 스마트 개념을 도입하였다. 2010년 2월 세계 최초로 스마트TV 앱스토어인 '삼성앱스 TV' 서비스를 시작했으며 2011년 9월에 앱 1,000개 및 누적 다운로드 1,000만 회에 도달할 정도로 성장할 수 있었다.²⁴⁾ 스마트TV에는 Google 역시 적극적이다. 2010년 10월 셋톱박스(set-top box) 방식의 GoogleTV를 출시하여 스마트TV 분야에서 Apple과 비교하여 경쟁우위에 서고자하는 모습을 보여 주었다.

하지만, 3DTV의 경우에서처럼 스마트TV 역시 아직 뚜렷한 성과로 이어지지 않고 있다. 일반 소비자들 사이에서 3DTV와 스마트TV 모두 TV의 부가적인 기능으로 인식되는 측면이 강한 것이 현실이다. 오히려, OLED TV와 UDTV 등 화질과 관련된 전통적인 경쟁이 가전회사들 간에 치열해지고 있는 상황이다. GoogleTV의 경우에도 초기 300달러에 달하던 셋톱박스 가격이 재고처리용 가격인 99달러까지 떨어진 상황이다.²⁵⁾

스마트TV에 대한 소비자의 반응이 미지근한 원인 중 하나는 스마트TV가 일반TV에 비해 뚜렷한 상대적 우위를 가지고 있지 않다는 점이다. 스마트폰은 일반 휴대전화기에 비해 상당한 비교 우위를 가지고 있었다. 예컨대, 음성 위주의 일반 휴대전화기에 비해 손쉬운 인터넷 접속 및 다양한 애플리케이션의 사용 등은(잠재)이용자의 구매의도를 높이기엔 충분하였다. 하지만, 스마트TV의 경우에는 뚜렷한 차별성을 발견하기 어렵다. 현재 스마트TV와 관련된 많은 정의들은 기술적 차원에서 접근되고 있으며 특히 구성요소적 측면에서 접근되고 있다. 예를 들어 TV에 추가된 스마트폰용 운영체제, 인터넷 연결, 웹기반 콘텐츠, 애플리케이션, 양방향적 서비스 등이 스마트TV를 특징짓는 주요 특성이라고 할 수 있다. 문제는 소비자들이 보기에 상당수의 이러한 특성들은 IPTV 혹은 디지털케이블을 통해서도 일정 수준 활용할 수 있다는 점이다. 또한 스마트폰에서 발견할 수 있는 UI(User Interface) 측면에서의 장점도 스마트TV에서는 발견하기 힘든 실정이다.

또한, TV라는 미디어적 특성상 콘텐츠가 중요한데 콘텐츠 측면에서도 스마트TV가 기존 TV와 차별화되기가 어렵다는 점 역시 현 단계에서 성장의 한계로 작용하고 있다. 예를 들어, 삼성전자의 경우 스마트TV의 콘텐츠를 확보하기 위해 Hulu, Comcast, DreamWorks, Time Warner, BBC, Axel Springer 등 다양한 콘텐츠 사업자들과 제휴관계를 맺고 있다. 하지만 기본적으로 현 단계에서 스마트TV를 통해 제시되는 영상콘텐츠는 IPTV와 케이블방송에서 VOD 방식으로 제공되는 영상콘텐츠와 차별화되지 못하고 있는 실정이다.

무엇보다 스마트TV의 기본적인 한계는 TV가 일반적으로 lean-back 미디어로 이용된다는 점이

24) 아이뉴스(2011. 10. 13.). 삼성 TV앱스, 1천개·1천만 다운로드 돌파.

25) ZDNet(2011. 11. 13.). 로지텍, 구글TV 포가... "중대한 실수였다".

다. 전통적으로 TV는 거실에서 공동시청 형태로 시청되며 각 시청자는 제공되는 콘텐츠에 대해 낮은 관여도를 가진다고 간주되고 있다. 스마트TV는 lean-forward(고개를 앞으로 숙여 적극적으로 미디어를 이용) 미디어인 컴퓨터의 기본적인 구성요소인 앱을 적극적으로 활용하는 등 상호작용적인 특성이 강하다는 점에서 시청자의 적극적인 참여를 필요로 한다. 일부 혁신 성향이 강한 시청자들의 경우에는 적극적으로 스마트TV의 구매 및 활용에 참여하겠지만 다수의 시청자들이 이러한 적극적 행태를 보일 것으로 기대하기는 힘들다. IPTV와 디지털케이블의 이용자들을 살펴보다도 이들이 실시간 채널과 VOD 외에 상호작용적 부가 서비스들을 사용하는 경우가 많지 않다는 사실 역시 이러한 논리를 뒷받침한다.

하지만, 향후 기술적 발전 및 소비자들과의 상호작용을 통해 이러한 한계점들 역시 일정 수준 극복될 수 있을 것으로 기대된다. 우선, 콘텐츠의 경우 일반 TV용 콘텐츠와 차별화되는 방식으로 발전할 것으로 기대된다. 구체적으로 상호작용성 및 N-스크린 기술 등과 결합되어, 시간성, 편재성, 경향성, 접근성, 참여성, 관계성, 연결성, 개인화 등에서 기존 일반 TV의 콘텐츠와 차별화되는 스마트TV용 콘텐츠가 개발 및 이용될 가능성이 있다.

표 1-2-4 스마트 콘텐츠의 특성

| 특성 | 내용 |
|-----|---|
| 시간성 | 동일한 콘텐츠라도 가장 빠르고 신속하게 제공 |
| 편재성 | 언제 어디서나 콘텐츠를 소비할 수 있는 ubiquitous한 환경 제공(U-screen 등) |
| 경험성 | 혁신적인 기술을 이용하여 이용자의 오감과 상호작용하는 혁신적인 콘텐츠 |
| 접근성 | 편리하고 손쉽고 안전하게 이용가능한 콘텐츠. 소유보다는 콘텐츠에 접근할 수 있는 권리 |
| 참여성 | 이용자가 스스로 생성하고 제작하고 통제 |
| 관계성 | 모든 혁신이 관계적 측면에서 오는 환경에서 개인 간 또는 콘텐츠 간 상호작용하는 콘텐츠 |
| 연결성 | 스트리밍, 클라우드 컴퓨팅 등 실시간으로 콘텐츠가 항상 연결되어 업데이트되는 환경 |
| 개인화 | 개인의 니즈에 최적화된 맞춤형 콘텐츠 제공. 나만의 것을 제공 |

출처: 심용운(2011)²⁶⁾

또한 lean-back 형 시청자들이 편리하게 스마트TV의 lean-forward 기능들을 사용할 수 있게 해 주는 방식들도 개발될 것으로 예상된다. 이미 스마트폰에서는 상당히 적극적으로 활용되고 있는 음성인식 방식이 스마트TV에도 적용될 경우 채널 전환 등의 기본적인 활용 외에 쇼핑과 예약 등 상호작용성이 높은 분야에서의 활용 역시 가능해 질 것이다.

장기적으로 스마트형 콘텐츠의 개발 및 lean-forward 유도형 방식의 도입은 방송영상산업의 구조적 변화를 초래할 것이다. 현 단계에서도 이미 케이블사업자들은 스마트TV 및 상대적으로 스마트형 서비스에 유리한 IPTV에 대응하여 여러 가지 전략들을 고안 및 실행하고 있다. 예컨대 디지털

26) 심용운(2011). 스마트 환경 하의 콘텐츠 진화방향: 스마트 콘텐츠 전략. 2011 한국미디어경영학회 가을철 정기학술대회 발제집.

케이블에도 앱 개념을 도입하여 한국디지털케이블연구원이 중심이 된 통합앱스토어 방안 그리고 LG전자 및 삼성전자 등 스마트TV 제조사와 씨앤엠 및 CJ헬로비전 등이 연결된 개별 앱스토어 방안 등이 추진되고 있다. 즉, 방송영상산업계 전반의 스마트화는 불가피한 현상이 될 것으로 예상된다.

또한 스마트TV는 기본적으로 스마트폰의 비즈니스 모형을 그대로 가져왔다는 점에서 영상콘텐츠 유통과 관련된 에코시스템(eco-system)은 상당한 변화를 경험하게 될 것이다. 예상할 수 있는 가능성 중의 하나는 삼성전자와 LG전자 등이 스마트폰의 Apple과 같이 에코시스템 전반을 운영하는 경우이다. 이 경우 삼성전자와 LG전자는 TV 제조사 뿐 아니라 플랫폼 운영자로서의 위상도 함께 가질 수 있을 것이며, 케이블SO, 위성방송사, IPTV 사업자들의 경우처럼 장기적으로는 콘텐츠 제작에도 관여할 것으로 예측된다. 이렇게 될 경우 스마트TV는 단순히 TV 수상기가 아니라 IPTV 및 케이블방송과 경쟁하는 플랫폼이 될 것이다.

시청자에게 편리성을 증대시키기 위한 도구인 음성인식 방식 등의 도입 역시 단순히 보이지만 상당한 산업적 파급효과를 가질 것이다. 현재의 일반적인 실시간 채널 이용방식은 리모컨을 이용하여 스캐닝(scanning), 애로잉(arowing), 점핑(jumping)등의 기능들을 사용하는 것이다.²⁷⁾ 내재된 효율성에도 불구하고 선호채널설정 기능의 사용은 많지 않은 상황이다. 하지만 음성을 통해 채널을 전환할 경우에는 채널전환 방식에서 상당한 변화를 예상할 수 있다. 예를 들어, 기존의 리모컨 방식이 일종의 채널 브랜드 인식(recognition) 방식이라면 특정한 채널을 음성으로 부르는 방식은 일종의 채널 브랜드 회상(recall) 방식이라고 할 수 있다. 브랜드 인식에 비해 브랜드 회상에 포함되는 채널의 수는 적을 수밖에 없다는 점에서 채널 간 생존경쟁은 더욱 격화될 가능성도 있다.

2) N-스크린

스마트TV가 삼성전자와 LG전자 등 가전사들이 중심이 되어 추진되고 있다면, N-스크린은 플랫폼 및 콘텐츠 사업자들에게 상대적으로 중요한 분야이다. N-스크린은 클라우드 컴퓨팅(cloud computing) 기술을 기반으로 동일한 혹은 공통적 속성을 보유한 콘텐츠를 디스플레이 기기에 관계 없이 끊어짐이 없이(seamless) 사용할 수 있게 해 주는 서비스를 의미한다. 국내의 경우, 통신사업자, 지상파사업자, 케이블사업자 모두 다양한 방식으로 N-스크린 서비스를 실시 혹은 추진하고 있다.

이들 사업자들이 모두 N-스크린 서비스를 제공하고 있지만 이들이 가진 목적은 분야별로 상이하다. 통신사업자들의 경우 기존 통신사업에서 콘텐츠사업으로 확장하는 과정에서 IPTV와 함께 추가적인 플랫폼 확보의 필요성을 느껴 N-스크린 서비스를 추진하는 것으로 판단된다. 지상파방송의 경우 현재와 같은 상황이 계속될 경우 많은 PP들 중 하나가 될 것이라는 우려에서 현재 확보

27) 임홍갑(2011). TV 선호채널설정에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 성균관대학교 석사학위논문

- 스캐닝(scanning): 특정한 채널을 미리 지정하지 않고 채널을 위 아래로 천천히 움직이며 채널들을 연속적으로 살펴보는 방법
- 애로잉(arowing): 특정한 채널에 도달하기 까지 지속적으로 채널을 위 혹은 아래로 움직이는 방법
- 점핑(jumping): 이전채널 버튼을 눌러서 채널을 변경하는 방법

제1부_ 국내 방송영상산업 주요 이슈

| 표 1-2-5 | | 국내 N-스크린 서비스 현황 |
|---------|-----------------------|---|
| 영역 | 플랫폼 | 서비스 |
| 통신 | 올레TV나우 | - IPTV에서 확장하여 스마트폰, 태블릿PC로 실시간 채널과 VOD를 이용할 수 있도록 하는 서비스를 제공(26개의 실시간 채널과 7,000여 편의 VOD를 제공) - 현재 제공되고 있는 실시간TV 채널에는 지상파와 주요 PP의 채널들은 제외됨 |
| | 호핀(hoppin) | - 모바일과 PC, TV를 결합하여 사용자가 시간, 장소, 상황에 구애받지 않고 사용자의 취향에 따라 다양한 콘텐츠를 제공해주는 서비스 - 호핀의 경우 전용 단말기인 '갤럭시 S 호핀'을 사용 |
| | 유플러스박스 (U+Box) | - 온라인 저장 공간에 이용자가 올린 동영상, 음악, 사진, 문서파일은 물론, VOD(영화, 뮤직비디오, 뉴스 등)를 스마트폰, 태블릿PC, TV, PC 등을 통해 어디서든 이용할 수 있는 서비스 - VOD 서비스: 프로야구 하이라이트, 골프 강좌, 뮤직비디오, 애니메이션, 재미있는 광고 영상, 뉴스, 다큐 등 최신 VOD 제공 |
| 지상파 | K 플레이어 (KBS) | - 1단계: KBS 1, 2 TV와 라디오 채널 등 총 10개 채널을 PC, 스마트폰, 태블릿PC 등에서 고화질로 생방송 - 2단계(2011년 12월): 다시 보기와 다시 듣기 서비스가 추가되고 PC로 보던 방송을 휴대전화로 시청할 수 있는 서비스 제공 - 3단계(2012년): NBC, BBC 등 글로벌 방송사와 연계해 전세계로 서비스를 확대하며 TV 셋톱박스 등을 통해 집에서도 이용 가능 |
| | Pooq (MBC, SBS) | - PC와 스마트폰, 태블릿PC 등을 통해 서비스 제공 - MBC와 MBC 계열 PP인 MBC 드라마, MBC 에브리원, MBC 게임, SBS와 SBS 플러스의 6개 채널 제공 - 실시간 방송은 무료이며 VOD는 건당 700원에 제공 - 시청자들이 트위터, 페이스북, 미투데이 같은 SNS를 통해 시청과 동시에 의견을 교환 가능 |
| | 고릴라 (SBS) | - 라디오용 애플리케이션인 '고릴라'를 TV용으로 업그레이드 함 - 아직은 태블릿PC에는 서비스를 하고 있지 않음 |
| 케이블 | 티빙 (CJ케이블버전) | - 120개의 실시간 채널과 1만여 편의 VOD를 언제 어디서나 PC, 스마트폰, 태블릿PC를 통해 자유롭게 이용 - 4분할 Multi-View 기능을 통해 4개 채널을 동시에 제공 - SNS 연동 기능을 제공하여 TV를 보면서 트위터, 페이스북, 미투데이 등을 이용해 지인과 공유할 수 있음 |
| | 에브리온TV (판도라TV+ 현대HCN) | - 지상파를 제외한 60여개 채널 제공 |

출처: 권호영(2011)²⁸⁾

하고 있는 콘텐츠 우위를 활용하여 독자적인 플랫폼을 확보하고자 하는 차원에서 진행하고 있다. 케이블방송의 경우에는 이미 콘텐츠 플랫폼을 가지고 있다는 점에서 통신사업자 및 지상파방송의 움직임에 대응하여 현재 확보하고 있는 가입자들을 지키려는 차원에서 접근하고 있는 것으로 보인다. 미국 케이블방송 사업자들이 채택하고 있는 “TV Everywhere” 전략 역시 이러한 방어적 성격이 강하다고 판단된다.

아직 N-스크린 서비스의 성공가능성을 분명하게 예측하기는 어려운 실정이다. 다만, 제약요인들을 어떻게 극복하느냐가 중요한 관건이 될 것이다. 우선, 과연 N-스크린 서비스에 대한 시청자의 수요가 충분할 것인가라는 점이다. 앞서도 언급한 것처럼 TV시청은 기본적으로 저관여 행위라는 점에서 N-스크린과 같은 적극적인 콘텐츠 활용을 받아들일 시청자는 소수에 불과할 것이라는 예상

28) 권호영(2011). N-스크린 서비스로 인한 방송시장의 변화. 2011 한국미디어경영학회 가을철 정기학술대회 발제집.

이 가능하다. N-스크린의 활용 가치를 높일 수 있는 소셜 네트워킹 사이트(social networking site)와의 결합 역시 국내 TV시청자들의 성향을 고려할 때 쉽지 않을 것이다. 또한 N-스크린은 일종의 '동시상영'이라는 점에서 동영상 콘텐츠 유통을 통한 기존 이윤 극대화방식인 창구화(windowing) 전략과 배치된다는 점 역시 장애물로 작용할 수 있다. 창구 간(혹은 미디어 간) 차별화를 통해 (잠재) 시청자들의 지불의사에 대응해 온 기존 창구화방식의 장점을 N-스크린이 당분간 극복하는 것은 쉽지 않을 전망이다.

제5절 지상파-케이블 프로그램 재전송 논란

1. 지상파방송 재전송 논의 배경

지상파방송 재전송을 둘러싸고 유료방송 등 관련 방송사 간의 논의가 활발하게 전개되고 있다. 유료방송사업자들이 자신들이 허가 또는 승인받은 방송권역 안에 지상파방송을 송출하는 과정에서 발생하는 역내재송신을 둘러싼 논쟁이다. 이 논란은 2004년 방송위원회가 위성방송의 지상파 재전송을 허용하는 과정에서 지상파 방송사가 위성 방송사에 재전송에 따른 대가를 요구하면서 시작되었다. 이후 2008년 IPTV가 출범하면서 지상파 방송사는 IPTV사에 지상파방송 재전송의 대가를 요구하였다. 그리고 같은 해 IPTV에 이어 종합유선방송사업자인 SO에 지상파 재전송 중단을 요청하면서 재전송의 대가를 둘러싼 갈등이 확대되었다.

