

방통융합정책연구 KCC-2020-35

공공·공익채널 등 정부지원 방송채널 평가방안 연구

A Research on the Evaluation for Government-supported
Broadcasting Channels with Special Reference to the
Government and Public Interest Channels

이상식/유승관/김희경/김정명/장지연/정범주

2020. 12

연구기관 : 계명대학교 산학협력단



방송통신위원회
Korea Communications Commission

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

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『공공·공익채널 등 정부지원 방송채널 평가방
안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2020년 12월

연구기관 : 계명대학교 산학협력단
총괄책임자 : 이상식
참여연구원 : 유승관/김희경/김정명/장지연/정범주

목 차

요약문

제 1장 서론	1
제 1절 연구의 수행 배경과 필요성	1
제 2절 연구의 내용과 방법	2
제 2장 국내 공공·공익채널 등 정부지원채널의 법제도	3
제 1절 공공성과 공익성 개념	3
제 2절 공공·공익채널의 정책과 제도	12
제 3절 공익 채널 운영 연혁	19
제 4절 공공·공익채널 운영의 문제점	24
제 3장 국내 공공·공익채널 등 정부지원 방송채널 현황	28
제 1절 국내 공공·공익채널 등 정부지원 방송채널 현황	28
제 2절 정부지원채널의 시청률 현황	45
제 4장 해외 주요국 정부지원채널과 평가 제도	62
제 1절 미국의 공공·공익채널 현황	61
제 2절 캐나다의 공공·공익채널 현황	93
제 3절 영국의 공공·공익채널 현황	102
제 4절 프랑스의 공공·공익채널 현황	120
제 5절 해외 사례 분석 결과의 시사점	149
제 5장 유사목적 및 공익채널 평가 현황 분석	158
제 1절 지상파 채널 평가	158

제 2절	재승인 채널(보도 및 종편 채널) 평가	169
제 3절	방송채널사용사업자(PP) 평가	179
제 4절	유료사용사업자의 PP 평가	185
제 5절	공익채널 평가	189

제 6장 정부지원채널 평가에 관한 전문가 의견 조사207

제 1절	심층 인터뷰	207
제 2절	정부지원채널 운영 전반	208
제 3절	공익채널 선정 평가에 대한 조사 결과	231
제 4절	PP 제작역량 평가에 대한 조사 결과	245
제 5절	시청자미디어재단 평가에 대한 조사 결과	260
제 6절	정부지원 채널에 대한 평가 결과의 활용 방안	275
제 7절	정부지원채널 평가와 관련된 조직의 역할 조정 방안	279

제 7장 결론 : 정부지원채널에 대한 평가 방안285

제 1절	현행 평가 제도를 보완한 평가 방안	286
제 2절	공공·공익 목적을 달성하기 위한 새로운 평가 방안	296
제 3절	본 연구의 한계점 및 후속 제도 개선을 위한 제언	299

참고문헌 300

부 록 311

표 목 차

<표 2-1> 헌법 및 타법에서의 국가, 국가기관에 대한 해석	14
<표 2-2> 공공·공익채널 선정 관련 법적 기준	15
<표 2-3> 방송 평가 제도의 소관 부처 현황	18
<표 2-4> 공익채널(2005~2017)	19
<표 2-5> 공익채널(2005~2007)	20
<표 2-6> 공익채널(2010~2020)	21
<표 3-1> 공공 및 공익 채널 등 정부지원 채널 현황	28
<표 3-2> 공공·공익채널의 1일 평균 시청률 현황	47
<표 3-3> 공공·공익채널의 도달률 현황	49
<표 3-4> 공공·공익채널의 시청시간 비교	50
<표 3-5> 정부지원 채널의 가구시청률 추이분석	51
<표 3-6> 정부지원 채널의 가구점유율 추이분석	53
<표 3-7> 정부지원 채널의 가구도달률 추이분석	55
<표 3-8> 정부지원 채널의 시청가구 시청시간 분석	57
<표 4-1> 주요성과 지표 (KPI, Key Performance Indicator)	96
<표 4-2> 주정부에서 운영하는 공공교육방송	96
<표 4-3> 영국 멀티채널 사업자들 현황	106
<표 4-4> 영국 지역 방송 사업자들 현황	107
<표 4-5> 방송 동향 조사 범위와 방법	113
<표 5-1> 재허가 심사위원회 구성 방식	159
<표 5-2> 지상파방송 심사 내용과 배점	160
<표 5-3> 2018년도 지상파방송사업자 재허가 심사항목 및 배점	161
<표 5-4> 지상파방송 평가에 대한 세부 규칙 내용 ① 내용 영역	164
<표 5-5> 지상파방송 평가에 대한 세부 규칙 내용 ② 편성 영역	165
<표 5-6> 지상파방송 평가에 대한 세부 규칙 내용 ③ 운영영역	166

<표 5-7> 방송평가 규칙 개정 연혁	167
<표 5-8> 재승인 심사위원회 구성 방식	169
<표 5-9> 재승인 심사 항목 및 배점	170
<표 5-10> 종합편성채널 심사 내용과 배점	170
<표 5-11> 방송프로그램의 장르특성에 따른 구분	180
<표 5-12> 방송프로그램의 장르특성에 따른 구분	180
<표 5-13> 2020년도 방송콘텐츠 제작역량 평가 세부 항목 및 배점	181
<표 5-14> 유료방송사업자(KT)의 PP 평가 기준	185
<표 5-15> 월 단위 평가지표	186
<표 5-16> 월 단위 평가요소 및 평가방법	187
<표 5-17> 연간 종합 평가지표	188
<표 5-18> 연간 단위 평가항목	188
<표 5-19> PP채널평가 등급 분포표(안)	188
<표 5-20> 공익채널 선정 인정에 관한 고시	189
<표 5-21> 공익채널 선정 및 장애인복지채널 인정에 관한 고시	190
<표 5-22> 공익채널 선정 기준	192
<표 5-23> 평가기준의 세부기준 및 평가방법	198
<표 5-24> 2/4분기 공익·장애인복지채널 편성 계획 및 실적	203
<표 6-1> 심층 인터뷰 응답자	207
<표 6-2> 의무전송 채널 현황	212
<표 6-3> 공익채널의 채널 번호 배치 현황	221
<표 6-4> 2+1+1 평가 승인 방식	233
<표 7-1> PP제작역량 평가 제도 개선 방안	288
<표 7-2> 시청자미디어재단의 공익채널 실적 평가 제도의 개선 방안	290
<표 7-3> 공익채널 선정 평가 제도의 개선 방안	293
<표 7-4> 콘텐츠 경쟁력 강화를 위한 새로운 평가제도	298
<표 7-5> 채널 경쟁력 강화 사업 평가의 주요 항목	299

그 립 목 차

[그림 2-1] ‘공익’의 정책 철학적 개념 다양성과 방송 공영성의 다층적 개념	4
[그림 2-2] 공익성 방송분야 [시행 2017. 11. 7.] [방송통신위원회고시 제2017-12호, 2017. 11. 7. 일부개정]	16
[그림 3-1] 시청률과 도달률의 차이	48
[그림 3-2] 정부지원채널의 가구시청률×가구도달률 비교	59
[그림 3-3] 정부지원채널의 가구시청률×시청한 가구의 시청시간 비교	60
[그림 3-4] 정부지원채널의 가구도달률×시청한 가구의 시청시간 비교	60
[그림 4-1] CBC 재정 운영 현황	95
[그림 4-2] TVO 연간 영업 이익	99
[그림 4-3] EU 수평적 규제체계 개념과 영국의 방송통신 면허체계 비교	103
[그림 4-4] 하루 평균 미디어 이용 시간 (2020년 4월 기준)	103
[그림 4-5] 채널별 평균 시청 변화 (2020년 1월-6월)	104
[그림 4-6] 상업TV방송과 온라인 사업 수익 비교 (2014~2019 현황)	105
[그림 4-7] 영국 군방송 서비스 홈페이지	108
[그림 4-8] 국방 TV 홈페이지	109
[그림 4-9] 공적 가치 체계 구조	118
[그림 4-10] 공적 가치 평가 방법	119
[그림 4-11] 공적 가치 파일럿에 사용된 평가 기준의 예	120
[그림 4-12] 지표 1 : 시청각 창작 투자 최소 금액	128
[그림 4-13] 지표 2 : 영화 제작 투자 최소 금액	128
[그림 4-14] 지표 3 : 누적 시청자	130
[그림 4-15] 지표 4 : 프랑스 3, 지역 방송 프로그램 비율	131
[그림 4-16] 지표 5 : France O 채널	132
[그림 4-17] 지표 7 : 디지털 시청자 (FTV의 디지털 플랫폼)	133
[그림 4-18] 지표 8 : 임금 총액	136

[그림 4-19] 지표 9 : 임직원의 신뢰 정도	137
[그림 4-20] 지표 10 : 제작 감사 정책 강화	137
[그림 4-21] 상업 수익 확대	138
[그림 4-22] 지표 1 : 유럽 시청각, 영화, 멀티미디어 작품의 창작 및 유통 투자 금액	139
[그림 4-23] 지표 2 : ARTE 프랑스의 오리지널 제작 프로그램의 총 시간	139
[그림 4-24] 지표 3 : 송출 방식과 지역을 모두 포함한 월간 온라인 동영상 조회수	140
[그림 4-25] 지표 4 : 방영되는 콘텐츠 중 유럽 콘텐츠 비율	140
[그림 4-26] 지표 5 : 유럽 영화 창작에 투자하는 재정 지원 비율	141
[그림 4-27] 지표 6 : 프랑스 시청자 비율	141
[그림 4-28] 지표 7 : 상업 수익 비용 확대	141
[그림 4-29] 지표 8 : (공공 서비스 지출 + 행정 비용 지출) / 총자금	142
[그림 4-30] 지표 10 : (정규직 임금 + 비정규직 임금) / 총자금	142
[그림 4-31] 지표 1 : 기존 시청자층에서의 전반적인 인지도와 만족도 평가	143
[그림 4-32] 지표 1.2 : 방송 전문성, 공정성, 목적 평가	143
[그림 4-33] 지표 3 : 선형 / 비선형 시청자들의 주간 평균 수	144
[그림 4-34] 지표 2 : 프랑스 24 채널 스페인어 방영 런칭 일정	144
[그림 4-35] 지표 4 : 디지털 플랫폼이나 소셜 미디어를 통한 월별 시청자 수 ...	145
[그림 4-36] 지표 5 : 아프리카 TNT에서의 방영 확대	146
[그림 4-37] 지표 6 : HD 방송 확대	147
[그림 4-38] 지표 7 : 인사 비용 (급여, 수당, 보험금, 사회 보장 등 모두 포함) ..	147
[그림 4-39] 지표 8 : 임금 제공에 있어서 성평등	148
[그림 4-40] 지표 9 : 전체 재정 중 자체 자금 비율 확대	148
[그림 5-1] 공약채널 사후 평가 시스템	196
[그림 7-1] 새로운 평가 제도 운영 절차	297

요 약 문

1. 제 목

공공·공익채널 등 정부지원 방송채널 평가방안 연구

2. 연구 배경 및 필요성

경쟁이 점점 심해져 가고 있는 유료방송 시장에서 공공 공익 채널들의 미래는 어떻게 될 것인가? 과연 존립이 가능할 것인가? 향후 유료방송채널의 과당 경쟁에 더하여, 상업적 OTT의 활성화와 VOD 시청의 증가 경향은 다채널 시장에서 공공 공익 등 정부지원채널의 위상과 정체성을 점점 더 위협할 것으로 예상된다.

정부는 공공 공익 채널들의 필요성을 인식하고 선정해왔다. 그렇지만, 공공 공익 채널들의 프로그램 질에 대해서는 지속적으로 회의적인 문제 제기가 있어왔다. 공공 공익 채널의 성격에 맞지 않는 프로그램이 방영되고 있다는 것이다. 채널 콘텐츠의 질적인 역량을 강화하기 위해서는 선정된 정부지원채널들에 대해서 사후 실적 평가와 같은 모니터링이 이루어지고 있는 이유이기도 하다. 과연 현행 시청자미디어재단의 공익채널들에 대한 사후 평가 제도가 효율적으로 작동되고 있는지에 대한 점검이 필요한 때이다.

지금까지 방송통신위원회는 일반 PP들에 대해서 제작역량평가를 실시해왔다. 공익 공공 채널은 이러한 평가 대상에서 제외되어 있다. 일반 PP 제작역량평가를 공공 공익 채널 등 정부지원채널에까지 확대 적용할 필요가 있는지, 그 필요성이 있다면 평가 방안을 어떻게 재정립해야 할 것인지에 대한 검토가 요구된다.

완전 경쟁에 가까운 상업적 유료방송채널 시장에서 공공 공익 채널의 공익적 목표 달성을 위해, 역량 있는 공공 공익채널을 선정하고, 정부가 지원하는 것은 매우 중요하다. 공익 채널 선정 평가에 대한 점검 역시 필요하다.

3. 연구의 구성 및 방법

본 연구에서는 다음과 같은 주요 내용들을 중심으로 살펴보기로 한다.

- 국내 공공공익채널 등 정부지원 방송채널의 법제도
- 국내 공공공익채널 등 정부지원 방송채널 현황
- 국내 방송 평가 제도의 운영
- 해외 주요국 정부지원 방송채널 현황 및 평가 사례
- 정부지원채널 평가에 관한 전문가 의견 조사
- 정부지원채널의 평가 방안

본 연구에서 사용된 연구 방법들은 다음과 같다. 첫째, 국내 공공 공익채널 등 정부지원 채널들의 운영, 실적들을 살펴보기 위해, 홈페이지 분석과 문헌 연구를 하였다. 채널들의 실적들은 시청률 및 시청 도달률을 조사하였다. 둘째, 공공 공익 채널 등 정부 지원채널들의 평가 제도, 법제도들을 분석하였다. 셋째, 미국, 영국, 캐나다, 프랑스 등 해외 주요국들의 공공 공익채널 등 정부지원 채널 운영 현황과 평가 제도들을 살펴보았다. 마지막으로, 현행 공공 공익 채널 등 정부 지원채널들의 평가에 대해 살펴보고 개선할 점들을 도출하기 위해 산학연 방송 전문가들을 대상으로 심층인터뷰를 하였다.

4. 연구 내용 및 결과

1) 공공·공익채널 등의 정부지원채널과 관련된 법제도

본 연구 결과, 현행 정부지원채널들과 관련된 법제도상 개선해야 할 점들이 나타났다. 공익채널과 공공채널을 담당하는 소관부처가 달라서 법제도상 미비점이 나타났다. 공익채널은 방송법 제70조제8항에 근거하여, 시행령 제 56조의 2(공익채널의 선정 및 운용) 조항에 위임하고 있다. 선정 기준 및 절차에 대해서는 방통위 규칙 제27조1항에 규정하고 있다. 한편, 공공채널은 방송법 제70조 제3항에 근거하여, 채널의 인정 절차 및 방법 등에 관한 필요 사항은 과기정통부 장관이 고시토록 위임하였다(시행령 제54조 제3항). 그렇지만, 인정/선정 기준 및 절차 규정에 대한 규정이 없다.

정부지원채널 소관 부처의 다기화 역시 문제점으로 나타났다. 과기정통부는 산업 진흥을 담당하며, 일반 PP들의 등록과 공공채널 선정업무를 맡고 있으나 제대로 된 평가 제도 운영을 하고 있지 않다. 방통위는 공익 공공성 규제 업무를 담당하며, 지상파방송, 종편 및 보도채널, 공익채널, 일반 PP에 대해 선정 및 다양한 평가를 진행해 왔다. 지상파방송과 종편 및 보도 채널은 방송평가, 공익채널은 시청자미디어재단에 위임하여 사후 실적 평가를 하고 있다.

다양한 정부 부처에서 채널 운영에 재정적 지원을 하고 있다. 문화체육관광부는 KTV국민방송과 국악방송, 교육부는 방송대학TV, 고용노동부는 한국직업방송, 과기정통부는 사이언스TV, 방송통신위원회(방송통신발전기금)와 문화체육관광부는 아리랑TV, 서울특별시는 TBSTV를 재정 지원하고 있다. 이러한 채널들은 공공채널의 특성을 지니고 있으나, 공공채널을 선정하는 과기정통부에서 공공채널로 선정하지 않은 채 운영되고 있다.

이와 같이 공익 채널과 공공 채널을 관장하는 부처가 다르고, 지원 정책과 평가 제도가 별도로 운영되고, 공공 채널의 선정이 일관성이나 체계성이 결여됨으로 인해 정부 지원채널에 대한 평가 제도 자체의 효율성을 근본적으로 약화시키고 있다.

2) 해외 주요 선진국 사례

미국, 캐나다, 영국, 프랑스와 같은 해외 주요국들에서 정부지원채널들의 운영 현황과 평가 제도에 대해서 살펴보았다. 이상 주요국들에서는 방송매체의 본격적인 확산으로 규제의 필요성이 제기된 1920년대 이후 방송에서의 공익성 유지를 위해 공적채널에 대한 관리와 지원을 유지하고 있는 것으로 보인다. 이를 위해 보편적으로 공익성 책무를 더 많이 부여받고 있는 공영방송채널과 유료방송의 일부 채널도 최소한의 공익성 구현을 위해 주로 수신료, 자율적 후원, 공적기금, 다채널 프로그램 공급업자로 부터 징수되는 수수료 등에 의해 공익성 구현을 위한 공영방송 재정지원이 이루어진다는 측면에서 큰 틀에서 볼 때 한국의 공공·공익채널과 유사한 점이 있다. 우리나라와 같이 정부나 정책기관이 특정채널을 직접적으로 선정하는 방식은 아니지만 공익성 책무를 다하고 있는지에 대한 관리 감독을 위해 공영방송의 경우 외부방식의 사후평가는 존재하고 강화되고 있는 추세다.

그렇지만 공익성을 유지하는 방법으로 미국의 FCC, 캐나다의 CRTC, 영국의 OFCOM, 프랑스의 CSA와 같은 정책기관이 주기적으로 공익성 구현을 위한 사회적, 기능별 영역을 설정하여 직접적인 선정에 관여하지 않는다는 면에서는 우리나라의 경우와 차이가 있다.

해외 각국은 고유의 방식과 사례를 통해 방송사를 평가하고 있다. 미국의 경우 교육적, 정보적, 문화적 성격을 갖춘 지역공동체의 필요를 충족하는 프로그램 편성, 의무적인 자문위원회 설치, 캐나다의 경우 콘텐츠의 비율, 디지털 도달률, 디지털 관여도, 방문 횟수, 지역 뉴스 관여도, 지역프로그램 제작비용이 주요 기준이었다. 영국의 경우 소수 인종 및 민족 관련 콘텐츠 반영, 독립제작사의 참여비율, 도달율, 품질, 영향력, 경제적 지불가치 등을 중요하게 고려하였다. 프랑스의 경우 제작 혁신과 다양성 증대를 목적으로 시행되는 지원금, 영화 제작과 유럽 콘텐츠, 프랑스 콘텐츠 제작 지원을 위한 투자 금액, 시청각 장애인에 위한 계획, 후원과 방송 기금을 제외한 프로그램 판매 예상수익, 수신료 내역에 대한 경제성 분석, 인적 자원과 재정 관리 개선을 위한 계획 등을 중요하게 고려하였다. 프랑스의 평가 제도는 국내 상황에서 적용하기에 그 가능성이 높아 보였다.

3) 정부지원채널에 대한 평가 방안

본 연구에서 공공·공익채널 등의 정부지원채널의 역량 강화를 위해 평가 제도에 대해 다각적으로 살펴보았다. 국내 지상파방송, 방송채널사용사업자들에 대한 평가 제도들도 살펴보았는데, 플랫폼 사업자들에 의한 방송채널사용사업자 평가와 정부에 의한 평가가 차이가 있었다.

이 연구에서 국내 공공·공익채널 등의 정부지원채널들에 대해 전문가들의 의견을 수렴하였다. 현행 이루어지고 있는 세 가지 평가 방안에 대해 의견을 수렴하였다: ① PP 제작역량 평가, ② 공익채널 사후실적 평가, ③ 공익채널 선정 평가에 관련해서다.

PP 제작역량 평가, 공익채널 사후실적 평가는 성격이 다르지만, 현행 평가 제도를 보완한 후 공공·공익채널 등의 정부지원채널 평가에 적용 가능한지 여부를 함께 고려해보았다. 그리고 제작 역량평가나 사후 실적 평가도 중요하지만, 역량 있는 채널을 선

정하는 것도 중요하기에 앞의 두 평가와 공익 채널 선정 평가는 목적이나 평가의 틀이 많이 다르지만 개선할 점에 대해 살펴보았다. 이 세 가지 현행 평가 제도에 대한 검토 이후, 새로운 평가 제도를 제시하였다. 이에 대해서는 다음 소절인 정책적 활용 내용에서 구체적으로 설명한다.

5. 정책적 활용 내용

1) 현행 평가 제도를 보완한 평가 방안

PP제작역량 평가 제도의 보완을 통한 평가 방안

본 연구는 현행 PP 제작역량 평가 제도와 공익채널 사후실적 평가 제도의 보완을 통한 적용 가능성을 모색해 보았다. 방통위는 일반 PP들을 대상으로 경쟁력 강화 평가를 실시해왔다. 공익채널은 다른 PP채널과 유사한 채널이다. 다른 PP채널에게 요구되는 것과 같은 수준의 제작 역량이 기본적으로 갖추어져 있어야 하며, 따라서 동일한 평가를 공익채널에 확대 적용하는데 문제가 없을 것으로 예상된다.

현재 일반PP도 동일 기준으로 평가한 뒤 자본규모별, MPP별 등으로 그룹핑하여 재평가 하고 있으므로 공공채널 및 공익채널들만 묶어서 평가하도록 한다.

프로세스경쟁력과 성과경쟁력 측면에서 공공채널, 공익채널이 다른 일반PP와 어느 정도 차이가 있는지 알아보는 것은 정부의 정책수립의 기초 자료로서 의미 있을 것으로 보인다.

상업적 유료방송에서 평가받고 있는 제작역량 평가방식이 정부지원채널에 적용된다면 공공·공익성 측면에서 방송의 가치 구현이 어려워질 수 있기 때문에 평가 항목은 세심한 조정이 필요하다.

정부지원채널의 경우 대중적 선호도와는 동떨어진 장르를 취급하고, 상업적 성과를 목표로 하지 않기 때문에 현행 평가 항목 중에서 ‘국내시장 유통역량’, ‘해외시장 유통역량’, ‘국내시장 방송사업 수익’, ‘해외시장 방송사업 수익’ 과 같은 경제적 성과 지표로 평가하는 것은 적절하지 않다.

공익채널의 경우에는 프로그램의 질을 높이고 다양성 제고라는 측면에서 경제적 평가항목중 국내방송수익항목은 넣어도 무방할 것이다.

경쟁기반 채널 평가모형이므로, 성과경쟁력의 배점에서 ‘시청자선호도(시청 점유율)’의 배점을 대폭 상향해 시청자 선호와 평가를 높게 반영할 필요가 있다.

평가 기준의 모호성, 평가의 중복성, 평가의 타당성 측면에서 다음과 같은 평가 항목의 수정, 보완이 필요하다.

- 콘텐츠 인력 정의 필요함
- 인건비와 제작비의 모호한 경계
- 프로세스 경쟁력에 유통 기준(판매량)은 성과 경쟁력과 중복
- 시청 점유율은 평가의 타당성 측면에서 떨어지기에 시청 도달률로 대체

다음과 같은 추가 지표를 포함할 것을 제안한다.

- 추가 지표 1 : 이용자들의 도달율을 높이기 위한 사업자의 디지털 플랫폼 확장 노력
- 추가 지표 2 : 시청자들의 인지, 선호, 평가
- 추가 지표 3 : 시청자와의 소통
- 추가 지표 4 : 공익 활동 기여(공익광고 실적 등)

공익채널 사후실적 평가제도를 보완한 평가 방안

현행 제도를 보완하여 시행하는 또 다른 방안으로 공익채널 사후 실적 평가 제도를 활용하는 방안이 가능하다. 시청자미디어재단은 방통위의 위임을 받아 공익채널들의 사후 실적을 평가하는 제도를 운영하고 있다. 이에 현행처럼 시청자미디어재단이 방통위의 위임을 받아서 공공채널 등의 정부지원채널들에 대해 평가하는 방안도 현실적으로 실현 가능성이 높아 보인다.

이 방안은 시청자미디어재단이 공익채널에 대해 이미 평가를 하고 있기 때문에, 공익채널과 성격이 다소 비슷한 공공채널까지 확장한다는 점에서 보다 현실적이지만 현행 평가 제도의 실효성을 향상시키기 위해서 다음과 같이 몇 가지 보완할 점을 건의한다.

시청자미디어재단의 프로그램 모니터링에 대한 전문성을 강화하는 것이 무엇보다 중요하다. 방송사업자가 제출한 실적보고서와 시청자미디어재단의 모니터링 결과를 토대로 평가하고 있는데, 사업 실적을 부풀릴 가능성을 배제할 수 없기에 실적보고서 검증에 보다 유의할 필요가 있다. 정성적 평가, 프로그램 품질 평가 등과 같은 질적 평가를 가미하는 것도 검토할 필요가 있다. 각 채널의 특수한 상황을 고려한 평가 방법을 모색하는 것도 채널 경쟁력을 강화를 위해 바람직할 것이다. 시청자미디어재단의 전문편성 비율 실적 평가 기준과 플랫폼 사업자의 채널 선정 평가 기준이 상이함으로 사업자 자료 제출하는데 어려움을 시정하는 것이 필요하다.

공익 채널 선정 평가 제도를 보완한 평가 방안

공익채널을 선정한 후 사후 평가하는 제도도 중요하지만, 경쟁력 있는 공익 채널 선정 자체도 채널 경쟁력 강화를 위해 선행되어야 한다. 이에 공익채널 선정 제도의 보완 방안에도 대해서도 검토하였다.

지금까지 공익 채널 선정 평가 제도 운영의 주요한 특징은 다음과 같다. 첫째, 사회복지 분야에서 15년 동안 법률 복지, 출산·육아·아동·청소년복지, 두 분야 치중되어 있다. 그 외 노인, 보건·의료, 경제·소비자 복지 채널들은 선정되지 못하였다.

둘째, 과학·문화 진흥, 교육 및 지역 분야는 하위 항목이 다소 중첩적이거나 하위 항목으로 구성되기에 공통점이 약한 문제가 있었다. 한국직업방송 사회복지 분야의 채널로 선정되었지만, 교육 및 지역 분야 중 평생·직업 교육 심사 항목과 비슷한 특징을 보였다. 교육과 지역을 한 분야로 묶기에는 타당성이 약하다. 분야별 선정하는 것이 의미가 약하고, 분야 구분의 문제점을 고려할 때 분야 구분하는 것을 없애는 것도 전향적으로 검토해 볼 필요가 있다.

공익 채널 선정 평가 제도의 개선 방안으로 다음과 같이 제시하고자 한다. 첫째, 공익 채널 선정 주기를 현행 2년이나 타 방송 사업자 재허가 기간 등을 고려하여 선정 주기에 대해 검토할 필요가 있어보인다. 지난 10여년 이상 기간동안 선정 채널들이 거의 변화가 없다는 점 역시 감안해서이다. 보다 구체적으로 2+1+1+1 재승인 방식의 도입을 권고한다. 유효기간 2년에 1년씩 연장 승인하는 방안이다.

둘째, 면접조사나 현장조사 등 평가 방법을 병행할 필요가 있다. 비계량 항목들이 많아, 심사위원들 간의 편차가 있기에 해당 채널 확인이 필요하기 때문이다.

셋째, 평가 항목의 중요성, 타당성, 공정성, 명확성, 신뢰성 부분에서 문제점을 감안하여 대안을 제시하고, 배점을 조정할 것을 건의한다. 아울러, 몇가지 다양한 추가 지표들을 포함할 것을 제안한다.

- 추가 지표 1 : 이용자들의 채널 이용(예, 시청도달률)
- 추가 지표 2 : 이용자들의 접근성 확대 노력 가점
- 추가 지표 3 : 채널의 특성을 고려한 가점
- 추가 지표 4 : 공정성·공익성 및 실현가능성 항목에 공익 광고 편성도 가점

2) 공공·공익 목적을 달성하기 위한 새로운 평가 방안

현행 평가 제도는 평가 결과를 경쟁력 강화를 위한 충분한 지렛대로 활용하지 못하는 한계를 보이고 있다. 동일한 잣대로 사업자들을 평가해서 줄 세우는 현행 평가 제도는 유료방송 콘텐츠 사업자들의 전문편성의 정체성을 살리는데 어려움이 있다. 자칫 잘못하면 공공·공익 채널 등과 같은 정부지원채널들의 경우 평가 제도가 경쟁력을 강화하는 것이 아니라 정체성을 훼손하는 역기능을 초래할 가능성을 배제할 수 없다.

이에 공공·공익채널의 목적을 좀 더 달성하기 위한 새로운 평가 방안을 모색해 보았다. 새로운 접근 방법은 프랑스 제도를 한국적 상황에 적용하는 방안이다. 이미 프랑스 의회에서 성공적인 평가 제도로 인정받은 방안이다.

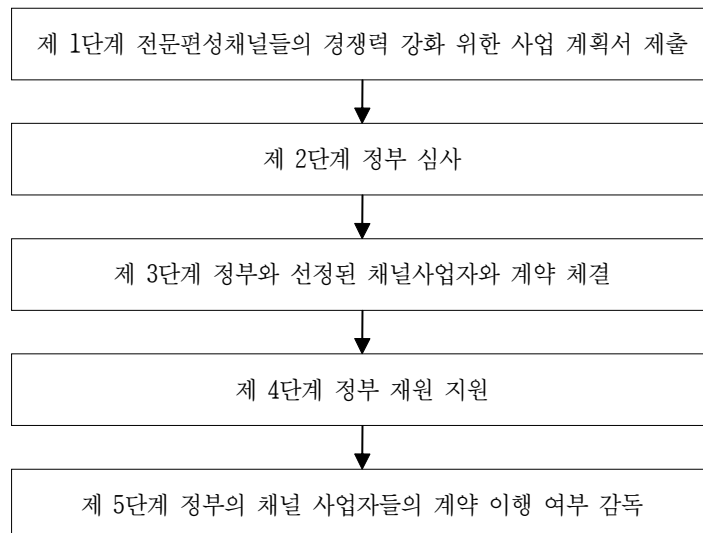
새로운 평가 패러다임은 경쟁력 강화를 위한 평가 제도에 역점을 둔다. 새로운 평가 패러다임은 유료방송 콘텐츠 선진화를 위한 방통위의 비전을 담는다. 과거처럼 정부에서 선진화를 위한 계획을 수립하고, 사업자들이 따라오는 방법을 지양한다. 새로운 패러다임은 사업자들이 스스로 발전계획을 수립하여 추진하도록 하고, 정부는 후원하는 방식이다. 기존 접근 방법과는 완전히 다르다. 위에서부터 관이 주도하는 개혁 방식(top-down)이 아니라, 아래로부터 민간이 주도하는 개혁(bottom-up) 방식이다. 이러한 개혁적인 방안은 방송 정책 사상 처음으로 시도한다는 점에서 역사적 의의가 있다. 민간의 창의성과 자율성을 최대한 방송콘텐츠 선진화를 위한 동력으로 활용할 수 있을 것으로

로 기대된다.

현행 방송발전기금을 사업자들의 운영비로 지원하는 방식으로는 좋은 효과를 내는데 한계가 있다. 영세한 공익, 공공채널들은 기본적으로 MPP와 같은 상업채널들과 경쟁하여 좋은 효과를 내기가 어려운 시장 상황이다. 공익, 공공채널들은 방송 플랫폼 사업자들의 채널 편성이라는 일차적인 높은 장벽을 넘기가 쉽지 않다. 의무전송 채널을 제외하고는 대부분 불리한 상위티어에 포함되어 있고, 채널 번호가 높다. 이러한 공공·공익 채널이 직면하고 있는 어려운 시장 환경은 시청자들의 낮은 접근성과 낮은 시청률로 나타난다.

이러한 현실의 한계를 극복하고, 공공·공익채널들이 경쟁력을 갖도록 하기 위한 구체적 대안으로 다음을 제안한다. 콘텐츠 사업자들이 자신들의 전문채널 특성을 강화하기 위한 특성화 계획을 수립하여 방통위에 제출한다. 방통위는 심사위원단을 구성하여 심사, 승인한다. 그리고 개별 사업자와 계약을 체결한다. 방통위는 계약을 제대로 이행하고 있는지에 대해서 매년 평가하여 지속적인 지원 여부를 결정 한다. 만약 실적이 제대로 나올 경우, 인센티브를 주어서 더 나은 효과가 나오도록 한다.

새로운 평가 제도 운영 절차



이러한 평가 제도는 방송통신발전기본법에 근거하도록 한다. 재원은 방송발전기금과 정부 예산으로 확보한다. 현행 평가 제도는 방송법에 근거해 있다. 지원 제도는 방송법 보다는 방송통신발전기본법에 근거하는 것이 입법 취지를 고려할 때 바람직하다. 방송법은 규제 정책, 방송통신발전기본법은 지원 정책의 근거법으로 활용하는 것이 해당법의 특성과 잘 맞는다.

콘텐츠 경쟁력 강화를 위한 새로운 평가제도

목적	공공·공익 채널들의 경쟁력 강화
법적 근거	방송통신발전기본법
재원	방송발전기금 및 정부 예산

콘텐츠 경쟁력 강화를 위한 사업 지원 대상은 제작에서 유통에 이르기까지 사업자들이 경쟁력 강화를 위해 필요한 모든 영역을 포함한다. 그 평가 영역에는 인력 양성, 제작, 유통, 포맷 개발, 시나리오 창작, 해외 진출을 위한 방안 등을 포함한다.

공공·공익채널의 경쟁력을 높이거나, 콘텐츠 산업의 국제 경쟁력을 높이기 위한 사업에는 가점을 부여한다. 젊은 층들은 선형 방송보다 비선형 방식의 방송 소비나 SNS 등을 활용한 소비를 선호하는 현재 경향이 앞으로 더욱 강해질 것이다. 이들의 변화하는 소비 행태를 반영한 플랫폼 기반 구축과 디지털 플랫폼 송출에 역점을 둔다. 국제 경쟁력 강화를 위한 사업에는 가점을 부여한다.

6. 기대효과

본 연구 연구들은 공공·공익 등 정부지원 방송채널 및 평가 관련 정책 기초 자료로 활용할 수 있을 것이다. 나아가 유료방송시장에서 공공·공익채널의 가치 지향성을 재정립하는 계기가 될 것이다.

상업적 방송 환경에서 공적 채널의 역할을 제고하기 위한 정책 마련을 위한 기초 자료로 활용할 수 있을 것이다. 새로운 뉴미디어 플랫폼의 영향력이 더해가는 시점에서 공공성·공익성 제고를 위한 정책 수립에 도움이 되는 자료를 제공할 것이다. 방송 채널 다양성을 구현하도록 하고, 다양한 분야의 공적 가치 전달 수단으로서의 공공·공익채널 육성 전략을 수립하기 위한 정책 자료로 활용할 수 있을 것이다.

공공·공익채널의 공공성·공익성에 부합하는 가치 기준을 마련하는데 도움을 줄 것이다. 공공·공익채널에 다양한 사회적 가치를 반영토록 한다. 이 결과, 시청자의 공적 분야에 대한 관심을 제고하는 효과를 기대한다.

평가방식 개선을 통한 공공·공익채널 접근성을 정책적으로 확보하는데 유익한 자료를 제공할 것이다. 이에 공공·공익채널의 접근성 확보를 위한 플랫폼 정책을 마련하기 위한 기초 자료로 활용할 수 있을 것이다.

SUMMARY

1. Title

A Research on the Evaluation for Government-supported Broadcasting Channels with Special Reference to the Government and Public Interest Channels

2. Objective and Importance of Research

The purpose of this study was to review and re-establish the evaluation system to strengthen the competitiveness of government-supported channels such as public service and public interest channels in the pay broadcasting market.

The government has recognized the need for public service channels and selected them. However, there has been persistent skepticism about the quality of public service channels' programs. In other words, programs that do not suit the nature of public service channels are being aired. It is time to check whether the current post-evaluation system for public service channels of the Community Media Foundation is working efficiently. Until now, the Korea Communications Commission has conducted production capacity evaluations on general program providers, however public service channels are excluded from this assessment. It is necessary to examine whether the production capacity evaluation on general PPs needs to be extended to government-supported channels such as public service channels and how to redefine the evaluation plan if necessary.

