



디지털 미디어 전환기, 해외 공영방송의 공공성 확보 방안에 대한 조사 연구 - 영국, 독일, 프랑스를 중심으로 -

디지털 미디어 전환기,
해외 공영방송의 공공성 확보 방안에 대한
조사 연구 - 영국, 독일, 프랑스를 중심으로 -



이 보고서는 2008년 방송통신위원회 조사연구지원사업의 연구 결과로서
보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식 입장과 다를 수
있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

이 보고서를 방송통신위원회가 지원하여 수행한 ‘디지털 미디어 전환기, 해외 공영방송의 공공성 확보방안 조사연구 연구’의 최종보고서로 제출합니다.

2008년 12월

주관연구기관 : 공영방송발전을 위한 시민연대

책임연구원 : 이민웅 (한양대학교 신문방송학과 교수)

공동연구원 : 이창근 (광운대학교 미디어영상학부 교수)

최용주 (홍익대학교 광고홍보학부 교수)

홍석경 (프랑스 보르도 3대학 언론정보학과 교수)

보조연구원 : 정준희 (서울대학교 언론정보학과 강사)

조성동 (서울대학교 언론정보학과 석사)

보 조 원 : 이명자

목 차

요약

제1장 서론

1. 연구의 목적	5
2. 연구의 내용 및 연구 항목	7
가. 연구 문제	8
나. 연구 항목	9
다. 연구 방법	10
3. 디지털 미디어 전환기 공영방송의 당면 문제에 대한 개관	12
<참고문헌>	31

제2장 영국의 공영방송:공공가치의 책무성과 디지털 고품질화 전략

1. 영국 방송구조에서 공영방송이 차지하는 위상과 운영 현황	34
가. 영국 방송체제와 BBC의 특수 지위	34
나. BBC 운영 현황	39
2. 디지털방송 전환기 영국 공영방송의 역할과 제도적 변환에 관한 논의	46
가. 영국 공영방송의 역할에 대한 재 정의와 미래 비전에 관한 논의	46
나. 디지털 전환이 영국 방송구조 전반과 공영방송 체계에 미치는 제도적 영향	60
다. 영국의 방송정책 수립 과정	64
3. 디지털방송 전환에 부응하는 영국 공영방송의 새로운 서비스 형태	70
가. 공영방송의 디지털 전략 개관	70
나. 디지털 환경에 부응하는 편성정책	72

다. 뉴미디어 멀티 플랫폼 서비스의 내용, 특징 및 시청자 반응	74
4. 영국 디지털방송 체제에서의 공공성 확보 방안	79
가. 전환기 공영방송 서비스의 상업성과 공공성	79
나. 공공성 축소 위기에 대한 공영방송사의 대응 노력	82
다. BBC의 공공성 확보를 위한 감독기구의 정책적 대응	92
5. 영국 디지털방송 전환의 기술적 쟁점과 자원 문제	134
가. 디지털 전환 과정에서 제기되는 기술적 쟁점	134
나. 공영방송의 기존 자원 구조	140
다. 디지털 전환 비용 총당 방법과 관련 쟁점	142
6. 영국 조사연구의 요약 및 결론	154
가. 조사 연구의 요약	154
나. 한국 방송에 주는 함의	162
<참고문헌>	164

제3장 독일의 공영방송:현황과 미래전략

1. 독일 방송구조에서 공영방송의 위상과 현황	170
가. 독일 공영방송의 개관	170
나. 독일 연방헌법재판소의 방송판결과 보편적 서비스 제공의 임무	174
2. 디지털시대 독일 공영방송의 역할과 제도적 변화	178
가. 디지털시대 독일 방송개념의 변화	178
나. 디지털시대 독일 공영방송의 역할에 대한 재정의	182
다. 독일 공영방송의 방송정책 수립과정	184
3. 디지털시대 독일 공영방송의 서비스	186
가. 독일 공영방송의 디지털 전략 개관	186
나. 디지털 환경에 적응하는 공영방송의 편성정책	191
다. 공영방송의 서비스에 대한 시청자들의 반응과 이용형태	193
4. 독일 디지털방송 체제에서의 공공성 확보방안	195
가. 전환기 공영방송 서비스의 상업성과 공공성	196

나. 공공성 축소위기에 대한 공영방송사의 대응노력	198
다. 공공성 확보를 위한 감독기구의 정책적 대응	200
5. 독일 디지털방송을 위한 재원문제	201
가. 독일 공영방송의 재원구조	201
나. 디지털전환 비용의 충당방법과 관련 쟁점	204
다. KEF의 수신료 책정 및 인상과정	204
6. 독일 공영방송의 디지털전환 대응이 한국 공영방송에게 주는 함의	214
가. 조사결과 요약	214
나. 한국 공영방송의 향후 진로에 주는 함의	221
<독일 공영방송 전문가 인터뷰 내용>	225
<참고문헌>	246

제4장 프랑스 공영방송: 새 방송법의 위기와 미래기획

1. 프랑스 방송구조에서 공영방송의 위상, 운영 현황	253
가. 프랑스의 방송환경 현황	254
나. 프랑스 공영방송의 특성	258
2. 디지털 방송 전환기 프랑스 공영방송의 역할과 제도적 변환에 관한 논의	261
가. 사회변화와 공영방송 임무에 대한 일반논의	261
나. 프랑스 공영방송의 역할에 대한 재정적외 미래비전에 대한 논의내용	262
다. 디지털 방송전환이 프랑스 방송구조 전반과 공영방송 체계에 미치는 영향	270
라. 프랑스 방송정책의 수립과정	274
3. 디지털방송 전환에 부응하는 프랑스 공영방송의 새로운 서비스	277
가. 공영방송의 디지털 전략 개관	278
나. 디지털환경에 적응하는 편성정책	283
다. 프랑스 공영방송의 뉴미디어 플랫폼 서비스	286
4. 프랑스 디지털방송 체제에서 공공성 확보방안	289
가. 전환기 공영방송 서비스의 상업성 논란	289
나. 공공성 축소위기에 대한 공영방송사의 대응노력	293

다. 공공성 확보를 위한 감독기구의 정책적 대응	297
5. 프랑스 디지털 방송전환의 기술적 쟁점과 자원문제	300
가. 프랑스의 디지털 기술관련 쟁점	300
나. 공영방송 기존의 자원구조	303
가) 수신료와 광고비 이중체제	303
나) 사업다각화를 통한 흑자경영	304
다) 국가 예산편성과정의 문제	306
다. 새 공영방송법안의 디지털시대 공영방송 자원정책	309
라. 디지털 전환과정에서의 주파수 및 채널 배분문제	312
6. 프랑스 공영방송사의 디지털 전환 대응이 한국 공영방송에게 주는 함의	319
가. 조사결과 요약	319
나. 한국 공영방송에 주는 함의	322
<프랑스 공영방송 전문가 인터뷰 내용>	324
<참고문헌>	329

제5장 종합 결론 및 정책 제언

1. 공영방송의 미래 모델에 대한 사회적 합의의 도출	334
2. 디지털 미디어 환경에서 공영방송 임무의 재 설정	335
3. 공영방송사가 공공서비스 미디어 (PSM)로 전환할 수 있도록 청사진을 마련해야 한다.	336
4. 공공 서비스 미디어 (PSM) 로의 전환을 돕기 위해 정책 당국은 공영방송사에 필요한 재정 지원을 해야 한다.	337
5. 공영방송사의 신규 사업 진출은 엄격한 타당성 검증을 받아야 한다.	338
6. 공영방송사의 업무성과 평가방법을 획기적으로 개선해 실천해야 한다.	338
7. 공영방송 정책과 운영에 관해 수신료 납부자, 방송사, 이해 당사자 등의 의견을 체계적으로 수렴하는 제도를 확립해야 한다.	340

부 록

.....	341
-------	-----

표 목 차

<표 1-1> 국가별 디지털방송 개시와 아날로그방송 종료 연도	25
<표 2-1> 영국 방송체제 개관	35
<표 2-2> 재정 기획 시 트러스트에 제공되어야 하는 기본 정보	43
<표 2-3> 공영방송에 대한 재 정의와 미래 비전에 대한 논의 개관	46
<표 2-4> 영국 방송정책의 주요 행위자와 관련 영역	64
<표 2-5> 방송정책과 커뮤니케이션법 제정 및 개정 절차	66
<표 2-6> BBC 정책에 연관된 주요 행위자와 관련 영역	68
<표 2-7> BBC 칙허장 및 협정서 갱신 절차	69
<표 2-8> 마크 톰슨 사장에 의한 BBC 쇄신안의 주요 내용	84
<표 2-9> BBC 서비스 면허의 내용	105
<표 2-10> 공공가치의 4 구성 요소	130
<표 2-11> 영국 정부가 추산한 디지털 전환 비용과 이득	143
<표 2-12> 디지털 전환 관련 활동 목표와 자원 배치	145
<표 2-13> 취약계층 지원계획 관련 책임영역 배치	148
<표 2-14> Digital UK의 5년간(2007/08년-2012/13년) 경비	150
<표 3-1> 독일 주요 TV방송의 시청률 현황	189
<표 3-2> 독일 주요 방송의 장르별 일일 편성 비율 (2007년)	192
<표 3-3> 독일 방송수신료의 인상현황	211
<표 3-4> 독일 공영방송 전문가 인터뷰	225
<표 4-1> 프랑스 방송시장의 일반현황	254
<표 4-2> 프랑스 전국 디지털 지상파 채널 현황	256
<표 4-3> 프랑스 전체 텔레비전 시장의 시청률 구조변화	271
<표 4-4> 프랑스 공영 텔레비전 채널 편성	279
<표 4-5> 프랑스 공영방송의 사업구도 (2007년 말 현재)	280
<표 4-6> 프랑스의 고속인터넷 사용 발전현황	285

<표 4-7> 프랑스 공영 텔레비전의 비선형 콘텐츠 서비스 현황	286
<표 4-8> 유럽 공영방송 인터넷 사이트의 접속현황	288
<표 4-9> 프랑스 공영채널 프로그램 편성표 (2007년 편성분석)	290
<표 4-10> 프랑스 전국 지상파 공영채널, 민영채널,	291
기타 채널사이 평균 시청률 비교 (4세 이상 시청자)	291
<표 4-11> 프랑스 전국 디지털 지상파 공영방송과 무료 민영채널들의 프라임 타임 픽션물 편성현황	292
<표 4-12> 프랑스 전국 디지털 지상파 공영방송과 무료 민영채널들의 프라임 타임 다큐멘터리 편성현황	293
<표 4-13> 프랑스 공영 텔레비전의 질적 만족도 조사	296
<표 4-14> 프랑스 공영방송의 채용구조	304
<표 4-15> 프랑스 공영방송의 2007년 분야별 수익현황	305
<표 4-16> 프랑스 전국 지상파 채널 방송광고 시장 점유율	308

그림 목 차

[그림 1-1] 디지털 공영방송의 임무: 배경과 결과	17
[그림 1-2] 정보 흐름의 유형	18
[그림 2-1] 마크 톰슨 사장의 조직 개편 구조 개념도	89
[그림 2-2] BBC 트러스트 (Trust) 의 집행부서 감독 체계	94
[그림 2-3] 공공가치 테스트 (Public Value Test) 과정	126
[그림 2-4] 고품질 디지털 지상파 전송 서비스 작업 계획	136
[그림 2-5] 텔레비전 수상기의 플랫폼 분포	140
[그림 3-1] 독일의 지역 공영방송	172
[그림 3-2] 독일 공영방송의 방송정책 수립과정	185
[그림 3-3] 디지털TV 수신가구 현황(2008년)	186
[그림 3-4] 디지털TV수신가구의 변화추세 (2005년-2008년)	187
[그림 3-5] “어떤 방송이 질적으로 가장 우수하다고 생각하십니까?”	194
[그림 3-6] “어떤 방송이 당신의 정치적 의견을 형성하는데 가장 중요하다고 생각하십니까?”	195
[그림 3-7] ARD 수입구조 (2006년)	202
[그림 3-8] KEF의 공영방송재정수요 산정모델	209
[그림 4-1] 프랑스 방송시장 가입자·수신자 현황 (Médiamétrie, 2008년 8월)	255
[그림 4-2] 국내 발의방송정책 수립 메커니즘	275
[그림 4-3] 유럽 방송정책의 프랑스 국내법화 과정	277
[그림 4-4] 쿠피위원회가 제안하는 글로벌 미디어 복합기업으로서 공영방송 사업구도	282

요약문

1. 연구의 목적

- 이 연구의 목적은 방송환경이 디지털 미디어로 전환되고 있는 현 시점에서 공영방송제도를 채택하고 있는 선진국의 공영방송이 새로운 방송환경에 어떻게 적응하고 있는지를 분석해 우리나라 공영방송의 발전 방향을 제시하는데 있다.
- 현재 공영방송은 방송통신의 융합에 따라 그동안 지상파 위주의 방송(Public Service Broadcasting)에서 디지털 미디어 서비스를 제공하는 공공 서비스 미디어(Public Service Media)로 전환하는 전례 없는 변화를 겪고 있다. 때문에 각국의 공영방송사와 정책 당국은 현재 공영방송의 목적, 서비스의 범위와 종류, 편성 전략과 재원 조달, 수신료 납부자에 대한 공영방송사의 책무성 등 다양한 문제를 근본적 차원에서 검토하고 있다.
- 이러한 이유에서 본 연구는 공영방송의 본산인 서유럽의 대표적 공영방송 채택국인 영국, 독일, 프랑스 공영방송의 현황과 적응 방식을 파악하여 우리나라 공영방송이 디지털 미디어 방송으로 전환하면서 본연의 공적 임무와 공공성을 어떻게 담보할 수 있는가에 대한 정책적 대안을 제시하는데 목적이 있다.

2. 연구의 내용

본 연구는 다음 6개 주제를 대상으로 하였다.

- 1) 해당국 방송구조에서 공영방송의 위상과 운영 현황
- 2) 디지털방송 전환기 공영방송의 역할과 제도적 변환에 관한 (해당국) 논의

- 가) 공영방송의 역할에 대한 재 정의와 미래 비전에 대한 논의
- 나) 디지털방송 전환이 방송구조 전반과 공영방송 체계에 미치는 영향
- 다) 방송정책 수립 과정

3) 디지털방송 전환에 부응하는 (해당국) 공영방송의 새로운 서비스

- 가) 공영방송의 디지털 전략 개관
- 나) 디지털 환경에 적응하는 편성정책
- 다) 뉴미디어 멀티 플랫폼 서비스의 내용과 특징
- 라) 공영방송의 뉴미디어 서비스에 대한 시청자의 반응과 이용행태

4) (해당국) 디지털방송 체제에서의 공공성 확보 방안

- 가) 전환기 공영방송 서비스의 상업성과 공공성
- 나) 공공성 축소 위기에 대한 공영방송사의 대응 노력
- 다) 공공성 확보를 위한 감독기구의 정책적 대응

5) (해당국) 디지털방송 전환의 기술적 쟁점과 재원 문제

- 가) 디지털 전환 과정에서 제기되는 기술적 쟁점
- 나) 공영방송 기존의 재원 구조
- 다) 디지털 전환 비용 충당 방법과 관련 쟁점
- 라) 디지털 전환 과정에서의 주파수 및 채널 배분 문제

6) 디지털 미디어 환경에 대한 해외 공영방송의 대응이 한국 공영방송에 주는 함의

3. 연구 방법

이 연구는 문헌연구와 현지 조사 방문을 병행하였다.

- 문헌연구는 디지털 미디어 전환기의 공영방송 문제를 다룬 영국, 독일 프랑스 및 국내의 전문 서적과 논문, 법령, 규제기구의 각종 규정, 문서와

함께 인터넷에 공개된 영국, 독일, 프랑스의 공영방송사와 규제기구가 발행한 자료를 광범하게 활용하였다

- 현지 방문 조사는 3인의 연구원이 조사 대상국인 영국, 독일, 프랑스의 공영방송 관계자 및 전문가와 인터뷰를 실시하여 문헌 조사에서 얻을 수 없는 최신 정보와 배경 지식을 보고서에 반영하였다.
- 현지 방문조사는 연구기간인 2008년 10월 ~ 11월 사이에 이루어 졌으며 인터뷰 대상자는 영국 7인, 독일 6인, 프랑스 6인 이었으며 면담 대상자들은 해당국의 규제기구와 공영방송사 관련자, 공영방송 전문가로 구성 되었다.

4. 보고서의 구성

- 이 보고서는 연구 주제를 개관하는 서론에 이어 공통 가이드라인으로 설정된 6개 연구 항목을 조사대상국인 영국, 독일, 프랑스의 순서로 서술 하였으며 각국의 연구 결과에서 도출된 주요연구 결과에 근거하여 마지막 6장에서 우리나라의 공영방송에 주는 함의를 도출하였다.
- 공통 연구 주제로 설정한 6 개 연구항목에 대한 서술은 각국의 사정에 차이가 있기 때문에 가이드라인으로 설정한 것이며 서술은 이를 기초로 해당국 사정을 고려하여 다소 신축성 있게 하였다.
- 서론은 이창근 연구원이, 영국 공영방송 부분은 이창근, 정준희 연구원, 독일은 최용주 연구원, 프랑스는 홍석경 연구원이 각각 작성하였으며 각 연구원이 작성한 국가별 보고서에 의거해 이민용 책임연구원이 연구 결과의 함의를 도출하였다.
- 부록에서는 영국, 독일, 프랑스 공영방송과 관련된 최근의 주요 문서의 번역문 (영국 2건, 독일 5건, 프랑스 3건)을 첨부하였다. 특히 쉽게 접근할 수 없는 독일과 프랑스 문서는 공영방송의 공적 임무를 파악하는데 많은 도움이 될 것으로 기대한다. 특히 독일의 경우는 보고서 작성 기간 중 방송협약 개정안이 한창 논의 중이어서 그 흐름을 파악하는데 도움이 될 것이다.

제 1 장 서 론

1. 연구의 목적

방송과 통신의 융합 현상이 심화되면서 공영방송은 또다시 새로운 전환기를 맞고 있다. 1980년대 규제완화 정책으로 공영방송이 민영화와 상업화의 거센 도전에 직면하였던 이른바 ‘공영방송 위기’가 그 첫 번째 전환기였다면 21세기로의 전환에 즈음하여 가속화 되고 있는 디지털 혁명과 그에 따른 방송 통신의 융합 현상은 공영방송으로 하여금 두 번째 전환기를 맞게 하고 있다. 방송통신 융합 기술과 서비스의 확대는 지상파 방송 서비스를 근간으로 하던 공영방송사에¹⁾ 서비스의 범위와 종류, 편성 전략과 재원 조달 문제는 물론 공영방송의 목적 자체와 수신료 납부자에 대한 공영방송사의 책무 등 다양한 문제를 근본적 차원에서 제기하고 있다. 이 때문에 공영방송 제도를 채택하고 있는 대부분의 나라는 국가 전체의 미디어 구조 안에서 공영방송을 어떻게 위치 지울 것인가라는 근본적인 문제에 봉착해 있으며, 공영방송과 다른 미디어와의 관계를 거시적 차원에서 유기적으로 연결해 해결해야만 하는 어려움에 직면해있다.

공영방송이 제 2의 전환기를 맞고 있는 근원적 이유는 디지털 미디어 기술이 콘텐츠를 공영방송 서비스 이용자들에게 다양하게 전달해주는 길을 열어 주고 있기 때문이다. 공영방송사가 케이블, 위성방송뿐만 아니라 DMB, 인터넷 등 다양한 플랫폼을 통해 콘텐츠를 전달 할 수 있게 되면서 공영방송사는 이제 지상파 사업자에서 멀티미디어 서비스 제공자로 변화하고 있다. 이 때문에 공영방송사(Public Service Broadcaster)는 이제 공공서비스 미디어(Public Service Media)로 전환하고 있다고 지적되고 있다. (Nissen, 2006). 이러한 변화는 우리나라에서도 KBS, MBC 등 공영방송사가 케이블, DMB, VOD 등 뉴미디어 서비스에 적극 진출하는 보편적 현상으로 나타나고 있다. 따라서 공영방송 제도를 채택하고 있는 주요국의 공영방송사들이 디지털 미디어 환경에 어떻게

1) 공영방송 (public [service] broadcasting) 과 공영방송사 (public service broadcaster) 를 구분하는 영어의 어법과 달리 우리나라에서 ‘공영방송’은 공영방송이라는 방송서비스를 운영하는 기구 즉 공영방송사 (public service broadcaster) 를 내포하는 어휘로 사용하는 관행이 정착돼있다. 따라서 이 보고서에서 공영방송은 두 가지를 모두 의미하는 것으로 사용하며 필요에 따라 구분해서 쓰고 있다.

적응해가고 있는지를 정확히 파악하는 것은 우리나라 공영방송의 미래 진로를 설정하는데 많은 도움을 줄 수 있다.

그러나 다른 한편으로 공영방송사들의 이러한 변신 노력은 공영방송 본연의 역할과 임무에 대해 다시 생각하게 하며 이에 대해 새로운 사회적 합의를 요구하고 있다는 사실에 유념할 필요가 있다. 왜냐하면 공영방송이 온라인 서비스 같은 새로운 사업 영역에 진출하는 것이 공영방송 본연의 임무에 해당하는 것이며 합당한 것인가에 대한 정책 결정이 필요하며 이는 궁극적으로 한 사회가 어떠한 모델의 공영방송을 선택할 것인지의 문제와 직결돼 있기 때문이다. 이 보고서에서 확인할 수 있듯이 영국이 BBC 로 하여금 새로운 디지털 서비스에 진출하는 것을 허용한 반면 독일은 최근 공영방송이 온라인 사업에 진출하는 것을 제한하였는데 이러한 상이한 정책 결정은 공영방송의 역할에 대한 해당국의 정의와 접근의 차이에 근거하는 것이다.

공영방송사가 디지털 미디어 콘텐츠 제공자로서 서비스 영역을 확대해가는 이유는 디지털 미디어 환경에서도 과거와 같이 방송구조에서 중심적 위상을 확보하려는 의도 때문이다. 그러나 새로운 서비스 영역에 진출하려는 노력의 배경에는 새로운 수입원을 찾기 위한 목적도 있다. 개인의 욕구를 다양하게 충족시키는 차별화된 상업 서비스가 증가하면서 수신료에 대한 저항이 거세지고 있는 상황에서 공영방송사는 수신료나 국가의 보조금에만 의존하는 것이 점차 어려워지고 있음을 감지하고 있을 뿐만 아니라 축적된 방대한 영상자료를 One Source Multi Use 차원에서 활용할 수 있는 기회가 디지털 미디어에 의해 열리고 있다는 것을 잘 알고 있기 때문이다. 그러나 수익성을 고려하는 공영방송의 상업적 전략은 여러 측면에서 공영방송의 고유한 공공성과 충돌을 불러일으키기 마련이다. 사회 모든 계층에 소구하는 다양한 프로그램을 서비스해야 하는 소구 보편성(universality of appeal) 원칙은 수익을 고려하는 편성 전략과 충돌하기 마련이며 편성의 딜레마로 인해 초래되는 공영방송 정체성(identity) 위기는 공영방송의 존재 이유(raison d'être) 를 묻게 되는 정당성(legitimacy)의 위기로 발전하기 때문이다. 이러한 문제는 바로 한국의 공영방송 채널들이 겪고 있는 문제이기도 하다. 따라서 외국의 주요 공영방송사들이 어떠한 편성 정책을 선택하면서 디지털 미디어 환경에 적응해가고 있으며, 또한 규제기구들은 이 문제에 대해 어떠한 정책을 펴고 있는지를 파악하는 것은 매우 중요한 과제이다.

디지털 미디어로의 전환은 공영방송에 자원 문제를 필연적으로 야기한다. 충분한 자원이 마련돼 있지 못한 상태에서 새로운 서비스를 제공할 수는 없기 때문이다. 공영방송은 그 구성 원리 상 사회적 합의 없이 광고나 가입제를 채택할 수 없다. 또한 디지털 서비스의 확대로 전통적인 공익적 콘텐츠가 상업 서비스에 의해서도 제공될 수 있는 환경이 조성되면서 수신료를 공영방송사에게만 주는 것이 과연 타당한가에 대해서 의의가 제기되고 있다. 영국의 오프콤(Ofcom)이 수신료를 BBC 외에 공공 서비스 기능을 하는 다른 채널에게도 배분해주는 방안을 검토하고 있는 것이 그 한 예이다. 때문에 주요 해외국의 공영방송사와 정책당국이 공영방송의 자원 문제를 어떻게 새롭게 접근해가고 있는지를 정확하고 심층적으로 파악하는 것이 중요하다.

또한 다소 시간이 있는 문제이긴 하지만 미래 충분히 대비해야 할 문제가 디지털 전환 문제이다. 2012 년을 전후로 대부분의 국가들은 디지털 서비스로 완전 전환하게 된다. 따라서 이 시점에서 디지털 전환으로 남게 되는 지상파의 주파수를 어떻게 배분하며 다채널 서비스(Multi Mode Service)와 같은 새로운 디지털 지상파 서비스를 어떻게 도입할 것인지에 대해 충분한 검토와 정책결정을 해야 한다.

이상과 같은 이유에서 본 연구는 유럽의 대표적 공영방송 채택국인 영국, 독일, 프랑스가 디지털 미디어 환경에 적응하는 방식을 분석하여 제2의 전환기를 맞고 있는 우리나라 공영방송사와 정책 당국이 앞으로 공영방송의 진로를 설정하는데 도움을 주는데 목적이 있다.

2. 연구의 내용 및 연구 항목

이상과 같은 연구 목적을 수행하기 위해 본 연구는 다음과 같은 연구문제와 연구항목을 설정하였다.

가. 연구 문제

연구문제 1 : 조사 대상국의 방송 구조에서 공영방송사의 위상은 어떠하며, 최근 디지털 전환기에서 공영방송사가 처해 있는 상황은 어떠한가?

연구문제 2 : 디지털 전환기에서 조사 대상국의 공영방송사와 정책당국은 공영방송의 역할을 어떻게 재 정의하고 있으며, 그러한 재 정의는 공영방송 체계에 어떠한 영향을 미치고 있나?

연구문제 3 : 조사 대상국의 공영방송사들은 디지털 환경에 어떻게 적응하면서 방송 및 뉴미디어 서비스를 제공하고 있나?

연구문제 4 : 디지털 서비스로 영역을 확대하는 과정에서 상업성과 공공성은 어떠한 갈등을 빚고 있으며, 공영방송사와 공영방송 감독기구는 어떻게 공공성을 확보하려고 하고 있나?

연구문제 5 : 공영방송사들은 디지털 전환 비용, 디지털 콘텐츠 서비스를 충당하기 위한 재원을 어떻게 마련하고 있으며 그 쟁점은 무엇인가?

연구문제 6 : 디지털 방송 전환기 해당국에서 전개되고 있는 공영방송에 대한 정책 논의는 어떻게 종합할 수 있으며, 그것이 한국 공영방송의 진로 설정에 주는 함의는 무엇인가?

이상과 같은 연구문제의 의거하여 본 연구는 다음과 같이 공통의 세부 연구 항목을 설정하였다. 단, 아래 연구항목은 각국의 사정에 차이가 있기 때문에 가이드라인으로 설정한 것이며 서술은 이를 기초로 해당국 사정을 고려하여 다소 신축성 있게 하였다.

나. 연구 항목

1) (해당국) 방송구조에서 공영방송의 위상과 운영 현황

2) 디지털방송 전환기 공영방송의 역할과 제도적 변환에 관한 (해당국) 논의

가) 공영방송의 역할에 대한 재 정의와 미래 비전에 대한 논의

나) 디지털방송 전환이 방송구조 전반과 공영방송 체계에 미치는 영향

다) 방송정책 수립 과정

3) 디지털방송 전환에 부응하는 (해당국) 공영방송의 새로운 서비스

가) 공영방송의 디지털 전략 개관

나) 디지털 환경에 적응하는 편성정책

다) 뉴미디어 멀티 플랫폼 서비스의 내용과 특징

라) 공영방송의 뉴미디어 서비스에 대한 시청자의 반응과 이용행태

4) (해당국) 디지털방송 체제에서의 공공성 확보 방안

가) 전환기 공영방송 서비스의 상업성과 공공성

나) 공공성 축소 위기에 대한 공영방송사의 대응 노력

다) 공공성 확보를 위한 감독기구의 정책적 대응

5) (해당국) 디지털방송 전환의 기술적 쟁점과 재원 문제

가) 디지털 전환 과정에서 제기되는 기술적 쟁점

나) 공영방송 기존의 재원 구조

다) 디지털 전환 비용 충당 방법과 관련 쟁점

라) 디지털 전환 과정에서의 주파수 및 채널 배분 문제

6) 디지털 미디어 환경에 대한 해외 공영방송의 대응이 한국 공영방송에 주는 함의

가) 조사 결과 요약

나) 한국 공영방송의 향후 진로에 주는 함의

다. 연구 방법

본 연구는 다음과 같은 두 가지 방법으로 수행하였다.

1) 문헌연구

문헌연구는 공영방송이 디지털 미디어로 전환하는 시점에서 공영방송 문제를 다룬 국내, 조사 대상국인 영국, 독일 프랑스 그리고 기타 지역에서 나온 연구 문헌과 자료를 참고하였다. 주제와 관련된 전문 서적과 학술 논문, 법령, 규제기구의 각종 규정, 문서를 참고하였으며, 인터넷에 공개된 영국, 독일, 프랑스 공영방송사와 방송위원회 등 규제기구 그리고 연구소가 발행한 문서, 연구보고서, 정책 자료집, 통계 등 각종 자료를 광범하게 활용하였다 (참고문헌 참조).

2) 현지 방문 조사

이 조사연구는 문헌연구 이외에 연구원들이 영국, 독일, 프랑스 현지 공영방송 전문가와의 인터뷰를 통해 보다 심층적인 내용을 파악하여 문헌 조사에서 얻을 수 없는 최신 정보와 배경 지식을 보고서에 반영하였다. 문헌조사는 연구문제에 체계적이고 많은 정보를 얻는데 도움이 되지만 현재와 같은 디지털 미디어 환경에서는 방송통신 기술의 발전 속도와 그에 따른 공영방송 관련 기구들의 대응 속도가 시시각각 변하고 있기 때문에 한계가 있다. 이를 보완하기 위해 본 보고서는 연구원들이 현지 공영방송사, 규제기구, 전문가들을 만나 입수한 최신의 정보와 정책 배경에 관한 지식을 반영하였다. 현지 인터뷰 일시와 대상자들은 다음과 같다.

가) 영국

- 11월 4일 Maureen Collins
(문화성[DCMS] Senior Digital Television Policy Adviser)
- 11월 4일 Robert Wallich
(문화성[DCMS] Digital Britain Team Policy Adviser)
- 11월 6일 Greg Bensberg (Ofcom Principal Adviser Broadcasting)
- 11월 6일 Chris Adams (Ofcom Strategy Analyst)
- 11월 6일 Simon Broad
(BBC Head of Service Dept. BBC Strategy Group)
- 11월 6일 Alex Pumfrey (Digital UK Programme Director)
- 11월 6일 Petros Iosifidis
(City University 교수, 방송정책, 공영방송 전문가)

나) 독일

- 11월 10일 Siegfried Weischenberg (Hamburg 대학 신문방송학과 교수)
- 11월 11일 Armin Sholl (Münster 대학 신문방송학과 교수)
- 11월 12일 Martin Gartzke (북독일방송국 (Norddeutscher Rundfunk) 사장
단 단장(Leiter der Intendanz))
- 11월 12일 Martin Ganslmeier
(북독일방송국 (Norddeutscher Rundfunk) 홍보실장)
- 11월 13일 Helmut Frahm (북독일방송국 경영위원회 위원(Mitglied des
Verwaltungsrats), 전 방송위원회 (Rundfunkrat) 위원장)
- 11월 14일 Hans J. Kleinsteuber
(Hamburg 대학 정치학과/신문방송학과 교수)

다) 프랑스

- 10월 23일 Agnès Vincent-Deray (Conseil supérieur de l'audiovisuel [CSA] 최고시청각위원회 위원, 공영방송 연구위원회 회장)
- 10월 23일 Laure Leclerc (CSA 프로그램부, 전국 무료채널 담당)
- 10월 23일 Maris-Christine Damel (CSA 대외정보 협력부)
- 11월 6일 Nathalie Trisse (미디어 경제 전문가, 보르도 3대학 강사)
- 11월 20일 Eric Maigret
(파리 3대학 언론정보학 교수, 미디어 사회학 전공)
- 11월 18일 Jérôme Bourdon
(텔아비브대학 언론정보학 교수, 공영방송 전문가)

홍석경 연구원은 이밖에 연구 기간 중 바르셀로나에 열린 유럽 언론학회 (European Communication Research and Education Association), 2nd European Communication Conference 에 참석하여 공영방송 세션을 참관한 내용을 보고서에 반영하였다.

3. 디지털 미디어 전환기 공영방송의 당면 문제에 대한 개관

가. 공영방송의 미래 비전에 대한 논의

디지털 미디어 시대에 공영방송은 어떻게 변화해 갈 것인가. 이에 대한 해답은 방송의 역사 속에서 그 실마리를 찾을 수 있다. 20세기 초 라디오라는 전파 미디어가 출현한 이후 라디오 방송은 동일한 방송기술을 사용한 뉴 미디어 이었지만 시간이 지나면서 각국의 사회 문화적 환경에 따라 다양하게 정착되었고 그 목적 또한 상이하게 정의되었다. 미국은 라디오 방송을 하나의 산업으로 보고 상업 매체로 정착시킨데 비해 영국을 비롯한 서유럽의 많은 나라는 라디오의 사회 문화적 영향력을 중시하여 공영방송 매체로 제도화하였던 것이다. 이것이 방송의 역사가 미래를 향한 기로에 서있는 공영방송에게 주는 교훈이다. 즉, 공영방송의 미래는 기술이 결정하는 것이 아니라 개개 사회와 그 구성원이 결정해야 할 사회 구성적 문제라는 것이다. 방송 통신 융합 환경에서 공영방송이

디지털 미디어 서비스 제공자로 변화하는 과정이 디지털 기술의 영향을 받는 것은 사실이지만 그에 대한 결정은 궁극적으로 해당 사회와 국민이 결정해야 할 문제이다. 공영방송의 장래에 대한 이러한 사회 구성적 관점은 인간의 삶이 기술에 의해 추동되는 것이 아니라 기술을 창조한 인간의 목적과 행복을 위해 미디어 기술을 사용해야 것이 옳다는 사고에 근거한다.

이런 관점에서 야쿠보비츠 (Jakubowicz, 2003) 가 정리한 공영방송 모델은 공영방송의 미래에 대한 논의가 무성한 지금 선택지의 윤곽을 파악하는데 도움을 준다. 그가 제시한 공영방송의 진화 모델은 다음과 같다.

1) 고전적 (Classical) 모델

이 모델은 지상파 아날로그 전파를 통해 고품질과 대중성 있는 프로그램을 모든 수용자를 대상으로 방송하는 공영방송 모델을 말한다. 공영방송 독점시대의 공영방송 모델을 가리킨다.

2) 반 상업적 (Semi-commercial) 모델

편성정책에 영향을 미칠 정도로 광고수입에 의존도가 높고 따라서 상업방송과 시청자 경쟁을 벌이는 공영방송의 형태이다. 현재 한국의 공영방송은 이 모델에 가깝다.

3) 차별화 (Horses for courses) 모델

BBC 나 프랑스 공영방송처럼 상업방송과는 다른 차별화된 공적 과업을 수행하는 공영방송사가 상업방송사와 대칭적으로 존재하는 모델을 가리킨다.

이러한 모델에 대해 미디어의 디지털화가 진행되면서 공영방송의 독점적 위상에 반대하는 모델이 제시되고 있다.

4) 점진적 축소 (Attrition) 모델

이 모델은 공영방송이 디지털 기술을 채택 하거나 새로운 채널이나 인터넷 등 새로운 서비스에 진출해서는 안 된다는 모델이다. 이러한 신규 사업은 상업방송

에 주어야 한다는 주장이다.

5) 분배적 공공 서비스 (Distributive public service) 모델

공영적 프로그램을 방송하는 서비스와 기존의 공영방송사 조직과는 분리해야 한다는 모델이다. 공영적 프로그램은 공영방송사만이 제공할 수 있는 것이 아니라 상업방송사를 포함해 모든 프로그램 제작 능력을 갖춘 방송조직이 공적 재원을 지원받아 제작해 공급할 수 있다는 주장이다. 영국의 오프콤 (Ofcom, 2004) 이 제시했던 PSP (Public Service Publisher) 가 이 모델에 해당되는데 디지털 미디어가 발전할수록 공영방송사에게 가장 큰 위협이 되는 모델이다.

6) 수도원 (Monastery) 모델

이 모델은 상업 방송사가 이윤 추구를 이유로 방송하지 않는 공영적 콘텐츠를 공영방송사가 제작함으로써 보완 역할을 하는 공영방송 모델을 말한다. 미국의 PBS 나 영국의 피코크 (Peacock) 위원회 보고서 (1986)에서 제시되었던 모델이다. 이 경우 공영방송사의 위상은 주변화될 수밖에 없다.

7) 순수 공공 서비스 방송 디지털 (Pure PSB digital) 모델

공영방송사가 새로운 디지털 서비스에 진출할 수는 있지만 엄격히 제한된 프로그램만을 방송하는 모델이다.

이상의 모델에 대하여 아래 모델은 공영방송사의 사업 확대를 허용하는 모델이다.

8) 풀 포트폴리오 (Full portfolio) 모델

이 모델의 경우 공영방송사는 보편적 서비스와 특화된 서비스, 그리고 디지털 및 온라인 서비스를 제공하는 한편 상업적 목적의 서비스도 방송할 수 있게 된다. EU 와 많은 서유럽의 공영방송사들이 채택하고 있는 모델이다.²⁾

이 모델은 시장의 잠재력이 무엇이든 디지털 미디어 시대에도 모든 사회는 상

2) 야쿠비치스는 이 밖에 온 디맨드, 온라인 서비스 등 개인화된 공공 서비스 (Personalized public service) 모델을 제시하고 있으나 풀 포트폴리오 모델에 포함될 수 있어 생략한다.

업성에서 독립하여 개인과 사회의 정치, 사회 문화적 요구를 충족시키는 공영방송이 필요하다는 것을 가정하고 있다. 따라서 이 모델은 단순히 공영방송의 정당성을 방송 시장의 실패 (market failure) 를 보완하는 면에서 찾는 것이 아니라 인간으로서 추구하는 사회의 비전 관점에서 모색하는 모델이다. 이 모델을 지지하는 옹호론자들은 따라서 공영방송이 전통적인 방송 (broadcasting) 서비스에 머물러서는 안 되며 디지털 미디어가 제공하는 많은 기회를 적극 활용하는 공공 서비스 미디어 (Public Service Media) 로 진화해 가야 한다고 주장한다 (Lowe & Bardoel, 2007).

나. 공영방송에 대한 디지털 미디어의 도전

미디어의 디지털화에 의해 공영방송의 ‘방송’ (broadcasting)은 이제 복수의 플랫폼을 통해 다양한 프로그램을 모든 수신자들이 언제, 어디서나, 다양한 형태의 콘텐츠를 즐기는 것을 가능하게 하는 모드로 바뀌고 있다. 이에 따라 대부분의 공영방송사들은 기존의 지상파 서비스에 추가하여 새로운 미디어 서비스를 제공하기 시작하였다. 디지털 미디어 환경에서 공영방송사는 다음 세 가지 형태와 수준의 서비스를 제공해야 할 필요성에 직면하고 있다 (Jakubowicz, 2007b).

1) 일반 대중을 위한 전통적인 선형 (linear) 프로그램 서비스

이 서비스는 디지털 미디어 환경에서도 당분간 공영방송의 중추적 서비스가 될 가능성이 크다. 이 서비스는 인터랙티브 기능을 사용하여 프로그램 안에서 송신자와 수신자간의 상호 작용이 어느 정도 가능하나 부가가치를 본격적으로 활용하기에는 한계가 있다. 이 서비스는 사회의 정치 사회 문화적 통합성과 시민 민주주의를 활성화하기 위한 공론영역의 기능을 수행하기 위해 모든 구성원들에게 도달하는 것이 바람직하다. 이러한 기능은 디지털 미디어와 인터넷에 의해 미디어의 전통적인 매개화 (mediation) 기능이 약화되고 매체 다변화로 수용자가 파편화 (fragmentation) 되고 개인화 (individualization) 되는 현상에 대해 공영방송사가 앞으로 대응해야 할 의무가 있음을 시사한다.

2) 제한된 수용자를 목표로 한 선형 (linear) 서비스

이 서비스는 일반 대중 대신 타겟 수용자 층을 목표로 방송하는 특화된 채널을 말한다. 시사 보도 채널, 문화 채널, 외국의 경우 언어권에 따른 차별화 서비스를 말한다. 이 경우 인터랙티브 서비스의 수준은 일반 시청자를 위한 서비스보다 높지만, 도달률은 제한적이다. 이러한 서비스는 지방의 문화적 정체성과 다양성을 제고하는 기능을 수행하며, 정치적으로는 지방 자치를 활성화하는데 이용될 수 있다. 이러한 서비스는 세계화에 의해 초국가적인 콘텐츠와 문화 상품이 범람하는 것에 대비하기 위해 공영방송사에 부과되는 새로운 임무이다.

3) 개인화된 공공 서비스 (Personalized public service)

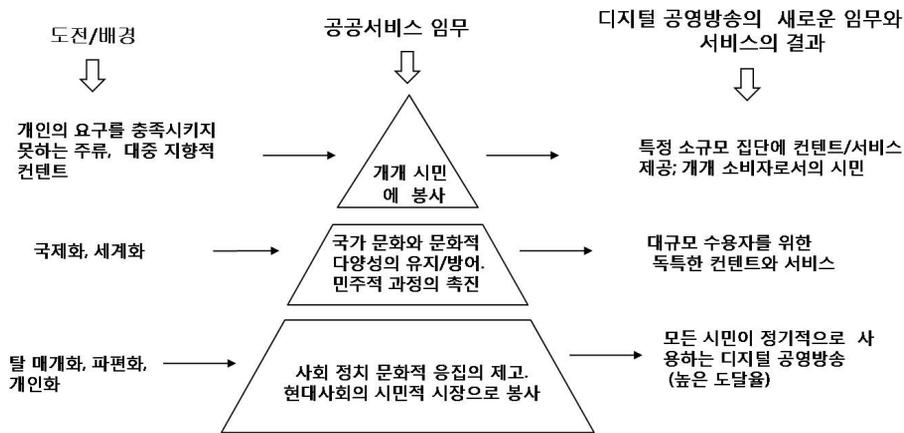
이 서비스는 수용자 개인의 필요를 충족시키는 온 디맨드, 온 라인 서비스 등 각종 인터랙티브 서비스를 말한다. 이 경우 수용자는 시민(citizen) 보다는 소비자(consumer)의 속성이 강조된다. 이러한 서비스는 디지털 미디어 환경에서 공영방송사가 전 국민을 상대로 하는 보편적 서비스에만 머무를 수 없는 상황에 대한 대응책으로 부과되는 의무이다. 디지털 미디어 환경에서 공영방송사가 수행해야 할 이러한 세 가지 기능을 그림으로 요약하면 [그림 1-1] 과 같다.

그러나 공영방송이 디지털 미디어 서비스로 확장하는 길목에는 장기적으로 위험이 따른다는 사실을 간과해서는 안 된다. [그림 1-2]에서 보는 것처럼 전통적인 공영방송은 다른 매체처럼 미디어가 수용자에게 일방적으로 프로그램을 전송하는 훈시 (allocation) 형태이다. 그러나 디지털 미디어와 인터넷의 확산으로 정보의 흐름은 이제 개인이 시간적으로 통제하고 주제를 선택하는 따라서 미디어가 수용자와 상의 (consult) 하는 모드와 개인이 콘텐츠를 생산해서 온라인에 올림으로써 사회적 담론에 주체적으로 참여하는 대화 (conversation) 모드로 이동하고 있다. 이러한 단계에 이르면 미디어 이용자들은 탈 매개화 (disintermediation)에 의해 콘텐츠 제작자나 공급자 또는 집합자 (aggregators)로부터 콘텐츠를 직접 구입해 보게 되어 공영방송사와 같은 전통적인 미디어 조직은 설 땅을 잃게 될 가능성이 커진다. 오프콤 (Ofcom, 2004)이 제시한 공공서비스 출판 (Public Service Publisher) 모델은 이러한 상황을 염두에 둔 발상이다. 이렇게 되면 방송사들은 장기적 관점에서 지금까지 프로그램 제작, 편성해 전달하는 서비스 조직에서 무수한 콘텐츠 소비자와 공급자를 연결시키

는 콘텐츠 운송체 (common carrier) 로 변용될 가능성이 있다.

이렇게 되면 공영방송사는 다수의 콘텐츠 공급자 중의 하나로 그 위상이 격하될 수 있다 (Jakubowicz, 2007a, 37-38). 때문에 디지털 미디어 환경으로 급속히 전환되는 이 시점에 전통적인 공영방송사 (public service broadcaster) 를 지상파 시대처럼 특별한 사회적 공적 과업을 수행하는 디지털화 된 공공 서비스 미디어 (public service media) 로 존속시킬 것인가 아니면 공공 서비스 콘텐츠 (public service content) 를 공급하는 기구로 진화하도록 방치할 것인가는 매우 중요한 문제이며, 이러한 선택은 결국 개개 사회가 공영방송의 필요성을 정치사회 문화적인 거시적 차원에서 고려해 결정할 문제이다. 이러한 이유에서 디지털 미디어 시대에 공영방송의 문제는 앞서 지적한 것처럼 기술이 결정해주는 것이 아니라 사회와 그 구성원이 주체적으로 결정해야 할 문제라는 인식을 정책 담당자는 물론 일반 대중도 공유하는 것이 중요하다.

[그림 1-1] 디지털 공영방송의 임무: 배경과 결과



출처 : Nissen(2006), p21

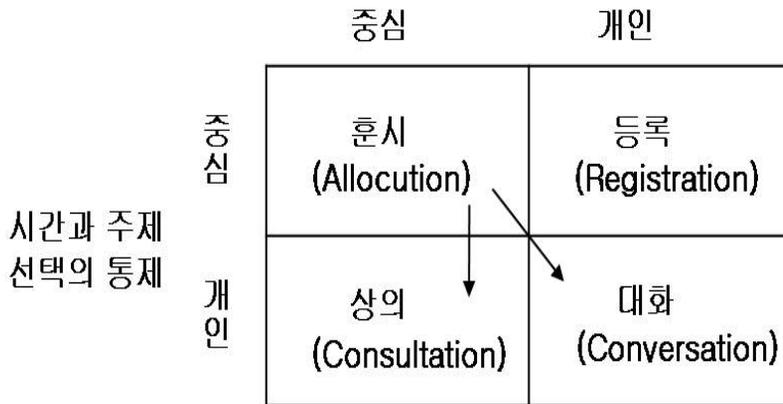
다. 디지털 미디어 환경에서 공영방송이 수행해야 할 임무에 대한 논의

디지털 미디어 환경에서 공영방송이 과거와 같은 중심적 위상을 유지해야 한다면 공영방송은 변화된 미디어 환경에서 요구되는 역할을 효과적으로 수행해

야만 수신료 납부자들을 납득시킬 수 있을 것이다. 때문에 서유럽을 비롯해 공영방송을 제도화 하고 있는 많은 나라들은 디지털 미디어 환경이 심화되면서 공영방송이 수행해야 할 임무를 재검토하고 새롭게 정의하고 있다.

[그림 1-2] 정보 흐름의 유형

정보 저장의 통제



출처 : McQuail, p147

유럽위원회 (Council of Europe) 산하 장관 위원회 (Committee of Ministers) 는 최근 공영방송의 임무를 다음 다섯 가지로 요약한 바 있다 (2007).

- 사회 구성원 모두를 위한 기준점 (reference point)
- 모든 개인, 집단, 공동체의 사회적 응집과 통합을 위한 요인
- 불편부당하고 독립적인 정보와 논평의 원천 그리고 높은 윤리적 질적 기준에 부응하는 혁신적이고 다양한 콘텐츠의 원천
- 다원적인 공적 논의의 장(forum)과 개인의 민주적 참여를 고취하는 수단
- 시청각적 창조와 제작에 능동적으로 기여하고 자국과 유럽의 다양한 문화적 유산을 더욱 감상하며 확산시키는 일

이러한 공영방송의 임무는 디지털 미디어 환경에서도 여전히 유효하다. 그러나 디지털 시대의 공영방송은 여기에서 머무르지 않고 새로운 역할을 수행하는 것

이 요구된다. 예를 들어 시민성과 민주주의에 대한 임무 면에서 디지털 미디어 시대의 공영방송은 다음과 같은 임무를 추가로 수행할 수 있다.

- 인터랙티브 기능을 적극 활용하여 공영방송사가 방송하는 공론 형성 프로그램에 시민의 적극적인 참여를 유도한다.
- 온라인 등 디지털 미디어의 다양한 의견 제시 방법을 통해 표현의 자유를 신장시키며 특히 사회적으로 열세한 소수 집단이 의사를 적극 개진하도록 유도한다.
- 매체의 증가와 온라인상에서 확인되지 않은 정보가 난무하는 것에 대해 공영방송사가 제공하는 시사 정보는 신뢰의 원천이 되어야 한다.
- 공영방송의 유료 서비스가 확대되는 경향을 감안하여 디지털 디바이드(digital divide) 현상이 일어나지 않도록 주의한다.
- 전자 민주주의를 시도함으로써 대의 민주주의의 한계를 보완하는데 기여한다.
- 온라인 서비스의 확대에서 빚어지는 프라이버시 침해 등 인권침해가 확산되지 않도록 유의하여 시민적 덕성(civic virtue) 을 함양함으로써 민주주의가 성숙하는데 기여한다.
- 글로벌 환경에 맞게 국제기구와 이슈에 관해 정보를 제공하고, 초국가 차원의 공론영역과 시민사회의 형성에 기여해야 하며, 국경을 초월한 사이버 공동체에 대한 책임감을 시민들에게 고취시킨다.

아울러 사회, 문화적인 면에서 디지털 미디어화된 공영방송은 다음과 같은 새로운 임무에 유념할 필요가 있다 (Jakubowicz, 2007a, 2007b ; Nissen, 2006)

- 디지털 미디어가 사회 구성원의 파편화를 더욱 심화시켜 사회, 문화적으로 이들을 응집시키고 통합시키는 역할이 더욱 중요해진다.

- 특정 타깃 계층을 대상으로 서비스 할 수 있는 디지털 미디어의 기능을 활용하여 사회 소수 집단과 글로벌 환경에 의해 유입되는 다문화 가정의 욕구를 충족시킬 수 있는 방송 서비스를 제공하며 동시에 이들이 사회의 전체 구성원과 유리되지 않게 한다.
- 글로벌 커뮤니케이션 시대를 맞아 국내외적으로 문화 간, 종교간 이해를 촉진시킨다.
- 문화적 다양성의 수용을 촉진하며 수용자를 세계의 다양한 문화에 노출시키는 동시에 한편으로 자국의 문화적 정체성을 유지하는데 유념한다.
- 디지털 디바이드를 최소화시켜 새로운 미디어 기술을 활용하여 다양한 문화를 향유하며 삶의 질을 높이도록 한다.

이러한 정치, 사회, 문화적 기능을 수행하기 위해 공영방송은 디지털 미디어 환경에서 기술적으로 다음과 같은 임무를 수행하는 것이 필요한 것으로 지적된다 (Jakubowicz, 2007, 40-41) 이는 앞서 언급한 폴 포트폴리오 모델로의 진화를 가정한 것이다.

- 디지털 전환에 선도적 역할을 한다.
- 모든 플랫폼에 서비스를 제공해 이용자를 유인한다.
- 전통적 방송 콘텐츠를 인터넷과 인터랙티브 서비스와 연결시킨다.
- 멀티미디어 인터랙티브 서비스와 무료 웹사이트를 제공한다.
- 디지털 미디어 리터러시 (literacy) 와 인터넷의 사용을 촉진한다.

라. 편성의 딜레마와 공공성의 확보

공영방송이 디지털 미디어 환경에서 어떠한 내용의 콘텐츠를 제작 송출해야 하는가에 못지않게 중요한 것은 프로그램 편성 과정에서 초래되는 편성상의 딜레마 문제이다. 공영방송은 모든 시청자 계층에 소구하는 수준 높고 다양한

장르의 프로그램을 방송하는 것이 부여된 공적 과업의 중요한 요소이다. 그러나 뉴 미디어와 채널의 폭증으로 상업 미디어와의 경쟁이 심화되는 상황에서 시청자들의 다양한 대중적 요구를 무시하고 격조 높지만 소구력이 약한 이른바 공영적 프로그램만을 고집할 수도 없다. 왜냐하면 높은 도달률 (reach) 은 공영방송이 달성해야 하는 보편적 접근의 중요한 척도가 되기 때문이다. 그러나 공영방송이 상업적인 프로그램으로 상업방송에 대응하게 되면 모든 계층의 취향과 관심에 부응하는 다양하고 수준 높은 프로그램을 방송해야 하는 공영방송은 정체성의 위기를 맞게 된다. 이렇게 공영방송 프로그램에 상업적 색채가 짙어져 상업방송사 프로그램을 닮게되면 시청자들은 필연적으로 ‘그러면 애초에 공영방송은 왜 만들었나’, ‘앞으로도 계속 공영방송을 유지해야만 하는가’ 라는 질문에 직면해 정당성의 위기로 발전하게 된다. KBS의 ‘가정오락’ 채널인 제2채널이 정체성 혼란의 이유로 꾸준히 비판받는 것이 그 예이다. 특히 공영방송이 광고에 크게 의지하는 한국과 같은 나라에서 이 문제는 매우 심각한 문제가 된다 (이창근, 2008; Syvertsen, 2003). 이 문제는 공영방송사가 지상파 채널을 디지털화함으로써 확보할 수는 추가 채널을 활용해 시청자의 다양한 요구에 부응함으로써 제한된 채널에서 오는 취약한 경쟁력을 개선함으로써 어느 정도 해소할 수 있다. 그러나 상업 채널의 파상적 공세에 맞서서 공영방송 콘텐츠의 고유한 특성을 살리면서 상업채널에 대응하는 하기 위해서는 지상파 시대와는 다른 고도의 편성 전략이 요구된다.

마. 자원 문제

디지털 미디어의 확산으로 매체와 채널이 대폭 증가한 상황에서 공영방송사는 자원 면에서 다음과 같은 어려움에 직면해 있다 (Nissen, 2006).

- 1) 방송이 일방적 제시 (push) 모드에서 이용자가 원하는 콘텐츠를 온 디맨드로 선택하는 방식으로 변화하고 있는 상황에서 수신료와 같은 집단적 자원 조달 방식이 앞으로도 가능할 것인가의 문제이다. 미디어 서비스가 크게 증가한 상황에서 이용자가 사용한 만큼 지불하는 페이퍼 뷰 (pay per view) 서비스는 수신료보다 더 합리적일 수 있지만 이러한 지불 방식은 공영방송 서비스의 보편적 사용 원칙과 상치되는 문제가 있다. 이에 대해 모든 디지털 서비스에 수신료를 부과하거나 수신료를 아예 폐지하자는 의견이 나온다.

- 2) 이 때문에 수신료를 세금으로 대체하자는 의견도 나오지만 이 방법은 공영방송을 정부에 의존하게 함으로써 정치적으로 취약하게 하는 약점이 있다. 이에 비해 수신료는 공영방송사와 수신료 납부자를 직접 연결시킴으로써 수신료 납부자에 대한 책무성을 공영방송사에게 보다 명쾌하게 부과할 수 있는 장점이 있다.
- 3) 디지털 환경에서 미디어 사용 패턴의 변화는 수신료의 정당성에 대한 사람들의 인식을 약화시켜 수신료 지불 의사를 감퇴시키고 또한 수신료 인상의 열쇠를 쥐고 있는 정치인들의 의지를 약화시키는 원인으로 작용하고 있다. 현재 한국의 상황이 단적으로 증명해주는 부분이다.
- 4) 디지털 채널이 폭증하면서 전통적인 공영방송사가 독점해 온 수신료에 대한 분배 요구가 증가하고 있다. 이는 앞서 지적한 것처럼 공영방송사만이 공공서비스 콘텐츠를 제공할 수 있는 것이 아니기 때문에 공익적인 콘텐츠를 제작하는 모든 제작사, 심지어는 인터넷 서비스 업자에게도 수신료와 같은 공적 자금을 지원해야 할 가능성이 제기되고 있다 (Ofcom, 2008). 이러한 요구는 디지털 미디어 환경에서 앞으로 더 심화 될 수 있다는 점에서 수신료를 독점적으로 사용해오던 공영방송사를 재정적으로 압박하는 요인이 되고 있다. 한국에서는 이미 교육방송(EBS)에 KBS 수신료의 일부가 배분되고 있다.
- 5) 공영방송사가 상업적인 부대사업에 진출하는 문제이다. 이는 수신료 인상이 쉽지 않은 상황에서 수익을 제고하고 디지털 미디어 서비스로 확장해야 하는 현실을 반영하는 것이지만 공영방송사의 수익 사업은 수신료 납부자의 본능적 저항에 부딪치기가 쉽다. 공영방송사가 수익 사업에 진출하기 시작한 것은 디지털 미디어화 이전부터 인데 디지털화는 창구 다변화 (one source multi use)에 따라 상업적 서비스와 비 상업적 서비스 간의 애매한 서비스 영역을 확대시킨다. 이들 서비스 중 일부는 공공 서비스에 속할 수 있지만 다른 부분은 공공적도 아니고 상업적이지 않은 모호한 서비스가 증가하고 있기 때문에 회계와 같이 공영방송의 업무 성과를 평가하는데 상당한 어려움을 야기한다.
- 6) 공영방송사가 수신료를 기반으로 뉴 미디어 사업에 진출하는 현상에 대해

상업미디어의 저항이 심해지는 문제이다. 더욱이 뉴미디어 시장을 중요한 시장 영역으로 간주하는 많은 국가의 친 시장적 정책에 따라 공영방송사는 뉴미디어 사업 진출을 위한 자원 조달도 쉽지 않을 뿐 만 아니라 사업 진출 자체도 정부와 사업자들을 설득해야 하는 이중고를 겪고 있다. BBC의 감독기구인 트러스트(Trust)가 2007년부터 BBC가 신규 사업에 진출할 때 시장 영향 평가(Market Impact Assessment)와 같은 공적 가치 테스트(Public Value Test)를 부과하기 시작한 것은 공영방송사에게는 부담이 되는 부분이다.

- 7) 디지털 전환에 소요되는 비용을 누가 어떻게 충당하느냐 하는 문제이다. 아래에서 상술하지만 이 문제에 대해 우리 정부의 대처는 선진국에 비해 미흡한 상태이며 또한 최근 세계경제의 위기로 인한 경기 침체 때문에 자원 조달 문제는 더욱 난관에 부딪칠 가능성이 커지고 있다.

바. 디지털 전환에 따른 주파수, 채널 배분 문제

디지털 전환에 따른 문제는 다음과 같이 정리할 수 있다.

1) 디지털 전환사업의 추진 문제

주요 선진국은 대부분 2010년 전후해 디지털 방송으로 전환을 계획하고 있다. 영국은 1998년 지상파 디지털 방송을 세계에서 처음 시작하였고 한국도 2001년 10월에 개시하여 세계에서 7번째로 비교적 빨리 시작하였으나 한국은 이후 사업 추진에서 크게 뒤쳐지고 말았다. <표 1-1>에서 알 수 있듯이 룩셈부르크, 네덜란드는 이미 아날로그 방송을 종료했고 독일도 일부 지역의 경우 종료하였으며 영국을 비롯한 대부분의 나라에서는 정부가 강력히 개입하여 체계적으로 전환사업에 박차를 가하고 있다. 그러나 한국은 DTV 보급의 부진(영국 87.1%, 한국 31%)³⁾, 디지털 전환에 대한 국민들의 인지 부족, 디지털방송 수신환경의 미비, 방송사의 투자 여건 악화, 정부의 미흡한 정책 추진으로 다른 나라에게 비해 크게 뒤떨어지고 말았다(방송협회, 2008). 정부는 2010년 종료하려던 계획을

3) Ofcom (2008), *Communications Markets Report*, p. 9. 한국방송협회 정책특별위원회 자료.

이미 2012년으로 연기하였지만 그 때까지 사업이 종결될 것으로 믿는 전문가는 거의 없다 (정윤식, 2008).

이렇게 된 이유는 디지털 전환 특별법이 겨우 2008년 3월에 공포되고 6월에 시행령이 만들어질 정도로 정부 당국이 구체적인 정책과 실행 계획을 세우지 않았기 때문이다. 영국, 미국, 일본 등이 디지털 전환 초기 단계부터 정부가 주도적으로 사업을 추진한 데 비해 우리는 세밑인 2008년 12월 4일에야 ‘디지털방송 활성화추진위원회’가 첫 회의를 열었고⁴⁾ 전환사업 추진기구인 DTV Korea 는 2009년 1월 1일부터 한 달 간 KBS 등 지상파 방송 4사를 통해 디지털 전환관련 첫 공익광고를 시작한다고 연말에 밝혔다.⁵⁾

특별법이 뒤늦게 제정되었지만 재원, 수신환경 개선과 시청자 보호 대책 등 사안에 대해 실질적인 내용이 결여돼있는 것도 문제이다. 영국과 프랑스가 사업 추진을 위해 수신료를 인상하고 일본이 막대한 국가 지원금을 투여하고 있는 상황에서 우리 국회는 금년 2월 법안을 통과시키면서 재원지원 조항을 ‘마련하여야 한다’에서 ‘마련할 수 있다’로 고쳐 역행하는 모습마저 보여주었다.⁶⁾ 한나라당이 부실한 내용의 특별법을 뒤늦게 개정하겠다고 발표한 것은 이 보고서를 마무리하는 2008년 12월 3일의 일이다.⁷⁾

2) 디지털 전환사업의 재원 문제

컬러 텔레비전으로의 전환이 아날로그 방송시대의 최대 전환 사업이었다면 디지털 방송으로의 전환은 디지털 미디어 시대로 진입하기 위해 충족시켜야 할 선결 사업이다. 따라서 영국은 이를 위해 수신료를 물가 상승률에 추가 퍼센트를 더하여 인상하고 있으며, 독일의 경우에는 매 4년마다 인상되는 수신료를 통해서 디지털화에 필요한 재원을 확보하고 있다. 프랑스 또한 매년 수신료를 인상해 재원 문제를 해결해 가고 있다. 미국은 2006년까지 11억 달러를 지원하였으며, 일본도 2007년까지 1800 억 엔의 지원금과 조세를 감면해주었다 (방송협회, 2008, 108). 우리의 경우 2008년부터 2012년까지 1조 7천억 원 이상이 필

4) 미디어 오늘 (2008.12.4.). “디지털방송활성화추진위 출범.”

5) 미디어 오늘 (2008.12.1.). “디지털전환 TV광고, 1일부터 방영.”

6) 미디어 오늘 (2008.6.14.), “디지털전환특별법시행령 실효성 의문.”

7) 미디어 오늘 (2008.12.3.), “한나라당, 언론법 개정안 발의.”

요한 것으로 추정되나 우리 정부는 아직 누가 얼마나 전환비용을 대야 하는지 재원 조달에 대한 청사진을 제시하지 못하고 있다. 지금까지 자체 수익금으로 전환 사업에 투자해 온 지상파 방송사들 또한 최근 예상치 못한 경제위기가 닥치면서 추가 투자가 가능할 지 불확실성이 커지고 있다.

<표 1-1> 국가별 디지털방송 개시와 아날로그방송 종료 연도

국 가	디지털방송 시작년도	아날로그방송 종료년도	전환기간 (연)
룩셈부르크	2006	2006.9.	1
네덜란드	2003	2006.12	3
덴마크	2006	2009	3
말타	2005	2010	5
독일	2002	2008	6
핀란드	2001	2007.8.31	6
프랑스	2005	2011	6
스위스	2001	2008	7
스웨덴	1999	2007	8
이탈리아	2003	2012	9
일본	2003	2011	9
스페인	2000	2010	10
벨기에	2002	2012	10
미국	1998	2009	12
한국	2001	2012	12
영국	1998	2012	14

출처: 한국방송협회 (2008), p. 103.

디지털 전환사업의 재원 문제와 관련해서 간과해서는 안 될 측면은 저소득층을 어떻게 디지털 시대의 이용자로 전환시켜 줄 것인가 하는 문제이다. 정부는 국민기초생활보장법에 의거해 최저 생계비 (4인 가족 126만원) 이하 생활가구인 81만 가구에 디지털 컨버터를 제공할 것을 밝혔으나 문제는 차상위 계층 (154만원) 에 대한 대책이 없다는 사실이다. 소득 199만 원 이하의 아날로그 방송 시청비율이 80% 이상인 점을 감안할 때 디지털 전환과정에서 오는 불평등

문제를 어떻게 해결할 것인가는 매우 중요한 문제이다 (최용준, 2008).

3) 디지털 전환에 따른 여유 주파수 활용 문제

지상파 방송이 디지털로 전환되면 상당한 여유 주파수 대역이 1 GHz 이하의 대역에서 발생하며 예정대로 2012년 지상파 방송의 디지털 전환이 완료되면 54 MHz 대역에서 여유 주파수가 확보될 전망이다. 따라서 이 여유 주파수를 어떻게 활용할 것 하는 디지털 디비던드 (Digital Dividend) 문제가 새로운 정책 이슈이다. 이는 다소 미래에 관한 문제이기는 하나 사전에 충분한 검토를 해서 정책을 수립해야 할 문제이다. 이 문제는 다음과 같이 요약할 수 있다.

가) 주파수 배정을 과거와 같이 국가가 개입해 규제차원에서 처리할 것인가 아니면 경매와 같은 시장 메커니즘에 맡길 것인가 하는 문제이다. 영국은 미국 일본과 같이 시장에 맡기는 방식을 택하고 신규 주파수는 패키지로 묶어 경쟁입찰 형식으로 주체를 선정하기로 하였다. 이와는 대조적으로 독일은 공영방송인 ARD와 ZDF가 이미 각 3개씩의 디지털채널을 보유하고 있기 때문에 지난 2008년 10월 23일 통과된 제12차 방송국가협약 개정안에서 더 이상의 채널확보는 법으로 제한하여 공영방송에 불리한 결정을 내렸는데 이는 상업방송의 성장을 강조하는 유럽연합(EU)의 정책 가이드라인을 고려한 것으로 보인다.

나) 방송과 통신 목적에 어떻게 배분할 것인가 하는 문제이다. 지상파의 디지털 전환으로 확보되는 주파수 대역은 대역폭(bandwidth) 과 커버리지가 넓고 강하기 때문에 HD TV 나 지방 방송은 물론 새로운 형태의 모바일 TV, 무선 홈 네트워크 등 통신 분야에도 널리 쓰일 수 있어 매우 매력적인 대역이다. 따라서 이러한 여유 주파수 대역을 공영방송과 같은 사회문화적 목적과 통신과 같은 산업적 목적에 어떻게 할당할 것인가는 매우 중요한 정책 결정 사항이다(Ofcom, 2007b).

다) 여유 주파수 대역을 공영방송과 상업방송에 적정히 배분해 공익성을 담보 하면서 산업적 이용과 조화를 이루어 디지털 미디어 환경에서 이용자의 복지를 최대화 할 것인가 하는 문제이다. 디지털 미디어 환경에서 이용자의

복지는 방송 서비스에 의해서만 충족되는 것은 아닐 것이다. 그러나 통신 서비스에 과도하게 의존할 때 공영방송과 같은 사회 문화적 목적은 소외될 수 있다. 최근 한국 정부는 명확한 주파수 정책을 수립하지 못한 상태에서 방송용 주파수 대역을 이동통신 분야에 활용하는 방안을 검토하고 있어 방송의 공공성 차원에서 우려를 낳는다는 지적이 제기되고 있다 (방송협회, 2008). 또한 다양한 디지털 채널 포트폴리오를 구축한 BBC와 같이 한국 공영방송에도 MMS (Multi Mode Service) 를 허용하는 등 지상파에 제한된 공영방송의 전달 능력을 확대해주어 디지털 미디어 환경에 맞게 공적 과업을 수행하는 방안에 대한 체계적 정책 결정이 이루어져야 할 것으로 전망된다.

사. 공영방송 거버넌스 (Governance)와 책무성 (Accountability) 의 문제

공영방송에 대한 거버넌스는 공영방송에 부과된 공적 임무를 공영방송사가 규정에 따라 충실히 수행하도록 감독하는 구조와 과정을 의미한다. 전통적으로 공영방송에 대한 감독은 의회와 방송위원회와 같은 독립행정기구, 그리고 공영방송사 이사회 같이 국민을 대변하는 대의기구가 맡아왔다. 공영방송의 거버넌스에 대한 논의는 다음과 같은 광범한 주제를 포함한다. (Nissen, 2006).

1) 공영방송사의 소유 주체와 책무의 대상에 관한 문제

2) 공영방송사 감독기구의 역할과 구성에 관한 문제

- 누구의 이익을 대변하는가 (수신료납부자/방송사, 정치화 문제)
- 감독기구의 구조 (단일 감독 구조, 복수 감독구조)
- 감독기구의 위원 선임의 주체
- 감독기구 위원의 자격과 기준
- 감독기구의 업무내용

3) 공영방송사의 운영에 관한 문제

- 규제와 편집 자율성 간의 긴장
- 편성에 관한 규제

- 경영 감독의 효과성

4) 공영방송사의 책무성에 관한 문제

- 규제기관에 대한 책무 (회계, 업무성과 평가와 감사 등)
- 수신료 납부자에 대한 책무 (공정성, 프로그램 품질, 불만처리, 지불액 대비 가치 (value for money) 등)

공영방송의 거버넌스 문제는 공영방송 제도가 성립된 이래 논란이 계속돼왔으나 디지털 미디어 환경에서 다음과 같은 이유에서 새로운 이슈가 되고 있다 (이창근, 2008).

(1) 새로운 디지털 미디어 환경에서 공영방송의 서비스가 확대되고 온라인 사업 등 신규 사업에 진출하는 사례가 빈번해지면서 이의 적절성과 적정성에 대한 검토가 중요해지고 있다. 방송통신 사업자들은 공영방송사가 수신료와 같은 독점적 재원을 바탕으로 신규 사업에 진출하는 것에 반대하고 있다. 방송통신 사업을 국부의 창출원으로 간주하는 정부 역시 공영방송사의 사업 확대를 언제까지나 지켜만 볼 수 없는 상황이다. 그렇다고 특수한 정치, 사회, 문화적 공적 과업을 수행해야 할 공영방송사를 시장에 방치할 수도 없다. 따라서 정부와 국민의 이익을 대변해야 하는 감독기구도 신규사업의 타당성을 사회 전체의 관점에서 엄밀히 검증할 수밖에 없다. 기존의 경영위원회 (Board of Governors) 를 대체하여 BBC 의 감독기구로 2007년 신설된 트러스트 (Trust) 가 BBC 가 제안하는 신규 사업이 영국 사회 전체에 공적 가치 (public value) 을 창출할 것인가 라는 기준에서 판정하겠다는 정교한 테스트를 부과하게 된 것은 공영방송사에 대한 감독을 수신료 납부자에 대한 책무성 (accountability) 차원에서 강화하겠다는 의지를 천명한 것이다.

(2) 이러한 영국의 동향은 결국 디지털 미디어 환경에서 공영방송의 미래는 공영방송사가 수신료 납부자와 사회 전체에 상업방송사들이 제공하지 못하는 고유한 기여를 하느냐에 달려 있다는 결론에서 나온 것이다. 시청자가 다양한 디지털 플랫폼 서비스를 통해 욕구를 충족할 수 있게 된 매체 환경 속에서 공영방송사가 수신료에 해당하는 가치를 제공하지 못한다면 납부자에게 수신료를 부과할 명분이 약해지고, 공영방송사 자체의 존재 이유도 사라지

게 된다. 따라서 공영방송사의 공적 가치를 극대화하기 위해서는 공영방송사를 디지털 미디어 환경에 민첩하게 적응시키면서 경영과 편성 면에서 경쟁력이 있고 동시에 공영방송 본연의 특수한 공적과업을 수행할 수 있는 서비스 제공 조직으로 적응시키는 작업이 요구된다.

- (3) 공영방송사에 대한 책무성을 강화하는 이러한 움직임은 최근 공공부문 (public sector) 운영의 새로운 패러다임으로 등장하고 있는 신공공서비스 (New Public Service) 론과도 연결된다. 80년대 신자유주의의 영향을 받아 공공부문을 시장적 효율성을 추구하는 기업처럼 운영해야 한다는 신공공관리 (New Public Management) 론에 비해 이의 한계를 극복하기 위해 제시된 신공공서비스 론은 공공 서비스의 수혜자를 소비자나 고객이 아닌 시민으로 보고 공익성과 의사결정 과정에서 시민의 참여를 통한 책무성의 강화 등 민주적 가치를 중요시하며 효율성을 과신하는데서 오는 폐해에 유념해 시민에 제공하는 서비스의 품질을 개선하는데 관심을 갖는다 (Denhardt & Denhardt, 2000; Bovaird & Löffler, 2003; 오세운 등, 2002; 이창근, 2008). 공공부문의 운영에 대한 이러한 시각 조정은 방송이라는 공공서비스를 제공하는 공영방송사의 운영에 대한 논의에 영향을 미치고 있다.
- (4) 이러한 배경에서 최근 영국을 비롯한 서유럽에서는 공영방송의 경영에 대한 감독을 강화하여 수신료 납부자에 대한 책무성을 제고하려는 추세가 나타나고 있는데 주목할 필요가 있다 (Brants, 2003; Nissen, 2006; Coppens & Saey, 2006). 본 보고서에서 확인할 수 있듯이 BBC 트러스트가 2007년부터 새 칙허장에 근거하여 BBC 의 사업 변경이나 신규사업 진출에 공적가치 테스트 (Public Value Test) 를 부과하고, BBC 가 추구해야 할 공적 과업을 구체화 한 공적목적 수행서 (Public Purpose Remits) 에 입각해 각 서비스 채널마다 임무를 구체적으로 명시한 서비스 면허 (Service License) 를 의무화해 그 이행 여부를 정기적으로 검증, 평가하겠다고 나선 것은 미디어 경쟁 상황에서 공영방송사에 대한 감독을 강화하여 그 존재의 정당성을 담보할 수밖에 없게 된 BBC 와 영국 정부의 교육지책을 반영하는 것이다. 이 보고서에서 읽을 수 있듯이 프랑스 또한 이미 공영방송사와 규제기구 간에 계약을 통해 책무성을 구현하고 있으며, 그 밖에 벨기에, 덴마크, 이태리, 포르투갈, 스웨덴 등도 유사한 양자 간 계약의 형태로 공적 임무를 수행하

는 관행이 정착되고 있다 (Coppens & Saeys, 2006).

- (5) 이러한 추세는 그동안 지상파 위주의 안락한 독과점 체제에 안주해온 한국의 공영방송사들에게 큰 경종을 울린다. 2차에 걸친 감사원의 감사 결과 (감사원, 2004, 2008)에서 드러난 공영방송사의 파행적 경영과 잇따라 터져 나온 직원들의 비리는 우리나라 공영방송사들에 대한 감독에 심각한 문제가 있음을 증명해주고 있다. 방송 전파의 소유자이자 수신료 납부자에 대한 책무성 의식이 얼마나 결여돼있는지를 보여주는 단면들이다. 이에 더하여 노무현 정부 하에서 심화된 공영방송의 정치화 (politicization) 현상과 이에 따른 불공정 보도와 이념적 편향성은 (이민웅 등, 2006) 불편부당한 보도와 정치적 독립성과 같은 공영방송의 원칙을 전례없이 훼손하고 말았다. 따라서 공영방송의 정치화와 수신료 납부자에 대한 책무성의 결여와 함께 디지털 미디어로의 전환이라는 시대적 과제는 우리나라 공영방송사들이 직면하고 있는 중층적 도전이라 할 것이다 (이창근, 2008).

이상의 개관에 이어 2, 3, 4 장에서는 본 연구에서 설정한 연구 항목을 영국, 독일, 프랑스 세 나라의 구체적인 상황 속에서 차례로 분석한다.

끝으로 이 보고서에서 제시된 의견은 연구원 각자의 의견이며 본 연구사업의 수주자인 ‘공영방송발전을 위한 시민연대’의 공식 의견이 아님을 밝힌다.

참 고 문 헌

1. 국내 문헌

- 감사원 (2004). 한국방송공사 운영실태: 감사결과 보고서.
- 감사원 (2008). 한국방송공사 운영실태: 감사결과 보고서.
- 오세윤 노시평 박희서 (2002). 신공공서비스의 배경과 한국행정에 대한 함의. *한국사회와 행정연구*, 13권 (1), 1-19.
- 이민웅 윤영철 외 (2006). 방송 저널리즘과 공정성 위기. 서울: 지식산업사.
- 이창근 (2008). 공영방송에 대한 국민의 주권을 회복하기 위한 제언. 공영방송발전을 위한 시민연대 세미나 발제문.
- 정윤식 (2008). 공영방송과 시장. 공영방송발전을 위한 시민연대 창립 3주년 기념 세미나 토론문.
- 최용준 (2008). 디지털전환특별법의 과제와 문제점. 한국언론학회, 방송통신 융합시대, 지상파방송의 디지털 전환정책 세미나 발제문.
- 한국방송협회 (2008), 방송통신융합과 미디어 법제연구. 연구보고서 2008-1.

2. 국외 문헌

- Bovaird, T. & Löffler, E. (2003). Evaluating the quality of public governance: Indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 313-28.
- Brants, K. (2003). Auditing public broadcasting performance: Its theory and practice. *The Public*, 10(3), 5-11.

- Committee of Ministers (2007), Recommendation rec (2007) 3 on the remit of public service media in the information society. Strasbourg: Council of Europe.
- Coppens, T. & Saeys, F. (2006). Enforcing performance: New approaches to govern public service broadcasting. *Media, Culture & Society*, 28(2), 262-284.
- Denhardt, R. & Denhardt, J. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Jakubowicz, K. (2003). Bringing public service broadcasting to account. In Taisto Hujanen, Greg Lowe (Eds.) *Broadcasting and Convergence: New Articulations of the Public Service Remit* Gothenburg: NORDICOM.
- Jakubowicz, K. (2007a). Public service broadcasting in the 21st century: What chance for a new beginning? In G. Lowe & J. Bardoel (Eds.), *From public service broadcasting to public service media* (29-49). Goteborg University: Nordicom.
- Jakubowicz, K. (2007b). *Public service broadcasting: A new beginning, or the beginning of the end?* Knowledge Politics.
- Lowe, G. & Bardoel, J. (Eds.). (2007). *From public service broadcasting to public service media*. Goteborg University: Nordicom.
- McQuail, D. (2005). *McQuail's mass communication theory*. 5th ed. London: Sage.
- Nissen, C. (2006). Public service media in the information society. Report prepared for the Council of Europe's Group of Specialists on Public Service Broadcasting in the Information Society.
- Ofcom (2004). Ofcom review of public service television broadcasting: 2nd phase - meeting the digital challenge. London: Office of Communication.
- Ofcom (2007a). The international communications markets 2007. London:

Office of Communication.

Ofcom (2007b). Digital dividend review: A statement on our approach to awarding the digital dividend. London: Office of Communication.

Ofcom (2008). Ofcom's second review of public service broadcasting. - Phase 1. London: Office of Communication.

Peacock Committee (1986). *Report of the committee o financing the BBC*. Cmnd. 9824.

Syvertsen, T. (2003). Challenges to public television in the era of convergence and commercialization. *Television & New Media*, 4(2), 155-175.

제 2 장 영국의 공영방송 : 공공가치의 책무성과 디지털 고품질화 전략

1. 영국 방송구조에서 공영방송이 차지하는 위상과 운영 현황

가. 영국 방송체제와 BBC의 특수 지위

영국 방송체제는 공공서비스(public service) 개념에 기반을 두어 형성되었다. ‘공공서비스로서의 방송’이라는 개념은 방송사의 소유구조에 초점을 맞추는 공영방송/민영방송 구도보다 넓은 수준의 포괄력을 지닌다. 제한적 국민 자원인 방송 전파를 방송면허(broadcasting licence) 형식으로 불하받은 방송사들은 소유권의 소재와는 일단 무관하게 어떤 식으로든 공공서비스 책무(public service remit)를 분담하는 집합적 형태의 문화적 공공서비스 체계의 일부로서 존재하기 때문이다.

예를 들어 대표적 공영방송사인 BBC는 수신료 재원 이외의 상업적 재원에 근거하지 않으며 독자적 형태의 법적 근거인 BBC 칙허장과 협정서에 의해 자체 규제기관인 BBC 트러스트의 감독을 받는다. 한편 소유권적으로는 공영방송사라고 할 수 있는 채널4는 광고재원에 기반을 둔 ‘상업적(commercial)’ 방송사로 취급되며 2003년 커뮤니케이션법(Communications Act 2003)에 의거하여 오프콤의 규제 대상이 된다. BBC의 공공서비스 책무는 BBC 칙허장에 명시된 공적 목적(public purpose)에 따라 규정되는 반면(BBC Royal Charter), 채널4의 공공서비스 책무는 2003년 커뮤니케이션법이 제시하는 특수 목적, 즉 “혁신성, 실험성, 창의성의 구현”과 “문화적 다양성의 반영” 그리고 “교육적 가치를 지닌 프로그램의 공급”을 수행함으로써 여타 방송사들과는 확연히 “구별되는 특성(distinctive character)”을 내보이는 것, 그리고 외주제작 전문방송사로 기능하는 것 등에 있다(Communications Act 2003). 다른 한편 15개 지방방송 면허와 1개 전국아침방송 면허로 구성되는 채널3 면허는 ITV 프랜차이즈 형태로 운영되며, 지방 뉴스의 공급이나 지방 제작(regional production) 쿼터의 충족 등 주로 지방에 관련된 공공서비스 책무를 지닌다.

요컨대 영국 방송체제의 근간인 공공서비스 방송 체계는 두 개의 공영방송사와 두 개의 민영방송사가 제각각 법적 근거와 규제기구를 달리 하면서 일반 요소와 특수 요소를 혼합하여 차별적으로 공공서비스 의무를 담당하는 복합적인 시스템을 구성하고 있다 하겠다. 따라서 디지털 전환과정에서 영국 공영방송이 차지하고 있는 위상과 역할을 논의하기 위해서는 공영방송과 민영방송을 포괄하는 공공서비스 방송 측면에서, 그리고 채널4와 BBC라는 이원적 공영방송 시스템 관점에서 접근하는 것이 옳다. 하지만 이러한 다층적 요소들이 논의의 중점을 구성하다 보면 지나치게 복잡한 서술을 피해가기 어렵다. 따라서 이 연구 보고서에서는 영국 공공서비스 방송의 중핵이라 할 수 있는 공영방송 BBC에 초점을 맞춰 논의를 진행하되, 필요할 때마다 기타 공영방송 혹은 공공서비스 방송 일반에 관련된 설명을 결합시키는 경로를 택한다.

<표 2-1> 영국 방송체제 개관

방송사	소유	방송면허 형태	규제기관	주요재원
BBC	공영	BBC 서비스 면허	BBC 트러스트	텔레비전 수신료 직접교부금 수익사업이익
채널4/ S4C	공영	공공서비스 전국면허 공공서비스 웨일스면허	오프콤 웨일스방송청	광고 광고, 직접교부금
Public Teletext	민영	공공서비스 전국면허	오프콤	광고
채널3 (ITV)	민영	공공서비스 지방면허	오프콤	광고
채널5	민영	공공서비스 전국면허	오프콤	광고
기 타 채 널	민영 (공영)	디지털지상파, 위성, 케이블 방송 면허	오프콤	광고, 채널시청료

사실 영국 방송에서 BBC가 담당하고 있는 ‘특수지위’ 또한 이와 같은 서술을 상당 부분 정당화시키는 측면이 있다. 지난 70여 년간 BBC는 영국인들에게 흡사 ‘보모(auntie)’와 같은 존재로 기능해 왔으며 영국의 문화적인 삶(cultural life)에서 중심적인 지위를 점하고 있다. 대외적으로도 BBC는 영국을 대표하는 아이콘이자 글로벌 문화산업 브랜드이며 가장 영국적인 문화자산으로 취급된다. 아래에 인용한, 전문문화부장관 테사 조웰(Tessa Jowell)의 언급은, 국가기구가 BBC를 다룰 때 흔히 채택되는 일종의 수사학적 전략을 감안한다고 하더라도, 정치와 국민 그리고 기성의 사회 체계들이 BBC를 어떻게 다루고 있는지를 잘 보여주는 사례이다.

“BBC는 독특한(unique) 사회제도(institution)이다. 공적 생활에서 담당하고 있는 역할 측면에서 독특하다. 재원을 충당하는 방식에서 독특하다. 공중의 감성(affections)에서 차지하고 있는 지위에서 독특하다. 국민의료서비스(NHS)와 마찬가지로 BBC는 영국적 사회제도의 진수이다. 공중은 BBC를 신뢰한다. 국내에서건 해외에서건, 그것은 우리를 하나의 국민으로 규정해주는 것들의 일부이다. BBC는 세계에 걸쳐 인정되며, 품질과 성실성 그리고 다양성의 벤치마크로서 간주된다. 우리 모두는 BBC에 대해 지속적인 이해관계(vested interest)를 갖고 있다. 우리는 BBC에게 돈을 지불하며 우리들 중 다수가 국가적 위기 혹은 축하의 시기에 BBC에게 의존한다.”

- DCMS (2003) “Review of the BBC’s Royal Charter” 서문 중

BBC의 특수한 지위와 역할은 이와 같은 사회정치적이고 문화적인 측면에서뿐만 아니라 경제·산업적인 측면에서도 확연하다. 2007/08 회계연도 기준으로 BBC는 33억 6900만 파운드(한화 약 7조 2000억 원)에 달하는 수신료 재원을 사용했고, 수익사업부문인 BBC 월드와이드가 올린 매출액이 9억 1600만 파운드(한화 약 2조 원)에 이르렀다.⁸⁾ 이는 영국 방송체제의 기본 구도에서 BBC라는 공적 행위자가 기여하는 산업적 역할 또한 대단히 중요하다는 점을 역설한다. 즉 영국 방송 산업은 위성과 케이블 등의 플랫폼 사업자의 유료 서비스, 광고

8) 2007년 현재 BBC가 주로 사용하는 공공재원 규모는 영국 텔레비전 방송 산업 매출액 전체의 23% 가량을 구성한다. 유료 텔레비전(subscription) 시장이 전체 매출액의 38%, 광고 재원이 32%를 차지하고 있다. (Ofcom, 2008a p. 147 참조)

수익에 기반을 둔 일반 상업방송의 무료 서비스(FTA: free-to-air), 그리고 수신료 재원을 사용하는 BBC 서비스로 구성된 삼자정립 시스템으로 운영되고 있으며, 여기서 BBC의 산업적 기능 역시 커다란 비중을 차지하고 있다는 의미이다.

이에 덧붙여, 전통적으로 BBC는 고급 방송 인력을 육성하고 새로운 방송 테크놀로지를 개발하여 전파시키는 선도적 행위자로서 기능할 뿐 아니라, 독립제작사와 함께 고품질 프로그램을 제작함으로써 수신료라는 공적 재원이 이른바 영국 방송 산업의 ‘창의적 기금(creative fund)’으로 사용될 수 있는 토대를 제공한다. 또한 대외적으로는 자연다큐멘터리, 고급 드라마, 아동 프로그램, 뉴스 등의 장르에서 고품질의 공공서비스 콘텐츠를 공급하는 대표적인 글로벌 방송사이자다. BBC 브랜드는 곧 공정성과 창의성을 갖춘 고품질 콘텐츠로 인식되며, 이는 다시 영국 문화 콘텐츠의 세계적 경쟁력으로 이해된다. 다시 말해서, 세계적 차원에서 보면, BBC의 브랜드 가치는 곧 영국 방송 및 문화 콘텐츠 전반에 오버랩 되어 영국 콘텐츠 산업의 국제적 경쟁력을 제고시키는 효과가 있다. BBC 월드와이드가 단지 BBC 콘텐츠를 세계 시장에 판매하는 역할에 국한되지 않고, 영국 방송 콘텐츠 일반의 글로벌 배급 창구로서 기능한다는 사실을 통해서도 이러한 특성이 잘 확인된다. 요컨대 BBC의 강력한 글로벌 브랜드 파워는 BBC 자신의 국제적 경쟁력에서 그치지 않고, 영국 콘텐츠 산업 일반은 물론 영국의 국가적 이미지 자체를 제고시키는 데 있어 결정적인 역할을 수행한다. 위에서 인용한 조엘 전장관의 언급에서도 명확히 등장하듯, “국내에서건 해외에서건,” BBC는 영국인을 “하나의 국민으로 규정해주는 것들의 일부”로서, “세계에 걸쳐 인정되며, 품질과 성실성 그리고 다양성의 벤치마크로서 간주된다.” 때문에 BBC는 여러 가운데 하나(one of them)에 불과한 일개 공영방송사가 아니라 대내외적으로 특수한 의미를 갖고 있는 특수한 주체로서 다루어지지 않을 수 없다.

BBC의 특수한 지위와 역할은 BBC를 특수한 독립 법인으로 규정한 독자적인 법적 장치와 규제 방식으로도 명징하게 표현된다. 위에서 언급했다시피 BBC는 여타 공영방송사나 대부분의 공공기구들과 구분되게, ‘왕실칙허장(Royal Charter)’이라는 독립적인 법제에 근거하여 설립되고 운영되는데, 이는 의회가 제정하는 법률이 아니라 국왕을 대신하여 문화부장관(the Culture Secretary)이 제정과 개정상의 결정권을 행사하는 특수한 법적 장치이다. 의회정치를 통과하

지 않음으로써 당파적 이익의 소용돌이를 우회할 수 있도록 보장하기 위한 특수법이랄 수 있는 왕실칙허장은 과거에는 특정 도시의 법률적 근거라든가 대학과 같은 공공법인의 수립과 운영에 적용되는 사례가 있었지만 현대에는 그리 자주 활용되지 않는 편이다. 국왕을 대신하여 행사되는 주무장관의 결정권이란 것은 사실상 집권세력의 정치적 의지가 관철될 수 있는 여지를 열어 놓고 있지만, 영국의 사회정치적 관습이 이를 허락지 않기 때문에, 해당 시기 정부의 정치적 편향에 의해 좌우되기보다는 폭넓은 사회적 합의(social consensus)에 의존하는 경향이 뚜렷하다.

최근의 BBC 왕실칙허장은 10년 단위로 갱신(renew)된다. 현행 칙허장은 2006년에 의견수렴(consultation)을 완료하고 2007년에 발효되었으며 특별한 일이 발생되지 않는 한 2016까지는 BBC의 독립적인 지위를 보장한다. BBC 왕실칙허장은 BBC의 설립 근거, 공적 목표, 지배구조(governance), 핵심 서비스에 관련된 규정 등을 명시한다. 이에 따라 BBC는 일상적 운영단위인 BBC 집행이사회(Executive Board)와 함께, 독자적인 감독 단위인 ‘BBC 트러스트(Trust)’를 지니게 되는데, 이 기구는 한편으로는 “수신료 납부자(licence fee payer)”의 입장에서 “수신료 세입의 후견인”으로서 BBC(집행이사회)의 공공적 집행과정을 감시하는 한편, 여타의 외부적 개입, 즉 주무부서인 문화부는 물론 기타 정부 기관, 의회, 오픈컴 등으로부터 BBC가 독립성을 유지하도록 보장하는 이중적 역할을 담당한다. 보통 칙허장 갱신과 함께 개정되는 부속문서인 협정서(Agreement)는 해당 칙허장이 규정하지 않은 구체적인 사항들을, 문자 그대로 BBC와 주무부서 사이의 ‘합의’를 거쳐, 세부적으로 명시해놓은 협약에 해당한다. 수신료 및 기타 재원을 입수하고 사용하는 방식, 예산의 편성 및 집행, 수익사업의 범위와 제한, 자산의 매입이나 매각, 차입 규모 등 재정적인 문제들을 규정하는 것은 물론, 2003년 커뮤니케이션법에 따라 부여되는 기타 공공서비스 방송면허 조건보다 훨씬 더 구체적인 BBC만의 공공서비스 내용을 세부적으로 명시함으로써 칙허장을 보완하는 효력을 지닌다. 칙허장은 보통 중간에 개정되는 경우가 거의 없지만, 협정서는 상황 변화에 따라 유연하게 개정하거나 재협상할 수 있는 여지가 있다.

나. BBC 운영 현황

1) BBC 서비스 현황

BBC의 사업영역은 크게 국내 공공서비스, 해외 (공공) 서비스, 국내외 수익사업으로 나누어진다. 국내 공공서비스는 텔레비전, 라디오, 온라인 매체로 구성되며, 해외 (공공) 서비스는 영어 및 현지어 라디오 방송인 BBC 월드서비스(World Service)가 핵심이다. 한편 국내외 수익사업은 BBC 월드와이드(Worldwide)가 담당하는데 이를 통해 BBC 및 기타 영국 방송 콘텐츠의 국내외 배급사업 및 저작권 관리, 도서, 잡지, 음반 등의 출판사업, 머천다이징, BBC 월드뉴스(World News) 등의 해외 채널 사업, 기타 자회사와 조인트벤처 운영사업 등이 수행된다.

국내 공공서비스의 중심인 텔레비전 방송 서비스는 아날로그 채널인 BBC One과 BBC Two를 위주로 진행된다.⁹⁾ 젊은 수용자를 타깃 수용자로 삼으면서 새로운 방송 인력을 발굴하는 창구인 BBC Three, 혁신적인 문화예술 프로그램을 주로 편성하는 BBC Four, 어린이 및 청소년 대상의 CBBC, 미취학연령의 아동들을 핵심 수용자로 삼는 CBeebies, 24시간 뉴스 채널 BBC 뉴스 24, 그리고 의정 채널인 BBC 의회(Parliament) 등은 모두 디지털 전문 채널이다. BBC One과 BBC Two는 전국편성뿐 아니라 지역편성도 수행한다. 지역편성은 일단 크게 4개의 민족자치권역(Nations)으로 구분되는데, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드와 같은 지역에는 별도의 텔레비전 방송국이 있고 민족권역의 요구에 부합하는 뉴스 및 기타 서비스를 제공하도록 되어 있다. 가장 큰 민족권역인 잉글랜드 지역에 대해서는 별도의 민족권역 서비스는 제공하지 않는 대신 런던을 포함하는 12개 지방단위(Regions) 대상의 서비스를 마련해 두고 있다. 따라서 총 15개의 민족권역 및 지방 방송국과 서비스가 존재하는 셈이라 하겠다.

라디오 서비스는 전국방송과 지역방송이 별개의 채널로 구성된다. 우선 전국방송은 총 10개의 채널을 갖고 있다. 젊은 청취자 대상의 음악 및 혼합편성 채널인 BBC Radio 1, 좀 더 폭넓은 청취자 대상의 음악 및 혼합편성 채널인 BBC

9) 이들은 기존의 아날로그 지상파 채널이긴 하지만, 위성, 케이블, IPTV, 디지털 지상파 등과 같은 신규 디지털 플랫폼을 통해서도 보편적으로 제공된다.

Radio 2, 클래식 음악을 중심으로 하는 BBC Radio 3, 시사토론과 드라마 등 비음악 편성을 지향하는 BBC Radio 4, 스포츠 중계 등을 주로 담당하는 BBC Radio 5 Live 등은 아날로그/디지털로 동시 전송된다. 이외에 디지털로만 전송되는 기타 채널에는, BBC Radio 5 Live를 연장·보완하는 BBC Radio 5 Live Sports Extra, 현대 흑인음악과 신규 음악가를 소개하는 BBC 1Xtra, 대중음악 중심의 BBC 6 Music, 코미디나 드라마와 같은 비음악 음성 오락 중심의 BBC Radio 7, 그리고 영국의 대표적 소수인종인 인도계를 대상으로 한 BBC Asian Network가 있다. 지역방송은 텔레비전의 민족권역 및 지방 단위의 서비스보다 더욱 세부적인 지역(local) 단위를 기본으로 한다. 잉글랜드 지방에 대해서는 40개의 지역 라디오 방송국이 별개의 종합편성을 수행하며, 기타 민족권역에 대해서는 각각 2개의 지역 라디오 방송국을 통해 종합편성 혹은 (스코틀랜드와 웨일스의 경우) 민족어방송을 제공한다.

이외에 디지털 채널에 양방향 서비스를 제공하는 BBC Red Button(혹은 BBCi), 주문형 서비스를 담당하는 BBC iPlayer, 디지털 플랫폼을 통해 고화질 방송을 제공하는 BBC HD 등은 기존 텔레비전 서비스와 온라인 서비스를 연계시키거나 디지털 플랫폼을 중심으로 시도되는 신규 서비스에 해당한다. 온라인 서비스는 bbc.co.uk가 핵심 플랫폼이며, 해외 온라인 서비스는 아직까지 bbc.co.uk를 공통 플랫폼으로 이용하지만 장기적인 목적에서 bbc.com을 예비해 두고 있다. BBC 온라인 서비스는 영국 안에서는 경쟁자가 없을 만큼 대표적인 서비스로 확고히 자리 잡았고, 대외적으로는 구글이나 야후와 같은 국제적 포털 서비스(와는 성격을 달리한다 해도, 방문자 수와 공신력 등의 측면에서는 그)에 버금가는 경쟁력을 지닐 만큼 크게 성장했다.

다른 한편, 해외 (공공) 서비스인 BBC 월드서비스 역시 기본적으로 라디오 방송인데, 수신료가 아닌 외무부로부터 얻어지는 직접교부금을 기본적 재원으로 하여 운영된다. 국내외를 대상으로 하는 영어 서비스는 물론 32개의 현지어 서비스를 통해 전 세계에 송출된다. 초기에는 대영제국의 식민지에 진출해 있는 현지 영국인들을 대상으로 하는 국제서비스로 출발하였지만, 2차 세계대전 이후에는 영국의 목소리와 가치를 세계 각지에 전하면서 정치경제적 이유에서 제대로 된 방송서비스를 공급받지 못하는 지역에 대한 일종의 ‘외교적’ 개입을 수행하는 단위로서 특수한 기능을 수행하고 있다. 여전히 라디오 방송이 기본인 것

은 사실이지만, 요즘에는 인터넷 라디오나 팟캐스팅(podcasting)과 같은 신규 디지털 플랫폼으로 적극적으로 확장해가고 있으며, 최근 아랍어 텔레비전 뉴스를 출범시킴으로써 매체 사이의 경계를 넘어서는 모습을 보인다.

마지막으로 BBC 월드와이드를 주요 창구로 한 국내외 수익사업 부문은 연간 10%를 상회하는 매출액 신장과 이익 증대를 통해 BBC 콘텐츠의 해외 배급과 BBC의 국제적 브랜드 가치 보호는 물론, 이익의 국내 재투자를 통해 국내 공공 서비스를 재정적으로 보완하는 다방면적인 기능을 수행하고 있다. 앞서도 언급했다시피 BBC의 브랜드 가치를 영국 방송 콘텐츠의 가치 상승에 연계시키는 가외 효과 역시 중요한 의미를 지닌다. 이들의 사업 영역 가운데에는, 우선 BBC America, BBC Canada, UKTV(호주)처럼 영어권 국가에 BBC 콘텐츠와 영국 방송 콘텐츠를 공급하는 지역 채널 사업, BBC 월드뉴스와 같은 글로벌 채널 사업, Animal Planet과 같은 자연다큐멘터리 중심의 공동 채널 사업, UKTV를 중심으로 한 국내 유료 채널사업 등 국내외에서 BBC 콘텐츠를 2차 창구를 통해 공급하는 채널 사업자로서의 면모가 가장 두드러진다. 이러한 사업 부문이 글로벌 방송사로서의 BBC 입지를 튼튼하게 해주는 장기 투자로서 큰 의미를 지니는 것은 사실이지만, 실질적인 ‘수익’ 차원에서 훨씬 긴요한 역할을 하는 것은 여전히 국내외 출판사업과 머천다이징, 프로그램 배급 및 저작권 관리 등의 부가적 판권 사업 쪽이다.

2) BBC 운영 방식

이처럼 거대한 공영방송사의 운영을 위해서는 대단히 복잡한 조직 구조가 형성되어 있을 것이라 짐작할 수 있다. 서두에서 간략히 언급했던 바처럼, 우선 BBC는 크게 두 개의 조직으로 나뉜다. 지배구조, 감독, 규제에 연관된 BBC 트러스트가 한 쪽에 있고, 일상적인 운영을 담당하는 BBC 집행이사회가 다른 한쪽에 있다. BBC 트러스트는 일반 기업에서의 주주총회와 이사회 기능 일부 및 규제기구의 성격을 혼합해 놓은 형태라고 한다면, BBC 집행이사회는 일반 기업의 이사회 기능의 일부와 비영리조직의 집행위원회의 특성을 동시에 지닌다.

기존의 BBC 경영위원회(Board of Governors)를 변형한 트러스트는 기본적으로 기업지배와 규제를 동시에 담당하는 위원회 성격을 유지했다. 위원장(Chairman)과 부위원장(Vice-Chairman) 및 기타 10인의 트러스트위원(Trustees)

들로 구성된다. 통상 최대한 5년까지 임기를 지니고 1회에 걸쳐 재 선임될 수 있는 이들은 보편적으로 통용되는, 놀란위원회(Nolan Committee)¹⁰⁾가 정한 공직자 선임 규정에 의거하여 공개적인 절차(문화부의 고위공직자, 독립평가위원, BBC 트러스트위원장이 참여하는 선임위원회가 구성됨)를 걸쳐 주무장관의 추천, 나아가 수상의 추천에 따라 국왕이 임명한다. 이들 트러스트 위원들은 방송 전문가뿐 아니라, 규제, 경쟁, 기업 분야에서의 전문가를 (정치적 성향 또한 고려하여) 골고루 선별하며, 특히 각 민족권역 및 지방으로부터의 이해와 요구를 수용하기 위한 노력을 기울인다.¹¹⁾ 트러스트 위원들 가운데는 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드 등의 4개 민족권역을 담당하는 위원이 반드시 포함된다. 이들은 또한 각자의 민족권역 안에서 일종의 방송 부문 대의기구랄 수 있는 수용자위원회(Audience Council)를 주관하는 역할을 맡고 있다. 이처럼 BBC 트러스트는, 그 자체로 적잖은 제도적 한계와 문제점을 지니고 있다는 것을 인정할 수밖에 없음에도 불구하고, 일종의 ‘문화적 대의기구’로서의 기능을 어느 정도 효과적으로 수행한다고 할 수 있다. 요컨대 단순히 정치적 성향이 동등/차등적으로 혼합된 정치 대행기구나 비즈니스 차원의 경영자 집단으로서가 아니라, 영국사회 전반의 계층, 성별, 지역적 차이를 광범위하게 반영하는 최상위 의사결정단위로서, BBC라는 특수한 형태의 공적 문화제도에 부응하는 지배구조를 형성하고 있다는 말이다.

