

# 지상파방송의 디지털 전환과 지원정책의 방향

윤석년(광주대 신문방송학과 교수)

이남표(MBC 전문연구위원)



# 지상파방송의 디지털 전환과 지원정책의 방향

윤석년(광주대 신문방송학과 교수)

이남표(MBC 전문연구위원)

## 1. 서론

아날로그 지상파 TV방송의 종료가 이제 불과 2년 앞으로 다가왔다. 2012년 12월 31일 새벽 4시를 기해서 아날로그 방송은 역사 속으로 사라지고 디지털 TV의 시대가 본격화될 예정이다. 아날로그 TV방송의 종료와 디지털 TV로의 전환은 흔히 1980년의 컬러TV 도입보다 파급효과가 큰 방송 패러다임의 근본적 혁신이라는 평가를 받고 있다.

그러나 미국, 영국, 일본 등 해외 국가들과 비슷한 시기에 디지털 전환 추진을 시작했음에도 불구하고, 우리는 전송방식을 둘러싼 사회적 합의에 오랜 시일이 소요되면서 상대적으로 본격적인 전환 추진이 매우 늦었다. 다행히 2008년 3월 28일, 우여곡절 끝에 '지상파 텔레비전 방송의 디지털 전환과 디지털 방송의 활성화에 관한 특별법'(이하 디지털 전환 특별법)이 제정되고 같은 해 10월 '한국지상파디지털방송추진협회'(이하 DTV Korea)가 공식 출범하는 등 법적·제도적 토대가 갖춰졌다. 그에 따라서 시청자들의 아날로그 TV방송 종료와 디지털 전환에 대한 인지도 및 디지털 TV 수신기기 보급률이 유의미한 수준으로 증가하고 있으나, 아직은 크게 미흡한 것이 사실이다.

때문에 디지털 전환이 예정된 일정대로 추진될 것인가에 관해서는 많은 우려가 있다. 이러한 회의론은 세 가지를 문제점으로 꼽는다(이재영·염수현, 2009, 2쪽). 첫째, 낮은 인지도와 저조한 보급률이 보여주고 있듯이 시청자(소비자)들의 디지털 전환 준비가 아직 부족하다. 둘째, 디지털방송 전환의 주체인 지상파방송사의 전환이 부진하다. 셋째, 디지털 전환에 소요될 자원 조달 방안이 아직 뚜렷하게 마련되어 있지 못하다. 방송통신위원회(2009) 또한 비슷한 문제점을 지적하고 있다. 낮은 인지도와 보급률, 저조한 지상파방송사의 디지털 전환율, 좀처럼 개선되지 않고 있는 디지털방송 수신환경 등이 그것이다.

따라서 이 글은 지상파방송의 순조롭고 성공적인 디지털 전환을 위해서 어떠한 정책적 지원이 필요한가를 검토하고자 한다. 이를 위해 여기에서는 먼저 디지털 전환 과정의 배경을 이루는 방송 환경의 변화를 살펴보고, 그에 따른 바람직한 정책 방향을 모색할 것이다. 이는 한편으로는 시장 경쟁의 격화로 인한 지상파방송의 경쟁력 변화를 짚어보는 것이며, 다른 한편으로는 그 같

은 환경 변화에 조응하여 무료 보편적 서비스로서 지상파방송이 시청자 복지를 위하여 어떠한 사회적 책무를 어떻게 수행하여야 할 것인가를 제안하는 것이다.

다음으로는 지상파방송의 디지털 전환 현황과 소요 재원을 간략하게 살펴본 후, 전환 재원 조달을 위한 방안을 검토할 것이다. 이는 단기적이고 직접적인 차원의 지원정책과 함께 방송환경 변화에 입각한 법제 개선 제안을 포함하고 있다.

## 2. 디지털 컨버전스와 방송 환경의 변화에 따른 정책 방향

### 1) 시장 경쟁의 격화와 지상파방송의 경쟁력

지난 1990년대 중반까지 방송은 곧 지상파방송을 가리키는 것이었으며, 방송시장은 제한적 주파수 자원을 확보한 소수 사업자의 매우 제한적인 경쟁 공간이었다. 따라서 ‘포획된 수용자(captive audience)’를 대상으로 하는 제한적 경쟁 조건의 텔레비전 광고 시장과 수신료 체계가 상대적으로 안정적 재원으로 기능했다(정준희, 2010).

그러나 1995년 케이블TV의 시장 진입 이후 위성방송, DMB, IPTV 등 새로운 방송미디어 플랫폼이 차례로 등장했다. 비탄력적 시장인 방송광고를 주요 재원으로 하는 방송산업에 여러 사업자가 진입한 결과는 당연하게도 경쟁의 격화를 가져왔다. 그리고 이러한 경쟁의 격화는 한편으로는 시청자의 선택의 폭을 넓히는 긍정적 효과를 불러왔다는 평가를 받지만, 다른 한편으로는 방송 프로그램의 상업화로 인한 저널리즘의 약화와 질적 저하를 가져왔다는 지적도 만만치 않다. 방송시장 전체의 성장 속도보다 사업자 수의 증가 속도가 더욱 빠르다면, 당연하게도 프로그램 편당 평균 제작비는 하락할 수밖에 없다. 또는 시청자의 주목을 끌기 쉬운 특정 장르의 프로그램으로 자원이 집중되어 다양성이 훼손되는 결과를 빚을 수도 있다.

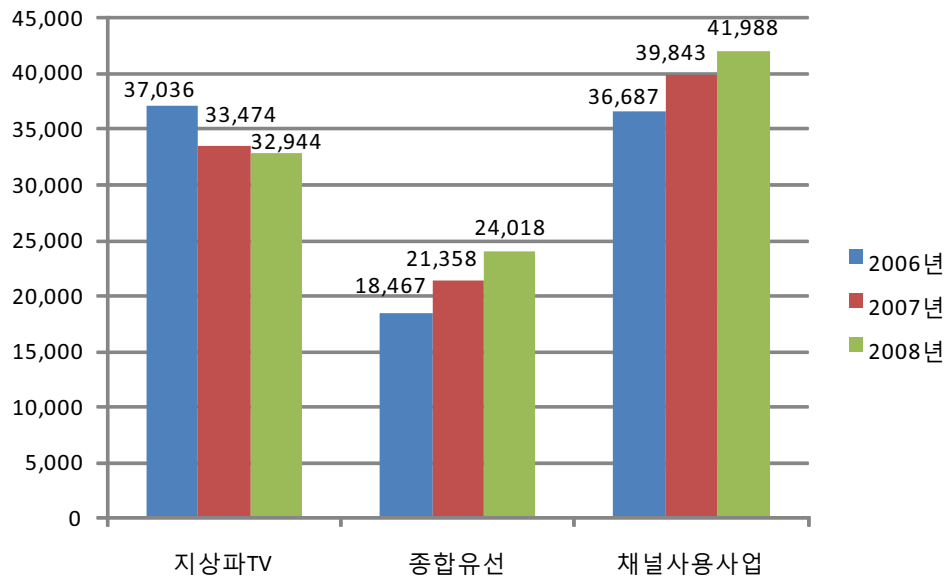
게다가 2010년 12월 초 현재, 방송통신위원회는 종합편성채널 등의 도입을 위한 본격적인 절차를 밟고 있다. 종합편성채널은 현행 방송법과 시행령에 따라서 의무재송신 채널로서 시청자의 입장에서는 실질적으로는 지상파방송과 다를 바가 없음에도 불구하고, 편성과 광고에 있어서 지상파방송보다 훨씬 완화된 규제를 적용받는다. 따라서 이러한 비대칭 규제는 종합편성채널의 시장 안착 여부를 떠나서 지상파방송의 입지를 더욱 좁히는 요인으로 작동할 가능성이 매우 높다.

최근 3년 동안의 방송 플랫폼 별 매출액 변화 추이를 살펴보면, 지상파TV는 2006년 3조 7,306억 원의 매출을 거두었으나 2007년에는 3조 3,474억으로 하락했고, 2008년에는 다시 3조 2,944억 원으로 떨어졌다. 2009년 지상파의 매출 총액은 약 3조 2,562억원으로 떨어졌다. 반면에 종합유선방송은 2006년에는 1조 8,467억 원의 매출액을 보인데 이어서 2007년에는 2조 1,358억, 2008년에는 2조 4,018억 원의 매출을 거두는 등 성장 추세를 보이고 있다. 방송채널 사용사업도 마찬가지로 매출액이 증가하고 있다. 2006년의 3조 6,687억 원, 2007년의 3조 9,843억 원에 이어서 2008년에는 매출액이 4조 1,988억 원에 도달했다(방송위원회, 2007. 10; 방송통신위원회, 2008. 12; 방송통신위원회 2009. 11). 2009년 방송사업자 재산상황 통계에

따르면 지상파방송에 비해 종합유선방송과 방송채널사용사업자의 매출액은 지속적으로 상승하고 있는 실정이다(2010.6: 방송통신위원회).