3. Contents and Methods of the Research

In this study, we will focus on the following highlights:

- o Legal system of government-supported broadcasting channels, such as public service and public interests channels in Korea
- o Current status of government-supported broadcasting channels such as public service and public interests channels in Korea
- o Operation of the domestic broadcasting evaluation system
- o Current status and evaluation of government-supported broadcasting channels in major foreign countries
- o Experts' opinion survey on the evaluation of government-supported channels
- o Evaluation system on government-supported channels

The research methods used in this study are as follows. First, the website analysis and literature study were conducted to examine the operation and performance of government supported channels such as public service channels in Korea. Each channel performance are examined with ratings and reach ratings. Second, the evaluation system and legal system of government-supported channels such as public service or interests channels were analyzed. Third, we looked at the current status of government-supported channels and evaluation systems, including public service and public interest channels in major foreign countries such as the United States, the United Kingdom, Canada, and France. Finally, in-depth interviews were conducted with broadcasting industry-academic experts to examine the evaluation of government-supported channels to derive improvements in current public service and public interests channels.

4. Research Results

1) Legal and institutional problems of the current evaluation system

Due to the different departments in charge of government channels and public interest channels, there were deficiencies in the legal system. Public interest channels are selected by the Korea Communications Commission and operate various evaluation systems. Meanwhile, government channels are selected by the Ministry of Science and ICT, but there is no evaluation system. The different departments governing government and public interest channels, separate support policies and evaluation systems, and lack of consistency or systematic selection of public channels fundamentally undermine the effectiveness of the evaluation system itself.

2) Case analysis on Major Foreign Countries

Foreign countries are evaluating broadcasting companies through their original methods. In the United States, programming to meet the needs of local communities, digital reach, local news engagement, and local program production costs were the main criteria. In the UK, the importance of reflecting minority and ethnic-related content, participation rates, reach rates, quality, influence, and economic value were considered. In France, funds for innovative and diverse production, investments for film production and European content, French content production support, plans for disabled people, expected program sales and broadcasting funds, economic analysis, human resources, and financial management were considered. Interestingly enough in France, the government was operating a unique evaluation system, which seemed likely to be applied in domestic situations.

3) Evaluation systems regarding government-supported channels

This study examined the evaluation systems in various ways to strengthen the capabilities of government-supported channels and also looked at evaluation systems for domestic terrestrial broadcasting and program providers. There was a difference between the evaluation of PPs by platform operators and the evaluation by the government.

This study gathered experts' opinions regarding the evaluation systems on government-supported channels. Although PP production capacity evaluation and public service channel post-performance evaluation have different characteristics, we considered whether it can be applied to government-supported channels. In addition, evaluation method on selecting public service channel was reviewed. After reviewing these three current assessments, a new assessment scheme was proposed.

5. Policy Suggestions for Practical Use

In this study, we focused on the need to improve the current public interest channel selection evaluation, the Community Media Foundation's post-performance evaluation, PP production capacity evaluation, and how existing evaluation systems can be expanded to strengthen the production capacity of public interest channels. Furthermore, the introduction of a new evaluation system applicable to the Korean situation was considered through the overseas case analysis. The French evaluation system seemed most likely to be applied among the four countries reviewed. When approaching conservatively, the current evaluation system should be revised and applied, however to approach more innovatively and resolutely, the French evaluation system gave significant policy alternatives to be applied in the Korean situation.

1) Ways to improve the current evaluation system

(1) Expansion of current PP production capacity evaluation to government-supported channels

Only government and public service channels have to be grouped and evaluated separately. If the production capacity evaluation method for commercial pay broadcasters is applied to government-supported channels, it may be difficult to realize the value of public broadcasting in terms of public interest, therefore careful adjustment is needed.

In the case of government-supported channels, it is not appropriate to evaluate them as economic performance indicators such as 'domestic market distribution capacity', 'foreign market distribution capacity', 'domestic broadcasting business market profit' and 'foreign broadcasting business market business profit'. Since it is a competition-based channel evaluation model, it is necessary to reflect the "viewer preference" distribution in terms of performance competitiveness.

(2) Expansion of current public interest channel's post-performance assessment to government-supported channels

The evaluation is conducted by the Community Media Foundation under the commission of the Korea Communications Commission as it is. It is more important than anything else to strengthen expertise in program monitoring about the Community Media Foundation's post-performance evaluation system for public service channels. It is currently evaluated based on performance reports submitted by broadcasting companies as well as based on monitoring results by the Community Media Foundation, but it is also necessary to strengthen expertise in verifying performance reports on

possibly inflating business performance. Moreover, it is also necessary to consider adding qualitative aspects of assessment and program quality evaluations. It is desirable to significantly reflect the “viewer preference”.

(3) Measures to improve the public interest channel selection evaluation

It is necessary to extend the selection cycle of public interest channels from the current two years to at least five years. Evaluations are required to conduct both interviews and field evaluation. It is recommended that alternatives be presented in consideration of problems in importance, fairness, clarity, and reliability of the assessment items and that the percentage of items should be adjusted. It was proposed to include several additional indicators, including users’ viewing.

2) New evaluation alternative to achieve public interest objectives

A more reformative evaluation system, which is implemented and is successfully evaluated in France, was proposed after modifying it. The new plan is to have broadcasters establish and implement development plans on their own, and the government sponsors them. Content providers establish a specialization plan to strengthen the characteristics of their professional channels and submit it to the government. The government shall organize a panel of judges to examine and approve them. It enters into a contract with an individual operator. The KCC shall annually evaluate whether the contract is properly executed and determine whether to provide continuous support. This assessment system could be based on the Basic Act on Broadcast and Telecommunication Development. The financial resources shall be secured by the Broadcasting Development Fund and the government budget.

6. Expectations

The results of this research will be used as policy alternatives for evaluation on government-supported channels. Furthermore, it will be an opportunity to redefine the value orientation of public and public channels in the pay broadcasting market.

It can be used as basic data for developing policies to enhance the role of public channels in commercial broadcasting environments. At a time when the influence of the new media platform is increasing, it will provide data to help establish policies to enhance public interest.

It will provide useful ideas to secure access to government-supported channels through the improvement of evaluation methods. Therefore, it can be used as alternatives to prepare platform policies to secure access to government-supported channels.

CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. Legal system of government-supported channels such as government and public interest channels in Korea

Chapter 3. Current status of government-supported channels such as government and public channels in Korea

Chapter 4. Government supported channels and evaluation systems of major foreign countries

Chapter 5. Analysis on the evaluation systems of public service broadcasting and similar purpose channels

Chapter 6. An expert's opinion survey on the evaluation of government-supported channels

Chapter 7. Conclusion : evaluation system on government-supported channels

제1장 서론

제1절 연구의 수행 배경과 필요성

2001년 방송채널의 등록제가 도입된 이후 지난 20여년동안 유료방송채널의 양적인 수는 급증하였다. 채널 수의 증가에 비례하여 채널 콘텐츠 질을 향상시킬 시대적 과제를 안고 있다. 지난 10여년동안 유료방송 시장에서 디지털 다매체 다채널 무한 경쟁이 전개되면서 공공·공익채널들의 가구 시청률은 크게 감소하고 있다. 닐슨미디어코리아 자료에 따르면, 2011년 공공·공익 채널들의 가구시청률 전체 합계는 1.0567%에서 2020년에는 0.5160%으로 지난 10년동안 절반으로 크게 감소하였다. 상업채널들에 비해 공공·공익채널들의 시장 입지가 약화되고 있는 것을 시사한다.

그렇다고 해서 공공·공익 채널들의 필요성이 약해졌다고 말할 수는 없다. 오히려 공공·공익 채널에 대한 시청 시간은 증가하고 있어 그 존재 필요성은 시청 도달률 측면에서 입증되고 있다. 닐슨미디어코리아 자료에 따르면, 2011년 공공·공익 채널들의 시청 도달률 전체 합계는 13,084초에서 2020년 21,722초로 크게 증가하였다. 필요한 시청자들에게 의미 있는 정보를 제공하는 것으로 보인다.

경쟁이 점점 심해져 가고 있는 유료방송 시장에서 공공·공익 채널들의 미래는 어떻게 될 것인가? 과연 존립이 가능할 것인가? 향후 유료방송채널의 과당 경쟁에 더하여, 상업적 OTT의 활성화와 VOD 시청의 증가 경향은 다채널 시장에서 공공·공익 등 정부 지원채널의 위상과 정체성을 점점 더 위협할 것으로 예상된다.

완전 경쟁에 가까운 상업적 유료방송채널 시장에서 공공·공익 채널의 공익적 목표 달성을 위해, 역량 있는 공공·공익채널을 선정하고, 정부가 지원하는 것은 매우 중요하다. 공익 채널 선정 평가에 대한 점검이 필요한 이유가 바로 여기에 있다. 정부의 어떠한 지원 정책이 공익적 목적을 달성할 것인지에 대한 검토가 요구된다.

정부는 공공·공익 채널들의 필요성을 인식하고 선정해왔다. 그렇지만, 공공·공익 채널들의 프로그램 질에 대해서는 지속적으로 회의적인 문제 제기가 있어왔다. 공공·공

익 채널의 성격에 맞지 않는 프로그램이 방영되고 있다는 것이다. 채널 콘텐츠의 질적인 역량을 강화하기 위해서는 선정된 정부지원채널들에 대해서 사후 실적 평가와 같은 모니터링이 이루어지고 있는 이유이기도 하다. 과연 현행 시청자미디어재단의 공익채널들에 대한 사후 평가 제도가 효율적으로 작동되고 있는지에 대한 점검이 필요한 때다.

지금까지 방송통신위원회는 일반 PP들에 대해서 제작역량평가를 실시해왔다. 공익·공공채널은 이러한 평가 대상에서 제외되어 있다. 일반 PP 제작역량평가를 공공·공익채널 등 정부지원채널에까지 확대 적용할 필요가 있는지, 그 필요성이 있다면 평가 방안을 어떻게 재정립해야 할 것인지에 대한 검토가 요구된다.

제2절 연구의 내용과 방법

본 연구에서는 다음과 같은 주요 내용들을 중심으로 살펴보기로 한다.

- 국내 공공·공익채널 등 정부지원 방송채널의 법제도
- 국내 공공·공익채널 등 정부지원 방송채널 현황
- 국내 방송 평가 제도의 운영
- 해외 주요국 정부지원 방송채널 현황 및 평가 사례
- 정부지원채널 평가에 관한 전문가 의견 조사
- 정부지원채널 평가 방안

본 연구에서 사용된 연구 방법들은 다음과 같다. 첫째, 국내 공공·공익채널 등 정부지원 채널들의 운영, 실적들을 살펴보기 위해, 홈페이지 분석과 문헌 연구를 하였다. 채널들의 실적들은 시청률 및 시청 도달률을 조사하였다. 둘째, 공공·공익 채널 등 정부지원채널들의 평가 제도, 법제도들을 분석하였다. 셋째, 미국, 영국, 캐나다, 프랑스 등 해외 주요국들의 공공·공익채널 등 정부지원 채널 운영 현황과 평가 제도들을 살펴보았다. 마지막으로, 현행 공공·공익 채널 등 정부 지원채널들의 평가에 대해 살펴보고 개선할 점들을 도출하기 위해 산학연 방송 전문가들을 대상으로 심층인터뷰를 하였다.

제2장 국내 공공·공익채널 등 정부지원채널의 법제도

이 장에서는 공공·공익채널과 관련된 관련 법령을 살펴보고 이에 대한 상위이념인 공익성을 추구하는 방송의 정책목표로서 공익성에 대한 정의이자 구성개념에 대해 살펴보기로 한다. 이를 통해 현재 공공·공익채널의 각종 법령이 방송의 공익성 구현에 합치되고 있는지, 개선이 필요한 점은 무엇인지에 대해 살펴보기로 한다.

제 1절 공공성과 공익성 개념

보통 공공성과 공익성이란 가치 지향적 단어는 대상이 분명해 지면 가치 판단의 척도가 되는 경우가 있다. 우선 공익(public interest)은 공공의 이익과 공공의 번영을 가리키는 말로 번영이나 복지, 복리란 뜻도 가지고 있다. 또한 사회 일반의 이익, 구성원의 배분적 이익, 사회 불특정 다수의 이익 등 여러 정리가 존재하는데, ‘불특정 다수인을 위한 보편적·배분적인 이익’이라는 정의가 보편적이다(박종민 2020a, 2).

‘공익’이라는 정책 철학적 개념은 공공성을 구성하는 공익성, 공개성, 권위성 가운데 하나의 개념이며, 사회 다수의 이익이 공익이라고 한다면, ‘사회 다수’에서 다수의 범위에 관한 정확한 범위와 합의에 있어 논란이 있는 개념이다. 이렇게 명확한 정의가 쉽지 않은 공익이라는 개념은 방송의 공영성을 설명하기 위한 기본 정의로 방송학 영역에서도 이용되고 있다. 한편 공공성(publicness)의 개념은 공익 개념 안에 포함된 것으로 공개성, 공익성, 권위성의 세 가지 개념을 포괄한다. 또한 공공성은 최근 정치적 목표와 구호가 되어 사용되고 있는데, 방송에서 공공성은 공익을 위한 공영성으로 간주되고 있다. 이에 관련 연구에서 도출한 공익을 개인성과 공익성이라는 세부 속성과 실체와 과정을 중시하는 정도에 따라 보면 크게 4가지로 공익의 차이를 볼 수 있다.

[그림 2-1] ‘공익’ 의 정책 철학적 개념 다양성과 방송 공영성의 다층적 개념

공익성		←		→		
		실체중심			과정중심	
개인성	공익과 방송공영성 (오형일·윤석민, 2014)	자유주의 공익 (개인) 전체, 실체적		효용주의 공익 (개인 = 전체, 과정적)		
		국가주의 공익 (엘리트적) 공동체주의 공익 (서민적) (전체) 개인, 실체적				
		공공수탁론		공론장이론	효용주의적 방송 공익론	
		개념 층위		조작 층위	적응 층위	
↑	공익의 층위적 관점 (Napoli, 2001)	다수주의 개념화 (개인) 전체			'공익' 에 대한 세 가지 층위 중 가장 절차(과정)적 층위	
		절차(과정)적 개념화 (개인 = 전체)				
		규범적 개념화 (전체) 개인				
↓	전체 중심	신제도주의(Scott, 2014)		문화로서 제도 (개인) 전체, 과정적		
		규제로서 제도 (전체) 개인, 실체적		규범으로서 제도 (전체) 개인, 과정적		
		행정모형(이준웅, 2017)		신공공관리 (개인) 전체, 실체적		연결망 지배구조 (개인) 전체, 과정적
		고전적 행정모형 (전체) 개인, 실체적				

출처 : 박종민(2020b. 5)

공익은 첫째 자유주의, 국가주의, 공동체주의가 실체중심이라면, 효용주의의 공익은 과정 중심적이다(오형일·윤석민 2014). 둘째 공익의 층위적 관점에서 개인과 전체는 균형을 맞추게 될 때 절차와 과정에서 개념이 정립된다(Napoli 2001). 셋째, 공익은 규제로서 제도이면서 개인을 중시하는 문화로서 제도이고, 전체를 중시하는 규범으로서의 제도이기도 하다(Scott, 2014). 마지막으로 행정모형으로 공익을 보면 개인과 전체에게 공익은 고전적 행정모형, 신공공관리, 연결망 지배구조로 차별화하여 설명할 수 있다(박종민, 2020a). 예컨대 시대와 사회 그리고 처한 정치사회적 환경에 따라 공익은 다르게 이해되고 활용될 수 있다.

방송 규제의 근거가 되는 공익 또는 공공성은 헌법상의 개념적 요소는 아니다. 공익

에 대한 이해가 다양하기 때문에 방송에 공공성을 요청하고 그 전제로 공정성을 심사하는 것은 방송의 자유를 현저하게 위협할 수도 있다. 즉 공익이나 공정성은 명확하고 객관적 기준의 마련이나 적용이 어렵기 때문에 이에 대한 심의는 자의적일 수 있고, 국가는 입법 형성을 통해 객관적인 제도를 어떻게 마련하느냐에 따라 달라질 수 있다(권형돈, 2017).

미디어 정책에서 공익을 보는 관점은 전통적인 두 입장에 따라 매우 상이하다. 우선 시장주의자들은 정부의 간섭으로부터 자유를 주장하면서 규제의 최소화를 주장한다(Goode, 2002). 이들은 자신의 이익을 위해 행동하는 집합체가 모여 공익(public interest)을 달성한다고 본다. 따라서 사익을 위해 행동하는 개인이 존재하는 시장제도가 최상의 대안이며 탈규제 시장상황이 경쟁을 촉진하므로 소비자의 미디어 선택권의 양과 질을 증대한다는 것이다(Hundt, 1996).

반면 자치(self-government)를 중시하는 공론장 입장에서 공익은 사회적, 정치적, 문화적 다양한 관점을 제공함으로써 달성되는 것으로 본다(McChesney, 1996). 즉 하버마스의 공론장 모델 입장으로 공론장에서 말할 수 있는 기회를 동등하게 보장하는 것이 민주주의에서 필수적인데 방송이 이러한 역할을 해야 한다는 것이다. 공론장에서 간섭이란 국가뿐 아니라 경제적 힘으로부터의 간섭도 포함하기 때문에 방송을 모든 외부의 간섭, 즉 규제로부터 자유롭게 하는 것이 아니라 다양한 관점이 보장되는지, 광고주나 사익에 의해 중요 쟁점이 누락되는지 등을 살핀다. 만약 정치적, 경제적 어떤 이유든 다양한 관점이 보장되지 못한다면 공론장의 기능을 보장할 수 있도록 규제가 가능하다.

시장주의와 공론장 입장 두 관점에 따라 공익의 개념, 공중에 대한 정의, 미디어 규제에 대한 접근 방식은 매우 상이하다. 학자들은 방송정책의 공익성 실현에 있어 한 가지 입장보다는 두 관점에서 필요로 하는 하부 요소를 모두 포함하는 방식으로 제시하고 있다.

대표적으로 나폴리(Napoli)는 미국의 방송정책의 공익 실현을 위한 세 가지 차원으로 ① 개념적 차원(공익이란 무엇인가), ② 실행적 차원(공익을 구성하는 요소는 무엇인가), ③ 적용적 차원(공익을 달성하기 위한 정책 및 기준)으로 나누었다. 그리고 공익성은 지역주의, 사상의 자유시장, 보편적 서비스라는 하부개념으로 분화되고, 그 중 사상의 자유시장은 다시 다양성과 경쟁으로 분화되는 개념으로 설명하였다(Napoli, 2001).

퀸렌버그(Cuilenburg)와 맥퀘일(McQuail)은 방송의 공익성을 정치적 복지(표현의 자유/접근권/다양성/정보 규제/어카운터빌리티), 사회적 복지(선택/정체성/상호작용/질/결속), 경제적 복지(경쟁/발전/고용/소비자주의/혁신) 세 차원으로 달성되는 것으로 보았다(Cuilenburg & McQuail, 2003). 이러한 개념에는 정치적 복지를 달성하는 다양성(diversity)과 경제적 복지를 달성하는 경쟁(competition)이라는 충돌되는 가치가 함께 제시되고 있는 것이다.

국내에서도 많은 학자들이 공익성 구성요소에 대해 다양한 분석을 시도하였다. 이들의 분석을 살펴보면 분류기준은 다소 상이하지만 공익성을 달성하는 하부 요소로서 독립성, 소유와 운영, 접근(access), 프로그램, 기술, 소비자 보호, 공정경쟁 등을 대표적으로 제시하고 있다.

우선 방송의 독립성을 중요하게 다루고 있는데 정치적 독립뿐 아니라 경제적 독립을 의미하고, 여기에는 자본으로부터의 독립까지 포함하는 개념이다(김재영·박규장, 2005). 공론장 모델 관점에서는 소유와 운영 규제를 통해 내적, 외적 다양성 달성, 민주주의 확산 등 방송의 공익성을 달성할 수 있다고 전제한다(김승수, 2001).

또한 디지털 시대 방송의 공익성 구성요소로 접근(access)을 매우 중요하게 다루고 있는 것도 특징이다. 인터넷 등 미디어 접근권이 확대된 디지털 시대에서 오히려 정보 격차 문제가 더욱 심화될 것을 우려하고 있음을 알 수 있다. 방송의 공익성 구성요소로서 접근은 주로 보편성/보편적 서비스 개념으로 다루어진다(정용준, 2009). 보편적 서비스는 상업적 이해 속에서 기본적 서비스를 구현하는 이용자 지원 정책으로 전통적으로는 통신 정책에 적용되어 왔으나(이상식, 2003), 통신에 초점을 맞춘 “모든 시청자가 언제 어디서나 적절한 요금으로 제공받을 수 있는 기본적인 방송서비스”에 추가적으로 고려되어야 한다는 주장도 있다(김지훈, 2010).

프로그램 측면에서도 방송의 공익성은 달성되는 것은 타당한데 수용자 복지(품질/다양성), 방송 저널리즘(공중의제설정/문제해결제시), 문화적 가치(공동성), 편성(오락성/경쟁성)으로 달성된다고 보았다(심미선·김재영, 2003). 또한 프로그램의 공정성과 유익성(공동성)도 중요한데 소외계층/사회적 약자 보호, 소외되기 쉬운 프로그램 개발 및 편성 정책에 중점을 둘 것을 제안하기도 했다(김재영·박규장, 2005). 이외에도 프로그램의 질, 범위와 균형, 다양성, 소수계층 이익, 지역성 등이 방송의 사회문화적 공익성으로 분

류되기도 했다(정용준, 2009). 콘텐츠의 공익성은 다양성, 공정성, 균형성을 통해 구현되는 것으로, 콘텐츠의 공익성 보호 측면에서는 사회적 가치 보존이 강조되기도 했다(주정민, 2006).

기술 측면에서는 앞서 다룬 보편적 서비스를 주요한 개념으로 꼽았지만(심미선·김재영, 2003) 그 외에도 안정적 커뮤니케이션망 유지, 단말의 호환성(주정민, 2006) 등을 더 고려해볼 수 있다.

소비자 보호 측면에서는 어린이 청소년 보호, 개인정보/프라이버시 보호, 유해정보 차단 등 유해환경으로부터 보호 문제와 이용료 등 소비자 이익 보호를 더 고려해볼 수 있다. 방송의 공익성 구성요소로 공정 경쟁도 제시되고 있는데 네트워크 차원에서 공정경쟁이나 경제적 공익성으로서 공정경쟁 등이 제안되었다(주정민, 2006).

지금까지 공공·공익채널과 관련된 관련 법령을 살펴보고 이에 대한 상위이념인 공익성을 추구하는 방송의 정책목표로서 공익성에 대한 정의이자 구성개념을 살펴보았다. 근본적인 문제 중 하나는 무엇보다 국내 방송법이 지향하는 공익성이 무엇인지 명확하지는 않다는 점이다. 그 이유는 공익의 개념 자체의 추상적 특징에서 오는 한계에서 찾을 수 있다. 방송법의 목적을 통해 공적 가치를 살펴보면 방송법 제1조에 방송의 자유와 독립 보장, 시청자의 권익 보호, 민주적 여론형성, 국민문화 향상을 통해 방송발전과 공공복리의 증진을 이바지하는 것을 방송법의 목적으로 하고 있다. 그런데 방송의 공익성을 네 가치를 통해 달성될 수 있음을 방송법 목적으로 표방했음에도 불구하고 제5조의 방송의 공적 책임이 이와 연계하여 구체화하지 못하고 별개의 조항으로 구성되어 있다. 즉 방송의 공적 책임(제5조)으로 ① 인간의 존엄과 가치 및 민주적 기본 질서 존중, ② 국민화합과 조화로운 국가의 발전 및 민주적 여론형성 이바지와 지역간·세대간·계층간·성별간 갈등 조장 금지, ③ 명예훼손이나 권리침해금지, ④ 범죄 및 부도덕한 행위나 사행심 조장 금지, ⑤ 음란·퇴폐 또는 폭력 조장 금지를 규정하고 있다.

무엇으로 공익성이 달성되는지 상위개념이 명확하지 않다 보니 비교적 구체적이어야 할 공적 책무도 매우 추상적으로 제시되는 측면도 있다. 인간의 존엄과 가치 및 민주적 기본질서 존중, 국민의 기본권 옹호, 국제친선 증진 등이 방송의 공적 책무로 특징짓기에는 매우 포괄적이라는 것이다(윤성욱, 2014).

이에 더해 방송법 제1조나 방송법 제5조에서 방송의 공익성을 표방하고 공적 책임 조

항을 마련하면서도 다시 제6조에서 방송의 공정성과 공익성 조항을 규정하고 있다는 것이다. 제5조의 공적 책임 부여와 별개로 제6조에는 방송의 공정성과 공익성 조항을 다시 마련하여 아홉 가지를 더 요구하고 있다. ① 보도의 공정성, ② 편성의 차별 금지, ③ 국민 윤리·정서 감정 존중, ④ 알권리와 표현의 자유 보호 신장, ⑤ 소수집단 보호, ⑥ 지역 균형 및 민족 문화 창달, ⑦ 사회 교육 기능, ⑧ 표준말 보급 및 언어순화, ⑨ 의견의 균등한 기회 제공 등을 제시하고 있다. 따라서 방송의 공정성을 중시하고자 하는 취지를 이해한다고 하더라도 공익성과 공정성 개념을 동등하게 다룸으로써 국내 방송법이 지향하는 공익은 무엇인지도 다소 명확하지 않다.

방송의 공익성 개념이 불명확하다보니 방송의 공정성과 이를 어떻게 달성할 수 있는지 공적 책무 조항, 방송의 공익성을 평가할 수 있는 규제 등도 체계적으로 법제화 되지 못하고 있다. 이외에 방송의 공익성과 관련된 조항으로는 다양성을 목표로 한 편성 규제로 제69조(방송프로그램의 편성 등), 제71조(국내 방송프로그램의 편성), 제72조(외주제작 방송프로그램의 편성)와 보편적 시청권 보장을 위한 제76조(방송프로그램의 공급 및 보편적 시청권 등), 국가 위기 시 기간방송시설로서 역할인 제75조(재난방송) 등을 들 수 있다. 그런데 이런 조항이 방송의 공익성을 위한 규제로 볼 수 있지만 어떤 상위 개념 하에 부여된 공적 책무인지는 모호하다.

또한 방송이 공적 책무를 수행하는 과정이나 평가와 관련된 제도도 시청자위원회 설치 운영(제87조 제88조), 시청자평가프로그램 의무편성(제89조), 시청자위원회 의견 반영과 공표에 대한 방송사업자의 의무(제90조), 방송평가제(제31조)와 재허가제도(제17조) 등이 있는데 이러한 평가제가 공익성의 어떤 가치를 측정할 것인지, 무엇으로 측정할 것인지 등이 체계적이지 않다는 문제가 있다. 결론적으로 방송이 공익성, 공적 가치, 공적 책무 등의 개념을 구분했을 때 국내 방송법은 먼저 공익성이라는 상위 개념을 설정하고 중간 목표인 공적 가치, 그리고 이를 수행할 수 있는 책무와 그것을 평가하는 시스템을 체계적으로 제도화할 필요가 있다고 주장한다(윤성욱, 2014).

헌법상에서 공익 개념은 공익이라는 용어 자체는 명시되어 있지 않고 대신 유사개념으로 ‘공공복리’, ‘공공의 필요’, ‘공공의 안녕질서’ 등을 찾을 수 있는데 이들은 공익성과 동일한 개념이라고 할 수 있다(최송화, 2002; 윤성욱, 2014 재인용). 헌법재판소는 전기통신기본법의 제47조 제1항이 공익을 해할 목적으로 허위 통신을 금지한 데 대

해 위헌 결정을 내린 바 있다. 여기서 ‘공익’은 헌법 제37조 제2항의 “국가의 안전보장, 질서유지 또는 공공복리”와 비교해 볼 때 동어반복이라고 할 정도로 전혀 구체화되어 있지 않으므로 명확성의 원칙에 위반된다고 보았다(헌법재판소 2010. 12. 28. 2009헌바88 결정; 윤성욱, 2014 재인용). 즉 헌법재판소는 “공익이라는 개념은 매우 추상적인 것이어서 어떠한 표현행위가 과연 ‘공익’을 해하는 것인지, 아닌지에 관한 판단은 사람마다의 가치관, 윤리관에 따라 크게 달라질 수밖에 없다”고 했다. 결국 명확성의 원칙을 충족하지 못하는 ‘공익’을 기준으로 처벌하는 법률 조항은 위헌이라고 본 것이다.

그렇지만 헌법재판소는 입법에 있어서 추상적 가치개념의 사용이 필요한 것을 일반적으로 부인할 수는 없고, “공익”이라는 개념을 사용하는 것이 언제나 허용되지 않는다고 단정할 수 없다고 했다. 법률의 입법목적, 규율의 대상이 되는 법률관계나 행위의 성격, 관련 범규범의 내용 등에 따라서 ‘공익’의 개념의 사용이 허용되는 경우가 있다는 점을 언급했다.

아울러 소수의견으로 ‘학문적으로 논의되는 ‘공익’ 개념은 다양한 정의가 존재하지만, 법률상으로는 개인의 이익과 구별되는 ‘공공의 이익’으로서 ‘대한민국에서 공동으로 사회생활을 영위하는 국민 전체 내지 대다수 국민과 그들의 구성체인 국가 사회의 이익’을 의미하고, ‘특정한 사회집단이나 그 구성원의 관심과 이익에 관한 것’은 제외되는 것으로 이해되어 왔으며, 또한 여러 법률에서 그와 같은 의미로 사용되어 왔다’는 것이다. 따라서 행정목적이나 지원과 보호의 대상으로서 뿐만 아니라 어떠한 행위의 제한의 근거(예컨대 공중위생관리법 제9조의 2 등), 심사·판단의 기준이나 인·허가의 기준(예컨대 액화석유가스의 안전관리 및 사업법 제4조 등) 당사자에게 불이익한 공권력 행사와 관련하여서도 법률상 ‘공익’의 개념의 사용은 쉽게 발견된다. 또한 방송의 공익성에 대해 헌법재판소는 수신료 문제, 의무재송신제도, 미디어랩, 광고규제, 심의제도 등의 사건을 통해 판단해왔다. 헌법재판소는 공영방송의 수신료를 국회의 관여 없이 KBS가 스스로 결정하여 문화관광부장관의 승인을 얻도록 한 조항이 법률유보원칙에 위반된다는 결정을 하면서, 대부분 국가는 방송의 공익 목적을 위해 공영방송제도를 두고 지원과 함께 규제할 수 있다고 밝히고 있다. “오늘날 방송은 민주적 여론형성, 생활 정보의 제공, 국민문화의 향상 등의 공공적 역할을 수행하면서 국민의 생활에 직접

적인 영향을 미치고 있으며, 대부분의 국가에서는 방송의 이러한 공공성을 고려하여 공익향상과 문화발전을 위한 공영방송제도를 두고 방송운영에 대하여 국가가 직·간접적인 지원과 규율을 하고 있다”(헌법재판소 1999. 5. 27. 98헌바7 결정). 이에 따라 ‘공익’ 개념이 지닌 약간의 추상성은 법관의 통상적인 해석 작용에 의하여 보완될 수 있다는 것이 소수 의견으로 제시되었다(윤성욱, 2014).

케이블방송의 KBS, EBS 동시 의무재송신 규제에 있어서도 공공채널의 유지와 같이 공익성 확보 조치로서 헌법재판소는 입법 목적의 정당성이 인정된다고 보았다(헌법재판소 1996. 3. 28. 92헌마20 결정).

한편 스마트 기기의 확산으로 인해 방송 규제를 정당화하는 기본 논리로서 작용해 온 방송의 공익성이 어떻게 변하고 있는지 연구한 결과를 살펴보면, 주로 사회문화적 차원과 정치적 차원의 공익성 요소를 중요하다고 인식하고 있었다. 예컨대, 사회통합성, 독립성, 커뮤니케이션의 자유, 공평성, 개인정보 보호 등의 요소가 공익성의 중요한 요소로 거론되었다. 이 밖에도 34개 항목 중 상위에 거론된 시청자 관심사 반영, 유익성 등은 방송법상의 공익성 조항에 명시되지 않았던 개인적 이용가치와 연관된 항목들이다. 하지만 방송현업인들은 방송산업의 효율성을 보장하는 정책가치인 경제적 차원의 공익성 요소에 대해서는 상대적으로 중요하게 생각하지 않았다(유승관·정성호·강경수, 2015).

반면 일반 시청자들은 수용자복지 차원과 개인적인 이용가치, 서비스 이용 차원이 상위에 거론되었다. 이는 기존의 방송법 공익성 조항에 명시되지 않았던 요소들로 일반 시청자들의 공익성에 대한 인식의 변화를 읽을 수 있는 대목이다. 수용자복지 차원에서는 개인정보 보호 요인, 개인적 이용가치 차원에서는 유익성 요인이, 서비스 이용 차원에서는 서비스 안정성 요인이 가장 중요하게 평가되었다. 전체 34개의 평가요소 중 개인정보 보호 요인이 가장 중요하게 인식되었고 다음으로 공평성, 커뮤니케이션의 자유, 공익활동에 기여, 문화적 다양성, 서비스에 대한 정보 제공, 유익성 등의 순으로 평가되었다. 일반 시청자들은 전통적인 방송의 공익성 요소도 중요하게 생각하고 있으나 그 외에도 서비스의 안정성, 편성정보 제공 등 방송 프로그램 외적인 요소도 공익성의 중요한 요소로 거론하고 있다.

전문가 집단과 일반 시청자 집단 간 공익성 인식에 대한 차이를 요약하면 방송인들은

방송법에 명시된 공익성 요소와 방송 프로그램 내적인 요소들을 중시하는 반면 일반인들은 방송법에 명시되지 않은 공익성 요소와 방송 프로그램 외적인 요소들을 더 중요시하고 있었으며, 특히 개인적 관심사 반영, 편성정보 제공, 서비스 안정성 등 서비스 이용 및 개인적 이용가치와 관련된 요소들이 중요한 항목으로 꼽혔다.

이러한 결과는 방송통신 융합의 본격 확산 이후 일반 시청자들이 사회문화적 가치와 저널리즘적인 요소에 중점을 두는 전통적인 공익성 요소 외에도 서비스를 이용하는 수용자 복지의 차원으로 방송의 공익성 구성요소들이 점차 변하고 있다는 점을 의미한다. 또한 보편적인 복지를 넘어서 좀 더 개인적인 차원에 중점을 둔 이용가치가 점차 중요한 방송의 공익성 요소로 부각하고 있음을 보여주고 있다.

이에 따라서 현 시대의 방송의 공익성은 기존의 사회문화적 차원과 정치적 차원을 반영하는 사회통합성, 독립성, 커뮤니케이션의 자유, 공정성 등의 요인 이외에 현행 방송법상의 공익성 조항에 명시되지 않았거나 부족하게 규정되어있는 수용자 복지차원의 요소를 적극 반영하는 차원에서 시청자의 관심사, 유익성, 편성정보, 개인정보 보호, 서비스 안정성 등 서비스 이용 및 개인적 이용가치와 관련된 요소들을 함께 포함해야 할 것으로 보인다(유승관·정성호·강경수, 2015).

다음으로 공공·공익채널과 관련하여 법적 타당성을 다룬 논의를 살펴보면 먼저 공공채널의 경우 위임입법원칙 및 의회유보원칙의 위반 소지가 있다는 주장이 있다. 그리고 공익채널 의무편성제도는 방송의 다양성 구현에 실패하고 있고, 공공 채널 세 개를 의무화하는 공공채널편성제도는 의회 유보원칙 위반 소지가 있다는 것이다(신홍균, 2019).

우리나라의 공익채널에 대한 의무전송제도는 다른 국가에서는 거의 찾아볼 수 없는 독특한 방식이라 볼 수 있다. 공익채널 의무전송제도는 유료방송의 상업화가 심화되어감에 따라 방송의 공공성과 공익성 보장을 위해 2004년 도입이 결정되었고, 2005년 방송위원회의 ‘공익성 분야 및 해당채널 인정절차 고시’에 의해 실시된 공익채널의 선정 과정을 통해 총 10개 분야에서 17개가 선정되었다. 채널 수가 제한된 아날로그 미디어에서 다양성 확보를 위한 정책으로 의미미한 정책이었으나, 200~300여개 이상의 채널이 제공되는 디지털 미디어 환경에서 이러한 방식을 운영하는 것이 타당한지에 대한 회의적인 시각도 있다(이상호, 2019).

방송의 자유는 프로그램의 선정, 내용과 형성을 외부의 영향에서 보호하는 방송 편성

의 자유인 동시에 방송이 국가 권력이나 사회세력에서 독립하여 자유로운 의사 형성이
나 여론 형성을 위해 필수적인 기능을 행할 수 있도록 객관적 규범 질서를 보장하여
‘방송에 의한 표현의 자유’를 실행하게 한다. 이에 따라 다양한 국민의 의견을 반영
하고 방송이 독립성을 유지할 수 있도록 광범위한 입법을 할 수 있고, 헌법 21조 3항에
근거하여 방송 체제의 선택, 방송의 설립·운영에 대한 조직과 절차적 규율 및 방송 운
영 주체의 지위에 대한 실체적 규율이 가능하다. 즉 법률이 정한 범위 내에서 방송 규
제가 용인된다는 것을 확인할 수 있다.