한편으로 지상파방송사업자가 자신들이 서비스를 제공하고 있는 방송권역 이외의 지역에 유료방송을 통해 재전송하는 역외재전송 논의도 활발하다. 2001년 방송위원회는 자체 편성비율이 50% 이상인 지역민방에 역외재송신을 허용한다는 방침을 발표하였다. 이후 2008년 방송위원회는 경인 지역에 새로 개국한 OBS에 대해 서울지역에 13개 SO를 통해 역외재전송을 허락하였다. 그러나 OBS는 2010년 방송통신위원회에 서울지역 나머지 14개 SO에 대해서도 역외재전송을 허용해 줄 것을 요구하였고, 방송통신위원회가 이를 보류하자 소송을 제기하는 등 지상파방송의 역외재송신에 정책 쟁점이 되었다.

지상파방송의 역내재전송 이슈는 지상파 방송사들이 유료방송을 통해 프로그램을 송출하면서 유료방송사들에게 프로그램 저작권료를 요구하는 과정에서 발생하였다. 이는 지상파 방송사들이 신규 뉴미디어의 확산과 이에 따른 경쟁의 증가로 수입이 줄어들고, 디지털화로 신규투자가 증가하면서 재원확보를 위한 여러 전략 중 하나로 나타난 것이다. 지상파방송의 역내재전송에 따른 저작권료 논쟁은 향후 새롭게 등장할 모든 뉴미디어 플랫폼으로 확산될 가능성이 크다. 미디어 간 경

쟁이 증가하고 있는 상황에서 지상파방송은 프로그램을 통한 수익추구를 더욱 활발하게 전개할 가능성이 커지고 있다.

지상파방송의 역외재전송은 경인지역에 방송서비스를 허가받은 OBS가 자신들의 서비스 권역을 확대하여 가청가구를 증대하려는 계획에서 출발하였다. 이는 지역방송이 허가받은 방송구역이 외의 지역에 방송서비스를 제공하는 것으로 사실상 방송권역을 확대하는 효과가 있다. 이에 따라 방송통신위원회가 정하는 기준을 충족하는 지역방송은 지속적으로 역외재전송을 요구할 가능성이 크다. 특히 지역방송이 서비스를 제공하는 방송권역의 인접지역 이외에도 유료방송 플랫폼을 통해 방송서비스를 확대할 경우 특정 방송권역을 넘어선 전국방송으로서 서비스를 제공할 가능성도 있다.

지상파방송의 재송신 정책은 디지털시대 일반 국민들의 보편적 시청권 보장 및 확대와 연관되어 있다. 아울러 지상파방송 재송신은 관련 지상파방송(방송3사와 지역방송) 및 유료방송(종합유선방송, 위성방송, 위성DMB)의 시청자 확보, 시장경쟁, 경쟁력 제고 등과 관련되어 있다. 이에 따라 우리나라 방송시장에서 지상파방송 프로그램의 시장지배력과 영향력을 고려하여, 지상파방송의 재송신에 대한 합리적 방안 마련을 통해 방송시장을 활성화하고 국민들의 방송복지에 기여할 수 있도록 해야 한다.

2. 지상파 재전송 관련 제도 및 현황

1) 우리나라 지상파 재전송 제도

우리나라 지상파방송 재전송 정책은 의무재전송과 재전송승인으로 구분할 수 있다. 의무재전송은 종합유선방송사업자와 위성방송사업자가 지상파방송 프로그램을 변경 없이 가입자들에게 재송신하는 것으로 저작권을 적용하지 않고 있다. 방송법 제78조 1항에는 종합유선방송사업자와 위성방송사업자는 KBS1과 EBS를 의무적으로 재송신 하도록 규정하고 있다. KBS1과 EBS를 의무재전송 채널로 지정한 이유는 이들 방송프로그램이 보편적서비스의 성격을 띠고 있기 때문에 국민 모두가 수신할 수 있어야 한다고 보기 때문이다.

의무재송신 대상이 아닌 지상파방송의 경우 역내재송신과 역외재송신으로 구분하여 규제하고 있다. 우선 역내재송신의 경우 종합유선방송사업자는 허가받은 서비스 권역내의 지상파방송(지역방송)을 재송신할 경우 승인 등 별도의 규제 없이 자율적으로 시행하도록 하고 있다. 그러나 위성방송사업자가 지상파방송을 재송신할 경우 수신제한 장치를 통해 해당 지상파방송이 허가받은 권역 내에서만 수신될 수 있도록 하는 조건하에 승인하고 있다. 위성방송에서 지상파방송을 수신제한 장치를 통해 허가받은 지역 내에서만 수신하도록 규제하는 이유는 지역 지상파방송의 방송권역

준수를 통해 지역성을 보호하기 위한 것이다.

역외재송신의 경우 종합유선방송사업자(SO)는 허가받은 서비스 권역이외의 지상파방송(지역방송)을 재송신할 경우 방송통신위원회의 승인을 받아야 한다. 그러나 자체 편성비율이 50% 이상인 지역방송만을 대상으로 지상파방송 역외재송신을 신청할 수 있도록 제한하고 있어 현재는 OBS만이 해당된다. 위성이동멀티미디어방송(Satellite DMB)의 경우 사업기간 사전계약을 전제로 역외재송신을 승인하고 있다.

지상파방송 재전송의 승인은 방송통신위원회가 정한 승인기준에 따라 심사하여 결정한다. 재송신 승인 심사기준은 방송매체 간 균형발전 및 국내 방송산업에 대한 기여 계획, 시청자의 권익 보장, 지역적·사회적·문화적 필요성과 타당성, 방송의 공적책임·공정성·공익성의 실현 가능성, 방송프로그램 내용의 공익성·다양성, 재송신에 필요한 기술적 안정성에 관한 사항 등이다.

2) 해외 지상파 재전송 제도

해외에서도 우리나라와 유사하게 지상파 재전송 정책에 관한 제도를 유지하고 있다. 우선 미국의 경우 케이블방송을 통한 지상파 재송신은 역외재송신과 역내재송신으로 구분할 수 있다. 지상파방송의 역외재송신은 당사자 간의 계약에 의해 이뤄지고 있다. 역내재송신은 지역의 지상파방송이 의무재송신(must carry) 또는 재송신동의(retransmission consent) 중 하나를 선택할 수 있도록 하고 있다. 의무재송신은 지역방송사가 콘텐츠 대가를 요구할 수 없는 대신 SO는 의무적으로 해당 지상파방송을 재송신해야 한다. 재송신동의는 지역방송사가 콘텐츠 대가를 요구할 수 있으며, 가격은 SO와 협상을 통해 진행된다. 협상 실패 시에는 재송신이 중단될 수 있다. 공영방송은 선택의 여지없이 의무재송신을 하도록 하고 있다. 위성을 통한 재송신은 역외재송신과 권역별 재송신으로 구분할 수 있다. 역외재송신은 TV 난시청 지역에서 해당 지상파방송의 방송권역과 관계없이 중앙 지상파방송을 재송신할 수 있다. 권역별 재송신은 지역방송의 보호를 위해 시행하는 것으로 방송권역 내 하나의 지상파방송을 재송신할 경우 권역내의 모든 지상파방송을 재송신 하도록 하고 있다.

영국의 경우 케이블방송을 통한 지상파 재송신을 역외재송신과 역내재송신으로 구분하고 있다. 역외재송신은 모든 국민에게 보편적 시청권을 보장한다는 차원에서 모두 허용하고 있다. 역내재송신은 역내의 주요 공민영 지상파방송(BBC1, BBC2, ITV1, 채널4)을 의무 재송신 하도록 하고, 저작권을 부과하지 않고 있다. 위성을 통한 재송신은 지상파방송과 위성방송 간의 계약에 의해 자율적으로 선택하여 재송신 하도록 하고 있다. 그러나 위성방송의 특성을 고려하여 15개 지역방송 권역을 4개 권역(웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드, 잉글랜드)으로 광역화하여 재송신하고 있다.

일본의 경우 케이블방송을 통한 재송신은 의무재전송과 동의 및 재정(裁定)제도를 운영하고 있다. SO는 난시청 지역의 해당 권역에 속하는 모든 지상파방송을 의무적으로 재송신해야 하며, 저

저작권법을 적용하지 않고 있다. 의무전송이 아닌 경우는 지상파방송으로부터 동의를 얻어야 재송신이 가능하며, 이 경우 저작권법을 적용한다. 지상파 방송사에게 동의를 얻기 위한 협의 요청이 수용되지 않을 경우 SO는 총무성에 재정을 신청하여 동의를 얻을 수 있다. 지상파 방송사가 재정을 거부할 수 있는 정당한 이유가 있는 경우를 제외하고는 SO가 요구한 동의를 수락해야 한다. 역내재송신의 경우 동의권과 저작권법의 권리행사를 유보하고 있다. 위성방송을 통한 재송신은 지상파 방송사가 자체적으로 위성을 통해 난시청 지역에 방송을 하고 있어 위성방송을 통한 문제가 발생하지 않고 있다. 현재 다채널 유료방송사업자를 통한 지상파 재송신은 이루어지지 않고 있다.

해외의 경우를 종합해 보면, 역외재송신은 국민들의 보편적서비스권 확대 차원에서 사업자간의 계약 등을 통해 자유롭게 허용하고 있다. 역내재송신의 경우 공영방송은 의무재송신 하도록 하고 있으며 기타 지상파방송도 사업자간 계약을 중시하되 시청자의 보편적서비스 접근권이 보장되도록 제도화 하고 있다.

3. 지상파 재전송 쟁점과 현황

1) 역내재전송 정책의 진행과 현황

지상파 방송사(KBS2, MBC, SBS)는 2009년 9월에 CJ헬로비전을 대상으로 ‘디지털 신규가입자에 게 지상파 동시재전송 금지’로 민사 가처분 소송을 제기하였다. 아울러 HCN서초방송을 대상으로 ‘지상파 채널 불법 재송신에 의한 저작권법 위반’을 이유로 형사소송을 제기하였다. 이로써 지상파방송과 케이블방송 SO의 지상파방송 재전송 논란이 시작되었다. 지상파 방송사가 HCN서초방송에 제기한 형사소송은 2010년 11월에 소송을 취하/각하했지만, CJ헬로비전을 상대로 제기한 민사소송은 아직 진행 중에 있다.

지상파 방송사는 CJ헬로비전 및 HCN서초방송과의 소송이 진행 중인 2009년 11월에 5개 주요 종합유선방송사업자(CJ헬로비전, 티브로드강서방송, 씨앤엠, HCN서초방송, CMB한강방송)를 대상으로 저작권 등 침해정지 및 예방청구 민사 소송을 제기하였다. 이 소송에서 지상파방송 3사는 SO가 동시재송신권과 저작권을 침해하고 있다고 주장하며, 동시재송신권을 위반할 경우 하루에 1억 원씩 이행 강제금을 물려달라고 법원에 요청하였다.

지상파 방송사 3사는 SO가 대가를 지불하지 않고 지상파 재송신을 하는 것은 저작권을 침해하는 것으로, 위성방송 및 IPTV와 형평성을 고려하여 비용지불은 당연하다고 주장하였다. 그러나 SO측은 지상파방송 서비스는 무료·보편적서비스로 SO가 지상파방송을 재송신해서 난시청 해소에 기여했고, 지상파방송의 광고수익에도 도움을 줬으므로 비용지불은 불합리하다고 주장하였다.

법원은 2011년 6월 판결을 통해 “SO가 재송신을 통해 이익을 얻는 점, 지상파 방송을 그대로 넘

기는 것이 아니라 일정부분 변조를 하는 점 등을 고려해 볼 때 단순한 시청 보조적 역할이 아닌 독자적 방송 행위를 하는 것으로 보인다”며 지상파의 동시중계 방송권을 침해하는 것으로 판결하였다. 이에 따라 법원은 SO 신규가입자에게 지상파방송의 디지털방송 프로그램을 동시재전송해서는 안된다고 판결하였다. 그러나 “케이블방송의 재송신이 저작권을 침해했다”는 주장에 대해서는 방송사가 저작권을 소유한 프로그램을 특정하지 못했다는 이유로 소를 각하했다. 그리고 SO가 동시재송신 행위를 계속할 때 1일당 1억 원의 이행 강제금을 요구한 청구에 대해서도 “소송 과정에 원만한 해결 과정을 보인 점 등을 고려할 때 향후 간접 강제를 할 필요성이 없어 보인다”며 기각하였다.

이에 대해 SO 5개사(CJ헬로비전, 씨엔엠, HCN서초방송, CMB한강방송)는 저작권 침해정지 및 예방청구에 대해 항소하였다. 지상파방송(KBS, MBC, SBS)은 SO가 동시재전송 행위에 대한 1심 판결에 대해서도 항고하였다. 그러나 법원은 2011년 7월 20일 SO측과 지상파 측의 항소심을 모두 기각했다. 이에 따라 사실상 1심의 판결을 그대로 유지하도록 하였다. 법원이 지상파 측이 제기한 재전송을 중단하지 않을 경우 하루에 1억 원씩 배상하라는 간접 강제주문을 1심과 2심에서 모두 기각한 이유는 양측의 갈등으로 시청자들이 케이블방송을 통한 지상파방송을 시청하지 못하는 극단적인 선택이 발생하지 않도록 합의를 하라는 의미였다. 그러나 결국 양측은 합의를 하지 못하고 2011년 7월 대법원에 상고하였다.

방송통신위원회는 2011년 8월에 지상파방송과 케이블방송 간의 재송신문제가 합리적인 대가산정과 관련이 있다고 보고, 대가산정 문제해결을 위한 ‘재송신실무협의회’를 구성하였다. ‘재송신실무협의회’는 지상파방송과 케이블방송 관련자들이 참여하여 재송신 대가에 대한 합리적인 산정 기준을 마련하고, 향후 업체별 계약의 근거를 마련할 계획이다.

2) 역외재전송 정책의 진행과 현황

2000년 7월 방송위원회는 「종합·중계 유선방송의 채널운용기준」을 통해 방송매체 간 균형발전 및 방송권역 유지고려의 명분으로 지상파방송의 권역의 송신을 불허한다는 방침을 발표하였다. 이 방침은 하나의 지역방송이 허가받은 방송권역을 넘어 타 지역으로 방송을 내 보냈을 경우 다른 지역의 지역방송이 타격을 받을 우려가 존재하기 때문에 결정한 사항이다. 기본적으로 기존의 지역방송을 보호하여 지역성을 구현해야 한다는 취지의 결정이었다.

그러나 2001년 11월 방송위원회는 「방송채널정책 운용방안」을 발표하면서 자체편성 비율이 50%이상인 경인방송에 대해서는 경기지역 SO에 한정하여 역외재전송을 승인하였다. 당시 방송위원회는 이 방침을 발표한 이유로 ‘시청자의 편의 및 방송사업자 간 균형발전’을 제시하였다. 구체적으로는 시청자에게 다양한 볼거리의 제공, 경인방송의 프로그램 유통창구 확대에 따른 광고단가 인상으로 고품질 프로그램 제작 가능, 유익한 지역방송 프로그램의 전국화 기회 제공이라는 세 가

지 이유를 밝혔다.

2002년 공정거래위원회는 「방송채널운용방안에 관한 의견 제시」 공문을 통해 “지역 민영방송 프로그램의 역외 유통을 엄격하게 제한하는 것을 완화해야 한다”는 입장을 밝힌 바 있다. 이에 대해 방송위원회는 당시 “방송법에 의한 지상파의 역외재전송 제한은 채널입찰을 통한 동시송출에 한하는 것으로 방송사의 프로그램 판매를 통한 유통은 전혀 제한받지 않는다”는 의견을 제시하였다. 아울러 “특정지역을 방송구역으로 허가받은 지상파방송 사업자가 매체성격이 다른 유선방송 채널을 임차해 동시에 송출되는 경우, 실제로 방송구역을 확대하는 효과를 가져와 다른 지역의 지상파방송사업자의 허가구역 내 방송시장에 심대한 영향을 주는 등 부정적인 결과를 초래할 것”이라는 입장을 표명하였다.

2004년 7월 방송위원회는 「방송채널정책 운용방안」을 발표하였다. 여기에서 자체 편성 비율이 50%이상인 지역방송에 한해 역외재송신을 허용하였다. 단, 다른 지역방송과 네트워크 협약 또는 총국 형태로 전국적인 방송망(네트워크)을 확보하고 있는 사업자는 제외하였다. 역외재송신의 범위를 경인방송(OBS)에서 지역 민영방송 전체로 확대하였다. 그러나 당시에 경인방송(OBS)를 제외하고는 자체편성 비율이 50%이상인 방송사가 없었다.

2008년 1월 방송위원회는 「역외 지상파방송 동시재전송 승인제도 운용방안」을 발표하였다. 기본적으로 2004년 「방송채널정책 운용방안」에 밝힌바와 동일하나 역외 지상파방송을 개시한 재송신 심사평가를 위해 방송을 개시한 지 1년이 경과한 지상파방송 사업자를 대상으로 승인한다는 내용을 발표하였다. OBS의 경우 1개월 경과 후 가능하다고 밝혔다. 이는 재허가 추천거부에 따라 폐업한 경인방송이후 경인지역 민방사업자인 OBS의 역외재전송의 허용을 위해 발표한 방안이었다.

