방통융합정책연구 KCC-2019-27

방송통신 환경변화 분석 및 대응 전략 연구

(A Study on Analysis of Environmenstal Change of Broadcasting/Telecommunication and establishing response strategy)

권오상 외

2019. 12

연구기관 : (사)미디어미래연구소

방송통신위원회
Korea Communications Commission

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

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『방송통신 환경변화 분석 및 대응 전략 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2019년 12월

연구기관 : (사)미디어미래연구소
총괄책임자 : 권오상 선임연구위원
참여연구원: 노창희 연구위원
윤금낭 책임연구원
이수연 책임연구원
최민정 연구원

목 차

제1장 서 론 ····· 1
제1절 연구의 필요성 및 목적 ····· 1
1. 연구의 필요성 ····· 1
2. 연구의 목적 ····· 3

제2장 국내·외 미디어 환경 및 정책 환경 분석 ····· 4
제1절 미디어 환경변화에 따른 미디어 이용행태 분석 ····· 4
1. 미디어 패러다임 변화 ····· 4
2. 미디어 산업 현황 및 주요 이슈 ····· 15
제2절 국·내외 방송사업자 M&A 사례 ····· 30
1. 해외 사업자 수직/수평 M&A 추진현황 및 영향 ····· 30
2. 국내 유료방송 사업자 수평결합 시도 사례 ····· 33

제3장 국내 방송정책 및 기존 로드맵 분석 ····· 35
제1절 기존 정책 로드맵 분석 ····· 35
1. 방송통신 환경변화에 대응한 정부 주요 추진 전략 ····· 35
제2절 제4기 방송통신위원회 정책과제 분야별 특징 및 성과 분석 ····· 37
1. 방송통신 환경변화에 부응하는 방송통신위원회의 위상 재정립 ····· 37
2. 제4기 방송통신위원회 정책과제 및 정책과제 주요내용 ····· 40
제3절 방송통신위원회 기수별 특징 분석 ····· 46
1. 2기, 3기, 4기의 특성 ····· 46
2. 4기 과제 난이도 분석 ····· 48
3. 기수별 특징 분석 시사점 ····· 52

제4장 미디어 환경변화에 대응하기 위한 과제 도출 ····· 57
제1절 전문가조사 개요 ····· 57
1. 전문가 조사 목적 ····· 57
2 조사 대상 선정 ····· 58
제2절 산업분야(경제적 과제) ····· 59
1. 5G를 방송통신ICT 대전환을 위한 Trigger로 활용 ····· 59
2. 미래 신산업분야로 재탄생하기 위한 방송통신 시장구조 개편 ····· 60
3. 인터넷 동영상서비스(OTT)의 중심으로 미디어생태계 재편 ····· 65
4. Global 규제표준 정립 - 국익 우선 정책 ····· 68
5. 데이터/AI 산업 활성화 유도 ····· 69
제3절 정책분야(사회적 과제) ····· 72
1. 신유형 서비스 맞춤형 규제정책 개발 ····· 72
2. 미디어관련분야 정부 거버넌스 정상화 ····· 80
3. 플랫폼 - 콘텐츠 사업자간 상생 ····· 81
4. 데이터 공정거래제도 확립 ····· 83
5. 가짜 뉴스 및 허위조작정보 규제 개선 ····· 84
제4절 전문가 조사 결과 시사점 ····· 88

참 고 문 헌 ····· 91

부 록 ····· 93

표 목 차

<표 2-1> 방송산업의 단계에 따른 콘텐츠 산업 경쟁 특성 ····· 10
<표 2-2> 미디어 복지의 하위 분류 ····· 13
<표 2-3> 다양성의 범주 ····· 13
<표 2-4> 매체별 방송사업 매출의 CAGR, 2014~2018 ····· 16
<표 2-5> 서비스별 무선통신 매출의 CAGR, 2012-2017 ····· 24
<표 2-6> 이동통신 기술방식별 가입자 수, 2018-2019 ····· 26
<표 2-7> 유료방송 VOD 매출액 현황 ····· 29
<표 3-1> 방송통신 관련 주요 정부 전략의 목표 및 세부 추진과제 ····· 35
<표 3-2> SEC. 1. [47 U.S.C. 151] 법의 목적과 FCC 설립 ····· 38
<표 3-3> FCC Strategic Plan ····· 39
<표 3-4> 방송통신 분야 주요 이슈 ····· 40
<표 3-5> 방송통신위원회 2, 3, 4기 별 특징 분석 ····· 46
<표 3-6> 공정하고 자유로운 방송통신 환경 조성 ····· 49
<표 3-7> 이용자의 미디어 역량 강화 및 참여 확대 ····· 50
<표 3-8> 지속 성장 가능한 방송통신 생태계 구축 ····· 51
<표 3-9> 미래 대비 신산업 활성화 ····· 52
<표 3-10> 주요과제 재도출 ····· 54
<표 4-1> 산업분야(경제적 과제) 및 정책분야(사회적 과제) 이슈 ····· 57
<표 4-2> 전문가조사 참여자 특성 ····· 58
<표 4-3> 미디어법 체계 개편에 대한 접근 방식 ····· 73
<표 4-4> 방송 정의 개선방향 ····· 76
<표 4-5> 방송의 정의 개선(안) ····· 77
<표 4-6> 수평적 규제체계 도입방안(안) ····· 78
<표 4-7> 통신과 방송의 규제 철학 ····· 78
<표 4-8> 주요국의 가짜 뉴스 규제 사례 ····· 84

그 림 목 차

[그림 2-1] 미디어 주요 트렌드 ····· 4
[그림 2-2] 방송통신 환경변화 방향 ····· 5
[그림 2-3] 5G의 3대 특징과 기대 효과 ····· 8
[그림 2-4] 한국 연상 이미지 ····· 9
[그림 2-5] 형식적 민주화 이후 미디어 패러다임의 변화 ····· 12
[그림 2-6] 정권에 따른 가치 추구 형태 ····· 14
[그림 2-7] 사회문화적 가치와 경제적가치의 조화 ····· 14
[그림 2-8] 국내 방송사업자매출(2011-2018) ····· 15
[그림 2-9] 광고시장 매체별 매출액 추이 ····· 16
[그림 2-10] 방송광고 vs 인터넷 광고 ····· 17
[그림 2-11] 방송광고 매체별 현황 ····· 18
[그림 2-12] 지상파, 종편 광고비 추이 ····· 18
[그림 2-13] 국내 유료방송플랫폼 가입자(단자)수 추이 ····· 19
[그림 2-14] 유료방송 플랫폼 주요 수익원별 매출 현황, 2007~2018 ····· 21
[그림 2-15] 각 스트리밍 사업별 가입 의사 및 이유 ····· 21
[그림 2-16] 유선통신서비스 가입자 추이, 2012-2017 ····· 22
[그림 2-17] 유선통신서비스 매출액 추이, 2012~2017 ····· 23
[그림 2-18] 무선통신서비스 매출액 추이, 2012-2017 ····· 24
[그림 2-19] 이동통신 기술방식별 가입자 수, 2018-2019 ····· 25
[그림 2-20] 동영상 서비스 성장 전망 ····· 27
[그림 2-21] 비디오형 OTT플랫폼 서비스별 월평균 순이용자 수 ····· 27
[그림 2-22] 2018년 동영상 한류콘텐츠 접촉 경로 ····· 28
[그림 2-23] 글로벌 사업자들의 혁신 전략 ····· 31
[그림 2-24] 해외 주요 사업자들의 M&A 유형 ····· 32
[그림 2-25] SKT/티브로드 인수・합병 후 지분구조 변화 ····· 34

[그림 3-1] 제4기 방송통신위원회 주요 정책과제 ····· 43
[그림 3-2] 바람직한 방송정책 방향(안) ····· 47
[그림 3-3] 방송통신위원회 2, 3, 4기 별 특징 분석 및 시사점 ····· 55
[그림 4-1] 5G를 방송통신ICT 대전환을 위한 Trigger로 활용 ····· 59
[그림 4-2] 국내 방송사업자 M&A 진행상황 ····· 61
[그림 4-3] 글로벌 미디어 그룹의 영역 확장 ····· 61
[그림 4-4] M&A를 통한 AT&T와 TimeWarner 변천사 ····· 62
[그림 4-5] 미래 신산업분야로 재탄생하기 위한 방송통신 시장구조 개편 ····· 63
[그림 4-6] 국내・외 주요 OTT 서비스 출시 현황 ····· 66
[그림 4-7] 인터넷 동영상서비스(OTT)의 중심으로 미디어생태계 재편 ····· 67
[그림 4-8] 국내 디지털 동영상 광고 순위 및 점유율 ····· 68
[그림 4-9] 데이터 유통량 전망 ····· 70
[그림 4-10] 데이터/AI 산업 활성화 유도 ····· 71
[그림 4-11] 신유형 서비스 맞춤형 규제정책 개발 ····· 72
[그림 4-12] 통신의 공익적 가치 ····· 79
[그림 4-13] 국내 방송통신 거버넌스 변화 양상 ····· 80
[그림 4-14] 미디어관련분야 정부 거버넌스 정상화 ····· 81
[그림 4-15] 플랫폼 – 콘텐츠 사업자간 상생 ····· 82
[그림 4-16] 데이터 공정거래제도 확립 ····· 83
[그림 4-17] 가짜 뉴스 및 허위조작정보 규제 개선 ····· 84
[그림 4-18] 산업분야 과제와 정책분야 과제 ····· 89
[그림 4-19] 대전환기 미디어 생태계의 특징 ····· 90

요 약 문

1. 제 목 : 방송통신 환경변화 분석 및 대응 전략 연구

2. 연구 목적 및 필요성

국내·외적으로 미디어 환경은 과거에 비해 크게 변화하고 있다. 모바일 매체 이용이 보편화되고 5G 상용화, OTT 서비스 확산 등 기술적인 발전으로 인해 온라인·모바일을 통한 콘텐츠 소비가 보편화되었다. 이러한 미디어 환경 변화는 5G가 상용화되면서 가속화될 전망이며, 이에 따라 이용자의 이용행태 뿐 아니라 방송통신 분야 전 영역의 규제 패러다임 변화가 필요한 상황이다.

전 세계적으로 유료방송, 콘텐츠, OTT 등 다양한 분야의 사업자 간 M&A 등 다양한 혁신시도가 이루어지고 있다. 국내에서는 이통사들이 케이블TV와 M&A를 추진하고 있으며, 脫통신, 綜合ICT 기업으로 혁신해야 한다는 기조를 공식적으로 밝히고 있다. 해외에서도 플랫폼-플랫폼 간 수평 결합 뿐 아니라 플랫폼과 콘텐츠, 플랫폼과 OTT, 콘텐츠와 OTT 등 다양한 형태의 기업결합이 이루어지고 있다. 또한 해외에서는 구글, 아마존, 넷플릭스, 페이스북과 같은 수퍼플랫폼들이 레거시 사업자의 영역까지 침투하고 있는 상황이다. 뿐만 아니라 국내에서도 해외 사업자들의 영향력이 커지고 있으며, 유튜브와 넷플릭스와 같은 해외 OTT 서비스를 중심으로 산업이 성장하고 있다. 이에 따라 전통적인 방송통신 사업자들의 위기의식이 커지고 있으며, 해외 OTT 사업자들에 대항하기 위한 국내 사업자들간의 새로운 OTT플랫폼이 만들어지고 있다.

이와 같이 미디어 환경과 이용자들의 니즈가 변화하는 것에 발맞추어 방송통신 규제체계 개선이 필요하다. 이용자 선택의 다양성을 증진시키고 이용자 복지를 구

현할 수 있는 정책적 환경 조성이 필요한 시점이다. 최근 통합방송법 관련 논의가 지속적으로 이루어지고 있으나 현재의 문제점을 개선할 수 있는 실질적인 규제 개선이 이루어질 가능성은 높지 않은 상황이다. 따라서 현재의 문제점을 개선하고 사업자들의 혁신을 추구하기 위한 법제도적 개선방안을 마련해야 할 필요가 있다.

국내 방송통신 정책은 새로운 매체가 도입되거나 특별한 이슈가 있을 때 해당 이슈를 개선하기 위한 미봉책 중심으로 접근되어 왔다. 따라서 환경변화에 유연하게 대응하기 어려운 구조적인 한계가 존재했다. 그러나 5G상용화, 글로벌 사업자의 국내 시장 영향력 증대 등 방송통신 산업의 진흥과 사업자간 상생을 위한 큰 그림 마련 필요성은 더욱 커지고 있는 상황이다. 따라서 국내 방송통신 생태계의 지속가능한 발전을 위해 비전 수립 및 추진 전략 구축에 대한 요구가 높아지고 있다.

이에 본 연구는 OTT 서비스 확산, 5G 상용화, 유료방송 M&A 등과 같은 방송통신 환경변화에 대응하기 위하여 과거 방송통신위원회 비전과 기존 정책을 검토하고 이를 바탕으로 향후 중·장기 방송통신 정책 방향 및 전략을 도출하는 것을 목표로 한다.

3. 연구의 구성 및 범위

본 연구는 향후 방송통신 환경 변화에 대응한 정책 전략을 도출하기 위해 국내·외 방송통신 환경과 정책 환경 변화 분석, 국내 방송정책 및 로드맵 분석을 통해 미디어 환경 변화에 대응하는 정책 방향과 대응전략을 도출했다.

이를 위해 제1장 서론에서는 연구의 필요성과 목적을 밝혔다.

제2장은 5G 상용화, OTT 서비스 확산과 같은 환경 변화가 이용자의 미디어 이용 행태에 미치는 영향 및 사회·문화적 영향을 분석했다. 또한 해외 사업자들의 수직/수평 M&A 추진 현황과 그에 따른 영향, 국내 유료방송 사업자들의 수평결합 시도 사례를 분석했다.

제3장은 기존에 수행된 국내 방송정책 로드맵과 제4기 방송통신위원회의 정책과제 분야별 특징 및 성과 분석, 과거 방송통신위원회 기수별 특징을 분석하여 시사점

을 도출했다.

마지막 제4장에서는 미디어 환경 변화에 대응하기 위한 정책 과제를 도출했다. 미디어 산업의 주요 과제를 선정하기 위해 산업분야(경제적 과제)와 정책분야(사회적 과제) 이슈에 대한 전문가 조사를 실시했다. 이를 통해 산업분야와 정책분야 별 과제 우선순위를 도출하고, 전문가들의 의견을 바탕으로 각 과제에 대한 정책 배경 및 필요성, 구체적인 전략 방향을 제안했다.

4. 연구 내용 및 결과

가. 미디어 환경 및 이용행태 변화

AI, 빅데이터, 5G 상용화, 제4사 산업혁명 등 기술의 발전으로 인해 데이터 기반 서비스가 활성화되고 있으며, 미디어 생태계 내 경쟁이 증가함에 따라 다양한 변화가 일어나고 있다. 현재 미디어 환경은 아날로그-디지털 융합을 넘어 방송·통신뿐만 아니라 다른 영역의 서비스도 결합되는 생태계가 형성되고 있다. 데이터기반 서비스 활성화는 이용자가 콘텐츠와 서비스를 맞춤형으로 소비하는 것을 보편화시키고 있으며, 이용자에게 새로운 이용경험을 제공하는 서비스가 지속적으로 출시될 전망이다.

국내 방송 산업은 전통적인 방송사업자를 중심으로 성장이 둔화되고 있는 상황이며, 인터넷 광고가 방송광고 시장을 넘어서는 등 방송광고 시장의 어려움이 가중되면서 방송시장 침체가 더욱 가속화되고 있다. 유료방송 가입자 수는 지속적으로 증가하고 있으나, 8VSB와 같이 수신료 수입차원에서 무의미한 수치를 유지하고 있다.

반면, 모바일을 통한 매체 소비가 늘어남에 따라 넷플릭스, 유튜브와 같은 OTT 시장이 급성장하고 있다. 전 세계적으로 OTT가 활성화되면서 국내에도 글로벌 OTT 사업자 진출이 가속화되는 상황 속에서 OTT를 비롯한 신유형 서비스에 대한 규제체계가 미비하여 이에 대한 규제 개선 필요성이 높아지고 있다.

이외에도 국내·외적으로 미디어 기업 간 M&A가 활성화되고 있다. 국내에서는 이통3사가 케이블TV SO를 M&A하는 수평적 결합시도가 나타나고 있으며, 해외에서

는 수평 결합뿐만 아니라 플랫폼과 콘텐츠의 결합, 플랫폼과 OTT의 결합, 콘텐츠와 OTT의 결합 등 다양한 변화가 발생하고 있는 상황이다.

나. 국내 방송정책 로드맵 및 과거 방통위 기수별 특징 분석 결과

2기, 3기, 4기별로 가장 두드러진 차이점은 2기는 3기와 4기 방통위 보다 훨씬 포괄하는 분야가 넓었다는 것이다. 2기 때는 방통위-지경부-문화부로 나누어 있었으나 방송통신의 사전규제와 사후규제가 모두 방통위 소관이었다. 하지만 3기 때부터는 방통위가 소관하는 영역도 줄어들었을 뿐 아니라 사전규제와 사후규제 관할 부처가 구분되어 정책을 원활이 추진하는데 있어 한계가 존재하는 상황이다.

2기, 3기, 4기를 관통하는 특성은 모두 표면적으로 공공성과 산업성의 조화를 추구했다는 것이다. 하지만 각 정권의 특성에 따라 2기와 3기에는 공공성보다는 산업성을 추구해 왔다는 평가가 보다 지배적이었다. 가령 3기 때도 공익성, 공공성을 중요한 정책기조로 제시한 바 있으나 결과적으로는 공익성, 공공성을 효율적으로 추진하는 것에 한계가 존재하는 것이 현실이었다.

방송통신 관련 분야가 아니더라도 현 정부의 정책기조를 종합하여 살펴보면 방송산업의 포용적 혁신 성장을 추구하는 것이 바람직하다고 판단된다. 따라서 사회적 가치 구현과 경제적 가치 극대화라는 두 가지 목표를 조화롭게 추가하는 것이 바람직할 것이라 판단된다.

다. 미디어 환경 변화에 대응하기 위한 정책 과제

현재 미디어 환경은 OTT 등 신유형 미디어가 기존 미디어들을 위협하고 있으며, 제4차 산업혁명, 5G 등으로 인해 미디어 서비스라는 개념이 완전히 변화하고 있는 상황이다. 전문가 조사를 통해 산업분야와 정책분야로 나누어 우선순위에 따라 5개씩 과제를 도출하였다. 도출된 과제들을 중심으로 미디어 환경변화를 고려하여 전체적인 규제틀 개편에 대한 사회적 논의와 중·장기적인 개선방안을 제시했다.

산업분야에서 시급히 해결되어야 하는 선정된 과제는 ①5G를 방송통신ICT 대전

환을 위한 Trigger로 활용, ②미래 신산업분야로 재탄생하기 위한 방송통신 시장구조 개편, ③인터넷 동영상서비스(OTT)의 중심으로 미디어생태계 재편, ④Global 규제표준 정립-국익 우선 정책, ⑤데이터/AI 산업 활성화 유도 순으로 도출되었다.

산업분야에서 시급히 해결되어야 하는 선정된 과제는 ①신유형 서비스 맞춤형 규제정책 개발, ②미디어관련분야 정부 거버넌스 정상화, ③플랫폼 - 콘텐츠 사업자 간 상생, ④데이터 공정거래제도 확립, ⑤가짜 뉴스 및 허위조작정보 규제 개선 순으로 도출되었다.

5. 정책적 활용 내용

2020년 제5기 방송통신위원회 출범에 대비하여 중·장기적인 관점에서 방송통신생태계의 지속적인 발전을 위한 방송통신위원회 비전과 효과적인 정책 방향을 수립하는 데 근거자료로 활용 가능할 것이다. 또한, OTT 서비스 확산, 5G 상용화, 유료방송 M&A 등 급변하는 방송통신 환경을 고려하여 관련 시장의 규제 이슈 및 방송통신 서비스 이용자 관련 정책 이슈를 발굴하는데 참고자료로 활용 가능할 것으로 판단된다.

6. 기대효과

국내·외 방송통신 산업의 환경 변화 분석을 통해 미래 방송통신 시장을 전망하고, 국내 방송통신사업자의 글로벌 경쟁력 확보 및 신규 방송통신서비스 활성화를 위한 제도적 기반을 마련하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 또한, 방송통신 관련 기술 및 새로운 방송통신서비스의 등장으로 온라인/모바일을 통한 콘텐츠 소비 증가, 데이터 기반 서비스 이용 증가 등 미디어 환경 변화에 따라 이용자의 이용행태 변화를 파악하여 이용자 참여 및 복지 향상을 위한 제도적 기반을 마련하는데 활용 가능할 것으로 기대한다.

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구의 필요성

국내·외 OTT 서비스 확산, 5G 상용화 등으로 인해 미디어 환경이 과거에 비해 크게 변화하고 있는 상황이다. 모바일 매체 이용이 보편화되면서 전통적인 방송·통신 매체에서 이용하던 콘텐츠를 N-Screen을 통해 이용하는 것을 넘어 모바일에 특화된 콘텐츠가 활성화 되는 등 과거와는 미디어 환경이 판이하게 변화하고 있다. 기술적인 환경이 온라인·모바일을 통해 콘텐츠를 소비하는 것을 더욱 용이하게 만들고 있으며, 이용자의 매체 이용행태도 보다 편리한 방식으로 만족도를 높일 수 있는 방향으로 콘텐츠를 소비하고자 하는 유인이 높아지고 있는 상황이다. 한편, 데이터 기반 서비스가 성장하고 있으며 구글, 페이스북, 넷플릭스와 같은 수퍼 플랫폼들은 데이터를 활용한 맞춤형 서비스 및 광고를 통해 수익을 얻고 있고, 이용자들도 데이터 기반 서비스를 활발하게 이용하고 있으며, 이러한 경향을 5G 상용화로 인해 더욱 가속화될 전망이다. 이와 같은 미디어 환경변화에 따라 이용자의 이용행태 뿐만 아니라 방송·통신 분야 전 영역의 규제 패러다임 변화가 필요한 상황이다.

국내·외적으로 유료방송, 콘텐츠, OTT 등 다양한 분야 사업자 간 M&A가 이루어지는 등 다양한 혁신 시도가 이루어지고 있다. 국내에서는 이통사들이 케이블TV SO와 M&A를 추진하고 있고 脫통신, 綜合ICT 기업으로 혁신해야 한다는 기조를 공식적으로 밝히고 있다. 해외에서는 플랫폼-플랫폼 간 수평 결합뿐만 아니라 플랫폼-콘텐츠, 플랫폼-OTT, 콘텐츠-OTT 등 다양한 형태의 기업결합이 이루어지고 있다. 이렇게 국내·외에서 M&A를 포함한 사업자의 혁신이 지속적으로 이루어지고 있

는 이유는 미디어 생태계가 대전환기를 맞이하였기 때문이다. 해외에서는 구글, 아마존, 넷플릭스, 페이스북과 같은 수퍼 플랫폼들이 레거시 사업자의 영역까지 침투하고 있다. 국내에서도 해외 사업자들의 영향력이 커지고 있으며, OTT 서비스 이용이 유튜브와 넷플릭스와 같은 글로벌 사업자들 위주로 성장하고 있다. 이에 따라 전통적인 방송·통신 사업자들의 위기의식이 커지고 있으며, 푹과 옥수수가 제휴하여 새로운 OTT 플랫폼으로 재탄생한 웨이브로 이러한 맥락에서 접근하는 것이 합리적이라고 판단한다.

미디어 환경과 이용자들의 니즈가 변화하고 있으나 방송·통신 규제체계가 이러한 변화를 따라가지 못하고 있어 전반적인 규제체계 개선이 필요한 상황이다. 이용자 선택의 다양성과 복지가 충분히 구현되기 어려운 정책적 환경이 이어지고 있으며, 이용자의 실질적인 선택권 증진과 복지를 구현할 수 있는 정책적 환경 조성이 필요한 시점이다. 모바일을 통한 콘텐츠 소비 증대, OTT 서비스 이용 증가, 콘텐츠 이용의 소셜화 등 다양한 변화가 일어나고 있으나 국내 방송·통신 규제체계는 이러한 변화에 유연하게 대응하지 못하고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 통합방송법 관련 논의가 지속적으로 이루어지고 있으나, 현재의 문제점을 개선할 수 있는 실질적인 규제 개선이 이루어질 가능성은 높지 않다. 따라서 사업자들이 혁신을 추구하기 위한 법·제도적 개선이 미흡하여 네거티브 규제 원칙 도입 및 실효성 있는 적용을 이룰 수 있는 방법이 필요한 시점이다. 큰 틀에서는 방송·통신 법체제 개편과 더불어 현재의 문제점을 개선할 수 있는 처방이 필요하나 유사한 문제가 반복적으로 발생하고 있다.

중·장기적인 관점에서 방송·통신 생태계를 발전시킬 수 있는 정책방향 및 이를 추진할 수 있는 전략 마련이 필요하다. 국내 방송·통신 정책은 새로운 매체 도입이나 특별한 이슈가 있을 때 해당 이슈를 개선하기 위한 미봉책 중심으로 접근되어 왔기 때문에 환경변화에 유연하게 대응하는 것에 구조적인 한계가 존재하고 있다. 5G 상용화, 글로벌 사업자의 국내 시장 영향력 증대 등으로 인해 방송·통신 산업의 진흥과 사업자 간 상생을 위한 큰 그림 마련의 필요성이 더욱 커지고 있는 상황이다. 이

를 고려할 경우, 미디어 산업의 지속적인 발전을 위한 큰 그림과 정책방향, 이를 추진할 수 있는 추진 전략 마련이 필요하다.

2. 연구의 목적

본 연구는 방송통신 환경변화에 대응하여 제4기 방송통신위원회 비전 등을 포함한 기존 정책 및 정책안을 재검토하여 이를 바탕으로 중·장기 방송·통신 정책 방향을 모색하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 OTT 서비스 확산, 5G 상용화, 유료방송 M&A와 같은 환경변화를 고려할 때 어떠한 정책적 변화가 필요한지 파악하기 위해 현재 국내·외 미디어 환경변화 분석을 수행한다. 또한 제4기 방송통신위원회 정책과제를 중심으로 기존의 방송·통신 정책의 문제점과 관련하여 추진되었던 정부의 정책개선 계획이 잘 이행되었는지를 분석하고 향후 추진되어야 할 정책 과제를 도출한다. 마지막으로 국내·외 미디어 환경변화, 국내 방송·통신 정책 분석을 바탕으로 시사점을 도출한 후, 향후 추진해야 할 정책 과제를 실질적으로 추진하기 위해 필요한 시행전략을 마련한다.

제 2 장 국내·외 미디어 환경 및 정책 환경 분석

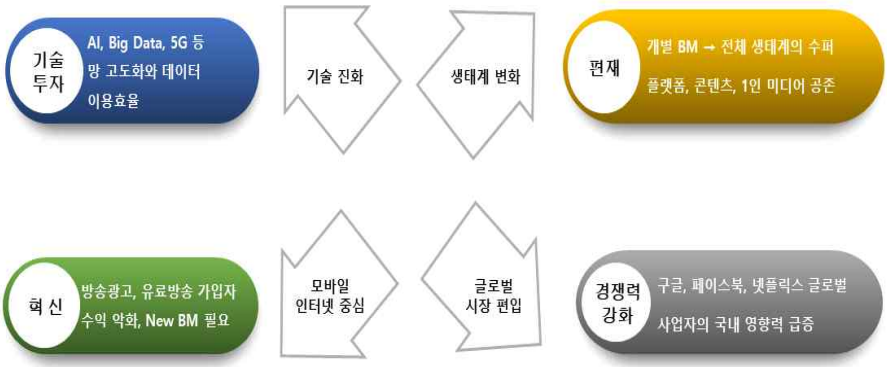
제 1 절 미디어 환경변화에 따른 미디어 이용행태 분석

1. 미디어 패러다임 변화

가. 개요

기술이 진화하고 전체 미디어 생태계 내에서의 경쟁이 증가함에 따라 다양한 변화가 일어나고 있으며, 국내·외로 글로벌한 차원에서의 경쟁이 심화되고 있다. AI, Big Data 기술의 발전으로 인해 데이터 기반 서비스가 활성화되고 있는 상황에서 5G가 상용화되어 기술적·서비스적인 측면에서 더욱 큰 시너지 창출이 예상되고 있다. 국내 사업자의 글로벌 진출이 늘어나는 한편, 국내에서는 글로벌 사업자들의 영향력이 갈수록 커지고 있어 이에 대한 우려가 높아지고 있다.