법원의 판례를 보더라도 방송의 공익성에 대해 대부분 국가는 방송의 공익 목적을 위
해 공영방송체도를 두고 지원과 함께 규제할 수 있다고 밝히고 있다. 이에 따라 우리나
라의 공공·공익채널 운영은 방송의 공익성의 개념적 추상성이라는 한계가 있지만 나름
대로의 세부 개념을 통해 공익성을 정의하고 있고, 실정법적으로 이를 구현하고 있다.
그리고 방송에서의 공익성 구현이라는 보다 구체적인 실천을 위해 각종 법령과 시행령
및 고시를 통해 선정평가와 사후성과에 대한 평가제도를 운용하고 있다.

그러나 정부지원채널에 대한 도입 초기와 달리 미디어 시장의 전체 환경변화를 고려
해서 선정과 평가에 있어서 개선이 필요할 것으로 보인다. 예를 들어 사회통합성, 독립
성, 커뮤니케이션의 자유, 공정성 등의 요인 이외에 현행 방송법상의 공익성 조항에 명
시되지 않았거나 부족하게 규정되어있는 수용자 복지 차원의 요소를 적극 반영하는 차
원에서 시청자의 관심사, 유익성, 편성정보, 개인정보 보호, 서비스 안정성 등 서비스 이
용 및 개인적 이용 가치와 관련된 요소들을 함께 포함해서 선정과 평가에 반영할 필요
가 있다. 이외에도 현재 미디어 생태계에 적합한 보다 구체적이고 현실적인 평가 요소
를 고안할 필요가 있는 것으로 보인다.

제2절 공공·공익채널의 정책과 제도

1. 공공채널의 정의와 범위의 모호성

공공채널은 인정범위에 대한 정의가 명확하지 않은 데다 인정절차가 마련되어 있지
않아 이에 대한 제도 개선의 필요성이 제기되고 있다. 방송법 제70조제3항에서의 “국

가가...이용하는 채널”에 대한 해석은 국가에 대한 정의 여하에 따라 공공채널의 자격요건이 달리 해석 가능한 상황이다. 현행 헌법재판소법 제62조제1항1호에서는 국가기관을 입법부, 행정부, 사법부 등으로 구분하고 있으며 국가기관과 지방자치단체를 별도로 구분하고 있다. 공공채널의 인정은 과학기술정보통신부가 하도록 되어 있으나 구체적인 인정절차가 마련되어 있지 않아 공공채널의 운영의 적정성 등을 검증하는데 어려움이 존재하는 상황이어서 이에 대한 개선이 필요한 것으로 보인다.

방송법 제70조에서는 공공채널을 “국가가 공공의 목적으로 이용할 수 있는 채널”로 규정하고 운영주체, 운영목적, 운영방법 등을 법제화하고 있다. 이에 따라 방송법에서 규정한 공공채널의 구체적 범위는 방송법 제70조제3항의 “국가”의 범주를 어디까지 볼 것이며, “이용”을 어떻게 정의하느냐에 따라 공공채널의 범주가 달라질 수 있다. 즉 현재 해당 조항에서 ‘국가’에 대한 법적 정의와 ‘국가가 이용할 수 있는 채널’에 대한 구체화된 범위가 명확하지 않아 논란의 여지가 있다.

공공채널은 “국가가...”로 운영주체가 명기 되어 있어 국가에 대한 정의 여하에 따라 공공채널의 자격요건이 달리 해석될 수 있다. 국가법령정보센터 법령용어 사전에 따르면, 국가란 다양하게 정의되어 통일된 개념을 적용할 수 없으나 일반적으로 일정한 영토에 거주하고 주권을 보유한 다수인으로 구성된 정치단체를 의미하는 것이다. 법률적으로 국가의 구체적 행위를 규정함에 있어 국가기관으로 구체화하는데 여기서 국가기관이란 국가 의사의 결정·표시를 비롯한 모든 국가작용을 담당하는 기관을 의미한다. 또한, 국가기관은 헌법 및 기타의 법령에 의하여 유효하게 활동할 수 있는 범위가 규정되어 있는데 이를 국가기관의 권한이라고 하며 권한의 범위 내에서 국가기관의 행위는 국가 자체의 행위이며, 그 효과는 국가에 귀착되게 된다. 국가기관의 범위와 관련해서는, 일반적으로 행정부, 입법부, 사법부를 포괄하는 개념이나, 개별 법령 등에서 해당 법령의 취지에 따라 개별적으로 그 범위를 정하고 있다.

헌법재판소법 제62조 제1항제1호에서는 국가기관을 입법부, 행정부, 사법부 등으로 구분하고 있으며 국가기관과 지방자치단체를 별도로 구분하고 있다. 이에 따라 현행 방송법에서 규정한 공공채널의 자격요건에 지방자치단체를 제외하는 것에는 큰 문제가 없을 것으로 보인다. 참고로, 지방자치단체는 케이블TV의 지역채널을 활용할 수 있기 때문이다.

헌법 및 타법 사례를 고려할 때 방송법에서 명시하고 있는 운영주체로서의 “국가”는 협의로서 입법부, 사법부, 행정부를 고려한 것이며 광의로는 소위 공공기관 또는 공익법인(2004년도 (구)방송위 의결)을 포함하는 것이 가능하다. 특히, 국가배상법제2조에서는 공무를 위탁받은 사인이 직무상의 고의 과실을 국가가 배상하여야한다고 규정하는 것을 고려 시 반드시 국가를 국가기관으로 한정하는 것은 바람직하지 않고 공단, 공사 등의 공공기관을 포함 할 수 있다.

<표 2-1> 헌법 및 타법에서의 국가, 국가기관에 대한 해석

-
- 헌법 제29조 ① 공무원의 직무상 불법행위로 손해를 받은 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가 또는 공공단체에正当한 배상을 청구할 수 있다. 이 경우 공무원 자신의 책임은 면제되지 아니한다.
 - 국가배상법 제2조 (배상책임) ① 국가나 지방자치단체는 공무원 또는 공무를 위탁받은 사인이 직무를 집행하면서 고의 또는 과실로 법령을 위반하여 타인에게 손해를 입히거나 ... <후략>...
 - 해양경찰 합정 및 항공기 등 지원 규칙 제3조에서의 “국가기관 “이란, 정부조직법에 근거한 부·처·청·위원회와 개별 법률에 명시한 중앙행정기관과 입법부, 사법부를 말한다. <중략>
 - 6. “지방자치단체”란 「지방자치법」에 근거한 특별시, 광역시, 도, 특별자치도,시, 군, 구를 말한다.
 - 7. “공공기관”이란 「공공기관운영에 관한 법률」에 따라 지정된 기관을 말한다.
-

한편, 국가가 공공의 목적으로 이용하는 채널을 해석할 때 국가기관 등이 공공채널로 등록하여 운영하는 PP로 간주할 수 있다. 이 경우 국가기관 등에서 운영하는 PP는 효율성(재원, 인력 등) 등을 고려하여 특정 기관에서 별도로 전담하고 있는 실정이어서 광의로 해당방송채널 및 전담기관의 설립·운영 근거, 재원의 특성 등의 사항을 동시에 고려하는 것이 필요하다.

2. 공공 채널 인정 절차의 모호성

공공채널의 경우 별도의 심사·평가 절차를 거치지 않고 예전 공보처 고시 혹은 방송

위 의결을 통해 인정되어 구체적인 인정의 기준이 정해져 있지 않은 상황이다. 채널의 인정절차 및 방법 등에 필요한 사항을 과기정통부 장관이 고시하도록 되어 있으나 구체적인 인정절차에 대해서는 정해져 있지 않다. 이로 인하여 공공채널로 선정된 채널들의 자격기준 등에 대한 논란이 제기되기도 한다.

그럼에도 불구하고 국가 혹은 준정부 단체가 운영주체인 PP가 계속 늘어나고 있다. 그러나 기존의 3개 채널을 제외한 다른 국가 혹은 준정부 단체에서 운영하는 PP는 공공채널 진입이 어렵다는 점이 문제로 제기되고 있다. 2004년 (구)방송위원회에서 발표한 공공채널의 운영주체를 살펴보면 ‘국가’가 운영주체인 경우와 ‘국가’가 공익법인을 통해 운영하는 채널의 경우까지 운영주체로 인정하고 있어 이럴 경우 공공채널에 진입하고자 하는 국가 관련 PP의 공공채널 진입을 막기가 어려워 보인다.

<표 2-2> 공공·공익채널 선정 관련 법적 기준

구분	공익채널	공공채널
법적 정의	방송분야의 공익성 및 사회적 필요성을 고려하여 방통위가 고시한 방송분야에 속하는 채널(방송법 70조 제8항)	국가가 공공의 목적으로 이용할 수 있는 채널(방송법 제 70조 제3항)
인정기준에 관한 위임 근거	방송법 시행령 제56조의2(공익채널의 선정 및 운용)	채널의 인정절차 및 방법 등에 관한 필요 사항은 과기정통부장관이 고시(시행령 54조 제3항)
인정/선정 기준 및 절차규정 여부	있음(시행령 및 방통위 규칙 제27조 1항)	없음

공공채널의 인정절차 과정을 살펴보면 한국정책방송(KTV)은 1993년 5월 공보처 고시를 통해 별도의 심사와 평가절차 없이 지정되었다. 방송통신대학(OUN) 또한 1995년 8월 공보처 고시를 통해 (구)종합유선방송위원회 의결 후 지정되었다. 아리랑TV는 1996년 11월 공보처 고시를 통해 지정되었으나 2005년 지정이 철회되었다. 국회방송(NATV)은 2003년 (구)방송위 의결을 통해 별도의 심사, 평가 절차 없이 지정되었다. 이러한 일련의 과정 속에서 문제가 되는 것은 공공채널과 관련하여 구체적인 인정절차가 마련되어 있지 않다는 것이다.

공익채널의 경우 방송법 시행령 제56조의2(공익채널의 선정 및 운용)에 근거하여 방
통위가 선정 및 운영하고 있다. 인정 및 선정 기준 및 절차는 시행령 및 방통위 규칙
제27조 1항에 정하고 있다. 공익성 방송분야는 다음과 같다.

[그림 2-2] 공익성 방송분야 [시행 2017. 11. 7.]

[방송통신위원회고시 제2017-12호, 2017. 11. 7. 일부개정]

방송분야	전문편성 내용
사회복지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국민의 기본권과 사회적 이익실현에 불리한 사회적 소수를 대변하고 관련 정보제공 목적의 방송프로그램을 주되게 편성하는 방송분야 ○ 저출산·고령화 등 복지 관련 정보 등을 제공하여 복지사회 구현을 도모할 수 있는 방송프로그램을 주되게 편성하는 방송분야
과학·문화 진흥	<ul style="list-style-type: none"> ○ 예술에 대한 이해와 진흥을 도모하고 한국문화에 대한 홍보와 이해를 제고할 수 있는 방송프로그램을 주되게 편성하는 방송분야 ○ 과학·기술 분야의 이해 및 발전을 증진하기 위한 방송프로그램을 주되게 편성하는 방송분야
교육 및 지역	<ul style="list-style-type: none"> ○ 어린이·청소년의 공교육 보완을 통해 사교육비 절감, 지역·계층간 교육기회 격차해소 등을 목적으로 하는 방송프로그램을 주되게 편성하는 방송분야 ○ 일반 국민을 대상으로 방송의 사회교육 기능을 신장하는 방송프로그램을 주되게 편성하는 방송분야 ○ 지역산업 및 지역사회와 관련된 정보에 대한 방송프로그램을 주되게 편성하는 방송분야

※ 위 공익성 방송분야에 해당하는 전문편성 내용 중 방송법 제70조제3항에서 규정하고 있는 종교채널, 장애인 복지채널의 전문편성 내용은 제외한다.

3. 공공·공익채널 소관부처의 문제

공공·공익채널 규제를 관장하는 소관부처의 문제 역시 개선의 필요성이 지속적으로 제기되고 있다. 공공·공익채널의 제도 도입취지를 고려했을 때 모두 방통위가 소관하는 것이 바람직하나 현재는 공공채널이 과기정통부의 소관으로 되어 있어 정책 목표의 효율적인 달성이 어려운 상황이다. 즉, 정부조직 개편에 따라 방통위는 방송의 공익성,

공공성 정책 업무를 담당하고 과기정통부는 산업진흥 업무를 담당하는 것으로 소관업무가 조정되었으므로 현재 과기정통부가 담당하는 공공채널 정책을 방통위로 이관하는 등 개선이 필요할 것으로 보인다.

역사적으로 볼 때, 방통위와 구미래부의 소관을 현정부 출범 시 인수위원회가 제시하였던 ‘기능 분배의 원칙’에 근거하여 검토해 볼 수 있다. 2013년 1월 30일에 제출된 정부조직 개편안에 따르면 구미래부를 두어 방통위의 방송통신 진흥 및 융합 등의 기능을 이관하고, 방통위는 방송의 자유와 공공성 및 공익성을 보장 등 방송통신의 공적 책무와 관련된 기능을 담당하는 대통령 소속의 합의제 행정기관으로 변경하도록 하였다. 이에 구미래부의 업무를 이관받아 과기정통부에서는 일반PP의 등록업무와, 공공채널의 선정 업무를 담당하고 있다. 방통위는 지상파방송 허가, 종합편성채널, 보도채널의 승인, 공익채널 선정 업무를 담당하고 있다.

평가와 관련해서는 과기정통부는 별도의 평가제도를 운영하고 있지 않다. 방통위는 지상파방송에 대해서는 선정 평가 및 재허가 평가, 종합편성채널과 보도채널에 대해서는 승인 평가와 재승인 평가를 하고 있다. 공익채널에 대해서는 선정평가와 사후 실적 평가를 하고 있으면, 사후 실적 평가는 시청자미디어재단에 위임하여 시행하고 있다. 일반 PP에 대해서는 제작역량강화 평가를 실시하고 있다.

이와 같이 방통위가 공공·공익 규제 업무를 담당하고 있음에도 공공채널 선정은 과기정통부가 담당하고 있는 점은 애초 정부 조직의 업무 분장 틀에서 볼 때 맞지 않다. 방통위와 과기정통부의 업무 분장 원칙과 공공·공익채널의 특성을 종합적으로 고려할 때 공공채널과 공익채널의 선정과 평가를 방통위에서 모두 담당하는 바람직하다고 판단된다. 과기정통부는 기관의 성격상 방송의 공공성·공익성 보장보다는 산업 진흥과 연관된 업무에 집중하는 것이 업무 분장 원칙에 부합한다.

이러한 점을 고려해 본다면 현재 과기정통부가 공공채널을 소관하고 있으므로 방통위가 일반 PP의 제작역량을 평가하는 소관 불일치의 문제가 발생하게 된다고 할 수 있다. 만약 방통위가 공공채널을 일반PP의 제작역량평가에 포함할 경우 역시 소관 불일치의 문제가 발생하게 된다. 방통위가 공익채널 사후 실적 평가와 같이 공공채널의 사후 실적 평가를 할 경우에도 동일한 소관 불일치의 문제가 발생하게 된다. 따라서 이러한 소관 불일치에서 발생하는 문제들을 해결하기 위해 양 부처간의 역할 분담과 긴밀한 협조

와 요구된다.

<표 2-3> 방송 평가 제도의 소관 부처 현황

부처	업무 분장	방송사	소관 업무	평가	평가 주체
과기정통부	산업 진흥	일반 PP	등록	-	-
		공공채널	선정	-	-
방통위	공공·공익성 규제	지상파방송	허가	허가 심사, 재허가 심사	심사위원회
				방송 평가	방송평가 위원회
		종합편성채널 보도채널	승인	승인 심사, 재승인 심사	심사위원회
				방송 평가	방송평가 위원회
		공익채널	선정	선정 심사	심사위원회
				사후 실적 평가	-시청자 미디어재단 -심사위원회
일반 PP		제작역량 강화평가	심사위원회		

공공·공익채널은 공익적 가치를 구현하기 위해 중요성이 높아지고 있지만 방송 환경 변화와 제도적 미흡으로 인하여 이에 대해 개선이 필요한 상황이다. 방송시장 체제가 시장 지향적으로 전환되면서 의무편성채널의 규제를 완화해야 한다는 주장이 대두하고 있는 반면, 공공·공익채널 진입을 희망하는 사업자들의 수요는 지속적으로 증대하고 있다. 제도적으로는 공공·공익채널의 모호한 정체성에 대한 비판이 지속적으로 제기되고 있고 소관부처, 선정·인정 절차의 문제 등 개선되어야 할 법·제도적 쟁점들이 존재한다.

제 3절 공익 채널 운영 연혁

1. 공익 채널의 역사적 선정

공익 채널의 개념은 2004년 방송의 지나친 상업화를 막고 공익성을 확보하기 위해 처음으로 수립된 이후 여러 차례 그 선정 분야 및 절차에 있어 변화해 왔다. 공익채널의 경우 방송법 시행령 제56조의2(공익채널의 선정 및 운용)에 근거하여 방통위가 선정 및 운영하고 있다. 인정 및 선정 기준 및 절차는 시행령 및 방통위 규칙 제27조 1항에 정하고 있다. 공익성 방송분야는 다음과 같다. 현재는 2018년 7월 ‘공익채널 선정 및 장애인 복지채널 인정에 관한 고시’ 제정에 따라 심사의 일관성을 제고한다.

2005년 공익 채널이 처음 도입되었을 때에는 방송의 분야를 총 10가지로 나누었지만 점차 그 분야가 축소 및 통합되어 2009년부터 현재까지는 3개로 줄어들었다.

<표 2-4> 공익채널(2005~2017)

2005년도	2006년도	2007년도	2009년도	2017년도
①한국문화(한국어) ②한국문화 (영어) ③수능 교육 ④ 초·중등 교육 ⑤사회적소수대변 ⑥환경·자연 보호 ⑦어린이·청소년 ⑧과학·기술 ⑨순수문화·예술 ⑩역사·다큐	①한국문화 (영어) ②수능교육 ③순수예술 ④교육 ⑤시청자 참여 ⑥장애인시청지원 ⑦환경·과학 ⑧사회적소수 대변	①시청자참여·사회적소수 이익 대변 ②저출산·고령화 사회대응 ③문화·예술 진흥 ④과학·기술 진흥 ⑤공교육 보완 ⑥사회교육 지원	①사회복지 ②과학·문화 진흥 ③교육지원	①사회복지 ②과학·문화 진흥 ③교육 및 지역

구체적으로 살펴보면 2005년의 기준을 적용시킨 2006년도 공익 채널은 총 10개 분야 17개 채널로 선정이 되었으나 공익채널의 수가 과다하고 공익성 방송분야 중복의 문제 개선을 위해 다음 년도인 2007년도에는 8개 분야로 축소하였다. 하지만, 선정은 유보하였다. 2008년도 공익채널로는 총 6개 분야를 아울러 12개 채널이 선정되었다. 6개 분야

가 선정된 것에는 국가적 사회적 필요와 법령의 핵심개념을 종합적으로 판단하여 ‘사회복지’, ‘과학·문화’, ‘교육’을 중점으로 하는 분야를 구성하였다.

<표 2-5> 공익채널(2005~2007)

년도	공익성 방송 분야	해당 채널
2005년	①한국문화(한국어)	KBS 프라임
	②한국문화(영어)	아리랑 TV
	③수능 교육	EBS플러스1, EDU TV
	④초·중등 교육	EBS 플러스2
	⑤사회적 소수 대변	ABS 농어민방송, RTV, 복지TV
	⑥환경·자연 보호	환경 TV
	⑦어린이·청소년	JEI 재능방송, 어린이 TV
	⑧과학·기술	-
	⑨순수문화·예술	CEM TV, 예술 TV Arte
	⑩역사·다큐	CTN, History채널, 내셔널 지오그래픽 채널
2006년	①한국문화(영어)	선정 유보
	②수능교육	
	③순수예술	
	④교육	
	⑤시청자 참여	
	⑥장애인시청지원	
	⑦환경·과학	
	⑧사회적소수 대변	
2007년	①시청자참여·사회적소수 이익 대변	RTV, 복지TV
	②저출산·고령화	실버TV, 육아방송
	③문화·예술 진흥	예당아트, 예술 TV Arte
	④과학·기술 진흥	사이언스TV, 환경TV
	⑤공교육 보완	EBS 플러스1, EBS 플러스2
	⑥사회교육 지원	EBS English, 일자리방송

2010년부터는 공익채널 의무편성에 따른 일반 방송채널사용사업자의 송출 기회 축소와 플랫폼 사업자 채널 편성권의 제한을 최소화하기 위해 공익방송 분야를 3개로 축소하기 시작하였고 현재 2017년까지 3개의 방송분야가 유지되고 있다. 이에 따른 선정채널 변화는 다음의 표와 같이 나타난다. 표를 살펴보면 ②과학·문화 진흥 분야와 ③교

육지원 분야의 경우 선정 채널의 변화가 크게 없는 것을 볼 수 있다. ①사회복지 분야 역시 법률방송, 복지TV, 육아방송, 한국직업방송, 일자리방송, 소상공인방송 중에서 3개의 채널이 반복적으로 선정이 되었다.

<표 2-6> 공익채널(2010~2020)

연도	공익성 방송분야	해당 채널
2010년	①사회복지	법률방송, 복지TV, 육아방송
	②과학·문화 진흥	극동artTV, 사이언스TV, 아리랑TV
	③교육지원	EBS English, EBS 플러스1, EBS 플러스2
2011년	①사회복지	복지 TV, 육아방송, 한국직업방송
	②과학·문화 진흥	사이언스TV, 아리랑TV, 예술TV Arte
	③교육지원	EBS English, EBS 플러스1, EBS 플러스2
2012년	①사회복지	복지TV, 육아방송, 일자리방송
	②과학·문화 진흥	사이언스TV, 아리랑TV, 예술TV Arte
	③교육지원	EBS English, EBS 플러스1, EBS 플러스2
2013년	①사회복지	법률방송, 육아방송, 한국직업방송
	②과학·문화 진흥	사이언스TV, 아리랑TV, 예술TV Arte
	③교육지원	EBS English, EBS 플러스1, EBS 플러스2
2014년	①사회복지	소상공인방송, 육아방송, 한국직업방송
	②과학·문화 진흥	사이언스TV, 아리랑TV, 예술TV Arte
	③교육지원	EBS English, EBS 플러스1, EBS 플러스2
2015년	①사회복지	소상공인방송, 육아방송, 한국직업방송
	②과학·문화 진흥	사이언스TV, 아리랑TV, 예술TV Arte
	③교육지원	EBS English, EBS 플러스1, EBS 플러스2
2016년	①사회복지	소상공인방송, 육아방송, 한국직업방송
	②과학·문화 진흥	사이언스TV, 아리랑TV, 예술TV Arte
	③교육지원	EBS English, EBS 플러스1, EBS 플러스2
2017년	①사회복지	소상공인방송, 육아방송, 한국직업방송
	②과학·문화 진흥	사이언스TV, 아리랑TV, 예술TV Arte
	③교육지원	EBS English, EBS 플러스1, EBS 플러스2

2018년	①사회복지	RTV, 소상공인방송, 육아방송, 한국직업방송
	②과학·문화 진흥	사이언스TV, 아리랑TV, 예술TV Arte
	③교육지원	EBS English, EBS 플러스1, EBS 플러스2
2019년	①사회복지	다문화 TV, RTV, 육아방송, 한국직업방송
	②과학·문화 진흥	사이언스TV, 아리랑TV, 예술TV Arte
	③교육지원	EBS English, EBS 플러스1, EBS 플러스2, MBC NET
2020년	①사회복지	다문화 TV, RTV, 육아방송, 한국직업방송
	②과학·문화 진흥	사이언스TV, 아리랑TV, 예술TV Arte
	③교육지원	EBS English, EBS 플러스1, EBS 플러스2, MBC NET

2018년에는 기존의 3개 분야 9개 채널에서 추가 1개의 채널을 선정하자는 의견이 채택되어 최종적으로 3개 분야에 대해 10개 채널을 선정하게 되었다. 따라서, 2018년도에는 ①사회복지 분야에 RTV, 소상공인방송, 육아방송, 한국직업방송이 채택되어 총 10개의 채널이 공익방송채널로 정해졌으나 2009년부터 3개의 분야로 축소된 공익 방송분야는 장애인 전문편성 채널을 송출할 가능성이 낮다는 이유에서 공익채널 선정과 더불어 장애인복지 채널 인정에 관한 고시가 채택되었다. 따라서, 장애인의 알권리와 방송접근권 보장을 위해 장애인복지채널 의무송출 조항이 신설됨과 동시에 공익성 채널 분야 역시 ①사회복지, ②과학·문화 진흥, ③교육 및 지역으로 변경되었다.

새롭게 고시된 기준에 따라 선정된 2019, 2020년 공공·공익 채널로는 다문화 TV, RTV, 육아방송, 한국직업방송이 ①사회복지 분야를 대표하며, 사이언스 TV, 아리랑 TV, 예술 TV Arte가 ②과학·문화 진흥 분야를, 그리고 마지막으로 ③교육 및 지역 분야에서는 EBS 플러스1, EBS 플러스2, EBS English, MBC NET으로 선정되어 운영되고 있다.

2. 공익채널 선정에서 방송 분야 분류의 문제점

현재 공공·공익 채널 분야 선정의 큰 문제점으로 지적될 수 있는 것은 현재 선정된 채널들이 목표로 하고 있는 공공·공익성의 역할을 모두 포함하고 있지 않다는 점이다. 채널의 특성을 하나로 아우르는 방송분야가 너무 포괄적이어서 선정에 모든 하위항목이 적절히 반영되기가 어려운 구조이다. 따라서 선정의 합리성을 위해서는 카테고리를 보다 체계적으로 분류할 필요가 있다.

2018년 새롭게 제정된 공익채널 선정 및 장애인 복지 채널 인정에 관한 고시에 따르

면 2019년과 2020년 지정된 공익 채널의 심사항목은 다음과 같다. 먼저 ①사회복지 분야의 심사항목은 사회적 소수자 복지, 출산·육아·아동·청소년복지, 노인 복지, 보건·의료 복지, 경제·소비자 복지, 법률·복지 그리고 제시된 세부영역 외의 사회 문화적 환경 변화에 따른 복지사회 구현 및 사회통합 증진을 위해 필요한 기타 방송 프로그램으로 이루어져있다. 하지만 2005년부터 현재 2020년까지 선정되어 온 사회복지 분야의 채널을 살펴보면 법률 복지, 출산·육아·아동·청소년복지, 두 분야에 초점이 맞춰져 있다. 이 두 항목을 제외한 노인, 보건·의료, 경제·소비자 복지 채널이 가지고 있는 공익성은 선정에서 배제되고 있어 사회복지 분야가 하위 항목에 대한 대표성을 띠지 못한다는 문제가 있다.

이와 더불어 ②과학·문화 진흥, ③교육 및 지역 분야 역시 하위 항목의 개념이 다소 중첩적이거나 하위 항목으로 구성되기에 공통점이 없다. 과학·문화 진흥분야에서는 예술, 문화교류, 과학기술, 환경, 그리고 기타 분야 증진이 목표인 방송 채널을 선정하고자 하며 교육 및 지역 분야에서는 공교육 보완, 평생·직업교육, 지역 그리고 기타 분야를 지원하는 것이 목표이다. 그러나, 현재 과학·문화 진흥 분야로 선정된 채널 중 사이언스TV는 과학 기술 분야를 소개하는 방송 프로그램인 동시에 과학교육을 지원하는 방송으로 ②과학·문화 진흥 분야와 ③교육 및 지역 분야의 성격을 동시에 지닌 채널임을 알 수 있다. 비슷한 예로 한국직업방송 역시 ①사회복지 분야의 채널로 선정이 되어있지만, ③교육 및 지역 분야 중 평생·직업 교육이라는 심사항목과 성격이 비슷한 특징을 지니고 있어 현재 분류된 체계에 따른 심사의 모호성이 드러난다.

마지막으로 ③교육 및 지역 분야에서 교육과 지역을 하나의 분야로 통합하는 것의 타당성이 부족하다는 것이다. 오히려 지역 채널의 경우 지역 문화를 진흥한다는 점에서 문화 진흥 분야와의 연관성 및 유사성이 크다.

이러한 문제점을 해소하기 위해서는 현재의 고시 기준을 다시 정비할 필요가 있다. 현재 사회복지 채널로 뭉뚱그려 있는 방송분야를 장애인 및 사회적 소수자 복지, 육아·청소년·노인 복지, 보건·의료·경제·소비자 복지 3가지로 보다 세부적으로 분류하는 방안이 있겠다. 아울러, 과학·문화 진흥과 교육 및 지역 분야가 중첩되지 않도록 지역·문화 진흥 분야와 교육 분야로 채널 카테고리 분류를 변경 구분할 것을 제시한다. 또 하나의 방법으로는 아예 분류를 없애는 방법도 전향적으로 검토할 필요가 있다.

지금까지 10여년동안 선정된 채널에 큰 변화가 없고, 각 분야마다 경쟁의 정도가 다르다는 점을 감안할 때 굳이 분야를 구분할 필요성이 있을지에 대해 근본적으로 검토할 필요가 있다.

제 4절 공공·공익채널 운영의 문제점

1. 낮은 시청률과 운영의 문제점

현재 공공·공익채널의 가장 큰 문제로 지적되고 있는 점은 ‘시청률’ 과 ‘운영’ 측면에서의 성과가 미흡하다는 것이다. 공공·공익채널의 낮은 시청률은 유료방송플랫폼사업자들의 채널 편성 유인을 낮춘다는 측면에서 지속적으로 문제가 제기되고 있다. 채널의 성격상 공공·공익채널의 성과를 ‘시청률’ 로 보서는 안 된다는 지적도 제기되고 있으나 낮은 시청률은 공공·공익채널 제도의 실효성에 의문을 제기하는 근거로 작용하고 있다. 또한, 공공·공익채널 제도를 운영하고 있음에도 불구하고 해당 채널들의 경영상황이 크게 개선되지 않아 제도의 실효성에 대한 비판이 제기되고 있다.

그러나 공공·공익채널 제도의 지향점은 해당 방송채널사용사업자들이 양질의 콘텐츠를 제공하여 실질적인 다양성을 제고하고 이를 통해 시청자의 복지를 증진시키는 것이 되어야 한다. ‘시청률’, ‘경영성과’ 등 가시적인 성과보다 중요한 것은 공공·공익채널이 채널의 성격에 부합하는 양질의 콘텐츠를 제작하여 실질적으로 공적가치를 구현하는 것이 되어야 한다.

2. 선정 기간의 문제

공익채널의 선정을 매년 실시함에 따라 채널 선정이 형식화 될 우려가 있다는 지적도 있다. 현행 공익채널의 유효기간은 2년으로 행정의 비효율성이 우려되고, 시장 안착의 어려움도 있고 선정 유효기간을 현행보다 늘릴 필요성이 있다는 주장이 제기되고 있다. 또한, 공익채널의 선정을 자주 실시함에 따라 채널 선정이 형식화 될 우려가 있다는 지적도 있다.

정부 입장에서는 2년 단위 선정에 따른 행정의 비효율성 문제가 발생할 우려가 있다. 가입자 입장에서는 채널 변동에 따른 혼란이 발생하게 되고 공익채널로 인지하고 접근 하는데 상당한 시일이 필요하다는 것도 단점이다. 사업자의 입장에서도 자주 계약을 변경해야 하기 때문에 혼란이 초래될 수 있다. 선정된 공익채널 입장에서도 유효기간이 2년에 불과할 경우 안정적인 채널송출이 어려워져 안정적인 채널 운영에 애로가 생길 우려가 있다.

3. 운영주체와 자원의 문제

방송법 제70조에 공익채널 및 공공채널 송출 및 운영 등을 규정하고 있지만 동법 동조 제8항에 규정된 공익채널은 진입에 있어 특정한 요건을 두지 않고 있어 민간 PP나 국가와 관련된 공적 성격의 PP 모두 공익채널로 선정하는 것이 가능하다.¹⁾ 공익채널은 방통위가 방송법 제70조제8항에 따라 공익성 방송분야별로 사업자를 선정하도록 되어 있고, 공공채널은 과기정통부가 인정하도록 되어 있다. 공익채널의 경우 내용과 편성 측면에서 공익적이고 전문편성이라고 평가할 수 있는 근거가 빈약하다는 의견도 있다. 제도의 목적에도 불구하고 실질적으로 공적자원을 통해 안정적으로 운영되는 PP가 공익채널로 다수 선정되고 있는 실정이다. 운영주체에 대한 법적인 제한이 없어 국가 관련 기관 등에서 운영하는 PP와 민간PP가 혼재 되어 있어 운영주체 측면에서 공공채널과의 차이점을 찾기가 어려운 상황이다.

뿐만 아니라 준 공공기관에서 운영하는 채널들이 공익채널로 선정되는 경우가 증가함에 따라 민간PP가 진입할 기회가 줄어들고 있다는 것이 문제점으로 제기되고 있다. 한국직업방송(고용노동부 산하 산업인력공단), 상공인방송(중소기업청 산하 소상공인시장진흥공단), 아리랑TV(문화체육관광부 산하 국제방송교류재단), EBS²⁾ 계열 3개 채널(한국

1) 아리랑TV는 1996년 공공채널로 지정되었지만 이후 2005년 공공채널에서 지정 철회되었으며 2008년공익 채널 심사 탈락을 제외하고 지속적으로 공익채널로 선정되었다.
2) EBS의 경우 공영방송사의 특성상 정치적 독립성 등의 문제로 인하여 공공기관이 아닌 공사라고 할 수 있다. 그러나 수신료를 재원으로 이용하는 등 공공기관과 성격이 유사하여 공공기관으로 분류 가능하다.

교육방송공사) 등의 경우 법률에 근거해 설립된 공공기관이 운영하고 있으며 이들 채널에는 유료방송플랫폼사업자들과의 수신료 배분 이외에도 정부지원 등 공적 재원이 투입되어 있다.

육아방송, 사이언스TV, 예술TV Arte 정도만이 민간에서 운영하고 있는 공익채널들인데 이 중 사이언스의 경우 과기정통부 한국과학창의재단으로부터 재원을 일부 지원받고 있는 상황이다. 이에 따라, 공익성이 높으나 시장에서 제공되기 어려운 민간 영역의 PP들이 공익채널에 선정되는 것이 어려워지고 있다.

4. 공공·공익채널 의무송출의 문제점

디지털 전환 이전에서는 유료방송에 탑재된 채널 수가 문제가 되었지만 디지털 전환이 완료된 현 시점에서는 플랫폼 유지 및 관리비용의 문제를 야기하고, 해당 채널이 가입자 모집을 위한 주요 요인이 되지 않는다는 점에서 의무편성 채널 범위에 대한 논의가 필요하다는 주장도 존재한다. 유료방송 시장은 지상파와 달리 사업자들이 시장에서 자유롭게 경쟁하는 영역이기 때문에 채널 편성권을 사업자들에게 자유롭게 행사할 수 있도록 해야 한다는 주장도 있다. 이는 과도한 규제가 유료방송 플랫폼 사업자의 편성권을 제약하고 다른 PP의 진입장벽으로 작용하여 전체 유료방송 산업의 발전을 저해할 수 있다는 논리이다(김유빈·윤석민, 2011).

공공·공익채널 의무송출 채널 범위에 대한 논란이 지속되고 있는 이유는 국내의 경우 기존에 의무전송 채널의 범위가 좁지 않은 상황에서 공익채널 의무전송제도를 추가로 부과하여 의무전송 채널의 범위가 너무 넓어졌다는 비판 때문이다(이상우·서민식·박용석, 2011). 즉, 공익채널의 경우 애초의 도입 취지와 다르게 방송의 다양성 제고에 크게 기여하지 못하고 있다는 지적이 제기되고 있다.

반면, 공공·공익채널 제도의 도입으로 인해 공익적 성격의 채널이 부족한 유료방송의 공적 가치 제고에 큰 도움이 되었다는 의견도 있다. 따라서 디지털 환경 확산에 맞추어 의무운용채널을 추가하는 것이 바람직하다는 주장도 있다. 이는 디지털화로 채널 가용 폭이 더욱 커지는 상황에서는 유료방송의 공적 가치를 구현할 수 있는 채널을 늘려야 한다는 주장의 근거가 된다.

공공채널 숫자가 늘어나게 되면 현행 의무운용채널의 수가 늘어날 수 있기 때문에 향후 논란이 지속될 가능성이 높다. 현재 유료방송 플랫폼 사업자들은 의무전송채널을 늘리지 말아야 한다는 입장이고, 공공채널과 정체성이 유사한 국가 관련 PP들은 공공채널 진입을 시도하고 있는 상황이어서 이에 대한 다각적인 논의가 필요하다.