방송위원회는 2008년 2월 티브로드 동대문방송 등 서울지역 13개 SO(140만)를 통해 OBS의 프로그램의 재송신을 승인하였다. 단, 2년의 기간을 정하여 한시적으로 허용하였다. 2009년 11월 OBS는 기존에 승인받은 13개 SO에 대한 재송신을 요청하면서 나머지 14개 서울지역 SO에 대해서도 역외재송신을 승인해 달라고 요청하였다. OBS의 재송신 요청이유는 시청가구 수 확대(540만→700만)와 서울지역 시청자의 방송시청권을 보장하는 측면이 있고, 종합유선방송사업자(SO) 재송신을 통해 광고수입 증대 및 경영효율화를 모색할 수 있다는 것이었다. 나아가 방송영상콘텐츠 활성화를 통한 방송산업 활성화와 지상파방송의 독과점 구조를 개선하는데 기여한다는 의미도 부여했다.

이에 대해 방송통신위원회는 기존에 승인받은 13개 SO에 대해서는 시청자 보호를 위해 별도의 심사절차 없이 2013년 2월까지 3년간 연장 승인하되, 나머지에 대해서는 불허하였다. 그리고 매년 시장상황을 평가하여 허용여부를 결정하기로 하였다. 그러나 OBS는 방송통신위원회에 나머지 14개 지역 SO에도 재전송을 허용해 줄 것을 요청하였다.

이에 방송통신위원회는 2011년 3월 서울 지역 14개 SO를 통해 OBS의 역외 재전송을 승인하였

다. 방송통신위원회는 OBS가 서울지역으로 역외 재전송되더라도 일부 PP와 광고판매 경쟁을 하여 지상파방송 3사에는 별영향이 없을 것으로 판단하여 재전송승인을 결정하였다. 이에 따라 OBS는 기존의 13개 SO를 통해 서울지역 310만 가구와 함께 새롭게 승인이 허락된 14개 SO 가입자 153만 가구에도 프로그램을 재전송하고 있다.

3) 방송통신위원회 재송신 정책방안

방송통신위원회는 지상파방송의 재전송 정책방안을 마련하기 위해 2010년 10월에서 2011년까지 한시적으로 '지상파방송 재전송 제도개선 전담반'을 구성하여 운영하였다. 전담반은 방송통신위원회 방송정책국 실국 과장을 포함한 6명의 방송통신위원회 담당자와 지상파 및 케이블방송측이 추천한 전문가 2인을 포함해 우선 총 8인으로 구성하였다. 전담반은 7차례에 걸쳐 회의를 통해 정책방안을 마련하였다.

2011년 2월 방송통신위원회는 '지상파방송 재전송 제도개선 전담반'의 논의를 바탕으로 「지상파 재송신 제도개선 방안」을 발표하였다. 제도개선방안은 의무재전송 범위를 확대하는 방안, 재송신 대가를 산정하는 기준 마련, 분쟁해결 절차를 보완하는 방안, 기타 정책 개선방안 등 크게 네 가지였다.

의무재전송 범위 확대방안은 의무재전송 범위를 일부(KBS2) 확대하는 방안과 의무재전송 범위를 전체 지상파방송으로 한시적으로 확대하는 방안 두 가지를 제시하였다. 의무재전송의 범위를 일부 확대하는 방안은 현재 KBS1과 EBS로 되어 있는 의무전송 채널의 범위를 수신료로 운영되는 전체 채널로 확대하여 KBS2를 포함하한다는 내용이다. 이는 시청자는 KBS에 대해 수신료를 지불하는 것이므로 KBS가 운영하는 전체 채널에 대한 방송을 용이하게 시청할 수 있도록 재송신이 필요하다는 것이다. 저작권법상의 권리(동시중계방송권)의 적용을 배제하여 무상으로 재송신하도록 하였다.

의무재송신의 범위를 '전체 지상파방송'으로 한시적으로 확대하는 방안은 의무재전송의 대상 범위를 전체 지상파방송 '모든 지상파방송'으로 확대 적용하되, 일정기간 동안 한시적으로 시행하도록 일몰제를 규정하는 방안이다. 이는 지상파방송의 보편적서비스 성격을 감안하여 국민의 시

표 1-2-6 방송통신위원회의 의무재전송 범위 확대 방안

| 구분 | 일부 확대안 | 전체 확대안 |
|------|-------------------------|--------------------------------|
| 범위 | KBS1, EBS + KBS2 | KBS1, EBS+KBS2, MBC, SBS, 지역민방 |
| 대가유무 | 무상으로 재송신 | 저작권법상 동시중계방송권 인정 |
| 적용기간 | 무기한 | 2년 한시 적용 후 재검토 |
| 장점 | KBS 전체 시청권 확보 | 시청권의 안정적 확보 |
| 단점 | 비대상 사업자 재전송 협상과정 분쟁 가능성 | 사업자들의 반발 가능성 |

청권 보호를 위해 현행 의무재전송 대상(KBS1, EBS)이외에 방송(KBS2, MBC, 지역민방)을 모두 포함시키는 방안이다. 일몰제가 적용되는 시기는 2년으로 일몰이후 의무재전송 제도를 재검토하도록 하였다. 그리고 추가로 재송신되는 채널(KBS2, MBC, 지역민방)에 대해서는 저작권법상의 권리(동시중계방송권)를 인정하여 사업자간 계약으로 재송신 대가를 지급받을 수 있도록 하였다.

재송신 대가산정 기준 마련은 지상파 재전송시 적용할 정산기준을 마련하여 대가 규모의 사전 예측과 사업자간 분쟁을 최소화하기 위해 제안되었다. 현재 재전송 대가 관련 정산기준이 없어 사업자간 대가에 대한 입장차이로 분쟁이 장기화되고, 합의 도출이 곤란해지는 상황이 지속되었다. 이에 따라 의무재전송 대상 이외의 지상파 재전송시 방송사업자가 지불하는 합리적인 재송신 대가를 산정하는 방안을 마련한다는 것이다. 방송사업자의 규모, 방송콘텐츠의 대가 이용 가치, 재송신으로 인한 비용 및 수익 등을 고려하여 정산기준을 마련한다는 것이다. 그렇지만 재송신 대가는 사업자가 자율적 합의를 우선 적용하도록 하였다.

분쟁해결 절차보완은 향후 방송통신 통합법제 마련 시 분쟁해결을 강화하기 위해 '재정(裁定)제도'의 도입을 제시하였다. 재정제도는 현행 전기통신사업법 제45조에 규정하고 있는 제도를 방송 분야에 적용하는 방안이다. 당사자 일방의 신청으로 재정절차를 개시하여 방송통신위원회가 직권으로 재정결정을 내리고, 재정에 대해 당사자가 일정기간 내에 소송을 제기하는 방법으로만 불복할 수 있도록 하는 방안이다. 이 제도의 실효성 확보를 위해 방송법 시행규칙 중 당사자 일방의 조정신청에 대한 상대방의 불응 절차를 폐지하도록 하였다. 그리고 재송신 관련 대규모의 분쟁발생으로 국민의 시청권에 심각한 침해가 예상되는 경우 등의 중대 사안 발생시 '긴급조정' 결정을 통해 분쟁을 해결할 수 있도록 하였다.

기타 정책방안으로는 위성방송사업자의 지상파 역내재송신 승인제도를 폐지하도록 하였다. 현재는 위성방송이 의무재전송 대상이외의 지상파방송(MBC, 지역방송)을 역내 외에 재송신이 모두 방송통신위원회의 승인을 받도록 규정하고 있다. 그러나 SO, IPTV의 경우 지상파방송 역내재전송 승인규정이 없고, 역외 재전송하는 경우만 승인을 받도록 하고 있다. 이에 따라 방송사업자 간 규제 형평성 구현을 위해 위성방송이 지상파방송의 역외재송신시에만 승인을 받도록 절차를 개선하겠다는 것이다.

4. 지상파 재전송 정책의 전망

1) 지상파방송 역내재송신정책

방송통신위원회의 지상파방송 재송신정책방안에 대해 지상파방송과 종합유선방송 모두 불만이 있다. 양측은 방송통신위원회의 결정에 대해 수긍하지 못한다는 입장을 보이고 있다. 이에 따라

지상파방송 재송신정책은 사업자간 지속적인 갈등 쟁점으로 남아있을 가능성이 크다.

종합유선방송은 방송통신위원회가 제시한 의무재전송 채널을 KBS2까지 확대하는 안의 경우 의무재전송 채널의 범위를 모든 지상파방송에 까지 확대해야 한다는 입장이다. 그리고 의무재전송 채널을 모든 지상파방송까지 확대하는 정책방안에 대해서는 재전송대상의 채널을 확대한 것은 받아들일 수 있으나 의무재전송 대상인 방송에 대해 저작권법상의 권리를 인정하여 재송신 대가를 지급하도록 한 것은 수긍할 수 없다는 입장이다. 지상파방송과 SO간 소송에 SO의 동시재전송행위가 지상파의 저작권법상의 권리(동시중계방송권)를 침해하는 것인지의 여부가 쟁점인 현실에서 방송통신위원회가 재전송 대상방송에 대해 저작권을 인정하는 결정이라는 것이다. 아울러 SO에 대해 지상파방송의 재전송을 강제하는 것은 SO의 채널 편성권을 침해하는 조치라는 입장이다.

지상파방송은 방송통신위원회가 제시한 의무재전송 채널을 KBS2까지 확대하는 안에 대해 반대하는 입장이다. 지상파방송은 KBS2의 경우 공영방송채널이기는 하나 명백하게 지상파방송의 콘텐츠이기 때문에 적절한 대가를 지불해야 한다고 본다. 그리고 의무재전송 채널을 지상파방송 전체채널로 확대하는 방안의 경우 명백하게 지상파방송의 권리에 대해 정부가 과도하게 관여한다는 입장이다. 정부가 지상파방송의 콘텐츠의 대가를 산정하여 그 기준을 제시하는 것도 적절치 못하다는 입장이다. 콘텐츠의 재전송 여부와 대가산정은 사업자간 자율적인 협상에 따르도록 하는 것이 바람직하다는 입장이다.

지상파와 SO간의 입장차이로 인해 지상파 재전송 문제는 지속적인 갈등거리로 남아있을 전망이다. 방송통신위원회가 제시한 정책방안에 대해 양 사업자가 동의하지 못하고 있는 현실에서 방송통신위원회가 양 사업자들에게 정책방안을 강제 할 수 없는 것이 현실이기 때문이다. 실제로 의무재전송 채널을 늘리거나 재전송 대가를 강제할 경우 사업자들의 권리를 과도하게 침해하는 결과를 낳는다. 결국 양 사업자간의 적절한 협상이 필요하나 쉽게 합의할 문제가 아니다.

지상파방송 재전송 정책은 향후 법원의 판단에 따라 그 양상이 달라질 전망이다. 방송통신위원회의 정책방안이 실효성을 갖지 못하는 현실에서 사업자들은 지속적인 소송을 제기하고, 그 결과에 따라 자신들의 의사를 결정할 가능성이 크다. 법원의 판단이 SO의 지상파방송 재전송에 대해 지상파의 동시중계권을 침해했다고 판결할 경우 SO가 지상파방송 재전송을 중단할 가능성이 있다. 그리고 그 반대의 결과가 나올 경우 지상파방송의 반발이 거세질 가능성이 크다. 따라서 방송통신위원회의 적절한 중재와 타협유도를 통해 국민들의 지상파방송 시청권이 침해받지 않도록 해야 한다.

2) 지상파방송 역외재전송

현재 방송통신위원회의 역외재송신 정책의 기준은 자체 편성비율이 50%가 넘는 지역방송 사업자의 경우 종합유선방송사업자(SO)를 통해 역외재송신을 신청할 수 있다는 것이다. 이에 따라 향

후 OBS 이외에도 새로운 지역방송사업자가 역외재송신을 지속적으로 신청할 가능성이 있다. 아울러 OBS도 수도권 이외의 지역에서 SO를 통한 재송신을 요구할 가능성이 있다.

OBS의 서울지역 SO를 통한 역외재전송 허용으로 향후 자체 편성비율이 50%를 넘기는 지역방송이 유료방송 플랫폼을 통한 역외재전송 요구가 이뤄질 가능성이 있다. 대표적으로 자체 편성비율이 높은 부산, 경남의 KNN의 경우 자체편성 비율을 50%이상 확대하여 부산 경남이외의 지역에 재전송을 요구할 가능성이 있다. 물론 이 경우 방송통신위원회가 해당 지역의 시장상황을 파악하여 승인여부를 결정하겠지만, 특별한 사유가 없는 한 허용해야 한다.

OBS의 경우 현재 서울지역에 SO를 통한 재전송을 하고 있지만, 향후 권역을 확대할 가능성이 있다. 즉 서울 이외의 지역에서 SO를 통한 OBS 재전송을 요구할 가능성이 크다. SO를 통한 역외재전송을 할 경우 가시청 권역이 넓어지고 광고수입이 증가하기 때문이다. 이렇게 될 경우 지역방송의 지역성이 희석될 가능성이 있고, SO의 채널 편성에 영향을 줄 전망이다.

역외재송신은 다른 타 지역의 지상파방송을 해당 지역에 서비스 하는 것으로 방송권역의 문제와 관련이 있다. 지상파 역외재전송이 증가하면 지상파방송의 방송권역의 구분이 모호해질 가능성이 있다. 역외재전송이 증가할수록 해당 지역의 지상파방송의 시청률이 떨어지고, 광범위한 지역을 대상으로 하는 방송프로그램 편성 확대로 지역성 구현 기능이 약화될 가능성이 크다. 아울러 특정 방송권역을 바탕으로 서비스를 허가해 준 방송 허가제에도 변화를 줄 수 있다. 그러나 특정 지역의 시청자들이 유료방송을 통해 다양한 지상파방송을 서비스 받을 수 있어 선택의 다양성이 증가하는 긍정적인 측면도 있다.

제6절 리얼리티 서바이벌 프로그램 인기

1. 2010~2011년 리얼리티 서바이벌 프로그램 현황

2010년과 2011년 상반기 가장 주목받았던 TV 프로그램 포맷은 단연 리얼리티 서바이벌(reality survival) 프로그램이다. 지난 2000년 미국 CBS의 <Survivor>의 성공 이후 <American Idol>, <Big Brother>, <Project Runway>, <America's Next Top Model> 등 수 많은 리얼리티 서바이벌 형태의 프로그램들이 TV 채널에서 방송되었다. 휴대폰 판매원에서 일약 세계적인 음악인으로 떠오른 폴 포츠(Paul Potts)를 배출한 영국 ITV의 <Britain's Got Talent> 역시 유명하다. 이 프로그램은 <America's Got Talent>와 쌍둥이 프로그램이기도 하다.

이러한 리얼리티 서바이벌 형태의 프로그램이 2010년 이후 한국에서도 여러 가지 이슈를 만들어

내며 선풍적인 인기를 끌고 있다. 그 동안 '리얼리티' 라는 특징을 살린 TV 프로그램 포맷은 '리얼 버라이어티' 를 표방한 KBS <1박 2일>, MBC의 <무한도전>, 그리고 SBS의 <패밀리가 떴다> 등이 대표적이었으며 이들의 인기가 오랫동안 지속되어 있었다. 그러나 매회 '생존' 을 화두로 출연자들 간의 경쟁을 유도면서 긴장감을 불어넣고, 등장인물에 몰입하도록 만들어 그 등장인물과 함께 울고 웃으며 대리만족을 극대화시키는 리얼리티 서바이벌 형태의 프로그램이 등장하면서 TV 프로그램의 지형이 크게 변화하고 있다.

그 변화의 대표적인 프로그램이 바로 2010년 케이블 채널 Mnet에서 방송한 <슈퍼스타 K2>다. <슈퍼스타 K2>는 2010년 방송계의 가장 큰 화젯거리였으며, 이후 여러 케이블 방송사들과 심지어 지상파 방송사들이 유사한 프로그램을 만들지 않을 수 없게 만든 원인이 된 프로그램이다. 원래 이 프로그램은 '시즌 1' 이라고 할 수 있는 <슈퍼스타 K>가 음악산업의 발전, 역량 있는 신인 가수 발굴 등의 취지를 표방하면서 지난 2009년에 방송되었고, 서인국, 조문근, 김학미 등 현재도 활동하고 있는 신인 가수들을 발굴하기도 했다. 그러나 '시즌 2' 인 <슈퍼스타 K2>는 보다 어려워진 예선, 날카로운 심사, 굴곡많은 인생사를 가진 참가자 등 많은 스토리를 가지고 2010년 7월 말에 등장해 그해 10월 말까지 수 많은 화제를 낳으며 한국 케이블방송 사(史)에 큰 획을 그었다. 최후 경쟁자 2인이 결선을 벌인 마지막회 시청률은 14.5%라는 경이적인 수치를 기록했고, Mnet과 같은 계열인 KM 채널의 시청률을 합하면 18%가 넘어 동 시간대 지상파방송 프로그램들의 시청률을 넘었다.²⁹⁾ 그 동안 케이블방송 프로그램의 시청률이 1%대에서 많아야 3%대였다는 점을 감안한다면, 이 시청률은 그야말로 충격적인 수치였다.