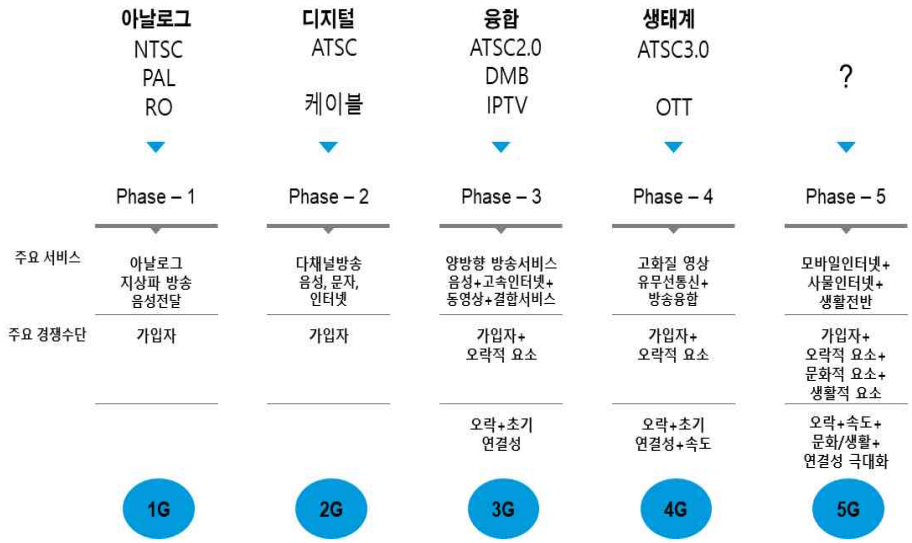
[그림 2-1] 미디어 주요 트렌드



출처: 미디어미래연구소 방송통신정책센터(2018)

현재의 미디어 환경은 아날로그-디지털 융합을 넘어 방송·통신뿐만 아니라 다른 영역의 서비스도 결합되는 생태계가 형성되어 가고 있으며, 5G 상용화, 데이터 기반 기술의 발전은 이러한 변화를 더욱 빠르게 추동할 전망이다. 아날로그 환경에서는 방송과 통신이 구분되어 있었고 구현 가능한 서비스의 범주가 매우 제한적이었다. 즉, 방송은 전파를 수신하여 내보내는 것만이, 통신은 유선 통신만이 가능했다. 하지만 디지털화가 진전되고 방송·통신 융합이 본격화되면서 서로 간의 경계가 허물어지고 방송을 통해 양방향 서비스를 제공하는 것이 가능해지면서 통신서비스를 통한 동영상 콘텐츠 소비가 활성화되었다.

[그림 2-2] 방송통신 환경변화 방향



출처: 미디어미래연구소 방송통신정책센터(2018)

제4차 산업혁명, 데이터 기반 경제의 활성화, 5G 상용화, 콘텐츠 산업의 비약적인 발전으로 미디어 패러다임의 변화는 예측이 어려운 상황이다. 현재는 미디어의 범주를 어디까지로 봐야할 것인지도 특정하기 어려운 시점으로, 기술 진화의 방향과 이용자의 이용행태가 어떻게 변화할 것인지도 불투명한 상태이다. 방송의 경우 방

송법상으로 볼 수 없는 서비스들이 이용자들에게는 유사 방송과 같이 인식되고 있으며, 이용행태의 소셜화[1]는 더욱 활성화되고 있다. 데이터 기반 서비스의 활성화는 이용자가 콘텐츠·서비스를 맞춤형으로 소비하는 것을 보편화시키고 있으며, 데이터 활용이 미디어 환경에서 가장 중요한 이슈로 부각되고 있다. 또한, 콘텐츠 품질에 대한 이용자들의 눈높이가 높아짐에 따라 콘텐츠 제작비가 비약적으로 상승[2]하고 있으며, 콘텐츠 추천뿐만 아니라 콘텐츠 제작에 있어서도 이용자들의 니즈 및 이용행태에 기반한 제작이 이루어지고 있다.

한편, 5G가 상용화되면서 모바일 미디어를 통한 콘텐츠 소비방식이 크게 달라질 것으로 전망되며, 가상현실(VR), 증강현실(AR) 등을 통해 새로운 이용경험을 제공하고 향후 새로운 콘텐츠 및 서비스가 지속적으로 출시될 전망이다.[3]

나. 5G 상용화

5G는 그 특성인 아주 빠르게(초고속), 실시간(초저지연)으로 대용량 데이터와 모든 사물을 연결(초연결) 시키는[4] 기술을 이용하여 광범위한 분야의 혁신적인 신산업을 창출하고 있다.[5]

---

1) 방송 혹은 동영상 이용의 소셜화가 의미하는 것은 방송이나 동영상을 이용할 때 SNS를 같이 활용하는 것을 의미. 초기 소셜화의 형태는 동영상 매체를 이용하면서 스마트폰을 통해 커뮤니케이션 하는 것이었으나 최근에는 동영상 + SNS의 형태의 서비스가 지속적으로 증가

2) TVN에서 방영되고 있는 <아스달 연대기> 제작비는 540억원 수준으로 국내 콘텐츠도 해외 판매를 고려한 상당한 수준의 제작비가 투입되고 있는 상황

3) TVN에서 방영되고 있는 <아스달 연대기> 제작비는 540억원 수준으로 국내 콘텐츠도 해외 판매를 고려한 상당한 수준의 제작비가 투입되고 있는 상황

4) 삼정 인사이트(2019), 5G가 촉발할 산업 생태계 변화, 삼정KPMG 경제연구원, Vol.63.

5) 초고속(Enhanced Mobile Broadband): 최대 20Gbps속도로 대용량 콘텐츠를 전송할 수 있으며, 이는 VR 생방송, 홀로그램 통화 등으로 구현 가능/ 초저지연(Low Latency and Ultra-reliable Communications): 촉각수준(1ms)의 동시반응을 이용하여 완전 자율주행, 실시간 로봇·드론 제어 등을 구현 가능/ 초연결(Massive Machine Type Communicaions): 수많은 센서 및 기기를 연결(‘25년에 1조개 예상)하여 스마트 공장,

5G 상용화로 인해 미디어 간 연결성이 기존 통신기술의 한계를 극복하고, 이를 기반으로 혁신적 서비스를 창출하는 것이 가능할 것이라 기대되고 있다. 또한, 글로벌 경쟁 심화에 고전중인 장비산업의 재도약, 융합서비스·디바이스의 시장 창출 등 세계적인 산업 시장을 우선적으로 선점하도록 기회를 제공하고 있다.

한편, 5G 사용화로 인해 데이터 기반 경제가 더욱 활성화될 것으로 전망되며, 데이터의 생산·유통·활용의 측면에서 비약적인 발전이 이루어질 것으로 기대된다. 정부에서는 이와 관련하여 5G의 '초고속·초저지연·초연결' 특성과 AI·클라우드의 결합 등 산업현장 데이터 활용 및 생산성 제고를 통해 산업구조 혁신에 지원할 계획을 발표했다.[6)]

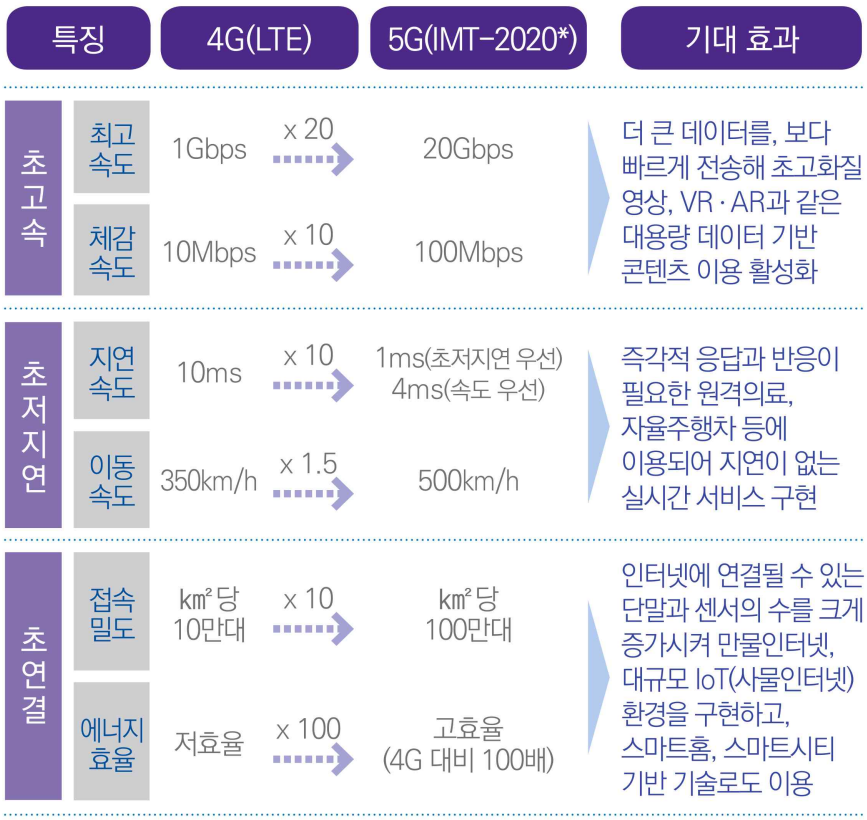
AR/VR 등 특화콘텐츠가 발전하여 이를 기반으로 이용자의 실감 경험을 높일 수 있고 이를 통해 이용자의 콘텐츠에 대한 지불의사를 높일 수 있다는 전망이 나왔다. 360° 멀티뷰(다시점) e-sports 생중계, 5G-디지털사이니지(K-POP 중계 등) 서비스(상암)[7)] 등 이용자의 실감 만족도를 높일 수 있는 다양한 서비스가 등장할 것으로 예상된다. 마지막으로, 5G 상용화로 인해 콘텐츠-플랫폼 간 시너지 창출이 더욱 중요해지고 있으며, 특화 콘텐츠와 데이터 활용이 연동되어 다양한 서비스가 지속적으로 출시될 전망이다.

스마트 시티 등을 구현 가능

6) 한국전자정보통신산업진흥회(2019), 혁신성장 실현을 위한 5G 전략

7) 한국전자정보통신산업진흥회(2019), 혁신성장 실현을 위한 5G 전략

[그림 2-3] 5G의 3대 특징과 기대 효과

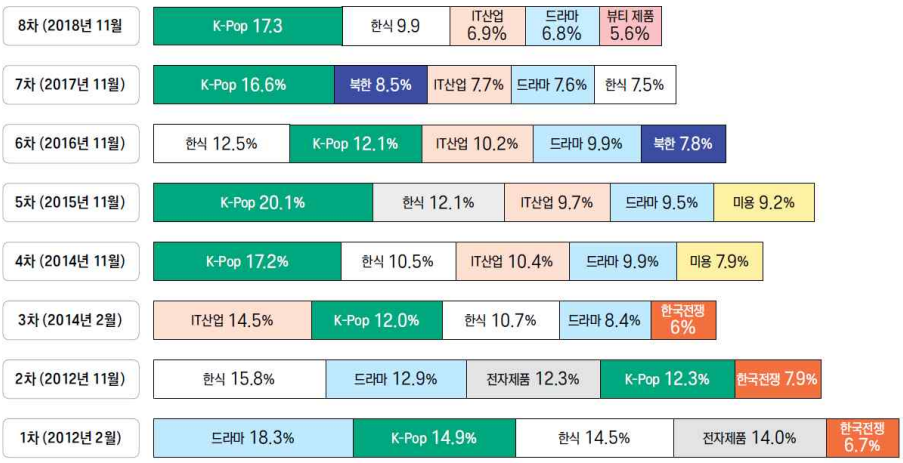


출처: ITU, 삼성KPMG 재인용

다. 글로벌 환경의 보편화

국내 사업자들의 해외 진출이 활발해지고 있는 한편, 글로벌 사업자들의 국내에서의 영향력은 지속적으로 높아지고 있다. K-POP, 드라마, IT 사업은 대외적으로 대한민국이라는 브랜드를 정립하는 핵심적인 요소로 부상하고 있는 상황이다. 반면, 유튜브, 페이스북, 넷플릭스와 같은 글로벌 사업자들이 국내에서 행사하는 영향력은 더욱 커지고 있어 국내 사업자들이 역차별 받고 있는 상황을 개선해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다.

[그림 2-4] 한국 연상 이미지



출처: 한국국제문화교류진흥원

유튜브와 페이스북은 광고 중 가장 빠른 성장률을 보이고 있는 모바일 동영상 광고 시장에서 압도적인 점유율을 기록 중이다.[8] 또한 넷플릭스의 월정액 가입자 증가는 단순히 월정액 OTT 시장의 변화에만 국한된 것이 아니라 제작요소 시장에 큰 영향을 미치고 있다.[9] 이와 같이 글로벌 사업자들이 국내 미디어 시장에 미치는 영향이 커짐에 따라 국내 사업자 역차별과 같은 문제에 대응해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다. 글로벌 사업자와 국내 사업자간 규제 불균형을 해소하고, 규

8) 메조미디어 트렌드전략팀(2018)에 따르면, 2018년 상반기 모바일 동영상 광고 시장의 점유율은 1위 유튜브가 40.7%, 페이스북이 32.4%를 차지하고는 것으로 나타나 두 사업자를 합치면 점유율이 73.1%에 이르는 상황

9) CJ ENM에서 제작한 <미스터 선샤인>의 경우 제작비 400억 중 300억을 넷플릭스에게 방영권을 판매하여 회수한 것으로 알려져 있으며 넷플릭스 오리지널 콘텐츠인 <킹덤>의 경우 회당 제작비가 20여억원 투입된 것으로 알려져 있음. 이와 같은 넷플릭스의 공격적인 투자는 국내 방송시장의 제작비를 전반적으로 높이는 데 영향을 주고 있음

제 수준을 형평성 있게 적용함으로써 국내 사업자를 보호해야 한다는 것이다. 한편, 막대한 재원을 보유한 글로벌 사업자와 국내 사업자가 동일한 시장에서 경쟁하게 될 경우, 국내 사업자들이 불리할 수밖에 없고 글로벌 사업자들의 경우 국내 사업자에 비해 규제를 회피하는 것이 보다 용이하여 이러한 필요성은 더욱 높아지고 있다.

라. 콘텐츠 경쟁 현황

미디어 산업이 대전환기를 맞이한 상황에서 콘텐츠가 갖는 중요성이 높아지는 가운데 전 영역에서 콘텐츠를 경쟁의 핵심적인 수단으로 활용 중이다.

넷플릭스가 국내에서 공격적인 콘텐츠 공급을 지속하고 있으며, 2020년 경 디즈니 플러스가 국내에 진출하게 되면 국내·외 사업자들이 국내에서 콘텐츠 투자를 두고 공격적인 투자를 지속할 것으로 전망되고 있다.

<표 2-1> 방송산업의 단계에 따른 콘텐츠 산업 경쟁 특성

구 분	산업화 이전	방송산업 산업화 및 성장기		방송산업 성장기		전환기
	1990년대 이전	1990년초 - 1997년	1997년 - 2002년	2002년 - 2008년	2008년 - 2018년	2019년 -
시기 구분	지상파 중심 수직 계열화	콘텐츠 시장 독점 해체	방송산업 전환기	유료방송 성장기	융합 활성화 신유형 매체 성장	미디어 산업 전환기 (Transformation)
특성	아날로그 수직적 규제	방송의 산업화	IMF의 영향극복	디지털화 융합 초기	융합 심화	전 영역의 미디어화
주요 콘텐츠 사업자 및 특성	공영 지상파가 유일한 사업자	SBS 시장 진입 유료방송 PP 시장 진입	지상파의 독과점적 영향력 유지	유료방송 PP 성장	지상파 침체 OTT 서비스 성장	OTT 강세 스튜디오 모델

플랫폼	지상파	지상파 케이블TV	지상파 케이블TV	지상파 케이블TV	지상파 케이블TV IPTV 인터넷	지상파 케이블TV IPTV 인터넷
경쟁 상황	지상파 독점	지상파 과점	지상파 과점	지상파 과점 구조 약화 PP 산업의 성장	PP/제작사 주도의 콘텐츠 시장 OTT/MC N 등 신유형 미디어의 성장	전 영역에서 콘텐츠를 경쟁 수단으로 이용자의 주목도를 놓고 경쟁
주요 재원	수신료 광고	수신료 광고	수신료 광고	수신료 광고 프로그램 사용료	수신료 광고 재송신 대가 프로그램 사용료	수신료 광고 재송신 대가 프로그램 사용료
광고시장 특성*	고도 성장기		회복기	정체기	모바일 광고 고도 성장기	

* 광고시장 특성은 이동희·정별철·강창완·오세성(2011)을 참조
출처: 노창희 (2019)

다. 정권에 따른 가치 변화

국내 방송·통신 산업은 형식적 민주화 이후 정권에 따라 부침을 겪어 왔으나 공적 가치는 증진되고 산업적 가치는 높아졌다는 것이 일반적인 평가이다. 하지만 방송의 공적 가치 구현이 여전히 기대에 못 미치고 있다는 평가가 지속적으로 제기되고 있으며, 방송의 공적 가치를 구현할 수 있는 제도적 장치 역시 부족하다는 평가가 지속되고 있다. 대한민국의 주요한 성장동력으로 평가받아 왔던 통신산업도 가입자 시장이 정체되고 서비스 품질 향상에 따른 요금 인상도 한계에 봉착함에 따라 5G 상용화에 따른 새로운 전기 마련이 필요한 시점이다.

[그림 2-5] 형식적 민주화 이후 미디어 패러다임의 변화

구 분	1987-1988	1993	1998	2003	2008	2013	2017
정 부	개헌, 노태우 정부	김영삼 정부	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
시대 사조 時代思潮	민주화 시작 (6월 항쟁, 1987) but 군사정권 연장	글로벌 시대 개막 (WTO, 1994) but 외환위기(1997)	IMF 체제 종료(2001), but 구조조정, 양극화	개혁(4대 개혁 입법, 2004) 및 자유 증진 but, 사회적 갈등 심화(탄핵, 2004)	개발정책(4대강), but 국가재정 위기(국가 채무 400조 돌파)	창조경제 but 국정농단(2016) and 촛불, 광장, 소통(2016)	▪공적가치 회복 ▪포용성장 ▪분수효과 ▪내수시장 기능회복 ▪다양성 증진 ▪글로벌화 ▪시민참여 활성화 ▪미래성장 동력마련
미디어 패러다임	미디어 시장 독·과점 구조 해체 but 억압적 언론규제 지속		언론의 자유 확대, IT 강국, 한류 but 정부와 언론의 갈등 심화		융합·스마트화·창조경제 but 공공성 후퇴, 성장 정체		
방송통신 주요정책	·지상파 민방(SBS)개국(1990) ·정보통신부 출범(1992) ·유료방송(케이블TV) 도입(1995) ·시외전화 경쟁도입(1996) ·초고속인터넷 서비스 개시(1997) ·2G-PCS 서비스 개시(19978)		·통신시장 경쟁, 전화재판매사업도입(1998) ·방송위원회 출범(2000) ·인터넷실명제 실시(2002) ·KT민영화(2002) ·IMT2000(3G) 서비스 개시(2002) ·위성방송 도입(2002), DMB 도입(2005) ·LNP(2003), MNP(2004)		·IPTV 도입 및 IPTV법 제정(2008) ·방통위 출범(2008), 미디어법 직권상정(2009) ·무선인터넷망개방, 스마트폰 도입(2009) ·종합편성채널 선정, 개국(2011) ·4G LTE 도입 (2011) ·지상파 디지털 전환(2012) ·미래창조과학부 출범(2013)		
타분야 주요정책	·공기업 민영화(1987) ·해외여행 전면 자유화 시행(1989) ·기업활동규제완화 특별법 제정(1993) ·금융실명제 시행(1993) ·정보화촉진기본계획-Cyber Korea 21 (1995)		·벤처특별법 개정(1998), ·벤처촉진지구도입(2000) ·적대적 M&A 허용(2000) ·공정분시제도 도입(2002) ·인천경제자유구역 지정(2003) ·주5일근무제 도입(2004), ·비정규직 보호법(2006) ·성매매특별법 제정(2004) ·국가균형발전 특별법 제정(2004) ·신행정수도건설특별법 제정(2005)		·국민참여재판제도 도입(2008) ·사전투표제 도입(2012) ·지방분권특별법 제정(2013) ·대체휴일제도 도입(2013) ·간통죄폐지(2015)		
해외 동향	Computer Inquiry I (60'), II (1976), III (1985) MVPD-미국 유료방송 허가체계 통합 (1992)		영국 Communication ACT 제정(2003) 미국 아이폰 출시(2007)		유럽 시청각미디어서비스 지침 발효(2007) 유럽 개인정보보호규정(GDPR) 통과(2016)		

출처: 미디어미래연구소(2017)

참여정부 시절 사회·문화적 가치에 중심을 둔 정책을 추진해 왔다면, 이명박·박근혜 정부 시기에는 경제적 가치에 중점을 둔 미디어 정책을 추진해 왔기 때문에 현재는 사회·문화적 가치와 경제적 가치의 조화로운 균형을 추구하는 것이 필요한 시점이다.

전통적으로 방송은 공적 가치, 통신은 산업적 가치를 추구하는 매체로 인식되어 왔으나, 방송은 한류를 기점으로 산업적 가치도 중요한 가치로 여겨져 왔고, 통신은 본질적으로 공익사업 중에서도 필수 공익사업[10]에 해당될 만큼 중요한 공적 가치를 가지고 있는 산업이다. 과거에는 미디어 분야의 복지가 공익적인 측면과 경제적인 측면으로 이분화되는 양상을 보였으나 최근에는 정치적·사회적·경제적 복지 등이 경제적인 측면까지 포함되어 종합적으로 구현되어야 한다고 보는 시각이 일반화되어 가고 있다.

10) 통신산업은「노동조합 및 노동관계조정법」제71조(공익사업의 범위 등) ②에 의거 필수공익사업으로 분류되어 있음

<표 2-2> 미디어 복지의 하위 분류

정치적 복지 (Political Welfare)	사회적 복지 (Social Welfare)	경제적 복지 (Economic Welfare)
· 자유(Freedom) · 접근(Access) · 다양성(Diversity) · 정보제공(Information) · 책무성(Control/Accountability)	· 선택(Choice) · 정체성(Identity) · 상호작용(Interaction) · 품질(Quality) · 사회통합(Cohesion)	· 경쟁(Competition) · 발전(Development) · 고용(Employment) · 소비자주의(Consumerism) · 혁신(Innovation)

출처: van Cuilenburg & McQuail(2003, p 202)

이러한 상황을 종합적으로 고려할 때 지속성장이 가능한 방송통신 생태계를 구축하기 위해서는 사회·문화적 가치와 경제적 가치의 균형을 추구하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이용자 복지 향상을 위해 공공성을 추구하고 다양성을 확대해 나가며 이용자의 참여를 진작시키고 미디어 기업의 사회적 책무를 다하도록 노력하는 한편, 미디어 산업 내에서 시장기능을 활성화하여 공정경쟁을 유도하고 신산업을 활성화시키고 사업자들의 혁신을 장려할 수 있는 환경을 조성하는 것이 중요할 것이다.

<표 2-3> 다양성의 범주

소스 다양성	콘텐츠 다양성	노출 다양성
1. 소유권(편성/배급) 2. 인력	1. 프로그램 포맷 2. 인구통계학적 속성 3. 아이디어/관점	1. 수평적 2. 수직적

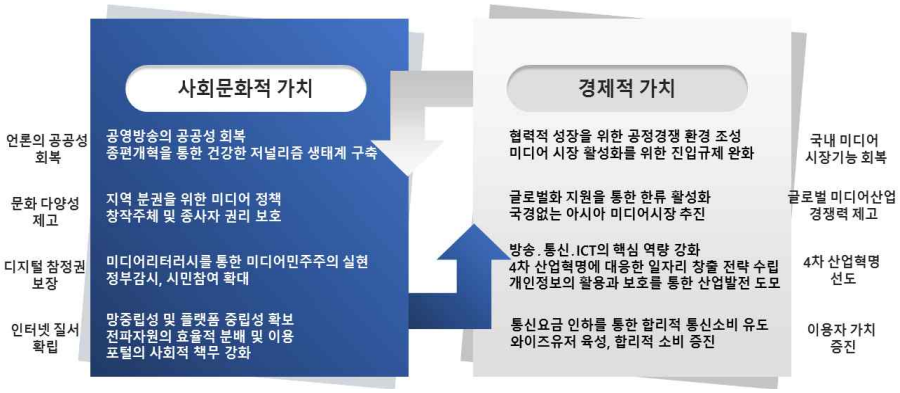
출처: Napoly(1999, p. 10)

[그림 2-6] 정권에 따른 가치 추구 형태

출처: 미디어미래연구소(2017)

이와 같이 국내 미디어 정책은 정권에 따라 추구하는 가치가 지속적으로 변화해 왔다. 하지만 현재의 미디어 환경을 고려할 때 공익성과 산업적 가치의 조화를 추구하는 것이 바람직하다.

[그림 2-7] 사회문화적 가치와 경제적가치의 조화



출처: 미디어미래연구소(2017)

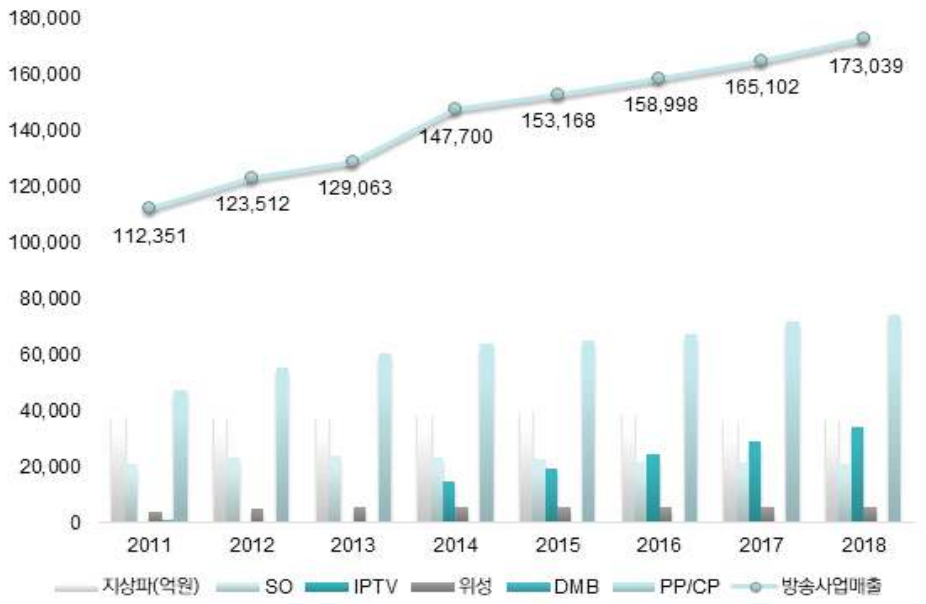
2. 미디어 산업 현황 및 주요 이슈

가. 전통적인 방송통신 사업자의 영향력 하락

국내 방송사업자의 매출을 보면 전체적으로 성장을 지속해 온 것처럼 보이지만 경제 성장률 대비가 방송의 성장률이 떨어진다는 것을 알 수 있다. 2011년부터 2018년까지 방송산업의 성장률이 4.04%인데, 이는 같은 기간의 경제성장률인 4.65%에 못 미치는 수준이다.

[그림 2-8] 국내 방송사업자매출(2011-2018)

(단위: 억원)



또한, 같은 기간 방송산업의 성장을 견인해 온 것은 주로 IPTV이지만, 역시나 향후 가입자가 포화된 상태에서 성장을 지속하기는 어려워 보인다. 이는 국내 방송시장이 전반적으로 어려움에 처할 가능성이 높다는 것을 보여주는 부분이다.

<표 2-4> 매체별 방송사업 매출의 CAGR, 2014~2018

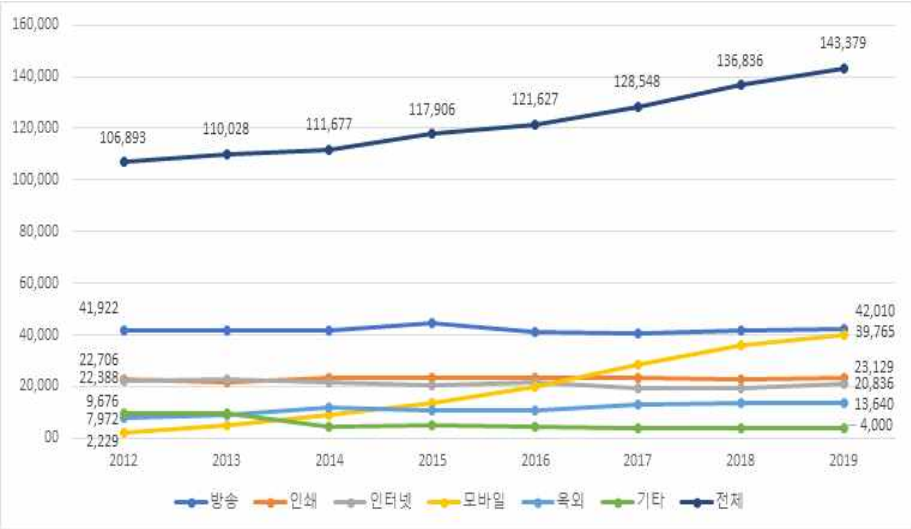
(단위: 억원)

구분		'14년 대비 '18년 증감	
지상파		-2,084	-1.33%
유료방송	SO	-2,564	-2.85%
	IPTV	19,486	23.29%
	위성	19	0.09%
	소계	16,941	8.51%
DMB		0	0.00%
PP/CP		10,483	3.88%
전체 방송사업매출		25,340	4.04%

방송광고는 하락하고 있으며, 유료방송 가입자 시장 및 통신 가입자 시장도 포화되어 가고 있는 상황이다.

[그림 2-9] 광고시장 매체별 매출액 추이

(단위: 억원)



주: 2018년, 2019년은 전망치

자료: 한국방송광고진흥공사(2013); 미래창조과학부·한국방송광고진흥공사(2014, 2015, 2016); 과학기술정보통신부·한국방송광고진흥공사(2017, 2018)

국내의 경우, 지상파 방송의 급격한 광고 매출 하락으로 방송광고 시장이 줄어들고 있는 반면, 모바일 광고를 중심으로 온라인 광고가 크게 성장하고 있다. 인터넷 광고와 모바일 광고를 포함한 온라인 광고 시장은 2016년을 기점으로 방송광고를 추월하여 디지털 광고시장이 방송광고 시장보다 큰 시장으로 자리매김하고 있다.

[그림 2-10] 방송광고 vs 인터넷 광고

콘텐츠 시장의 전통적인 강자였던 지상파 방송의 광고 매출 하락은 미디어 생태계의 급격한 변화를 시사하고 있다. 일반 PP가 성장하고 있기는 하지만 전체적으로 성장폭이 둔화되고 있어 지상파, 일반PP를 포함한 방송광고 시장 정체는 향후에도 지속될 것으로 전망된다. 전통적으로 방송의 주요한 재원인 광고가 디지털 영역으로 넘어감에 따라 미디어 생태계도 모바일 위주로 재편되고 있는 시점이다.