BBC의 일상적인 경영을 담당하는 집행이사회는 기본적으로 집행위원장 성격의 사장(DG: Director General)을 정점으로 하는 집행국(directorate) 형태를 띠고 있다. 집행이사회는 다수는 실행권한을 지니는 상임이사(executives)로 구성되지만 일부의 비상임 이사(non-executives)를 포함할 수 있다. 사장은 대표이사 및 최고경영자(chief executive)이자 편성책임자(editor-in-chief)로서, 예산

10) 1994년에 하원의 권고에 따라 설립된 독립위원회로서 공직(public life) 전반에 걸쳐 윤리기준을 설정하여 정부에 권고하는 자문기구이다. 현재는 ‘공직윤리기준위원회(The Committee on Standards in Public Life)’로 이름이 변경되었다.

11) 이들 각자의 선임 과정과 역할 수행에는 일정한 정치적 지향이 포함될 수밖에 없는 것은 사실이지만, 이와 같은 정치적 성향이 직접적인 형태로 드러나지 않도록 제어하는 것 또한 영국사회 특유의 사회적 관습과 제도적 성숙성에 기인한다. 그리고 비록 추상적인 형태이기는 해도 공적 이익에 대한 사회적 합의가 어느 정도 전제되어 있고, 방송 부문의 전문성과 BBC의 독립성을 선차적으로 고려하는 직무 관행이 수행하고 있는 역할 역시 큰 의미를 지닌다.

편성권과 집행권, 프로그램 편성권, 직원의 임면권 등의 강력한 권한을 지닌다. 트러스트위원의 경우와 마찬가지로 공직자 선임 규정을 따라 공개적인 절차를 거쳐 트러스트가 임명한다. 기타의 집행이사회 임원들은 사장이 이끄는 지명위원회(Nominations Committee)가 선임하여 트러스트의 승인을 받는다. BBC 집행이사회는 칙허장에 명시된 공적 목적과 과제, 그리고 서비스 면허에 부가된 조건에 따라 BBC 트러스트가 정하는 성취목표(objectives)를 수행하는 임무를 띤다. 집행이사회가 제출한 주요 수행 계획과 예산 편성 안이 BBC 트러스트에 의해 검토·승인되면, 공적 과제와 서비스면허 및 성취목표에서 벗어나지 않는 범위 안에서, 구체적인 수행 과정과 일상적인 예산 배분 및 집행은 집행이사회 차원의 의사결정에 의거한다. 대신 BBC 트러스트는 집행이사회의 수행내역에 대한 주기적 감독(monitring)을 실시하며, 집행이사회는 규정된 범위를 벗어나는 안건에 대해서는 반드시 트러스트에 보고하여 승인을 얻어내야 한다.

<표 2-2> 재정 기획 시 트러스트에 제공되어야 하는 기본 정보

- (1) 전략적 목표
- (2) BBC가 당면한 내/외부환경으로부터의 도전과 위험
 - 단기/장기
- (3) 위험관리(risk management) 계획
- (4) 소득 산출과 감도(Income Projections and Sensitivities)
- (5) 계획된 경비 분석
 - 서비스에 따라(서비스면허 예산과 전략에 연계)
 - 장르에 따라
 - 기타 주요 비용 유형(예: 부동산)에 따라
- (6) 자본경비(capital expenditure) 예측
- (7) 차입여건(debt requirement)을 포함하는 현금흐름
- (8) 수익사업 예측
 - 매출액
 - 이윤 및 이윤폭(profit margin)
 - 현금흐름(cash flow)
- (9) 월드서비스 재정 예산

출처: BBC (2007a) 의정서 C1 부록A

한편, 수신료 재원을 사용하는 공공서비스 방송체제의 핵심 주체로서 BBC에 부여된 대내외적 책무성(accountability)을 강화하는 조치 가운데 BBC 결산에 관련된 회계감사 원칙에서도 BBC 집행이사회와 트러스트 사이의 역할 분담이 두드러진다. 현행 칙허장 체계 이전에는 연차보고서와 회계(Annual Reports and Accounts)의 전부를 BBC 집행이사회가 작성하고 경영위원회는 단순히 이를 확인(endorse)하는 역할에 머물렀다고 한다면, 갱신 칙허장 체계에서는 구체적인 사업 수행 평가와 회계보고 내용에 해당하는 2부를 집행이사회가 우선 제출한 다음, 이 자료를 바탕으로 별개 평가서에 해당하는 1부를 BBC 트러스트가 독자적으로 작성하도록 변경했다. 트러스트는 자신이 설정한 성취목표에 BBC의 일상적인 경영이 얼마나 부합하는 방식으로 행동했는지를 구체적으로 평가하며, 필요시에는 추가적인 자료 요청은 물론 독립적인 조사까지 수행함으로써 BBC 집행이사회에 정보 독점을 견제하는 데 상당한 강조점을 두고 있다.

다른 한편, 2003년 커뮤니케이션법과 갱신 칙허장을 통해 BBC에 대한 규제 방식에 일정한 변화가 발생하였다는 점도 지적할 필요가 있다. 2003년 커뮤니케이션법 제정 당시, 그리고 BBC 왕실칙허장 갱신 논의 당시, BBC에 대한 외부 규제를 허용할 것인가 말 것인가, 허용한다면 전면적이어야 하는가, 혹은 부분적이어야 하는가를 두고 크고 작은 논쟁이 진행된 바 있다. 결론적으로 말해서 최근의 양대 법규 제정 및 갱신 결과는 BBC에 대한 외부 규제를 허용하되, 기본적으로는 독립 규제 형태를 유지하면서 상대적으로 제한적인 범위 안에서만 외부 규제가 가능하도록 절충하는 방식이었다. 우선, 오프콤에 의한 외부 규제가 가능해진 영역은 독립제작 쿼터(independent production quota) 규제와 내용물 규제 중 미풍양속(taste and decency)에 대한 규제로 대별된다. BBC에 대해서는 25% 선으로 주어진 독립제작 쿼터는 2003년 커뮤니케이션법 이전에는 BBC의 자율적인 준수에 맡겨진 것이었지만 2003년 이후로는 오프콤의 규제 영역으로 이월되었다. 오프콤은 BBC가 독립제작에 관련된 공정거래 규정을 마련하고 준수하도록 요구할 수 있다. 나아가 오프콤의 연례 점검 결과 만약 BBC의 불이행 사례가 포착된다면 향후 BBC의 독립제작 관련 프로그램 발주와 편성에 개입하여 적극적으로 시정을 요구할 수 있는 권한을 갖게 되었다. 이보다 더 중요한 것은 오프콤에 의한 내용물 규제 권한의 확대이다. 기존 방송기준위원회(BSC: Broadcasting Standards Committee)의 권한은 BBC에 적용되지 않았던 것과 달리, 통합 규제기관 오프콤의 권한은 취향, 품위, 선정성, 프라이버시 등의

영역에서 BBC의 내용물을 사후 규제할 수 있으며 심각한 위반 사례가 발견될 시에는 건당 최대 25만 파운드(한화 약 5억 5000만 원)에 이르는 벌금을 부과하는 것도 가능하다.¹²⁾

이러한 외부 규제의 부분적 확대는 실질적인 효과보다는 상징적인 효과가 더욱 크다. BBC는 독자적인 재원에 바탕을 두고 독자적인 규제 단위를 갖는 ‘독립기구’라는 관행이, 규제의 효율성과 통합성 그리고 대외적인 책무성 등을 강조하는 2003년 커뮤니케이션법 체제에 의해 부분적으로 허물어졌다는 의미로서 상당한 파급력을 지니기 때문이다. 실제로 최근 벌어진 일련의 ‘조작 스캔들’ 과정에서 오프콤의 내용물 규제권한이 극적으로 현실화된 바 있는데, “시청자 경험에 관련하여 불공정한 행위(unfair conduct)”를 저지름으로써 방송윤리규정 2조 11항을 위배했다고 판단한 오프콤은 BBC에 대해 전격적인 벌금 부과 결정을 내렸다.¹³⁾ 이는 BBC가 더 이상 외부 규제로부터 자유로울 수 없음을 대중들의 뇌리 속에 선명히 각인시킨 (다소간 충격적인) 사건으로서, 2003년 커뮤니케이션법 체제가 기존 공영방송 시스템에 얼마만큼의 파급 효과를 지닐 수 있는지를 극적으로 부각시켜준 사례이다.

12) 대신 BBC 트러스트는 보도의 공정성 등에 연관된 불만처리(complaints)를 담당하는 내용물 규제 권한을 여전히 보유하고 있다. BBC가 영국 안에서 가장 크고 중요한 보도 기구로서 독립성을 유지하도록 배려한 조치였다고 할 수 있다.

13) 오프콤은 2005년에서부터 2007년에 걸쳐 텔레비전 프로그램 4건, 라디오 프로그램 4건에 대해 최소 1만 7500파운드에서부터 최대 7만 5000파운드에 이르기까지 도합 40만 파운드에 이르는 BBC 사상 최대의 벌금을 부과하여 사회적 여론을 크게 환기시키고, 오프콤의 강력한 규제력을 대외적으로 과시하는 계기가 되었다. (2008년 8월 30일 Ofcom 보도자료 참조)

2. 디지털방송 전환기 영국 공영방송의 역할과 제도적 변환에 관한 논의

가. 영국 공영방송의 역할에 대한 재 정의와 미래 비전에 관한 논의

<표 2-3> 공영방송에 대한 재 정의와 미래 비전에 대한 논의 개관

내 용	시 기	요 점
2003년 커뮤니케이션법 제정과 오프콤 출범	2000년 ~ 2002년	<ul style="list-style-type: none"> - 공공서비스 커뮤니케이션 개념 - 상업방송사 규제 완화 - 디지털 방송 전환 과제 수립
오프콤의 공공서비스 텔레비전 방송 1차 조사연구	2004년	<ul style="list-style-type: none"> - 대중들의 공적 지향성 확인 - 공공서비스 방송 체계에 내포된 위기 지목 - 디지털 방송의 의의 명확화 - 공공서비스 콘텐츠 개념 제시
BBC 왕실칙허장 갱신	2004년 ~ 2006년	<ul style="list-style-type: none"> - 공공서비스 방송의 중핵으로서 BBC의 위치 재확인 - 공공 가치 개념의 부상 - 디지털 전환과정에서 BBC가 차지하는 중심적 역할
오프콤의 공공서비스 텔레비전 방송 2차 조사연구	2008년	<ul style="list-style-type: none"> - 상업적 공공서비스 행위자가 처한 위기 부각 - 공공서비스 커뮤니케이션 개념과 공공서비스 콘텐츠 개념 결합 - BBC 중심성 + 기타 공공서비스 방송의 결합 양식 입체적 고려 - 모든 플랫폼을 통한 공공서비스 콘텐츠 공급 중요성 강조

1) 2003년 커뮤니케이션법의 탄생과 통합 규제기관 오프콤 출범

영국 방송환경에서 공공서비스 방송을 포함한 방송일반에 대한 인식 변동이 반영된 결과이자 새로운 논의의 출발점이 된 가장 중요한 계기는 2003년 커뮤니케이션법의 탄생으로 소급된다. 기술 진화와 사회적 변화가 맞물려 빚어진 디지털 다매체 다채널 방송의 등장과 방송통신 융합 추세는 커뮤니케이션이라는 통합적 개념을 필요로 했다. 따라서 주로 문화정책(cultural policy)과 공공정책(public policy) 차원에서 진행되었던 기존 방송정책(broadcasting policy), 그리고 과학기술정책(science and technology policy)과 산업정책(industrial policy)의 일환으로 추진되어 왔던 통신정책(telecommunications policy)을 동시에 아우르는 ‘커뮤니케이션정책(communications policy)을, 그리고 이를 관장하기 위한 법제 및 규제기관의 생성을 요청하게 되었다. 이러한 시대적 요구에 발맞추어 탄생한 2003년 커뮤니케이션법과 오프콤은 방통융합의 법제적 기초를 마련했다는 점에서 큰 의미를 지니기는 한다. 하지만 그 자체로 기존 공공서비스 방송의 역할에 대한 근본적인 의미 변화를 이끌어낸 것은 아니었다. 방송과 통신 영역 전반에 걸쳐 광범위한 인허가권을 보유하면서, 소유규제, 경쟁규제, 내용물 규제 창구의 통합을 통해 이에 관련된 소비자 불만처리를 통일적으로 해결하는 “더 가벼운 접근법(lighter touch)” 지향의 오프콤이 핵심적 행위자로서 자리를 잡게 되었으며, 이는 BBC를 중심으로 하는 기존 공공서비스 방송 구도에서 권력상의 커다란 지각변동을 일으켰다는 사실은 물론 중요하게 취급되어야 한다. 그러나 공공서비스 방송의 법적 정의에서 심대한 변화가 발생한 것도 아니고, BBC의 특수 지위 측면에서 근본적인 변동이 야기된 것도 아니며, 채널4나 ITV와 같은 공영 혹은 민영 상업방송사에 관련된 소유권 변화라든가 규제 방식의 의미심장한 변경이 단행된 것도 아니었다. “공공서비스 방송은 여전히 영국 방송환경의 중심(vital part)으로 기능하고 있으며 또 그렇게 작동할 수 있도록 지원해주어야 한다.”는 것이 2003년 커뮤니케이션법의 사회적 합의였다고 할 수 있다(Ofcom, 2004a: Introduction 참조). 따라서 기존 지상파 주요 방송사들은 기본적으로 전과 비슷한 수준의 공공서비스 방송 책무를 부여받았고, BBC는 위에서 언급했던 일부 분야를 제외하고 여전히 독자적인 공영방송사로서 존립하게 되었으며, 채널4는 상업적 재원에 기반을 둔 공영방송사로서 전과 동일한 “독창성” 책무를 유지하도록 규정되었다.

이와 같은 이슈에 관련하여 한 가지 중요한 변화를 지적하자면, 개별적인 지역 방송면허를 존립근거로 삼고 있는 채널3 방송, 즉 ITV 프랜차이즈의 소유권 통합을 제약하던 규정을 대폭 완화시킨 사례를 들 수 있다. 이로써 ‘단일 ITV’를 향한 길이 마련되었으며, 실제로 ITV의 2대 모기업으로서 방송 광고와 제작 부문에서 지배력을 갖고 있던 Granada와 Carlton은 2003년 커뮤니케이션법 이후 합병되었으며, 그 결과로 일부의 지역방송면허를 제외한 거의 대부분의 채널3 면허가 ITV plc의 지배 아래에 놓이게 되었다. 이로써 지역방송 연합체로서 명칭은 물론 편성 측면에서도 뚜렷한 지방색을 견지하던 개별 채널3 지역방송사는 ITV로의 브랜드 통일을 단행하게 되었다. 지역보다는 전국 차원의 방송사로서의 색채를 강화하는 방향으로 전략을 수정하여, 변화된 방송환경과 날로 감소되어가는 광고 재원의 압박을 규모의 경제를 통해 돌파하려는 의도였으며, 규제당국은 이를 허락하는 방식으로 기존 공공서비스 방송 체제의 일정한 변환을 수용하게 된 셈이었다. 이런 측면에서, 2003년 커뮤니케이션법의 채널3 면허와 소유권에 관련된 규제완화 조치는, 과거와는 동일한 의미에서의 ‘공공서비스 방송 체계’를 유지하는 것이 (특히 상업적 방송사에게 있어서는) 장기적으로 불가능하거나 최소한 용이하지 않을 것임을 수증한 첫 사례라고 할만하다. 공공서비스 방송의 특성을 구성하는 주요 요소들 가운데 하나였던 ‘지역적 기여’가 비록 법제상으로 완전히 유명무실화되지는 않았지만 실질적으로는 여타 공공서비스 핵심 요소들에 비해 주변화 되는 출발점이 된 셈이다.¹⁴⁾

흥미롭게도, 이와 비슷한 시기를 경과하면서, BBC는 (ITV의 경향과는 상반되게) 지역 강화 전략을 전면배치하는 모습을 보였다. 이른바 “탈 런던 계획”이라고 명명된 이니셔티브를 통해 BBC의 주요 제작편성 기반 중 일부를 중부 잉글랜드로 옮겨 방송 산업의 지역적 기여와 사회·문화·경제적 균형발전을 꾀하는 채택한 것, 그리고 현행 지방 뉴스를 강화하면서 현재의 민족권역과 지방(Nations and Regions) 단위보다 더욱 세분화된 지역 수준의 뉴스(local news)로까지 나아가려는 계획을 적극적으로 추진했다. 특히 전자는 정부, 정치권, 독립제작 부문, 지방자치단체, 지역사회 등지로부터 커다란 호응을 얻었으며, 최근의 왕실칙허장 갱신 과정을 통해 BBC가 역점을 두고 수행해야 할 핵심 과제들

14) 실제로 이후 ITV는 단일 브랜드를 전면에 내세움으로써 과거의 지역적 색채를 탈피하려는 전략을 더욱 강화하였으며, 최근 들어서는 지방 뉴스 편성 규정의 완화를 요구하는 한편, 지역 제작 쿼터를 준수하지 않는 방향으로까지 치달았다.

가운데 하나로 명확히 규정된 바 있다. 이는 2003년 커뮤니케이션법이 포착한 공공서비스 방송 체계의 변동 징후와 그에 대한 탈규제 차원의 대응이, 공공서비스 방송의 중핵이랄 수 있는 공영방송, 특히 규모와 재원과 인적 자원을 갖춘 BBC의 역할 변동(어떤 측면에서는 시장의 실패에 대한 보완으로서의 역할 강화)과 맞물릴 수밖에 없음을 보여주는 사례라고 할 수 있다.¹⁵⁾ 요컨대 2003년 커뮤니케이션법 체제는 방송환경 변화로 인해 형성된 추가적 탈규제, 즉 공공서비스 방송 체계에서 상업적 행위자에 대한 부분적 규제완화가 불가피할 수 있으며, 이로 인해 발생될 공공서비스의 결손은 (가장 쉽게는) BBC와 같은 공영방송사가 역할 대체를 함으로써 어느 정도 해소될 수 있다는 사고가 정책당국이나 규제기구에게 있어 일종의 배경적 인식으로 작동하고 있음을 짐작케 한다.¹⁶⁾

또 다른 차원에서의 변화로서 필경 2003년 커뮤니케이션법의 가장 중요한 의의로 꼽을 수 있는 사안으로는, 그전까지 다소 정체상태에 놓여 있던 디지털 전환 이슈를 영국 방송의 미래상으로서 확고히 못 박았다는 데 있을 터이다. 영국의 디지털 지상파 방송은 여타 국가들에 비해 상당히 이른 1998년부터 온디지털(ONdigital) 플랫폼을 통해 제공되기 시작한 바 있었다. 하지만 유료 서비스 모델에 기반을 두었던 이 서비스는 기술적인 문제와 양질의 콘텐츠 부족 등에

-
- 15) 지역 뉴스 강화 전략 또한 정부와 정치권 등으로부터 일정한 호응을 받긴 했지만, 소규모 지역신문들의 거센 저항이 BBC 트러스트에 의해 수용되면서, 이후에 서술될 공공가치 테스트(PVT: Public Value Test)와 시장영향평가(MIA: Market Impact Assessment) 차원에서 최근 기각되는 운명에 처했다. 이러한 측면은, 비록 공공서비스 관점에서 긍정적인 의미를 지니는 요소라고 할지라도, 그것이 여타 행위자들의 시장 질서에 영향을 끼치는 형태의 ‘공공부문 확장’으로 표상된다면, 시장적 관점에서 수용될 수 없음을 입증한다. 즉 공영방송에 의한 공공서비스 기능은 ‘시장의 실패’를 보완하는 방식으로 ‘강화’될 수는 있다 하더라도 기존 시장 질서로부터 저항을 유발하는 방향으로 ‘확장’될 수는 없다는 의미다. 이것이 바로 2003년 커뮤니케이션법(그리고 2006년의 칙허장 갱신)이 구획해 놓은 공영방송 역할의 현실적 바운더리인 셈이다.
- 16) 이와 같은 측면은 영국 공공서비스 방송의 미래 전망에 관련된 중요한 함의를 내포한다. 비록 명확한 근거에 의해 뒷받침되지는 못한 추론적(speculative) 분석이기는 하지만 차후에 서술될 오프콤의 공공서비스 텔레비전 방송 조사연구를 통해서도 이와 같은 인식이 발견되는데, 영국 방송정책이 기본적으로 규제완화 내지 가벼운 규제 측면에 의존하고 있다고 하더라도, 그 바탕에는 공공서비스 방송의 사회적 필요성에 대한 수궁이 깔려 있으며, 이에 연계하여, 소극적이기보다는 적극적인 형태의 공영방송 역할론이 일정한 정책철학으로서 지향되어 있음을 확인하게 된다.

부딪혀 안정되지 못했고, 급기야 2001년에 ITV 디지털로 재브랜화를 시도하면서 스포츠 중계권 확보 등 공세적인 자본 투입을 감행하였으나 결국 기존의 문제점을 극복하지 못한 채 2002년에 전반기에 이르러 파산 상태에 처하게 되었다. 이를 극복한 것은 BBC가 중심이 되었던 프리뷰(Freeview)의 저가 셋톱박스 + 무료 서비스 모델이었다. 이러한 극적 전환은 영국 정부로 하여금 디지털 전환에 대한 자신감을 회복시켜 주었으며, 2003년 커뮤니케이션법을 통해 디지털 전환 정책을 전면화하는 계기를 마련할 수 있게 하였다. 이로써 2003년 커뮤니케이션법은 기존 채널3, 채널4, 채널5 아날로그 방송 면허를 모두 (디지털 완전 전환 이전까지의 아날로그 방송 동시 서비스를 포함한) 디지털 면허로 대체하는 규정과 디지털 멀티플렉스에 관한 규정을 삽입하였다(2003년 커뮤니케이션법 2장 214조, 215조, 231조, 241조, 242조, 243조). 이로써 영국 공공서비스 텔레비전 방송 일반은 디지털 전환을 중점적인 목표로 설정하는 방송정책의 법적 바운더리 안에 놓이게 되었다.

이러한 변화는 디지털 방송 전환이 공공서비스 방송의 주도로 이뤄지는 계기가 되었다. BSkyB의 디지털 위성 플랫폼이 디지털 방송 기술과 서비스의 산업적 가능성과 우수성을 확인시켜주는 데 중요한 기여를 한 것이 사실이기는 하지만, 디지털 전환의 결정적 계기는 프리뷰 모델의 안착을 통해 담보상태에 빠져있던 디지털 방송 수신 가구 규모가 크게 증가한 2002년 프리뷰 출범 이후 국면에 의해 제공되었다고 할 수 있다. 프리뷰는 대중들이 ‘감당할 수 있는 (affordable)’ 옵션과 긍정적인 형태의 (비교적 안정적인 양질의 다채널) 디지털 방송 경험을 제공하여 디지털 전환의 실현가능성을 대폭 상승시켰다. 따라서 이를 계기로 프리뷰 플랫폼을 이끄는 BBC가 디지털 전환의 핵심 주체로 등장했다는 점에도 주의를 기울일 필요가 있다. 디지털 지상파 방송의 파국적 조건을 극적으로 뒤집은 BBC는 동원 가능한 자원과 기술적 경쟁력, 콘텐츠의 우수성, 행정적 능력을 두루 갖추고 있는 대안으로 다시 한 번 부상하였고, 디지털 전환을 정책적 중점 과제로 설정한 영국 정부가 반드시 협력 관계를 구축해야 하는 주체가 되었다. 요컨대 공영방송 BBC는 디지털 전환과 같은 국가적 과제를 담당할 거의 유일한 대안이 됨으로써, 디지털 시대에도 영국 방송체제가 제대로 기능하기 위해서는 BBC의 존재가 필수적이라는 사실을 확실히 각인시킬 수 있었다.

2) 오프콤의 공공서비스 텔레비전 방송 제1차 조사연구

2003년 커뮤니케이션법은 오프콤으로 하여금 최소한 5년에 한 번씩은 공공서비스 방송에 대한 전면적인 재검토(review) 작업을 수행하도록 했다. 이러한 조사연구 기능은 오프콤의 의무사항인 동시에 강력한 권한에 해당하기도 한다. 오프콤은 광범위한 물적 자원과 인적 자원을 활용하여 방대한 자료를 주기적으로 수집하고, 이에 기초하여 의사결정의 근거가 되는 ‘사실’을 제시할 수 있으며, 의사결정의 방향을 틀 짓는 ‘권고사항’을 제안하게 된다. 의회나 정부 당국이 이와 같은 정보를 불변의 사실로 받아들이거나 권고사항을 그대로 정책에 반영해야 할 어떠한 법적 강제력은 없지만 오프콤의 이러한 조사연구가 영국 방송정책에 관련된 의제설정 기능을 효과적으로 수행할 수 있을 가능성이 확보되었다는 점은 여전히 중요한 의미를 갖는다. 특히나 방송 산업 전반에 대한 풍부한 정보를 보유하게 됨은 물론, 자신의 규제 범위 바깥에 놓인 BBC에 대한 자료까지도 넓고 깊게 확보하는 것이 가능해지기 때문에, 공공서비스 방송 규제와 정책 형성 과정에서 오프콤의 의제 주도력 내지 담론적 지배력은 상당히 강화되지 않을 수 없다.

2004년 한 해는 BBC 왕실칙허장 갱신 과정이 첫 발을 내딛는 시기이기도 했지만, 오프콤의 공공서비스 방송 조사연구와 의견수렴이 세 개 국면(phase)을 거쳐 순차적으로 전개되는 시기이기도 했다. 이러한 조사연구는 “공공서비스 방송의 효과성(effectiveness) 여부를 조사하고 그것이 어떻게 유지, 강화될 수 있을 것인가를 보고하는” 것을 사업상의 전제로 깔고 있었다. 세 단계에 걸친 1차 조사보고서의 내용은 첫째, 영국 공공서비스 방송은 양과 질 그리고 다양성 측면에서 전반적으로 시청자의 요구에 잘 부응하고 있기 때문에 상당히 건전한 상태에 있다고 평가할 수 있지만, 둘째, 디지털 시대가 도래함에 따라 이와 같은 모델이 일정한 도전에 직면해 있고, 셋째, 따라서 질적 우수성을 담보하기 위한 새로운 차원의 경쟁이 필요하다는 것으로 요약된다. 디지털 시대가 던지는 도전이라는 것은 현재의 공공서비스 방송 체제가 다채널 다매체 환경을 통해 점점 더 분절화/파편화되는 수용자를 지속적으로 감당하는 것이 어려워지고 있다는 냉정한 현실 판단을 포함한다. 한편으로는 공공서비스 방송의 ‘보편성’이 약화되고 있다는 것이고, 다른 한편으로는 그렇기 때문에 특히 상업방송사의 경제적 근거가 점점 약화되고 있어서 전과 같은 공공서비스 책무를 원활히 수행하기

어려워졌다는 것이다. 따라서 공공서비스 방송의 질적 우수성을 유지하기 위해서는 새로운 형식의 경쟁이 필요한데, 마치 1980년대에 외주제작 전문 방송사인 채널4를 출범시켜 공영방송 BBC와 민영방송 ITV 사이의 복점 구도로 인한 한계를 효과적으로 극복하고 영국 독립제작 부문의 산업적 활력과 방송 콘텐츠의 문화적 창의성을 대폭 향상시켰던 것처럼, 이제는 ‘공공서비스 콘텐츠’를 새로운 플랫폼을 통해 공급할 주체를 형성함으로써 효율적인 경쟁 모델을 개발할 필요가 있다는 내용이었다.

이를 위한 오픈마켓 자체의 아이디어는 이른바 공공서비스 콘텐츠 기획편성 전문방송사(PSP: Public Service Publisher)를 설립하는 것으로 요약됐다. 아날로그 지상파 방송에서 외주제작을 통해 방송 콘텐츠의 다양성을 증진하는 방향으로 채널4가 기능했던 것처럼, 이제는 디지털 플랫폼, 특히 (유튜브와 같은) 온라인 플랫폼을 염두에 두고 다양한 형식의 공공서비스 콘텐츠를 기획하여 외주제작을 통해 수용자들에게 공급하는 새로운 형태의 주체를 형성시켜야 한다는 의미다. 그렇다면 이러한 아이디어가 채널4와는 어떻게 달라질 수 있을 것인가가 핵심이 될 터인데, 그것은 ‘공공서비스 콘텐츠’라는 개념에서 확인된다. 기존의 공공서비스가 방송사 위주로 기획된 것이라고 한다면, 새로운 공공서비스는 콘텐츠 중심으로 사고되어야 한다는 것인데, 이 콘텐츠라는 것은 방송 콘텐츠라는 제한적 관념을 넘어서서 이를테면 게임이나 블로그와 같이 디지털 형식의 모든 콘텐츠를 포함해야 한다는 이야기이다. 즉 디지털 시대가 형성한 새로운 환경은 다양한 플랫폼을 통해 공급되는 모든 종류의 콘텐츠 차원을 염두에 둘 필요가 있다는 의미인 셈이다. 이러한 사고의 전환은 미래의 공공서비스 방송이 과연 어떠한 것이어야 하는가에 대해 중대한 의미 변환을 내포한다. 공공서비스 방송이 ‘공공서비스 커뮤니케이션’으로 확장 사고되어야 한다면, 그에 관련된 새로운 주체 또한 공공서비스 차원의 콘텐츠의 기획과 공급을 행위의 중심으로 삼아야 한다는 뜻이기 때문이다. 문제는 이러한 아이디어가 대단히 혁신적인 사고의 전환을 담고 있기는 했지만 그것이 어떻게 구체화될 수 있을 것인가의 측면에서 보편적인 이해와 동의를 형성시키지 못했다는 사실이다. “결국 또 하나의 채널4를 만들겠다는 것 아니냐”는 시큰둥한 반응과 함께, 기존 방송사 중심의 체제에서 실질적인 대안을 면밀히 구상해내기보다 무작정 그것을 담당하는 또 하나의 주체를 만들어 문제해결을 일임하겠다는 것은 무책임한 발상일 수 있다는 방향으로 논의가 흘렀다. 이에 오픈마켓은 2007년 즈음에 이르러 불필요한 논쟁과 오

해를 막겠다는 의지에서 자신의 PSP 기획을 일단 “없었던 것”으로 후퇴시키는 결정을 내렸다. 그 안에 내포된 아이디어는 상당히 중요하지만 일단은 현재의 방송사 중심 체제에서 변화의 대안을 찾자는 것으로 가닥이 잡힌 셈이었다.

3) BBC의 ‘공공가치 구축’ 이니셔티브

2004년에 BBC가 발간한 <공공가치의 구축: 디지털 세계를 위한 BBC의 갱신 (Building Public Value: Renewing the BBC for a digital world)> 문건은 공공서비스 방송 정책에 관한 실질적 의제 설정자이자 공세적(proactive) 담론 선도자로서의 BBC의 특성을 명확히 보여주는 담론적 선제(preemptive) 전략 사례이다. BBC 칙허장 갱신 논의를 공식적으로 시작하는 출발점이 된 것은 물론 영국 정부가 2003년에 발간한 <BBC 왕실칙허장의 재검토(Review of the BBC's Royal Charter)> 문건이었다. 하지만 칙허장 갱신에 관련된 구체적인 논의 지형을 형성하는 주요한 정책 아이디어와 개념이 제공된 것은 BBC의 <공공가치의 구축> 문건에서 시작되었다고 볼 수 있다. 여기서 제안된 많은 요소들이 2005년 정부 녹색서(Green Paper)인 <BBC 왕실칙허장의 재검토: 정부로부터 독립적인 강력한 BBC(Review of the BBC's Royal Charter: A strong BBC, independent of government)>에, 그리고 2006년 정부 백서인 <만인을 위한 공공서비스: 디지털 시대의 BBC(A public service for all: the BBC in the digital age)>에 상당 부분 반영되었고, 그 결과로 갱신 칙허장의 근간을 구성하는 내용이 되었다는 사실은 BBC의 2004년 제안서와 정부의 주요 문건들, 그리고 갱신 칙허장과 협정서를 상호 비교해보면 비교적 쉽게 드러난다.

여기서 우리가 주목해볼 필요가 있는 지점은 바로 BBC가 전면내 내건 ‘공공가치’ 개념이다. 보수당 정권과의 관계에서 길고 오랜 긴장관계에 놓여 있던 BBC는 노동당 정권에 이르러서 상대적인 안정화 국면에 들어섰고, 그레그 다이크(Greg Dyke) 사장이 주도한 대중주의적 전환을 통해 방송 부문에서의 지배력과 경쟁력을 크게 신장해 놓은 상황이었다. 하지만 그러한 국면적 성공은 새로운 종류의 갈등을 조장하기도 했는데, 한편에서는 BBC의 확장주의적 정책과 상업성의 강화에 대한 전통주의적 비판을, 그리고 다른 한편에서는 디지털화가 시작된 다매체 다채널 유료 방송 환경에서 BBC 수신료와 특수 지위를 의문시하는 상업적 경쟁자들로부터의 반발을 잉태시켰다. 이에 따라 BBC는 2003년 커뮤

니케이션법 체제에서 다시금 문제시되고(problematise) 있는 자신의 사회정치적이고 산업적인 위치를 적극적으로 방어하는 개념으로서 공공가치를 들고 나왔다. BBC는 이 개념을 공세적으로 제안함으로써 자기 자신의 지위를 법제도적으로 정당화(legitimise)하고 향후 활동을 실천적으로 조율하는 지침(guide)으로서 대내외적으로 각인시키는 효과를 의도했다.

결과적으로 이는 상당한 성과를 거뒀다고 평가할 수 있다. 우선 정부에 의해서도 어느 정도 수용되면서 사회정치적인 중요성을 획득한 하나의 담론으로서 자리를 잡는 데 성공했다. 특히 BBC가 제안한 주요 개혁안 가운데 하나로, 대내외적 책무성(accountability) 확보 방안인 ‘공공가치 테스트(PVT: Public Value Test)’가 개정 칙허장의 주요 항목으로 포함되었다는 것은 이 개념이 법제도 차원에서 사회정치적인 시민권을 성취하는 데에까지 이르렀음을 입증한다. 더욱 흥미로운 점은 이 공공가치 개념이 BBC 차원을 넘어 영국 정부 기구나 공공기관들 사이에 급속도로 전파되었고, 그 결과로 하나의 수사학적 유행(buzzword)을 넘어 일종의 담론적 사회통화(social currency)로서의 지위를 확보했다는 사실일 터이다.

BBC가 내건 공공가치 개념이 상당한 반향을 일으켰다는 사실은 BBC에 대해 가장 날카로운 비판을 주도해온 논자인 엘스틴(Elstein, D. 2004)에게서도 역설적으로 확인된다. 그는 BBC의 공공가치 개념이 공공서비스 방송의 새로운 정의일 수도 있다는 반응을 보였다. 그의 견해로 볼 때, 공공가치 구축 문건은 “BBC가 지금껏 발간한 문건들 가운데 가장 급진적이고 근본적인 문헌 가운데 하나”에 해당한다고 보았다. 여기에는 상당 정도의 “자아비판과 개혁 약속”이 포함되어 있다고 평가한 그는 “최초로 BBC 자신이 완전히 지배하지는 못한 칙허장 갱신 논의 맥락에서, 그리고 전례 없는 중요성을 지니는 기술적 변동 와중에서” 이 개념이 제출되었다는 점에 큰 의미를 부여했다. BBC를 냉소적으로 다루는 그의 일상 어법과는 사뭇 다르게, “BBC가 상업적 공급자들로부터 스스로를 구별 짓고, 품질과 독창성을 위해 분투하면서, 더 개방적이고 효율적이고 민감하며, 더 협력적인 조직이 되기 위해, 그리고 자기 자신의 가치를 가능한 한 다양한 방식으로 보여주기 위해 노력하고 있음을 환영해야 한다.”는 의견을 보였다. 물론 그의 기본적인 입장은 BBC에 내재한 원천적인 문제가 이러한 공공가치 개념에 의해 해소될 수는 없다는 것이었다. 비록 이러한 노력이 전향적인 시도

로서 높게 평가받을 수는 있을지언정 그가 판단하는 디지털 시대의 미래상에 전적으로 부합할 수는 없기 때문이다. 이 공공가치 개념은 유료 방송 모델(subscription)과는 달리 “진정한 선택, 진정한 책무성, 진정한 투명성, 진정한 지불 대비 가치의 대체물”이라 간주하기는 어렵다는 것이 그의 주장이다. 결국 BBC의 공공가치 개념은 진정한 ‘소비자 주권’을 포용하는 수준에까지 이르지 못했으며, “디지털 시대에 공공서비스 방송이 진정한 합당성을 성취할 방법을 이해하는 데 기껏해야 우회로가 되거나 최악의 경우에는 오히려 장애물로 작용할 뿐”이다.

엘스틴의 이와 같은 평가는 소비자 주권과 기술주의, 시장화를 이념적 가치로 삼는 논자들이 BBC의 공공가치 개념에 대해 어떤 입장을 갖고 있는지를 보여 줌으로써 해당 개념이 수용되는 맥락과 사회적 담론지평을 가늠하게 해주는 일종의 거울로서 기능한다. 요컨대 BBC의 공공가치 개념은 기본적으로 BBC와 공공서비스 방송 체제 일반에 대한 근본적 비판자들에게도 소구할만한 의미론을 갖추고 있었다고 평가할 수 있다. 소비자의 선택성을 최상위 가치로 전제하는 이들의 시각에서는 전면적인 유료 서비스 모델로 가는 것이 타당하겠지만, 공공가치 개념을 통해 BBC가 스스로를 방어하는 방식 자체는 일정한 설득력을 갖고 있다고 수긍하게 된 상황을 반영하고 있기 때문이다. 물론 이러한 개념적 변환이 곧바로 현행 공공서비스 방송 체제에서 BBC의 위치가 다시 한 번 공고화될 수 있는 근거가 되었다는 식의 평가는 상황을 지나치게 단순화시키는 것일 터이다. 하지만 이러한 개념과 그에 수반되는 일련의 개혁 조치들이 BBC에 대한 지지 입장과 반대 입장이 잠정적으로 조율되고 타협될 수 있는 여지와 정당성의 근거를 마련해주었다는 것을 부인할 수는 없다. 특히 공공서비스 방송 체제의 중심으로 기능할 수밖에 없는 BBC가 공영방송의 존립 근거를 ‘공공가치’의 적극적으로 효율적인 창출에서 찾고, 이를 대사회적으로 평가할 수 있는 방법론을 제공해줌으로써 디지털 전환 시대에서 공영방송의 의미를 재정립하는데 크게 일조했음은 분명하다.

4) 오프콤의 공공서비스 텔레비전 방송 제2차 조사연구

2008년에 다시 시작된 오프콤의 공공서비스 방송 조사연구 프로젝트는 현재까지 두 차례의 보고서가 제출되었으며 2008년 말까지 최종 제안서가 작성될 전

망이다. 오프콤은 제1차 조사연구를 통해 “공적 목적에 부응하는 고품질의 독창적인 영국 콘텐츠가 다양한 공공서비스 방송사들에 의해 공급되고 있음”을 인정하면서, 아직까지는 선형적인(linear) 방송 형태가 지배적이라고 볼 수 있기 때문에 이러한 체제에 대한 대중적 만족도가 높게 유지되고 있기는 하지만, 특히 젊은 시청자들을 중심으로 디지털 매체 위주의 비선형적인 시청 행태가 확산되고 있기 때문에 이에 대한 대비가 시급하다는 점을 지적하고 있었다. 이후로 오프콤은 공공서비스 방송이 얼마만큼 ‘공적 목표’에 부합하고 있으며, 수용자는 이에 대해 어떤 태도와 입장을 갖고 있는가를 조사하는 연차보고서(Public Service Broadcasting Annual Report)를 매년 발간해 오고 있다. 현재의 제2차 조사연구 과정은 제1차 조사연구의 결론과 그 이후의 연차보고서 조사결과를 바탕으로 새로운 정책 형성의 필요성을 타진하는 내용으로 구성되었다. 조사연구의 첫 번째 국면에서 오프콤은 “방송사들이 공공서비스 방송의 일반적 목적을 폭넓게 충족시키고 있지만, 공공서비스 콘텐츠를 상업적인 방식을 통해 공급하는 현재의 모델은 수용자의 진화하는 요구에 적응하는 유연성이 부족함”을 지적했다. “수용자들이 미래의 공공서비스 방송에게서 요구하는 모든 것들을 시장이 공급할 수 있다고 생각하는 것은 불가능”하며, 그러한 간극, 즉 수용자의 변화된 요구와 상업적 공공서비스 방송사의 대처 능력 사이에는, 특히 아동 프로그램 등 수용자들이 여전히 중요하게 생각하고 있는 공공서비스 콘텐츠 장르에서 이미 여실히 확인되고 있다는 것이다. 이에 오프콤은 공공서비스 방송의 수행 모델과 재원 마련 체제에 관련된 논의를 의견수렴의 중심에 놓고 2012년 디지털 전환 전후를 예비하면서 어떠한 대안을 수립할 수 있을지를 다양한 행위자들과 함께 논의하는 공간을 제공하였다. 이를 종합한 두 번째 국면의 보고서는 다음과 같은 내용을 담고 있다.

- 현재의 공공서비스 방송 체제에서 BBC가 갖는 중심적 역할은 높게 평가되고 있으며, 앞으로도 이러한 기능이 충실히 수행되어야 한다는 데 광범위한 동의가 수립되어 있다. 그러나 이러한 BBC가 공공서비스 콘텐츠를 공급하는 유일한 주체일 수만은 없다는 데에도 거의 모든 이들의 입장은 일치한다. 문제는 BBC와 함께 공공서비스 콘텐츠를 주도적으로 공급할 대안은 어떻게 형성될 수 있는가에 대해서는 아직 합의되지 않은 논의의 갈래들이 발견된다는 데 있다.

- 시장이 기타의 대안을 공급할 수 있다는 입장과 공공서비스 방송에서 BBC를 제외한 상업방송사들이 현재와 비슷한 방식으로 기능할 수 있다는 입장, 즉 현행 공공서비스 체제를 실질적으로 해체하는 것이 옳다는 논의와 대체로 유지해도 괜찮다는 논의가 대립하고 있는 상황에서, 이와는 다른 방식의 새로운 대안이 마련되어야 한다는 제3의 논의가 부상하고 있는 상황이라는 것이 오프콤의 평가이다. 이러한 논의가 근거하고 있는 판단은 상업적 공공서비스 콘텐츠가 지속적인 재정적 압박에 직면하고 있는 까닭에 이들에 대한 공공서비스 책무를 상당 부분 경감시켜주거나 기존의 간접적 보조금(indirect subsidy), 즉 아날로그 지상파 방송의 독과점적 지위의 하락을 보상해줄 새로운 재원이 형성되어야 한다는 것이다.
- 두 번째 국면의 보고서에 담긴 오프콤의 판단은 “디지털 세상이 전면화된 조건으로 이월하게 될 경우에 현재의 체계에 바탕을 둔 상업적 공공서비스 방송이 현재와 같은 기여를 유지하게 되리라 기대할 수 없다.”는 것이다. 물론 디지털 전환 이후에도 디지털 지상파 멀티플렉스 형식의 공공서비스 방송 체제가 어느 정도 중요한 역할을 할 수 있기는 하다. 하지만 ITV나 채널4가 다양한 장르에서 현재와 동일한 수준의 공공서비스 기여를 하기는 불가능하다. 때문에 ITV 같은 경우에는 2012년 이전에 자신의 공공서비스 면허를 포기하는 선택을 하게 될 공산이 크며, 채널4는 1억 파운드 가량의 자원 간극을 메우지 않으면 재정적 건전성을 유지하기 어려울 것이라는 분석이다.
- 현행 체제는 앞으로도 당분간은 상당히 중심적인 역할을 수행할 수 있겠지만, 공공 재원을 두고 일정한 경쟁을 벌일 수 있도록 유도함으로써 거대한 변화의 시대를 대비하는 것은 가능하리라고 오프콤은 판단한다. 여러 행위자들이 공공 재원을 얻기 위해 경쟁하는 시스템은 이미 기타의 공공서비스 영역에서 실효성을 검증받은 방식이기 때문이다. BBC와 같은 행위자뿐 아니라 기타의 행위자들에게도 공공 재원에 대한 접근이 허락된다면 다양한 수준의 콘텐츠 기여가 가능해질뿐더러 그에 대한 책무성이 증대하는 효과가 있다.

- 이에 오프콤은, BBC가 모든 공공서비스 책무를 전일적으로 책임지는 체계를 선택 목록에서 제거하는 대신, 세 가지 방향의 경로에 대한 사회적 합의를 유도하고자 했다.
- 그 첫 번째는, 수용자들의 요구가 향후 얼마간 크게 변화하지 않을 것이라는 전제하에서, 현행 체제를 좀 더 진화시켜 변화된 상황에 조응하도록 만드는 것이다. 공공서비스 방송사들이 대체로 현재와 비슷한 수준의 공공서비스 책무를 유지하는 대신, ITV1은 현행 지역방송면허 시스템이 아니라 민족권역에 바탕을 둔 면허 시스템으로 바꾸거나 전국면허로 전환하는 방식을 꾀할 수 있다. 민족권역, 전국, 국제단위의 뉴스 공급에 대해서는 일정한 재정적 지원을 생각해볼 수 있다. 채널4는 공공 재원을 제공 받는 대신 지금의 공공서비스 책무를 좀 더 확장 부여하여 모든 종류의 플랫폼을 통해 혁신적인 콘텐츠를 공급하도록 돕는 것이 가능하다. Five는 영국에서 제작되는 프로그램에 대한 기여 부분에 집중하도록 하면서, 아동 프로그램 장르와 뉴스 장르에 대한 일정 기여를 유도할 수 있다.
- 두 번째는 공영방송사인 BBC와 채널4 중심 체계로 변환하는 것이다. 민영방송사인 ITV와 Five에게 주어지는 유인이 충분하지 못하다고 판단될 경우 이들의 공공서비스 책무를 해소하고, 비영리조직인 BBC와 채널4 중심으로 공공서비스를 분담하게 하는 체제다. BBC와 채널4는 공공 재원의 수혜자이자 규제 의 핵심 대상이 되는 반면, ITV1과 Five 면허는 경매 처분하거나 이를 BBC/채널4에게 이월하는 방식이 가능하다. 경매 처분된 방송면허의 보유자는 공공서비스 책무를 부여 받지 않는 대신 공공 재원에 대한 경쟁을 통해 제한적으로 공공서비스 콘텐츠를 생산할 수 있다.
- 세 번째로, 만약 수용자들의 요구가 급격히 변동하여 새로운 플랫폼과 새로운 형식의 콘텐츠 중심으로 확연히 이동하게 된다면, 공공 재원을 놓고 다수의 행위자가 경쟁하는 모델을 전면화시킬 수도 있다. 이 모델에서도 BBC는 공공서비스 콘텐츠를 공급하는 핵심 기구로서 여전히 기능할 수 있지만, 추가 재원을 마련하여 다양한 공급자들에게 접

근을 허락하는 것이 필요하다. 채널4는 현재와 같은 공공서비스 책무를 유지하는 대신, 공공 재원을 놓고 경쟁하는 참여자로서의 지위도 획득하게 된다. 기타 방송면허 보유자들은 공공서비스 책무로부터 자유로운 대신 공공 재원에 대한 접근을 통해 공공서비스 콘텐츠를 공급하는 방법을 선택할 수 있다.

- 이와 같은 세 가지 모델과는 별도로, 민족자치권역에 대한 뉴스 공급은 특별한 고려를 필요로 한다. 따라서 이러한 공공서비스 뉴스 콘텐츠 유지를 위한 대체 재원이 요구된다.
- 어떠한 형식의 모델을 선택하게 되건, 디지털 전환이 완료되는 2012년까지 1억 4500만 파운드에서 2억 3500만 파운드 사이의 직간접적 재원을 마련하여 지원해줄 필요가 있다는 것이 오프콤의 관측이다. 이와 더불어 채널4는 구체적으로 어떠한 역할을 담당해야 하는지에 관한 논의가 2010년까지는 종료될 필요가 있다.

위와 같은 논의는 단기적으로는 2012년 무렵까지의 체제 변화, 장기적으로는 2012년 이후를 예비하는 변동에 대한 모색을 담고 있다는 점에서 영국 공공서비스 방송, 그리고 공영방송 시스템에 대한 일대 전환의 계기가 된다. 제1차 조사연구가 오프콤 출범 이후 첫 조사연구 시도로서 오프콤의 조사 기능 및 협의 기능을 시험하는 의미가 있었다고 한다면, 제2차 조사연구는 2003년 커뮤니케이션법 체제의 변경과 BBC 등의 공영방송사에 대한 재정의론을 포함하는 수행력 있는 ‘정책 제안’으로서 훨씬 큰 사회적 파급력을 지닌다. 이를 통해 오프콤은 공영방송을 공공서비스 커뮤니케이션의 핵심으로써 공공서비스 콘텐츠를 공급하는 1차적 행위자로 간주할 필요를 역설한다. 요컨대 BBC와 채널4는 공공서비스 콘텐츠의 안정적 공급자로서 분명히 자리매김하는 대신, 기타의 행위자들은 공공서비스 콘텐츠 공급을 위해 공공 재원을 놓고 경쟁할 수 있는 파트너로 다루는 궁극적인 사고의 전환을 제안하고 있다.

나. 디지털 전환이 영국 방송구조 전반과 공영방송 체계에 미치는 제도적 영향

지금까지 살펴 본 바와 같이 디지털 전환은 단순한 기술적 변화를 넘어서서 영국 방송구조 전반의 사회경제적 변동을 야기하게 되었다. 우선 디지털 전환은 영상음성 방송 콘텐츠를 제한적 채널을 통해 공급하는 기존 방송 시스템이 근본적인 변화를 겪게 되었음을 의미한다. 이제 방송은 단순히 일정 수의 지상파 채널이라는 제한적 선택에 묶인 수용자를 대상으로 공공 서비스 콘텐츠를 제공하고 안정적인 수익을 보장 받는 방식에 머물러 있을 수 없게 되었다. 지상파를 넘어서서 위성, 케이블, 온라인, 휴대용 기기 등 모든 종류의 미디어 플랫폼이 전달 통로가 되었으며, 그에 따라 다양한 플랫폼을 염두에 둔 다양한 형식의 디지털 콘텐츠를 제작하고 유통하는 방향으로 확장되었다. 때문에 방송은 광범위 커뮤니케이션 영역의 주요 행위자일 뿐, 독자적인 영역을 장악하여 안정적인 재원을 보장받는 주체로 남아있을 수는 없다. 따라서 오프콤이 주창하는 방식의 ‘공공서비스 커뮤니케이션과 공공서비스 콘텐츠 중심의 개념 전환’이 불가피하다는 것은, 다소간의 입장 차이는 존재한다 해도, 이제 어느 정도 합의된 상식으로 굳어져 가고 있다. 문제는 그것의 주체, 그리고 그것을 뒷받침하는 재원은 어떠한 방식으로 마련되어야 하며, 이를 위한 제도적 장치는 어떻게 고안되어야 하는가에 놓여 있다.

이에 대한 영국식 해결 방법은 공공서비스 개념 자체를 폐기하는 식의 근본적인 변화를 꾀하는 것에 있지는 않다. 그보다는 공공서비스 개념을 유지한 채 이것의 효율적인 공급을 보장하는 제도적 대안을 모색하는 쪽으로 방향을 잡고 있다. 요컨대 디지털 전환이 시장 중심의 철저한 ‘산업’적 공급을 필연적으로 요구하고 있는 것이 아니라, 오히려 디지털 전환을 안정적으로 담당해줄 공공서비스 체계의 ‘공공-문화-산업’적 진화를 요청하고 있다는 인식이다.

공공서비스 방송은 공공정책적 요소와 문화정책적 요소를 두루 갖추고 있습니다. 물론 산업 정책적 요소가 고려되어야 한다는 점에도 이론의 여지는 없습니다. 문제는 이들 사이의 건전한 긴장성을 어떻게 유지할 것인가, 그리고 이런 모든 측면들을 골고루 조율해낼 실행방안을 어떻게 도출해낼 것인가에 초점이 맞추어져 있습니다. 방송은 여전히 영국인들의 공적 생활에 있어서 대단히 중요한 의미를 점유하고 있습니다.

이를 전반적인 산업정책의 틀에서 살펴보는 것은 매우 필요한 일이지만, 시민들의 공공적이고 문화적인 요구를 담아내는 것은 단순히 산업적인 방식으로만 해결될 수는 없는 것입니다. 영국인들은 산업적인 전환에 즉각적인 관심을 기울이지는 않지만, '방송'에 연관된 논의에 대해서는 대단히 민감한 반응을 보입니다. BBC에 대한 논의가 언제나 대중적인 주목의 대상이 되는 것도 마찬가지 이유에서입니다.

- 2008년 11월 4일 문화부 정책 자문관들과의 인터뷰 중

2003년 커뮤니케이션법 체제의 형성과 통합 규제기관 오프콤의 탄생은 방송을 통신 산업의 일부로 편입시키고자 하는 산업-경제적 마인드가 지배하게 되는 계기라는 지적 혹은 비판적 시각이 존재하는 것이 사실이고 현재까지의 오프콤이 대단히 산업적이고 수량화된 아이디어에 의존하는 듯한 모습을 보이는 것도 분명하다. 하지만 최소한 오프콤의 입장과 자기평가는 이러한 인식과는 궤를 달리하고 있는 것으로 보인다.

2003년 커뮤니케이션법과 오프콤의 책무 등에서도 잘 나타나고 있다시피, 우리는 소비자로서의 권익과 시민으로서의 권익 모두를 중요하게 생각합니다. 특히 전통적인 방송 영역은 수용자를 시민 개념 차원에서 다룰 필요성을 분명히 내포합니다. 이것은 우리의 정책 행위와 규제 활동이 방송의 산업적 측면과 함께 공공적이고 문화적인 측면을 두루 고려하고 있다는 의미입니다. 우리의 조사연구 활동과 정책 제안은 다양한 행위자들과 이해관계자들을 협의의 장으로 끌어들이습니다. 우리는 가능한 한 객관적인 지표를 수립하여 공정한 평가를 수행하고 그러한 사실에 바탕을 둔 정책 대안을 제출합니다. 이러한 대안을 놓고 의사결정을 하는 것은 대개 정부와 정치의 영역입니다. 물론 궁극적으로 시민의 의사가 대변되는 구조겠지요.

- 2008년 11월 6일 오프콤 정책 자문관과 전략 분석가와의 인터뷰 중

요는 오프콤 자신의 입장은 철저히 중립적이며 가능한 한 공정하고 객관적인

사실의 수집과 평가에 주의를 기울이고 있다는 것이다. 물론 이러한 자기평가는 산업 중심적 입장과 공공·문화 중심적 입장 사이의 대립 구도 안에서 어느 한 쪽으로 기울어지지 않기 위한 ‘수사학적’ 자기방어의 성격이 강하기는 하다. 그럼에도 어쨌든 오프콤의 디지털 정책이 공공서비스 측면을 간과하고 있다거나 공영방송의 중심적 기능을 폐기 처분하는 방향으로 기울어있지는 않은 것이 분명하다.

공공서비스 방송은 디지털 전환 이후에도 여전히 중요한 의미를 차지할 것이며 또 그래야만 합니다. 고품질의 다양한 장르들을 안정적으로 공급할 수 있는 시스템은 여전히 공영방송이 기축이 된 공공서비스 방송 체제에 의존해야 한다는 것은 디지털 시대에도 변함없는 원칙입니다. 2003년 커뮤니케이션법과 오프콤이 공공서비스 방송이라는 문화적 제도에 산업적인 논리를 대폭 강화시키는 방향으로 기여하고 있다는 지적에 대해서는 나 역시도 동의하며 일정한 우려를 품고 있는 것은 사실입니다. 그럼에도 불구하고 앞으로의 정책이 무조건 산업논리나 경제적 논리 위주로 재편될 것이라는 주장은 타당하지도 않고 가능하지도 않다고 봅니다. 사실에 입각한 추론이라기보다는 다소간의 짐작(speculation)이기는 합니다만, 오프콤 안에도, 그리고 정부와 정책 당국 수준에서도 문화적인 시각 위주의 접근법과 경제적인 시각 중심의 접근법이 일정한 갈등과 긴장을 형성하고 있는 것으로 보입니다. 시대적 조건에 따라 어느 일방의 접근법이 우위에 서는 일이 있기는 하겠지만, 나는 영국의 디지털 방송 정책이 문화적이고 공공적인 고려를 무시하는 방향으로 귀결되리라고는 판단하지 않습니다.

- 2008년 11월 6일 씨티 대학 교수와의 인터뷰 중

이와 같은 지적처럼, 현재 영국의 디지털 방송 정책은 공공서비스 차원에서 공급되어야 할 디지털 콘텐츠가 분명히 존재하며 영국의 공공서비스 방송 체제를 이를 담당하는 주체로서 중심적인 역할을 수행해야 한다는 방향으로 일정한 사회적 합의가 마련되어 있는 상태라 할 수 있다. 다만 여기서 변화된 산업 환경이 주는 압력을 고려하여 상업방송사들의 산업적 생존능력(viability)을 타진하는 것은 중요한 일이다. 만약 그것을 (현재와 같은, 공공서비스 책무와 상업적

보상을 교환하는 방식이 아니라) 시장에게 맡긴다면 그들의 공공서비스 책무를 해소시켜주는 대신 생존 자체는 시장에서 해당 행위자의 능력 차원의 문제로 이월시키게 된다. 그리고 시장이 담당할 수 없는 공공서비스 콘텐츠는 별도의 체계를 통해 해결해야 한다. 이러한 방법보다는 상업적 행위자들의 공공적 기여를 보장하는 것이 공공서비스 콘텐츠의 효율적인 공급에 유리하다면, 또한 그에 부응하는 시스템을 형성하는 것이 필요하다. 따라서 어떤 측면에서건 “디지털 시대의 콘텐츠 공급 방식 또한 공공서비스 방식에 근간을 두어야 함을 전제”하고 있다는 점이 중요하며, “이를 위해 공공재원과 공공서비스 책무 부여 방식을 어떻게 구성할 것인가”가 고민의 핵심이 된다는 사실에 주의를 기울일 필요가 있다. 디지털 전환의 기술적이고 제도적인 과정 자체가 BBC를 중심으로 기타 공공서비스 방송의 주도력과 재원이 중요한 축을 형성하며 진행되고 있으며, 디지털 콘텐츠의 공공적 공급을 중시하는 영국적 체계에서 적극적인 규정에 입각한 공영방송 시스템의 역할이 긴요하다는 의미다.

여기서 또 한 가지 놓치지 말아야 할 사실은 공영방송의 이러한 중심 역할이 별다른 노력 없이 자동적으로 보장되는 성격의 것은 아니라는 점이다. 공공서비스 방송에 대한 오프콤의 조사연구가 드러내는 바와 같이 BBC는 디지털 다매체 다채널 시대에 적극적으로 대처하면서 모든 플랫폼을 통해 고품질의 창의적인 콘텐츠를 공급하는 데에서 충분한 경쟁력을 입증했고 이에 대한 수용자들의 평가 역시 대단히 긍정적이다. 다소간의 대립적인 자료들이 제출되어 있기는 하지만, 수신료에 대한 정치권과 대중들의 긍정적 태도는 최소한 당분간은 수신료 재원 자체에 근본적인 변환이 필요하지 않을 것임을 확실히 해주었다. 요컨대 디지털 전환은 모든 플랫폼을 통해 양질의 디지털 콘텐츠를 공급하는 주체로서 공공서비스 방송을 재규정하게 되었고, BBC는 이에 부족함 없이 부응하는 모습을 보여줌으로써 미래의 공공서비스 커뮤니케이션의 중심인 공공서비스 콘텐츠 공급 주체로서 스스로를 재 정당화하는 부단한 과정을 겪었다. 이에 대해서는 차후에 포함될 별도의 서술을 통해 자세히 언급하기로 한다.

다. 영국의 방송정책 수립 과정

1) 전반적 방송정책 수립 메커니즘

2003년 커뮤니케이션법 등장 전후로 영국의 방송정책은 커뮤니케이션정책이라는 좀 더 포괄적인 개념 아래에서 형성되기 시작했다. 2003년 커뮤니케이션법은 영국 방송정책을 법제화시킨 형식이며 대개 정부의 발의와 의회의 심의를 거쳐 수립된다. 일상적인 규제와 정책 운영은 오프콤에 의해 독립적으로 관할되며 정부와 의회는 일상적인 정책 운영에 대한 감독과 방송 주파수 배분 문제라든가 디지털 전환 일정 등에 관련된 주요한 의사결정을 수행한다.

<표 2-4> 영국 방송정책의 주요 행위자와 관련 영역

행위자	주요 행위 영역	정책 형성 수단
<정부> 문화미디어스포츠부(DCMS) 무역산업부(DTI) → 2007년 이후, 사업기업 규제개혁부(DBERR)와 혁신 대학기술부(DIUS)로 분화	커뮤니케이션법 전략 수립 정책 방향 제시 방송 주파수 정책 결정 디지털 전환 정책 결정	녹서 백서 법안 조사연구 의견수렴
오프콤	내용물 규제 주파수 관리 방송면허 부여 및 감독 방송면허 조건 재조정 방송규정 수립 조사연구	전략적 조사연구 정책 권고
<의회> 문화미디어스포츠위원회 양원합동위원회 본회의	법안 심의 국정조사	의견청취 심의 조사연구
이해관계자(stakeholders)	의견수렴	의견수렴 참여

방송정책의 전략적 방향성 수립과 주요 의사결정은 주무부서인 문화미디어스포르츠부(DCMS)에 의해 담당되고 이는 커뮤니케이션법의 제정과 개정, 명령과 시행세칙 등으로 법제화된다. 2003년 커뮤니케이션법의 제정 과정에서 통신 영역의 주무 부서였던 무역산업부(DTI)와의 파트너십이 중요했다. 무역산업부가 갖고 있던 대부분의 기능은 2007년 이후로 사업기업규제개혁부로 전환되었는데, 커뮤니케이션법의 개정, 주파수 관리, 디지털 방송 등에 관해 일정한 정책 파트너십을 유지하고 있다. 방송 주파수 배분 방식에 대한 결정, 그리고 디지털 전환 일정 수립 등은 커뮤니케이션법이 정한 바에 따라 주무장관인 문화부장관에게 재량이 주어지는 특수한 방송정책 영역이라고 할 수 있다. 커뮤니케이션법의 제정과 개정을 위해서 정부의 주무부서는 의견수렴(consultation process)을 주관한다. 대개의 법이 그렇듯, 발의 주체인 정부가 녹서를 발간함으로써 방송정책의 법제화 방향성이 수립되고, 백서를 통해 법안의 기초적인 형태가 완성된다. 의견수렴에는 독립적 기구(independent panel)에 의한 실사와 토론이 중시되며 이 결과는 주무장관에게 정책권고(policy recommendation)의 형태로 피드백 된다.

의회의 개입이 시작되는 곳은 대개 법안 초고(Draft Communications Bill)에 대한 심의과정에서부터다. 의회 상임위원회(Select Committee)인 문화미디어스포르츠위원회에서 법안 심의와 정치적인 조율이 수행되며 그 결과는 법안의 수정으로 반영된다. 법안은 상하양원합동위원회(Joint Committee)의 심의도 거친다. 심의를 통과한 법안은 하원의 결의를 거쳐 상원으로 이월되며 큰 문제가 없는 상원은 해당 법안을 통과시키는 것이 관례다. 2003년 커뮤니케이션법 제정 과정에서 양원합동위원회의 강력한 심의 기능이 주목을 받은 바 있는데, 당시 위원장이었던 노동당의 퍼트넘경(Lord Putnam)의 주도로 ITV에 대한 해외자본의 지분 참여를 허락하는 규제 완화 조치가 담긴 원안을 문제 삼은 결과 그에 대한 수정안이 만들어지는 결과를 빚은 게 중요한 사례다. 당시 규제 완화 조치는 비유럽자본의 지상파 방송사 지분 참여와 교차소유에 관련된 격렬한 토론을 유발하였으며, 이로써 이른바 ‘머독 조항’이라고 불리는 진입 제한과 공익성 테스트(public interest test)라는 추가적 고려 사항을 삽입시킨 바 있다.

방송정책의 전략적 방향성을 수립하는 것이 문화부의 역할이라면, 그것의 일상적 운영과 정책적 판단 근거를 제공하는 것이 오프콤의 역할임

니다. 최근 문화부장관이 언급한 ‘이중 경로(twin track)’ 접근법은 별달리 어려운 개념이 아니라 이와 같은 역할 분담을 재천명하는 것이었습니다. 물론 2008년 이후의 방송정책은 조건상 정책 결정이 빨리 내려져야 할 시급성이 요청되기 때문에 이러한 관계를 순차적으로 진행하기보다 거의 동시적으로 진행하겠다는 의미입니다. 그럼에도 불구하고, 두 상이한 단위가 공동으로 의사결정을 하겠다는 것이 아니고, 지속적인 피드백 방식을 통해 오프콤의 조사연구와 정책 제언이 문화부에 유입되면서 문화부의 최종적인 판단이 오프콤의 의견수렴 종결 이후 곧바로 제출될 수 있도록 보장하겠다는 의미입니다.

- 2008년 11월 4일 문화부 정책자문관들과의 인터뷰 중

오프콤은 커뮤니케이션법이 부여하는 일상적 규제/감독 권한에 따라 구체적인 영역에서의 정책 형성과 집행에 관여한다. 방송 주파수의 관리, 방송 면허의 부여/갱신/회수, 면허 조건(licence condition)의 부여와 조율, 면허 조건 위반에 대한 심의와 벌칙 부과, 내용물 규제 등이 그에 해당한다. 일상적인 방송정책 영역에서 오프콤이 갖고 있는 강력한 권한은 주로 방송심의규정(Broadcasting Code)의 설정, 장르별 편성 규정 등 방송면허의 구체적인 조건의 결정과 개정, 방송 광고 규정 등을 중심으로 진행된다. 커뮤니케이션법에 명시되어 있는 조항을 넘어서지 않는 선에서 오프콤의 재량에 맡겨진 영역이기 때문이다. 이와 함께 오프콤은 정부의 방송정책 수립에 있어서도 중요한 영향력을 행사한다. 정부는 방송 주파수의 배분 문제에 있어 오프콤과 논의를 거치도록 되어 있으며, 공공서비스 방송 조사연구 시리즈를 비롯한 ‘전략적 조사연구(strategic reviews)’를 통해 방송정책 형성의 사실적 토대와 의사결정 근거, 정책 권고 등을 제공하기 때문이다.

<표 2-5> 방송정책과 커뮤니케이션법 제정 및 개정 절차

재검토(review) 및 의견수렴 시작 → 녹서 발간
 → 의견수렴 본격화 → 백서 발간 → 최종적 의견수렴
 → 법안 초안 제출 → 의회 심의(상임위, 합동위)
 → 양원 법안 통과 → 법 발효

영국 방송정책 수립 과정에서 의견수렴이 지니고 있는 의미는 점점 더 중요시되고 있는 추세다. 의견수렴은 단순한 공청회 수준을 넘어서서, 방송사, 시민단체, 독립제작사, 통신회사, 전자제품 판매자 등의 여러 이해관계자(stakeholders)들이 적극적으로 참여하여 사회적/산업적 합의와 협치(governance)를 이끌어내는 중요한 계기가 된다. 정부의 녹서와 백서는 이러한 의견수렴의 주요 단계들로서 각 행위자들이 ‘응답(response)’이라는 형태로 공식적인 의견을 개진할 수 있는 창구가 열려 있으며, 정책담당자들은 이를 충분히 고려하여 상위 단계의 제안을 형성시켜가는 방식을 취한다. 요컨대, 위의 표에서 나타나고 있는 바와 같이 ‘의견수렴’ 단계와 ‘법안 심의’ 단계를 구분하여 바라볼 필요가 있으며, 이 가운데 이해관계자들은 의견수렴에 대한 적극적인 참여를 통해 법안의 기본틀을 형성하는 데 일정한 영향력을 발휘하게 된다.

3) 공영방송 정책 수립 메커니즘

위에서도 밝혔다시피 영국 방송체계에서 공영방송 BBC가 차지하고 있는 독립적인 지위는 BBC의 법제적 근거인 칙허장과 협정서를 통해 잘 드러난다. 칙허장과 협정서를 통한 BBC 정책은 2003년 커뮤니케이션법과는 별개의 틀을 통해 수립되고 운영되기 때문에 별도의 언급을 필요로 한다.

칙허장 갱신과정을 통한 BBC 정책의 큰 틀은 정부가 담당하고, 칙허장 기간 내에서의 정책 형성과 운영은 거의 철저히 BBC 트러스트의 권한으로 맡겨진다. 과거에는 문화부 장관이 BBC의 주요 서비스를 검토하고 승인하는 권한을 갖고 있었지만, 갱신 칙허장 이후로는 서비스면허 승인권을 비롯한 많은 권한이 BBC 트러스트로 이월됐다. 정부의 개입을 더 줄여서 BBC의 독립성을 강화하는 대신, 그러한 권한을 수입한 BBC 트러스트를 BBC 운영과 분리시켜 감독과 규제 기능을 활성화함으로써 대외적 책무성을 증가시키는 것이 주된 목적이었다. 정부는 BBC 예·결산에 대한 트러스트의 보고를 받고 감사원을 통해 회계감사에 일정한 영향력을 행사하는 방식으로, 그리고 오프콤은 공정보도 사안을 제외한 내용물 규제와 신규 서비스에 대한 시장영향평가라는 방식으로 BBC의 일상적 정책 형성에 관여한다.

<표 2-6> BBC 정책에 연관된 주요 행위자와 관련 영역

행위자	주요 행위 영역	정책 형성 수단
<정부> 문화미디어스포츠부 재무부	BBC 칙허장/협정서 개정 수신료	녹서 백서 의견수렴 조사연구 / 독립위원회
<의회> 문화미디어스포츠위원회	의견수렴 정책제안	의견청취 조사연구 의견수렴 참여
BBC 트러스트 집행이사회	정책제안과 협의 보도의 공정성 규제 서비스면허 공적 목표 수립	조사연구 정책제안 협의 공적 목표 과제
오프콤	내용물 규제 정책제안 의견수렴	조사연구 정책제안 의견수렴 참여
이해관계자	의견수렴	의견수렴 참여

BBC 정책의 수립과 운영 메커니즘에서는 의회의 역할이 축소되는 대신 정부의 역할과 BBC의 기여가 두드러진다. 다소간의 단순화를 무릅쓰자면 BBC 칙허장과 협정서는 정부와 BBC 사이의 ‘협의’를 기본 틀로 삼는다. 물론 정부, 특히 주무장관인 문화부장관의 재량이 가장 중요한 의미를 갖지만, 문화부장관은 자신에게 주어진 재량을 과도하게 사용하기보다는 BBC의 의사를 최대한 중시하고 의견수렴을 통해 사회정치적 합의를 이끌어내는 것에 주력하는 것이 일반적이다. 이는 영국식 내각책임제의 헌정 질서가 여론지도층과 대중들의 여론에 대단히 민감한 방식으로 운영되는 특성은 물론, 기성 제도들 사이의 타협과 조율이라는 관행이 깊숙이 자리 잡고 있기 때문에 가능하다. 이와 같은 조건에서 BBC는 그 자체가 하나의 문화적 기성 제도이자 여론의 부분적 대의자로서 취

급된다. BBC와의 협의의 중요성은 ‘주무장관과 BBC 사이의 협정서(Agreement between the Secretary of the State and the British Broadcasting Corporation)’라는 부속문서의 명칭으로도 명확히 확인된다.

<표 2-7> BBC 칙허장 및 협정서 갱신 절차

재검토(review) 및 의견수렴 시작 → BBC의 자체 제안서 발간
 → 녹서 발간 → 의견수렴 본격화 / 독립위원회(independent panel) 토의
 → 백서 발간 → 최종적 의견수렴 / 독립위원회 정책 권고
 → 칙허장 발간 → 내각, 의회에 제출 → 국왕의 승인
 → 협정서 발간 (→ 재무부 및 내각과의 협의를 통해 수신료 결정)

따라서 BBC 정책의 수립과 운영 메커니즘은 기타의 방송정책과는 궤를 달리 한다. BBC 정책은 전체적인 커뮤니케이션 정책과 방송정책의 틀 속에서 형성되는 것이기는 하지만, 방송정책의 하위요소라기보다는 내부적 독립변수로서의 성격을 지니고 있다고 보는 게 타당하다. 커뮤니케이션법과는 달리 의회의 통과를 거칠 필요가 없는 법적 장치인 칙허장은 정치적 조율과 타협보다는 제도내적 협의와 광범위한 사회적 합의(social consensus)를 더욱 중시하는 형식을 띠고 있기 때문이다. 정부가 논의를 주도하고 BBC가 주된 협의 파트너로서 의제 설정력과 논의주도력을 발휘하며, 이해관계자와 공중들의 폭넓은 참여가 보장되는 시스템이 형성되어 있다. 이 과정에서 의회나 정당은 ‘심의와 승인의 주체’가 아니라 의견수렴의 한 참여자가 된다. 물론 각 정당의 의견이나 의회의 상임위원회 및 합동위원회의 견해가 중시되고, 의회는 BBC 정책과 운영에 관련된 의견청취를 수행할 수 있지만 이 또한 의견수렴의 일부분이기 때문에 정치적 조율과 타협의 중요성이 경감되는 경향이 분명히 존재한다. 이럴 경우 해당 시기의 정치권력을 장악하고 있는 정부의 입김이 지나치게 강하게 작용할 수 있는 소지는 충분히 있다. 하지만 위에서도 강조했다시피 정부는 BBC에 대한 정책 형성과 운영 과정이 하나하나 대중적으로 주목을 받을 수밖에 없는 민감한 사안이라는 점을 잘 이해하고 있기 때문에 BBC 자신의 대응, 여론의 추이, 정치적 의견, 기타 이해관계자들의 입장들을 골고루 반영하는 방식으로 행동하지 않을 수 없는 조건이다. 이러한 형식으로 BBC 정책의 큰 틀은 칙허장과 협정서

의 발간과 함께 종결되긴 하지만, 수신료 문제는 칙허장 갱신 주기보다 더 짧은 라이프 사이클을 갖게 마련이다. 수신료 규모와 징수 방식 등은 협정서를 재조정하고, 관련법을 재검토함으로써 칙허장 갱신과는 별개로 다루어질 수 있다.

3. 디지털방송 전환에 부응하는 영국 공영방송의 새로운 서비스 형태

가. 공영방송의 디지털 전략 개관

BBC는 전임 사장 시절부터 프리뷰와 고화질 텔레비전을 비롯한 다양한 디지털 전략을 적극적으로 수립해 왔다. 이러한 성과는 갱신 칙허장에도 반영되어 “새로운 커뮤니케이션 테크놀로지와 서비스로부터 공중이 혜택을 입도록 한다.”는 것이 BBC의 공적 목표 가운데 하나로 포함된 바 있다. 이에 BBC 트러스트는 공적 의견수렴을 거쳐 다음과 같은 6대 우선과제를 제안하였다.

- 흥미로운(engaging) 디지털 콘텐츠와 서비스가 광범위한 디지털 플랫폼과 기기에 활용될 수 있도록 한다.
- 영국 전역에 걸친 디지털 텔레비전 네트워크를 구축하기 위해 산업 부문과 협력한다.
- 디지털음향방송(DAB)의 커버리지를 확대한다.
- 디지털 전환에 대한 각성과 준비를 촉진하기 위한 Digital UK의 홍보 활동을 지원한다.
- 모든 수용자들이 새로운 테크놀로지와 서비스를 이해하고 사용할 수 있도록 여타 조직들과 협력하여 작업한다.
- 디지털 전환 과정에서 가장 취약한 위치에 놓여 있는 이들을 돕기 위한 정부의 지원계획에 협력한다.

이와 같은 우선과제를 현실화시키기 위한 BBC 운영진의 계획은 지금까지 가장 역점을 두어 왔던 세 가지 분야, 즉 프리뷰와 프리셋 등의 플랫폼을 통한 무료 디지털 텔레비전 방송 제공, 다섯 개의 신규 디지털 라디오 채널을 만들고 디지털음향방송 커버리지를 85%까지 확대하기 위한 대규모 투자, BBC의 온라인 서비스를 발전시켜 영국에서 세 번째로 가장 많이 이용되는 웹사이트이자 휴대인터넷(WAP) 서비스에서 가장 많이 사용되는 웹사이트로 성장하게 한 것 등이 중요하게 부각된다. 이에 더하여 이후에 언급할 ‘창의적 미래 이니셔티브’라는 6개년 전략은 이러한 BBC의 디지털 계획을 확장하여 구체화시키는 주요 창구로서 기능할 예정이다. 이를 위해 BBC는 3대 주요 실천 영역을 설정, 새로운 테크놀로지와 서비스를 창안해 내고, 신규 테크놀로지와 서비스에 대한 수용자의 자각과 이해를 제고하며, 새로운 테크놀로지와 서비스의 활용을 촉진하겠다는 의지를 밝혔다. 위의 6대 우선과제를 구체화한 계획은 아래와 같다.

첫째, 흥미로운(engaging) 디지털 콘텐츠와 서비스가 광범위한 디지털 플랫폼과 기기에 활용될 수 있도록 하기 위해, BBC는 혁신적인 멀티 플랫폼 콘텐츠를 발주하고, 멀티 플랫폼 상황에서 콘텐츠를 실행할 수 있게 도와주는 테크놀로지를 개발하며, 신규 플랫폼을 통한 콘텐츠 배급을 증가시키기 위한 파트너십을 강화하기로 했다.

둘째, 영국 전역에 걸친 디지털 텔레비전 네트워크를 구축하기 위해 산업 부문과 협력하기 위해, BBC는 디지털 텔레비전 방송을 시청하는 과정에서 시청요금을 지불하지 않을 수 있는 방식을 지속적으로 제공하고, 모든 수신료 납부자가 접근할 수 있는, 풍부하고 효율적인 디지털 방송을 공급할 것을 천명했다.

셋째, 디지털음향방송(DAB)의 커버리지를 확대하기 위해, BBC는 송신기에 추가 투자를 지속하고, 실내와 휴대용 수신을 원활히 하도록 제품생산자와 휴대폰 네트워크 운영자와 협력할 것을 약속했다.

넷째, 디지털 전환에 대한 각성과 준비를 촉진하기 위한 Digital UK의 홍보활동을 지원하기 위해, BBC는 전국 및 지역 네트워크를 사용하여 디지털 전환 관련 메시지를 전달하고, 지리적으로 초점을 맞춘

홍보 작업을 위해 지역 및 지방 서비스를 동원할 예정이다.

다섯째, 모든 수용자들이 새로운 테크놀로지와 서비스를 이해하고 사용할 수 있도록 여타 조직들과 협력하여 작업하기 위해, BBC는 모든 수용자들의 미디어 리터러시를 위한 지원 작업을 수행하며, 신규 테크놀로지 사용의 신뢰 받는 지침을 제공하고, 새로운 테크놀로지의 혜택을 전해줄 명확한 홍보 메시지를 공급하기 위해 해당 산업과 폭넓게 협력할 것이다.

여섯째, 디지털 전환 과정에서 가장 취약한 위치에 놓여 있는 이들을 돕고자 하는 정부의 지원계획에 협력하기 위해, BBC는 수신료 재원을 동원하고, 실행 기구를 설립할 것이다.¹⁷⁾

나. 디지털 환경에 부응하는 편성정책

톰슨 사장은 디지털 환경에 부응하는 편성정책을 마련하기 위해 우선 편성제작 시스템을 대대적으로 보수하겠다고 결정을 내렸다. “한 번에 장보기(one-stop shopping)”라는 이름으로 불리는 이 시스템은 외주 제작이 강화되는 추세에서 편성제작 과정의 효율성을 증대시키려는 위한 목적을 지니고 있었다. 기존에는 채널별 편성(programming) 책임자와 장르별 프로그램 발주(commissioning) 책임자로 이원화되어 제작편성을 위해서는 이들 모두의 승인이 필요했던 구조였다고 한다면, 변경된 조직에서는 장르별 책임자에게 더 큰 권한을 부여하여 그를 중심으로 의사결정이 이뤄지도록 했다. 이는 외주제작사들이 제기한 의사결정의 불공정성, 편성 절차의 불투명성과 복잡성에 관련된 불만을 해소시키려는 목적과 함께, 좀 더 근본적으로는 디지털 시대의 편성 책임자가 어떤 역할을 담당해야 하는가를 재규정하려는 목적을 포함하고 있었다.

프로그램 편성은 보통 각 채널 편성 책임자의 몫이다. 영국의 지상파 주요 채널들은 대체로 단일 편성 시스템을 채택하고 있는데 구조 개편 이전의 BBC는 이원적인 시스템을 갖고 있었다. 2단계 결재(two ticks/double ticks) 시스템으

17) 이에 대해서는 본 보고서의 후반부에 별도로 상술할 것이다.

로 불리는 이것은 각각의 채널 책임자(controller) 아래에 프로그램 장르별 발주 책임자(genre commissioner)를 두고 있었다. 크고 강력한 자체 제작 부문을 고려하는 한편 채널별 편성 전략과 장르별 제작 노하우를 복합적으로 반영하기 위한 정책이었다. 그러나 이것은 BBC 채널들의 독자적인 전략을 강화하는 데는 용이했는지 몰라도 편성제작 과정 전체를 복잡하게 만든 단점이 있었다. 이를 개선하기 위해, 톰슨 사장은 장르별 발주 책임자들에게 결정권을 주는 대신 채널 담당자들은 전체 지침을 제공하게 함으로써 신속한 의사결정을 촉진하고 제작자들과의 의사소통을 원활히 하고자 했다. 따라서 프로그램 발주 회의(commissioning meeting)를 통해 제작진들이 자신의 아이디어를 현실화시킬 가능성을 높여주는 것이 가능해졌다. 이로서 제작자들의 아이디어가 프로그램 발주 회의를 거쳐 후보로 채택되면 각 프로그램 장르별 발주 책임자들의 결정만으로도 제작에 착수할 수 있게 되었다. 더불어, 매 회의의 후속조치로서 의사결정 설명회를 개최함으로써 공정하고 객관적인 기준을 정착시키려 하였다.

여타 방송사들의 최근 경향은 편성 책임자 중심으로 권한을 집중시키고 있는 반면 BBC는 프로그램 장르별 발주 책임자에게 권한을 넘기는 다소 고전적인 체계로 복귀하고 있는 셈이다. 이러한 차이는 물론 안정적인 수신료 재원과 거대한 자체제작 부문을 갖추고 있는 조건에서 발생하게 된다. 특히 외주제작사들이 선호하는 단순하고, 공정하고, 투명하고, 빠른 결정에 부응할 필요가 있었기 때문이기도 하다. 이로써, 톰슨 사장의 개혁안 가운데 하나인 ‘창의적 경쟁의 창(WoCC: Window of Creative Competition)’ 정책의 현실화, 즉 25% 제작 예산을 두고 외주사와 자체제작 부문이 공정한 경쟁을 펼치도록 하기 위한 선행요건이었던 셈이다. 또한 제작 측면에서 지방과 지역의 이해를 정당하게 고려하기 위해서도 이러한 구조가 필요했다.

여기에는 “BBC에 필요한 편성 책임자”에 관한 질문이 전제되어 있다. 모든 종류의 제작자들에게 가장 좋은 편성책임자는 “창의적인 아이디어를 지지하고, 그것을 신속하게 현실화해주는 사람”이다. 다채널 환경 아래에서 채널 간 경쟁이 격화되면서 채널별 편성 책임자들이 프로그램 제작에 개입할 수밖에 없는 조건이기는 하지만, 최소한 BBC는 채널 경쟁을 놓고 고민하는 일보다는 채널 전반의 활력을 촉진할 방안을 고민하는 것이 더 중요하다고 판단한 것으로 보인다. 채널 책임자는 각 채널의 브랜드 이미지 제고 전략에 집중하면서 현장과의 의

사소통이나 새로운 인재 발굴에 집중하고, 발주 책임자는 창의적인 아이디어가 현실화될 수 있도록 돕는 역할을 해야 한다는 이야기다. 과도한 상업적 경쟁보다는 BBC 채널 전반의 공공성을 강화하기 위한 조치로서 큰 의미를 지닌다.

다. 뉴미디어 멀티 플랫폼 서비스의 내용, 특징 및 시청자 반응

위와 같은 편성시스템 재편은 칙허장 갱신 이전의 선행적 개혁조치였다. 반면 2006년에 ‘창의적 미래(Creative Future)’ 이니셔티브는 칙허장 갱신 이후의 지형에서 새로운 공공서비스를 만들어갈 구체적인 편성 지향을 제시하고 있다. 공공가치 구축이 마크 톰슨 사장의 본격적인 개입 이전에 수립된 전략이라면, 창의적 미래 이니셔티브는 공공가치 개념을 톰슨 자신의 시각에서 구체화하려는 야심어린 시도였다고 할 수 있다. 이 새로운 이니셔티브는 다음과 같은 5개 핵심 주제를 공통의 인식 기반으로 삼도록 했다.

첫째, 제2차 디지털 물결(The second wave of digital). 제1차 물결이 여전히 선형적 방송 채널에 기대고 있었다면, 제2차 물결은 프로그램 패키지를 기획, 발주, 제작, 전달하는 과정에서 근본적으로 상이한 성격을 지닌다. 여기에는 ‘교차플랫폼(cross-platform)’ 콘텐츠 발주가 핵심이다. 과거의 콘텐츠가 특정 채널에만 국한된 문제였다면 교차 플랫폼 콘텐츠는 다양한 디지털 플랫폼을 통해 전달할 목적으로 제작한다.

둘째, 감정적 연계(emotional connections)의 강화. 현대 수용자들은 단순한 사실 이상의 것을 바라고 있다. 진지한 오락물을 통해 즐거움과 감동을 함께 느끼고 싶어 하며, 사실기반 프로그램을 통해서도 다른 이들과 감성적으로 연계되길 바라고 있다.

셋째, 검색과 발견. 적절한 메타 데이터가 콘텐츠에 부가되어 있어야 주문형 서비스가 가능해진다. 이것이 없이는 장기적 가치 수립 역시 불가능하다. 따라서 브랜드화, 내비게이션, 검색 도구, 명확한 정보 포털(portals) 전략 등이 필요하다.

넷째, 젊은 수용자. 미래의 수용자들에게 우선적인 가치를 부여할 필요가 있다. 연령대가 낮은 수용자들을 고려함으로써 현재는 물론 미래에도 이들이 BBC를 찾을 수 있게 해야 한다. 다섯 째, 능동적 수용. 디지털 시대의 시청자들은 원하는 콘텐츠를 원하는 시간과 장소에서 시청하기를 바랄 뿐 아니라, 참여, 논쟁, 창조, 통제의 계기가 주어지기를 바란다. 양방향성, 사용자 제작 콘텐츠는 수용자들의 창의적 경험에 점점 더 중요한 자극을 주고 있다.

이와 같은 5대 핵심 주제에 기반을 둔 ‘창의적 미래’ 이니셔티브는 10 개 실행부문(workstreams)에 따른 권고사항을 아래와 같이 제시했다.

- 수용자 부문: 노령 가구, 독신 가정 등 전통적 유형에서 벗어나는 시청 가구 증가. 휴대용 기기, 개인용 컴퓨터 등의 다양한 플랫폼을 사용하는 시청행태는 그 각각에 부합하는 기대와 요구를 갖고 있음. 기존 범주에서 벗어난 수용자들은 자신들의 생활과 관련 있는 콘텐츠를 기대하는 성향이 더욱 강함. 따라서 수용자들의 다양성과 요구사항을 분명히 이해하고 모든 종류의 플랫폼을 통해 수용자에게 도달해야 함. 그와 같은 수행 결과를 측정하는 도구와 체계를 수립할 필요.
- 방송 이상의 서비스(Beyond Broadcast): 주문형(on-demand) 서비스는 제3세대 방송과 제2세대 디지털 시대의 핵심이 될 것. 제1세대 방송은 선형적 채널과 제한된 선택폭을 갖고 있었고, 제2세대 방송은 선택폭의 확장에도 불구하고 여전히 선형적 채널에 머물러 있었다면, 제3세대 방송은 수용자들에게 더 큰 통제력, 양방향성, 개인화 서비스를 제공. BBC의 프로그램 발주, 서비스 공급, 프로그램 전달 등은 이에 부응하는 근본적인 변화가 시급함. 자연다큐멘터리와 같은 일부 장르에 대규모 예산을 투입하여 고품질 프로그램을 소수 제작하는 대신 이것의 활용 기간(shelf life)을 늘려 공공가치를 최대화할 필요. 아카이브 기반 디지털 콘텐츠와 BBC iPlayer를 개발해 주문형 포트폴리오 구축. 콘텐츠 검색과 활용을 용이하게 해줄 새로운 내비게이션 수단 개발. 범BBC 저작권 전략, 디지털 저작권 관리체계(digital rights management system) 수립. 한 가지 프로그램 아이디어를 전 방위 프

로그랩 발주(360 degree commissioning) 체계를 통해 제작/편성/송출/관리함으로써 선형, 양방향, 주문형, 휴대형 방송 등 모든 플랫폼에서 작동될 수 있도록 책임 집중.

- 보도 부문: 24시간 연속 뉴스(continuous news)로 자원 이동. 핵심인력들을 BBC 뉴스 24로 배치해 해당 채널을 텔레비전 뉴스 운영의 중심 부문으로 격상시킴. 영상·음성 정보, 뉴스 검색 기능을 개선해 주문형 뉴스 공급 방식 개발. 현재의 콘텐츠를 활용해 휴대형 서비스 개발. 스포츠·연예 저널리즘의 품질과 깊이 개선. 기존의 시청자 참여 시사토론 프로그램을 확장, 예를 들면 <School Question Time>과 같은 파일럿 프로그램을 제작함으로써 영국 각지 청소년들을 대상으로 하는 새로운 저널리즘을 개발.
- 음악 부문: 브로드밴드, 휴대폰, 팟캐스팅 등의 신기술 도입으로 인해 개인성과 즉작성 원리가 전면화. 음악·라디오국장의 아래에 단일한 BBC 음악 전략 설정. 텔레비전의 음악·연예 부문을 음악·라디오 부문으로 이월 통합. BBC 음악 포털 개발. BBC Three, Radio 1, Radio 1Xtra 등의 텔레비전 및 라디오 채널을 멀티 플랫폼 음악 브랜드의 핵심으로 재배치. 수용자들이 BBC의 방송자원을 활용해 자신만의 가상 라디오 채널을 만들 수 있도록 지원.
- 스포츠 부문: BBC 스포츠 포털을 통해 스포츠 보도, 텍스트 서비스, 실황 중계 24시간 서비스 제공. 시청자들로 하여금 자신이 선호하는 운동경기와 스포츠 팀을 선택해 스스로 정보를 관리할 수 있도록 함. 양방향 텔레비전과 인터넷으로만 제공되는 새로운 운동경기도 확보. 스포츠 전문 편집자를 선임, 간판 스포츠 뉴스 프로그램을 텔레비전에 신설. 주요 경기 장면은 언제나 주문형 서비스로 제공될 수 있도록 하며, 수용자들의 구체적인 요구에 부합하는 맞춤형 서비스 개발.
- 아동·청소년 부문: 연령별 브랜드 포트폴리오 강화. 현재의 CBeebies, CBBC에 더하여 Teen Offer, BBC Jam 등의 상위 연령 대상 브랜드를 설정, 모든 연령을 포괄하는 교육 콘텐츠 제공. CBeebies는 6세가

지 확대 공급하면서 학부모용 콘텐츠 포함. CBBC는 7-11세에 집중. 포털, 드라마, 코미디, 음악 등 12-16세를 위한 서비스 개발. 모든 학습 콘텐츠는 BBC Jam으로 단일 브랜드화.¹⁸⁾ 사용자 제작 콘텐츠(UGC) 공급 강화.

- 드라마: 제작 타이틀 수는 줄이는 대신 장기 편성 시리즈에 더 많이 투자하여 이를 주문형 서비스와 멀티플랫폼 방송으로 연결. 팀 집필(team-writing)과 같은 새로운 제작 모델 개발.
- 연예·사실기반 포맷: 개정 칙허장에 명시된 오락성 강화 원칙에 부응하여 연예오락 부문과 리얼리티 오락 장르에 대한 새로운 전략 수립. 여러 플랫폼에서의 사전 테스트(off-air pilots)에 더 많은 투자를 함으로써 신규 플랫폼에 적합한 새로운 포맷과 콘텐츠 개발.
- 코미디 부문: 영국인들에게 코미디는 국민적 정체성 수립에 연관되어 있는 핵심 장르. 고비용·고위험 구조를 갖고 있기는 하지만, <리키저베이스(Ricky Gervais) 쇼>가 팟캐스팅에서 엄청난 성공을 거둔 것처럼, 새로 부상하는 서비스 영역에 잘 부합되는 경향도 있음. BBC One에 편성할 코미디 드라마를 개발. 라디오에는 좀 더 적극적인 주류 코미디 배치. 대중적 시트콤의 분위기와 외양을 바꾸는 한편, 투자를 늘려 새로운 종류의 시트콤 구상. 코미디의 자체 제작 전통을 지속·강화. 모든 협력자들이 참여하는 ‘BBC 코미디의 날’을 연례화. 사용자 제작 코미디를 실험해 보고, 특히 휴대전화에 맞는 코미디 개발 검토. 모든 BBC 코미디 프로그램을 수용하면서 외부 링크를 강화시킨 온라인 서비스 bbc.co.uk/comedy를 재개할 것.
- 지식 구축(Knowledge Building) 부문: 전문적 사실기반 프로그램, 학

18) 디지털 커리큘럼 프로젝트의 일환으로 칙허장 갱신 이전에 문화부의 승인을 받고 진행 중이던 BBC Jam은 최근 시장영향평가에 걸려 사업을 포기했다. 학교현장과 프로그램 개발자 등 광범위 네트워크를 동원하는 대규모 투자를 통해 매우 경쟁력 있는 온라인 콘텐츠와 서비스가 개발되었으나, 교육 부문에서의 상업적 경쟁자들이 내건 ‘시장 교란’ 논리를 넘지 못하고 좌초된 셈이다. BBC는 해당 사업을 외부로 매각하는 등의 방법을 통해 자원을 재 활용하고 투자대금의 일부를 회수할 방침이라고 한다.

습 프로그램, 다큐멘터리 등의 다양한 장르를 통해 지식을 전달하고 지식 기반을 구축하는, BBC 공공서비스의 핵심 영역으로 간주. 과학, 역사, 예술, 종교, 여가, 건강, 기술 등의 주제에서 모든 플랫폼 활용을 고려하는 프로 램 편성·발주 전략 수립. BBC 지식 구축 부문이 제공하는 모든 콘텐츠는 검색 서비스를 통해 발견되고 여타 BBC 콘텐츠와 링크될 수 있도록 함. 기존 자료에 사용자 제작 콘텐츠를 결합함으로써 정보성 강화. 구체적인 예로는, 지난 100년의 역사를 포괄하는 도표에서 특정 날짜를 클릭하면 관련 역사 정보를 얻을 수 있고, 이에 대해 자신의 의견이나 목격한 내용을 첨가할 수 있도록 하는 식의 역사-목격자(Eyewitness-History) 파일럿 프로그램을 통해 새로운 종류의 지식 구축 서비스 가능성을 타진.

이러한 이니셔티브는 프리뷰와 프리셋을 통한 무료 플랫폼 서비스, BBC 온라인 서비스, 양방향 서비스, 주문형 서비스, 디지털 음향 서비스 등에서 꾸준히 입증해온 BBC의 디지털 경쟁력을 모든 장르와 모든 플랫폼을 대상으로 전면화시키는 조치로서 의미가 깊다. 특히 BBC iPlayer와 팟캐스팅은 젊은 수용자들을 BBC에 다시 연계시키는 효과가 매우 높은 것으로 입증되고 있으며, BBC가 기술적 진보와 고품질성, 대중적 반향을 확보하는 데 크게 기여한다.

여기서 특히 BBC iPlayer 서비스는 BBC의 콘텐츠를 원하는 때에 원하는 방식으로 공급하는 발달된 멀티플랫폼 주문형 서비스로서 대중적으로 각광받고 있다. 검색과 브라우징 기능이 매우 뛰어난 것은 물론, 화질과 음향의 단절 없는 스트리밍, 그리고 다운로드 서비스를 통한 활용 폭의 증대 등 이것이 현실화시킨 BBC 디지털 경쟁력의 우수성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 세계적인 수준에서 최상위급 온라인망을 갖고 있다고 볼 수 없는 영국의 인프라에서도 원활히 작동하는 기술적 우수성, 연령층을 불문하고 모든 대중들에게 어필할 수 있는 인터페이스의 탁월함, 그리고 무엇보다도 고품질 콘텐츠의 풍부한 확보 등이 주효했다고 하겠다. 최근에는 케이블 플랫폼 사업자인 Virgin Media를 통해서도 BBC iPlayer 기능을 제공함으로써 이제는 온라인-컴퓨터 플랫폼을 넘어 기존의 텔레비전에서도 BBC iPlayer 서비스를 즐길 수 있게 되었다. 이는 BBC iPlayer가 무료이면서 양질의 콘텐츠를 망라한 주문형 공공서비스 모델로서 모든 디지털 플랫폼을 통해 확장되고 있다는 의미도 된다.

이에 덧붙여 BBC 고화질 서비스의 미래 경쟁력에도 이목이 집중된다. 현재 영국 콘텐츠 공급자 가운데 제대로 된 고품질의 고화질 콘텐츠를 안정적으로 제공할 역량을 가진 주체는 BBC가 거의 유일하다고 할 수 있다. 그런 측면에서 BBC는 위성 플랫폼에 적극적인 투자를 하고 있으며, 모든 콘텐츠를 고화질로 제작하거나 전환하기 위한 노력에 박차를 가하는 중이다. 또한 스포츠와 자연다큐멘터리와 같은 핵심 영역에서 내용적 우수성과 기술적 탁월성을 내보이는 다양한 시험 케이스를 선보이고 있는데, 2008년 올림픽, 대작 환경 다큐멘터리 <Planet Earth>와 같은 간판 프로그램 기획을 통해 그것의 국내외적 역량은 충분히 각인된 바다.

4. 영국 디지털방송 체제에서의 공공성 확보 방안

가. 전환기 공영방송 서비스의 상업성과 공공성

BBC의 상업성과 공공성 문제는 언제나 BBC에 대한 논쟁거리를 제공하는 핵심제라 할 수 있다. 심지어 이 두 개념 모두 상당히 모호한 지반 위에 있기 때문에 그것을 명확히 규정하는 일 자체가 별개의 논쟁 대상이 되기도 한다.¹⁹⁾

첫째, BBC의 상업성에 대한 지적과 비판은 콘텐츠와 편성 전략 측면에서 이야기되는 경우가 많다. 즉 과도하게 시청률을 쫓는 대중 추종적(populist) 프로그램 사례를 중심으로 논의되는 것이 일반적이다. 이러한 비판은 대중적 지향이 강하고 호전적인 편성정책을 통한 승부사 기질이 강했던 그레그 다이크 전임 사장 시절에 자주 이야기되던 것이다. 그러나 이러한 비판이 상업적 경쟁자들이 BBC를 압박하기 위한 수단으로 활용된 측면도 없지 않다. 말하자면 BBC의 프로그램이 대중적 차원에서 너무 경쟁력이 있다는 불만을 상업성이라는 딱지를 붙임으로써 정당화하는 경향이 분명히 존재하기 때문이다. 이런 측면에서 BBC는 (특히 시청률 측면에서) 너무 잘해도 안 되고 너무 못해도 안 되는 ‘특수 지위’에 있다. 높은 시청률을 구가하는 프로그램이 누가 보더라도 부인할 수 없는 공공적 성격을 지니고 있다면 비판의 여지는 좁아지긴 한다. 하지만, 높은 시청

19) 여기서는 긍정적 개념으로서의 ‘공공성’보다 부정적 개념으로서의 ‘상업성’을 중심으로 접근하는 것이 논의의 효율성을 제고시키는 효과가 있을 것으로 판단한다.

물이 형성되는 프로그램이란 대개 드라마, 연예오락, 영화, 리얼리티 오락물 장르이고 이들의 공공적 성격은 여타의 공공서비스 장르에 비해 높은 평가를 받지 못하는 게 현실이다. 때문에, BBC가 이러한 장르에서 경쟁력을 갖는다는 것은 곧 상업성을 비판하는 목소리의 타깃이 되기 십상이다.

이러한 관점이 귀결되는 바는 공영방송사는 예술, 다큐멘터리, 시사, 뉴스, 종교 등과 같이 진지한 공공서비스 장르에 주력해야 하고, 연예오락, 코미디, 드라마, 리얼리티처럼 상업성이 높은 장르는 상업적 행위자들에게 맡기는 것이 옳다는 논리이다. 하지만 이러한 접근법 자체가 말 그대로 ‘상업적’인 것이기 때문에 이에 대해서는 일정한 선을 그을 필요가 있다. 영국 정책 당국 역시 시장의 실패에만 국한되는 소극적인 공영방송 모델보다는 모든 분야에서 적극적인 행위자로서의 공영방송 모델 지향성이 높기 때문에, 드라마, 코미디를 비롯한 ‘오락성’ 높은 장르에서도 BBC적인 공공성이 발휘될 수 있다고 믿고 또 그것을 적극적으로 주문한다. 따라서 BBC 프로그램의 상업성은 (품질보다는 대중적 소구에만 경도된) 과도한 시청률지상주의, 대중추수주의, 창의성이 부족한 모방 프로그램, 몰타기 편성, 불필요한 경쟁을 유발하는 대항 편성 등의 측면에서 BBC의 역기능이 두드러지는 사례를 중심으로 하는 것이 현실적인 의미가 있다. 이런 측면에서 가장 중요한 사례라 할 수 있는 것은 2000년대 초중반의 ‘대중주의적 전환기’에 문제로 많이 제기됐던 모방 프로그램, 최근의 ‘전화 참여 스캔들’, 라디오 방송에서의 욕설 사건, 주요 스타에 대한 지나친 보수 문제 등을 꼽을 수 있다. 이러한 이슈들 가운데에는, 적극적인 공영방송 모델을 유지하기 위한 과정에서 다소간 불가피한 사안이 일부 존재하기는 하지만, 채널 간 경쟁이 격화되고 있는 시점에서 BBC의 공공성 원칙이 훼손된 사례로서 뜨거운 비판의 대상이 되었던 바 있다.

둘째, BBC의 수익 사업 부문에 대한 비판 역시 상업성 논란에 관련된 핵심 이슈가 된다. BBC에서 수익 사업이 중요한 의제로 떠오른 것은 1990년대 후반과 2000년대 초반 사이에서다. BBC가 전 세계적으로 보유하고 있는 높은 브랜드 가치를 활용하여 BBC 콘텐츠의 해외 수출을 통한 국민경제적 기여를 할 수 있다는 생각이 차츰 자리를 잡아가던 시기이다. 방송 콘텐츠가 산업적 이익 창출의 계기가 된다면 이것을 적극적으로 수익화(capitalise)하는 것이 여러 모로 도움이 된다는 판단이 방송가와 정책 주체의 사고의 중심으로 부상했기 때문이다.