그림 1-2-3 Mnet의 <슈퍼스타 K2>



출처: Mnet 홈페이지(<http://www.mnet.com>)

<슈퍼스타 K2>의 성공 이후 리얼리티 서바이벌 프로그램, 특히 오디션(audition)을 진행하면서 경쟁을 유발하고 등장인물들의 스토리를 극대화하는 프로그램들이 쏟아져 나오게 되었다. TV 프로그램 제작에 있어 케이블방송보다 우위에 있다고 여기고 있던 지상파 방송사들도 앞다투어 비슷한 형태의 프로그램들을 제작하여 방송하고 있고, Mnet 이외의 케이블방송들도 다양한 형태의 리

29) 최지선(2010). 오디션 프로그램의 생산과 소비 - '슈퍼스타 K2'를 중심으로. 『문화/과학』, 통권 64호, 312-323.

제1부_ 국내 방송영상산업 주요 이슈

얼리티 서바이벌 프로그램을 제작, 방송하고 있다.

지상파방송의 대표적인 프로그램은 MBC의 〈나는 가수다〉, 〈위대한 탄생〉, KBS2의 〈TOP 밴드〉, SBS의 〈김연아의 키스 & 크라이〉를 들 수 있고, 케이블방송으로 가면 On Style의 〈프로젝트 런웨이 코리아〉, 〈도전! 슈퍼모델 코리아〉, tvN의 〈코리아 갓 탤런트〉 등이 인기를 얻었다.

지상파방송의 리얼리티 서바이벌 형태의 프로그램 중 〈슈퍼스타 K2〉 이후 가장 주목을 끈 프로그램은 MBC의 〈나는 가수다〉 일 것이다. 2011년 3월부터 시작한 〈나는 가수다〉는 평범한 무명인이 신데렐라로 탄생하는 형태의 기존 프로그램과 달리 최정상의 위치에 있는 인정받는 가수들을 모아 청중들 앞에서 오디션 형태로 경쟁시키는 포맷을 선보이며 시청률 20%를 넘는 화제의 프로그램이 되었다. 특히, 〈나는 가수다〉는 방송 초반 최정상 음악인들을 ‘폼평회’에 내보냈다는 혹평을 받기도 했고 김건모의 탈락을 반복하는 무리수로 시청자들의 거센 항의를 받아 프로그램을 만든

표 1-2-7 2010~2011년 리얼리티 서바이벌 프로그램 현황

| 방송사 | 프로그램 | 방송기간 |
|----------|-----------------------------|--------------------------|
| MBC | 우리들의 일밤-서바이벌 나는 가수다 | 2011. 3. 6~방송중 |
| | 우리들의 일밤-신입사원 | 2011. 3. 6~2011. 6. 26 |
| | 스타오디션-위대한 탄생 1 | 2010. 11. 5~2011. 6. 03 |
| | 스타오디션-위대한 탄생 2 | 2011. 9. 9~방송중 |
| KBS2 | 댄싱 위드 더 스타 | 2011. 6. 10~2011. 8. 26 |
| | 자유선언 토요일-불후의 명곡 2: 전설을 노래하다 | 2011. 6. 4~방송중 |
| | 밴드 서바이벌 TOP 밴드 | 2011. 6. 4~2011. 10. 15 |
| SBS | 휴먼 서바이벌 도전자 | 2011. 6. 24~2011. 10. 7 |
| | 일요일이 좋다-김연아의 키스 & 크라이 | 2011. 5. 22~2011. 8. 21 |
| | 일요일이 좋다-다이어트 서바이벌 빅토리 | 2011. 8. 28~2011. 11. 27 |
| Mnet | 일요일이 좋다-K팝 스타 | 2011. 12. 4~방송중 |
| | 기적의 오디션 | 2011. 6. 24~2011. 10. 14 |
| JTBC | 슈퍼스타K 2 | 2010. 7. 23~2010. 10. 22 |
| | 슈퍼스타K 3 | 2011. 8. 12~2011. 11. 11 |
| On Style | 메이드 인 유 | 2011. 12. 3~방송중 |
| | 프로젝트 런웨이 코리아 시즌2 | 2010. 1. 30~2010. 4. 17 |
| | 프로젝트 런웨이 코리아 시즌3 | 2011. 1. 29~2011. 4. 16 |
| | 도전! 슈퍼모델 KOREA 1 | 2010. 9. 18~2010. 12. 11 |
| tvN | 도전! 슈퍼모델 KOREA 2 | 2011. 7. 9~2011. 10. 1 |
| | 오페라스타 2011 | 2011. 3. 26~2011. 5. 8 |
| QTV | 코리아 갓 탤런트 1 | 2011. 6. 4~2011. 8. 21 |
| XTM | 엑스셰프 시즌2 | 2011. 6. 4~2011. 8. 20 |
| | 익스트림 서바이벌 레이싱퀸 1 | 2010. 11. 5~2010. 12. 17 |
| FashionN | 익스트림 서바이벌 레이싱퀸 2 | 2011. 8. 13~방송중 |
| | 스타일 배틀로얄 TOP CEO 1 | 2010. 4. 9~2010. 7. 2 |
| | 스타일 배틀로얄 TOP CEO 2 | 2010. 9. 24~2010. 12. 17 |
| Story On | 스타일 배틀로얄 TOP CEO 3 | 2011. 5. 6~2011. 7. 29 |
| | 다이어트 워 4 | 2010. 7. 3~2010. 9. 4 |
| | 다이어트 워 5 | 2011. 7. 7~2011. 9. 9 |

PD가 교체되고 프로그램의 폐지까지 논의되는 등의 위기를 겪기도 했다. 그럼에도 불구하고 빼어난 가창력과 무대 장악력을 가진 실력과 가수들이라는 ‘콘텐츠’의 힘으로 새로운 경연방식으로 무장해 장수하고 있다.

MBC의 <위대한 탄생> 역시 멘토(mentor)라는 제도를 통해 오디션 참가자들과 기존 음악인들을 몇 팀으로 묶어 경쟁시키면서 그들의 성장과 좌절, 그리고 멘토들의 진솔한 모습 등을 보여주었고, 이 과정에서 스타 멘토들을 탄생시키면서 인기를 얻었다. 이 프로그램은 참가자들 보다 멘토로 참가한 음악인들을 더 유명하게 만들었다는 비판을 받기도 했으나, ‘멘토 부재의 시대’를 맞아 그 부족한 부분을 채워주었다는 호평을 받기도 했다.

케이بل의 경우 해외에서 인기 있었던 리얼리티 서바이벌 프로그램의 포맷을 구매해 방송한 사례가 주를 이루고 있었는데, On Style의 <프로젝트 런웨이 코리아>, <도전! 슈퍼모델>, tvN의 <코리아 갓 탤런트> 등이 대표적인 예다. <Project Runway>는 미국 케이블채널인 Bravo TV에서 시작해 현재 Lifetime에서 방송중인 대표적인 프로그램으로 현재 시즌 9까지 방송되었으며 시즌 10이 기획 중에 있다. 현재 한국뿐만 아니라 세계 20여 개국에서 같은 이름으로 방송되고 있다. <도전! 슈퍼모델>은 미국 CW Network에서 방송중인 <America's Next Top Model>의 포맷을 수입해 한국형으로 재탄생시킨 것으로 모델 타이타 벅크스(Tyra Banks)의 진행으로 유명하다. <코리아 갓 탤런트>의 경우 앞서 설명한 영국 ITV의 <Britain's Got Talent>, 미국 NBC의 <America's Got Talent>의 한국 버전이다. 이렇게 포맷을 수입해서 제작할 경우 이미 국내 시청자들에게 소개된 전작들로 인해 시청자들의 프로그램 몰입도를 높일 수 있는 장점이 있고, 또한 검증된 제작진의 노하우를 배울 수 있는 장점이 있다. 또한 포맷 구매비용도 많이 비싸지 않아 가격대비 훌륭한 효과를 낸다는 주장도 있다. 실제로 <프로젝트 런웨이 코리아> 시즌 1의 경우 세트 제작비와 출연자 상금 및 출연료에 포맷 구매비용까지 포함해 약 7억원이 들었다고 하는데, 이는 인기 미국 드라마의 한 회당 가격과 비슷하다고 한다.³⁰⁾

한편, Mnet <슈퍼스타 K3>가 2011년 11월에 종영되었는데, <슈퍼스타 K2> 만큼의 이슈를 만들어 내지는 못했지만 첫 방송 8.3%의 높은 시청률³¹⁾을 나타내 기대를 모았고, 결국 두 자릿수 시청률을 달성하면서 성공적으로 시즌을 마쳤다.

2. 리얼리티 서바이벌 프로그램의 인기 요인

여러 전문가들은 리얼리티 서바이벌 프로그램의 인기 요인으로 ‘스토리’의 역할을 꼽는다. 여기서 ‘스토리’는 프로그램 참가자들이 가지고 있는 인생사를 의미한다. 각 프로그램 제작진들은 참

30) 한국경제(2010. 10. 1.). 서바이벌 리얼리티? 수입 vs. 자체제작 승자는?

31) 경인일보(2011. 8. 13.). 슈퍼스타 K3 손예림 후광? 시청률 1위.

가자들이 가지고 있는 재능을 1차적으로 고려하지만 그에 못지않게 살아온 인생사를 중심으로 한 ‘스토리’에 주목한다. 다양한 인생사를 가진 참가자들이 모였을 때 나타나는 여러 형태의 사건들을 개인의 특징과 결부하여 드라마틱한 스토리를 만들어낸다. <슈퍼스타 K2>의 우승자 허각의 전직이 환풍기 수리공이었다는 점이 화제가 되기도 했고, 전혀 다른 환경에서 자란 준우승자 존 박과의 우정은 시청자들의 마음을 훈훈하게 만들기에 충분했다. 또한, 같은 출연자였던 장재인의 왕따 경험, 10대지만 꿈을 찾아 도전하는 이미지로 무장한 강승윤의 인생사는 <슈퍼스타 K2>를 이끌어 가는 축이었다. 출연자로부터 발견할 수 있는 ‘스토리’의 힘은 이미 영국의 <Britain’s Got Talent> 출신의 폴 포츠의 성공에서 이미 확인된 바 있다.

두 번째로 지적되는 성공요인은 재능은 있으나 기회가 없었던, 사회적으로 소외받던 평범한 사람들이 ‘공정한’ 게임의 룰이 지켜지는 통로를 통해 성장하고 성공하는 모습에 시청자들이 열광했다는 지적이 있다. 시청자들은 현실에서는 종종 불가능해 보이는, 힘없는 평범한 사람들은 절대 성공하지 못하는 불공정한 사회의 부조리를 날려버리는 모습에 열광하고, 또 그 출연자에 감정이입되어 대리만족을 느낀다는 것이다. MBC의 <나는 가수다> 방송 초기에 김건모가 탈락의 위기에 처하자 룰을 어기고 한 번의 기회를 더 준 상황에서 MBC 제작진이 시청자들로부터 받았던 거센 항의는 바로 ‘가진자’에 대한 반감에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 즉, 시청자들에게 MBC 제작진은 지켜져야 할 룰을 지키지 않는 ‘부조리한 권력’이었던 것이다.

또 지적되는 성공요인 중 하나로 결과를 예측할 수 없는 ‘열려 있는 프로그램’이라는 특색이 지적된다.³²⁾ 우선 각본이 치밀하게 짜여있지 않아 내용이 어떻게 진행될지 모르고, 또 누구든지 참여할 수 있다는 점이다. 이러한 열린 구조는 뜻밖의 결과를 낼 수 있고, 그렇게 결과가 나왔을 때 재미가 증폭된다는 것이다.

이러한 열린 구조는 참가자들 뿐만 아니라 시청자들의 참여도 유도하게 되는데, 실제로 <슈퍼스타 K2>의 경우 시청자들의 문자 투표에 130만 건이 넘는 시청자들의 참여가 있었다고 한다. 시청자들은 참여를 통해 자신이 지지하는 오디션 참여자들을 응원하게 되고, 그들이 자신의 꿈을 이루어 가는 모습에 또한 감동한다. 이렇게 기존 프로그램 포맷에서는 찾아볼 수 없었던 흥행코드들로 인해 리얼리티 서바이벌 프로그램들이 성과를 내고 있다는 것이다.

3. 리얼리티 서바이벌 프로그램의 전망

현재 리얼리티 서바이벌 프로그램에 대해 주목해야 할 첫 번째는 2010년을 전후해서 방송중인 이러한 포맷의 프로그램들이 후속 시즌(season)을 계속 제작하는 형태로 유지되고 있다는 점이다.

32) 배진아(2011). 출연자, 제작진, 시청자가 소통하는 포맷으로 진화해야. 오디션 프로그램 붐물: 사회적 파장과 의미. 『신문과 방송』, 66-69.

즉 시즌제가 정착한 모습인데, 앞서 <표 1-2-7>에서도 볼 수 있듯이 <슈퍼스타 K>, <위대한 탄생>, <프로젝트 런웨이 코리아>, <도전! 슈퍼모델 코리아>, <코리아 갓 탤런트 1>, <예스 제프>, <익스트림 서바이벌 레이스>, <스타일 배틀로얄 Top CEO> 등 수 많은 프로그램들이 시즌제로 제작되고 있다.

성공한 프로그램의 후속 시즌은 전작의 후광으로 인해 쉽게 그 브랜드를 인지시키기 쉽고, 전작에 충성도를 가지고 있는 시청자들을 끌어 모으기 쉬운 이점을 가진다. 그러나 한편으로는 같은 형태의 같은 진행으로 식상해 할 수 있고 무엇보다 진행을 예측할 수 있어 긴장감이 떨어지는 한계가 있을 수 있다. 또한 이렇게 많은 프로그램들이 시즌제를 시작하면서 각 채널들 간의 경쟁은 심해지게 되었고, 자기만의 색깔을 지속하지 못하는 프로그램들은 살아남기 힘든 환경으로 변했다. 이제 시청자들은 '서바이벌'이라는 포맷이 주는 신선함을 잊을 때가 되었다. 지속적으로 전체적인 진행의 변화를 주면서 긴장감을 유지할 수 있는 포맷의 변형을 이룰 수 있어야 시즌제에 돌입한 프로그램들이 성공할 수 있을 것으로 보인다.

또 하나 주목해야 할 점은 각 프로그램들이 생산해 내는 '스토리'가 가지고 있는 양면성에 관해 서다. 각 프로그램에서 참가자들의 인생사를 포장해 양산하는 스토리들이 잠시 동안은 프로그램의 인기를 유지시킬 수 있는 수단으로 작용할 수 있겠지만, 다른 한편으로 스토리에 대한 집착이 참가자가 가지고 있는 다른 장점들을 부각시키기 어렵게 할 수도 있다는 점을 유념해야 할 것이다. 시청자들이 리얼리티 서바이벌 프로그램을 시청하는 이유는 참가자들이 경쟁에서 살아남을 수 있는 실력을 지녔는지, 그 자격이 되는지의 여부에 대한 자신들의 판단을 확인하고자 하는데 있다. 이 프로그램에 참여한 평범한 사람들이 가진 유일한 무기는 개인적 인생사가 아니라 이들이 가진 '재능'과 '실력'이다. 매일 같은 포맷으로 진행되는 <나는 가수다>가 인기를 유지하는 비결은 참가한 가수들이 부르는 노래에 매주 시청자들이 매료되기 때문이다. 지나치게 포장된 스토리로 인해 시청자들이 식상해 하기 전에, 참가자들이 가진 재능을 각각 하나의 '콘텐츠'로 인식해 효과적으로 전달해 낼 수 있는 방법을 강구해야 할 것이다. 이러한 노력은 결국 리얼리티 서바이벌 프로그램의 경쟁이 보다 심화될 것으로 보이는 2012년에 꼭 필요한 차별성을 줄 수 있을 것으로 본다.

마지막으로, 리얼리티 서바이벌 프로그램의 인기는 여러 가지 사회적 쟁점들을 낳고 있는데, 무분별하게 노출되는 참가자의 사생활 침해에 대한 문제, 그리고 시청자 게시판이나 소셜 네트워킹 사이트(SNS) 등을 통해 나타나는 참가자에 대한 인신공격, 비난에 대한 우려이다.³³⁾ 연예인이 아닌 일반인들을 대상으로 프로그램을 제작하는 경우가 많은 지금, 이들에 대한 배려가 시청률보다 우선시 되는 제작자들의 노력이 필요하다. 불필요한 부정적 여론의 확산은 리얼리티 서바이벌 프로그램의 장점인 '공정성'을 해칠 수 있고, 무엇보다 미디어의 과도한 관심에 익숙지 않은 참가자들의 돌발행동이 프로그램에 미칠 영향도 고려해야 할 것이다.

33) ibid., p.69.

제7절 지상파방송 디지털 전환

1. 지상파방송 디지털 전환 정책

1) 배경

지상파방송의 디지털 전환(digital transition)은 방송의 제작, 송출, 송신, 수신 등의 전 과정을 디지털화하여 아날로그방송을 종료하는 일련의 과정을 의미한다. 지상파방송의 디지털 전환은 1980년 컬러TV의 도입보다 파급효과가 큰 방송 패러다임의 혁신이라 할 수 있다. 통신, 인터넷에 뒤이은 방송의 디지털화로 방송통신 융합서비스 활성화를 촉진하고, 디지털TV 등 관련 산업의 성장기회를 제공하는 효과가 있다. 이러한 이유로 미국, 영국, 일본 등 해외국가도 국가적인 역량을 집중하여 디지털 전환을 추진하고 있다. 지상파방송의 디지털 전환을 추진하는 이유는 세 가지이다.