[그림 2-11] 방송광고 매체별 현황

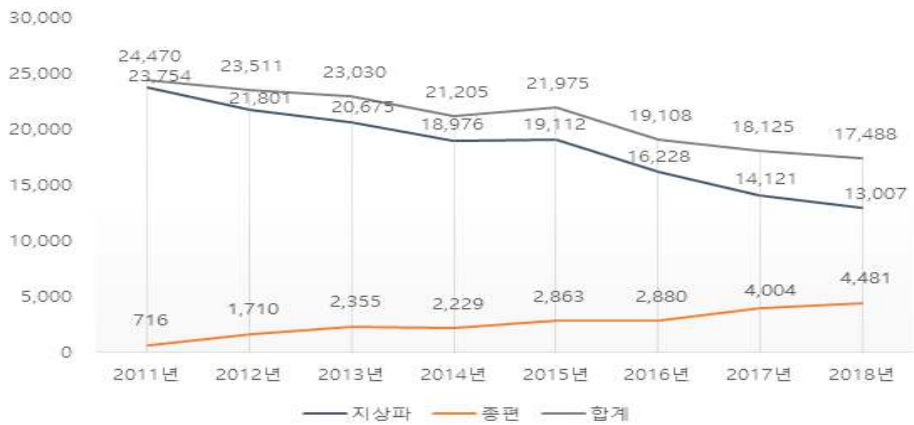
(단위: 억원)

주: 2018년, 2019년은 전망치

출처: 한국방송광고진흥공사(2013); 미래창조과학부·한국방송광고진흥공사(2014, 2015, 2016); 과학기술정보통신부·한국방송광고진흥공사(2017, 2018)

[그림 2-12] 지상파, 종편 광고비 추이

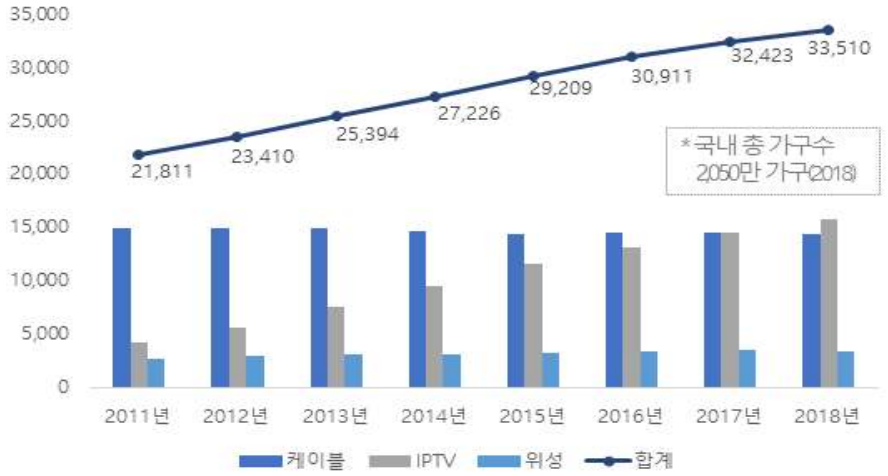
(단위: 억원)



국내 유료방송 가입자수는 낮은 요금, 이통사의 결합상품 등으로 인해 가구수의 100%를 넘어설 만큼 높은 가입률을 보이고 있으나 가입자가 포화됨에 따라 향후 추가적인 성장을 기대하기 어려운 구조이다. 과거 유료방송을 대표하는 사업자였던 케이블TV SO의 가입자수는 지속적으로 감소하고, IPTV 가입자 수는 증가하고 있으나 성장세는 완만해지고 있다.

[그림 2-13] 국내 유료방송플랫폼 가입자(단자)수 추이

(단위: 천명)



자료: 한국케이블TV방송협회, 각사 IR자료

미국 유료 방송 가입자가 2019년 3분기에만 거의 174만 명이 감소했다는 조사 결과가 나왔다. 이는 지난 해 같은 기간은 97만5000명 감소보다 80만 명가량이 더 줄어든 것이다. 연속 5분기 연속 감소다. 유료 방송 시장의 급격한 침체가 계속되고 있다. 현재 미국 주요 유료 방송 사업자의 가입자는 대략 8400만 명 정도 된다. 상위 7개 케이블TV사업자의 가입자는 4600만 명 정도며 이외 위성방송 서비스는 2630만 명, AT&T를 제외한 통신사 기반 IPTV는 860만 명 정도의 가입자를 보유하고 있다.

이들 사업자가 운영 중인 가상 유료방송 사업(vMVPD)의 가입자는 현재 380만 명 수준이다. vMVPD는 AT&T NOW나 유튜브TV와 같이 실시간 TV채널을 볼 수 있는 스트리밍 서비스를 의미한다.

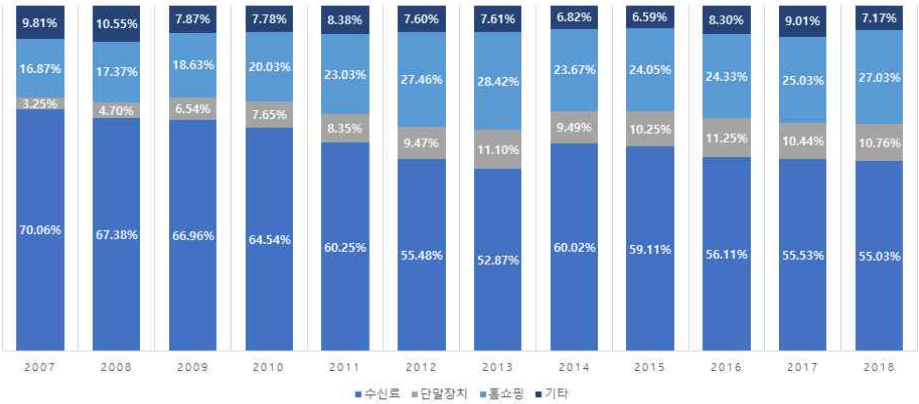
그러나 이들 사업자들은 종류에 관계없이 스트리밍 서비스에 밀리고 있다. 특히 위성방송은 지난 3분기 114만 명의 가입자가 감소하였다. 지난해 3분기의 72만 5,000명 감소에 비해 50만 명이 더 많은 수치다. 사업자별로는 디렉TV가 6분기 연속 가입자가 감소했다.

케이블TV의 경우 상대적으로 가입자가 감소가 적지만 감소 추세는 어쩔 수 없을 것으로 보인다. 지난해 3분기 41만 명이 감소하였다. 지난해 같은 분기엔 24만 5,000명이 감소한 바 있다. 이외 IPTV는 21만 명의 가입자가 이탈했다. 지난해 3분기엔 8만 명이었는데 가입자 감소 비율이 점점 커지고 있다. 유료 방송 사업자의 경우 이런 가입자 이탈을 가상 유료방송사업(vMVPD)으로 만회하려하지만 역부족인 상황이다. Sling TV, AT&T NOW는 지난 3분기 2만 명의 가입자가 증가했습니다. 지난해 같은 기간 7만5,000명이 늘어난 것에 비하면 매우 큰 감소이다.

시장 점유율 1위 사업자 AT&T는 3개 서비스(DIRECTV, AT&T U-verse, AT&T NOW)를 합해 137만 명의 가입자가 감소했다. 지난해는 29만 5,000명이 감소한 것에 비하면 100만 명 이상이 더 줄었습니다. 때문에 AT&T의 수익도 급감해 지난해 3분기에 비해 79%의 수익이 줄었다. 미국 내 유료방송은 오는 2020년에도 큰 호재가 없어 보인다. UBS의 예측에 따르면 내년 전체적으로 620만 명의 가입자가 유료방송을 이탈할 것으로 전망된다. 2019년에 비해선 약간 줄어든 예측치지만 만만치 않는 감소세이다.

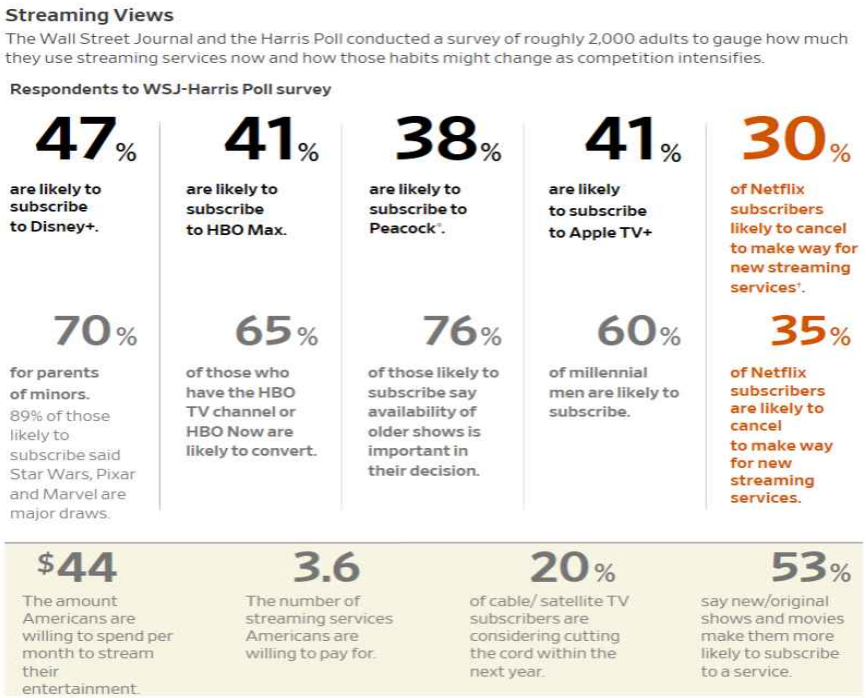
[그림 2-14] 유료방송 플랫폼 주요 수익원별 매출 현황, 2007~2018

(단위: %)



자료: 방송사업자 재산상황 기준

[그림 2-15] 각 스트리밍 사업별 가입 의사 및 이유

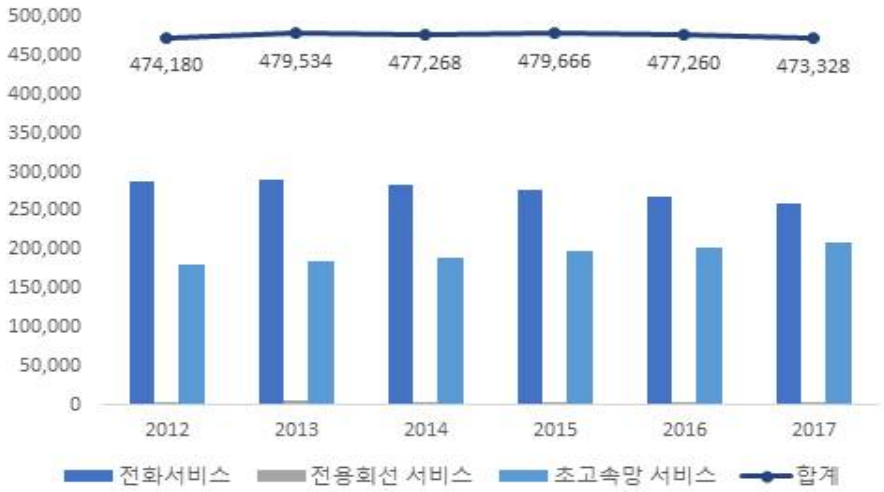


이와 관련하여 미국에서는 유료방송 가격은 감소하는 반면, OTT 서비스 구독료는 인상되는 경향이 나타나고 있다. 월스트리트저널(WSJ)는 스트리밍과 관련한 흥미로운 설문 조사 결과를 발표했다. 2000명의 미국 성인을 대상으로 조사한 설문 결과에 따르면 미국 소비자들은 스트리밍 서비스를 이용하는데 한 달에 44달러(5만원 상당)를 지불할 용의가 있는 것으로 조사되었다. 지금 미국인들은 평균 14달러를 스트리밍 서비스 비용으로 지출하고 있다. 또 평균 3.6개의 스트리밍 서비스를 구독할 것으로 파악되었다.

국내 통신산업은 지속적인 성장을 거듭해 왔으나 유·무선 통신 서비스 가입자수 추이는 정체되고 있어 시장이 포화되는 양상이 나타나고 있다. 초고속 인터넷 시장은 2016년에 2,000만 가입자 수를 돌파한 이후 정체된 양상을 보이고 있다. 이동통신 서비스도 성장 폭이 둔화되고 있고 통신 요금을 올리기 어려운 상황에서 이동통신 서비스만 가지고는 지속적인 성장을 추구하기 어려운 실정이다.

[그림 2-16] 유선통신서비스 가입자 추이, 2012-2017

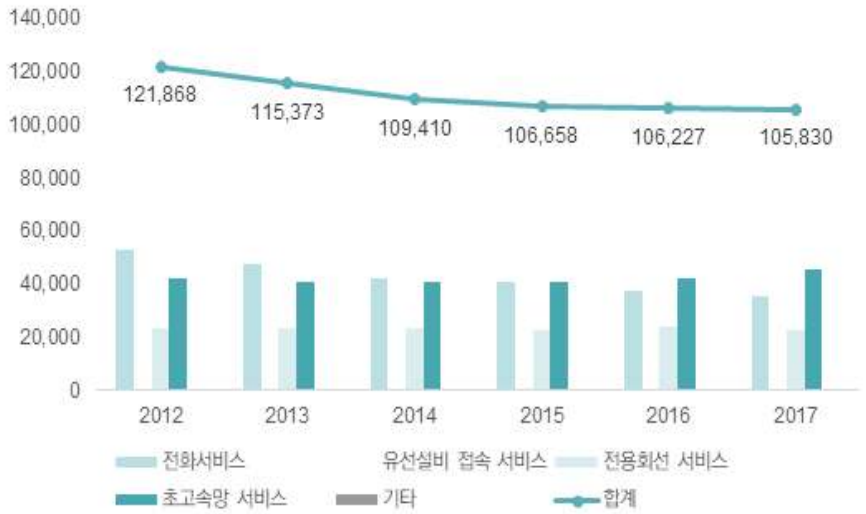
(단위: 백명)



자료: ICT실태조사, KAIT기준

[그림 2-17] 유선통신서비스 매출액 추이, 2012~2017

(단위: 억원)



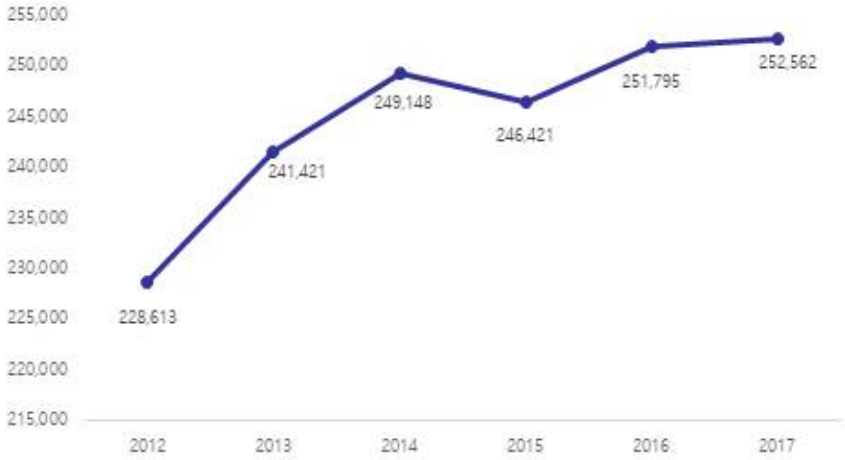
자료: ICT실태조사, KAIT기준

국내 무선통신서비스 매출액 변화를 살펴보면 2014년까지 급격히 성장하다가 2016년부터 성장세가 주춤한 것을 확인할 수 있다. 2012년부터 2017년까지 5년 동안 이동통신서비스 매출액의 연평균성장률은 2%에 불과한 수준이다. 2013년부터 4G 서비스가 본격화되면서, 이동통신서비스의 매출 대부분이 4G 가입자에게서 발생하였다. 2013년부터 2017년까지 4년 동안 4G 이동통신 서비스 매출액의 연평균 성장률은 약 11.2%로 크게 성장했다.

올해 5G 서비스가 본격 제공됨에 따라 이동통신서비스 매출 변화는 5G를 중심으로 성장할 것으로 예상된다.

[그림 2-18] 무선통신서비스 매출액 추이, 2012-2017

(단위: 억원)



자료: ICT실태조사, KAIT기준

<표 2-5> 서비스별 무선통신 매출의 CAGR, 2012-2017

(단위: 억원)

구분	2012	2017	CAGR
이동통신서비스	223,660	247,359	2%
2G	5,076	383	-40.40%
3G	14,827	780	-44.50%
4G	-	21,327	11.2%*
부가서비스	496	775	9.30%
무선망접속료	1,966	1,471	-5.60%
무선 초고속 인터넷 서비스	1,175	535	-15%
주파수공용통신	1,045	512	-13%
무선데이터 통신	1,282	2,751	16%
무선호출 및 메시징 서비스	10	39	29%
위성통신서비스	1,438	1,363	-1%
합계	228,613	252,562	2%

* 4G의 CAGR은 2013년 매출액(11,302억원)~2017년 매출액(21,327억원) 기준
자료: ICT실태조사, KAIT기준

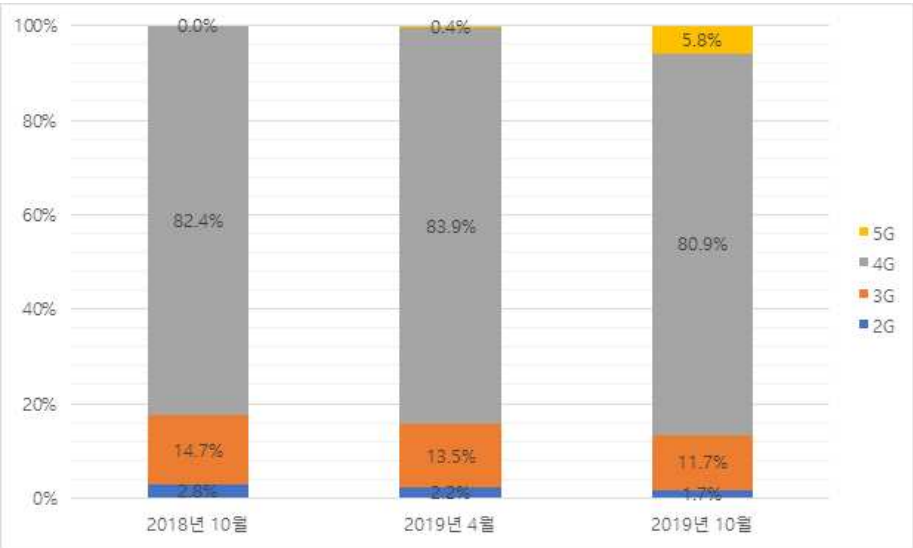
국내 5G 서비스가 시작된 2019년 4월부터 같은 해 10월까지 짧은 기간 동안 5G 서비스 가입자 수는 크게 증가했다. 2019년 4월 27만명에서 2019년 10월에는 398만명으로 약 15배 가까이 증가한 것이다. 반면, 5G 서비스가 시작된 이후, 2G, 3G, 4G 가입자 수는 모두 감소한 것으로 나타났다.

이러한 이동통신 기술방식별 가입자 변화는 이용자들의 모바일을 통한 미디어 이용행태 변화와도 밀접한 관련이 있다. 이용자들은 5G 서비스를 기반으로 다양한 미디어 콘텐츠를 이용하고자 한다. 즉 5G를 통해 기존의 음성중심 서비스에서 동영상 중심 서비스로 변화하고, 모바일 단말기는 방송영상 플랫폼으로 변화하고 있다.

2020년은 이동통신 성장의 변곡점이자 탈통신의 진정한 원년이 될 전망이다. 이동통신사업자들도 이동통신 시장의 변화에 대응하기 위해 5G 기반의 새로운 콘텐츠를 제공하기 위해 다양한 변화를 시도하고 있다.

[그림 2-19] 이동통신 기술방식별 가입자 수, 2018-2019

(단위: %)



자료: 과학기술정보통신부

<표 2-6> 이동통신 기술방식별 가입자 수, 2018-2019

(단위: 명)

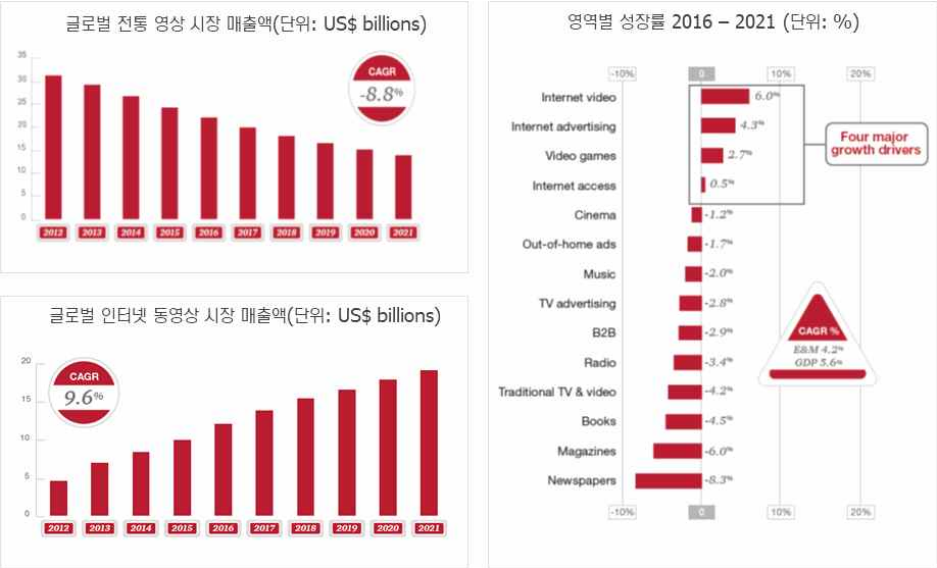
이동전화	2018년 10월	2019년 4월	2019년 10월	'18년 10월 대비 '19년 10월 증감
2G	1,876,540	1,457,683	1,152,370	-724,170
3G	9,737,998	9,052,046	7,994,322	-1,743,676
4G	54,495,125	56,338,826	55,460,932	965,807
5G	-	271,686	3,982,832	3,711,146
합계	66,109,663	67,120,241	68,590,456	2,480,793

* 2019년 4월부터 5G 서비스 가입자 발생
자료: 과학기술정보통신부

나. OTT 등 신유형 미디어 서비스 성장

OTT와 같은 신유형 매체 이용이 늘어남에 따라 미디어 이용 환경이 크게 달라지고 있어 전통적인 매체의 산업규모는 줄어들고, OTT, 인터넷 광고와 같은 새로운 산업의 규모는 증가하고 있다. 모바일을 통한 매체 소비가 늘어남에 따라 넷플릭스, 유튜브와 같은 OTT 시장이 급성장하고 있으며, 유튜브를 검색 플랫폼으로 활용하는 등 OTT 이용이 보편화되고 있다. TV단말기 위주의 동영상 시청에서 온라인·모바일 영역으로 동영상 소비가 늘어남에 따라 인터넷 광고시장은 성장하고 방송 광고 시장은 지속적으로 점유율이 하락하고 있다.

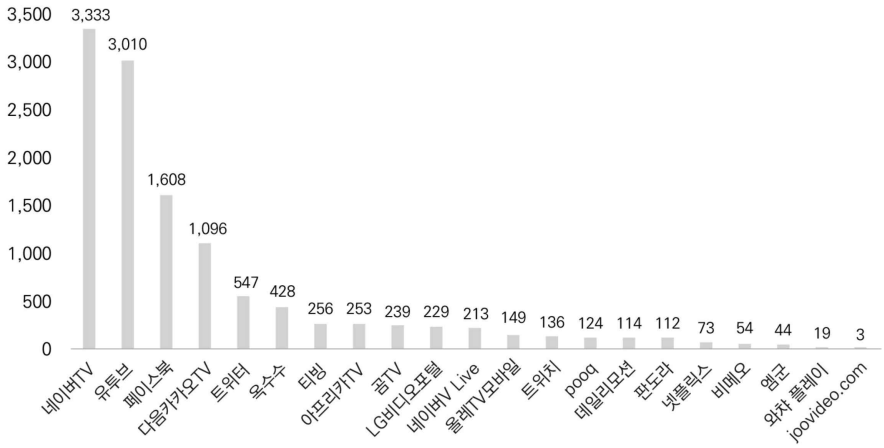
[그림 2-20] 동영상 서비스 성장 전망



출처: Global entertainment and media outlook 2017－2021, PwC, Ovum

[그림 2-21] 비디오형 OTT플랫폼 서비스별 월평균 순이용자 수

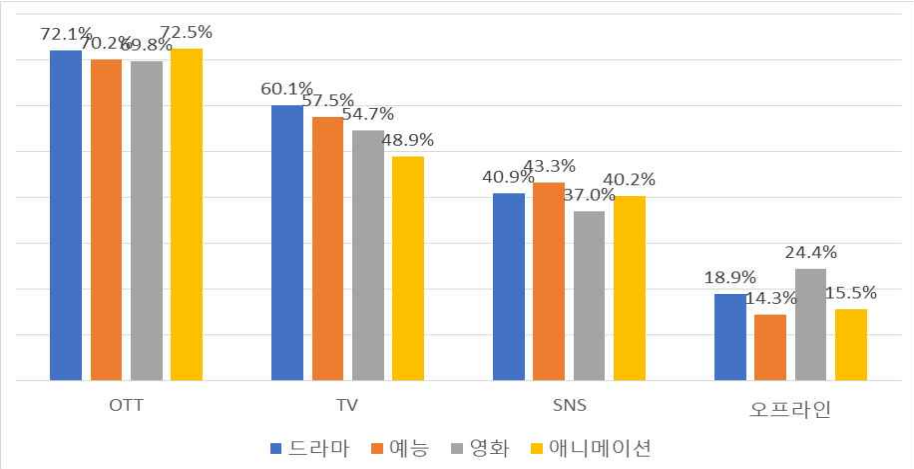
(단위: 만 명)



주) 조사기간: ’17.12. - ’18.11.
자료: 닐슨코리안클릭 원자료 이용 재가공; 곽동균(2019) 재인용

전 세계적인 OTT 활성화는 국내 콘텐츠가 해외에 진출하는 것을 용이하게 해주고 있는 상황으로 OTT가 해외 진출의 가장 중요한 창구로 자리매김하고 있다. OTT는 드라마, 예능, 영화, 애니메이션 등 주요 장르의 가장 중요한 해외진출 창구인 것으로 나타났다. OTT를 통한 해외 진출은 방송 채널이나 영화 등을 통해 진출하는 것보다 투자비와 규제 리스크가 훨씬 적기 때문에 향후에도 OTT를 통한 해외 진출은 지속적으로 늘어날 것으로 전망된다.

[그림 2-22] 2018년 동영상 한류콘텐츠 접촉 경로



출처: 한국국제문화교류진흥원

국내에서 OTT 시장은 무료 광고 시장 중심으로 성장하고 있으나, 넷플릭스와 같은 월정액 서비스 이용도 늘어나고 있는 상황이다. 가장 많은 이용자들이 이용하는 네이버TV와 유튜브는 월 평균 이용자수가 3,000만명을 상회하고 있으며, 다른 OTT 플랫폼 이용자수도 증가하고 있다. '18년 12월에 90만 수준이었던 넷플릭스 이용자는 '19년 3월 기준으로 153만명의 이용자가 가입하고 있는 것으로 나타나 이용자가 지속적으로 성장하고 있는 것으로 보인다. 또한 향후에는 광고 기반 서비스가 아닌 월정액 OTT 서비스로도 성장할 가능성이 존재한다.[11)]

<표 2-7> 유료방송 VOD 매출액 현황

(단위: 만 명)

구분	2014	2015	2016	2017
전체 VOD 매출	5,674	6,380	7,055	7,510

자료: 방송통신위원회(2018)

유료방송 시장에서 가입자 수는 정체되어 가고 있는 가운데 VOD 이용은 늘어나고 있어 전체 VOD 매출이 지속적으로 상승하고 있다. OTT의 성장과 더불어 유료방송 VOD의 이용 증가는 전통적인 콘텐츠 패턴이 아닌 양방향 모바일 기반 동영상 소비가 일상화되고 있음을 시사한다. 향후에도 VOD 이용은 더욱 늘어날 것이고, 사업자들도 다양한 형태의 VOD 상품을 판매할 것으로 전망된다.

이러한 상황 속에서 OTT를 비롯한 신유형 서비스에 대한 규제체계가 미비하여 이를 위한 규제 개선이 필요하다는 논의가 대두되고 있다. OTT와 같이 기존 방송과 유사한 속성을 지닌 서비스가 도입 및 활성화됨에 따라 방송의 정의, 분류, 허가체계 전반에 대한 개편이 필요하다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다.[12] 기존의 방송·통신뿐만 아니라 OTT와 같은 신유형 서비스를 합리적으로 법체계에 수용할 수 있는 접근 방식에 대한 검토가 필요하다.

11) 와이즈앱, 와이즈 리테일 한국인 결제 분석, MezzoMedia 재인용

12) 현재 방송의 정의 및 분류체계는 아날로그/지상파 방송 패러다임에 종속되어 있어 시대적 변화를 반영하는 것이 현실적으로 불가능한 구조

제2절 국·내외 방송사업자 M&A 사례

1. 해외 사업자 수직/수평 M&A 추진현황 및 영향

미디어 생태계에서 다양한 변화가 일어남에 따라 국내·외적으로 미디어 기업 간 M&A가 활성화되고 있다. 국내는 이통3사가 케이블TV SO를 M&A하는 수평적 결합시도가 나타나고 있으며, 이통3사는 규모의 경제 확보를 기반으로 脫통신, 綜合 ICT 기업으로 재탄생한다는 목표를 밝힌 바 있다. 해외에서는 수평 결합뿐만 아니라 플랫폼과 콘텐츠의 결합, 플랫폼과 OTT의 결합, 콘텐츠와 OTT의 결합 등 다양한 변화가 발생하고 있는 상황이다.