이것은 BBC 수익 사업 부문의 확대에 이어졌다. CNN에 버금가는 세계적 뉴스 채널이 될 수 있다고 판단한 BBC 월드뉴스(과거에는 BBC 월드)를 위시로 다양한 BBC 채널들이 해외 직접 투자 내지 조인트 벤처의 형식을 띠고 국제적인 활동 무대를 넓혔다. BBC 월드와이드를 통해 BBC 콘텐츠가 국내외적으로 매력적인 상품화의 길을 대폭 확장하기 시작한 것도 이즈음의 일이다. BBC 콘텐츠는 방송 프로그램의 재판매 뿐 아니라, 출판과 잡지 부문에서의 경쟁력으로 드러났고, 캐릭터 상품과 같은 머천다이징에도 상당한 관심이 기울여졌다. 이와 함께 BBC에게 다양한 서비스를 제공해주면서, 그 노하우와 서비스, 그리고 여타의 자원을 외부에 판매함으로써 수익을 올리는 자회사들도 많이 늘어났다. 게다가 이런 활발한 수익사업이 수신료 재원을 보조하는 유효한 수단으로서 정책당국의 공공연한 지지를 받은 것도 중요했다. 말하자면 국내외를 대상으로 한 수익 사업으로 국내의 공공서비스를 보조하는 시스템이 어느 정도 타당한 모델로 자리를 잡은 것이다. 디지털 다매체 다채널 환경이 부상하고 있는 조건에서 공영방송 모델이 흔들리고 있기 때문에 수신료 재원의 무한정한 확장을 피할 수 없다면 수익 사업의 확대를 통해 자구 노력을 피하라는 것이 실제 당시 정부의 주문이기도 했다.

그러나 이와 같은 수익 사업 확대는 무엇보다도 상업적 경쟁자로부터 거센 반발을 불러 일으켰다. 이들이 보기에는 BBC의 공공서비스 영역도 ‘시장’으로 전유하여 이익을 얻고 싶은 부분이 많은데, 하물며 BBC가 수익 사업을 통해 자신들의 시장을 침해하는 것이 얄전히 수긍될 수는 없는 노릇이었을 테다. 이런 측면에서는 묘하게도 상업적 경쟁자들과 전통주의적 공영방송론자들이 태도를 일치시키는 경우가 생긴다. 칙허장 갱신을 위한 조사연구와 재검토 과정이 공식적으로 시작되기 이전부터 이러한 ‘수익 사업’의 과도한 상업성을 비판하는 목소리가 커져갔고 이에 정부는 그러한 비판의 대상이 될 만한 부문들을 정리하거나 매각하라는 주문을 내기에 이른다. 여기에는 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 모두 존재했다. BBC가 지나치게 수익 사업 부문을 확장하면서 이를 공공서비스 영역에 대한 기여라는 논리로 정당화하는 문제점을 제어하는 것이 필요하다는 점에서는 긍정적이었는데, 그 결과로 매각이나 정리 대상이 된 사업 부문들 중 상당수는 시장 행위자들만 혈값에 배불려주는 효과를 빚을 수도 있었다는 점에서는 부정적이었다. 기술이나 노하우의 경쟁력과 비전을 갖춘 알짜배기 기업들인 동시에 BBC의 비용절감과 안정적 서비스 파트너십 구성에 유리한

사업 단위들이었다는 점도 무시할 수 없다. 어쨌거나 BBC의 수익 사업 부문에 대한 공세는 파상적으로 지속되었고 그에 따른 개혁 조치도 뒤따랐다. 이것이 BBC의 상업성 억제와 공공성 증진에 기여한 측면이 있는 것은 사실이지만, BBC의 수익 사업을 어떤 기준에서는 상업성으로 판단하고 어떤 기준에서는 공공성으로 판단할 것인가를 놓고서도 여전히 불명확한 문제는 상존한다.

셋째, BBC 보도 부문에 관련해서는 상업성-공공성 대립구도보다는 편파성과 불편부당성 구도가 주로 채택된다. 하지만 보도 내용이나 형식 가운데 대중취향의 하향평준화(dumbing down)와 통속적 분위기에 영합하는 선정성 문제는 상업성과의 연관성 속에서 접근될 수 있는 소지가 있다. BBC 보도와 시사 프로그램 등이 특별히 과도한 선정성이 문제시되는 경우는 별로 없었지만, 정치권과 전통주의/엘리트주의적 공영방송론자들을 통해서 통속화라든가 하향평준화 이슈가 지적되는 경우는 적지 않다. 여기서 최근 가장 뜨거운 논쟁거리로 떠오른 것은 바로 길리건 기자의 이라크전 문건 보도 파문이었다. 어떤 사람은 이것을 국민의 알권리에 부합하는 ‘공공성’이라고 평가하는 반면, 어떤 사람들은 이것이 대중들의 이목을 집중시키기 위해 불필요하게 선정적이고 성급한 접근을 한 오류가 표면화된 계기라고 지적했다. 허튼 위원회의 평가는 주로 후자에 가깝다. 어떠한 평가가 반드시 옳다고 딱 집어 말하기는 어렵겠지만, 아래에 간략히 덧붙여질 내용처럼, 이것이 BBC의 공공성 이슈를 새로운 차원으로 부상시킨 것만은 분명한 듯하다.

나. 공공성 축소 위기에 대한 공영방송사의 대응 노력

1) 허튼 보고서 이후의 개혁

가) BBC 저널리즘의 재검토

2004년에 발간된 <닐 보고서(Neil Report)>는 “허튼 위원회 이후의 BBC 저널리즘(The BBC’s Journalism After Hutton)”이라는 제목을 통해 허튼 보고서가 남긴 파동을 사후적으로 정리하는 의미를 담고 있었다. BBC의 정치적 책임을 선언한 보고서의 후과는 당사자인 길리건 기자는 물론, 데이비스 경영위원장과

다이크 사장이 한꺼번에 물러나는 사상 초유의 사태를 빚었다. 마크 바이포드(Mark Byford) 대행체제가 들어선 BBC에는 조직적 위기감이 조성됐다. 정부에 대한 저항감 이면에는 극도로 위축된 분위기가 흐르고 있었다. 즉각적인 자기 쇄신을 선언한 대행체제가 정부에 너무 순응적인 태도를 보였다는 비판도 있었다. 게다가 대행체제에 의한 내부 실사는 조직 내 상호불신감을 증폭시켰다. 그럼에도 불구하고 BBC 저널리즘에 내재한 문제를 조사하고, 자기혁신을 이름으로 써, 대내외적 신뢰와 자신감을 회복하는 일은 대단히 중요했다.

BBC 보도 부문을 속속들이 이해하고 있는 전직 언론인 로널드 닐(Ronald Neil) 책임의 조사팀은 사장 권한대행 마크 바이포드의 지시로 구성되었다. 허튼 보고서에 의해 제기된 이슈들을 검토하고 정책적 권고사항을 구성하는 것이 목적이었다. <닐 보고서>는 허튼 위원회가 지적한 ‘편집과정상의 심각한 구조적 결함’에 동의하지는 않았으나 BBC 저널리즘이 개선해야 할 부분은 분명히 존재하는 것으로 파악했다. 다음의 내용은 <닐 보고서>가 제안한 BBC 저널리즘의 공적 정당성 재확보 방안의 개요이다.

- 우선, 공적으로 중요한 의미를 갖고 있는 특수 사안에서는 단일 정보 출처(single source)만을 가지고 있어도 보도가 가능하긴 하다. 그러나 그것이 차후에 상당히 파급력을 지닐 수 있는 단정(allegation)이라면 실질적인 보도가 나가기 이전에 편집권자가 정보출처를 확인할 수 있어야 한다는 게 닐 보고서의 첫 번째 권고사항이었다. ‘정보원 보호’에 관련된 유럽법원의 판례를 거스를 수 있다는 지적이 없지 않았지만, “정보출처를 밝히지 않을 권리가 기자에게 있다면, 그 이야기를 방송에 내보내지 않을 권리는 편집자에게 있다.”는 것이 핵심적인 논리를 구성했다.
- 다음으로, 민감한 보도 내용을 시급히 다뤄야 하는 방송보도의 특성상 적절한 훈련 시스템이 필요하다고 닐 보고서는 판단했다. 그에 따라 제안된 것이 저널리즘 훈련과 재교육을 위한 사내대학(in-house college) 수립이다. 이미 사내 훈련 체계가 잘 갖춰져 있기는 하지만, 단지 교육을 실시하는 것만이 아니라 그러한 교육 자체가 필수적인 사항으로 인식되도록 하는 조직문화 차원의 의식변화가 필요하다는 인

식 때문이었다. 수습이나 경력기자를 불문하고 이 대학이 제시하는 과정을 반드시 이수해야 함은 물론, 필수 과정을 이수하지 않은 사람들은 상위 직급으로 진출할 수 없도록 했다.

- 세 번째로, BBC의 저널리즘 가치체계를 구체화했다. BBC 저널리즘의 5대 핵심 가치는 ① 진실성과 정확성(Truth and Accuracy) ② 공익을 위한 봉사(Serving the Public Interest) ③ 의견의 불편부당성과 다양성 (Impartiality and Diversity of Opinion) ④ 독립성(Independence) ⑤ 책무성(Accountability) 등이다.

이러한 자기 평가, 정책 제안, 그리고 그에 뒤이은 저널리즘 개혁은 새로 부임한 신임 마이클 그레이드 경영위원장과 마크 톰슨 사장의 경영혁신 계획과 맞물려 BBC의 공공성 확보를 위한 일련의 개혁 조치들의 중요 출발점 가운데 하나가 되었다.

나) 대규모 구조조정

신임 BBC 사장 마크 톰슨과 마이클 그레이드 위원장은 취임 후 일정한 준비기간을 거쳐 BBC 조직의 전면 쇄신안을 발표했다. <닐 보고서>가 대행체제에 의한 내부 실사에 바탕을 두고 있었다면, 이 쇄신안은 톰슨 사장이 취임직후 착수한 일련의 내부조사가 근거로서 작용했다. 내부조사는 공공가치를 실현하기 위한 네 가지 핵심 영역을 ① 콘텐츠 공급, ② 런던중심성 탈피, ③ 수익사업 재검토, ④ 각종 서비스의 지불 대비 가치(value for money) 등으로 제시하고, 이에 관련된 광범위 조사를 수행했다. 그 결론은 아래와 같이 제시되었다.

<표 2-8> 마크 톰슨 사장에 의한 BBC 쇄신안의 주요 내용

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - 향후 3년간 매년 3억 2000만 파운드 절감 - 모든 부처 예산 전반에서 15% 절감 - 관리직 2,500명, 제작 부문 400명 감원 - BBC 브로드캐스트(BBC Broadcast)와 BBC 자산(BBC Resources)의 매각 - 런던에서 맨체스터로 1800명의 인력 재배치 |
|--|

첫째, 5000명에 이르는 대규모 감원 계획: 이라크전 문건 파동으로 형성된 정부와의 갈등을 해소하기 위한 <닐 보고서>와 함께, 당시 막 진행되고 있던 BBC 척허장 갱신을 염두에 둔 강도 높은 자기 혁신안으로 기획되었다. 실제 감원 규모는 3000명 정도로 추산되었다. 관리 부문에 해당하는 전문서비스 그룹(Professional Services Group)의 행정 인력 2500명이 감원대상의 대부분을 차지한다. 이와 더불어 사실기반 장르 및 학습(Factual and Learning) 제작 부문에서도 400명 감축 계획이 발표됐다. 상대적으로 적은 규모이기는 하지만 당시까지 구조조정의 칼끝을 피해갔던 제작 부문에서 감원이 시작되었다는 점이 큰 상징성을 지니고 있었다.

둘째, BBC 자회사 매각: 당시 거론되었던 자회사들 가운데 우선 매각된 BBC 테크놀로지는 2003년 매출액 2억 3000만 파운드의 수익성 높은 기업이었다. Siemens가 인수한 이후 기존 인력 1400명이 수용되었으나 나머지 350명은 해고되었다. BBC 벡타(BBC Vecta)는 BBC 벤처(BBC Ventures)에서 파생되어 소프트웨어 저작권 등의 수익을 관리하고 외부 투자를 유치하는 업체였다. 이 회사는 설립 당시부터 “상업화된 BBC” 대표사례로 지목되곤 했다. 당시 개혁안에 포함된 공공가치 테스트는 모든 신규 서비스와 수익사업에 대해 곧바로 적용되었던 바, BBC 벡타는 공공가치 테스트를 통과하지 못한 첫 번째 사례로 기록되었다. BBC 브로드캐스트는 브랜드 관리, 채널 마케팅 및 홍보 등을 담당하고 있는 부문으로, 1100명 직원에 1억 파운드 규모의 연매출액을 갖고 있었다. BBC 자산은 스튜디오와 후반기제작 설비를 관리하는 부문으로 직원 1300명에 1억 3000만 파운드의 연매출액을 보유하고 있었다.

셋째, BBC 일부 부문의 지방 이전 프로젝트 가시화: 지나친 런던 중심성을 탈피하고 지방의 균형 발전을 도모하겠다는 의지가 강력히 반영된 조치라 하겠다. CBBC, Cbeebies, BBC Three와 같은 디지털 전문 텔레비전 채널, BBC 스포츠, BBC 코미디, BBC 뉴미디어와 같은 제작 및 기술 부문, 그리고 BBC 스포츠와 밀접한 관련을 갖는 디지털 전문 Radio Five Live와, 라디오 주력 채널인 Radio 1 등도

포함되었다.

넷째, 수익 사업 부문의 슬림화: BBC 수익 사업의 상업성 논란을 두고 일각에서는 BBC 수익 사업 부문을 관장하는 BBC 월드와이드(BBC Worldwide)까지 포함하여 거의 전면적인 매각과 사업 정리를 해야 한다는 주장을 펼치기도 했다. 시장에서의 경쟁자들이 BBC의 수익 사업부문의 시장 교란 효과를 주장하면서 BBC의 과도한 상업성을 문제시하고 있으므로 차제에 논란의 근원을 없애야 한다는 요지였다. 하지만 톰슨 사장은 수익 부문 전체를 완전히 매각하고 BBC는 공공서비스 사업에만 집중해야 한다는 식의 논리에 대해서는 명확한 반대 의사를 표명하였다. 공공가치에 부합하지 않는 부분들만을 합리적으로 제거하고 공공가치의 창출에 기여하는 부문은 유지하는 것이 옳다는 입장이다.

다) 경영구조 개편

톰슨 사장은 전임자가 이끈 조직 개혁성과를 인정하면서도 기존 집행위원회 체계가 지나치게 크고 비효율적이라는 점을 지적했다. 따라서 그는 네 개의 분권화된 이사회(Board) 시스템을 도입했다. 부사장이 주관하는 보도이사회(Journalism Board), 사장이 직접 주관하는 제작이사회(Creative Board), 최고운영책임자(COO)가 담당하는 수익사업이사회(Commercial Board) 등을 구성하였다. 최고 의사결정 단위인 집행이사회(Executive Board)는 다이크 사장 시절의 일원적인 집행위원회(Executive Committee)보다 경량화된 체계를 가진다. 각각의 분권화된 이사회 주관자인 사장, 부사장, 최고운영책임자에 더해 여섯 개 주요 사업 영역의 본부장들이 참여하도록 했다.

이러한 경영구조 개편은 완성된 결과물이라기보다는 다소 잠정적인 형태를 띠고 있었다. 예를 들어 신설된 보도이사회는 허튼 보고서 사건의 여파로 형성된 BBC 저널리즘의 위기를 수습하고 장차 발생할 수 있는 갈등을 예방하기 위한 대응 기구로서 수립된 측면이 있다. 또한 수익사업이사회 역시 BBC 칙허장 갱신 과정에서 BBC 수익 사업 부문의 상업성을 물고 늘어지는 외부 비판에 대한 구체적인 방어 전략을 수립하는 논의체로서의 특성을 가지고 있었다고 할만하

다. 즉 이와 같은 분권화된 이사회 시스템은, 한편으로는 다이크 사장이 남겨 놓은 중앙집중적 집행 체계를 계승하되, 다른 한편으로는 위기 국면을 수습한 이후에는 톰슨 사장의 비전이 투영된 새로운 조직을 구성하려는 목적을 갖고 있었다. 따라서 각 이사회는 이러한 위기 극복과 조직 재편성을 위해 필요한 각종의 내부 조사 업무를 수행하는 단위로서의 성격이 짙었다.²⁰⁾

이와 같은 잠정적 경영구조를 활용하여 톰슨 사장의 1차 대응이라 할 만한 창의적 미래 이니셔티브가 제출되었다면, 이를 현실화하기 위한 조직 개편(Delivering Creative Future)이 뒤따르지 않을 수 없었다. 추가 개편안은 수용자, 콘텐츠, 사업효율성의 세 가지 핵심 분야를 담당하는 실행 본부로 구성된다.

- 수용자 분야: 마케팅, 홍보, 수용자 본부(Marketing, Communications & Audiences)는 기존의 창의적 부문(creative division)에 속하면서, 수용자의 요구를 BBC의 모든 활동에 반영하는 역할을 수행한다. 수용자들이 바라는 바를 BBC의 창의적 편성제작 활동에 직접적으로 연계시키기 위한 목적에서, 특히 미래 매체와 테크놀로지 본부(FM&T: Future Media and Technology) 및 기타 콘텐츠 관련 부서들과 긴밀하게 협력한다. 미래 매체와 테크놀로지 본부는 기존 뉴미디어 본부의 책임자가 담당한다. 새로 부상하는(emerging) 테크놀로지에 초점을 맞춰, 수용자들이 자유로이 콘텐츠를 검색·발견·활용할 수 있는 방법을 개발하는 것이 핵심 역할이다. BBC의 모든 기술적 자원이 이 부문으로 집중될 것인데, 여타의 기간 조직인 저널리즘 본부, BBC 영상 본부(BBC Vision), 음향음악 본부(Audio and Music)등 세 개의 콘텐츠 부문의 관련 책임자(controller)들이 여기서 개발된 기술을 적극 활용하도록 촉진한다. BBC 웹사이트, BBC iPlayer, 검색 엔진, 메타데이터, 아카이브, 기타 신규 미디어 플랫폼, 테크놀로지, 자료들은 미래 매체와 테크놀로지 본부에 의해 통합 관리된다.

- 콘텐츠 생산 분야: 조직 개편안에서 가장 중요한 내용을 담고 있는 부

20) 실제로 위에서 언급한 바 있는 대규모 구조조정 계획이나 차후에 서술할 조직 재편 계획 또한 이러한 잠정적 구조에 기반을 두고 진행시킨 조사 결과를 반영한 것이었다.

분으로, 콘텐츠 관련 세 개 핵심부서의 역할을 규정한다. 저널리즘 본부는 부사장(Deputy DG)이 이끌게 되며 기존의 BBC 뉴스 하위 부문이었던 세계 뉴스, 민족권역·지방 뉴스 등은 물론 별개 부문이었던 BBC 스포츠까지 포괄하게 된다. 신설 부서인 음향음악 본부는 핵심 사업 영역인 전국 라디오뿐 아니라, 주문형 서비스, 팟캐스팅, 휴대폰 서비스 등 모든 종류의 플랫폼을 통해 제공되는 ‘음성’ 콘텐츠에 대한 관리까지 책임지게 된다. 역시 신설 부서인 BBC 영상 본부는 기존의 텔레비전 본부장이 담당하게 된다. 여기저기에 흩어져 있는 BBC 텔레비전의 하위 부서들과 함께 교양, 학습, 드라마, 연예, 아동 등의 프로그램 장르별 편성제작 부서들을 하나로 통합하는 것이 임무다. 이번 조직 개편안에서 가장 중요한 의미를 지니고 있는 이 부서는 모든 종류의 자체 제작 부문은 물론이고, 편성, 외주, 개별 텔레비전 채널의 포트폴리오 구성, 음성영상 서비스, 고화질 텔레비전, 양방향 서비스와 같은 음성영상 디지털 서비스 일체를 통괄하는 가장 강력한 조직 단위가 되었다. 그 가운데서도 또한 가장 중요한 역할을 맡는 프로그램 발주 부문은 연예오락, 픽션(드라마, 코미디, 영화, 프로그램 구입), 지식(모든 종류의 사실기반, 교양, 학습 프로그램), 아동 등의 네 가지 하위 부서로 재편되며 각 부서에는 별도 책임자(controller)를 둔다.

- 효율적 사업 분야(Efficient Business): BBC 월드와이드의 최고경영자가 관장하는 수익 사업 부문(BBC Worldwide and Resources)은 큰 변화 없이 유지된다. 과거보다 세 배 이상의 수익률을 달성하겠다는 야심적인 전략을 지속하는 한편, 매각 대상이 된 자회사 처리를 주도하게 된다. 때문에 기존 조직구성에서 BBC 자산(Resources) 부문이 제거되고 BBC 월드와이드만 남게 된다. BBC 전략국장(Director of Strategy)은 BBC 운영본부(BBC Operation)를 담당하는 BBC 전체의 최고운영책임자(COO)로서, 전략, 정책, 배급, 재산, 법률, 사업지속성 전반을 책임지게 된다. BBC 재정본부(BBC Finance)는 이미 대대적인 구조조정에 착수해 있었던 까닭에 조직 개편의 영향을 받지 않는다. 조달 업무(Procurement)는 재정본부에게 이월되었다. BBC 인력본부(BBC People) 역시 구조조정 과정에 있기 때문에 조직 개편에서 제외했다.

[그림 2-1] 마크 톰슨 사장의 조직 개편 구조 개념도



위의 그림은 새로운 조직 구조를 이미지화한 것이다. 창의적 부문들이 뉴미디어 기술을 적극 활용하여 수용자의 요구에 부응하는 편성제작을 수행하고 여타 부문을 이를 폭넓게 지원하는 긴밀한 결합구조를 상징한다. 좀 더 자세히 설명하자면, 첫째, 수용자의 변화를 신속하게 받아들이고 이들과의 접촉면을 넓히기 위해 수용자 분야를 관장하는 마케팅, 홍보, 수용자 본부를 가장 핵심적인 위치에 둔 것이 특징적이다. 둘째, 이를 둘러싸고 있는 세 가지 조직은 창의성 제고에 핵심이 되는 3대 제작 관련 부서들, 영상 본부, 음향음악 본부, 저널리즘 본부이다. 이들 3대 제작본부들은 장르별 구성이 아니라 매체별 분류를 채택한 것, 그리고 매체별로 편성제작을 일원화시킨 것이 특징이다. 가장 크고 강력한 조직인 BBC 영상 본부의 신설은 채널 책임자(Channel Controller)로부터 장르별 발주 책임자(Commissioner)로의 권력 이동을 가져올 것으로 판단되고 있다. BBC 영상 본부는 발주국, 서비스국, 제작국으로 구성되는데, 발주국이 모든 플랫폼을 통괄하는 프로그램 발주를 담당하는 한편, 서비스국은 해당 콘텐츠를 특정 플랫폼이나 채널에 편성하는 역할을 맡고, 제작국은 자체 제작 콘텐츠를 공급한다. 장르별 발주 책임자와 채널 책임자가 공동으로 결정을 내리게 되어 있던 구조

에서 통합 발주자(super commissioner)에게 막강한 권한을 쥐어주는 방향으로 이동하게 된다면 당연히 채널 책임자의 영향력은 줄어들게 된다. 셋째, 세 가지 제작본부들은 모두 뉴미디어·기술 부문의 지원을 받는다. 미래 매체와 테크놀로지 본부를 3대 제작본부들 주변에 배치한 이유가 그것이다. “모든 종류의 플랫폼을 통한 전달”을 염두에 두고 프로그램을 제작하고 편성하는 과정이 중요하다는 점을 강조한 것이다. 톰슨 사장의 창의적 미래 이니셔티브의 핵심 아이디어가 반영된 부분이다. 넷째, 가장 외곽에 배치된 것은 관리 및 수익사업 부문에 해당하는 4대 부서, 즉 인력 본부, 재정 본부, 운영 본부, 수익 사업 본부(=월드와이드)이다.

2) 수신료 협상 종료 이후의 추가 구조조정

이미 전임 사장 시절부터 효율성 제고 원칙에 따른 단계적 감원이 진행되고 있었고, 톰슨 사장 부임이후에 새로운 감원 안이 제출된 상황이어서, 창의적 미래 이니셔티브, 그에 뒤이은 조직 개편안 그 자체는 기존의 인력쇄신 계획과는 다른 새로운 종류의 감원 계획을 담고 있지는 않았다. 하지만 톰슨 사장의 지불 대비 가치(VFM: Value for Money) 제고를 위한 이니셔티브의 일환에서 조직 개편안과는 별개로 진행된 인력 감축 계획이 마지막 단계의 감원 안을 발표할 때가 마침 조직 개편안이 제출되었을 때였다. 때문에 조직 개편안과 인력 감축 계획이 뒤섞이면서 BBC 내부 분위기가 많이 뒤숭숭해졌다.

특히 108명의 보도 인력을 감축하겠다는 계획이 가장 큰 논란의 대상이 됐다.²¹⁾ 지방 뉴스와 민족권역 뉴스를 제외하고, BBC 보도 부문의 연간 예산은 2006년 당시 3억 1000만 파운드에 달하는데, 여기서 연간 1100만 파운드에 해당하는 비용을 절감해야 했다. BBC 경영진은 이 가운데 600만 파운드는 108명에 대한 인건비 절약으로 얻어질 것이며, 나머지 500만 파운드는 다른 형태의 절감 방법을 통해 해결할 것이라 밝혔다. BBC 보도 부문의 추가 인력 감축과 관련해 “언론인들에 대한 심각한 타격”이라는 입장을 견지해 왔던 전국언론노동조합(NUJ)은 “이번 인력 감축으로 인해 보도의 질이 훼손되지는 않을 것이고 밝힌

21) 보도 부문에서 총 420명의 인원 감축을 단행하겠다는 당초 계획에 따라 첫 해에 220명, 두 번째 해에는 100명가량이 전원 자발적 퇴사의 형태로 감축된 바 있다. 108명 감축은 그것의 마지막 단계에 해당한다.

BBC 경영진의 주장은 매우 빈약하며, 결국 심각한 품질 저하로 이어질 것”이라는 우려를 밝혔다.

문제는 여기서 그치지 않았다. 세 번째 단계를 끝으로 종료되리라 생각했던 구조조정의 파도가 2007년에 이르러 다시금 크게 출렁이게 되었기 때문이다. 이미 상당한 규모의 감축이 단행된 조건에서 발표된 추가 구조조정 계획은 마크 톰슨 사장의 지도력에 강한 의문을 제기하는 계기가 되었다. 창의적 미래 이니셔티브를 더욱 심화시키는 한편, 칙허장 갱신 이후 수신료 재원이 애초 기대보다 낮게 책정된 현실을 극복하기 위해서는 추가 구조조정이 필요하다는 것이 톰슨 사장의 호소였다.²²⁾ 이미 진행되어 온 3단계 구조조정 계획에 더해, 추가로 1800명의 인력을 잘라내어야 하는 상황에 처한 것이다. 이로써 텔레비전과 라디오 등을 통합한 “멀티미디어 뉴스룸”을 만들어 취재 인력의 상당 부분을 줄이고, 사실기반 프로그램 제작 부문에서 추가적인 인원 감축을 단행하겠다는 계획이 구체화되었다. 이와 함께 부동산 보유 규모를 줄이라는 BBC 트러스트의 결정에 따라 BBC의 상징 건물이나 마찬가지로였던 BBC 텔레비전 센터를 디지털 전환이 완료되는 2013년까지 매각하기로 했다. 또한 지역 라디오 방송국 신설 등의 신규 서비스에 배정되었던 (6년간) 15억 파운드의 예산이 완전히 취소되고, 젊은 시청자를 대상으로 하는 디지털 채널 BBC Three 예산의 상당 부분과 새로 기획했던 10대 대상 서비스 예산 역시 일정한 축소를 겪었다.

22) 창의적 미래 이니셔티브의 핵심은 “더 작아진 BBC의 더 강력한 임팩트(a smaller BBC, a bigger impact)”로 집약된다. 이제는 모든 것을 다 시도할 수도 없고, 쉽사리 새로운 채널이나 네트워크를 만들 수 없는 조건일뿐더러 그럴 필요도 없다는 것이 이 아이디어의 전제이다. 절감된 예산과 경량화된 조직을 통해 더 고품질의 콘텐츠를 모든 종류의 플랫폼을 통해 전달하는 것이 가능하다고 보기 때문이다. 이를 위해서는 물론 ‘초점화’ 전략이 필요하게 된다. 예컨대, 드라마 타이틀 수는 줄이는 대신, 시청자들에게 깊은 인상을 심어줌으로써 장기적인 충성도를 확보할 수 있는 시리즈물에 집중한다든가, 자연 다큐멘터리 제작 규모는 줄이는 한편, <Planet Earth>같은 고품질 대작 다큐멘터리에는 더 많이 집중하여 그것의 대중적 영향력과 도달률을 높이는 것이 그 예다. 결국 수와 양을 희생하는 대신 기술과 품질로 나아간다는 것으로, 고품질성을 매개로 한 심층 임팩트를 제공하는 전략이다.

다. BBC의 공공성 확보를 위한 감독기구의 정책적 대응

BBC 왕실칙허장 개정을 앞둔 2004년, BBC는 자신의 미래 비전을 담은 문건, <공공가치의 구축(Building Public Value)>을 발표하였다. 이 문서에서 BBC는 상업방송사들이 주주와 소유주에게 가치를 창출해주는 것을 목표로 삼는다면 BBC는 공공가치(public value)를 창출하기 위해 존재한다고 밝히고, 공공가치의 제고를 BBC의 목적으로 새롭게 제시하였다 (BBC, 2004, 7). BBC가 제시한 공공가치 개념은 급변하는 방송환경 속에서 자신의 존재 이유를 정당화하기 위해 제시한 슬로건이다. BBC가 방송을 통해 창출하는 공공가치를 극대화시킴으로써 멀티미디어 환경에서 존재의 정당성을 확보하겠다는 논리이다.

이러한 공공가치의 극대화를 위해 BBC는 공영방송의 3대 원칙을 제시해 놓았다. 방송 수신자의 보편성 (universality), 모든 시청자들에게 가치 있는 다양한 프로그램을 공평하게 방송하는 형평성 (equity), 그리고 수신료 납부자인 영국 국민에게 진 책무(accountability)의 수행 등이 그것이다. 이 가운데, 디지털 미디어로 변신하고 있는 BBC에게 가장 중요한 원칙은 “수신료 납부자에게 대한 책무성 강화”이다. 자신의 존재 의의에 대한 일부의 회의적 시각을 불식시키고 디지털 미디어 환경에서도 지속적으로 존재의 정당성을 확보할 수 있는 핵심 원칙이기 때문이다. 이러한 의도에서 BBC는 위의 문서를 통해 자신의 미래 비전을 능동적으로 제시함으로써 칙허장 갱신 의제를 주도하려고 했다. BBC가 제시한 책무성 강화를 통한 공공가치의 극대화 전략은 녹서(DCMS, 2005), 백서(DCMS, 2006)에서 정부 당국에 의해 수용되었고 2006년 개정 칙허장에 대부분 반영되었다. 여기에서는 BBC의 책무성 기제를 살펴봄으로써 영국 공영방송의 공공성을 어떤 식으로 유지·강화하고 있는지를 중점적으로 고찰하겠다.

이 절은 첫째, BBC가 수행해야 할 구체적인 목적을 명시한 공적 목적 과제 (Public Purpose Remits), 둘째, BBC의 각 채널 및 서비스에 대해 구체적인 준수 사항을 담은 서비스 면허 (Service License), 그리고 BBC의 새로운 사업 진출의 타당성을 평가하는 공공가치 테스트 (Public Value Test)를 논의의 초점으로 설정한다.

1) 공적 목적 과제(Public Purpose Remits)

가) 개 요

2007년 1월부터 발효한 BBC 칙허장과 협정서는 BBC가 수행해야 할 6개 공적 목적(Public Purposes) 각각에 대하여 트러스트로 하여금 BBC가 구체적으로 수행해야 할 목적 수행서(Purpose Remits)를 정하도록 하였다(Royal Charter, 2006, 24(2)). 이 목적 수행서를 통해 BBC 트러스트는 칙허장이 BBC에 부과한 가장 근본적인 임무 즉, 공적 목적을 달성하여 공적 가치(public value)를 창출하는 임무를 달성하게 된다. 칙허장이 부여한 BBC의 임무는 다음과 같다(Agreement, 2006, 6-10).²³⁾

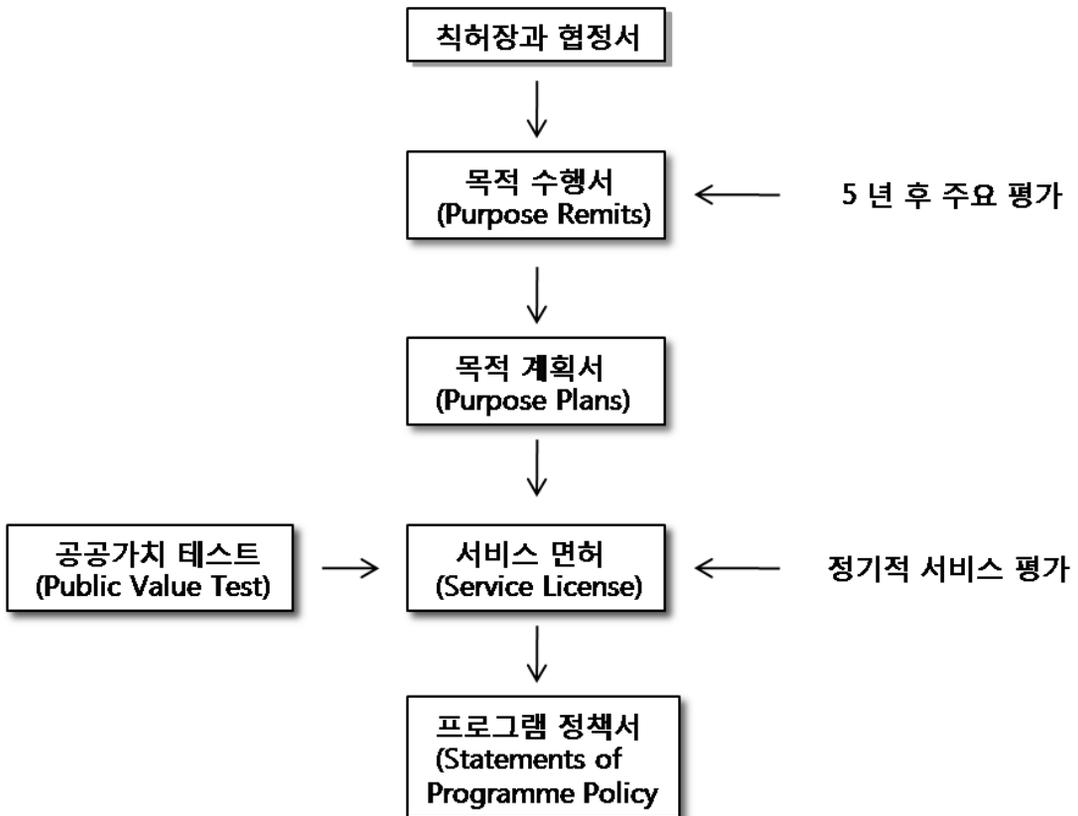
- (1) 시민성과 시민사회의 유지 (Sustaining citizenship and civil society)
- (2) 교육과 학습의 장려 (Promoting education and learning)
- (3) 창의성과 문화적 탁월성의 진작
(Stimulating creativity and cultural excellence)
- (4) 영국, 민족권역(Nations), 지방(region), 공동체의 대표
(Representing the UK, its nations, regions and communities)
- (5) 세계를 영국으로, 영국을 세계로 유도
(Bringing the UK to the world and the world to the UK)
- (6) 영국 국민이 새로 부상하는 커뮤니케이션 기술과 서비스 혜택을 향유할 수 있게 하며 디지털 텔레비전으로 전환하는데 주도적 역할을 수행.

공적 목적 과제(Public Purpose Remits)는 첫째, 소수의 우선순위를 정하여

23) 공적 목적 과제 부분은 BBC Trust (1007), *BBC public purpose remits: Operating Framework*에 의거함.

BBC 가 활동해야 할 방향의 틀을 정해주며, 둘째, 방송 활동 결과에 대한 업무 성과를 어떻게 평가할 것인지를 구체화 시키는 기능을 한다. 따라서 이 목적 수행서는 BBC 가 수행해야 할 목표와 그 업무 성과 평가를 적시함으로서 트러스트와 수신료 납부자들을 연결시키는 핵심적 기능을 수행한다. 칙허장에서 시작하여 목적 수행서를 거쳐 BBC의 구체적인 프로그램 정책보고서(Statements of Programme Policy)로 귀결되는 공익 구현의 절차를 도표로 나타내면 다음과 같다.

[그림 2-2] BBC 트러스트 (Trust) 의 집행부서 감독 체계



BBC Trust (2007), Pubic Purpose Remits, p. 4.

나) 목적 수행계획(Purpose Plan)

여론 수렴을 거쳐 목적 과제를 확정한 트러스트는 BBC 사장 (Director General) 이 이끄는 집행이사회 (Executive Board)가 목적 수행계획(Purpose Plan)을 설정하도록 요구한다. 이 수행계획은 트러스트의 공적 목적 과제 (Public Purpose Remit, PPR)에서 설정된 우선과제를 다시 한 번 구체화한 집행이사회 의 장기적 실천 방안 목록을 담고 있다. 목적 수행계획에는 집행이사회가 공적 목적 과제를 이행하는데 긴요하다고 판단된 방송 서비스와 그 실천 방안에 대한 구체적인 정보가 적시돼 있다. 목적 수행계획(Purpose Plan, PP)은 공적 목적 과제 (PPR)와 서비스 면허(Service License)를 연결하는 핵심적 장치인데 수행계획(PP)이 확정되면 이 계획서에 근거하여 BBC 가 부여된 공적 목적을 이행하는 방법을 담은 서비스 면허가 작성된다.

다) 공적 목적 과제(Public Purpose Remits)

공적 목적 과제에는 다음과 같은 내용이 포함돼 있다.

- (1) 각 공적 목적의 달성을 통해 시청자들이 BBC 로부터 기대할 수 있는 내용의 요약
- (2) BBC 의 면허기간 동안 트러스트가 집행이사회에게 부과한 우선순위에 대한 요약
- (3) 트러스트가 집행이사회 의 업무 성과를 평가하는데 사용할 방법의 개요. 우선순위에 대한 평가는 대부분 양적 측정 방법으로 이루어지며, 때로 질적 방법이 이용된다.
- (4) 각각의 공적 목적 과제(PPR)를 구성하게 된 배경에 대한 설명. 이 설명서에는 협정서(Agreement) 에 적시된 공적 목적의 주요 부과 사항이 간략히 기술돼 있는 영역(Scope) 부문과, BBC가 공적 목적과 역할을 달성하는 방법에 영향을 미치는 미디어 환경에 대해 설명하는 시장 상황과 BBC 역할 (Market Context and BBC Role) 이라는 부분이 포함된다.

(5) 우선과제(Priorities) 부분은 트러스트가 BBC에 부과한 서비스의 우선순위에 대한 배경 서술이 포함된다.

라) 공적 목적과제(Public Purpose Remits)에 대한 모니터링과 평가

BBC 트러스트는 BBC가 수행하는 6개 공적 목적을 매년 측정·평가한 뒤 그 결과를 공표한다.

(1) 측정 방법

공적 목적 수행 여부에 대한 평가는 주로 양적인 방법을 사용한다. 예를 들어, BBC의 정보 제공 기능에 대하여 “BBC는 고품질의 독립적인 저널리즘을 제공한다”는 설문 문항을 주고, 이에 대해 동의하는 응답자 비율을 산출함으로써 목적 수행 여부를 평가한다. 경우에 따라서는 질적인 측정 방법을 사용하는데 여섯 번째 공적 목적에 해당하는, “디지털 방송 등 뉴미디어 서비스 제공에 BBC가 주도적 역할을 수행해야 한다”는 임무는 방송 정책과 관련된 구체적인 행동 지침을 제시하는 것이므로 연구기관과 같은 외부의 평가를 참작할 수 있다. 공적목적 수행서(PPR)의 우선순위에 대한 트러스트의 평가는 매년 실시하며 다른 방송사나 미디어 회사를 벤치마킹할 수 있다. 또한 BBC의 업무 수행을 더욱 심층적으로 평가하기 위해 우선순위 달성 여부를 시청자 하위 집단별로 세분해 분석하고 질적 방법과 숙의적(deliberative) 분석 방법도 사용한다.

BBC의 업무 성과를 평가하는데 시청자들과 보다 밀착된 방식으로 대화하는 잉글랜드, 웨일스, 스코틀랜드, 북아일랜드 수용자위원회(Audience Councils)의 작업성과를 참고하고, 도달률 조사 등 BBC 집행이사회 연구 결과를 활용한다.

(2) 연례 평가

트러스트는 매년 12월 연례 업무성과의 날(Performance Day)을 열고 집행이사회와 만나 공적 목적 과제(PPR)에 게재된 우선순위에 대한 전반적 성과를 평가하게 된다. 이 회동에서 트러스트는 자체 평가 결과 우선순위 달성에 문제나 약점이 있다고 판단되면 집행이사회로 하여금 그 원인에 대하여 철저한 조사와

개선 방안의 제시를 요구하게 된다. 정상적인 경우, 트러스트는 3개월 안에 시정 보고서를 제출하도록 요구하게 되며, 시정 사항은 목적 수행 계획(PP), 서비스 면허, 프로그램 정책서(SPP)에 수정을 가할 수 있다.

트러스트는 이러한 연례 업무성과 평가 외에 BBC 공적 목적에 대한 이해를 증진시키고 그 개선방안을 논의하기 위해 심포지엄, 세미나 등 수신료 납부자, 타 미디어 회사, 이해 당사자들 간의 다양한 모임을 주선하며 공적 목적의 주요 부분에 대해 연구, 분석을 의뢰하기도 한다.

트러스트는 매년 연차보고서(Annual Report)에서 BBC의 공적 목적 수행에 대한 평가 내용을 게재하는데 여기에는 프로그램에 대한 양적, 질적 측정 결과, 트러스트가 지적한 개선 방안에 대한 요구에 대한 집행이사회회의 구체적인 대처 조치 등이 포함된다.

(3) 공적목적 과제(PPR)와 목적 계획(PP)의 적용 기간과 수정 조건

6개 공적 목적 과제(PPR)는 면허기간 동안 적용되며 필요할 경우 수정될 수 있다. 트러스트는 앞에서 언급한 것처럼 목적 수행에 대한 성과 평가를 매년 하는데 더하여 6개 공적 목적에 대한 전반적 평가를 2011/12년에 실시할 예정이다. 이 때 평가는 BBC에 부여된 공적 목적이 여전히 적실한 지를 검토하게 되는데 잉글랜드, 웨일스, 스코틀랜드, 북아일랜드 시청자 위원회 (Audience Councils)의 의견 등 공개적인 의견 수렴 과정을 거치게 된다.

목적 과제(PPR)를 집행부 차원에서 구체화 시킨 공적 목적 수행계획(PP) 또한 칙허장에 의한 면허 기한 동안 적용된다. 목적 수행계획에 대한 부분적 수정은 다음과 같은 경우에 가능하다.

- (가) 공적목적 과제(PPR)에 대해 수정이 이루어지는 경우
- (나) BBC의 역할이 수정되어 서비스 면허에도 수정이 가해지는 경우
- (다) 연차 업무성과 평가에서 지적된 방송 서비스의 약점을 시정하기 위해 집행이사회가 제출한 개선 내용을 트러스트가 허가하는 경우
- (라) 경영부서가 목적 과제(PPR)의 우선순위를 더 효과적으로 달성하는 방법을

결정하는 경우

집행부서가 목적 계획(PP) 을 수정하려면 반드시 트러스트의 허가를 받아야 하며 트러스트가 그렇게 결정하지 않는 한 이러한 수정 작업은 공개적 의견수렴(public consultation) 을 거치지 않아도 된다.

(4) 규정 준수에 대한 사항

사장(Director General)이 대표하는 BBC 집행이사회(Executive Board) 는 각 공적 목적 과제(PPR)에 관해 트러스트에 공동 책임을 진다. 트러스트는 부여된 임무를 집행이사회가 제대로 수행하고 있는지를 모니터하기 위해 다음 2가지 방법을 사용한다.

(가) 연례 업무성과 측정 (performance measurement)

(나) 불만처리에 관련된 BBC 의 대응

트러스트는 BBC 에 부여된 6개 공적 목적이 효과적으로 달성되도록 독려해야 할 의무가 있는데 업무 성과 평가 결과 시정 요구에 부응하지 못할 경우 제재를 가할 수 있다. 제재 결정은 아래의 네 가지 수준으로 내려진다.

(a) 다소 저조 (Minor)

공적 목적 과제에 적시된 우선순위 조치를 역사적 추세와 시장 맥락에 비추어 평가했을 때 다소 저조한 성과 (minor under-performance) 의 경우를 말한다. 이 경우, 트러스트는 BBC 의 저조한 업무 성과에 대하여 연차 보고서에 공개적으로 논평하거나 다른 적절한 방법으로 발언한다. 또한 트러스트는 문제를 시정할 수 있는 제안서를 집행이사회에게 공개적으로 요구할 수 있다.

(b) 진행 중 (Ongoing)

이 제재는 다소 저조 (Minor) 보다는 강한 제재로 명시된 공적 목적의 수행 우선순위에 비추어 저조한 성과가 '진행 중' (ongoing) 이거나, '상당히

저조한 성과' (significant under-performance) 가 초래 되었을 경우 가해진다. 이 경우, 제재는 (a) 에 더하여 집행이사회에 대하여 문제가 시정될 때까지 6개월 마다 보고서를 요구한다. 트러스트는 이 보고서에 대해 논평을 달아 공개할 수 있다.

(c) 심각 (Serious)

이 제재는 집행이사회가 6개 목적상의 임무를 매우 불량한 성과를 (very poor performance) 보였을 경우에 내려진다. 목적 과제에 적시된 우선순위를 전반적으로 달성하는데 실패했거나 정당한 이유 없이 업무를 개선하지 못한 경우이다. 만약 불량한 성과가 과실 (culpable acts) 이나 부작위 (omission) 때문일 경우, 트러스트는 집행이사회에게 해당 부서의 '책임자를 재고할 수' (reconsider the management) 있는데 이러한 문구를 교체를 의미하는 것으로 읽힌다.

공적 목적 과제의 조건에 대한 수신료 납부자나 다른 이해 당사자의 불만 사항은 트러스트에게 제출되며 트러스트는 집행부서로 하여금 이에 답변하도록 명령한다. 만약 집행부서의 대응이 충분치 않을 경우 불만 제기자는 트러스트에 항소할 수 있으며 트러스트는 자체 조사를 고려할 수 있다.

마) 공적 목적 과제(Public Purpose Remit)의 사례: 시민성과 시민사회의 유지 목적의 경우.

앞에서 살펴본 공적 목적 과제의 내용을 좀 더 자세히 알아보기 위해 이 절에서는 BBC 가 수행해야 할 6개의 공적 목적 가운데 시사보도 프로그램이 수행해야할 시민성과 시민사회의 유지 (sustaining citizenship and civil society) 목적을 자세히 살펴보기로 하겠다.²⁴⁾ 시민성 및 시민사회 유지라는 공적 목적 과제는 다음 5개 부문에 우선순위를 두어야 한다고 적시하고 있다.

(1) '시민성' 공적 목적의 세부 내용 및 측정 방법

우선과제 1: 최고품질의 독립적 저널리즘을 제공할 것(Provide independent

24) 이 부분은 BBC Trust (2007), *BBC Public Purpose Remit: Sustaining citizenship and civil society* 에 근거함.

journalism of the highest quality)

이 조항은 BBC 저널리즘이 시청자가 신뢰하는 적실하고, 다양하며, 심층적인 시사 보도 프로그램을 독립적이고, 정확하며, 불편부당 (impartial) 해야 한다고 주문하고 있다.

방법론적으로 볼 때, 이에 대한 이행 여부는 “고품질의 독립적 저널리즘을 제공하는 BBC”에 대한 시청자들의 인식 (perceptions) 을 양적으로 측정하며, 필요한 경우, 질적인 방법을 사용한다고 트러스트는 명시하고 있다.

우선과제 2: 뉴스, 시사 프로그램과 기타 시의적 이슈에 대해 시청자를 폭넓게 끌어들이 것(Engage a wide audience in news, current affairs and other topical issues)

이 조항은 다양한 사회적 배경, 연령, 지식수준 등을 갖고 있는 모든 종류의 시청자들에게 부응하는 정보를 제공하고 관심을 제고시킴으로써 주요 이슈에 관여(engage) 할 수 있도록 BBC가 보장할 것을 주문한다.

이 사항에 대한 이행 여부는 BBC가 “그날의 주요 이슈에 대해 시청자들의 흥미를 유발하고(interesting) 있는지”에 대한 시청자의 인식으로 측정한다.

우선과제 3: 뉴스, 시사문제와 시의성 있는 이슈에 대해 대화와 토론을 활성화 할 것(Encourage conversation and debate about news, current affairs and topical issues)

이 조항은 BBC 시사보도 프로그램이 전화 참여 (phone-in), 온라인 토론과 같은 토론 프로그램을 통하여 다양한 계층의 시청자들에게 적절한 정보를 공급할 것을 주문한다.

이에 대해 얼마만큼 BBC가 부응했는가 여부는 “시사보도프로그램을 통해 시청자들 간에 대화(talk)를 얼마나 고무시켰는지”에 대한 시청자의 인식으로 측정한다.

우선과제 4: 영국을 통치하는 의회 절차와 정치 기구에 대한 이해를 증진시킬 것(Build greater understanding of the parliamentary process and political

institutions governing UK)

이 조항은 BBC가 유럽, 영국, 지역, 지방 차원에서 영국이 통치되는 방식에 대한 이해를 증진시킬 것을 주문한다.

과제 이행 여부 평가는 “전국과 지방 수준에서 영국이 어떻게 통치되는지를 이해하는 데 BBC가 얼마만큼의 도움을 제공하고 있는가”에 대한 시청자들의 인식으로 측정한다.

우선과제 5: 다양한 종류의 미디어에 대한 시청자들의 접근, 이해, 상호작용을 가능하게 할 것(Enable audiences to access, understand and interact with different types of media)

이 조항은 BBC가 영국 국민들의 미디어 리터러시(media literacy) 능력 즉, IT를 포함해 모든 미디어를 충분히 사용할 수 있다는 자신감을 부여할 것을 주문한다. 이는 곧 시청자가 미디어를 비판적으로 이용하는 능력, 즉 신뢰할 수 있는 정보원을 찾아 그 내용을 이해하고, 그에 대한 의견을 형성하면서 적극적으로 상호작용할 수 있는 능력을 고취하는 것을 의미한다.

이 조항에 대한 트러스트의 평가는 “시청자가 양방향 텔레비전과 인터넷을 사용하고 이해하는 데 BBC가 얼마나 도움을 주었는가”에 관련된 시청자들의 인식으로 측정한다.

대개의 경우 트러스트는 위와 같은 양적인 지표를 사용하여 BBC의 수행성과를 평가하지만, 시청자들이 디지털 미디어를 통해 BBC의 프로그램 서비스를 사용할 수 있도록 BBC가 얼마나 도움을 주는가를 평가하는 경우에는 질적인 방법을 사용할 것을 주문하고 있다.

(2) ‘시민성’ 공적 목적의 설명 노트 (Explanatory Note) 예

(가) 공적 목적의 범위 (Scope) :

이 부분은 협정서(Agreement)에 적시된 공적 목적의 주요 과제 사항을 간략히 기술하고 있다. BBC로 하여금 정확하고 불편부당한 뉴스, 시사 문제에 대

한 분석을 통해 세상에 대한 정보를 제공하고 그에 대한 이해를 증진시킬 의무를 트러스트에 부과하는 협정서 조항을 상기시키면서, 의회를 비롯한 영국의 정치 시스템에 대한 이해를 촉진하고 의회의 일일 활동을 불편부당하게 보도해야 한다고 지적하고 있다. 여기에는 미디어 리터러시 함양 의무도 포함된다.

(나) 시장 상황과 BBC의 역할

BBC 를 둘러싼 방송 시장의 상황에 대해서 설명노트는 다음 상황을 지적하고 있다.

- ① 시장에 신규 사업자가 진입하면서 뉴스와 정보 소스에 대한 시청자의 선택이 급속히 증가하고 있다.
- ② 뉴스 제공자 간에 증가하고 있는 시청자 확보 경쟁은 뉴스 품질에 압박을 가하고 있다.
- ③ 뉴스 제공자에 대한 시청자의 기대가 변하고 있다.²⁵⁾
- ④ 시사문제에 대한 시청자의 요구가 변화하고 있다.²⁶⁾
- ⑤ 정치 보도에 대해 시청자들을 관여시키는(engage) 것이 점차 어려워지고 있다.²⁷⁾
- ⑥ 시민사회 조직의 중요성이 증대하고 있다.²⁸⁾
- ⑦ 미디어 리터러시 능력에 대한 요구가 증가하고 있다.²⁹⁾

25) 이 부분은 BBC 보도를 액면 그대로 수용하지 않으려는 추세가 나타나고 있으므로 편집되지 않은 내용을 방송한다든가 시청자와 쌍방향 관계를 강화할 것을 주문하고 있다.

26) 주요 이슈에 대해 30분 이상의 심층보도를 진행하는 시사 프로그램이 감소하고 있음을 지적하면서, 탐사보도는 큰 중요성을 지니며 겉보기에는 시청자의 생활에 직접적인 영향을 미치지 않는다고 인식되는 이슈에 관련해서도 시청자들의 제작 요구를 유도하는 것이 당면과제라고 설명하고 있다.

27) 의회와 민족자치정부 등 영국의 전반적 정치 시스템 이외에도 다양한 영역으로 정치 보도를 확대할 것을 요구하고 있다. 특히 젊은 층의 선거 참여율이 저하되고 있기 때문에 의회 보도 외에도 다양한 계층의 공감을 살 수 있는 보다 효과적 보도가 필요하다고 지적한다.

28) 시민사회가 민주주의 발전에 기여하기는 하지만, 시민사회의 의견과 일반 국민의 광범위한 의견 사이에서 균형을 맞출 필요가 있음을 밝히면서, BBC 가 정확한 정보를 제공함으로써 공론장 역할을 해야 한다고 주문하고 있다.

29) 미디어 리터러시는 방송 내용의 정확성과 신뢰성을 판단하는 능력을 함양하며 새로운 미디어를 통해 자기표현을 할 수 있는 능력을 배양시킨다는 점에서 현대적 시민성의 필수적 조건임을 강조하고, 노년층이 인터넷 사용에서 불리한 상황을 고려해야 한다고 지적하고 있다.

(다) BBC 의 역할

수행서는 앞에서 기술한 바 있는, BBC를 둘러싼 미디어 시장 환경에 근거하여, BBC가 고품질의 시사보도 프로그램을 다양한 채널을 통해 시청자에게 전달하는 것이 절대적으로 필요하다고 강조한다. 정확하고 불편부당한 정보를 제공하고 그것이 시청자들의 삶에 관련돼 있다는 것을 인식하게 함으로써 그러한 이슈들에 시청자들이 스스로를 관여시킬 수 있도록 보장해야 한다는 것이다. 아울러 BBC 시사보도 프로그램은 다른 영국 방송사들에게서는 볼 수 없는 다양한 주제와 심층적 분석을 제공하는 프로그램을 공급해야 하며 이를 위해 뉴미디어의 양방향 기능을 활용할 필요가 있다고 본다. 아울러 뉴미디어의 활용을 위해 미디어 리터러시 능력을 함양할 책임이 있다고 명시하고 있다.

끝으로, 목적 과제를 명시한 공적 목적 수행서는 우선과제에 대하여 언급하고 있다. 앞에서 지적된 고품질의 독립적인 저널리즘의 제공 등 5가지 실천 방안을 강조하고 있는데 그 내용은 이미 위에 기술되어 있다. 여기에서 “우선과제 (priorities)”라는 것은 배열된 순서대로 중요성을 지닌다기보다는, 명시된 5개 실천 방안 여타의 목적에 우선한다는 의미로 이해되어야 한다.

2) 서비스 면허 (Service License)

가) 서비스 면허의 역할

서비스 면허는 BBC 트러스트가 영국 국민을 대표하여 BBC 의 운영을 감독하는 주요 수단 중의 하나로서 2007년 1월부터 발효한 칙허장에 근거하여 신설되었다. 과거 BBC 감독의 근간이 되어온 칙허장과 협정서에서 한 걸음 더 나아가 각 방송 채널 등 서비스 사업체 별로 면허 조건을 세부적으로 명시하고 있다. 이 점에서 서비스 면허는 BBC 의 책무성을 강화하기 위한 핵심 장치들 가운데 하나라는 점을 유념할 필요가 있다. 칙허장에 의하면 서비스 면허는 다음과 같은 역할을 수행하도록 돼있다 (Royal Charter, 2006, 22-27).³⁰⁾

(a) BBC의 모든 서비스가 BBC 의 공적 목적 (Public Purposes) 을 도모하는데

30) 이하 서비스 면허의 운영에 대해서는 BBC Trust (2006), *BBC Service Licenses: Operating Framework*을 참고함.

기여 하도록 보장한다.

트러스트의 기본 임무는 앞 절에서 언급한 6개 공적 목적을 효과적으로 달성 하는데 있는데 BBC 의 각 방송 서비스에 부과되는 서비스 면허는 각각의 방송 서비스가 이 6개 공적 목적을 수행하는 과정에서 준수해야 할 사항을 명시하고 있다. 그 내용에는 트러스트가 설정한 특별한 조건이 부가될 수 있다. 서비스 면허는 BBC 종사자와 외주 제작사 등 외부의 협력자에게 BBC 각 방송 서비스의 범위, 임무, 목표 등을 명시해야 한다.

(b) 집행부서의 업무 성과 (performance) 를 면밀히 평가하는 트러스트의 능력을 개선한다.

트러스트의 중요 임무 중의 하나는 BBC 사장 (Director General) 이 책임지는 경영부서 (Executive Board) 가 주어진 임무를 얼마나 잘 수행했는지 그 업무 성과를 평가하는 것이다. 이를 위해 서비스 면허에는 제작물에 대한 최소한의 조건과 업무 성과를 모니터링하는 분석틀이 명시하고 있는데 트러스트는 이렇게 사전에 설정된 기준에 의해 경영부서의 업무를 평가하게 된다.

(c) BBC 의 공개성 (openness) 과 책무성 (accountability) 을 개선한다

BBC 가 공개적이고 투명하게 운영되게 할 책임을 있는 트러스트는 서비스 면허를 통해 BBC 각 서비스에 장기적인 임무와 그에 대한 설명을 명시한다. 아울러, 트러스트는 업무성과의 결과를 매년 또는 심층적인 평가를 정기적으로 할 경우 공표한다.

(d) 상업 미디어 부문에 확실성을 부여한다.

칙허장에 의하면 트러스트는 BBC 의 활동이 미디어 시장 전반에 미칠 영향을 염두에 두어야 한다. 서비스 면허는 공공 부문에서 BBC 의 장기적 영역, 임무, 목표를 설정하는데 만일 이 부여된 사업 영역에 상당한 변경을 하려고 할 때는 트러스트의 허가를 받아야 하며, 투명하게 진행되는 검토 과정에는 수신료 납부자와 다른 방송 사업자들의 견해를 폭넓게 수렴으로써 BBC 의 사업 확대에 대한

상업 미디어 사업자들의 불안감을 덜어주는 역할을 한다.

트러스트는 BBC 활동의 범위를 결정하는 책임이 있는데 그 범위를 명시하는 것이 서비스 면허이다. BBC의 활동이나 서비스가 서비스 면허를 요하는지 판단하는데 다음 세 가지 기준을 적용한다.

- 콘텐츠를 선택, 발주하고 (필요한 경우) 편성, 배급하는 지 여부
- 수신료 납부자에게 최대의 명확성과 혜택을 제공하고 큰 의미를 부여하는지 여부
- 해당 서비스의 속성 (parameters)에 관해 타 방송 사업자에게 확실성을 주며 그들의 의견을 수렴할 기회를 주는 지 여부

나) 서비스 면허의 내용

서비스 면허는 각 방송 서비스의 주요 특성과 그 서비스가 6개 공적 목적 (Public Purpose)에 기여하는 바를 정의한다. 또한 업무 성과에 대한 계량적 기준과 관련 범조항을 포함하는데 그 개략은 다음과 같다.

<표 2-9> BBC 서비스 면허의 내용

조 항	내 용
Part 1	주요 특성
1.	임무의 대강 (Remit)
2.	범위 (Scope)
3.	서비스 예산
4.	목표의 개관
Part II	공적 가치에 대한 기여
5.	BBC의 공적 목적을 제고하는데 기여도
6.	면허에 첨부되는 부록
7.	해당 면허에 대한 트러스트의 운영 방법
부록	(각 서비스에 따라 적절한)
	업무성과 측정 틀
	법제상의 임무
	서비스의 허가

서비스 면허의 내용은 BBC 서비스 각각의 임무를 자세하게 적시하고 있기는 해도, 집행부서의 자율성을 억제하기 위한 목적으로 만들어진 것은 아니다. 집행부서는, 예를 들어, 프로그램 외주와 편성에 대해서는 (서비스 면허 조건을 충족시킨다는 전제하에) 트러스트의 사전 허가를 받지 않더라도 부분적 변화를 (minor change) 꺾할 수 있다. 그러나 장기간에 걸친 상당한 (significant) 수준의 변경이나 부분적 (minor) 변경은 수신료 납부자와 이해 당사자에 책무를 지는 방식이 되도록 트러스트가 담보해야 한다.

(1) 서비스 면허의 주요 특성 (Part I)

각 서비스 면허의 첫 4 항은 면허의 주요 특성인 의무과제(Remit), 범위, 서비스 예산, 목표에 대한 개관을 제공한다. 이 4가지 특성에 대해 수정을 하려면 트러스트가 공공가치 테스트 (Public Value Test) 를 시행할 것인지 여부를 결정해야 한다. 만약 시행할 필요가 없다고 결정하면 수신료 납부자와 타 이해 당사자에게 그 이유를 밝혀야 한다.

‘주요 특성’ 조항 부분은 각 방송 서비스와 관련된 다음 4개 사항을 다루고 있다.

- (가) 각 서비스에서 방송되는 프로그램의 범위와 종류 (특별한 장르와 종류에 대한 약속 포함). 각 장르 프로그램의 최소 분량이 Part II에서 명시된다.
- (나) 피크 타임이나 낮 시간에 대한 편성 상의 약속
- (다) 온라인과 인터랙티브 서비스와 관련된 검색과 내비게이션과 관련된 약속
- (라) 프로그램 외주에 대한 법제상의 의무

(a) 과제 (Remit)

이 부분은 각 서비스가 편성 (editorial) 차원이나 필요한 경우, 대상 수용자 층에 대해 목적하는 바를 거시적 차원에서 설명한다.

<BBC One 의 예>

"BBC One 의 과제 (Remit) 는 폭넓은 범위의 고품질 프로그램을 제공함으로써 영국 전역에 BBC에서 가장 대중적 (popular)인 혼성된 장르의 텔레비전 서비스가 되는 것이다. BBC One 은 영국과 세계의 주요 사건을 보도하는 최우선 (primary) 창구이며 그 내용에 영국 전역을 반영해야 한다. 프로그램 중 매우 높은 비율이 영국 자체 제작물이어야 한다." *BBC One Service License* (2008), p. 1

(b) 범위 (Scope)

방송 서비스가 시청자에게 전달되는 방법이 거시적 차원에서 기술돼 있는데 디지털 미디어 환경에 따라 콘텐츠가 다양한 채널을 통해 서비스됨에 따라서 BBC 서비스의 범위는 타 사업자에게는 매우 중요한 관심사가 되고 있다. 서비스 범위에 해당하는 사업으로는 다음과 같은 사업이 적시돼있다.

- ① 디지털 TV 플랫폼 - 디지털 지상파, 디지털 케이블, 디지털 위성 네트워크를 통해 전달할 수 있다.
- ② 다운로드 - 콘텐츠 파일을 이용자 컴퓨터나 단말기로 이동 시키는 것
- ③ 인터넷 - 온라인을 통한 이용자의 컴퓨터 서비스나 모바일에 전달하는 서비스
- ④ 사용기간 제한 - 첫 방송 된 후 콘텐츠 내용을 가용할 수 있는 기간. 보통 7일간.
- ⑤ 주문형 서비스 - 이용자에 의한 콘텐츠 주문. 스트리밍이나 다운로드 형태로 받을 수 있다.
- ⑥ 스트리밍 - 방송사가 전송하는 것을 보고 다운로드는 불가능한 서비스
미디어 기술이 발전함에 따라 BBC 는 새로운 방식으로 콘텐츠를 전달하는 방법을 개발해야 하는데 먼저 서비스에 명시된 주요 특성 (Key Characteristics) 을 현저히 변경하려고 할 때는 트러스트가 공공가치 테스트 (Public Value Test) 를 적용할 것인지를 결정해야 한다.

<BBC One의 범위 (Scope)>

- BBC One 은 24시간 방송해야 하며, 영국내 일반 수신을 위해 아날로그 및 디지털 텔레비전을 통해 무료로 생방송으로 전송해야 하며 고정 및 이동 인터넷 프로토콜 네트워크를 통해 동시 방송 (simulcast) 할 수 있다.
- BBC One은 방송 종료 후 7일간 고정 및 이동 인터넷이나 다른 플랫폼을 통해 프로그램을 제공할 수 있다. 동일 플랫폼에 처음 방송된 연속물의 복수 방영분을 연속물 마지막 회분 종료 후 7일까지 소급해 다운로드 (series stacking) 할 수 있다.
- 이러한 다운로드의 양은 전체 온디맨드 콘텐츠의 15% 이하까지만 가능하다.
- 인터넷에서는 다운로드 후 첫 사용은 30일 간 유효하며, 7일간 반복해 사용할 수 있다.
- 프로그램 관련 콘텐츠는 bbc.co.uk에서 제공해야 한다.

BBC One Service License (2008), p. 2.

(c) 서비스 예산 (Service Budget)

방송 서비스의 예산 란은 수신료 납부자와 다른 이해 당사자로 하여금 BBC 의 각 방송 서비스 부문이 사용하는 예산을 파악할 수 있게 해야 한다. 트러스트는 수신료 납부자와 공익의 보호자로서 BBC 의 해당 서비스가 지불액 대비 가치 (value for money) 를 수신료 납부자에게 담보하고 있는지 BBC 서비스의 경비를 어느 시점에서나 조사할 수 있어야 한다.

‘서비스 예산’ 은 서비스를 위한 지출액의 주요 부분을 포함하며 프로그램 직

접비 (direct programme costs) 와 프로그램과 관련된 경비 (programme-related spend) 로 구성된다. 서비스 예산은 배급, 인프라와 다른 간접비는 포함하지 않는다. BBC 전체의 서비스 예산은 집행이사회(Executive Board) 의 관장사항이다.

서비스 예산은 각 서비스의 기본 예산이 되는데 트러스트는 매년 소매물가 인플레이션 (Retail Price Inflation) 을 고려하여 매년 예산을 증액할 수 있다. 집행부서는 트러스트에 의지하지 않고 기본 예산의 10% 까지를 변경할 수 있다. 이 규정은 집행부서에게 트러스트가 재정적 통제를 유지하면서 경영의 융통성을 주기 위한 것이다. 트러스트는 예산에 대해 10% 보다 낮은 범위 안에서 예산액의 상한선을 정할 수 있다. 집행부서가 예산액의 10% 이상을 증가하려면 트러스트의 허가를 받아야 하며 트러스트는 이에 대해 공공가치 테스트 (PVT) 를 적용할 것인가를 검토하게 된다. 서비스 예산에 대한 변경이 회계 정책상의 문제이거나 회계연도 말과 관련된 프로그램 지출의 타이밍, 또는 서비스의 전반적인 사업 범위나 재원에 미치는 영향이 미흡할 경우는 공공가치 테스트를 생략할 수 있다.

<BBC One의 서비스 예산 (Service Budget):>

- 2008/9, 2010/11 회계연도의 예산은 주요 스포츠 행사를 중계하면 12억 60만 파운드, 중계하지 않는 경우는 11억 4060 만 파운드이다.
- 예산액의 10% 이상을 변경하는 경우 트러스트의 허가를 받아야 하며, 서비스 면허의 변경을 초래할 수 있다.
- 이 수정 기준은 주요 스포츠 중계 같은 정기적 요인이나 편성과 같은 운영과 회계 정책상의 융통성을 허용하기 위한 것이다.
- 10% 이하의 수정도 만약 그러한 변경이 서비스나 시장의 성격에 미치는 의미가 상당할(significant) 때는 트러스트의 허가를 받아야 한다.

BBC One Service License (2008), p. 2.

(d) 목표의 개관 (Overview of Aims and Objectives)

이 부분은 각 서비스에게 부여된 과제 (remit) 를 달성하기 위한 제작 상의 주요 공약 사항을 담고 있는데 서비스 면허의 과제, 범위, 예산 항에 들어있지 않은 다른 주요한 특성을 포함하고 있다.

< BBC One의 목표 (Aims and Objectives): >

- BBC One의 프로그램은 고품질, 독창성, 도전성, 혁신성 참여 유도성 (engaging) 의 전부 또는 일부를 발휘하고 영국의 재능 (talent)을 함양해야 한다.
- BBC One 은 모든 장르에 걸쳐 폭넓게 소구되는 고품질 프로그램을 통해 과제를 완수해야 한다. 이를 위해 다양한 공급자에게 외주를 주어야 한다. 또한 정기적으로 대형 프로그램과 폭넓은 수용자에게 소구되는 혁신적 프로그램을 제작해야 한다.
- BBC One 은 BBC 의 기간 드라마 방송 플랫폼이 되어야 한다.
- BBC One 은 코미디 프로를 크게 다루어야 하며, 오락, 사실기반 오락 (factual entertainment), 스포츠 프로그램이 서비스의 강점이 되어야 한다.
- BBC One 은 정확하고, 불편부당하며 독립적인 뉴스를 공급하는 BBC 의 가장 중요한 공급원이 되어야 하며 피크타임에는 종합 뉴스를 방송해야 한다.
- BBC One 은 고품질이며 기준이 되는 사실기반 프로그램 (역사, 과학, 다큐멘터리, 레저, 종교)을 피크타임 등에 방송해야 하며, 음악, 예술 프로그램도 주류 수용자에게 방송해야 한다.
- BBC One 은 지방과 지역에서 제작하거나 이 지역을 반영하는 콘텐츠를 방송해야 하며 시사 보도 프로그램과 미술, 음악 프로그램을 통해 세계를 영국에 소개해야 한다.
- BBC One 은 스포츠, 문화, 오락 이벤트를 중계해 국민의 통합을 도모해야 한다.
- BBC One 은 종종 문화, 스포츠, 사회적 행위를 포함하는 영역에서 다른 BBC 채널에게 편집 면에서 리더십을 발휘해야 한다.
- 다른 BBC 채널에서 시청자를 확보한 프로그램은 때때로 소구를 확대하기 위해 BBC One 으로 이동해야 한다.
- BBC One 은 다양한 장르의 양방향 콘텐츠를 다양한 플랫폼에 더 많이 올려야 한다. 디지털의 혜택을 강조하기 위해 일단의 베스트 프로그램을 디지털 채널에서 방영해야 한다.
- BBC One 은 관련 법 규정에 따라 런던 외부와 독립제작사에게 외주를 주어야 한다.

(2) 공공가치에 대한 기여 (Part II)

이 부분은 BBC 의 각 서비스가 수용자에게 어떻게 공공가치를 창출해야 하는지를 기술하는데 구체적으로는 BBC 의 6개 공적 목적 (Public Purposes) 을 달성하는 방법과 우선과제를 명시하고 있다. 각 공적 목적 마다 그에 맞는 프로그램 편집과 품질에 대해 BBC 가 이행해야 할 의무가 명시돼 있다. 경우에 따라 각 서비스가 6개 공적 목적을 모두 달성할 필요는 없다. 또한 서비스 면허는 각 서비스가 매년 충족시켜야 할 서비스의 운용 조건 (conditions of operation) 을 설정하는데 이는 면허를 발행하기 전 트러스트와 집행부서간의 합의를 통해 이루어진다. 이 조건은 뉴스를 연간 몇 시간 이상 방송해야 한다는 등 주로 양적으로 부과되는 최소한의 가이드라인이다.

6개 공적 목적을 수행하기 위해 BBC One 에 부과된 과제 (Remit) 를 사례로서 살펴보면 다음과 같다.

(a) 시민성과 시민사회의 유지 (Sustaining citizenship and civil society) 과제

① BBC One 은 불편부당성과, 정확성, 독립적 저널리즘을 통해 이 목적에 기여해야 한다.

② BBC One 은 종일 정기 뉴스를 방송함으로써 영국의 모든 시청자를 위한 뉴스의 핵심 공급자가 되어야 한다. 또한 각 지방³¹⁾의 상이한 정치 문화적 상황을 반영하며 네트워크 뉴스에서 분권화된 지방의 현실을 반영하는 정기 뉴스를 방송해야 한다.

③ BBC One 은 시사문제에 대한 분석과 탐사보도를 통해 BBC의 심층 저널리즘을 다양하게 부각시켜야 한다. 이를 위해 정치 현안과 주요한 의견을 광범위하게 다루는 주제별 디베이트를 방송해야 한다. 또한 선거 방송을 선도해야 한다.

31) 여기서 말하는 민족권역(Nations)은 잉글랜드, 웨일스, 스코틀랜드, 북아일랜드 자치주를 가리킨다.

- ④ BBC One 은 편파적이지 않은 소비자 관련 프로그램을 방송해야 한다. 사회 현안에 대한 이해를 증대시키기 위해 다큐멘터리를 방송해야 한다.
- ⑤ BBC One 은 사회운동 (social action)과 자선 모금, 의식 제고 캠페인에서 자주 BBC의 선두 주자가 되어야 한다.

시민성과 시민사회의 유지 과제 (Remit) 항목에는 법률상의 공약 (Statutory Commitments) 를 적시하고 있는데 이를 서비스 면허의 Annex II 에 상술돼 있는 구체적 항목과 집행부서가 제출하는 프로그램 정책보고서 (Statements of Program Policy) 에 나와 있는 구체적 수치를 대입시켜 살펴보면 아래와 같다.

<BBC One의 사례>

<법률상 공약> (Statutory Commitments):

(ㄱ) BBC One 은 피크타임을 포함한 모든 시간대에 네트워크와 지방 뉴스의 기준(level)의 보장을 법률적으로 공약한다.

- 독립제작사가 공급해야 하는 최소한의 시간 비율 (25%) *
- 피크타임과 모든 시간의 국내 전송 (originations) 의 최소한 비율 (첫 방영과 재방), (피크타임 90%, 종일 70%)
- 피크타임 대(저녁 6시 - 10시 30분) 최소한의 뉴스 방송 시간과 네트워크 뉴스의 최소한 방송 시간을 포함한 매일의 뉴스 프로그램 형식에 대한 대강
(네트워크 최소 1,380 시간, 이중 피크타임 최소 275 시간)

- 피크타임 최소 시간을 포함한 지방 (regional) 뉴스의 최소 방송 시간 (종일 3,920 시간, 이 중 피크타임 최소 2,010 시간)
- 런던 외부에서 사용되어야 할 프로그램 제작 예산의 최소 비율 (양적 비율 포함), (제작 예산의 39%, 제작시간으로는 25%)
- 현재와 같이 다양한 프로그램이 런던 외부에서 제작되게 해야 하며 영국 전역의 제작시설 이 활용되어야 한다.
- 문자 방송, 수화, 음성 설명 등 장애인을 위한 최소한의 방송시간의 비율

(ㄴ) BBC One 은 피크타임을 포함한 모든 시간대에 BBC Two 와 최소한의 시사 프로그램을 방송하는 공약을 공유한다.

- BBC One 과 BBC Two 는 피크타임에 최소한의 지역 뉴스를 방송해야 하며, 피크 타임 전후 의 인접 시간 (예를 들어 앞, 뒤 한 시간에도 BBC One 뉴스를 제외하고 지방뉴스를 방송해야 한다. (BBC One 1,030 시간, 인접 시간 355 시간)
- BBC One, Two 합쳐 최소한의 네트워크 시사 프롤을 방송해야 한다 (피크타임 동일), (네트워크 365 시간, 이 중 105 시간은 피크타임)
- BBC One, Two 는 최소한의 다양한 장르의 지역 프로그램을 방송해야 한다. (BBC One 의 지역 뉴스 프로그램 포함) (BBC One 의 지역 뉴스를 포함해 One, Two 합쳐 6,580 시간)
- 지역 프로그램의 최소한 비율은 해당 지역에서 제작되어야 한다. (최소한 95%)

* 서비스면허 Annex II 에는 기준만을 제시하고, 구체적 수치는 집행부서가 제출하는 Statements of Program Policy (2007/08, p. 10) 에 나와 있다.

(b) 창의성과 문화적 탁월성의 진작

(Stimulating creativity and cultural excellence) 과제

- ① BBC One 은 다양한 종류의 드라마, 오락, 코미디 프로그램을 통해서 그리고 모든 장르의 주요 이벤트와 예술과 문화를 크게 다룸으로써 주류 시청자들에게 이 목적을 달성하는데 기여해야 한다.
- ② BBC One 은 법적인 의무를 준수하기 위해 다양한 공급사로부터 높은 비율의 국내 제작 프로그램을 외부에 발주해야 한다.
- ③ BBC One 은 재방송은 최소한으로 국한해야 하며, 특히 피크타임에 그러하다.
- ④ 문학작품을 각색한 드라마와 유명 저자의 현대 시리즈물을 포함해 다양한 드라마가 BBC One 편성의 상당한 부분을 이뤄야 한다. BBC One 은 또한 주류 시청자에게 소구하는 영국 코미디와 현대적 오락물을 크게 다뤄야 한다. 이들 프로그램은 영국의 저술, 공연, 제작 부문의 뛰어난 인재들이 창의성과 실험성을 발휘하는 기회를 자주 제공하여 이들을 크게 다뤄야 한다.
- ⑤ BBC One 은 영국 예술 생활의 풍부함을 주류 시청자들에게 피크타임에도 제공해야 하며 국제 문화의 주요 발전도 접하게 해야 한다.
- ⑥ 주요 문화 스포츠 이벤트를 중계할 때 종종 시청자들이 그러한 이벤트에 참여할 수 있게 해야 한다.

BBC One 의 서비스 면허는 위의 과제 (Remit) 를 달성하기 위해 다음과 같은 운용 조건을 (Conditions of Operation) 명시하고 있다.

<조건 (Conditions) >

BBC One 은 매년 음악과 미술 프로그램을 적어도 45시간 방송해야 한다.
(재방과 외부 구입물을 포함)

(c) 교육과 학습의 장려 (Promoting Education and Learning) 과제

- ① BBC One 은 위의 목적에 기여해야 하며 전문적이고 진지한 주제를 포함하여 다양한 주제를 다루어야 한다.
- ② BBC One 은 방송되는 주제를 광범한 시청들이 이해할 수 있게 해야 하며 고품질의 이정표적인 사실기반 프로그램을 크게 다뤄야 한다. 이러한 프로그램은 자주 신기술과 제작 기술을 포함하여 탁월성과 혁신의 기준을 설정해야 한다.
- ③ BBC One 은 자연사 (natural history), 과학, 역사, 예술 영역을 다뤄야 한다. 시청자들이 사실적 주제를 학습할 수 있도록 드라마를 이용해야 하며 시청자들이 학습에 참여하고 주제를 심층적으로 탐색할 수 있도록 양방향 기술을 활용해야 한다.
- ④ BBC One 은 BBC Two 와 함께 아날로그 시청자들에게 디지털 어린이 채널(CBeebies, CBBC)에서 방송되는 프로그램을 방영해야 한다.

<조건 (Conditions)>

BBC One 은

- 매년 과학, 자연사, 교육 프로그램을 포함해 최소한 700 시간의 새로운 사실기반(factual) 프로그램을 방송해야 한다 (외부 구입분 포함).
- BBC Two 와 함께, 매년 1,500 시간의 어린이 프로그램을 방송해야 한다 (재방 및 외부 구입분 포함).

(d) 영국 민족권역(Nations)과 지방(region), 공동체를 반영하는 (Reflecting the UK's nations, regions and communities) 과제

- ① BBC One 은 민족자치권역(nations) 과 잉글랜드 지방에 수신 지역이 선택할 수 있는 (opt-out) 프로그램과 정시 뉴스 프로를 방송해야 한다.
- ② 다큐멘터리, 시사 프로 , 드라마와 같은 프로그램은 영국 사회의 다양성을 반영해야 하며, 큰 영향을 미칠 수 있는 종교 프로그램을 피크타임에 방송하는 등 종교를 다루어야 한다.
- ③ BBC One 은 모든 장르의 주요 이벤트를 다루는데 있어 다른 BBC 채널을 선도해야 하며, 스포츠, 문화, 음악 이벤트를 포함하여 국내외 이벤트를 다수의 시청자들이 모여 시청하는 장소가 되어야 한다. 주요 국내외 스포츠 경기는 BBC One 프로그램의 큰 부분을 차지해야 한다.
- ④ BBC One 은 이 면허 부록 (Annex) II에 명시된 지역 프로그램 방송과 관련된 법률상의 의무를 준수해야 한다.³²⁾

<조건 (Conditions)>

BBC One 은

- BBC Two 와 더불어 매년 최소한 110 시간의 종교 프로그램을 방송해야 한다 (재방과 구입 프로그램은 포함하나 야간 수화(sign language) 시간대 방송분은 제외).

32) 앞에 제시된 법률상 공약 (Statutory Commitments) 박스 참고.

(e) 세계를 영국으로, 영국을 세계로 유도 (Bringing the UK to the world and the world to the UK) 하는 과제

- ① BBC One 은 국제적 이벤트와 이슈를 다룸으로써 이 목적을 달성하는데 기여해야 한다.
- ② BBC One 의 정시 뉴스 (news bulletins) 는 국내와 세계 의제를 다뤄야 하며 사실과 다큐멘터리 제작물은 글로벌 주제를 다뤄야 하며 미술, 음악 프로는 외국인 예술인들로 크게 다뤄야 한다.
- ③ BBC One 은 시청자에게 폭넓게 소구할 수 있는 고품질의 국제적 콘텐츠를 구입하거나 공동제작 해야 한다.

(f) 새롭게 부상하는(Emerging) 커뮤니케이션 테크놀로지를 소개 · 장려하는 과제

칙허장이 BBC 에 부과한 마지막 공적 목적은 디지털 방송 서비스의 혜택을 시청자들에게 주는 것이며 디지털 전환에 선도적 역할을 수행하는 것이다. 이를 위해 BBC One 의 서비스 면허는 BBC One 에 대해 서비스 면허에 산재해 기술돼 있는 다양한 방법으로 목적 달성에 기여해야 한다고 지적하고 있다.

지금까지 살펴 본 바와 같이 서비스 면허에는 6개 공적 목적을 달성하기 위한 방법을 구체적으로 수치를 사용해 부과하고 있다는 사실을 알게 되었다. 다음은 계속해서 BBC 서비스의 업무 성과 평가에 대한 기준을 명시하고 있는 부록 부분을 살펴보기로 하겠다.

다) 서비스 면허의 부록

(1) 업무성과의 측정 틀 (Performance measurement framework) (부록 1)

이 부록에는 각 서비스가 시청자에 대한 업무 성과를 정기적으로 평가하기 위해 사용하는 분석의 틀과 지표 (index) 에 관해 기술하고 있다. 업무 성과 분석 틀은 BBC가 성과 평가의 기준으로 삼고 있는 4개의 기준 (drivers) 즉, 도달률 (reach), 질 (quality), 영향 (impact), 지불액 대비 가치 (value for money) 로

구성된다.

또한, 성과 분석틀에서 질(Quality)과 영향 (Impact) 기준의 경우에는 협정서에 정의된 영국 공공 서비스 방송의 5 개 콘텐츠 특성, 즉 ① 고품질 (high quality) ② 독창적 (original) ③ 혁신적 (innovative) ④ 도전적 (challenging) ⑤ 참여 유도적 (engaging) 이라는 특성을 포함한다.

트러스트 사무국 (Unit) 은 분석 과정에서 오프콤과 협력하여 이 5개 특성을 일관되게 정의하여 측정하는데 그 이유는 오프콤이 BBC 가 포함되는 ‘공공 서비스 TV 시장’ 이라는 평가서에서 동일한 특성을 측정하고 있기 때문이다. 트러스트는 업무 평가에 필요한 증거나 자료를 제출하도록 요구할 수 있으며 추가로 외부에 연구를 의뢰할 수 있다.

<BBC One 의 업무성과에 대한 측정 틀 >

(a) 도달률 (Reach)³³⁾

- ① BBC One 은 자체의 주간 도달률을 유지함으로써 BBC 서비스 전체가 도달률 90 % 이상을 유지하는데 기여해야 한다.
- ② BBC One 은 주문형 (on-demand) 서비스에 기여해야 하며 다음과 같은 3가지 기준에서 측정될 것이다.
 - 온라인상의 7일 간 텔레비전 소급 (catch-up) 시청: 전 TV 가구의 주간 도달률에 반영
 - 온라인상의 동시방송 (simulcast) : 전 TV 가구의 주간 도달률에 반영
 - 케이블 상의 7일간 소급 시청 : 전 TV 가구의 주간 도달률에 반영

이와 함께, BBC One의 전체 도달률은 주문형 서비스 사용의 추정치를 포함해야 한다.

33) 도달률은 특정 채널이나 프로그램을 시청한 인구의 수나 비율을 말한다. 영국의 공식 텔레비전 수용자 반응 조사기관인 BARB (Broadcasters' Audience Research Board)는 통상 3분 이상을 연속적으로 시청했을 경우를 계산에 넣는다.
<http://www.barb.co.uk/about.cfm?report=glossary&flag=about> 참조.

(b) 질 (Quality)

BBC One 에 대한 시청자의 긍정적 평가 (approval) 와 프로그램이 고품질(high quality) 이며 혁신적 (innovative) 이라는 시청자의 인식도(perceptions). 또한 방송시간에서 국내에서 송신한 (originated) 프로그램의 비율로 평가.

(c) 영향 (Impact)

BBC One 을 참여 유도적 (engaging) 이며 도전적 (challenging) 이라는 시청자의 인식으로 측정

(d) 지불액 대비 가치 (Value for money)

BBC One 시청자 시간 당 경비 (cost per viewer hour)

BBC One Service License (2008), p.9

라) 서비스 면허의 기간과 변경

서비스 면허의 기간은 칠허장 기간인 10년 이며 이 기간 안에서 어느 때나 수정할 수 있으며, 서비스를 중단시킬 수 있다. 서비스 면허는 트러스트가 자체적으로 또는 집행부서의 요청에 따라 수정할 수 있다.

서비스 면허에 대한 수정에서 중요한 것은 그 요구가 기존의 서비스에 상당한 변경 (significant change)을 초래할 것인가의 여부이다. 특히 서비스 면허에 명시된 ‘주요 특성’ (Key Characteristics) 에 변화가 야기될 것인가가 문제가 된다.

(1) 주요 특성을 포함한 상당한 변경이 요구되는 경우

트러스트는 서비스 면허에 명시된 ‘주요 특성’ 에 대해 수정이 필요할 경우 공공가치 테스트 (PVT) 를 적용하는 것이 원칙이다. 또한 주요 특성에 대한 수정 여부와 관계없이 방송 서비스에 상당한 변화를 야기할 것으로 예상되는 경우에는 공공가치 테스트를 하는 것이 원칙이다. 이 경우, 테스트를 적용할 것인지의 여부는 다음 4가지 측면을 고려한다.

- ① 영향 (Impact) - 서비스를 사용하는 기존과 잠재적 이용자에 미치는 영향과 시장의 다른 서비스에 미치는 영향
- ② 재정적 함의 (Financial Implications) - 수정된 사업에 요구되는 투자액

- ③ 참신성 (Novelty) - 수정된 사업이 BBC 에 새로운, 또는 검증되지 않은 (untested) 영역 인지의 여부
- ④ 기간 (Duration) - 수정된 사업의 운영 기간.

(2) 부분적 (Minor) 변경이 필요한 경우

업무 성과의 결과나 수신료 납부자들의 의견 청취 결과 기존의 서비스 면허에 크지 않은 수정을 가할 필요가 있을 경우에는 다음의 사항을 고려한다.

- ① 수정 제안의 명분
- ② 변경이 수신료 납부자에게 가져다 줄 혜택과 공적 목적을 도모하는데 서비스가 어떻게 기여할 것인가에 대한 입증
- ③ 변경으로 초래될 예산상의 의미
- ④ 서비스 변경이 방송 시장에 미칠 영향에 대한 고려

부분 변경이 필요한 경우 트러스트는 제안 자체에 근거하거나 트러스트 사무국 (Trust Unit) 의 조언에 근거해 허가 내지 거부를 할 수 있다.

부분 변경이 누적적으로 가해지는 경우 트러스트는 앞에서 언급된 4가지 기준을 적용하며, 트러스트가 아니라 집행부서가 변경의 누적적 영향을 모니터링하고 트러스트의 허가가 필요한지 여부를 판단하는 책임을 진다. 트러스트 사무국 직원과 집행부서의 대표는 분기마다 만나 BBC 서비스에 미세한 변경이 발생하고 있는지를 점검한다.

마) 서비스 면허의 준수 조항

BBC 의 현업 부서인 집행이사회 (Executive Board) 는 각 서비스 면허를 준수하는 집단 차원에서 책임을 진다. 트러스트는 현업 부서가 서비스 면허에 명시된 사항을 준수하는지 여부를 모니터 하는데 다음 사항의 일부나 복수 조항을 이용한다.

- ① 프로그램 정책보고서 (Statements of Programme Policy) 에 명시된 우선 과제의 달성을 포함해 매년 업무성과에 대한 모니터링

- ② 집행부서의 재정 계획 (Financial Plan) 에 대한 정밀 조사
- ③ 각 서비스에 대한 정기적 평가
- ④ 이행 위반과 관련해 집행부서에 제기된 불만에 대한 대응

(1) 서비스 면허 조건의 이행 위반과 불량한 업무 성과 (poor performance) 에 대한 제재

BBC 가 서비스 면허에 명시된 이행 조건을 위반하거나 불량한 성과를 낼 때 트러스트는 다음과 같은 제재를 가할 수 있다.

(a) 사소한 위반 (Minor)

원인 : 서비스 면허에 명시된 약속과 조건을 역사적 추세와 시장의 맥락에 비추어 볼 때 다소 (minor) 달성하지 못하거나 업무성과 평가 지수에 비교할 때 저조한 성과 (under-performance)를 낸 경우.

제재 : 트러스트는 위반이나 미흡한 성과에 대해 BBC 트러스트의 연차 보고서나 다른 방식으로 공개적으로 언급한다. 트러스트는 시정을 위한 제안서를 집행부서에 공개적으로 요구할 수 있다.

(b) 지속적 준수 미흡 (Ongoing lack of compliance)

원인 : 서비스 면허에 명시된 약속과 조건을 역사적 추세와 시장의 맥락에 비추어 볼 때 지속적으로 달성하지 못하거나 업무성과 평가 지수에 비교할 때 지속적으로 저조한 성과 (under-performance)를 낸 경우.

제재 : 위의 사소한 (Minor) 위반의 경우와 같으며, 추가로 트러스트는 문제가 해결되었다고 보일 때까지 집행부서에 약속의 준수 여부와 업무 성과에 대해 6개월 마다 보고서를 요구한다.

(c) 심각 (Serious)

원인 : 서비스 면허에 명시된 약속과 조건을 역사적 추세와 시장의 맥락에 비추어 볼 때 심각하게 (serious) 달성하지 못하거나 업무성과 평가 지수에 비교해 심각하게 저조한 성과 (under-performance)를 낸 경우.

제재 : 위의 내용에 더하여, 트러스트는 서비스 과제 (remit) 와/나 예산을 재고하기 위해 방송 서비스를 전반적으로 검토 (review) 하거나 공공가치 테스트(PVT)의 적용을 검토할 수 있다. 만일 지적된 문제가 집행이사(Executive)의 과실 (culpable acts) 이나 부작위 (omission) 때문일 경우 트러스트는 집행 위원회에 해당 서비스나 부서 책임자의 교체를 요구할 수 있다.

서비스 면허에 대한 수신료 납부자와 이해 당사자의 불만은 대개의 경우, 일차적으로 집행이사가 처리하게 되는데 만족하지 못할 경우, 트러스트에 항소할 수 있다.

(바) 업무성과의 평가

트러스트는 BBC 서비스의 업무 성과를 평가하고 집행이사회 (Executive Board) 로 하여금 그 결과에 대해 책무를 지게 한다. 이를 위해 트러스트는 서비스 면허와 집행이사회가 작성한 제작과 편성 지침서인 프로그램 정책보고서 (the Statements of Programme Policy) 에 비추어 각 서비스의 업무성과를 매년 평가하고 서비스를 정기적으로 평가한다.

(1) 업무 성과와 프로그램 정책서의 연례 평가

각 서비스의 업무성과에 대한 트러스트의 평가는 원칙적으로 집행이사회가 모니터 해 트러스트에 제출한 자료를 서비스 면허와 프로그램 정책서와 비교하는 방식으로 이루어진다. 이 때 트러스트는 추가 증빙 자료를 집행위에 요구할 수 있다. 업무성과 평가는 아래와 같은 세 가지 사항을 입증하는 증거에 입각해 이루어진다.

- ① 해당 방송 서비스가 6개 공적 목적 (Public Purpose) 에 기여하는 정도, 특히 트러스트가 각 공적 목적의 달성을 위해 부과한 구체적인 운용 조건 (Conditions of operation) 의 달성 여부.
- ② 성과 평가 틀 (Annex 1 에 기술) 을 적용해 분석한 서비스의 업무 성과.
- ③ 해당 서비스가 프로그램 정책보고서 (SPP) 에서 상호 합의된 우선과제의 달성 여부

트러스트 특히 트러스트 내부 위원회인 수용자 및 업무성과 위원회 (Audiences and Performance Committee) 는 평가 작업을 위해 집행위원과 기타 BBC 현업 부서 직원과 회동을 하며 수용자위원회 (Audience Councils) 를 포함해 수신료 납부자들로부터 수렴된 의견을 평가에 활용한다. 트러스트는 이러한 방법으로 평가한 결과를 연차보고서에 매년 공표하게 된다. 트러스트는 평가 결과에 근거하여 일부 서비스에 이듬해 프로그램 정책보고서 (SPP) 에 우선 순위를 제시할 수 있다.

(2) 집행이사회(Executive Board)의 재정계획에 대한 검증

집행이사회가 매년 BBC 서비스의 예산을 담은 재정 계획 (Financial Plan) 을 제출하면 트러스트는 이를 검증하게 된다. 예산 증감이 있을 경우 집행이사회는 트러스트에게 공공가치 테스트 (PVT) 적용을 포함해 충분한 검토 시간을 주기 위해 증감 부분의 내용을 부각시켜 보고하며 이사회는 예산액을 평가할 때 집행이사회가 서비스 예산과 관련된 규정을 준수했는지를 고려한다. 트러스트는 정상적인 경우 각 서비스의 지출 계획이 상호 합의된 예산 가이드라인의 범위 내에 있는 한 서비스 간의 예산 배정에 대해서는 관여하지 않는다. 단, 개입할 필요가 있을 경우에는 특정 서비스 예산을 검토할 수 있다.

(3) 서비스에 대한 평가 (Review)

트러스트는 각 방송 서비스의 모든 부문을 정기적으로 서비스 면허에 의거해 평가할 의무가 있는데 적어도 5년에 한번은 해야 한다.

트러스트가 해당 서비스를 평가할 때는 그 의도를 사전에 공표하여 수신료 납부자나 이해당사자들이 의견을 개진하는 준비를 할 수 있도록 사전에 정기적으로 공표해야 한다. 트러스트가 서비스 평가 작업을 준비할 때는 다음의 사항을 고려한다.

- ① 수용자위원회 (Audience Councils) 를 포함해 수신료 납부자와의 상호작용 (engagement) 결과
- ② 공적 목적 과제 (Public Purpose Remit) 에 대한 실질적 변경이 초래하는 의미

- ③ 테크놀로지나 수용자 행위와 같은 외부 요인의 변화
- ④ 공적가치와 시장 영향 간 균형에 상당한 변화를 의미하는 시장 상황의 변화

(4) 서비스 평가의 포맷

각 서비스에 평가는 일차적으로 트러스트 사무국 (Trust Unit) 이 관장하지만 평가 내용의 일부에 대해서는 외부인이나 기관에 의뢰 할 수도 있다. 서비스 평가는 다음의 요소를 포함한다.

- ① 서비스의 최근 업무성과, 과제 (remit), 약속, 운용 조건 (Conditions), 시장 평가에 관한 집행이사회와 상의한 내용
- ② 집행이사회가 업무성과에 대해 소유하고 있는 증빙 자료와 트러스트에 이미 제출한 증빙자료 (연례 업무성과 보고서 포함) 에 대한 분석
- ③ 서비스의 업무성과와 시장 상황 예측에 대해 수렴된 공중의 의견 (public consultation) 과 수용자 연구 (수용자위원회 자료 포함)

트러스트 사무국은 트러스트를 대신해 보고서를 작성하며 이 보고서를 트러스트가 완결하게 되는데 보고서가 공표되기 24시간 전 BBC 직원들이 사실 확인에 국한해 보고서를 볼 수 있다. 집행이사회는 보고서에 논평을 달 수 없으며 트러스트가 결론을 도출하는데 영향을 미칠 수 없다.

만일, 서비스 평가 도중에 트러스트가 서비스 면허를 개정하거나 서비스를 중단할 필요가 있을 때는 이러한 사실을 집행이사회에 적절한 조치와 함께 통보를 하게 된다. 그리고 이러한 변화가 공공가치 테스트 (PVT) 의 적용을 필요로 하면 평가 작업이 종료된 뒤에 시행한다.

3) 공공가치 테스트 (Public Value Test)

공공가치 테스트는 2007년 1월부터 발효한 새 칙허장 (Royal Charter) 에 근거해 BBC 트러스트가 BBC 에 대한 감독을 강화하기 위해 도입한 경영 감독수

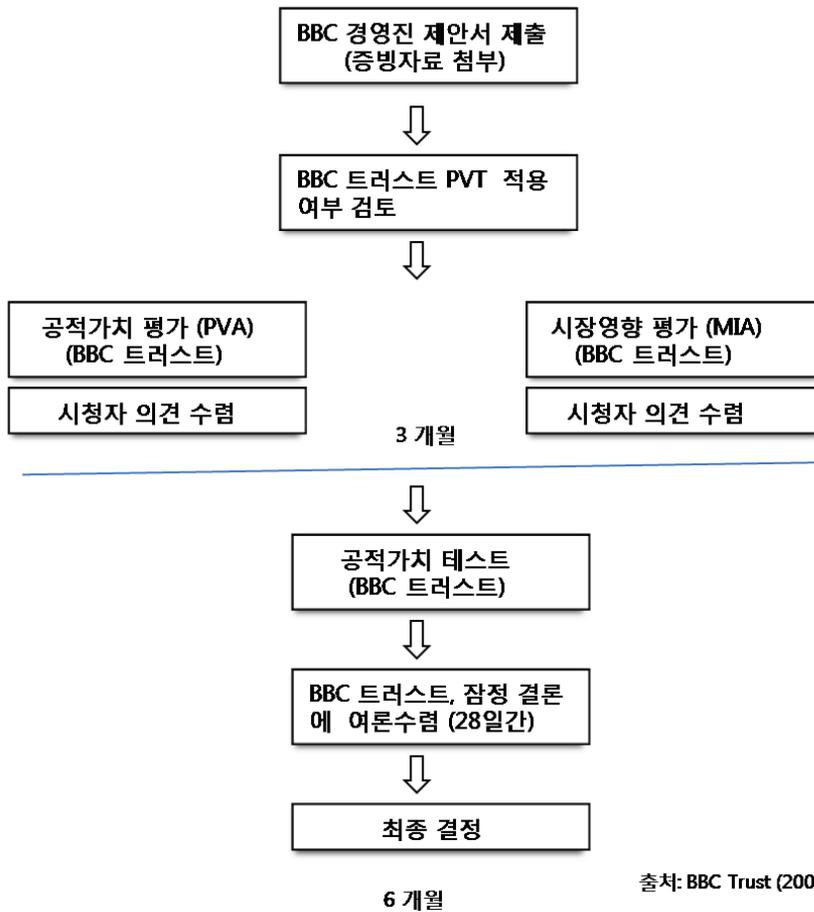
단의 하나이다. 새 칙허장은 BBC 집행이사회가 기술, 문화, 시장과 수용자 기대가 변화함에 따라 새로운 방송 서비스를 도입 (또는 중단) 하거나 기존 서비스에 ‘상당한 변화’ (significant changes) 를 가하려 할 때 트러스트로 하여금 그러한 시도의 타당성을 PVT 에 의해 검증한 뒤 허가 하도록 하였다 (Agreement, 2006, Sec. 24-25). 이에 따라 트러스트는 PVT 를 통해서 BBC 의 새로운 방송 서비스가 영국 사회에 어느 정도의 공적가치를 창출할 것인지, 그리고 그러한 신규 사업이 영국 미디어시장 전반에 어떤 영향을 미칠 것인지를 검증하게 된다. 그 검증 결과, 집행이사회가 제안한 새로운 서비스가 창출하는 공공 가치가 시장에 미치는 부정적 효과보다 클 경우에 다음 단계인 여론수렴 (consultation) 과정을 거치게 되며, 그 결과가 긍정적일 경우 트러스트는 허가를 하게 된다. PVT 과정은 다음과 같이 요약된다.

- 1 단계 : BBC 집행이사회 (Executive Board)가 방송 서비스를 변경하려고 할 때 트러스트에 정식으로 요청을 한다.
- 2 단계 : 이를 접수한 트러스트는 집행이사회가 제안한 기존의 방송 서비스에 상당한 (significant) 변화를 수반하는 것인지 따라 PVT 를 적용해야 하는지 여부를 결정 한다. 이 때 트러스트는 트러스트 사무국(Trust Unit) 의 보조를 받는다.
- 3 단계 : 만약 PVT 를 적용할 경우, 검증은 두 부분으로 구성된다.
 - ① 공공가치 평가 (Public Value Assessment: PVA) - 방송 서비스가 창출할 공공가치를 실증적으로 측정하게 되며 트러스트 사무국 (Trust Unit) 실무 작업을 주도한다.
 - ② 시장영향평가 (Market Impact Assessment: MIA) - 제안된 사업이 방송시장에 미치는 영향의 정도를 평가하며 오프콤 (Ofcom) 이 실시한다.
- 4 단계 : 트러스트는 공공가치 평가 (PVA) 와 시장영향평가 (MIA) 의 결과를 검토하고 신청된 사업 제안에 대해 잠정적 (provisional) 결론을 내린다. PVA 와 MIA 는 일반에 공표된다.
- 5 단계: 트러스트는 최종 결론을 내리기 전에 자신이 내린 잠정적 결론에 대해

여 관련 당사자들로 부터 여론수렴 과정 (consultation) 을 거친다. 이 단계에서 트러스트는 신규 사업 제안이 창출할 공공 가치가 방송 시장에서 파생될 부정적 영향보다 우월하다는 것에 확인해야 한다.