제3장 국내 공공·공익 등 정부지원 방송채널 현황

제 1절 국내 공공·공익채널 등 정부지원 방송채널 현황

1. 정부지원 채널 현황

정부지원 채널의 유형은 크게 1) 공공 채널, 2) 공익 채널, 3) 기타 정부 지원 채널로 구분할 수 있다. 정부 지원 채널은 과기정통부가 공공채널로 선정한 채널과, 기타 정부에서 재원을 지원하거나 공공기관이 운영하는 채널로 구분할 수 있다. 그리고 공익 채널은 분야별로 방통위가 선정하는 채널들이다.

<표 3-1> 공공 및 공익 채널 등 정부지원 채널 현황

성격	채널명	법인명 (소관부처)	방송분야	가구 시청율(%)	정부 재정 지원	
공공	KTV 국민방송	한국정책 방송원 (문체부)	국가 주요 정책정보 및 공공정보, 정부 주요행사 중계, 국민참여 프로그램	0.0585	유	
	국회방송	국회사무처 (국회)	국회활동 및 정책현안, 입법정보	0.0329	유	
	방송대학TV	한국방송 통신대학 (교육부)	한국방송통신대학교 학부 강의	0.0040	유	
공익	사회 복지	육아방송	유로티브이	임신·출신·육아정보	0.0017	유1)
		RTV	시민방송	시민들이 직접 제작한 영상을 편집하는 퍼블릭 액세스 채널	0.0001	-

성격	채널명	법인명 (소관부처)	방송분야	가구 시청율(%)	정부 재정 지원	
	다문화 TV	주식회사와이엠 미디어	다문화 정보 제공 전문방송	0.0007	유-	
	한국 직업방송	한국산업 인력공단	직업·일·고용·능력 개발 관련 방송	0.0005	유2)	
	소상공인방송	소상공인 방송정보원	소상공인·전통시장 전문채널	0.0041	-	
	과학 문화 진흥	사이언스TV	와이티엔	과학기술 전문방송	0.0240	유3)
		아리랑TV	국제방송 교류재단	실시간 한국정보 및 다문화	0.0008	유4)
		Arte TV	아르떼	문화예술 (클래식, 오페라, 순수예술 등)	0.0039	유5)
	교육 및 지역	EBS 플러스1	한국교육 방송공사	수능·내신·논술교육 방송	0.0014	유6)
		EBS 플러스2	한국교육 방송공사	초등·중학·직업교육 방송	0.0171	유
		EBS English	한국교육 방송공사	생활·실용영어학습 방송	0.0052	유
		MBCNET	(주)엠비씨넷	지역산업 및 지역사회 정보 채널	0.0019	무
	장애인 복지	복지TV	희망복지 방송	장애인과 소외계층을 위한 사회복지 전문채널	0.0041	-
	기타	국방TV	국방홍보원	군인 및 군사정보	0.0095	유
		국악방송	국악방송	국악 및 전통문화예술 전문채널	0.0002	유7)
채널		한국산업 기술문화재단	산업계 주요정보	0.0090	유	

성격	채널명	법인명 (소관부처)	방송분야	가구 시청율(%)	정부 재정 지원
	한국선거방송	중앙선거 관리위원회	선거정보 및 민주시민교육	0.0003	유
	eduTV	스마트 교육재단	영어·중국어·인문학 · 한국사 교육	0.0005	-
	TBSTV	TBS (서울시)	수도권지역 교통방송외 종합편성채널	0.0209	유8)

- 1) 22,100만 원 (2020)
- 2) 고용노동부, 50억 원 (2020)
- 3) 과학기술정보통신부, 52억 8천만 원(년3 단위 공모를 진행해 우선 협상 대상자 선정 / 1대 1일 매칭펀드 형식, 2020)
- 4) 방송통신위원회, 354.5억 원(방송통신발전기금, 2020) / 문화체육관광부, 111.6억 원(국고보조금, 2020)
- 5) 한국방송통신전파진흥원, 50,000,000원 (2020)
- 6) 수신료, 정부기금, 교육보조금 등, 1,259억 원 (2020)
- 7) 문화체육관광부 93억 7천 6백만원, 방송통신발전기금, 67억 원(2020)
- 8) 서울특별시, 388억 1천 3백만원(2020)

1) 제 1유형 공공 채널

공공채널은 방송법 제 70조 제 3항에서 “국가가 공공의 목적으로 이용할 수 있는 채널”로 정의되고 있다. 채널의 선정은 대통령령으로 이루어지며 현재 공공채널로 운영되고 있는 채널로는 국민방송 KTV, 방송대학TV, 국회 방송 3개의 채널이 있다.

KTV 국민방송

KTV 국민방송은 1948년 11월 대통령령 제 15호로 공보처 공보국 영화과의 창설과 함께 처음 설치되었다. 그 이후 1949년 대한영화사, 1961년 국립영화제작소, 1994년 국립영상제작소, 2007년 한국정책방송원, 그리고 2014년 현재의 KTV 국민방송으로 자리 잡았다.

KTV 국민방송은 정부의 정책을 ‘수혜자인 국민에게 널리 확산시키고, 공감을 이끌어 내기 위해’ 우리 생활과 직결되는 정부 정책과 공공 정보를 담은 다양한 프로그램을 제작, 방송하고 이러한 프로그램을 모두 모아 보관하고 관리함으로써 후대에도 편리하게 볼 수 있도록 하는 것을 목표로 한다.

그를 위해 주요 정책성이나 국정 현안에 대한 홍보를 강화하고, 국민 참여 프로그램을 확대, 부처 주요 정책의 생중계를 통해 정책 현장의 소통을 강화한다. 또한 한류 확산을 위한 관광 프로그램을 제작하거나 국민 참여 프로그램을 확대하는 등의 기능과 역할을 수행하고 있다는 점에서 공익성이나 공영성을 가진다.

2019년 KTV 국민방송은 지상파, 중편, 스포츠 연예 등 전문 채널을 제외하고, 공공·공익 채널 중 유일하게 시청률을 40위대를 유지하는 성과를 올렸다.

국회방송

국회방송은 1988년 6월 국회의사중계 방송을 위해 국회법에 근거하여 마련된 것을 시작으로 2002년 11월 국회방송 전용 채널을 확보하여 2004년 5월 공식적으로 개국하였다.

의회 전문 채널로서 국회의 회의 및 입법 활동과 관련된 다양한 프로그램을 편성하여 채널의 전문성을 확보하고, 국회와 국민의 가교 역할을 강화하여 국민 여론을 수렴하는 프로그램을 편성, 국회와 국민간의 친밀함 제공하는 것을 목표로 한다.

국회방송은 국민의 알권리를 충족시키기 위한 공공방송으로 국회의 활동과 정책 현안, 입법 정보 등에 대한 폭넓은 정보를 공정하게 제공하고, 국민 교육적 기능을 강화하기 위해 입법 과정 및 의회 민주 정치 과정에 관한 심층적인 편성을 통해 정치 교육의 기능을 수행하는 역할을 한다. 또한 입법 정보에 대한 충실하고 심층적인 분석으로 국민의 알권리를 최우선으로 보장하고, 정책 현안 및 국민 제안에 대한 객관적이고 공정한 방송을 제공한다는 점에서 공익성과 공영성을 가진다.

국회방송은 2003년 9월 국회 운영 위원회, 국회 방송 전용채널 확보하고 방송 채널 사용사업자(PP)를 획득하여 2003년 12월 방송위원회에서 공공채널로 선정되었다.

방송대학 TV

방송대학 TV는 국내에서 유일하게 대학이 운영하는 위성방송으로, 약칭인 OUN은 Open University Network의 약자이다. 국내에서 유일하게 대학급 이상의 고등교육기관 중에서 자체 방송사를 두고 있는 방송대학TV는 1996년 9월 2일 개국하였다. 주로 일부 한국방송대학의 일부 학사 강의나 교양 프로그램, 외국어, 경제와 경영, 문화와 교양 등 자기계발과 교양함양을 위한 평생교육 프로그램을 방송한다. 더불어 교육적·역사적 가치가 있는 옛날 영화 등을 방영한다. 운영 초기 국립대학 부설 방송사 특성 때문에 상업 광고를 진행하지 않았던 방송대학 TV는 2020년 9월 14일부터 상업광고도 반영하고 있다. 방송대학 TV는 KTV, 국회방송과 더불어 공공채널로써 의무 전송채널이므로 유료 방송 가입자라면 요금제에 관계 없이 시청이 가능하다.

현재 방송대학 TV는 케이블 TV, 위성 TV, IPTV를 통해 시청이 가능하고, 다양한 교육적 프로그램을 온 국민에게 제공해 대한민국을 지식 강국, 교육 복지 사회로 만드는 데에 기여한다는 점에서 공공성, 공익성을 가진다.

2) 제 2유형 공익 채널

공익채널은 채널 구성의 다양성 확보를 통해 방송의 공익성과 다양성을 구현하기 위해 운영되는 채널이다. 방송법 제 6조 (방송의 공정성과 공익성) 제 5항은 ‘방송은 상대적으로 소수이거나 이익추구의 실현에 불리한 집단이나 계층의 이익을 충실하게 반영하도록 노력하여야 한다’ 고 규정하고 있으며 이러한 목표 달성을 위해 공익 채널이 운영되고 있다. 동시에 교육적, 사회적인 역할을 수행하여 사회적 문화적 필요성에 부합해야하며 상대적 소수자의 이해와 소구를 반영하고 방송을 통한 사회교육기능의 신장이 이루어질 수 있는, 국민 문화생활의 질적 향상에 적합한 방송으로 규정하고 있다 (방송위원회, 2004).

공익채널 및 장애인 복지 채널의 선정은 2004년 7월 제 34차 방송위원회의 「방송채널 정책운용방안」을 통해 방송의 지나친 상업화를 막고 공익성을 확보하기 위해 도입되어 2007년 1월 「방송법」 제 70조 8항 ‘공익채널’ 로 제도를 명문화하였다. 이후 2012년 7월에는 동법 시행령 개정을 통해 ‘장애인복지채널’ 역시 명문화되었다. 이후 ‘공익

채널 선정 및 장애인 복지 채널 인정에 관한 고시'에 따라 2년 단위로 채널 선정과 심사를 실시하고 있다. 2020년 현재 사회복지, 과학·문화 진흥, 교육 및 지역, 장애인 복지채널 4개의 공익성 방송분야로 나누어 총 12개의 공익채널이 존재한다.

(1) 사회복지 분야

사회복지 방송분야는 국민의 기본권과 사회적 이익실현에 불리한 사회적 소수를 대변하고, 관련 정보를 제공하는 목적의 방송프로그램을 주되게 편성하는 방송 분야이다. 저출산·고령화 등 복지 관련 정보 등을 제공하여 복지사회 구현을 도모할 수 있는 방송 프로그램을 주되게 편성하는 방송분야로써, 2020년 기준 다문화 TV, RTV(시민방송), 육아방송, 한국직업방송이 해당 방송분야에 포함된다.

세부영역으로 살펴보면 사회적 약자 계층, 새로운 사회 계층과 같은 사회적 소수자 복지와 출산·육아·아동·청소년 복지, 노인복지, 보건·의료 복지, 경제·소비자 복지, 법률 복지 등을 포함함으로써 사회·문화 등 환경적 변화에 따라 복지 사회 구현 및 사회 통합 증진을 위해 필요한 사회 복지 분야 방송 프로그램을 제공하는 채널을 포함하여 공영성·공익성 증진을 목표로 한다.

육아방송

2004년 1월 개국한 육아방송은 임신, 출산, 육아, 유아교육 전문방송으로 육아환경을 개선하고, 정부의 저출산 극복이라는 국가적 과제 이룩을 위한 방송을 목표로 한다. 새로운 가족 문화를 설립하고, 육아정보 네트워크를 구축하며, 육아 환경 조성, 저출산 문제에 대한 사회적 책임 강화 등의 기능과 역할을 수행하고 있다. 저출산, 고령화 사회 문제 해결을 위한 방송사업자로 전문성 있는 콘텐츠 공급으로써 어려운 육아 환경으로 출산을 기피하게 되는 역행적 사회 분위기를 개선하고 출산장려를 위한 국가 정책 홍보에 일조할 수 있는 공익 채널이라는 점과 출산과 양육의 올바른 방향을 방송을 통해 전파하는 미디어의 필요성 증가로 인해 육아방송의 공익성이 더욱 부각되고 있고, 가족의 해체, 임신, 출산, 육아 정보의 부족, 육아에 유해한 환경의 만연이라는 3대 저해요소 극복을 위한 다양한 활동을 이행해 공영성 또한 함께 높이고 있다. 육아방송은 2008년

처음 방송통신위원회에서 공익채널로 선정돼, 지금까지 13년 연속으로 선정돼 오고 있다.

RTV (시민방송)

RTV 시민방송은 2002년 9월 개국해 2003년 서울 케이블 TV에 진출하고, 2004년 시민방송 시청자위원회 출범, 2005년 시민방송 편성기획위원회 출범하였다. 퍼블릭 액세스 채널로서 RTV 시민방송은 시청자와 시민의 말할 권리를 수호하고 편파 언론, 언론 붕괴의 시대에 권력과 자본의 눈치를 보지 않고 국민이 원하는 소식을 공정하게 전하는 시민이 주인인 TV 채널로 만드는 것을 목표로 하고 있다. 프로그램 기획, 제작에 있어 다양한 주제 및 제작주체의 정치, 사회, 문화 지역 등의 다양한 특성을 보장 사회적 약자, 소수자 등 방송 소외 계층을 위한 다양한 영상 콘텐츠 생산 및 지원하는 기능과 역할을 수행하고 있으며, 시청자가 직접 제작한 프로그램을 편성해 방영하는 국내 유일의 시청자제작(퍼블릭액세스) 전문채널이라는 점에서 방송으로써 공익성과 공영성을 가진다. 또한 퍼블릭액세스 채널은 주류 방송에서 배제된 사회적 약자와 소수자들의 방송 접근권을 보장하기 위해 이들이 직접 만든 프로그램을 편성, 방영한다는 점, 비영리 공익 법인으로 운영한다는 점도 해당 채널의 공영성을 높인다. 2005년 사회적 소수 대변 분야에 속해 처음 공익채널로 선정 되어 2018, 2019, 2020년 방송통신위원회가 선정한 사회복지 분야 공익 채널 중 하나이다.

다문화 TV

2015년 개국한 다문화 TV는 문화적 다양성을 가진 시청자 및 문화적 다양성을 추구하는 시청자에게 다문화 정보를 제공하려는 취지로 만들어진 전문방송으로써 다문화 정보, 교육, 오락, 문화 공유를 목적으로 한 다양한 프로그램 구성하고, 전 세계인의 효과적인 상호문화 교류를 도모하고, 다문화에 대한 이해 증진과 건전한 의식 함양을 통해 국제 경쟁력 활성화 목표로 한다. 방송을 통해 유익한 정보를 제공하고 다문화에 대한 재미와 감동을 창조한다는 목표아래 공정성과 신뢰성 창의성과 전문가 정신을 발휘하여 공익적 역할을 수행하고자 한다. 다문화 TV는 국내 유일의 다문화 가족을 위한 채널이

고, 국가별 드라마, 다종교 예식, 사회통합을 위한 교육 프로그램, 외국인근로자 재해에 방방지 교육 프로그램 등의 다문화인들을 위한 방송 제공한다는 점에서 공익성과 공영성을 가진다. 다문화 TV는 2018년 방송통신위원회로부터 2019~2020 공익채널로 선정됐다.

한국직업방송

한국직업방송은 2002년부터 2005년까지 EBS와 함께 직업훈련방송을 실시하는 것을 시작으로, 2005년~2006년 ‘job TV’ 전문채널 방송 실시, 2007년~2009년 ‘한국경제 TV’로 직업방송 위탁 실시하여 2010년 1월 정식으로 개국하였다.

고용노동부와 한국산업인력공단이 함께 운영하는 채널인 한국직업방송은 전국민 대상 직업, 일, 고용, 능력개발 관련 프로그램을 제작 및 송출하는 공익목적의 일자리 전문 채널로써 직업 및 채용정보, 평생학습강좌 등을 제공해 모든 국민에게 직업을 통한 삶의 질 향상을 기여하는 것을 목표로 한다. 청년 취업을 지원하고, 은퇴자 재취업을 지원 등의 일자리 정보를 제공하고, 경력단절여성, 장애인 등에게 일자리를 매칭해 주는 등의 기능을 수행한다. 또한 최근 4차 산업혁명 및 새로운 직업에 대한 가이드를 제공함으로써 미래 성장 동력을 위한 역할을 가지고 있다.

노동부와 한국산업인력공단의 직업 전문가들이 만드는 공익 성격의 독립채널이라는 점과 방송을 통하여 일자리 창출과 고용안정에 기여하고 국민의 평생직업능력개발을 지원한다는 점에서 공익성과 공영성을 가진다. 한국직업방송은 2011년 방송통신위원회의 공식채널로 선정되어 현재까지 8년 연속 공익채널을 유지하고 있다.

소상공인방송

소상공인방송은 2009년 소상공인방송 사업으로 위탁송출하기 시작하여 2012년 소상공인방송으로 정식 개국하였다. 운영 초기 상업광고를 전혀 송출하지 않던 소상공인방송은 2018년 5월 상업 광고 방송을 시작하였으며, 국악방송, KTV와 같은 다양한 공공·공익채널과 업무협약(MOU)을 체결함으로써 방송영역을 확대하고 사업을 다각화 시키고 있다. 소상공인방송은 콘텐츠 경쟁력을 확보하기 위해 자체적으로 정책 맞춤형 콘텐츠

를 기획, 개발하고 대중성 있는 콘텐츠를 확대하기 위해 노력하고 있다. 또한 매체 인프라를 개선하고, 유사기관과의 협업을 통해 방송원의 영향력을 강화하고 있다. 소상공인 방송은 상대적으로 경제적 약자인 소상공인과 전통시장을 대변하고 상생을 위한 사회적 공익을 실현하는 역할을 수행하기 위해 설립되었다. 현재 소상공인방송은 소상공인과 전통시장의 활성화에 앞장서고 전문적인 정보 전달에 취약한 계층에게 상대적으로 유익한 정보를 전달하기 위한 다양한 콘텐츠를 제작하고 방송하는 소상공인 전문 매체의 역할을 담당한다는 점에서 공공성과 공익성을 가진다. 소상공인방송은 전통시장의 권익을 대변하기 위하여 스스로 경쟁력과 성장기반을 강화하고 있으며 앞으로 사회복지적 공익법인으로서의 공익과 나눔을 실현하는 전문기관을 목표로 하고 있다.

(2) 과학·문화 진흥

과학·문화 진흥 방송분야는 예술에 대한 이해와 진흥을 도모하고, 한국문화에 대한 홍보와 이해를 제고할 수 있는 방송프로그램을 주되게 편성하는 방송분야이다. 과학·기술 분야의 이해 및 발전을 증진하기 위한 방송프로그램을 주로 편성하는 채널로써 2020년 기준 해당 방송 분야에는 사이언스 TV, 아리랑 TV, 예술 TV Arte 3개의 채널이 포함되어 있다.

세부영역으로 살펴보면 예술의 다양성과 예술의 대중화를 제공하는 예술영역과, 전통적 한국 문화 또는 새로운 한류 문화를 소개하고 문화에 대한 상호 이해 증진 및 다원성을 증진 하는 것을 목표로 하는 문화교류 영역, 기후 과학 기술에 대한 이해와 발전을 위한 과학기술 영역, 환경 분야의 이해와 발전 증진, 재난 및 재해를 예방하는 등의 이해를 위한 환경 영역이 이에 속한다.

사이언스 TV

사이언스 TV는 2007년 9월 YTN의 과학기술 전문 채널로 과학기술정보통신부의 지원으로 개국하여 수준 높은 과학 프로그램을 통해 창조경제 문화 확산과 과학한류에 기여하고, 과학기술 중심사회 구축하는 것을 목표로 한다.

재미있고 유익한 정보를 전달하는 과학채널을 지향하며, 실생활에 밀접한 과학 상식

과 지식을 쉽게 전하기 위한 프로그램 제작하고 과학계 최신 뉴스 전달하는 기능적 역할을 수행하고 있다. 사이언스 TV는 과학기술의 중요성을 인식시켜주며 청소년들의 창의력을 길러주는 과학정보 채널이라는 점과 과학 프로그램을 통해 국민의 알 권리를 충족시키고, 과학문화 대중화에 기여한다는 점에서 공익성과 공영성을 가진다.

사이언스 TV는 2007년 방송통신위원회의 공익채널로 선정되어 현재까지 14년 연속으로 선정되고 있다.

아리랑TV

아리랑 TV는 한국국제방송교류재단이 운영하는 국제 TV 방송국으로써 1997년 2월 개국하여, 1999년 8월 해외방송, 2004년 8월 아랍어 위성방송, 2009년 미주 지역 방송 운영, 2016년 9월 국내 최초로 유일하게 영국 전역 방송시장에 진출하였다.

아리랑 TV의 해외채널은 실시간 한국 정보를 전달하는 채널로써 한국의 고유·현대 문화를 홍보하고, 국제 친선 교류를 목표로 하며, 국내 채널은 다문화 전문 채널로써 한국의 정보를 제공하는 것과 더불어 다양한 국가의 문화를 이해하는 것을 목표로 하고 있다. 아리랑 TV는 국가 이미지 제고 및 국제 사회의 이해 증진을 위한 해외 위성방송 사업을 통해 우리 방송물의 방송을 지원하고, 해외 방송사와의 국제교류 협력을 위한 기능과 역할을 수행하고 있다.

또한 아리랑 TV는 ‘방송을 통한 국가 홍보’ 라는 공익 사업의 목적을 가지고 운영됨으로써 다문화 가구, 외국인 근로자 대상 한국어 교육 및 지역 사회 상생 협력을 위한 활동을 통해 사회공헌 사업을 실시해 채널의 공익성과 공영성을 높이고 있다.

한편 아리랑 TV는 공익 채널로 선정하지 않아도 이미 경쟁력을 확보하고 있는 채널로 평가되어 공익 채널 단골 선정에 관한 논란도 존재하지만 2019~2020 공익 채널로 다시 선정되었다.

예술 TV Arte

1987년 주식회사 아르떼로 설립되어 2005년 개국한 예술 TV Arte는 예술에 대한 이해와 진흥을 도모하고 한국문화에 대한 홍보와 이해를 제고할 수 있는 방송프로그램을

주되게 편성하고, 예술의 다양성 증진, 예술의 대중화 등을 제고할 수 있는 방송프로그램 제공하는 것을 목표로 한다. 방송매체에서 상대적으로 소외되어 왔던 전통 예술, 시각 예술, 순수 예술, 클래식, 오페라 등을 집중적으로 편성하여 문화 예술 저변 확대에 기여하고 있으며, 방송을 통해 선진 공연 예술 발판 마련, 지역 공연 문화와 예술 발전 선도하고 있다. 국내 공연 예술 산업 발전 선도하고 있다는 점과 이러한 활동을 기업의 이윤 추구보다 문화예술의 올바른 풍토 조성에 무게를 둔다는 점에서 공익성과 공영성을 평가받고 있다. 2006년 이래 방송통신위원회에서 매년 공익채널로 선정되고 있으며, 상업성에 물든 방송환경에 굴하지 않고 2005년 개국 이래 순수문화예술 채널로서 순수성을 유지해온 것으로 평가된다.

(3) 교육 및 지역

교육 및 지역 방송분야는 교육적 특징으로는 지역 계층 간의 교육 기회 격차를 해소하고, 공교육 보완을 통해 사교육비 절감 등의 목적으로 하는 방송을 주되게 편성하는 방송분야이다. 또한 일반 국민을 대상으로 방송의 사회교육 기능을 신장하는 방송 프로그램을 주되게 편성하는 방송분야이다. 지역적 특성으로는 지역 산업 및 지역사회와 관련된 정보에 대한 방송프로그램을 주되게 편성하는 채널이 해당 방송분야에 포함된다. 교육 및 지역 방송분야에는 EBS 플러스1, EBS 플러스2, EBS English, MBC NET이 포함되어 있다.

세부 내역으로 살펴보면 학교 수업과 연계된 수준별 교과 프로그램을 제공하는 공교육 보완 영역과 외국어, 성인 능력 교육 등 생애 단계별 맞춤 평생·직업 교육 영역 그리고 지역 경제·산업의 진흥과 지역 사회의 소통 활성화 및 홍보 등을 통해 지역 경쟁력을 향상 시킬 수 있는 프로그램을 포함하는 지역적 특징이 있다.

EBS 플러스1

1997년 8월 25일 EBS 위성 1TV로 개국한 EBS 플러스1은 한국교육방송공사에서 방송하여, 과학기술정보통신부에서 허가된 수능 전문채널이다.

학교 수업과 연계된 수준별 교과 프로그램 제공과 질 높은 수능 대비 프로그램 제공

을 통해 사교육 문제의 완화, 지역·계층 간 교육 기회의 격차를 해소라는 공교육 보완을 목표로 한다. 수능, 내신, 논술 위주의 수능, 고등학교 교육 프로그램 방송을 제공하고 있으며, 2004년 4월부터 24시간 방송 진행함으로써 EBS 전 채널 중 유일하게 24시간 방송하고 있다.

어린이·청소년의 공교육 보완을 통해 사교육비 절감, 지역·계층 간 교육기회 격차 해소 등을 목적으로 하는 방송프로그램을 주되게 편성하고, 일반 국민을 대상으로 방송의 사회 교육 기능을 신장하는 방송프로그램을 편성한다는 점에서 공익성, 공영성을 가진다.

2008년 방통위에서 ‘교육’을 중요한 공익적 개념으로 파악하여 개념별 중점 분야를 선정하였고, 2010년 이후 현재까지 공익 채널로 선정되고 있다.

EBS 플러스2

EBS 플러스2는 1997년 8월 과학기술정보통신부에서 허가된 한국교육방송공사의 중학, 직업 교육 전문 채널로써 개국했다.

공교육 보완에 목표를 두고 초·중등 과정의 인성 강화 교육 프로그램 제공, 문화·예술 교육 프로그램, 영재교육, 체험 교육 및 창의력 증진을 위한 프로그램 제공하고 있으며, 외국어(제2외국어, 제3외국어), 노인대학, 성인 문해 교육 등 생애단계별 맞춤형 평생학습과 관련된 정보 및 방송 프로그램 제공하거나 직업·적성 탐색, 창업·직업 훈련 등과 관련된 정보 및 방송프로그램 제공하여 평생·직업 교육을 목표로 하고 있다.

초등, 중학 교육 프로그램을 주로 편성하되 성인을 위한 직업교육, 외국어 학습 전국민 교육을 위한 기능을 수행하고 있다. 어린이·청소년의 공교육 보완을 통해 사교육비 절감, 지역·계층 간 교육기회 격차해소 등을 목적으로 하는 방송프로그램을 주되게 편성하고, 일반 국민을 대상으로 방송의 사회 교육 기능을 신장하는 방송프로그램을 편성한다는 점에서 공익성과 공영성을 가진다. EBS 플러스2 역시 2010년 이후 현재까지 공익 채널로 선정되어 오고 있다.

EBS English

EBS English는 2007년 4월 한국교육방송공사가 운영하여, 과학기술정보통신부에서 허가된 영어교육 전문 채널로써 개국했다.

평생·직업 교육의 목표를 가지고 외국어(제2외국어, 제3외국어), 노인대학, 성인 문해 교육 등 생애단계별 맞춤형 평생학습과 관련된 정보 및 방송 프로그램 제공하고 있다. 유아부터 성인까지 대상의 영어교육 전문채널로써 사회·문화 등 환경적 변화에 따라 교육 지원이 요구되는 방송프로그램을 제작하는 기능적 역할을 수행하고 있다.

어린이·청소년의 공교육 보완을 통해 사교육비 절감, 지역·계층 간 교육기회 격차 해소 등을 목적으로 하는 방송프로그램을 주되게 편성하고, 일반 국민을 대상으로 방송의 사회 교육 기능을 신장하는 방송프로그램을 편성한다는 점에서 공익성과 공영성을 가진다.

EBS English 역시 2010년 이후 현재까지 방송통신위원회가 지정한 공익 채널로 선정되어 오고 있다.

MBC NET

2006년 10월 설립된 주식회사 엠비씨넷이 개국한 MBC NET은 2007년 채널로써 정식 개국하여 지역전문 방송채널사용사업(PPI)으로써 프로그램 제작 및 유통하고 있다.

지역 산업 및 지역사회와 관련된 정보에 대한 방송프로그램을 주되게 편성하는 것을 목표로 하며, 문화적 다원주의 실현, 지역균형발전 및 지역방송활성화에 기여하고 있다. 각 지역 MBC에서 제작한 프로그램 및 공동기획·공동제작한 프로그램을 방송함으로써 지역 프로그램의 소통 구조를 개선, 전 국민에게 지역의 다양한 문화를 제공하는 지역 채널의 역할을 수행하고 있다.

지역 경제·산업의 진흥과 지역 사회의 소통 활성화 및 지역의 특성 홍보 등을 통해 지역의 경쟁력을 향상시킬 수 있는 정보와 방송 프로그램을 제공하고, 지역 문화와 지역의 축제·문화·행사 등과 관련된 정보와 프로그램을 제공한다는 점에서 공영성과 공익성을 가진다. MBC NET은 2019년~2020년 방송통신위원회 공익채널로 선정되어 교육 및 지역 분야 중 유일한 지역 부문의 공익채널로 자리매김 하고 있다.

(4) 장애인복지채널 : 복지 TV

2019~2020년 공익채널 방송유형으로 처음 분리된 장애인 복지채널은 장애인의 방송시청 접근권 보장과 알권리 증진 등을 위하여 장애인 복지채널을 의무송출하고 있는 채널을 포함하고 있다. 기존 사회복지 유형이 포함하고 있던 장애인 시청을 위한 공익성과 공영성의 목적을 따로 분리하여 장애인 복지를 위한 보다 더 구체적인 역할을 수행할 것으로 기대하고 있다. 현재 장애인 복지 채널에 포함 되어 있는 채널은 복지 TV 하나이다.

복지 TV는 2005년 12월 대한민국의 사회적 약자 대상 유료방송으로 개국하여 국민의 기본권과 사회적 이익실현에 불리한 사회적 소수를 대변하고 관련 정보제공 목적의 방송프로그램을 주되게 편성하고, 복지 관련 정보 등을 제공하여 복지사회 구현을 도모할 수 있는 방송프로그램을 주되게 편성하는 것을 목표로 한다. 자막, 수화 및 화면 해설 방송하고, 외국어 방송 프로그램에 대한 한국어 더빙 및 자막 제공하는 등의 역할을 수행함으로써 장애인 복지채널로써의 기능을 담당하고 있다. 사회적 약자계층의 이해와 이익을 증진시킨다는 점과 사회 통합과 문화 다양성 증진, 복지 개선을 위해 필요한 교육·언어·경제활동 등을 다룬다는 점에서 공익성과 공영성을 가진다. 2006, 2007년 사회적 소수 대변 분야의 공익채널 선정되어, 2008, 2009년에는 시청자 참여·사회적 소수 이익 대변 분야로, 2010~2017년에는 사회복지부문으로 선정되었다. 2018년에는 장애인 복지 채널 부문으로 따로 편성되어 장애인의 알권리와 방송 접근권 보장을 위해 유료방송사업자의 장애인 복지채널 의무송출 조항 신설 및 인정제도 도입을 위해 노력하고 있다.

3) 제 3유형 : 기타 정부 지원 채널

과기정통부가 공공 채널로 선정한 채널 외에 기타 정부 부처나 공공기관에서 운영하는 채널들이 있다. 정부 부처 산하기관에 의해 운영되며 정부의 재원을 운용한다는 특징이 있다. 국방TV는 국방부, 아리랑TV는 문화체육관광부, 한국 직업방송은 고용노동부에 의해 운영된다. 운영주체가 정부 유관 기관인만큼 국가의 시책 홍보 및 기타 공공복리 목적으로 채널이 운영된다.

국방 TV

국방 TV는 1950년 국방부 촬영대로 처음 창설되어 1981년 국군영화제작소, 국군방송실, 국군신문제작소 3개의 매체가 통합되어 국군홍보관리소로 재창설되었다. 그 이후 2005년 국군방송 TV를 개국하였다.

국방 TV는 군과 국민에게 신뢰받는 국방 전문 미디어 기관을 목표로 함으로써 안보 상황 변화 대응 및 국방 신뢰를 증진시키는 것을 방송의 목표로 함으로써 국민의 안보 의식을 제고 하고, 범국민적 안보 공감대를 형성하여 국방 관련 정보를 제공하는 기능을 담당한다.

국방 TV는 국내 유일의 국방 안보 전문 채널로서 국방 콘텐츠와 정확한 군 정보 제공을 통해 국민과 소통하고, 다양한 문화 콘텐츠로 군 장병들의 문화 욕구를 충족시키며 정훈 교육을 통해 군 정신 전력 강화에 이바지 한다는 점에서 공익성과 공영성을 가지는 것으로 평가할 수 있다.

국방부 재원으로 운영 되고 있지만, 공공 채널과 공익 채널에 속하지는 않는다. 하지만 공공 채널과 유사한 형태를 가져 향후 공공채널과의 통합이 예상될 수 있다는 것이 정부 관계자의 내부 의견이다(건국대학교, 2018).

국악방송

국악방송은 2000년 2월 재단법인 국악방송으로 처음 설립되어, 남원(2001년), 남도(2006년), 경주(2010년), 전주(2011년), 부산(2011년), 강릉(2012년), 대구(2012년), 광주(2014년)에 각각 개국되었다.

국악 및 한국전통문화예술을 국민에 홍보, 보급, 교육함으로써 국악의 진흥을 도모하는 한편, 한국 전통 문화예술의 발전 및 지역문화 복지 향상에 이바지하는 것을 목표로 하고 있으며, 한국전통문화예술의 보급과 진흥을 위한 각종 사업, 국내외 국악프로그램 및 한국전통문화예술의 교류 및 지원 사업 등의 기능과 역할을 수행하고 있다.

국악 방송은 전통문화예술의 계승 및 발전이라는 국가의 중요한 책임과 사명을 완수

하는 역할을 수행하기 위해 개국한 유일한 전통문화 전문방송으로 대한민국의 문화적 정체성 확립에 기여하고 있고, 방송을 통한 문화의 다양성 추구 및 균형발전을 도모하여, 전통문화의 보존 및 대중화로 민족문화의 창달에 기여하는 등 국민의 문화생활의 질적 향상 도모하고 있다. 또한 상업방송에서 소외된 국악 및 전통문화 방송편성으로 문화적 소외계층의 방송복지를 실현했다는 점에서 방송으로써의 공영성과 공익성을 가진다.

국악방송은 ‘방송매체를 통한 국악 및 한국전통문화예술의 진흥’이라는 사업목적 하에 국악방송의 프로그램 제작을 지원하는 사업으로, 공공·공익적 목적의 방송서비스 지원을 통한 ‘방송통신 발전 기반 조성’이라는 성과목표와 밀접한 연계성을 가지는 이유로 정부 지원 채널로 선정되었다.

채널

채널은 2001년 한국산업기술문화재단에서 산업기술인터넷 방송국이 설립되어 2001년부터 2013년까지 its TV 산업뉴스 방송이 방영되었으며, 이듬해인 2014년 산업방송 채널 I가 개국하여 2016년 채널 I로 채널명을 변경하여 현재 운영되고 있다. 채널 I는 국내 최초 산업전문 프리미엄 채널로 지역과 현장, 각 분야 산업인들의 다양한 목소리를 담아내는 산업정보 방송이다. 또한, 정보네트워크 구축을 통해 산업계 주요정보를 신속 정확하게 전달함으로써 정부와 기업을 잇는 정보 파트너로서의 역할을 수행한다.

2019년부터는 KTV, 국방TV, 한국직업방송, 소상공인방송과 MOU를 체결하여 정책채널 협의회를 운영중에 있다. 채널 I는 국내 유일의 산업분야 전문 방송채널 사용사업자로 국민의 알권리를 충족시킨다는 점에서 의의를 가진다.

한국선거방송(eTV)

한국선거방송(eTV)은 2014년부터 운영하던 인터넷 방송을 TV방송으로 전환하여 중앙선거관리위원회가 2017년 TV방송을 통해 공급하고 있다. 범람하는 선거, 정치 정보 등을 보다 정확하고, 상시적으로 전달해야하는 필요성이 증가됨에 따라 후보자 정보, 정책 공약 등의 각종 선거정보 등을 전달하고, 민주시민 교육을 담당하기 위한 역할을 하고

자 한다.