글로벌 사업자들은 다양한 방식으로 혁신을 추구하고 있으며, 대표적인 방식으로는 M&A, 사업다각화, 플랫폼과 콘텐츠 간 연계성 강화, 이용자와의 접점 확대 등이 있다. FAANG[13]과 같은 수퍼 플랫폼 사업자들이 미디어 분야를 포함한 거의 전영역을 대상으로 서비스를 다각화 해 나감에 따라 주요한 글로벌 사업자들은 혁신 및 사업 다각화를 다양한 방식으로 추구하고 있다.

13) 페이스북(Facebook), 애플(Apple), 아마존(Amazon), 넷플릭스(Netflix), 구글(Google)을 한데 묶어서 지칭하는 용어

[그림 2-23] 글로벌 사업자들의 혁신 전략

M&A를 통한 규모 확대

- 앞서 살펴본 것처럼 기존 미디어 분야의 한계를 극복하기 위해 가장 효율적인 대응이 M&A
- 최근에는 이러한 차원에서 플랫폼-플랫폼, 플랫폼-콘텐츠, 플랫폼-콘텐츠-온라인 플랫폼 등 다양한 M&A가 진행

사업다각화를 통한 영역 확장

- 기존 방송통신 분야의 한계가 명확한 상황에서 사업다각화를 통한 외연 확장이 지속성장을 위해 필수적
- 가입자 기반을 가진 미디어 산업의 특수성을 활용하여 효율적인 사업다각화 필요

플랫폼-콘텐츠 간 연계성 강화

- 콘텐츠 경쟁력을 강화하는 한편 플랫폼의 특수성에 최적화된 콘텐츠 및 서비스 개발 필요
- 넷플릭스와 같이 플랫폼-콘텐츠 간 시너지를 극대화하는 것이 현재의 미디어 환경에 적응하는 바람직한 모델

이용자와 접점 확대

- 이용자와의 연계성을 강화하여 이용자가 최적의 만족을 경험하는 환경 구축
- 플랫폼을 가지지 않은 사업자의 경우 디즈니의 경우처럼(DTC, direct-to-consumer) 플랫폼 구축 필요

출처: Accenture, The Future of Broadcasting V The Search for Fundamental Growth(UPDATED)를 기반으로 재수정

수퍼 플랫폼 사업자들은 지속적으로 사업 영역을 확장하고 있으며, 대표적인 방식이 진출하고자 하는 분야의 기업을 M&A하는 것이다. M&A를 통해 사업영역을 확장해온 대표적인 기업으로 AT&T를 꼽을 수 있으며, AT&T는 기존의 통신 서비스에서 방송, OTT, 콘텐츠 사업자까지 인수하여 글로벌 종합미디어그룹으로 재편되고 있는 상황이다.

[그림 2-24] 해외 주요 사업자들의 M&A 유형

AT&T의 Time Warner 인수 시도	• 이 사례는 콘텐츠 확보와 더불어 OTT 시장에서의 치열한 경쟁에 대응하기 위한 사례 • TimeWarner의 콘텐츠와 자사 플랫폼 가입자를 기반으로 Netflix 같은 OTT 사업자에 대응
Disney의 Fox 인수 시도	• 이 사례는 Disney가 콘텐츠 경쟁력을 확보하고 양 사가 각각 30%씩 가지고 있는 Hulu 지분을 확보하여 플랫폼 경쟁력 강화 시도 • Disney는 해당 인수를 통해 소비자에게 직접적인 접점(DTC, direct-to-consumer)을 확보하여 보다 향상 경험을 제공하겠다고 발표
AT&T의 DirecTV 인수	• 이 사례는 경쟁사에 비해 상대적으로 가입자 규모가 작은 AT&T가 가입자 수를 넓히기 위해 이루어진 시도 • AT&T는 해당 인수 시도를 통해 OTT를 포함한 대안적인 혁신의 동력으로 삼겠다고 공식적으로 발표

글로벌 사업자들은 이종사업자간 인수합병과 전략적 제휴를 통해 합종연횡을 통해 영역을 확장하고 있다. 단순히 동종 사업을 확장해 나가는 것이 아니라 콘텐츠 + 플랫폼과 같은 수직적 결합도 시도하고 있으며, M&A를 통해 OTT 등 신유형 서비스에도 진출하고 있다. 해외 주요 사업자들이 M&A하는 유형 중 플랫폼과 플랫폼의 결합을 통해 규모의 경쟁을 확보하여 가입자 시장의 점유율을 늘리고자 하는 방식은 현재 국내에서 이통사들이 추진하고 있는 M&A 유형과 비슷한 형태라고 할 수 있다. 플랫폼이 없는 사업자는 디즈니와 같이 플랫폼을 가진 사업자를 인수하여 콘텐츠를 소비자에게 직접 유통시킬 창구를 확보하고 있다. 플랫폼 사업자가 콘텐츠를 확보하여 플랫폼과 콘텐츠 간 시너지를 강화하고 콘텐츠를 기반으로[14] 미디어 사업자로서 경쟁력을 강화하고 있다.

14) 넷플릭스 사례에서 알 수 있는 것처럼 현재의 미디어 환경에서 가장 중요한 것은 오리지널 콘텐츠를 확보하여 종합적인 경쟁력을 확보하는 것

2. 국내 유료방송 사업자 수평결합 시도 사례

가. 2016년 SK텔레콤과 CJ헬로비전

해당 기업 결합은 공정위에서 유료방송시장, 이동통신 소매 시장 및 이동통신 도매 시장 등 방송·통신 시장에서의 경쟁을 실질적으로 제한할 우려가 있다고 판단하여 불허하였다. 다시 말해, 'SK텔레콤의 CJ헬로비전 주식 취득 금지', 'CJ헬로비전과 SK브로드밴드 간 합병 금지'를 한 것이다. 공정위는 이러한 경쟁 제한적 행위를 근본적으로 해결하기 위하여 기업결합 자체를 금지하기로 결정하였다.[15] 공정위는 해당 기업 결합이 유료방송 시장에서 CJ헬로비전의 23개 방송 구역 중 결합 당사회사 점유율 합계가 1위인 21개 방송 구역별 각 유료방송 시장에서 경쟁제한 효과를 발생시킬 우려가 크다고 판단했다.[16][17] 또한, 이동통신 소매 시장 내에서 이동통신 1위 사업자인 SK텔레콤이 알뜰폰 1위 사업자로서 강력한 경쟁 압력으로 작용하던 CJ헬로비전을 인수함으로써 이동통신 소매시장의 경쟁 압력이 크게 감소될 우려가 있다고 판단했다.[18][19]

---

15) 공정위에서 이러한 결정을 내린 이유는 해당 기업결합은 기존의 방송・통신분야 사례들과는 달리 수평형・수직형 기업결합으로써 경쟁 제한성이 혼재되어 있으므로, 행태적 조치나 일부 자산 매각만으로는 이들을 모두 치유하는 것이 어렵다고 판단했기 때문

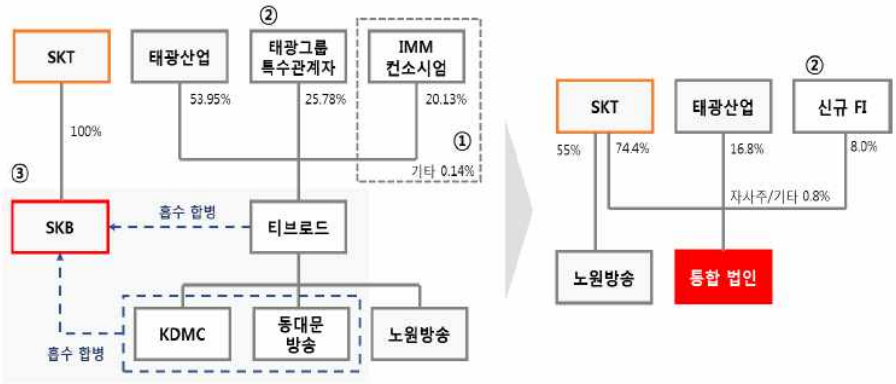
16) 기업결합 이후 21개 방송구역 유료 방송 시장에서 결합 당사회사들의 시장 점유율은 46.9% ~ 76.0%에 이르고, 2위 사업자와의 격차도 최대 58.8%p에 이르는 등 결합 당사회사의 시장 지배력이 더욱 강화

17) 공정거래위원회, 3개 방송통신사업자의 기업결합제한규정 위반행위에 관한 건, www.ftc.go.kr

18) 결합 당사회사의 이동통신 소매 시장에서의 시장 점유율 합계는 47.7%(SK텔레콤 및 계열사 46.2%, CJ헬로비전 1.5%)로서 이 사건 기업결합은 이동통신 소매 시장에서 공정거래법 제7조 제4항 제1호의 규정에 따라 경쟁을 실질적으로 제한하는 것으로 추정

19) 공정거래위원회, 3개 방송통신사업자의 기업결합제한규정 위반행위에 관한 건, www.ftc.go.kr

[그림 2-25] SKT/티브로드 인수·합병 후 지분구조 변화



출처: SK텔레콤(2019)

나. 2019년 LG유플러스의 CJ헬로 인수 및 SKT의 티브로드 합병

올해는 LG유플러스가 케이블TV SO 1위 사업자인 CJ헬로의 인수를 신청하였고, SKT가 케이블TV SO 2위 사업자인 티브로드 합병을 신청하였다. 케이블TV SO가 방송 시장 내에서 자생하기 어려워지고, 이통사가 가입자 기반으로 혁신해야 할 필요성이 높아짐에 따라 케이블TV SO에 대해 M&A를 시도중이다.[20] LG유플러스는 CJ헬로(종합유선방송사업자)의 최다액출자자인 CJ ENM으로부터 CJ헬로의 주식(50%+1주)을 취득한 후, '최다액출자자'가 되고자 하는 변경승인을 신청하였다. SKT는 SK브로드밴드와 티브로드 및 티브로드 계열법인의 합병 및 인수 관련 변경허가·인가 등을 신청하였다.

20) 가입자를 기반으로 OTT 경쟁력 강화, 콘텐츠 산업의 진출 등을 모색할 것이라는 전망되고 있으며, SKT는 자사 OTT인 옥수수와 푹 제휴를 통한 통합 플랫폼 출시를 준비 중

제3장 국내 방송정책 및 기존 로드맵 분석

제1절 기존 정책 로드맵 분석

1. 방송통신 환경변화에 대응한 정부 주요 추진 전략

그간 국내에서는 방송·통신 융합, 스마트미디어 활성화, 제4차 산업혁명과 같은 변화가 일어나 이에 대한 대응전략을 마련해야 한다는 필요성이 지속적으로 제기되어 왔으며, 이에 따라 관련 전략을 수립하여 추진해 왔다.

<표 3-1> 방송통신 관련 주요 정부 전략의 목표 및 세부 추진과제

정부 전략	정책 목표	세부 추진 과제
방송산업 발전 종합계획 (미래창조과학부, 방송통신위원회, 문화체육관광부)	방송산업 규제혁신	기술·경제적 규제 완화/방송제작 재원구조 개선/미디어 복지 강화
	방송콘텐츠 시장활성화	정당한 대가 받는 환경 조성/방송콘텐츠 투자 활성화/미디어 창의인재 육성 및 창업활성화/요금규제 개선 및 프리미엄 콘텐츠 활성화/방송콘텐츠 제작지원 개선
	스마트미디어 산업 육성	스마트미디어 생태계 활성화/스마트미디어 서비스 활성화/디지털사이니지 산업 육성/스마트광고산업 육성
	차세대 방송 인프라 구축	방송의 스마트화 지원/UHD방송 등 실감미디어산업 육성/방송장비산업 경쟁력 제고/전송 네트워크 고도화
	글로벌시장 진출 확대	글로벌시장 진출 확대 지원/해외진출 상생협력 생태계 구축/글로벌 비즈니스 모델 다각화
유료방송 발전방안 (미래창조과학부)	산업적 성장 기반 조성	규제체계 개편(① 허가체계 개선 ② 소유·겸영규제 완화 ③ 사업권역 개편)/혁신서비스 촉진
	공정한 경쟁 환경 조성	결합상품 개선/대가분쟁 조정 기능 강화

	시청자 후생 제고	케이블의 디지털 전환 활성화/공적 책무 강화(지역성, 방송산업발전 기여 등)/서비스 자율성 제고/시청자 선택권 제고
제4기 방송통신 위원회 비전 및 주요 정책 과제	공정하고 자유로운 방송통신환경 조성	· 방송의 공정성 및 공공성 강화 · 미디어의 다양성 및 지역성 증진 · 인터넷 상 표현의 자유 신장 및 역기능 대응 강화
	이용자의 능동적 참여와 권리 강화	· 이용자의 미디어 역량 강화 및 참여 확대 · 지능정보사회의 이용자 보호 강화
	지속 성장이 가능한 방송통신 생태계 구축	· 불공정한 갑을관계 청산 및 상생환경 조성 · 방송한류 확산을 위한 고품질 콘텐츠 제작 기반 마련 · 매체 간 규제 불균형 개선
	미래 대비 신산업 활성화	· 신규 방송통신서비스 활성화 및 제도 정비 · 개인정보 보호와 4차 산업혁명 지원 정책의 조화

* 관계부처 합동(2013), 창조경제 시대의 방송산업발전 종합계획

<방송산업 발전 종합계획>은 방송산업 활성화라는 기조를 내세우고 실제로 정책 목표가 산업 활성화에 초점[21]이 맞추어져 있다.

<유료방송 발전방안>은 2015년 시도되었던 SKT의 CJ헬로비전 인수·합병이 불허된 후 케이블TV SO의 자생방안, 전체적인 유료방송 시장의 지속 성장방안 등을 마련하기 위해 수립되었다.[22] '합리적 가격에 양질의 다양한 미디어 서비스 제공 환경 조성', '미디어 산업 성장을 주도할 마중물로서 유료방송 성장 기반 조성'이라는 정책 목표아래 '규제 불확실성 최소화', '시장 자율성 확대'라는 방향으로 정책을 추진했다.[23]

21) 해당 계획에서는 통합방송법이 제정된 2000년 이후의 방송정책의 초점이 공공성·공익성에 맞추어져 있다고 밝히고 있고, 공공성·공익성 실현을 위한 정책은 지속적으로 추진해 나가되, 산업 활성화에 맞춘 로드맵을 제시

22) 유료방송의 산업적 성장 기반조성, 공정한 경쟁 환경 조성, 시청자 후생 제고 등을 통한 건전한 산업 생태계를 조성하기 위함

제2절 제4기 방송통신위원회 정책과제 분야별 특징 및 성과 분석

1. 방송통신 환경변화에 부응하는 방송통신위원회의 위상 재정립

가. 방송통신위원회 위상

방송통신위원회 설치법[24]에 따르면 방통위는 융합 환경에 대응하여 이용자 복지를 실현하고 공정한 경쟁환경을 조성하여 국민의 권익보호와 공공복리 증진에 이바지 하는 것을 목적으로 한다. 방송통신위원회의 운영원칙은 방송통신 이용자의 복지 및 보편적 서비스의 실현, 공정한 경쟁환경 조성, 방송통신사업이 공공의 이익에 부합될 수 있도록 필요한 대책을 마련하는 것 등이다. 방통위 설치법의 목적은 방송과 통신의 융합환경에 능동적으로 대응하여 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 높이고 위원회의 독립적 운영을 보장하여 국민의 권익보호와 공공복리의 증진에 이바지 하는 것이다.[25]

나. 미국 FCC

FCC는 주단위로 나뉘어 있는 미국의 특성과 글로벌한 경쟁 환경에 대응하여 인

---

23) [2010706] 인터넷멀티미디어방송사업법 일부개정법률안(정부)

24) 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 방송과 통신의 융합환경에 능동적으로 대응하여 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 높이고 방송통신위원회의 독립적 운영을 보장함으로써 국민의 권익보호와 공공복리의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(운영원칙) ① 방송통신위원회는 방송과 통신 이용자의 복지 및 보편적 서비스의 실현을 위하여 노력하여야 한다.

② 방송통신위원회는 방송 · 통신사업의 공정한 경쟁환경의 조성을 위하여 노력하여야 한다.

③ 방송통신위원회는 방송통신사업이 공공의 이익에 부합될 수 있도록 필요한 대책을 마련하여야 한다.

25) 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률

종, 종교, 국적, 성별 등에 차별없이 국내, 국가 간 통신을 규제하는 것을 목적으로 설치되었다. 주단위로 나뉘어 있는 법으로 허가되어 있는 권한을 중앙 집중화하고 보다 효과적인 실행을 위해 FCC를 설립한 것이다.

<표 3-2> SEC. 1. [47 U.S.C. 151] 법의 목적과 FCC 설립

o 인종, 종교, 국적, 성별, 신속, 효율, 전국, 그리고 세계 유무선 통신 서비스를 차별 없이 미국내 사람들에게 제공하기 위해 국내, 국가간 통신을 규제하는 것을 목적으로 함. 생명 안전, 국가안보를 위하여 합당한 비용으로 적절한 시설을 갖춤
o 법에 의해 허가된 권한을 중앙 집중화하고 국가간 또는 국제 유무선 통신에서 추가 권한을 부여하고, 보다 효과적인 실행을 확보하기 위하여 FCC(연방통신위원회) 설립

* COMMUNICATIONS ACT OF 1934 TITLE I--GENERAL PROVISIONS

<표 3-3> FCC Strategic Plan

년도	2018-2022	2015-2018	2012-2016
Goal	Closing the Digital Divide	Promoting Economic Growth and National Leadership	Connect America
	Promoting Innovation	Protecting Public Interest Goals	Maximize Benefits of Spectrum
	Protecting Consumers & Public Safety	Making Networks Work for Everyone	Protect and Empower Consumers
	Reforming the FCC's Processes	Promoting Operational Excellence	Promote Innovation, Investment, and America's Global Competitiveness...
			Promote Competition
			Public Safety and Homeland Security.
			Advance Key National Purposes
			Operational Excellence
위원장	Ajit V. Pai	Tom Wheeler	Julius Genachowski
지명	공화당 - 트럼프 대통령	민주당 - 오바마 대통령	민주당 - 오바마 대통령

FCC는 4-5년에 한 번씩 방통위의 상임위 기수별 정책방향과 유사한 FCC 전략 계획(Strategic Plan)을 발표한다(표3-3 참고). 중요성을 갖는 정책의 방향성을 볼 수 있는 중요한 참고자료이며, 매번 주제가 바뀌지만 항상 포함되는 주제는 FCC의 일하는 방식에 대한 개선 부분이다. 또한 미국 전역에 걸친 브로드밴드 확산과 혁신을 유도하는 방향으로 정책을 수립한다.

FCC와 같이 글로벌 경쟁 환경에 대응하여 국내에서 활동하는 사업자면 국내사업자이든 국외사업자이든 규제 관할권을 확보할 수 있는 법적 근거가 마련될 필요가 있고 미디어 환경에 대응하여 정보격차를 해소하고 혁신을 장려할 수 있는 전략 수

립이 필요하다. 합의제 위원회인 방송통신위원회는 FCC 모델을 바탕으로 만들어졌기 때문에 FCC의 설치 목적 및 전략 계획을 참고하여 위상을 재정립할 필요가 있다. 현재 국내 미디어 정책 이슈 중 가장 중요한 이슈인 국내 사업자 역차별을 해소하기 위해서는 FCC와 같이 국내에서 활동하는 사업자는 국내 사업자이든 해외사업자이든 규제할 수 있는 확실한 근거를 마련하는 것이 중요하다. 또한 현재의 미디어 환경에서 가장 중요한 것은 사회·문화적인 측면에서 이용자의 복지를 증진시키는 것이고 경제적 가치 측면에서는 혁신을 장려하는 것이며, FCC가 2018-2022 전략 목적으로 내세운 정보 격차 해소와, 혁신 장려를 방통위에서도 차기 전략 과제로 고려할 필요가 있다. <표 3-4>에 제시되어 있는 주요 이슈 및 방송통신 환경변화에 대응할 수 있는 방송통신위원회 위상의 재정립이 필요하다.

<표 3-4> 방송통신 분야 주요 이슈

◈ 미디어 사업자간 M&A 활성화
◈ OTT 등 신유형 미디어 서비스 성장
◈ 매체 간 역할 정립, 신유형 서비스 포섭 등 미디어법 체계 개편
◈ 미디어 분야의 혁신 장려
◈ 글로벌 환경의 보편화
◈ 콘텐츠 산업의 중요성 증대
◈ 제4차 산업혁명 대응
◈ 5G 상용화 등 네트워크 이용 환경의 고도화
◈ 데이터 기반 서비스 활성화
◈ 정보격차 해소 등 이용자 복지 증진

2. 제4기 방송통신위원회 정책과제 및 정책과제 주요내용

<제4기 방송통신위원회 정책과제>는 방송의 공정성을 보장하고 역동적인 정책환경변화에 대응하는 차원에서 방송[26], 통신[27], 융합[28] 정책과제를 수립하고 있다.

제4기 방송통신위원회는 세가지 정책방향을 기초로 정책과제를 수립했다. 첫째, 국민 참여와 화합·소통의 기반으로서 방송통신의 공공성·공정성 제고 및 실질적 다양성 구현, 둘째, 전 국민이 미디어 격차없이 새로운 방송통신서비스에 능동적으로 대응할 수 있도록 이용자의 권리 강화, 셋째, 방송통신 분야가 지능정보사회에서 미래 성장동력이 될 수 있도록 상생의 생태계 조성 및 방송통신콘텐츠 성장과 신규서비스 활성화 지원이다.

제4기 방송통신위원회 정책과제에서 목표1은 공정하고 자유로운 방송통신환경을 조성하는 것이다. 주요 추진내용은 공영방송의 자유와 독립 실현, 방송의 공정성·공익성 제고, 방송의 사회적 책임 제고이다. 방송통신위원회가 이러한 목표를 설정한 이유는 공영방송 공공성·공정성에 대한 국민의 요구가 높아지고 제작 자율성을 침해하는 불공정행위가 발생하는 방송의 자유와 독립을 저해하는 현상이 나타났기 때문이다. 이 때문에 방송통신위원회에서는 '방송 자유와 독립성의 가치'를 구현하기 위한 정책과제를 설정한 것이다(방송통신위원회, 2017).

다음으로는 미디어의 다양성 및 지역성 증진을 제4기의 주요한 정책과제로 설정하였다. 현재의 미디어 환경변화를 고려한 미디어 다양성 측정이 필요하다고 판단하였기 때문이다. 또한, 미디어의 중앙집중화가 심해지고 매체 간 경쟁 심화로 인해 지역방송이 어려움에 처하면서 이를 개선할 필요가 있다고 판단했다. 이를 개선하

---

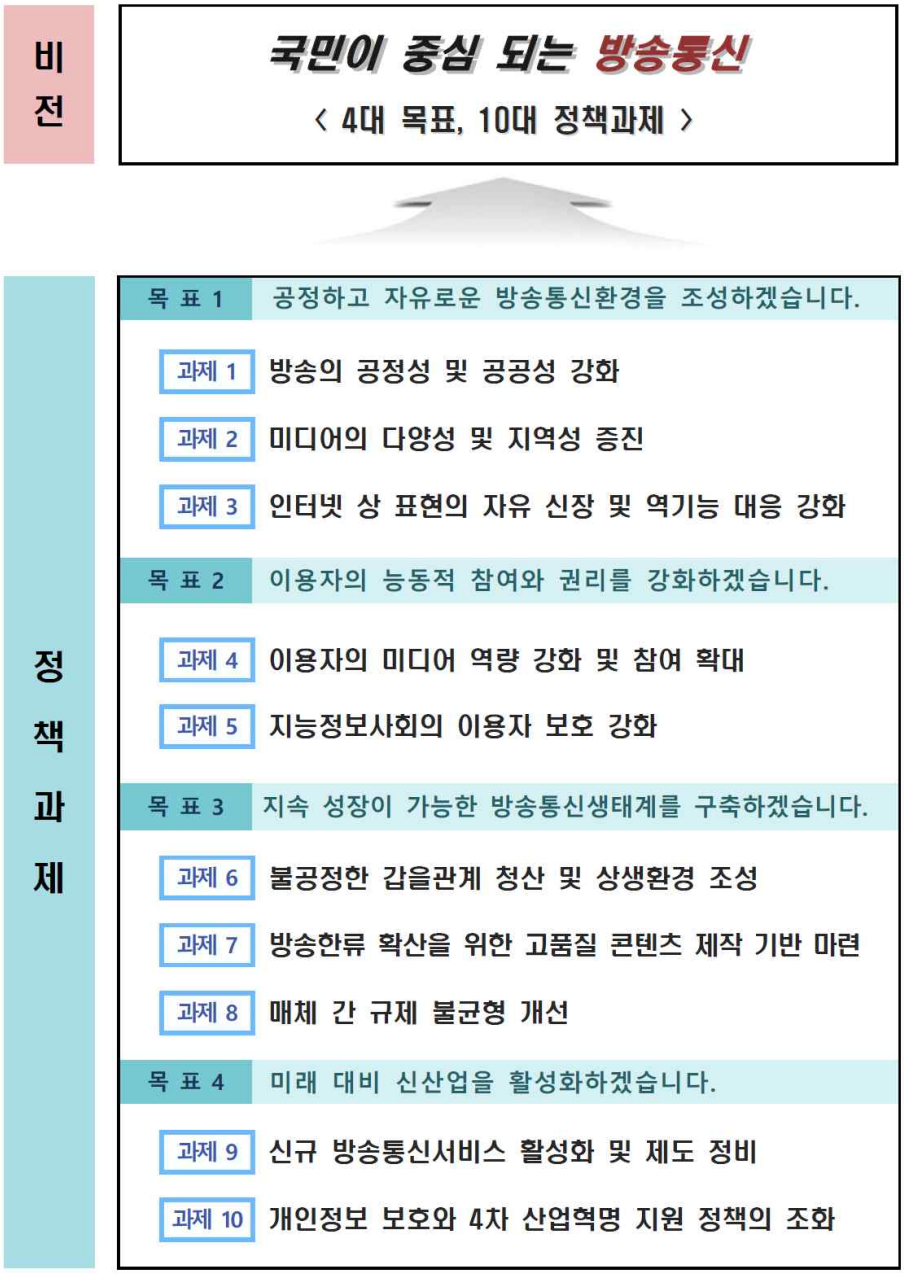
26) 방송 지배구조・편성권 보장 등과 관련하여 방송의 공공성・공정성에 대한 논란이 계속되고, 모바일 중심의 콘텐츠 소비로 전통 방송매체의 성장이 둔화되고 있으나 이에 대한 정책적 대응은 부족

27) 세계 최초 5G 상용화('19년) 및 10기가 인터넷망 상용화(' 18년)를 목표로 하는 등 기술적 측면에서는 세계를 선도하고 있으나, 4차 산업혁명 지원 및 환경변화에 따른 이용자 보호 등 정책적 대응은 미흡

28) VOD・OTT・1인 미디어 등 방송통신이 결합된 인터넷・모바일 기반의 미디어서비스가 일반화되고 있으나, 방송통신융합 법제도는 여전히 미정립

기 위해 방송통신위원회는 미디어 다양성 증진, 지역방송 활성화라는 정책목표를 설정하였다(방송통신위원회, 2017).

[그림 3-1] 제4기 방송통신위원회 주요 정책과제



출처: 방송통신위원회(2017)

다음으로는 인터넷 상 표현의 자유를 신장하고 역기능 대응을 강화하는 것을 목표로 설정하였다. 국내 언론자유지수가 떨어지고 명예를 훼손하는 등 권리 침해 정보에 대한 임시조치가 늘어나는 등 인터넷 상 표현의 자유와 관련된 문제가 발생하여 이에 대한 개선이 필요하다고 방송통신위원회는 판단하였다. 이에 대한 개선방안으로 인터넷 상 표현의 자유 증진, 인터네 상 역기능 대응 강화, 인터넷 윤리교육 강화 및 문화확산을 추진해야 할 정책 과제로 제시하였다.

4기 정책과제 목표2는 이용자의 능동적 참여와 권리를 강화하는 것이다. 이와 관련된 4번째 과제는 이용자의 미디어 역량을 강화하고 참여를 확대하는 것이다. 5G가 상용화되고 제4차 산업혁명이 발생하면서 정보격차의 문제는 국내·외적으로 가장 중요한 문제로 대두되고 있다. 이와 관련된 주요 추진내용은 '시청자 참여 및 소통 활성화', '시청자 권익보호 전담기구 운영', '미디어교육 강화', '소외계층의 미디어 접근권 향상' 등이다.

이용자의 능동적 참여와 권리 강화와 관련된 5번째 과제는 '지능정보사회의 이용자 보호를 강화하는 것이다. AI, 데이터 기반 서비스 등 신기술의 등장과 방송통신 융합의 고도화로 이로 인한 부작용으로 사업자의 이용자 이익 침해행위도 증가하고 있다. 또한, 통신요금에 대한 국민적 부담도 여전하여 이에 대한 개선방안이 필요한 상황이다. 이와 관련된 주요 추진 내용으로는 이용자보호 정책방향 재정립, 피해구제 실질화 및 이용자 역량 강화, 방송통신서비스 이용자 피해·불편 개선, 이동통신서비스 비용 부담 경감 등이다.