[그림-1] 방송사업자별 매출액 추이

(단위: 억 원)



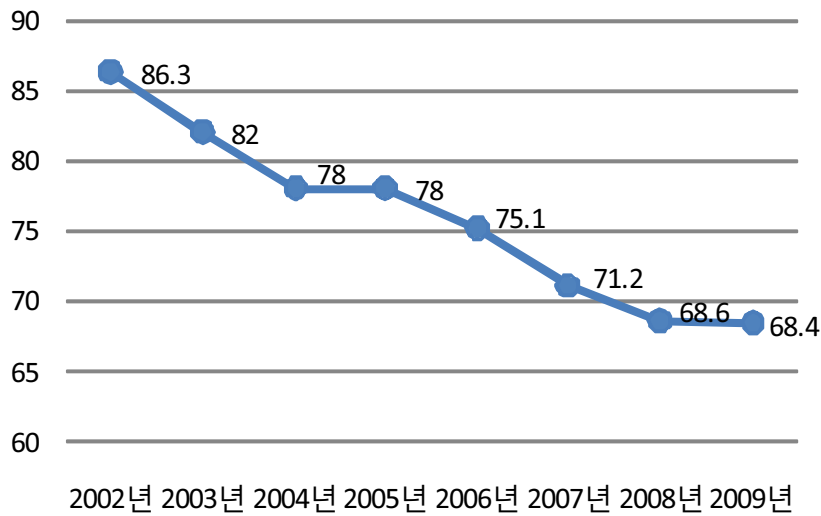
물론 방송시장에서 지상파방송은 여전히 강력한 영향력을 행사하고 있다. 시장 지배적인 사업자로 볼 수 있는가에 대해서는 여러 이견이 존재하지만, 유료방송 채널에서 지상파방송 프로그램은 아직까지 시청자들이 가장 선호하는 콘텐츠이고 사회적인 영향력도 높다. 하지만 방송시장 전체, 특히 지상파방송에게 가장 큰 재원인 광고시장의 점유율 변화를 살펴보면, 돌이킬 수 없는 하락의 추세가 분명하게 나타난다.

2002년부터 2009년까지 8년간 전체 방송광고 시장에서 지상파방송이 점유하고 있는 매출액의 비율을 보면, 2002년을 정점으로 꾸준히 하락하고 있다. 2002년에는 무려 86.3%의 점유율로 방송광고 매출의 대부분을 지상파방송이 차지했으나, 이후 8년 동안 단 한 번의 상승도 없이 지속적으로 점유율이 떨어지고 있다.

이러한 추이 변화가 의미하는 것은 분명하다. 지상파 이외의 미디어 플랫폼이 확대되면서 방송산업의 복잡화에 의해 발생한 것이다. 다양한 채널과 플랫폼의 등장은 기존의 '포획된 수용자'를 '조각난 수용자(fragmented audience)'로 변화시켰고, 이는 플랫폼과 서비스들 사이의 경쟁을 격화함으로써 기존 지상파방송사의 '독과점적 지위'는 근본적으로 약화된 것이다(정준희, 2010).

[그림-2] 지상파방송 광고매출 점유율 추이

(단위: %)



거시적으로 보자면, 2000년대에 들어서면서 인터넷의 폭발적인 성장은 TV산업에 근본적인 변화를 몰고 왔다. TV는 오랫동안 지배적인 대중 미디어의 지위를 누려왔고, 여전히 가장 사랑받는 콘텐츠를 가지고 있다. 때문에 모든 ‘올드 미디어’와 마찬가지로 TV 자체는 결코 죽거나 사라지지 않을 것이다. 하지만 로츠(Lotz, 2007)의 지적처럼 TV는 가장 강력한 대중 미디어의 지위에 오른 지 50년 만에 근본적인 혁명을 겪기 시작했다. 앞으로의 TV는 지금까지 우리가 알고 이해하던 방식과는 다른 형태의 미디어로 변화할 것이다.

스마트폰의 보급과 태블릿PC로 부르는 새로운 스크린의 등장은 시청자들의 전통적인 TV시청 방식인 ‘린백(lean-back) 모델’을 혁신시키고 있다. 미국 카이저가족재단(Kaiser Family Foundation, 2010)의 최근 조사에 따르면, 어린이와 청소년의 TV 콘텐츠 소비시간은 줄어들지 않았지만, 그 이용행태는 점차 개인형 디바이스를 통한 비실시간 소비로 빠르게 이동하고 있다. 이른바 TV 생태계의 변화가 시작된 것이고, 이는 TV와 같은 전통적인 미디어 산업에게 기술, 제작, 편성, 유통, 광고의 모든 부문에서 변화를 강제하기 시작했다. 이러한 변화의 한복판에서 지상파방송의 디지털 전환의 의미는 무엇이고, 어떠한 맥락에서 어떠한 방식으로 추진되어야 하는 것일까?

## 2) 무료 보편적 서비스로서 디지털 지상파방송 플랫폼과 시청자 복지

지상파방송은 무료의 보편적 서비스라는 지위를 부여받아 왔다. 보편적 서비스라는 말은 원래 통신서비스가 모든 사람에게 차별 없이 제공되어야 한다는 개념에서 출발하여 1934년 미국의 커뮤니케이션법(Communication Act)에 명문화되었다. 방송에서의 보편성 개념을 살펴보면, 첫째로 내용상의 공익성 및 다양성을 담보로 한 보편성 개념이 있고, 둘째, 난시청 해소와 같이 필요

한 정보를 모든 국민에게 제공한다는 접근성을 담보로 한 보편성 개념이 있다. 이러한 측면에서 방송서비스는 다양성을 포함한 내용상의 보편성(fairness) 구현은 말할 나위 없이 중요하고, 언제, 어디서, 누구나 방송서비스를 받아볼 수 있도록 기술적인 문제를 해결하는 수용자의 보편적 접근권 보장도 중요하다. 이에 따라서 최근 지상파 아날로그 방송의 디지털 전환 과정에서 보편적 서비스로서 수용자의 시청권 문제는 매우 중요한 정책적 사안임에 틀림없다(최성진, 2010, 2쪽).

디지털전환 특별법 제2조에 따르면, ‘디지털 전환’이란 “방송의 제작·송출·송신·수신 등의 전 과정을 디지털화하여 아날로그 TV방송을 종료하는 일련의 과정”을 말한다. 디지털 전환이 필요한 이유를 방송통신위원회(2009. 6)는 디지털 전환 활성화 기본계획에서 무엇보다도 ‘고품질 방송서비스 제공으로 시청자의 복지 향상’을 첫 번째로 꼽고 있다. 따라서 지상파 아날로그 방송을 디지털 방송으로의 전환하는 속에서 시청자의 복지 향상은 보편적 서비스를 전제로 하고 있다고 말할 수 있다.

또한 지상파방송은 그 어떤 미디어 플랫폼보다 높은 수준의 공공성을 요구받고 있다. 이러한 높은 공공성의 요구는 한편으로는 지상파방송이 다른 방송 플랫폼에 비해서 ‘보호’받아야 할 근거로 작동하면서, 다른 한편으로는 프로그램의 편성과 광고 등에 있어서 더 한층의 ‘규제’가 필요하다는 이유로 쓰이기도 한다.

그런데 종합편성채널의 시장 진입과 스마트미디어 환경의 도래와 같은 방송환경의 급격한 변화는 “지상파 = 종합편성 = 더 우월한 지위 = 더 큰 이익 = 더 큰 규제”라는 구도를 결정적으로 붕괴시키고 있다(정준희, 2010). 우월적 지위는 시장경쟁의 격화 속에서 약화되고 있고, 높은 수준의 규제는 모호한 형태로 지속되고 있다. 게다가 한국의 지상파방송은 영국과 유럽의 ‘공공서비스방송(public service broadcasting)’이라는 안정적인 자기 정체성을 확보하고 있지 못하다. 결국 한국의 지상파방송은 가장 안정적이고 비교적 잘 수립되어 있는 플랫폼으로서 여타 플랫폼에 비해 공공적 의의가 크며, 그 동안의 전통과 관행이 지상파방송을 ‘공공적인 것’으로 인식하게끔 만들었음에도 불구하고, 그 실체가 뚜렷하지 않은 상태인 것이다.

이 같은 ‘정체성 부재’는 디지털 전환 과정에서 그대로 반영되어 있다. 방송통신위원회(2009. 6)는 디지털 전환 활성화 기본계획에서 낮은 지상파 TV 직접 수신율을 체계적으로 개선할 필요성을 강조하고 있다. 그러나 수신장애 유형이 자연적 난시청뿐만 아니라 인위적 난시청과 수신설비 미비 등으로 다양하고, 문제를 해결할 주체 또한 공영방송사로부터 시청자와 주택관리주체에 이르기까지 복잡하게 얽혀 있기 때문에 손쉬운 해결의 기미를 찾기가 쉽지 않다.