공공가치 테스트는 적용 이후 6개월 안에 완료되어야 하며 특별한 경우 트러스트 재량으로 연기를 할 수 있다. 집행이사회가 트러스트에 통보하지 않고 방송 서비스 내용을 변경할 경우, 트러스트는 PVT 결과가 나올 때 까지 해당 서비스를 중단시킬 수도 있다 (BBC Trust, 2007, 2.8). PVT 과정은 다음과 같이 요약된다.

[그림 2-3] 공공가치 테스트 (Public Value Test) 과정



출처: BBC Trust (2007), p. 5.

① PVT 적용의 범위

공공가치 테스트가 적용되는 분야는 BBC 가 그 공적 목표 (Public Purposes) 를 달성하기 위하여 실시하는 모든 ‘국내 공공 서비스’ (UK Public Services) 즉, BBC 가 방송하는 모든 텔레비전, 라디오 채널과 온라인 서비스가 포함된다. 단, (a) 상업적 서비스 (b) BBC 월드서비스 (World Service) 서비스 (c) 영국 정부의 요청에 의해 수행되거나 정부가 재원을 제공하는 서비스 (d) 영국 외부의 이용자들을 우선 대상으로 하는 서비스는 제외된다.

② PVT 적용 판단 시 고려해야 할 기준

BBC 가 제안한 사업이 상당한 (significant) 한 변화를 초래하는 것인지를 트러스트는 다음의 측면을 고려해야 한다 (Agreement, 25 (2)항).

- (a) 영향 (Impact): 방송 서비스의 변화가 그 이용자와 다른 사람들에게 영향을 주는 정도
- (b) 방송 서비스의 초래할 재정적 영향
- (c) 참신성 (novelty): 예상되는 변화가 BBC 를 새 활동 영역에 관여시키는 정도.
- (d) 지속 기간 : 사업이 지속되는 기간

BBC 집행이사회는 신청을 뒷받침하는 증빙 자료를 수집하기에 앞서 서비스 변경의 개요를 설명하는 서비스 제안서 (Service Proposal) 와 제안서를 뒷받침할 조사 작업의 고려사항(terms of reference) 을 트러스트에 제출해야 하며, 트러스트는 오프콤과 협의한 뒤 2주 안에 BBC 집행이사회에 답변서를 보내게 되는데, 트러스트가 승인을 하면 BBC는 증빙 자료를 수집하게 된다.

신청서는 트러스트에 제출되기에 앞서 BBC 집행이사회 승인을 받아야 한다. 신청서에는 의도한 변경에 대한 상세한 설명, 예상되는 서비스의 규모와 예산이 포함되어야 하며 사업 내용을 뒷받침하는 상세한 증빙 자료가 첨부되어야 한다. 이 신청서가 트러스트와 오프콤이 실시하는 공적가치평가 (PVA) 와 시장 영향 평가 (MIA) 의 기초가 된다.

③ 공공가치 테스트의 과정

트러스트가 PVT를 실시하기로 결정하면 트러스트는 PVT 과정의 개시를 공표하고 합동운영단(Joint Steering Group)에 시장영향평가(MIA)의 필요성을 통보한다. 이 그룹은 오프콤이 파견한 3인, 트러스트에서 3인으로 구성된다. 트러스트는 PVT에 착수하면서 집행이사회가 제출한 제안서의 내용을 최대한 공개해야 하는데, 제안서에 BBC 나 제 3자, 또는 정보를 제공한 당사자에 상업적으로 민감한 내용이나 BBC 가 보통 공표하는 수준 이상으로 상세한 경비 관련 정보가 포함된 경우 이를 삭제할 수 있다. 그러나 삭제된 부분이 공표되지는 않는다 해도 트러스트는 PVT 과정에서 공표되지 않은 내용의 타당성이 엄격히 검증되도록 노력해야 한다.

PVT는 6개월 안에 종결해야 하는데 필요한 경우 트러스트는 그 재량으로 조사 기간을 연장할 수 있다.

가) 공공가치 평가 (Public Value Assessment; PVA)

(1) PVA 과정

BBC 가 제안한 사업이 공공가치를 창출할 것인가를 평가하는 공공가치 평가(PVA)는 트러스트 사무국(Trust Unit)이 실무 작업을 하며 수행 과정에서 PVT 운영단(PVT Steering Group)의 감독을 받을 수 있다. 공공가치 평가는 보통 PVT 과정이 착수될 때 시작한다. 법에 의해 BBC는 공공기관으로서 평등성을 강화하고 인종, 장애자, 성에 의한 차별을 철폐하는 역할을 해야 하는데 평등성 영향평가(Equality Impact Assessment)는 이러한 목적에서 제안된 서비스가 다양한 사람들에게 미칠 잠재적 영향을 파악하기 위해 공공가치 평가 과정의 초입에 이루어진다.

PVA를 진행하는 과정에서 집행이사회가 제안한 사업 변경에 대해 관련 당사자들의 의견을 수렴하게 된다. 이 의견수렴(public consultation) 과정에는 수신료 납부자, 이해관계자와 해당 사업에 구체적인 의견을 제시할만한 관련성이 있는 집단이 포함된다. 이와 함께 트러스트는 PVT가 진행되는 도중에 지역의 수용자위원회(Audience Council)의 의견을 들어야 한다. 의견 수렴은 보통 28일 동안 이루어진다.

트러스트는 제안서의 타당성을 검증하기 위해 자체 인력을 활용해 조사를 할지, 외부 전문가에 의뢰 또는 병행할 것인가를 고려하며, 특별한 상황이 없는 한 분석 결과는 공표된다. PVA는 보통 12주 안에 완결된다. 트러스트와 오픈콤은 공공가치평가와 시장영향평가의 최종보고서를 동시에 공표하기 위해 노력하며 보고서 공표 하루 전에 BBC 집행이사회에 비공개 원칙으로 사본을 전달한다.

(2) 공공가치 평가 (PVA) 의 연구방법

BBC의 주된 목적은 BBC 에 부여된 여섯 개의 공적 목적 (Public Purposes)³⁴⁾을 달성하는 것이다. 따라서 공공가치 평가는 집행이사회가 제안한 서비스 변경이 BBC의 이러한 공적목표를 달성하는데 기여할 것인지 그 가치를 검토하게 된다. 트러스트는 공적 목표를 할 때 수신료 납부자의 기대와 외부 시장의 발전을 포함한 BBC의 전략 전반의 관점에서 제안서를 평가한다.

일반적으로 공공가치 평가 (PVA)는 다음과 같은 평가를 포함한다.

- ① 제안된 서비스 변경에 대해 수신료 납부자들이 각 개인으로서 부여하는 가치
- ② 제안된 서비스 변경이 BBC의 공적 목표에 기여함으로써 사회 전체에 수반되는 가치
- ③ 제안된 변경의 지불액 대비 가치 (value for money) 와 소요 비용 (제안된 변경이 이루어지지 않을 경우 초래될 재정적 결과 포함)

집행이사회가 제안한 서비스의 변경이 공적 목표를 달성하며 공공가치를 창출하는 정도는 공공가치의 네 개의 핵심 요소 (key drivers) 차원에서 평가된다. 단, 트러스트는 제안서의 내용에 따라 다른 평가 요인을 고려할 수 있다. 트러스트가 보통 참작하는 공공가치의 4가지 구성 요소는 다음과 같다.

34) ① 시민성과 시민사회의 유지, ② 교육과 학습의 진작, ③ 창의성과 문화적 탁월성의 고취, ④ 민족권역(Nations)과 지방(region), 공동체의 대표 ⑤ 세계를 영국으로, 영국을 세계로 나아가게 함 ⑥ 영국 국민이 새로 부상하는 커뮤니케이션 기술과 서비스 혜택을 향유할 수 있게 하며 디지털 텔레비전으로 전환하는데 주도적 역할을 수행.

<표 2-10> 공공가치의 4 구성 요소

공공 가치 평가 (PVA) 에서 사용되는 공공 가치 개념의 4 요소			
도달률 (Reach)	품질 (Quality)	영향력 (Impact)	지불액 대비 가치 (Value for Money)
제안된 서비스가 BBC의 도달률과 이용을 얼마나 확장시킬 것인가?	제안된 서비스가 고품질이며 독특한 것인가?	제안된 서비스가 소비자(개인 과 /또는 사회 전체적으로) 에게 이익을 가져다 줄 것인가?	제안된 서비스를 실행하기 위해 얼마나 많은 돈이 들고 그것은 지불액 대비 가치 (VFM)가 있는가?

출처: BBC Trust (2007), p. 14.

네 가지 요소에 대한 명확한 정의는 평가과정과 제안서의 성격에 따라 바뀔 수도 있는데 각 요소에 대한 대강의 지침은 다음과 같다.

(a) 도달률 (Reach)

도달률은 일정 기간 서비스 예상되는 이용의 정도를 말한다 (예를 들어, 평균 1 주일에 한 번 이상 방송 서비스를 이용하려는 성인의 수 또는 비율). 트러스트는 필요한 경우, 도달률을 특정 수용자 계층과 지역의 도달률이나 프로그램 장르에 대한 도달률을 고려할 수 있다.

(b) 품질 (Quality) 과 독특성 (Distinctiveness)

품질은 변경되는 방송 서비스 콘텐츠의 품질을 말하며 경우에 따라 기술적인 문제를 포함할 수 있다. 또한 제안된 서비스가 얼마나 독특한지도 고려한다. 독특성은 신흥 시장에서는 평가하기 어려울 수 있다. 이 경우 평가는 제안된 서비스를 독특하게 만들 수 있는 특징이 무엇인지 고려할 필요가 있다.

(c) 영향력 (Impact)

집행이사회가 제시한 방송 서비스의 영향력은 두 가지 요소로 구성될 수 있다.

① 소비자의 이익: 이것은 수용자가 변경된 서비스를 이용함으로써 직접적

으로 얻는 개인적인 이익, 예를 들면 소비자 개인이 신규 서비스에 끌어당기는 힘이 있다거나 (engaging) 도전적이라고 여기는지의 여부와 관련된다. 이것은 또한 수신료납부자가 개인으로서 제안된 서비스 변화에 부여하는 가치에 대한 평가도 포함한다.

- ② 시민의 이익: 이것은 제안된 서비스가 사회 전체적으로 창출하는 이익을 말한다. 예를 들어 서비스가 결과적으로 민주주의가 보다 잘 기능하게 할 것 인지 또는 공동체 간의 이해과 존중을 증대시킬 것인지를 말한다.

(d) 지불액 대비 가치 (Value for Money)

이 요소는 제안된 서비스 변경에 대한 경비에 대비한 가치와 제안에 따른 BBC의 비용 (제안된 변경이 이루어지지 않을 경우 초래될 재정적 부담을 포함) 을 평가하는 것이다. 이 요소는 BBC 가 제안한 서비스 변경의 상대적 효율성, 즉 예를 들어 유사 서비스와 비교했을 때 수반될 효율성에 대한 고려를 포함한다.

공공가치 평가를 하는 과정에서 트러스트는 다양한 증빙자료를 요구할 수 있는데 대표적으로 ① 수요 예측 ② 시험과 파일럿 프로그램의 결과 ③ 소비자 조사와 토론적 조사에 참여한 평가자 (deliberative juries) 를 포함하는 질적, 양적 조사 ④ 내부 및 외부의 시장 조사 ⑤ 독립적인 전문가의 조언을 포함하나 이러한 요소에만 국한되는 것은 아니다. 트러스트는 BBC 집행이사회가 제출한 증빙자료를 평가하고 필요한 경우 BBC 집행이사회에 질의할 수 있으며, 추가로 조사를 위탁할 수도 있다.

한편, 트러스트는 평가 기간 동안 오프콤과 Ofcom과 연락을 하면서 작업을 진행하는데 기밀로 제출된 것이거나 합동운영단(Joint Steering Group) 규정에 적시된 것처럼 명백히 상업적으로 민감한 경우를 제외한 모든 정보는 양자 간에 공유된다.³⁵⁾ 트러스트와 오프콤은 각각의 평가가 트러스트가 집행이사회에 제안을 평가할 수 있도록 일관성을 유지하도록 해야 한다. 그러나

35) 규정의 내용은 www.bbc.co.uk/bbctrust/assets/files/pdf/about/ofcom_trust_mou.pdf에 나와 있음.

공공가치 평가(PVA)와 시장영향평가(MIA)는 서로 다른 역할을 수행하는 것이기 때문에 PVA에 대한 트러스트의 결정은 오프콤의 참여 없이 독립적으로 이루어지며, 그 반대의 경우도 마찬가지이다.

나) 시장영향평가(Market Impact Assessment; MIA)

시장영향평가는 BBC 집행이사회가 제안한 서비스가 시장의 다른 서비스들에 대해 현재와 미래에 미칠 영향을 평가하게 된다. 시장영향 평가는 오프콤이 실시하고 합동운영단(JSG)의 지휘를 받는다. JSG는 오프콤이 위촉한 3인과 트러스트가 위촉한 3인으로 구성되며 다음 사항에 책임을 진다.

- ① 시장영향 평가의 목적과 수행 절차를 결정하고 공표한다.
- ② 오프콤의 조언을 받아 평가를 위한 잠재적 관련 시장(relevant market)에 대해 합의한다. JSG에 의해 확인된 잠재적 시장이 다수일 경우, 시장영향 평가는 달리 합의가 이루어지지 않는 한 잠재적 시장 각각에 대해 보고를 한다.
- ③ 시장영향 평가가 PVT의 성격에 맞게 또한 적절한 일정에 맞춰 시행되게 한다.

합동운영단(JSG)은 시장영향 평가가 완결될 때까지의 일정표를 정하는데 평가 작업은 보통 3개월 안에 끝내야 하나 상황에 따라 연장할 수 있다. JSG는 각계의 의견을 수렴한 뒤에 특별한 경우 보다 단순화된 연구방법을 채택할 수 있다. 연구방법은 오프콤과 트러스트가 합의해 결정한다.³⁶⁾ 시장영향평가의 규정은 트러스트가 감독하지만 평가에서 도출된 실질적 내용은 오프콤이 판단하게 된다. 시장영향평가의 최종 보고서는 오프콤이 공표한다. 트러스트와 오프콤은 각자의 평가서를 동시에 공개할 수 있도록 하는데 각 평가서는 트러스트가 공공가치 테스트(PVT)의 잠정적인 결과를 발표하기 적어도 일주일 전에 공표할 수 있어야 한다.

36) 이 내용은 www.ofcom.org.uk/research/tv/bbcmias/statement/ 참조.

다) PVT의 결론

트러스트는 공공가치 평가서와 오프콤이 제출한 시장영향 평가서에 근거하여 공공가치 테스트의 최종 결론을 내리게 된다. BBC 집행이사회가 제출한 제안의 승인 여부를 판단하기 위해 트러스트는 해당 서비스가 창출할 공공가치가 시장에 미치는 부정적인 영향을 상쇄할 수 있다고 확신해야 한다. 또한 트러스트는 승인 결정을 칙허장과 협정서 (Agreement)³⁷, 경쟁법 (competition law:) (국가 보조금 법 state aid law을 포함)에 의해 부여된 트러스트의 임무와 일관되게 해야 한다.

이 밖에 공공가치 테스트와 관련된 주요 사항과 절차는 다음과 같다.

첫째, 트러스트는 집행이사회가 제안서를 평가하면서 제안서 내용을 수정해 공공가치를 증대시키고 시장에 대한 충격을 줄일 수 있는지 검토해야 한다.

둘째, 두 보고서 (MIA, PVA)를 공표한 뒤 일주일 후에 트러스트는 잠정적인 (provisional) 결정을 발표한다. 트러스트는 BBC 제안이 서비스 면허 (Service License)의 개정을 필요로 할 경우, 또 신규 서비스 면허를 필요로 하는 경우 여론 수렴을 위해 면허 초안을 공표한다.

셋째, 트러스트는 잠정적으로 내린 결론에 대해 보통 28일에 걸쳐 각계의 여론을 수렴하며, 제안서의 성격과 복잡성, 정보량에 따라 기간을 연장하거나 단축할 수 있다. 트러스트는 각계의 의견을 고려하여 최종 결정을 내린다.

넷째, 트러스트는 다음 중 한 형태로 최종 결정을 내린다. ① BBC의 국내 공공서비스 (UK Public Services)에 대해 제안된 변경을 승인하거나 ② 변경을 거부하거나 ③ 변경을 조건부로 승인하게 된다.

다섯째, 트러스트는 최종 결정 내용과 공적 자문과 관련하여 받은 모든 정보를 분석한 것을 공표한다. 최종 결정은 하루 전에 BBC 집행이사회에 기밀로 통보된다.

37) BBC 와 문화부 (DCMS)가 체결하는 칙허장의 부속 문서.

여섯째, 트러스트의 결정은 공공가치 테스트 과정의 마지막 단계이며 이 테스트에 트러스트가 내린 결정은 최종적이다.

일곱째, 다만 BBC 가 기존 서비스를 일부 수정 (amend) 하는 것이 아니라 신규 서비스를 도입하려고 할 때 BBC 의 제안서는 협정서 (Agreement) 33조에 의해 문화부 (DCMS) 장관에 의해 거부될 수 있다.

5. 영국 디지털방송 전환의 기술적 쟁점과 자원 문제

가. 디지털 전환 과정에서 제기되는 기술적 쟁점

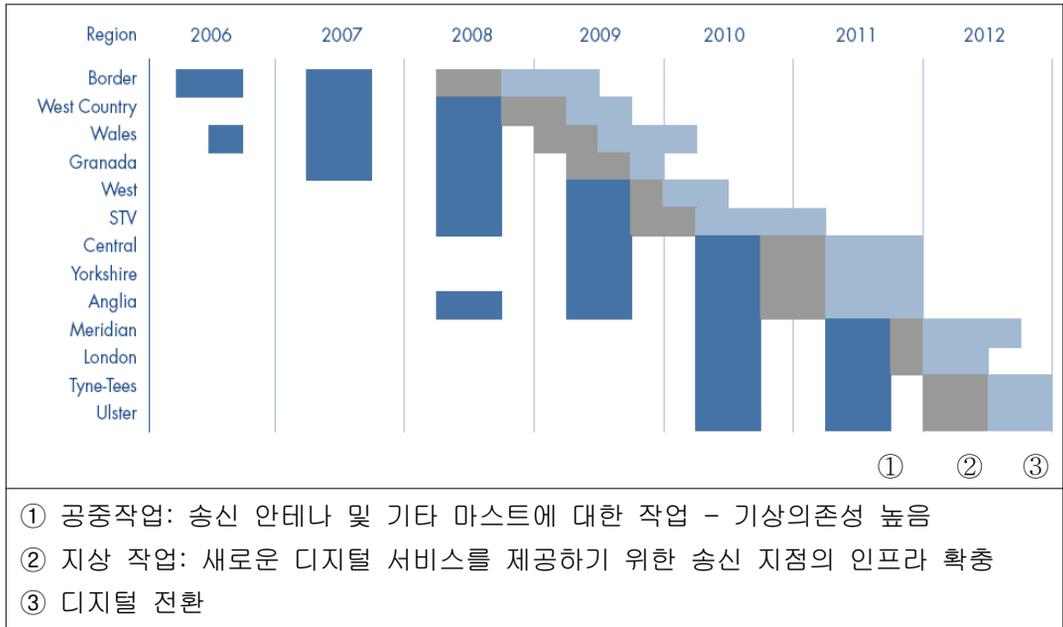
1) 아날로그 송출 중단과 송신 설비의 개량

영국 정부는 디지털 텔레비전 방송의 보편적 접근성을 유지하기 위해 현재의 아날로그 지상파 텔레비전 방송과 동일한 98.5%(2480만 가구) 커버리지 수준을 성취하도록 규정했다. 하지만 기존 아날로그 신호와 저출력(low power) 디지털 신호가 동시에 송출되는(simulcast) 현재의 방식으로는 디지털 텔레비전 방송 커버리지를 현행 73% 이상으로 늘리는 것은 불가능한 일이다. 이미 가용 주파수 대역이 부족할뿐더러 전파 간섭(interference) 문제가 나서기 때문이다. 때문에 디지털 지상파 텔레비전 커버리지를 아날로그 수준으로 올리기 위해서는 아날로그 송출을 전면적으로 중단해야만 한다. 이런 이유 때문에라도 디지털 전환(digital switchover)은 곧 아날로그 송출 중단(analogue switch-off)일 수밖에 없다. 그런데 아날로그 송출 중단과 디지털 전환에는 쉽게 해결할 수 없는 여러 가지 난제들이 있다. 그중 가장 중요한 현안으로는 1154개에 이르는 지상파 송신기 및 송신소 설비를 고출력 디지털 송출에 적합하게 개량하는 작업이 진행되어야 한다는 사실을 들 수 있다. 때문에 영국 정부는 모든 아날로그 송출을 동시에 중단하고 한 번에 디지털 방송으로 완전 전환하는 경로 대신 지역별로 순차적인(region-by-region) 전환하는 방식을 채택했다. 일거에 아날로그 송출을 중단할 경우에 생길 위험도 방지하는 한편 주파수 간섭으로 인해 발생할 수 있는 문제에 대비하는 것도 중요하지만, 무엇보다도 송신 설비 전체를 교체하고

개량하는 작업에 오랜 시간과 노력이 투입되어야 하기 때문이었다. 지역별로 전환할 경우에는 아날로그 송출이 중단된 지역에서는 고출력 디지털 송신을 할 수 있기 때문에 디지털 지상파 텔레비전 방송 커버리지도 자연스럽게 넓혀지는 효과도 있다. 따라서 2006년에서 2010년 사이로 예정되었던 디지털 전환 시기 또한 2008년에서 2012년 사이로 늦췄고, 그에 맞추어 지역별 전환 일정표가 만들어졌다.

최근 또 다른 송신 네트워크 소유주였던 National Wireless Grid를 인수하여 영국 내 단일 무선 송신소 및 송신설비의 운영회사가 된 Arqiva 소유 1154개의 송신기 전체가 3개 혹은 6개의 고출력 디지털 멀티플렉스를 송출할 수 있도록 개량하는 것이 이러한 작업의 핵심이다. 우선 기존의 아날로그 송출 안테나를 한두 개의 새로운 송출 안테나와 이에 부속된 피더(feeder) 시스템으로 교체하는 공중작업(air work)은 기상조건에 직접적인 영향을 받으며 4월에서 9월 사이의 6개월간만 작업을 진행할 수 있다. 13개의 주송신기와 288개의 중계기의 송신 안테나를 교체하는 이 작업은 기타 작업이 시작되기 최소한 2년 전에 끝나쳐져야만 한다. 공중작업이 종료되고 나면 지상 작업(ground work)이 이어지는데, 두 개의 320미터짜리 마스트를 교체하고 추가 20개 송신기의 구조 보강 작업을 진행하는 것, 그리고 연관된 송신 인프라 전체를 개량하는 것이 포함된다. 최신 디지털 송신기는 기존의 아날로그 마스트에 비해 더 작고 튼튼하기는 하지만, 기존의 낡은 송신탑을 보강해야 하는 것은 물론 새로운 종류의 부속 설비를 설치할만한 공간을 확보하는 건설 작업이 반드시 필요하다. 저출력 송출용 중계기라 해도 지상 건물을 확장하지 않으면 신규 설비를 장착할 수 없기 때문에 450개가량의 중계소에 대한 보강 공사도 진행되어야 한다.

[그림 2-4] 고출력 디지털 지상파 전송 서비스 작업 계획



출처: BBC Trust (2007d)

디지털 전환 작업을 관리하고 조율하는 기구인 Digital UK의 관계자는 이러한 기술적 이슈에 대해 다음과 같이 설명했다.

송신 설비 교체는 매우 많은 인력과 자본이 오랜 시간에 걸쳐 투자되어야 하는 대단히 힘든 작업입니다. 크게 세 가지 문제를 들 수 있습니다. 첫째, 매우 높은 지점에서 공사를 진행해야 하는 극도로 위험한 작업이기 때문에 날씨가 좋고 시야가 확보되어야 합니다. 따라서 봄에서 여름 사이에 공사를 마쳐야 하며 주요 송신소의 경우에는 작업을 구상해서 설치 작업을 종료하는 데까지 길게는 5년까지 소요될 수 있습니다. 둘째, 현재의 송신 설비에는 아날로그 텔레비전, 라디오, 디지털 텔레비전, 이동통신 송출 장비가 모두 부착되어 있는 관계로 고출력 디지털 송출 장비를 부착하기 위해서는 여타 기구들이 일시적으로 송출을 중단하거나 파워를 낮춰줘야 합니다. 근처에 있는 송신기의 출력을 잠시 높이는 방법이 가능하긴 하지만, 그럴 경우에도 사전에 잘 계획하고 조율하

여 만약의 사태가 발생할 가능성을 최소화할 필요가 있습니다. 마지막으로, 디지털 방송 송신에 사용되는 주파수는 상호 간섭을 줄이기 위하여 주변국 특히 프랑스와의 협력이 필수적입니다. 이 문제는 유럽 차원에서 지속적으로 논의되어 왔으며 오프콤이 영국의 논의 주체로 참여하여 최대한 영국의 독자적인 주파수 운영이 가능하도록 노력하고 있습니다. 영국의 디지털 전환 방식이 지역별 순차 전환을 택한 여러 이유들 가운데 하나는 바로 이러한 문제와 연관되어 있습니다. 스코틀랜드와 잉글랜드 접경지인 *Border* 지방에서 시작하여, 서남단인 *West Country*, 서쪽 끝인 *Wales* 등의 순으로 아날로그 신호 송출을 중단하고 고풍력 디지털 신호 송출을 시작하는 것은 그들 지방이 인구밀도가 가장 낮은 지역이고 송신기 수도 적을 뿐 아니라 프랑스와의 전파 간섭 문제가 상대적으로 덜한 조건에 있기 때문입니다.

- 2008년 11월 6일 Digital UK와의 인터뷰

이러한 이유에서 대부분의 송신 설비 작업은 1년의 작업 기간과 1년의 예비 기간(contingency)을 상정하고 있다. 몇몇 소규모 지역에서의 시험(pilot) 전환 이후 처음으로 행해진 본격적인 작업이기는 하지만, 최근의 *Selkirk* 지방 디지털 전환은 아직도 리허설적인 성격이 짙다. 하지만 2009년에 시작되는 *Border* 지방의 아날로그 신호 송출 중단은 이보다 더 큰 위험을 내포하고 있다. 실례로 이 지역에서의 실제 작업이 개시된 2007년에는 공사 가능 기간의 절반에 해당하는 5월에서 7월 사이의 날씨가 매우 좋지 못했던 관계로 공사 진척이 크게 지연되는 사태가 발생했다. 일부 지점에서는 실질적으로는 공사가 불가능한 11월과 12월까지도 일부 작업을 계속해야 했던 관계로 *Arqiva*측이 심각한 우려를 표하기도 했다. 또한 영국의 디지털 전환 작업이 주변 국가들에 영향을 끼칠 수 있다 시피 주변국의 디지털 전환 작업 역시 영국의 디지털 전환에 문제를 야기할 수 있는 가능성은 상존한다. 이렇듯 여러 가지 난제들을 해결해야 하는 조건에 머물러 있기 때문에 아직까지 영국의 디지털 전환 작업이 기술적인 안정화 단계에 들어섰다고 판단하기는 이르다.

2) 코딩과 멀티플렉싱

디지털 지상파 방송은 콘텐츠를 디지털 형태로 부호화하고 압축하여(=코딩 coding) 여러 개의 채널 속에 결합시킨 다음 한 개의 멀티플렉스 안에 실어(=멀티플렉싱) 디지털 송신 네트워크로 송출하는 방식을 취한다. 각각의 방송사는 이를 위해 각자의 디지털 텔레비전 코딩과 멀티플렉싱 서비스를 교체하고 개량하는 작업을 진행해야 한다. BBC는 이 작업을 아웃소싱하여 협력업체인 Siemens에게 맡기면서 10년간의 기술제공계약을 맺었다. 현재의 코딩 및 멀티플렉싱 방식은 이미 오래전에 유럽 차원에서 기술 표준이 마련되었기 때문에 현재로서는 기술적 난제를 제공하지는 않는다. 대신 디지털 전파의 효율적 활용을 위해 새로운 압축 기술이 등장할 경우 이것을 반영하기 위해 시스템을 재정비해주어야 하는 문제가 발생할 수는 있다.

3) 수신 안테나 교체

디지털 방송은 송신 기구의 교체뿐 아니라 수신 기구의 개량도 수반되어야만 한다. 현재 영국의 가정용 텔레비전 방송 수신 안테나는 매우 오래전에 설치된 것들이어서 이를 제대로 정비하지 않으면 시청자들이 디지털 지상파 텔레비전에 접근하지 못하는 바람직하지 못한 사태에 직면할 수도 있다.

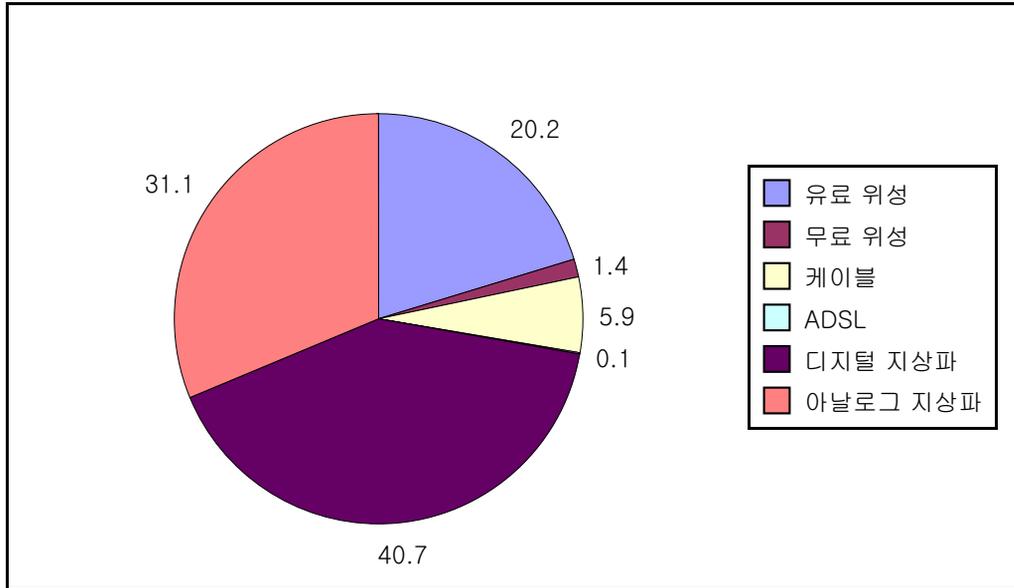
구식 안테나 설비는 여러 가지 문제를 안고 있을 수 있는데, 해당 지역에 적합한 송신기에 맞추어 제대로 방향이 잡혀 있지 않거나, 바람 등으로 인해 방향이 틀어지게 되었거나, 집합건물에 설치된 공청망의 케이블 설비에 결함이 있거나, 적합한 설비 없이 실내용 안테나를 사용하고 있는 경우 등이 대표적이다. 또한 전문적인 설비기사가 아니라 소비자가 직접 안테나를 구입하여 설치한 경우가 많아서 이에 대한 실태조사와 홍보 작업도 시급하다. 이들은 대개 설치 위치가 잘못되어 있거나 부적합한 밴드를 사용하고 있고, 안테나의 지향성이나 극성이 적절치 못한 경우가 많다. 아날로그 방송은 이러한 기술적 결함이나 오류에도 불구하고 시청 자체가 불가능하지는 않은 것이 일반적이기 때문에 시청자들이 문제의 심각성을 제대로 인식하지 못하곤 한다. 하지만 디지털 방송은 신호 품질이 일정 수준을 넘지 않으면 아예 화면이나 음성이 잡히지 않은 까닭에 아날로그 신호 송출이 중단되는 상황에까지 이르러서야 사태가 표면화될 공산이 크다(Crine 2007: p42 참조).

오프콤은 대략 10%가량의 수신 안테나가 완전히 교체 혹은 정비되어야 한다고 추산하고 있다. 하지만 이 수치에는 실내 안테나를 사용하는 가구가 포함되어 있지 않기 때문에 실제 문제는 더 커질 수 있다. 일반적으로 실내 안테나만을 사용해서는 디지털 지상파 방송 시청이 불가능하거나 지극히 불안정하게 마련이라서 실내 안테나를 이용해 아날로그 텔레비전을 시청하는 사람들에 대한 홍보 작업이 대단히 중요하다. 덧붙여, 공동주택의 공청망을 개량할 필요가 있음에도 불구하고 민간 임대주에 대한 강제규정 같은 것이 존재하지 않기 때문에 임차인들의 권리가 침해되거나 갈등이 유발될 가능성도 있다.

4) 디지털 방송 수상기

디지털 지상파 텔레비전은 이를 수신할 수 있는 튜너가 내장된 텔레비전 수상기(IDTV)를 보유하고 있거나 기존의 아날로그 수상기에 디지털 셋톱박스를 설치해야 한다. 기술 표준이 잘 갖춰져 있고 기기 공급도 원활하며 선택폭도 넓기 때문에 기술적으로 크게 문제될 것은 없는 편이다. 하지만 현재의 셋톱박스는 부가 기능이 충분치 않고 확장 가능성이 높지 못하며, 고화질 텔레비전이나 압축 기술의 변화 등 차후의 기술적인 개선이 발생할 경우에 기기를 다시 교체해 주지 않으면 안 되는 문제점이 있다. 이와 함께, 기존 아날로그 튜너가 내장된 VCR이나 DVD 레코더는 디지털 방송을 녹화할 수는 있지만 한 채널을 시청하는 동안 다른 채널을 녹화하는 기능 등 기존의 편의를 그대로 활용할 수 없다. 이를 해결할 수 있는 PVR 기능을 내장한 셋톱박스가 시중에 공급되고 있지만 추가 비용 문제로 아직 활용 폭이 넓지는 못하다.

[그림 2-5] 텔레비전 수상기의 플랫폼 분포



- 2008년 2사분기 현재

- 단위: 백분율

출처: Ofcom (2008d) 참조

2008년 2사분기 현재 영국 텔레비전 시청 가구가 보유한 텔레비전 수상기는 대략 6000만 대로 추산된다. 이 가운데 대략 70%에 조금 못 미치는 4140만대가 디지털 혹은 다채널 방식으로 전환되었다. 31.3%에 해당하는 1870만대는 여전히 아날로그 수신 방식에 머물러 있는데 310만대가 주로 거실용 메인 수상기인 반면 나머지 1560만대는 침실이나 부엌에 설치된 부가적 수상기여서 아날로그 수상기의 대부분이 부차적으로 활용되는 수상기인 셈이다. 이들 중 대다수는 프리뷰 방식의 무료 디지털 지상파 셋톱박스를 구입하여 전환될 것으로 판단된다.

나. 공영방송의 기존 자원 구조

BBC는 수신료 재원을 중심으로 운영된다는 것은 주지의 사실이다. 하지만 BBC 재원이 전적으로 수신료에만 의존하는 것은 아니다. 2007-08년도의 경우 총 수입은 약 47억 파운드에 달했는데, 이중의 3/4가량인 약 34억 파운드가 수

신료 수입이었고, 나머지의 대부분인 10억 파운드(조인트 벤처 지분을 제할 경우 약 7억 파운드)가 수익사업 부문에서 나왔으며, 약 3억 파운드 미만의 재원이 외부의 월드서비스 교부금으로 형성되었다.

2008년 현재 컬러텔레비전의 수신료는 연간 139.5파운드로 월 기준 12파운드 수준이다. 흑백텔레비전은 47파운드의 수신료가 징수된다. 징수회피율(evasion)은 점점 줄어들고 있어서 현재는 7% 이내 수준에서 효율성이 제고되었다. 특수재정이랄 수 있는 월드서비스 재원은 직접교부금의 형태로 제공되는 것이기 때문에 BBC 공공서비스의 자원 일반에 비추어서는 큰 의미를 지니지는 못한다. 대신 수익 사업 부문에 의한 기여도가 점차 증가하고 있고, 구조조정과 업무효율화를 통해 생산적인 부문으로 재투자된 성과도 크게 늘어났다. 여기서 가장 골치 아픈 문제는 수익 부문의 기여도가 늘어나는 것이 양지와 음지를 동시에 지니고 있다는 사실일 터이다. 정책 당국 역시 수익 부문의 기여도를 높이라는 주문을 하고는 있지만, 그와 동시에 과도한 상업성과 시장 교란 효과를 억제하라는 다소 모순적인 요구를 하고 있으며, BBC에게 호의적인 비판자와 적대적인 비판자들 역시 이 수익 부문에 대해 쉽게 화합하기 힘든 내용의 비판을 가하고 있는 것이 사실이다. 또 다른 문제로는, 갱신 칙허장 체계에서 정부가 허용한 수신료 재원이 BBC의 디지털 기여를 요구하는 것에 비해 너무 낮은 수준으로 책정되었다는 것이 BBC의 입장이라는 점에서 확인된다. 디지털 전환을 위한 네트워크 투자비용, 홍보비용, 조직 운영비용, 취약계층 지원비용 등이 모두 수신료로부터 나오기 때문에 BBC는 자원 부족을 겪게 되는 것이 당연했다. 따라서 BBC는 추가적인 구조조정과 예산 우선순위의 재배치라는 방식으로 대응하게 되었으며 이는 BBC에게 항상적인 결핍감을 안겨주고 있다. 이런 조건이라고는 해도, 여타 상업적 경쟁자들의 자원 부족 문제는 더욱 심각한 까닭에 BBC가 큰 불만을 표명하기는 어려운 조건이다. 게다가 BBC 수신료 나눠 쓰기(top slicing) 이슈가 계속해서 사라졌다 나타나기를 반복하고 있는 마당이기 때문에, 다른 것을 떠나 수신료 재원의 '독점'이 왜 정당한가를 주장하는 것에 역량을 집중시키지 않을 수 없는 입장이다.

다. 디지털 전환 비용 충당 방법과 관련 쟁점

1) 디지털 전환 비용 개관

디지털 전환 비용은 수신 장비 전환(upgrade) 비용, 송신 설비 전환 비용, 디지털 전환 홍보비용, 취약계층 지원 비용 등을 포함한다. 여기서 첫째, 디지털 수신 장비 전환 비용은 (위성이나 케이블 플랫폼에서 무료로 셋톱박스를 제공하는 경우를 제외하고) 디지털 튜너가 내장된 텔레비전을 구입하거나 프리뷰 혹은 무료 위성(=프리셋) 셋톱박스를 구매하여 설치하는 비용이다. 둘째, 송신 설비 전환 비용은 코딩과 멀티플렉싱을 위해 방송사 설비와 서비스를 교체하는 것과 송신기의 안테나와 송신탑 및 기타 송신 인프라를 개량하는 것에 지불되는 비용이다. 셋째, 디지털 전환 홍보비용은 주로 Digital UK를 통해서 디지털 전환 일정을 대중들에게 각인시키고, 디지털 전환이 예정된 지역에서 디지털 전환에 필요한 대비 사항들을 자세히 알려주는 제반의 대국민 홍보 작업에 소요되는 비용이다. 마지막으로 취약계층 지원 비용은 정부와 BBC가 협력하여 책정한 지원계획(targeted Help Scheme)에 따라 대략 700만 가구에 이르는 취약계층이 디지털 전환에서 소외되지 않도록 홍보하고 서비스와 장비를 제공하는 데 들어가는 공적 비용을 가리킨다.

정부가 수행한 비용-이득 분석(cost-benefit analysis)에 의하면, 우선, 소비자들이 지불해야 하는 비용은 대략 38억 파운드로 추산된다. 이 비용 가운데 대부분은 디지털 텔레비전 방송 시청을 위한 수상 기구 교체나 개선, 그리고 수신 안테나의 정비에 소요된다. 기기 전환을 위한 옵션은 매우 다양한 편이다. 가장 저렴한 옵션인 프리뷰 셋톱박스는 약 20파운드 선에서 최저가가 형성되어 있다. BSkyB가 제공하는 무료 위성방송 서비스나 BBC 중심의 프리셋은 셋톱박스 구매시 150파운드가량이 소요된다. 기타 위성/케이블/IPTV/디지털 지상파 등의 유료 플랫폼 옵션은 최저 지불가가 월간 11파운드 선에서부터 시작한다. 아날로그 VCR과 DVD 레코더를 전환해야 하는 경우에 대해서는 워낙 시나리오가 다양할 수 있기 때문에 주된 고려 대상이 되지는 않는다. 수신 안테나를 정비하거나 개량해야 할 경우에는 상황에 따라 80파운드에서 200파운드 정도가 소요되는데, 전체 가구의 5-10% 정도가 될 것으로 예상된다. 이와 같은 기기 전환비용 말고도 신규 기기의 추가 사용에 따른 에너지 소비가 증가한다는 점도 놓쳐서

는 안 된다. 정부 추산에 의하면 셋톱박스 등의 추가 사용으로 인해 연간 7500만 파운드에서 2억 1800만 파운드 정도의 전력 소비가 더해질 것으로 전망된다. 하지만 소비자가 얻을 수 있는 이득(benefit)은 이러한 비용을 상회한다.³⁸⁾ 이는 아날로그 신호 송출 중단으로 인해 확보되는 신규 주파수를 활용할 경우 대중의 선택성 증대와 사업상의 가치 창출 등의 측면에서 최소 50억 파운드, 최대 100억 파운드까지의 이득 성취가 가능할 것으로 판단한 내용을 적용한 것이다.

<표 2-11> 영국 정부가 추산한 디지털 전환 비용과 이득

이해관계자	비용(파운드)	이득(파운드)	순이득(파운드)
소비자	38억	51억	13억
방송사	6억	12억	6억
BBC(홍보)	2억	-	-2억
공공부문	-	-	-
총계	46억	63억	17억
BBC(취약계층 지원계획)	6억	-	-

- 학교·병원·감옥에서의 장비 전환비, 민간 임대인이 주택수당 수령자에게 텔레비전 안테나 개량비용을 합리적인 수준에서 부과한 경우 이를 변제해주기 위한 예산 등, 공공부문의 디지털 전환비용은 추산하지 않았음.
- 추산된 금액은 2004년에서 2026년 사이의 할인율(discount rate)을 3.5%로 잡고 2004년 현재 가격으로 표시한 것임.
- BBC가 지불하도록 되어 있는 취약 계층 지원계획 비용은 수신료 납부자로부터 수혜자에게 이전되는 것으로 간주하여 비용 총계에 포함시키지는 않았음.

출처: NAO (2008) p.13 참조

38) 정부의 이득 계산은 2004년도 이전에 수행된 바 있던 “지불 의사(willingness-to-pay)” 조사에 바탕을 둔 것이다. 새로운 디지털 서비스를 이용할 수 있게 될 경우 그에 대해 어느 정도의 비용을 지불할 의사가 있는지에 관해 조사한 바에 비추어 소비자 선택성의 상승이라는 디지털 전환 이후의 조건에 대입하여 계산했다. 소비자 지불의사의 불확정성을 고려하여 보수적인 수치를 추산한 결과다.

디지털 전환 과정에서 방송사들이 지불해야 할 비용은 약 6억 파운드 선으로 추산됐다. 여기에는 코딩과 멀티플렉싱을 위한 기기 교체와 서비스 경비가 포함되어 있으며, Arqiva와 National Wireless Grid의 송신 설비 전환 비용을 송신 서비스 계약을 통해 수수료 형태로 지불해야 하는 조건이 고려되었다. BBC의 경우 현재 체결된 25년간의 서비스 공급 계약에 의한 비용이 18억 파운드 선이다. 이러한 비용 규모는 현재 BBC가 아날로그 및 저출력 디지털 송신을 위해 지불해야 하는 수수료보다 조금 더 큰 수준으로 25년 계약 기간 동안 약 4000만 파운드가 더 소요되는 셈이다. 이것은 송신 설비 소유자/관리사업자가 투자하는 기기 전환 비용을 반영한 것이다. 그러나 이렇게 지불되어야 하는 추가 비용은 디지털 전환으로 인해 발생하는 다른 이익으로 상쇄될 수 있다. 예컨대 디지털 전환 이후의 조건에서는 현재보다 더 많은 서비스를 제공할 수 있는 여력이 생기며, 송신 네트워크를 이용하는 제3자에 대해서는 BBC가 수수료를 부과할 수도 있기 때문이다. Arqiva와의 계약 조건에는, 또한, 25년간의 서비스 수수료가 대체로 고정되어 있기 때문에 상대적으로 유리한 입장이고, 만약 송신소 정비 과정에서 공사가 지체될 경우에 발생하는 비용에 대해서는 Arqiva가 부담하도록 되어 있어서 (공사 지체로 인한 기타의 피해를 일단 접어둔다면) 그로부터 BBC가 특별한 불이익을 겪지는 않을 것으로 보인다. 앞에서 언급한 Siemens와의 코딩 및 멀티플렉싱 계약에서는 2015년까지 1억 400만 파운드를 지불하는 것으로 되어 있다. 해당 서비스는 BBC 건물에 설치된 설비를 통해 제공되기 때문에 활용상의 융통성이 보장되며, 위성 플랫폼을 위한 코딩과 멀티플렉싱 서비스도 포함되어 있다.

<표 2-12> 디지털 전환 관련 활동 목표와 자원 배치

정부의 활동 목표	활동 내용	관리 및 자원
<ul style="list-style-type: none"> - 2012년까지 아날로그 텔레비전 방송을 디지털 텔레비전으로 전환 - 전체 시청 가구의 98.5% 수준에서 모든 공공서비스 방송 채널들을 디지털 지상파 방식으로 받아볼 수 있도록 보장 - 14개의 주파수 채널을 확보하여 새로운 서비스에 활용 	<ul style="list-style-type: none"> - 1154개 장소의 아날로그 송출 및 저출력 디지털 송신기를 해체하고 고출력 디지털 시스템 설치 	<ul style="list-style-type: none"> - 송신소와 송신 설비를 소유한 Arqiva와 National Wireless Grid가 송신기 개선 작업을 담당. 투자된 자본과 운영비는 방송사들과의 계약을 통해 회수. - 주파수의 확보와 재활용을 감독하는 일은 오프콤의 영역
<ul style="list-style-type: none"> - 공중들이 디지털 전환에 대해 적절한 정보를 제공할 수 있도록 보장 	<ul style="list-style-type: none"> - 대중적 홍보 활동 전개 	<ul style="list-style-type: none"> - Digital UK가 홍보 활동 관리. BBC 수신료 가운데 문화부가 전용예산으로 획정한 2억 파운드를 사용
<ul style="list-style-type: none"> - 디지털 전환 과정에서 가장 큰 어려움을 겪으리라 예상되는 집단의 이익을 보호 	<ul style="list-style-type: none"> - 75세 이상 고령자, 장애수당 수령자, 등록된 시각장애인 등을 대상으로 하는 지원계획 수행 	<ul style="list-style-type: none"> - BBC의 자회사로 DSH Ltd.를 설립하고 이를 통해 지원계획 수행. 실제 활동은 제3자와의 계약을 통해 해결. 수신료 가운데 문화부가 전용예산으로 획정한 6억300만 파운드를 사용.

출처: NAO (2008) p.2 참조.

디지털 전환의 순조로운 진행을 위한 기타의 비용은 주로 BBC가 부담한다. 우선, Digital UK가 수행하는 마케팅과 홍보비용 전부가 문화부가 전용예산으로 확정해준 2억 파운드 선에서 BBC 수신료 예산으로부터 지불된다. Digital UK 운영비의 일정 몫도 BBC가 지원하는데 1300만 파운드로 책정되었다. 다음으로 취약계층이 디지털 전환 과정에서 소외되거나 탈락되지 않을 수 있도록 보장하

는 홍보 활동 및 지원 활동 역시 BBC의 몫이다. 이를 위해서 6억 파운드가 넘는 금액이 전용예산 형태로 확정되었다. 이렇게 막대한 규모의 재원이 BBC의 수신료 예산으로부터 지불되는 것이기 때문에, BBC는 자체 부문에서 활용할 수 있는 예산 규모의 축소로 인해 다소간의 곤란함을 겪지 않을 수 없다.³⁹⁾ 게다가 비용 지원 요구가 최고조에 달할 것으로 예상되는 2010/11년 무렵이 공교롭게도 BBC의 차입 제한 규정으로 인한 자금 압박이 가시화될 시점하고 일치하는 문제도 있다. 만약 Digital UK에 소요될 마케팅, 홍보, 운영비가 예상 수준을 넘어서는 상황이 생기게 된다면, 그것을 지원해줄 거의 유일한 조직으로서 BBC의 예산 문제가 더 크게 불거질 수도 있다(BBC Trust, 2007: p.17-18).⁴⁰⁾

2) 취약계층 지원계획(Help Scheme)

BBC에게 특별히 부여된 디지털 전환 관련 책무 가운데 취약계층 지원계획에 관련된 예산의 편성과 운영 방법에는 추가적인 관심을 기울일 필요가 있을 터이다. 먼저 지원 대상을 살펴보면, 75세 이상의 고령자이거나, 장애인 생활 수당(disability allowances), 간호 수당(attendance allowances), 장기 간호 수당, 장애인 이동수당 지원(mobility supplement) 등을 수령하도록 되어 있는 사람이거나, 등록된 시각장애인 혹은 부분 시각장애인인 경우로 국한된다. 흔히 생각할 수 있는 저소득층이라든가 지역적 소외계층 등의 항목은 발견할 수 없다는 점이 특이한데, 이는 디지털 전환 시 지원 대상자로 삼아야 할 계층에 대한 기존 조사 결과를 바탕으로 삼은 것이었다. 해당 조사에 의하면 디지털 전환에 대해 가장 무지하거나, 스스로 디지털 전환을 해결할 능력 혹은 의사가 부족하여 디지털 전환 과정에서 가장 소외되기 쉬운 ‘취약계층(vulnerable group)’은 바로 저 소득층이라기 보다는 노년층이나 장애인 집단인 것으로 나타났다. 따라서 정부와 BBC는 이와 같은 취약 계층을 700만 가구 정도로 추산하고 이들에 대

39) 직접적으로 이 문제 때문이라고 까지는 할 수 없겠지만, 전보다 더 박한 수준에서 수신료 인상안을 받아 쥔 BBC는 자체 운영을 위한 예산, 특히 조직 경비, 인건비는 물론 제작비도 뼈대하게 책정해야 하는 상황에 처했고, 결국 추가적인 인력감축과 구조조적을 더 밀어붙여야 했다.

40) BBC가 처음 예산을 기획할 때, Digital UK의 마케팅 및 홍보비용으로 지불되어야 하는 금액은 최저 1억 2700만 파운드에서 최고 3억 8400만 파운드에까지 이를 것으로 내다보았다. BBC가 제안하여 큰 차이 없이 수용된 1억 7700만 파운드는 최저치에서 최고치 사이의 절충점으로 산정되었다는 건 경우에 따라서 이를 훨씬 상회하는 금액 수준까지 증가할 위험성도 내포하고 있다는 의미다.

한 다양한 종류의 지원계획을 수립했다.

실제 지원 내용이 되는 것은 비용대비 효과가 가장 좋은(cost effective) 옵션이다. 당사자가 해당 옵션이 아닌 다른 것을 원할 경우에는 당사자의 요구에 부응하되 지원금액은 기준이 되는 옵션에 준하도록 하는 것이다. 대개의 경우는 지원 대상자 가정에서 프리뷰 서비스를 통해 공공서비스 텔레비전 채널을 모두 받아볼 수 있는 기구를 제공, 설치, 사용할 수 있도록 해주는 것이다. 필요할 경우에는, 실내 안테나 텔레비전 안테나, 위성 접시, 혹은 기타 텔레비전 방송 수신 기구들을 설치, 수리, 교체, 재 배치, 재 배선해줄 수도 있다. 대상자가 선택할 수 있는 다른 옵션, 즉 기타 무료 서비스나 유료 서비스 제공자를 알려주고 그러한 서비스를 이용할 수 있도록 지원해주는 것도 가능하다. 이때에는 비용 대비 효과가 가장 큰 옵션에 관련된 지원이 이뤄질 경우에 소요되는 비용에 상응하도록 한다. 이와 같은 지원은 완전히 무료로 제공되는 것이 아니라 40파운드의 서비스 수수료가 지불되어야 한다. 하지만 지원 대상자가 연금 수령자이거나 소득 보조금, 실업 수당 등을 수령하는 저소득자인 경우에는 40파운드를 지불하지 않아도 된다. 만약 대상자가 어린이라면 그에 관련된 아동 수당을 수령하는 사람, 그 아동을 책임지는 사람, 그리고 동일 주소에 거주하는 사람이 서비스 수수료를 지불해야 하는데, 그와 같은 지불 의무자가 위에서 언급한 저소득자에 해당한다면 이 경우에도 무료로 지원된다.

700만 가구 정도로 추산되는 지원 대상자를 위해서 BBC는 수신료 수입 가운데 일부인 6억 300만 파운드의 예산을 전용예산으로 확보하여(ring-fence) 이를 지원해야 한다. 이 사항은 지난 칙허장 개정 당시에 명문 규정으로 삽입되었고, 협정서를 제정하면서 구체적인 협의 내용을 적시하였다.⁴¹⁾ 지원계획의 수행을 위해서 정부와 BBC 사이에 별도의 지원계획 협정서가 조인되기도 했다. 이에 따르면 BBC는 지원계획 수행을 전담하는 자회사 “DSHS(Digital Switchover Help Scheme) Ltd.”를 수립하도록 되어 있다. DSHS는 기금을 관리하고 집행하는 역할을 맡되, 실제의 서비스는 각 지역별로 업체나 단체를 외주 계약하는 방식을 택했다. 지원 대상자를 선정하고 서비스 수수료 부과 여부를 판단하기

41) 이 예산 규모는 지원 대상자에게 소요되는 비용에서 비저소득자의 서비스 수수료 지불 예상액 7200만 파운드를 제한 수치이다.

위해서는 노동연금부(Department of Work and Pensions)와 기타 지역관청으로부터 관련된 개인정보가 제공되어야 하기 때문에 이를 위한 별도의 입법- 디지털 전환(개인정보 제공)법 The Digital Switchover (Disclosure of Information) Act - 도 2007년에 완료되었다.

<표 2-13> 취약계층 지원계획 관련 책임영역 배치

책임영역	정부	BBC 트러스트	BBC
계획 디자인	*		
지원비 수준 책정	*		
지원 제공			*
계획 디자인의 지불대비가치(VFM)	*		
계획 수행의 지불대비가치		*	
장비 명세 작성 및 승인	*	*	
수행지표 설정		*	
비용효율성이 가장 높은 지원 방식 결정			*
‘대등 기여’를 위한 이관가치 (transfer value) 설정 담당 전문가 선임	*		

- 대등 기여(equivalent contribution)는 지원 대상이 되는 개인이 가장 비용효율성이 높은 옵션이 아닌 다른 형태의 기기를 선택했을 경우 그것을 구매할 수 있도록 (옵션에 상응하는 비용을) 보장 해주는 것을 의미함.

출처: NAO (2008) p.27 참조

이에 관련해서는 아직 해결되지 않은 많은 문제들이 상존한다. 취약계층에 대한 지원은 사전에 완전히 정의되어 있는 명부에 따른 지원이라기보다는 실수요자에 대한 복지 지원에 해당하기 때문에 예상과 실제 사이에 큰 차이가 발생할 수 있다. 일례로 Copeland 지역에서 시험 전환을 시도할 당시에 정부에서 예상한 지원 대상자 규모는 8500명 수준이었지만 BBC에 실제로 접수된 대상자는 9500명 정도에 달했다. 이러한 문제들로 인해 이미 확정된 전용예산 6억 300만

파운드(물론 여기에는 예비비도 포함되어 있음)로는 지원계획을 완수할 수 없게 된다면 당연히 추가 재원이 필요해진다. 여기서 정부는 추가 재원을 마련하기 위해 BBC 자체의 프로그램이나 서비스, 기타 자원이 희생되어서는 안 된다는 것을 명확히 했다. 그럼에도 불구하고 이러한 경우에서 추가 재원은 어떻게 마련되어야 하는지에 대해서 분명한 대안이 수립되어 있는 것은 아니다. 이 경우 BBC는 지원계획 계약을 종료해야 한다고 인식하고 있으며, 계약을 종료하기 위해 필요한 비용(exit cost) 역시 지원계획 전용예산 안에서 해결해야 한다고 판단한다.

3) Digital UK의 운영 및 디지털 전환 홍보

디지털 전환 과정을 효과적으로 관리하고 대국민 홍보 작업을 수행하는 일종의 허브 조직으로 탄생한 Digital UK는 정부의 권고 하에 공공서비스 방송사 및 지상파 송신 네트워크 사업자의 공동 출자로 2005년 4월 구성되었다. 이들의 업무 영역은 주로 디지털 전환의 기술적 과정을 조율함으로써 전환 정책을 실천하는 것과 함께, 이를 위해 정부 및 공공기관, 방송사, 기기 판매자와 생산자, 송신 네트워크 관리자 등과 논의 구조를 마련하는 것에 있다. BBC는 이러한 업무 수행 과정에서 발생하는 운영 경비의 절반이 넘는 56%를 감당하며, 이에 상응하는 비율의 의사결정권을 지닌다. 대신 실제로 가장 중요한 활동 영역이면서 가장 많은 예산이 소요되는 대국민 홍보 작업에 관련해서는 별도의 법규를 통해 BBC가 비용을 전액 부담하는 것으로 결정되었다. BBC는 이와 같은 수신료 협상이 이뤄진 2007년 이전에도 이미 1100만 파운드의 홍보비 예산을 지출한 바 있다.

<표 2-14> Digital UK의 5년간(2007/08년-2012/13년) 경비

활동내역	할당된 예산 (파운드)
텔레비전, 라디오, 출판 광고	5700만
기타 대고객 접촉(outreach) 및 지원	2900만
콜센터와 웹사이트	2000만
기획과 제작	1800만
지역 우편물 발송	1400만
업무 지원(Trade Support)	1200만
연구 및 추적조사(tracking)	800만
지역 관리	800만
총계	2억
홍보 캠페인 예산	1억6600만
임시비	3400만

- Digital UK가 출범 당시 2005/06년부터 2013/14년까지의 전체 예산으로 제시한 금액은 1억 7560만 파운드였음 문화부가 전용예산으로 못 박은(ring-fence) 2억 파운드는 Digital UK 활동기간 중 첫해와 마지막 해를 포함하지 않음.
- 임시비(의 용처, 정의, 사용여부 등)는 BBC가 관장함
- BBC는 2억 파운드의 전용예산에 더하여 1200만 파운드를 Digital UK 운영비 명목으로 추가 제공할 예정임.

출처: Digital UK, NAO (2008) p.13. 참조

아날로그 신호 송출 중단 이전에 대다수의 가구들이 이미 디지털로 전환을 하거나 최소한 디지털 전환 일정과 방식을 사전에 인지하고 있도록 보장하는 것이 Digital UK의 마케팅 및 홍보 작업의 핵심이다. 이에 Digital UK는 다음과 같은 지역별 홍보 목표를 설정해 두었다.

- 디지털 전환에 대한 인식(awareness): 디지털 전환 12개월 전 100%
- 디지털 전환에 대한 이해(understanding): 디지털 전환 6개월 전 100%
- 주요(primary) 텔레비전 수상기의 전환: 아날로그 신호 송출 종료 후 4주 이

내에 디지털 방송 수신을 원하는 사람들의 95%. 이 수치는 원래 100%로 잡혀 있었으나 관련 사례를 참조한 후 이 수준으로 하향 조정하였음.

- 기타(secondary) 텔레비전 수상기의 전환: 아날로그 신호 송출 종료 후 6개월 이내에 디지털 방송 수신을 원하는 사람들의 100%

Copeland 지역에서의 시험 전환이나 최근 Selkirk에서의 본격적인 디지털 전환 과정을 주도한 Digital UK는 전반적으로 자신들의 활동이 적절한 수준의 성과를 가져오고 있고, 향후 디지털 전환에 필요한 경험이나 자료들이 원활히 축적되어 가고 있다고 자평하는 분위기이다. 실제로 주요 행위자들 사이의 협력과 의사결정 구조가 비교적 큰 무리 없이 잘 작동하고 있으며, 국민들의 디지털 전환에 관한 인식이 크게 개선되고 언론사들의 이해와 태도 또한 긍정적인 방향으로 바뀌게 된 것에는 Digital UK의 효과적인 홍보 작업의 영향이 컸다는 평가가 일반적이다.

행위자들을 잘 묶어내어 공동의 의사결정 구도 속에 배치할 수 있었다는 것은 대단히 중요한 성취입니다. 네트워크형 허브 조직이라는 특성상 소수의 인원을 투입하여 커다란 연계 효과를 노리는 것으로, 매우 빠르고 업무 부담이 크기는 하지만 효율적이고 효과적인 조직으로서 활동해 왔다고 할 수 있습니다. 또한 단순히 기획과 홍보만을 담당하고 실제의 결정은 외부에서 이뤄지는 구조가 아니라, 각 행위자들이 일정한 지분을 갖고 참여하여 실효성 있는 협의를 이끌어내는 의사결정 구조를 갖고 있었다는 것도 수행 차원에 있어서 큰 의미를 갖고 있다 하겠습니다.

- 2008년 11월 6일 Digital UK와의 인터뷰

Digital UK와 오프콤은 디지털 전환이 이뤄지는 지역에서의 인식도, 이해도, 준비 정도 등을 지속적으로 체크하는 추적조사(tracker survey)를 꾸준히 실시하고 있고 조사 결과는 오프콤의 분기별 디지털 텔레비전 방송 진척 보고서에 포함된다.

라) 디지털 전환 과정에서의 주파수 및 채널 배분 문제

공공서비스 방송사들에게 아날로그 주파수를 무료로 제공하는 대신 그에 상응하는 공공서비스 책무를 부여하는 방식이 최근까지의 영국 공공서비스 방송의 근간을 구성하고 있었다면, 디지털 전환 이후에 펼쳐질 환경은 상당히 다른 지반 위에 놓일 것임은 분명하다.⁴²⁾

영국 정책 당국은 아날로그 신호 송출 중단을 계기로 얻어지게 될 양질의 UHF 주파수 채널들은 초고속 무선 인터넷, 이동 텔레비전, 더 많은 지상파 방송 채널, 지역 텔레비전, 무선 마이크, wi-fi 기술을 이용한 저출력 정보통신 등 다양한 신규 산업을 가능하게 할 것이라 믿고 있다. 그 결과로 영국 국내총생산의 3%에 이르는 경제적 효과를 통해 영국 국민경제에 막대한 기여를 하게 됨은 물론 소비자에게 새로운 선택을 제공함으로써 향후 20년간 50억에서 100억 파운드 가량의 부가가치가 창출되리라고 기대한다.

UHF 주파수 가운데 가장 긴요한 368 MHz를 아날로그 지상파 방송이 사용하고 있으며, 이는 2012년이면 종료될 예정이다. 영국 정부는 256 MHz는 디지털 지상파 방송을 위해 유보할 것을 2003년에 결정했다. 이것은 아날로그 송출이 중단되었을 경우에 현재의 디지털 지상파 신호를 고출력으로 전환함으로써 더욱 안정적이고 폭넓은 서비스를 제공하기 위함이다. 정부는 디지털 전환 이후에 확보되는 112 MHz를 어떻게 사용해야 하는가를 두고 일정한 의견수렴을 거쳤으며, 조만간 그것에 대한 결정을 제시할 예정이다. 정부와 오픈컴의 입장은 일단 ‘기술 중립적’인 것으로 요약된다. 이미 공공서비스 방송사에 대한 유보 조치는 확고히 해둔 까닭에 추가적인 공공적 고려가 긴요하다고 볼 수는 없고, 나머지 주파수의 활용은 시장 위주의 접근법을 사용하는 것이 옳다는 판단이다. 때문에 해당 주파수는 덩어리로 잘라 경매 형식으로 매각하고, 구체적인 사용은 해당 컨소시엄의 재매각 방식에 의존한다는 것이 시장 접근법의 핵심이다. 하지만 이와 같은 시장 위주 접근법에 대한 저항이 상당한 비중으로 존재해왔기 때문에 정부와 오픈컴은 완전한 경매 방식이라기보다는 경매를 기본으로 한 ‘뷰티

42) 물론 디지털 방송 체제에서도 일정한 형태의 간접적 지원이 존재하는 것 또한 사실이다. 과거의 한 개 아날로그 채널에 상응하는 디지털 지상파 멀티플렉스 면허가 BBC에게 두 개, 기타의 공공서비스 사업자들에게 들에게 한 개가 부여되어 있기 때문이다. 나머지 세 개는 상업적인 용도로 부여되었다.

콘텐츠’ 방식이 될 것이라고 밝혔다. 즉 시장 경쟁에 맡기되, 적합한 주체에 대한 판단은 시장 이상의 것을 고려하게 될 것이라는 의미이다.

이러한 조건에서 최근까지 오프콤이 유일하게 ‘유보(reserve)’ 주파수 용도로 밝혀 놓았던 것은 제한된 지역에서 제한된 시기 동안만 무선 마이크용으로 사용하는 대역 정도이다. 하지만 공공서비스 방송사들에게 고화질 서비스용 주파수 대역을 추가로 유보해주어야 한다는 주장이 결국 힘을 얻었다. 오프콤은 지난 10월말을 기해 상업적 공공서비스 방송사들이 자신의 핵심 채널이나 부분적 콘텐츠를 고화질로 전송할 수 있는 주파수 용량을 확보해주시기로 했다. 이는 채널4와 S4C 의 신청과 채널3 면허보유자 일부의 ITV를 통한 신청으로 나뉜다. 오프콤은 새로운 압축 기술과 아날로그 채널 주파수에서 얻어지는 여분을 활용하면 적절한 수준의 고화질 서비스가 가능하리라고 판단하고 있다.

디지털 주파수 분할 문제는 이미 꽤 오래전부터 기술적인 점점을 마치고 정책적인 입장을 정리해 놓은 상태입니다. 디지털 주파수 분배 문제를 접근하는 데 있어서 굳이 ‘시장이 주도하는(market-driven)’이라는 표현을 쓴 까닭은 이 미지의 영역의 구체적인 용처를 결정하는 데 가장 효과적인 방법이 시장의 판단에 맡기는 것이라 믿기 때문입니다. 디지털 주파수의 공공적 활용에 대해서는 이미 디지털 멀티플렉스 대역의 확보와 최근의 고화질 공공서비스 채널에 대한 배려 등을 통해 어느 정도 일단락이 되었다고 봅니다. 새로운 주파수를 이동 텔레비전에 쓰는 게 좋을지, 초고속 이동 인터넷 서비스를 위해 쓰는 게 좋을지에 대해서 판단하는 것은 특정 기술에 대한 정책적 편향을 드러낼 수 있기 때문에 쉽사리 정당화하기 어렵습니다.

- 2008년 11월 6일 오프콤 정책자문관과의 인터뷰 중

위에 인용된 오프콤의 공식 입장처럼, 영국 정책 당국은 신규 주파수를 활용하는 구체적인 방법은 시장의 역동성과 산업적 전망에 맡기는 것이 필요하다고 판단하고 있다. 여타의 공공적 접근도 가능할 수 있겠지만, 그것이 반드시 옳은 것도, 효율적인 것도 아니라는 것이다. 이것은 방송만이 아닌 통신 부문에 대한

고려를 중시하는 오픈컴의 입장에서는 어찌 보면 당연한 일이다. 또한 주파수 매각을 통해 막대한 규모의 공공 재원을 마련할 수 있는 정부 입장에서도 어느 정도 예측 가능한 일이다. 특히 영국 정부와 오픈컴은 이렇게 주파수를 매각함으로써 얻어지는 재원을 공공서비스 커뮤니케이션 관점에서 경쟁에 기반을 두어 제공되는 공공서비스 콘텐츠 재원으로 활용하는 아이디어 역시 불가능하지 않다고 답변하고 있다. 또 한 가지 변수로 고려해 볼 수 있는 것은 최근 문화부가 “컨버전스 싱크탱크”에 뒤이어 “디지털 영국” 이니셔티브를 개시한 조건이다. 예전에도 디지털 영국에 관련된 논의와 이니셔티브가 없었던 것은 아니지만, 디지털 방송 전환에 대한 공식적인 논의와 실천이 안정화 국면에 들어서는 한편 새로운 공공서비스 방송 모델이 필요한 시점에서, 디지털 영국 과거 오픈컴 사무국장이었던 스티븐 카터(Stephen Carter)를 영입하여 이 분야의 각외 장관직을 맡긴 것은 일정한 함의를 담고 있다고 하겠다. 예컨대 영국 정부의 정책적 초점이 ‘광대역망의 확충’을 본격적으로 밀어붙이면서 초고속 인터넷 서비스와 유비쿼터스 아이디어를 현실화하기 위한 새로운 정책 방향성 수립에 놓여 있다고 한다면, 디지털 주파수의 배분과 활용 방식에 대한 태도 전환이 발생될 가능성도 아예 배제하기는 어렵지 않을까 한다.

6. 영국 조사연구의 요약 및 결론

가. 조사 연구의 요약

1) 공영방송의 지위와 역할

공공서비스 방송은 영국 방송 제도의 주축이다. BBC는 이러한 공공서비스 방송의 핵심을 이루는 공영방송사로서, 단순한 방송사 수준을 넘어 영국의 사회적 삶을 규정하는 문화적 공공서비스 제도로서 기능해 왔다. BBC는 수신료라는 막대한 공공 재원을 효율적으로 사용하여 영국 방송 콘텐츠의 고품질성과 기술적 선도성을 선비는 국내외적 벤치마킹의 대상이다. 또한 BBC의 막강한 글로벌 브랜드 파워는 영국의 대외적 이미지를 구축하는 중요한 역할을 담당한다.

BBC는 “정보, 교육, 오락이 담긴 서비스와 프로그램을 통해 사람들의 생활을 풍부하게 만드는” 것을 사명(mission)으로 삼는다. 이로써 “세계에서 가장 창의

적인 조직”이 되는 것이 이들의 비전이다. 이러한 BBC의 지향성은 시장의 실패를 보완하는 소극적 공영방송 모델을 확실히 넘어 선다. 적극적 공영방송 모델을 제공하는 BBC는 다른 방식으로 대체할 수 없는 창의성(creativity)과 (독립성, 불편부당성, 정직성으로 얻어지는) 신뢰(trust)와 같은 공공가치를 창출해내는 경쟁력 있는 조직으로 스스로를 규정한다. 이들은 텔레비전과 라디오라는 전통적 방송 영역은 물론, 국내외를 망라하는 다양한 수용자들에게 다양한 매체 형태를 통한 경쟁력 있는 서비스를 제공한다.

BBC는 설립과 운영의 근거가 되는 법제도와 그것을 실천하는 사회적 관습 속에서 일관되게 독립적인 면모를 보인다. 수신료 재원은 BBC가 국가와 시장의 영향으로부터 비교적 자유롭게 행동할 수 있는 물적 기반이 된다. BBC에 대한 관리와 감독, 그리고 규제는 수신료 납부자의 관점에서 공익의 후견인을 자처하는 독립기구 BBC 트러스트의 몫이다. 이들은 BBC가 정치적인 외풍의 영향을 받지 않을 수 있도록 보호하는 기구이면서, BBC의 행위가 공익의 관점을 벗어나지 않으면서 수신료 재원을 효율적으로 사용할 수 있도록 감독한다. 방송 분야에 대한 전문적 시야를 갖춘 일종의 문화적 대의기구로서, 영국 각 민족자치 권역과 지방의 수용자위원회의 의견을 수용하여 BBC의 공적 책무를 조율하고 있다.

2) 공영방송의 제도적 전환

디지털 전환이라는 조건은 ‘방송’이라는 영역에 대한 근본적인 질문을 던진다. 영국 공공서비스 방송 역시 변화된 환경에서 어떻게 공공서비스의 기본적 문제 의식을 지속할 수 있는가를 놓고 다방면적인 모색을 진행 중이다. 아직 영국식 공영방송 체계에 근본적인 변환이 일어난 것은 아니지만, 2003년 커뮤니케이션 법의 탄생과 통합 규제기관 오프콤의 출범과 함께 방통융합과 디지털 전환을 하나의 지배적 현실로서 적극적으로 아우르는 시도가 계속 되고 있다. 특히 2003년 커뮤니케이션법이 설정한 제도적 환경은 과거의 공공서비스 ‘방송’이 공공서비스 ‘커뮤니케이션’이라는 확장된 시야 속에서 움직여야 함을 잘 보여주고 있다. BBC와 함께 제각각 개별적인 영역에서 공공서비스 책무를 분담하던 상업적 행위자들은 소유권 문제 등에서 다소간의 규제완화를 보상받은 대신 디지털 전환을 하나의 공적 과제로 설정하여 적극적으로 참여하도록 주문받았다.

2003년 커뮤니케이션법은 오프콤에게 공공서비스 방송에 대해 주기적인 점검을 수행하도록 규정하고 있다. 지금까지 두 차례에 걸쳐 진행된 바 있는, 오프콤의 공공서비스 방송에 대한 조사연구 과정은 정책 당국의 의사결정에 기반을 제공하는 ‘사실’을 수집하고 정책 옵션을 제공한다는 점에서 점점 더 큰 의미를 획득하게 되었다. 이를 통해 오프콤은 공공서비스 커뮤니케이션의 관점에서 “공공서비스 콘텐츠” 공급의 안정성 확보를 지향하는 제도적 전환을 사고하고 있다. 대중들은 현재의 공공서비스 방송 체제에서 충분한 만족을 얻고 있고, 비영리조직과 영리적 행위자를 아우르는 폭넓은 공공서비스 시스템의 효과가 매우 높다는 점은 아직까지 분명하다고 확인된다. 그러나 디지털 시대로 인해 매체들 사이의 경쟁이 격화되고 있고 그만큼 수용자들의 파편화 현상이 커져가고 있는 시점에서 과거와 동일한 형태의 공공서비스 체제를 유지하는 것은 가능하지 않다는 것이 이들의 판단이다. 기존의 방송 콘텐츠를 넘어서는 “공공서비스 콘텐츠”를 안정적으로 공급하기 위해서는, 기존 주체들의 해체와 재구성, 공공 재원의 추가적인 조달과 지원 등을 포함하는 새로운 판짜기가 필요하다.

BBC는 2006년의 칙허장 갱신에 대비하면서, 영국 공공서비스 방송 체제에 대한 나름의 비전을 세운 바 있다. 칙허장 재검토 과정에 대한 선제적이고 능동적인 대응의 일환으로 ‘공공가치’ 개념을 내세운 BBC는 자신과 같은 공영방송사는 여타 방식으로는 대체될 수 없는 고유한 공공가치를 생산하는 주체로서 인식되고 또 그렇게 운영되어야 한다고 설득함으로써 디지털 시대에서 공영방송의 자기정당화 기제를 재구성하려 했다. 공공가치는 공적 목적의 수행으로 통해 구체화되는데, 그러한 수행 과정을 객관적으로 평가할 수 있도록 하는 장치들이 새로이 제안되었다. BBC 트러스트는 BBC의 공적 목적을 당대의 조건에 따라 구체화하고, 그렇게 구체화된 과제를 BBC가 어떻게 실천하고 있는지를 감시하는 주체로서 기능한다. 지금과 같은 시대적 조건에서, BBC의 공적 목표 가운데 하나는 ‘디지털 전환의 중심축’ 역할을 수행하는 것이다. 모든 종류의 디지털 플랫폼을 통해 다양한 수용자 요구에 부응하는 것, 그리고 디지털 기술이 보편적으로 접근 가능한 수단이 될 수 있도록 디지털 전환을 주도하는 것은 현 시대에 특수한 BBC의 ‘공공가치’를 가장 잘 보여준다. 결론적으로 BBC는 칙허장 갱신 과정에서 스스로를 공공가치 실현의 중심으로 우뚝 세움으로써 디지털 전환 과정에서도 주도적인 영향력을 발휘하는 ‘디지털 공공서비스의 기축’으로서 재포지셔닝 하는 데 성공했다고 할 수 있다.

이러한 조건에서, 현재의 영국 공공서비스 방송 개념은 장기적으로 “공공서비스 콘텐츠” 개념을 중심으로 심대한 변모를 겪을 것이라 판단된다. 고품질성과 다양성, 공정성 등의 공공서비스 기본 영역, 혹은 공공가치를 어떤 식으로든 유지하고 지원해야 한다는 원칙을 견지하면서, 그것이 변화된 방송환경과 효율적으로 조율되기 위한 실용적인 정책을 입안하는 데 주력하고 있다. 여기서 우리는 영국 방송 정책의 수립 과정이, 행위자들 사이의 합의와 공중에 대한 설득을 이끌어내기 위한 여러 가지 협의구조와 홍보 장치를 구축한 것에 주목할 필요가 있다. BBC는 이러한 담론 지형 속에서 대중과 엘리트를 대상으로 한 치밀한 홍보 전략을 구사했고, 적극적인 자기혁신을 단행하며 자신의 존재 의의를 효과적으로 부각시켰다. 영국 정책 당국은 디지털 방송 전환과 같은 주요 정책 과제를 현실화시키기 위해서는 BBC와 같은 공영방송사를 효과적으로 활용해야 하며, 기타의 산업적 파트너십을 무리 없이 구성해야 한다는 점을 잘 인식하고 있다. 디지털 전환기에서 공영방송의 존재의의를 규정하는 사회적 합의 기반은 바로 이러한 요소들로부터 구성된다.

3) 공영방송의 새로운 서비스 전략

영국 정책 당국에게 디지털 전환은 문화정책, 공공정책, 산업정책이 혼합된 새로운 발전 전략이었다. 하지만 디지털 지상파 방송의 초기 실패로 인해 정책적 어려움에 직면했다. 이러한 조건에서 BBC는 프리뷰 모델을 수립하여 성공적으로 안착시킴으로써 위성 플랫폼이나 케이블 플랫폼이 성장 한계에 봉착한 유료 서비스 모델을 보완하는 대안적 가능성을 보여주었다. 기존에는 디지털=다채널=유료방송으로 등치되는 경향이 있던 제한적 디지털 방송 경험이 대중적/산업적으로 극복될 수 있는 계기가 마련된 것이 바로 이 시기부터이다. 대중들은 프리뷰 모델을 통해 아날로그 공공서비스의 무료방송(free-to-air) 경험과 무리 없이 연결되면서도, 적절한 음질과 화질, 그리고 결정적으로 BBC, ITV, 채널4 등의 공공서비스 방송사가 제공하는 양질의 다양한 콘텐츠를 제공받을 수 있다는 확신을 갖게 되었다. 프리뷰 모델이 유료 서비스 모델의 빈 구석을 보완하는 것을 넘어, 가장 대중적인 형태의 디지털 전환 옵션이 됨으로써 영국 정책당국의 디지털 전환 정책이 안정화 국면에 들어섰다. 이에 영국 정부와 오프콤은 지역별 순차 전환 방식을 채택하고 구체적인 전환 일정을 확정함으로써 디지털 전환을 공식적인 트랙 위에 올렸다.

BBC의 디지털 전략은 공영방송이 자신의 공공성을 유지하면서 변화된 환경에서 주도력을 잃지 않을 수 있는지를 잘 보여준다. BBC는 모든 종류의 플랫폼을 통해 고품질 콘텐츠가 공급될 수 있도록, 콘텐츠의 기획/제작/편성/전달/활용을 전일적으로 관리하는 편성 시스템을 구축했다. 또한 위에서 언급한 프리뷰를 통해 무료 디지털 지상파 플랫폼의 경쟁력을 마련하고, 이러한 무료 모델을 연장한 프리셋 서비스로 나아감으로써 지상파와 위성 플랫폼을 잇는 다채널 무료 디지털 방송 서비스 형태를 안착시켰다. 뿐만 아니라 이들은 정부의 디지털 전환 계획에서 주도적 위치를 확고히 함으로써 디지털 전환과 같은 중요한 국가적 사업에서 튼튼한 공영방송사의 역할이 얼마나 중요한지를 여실히 확인시켜 주었다. BBC는 무료 디지털 지상파 방송을 성공시켜 디지털 전환의 결정적 동력을 제공함은 물론, Digital UK와 같은 네트워크형 허브 조직을 경제적/인적/기술적으로 지원함으로써 디지털 전환의 주요 행위자들 사이의 무리 없는 협력을 이끌어내고 대중들에 대한 홍보 전략을 착실히 세워갈 수 있도록 했다. 디지털 전환으로부터 소외될지 모를 취약계층을 위한 지원계획을 세우고, 주도 기구를 수립하여 수신료 재원을 지원 기금으로 제공하는 것 역시 디지털 전환 과정에서 BBC가 차지하고 있는 중심성을 분명히 입증해 준다.

BBC는 이외에도, iPlayer, BBC 온라인, 팟캐스팅, 디지털 채널, 양방향 서비스, 고화질 텔레비전 등의 영역에서 새로운 기술을 소개하고 다양한 디지털 콘텐츠의 기술적 가능성을 확장시키는 데 성공했다. 디지털 기술을 정확히 이해하고 적용하여, 모든 플랫폼에 유통될 수 있는 다품종/양질의 콘텐츠를 생산해내는 가장 창의적이고 효율적인 조직으로 각인됐다. 특히 최근의 BBC iPlayer의 성공은 차세대 멀티플랫폼 주문형 서비스가 어떠한 형태를 취해야 할 것인가를 잘 보여준 사례가 되었다. 뛰어난 검색 인터페이스, 안정적이고 빠른 스트리밍과 다운로드, 뛰어난 화질과 음향, 선택폭이 넓은 고품질 콘텐츠 등이 주요한 성공요인이었다. 또한 고화질 서비스에서도 BBC는 가장 앞서나가는 모습을 보이고 있다. 위성 플랫폼에서 BBC HD 채널을 운영하면서 BBC 고화질 콘텐츠를 시연하고 있는데, 이를 통해 다양한 서비스 옵션들과 가능성을 타진하고 있는 중이다. 수많은 콘텐츠들이 복잡하게 얽혀서 너무나 많은 선택을 제공하게 되는 디지털 시대를 돌파할 전략은, 자신의 콘텐츠에 강력한 브랜드 이미지를 부여하는 것이 필요하다. 다행히 BBC 콘텐츠는 대작 자연 다큐멘터리 등의 영역에서 국제적으로 인정받고 있으며, 교육과 재미를 겸비한 고품질성을 대표적인 브랜

드 가치로 삼을 수 있다. 때문에 BBC는 스포츠와 다큐멘터리 등의 영역에서 고품질 제작 노하우를 지속적으로 누적시키고, 필요할 때마다 대규모 투자를 감행하여 국내외적으로 확실한 비교우위를 각인시키는 전략을 취한다.

4) 공영방송의 공공성 확보 방안

BBC의 공공성 문제가 사회정치적인 이슈로 떠오른 계기는 2003년 이라크전 문건 보도를 둘러싼 정치적 갈등이었다고 할 수 있다. 정부와 BBC 사이의 대립이 극단적으로 표면화되었다가 허튼 보고서를 통해 위기를 맞은 BBC는 자신의 저널리즘에 내재한 문제점을 인식하기 위한 시도로서 <닐 보고서> 발간했다. 해당 보고서는 BBC 저널리즘의 근본적 건전성과 우수성을 확인시켜주는 대신, 구체적인 부분에서 지켜져야 할 원칙을 명료화하는 성과를 남겼다. 이는 BBC의 공공성을 확보하기 위한 일련의 개혁 노력의 시발점이 되었다.

2004년 칙허장 갱신 과정에서 BBC가 제안한 공공가치 개념은 자신을 담론적으로 정당화하기 위한 주축 개념으로 창안되고 적극적으로 홍보되었다. 공공가치 개념 자체는 수사학적 기능이 주가 되었고, 정부나 오프콤으로부터 전격적인 동의와 호응을 얻어내는 데 성공한 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 한편으로는 BBC에 대해 호의적인 그룹을 결집시키고, 다른 한편으로는 BBC에 비판적인 그룹 사이에 입장 차이를 발생시키는 효과가 있었다. 나아가 공공가치 개념에 연관된 공공가치 테스트의 평가 시스템은 대외적 설득력을 높이는 것에 크게 기여했다고 볼 수 있다. 정부는 공공가치 테스트를 BBC 트러스트의 핵심적인 권한으로 수용하였으며, 오프콤은 시장영향평가 방식을 통해 이러한 평가 과정에 관여할 수 있는 경로를 열었다. 이로써 BBC의 행위가 대외적으로 공개되고 객관화될 수 있는 최소한의 변화가 마련되었다는 인식이 어느 정도 일반화되면서, 기존 체제의 근본적인 변동 없이 BBC가 디지털 전환을 주도할 수 있는 여건이 생성되었다.

BBC는 또한 그전까지 진행되어 왔던 효율성 강화 정책을 더 확장하지 않을 수 없었다. 애초 기대보다는 불충분한 형태로 협의된 수신료 재원 때문에, 행정적 관리 비용을 최대한으로 줄이는 것은 물론, 제작 부문에 투입되는 재원까지도 축소해야 하는 상황에 직면했다. 이러한 문제로 인해 BBC는 일원화된 디지

털 제작/편성/송출 과정을 수립하는 방식의 대단위의 기술적/조직적 변동을 통해 해결하고자 하는 전략을 채택했다. 기술/조직 효율화를 통해 인건비 지출을 줄이고, 고품질 대작 위주의 '집중' 전략에 재원을 차등적으로 배분하는 예산 우선순위 변경을 동시에 추구하는 것이 그 내용이었다. 이 때문에 BBC 조직 내부의 불협화음이나 위기감이 증대된 것은 사실이지만, BBC 내부는 의외로 차분한 편이다. BBC는 실상 지난 십 수 년 간 끊임없는 조직변화를 겪어 왔기 때문에 경영효율화와 인력 재배치에 어느 정도 적응해 있는 분위기다. 또한 현재와 같은 방송환경에서 이와 같은 방향성이 기본적으로 초점을 잘 맞춘 (혹은 불가피한) 전략이라는 점에서 근본적인 저항은 상대적으로 적은 편이라 할 수 있다.

이와 같은 사례를 가운데 가장 중요한 것은 BBC 트러스트를 통해 BBC의 책무성을 강화함으로써 BBC의 공공성을 제고하는 계기를 마련한 것이다. 요컨대 자신의 공공가치와 책무성을 대내외적으로 객관화시키는 시스템을 제안하고 이를 정착시킴으로써 과거보다 훨씬 선명한 방식으로 공공성을 강화하는 일련의 조치를 단행했다는 것이다. BBC 트러스트는 우선, 칙허장과 협정서를 통해 적시된 BBC의 공적 목적을 공적 목적 과제(public purpose remits) 형식으로 구체화한다. BBC 집행이사회는 이러한 과제를 구체적인 맥락을 통해 실천할 수행계획을 제출하여 트러스트의 승인을 받는데, 이것이 바로 과제 수행계획서(purpose plan)이다. BBC의 공공적 수행은 바로 이러한 수행계획서의 구체적인 실행내용들과 BBC 트러스트가 부여하는 서비스 면허(service licence) 조건을 중심으로 이뤄진다. BBC 트러스트는 BBC 집행단위가 공적 목적에 부합하는 방식으로 행동하고 있는지를 주기적으로 감독하기 위해 우선과제에 수행여부를 평가하는 질적/양적 지표를 동원하고 있다. 반면 서비스 면허는 BBC의 모든 대단위 서비스에 대해 트러스트가 부여하는 면허로서, 여기에 부과된 조건이 충족되지 않을 시에는 해당 면허를 취소하는 것이 가능하다. BBC가 새로운 서비스를 기획할 경우에는 그에 대한 시장영향평가와 공공가치 평가를 동시에 실시하여 그 결과를 공공가치 테스트 형식으로 반영한다. 해당 서비스 제안이 만약 이 테스트를 통과하지 못한다면 서비스 면허는 부여되지 않는다. 최근 트러스트가 BBC의 지역 비디오 뉴스 사업을 승인하지 않은 사례라든가 BBC Jam을 사업 취소한 경우 등으로 미뤄볼 때, 공공가치 테스트는 BBC가 과도하게 사업영역을 확장함으로써 외부, 특히 상업적 경쟁자들의 타깃이 되는 것을 막는 수단이 되

고 있는 것으로 판단된다.

5) 디지털 전환의 쟁점

프리뷰를 주도하여 공공서비스 방송사들의 연합적 대응 체제를 구축한 BBC는 디지털 전환을 관장하는 허브 조직인 Digital UK의 수립을 주도하고 이에 인력과 재원을 제공함을 통해 또 다른 종류의 공공서비스 방송사 연합 체제를 구성했다. 여기에는 기타 방송사, 플랫폼 사업자, 기기사업자, 정부와 규제 기관이 공동으로 참여할 수 있는 틀이 잘 마련되어 있었다. 이로써 집단적 의사결정과 협력적 문제해결 방식의 디지털 전환 관리가 가능해졌으며, 행위자들을 ‘구속력 있는 결정(binding decision)’ 구도 안에 효과적으로 배치시켰다. 또한 BBC는 수신료 재원의 일정 부분을 디지털 전환 과정에서 소외될 수 있는 계층을 지원하는 재원으로 사용하도록 정부와 협상함으로써, 수신료 재원을 정당화시킬 수 있는 추가적인 계기를 마련했다. 물론 이는 BBC 자신에게는 불리한 요소가 있었고, 다분히 정부로부터 강제된 측면이 있었지만, 이것이 BBC(재원)의 공공적 기여를 대외적으로 확인시키면서, 정부가 칙허장 갱신 과정에서 BBC의 조직적 안정성과 수신료 재원 확보를 위해 긍정적으로 움직이게 하는 주된 계기가 됐음을 부인할 수 없다.

디지털 전환 초기에는 디지털 수신 가구를 증가시키기 위한 대안이 무엇이어서 하는가를 두고 디지털 지상파 플랫폼의 가능성이 타진되었다고 한다면, 디지털 전환 일정이 공식적으로 시작된 지금의 경우에는 1000개가 넘는 디지털 지상파 신호 송신 설비를 하나하나 새로운 장치로 교체하는 방대한 작업에 초점이 맞춰지고 있다. 현재의 아날로그 송출 및 저출력 디지털 송출 방식에서 아날로그 송출을 중단하고 대개 고출력 디지털 송출 방식으로 전환하는 것이 핵심이다. 여기에는 막대한 재원과 인력, 시간이 소요되는데, 전환 비용은 기본적으로 당사자 부담 원칙에 의해 궁극적으로 지상파 방송사들이 부담하는 방식을 취한다. 설비를 개량하는 작업을 담당하고 인적 자원과 물적 자원을 ‘투자’하는 것은 물론 송신회사의 몫이지만, 송신회사는 해당 네트워크를 이용하는 지상파 방송사들과 송출 계약을 맺으면서 송신 서비스 수수료 형식으로 해당 투자 금액을 회수하는 방식이다. 이에 대한 직접적인 국가 지원이 있는 것은 아니지만, BBC의 수수료 재원을 유예시켜준 것이라든가, 채널4의 재원 갭을 메워주기 위

해 수신료 이외의 공적 재원을 마련하여 지원하는 방법을 고려하고 있는 것, 그리고 상업방송사들의 공공서비스 부담을 덜어주고 있는 것 등이 정부가 제공하고 있는 직간접적인 재정 지원책이라고 할 수 있다.

아날로그 신호 송출 중단 이후에 생기는 양질의 UHF 주파수 대역은 기본적으로 경매 방식을 통해 패키지 형태로 매각될 전망이다. 현재 영국 정부는 세 개의 멀티플렉스를 공공서비스 방송사들에게 제공함으로써 일정한 ‘공적 유보’ 조치를 취했다고 판단하고 있기 때문이다. 해당 주파수 대역은 고화질 방송 서비스, 초고속 이동 인터넷, 차세대 통신 서비스 등 다방면으로 활용될 수 있으므로 기본적으로 ‘기술중립적’인 접근법을 채택하겠다는 것이 영국 정책 당국의 입장이다. 가장 좋은 기술이 무엇인지는 사전적으로 평가하고 판단할 것이 아니라 시장에서의 구체적인 사업을 통해 서서히 입증될 것이기 때문이다. 일각에서는 이 가운데 일정 부분을 공공서비스 방송을 위해 추가로 유보해주어야 한다는 주장을 펼치고 있지만 정부와 오프콤의 입장, 그리고 해당 정책에 관련된 의견 수렴 결과는 아직 어느 한 가지로 명확히 수렴되고 있는 것은 아니다. 최근 오프콤은 공공서비스 방송사들이 고화질 채널 서비스를 제공할 수 있는 주파수 여력을 제공해주겠다고 밝힘으로써 신규 주파수의 일부분과 기존 주파수 대역을 합하여 디지털 지상파 플랫폼을 통해 고화질 서비스 공간을 확보하는 것이 가능해질 전망이기도 하다.

나. 한국 방송에 주는 함의

- 1) 영국 방송이 우리에게 주는 교훈은 영국의 정부와 공영방송사, 그리고 관련 방송업계가 방송의 디지털 미디어화에 가장 진취적으로 앞서가고 있다고 사실이다. 세계에서 최초로 지상파 디지털 방송을 개시한 사실이 영국의 선도적 능력을 증명해준다. 이러한 민첩한 대처 능력은 사회적 현안을 합리적으로 함의를 도출해 해결해가는 오랜 민주주의적 전통에서 오는 것이다. 영국의 문제 해결 능력과 한국의 모습을 대비해 보면 그 차이를 쉽게 알 수 있다. 영국의 문제해결 방식과 정책 논의 문화는 우리 정부, 방송사, 그리고 시민사회가 모두 배워야 할 점이다.

- 2) 디지털 전환의 기로에 서있는 공영방송에 대한 영국 사회의 논의와 대처 방식을 보면 수신료를 납부하는 시민들의 지지 없이는 공영방송이 장기적으로 생존할 수 없다는 사실을 알게 된다. BBC 나 영국 정부는 이 사실을 누구보다 명확히 인식하고 있다는 것을 보고서 작성과정에서 확인 할 수 있었다. 국민의 신뢰를 얻는 방법으로 BBC 는 공적 가치를 제고하겠다는 제안을 먼저 하고 나왔고 이를 위해 수신료 납부자에 대해 책무성을 강화하는 정책을 능동적으로 수용하고 있다. 이는 우리식으로 말하면 사즉생의 정신이다. 앞의 공공성 확보 방안에서 자세히 설명한 것처럼 영국 정부가 새 칙허장에 의해 도입한 목적 수행서나 서비스 라이선스 등 정교한 감독 절차는 디지털 미디어 시대에 살아남아야 하는 BBC 와 국민에게 공영방송 존속의 정당성을 정책적으로 보여줘야 하는 영국 정부의 이해가 맞아 떨어졌기 때문에 가능한 것이다. 요동치는 현실에 능동적으로 그리고 타협을 통해 슬기롭게 대처하는 영국의 대처 방식은 우리 모두가 배워야 할 교훈이다.

참 고 문 헌

1. 일반문헌

가. 법령 및 보고서

- BBC (2008a) Study into the economic impact of the BBC on the UK
(2007a) Safeguarding impartiality in the 21st century
(2007b) Investigation into A Year With the Queen
(2007c) Deloitte report: review of premium rate telephony services programming
(2006a) Neil Report on BBC journalism
(2006b) A Higher Definition: the Digital Terrestrial HD Trial
(2006c) The spectrum and its uses
(2005a) Building Public Value: Renewing the BBC for a digital world.
(2005b) From the Cottage to the City: the evolution of the UK Independent Production Sector
- BBC (2008) BBC Trust impartiality report
Trust (2007a) BBC Protocol C1 - Financial Plans, Budgets & Delegations
(2007b) BBC Protocol C2 - Financial Reporting and Monitoring
(2007c) BBC Protocol E3 - Annual Report and Accounts
(2007d) The BBC's Preparedness for digital switchover
- Channel 4 (2008) Next on 4
- DCMS (2006a) Willingness to pay for the BBC
(2006b) Regulatory Impact Assessment: BBC Charter Review
(2006c) A public service for all: the BBC in the digital age [White Paper]
(2006d) An Agreement Between Her Majesty's Secretary of State for Culture, Media and Sport and the British Broadcasting Corporation
(2005) A strong BBC, independent of government [Green Paper]
(2003) Review of the BBC's Royal Charter

- Digital UK (2008) Report on the first digital TV switchover -
Whitehaven / Copeland, Cumbria
- EU (1997) Television Without Frontiers Directive
- HMSO (2006) BBC Royal Charter
(2003) The Communications 2003
- NAO (2008) Preparation for Digital Switchover - Report by the
comptroller and auditor general
- NAO (2008a) The Communications Market 2008
(2008b) Ofcom's Second Public Service Broadcasting Review -
Phase 2: preparing for the digital future
(2008c) Ofcom's Second Public Service Broadcasting Review -
Phase 1: The Digital Opportunity
(2008d) Digital Television Update - Q2 2008
(2008e) The Price of Plurality - Choice, Diversity and
Broadcasting Institutions in the Digital Age
(2008f) Public Service Broadcasting - Annual Review 2008
(2007a) Public Service Broadcasting - Annual Review 2007
(2007b) Digital Dividend Review
(2007c) Channel 4 Financial Review
(2007d) The future of children's programming
(2007e) New News, Future News
(2006a) Digital PSB - Public Service Broadcasting post Digital
Switchover
(2006b) Digital Dividend Review - A report of consumer
research conducted for Ofcom by Holden Pearmain and
ORC International
(2006c) Digital PSB - Public Service Broadcasting post Digital
Switchover
(2005a) Review of television production sector
(2005b) Extension of the Television Without Frontiers Directive
(2005c) The Future of Television Funding
(2004a) Ofcom review of public service television broadcasting -
Phase 3: Competition for quality
(2004b) Ofcom review of public service television broadcasting -
Phase 2: Meeting the digital challenge
(2004c) Ofcom review of public service television broadcasting -
Phase 1

나. 논문 및 단행본

- Aitkin, R. (2007) *Can We Trust the BBC?* London and New York: Continuum
- Born, G. (2004) *Uncertain Vision - Birt, Dyke and the Reinvention of the BBC.* London: Secker and Warburg
- Bozeman, B. (2002) Public Value Failure: When efficient market may not do. *Public Administration Review.* Vol 62. No 2. pp. 145-161
- Brown, M. (2007) *A Licence to Be Different - The Story of Channel 4.* London: British Film Institute
- Buckley, S. et al. (2008) *Broadcasting, Voice, and Accountability.* Washington, DC: The World Bank Group
- Cave, R. M. and Crowther, P. (2004) Regulating the BBC. *Telecommunications Policy.* Vol. 28. pp.249-272.
- Charkravartty, P. and Sarikakis, K. (2006) *Media Policy and Globalization.* Edinburgh: Edinburgh Univ. Press
- Collins, R. (2007) *Public Value and the BBC.* London: Work Foundation
- Crisell, A. (2002) *An Introductory History of British Broadcasting.* London and New York: Routledge
- Curran, J. (2002) *Media and Power.* London and New York: Routledge

- Curran J. and Seaton, J. (2003) *Power without Responsibility - The Press, Broadcasting, and New Media in Britain*. 6th Ed. London and New York: Routledge
- Elstein, D. (2004) "Building Public Value: A new definition for public service broadcasting?" 19th IEA Current Controversies Paper
- Franklin, B. [ed] (2005) *Television Policy - The MacTaggart Lectures*. Edinburgh: Edinburgh Univ. Press
- Freedman, D. (2008) *The Politics of Media Policy*. Cambridge: Polity Press
- Galperin, H. (2004) *New Television, Old Politics - The Transition to Digital TV in the United States and Britain*. New York: Cambridge Univ. Press
- Goodwin, P. (1998) *Television Under the Tories: Broadcasting Policy 1979-1997*. London: British Film Institute
- Hallin, D. and Mancini, P. (2004) *Comparing Media Systems - Three Models of Media and Politics*. New York: Cambridge Univ. Press
- Hart, J. A. (2004) *Technology, Television, and Competition: HDTV and Digital TV in the United States, Western Europe, and Japan*. New York: Cambridge Univ. Press
- Hesmondhalgh, D. (2005) Media and Cultural Policy as Public Policy: The Case of the British Labour Government. *International Journal of Cultural Policy*. Vol 11. No. 1 pp. 95-115

- Hitchens, L. (2006) *Broadcasting Pluralism and Diversity - A Comparative Study of Policy and Regulation*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing
- Holden, J. (2004) *Capturing Cultural Value: How culture has become a tool of government policy*. London: Demos.
- Iosifidis, P. (2007) *Public Television in the Digital Era: Technological Challenges and New Strategies for Europe*. London: Palgrave and Macmillan
- Kelly, G., Mulgan, G. and Muers, S. (2002) *Creating Public Value*. London: Strategy Unit, Cabinet Office.
- Livingstone, S. et al. (2007) Citizens and consumers: discursive debates during and after the Communications Act 2003. *Media, Culture & Society*. Vol. 29(4): 613-638
- McNair, B. (2003) *News and Journalism in the UK*. 4th Ed. London and New York: Routledge
- Michalis, M. (2007) *From Unification to Coordination: Governing European Communications*. Plymouth: Lexington Books
- Moore, M. (1995) *Creating Public Value - Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard Univ. Press
- Murdock, G. (2005) Public Broadcasting and Democratic Culture: Consumers, Citizens, and Communards, Wasko, J. [ed.] *A Companion to Television*. pp. 174-198. Malden, MA: Blackwell

Oakley, K., Naylor, R. and Lee, D. (2006) "Giving them what they want: the construction of the 'public' in public value", Burns Owens Partnership Ltd.

Papathanassopoulos, S. (2002) *European Television in the Digital Age*. Cambridge: Polity Press

Seabright, B and von Hagen, J. [ed] (2007) *The Economic Regulation of Broadcasting Markets - Evolving Technology and the Challenges of Policy*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Spiegel, L. and Olsson, J. [ed] (2004) *Television After TV - Essays on a Medium in Transition*. Durham and London: Duke Univ. Press

Stemmers, J. (2004) *Selling Television - British Television in the Global Marketplace*. London: British Film Institute

Tambini, D. and Cowling, J. (2004) *From Public Service Broadcasting to Public Service Communication*. London: IPPR

제 3 장 독일의 공영방송 : 현황과 미래전략

1. 독일 방송구조에서 공영방송의 위상과 현황

가. 독일 공영방송의 개관

이 장에서는 우선 독일 공영방송의 역사와 구조 그리고 공영방송사의 조직에 대해 알아보기로 한다.

1) 독일 공영방송의 역사

주지하다시피 독일은 세계 양차대전의 장본인이었다. 따라서 독일 공영방송에도 이러한 역사적 흔적이 그대로 남아있다. 즉, 제2차 세계대전 이후 독일을 점령한 연합국들은 독일이 다시는 전쟁을 일으키지 못하도록 정치적으로 연방제를 실시하였으며, 사회 및 문화 등 각 분야에서 분권화와 다양성을 원칙으로 제도를 채택하였다. 따라서 마찬가지로 방송에서도 이러한 원칙이 그대로 적용되었다. 즉, 소련군이 점령한 동독 5개 주를 제외하고 미국, 영국, 프랑스가 분할 점령한 서독 11개주 지역에서는 독립적(unabhaengig), 공공적(oeffentlich-rechtlich), 연방적(foederalistisch)인 원칙에 따라 운영되는 지역 공영방송이 설립되었다.