목표3은 지속 성장 가능한 방송통신생태계를 구축하는 것이다. 이와 관련된 6번째 정책 과제는 불공정한 갑을관계를 청산하고 상생환경을 조성하는 것이다. 외주제작 시장에서의 불공정한 거래 관행 등 여전히 해결해야 할 문제가 많은 것이 이와 관련된 이슈들이다. 주요 추진 내용은 외주제작 환경 개선 등 방송서비스 분야, 인터넷분야 상생을 위한 협의체 운영, 통신시장 공정경쟁 촉진 등 통신서비스 분야의 과제들이다.

7번째 과제는 '방송한류 확산을 위한 고품질 콘텐츠 제작 기반 마련'[29]이다. 국내

시장이 포화되어 감에 따라 갈수록 글로벌 시장 진출의 필요성이 높아지고 있는 상황이다. 또한, 콘텐츠 투자를 할 수 있는 재원 마련도 필요하다. 이를 위한 추진 과제로는 '방송광고제도 합리화', '한류 방송콘텐츠의 체계적 지원' 등이다.

8번째 과제는 매체 간 규제 불균형 해소이다. 국내 사업자들과 해외사업자들 사이에 규제 불균형의 문제, 종편과 다른 PP 간 규제 불균형의 문제가 있어 방통위가 이를 해소하고자 하였다. 방통위는 8번째 과제를 위해 국내 사업자 역차별을 개선할 수 있는 정책안을 지속적으로 내놓고 있으며, 종편 의무송출 제도를 폐지하였다. 아울러, 국내 사업자들과 해외사업자들 사이에 역차별 등 관련 문제를 해소하고자 지속적으로 노력하고 있는 상황이다.

9번째 과제는 '신규 방송통신서비스 활성화 및 제도 정비'이다. OTT 환경이 활성화되고 UHD 서비스가 도입되는 등 신규 방송통신서비스가 활성화되고 있으나 아직까지 기대에 부응할 만큼 활성화되지 못하고 있는 실정이며, 미디어 환경변화에 따른 규제 개선 필요성도 높아지고 있다. 방통위는 이러한 문제점을 개선하기 위해 '지상파 UHD 방송의 성공적 도입 및 활성화', 'MMS 본방송 도입 및 채널 활성화', '신유형 융합서비스 관련 제도 정비' 등을 추진하겠다고 4기 과제를 통해 밝힌 바 있다.

10번째 과제는 '개인정보 보호와 4차 산업혁명 지원 정책의 조화'이다. 개인정보의 활용은 제4차 산업혁명의 핵심적인 부분으로 떠오르고 있으나 아직까지 그 활용을 지원할 수 있는 정책적 체계가 미흡한 상황이다. 한편으로는 제4차 산업혁명에 대응한 개인정보 활용을 충분히 하기 어려운 반면 다른 측면에서 이용자의 개인정보보호 충분히 이루어지지못하고 있다. 방통위는 이러한 상황을 개선하기 위해 '개인·위치정보의 실질적 보호', '개인·위치정보의 안전한 활용 지원', '자율규제 촉진' 등을 과제로 제시하고 이를 위해 정책 개선을 추진하고 있다.

29) 방송통신위원회(2018), 2018년도 주요 업무계획

제3절 방송통신위원회 기수별 특징 분석

1. 2기, 3기, 4기의 특성

2기, 3기, 4기 별로 가장 두드러진 차이점은 2기는 3기와 4기 방통위보다 훨씬 포괄하는 분야가 넓었다는 것이다. 2기 때는 방통위-지경부-문화부로 나누어 있었으나 방송통신의 사전규제와 사후규제가 모두 방통위 소관이었다. 하지만 3기 때부터는 방통위가 소관 하는 영역도 줄어들었을 뿐 아니라 사전규제와 사후규제의 관할 부처가 구분되어 정책을 원활히 추진하는 데 있어 한계가 존재하는 상황이다.

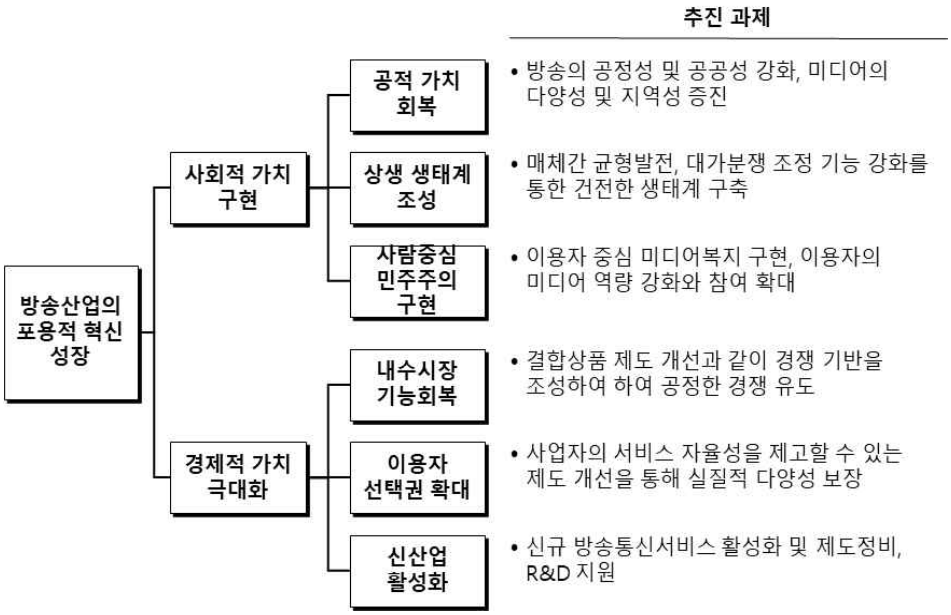
<표 3-5> 방송통신위원회 2, 3, 4기 별 특징 분석

<table>
<tr><td>방통위</td><td colspan="3">2기</td><td colspan="3">3기</td><td colspan="3">4기</td></tr>
<tr><td>연도</td><td>2011</td><td>2012</td><td>2013</td><td>2014</td><td>2015</td><td>2016</td><td>2017</td><td>2018</td><td>2019</td></tr>
<tr><td>중심주체</td><td colspan="6">산업/기업</td><td colspan="3">시민/이용자</td></tr>
<tr><td>중심가치</td><td colspan="6">경제적 가치</td><td colspan="3">사회문화/경제적 가치 균형</td></tr>
<tr><td>정책가치</td><td colspan="6">공공성/다양성/참여/사회적책무
시장기능/경쟁력/신산업/소비자 보호</td><td colspan="3">공공성/다양성/참여/사회적책무
=
시장기능/경쟁력/신산업/소비자 보호</td></tr>
<tr><td>거버넌스</td><td colspan="3">방통위-지경부-문화부</td><td colspan="6">방통위-미래부/과기부-산자부-문화부</td></tr>
<tr><td>시대사조</td><td colspan="3">개발정책
(4대강),
but 국가재정 위기
(국가 채무 400조 돌파)</td><td colspan="3">창조경제 but 국정농단(2016)
and 촛불, 광장, 소통(2016)</td><td colspan="3">한반도 평화, 상생, 더불어 잘사는 세상</td></tr>
<tr><td>패러다임</td><td colspan="6">융합·스마트화·창조경제</td><td colspan="3">4차산업혁명
공정성·다양성·지역성 증진
미디어 산업의 혁신 성장</td></tr>
<tr><td>방통위 정책기조</td><td colspan="3">글로벌ICT,
스마트 생태계 조성,
이용자 복지 강화</td><td colspan="3">공익성, 공공성, 공정경쟁, 규제개혁</td><td colspan="3">공정, 참여, 지속가능한 생태계</td></tr>
</table>

2기, 3기, 4기를 관통하는 특성은 모두 표면적으로 공공성과 산업성의 조화를 추구했다는 것이다. 하지만 각 정권의 특성에 따라 2기와 3기에는 공공성보다는 산업성을 추구해 왔다는 평가보다 지배적이었다. 가령 3기 때도 공익성, 공공성을 중요한 정책기조로 제시한 바 있으나 결과적으로는 공익성, 공공성을 효율적으로 추진하는 것에 한계가 존재하는 것이 현실이었다.

방송통신 관련 분야가 아니더라도 현 정부의 정책기조를 종합하여 살펴보면 방송산업의 포용적 혁신 성장을 추구하는 것이 바람직하다고 판단된다. 사회적 가치 구현과 경제적 가치 극대화라는 두 가지 목표를 조화롭게 추가하는 것이 바람직할 것이라 판단된다.

[그림 3-2] 바람직한 방송정책 방향(안)



출처: 노창희(2018)

이러한 목표하에서 공정, 참여, 지속 가능한 생태계라는 방통위가 현재 표방하고 정책 목표들을 효율적으로 추진하는 것이다. 제4기 방송통신위원회 정책과제를 살펴보면 이러한 부분들이 두루두루 포함되어 있으나 문제는 현실적으로 개선하기 어려운 과제들이 많다는 것이다. 본 연구에서는 이러한 문제의식에서 제4기 방통위 정책과제들이 어떠한 의미를 가지는지에 대해서 분석해 보았다.

2. 4기 과제 난이도 분석

본 과제에서는 공정하고 자유로운 방송통신 환경 조성, 이용자의 능동적 참여와 권리 강화, 지속성장 가능한 방송통신생태계 구축, 미래 대비 신산업 활성화 각각으로 나누어 난이도에 따라 상, 중, 하로 평가하였다. 난이도는 규제를 개선하기 위해 필요한 규제 강도를 의미하는 것이라고 할 수 있으며, 상, 중, 하 순서로 규제개선 난이도가 높다는 것을 의미한다.

지속성은 해당 과제가 얼마나 오랫동안 규제개선의 필요성이 제기되어 왔는가를 의미하는 항목이다. 장기는 오랫동안 규제개선의 필요성이 제기되어 온 이슈, 중기는 규제개선의 필요성 지속적으로 제기되어 왔으나 장기보다는 오래되지 않은 이슈, 단기는 비교적 최근에 규제개선 필요성이 제기된 과제를 의미한다. 시급성에서 시급은 시급하게 규제개선이 필요한 이슈 보통은 시급보다는 규제개선 필요성이 낮은 이슈, 상시는 규제개선 필요성이 상시적으로 존재하는 이슈를 의미한다.

<표 3-6> 공정하고 자유로운 방송통신 환경 조성

구 분		난이도	지속성	시급성
1. 방송의 공정성 및 공공성 강화	공영방송 지배구조 개선 및 역할 정립	상	장기	상시
	공영방송 재원 투명성 제고	상	장기	상시
	재허가·재승인 심사 강화	하	단기	보통
	방송평가제도 개선	하	단기	보통
	방송제작·편성의 자유 보장	상	장기	보통
	재난방송 신속성·정확성 향상	중	장기	보통
	공익채널 제도개선	중	장기	보통
2. 미디어의 다양성 및 지역성 증진	미디어 다양성 증진	중	중기	보통
	지상파 라디오 정책방안	상	장기	상시
	소유·겸영 규제개선	상	장기	보통
	지역방송 지배구조 개선	상	장기	보통
	지역민방 편성규제 개선	중	중기	보통
	외주제작 편성제도 정비	중	중기	보통
	지역콘텐츠 제작·유통 지원	중	단기	보통
3. 인터넷 상 표현의 자유 신장 및 역기능 대응 강화	임시조치 제도개선	상	단기	시급
	정치적 표현 규제 개선	상	중기	시급
	사이버 명예훼손 개선	상	장기	시급
	불법유해정보 유통 차단	상	중기	시급
	불법스팸 차단 강화	상	중기	시급
	청소년 스마트폰 이용환경 개선	상	장기	보통
	전국민 인터넷 윤리 교육	중	장기	보통
	인터넷윤리체험과 구축	중	단기	보통
	사이버 윤리기준 마련	중	단기	보통

공정하고 자유로운 방송통신 환경 조성 난이도 상에 해당하는 것은 공영방송 지배구조 개선 및 역할 정립과 같이 정치적 논란이 과제는 개선 필요성이 지속되면서 개선의 난이도가 높은 과제들이 포함되어 있다. 아울러, 임시조치 제도개선, 정치적 표현 규제개선, 사이버 명예훼손 개선, 불법유해정보 유통 차단과 같은 미디어 환경 변화에 따라 개선 필요성이 시급해진 이슈들도 있다.

<표 3-7> 이용자의 미디어 역량 강화 및 참여 확대

구 분		난이도	지속성	시급성
4. 이용자의 미디어 역량 강화 및 참여 확대	시청자 참여 확대	중	장기	상시
	공동체라디오 활성화	중	중기	상시
	시청자 권익보호 전담기구 운영	상	중기	보통
	미디어교육 강화	상	단기	시급
	스마트 수어방송서비스	하	단기	상시
	음성안내서비스	하	단기	상시
	장애인방송 품질 제고	하	중기	상시
	장애인 수신기 보급 확대	하	중기	상시
5. 지능정보 사회의 이용자 보호 강화	중장기 이용자 보호 정책 수립	상	장기	상시
	이용자보호 업무 평가 확대	하	단기	상시
	분쟁방지 및 해결 강화	상	장기	시급
	자율적 피해구제	하	단기	상시
	인터넷방송 과다 결제 해소	중	중기	시급
	통신서비스 가입·해지절차 개선	하	단기	시급
	이용자 차별 행위 개선	상	장기	시급
	통신시장 불법행위 점검	하	단기	시급
	분리·공시제 도입	상	장기	상시
	국내외 단말기 출고가 비교 공시	상	장기	상시

이용자의 능동적 참여와 권리 강화는 지능정보 사회의 이용자 보호 강화와 관련된 이슈들에서 난이도가 높은 과제들이 다수 도출되었다. 특히, 사업자간 분쟁을 방지하는 일은 중요성이 높아지는 만큼 규제개선 난이도가 꽤 높은 이슈라고 할 수 있다. 한편, 이용자의 미디어 역량을 강화하고 참여를 확대하는 일은 향후에도 지속적으로 그 중요성이 높아질 수밖에 없는 이슈이다. 그만큼 향후에도 관련 정책 과제 발굴과 추진이 필요해 보인다.

공정경쟁 환경을 조성하는 일은 갈수록 중요해 지고 있다. 지속성장 가능한 방송통신생태계 구축에서는 종합편성채널에 대한 의무송출을 폐지했다는 성과를 거두었다. 이 부분에서 향후 중요한 부분은 국내·외 사업자 간 역차별 문제에 대한 개선

방안을 마련하는 것이다. 글로벌 사업자들이 국내에 미치는 영향은 갈수록 커지고 있어 이에 대한 대응방안 마련이 필요하다는 것이다. 한편, 여전히 외주제작 시장에서의 불공정한 거래 관행 등 향후 개선되어야 할 민감한 이슈들이 많이 남아 있다. 외주제작 시장 거래 관행 같은 경우에는 법·제도를 개선한다고 해도 단기간 내에 바로 잡기 어려우므로 규제의 실효성을 높이기 위해서는 상황에 대한 지속적인 모니터링과 더불어 후속조치에 대한 지속적인 이행점검이 필요하다.

<표 3-8> 지속 성장 가능한 방송통신 생태계 구축

구 분		난이도	지속성	시급성
6. 불공정한 갑을관계 청산 및 상생환경 조성	외주제작 환경 개선	상	장기	상시
	방송분쟁조정제도 개선	상	장기	상시
	홈쇼핑시장 불공정거래 개선	중	중기	시급
	채널 및 프로그램 거래 개선	중	중기	보통
	통신시장 공정경쟁 촉진	상	장기	시급
	사업자 협력체계 구축	중	중기	보통
	결합시장 경쟁 상황 평가	상	단기	시급
7. 방송한류 확산을 위한 고품질 콘텐츠 제작 기반 마련	방송광고제도 개선	상	중기	시급
	방송광고 사후규제체계정비	중	단기	상시
	협찬 제도 개선	중	단기	상시
	방송광고판매제도 개선	상	중기	상시
	해외 방송 교류협력 강화	하	단기	보통
	국제방송 효율화	하	단기	보통
매체간 규제 불균형 개선	국내·외 사업자 규제 역차별 해소	상	장기	시급
	종편 규제 재검토(의무송출)	의무송출 제도 개선		
	통합방송법 제정	상	장기	상시

제4차 산업혁명, 5G 상용화, OTT, UHD 등 방송의 고도화는 새로운 환경에 대응한 개선방안 마련의 필요성을 높여주고 있는 상황이다. 방통위에서는 이에 대응하여 신규 방송통신서비스 활성화 및 제도 정보, 개인정보보호와 4차 산업혁명 지원

정책의 조화를 과제로 제안한 바 있다. 신규 방송통신서비스 활성화의 경우 아직까지 국내의 서비스들이 글로벌 사업자들의 수준에 미치지 못하고 있는 실정이며, 관련된 제도의 정비도 갈 길이 먼 것이 현실이다. 하지만 개인정보보호와 4차 산업혁명 지원 정책의 경우 현재의 미디어 환경변화와 사회 변화를 고려할 때 시급하게 정책 추진이 이루어질 필요가 있다고 판단된다.

<표 3-9> 미래 대비 신산업 활성화

구 분		난이도	지속성	시급성
9. 신규 방송통신 서비스 활성화 및 제도 정비	UHD 성공적 도입 및 활성화	상	장기	시급
	MMS 본방송 도입 및 활성화	중	장기	상시
	유료방송 VOD/OTT 제도 정비	상	장기	보통
10. 개인정보 보호와 4차 산업혁명 지원 정책의 조화	개인·위치정보의 실질적 보호	상	장기	상시
	개인정보 유출 피해방지 강화	상	장기	시급
	비식별조치 활용 확대	중	단기	시급
	신규 본인확인서비스 도입	상	중기	보통
	위치정보 진입규제 완화	중	단기	시급
	국제협력강화	중	장기	상시
	자율규제 촉진(개인정보보호)	하	단기	상시

3. 기수별 특징 분석 시사점

4기 과제에 대해 앞서 언급한 과제들에 대한 평가를 실시한 결과 전체 89개 과제 중이에 난이도가 높은 상은 49개, 중은 27개, 하는 13개인 것으로 나타났다. 이를 통해 알 수 있는 것은 현재 방송통신위원회가 개선해야 할 과제 중 상당수가 난이도가 상당히 높다는 것을 알 수 있다. 지속적 측면에서 장기가 42개, 중기가 21개, 단기가 26개로 오랜 시간 개선의 필요성이 제기되어온 과제임에도 불구하고 개선이 되지

않고 있다는 사실을 알 수 있다. 시급성 측면에서 보면 시급이 29개, 보통이 26개, 상시가 34로 시급성의 측면에서 보면 다른 측면에서 접근한 것보다 비교적 골고루 시급성 수준이 분포하고 있다는 것을 알 수 있다.

본 연구에서는 89개 과제 중 상대적으로 중요하다고 판단되는 과제 22개를 추려 난이도, 지속성, 시급성을 따져 보았다. 이렇게 접근할 때 난이도의 경우 상이 16개, 중이 6개, 지속성의 경우 장기가 14개, 중지가 4개, 단기가 4개로 나타났으며, 시급성의 경우 시급이 8개, 보통이 4개, 상시가 10개인 것으로 나타났다. 이를 통해 알 수 있는 것은 중요 과제인 경우에도 개선이 어려운 난이도 상 과제와 오랫동안 지속되어 왔지만 개선하기 어려운 과제들이 다수 포함되어 있다는 것이다. 이는 현재 방통위의 구조상 개선하기 어려운 과제들이 그만큼 많다는 것을 시사한다.

<표 3-10> 주요과제 재도출

대분류	중분류	상세 분류	난이도	지속성	시급성
공정하고 자유로운 방송통신 환경 조성	방송의 공정성 및 공공성 강화	공영방송 지배구조 개선 및 역할 정립	상	장기	상시
		공영방송 재원 투명성 제고	상	장기	상시
	미디어의 다양성 및 지역성 증진	미디어 다양성 증진	중	중기	보통
		소유·겸영 규제개선	상	장기	보통
	인터넷 상 표현의 자유 신장 및 역기능 대응 강화	사이버 명예훼손 개선	상	장기	시급
		불법유해정보 유통 차단	상	중기	시급
		사이버 윤리기준 마련	중	단기	보통
이용자의 능동적 참여와 권리 강화	이용자의 미디어 역량 강화 및 참여 확대	시청자 참여 확대	중	장기	상시
		미디어교육 강화	상	단기	시급
	지능정보 사회의 이용자 보호 강화	중장기 이용자 보호 정책 수립	상	장기	상시
		분쟁방지 및 해결 강화	상	장기	시급
지속 성장 가능한 방송통신생태계 구축	불공정한 갑을 관계 청산 및 상생환경 조성	외주제작 환경 개개선	상	장기	상시
		방송분쟁조정제도 개선	상	장기	상시
		결합시장 경쟁 상황 평가	상	단기	시급
	방송한류 확산을 위한 고품질 콘텐츠 제작 기반 마련	방송광고제도 개선	상	중기	시급
		방송광고판매제도 개선	상	중기	상시
	매체간 규제 불균형 개선(의무송출과제 완료)	국내·외 사업자 규제 역차별 해소 (대리인 지정제도 시행)	상	장기	시급
		통합방송법 제정	상	장기	상시
미래 대비 신산업 활성화	신규 방송통신서비스 활성화 및 제도 정비	UHD 성공적 도입 및 활성화	중	장기	상시
		유료방송 VOD/OTT 제도 정비	상	장기	보통
	개인정보보호와 4차 산업혁명 지원 정책의 조화	개인·위치정보의 실질적 보호	상	장기	상시
		비식별조치 활용 확대	중	단기	시급

[그림 3-3] 방송통신위원회 2, 3, 4기 별 특징 분석 및 시사점

1	**2기와 비교할 때 3, 4기에 방통위 소관 영역이 위축되어 한계가 존재** ▪ 방통위/과기부로 방송통신관련 기능이 분산되면서 ▪ 방통위가 단독으로 수행할 수 있는 정책과제를 선정하기 현실적으로 어려움
2	**미해결된 과제가 많고 중요한 이슈 중 포함되어 있지 않은 것도 존재** ▪ 명시적으로 해결된 과제는 종편 의무송출 폐지 등 많지 않고, ▪ 4기 정책과제중 미해결 과제 다수, '가짜 뉴스'는 4기 과제에 없음 ▪ 세부과제 89개 중 방송 53, 인터넷 23, 공통 9, 통신은 5개
3	**단기간에 해결하기 어려운 과제들에 대한 사회적 합의 마련 필요** ▪ 공영방송 거버넌스, 수신료 현실화는 부처 단독 수행 가능하나, ▪ 사회적 합의(여론 + 국회) 필요해서 근본적으로 해결하기 어려움 ▪ (가칭)미디어개혁위원회와 같은 공론 기구 마련에 대한 검토 필요

지금까지 살펴본 것을 중심으로 하여 시사점을 종합하여 보면 2기와 비교할 때 3기와 4기에 방통위 소관 영역이 위축되어 그에 따른 한계가 존재한다는 것을 알 수 있다. 방통위/과기부로 방송통신관련 기능이 분산되면서 방통위가 단독으로 수행할 수 있는 정책과제를 선정하기가 현실적으로 어려워졌다는 것이다.

미해결된 과제가 많고 중요한 이슈 중 포함되어 있지 않은 것도 존재한다. 명시적으로 해결된 과제는 종편 의무송출 폐지와 같이 일부 과제뿐이어서 해결된 과제가 많다고 보기 어려우며, 4기 정책과제 중 미해결 과제도 다수다. 또한, 현재 가장 첨예한 문제로 부각 되고 있는 가짜 뉴스는 4기 과제에 포함되어 있지 않다. 한편, 또 하나 눈여겨봐야 할 것은 4기 세부과제 89개 중 방송은 53개, 인터넷은 23개, 공통은 9개, 통신은 5개로 통신과 비교할 때 방송 과제가 압도적으로 많은 것을 알 수 있다. 향후 이러한 쏠림 현상은 개선이 필요하다고 판단된다.

마지막으로는 방통위에서 추진하고 있는 정책 과제들 중 상당수는 단기간에 해결하기 어려운 사회적 합의가 필요한 과제들이라는 것이다. 공영방송 거버넌스, 수신료 현실화와 같은 과제는 소관만 놓고 본다면 방통위 단독으로 해결 가능하나, 여론

의 추이, 국회의 상황 등과 같이 주변의 변수가 정책 결정에 영향을 주기 때문에 근본적으로 해결하기 어려운 측면이 존재한다. 이를 고려시 (가칭)미디어개혁위원회와 같은 공론 기구 마련도 검토할 필요가 있다고 판단된다.

제4장 미디어 환경변화에 대응하기 위한 과제 도출

제1절 전문가조사 개요

1. 전문가 조사 목적

본 연구에서는 2020년 미디어 산업 주요 과제를 선정하기 위해 전문가 조사를 진행하였다. 아래 표에 제시된 과제들은 연구진들의 검토를 통해 도출해낸 이슈들이며, 전문가들에게 우선순위 및 이유, 아래에 제시되어 있지 않은 과제들 말고 중요하다고 생각하는 이슈들을 적어 달라고 요청하였다.

<표 4-1> 산업분야(경제적 과제) 및 정책분야(사회적 과제) 이슈

산업분야(경제적 과제)(가나다순)	정책분야(사회적 과제)(가나다순)
· 5G 도입 및 활성화 방안	· 5G 서비스 활성화 및 성장 동력 마련
· AR/VR 등 5G 킬러 콘텐츠	· 5G 요금 체계 합리화
· M&A 등 방송통신 시장 구조 개편	· 가짜 뉴스 및 허위조작정보 규제 개선
· 건전한 국내 콘텐츠 제작 시장 조성	· 개인정보 활용을 위한 규제 개선
· 국내 OTT 활성화	· 공·민영 체계 개편
· 글로벌 플랫폼 사업자 국내 진출 및 시장 잠식	· 공영방송 공적 책임 강화 및 수신료 현실화
· 글로벌화에 따른 콘텐츠 부문 경쟁력 제고	· 국내 사업자 역차별 방지
· 데이터 기반 서비스 활성화	· 글로벌 사업자에 대한 디지털세 부과
· 미디어 분야 플랫폼 경제 활성화	· 데이터 기반 경쟁
· 방송콘텐츠 시장 글로벌화	· 미디어 정부 거버넌스 변화
· 블록체인의 미디어 분야 적용	· 상호접속 등 망 이용대가 규제 개선
· 오리지널 콘테츠 활성화	· 외주제작 제도 개선
· 인공지능(AI)의 미디어 분야 활용	· 재송신 제도 개선
· 제4이통 도입 및 MVNO 활성화	· 재허가, M&A 등 허가 체계 기준 마련
· 제작 요소시장의 글로벌화	· 미디어법 체계 개편
· 주52시간 도입에 따른 노동환경변화	· 플랫폼 - 콘텐츠 사업자간 상생 방안 마련

순위 취합 후 전문가들의 답변 내용을 고려하여 중복성이 있는 이슈들은 재범주화하여 다시 구성하였고, 이를 배경 및 필요성과 전략방향으로 나누어 제시하였다. 이에 대해서는 다음 절에서 구체적으로 제시할 것이다.

2 조사 대상 선정

본 연구에서는 위에 제시한 과제를 포함하여 방송통신 산업의 발전을 위해 필요한 과제가 무엇인지 선정하기 위해 전문가 조사를 실시하였다. 조사 대상은 학계, 법조계, 산업계, 언론인 등 총 30명을 대상으로 11월 11일부터 11월 25일까지 2주간 조사를 진행하였다.

<표 4-2> 전문가조사 참여자 특성

분야	인원	비고
방송전문가	5인	· 신문방송 관련 전공 교수 · 방송 관련 연구단체 박사급 연구원
경영·경제 전문가	5인	· 경영·경제 관련 전공 교수 · 미디어 관련 연구단체 박사급 연구원
법률 전문가	5인	· 법학과, 로우스쿨 교수 · 법무법인 변호사
업계 전문가	12인	· 지상파 관련 현업 종사자 · 유료방송 플랫폼 관련 현업 종사자 · PP 관련 현업 종사자 · 이통사 관련 현업 종사자 · 각종 협회 관련 현업 종사자
언론인	3인	· 방송통신위원회 출입기자 · 과학기술정보통신부 출입기자
계	30인	

제2절 산업분야(경제적 과제)

1. 5G를 방송통신ICT 대전환을 위한 Trigger로 활용

산업분야의 경제적 과제로 많은 전문가들이 5G 활성화가 필요하다고 응답하였다. 본 연구에서는 이를 바탕으로 5G 활성화를 '5G를 방송통신ICT 대전환을 위한 Trigger로 활용'해야 한다는 과제를 제시하였다. 2019년이 5G의 원년이고 제4차 산업 혁명을 위해 5G가 활성화해야 한다는 측면에서 많은 전문가들이 5G 활성화를 과제로 제시한 것이다.

[그림 4-1] 5G를 방송통신ICT 대전환을 위한 Trigger로 활용

배경 및 필요성	전략 방향
• **5G 상용화되었으나 아직까지 성장동력을 마련하지 못하고 있음** ✓ 침체된 방송통신산업 국면전환의 기회 ✓ ICT 산업 글로벌 경쟁력 제고 혁신 기반 마련 • **5G 상용화를 변곡점 삼아 방송통신 경쟁을 혁신과 서비스 기반으로 전환할 필요** ✓ 이통사를 비롯한 사업자들의 콘텐츠 및 서비스 투자 강화 필요 ✓ 이를 기반으로 제4차 산업혁명, 글로벌화 기조에 적극적으로 대응	• **AI, AR/VR, 블록체인 등 기반 기술과 시너지 창출** ✓ 과기부 중심의 지원 정책 뿐 아니라 방통위, 중기부, 등 관계부처의 전방위적인 지원이 필요 ✓ AR/VR의 표준 선점 필요 • **규제완화, 간접지원 등 5G 활성화 정책 마련** ✓ 범 부처적 5G를 통한 장기적 사업방향 수립이 필요 ✓ AI 체계적 전략 마련, 클라우드 산업 활성화, 양자 정보통신의 고도화 등 필요 ✓ 자율주행차, 원격의료와 같은 초저지연, 초연결 서비스활성화를 위한 기반기술 개발지원 및 인력양성 지원 필요

전문가들은 5G가 상용화되었으나 아직까지 성장동력을 마련하지 못하고 있는 상황이라고 지적하였다. 전문가들은 5G를 성장동력으로 삼아 침체되어 있는 방송통신 산업의 국면전환 기회로 삼아야 한다고 보았다. 5G 상용화를 계기로 ICT 산업 글로벌 경쟁력을 제고하고 혁신을 위한 기반을 마련해야 할 필요가 있다는 것이다.