디지털 전환 활성화 기본계획이 밝히고 있는 ‘디지털 방송강국 실현’이라는 비전 달성을 위한 4대 분야 14대 중점 추진과제도 무료 보편적 공공 서비스로서의 지상파방송의 정체성을 분명히 담고 있지는 못하다. ‘지상파 TV방송사의 디지털 전환 적극 추진’을 첫 번째 과제로 설정하고 있으나 “디지털방송 커버리지를 아날로그 수준으로 확보하기 위해 방송보조국·제작시설 등의 디지털 전환을 차질 없이 추진”하기 위한 일정 제시와 방송사 지원방안으로 ‘용자지원 확대’, ‘관세 감면’, ‘제도 개선’을 추진하고 마련하겠다는 입장 제안 수준을 아직까지는 크게 벗어나고 있지 못한 실정이다.

이 글의 목적이 지상파방송의 디지털 전환을 위한 재정적 지원 방안을 일차적으로 하기에 여기에서 길게 논의할 수는 없으나 디지털 전환의 정책목표를 분명히 하기 위해서는 지상파방송의

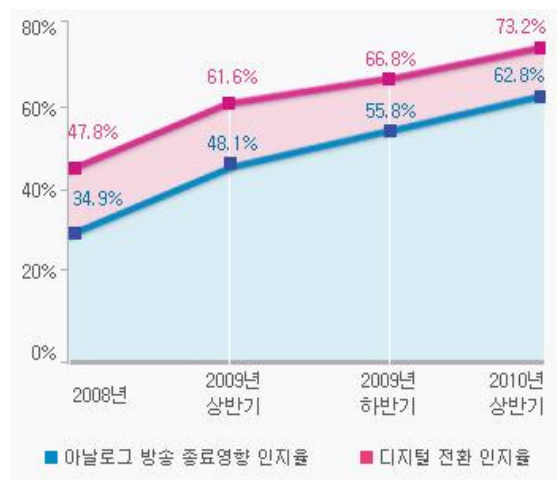
미래 플랫폼과 서비스 전략을 보편적 공공 서비스 제공이라는 사회적 책무 속에서 진지하게 검토할 필요가 있음을 제안한다.

예를 들어, 영국의 Freeview, Freesat, iPlayer, Project Canvas와 같은 사례는 무료 보편적 공공서비스 주체로서, BBC를 비롯한 기타의 공영/민영 혹은 공공/상업 방송사들이 어떻게 디지털 환경에 적응해 가고 있는가를 보여주는 중요한 사례다(정준희, 2010). 같은 맥락에서 최근 KBS가 제안한 K-view와 같은 지상파 다채널 플랫폼 도입 문제를 심도 있게 모색할 필요가 있다. 지상파 다채널 플랫폼의 도입은 보다 많은 무료 디지털 지상파 채널 서비스를 시청자에게 제공한다는 점에서 시청자의 보편적 시청권 확대와 소외 계층의 기본적 방송 서비스 구현을 통한 디지털 전환 촉진이라는 공익성을 담지하고 있다(홍중윤, 2010). 물론, 새로운 방송 플랫폼의 증가는 경쟁 격화를 유발함으로써 '미디어 난개발'을 부추길 뿐이라는 비판도 있다. 그리고 영국에서 BBC가 가지고 있는 상징성과 영향력을 한국의 지상파 환경에서 KBS 또는 지상파방송 전체가 확보하고 있는 지도 의문이다. 그럼에도 불구하고 디지털 컨버전스 환경에 걸맞은 지상파 다채널 플랫폼과 서비스의 모색은 직접 수신환경 개선이라는 해묵은 과제 해결의 연장선상에서, 지상파방송의 공공성 구현이라는 사회적 책무의 수행 차원에서 정책 당국이 디지털 전환 정책 속에서 담지하고 숙고해야 할 핵심적인 사안임에 분명하다.

### 3. 지상파방송의 디지털 전환 현황 및 필요 재원

한국지상파디지털방송추진협회(DTV KOREA, <http://dtvkorea.org>)에 따르면, 2010년 상반기 현재, 아날로그 방송 종료 인지율은 73.2%이고 디지털 전환 인지율은 62.8%이다. 2008년 디지털 전환 특별법 제정 당시의 47.8%와 34.9%와 비교하면, 크게 증가한 수치다. 따라서 아직까지는 미흡하지만 시청자들의 디지털 전환 인지율은 꾸준히 증가하고 있는 셈이다.

[그림-3] 디지털 전환 내용에 관한 인지율



\* 출처: 한국지상파디지털방송추진협회(<http://dtvkorea.org>)



디지털 수신기기 보급률은 2010년 상반기 현재 61% 수준을 보이고 있다. 이 역시 아날로그 방송 종료와 불과 2년여 앞으로 다가온 시점에서 볼 때는 매우 미흡한 수준이지만, 2008년 이후 2년이라는 기간 동안에 20% 이상의 보급률 증가를 보였다는 점은 고무적이다. 물론 차상위계층을 포함한 저소득층 지원 문제, 디지털 전환 거부자의 증가 등은 여전히 과제로 남아 있다.

[그림-4] 디지털 수신기기 보급률



\* 출처: 한국지상파디지털방송추진협회(<http://dtvkorea.org>)

2010년 현재, 디지털 전환 추진 과정에서 가장 미진한 모습을 보여주는 분야는 방송보조국(송/중계소)의 디지털화다. 지상파방송사의 방송국은 이미 디지털 전환을 완료했으나, 방송보조국과 제작설비의 디지털화는 이에 크게 못 미치고 있다. 특히 방송보조국의 디지털 전환율은 2010년 현재 39% 수준에 그치고 있다. DTV Korea는 2011년 68%, 2012년 100%라는 방송보조국의 디지털 전환 목표를 제시하고 있으나 방송보조국과 제작설비의 디지털 전환에는 막대한 비용(1조 4천억 원, '09~12년)이 요구된다.

지상파방송사들이 밝힌 바에 따르면, KBS는 디지털 전환을 위해 총 9,397억 원이 소요될 전망이며, MBC는 서울 3,500억 및 지방 2,500억 원으로 총 6,000억 원이, SBS는 총 5,498억 원이 소요될 전망이다.

KBS의 경우, 2009년까지 이미 4,794억 원을 디지털 전환 비용으로 집행했다. 따라서 올해를 포함하여 향후 4,603억 원의 전환 비용이 추가로 필요하다. 이는 매년 1,500억 원 이상의 재원이 요구된다는 것이다. MBC는 방송보조국 전환 비용으로 올해를 포함하여 앞으로 3년간 180억 원이 필요하며, 제작·송출시설 전환 비용으로 1,735억 원이, 디지털 제작장비 비용으로 497억 원이 소요되는 등 모두 2,412억 원의 추가 재원이 필요하다. SBS는 2010년까지의 디지털 전환 비용 4,057억 원 투자에 이어서 향후 2년 동안 추가로 1,441억 원의 재원이 소요될 전망이다.

결국, 내년부터 2년 동안 지상파방송사 3사는 매년 700억(SBS)~1,500억(KBS) 수준의 막대한 재원이 디지털 전환에 집중적으로 집행되어야 한다. 그러나 KBS의 2009년 영업이익은 210억 원, MBC(본사 기준)와 SBS는 각각 60억 원과 150억 원 수준에 그치고 있다(방송통신위원회, 2010. 11). 디지털 전환 비용과 영업이익 사이의 엄청난 격차는 지상파방송의 '방만한 경영'을 구조조정 한다고 해서 해소될 수 있는 수준이 아니라는 것이다. 따라서 지원정책의 마련

이 시급한 실정이다.

#### 4. 디지털 전환 재원의 지원정책 방향

##### 1) 디지털 전환 재원조달 방안

2009년부터 2013년까지 디지털 전환에 소요될 총 비용은 약 2조 9,000억원이다. 방송통신위원회는 이 중 방송사의 디지털 전환 투자 비용은 방송사가 자체 재원으로 추진하되, 정부는 용자 확대와 수신료 및 광고제도 개선을 통한 지원방안을 마련한다고 밝혔다. 대국민 홍보, 시청자 지원, 난시청 해소, 수신설비 개선 등은 민·관 공동으로 재원을 마련하고, 저소득층 지원은 정부 재원으로 조달한다는 것이다(방송통신위원회, 2009. 6).

〈표-1〉 디지털 전환 소요비용

(단위: 억 원)

구분		'09~13년 소요 비용
아날로그 방송종료 기반 마련	방송설비, 디지털콘텐츠	14,309
	용자 지원	931
	시범사업 실시	36
홍보 및 시청자 지원	대국민 홍보	897.6
	시청자 지원	1,164.6
디지털방송 수신환경 개선	수신환경 실태조사	45.7
	디지털방송 난시청 해소	1,419.8
저소득층 및 취약부분 지원 강화	수신설비 개선	460
	저소득층 지원	857.5
	수신보조기기 지원	187.55
	비전환자 대책	15
	방송콘텐츠 활성화 지원	6,101.4
	R&D 지원	1,896
	전문인력양성	264
합계		28,567.15

\* 출처: 방송통신위원회 (2009. 6), 34쪽, 수정 후 인용.