한국선거방송은 TV뿐만 아니라 홈페이지, 유튜브 채널 등을 통해서도 선거방송뉴스를 전하고, 유권자들에게 보다 유익한 정보를 쉽게 전달하기 위해 다양한 콘텐츠 등을 시도하려고 한다. 이러한 콘텐츠 전파 범위의 확대는 정보소외계층에게 평등하고 보편적인 정보와, 다양한 공공의 정보를 제공할 수 있다. 또한 선거와 정치 등에 대한 정보를 전달하면서도 중립적으로 화합하고, 민주시민 의식을 높이는 사회적 역할을 담당하고 있다. 한국선거방송은 양질의 선거 정보를 사회에 고루 전달함으로써 한국 민주주의 발전에 이바지하고자 하는 목적을 가지고 있다.

edu TV

edu TV는 재단법인 스마트교육재단에 의해 2000년 개국하였다. 개국 초기 채널이름은 스마트교육방송이었지만 2018년 사명을 edu TV로 변경하여 운영되고 있다. edu TV는 영어, 중국어, 어린이, 부모 교육, 인문학 등의 온 가족을 대상으로 하는 교육 프로그램을 제공하는 채널이다. 모바일과 웹을 결합한 N-Screen 교육 콘텐츠 서비스를 구축하고 있다.

현재 edu TV는 교육 프로그램을 기획, 제작, 방송하는 유일한 교육 채널로 온 가족이 함께 시청할 수 있는 양질의 교육 콘텐츠를 제공한다는 점에서 공공성을 가지는 채널이지만 edu TV는 2006년 공익채널로 선정, 운영된 이후 재선정은 없었다.

TBSTV

TBS는 1990년 tbs FM 라디오로 개국하여, 2005년 tbs TV 개국, 2008년 영어전문 라디오 채널을 개국하여 세 개의 채널을 운영중이다. 기존 서울시 산하 사업소로써 tbs 교통방송으로 사업을 해왔으나, 2020년 독립법인으로 출범함에 따라 서울특별시 미디어재단 티비에스(TBS)로 이름을 바꾸었다.

TBS는 수도권 공영방송으로서 시민을 위한 공공미디어플랫폼으로 역할을 하고자 하는 비전을 담고 있다, 따라서 TBS는 시민의 다양한 의견을 폭넓게 수렴하고 반영하여

사회통합의 역할을 수행하고, 시민사회의 기본가치에 대한 인식을 공유하는 프로그램을 편성하여 방송하고자 한다. 시민이 참여하고 시민이 주인이 되는 열린 방송을 구현하고, 사회적으로 논란이 되고 의견이 대립되는 공공의 문제는 여러 시각에서 균형 있고 공평하게 다루는 시민의 방송, 지역의 이야기를 풀어내는 방송하고자 하는 목적을 가지고 있다. 특히 디지털 혁신 전략을 시도하고자 하여, TV 외에도 TBS 앱과 팟캐스트, 유튜브, 네이버TV 등 다양한 플랫폼을 통해 방송을 전달한다.

독립법인이지만 재원의 상당부분이 서울시의 출연금으로 운영이 되고 있으며, 독립적인 지배구조를 위한 재정 독립에 대한 논의들이 사회적으로 이루어지고 있다.

제 2절 정부지원채널의 시청률 현황³⁾

1. 정부지원채널의 특성과 평가방법

공공·공익채널은 유료방송시장의 경쟁에서 특정 분야 또는 시청자가 소외되는 것을 막기 위해 정부가 지원 분야를 설정하고, 지원 채널을 선발하는 과정을 거치며, 기타 정부지원채널은 각 부처의 목적에 맞는 채널을 설립 운용하고 있다. 따라서 정부지원채널은 대부분 일반 채널에 비해 한정된 분야와 상대적으로 작은 목표시청자를 가진다.

정부지원 채널을 평가하기 위해 현재 일반PP 제작역량에 준용하고 있는 사회적 영향력 지표를 이용하려고 하고 있으나 여기에 활용되는 지표는 방송법69조 2에 규정된 시청점유율 지표이다. 시청점유율은 전체 텔레비전 방송에 대한 시청자의 총 시청시간 중 특정 방송채널에 대한 시청시간이 차지하는 비율로 기존 시청률이나 점유율과는 상이한 방식으로 산정되는 지표로 여론시장에서 독과점을 막기 위해 조사하여 관리하는 지표이다.

시청점유율 지표의 특성상 시청자(개인) 단위의 시청시간이 전체TV시청에서 차지하는 비율이므로 일반 상업채널의 경쟁력을 평가하는 데는 무리가 없지만, 상업적 채널이 주력으로 삼는 분야가 아닌 공공·공익채널 또는 정부지원 채널을 평가하는데 일반상업채

3) 정부지원채널의 시청률 현황에 대해서는 황성연박사(닐슨미디어코리아)의 도움을 받아 작성하였다.

널과 동일한 지표, 더구나 시장의 독과점을 막기 위해 조사하는 지표로 비교하는 것은 무리가 있다.

왜냐하면, 공공·공익 또는 정부지원채널을 설립하여 운영하는 채널 등은 상업적 목적의 채널이 사업성이 적어 대상으로 삼지 않는 시청자에게 필요한 프로그램 공급하여 방송 프로그램 및 이용의 다양성을 유지, 증진하기 위한 것이다. 다시말해, (사업성이 낮은) 상대적으로 작은 시청자를 대상으로 특수한 목적으로 프로그램을 제작, 방송하는 채널을 모든 시청자가 얼마나 시청했는가를 파악하는 지표로 평가하는 것이기 때문이다.

따라서 정부지원채널의 의미와 목적에 부합하는 별도의 지표를 통해 채널의 경쟁력이 아닌 공공·공익성 판단하는 것이 바람직할 것으로 판단되며, 채널마다 목표 시청자의 규모, 프로그램의 범용성 등을 종합적으로 판단할 필요가 있다. 결론적으로 지원의 목적을 얼마나 달성했는지에 대한 평가는 반드시 이루어져야 하지만 평가 지표가 상업채널과 동일한 기준으로 평가하는 것은 오히려 채널설립 목적에 반하는 것이기 때문이다.

2. 가용지표 탐색

1) 시청률지표

정부지원채널을 평가하는 지표를 탐색해 보기 위해 현재 조사되고 있는 시청지표를 바탕으로 정부지원채널을 평가하는데 활용할 수 있는 지표를 탐색해 보고자 한다. 먼저 일반적으로 채널을 평가하는데 가장 보편적으로 활용하고 있는 시청률지표는 시청자(가구)를 모집단으로 나누어 백분율로 나타낸 수치로 전체가구에서 해당 채널을 얼마나 오랫동안 시청했는지를 나타내는 지표이다.

<표 3-2> 공공·공익채널의 1일 평균 시청률 현황

채널	개인기준			가구기준		
	시청률	시청자수	모집단	시청률	시청가구수	모집단
국회방송	0.012	5,609	48,440,171	0.034	6,751	19,979,188
KTV	0.023	11,091		0.060	12,065	
OUN	0.001	571		0.004	779	
육아방송	0.001	341		0.002	341	
한국직업방송	0.000	97		0.001	100	
YTN사이언스	0.009	4,555		0.024	4,822	
아리랑TV	0.000	148		0.001	154	
예술TV Arte	0.001	658		0.004	795	
EBS플러스1	0.001	310		0.001	272	
EBS플러스2	0.013	6,058		0.018	3,556	
EBS English	0.002	877		0.005	1,062	
복지TV	0.002	868		0.004	843	
MBC NET	0.001	313		0.002	379	

출처: 닐슨미디어코리아 (2020.01~10월, 전국, 모든 플랫폼)

시청률은 크게 가구기반 시청률과 개인기반 시청률로 구분되는데, TV시청량을 가구 또는 개인단위로 합산하여 이를 모집단수로 나누어 백분율로 나타낸 수치이다. 따라서 시청률은 산정의 범위를 어떻게 설정할지에 따라 서로 다른 수치 산출될 수 있다. 예를 들어 수도권 가구시청률 10%와 제주도 가구시청률 10%는 동일한 수치이지만, 수도권은 전체 가구의 약 50%를 기반으로 산출된 값인 반면 제주도는 전체 가구의 약 5%를 기준으로 산출된 값이므로 그 의미는 서로 다르다.

이러한 시청률 지표의 특성으로 인해 전국기준(KBS), 유료방송 가입가구 기준(유료 PP), 13대 전국기준(지상파)등 상이한 기준으로 산출된 지표는 상호비교가 불가능한 자료이다. 이러한 문제로 인해 최근에는 가구시청률이 아닌 개인시청자수를 활용하는 경우가 늘어나고 있는 상황이다.

시청률 지표의 이러한 특성은 차치하고서라도, 일반 상업채널들의 경쟁지표인 시청률 지표로 공공·공익채널의 사회적 영향력을 평가하는 것은 앞서 설명한 바와 같이 정부 지원채널이 가지는 분명한 목적과 분야와 목적 시청자를 대상으로 방송하는 채널을 평가하기에 적절하다고 보기 어렵다. 다시말해 이는 정부가 지정한 분야의 프로그램을 공급하도록 범위를 한정된 채널에게 전체 시청자들이 얼마나 시청했는지를 통해 평가하는 것이기 때문이다.

2) 도달률(Reach) 지표

정부지원 채널의 성과를 측정하는 기반 지표로 도달률을 제안하고자 한다. 도달률은 시청한 시간을 산정하는 시청률과 달리 단위시간(1분)이상 해당 채널의 접촉한 사람(가구)수로 정부지원채널이 전체 시청자에 노출되었는지를 살펴보는 지표이다. TV채널의 시청은 특정채널을 선택하여, 얼마나 오랫동안 동안 선택한 채널을 시청하는 행위로 이때 선택여부를 측정하는 지표가 도달률이고, 도달한 채널에서 얼마나 오랫동안 머물렀는지를 측정하는 것이 시청률 지표이다.

[그림 3-1] 시청률과 도달률의 차이



특정채널을 시청하기 위해서는 채널을 선택해야 하는데, 도달률은 얼마나 많은 시청자가 채널에 도달(reach)했는지를 측정하는 지표이다. 따라서 도달률은 시청률의 기반이 되며, 원활한 채널선택이 이루어지는 알 수 있는 지표이다. 따라서 정부지원채널이 시청자들에게 얼마나 도달되었는지 관리할 수 있는 도달률 지표는 채널이 어떤 플랫폼에서 송출여부, 채널번호, 채널 상품군(tier)에 포함되어 있는지에 따라 다르게 나타난다.

공공·공익채널의 도달률은 한정된 분야의 채널이 보편적으로 시청할 수 있도록 채널 편성시 의무적으로 채택하도록 하여 특정채널을 시청할 수 있도록 하는 공공·공익채널 제도의 본래 목적과 효과를 평가할 수 있으며, 기타 정부지원채널이 시청자에게 접근할 수는 시청환경(커버리지)을 평가할 수 있다.

<표 3-3> 공공·공익채널의 도달률 현황

채널	개인기준			가구기준		
	도달률	도달자수	모집단	도달률	도달자수	모집단
국회방송	0.94%	454,646	48,440,171	2.55%	509,412	19,979,188
KTV	1.09%	526,592		2.75%	548,929	
OUN	0.16%	77,575		0.40%	80,712	
육아방송	0.13%	61,639		0.30%	60,779	
한국직업방송	0.06%	28,264		0.14%	27,946	
YTN사이언스	1.16%	563,585		2.74%	548,425	
아리랑TV	0.08%	39,236		0.20%	40,674	
예술TV Arte	0.11%	51,083		0.28%	54,974	
EBS플러스1	0.13%	63,823		0.28%	56,612	
EBS플러스2	0.43%	208,380		0.75%	148,936	
EBS English	0.21%	103,721		0.52%	104,714	

복지TV	0.25%	118,902		0.57%	114,527
MBC NET	0.12%	60,031		0.34%	67,833

출처: 닐슨미디어코리아 (2020.01~10월, 전국, 모든 플랫폼)

3) 시청시간 지표

공공·공익 채널은 목적인 특수한 분야를 한정적으로 접근하여 기존 채널의 상업성을 보완하는 제도적 목적을 가지고 있다. 이러한 목적의 달성하였는지를 시청률로 평가하는 것은 목적과 대상이 제한되어 있는 공공·공익채널에게 적절하지 않다. 따라서 공공·공익채널의 평가를 위해서는 전체시청자가 아니라 해당 채널에 접촉한 사람의 수와 그들이 해당채널을 얼마나 시청했는지를 파악하고 평가하는 것이 바람직하다.

시청지표 중 본 “사람들의 시청시간(ATS: Average Time Spent)”는 “전체시청자의 시청시간(ATV: Average Time Viewing)”과 달리 해당채널에 노출된 사람들의 시청시간을 산정하는 것이다. 전체 시청자의 시청시간(ATV) 시청률과 동일한 의미를 가지지만, 본 사람들의 시청시간(ATS)는 해당 채널에 도달한 사람들의 만의 시청시간이다. 예를 들어 대부분의 공공·공익채널의 전체시청자의 시청시간은 매우 작지만 본 사람들의 시청시간은 상대적으로 큰 수치가 나타나며, 이를 통해 해당 분야에 관심있는 소수의 시청자가 얼마나 시청했는지 알 수 있게 된다.

<표 3-4> 공공·공익채널의 시청시간 비교

채널	개인기준			가구기준		
	도달률	ATV(초)	ATS(초)	시청률	ATV(초)	ATS(초)
국회방송	0.94%	10	1031	2.55%	29	1107
KTV	1.09%	20	1800	2.75%	52	1887
OUN	0.16%	1	652	0.40%	3	852
육아방송	0.13%	1	489	0.30%	1	504
한국직업방송	0.06%	0	267	0.14%	0	279
YTN사이언스	1.16%	8	687	2.74%	21	751
아리랑TV	0.08%	0	335	0.20%	1	336

예술TV Arte	0.11%	1	1204	0.28%	3	1330
EBS플러스1	0.13%	1	415	0.28%	1	400
EBS플러스2	0.43%	11	1684	0.75%	15	1572
EBS English	0.21%	2	756	0.52%	5	881
복지TV	0.25%	2	642	0.57%	4	653
MBC NET	0.12%	1	456	0.34%	2	478

출처: 닐슨미디어코리아 (2020.01~10월, 전국, 모든 플랫폼)

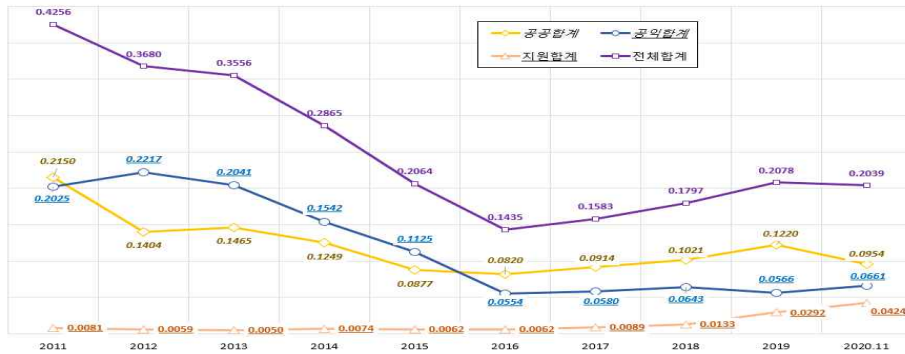
3. 시청지표별 지원채널 성과분석

1) 시청률 지표분석

정부지원채널로 선정되었던 채널들의 시청률을 살펴보면 2011년 이후 지속적으로 감소하다, 2016년부터 다시 상승하는 상황이며, 2020년에는 공공채널의 시청률이 감소하고, 공익채널과 기타 지원채널의 시청률은 상승하고 있었다.

<표 3-5> 정부지원 채널의 가구시청률 추이분석

(단위: %)



채널		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
공공 채널	KTV	0.0837	0.0459	0.0554	0.0509	0.0395	0.0391	0.0583	0.0634	0.0807	0.0585
	국회 방송	0.0869	0.0534	0.0518	0.0470	0.0267	0.0364	0.0286	0.0344	0.0384	0.0329
	OUN	0.0444	0.0411	0.0393	0.0270	0.0215	0.0065	0.0045	0.0043	0.0030	0.0040

	소계	0.2150	0.1404	0.1465	0.1249	0.0877	0.0820	0.0914	0.1021	0.1220	0.0954
공익 채널	육아 방송	0.0158	0.0121	0.0140	0.0128	0.0085	0.0078	0.0062	0.0044	0.0025	0.0017
	한국 직업방송	0.0031	0.0012	0.0069	0.0024	0.0025	0.0010	0.0009	0.0010	0.0007	0.0005
	법률 방송	0.0005	0.0012	0.0093	0.0019	0.0003	0.0002	0.0009	0.0008	0.0011	0.0008
	소상공인 방송	-	0.0001	0.0003	0.0015	0.0017	0.0017	0.0015	0.0072	0.0069	0.0041
	RTV	0.0020	0.0006	0.0002	0.0003	0.0007	0.0006	0.0003	0.0002	0.0001	0.0001
	다문화 TV	-	-	-	-	0.0000	0.0003	0.0003	0.0003	0.0004	0.0007
	YTN 사이언스	0.0190	0.0133	0.0145	0.0143	0.0145	0.0158	0.0206	0.0227	0.0218	0.0240
	아리랑 TV	0.0097	0.0168	0.0128	0.0086	0.0057	0.0015	0.0013	0.0013	0.0014	0.0008
	예술 TVArte	0.0048	0.0038	0.0033	0.0054	0.0055	0.0014	0.0031	0.0054	0.0045	0.0039
	EBS 플러스1	0.0504	0.0671	0.0527	0.0504	0.0320	0.0054	0.0030	0.0016	0.0016	0.0014
	EBS 플러스2	0.0425	0.0412	0.0336	0.0192	0.0125	0.0031	0.0029	0.0026	0.0030	0.0171
	EBS English	0.0107	0.0175	0.0198	0.0096	0.0050	0.0031	0.0043	0.0057	0.0054	0.0052
	MBC NET	0.0058	0.0065	0.0028	0.0016	0.0053	0.0039	0.0034	0.0019	0.0017	0.0019
	복지TV	0.0382	0.0404	0.0338	0.0263	0.0183	0.0095	0.0094	0.0093	0.0055	0.0041
	소계	0.2025	0.2217	0.2041	0.1542	0.1125	0.0554	0.0580	0.0643	0.0566	0.0661
정부 지원 채널	국방TV	0.0061	0.0054	0.0047	0.0061	0.0051	0.0051	0.0041	0.0045	0.0059	0.0095
	eduTV	0.0001	0.0001	0.0001	0.0003	0.0004	0.0003	0.0010	0.0025	0.0042	0.0024
	TBS	0.0019	0.0004	0.0002	0.0003	0.0003	0.0004	0.0018	0.0016	0.0132	0.0209
	채널	-	-	-	0.0007	0.0004	0.0004	0.0020	0.0047	0.0058	0.0090
	한국 선거방송	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0001	0.0003
	국악방송	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0002
	소계	0.0081	0.0059	0.0050	0.0074	0.0062	0.0062	0.0089	0.0133	0.0292	0.0424
합계	0.4256	0.3680	0.3556	0.2865	0.2064	0.1435	0.1583	0.1797	0.2078	0.2039	

출처: 닐슨미디어코리아 (2011.1.1~11.30, 전국, 모든 플랫폼)

2) 점유율 지표분석

2011년에는 정부지원채널이 전체 방송시장에서 차지하는 점유율은 1%이상이었으나, 이후 지속적으로 감소하여 2016년에는 0.4%까지 감소했다가 2016년부터 다시 증가하였지만, 2020년에는 전년에 비해 감소하였는데, 이는 공공채널의 점유율이 감소한 원인이었다.

<표 3-6> 정부지원 채널의 가구점유율 추이분석

(단위: %)



채널		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
공공 채널	KTV	0.2431	0.1336	0.1585	0.1432	0.1130	0.1124	0.1724	0.1902	0.2519	0.1726
	국회방송	0.2523	0.1554	0.1482	0.1324	0.0765	0.1046	0.0845	0.1030	0.1200	0.0972
	OUN	0.1290	0.1195	0.1126	0.0761	0.0616	0.0186	0.0133	0.0129	0.0092	0.0117
	소계	0.6244	0.4085	0.4193	0.3517	0.2511	0.2356	0.2702	0.3060	0.3811	0.2815
공익 채널	육아방송	0.0459	0.0352	0.0401	0.0359	0.0242	0.0225	0.0184	0.0132	0.0079	0.0049
	한국	0.0091	0.0036	0.0197	0.0068	0.0072	0.0027	0.0026	0.0029	0.0023	0.0015
	직업방송	0.0014	0.0034	0.0267	0.0054	0.0008	0.0007	0.0027	0.0023	0.0033	0.0025
	법률방송	-	0.0004	0.0009	0.0041	0.0048	0.0050	0.0043	0.0215	0.0216	0.0120
	소상공인 방송	-	-	-	-	0.0000	0.0009	0.0009	0.0008	0.0013	0.0020
	RTV	0.0057	0.0018	0.0006	0.0008	0.0019	0.0016	0.0009	0.0006	0.0004	0.0002
	다문화 TV	-	-	-	-	0.0000	0.0009	0.0009	0.0008	0.0013	0.0020
	YTN사이 언스	0.0551	0.0386	0.0415	0.0403	0.0415	0.0455	0.0610	0.0682	0.0682	0.0707

	아리랑 TV	0.0281	0.0489	0.0367	0.0242	0.0163	0.0044	0.0038	0.0039	0.0043	0.0025
	예술TV Arte	0.0140	0.0109	0.0095	0.0152	0.0157	0.0040	0.0092	0.0161	0.0141	0.0116
	EBS 플러스1	0.1465	0.1952	0.1509	0.1419	0.0916	0.0155	0.0088	0.0048	0.0049	0.0040
	EBS 플러스2	0.1234	0.1200	0.0962	0.0540	0.0358	0.0088	0.0086	0.0078	0.0092	0.0503
	EBS English	0.0311	0.0509	0.0568	0.0269	0.0144	0.0089	0.0126	0.0170	0.0168	0.0153
	MBC NET	0.0169	0.0188	0.0079	0.0046	0.0152	0.0113	0.0102	0.0058	0.0054	0.0056
	복지TV	0.1109	0.1176	0.0968	0.0740	0.0525	0.0274	0.0277	0.0280	0.0173	0.0122
	소계	0.5880	0.6453	0.5841	0.4343	0.3220	0.1592	0.1716	0.1928	0.1769	0.1951
정부 지원 채널	국방TV	0.0176	0.0156	0.0135	0.0171	0.0147	0.0148	0.0122	0.0136	0.0184	0.0280
	eduTV	0.0004	0.0003	0.0002	0.0007	0.0011	0.0007	0.0029	0.0074	0.0131	0.0071
	TBS	0.0055	0.0013	0.0006	0.0009	0.0010	0.0012	0.0053	0.0049	0.0412	0.0618
	채널	-	-	-	0.0020	0.0011	0.0011	0.0059	0.0141	0.0182	0.0265
	한국 선거방송	-	-	-	-	-	-	-	0.0000	0.0004	0.0009
	국악방송	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0007
	소계	0.0235	0.0171	0.0143	0.0207	0.0178	0.0177	0.0263	0.0399	0.0912	0.1250
합계	1.2358	1.0709	1.0177	0.8067	0.5909	0.4125	0.4680	0.5387	0.6491	0.6016	

출처: 닐슨미디어코리아 (2011.1.1~11.30, 전국, 모든 플랫폼)

3) 도달률 지표분석

앞서 살펴본 시청률과 점유율이 2016년까지 감소한 것은 정부지원채널의 도달률이 급격히 감소하였기 때문임. 특히 2011년 종합편성채널의 개국으로 채널번호가 조정되어 공공·공익채널의 시청환경이 급격히 악화되었고, 특히 공공채널 운용정책이 변화하면서 도달률이 2011년의 1/3수준으로 감소했기 때문이다.

<표 3-7> 정부지원 채널의 가구 도달률 추이분석

(단위: %)



채널		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
공공채널	KTV	8.554	4.285	4.702	4.426	3.546	2.783	3.161	2.917	3.098	2.695
	국회방송	7.372	3.891	3.909	3.267	2.345	2.388	2.375	2.467	2.594	2.497
	OUN	4.750	3.399	2.941	2.480	1.902	0.821	0.705	0.579	0.447	0.402
	소계	20.676	11.576	11.552	10.173	7.793	5.993	6.242	5.964	6.139	5.594
공익채널	육아방송	1.953	1.480	1.644	1.516	1.075	0.909	0.684	0.523	0.404	0.297
	한국 직업방송	0.417	0.183	0.582	0.396	0.394	0.234	0.204	0.196	0.175	0.139
	법률방송	0.123	0.143	0.412	0.102	0.056	0.052	0.078	0.084	0.098	0.101
	소상공인 방송	0.000	0.055	0.074	0.208	0.219	0.209	0.197	0.457	0.502	0.437
	RTV	0.195	0.086	0.053	0.065	0.102	0.089	0.056	0.040	0.024	0.018
	다문화TV	0.000	0.000	0.000	0.000	0.002	0.047	0.047	0.045	0.070	0.116
	YTN사이 언스	2.386	1.905	1.639	1.737	1.770	1.939	2.390	2.531	2.393	2.729
	아리랑TV	1.252	1.160	0.949	0.813	0.623	0.331	0.278	0.247	0.212	0.202
	예술 TVArte	0.672	0.422	0.397	0.434	0.435	0.182	0.265	0.341	0.307	0.273
EBS 플러스1	4.819	4.491	3.426	2.848	2.380	0.690	0.478	0.314	0.269	0.276	

	EBS 플러스2	3.971	2.990	2.435	1.745	1.276	0.574	0.443	0.424	0.424	0.729
	EBS English	1.012	1.020	0.742	0.582	0.370	0.223	0.261	0.359	0.416	0.513
	MBCNET	0.778	0.769	0.465	0.287	0.403	0.343	0.291	0.244	0.306	0.331
	복지TV	3.614	2.974	2.833	2.434	1.857	1.173	1.009	0.934	0.668	0.561
	소계	21.190	17.677	15.650	13.166	10.961	6.996	6.681	6.740	6.268	6.722
정 부 지 원 채 널	국방TV	0.552	0.557	0.526	0.626	0.548	0.444	0.459	0.425	0.439	0.572
	eduTV	0.028	0.027	0.027	0.048	0.052	0.045	0.084	0.132	0.139	0.110
	TBS	0.352	0.127	0.074	0.083	0.084	0.079	0.167	0.176	0.440	0.720
	채널i	0.000	0.000	0.000	0.019	0.054	0.074	0.178	0.332	0.341	0.482
	한국 선거방송	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.001	0.030	0.042
	국악방송	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.052
	소계	0.933	0.710	0.628	0.775	0.738	0.642	0.888	1.067	1.388	1.977
합계	42.799	29.963	27.830	24.114	19.492	13.631	13.810	13.770	13.795	14.293	

출처: 닐슨미디어코리아 (2011.1.1~11.30, 전국, 모든 플랫폼)

4) 시청시간지표 분석

시청률, 점유율, 도달률 지표가 모두 감소하여 정부지원채널의 성과가 낮아진 것처럼 보이지만, 정부지원채널에 도달한 사람들의 시청시간을 분석해 보면, 오히려 시청시간이 증가한 것으로 나타났다. 이는 정부지원채널이 목적인 시청자에게 접근하는 환경은 악화되었지만, 채널을 시청한 시청자는 상대적으로 긴 시간을 시청한 것으로 나타났다.

<표 3-8> 정부지원 채널의 시청가구 시청시간 분석

(단위: 초)



채널	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
공공 채널	KTV	843	912	1,002	976	947	1,212	1,603	1,887	2,253	1,857
	국회방송	1,010	1,180	1,123	1,224	952	1,167	996	1,172	1,224	1,101
	OUN	814	1,027	1,137	930	956	664	543	634	573	872
	소계	2,667	3,119	3,262	3,130	2,855	3,043	3,142	3,693	4,050	3,830
공익 채널	육아방송	704	706	730	721	675	759	771	713	534	493
	한국										
	직업방송	657	511	993	517	552	337	357	431	371	283
	법률방송	340	666	1,881	1,098	368	391	1,012	669	856	707
	소상공인 방송		188	376	584	625	722	654	1,196	1,164	766
	RTV	829	517	323	468	630	576	422	378	363	248
	다문화 TV					41	520	491	421	498	516
	YTN										
	사이언스	687	600	769	704	703	694	738	770	774	750
	아리랑TV	651	1,246	1,171	891	784	413	415	435	548	362
	예술TV										
	Arte	631	784	734	1,090	1,044	680	1,043	1,414	1,314	1,317
	EBS										
	플러스1	902	1,288	1,319	1,529	1,163	548	526	440	526	409
	EBS플러스 2	929	1,198	1,181	958	837	451	559	533	612	1,556
	EBSEnglish	889	1,494	2,224	1,412	1,219	1,228	1,496	1,436	1,140	876
	MBCNET	615	728	477	492	1,189	1,055	1,090	692	496	493
복지TV	923	1,184	1,034	937	850	719	812	880	724	654	
소계	8,757	11,110	13,212	11,401	10,680	9,093	10,386	10,408	9,920	9,430	
정부 지원	국방TV	965	820	760	847	807	994	779	917	1,142	1,433
	eduTV	230	236	259	417	618	484	1,106	1,803	3,153	2,319
	TBS	465	263	247	319	322	398	848	754	2,039	2,268

채널	채널				1,312	644	400	848	1,205	1,410	1,650
	한국										
	선거방송								6	197	525
	국악방송										267
	소계	1,660	1,319	1,266	2,895	2,391	2,276	3,581	4,685	7,941	8,462
	합계	13,084	15,548	17,740	17,426	15,926	14,412	17,109	18,786	21,911	21,722

출처: 닐슨미디어코리아 (2011.1.1~11.30, 전국, 모든 플랫폼)

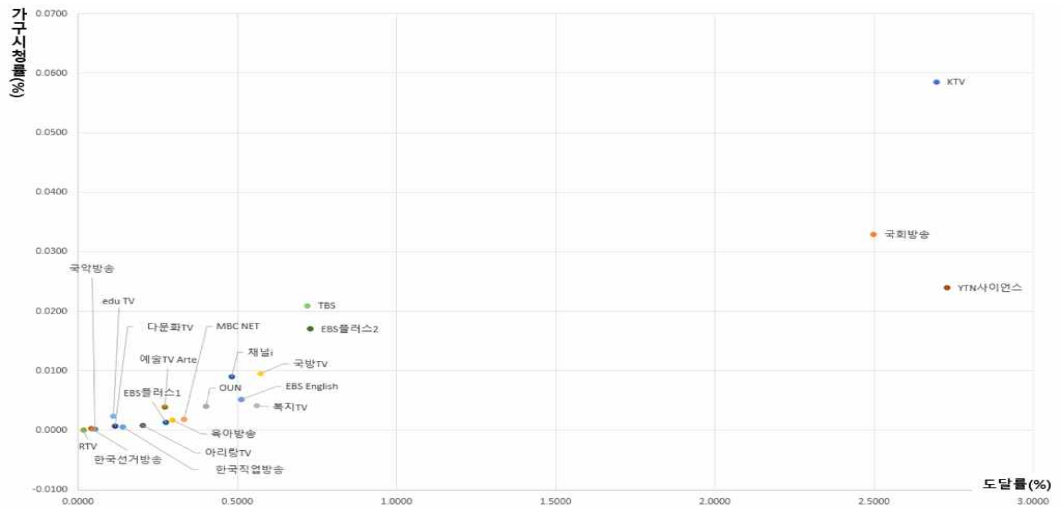
4. 정부지원 채널 평가방안

먼저 시청자가 얼마나 쉽게 접근할 수 있는지를 파악하기 위해 도달률(Reach)을 살펴볼 필요가 있다. 정부가 지원 또는 운영하는 채널은 상업성보다는 공공·공익적 목표를 달성하는 것을 주요한 목적으로 있으며 이를 달성하기 위해서 기본적으로 보장하는 이점이 채널편성에서 선택하도록 하는 것이다. 따라서 공공·공익적 목적의 채널이 시청자에게 얼마나 도달하고 있는지 파악하여 공공·공익채널의 시청기반이 형성되었는지 파악하고 이를 보완할 수 있도록 관리해야 함. 이때는 지원채널 전체의 도달률을 관리하는 것이 바람직하다.

둘째, 정부지원채널이 전체방송시장에서 차지하는 성과는 시청률 보다 점유율을 통해 분석하는 것이 바람직하다. 시청률은 전체TV 시청경향에 따라 달라지는 지표 이므로 이를 통해 정부지원채널의 시장성과를 파악하는 것은 무리가 있다. 따라서 전체 방송시장에서 정부지원채널들이 차지하는 점유율을 통해 정부지원채널의 성과를 판단하는 데 활용하는 것이 바람직하다.

셋째, 개별채널의 성과를 분석할 경우 시청률만으로 평가하기 보다는 채널이 실제 플랫폼별 방송환경을 먼저 파악한 후 이를 바탕으로 채널을 평가해야 한다. 다시말해 시청률지표 만으로 채널을 평가하는 것은 채널의 수신환경이나 대상 시청자의 크기를 고려하지 않은 것이기 때문에 적합하지 않다. 따라서 이들을 고려하기 위해 2개 이상의 시청지표를 동시에 살펴보는 것이 필요하다.

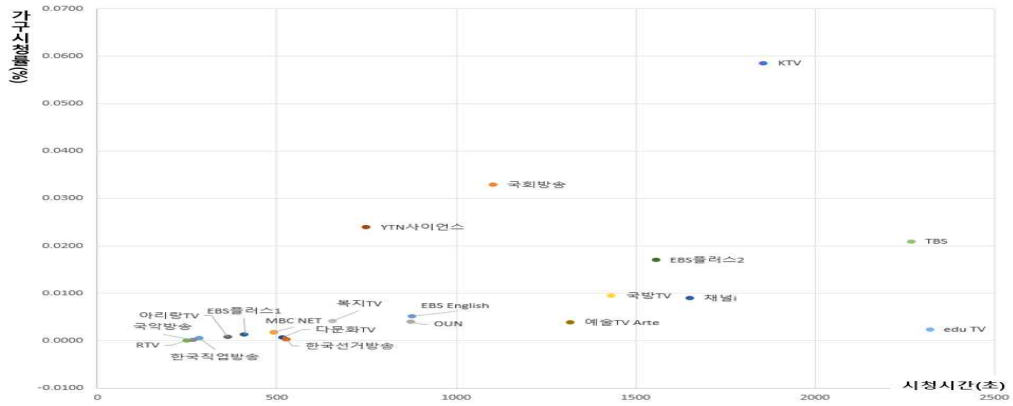
[그림 3-2] 정부지원채널의 가구시청률×가구도달률 비교



출처: 닐슨미디어코리아 (2020.1.1~11.30, 전국, 모든 플랫폼)

예를 들어 시청률과 도달률을 비교하여 채널들의 상대적인 위치를 파악해보면, 대부분의 채널의 시청률과 도달률이 정비례하고 있음을 알 수 있다. 채널별 도달률과 시청률을 비교하는 작업을 통해 시청률 지표의 기반이 되는 채널의 도달률을 파악하면 채널 시청률을 이해할 수 있다. 예를 들어 YTN사이언스와 KTV는 비슷한 도달률을 가지고 있지만, 시청률은 KTV가 높는데, 이는 과학분야 한정된 채널과 상대적으로 프로그램이 다양한 KTV의 특성에 기인한 것이다.

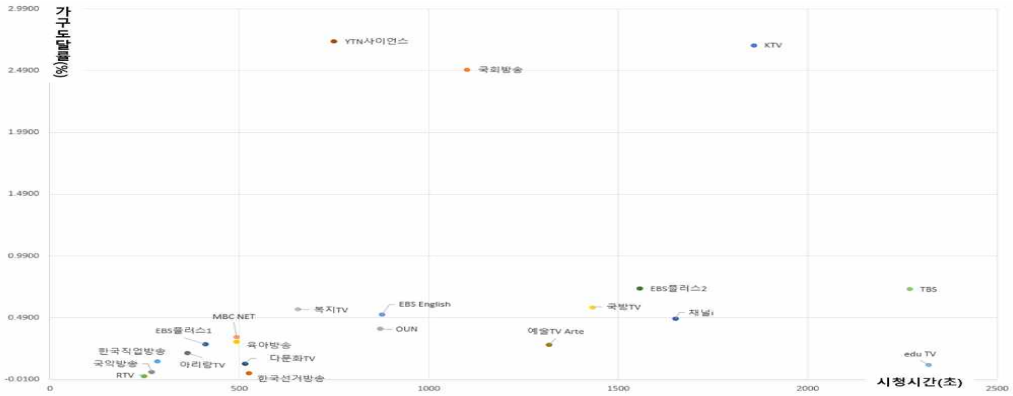
[그림 3-3] 정부지원채널의 가구시청률×시청한 가구의 시청시간 비교



출처: 닐슨미디어코리아 (2020.1.1~11.30, 전국, 모든 플랫폼)

또한 가구 시청률과 시청한 가구의 시청시간을 비교해 보면, 가구시청률은 높지만 시청가구의 시청시간은 상대적으로 다른 채널들을 볼 수 있다. 예를 들어 EDUTV와 채널I는 상대적으로 많은 사람들이 시청하지는 않지만 채널을 시청한 사람들은 상대적으로 긴 시간 동안 시청한 것을 의미한다.