5G 상용화는 방송통신 경쟁을 혁신과 서비스 기반으로 전환하는 변곡점이 될 수 있다는 면에서 큰 의미를 지고 있다. 이를 위해서는 이통사를 비롯한 사업자들의 콘텐츠 및 서비스 투자를 강화할 필요가 있다.

이를 위한 전략방향으로는 우선적으로 AI, AR/VR, 블록체인 등 기반 기술과의 시너지를 창출하는 방안을 마련해야 한다. 이를 위해서는 과학기술정보통신부 중심의 지원 정책뿐 아니라 방송통신위원회, 중소기업벤처부 등 관계부처의 협력과 전방위적인 지원이 필요하다. 또한, AR/VR의 표준 선점을 통해 AR/VR과 5G 서비스의 시너지를 극대화해야 한다.

또한, 정책적으로는 규제완화와 간접지원 등을 5G 활성화 정책을 마련해야 한다. 이를 위해서는 범부처적인 5G 서비스 중·장기 사업방향 수립이 필요하다. 또한, AI의 체계적인 전략 방향 마련, 클라우드 산업 활성화 방안 마련, 양자 정보통신의 고도화 등에 대해 준비할 필요가 있다. 또한, 자율주행차, 원격의료와 같은 초저지연, 초연결 서비스 활성화를 위한 기반 개발지원 및 인력양성을 지원할 필요가 있다.

2. 미래 신산업분야로 재탄생하기 위한 방송통신 시장구조 개편

현재 미디어 산업의 변화를 디지털 대전환(digital transformation)이라는 용어로 표현하는 경우가 많다. 이와 같이 국내·외에서 방송통신 분야를 포함한 미디어 분야에서 매우 큰 변화가 일어나고 있는 상황인 것이다. 국내의 경우 이통사에 의한 유료방송 M&A가 진행되고 있다. LGU+의 CJ헬로 인수, SK의 티브로드 합병이 진행 중이며, LGU+의 CJ헬로 인수는 공정거래위원회와 과학기술정보통신부가 조건부로 인수를 승인하였고 SK의 티브로드 합병은 공정위에서 조건부 승인한 상황이다.

국내에서는 미디어 사업자의 M&A 양상이 방송 사업자간 수평 결합의 형태로 접근하는 양상이다. 하지만, M&A의 시너지 효과를 살리기 위해서는 M&A를 기반으로 하여 방송통신 전 영역에 진출하고 이를 통해 현재의 한계를 극복하는 계기로 삼아야 할 필요가 있다.

[그림 4-2] 국내 방송사업자 M&A 진행상황

< SK브로드밴드 + 티브로드 합병 추진 (단위: 만명) >

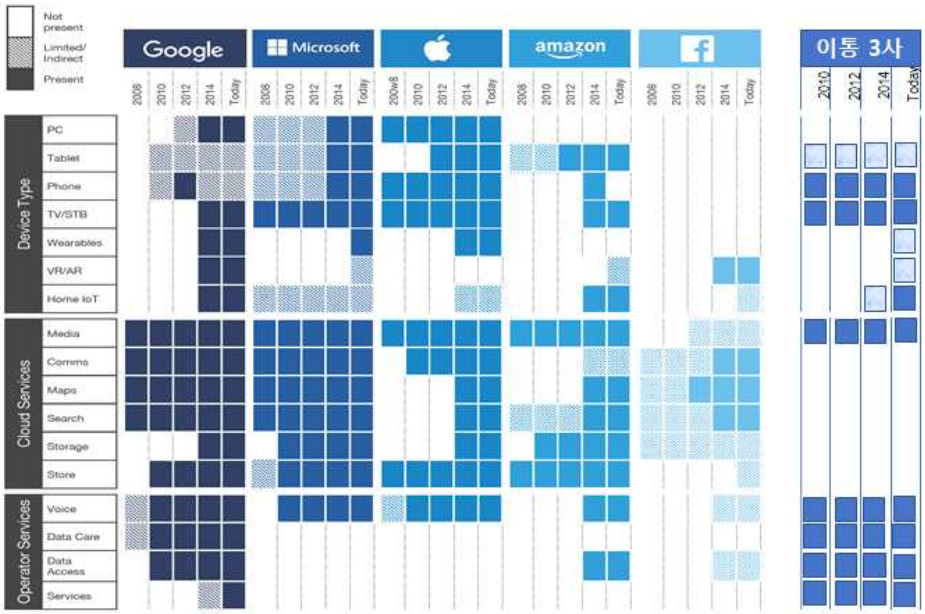
구분		유료방송	초고속인터넷	이동통신
인수 전	SK텔레콤	-	285 (13.4%)	2,761 (41.6%)
	SK브로드밴드	472 (14.4%)	255 (12%)	-
	SK텔링크	-	-	78 (1.2%)
	티브로드	311 (9.5%)	90 (4.2%)	10 (0.1%)
인수 후		**783 (23.9%)**	**630 (29.6%)**	**2848 (42/9%)**

< LG 유플러스 + CJ 헬로 인수 추진 (단위: 만명) >

구분		유료방송	초고속인터넷	이동통신
인수 전	LG U+	399 (12.2%)	402 (18.9%)	1,375 (20.7%)
	CJ헬로	407 (12.4%)	79 (3.7%)	79 (1.2%)
인수 후		**806 (24.6%)**	**481 (22.6%)**	**1454 (21.9%)**

통신사 계열 1,827만 VS. 케이블 계열 1,394만 ▶ 통신사 계열 2,554만 VS. 케이블 계열 667만

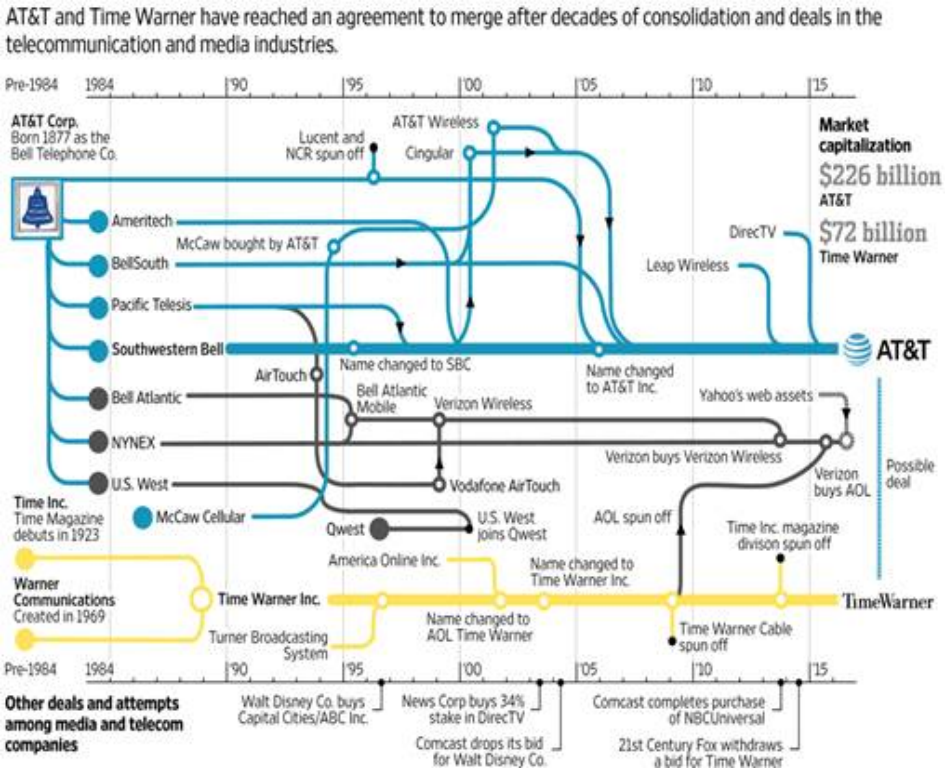
[그림 4-3] 글로벌 미디어 그룹의 영역 확장



출처: World Economic Forum/Accenture analysis(2017) + 미디어미래연구소 분석(2018)

구글, 마이크로소프트, 애플, 아마존, 페이스북과 같은 해외 주요 사업자들은 자신들의 기반 사업뿐 아니라 미디어와 관련된 전 분야로 진출하고 있다. 이들은 이뿐만 아니라 생활과 관련된 서비스 영역에도 진출하여 이를 기반으로 실질적으로 모든 영역의 서비스에 진출하는 것이 가능한 상황이다. 이와 비교할 때 국내 사업자들은 제한적인 영역의 사업에만 진출해 있는 상황이라고 할 수 있다.

[그림 4-4] M&A를 통한 AT&T와 TimeWarner 변천사



출처: https://www.theverge.com/2016/10/24/13389592/att-time-warner-merger-breakup-bell-system-chart

방송통신 업계의 대표적인 플랫폼 + 콘텐츠 수직적 M&A 사례라고 할 수 있는 AT&T와 TimeWarner의 변천사를 살펴보면 각각 통신과 콘텐츠에서 출발한 사업자

들이 어떻게 플랫폼과 콘텐츠 서비스 모두를 다하고 있는지를 잘 보여준다. AT&T는 TimeWarner 합병을 통해 기존 산업뿐 아니라 콘텐츠 경쟁력을 기반으로 OTT 서비스에서도 시너지를 창출할 수 있게 되었다.

[그림 4-5] 미래 신산업분야로 재탄생하기 위한 방송통신 시장구조 개편

배경 및 필요성	전략 방향
• **국내 이통사에 의한 유료방송 M&A 진행중** ✓ 현재 LGU+의 CJ헬로 인수, SK의 티브로드 합병이 진행중 ✓ 향후 추가적인 M&A, 콘텐츠 시장, OTT 시장에서의 M&A도 발생할 가능성 존재 • **역동적인 시장 변화, 글로벌 사업자와의 경쟁** ✓ 신규 서비스, 융합 등 역동적 변화에 대응 ✓ 혁신적 사고, 유연성과 함께 거대자본으로 무장한 구글, 넷플릭스 등 글로벌 사업자의 영향력 증대	• **시장 구조개편이 서비스 혁신, 콘텐츠 영역에 대한 투자확대로 이어져 선순환 구조 마련** ✓ 구조 개편이 미디어분야 혁신의 동력임을 자각 ✓ 콘텐츠 경쟁력 강화를 위한 자본, 인력 투입 • **M&A 시 방송통신위원회 역할 재정립** ✓ M&A 이후 방통위 중심으로 공정경쟁과 이용자 보호 방안 마련 • **지역 지상파 소유 규제 완화를 통한 M&A 유도** ✓ 미국에서는 지역미디어 합병 사례 다수 ✓ 국내에서도 M&A 가능하도록 소유규제 완화 검토

구글, 넷플릭스 등 글로벌 사업자들이 국내에 미치는 영향력은 갈수록 커지고 있다. 또한, 뒤에서 다시 논의하겠지만 디즈니 등 다른 글로벌 사업자들도 국내에 진출할 것으로 점쳐지고 있는 상황이다. 국내·외에서 방송통신 시장은 역동적으로 변화하고 있다. 이러한 변화에 대응하기 위해서도 현재 진행되고 있는 M&A가 시장의 성장을 견인할 수 있는 건전한 방향으로 이뤄질 필요가 있다. 이를 기반으로 글로벌 사업자와 경쟁할 수 있는 기반을 마련해야 한다. 신규 서비스, 융합과 같은 역동적 변화에 대응해야 한다. 또한, 혁신적 사고, 유연성을 갖추어 거대자본을 통해 경쟁력을 확보하고 있는 구글이나 넷플릭스와 같은 글로벌 사업자와 경쟁해야 한다.

방송통신 시장의 구조 개편을 효율적으로 추진해 나가기 위해서는 시장의 구조 개편이 서비스 혁신, 콘텐츠 영역에 대한 투자확대로 이어져 선순환 구조를 마련해 나가야 한다. 지금 중요한 것은 구조 개편이 미디어분야 혁신의 동력임을 자각하는

것이다. 아울러, 경쟁력의 원천이 되는 콘텐츠 경쟁력 강화를 위해 자본과 인력을 효율적으로 투자하는 방안에 대해서도 지속적인 고민이 필요하다.

현재 진행되고 있는 M&A가 마무리된 이후에도 추가적인 M&A가 이루어질 가능성이 크므로 향후 진행될 M&A 시 방송통신위원회의 역할을 어떻게 재정립해 나갈 것인가에 대한 고민도 필요하다. 향후 M&A가 진행되게 되면 방통위가 공정경쟁뿐 아니라 효율적인 이용자 보호 방안도 수립해야 할 것이다.

지역 지상파 소유 규제 완화를 통해 M&A를 유도하는 방안에 대해서도 검토가 필요하다. 미국의 경우 지역미디어 합병 사례가 다수 발생하고 있으며, 이를 정부에서 승인해 주는 경우가 나타나고 있다. 이는 지역 미디어의 규모의 경제를 키워 자생적으로 시장에서 살아남을 수 있는 기반을 마련해 준 것이라고 할 수 있다. 국내의 경우도 지역 지상파가 시장에서 생존하기 어려운 상황이므로 지역 지상파 활성화를 위한 M&A를 추진할 수 있는 규제완화 방안에 대해 고민할 필요가 있다.

미국의 경우 뉴욕, LA 등 대도시가 아닌 10만~30만 사이의 지역 기반을 가진 소도시 지상파 방송사들은 생존에대한 고민을 하고 있는 상황이다. 이에 따라, 최근 미국 소도시 지역 지상파 방송사들 사이에서 인수합병(M&A)이 심심치 않게 일어나고 있다. 이런 혼란을 틈타, 일부 지역 방송 오너들은 지역의 지상파 방송사들(small-town airwaves)들을 사들이고 있다. 방송 규제 당국이나 케이블TV 등 미디어 플랫폼 사업자들은 이런 움직임을 경계하고 있는 상황이다. 거대한 지역의 독점 사업자가 등장한다는 이유이다.

현재 미국 연방방송통신위원회(FCC)의 지역 방송 소유 제한 규칙(The Local Television Ownership Rule limits)에 따르면 시청 점유율(Based on Audience) 1위 TV 방송국(4위 이내)은 같은 지역 내에 다른 방송국을 소유할 수 없게 되어 있다. 1위가 아니라도 해도 한 사업자가 보유할 수 있는 지역 TV 방송국의 수도 2개로 정해져 있다. 물론 규제는 저출력 TV가 아닌 정격 출력 TV방송국으로 한정한다. 전국TV권역에선 한 사업자가 전체 미국 TV시청 가구(TV household)의 39%를 넘지 못하도록 정해져 있다. 라디오와 TV를 교차 소유하는 경우에도 지역 내 전체 방송국이 20개

가 넘는 경우에 한해서만 한 사업자가 가질 수 있는 채널은 TV 2개, 라디오 6개로 복수 소유 규정은 매우 까다롭지만, 예외 규정은 존재한다.

최근 예외들이 발생하고 있다. FCC는 웨스트버지니아 파커버그(West Virginia), Parkersburg), 미시시피 그린빌(Mississippi Greenville)와 같은 미국 시골 지역에 이런 소유 규제 원칙을 무시하고 지역 방송국 간 M&A를 허용했다. 지역 TV방송 시장 경쟁 상황이 바뀌었고 온라인으로 광고 쏠림 현상이 가속화돼 광역화가 필요하다는 논리이다.

또 사우스다코타(South Dakota)주 Sioux Falls 지역에선 그레이 텔레비전(Gray Television)이 이미 시청 점유율 2위 방송사를 보유하고 있음에도 점유율 3위 방송사를 인수하는 것을 승인하기도 했다. 조지아 애틀랜타(Atlanta, Georgia)에 본사를 두고 있는 Gray Television는 145개의 지역 방송국을 보유하고 있는 중소 미디어 그룹이다. 이에 대해 프랭크 팔론 미 하원 에너지상임위원회 의장과 마이크 도일 통신분과 상임위원장은 성명서를 발표하고 FCC가 법치주의를 의도적으로 무시하는 것으로 보인다고 말하기 까지 했다.

3. 인터넷 동영상서비스(OTT)의 중심으로 미디어생태계 재편

현재 인터넷 동영상서비스(OTT) 중심으로 미디어 생태계가 재편되는 양상이 나타나고 있다. 넷플릭스와 같이 OTT를 주력으로 하는 사업자뿐 아니라 기존의 방송통신 사업자들도 OTT 서비스에 본격적으로 뛰어들고 있는 상황이다. 현재 방송통신 산업의 양상은 OTT를 접점으로 하여 방송통신 산업이 수렴되는 모양새이다.

한편, 글로벌 사업자들의 국내 진출이 활발해 지면서 글로벌 사업자들이 국내 사업자와 제휴하는 경우가 계속 늘어나고 있으며, 향후에도 늘어날 전망이다. 글로벌 사업자와 국내 사업자 간 제휴는 LG유플러스와 넷플릭스가 제휴하면서 주목받기 시작했다. 넷플릭스는 최근 ENM과 JTBC와 제휴를 하면서 국내에서의 영향력을 확보하고자 노력하고 있다. 이러한 변화는 향후 국내 콘텐츠 제작시장 및 OTT 시장에

큰 변화를 일으킬 것으로 전망되고 있다. 이러한 변화가 일어나고 있음에 따라 국내 방송통신 시장도 변곡점을 맞이했고 이 시기에 혁신을 통해 재도약해야 한다는 평가가 지속적으로 나오고 있다.

한편, 미국에서는 2019년 11월에 디즈니+와 애플TV+가 런칭하면서 넷플릭스와 치열한 경쟁을 벌일 것으로 전망하고 있다. 디즈니+의 런칭에 대해 뉴욕 타임스는 토르의 망치로 내리친 것 같은 변화가 일어날 것이라고 표현할 정도로 향후 많은 변화가 일어날 전망이다. 디즈니+는 출시 첫날 1,000만 가입자를 돌파하는 등 이미 OTT 시장에 상당한 변화를 불러일으키고 있다. 또한, Hulu는 실시간TV 이용 패키지(vMPVD), 월 구독료 10 달러를 인상하는 등 기존 OTT 사업자들도 변화를 모색하고 있는 상황이다.

[그림 4-6] 국내·외 주요 OTT 서비스 출시 현황

국내에서도 꾸준히 새로운 OTT 서비스가 등장하고 있다. 2010년 Tving을 시작으로 이통3사에서 부가서비스로 OTT 서비스를 출시하였다. 이후 넷플릭스가 국내에 진출하면서 본격적으로 월정액 구독 기반 OTT 서비스가 활성화되기 시작했다. 2019년 9월 이에 대응하여 지상파3사와 SKT가 함께 독립 OTT 서비스 웨이브를 출시하였고, ENM과 JTBC도 OTT 서비스 출시를 위해 제휴할 것임을 발표하였다. KT도 새로운 OTT 서비스 시즌을 출시하였다.

[그림 4-7] 인터넷 동영상서비스(OTT)의 중심으로 미디어생태계 재편

배경 및 필요성	전략 방향
• **OTT 중심으로 미디어 생태계의 대전환** ✓ 넷플릭스와 같이 OTT를 주력으로 하는 사업자 뿐 아니라 기존의 방송통신 사업자들도 OTT 서비스에 본격적으로 뛰어들고 있는 상황 ✓ OTT를 접점으로 하여 방송통신 산업이 수렴 중 • **해외 사업자와 국내 사업자의 제휴 증대** ✓ 넷플릭스가 ENM, JTBC와 제휴할 것을 발표 ✓ 향후 제작 및 OTT 시장에 큰 변화 전망 ✓ 국내 방송통신 시장은 변곡점을 마련하여 혁신을 통해 재도약해야 하는 시점이라는 평가가 지배적	• **OTT 시장의 공정경쟁 환경 조성** ✓ 글로벌 사업자의 규제 우회 행위에 대한 강력한 대응 방안 마련 ✓ 다른 시장에서의 지배력을 활용하여 OTT 시장에서 불공정행위를 하는 것을 방지 • **국내 시청자의 문화적, 지역적, 사회적 수요를 반영하는 국내 콘텐츠 제작 지원 및 투자 유도** ✓ 대한민국에 최적화된 OTT 투자 환경 조성 ✓ 이를 위해 방통위를 비롯한 관련 부처가 공동으로 대응하는 것이 필요

국내에서 OTT 서비스를 활성화하기 위해서는 정책적으로 OTT 시장의 공정경쟁 환경을 조성할 필요가 있다. 미국에서는 OTT 서비스와 유료방송 서비스 간 경쟁이 치열해 짐에 따라 FCC에서 유료방송 서비스와 OTT 서비스에 대한 경쟁관계에 대해 새롭게 접근하고 있다. FCC가 2019년 10월 25일 채택하고 발표한 의견서·명령서[30]에서 하와이의 Kauai 섬과 Charter의 메사추세츠 내 32개 독점 사업지역(the Franchise Areas)에서 지역교환통신사업자(LEC)가 1934년 통신법 1934년 통신법[31]에 정의된 유효경쟁(effective competition) 대상에 포함된다고 발표한 것이다(92쪽에 첨부된 [부록] 참조). 이와 같이 국내에서도 OTT 서비스에 대해 새롭게 접근할 필요가 있다. 경쟁력을 높여가고 있는 글로벌 사업자의 규제 우회 행위에 대한 강력한 대응방안을 만들어 국내 사업자들이 체감하고 있는 사업자 역차별 문제를 해소해야 한다. 또한, 다른 시장에서의 지배력을 활용하여 OTT 시장에서 불공정행위를 하는 것을 방지할 필요가 있다.

30) Federal Communications Commission FCC 19-110, Before the Federal Communications Commission Washington, D.C. 20554

31) 47 U.S.C. §543(1)(1)D. / 번역자 주: 1934년 통신법(Communications ACT of 1934)을 1996년 개정된 통신법(Telecommunication ACT)과 구분하기 위해 Communications Act of 1934 As Amended 라고도 칭함

한편, 효율적인 투자를 통해 최적의 성과를 거두어야 한다. 그러기 위해서는 국내 시청자의 문화적, 지역적, 사회적 수요를 반영하는 국내 콘텐츠 제작지원 및 투자 유도가 필요하다(천혜선, 2019). 이를 위해서는 대한민국에 최적화된 OTT 투자 환경을 조성해야 한다. 또한, 이를 위해 방송통신위원회를 비롯한 관련 부처가 공동으로 대응할 필요가 있다.

4. Global 규제표준 정립 - 국익 우선 정책

디지털 미디어시장이 글로벌 사업자들 위주로 재편되고 있는 상황이다. 이에 따라 국내 시장의 경쟁구도에도 많은 영향을 미치고 있다. 특히, 광고에서 가장 중요한 영역으로 성장하고 있는 디지털 동영상 광고 시장이 글로벌 사업자 위주로 재편되고 있는 상황이다. 또한, 2019년 7월 기준으로 넷플릭스의 국내 가입자는 185만 수준인 것으로 나타나고 있다(닐슨코리안클릭, 매일경제, 2019. 8. 29 재인용). 디지털 시장에서 글로벌 사업자들의 영향력이 증대됨에 따라 국내 사업자와의 분쟁이 발생하는 경우가 늘어나고 있다. 구글과 같은 글로벌 사업자들은 국내 사업자와의 거래시 자사 표준 계약서를 제시하면서 글로벌 스탠다드에 따라야 한다는 식으로 주장하고 있다. 또한, 페이스북은 이용자의 접속경로를 임의로 변경하여 관련된 소송이 진행 중인 상황이다.

[그림 4-8] 국내 디지털 동영상 광고 순위 및 점유율

	2017 상반기			
		매체명	금액	비중
67.5%	1	유튜브	742	36.7%
	2	페이스북	623	30.8%

2018 상반기				
	매체명	금액	비중	
1	유튜브	1,169	40.7%	73.1%
2	페이스북	930	32.4%	

출처: 리서치애드, 메조미디어 재인용

글로벌 사업자의 영향력이 증대되는 한편, 글로벌 사업자들이 국내 사업자들과 제휴하는 경우가 늘어나고 있다. 앞서 얘기했던 것처럼 넷플릭스의 가입자가 늘어나고 있으며, 디지털 광고 시장에서 유튜브와 페이스북의 점유율이 높아지고 있다. 이미 국내 사업자들과 제휴를 맺은 사업자 이외에 디즈니, 애플 같은 사업자가 국내 사업자와 제휴를 맺을 가능성이 존재하는 상황이다.

글로벌 사업자들은 자국 표준을 글로벌 표준이라고 주장하면서 규제를 우회하고 있다. 유튜브는 미국 규제인 COPPA(아동온라인사생활보호법, U.S. Children's Online Privacy Protection Act)를 기준으로 자율규제를 하면서 이것이 글로벌 표준이라고 주장하고 있다. 이러한 글로벌 사업자들의 규제 우회에 대한 차단 장치를 마련할 필요가 있다.

현재 상황에 효율적으로 대응하기 위해서는 국내 사업자와 글로벌 사업자에 대해 동일 서비스, 동일 규제 원칙을 적용해야 한다. 국내·외 업체가 차별받지 않고 동등하게 규제할 수 있는 법·제도적 환경을 마련해야 한다는 것이다. 이를 위해 법인세, 기금 등에 동일한 규제를 적용하여 규제 일관성을 확보해야 한다.

아울러, 국내사업자와 글로벌 사업자가 상생할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 국내에 진출해 있는 글로벌 기업에 대해 수익배분율, 세제, 국내 매출 대비 재투자 비율, 고용 등에서 국내 미디어 산업에 기여할 수 있는 방향으로 제도를 개선해야 한다. 또한, 이를 추진할 수 있는 방안이 담긴 가이드라인을 제정하여 망이용대가 이슈 등에 대응해야 한다.

5. 데이터/AI 산업 활성화 유도

데이터 활용이 제4차 산업 혁명에 핵심적인 경쟁력이 되어 가고 있으며, 데이터 유통량은 지속적으로 증가하고 있다. MBN(2019)의 전망에 따라 2025년 전 세계에서 유통될 데이터의 양은 175제타바이트(ZB)다. 이 데이터를 64기가바이트(GB) 스마트폰에 저장한다고 가정하면 지구를 5바퀴 감을 수 있는 양이다(MBN, 2019).

[그림 4-9] 데이터 유통량 전망

출처: MBN(2019)

이와 같이 AI-데이터 기반 서비스 서비스가 제4차 산업혁명에 있어 핵심적인 경쟁력으로 자리잡고 있다. 하지만 국내의 경우 다른 ICT 인프라와 비교할 경우 AI-데이터 기반 경쟁력이 취약한 것이 현실이다. 5G를 기반으로 전체 미디어 생태계를 질적으로 진화시키기 위해서도 AI-데이터 기반 서비스를 활성화할 필요가 있다. 정부에서도 데이터 기반 서비스의 활성화를 강조하고 있다. 하지만 아직까지 관련 기술, 인프라, 인력 등이 부족한 상황이다.

[그림 4-10] 데이터/AI 산업 활성화 유도

배경 및 필요성	전략 방향
• **AI – 데이터 기반 서비스가 제4차 산업혁명에 있어 핵심적인 경쟁력이 되고 있는 상황** ✓ 국내의 경우 다른 ICT 인프라와 비교할 때 AI-데이터 기반 경쟁력이 취약한 현실 • **5G를 기반으로 전체 미디어 생태계를 질적으로 진화시키기 위해서도 AI-데이터 기반 서비스 활성화 필요** ✓ 정부에서도 데이터 기반 서비스의 활성화를 강조하고 있는 상황이나 ✓ 아직까지 관련 기술, 인프라, 인력 등이 부족한 상황	• **AI – 데이터 관련 기술을 다른 기술과 연계** ✓ AI, AR/VR, IoT 신기술을 미디어와 연계 ✓ 5G와 시너지 창출 유도 • **AI – 데이터 관련 인재 양성** ✓ 과기부, 방통위 등 관련부처가 관련 인력 양성을 위한 지원을 실시하는 한편, ✓ 방통위를 중심으로 데이터 기반 사회에서 커질 수 있는 정보격차 해소 방안 마련 • **개인정보 활용 및 보호** ✓ 비식별 조치 활용 확대 ✓ 데이터 주권 등 중장기적인 이용자 보호 방안 마련

AI-데이터 기반 서비스를 활성화하기 위해서는 AI-데이터 관련 기술을 다른 기술과 연계하는 전략을 추진해야 한다. AI, AR/VR, IoT와 같은 신기술을 미디어와 연계해야 한다. 또한, 5G와 시너지 창출을 유도해야 한다. AI-데이터 관련 인재를 양성하는 것도 중요하다. 과기부, 방통위 등 관련 부처가 관련 인력 양상을 지원하는 한편, 방통위 중심으로 데이터 기반 사회에서 커질 수 있는 정보격차 해소 방안을 마련해야 한다. 개인정보 제도를 정비하는 것도 중요하다. 비식별 조치 활용을 확대하고 데이터 주권 등 중·장기적인 이용자 보호 방안을 마련해야 한다.