지상파방송의 전환 투자 비용을 방송사가 자체 재원으로 조달한다는 것은 디지털 설비가 결국 방송사의 소유이기 때문에 지극히 당연한 것일 수도 있다. 그러나 지상파방송사들은 두 가지 이유에서 난색을 표명하고 있다. 첫째, 디지털 전환에 막대한 비용이 소요됨에도 불구하고 지상파

방송이 그로부터 얻을 수 있는 이익이 분명치 않다는 것이다. 아날로그 TV가 디지털TV로 바뀐다고 해서 주요 재원인 방송광고 수익이 증가할 아무런 까닭이 없으며, 오히려 현재와 같은 방송 환경 변화 속에서는 광고수입의 감소가 예상되기 때문에 디지털 전환 투자 비용을 감당할 수 없다는 주장이다. 둘째, 공영방송 수신료 인상과 광고제도 개선과 같은 지원방안은 정부의 구체적인 현실화 계획이 분명하지 않으며, 그 효과가 어느 정도 수준인지도 불분명하다는 것이다. 덧붙여서 용자지원의 확대 등은 오히려 유료방송에 집중됨으로써 지상파방송사에게는 실질적인 혜택이 아니라고 말한다.

〈표-2〉 디지털 전환 재원조달 방안별 찬반 의견

구분	찬성	반대
가전업체 분담	-가전업체는 디지털 전환 정책의 최대 수혜자	-디지털 TV 판매를 통한 마진 파악이 곤란 -디지털 TV가격에 전가되어 시청자의 부담이 증가 -해외국가도 사례가 없음
용자지원	-용자금리가 시중은행보다 크게 낮고 지원 절차가 간소하면 이용	-용자금리가 시중은행과 비슷하거나 지원절차가 복잡할 경우 이용하지 않을 것임
수신료 인상	-현재의 수신료 수입으로는 디지털 전환 비용 충당 곤란 -1982년부터 동결된 수신료를 현실화 할 필요	-준조세 성격의 수신료 인상으로 국민의 부담이 가중 -상업광고 축소 등 공영방송사의 공영성 강화 선행 필요
방송광고 제도개선	-규제완화로 방송광고시장의 합리화를 유도하고 디지털 전환 비용을 충당	-방송사로 광고가 집중되어 매체의 균형발전 저해 -사회적 합의 필요
방송발전 기금 감면	-광고수입 급감 등으로 방송발전기금 감면 필요	-지상파방송사는 전파사용료를 면제받고 있는 상황에서 추가적인 기금 감면은 곤란 -유료방송사 등에 대해서도 형평성 차원에서 감면할 경우 전체 기금수입 감소
정보통신 진흥기금	-디지털 전환은 정보화촉진기본법에서 명시한 '전파방송의 기반조성'에 해당	-재원이 고갈되고 있어 디지털 전환 비용 충당에 한계 -통신사가 출연한 재원을 방송사가 이용하는 것은 부적절
주파수 경매수익	-디지털방송 주파수를 양보한 만큼, 주파수 경매수익으로 지원함이 타당	-통신사가 부담하는 재원을 방송사에게 지원하는 것은 불합리

\* 출처: 이재영·염수현 (2009), 18~19쪽.

한편, 디지털 전환 재원조달 방안을 모두 나열하자면, 대체로 △ 가전업체 분담 △ 용자 지원 △ 공영방송 수신료 인상 △ 방송광고제도 개선 △ 방송발전기금<sup>1)</sup> 유예 또는 감면 △ 정보통신 진흥기금 활용 △ 주파수 경매 수익 등 7가지를 들 수 있다. 그리고 이들 재원조달 방안은 장점과 약점을 모두 지니고 있다(이재영·염수현, 2009). 또한 단기적인 효과를 거둘 수 있는 방안

1) '방송발전기금'은 2010년 3월 22일 제정된 방송통신발전기본법에 따라서 2011년 1월 1일부터 '방송통신발전기금'으로 변경될 예정이다.

과 중·장기적인 효과를 기대할 수 있는 방안으로 나뉘볼 수 있기에 불과 2년 앞으로 다가온 아날로그 TV방송 종료 시점을 감안하여 장, 단점과 현실성을 다시 검토할 필요가 있다.

## 2) 보다 현실적인 자원 조달 방안의 모색

먼저, 가전업체가 디지털 전환 비용을 조달토록 하는 것은 수혜자 부담 원칙에서 보자면 적어도 논리상으로는 지극히 정당한 방안으로 볼 수 있다. 그러나 형식적 논리와는 별도로 실질적인 지원 방안을 끌어내기에는 어려운 점이 많다.

가전업체가 디지털 전환 분담금을 가격 인상을 통해서 DTV 소비자에게 전가한다면, 그것 자체도 문제지만, 더욱 큰 문제는 이미 DTV를 구매한 소비자가 아니라 앞으로 구매할 소비자에게만 비용이 전가되는 등 형평성 차원에서 논란이 발생할 수 있다. 또한 국내 가전업체와 해외업체 모두에게 분담금을 공정하게 부과하는 것도 현실적으로 쉽지 않다. 해외업체에 분담금을 요구하기도 어려울뿐더러, 분담금이 아닌 간접세 방식을 동원한다고 하더라도 모든 부담은 고스란히 소비자에게 돌아갈 것이기 때문이다(이재영·염수현, 2009, 31~34쪽). 따라서 미국, 영국, 일본 등 해외국가에서 시행한 것처럼 가전업체들이 자율적으로 디지털 전환 홍보 마케팅에 참여하고 비용을 분담하도록 유도하는 수준을 크게 넘어서기가 어렵다.

공영방송 수신료 인상은 두 가지 차원에서 당장의 현실적인 대책이 되기 쉽지 않다. 첫째는 수신료 인상 과정 자체가 매우 정치적인 수밖에 없기 때문에 정부당국의 의지만으로 해결할 수 있는 문제가 아니라는 것이다. 수신료 인상은 준조세의 인상과도 같기에 시청자인 국민들로부터 충분한 동의를 얻는 동시에, 그러한 여론을 정치권에서도 합리적으로 수용할 수 있어야 한다. 공영방송의 재원을 건강하게 만드는 것은 필요하고 중요한 일임에 분명하다. 그러나 그 재원을 실질적으로 부담해야 하는 시청자인 국민들의 이해와 동의를 구하는 과정, 또 일회적인 인상이 아니라 안정적인 자원 확보를 위한 법과 제도의 정비까지가 필요하기 때문에 당장의 계획으로 추진하기가 만만치 않다. 둘째로 공영방송 수신료 인상은 KBS와 EBS에게는 직접적인 디지털 전환 비용 조달에 도움을 줄 수 있으나, MBC와 SBS 및 지역민방에게는 또 다른 방식의 자원 조달 방안을 마련해야 한다는 부담이 있다.

디지털 전환으로 말미암아 발생하는 유휴 주파수 경매를 통한 전환 비용 조달은 자원의 규모만으로 보자면, 가장 바람직한 방안이다. 그러나 여기에 있어서도 몇 가지 문제가 있다. 무엇보다도 유휴 주파수를 경매하여 수익을 발생시킬 수 있는 시기가 빨라도 2011년 말에나 가능하기에 당장의 자원 조달 방안이 되기 어렵다는 점이 문제다. 아울러 698~806Mhz(채널 51~69) 대역의 주파수를 어떻게 활용하는 것이 가장 바람직한 것인가에 대한 구체적인 활용계획이 충분히 마련, 합의되었다고 보기 어렵다. 다시 말해서 주파수 경매가 가져올 방송 및 통신산업의 변화에 대한 구체적인 모습과 그를 통한 공익의 증진이 아직은 명확하지 않다는 지적이 있다.

따라서 여기에서는 두 가지 방안을 현실적인 지원방안으로 제안하고자 한다. 첫째, 가장 단기적인 방안으로는 방송통신발전기금의 한시적 감면을 검토할 수 있다. 둘째, 중기적인 차원에서는 지상파방송의 경쟁력을 높일 수 있는 광고제도 개선 등의 비대칭규제 해소를 모색할 수 있다. 두 번째 방안에 관해서는 다음 절에서 논의할 것이며, 여기에서는 먼저 방송통신발전기금의 한시적

감면 여부를 살펴보겠다.

2011년 1월 1일부터 시행되는 방송통신발전기본법 제25조 제2항에 따르면, 방송통신위원회는 '방송법'에 따른 지상파방송사업자 및 종합편성 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자로부터 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 연도 방송광고 매출액의 100분의 6의 범위에서 분담금을 징수할 수 있다. 이에 따라서 현재 KBS는 3.17%, MBC와 SBS는 연간 4.75%의 방송발전기금을 출연하고 있다.