[그림 3-4] 정부지원채널의 가구도달률 × 시청한 가구의 시청시간 비교



출처: 닐슨미디어코리아 (2020.1.1~11.30, 전국, 모든 플랫폼)

결론적으로 정부지원 채널의 성과를 분석하기에 앞서 지원제도가 실제로 작동하는지를 분석할 필요가 있다. 대부분의 정부지원 채널은 방송시장의 지나친 상업화를 완화하기 위해 특정한 분야와 대상을 설정하여 방송을 운용하는 대신, 플랫폼사업자가 채널편성에 채택하도록 하는 것이 핵심적인 정책이다. 따라서 지원채널의 성과를 판단하기에 앞서 제도로서 정부지원채널의 성과를 살펴보아야 한다.

또한 개별채널의 성과를 분석하기 위해서는 시청률지표로만 평가하는 것은 바람직하지 않다. 채널의 플랫폼 채택률 등의 시청환경을 분석하기 위해 최소한 2개 이상의 시청지표를 비교하여 채널의 상대적 위치를 파악하여 평가하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

제4장 해외 주요국 정부지원채널과 평가 제도

제1절 미국의 공공·공익채널 현황

미국에서는 정치적 독립을 강조한 수정헌법 1조와 함께, 지역성(localism), 다양성(diversity), 경쟁(competition)을 중심으로 하는 공익성 개념이 방송통신 정책, 규제, 기준을 이루고 있다. 세 가지 개념이 각각 상호작용하면서 방송의 공익성을 구성해가는 것이다. 미국의 방송통신정책기관인 ‘연방통신위원회’(Federal Communications Commission: FCC, 이하 연방통신위원회)가 발행한 모든 문건들은 공익(public interest)의 하위 이념으로 지역성(localism), 다양성(diversity), 경쟁(competition)을 열거하고 있으며 최근에는 기술혁신(innovation)이 추가되는 경향이 있다.

미국 방송정책의 특징은 무엇보다 자유방임적 시장경쟁에 있다. 기존의 미국 미디어 정책에서는 지역성이 가장 우선시 되었으나, 1996년 통신법(*Telecommunication Act of 1996*)은 공익 개념에서 경쟁을 가장 중요한 원칙으로 강조했다. 반독점법(Antitrust law)과 통신법이 충돌할 경우 경쟁법이 우선한다고 명시한 것이다(정윤식, 2011).

경쟁 촉진 정책은 미디어 융합과 독점 체제를 가져오면서 경쟁과 다원성이 상호배치되는 개념으로 이해되기도 했다. 그러나 이는 다수의 사업자가 존재(pluralism)함으로써 경쟁을 촉진하여 여론 시장의 다양성을 보장한다는 점에서 경쟁과 다양성 개념이 조화를 이루고 있다. 경쟁과 다양성 개념은 수정헌법이 강조하는 사상의 자유를 구성하는 하위 개념으로 이해할 수 있다(정용준, 2011).

역사적 흐름을 살펴보면 미국의 경우 방송의 공익성 개념은 1927년 라디오법, 1934년 통신법에서 제도화된 ‘공공의 이익, 편의와 필요성(public interest, convenience and necessity)’이라는 내용을 기초로 형성되었다. 이는 당시 주요 방송매체인 라디오를 허가할 때 “최대다수에 최대의 방송서비스”를 제공하도록 기준을 제시했던 것이다. 1927년에 FRC(연방라디오위원회, FCC의 전신) 출범 후 1944년 이전까지는 기술적 규제 기관의 성격을 갖고 있었으나, 이후 균형 있는 의견제시를 요구하는 공정성의 원칙 등

이 도입되었다. 이후 1969년 ‘레드 라이온(Red Lion)’ 판결이 나오면서 방송의 공공 수탁자 모델이 정립되고, 연방통신위원회는 방송의 소유집중에 대한 규제가 본격적으로 시작된다.

1980년대 들어 주파수 희소성이 악화되면서 미국의 방송 정책은 시장주의로 급격하게 기울었다. 이에 연방통신위원회가 공중의 수요를 정의할 것이 아니라, 인위적인 시장 진입의 장애물을 제거하여 시장원리에 따라 수용자가 원하는 내용을 결정하는 방송사의 능력에 의존해야 한다는 주장이 제기됐다(Fowler & Brenner, 1982). 미국의 시장적 공익성 개념은 1996년 통신법(*Telecommunications Act of 1996*) 도입으로 인한 규제 완화에서 극대화 되는 경향을 보인다. 1996 통신법은 ① 라디오와 TV의 재허가 기간 8년으로 연장 ② 소유규제 대폭 완화, ③ 방송 내용 및 편성규제의 최소화 등을 주된 내용으로 한다. 통신법은 전반적인 미디어 소유규제 완화와 통신사업자 중심의 인수합병을 가속화 시켰다.

하지만 1996년 통신법 채택 이후 방송의 지나친 규제완화로 인하여 방송의 공익성을 상실하였다는 대내외적인 비판이 가중되었다. 특히 디지털TV가 출범하면서 방송은 경쟁적 시장으로 바뀐 반면에, 공익성은 줄어들었다는 비판이다. 따라서 디지털 방송 환경 속에서 공익성을 새롭게 추구해야 한다는 사회적 요구가 증가하였다. 하지만 2003년 대폭적인 매체규제완화(6.2 조치)로 시장주의가 다시 대폭 강화되었다.

오바마 정부 출범 이후 시장주의 미디어정책은 다시 공익주의로 급선회하였다. 오바마의 미디어철학은 ‘열린 인터넷과 다양한 미디어를 통한 완전하고도 자유로운 사상의 자유중립 보장’이다. 이를 위해 구체적으로는 망중립성 보장과 신문과 방송의 경영금지 제안을 제안했다. 오바마는 2007년 연방통신위원회가 신문과 방송의 경영허용을 일부 허용하는 정책을 내자, 연방통신위원회에 항의서한을 보내고, 이를 무력화시키는 도전.로트.오바마 법안을 내기도 하였다. 대기업에 의한 미디어 독점은 각 언론사의 내용과 취재원의 다양성을 제한하는 동시에 지역뉴스의 감소, 콘텐츠의 동질화 등 여러 가지 측면에서 사회적으로 부정적인 영향을 끼친다고 주장했다(박건식, 2009). 오바마는 수십년간 미국 미디어정책의 기초를 이루었던 규제 완화 정책이 실패하였다고 판단하였다. 미디어 그룹들의 독과점이 심화되면서 소유의 다양성이 실종되었고, 이로 인해 콘텐츠 및 소수자의 다양성이 약화되었다고 판단했던 것이다.

미국의 방송 공익성은 공익(public interest)을 공중의 이익(public's interest)과 동일시하는 시장주의적인 공익성 개념으로 대변된다. 일부 예외적인 경우 일시적으로 공익주의 방송이념이 등장하긴 했지만, 전반적으로 ‘최대다수의 최대행복’을 벤담의 공리주의적인 시청자복지론을 강조하는 시장주의 공익성 개념이 주류였다. 즉, 시장 경쟁을 통해 다수의 시청자가 각자의 지불의사 수준에서 선호하는 프로그램을 제공받을 수 있는 시청자복지가 달성될 수 있다는 것으로 볼 수 있다. 특히, 다매체·다채널 시대가 되면서 방송의 공익성 개념은 전파회소성의 논리보다 시장효율성을 더욱 강조하는 추세이며, 1996년 통신법에는 이처럼 변화한 방송의 공익성 개념이 잘 나타나 있다.

살펴본 바와 같이 미국은 시장주의적인 공익성을 추구하고 있는 반면, 국내에서는 공공론 개념의 공익성과 시장론 개념의 산업성이 공존하는 형태로 나타나고 있다(주정민, 2006). 시장론은 탈규제적인 입장에서 시장의 선택과 자유를 강조하며, 소비자들이 다양한 콘텐츠와 서비스 중에서 스스로 선택할 수 있도록 하는 것을 목표로 한다. 반면, 공공론은 공공의 이익을 시장에 맡기기보다 일정 부분 정책적·제도적으로 보호함으로써, 보편적 서비스를 통해 공익성을 구현할 수 있다는 입장이다(주정민 외, 2015).

이 장에서는 해외(미국, 캐나다, 영국, 프랑스)의 공공·공익성 채널 관련 정책과 운영 현황 및 자원관리에 대한 고찰을 통해 우리나라 공공·공익채널 운용에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

1. PEG 채널

1) 역사 및 채널현황

케이블 TV 채널의 대부분을 차지하는 기본채널이나 유료채널의 경우에는 프로그램 공급자로 등록되어 있거나 인가받은 주체로부터 프로그램을 공급받아 편성된다. 이에 반해 일부채널은 케이블 TV의 운영주체가 프로그램을 자체 제작하여 직접 운영하기도 하고 지역의 공공기구나 지역사회단체가 프로그램을 제작, 공급, 운영하는 액세스채널로 운용된다. 미국에서는 전자를 지역방송채널(local origination channels), 후자를 공공액세스채널(public, educational, governmental access channels: PEG channels)이라고 부른다. 지역방송채널과 공공액세스채널은 전자가 케이블 TV 방송사에 고용된 스태프(staffs)의 제

작, 지휘, 기술 하에서 프로그램이 제작되는 반면 공공액세스채널 중에서 특히 공중액세스채널(public access channels)은 지역사회의 자원 봉사자들의 제작, 지휘, 기술 하에서 프로그램이 제작되며, 교육액세스채널(educational access channels)은 학교측 관계자들이, 정부액세스채널(governmental access channels)의 경우에는 정부 고용인들과 자원봉사자들이 프로그램을 제작한다. 공공액세스채널들은 거의가 비상업적으로 운영되며 광고를 포함하지 않는 것이 원칙이다(유승관, 2004).

PEG 채널은 지방 정부와 사업자 사이의 프랜차이즈 계약에 따라 위성 방송(Direct Broadcast Satellite; DBS)을 제외한 다채널 프로그램 공급업자(Multichannel Video Programming Distributors; MVPDs) 플랫폼을 통해 전송될 수 있다. FCC(2013)에 따르면, 다채널 프로그램 공급업자는 케이블TV, 위성방송, IPTV 등 유료방송플랫폼을 통해 이용료를 받고 다양한 방송채널을 송출하는 사업자를 의미한다. 미국의 다채널 프로그램 공급업자는 케이블TV, IPTV, 위성방송 등 다채널 서비스를 제공하는 유료방송플랫폼사업자들을 의미한다.

관련 계약이 이루어지면 의무 전송이 이루어져야 하는 공익 목적의 채널이라는 점에서 PEG 채널은 국내의 공공·공익채널과 유사한 성격을 가지고 있다. 반면, PEG 채널은 전국단위의 방송을 편성하는 것이 아니라, 해당 프랜차이즈 계약이 적용되는 지역의 공공적 목적을 위해 사용된다는 점에서 한국과 차이가 있다(이재호·김국진, 2014).

1968년 12월, 버지니아(Virginia) 데일시(Dale City)는 미국 최초의 커뮤니티 액세스채널을 시작했다(Feldman, 1970). 미국 케이블 방송 시스템에 PEG 채널이 도입되는 역사를 살펴볼 때 가장 주목해야 할 것 중 하나는 PEG 채널 규정이 ‘케이블 방송의 지역성(locality)’이라는 특수한 관점을 반영하고 있다는 사실이다. PEG 채널 제도의 역사는 1940년대 후반 미국에서 케이블 방송(cablecasting) 기술이 지역 공동체에 의해 자발적으로 도입된 시기로 거슬러 올라간다. 1920년대 말에 상용화되기 시작한 미국의 지상파 텔레비전 방송은 광대한 영토, 부족한 전송 시설, 지형적 난관 등으로 인해 보급에 어려움이 있었다. 미국의 여러 지역 공동체들은 이러한 문제를 극복하기 위해 community antenna television 시스템을 설치하여 중앙에서 수신된 지상파 신호를 유선으로 각 가구에 전송하는 방법을 모색하였는데, 이것이 흔히 알려진 케이블 방송의 약자, CATV의 기원이 되었다. 이 CATV 시스템을 통해 지역 방송국으로부터 전송되는 지상파 신호를

수신하기 어려운 위치에 거주하는 주민들도 지상파 방송 수신이 가능해졌다(Besen & Crandall, 1981).

당시 미 FCC(Federal Communications Commission)는 이러한 지역 CATV의 발생에 주목하면서, 케이블 방송 기술을 지역 정보를 전달하기 위한 출구의 다변화라는 관점에서 보고자 했다. 60년대 케이블을 통한 다채널 방송이 가능해졌음에도, 연방통신위원회는 케이블의 자체적인방송(broadcasting) 기능과 구분되는 기존 cablecasting 기능을 보존하고자 하는 목적으로 지상파방송과 함께 지역 프로그램(program with local origination) 전송을 케이블 시스템이 가지는 공익성(public interest)이라고 본 것이다(이재호·김국진, 2014).

반면, 케이블 사업자들은 케이블 기술을 공공·공익적 가치 실현에 기여해야 한다는 연방통신위원회의 입장에 반대하면서, 이를 상업적으로 활용하고자 했다. 여타 방송 통신기술이 그러하였던 것처럼, 케이블 방송 기술 역시 그 사회적인 의미와 이용 방식을 두고 상이한 이해관계와 관점을 가진 집단 사이의 투쟁이 발생한 것이다.

Midwest Video Corporation 소송으로 본격화된 이러한 분쟁은 케이블 기술의 상업적 사용을 주장하는 측의 승리로 끝났다. 1979년, 연방 대법원은 연방통신위원회의 주장과 달리 케이블 시스템은 보편적 서비스를 제공하는 사업자(common carrier)로 볼 수 없으며, 미 수정헌법 제1조에 따라 ‘표현의 자유를 보장받는 개인’으로 보아야 한다고 판시한 것이다(FCC v. Midwest Video Corporation, 1979). 또한 지역 프로그램을 위한 시설 의무화는 연방통신위원회의 규제범위를 넘어서는 것이라고 결정하였다. 현재와 같은 의미에서의 PEG 채널 제도는 이러한 대법원 판결, 또는 더 큰 의미에서 케이블 기술의 성격을 둘러싼 갈등이라는 맥락에서, 케이블 텔레비전의 지역성을 보존하기 위한 대응으로 도입되었다(이재호·김국진, 2014).

현재 PEG 채널은 약 5,000개에 이르는 것으로 파악되고 있다(PEG CHANNELS: ISSUES FOR CONGRESS). LFA의 결정에 따라 이 중에서 약 75%가 케이블 사업자에게 요금을 부과하고 있다. 그 중 일부는 3가지 유형의 PEG 운영 중 하나 이상을 지원하기 위해 할당될 수 있다. 3,000개가 넘는 PEG를 대표하는 ACM(지역미디어 연합)에 의하면 전국적으로 액세스 센터(일부에서는 여러 채널을 운영하고 있음)를 통해 최소 375,000개의 조직이 매년 PEG 서비스를 제공하고 있고, 지역자체 PEG 프로그램 제작은 주당 평

균 20시간 이상을 생산하는 것으로 파악된다(Alliance for Community Media, 2010).

PEG 액세스 센터 운영 규모는 약 3분의 1이 10만 달러 미만의 예산부터 수백만 달러의 예산이 투입되는 경우 등 매우 다양하지만, 대부분의 유급 직원은 1, 2명뿐이고, 거의 자원 봉사자들에 의해 운영되는 경우가 많다(Communications Workers of America, 2010). 공영방송이 역사적으로 정보의 전달에 초점을 맞추었다면, 비영리 케이블 액세스 채널은 대중표현의 발판을 제공하는데 주력해 왔다.

PEG 채널의 품질이나 만족도에 대한 포괄적인 연구가 이루어진 적은 없고 천차만별이긴 하지만 최소한 PEG 채널은 다른 매체에서 제공하지 않는 필수적인 지역콘텐츠를 제공한다. 그리고 PEG 지지자들은 미디어 액세스 센터가 단지 프로그램을 방송할 뿐만 아니라 커뮤니티의 역할도 한다는 것에 주목해야 한다는 점을 강조한다. 예를 들어 그랜드 래피즈 커뮤니티 미디어 센터(Grand Rapids Community Media Center)는 폴파워 FM 라디오 방송국, 2개의 PEG 채널, 온라인 시민 저널리즘 플랫폼 등이 있다. 또한 웹 디자인, 네트워킹, 데이터베이스 생성 등 극장 및 전체 서비스 정보 기술(IT) 서비스 웹 호스팅을 하고 있어 미디어 교육의 측면에서도 일조한다(American Community TV Comments, 2010).

고품질 PEG와 나머지 PEG를 구분하는 것은 무엇인가? PEG 지지자들은 종종 그 열쇠는 재원이라고 말한다. 케이블 사업자는 공공 선로설비 사용에 대한 수수료를 지역 프랜차이즈 당국에 지불한다. 이러한 프랜차이즈 요금은 지방 자치단체에 막대한 금액을 창출할 수 있다. 예를 들어 델러스의 경우 2007년 기준 1억 4200만 달러, 2010 회계 연도에 뉴욕은 1억 4천만 달러에 달했다. 이 수수료의 상당 부분이 PEG 채널 및 기타 공공 통신 필요를 지원하기 위해 사용되었다. 그러나 문제는 이러한 재원이 지속적으로 축소되고 있다는 점이다. 캘리포니아에서는, 케이블 사업자가 특정 공공 접속 의무를 완전히 폐지할 수 있도록 하는 법률도 제정했고, PEG 지원에서 59만 달러를 잃었다. 샌프란시스코에서, 대략 1,000만 달러에서 1,200만 달러의 프랜차이즈료 중 PEG 운영에 지원된 예산은 단지 약 8%에 불과했다. 많은 주(州)들은 주별 프랜차이징(State Franchizing)을 채택하여, 주가 프랜차이즈 수수료 및 기타 케이블의 의무를 결정하고, 그 방법을 지시한다. 165개 PEG 센터를 대상으로 한 조사에서 2005년에서 2010년 사이에 자금이 감소했고 100개의 지역 미디어 센터가 문을 닫아야 했다고 조사된 바 있다

(The Buske Group, 2011). 위스콘신, 플로리다, 미주리, 아이오와, 조지아, 오하이오를 포함하여, 2006년에 캘리포니아는 케이블회사가 무료 스튜디오, 장비, 훈련을 제공하는 오랜 의무를 중지하는 법률을 제정했다. 이로 인해 로스앤젤레스에서 적어도 12개의 공공 액세스 스튜디오가 폐쇄되었고, 최소 45개의 PEG 액세스 센터가 폐쇄되었다(The Digital Infrastructure and Video Competition Act of 2006, 2009).

한편 PEG에서 “G”를 의미하는 정부 채널은 정부 또는 공개 회의를 방송한다. 적어도 19개 주의 약 2,800개 지역에 서비스 되고 있다(Snider, 1998). 정부액세스채널은 공공 정책 포럼, 제3자가 후원하는 정책 이벤트, 그리고 이슈토론, 인터뷰, 뉴스인리뷰 프로그램 등 다양한 공공 업무 프로그램을 방송하고 있다(Durkin, Glaisyer, & Hadge, 2010). 경영 구조가 어떻든 대부분의 정부액세스 채널은 공적 자금에 의해 지원된다(Snider, 1998). 이는 PEG 자금 지원을 통제하는 정부 기관이 정부에 대한 비판을 감속시키기 위해 자금지원을 삭감할 수 있고, 공중액세스채널을 희생시키고 그 대신 정부액세스채널을 과도하게 지원할 수 있다는 문제점도 내포한다(Alliance for Communications Democracy, 2010).

PEG 채널은 대중들이 직접 제작한 영상을 방영할 수 있는 통로를 제공하는 public-access television, 지역 내 교육 목적으로 활용하기 위한 educational-access television, 지방 자치 단체가 공공 이슈를 홍보하거나, 정책 결정 과정을 공개함으로써 시민 참여를 자극하기 위한 government-access television을 아우르는 개념이다. 이러한 채널들은 시(city) 단위 지방자치단체와 케이블 회사 간 프랜차이즈 계약을 통해 서비스를 하게 되므로, 각각의 채널은 그 운영 규모가 비교적 작고 영세하다. 또한, 그 시청자 층이 적을 뿐더러 대부분의 경우 상업적 기능을 가지고 있지 않기 때문에, 채널수가 많은데 비해 제3자가 PEG 채널에 대한 정보를 수집할 유인이 낮다. 이 때문에, 예컨대 광고료를 책정하기 위한 시청률 자료도 제공되고 있지 않은 실정이다(Goldfarb, 2011).

이러한 이유로 PEG 채널들의 연합체라고 할 수 있는 ACM조차 자세한 통계를 수집 및 공개하고 있지 않고, 오히려 일반 시민들이 과거 ACM 조사를 바탕으로 지역 정보를 갱신한 위키피디아(wikipedia.org)의 채널 리스트가 현실적으로 가장 구체적인 자료이다(이재호·김국진, 2014).

규모를 살펴보더라도 각 주별 PEG 채널의 수가 반드시 인구 수와 비례하지 않는다.

또한 메사추세츠주는 public access 채널이 상대적으로 많고, 캘리포니아 주는 government access 채널이 상대적으로 많은 등, PEG 채널의 목적이 주마다 균일한 비율로 분포해 있지도 않다. PEG 채널은 해당 지역에 국한된 방송 범위와 그에 상응하는 영세한 규모로 인해 큰 성공사례를 찾아보기는 쉽지 않다. 다만, 해당 지역의 관심사항과 교육 목적을 반영하여 제작된 프로그램을 편성함으로써 시청자들이 해당지역에 대한 이해와 공공 의제에 대한 참여하도록 촉진하는 기능을 수행해오고 있다. 예컨대 일리노이 주 Mount Prospect시의 Mount Prospect Television 채널은 2007년 일리노이주에서 발생한 강풍으로 인해 자연재해가 발생했던 당시에 도시의 피해 상황과 복구 협조 관련 정보를 제공했으며, 테네시주 Franklin의 PEG 채널은 시정 관련 회의를 상시적으로 방영하였다(Waldman, 2011; 이재호·김국진, 2014 재인용).

그러나 기술 제도적 환경 변화로 인해 많은 PEG 채널이 위기에 처해있는 것 역시 사실이다. 연방통신위원회의 2011년 보고에 따르면, 대부분의 채널이 1-2명의 유급 직원에 의해 운영되고 있으며, 나머지 인력은 자원봉사에 의존하고 있다. 또한 1/3 가량의 PEG 채널들이 연간(자본 비용 포함) 10만 달러 미만의 예산으로 운영된다(Waldman, 2011). 또한 시민단체인 ACD(Alliance for Communications Democracy)와 Benton Foundation의 조사에 따르면, 2005년 이후 100개 이상의 지역에서 PEG 채널이 폐지되었다(ACD, 2011. 4. 8; 이재호·김국진, 2014 재인용).

2) 관련 정책

연방통신위원회의 1972년 규정은 케이블 TV 시장규모 기준 상위 100개 지역에 속한 케이블 공급업체는 공중, 교육, 정부의 일정한 목적을 위하여 무료로 사용할 수 있는 독립된 채널을 설치할 것을 규정하였다(Third Report and Order on Docket 18397, 36 FCC 2nd 143, 1972). 이러한 조치는 방송국들이 지방정부나 교육프로그램을 제대로 수용하지 못하고 지역민들에게 충분한 액세스권을 보장해 주고 있지 못하다는 인식에서 나온 것으로, 지역정부가 프렌차이즈를 부여할 때 이러한 채널의 설치를 요구할 것을 명문화시킨 것이다. Midwest Video Corp. v. United States(Midwest Video I)에서 시작된 이 규정이 비록 그 후 FCC v. Midwest Video Corp.(Midwest Video II)의 판결에서 위헌으로 결

정되었지만, 그 후에 진행된 지역단위에서의 대개의 프렌차이즈 협정에서는 이전보다 더욱 폭넓게 액세스 채널들을 요구하게 만든 계기를 제공했다.

케이블 TV를 포함한 방송에서의 탈규제는 1970년대 후반부터 1980년대를 관통하였고 1984년 통과된 케이블법(Cable Communications Policy Act of 1984, Pub. L. No. 98-549, 98 Stat. 2779)은 케이블 TV와 관련된 연방통신위원회(FCC)의 많은 규제를 주정부와 지역 차원으로 이동하게 된다. 특히 1984년 케이블법 601조는 프렌차이즈와 관련 지역정부가 케이블 공급업체로 하여금 수용자의 필요와 이익에 부응할 수 있도록 요구할 수 있는 몇 가지 조항을 명시하였다. 또한 동 법 611조는 공공액세스채널과 관련 프렌차이즈를 수여하는 지역정부가 일정 비율의 채널을 공중, 교육, 정부액세스채널로 할당할 것을 요구할 수 있음을 명시하였다. 이러한 공공액세스채널 관련조항은 1992년 케이블법(Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992, Pub. L. No. 102-385, 106 Stat. 1460)에 수정없이 그대로 계승되었다. 공공액세스채널과 관련된 조항은 1996년 통신법에도 대체로 이어졌으나 이 법은 기존의 케이블 공급업체가 4가지 기준을 치명적으로 만족시키지 못했을 경우를 제외하고는 지역정부가 기존의 케이블 공급업체의 사업권을 거부할 수 없도록 했다(유승관, 2002).

여기서 4가지 기준이란 첫째, 케이블 공급업체가 일반적으로 프렌차이즈 관련법을 준수하고 있으며, 둘째, 지역 케이블 가입자의 필요에 상응하여 신호의 질, 불만처리, 수신요금 납부관리와 같은 서비스가 합리적인 경우, 셋째, 케이블 공급업체가 계약 기안서에 명기한대로 케이블 서비스, 장비와 시설 등을 제공하기 위한 재정적, 법적, 기술적 능력을 가지고 있다고 판단될 경우, 넷째, 케이블 공급업체의 계획이 지역공동체의 필요와 이익을 만족시킬 만큼 합리적으로 판단될 때를 말한다(626조 2항).

1996년 통신법(Telecommunications Act of 1996, Pub. L. No. 104-104, 110 Stat. 56) 626조는 케이블 공급업체가 지역독점권이 취소되었을 경우 민사법원에 제소할 수 있도록 명시한 반면(626조(e)(1)), 지역정부는 수신료와 프로그램 편성, 기술적인 요소에 대한 평가를 프렌차이즈 수여 시 고려요소로 적용할 수 없도록 하였고 프렌차이즈 심사 진행 시 입찰할 수 있는 제도를 금지시켰다(47 U.S.C.A. 541조(b)). 따라서 1996년 통신법은 공공액세스채널의 운용과 같은 사항을 독점사업권의 갱신에 평가요소로 반영하여 그 평가가 좋지 않을 경우 새로운 케이블 공급업체를 선정할 수 있었던 지역정부의 권한을

상대적으로 약화시키는 방향으로 작용할 수 있기 때문에 결과적으로 기존의 케이블 공급업체가 사업을 계속하는데 유리한 결과를 가져왔다(유승관, 2002).

PEG 채널 제도는 원래 1984년 *Cable Communications Policy Act*에 의해 처음으로 법제화 되었는데, 1984년 법은 미국 방송통신 제도의 근간이 되는 1934년 Communications Act를 개정하는 법안으로, 국회가 앞서 설명한 1979년 Midwest 판결에 따라 케이블 방송에 대한 규제 방식과 연방통신위원회의 개입 범위를 결정하기 위해 도입된 법안이다.

1984년 법 611조 (a)항은 케이블 프랜차이즈 계약 당국(local franchising authority; LFA; 많은 경우 시 단위 지방 정부)이 PEG채널 전송과 관련한 요구 조항을 케이블 회사와의 계약에 삽입시킬 수 있다고 명시하였다. 이 조항과 1979년 판결 이전의 전국 단위 규제와의 가장 중요한 차이는 PEG 채널 전송이 케이블 회사의 운영 의무에서 지방 정부의 권리로 변화했다는 점이다(FCC, 2013. 8. 15).

따라서 지방정부는 프랜차이즈 계약에 PEG Channel 규정을 삽입하지 않고(opt-out), 프랜차이즈료(franchise fee)를 일반 재원으로 활용할 수 있는 권리를 가지고 있다. 즉, PEG 채널의 규제로서의 성격이 약화된 반면, 1984년 법은 PEG 채널 보호를 위한 규정도 포함하고 있는데, 예컨대 611조 (e)항은 외설적 내용에 대한 개입을 제외하고는 케이블 회사가 PEG 채널이 방영하는 내용에 대한 어떠한 편집 권한도 가질 수 없도록 하였다. PEG채널에서 방영될 수 있는 외설적 내용에 대한 케이블 사업자의 권한과 책임에 관한 규정은 1992년 *The Cable Television Consumer Protection and Competition Act*에 의해 도입된 것이다(이재호·김국진, 2014).

이러한 성격 변화에도 불구하고 지역성은 PEG 채널을 제도적으로 보호하는데 가장 중요한 가치로 여겨지고 있다. 더 이상 연방통신위원회가 PEG 채널의 지역적 공익성을 규제 목표로 명시하지 않고, 1984년 법 역시 PEG 채널의 보호 이유로 지역성 강화를 내세우고 있지 않으나, PEG 채널 전송의 요구 주체가 지방 정부로 정해져 있다는 것은 PEG 채널의 지역적 성격을 반영하고 있는 것이다. 지방 정부의 요구에 의해 설치, 전송되는 만큼 전국 2000~3000여개의 PEG 채널은 대부분 지역의 공공적 의제와 편의를 위한 프로그램을 방영하고 있으며, 전국 PEG 채널을 포괄하고 있는 단체인 지역미디어연합(Alliance for Community Media:ACM) 역시 지역의 공익에 대한 복무를 PEG 채널의 목적으로 표방하고 있다(이재호·김국진, 2014).

좀 더 자세히 규제정책에 대해 살펴보면, PEG 채널에 대한 연방차원에서의 규제는 1984년 *Cable Communication Policy Act*에 명기되어있다. 그 가운데에서도 직접적으로 PEG 채널에 대해 언급하고 있는 611조의 주요 내용은 다음과 같다.

미국의 PEG 관련 Communication Act 전문(제611조)

611조. 케이블 PEG 채널

(a) 지방정부(franchising authority)는 이하에 서술되는 범위에서 PEG 채널의 지정 및 사용에 관한 요구 조건을 프랜차이즈 계약에 포함시킬 수 있다.

(b) 지방정부는 일반 채널 용량 및 institutional network에 사용되는 채널 용량의 PEG 채널 지정과, 본 조항에 따라 지정된 채널 용량의 사용에 대한 규정 및 절차를 626조에 의해 프랜차이즈 계약의 일부 또는 재계약의 일부로 포함시키는 데 대한 사항을 케이블 사업자의 제안서 형태로 요구할 수 있다.

(c) 지방정부는 PEG 채널로 지정된 채널 용량의 제공과 사용에 관해 프랜차이즈 계약에 포함된 요구사항을 집행할 수 있다. 이러한 집행 권한은 케이블 사업자가 제안하여 프랜차이즈 계약에 포함된 채널 용량의 PEG 채널로의 사용과 관련한 모든 서비스, 시설, 장비에 대한 조항을 집행할 수 있는 권한을 포함한다.

(d) (b)항에 따라 채널 용량이 지정되도록 명기된 모든 프랜차이즈 계약에 대해 지방정부는 다음을 규정해야 한다.

(1) 지정된 채널 용량이 기존에 지정된 목적에 따라 사용되지 않는 경우, 케이블 사업자가 다른 서비스를 위해 해당 채널 용량을 사용할 수 있도록 허용하는 규정과 절차

(2) 케이블 사업자가 지정된 채널 용량 사용 중단되어야 하는 상황에 대한 규정과 절차

(e) 624조 (d)항에 따라, 케이블 사업자는 본 조항에 근거한 PEG 채널 사용에 대해 어떠한 편집 권한도 행사할 수 없다. 단, 음란, 외설, 노출을 포함한 public access 프로그램이나 그 일부를 전송하는 것을 거부할 수 있다.

(f) 본 조항에 한해서, “institutional network“라는 용어는 케이블 사업자에 의해 설치 및 운영되고 일반적으로 해당 지역에 거주하지 않는 가입자들에게만 제공하는 네트워크

를 의미한다.

위 조항에서 알 수 있듯이, 연방법은 다른 조항에서 PEG 채널 운영 및 지원에 일부 활용될 수 있는 전체 프랜차이즈료(franchise fee)에 대해 간접적인 규제만을 하고 있을 뿐, PEG 채널 수, 편성 등은 지방정부와 케이블 회사 간의 계약의 영역으로 남겨두고 있다. 프랜차이즈료(franchise fee)란 지방 자치단체에서 케이블 사업권을 케이블 사업자에게 부과하는 대가로 지방자치단체에서 받는 사업권료를 의미한다(이재호·김국진, 2014).

프랜차이즈료에 대해 다루고 있는 Communication Act의 조항은 622조이다. 622조 (b)항은 프랜차이즈료가 케이블 사업자 수익(revenue)의 5%를 초과하지 못하도록 하고 있는데, 동일 조항 (g)-(2)-(C) 항은 이러한 5% 상한에 PEG 채널 도입 및 운영으로 발생하는 자본경비는 제외한다고 명시하고 있다. 즉, PEG 채널을 위한 건물, 시설 등에 대한 투자를 위해서 지방 정부가 5% 상한을 초과하는 금액을 케이블 사업자에게 프랜차이즈 계약을 체결하는 댓가로 요구할 수 있는 길을 열어놓은 것이다. 즉, PEG 채널의 운영과 관련된 비용은 프랜차이즈료에 대한 상한과 별도로 구분하여 PEG 채널에 대한 투자가 제한받지 않도록 규정하고 있는 것이다.

마지막으로, 623조 (b)항은 케이블 사업자가 PEG 채널 전송을 요구받은 경우, 그들이 제공하는 기본 티어에 PEG 채널을 편성시킬 것을 규정하고 있다. 반면, 연방통신위원회는 1979년 연방대법원 판결로 PEG 채널에 대한 직접 규제 권한이 취소된 이후로, Communication Act에 대한 시행령을 통해 프로그램 내용과 관련된 항목 등 일부만을 규제하고 있을 뿐이다. 즉, PEG 채널은 운영과 관련된 사항은 상당 부분은 지역 주정부와 사업자 간에 협의를 통해 채널 송출 및 기타 다양한 사항이 결정된다는 것이다.

2007년, 지역 내 경쟁 다채널 프로그램 공급업자(mutichannel video programming distributor: MVPD) 도입과 관련해 경쟁을 활성화하기 위한 프랜차이즈 계약 관련 가이드라인을 제공했지만(FCC Report and Order and Further Notice of Proposed Rulemaking, 2007; FCC Second Report and Order, 2007), 이 때에도 프랜차이즈료 5% 상한과 자본경비 예외에 대한 기준을 제시하여 지방자치 단체가 제한 없이 PEG 채널에 대한 투자를 할 수 있도록 규정하고 있을 뿐, Communication Act에 대한 유권해석을 내

리지 않았다. 또한, 편성 및 쿼터에 관해서는 PEG 채널의 경우 당사자간 계약의 영역으로 해석되는 만큼, 연방통신위원회가 연방 차원에서 규제를 하고 있지는 않다.

기존 케이블 방송 뿐 만 아니라, 유사한 다채널 서비스를 제공하는 다채널 프로그램 공급업자(MVPD)는 케이블 사업자와 동일하게 PEG 채널 전송 의무를 갖는다. 그러나 위성방송에 해당하는 DBS(미국의 경우 DirectTV와 EchoStar) 서비스는 이러한 의무에서 제외되는데, 이는 DBS가 여타 다채널 프로그램 공급업자와 같은 지역별 프랜차이즈 계약에 의해 서비스를 제공하고 있는 것이 아니라 전국 단위의 서비스를 제공하고 있기 때문이다(Goldfarb, 2011).