첫째, 고품질 방송서비스 제공으로 시청자의 복지를 증진하기 위한 것이다. 디지털방송은 아날로그 대비 5~6배의 우수한 화질 및 CD급 고음질 등으로 시청자에게 현장감 있는 고품질 방송서비스를 제공한다. 무엇보다도 TV를 통한 데이터방송, 양방향서비스 등 다양한 부가서비스를 제공한다.

표 1-2-8 디지털방송과 아날로그방송 비교

| 구분 | 아날로그방송 | 디지털방송 | |
|-------|----------|------------------------------|---------------------|
| | | SD(Standard Definition) | HD(High Definition) |
| 서비스구현 | - | 양방향 서비스, 데이터방송, T-Commerce 등 | |
| 화면구성비 | 4:3 | 4:3 | 16:9 |
| 화소수 | 약 20만 화소 | 약 40만 화소 | 약 100~200만 화소 |
| 음질 | 라디오급 | CD급(5.1채널) | |

둘째, 방송기기와 방송서비스 등 관련 산업의 활성화를 촉진한다. 국내의 디지털 컨버전스(digital convergence)가 활발하게 진행되고 있는 현실에서 방송국의 제작설비, 송출설비 등의 디지털화로 국내 방송사의 경쟁력을 확보하는데 도움이 된다. 아울러 디지털TV, 디지털콘텐츠 등 관련 산업의 수요를 창출하여 국가 경제성장에 기여한다.

셋째, 주파수 이용의 효율성을 제고한다. 아날로그방송의 디지털 전환에 따라 여유 주파수 대역(108MHZ)을 확보할 수 있어 한정된 주파수 자원의 효율적인 이용이 가능하다. 회수된 주파수를 방송 및 통신관련 등 필요한 분야에 활용함으로써 방송통신 산업의 활성화와 이를 통한 이용자의 편익을 제고하는 효과를 가져 온다.

2) 디지털 전환을 위한 추진과제

정부는 2012년까지 아날로그방송의 디지털 전환을 전략적으로 추진하기 위해 네 가지의 추진과제를 설정하였다. 첫째는 아날로그방송 종료기반의 마련, 둘째는 대국민 홍보강화 및 디지털방송확산 여건 조성, 셋째는 디지털방송 수신환경의 체계적 개선, 넷째는 저소득층 및 취약부분 지원강화이다.

아날로그방송의 종료기반을 마련하기 위해 지상파 방송사들의 디지털 전환을 적극 추진하고, 디지털 전환 시범사업을 추진하였다. 디지털TV 확산 여건조성을 위해 대국민 홍보를 전략적으로 추진하였고, 디지털방송 수신기기의 보급 및 확산, 고품질 방송프로그램 및 신규서비스 활성화를 추진하였다. 디지털방송 수신환경을 개선하기 위해 전국규모의 TV방송 수신환경 실태를 조사하였고, 디지털방송 난시청의 해소와 TV 수신설비 개선사업을 추진하였다. 저소득층 및 취약부분 지원을 위해 저소득층 디지털방송 시청권 보장, 디지털 비전환자 전환촉진 프로그램을 시행하고 있다.

그리고 이러한 추진과제를 효과적으로 실천하기 위해 대국민 인식확산, 시범사업 실행, 실행 본격화 및 점검, 그리고 후속 조치하는 정책로드맵을 설정하여 추진 중이다. 2009년까지 실태조사 등을 통해 인식확산을 위한 정책을 추진하였고, 2010년과 2011년에는 시범사업을 추진하였다. 2012년까지는 대국민 홍보 및 저소득층 지원사업을 지속할 계획이다. 그리고 2012년 이후에는 디지털 전환이후 후속대책을 마련하여 시청자에 대한 지원을 강화할 계획이다.

그림 1-2-4 지상파방송 디지털 전환 로드맵

| 분야 | 인식확산 | | 시범실행 | | 실행본격화 및 점검 | | 후속조치 |
|-----------------|---|-----------------------|---|--|------------|---------|------|
| | 2009년 | 2010년 | 2011년 | 2012년 | 2013년 | | |
| 아날로그방송 종료 기반 마련 | 투자계획 수립 | 제작설비, 방송보조국 디지털 전환 추진 | | | 실태 점검 | | |
| | 시범사업 계획수립 | 시범사업 추진 | | | | | |
| 대국민 홍보강화 | <ul style="list-style-type: none"> TV, 신문 등 대중매체 활용 홍보 시청자 지원체계 구축·운영 | | <ul style="list-style-type: none"> 전화 등 개별홍보 전국적 확대 | <ul style="list-style-type: none"> 자막광고, 방문상담 등 | 시청자 지원 지속 | | |
| | | 시범지역 홍보 및 시청자 지원 | | | | | |
| 디지털방송 수신환경 개선 | 실태조사 및 개선방안 마련 | 수신환경 개선사업 시행 | | | 실태 점검 | 미진사항 보완 | |
| | | 시범지역 수신 환경 개선 | | | | | |
| 저소득층 지원 | 지원방안 마련 및 시행령 개정 | 예산 확보 및 추진체계 구축 | 저소득층 지원사업 추진 | | 실태 점검 | | |
| | | 시범지역 지원 | | | | | |

▶ 아날로그방송 종료

출처: 방송통신위원회(2009).

정부는 아날로그방송의 디지털 전환에 대해 국민들이 충분히 인지하고 대비할 수 있도록 할 계획이다. 이에 따라 2012년까지 99%의 시청자들이 디지털 전환을 인지할 수 있도록 정책을 추진하고 있다. 그리고 디지털방송 수신에 필요한 수신기의 보급을 확대하여 방송수신에 차질이 없도록 할 계획이다. 2012년까지 디지털수신기 보급률을 98% 수준까지 끌어올리는 목표를 수립하고 있다. 아울러 방송 보조국 구축 등을 통해 디지털방송의 전파 커버리지(coverage)를 확대할 계획이다. 2012년까지 디지털방송의 전파 커버리지를 디지털방송 전파 커버리지 수준인 96%까지 높일 계획이다.

2. 디지털 전환 진행과정

1) 디지털 전환 추진

우리나라는 1997년 11월에 디지털방송의 전송방식을 ATSC(Advanced Television System Committee) 방식으로 결정하면서 TV방송의 디지털 전환계획을 수립하였다. 이에 따라 2000년에 디지털방송추진위원회를 구성하여 「지상파방송의 디지털 전환을 위한 종합계획」을 수립하였다. 이 계획에 의해 2001년 10월에 수도권에서 지상파 디지털방송을 개시하였다. 그러나 2000년 8월부터 2004년 7월까지 디지털방송 전송방식 변경논란으로 4년간 디지털 전환이 정책이 지연되었다. 이후 디지털방송 전송방식을 최종적으로 ATSC식으로 결정하여 2006년 7월부터는 전국방송을 실시하였다.

2007년 4월에는 디지털방송활성화위원회를 구성하였고, 디지털 전환을 체계적으로 추진하기 위해 「디지털 전환 특별법(안)」을 심의하여 확정하였다. 2008년 3월에는 「지상파 텔레비전 방송의 디지털 전환과 디지털방송의 활성화에 관한 특별법」³⁴⁾을 제정하여 디지털 전환의 근거를 마련하였다. 이후 2008년 7월에는 「디지털 전환 특별법 시행령」을 제정하여 본격적으로 디지털 전환 사업을 추진하였다.

「디지털 전환 특별법」에는 아날로그방송 종료일시를 2012년 12월 31일로 명시하였고, 디지털방송 수신 장치(튜너) 내장 및 안내문 부착, 저소득층 지원방안, 지상파방송사업자에 대한 지원, 디지털방송 수신환경 개선방안 등을 규정하였다. 아울러 시행령에는 디지털 전환 및 활성화 기본계획에 따른 관계기관의 연도별 시행계획의 수립, 디지털방송 활성화 추진 위원회 및 실무 위원회 구성 및 운영, 디지털 전환을 위한 홍보 및 시청자 지원 등을 규정하였다.

디지털 전환에 관한 특별법이 제정됨에 따라 정부는 2008년 12월, 디지털 전환을 위하여 민간기구인 DTV-Korea와 공동으로 TV 공익광고 제작 및 방송, 지상파방송 4개사를 통해 아날로그방송 종료 등에 대하여 홍보하였다. 디지털 전환의 필요성, 디지털TV 시청방법 등 디지털 전환에 관한 대

34) 동 특별법안은 정부 5개 부처, 방송위, 시민단체, 방송사, 가전사 등 19개 기관이 8개월간 논의 및 5개월간 규제개혁위원회, 법제처 등 정부관련 부처의 검토를 통해 마련됨.

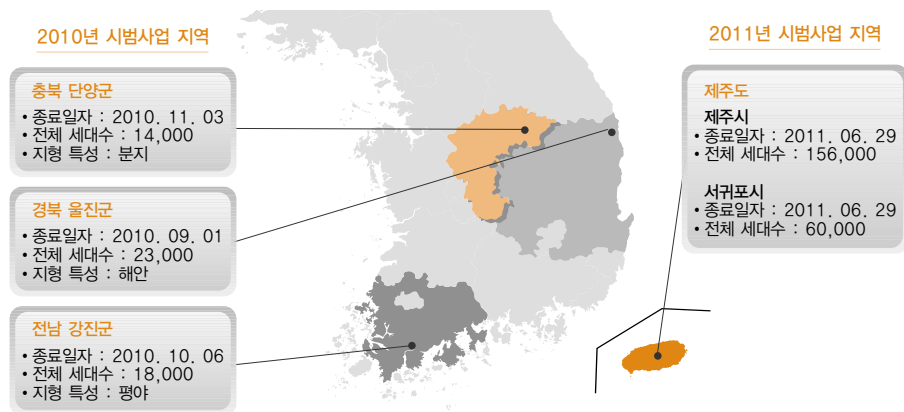
국민 인식을 높이는 정책을 추진하였다.

2008년 11월에는 아날로그 TV 수상기와 모니터를 대상으로 아날로그방송 종료 안내문을 부착하도록 의무화하였다. 2008년에는 디지털방송활성화추진위원회를 구성하여 추진기반을 정비하는 한편, 지상파방송을 통해 총 160여회에 걸친 TV 광고 등 대국민 홍보, 디지털방송 채널배치계획 마련, 케이블방송의 디지털 전환 등에 대한 정책을 수립하였다. 2009년 6월에는 「디지털 전환 활성화 기본계획」을 마련하여 본격적으로 디지털 전환을 추진하였다. 이 계획에 따라 2009년 10월에는 디지털전환시범사업추진협의회를 구성하여 2010년부터 시범사업을 추진하고 있다.

2) 디지털 전환 시범사업 추진

방송통신위원회는 2012년 아날로그방송 종료를 성공적으로 추진하기 위해 2010년부터 4개 지역에서 아날로그방송을 종료하는 디지털 전환 시범사업을 추진하였다. 2010년 9월에는 경북 울진군, 10월에는 전남 강진군, 그리고 11월에는 충북 단양군, 그리고 2011년 6월에는 제주도에서 순차적으로 디지털 전환을 완료하는 시범사업을 실시하였다.

그림 1-2-5 디지털 전환 시범사업 지역



출처: DTV Korea(<http://www.dtvkorea.org>)

지상파방송 디지털 전환 시범사업은 2012년 전국적인 디지털 전환을 앞두고 디지털 전환과정에서 나타나는 제반 문제점을 미리 점검하고, 대국민 인지도 및 수신기의 보급률 제고 등 본격적인 디지털 전환 기반을 조성하기 위한 것이다. 특히 2012년 디지털 전환을 앞두고 전국적인 차원에서 발생할 수 있는 문제점을 시범사업 과정에서 도출하여 대응방안을 모색하는 의미를 지닌다. 방송통신위원회는 시범사업 추진과정에서 발생한 문제점을 분석하여 개선방안을 마련하고 있다.

제1부_ 국내 방송영상산업 주요 이슈

지상파방송 디지털 전환을 위해 정부는 시범사업 지역별로 시범사업 추진 협의회, 디지털방송 시청자 지원센터를 구성하여 운영하였다. 아울러 전국 단위 디지털방송 콜센터를 구축하여 운영하였다. 시범사업 추진협의회는 해당 지역의 자치단체장을 의장으로 하여 시범사업 추진현황 공유 및 지원방안 검토 등의 역할을 하였다. 디지털방송 시청자 지원센터는 방송통신위원회가 중심이 되어 지역주민 홍보, 디지털 컨버터(digital converter) 설치 등을 지원, 민원응대 역할을 하였다. 디지털방송 콜센터는 정부지원 내용을 안내하고 디지털 컨버터 설치지원 접수 등의 역할을 하였다. 우체국의 경우 시청자 지원 신청서 접수 및 예치금 수납 창구로 활용하였다.

표 1-2-9

지상파방송 디지털 전환 추진체계 및 주요 역할

| 구분 | 주요역할 |
|----------------|--------------------------------|
| 시범사업 추진협의회 | - 시범사업 추진현황 공유·지원방안 검토 등 |
| 디지털방송 시청자 지원센터 | - 지역주민 홍보, 디지털 컨버터 설치 등 지원 |
| 디지털방송 콜센터 | - 정부지원내용 안내, 디지털 컨버터 설치지원 접수 등 |
| 우체국 | - 시청자 지원 신청서 접수 및 예치금 수납 등 |

지상파방송 디지털 전환 시범사업은 디지털 전환에 대한 주민 홍보, 직접수신세대 지원 사업, TV 방송 공동수신 설비 개선 지원 사업, 안테나 개보수 지원 및 난시청 해소 사업, 아날로그방송 종료, 디지털 미전환자 지원채널 운영, 시범사업 결과 평가분석 사업 등을 시행하였다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째는 디지털 전환에 대한 홍보를 실시하였다. 아날로그방송 종료일 등 디지털 전환 안내는 전 세대 대상으로 홍보하였고, 디지털 컨버터 등 정부지원 내용은 직접수신세대 중심으로 홍보하였다. 홍보수단으로 정부지원 안내문 발송, 마을이장 등 주민대상 설명회 등을 활용하였고, 이를 통해 아날로그방송 종료일, 정부지원 내용 등 시범사업 등을 안내하였다. 디지털방송 시청자 지원센터 개소행사, 아날로그방송 종료행사 등을 개최하여 전 국민을 대상으로 2012년 디지털 전환에 대한 홍보도 실시하였다.

둘째는 직접수신세대 지원 사업을 시행하였다. 아날로그방송을 종료할 경우 안테나와 연결된 아날로그 TV로 방송을 시청하는 세대는 TV시청이 곤란하다는 점을 고려하여 시범지역 직접수신 세대의 시청권 보장 사업을 추진하였다. 시범지역이 다른 지역 보다 아날로그방송이 사전 종료됨에 따라 TV시청권을 보장하기 위해 정부지원 대상을 직접수신세대 전 가구로 정하여 지원 사업을 추진하였다. 시범지역 직접수신세대가 아날로그방송 종료 후 아날로그 TV로도 방송을 시청할 수 있도록 디지털 컨버터 등을 지원하였다. 디지털 전환 여력이 없는 저소득층의 디지털 전환을 위해 디지털 컨버터 또는 디지털TV 구매보조 중 하나를 선택하도록 하여 지원하였다. 디지털 컨버터 등의 설치 및 조작에 어려움을 겪는 노인·장애인에 대해서는 지역의 자원봉사자가 방문하여 설치를 지원하였다. TV시청이 곤란한 일반세대에게는 최소한의 시청권을 보장할 수 있도록 디지털 컨버

터 1대씩 지원하였다. 무료 임대방식으로 지원하되, 정부 지원으로 인한 대규모 유료방송 해지방지 등을 위해 1만원(3년 약정)을 예치하는 조건으로 지원하였다.

표 1-2-10 2010년도 시범사업의 직접수신세대 지원내용

| 지원대상 | 지원내용 |
|---------|---|
| 저소득층 | ① 디지털 컨버터 1대 무상제공 또는 ② 디지털TV 1대 구매보조(10만원) |
| 노인, 장애인 | 디지털 컨버터 설치 등 기술적 지원 |
| 일반세대 | 디지털 컨버터 1대 무료임대(예치금 1만원, 3년후 양도) |

셋째는 TV 공동수신 설비 개선 지원 사업을 실시하였다. 공동주택, 공시청설비 이용 마을 등의 경우 TV 공동수신 설비를 개선하고 지원함으로써 정부 지원의 효율성 제고와 향후 개선사업에 소요되는 예산을 절감하고자 하였다. 지원대상은 TV 공동수신 설비를 이용하는 세대로 디지털TV 수신이 어려운 가구였다. 지원내용은 채널별 디지털 컨버터 및 안테나 설치 등을 위한 TV 공동수신 설비 개선비용의 일부(최대 500만원)를 지원하였다.

넷째로 안테나 개보수 지원 및 난시청 해소 사업을 시행하였다. 디지털 컨버터, 디지털TV 구매 보조 등의 정부지원에도 디지털방송 시청이 곤란한 직접수신 세대에 대해 기술지원을 통해 안테나 개보수 사업을 시행하였다. 디지털방송 시청자 지원센터에서 선정한 정보통신공사업체에서 직접 방문하여 안테나 개보수를 지원하였다. 안테나 개보수에도 불구하고 디지털방송 신호가 수신되지 않아 TV시청이 불가한 직접수신세대를 직접 지원하기 위해 난시청 해소 사업도 추진하였다. 난시청 해소 방법은 「방송법 제44조(공사의 공적 책임)」에 의해 KBS가 동일채널 중계기 지원 등을 통해 수행하였다.