〈표-3〉 방송발전기금 납부 현황

구분		부과기준	부과율
지상파방송	KBS, EBS	방송광고매출 6/100 이내	3.17%
	MBC, SBS	"	4.75%
	지역방송	"	3.37%
	라디오방송	"	2.87%
	DMB	"	유예
케이블TV		연간매출 6/100 이내	1~2.8%
위성방송		연간매출 6/100 이내	1%
홈쇼핑PP		영업이익 15/100 이내	12%

같은 법 제26조 제1항은 기금의 용도를 정하고 있는데, 그에 따르면 디지털 전환과 같은 '방송통신서비스 활성화 및 기반 조성을 위한 사업'은 당연하게도 기금의 용도에 해당한다. 그렇다면 방통위가 한시적으로 기금의 부과율을 낮추거나 유예하는 방식을 채택하고, 그 재원이 지상파방송의 디지털 전환에 쓰이도록 하는 것도 효과적인 지원방안이 될 수 있다.

물론 기존의 방송발전기금의 경우에는 지상파방송사의 부과율을 낮추는 방안이 기금의 안정성 자체에 커다란 부담을 줄 수 있기 때문에 현실화하기가 쉽지 않았다. 2007년의 경우, 방송사들이 납후한 기금 총액의 57.4%를 지상파방송사가 분담했다. 따라서 단순히 계산해서 부과율을 2/3 수준으로 낮춘다면, 전체 방송발전기금의 규모가 큰 폭으로 줄어들기 때문이다. 방송발전기금의 용도가 오로지 디지털 전환만을 위한 것이 아니기에 다른 부문의 기금 운용이 여의치 않게 될 것이기 때문이다.

그러나 방송통신발전기본법의 제정과 시행으로 인해서 전파법 제7조 제1항에 따른 손실보상금과 제7조 제5항에 따른 주파수할당 대가 등이 방송통신발전기금으로 합쳐지게 되었다. 따라서 지상파방송사의 납부 부과율을 다소 낮춘다고 하더라도 기금 자체의 운용이 어려워지는 일은 피할 수 있게 되었다.

〈표-4〉 기금납부 비율 비교 (2007년 기준)

구분		지상파방송사업자 (KBS, MBC, SBS)	통신사업자 (SKT, KT, LGT)
매출액		2조 3,880억 원	23조 1,500억 원
영업이익		72억 원	2조 1,715억 원
기금	방송발전기금/ 정보통신진흥기금	1,018억 원	1,800억 원
	주파수 할당대가	·	2,800억 원
	전과료	·	2,539억 원
기금 합계		1,018억 원	7,139억 원
매출액 대비(%)		4.26	3.08 (전과료 제외시 1.98%)
영업이익 대비(배)		14.13	0.33

지상파방송사들은 자신들보다 매출 규모가 10배 크고 영업이익 규모가 200배 이상 큰 통신사업자들과 비교할 때, 기금 납부 부과율의 형평성이 필요하다고 주장한다. 그 어떤 사업자보다 공공성과 공익성이 강조되는 지상파방송의 특성상, 그리고 전과료를 직접적으로 납부하지 않는다는 차원에서 지상파방송과 통신사업자의 기금 납부 비율을 단순 비교하는 것은 적절치 않을 수 있다. 하지만 디지털 전환에서 지상파방송의 역할 및 중요성과 상대적으로 약화되고 있는 지상파방송의 재원 현실을 고려할 때, 방송통신발전기금의 한시적 감면을 통한 전환 비용의 조달방안은 적극적으로 고려할 가치가 있다.

## 5. 법제 개선 방향

### 1) 지상파 방송 광고규제 완화 및 협찬 제도 개선

지상파 방송의 주요 재원은 전파수신료와 광고수입이다. 이외 사업 다각화에 따라 영업외 수입이 있다. 지상파 방송의 공익적 측면에서 볼 때 가장 바람직한 재원은 물론 전파수신료라는 점에 재원의 여지는 없다. KBS와 EBS를 제외하고 대부분의 지상파 방송은 광고를 주요 재원으로 한다. 광고제도의 성격과 광고규제의 정도 여부에 따라 지상파 방송의 수입이 결정된다. 비록 전파수신료의 현실화가 되더라도 당장 지상파 광고재원의 확보로 이어질 가능성은 낮아 보인다. 따라서 지상파 방송은 광고에 대한 규제완화 없이 필요한 재원을 확보하기가 사실상 어렵다.

지상파 방송의 방송재원 확보는 국내 방송산업의 경쟁력 강화와 동시에 공익적 서비스 확립에 초점을 맞출 필요가 있다. 지상파 방송의 재원 확보는 콘텐츠 제작 능력을 갖춘 지상파방송의 비

대칭 규제를 완화하여 바로 시청자의 시청만족도를 높여줌으로써 공익성과 시청자 복지를 구현하고자 한다. 특히 지상파 방송에 비대칭적으로 적용되어 온 광고규제의 변화는 궁극적으로 시청자의 이익을 보다 중요하게 고려해야 한다. 방송시장은 불완전한 경쟁시장이므로 경쟁의 논리에 전적으로 맡길 수 없는 구조를 만든다. 불완전한 시장에서 부분적으로 시장경쟁 원리를 도입하면서 동시에 독과점에 따른 폐해를 감시하고 조정하는 부분적 경쟁 도입이 보다 더 보편적 이익에 부합될 수 있다(신태섭, 2008). 이른바 '시장경쟁 원리 도입과 방송의 공공성 확립의 조화'를 어떻게 추구할 것인가가 관건이다.

지난 10여년 간 국내 방송환경은 케이블TV 등 유료 서비스 시장이 확대되면서 상대적으로 지상파 방송시장은 오히려 줄어들게 되면서 규제위주의 방송광고제도의 변화가 필요하다는 지적이 제기되었다. 지상파방송은 시청점유율 하락과 방송광고 수입의 침체가 지속되면서 독점적인 광고 판매를 해왔던 지상파 방송광고가 더 이상 성장 동력을 갖지 못하고 있다. 성장 동력을 상실한 지상파방송은 안정적인 재원이 확보되지 않는다면 무료 보편적 서비스 제공이라는 공익적인 기능을 제대로 수행하기 어렵다. 여기에다가 광고재원에 대한 규제위주의 정책이 지속된다면 오히려 공익성 구현을 저해할 가능성을 배제할 수 없게 된다.

더욱이 지난 몇 년간 방송 광고요금의 인상이 사실상 이루어지지 않았으며, 방송광고에 대한 각종 규제 즉, 방송광고시간 제한, 광고총량제와 중간광고를 불허함으로써 지상파방송의 재원조달을 원천적으로 봉쇄하였다. 지상파 방송의 재원조달의 어려움은 한편으로 지상파의 경영위기를 초래하며, 다른 한편으로는 무료 보편적 서비스를 양적 질적으로 위축시켜 정체성 위기를 불러일으킨다.

최근 들어 방송 콘텐츠의 산업경쟁력을 강화하기 위해 종편채널의 도입과 지상파 방송에 대한 비대칭 규제를 완화하고자 하는 정책적인 시도가 진행되고 있다. 특히 방송과 통신이 융합되는 상황에서 유료 서비스의 확대, 또 시장개방으로 인한 해외자본과 외국 콘텐츠의 유입 증대가 예상되는 상황에서 무료 보편적 서비스 제공자인 지상파 방송 콘텐츠의 경쟁력을 유지하고 강화하기 위해 방송재원 확충 필요성이 대두된다. 방송재원 확충 중에 방송광고제도의 변화와 광고규제의 완화는 지상파방송의 생존을 위한 불가피한 선택이라는 주장이 점차 설득력을 갖게 되었다.

그 이유로 우선 지상파 방송광고제도의 변화가 불가피하다는 점이다. 미디어렐의 도입은 국회에서 여전히 미적거리고 있지만 시기적으로 조만간 진행될 수밖에 없다. 후속적으로 광고규제 완화도 뒤따를 수밖에 없다. 종편채널과 보도채널의 등장이 가시화되면서 지상파방송에 대한 공적인 책무를 부과하기 위해서는 재원 부분에서 가장 큰 비중을 차지하는 방송광고에 대한 규제도 변화가 불가피해진다. 이미 지상파방송의 공공성과 공익성은 주요 재원의 확보 없이는 공허한 주장에 그칠 수밖에 없다는 점은 기정사실화되었다. 지금까지 지상파 방송의 공익성 구현을 위협하는 요소를 정리하면, 먼저 급속한 미디어 환경의 변화에도 불구하고 정책 당국은 종전의 지상파 우월적 시대를 기준으로 한 지상파에 대한 과도한 규제가 여전히 계속되고 있다는 점이다. 둘째, 지상파 방송의 근간인 무료 보편적 서비스에 대한 가치가 부정된다는 점이다. 지상파 방송의 무료 보편적 서비스의 가치를 유료 케이블TV와 동일시하는 것은 사실상 지상파 방송의 정체성을 부정하는 것과 다름이 없다. 셋째, 지상파 방송에 대한 과도한 외주제작이나 편성 그리고 광고규제 등으로 말미암아 결국 제작기반이 약화되고 있다는 점이다. 마지막으로 디지털 전환에 따

큰 비용 부담이 지상파 방송에게 결코 만만치 않다는 점이다.