독일의 남부를 점령한 미국과 프랑스는 각 주별로 1개의 방송을 설립하는 것을 원칙으로 했다. 따라서 미국이 점령한 바이에른 주와 헤센 주, 브레멘 시에 각각 BR(바이에른방송), HR(헤센방송), RB(라디오브레멘)이 설립되었으며, 베를린시에는 RIAS(리아스방송)이 설립되었다. 프랑스는 바덴 주를 중심으로 SWF(남서부방송), 라인란트-팔츠 주와 뷔르템베르크 주를 중심으로 SDR(남독방송), SR(자알란트방송)을 설립했다. 그러나 영국군이 점령한 북부지방에서는 영국의 공영방송인 BBC를 모델로 1개의 공영방송만이 설립되었다. 영국은 노르트라인-베스트팔렌 주, 니더작센 주, 함부르크 시, 베를린 시, 슐레스비히-홀스타인 주를 관할하는 NWDR(북서독방송)을 설립했다. 그러나 NWDR(북서독방송)은 독일공화국 출범이후 NDR(북독방송)과 WDR(서부독일방송), SFB(자

유베를린방송)으로 분리되었다.

이들 지역 공영방송사들은 1950년 전국적으로 TV방송을 송출하기 위하여 ARD(Arbeitsgemeinschaft der oeffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten)를 작업공동체로 설립했다. 그리고 1960년에는 독일 제2 공영방송이라고 할 수 있는 ZDF(Zweites Deutsches Fernsehen)이 설립되었다. 이후 ARD와 ZDF는 도이칠란트라디오(Deutschlandfunk), 도이치벨레(Deutsche Welle), 그리고 리아스(RIAS)방송과 함께 1980년대 중반까지 독일의 방송체계를 구성하였다. 그리고 1984년 니더작센 주에서 처음으로 민영방송을 허가하는 주 방송법이 통과되면서 독일에서는 공영방송과 민영방송이 존재하는 이원방송체제(Duales Rundfunksystem)가 시작되었다. 이러한 민영방송의 도입은 소위 방송의 외적 다양성을 추구하기 위하여 민영방송에 대한 허가 권한은 각 주에 있다는 1981년 독일연방헌법재판소의 판결에 대한 반응이었다. 이러한 공·민영 이원방송 체제는 현재까지 계속되고 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 독일의 공영방송의 정착은 제2차 대전 이후 독일을 점령한 연합군들의 요구에 의한 결과이며 또한 독일의 역사적 산물인 셈이다. 이러한 분권적이며 다양성 추구의 원칙은 이후 독일의 방송정책에 그대로 계승되어 오늘날까지 공영방송을 포함하는 독일의 방송 전반에 중요한 기준으로 적용되고 있다.(Atendorfer, 2001; Meyn, 2004)

2) 독일 공영방송의 구조

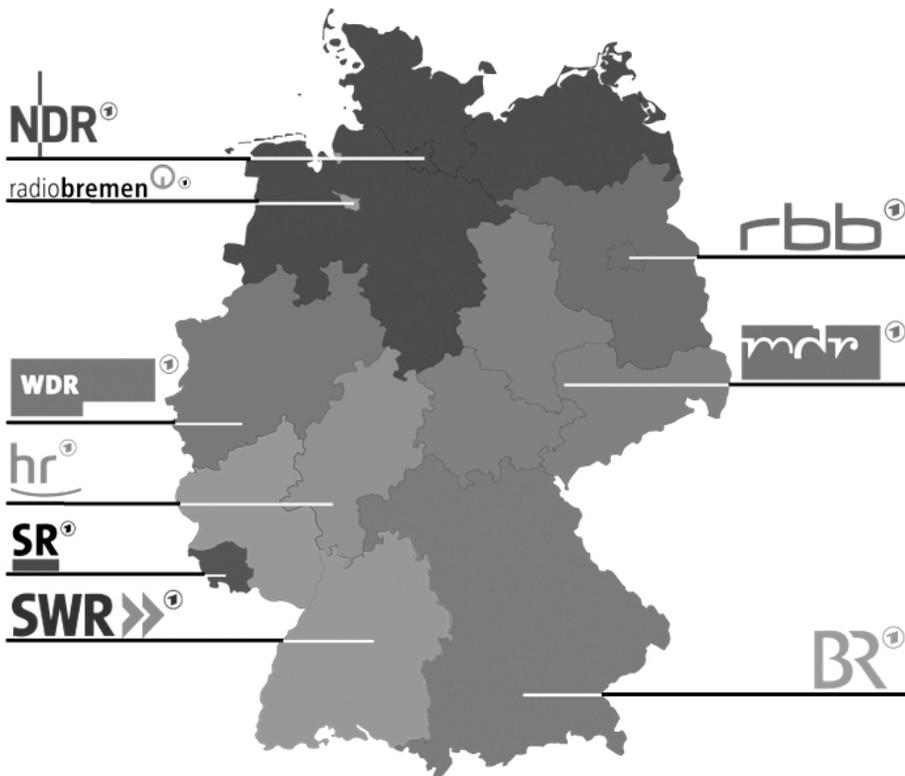
독일의 공영방송에는 제1 공영방송인 ARD(Arbeitsgemeinschaft der oeffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik)와 제2 공영방송인 ZDF(Zweites Deutsches Fernsehen)가 주를 이루고 있다. ARD는 1950년 당시 지역의 공영방송사들이 제휴하여 창설되었으며, 시간이 지남에 따라 이들 공영방송사들의 분리 및 합병을 통하여 현재는 ARD 산하에 9개의 지역 공영방송사⁴³⁾들이 있다. 이들 공영방송사들은 각자 소속 지역을 대상으로 제3의 공영

43) ARD 산하 9개의 지방 공영방송사는 바이에른방송(BR), 헤센방송(HR), 중부독일방송(MDR), 북부독일방송(NDR), 라디오브레멘(RB), 베를린-브란덴부르크방송(RBB), 자알란트방송(SR), 남서부방송(SWR) 그리고 서부독일방송(WDR)이다.

방송사로서 역할을 담당하고, 제1 방송인 ARD에 프로그램을 제공하며 또한 ARD의 프로그램을 공동으로 방송한다. 말하자면 ARD는 이름 그대로 지역의 공영방송사들이 분권적이며 연방주의적으로 결합된 작업공동체라고 할 수 있다.([그림 3-1] 참조)

[그림 3-1] 독일의 지역 공영방송

독일의 지역공영방송



이와 반대로 제2 공영방송인 ZDF는 중앙집권적으로 조직화된 공영방송사라고 말할 수 있다. 즉, 1961년 설립된 ZDF는 소재한 마인쯔(Mainz)시를 중심으로 전국적으로 TV 프로그램을 방송하고 있다. ZDF는 ARD에 비해 상대적으로 보수적인 성향을 띠고 있다.

그밖에 독일의 공영방송으로는 전국 라디오방송인 도이칠란트라디오(DLR)와 해외방송인 도이체벨레(DW)가 있다. 그리고 ARD와 ZDF가 공동으로 운영하는 전문방송으로는 어린이채널인 키카(KI.KA)와 시사다큐멘터리 전문채널인 피닉스(PHOENIX)가 있다. 또한 ARD와 ZDF는 독일과 프랑스의 공동 문화채널인 아르테(ARTE)에 참여하고 있으며, 다른 한편 오스트리아의 공영방송 ORF 그리고 스위스의 공영방송인 SRG와 함께 독일어 문화채널인 드라이자트(3sat)를 운영하고 있다.(Atendorfer, 2001; Meyn, 2004)

지금까지 살펴본 바와 같이 독일의 공영방송은 다양한 형태의 방송사를 가지고 있다. 그러나 여기서는 제1 공영방송인 ARD와 제2 공영방송인 ZDF만을 대상으로 하려고 한다. 따라서 이하 본 보고서에서 독일의 공영방송은 위의 두 방송사만을 지칭하는 것으로 한다.

3) 독일 공영방송의 조직

ARD의 9개 지역 공영방송사들은 모두 서로 다른 기능을 담당하는 세 가지의 주요 조직으로 구성되어 있다. 방송사장(Intendant), 방송위원회(Rundfunkrat) 그리고 경영위원회(Verwaltungsrat)가 그것이다. 먼저 방송사장(Intendant)은 방송사를 대표하며 방송 프로그램과 경영에 책임을 진다. 그리고 방송사장을 감독하는 기구로서 방송위원회(Rundfunkrat)와 경영위원회(Verwaltungsrat)가 있다.

방송위원회(Rundfunkrat)는 방송 프로그램을 감독하고 방송사장을 선임하는 권한을 가지고 있으며 또한 정치, 사회, 교육, 종교, 문화, 스포츠 등 사회 각계각층의 이익을 대변한다. 따라서 방송위원회는 정당, 의회, 직능단체, 교회, 노동조합, 경영자단체 등의 대표들에 의해서 구성되며, 각 지역 공영방송사마다 다르지만 대략적으로 17명에서 77명 사이의 방송위원을 가지고 있다.

그리고 경영위원회(Verwaltungsrat)는 프로그램을 제외한 방송사의 전반적인 경영을 감독하고 자문한다. 대개의 경우 경영위원회의 위원은 방송위원회에 의하여 선출되며 임기는 역시 각 공영방송사마다 다른데 6명에서 15명 사이의 인원으로 구성된다.

한편 ZDF의 경우에는 ARD와 같이 세 가지 조직을 가지고 있으나 다만 방송 위원회(Rundfunkrat)의 이름이 텔레비전위원회(Fernsehrat)로 다를 뿐이며 그 기능과 역할에 있어서는 차이가 없다.(Atendorfer, 2001; Meyn, 2004)

지금까지 살펴본 것을 바탕으로 우리는 다음과 같은 잠정적 결론에 도달할 수 있다. 독일의 독특한 역사적 배경은 독일의 공영방송의 구조에 있어서도 외부적으로 서로 성격을 달리하는(연방주의적 대 중앙집권적) ARD와 ZDF라는 두 개의 공영방송을 갖고 있으며, 또한 ARD 산하에 있는 지역 공영방송사들은 함께 그리고 따로 각자의 지역에서 공영방송의 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다. 이러한 특성은 독일 공영방송사의 내부 조직에서도 그대로 발견할 수 있다. 즉, 독일 공영방송은 외부적으로 뿐만 아니라 방송사 내부에서도 어떤 특정한 사회적 집단이 방송에 일방적인 영향을 행사하지 못하도록 마치 삼권분립과 같은 제도적 장치를 마련하고 있는 것이다. 이러한 특성은 다음에서 살펴볼 독일 공영방송의 법적인 배경에서도 그대로 나타나고 있다.

나. 독일 연방헌법재판소의 방송판결과 보편적 서비스 제공의 임무

1) 독일 연방헌법재판소의 방송판결

독일의 공영방송(Offentlich-rechtlicher Rundfunk)이라는 개념은 영미 권에서 이야기하는 공공 서비스 방송(Public Service Broadcasting)과 같은 의미를 갖는다. 그러나 독일어 표현에서 볼 수 있듯이 이것은 공공 서비스 방송과는 조금 다른 뉘앙스를 갖는다. 즉, 독일의 공영방송을 뜻하는 ‘Oeffentlich-rechtlicher Rundfunk’를 단어 그대로 번역하면 ‘공적-법적 방송’이라는 의미를 갖는다. 즉, 공공적이며 동시에 법률에 의한 방송이라는 뜻이다. 따라서 독일의 공영방송의 위상은 법에 의해 결정되지 않을 수 없으며 이러한 법적 위상의 가장 기본이 되는 것이 바로 독일의 기본법 제5조이다.

기본법 제5조 1항은 다음과 같다. "모든 사람은 자신의 의견을 말과 글 그리고 그림으로 자유롭게 표현하고, 유포하며 일반적으로 접근할 수 있는 원천으로부터 방해받지 않고 정보를 추구할 수 있는 자유를 갖는다. 언론의 자유와 방송과

필름을 통하여 보도할 수 있는 자유가 보장된다. 검열은 허용되지 않는다.”

독일 기본법 제5조는 의견의 자유, 정보의 자유 그리고 언론의 자유를 위한 헌법적인 기초이다. 따라서 기본법 제5조는 일반적으로는 미디어 존립을 위한, 그리고 특별히 방송의 존립을 위한 헌법적 기초가 된다. 이러한 기본법 제5조의 기본정신은 방송법과 관련하여 독일연방헌법재판소에 의해 계속되는 일련의 판결에 의하여 규정되고 발전되어 왔다고 볼 수 있다. 즉, 독일의 방송법규는 연방헌법재판소의 방송판결(Fernsehurteile)을 통해 개별 방송정책의 주요 현안에 대한 유권해석과 시행법 제정 근거를 마련하고 있다. 그리고 연방헌법재판소 소송의 주요 원인은 공영방송 독점체제에 대한 언론기업들의 항의 및 민영방송의 인허가와 관련이 깊다. 따라서 여기서는 독일연방헌법재판소의 방송판결들을 통하여 이러한 과정을 살펴보기로 한다.

연방헌법재판소는 1961년 제1차 방송판결을 통해 기본법 제5조 1항에 명시된 언론의 자유를 보장하기 위해서는 방송사가 국가나 한 개인의 소유여서는 안 되며, 국가는 방송사의 편성에 관여하거나 영향력을 행사해서는 안 된다고 판결했다. 또한 독일 사회를 대표할 수 있는 이익단체의 대표들이 방송 편성의 권한을 가져야 한다고 밝혔다. 제1차 방송판결은 독일의 방송체제가 국가나 개인으로부터 독립된 공법적 독립성을 지녀야 한다는 것을 확인해주었다. 제1차 방송판결은 언론의 자유를 다양한 사회 이익집단 대표들이 방송위원회 참여를 통하여 편성 과정에서 다양한 여론을 취합해내는 '내적 다양성'을 강조한다.

그러나 1981년 있었던 연방헌법재판소의 제3차 방송판결은 공영방송 독점체제와 관련하여 방송체제가 "공영이나 민영이나"라는 것이 국민의 알권리와 의견의 자유를 보장해주는 것이 아니며, 오히려 방송사 내부의 편성, 보도부문에서의 언론의 자유가 보장되어야 국민의 알권리와 의견의 자유가 보장된다고 판결했다. 이 판결은 공영방송 독점체제의 붕괴를 예고하면서 개개인의 언론자유(보도의 자유)를 확인시켜주었지만 구체적인 주 방송법의 개정은 정책 관할권을 가진 주정부의 결정사항으로 유보시켰다. 제1차 방송판결이 언론의 '내적 다양성'을 통해 민주적 여론형성을 보장한 반면, 제3차 방송판결은 공·민영 방송체제의 출범을 통한 여론형성의 '외적 다양성' 확보를 강조했다.

1984년 니더작센 주 의회의 결의에 따라 민영방송 설립이 허락된 이후 나온 1986년 제4차 방송판결은 다양한 여론을 어떻게 보장할 것인가와 관련된다. 제4차 방송판결은 민영방송의 공적 책임 강화와 소수 여론의 반영, 전국에 송출되는 채널의 다양한 프로그램 편성, 자본의 독점방지를 강조했으며, 공영방송에 대해서는 다양한 여론을 반영하는 프로그램의 편성과 방송, 소위계층의 방송 참여를 강조했다.

바덴-뷔르템베르크 주 방송법에 대한 이의 제기로 열렸던 1987년 연방헌법재판소의 제5차 방송판결은 고전적 의미에서의 '방송의 테두리'를 벗어나는 문자방송의 인허가와 감독 관할권에 관한 판결이었다. 또한 제5차 방송판결에서는 민영방송과 공영방송 간의 상호 협력을 제한했으며, 시청자들의 다양한 알권리 보장을 다사 한번 강조했다. 특히 공영방송의 수신료 징수를 합헌으로 판결하고, 지역 공영방송의 광고방송 금지, 유료방송의 관할권과 조건부 인허가를 규정하고 있다.

공영방송의 방송수신료 징수액 방식을 위헌으로 판결했던 1994년 연방헌법재판소 제7차 방송판결은 방송수신료 징수액 결정과정의 변화를 가져왔다. 연방헌법재판소는 방송수신료 징수가 "주정부의 방송 통제수단으로 사용되고 있다"고 판결하고, 방송수신료를 통하여 공영방송을 통제해서는 안 된다고 밝혔다. 제7차 방송판결 이후 16개 주시사의 방송관련 협의기구인 방송재정수요조사심의위원회(KEF)는 방송사가 방송수신료를 자의적으로 결정하지 못하도록 했다. 방송재정수요조사심의위원회는 먼저 공영방송사들로부터 재정 수요와 예산 신청액을 받아서 검토한 뒤, 이를 근거로 방송수신료의 적정액을 산출토록 했다. 이를 통해서 주정부 대표들이 방송수신료 배분 과정에서 공영방송사들을 정치적으로 이용할 수 없도록 규정했다. 동시에 방송사들도 자의적으로 예산을 집행하여 무한정 재정을 지원받지 못하도록 법적 규제를 강화했다. (Atendorfer, 2001; Meyn, 2004)

2) 공영방송의 보편적 서비스 제공 임무

독일 공영방송도 다른 나라의 공영방송처럼 퍼블릭 서비스 방송으로서의 보편적 서비스 제공의 의무를 갖고 있다. 이 것 역시 독일의 독특한 방송법적 전통

속에서 ‘기본공급’(Grundversorgung)이라는 개념을 통해 실현된다.

독일연방헌법재판소는 1986년 소위 “니더작센 판결”에서 공영방송의 임무를 ‘기본공급(Grundversorgung)’이라고 정의하고 있다. 이것은 “독일의 민주적 질서와 문화적 삶을 위한 방송의 근본적인 기능이다. 그리고 공영방송은 바로 여기서 (다른 형태의 방송, 예컨대 민영방송과 구별될 수 있는) 자신만의 독특한 정당성을 발견할 수 있다.” 따라서 기본공급의 임무는 소극적인 의미에서의 ‘최저공급(Minimalversorgung)’이 아니라 교육, 정보, 오락의 모든 방송프로그램을 포함하는 적극적인 방송 개념으로 이해되어 질 수 있다. 달리 표현하면, 기본공급의 의무는 독일 공영방송사의 절대적인 존재 근거인 셈이다. 이러한 이유에서 독일의 공영방송사들은, 예컨대 수신료, 광고, 기타 수익 등을 통해서 기본공급의 의무 수행을 위한 방송 활동을 보장받을 수 있는 재정적 지원을 보장받을 수 있는 것이다.

또한 기본공급의 개념은 정태적인 방송 개념이 아니라 그 대상과 시간에 관해 열려있는 동태적인 개념으로 이해될 수 있다. 즉, 독일의 공영방송사들은 연방헌법재판소에 의해 법적으로 보장된 “존립 및 발전 보장”에 의해 방송 프로그램에 있어서뿐만 아니라 방송관련 기술의 지속적인 발전 가능성을 위해서도 연방정부나 주정부의 방송정책과 재정적으로 확고한 지원을 받을 수 있는 법적 근거를 확보하고 있는 것이다.(Atendorfer, 2001; Meyn, 2004; ABC der ARD) 이러한 의미에서 우리가 이 보고서에서 다루고 있는 공영방송의 디지털화와 관련된 문제들도 전체적으로 이와 같은 맥락에서 이해되어질 수 있다. 달리 표현하면 디지털시대의 독일 공영방송의 여러 가지 문제들, 즉 공영방송의 역할이나 정체성, 공공성 등의 문제 등도 기술적 발전에 따른 공영방송의 ‘기본공급’ 임무의 보장이라는 맥락에서 이해되어야 한다.

2. 디지털시대 독일 공영방송의 역할과 제도적 변화

가. 디지털시대 독일 방송개념의 변화

방송과 통신의 융합이 빠르게 진행되면서 방송에 대한 개념정의도 변하여 왔다. 디지털시대의 방송은 아날로그시대와 달리, 선형편집이 되는 모든 유사형태를 포함한다. 2008년 10월 22일부터 10월 24일까지 개최된 독일 방송위원회와 주지사 비서실 정무장관 회의에서 공개된 제12차 방송국가협약 개정안은 방송의 개념을 다음과 같이 정의하고 있다.

“방송은 선형의 정보 커뮤니케이션 서비스로, 일반을 대상으로 전기자기장 진동의 도움으로 편성계획에 따라 단어와 음향 그리고 영상 등으로 제작된 모든 종류의 서비스를 제작하고 전파하는 것을 의미하며, 동시간대에 수신되어야 한다.”(제12차 방송국가협약 개정안, 제2조 1항)

제12차 개정안에서 달라진 점은 제11차 개정안까지 정의되어 왔던 제2조 1항의 ‘프로그램 제공(Darbietungen)’이라는 개념을 ‘서비스(Angebot)’의 개념으로 대체함으로써 지상파와 케이블, 위성방송 이외에도 IP-TV를 통해 제공되는 서비스도 포함하고 있다는 것이다. 이것은 기존의 방송과 미디어 서비스를 하나로 묶는 포괄적인 개념이다. 또한 유사방송 행위로 텔레미디어에 대해 다음과 같이 정의하고 있다. 제2조는 방송의 범위를 전파를 이용하여 유·무선으로 무료 또는 유료로 방송프로그램을 송출하는 행위를 방송으로 규정하고 있으며, 방송업무의 관할 대상도 통신네트워크나 방송전송망을 이용하는 모든 콘텐츠 제공 서비스를 포괄하고 있다. 텔레미디어는 텔레커뮤니케이션법 제3조 24항에 규정된 텔레커뮤니케이션 서비스는 아니지만, 텔레커뮤니케이션법 제3조 25항에 의해 텔레커뮤니케이션 네트워크나 제1절과 제2절에서 규정하는 방송의 방법으로 신호를 송출하는 모든 정보와 커뮤니케이션 서비스를 포함한다. 텔레미디어에는 TV 문자방송과 라디오 문자방송, 텔레쇼핑 등이 포함된다.

제12차 방송국가협약 개정안 제2조 2항은 방송에 포함되는 서비스에 대해 다음과 같이 구체적으로 구분하고 있다.

첫째, '방송채널'은 편성계획에 따라 순차적으로 방송내용을 전파하는 것이다.

둘째, '방송프로그램'은 내용적으로 상호연관성이 있고, 방송채널의 일부 시간대를 제한적으로 사용하는 것이다.

셋째, '종합편성채널'은 정보, 교양, 상담, 오락 등이 전체 채널의 본질적인 내용을 이루고 있으면서 다양한 내용을 가진 채널을 말한다.

넷째, '전문편성채널'은 전반적으로 동일한 종류의 내용을 포함하고 있는 방송채널이다.

다섯째, '위성 창(窓) 채널'은 주요 프로그램이 광범위 채널(주요 채널)을 통하여 전국적으로 전파되면서 시간적으로 제한되는 방송채널이다.

여섯째, '지역 창(窓) 채널'은 주요 프로그램이 전반적으로 지역관련 내용을 담고 있으며 시간과 공간적 제한을 갖는 방송채널이다.

일곱 번째, '광고'는 부동산의 사물, 권리, 의무를 포함하여 상품의 판매촉진 혹은 서비스 제공을 목적으로 상거래, 영업, 수공업 혹은 자유직을 수행함에 있어서 공영방송과 민영방송에 비용이나 이와 유사한 대가를 지불하고 방송되거나 혹은 자기 선전광고로 방송하는 모든 표현을 말한다. 이와 관련 제7조 8항은 그대로 적용된다.

여덟 번째, '간접광고'는 상품, 서비스, 이름, 상표 또는 상품 생산자의 활동이나 서비스 제공자의 활동 등을 프로그램 제작자에 의해서 광고를 목적으로 의도적으로 프로그램에서 언급하거나 묘사함을 말하며, 이러한 언급과 묘사의 실제 목적과 관련하여 공중을 오도할 수 있는 경우를 말한다. 이러한 언급이나 묘사가 특히 비용이나 이와 유사한 대가를 지불받았을 경우에는 광고의 목적으로 의도된 것이다.

아홉 번째, '협찬'이라 함은 방송활동이나 영상물 제작에 참여하지 않는 자연인 내지 법인 혹은 단체가 자신들의 이름이나 상표, 이미지, 활동이나 성과를 고

양시키기 위하여 직접 혹은 간접적으로 방송의 재정을 지원하는 모든 협력을 말한다.

열 번째, '텔레쇼핑'은 부동의 사물, 권리, 의무를 포함하여 상품의 판매촉진 혹은 서비스 제공을 위해서 텔레쇼핑 채널이나 텔레쇼핑 창(窓), 텔레쇼핑 광고를 공중에게 직접 제공하는 방송을 말한다.

열한 번째, '프로그램 부케'는 전자프로그램 가이드와 더불어 디지털 기술로 전파되는 프로그램과 서비스의 묶음을 말한다.

열두 번째, '플랫폼 제공자'는 디지털 전송로나 디지털 데이터를 통해 방송이나 이와 유사한 텔레미디어(일반을 대상으로 하는 텔레미디어) 또는 제3의 방식으로 일반이 서비스에 접근할 수 있도록 전체적인 서비스를 제공하거나 이러한 서비스에 대해 결정권을 행사하는 자이다. 방송이나 텔레미디어를 통해 상업적 서비스를 제공하는 자는 플랫폼 사업자가 아니다.

열세 번째, '방송사업자'는 방송프로그램을 자체적인 편성의 책임을 지고 제공하는 자를 의미한다.

열네 번째, '정보'라 함은 뉴스, 현안, 정치적 정보, 경제, 외신, 종교, 스포츠, 지역, 사회, 서비스, 현대적 사건을 의미한다.

열다섯 번째, '교양'이라 함은 학술, 기술, 일상과 상담, 신학, 윤리, 동물, 자연, 사회, 공동체, 어린이와 청소년, 교육, 역사와 해외를 의미한다.

열여섯 번째, '문화'라 함은 연극, 음악, 드라마, TV영화, 라디오드라마, 예술, 건축, 철학, 종교, 문학, 영화를 의미한다.

열일곱 번째, '오락'이라 함은 좌담, 코미디, 영화, 시리즈, 쇼, 토크쇼, 게임, 음악을 의미한다.

열여덟 번째, '방송과 관계된 텔레미디어'란 특정 프로그램에서 내용을 발전시킨 서비스로 배경 정보까지 포함한 것을 의미한다.

열아홉 번째, '개인적 서비스'란 인쇄매체의 전자형태뿐만 아니라 편집된 저널리즘적 서비스로 신문이나 잡지와 내용 및 형태가 유사한 것을 의미한다.

제12차 방송국가협약은 또한 새롭게 제2조 3항을 신설하여, 방송에 속하지 않는 서비스를 다음과 같이 정하고 있다.

첫째, 500명이하의 수용자가 같은 시간대에 서비스를 제공받거나,
둘째, 수신기를 이용해 저장된 정보를 직접 취득하는 경우,
셋째, 단지 개인적이거나 가족이 사용할 목적으로 제공되는 서비스,
넷째, 저널리즘의 원칙에 입각하여 편집되지 않았거나,
다섯째, 프로그램마다 이용료를 지불해야 하는 형태,
여섯째, 광고채널은 방송에서 제외한다.

위의 제2조 2항과 제2조 3항을 종합하면, 선형 편성되어 제공되는 방송콘텐츠는 모두 방송영역에 포함시킨다. 전통적으로 방송으로 분류되는 지상파방송, 케이블방송, 위성방송, DMB방송, IP-TV방송, NVOD까지 모두 방송영역에 포함된다. 또한 인터넷을 통해 제공되는 텔레쇼핑도 방송으로 본다. DMB와 IP-TV, 인터넷을 통한 NVOD등의 형식으로 선형 편집된 방송을 송출하는 사업자는 모두 플랫폼사업자로 주매체청으로부터 사업허가를 받아야 한다. 그러나 제2조 3항은 500명이하의 이용자만 참여하는 인터넷방송이나, 인터넷을 통해 VOD서비스를 받는 경우, DVD를 통해 영상을 시청하는 행위 등은 모두 방송에서 제외하고 있다. 선형으로 편성된 방송콘텐츠를 제작 및 송출하는 행위는 전송경로의 구분 없이 모두 방송으로 분류한다. 이 경우에도 DMB와 IP-TV 등 통신망을 사용하는 서비스의 경우, 방송국가협약 제5장은 연방정부와의 협의를 명시하고 있다. 반면 비선형으로 운영되는 음향영상콘텐츠의 제작과 송출은 일반이 이용하더라도 방송이 아닌 텔레커뮤니케이션 법에 따라 규제되는 텔레서비스로 분류된다. 이와 같이 디지털화 시대에 있어서 독일의 방송의 개념은 아날로그 시대보다 확대되었으며 또한 제한을 받고 있음을 알 수 있다.

나. 디지털시대 독일 공영방송의 역할에 대한 재정의

이러한 방송에 대한 재 정의는 디지털시대 공영방송의 역할과 체계에도 영향을 주고 있다. 즉, 독일의 방송국가협약은 제11조에서 공영방송의 역할을 독일 사회의 민주적, 사회적, 문화적 욕구를 충족시킬 수 있도록 개인적이거나 공적인 여론형성을 위한 정보제공에 두고 있다. 공영방송은 이를 위해 국제사회와 유럽, 독일, 그리고 독일의 각 지역에서 발생하는 중요한 사건에 대해 알릴 의무가 있다. 이를 통해 국제정세에 대한 이해와 유럽통합, 독일연방과 각 주의 사회적 공존을 위해 기여하도록 규정하고 있다. 공영방송의 방송내용에는 교양과 정보, 상담, 오락 등을 제공해야 하며, 특히 문화에 대한 내용을 포괄하고 있어야 한다. 공영방송의 역할 가운데는 오락프로그램도 중요한 역할을 수행하며, 기본공급의 한 부분을 차지한다. 공영방송은 기본공급의 임무수행 과정에서 객관성과 비 당파성에 입각한 보도를 통해 다양한 여론과 균형 있는 서비스를 고려해야 한다.

따라서 제12차 방송국가협약은 디지털시대 공영방송의 역할을 구체화하기 위해서 제11조에 6개의 추가조항을 신설하고 있다.

제11a조는 공영방송의 서비스에는 TV와 라디오채널과 함께 텔레미디어를 포함시키고 있다. 또한 프로그램의 내용을 소개하는 출판물도 공영방송 서비스의 하나로 인정한다. 또한 방송채널을 다양한 전송경로를 통해 동시간대에 송출하더라도 이를 하나의 서비스로 간주한다.

제11b조는 ADR의 TV프로그램은 전국적으로 송출되는 종합편성채널인 제1방송(Das Erste)과 디지털로 송출되는 3개의 전문편성채널인 ‘EinsExtra’, ‘EinsPlus’, ‘EinsFestival’이 포함되며, 9개의 지역 공영방송사의 지역채널, 그리고 바이에른방송(BR)이 송출하는 교육방송채널인 ‘BR-alpha’가 포함된다. 한편 제2 방송인 ZDF의 프로그램은 전국적으로 송출되는 종합편성채널인 ZDF와 디지털로 송출되는 3개의 전문편성채널인 ‘ZDFinfokanal’, ‘ZDF-Kulturkanal’, ‘ZDF-Familienkanal’이 포함된다. 이밖에 ARD와 ZDF가 공동으로 운영하는 종합편성채널인 3sat와 독일과 프랑스의 문화 종합편성채널인 ARTE, 그리고 전문편성채널로 시사다큐 전문채널인 PHOENIX, 어린이 전문채널인 KIKA가 여기에 포함된다. 그러나 디지털로만 송출되던 프로그램을 아날로그로 송출하는

것은 금지된다.

제11c조는 공영방송의 라디오채널로 2004년 4월 1일 현재 공영방송이 운영하고 있는 라디오채널의 수를 초과하는 신규 라디오방송의 신설이 금지된다. 또한 아날로그로 송출되던 라디오프로그램을 디지털로 전환하는 것도 금지함으로써, 공영방송의 채널수와 활동영역을 구체화하고, 시장과점을 제한하고 있다.

제11d조는 텔레미디어와 관련, ARD와 ZDF, 도이칠란트라디오는 저널리즘적 원칙에 따라 편집된 텔레미디어를 제공할 수 있도록 허용하고 있다. 통상 텔레미디어는 인터넷이나 모바일 등을 통한 다시보기(NVOD)를 의미하며, 이러한 프로그램은 최초로 송출된 후 7일 동안 다시보기가 제공될 수 있으며, 대형 행사(올림픽과 월드컵 등)와 프로축구 분데스리가 1, 2부 경기는 방송 송출 후 24시간 동안만 다시보기를 허용한다. 방송내용과 관련된 텔레미디어의 제공도 동일한 기간 동안만 허용된다. 또한 사전 방송고지도 허용된다. 그러나 현대사와 문화사 관련 방송내용은 무제한 제공할 수 있다. 텔레미디어 서비스는 누구나 무료로 쉽게 접근할 수 있도록 접근성이 용이하게 제공되어야 한다. ARD와 ZDF, 도이칠란트라디오는 온라인 포털을 통해 텔레미디어를 제공할 수 있다. 그러나 공영방송의 텔레미디어에는 광고와 스폰서가 허용되지 않는다. 또한 공영방송사가 직접 제작하지 않고 외부로부터 구입한 영화와 TV시리즈의 텔레미디어 제공은 금지되며, 텔레미디어를 통한 보도도 금지된다.

제11e조에서는 ARD와 ZDF, 도이칠란트라디오는 텔레미디어 운영과 관련하여 세부적인 운영계획과 세부규정을 마련하며, 외부에 공개해야 한다. ARD와 ZDF, 도이칠란트라디오는 매 2년마다 한 번씩 공적과업 수행여부에 대한 책무성보고서를 제출해야 한다. 최초의 보고서는 2004년 10월 1일에 제출되었다.

지금까지 살펴본 바와 같이 독일 방송국가협약은 디지털시대에 있어서 독일 공영방송의 역할을 재 정의하고 있다. 즉, 방송국가협약 제11조는 디지털시대의 공영방송의 역할을 여전히 기본공급에 두고 있다. 그러나 TV와 라디오에서 방송채널 수를 구체적으로 제한하고, 구체화함으로써 공영방송에 허용되는 방송영역을 획정하고 있다. 특히 디지털시대의 화두라고 할 수 있는 인터넷과 모바일, IPTV를 통해 저장된 프로그램을 재전송하는 범위도 대형 이벤트는 1주일,

프로축구 1,2부 분데스리가 경기는 24시간 동안만 무료로 허용하고 있으며, 광고와 스폰서 금지를 통해 공영방송의 상업적인 프로그램 재판매를 금지하고 있다. 그러나 다양한 여론형성과 국민교양을 위해서 뉴스와 문화관련 프로그램의 재전송은 제한을 두지 않고 있다.

다. 독일 공영방송의 방송정책 수립과정

앞에서 살펴본 바와 같이 독일의 공영방송에 대한 방송정책은 우선 헌법에 명시된 기본법과 연방헌법재판소의 방송판결을 통하여 공영방송에 대한 전체적인 기본 틀이 정해진다. 그리고 실제적인 방송정책의 권한은 각 주정부에 속하게 된다. 왜냐하면 독일에서 방송행위는 문화적 행위로 간주되는데, 문화정책에 대한 권한을 주정부가 가지고 있기 때문이다. 그리고 주정부들은 각 주정부들 사이에 체결되는 방송국가협약(Rundfunkstaatsvertrag)을 통해서 연방정부 차원에서의 방송정책을 실현시키고 있다. 말하자면 방송국가협약은 우리의 방송통신법에 해당된다고 할 수 있다.

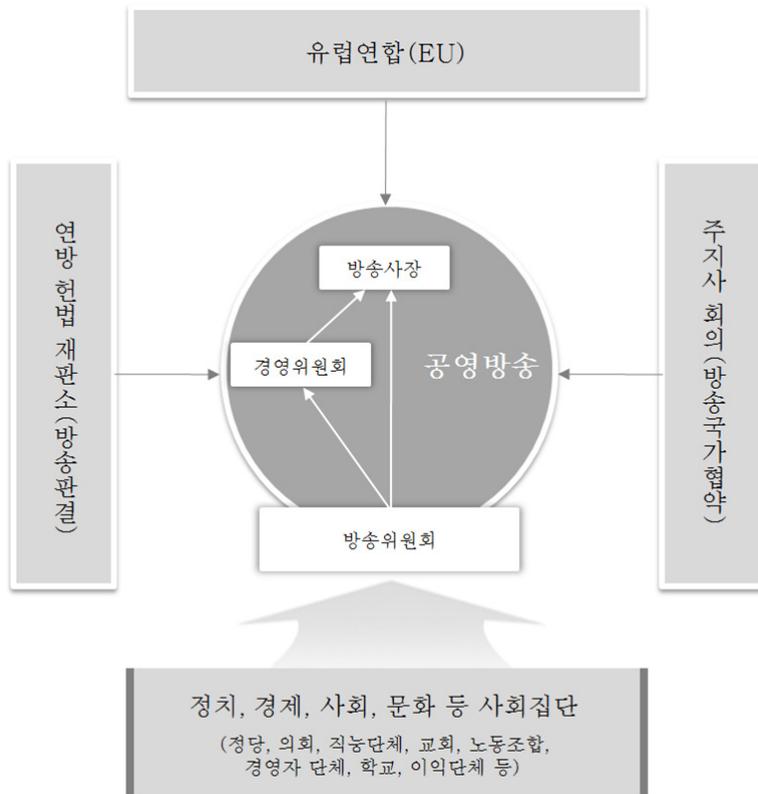
지금까지 언급한 것이 공영방송에 대한 외적 방송정책기관이라면 앞에서 살펴본 바와 같이 공영방송 내부에서는 방송위원회가 내적 방송정책기관으로서의 임무를 담당한다. 왜냐하면 방송위원회는 정당, 의회, 직능단체, 교회, 노동조합, 경영자단체, 학교 문화단체 등 사회적으로 중요한 집단들을 대변하는 감독기구이기 때문이다.

그리고 방송정책은 이렇게 국가적인 차원에서만 결정되는 것이 아니라 독일이 최대 인구를 가진 회원국으로 속해 있는 유럽연합(EU) 차원에서도 이루어진다. 즉, 독일은 유럽연합의 회원국이기 때문에 독일의 공영방송은 유럽연합의 방송정책으로부터 영향을 받지 않을 수 없다. 구체적으로 유럽연합의 텔레비전지침은 회원국들의 방송을 규제하기 위하여 최소한의 가이드라인을 제시하고 있다. 그밖에 유럽연합은 유럽의 방송 산업을 장려하고 미디어 기업과 텔레커뮤니케이션 기업들의 공정한 경쟁을 보장하고 이에 필요한 인프라를 마련하고 있다. 물론 유럽연합은 회원국들의 정치적, 사회적, 문화적 통합을 목표로 하고 있기 때문에 방송정책에 있어서도 산업적인 형평성을 우선적으로 고려하고 있다. 이

런 점에서 민영방송에 비해서 공영방송에 국가적인 지원을 아끼지 않은 독일의 방송정책은 유럽연합의 방송정책과 대립되지 않을 수 없으며, 이에 따라 유럽연합위원회로부터 계속 비판을 받고 있다. 앞에서 언급한 최근에 개정된 제12차 방송국가협약의 내용도 이러한 유럽연합위원회의 요구를 어느 정도 반영하고 있다고 볼 수도 있다.(Holz-Bach, 2006; Jarren, 2007)

지금까지 언급한 내용을 바탕으로 독일의 공영방송에 대한 방송정책 수립과정을 나름대로 그림으로 그려보았다.([그림 3-2]참조)

[그림 3-2] 독일 공영방송의 방송정책 수립과정



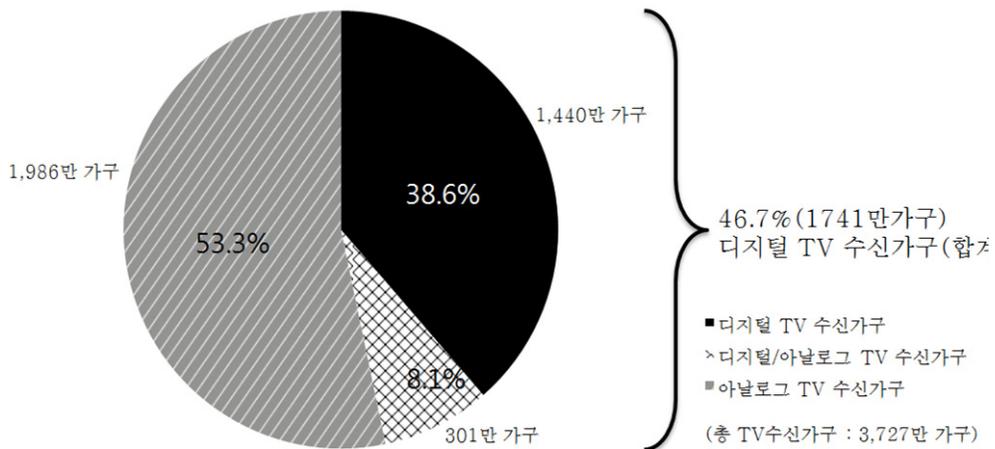
3. 디지털시대 독일 공영방송의 서비스

가. 독일 공영방송의 디지털 전략 개관

1) 디지털화 현황

독일은 유럽을 비롯하여 전 세계적으로 방송의 디지털화를 일찍 시작한 나라 중의 하나이다. 1998년 처음으로 디지털 오디오 방송(DAB)이 시작되었으며, 디지털 텔레비전 방송은 2002년 베를린-브란덴부르크 지역에서 처음으로 시작되었다. 현재까지 독일 전체 80%의 지역에 지상파 디지털 전송이 가능해졌으며, 오는 2010년까지 아날로그 방송을 중단하고 완전히 디지털로 전환할 계획이다.

[그림 3-3] 디지털TV 수신가구 현황(2008년)

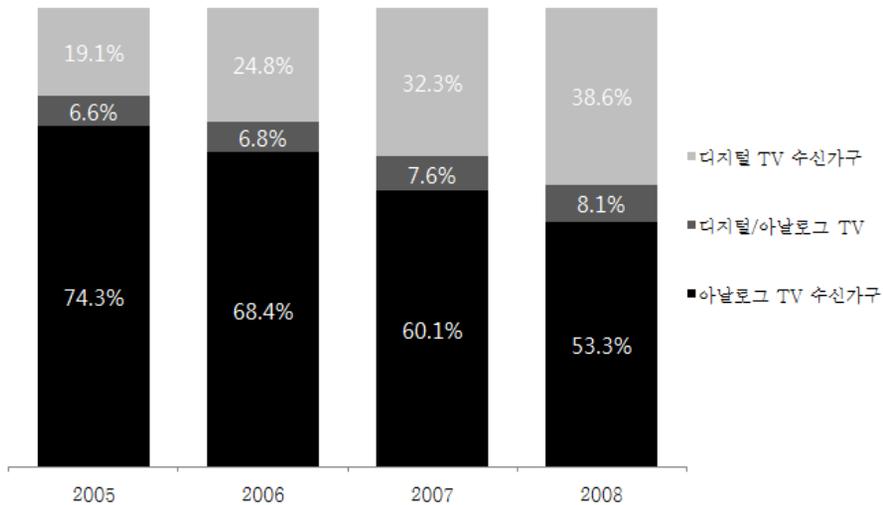


(출처: GSDZ, <2008년 디지털화 보고서>, 2008. 부록, 6쪽)

독일의 주미디어청연합(ALM)과 산하기관인 디지털전환사업단(GSDZ)에서 발간한 ‘2008년 디지털화 보고서’(Digitalisierungsbericht 2008)에 의하면 독일 방송의 디지털화는 다음과 같다. 우선 2008년 현재 독일의 TV시청인구는 3,727만 가구인데, 이 가운데 아날로그 방식으로 TV를 시청하는 가구는 53.3%, 디지털 방식으로 TV를 시청하는 인구는 38.6%, 그리고 아날로그와 디지털 방식을 혼용하는 TV 시청가구는 8.1%인 것으로 나타났다. 따라서 디지털 TV를 시청하

는 가구는 전체 가구의 46.7%인 1,741만 가구이다.([그림 3-3] 참조) 디지털TV 시청가구는 2005년에는 25.7%, 2006년에는 31.6%, 2007년에는 39.9%, 그리고 2008년에는 46.7%로 계속 증가하고 있다.([그림 3-4] 참조). 그리고 이들 디지털 TV를 시청하는 가구만을 살펴보면 2008년 현재 59,1%는 위성을 통해서, 23,6%는 케이블을 통해서, 그리고 22,5%는 지상파를 통해서 디지털 TV를 시청하는 것으로 나타났다. 따라서 독일의 텔레비전 방송은 위성을 통한 디지털화가 가장 많이 이루어졌고 그 다음으로 케이블과 지상파 순이며 이 둘 사이에는 별 차이가 없음을 알 수 있다.(<표 3-1> 참조)

[그림 3-4] 디지털TV수신가구의 변화추세 (2005년-2008년)



(출처: GSDZ, <2008년 디지털화 보고서>, 2008. 부록, 7쪽)

독일은 지상파 디지털방송 송출 이전에 이미 HDTV의 실용화를 위해 시범방송까지 실시하였으나 시청자들이 고가의 HDTV를 구입해야 하고 HDTV를 통해 송출할 수 있는 방송콘텐츠도 적었기 때문에 전면적인 본방송으로 연결되지 못했다. HDTV는 콘텐츠 제작에 별도의 고비용이 소요되고 있기 때문에 적극적으로 이용되지 못하고 있다. 연방정부는 2006년 월드컵 축구경기를 HDTV의 화면크기인 16:9로 송출하였고, 유료방송인 프리미어레는 2005년부터 영화, 스포츠, 다큐멘터리 등 3개의 HDTV채널을 신설하여 HDTV로 송출하고 있다. 2008년부터 ARD와 ZDF도 자체적인 HDTV 채널을 신설할 계획이다. 왜냐하면 한

국, 미국, 일본 등에서 HDTV가 실용화되면서 콘텐츠 교류가 가능해졌고, 무엇보다 새로운 방송시장에서 뒤쳐질 수 있다는 위기의식을 느꼈기 때문이다. 독일은 HDTV가 국제적으로 실용화되면 방송콘텐츠 시장에서의 고부가가치가 생산될 것으로 예상하고, HDTV를 실용화해야 한다는 계획을 추진하고 있다.

디지털화와 더불어 방송유료서비스가 증가하고 있다. 유료방송(Pay-TV)에 먼저 진출한 프레미어레(Premiere)의 가입자 수는 325만 가구로 각각 50%가 유선망과 위성을 통해 방송을 수신하고 있었다.(아직까지 지상파로는 전송하지 않음) 프레미어레는 프레미어레 1-7번 채널과 스포츠 1-2 등 총 31개의 채널과 주문형 비디오 시청채널을 운영하고 있다. 위성으로 전송되는 오이텔자트(Eutelsat)의 외국어 유료서비스 등이 있지만, 정확한 채널수와 가입 가구 수는 집계되지 않고 있다. 케이블로 전송되는 유료방송은 프레미어레 이외에 유선망사업자인 KDG가 운영하는 유료방송에 총 17만 5천 가구가 가입되어 있으며, KDG의 채널수는 독일어 서비스 33채널, 외국어 서비스 26채널 등 총 59개의 채널을 전송하고 있다. 이밖에 3개의 소규모 유선망 전송사업자가 각각 별도의 유료TV를 운영하고 있으며, 이들의 가입자 수는 총 9만 6천 가구이다.(심영섭, 2006)

현재 독일의 모바일 디지털 TV 서비스는 아직 아주 초보적인 단계에 머물러 있다. 왜냐하면 소위 닭이 먼저냐 알이 먼저냐 하는 문제에 봉착해있기 때문이다. 즉, 아직까지 이 분야에서 DVB-H(Digital Video Broadcasting-Handheld)와 DMB(Digital Multimedia Broadcasting) 등 표준화에 대한 문제가 해결되지 않았기 때문에 모바일 TV 등의 단말기 제조업체들은 생산을 미루고 있는 상태이며, 또한 단말기 보급이 늦어지고 있어 다시 DMB 표준화가 늦어지고 있는 실정이다. 현재 독일에서 상업적인 DMB 서비스는 아직 이루어지고 있지 않으며 대도시를 중심으로 시험 방송만 부분적으로 실행되고 있다.

또한 IP-TV도 현재 프로그램을 제공하고 있지만 아직 기존의 텔레비전과는 경쟁이 되고 있지 않다. 왜냐하면 많은 텔레비전 방송들이 풍부한 양의 방송프로그램을 제공하고 있으며 또한 IP-TV의 발전 속도가 예측보다 느리기 때문이다. 그럼에도 불구하고 공영방송을 포함한 전통적인 텔레비전 방송들은 디지털 세계에서 새로운 경쟁들에 대비를 해야만 한다. 왜냐하면 HanseNet, Deutsche Telekom, Arcor 등의 텔레커뮤니케이션 회사, Joost, Zattoo 등의 TV

플랫폼 기업, 그리고 Filmportale, YouTube, MySpace 등의 비디오(클립)포털을 포함한 많은 새로운 경쟁자들이 속속 진입하고 있기 때문이다. 따라서 방송사들은 급격히 성장하는 젊은 층의 인터넷 사용률을 감안하여 그들의 프로그램을 IP-TV와 자신의 인터넷 상에서의 비디오포털을 통하여 이들에게 제공하려고 시도하고 있다. 이러한 방송사의 인터넷 비디오포털의 예가 ZDF의 ZDFmediathek과 ARD의 ARD의 ARD Mediathek이며, 민영방송인 ProSiebenSat.1와 RTL의 비디오필름포털인 Maxdome과 RTL Now!이다.(Breungi, 2007)

<표 3-1> 독일 주요 TV방송의 시청률 현황

방 송 별	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ARD	14.3	13.7	14.2	14.0	14.0	13.5	14.2	13.4
ZDF	13.3	13.0	13.8	13.2	13.6	13.5	13.6	12.9
ARD III	12.7	13.0	13.1	13.4	13.7	13.6	13.5	13.5
3sat	0.9	0.9	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
arte	0.3	0.4	0.4	0.3	0.4	0.5	0.5	0.7
KI.KA	1.2	1.2	1.1	1.2	1.2	1.2	1.1	1.2
Phoenix	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.7	0.9
Σ공영방송합계	43.1	42.7	44.0	43.6	44.3	43.9	44.6	43.6
RTL	14.3	14.8	14.6	14.9	13.8	13.2	12.8	12.4
RTL II	4.8	4.0	3.9	4.7	4.9	4.2	3.8	3.9
Super RTL	2.8	2.8	2.4	2.7	2.7	2.8	2.6	2.6
VOX	2.8	3.1	3.3	3.5	3.7	4.2	4.8	5.7
n-tv	0.7	0.7	0.6	0.6	0.5	0.6	0.6	0.7
ΣRTL그룹 합계	24.7	24.7	24.8	26.4	25.6	25.5	24.6	25.3
SAT.1	10.2	10.1	9.9	10.2	10.3	10.9	9.8	9.6
ProSieben	8.2	8.0	7.1	7.1	7.0	6.7	6.6	6.5
Kabel 1	5.5	5.0	4.5	4.2	4.0	3.8	3.6	3.6
N 24	-	-	-	0.4	0.4	0.6	0.8	0.9
9 Live	1.0	0.5	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	-
ΣPro7SAT.1 그룹 합계	25.0	24.8	23.1	22.2	21.9	22.7	21.0	20.6
기타	7.2	7.8	8.1	7.8	8.2	8.9	9.8	10.5
합계	100	100	100	100	100	100	100	100

(출처: KEK, <11차 보고서>, 2008, 330쪽)

2) 공영방송의 디지털 전략

디지털화는 공영방송에게 기본공급을 위한 임무이며 동시에 하나의 커다란 기회이기도 하다. 기본공급을 위해서는 공영방송사들은 모든 시청자들이 언제 어디서나 공영방송을 시청할 수 있도록 기술적인 시설을 갖추어야 하고, 시청자들도 공영방송의 새로운 디지털 방송을 시청할 수 있어야 한다. 따라서 주정부들은 공영방송의 디지털화를 위해서 수신료 책정과정에서 공영방송사들에게 별도의 예산을 편성해주었다. 이러한 재정적 지원을 바탕으로 독일의 공영방송사들은 새로운 디지털 전용 채널을 마련하고, 인터넷 상에서도 TV 포털과 인터넷 채널 등의 디지털 방송을 하고 있다.

먼저 ARD는 1997년 ARD DIGITAL이라는 디지털 프로그램부티크를 개설하였다. ARD DIGITAL의 프로그램들은 포츠담에 있는 ARD Play-Out-Center와 프랑크푸르트에 있는 Multiplexcenter로부터 ASTRA 위성시스템과 케이블을 통해서 독일 전역으로 방송된다. 이 DVB(Digital Video Broadcasting) 방송을 수신하기 위해서는 각 가정의 셋톱박스가 필요하다. ARD DIGITAL 안에는 'EinsExtra', 'EinsPlus', 'EinsFestival'의 3개의 디지털 채널이 있다. 먼저 EinsExtra는 뉴스와 그 배경 등을 심층적으로 보도하는 정보프로그램 채널이고, EinsPlus는 건강, 자연, 여행, 학문 등에 대한 서비스 및 교양 프로그램 채널이며, EinsFestival은 주로 청소년층을 대상으로 영화, 음악, 코미디 등을 방송하는 오락프로그램 채널이다. 이밖에 ARD DIGITAL은 상호작용적으로 프로그램 정보와 뉴스를 공급하는 ARD-POTAL과 ARD-Online-Kanal 등의 인터넷 채널을 운영하고 있다.

그리고 ZDF도 역시 정보채널인 ZDFinfokanal, 문화채널인 ZDKulturkanal, 그리고 오락 프로그램을 송출하는 ZDF-Familienkanal을 통하여 디지털 방송을 하고 있다.

그러나 ARD의 EinsFestival과 ZDF의 ZDF-Familienkanal은 다큐, 매거진, 음악, 드라마를 비롯한 오락프로그램을 송출하는 디지털 종합편성채널이기 때문에 과현 기초공급에 포함시킬 수 있는가의 여부는 아직 최종적으로 결정되지

않았다. 또한 두 채널은 IP-TV와 인터넷을 통해서도 시청이 가능하기 때문에 논란의 대상이 되고 있다.

나. 디지털 환경에 적응하는 공영방송의 편성정책

1) 공영방송의 시청률

독일에서 수신 가능한 TV 프로그램은 지상파와 케이블, 위성을 다 합쳐 100여 개에 이르고 있지만, 시청률 경쟁에서 중요하게 거론되는 방송은 20여 개에 불과하다. 나머지 TV 프로그램은 대부분 1% 이하의 시청률을 갖고 있다. 독일의 방송시장은 독일 통일 이후 공영방송과 민영방송이 약 40 : 60 비율로 분할 점유하고 있으며, 민영방송의 시청률은 다시 양대 방송기업인 RTL그룹과 ProSiebenSAT.1이 양분하고 있다.

2007년 현재 독일 텔레비전 방송 중에서 종합편성을 하는 공영방송과 민영방송을 대상으로 시청률을 비교하면 다음과 같다. 우선 방송사별로 시청률을 5위까지 살펴보면 제1 공영방송사인 ARD가 13.4%로 가장 높았으며, 2위는 제3 공영방송의 13.5%로 나타났는데 이것은 이들 지역 공영방송사들의 시청률을 전부 합한 수치이다. 3위는 역시 제2 공영방송인 ZDF가 12.9%, 그리고 4위와 5위는 독일의 양대 민영방송사인 RTL과 SAT.1이 각각 12.4%와 9.6%인 것으로 나타났다. 이를 근거로 2007년의 공영방송과 민영방송의 시청률을 비교하면 43.6% 대 56.4% 정도로 전체적으로는 민영방송의 시청률이 더 높음을 알 수 있다. (KEK 11차 연간보고서, 2008; Zubayr/Gerhard, 2008)

2) 공영방송의 프로그램 편성

독일의 방송 프로그램의 편성 비율에 관한 특별한 규정은 없으며 방송국가협약 제6조에서 유럽연합 법률에 준하여 독일어권과 유럽에서 제작된 극영화, 방송용 영화, 텔레비전 연속극, 다큐멘터리를 일정 비율 방영하도록 의무화하고 있다. 편성비율은 방송국의 자율이며, 공영 방송은 자체 편성규정을 마련하여 다양한 여론 형성을 자율적으로 보장하도록 했다. 민영방송은 자율적으로 방송 내용을 편성하고 있으며, 주 방송법이 의무화한 방송 윤리규정을 자율적으로 준

수하도록 했다.

전국적으로 송출되는 프로그램 가운데 종합편성을 하는 TV방송은 공영방송인 ARD, ZDF, 3Sat, Arte, N3, MDR, RBB, SWR, BR, HR, WDR 등 11개의 채널이 있고, 민영방송은 RTL, RTL II, VOX, SAT.1, Pro7, Kabel 1 등 6개가 있어 총 17개가 있다. 공영방송은 종합편성채널이외에 전문편성을 하는 Phoenix(시사다큐), KI.KA(어린이), BR Alpha(교육방송)이 있고, 7개의 디지털방송이 별도로 있다. 또한 해외방송이지만 위성으로 시청 가능한 도이체벨레(DW)가 있다. 전체적으로 공영방송의 채널은 아날로그와 디지털을 합쳐서 22개의 채널을 통해 각종 방송 서비스가 제공한다.

Zubayr와 Gerhard(2008) 그리고 Krueger & Zapf-Schramm(2008)의 조사를 중심으로 2007년의 방송프로그램의 편성의 특성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 공영방송과 민영방송 사이에 프로그램 편성에 있어 여전히 커다란 차이가 존재함을 알 수 있다. 즉, 공영방송사들은 거의 50%에 육박하는 여러 가지 종류의 정보 관련 프로그램을 편성하고 있으며, RTL, SAT1, 그리고 ProSieben 등의 민영 방송사들은 정보, 드라마, 오락 및 광고 등 전체 프로그램을 골고루 편성하고 있는 것으로 나타났다.(Zubayr & Gerhard, 2008)

<표 3-2> 독일 주요 방송의 장르별 일일 편성 비율 (2007년)

구분	공영			민영		
	ARD	ZDF	ARD3	RTL	Sat1	ProSieben
정보	35.0	38.7	57.9	27.3	14.5	30.6
오락	11.2	7.4	13.1	23.9	42.4	11.3
드라마	39.2	39.0	25.9	27.0	2.06	39.8
스포츠	10.5	10.2	1.8	3.5	1.9	1.0
광고	1.7	2.4	-	14.6	15.8	12.8
기타	2.3	2.3	1.3	3.8	4.8	4.5
합계	100	100	100	100	100	100

(출처: Zubayr & Gerhard (2008), 118쪽)

(단위 %)

둘째, 이러한 정보 프로그램들은 공영방송사의 경우에 대부분 전통적인 뉴스, 보도, 시사매거진, 다큐멘터리 등의 장르에 해당하는 프로그램이었으며, 내용에 있어서는 주로 정치와 문화를 다루는 것이 주된 것이었다. 반면에 민영방송사의 정보 프로그램은 앞의 전통적인 장르 이외에 정보와 오락을 혼합한 것들이 많았는데 내용에 있어서는 일상생활과 흥미 위주의 프로그램들이 많았다.

셋째, 오락 프로그램에 있어서도 공영방송과 민영방송의 차이는 분명하다. 공영방송의 드라마 프로그램은 영화와 연속방송극 등이 골고루 편성되는데 반해 RTL과 SAT.1에는 시리즈물이 대부분을 차지했다. 그리고 민영방송의 오락 프로그램은 여전히 토크쇼, 코미디, 퀴즈, 리얼리티 쇼 등이 주류를 이루는 것으로 나타났다.

결과적으로 공영방송의 경우에는 정보프로그램과 드라마의 비율이 높았지만, 민영방송은 정보와 오락프로그램, 드라마의 비율이 전체적으로 높았다. 특히 ARD의 지역 방송인 N3, WDR, HR, RBB, SWR, MDR등 제3 채널은 정보프로그램이 월등히 많았는데, 이는 공영 제3 채널이 주로 지역정보와 다큐멘터리 등 시사종합 프로그램으로 역할하기 때문이다.(Krueger & Zapf-Schramm, 2008)

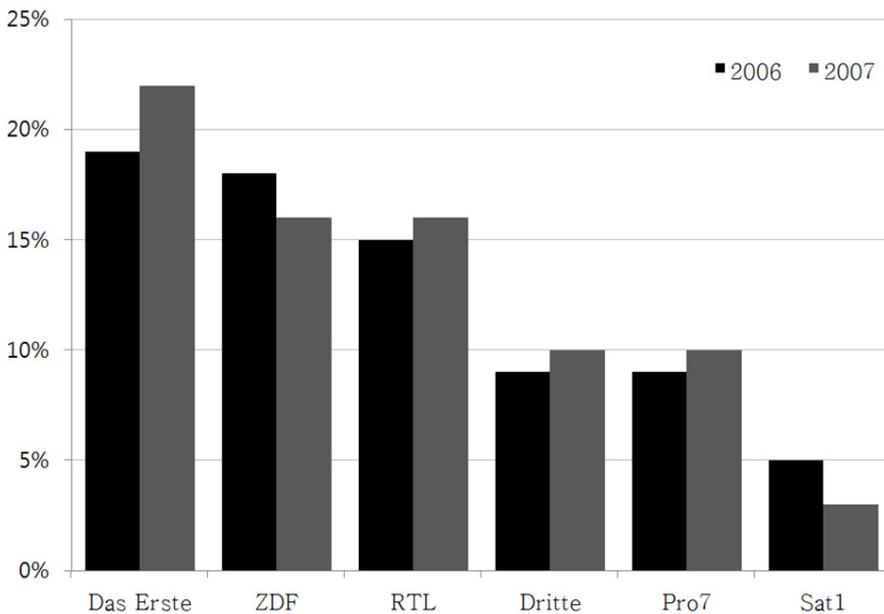
다. 공영방송의 서비스에 대한 시청자들의 반응과 이용형태

Darschin과 Zubayr(2004)가 2003년 14세 이상 성인 3000명을 대상으로 조사한 결과에 의하면, 독일인들이 가장 좋아하는 방송은 RTL 43%, ARD 41%, ZDF 37%, SAT.1 28%, 제3공영방송 27%, ProSieben 24%로 나타났다. 그러나 독일인들이 가장 선호하는 방송은 ARD 22%, RTL 21%, ZDF 14%, 제3공영방송 12%, ProSieben 9%순으로 나타났다. 또한 질적으로 가장 좋은 프로그램에 대한 질문에서는 20%가 ARD를 꼽았으며, 이어 RTL(18%), ZDF(15%), 제3공영방송(10%), ProSieben 9%순으로 나타났다. 그러나 방송내용에 대한 신뢰도 조사에서는 공영인 ARD(74%), ZDF(70%)가 민영인 RTL(34%), SAT.1(39%), ProSieben(29%)보다 높게 나타났다. 정치에 대한 관심이 많은 시청자일수록 공영방송을 시청했으며, 여가시간 동안 피로회복과 휴식을 위해 TV를 시청하는 사람일수록 RTL을 선호하였다.(Darschin & Zubayr, 2004)

한편 2007년 ARD가 TNS/Infratest에 의뢰하여 만14세 이상 전국 3000여명에게 조사한 "ARD-Trend"에 의하면 "어떤 방송이 가장 질적으로 우수한 방송이라고 생각하십니까?"라는 질문에 ARD가 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 ZDF, RTL, ARD3(9개의 지역 공영방송사들), Pro7, 그리고 Sat1 순으로 나타났다. 한 가지 주목할 것은 2위의 ZDF와 4위의 ARD 소속의 지역 공영방송사들을 모두 합하면 독일 공영방송의 서비스가 민영방송보다 질적으로 월등히 우수하게 평가되고 있음을 알 수 있다.([그림 3-5] 참조)

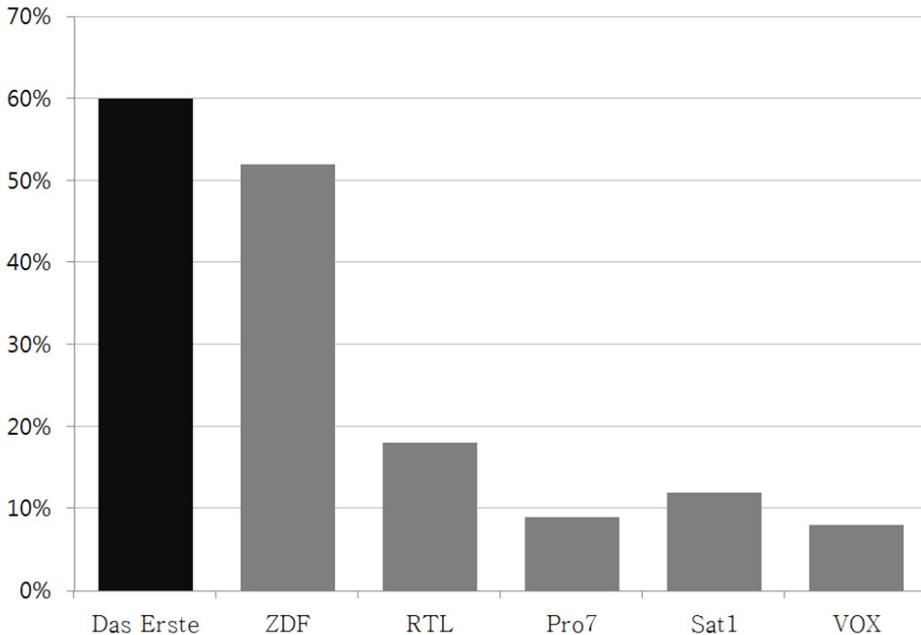
그리고 "어떤 방송이 당신의 정치적 의견을 형성하는데 가장 중요합니까?"라는 질문에도 ARD와 ZDF가 가장 높게 나타났다. 여기서 주목할 것은 [그림 3-6]에서 보듯이 정치적 의견 형성에는 공영방송과 민영방송의 차이가 아주 크게 나타나 수용자들이 정치적 의견을 형성하는데 공영방송이 아주 중요한 원천으로 자리 잡고 있음을 알 수 있다.

[그림 3-5] "어떤 방송이 질적으로 가장 우수하다고 생각하십니까?"



(출처 : ARD, Meinungsbildend, 2008)

[그림 3-6] “어떤 방송이 당신의 정치적 의견을 형성하는데 가장 중요하다고 생각하십니까?”



(출처 : ARD, Meinungsbildend, 2008)

4. 독일 디지털방송 체제에서의 공공성 확보방안

이 장은 디지털 방송체제에서의 공공성 확보방안을 다루려 한다. 그러나 엄밀히 말하면 독일에서의 디지털 방송 체제에서의 공공성 확보방안은 그리 큰 문제가 되는 것은 아니다. 왜냐하면 독일은 앞에서 살펴본 여러 가지의 제도적 장치를 통하여 공영방송의 공공성을 확보하여 왔으며, 디지털방송으로 전환하는 과정에서도 이러한 전통을 확대, 발전시키고 있기 때문이다. 따라서 독일에서는 디지털시대의 공공성 확보 문제보다는 오히려 디지털시대에는 어디까지를 공공서비스로 볼 것인가가 더 중요한 문제라고 할 수 있다. 이러한 공공서비스의 문제는 앞의 제2장에서 독일 공영방송의 개념과 공영방송의 역할에 대한 재 정의에 대한 논의를 통해 이미 살펴보았다. 따라서 이 장에서는 영국, 프랑스 등 다른 국가의 공영방송의 공공성 확보방안과 비교가 가능하도록 간략히 서술하려고 한다.

가. 전환기 공영방송 서비스의 상업성과 공공성

1) 공영방송과 상업방송의 경쟁구조

공·민영 이원체제의 출범과 함께 시작된 공영방송과 민영방송의 경쟁은 디지털시대에도 여전히 계속되고 있다. 공영방송은 시청자들을 잃어버리지 않기 위하여 오락프로그램에 더 많은 투자를 하고 있으며, 민영방송은 광고 수익으로 재원이 마련되기 때문에 더 높은 시청률을 얻기 위하여 더욱 상업적인 프로그램에 주력하고 있다. 하지만 공영과 민영방송의 의견이 일치하는 부분도 있다. 공·민영방송의 경쟁구조에서 서로가 불리한 입장이라는 것이다. ARD와 ZDF는 공영방송이 너무 제한적으로 밖에 광고 방송을 할 수 없음을 특히 강조한다.(저녁 8시 이후에만 하루 최대 20분) 반면에 민영방송은 공영방송이 수신료와 광고 양쪽으로부터 수익을 얻는 소위 '이중재원'(Doppelfinanzierung)을 강도 높게 비판한다.

민영방송들은 디지털 시대에 공영방송과의 경쟁에서 생존하기 위해서는 보편적 방송서비스의 차원을 넘어 특화된 시청자들을 대상으로 하는 특화채널 늘리기와 유료서비스 확충을 통한 회원중심의 채널을 늘리고 있다. 독일에서 유료서비스를 제공하는 상업방송은 프레미에레(Premiere)와 유선전송망 사업자인 KDG 등이 있다. 그러나 민영방송들은 장기적인 발전을 위해서는 방송서비스를 무료로 제공하는 공영방송보다 더 다양한 서비스를 제공해야 하는 어려움을 겪고 있다.

또한 민영 방송사들의 인터넷 진출도 이들의 생존에 결정적인 요인이다. 왜냐하면 독일의 민영방송들은 대개 신문, 잡지 등 인쇄매체를 복수 소유하고 있으며 이들의 온라인 진출이 가속화되고 있기 때문이다. 이와 같은 민영방송과 신문 등 인쇄매체의 온라인 진출은 공영방송의 인터넷 진출과 필연적인 충돌을 예고하고 있다.

따라서 방송정책의 주무부서인 주정부들은 디지털시대의 공영방송과 민영방송의 바람직한 경쟁구조를 위해서 다음과 같은 방송정책을 마련하고 있다. 먼저, 주정부들은 법률로 정해진 공영방송의 '기본공급'의 임무 수행을 위해서 공영

방송에 대한 기술적, 재정적 지원을 아끼지 않고 있다. 그러나 산업적인 측면에서의 형평성을 고려하여 공영방송사들이 더 이상의 채널을 신설하는 것은 규제하고 있으며 또한 인터넷 등 상업적 부가가치가 있는 방송영역으로의 진출을 법적으로 금지하고 있다.(예: VOD, IP-TV 등) 즉, 한편으로 디지털시대에 있어서도 공영방송이 기술적 차원에서 자신에게 부과된 공적임무를 수행할 수 있도록 지원을 아끼지 않는 동시에, 다른 한편으로는 민영방송의 수익성을 고려하여 산업적인 측면에서 민영방송과의 형평성을 저해할 우려가 있는 공영방송의 지나친 시장 점유는 방송 정책적으로 규제하고 있는 것이다. 따라서 디지털로 전환하는 과정에서 독일 16개 주정부는 공영방송사에 디지털화를 위한 별도의 예산을 편성해 주었으며, 디지털 전환에 어려움을 겪는 상업방송사에는 관할 주미디어청에서 기술 개발비를 일부 지원해 주고 있는 것이다.

2) 공영방송의 온라인 진출

독일에서도 역시 인터넷만큼 빨리 보급되는 매체가 없다. 1997년 이래 ARD와 ZDF가 공동으로 실시하는 인터넷 이용실태 조사인 'ARD/ZDF Online-Studie 2008'에 의하면 2008년 현재 독일 전체 인구의 65.8%인 4,270만 명이 인터넷을 이용하는 것으로 나타났다. 이것은 전년도인 2007년(62.7%)에 비해서 3.1%인 190만 명이 증가한 것이다. 전년도에 비해 가장 많이 증가한 연령대는 바로 "실버 세대"이다. 즉, 60-79세의 노년층의 29.2%가 인터넷을 사용하고 있는 것으로 나타났다. 이것은 청소년이나 젊은 세대뿐만 아니라 노인들도 인터넷을 사용함으로써 인터넷이 모든 세대를 위한 매체가 되었다는 사실을 뜻한다. 그리고 인터넷 이용시간은 성인의 경우에 하루에 평균 58분(2007년: 54분) 인터넷을 이용하는 것으로 나타났다. 이것은 성인의 하루 평균 이용시간이 225분인 TV와 186분인 라디오 다음으로 인터넷이 3위의 매체로 자리 잡았음을 말한다. 그러나 14-19세까지의 청소년의 경우에는 인터넷 이용시간이 120분으로 TV(100분)와 라디오(97분)보다 더 많은 것으로 나타났다.

여기서 한 가지 주목할 것은 독일의 경우에 인터넷이 오락보다 정보 매체로 이용되고 있다는 사실이다. 즉, 인터넷 이용자의 62%가 인터넷을 정치, 경제, 사회, 문화, 스포츠에 대한 정보를 인터넷을 통해서 얻고 있다는 것이다. 이에 반해 인터넷 사용자의 19%가 오락을 위하여 인터넷을 이용한다고 응답하였다. 이

것은 공영방송의 온라인 진출에 중요한 의미를 제공한다. 즉, 독일 공영방송에 있어서 인터넷은 TV, 라디오 방송과 함께 수용자들에게 정보를 제공하는 중요한 매체이며 “인터넷의 실버화”를 고려할 때 점점 그 중요성이 증대될 것이라는 사실이다.

이에 따라 독일의 공영방송들은 점점 온라인 진출을 확대하고 있다. 즉, ARD는 ARD-POTAL이라는 TV 포털 이외에 Mediathek이라는 인터넷 방송을 통하여 기존에 이미 방송되었던 프로그램들을 다시 볼 수 있도록 하나의 플랫폼으로 운영하고 있다. 여기서는 ARD 프로그램은 물론 제3 방송인 N3, MDR, RBB, SWR, BR, HR, WDR 지역 공영방송들, 그리고 3Sat(독일, 오스트리아, 스위스가 공동으로 운영하는 문화채널), ARTE(독일과 프랑스가 공동으로 운영하는 문화채널), PHOENIX(시사다큐), KI.KA(어린이), BR Alpha(교육방송)의 모든 프로그램을 인터넷을 통해서 제공하고 있다. ZDF도 ZDFmediathek이라는 인터넷 방송을 운영하고 있다. 앞으로 ARD 산하의 지역 공영방송사들도 자신들의 인터넷 방송인 Mediathek을 시작할 계획이다.

나. 공공성 축소위기에 대한 공영방송사의 대응노력

공공성 축소위기에 대한 독일 공영방송의 대응은 디지털화가 공영방송에게 하나의 커다란 기회가 될 것이라는 기존 전제로부터 출발하고 있다. 따라서 독일의 공영방송은 디지털 방송은 물론 인터넷도 공영방송에 부과된 기본공급의 하나라는 것을 강조하고 있다. 즉, 방송의 프로그램 내용 면에서 뿐만 아니라 콘텐츠를 제공하는 기술적 가능성에 있어서도 다양성이 보장되어야 한다는 것이다. 디지털 시대에 인터넷이 특히 젊은 세대에게 중요한 매체이고, 젊은 시청자의 점유율이 민영방송에 비해 상대적으로 낮은 공영방송의 입장에서는 인터넷 방송은 공영방송에 주어진 기본공급을 위해서 포기할 수 없는 필연적인 매체인 것이다. 또한 연방헌법재판소의 제2 수신료판결에 따르면 공영방송사의 디지털 진출 중에서 인터넷 진출을 위해서 수신료를 올려야 한다는 부분을 강조한다. 인터넷을 포함한 디지털 진출을 투자로 보아야 한다는 것이다. 공영방송사들은 이러한 논리에서 그동안 인터넷 방송을 확대하여 오고 있는 것이다.

그러나 방송정책 권한을 가지로 있는 주정부들은 TV와 라디오에서 방송채널 수를 구체적으로 제한하고, 구체화함으로써 공영방송에 허용되는 방송영역을 확정하고 있다. 특히 디지털시대의 화두라고 할 수 있는 인터넷과 모바일, IP-TV를 통해 저장된 프로그램을 재전송하는 범위도 대형 이벤트는 1주일, 프로축구 1,2부 분데스리가 경기는 24시간 동안만 무료로 허용하고 있으며, 광고와 스폰서 금지를 통해 공영방송의 상업적인 프로그램 재판매를 금지하고 있다. 그러나 다양한 여론 형성과 국민 교양을 위해서 뉴스와 문화관련 프로그램의 재전송은 제한을 두지 않고 있다.

즉, 결론적으로 독일의 공영방송과 주정부간의 논쟁은 기본공급의 범위를 어디까지 볼 것인가에 대한 논쟁이라고 할 수 있다. 예를 들면 앞서 이야기 한 대로 ARD와 ZDF는 3개의 디지털 채널을 가지고 있으며, 그 중 두 개의 디지털 채널인 ARD은 오락적 요소가 있는 IP-TV의 성격을 가지고 있다. 이것을 기본공급으로 볼 것인가는 아직도 결정되지 않고 있다.

또한 디지털시대의 공영방송의 공공성 축소에 대해서 공영방송의 전문가들은 공영방송이 민영방송과 차별화되기 위해서는 무엇보다 프로그램의 질을 좀 더 높여야 한다는 점에서 일치한다.(인터뷰 참조) 그러나 이것을 어떻게 실현시킬 수 있는가는 어려운 문제이다. 즉, 공영방송은 수신료에 의해 안정적 재원을 확보할 수 있기 때문에 민영방송처럼 시청률에 너무 얽매이지 않고 질 높은 프로그램을 추구할 수 있다. 또한 공영방송은 국민의 다양한 여론 형성을 위해서 시청자들에게 정보와 교양 그리고 오락에 대한 다양한 프로그램을 제공해야 하는 기본공급의 임무를 가지고 있다. 따라서 기본공급을 위해서 공영방송의 담당자들이 이야기하는 소위 프로그램의 질(Qualitaet)과 시청률(Quote) 모두를 추구하려는 것은 현실적으로 어려운 일이다. 그럼에도 불구하고 이러한 두 마리 토끼를 잡으려면 인터넷을 비롯한 디지털방송에 공영방송의 미래가 달려있다는 것이 공영방송 전문가들의 의견이다.

다. 공공성 확보를 위한 감독기구의 정책적 대응

독일의 방송정책 관할권을 갖고 있는 16개 주정부는 방송 디지털화 과정에서 독일기본법이 보장하고 있는 국민의 다양한 여론보장이 이루어져야 하며, 이를 위해서는 공영방송의 위상이 일정한 수준으로 유지될 수 있어야 한다는 입장이다. 또한 방송 산업적인 측면에서도 새로운 방송수신기, 셋톱박스 생산과 유선 전송망 관리회사, 방송위성 관리회사, 방송프로그램 제공회사, 방송채널운영자, 홈쇼핑 관련회사, 방송 부가서비스 제공회사에 이르기까지 방송자본의 집중과 독과점을 철저히 관리해 나갈 계획이다.

이를 위해 방송자본집중조사위원회(KEK)를 통해 방송국가협약에서 규제하고 있는 특정방송자본의 시청률 25%, 그리고 점유율 30% 제한을 지속적으로 조사하고, 조사범위도 방송사업자뿐만 아니라 유관업계에도 확대해 나가고 있다. 또한 지역 및 지방방송의 존립을 위한 지원도 늘려나가고, 이들이 각 전송경로별로 자신들의 고유채널을 확보할 수 있도록 지원해 나갈 예정이다. 또한 아동 및 청소년 보호를 위해 방송프로그램 내용에 대한 사후심의를 더욱 강화하고, 부가서비스 확대 과정에서 발생할 수 있는 소비자들의 피해를 최소화시키기 위해 정보와 광고의 분리(간접광고 금지), 광고제한, 지적재산권보호를 적극 펴나갈 예정이다. 그러나 방송정책의 가장 큰 목적은 새로운 기술혁신을 통해 방송통신 분야에서의 일자리 창출이며, 16개 주정부는 이를 위해 일자리를 창출하는 분야에 우선적인 지원을 늘려나갈 계획이다.

실제로 16개주정부가 직·간접적으로 영향력을 행사할 수 있는 가능성은 매우 크다. 부분별로는 ① 국책사업 선정을 통해 방송 송신시설 및 유선전송망 확충, 위성개발 등 산업 간접자본 확충과 기술개발, ② 공영방송이 종합방송편성과 디지털 전송시 ‘채널가족군’ 구성 지원을 통해 보편적 방송서비스 지원, ③ 미디어 및 통신 산업의 구조발전을 위한 종합계획 수립, ④ 희소성이 있는 전파자원의 입찰 추진, ⑤ 시장 질서를 파괴하는 기업에 대한 개별적인 규제를 통하는 것이다. 특히 주정부들은 새로운 방송통신기술의 도입주기가 점점 빨라지면서 새로운 방송기술 도입시 기존의 방송시장 질서를 어지럽히거나 지나치게 자본이 집중되어 있는 기업을 배제함으로써 정책추진 주체로서의 영향력을 갖게 된다.

이에 반해 공영방송사 내부의 방송위원회는 공영방송사와 주정부의 절충적 입장을 견지하고 있다. 즉, 디지털 분야에서도 공영방송의 공공성이 확보되기 위해서는 이 분야에 대한 투자가 이루어져야 한다는 입장에서는 공영방송사와 같은 의견이다. 그러나 이러한 공영방송의 투자가 이루어진다면 상업적 기반이 아닌 철저한 공익적 기반에서 이루어져야 한다는 것이 방송규제기관의 일관된 입장이다. 즉, 방송위원회는 방송사 내부에서 사회적으로 중요한 집단을 대표하여 공영방송을 감독하는 기구이기 때문에 내적으로 공영방송사의 디지털 정책을 견제하며 외적으로는 공영방송사의 입장을 대변하고 있다고 볼 수 있다. 물론 독일 공영방송의 특성인 다양성이라는 관점에서 공영방송사들의 방송위원회마다 서로 의견이 다소간 차이가 있을 수 있을 것이다.

5. 독일 디지털방송을 위한 재원문제

가. 독일 공영방송의 재원구조

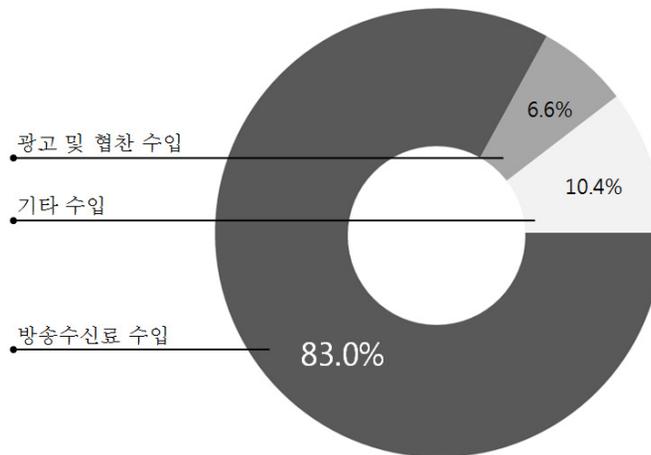
1) 방송수신료 수입

독일 공영방송의 주요 재원은 방송수신료 수입과 광고 수입, 그리고 기타 수입으로 구성된다. 독일은 방송국가협약 제12조와 제13조에서 방송수신료(Rundfunkgebuehr) 징수를 통해 공영방송의 주요 재원을 마련하도록 법제화하고 있다.(<부록>의 독일의 방송재정 관련 법률 중 '제12차 방송 텔레미디어 국가협약' 제13조 참조) 방송수신료는 ARD와 ZDF 그리고 지역 공영방송 9개사, 도이칠란트 라디오(DR)의 운영 자금으로 충당되며, 방송수신료 책정은 16개주 지사의 방송 정책 협의기구인 '방송재정수요조사심의위원회'(KEF)에서 결정된다. 독일의 16개 주는 이를 위해 방송재정수요조사심의위원회 시행령을 별도로 제정하고 있다. 방송수신료는 KEF에서 공영 방송사의 경쟁력 유지 여부와 뉴미디어 발전에 따른 공영 방송의 시설 확충 필요성, 투자비용의 확충 소요 예상액, 방송수신료의 징수 상태와 광고 수입액 등을 고려하여 결정된다. 공영 방송사들은 방송 수신료의 능률적인 징수 업무 수행을 위해서 공동으로 별도의 공영방송수신료징수센터(GEZ)를 설치하여 운영하고 있다. 방송수신료 징수 대상은 라디오나 텔레비전 수상기를 소유한 모든 사람이다. 해당자는 텔레비전 수상

기와 라디오 소유가 시작된 시점부터 즉시 공영방송수신료징수센터에 소유 상황을 의무적으로 자진 신고해야 한다. 만일 신고 대상자가 불법 시청을 하다가 적발될 경우 추징금을 지불하도록 규정하고 있다. 다만 실업 수당 수혜자나 영세민, 저소득층 등은 방송 수신료를 면제해 주는 예외 규정을 두고 있다.

독일의 방송수신료는 구체적으로 라디오에 대한 기본 수수료와 텔레비전에 대한 추가적인 수신료 두 가지로 구성된다. 2008년 현재 독일의 방송수신료는 기본수신료 5,52 유로와 텔레비전 수신료 11,51 유로를 합하여 한 달에 총 17,03 유로이다. 그리고 2007년의 전체 수신료의 총액은 약 73억 유로에 달하고 있다. 이 중에서 ARD가 전체 방송수신료의 73.6%인 53억 7,389만 유로, ZDF가 23.9%인 17억 4,202만 유로, 그리고 도이칠란트라디오(DRL)가 2.5%인 1억 8,300만 유로를 배당받았다. 그리고 전체 수신료의 1.9%는 각 주의 주미디어청(Landesmedienanstalten)에게 할당되어지는데 이것은 민영방송을 감독하고 진흥하기 위한 것이다. ARD에 주어지는 수신료는 다시 각 지역 공영방송사들의 시청자들의 수에 따라서 그들에게 배분된다.

[그림 3-7] ARD 수입구조 (2006년)



(출처 : ARD, ARD Jahrbuch, 2007, 354&390쪽 ; KEF, 16차 KEF 보고서, 부록, 348쪽)

ARD의 총수입은 2006년도에 62억 5513만 유로였는데 이 중에서 수신료 수입이 86.0%, 광고 수입이 6.6%, 그리고 기타 수입이 10.4% 이었다.(ARD Jahrbuch

2007) 그리고 ZDF의 경우에는 2006년도 총수입이 19억 5,790만 유로였으며 이 중에서, 수신료 수입이 85.2%, 광고수입이 6.3%, 그리고 나머지 8.5%가 기타 수입이었다.(ZDF Jahrbuch 2007) 이를 보면 독일의 공영방송사들은 전체 수입 중에서 수신료 수입이 광고 수입보다 월등히 많은 재원구조를 갖고 있음을 알 수 있다.([그림 3-7] 참조)

2) 광고 수입

독일 공영방송은 수신료 이외에 광고(Werbung)로부터도 재원을 확보하고 있다. 이것은 연방헌법재판소가 광고 수입을 자유롭고 다양한 여론형성을 가능하게 하는 방송의 역할을 위하여 공영방송사의 재원으로 허용하고 있기 때문이다. 그러나 공영방송의 재원이 오직 또는 대부분 광고로부터 충당되는 것은 허용되지 않으며, 수신료와 광고에 의한 혼합 재원방식을 제시하고 있다. 말하자면 공영방송의 광고 수입은 방송수신료의 인상 없이 공영방송사들이 운영을 가능하게 하는 추가적인 재원인 셈이다.

그러나 공영방송사의 광고방송은 민영방송에 비해서 방송시간에 있어서 엄격한 법적 제한을 받고 있다. 즉, 공영방송의 광고방송은 방송국가협약에 의해 법적으로 정해져 있는데, 텔레비전의 경우에는 오후 8시 이전에 하루에 20분씩 일정 시간대에 모아서 방송하는 블록형태의 광고 방송만을 하도록 제한하고 있다. 라디오 광고의 경우에는 하루에 90분 이내로 제한하고 있다. 그리고 텔레비전 광고는 제1 채널인 ARD와 제2 채널인 ZDF만 허용되고, 제3 채널에 해당하는 ARD 산하의 9개 지역 공영방송사들과 나머지 공영방송사들은 광고 방송을 할 수 없도록 법적으로 정해져 있다. 참고로 ZDF는 라디오 방송국을 소유하고 있지 않다.

방송국가협약은 광고 방송의 운영에 대해서도 규정하고 있는데, 특히 정치적, 이념적, 종교적인 광고 그리고 소비자를 현혹하거나 소비자의 이익에 반하는 광고는 금하고 있다. 또한 광고와 프로그램의 명확한 구분을 요구하고 있는데, 이러한 법조항에 따라 ARD와 ZDF는 자신들의 프로그램기준에서도 이러한 규정을 정해놓고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 2007년 현재 ARD의 경우에 전체 방송사 수입 중에서 광고 수입이 차지하는 비율은 6.6% 이며, ZDF의 경우에는 6.3% 이다. 이것을 광고 수입이 전체 수입 중에서 반 이상을 차지하는 우리나라의 KBS의 경우와 비교하면 시사 하는 바가 크다고 할 수 있다.

나. 디지털전환 비용의 충당방법과 관련 쟁점

수신료를 주요 재원으로 하는 공영방송사들은 비록 유럽연합과 주정부에 의해 통제가 강화되고 있지만 디지털 전환을 위해 계속해서 안정적인 재원을 지원 받고 있다. 따라서 독일 공영방송의 디지털전환 비용은 물론 주요 재원인 수신료로부터 충당된다. 즉, 방송재정조사심의위원회(KEF)를 통한 수신료 책정 및 인상 과정에서 ARD와 ZDF 등 공영방송사들이 디지털화를 위한 프로젝트 안을 KEF에 제출하면 KEF는 이에 관한 타당성을 검토하여 4년 뒤 다음 번 수신료 인상 시에 이를 고려하게 된다. 이러한 방법은 공영방송사들이 안정적으로 디지털 전환을 위한 계획을 미리 수립하고 KEF라는 개관적인 외부 심사기구를 통하여 책정된 재원의 범위 내에서 장기적으로 디지털 전환을 추구해나갈 수 있다는 장점을 갖는다. 그러나 이러한 수신료 책정과정에는 공영방송의 재원문제와 관련된 여러 가지 중요한 문제가 있다. 따라서 다음 장에서는 KEF의 임무, 그리고 수신료 책정 및 인상과정에 대해서 자세히 알아보려고 한다.

다. KEF의 수신료 책정 및 인상과정

1) KEF의 임무

1975년 2월 20일 독일 주지사회의는 방송수신료의 객관적인 산출과 방송재정 수요조사를 목적으로 방송재정수요조사와 평가를 위한 독립위원회(KEF)를 설립했다. 방송재정수요조사심의위원회(KEF: Kommission zur Ermittlung des Fiansbedarfs der Rundfunkanstalten)는 이후 방송수신료 책정과 공영방송사의 실질적인 회계 및 감사업무를 담당하고 있다.

KEF의 임무는 방송사가 신고한 재정수요에 대해 전문적인 조사와 평가를 담당하는 것이다. 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다. "KEF의 임무는 방송사의

편성에 대한 독립권을 존중하면서 방송사가 신고한 재정수요에 대해 전문적인 조사와 평가를 담당한다. 이 임무는 프로그램 편성이 법률에 명시된 방송 임무의 범위 내에서 결정되었는지와 이를 위해 필요한 재정수요가 적절한 규모인지, 그리고 경제성과 절약성이라는 기본원칙에 부합되는지, 전체 국민 경제 발전과 공공예산의 발전추이를 고려하였는지를 살펴 조사하게 된다. 평가는 재정수요가 경제성과 절약성이라는 기본원칙에 맞게 이루어졌는지 조사하며, 협력가능성을 포함한 경영합리화의 가능성까지도 고려하여 살펴본다.”(부록, <방송재정국가협약> 제3조 1항 참조)

이를 위해 KEF는 2년에 한 번씩 주정부들에게 보고서를 제출해야 한다. 이 보고서에서 KEF는 방송사들의 재정상황을 설명하고, 특히 방송수신료의 인상이 필요한지, 필요하다면 어느 정도 규모로 어느 시점에서 인상이 필요한지 수신료 금액에 대해 수치를 제시하거나 또는 인상폭의 규모에 따라 달라질 다양한 발전가능성에 대해 설명해야 한다. 이 보고서는 추가로 방송시간 재정조정 변화의 필요성과 가능성에 대해 언급해야 한다.(동 협약, 제3조 5항 참조)

KEF는 16명의 독립적인 전문가로 구성되며, 위원들 가운데 호선으로 위원장 1명과 부위원장 2명을 선출한다. KEF 위원은 주지사회의에서 5년 임기로 위촉되며 연임할 수 있다. 각 주는 1명의 위원을 지명할 수 있는데 전문가들은 공인회계사, 기업컨설팅, 경영학, 방송법 또는 판사, 미디어학과 미디어경제학, 방송기술 분야, 그리고 감사원에서 위촉될 수 있다.

2) 독일의 방송수신료 결정과정

독일의 방송수신료 결정과정은 크게 다음의 3단계에 따라 이루어진다.

1단계: ARD에 가입한 지역 공영방송사들과 ZDF 그리고 도이칠란트라디오가 2년마다 KEF에 재정수요를 신고한다.

2단계: KEF는 방송사의 편성에 대한 독립권을 존중하면서 공영방송사들이 제출한 재정수요에 대해 전문적인 평가와 조사를 실시하여 방송수신료의 인상폭을 결정한다.

3단계: 방송수신료의 결정은 KEF의 재정수요조사에 근거하여 주정부들에 의해 결정되며, 주 의회의 비준에 의해 확정된다.

KEF가 공영방송사의 재정수요를 평가할 때는 특히 경제성과 절약성이라는 기본 원칙을 적용하며 이와 연관된 경영합리화의 가능성까지 고려하여 평가한다. 재정수요에 대한 평가와 조사는 다음과 같은 네 가지 영역에 기초하여 이루어진다.(방송국가협약, 14조 2항)

1. 지속성과 관련된 수요: 기존의 방송프로그램들과 방송국가협약에 따라 전국적으로 방송이 허용된 텔레비전 프로그램의 경쟁력 유지.
2. 발전과 관련된 수요: 주 방송법에 따라 허가된 새로운 방송프로그램의 제작과 방송에 필요한 새로운 기술의 확보(도입), 그리고 새로운 방송프로그램 유형의 기획에 대한 비용
3. 미디어분야에서의 일반비용과 특별비용의 변화
4. 수신료 수입과 광고 수익, 그리고 기타 수익의 변화

위의 첫 번째 영역은 공영방송사의 경쟁력 유지를 위하여 기존의 기본공급으로 결정된 방송프로그램에 대한 소요비용을 분석하고 장기적 전망 속에서 재정적 규모를 예측하는 것이다. 특히, 연방헌법재판소가 요구하는 '분야의 다양성' 측면에서 방송프로그램 장르의 다양성을 고려하여 심사와 조사를 실시한다. 두 번째 영역은 뉴미디어의 발전에 따라 실시되는 새로운 서비스에 대한 비용을 분석하는 것이며, 새로운 법률 및 정책으로 인하여 공영방송이 추가적으로 부담하게 되는 방송프로그램의 확대와 관련된 수요를 예측하여 심사하는 것이다. 이러한 발전에 위한 수요는 새로운 서비스를 제공하기 위해 요구되는 방송시설의 확충에 대한 필요성까지 포함한다. 공영방송의 디지털화를 위한 재정수요가 이 부분에 해당된다고 볼 수 있다. 그리고 마지막으로 두 가지 영역은 변화하는 경기변화에 따라 재정수요를 예측하기 위한 사전적 조사에 해당하며 방송수신료 책정에 중요한 판단의 근거로 작용한다.(최세경, 2005)

KEF의 재정수요조사의 구체적인 분석 과정은 심사와 평가의 객관성을 높이기 위하여 '지수와 가능한 지표를 통합한 개관식 입증방법(IIVF: Indexgestuetzten Integrierten Pruef- und Berechnungsverfahren)'이라고 불리는 방식을 채택하고 있다. 이 방법은 재무제표 및 대차대조표 등 지수화가 가능한 자료만을 근거로 ①현재(Ist), ②계획(Plan), ③변화(Veraenderung), ④전망(Vorschau) 등에 따라 <사전단계>, <본 단계>, 그리고 <추가단계> 등으로 구성된다.(KEF, 2003)([그림 3-8] 참조)

먼저, <사전 단계>는 지수에 근거하여 각 공영방송사가 현상유지에 소요되는 비용을 조사하는 단계이다. 이 단계에서 비용에 대한 항목은 ①프로그램제작비(직접제작비, 외주제작비, 간접비 등), ②인건비, ③기타 비용으로 구분되고, ④일반 물가상승분, 그리고 ⑤방송특수 물가상승분(스포츠 방송권 가격 인상, 출연료 인상 등)을 고려해 산출한다.

<본 단계>는 예상되는 비용을 근거에 따라 예측되는 수익을 고려하고 기본공급의 임무를 발전시키는데 소요되는 비용을 적용하는 과정이다. 이 수익은 크게 ①광고수익, ②기타수익(프로그램 판매 등), ③이자수익, ④영업이익, ⑤지분평가이익 등으로 분류해 분석한 후, 장기적 전망에서 책정된 예상수익과 비교한다. 발전을 위해 소요되는 재정내용으로는 투자비용과 프로젝트 예산(발전관련 기술개발 및 연구) 등을 반영한다. 또한 본 단계에서 가장 중요한 절차는 '경제성과 절약성의 원칙'을 반영하는 것이다. 즉, 개관적 근거에 따라 각 공영방송사가 신청한 소요예산에서 공영방송의 존속과 발전에 불필요한 비용을 파악하고 이를 억제하거나 제외시키는 것이다. 이것은 주로 ①생산성 확대, ②재정수요 축소 및 절감, ③수입개선, ④투자축소 및 철회, ⑤이전기간 동안의 절약내용에 대한 이행정도 등에 따라 판단되며, 그 규모만큼 예상되는 공영방송사의 재정수요가 조정된다.

마지막으로 <추가예산>은 각 공영방송사가 요구한 재정수요, KEF가 분석한 적절한 재정수요, 그리고 경기변화 및 장기적 전망에 따른 변화요인을 반영하는 단계이다. 각 공영방송사의 자산을 고려하여 기본공급에 소요되는 재정의 규모를 조정하기도 한다. 또한 기존의 방송수신료 기준에 따라 충당되는 재정수요를 파악하고 비교함으로써 각 공영방송사의 재정수요에 있어서 초과액 또는 부족

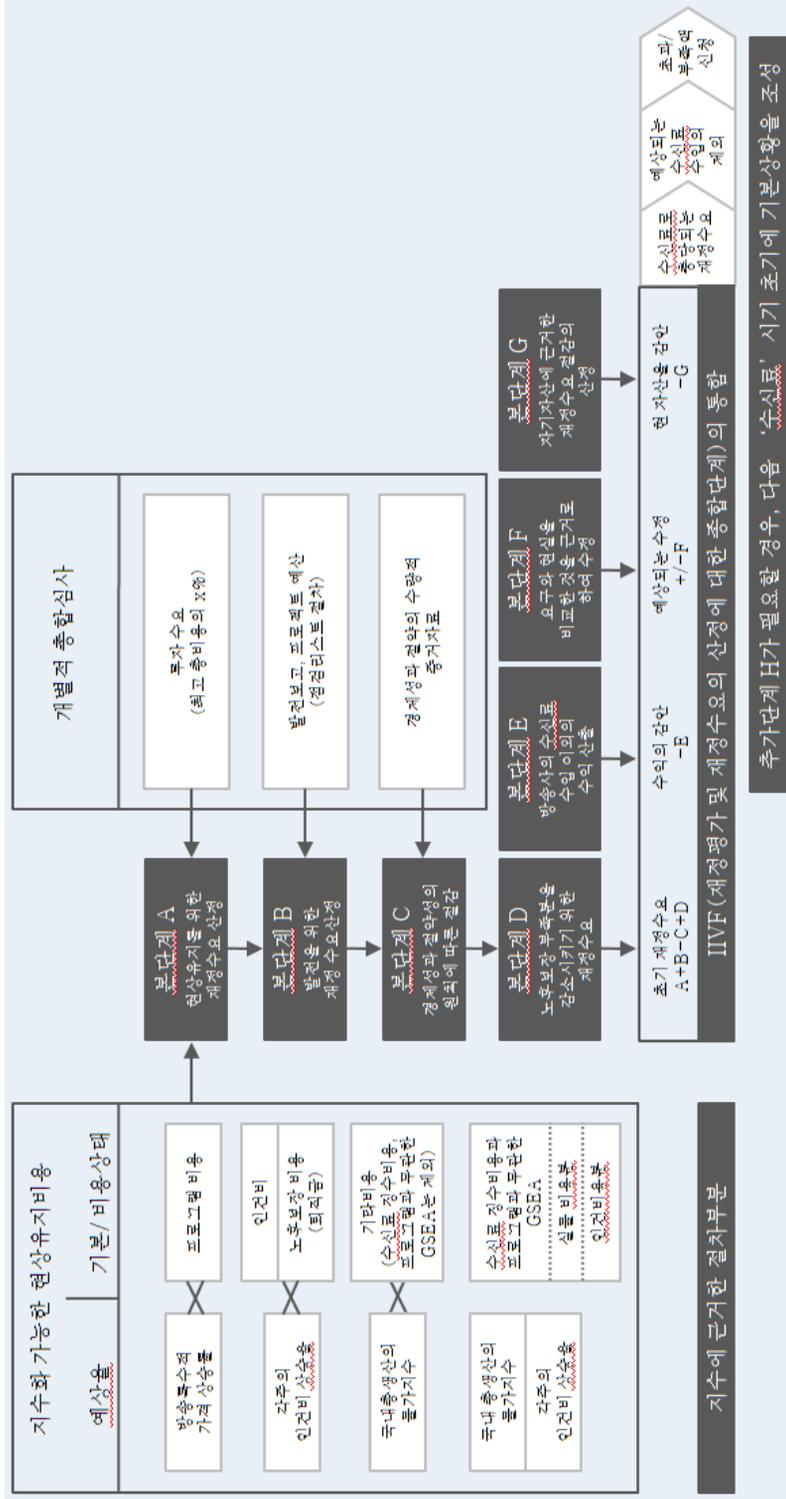
액을 파악하는 단계이다. 이러한 재정수요조사를 통해 나온 수신료 조정 내용을 KEF가 전국 16개 주들의 연합체인 '주방송위원회'(Rundfunkkommission der Laender)⁴⁴⁾에 제출함으로써 종결된다.