다섯째로 아날로그방송 종료사업을 시행하였다. 우선 접수신세대 대상으로 디지털방송 종료 안내 자막방송과 정규 아날로그방송을 일시 중단하는 가상종료를 실시하였다. 이와 함께 지역별 시범사업 추진협의회에서 종료일시 마련하여 해당 일에 아날로그방송을 종료하였다.

표 1-2-11 시범지역별 아날로그방송 종료일시

| 울진군 | 강진군 | 단양군 | 제주도 |
|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| '10. 9. 1(수) 14:00 | '10. 10. 6(수) 14:00 | '10. 11. 3(수) 14:00 | '11. 6. 29(수) 14:00 |

일곱 번째로 디지털 미전환자 지원채널을 운영하였다. 아날로그방송 종료 이후 디지털 미전환자에 대해 아날로그방송 종료에 대해 알리는 안내방송을 위해 일정기간 별도의 아날로그방송 채널을 운용하였다. 아날로그방송 종료 후 약 1개월간 KBS-1TV로 지원채널을 운영하였다. 지원채널 시청은 디지털 컨버터를 미설치한 지상파 아날로그방송 직접수신세대만 가능하였다.

여덟 번째로 시범사업 결과를 평가 분석하는 사업을 시행하였다. 디지털 전환 시범사업 추진과정에서 발생한 문제점을 분석하고 개선방안을 마련, 2012년 아날로그방송 종료 계획에 반영하고자 하였다. 이 사업을 통해 디지털TV 보급률, 유료방송 가입률, 아날로그방송 종료 인지도, TV 평균보유대수, 공동주택의 디지털방송 수신실태 등 조사하였다.

3. 디지털 전환 현황

1) 주요국 디지털 전환 현황

미국, 영국, 프랑스, 일본 등 주요국도 우리나라와 동일하게 아날로그방송의 디지털 전환을 추진하고 있다. 미국의 경우 2009년 6월 12일에, 그리고 일본도 2011년 7월 24일 아날로그방송을 종료하

표 1-2-12 해외 지상파방송 디지털 전환 일정

| 국가 | 디지털방송 개시 | 아날로그방송 종료 |
|-------|----------|-----------|
| 네덜란드 | 2003년 | 2006.12월 |
| 룩셈부르크 | - | 2006.9월 |
| 스웨덴 | 1999년 | 2007.10월 |
| 핀란드 | 2001년 | 2007.9월 |
| 독일 | 2003년 | 2008.11월 |
| 덴마크 | 2005년 | 2009.10월 |
| 노르웨이 | 2009년 | 2009.12월 |
| 미국 | 1998년 | 2009.6월 |
| 벨기에 | 2006년 | 2010.3월 |
| 스페인 | 2005년 | 2010.4월 |
| 프랑스 | 2005년 | 2011.11월 |
| 일본 | 2003년 | 2011.7월 |
| 캐나다 | 2003년 | 2011.8월 |
| 영국 | 1998년 | 2012.12월 |
| 폴란드 | 2008년 | 2012.12월 |
| 체코 | - | 2012.6월 |
| 이탈리아 | 2003년 | 2012년 |
| 오스트리아 | 2006년 | 2012년 |
| 그리스 | 2006년 | 2012년 |
| 헝가리 | 2005년 | 2012년 |
| 아일랜드 | 2006년 | 2012년 |
| 포르투갈 | 2008년 | 2012년 |
| 호주 | 2001년 | 2013.12월 |
| 터키 | 2007년 | 2014년 |
| 뉴질랜드 | 2001년 | 2016년 |
| 멕시코 | 2004년 | - |

였다. 영국의 경우 2007년부터 2012년까지 단계적으로 디지털 전환을 추진하고 있고, 프랑스는 2011년 11월에 아날로그방송을 종료할 예정이다. 이들 나라도 우리나라와 동일하게 아날로그방송의 디지털 전환을 통해 방송통신 융합을 통한 산업 활성화와 다양한 디지털방송 서비스를 통해 시청자들의 방송복지를 증진을 추구하고 있다.

해외 주요국도 우리나라처럼 디지털 전환에 앞서 시범사업을 통해 본 전환을 준비하였다. 영국은 2007년 코플랜드(Copland) 지역에서, 미국은 2008년 윌밍턴(Wilmington) 지역에서, 프랑스는 2009년 셸부르(Cherbourg) 지역에서, 그리고 일본은 2010년 스즈시(珠洲市) 지역에서 시범전환을 실시하였다. 이들 나라에서도 시범지역 사업에서 도출한 정책적 함의를 전국 차원의 전환 사업에 적용하였다.

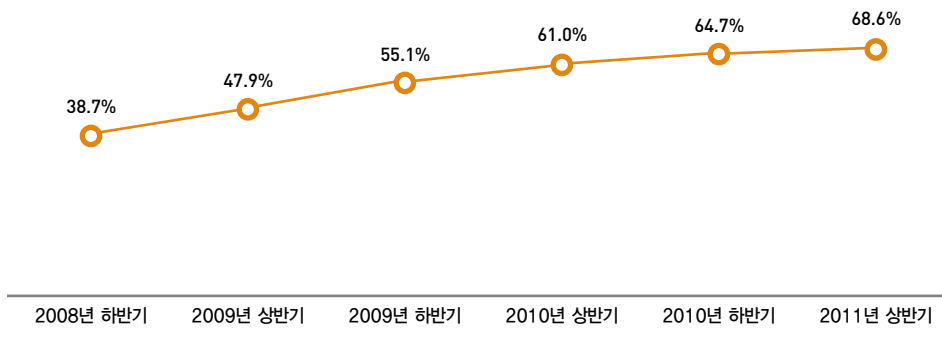
2) 우리나라 디지털 전환 현황

우리나라는 2012년 아날로그방송 종료를 앞두고 디지털수신기의 조기 보급, 방송국의 디지털화 촉진, 대 국민 인지도 제고에 역점을 두고 정책을 추진하고 있다. 디지털수신기의 보급은 시청자들이 디지털방송 서비스를 원활하게 받아볼 수 있도록 하기 위한 것이며, 방송국의 디지털화는 방송국 설비를 디지털화 하여 양질의 방송서비스가 이뤄질 수 있도록 하기 위한 것이다. 그리고 대국민 인지도 제고는 아날로그 종료에 대해 많은 국민들이 알게 함으로써 원활한 전환이 이뤄지도록 하기 위한 것이다.

(1) 디지털수신기 보급률

디지털수신기 보급률은 2011년 상반기 기준을 전가구의 68.6% 수준이다. 2008년 38.7%에서 2009년 55.1%, 그리고 2010년 64.7%였던 보급률이 2011년 상반기에는 68.6% 수준까지 상승하였다.

그림 1-2-6 전국 디지털수신기 보급률



출처: www.dtvkorea.org

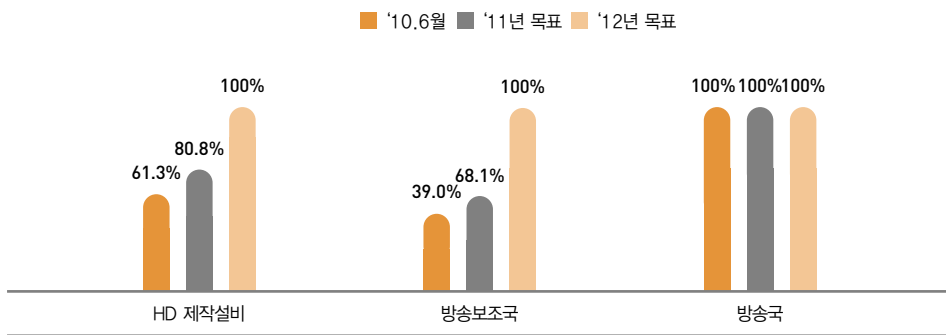
제1부_ 국내 방송영상산업 주요 이슈

그러나 아날로그방송 종료를 1년 정도 남겨둔 상황에서 디지털수신기 보급률은 저조하다. 2012년에 디지털수신기를 구비하지 않은 가구는 새로 수신기를 구입하거나 디지털 신호를 아날로그로 변환해주는 컨버터(converter)를 구입하거나, 혹은 유료방송에 가입해야 한다.

(2) 방송국의 디지털화

우리나라 방송국의 디지털화는 제작설비인 HD제작 설비의 디지털화, 송출설비인 방송보조국과 방송국의 디지털화로 진행되고 있다. 방송국의 HD제작설비는 2010년 6월을 기준으로 61.3%수준에 머무르고 있다. 2011년에는 80.8%, 그리고 2012년에는 100% 디지털화를 목표로 설정하고 있다. 송출설비인 방송국의 경우 2010년 6월 기준으로 100% 디지털화 되었다. 그러나 방송보조국은 2010년 6월 기준으로 39.0%로 디지털화가 더디게 진행되고 있다. 2011년에는 68.1%를 목표로 하고 있고, 2012년에는 100%를 목표로 하고 있다.

그림 1-2-7 방송사 디지털화 현황 및 연도별 추진목표

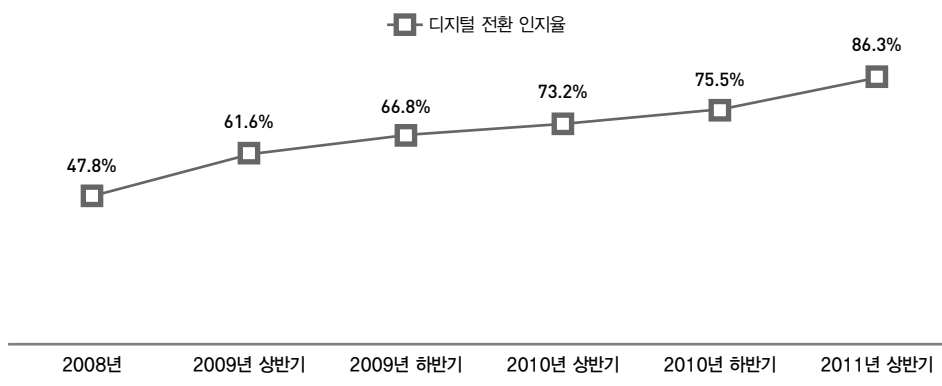


출처: 방송통신위원회(2011) 내부자료

(3) 디지털 전환 인지율

우리나라 국민들의 디지털 전환 인지율은 2011년 상반기 기준으로 86.3%이다. 이는 국민들의 86.3%가 2012년 12월 31일에 아날로그방송이 종료된다는 사실을 알고 있다는 것을 의미한다. 2012년 전국에 아날로그방송을 종료할 예정인 영국의 경우 2011년 4월에 86%의 인지율을 보였으며, 2011년 7월에 아날로그방송을 종료한 일본의 경우 종료 7개월 전인 2010년 말에 96.8%의 인지율을 보였다.

그림 1-2-8 디지털 전환 인지도



출처: www.dtvkorea.org

4. 디지털 전환 전망

1) 디지털 전환 정책 과제

2012년 12월 31일 아날로그방송 종료를 앞두고 방송통신위원회는 국민들이 TV시청에 어려움이 없도록 준비를 하고 있다. 이를 위해 2012년에는 전국적으로 아날로그방송 종료에 대한 홍보 및 전환 준비를 추진하고 있다. 그러나 원활한 디지털 전환을 통해 모든 국민이 아날로그방송 종료에 따라 디지털방송을 수신할 수 있도록 하기 위해 해결해야 할 과제가 산적해 있다. 이를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 디지털 전환에 대한 홍보를 강화해야 한다. 현재 디지털 전환에 대한 인지도가 낮다는 점을 고려하여 모든 국민들이 아날로그 종료를 인지하여 2013년에도 TV시청에 어려움이 없도록 하기 위해서는 더욱 활발한 대국민 홍보가 필요하다.

둘째, 디지털TV 보급을 활성화해야 한다. 아날로그방송 종료에 따라 디지털방송이 시작되면, 국민들은 디지털방송 서비스의 혜택을 누릴 수 있다. 시청자들이 양방향서비스 등 다양한 디지털방송 서비스를 받아보기 위해서는 디지털TV 수장기를 구비하는 것이 필요하다. 따라서 디지털신호를 아날로그신호로 변환해주는 컨버터의 보급보다는 디지털TV를 직접구매 하도록 하는 것이 바람직하다.

셋째, 방송사 디지털 전환을 촉진해야 한다. 방송사들의 제작설비에 대한 HD화를 서둘러 진행해야 하며, 무엇보다도 방송보조국의 디지털 전환을 서둘러야 한다. 방송보조국의 디지털 전환률이 30%에 머무르고 있어, 2012년 한 해 동안 100%전환을 해야 한다.

넷째, 난시청 지역 해소이다. 경북 울진 등 시범사업의 결과, 디지털로 전환되면 전파의 특성으

로 아날로그방송보다 난시청 지역이 더 많이 발생하는 것으로 나타났다. 조사에 따르면 디지털 지상파방송 간이중계소(TVR)를 설치하더라도 전국적으로 약 53만 가구가 디지털 난시청 가구로 남을 전망이다. 이들 가구에 대한 대책마련이 시급하다.

다섯째, 취약계층 지원 강화이다. 정부는 기초생활수급권자, 차상위 계층, 시청각장애인, 국가유공자 등 취약계층 중 아날로그 TV 수상기만 보유하고 지상파방송을 직접 수신하는 가구에 대해 지원을 할 계획이다. 그러나 전체 취약계층 158만 가구 가운데 정부지원 대상은 30만 가구 미만에 머물러서 취약계층 중 5분의 1정도만 지원하게 된다. 따라서 나머지 취약계층에 대한 지원책을 마련하여 디지털방송을 원활하게 수신할 수 있도록 대책을 마련해야 한다.

2) 디지털 전환과 제도적 지원

2012년 디지털 전환을 원활하게 진행하여 국민들이 디지털방송의 혜택을 누리기 위해서는 제도적 지원이 필요하다. 디지털 전환의 기반을 마련하여 성공적으로 전환을 마무리하고, 이를 통해 다양한 디지털서비스가 활성화 되도록 해야 한다. 이를 위해 다음과 같은 지원이 필요하다.

첫째, 범국민적 디지털 전환 체제 구축이다. 2012년 12월까지 방송사, 시청자 등 전 국민이 디지털 전환을 인지하고 이에 대한 대비를 하도록 하기 위해서는 범정부 차원의 전환지원 체제마련이 필요하다. 우리보다 일찍 디지털 전환을 완료한 미국과 일본 등에서도 사전에 준비를 철저히 했음에도 불구하고 디지털 전환에 대비하지 않은 가구가 있어 국가적인 혼란을 겪었다. 미국의 경우 전환당일 약 31만 통의 문의전화가 콜센터로 걸려 왔으며, 2.5%에 해당하는 가구가 디지털 전환을 준비하지 않은 것으로 나타났다. 따라서 우리나라도 디지털 전환에 대한 홍보 및 준비 체제를 강화할 필요가 있다.

둘째, 디지털 전환 충분한 예산확보가 필요하다. 현재 방송사들의 디지털 전환율이 낮은 이유는 전환비용을 마련하지 못했기 때문이다. 따라서 디지털 전환에 필요한 비용마련이 시급하다. 정부가 추진하는 취약계층에 대한 지원을 위해서도 충분한 예산확보가 필요하다. 2010년을 기준으로 일본의 경우 디지털 전환에 드는 비용이 2,200억 엔(약 2조 9,500억 원)인 반면 한국의 경우 아날로그 방송 종료를 불과 1년 앞둔 올해 관련 사업 예산이 412억 원에 불과하다. 따라서 국가적인 차원에서 디지털 전환에 소요되는 비용을 산정하여 이를 확충하는 방안 모색이 필요하다.

셋째로 유료방송 디지털 전환 촉진이다. 현재 디지털 전환 지원이 지상파 직접수신세대로만 국한되어 있다. 이로 인해 중계유선 등 유료방송 가입자들의 경우 디지털방송 시청권 확보가 어려울 가능성이 있다. 특히 중계유선방송 가입자 지역의 채널 컨버터 지원 법제화 검토 및 예산 마련이 필요하다. 나아가서는 아날로그 케이블방송 등 유료방송의 디지털 전환 정책을 마련하고, 난시청 해소를 위해 유료방송의 효과적인 활용방안을 검토해야 한다.

제8절 가상/간접광고 허용

1. 가상광고의 개념과 정의

가상광고(假想廣告, virtual advertising)란 컴퓨터 그래픽(CG) 기술을 이용해 실제 현장에는 없는 가상의 이미지를 만들어 이를 프로그램에 삽입해 상품을 광고하는 텔레비전 광고기법을 말한다. 주로 스포츠 중계 도중 경기장 배경이나 주변에 특정회사 광고판이 설치돼 있는 것처럼 화면을 컴퓨터 그래픽으로 구성해 내보낸다. 예를 들어 축구 경기를 방송할 경우 경기장에서 직접 경기를 관람하는 관중의 눈에는 광고가 보이지 않지만, 방송을 보는 시청자의 눈에는 보이는 광고를 말한다. 이 때, 시청자의 눈에는 마치 경기장에 부착된 광고처럼 보이는 것이 특징이다. 미국을 비롯한 유럽 각국에서 가상광고는 기존의 영화 혹은 TV 드라마에 등장하는 소품협찬을 통한 간접광고인 PPL(Product Placement) 혹은 BPL(Brand Placement)을 대체할 새로운 광고기법으로 자리 잡았으며, 그 효과도 만족할 만한 수준인 것으로 보고되고 있다.