지상파 재원조달의 어려움은 한편으로 지상파의 경영위기를 초래하며 다른 한편으로는 무료 보편적 서비스를 양적 질적으로 위축시켜 정체성 위기를 불러일으킨다. 따라서 지상파 방송에 있어서 광고규제의 정책은 정책에 따른 이해관계자들의 거부감이 가장 적을 뿐 아니라 시청자의 거부감도 적은 규제를 완화하는 방향에서 논의되어야 한다. 이런 논의를 전제로 지상파방송사는 광고규제 완화를 통해 확보된 재원 대부분을 프로그램의 질 향상을 위한 직접 투입에, 광고주는 효율적인 광고 집행 기회를 가진 대가로 공익을 해치는 광고는 최대한 지양하면서 적정 규모의 광고비 집행 유지에 진력해야 한다.

지상파 방송 광고규제의 변화에 따른 영향을 고려해 볼 때 지상파 방송에 대한 기존 광고규제 중에서 가장 설득력을 갖는 것은 광고총량제 도입과 협찬 제도의 개선 그리고 광고제한 품목의 완화이다. 물론 중간광고도 2007년 당시 방송위원회가 준비한 방안을 검토해 볼 때 방송의 공익성을 그다지 훼손하지도 않는 대신에, 프로그램의 제작비 상승으로 특정 장르 프로그램의 질 향상으로 이어져 방송산업의 경쟁력 강화와 시청자의 시청만족도 커질 수 있다. 또한 방송사 입장에서 편성의 탄력성을 제공할 수 있고, 완성도 높은 프로그램의 제작이 가능해지는 긍정적인 영향도 무시할 수 없다. 그렇지만 일부 시민단체들의 반발이나 신문사 등 중간광고에 대해 민감한 반응을 보이는 경쟁 사업자 등을 볼 때 당장 현실화하는데 어려움이 클 것으로 예상된다.

먼저 광고총량제는 중간광고와 달리 전체 방송광고시간을 탄력적으로 적용하는 장점을 띤다. 드라마 등 인기 장르의 경우 기존의 방송광고시간을 조금 늘려 주고 대신 시청률은 비록 떨어지지만 유익한 교양프로그램의 방송광고를 대신 줄여 전체적으로 경쟁력을 갖춘 프로그램의 제작비 투입을 원활히 하는 것이 광고총량제이다. 현재 국내 케이블TV에 허용하는 광고총량제는 시간총량제로 실제 총량제가 광고재원을 확대하기 위한 목적이라면 일일총량제로 획기적인 변화가 필요하다. 지상파 방송은 시간총량제마저 허용을 하고 있지 않는 실정이다. 지상파 방송광고의 재원확보 효과를 극대화하려면 광고총량제<sup>2)</sup>와 함께 도입되어야 한다. 지상파 방송에 대한 중간광고 허용에 있어서 국민 정서상 반발이 크다면 중간광고는 광고총량제 이후 도입 시기를 못 박아 단계적으로 실시하는 것이 현실적인 대안이 될 수 있다. 즉, 2007년 당시 방송위원회가 제안한 EU의 시청자미디어지침보다도 낮은 단계의 도입을 우선적으로 고려해 볼 수 있다. 예를 들어 지상파방송의 공익성을 고려하여 45분 이상 편성되는 드라마, 예능, 영화, 스포츠 등의 오락 프로그램에 단계적으로 허용하고, 어린이 대상 프로그램, 보도·시사, 교양·다큐멘터리 프로그램 등은 적용 대상에서 제외하는 방법이 있다. 방송법의 개정 없이 시행령을 바꾸면 당장 실현이 가능하다.

두 번째로 협찬고지에 대한 완화이다. 방송법 제 74조와 동 시행령 제 60조에 따르면 지상파 방송의 협찬고지는 허용되지 않고 있으며, 공익성이 있는 대형기획 프로그램에만 예외적으로 허용된다. 이에 비해 외주제작사인 독립제작사는 협찬고지가 전면적으로 허용된다. 드라마 등 제작비가 많이 들어가는 프로그램의 경우 방송광고가 완판이 되더라도 협찬 없이는 제작비를 사실상 충당할 수 없는 상황이다. HD 드라마 제작으로 제작비가 수직 상승한 결과 방송사는 내부 자체

2) 중간광고 금지의 시청자의 광고회피 현상, 지상파방송에 대한 광고주의 선호도 감소의 원인이 되고 있다.



제작으로 양질의 드라마를 사실상 제작할 수 없다. 외주 의무제작 비율이 40%에 육박하는 상황에서 드라마는 협찬수입이 가능한 독립제작사 차지일 수밖에 없다. 결국 방송사는 드라마 콘텐츠 제작에 있어서 주도권을 잃어가고 있다. 지상파 방송에 대한 협찬 금지는 그나마 갖고 있는 국내 드라마의 경쟁력마저 잃어버리게 하는 것이다. 지상파 방송드라마에 대해 일방적으로 희생을 강요하는 협찬 규제는 지상파방송의 품질 높은 콘텐츠 제작과 제작비 필요한 재원을 확보하는 것을 제한하는 대표적인 규제이다. 전체 방송 콘텐츠의 수출 경쟁력을 볼 때 지상파 방송에 대한 협찬 규제는 전형적인 비대칭 규제이다. 더욱이 드라마 제작의 경우 최근 들어 블록버스터급 대작의 형태로 제작되어 창구 다양화 등 수익을 올린다는 점을 감안한다면, 프로그램에 대한 협찬은 하나의 콘텐츠 투자방식이다(윤성옥, 2010). 지상파 방송은 드라마에 대한 외부의 투자를 차단 받고 있는 것이다. 특히 독립제작사가 제작한 드라마도 대부분이 지상파 채널을 통해 방송된다는 점을 감안한다면 굳이 지상파 방송사업자가 드라마를 제작하는 경우에만 협찬을 금지할 이유는 없다.

마지막으로 지상파 방송광고에 대한 규제완화로 광고 제한 품목에 대한 완화이다. 특히 방송광고심의 규정에 따라 지상파 방송에만 제한하고 있는 광고로 먹는 샘물 광고 금지이다. 그 근거로 수돗물에 대한 불신여건 조장, 정부의 수돗물 공급정책 위배, 물의 품질에 대한 과대광고 우려 등을 이유로 든다. 먹는 샘물 광고는 지상파 방송 이외의 라디오, 케이블, 위성방송, DMB 등의 매체에 대해 전면적으로 허용하고 있다. 전형적인 비대칭규제 조항이 아닐 수 없다. 먹는 샘물은 외국에서도 아무런 제한 없이 지상파 방송광고가 이루어지고 있다. 이외에 법률상 규제 명분이 없는 몇몇 품목(젓병 등)에 대해 규제의 타당성 여부나 병원과 의료 등 소비자의 선택권을 보장하도록 정보제공의 차원에서 다시 재검토할 필요가 있다. 사실에 근거한 경우 지상파 방송광고에게만 굳이 금지하도록 한 품목은 되도록 규제를 없애는 것이 바람직하다.

## 2) 외주제도 정책의 문제와 개선방향

지상파 외주 정책은 지상파 방송의 수직적 통합 구조가 어느 정도 해체되고 있고 독립제작사의 활성화 등의 가시적인 성과에도 불구하고 의무 외주 비율 정책이 실질적으로 소기의 성과를 달성하지 못했다는 지적이 절대적으로 우세하다. 국내 외주정책의 성과에 대해서는 제작사의 양적 성장에도 불구하고 질적 성장은 만족하지 못했다는 데 대체로 동의하고 있다. 대부분의 독립제작사들은 아직도 영세한 규모를 갖고 있으며 전문 인력과 제반 시설의 확보 등에서 양적, 질적 향상을 이루어내지 못했다는 것이다(장하용·조항제·임정수, 2008).

그간 외주정책의 추진과정 속에서 당연시되고 간과되었던 외주 정책의 기본 목표개념들의 타당성과 엄밀성 면에서 비판의 소지를 여전히 안고 있다. 다시 말해 외주정책이 방송시장의 경쟁력 강화 및 수용자 복지의 제고 등과 같은 목표를 해결할 수 있다는 결정론적 시각의 연장선상에서 방송시장에서 지상파의 우월적 시장지위를 약화시켜야 한다는 논리와 약자인 독립제작사를 지원하고자 하는 일종의 포퓰리즘적인 방송정책 의도가 함께 내포되어 있다고 할 수 있다.