재정수요조사의 과정 이행은 방송국가협약이 규정하고 있는 KEF의 권한과 요구에 따라 엄정하게 이루어진다. 특히, 방송재정국가협약은 객관적 분석을 위해 재정수요조사와 관련된 자료 제출의 의무를 명시하고 있다. 즉, 공영방송사들은 재정수요조사를 위해 재정수요를 평가하도록 적합하고 비교 가능한 출납장부 및 설명을 KEF가 제시한 형태로 정해진 기간 내에 제출해야 하며, 소득과 비용은 수익과 지출의 유형에 따라 각각 별도로 증명하도록 의무화하고 있는 것이다. 이 이외에 KEF는 출납장부와 지출 유형의 구조와 관련되는 기타 제출 서류를 요구할 수 있는 권한을 갖는다.(방송재정국가협약, 제1조 2항)

재정수요조사의 결과는 각 공영방송사의 재정을 구성하는 수신료의 산정과 조정에 있어서 직접적인 판단의 기준으로 활용된다. KEF는 재정에 대한 조사와 심사의 결과를 위해 회의를 거쳐 2년간의 방송수신료 액수를 산정하여 공영방송사들의 재정조정을 위해 각 공영방송사에 지원될 배분의 기준도 제시한다. 그러나 이러한 KEF의 산정이 곧바로 수신료의 금액 및 공영방송사의 배분액으로 결정되는 것은 아니다. 앞서 이미 언급했던 것처럼 재정수요조사의 결과는 주정부의 영향력 아래 있는 주방송위원회에 전달되고 검토되며 그 결과를 각 주정부가 주 의회에 비준을 받아 확정하도록 되어 있다. 이 과정에서 주방송위원회에 의해 KEF의 내용이 변경될 수 있으나 주 의회에서는 KEF의 내용을 논의하거나 변경하지 않는 것이 통상적이다. 왜냐하면 공영방송의 기본임무를 제한하는 어떠한 형태의 재정수요에 대한 제한이라도 기본법상 방송의 자유를 침해하는 것으로 간주하고 있기 때문이다. 따라서 KEF의 조사결과에서 의도적인 차이점이 제시되거나 또는 주정부가 특별한 이유 없이 KEF에서 제시한 수신료의 산정을 삭감하게 되면, 공영방송사는 이의를 제기할 수 있으며 주방송위원회는 KEF의 관여 속에 공영방송사와 논의하도록 법으로 규정하고 있다. 하지만 논의에도 불구하고 이견이 있을 경우에는 연방헌법재판소에 제소할 수 있도록 함으로써 재정 조정이 방송의 독립성과 자율성을 침해하지 않도록 보호 장치를 마련하고 있다.

44) 주지사회의의 비상임 위원회로 방송정책을 총괄하는 협의기구이다.

[그림 3-8] KEF의 경영방승재정수요 산정모델



(출처: KEF, <11차 보고서>, 2003, 부록, 8쪽, 최세경, <공영방송의 책무성과 성과평가제도에 관한 연구>, 성균관대 박사학위 논문, 2005, 167쪽)

또한 KEF는 보고서를 통해 방송국가협약 제14조의 규정에 따라 공영방송사의 재정 상태를 설명하고 이와 관련하여 공영방송사에게 조치를 권고할 수 있다. 이러한 권고는 연방헌법재판소에서 요구하고 있는 '경제성과 절약성의 원칙'에 따라 공영방송사에게 자기책무성의 실현을 촉구하는 것이다. KEF의 권고는 법적인 구속력은 없으나 공영방송사의 입장에서는 KEF의 의견이 주정부 및 주의회에서 논의되는 수신료 및 배분액 결정에 큰 영향을 주기 때문에 KEF의 조치에 대한 구체적인 이행방안을 스스로 제시하는 것이 일반화되어 있다. 실제로 2004년 발간된 KEF 제14차 보고서에서는 공영방송이 추진하는 프로젝트의 축소, 지속적인 합리화 조치, 긴축초치, 그리고 인력감원 등을 각 공영방송사에게 권고하였다. ARD는 이러한 권고에 반응하여 곧바로 온라인 분야와 마케팅 분야의 비용축소, 인력축소 등의 방안을 주정부에 통보하였다.

따라서 독일의 공영방송 재정수요조사 제도는 공영방송의 기본공급 임무에 부합하는 재정적 특권을 주면서도 이것을 방송수신료 책정 및 배분에 대한 정책으로 연결해 실효성을 높이고 있음을 알 수 있다. 또한 공영방송에게 요구되는 자기책무성의 차원에서 그 운영의 합리성을 평가해 공영방송사 스스로 개선에 반영할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 있는 것이다.(최세경, 2005)

3) 사례연구: KEF의 방송수신료 인상과 관련된 쟁점

독일의 방송수신료는 1954년 처음으로 도입되었으며, 도입 당시 방송수신료는 라디오만 소유한 가정에 부과하는 기본수신료와 TV를 소유한 가정에 부과하는 TV수신료로 나누어 부과했다. 기본수신료는 2마르크였으며, TV수신료는 기본수신료에 TV수수료 5마르크를 추가하여 총 7마르크를 납부했다. TV수신료 납부자는 라디오를 듣지 않더라도 기본수신료와 TV수신료를 함께 납부했다. 방송수신료는 1970년대 유가파동을 앞두고 16년 만에 1.5마르크가 인상되었으며, 이후 평균 4~5년 단위로 도매물가와 임금상승을 고려하여 조금씩 인상되었다. 1975년2월10일 독일 연방 주지사 회의는 방송수신료의 객관적인 산출과 방송재정수요조사를 목적으로 방송재정수요조사와 평가를 위한 독립위원회(KEF)를 설립했다. KEF는 이후 방송수신료 책정과 공영방송사의 실질적인 회계감사업무를 담당하고 있다. 이와는 별도로 1976년1월1일 그동안 정부가 대행해왔던 수신료징수를 담당할 별도기구로 독일연방공영방송사수신료징수센터(GEZ)를 설

치하여, 방송수신료 납부의무자에 대한 수신료부과와 수신료 징수, 납부 기피자 적발과 과징금 추정, 수신료 배당금 수령기관별 송금 등의 업무를 담당하고 있다.

방송수신료는 1988년 공·민영 방송체제 출범이후 인상되었는데, 2년 후인 1990년 독일이 통일되면서 방송수신료는 14.5%가 인상된 16.60 마르크로 책정되었다. 이는 ARD와 ZDF 등 서독지역 공영방송의 동독지역 송출을 위한 시설 확충과 기존의 동독지역 방송시설의 증축과 보수를 위한 재원마련을 위해서였다. 그러나 2년 후인 1992년에 방송수신료는 다시 25.3%가 인상된 19.00 마르크로 대폭 인상되었다. 불과 4년 사이에 방송수신료가 43.4%가 인상된 것은 동독 국영방송의 자산과 시설이 통일 이전에 서독정부가 추정했던 것보다 더 낙후되어 있었기 때문에 동서독간의 균형적인 발전을 위해서는 추가재원 마련이 절실했다. 또한 새롭게 동독지역에 설립된 ORB(브란덴부르크 주)와 MDR(작센 주, 작센-안할트 주, 튀링엔 주), 방송권역이 동베를린지역으로 확대된 SFB(자유베를린방송)의 시설투자와 서독에서 과건된 방송 인력에 대한 인건비 지급 등을 위해 수신료 인상은 불가피했다. 방송수신료는 1997년 다시 18.7%가 인상되었다. 1997년의 방송수신료 인상은 공영방송의 광고수입 감소로 인한 재정손실과 방송디지털화를 위한 기술투자를 위해 이루어졌다. 동일한 이유로 2001년과 2005년에 방송기술발전으로 인한 시설투자와 디지털화를 위해 방송수신료는 조금씩 인상되었다.

<표 3-3> 독일 방송수신료의 인상현황

연 도	기본(라디오)수신료	TV수신료	합 계
1954	2.00 DM	5.00 DM	7.00 DM
1970	2.50 DM	6.00 DM	8.50 DM
1974	3.00 DM	7.50 DM	10.50 DM
1979	3.80 DM	9.20 DM	13.00 DM
1983	5.05 DM	11.20 DM	16.25 DM
1988	5.16 DM	11.44 DM	16.60 DM
1990	6.00 DM	13.00 DM	19.00 DM
1992	8.25 DM	15.50 DM	23.80 DM
1997	9.45 DM	18.80 DM	28.25 DM
2001	10.40 DM	21.18 DM	31.58 DM
2002	5.32 €	10.83 €	16.15 €
2005	5.52 €	11.51 €	17.03 €
2009(예정)	5.76 €	12.22 €	17.98 €

<표 3-3>에서와 같이 독일 방송수신료는 2002년부터 유로화로 바뀌었다. 이때 방송수신료는 2001년에 인상된 수신료를 유로화로 전환했을 뿐 새롭게 인상된 것은 아니다. 이후 방송수신료는 4년 주기로 조정되고 있다.

2005년에 인상된 방송수신료와 관련하여 30여 년간 독일방송정책 추진과정에서 지켜져 왔던 암묵적 합의가 깨졌다. 그동안 방송정책을 담당하는 주지사회의의 산하기관인 주방송위원회는 KEF의 수신료 인상제안을 아무런 이의 없이 원안대로 의결했다. 그러나 2005년부터 시행될 예정이었던 방송수신료 인상에 앞서 2003년10월4일 KEF가 수신료를 16,15유로에서 17,22유로로 인상하자고 제안했지만 주정부 대표들은 이의를 제기했다. 주정부 대표들은 수신료 인상조건으로 지역공영방송의 통폐합과 구조조정을 요구했으며, 공영방송의 프로그램 내용과 편성에 대해 문제를 제기했다. 주정부 대표들은 최종적으로 2005년4월1일부터 KEF의 제안보다 0.19유로 적은 17.03유로로 수신료를 책정했다. 그러나 ARD는 2005년10월 독일연방헌법재판소에 16개주정부가 KEF의 권고안보다 적게 수신료를 일방적으로 하향 조정하여 책정한 것은 제7차 방송 판결(일명 방송수신료 판결)을 무시한 결정이라며, 위헌소송을 제기했다. 연방헌법재판소는 2007년9월11일 판결을 통해 “공영방송의 다양성 보호를 위해 수신료를 통한 재원을 마련하는 권리는 침해받아서 안 된다”며 제2차 방송수신료판결을 내놓았다. 이에 따라 주방송위원회는 2009년도에 시작되는 새로운 수신료 회기기간에 대폭적인 수신료인상을 승인했다. 그러나 주지사회의는 단순히 방송수신료 인상을 허용하지는 않았다. 제12차 방송국가협약 개정을 통해 공영방송의 지출과 수입에 대한 강도 높은 감독과 규제를 시도하고 있다. 방송재정과 관련한 주지사 회의의 주요 개혁안은 다음과 같다.

첫째, ARD에 가입한 9개 지역공영방송사와 ZDF, 도이칠란트라디오는 재정수요를 신고하는 목적이 공적 과업 수행을 위해서만 허용된다. 즉, 방송국가협약에서 공적 과업으로 규정하지 않는 온라인 사업이나 부가 서비스사업 등에 사용할 재정을 지원받지 못하게 되었다.

둘째, ARD에 가입한 9개 지역공영방송사들과 ZDF, 도이칠란트라디오는 연간 전체수입에서 지출하고 남은 잉여금은 공적과업 수행을 위한 투자를 제외하고는 모두 적립하거나 이자수익을 위해 예치토록 했다. 즉, 공영방송사가 더 이상

잉여금을 임의적으로 집행할 수 없도록 법적으로 강제하고 있다.

셋째, 모든 공영방송사들은 주감사원에 해당하는 주회계원에서 감사를 받도록 했으며, KEF는 주회계원의 감사보고서를 재정수요평가와 조사에서 근거자료로 사용하도록 했다.

넷째, KEF가 공영방송사의 재정수요에 대한 평가와 조사를 하여 새로운 수신료 회기기간의 예산편성이 끝나면, 공영방송사가 보유한 예산잔액(잉여금과 이월금)은 새로운 수신료 회기에서 공영방송에 필요한 재원의 일부로 합산된다. 즉 이월금과 잉여금이 종종 새로운 신규사업투자나 상여금지급 등 임의적인 부분에 지출되던 관행이 근절된다.

개정 법률은 공영방송의 ‘공적 과업’ 수행을 위해 필요한 재원을 방송수신료를 통해 안정적으로 충원해 주는 대신, 방송수신료의 임의집행을 금지시키고 철저히 공익적인 목적으로만 사용하도록 강제한다. 또한 감독기관에 의한 철저한 규제가 이루어지도록 법적 근거를 더욱 강화시키고 있다.

특히 예산잔액을 ‘Ist-Zahlen(잔액)’으로 표시한다. 이는 KEF가 새로운 재정수요에 대한 기준과 원칙을 세워서 수신료 회기가 새롭게 시작되면, 공영방송사들은 실질적인 예산 편성 시 기존에 보유하고 있는 잔액을 잉여금으로 임의처리하지 못하도록 하기 위해서이다. 공영방송사들은 잔액만큼 새로운 예산 편성에서 배당금이 줄어들게 된다. 이는 공영방송사들이 잔액을 통해 발생하는 이월금을 임의적으로 집행할 수 없도록 강제화하는 조치이다. 공영방송사들이 잉여금을 이월시키지 않기 위해 연말에 예산을 전용할 가능성도 있지만, 새로운 개정 법률은 이러한 가능성을 사전에 차단하기 위해 적립, 이자가 배당되는 예치, 주회계원을 통한 회계감사라는 3중의 안전장치를 마련하고 있다. 또한 잉여금 전용사실이 드러나면, 해당 공영방송사는 차기 수신료 회기기간에 징계를 받는다.

6. 독일 공영방송의 디지털전환 대응이 한국 공영방송에게 주는 함의

가. 조사결과 요약

1) 독일 방송구조에서 공영방송의 위상과 현황

독일의 공영방송은 공·민영 이원방송체계에서 나름대로 확고한 위치를 가지고 있다. 이것은 독일의 공영방송의 보편적 서비스 제공 임무라고 할 수 있는 '기본공급'(Grundversorgung)이 법으로 보장되어 있기 때문이다. 연방헌법판소는 일련의 방송판결(Rundfunkurteil)을 통해서 공·민영방송의 관계 정립과 함께 공영방송의 위상을 법적으로 보장해주고 있다. 이것은 우리가 이 보고서에서 다루는 디지털시대의 공영방송에 하나의 중요한 기본전제로서 작용한다.

독일의 공영방송은 현재 제1 공영방송인 ARD, 제2 공영방송인 ZDF, 제3 공영방송인 지역의 9개 공영방송, 그리고 전국 라디오방송인 도이칠란트라디오(DLR)와 해외방송인 도이체벨레(DW)가 있다. 그밖에 ARD와 ZDF가 공동으로 운영하는 전문방송으로는 어린이채널인 키카(KI.KA)와 시사다큐멘터리 전문채널인 피닉스(PHOENIX)있으며, 독일과 프랑스의 공동 문화채널인 아르테(ARTE), 독일, 오스트리아, 그리고 스위스가 함께 운영하는 독일어 문화채널인 드라이자트(3sat)이 있다.

독일의 공영방송사는 세 가지의 주요 조직으로 구성되어 있다. 방송사장(Intendant)은 방송사를 대표하며 방송프로그램과 경영에 책임을 진다. 방송위원회(Rundfunkrat)는 방송프로그램을 감독하고 방송사장을 선임하는 권한을 가지고 있는데, 사회 각계각층을 대표하는 대표들에 의해서 구성된다. 그리고 경영위원회(Verwaltungsrat)는 프로그램을 제외한 방송사의 전반적인 경영을 감독하고 자문한다. 경영위원회 위원은 방송위원회에 의하여 선출된다.

이렇게 독일의 공영방송은 외부적으로 연방주의적 성격의 ARD와 중앙집권적 성격의 ZDF를 두 기둥으로 하고 또한 ARD 산하에 9개의 지역 공영방송이 함께 그리고 따로 각자의 지역에서 공영방송으로서의 역할을 수행하고 있다. 그리고 방송사 내부에서도 어떤 특정한 사회적 집단이 방송에 일방적인 영향을 행

사하지 못하도록 마치 삼권분립과 같은 제도적 장치를 마련하고 있다. 이러한 공영방송의 특징은 독일의 독특한 역사적 배경으로부터 기인한 것이다. 이러한 분권적이며 다양성 추구의 원칙은 이후 독일의 방송정책에 그대로 계승되어 지금까지 공영방송을 포함하는 독일의 방송 전반에서 중요한 기준으로 적용되고 있다.

2) 디지털시대 독일 공영방송의 역할과 제도적 변환

방송과 통신의 융합이 빠르게 진행되면서 방송에 대한 개념 정의도 변하여 왔다. 지난 2008년 10월 23일 통과된 제12차 방송국가협약 개정안은 방송의 개념을 다음과 같이 정의하고 있다.⁴⁵⁾

“방송은 선형의 정보 커뮤니케이션 서비스로, 일반을 대상으로 전기자기장 진동의 도움으로 편성계획에 따라 단어와 음향 그리고 영상 등으로 제작된 모든 종류의 서비스를 제작하고 전파하는 것을 의미하며, 동시간대에 수신되어야 한다.”(제12차 방송국가협약 개정안, 제2조 1항)

제12차 방송국가협약 개정안에서 달라진 점은 제11차 개정안까지 정의되어 왔던 제2조 1항의 ‘프로그램 제공(Darbietungen)’이라는 개념을 ‘서비스(Angebot)’의 개념으로 대체함으로써 지상파, 케이블, 위성방송 이외에도 IP-TV를 통해 제공되는 서비스도 포함하고 있다는 것이다. 이것은 기존의 방송과 미디어 서비스를 하나로 묶는 포괄적인 개념이다. 결론적으로 디지털시대의 방송은 아날로그시대와 달리, 선형 편성되어 제공되는 방송콘텐츠는 모두 방송영역에 포함시키고 있다. 따라서 전통적으로 방송으로 분류되는 지상파방송, 케이블방송, 위성방송, DMB방송, IP-TV방송, NVOD까지 모두 방송영역에 포함된다. 또한 인터넷을 통해 제공되는 텔레쇼핑도 방송으로 간주된다.

45) 독일에서는 지난 2008년 10월 23일 주지사회의에서 제12차 방송국가협약 개정안을 통과시켰다. 물론 이 협약은 올해 안에 각 주 의회에서 통과되면 2009년 5월부터 효력이 발생할 예정이지만, 이 협약에는 새로운 방송 개념 및 디지털시대에 공영방송이 당면하고 있는 여러 가지의 문제들에 대한 규정들이 담겨있다. 본 보고서가 이러한 새로운 규정들을 다룰 수 있는 것은 본 보고서가 가질 수 있는 하나의 장점이며 동시에 행운이다.

이러한 방송에 대한 재 정의는 디지털시대 공영방송의 역할과 체계에도 영향을 주고 있다. 즉, 독일의 방송국가협약은 제11조에서 공영방송의 역할을 독일 사회의 민주적, 사회적, 문화적 욕구를 충족시킬 수 있도록 개인적이거나 공적인 여론 형성을 위한 정보 제공에 두고 있다. 공영방송은 이를 위해 국제사회와 유럽, 독일, 그리고 독일의 각 지역에서 발생하는 중요한 사건에 대해 알릴 의무가 있다. 이를 통해 국제정세에 대한 이해와 유럽통합, 독일연방과 각 주의 사회적 공존을 위해 기여하도록 규정하고 있다. 공영방송의 방송내용에는 교양과 정보, 상담, 오락 등을 제공해야 하며, 특히 문화에 대한 내용을 포함하고 있어야 한다. 공영방송의 역할 가운데는 오락프로그램도 중요한 역할을 수행하며, 기본공급의 한 부분을 차지한다. 공영방송은 기본공급의 임무수행 과정에서 객관성과 비 당파성에 입각한 보도를 통해 다양한 여론과 균형 있는 서비스를 고려해야 한다.

그러므로 이러한 독일 방송국가협약에 따라서 디지털시대의 독일 공영방송의 역할도 재정의 되고 있다. 즉, 방송국가협약 제11조는 디지털시대의 공영방송의 역할을 여전히 기본공급에 두고 있다. 그러나 TV와 라디오에서 방송채널 수를 구체적으로 제한하고, 구체화함으로써 공영방송에 허용되는 방송영역을 확정하고 있다. 특히 디지털시대의 화두라고 할 수 있는 인터넷과 모바일, IP-TV를 통해 저장된 프로그램을 재전송하는 범위도 대형 이벤트는 1주일, 프로축구 1,2부 분데스리가 경기는 24시간 동안만 무료로 허용하고 있으며, 광고와 스폰서금을 통해 공영방송의 상업적인 프로그램 재판매를 금지하고 있다. 그러나 다양한 여론형성과 국민교양을 위해서 뉴스와 문화관련 프로그램의 재전송은 여전히 제한을 두지 않고 있다.

3) 디지털시대 독일 공영방송의 서비스

먼저 독일의 디지털화를 살펴보면 2008년 현재 독일에서 디지털 TV를 시청하는 가구는 전체 가구의 46.7%인 1,741만 가구로 매년 증가하고 있다. 이들 디지털 TV를 시청하는 가구 중에서 59.1%가 위성을 통해서, 23.6%는 케이블을 통해서, 그리고 22.5%는 지상파를 통해서 디지털 TV를 시청하는 것으로 나타나, 독일의 TV 방송은 위성을 통한 디지털화가 가장 많이 이루어졌고 그 다음으로 케이블과 지상파 순이며 이 둘 사이에는 별 차이가 없는 것으로 나타났다.

그러나 독일의 디지털화는 디지털 TV를 제외한 다른 부문에서는 아직 디지털화가 전반적으로 더디게 진행되고 있는 것으로 나타났다. 즉, 독일은 지상파 디지털방송 송출 이전에 이미 HDTV의 실용화를 위해 시범방송까지 실시하였으나 시청자들이 고가의 HDTV를 구입해야 하고 HDTV를 통해 송출할 수 있는 방송콘텐츠도 적었기 때문에 전면적인 본방송으로 연결되지 못했다. 그리고 디지털화와 더불어 유료 방송서비스도 증가하고 있지만 Pay-TV 등의 가입자는 아직 그리 많지 않은 편이다. 또한 DVB-H(DMB)를 이용한 모바일 디지털 TV 서비스도 아직 아주 초보적인 단계에 머물러 있으며, IP-TV도 현재 프로그램을 제공하고 있지만 아직 기존의 텔레비전과는 경쟁이 되지 않는 상태이다.

디지털화는 공영방송에게 기본공급을 위한 임무이며 동시에 하나의 커다란 기회이기도 하다. 기본공급을 위해서 공영방송사들은 모든 시청자들이 언제 어디서나 공영방송을 시청할 수 있도록 기술적인 시설을 갖추어야 하고, 시청자들도 공영방송의 새로운 디지털 방송을 수신할 수 있어야 한다. 따라서 주정부들은 공영방송의 디지털화를 위해서 방송수신료 책정 과정에서 공영방송사들에게 별도의 예산을 편성해주고 있다. 이러한 재정적 지원을 바탕으로 독일의 공영방송사들은 새로운 디지털 전용 채널을 마련하고, 인터넷 상에서도 TV 포털과 인터넷 채널 등의 디지털 방송을 하고 있는 것이다.

독일 공영방송의 디지털 전문채널로 ARD는 ARD DIGITAL라는 디지털 프로그램부티크를 개설하여 정보 프로그램 채널인 'EinsExtra', 서비스 및 교양 프로그램 채널인 'EinsPlus', 그리고 청소년층을 대상으로 하는 오락 프로그램 채널인 'EinsFestival' 3개의 디지털 채널을 운영하고 있다. 이밖에 ARD DIGITAL은 ARD-POTAL과 ARD-Online-Kanal 등의 인터넷 채널을 운영하고 있다. 또한 ZDF도 정보프로그램 채널인 ZDFinfokanal, 문화프로그램 채널인 ZDKulturkanal, 그리고 오락프로그램 채널인 ZDF-Familienkanal을 통하여 디지털 방송을 하고 있다.

그러나 ARD의 EinsFestival과 ZDF의 ZDF-Familienkanal은 다큐, 매거진, 음악, 드라마를 비롯한 오락프로그램을 송출하는 디지털 종합편성채널이기 때문에 과연 이 채널들을 기초공급에 포함시킬 수 있는지의 여부는 아직 최종적으로 결정되지 않았다. 또한 두 채널은 IP-TV와 인터넷을 통해서도 시청이 가능

하기 때문에 논란의 대상이 되고 있다.

현재 독일 텔레비전 방송의 시청률을 살펴보면 전체적으로는 공영방송보다 민영방송의 시청률이 40:60 정도로 더 높지만, 개별 방송사로는 공영방송사인 ARD가 시청률이 가장 높고, 다음으로 제3 공영인 지역 공영방송사, 제2 공영방송인 ZDF, 그리고 다음으로 양대 민영방송인 RTL, SAT.1 순으로 나타나, 개별적으로는 공영방송사들이 민영 방송사들보다 시청률이 더 높은 것으로 나타났다. 한편 방송의 질이나 신뢰도에 있어서도 공영방송이 민영방송보다 더 높게 나타나 독일의 공영방송은 디지털시대에도 방송 서비스 면에서 민영방송보다 시청자들로부터 더 높은 이용과 평가를 받고 있음을 알 수 있다.

프로그램의 편성에 있어서는 공영방송과 민영방송 사이에 커다란 차이가 있는 것으로 나타났는데, 공영방송은 정보 프로그램과 드라마의 비율이 높았지만, 민영방송의 경우에는 정보, 드라마, 오락, 광고 등 전체 프로그램을 골고루 편성하고 있는 것으로 나타났다.

4) 독일 디지털방송 체제에서의 공공성 확보방안

공·민영 이원체제의 출범과 함께 시작된 공영방송과 민영방송의 경쟁은 디지털시대에도 여전히 계속되고 있다. 민영방송들은 디지털 시대에 공영방송과의 경쟁에서의 생존을 위해서 보편적 방송서비스의 차원을 넘어 특화된 시청자들을 대상으로 하는 특화채널 늘리기와 유료 방송서비스 확충을 통한 회원중심의 채널을 늘리고 있다. 또한 민영 방송사들의 인터넷 진출도 이들의 생존에 결정적인 요인이다. 왜냐하면 독일의 민영방송들은 대개 신문, 잡지 등 인쇄매체를 복수 소유하고 있으며 이들의 온라인 진출이 가속화되고 있기 때문이다. 이와 같은 민영방송과 신문 등 인쇄매체의 온라인 진출은 공영방송의 인터넷 진출과 필연적인 충돌을 예고하고 있다.

한편 공영방송사들은 디지털화가 공영방송에 하나의 커다란 기회가 될 것이라는 기존 전제를 가지고 있다. 따라서 독일의 공영방송은 디지털 방송은 물론 인터넷도 공영방송의 임무인 기본공급의 하나라는 것을 강조하고 있다. 즉, 방송 프로그램 내용 면에서 뿐만 아니라 콘텐츠를 제공하는 기술적 가능성에 있어서

도 다양성이 보장되어야 한다는 것이다. 디지털 시대에 인터넷이 특히 젊은 세대에게 중요한 매체이고, 젊은 시청자의 점유율이 민영방송에 비해 상대적으로 낮은 공영방송의 입장에서 인터넷 방송은 공영방송에게 주어진 기본공급을 위해서 포기할 수 없는 필연적인 매체인 것이다. 또한 연방헌법재판소의 제2차 수신료판결에 따르면 공영방송사의 디지털방송 중에서 인터넷 진출을 위하여 수신료를 올려야 한다는 결정을 강조하고 있다. 즉, 인터넷을 포함한 디지털 진출을 투자로 보아야 한다는 것이다. 공영방송사들은 이러한 논리에서 그동안 인터넷 방송을 확대하여 오고 있다.

그러나 앞서 제12차 방송국가협약 개정안에서 언급한 것처럼, 방송정책의 권한을 가지로 있는 주정부들은 TV와 라디오에서 방송채널 수를 구체적으로 제한하고, 구체화함으로써 공영방송에 허용되는 방송영역을 확정하고 있다. 특히 디지털시대의 화두라고 할 수 있는 인터넷과 모바일, IP-TV를 통해 저장된 프로그램을 재전송하는 범위도 대형 이벤트는 1주일, 프로축구 1,2부 분데스리가 경기는 24시간 동안만 무료로 허용하고 있으며, 광고와 스폰서 금지를 통해 공영방송의 상업적인 프로그램 재판매를 금지하고 있다. 하지만 다양한 여론 형성과 국민 교양을 위해서 뉴스와 문화관련 프로그램의 재전송은 제한을 두지 않고 있다.

즉, 방송정책의 주무부서인 주정부들은 법률로 정해진 공영방송의 '기본공급'의 임무수행을 위해서 공영방송에 대한 기술적, 재정적 지원을 아끼지 않고 있다. 그러나 산업적인 측면에서의 형평성을 고려하여 공영방송사들이 더 이상의 디지털 채널을 신설하는 것은 규제하고 있으며 또한 인터넷 상에서 상업적 부가가치가 있는 방송영역으로의 진출을 법적으로 금지하고 있다. 즉, 한편으로 디지털시대에 있어서도 공영방송이 기술적 차원에서 자신에게 부과된 공적임무를 수행할 수 있도록 지원을 아끼지 않는 동시에, 다른 한편으로는 민영방송의 수익성을 고려하여 산업적인 측면에서 민영방송과의 형평성을 저해할 우려가 있는 공영방송의 지나친 시장점유는 방송 정책적으로 규제하고 있는 것이다. 따라서 디지털로 전환하는 과정에서 독일 16개 주정부는 공영방송사에 디지털화를 위한 별도의 예산을 편성해 주었으며, 디지털 전환에 어려움을 겪는 상업방송사에는 관할 주미디어청에서 기술 개발비를 일부 지원해 주고 있는 것이다.

5) 독일 디지털방송을 위한 재원문제

독일 공영방송의 재원은 방송수신료, 광고, 기타 수익으로 구성되고, 이 중에서 가장 중요한 재원은 방송수신료(Rundfunkgebuehr)이다. ARD와 ZDF는 전체 수입 중에서 80% 이상을 방송수신료로 충당하고 있으며, 총수입 중에서 광고가 차지하는 비율은 10% 미만이다. 이것을 우리 공영방송의 경우와 비교하면 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

독일은 방송국가협약 제12조와 제13조에서 방송수신료 징수를 통해 공영방송의 주요 재원을 마련하도록 법제화하고 있다. 방송수신료 책정은 16개주지사의 방송정책 협의기구인 '방송재정수요조사심의위원회'(KEF)에서 결정된다. KEF의 임무는 방송사가 신고한 재정수요에 대해 전문적인 조사와 평가를 담당하는 것이다. KEF는 공영 방송사의 경쟁력 유지 여부와 뉴미디어 발전에 따른 공영방송의 시설 확충 필요성, 투자비용의 확충 소요 예상액, 방송수신료의 징수 상태와 광고 수입액 등을 고려하여 방송수신료를 결정한다. KEF가 공영방송사의 재정수요를 평가할 때는 특히 경제성과 절약성이라는 기본원칙을 적용하며 이와 연관된 경영합리화의 가능성까지 고려하여 평가한다.

독일의 방송수신료 결정과정은 크게 다음의 세 단계에 따라 이루어진다. 첫째, ARD에 가입한 지역 공영방송사들과 ZDF 그리고 도이칠란트라디오가 2년마다 KEF에 재정수요를 신고한다. 다음 단계에서는 KEF가 방송사의 편성에 대한 독립권을 존중하면서 공영방송사들이 제출한 재정수요에 대해 전문적인 평가와 조사를 실시하여 방송수신료의 인상폭을 결정한다. 그리고 마지막으로 방송수신료의 결정은 KEF의 재정수요조사에 근거하여 주정부들에 의해 결정되며, 주의회와의 비준에 의해 확정된다.

따라서 독일의 공영방송사들은 이러한 안정된 방송수신료 제도를 근간으로 디지털시대에도 변함없이 기본공급을 위한 임무를 수행할 수 있는 것이다. 즉, 공영방송사들은 안정적으로 디지털화 전환을 위한 계획을 미리 수립하고, KEF라는 객관적인 외부 심사기구를 통하여 책정된 재원의 범위 내에서 장기적으로 디지털 전환을 위한 방송을 추진할 수 있다는 장점을 갖는다. 따라서 본 보고서에서는 KEF의 수신료 책정 및 인상과정을 자세히 소개하였으며, 이러한 독일의 방송수신료 제도는 우리나라의 공영방송에 도입할 충분한 가치가 있음을 강조하였다.

나. 한국 공영방송의 향후 진로에 주는 함의

이상과 같은 독일 공영방송에 대한 연구결과를 바탕으로 본 보고서에서는 우리 공영방송의 향후 진로에 도움이 될 수 있도록 다음과 같은 함의를 제시하려고 한다.

첫째, 독일의 공영방송은 방송 감독기관의 일관된 방송정책으로 디지털로 전환하는 과정에서도 변함없이 공영방송의 기본공급의 임무를 수행할 수 있다.

독일의 공영방송은 법적으로 보장된 '기본공급'(Grundversorgung)을 위하여 디지털 방송에서도 최대한으로 지원을 받고 있다. 즉, 디지털화도 공영방송에 부과된 기본공급의 의무에 속하기 때문에 연방헌법재판소는 일련의 방송판결을 통하여 그리고 방송정책을 담당하고 있는 주지사회의는 방송국가협약의 개정을 통해서 공영방송이 디지털 환경에서도 자신에게 주어진 임무를 수행할 수 있도록 법률적 근거를 마련하고 재정적 지원을 해주고 있다.

그러나 방송정책의 주무부서인 주지사회의는 민영방송과의 형평성을 고려하여 부가가치가 발생하여 상업화가 가능한 부분에 대해서는 공영방송의 진출을 법적으로 제한하고 있다. 즉, 디지털 전환과 관련하여 방송정책기관은 한편으로 디지털시대에 있어서도 공영방송이 기술적 차원에서 자신에게 부과된 공적임무를 수행할 수 있도록 지원을 아끼지 않는 동시에, 다른 한편으로는 민영방송의 수익성을 고려하여 산업적인 측면에서 민영방송과의 형평성을 저해할 우려가 있는 공영방송의 지나친 시장점유는 방송 정책적으로 규제하고 있는 것이다.

결과적으로 디지털 시대에 있어서도 공영방송의 역할과 정체성 그리고 공공성은 변함이 없는 것이며, 오히려 기술적 발전으로 인하여 그 범위가 확대되어졌다고 볼 수 있다. 그러나 디지털 분야에 대한 공영방송의 투자는 상업적인 기반이 아니라 철저한 공익적 기반에서 이루어져야 한다는 점이 방송규제기관의 일관된 입장이다. 바로 이러한 기술적 확대와 상업성으로 인해 공영방송과 민영방송의 이해관계가 첨예하게 대립될 경우 바로 여기에 조정자로서의 정부와 방송규제기관의 방송정책의 필요성이 존재하는 것이다.

둘째, 독일의 공영방송은 대부분 방송수신료에 의해 재원을 마련하고, 방송

수신료는 재정수요심사기관인 KEF를 통해 객관적으로 결정된다. 따라서 이러한 안정된 재원구조를 바탕으로 독일의 공영방송은 디지털시대에도 여전히 공공성을 확보할 수 있으며 상업성 논란으로부터 자유로울 수 있는 것이다. 따라서 이러한 방송수신료 제도를 도입한다면 우리나라 공영방송의 발전에 많은 도움이 될 것으로 판단된다.

독일 공영방송의 최대 장점은 방송수신료 제도를 통한 안정된 재원구조를 갖고 있다는 것이다. 독일의 공영방송사들은 전체 수입 중에 수신료 수입이 차지하는 비율이 80%이상이며, 방송수신료 책정과 인상은 4년마다 '방송재정수요조사심의위원회'(KEF)의 개관적인 조사와 심사과정을 통해서 이루어진다. 따라서 독일의 공영방송은 광고 수입에 지나치게 의존하지 않고 안정적인 재정 상태에서 방송사를 운영할 수 있으며 이에 따라 정보 및 교양 프로그램 등 질 높은 방송프로그램을 제작 및 방송할 수 있는 근거를 마련할 수 있는 것이다. 즉, 이를 바탕으로 독일의 공영방송은 디지털시대에도 변함없이 공영방송의 기본공급의 임무를 수행할 수 있는 것이다.

그러나 방송수신료를 통해서 공영방송에게 안정된 재원을 마련해주고 이를 위해 KEF 같은 재원시스템을 운영하는 이유는 바로 앞서 이야기한 '기본공급'을 보장하기 위한 것임을 다시 한 번 상기할 필요가 있다. 이러한 의미에서 독일의 방송재정국가협약에서도 KEF의 조사와 평가가 얼마나 공영방송사의 재정수요가 경제성과 절약성이라는 기본원칙에 맞게 이루어졌으며, 경영합리화의 가능성까지도 고려하여 살펴보도록 규정하고 있는 것이다. 즉, 한 편으로는 공영방송사의 공적과업을 위해 필요한 재원을 방송수신료를 통해 안정적으로 조달해주는 대신, 다른 한 편으로는 공영방송의 방송수신료의 집행이 투명성을 가지고 철저하게 공익적인 목적으로만 사용하도록 경영감사와 회계감사를 통하여 검증을 하고 있는 것이다. 따라서 방송정책을 담당하는 주지사회의는 이에 대한 철저한 규제와 감독이 이루어지도록 법적 근거를 더욱 강화시키고 있는 것이다.

이러한 독일의 방송수신료 제도를 도입한다면 우리나라 공영방송의 발전에 많은 도움이 될 것으로 판단된다. 따라서 본 보고서에서는 우리나라의 공영방송의 발전을 위하여 독일의 KEF와 같은 기구를 창설할 것을 제한한다. 이러한 이유에서 본 보고서의 부록에 <방송재정국가협약> 등 독일의 방송재정에 관한 법

를들을 참고할 수 있도록 첨부하였다.

셋째, 독일 공영방송의 공공성 확보는 앞의 두 가지 외적 요인에 기인한 것이기도 하지만, 독일 공영방송 자신의 노력의 결과이기도 하다. 즉, 독일의 공영방송은 방송위원회를 통한 스스로의 규제와 방송의 질(Qualitaet)과 시청률(Quote)을 동시에 추구하는 민영방송과의 차별화 전략을 통하여 시청자들의 신뢰를 얻어낼 수 있었다.

앞에서 살펴본 것처럼 독일의 공영방송은 방송사 내부에 감독기구인 방송위원회(Rundfunkrat)를 가지고 있으며, 방송위원회는 정당, 의회, 직능단체, 교회, 노동조합, 경영자단체, 문화단체, 학교 등 사회적으로 중요한 집단의 이익을 대변하는 대표들로 구성된다. 이 기구에서 방송사장의 책임 하에 있는 모든 방송프로그램들을 감독한다.

앞서 이야기 한 대로 독일의 공영방송은 기본공급의 의무수행을 위하여 방송수신료에 의한 안정된 재원구조를 가지고 있다. 이것을 거꾸로 이야기 하면 안정된 재원시스템은 공영방송이 얼마만큼 기본공급을 위한 양질의 프로그램을 방송하고 있는가에 달린 것이다. 따라서 공영방송은 안정된 재원 위에서 자신이 얼마나 수신료를 부담하는 국민을 위해서 좋은 방송인가를 스스로 질문하고, 그렇지 못하다면 이를 위한 자구책을 마련해야 한다.

독일의 공영방송은 민영방송보다 높은 시청률을 보여주고 있으며, 프로그램에 대한 신뢰도에 있어서는 민영방송보다 월등히 높다. 특히 시청자들이 정치적 의견을 형성하는 데는 비교가 되지 않을 정도의 영향력을 행사하고 있다. 이러한 공영방송에 대한 신뢰는 하루아침에 이루어진 것이 아니다. 지난 50년 이상 독일의 공영방송사가 외부적으로 정치적, 재정적 독립을 위하여 노력한 결과이며 내부적으로는 민영방송과 차별화되는 질 높은 프로그램을 공급하기 위하여 노력한 결과이다.

물론 공영방송의 프로그램이 오락물을 닮아간다는 비판이 있지만 프로그램의 질에 있어서는 공영방송의 오락 프로그램은 민영방송의 오락 프로그램의 수준을 능가하고 있다. 또한 이것은 다른 면에서 보면 오락 프로그램도 법률이 정하

고 있는 기본공급에 속하기 때문이기도 하다. 이렇게 독일의 공영방송이 나름대로 두 마리의 토끼, 즉 질(Qualitaet)과 시청률(Quote) 모두를 추구할 수 있는 것은 이 두 가지가 서로 상충되는 것만은 아님을 보여준다.

마지막으로 인터뷰한 공영방송 전문가의 말을 인용하며 본 보고서를 마치려고 한다. 공영방송은 소비자의 입장, 즉 자신에게 수신료를 부담하는 시청자의 입장에서 자신을 돌아 볼 필요가 있다는 것이다. 즉, 공영방송은 "수용자들이 왜 수신료를 지불해야 하는가?"라는 질문에 나름대로 답할 수 있어야 한다. 이에 대한 답변을 무엇일까? 그것은 바로 공영방송이 상업적인 민영방송과 차별화될 수 있는 방송활동을 하는 것이다. 특히, 미래의 수용자인 청소년층에게 차별화되는 방송이 될 수 있어야 한다. 그래서 디지털화는 공영방송에게 주어진 임무이며 동시에 기회인 것이다.

부 록

〈독일 공영방송 전문가 인터뷰 내용〉

〈표 3-4〉 독일 공영방송 전문가 인터뷰

	인터뷰 날짜/장소	성 명	직 위
1	11월 10일 함부르크 대학	지그프리드 바이첸베르크 (Siegfried Weischenberg)	함부르크 대학 신문방송학과 교수
2	11월 11일 윈스터 대학	아민 솔 (Armin Shol)	윈스터 대학 신문방송학과 교수
3	11월 12일 북독일방송국	마틴 간슬마이어 (Martin Ganslmeier)	북독일방송국 사장단 단장
4	11월 12일 북독일방송국	마틴 가르츠크 (Martin Gartzke)	북독일방송국 홍보실장
5	11월 13일 북독일방송국	헬무트 프람 (Helmut Frahm)	북독일방송국 경영위원회위원 (전 방송위원회 위원장)
6	11월 14일 함부르크 대학	한스 J. 클라인스토이버 (Hans J. Kleinsteuber)	함부르크 대학 정치학과/신문방송학과 교수

<인터뷰 1>

지그프리트 바이첸베르크(Siegfried Weischenberg) (함부르크대학 신문방송학과 교수)

1. 2008년 10월 23일 주지사회의에서 ARD와 ZDF의 인터넷 방송에 대해 어느 정도 제한을 두는 내용이 포함된 제12차 방송국가협약 개정안이 통과되었다. 이 협약에 따르면 공영방송사들은 일정 기간 동안만 그들의 방송프로그램은 인터넷에 제공할 수 있으며 또한 어떤 프로그램들은 방송할 수 없게 되었다. 이에 대한 ARD와 ZDF의 입장은 무엇인가?

ARD와 ZDF는 물론 그들의 모든 프로그램을 시간적 제한 없이 인터넷에 제공할 수 있다면 그렇게 할 것이다. 그들은 국민들이 상대적으로 공영방송의 시청을 위하여 비교적 높은 수신료를 지불하고 있기 때문에 인터넷에서도 공영방송의 서비스를 요구한다고 여긴다. ARD와 ZDF에 대한 주지사회의의 결정은 어느 정도 수용할 수는 있지만 좋은 결정은 아니다.

2. 연방헌법재판소는 2007년 제2차 수신료 판결을 통해 ARD, ZDF, 그리고 도이칠란트라디오의 방송재원산정과 관련하여 KEF의 역할에 무게를 실어주었다. 그럼에도 불구하고 향후 수신료인상과 디지털화를 위한 재원마련이 완벽하게 보장된 것은 아니다. 어떤 방법으로 공영방송사들은 향후 NVOD, IPTV, DMB(DVB-H) 등의 텔레미디어 분야에 대한 재원을 어떻게 충당하게 되는가?

공영방송사들을 매년 70억 유로 이상의 수신료를 지급 받는다. 따라서 공영방송사들은 (광고로 얻는 상대적으로 적은 소득을 제외한다면) 가능한 한 수신료로 재정문제를 해결해야만 한다. 또한 경우에 따라서는 관습적인 프로그램의 질약을 통해서 새로운 서비스와 기술에 대한 재정지원이 가능하도록 노력해야 할 것이다.

3. 유럽연합의 집행위원회는 독일 공영방송이 지나치게 국가로부터 보호를 받고 있으며, 민간사업자의 방송시장 진입장벽을 점점 더 높게 만든다고 지적하고

있다. 이러한 “자유경쟁체제”를 선호하는 유럽연합의 요구에 대응하는 공영방송사의 논리는 무엇인가?

신자유주의적인 시장경제를 지향하는 브뤼셀의 유럽연합 집행위원회와 독일의 공영방송 사이에는 이미 전통으로 굳어진 갈등이 존재한다. 이러한 갈등은 수신료를 재원으로 하는 공영방송 시스템의 기능에 대한 서로 다른 관점에서 기인한다. 이 시스템은 어떤 점에서는 “자유경쟁”으로부터 벗어나 있다. 경쟁이란 전적으로 시청자들의 반응(시청률)에 관한 것이다. 헌법재판소의 모든 판결들은 이와 반대로 국가와 사회를 통해서 공영방송의 보호를 합법화하고 있다. 여기서 독일은 특히 최근의 글로벌 시장에서의 경험에 의해 양보하지는 않을 것이다.

4. 현재 한국의 공영방송도 상업화, 프로그램의 질(오락화), 방송수신료 등에 대한 비판으로 정체성 위기를 맞고 있다. 디지털 시대에 공영방송의 임무는 무엇이라고 생각하는가? 그리고 공영방송이 이러한 임무를 수행하기 위해서는 어떠한 방송프로그램이 필요한가?

독일에서도 오래전부터 공영방송의 임무에 대한 집중적인 논의가 있어왔다. 디지털시대에 공영방송을 사회적 모델로 정립하고 시청률의 부담을 덜어주어야 한다는 요청이 오히려 증가하고 있다. 즉, 예컨대 정치프로그램을 포함한 수준 높은 프로그램들이 더 많이 방송되어야 한다는 것이다. 특히 무엇이 연방헌법재판소에 의해 제시된 “기본공급”의 기능에 관한 것이고, 어느 범위까지 오락프로그램을 여기에 포함시킬 것인가에 대하여 집중적인 논란이 있었다. 이러한 맥락에서 공영방송들이 프라임타임에 민속음악과 같은 오로지 시청률이 높은 프로그램을 방송하고, 수준 높은 (교양)프로그램들은 밤늦은 시간이나 전문채널에 편성하는 것에 대해서 비판을 받고 있다.

5. KEF의 방송수신료 책정 과정이 갖고 있는 장점과 단점은 무엇인가?

KEF를 통한 방송수신료 책정제도의 장점은 정치적 영향을 받지 않고 공영방송의 재정수요 심사를 할 수 있는 국가로부터 독립된 단계가 있다는 것이다. 과거에는 수신료 인상에 대한 KEF의 권고가 제시된 후에 주지사들의 정치적인 압력이 항상 존재했었다. 그러나 이러한 압력은 2007년 9월 11일 연방헌법재판

소의 제2차 수신료판결에 의해서 많이 약화되었다. 왜냐하면 이 판결이 KEF 활동의 근거를 설명하고 결과적으로 KEF의 강화를 가져왔기 때문입니다.

6. 현재 한국의 공영방송사들은 수신료 수입보다 광고 수입을 통해서 재원을 확보하고 있다. 제1공영방송이라고 할 수 있는 KBS의 수신료 수입은 전체 수입의 절반 정도에 불과하다. 공영방송사는 어떠한 재원구조를 가져야 한다고 생각하는가?

원칙적으로 공영방송사의 재정은 국가의 도움이나 광고수입에 전적으로 의존해서는 안 된다. 내 견해로는 수신료 제도가 가장 좋은 재원조달 방법이고, 가능한 한 전체 재원 중 수신료가 차지하는 비중이 많을수록 좋다고 생각한다. 만약 광고시장의 상당부분을 상업방송사들이 차지한다면, 그들은 안정된 재원의 가능성을 갖게 되고 또한 공영방송사와의 경쟁도 감소시킬 수 있을 것이다. 즉, 두 방송사는 공존하게 되고 덜 경쟁하게 될 것이다. 이를 통하여 공영방송사는 보다 자율을 획득하게 된다.

7. 마지막으로, 한국 공영방송의 미래에 도움이 될 수 있는 조언을 해주신다면?

공영방송은 - BBC의 전통에서 본다면 - 미디어의 사회적 책임모델로서 인식되어야 한다. 따라서 이와 관련하여 다음과 같은 사회적 임무를 진지하게 받아들여져야 한다: 사회와 다양한 집단의 주문을 고려하여, 국가와 거리를 두고, 비이데올로기적이며, 상업방송들은 도달할 수 없는 정도의 질적 수준을 가지고 방송을 하는 것이다. 중요한 것은 방송 종사자들이 그들에게 주어진 임무를 충실히 수행할 수 있도록 정치적 영향력이 미치지 않아야 하고 방송 종사자들에게 충분한 자율성을 보장해주어야 한다는 것이다. 여기서 아주 중요한 역할을 하는 것은 공영방송의 방송위원회나 경영위원회를 구성하는 소위 “사회적으로 중요한 집단”들이다. 그동안 독일 공영방송에서 이 위원회들은 오랫동안 정치적화되었었다. 그러나 지금은 정당의 직접적인 영향력이 축소되었고, 이것이 공영방송의 질적 향상에 영향을 주었다. 이렇게 정치적 영향력을 줄이고 프로그램의 질을 지속적으로 유지하기 위하여 노력하는 것이 한국의 공영방송에게도 필요한 일이라고 생각된다.

<인터뷰 2>

아민 쉘(Armin Scholl) (뮌스터대학 신문방송학과 교수)

1. 2008년 10월 23일 주지사회의에서 ARD와 ZDF의 인터넷 방송에 대해 어느 정도 제한을 두는 내용이 포함된 제12차 방송국가협약 개정안이 통과되었다. 이 협약에 따르면 공영방송사들은 일정 기간 동안만 그들의 방송프로그램은 인터넷에 제공할 수 있으며 또한 어떤 프로그램들은 방송할 수 없게 되었다. 이에 대한 ARD와 ZDF의 입장은 무엇인가?

ARD와 ZDF의 입장은 다음과 같다. 공영방송은 시청자들이 지불하는 수신료로부터 재원을 마련하기 때문에 시청자들이 그들의 방송을 다시 사용할 수 있도록 해주어야 한다. 이것은 뉴미디어이며 동시에 기존미디어(신문을 포함하여)의 보완적 미디어로 사용되는 인터넷에도 그대로 적용되어야 한다. 이것은 새로운 채널 및 새로운 미디어를 통해서 방송이 확대되는 것을 의미한다. 이로써 방송 송출자로서의 의미를 갖는 인터넷도 TV나 라디오를 소유하고 수신료를 지불하는 모든 수용자에게 도달할 수 있게 된다.

이에 대해 인쇄매체를 소유한 출판업자들은 경제적 논리에서 다음과 같은 주장을 한다. 공영방송사들이 인터넷 방송을 하게 됨으로써 인쇄매체들은 경쟁에서 부당한 대우를 받게 된다는 것이다. 즉, 인쇄매체들은 그들의 활동을 인터넷으로 확장할 수 있어야 하지만, 공영방송사들은 그렇게 해서는 안 된다는 것이 그들의 주장이다. 그 이유는 공영방송사들이 추가적으로 인터넷 방송을 하기 위해서는 수신료의 일부를 사용해야만 하는데, 이것은 더 이상 공적임무에 속하는 활동이 아니라는 것이다. 이 논리에 따르면 공영방송이 인터넷 방송을 하는데 추가적인 (수신료)비용이 사용되지 않는다면, 인터넷 방송은 수용할 수 있다는 이야기가 된다. 바로 이 점에서 ARD와 ZDF의 논리도 동일하다: 인터넷 방송은 TV 프로그램 이외에 추가적으로 생산하는 것이 아니라 단지 한 프로그램을 여러 채널을 통해서 방송하는 것이라는 것이 공영방송의 주장이다.

출판사들과 상업방송사들의 입장은 방송수신료의 절약 가능성에 관한 것이라기보다는 공영방송과의 경쟁관계에 동기를 두고 있기 때문에, 나는 공영방송에 대한 비판이 잘못되었다고 생각한다. 이러한 미디어정책에 의한 타협이 공영방송사들에게는 만족스럽지 못할 수 있으며 그들의 방송활동을 불필요하게 제한할 수도 있다고 생각한다.

2. 연방헌법재판소는 2007년 제2차 수신료 판결을 통해 ARD, ZDF, 그리고 도이칠란트라디오의 방송재원산정과 관련하여 KEF의 역할에 무게를 실어주었다. 그럼에도 불구하고 향후 수신료인상과 디지털화를 위한 재원마련이 완벽하게 보장된 것은 아니다. 어떤 방법으로 공영방송사들은 향후 NVOD, IPTV, DMB(DVB-H) 등의 텔레미디어 분야에 대한 재원을 어떻게 충당하게 되는가?

이것은 쉬운 문제가 아니라고 생각한다. 공영방송은 이미 광고수입이 줄어들고 있기 때문에 광고를 확대하는 것은 바람직하지도 않고 또한 가능한 일도 아니다. 따라서 해결책은 단지 다른 영역에서 수신료를 절약하는 수밖에 없을 것이다. 그러나 어떤 영역에서 절약이 가능한지 나는 잘 모르겠다. 아마도 텔레미디어를 더 이상 확장하지 않거나 또 다른 영역의 확장을 포기하는 것 세 번째 가능성일 것이다.

3. 유럽연합의 집행위원회는 독일 공영방송이 지나치게 국가로부터 보호를 받고 있으며, 민간사업자의 방송시장 진입장벽을 점점 더 높게 만든다고 지적하고 있다. 이러한 “자유경쟁체제”를 선호하는 유럽연합의 요구에 대응하는 공영방송사의 논리는 무엇인가?

유럽연합 집행위원회는 공영방송이 상업방송이 할 수 없는 공적임무를 수행한다는 사실을 고려하지 않고 있다. 독일에서는 연방헌법재판소의 판결에 의한 공영방송에 대한 존립보장이 여전히 유효하다. 문제는 이것이 어느 정도까지 유효한가이다. 그것이 공영방송 프로그램의 확대를 포함하는가? 내 생각은 그렇다이다. 왜냐하면 시장에서 살아남기 위해서는 공영방송도 계속해서 발전해야 하기 때문이다. 상업방송의 입장에서 그들은 이미 시장에 진입했기 때문에 이것은 문제가 되지 않는다. 만약 그들이 시장진입의 문제에 대해 논쟁한다면, 그것은

성립되지 않는다. 잠재적인 새로운 시장 진입자 정도라면 그렇게 주장할 수 있을 것이다.

4. 현재 한국의 공영방송도 상업화, 프로그램의 질(오락화), 방송수신료 등에 대한 비판으로 정체성 위기를 맞고 있다. 디지털 시대에 공영방송의 임무는 무엇이라고 생각하는가? 그리고 공영방송이 이러한 임무를 수행하기 위해서는 어떠한 방송프로그램이 필요한가?

상업방송사들은 정치적 다양성이 아니라 새로운 형태의 방송에 기여해왔기 때문에 정보제공과 의견형성, 그리고 교양에 관한 주된 임무는 여전히 공영방송의 과업이다. 내 생각에는 이 점에 관한 한 디지털화를 통해서 아무 것도 변하지 않았다고 생각한다. 왜냐하면 디지털화는 프로그램의 (기술적)질을 변화시킬 수 있는 기술적 새로움이지 공영방송의 임무를 변화시킬 수 있는 것은 아니기 때문이다.

5. KEF의 방송수신료 책정 과정이 갖고 있는 장점과 단점은 무엇인가?

KEF는 아주 큰 장점을 가지고 있는데, 그것은 독립적이고 아주 철저하게 일하는 조직이자 제도라는 것이다. 이러한 장점 때문에 KEF는 수신료 책정과 인상 과정에서 중요한 정치적 비중을 갖는다. 개인적으로 나는 이 조직에 대한 단점은 별로 없다고 생각한다. 왜냐하면 수신료제도에 관한 한 KEF 외에 다른 대안이 없기 때문이다.

6. 현재 한국의 공영방송사들은 수신료 수입보다 광고 수입을 통해서 재원을 확보하고 있다. 제1공영방송이라고 할 수 있는 KBS의 수신료 수입은 전체 수입의 절반 정도에 불과하다. 공영방송사는 어떠한 재원구조를 가져야 한다고 생각하는가?

공영방송사들은 원칙적으로 국고와 광고수익에 재정적으로 종속되어서는 안 된다. 내 생각에는 수신료 제도가 최선의 방법이다. 즉, 공영방송사의 재원 중에서 수신료가 차지하는 비중이 높을수록 좋다고 생각한다. 그렇다면 광고 수입에 의존하는 상업방송사들의 재정상태가 더 좋아져, 광고에 대한 공영방송사들과의

경쟁도 별로 없게 될 것이다. 그리고 이 두 가지 형태의 방송사들은 평행적으로 공존할 수 있고 경쟁도 최소화 할 수 있을 것이다. 그러면 공영방송의 자율성은 보다 더 커질 것이다.

7. 마지막으로, 한국 공영방송의 미래에 도움이 될 수 있는 조언을 해주신다면?

공영방송은 정치적 그리고 경제적으로 독립적 일 때 가장 잘 기능할 수 있다. 경제적인 독립은 오직 방송수신료를 통해서 획득할 수 있다.(질문 6 참조) 하지만 정치적 독립은 공영방송에 대한 규제와 관련된다. 독일 공영방송은 항상 - 특히 인사와 관련하여 - 정치인과 정당에 의해서 영향을 받아 왔다. 따라서 한국의 공영방송은 가능한 한 정치적 영향력을 최소화하기 위해서 노력해야 한다. 물론 이것은 시청자들의 공적 신뢰와 함께 공영방송사들의 최고의 성과를 요구한다. 가장 바람직한 것은 법적으로 정치인과 정당 또는 정부의 영향력을 최소한으로 제한하는 것이다.

<인터뷰 3>

마틴 간슬마이더(Martin Ganslmeier) (북독일방송국 사장단 단장)

1. 2008년 10월 23일 주지사회의에서 ARD와 ZDF의 인터넷 방송에 대해 어느 정도 제한을 두는 내용이 포함된 제12차 방송국가협약 개정안이 통과되었다. 이 협약에 따르면 공영방송사들은 일정 기간 동안만 그들의 방송프로그램은 인터넷에 제공할 수 있으며 또한 어떤 프로그램들은 방송할 수 없게 되었다. 이에 대한 ARD와 ZDF의 입장은 무엇인가?

주지사들은 신문출판업자들의 이익과 공영방송사들의 이익 사이에 타협을 이끌어내기 위해 노력해왔다. 유감스럽게 그 과정에서 법률(제12차 방송국가협약 개정안) 하나를 만들어 내었는데, 이것은 아주 작은 부분이고 복잡하지만 그 영향력은 아주 큰 관료적인 법이다. 이 법은 미디어에 관한 것이지만 그동안 거의 어떠한 규제도 허용하지 않았던, 세계적 범주의 인터넷에 관한 것이다. 이 법에 의해 고통을 받는 사람들은 독일에서 방송수신료를 부담하는 사람들과 인터넷 사용자들이다. 그들은 TV와 라디오 프로그램을 위해서 이미 수신료를 지불했다. 왜 ARD와 ZDF가 그들에게 질적으로 우수한 프로그램을 인터넷에서 다시 듣고 볼 수 있도록 제공하면 안 되는가? 인터넷에서는 비디오, 오디오, 그리고 텍스트가 점점 하나로 합쳐진다. 그러나 주지사들은 인터넷에서 출판업자들의 이익을 보호하기 위하여 ARD와 ZDF가 인터넷에 “신문과 유사한 내용”을 금지하려고 한다. 대형 스포츠 행사는 단지 24시간 동안, 그리고 대부분의 다른 프로그램들은 겨우 7일 동안만 허용된다. 만약 ARD와 ZDF가 특정한 프로그램을 7일보다 더 오랫동안 인터넷에 제공하려면, 세 단계 테스트라는 절차를 통과해야 한다. 이것은 9개월 정도의 시간이 걸릴 수도 있고 또한 상업적인 경쟁방송들이 이의를 제기할 가능성도 열어놓고 있다. 이렇게 함으로써 방송의 자유는 마비된 채 위협받을 수 있고 관료주의적 조건들이 자리 잡을 수도 있다. 제12차 방송국가협약 개정안은 확실히 아날로그시대의 방법으로 디지털시대를 규제한 마지막 시도로 역사에 기록될 것이다.

2. 연방헌법재판소는 2007년 제2차 수신료 판결을 통해 ARD, ZDF, 그리고 도이칠란트라디오의 방송재원산정과 관련하여 KEF의 역할에 무게를 실어주었

다. 그럼에도 불구하고 향후 수신료인상과 디지털화를 위한 재원마련이 완벽하게 보장된 것은 아니다. 어떤 방법으로 공영방송사들은 향후 NVOD, IPTV, DMB(DVB-H) 등의 텔레미디어 분야에 대한 재원을 어떻게 충당하게 되는가?

2007년 9월 11일 연방헌법재판소의 제2차 수신료 판결은 여러 가지 점에서 ARD에 유리했다. 우선 독일 최고 재판관들은 주지사들이 근거 없이 KEF의 수신료 권고사항을 거부할 수 없다고 결정하였다. 그리고 재판관들은 그들의 판결을 통해 디지털시대의 공영방송의 근본적인 의미를 다시 한 번 강조하였다. 그에 따르면 ARD와 ZDF는 그들의 수준 높은 프로그램을 새로운 기술적 미디어인 인터넷과 모바일을 통해서도 수신료 납부자들에게 제공할 수 있어야 한다. 이것은 바로 ARD와 ZDF의 상업적 경쟁방송들이 항상 방해하려고 했던 것들이다. 그들이 ARD와 ZDF에게 인터넷으로 길을 금지한다면, 그것은 ARD와 ZDF에게 미래를 단절하는 것이나 마찬가지이다. 이미 독일의 젊은 세대들은 오늘날 정보를 찾거나 오락을 즐기는데 인터넷을 우선적으로 이용한다. ARD와 ZDF는 지금까지 수신료 수익 중에서 겨우 0.75%를 인터넷 진출에 사용하도록 허용되었다. 이러한 시대에 맞지 않는 제한은 2008년에 끝난다. 하지만 ARD와 ZDF가 그 이후에 인터넷에 대한 지출을 무한정 늘릴 것이라는 추측은 완전히 과장된 것이다. ARD와 ZDF는 향후 4년 동안 인플레이션 이하의 매우 제한된 수신료 인상(1년에 약 1% 인상)을 통해 살림을 꾸려나가야 한다. 따라서 인터넷 상에서 확대를 위한 재정적 여유는 거의 없다.

3. 유럽연합의 집행위원회는 독일 공영방송이 지나치게 국가로부터 보호를 받고 있으며, 민간사업자의 방송시장 진입장벽을 점점 더 높게 만든다고 지적하고 있다. 이러한 “자유경쟁체제”를 선호하는 유럽연합의 요구에 대응하는 공영방송사의 논리는 무엇인가?

ARD와 ZDF가 경쟁을 방해한다는 유럽연합집행위원회의 인식은 역사적 사실을 좌시한 것이다. 독일 공영방송은 2차 대전 이래 경제적 요소뿐 아니라 특히 문화적 자산이다. 독일 TV와 라디오 방송은 공영방송의 탁월한 위상에 힘입어 질적으로 세계 최고 수준에 속한다. 독일에 공영방송 없이 상업방송들이 만들 수 있는 수준 높은 프로그램들은 있을 수 없다. 문화프로그램, 지역사 프로그램,

아동용 클래식 프로그램, 장애인 스포츠와 비인기 스포츠 프로그램 등. ARD와 ZDF가 스포츠와 오락 프로그램을 없애고 단지 문화와 정보 방송만 하길 요구한다면 공영방송에게 장식으로 추방 시키는 것이다. 왜냐하면 ARD와 ZDF는 소수 집단에만 유용한 것이 아니라 다수층에게도 질적 프로그램을 제공하고자 하기 때문이다. 시청률과 질은 반대개념이 아니다.

4. 현재 한국의 공영방송도 상업화, 프로그램의 질(오락화), 방송수신료 등에 대한 비판으로 정체성 위기를 맞고 있다. 디지털 시대에 공영방송의 임무는 무엇이라고 생각하는가? 그리고 공영방송이 이러한 임무를 수행하기 위해서는 어떠한 방송프로그램이 필요한가?

ARD와 그 프로그램은 디지털화를 위해 큰 기회를 가진다. 보유한 질적 내용은 법적으로 가능한 선에서 시공간에 종속됨 없이 새로이 가져올 수 있다. 인터넷이든 휴대전화기이든. 우선적으로 인터넷에서 ARD는 TV방송을 첫째와 셋째로 보지 않는 층인 젊은 세대를 목표로 할 수 있고, 그리고 클래식 프로그램의 유익한 문화적 방송은 라디오프로그램에서 Podcast를 넘어 새로운 목표 집단에 도달할 수 있다: 클래식 음악을 듣지 않았지만 문화기사와 공연에 관심을 가진 사람들을. ARD와 ZDF가 도울 수 있다. 말하자면 디지털화는 ARD와 ZDF에게 도움이 된다는 것이다. 공영 프래그램의 특수한 부가가치를 다양한 기술적 수단을 통해 수신료납부자에게 제공한다면, 최고의 사례는 ARD와 ZDF의 새로운 미디어테케와 WDR같은 지역방송케이블이다.(NDR의 미디어테케는 2009년4월에 인터넷에서 시작된다.)

5. KEF의 방송수신료 책정 과정이 갖고 있는 장점과 단점은 무엇인가?

KEF와 같은 자율적인 전문위원회의 장점은 의심할 것 없이 ARD와 ZDF가 정치에 종속되지 않는 것이다. 정치가들이 수신료를 결정한다면, 지난 10년 동안 수신료 인상은 없었을 것이다. 단점은 수신료수용에 대한 과정이 오래 걸리고 모든 개별단계가 출판미디어와 상업적 경쟁자에게 노출되고 언론에 공개된다는 점이다. 이를 통해 공론화 과정에서 잘못된 판단이 형성될 수 있다. ARD와 ZDF는 매년 수신료 인상을 하려한다. 사실은 전혀 다르다. 단지 4년에 한번 시청료 인상이 가능하다. 지난 8년 동안 수신료 인상은 대부분 인플레이션 비율

이하였다. 자율적인 KEF의 작업이 전체적으로 성공모델이라면 ARD도 대안을 제시할 수 있을 것이다. 지수모델. 이것은 지루한 공개된 논의 없이 4년마다의 수신료 인상을 전문적인 미디어 인플레이션비율에 따라 제공될 수 있다. 그래서 ARD와 ZDF는 분명히 더 나은 방향으로 갈수 있다.

6. 현재 한국의 공영방송사들은 수신료 수입보다 광고 수입을 통해서 재원을 확보하고 있다. 제1공영방송이라고 할 수 있는 KBS의 수신료 수입은 전체 수입의 절반 정도에 불과하다. 공영방송사는 어떠한 재원구조를 가져야 한다고 생각하는가?

독일에서 ARD와 ZDF는 재정의 90%를 수신료에서 충당한다. 광고수입과 스폰서는 6%에 지나지 않는다. 그것을 통해 정치나 상업적 관심 어디에도 종속됨 없이 독자성을 주장한다. 광고의 많은 부분은 시청자들에게 공영방송이 상업방송과 구분이 없다는 인상을 줄 수 있다. 광고의 완전 폐지는 한 달 수신료 1,42유로 인상을 의미한다. 이는 수신료 납부자에게 매우 좋지 않은 인상을 주고 역사적으로 형성된 것뿐 아니라 국민들에게 널리 수용된 광고수입에 대한 아주 적은 지분을 차지한다.

7. 마지막으로, 한국 공영방송의 미래에 도움이 될 수 있는 조언을 해주신다면?

내가 방송에 관해 아는 것이 없기 때문에 비교한다는 것은 어렵다. 내 경험상 다른 서구사회(미국, 영국, 프랑스, 이태리)에서는 공영방송이 강한 입지를 가지면 국가와 민주주의에 도움이 된다는 것을 보여 주었다. 독일에서는 지난 세기 3,40년대 라디오가 나치의 선전도구로 악용되었다. 독일인에게 고마운 것은 전후에 국가와 정치에 비종속적이고, 상업적 이익에 비종속적인 영국의 BBC가 공영방송의 모델로 도입된 점이다. 이러한 공영방송의 경향은 독일에서는 특히 문화적 생활에 영향을 끼쳤다. 60년대 동안 독일인 대다수는 ARD와 ZDF 프로그램에서 멀어질 수 없었다. 디지털 시대에 공영방송은 자신에 주어진 과제를 다시 한 번 충족시켜야 한다. 많은 질적 내용이 저장고나 아카이브에서 사라지게 할 것이 아니라 인터넷에 시공을 초월하여 제공되어야 할 것이다.

<인터뷰 4>

마틴 가르츠크 (Martin Garzke) (북독일방송국 홍보실 실장)

1. 2008년 10월 23일 주지사회의에서 ARD와 ZDF의 인터넷 방송에 대해 어느 정도 제한을 두는 내용이 포함된 제12차 방송국가협약 개정안이 통과되었다. 이 협약에 따르면 공영방송사들은 일정 기간 동안만 그들의 방송프로그램은 인터넷에 제공할 수 있으며 또한 어떤 프로그램들은 방송할 수 없게 되었다. 이에 대한 ARD와 ZDF의 입장은 무엇인가?

ARD와 ZDF는 최근에 미디어텍(Mediathek) 내에서의 온라인 제공에 대한 시간적 제안에 대해 반대하는 성명을 발표했다. 우리의 입장은 시청자들이 방송프로그램에 대해 수신료를 이미 지불했다는 것이다. 우리는 시청자들에게 프로그램을 단지 부가적으로 제공하는 것이다. 이제 정치가들이 이렇게 결정을 했고, 우리는 이 결정의 범위 내에서 최선을 다해야 한다. 어쨌든 우리는 프로그램을 7일 동안만 인터넷에 제공할 수밖에 없다. 이것이 더 길어지려면 우리는 이른바 “세 단계 테스트”라는 지루하고 복잡한 과정을 거쳐야 한다. 그리고 ARD와 ZDF의 추가적인 인터넷 방송은 프로그램의 가치, 즉 이 프로그램이 갖는 시장에서의 기여도에 따라 검증될 것이다. NDR 사장(Intendant)인 Lutz Marmor 씨는 인터뷰에서 이것을 “관료주의적 괴물”이라고 표현하였다. 이제 우리는 이에 대한 경험을 쌓아나가야 한다.

2. 연방헌법재판소는 2007년 제2차 수신료 판결을 통해 ARD, ZDF, 그리고 도이칠란트라디오의 방송재원산정과 관련하여 KEF의 역할에 무게를 실어주었다. 그럼에도 불구하고 향후 수신료인상과 디지털화를 위한 재원마련이 완벽하게 보장된 것은 아니다. 어떤 방법으로 공영방송사들은 향후 NVOD, IPTV, DMB(DVB-H) 등의 텔레미디어 분야에 대한 재원을 어떻게 충당하게 되는가?

연방헌법재판소는 제2차 수신료 판결을 통해 주정부가 수신료 결정과정에서 KEF의 권고에 반하여 의도적으로 거부하지 못하도록 하였다. 수신료 책정 및 인상에 대해 법적인 조치는 아무것도 변하지 않았다. 공영방송사들은 재정수요

를 KEF에 신고하고, KEF는 자율적으로 그것을 검증한 뒤 주정부에 권고안을 제출한다. 그리고 권고안은 최종적으로 16개 주의회에서 인준된다.

다른 지출과 마찬가지로 텔레미디어와 디지털화에 대한 지출 계획도 KEF에 신고해야 한다. 여기에는 수신료가 무조건 인상되어서는 안 되며 수신료 납부자에게 너무 부담이 되어서는 안 된다는 제한이 있다. 따라서 공영방송사는 추가적인 과제를 수행하려고 하면, 한편으로 일단 내부적인 비판을 통해서, 지금까지 제공된 활동 중에서 어떤 것을 포기해야 하는가에 대한 자문을 받아야 한다. 그리고 다른 한편으로는 기술적 진보를 위한 추가적 과제를 재정적으로 지원하기 위해서 가능한 한 이른바 “디지털 배당금”을 이용하여야 한다.

3. 유럽연합의 집행위원회는 독일 공영방송이 지나치게 국가로부터 보호를 받고 있으며, 민간사업자의 방송시장 진입장벽을 점점 더 높게 만든다고 지적하고 있다. 이러한 “자유경쟁체제”를 선호하는 유럽연합의 요구에 대응하는 공영방송사의 논리는 무엇인가?

공영방송의 입장에서 보면 그리고 16개 주정부의 공식적인 문화정책에 의하면 방송은 경제적 재화가 아니라 문화적 재화에 속한다. 따라서 문화는 전적으로 자유로운 경쟁상태의 시장법칙에 맡겨질 수는 없다. 지금 우리가 경험하고 있는 글로벌적인 불경기에서는 공영방송의 장점이 분명히 드러나고 있다. 그것은 안정성을 위한 보루이며, 민주주의 사회가 제대로 기능하는데 없어서는 안 될 포괄적이고, 일반적이며, 자유로운 정보접근을 위한 보증인이기도 하다. 유럽연합 집행위원회는 이러한 사실을 인식해야만 한다. 특히 공영방송의 특별한 위상과 이에 대한 유럽연합의 개별 회원국들의 권한이 법률에 의해서 규정되어 있다는 사실을.

4. 현재 한국의 공영방송도 상업화, 프로그램의 질(오락화), 방송수신료 등에 대한 비판으로 정체성 위기를 맞고 있다. 디지털 시대에 공영방송의 임무는 무엇이라고 생각하는가? 그리고 공영방송이 이러한 임무를 수행하기 위해서는 어떠한 방송프로그램이 필요한가?

유감스럽게도 나는 한국 공영방송에 대해 잘 알지 못한다. 독일에서는 공영방송의 프로그램에 대한 비판이 있으며, 이것은 어느 정도까지 정상적인 일이다. 지

난 몇 달 동안의 비판들은 주로 인터넷 상에서의 ARD와 ZDF의 역할에 대한 논쟁에 대한 것이었다. 많은 신문사들이 경제적 압박에 시달린다. 그들의 전통적인 유통방식은 화석화되었으며, 판매부수는 계속 줄어들고 있다. 예를 들면 젊은 세대들은 다른 정보수단을 가지고 있고, 새 가족을 구성한다고 자동적으로 신문을 정기구독하지는 않는다. 이러한 상황과 신문과 잡지의 높은 생산비용을 고려한다면 많은 출판업자들은 그들의 미래를 인터넷에서 찾아야 한다. 따라서 그들은 인터넷에서 새로운 유포방법과 수익모델을 모색하고 있다.

ARD와 ZDF가 이미 제공하는 것 같은 인터넷에서 누구든지 자유롭게 접근하고 이용할 수 있는 프로그램들은 그들에게 방해가 되는 것 같다. 그렇지만 그것은 우리에게 포기할 수 없는 것이다. 인터넷은 그 폭과 깊이에 있어서 켈 수 없을 만큼 무한정한 것이다. 이것은 다양성 면에서 장점이고, 질적인 측면에서는 단점이 된다. 이러한 인터넷의 속성과 디지털시대 프로그램의 다양성 때문에 인터넷 이용자들이 어떤 프로그램을 믿을 수 있으며, 어떤 것들은 신뢰할 수 없는지에 대한 오리엔테이션이 필요하다. 즉, 네티즌들은 디지털시대의 다양성 속에서 질적인 수준과 정치적 또는 경제적 이해관계로부터 독립성을 갖춘 신뢰할만한 공급자들을 발견할 수 있는 확실한 지식을 필요로 한다. 이러한 디지털시대에 공영방송은 영원히 변하지 않은 하나의 상수(常數)가 되어야 한다.

5. KEF의 방송수신료 책정 과정이 갖고 있는 장점과 단점은 무엇인가?

이 제도의 장점은 무엇보다 주정부의 간접적인 영향력으로부터 공영방송의 독립성을 보호하는 것이다. 만일 방송수신료가 주정부에 의해 직접 결정된다면, 수신료라는 지렛대를 가지고 ARD와 ZDF를 자기들 마음대로 조종했을 것이다. KEF의 임무는 공영방송사의 재정수요신청을 전문성을 가지고 방송정책적인 관점에서 검증하는 것이다. 단점이라면 이 제도가 적지 않은 경비를 필요로 하며 그 과정이 상당히 오랜 시간이 걸린다는 점이다. 또한 KEF는 수신료 책정뿐만 아니라 매 2년마다 보고서를 제출하기 때문에, 시청자들은 방송수신료가 계속해서 오르고 있다는 잘못된 인상을 받게 된다. 실제적으로 수신료는 4년마다 조정되고 이 기간 동안에는 인상할 수 없다. 이와 관련하여 ARD 주위에서는 수신료 책정 시 일반적인 또는 방송과 관련하여 물가상승률을 고려하자는 인덱스모델에 대한 다양한 논의가 있었다. 그러나 이 시도는 정치권에 의해 받아들여지

지 않았다.

6. 현재 한국의 공영방송사들은 수신료 수입보다 광고 수입을 통해서 재원을 확보하고 있다. 제1공영방송이라고 할 수 있는 KBS의 수신료 수입은 전체 수입의 절반 정도에 불과하다. 공영방송사는 어떠한 재원구조를 가져야 한다고 생각하는가?

방송 상황은 각 나라마다 역사적으로 다르게 성장하여 왔다. 따라서 다른 나라의 방송을 언급할 때는 이러한 점을 고려하고 존중해야 한다. 하지만 공영방송이 정치적 또는 경제적 이익집단들로부터 독립하여 자유롭게 방송 활동을 할 수 있다는 것은 근본적인 장점이라고 생각한다. 따라서 독일 공영방송의 경우처럼 대부분의 재원의 수신료로부터 마련하고 나머지 적은 부분은 광고 수입에서 충당하는 이중 재원시스템이 추천할 만하다고 생각된다.

7. 마지막으로, 한국 공영방송의 미래에 도움이 될 수 있는 조언을 해주신다면?

물론 나는 한국의 공영방송에 조언을 할 만한 입장이 아니다. 다만 공익을 위하는 것 이외에 누구한테도 의무가 없는 공영방송이 가장 바람직한 방송이라는 신념만 말하고 싶다. 2차 대전 이후 당시의 승전국이었던 영국이 옛 서독 지역에 BBC를 모델로 하여 공영방송을 설립한 것은 독일인들에게 하나의 축복이었다. 당시의 북서독방송국(NWDR)의 총책임자는 오늘날까지 NDR에서 존경을 받고 있다. 나는 미래에도 공영방송이 민주주의를 위해서 중요한 역할을 할 것이라고 확신한다. 믿을 수 있으며 어느 한쪽으로 치우치지 않는 정보 제공자, 그리고 발전할수록 개인화되는 경향이 내재되어 있는 현대사회의 연결자로서의 공영방송. 이러한 공영방송이라면 한국에서도 유효하고 보호할 가치가 있는 제도라고 생각된다.

<인터뷰 5>

헬무트 프람(Helmut Frahm) (북독일방송국 경영위원회 위원)(전 방송위원회 위원장)

1. 2008년 10월 23일 주지사회의에서 ARD와 ZDF의 인터넷 방송에 대해 어느 정도 제한을 두는 내용이 포함된 제12차 방송국가협약 개정안이 통과되었다. 이 협약에 따르면 공영방송사들은 일정 기간 동안만 그들의 방송프로그램은 인터넷에 제공할 수 있으며 또한 어떤 프로그램들은 방송할 수 없게 되었다. 이에 대한 ARD와 ZDF의 입장은 무엇인가?

내 생각에는 상대적으로 높은 수신료를 통해서 시청자에게 이것을 보상되어진다고 생각한다. 저작권 문제만 해결된다면 ARD의 자료 전체가 시청자들에 의해서 접근되어야만 한다.

2. 연방헌법재판소는 2007년 제2차 수신료 판결을 통해 ARD, ZDF, 그리고 도이칠란트라디오의 방송재원산정과 관련하여 KEF의 역할에 무게를 실어주었다. 그럼에도 불구하고 향후 수신료인상과 디지털화를 위한 재원마련이 완벽하게 보장된 것은 아니다. 어떤 방법으로 공영방송사들은 향후 NVOD, IPTV, DMB(DVB-H) 등의 텔레미디어 분야에 대한 재원을 어떻게 충당하게 되는가?

나는 미래의 과제를 재정적으로 지원하기 위해서 현재의 규칙이 충분하다고 확신한다. 내적인 이전이나 재편성 등을 통해서 부가적으로 무언인가를 할 수는 있을 것이다. 하지만 재정문제에 대한 또 다른 장기적인 해결책은 물론 필요하다고 생각한다.

3. 유럽연합의 집행위원회는 독일 공영방송이 지나치게 국가로부터 보호를 받고 있으며, 민간사업자의 방송시장 진입장벽을 점점 더 높게 만든다고 지적하고 있다. 이러한 “자유경쟁체제”를 선호하는 유럽연합의 요구에 대응하는 공영방송사의 논리는 무엇인가?

독일 공영방송은 문화재적이고 정치적 다양성을 위해서 필요불가결한 기여를 한다는 사실을 언급하고 싶다. 독일 언론의 소유집중은 균형을 필요로 한다.

4. 현재 한국의 공영방송도 상업화, 프로그램의 질(오락화), 방송수신료 등에 대한 비판으로 정체성 위기를 맞고 있다. 디지털 시대에 공영방송의 임무는 무엇이라고 생각하는가? 그리고 공영방송이 이러한 임무를 수행하기 위해서는 어떠한 방송프로그램이 필요한가?

공영방송의 합법성은 오직 좋고 질적으로 우수한 프로그램(정보, 영화, 다큐멘터리 등)과 대중 선호적인 오락 프로그램을 통해서 보장되어 질 수 있다. 이것이 역시 디지털 시대에도 필요한 것은 당연하다.

5. KEF의 방송수신료 책정 과정이 갖고 있는 장점과 단점은 무엇인가?

정치로 부터의 독립성. 이것은 미래의 다른 모델에도 보장되어야 한다.

6. 현재 한국의 공영방송사들은 수신료 수입보다 광고 수입을 통해서 재원을 확보하고 있다. 제1공영방송이라고 할 수 있는 KBS의 수신료 수입은 전체 수입의 절반 정도에 불과하다. 공영방송사는 어떠한 재원구조를 가져야 한다고 생각하는가?

독일에서 미래에 광고수입이 줄어야 한다. 광고 산업뿐만 아니라 시청자들도 이를 인정하고 있다. 상업방송사들의 독점은 경쟁을 파괴할 것이다.

7. 마지막으로, 한국 공영방송의 미래에 도움이 될 수 있는 조언을 해주신다면?

정치로부터의 독립성, 교육의 전문성, 기술발전이 중요하다.

<인터뷰 6>

한스 J. 클라인스토퍼(Hans J. Kleinsteuber) (함부르크대학 정치학과/신문방송학과 교수)

1. 2008년 10월 23일 주지사회의에서 ARD와 ZDF의 인터넷 방송에 대해 어느 정도 제한을 두는 내용이 포함된 제12차 방송국가협약 개정안이 통과되었다. 이 협약에 따르면 공영방송사들은 일정 기간 동안만 그들의 방송프로그램은 인터넷에 제공할 수 있으며 또한 어떤 프로그램들은 방송할 수 없게 되었다. 이에 대한 ARD와 ZDF의 입장은 무엇인가?

이것은 불합리한 결정이다. 새 디지털 미디어는 시공간 밖에서 이용되어 질 수 있다. 이제는 무제한적인 시간 이용이 정치적 조건에 의해 대폭 감소되었다. 역으로 이것이 옳다면: 공영방송은 오랜 기간에 걸쳐 디지털적 기억을 창출한다. 지금의 정치는 마치 시속 300 킬로미터로 달릴 수 있는 자동차를 만들어 시속 80 킬로로 제한하는 것과 같은 것이다.

2. 연방헌법재판소는 2007년 제2차 수신료 판결을 통해 ARD, ZDF, 그리고 도이칠란트라디오의 방송재원산정과 관련하여 KEF의 역할에 무게를 실어주었다. 그럼에도 불구하고 향후 수신료인상과 디지털화를 위한 재원마련이 완벽하게 보장된 것은 아니다. 어떤 방법으로 공영방송사들은 향후 NVOD, IPTV, DMB(DVB-H) 등의 텔레미디어 분야에 대한 재원을 어떻게 충당하게 되는가?

연방헌법재판소는 그 속성상 항상 과거의 결정에 반응할 수 있다. 이 경우 주지사들은 자신들이 KEF의 규정을 따르지 않았다는 것으로 비난을 받은 것이다. 이 경우 상업방송연합인 VPRT는 유럽 차원에서 압력을 행사했고, 이것은 다시 주지사들에게 핑계로 작용한다. 멀지 않은 장래에 올드미디어와 뉴미디어의 구별이 어렵게 될 것이다. 예를 들면, Radio Bremen과 Deutsche Welle는 하나로 수렴된 편집국에서 생산하고 여러 방송채널을 제공할 것이다. 따라서 제한점은 항상 인위적으로 존재하고, 실제에 적용할 수 없으며, 또한 새로운 미디어의 속성에 대한 정치의 몰이해를 드러낸다.

3. 유럽연합의 집행위원회는 독일 공영방송이 지나치게 국가로부터 보호를 받고 있으며, 민간사업자의 방송시장 진입장벽을 점점 더 높게 만든다고 지적하고 있다. 이러한 “자유경쟁체제”를 선호하는 유럽연합의 요구에 대응하는 공영방송사의 논리는 무엇인가?

이 질문은 방송사 담당자에게 해야 한다. 그들은 유감스럽게도 수동적이고, 공개적으로 불합리성에 대하여 탄핵하기보다는 비공식적으로 정치인들과 협상을 시도하려고 한다. 새로운 유럽의 정치는 방송의 강화된 책임성에서 출발한다. 유감스럽게도 방송사 사장들은 이러한 강화에는 관심이 적으며 오히려 정치적 협상에 의존하려고 한다.

4. 현재 한국의 공영방송도 상업화, 프로그램의 질(오락화), 방송수신료 등에 대한 비판으로 정체성 위기를 맞고 있다. 디지털 시대에 공영방송의 임무는 무엇이라고 생각하는가? 그리고 공영방송이 이러한 임무를 수행하기 위해서는 어떠한 방송프로그램이 필요한가?

공영방송은 증가하는 미디어 환경의 상업화 시대에는 수정적, 보완적, 그리고 통합적 기능을 가진다. 그것은 상업적 시장에서 제공될 수 없거나 상업적 우월성에 의해 심하게 파괴되어 질 수 있는 영역을 보호한다. 이것은 예를 들면 정치적 보도, 배경분석, 어린이 프로그램, 그리고 경제 및 소비자 프로그램을 포함하는 서비스 방송에 해당된다. 그리고 유럽에 관한 테마는 증가하는 상업적 분야에서는 제공되지 않는다. 마지막으로 강력한 공적 요소를 필요로 하는 독립적이고 다양한 정보제공에 관한 것이다.

5. KEF의 방송수신료 책정 과정이 갖고 있는 장점과 단점은 무엇인가?

장점은 독립적이고 전문가적인 방송수신료의 평가이며, 이것은 현재 잘 기능하고 있다.

6. 현재 한국의 공영방송사들은 수신료 수입보다 광고 수입을 통해서 재원을 확보하고 있다. 제1공영방송이라고 할 수 있는 KBS의 수신료 수입은 전체 수입의 절반 정도에 불과하다. 공영방송사는 어떠한 재원구조를 가져야 한다고

생각하는가?

광고 수입은 항상 종속성을 초래한다. 그것은 광고가 집중되는 독일의 초저녁 프로그램에서 잘 나타난다. 광고는 오직 프로그램의 도발범위/시청률 그리고 오락에만 관심을 갖는다. 단지 수신료만이 상업성(또한 국가)로부터의 독립성을 보장한다.

7. 마지막으로, 한국 공영방송의 미래에 도움이 될 수 있는 조언을 해주신다면?

공적 원칙은 유럽 그리고 특히 독일에서 심하게 공격을 받아왔다. 특히 모굴이나 투자펀드에서 최대의 이익을 지향하며 파괴적인 정치를 시행하는 독일 내 미국 기업들을 들 수 있다. 루퍼트 머독은 독일의 유일한 거대 Pay-TV인 Premiere의 대부분의 지분을 사들였고, 영국-미국계 투자펀드회사는 독일의 양대 상업방송의 하나인 Pro7.Sat1를 통제한다. 이 두 방송사는 기업으로서 건강하지 못하고 주식은 이미 바닥이다. 원칙적으로 시장주도자인 RTL(Bertelsmann, 세계 최대의 비미국계 미디어 재벌)만이 이윤을 내고 있다. 나는 한국이 보다 나은 길을 가기 바란다.

참 고 문 헌

1. 국내 문헌

강형철 (2005), <공영방송론>, 나남.

김진웅 (2007), <세계 공영방송의 지배구조와 관리감독 시스템>, 커뮤니케이션북스.

맥퀘일, 데니스 (2006), <디지털시대 공영방송의 책무수행 평가>, 나남.

방송위원회 (2000), 독일방송법, 방송위원회.

심영섭 (2003), "독일", 한국언론재단, <공영방송>, 한국언론재단, 187-232쪽.

심영섭 (2006), "2010년까지 지상파TV 완전 디지털화-독일방송디지털보고서", <Media Worldwide>, 2006년 4월(통권 90호), 76-81쪽.

심영섭 (2007), "독일, 방송 텔레미디어국가협약 개정", <방송동향과 분석>, 2007년 4월 25일 (07-05호, 통권 250호), 1-13쪽.

유럽상업텔레비전연합 (2007), <디지털시대의 공영방송>, 커뮤니케이션북스.

유럽연합의 열린사회연구소 (2007), <유럽의 텔레비전 방송>, 커뮤니케이션북스.

최세경 (2005), <공영방송의 책무성과 성과평가제도에 관한 연구>, 성균관대학교 박사학위논문.

2. 국외 문헌

가. 일반 문헌

- Altendorfer, Otto (2001), *Das Mediensystem der Bundesrepublik Deutschland. Bd.1*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden.
- Altendorfer, Otto (2004), *Das Mediensystem der Bundesrepublik Deutschland. Bd.2*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden.
- ARD-ZDF-projektgruppe Digital (2003), "Berlin/Potsdam : Erste DVB-T-Region Deutschlands". In: *Media Perspektiven* 10/2004, 558-569.
- Breunig, Christian (2007), "IP-TV und Web-TV im digitalen Fernsehmarkt", In: *Media Perspektiven*, 10/2007, 478-491.
- Brosius Hans-Bernd/Patrick Roessler/Claudia Schulte zur Hausen (2000), "Qualitaet der Medienkontrolle". In: *Publizistik* 4/2000호.
- Darschin Wolfgang/Heinz Gerhard (2003), "Tendenzen im Zuschauerverhalten". In: *Medien Perspektiven* 4/2003, 158-166.
- Darschin, Wolfgang/Camille Zubayr (2003), "Was leisten die Fernsehsender?" In: *Media Perspektiven*, 5/2003, 206-215.
- Darschin, Wolfgang/Camille Zubayr (2004), "Anders oder gleich - Oeffentlich-rechtliche und private Sender im Urteil der Fernsehzuschauer". In: *Medien Perspektiven* 5/2004, 208-216.

- Franz, Gerhard (2003), "Digitales Fernsehen: Herausforderungen fuer TV-Forschung und TV- Werbung". In: *Media Perspektiven*, 10/2003, 463-469.
- Hasse, Arne (2005), *Die Finanzierung des oeffentlich-rechtlichen Rundfunks. Bestane und Alternativen*, Wissenschaftlicher Verlag, Berlin..
- Held, Thorsten/Barry Sankol (2000), "Staatsfreiheit der Aufsichtsgremien oeffentlich-rechtlichen Rundfunks". In: Wolfgang Schulz(Hrsg.), *Staatsferne der Aufsichtsgremien oeffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten*, Hamburg: Hans-Bredow-Institut.
- Henle, Victor (Redaktion)(2000), "Das gesellschaftsplurale Ordnung- und Kontroll- modell des deutschen Rundfunks", In: Wolfgang Schulz (Hrsg.), *Staatsferne der Aufsichtsgremien oeffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten*, Hamburg: Hans-Bredow-Institut.
- Hesselberger, Dieter (1995), *Das Grundgesetz*. Neuwied.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (1995), *Rundfunkaufsicht zwischen Staatsfreiheit und Staatseinfluss*. Berlin.
- Holtz-Bacha, Christina (2006), *Medienpolitik fuer Europa*. Verlag fuer Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Jarren, Otfried/ Patrick Donges (Hrsg.) (2007), *Ordnung durch Medienpolitik?* UVK Verlag, Konstanz.
- Jarren/ Gabriele Siegert (Hrsg.)(2005), *Einfuehrung in die Publizistik-wissenschaft*. Haup Verlag, Berlin/Stuttgart/Wien, 235-260.

- Knothe, Matthias (2000), *Die neuen Institutionen des Rundfunkstaatsvertrages zwischen Rechtsaufsicht und Staatsfreiheit*. Bargstedt/Holstein.
- Kops, Manfred (Hrsg.), *Die Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Auslandsrundfunks in einer globalisierten Medienwelt*, VITAS Verlag, Berlin.
- Krueger, Udo Michael/Thomas Zapf-Schramm (2003), "Wandel der unterhaltungsformate im Fernsehen bei robuste Spartenstruktur". In: *Medien Perspektiven* 3/2003, 102-114.
- Krueger, Udo Michael/Thomas Zapf-Schramm (2008), "Sparten, Sendungsformen und Inhalte im deutschen Fernsehangebot 2007", In: *Media Perspektiven*, 4/2008, 166-189.
- Landesanstalt fuer Rundfunk Nordrhein-Westfalen(LfR) (2001), *Rundfunkrechtliche Grundlagen*, Duesseldorf
- Langenstein, Gottfried (2005), "Digitale Zukunft und die Auswirkung auf Programmkosten". In: *Media Perspektiven*, 11/2004, 519-523.
- Luchter, Jens (2006), *Der öffentlich-rechtliche Rundfunk: ein Auslaufmodell? Grundlagen - Analysen - Prospektiven*, Verlag fuer Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Mai, Manfred (2005), *Medienpolitik in der Informationsgesellschaft*, Verlag fuer Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Matheus, Kirstin/Rolf Morich/Will Specks (2005), "Martchancen von DAB und DVB-T". In: *Media Perspektiven*, 4/2005, 142-151.

Meyn, Hermann (2004), *Massenmedien in Deutschland, Neuauflage 2004*, UVK Verlags- gesellschaft, Konstanz.

Mohr, Ingo (2004), "DVB-T-Region Berlin/Potsdam: Terrestrik waechst weiter". In: *Media Perspektiven*, 7/2004년, 294-300.

Puppis, Manuel (2007), *Einfuehrung in die Medienpolitik*, UVK Verlagsgesellschaft, Konstanz.

Puppis, Manuel/Otfried Jarren (2005), "Medienpolitik", In: Heinz Bonfadelli et al. (2007), *Die Reform der Regulierung elektronischer Medien in Europa. Dargestellt am Beispiel der EG, Belgiens, Deutschlands, Frankreichs, Italiens und des Vereinigten Koenigsreichs*, Vitas Verlag, Berlin.

Schiwy, Peter/W. J. Schuetz (1994), *Medienrecht*, Neuwied/ Kriftel/ Berlin: Luchterhand.

Schoenenborn, Joerg (2004), "Digitale Zukunft und die Auswirkung auf Programmkosten". In: *Media Perspektiven*, 11/2004년, 513-518쪽.

Schulz, Wolfgang (Hrsg.)(2000), *Staatsferne der Aufsichtsgremien oeffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten*, Hamburg: Hans-Bredow-Institut.

Stock, Martin (2001), *Innere Medienfreiheit - Ein modernes Konzept der Qualitaetssicherung*, Baden-Baden.

Stuiber, Heinz-Werner (1998), *Medien in Deutschland. Bd. 2: Rundfunk*, UVK Verlag, Konstanz.

Werneke, Frank (Hrsg.) (2008), *Funk & Fernsehen fuer alle, Fuer einen zukunftsfaehigen oeffentlich-rechtlichen Rundfunk*, VSA-Verlag, Hamburg.

Zubayr, Camille/ Heinz Gerhard (2005), "Tendenzen im Zuschauerverhalten".
In: *Medien Perspektiven*, 3/2005, 94-104.

Zubayr, Camille/ Heinz Gerhard (2007), "Tendenzen im Zuschauerverhalten".
In: *Medien Perspektiven*, 6/2005, 187-199.

Zubayr, Cmille/ Heinz Gerhrd (2008), "Tendenzen im Zuschauerverhalten", In:
Medien Perspektiven, 3/2008, 106-119.

나. 연감 및 보고서

Arbeitsgemeinschaft der oeffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten(ARD)
(2007), *ARD Jahrbuch 2007*. Hans-Bredow-Institut, Hamburg.

Arbeitsgemeinschaft der oeffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten(ARD)
(2008), *ARD Jahrbuch 2008*. Hans-Bredow-Institut, Hamburg.

GEZ (2007), *Gebuehrensizug*, Koeln.

GSDZ (2007). *Digitalisierungsbericht 2007*. Berlin.

KEF (2003), *14. KEF-Bericht*. Mainz.

KEF (2005), *15. KEF-Bericht*. Mainz.

KEF (2007), *16. KEF-Bericht*. Mainz

KEK (2008), *Elfter Jahresbericht*, Potsdam.

Zweites Deutsches Fernsehen(ZDF) (2007), *ZDF Jahrbuch 2007*. Mainz.

다. 인터넷 자료

ARD (www.ard.de)

GEZ (www.gez.de)

GSDZ (www.digitaler-zugang.de)

KEK (www.kek.de)

KEF (www.kef-online.de)

ZDF (www.zdf.de)

제 4 장 프랑스 공영방송: 새 방송법의 위기와 미래기획

1. 프랑스 방송구조에서 공영방송의 위상, 운영 현황

프랑스는 2008년 12월 초 현재, 80년대 중반 텔레비전의 공영독점이 종식하고 새로 탄생한 거대 민영채널들과 경쟁관계에 진입한 이후 가장 커다란 변화를 준비하고 있다. 2008년 초 사르코지 대통령이 지시한 공영방송 개선 법을 준비하기 위해 구성된 코페 위원회는 수개월 간 전문가와 방송분야 실무, 정책입안자에 대한 광범위한 공청과정을 거쳐 2008년 6월 보고서를 발표했다⁴⁶⁾. 이 보고서의 제안을 따라 지난 10월 22일 문화부 장관이 발표한 새 방송 법안은 2009년 1월부터 시작하여 2012년 점진적으로 공영방송의 광고를 폐지하고 공영방송사의 사장을 국가가 절대주주인 기타 공공기업과 마찬가지로 방송위원회의 동의를 얻어 정부가 직접 임명하겠다는 내용을 담고 있다. 이 법안은 11월 25일부터 국회에 상정되어 현재 뜨거운 논의의 대상이며, 공영방송사 직원들은 제한된 전면 파업을 통해 새 법안이 가져올 재정위기와 독립성의 위기에 대해 저항하고 있다.

프랑스 공영방송이 처한 '위기' 상황을 현재 진행 중인 방송 법안을 통해 바라보는 것은 지나친 근시안적 해석의 위험이 있다. 그동안 좌우 어떤 정부도 시도하지 못했던 현 사르코지 대통령의 공영방송에서의 광고폐지 결정은 이데올로기적으로는 옳은 것이지만, 현실적으로는 공영방송사의 '죽음'을 가져올 것이라는 우려가 높다. 방송현황에 대한 연구들의 공통적인 견해는, 프랑스 공영방송의 가장 큰 문제는 공영방송의 지속적인 재정난이고 이 위기는 정부변화에 좌우되는 잦은 정책 변화 및 지나친 규제로 인해 악화되어 왔다는 것이다. 실제 프랑스 공영방송사에게 부과되는 각종 의무사항을 살펴보면 이러한 조건에서 France2와 France3이 상업방송사와 시청률 경쟁에서 여전히 선전하고 있다는 사실이 오히려 대견해 보일 정도이다. 게다가 디지털 다채널 다매체 문화가 가져온 방송시장의 새로운 경쟁구도로 인해 공영방송의 재원이 더욱 어려워 질 환경 속에서 수신료를 현격히 올리지 않으면서 광고재원을 없앤다는 새로운 방송법의 내용은 공영방송 미래에 불확

46) Jean-François Copé, Rapport de la Commission de la nouvelle télévision publique, 2008년 6월 25일.

실성을 높이고 있다.

이 보고서에서는 프랑스 공영방송이 처한 현실을 구체적으로 논의하고, 현행 방송법 개정 논의를 넘어서서 프랑스 사회 속 공영방송의 이해와 임무에 대해 좀 더 넓은 시각의 접근을 한다.

가. 프랑스의 방송환경 현황

프랑스 방송시장은 케이블과 위성 채널이 발전되지 못한 상태에서 2005년 3월부터 디지털 지상파가 도입되어 예상외의 성공을 거두고 있는 전통적인 전국 종합채널 지상파 우위의 구조를 유지하고 있다 (아래<표 4-1>과 [그림 4-1] 참조) 공영방송 독점시절이던 1974년부터 정부는 기존 공영방송 3개 사에 시청률 결과에 따라 시청료를 분할하는 정책을 실시하여 공영방송사들 사이에 시청률 경쟁이 도입되었다. 1987년 제1 공영채널 TF1이 기존의 공영채널 이름을 그대로 지닌 채 민영화되고 새로운 민영채널 La Cinq, M6, Canal Plus가 탄생하면서 프랑스 방송시장은 혁신적인 경쟁구도 속으로 진입했다.