광고의 광고비 점유율 하락으로 인해 방송광고 활성화 방안이 시급하게 제기된 가운데, 간접광고의 한 형태로 해석하여 규제되었던 가상광고가 2009년 11월 「방송법시행령」 일부 개정령에 따라 스포츠경기 중계방송에 한하여 방송시간의 100분의 5 이내, 전체화면 크기의 1/4을 초과하지 않는 범위 내에서 허용되었다. 이러한 가상광고의 도입은 일정한 규모의 방송광고 시장 확대가 기대되어 침체된 방송광고의 재원확보와 관련제도의 양성화로 방송광고 산업의 활성화는 물론, 방송 콘텐츠의 경쟁력 확보에도 기여할 것으로 전망하고 있다.³⁵⁾

가상광고는 여러 학자들이 “방송프로그램이 제작되거나 중계되는 장소에는 존재하지 않는 이미지(광고)를 전자적 영상합성기술을 통해 프로그램 제작장소나 중계장소에 있는 것처럼 화면을 통해 시청자에게 전달하는 방식의 광고”³⁶⁾로 정의하고 있다. 또한 “실제로는 존재하지 않지만, TV를 보는 수많은 사람들에게 실제와 거의 흡사하게 보이도록 디지털로 만들어진 이미지를 삽입하는 일종의 PPL”로도 가상광고를 설명하고 있다.³⁷⁾

한편 방송법에서는 가상 광고를 “텔레비전 방송에서 전자적 영상·합성 기술을 이용하여 현실적으로 존재하지 않는 가상의 방송광고 이미지를 창출해 기존의 방송 신호를 대체하는 광고”라고 정의하고 있다. 또한 가상 광고의 허용 범위와 시간, 횟수와 방법 등은 대통령령으로 정하도록 되어 있다.

이렇게 가상광고는 실제로 존재하지 않는 가상의 이미지를 제작현장에 실제로 존재하는 것처럼

35) 이희복·이수범·임정수(2010). 「방송콘텐츠 활성화를 위한 간접광고 시행방안 연구」, 한국언론진흥재단 연구보고서.

36) 김봉철·이용성·이귀옥(2004). 「우리나라 방송광고 개선방안에 관한 연구」, 한국방송광고공사 연구보고서; 방송위원회(2002). 가상광고 도입에 관한 공청회 발제문; 정두남(2007). 「방송·통신 융합시대 방송 공익성 제고방안 연구: 재원정책을 중심으로」, 한국방송광고공사 연구보고서.

37) 이명천·김요한(2010). 「광고학개론」, 서울: 커뮤니케이션북스.

보여줘야 하기 때문에 기술적 기반이 반드시 갖춰져야 한다. 가상광고를 가능하게 하는 기술은 보통 현실의 모든 것을 가상의 이미지로 대체하는 가상현실 기술이 아닌 증강현실(augmented reality) 혹은 가상 이미지 기술(virtual imaging technology)을 필요로 한다. 가상 이미지 기술은 문자와 그래픽 같은 부가정보를 실시간으로 합성하여 보여줌으로써 보다 향상된 현실감을 제공한다.³⁸⁾ 이러한 가상 이미지 기술은 가상광고 도입 이전부터 이미 스포츠 중계 프로그램에서 경기정보를 제공하는 데 사용되어 시청자들이 경기를 쉽게 이해하도록 도움을 주었다. 즉, 기업의 마케팅 욕구와 가상 이미지 기술이 맞물린 새로운 기법으로서 가상광고는 영상물 스캐닝(scanning), 객체인식(object recognition), 디지털 합성(digital occlusion) 기술을 결합시켜, 로고(logo), 브랜드(brand), 실제제품 등과 같은 광고주의 영상 이미지를 방송이 되는 시점에 실시간으로 혹은 제작시점에 인위적으로 삽입시키는 것을 의미한다. 광고의 이미지와 프로그램의 이미지가 겹치지 않는 첨단 기법이라고 할 수 있으며, 카메라가 전후좌우로 움직여도 화면 안의 광고 이미지는 현장 속에 고정되어 있기 때문에 시청자들이 볼 때는 현장에 실제로 광고물이 있는 것처럼 보인다.

가상광고의 기술은 크게 두 가지 방법으로 구분될 수 있다. 첫째, 방송사의 제작장비와 경기장에 있는 장비를 연동해 기술진이 현장에서 이미지를 삽입하는 기술인 '업링크(uplink)' 이다. 이 방식은 경비가 많이 소요되지만 안정적으로 가상이미지를 삽입할 수 있기 때문에, 방송사나 광고회사가 선호하는 방식이다. 둘째, 다운스트리밍(downstreaming)이라고 하는데, 이는 화면만 보고 가상의 이미지를 넣는 기법이다. 이 방법은 해외에 장비나 인력을 파견하지 않고도 가상광고를 할 수 있다는 장점이 있지만 이미지를 넣는 방법이 매우 제한적이라는 단점이 존재한다.

2. 가상광고의 사례와 효과

가상광고는 스포츠 경기 중계 시 경기의 흐름을 끊지 않고 얼마든지 광고를 할 수 있으며, 야구에서의 홈런이나 축구에서의 골인, 미식축구에서의 터치다운 등 결정적인 상황에 광고 이미지를 즉각적으로 삽입함으로써, 소비자들의 심리적 흥분상태를 제품과 연관시킬 수 있다. 또 방송 중간에 광고가 나오면 시청자들이 다른 채널로 이동할 가능성이 있지만, 가상광고는 이런 위험이 없기 때문에 미국과 유럽등지에서 인기리에 활용되고 있다. 단, 유럽방송연맹(EBU) 등에서는 중계 현장의 외관을 변형하거나 시청자의 관람 시각을 방해하는 광고, 뉴스 프로그램 등에서는 가상광고를 허용하지 않고 있다.

야구의 경우, 주로 홈 플레이트(home plate) 바로 뒤의 벽면에 가상광고와 함께 투수와 경기진행에 관한 정보를 함께 인위적으로 삽입하는 방식을 이용하고 있다. 골프의 경우는 잔디에 옥외광고

38) 신준호(2002). 비추얼광고의 이해. 「광고정보」, 3월호, 106~109.

물이나 브랜드 로고를 위치시키는 형태, 축구의 경우는 센터서클(center circle)에 브랜드 로고 (brand logo)나 상징물을 위치시키는 형태를 많이 이용하고 있다.

우리나라에서는 가상광고가 지난 2002년 한일월드컵 당시 시험적으로 도입된 바 있다. 그 해 7월에 방송위원회가 스포츠 경기 중계에 한해 가상광고를 허용하는 내용의 방송법 시행령 개정안을 입법 예고하였으나, 법제처가 방송법 개정 사항이라는 의견을 제시함에 따라 이는 2003년 6월 시행령 안에서 제외되었다. 그동안 지상파 방송사와 가상 시스템 업체들은 관련 광고시장의 확대 등을 이유로 가상광고를 찬성하는 반면, 시청자나 인쇄매체들은 시청자 주권의 침해와 방송의 상업화, 광고시장의 입지 약화 등을 이유로 반대해왔다.

그러나 최근 스포츠 중계를 보면 가상광고를 어렵지 않게 접할 수 있다. 수년 동안 논란이 거듭되던 가상광고는 2010년 1월 19일 방송법 시행령 개정안이 국무회의를 통과하면서 시작되었다. 가상광고 준수 규정은 <표 1-2-13>과 같다.

표 1-2-13 가상광고 준수 규정

| 구분 | 내용 |
|------|----------------------|
| 대상 | 운동경기 중계 프로그램 |
| 크기 | 화면의 25% 이내 |
| 시간 | 해당 방송프로그램의 5% 이내 |
| 고지의무 | 해당 프로그램 시작 전 자막으로 고지 |
| 제한사항 | 선수, 심판, 관중 위 노출금지 |

가상광고 규정이 생긴 후, 우리나라 스포츠 중계방송에 가상광고가 처음 등장 한 것은 2010년 3월 26일이다. '2010 세계피겨선수권' 중계방송 때, 삼성전자는 하우젠 에어컨 광고 영상을 5차례 노출하였다. 그 회사는 당시 김연아 선수가 하우젠 에어컨의 광고 모델인 점에 착안하여 김연아 선수가 출전하는 경기에 가상광고를 노출시켰다. 이를 통해서 많은 사람들이 '김연아=하우젠 에어컨'이라는 이미지를 떠올릴 수 있었다.

가상광고 허용 후 프로야구와 프로축구, 골프 등 케이블방송 스포츠 중계에서 가상광고를 많이 찾아볼 수 있는데, 2010년 시행 첫 해 8개월간 삼성전자, 현대자동차를 비롯한 10여개 광고주의 참여로 약 46억 8,000만 원의 매출을 올렸다고 보고되고 있다. 이 중 SBS에 36억 원 이상의 매출액이 집중되어 있음을 확인할 수 있는데, 이는 SBS가 월드컵과 피겨, 골프, 프로야구 등 다양한 스포츠 이벤트에 가상광고를 활용한 결과라고 할 수 있다.

가상광고가 허용 된지 이제 1년 6개월 정도 지난 시점에서, 어떻게 이렇게 빨리 가상광고가 국내 시장에 정착 할 수 있었을까? 그 이유는 방송사의 수익과 직결되기 때문이다. 방송사의 수입은 광고에 70% 이상 치중되어 있다. 결국 광고를 많이 해야 많은 수익을 낼 수 있는데, 그동안 스포츠 중계에서 광고를 내보낼 수 있는 시간은 한정 되어있었다. 예를 들어 야구 중계는 매 이닝(inning) 종료나 투수 교체 이후, 축구 경기의 경우에는 경기 시작 전과 전반전 종료, 후반전 시작 전으로 광고

그림 1-2-9

우리나라 최초의 가상광고, 삼성전자 하우젠 에어컨



시간이 제한되어 있었다. 하지만 가상광고 도입 이후에는 추가적인 광고를 내보낼 수 있는 시간이 생겼고, 이에 추가적인 매출을 올릴 수 있는 방송사는 적극적으로 광고를 유치하기 시작했다.

또 다른 이유는 프로그램 광고에 비해 가상광고는 광고에 대한 집중도를 높일 수 있다는 장점이 있기 때문이다. 최근 광고에 대한 거부감이 늘어나면서 광고를 피하는 소비자들이 늘어나고 있다. 하지만 경기 중간에 가상광고를 노출 시킬 경우, 소비자들이 채널을 돌리거나 광고를 피할 가능성이 적어진다. 그만큼 광고에 대한 집중도도 높아지기 때문에 소비자들이 자신들의 광고를 지켜봐 주길 바라는 기업 입장에서는 가상광고를 선호할 수밖에 없는 것이다.

마지막으로 소비자들도 가상광고에 대해 긍정적인 반응을 보이고 있다는 것이다. 2011년 7월 전자신문의 보도에 따르면, 소비자들은 가상광고에 대해서 광고기법이 신선하고 재미있다(56%), 전통광고보다 더 각광받을 것(45%)이라는 긍정적인 의견을 내놓았다. 또한 응답자의 37%가 브랜드나 상품에 대한 호감도가 상승했다고 답하는 등, 전체적으로 가상광고에 대한 긍정적인 반응을 확인할 수 있었다.³⁹⁾

종합하면, 가상광고는 저렴한 제작비로 화면 어느 곳이나 배치가 가능한 광고를 만들 수 있으며, 광고물의 수정 및 삽입 등이 간편하고, 광고회피(zapping) 현상을 방지하여 노출을 극대화할 수 있을 뿐더러 노출시점도 융통성 있게 조절이 가능하다는 특징을 가진다. 또한 다수의 연구들에서 가상광고가 주목효과와 브랜드 인지제고에 효과가 있는 것으로 나타나고 있다.⁴⁰⁾ 반면, 일부 연구들에서는 가상광고와 일반광고와의 인지도에 있어서 차이가 나타나지 않거나⁴¹⁾, 광고태도에 있어서도 가상광고와 경기장 옥외광고의 차이가 없다고 보고하고 있다.⁴²⁾

39) 전자신문(2011. 7. 6.). "가상광고·간접광고 보고 상품구매한 적 있다" 46% 효과 간접 인증... "너무 상업적" 부정적 의견도.

40) 편도영·김종백(2004). 메이저 리그 야구경기에서의 가상광고 노출에 관한 연구. 『한국스포츠리서치』, 제 15권 1호, 683~694; 김종필(2010). 업계 최초 가상광고 싱글소스 서베이 진행. 『광고계동향』, 9월호; 이경렬(2005). 가상광고의 도입에 따른 공론화와 쟁점에 대한 논의. 『방송연구』, 통권 61호, 85~109.

41) 김선정·이양환(2010). 스포츠 방송중계에서 제시된 가상광고와 TV 광고의 인지효과 비교. 『한국방송학보』, 제25권 2호, 40~76.

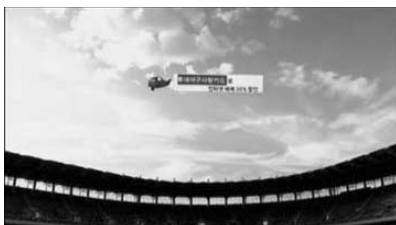
42) 양결·곽정현·전익기(2005). 경기장 광고와 가상광고의 광고효과 비교 연구. 『한국체육학회지』, 제44권 5호, 621~630.

그림 1-2-10 가상광고가 들어간 스포츠 프로그램의 자막고지 예



이처럼 방송사, 기업, 소비자 모두가 긍정적으로 가상광고를 바라보면서 가상광고 시장은 급성장할 수 있었다. 그렇다면 모든 사람들이 가상광고를 찬성하는 것일까? 한국프로축구연맹, 한국배구연맹, 한국야구위원회, 한국농구연맹은 모두 가상광고를 반대하고 있다. 그 이유는 바로 광고 수입의 감소 우려 때문이다. 체육단체는 경기를 진행하면서 기업으로부터 스폰서 비용을 받고 경기장내 A보드 설치, 광고 상영 등을 통해서 그들의 권리를 보장하고 있다. 하지만 가상광고가 시행되면 자신들의 스폰서 로고가 노출 되는 양이 줄어들고, 혹여나 가상광고가 경기장에 노출되어 있는 기존의 광고물을 가려 큰 타격을 입을 수도 있다는 것이다. 체육단체 입장에서는 자신들의 스폰서 권리를 보장해 주었을 때, 다음 해에 더 많은 금액의 스폰서 계약을 맺을 수 있다. 따라서 가상광고로 인해 피해를 입을 수밖에 없다고 주장하고 있다.

그림 1-2-11 스포츠 프로그램에서의 다양한 가상광고 사례



3. 가상광고의 미래

가상광고의 단점은 첫째, 일부 스포츠연맹의 주장과 일맥상통하는 것으로, 방송의 광고독점을 심화한다는 것이다. 가상광고는 스포츠 이벤트 현장에서 노출되는 것이 아니고 시청자들에게만 노출되는 것이기 때문에, 스포츠 현장의 광고물이 가상광고 때문에 주목받지 못해 결국 스포츠 연맹의 수입 저하와 연결될 수 있다. 둘째, 시청자들의 주권 침해 논란이다. 이 부분이 가상광고가 더 빨리 도입되지 못한 이유라고 할 수 있는데, 스포츠 프로그램 전후에 광고에 노출된 시청자들이 스포츠 프로그램을 시청하면서 또 다시 광고에 노출되기 때문에 프로그램으로의 집중이 어렵다는 것이다. 셋째, 가상광고를 통해서도 제품 혹은 브랜드에 대한 구체적인 정보제시가 어렵기 때문에 단순한 제품 혹은 브랜드의 노출만 이루어지는 것이 효과적이다.

가상광고가 도입된 배경에는 전체 광고시장의 확대와 더불어 광고산업을 활성화하고자 하는 목적이 있었다. 이는 디지털 시대를 준비하는 방송사의 재원을 확보해주고, 광고산업의 활성화에도 기여하기를 바라는 학계 및 업계의 염원이 담긴 것으로 해석된다. 그러나 2010년 한해, 가상광고가 도입된 이후 지상파 방송사에는 100여 개의 가상광고가 시행되었던 것에 비해, 케이블방송은 10여 개에 불과한 것으로 나타났다.⁴³⁾ 가상광고가 지상파 방송사에 집중되어 광고의 독과점 현상이 우려되고 있다.

가상광고가 도입 된지 1년 6개월이 흘렀다. 수익을 내고자 하는 방송사의 노력 속에서 가상광고는 빠르게 정착하였다. 하지만 가상광고가 경기장 필드(field) 안까지 들어왔다는 것에 대해서 거부감을 가지는 사람들도 있다. 그럼에도 불구하고 확실한 점은 가상광고가 스포츠와 미디어를 활용한 스포츠마케팅의 새로운 방향을 찾아냈다는 것이다. 또한 방송사와 체육 단체, 기업이 긴밀히 협조하여 개선해 나간다면 더 좋은 가상광고를 제공할 수 있지 않을까 생각한다. 하지만 무엇보다 각 업계의 다양한 이견을 조율하고, 이를 통한 제도의 보완과 정비가 시급하다고 볼 수 있겠다. 또한 균형 있는 미디어의 발전에 기여할 수 있도록 업계 스스로가 노력하는 모습도 필요할 것이다.