제작 영역과 유통 영역을 분리하는 외주 정책이 실질적으로 어떠한 정책적 목표를 달성할 수 있을 것인지에 대해서 의문을 제기하고 있다(김병선, 2008). 이를 요약해 보면 첫째, 현재의 외

주 정책은 수직적 통합이 지니고 있는 규모의 경제, 거래비용감소를 통한 효율성 증대, 가격인하를 통한 수용자 복지 증대 등과 같은 긍정적인 효과를 무시하고 있다. 둘째, 독립제작사 양성에 필요한 방송 시장 규모, 영화 부분과 방송 제작 부분의 연계성, 제작 인력 및 시설의 요소 시장 등과 같은 복합적인 요인을 무시하고 있다는 것이다. 셋째, 외주 프로그램 실패에 대한 책임 소재가 불분명하여 지상파 방송사에게 위험이 가중될 수 있다. 넷째, 방송 영상 산업 전체의 육성을 목표로 하는 외주 정책이 다양한 매체 및 방송 사업 주체들을 고려하는 것이 아니라, 독립제작사 혹은 독립 제작 시장의 육성이라는 좁은 시각으로만 영상 산업의 발전을 해석하고 있다는 것이다. 다섯째, 외주 정책은 독립제작사 간 그리고 독립제작사와 지상파 사업자 간의 프로그램 제작 경쟁을 통해서 양질의 다양한 프로그램이 제작될 수 있을 것으로 기대하지만, 상업주의에 기반을 둔 제작 주체간의 경쟁은 프로그램의 다양성 및 질적 저하를 야기하는 원인으로 작용할 수도 있다.

또한 외주제도 정책의 성과에 대한 의문도 제기되고 있다. 다매체 다채널 환경에 늘어날 프로그램 수요를 대비한다는 정책 목표를 가지고 있었지만, 최종적으로 프로그램을 시청하는 시청자들이 투입하는 시간과 비용이 증가하기가 어려운 '상대적 불변성의 원칙'이 적용되는 상황에서 다매체 다채널화에 양적으로 비례하는 제작 수요의 증가, 독립 제작 부분의 급속한 육성의 필요성, 이를 위한 지상파 제작 부문과의 분리를 주장하는 것은 잘못되었다.

그리고 외주제작 정책은 영상 콘텐츠의 제작과 판매에서 오랜 노하우와 기술력을 지니고 있는 지상파 방송의 제작 능력을 해체하여 영세한 독립제작사를 육성함으로써, 영상 프로그램의 국제 경쟁력을 강화시키고 해외 시장 진출을 도모할 수 있다는 논리는 극히 비현실적이다. 즉, 제작을 위한 설비나 기술력이 축적되지 못한 상태에서의 독립제작사는 방송사 자체 제작과 유사한 품질의 프로그램을 제작하기 위해서는 보다 많은 제작비를 투입하거나, 출연자 등과 같은 요소시장 사업자에게 불평등한 거래를 요구받을 가능성이 높다. 또한, 제작된 프로그램의 저작권을 명시하지 않을 경우에 투입된 제작비를 회수하기 위한 후속 창구 시장에서 또 다른 논란이 발생할 수도 있다. 이에 따라 실제로 독립제작 시장은 방송사를 위협하는 극소수의 대형 제작사와 지속적인 경영난에 허덕이는 대다수의 영세한 제작사로 양극화되고 있으며, 이들이 생산해내는 콘텐츠 품질의 편차는 매우 크다. 또 조직이 전혀 준비가 안 된 상태에서 외주 비율을 맞추고자하는 방송사 입장에서는 품질이 보증되지 않은 프로그램을 자체 제작 비용에 비해 비싸게 구매해야하는 반면, 제작사 입장에서는 제작비를 겨우 보전할 수 있는 비용을 받으면서 불리하게 납품해야하는 상황이 벌어지게 되었다. 양측 모두 손해를 보는 거래인 것이다. 그러다 보니 불공정거래 문제와 저작권 귀속 문제가 불거져 나오게 되고, 외주 제작사의 경우 방송사가 지급하는 제작비로는 운영비를 충당하기 어렵기 때문에 과도한 협찬 등 다른 수익 창구를 찾게 되는 것이다.

마지막으로 프로그램 제작의 영역에서 의무 외주 비율 정책은 스타의 권력화와 이에 따른 제작 시장의 권력 관계의 변화와 같은 새로운 문제를 만들어 내기도 했다. 즉, 기존의 연출자 중심에서 스타 연기자 및 작가 중심으로 제작 시장 권력 관계가 바뀌었고, 이에 따라 출연료가 급상승하는 한편, 이들이 제작시장을 좌지우지 하는 요인이 되었다. 최근에는 거대해진 스타 매니지먼트회사에서 아예 외주 제작 프로그램을 공급해 주고 있기도 한다. 제작의 중심축이었던 방송사, 특히 PD의 권한(캐스팅 권한 등)이 대폭 축소되고, 대신 유명 드라마 작가와 스타를 관리하

는 기획사가 제작시장의 새로운 권력집단으로 등장하고 있다는 것이다.

이처럼 무리한 외주정책은 국가 경쟁력 면에서 글로벌 경쟁력을 갖춘 지상과방송의 위상 약화에 그치지 않고 시청자들에게 양질의 프로그램 제공을 도외시하는 결과를 가져올 수 있다. 지상과 방송이 경영에 적신호가 켜진 해와 이듬해에 지상과 방송콘텐츠의 수출이 주춤해지고 있는 현상(IMF 경제위기 직후인 1998년과 1999년에 지상과방송 콘텐츠의 수출비율은 각각 77.4%와 85.1%였고, 글로벌 금융위기 직후인 2009년에는 85.5%로 다른 해에 비해 5~10% 정도 낮게 나타났다)을 볼 때 제작비 삭감이 가져오는 방송프로그램 수출에 있어서 부정적인 결과를 알 수 있다. 물론 수출이 줄어든 궁극적인 이유가 외주정책 때문만은 아니겠지만 향후 방송시장 여건이 어려워질 가능성이 높은 만큼 지상과방송에 과도하게 적용되고 있는 외주제작 비율은 국내 방송콘텐츠산업의 경쟁력을 위해 그리 바람직하지 못하다는 결론에 귀착된다(윤석년, 2010). 대부분의 외주제작 독립제작사 등이 영세성을 벗어나지 못한 채 과도하게 국내 내수시장만을 겨냥한 사업을 견지하고 있는 한 국내 방송콘텐츠 산업의 경쟁력을 도모할 수 없다. 더욱이 방송재원의 획기적인 확보가 마련되고 있지 않은 상황에서 과도한 자체제작 비율을 그대로 유지하고 있는 것은 갈수록 국내 콘텐츠산업의 경쟁력 약화만을 가져올 뿐이다.

외주정책과 관련된 문제점은 크게 외주의무편성비율완화, 특수관계자 외주비율 규제 완화, 협찬고지(제작지원), 외주제작사 양극화 해소의 4가지가 거론된다(김경환, 2010). 먼저 외주의무편성비율의 문제점은 과도한 의무비율이 콘텐츠의 다양성을 가져오지 못했다는 문제점으로 일정 비율을 점진적으로 하락시켜 외주시장에서 인위적으로 연명하고 있는 제작사를 방지하면서 동시에 경쟁력 있는 독립제작사는 충분히 장기적으로 생존할 수 있게 하자 것이다. 두 번째로 특수관계자 제한에 관한 문제로 지상과 중 지역방송의 제작 능력을 향상하기 위해서 예외적으로 적용할 필요로 제기되었다. 세 번째로 협찬고지에 대한 제한으로 지상과 방송은 자체제작의 경우 제작비를 원활히 조달할 수 없는 문제점이다. 제작비 조달을 위한 협찬에 있어서 지상과 방송에 대해 비대칭 규제를 완화할 필요가 있다. 마지막으로 외주제작사 간의 부익부 빈익빈으로 드라마가 아닌 교양과 정보 프로그램의 하청하는 형태로 운영되는 대다수 외주제작사의 문제를 해결하기 위해 외주제도의 개선이 요구된다.

이에 따라 방송통신위원회는 국내 방송콘텐츠산업의 경쟁력 강화를 위한 정책적 목표 하에서 외주제작과 관련된 비대칭규제를 해소할 계획을 준비 중인 것으로 알려져 있다. 정책목표를 의무편성비율 확대 중심 정책에서 전체적으로 제작역량의 경쟁력을 강화하는 방향으로 변화를 모색하고 있다. 의무비율 등 단순 양적규제를 질적 규제로 보완하는 것도 검토하고 있다. 그렇지만 아직 구체적이고 가시적인 정책의 변화는 보이지 않는다.