제3절 정책분야(사회적 과제)

1. 신유형 서비스 맞춤형 규제정책 개발

방송과 통신의 융합으로 인해 거시적인 차원에서의 법체계 개편이 필요한 상황이다. OTT와 같이 기존 방송과 유사한 속성을 지닌 서비스 도입 및 활성화가 필요하다. 방송통신 시장의 성장은 정체되어 있는 상황이며, 공적 책무 이행 미흡을 극복하기 위한 큰 그림 마련의 필요성이 대두되고 있다.

[그림 4-11] 신유형 서비스 맞춤형 규제정책 개발

배경 및 필요성	전략 방향
• **방송과 통신의 융합으로 인해 거시적인 차원에서의 법체계 개편이 필요한 상황** ✓ OTT와 같이 기존 방송과 유사한 속성을 지닌 서비스 도입 및 활성화 ✓ 방송통신 시장 성장 정체, 공적 책무 이행 미흡을 극복하기 위한 큰그림 마련의 필요성 대두 • **방송시장의 구조개편을 위한 규제 개선 필요성** ✓ 한편에서는 M&A 추진시 존재하는 규제 불확실성을 해소해야 한다는 주장이 제기 ✓ 또한, M&A가 발생할 경우 우려되는 부작용(불공정경쟁, 이용자 피해)을 미연에 방지할 수 있는 장치 마련의 필요성 대두	• **거시적인 차원의 미디어법 체계 개편** ✓ 통합방송법, OTT 별도법 등 미디어법 체계 개편 ✓ 중장기적으로는 방송통신을 모두 관장하는 방송통신 통합법 체계 수립에 대한 로드맵 수립 필요 ✓ (가칭)미디어개혁위원회를 통해 논의를 공론화 • **방송 정의 개선 필요** ✓ 현 방송의 정의는 지상파의 정의 ✓ 규제가 아닌 진흥을 위해서라도 현재의 환경에 부합하는 정의 개선 필요 • **방송의 공익성과 통신의 산업성이라는 이분법적 사고에서 탈피**

또한, 방송시장의 구조개편을 위한 규제개선 필요성도 제기되고 있다. 한편에서는 M&A 추진시 존재하는 규제 불확실성을 해소해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 또한, M&A가 발생할 경우 우려되는 부작용인 불공정경쟁 행위나, 이용자 피해 등에 대응할 수 있는 장치를 마련해야 한다는 주장도 제기되고 있다.

근본적으로는 거시적인 차원의 미디어법 체계 개편 논의가 필요하다. 통합방송법,

OTT 별도법 등 큰 틀에서의 미디어 체계 개편이 필요하다는 것이 중·장기적으로 방송통신을 모두 관장하는 방송통신 통합법 체계 수립에 대한 로드맵 수립도 필요하다.

<표 4-3> 미디어법 체계 개편에 대한 접근 방식

구분	① 통합방송법	② 공영방송법/통합방송법	③ OTT 별도법
접근 방식	o 방송법 + IPTV법	o 방송법에서 공영방송법 분리하여 공영방송법 제정 o 새로운 통합방송법 제정	o 방송법, IPTV법 존속 o OTT 별도법 제정
장단점	o 규제개선이 상대적으로 가장 용이 o 구조적 문제를 개선하기에는 미봉책(ad hoc)의 성격이 강함	o 방송의 사회적 가치와 경제적 가치를 이원화시켜 공공성과 산업성 조화 가능 o 융합에 대응한 근본적인 법제도 개편의 초석 마련 o 공영방송의 게토화(ghetto) 초래 o 규제 개선의 난이도가 매우 높음	o 규제개선의 난이도가 낮고 OTT의 특성에 부합하는 법제정 가능 o 미봉책(ad hoc)의 성격이 강해 향후 방송법, IPTV법, OTT 별도법 통합에 대한 논의가 대두될 가능성이 매우 높음
관련 논의	o 김성수 의원실	o 학술적인 차원에서만 검토	o 학술적인 차원에서만 검토 o 이해관계에 따라 대응논리로 검토되었을 가능성 존재

위와 같은 세 가지 측면에서 미디어법 체계 개편을 논의할 수 있을 것으로 판단된다. 최근에는 김성수 의원실에서 대표로 발의한 통합방송법 위주로 미디어법 체계 개편을 논의해 온 경향이 있었다. 이것의 장점은 방송법 + IPTV법 = 통합방송법이라는 형식으로 법체계를 개편할 수 있어 규제개선이 상대적으로 용이하다는 것이다. 단점은 공적 가치와 산업적 가치를 모두 담아야 하고, 향후 방송통신 통합법, 수평적 규제체계 수립시 어려움이 발생할 전망이다.

공영방송법과 통합방송법을 분리하여 미디어법 체계를 개편하는 안은 일부 방송학자들 중심으로 학술적인 차원에서 가장 이상적인 접근방법이라는 평가가 존재하는 안이다. 이 안의 장점은 공적/사적영역의 명확한 구분이 가능하고, 산업진흥이 용이할 뿐 아니라 향후의 법제도 개편의 초석을 마련하는 것이 가능하다는 것이다.

공영방송법을 따로 제정하여 공영방송의 역할을 명확히 할 수 있기 때문에 시장에서의 혼란을 최소화하는 것이 가능하다. 가령, 공영방송은 수신료로만 운영하게 하여 광고시장에서의 과당 경쟁을 미연에 방지할 수 있다. 또한, 공영방송법을 따로 제정할 경우 통합방송법의 틀과 주요 규제를 전기통신사업법의 체계를 고려하여 제정하는 것이다. 가령, 유료방송플랫폼 사업자에 대한 진입 규제를 현행 허가에서 등록으로 변경하는 것 등을 검토할 수 있다.

단점으로는 공영방송이 게토(ghetto)화되어 향후 전국가적인 부담으로 작용할 가능성을 배제하기 어렵고, 규제 개선의 난이도가 매우 높다는 것이다. 게토(ghetto)는 사전적으로 예전에, 유대인들이 모여 살도록 법으로 규정해 놓은 지역으로 특정 분야가 다른 분야와는 완전히 괴리됨을 예로 들 때 사용되는 용어이다. 공영방송이 광고와 같은 시장 경쟁의 영역에서 완전히 분리되어 자생이 어려운 상황에서 이에 대한 부담을 정부와 국민이 부담해야 하는 가능성이 초래될 가능성이 존재한다. 즉, 수신료를 지속적으로 인상해 주어야 한다는 부담을 앉게 되며 실제 영국에서는 이러한 상황이 국가와 국민에게 부담으로 작용하는 상황이다. 또한, 공영방송법과 다른 방송법을 분리하게 되면 거버넌스 문제와 같은 부담스러운 사회적 논의가 필요하고, IPTV법과의 통합 과정에서도 법을 본질적으로 다시 수립해야하기 때문에 매우 큰 부담이 존재한다.

OTT 별도법으로 접근할 경우 장점은 기존의 법체계를 건드리지 않고 OTT를 위한 별도법을 제정하여 OTT의 매체적 특성에 입각한 법제정이 가능하다는 것이 장점이다. 이로 인해 다른 안과 비교할 때 비교적 규제 개선의 난이도가 상대적으로 낮다는 것이 장점이다. 또한, 기존 방송의 특성과 견주어 OTT의 특성을 구분하지 않고(즉, 별도의 시장 획정을 하지 않고도 법제정이 가능하다), 현재 시장에서 작동

하고 있는 OTT의 특성에 입각하여 법을 제정하는 것이 가능하다. 단점으로는 근본적인 융합법체계 마련을 위해서는 또다시 해당 법을 합쳐야 하는 과정을 거쳐야 한다는 것이다. 위와 같은 미디어법 체계 개편을 위해서는 (가칭)미디어개혁위원회와 같은 사회적 논의기구를 통해 논의를 공론화하는 것이 필요할 것이라고 보인다.

기존 방송사업자와 OTT 사업자들 간의 경쟁상황에 대해 예의주시 하던 미국 FCC의 경우 최근 OTT를 의미한 스트리밍 비디오에 대해 케이블TV와 큰 차이 없는 유료방송 플랫폼이라고 언급한 바 있다. 이와 관련하여 미국 FCC의 의장인 아지타 파이(Ajit Pai)는 "스트리밍 서비스가 케이블TV, IPTV 등 플랫폼 사업자와 효과적인 경쟁을 하고 있다는 판단에 기본료 규제를 재검토해야 될 때가 왔다"고 언급했다.

미국의 방송 규제도 단일 사업자가 존재하거나 특정 사업자의 점유율이 지나치게 놓은 지역에 대해선 '유료 방송 기본요금'을 함부로 올리지 못하고 있다. OTT에 대한 실질적인 정부의 규제가 존재하는 셈이다. FCC에서 이와 같은 사안에 대한 검토 및 입장 표명을 하게 된 배경은 지역 케이블TV업체 차터(Charter)가 FCC에 하와이 및 매사추세츠에서 AT&T의 스트리밍 묶음 상품(AT&T DirecTV NOW 등과의 묶음 상품)이 케이블 유료 방송과 사실상 동등하다고 주장하며 이에 대한 판단을 내려 달라고 요청했기 때문이다. 업계에서 이 판단을 주목해서 보고 있는 OTT에 대해 유료 방송의 지위를 부여할 수 있다고 해석하기 때문이다.

미국에서 이와 같이 OTT 부분에 대한 규제에 관심이 높아지고 있는 배경 중 하나는 11월에 디즈니+와 애플TV+가 월정액 플랫폼을 런칭했기 때문이다. 특히, 디즈니+는 시장에 큰 변화를 불러일으킬 것이라고 전망되고 있다. Disney+의 시작 화면은 이런 디즈니의 힘을 그대로 보여주고 있다는 평가다. 개별 콘텐츠로 승부하는 타 서비스와는 달리 마블(Marvel), 스타워즈(Starwars), 픽사(Pixar), 내셔널지오그래픽 등 브랜드별 섹션이 최고 상단에 배치되었다. 모든 것을 가진 디즈니의 강력한 IP의 힘을 느낄 수 있는 부분이다. 각 섹션에는 <The Mandalorian>, <Encore>, <High School Musical> 등 다양한 오리지널에서부터 디즈니의 고전 명작, 자연다큐멘터리까지 모든 세대가 좋아할 만한 콘텐트가 제공되었다. 단 9개의 오리지널 콘텐트만을 공개

한 애플 TV+와는 확연히 다르다는 평가다.

한편, 현재의 미디어 환경과 방송의 정의가 부합하지 않아 방송의 정의를 개선하는 것을 검토할 필요가 있다. 현재 방송의 정의는 과거 지상파 중심 정의에서 크게 벗어나지 못한 상태이기 때문에 이에 대한 개선이 필요하다. 아래와 같이 방송 제공 단위, 방송 제공 과정, 방송 제공 대상을 고려한 개선이 필요하다는 것이다(미디어미래연구소, 2017).

<표 4-4> 방송 정의 개선방향

구 분	방송 제공 단위	방송 제공 과정	방송 제공 대상
용 어	o 방송프로그램	o 기획, 제작, 편성	o 송 신
현 재	o 시간 편성된 콘텐츠	o 수직계열 송출 단위	o 일반 공중
개 선	o 모든 정보 단위로 확장: 영상, 음성, 음향, 데이터 등	o 모든 정보 단위로 확장하되 편성책임 부여	o 개별 전송 대상으로 확대

출처: 미디어미래연구소(2018)

방송의 정의와 관련하여 시대적 상황을 고려할 필요가 있다. 이를 과거, 현재, 미래로 구분하면 다음과 같은 구분이 가능하다. 먼저 과는 지상파만 존재했을 때를 의미한다. 이때 방송은 유료로 가입하는 계약자를 염두에 둘 필요가 없는 개념으로 기술적으로는 “방송국이 행하는 무선통신의 송신”이라는 행위가 중요했다. 통합방송성법에 새로이 정의된 방송의 개념에서 중요한 것은 “개별계약에 의한 수신자를 포함”이라는 부분이다. 하지만 전기통신설비에 의하여 송신한다는 개념 지금의 미디어 환경과 부합하지 않는 측면이 있다. 이에 따라 미디어미래연구소(2017)에서는 양방향, 융합서비스 환경에 부합하게 “영상, 음성, 음향, 데이터 등을 편성하여 공중(혹은 개별계약자)에게 송신 혹은 전송하는 것”으로 방송을 새롭게 정의한 바 있다.

<표 4-5> 방송의 정의 개선(안)

구 분	과 거	현 재	미 래
특 징	o 유료방송 도입 이전	o 통합방송법 도입	o 양방향·융합서비스
정 의	“정치·경제·사회·문화·시사 등에 관한 보도·논평 및 여론과 교양·음악·오악·연예 등을 공중에게 전파함을 목적으로 방송국이 행하는 무선통신의 송신”	“방송프로그램을 기획·편성 또는 제작하여 이를 공중(개별계약에 의한 수신자를 포함하며, 이하 "시청자"라 한다)에게 전기통신설비에 의하여 송신하는 것”	“영상, 음성, 음향, 데이터 등을 편성하여 공중(혹은 개별계약자)에게 송신 혹은 전송하는 것”

출처: 미디어미래연구소(2017)

방송의 정의를 개선한 후 고려해야 하는 것은 큰 틀에서 방송 체계를 어떻게 개선할 것인지 여부이다. 미디어미래연구소(2017)에서는 이와 관련하여 동영상, 비동영상, 문자전용, 지상파는 수신료 기반, 광고기반, 가입기반, 유무선 가입기반 플랫폼, 인터넷동영상사업자, PP 등으로 구분하여 수평적 규제체계 도입방안(안)을 제안한 바 있다.

전 세계적으로 수평적 규제틀에 입각하여 방송 및 미디어를 규제하는 국가는 많지 않지만 그에 대한 20여년부터 꾸준히 이어지고 있다. 국내에서도 방송의 정의를 개선하여 중·장기적으로는 수평적 규제체계 도입을 준비할 필요가 있다. 현재 이용자들은 인터넷동영상서비스와 기존의 방송서비스를 별다른 차이를 느끼지 못하고 이용하고 있다. 하지만 규제의 수준은 방송법에서 수범하고 있는 사업자들에게 훨씬 강도 높게 적용되고 있다. 또한, 글로벌 사업자들은 모두 인터넷동영상사업자들로서 규제를 우회하는 행위를 하고 있는 상황이다. 이러한 부분을 개선하기 위해서라도 중·장기적은 수평적 규제체계 도입 논의를 이어나갈 필요가 있다.

<표 4-6> 수평적 규제체계 도입방안(안)

구 분	지상파			유무선 가입기반 플랫폼	인터넷 동영상 사업자	PP
	수신료 기반	광고기반	가입기반			
	수신료有	수신료無	광고無	광고, 가입자	광고, 가입자	광고, 가입자
	KBS, EBS	SBS, OBS, MBC	신규 사업자	케이블, IPTV, 위성	인터넷	종편, tvN 등
동영상 (Video)	①-1-1	①-2-1	①-3-1	②-1	③-1	④-1
非 동영상 (Non-Video)	①-1-2	①-2-2	①-3-2	②-2	②-2	④-2
문자전용 (only-Text)	①-1-3	①-2-3	①-3-3	②-3	②-3	④-3

출처: 미디어미래연구소(2018)

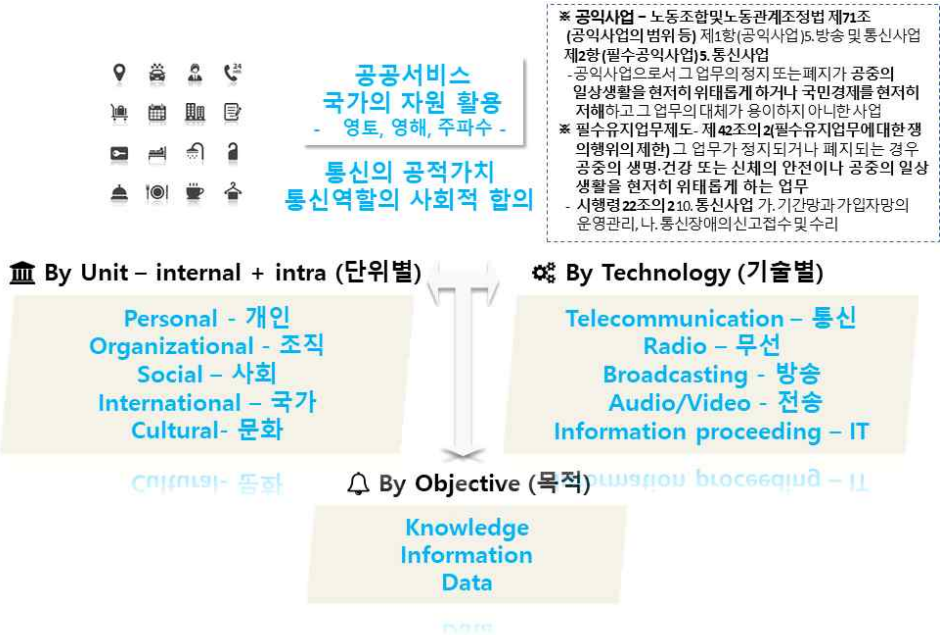
또 한 가지 큰 틀에서 논의되어야 할 부분은 방송은 공익성, 통신은 산업성이라는 이분법적 사고에서 탈피해야 한다는 것이다. 방송통신 융합 논의가 진행되면서 통신과 방송이 가지고 있는 규제 철학은 상당 부분 유사해지기 시작했다. 대표적인 것이 방송에서 보편적 서비스 개념을 도입한 것이라고 할 수 있다. 또한, 통신에 있어서도 공익성이라는 개념이 중요해 지고 있다.

<표 4-7> 통신과 방송의 규제 철학

통신정책	방송정책
△ 보편적 서비스 △ 통화 내용보다 정보전달 수단을 위한 규제 △ 규제 개입 최소의 자유로운 시장 선호	△ 공공에의 영향을 고려 △ 민주주의 및 사회 전반과 높은 연관성 △ 희소한 자원의 배분 △ 방송시장, 특히 계층 규제에 집중

출처: OECD(2007, p. 16); 미디어미래연구소(2015) 재인용

[그림 4-12] 통신의 공익적 가치



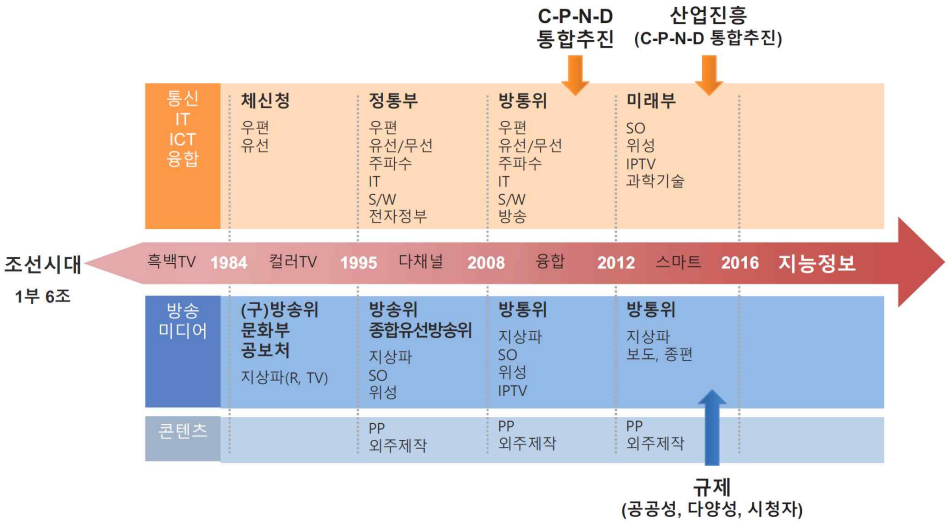
출처: 권오상(2017a)

2018년에 발생했던 KT 화재로 인해 산업성에 매몰되어 있던 통신산업의 공공성이 사회적으로 의제화된 바 있다. 2018년 11월 24일 KT 아현지사 건물의 지하통신구에서 화재가 발생하여 일대 KT망을 사용하는 기기들의 유무선 통신 장애가 발생하였다. 이로 인해 초고속 인터넷이 단절되면서 통신뿐 아니라 카드 결제도 불가능한 상황이 초래되어 이용자 불편뿐 아니라 소상공인에게도 큰 피해가 발생한 것이다. 이로 인해 피해에 대한 보상 필요성뿐 아니라 근본적인 통신산업의 공공성 재확립 필요성이 강하게 대두되었다. 그간 ICT 산업의 성장동력이라는 차원에서만 논의되어온 통신산업에 있어서도 공적가치, 공익성, 공공성과 같은 가치가 중요하게 부각된 것이다.

2. 미디어관련분야 정부 거버넌스 정상화

국내 방송통신 관련 거버넌스 2013년 미래부가 들어선 이후 그 형태가 그대로 유지되고 있는 것으로 볼 수 있다. 지금의 미디어 거버넌스는 방송통신위원회, 과기부, 문화체육관광부 이렇게 3분할되어 있는 것이다. 이로 인해 융합의 심화, 제4차 산업혁명과 같은 변화에 종합적으로 대응하기 어렵다는 비판이 지속되어 왔다. 또한, 청와대 비서실에서도 미디어 담당 수적이 존재하지 않아 방송통신 정책을 과감하게 추진하는 것이 어려운 상황이다.

[그림 4-13] 국내 방송통신 거버넌스 변화 양상



출처: 권오상(2017b)

또한, 유사한 업무를 상이한 부처에서 수행하여 비효율과 불필요한 행정 비용이 유발될 수 있는 구조이다. 또한 사업자들이 입장에서 이중규제를 받는다고 체감하는 경우가 많다고 전문가 조사결과 나타났다. 시청자들 입장에서 어떤 부서가 무슨 일을 하는지에 대해 이해하는 것이 어려운 실정이다.

[그림 4-14] 미디어관련분야 정부 거버넌스 정상화

배경 및 필요성	전략 방향
• **미디어 거버넌스 삼분화(방통위/과기부/문체부)** ✓ 융합의 심화, 제4차 산업혁명과 같은 환경 변화에 대응하기 어려운 미디어 거버넌스 구조 ✓ 청와대 비서실에서도 미디어 담당 수석이 존재하지 않아 방향 설정에 한계 • **사업자 입장에서 이중규제를 받는 경우 발생** ✓ 유사한 업무를 상이한 부처에서 수행하여 비효율과 불필요한 행정 비용 유발 ex) PP vs 외주제작사, 방콘 vs 디콘 (게임, 애니) ✓ 사업자 입장에서 혼란 초래	• **방통위, 과기부, 문체부 뿐 아니라 중기부, 공정위 등 관련 기관 간 협치 강화** ✓ 미디어 환경 변화에 따라 단일 부처가 수행할 수 있는 역할은 매우 제한적 ✓ 부처 간 협력 구도를 효율적으로 만들어 융합 생태계에 효율적으로 대응 • **미디어 산업을 효율적으로 진흥할 수 있는 거버넌스 구조 재확립** ✓ 미디어 거버넌스를 통합하여 산업 진흥의 동력을 마련하고 이를 뒷받침 할 수 있는 청와대 수석 신설 ✓ 중·장기적으로는 방송통신 관련 거버넌스를 일원화

단기적으로는 방송통신위원회, 과학기술정보통신부, 문화체육관광부뿐 아니라 중소기업벤처부, 공정거래위원회 등 관련 기관 간 협치를 강화할 필요가 있다. 미디어 환경변화에 따라 단일 부처가 수행할 수 있는 역할은 현재 매우 제한되어 있는 상황이다. 부처 간 협력 구도를 효율적으로 만들어 융합 생태계에 대응할 필요가 있다.

중·장기적으로는 미디어 산업을 효율적으로 진흥할 수 있는 거버넌스 구조를 재확립할 필요가 있다. 미디어 거버넌스를 통합하여 산업 진흥의 동력을 마련하고 이를 뒷받침할 수 있는 청와대 수석실을 신설하는 것이 바람직할 것이라고 판단된다. 중·장기적으로 방송통신 관련 거버넌스를 일원화할 필요가 있다.

3. 플랫폼 - 콘텐츠 사업자간 상생

최근 방송통신 시장에서 플랫폼-콘텐츠 사업자 간 갈등이 심화되고 있다. 가장 많은 갈등이 일어나는 부분은 수익배분과 관련된 것이다. 방송 시장에서는 플랫폼-콘텐츠 사업자 간 재송신 대가, 프로그램 사용료를 둘러싼 갈등이 지속되고 있다. 통

신 시장에서는 망이용대가를 둘러싸고 교섭력 우위에 따라 갈등이 지속되고 있는 상황이다.

프로그램 사용료 배분 플랫폼 사업자 재허가를 통해 과기부가 상황을 조정하고 있는 상황이고 지상파와 유료방송 플랫폼 사업자간 갈등은 방송통신위원회가 분쟁 조정 기능을 통해 개입이 가능한 상황이다. 하지만 향후 재송신대가를 둘러싼 갈등이 지속될 가능성이 상존하고 있는 상황이어서 이에 대한 방통위의 역할을 보다 강화할 필요가 있다. 아울러, 글로벌 사업자들의 영향력이 확대될 경우 국내 CP들에게 피해가 전가될 수 있어 이에 대한 대응방안 마련도 필요한 상황이다.

[그림 4-15] 플랫폼 - 콘텐츠 사업자간 상생

배경 및 필요성	전략 방향
• **플랫폼-콘텐츠 간 수익배분 문제에 대한 갈등 증가** ✓ 방송시장에서는 플랫폼-콘텐츠 사업자 간, 재송신대가, 프로그램 사용료를 둘러싼 갈등이 지속 ✓ 통신시장에서 망이용대가를 둘러싸고 교섭력의 우위에 따라 갈등이 지속되고 있는 실정 • **지상파 vs 유료방송플랫폼의 시장 Bargaining Power를 공고히 해주는 상황** → 유료방송내 프로그램사용료의 경우와 대조적 ✓ 재송신대가가 지속적으로 증가할 경우 사업 영위 자체가 불가능한 구조 형성 ✓ 글로벌 사업자들의 영향력이 확대될 경우 국내 CP들에게 피해가 전가될 위험이 상존	• **국민 복지 향상을 위한 공정경쟁 환경 조성** ✓ 재송신과 같이 국민 피해를 유발할 수 있는 부분에 대해서는 강한 정책적 대응 필요하며, 이를 고려시 방통위 분쟁 조정 기능 강화 필요 ✓ 중소 사업자에 대한 글로벌화 지원, 해외진출 경우 세액 공제와 같은 우리 콘텐츠 지원 체계 강화 • **공정경쟁환경 조성을 위해 불공정행위에 대한 지속적인 조사 및 모니터링** ✓ 플랫폼간, 플랫폼 - 콘텐츠 업체간 공정한 거래 환경을 조성할 수 있는 세부 기준 현실화 ✓ 관련 부처 간 협업을 통해 상생을 위한 지속적 대응

현재 상황을 개선하기 위해서는 국민 복지 향상을 위해 공정경쟁 환경을 조성을 필요가 있다. 재송신과 같이 국민 피해를 유발할 수 있는 부분에 대해서는 강한 정책적 대응이 필요하며, 이를 고려시 방통위가 가지고 있는 분쟁 조정 기능을 현재보다 강화할 필요가 있다. 중소 사업자에 대한 글로벌화 지원, 해외에 진출하는 사업자의 경우에는 세액 공제와 같은 국산 콘텐츠 지원 체계를 강화할 필요가 있다.

공정경쟁환경 조성을 위해 불공정행위에 대한 지속적인 조사 및 모니터링이 필요

하다. 플랫폼간, 플랫폼-콘텐츠 업체간 공정한 거래 환경을 조성할 수 있는 세부 기준을 현실화해야 한다. 아울러, 관련 부처 간 협업을 통해 상생을 위한 지속적 대응이 필요한 상황이다.

4. 데이터 공정거래제도 확립

데이터가 방송통신 산업뿐 아니라 전 분야에서 경쟁력의 원천이 되어가고 있다. 과거에는 미디어가 희소한 자원이었으나 이제는 이용자의 관심이 희소한 자원이 되어가고 있다. 많은 데이터를 축적하고 있는 사업자가 불공정한 경쟁 행위를 추구할 유인이 높아지고 있는 실정이다.

[그림 4-16] 데이터 공정거래제도 확립

배경 및 필요성	전략 방향
• **데이터가 경쟁력의 원천이 되어가고 있는 상황** ✓ 과거에는 미디어가 희소한 자원이었으나 이제는 이용자의 관심이 희소한 자원 ✓ 많은 데이터를 축적하고 있는 사업자가 불공정한 경쟁 행위를 추구할 유인이 높아지고 있는 실정 • **현재 데이터 기반 경쟁에 대한 논의는 많이 일어나고 있으나 관련 진흥 및 규제 논의는 지지 부진** ✓ 진흥이건 규제 건 간에 현재 국내에서 데이터 기반 경쟁 관련 논의는 중요성에 비해 변화가 크지 않은 상황(ex) 데이터 3법) ✓ 데이터 독점과 같은 부작용에 관한 준비도 필요	• **데이터 독점에 관한 기준 정립 필요** ✓ 데이터를 활용하는 기업은 기존의 방송통신 기업과 달리 규제를 적용하기 어려운 기업들이 다수 ✓ 이들이 불공정경쟁 행위를 시도할 경우 이를 규제할 수 있는 기준 정립 마련 • **데이터 관련 경쟁에서 일어날 수 있는 부작용에 관한 방통위의 역할 정립 필요** ✓ 데이터는 방송통신망을 통해서 유통되고 방송통신 서비스에 가입한 이용자들로부터 수집되고 가공 ✓ 이를 고려시 방통위에서 데이터 독점, 사후규제를 담당해야 함

현재 데이터 기반 경쟁에 대한 논의는 활발하게 이루어지고 있으나 관련 진흥 및 규제 논의는 지지부진한 상황이다. 진흥이건 규제건 간에 현재 국내에서 데이터 기반 경쟁 관련 논의는 중요성에 비해 데이터 3법과 같이 규제개선에 어려움을 겪고 있는 실정이다. 아울러, 데이터 독점과 같은 데이터 기반 서비스 시 나타날 수 있는

부작용에 대해서도 대비할 필요가 있다.