4. 간접광고의 정의와 확산

간접광고(indirect advertising, 間接廣告)란 직접광고에 대응하는 용어로 소비자의 직접적인 반응을 목적으로 하지 않는 광고를 말한다. 즉, 프로그램 내에서 자연스럽게 제품이나 브랜드를 노출시키는 것으로, 제품이나 서비스를 위한 직접적인 광고의 유형과는 구분되는 용어이다. 간접광고는 프로그램 내에서 제품이 노출된다는 의미에서 PPL(Product Placement)⁴⁴⁾이라고 하는데, 초기의 PPL

43) <http://commhere.net/140110275337>

은 영화 속에서 필요한 소품으로서 제품을 배치하는 정도로 생각되었지만, 이제는 기업의 마케팅 커뮤니케이션의 하나로써 매우 전략적으로 접근하는 광고의 한 형태로 이해되고 있다. 즉, 영화를 제작할 때 소품 담당자가 영화에 사용할 소품들을 배치하는 업무를 뜻하던 용어였으나, 최근에는 PPL의 광고 효과가 두드러지게 나타남에 따라 광고를 노리고 영화에 제품을 등장시키기도 한다.

결국, PPL은 제품의 배치를 통해 간접광고의 효과를 내는 방법으로, 광고주가 제품의 판매증진 혹은 이미지 개선을 목적으로 영화 속에 자사의 상품이나 서비스를 삽입시키고 그에 대한 대가로 일정 금액을 영화사에 지출하는 형태의 광고를 말한다⁴⁴⁾. 이렇게 초기에는 영화에서 시작된 PPL은 이제 TV 드라마나 뮤지컬, 연극 등의 공연 그리고 온라인 게임에 이르기까지 그 영역을 넓혀 다양하게 확대·변형되고 있다⁴⁵⁾. 공연에서도 단순한 협찬 수준을 넘어 연극의 세트, 대사 그리고 줄거리의 소재로서 PPL이 늘어나고 있는 추세이다. 게임을 통한 PPL은 기존의 영화나 TV PPL에 비해 수용자 측면에서 능동적이고 쌍방향성이 강하므로 더 높은 몰입을 유도할 수 있어 마케터에게는 중요한 영역으로 부각되고 있다. 최근에는 소설에서도 PPL이 등장하여 특정 브랜드가 소설 속에서 중요한 소재로 등장하고 표지에까지 특정 브랜드가 노출되었다(예:페이웰턴의 소설 '더 불가리 커넥션').

그러나, 이제는 광고 내에서도 PPL이 등장하고 있다. 기존의 드라마 제작사나 영화제작사와 광고주의 윈윈 전략을 일반 광고를 제작하는 상황에서도 기대할 수 있기 때문이다. 같은 목적을 가진 두 개 이상의 업체 혹은 브랜드가 동시에 진행하는 마케팅을 공동마케팅(co-marketing)⁴⁶⁾이라 하는데, 광고 내 PPL 역시 공동마케팅의 한 형태로, 광고 내에 PPL을 하는 업체는 간접광고의 효과를 누릴 수 있고 PPL을 수주하는 업체에서도 광고비를 줄일 수 있으며, PPL 제품의 이미지가 좋을 경우에는 후광효과까지 기대할 수 있는 것으로 알려져 있다⁴⁷⁾.

광고 내 PPL은 단독으로 광고를 집행하는 것에 비해 저렴한 가격으로 노출을 높이고 브랜드를 널리 알릴 수 있으며, 광고의 제작비를 줄일 수 있다는 장점이 있다. 또한 광고 내 PPL은 노출시간이 짧지만 영화나 연극 등의 PPL에 비해서는 노출이 반복적이기 때문에 결국에는 소비자들에게 더 많이 노출된다는 이점도 있다. 이는 브랜드 인지도 또는 친밀도로 연결될 수 있다. 또한 광고 내 PPL은 TV 광고, 인터넷 광고, 심지어 인쇄매체 광고에 이르기까지 다양한 매체전략을 짤 수 있다는 장점이 있다.

우리나라에서는 2010년 1월에 방송법이 개정되면서 간접광고가 방송 전체 시간의 5%, 화면크기 4분의 1을 넘지 않는 범위에서 브랜드 노출이 가능해졌다. 예전처럼 더 이상 브랜드의 로고를 테이프나 모자이크로 가리지 않아도 된다. 단, 프로그램 리닝타임의 5/100 이내로 제한하고 있어, 50분

44) 최근에는 PPL이 아니라 브랜드를 배치한다는 의미에서 BPL(Brand Placement)라고 하기도 한다.

45) Clark, K. R.(1991). Group goes after brandname film props. Chicago Tribune, June 10.

46) 유승엽·김은혜(2005). TV CM 속 제품배치 효과에 미치는 요인에 관한 연구 『광고학연구』, 제16권 5호, 159-177.

47) 공동광고는 복수의 기업이 공동의 목적을 위해 공동으로 전개하는 광고로, 광고에 소요되는 비용을 공동으로 부담하는 형태를 의미한다(윤순현, 2002).

광고 내에서 또 다른 제품을 PPL하는 것을 더블업(doubleup) 광고라고 하기도 한다(김충현, 2007).

48) 2010년 집행된 현대자동차의 투싼x와 캐논 익서스의 공동광고는 사전 기획부터 공동 합의 하에 제작된 광고이다.

제1부_ 국내 방송영상산업 주요 이슈

분량의 드라마일 경우 약 2.5분 정도가 간접광고 시간으로 허용된다. <표 1-2-14>는 방송광고의 유형을 정리한 것으로 간접광고의 개념과 허용량을 보여준다.

표 1-2-14 방송광고의 유형

| 유형 | TV | | RADIO | | 비고 |
|------------------|-------------------------|----|------------------------|----|--|
| | 허용량 | 초수 | 허용량 | 초수 | |
| 프로그램광고 | 프로그램의 10/100 | 20 | 프로그램의 10/100 | 20 | 프로그램의 스폰서로 참여하여 본 방송 전후에 방송되는 광고 |
| 토막광고 (SB) | 매시간 2회 1분30초 이내 | 30 | 매시간 4회 1분 20초 매시간 5분이내 | 20 | 프로그램과 프로그램 사이의 광고 |
| 자막광고 (ID, "골이어") | 매시간 4회 1회 10초 화면 1/4이내 | 20 | - | - | 방송순서고지("골이어"), 방송국명칭고지(ID)시 화면 하단에 방송되는 자막형태의 광고 |
| 시보광고 | 매시간 2회 1일 10회 1회 10초 이내 | 10 | 매시간 2회 매회 10초 이내 | 10 | 현재시간 고지시 함께 방송되는 광고 |
| 간접광고 | 프로그램의 5/100 이내 | - | - | - | 방송프로그램 안에서 상품을 소품으로 활용하여 그 상품을 노출시키는 광고 |
| 가상광고 | 프로그램의 5/100 이내 | - | - | - | 방송프로그램에 컴퓨터 그래픽을 이용하여 만든 가상의 이미지를 삽입하는 형태의 광고 |

출처: 한국방송광고공사 홈페이지(<http://www.kobaco.co.kr>)

5. 간접광고의 사례

간접광고 즉, PPL은 비용 면에서 일반 광고보다 훨씬 저렴하지만 적절히 사용하면 엄청난 파급 효과를 가져올 수 있다. 방송법 개정 전에도 PPL은 일부 드라마에서 브랜드 명이나 로고를 일부 가리거나 변형하는 등 변칙적으로 이용되어왔다. 지난 2009년 인기리에 방송되었던 <꽃보다 남자>는 라면과 휴대폰, 아이스크림 등이 브랜드 로고타입과 함께 빈번히 노출되어 드라마인지 광고인지 모르겠다는 비판 속에 과도한 간접광고로 논란이 있었던 대표적인 드라마라고 할 수 있다.

2010년 PPL이 허용되면서 광고주들은 본격적으로 드라마나 프로그램 속으로 뛰어들었다. 식음료, 전자기기, 자동차, 가구 등의 제품에서 극의 배경이 되는 장소까지 시간이 지날수록 광고 방법이 다양해지고 노출방법도 대담하고 정교해지고 있다. 2011년 높은 시청률을 기록한 드라마 <대물>과 <시크릿 가든>의 경우, 주인공이 자주 먹는 라면과 커피 전문점 등 많은 PPL을 포함하고 있었는데, 드라마의 성공으로 PPL을 했던 브랜드는 직접광고를 한 것보다 높은 노출과 광고효과를 본 것으로 보인다. 드라마 <최고의 사랑>에 등장했던 비타민 워터는 일명 '독고진 음료'로 불리며 매출이 급상승했다.

한국방송광고공사(KOBACO)가 집계한 2010년 5월에서 12월의 PPL 매출은 50억 원에 달하며,

2011년 올해는 1월부터 4월까지 60억 원을 넘어섰다. KOBACO는 12월까지 대략 200억 원 정도가 될 것으로 예측하고 있다. 광고시장의 성장규모를 보나, 광고 효과를 보나 간접광고는 엄청난 파워를 지니고 있다고 볼 수 있다. 향후 간접광고 방송 시간이나 비중 등의 규제가 완화된다면 성장세는 더 커질 것으로 전망된다.

6. 간접광고의 효과와 성장 가능성

소비자가 특정 제품 혹은 브랜드를 기억하고 구매하기 위해서는 먼저 주어진 자극에 주의를 투여하는 과정이 필수적이다. 주의투여에 영향을 미치는 요인들은 크게 소비자 내부에서 기인하는 '개인' 요인과 소비자 외부에서 투입되는 '자극' 요인에 의한 것으로 구분되는데, 자극 요인 중 가장 대표적인 것 중 하나가 바로 크기, 강도(強度), 대비 등을 원인으로 발생하는 현저성이다. 광고에 있어 자극의 현저성은 광고 속에 제품을 어떻게 배치하는가와 관련이 된다.

굽타와 로드(Gupta & Lord, 1998)⁴⁹⁾는 PPL의 다양한 형태를 '표현양식' 과 '현저성' 수준의 차원에서 분류했는데, 표현양식은 '시각적 양식', '청각적 양식' 과 '시청각적 양식' 으로 구분했고, 현저성은 '부각된 배치' 와 '모호한 배치' 로 구분했다. 각각의 효과를 비교·검증한 결과, 시각적 혹은 청각적 양식보다는 시청각적 양식의 광고효과가 높았으며, 모호한 배치보다는 부각된 배치가 단연 그 효과가 높음이 확인되었다. 김재휘(2002)⁵⁰⁾는 광고 내 PPL 제품이 전경(前景; figure)이 되는가, 배경(背景; ground)이 되는가에 따라 광고효과에 차이가 있는지 살펴보았다. 그 결과, PPL제품이 배경으로 제시되었을 때보다는 전경으로 제시되었을 때, 광고를 더 잘 기억한다는 사실이 확인되었다. 이는 광고 속에 PPL을 배치할 때, 배경보다는 전경으로, 그리고 단순한 제시보다는 등장인물이 제품을 직접 사용하는 방식으로 등장하는 것이 더 효과적임을 의미한다. 또 소비자가 제품군에 대해 이용경험이나 사용빈도가 높을수록 광고를 더 잘 기억한다는 사실을 확인하면서, 배경으로 등장한 브랜드에 있어서도 동일한 경향이 발견되었음을 보고하였다.

제품배치 방식이 브랜드 회상에 미치는 영향에 관한 선행연구들은 대부분이 제품배치 방식이 브랜드 회상에 긍정적인 영향을 미친다는 결론을 도출하고 있다⁵¹⁾. 예컨대, 핀(Finn, 1998)은 모호한 배치보다 부각된 배치가 브랜드에 대한 시청자의 주목을 끌어내는데 유용하며, 광고에 나오는 비

49) Gupta, P. B. & Lord, K. L.(1998). Product placement in movies: The effect of prominence and mode on audience recall, *Journal of Current Issues and Research in Advertising*, 20(1), 47-59.

50) 김재휘(2002). 광고 속의 광고에 대한 효과: TV-CF에서 제시되는 PPL 광고의 효과. 한국광고학회 연차학술대회 발표논문집, 40-45.

51) 이주재·최우진(2004). 제품배치(PPL)가 소비자의 브랜드 회상과 태도에 미치는 영향: 관여도와 PPL관련 사전정보 인지도부의 조절적 역할. 『광고학연구』, 제15권 3호, 91-112; Balasubramanian, S. K., Karrh, J. A., & Patwardhan, H.(2006). Audience response to product placements: An Integrative framework and future research agenda. *Journal of Advertising*, 35(3), 115-141; Finn, A.(1998). Print Ad recognition readership recognition: An Information processing perspective. *Journal of Marketing Research*, 25, 168-177; Russell, C. A.(2002). Investing the effectiveness of product placement in television shows: The role of modality and plot connection congruence on brand memory and attitude. *Journal of Consumer Research*, 29, 306-317.

주어의 크기를 크게 함으로써 주목도를 높일 수 있다고 주장하였다. 또한, PPL의 회상은 제품이 화면에 등장한 수준, 노출시간을 비롯하여 PPL이 등장하는 장면의 중요도에 의해서도 영향을 받는 것으로 알려져 있다. 이러한 결과는 양윤과 성충모(2001)⁵²⁾의 연구에서도 나타나는데, 중요도가 높은 장면의 PPL이 그렇지 않은 장면의 PPL보다 회상이 더 잘되며, 노출 정도가 많은 제품이 노출 정도가 적은 제품에 비해 더 높은 브랜드 회상과 선호도, 구매의도를 나타냈다.

결국, PPL은 방송프로그램을 통해 다양한 제품을 노출시킴으로써 신제품에 대한 정보와 기존 제품의 인지도 향상에 도움을 줄 수 있다. 이로써 소비자는 다양한 정보를 통해 제품 선택의 폭을 넓힐 수 있으며, 실시간으로 정보를 편리하게 얻음으로써 효율적인 구매 효과를 얻을 수 있다. 또한 잦은 노출은 제품에 대한 친밀도를 높여주는데 이는 결국 직접적인 구매 시에 결정적인 역할을 할 수 있다.

그러나 직접광고의 경우에는 시청자가 본인의 의도로 시청을 원치 않으면 채널을 돌려 피할 수 있지만 PPL은 프로그램에서 제품 혹은 브랜드가 노출되기 때문에 이를 거부하기가 매우 힘들고 만약 한번이 아니라 반복적으로 보게 된다면, '저관여 학습'에 의해 자신도 모르게 광고를 학습하고 기억하여 그것에 영향을 받을 가능성이 높아진다. PPL을 옹호하는 일각에서는 국내 드라마가 해외에 수출될 경우에는 별도의 마케팅 비용을 지불하지 않고도 해외시장에 국내 상품을 광고할 수 있다고 주장하지만, 반대로 간접광고를 하기 위해 불필요한 장면을 삽입하거나 시청자가 원하지 않는데도 광고에 노출시킴으로써 겪는 불편이 존재할 것이라는 의견도 적지 않다. 의도 하지 않았지만 소비자가 광고주의 마케팅 전략 속에 참여하는 것이다. 열악한 프로그램 제작 환경에 PPL의 막대한 광고비가 절실하다는 것은 틀림없는 사실이다. 하지만 방송 시청과 극의 흐름을 방해하는 노골적이고 단순 반복적인 간접광고는 자제하는 것이 바람직할 것이다.

우리나라에서는 PPL 시장의 가능성을 이제 발견해 가고 있다. 그간 국내에서 행해진 브랜드 엔터테인먼트는 브랜드와 엔터테인먼트 간의 온전한 통합을 이루지 못하고 단순히 물리적으로 결합하는 수준이었다. '드라마 같은 광고', '영화 같은 광고'를 표방하며 광고에 스토리를 부여해 재미를 추구하는 정도였다. 그러나 최근 소품 담당자는 아예 제작 기획 단계부터 위시 리스트(wish list)를 제공받는데, 그 위시 리스트라는 것은 일반적인 내용이 아니라 매우 정교하게 작성되어 어떤 특정 제품, 서비스, 혹은 브랜드들이 영화의 어느 장면에서 필요한 것인지를 매우 세부적으로 요구하고 있다. PPL이라는 표현은 위치 잡기, 보다 정확하게 말하자면 특정 제품이나 브랜드가 영화 혹은 드라마에 녹아 들어가 통합되는 것을 뜻한다. 즉 '브랜드드 엔터테인먼트(branded entertainment)'라는 기치 아래 모든 프로그램 속에 브랜드가 자연스럽게 시청을 방해하지 않으면서, 그렇지만 매우 전략적으로 배치될 수 있음을 말한다. PPL은 매체와 광고주가 함께 새로 개척해야 할 중요한 영역인 것이다.

52) 양윤·성충모(2001), 영화에서의 PPL 광고효과 측정: 영화 '해가 서쪽에서 뜬다면' 과 대학생들 중심으로, 『광고연구』, 통권 53호, 135-154.

제2부 국내 방송영상산업 동향

[제1장 일반 현황]

- 제1절 국내 방송영상산업 규모
- 제2절 국내 방송영상산업 사업자 수/종사자 수
- 제3절 방송영상콘텐츠 수출입 현황

[제2장 방송영상독립제작사 현황]

- 제1절 조사목적
- 제2절 방송영상독립제작사 총괄 현황
- 제3절 매출 현황
- 제4절 해외수출 및 수입 현황
- 제5절 종사자 현황
- 제6절 시설 및 장비 현황
- 제7절 프로그램 제작 현황