외주정책의 문제점은 단순히 의무 편성비율을 현행 40% 수준을 점진적으로 줄이는 양적인 변화도 필요하겠지만 지상과 방송의 콘텐츠 경쟁력을 높이는 방향에서 해결되어야 한다. 외주편성 의무비율 범위와 기준도 완전한 형태의 외주가 아닌 경우 즉, 공동제작과 하청형태 제작의 포함 여부에 따라 달라질 수밖에 없다. 따라서 정책당국은 외주의 제작 형태에 따라 의무비율을 새롭게 정해야 하며, 각 이해관계자들의 의견을 충분히 고려하여 합리적으로 기준을 결정하여야 한다.

이러한 외주제작 정책의 방향은 외주의무비율의 과다가 지상과 방송의 콘텐츠 제작 능력을 약

화시킴으로써 이를 개선해야 한다는 것일 뿐 결코 독립제작사 육성을 저해하고자 함이 아니라는 점이다. 콘텐츠의 다양성 확보를 위해 독립제작사의 진흥과 지원은 정책적으로 필요하다. 독립제작사의 경쟁력을 강화하기 위한 지원 정책은 또 다른 정책목표를 마련하여야 한다. 독립제작사의 영세성을 극복하기 위한 M&A 유도, 독립제작사 콘텐츠 제작 차별적 지원, 방송사와의 공정한 거래를 위한 합리적인 세부지침 마련, 새로운 방송사업자에 대한 콘텐츠 외주 협약 의무 등을 대안적으로 마련할 필요가 있다.

모건 스탠리가 2010년을 모바일의 원년이라고 지칭하는 것을 볼 때 외주제도 정책은 방송통신융합과 모바일시대의 도래에 따라, 그리고 방송시장 환경의 변화와 미디어 이용패턴의 변화에 따라 새로운 재검토가 요구되는 시점이다. 향후 콘텐츠 수요는 고정 이용에서 이동 이용의 형태가 늘어날 가능성이 높아진다. 방송콘텐츠도 기존의 플랫폼 보다는 모바일 어플리케이션을 통해 보다 활성화될 것으로 전망된다. 독립제작사들의 새로운 플랫폼 정착을 위한 설비 구축에 필요한 인프라 지원과 어플리케이션 개발 지원 등을 국고와 여러 기금을 통한 지원 방안 등도 적극 고려해봐야 한다.

## 6. 결론

지금까지 논의한 내용을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 방송환경이 빠르게 변화하고 있는 속에서 아날로그 지상파TV의 디지털 전환이 몇 가지 측면에서 순조롭게 추진되고 있지 못하다. 여전히 낮은 디지털 전환 인식율과 수신기기 보급률도 문제이나, 특히 전환의 직접적인 주체인 지상파방송사가 시장경쟁의 격화와 경영 악화로 인해서 전환에 소요되는 재원을 마련하는데 어려움을 겪고 있다.

한편, 무료의 보편적인 공공서비스로서 디지털 환경에서 지상파방송의 정체성 확보와 그에 걸맞은 직접 수신환경 개선 등의 다채널 서비스 플랫폼 모색이 필요하다. 그러한 다채널 플랫폼이 구체적으로 어떠한 모습이어야 할 것인가는 이 글의 범위를 넘어서는 것이지만, 적어도 디지털 전환 지원정책이 단지 재원의 조달에만 그쳐서는 안 되기에, 다채널 서비스 플랫폼에 관한 정책 방안을 앞으로 심도 있게 논의할 필요가 있음을 제안했다. 이것이야말로 디지털 환경의 시청자 복지 향상을 위한 궁극적인 정책이 될 수 있을 것이다.

둘째, 실제적인 디지털 전환 재원조달 방안으로는 방송통신발전기금의 한시적 부과율 감면과 같은 적극적인 조치가 필요하다. 연간 700~1,500억 원에 달하는 전환 비용을 현재의 지상파방송사가 용자 지원이나 관세 감면 등의 지원책으로 충당하기에는 부담이 크다는 것이다.

셋째, 디지털 전환을 위한 재원조달과 함께 종합편성채널의 시장 진입 등 방송시장 변화에 따르는 지상파방송의 경쟁력 약화가 예상되기에, 방송광고제도 개선 등의 비대칭 규제 해소를 위한 법제 개정이 필요하다. 물론 이와 같은 전반적인 규제 완화가 과연 방송 프로그램의 공익성과 시청자 복지에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 신중하게 고려해야 할 것이다. 그러나 시청자가 양질의 방송 콘텐츠를 향유하기 위해서라도 현재의 규제 제도 일부를 개선할 필요성은 분명히 존재

함을 주장했다.

이 글은 주로 지상파방송사에게 초점을 맞추었기 때문에, 차상위계층을 포함한 저소득층의 디지털 전환 지원방안 등을 다루지는 않았다. 아울러 대국민 홍보나 디지털 전환 거부자 대책 등을 포괄하는 전반적인 지원정책의 현실과 과제를 검토하지 못한 점은 한계로 남는다.

이제 아날로그 방송의 일괄 종료까지는 불과 2년이란 시간이 남아 있을 뿐이다. 정책당국과 지상파방송사 모두의 관심과 노력이 절실하게 요구된다. 이제는 가장 현실적인 방안이 가장 올바른 방안이고, 가장 적극적인 정책이 최선의 결과를 만들어낼 시점이다.

## 참고문헌

- 김광호 (2010. 6. 24). 디지털방송 전환과 수신환경 개선. 한국방송학회·한국지상파디지털방송 추진협회 공동주최 <2012년 지상파방송 디지털전환 세미나> 발표문.
- 김경환 (2010), “외주제도 20년 평가와 개선방향 세미나 토론문”, 한국방송협회
- 김병선(2008), “프로그램 편성비율 고시가 지역 지상파방송 편성에 미치는 영향” 언론과학연구 제 8권 3호, pp.117~164
- 방송위원회 (2007. 10). 『2007년 방송산업 실태조사 보고서』 .
- 방송통신위원회 (2008. 12). 『2008년 방송산업 실태조사 보고서』 .
- 방송통신위원회 (2009. 6). 『2012년 디지털 전환을 성공적으로 완료하기 위한 디지털 전환 활성화 기본계획』 .
- 방송통신위원회 (2009. 11). 『2009년 방송산업 실태조사 보고서』 .
- 방송통신위원회 (2010. 6). 『2009년 방송사업자 재산상황 공표 보도자료』 .
- 방송통신위원회 (2010. 11). 『2010년 방송산업 실태조사 보고서』 .
- 신태섭 (2008), “지상파 방송광고제도의 개선 필요성과 적절한 경쟁도입 방안 고찰”, 한국언론정보학회 특별 세미나 발제문, pp.1~20
- 양문석 (2003). <외주정책 13년의 평가와 발전적 방향에 관한 연구>. 서울: 방송문화진흥원
- 윤석년 (2008), “방송통신융합시대의 지상파방송 경쟁력 제고방안”, 『한국언론학회 세미나 발제문』
- 윤성옥 (2010), “지상파방송의 규제 현황과 개선방향”, 언론법학회 세미나 발제문
- 이남표 (2008), “방송 재원 구조”, 한국방송학회 세미나 발제문
- 이만제·강익희·윤재식·조용순 (2009). 방송콘텐츠 활성화를 위한 외주제도 개선방안. <한국콘텐츠진흥원 포커스 09-09(통권 제9호)>
- 이재영·염수현 (2009). 『디지털방송 전환 추진방안 연구』 (정책 2009-20). 방송통신위원회.
- 장하용·조항제·임정수 (2008). 외주정책 산정기준과 의무편성비율 종합개선방안 연구. <방송통신위원회 정책지정 2008-16>
- 정인숙 (2010. 6. 24). 디지털전환 인지율 및 전환율 현황과 전략. 한국방송학회·한국지상파디지털방송추진협회 공동주최 <2012년 지상파방송 디지털전환 세미나> 발표문.
- 정준희 (2010. 2. 2). 멀티플랫폼 환경과 지상파방송 사업전략. 한국방송협회 <2010 제1차 방송현안과 쟁점 세미나> 발표문.
- 최성진 (2010. 7. 15). 시청자 수신환경 실태 및 보편적 시청권 구현 방안. 한국언론정보학회 주최 <디지털 전환시대의 보편적 시청권, 어떻게 보장할 것인가> 세미나 발표문
- 홍중윤 (2010. 8. 26). 디지털 방송 시대 지상파 다채널 플랫폼의 역할 및 가능성. 미디어 3대 학회-KBS 공동 세미나 <미디어 빅뱅 시대, 한국 방송을 말한다> 발표문.

BBC (2008). *The creative perspective: The future role of public service broadcasting.*

Available: [http://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/future/pdf/creative\\_book.pdf](http://downloads.bbc.co.uk/aboutthebbc/future/pdf/creative_book.pdf)

Kaiser Family Foundation (2010). *Generation M2: Media in the lives of 8-to-18-year-olds.*

Lotz, A. D. (2007). *The television will be revolutionized.* New York: New York University Press

Ofcom (2009). *Ofcom's second public service broadcasting review: Putting viewers first.* Available: [http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/psb2\\_phase2/statement/](http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/psb2_phase2/statement/)