DBS는 공공 통행권(public right-of-way)를 사용하는 서비스가 아니다. 통행권(Right-of-way)는 도로, 철로, 가스관 등의 공공적 용도를 위해 소유주 권리와 상관없이 해당 토지에 관련 시설을 설치할 수 있도록 하는 권한을 지칭하는데, 위성방송은 위성 전파를 사용하기 때문에 이러한 경우에 해당하지 않는다. 한편, 케이블을 비롯한 여타 다채널 프로그램 공급업자가 서비스 제공을 위해 지역별로 프랜차이즈 계약을 체결해야 하는 법적 근거는 바로 이 통행권(right-of-way)의 사용이다. 대신 Communication Act 335조는 DBS 사업자가 채널의 4-7%를 비상업적 프로그램(교육, 정보 등)에 할당할 것을 요구하고 있다.

한편 PEG 채널 설치 및 편성의 구체적인 사항 대부분을 계약의 영역으로 남겨놓은 연방 차원의 규제안들과 달리, 미국의 많은 주들은 채널 쿼터와 PEG 채널에 대한 지원금을 구체적으로 규제하는 법안을 채택하고 있다. PEG 채널의 쿼터와 지원금 관련 법안들이 통과된 맥락에는 PEG 채널 보호와 동시에 기존/신규 다채널 프로그램 공급업자가 과도한 PEG 채널 의무를 가질 경우 상대적으로 가벼운 의무를 갖는 사업자가 경쟁에서 유리한 위치를 차지할 수 있기 때문이다. 즉, PEG 채널 의무가 상대적으로 많은 경우에는 경쟁에서 불리할 수 있다는 것이 고려된 법안이라는 것이다. 이는 최근 다채널 프로그램 공급업자 간의 지역내 경쟁을 통해 소비자 후생을 증진시키고자 하는 최근의 정책 기조가 PEG 채널 규제에 영향을 미친 결과라고 할 수 있다(이재호·김국진, 2014).

한편 IPTV의 PEG 채널 제공 방식과 관련된 정책으로, 프랜차이즈 계약을 하지 않는 위성방송(DBS)을 제외하면 프랜차이즈 계약 당사자인 지방정부가 요구하는 경우 연방법

에 따라 PEG 채널을 전송할 의무를 가진다. 그러나 IPTV는 방송 영상 전송에 인터넷 프로토콜을 이용하기 때문에 케이블 사업자가 PEG 채널을 제공하는 것과 달리 기술적인 차이로 인한 어려움이 발생할 수도 있다.

미국에서 IPTV 서비스를 제공하는 것으로 알려진 두 개의 주요 사업자 Verizon과 AT&T는 방송 서비스를 제공하기 위해 다른 기술을 이용한다. Verizon의 FiOS는 백본(backbone) 뿐만 아니라, 가입자 회선(local loop)에 까지 광섬유를 이용하기 때문에(fiber-to-the-premises; FTTP), 많은 양의 영상을 동시에 전송할 수 있다. 반면 AT&T는 유선 전화 시장의 지배적 사업자였던 만큼, AT&T의 U-Verse는 백본에서만 광섬유를 사용하고 말단에서는 기존 사용자 회선을 이용하여 영상을 전송한다.

AT&T의 이러한 기술은 사용자 단의 회선 설치비용이 절약된다는 점에서 매우 유리한 방식이지만, 사용자 회선으로 사용되는 구리선의 전송 용량이 광섬유에 비해 현격하게 부족하다는 단점 역시 가지고 있다. 기존 구리선은 최대 2개의 채널 밖에 전송할 수 없는 만큼(Goldfarb, 2011), U-Verse는 FiOS와 달리 사용자가 채널을 선택했을 때 해당 채널의 영상이 서버로부터 전송되는 방식으로, 이 과정에서 인터넷 망이 이용된다. 또한, 기존 사용자 회선의 용량 문제 때문에 해당 방송은 MPEG-4 방식의 영상 압축을 거친 후 사용자에게 전송된다. 여기서 문제는 모든 채널의 방송 영상이 MPEG-4 방식으로 압축되어서 AT&T 측으로 전달되지 않는다는 것이다. 이 경우, AT&T가 직접 채널 영상을 압축해야 하고, 여기에는 비용이 소요된다. 이에 따라, U-verse는 이런 기술적 문제점을 극복하기 위해 PEG 채널을 기존 케이블 사업자와 다른 방식으로 제공하고 있다. 즉, 사용자가 PEG 채널에 할당된 99번 채널을 선택하면 사용자가 자신이 해당하는 DMA(designated market area) 내에서 프랜차이즈 계약 구역에 해당하는 지역을 선택할 수 있고 그 지역을 선택하면 해당 PEG 프로그램 목록이 나타난다. 즉 사용자가 원하는 PEG 프로그램을 선택하면 해당 프로그램이 셋톱박스로 다운로드 되는 것이다(이재호·김국진, 2014).

PEG 관련 단체들은 이러한 U-verse의 서비스가 복잡한 UI로 인해 이용자들의 PEG 채널로의 접근성을 저해한다는 점, 시청각 장애인에게 이용을 제한하게 될 경우 PEG 채널의 전송 품질이 일반 상업 채널에 비해 떨어지는 것으로 평가된 점, PEG 채널에서 사용하는 저작물의 저작권자가 PEG 채널의 전송이 LFA에서 DMA로 확장된 것을 근거

로 더 높은 저작권료를 요구할 수 있다는 점 등을 들어 AT&T가 기존 케이블과 동일한 방식의 PEG 채널 접근을 보장하도록 해야 한다고 주장하였다(이재호·김국진, 2014). 결국 소송으로 이어진 결과 AT&T는 패소했다.

다음으로 연방차원의 정책 이외에 주 정부의 주 단위 프랜차이즈 계약 도입에 관련된 정책을 살펴보아야 한다. 한국과 마찬가지로, 다채널 방송 기술의 다양화(위성, IPTV 등의 도입)는 케이블 방송이 보유하고 있던 지역 다채널 시장에서 독점적 지위를 약화시키고, 지역내 경쟁을 가능하게 하였다. 이에 따라, 다채널 영상 매체를 통한 소비자 이해의 보호 역시 규제적 방식에서 경쟁 유도를 촉진시키는 접근방식으로 점차 변화되는 추세이다.

새로운 제도변화를 반영하는 대표적인 사례 중 하나는 최근 많은 주 정부들이 도입하고 있는 주 단위 프랜차이즈 계약이다. 이는 다채널 프로그램 공급업자가 프랜차이즈 계약을 위해 시 단위의 지방 정부와 각각 협상을 진행할 필요 없이, 주 정부와 일괄적으로 주 전체에 대한 프랜차이즈 계약을 체결할 수 있도록 하여 시장 진입을 용이하게 하기 위해 도입된 제도이다.

케이블 프랜차이즈 계약의 주체인 local franchise authority(LFA)는 대체로 미국의 시(city)와 일치하는 경우가 많다. 반면, DMA는 대체로 대도시권(metropolitan area) 전체를 포괄하는 경우가 많고, 시청률 조사 업체인 Nielson이 지상파 방송 영역 내에서 시청률 등으로 집계하기 위해 사용하는 개념이다. 따라서 DMA는 LFA보다 큰 지역을 포괄하는 경우가 대부분이다. 우리나라와 비교해 볼 때 지상파 방송사 지역국이 포괄하는 범위가 DMA에 해당한다면, 지역 케이블 사업자(SO)가 포괄하는 프랜차이즈구역이 LFA에 해당한다고 말할 수 있다.

최근까지 텍사스, 버지니아, 인디애나, 캔자스, 노스캐롤라이나, 사우스캐롤라이나, 뉴저지, 캘리포니아, 미시건, 미주리, 플로리다, 아이오와, 조지아, 네바다, 오하이오, 일리노이, 위스콘신, 코네티컷, 테네시, 루이지애나, 메사추세츠, 아이다호 등의 다수의 주가 주단위 프랜차이즈 계약을 도입하는 법안을 통과시켰다(Goldfarb, 2011).

이 과정에서 케이블 채널의 지역성 개념에 기반한 PEG 채널 제공 의무는 신규 다채널 프로그램 공급업자의 진입 장벽으로 간주되었다. 이에 따라, 많은 주들은 새로운 PEG 채널 쿼터와 지원금 관련 법에서 PEG 채널에 대한 프랜차이즈료 외 추가 지원금

조항이 기존 케이블 사업자의 계약 만료 때 동시에 일몰되도록 하는 신설 조항을 포함시켰다. 그러나 PEG 채널 관련 시민단체들은 이러한 제도변화로 PEG 채널의 재원이 악화될 것이라고 주장하였다. 이에 따라 시민단체 등은 주 단위 프랜차이즈 계약에 대한 대응책으로 2011년 the Community Access Preservation(CAP) Act를 발의하기도 했다(이재호·김국진, 2014).

채널 편성 쿼터와 추가 지원금 규모는 주에 따라 차이가 있으나, 신규 다채널 프로그램 공급업자의 진입이 현실화되면서 PEG에 대한 규정이 진입장벽으로 작용하지 않도록 형평성을 고려한 조항이 포함되었다는 측면은 유사하다. 또한, 많은 주들이 PEG 채널에 대한 별도 지원금을 순차적으로 폐지하면서 기존 사업자의 프랜차이즈 계약 종료와 함께 지원금 제도가 일몰되는 조항을 채택하고 있음을 알 수 있다. 이러한 변화는 새로운 다채널 프로그램 공급업자 진입으로 인한 경쟁촉진을 위해 지역성 보호를 위한 PEG 채널의 편성이라는 규제를 약화시키고, 시 단위 지방 정부의 프랜차이즈 계약을 폐지하고 주 단위 프랜차이즈 계약 제도를 도입하는 입법과 함께 PEG 채널 운영을 어렵게 만드는 결과를 초래하고 있다(이재호·김국진, 2014).

3) 재정지원

지역정부(예, 커뮤니티 및 주정부) 즉 주로 프랜차이즈를 부여하는 주체의 PEG 채널 관련 권한과 프랜차이즈 수수료 관련 정책과 관련된 논쟁과 소송은 2008년 이후 지속되고 있는데 2008년 미국항소법원은 Alliance for Community Media와 연방통신위원회의 소송에서 연방통신위원회의 손을 들어준 바 있다(*Alliance for Community Media v. FCC*, 529 F.3d. 6th Cir. 2008).

2019년 8월 1일 연방항소법원의 합헌 결정에 따라 연방통신위원회는 행정명령을 통해 지역정부와 주정부의 PEG채널 관련 권한을 제한하는 명령을 공포했다. 여기에는 지역 프랜차이즈 주체는 케이블 회사의 브로드밴드 인터넷 서비스도 규제할 수 없다는 규정을 포함하고 있다. 이에 따라서 논쟁은 지속되고 있는데, 이와 관련된 연방통신위원회의 정책 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 연방통신위원회가 처음으로 주정부를 포함한 지역 프랜차이즈 주체에 대한 관할 감독권을 행사하는 것이다. 둘째, 기존 케이블 회사나 새

로 진입을 원하는 회사의 케이블 서비스와 관련 없는 비금전적 기여(nonmonetary contributions)를 5% 프랜차이즈료에 포함시키도록 한 것이다. 그리고 이와 같은 케이블 유사서비스(cable-related in-kind contributions)와 같은 부담금 산정하는 데 공정시장가격을 기준으로 적용하기로 한 것이다. 이와 관련 중요한 점은 비금전적 기여에는 대표적으로 PEG 채널 시설에 대한 관리 비용이나 공공기관에 대한 할인요금 제공 등을 포함한다는 점이다. 그 목적은 케이블 서비스와 다르게 새롭게 진입하고자 하는 사업자에 대한 부담을 줄이기 위한 것으로 보인다. 즉 PEG채널 운영을 위한 시설 운영에 소요되는 월급과 트레이닝 비용 등을 5% 프랜차이즈 수수료에 포함시키는 것이다. 단지 여기서 자본비용은 제외했다. 셋째, 케이블 회사의 비비디오 서비스(nonvideo services)에 대한 주정부의 규제를 폐지한 것이다. 결과적으로 이러한 일련의 연방통신위원회정책은 벌써 많은 지역(최근 오하이오와 위스콘신 등)에서 PEG 채널 운영을 포기하는 상황을 초래하고 있다는 것이다(CRS report, 2020).

이러한 연방통신위원회의 명령은 현재 잠정적으로 집행이 연기 중이긴 하다. 그러나 다채널 프로그램 시장에서의 경쟁 심화로 인해 상당한 cord-cutting이 이미 발생하고 all-IP 기반 서비스인 OTT의 확산으로 케이블 회사의 경영이 악화되는 분위기에서 장기적으로는 PEG채널 존폐와 운영에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 크다.

콜로라도 애스펜(Aspen)의 그래스루츠 커뮤니티 네트워크(GrassRoots Community Network)의 존 매스터스(John Masters)는 프랜차이즈료 만으로는 대다수의 지역 PEG 방송사 운영이 매우 큰 타격을 받을 것이라고 우려하고 있다(City of Denver cable franchise fees, 2019). 실질적으로 노스햄튼 커뮤니티TV(Northampton Community Television)는 연 예산 24만 달러의 자본 축소를 경험하고 있다. 또한 산호세(San Jose)의 크레아TV(CreaTV)도 이미 2017년도에 컴캐스트(Comcast)로 부터 지원받는 140만 달러의 재원을 삭감당했다. 이러한 이유에서 특히 뉴스와 지역정보가 부족하고 정보의 양극화가 극심한 현 시대 상황에서 PEG 방송을 고사시키는 것은 가장 금기시 되어야 한다는 비판이 많다(Aguilar & Wassenaar, 2019; Waldman, 2011 재인용).

PEG 예산 지출 상한 기준에 대한 해석은 논란의 여지가 있는 부분이다. 전술했던 것과 같이 프랜차이즈료는 케이블 사업자 연간 수익의 5% 이내로 규정되어 있고, PEG 지원 예산은 프랜차이즈료 내에서 할당하도록 되어 있다. 다만, 주 법에서 규정하는 별도

지원금은 제외로 한다. 여기에 PEG 채널의 자본 경비에 대한 지원 5% 상한에 포함되지 않는 것으로 명시되어 있다. 그러나 연방통신위원회는 the Cable Communications Policy Act의 고시에 해당하는 Cable Franchise Order에서 PEG 채널 관련 시설 설치와 관련된 비용을 제외한 시설 관련 비용은 운영비용으로 간주하여 5% 상한에 포함되는 것으로 보고 있다(Report and Order and Further Notice of Proposed Rulemaking, 2007, 105항). 즉, 시설 설치를 제외한 운영비용은 프랜차이즈료 상한에 포함되어 PEG 관련 재원 지출에 포함되지 않는다는 것이 연방통신위원회의 입장인 것이다. 반면, PEG 채널과 관련된 시민 단체들은 재원 지출의 범위를 넓게 해석하여 5% 상한 이상의 지원금을 확보할 수 있도록 해야 한다고 주장하고 있다.

4) 평가

미국은 기본적으로 표현의 자유를 기타 기본권에 비해 우선적으로 중시하는 전통을 가지고 있다. 따라서 방송사업자의 내용규제는 최소화하는 것을 원칙으로 하고 있고, 이러한 전통은 1996년 통신법에도 이어지고 있다. 대표적인 내용규제는 639조의 미국헌법이 보장하지 않는 외설적 내용에 대한 규제에 대해서는 벌금과 2년 이하의 징역에 처한다는 조항이다. 나머지 일반적인 방송사업자에게 요구되는 재허가 등의 평가시 적용되는 가장 중요한 기준과 원칙은 공통적으로 336조(d)항(47U.S.C.336)에서 명시하고 있는 공익성요구(public interest requirement) 조항으로 공익과 편의와 필요성에 대한 원칙이 유일하다. 여기서는 모든 방송사업의 면허를 받은 사업자는 프로그램의 공익성을 바탕으로 주파수와 기타 기술적 장비를 활용해야하고, 이를 위반할 경우 재허가 자격심사에 반영한다고 규정하고 있다.

이외에 미국 통신법 626조 c항에서는 지역사업권자가 고려해야 하는 케이블 사업자의 재허가 기준에 대해 명시하고 있는데, 예를 들어 (B) 케이블 사업자가 신호의 품질과 수신료 관리가 지역공동체의 필요에 적합하고, 불만사항에 대해 적절히 대응했는지 (B) 케이블 사업자가 지역사업권을 신청시 제출한 계획서에 따라 서비스, 시설, 장비 등에 대해 재정적, 법적, 기술적 지원을 제공하고 있는지 (D) 케이블 사업자의 제안이 향후 지역사회의 필요와 이해관계에 따르는 비용을 만족시킬 수 있는 필요와 이해를 충족하고

있는지에 대해 고려한다는 것이 대표적이다.

2. 공영방송 공사(Corporation for Public Broadcasting)

1) 역사 및 채널현황

공영방송공사(CPB)는 미국 정부의 기관이나 설립이 아닌 “공중방송을 위한 법인”으로 비영리 법인으로 허가 및 설립되었다. 이 기관은 공영방송법 396장 규정에 따르며 컬럼비아 자치지역 비영리회사법(District of Columbia Nonprofit Corporation Act)에 따라야 한다. 공영방송공사는 상원의 자문과 동의를 얻어 대통령이 임명한 9명의 위원으로 구성된 이사회(이하 이 절에서 “이사회”라 한다)를 둔다. 대통령이 임명한 위원회의 위원 중 5명 이상은 동일 정당 소속의 위원이 될 수 없다. 이사진은 교육, 문화, 시민사회, 예술, 라디오와 텔레비전 산업계를 대표하는 인물로 추천 및 구성되고 2회 이상 연임할 수 없다.

공영방송법에 의하면 공사는 다양한 소스로부터 얻어지는 고품질· 다양성· 창의성· 우수성· 혁신성이 높은 프로그램을 공공 전기통신 주체가 이용할 수 있도록 하는 공공 전기통신의 전면적 개발을 촉진하고, 모든 프로그램이나 콘텐츠의 프로그램에서 객관성과 균형을 엄격히 준수한다. 모든 공공 전기 통신 주체가 기업이 선택한 시점에 해당 서비스를 보급할 수 있도록 공공 전기 통신 서비스의 보급에 사용할 상호 연결 시스템의 구축 및 개발을 지원하는 것을 목적으로 하고 있다.

이를 위해 개인, 주 및 연방 기관, 단체 및 기관과 보조금을 지급받고 계약을 체결할 수 있고, 공공 전기 통신 서비스의 생산 또는 취득이 공공 전기통신 기업이 사용할 수 있도록 하기 위해 공공 전기 통신 기업, 국가, 지역 및 기타 공공 통신 기업과 독립 생산자 및 생산 주체와 계약을 체결하거나 보조금을 지급한다. 또한 프로그램 또는 일련의 프로그램의 제작 또는 취득에 대한 공사의 지원 제공에 대한 제안은 공사가 임명하는 다양한 이해관계와 관점을 대표하는 외부 전문가 패널의 비교우위에 기초하여 평가한다고 규정하고 있다. 또 한가지는 비상업적 교육문화 라디오 및 텔레비전 프로그램 및 관련 자료의 도서관 및 보관소를 설치, 유지 또는 기여하고, 저널의 발간 등 다양한

방법으로 공공통신 서비스에 대한 공공의 인식을 증진하고 정보를 보급하는 것을 목적으로 하고, 공공 텔레비전이나 라디오 방송 및 비상업적 교육문화 텔레비전이나 라디오 프로그램의 보급을 위한 비방송 통신기술의 활용과 관련된 사항의 연구, 시연 또는 교육(직접 또는 보조금이나 계약을 통한)을 실시하는 것을 목적으로 한다.

2) 재정지원

대부분의 공영 TV와 라디오 기금은 민간 출처에서 나오지만, 연방 정부로부터의 자금이 무엇보다 중요하다. 공영방송공사(CPB)는 공영방송에 대한 연방정부의 가장 큰 자금원이다. 2009년 연방 지출액은 약 4억 달러, 2010년 4억 2천만 달러였다(CPB, Federal Appropriation History; Waldman, 2011). 그러나 공영방송에 대한 연방재정 공약이 불충분하다고 공영방송 옹호자들은 주장한다. 이것은 확실히 많은 다른 서구 국가들에 비해 1인당 지출이 훨씬 낮기 때문이다. 2007년 지출액(미국용)과 면허료(상대국용)를 기준으로 분석했을 때 캐나다 24.88달러, 일본 58.86달러, 영국 80.36달러, 덴마크 101달러와 비교해 미국 납세자는 연간 약 1.35달러를 공영방송에 지불하는 셈이다(Free Press, Changing Media: Public Interest Policies for the Digital Age, 2010).

법에 따르면, 정부는 연간 예산의 대부분(약 89%)을 TV와 라디오 방송국 운영과 프로그래밍을 위해 지원해야 한다. 그 중 75퍼센트는 텔레비전에, 52퍼센트는 라디오에 할당된다. 자금의 대부분은 방송국 지원에 쓰이며, 이 중 TV자금의 25%와 라디오 자금의 23%만이 프로그래밍에 사용되고 있다(47 U.S.C. 396(k)(3)(A)(i)(III), (k)(3)(A)(ii)(I)). 최근 몇 년 동안 CPB는 디지털 전환으로 TV 방송국을 보조하기 위해 추가로 예산을 책정한 바 있다. 공영 텔레비전과 라디오 방송국은 지역서비스 보조금(Community Service Grant)으로부터 2009년부터 2010년까지 550개 이상의 공영 TV와 공영 라디오 방송국을 지원했고, 이 중 약 2억1220만 달러가 TV로, 약 831만 달러가 라디오에 지출되었다.

이러한 자금지원을 받기 위해서는 방송사가 공영방송공사(CPB)가 지원하는 목적의 지역의 교육적, 정보적, 문화적 성격을 갖춘 지역공동체의 필요를 충족하는 프로그램을 매일 일정시간 편성함으로써 상당한 비중의 공익적 프로그램을 편성하고 있다는 것을 증명해야 한다(CPB, FY2010 Radio Community Service Grant General Provisions &

Eligibility Criteria 7 , 2010).

한편 비영리 미디어 부문(nonprofit media sector)은 비상업적(noncommercial) TV와 라디오 방송국을 제외한 기타 대상을 의미하는데 이론적으로 CPB는 이러한 독립된 비영리 단체에 자금을 지원할 수 있다. 그러나, 법적 자금 조달 지침과 기금 부족으로 CPB는 그들에게 거의 예산을 제공하지 않는다.

이렇게 공사는 재무부 장관이 관리하는 공영방송기금으로 알려진 기금을 관리하고 있다. 공사는 기금의 금액을 배분할 때 사용하기 위한 연간 예산을 수립하여야 한다. 예를 들어 다음과 같이 규정하고 있다. 모든 회계연도에 할당 가능한 기금에 전용된 금액 중 (I)1989 회계연도 주식회사의 관리비용으로 10,20,000달러를 사용할 수 있어야 하며, 회계연도 이후 각 회계연도마다 해당 관리비용으로 사용할 수 있는 금액은 이전 회계연도 플러스에 해당 비용에 대해 본 하위조항에 따라 주식회사가 사용할 수 있는 금액의 합계가 되어야 한다. 하위 조항 (II), (III), (IV) 및 조항 (v)에 따라 할당된 금액 중 어느 것도 회사의 관리 비용에 사용할 수 없고 전체 금액의 5% 이하를 사용할 수 없다는 점을 제외하고, 해당 금액의 4% 또는 해당 금액의 백분율 변경과 동일한 비율회계연도에 배정할 수 있는 기금에 기재된 관리비는 해당 관리비에 사용할 수 있어야 한다.

(II) 통신위성과 관련된 자본비용, 프로그래밍 로열티 및 기타 수수료의 지급, 상호연결 시설 및 운영비용(조항 (iv)(I)에 규정됨) 및 회사가 지원을 위해 제공할 수 있는 보조금에 대해 해당 금액의 6%를 배정할 수 있고, 영어 이외의 언어로 프로그램을 방송하거나 공영방송 종사자를 위한 저렴한 교육 프로그램의 제공을 위한 지원을 위해 방송하는 방송국과, 이용 가능한 자금 수준이 허용될 경우, 공영방송을 강화할 사업 및 활동에 대하여 (III) 나머지(분할 후(I) 하위조항 및 하위조항(II)에 따라 할당)의 75%는 (ii) 조항에 따라 할당되어야 한다고 규정하고 있고, (IV) 나머지 25%는 조항 (iii)에 따라 할당된다고 규정하고 있다.

그리고 (ii) 조항 (i)(III)에 따라 모든 회계연도에 배분된 금액 중에서 (I) 제6(B)항에 따라 공중과 텔레비전 방송국에 75%를 배정할 수 있다고 규정하고 있고, (II) 해당 금액의 25%는 (B)(i)호에 따른 배부 및 (6)(A)항에 따라 공중과 텔레비전 프로그래밍에 사용할 수 있어야 한다고 규정하고 있다. 또한 해당 금액의 7%는 공공 라디오 프로그래밍에 사용할 수 있다.

또한 (I) 조항 (i)(에 따라 제공된 금액으로부터 II), 공사는 공중파 방송국들 사이의 공중파 텔레비전과 라디오 프로그램의 가용성을 촉진하기 위해 상호 접속 시설과 운영 비용의 50%에 해당하는 금액을 지출해야 한다는 규정도 있다.

한편 독립 생산자 및 생산 주체와 공공 통신 주체의 공공 텔레비전 또는 라디오 프로그램 제작자, 국민 어린이 교육 프로그램의 제작자, 소수자의 필요와 이익을 다루는 프로그램의 제작자에 의한 공공 통신에 의한 프로그램의 취득에 대한 보조금을 지급한다는 규정도 있다. 공사는 영어 이외의 언어로 프로그램 제작을 위하여 공공 전기통신 법인 및 제작자에게 보조금을 지급할 수 있다. 이 조항에 따라 사용된 기금 중 상당액을 독립제작자 및 제작주체, 국민아동 교육프로그램 제작자, 소수자의 필요와 이익과 관련된 프로그램 제작자에게 배분한다.

3) 평가

기금은 해당 조직의 운영 기관, 해당 관리 기관의 위원회 또는 해당 조직의 자문 기관이 아닌 한, 공영방송서비스(Public Broadcasting Service) 또는 국가 공중 라디오(National Public Radio) 또는 공공 방송국의 면허소지자나 위원회에 분배될 수 없도록 되어 있다. 그리고 공공장소, 대중에게 합리적인 통지에 앞서 공개적인 회의를 연다. 모든 사람은 이사회 또는 위원회나 기구의 회의에 참석할 수 있다고 규정되어 있다.

공사는 공공 텔레비전 사업시행자(또는 해당 사업자의 대표자) 및 공영 방송국과 협의하여, 제(3)(a)(ii)(II)항에 따라 공단에 가용한 자금이 어떻게 이 장의 목적에 부합하도록 가장 잘 배분될 수 있는지 연구를 수행하고 계획을 작성해야 한다고 규정되어 있다. 공중파 텔레비전 프로그램 계획은 매년 의회에 보고하도록 되어있다.

또한 법인은 텔레비전 방송국에 예약된 부분부터 방송 중인 공중파 텔레비전 방송국의 각 면허소지자와 위원회에 기본 보조금을 지급해야 한다. 공사는 공공 라디오가 유일한 방송 서비스인 경우 라디오 방송국이 서비스를 유지하고 개선할 수 있도록 지원해야 하고, 텔레비전 방송국에 예약되는 부분의 잔액과 라디오 방송국에 예약되는 총 부분은 해당 방송국의 면허소지자 및 위원회에 적격성 기준에 따라 배분하도록 되어있는데 지원예산의 배분기준은 첫째, 방송국이 공적 방송서비스를 제공하기 위해 필요한 지

역사회의 필요성과 요구, 둘째, 해당 지원의 증가에 의한 비연방 재정 지원(non-federal fund)의 유지 및 새로운 원천에 대한 인센티브, 셋째, 공공 라디오 방송국의 기본 보조금을 고려하여 결정한다.

그리고 해당 방송국이 지역사회 자문위원회를 설치하지 않는 한, 기금을 공영방송국(국가, 국가의 정치 또는 특수목적 분과 또는 공공기관이 소유 및 운영하는 방송국은 제외)에 배분할 수 없도록 되어있다. 여기에 해당하는 방송국은 (i) 자문위원회가 정기적으로 개최되도록 보장하기 위해 선의의 노력을 기울여야 하며, (ii) 자문위원회 구성원들이 자문위원회 회의에 정기적으로 참석해야 하며, (iii) 자문위원회 구성은 지역 사회의 다양한 필요와 이익을 합리적으로 대표해야 한다. 그리고 위원회는 방송국이 수립한 프로그래밍 목표, 방송국이 제공하는 서비스 및 방송국이 제공하는 중요한 정책 결정을 검토한다. 또한 방송국의 관리 기구에 의해 결정된 다른 모든 책임을 이사회에 위임할 수 있다. 위원회는 방송국의 프로그래밍 및 기타 정책이 방송국이 서비스하는 지역 사회의 전문화된 교육 및 문화적 요구를 충족하는지 여부에 관하여 방송국에 조언해야 하며, 방송국이 그러한 요구를 충족하기에 적절한지에 대해 권고할 수 있다. 그런데 위원회의 역할은 본질적으로 자문으로 제한하고 있고, 일상적 관리 또는 운영에 대한 통제권을 행사할 수 있는 권한을 가지고 있지 않다고 규정하고 있다.

한편 비상업적 교육 텔레비전 방송국의 면허소지자와 위원회에 배포하거나, 위성 상호접속 목적으로 지정하는 국가 기관 및 공공 무선 통신 위성에 참여하는 공공 통신 주체의 위성 상호 접속 시스템의 교체, 개축 또는 업그레이드에 따른 자본 비용 및 시스템의 관련 유지를 위한 ‘공영방송 위성연계 기금’도 1991년 이후 운용되고 있다.

통신법 396조(47U.S.C.396)는 공영방송공사의 운영목적과 제반 관리 규정 등에 대해 명시하고 있다. 이 조항의 주요 내용으로 공영방송공사는 정부의 어떤 부처나 조직도 아니고 정부의 규제나 간섭으로부터 독립을 유지하기 위해 콜럼비아 자치지역 비영리회사법(District of Columbia Nonprofit Corporation Act)에 의해 운영한다는 것을 명시하고 있다. 그리고 (a)항을 통해 다양성과 우수성, 어린이와 소수인종 등 소외계층에게 필요한 프로그램, 전국적 관심사 이외에 커뮤니티 프로그램을 통한 지역문제에 대한 프로그램 공급 등을 통해 공익에 부합해야 한다는 주요 정책방향에 대해서도 언급하고 있다.

그리고 공영방송공사는 매년 5월 15일 전년도 회계연도 기준 9월30일 까지의 기간에

해당하는 종합적인 공사의 관리, 추진사업, 재정상태, 추진성과, 그리고 연방정부로부터 방송사업자에 지급된 재정지원 등에 대한 모든 자료를 의회를 통해 대통령에게 제출해야 한다.

3. 공영방송(PBS)

1) 역사 및 채널현황

미국의 공영방송 시스템은 두 가지 역사적인 사건의 결과다. 하나는 비상업적 방송사들을 위해 처음으로 주파수가 할당되었던 1930년대와 1967년 의회가 공영 TV와 라디오의 현대적인 시스템을 만든 시기다. 공영방송은 미국 대학에서 기원을 두고 있다. 1917년 매디슨(Madison)에 있는 위스콘신(Wisconsin) 대학은 9XM이라는 최초의 교육용 라디오 방송국을 출범시켰고(Davidson, R. *9XM Talking: The Early History of WHA Radio*), 이 라디오 방송국은 세서미 스트리트(Sesame Street)의 선구자인 The Friendly Giant와 같은 프로그램을 방영했다. 4년 후 유타주 솔트레이크시티(Salt Lake City)에 있는 Latter-Day Saints대학은 교육강연, 농구경기, 음악회 등을 방송하는 스테이션에 대해 연방정부의 공식면허를 받았다.

이후 상업방송이 번성하면서 와이오밍 대학교의 아서 G. 크레인(Arthur G. Crane) 총장등을 비롯한 많은 사람들은 상업방송 시스템이 다수의 관점을 위해 공공 전파를 차지함으로써 결국 언론의 자유를 억압할 것이라고 우려했다(Engelman, 1996). 이에 따라 비상업적 방송국 연합은 새로 창설된 연방통신위원회(FCC)에 교육방송의 채널을 예비하도록 압력을 가하기도 했다.

일부 성공 사례에도 불구하고 비상업적 방송국들은 20세기 후반 자금과 조직의 역량 부족으로 본질적으로 실패하였다. 1960년대에 이르러 교육용 라디오는 급격히 쇠퇴했다. 이때 재단 출연금이 일반 방송국 지원에서 지시된 프로그램 지원금으로 옮겨가자 공영 TV 방송국들은 대대적인 예산삭감을 할 수 밖에 없었다. 교육 TV 방송국의 지도자들은 이 위기를 해결하기 위해 국가 위원회를 구성할 것을 요청했는데, 이는 린든 존슨(Lyndon Johnson) 대통령이 지지한 목표였다(Engelman, 1996).

그 결과 ‘카네기 교육 텔레비전 위원회’(Carnegie Commission on Educational

Television)는 1967년 1월에 '공영 텔레비전: A Program for Action'이라는 제목의 영향력 있는 보고서를 작성했다. 그것은 국가적인 프로그램을 제공하면서도 지역적인 뿌리를 유지할 수 있는 새로운 공영 텔레비전 시스템을 요구했다. 그리고 (1) 비상업적 방송에 대한 연방 지원의 증가와 (2) 민간 법인의 설립의 두 가지 주요한 변화를 촉구했다. 이 보고서는 공공 TV에 대한 광범위한 사명에 대해 천명했는데, 그 내용은 “지역 생활의 공동체 의식을 깊게 한다”, “토론과 사유의 장이 된다”, 그리고 “들을 수 없는 지역 사회의 집단을 위한 목소리를 제공한다.”였다(Carnegie Commission on the Future of Public Broadcasting, 1967). 의회는 이 권고안 중 많은 부분을 공영방송의 이념에 포함시켰다. 바로 같은 해 존슨 대통령에 의해 법으로 제정된 공영방송법(*Public Broadcasting Act*)에 의해 정치로부터 상대적으로 독립적인 자금을 제공하는 조직인 공영방송을 위한 주식회사(CPB)가 설립된 것이다.

CPB의 이사회는 한 정당과 정당으로부터 과반수 이상을 차지할 수 없고, 정치 캠페인에 관여하는 것이 금지된 비정부 공무원으로 구성되어야 한다. 또한 공공 방송 콘텐츠를 통제하지 못하도록 하기 위해, CPB는 프로그램의 제작이나 배포를 금지했다(Engelman, 1996). 그 목적은 개별 방송국과 독립방송국을 포함하여, 1970년에 만들어진 독립적이고 비영리적인 공영 방송(Public Broadcasting Service: PBS) 공영 라디오(National Public Radio: NPR)에 대한 기금을 분배하기 위한 것이었다(*Public Broadcasting Act of 1967*, 47 U.S.C. 396조).

그 후 40년 동안 PBS와 NPR은 매우 다른 방식으로 발전했다. 국가 상업 네트워크와 달리, PBS는 방송국이나 프로그램을 소유하지 않는다. 회원국이 지원하고 관리하며, 일차적인 목적은 지역 아울렛과 다른 프로그래머가 제작한 콘텐츠에 대한 종합 및 브랜드 프로그래밍이다. 공영방송의 초기에는, 원래 텔레비전에만 연방 자금이 할당되었고, 라디오에 대한 지원은 없었다(Waldman, 2011).

그 후 1970년대 후반에 지역 공영 라디오 방송국에 자금을 특별히 배분하는 의회법을 통해 바뀌었다. 이 방송국들은 텔레비전처럼 전국적인 네트워크를 형성했다. PBS와 마찬가지로 NPR은 방송국을 소유하지 않으며, 회원국에 의해 지배되고, 주로 자금 조달된다.

시청자의 도달과 만족도 측면에서 공영방송법은 성공으로 간주된다. 1967년 이전에는

단지 292개의 교육용 FM 방송국이 있었다. 오늘날에는 900개 이상의 방송국이 있다. 법 이전에는 124개의 교육용 TV 방송국이 있었으나 오늘날에는 365개가 있다. 공영방송은 거의 2억 8,100만 명에 시청자에게 도달한다. 여론조사에 따르면, 공영 방송사들은 일반적으로 대중들 사이에서 높은 신뢰와 존경을 받고 있다. 특히 PBS는 2010년 Roper Survey에 의하면 7년 연속 법원보다도 미국에서 가장 신뢰받는 기관인 것으로 나타났다 (Public Broadcasting Service, 2010).

2) 관련 정책

1930년대 이후 의회와 연방통신위원회 정책은 주파수를 비상업적 사용을 위해 별도로 설정하도록 의무화했다. 연방통신위원회는 41-42 MHz 대역의 채널을 선택한 후 1938년에 비상업적 교육(NCE) 라디오 방송 사용을 위해 주파수를 먼저 예약하기 시작했다. 1945년에 예약 대역을 88-92 MHz로 이동하기 전에, 연방통신위원회는 FCE 사용을 위해 FM 방송 대역의 최저 20개 채널을 확보했다(HZ의 경우 87.9 MHz). 비상업적 사용을 위해 AM 채널을 예약한 사례는 없다(Reexamination of the Comparative Standards for Noncommercial Educational Applicants, 2002).