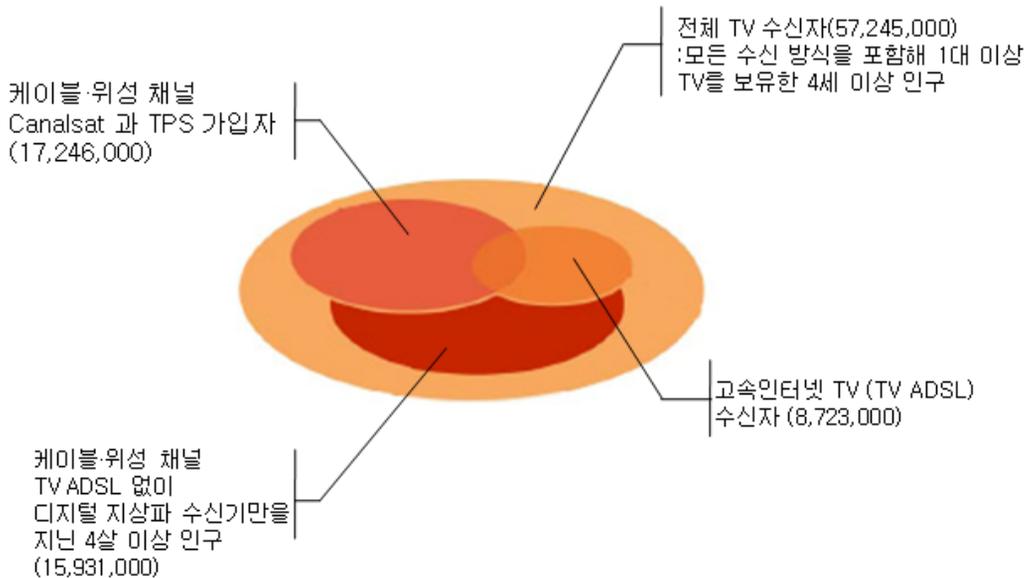
<표 4-1> 프랑스 방송시장의 일반현황

전체인구 : 6천 70만 (2005년 UN통계)
국민 일인당 년 소득: 24 731\$ (2005년 월드뱅크 통계)
텔레비전 보급률: 전체가구의 98% (Médiamétrie, 2008)
평균 텔레비전 시청시간 (4세 이상)3시간 29분(Médiamétrie, 2008)
케이블 보급 수준: 가구의 16%
위성 보급수준: 가구의 19%
인터넷 접속가구: 54.2% (약1410만 가구, Médiamétrie, 2008년 10월)

프랑스 최대의 채널 TF1이 과거 제1 공영채널이 상업화 된 채널이라는 사실은 20년이 지난 지금까지 시청률 구도에 영향을 미치고 있다. 이것을 한국의 방송 환경에 견주면 마치 KBS1을 민영화한 것이라고 비교할 수 있는 사건으로, 여전히 수많은 장년, 노년 시청자들이 과거 공영독점 시절의 시청습관을 버리지 않고 버릇처럼 TF1을 시청하고 있다. 80년대 중반에 동시에 등장한 대형 민영채널들과의 경쟁을 위해 92년 후 공영채널들은 프랑스 텔레비전이라는 지주회사를 설립하고 채널의 이름도 Antenne 2와 FR3에서 France2와 France3로 변화

하여 공영방송사로서 인지도를 높이고, 두 메이저 공영채널은 현재까지 지속되는 보족적인 편성정책을 발전시키고 있다.

[그림 4-1] 프랑스 방송시장 가입자·수신자 현황 (Médiamétrie, 2008년 8월)



위 [그림 4-1]에서 볼 수 있듯이 프랑스 전체 방송시장에서 두 위성 플랫폼 (Canal Sat 과 TPS)과 각종 케이블에 가입한 인구의 수는 2008년 현재 전체 시청자인구의 35%에 불과하다. 디지털 지상파(이하 TNT Télévision Numérique Terrestre)는 스탠더드 선택 등 기술적인 문제로 예상보다 2년 늦은 2005년 3월 31일에 방송을 시작했는데, 위 [그림 4-1]에서 볼 수 있듯이 TNT를 다채널 수신방법으로 택한 시청자수가 디지털 방송 3년 만에 케이블과 위성채널 가입인구에 2백만 명 수준으로 인접했음을 볼 수 있다. 이러한 TNT의 예상을 뛰어넘는 성공은 최저 30유로, 평균 50유로 수준의 수신기를 기존 아날로그 수상기에 부착하여 기존의 안테나와 수상기 변화 없이 TNT를 수신할 수 있게 한 것, 그리고 2008년 3월 5일 이후 시장에 나오는 전체 수상기에 TNT 수신기능을 부착할 것을 의무화한 것, 그리고 TNT를 통해 고화상 서비스를 제공한다는 결정 등 시장규제의 힘이 컸다. 뿐만 아니라 18개의 무료채널과 11개의 유료 디지털 채널이 지닌 시청자 유인력도 빠른 성장에 크게 기인했다.(<표 4-2>참조) 2008

년 1월 현재 전국의 85%가 디지털 지상파 수신지역이고, 2008년 10월 현재 전가구의 57.8%가 디지털 수신기(TNT, 위성, 케이블, ADSL 포함)를 지니고 있다. 전체 지상파 시장을 디지털로 완전 전환하는 과정에서 지상파의 보편서비스를 유지하기 위해서 정부와 전체 아날로그 채널이 투자한 France Télé Numérique가 설립되었다.⁴⁷⁾ 이 회사는 국민에게 디지털 방송에 대한 정보를 전달하고 기술적 설명을 제공하며, 현 시청료 면제대상인 저소득 가구에 대해서는 디지털 수신기를 부탁할 수 있는 비용을 지원하는 공익단체이다.

<표 4-2> 프랑스 전국 디지털 지상파 채널 현황
(기존 아날로그 채널을 제외한 2005년 이후 신생채널)

	채널이름	멀티플렉스	편성내용(지배 장르)	소속 기업
무료채널	Direct 8	R2	종합편성/ 생방송	볼로레 Média
	TMC	R2	종합편성 (TV 픽션)	Télé Monte Carlo (TF1-M6)
	NT1	R4	종합편성 (픽션+애니메이션)	AB 그룹
	F4	R1	문화/창작프로 (픽션+다큐)	France Television
	NRJ12	R6	오락 종합편성 (오락+뮤직비디오+공연)	NRJ12
	W9	R4	음악(오락+뮤직비디오+공연)	Edi TV(M6)
	l-télé	R2	뉴스 / 정보 종합	SESI (Canal+)
	BMF TV	R2	뉴스/정보 (경제뉴스)	BMF TV (Nextradio그룹)
	LCP / Public	R1	국회채널	국회
	Virgin 17	R2	음악(오락+뮤직비디오+공연)	MCM(라가르데르 그룹)
	Gulli	R2	어린이 (픽션+애니메이션)	France Television -라가르데르 그룹 합작투자

47) 이 회사는 정부가 50%, 공영방송사가 15%, TF1, Canal +, M6각 각각 10%, 그리고 Arte가 5%를 출자하였다.

유료채널	Canal+Cinéma	R3	영화문화	Canal+
	Canal+Sport	R3	스포츠종합	Canal+
	Planète	R3	다큐멘터리	Canal+
	Canal J	R3	어린이 종합채널	라가르데르 그룹
	TF6	R4	청년 (오락+뮤직비디오+픽션)	TF1 - M6
	Paris Première	R4	문화/공연 (파리 지역)	M6
	AB1	R4	청소년 (픽션+애니메이션)	AB 그룹
	LCI	R6	뉴스	TF1
	Eurosport France	R6	스포츠종합	TF1
	TPS Star	R6	영화+축구	TPS Star

(출처: CSA의 각종 자료 종합)

프랑스의 개인이동 텔레비전(이하 TMP: Télévision mobile personnelle) 은 2007년 11월 6일에야 CSA가 사업자 공모를 했고 2008년 5월 27일 다음과 같은 13개 사업자를 선정, 발표했다: BFM TV, Canal+, Direct8, EuropaCorp TV, Eurosport, I-Télé, M6, NRJ12, NT1, Orange Sport, TF1, Virgin17, W9. 이 중 신규사업자는 대형 영화제작자 퓌베송의 EuropaCorp TV 뿐이고, 나머지는 대부분 TNT에 진출한 채널들임을 알 수 있다.

프랑스는 2007년 중 이미 TNT와 프랑스 텔레콤의 인터넷 방송 Orange ADSL을 통해 전국일주 자전거 경주와 롤랑 가로스 테니스대회를 고화상으로 생방송한 바 있다. 2008년 10월 말부터는 TNT를 통한 고화상 서비스를 시작, 일부 프로그램이 고화상으로 방송중이다. 아날로그 방송이 완전 중단되면서 자유로워지는 여분전파를 사용할 수 있는 2012년에는 고화상이 전체 텔레비전의 기본이 될 가능성이 있다. 현재 2011년 11월 이후 현행 아날로그 방송이 사용하던 전파 (여분전파 Dividende numérique) UHF 전파 분(이하)을 어떤 서비스에 얼마나 할당할 것인가를 두고 활발한 공청과정이 진행되고 있다. 2008년 4월 국

회 여분전과 위원회와 총리부 디지털 발전을 위한 정책위원회는 여분전과 사용에 대한 온라인 공청을 실시하고 2008년 7월 정책안을 제출한 바 있다. 국회와 CSA는 여분전과를 고화상을 비롯한 시청각 서비스에 우선적으로 사용해야 한다고 주장하지만, 초고속 이동통신을 준비하는 이동통신 사업자들의 로비가 심하여 정부가 어떤 결정을 내릴 지가 주목된다.

나. 프랑스 공영방송의 특성

위에서 살펴본바와 같이 프랑스는 전국 지상파 다공영 다민영 채널 구조이며, 공영방송은 야쿠보비츠 (Jakubowicz, 2003) 가 정리한 공영방송 모델에 따르면, 아래 <표 4-4> 프랑스 공영 텔레비전 채널 편성에서 볼 수 있듯이 차별화 (Horses for courses) 모델을 기본 구조로 한다. 그러나 1987년 이후 탄생한 대형 민영채널들과의 경쟁 속에서 선두채널인 France2와 France3은 점차 고전적 모델을 향해 발전해나갔다. 디지털 다매체시대를 맞이하면서는 다른 대다수 유럽 국가의 경우에서처럼 풀 포트폴리오 (Full portfolio) 모델 속에서 발전하고 있다. 다시 말해서 프랑스의 공영방송은 보편적 서비스와 특화된 서비스, 그리고 디지털 및 온라인 서비스를 제공하는 한편 점차 상업적 목적의 서비스도 발전시키고 있다. 프랑스 공영방송의 교차투자과 유료 온라인 서비스 등에 대해서는 아래 해당란에서 자세히 살펴보기로 하고, 이 장에서는 프랑스 공영방송과 다른 유럽 공영방송들과의 차별성을 이해하기 위해 프랑스 사회의 구조와 역사 속에서 공영방송에 부여된 이념과 목표를 이해하기로 한다.

프랑스 공영방송을 가까이에서 관찰하면서 의아하게 느낀 점은 무엇보다도 프랑스 공영채널이 한국의 공영방송에 볼 수 있는 것과 같은 시의적 정치 사안에 대한 직접 개입이 없다는 사실이다. 프랑스 공영방송 속에서 사회구조적 문제를 다루는 다큐멘터리와 리포트는 수없이 많고 아래 공영방송의 프로그램 내용을 다루는 4장에서 볼 수 있듯이 시사적인 사회, 경제, 정치 문제를 정면으로 다루는 시사 매거진들도 많다. 그러나 이런 프로그램 들은 관계분야 전문가들을 통한 심층 리포트와 토론 수준에서 그칠 뿐 정치적 갈등 속으로 정면 돌입하는 경우는 볼 수 없다. 이러한 거리두기는 한국의 방송이나 BBC에 익숙한 관찰자들이 보기에는 프랑스의 공영방송이 지나치게 거리두기에 몰두하고 사회적 책임을 다하지 않는 것처럼 보이기 쉽다.

이러한 프랑스 공영방송의 태도와 방송전문가들이나 해외 옵서버들을 놀라게 하는 공영방송에 대한 프랑스 정부의 개입은 실제 프랑스의 역사적 특성을 맥락으로 하지 않으면 이해하기 힘들다. 20세기를 통해 오랜 정치 갈등과 내분을 겪어온 프랑스는 방송이라는 막강한 힘을 지닌 매체에게 사회갈등을 조정해야 하는 정치적 의무를 요구한 다기 보다는 프랑스가 자부하는 문화고양이의 의무를 수행하기를 요구해왔다. 방송사학자 부르동(Bourdon)에 따르면⁴⁸⁾, 19세기 이후 국내적인 갈등이 표면화된 적이 없는 영국의 경우 BBC가 정부에 대해 중도좌파 정도의 입장을 유지할 수 있다. 그러나 19세기 후반 이후 드골의 제5 공화국 설립 이전까지 프랑스는 수많은 단기 정부가 들어서는 정치적 불안정을 겪었고, 이처럼 정치적 콘센서스 정도가 낮은 프랑스의 경우 대중매체가 지나치게 이견 충돌적일 수 없다고 지적한다. 다시 말해서 프랑스의 방송이 비정치적인 이유는 프랑스 엘리트 생산 과정이나 저널리스트와 정치인의 인접성 등 흔히 지적하는 문제라기보다⁴⁹⁾ 정치적 맥락의 문제라고 봐야 한다는 것이다. 이러한 프랑스의 정치와 방송사이의 관계를 할린(Hallin)과 만치니(Mancini)의 서구 미디어 체제 비교분석 모델에 따르면, 프랑스의 방송은 국가 개입이 심하고 미디어와 정부사이의 상호이해주의(clientelism)가 지배하는 양극화된 다원주의 모델에 속한다.⁵⁰⁾ 이들은 서구 미디어를 자유주의 모델(영국, 미국), 양극화된 다원주의 모델(지중해변 국가들), 그리고 민주적 조합주의 모델(스칸디나비아 국가, 네덜란드, 오스트리아, 스위스, 독일)로 개념모델을 구분했다.

프랑스의 공영방송은 1986년 커뮤니케이션 기본법에 의해 정치적 다원주의(pluralisme)와 문화적 다양성(cultural diversity)을 수호한다는 큰 임무를 부여 받았으나, 정치적 다원주의는 정치인과 정치세력들 사이 미디어 접근권의 공평성, 정보의 진실성 정도에 머물고 이에 대한 사회적 논의도 드문 편이다. 정치적 다원주의의 실현은 각 정치집단들의 정보프로그램 접근시간을 CSA가 양적으로 측정하여 매달 발표함으로써 정치적 갈등의 여지를 현격히 줄여버렸다. 이 양적

48) 11월 18일 인터뷰 내용 참조.

49) 부르동에 따르면 국가 엘리트와 저널리스트와의 친근관계는 세계 어느 나라에서나 관찰되는 현상이고, 그렇다고 해서 저널리스트 집단이 정치집단에 종속되어 있는 것만은 아니라고 한다. 미국의 경우 저널리스트가 워싱턴과 인척 관계일지라도 집단적으로는 정부정책과 반대되는 라인을 형성할 수 있다.

50) HALLIN D.C. & MANCINI P. Comparing Medias Systems: Three Models of Media and Politics, Cambridge University Press, 2004.

수치는 형식적으로 적용되지는 않고 방송접근권에 큰 불평등이 있을 경우 방송사에 대한 CSA의 개입이나 해당 정치인과 정당의 접근권 호소의 자료로 사용된다.

이것은 영국이 방송의 ‘공정성’(fairness) 이데올로기를 두고, 한국 공영방송이 ‘공공성’(public interest) 이데올로기를 둘러싸고 수많은 정치적 공방을 벌이는 것과 비교된다. 이러한 표면적 차별성을 통해 프랑스 공영방송이 정치권에 종속되어 있다고 평가하는 것보다는 정치권 사이의 갈등이 심한 환경 속에서 방송이 사회적 컨센서스 유지에 기여할 사회적 임무를 부여받았고 이러한 컨센서스는 방송의 문화적 역할 속에 있다고 이해하는 것이 옳을 것이다. 프랑스 방송의 문화적 임무는 수많은 정책과 법안의 대상으로, 프랑스 역대 정부와 방송위원회(이하 CSA: Conseil Supérieur de l’Audiovisuel)는 방송을 문화정책의 핵심에 두고 자국 문화발전, 나아가 유럽공동체 공통의 문화 공간 형성에 방송이 기여해야한다는 기본 목표달성을 위해 각 방송사의 특성에 맞춘 철저한 시행요건을 제시하고 규제해왔다. 따라서 공영방송의 위기 또한 공영방송의 정치적 편향이나 공정성의 위기가 아니라 민영채널들과의 경쟁에서 민영채널들과 큰 차이 없는 프로그램을 방송한다는 상당히 비판이 주를 이룬다.

아래에서 자세히 살펴보겠지만 이러한 지적은 사실 지나치게 엘리트주의적이고 우파적인 비판이라고 할 수 있다. 프랑스 공영방송의 실제 프로그램 편성을 분석하면 대형 민영채널들과 현격이 구별되는 양질의 편성임이 드러난다.(아래 4장 2절 참조) 이런 현실적인 편성의 차이에도 불구하고 프랑스 공영방송은 평균 프라임타임 시청률이 3-4 포인트를 오가는 소수인의 문화채널인 Arte나 보호대상으로 전략한 수도권 모델의 미국의 PBS가 아니라 현재까지는 민영채널과의 경쟁에서 동등한 자리를 지켜왔다.

학자들은 프랑스 공영방송의 문화적 임무시행에 대해 또 다른 견해를 제시한다. 방송사학자 부르동에 따르면⁵¹⁾ 프랑스에서 지속적인 공영방송 위기의 원인은 정치인들이 텔레비전에 문화적 임무를 부여하면서 현실적으로는 텔레비전 매체를 영화처럼 문화정책의 핵심에 있는 매체로 인식하지 못하고, 텔레비전 산업이 영화산업을 보조하도록 했다는 것이다. 그 결과 한편으로는 텔레비전의 매

51) 11월 18일 인터뷰내용 참조

체적 특성이 제대로 이해되지 못하고 텔레비전에 영화산업 투자임무를 부여하고 텔레비전 프로그램에 영화적인 시청각 작품 원칙을 적용하는 등 복잡한 규제가 시행되고, 다른 한편으로는 영국, 독일. 그리고 북유럽의 경우처럼 수신료라는 독립된 재원으로 공영방송을 강력하게 지원하는 것이 아니라, 국민에게 인기 없는 시청료 인상은 하지 않고 주변적인 수입으로 부족한 재정을 충당하도록 한다는 지적이다. 그 결과 프랑스 공영방송은 멀티미디어 플랫폼 사업으로 진입해야하는 마당에 BBC와 같은 방대한 양질의 프로그램 카탈로그를 지니지 못했고, 풀 포트폴리오 시대의 경쟁에서 열세에 놓이게 되었다.

2. 디지털 방송 전환기 프랑스 공영방송의 역할과 제도적 변환에 관한 논의

가. 사회변화와 공영방송 임무에 대한 일반논의

프랑스의 경우를 넘어서서 BBC가 대변하는 유럽 공영방송 모델은 지속적인 문제제기와 위기론의 대상이 되어왔다. 바도엘(Bardoel)과 헨넨스(Henens)에 따르면 공영방송 체제의 위기는 다음과 같은 세 가지 문제에 기인한다: 첫째, 방송 분야의 상업화와 디지털화로 인한 방송 다채널화, 둘째, 사회의 개인주의화, 셋째, 정부가 공영방송 재원에 대한 책임을 경원시하는 전반적인 경향.⁵²⁾ 이러한 문제해결을 위해 유럽 각국의 공영방송은 방송환경의 주요소인 정부, 시장(디지털화가 가져온 시장의 특수한 기술적, 경제적 조건과 상업성), 그리고 시민사회와 새로운 관계를 정립해야하는 과제를 안고 있다는 것이다. 방송의 디지털화가 가져오는 공영방송 문제는 구체적으로 다음과 같이 정의될 수 있다. 공영방송은 무료로 또는 모두가 접근할 수 있는 싼 가격에 신뢰할 수 있는 정보, 교육, 문화를, 상업적 시장을 목표로 하는 민영채널들이 외면하는 소수 청중이나 주변적 이해를 지닌 집단을 포함하는 최대한의 국민 시청자에게 제공하는 것을 기본적 기능으로 하는데, 방송의 디지털화는 사용가능한 지상파 채널수를 확장시켜 쌍방향 그리고 좀 더 목표청중을 겨냥하는 특화편성을 가능케 했고, 이것은

52) BARDOEL Johannes & d'HENENS Leen, «Reinventing public service broadcasting in Europe: prospects, promises and problems», Media, Culture, Society, Sage, 2008, vol 30(3) : 337-355.

기존 공영방송 운영원리의 재조정을 요구한다.

뿐만 아니라 각국의 공영방송은 각국 방송 역사에서 비롯된 국가 특수성을 넘어서는 유럽공동체의 방송문화 정책의 변화에도 적응해야하는 이중의 과제를 안고 있다. 유럽차원의 방송정책 또한 이런 환경에 대응하여 공영방송 사업자들의 멀티미디어 플랫폼의 온라인 서비스를 가능케 하는 디렉티브를 마련하여,⁵³⁾ 기존 민영채널과의 시장경쟁 구도를 근본적으로 변화시키지 않는 한도 안에서 유료 온라인 서비스를 가능케 하였다. 유럽의 방송정책을 국가별로 논의하는 가운데 흔히 간과하기 쉬운 요소가 바로 이와 같은 유럽 공동체의 방송통신 관련 디렉티브이다. 1989년에 ‘국경 없는 텔레비전 원칙(European Directives «Television without frontiers»)’이 채택되고 1993년 이후 유럽각국에서 실시되고 있는데, 이 디렉티브는 방송통신 융합 환경에 대응하여 지금까지 3차례 개정되었고, 위에 언급한 최근에 발표된 ‘시청각미디어 서비스에 대한 디렉티브’는 바로 ‘국경 없는 텔레비전’ 디렉티브를 디지털 다매체시대의 새로운 시청각 서비스 환경에 맞추어 개정한 내용이다. 유럽 각국은 이러한 유럽차원의 결정을 각국의 방송 특성에 맞추어 제한된 시간 안에 자국 방송법에 소화해야 하고, 수많은 유럽각국의 공영방송은 이러한 유럽차원의 정책결정을 국내법에 근거해 준수해야 하는 사정을 이해해야 한다.

나. 프랑스 공영방송의 역할에 대한 재정의와 미래비전에 대한 논의내용

1) 프랑스 공영방송 위기론의 원인들

이러한 이론적 기반에서 프랑스 공영방송이 처해있는 장기적인 문제들은 공영방송사에 대한 사회적인 비판의 내용을 통해 분석해보면 다음과 같다.

첫째, 프랑스 공영방송의 프로그램의 질과 상업성의 문제는 항상 공영방송이 문제라고 지적하는 목소리의 시발이 되어왔다. 그러나 공영방송사들이 특수임무 채널로 축소되지 않고 사회적 컨센서스를 유지하기 위해 프라임 타임에 대규모 시청자를 동원할 수 있는 힘을 지닌 채널로 남기 위해서는 적어도 선두

53) 2007년 12월 11일자 유럽의회와 유럽위원회의 디렉티브 2007/65/CE, ‘시청각미디어 서비스에 대한 강령’을 말한다.

공영채널은 ‘전통적 채널’로 남아야 하고, 이를 위해서 어느 정도의 상업성은 피할 수 없는 일이다. 공영방송은 무엇보다도 다른 민영채널에는 없는 프로그램들(고급정보, 정치 프로그램 등)을 방송해야하는 동시에 다수의 공중에 서비스하는 프로그램 방송해야한다. 즉 공영방송은 대중적 인기를 얻어야하고 이 점에서 다른 민영채널에서 방송하는 프로그램 포맷을 방송할 수밖에 없다. 프랑스의 경우가 바로 여기에 해당하고, 이를 위해서 France2와 France3은 상호보조적인 편성을 하는 동시에 France2는 TF1에 대응하는 편성을, France3은 M6에 대응하는 편성을 해왔다. 부르동 교수는 이러한 논리를 더욱 밀고나가 BBC처럼 적어도 강력한 두개의 공영채널을 유지해서 하나는 건전한 오락을, 다른 채널은 우수한 수준의 토론을 제공하는 상호보조적 일반편성이 바람직하다고 강조한다. 이 때, 공영채널들이 건전한 리얼리티 프로그램도 가능하다는 태도를 지녀야 하며 이것은 창피한 일이 아니라는 것이다. 공영방송은 현행 다채널 환경에서 절대로 미국의 경우처럼 극소 채널로 전략하거나 Arte같은 시청자가 외면하는 채널이 되어서는 안 되고 대형 민영채널과 같은 대열에서 경쟁하면서 유익한 오락과 양질의 정보를 제공하는 대형 중앙 집중적 전국채널로 존재 할 수 있어야 한다. 다채널 환경에서 하부 계층을 위한 보편서비스 차원으로 내려가서는 안 된다. 그러려면 플랫폼을 다각화 하는 동시에 지상파라는 지배적 플랫폼에서 강한 위치를 유지할 필요가 있다는 주장이다.

둘째, 새로운 시청자 및 시민사회의 변화, 이러한 변화에서 기인하는 새로운 수요와 요구들에 어떻게 대응할 것인가의 문제이다. 일반편성 전국채널들의 하이라이트 역할을 해온 저녁 뉴스를 포함하여 전반적인 정보 프로그램 시청률 저하의 문제와 더불어, 프랑스 전통의 프라임타임 텔레비전 픽션물 및 영화의 시청률이 쇠퇴하는 반면, 미국산 네오 시리즈들이 프라임 타임을 절대적으로 지배하는 현상은 기존 지상파 텔레비전들이 새로운 시청자의 요구에 부응하지 못했음을 보여준다. 특히 다매체 이용도가 높은 젊은 시청자 층에서의 시청률 저하는 기존의 방송이 새로운 요구에 적응하고 새로운 프로그램을 개발하는데 저조했음을 보여주는데, 이것은 민영채널도 겪는 공통의 문제이다. 현재 세계적으로 인기를 얻는 미국산 네오시리즈들은 70-80년대처럼 저가의 저질 프로그램으로서 시장의 힘에 의해 세계 각국의 채널을 지배함으로써 ‘미국 문화제국주의’라는 비판을 받았던 것과는 성질이 다른 새로운 지배이다. 양질의 미국산 네오시리즈들의 심층 시청자 조사에서 드러나는 사실은 과거 고급문화의 향수

자로 이해했던 고학력 시청자들 다수가 이 시리즈들의 열렬한 시청자임이 드러난다. 이것은 실제 텔레비전에만 국한되는 현상이 아니라 전체 문화 분야에서 과거의 계급결정적인 단일문화 향수 성향(univore)이 쇠퇴하고 고급이나 저급 문화의 구분이 모호해지는 다문화 향수 성향(omnivore)이 지배적으로 변화하고 있음을 보여준다. 이것은 상류계층과 노동자 계층 전반에 걸친 변화로, 노동자 계급 또한 점점 더 고급문화 향수를 동시에 추구하는 경향을 보여주고 있다. 다시 말해서 과거 부르디외 사회학에서 이해했던 것처럼 사회계급과 신분의 문화향수 결정성이 쇠퇴하고, 개인이 원하는 문화적 내용을 자신이 속한 여러 가지 동호인 활동이라든가 친구집단, 팬 집단처럼 소속집단의 결정성에 따라 향수하는 경향이 점증하고 있다는 사실이다.

이러한 다문화 향수 성향으로의 사회문화적 변화는 공영방송 편성정책 또한 새로운 철학을 수립해야 함을 말해준다. 파리 3대학의 미디어 문화사회학 매그래(Maigret)교수는⁵⁴⁾, 이러한 다문화적 경향이 다매체, 디지털 환경을 접하면서 공영방송 목표와 정의가 중대 위기를 맞고 있다고 지적한다. 그에 따르면 공영방송은 탄생 시부터 부여된 본래의 목표가 있다고 볼 수 없으며, 따라서 반드시 방송해야 하는 장르가 있는 것도, 회피해야만 하는 저질 장르가 따로 있는 것도 아니다. 현재 BBC가 리얼리티 쇼를 방송하고 있는 것을 보더라도 일체의 타부를 제쳐놓고 모든 공영방송 관련된 정책을 재고해야 할 시기라는 것이다. 그는 무엇보다도 공영방송이 ‘진정한’ 문화, ‘고급’ 문화를 대중에게 보증해야 한다는 신화에서 깨야한다고 주장한다. 왜냐하면 이러한 ‘진정한’ 문화란 엘리트층이 ‘문화’라고 이해한 내용을 위에서 아래로 억지로 보급하는 힘을 전제로 하고 이것은 소수문화와 대중문화를 억압하는 데, 이들 또한 ‘고급’문화 만큼이나 존재해야 할 이유가 있는 문화들이라는 것이다.

매그래 교수의 이러한 주장은 공영방송의 ‘문화적’ 역할을 기존의 사회변화에 맞추어 근본적으로 재정의해야 함을 지적한다. 그는 텔레비전 프로그램은 그 자체가 텔레비전 문화의 산물이고(텔레비전에 고유한 연속극, 시청자참여 프로그램 등), 오페라 등 고급문화가 텔레비전의 지원을 받는 이유는 그것이 ‘고급’이기 때문이 아니라 소수문화가 되었기 때문에 다른 소수문화들과 동등한 위치에

54) 11월 20일 인터뷰

서 공영방송의 지원을 받아야 한다는 것이다. 따라서 공영방송의 편성은 대중에 소구하는 동시에 다문화주의, ‘고급’문화도 포함하는 소수문화에 대한 존중을 원칙으로 해야 한다는 주장이다.

셋째, 공화주의 프랑스 사회가 이민인구를 적극 수용하는 다문화 사회로 발전하기 위한 방송정책의 문제가 중요한 화두이다. 이것은 특히 2005년 11월 프랑스 전국의 도시외곽 서민층 거주지에서 일어난 폭력사태를 통해 프랑스 사회 유색인 이민문제가 미디어의 전면에서 대두되면서 공론화되었다. 방송내용 분석에서 유색인 등장도가 저조하고 부정적으로 다루어지고 있다는 사실, 이것이 사회적 콘센서스 유지와 문화다원주의 원칙에 어긋남이 인식되었다. 그 결과 방송사들은 자발적으로 유색인 사회자와 뉴스 캐스터를 등용하는 등의 가시적인 변화가 있었다. 2006년 3월 31일자 ‘동등한 기회에 관한 법’이 지정한 대로 2008년 3월 31일엔 CSA내부에 ‘시청각매체의 다양성 관찰 위원회 (l’Observatoire de la diversité dans les médias audiovisuels)’가 만들어졌고, 11월엔 최초로 전체 지상파 일주일 프로그램의 외주 내용분석 결과가 발표되었다. CSA는 아직 미국과 같은 유색인 방송쿼터 등을 만들 의사는 없지만, ‘다양성 지수’를 만들어 6개월마다 발표하고, 구체적인 분석 자료를 가지고 방송사 책임자들과 정기적인 회합을 통해 점차 지나친 ‘백인 남성’ 위주의 텔레비전 방송을 개선해가겠다는 의지이다. CSA는 방송사들이 적극적이고 현실적인 개선의지를 가지고 협조할 것을 명령했으며, 이러한 자발적 협조가 잘 이루어지지 않을 경우엔 법적 강제권을 발휘하겠다는 의사를 밝혔다.

다문화 다인종 사회로의 변화에 공영방송이 적응해 나가야한다는 것은 프랑스만이 아니라 유럽 전체 공영방송의 핵심적 문제라는 것은 유럽 커뮤니케이션 학회 커뮤니케이션 정책 세션에서 이 문제를 다루는 수많은 발표를 통해서도 드러난다. 유럽은 인구 층의 노화와 자체 인구증가율의 저하로 유럽식 복지국가를 유지하기 위해서는 외국으로부터의 젊은 노동활동 인구를 받아들여야만 하는 입장에 처해있다. 이것은 단순히 점증하는 불법이민 통제라든가 선택이민 등 단기적이고 문제 대응식 정책을 통해 해결할 수 있는 것이 아니라 새로 이주해 오는 이민인구를 시민으로 대우하고 그들과 함께 유럽의 미래를 건설해나가야 함을 의미한다. 이러한 차원에서 공영방송의 다문화 사회로의 변화에 대한 적응과 새로운 임무설정은 유럽 공영방송 논의 속에서 지속적인 화두가 될 예정이다.

2) 새 공영방송법이 내포하는 공영방송의 역할정의

위에서 정리한 프랑스의 공영방송 관련 문제점들은 미디어와 학계, 정치권에서 일반적으로 언급되었던 문제점들이다. 문제제기 자체가 공영방송의 재원이나 정치적 독립성 등이 아니라 문화적이고 사회적인 부분에 치중해있음을 볼 수 있다. 2008년 초 사르코지 대통령이 ‘21세기의 공영방송 텔레비전을 고안하라’는 정책발의로 시작되어 6월의 코페 위원회(공영방송개혁 특별위원회)의 보고서를 거쳐 현재 국회에 상정되어있는 새 공영방송법의 주요내용은 사실 이러한 사회적인 문제인식과는 거리가 있는 공영방송의 재원, 경영방식, 그리고 정치적 규제의 차원에서 변화를 도입했다는 점이 주목된다.

10월 22일 문화부장관이 장관회의에서 대통령에게 전달한 새 방송법은 ‘지난 20년 이래 가장 혁신적인 방송개혁안’이라고 소개되었다. 이 방송개혁안의 목표는 첫째, 공영방송사들을 광고경쟁에서 벗어나 공영방송으로서의 임무수행에 전념할 수 있게 하고, 둘째, 민영방송사들의 광고 수입을 늘리는 여러 조치를 통해 방송창작 분야의 재원을 증가한다는 것, 셋째, 2007년 12월에 채택된 유럽 디렉티브 ‘시청각미디어 서비스(Services de médias audiovisuels à la demande이하 SMAD)’를 프랑스 국내법에 적용하는 것이다.

새 방송법안의 내용 중 공영방송과 관련된 중요한 부분을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

① 단계적인 공영방송의 광고폐지

새 공영방송법안은 공영방송의 ‘상업화 위기’론에 의지하여 공영방송에서 광고 재원을 폐지하고(협찬 parranage 은 그대로 유지되었다), 시청자들에게 현재 광고경쟁으로 인해 저녁 9시에야 시작되는 프라임 시간대 프로그램을 저녁 8시 35분부터, 저녁 후반부 프로그램을 10시 15분부터 시청할 수 있게 하는 동시에 공영방송사들을 광고경쟁의 굴레에서 벗어나 프라임 타임에 ‘문화 프로그램’을 자유롭게 편성할 수 있게 함으로써 공영방송의 임무에 충실하게 한다고 결정했다. 이 때 법안은 ‘문화 프로그램’이란 ‘출판과 문학, 문화매거진, 건축, 무용, 고전음악, 문화적 내용의 텔레비전 픽션과 영화, 예술인의 초상...’등이라고 부언하는데, 위에서 지적했듯이 새로운 법안에서 또다시 텔레비전을 엘리트적 의미의

‘문화’를 위에서 아래로 전파하는 수단으로 이해하고 있음이 드러난다. 법안에 따르면 당장 2009년 1월 5일 저녁 8시 이후 오전 6시까지 광고가 폐지되는 것으로 시작해서 점차 광고를 축소하여 지상파 아날로그 방송이 중단되는 2012년엔 전체 방송시간에서 광고가 폐지될 예정이다.

새 방송법을 적용하면 다큐멘터리가 주된 방송내용인 France5엔 큰 변화가 없을 것이지만 민영채널들과 시청률 경쟁을 하던 프랑스 텔레비전의 두 중요 채널의 정체성 문제가 크게 대두될 것으로 보인다. 이미 프랑스 텔레비전에는 수많은 공연물 녹화방송(오페라, 고전음악 콘서트, 발레, 연극, 대중음악 중요 콘서트 등)이 편성되고 있으며 시간대가 프라임 타임 이외로 밀려있기는 하지만 양질의 다큐와 픽션을 볼 수 있다. 이러한 편성이 광고폐지 이후 변화할 경우, France3이 지역방송 위주의 편성으로 정체성을 유지할 수 있는 반면 France 2는 Arte와 어떤 차별성을 지닐 수 있을 것인가? 대다수의 학자들은 다매체 다채널 디지털 환경에서 시청자의 개인주의적 매체소비가 증가하는 현실 속에서 공영방송사가 대중에게 소구할 수 있는 능력을 유지하는 것이 그 어느 때보다도 중요하다는 데 의견이 일치한다. 학자들은 공영방송에서의 광고 삭제는 광고 논리에서 민영방송과 경쟁하는데 익숙한, 즉 대중소구에 익숙한 현 공영방송에는 중대한 위기라고 해석한다. 프랑스 언론학계의 중진인 도미니끄 볼통(Dominique Wolton)은 이미 80년대 중반에 유럽 각국은 자국의 공영방송을 공적재원으로만 유지할 수는 없다는 결론을 내려 공영방송에 광고도입이 이루어졌는데, 이제 와서 광고를 폐지하는 것은 공영방송의 재원 난을 악화시키고 경쟁을 통한 프로그램의 질적 개선 논리를 죽이는 시대에 역행하는 정책이라고 비판한다⁵⁵⁾.

그리고 새 법안은 공영방송의 광고를 폐지하여 민영방송의 광고시장을 확대시킨 데 그치지 않고 1992년 광고법을 약화시켜 기존 민영방송사들에게 광고시간을 유의미하게 확장시킬 것이라고 명시한다. 이 이유도 민영방송사의 광고수익을 올려 시청각 창작과 영화에 대한 투자를 늘리겠다는 것으로, 프랑스 국가 엘리트들의 텔레비전 방송에 대한 시각은 위에서 매그레 교수가 지적했듯이 여전히 ‘고급’ 문화인 영화와 ‘작품’들을 생산하고 이것을 위에서 아래로 전파하는 수

55) 문화주간지 텔레라마와의 지상 인터뷰. Télérana, n°3048, 2008년 6월 11일자

단으로 이해하고 있음이 드러난다.

② 공영방송 재정확보문제

새 법안은 2001년 이후 시행해 온대로 수신료 증가는 인플레이션 증가율에 따라 상승시킬 것이며, 공영방송에서의 광고폐지로 공백이 될 공영방송의 재원은 민영채널 연간 총 광고수익의 3%수준에서 과세하고 인터넷 및 휴대전화 사업자에 대해 연간 총수익의 0.9%차원에서 과세함으로써 확보할 것이다.

이러한 결정은 이미 지난 6월 코페위원회의 보고서에서 등장했던 내용으로, 그 사이 수많은 관계분야의 반응이 있었다. 코페 보고서는 공영방송의 광고폐지 과도기 기간 중엔 년 450유로, 광고가 완전 폐지된 이후엔 연간 650억 유로가 필요할 것으로 예상한 바 있다. 이러한 법안에 대해 텔레콤 사업자들은 인터넷과 기타 디지털 서비스가 급속히 성장하고 있는 현재, 텔레콤 시장에 과세하는 것은 결국 사용자들의 가입비를 상승시키는 효과를 내어 소비자의 구매력에 부정적 영향을 미칠 것이라고 반발하였다.⁵⁶⁾ TF1, M6, 카날플뤼스 등 민영방송 측은 물론 민영채널에 대한 과세를 수용하기 어렵다는 입장을 밝혔고, 이것은 현재 경제위기로 광고수입이 줄어드는 상황에서 더욱 민영채널들의 재정난을 악화시킬 것이라는 로비가 극심하다. 12월 초 현재, 이미 국회에서의 토론은 민영방송사에 대한 과세를 3%에서 1.5%로 낮추고 텔레콤과 인터넷 사업자들에 대한 과세도 0.9%가 아니라 0.5% 수준에서 결정될 것이라는 정보가 나오고 있다. 이것은 크리스틴 알바넬 문화장관 스스로 ‘현실적이고 인간적인 과세수준’ 라곤 논평하고 있으므로 현실화 될 가능성이 크다. 본래 텔레콤 사업자들에 대한 과세는 현재 가장 활발하게 성장하고 있는 분야에 공영방송 재정을 의지하여 확실한 재정 보장을 한다는 논리였다. 그러나 경제난을 이유로 민영방송사의 광고수입과 텔레콤 사업자들에 대한 과세율을 낮추는 것은 향후 공영방송의 재정 불확실성을 높이고 있다.

③ 공영방송의 새로운 경영방식(gouvernance)

기존의 공영방송사 전체를 다채널 단일 방송사로 변경한다. 그리고 현행 해외 방송사들인 Radio France International (RFI), France24, TV5 Monde등을 단일

56) Frank Esser 프랑스 텔레콤 사업자연합 회장이 코페위원회에게 전한 의견서에서 인용.

홀딩회사로 만들어 CNN, BBC, Al Jazeera에 견줄 수 있는 프랑스의 세계를 향한 시각을 전달할 수 있는 방송사를 만든다. 그리고 이 단일 방송공사의 사장과 공영라디오사인 라디오 프랑스, 새로 만들어질 해외정보채널 홀딩의 사장은 CSA의 견해를 참조하고 국회문화특별위원회의 3/5 이상의 찬성을 얻는 조건에서 정부가 임명한다. 이것은 공영방송을 여론매체로 인정하는 것이 아니라 전기공사(EDF), 철도청(SNCF), 공영 대중교통회사(RATP)와 같은 국가가 대주주인 공공영역의 회사들과 동등한 수준에서 다루는 것이다. 이것은 다음 장에서 다루어지겠지만 공영방송을 공공서비스 미디어 복합기업(Public Service media)인 글로벌 미디어(Global media)로 간주하는 것과 일치한다.

이와 같은 공영방송 사장임명 방식은 코페 위원회가 제안한 내용과 달리 연초 사르코지 대통령이 주장했던 내용으로 되돌아간 것이다. 코페 보고서는 정부로부터 독립된 CSA가 추천한 3-5인 중 공영방송 경영위원회가 사장을 임명할 것을 제안했던 바 있다. 이러한 공영방송사 사장의 정부 직접임명 안은 비록 'CSA의 견해를 참조하고 국회문화특별위원회의 3/5 이상의 찬성을 얻는 조건'을 달고 있기는 하나, CSA의 견해와 '동일한' (conforme à l'avis de CSA) 조건이 어떻게 해석되고 적용될지가 의문이다. 이것은 실질적으로 정부, 구체적으로는 대통령이 공영방송 운영에 직접 관여하겠다는 의지로 해석된다. 이 안건은 국회에서 야당의 반발에도 불구하고 12월 4일자로 통과되었다. 향후 언론자유를 위해 정부의 이러한 직접 개입을 헌법위원회가 비준할지가 주목된다.

아래에서 자세히 살펴보겠지만 프랑스 정부는 이미 2000년부터 '목적과 재원계약(Contrat d'objectifs et moyens, 이하 COM)을 각 공영방송사들과 개별적으로 맺음으로써 방송사는 구체적인 방송개선 정책 실행을 약속하고 정부는 이에 소요되는 재정지원을 보장하는 식의 직접 경영(governance)을 시작한 바 있다. 이것은 독립 규제기구를 통한 전통적인 '공영방송 임무서(Cahier de mission et de charges)'의 적용에 만족하지 않고 국가가 방송위원회를 뛰어넘어 공영방송사에 직접 개입한다는 정책으로, 이미 1986년 시청각CSA커뮤니케이션 기본법에 그 근거가 마련되어 있었던 것을 되살린 것이다. 새 방송 법안은 '공영방송 임무서(Cahier de mission et de charges)'의 내용을 통제하는 것은 CSA의 책임이지만 COM은 '공영방송의 사주인 국가와 프랑스 공영방송사 사이에 다년간 필요한 사업과 재원에 대한 관계를 담당하는 수단'으로 '국가의 시청각 전략의 실행

차원의 임무(la déclinaison opérationnelle de la stratégies audiovisuelle de l'Etat)' 수행을 위한 것이라고, 프랑스 공영방송에 대한 두개의 규제원칙을 명시한다. 또한 국가의 직접규제의 효율성을 높이기 위해 COM 기간과 공영방송사 사장의 임기가 일치하도록 하였다. 그리고 기존의 '공영방송 임무서'와 지나치게 겹치거나 모순적인 사항을 피하기 위해서 향후 새로운 COM의 내용을 구성하는 데 CSA의 견해를 묻도록 했다.

CSA는 지난 6월에 발표한 프랑스 방송위원회의 공영 텔레비전 프로그램 정책 제안 속에서, 시청각 커뮤니케이션 법 조항과 이 두 가지 기존 규제 수단 사이에 겹치는 부분과 상반되는 부분을 간소화하여 새로 임명되는 공영방송사장과 국가 사이의 임기간 계약으로 대처할 것을 제안한 바 있다.

④ '시청각미디어 서비스(Services de médias audiovisuels à la demande 이하 SMAD)의 정의와 규제원칙

요구형 시청각미디어 서비스에 속하는 것은 크게 재방송 텔레비전 서비스와 요구형 비디오(Video on demand)이다. 이 때 후자는 서비스 제공자가 카탈로그 형식으로 프로그램을 제공하는 경우에만 해당된다고 규정함으로써 YouTube이나 DailyMotion 등 사용자 중심 인터넷 서비스들은 제외되었다. 법안의 중심내용은 시청각 커뮤니케이션에 부과되었던 사회정합성 임무, 비 차별성, 어린이 청소년 보호임무, 시청각 작품 방송과 제작에 대한 규제원칙을 비록 약화된 수준이지만 시청각미디어 서비스에 적용하다는 내용이다, 이 서비스에 대한 규제와 처벌의 권한은 CSA에 주어졌다.

다. 디지털 방송전환이 프랑스 방송구조 전반과 공영방송 체계에 미치는 영향

1) 디지털 환경이 가져온 시장 구조의 변화

위에서도 언급했지만 프랑스 공영채널의 두 선두 채널인 France 2와 France 3은 민영채널 TF1, Canal+, M6와의 시청률 경쟁에서 절대 우위를 차지하는 TF1에 이어 2위와 3위를 계속 유지해왔고, 다채널 시대를 맞아 시청률 저하도 TF1의 시청률 저하에 비해 약한 편이다.(<표 4-3> 참조)

<표 4-3> 프랑스 전체 텔레비전 시장의 시청률 구조변화

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 *	2008 **
TF1	35.3	35.1	33.4	32.7	32.7	31.5	31.8	32.3	30.7	26.6
France 2	22.5	22.3	22.1	21.1	20.8	20.5	20.5	19.8	19.0	16.3
France 3	17.0	16.3	16.8	17.1	16.4	16.1	15.2	14.7	14.6	12.9
Canal +	4.6	4.5	4.1	3.6	3.5	3.7	3.8	3.6	3.8	3.9
France 5	4.5	4.6	4.1	4.1	5.1	6.4	4.7	6.9	7.5	5.6
Arte 5	3.2	3.5	3.1	3.0	3.0	3.4	3.7	3.4	3.5	3.0
M6	12.9	13.6	12.7	13.5	13.2	12.6	12.5	12.6	12.6	11.2
기타채널****	4.3	4.5	7.5	8.5	9.5	10.9	11.2	12.1	14.2	24.9
전체 공영방송	41.4	40.5	40.7	40.1	39.6	39.5	38.7	37.6	nd	nd
케이블 위성 가입자의 기타채널 시청률	24.9	nd	30.4	31.6	32.8	35.0	36.6	37.3	nd	38.4 ***

(출처 : Médiamétrie, 국회 공영방송조사 보고서(2007년 5월))

* 2006년 9월 셋째 주 결과

** 2008년 10월 첫째 주 결과

*** 2008년 1월 ~ 6월 15일 시청률조사 결과

****케이블, 위성, 디지털 지상파, 지역채널, 외국채널

위 표를 해석하면 다음과 같은 세 가지 중요한 프랑스 방송구도가 드러난다. 첫째, 전체 시청률 시장에서 기타 채널의 시청률이 2005년 이후 급상승하고 있는 것을 볼 수 있는데, 이것은 2005년 3월에 방송이 시작되어 예상외의 성과를 올리고 있는 TNT 채널들의 12% 수준의 전국 시청률 유인효과 때문이다. 이 표에 따르면 프랑스의 방송시장은 여전히 지상파가 시청률의 80% 이상을 지배하고 있으며, 케이블과 위성 등 다매체 가입가구들의 시청률 구도에서도 기존의 지상파 시청률이 2008년 10월 현재 61.6%에 달한다. 이 가구의 TNT 시청률은 약 5%에 달하는 것으로 알려졌다.

둘째, 공영방송의 시청률 감소가 문제되어 왔지만 이것은 민영방송의 시청률 감소와 거의 비슷한 수준에서 일어나고 있다는 점이다. 공영방송 시청률의 문제는 절대적인 시청률의 저하라기보다는 시청자 구조에서 장년/노인 인구가 전체

인구에 대비해 높은 편이라는 점이고, 이것은 특히 민영채널이 리얼리티 프로그램 등 쌍방향 프로그램을 통해 젊은 시청자들을 유인할 수 있었던 반면 리얼리티 프로그램을 방송하지 않는 프랑스 텔레비전은 전통적인 포맷해 안주했기 때문이라는 지적이다.

셋째, TF1의 시청률이 1998년에서 2008년에 이르는 10년 사이에 8.7%나 감소했다는 점이다. 그럼에도 불구하고 TF1은 텔레비전 광고시장의 50%이상을 장악하고 있다. 새 방송 법안이 공영방송의 광고를 폐지한 것을, 시청률 감소로 광고난에 봉착한 대형 민영채널과 친분관계인 대통령이 이들에게 광고시장을 선물한 것으로 해석하는 것도 이런 이유에서이다.

2) 다채널화가 가져온 미디어 산업의 집중악화

프랑스의 매체산업 집중은 이미 상당히 진행된 상태이다. 이 글에서 복잡한 프랑스의 미디어 집중제한과 교차소유제한 일반 원칙에 대해 다루지는 않고⁵⁷⁾, 본 보고서와 직접 관련된 디지털 지상파가 가져온 변화만을 기술한다. 현행법에는 디지털 지상파는 동일 기업이 7개 이상 지닐 수 없음이 명시되어 있을 뿐 개인 이동 텔레비전 채널의 소유제한 원칙은 알려지지 않았다.

TNT는 2012년 이후 여분전파를 사용해 새로운 디지털 지상파 채널이 생겨날 수 있는 가능성을 접어두고라도, 2008년 현재 기존 지상파의 방송채널의 5배의 확대를 가져왔다. 지상파 채널의 확대는 가입자 경제의 위성이나 케이블의 테마 채널들과 달리 전국 시청자에게 도달할 수 있는 강력한 매체로 방송의 다양성(pluralisme) 확보를 위해 정치 문화적으로 전략적인 분야이다. 그런데 프랑스 방송위원회 CSA는 2005년 디지털 지상파 선정과정과 2008년의 개인이동텔레비전(이하 TMP: Télévision mobile personnelle) 선정과정에서, 사업 현실성을 우선적 기준으로 삼아 대안매체나 시민사회의 협회형 방송기획을 외면하고 기존 매체기업들을 선호하는 선택을 했다. 앞에 제시한 <표 4-2>를 보면, 다음과 같은 시장 집중 경향을 분석할 수 있다.

57) 프랑스의 미디어 집중규제에 대한 자세한 내용은 다음 보고서를 참조. 홍석경, 방송산업 구조 변화와 소유규제 정책 - 프랑스, 한국방송영상산업진흥원 연구보고서, 2006년 11월, pp. 43-85.

첫째, TF1과 Canal+ 그룹의 유료 디지털 지상파 채널 지배현상이 드러난다. 이것은 무료 지상파 시장에서 이미 두 기업이 수직적 집중을 통해, 그리고 케이블과 위성시장에서 수평적 집중을 통해 프랑스 방송시장의 지배적 위치를 차지하고 있음을 감안하면 TNT는 이러한 집중의 추세를 더욱 가중하는 결과를 낳았다.

둘째, TF1과 M6는 케이블과 위성방송 사업에서의 동업관계에 이어 TF6에 공동 투자함으로써 민영방송사들 사이의 교차소유와 동업관계를 강화했다.

셋째, 공영방송 프랑스 텔레비전이 사적 복합매체기업인 라가르데르와 함께 무료 어린이 채널인 Gulli에 투자했다. 프랑스 공영방송의 사업다각화와 투자관계는 아래 해당 절에서 자세히 살펴보겠다.

넷째, 결국 프랑스 매체기업의 독과점 그룹에 속하는 라가르데르(Lagardère)사와 와 부이그(Bouygues)사, Canal+그룹, 그리고 M6그룹의 시장지배 강화를 가져왔다. 이 기업들은 이미 케이블과 위성의 테마채널, 그리고 위성 플랫폼 사업에서 교차투자를 통한 동업관계에 있다. 특히 라가르데르(Lagardère)사는 프랑스의 일간지와 각종 정기간행물 시장과 배급사에서 지배적인 위치에 있고 각종 케이블 채널과 위성 플랫폼 Canal Satellite(35%) 까지 소유한 대재벌 기업으로, 공공건축 분야에서도 큰 영향력을 지닌 복합기업이다. 그리고 부이그(Bouygues) 텔레컴은 TF1의 100%를, 위성채널 플랫폼 TPS의 66%를 소유하고, 3개의 디지털 지상파 유료채널과 20여개의 케이블과 위성의 테마채널을 소유하고 있다.

위에서 언급했듯이 2008년에 이루어진 TMP 라이선스 과정에서도 기존 케이블, 위성, 디지털 지상파에 진출해있는 방송사들을 다시 선정함으로써(이 중 신규사업자는 영화제작자 룩 베송(Luc Besson)의 EuropaCorp TV 뿐이다) 기존의 집중구조는 더욱 악화되었다고 분석된다.

3) 디지털 방송전환과 공영방송 서비스의 다각화

프랑스의 ADSL을 사용한 텔레비전 서비스는 2003년 12월에서야 Iliad 와 Free 등 텔레콤 사업자들에 의해 시작되었고, 이어서 TF1과 M6이 함께 초고속 MaLigneTV을 시작했고 Canal+도 2004년에 인터넷 텔레비전 사업을 시작했다. 현재 발전하고 있는 인터넷을 통한 텔레비전 서비스는 프랑스 텔레콤 사업자들의 포털 속에서 위성 플랫폼 형식의 주제 채널들을 유료로 제공하는 것이나 트리플 플레이(전화, 고속 인터넷, 텔레비전 서비스) 형식으로 분류된다. 프랑스의 공영방송사는 Arte와 France Télévision이 인터넷 포털을 통해 무료 재방송과 유료 비디오 서비스를 한다. 정부는 COM 속에서 공영방송의 인터넷 온라인 유료서비스를 프로그램 불법 다운로드를 해결하는 방법, 그리고 공영방송의 사업다각화의 일환, 즉 자체수입 향상의 방법으로 장려하고 있다. 공영방송의 인터넷 텔레비전 서비스의 자세한 내용은 아래 3장에서 다루도록 한다.

TMP 이전에 Canal+ 와 프랑스 텔레콤의 Orange가 공동으로 2005년 10월부터 Canal+ Orange Video를 시작했다. 이것은 이동전화를 이용한 짧은 텔레비전 프로그램 서비스로, 이동전화 이용시간에 따른 비용책정으로 크게 발전되지는 못했다. 공영방송은 2008년에 TMP 채널이 공식 허가를 얻기 전까지 이동전화를 이용한 서비스의 다각화에는 진출하지 않았다.

라. 프랑스 방송정책의 수립과정

1) 방송규제 입법과정(réglementation)과 방송규제 실행(régulation)의 구분

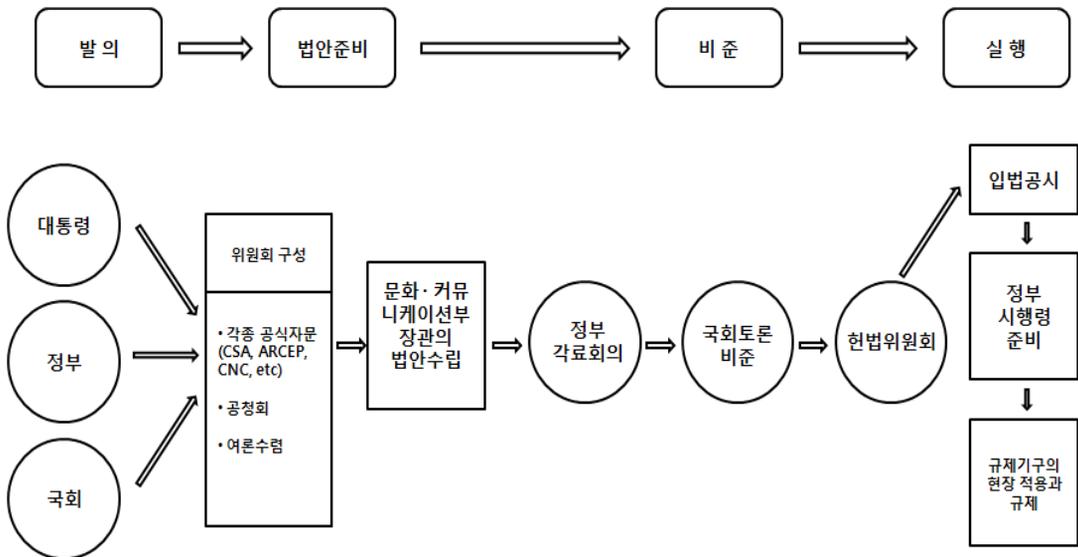
프랑스의 경우 모든 기본 정책의 변화는 입법과정을 통해 이루어지고, 세부적인 현장적용 사항은 정부 시행령 변화 차원에서 이루어진다. 따라서 법안이 방송시간에서 프랑스 시청각 작품이 50% 이상, 유럽 시청각 작품이 60% 이상 방송되어야 한다고 정할 때, 시청각 작품의 기준이 무엇인지, 국제 협력이 잦은 유럽 방송현장에서 프랑스 작품, 유럽 시청각 작품의 기준이 무엇인가를 현장에 적용할 수 있는 수치화된 기준으로 정하는 것이 시행령이고, 이것을 실제 현장에서 적용되도록 지도하고 감시하는 것이 규제기구의 역할이다. 예를 들어 CSA는 CNC와 공동으로 매해 프랑스/유럽 영화, 프랑스/유럽 시청각 작품으로 판정된 프로그램의 리스트를 발표함으로써, 각 방송사들의 방송쿼터 시행을 지도한다.

예를 들어 CSA는 수년전 M6가 방송하는 ‘팝스타’를 다큐멘터리로 인정하고 시청각 작품으로 판정했는데, 이것은 방송관계자들과 경쟁 프로그램 ‘스타 아카데미’를 방송하는 TF1의 큰 반발을 불러일으킨 바 있다. 공영방송사에 대한 COM의 도입은 이러한 전통적인 프랑스 방송규제의 논리에서 벗어나 독립규제기구의 개입을 없애고 국가가 직접 공영방송사의 규제에 나선 것으로, 공영방송사의 COM의 실행결과는 일반 공공기업들 사업결과 보고처럼 국회에 직접 보고되지 CSA에는 보고되지 않는다.

2) 국내발의 방송정책 수립과정

프랑스의 방송정책 수립의 발의는 국내차원과 유럽차원에서 발생한다. 현재 진행 중인 사르코지 대통령의 새 공영방송법의 경우 국내발의 정책수립의 좋은 사례로 그 과정은 다음 [그림 4-2]처럼 요약될 수 있다.

[그림 4-2] 국내 발의방송정책 수립 메커니즘

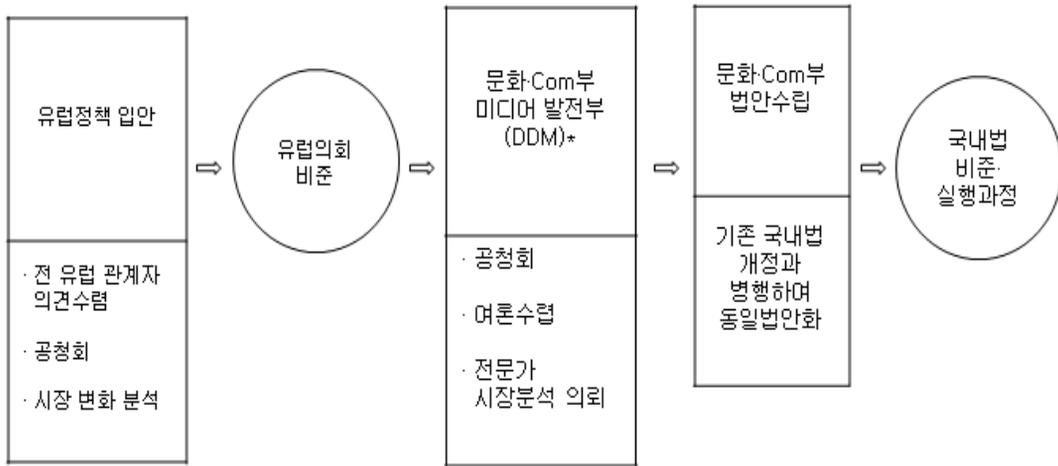


프랑스의 방송규제기구들은 자발적인 조사활동과 보고를 통해 방송현장의 문제를 공론화할 수는 있어도 자발적인 정책 발의, 즉 새로운 법조문 제안을 할 수는 없다. 대통령, 정부, 국회의 발의로 입법안이 준비될 때 규제기구는 전문가 집단으로서 정책입안자들의 요구에 따라 현장분석과 견해를 표명할 수 있지만, 그 자체는 법안의 내용에 어떠한 결정력도 지니지 못한다. 이번 새 방송법안 준비과정에서 CSA는 COM 내용 결정과정에서 CSA에 대한 공식의견 요청이 없었던 것을 지적하고, 차기 COM 내용을 마련할 때는 정부가 꼭 CSA의 견해를 물을 것을 법안에 명시되도록 영향력을 행사했다. 프랑스 방송정책 결정과정의 큰 공백은 시청자 자체의 견해이다. 형식적으로 시청자들은 시민 개인이나 집단으로서 법안 공청기간 동안 정부에 의견을 표명할 수 있지만 워낙 시청자 운동이 발전되지 않은 상태이고, 방송의 문제가 한국에서처럼 첨예한 갈등의 대상이 아니기 때문에 시민의 문제 인식도도 낮은 편이다.

3) 유럽차원 방송/통신법의 국내법 입법 및 정책수립과정

유럽 최초의 방송분야 공통 규제의 틀인 1989년 유럽의 ‘국경 없는 텔레비전’ 디렉티브가 만들어 진 이후, 유럽연합의 방송분야는 유럽 방송시장의 활성화와 단일화를 지향하는 이 규제를 국내법으로 전화하고 적용해야한다. 유럽차원의 모든 정책수립과정이 그러하듯이 이 또한 복잡하고 긴 시간을 요구하기 때문에, 사실 유럽차원의 규제는 결정되는 순간부터 이미 빠르게 발전하는 방송현장의 현실과 괴리되는 모순을 지닌다. 1989년의 디렉티브는 1992년에 실시된 직후부터 이미 개정논의가 시작되었고, 2007년 12월엔 제 3차 개정안인 시청각매체 서비스 규제(Services des Médias Audiovisuels)가 발표되었다. 이를 위한 전 유럽 방송시장 관계자들에 대한 공청 (consultation publique)은 무려 3년간(2003년- 2005년) 이루어졌다. 이렇게 결정된 디렉티브는 법이 정하는 시간 사이에 각 회원 국가들이 각국의 국내법 개정 절차에 따라 각국의 방송현실에 맞는 수준에서 어느 정도에 자율성을 가지고 국내 법안으로 전환된다. 현재 국회토의가 진행되는 프랑스의 새 방송법안의 일부는 바로 2007년 12월에 결정된 유럽디렉티브를 국내법에 반영하여 ‘요구형 시청각미디어 서비스(Services des Médias Audiovisuels à la demande)’에 대한 항목을 담고 있다.

[그림 4-3] 유럽 방송정책의 프랑스 국내법화 과정



* 미디어 발전부(Direction du Développement des Médias)는 수상과 문화·커뮤니케이션부에 공동 소속한, 신문·방송·인터넷 등 모든 대중매체에 대한 정책을 총괄하는 프랑스 정부부서이다. 이 부서의 공식사이트 <http://www.ddm.gouv.fr>에서 프랑스 매체관련 공식문서 일체를 열람할 수 있다.

3. 디지털방송 전환에 부응하는 프랑스 공영방송의 새로운 서비스

시청자의 다채널 시청행태가 보다 진행된 영국에서 BBC가 10년 이내에 가구 시청행태가 전체 시청 시간의 30-40%만을 종합채널의 동시간 시청에 할애할 것이라고 예상하는데, 프랑스의 사정은 이와 다르다. 지상파 종합편성 채널의 시청시간 점유가 여전히 높고(2008년 현재 전국 평균 시청자의 87%이상, 다채널가입자 집단의 경우 62% 수준), 2005년 3월에 시작된 전국 디지털 지상파도 빠른 성장을 보이고 있어서, 아날로그이든 디지털이든 프랑스 국민시청자의 전국 지상파 채널 애호 성향을 보여준다. 시청자 행태 조사는 시청자들이 실시간 텔레비전 시청의 제약을 벗어나 자유로운 재방송 시청이 늘고 있음을 보여주고, 프랑스 텔레비전은 이러한 시청행태 변화를 감안하여 인터넷에서 무료 재방송 시청 서비스를 2000년부터 도입했다.

가. 공영방송의 디지털 전략 개관

1) 다채널화 이후 공영방송 채널현황

아래 <표 4-4>는 프랑스 공영방송이 100% 소유하거나 공동 투자한 디지털 지상파, 케이블과 위성용 테마채널, 해외방송을 포함한 전체 채널 현황을 보여준다.

이 표에서 드러나는 프랑스 공영방송의 특성을 분석하면 다음과 같다, 첫째, 완전한 종합편성 채널은 사실 France2에 제한되고 나머지 4개의 종합편성 채널들은 주 시청 대상자나 지역을 중심으로 특화된 채널들이다. 특히 디지털 지상파 채널로 창설된 France 4와 France Ô의 경우는 주목할 만하다. France 4는 프랑스 기존 공영채널들의 주 시청자 층의 노령화 경향으로 공백화된 청장년층 시청자를 정면 공략하는 채널로 위트 넘치는 짧은 픽션물이나 각종 라이브 공연물(록 콘서트, 연극 등) 등 France 2 나 France3과 차별적인 종합편성 정책을 편다. 해외령 프랑스의 지역방송사들의 연합인 France Ô도 본사와의 협력관계 아래 자체제작을 높여가는 중이다.

둘째, 민영방송 사업자들과의 광범위한 공동투자 전략이 시행되고 있다. 아래 <표 4-5>에서 볼 수 있듯이 프랑스 텔레비전은 라가르데르 기업과 공동으로 디지털 지상파 어린이채널 Gulli(Lagardère 66%, France Télévision 34%), 음악전문채널 Mezzo(Lagardère 60%, France Télévision 40%)에 투자했다. 또한 Canal+그룹과는 Ma Planète(Canal Plus 66%, France Télévision 34%)에 공동 투자하여 Planète Thalassa(해양/환경), Planète Justice(사법 정보), Planète Juniors(어린이/가족) 등 3개의 테마채널을 창설했다. 특히 프랑스의 해외정보 채널 France 24의 경우, 지상파 시장에서 정면으로 시청률 경쟁을 하는 TF1과 공동투자를 하였다(France Télévision 50%, TF1 50%). 이러한 방송시장의 지배적 위치에 있는 민영방송사들과의 상업적 연계는 이 민영방송사들의 모회사가 위성 플랫폼 또한 소유하고 있고⁵⁸⁾ 민영방송사들 사이에도 복잡한 공동투자

58) TF1을 100% 소유하는 부이그(Bouygues) Telecom은 위성 플랫폼 TPS의 66% 를 소유하고, Canal+ 그룹은 두 번째 위성플랫폼 CanalSatellite 를 라가르데르(Lagardère) 그룹과 함께 66% 대 34%로 소유한다.

관계가 진행되고 있다는 점에서 방송시장의 공민영 연합 수직 수평 독과점 상태가 진행되고 있음을 보여준다.

<표 4-4> 프랑스 공영 텔레비전 채널 편성
(2007년 말 현재, 공영채널 및 합작투자 채널)

채널유형	채널명	편성 특화 내용
종합편성	France 2	-
	France 3	지역방송
	France 4	청장년 문화/창작물
	France 5	교육
	France Ô (FRO) -Télé-Pays (RFO) -Tempo (RFO)	해외령 프랑스 지역텔레비전/ 문화다양성 (2005년 2월 창설)
정보채널	국회채널	시민교육 / 정보
	Euronews	뉴스(유럽 공영방송 컨소시움)
무료 테마채널	Arte	프랑스 독일 문화
	Gulli	어린이
유료 테마채널	Mezzo	오페라, 고전음악, 재즈, 공연
	Planète Thalassa	해양 / 환경
	Planète Justice	사법 정보 (200년 10월 방송개시)
	Planète Juniors	어린이/가족 (2007년 9월 방송개시)
해외채널	TV5 Monde	불어권 공영방송 우수 프로그램 재방송
	France 24	뉴스(유럽,중동,아프리카) 다언어, 디지털 다매체방송

(출처: 프랑스 공영방송 2007년 재무보고서)

2) 복합 미디어 기업으로서의 프랑스 텔레비전

프랑스 텔레비전은 전국 지상파채널 이외에 다음 <표 4-5>에서 볼 수 있듯이 테마채널과 해외채널, 제작회사와 투자사들을 지닌 복합 미디어 기업으로 발전하고 있다. 새 방송 법안에는 프랑스 텔레비전이 100% 또는 일부 출자한 전체 회사들을 49개라고 명시하고 있다. 프랑스 텔레비전은 정보 프로그램을 제외한 전체 프로그램을 독립제작사들에게 외주제작하고, 아래 명기된 제작사들은 방송법이 요구하는 방송사의 영화합작 의무를 수행하는 영화 제작사들이다. 이 중 Multimédia France Production과 같은 사후제작 전문회사는 기타 민영 제작사들과 시장경쟁을 한다.

<표 4-5> 프랑스 공영방송의 사업구도 (2007년 말 현재)

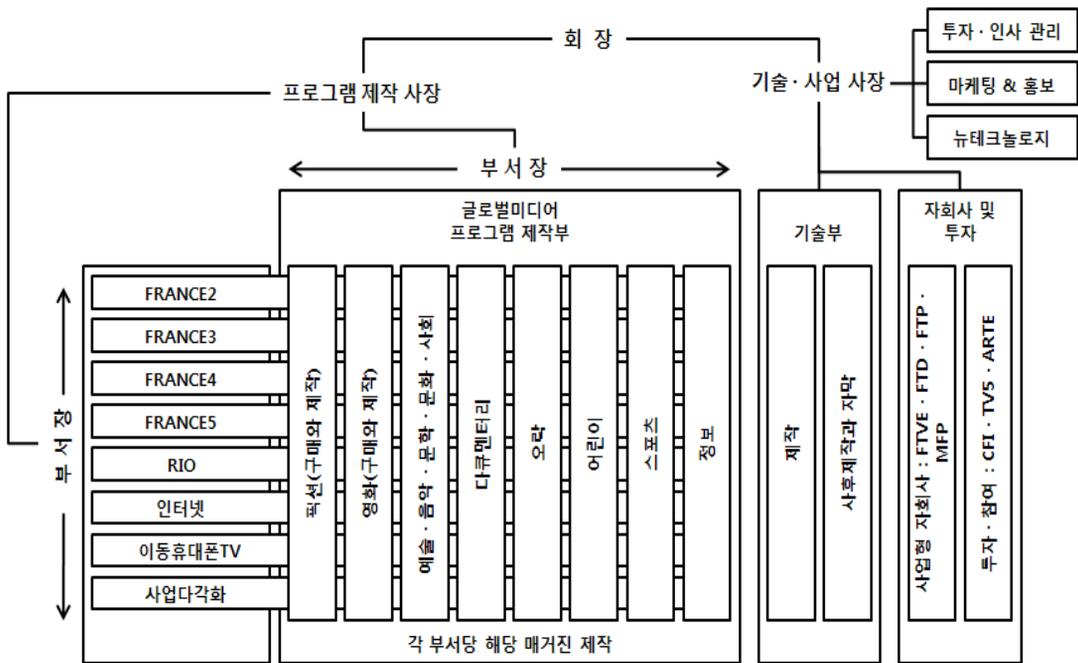
사업 분야	사업체명	합작투자 및 사업 분야
방송사업	France 2	100% 공영방송
	France 3	
	France 4	
	France 5	
	RFO	
제작	France 2 Cinéma	영화합작
	France 3 Cinéma	영화합작
	Multimédia France Production	텔레비전 프로그램제작 (사후제작 전문)
방송 테마채널	Planète Thalassa	Canal Plus가 66%
	Planète Justice	Canal Plus가 66%
	Planète Juniors	Canal Plus가 66%
	Mezzo	라가르데르 그룹이 60%
	Guilli	라가르데르 그룹이 66%
	Secemie & Socemie (Euronews)	유럽 공영방송 컨소시엄
정부요청에 따른 방송서비스	Arte France	Arte Allemand 공동투자
	TV5 Monde	
	Canal France International (CFI)	FTV가 75%, Arte France가 25% 소유
	France 24	TF1 50% (Bouygues사)

광고	France Télévision publicté (FTP)	France2, France 3 전국방송, France 5 주간방송 광고사업
	France Télévision publicté Région	France 3 지역방송 광고사업
	Médias Exchange (Medex)	France2, France 3, France 5의 일부 광고를 종합 광고투자계약 (CINEP) 형식으로 판매
	France Espace Développement (FED)	FTV 광고주들의 빌보드를 상업화하고 디지털 매체와 유럽시장으로 사업 확장
	Web Sat Pub (WSP)	테마채널, 인터넷 사이트, 텔레텍스트의 광고, FTV의 각종 게임, 영화관 광고
	Régies publicitaires RFO	RFO 광고 및 다매체 광고사업
자회사 및 투자회사	France Télévisions Distributions (FTD)	각종 방송 프로그램 해외 판매 및 관련 상품 판매
	France Télévision Interactive (FTVI)	France Télévisions사 인터넷 포털, 생중계 및 VOD
	Médiamétrie (독점 시청률조사 회사)	텔레비전사, 라디오사, 광고주들과 컨소시엄
	Société Civile Immobilière FTV (SCI)	France Télévisions사 소유 부동산 대여
	Société Civile Immobilière Valin FTV (SCI)	France Télévisions 방송건물 건축회사
	FTV Gestion Immobilière (FTGI)	France Télévision 소유부동산 관리, 외주사업 관리 등
	GIE Music3	France3 전체 프로그램 로고음악 및 배경음악제작
	GIE France Télévisions Services (TFS)	France Télévisions전체 관리사업 (전기, 안전...)

새 방송법은 프랑스 텔레비전의 이와 같은 현행 복합기업 형태를 하나의 단일 회사로 만들고, 이 회사는 프로그램의 내용에 기반하고 미디어와 프로그램 서비

스 사이의 구분을 없애는 글로벌 미디어(Global Media) 기업이라고 정의한다. 이것은 매체(지상파, 케이블, 위성, 지상파 디지털, VOD, 등)와 프로그램 서비스(장르별, 테마별, 대상 시청자별)를 구분하지 않고 프로그램 콘텐츠를 제작한 후 다양한 창구를 통해 상업화한다는 개념으로, 현재 공영방송사들이 제작한 프로그램들을 충분히 활용하지 못하고 각 방송채널사이의 프로그램 교환도 저조하다는 여러 가지 관찰과 분석을 반영한 것이다.

[그림 4-4] 코페위원회가 제안하는
글로벌 미디어 복합기업으로서 공영방송 사업구도



3) 멀티미디어 서비스 개관

프랑스 공영방송의 디지털 멀티미디어 전략은 풀 포트폴리오 모델로, 보편적 디지털 방송서비스를 위해 가능한 모든 네트워크(광섬유, 케이블 고속 인터넷, 디지털 지상파, 3G)를 이용해 방송한다는 정책이다. 아래서 자세히 살펴보겠으나 인터넷 사이트에서 재방송과 유료비디오 서비스를 하는 동시에, 2007년부터 고화상 텔레비전으로 이벤트 방송을 하고, 이동전화텔레비전의 채널도 확보해 놓았다.

나. 디지털환경에 적응하는 편성정책

1) 기존 공영방송 임무의 유지 및 재해석 필요

위에서 지적했듯이 이미 프랑스 텔레비전은 France2와 France3을 제외하고는 상당히 특화된 상태이다. 이것은 장르나 중요내용에 따른 테마채널 개념과는 다른 차원의 시청자 층을 중심으로 한 특화이다. 시간적 제약에서 벗어난 시청을 가능케 하는 디지털 다채널 시대의 공영방송 전략은 다음과 같은 몇 가지 질문을 제기한다.

첫째, 공영방송이 최대한 공중에 서비스를 제공하기 위해서 테마채널화 해야 하는가 아니면 종합편성을 유지해야 하는가이다. 위에서 인터뷰한 학자들의 견해는 종합편성의 유지라는 것이고, 이것은 공영방송이 광고로 운영되든 아니든 수도권 형 채널로 축소되어서는 안 된다는 기본 철학에 의지한다. 이 때 이견이 있는 점은 종합편성의 원칙이다. 부르동 교수의 경우, 적어도 두개의 채널이 상호 보완적이면서도 대중적인 편성의 종합편성을 해야 한다는 주장이다. 상호 보완적 프로그램을 통해 시청자에게 선택권을 주는 동시에 대중적인 내용을 통해 공공서비스로서 최대한의 시청자를 유지해야한다는 것이다. 이것은 도미니크 볼퐁 교수의 종합편성 논의와도 유사한 것이다. 그는 인터넷을 비롯한 디지털 다매체들이 나와 유사한 것들, 내가 좋아하는 것들만을 찾아 소비할 수 있게 하는 반면, 이러한 경향이 진행되면 진행될수록 공영방송이 최대 다수의 시청자가 시민으로서 상호의존적인 문화경험을 할 수 있도록 강력한 종합편성 공영방송을 유지하는 것이 그 어느 때 보다도 더욱 중요하다는 견해이다. 이 두 가지 견해는 프라임 타임에 이루어지는 최대시청자 경쟁을 피할 것이 아니라 공영방송으로서 당연히 수행해야하는 임무라고 본다.

젊은 에릭 메그레 교수는 종합편성의 원칙에 또 다른 철학을 요구한다. 공영방송의 종합편성은 다양한 소수문화를 존중하는 프로그램 편성원칙에서 이루어져야 한다는 것이다. 최대 시청자에 대한 도달은 프라임 타임에 일방적인 다수형 프로그램 방송을 통해서가 아니라 다양한 시간에 다양한 방송을 통해 선택권을 주는 것이고, 이 때 엘리트들이 이해하는 양질문화의 일방적인 보급논리가 아니라 고급문화이든 대중문화이든 소수문화로서 서로 동등하게 종합편성의 대상

이 되어야 한다는 논리이다.

메그레 교수의 견해는 이미 90년대 공영방송내 연구부서의 알랭 쇼송(Alain Shosson)의 연구와도 맞닿는다. 그는 공영방송 프로그램의 공영성을 해당 프로그램의 방송시간대 단일 시청률에 의해서가 아니라 그 프로그램이 여러 번의 재방송을 통해 얻게 되는 시청률을 시청자 시청시간으로 표시하기를 제안했다. 이것은 기존의 시청률 개념인 시청자 수가 아닌 해당 채널이나 프로그램 시청 시간에 기초한 누적 시청률 개념으로, 채널 증가와 인터넷의 디지털 미디어서비스 발전에 기인한 재방송이 증가하는 현실에서 공영방송 종합편성 프로그램들의 공영적 이용을 가이드하는 지수라고 생각된다.

2) 시청자의 인터넷 이용행태에 대응하는 편성정책

프랑스의 독점 시청률조사기구인 Médiamétrie의 2008년 10월 시청률 조사 결과에 따르면⁵⁹⁾, 방송 프로그램의 재시청이⁶⁰⁾ 서서히 증가하고 있다는 결과를 보여준다. 이에 따르면 방송 시청인구 15세 이상 시청자의 9%가 텔레비전 방송을 컴퓨터로 실시간 시청을 한 바 있고, 전체 인구의 55%가 여러 방식을 통해(녹화, 인터넷 다운로드, VOD 또는 스트리밍) 텔레비전 프로그램을 방송시간 이후에 시청한 바 있다. 5인 중 2명 정도는 여전히 전통적인 녹화방식인 카세트나 DVD, 또는 녹화용 하드디스크를 사용하고 있다. 방송 프로그램의 재시청인구는 젊고 교육과 직업 수준이 높은 인구가 지배적이다. 인터넷을 통해 텔레비전을 재시청한 인구는 2007년의 4백만에서 2008년의 560만으로 유의미한 증가현상을 보인다.

인터넷을 공영방송 프로그램의 재방송 창구로 이용할 수 있으려면 초고속 인터넷의 전국보급이 전제돼야 한다. 프랑스의 고속인터넷은 아래 <표 4-6>에서 볼 수 있듯이 매우 빠른 속도로 증가되고 있기는 하지만 아직 한국의 수준과는 거리가 있다. 2008년 10월에 발표된 디지털 경제발전 특무장관인 베송(Besson) 보고서가 제시한 프랑스의 디지털 발전계획은⁶¹⁾ 2010년에 모든 국민이 고속 인

59) 이것은 13세 이상 7500명을 대상으로 전화조사를 한 결과이다.

60) 이것은 방송사의 재방송이 아니라 시청자 측의 수요에 따른 독자적인 재시청을 의미하여 Catch-up TV (TV de rattrapage)라고 부른다.

61) '디지털 경제발전 계획: 디지털 프랑스 2012', 베송 위원회 보고서, 2008년 10월, www.francenumerique2012.fr

터넷에 접속하는 것을 권리화 하겠다고 발표했다. 이 때 고속인터넷은 512 kbits/s 이상을 의미하는 것으로 여전히 초고속 인터넷의 세계와는 거리가 있다. 그러나 인터넷 접속을 지상파 방송 수신권한과 동일한 법적 근거를 두려는 것은 유의미한 변화로, 모뎀과 가입비를 포함하여 한 달에 35유로 이하의 비용이 되게 하겠다는 것이다. 또한 2012년까지 4백만의 가구를 광섬유를 통한 초고속 인터넷에 접속한다는 계획이다.

<표 4-6> 프랑스의 고속인터넷 사용 발전현황

	2005년 8월	2006년 8월	2007년 7월	2008년 7월
11세 이상 인구 중 인터넷 접속인구 (해당 전체인구 대 비율)	23,610,000 (45.6%)	26,239,000 (50.5%)	30,112,000 (57.2%)	31,768,000 (60.1%)
11세 이상 인터넷 사용인구 중 가정에서 고속인터넷(케이블+A DSL) 접속인구	13,241,000	17,791,000	22,946,000	26,405,000 (가정 인터넷 접속인구 중 95.2%)
	2005년 2/3분기	2006년 2/3분기	2007년 2/3분기	2008년 2/3분기
인터넷 접속 가구 수 (전체가구 대비율)	8,705,000 (34.4%)	10,633,000 (41.6%)	12,022,000 (46.6%)	14,068,000 (54.2%)

(출처: Médiamétrie 조사결과)

다. 프랑스 공영방송의 뉴미디어 플랫폼 서비스

1) 뉴미디어 플랫폼 서비스 내용과 특징

2000년에 탄생한 프랑스 텔레비전의 인터넷 포털 France Television Interactive (FTVI)는 공영방송사 전체 프로그램에 대한 쌍방향 서비스를 담당한다. FTVI는 프랑스 전체 채널의 인터넷 사이트를 제작하고, 이것을 이동 인터넷과 쌍방향 텔레비전, 텔레텍스트, 청각서비스, 문자서비스, ADSL과 이동전화 텔레비전 등에 제공한다. 2007년엔 기존 채널들에 RF0가 추가되었고, 2007년 동안 재방송의 VOD외에 다양한 스포츠 이벤트(프랑스-호주 럭비경기)와 대통령 선거와 국회의원 선거와 같은 중요사건들을 인터넷으로 생중계하였다.

<표 4-7> 프랑스 공영 텔레비전의 비선형 콘텐츠 서비스 현황

	ARTE +7	ARTE VOD	Catch-up TV (FTV)	FTV VOD
개시일	2007	2006	2007년 7월	
콘텐츠	Arte 프로그램 방송후 7일간	ARTE가 제작/방송한 프로그램	뉴스와 짧은 방송 프로그램	France Télévisions그룹의 프로그램, 픽션, 영화
방송 네트워크	인터넷	인터넷 사이트	Orange (France Télécom)	인터넷 스트리밍 또는 다운로드
경제모델	무료	VOD 대여 또는 판매	무료	VOD 대여 VOD 판매 패키지 Fod
서비스 가격	-	대여 :1-3€ 판매:3-10€	-	대여 :1-5€ 판매:2-13€
담당사	-	ARTE France	FTVI (France Télévision자회사)	FTVI (France Télévision자회사)
재원	-	사용자 지불	FTVI 예산1200만 유로 중 60%가 모회사 투자, 40%가 수입	

(출처: 유럽 시청각관측소 (Observatoire de l'Audiovisuel Européen), 2007)

FTVI의 사이트는 오전 9시 30분-23시 30분 까지 뉴스속보를 지속적으로 방송한다. Ma TVideo에서는 기존 프로그램에서 떼어낸 짧은 비디오 조각 (지역방송, 뉴스, 연극, 요리 등)등을 볼 수 있다. 2007년 말 프랑스 텔레비전의 활동보고서에 따르면, 프랑스 텔레비전 VOD 서비스 (France TVod)는 250개 프로그램(1200회 이상의 작품)을 제공하고 있고, 뉴스와 매거진 등 플로우 프로그램들은 방송 후 일정기간 동안 무료 시청가능하다. 무료 재 시청 서비스의 경우, 공영방송의 경우 광고 없이, 민영채널의 경우 스포츠를 앞뒤나 중간에 삽입하고 있다. 그리고 Arte는 2007년 10월부터 Arte +7 개시해 전체 프로그램을 Arte 공식사이트에서 무료 재 시청이 가능하다.

프랑스 텔레비전의 2007-2011년 기간의 COM의 주요 항목인 고화상 텔레비전 서비스는 위성, 케이블, 고속인터넷, 그리고 2008년 10월 말 부터는 디지털 지상파 등 다양한 플랫폼을 통해 실시중이다.

프랑스에서 이와 같은 공영방송의 유료서비스 정책은 방송 프로그램 중 시청각 작품들에 대해서는 당연히 정당화되는 분위기이다. 이것은 방송저작권에 강력히 정착되어 있는 환경에서, 그리고 양질의 시청각작품을 재 상업화한다는 차원에서 공영방송의 사업다각화로 보고 COM 속에서도 기존 시장에 큰 불균형을 가져오지 않는 한 장려되고 있다.

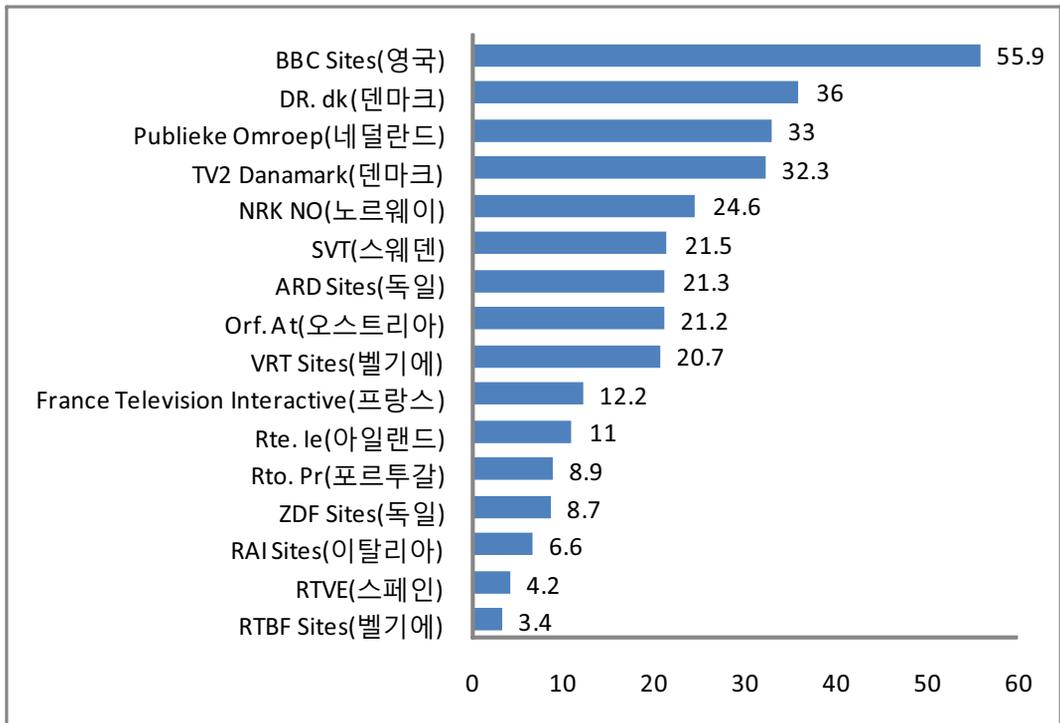
2) 프랑스 텔레비전의 인터넷 포털 서비스 이용도

프랑스 텔레비전의 인터넷 사이트는 2007년에 월당 1800만 접속(1억 4200만 페이지 참조)으로, 이것은 2006년에 비해 37% 증가한 것이다. 이것은 전체 인터넷 인구의 16.9%가 프랑스 텔레비전 사이트를 한번 이상 접속했다는 것을 의미하고(2006년엔15.4%), 이것은 월간 430만 인터넷 사용자에게 해당한다(2006년에 비해 28%가 증가한 것). 이러한 접속자 증가에도 불구하고 여전히 프랑스 텔레비전 인터랙티브사의 2007년 수지는 740만 유로의 적자를 기록 중이다.⁶²⁾ 이것은 아래 <표 4-8>에서 볼 수 있듯이 영국, 독일, 그리고 북유럽국가의 공영방송 사이트들에 비해 훨씬 저조한 실적이다.

62) 프랑스 텔레비전의 2007년 재무보고서, pp. 74-75.

그런데 Médiamétrie사의 2008년 10월 인터넷 사이트 시청률 조사 결과에 따르면, 프랑스 텔레비전 그룹의 사이트는 39위(6,265,000접속자)로, 8위사의 TF1그룹(135,140,000 접속자)이나 13위의 M6 그룹(10,065,000 접속자)보다 뒤쳐지지만, 개별 사이트의 접속자 수를 살펴보면 프랑스 텔레비전의 사이트만 상위 30개 사이트에 속해(29위) 6,209,000명 접속자 결과를 보인다.⁶³⁾ 이것은 TF1 그룹이나 M6 그룹이 텔레쇼핑을 통해 많은 접속자를 기록하고 있기 때문이고, 프랑스 공영방송의 경우 순수한 방송관련 이유로 접속하기 때문인 것으로 해석된다. 따라서 프랑스의 공영방송의 인터넷 포털 서비스는 유럽 기타 국가에 비해서는 저조하지만 국내경쟁 민영채널들에 비해서는 양호한 상황이다.

<표 4-8> 유럽 공영방송 인터넷 사이트의 접속현황



(2007년 8월 각국 인구대비 접속자 비율)

63) 접속자수 통계는 모든 장소에서 일정 사이트를 접속한 사용자들의 수를 누적한 것으로 한번 접속한 사람이나 여러 번 접속한 사람이나 한 명의 접속자로 기록되어, 방송채널의 누적 시청자와 동일한 개념이다.

4. 프랑스 디지털방송 체제에서 공공성 확보방안

가. 전환기 공영방송 서비스의 상업성 논란

1) 프랑스 공영 텔레비전의 민영채널과의 시청률 경쟁구조와 그 영향

프랑스의 아날로그와 디지털 지상파 채널들은 위에서 언급했듯이 2008년 현재 여전히 전체 시청률의 87-89%를 차지하는 절대적인 우위를 누리고 있으며, 이 중 공영채널은 <표 4-10>에서 볼 수 있듯이 2007년 현재 전체 텔레비전 시청률의 38.9%를 차지함으로써 46.6%를 차지하는 세 개의 대형 민영채널과의 시청률 경쟁에서 성공한 사례로 볼 수 있다. 이러한 현실은 사실 공영채널들이 민영채널들과 프라임 타임의 시청률 경쟁을 적극적으로 해온 결과이고, 엘리트들에게 이것은 공영채널의 지나친 상업화라고 해석되어 왔다. 그러나 프랑스 시청자에 대한 여론조사 결과는 1999-2002년 사이 France 3을 가장 선호하는 채널이라고 지명했고, 2007년 조사는 심지어 프랑스 독일 문화채널인 Arte를 가장 선호채널이라는 결과를 보이기도 하였다. 이것은 실제 시청률에 있어서 TF1이 시청률 저하 경향이기는 하지만 여전히 절대적인 우위를 누리고 있는 것과 대비되는 것으로, 엘리트층의 비판과는 달리 공영채널들이 시청자들로부터 좋은 이미지를 얻고 있다는 증거이다.

전 세계를 휩쓰는 픽션과 현실의 내용을 혼합해 새로운 장르를 생산하는 리얼리티 쇼의 경향 속에서⁶⁴⁾, 프랑스의 공영방송사는 리얼리티 프로그램을 전혀 방송하지 않는 반면 대형 제작비가 들어가는 역사 다큐 픽션을 제작하고, 많은 사회적 비판에도 불구하고 여러 개의 토크쇼를 꾸준히 유지하고 있다. BBC가 다큐 소우프(soap)나 역사 리얼리티프로그램 등을 활발히 제작 방송하는 것과 구별되는 선택이다. 프랑스 공영방송은 사적인 문제를 전국 시청자에게 드러내는 저질 프로그램이라고 비하되는 토크쇼들을 유지하는 이유를, 일반시민들의 삶과 고민을 반영해야 하는 공영방송의 사회적 역할 수행이라고 답한다. 주중 오후 시간에 방송되는 France3의 ‘나의 선택(C'est mon choix)’, France2의 ‘대단한

64) 홍석경, «리얼리티 프로그램의 현실구성: 픽션과 현실 사이 텔레비전 장르의 생산», 방송연구, KBS 방송문화연구센터, V16, n°1. 2004, pp.257-278.

이야기(Toute une histoire)’ 들은 시청률 경쟁과 관계없는 공영방송의 시청자들과의 관계유지 차원의 프로그램들이다.

<표 4-9> 프랑스 공영채널 프로그램 편성표 (2007년 편성분석)

프로그램 장르	France 2	France 3	France 4	France 5
시사·정보	20.8%	15.7%	0.3%	0.4%
다큐멘터리·매거진	23%	23.7%	7.8%	75.0%
영화	3.3%	5.3%	3.5%	-
TV드라마·픽션	20.8%	30.1%	59%	16.8%
오락·음악·공연	16.9%	11.5%	18.1%	0.9%
스포츠	5.3%	2.7%	2.6%	-
기타(광고, 홍보, 자사 홍보...)	9.9%	11.0%	8.7%	6.9%
Total	100%	100%	100%	100%

출처 : CSA, 프로그램부

아래의 <표 4-10>은 2001년- 2007년 사이 전체 공영 및 민영 지상파 채널들과 기타채널들 사이의 시청률 추이를 보여주는데, 이 기간 동안 민영방송 전체가 시청률을 3.2포인트 잃은데 비해 공영방송의 3개 채널은 3.4포인트가 떨어져 유의미한 차이를 보이지 않았다. 특히 다큐멘터리와 매거진이 75%에 달하는 France5의 시청률 성장은 공영방송 전체에 큰 용기를 주는 현상이다. France5의 시청률 성장에 기여하는 프로그램들은 오후 1시에 방송되는 두 명의 남녀 사회자가 진행하는 의료 뉴스매거진 ‘건강뉴스(Journal de la santé)’와 오후 5시 30분의 매일 시사토론 ‘오늘의 시사문제(C’est dans l’air)’ 같은 프로그램들이다. 이것은 현재 프랑스 공영방송이 대형 민영채널들과의 경쟁에서 시청률 위기에 처한 것이 아니라 디지털 지상파를 포함한 기타채널들의 시청률 상승의 결과라고 해석해야 할 것이다.

<표 4-10> 프랑스 전국 지상파 공영채널, 민영채널,
기타 채널사이 평균 시청률 비교 (4세 이상 시청자)

% (4세 이상 시청자)	2001	2005	2007	성장률 2001 / 2007
TF1	32.7	32.3	30.7	-2 points
M6	13.5	12.6	12.5	-1 point
Canal Plus	3.6	3.6	3.4	-0.2 point
전체 민영채널	49.8	48.5	46.6	-3.2 points
France 2	21.1	19.8	18.1	-3 points
France 3	17.1	14.7	17.1	-3 points
France 5	4.1	6.9	6.7	+2.6 points
전체 공영채널	42.3	41.4	38.9	-3.4 points
전체 기타채널 (위성+케이블+디지털 지상파 +지역/외국채널)	8.5	12.1	17.5	+9 points

(출처 : Médiamétrie)

2) 프랑스 공영방송 채널 편성의 민영채널과의 차이

프랑스 공영채널과 민영채널들의 편성내용을 구체적으로 보여주는 아래 <표 4-11>과 <표 4-12>를 비교해보면, 프랑스 공영방송의 편성을 상업적이라고 비판하는 것이 지나친 지적임이 다시 한 번 드러난다. 2007년 프랑스 공영방송사 전체는 프라임타임에 픽션을 1178시간 방송했는데, 이 중 프랑스식 양질 프로그램의 기준인 프랑스 시청각작품⁶⁵⁾이 63%에 해당해서, 유럽 디렉티브가 요구하는 40%, 프랑스 쿼터제가 요구하는 50%를 훨씬 넘어선다. 이에 비해 민영채널 전체의 프라임 타임 픽션방송은 무려 3261시간에 달하는데 그중 26%가 프랑스

65) 프랑스 시청각 작품의 기준은 일단 창작품으로 판단되는 프로그램 중 (여기에는 재방송이 가능한 창작 픽션과 창작 다큐멘터리가 해당될 뿐 유행성이 강한 모든 시사성 프로그램은 제외된다) 사용되는 언어, 제작사의 국적, 등 여러 요소를 고려하여 프랑스 작품인지 유럽 작품인지를 결정한다. 이러한 결정은 CSA가 CNC와 협력하여 수행하고 그 결과는 정기적으로 발표된다.

시청각작품으로, 프라임 타임이 미국산 수입 네오시리즈들로 가득 채워진 현실이 드러난다.

<표 4-11> 프랑스 전국 디지털 지상파 공영방송과 무료 민영채널들의 프라임 타임 픽션물 편성현황 (2007년, 20h-23h 프라임타임 통계)

(총 방송시간)	France 2	France 3	France 4	France 5	전체 프랑스 공영방송	France télévisions /전체 무료채널
전체 텔레비전 픽션	308	337	528	5	1178	26.5%
프랑스 시청각 작품 픽션	189	306	245	5	745	46.9%
프랑스 시청각 작품 비율	61%	91%	46%	100%	63%	

(총 방송시간)	TF1	M6	NT1	TMC	GULLI	VIRGIN 17	DIR8	NRJ12	W9	전체 민영채널
전체 텔레비전 픽션	313	426	471	610	228	71	279	602	261	3261
프랑스 시청각 작품 픽션	159	64	33	168	25	-	240	143	10	842
프랑스 시청각 작품 비율	51%	15%	7%	28%	11%	0%	86%	24%	4%	26%

(출처 : CSA 공영방송 프로그램 정책 제안서, 2008년 6월 16일)

다큐멘터리의 경우, 공영방송 연합과 민영채널 전체의 차별성을 더욱 확실하다. 프랑스 텔레비전 전체의 프라임타임 다큐멘터리 방송분은 France5의 기여가 크기는 하지만 전체 공영채널 프라임타임 방송분의 11%, 전체 무료 지상파 채널 프라임 타임 다큐방송의 68.7%에 해당한다. 민영채널의 경우, 어린이 채널 Gulli의 저녁 다큐프로와 일요일 저녁 탐사매거진을 방송하는 M6의 기여에도 불구하고 전체 지상파 무료채널 프라임타임 방송시간 중 2%에 해당할 뿐이다. 특히 TF1이 전혀 프라임타임 다큐를 방송하지 않는 것과 비교된다.

<표 4-12> 프랑스 전국 디지털 지상파 공영방송과 무료 민영채널들의
프라임 타임 다큐멘터리 편성현황(2007년, 20h-23h)

Documentaires	france2	france3	france4	france5	France Télévisions	전체무료채널 다큐방송 중 프랑스 텔레비전 다큐 방송 비율
총 방송시간	29	45	4	395	473	
해당채널전체 방송시간 대 비율	3%	4%	0%	34%	11%	68.7%

Documentaires	TF1	M6	NT1	TMC	GULLI	VIRGIN 17	DIR8	NRJ12	W9	Total chaines privées
총 방송시간	2	22	3	5	133	16		10	25	216
해당채널 전체 방송시간 대 비율	0%	2%	0%	0%	13%	1%	0%	1%	2%	2%

(출처 :CSA 공영방송 프로그램 정책 제안서, 2008년 6월 16일)

이러한 실질적인 프로그램 제공의 차이에도 불구하고 프랑스의 공영방송은 장기적인 자원부족으로 인한 야심 있는 창작품 제작의 부진으로 젊은 시청자 층을 상실했다는 점, 끊임없이 민영채널들과 정면으로 시청률 경쟁을 해야 하는 상황으로 공영서비스로서의 정체성의 위기를 겪고 있다.

나. 공공성 축소위기에 대한 공영방송사의 대응노력

1) 방송사 구조조정

개별적 기업으로 운영되던 프랑스 텔레비전의 각 채널들 사이의 시너지를 높여 공영방송을 강화하고 적자를 감소하기 위해 단일회사로 만들어가기 위한 움직임은 1990년대 중반부터 있었다.⁶⁶⁾ 1999년 전 Canal+ 그룹의 고위간부 테씨

에(Tessier)가 사장이 되면서 공영방송사를 통합주식회사(Joint Stock Company)로 만들어 나갈 의향을 발표했다. 2000년의 방송법 개정안은 공영방송 채널들을 단일경영체제로 만들어 상호연계를 강화하고 규모의 경제를 만들어 갈 기반을 마련했다. 테씨어 사장의 통합경영 결과는 당장 드러나 1999년에 2억 4500만 유로의 적자는 2002년에 최초로 흑자로 돌아섰다. 특히 2000-2005년 사이 프랑스 공영방송은 기자재 및 인력 공동운용으로 매년 5000-5200만 유로의 지출감소를 기록했고, 여기에 과잉 누적된 간부층을 줄이고 경영을 긴축하여, 1999년 말 재정적자 누적 2억 4500만 유로를 2003년엔 1억 960만 유로로 감소할 수 있었다. 게다가 2004년엔 1400만 유로의 순이익을 기록하는 수준으로 경영이 호전되었다. 이 기간 광고 수익은 2002년 4.9% 상승으로 7억 1000만 유로, 2003년엔 6.8% 상승으로 8억 2000만 유로의 수입을 기록했다.

프랑스 텔레비전은 재정 적자감소를 위해, 그리고 위성사업 진출을 위해 1996년에 투자했던 TPS의 소유분 25%를 2002년 1월 TF1에게 팔았다⁶⁷⁾. 이러한 결정은 재정적자 감소를 위한 것이기도 하지만 유료 위성플랫폼 중 하나에만 공영방송이 투자하는 것은 공영방송의 보편적 접근원칙에 어긋난다는 지적에 대한 반응이기도 하다. 프랑스 정부는 이 비판에 책임을 느끼고 프랑스 공영방송의 위성진출에서 후퇴하고 디지털 지상파 플랫폼 발전에 대한 부분적인 재정지원을 했다.

프랑스 텔레비전 전체의 경영 시너지 제고 문제는 COM 속에서도 명시되어 시행되고 있다. 사실 COM 내용의 대다수는 공영방송의 경영개선을 다루고 있다(부록의 COM 내용참조). 2007년 국회 공영방송자료조사 보고서에 따르면, 2004년에 공영방송사는 총 5150만 유로의 수익을 창출했는데, 이것은 성공적 재계약 및 비용운영(1150만 유로), 프로그램 전송비(1590만 유로)⁶⁸⁾, 프로그램 운용(2170만 유로) 등의 경비감축을 통한 것이다.