데이터 기반 경쟁을 유도하기 위해서는 우선 데이터 독점에 관한 기준을 정립하는 것이 필요하다고 판단된다. 데이터를 활용하는 기업은 기존의 방송통신 기업과 달리 규제를 적용하기 어려운 기업들이 다수다. 이들이 불공정경쟁 행위를 시도할 경우 이를 규제할 수 있는 기준을 정립하는 것이 필요하다.

또한, 데이터 관련 경쟁에서 일어날 수 있는 부작용에 관한 방통위의 역할을 정립할 필요가 있다. 데이터는 방송통신망을 통해서 유통되고 방송통신 서비스에 가입한 이용자들로부터 수집되고 가공된다. 이를 고려시 방통위에서 데이터 독점, 사후 규제를 담당하는 것이 바람직하다고 판단된다.

5. 가짜 뉴스 및 허위조작정보 규제 개선

여론 양극화가 심화되면서 허위·조작 정보문제가 심각해지고 있는 상황이다. 2020년에 총선이 예정되어 있으므로 허위·조작 정보, 가짜 뉴스 문제는 더욱 심각해질 것이라고 전망된다.

[그림 4-17] 가짜 뉴스 및 허위조작정보 규제 개선

배경 및 필요성	전략 방향
• **여론 양극화가 심화되면서 허위·조작 정보문제가 심각하게 제기** ✓ 내년 총선이 예정되어 있으므로 허위·조작 정보, 가짜 뉴스 문제는 더욱 심각해 질 것이라고 판단 ✓ 가짜뉴스로 인해 현재 발생하고 있는 문제가 2020년에는 더욱 심각하게 나타날 수밖에 없는 상황 • **온라인 매체의 영향력이 확대되면서 기존 매체와의 갈등 심화** ✓ 1인 방송 vs 공영방송의 다툼 – 알릴레오 vs KBS ✓ 페이스북과 캠브리지 애널리티카의 미국 대선 및 브렉시트 여론 영향력 행사	• **가짜 뉴스 모니터링 강화** ✓ 방통위는 방심위의 가짜 뉴스 모니터링 기능을 강화하고 이를 통해 가짜 뉴스 선별 ✓ 필요시 예산을 증대하고 인력을 충원하여 방심위의 가짜 뉴스 모니터링 기능 강화 • **미디어교육 확대 등 방송통신위원회 위상 정립** ✓ 가짜 뉴스에 대한 가장 이상적인 접근 방식은 미디어 리터러시 증진을 통한 시민의식 고취 ✓ 미디어 교육 기능을 가지고 있는 방통위의 위상을 재정립

한편, 온라인 매체의 영향력이 확대되면서 기존 매체와의 갈등이 심화되고 있다. 알릴레오와 KBS 갈등과 같이 국내에서도 이러한 갈등이 나타나고 있다. 미국에서는 페이스북과 캠브리지 애널리티카의 대신 및 브렉스트 여론 영향력 행사에서 보듯 온라인 매체의 영향력이 커지는 것에 대한 우려가 커지고 있다.

<표 4-8> 주요국의 가짜 뉴스 규제 사례

국가	내용
미국 (사업자 자율 규제)	· 페이스북: 가짜뉴스 링크 제한, 광고수익 제한/유튜브: 기존 언론과 협력해 신뢰도 높은 영상뉴스 검색이 이뤄지도록 하는 자체 알고리즘 개발 · 미국은 표현의 자유를 중시하는 전통(혹은 가치관)과 통신품위법으로 인해 온라인 플랫폼에 대해 제3자 콘텐츠 유통에 관한 법적 책임을 묻기 어려움
독일 (SNS 법집행 개선에 관한 법률안)	· 플랫폼 사업자의 혐오 발언 삭제 의무 명문화(인종 혐오·테러·폭력을 부추기는 게시물이나 영상을 신고 접수 후 24시간 이내에 삭제하거나 접속차단할 의무를 SNS 회사에 부과 · 이행하지 않을 시 위반 정도와 사업자 규모에 따라 최대 5천만 유로(한화 661억 5,150만원)의 과태료 부과(2018년 1월부터 6월까지 5만7천여건 게시물 삭제·차단)
영국 (인터넷 사업자, 언론사, 시민사회가 함께 팩트 체크)	· 지역신문들은 뉴스미디어협회(News Media Association)의 후원을 받아 가짜뉴스에 대응하는 'Fighting Fake News' 캠페인을 벌이고 있음 · Full Fact 및 First Draft 등 비영리 매스컴 연합기관 주도로 가짜뉴스를 감시하는 역할을 하고 있음. · 페이스북은 이용자들 및 외부 전문가들(fact-checkers)과 협력해 가짜뉴스에 대응하겠다고 천명함. 전문가 그룹(fact-checkers)에는 경제학자, 통계학자 등이 포함 · 그러나 2019년도 들어 영국 문화·미디어·스포츠부와 내무부가 공개한 '온라인 유해콘텐츠 보고서(The Online Harms White Paper)'에 따르면 그동안 기업 자율에 맡겨온 온라인 유해 콘텐츠(가짜뉴스 포함)를 규제하는 독립규제기구를 설치하는 등의 논의가 진행되고 있다(규제 담당기구를 신설할지 오프콤에 맡길지는 미정)
프랑스 (비영리 연합기관이 전문가 그룹과 사실 확인)	· 16개 언론사(르몽드, 리베라시옹, AFP통신, 공영방송 프랑스텔레비지옹 등)와 구글 등이 팩트체크 기관 '크로스체크' 창설(신고 사안에 대해 복수의 언론사 기자가 사실관계를 따지고 토론해 허위정보로 판정할 경우 '허위정보'란 표지 붙임) · 언론사 차원에서 가짜 뉴스에 적극적으로 대처중, 르몽드는 페이스북 메신저를 연동하여 의심스러운 뉴스 사이트, 정보 등에 대해 독자들이 팩트체크봇과 대화를 시도할 수 있도록 하고, 홈페이지에서 '해독자' 메뉴를 제공해 정보를 제공한 사이트의 신뢰 정도를 확인할 수 있도록 함.

캐나다 (온타리오주의 미디어 리터러시 교육)	· 캐나다 온타리오주에서는 미디어 리터러시 교육을 정규 교육 과정에 편성해 의무적으로 시행 중 · CIVIX와 'the Canadian Journalism Foundation'은 공동으로 캐나다 초·중·고등학생들이 가짜 뉴스를 구별할 수 있는 학습프로그램인 'NewsWise'를 개발해 9세부터 19세 사이의 학생들이 가짜뉴스를 걸러 낼 수 있는 'news literacy' 능력을 신장시키려고 시도하고 있음. 구글 캐나다가 해당 프로그램에 50만 달러를 지원하기로 결정하였고, 18년에 런칭

이러한 상황을 개선하기 위해서는 가짜 뉴스에 대한 모니터링을 강화해야 한다. 방통위는 방심위의 가짜 뉴스 모니터링 기능을 강화하고 이를 통해 가짜 뉴스를 선별해야 한다. 아울러, 필요시 예산을 증대하고 인력을 충원하여 방심위의 가짜 뉴스 모니터링 기능을 강화해야 한다.

미디어교육 확대 등 가짜 뉴스 및 허위조작정보와 관련된 방통위의 역할을 재정립해야 한다. 가짜 뉴스에 대한 가장 이상적인 접근 방식은 미디어 리터러시 증진을 통한 시민의식 고취다. 미디어 교육 기능을 가지고 있는 방통위의 위상을 재정립하여 미디어 교육 관련 기능을 강화하는 것이 바람직하다고 판단된다.

여론 영향력이 높아지고 있는 SNS 등 사업자들에게 자율적으로 가짜 뉴스에 대한 가이드라인을 만들도록 할 필요가 있다. 이와 관련하여 트위터(Twitter)가 정치 광고 금지 규정을 개정했다. 정치 광고를 어떻게 규정하고 그것에 대한 예외는 무엇인지 등을 명확히 했다. 트위터는 지난 달 정치 광고 금지에 대한 대원칙을 밝혔다. 당시 세부 규정을 공개하지 않았는데 이번에 이를 오픈한 것이다.

새로운 규정에 따르면 특정 광고 마이크로 타깃에 대한 광고 금지가 포함되어 있다. 어떤 키워드를 딱 정해서 광고를 할 수 없다는 것이다. 이는 규제 당국이 요구해 온 것이다. 위치나 키워드, 관심 사안을 두고 광고를 하는 것인데 정치 관련 키워드는 금지될 것으로 보인다.

트위터는 또 후보자, 정당, 선출직 또는 임명직 공무원들의 광고를 허용하지 않을 것이라고 밝혔다. 미국의 경우 PACs, Super501(c)(4)s로 불리는 PAC와 정치적 비영리 단체도 광고를 게재하는 것이 금지되어 있다. 이 제한은 정치인이 더 이상 공직

에 있지 않거나 선거에 출마하지 않을 때는 적용되지 않는다.

이와 함께 정치 광고에 대한 규정도 명확히 했다. 트위터는 “정치광고는 후보, 정당, 선출직 또는 임명직 공무원, 선거, 국민투표, 투표, 입법, 규정, 지시 또는 사법 결과를 참조하는 콘텐츠”라며 “ 시민 참여, 경제 성장, 환경 관리 또는 사회적 형평성 문제와 관련해 교육, 인지도를 높이고 사람들이 조치를 취하도록 요구하는 광고는 금지 된다.”고 설명했다.

한편, 유튜브(Youtube)는 앞으로 인종, 성별 표현, 성적 취향 등에서 다른 사람들을 차별하거나 악의적으로 모욕하는 내용을 게시하는 것을 허용하지 않을 것이라고 발표했다. 이 변화는 유튜브의 ‘정기적인 학대 방지 정책(regular harassment policy) 업데이트의 일환으로 발표된 것이다.

유튜브는 다른 학대(harassment) 행위에 대한 정책도 변경했다. 유튜브 파트너 프로그램 회원들에게 “우리의 학대 방지 정책을 지속적으로 위반하는” 채널은 중단한다고 발표했다. 이러한 행동이 계속될 경우 유튜브는 또한 채널에서 콘텐트를 삭제하고 잠재적으로 채널을 폐쇄하는 것까지 고려하고 있다. 이와 함께 크리에이터들이 유튜브에 부적절한 콘텐트가 유통되는 것을 신고하면 이를 검토해 삭제 여부를 판단하는 정책도 추진할 계획이다.

제4절 전문가 조사 결과 시사점

본 연구에서는 산업분야와 정책분야로 나누어 5개씩 과제를 도출하였다. 본 연구에서 도출한 과제들을 살펴보면 현재 미디어 환경은 변곡점에 놓여 있는 것으로 보인다. 우선 본 연구에서 도출된 과제들을 보면 변화된 미디어 환경에 대응해야 할 필요성이 대두된다. 현재의 미디어 환경은 OTT 등 신유형 미디어가 기존 미디어들을 위협하고 있으며, 제4차 산업혁명, 5G 등으로 인해 미디어 서비스라는 개념이 완전히 변화하고 있는 상황이다.

한편, 글로벌 사업자들의 영향력 증대는 국내 사업자들의 경쟁력을 강화해야 필요성을 높이고 있다. 국내 방송통신 사업자들은 다른 국가들과 비교할 때 상대적으로 높은 내수 경쟁력을 가지고 있는 것으로 평가받아 왔으며 최근의 상황은 글로벌 사업자들이 국내 내수 시장을 지속적으로 위협하고 있는 상황이다.

또한, 정책적으로 보면 시급하게 개선이 필요한 과제에 대해서는 조속히 개선해야 하겠지만 전반적인 방송통신 규제 틀에 대한 거시적인 차원의 논의가 필요해 보인다. 방송과 통신의 경계가 모호해진 지 올해 되었고, 인터넷 생태계의 변화로 거의 모든 미디어 분야가 '생태계'라는 개념으로 수렴되고 있는 상황이다. 이를 고려하여 사회 변화와 미디어 환경변화를 고려한 전체적인 규제틀 개편에 대한 사회적 논의와 중·장기적인 개선방안에 대한 논의가 필요하다.

[그림 4-18] 산업분야 과제와 정책분야 과제

산업분야(경제적 과제)	정책분야(사회적 과제)
5G를 방송통신ICT 대전환을 위한 Trigger로 활용	신유형 서비스 맞춤형 규제정책 개발
미래 신산업분야로 재탄생하기 위한 방송통신 시장구조 개편	미디어관련분야 정부 거버넌스 정상화
인터넷 동영상서비스(OTT)의 중심으로 미디어생태계 재편	플랫폼 – 콘텐츠 사업자간 상생
Global 규제표준 정립 - 국익 우선 정책	데이터 공정거래제도 확립
데이터/AI 산업 활성화 유도	가짜 뉴스 및 허위조작정보 규제 개선

본 연구에서 도출된 과제들 중심으로 살펴봐도 현재 미디어 생태계는 대전환기를 맞이한 것으로 보인다. 현재의 변화를 간략히 정리해 보면 다음과 같다. 먼저, 커뮤니케이션 환경은 일 대 다에서 다 대 다로 변경되었으며, 일방향 환경은 양방향 환경 중심으로 바뀌어 나고 있다. 과거 미디어 환경이 정태적, 경로의존적이었다면 현재의 상황은 역동적, 상황의존적이 되어 가고 있다.

정책은 공공성 중심의 사회·문화적 가치를 중시하는 이념에서 산업성과 경제적 가치가 대두하는 환경을 변화하면서 포괄적 네거티브 규제를 지향해야 한다는 흐름이 대세가 되어가고 있다. 기술방식은 전면적으로 디지털화되어 가는 한편, 통신 기술은 5G가 상용화되면서 미디어 영역이 생활 전반으로 확장되어 미디어가 전 영역을 조율하는 핵심적 매개체가 되어가고 있다. 마케팅 방식은 타켓을 설정하는 방식에서 데이터 기반 맞춤형 서비스가 대세가 되어 가는 상황이다.

[그림 4-19] 대전환기 미디어 생태계의 특징

	전통적 환경	대전환
커뮤니케이션	• 일 대 다(one to many) • 일방향적 • 정태적, 경로의존적 • 방송(broadcasting)	• 다 대 다(many to many) • 양방향적 • 역동적·상황의존적 • 협송(narrowcasting)
정책 이념	• 공공성 • 사회·문화적 가치 중시	• 산업성·경제적 가치 대두 • 포괄적 네거티브 규제
기술방식	• 아날로그	• 디지털
매 체	• 지상파→케이블→IPTV→온라인→모바일 • 1G(아날로그)→2G(디지털)→3G(속도)→ 4G(동영상)	• 5G(Life Media)
마케팅 방식	• Target 그룹 • Target 시간	• 특이점, 개인/성격 • 데이터 기반 맞춤형 서비스
경쟁 요소	• 가입자, 광고 • 시장 지배력	• 이용자의 관심(attention) • Data 분석력

경쟁의 요소는 가입자, 광고 등의 시장지배력에서 이용자의 관심과 그에 따른 데이터 분석력으로 경쟁력의 중심이 넘어가고 있다. 이와 같은 대전환기에 방송통신위원회 그에 따라 역할을 재정립할 필요가 있다. 본 연구에서 제안한 바와 타부처와 협업을 강화하면서 방통위의 새로운 역할을 찾아 나가야 할 것이다.

참 고 문 헌

국내 문헌

관계부처 합동(2013), 창조경제 시대의 방송산업발전 종합계획, 2013.12.10., 미래창조과학부, 방송통신위원회, 문화체육관광부

관계부처 합동(2019), 혁신성장 실현을 위한 5G 전략

권오상 외(2015), 새로운 미디어 환경에 대응한 제3기 방송통신위원회 주요정책 추진방안 연구, 시청자미디어재단

권오상 외(2018), UHD ATSC 3.0 도입과 방송법체계 개편방향

김국진 외(2012), 스마트 시대의 방송 역할 확립 및 규범 체계 연구, 미디어미래연구소

김진기(2018), 방송미디어산업 혁신성장전략; 지속가능한 성장을 위한 과제

미디어미래연구소(2018), 기술 발전 및 미디어 이용행태 변화를 고려한 지상파 방송 기술 규제 체계의 개편 연구

권오상 외(2018), UHD ATSC 3.0 도입과 방송법체계 개편방향

삼정 인사이트(2019), 5G가 촉발할 산업 생태계 변화, 삼정KPMG 경제연구원, Vol.63.

방송통신위원회(2018), 2018년도 주요 업무계획

주정민 외(2015), 유료방송 시장에서의 공공·공익성 증대방안 연구

초성운 외(2017), 방송통신분야 환경변화에 따른 주요 이슈 분석 및 정책방향 연구, 정보통신정책연구원

국내 웹사이트

공정거래위원회, www.ftc.go.kr

방송통신위원회, www.kcc.go.kr

해외 문헌

Broadband TV News Correspondent (2019. 11. 15). Major US pay-tv providers lost about 1,740k subs in 3Q 2019. Broadband TV News.

Conger, K. (2019. 11. 15). What ads are political? twitter struggles with a definition. The NewYork Times.

Eggerton, J. (2019. 10. 4). Pai: streaming video is effective competition to MVPDs. Multichannel News.

Fischer, S. (2019. 11. 16). Twitter refines political ad rules. Axios.

Feiner, L. (2019. 12. 12). YouTube bans insults based on race, gender expression and sexual orientation: The change comes after the company was forced to publicly address a harassment claim one of its creators lodged against another. Cnbc.

Faughnder, R., & James, M. (2019. 11. 12). Disney’s massive streaming gamble has arrived. It may change the TV industry forever. Los Angeles Times.

Lerman, R. (2019. 12. 11). Google's YouTube cracks down on racist, sexist insults and veiled threats of violence. USA Today.

Munson, B. (2019. 11. 13). Disney+ and others are quickening the death of live entertainment TV, analyst says. FierceVideo.

McGill, M. H. (2019. 10. 22). The fight over small-town TV. Axios.

Munson, B. (2019. 11. 14). Traditional pay TV providers lost nearly 2M subs in Q3, Kagan says. FierceVideo.

Sharma, A., & Flint, J. (2019. 11. 9). The Great Streaming Battle Is Here. No One Is Safe. The Harris Poll.

[부록] OTT의 LEC Test 적용 대상 여부에 대한 FCC의 의견 및 명령서

의견서 및 명령서

채택: 2019년 10월 25일 **발표: 2019년 10월 25일**

FCC가 2019년 10월 25일 채택하고 발표한 의견서·명령서[32]는 하와이의 Kauai 섬과 Charter의 메사추세츠 내 32개 독점 사업 지역(the Franchise Areas)에서 지역교환통신사업자(LEC)가 1934년 통신법 1934년 통신법[33] 623(1)(1)(D)에 정의된 유효경쟁(effective competition) 대상에 포함된다고 발표했다. 이는 미국 케이블 서비스와 콘텐츠, 통신 서비스를 제공하는 사업자인 Charter가 OTT 서비스인 AT&T의 DIRECTV NOW를 유효경쟁 대상으로 인정해 달라는 진정서에 대한 FCC의 결론이다.

즉, FCC는 독점 사업 지역 내에서 기존 광대역 접속 설비를 통해 제공되는 Over The Top(OTT) 비디오 스트리밍 서비스인 AT&T의 DIRECTV NOW가 1934년 통신법[34] 623(1)(1)(D) 'LEC TEST[35]' 대상을 충족한다고 결론내린 것이다.

---

32) Federal Communications Commission FCC 19-110, Before the Federal Communications Commission Washington, D.C. 20554

33) 47 U.S.C. §543(1)(1)D. / 번역자 주: 1934년 통신법(Communications ACT of 1934)을 1996년 개정된 통신법(Telecommunication ACT)과 구분하기 위해 Communications Act of 1934 As Amended 라고도 칭함

34) 47 U.S.C. §543(1)(1)D. / 번역자 주: 1934년 통신법(Communications ACT of 1934)을 1996년 개정된 통신법(Telecommunication ACT)과 구분하기 위해 Communications Act of 1934 As Amended 라고도 칭함

35) LEC effective competition

FCC는 최종 결론에 도달하기까지 다음과 같은 논의를 지속하였다. 우선 FCC는 의회가 1996년 법의 일부로 LEC TEST를 채택했을 당시 DIRECTV NOW와 같은 OTT 서비스가 아직 존재하지 않았다는 것을 인정했다. 하지만, 그럼에도 불구하고, LEC Test의 내용(language)은 '그 당시에 이용할 수 없었던 경쟁 제품을 망라'할 수 있다고 생각했다. 예를 들어 경쟁서비스가 '어떠한 방법으로든' 제공될 수 있다고 명시함으로써 LEC TEST가 TEST의 다른 구성요건이 만족된다는 전제 하에 예측할 수 없는 혁신적인 비디오 서비스를 다룰 수 있다는 여지를 제공했다고 생각했다. 이에따라 FCC는 다음의 4가지 사항을 검토했다.

① DIRECTV NOW가 독점 사업 지역에서 'LEC 계열사(즉, AT&T LEC의 계열사인 DIRECTV, LLC)'에 의해 공급(provide)되었는지 여부

- LEC Test는 경쟁 video programming 서비스는 '현지 LEC 또는 그 계열사'에 의해 제공되어야 한다고 명시되어 있으며, '계열사'를 '(직접 또는 간접적으로) 소유 또는 통제하거나, 다른 사람과 공동으로 소유 또는 통제하는' 기업으로 정의하고 있다.
- AT&T는 'DIRECTV NOW는 DIRECTV, LLC에서 제공하는 OTT 비디오 스트리밍 서비스'임과 'DIRECTV, LLC는 지주회사인 AT&T의 자회사로서 다른 자회사를 통해 기존 및 경쟁적 LEC를 모두 소유'하고 있음을 설명했다.
- 즉, FCC는 DIRECTV NOW 서비스가 LEC Test에서 요구하는 바와 같이 AT&T의 공동 소유권을 통해 AT&T의 LEC와 제휴하고 있기 때문에 'LEC 계열사'가 공급하는 것으로 본다.

② DIRECTV NOW가 독점 사업 지역에서 제공(offer)되었는지 여부

- LEC Test는 ⅰ) 배급업체가 '개별 구독자가 서비스를 받을 수 있도록 하기 위한 배급업체의 추가적인 투자 없이 또는 최소한의 추가 투자만으로도 잠재적인

가입자에게 물리적으로 서비스를 제공할 수 있는 경우', ⅱ) '서비스를 받는 가구에 규제, 기술 또는 기타 장애가 없으며 잠재적 고객이 서비스를 구매할 수 있다는 것을 합리적으로 알고 있는 경우'에 경쟁서비스를 제공한 것으로 간주한다.

- DIRECTV는 독점 사업 지역의 기존 광대역 설비를 통해 구독자들에게 DIRECTV NOW를 '실질적'으로 제공할 수 있기 때문에 첫 번째 '제공(Offer)' 규칙을 만족한다.[36]
- 독점 사업 지역 내의 DIRECTV NOW 서비스는 '서비스를 제공 받는 가구에 대한 규제, 기술 또는 기타 장애물이 존재하지 않기' 때문에 두 번째 '제공(Offer)' 규칙을 만족한다.[37]
- FCC는 제공규칙을 분석하며 '잠재 고객들이 DIRECTV NOW를 구매할 수 있다

---

36) Charter는 DIRECTV NOW를 지원하기 위한 인터넷 연결이 이미 '독점 사업 영역 내 Charter의 고객 중 거의 100%가 이용'할 수 있고 '각각의 주의(독점 사업 영역 내) 고객들은 광대역 서비스를 최소 6개의 공급자 중에서 선택할 수 있으며, Charter는 그 중 하나'라고 발표했다. 또한 '80% 이상의 메사츠세추의 가구(정확히, 85.5%)와 하와이(83.2%)의 가구가 2016년 광대역에 가입돼있었고 그 이후 그 수가 증가한 것으로 보인다'고 지적했다.

37) Charter가 제출한 데이터 및 다른 데이터들이 독점 사업 지역 내에 광대역 인터넷 접속 서비스가 거의 어디에나 있음을 보여주므로 인터넷 접속이 필요하다는 것은 DIRECTV NOW에 가입하려는 소비자에게 기술적 장벽이 되지 않는다. 또한, FCC는 제공 규칙의 목적상, 소비자가 DIRECTV NOW를 활용하는 데 '기타 장애'가 없음을 발견했다. 이와 함께 Charter는 메사츠세추와 하와이의 가정 대부분이 이미 광대역 인터넷 접속 서비스를 이용하고 있음을 보여준다. 더불어, 위원회는 고객이 위성 서비스를 받기 위해 위성 방송 수신 안테나를 구매하도록 요구하는 일이 독점 사업 지역에서 경쟁 서비스가 제공되었다는 사실을 발견하는 데 장애로 간주 되지 않는다는 사실을 다른 형태의 유효경쟁과 관련하여 알게 되었다. 이는 LEC Test에서 (video)programming을 제공받기 위해 위성 방송 수신 안테나나 광대역 인터넷 접속 서비스와 같은 합리적인 고객 자급 부가 서비스(customer-provided additions)가 필요한 상황이 유효경쟁이라고 인정될 수 있음을 시사한다.

는 것을 합리적으로 인식'하고 있으며, 'DIRECTV가 실제 상업 서비스를 시작했다'는 것을 반영함을 알게 되었다.

- 즉, FCC는 DIRECTV NOW 서비스가 독점 사업 지역에서 '제공'되어야 한다는 요건을 충족했다고 본다.

③ DIRECTV NOW가 '구독자에게 직접' 제공되었는지 여부

- FCC는 '직접'이라는 용어가 법이나 규칙에 정확히 정의되어 있지 않으며, LEC Test의 입법 역사나 위원회 선례 또한 그것을 명확히 하지 않았지만, LEC 또는 LEC 계열사가 '구독자에게 직접' Video programming 서비스를 제공한다는 것의 구성요건에 대한 최선의 해석이 '반드시 독점 사업 지역 내의 소비자와 직접적인 관계를 가져야만(혹은 제공하여야만) 한다'라는 Charter의 의견에 동의한다.
- AT&T는 고객에게 직접 DIRECTV NOW를 판매하고, 고객들은 (타사 서비스가 아닌) DIRECTV NOW를 구독하고 있으며, DIRECTV 구독자는 이 서비스에 가입하고, 고객들은 DIRECTV에 직접 요금을 지불한다. 따라서, DIRECTV NOW가 LEC 계열사에 의해 '중재되지 않은'방식으로 제공되므로 이 제공이 LEC Test의 구성 요건을 충족된다고 본다.
- 즉, FCC는 DIRECTV NOW 서비스가 LEC Test가 요구하는 대로 '해당 독점 사업 지역에서 유선 방송 서비스를 제공하는 독립된 유선 방송 사업자의 독점 사업 지역 내에서 (직접 위성 수신 서비스를 제외한) 다양한 수단을 통해 구독자에게 직접' 제공된다고 본다.

④ DIRECTV NOW의 video programming service가 독점 사업 지역에서 Charter가 공급하는 video programming service와 비교 가능한지 여부

- LEC Test는 LEC 또는 그 계열사가 관련 독점 사업 지역에서 제공하는 video programming 서비스가 '해당 지역의 독립되지 않은 유선 방송 사업자가 제공하

는 video programming 서비스와 비교할 수 있어야 한다'고 본다.

- 유효경쟁 규칙은 '비교 가능한' video programming 서비스가 반드시 '비(非)방송 programming 서비스를 최소 한 개 포함하여 최소 12개 채널의 video programming'을 가지고 있어야 한다는 직접적인 정의를 포함하고 있다.
- 이를 전제로 보면, DIRECTV NOW는 하나의 OTT Video programming 서비스로 첫째, 45개 채널 접근을 시작으로 하는 패키지를 제공하고 있으며, 둘째, 그 패키지들에는 지역 방송 채널과 비방송 채널이 모두 포함되어 있다.
- 따라서, FCC는 DIRECTV NOW가 LEC 계열사에 의해 '중재되지 않은'방식으로 제공되고 있으며, 전체 서비스 구성이 독점 사업 지역 어디에서나 이용가능하기 때문에 이 제공이 LEC Test의 구성 요건을 충족한다고 본다.

위와 같은 네가지 사항을 검토한 끝에 FCC는 Charter가 DIRECTV NOW 서비스가 독점 사업 지역에서 LEC Test의 모든 요소를 충족하였음을 증명했다고 결론내렸다. 이에 따라 FCC는 유효 경쟁의 측정을 위한 Charter의 요청을 승인하고, 기존의 독점 사업 지역의 케이블 서비스 요금을 규제하기 위한 인증을 취소하였다.

● 저 자 소 개 ●

권 오 상

· 연세대 경영학과 졸업
· 연세대 경영학과 석사
· American University Washington College of Law LL.M
· 연세대 법학과 박사
· 현 미디어미래연구소 선임연구위원

윤 금 낭

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

최 민 정

· 성공회대 중어중국학 졸업
· 현 미디어미래연구소 연구원

노 창 희

· 단국대 영어영문학과 졸업
· 중앙대 신문방송학 석사
· 중앙대 신문방송학 박사
· 현 미디어미래연구소 연구위원

이 수 연

· 한국외대 경영정보학과 졸업
· 한국외대 경영학 석사
· 현 미디어미래연구소 책임연구원

방통융합정책연구 KCC-2019-27

방송통신 환경변화 분석 및 대응 전략 연구

2019년 12월 31일 인쇄
2019년 12월 31일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장
발행처 방송통신위원회
경기도 과천시 관문로 47
정부과천청사
TEL: 02-2110-1323
Homepage: www.kcc.go.kr