66) LOSIFIDIS Petros, Public Television in the Digital Era : Technological Changes and New Strategies for Europe, Hampshire and New York :Palgrave Mcmillan, 2007, p.77-78.

67) 현재 TPS는 TF1이 66%, M6가 34%를 소유하고 있다.

68) 전체 아날로그 방송이 중단되는 2012년엔 약 1억 6000만 유로 (전체 수신료 수익의 10%)의 전송비가 절약될 것으로 예상된다.

프랑스 공영방송은 민영방송사들에 비해 비대한 조직이 항상 지적되어 왔으나 아직 인원감축에 손을 대지는 않았다, 그러나 새 방송 법안에서 공영방송의 재원이 더욱 불확실해짐에 따라 공영방송사 사원들 사이의 긴장이 높아지고 있다.

2) 창작과 정보를 우선시하는 새로운 편성책정

위에서 언급했듯이 프랑스 공영채널들은 리얼리티 프로그램을 방송치 않고, 단토크쇼는 사회적 이슈를 담보한다는 측면에서 비판을 무릅쓰고 계속 방송한다. 민영방송들과의 가장 큰 차이는 프랑스산 픽션물과 시사프로그램들에서 찾을 수 있다.(<표 4-11>과 <표 4-12> 참조) 공영방송은 프라임타임에 ‘특파원(Envoyé spécial)’ (France2), ‘백분간의설득(100 minutes pour convaincre)’, ‘프랑스-유럽 특급(France-Europe Express)’, ‘만드시 오늘저녁(Ce soir ou jamais)’ ‘뿌리와 날개(des Racines et des ailes)’, 해양다큐메거진인 ‘탈라사(Thalassa)’(France 3)과 같은 양질의 다큐와 시사토론 프로그램을 유지함으로써 공론의 장을 제공한다.

픽션 프로그램에서도 사실 명백한 차이가 드러난다. 민영프로그램들이 인기 미국시리즈를 모방하는 경찰극시리즈에 전념하는 반면, France3은 ‘더 아름다운 인생(Plus belle la vie)’이라는 프라임타임 일일 연속극을 방송하여 지난 6년 이래 지속적이고 놀라운 시청률을 유지하고 있다. 일일 연속극 전통이 약하고 파리 중심적인 프랑스에서, 그것도 경쟁채널에서 저녁뉴스가 끝나지 않은 8시 20분에 시작되는 이 연속극은 처음부터 큰 도박으로 여겨졌다. 파리가 아닌 마르세이유의 서민구역 주민들의 일상적 삶을 그리는데, 다문화 사회의 재현이 부족한 프랑스 텔레비전에 아랍이민 뿐만 아니라 동성애자, 범죄자 등, 사회 주변인들이 빈번히 등장하여 함께 살아가는 모습을 그린다. 특히 젊은 청소년 시청자들의 높은 시청률을 얻는다는 점에서 프랑스 공영방송의 시청자 구조 개선에 앞서는 프로그램이다. 이밖에도 France2는 루이 15세 시대를 배경으로 하는 수사극 ‘플록 경관(Le Floch)’과 파리의 자유직 30대 미혼 여성 클라라를 주인공으로 호모인 절친한 남자친구의 일상을 다루는 시리즈 ‘클라라 셸러(Clara Sheller)’ 등 새로운 프랑스산 텔레비전 픽션 개발을 위해 노력중이다.

이 밖에도 공영채널들은 상당한 양의 공연물을 녹화방송하고, 지식인이 애호하는 고전음악 대중화 프로그램 등 좀 더 새로우면서도 대중적인 문화프로그램

고안을 위해 노력중이다.

3) 공영방송의 자체 질적 평가제도.

프랑스 공영방송은 COM에 명시된 시청자 만족도를 증가할 의무에 대응하여 2002년 6월 6일 부터 사내에 미디어이터라는 직책을 만들어 텔레비전은 옴부즈맨 제도를 운영하고, 2002년 5월엔 스스로 공영방송 헌장(charte) 제정하는 등 시청자와의 관계 개선에 노력중이다.

또한 시청자 만족도를 조사하고 있으나, 그 방법이나 결과는 자세히 대외에 발표되지 않고⁶⁹⁾, 조사내용도 여전히 양적인 상태일 뿐이다.(아래 <표 4-13> 참조). 설문내용의 구조와 형식성을 통해서, 이러한 시청자의 질적 만족도 조사가 직접 자체평가로 이어진 다기 보다 COM에 명시된 정부의 지도에 따른 다소 형식적인 대응이라고 보인다.

<표 4-13> 프랑스 공영 텔레비전의 질적 만족도 조사

(긍정적 대답 비율%)

이 텔레비전 채널은...		2001	2002	2003	2004	2005
...당신의 공영 채널개념에 가깝다	France2	75	75	75	75	76
	France3	85	86	85	87	86
	France5	71	72	73	75	73
...당신에게 가깝다	France2	55	57	56	59	57
	France3	76	76	79	78	78
	France5	55	56	56	57	57
...일반인과 인생에 대해 말한다	France2	78	77	76	78	79
	France3	92	89	90	90	91
	France5	84	82	81	82	81

69) EUMAP (EU monitoring and advocacy Program), Television Across Europe: Regulation, Policy and Independence, Brussels: OSI's EUMAP and Media Program, 2005년 10월 11일. 다음 사이트에서 다운가능: https://medias/television_europe

...새로운 발견을 하게 한다	France2	69	71	70	71	72
	France3	85	85	83	84	86
	France5	84	85	81	82	82
...우리시대의 중요문제를 다룬다	France2	79	81	80	80	85
	France3	81	77	79	79	82
	France5	81	78	77	79	81
...당신의 문화 수준을 높인다	France2	62	65	59	64	62
	France3	77	76	77	79	78
	France5	83	86	80	81	81
...시청자를 존중한다	France2	82	82	84	87	87
	France3	93	92	92	94	95
	France5	89	88	88	91	80
...에 대해 신뢰한다	France2	74	74	78	77	81
	France3	86	88	88	88	89
	France5	77	74	70	82	79
...시청이 즐겁다	France2	70	88	71	74	72
	France3	80	79	81	82	81
	France5	69	71	67	68	68

* 긍정적 대답은 <완전 동의한다> 와 <동의하는 편이다>를 합한 결과,
[IFOP이 15세 이상 1000명에 대한 전화조사 결과]

다. 공공성 확보를 위한 감독기구의 정책적 대응

1) 프랑스 공영방송에 대한 정부의 개입

프랑스 공영방송의 문제점 중 학자들에 의해 가장 자주 지적되는 것이 지나친 정부의 개입과 그에 따른 정치권의 영향으로 장기적인 공영방송 발전계획을 수

립하기가 어렵다는 점이다.

최근 프랑스 공영방송과 정부 사이 관계의 가장 큰 변화는 2001년부터 영국의 사례에서 영향을 받은 것으로 보이는 ‘목적과 수단 계약(Contrats d’objectifs et des moyens)’이 각 공영방송사와 정부 사이에 맺어진 사실이다. COM 도입의 목표는 ‘국가와 공영방송사이의 관계를 근대화’하고 재정난으로 야심 있는 사업 투자와 발전을 기획하기 힘든 공영방송에게 구체적인 임무를 부여하는 대신 그 임무를 현실적으로 수행할 수 있는 재원 보장을 약속한다는 것이었다. 그 결과는 상당히 긍정적인 측면이 있다. 공영방송사는 수치화된 결과로 명백한 실적보고를 해야 하고, 이러한 통제방식의 변화는 경영흑자로 드러나고 있기 때문이다⁷⁰⁾. COM의 국회보고는 임무사항 실행을 가능한 지수화 하여 임무 1을 위한 ‘장르별 프로그램 다양성 지수’, 임무 2를 위한 ‘시청자 중심 공공서비스 정책관련 각종 지수들’, 임무 4를 위한 ‘공영방송 채널간 파트너십과 발전 정책’이 가져온 흑자 내역표, 임무 5를 위한 ‘프로그램 서비스 경영개선 실적표’ 등으로 제시된다.

이러한 가시적인 결과에도 불구하고, 문제는 COM의 내용이 어떤 근거에서 어떻게 정해지고, 방송사의 시행결과가 어느 정도 성공적인지가 불분명하다는 점이다. 위에 언급한 국회의 공영방송 조사보고서는 정부가 COM을 도입하면서도 국회에 알리지 않은 점, 공영방송사의 시행결과 보고도 정확치 않은 점을 지적하고 있다. 또한 인터뷰를 위해 방문한 CSA는 COM의 존재와 국회에의 결과보고 등에 대해서도 잘 모르고 있는 등 정부의 공영방송에 대한 직접적 통제는 여러 가지 부작용이 있는 현실이다. 이를 보완하기 위해 새 방송 법안에는 새로운 COM 내용을 정할 때 CSA의 의견을 요청할 것을 의무화하였다.

위에 언급한 국회보고서는 또한 공영방송에 관여하는 정부 창구의 복잡성을 지적한다. 프랑스 공영방송 통제에 개입하는 정부부서와 창구는 총리부, 문화와 커뮤니케이션부, 재정부, 예산부, 외무부, 해외령부, 산업부, 국립영화연구소장이 있고 이들 사이의 견해는 종종 모순되는 것이 현실이다. 특히 총리부에 속한 미

70) 국회 공영방송 조사 보고서(Rapport mission d’information service public), 2007년, 5월, 프랑스 국회자료, pp.62-67.

디어 발전지도국(Direction du développement des médias)의 역할은 정부의 공영방송 직접통제가 강화되면서 더욱 중요해지고 있다. 이러한 정부 창구의 복잡성을 개선하기 위해서 국회보고서는 공영방송에 관여하는 정부창구를 영국이나(문화,미디어 스포츠부) 붙어권 벨기에(예술, 문학 시청각부)의 경우처럼 단일화 할 것을 제안한다.

이미 2001년 COM의 도입으로 가시화된 정부의 공영방송 통제경향은 사르코지 대통령에 의해 심화될 예정이다. 새 방송법은 명백히 공영방송을 글로벌 복합미디어 기업으로 간주하고 여타 공사들의 하나로서 대통령이 직접 사장을 임명하는 것을 주된 내용으로 한다. 게다가 사르코지 대통령은 프랑스의 디지털화 촉진을 위한 디지털 경제 담당 국가비서 에릭 베쑥과 문화부 장관 크리스틴 알바넬에게 ‘텔레콤의 세계와 콘텐츠의 세계를 좀 더 효과적으로 통제할 수 있도록 기존 CSA와 ARCEP의 역할을 재검토하고 2009년 중 의견을 제출할 것을 명령했는데, 이것은 세계적인 방송 통신규제기구 통폐합의 흐름 속으로 프랑스도 한걸음 들어서고 있음을 말해준다.

2) 프랑스 공영방송에 대한 방송위원회의 개입

프랑스 방송위원회는 공영방송에 대해서는 직접적으로는 공영방송 의무서 준수 여부를 감시하는 것이 전부이다. 이 밖에는 연례보고서나 특별보고서 등을 통해 자발적인 정책제언을 한다거나 국회나 정부의 요청에 따른 현장보사에 의거한 정책제언을 통해 간접적인 영향을 미칠 뿐이다. CSA는 2008년 6월 공영방송 편성정책 관련 보고서⁷¹⁾에서 공영방송에 새로 부과된 COM의 문제점과 개선방향을 제안하는데, 이러한 간접개입의 대표적 사례라고 할 수 있다.

COM이 도입되기 전에도 프랑스의 공영방송을 통제하는 텍스트는 프랑스 방송법, 유럽 디렉티브, 공영방송 의무서(Cahier des missions et des charges) 등으로 여러 가지, 어떻게 이 조문들이 상호 연계되는지가 불분명한 경우가 많다. CSA는 위 보고서에서 현재의 복잡한 상황에 또 다시 COM을 부가하는 것은 공

71) 프랑스 방송위원회의 공영 텔레비전 프로그램 정책제언 (Observations et propositions du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel concernant les lignes éditoriales des chaînes de France Télévisions), 2008년 6월 16일

영방송사에 지나친 압박이며 많은 내용이 이미 기존 테스트에 명시된 사항을 반복하고 있음을 지적한다. 특히 COM의 기간을 정책이 도입되는 년도부터 5년으로 형식적으로 자르는 것은 부당하고, 공영방송사의 자발적인 발전을 위한 안정된 정책과 재정지원을 위해 COM이 아닌 사장 임기간 위탁계약(le contrat de mandature)으로 대신할 것을 제안한다. 이 계약 기간은 사장임기와 같은 기간이 되어 책임성을 명료히 하고, 그 내용도 공영방송 그룹의 정책적 방향을 지수로서 표현한 것이 되어야 하며, 공영방송은 질적, 양적 지수로 표현된 실행결과를 지속적인 평가기준으로 삼아 정부와 국회가 공공재원의 올바른 사용을 감시할 수 있게 해야 한다고 의견을 표명했다. 또한 새로운 COM 내용을 정할 때 CSA의 의견을 요청할 것을 주장했는데, 이 견해는 위에서 언급했듯이 새 방송법에 반영되었다. CSA는 또한 이 보고서에서 현재 일반편성과 공영방송의 품질 평가에 도움이 될 질적 평가수단을 개발 중이라고 밝혔다.

공영방송에 개입하는 외부 규제기구를 조사하면서 점차적인 방송위원회 권한 약화가 감지된다. 새 방송법은 CSA에서 공영방송 사장 임명권을 없앴고, 정부의 대 공영방송 정책의 핵심인 DDM과 거의 상호 협력이 없다는 점, CSA 회장이 정부의 견해를 지나치게 충실히 따른다는 야당의원들의 비판 등 독립규제기구로서의 권위와 위상이 떨어지고 있는 증거가 도처에 있다. 그리고 위에서 언급한 사르코지 대통령의 기구 통합설 등은 향후 CSA의 존재여부와 위상변화를 예감케 한다.

5. 프랑스 디지털 방송전환의 기술적 쟁점과 자원문제

가. 프랑스의 디지털 기술관련 쟁점

1) 디지털 지상파

위에서 언급했듯이 프랑스는 디지털 지상파 도입기간 방송 스탠더드 문제로 2년 이상 디지털 방송시작이 지연된 바 있다. 그러나 정부가 관여한 기존 아날로그 수상기에 부착하는 수신기의 저렴한 가격과 신생 디지털 지상파 채널들의 매력에 힘입어 현재 예상보다 빠른 진전을 보이고 있어서, 디지털 지상파

로의 전환에 따른 기술적인 쟁점은 고화상 텔레비전과 개인이동통신 텔레비전으로 옮겨간 편이다. 또한 고속 인터넷 발전의 후진성으로 인해 인터넷 텔레비전 서비스는 유럽에서도 뒤진 편이지만, 민영채널들과의 국내 경쟁에서는 공영채널들이 우세한 위치에 있다.

2) 디지털 지상파 고화상 텔레비전

2007년 3월 5일자 ‘시청각 방송의 근대화화 텔레비전의 미래에 관한 법’은 HDTV와 TMP고화상 텔레비전 도입을 위한 법적 기반을 마련했다. CSA는 프랑스 스탠더드를 사용하는 주사선이 720 이상의 방송이라고 정의한다. 프랑스는 일반 무료 고화상 서비스에 MPEG 2 방식을, 유료 고화상 채널용으로는 MPEG 4를 채택했다. 2007년과 2008년 사이에 CSA는 일련의 시험 고화상 방송을 거친 후 디지털 지상파 멀티플렉스 R5에 France2, TF1 HD, M6 HD를 허가했다. 그리고 R3와 R4에 각각 한 개의 고화상 채널을 확보하여 Canal+ 와 정부요청에 따라 Arte에게 고화상 채널을 허가하였다. 2008년 10월 말에 시작된 고화상 방송의 양은 16시 24시 사이에 프로그램의 25% 이상, 2009년부터는 최소 30%가 되도록 하였다. 현재 TF1 HD와 M6 HD는 각각 2012년 까지 전체 프로그램을 고화상으로 제작하고 방송할 것, 80%를 고화상으로 방송할 의무를 수용했으나, 공영방송의 두 고화상 채널에게는 2008년 11월 현재 아직 어떤 의무도 부과되지 않았다.

따라서 현재 프랑스에서 10월 30일 이후 5개의 고화상 채널을 수신할 수 있다. 이를 위해 CSA 기존의 사용가능한 주파수와 멀티플렉스를 최대한 활용하는 방식으로 모두 사용한 셈이고, 2011년 말 현재 아날로그 지상파 방송을 중지하여 여분의 전파가 생길 때까지는 더 이상 허가를 할 수 없는 상황이다.

프랑스 HDTV의 문제점은 ‘고화상 수신 준비’가 된 수상기들에 대한 기술적 규제의 미비에서 찾을 수 있다. 2007년 말부터 시장에 나온 ‘고화상 수신 준비(HD Ready)’ 또는 ‘완전 고화상(Full HD)’ 이라고 표시된 수상기들이 소비자들에게는 고화상으로 TNT를 수신할 수 있는 수상기로 이해되어 현재 수상기 시장을 지배하고 있다. 그러나 이 표시는 단지 특수 고화상 수신기의 시그널을 고화상으로 볼 수 있다는 것으로 MPEG 4 방식의 TNT 고화상 어댑터와

Blue Ray 리더를 필요로 한다. 오직 2008년 12월 1일부터 출시된 수상기에 표시될 ‘고화상 준비(Prêt pour la haute définition)’ 만이 법이 지정하는 방식으로 송신되는 TNT 고화상을 실제 수신할 수 있는 어댑터가 내장된 수상기를 의미하게 되었다. 현재 프랑스 고화상 TV 수상기 시장은 급성장하고 있어서, 2006년 수상기 판매량의 25% 만이 고화상 용이었던 것이 2010년에는 거의 모든 수상기 판매가 고화상수상기 일 것으로 예상된다.

현재 고화상 방송은 케이블과 위성 ADSL을 통해 수신가능한데 모두가 유료 가입 서비스이고, 현실적으로는 위성을 통한 고화상 방송만이 무료의 가능성이 있다. 궁극적으로는 디지털 지상파 전체가 점차로 고화상 방송으로 전환될 예정이고, 완전 고화상으로 나아가는 수상기 시장의 발전방향을 볼 때 이는 불가피한 현실이다.

3) 개인이동텔레비전(TMP)

이미 3G를 이용하는 이동전화를 통해 일부 텔레비전 프로그램 서비스가 이루어지고 있으나, TMP는 더 높은 화질을 무한다수의 수신자에게 일반 이동전화보다 더 넓은 화면을 이용하는 여러 가지 단말기를 통해 양질로 수신할 수 있게 한다. 양질의 TMP를 위해서는 DVB H 네트워크 구축이 필요하고, 이것이 방송되는 16개 채널 (위에 언급한 민영채널 13개, 공영채널 France2, France3, Arte⁷²⁾)와 지역 커버능력 사이에 가장 양호한 관계를 보여준다는 것이 CSA의 견해이다. 주어진 지역에서 16개의 채널은 동일 주파수를 이용해 방송할 것이고 네트워크는 실내수신을 최적화 하는 방향으로 구축될 예정이다. 따라서 16개 사업자는 동일한 프로그램 정보 서비스를 제공하고 조화로운 방식으로 쌍방향 서비스가 모든 채널에서 작동할 수 있도록 협조체제를 이루어야 한다.

TMP의 경제는 광고나 유료 쌍방향 서비스로 하기는 어렵다. 프랑스 소비자들은 특정 텔레콤 사에 가입하는 조건으로 저가로 수신기를 사는데 익숙하기 때문에, TMP또한 채널가입비를 텔레콤 사를 통해 내고 저가의 수신기 정책이 유지되는 것이 바람직하다는 견해이다. 2008년 11월 현재 CSA는 선정된 16

72) 정부는 공영채널의 TMP 진출을 위해 특별예산을 지원했다.

개 TMP를 방송할 멀티플렉스를 마련했고, 이중 일부는 방송이 아닌 시청각 커뮤니케이션 서비스를 위해 따로 자리를 마련해두었다.

TMP는 방송으로서 다른 채널들과 마찬가지로 방송쿼터와 시청각 작품 제작의 의무를 지닌다. TMP 사업자들은 사업 시작 후 3년 이후 인구의 30%, 6년 이후 인구의 60%가 창문이 있는 실내에서 양질로 수신할 수 있게 해야 할 의무가 있다. 현재 TMP를 위한 안테나 부가 설치가 진행 중인데 대략 2009년 상반기에 상업화가 이루어질 예정이다.

TMP는 이동전화, PC, 여러 이동단말기 중 DVB H 기술을 내장한 단말기로 수신가능하다. 따라서 TMP의 빠른 성장을 위해서는 이동전화 사업자들이 저가의 TMP수신가능 이동전화를 보급하는 것이 필수조건이다. 일단 일차 TMP 멀티플렉스가 출범했으나, CSA는 새로운 매체로서 TMP의 특성을 살릴 새로운 테마채널과 지역서비스를 위해서 두 번째 멀티플렉스가 필요하다고 주장하며 TMP를 여유 주파수 이용의 우선순위로 정해놓았다.

나. 공영방송 기존의 재원구조

1) 공영방송 현행 재원구조

가) 수신료와 광고비 이중체제

프랑스 공영방송은 광고비와 수신료의 이중체제이고, 경우에 따라 정부의 직접 보조금을 받는 경우도 있다. 공영방송은 자신의 재원에 대해 거의 권한이 없고, 예산은 국회가 총리의 사전승인을 비준하는 형식으로 매년 정해진다. 이러한 과정에서 공영방송의 재원이 불확실해지는 것을 방지하기 위해 2000년 8월 1일 법은 정부와 각 공영방송사가 직접 단기적 목표설정과 정부의 재원보장을 내용으로 하는 위에 언급한 바 있는 '방송목표와 재원계약'(COM)을 맺어왔다. (부록 참조). 이 법에 따라 재정, 경제, 문화부는, 공영방송사가 프로그램의 질 향상과 개선에 노력한다는 조건아래 2002년부터 5년간 수신료를 매년 3.1% 상승한다는 결정을 내렸다. 새 방송법은 시청률 재원을 늘리자는 일부

전문가 의견에 반하여 수신료 인상을 매년 인플레이션 수준으로 제한하는데 그쳤다. 수신료 인상은 워낙 인기 없는 정책이라 어느 정치집단도 앞장서지 못하는 현실이다.

아래 <표 4-14>의 프랑스 공영방송 재원에서 광고비와 수신료 비율은 프랑스 공영방송의 현재 광고 의존율이 그리 높은 것은 아님을 보여준다. 2007년 재원구조를 보여주는 아래 표를 살펴보면, 2006년 대비 1.9% 상승한 2007년 재원에서 수신료는 2.5% 증가한 셈이고 광고수익은 1.3% 감소한 것을 알 수 있다. 기타수입의 증가분은 사업다각화 (해외 프로그램 판매와 광고자회사의 활동 등)에서 온 것이다.

<표 4-14> 프랑스 공영방송의 재원구조

백만 유로	2007	2006	2005
수신료 수입	1879.5 (64%)	1,834.3 (64%)	1,796.8 (66%)
광고와 협찬	823.1 (28%)	833.6 (29%)	780.5 (29%)
기타 수입	225.2 (8%)	185.2 (7%)	149.7 (5%)
총액	2927.7 (100%)	2,853.0 (100%)	2,727.0 (100%)

(출처 : 프랑스 텔레비전 2007년 재무보고서)

프랑스의 수신료는 유럽 각국에 비해 상당히 낮은 편인데, 이것도 1990년 84.5 유로에서 2005년엔 116.5유로로 38%가 증가한 것이다.

나) 사업다각화를 통한 흑자경영

위에서 이미 테씨에 사장시절부터 공영방송의 흑자운영이 지속되어 왔음을 언급한 바 있다. 아래 <표 4-15>은 2006년 대비 2007년 프랑스 공영방송 사업전체의 수익현황을 보여준다.

<표 4-15> 프랑스 공영방송의 2007년 분야별 수익현황

프랑스 텔레비전 사업 활동 결과 (백만 유로단위)	2007년	2006년
France2	-1.7	13.9
France3	3.0	3.1
France4	0.1	-1.4
France5	2.1	2.9
RFO	2.9	2.4
방송사 사업결과	6.4	20.9
텔레비전	-2.1	-2.3
영화	-0.3	4.3
제작사 사업결과	-2.4	2.0
프랑스 텔레비전 배급사	3.6	3.0
프랑스 텔레비전 광고와 해외령 광고사	7.7	8.0
기타	17.2	17.2
기타활동 사업결과	28.5	28.1
전체 사업결과	32.5	51.0

(출처 : 프랑스 텔레비전 2007년 재무보고서, p.49)

이 표를 살펴보면 2006년에 비해 흑자의 폭은 줄어들었으나, 공영방송은 여전히 추정된 예산수준 보다 6.4% 높은 수익을 올리고 있다. 프랑스 텔레비전의 사업수지가 2090만 유로에서 6백만 유로로 흑자 폭이 감소한 것은 특히 France2의 광고수익 감소 때문이다. 2007년에 프랑스 방송광고시장은 0.5% 상승했을 뿐이고, TNT와(전년도 대비 118% 상승) 케이블/위성(전년도 대비 25%상승)으로 광고가 몰렸기 때문이다. 특히 2007년엔 아날로그 기존 지상파 채널이 아닌 '기타 텔레비전'(TNT, 케이블, 위성, 해외채널)의 시청률 총합이 평균 3.8포인트 상승하였고, 2007년 12월엔 시청률 20.1%까지 차지하는 성장을 보였다. 이로 인해 France2와 TF1, M6 모두가 동시에 거의 1포인트 수준의 시청률을 잃었다. 그래도 방송사 프로그램 편성과 운영상의 경비절약으로 인해 흑자로 남을 수 있었다. 제작사 사업결과는 적자인데, 이것은 프랑스 텔레비전이 제작한 영화들이 2006년에 워낙 성공했던 결과에 비교해 저조한 것이고 France3 제작부 내부의 구조조정으로 인한 비용이 시간적 차이를 두고 반영된 결과이다. 결론적으로

프랑스 공영방송사 흑자의 주 원인은 2006년에 이어 기타사업 분야이다. 이것은 특히 텔레비전 프로그램의 해외 케이블 채널에 대한 프로그램 판매와 광고자회사들(특히 해외령 RFO의 광고사)의 높은 적자에서 비롯된 것이다. 프랑스 공영방송에서 광고가 폐지되면 광고사업의 흑자도 더 이상 재원이 될 수 없을 것이다.

다) 국가 예산편성과정의 문제

공영방송의 예산 편성 절차는 매년 7월에 시작된다. 매년 7월 문화부와 재경부는 공동으로 예산안을 상정하고, 예산안을 의회에 제출하기 전에 먼저 총리가 예산안을 승인해야 한다. 11월 예산안이 의회에 제출되면 의회는 예상 광고수입을 포함한 총예산규모와 다양한 지출과 투자에 관련된 사항들을 검토한 후 최종 승인을 한다.

이처럼 모든 것이 정부와 의회에 의해 결정되기 때문에 공영방송이 수입과 지출에 대한 재량권을 행사할 여지는 적다. 예산안이 비현실적이거나 시장 추세에 역행하는 것일 수도 있다. 게다가 공영방송 관계자들은 예산을 확보하기 위한 행정적 절차와 로비에 많은 노력과 시간을 들이게 됨으로써 실제로 방송프로그램의 제작과 편성에 집중하지 못하는 경우도 있을 수 있다⁷³⁾.

2000년대 들어와 컴퓨터를 사용해 방송을 시청하는 것과 관련된 수신료 부과 논쟁이 있었다. 그러나 결국 컴퓨터를 이용한 텔레비전 방송 수신 행위에 대해서는 수신료를 부과하지 않기로 결정한 2004년 법안을 그대로 유지했다. 뿐만 아니라 프랑스에는 수신료가 면제되는 저소득층이 많다. 또한 텔레비전 수상기 구입 시 등록하는 소비자가 등록하는 주소를 중심으로 수신료 부과가 결정된 이유로 거짓 주소를 적거나 중고 수상기를 사는 경우 손쉽게 수신료 징수를 회피할 수도 있었다. 2005년부터 주민세와 수신료가 함께 부과되면서 수신료 수입이 증가했지만 수신료 자체는 인상되지 않았다. 2006년 현재 5백만 가구가 여러 이유로 수신료 납부를 면제받고 있는 상황이다.

1986년 법은 이 납부 면제에 해당하는 금액을 국가가 부담해야 한다

73) 이은미 외 6인, 공영방송 정체성 확립방안 연구, 방송위원회 정책연구, 2007년 12월, pp. 330 335.

고 명시하고 있지만 실제로는 국가가 면제액 전액을 부담하지는 않고, 저소득층에 대한 면제를 제한하는 방향으로 수신료 수익증가를 모색 중이다.

2) 광고와 수신료 혼합경제의 문제

위에서 언급했듯이 프랑스의 공영방송은 수신료와 광고비 이중체제이고, 전체 공영방송 재원에서 광고비 비율은 점차 감소중이다. 광고수입은 1999년 전체 공영방송 예산의 39.7%를 차지했으나 2000년엔 28%로 감소했다. 위의 <표 4-14>에서 볼 수 있듯이 2007년 현재에도 28% 선을 유지하고 있다. 이것은 2000년 법이 공영방송의 시간당 광고시간을 12분에서 8분으로 줄였고 2002년부터 시행한 결과라고 할 수 있다⁷⁴⁾.

현재 프랑스 공영방송의 일일 평균 광고시간의 시간당 상한선은 6분이다. 연간 광고 수입에서 동일한 광고주로부터 오는 광고 수입의 상한선도 8%로 규정돼 있다. 한 번에 광고 가능한 시간도 4분으로 제한돼 있다. 게다가 프로그램이 아무리 길더라도 하나의 단일 작품(영화나 텔레비전 픽션, 다큐멘터리)인 경우 중간 광고가 금지돼 있다. 반면에 민영방송은 시간당 최대 광고허용시간이 12분이고 단일 작품의 중간광고도 영화는 6분, 텔레비전 픽션의 경우 12까지 허용된다. 또, 한 번에 광고 가능한 시간의 제한이 없다.

이러한 공영방송과 민영방송 사이의 광고규제 상의 차이로 프랑스 공영방송의 광고수입은 실제 시청률에 비해 경쟁사 TF1의 시청률 대 광고 수입률에 훨씬 못 미친다. 아래 <표 4-16> 프랑스 전국 지상파 채널 방송광고 시장 점유율을 보면, TF 시청률은 31.8%인데 비해 (<표 4-3>참조), 2004년 시장 점유율은 54.8%에 달한다. 이에 비해 전체 2004년 전체 공영방송의 시청률은 38.7%인데 광고시장 점유율은 20.8%에 불과한 것을 볼 수 있다.

74) LOSIFIDIS Petros, *Public Television in the Digital Era : Technological Changes and New Strategies for Europe*, Hampshire and New York :Palgrave Mcmillan, 2007, p.110.

<표 4-16> 프랑스 전국 지상파 채널 방송광고 시장 점유율

(en %)	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
France Télévisions	26.0	26.3	27.2	28.8	29.2	30.3	29.1	27.0	21.6	19.6	20.6	20.7	20.8
France 2	17.5	17.4	18.3	17.5	17.7	18.4	17.6	16.3	12.7	11.4	11.9	11.7	12.0
France 3	8.5	8.9	8.9	11.2	11.3	11.5	11.1	10.2	8.3	7.6	8.0	8.1	7.8
France 5	-	-	-	0.1	0.2	0.4	0.4	0.5	0.6	0.6	0.7	0.9	1.0
TF1	56.6	55.8	54.3	52.5	51.6	50.2	50.2	51.1	53.8	54.9	54.0	54.7	54.8
M6	14.0	14.9	15.8	16.2	16.7	17.0	17.9	19.1	21.4	23.0	22.9	22.4	22.1
Canal+	3.3	3.0	2.8	2.6	2.4	2.5	2.7	2.8	3.2	2.5	2.5	2.2	2.3

출처 : TNS, Sécodip, 방송된 광고 분석을 통한 광고비 추산 결과, 상계 국회 보고서 (2007년 5월)에서 재인용.

이와 같은 프랑스 특유의 광고시장에서 TF1의 지배력은 프랑스 텔레비전, 특히 TF1과 경쟁하는 France2 에게는 프라임타임에 끊임없이 시청률 경쟁을 하게 만들게 한다. 수신료 증가에 의지할 수 없는 재원구조에서 기타 사업의 수지에 의지하는 것은 시장 활동 결과에 기대어 재원을 불안정한 것으로 두는 것이기에 시청률 수입을 올리려는 노력을 할 수 밖에 없는 것이다. 게다가 예산 설정은 위에 설명했듯이 정부 각 부처와 국회 사이를 오가는 4개월간의 시간을 요구하고, 여기에 공영방송의 자율적 의지가 관철되기 힘들다.

이러한 장기적인 재정불안을 일부 해소하기 위한 목적으로 2001년부터 위에 서 설명한 COM이 실시되고 있다. COM은 이러한 프랑스 공영방송 재원구조와 정책의 대 정부 의존성을 적극적인 방식으로 수용하여, 정부와 공영방송사가 짧은 기간 동안 도달해야 될 목표를 설정하고 정부가 재정지원을 보장하는 형식이다. 이러한 방식은 공영방송의 재정 불확실성을 해소하지만 장기적으로 대 정부 의존성을 강화시키는 결과를 낳을 것이다. 새 방송법은 COM의 기간을 5년간 사장임기 동안으로 정하여 새로 임명되는 사장들이 확보된 재정 내에서 최대의 자율성을 지닐 수 있도록 한다고 명시한다. 따라서 공영방송 사장을 정부가 직접 임명한다는 것은 더욱 중요한 사안이다. 이것은 공영방송을 일반 공공기업처럼 간주하여 대주주인 국가가 사장을 임명하고 그 결과를 평가한다는 논

리를 적용한 것으로, 방송의 문화적, 정치적 특성을 간과한 것이다. 이 안건은 12월 초에 우파가 다수인 국회에서 통과했는데, 언론자유를 감시해야하는 헌법 위원회가 이를 비준할 지가 주목된다.

다. 새 공영방송법안의 디지털시대 공영방송 재원정책

1) 공영방송에서의 광고 폐지

2008년 12월 현재 국회에서 논의 중인 새 방송 법안은 2009년 1월 5일 부터 공영채널의 프라임타임에서 광고를 폐지하고 단계적으로 광고를 줄여나가 아날로그 방송이 완전 중단되는 2012년부터 광고를 완전폐지하기로 결정했다. 이러한 결정은 80년대 중반 공영독점이 끝나고 민영채널들이 신설되어 방송시장이 경쟁 상태로 돌입한 이후 가장 큰 지각변동이다. 광고폐지로 인한 재정 부족분은 수신료를 매년 물가 상승률 수준으로 인상하는 반면, 민영채널들의 연간 광고수익에 3% 과세하고, 텔레콤과 인터넷 사업자들의 연간수익의 0.9%수준에 과세할 것을 밝혔다. 이 액수는 전자는 약 8000유로, 후자는 약 3억 7800만 유로 수준으로 예상된다. 이 두 액수를 합하면 4억 5천만 유로를 넘지 않을 것이라는 예상이다. 프랑스 공영방송 노조 측에 따르면 2009년에 추가로 필요한 재원은 광고수익 감소분인 8억 5000만 유로와 광고폐지로 인해 증가하는 프로그램 제작비 3억 5000만 유로로 총 12억 유로를 상회한다 (프랑스 텔레비전의 1년 예산은 약 28억 유로이다). 따라서 새 방송법이 '확보'해준다는 재정조차 실제 필요한 재정에 훨씬 못 미친다.

게다가 민영채널들의 연간 광고수익에 3%, 텔레콤과 인터넷 사업자들의 연간 수익의 0.9% 과세는 이미 관련사업자들이 경제난으로 인한 수익감소를 이유로 활발하게 로비를 한 결과, 민영채널엔 1.5%, 텔레콤과 인터넷 사업자들의 경우 0.5% 수준에서의 과세가 논의되고 있다. 텔레콤과 인터넷 사업자들은 이러한 과세는 불가피하게 소비자들의 가입비를 상승시키는 효과를 낼 수밖에 없다고 정부에 대해 '경고'한 바 있다.

이런 환경에서 11000명에 달하는 방송공사 직원들은 향후 퇴직자를 보충하지

않는 식으로 사원을 감원 할 것을 우려하고 있다. 특히 100개가 넘는 지역 스테이션이 있는 France3은 전체 공영방송 사원의 절반인 5300명의 사원과 1600명의 기자 (France2의 기자 수는 323명)를 보유하고 있어 프랑스 공영방송의 재정에서 많은 몫을 차지하고 있다. 게다가 France3의 저녁뉴스는 현 정부에 달갑지 않은 보도를 많이 했기에, 혹자는 이번 새 방송법이 실제 겨냥하는 것이 현행 France3을 7개 지역방송사로 해체하는 것이라는 견해를 펴기도 한다⁷⁵⁾. 영방송사 전체채널은 이러한 새 방송법의 ‘공영방송 죽이기’에 반대하여 법안이 국회에 상정되는 10월 22일 전체파업을 실시하여 정기뉴스가 방송되지 못하는 등 진통을 겪고 있다.

이 사례가 말해주듯이 다른 사업에 대한 과세를 통한 공영방송의 재원을 확보하는 것은 매우 불안정하고 그 이유를 정당화하기도 힘든 일이다. 프랑스 텔레비전 측은 공영방송을 새 법안이 주장하는 대로 민영방송사 광고수익과 텔레컴과 인터넷 사업자에 대한 새로운 과세를 통해 재정 확보한다면, 유럽위원회 측의 동의가 필요할 것이며, 공영방송의 광고폐지 이후 부족 재원의 마련하려는 새 방송법에 대해 의구심을 품는다.⁷⁶⁾

뿐만 아니라 지나친 자유주의 정책 지향을 하고 있는 현행 정부가 자본주의 경제의 필요악인 광고를 공영방송에서 없애버리겠다는 그동안 어느 정부도 단행하지 못한 결정을 한 것, 이 결정을 좌파 전체가 반대하는 ‘희한한’ 이데올로기 혼돈의 정국이 벌어지고 있다⁷⁷⁾. 이래저래 향후 프랑스 텔레비전의 자원문제는 끊임없는 문제의 소지가 될 예정이다.

2) 공영방송 광고폐지의 방송경제 전반에 대한 효과추측

위에서 언급했듯이 이미 2002년 이후 공영방송의 광고 축소와 여러 가지 규제 강화로 공영방송의 광고 재원율은 28% 수준으로 감소된 상황이었다. 특히 2007년 프랑스 텔레비전의 사업수지가 2090만 유로에서 6백만 유로로 흑자 폭이 감

75) Grégoire Poussiègue, « Malaise à France Télévisions », <http://www.lesechos.fr>

76) 프랑스 텔레비전의 2007년 재무보고서(Rapport financier), p.43

77) Marie Bénilde, « La télévision publique libérée de ses chaînes ? », *Le Monde Diplomatique*, 2008년 2월.

소한 것은 특히 France2의 광고수익 감소 때문이다. 게다가 2007년엔 기존 지상파 아날로그 채널이 아닌 기타채널들의 시청률과 광고수익이 놀라운 성장을 보였다. 위에서 언급했듯이 2007년에 프랑스 방송광고시장은 0.5% 상승했을 뿐이고, 아날로그 기존 지상파 채널이 아닌 ‘기타 텔레비전’(TNT, 케이블, 위성, 해외채널)의 시청률 총합이 평균 3.8포인트 상승하였고, 2007년 12월엔 시청률 20.1%까지 차지하는 성장을 보였다. 이로 인해 France2와 TF1, M6 모두가 동시에 거의 1포인트 수준의 시청률을 잃었다.

새 방송법이 예고하는 공영방송의 광고폐지가 당장 2009년 1월부터 프랑스 방송광고 시장에 어떤 변화를 가져올지, 현 정부에 밀착해 있는 기존 대형 지상파 민영채널로 광고가 물리게 할지⁷⁸⁾, 상승 중인 ‘기타 채널’에게 새로운 광고수익을 가져올지가 의문이다. 미디어경제 전문가 트리쓰(Nathalie Trisse)에 따르면⁷⁹⁾, 공영방송에서 프라임타임 광고 폐지는 이 시간대의 광고주, 즉 전국 대형 시장을 공략하는 대기업들을 시청률이 높은 민영채널 (즉 TF1)로 물리게 하고 그 결과 광고가격을 급상승시킬 위험이 있다. 이 경우, 대기업 광고들이 낮은 시청률을 보이는 기존 디지털 지상파 무료 종합채널들로 돌아가 이 채널들의 재정난을 완화시킬 가능성보다는 전국대상 신문으로 광고가 옮겨갈 가능성이 크다고 본다. 그리고 텔레비전의 경우 목표시청자 도달률이 높아 특정분야 광고유치를 하는 테마채널들의 광고요구가 높아질 것이라고 전망한다. 이 견해에 의하면 공영방송 프라임 타임에서의 광고폐지는 우선적으로 광고수익 저하로 재정난을 겪는 대형 민영채널 TF1에 광고수익을 몰아주고 시간당 광고단가를 높이는 효과를 가져올 것이다. 뿐만 아니라 350명의 프랑스 텔레비전 광고사 직원들은 당장 실업의 위기에 처해있다.

프랑스의 시사전문지 르몽드 디플로마띠끄에 따르면⁸⁰⁾, 새 방송법이 부과하는 민영방송의 광고수익에 대한 3% 과세는 80억 유로에 불과하고, TF1의 사주이

78) 현 사르코지 대통령의 대통령 당선에 대형 민영채널들이 크게 기여했음은 잘 알려진 사실이고, 사실 그는 미디어 대기업사장들과 친분관계이고 이 사실을 전혀 감추지 않는다.

79) 미디어경제 전공, 보르도 3대학 강사, 11월 6일 인터뷰 내용.

80) Marie Bénilde, «La télévision publique libérée de ses chaînes?», *Le Monde Diplomatique*, 2008년 2월.

고 중요한 텔레콤 사업자인 부이그사에 과세될 0.9%는, France2와 France3의 광고폐지로 TF1로 몰려갈 거의 3억 유로에 해당할 광고수익에 비하면 아무것도 아니라는 계산이다. 또한 공영방송 경제의 일부를 민영방송 광고수익에서 얻는다는 것은 공영방송이 재정을 확보하기 위해서는 시청률을 낮추고 민영방송사에게 높은 광고수준을 유지시켜줘야 한다는 패러독스가 생긴다. 이러한 재정구조는 장기적으로 한편에서 강력한 시청률의 민영채널이 있고 다른 한편에는 갈수록 문화적이고 시청률이 낮은 ‘수도원 형’ 공영채널들이 존재하게 될 것이라는 견해이다. 아무튼 프라임 타임의 광고단가 상승 가능성과 이동통신 및 인터넷 일반 가입자들의 가입비를 높일 가능성이 있는 이러한 새로운 과세결정은 경제난에 처한 현 프랑스 사회와 기업 활동 전반에 결코 긍정적인 효과라고 할 수 없다.

라. 디지털 전환과정에서의 주파수 및 채널 배분문제

1) 지상파 디지털 방송, 방송 다양성확보의 최선의 기회

가) 제3영역 사업자 선정을 둘러싼 논쟁

전국을 대상으로 전체 시청자에게 방송을 전달할 수 있는 디지털 지상파는 기존 아날로그 지상파의 기술적인 채널 한계를 넘어서서 디지털 채널수를 4~6배로 확대할 수 있고 무료 종합편성을 가능케 하기 때문에, 아날로그 시절 전파재원의 희소성으로 인해 감수해야했던 방송의 공공 및 대형 민영채널의 독점상황을 해방시키는 기술적 진보이다. 따라서 디지털 지상파 채널은 디지털 시대가 가져온 인터넷 텔레비전, TMP 등 여러 가지 채널확대 가능성 중 가장 정치적으로 민감한 사안이라고 할 수 있다. 각 사회가 이 기회를 어떻게 활용하는가는 방송의 역할에 대한 각 사회의 이해와 민주주의 발전상태, 그리고 방송과 문화, 사회, 정치와의 관계에 대한 기존의 복잡한 이해관계에 달려있다.

프랑스에서는 위에서 언급했듯이 1차 디지털 채널 선정 시 시민단체나 재단, 비정부단체(NGO), 지역공동체, 독립 비디오작가 등 일반 채널 후보자들의 지원을 실제 사업실현성이 떨어지는 것을 이유로 외면하고, 현 방송시장의 기존 진

입자 중심으로 허가가 이루어졌다. 이들을 현행 공영, 민영채널이 아닌 제3의 사업영역자 (Tiers secteur)라고 부르는데, 이들의 디지털지상파에 진출하려는 노력은 꾸준히 이루어져왔으나, CSA는 전혀 채널을 허가하지 않았다. 전국 디지털 지상파 사업공모에서 일차, 이차 지원을 했던 Zaléa TV가 대표적이다. Zaléa TV는 이러한 CSA의 허가원칙이 프랑스 커뮤니케이션 자유법이 명시하는 자원주의 원칙, 유럽의 ‘국경 없는 텔레비전 디렉티브’가 명시하는 표현의 자유, 유럽조약에 명시된 기본권으로서의 표현의 자유에 위반되는 것이라고 비판하며, 차례대로 프랑스 국가위원회(Conseil d’Etat)와 유럽공동체 법원(Cour de Justice de l’Union Européenne)에 고소하는 등 시민운동 단체로부터 적지 않은 분노를 샀다.

제3영역의 전국 디지털지상파 채널로의 진입이 사업현실성 차원에서 이해할만한 결정이었다면, 지역 디지털지상파에 제 3영역이 진입하는 것은 충분히 이해할 만한 사안이다. 그러나 지역 디지털 지상파 시장에서도 제 3영역은 기존의 매체 대기업이나 복합기업과 경쟁하여 채널을 얻지 못했다. 예를 들어 프랑스 제일의 항구도시 마르세이유의 지역 디지털 지상파 채널 TV7 Marseille를 두고 Tvasso같이 20여개의 협회가 연합한 제3영역 사업자들, 그리고 Télé Gazelle처럼 마르세유지역의 기존 Radio Gaezlle이 텔레비전 사업을 지원했으나, CSA는 은행들과 라가르데르 그룹 소유의 지역신문 La Provence, 위성채널 사업자인 AB가 종합 투자한 사업계획을 선택했다. 라가르데르 그룹은 이미 전국적으로 신문, 라디오, 텔레비전에서 거대한 교차지배를 이룬 미디어 대기업이며, La Provence지는 마르세유지역 신문시장의 지배적 위치에 있다.

나) 기존 사업자들 진출촉진을 위한 집중규제 완화

위에서 언급했듯이 프랑스 정부는 기존 사업자들의 TNT 투자를 촉진하기 위해 기존의 아날로그 지상파에 적용하던 집중제한 원칙을 다음과 같이 현격히 완화하였다.

첫째, 동일인이 전국 지상파 채널의 자본이나 경영위원회 투표권의 15% 를 두 번 이상 소유할 수 없으며 5% 이상의 자본출자를 세 번 이상 할 수 없다는 조항은 디지털지상파 채널에는 적용하지 않는다.

둘째, 동일인이 직접적이나 간접적인 방식으로 전국 시청률의 2.5%를 넘는 채널의 자본이나 경영위원회 투표권을 가질 수 있는 상한선을 49%로 제한하는 원칙은 TNT가 시작되는 출범기간 중에 설립되는 채널에는 적용하지 않는다.

셋째, 전국 시청률의 2.5%를 넘는 채널이 지역 텔레비전 자본이나 경영위원회 투표권을 가질 수 있는 상한선 33% 제한을 적용하지 않음으로써, 새로운 TNT 채널과 지역 사업자들 사이의 협력을 용이하게 한다.

넷째, 텔레비전 채널들의 중복소유 규정은 다음과 같이 완화하였다.

- 디지털 지상파 채널 수요는 7개로 제한한다.
- 전국 시청률의 2.5%를 넘는 채널과 아날로그 지역채널의 중복소유는 금지한다.
- 동일 지역에서 두개의 지역텔레비전 채널을 소유할 수 없다.
- 여러 지역의 지역채널을 누적하여 거주민 총합이 1200만 이상이 되는 지역에 방송할 수 없다.

이러한 집중규제의 완화는 다음과 같은 방송시장 집중을 악화시켰다.

앞에 제시한 <표 4-2>를 통해서, 다음과 같은 시장 집중 경향을 파악할 수 있다.

첫째, 이미 무료 아날로그 지상파 시장에서 수직적 집중을 통해, 그리고 케이블과 위성시장에서 수평적 집중을 통해 프랑스 방송시장의 지배적 위치를 차지하고 있는 TF1과 Canal+ 그룹의 유료 디지털지상파 채널 지배현상이 드러난다. TF1은 무료채널 TMC, 유료 디지털지상파 TF6, LCI, Eurosport, TPS Star에 진출했고, Canal+는 무료채널 I Télé와 유료채널 Canal+Cinéma, Canal+Sport, Planète를 소유한다.

둘째, 민영사업자들과 공영 사업자들 사이에 여러 가지 합작 투자로 교차소유를 통한 동업관계가 강화되었다. TF1과 M6는 케이블과 위성방송 사업에서의 동업관계에 이어 TF6에 공동 투자했고, 공영방송 프랑스 텔레비전이 사적 복합매체기업인 라가르테르와 함께 무료 어린이 채널인 Gulli에 투자했다. 결국, 디지털지상파의 도입에서 기존 사업자들을 선호하는 선정을 통해 프랑스 매체기

업의 독과점 그룹에 속하는 라가르데르(Lagardère)사와 TF1의 사주인 부이그(Bouygues)사, Canal+그룹, 그리고 M6그룹의 시장지배 강화를 가져왔다.

2) 개인 이동텔레비전(TMP: Television mobile personnelle) 허가문제

위에서 언급했듯이, 2007년 3월 5일자 ‘시청각방송의 근대화하기 텔레비전 미래에 관한 법’은 개인이동텔레비전(TMP)의 출범을 용이하게 하기 위해, 동일인이 전체 민영, 공영채널을 통합해 지상파로 방송되는 TMP 전체 시청률의 20%까지 누적 소유할 수 있게 하였다. 그 결과 프랑스의 TMP는 2008년 5월 27일 다음과 같은 13개 사업자로 출범했다. BFM TV, Canal+, Direct8, EuropaCorp TV, Eurosport, I Télé, M6, NRJ12, NT1, Orange Sport, TF1, Virgin17, W9이다. 이 중 신규사업자는 대형 영화제작자 록베송의 EuropaCorp TV 뿐이고, 나머지는 대부분 TNT에 진출한 채널들임을 알 수 있다. 이러한 TMP 라이선스 과정도 기존 케이블, 위성, 디지털지상파에 진출해있는 방송사들을 다시 선정함으로써, 기존의 집중구조는 더욱 악화되었다고 분석된다. 일단 이와 같이 일차 TMP 멀티플렉스가 출범했으나, CSA는 새로운 매체로서 TMP의 특성을 살릴 새로운 테마채널과 지역서비스를 위해서 두 번째 멀티플렉스가 필요하다고 주장하며 TMP를 여유 주파수 이용의 우선순위로 놓았다. 2차 TMP 채널선정에서 어떤 채널이 선정될지 주목된다.

3) 여유 주파수 (Dividende numerique)의 사용문제

아날로그 방송이 완전 중단되면서 자유로워지는 여유 주파수를 사용할 수 있는 2012년에는 고화상이 전체 텔레비전의 기본이 될 가능성이 있다. 현재 2011년 11월 이후 현행 아날로그 방송이 사용하던 UHF 전파 대역(1GHz 이하)을 어떤 서비스에 얼마나 할당할 것인가를 두고 활발한 공청 과정이 진행되고 있다. 2008년 4월 국회 여유 주파수 위원회와 총리부 디지털 발전을 위한 정책위원회는 여유 주파수 사용에 대한 온라인 공청을 실시하고 2008년 7월 정책안을 제출한 바 있다. 국회와 CSA는 여유 주파수를 고화상을 비롯한 시청각 서비스에 우선적으로 사용해야 한다고 주장하지만, 초고속 이동통신을 준비하는 이동통신 사업자들의 로비가 심하여 정부가 어떤 결정을 내릴 지가 주목된다. 아래에서 CSA의 견해와 국회 여유 주파수 위원회와 총리부 디지털 발전을 위한 정

책위원회 보고서의 내용을 중심으로 현재 진행되는 여유 주파수에 대한 논의를 이용공론을 정리한다⁸¹⁾.

가) CSA의 방송중심 여유 주파수 사용론

CSA는 여유 주파수 사용 공청회에 대한 공식답변에서 다음과 같이 주장한다.

첫째, 여유 주파수는 디지털 지상파의 전국커버를 위해 우선적으로 사용되어야 한다.

둘째, HD TV와 TMP등 새로운 텔레비전 서비스의 확대를 위해 사용되어야 한다. 이는 위에서 언급했듯이 HD TV와 TMP 허가과정에서 이미 전체 TNT의 고화상화, 그리고 두 번째 TMP 멀티플렉스 안을 통해 시사된 바 있다.

셋째, 디지털 라디오를 최적의 조건에서 도입할 수 있도록 사용되어야 한다. 이러한 여유 전파의 사용 방법은 기존 법을 따르고 국민의 요구에 부응하는 동시에, 새로운 기술이 제공하는 성장의 가능성을 최적화하는 사용이라는 것이다. 세계전파연맹이 지정한 하위밴드(790 862 MHz)를 텔레콤 사용에 할당하는 경우, 프랑스 전역에는 6개 정도의 멀티플렉스가 좋은 조건에서 구축될 수 있을 것이다. 그러나 CSA가 위에 언급한 방송서비스 (즉 TNT의 전국커버와 HDTV화, 그리고 두 번째 TMP 멀티플렉스와 디지털라디오)가 최대한 좋은 조건에서 발전하기 위해서는 2015년에 13개의 멀티플렉스가 필요하다는 계산이고 이것은 여유 주파수의 역량을 넘어서는 수요이다. 이 때 13개의 멀티플렉스는, 이미 고화상이 기준이 되어있을 10개의 TNT 멀티플렉스, 2개의 TMP 멀티플렉스, 그리고 하나의 지역 텔레비전 멀티플렉스다. 이를 위해서 CSA는 정부가 위에 언급한 하위밴드를 성급하게 텔레콤 사업자들에게 할당해서는 안 된다고 주장한다. 이를 2011년까지 아날로그 방송중지 과정에서 사용해야 하고, 2008년 말까지 지역별로 아날로그 방송 중지 후 디지털방송의 전국커버를 위해 필요한 정확한 전파의 양을 상정한 후에야 이차적으로 여유 주파수의 이용을 결정할

81) 아날로그 지상파 텔레비전 방송 중단 후 생긴 전파 재사용을 위한 공청에 대한 방송위원회의 답변(Réponse du Conseil supérieur de l'audiovisuel à la consultation publique sur la réutilisation des fréquences libérées par l'arrêt de la télévision hertzienne terrestre analogique), CSA 공식 인터넷 사이트 참조.

수 있다고 정부의 성급한 정책결정 과정에 우려를 표명했다.

나) 여유 주파수 위원회의 혼합형 견해

2008년에 수상에게 제출된 ‘국회 여유 주파수 위원회와 총리부 디지털 발전을 위한 정책위원회’ 보고서는 이러한 방송서비스 위주의 사고를 전개하는 CSA와 다소 구별되는 결론을 내었다⁸²⁾. 위원회는 여유 주파수의 올바른 사용은 ‘역사적’ 기회로, 이것은 모든 프랑스국민이 골고루 혜택을 받을 수 있도록, 그리고 방송과 인터넷, 텔레콤 사이 갈수록 혼동되는 경계의 문제를 뛰어넘는 논리에 의해 사용된다고 전제하고 다음과 같은 결론을 제시한다.

첫째, 2007년 3월 5일 법이 명시하는 대로 여유 주파수의 대부분은 디지털 방송서비스를 발전시키는데 사용한다. 이를 실현하기 위해 구체적인 제안사항은 다음과 같다.

- 위원회의 분석에 따르면 2012년 까지 전국의 95%를 커버하는 11개의 TNT 멀티플렉스, 전국의 70%를 커버하는 32개 채널을 수용하는 2개의 TMP 멀티플렉스를 형성할 수 있다. 이 때 11개의 TNT 멀티플렉스는 당연히 고화상 방송을 하고, 멀티플렉스 당 4개의 채널, 즉 44개의 고화상 디지털 지상파채널이 가능할 것이다. 이 때 고화상으로의 진화는 점차적으로 진행되어 MPEG2에서 MPEG4로의 이진을 좀 더 최적화해야 한다. 이것은 UHF밴드의 채널 21-60사이에서 이루어질 것으로 국경 지역에서는 이웃 국가와 상호협정이 필요한 사안이다.
- 이러한 고화상 방송이 실제 시청자들의 고화상 프로그램 기대에 어긋나지 않도록 고화상 채널 사업자들의 고화상 프로그램 제작율을 확실히 증가시켜야 한다는 임무를 허가조건에 명시해야 한다.

82) 여유 주파수 위원회의 총리보고서: 여유 주파수의 전국사용 모델 채택을 위하여 (Rapport de la commission du dividend numérique au Premier Ministre : en vue de l'adoption du schéma national de réutilisation des fréquences libérées), 2008년 7월.

- VHF밴드를 디지털 라디오에 할당한다⁸³⁾.

둘째, 하위밴드 (790 862 MHz) 전체를 초고속 이동통신에 할당한다. 공청에 제시된 수많은 보고서를 참조하고 전문가 견해를 통해 위원회는 6개의 현행 전국 아날로그 지상파 채널이 해방시킬 하위밴드는 CSA가 우려하듯이 9개의 텔레콤 채널을 구축하는 것과 아무런 기술적 모순이 아니라는 결론이다. 이것은 특히 30%의 인구가 농촌에 살기 때문에⁸⁴⁾ 도시와 지방 간 초고속 인터넷 보급의 차이, 3세대 이동통신이 전국의 70%에만 보급되는 현실을 감안한 것이다. 따라서 지상파의 일부를 모든 국민이 초고속 통신에 접속할 수 있도록 사용하는 것은 충분히 정당화될 수 있다. 이 때 초고속 통신사업자들은 다음과 같은 과제를 수행해야 한다.

- 전국 커버리지는 전체 채널이 현재 GSM수준 (즉 최소한 99%)에 도달해야 한다.
- 어느 텔레콤 회사에 가입했든 어느 단말기를 사용하든 전국 어디에서나 이 초고속 이동 통신 네트워크에 접속하는 것이 가능해야 한다.
- 채널사용을 최적화하 해서 초고속 서비스가 가능하도록 주파수 분할이 이루어져야 한다.
- 적어도 둘 이상의 사업자를 인허해 사용자에게 유익한 경쟁이 성립되도록 한다.
- 통신사업자들은 2011년 11월 30일로 예정된 하위밴드 해방에 필요한 비용을 분담한다.
- 이 초고속 이동통신 채널이 특정 서비스에 우선권을 주지 않고 모든 콘텐츠가 접속 상의 넷 형평성(net neutrality)을 지니도록 해야 한다.

83) CSA는 2008년 디지털 라디오 사업자 공모를 시작했다.

84) 이에 비해 영국의 농촌인구는 5%, 독일은 20%, 이탈리아는 10%에 불과하다.

셋째, 여유 주파수의 사용은 CSA의 견해대로 2011년을 기다릴 필요 없이 사용하기 위한 신속한 결정이 필요하다. 이를 위해 국립전파소(Agence Nationale des Fréquences)는 국경공유 국가들과 국경에서의 전파증가를 논의해야 하고, 정부는 유럽연합의 조화로운 하위밴드 (790 862 MHz) 사용을 위한 지도력을 발휘해야 한다.

6. 프랑스 공영방송사의 디지털 전환 대응이 한국 공영방송에게 주는 함의

가. 조사결과 요약

1) 프랑스 공영방송의 위상과 운영현황

프랑스 공영방송은 90년대 중반부터 사업다각화를 진행하여 여러 테마채널에 진출하고(Euronews, Mezzo, Planète 등), 비록 재정난으로 투자를 회수하기는 했어도 경쟁 민영채널인 TF1과 공동으로 위성 플랫폼 TPS에도 진출하는 등 적극적인 사업다각화와 복합 기업화를 진행해왔다. 특히 1999 2004년 사이엔 기업 경영형 강력한 사장 테씨에의 효율적인 공사경영으로 누적적자를 감소하고 방송사의 경영개선에서 큰 발전을 거두었다. 지상파 디지털이 시작된 2005년 3월 이후 프랑스 텔레비전은 새로운 100% 공영채널 France 24와 France Ô를 신설했고, 직접 경쟁관계에 있는 민영사업자들과 공동 투자한 새로운 무료, 유료 지상파 채널을 신설했다. 프랑스 텔레비전은 물론 2007 2008년 사이에 허가가 진행 중인 고화상 채널과 개인 이동텔레비전(TMP)에서도 우선적으로 주파수를 배정받았고, 인터넷 사이트를 이용한 무료 재방송 서비스와 시청각 작품들에 대한 유료 비디오서비스를 발전하는 등 풀 포트폴리오 정책을 펴고 있다. 이처럼 가능한 모든 기술적 채널을 동원하여 공영서비스를 확대한다는 공영방송 운영원칙은 정부의 지원을 받고 있다.

프랑스 공영방송 전체의 시청률은 2007년 현재 38.9%로 민영채널 전체의 46.6%와 대형시청자 시장에서 경쟁하고 있다. 수신료와 광고의 이중재정 체제

이고 (64% 대 28%), 광고시장 점유의 점진적인 약세와 낮은 수신료 사정으로 인해 장기적인 재정난을 겪고 있다. 다채널시대로 인해 시청률이 감소하기는 하지만, 이것은 모든 기존 지상파 방송사의 문제이고, 공영방송의 경우, 특히 주 시청자 층의 고령화가 문제로 제기되었다. 이것은 프랑스 텔레비전이 젊은 시청자 층에 인기 높은 미국산 시리즈물을 적게 방송하고 프랑스산 창작물의 프라임타임에 많이 편성한다는 점 등, 그리고 청소년과 청년층에 인기 있는 리얼리티 프로그램을 방송하지 않는 점, 공영방송 편성정책 전반과 관련된 문제이다. 이러한 현실 개선을 위해 프랑스 텔레비전은 타겟 시청자를 특화된 디지털 지상파 채널 France 4(25~45세 대상)와 Guilli(6~14세)를 신설했고, 청소년에게 인기 있는 획기적인 일일연속극과 젊은 시청자에게 소구할 수 있는 새로운 픽션 시리즈 창작에 노력 중이다.

2) 공영방송의 역할과 제도적 변화에 관한 논의

이러한 프랑스 공영방송은 가시적으로는 매우 건강한 기업이고 양질의 프로그램을 제공하지만 방송사 자체는 지속적인 위기 상태이고 그 이유는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 무엇보다도 장기적인 재정부족의 문제이다. 프랑스의 수신료 수준은(116유로) 유럽에서 이탈리아(99유로)를 제외한 최저수준이고, 그 어느 정부도 국민에게 인기 없는 수신료의 인상을 시도하지 않았다. 또한 많은 가구들이 수신료 면제를 받는데 국가는 공영방송사에게 그 면제 분을 보상하는데 정기적이지 못하다. 오직 수신료의 확실한 인상만이 공영방송이 광고수입에 전전공공하지 않고 자율적인 미래정책을 마련해나갈 수 있다는 견해가 지배적이나, 프랑스의 정치 엘리트들은 이를 해결할 능력이 없다. 게다가 새 방송법은 광고를 폐지하고 모자라는 부분을 텔레콤과 인터넷 사업자들과 민영방송의 광고수익에 과세함으로써, 공영방송의 재원을 시장사정에 맡기겠다는 것인데, 이미 현재 경제난을 이유로 법안에 제시된 민영방송 광고수익 3% 과세를 1.5%로, 텔레콤과 인터넷 사업자들에게 0.9%과세가 0.5%로 줄어드는 등 불안함을 보이고 있다.

둘째, 정치권의 지나친 간섭으로 프랑스 공영방송은 자발적으로 미래를 계획할 능력을 발휘하기 힘들다는 현실이다. 프랑스 공영방송은 예산권을 지니지 못하

고, 예산수립은 복잡하고 긴 정부와 국회사이 논의과정에서 결정된다. 게다가 총리, 문화부, 재정부, 등등 수많은 정부 창구들의 간섭을 받으면서, 수많은 반복적인 규제 텍스트들의 요구에 응해야 한다.

2001년부터 실시되고 있는 정부와 공영방송사 사이의 직접 계약인 ‘목표와 수단 계약(COM)’은 이러한 차원에서 또 다른 정부 간섭이라고 보기보다는 공영방송사와 정부사이의 새로운 관계설정의 문제로 이해할 필요가 있다. COM의 목표는 ‘국가와 공영방송사이의 관계를 근대화’하고 재정난으로 야심 있는 사업 투자와 발전을 기획하기 힘든 공영방송에게 구체적인 임무를 부여하는 대신 그 임무를 현실적으로 수행할 수 있는 자원 보장을 약속한다는 것이었다. 그 결과는 상당히 긍정적인 측면이 있음을 볼 수 있었다, 공영방송사는 수치화된 결과로 명백한 실적보고를 해야 하고, 이러한 통제방식의 변화는 당장 경영흑자로 드러났기 때문이다. 현재 COM의 실행이 지닌 실행상의 문제점들(국회와 CSA와의 협조 문제)을 해결하고, CSA의 견해대로 COM의 기간을 사장임기 기간과 맞추어 일종의 임기직 위탁계약(Le contrat de mandatary)으로 만들어 가는 것이 공영방송이 처한 재정 불안정을 해결하고 COM 기간 동안 공영방송이 대 정부 자율성을 지킬 수 있는 최선의 방법이라고 생각된다. COM은 공영방송이 수치화된 결과로 정확히 임무를 수행할 것을 요구하는 반면 어떤 경우에든 그에 필요한 자원을 보장하는 국가와 공영방송사간의 구체적인 계약이기 때문이다.

프랑스의 이러한 현실은 공영방송 발전에 있어 방송과 정부사이의 모순적인 역할관계에 대해 여러 가지 생각할 소재를 제공한다. 공영방송의 질과 독립성에 필수요소인 자원확보에 정부의 개입이 반드시 필요한 반면, 독립적 매체로서 공영방송은 정부개입을 멀리해야 할 필요성이 동시에 존재하기 때문이다. COM은 확고한 수신료 재원이 불가능한 경우, 공영방송사의 미래비전의 최선책이라고 생각된다.

셋째, 프랑스의 공영방송의 위기는 실질적인 프랑스 시청자들의 문화소비 논리의 변화와 방송에 대한 국가 엘리트들 사이의 괴리에서 비롯되는 점이 있다. 새 방송법은 이미 충분히 양질의 프로그램을 방송하고 있는 프랑스 공영방송을 신뢰하고 창작과 개선 능력을 높일 재정지원을 높이는 방향이 아니라, 공영방송

의 상업성만을 비판하여 더욱 ‘문화적’ 프로그램을 많이 방송하도록 광고재원을 없앤다는 결정을 내렸다. 이 때 ‘문화’의 내용은 국가 엘리트들이 생각하는 고급 문화이며, 프랑스 사회의 다문화 사회로의 발전, 국민의 다문화 향수성(omnivore)을 고려하지 않는다. 다시 말해서 여전히 텔레비전 문화를 하나의 문화로 보지 않고 기존의 고급문화를 위에서 아래로 전달하는 매체로 이해하고 공영방송에게 그러한 문화전달의 임무를 수행하라는 것이다. 이러한 발상은 프랑스 공영방송을 지켜온 문화채널로 인식되는 Arte나 소수 시청자와 공공성의 보호를 필요로 하는 PBS 형의 방송으로 만들 위험이 있다. 이것은 위에서 여러 학자들이 우려했듯이 다수 시청자를 확보해서 보편적 서비스 임무를 수행해야 하는 프랑스 텔레비전의 미래를 어둡게 한다.

나. 한국 공영방송에 주는 함의

이와 같은 프랑스의 사정은 한국의 공영방송이 국가와 맺어야 하는 관계에 대해 매우 시사적이다.

- 1) 공영방송은 디지털 다채널화 환경에서 인터넷이 제공하는 모든 가능성을 최대한 이용하고, 모든 채널창구를 이용하여 보편적 서비스에 도달할 수 있는 방식으로 양질의 콘텐츠를 생산하고 최대한 유통시키는 글로벌 복합 미디어 기업으로 발전해나가야 한다. 이 때 가격 정책 등은 매우 복잡한 국가내 사정에 의해 제약을 받지만, 방송사의 창작품을 유료로 서비스하는 것은 일반적인 지적 소유권 원칙에서 공영방송의 보편서비스 원칙에 위배되는 것이 아니다.
- 2) 이 과정에서 확고한 재정을 보장받는 것은 그 무엇보다도 중요한 공영방송의 최적의 발전의 조건이다. 수신료의 현실적인 인상은 광고 시장으로부터의 경쟁에 좌우되지 않고 민영방송과 차별되는 양질의 소신 있는 프로그램을 제작 편성할 수 있는 기본 조건이다. 그러나 프랑스나 한국의 경우처럼 수신료의 수준이 낮고, 정치권이 수신료 인상을 둘러싼 공론형성을 위해 노력하지 않는 환경이라면, 국가라는 규제자로부터 디지털 다매체 환경에 대처할 수 있는 재정확보를 받는 대신 공영방송은 정해진 목표를 달성하도록 노력하고, 그 정해진 목표달성 기간 중 국가의 관섭을 받지 않을 수 있는 국가와 공영

방송 사이의 프랑스의 COM과 같은 수준의 상호계약이 이상적이라고 생각된다. 이것은 목표달성을 지수화하고 객관적으로 평가할 수 있는 도구를 필요로 하기 때문에 한국의 경우, 방송사 문화의 커다란 변화를 전제로 하는 정책이다.

- 3) 디지털화로 개인적 매체소비 행태가 높아가는 현재, 프랑스의 경우가 보여주듯이 공영방송이 대형 시청자에 도달할 수 있는 시청률 동원능력을 지니는 것은 여전히, 아니 전보다 더욱 중요해진다. 공영방송은 다원화되어가는 사회에서 사회적 시멘트, 공론의 장을 제공하는 기능을 수행해야한다. 이를 위해서 시청자들과의 신뢰관계, 이들을 흡인할 수 있는 대중적이면서도 민영방송의 상업적 내용과는 차별되는 프로그램 생산능력은 그 어느 때 보다 중요하다. 이것은 특정 장르를 외면하거나 특정 장르를 본능적으로 선호하는 등 모든 기존관념에서 벗어나 새로운 시청각 프로그램 창작에 대한 투자를 통해 가능하다.

부 록

주요 인터뷰내용 정리

공통된 질문내용

1. 당신의 견해에 따르면, 현재 경쟁 환경 속에서(종합편성 디지털 지상파 채널, 개인이동텔레비전, 아날로그 방송 중단이루 여유 주파수 사용 등) 공영방송의 중요한 임무는 무엇인가?

가. 공영방송의 교육, 정보, 문화에 기초한 지도적인 임무가 여전히 필요한가?

나. 공영방송은 개인이동텔레비전과 여유 주파수를 어떻게 사용해야할 것인가?

다. 공영방송은 보편적 서비스 원칙을 어기지 않으면서 유료 온라인 서비스를 할 수 있을까? 그렇다면 이러한 상업화의 한계는 어떻게 설정할 수 있을까?

2. 이러한 수많은 콘텐츠 제공환경 속에서 공영방송 채널들의 이상적인 편성정책은 무엇인가 ?

가. 좀 더 많은 테마채널로, 아니면 종합편성을 유지해야하나?

나. 현행 공영방송 시스템은 다문화 사회에서도 유효한 모델인가 ? 혹자는 공영방송 시스템은 동질적인 국민국가를 대상으로 한다고 주장한다. 만일 현행 시스템이 더 이상 유효하지 않다면 어떤 변화를 도모해야하는가?

3. 현행 방송법이 예고하는 대로 공영방송 채널에서 광고를 폐지하는 거의 가장 큰 영향은 무엇일까 ?

가. 각 채널의 편성정책에 대한 영향

나. 기존 아날로그 지상파 채널들의 광고수익에의 영향

다. 새로 생긴 디지털 지상파 무료채널들의 광고수익에의 영향

4. 당신의 견해에 따르면 BBC의 공정성(Fairness) 독트린에 비교될 수 있는 프랑스 공영방송의 핵심 이데올로기가 무엇이라고 생각하는가?

가. BBC는 종종 좌파적 경향이라고 비판을 받는 반면 프랑스 공영방송은 그 반대 비판을 받는 편이다. 이것은 이유 있는 비판인가?

나. 프랑스 공영방송이 국가에 대해 힘없음의 근본 원인은 무엇인가? 저널리스트 그룹을 포괄해서 국가 엘리트 를 생산하는 프랑스식 과정에서 비롯된, 기자들의 전문성이 미흡해서인가?

5. 2001년부터 COM이 마련되어, CSA가 부과하는 공영방송의 임무서 이외에 국가가 직접적으로 프랑스 공영방송에 개입할 수 있게 되었다. 공영방송의 미래에 대해 이러한 국가의 개입을 어떻게 평가하는가?

6. 결국 무엇이 끊임없이 지속되는 프랑스에서의 공영방송 위기의 주된 원인이라고 생각하는가?

인터뷰 내용정리

제롬 부르동 (Jérôme Bourdon). 텔아비브 대학 부교수, 프랑스 방송사전문가

공영 방송은 현행 다채널 환경에서 그 어느 때 보다(plus que jellies), 미국의 경우처럼 극소 채널로 전략하거나 아예 없는 채널이 되어서는 안 되고 대형 민영채널과 경쟁 같은 대열에서 경쟁하면서 유익한 오락과 양질의 정보를 제공하는 대형 중앙 집중적 전국채널로 존재할 수 있어야 한다. 다채널 환경에서 저층민을 위한 보편서비스 차원으로 내려가서는 안 된다. 그러려면

플랫폼을 다각화 하는 동시에 지상파라는 지배적 플랫폼에서 강한 위치를 유지할 필요가 있다.

이 목표를 위해서는 적어도 강력한 두 채널이 필요 (BBC 모델). 하나는 건전한 오락 (건전한 리얼리티 프로그램도 가능하고, 공영방송이 리얼리티 프로그램을 방송한다고 창피한 일이 아니다), 하나는 우수한 수준의 토론을 제공하는 상호보완적 종합편성이 바람직하다.

다문화 사회가 단일 국민국가 모델에 의지하는 공영방송을 약화할 것이라는 견해는 프랑스의 경우 시기상조이다. 미국 같은 국가에서도 여전히 국민의 50퍼센트가 4개 네트워크를 시청한다. 다문화 현상은 오히려 극단적 개인주의 (hyper individualisme)의 문제로 봐야한다. 소수민족/문화 미디어 (신문, 라디오, 텔레비전)의 경우 해당 커뮤니티 텔레비전 시청이 다수를 차지하는 것이 아니라 이들도 일반편성 전국채널을 더 많이 시청한다는 현실을 간과해서는 안 된다. 공영방송은 이러한 사회변화와 다양성이 표출될 수 있는 포럼을 대다수 시청자가 시청가능 시간에 유지하는 것이 반드시 필요하다.

사르코지 대통령의 공영방송 개혁법은 공영방송의 재원을 잘라내는 최악의 상황을 가져올 것이다. 이미 다큐멘터리 예산이 삭감되는 등 직접적인 결과가 나오고 있다. 공영방송엔 과거 테씨에(Marc Tessier) 같은 전문 경영인 사장이 필요하다. 현 파트릭 드 카롤리스(Patrick de Carolis) 사장은 정치인들의 허수아비이다. 그는 이미 진정한 공영방송 프로그램인 미디어이터 주간방송 (Héβδο de médiateur)을 없앤 것 등 실수를 거듭하고 있다.

공영방송의 광고 삭제는 대형 민영채널들로 광고 몰아주기 효과를 낼 것이다.

프랑스 공영 텔레비전의 정치적 독립성은 복잡한 문제이다. 저녁 뉴스는 TF1과의 경쟁 등으로 인해 간혹 오보 등 문제가 있는 것이 사실이나, 일반적인 정보처리와 리포트 (팔레스타인 관련 보도 등)는 20년 전에 비해 월등히 질적으로 향상되었다.

19세기 이후 국내적인 갈등이 표면화된 적이 없는 영국의 경우 BBC가 정부에

대해 중도좌파 정도의 입장을 유지할 수 있지만, 프랑스의 경우처럼 국내의 정치적 갈등정도가 높고 (20세기 동안 프랑스 내부의 정치적 불안정을 보라) 정치적 콘센서스도가 낮은 경우 대중매체가 지나치게 논쟁적(polémique)일 수는 없다. 이것은 프랑스 엘리트 생산 과정이나 저널리스트와 정치인의 인접성 (이것은 어느 나라에서나 관찰되는 현상이다) 문제라기보다 정치적 맥락의 문제이다. 미국의 경우 저널리스트가 워싱턴과 인척 관계일지라도 집단적으로는 정부정책과 반대되는 라인을 형성할 수 있다.

프랑스 지속적인 공영방송 위기의 원인은 다음과 같다.

첫째, 정치인들이 텔레비전을 영화처럼 문화정책의 핵심에 있는 매체로 인식하지 못했다. 텔레비전이 영화산업을 보조하도록 하는 것, 텔레비전에 영화적인 작품 원칙을 부여하는 등이 그것의 증거이다.

둘째, 그 결과로 텔레비전을 수신료라는 독립된 재원으로 강력하게 지원하는 것이 아니라 (이것은 영국, 북유럽의 경우) 인기 없는 수신료를 인상하지 않고 주변적인 수입으로 만족케하고 있다. 그 결과 프랑스 공영방송은 새로운 콘텐츠 창작에 전념할 수 없었기에 멀티미디어 플랫폼 사업으로 진입해야 하는 마당에 BBC와 같은 방대한 카탈로그를 지니지 못했다. 프랑스의 공영방송을 '지적으로 가난한 매체'로 보고 멀어져간 인텔리겐차 부재로 인해, 영국 BBC에 견줄만한 다큐나 정보의 생산이 없다. 이로 인해 텔레비전 픽션물도 창의적이지 못하고 소극적이다. 정치권의 방송참여는 끊임없는 방송 재구조화를 가져오는 병폐이다. 국가는 공영방송의 재원과 독립을 보장하고 내용에는 절대 참견해서는 안 된다.

공영방송의 광고 삭제는 광고 논리에서 상업방송과 경쟁하는데 익숙한 (즉 대중소구에 익숙한) 공영방송에는 중대한 위기이다. 새 공영방송법은 정치권력이 공영방송에 일반이익의 이름으로 직접 참견할 위험을 내포한다. 정부는 공영방송의 내용에 참견해서는 안 된다.

에릭 매그레(Eric Magret), 파리 3대학 언론정보학과 교수, 미디어 사회학

현재 공영방송은 목표를 재 정의하는 중대위기에 처해있다. Elisabeth Zacka의 글을 보라. 이에 따르면 공영방송은 탄생 시부터 지니는 본래의 목표가 있다고 볼 수 없다. 즉 반드시 방송해야하는 장르가 있는 것도 회피해야만 하는 저질 장르가 따로 있는 것도 아니다. 현재 BBC가 리얼리티 쇼를 방송하고 있는 것을 보라. 어느 것도 타부시하지 않고 모든 공영방송 관련된 정책을 재고해야 할 시기이다. 공영방송은 무엇보다도 다른 민영채널에는 없는 프로그램들 (고급정보, 정치 프로그램 등)을 방송해야하는 동시에 다수의 공중에 서비스하는 프로그램 방송해야 한다. 즉 공영방송은 대중적 인기를 얻어야하고 이점에서 다른 민영채널에서 방송하는 프로그램 포맷을 방송할 수밖에 없는 운명이다.

프랑스는 무엇보다도 공영방송이 ‘진정한’ 문화, ‘고급’ 문화를 대중에게 보증해야한다는 신화에서 깨어나야 한다. 왜냐하면 이러한 ‘진정한’ 문화란 위에서 아래로 억지로 보급하는 힘을 전제로 하고 이것은 소수문화와 대중문화를 억압하는 데, 이들 또한 ‘고급’문화 만큼이나 존재해야할 이유가 있는 문화들이다. 텔레비전에 고유한 연속극, 시청자참여 프로그램 등 프로그램은 그 자체가 텔레비전 문화의 산물이다. 오페라 등 고급문화가 텔레비전의 지원을 받는 이유는 그것이 ‘고급’이기 때문이 아니라 소수문화가 되었기 때문에 다른 소수문화들과 동등한 위치에서 공영방송의 지원을 받을 필요가 있다는 이유에서 다루어져야 한다.

공영방송의 편성은 따라서 대중에 소구하는 동시에 다문화주의, ‘고급’문화도 포함하는 소수문화에 대한 존중을 원칙으로 해야 한다. 이러한 편성정책은 일반편성이나 전문편성이냐의 문제를 재정의 하도록 한다. 일반편성 미국 채널들이 45퍼센트 수준에서 시청률의 최저수위가 안정을 찾았음을 참조할 필요가 있다.

참 고 문 헌

1. 연구서 및 연구논문

- BARDOEL Johannes & d'HENENS Leen, « Reinventing public service broadcasting in Europe : prospects, promises and problems », Media, Culture, Society, Sage, 2008, vol 30(3) : 337 355.
- BOURDON Jérôme, « Public Service Broadcasting in Europe », The Medi(3rd Edition), Edited by D. Albertazzi & P. Cobley, Lonodn, Pearson Education, 2009년 출판 예정
- BOURDON Jérôme, « France : all quiet on the PSB front? », communication in Internationl Symposium : Autonomy, Accountabilit and Assessment of Public Service Broadcast Journalism, Seoul, South Korea, September 9th 2005.
- BOURDON Jérôme, “Genres télévisuels et emprunts culturels : l’américanisation invisible des télévisions européennes », Réseaux, 2001, n°107, pp.209 236.
- CREEBER Glen, “Hideously White” : British Television, Glocalization, and National Identity”, Television New Media, 2004 ; 5:27.
- HALLIN D.C. & MANCINI P. Comparing Medias Systems : Three Models of Media and Politics, Cambridge : Cambridge University Press, 2004.

LOSIFIDIS Petros, *Public Television in the Digital Era : Technological Changes and New Strategies for Europe*, Hampshire and New York :Palgrave Mcmillan, 2007.

MACE Eric, *As seen on television, les imaginaires médiatiques. Une sociologie postcritique des médias*, Edition Amsterdam, 2006.

MACE Eric, *La société et son double : une journée ordinaire de télévision*, Paris : Armand Colin, 2006.

MAIGRET Eric, *Sociologie de la communication et des médias*, Paris: Armand Colin, 2007.

MAIGRET Éric et MACE Éric (dir.), *Penser les médiacultures. Nouvelles pratiques et nouvelles approches de la représentation du monde*, Armand Colin/Ina, 2005.

MAIGRET Eric, *L'hyperprésident*, Paris, Armand Colin, 2008.

MISSIKA Jean Louis, *La fin de la télévision*, Paris: Seuil, 2006.

RIOUX Jean Pierre & SIRINELLI Jean François, *La culture de masse en France de la Belle Époque à aujourd'hui*, Paris, Fayard, 2002.

RIGONI Isabelle (dir.), *Penser l'altérité dans les médias*, Paris, Armand Colin, coll. "Médiacultures".

RIGONI Isabelle (dir., avec C. Cossée et E. Lada), *Faire figure d'étranger : regards croisés sur la production de l'altérité*, Paris, Armand Colin, coll. "Sociétales" (dir. François de Singly).

RIGOIN Isabelle (dir.), Qui a peur de la télévision en couleur ? la diversité culturelle dans les médias, Montreuil, Aux lieux d'être, 2007.

WOLTON Dominique, Sauver la communication, Paris: Champs Flammarion, 2007.

WOLTON Dominique, Éloge du grand public. Une théorie critique de la télévision. Paris : Flammarion, 1990.

2. 보고서 및 각종 공식 문헌

시청각 커뮤니케이션과 새로운 시청각 공영서비스에 관한 법안, 2008년 10월 22일(Projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et au nouveau service public audiovisuel, 22 octobre 2008)

2007년 12월 11일자 유럽의회와 유럽위원회의 디렉티브 2007 / 65 /CE, '시청각미디어 서비스에 대한 강령'(directive « Services de médias audiovisuels »)

1986년 9월 30일 커뮤니케이션 자유법(개정 증보, 해설판), CSA 내부자료, 2008년 9월.

2006년 3월 31일자 '동등한 기회에 관한 법(Loi relative à l'égalité de la chance)'

개정법 n°86 1067 과 시청각 관련 각종규제조항의 실행법 (해설판), CSA 내부자료, 2007년 10월,

청소년 어린이 보호와 디지털 지상파 텔레비전에 대한 방송사 의무에 대한 CSA의 권고모음, 2007년 12월 1일자 현황, CSA 내부자료.

무료 디지털지상파 채널 연차보고서: TMC, 2007년, CSA, 2008년 9월

무료 디지털지상파 채널 연차보고서: Virgin 17, 2007년, CSA, 2008년 9월 .

무료 디지털지상파 채널 연차보고서: GULLI, 2007년, CSA, 2008년 9월

무료 디지털지상파 채널 연차보고서: BFM TV, Direct 8, Europe 2TV, France4, Gulli, i>Télé, NRJ 12, NT1, TMC Monte Carlo, W9, 2007년 10월.

텔레비전과 라디오의 광고, 협찬, 원거리 판매, CSA넵자료, 2008년 1월.

CSA 내부 조직원칙, CSA 내부자료, 2008년 3월.

Jean François Copé, Rapport de la Commission de la nouvelle télévision publique, 2008년 6월 25일.

Jean Louis Missika, Les Entreprises publiques de télévision et les Missions de service public, rapport de mission pour le ministre de la Culture et de la Communication, 1997.

프랑스 방송위원회의 공영 텔레비전 프로그램 정책제안 (Observations et propositions du Conseil Supérieur de l'Audiovisuel concernant les lignes éditoriales des chaînes de France Télévisions), 2008년 6월 16일

Eric Besson, France Numérique 2012 : Plan de développement de l'économie numérique, www.francenumerique2012.fr

국회 공영방송 조사 보고서(Rapport mission d'information service public), 2007년, 5월, 프랑스 국회자료, 281pages.

프랑스 텔레비전의 2007년 재무보고서(Rapport financier).

프랑스 텔레비전의 2007년 사업활동 보고서(Rapport d'activités).

여유 주파수 위원회에 대 총리 보고서 :여유 주파수의 전국사용 모델채택을 위하여 (Rapport de la commission du dividend numérique au Premier Ministre : en vue de l'adoption du schéma national de réutilisation des fréquences libérées), 2008년 7월.

아날로그 지상파 텔레비전 방송 중단 후 생긴 전파 재사용을 위한 공청에 대한 방송위원회의 답변(Réponse du Conseil supérieur de l'audiovisuel à la consultation publique sur la réutilisation des fréquences libérées par l'arrêt de la télévision hertzienne terrestre analogique)

Présence et stratégies des médias de service public sur les services numériques, IMCA (International Media Consultants Associés), DDM 에 제출된 전문가 보고서, 2008년 7월 1일.

André Lange, 공영방송 재원에 대한 비교분석, 프랑스의유럽연합의장이 마련한 '지디털시대의 공공서비스 미디어' 회의 발표. 스트라스부르그, 2008년 17 18일

홍석경, 방송산업 구조 변화와 소유규제 정책 프랑스, 한국방송영상산업진흥원 연구보고서, 프랑스 편, 2006년 11월, pp. 43 85.

이은미 외 6인, 공영방송 정체성 확립방안 연구, 방송위원회 정책연구, 2007년 12월

3. 인터넷 자료

<http://www.observatoiremedias.fr>

<http://www.csa.fr>

<http://www.ddm.gouv.fr>

<http://www.mediametrie.fr>

<http://www.premierministre.gouv.fr>

<http://www.francetelevisions.fr>

제 5 장 종합 결론 및 정책 제언

지금까지 이 연구의 조사 대상국인 영국 독일 프랑스의 공영방송이 디지털 미디어 환경에 대처하고 있는 방식을 살펴보았다. 이 장에서는 끝으로 3국의 국가별 연구 결과와 함의를 종합하여 이들 세 나라의 적용 방식이 한국 공영방송의 진로 설정에 시사하는 바를 검토하면서 몇 가지 정책 제안을 제시한다.

1. 공영방송의 미래 모델에 대한 사회적 합의의 도출

서론에서 지적한 것처럼 디지털 미디어 환경은 공영방송이 나아갈 수 있는 여러 길을 제시해주고 있다. 그러나 하나의 선택지만이 있는 것이 아니다. 제시된 모델에 따르면 디지털 미디어 환경에서 공영방송은 과거와 같이 방송구조에서 중심적 위치를 차지할 수도 있고 시장 경쟁 상황에서 점차 그 임무를 축소시켜갈 수도 있다. 그 선택은 우리 국민과 공영방송사 그리고 정책당국이 합의를 이루어 스스로 결정할 과제이다. 현재 우리 사회에는 공영방송의 미래에 대한 체계적인 논의가 결여돼있다. 정부당국이나 학계 연구기관들이 산발적으로 논의를 진행하고 정당이 법안을 마련하고 있지만 국가 차원에서 체계적이고 종합적으로 검토하는 작업이나 기구는 마련돼 있지 않다. 따라서 디지털 미디어 전환기를 맞고 있는 이 시점에서 공영방송의 목적과 임무 그리고 책무성을 방송 구조 전체에서 검토하는 작업이 필요하다.

정책 제언 1:

디지털 미디어 환경에서 공영방송의 목적과 목표, 사회적 임무를 방송구조 전반의 관점에서 검토하고 정책 대안을 제시하는 국가 차원의 검토위원회를 구성하고 연구 결과를 정책에 반영하여야 한다.

2. 디지털 미디어 환경에서 공영방송 임무의 재 설정

공영방송이 지상파 위주의 공공서비스 (Public Service Broadcasting)에서 다양한 채널과 서비스를 제공하는 공공서비스 미디어 (Public Service Media) 로 전환해 가고 있는 것은 본 연구의 대상국인 영국 독일 프랑스에서 확인되었다. 국가 간에 다소 차이는 있지만 이는 도도한 시대적 흐름이다. 이러한 전환기에 우선 요구되는 것은 디지털 미디어 환경에서 공영방송의 목적과 목표 그리고 사회와 수신료 납부자에 대한 임무와 책무를 전반적으로 재검토하는 작업이다. 왜냐하면 공영방송사가 디지털 미디어로 전환하게 되면 서비스의 내용과 대상, 제공 방식에 큰 변화가 일어나기 때문이다. 그러나 이러한 작업은 방송사 경영진이 단독으로 결정할 문제가 아니라 국민과 시민사회 그리고 정책 당국과 전문가 등 관련 이해 당사자의 의견을 광범하게 수렴하여 결정할 문제이다. 따라서 공영방송사의 새로운 목표 설정과 임무를 재검토하고 이를 명문화하여 경영의 지침으로 삼고 또한 경영평가의 기준으로 삼기 위해 영국이 도입한 제도를 벤치마킹할 필요가 있다.

정책 제언 2:

- 1) 공영방송의 목적과 임무를 디지털 미디어 환경에 맞게 재 설정하고 이를 문서로 명문화해야 한다 (예: BBC 의 목적수행서 (Purpose Remits)).
- 2) 이러한 목적수행서에 근거하여 공영방송 각 채널에 대한 서비스 면허(Service License) 를 부과해야 한다.
- 3) 이러한 문서는 공영방송사와 감독기구인 이사회 간에 계약의 형태로 작성하여 방송법 개정의 지난한 과정을 피하면서 법적 효력을 갖는 현실적 방안을 선택한다.
- 4) 이러한 목적수행서와 서비스 면허는 계약기간 동안 경영진의 업무성과 평가의 자료로 활용해야 한다.

3. 공영방송사가 공공서비스 미디어 (PSM)로 전환할 수 있도록 청사진을 마련해야 한다.

공영방송사의 지속적인 중추적 역할을 전제할 때 정책 당국은 지상파 위주의 공영방송사가 디지털 서비스를 제공하는 미디어로 전환시키기 위한 정책 청사진을 마련해야 한다. 이 연구에서 확인할 수 있듯이 영국, 독일, 프랑스 정부는 공영방송사가 디지털 미디어 환경에서 계속해서 특유의 공적 과업을 수행할 수 있도록 디지털 영역으로 진출하는 것을 원칙적으로 허가하고 있다. 대부분 지상파, 디지털 채널, 온 라인 서비스 등 채널 포트폴리오 (portfolio) 를 갖추게 하고 있다. 이러한 포트폴리오 정책은 채널 특화를 통해 시청자의 다양한 요구를 충족시켜 젊은 시청자 층을 끌어들이고 편성의 딜레마를 어느 정도 해소할 수 있게 한다. BBC는 iPlayer, BBC 온라인, 팟캐스팅, 디지털 채널, 양방향서비스, 고화질 텔레비전 등 다양한 디지털 콘텐츠를 제공하는데 성공함으로써 모든 플랫폼에 유통될 수 있는 다품종 양질의 콘텐츠를 생산해내는 가장 창의적이고 효율적인 조직으로 탈바꿈하는데 성공하고 있다. 또한 서비스의 도달률을 확대함으로써 존재의 정당성을 계속 확보하는데도 성과를 거두고 있다. 그러나 영국이 이렇게 공영방송사에 풀 디지털 서비스를 허가하는 데 비해 독일은 공영방송사가 상업 미디어 영역에 과도하게 진출하는 것은 불허하는 정책을 펴고 있다. 공영방송의 공공성이 훼손되는 것을 막고 시장의 성장 또한 배려하는 정책이다. 이러한 이유에서 지금과 같은 변혁기에는 정책 당국이 방송사 시민사회 등 이해 당사자들의 의견을 광범하게 수렴하여 공영방송의 디지털화에 요구되는 정책을 확립하여 혼란을 제거해 주어야 한다.

정책 제안 3:

정책 당국은 공영방송사가 디지털 방송환경에서도 특수한 사회적 목적을 수행할 수 있도록 적절한 디지털 채널과 서비스 포트폴리오를 갖추어 공공 서비스 미디어 (PSM) 로 전환하는 정책을 마련해 주어야 한다.

4. 공공 서비스 미디어 (PSM) 로의 전환을 돕기 위해 정책 당국은 공영방송사에 필요한 재정 지원을 해야 한다.

독일은 2001년과 2005년에 방송기술발전으로 인한 시설투자와 디지털화를 위해 수신료를 인상해 주었으며, 영국은 수신료를 물가상승률에 추가 퍼센트를 더해 디지털 미디어 사업과 전환 사업을 돕고 있다. 프랑스도 지난 20년 이래 가장 혁신적인 방송개혁안이라며 지난 10월 말 제출한 새 법안에서 2001년 이후 시행해 온 대로 수신료를 인플레이션 증가율에 따라 인상하고 인터넷 및 휴대전화 사업자에 대해 연간 총수익에 과세해 공영방송에 대한 재원을 확보할 것이라고 밝힌바 있다. 이러한 추세는 각국 정부가 공영방송사가 디지털 미디어 서비스 제공자로 전환하는데 필요한 재정을 지원하는 것이 불가피하다고 인식하고 있음을 보여준다. 그러나 각국은 이와 동시에 지원금에 대한 대가로 공영방송사에 대한 업무 감독을 강화하고 있는 것 또한 사실이다.

정책 제언 4:

- 1) 공영방송의 디지털 미디어 서비스를 위해 수신료 인상은 불가피하다. 단, 재정 지원을 받기 위해서 KBS, MBC 등 공영방송사들은 과거와 같은 안주와 일탈에서 벗어나 경영 합리화를 포함한 공적 책무성에 대해 일층 엄중한 의무감을 갖고 미디어 경쟁 상황에 대처함으로써 국민의 지원에 보답해야 한다.
- 2) 공영방송의 수신료와 공적 지원금을 확보하기 위해 프랑스처럼 텔레콤과 인터넷 등 수익성 높은 통신 사업자에게 공영방송 발전기금을 부과하는 방안을 검토해야 한다.
- 3) 재정 지원에 대한 사후 성과평가는 철저히 이루어져야 한다.

5. 공영방송사의 신규 사업 진출은 엄격한 타당성 검증을 받아야 한다.

공영방송사의 신규 사업 진출은 공영방송사 이사회 차원에서 좀 더 엄격히 관리해야 한다. BBC 트러스트가 BBC 신규 사업의 타당성을 오프콤(Ofcom)과 합동으로 치밀하고 정교한 실증 분석을 통해 판단하는 것은 우리가 벤치마킹해야 할 부분이다. 그리고 판단기준은 그러한 사업이 해당 공영방송사만이 아니라 사회와 수신료 납부자 전체에 공적 가치를 발생시킬 것인가 라는 거시적 차원에 입각해야 한다. 여기서 공영방송의 공적 가치에 대한 판단은 공영방송만의 가치가 아니라 방송 시장에 미치는 영향도 고려하면서 해야 한다. 그 균형점에 대한 논의는 사회적 합의를 필요로 한다.

정책 제안 5:

- 1) 공영방송사가 신규 서비스나 사업에 진출할 때는 감독기구인 이사회나 방송통신위원회의 엄밀한 타당성 검토 과정을 통과해야 한다.
(예: BBC 트러스트의 공적 가치 테스트 (Public Value Test))
- 2) 공영방송사의 사업 확대는 공적 과업의 필요성과 우리나라 방송 통신 구조에 미치는 영향도 거시적 차원에서 균형 있게 검토한 뒤 이루어져야 한다.

6. 공영방송사의 업무성과 평가방법을 획기적으로 개선해 실천해야 한다.

디지털 환경에서 공영방송사가 생존하려면 무엇보다 수신료를 납부하는 국민의 신뢰를 얻는 것이 선결 과제이다. 이렇게 하려면 국민이 내는 귀중한 수신료가 한 푼도 낭비되지 않고 효율적으로 사용된다는 사실을 공영방송사 경영진이 국민에게 증거를 낱알이 제시하고 납득시켜야 한다. 독일은 공영방송사의 공적 과업을 위해 필요한 재원을 방송 수신료를 통해 안정적으로 조달해주는 대신, 다른 한 편으로는 공영방송의 방송 수신료의 집행이 투명성을 가지고 철저하게 공익적인 목적으로만 사용하도록 경영감사와 회계감사를 통하여 검증을 하

고 있다. 영국에서는 2003년 커뮤니케이션법에 의해 감사원 (National Audit Office) 이 BBC가 수신료에 대응하는 지불대비 가치 (value for money) 를 창출하고 있는지 평가하는 작업에 더 큰 역할을 하게 되었으며 새로 도입한 서비스 면허 (Service License) 를 통해 업무성과를 더욱 엄정하게 평가하게 되었다. 프랑스 또한 공영방송사와 CSA가 공적 임무 수행에 대해 계약을 맺고 있다. 그러나 현재 우리나라 공영방송사의 경영은 공영방송사의 주인이 국민인지 방송인들인지 정치인들인지 모를 정도로 혼돈의 상태에 빠져있다. 공영방송사 경영진과 직원, 그리고 정치권의 일대 각성이 필요하다. 공영방송사들은 방송의 자율성을 내세워 국가의 감독에 저항하는 태도를 취하고 있지만 그러한 입장은 그것이 정치적 배경이 있을 때처럼 정당하지 못한 경우에만 국민이 납득할 수 있다. 만약 경영을 합리화하라는 국민의 요구가 정당한 것일 때 언론의 자유나 방송의 정치적 독립만 내세우고 경영 쇄신에 인색한 태도를 보인다면 장기적으로 국민이 공영방송을 외면하게 되어 쇠락의 길로 접어들 수밖에 없다. 이를 시정하기 위해 그 동안 소홀했던 공영방송사의 업무성과를 더욱 엄정하고 정교하게 평가하는 제도적 장치를 시급히 만들어 시행해야 한다.

정책 제언 6:

- 1) 공영방송사의 경영에 대한 평가를 지금보다 강화해야 한다.
- 2) 이를 위해 수신료 등 공영방송의 재정 수요와 경영 전반을 평가하는 독립적인 평가기구를 방송사 외부에 설립해야 한다 (예: 독일의 KEF).
- 3) 이 기구에서 감사 (audit) 기능을 수행하도록 하여 감사원의 감사가 초래하는 부작용을 방지한다.
- 4) 경영평가 결과를 경영진의 인사에 반영하는 규정을 만들어 무능한 경영자는 퇴출시켜야 한다. 이를 위해 중간평가 제도의 도입을 검토해야 한다.

7. 공영방송 정책과 운영에 관해 수신료 납부자, 방송사, 이해 당사자 등의 의견을 체계적으로 수렴하는 제도를 확립해야 한다.

공영방송이 디지털 미디어 환경에 어떻게 적응해가야 할 것인가라는 문제는 방송사와 정책 당국만이 결정할 일이 아니라 수신료 납부자 등 이해 당사자 모두가 참여해 결정해야 할 과제이다. 공영방송은 국민의 것이기 때문이다. 따라서 공영방송사가 공익적 디지털 서비스를 제공하는 기구로 전환하는 과정에서 공영방송의 목적과 목표, 서비스 범위와 내용, 국민에 대한 책무성 등 여러 정책을 결정하기 전에 이해 당사자들의 의견과 입장이 광범하게 수렴되어야 한다. 영국은 커뮤니케이션 법 (2003) 의 권고에 따라 문화성, 오프콤, BBC 등이 정책 결정을 할 때 과거보다 더 체계적인 의견 수렴 (consultation) 절차를 시행하고 있다. 이러한 절차는 공공의 이익이 걸린 정책 이슈에 대해 광범하게 의견을 수렴함으로써 방송정책의 민주성을 확보해야 한다는 논리에 근거한 것이다. 우리의 경우 정책 현안에 대해 이해 당사자들의 참여가 확대되고 활성화 된 것은 사실이지만 공청회를 사후 합리화 수단으로 이용한다든가 공청회마저 입장 차이를 내세워 물리적으로 무산시키는 사태가 벌어지고 있는 것이 현실이다. 또한 기록성이 떨어지는 말이 아닌 정교한 문서의 형태로 포지션 페이지를 제출해 일반에 널리 공개함으로써 공론장에서의 논의를 통해 속의 민주주의적 의사결정 문화를 확립해가야 한다.

정책 제안 7:

- 1) 공영방송 정책에 대한 논의는 방송사, 수신료 납부자, 시민사회, 방송계 등 이해 당사자들의 입장과 의견을 체계적으로 수렴하는 제도적 절차를 마련해 진행함으로써 정책 수립의 절차적 및 실질적 민주성을 증가시켜야 한다.
- 2) 이를 위해 이해 당사자의 의견을 문서로 제출하고 시민들에게 투명하게 공개하여 시민이 쉽게 확인할 수 있는 제도를 마련함으로써 이를 바탕으로 정책 현안에 대한 공론을 형성해 가야 한다.
- 3) 공영방송사의 이사회와 경영진은 현재의 소극적인 태도를 벗어나 방송의 편성, 경영 전반에 대해 더 적극적으로 수신료 납부자들의 의견을 청취하고 수렴함으로써 시청자의 주권 의식을 증진시켜야 한다.