1952년 연방통신위원회는 한 도시에 3개 이상의 VHF 채널이 할당되었을 때 1개 채널은 교육 기관에 할당할 것을 결정했다. 이에 총 242개의 채널이 예약되었다. 이러한 조치로 2001년까지 370개 이상의 공영 TV 방송국이 성장했다. 현재 NCE 텔레비전 주파수의 추정치는 19억 6천만 달러에서 268억 달러 정도다. 현재 미국에는 총 라디오 방송국수의 약 23%인 3,311개의 NCE FM 방송국이 있다.

비상업 방송국은 일반적으로 일반 연방통신위원회 방송 규칙에 따르며, 일부 예외는 있다. 즉 연방통신위원회는 일부 비상업적 방송사의 특정 지배구조를 요구한다. 대학이나 정부에 소속되지 않은 비상업적 TV 방송국은 “임원, 이사, 이사회 구성원이 지역사회 교육, 문화, 시민 단체를 광범위하게 대표한다는 증거”를 제출해야 한다. 이 기준을 충족하기 위해 비상업적 TV 방송이나 방송사업 신청자는 과반수 (50퍼센트 이상)가 지역사회를 대표하도록 구성해야 한다. 비상업 텔레비전 방송국은 8년마다 면허를 갱신하지만 연방통신위원회의 역사에서 위원회가 공영방송 면허갱신 신청을 거부한 사례는

두 건에 불과하다(Reexamination of the Comparative Standards for Noncommercial Educational Applicants, Report and Order, 15 FCC Rcd 7386, 7409 n.38, 2000).

연방통신위원회의 프로그래밍 요구 사항에 따르면 비상업적 방송의 허가는 “교육적” 목적으로만 가능하다. TV 방송국은 면허가 “기본적으로 지역사회의 교육적, 문화적, 오락적 프로그램을 포함하는 교육 프로그램의 발전을 위해서 사용될 것이라는 것을 보여 주어야 한다. 반면에 연방통신위원회는 비상업 방송국의 교육적 사명 이외에 일정량의 방송 시간을 지역 뉴스 전용으로 편성하도록 요구하는 등의 공익적 프로그래밍 규칙에 대한 규정을 채택한 경우는 없다.

한편 공영 TV 방송국은 의무전송규칙(must-carry rules)에 따르지만 상업 방송사와는 달리, 재송신동의(retransmission consent)에 의한 대가를 산정받을 수 없다. 2005년 전미 케이블 텔레비전 협회와 공영 텔레비전 방송국 협회 사이의 의견으로 각 공영 텔레비전 방송국으로부터 최대 4개의 멀티캐스트 프로그래밍 케이블 캐리지가 10년 동안 제공되었다. 모든 비상업 텔레비전 방송국들은 주로 비상업적, 교육적 방송서비스를 위해 디지털 주파수를 사용해야 한다. 그러나 일부 상업적 목적으로 사용할 수도 있다고 규정하고 있고, 2001년 이후 비상업 방송국이 방송용으로 사용하지 않는 부분에서 광고를 허용한 바 있다. 이 경우 상업방송국과 같이 총 수익의 5%의 수수료를 지불해야 한다.

3) 재정지원

공영방송의 경제학은 종종 오해를 받는다. 다른 국가에서는 공공 또는 공영방송에서의 “공공”이 “정부”를 의미하지만, 미국에서는 공영방송에 대한 자금 지원의 대부분이 비정부 출처에서 나오기 때문이다.

2008년, 공영방송 수익의 약 60%는 기업, 대학, 재단, 개인 가입자의 후원보조금을 포함한 민간 공급원에서 나왔다. 개인 기부자는 단일 공급원으로 가장 큰 7억 5천만 달러 즉, 수입의 26.3%를 차지한다. 중간 규모 이상의 대형 방송국들은 개인 기부금에 훨씬 더 많이 의존한다. 예를 들어 2010년 필라델피아(Philadelphia)의 WHYY 방송은 수익의 46%를 개인 기여금이 차지했고 Washington D.C WETA 방송은 지원 중 52%가 민간기여금이다(CPB, Public Broadcasting Revenue Fiscal Year 2008 6, 2009).

공영방송 수입의 약 14%는 CPB를 통해 연방정부로부터 지원되고, 13.6%는 다른 형태의 정부 지원(주립대학, 지방정부, 연방보조금 및 계약 포함)에서 더 많이 발생한다. 농어촌 지역과 소규모 방송국의 경우 연방정부의 지원비중이 14%보다 크게 높다. 예를 들어 100만 달러 미만의 비연방 재정 지원을 받고 운영되는 방송국은 수익의 거의 절반(47.5%)을 CPB 기금에 의존한다(Corporation for Public Broadcasting, 2010). 2009년에 CPB에 대한 2년 사전 연방 지출은 4억 달러 이상 승인되었다. 2011년(FY 2012 및 2013 회계연도)의 사전 지출은 4억 4500만 달러 규모다(*Budget Agreement Cuts Three CPB Funds*, 2011). 그 배분에 있어서는 미국이 대부분의 다른 선진국과 극명한 대조를 이루는데, 이 선진국들은 1인당 납세자들의 세금을 공영방송에 훨씬 더 많이 지출한다(Waldman, 2011).

법률에 따라 CPB를 통과하는 연방기금은 (1) 배급플랫폼(라디오·TV)에 의해 할당되고 (2) 방송국에 지원되는 자금이 얼마인지, 프로그램 제작자가 얼마를 이용할 수 있는지를 엄격하게 지시하는 공식에 의해 할당된다. 거의 67퍼센트는 TV에 가고, 22퍼센트는 라디오에 간다. TV에 들어가는 자금 중 약 73%는 일반 방송국 지원을 위해 방송국에 할당되고 나머지는 직접 프로그램 제작 지원에 소요된다. 일반 방송국 지원 대 직접 프로그램 제작 지원의 비율은 라디오의 경우와 거의 같다(Corporation for Public Broadcasting, FY2010 Radio Community Service Grant General Provisions & Eligibility Criteria 4-10, 2010).

연방 CPB 전용인 비상업적 방송국 자체에 대한 자금 지원은 방송국의 규모, 방송국이 조달할 수 있는 비연방 달러 금액을 고려하는 공식에 따라 CSG(Community Service Grants)를 통해 분배된다. 이 기금지원은 지역사회에 단독 서비스를 제공하며, 지역 프로그램이든 전국 프로그래밍이든 프로그래밍 예산에 사용될 수 있지만 방송 기반 시설과 보조 방송국 운영을 지원하기 위해 동일한 부분(최소한 TV 방송국용)으로도 사용된다.

CSG 자금은 7가지 비용 범주(“프로그래밍 및 생산”, “방송, 전송 및 배급” 포함)에 할당되며, 방송국은 매년 이러한 범주의 지출비용을 CPB에 보고해야 하지만, CPB는 데이터 분석을 용이하게 하는 방법으로 데이터를 공개하지는 않는다. 수년간 연방정부는 CPB 전용 외에 송신기, 라디오 타워, 스튜디오 공간, 제작 장비, 위성 상호접속 등과 같은 기본적인 공영방송 인프라에 자금을 지원하여 공영방송이 디지털 TV로 전환하도록

돕기 위해 추가 기금을 마련하기도 했다(Corporation for Public Broadcasting, Appropriation Request and Justification FY 2011 and FY 2013, 12, 14, 2010).

공영방송의 광범위한 임무는 시민 토론을 촉진하고, 창의적인 위험을 감수하고, 소외된 사람들에게 봉사하고, 교육적인 프로그램을 제공하는 데 도움을 주는 것이었다. 또한 경제적 측면에서, 목표는 상업적 방송국에 충분히 이익이 되지 않는 미디어 콘텐츠로 대중에게 봉사하는 것이었다. 교육, 음악, 문화, 토크, 공익적 프로그램 등의 혼합물을 각각 만들어내면서, 이것이 무엇을 의미하는지 정의하는 것은 지역 공영 방송사의 몫이다(Witherspoon, & Kovitz, 1987).

이후 CPB는 공영방송의 의무이자 목표를 「다양성· 디지털· 대화」: 국가의 정보 수요 충족, 디지털 미디어· 새로운 기술의 혁신, 지역사회의 대화를 촉진시키는 자원이자 파트너의 책임이라 천명했다(Corporation for Public Broadcasting, *Goals and Objectives*).

미국의 텔레비전 채널 중 가장 대표적인 공영방송인 PBS는 전통적으로 민주주의에 기여하는 숙의민주주의 달성을 위해 지적 시민을 위한 정보전달과 알권리를 충족시키기 위한 목적을 위해 주로 뉴스와 다큐멘터리를 비롯한 정보성 프로그램을 편성한다. 이는 유럽의 대표적인 독일이나 영국의 공영방송이 상당한 비중의 엔터테인먼트 프로그램을 같이 편성하는 것과는 차이가 있다. 미디어 경제학의 측면에서 이러한 공익적 외부효과(external effects)를 달성하기 위해 가장 효율적인 방법에 대한 연구 결과를 참고할 필요도 있다. 이 연구에서는 공익적 프로그램을 인기 있는 프로그램의 가운데 배치하는 해머킹(hammocking)과 같은 편성전략을 시도하는 것은 심각한 뉴스와 같은 경성프로그램을 회피하는 수용자들에게 프로그램의 노출을 높이고 결론적으로 정보획득에 더 효과적일 수 있다는 점을 발견하기도 했다. 즉 이 경우 엔터테인먼트 프로그램은 공익적 목적을 달성하기 위한 수단이 될 수 있다는 것이다(Rothbauer & Sieg, 2013).

4. C-SPAN

1) 역사 및 채널현황

케이블 텔레비전 산업은 1979년에 C-SPAN(Cable-Satellite Public Affairs Network)을

출범시켰다. 이러한 기금으로 인해 네트워크의 정치적 공정성, 중립성과 독립성을 유지하고 있다는 평판을 얻고 있다. 1980년, C-SPAN은 첫 번째 대통령 선거를 취재하고 전국적인 시청자 참여 프로그램을 개척했다. 1982년까지 C-SPAN의 편성은 하루 24시간, 일주일에 7일로 확대되었다. 현재 약 275명의 직원을 두고 있으며 24시간 내내 운영된다. 프로그래밍은 약 7,900개의 케이블 시스템을 통해 약 8,600만 TV 가정에서 이용할 수 있다. 상하원 의사진행과 지방 및 총선거의 생중계를 비롯해 3개의 C-SPAN 채널은 정부 청문회, 후보 연설 및 토론회, 기자회견 등을 방송하고 있다. 대표적인 프로그램은 Road to the White House, Booknotes, Washington Journal, American Presidents와 같은 것이 대표적이다(Wildman, 2011).

C-SPAN은 1979년부터 하원의 의사결정과정을 중계하고, 1986년 발족한 C-SPAN2는 상원의 의사결정과정을 그리고 C-SPAN3는 의정활동을 생중계하기도 하고 역사물을 방송하기도 한다(임정수·박남기, 2008).

2009년 조사에 따르면 케이블 TV 가정의 21%인 약 3,900만 명의 시청자들이 C-SPAN을 때때로 또는 규칙적으로 시청한다고 한다(Pew Research, 2010). C-SPAN은 현재 23개 주 및 컬럼비아 특별구에 케이블 TV를 통해 공공 정책, 주 입법, 행정, 사법 및 다양한 종류의 공공 업무 프로그램을 방송하고 있다. NAPAN에 의하면 16개 주는 독립적인 SPAN을 운영하고 있는 것으로 파악되었다. 지금까지 위성방송은 알래스카를 제외한 어떤 주에서도 SPAN을 방송하지 않고 있다.

2) 재정지원

C-SPAN에 대한 업계의 재정 지원은 항상 자발적이다. 현재 가입자당 약 10센트의 C-SPAN 수수료를 부과한다. 자금 지원에 대해 좀 더 자세히 살펴보면, 케이블 사업자들은 캘리포니아, 미시건, 위스콘신, 그리고 펜실바니아의 4개의 주에서만 지원하고 있고, 12개 주(Arizona, Alaska, Colorado, Connecticut, Florida, Illinois, Montana, Nebraska, Ohio, Oregon, South Carolina, and Washington)에서 SPAN은 주로 주 정부의 자금 지원을 받는다. 예를 들어 워싱턴 주의 TVW는 운영 자금의 85%를 주 정부에서 받고, 15%만 사적 자금에서 충당받는다. SPAN의 연평균 운영 예산은 95만3천 달러지만, 예산 규

모는 방송사별로 다르고 펜실베이니아의 경우는 최대 450만 달러의 예산으로 운영된다(National Association of Public Affairs Networks, 2010).

C-SPAN은 케이블 TV 산업의 자금 지원을 받는 독립적 비영리 단체로 설립되었다. Brian Lamb와 C-SPAN의 다른 창안자들은 이러한 서비스가 정부에 의존하지 않는 것이 중요하다고 믿었고, 이에 따라 독립성과 객관성이 훼손되지 않도록 자금을 지원했다.

각 SPAN은 자체 운영 및 예산을 가지고 있다. 예를 들어 1979년에 설립된 PCN은 버라이즌의 FiOS 서비스와 인터넷뿐만 아니라 케이블로도 주 전역에 24시간 방송된다. 이 회사는 36명의 정규직 직원과 주로 수수료에서 비롯된 연간 450만 달러의 운영 예산을 가지고 있다. 방송사는 주 정부로부터 어떠한 자금도 받지 못하고 케이블 가입자 수수료 수입의 약 84%를 받고, 나머지는 기업 등 다양한 출처에서 지원을 받고 있다.

예를 들어 위스콘신아이(WisconsinEye)의 CEO 크리스토퍼 롱(Christopher Long)은 “순수한 민간 자원에 의해 운영되기에 정부와의 분리가 가장 확실해서 방송의 독립성을 보장할 수 있는 모델”이라고 말한다. PCN의 사장 겸 CEO인 브라이언 록맨(Brian Lockman)도 전적으로 케이블TV에 의해 자금을 조달하기 때문에 펜실베이니아 주의 모든 측면을 다룰 수 있는 좋은 위치에 있다고 말한다. 이런 면에서 독립 SPAN은 선거 운동, 특히 현직에 도전하는 사람들이 압력을 받지 않고 제약 없이 선거운동을 할 수 있고 이러한 선거 운동 등을 보도할 수 있기에 매우 적합하다(National Association of Public Affairs Networks, 2010).

그런데 SPAN 채널은 의문전송채널이 아니기 때문에 재원의 한계도 있다. 주(州) 전체에 걸쳐 취재를 하기 위해서는 주(州)의 모든 지역 운영자와의 계약을 맺어야 한다. 반면 SPAN은 공영방송과 달리 프로그램 운송료를 받을 수 있도록 되어 있어 이를 방송사가 부담해야 한다. 이를 통해 하나의 잠재적 재원을 제공받고 있지만 케이블 사업자들로부터 이러한 수수료를 받고 있는 것은 현재 4개 주에서만 가능하다.

그리고 위성방송의 경우 통신법 335(b)조, 위원회 규칙 25.701(f)에서 시행된 50조, 51조에 의해 DBS(직접 방송 위성) 사업자는 자격을 갖춘 프로그래머가 사용할 수 있도록 채널 용량의 4%를 교육적 또는 정보적 성격의 비상업적 프로그래밍으로 제공해야 한다. 그러나 지역프로그램에 대한 제공이 위성방송의 비용을 증가시키기 때문에 현재 알래스카의 SPAN 1개만이 탑재되고 있으며, 위성방송으로부터 자금을 지원받는 경우는 없다.

비록 몇몇 공영 TV 방송국들이 개별 SPAN들과 직접 거래를 진행 하지만, 공영방송공사(CPB)는 현재 SPAN에 직접 자금을 제공하지 않으며, 그렇게 할 예산도 없다. 전술했듯이 12개 주에서 주 정부는 지역 SPAN을 지원하기 위해 자금을 지원하지만, 예산은 긴축되어 있다.

또 하나의 이유는 방송의 독립성을 약화시킬 수 있기 때문에 주정부 지원을 무조건 반기지도 않는 분위기도 하나의 원인으로 작용한다(Wildman, 2011).

제2절 캐나다의 공공·공익채널 현황

캐나다 방송의 전반적인 책임은 캐나다 문화유산부 (Department of Canadian Heritage)에서 지고 있으며 방송법에 의거하여 우리나라의 방송통신위원회 격인 방송규제기구 CRTC가 케이블, 위성방송 등의 채널 허가와 전송에 대한 업무, 캐나다공영방송 CBC(Canadian Broadcasting Corporation)의 감독, 민영방송 산하 특수채널 관리 감독 등의 다양한 사항을 관장하고 있다. CRTC는 CBC 외에도 상업방송국, 케이블 TV 등에 대한 허가와 모든 방송 시스템을 관리하는 업무를 담당하고 있다.

CRTC는 1971년 “Canadian Broadcasting: A Single System-Policy Statement on Cable Television” 이라는 케이블 텔레비전에 관한 정책을 발표하였다. 이에 따르면 SO는 지역 정부의 요구에 따라 교육 프로그램의 제공, 지역 커뮤니티의 케이블 방송을 통한 의견의 개선, 다양한 사회적 정보와 지식 제공이 가능해야 한다고 밝혔다. 이러한 목표 달성을 위해 CRTC는 지역 방송사 프로그램, 광역 방송사 프로그램, 모든 전송 가능한 CBC 프로그램, 원거리의 캐나다 방송 프로그램 순으로 의무전송이 이루어져야함을 발표하였다(CRTC, 1971). 이와 더불어 교육 채널과 커뮤니티 프로그램을 위한 채널이 각각 할당되어야 함을 설명하였다. 커뮤니티 프로그램은 공공액세스(Public Access) 뿐 아니라 SO에 의해 직접 제작된 지역 방송 프로그램이 혼합된 형태이다 (Le Duc, 1976).

정부의 재원으로 운영되어지는 캐나다의 방송 채널은 공영방송인 CBC와 주정부에서 관리하는 공공교육방송인 TV ONTARIO와 TELE QUEBEC이 존재한다. 또한, 지역방송에 속하는 Community Channel에 대한 정부의 지원이 존재한다.

1. 공영방송 CBC

1) 역사 및 채널현황

캐나다의 공영방송인 CBC(Canadian Broadcasting Corporation)는 정부의 지원을 받는 대표적인 방송사업자이다. CBC는 1952년 첫 개국을 하였으며, 현재 캐나다 전역에서 의무적으로 전송되는 방송 채널이다. 현재 정부의 지원과 더불어 상업광고 이익을 통해 운영되어지고 있다. CBC는 영어, 프랑스어 그리고 8개의 원주민 언어로 라디오 프로그램을 공급하며 텔레비전 채널로는 영어 채널인 CBC Television과 프랑스어 채널인 Ici Radio-Canada Tele가 있다. 이 외에도 뉴스 네트워크, ARTV 채널을 운영하고 있다.

CBC 외에도 정부 지원의 형태로 운영되는 채널로는 주정부(Provincial government)의 지원에 의해 자체적으로 운영되는 채널인 TVOntario, Tele-Quebec, TFO, Knowledge와 같은 공영교육방송 채널도 존재한다.

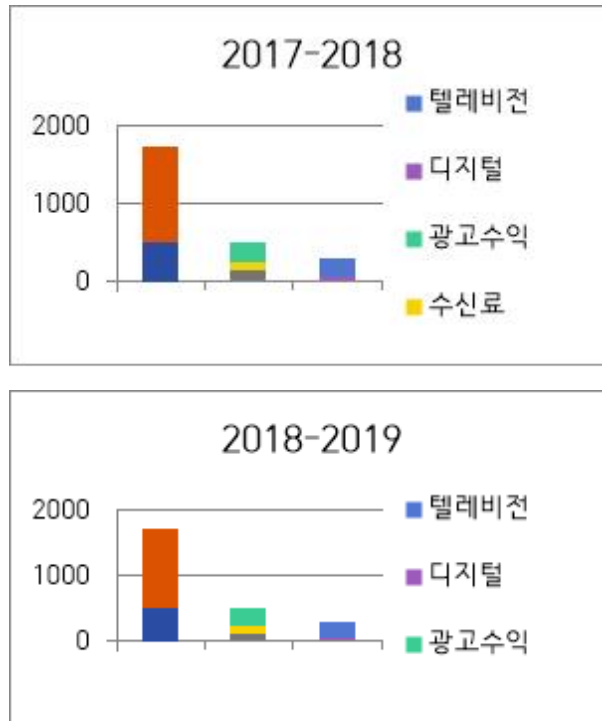
TELE-QUEBEC과 더불어, 1992년 설립되어진 Aboriginal Peoples Television Network는 캐나다의 원주민들을 위해 설립된 방송 네트워크이다. 마찬가지로 캐나다 내에서 의무 전송 채널로 인정받고 있는 APTN은 1992년 정부의 지원으로 시작하여 캐나다의 북부 지역에서 방영되고 있으며 캐나다와 북미지역 원주민에 의해 제작된 프로그램이 송출되는 방송채널이다. 1980년 CRTC에서 발간한 Therrien Committee Report는 원주민들의 언어와 전통을 유지시키는 것을 지원하기 위한 방책으로 방송 채널을 지원하는 방책을 만들었다. 이는 1983년 3월 10일 Northern Native Broadcast Access Program이라 불리는 정책을 제정하여 원주민들의 언어와 문화를 보호하는 라디오 및 방송 채널 지원을 법으로 제정시킨 것이다.

2) 재정지원

CBC 운영 자금은 1) 정부 지원금 2) 광고 수익 3) 수신료 4) 금융 및 기타 수익 4가지 모델로 이루어지고 있다. 2018-2019년 정부지원금은 \$1,098 million 이었으며 광고 수익은 올림픽 특수로 수익이 증가하였으나 전통 채널에 대한 광고 의존도가 감소하는 추

세로 CBC의 광고 수익 역시 예년에 비해 감소한 것으로 나타났다. 수신료의 경우 CBC 뉴스, 다큐멘터리, Gem, ICI EXPLORA, ICI ARTV, ICI RDI, ICI TOU.TV EXTRA, 그리고 Curio.ca 서비스에 대한 수수료이다. 수신료 역시 코드 커팅 현상과 코드 세이빙 현상으로 인해 감소의 부담을 가지고 있다. 금융 및 기타 소득은 올림픽에 의한 매출의 증가와 부동산, 콘텐츠 판매 등에 대한 수익을 말한다.

[그림 4-1] CBC 재정 운영 현황



출처: CBC 홈페이지, annual reports

3) 평가

성과의 측정은 내부적인 지표와 제3자에 의해 측정되는 성과 지표를 모두 이용한다. 많은 시청자들의 미디어 소비가 여러 플랫폼을 통해 일어나기 때문에 시청률을 측정하

는 것이 쉽지 않지만 시청자들의 통합 시청률을 마련하기 위한 여러 방법론이 제안되고 있다. 특히 디지털화가 빠르게 진행됨에 따라 성과 지표 역시 디지털로 변화하고 있다. 여러 가지 성과 지표 중에서도 CRTC에 의해 부여되는 라이선스 유지 규정은 아래 표와 같이 캐나다에서 제작되는 콘텐츠의 비율이 일정 수준을 유지해야 한다는 것이다. CBC는 필수 조건을 다음과 같이 충족시킴을 보고서를 통해 알 수 있다.

<표 4-1> 주요성과 지표 (KPI, Key Performance Indicator)

	연간 라이선스 유지 조건	결과 2017.09.01.~2018.08.31	결과 2018.09.01.~2019.08.31
ICI Tele			
일일 방송비율	75%	79%	79%
프라임 타임	80%	92%	91%
CBC TELEVISION			
일일 방송비율	75%	82%	78%
프라임타임	80%	87%	84%

출처: CBC 홈페이지 annual reports

이 외에도 시청 성과 측정은 디지털 도달률, 디지털 관여도, 방문 횟수, CBC 지역 뉴스 관여도 등으로 이루어지고 있다.

<표 4-2> 주정부에서 운영하는 공공교육방송

지표	측정	성과 2018-2019	목표 2019-2020	성과 2019-2020	목표 2020-2021
고객 맞춤 디지털 서비스					
디지털 도달률	월별 평균 방문자	4.8m	4.9m	5.2m	5/1m
디지털 관여도	방문자 월별 평균 방문시간	n/a	47분/방문자	52분/방문자	47분/방문자
관여도					
어린이 콘텐츠에 대한 디지털 방문	월별 평균 방문자	n/a	287K	352K	379K

지역 커넥션 우선(Prioritizing Local Connections)					
CBC 뉴스/지역과의 디지털 관여도	방문자 월별 평균 방문시간	n/a	12분/방문자	15분/방문자	16분/방문자
현대 캐나다 반영(Reflecting Contemporary Canada)					
고용 평등 재현	신규 외부 고용 퍼센테이지 (%)	n/a	16.5%	17.7%	21.7%
텔레비전과 라디오					
ICI Tele	프라임 타임 수용자 점유율	22.9%	22.9%	23.5%	21.4%
ICI RDI, ICI ARTV and ICI EXPLORA	일일 수용자 점유율	4.9%	4.7%	5.2%	5.3%
ICI PREMIERE, ICI MUSIQUE	일일 수용자 점유율	26.5%	26.5%	25.5%	25.5%
수익					
전체 수익		\$218m	\$216m	\$211m	\$184m

출처: CBC 홈페이지 annual reports

2. 공공채널 TV ONTARIO와 TELE-QUEBEC

1) 역사 및 채널현황

캐나다의 방송 기금은 한국과는 다르게 운용이 된다. 먼저 국회 입법에 따라 공영방송사인 CBC에 할당이 되며, 그 외에는 민영방송사업자에 의해 방송 채널이 운영된다. 그러나 TV ONTARIO와 TELE-QUEBEC은 주정부에서 재원이 지원되는 공공채널이라고 볼 수 있다. 그 중에서도 TV ONTARIO는 주정부의 지원과 시청자들의 기부에 의해 운영되며 TELE-QUEBEC은 주정부 지원과 광고수익으로 운영되는 구조이다.

TV ONTARIO는 영어로 된 공공 교육 방송 네트워크로 캐나다의 온타리오 주에서 송출이 된다. OECA(ONTARION EDUCATIONAL COMMUNICATIONS AUTHORITY)에 의해 운영되고 있으며 캐나다 온타리오 주정부가 소유하는 회사라는 뜻의 CROWN CORPORATION이다. 온타리오 주의 모든 유료방송 사업자(케이블, 위성, IPTV)는 무조건 TV ONTARIO를 기본 티어에 구성하고 온라인에서 무료로 방송해야한다.

반면 TELE-QUEBEC(QUEBEC TELEVISION BROADCASTING CORPORATION)은 프랑스어로 이루어지는 공공 교육방송 네트워크로 퀘벡 주에서 송출이 되고 있다. TELE-QUEBEC 역시도 캐나다 퀘벡 주정부가 소유하고 있는 CROWN COMPANY로 분

류된다. 대부분의 방송이 교육방송과 문화 프로그램으로 이루어져있으며 비슷한 기능을 하는 민영방송사와 경쟁을 하지 않는다. 그러나 TVO와는 달리 광고를 허용한다는 점에서 차이가 존재한다. 또한, TELE-QUEBEC은 캐나다 내의 프랑스어 문화권의 예술 특별 채널인 ARTV의 지분 25%를 보유하고 있다. TELE-QUEBEC은 40%이상의 프로그램이 어린이 방송으로 제작되고 있으며 문화프로그램을 통해 음악, 노래, 영화, 시각미술, 드라마 등의 다양한 장르를 활성화시키고 있다.

2) 재정지원

정부 지원 현황을 살펴보면, 광고 매출을 허용한 CBC와는 달리 TVO(TV ONTARIO)는 광고를 허용하지 않는 모델을 택하여 미국의 PBS(PUBLIC BROADCASTING SERVICE)과 비슷한 구조로 운영되고 있다. TVO의 대부분의 자금은 온타리오 주의 교육부에서 지원이 되며, 연간 \$39,000,000 수준으로 지원이 이루어지고 있다.

공익을 위한 서비스를 하는 기관으로서 TVO는 연간 보고서를 통해 재정 운영 현황을 공개할 의무가 있다. 다음 그림은 2018-2019년의 연간보고서를 통해 수익과 지출 현황을 살펴본 것이다.

[그림 4-2] TVO 연간 영업 이익



출처: Annual Reports 2018.19, TVO

3. 커뮤니티 채널

1) 역사 및 채널현황

캐나다의 경우 1991년 방송법(Broadcasting Act) 제3조에 캐나다 방송 정책의 핵심을 규정하였다. 캐나다 TV분야에 요구되는 3가지 요소로는 공영방송, 민영방송, 지역방송으로 구성하여 캐나다의 국가 정체성과 문화적 주권 유지를 위한 공공서비스를 제공한다고 규정짓고 있다(CRTC, 2014). 이 중에서도 지역방송의 경우 캐나다 방송 구조에서 중요한 역할을 하는 것으로 알려져 있다. 커뮤니티 채널(Community Channel)이라 일컬어지는 지역방송은 지역의 요구와 이해를 반영하기 위해 운영되는 채널로 각 지역의 케이블 TV가 지역 방송 면허를 유지하기 위해서는 커뮤니티 채널을 유지 및 운영할 책임이 주어진다.

커뮤니티 채널의 의의과 목적은 “커뮤니티의 구성원들과 그룹들에게 그들의 생각과 열망을 표현할 수 있는 기회를 제공하고 지역정부의 소식 및 활동을 알리고 개인과 그룹이 커뮤니티를 이해할 수 있는 구조를 제공하는 것” 그리고 “캐나다의 문화적 정체

성과 지역 주권 보호의 수단”에 있다(임정수, 2008). 대다수의 캐나다 국민들은 미국 텔레비전을 시청하기 위해 케이블에 가입한다. 따라서 캐나다 정부 그리고 CRTC에서는 국가 정체성 확보의 차원에서 케이블 내에서 공영방송 중심의 지상파 방송의 재전송이 필요하다고 여겨 1974년 이전까지는 SO들이 직접 로컬 프로그램을 만들 것을 장려했다(임정수, 2008). 하지만 케이블 텔레비전 프로그램의 상업화 방지를 위해 1975년 CRTC는 SO들의 직접 제작을 금지하였다.

현재 캐나다의 커뮤니티 채널은 미국의 public-access 채널과 비슷한 성격을 띠는 채널로 시민들에 의해 생산되는 방송물을 송출한다. 정확히는 캐나다의 커뮤니티 채널은 SO가 프로그램을 제작하는 방식과 미국의 PEG 채널의 중간 형태를 띤다. SO는 커뮤니티 채널 프로그램 개발에 있어 책임을 지고 제작에 참여하거나 여러 지역 단체들의 프로그램 제작을 지원하는 구조로 성격이 바뀌게 되었다. 하지만, SO에게 프로그램 제작의 권한과 책임을 지우는 것은 어떤 프로그램이 커뮤니티 채널을 통해 방송될지를 결정하는 것으로 다양한 커뮤니티의 목소리가 전달될 수 있을지 그리고 본래의 취지가 성과를 거둘 수 있을지에 대해 의문을 표하는 입장도 존재한다. 캐나다의 커뮤니티 채널은 미국의 PEG 채널과 유사한 채널로 알려져 있지만 실질적으로는 지역주민들이 직접 제작하는 프로그램을 찾아보기가 힘들기 때문이다.

CRTC는 2002년부터 커뮤니티 채널에 대한 의무 전송을 결정하였다. 커뮤니티 채널은 의무 전송제도를 통해 지역 방송에 시청자들이 접근할 수 있도록 보장하고 있으며 방송 사업자가 운영하는 커뮤니티 채널에 대한 자격 요건을 만들고 독립적으로 운영되며 지역에 기반한 TV 면허 체계를 가지고 있다.

대표적인 커뮤니티 채널로는 MATV, TVCogeco, EastLink Television, Persona TV, Rogers TV/TV Rogers, Shaw TV, TVNB가 있다. 이들은 퍼블릭 액세스 방송과 시의회 회의, 스포츠 중계, 로컬 토크쇼 등의 지역 서비스를 혼합하여 송출한다. 이와 같이 지역 사회의 서비스를 다양하게 제공한다는 점에서 커뮤니티 채널은 캐나다의 미디어 다양성을 뒷받침해주는 채널로 기능하는 것으로 평가된다.

CRTC는 SO가 직접 프로그램을 제작할 때에는 방송광고 지원이 불가하도록 하여 커뮤니티 프로그램의 제작의 중요성을 강조하고 있다. BDU(Broadcasting Distribution Undertakings)가 운영하는 커뮤니티 채널은 커뮤니티 내에서 제작되는 프로그램이 주당

콘텐츠의 60% 이상을 차지해야하는 편성 의무를 가지고 있다(이재호 외, 2014). 커뮤니티 채널은 CRTC에 의해 라이선스가 관리되는 케이블 채널의 구독료로 운영되어진다. 케이블 채널들은 구독료의 일부를 할당해야하는 법적인 의무가 지어진다.

2) 재정지원

캐나다는 커뮤니티 채널을 통한 소규모 지역 사회 뉴스와 텔레비전 프로그램을 전국 단위의 뉴스나 프로그램보다 중요시 여긴다는 CRTC의 조사 결과가 존재한다. 그러나 CRTC는 2016년 뉴미디어 환경 하에서 뉴스와 정보산업이 변화함에 따라 정부 지원금의 사용처 역시 변화해야함을 강조했다. CRTC의 보고서에 따르면 뉴미디어 기술은 지역 뉴스에 대한 시민들의 접근을 향상시켰기 때문에 텔레비전 뉴스보다는 디지털 미디어에 대한 재원이 증가되어야 한다는 것이다.

3) 평가

지역 방송채널의 질을 유지하기 위해 CRTC 방송 규제 정책은 캐나다의 커뮤니티 채널에서 정해진 최소 비율 이상을 지역 뉴스가 방영될 것을 요구하고 있다. 구체적으로 말하면 면허가 주어진 모든 방송 사업자는 최소 수준의 지역뉴스를 방송하고 전년도 수익의 일정 비율을 지역 프로그램에 할당해야하며 이 비율에 따라 면허 갱신이 결정된다.

커뮤니티 방송의 구조의 변경안은 다음과 같다. 현재 최소 50%로 요구되고 있는 지역 표현에 대한 프로그램 제작비용이 최소 75%로 인상되며 BDU는 인구 백만명당 공동체 채널에 대한 시민 자문 위원회를 구성해야한다. 또한 BDU와 프로듀서들은 캐나다 전역에서 접근 가능한 여러 개의 플랫폼에 콘텐츠를 제공해야 하며 규제 요건에 합치하는지에 대한 모니터링을 더욱 자주 받을 것을 요구한다.

제3절 영국의 공공·공익채널 현황⁴⁾

1. 유료 방송 제도와 채널 현황

2003년 제정된 방송과 통신 분야를 아우르는 통합법 <커뮤니케이션법>의 체계를 보면, 1부는 오프콤(Office of Communication, 이하 Ofcom)의 역할, 2부는 네트워크, 서비스, 무선 주파수 등 전송망과 전송 서비스, 3부와 4부는 텔레비전과 라디오 콘텐츠, 5부는 경쟁으로 구성되어 있다. 이 법은 EU지침에 따라 전송망과 전송 서비스 계층에 해당하는 방송·통신 관련 네트워크 및 서비스 영역을 ‘제2부 네트워크, 서비스, 그리고 무선 주파수’로 통합했다. 방송신호를 가입자들에게 전송하는 전송플랫폼은 전송영역으로 분류하고 전자커뮤니케이션 서비스로 통합했다. 콘텐츠계층의 경우 EU의 ‘국경 없는 TV 지침(AVMS 지침)’에 따라 콘텐츠서비스는 ‘제3부 텔레비전과 라디오 서비스’로 통합했다. EU 지침에서 명시한 실시간 AVMS는 지역 디지털TV 프로그램서비스와 텔레비전면허로 가능한 콘텐츠서비스(TLCS, Television Licensable Contents Service) 등으로 분류하고(제211조, 제232조) 비실시간 AVMS는 주문형프로그램 서비스(VOD)로 분류(제368조 후반에 반영)로 분류하고 있다.

2003 <커뮤니케이션법>이 분류한 텔레비전 서비스의 유형은 다음과 같다.

- ① television broadcasting service
- ② restricted television services(RTS_E)
- ③ additional television services
- ④ television licensable content service(TLCS)
- ⑤ digital television programme service(DTPS)
- ⑥ television multiplex services
- ⑦ digital television additional services(DTAS)

4) 영국 사례는 최은경교수(전남과학대학교)의 도움을 받아 작성하였다.

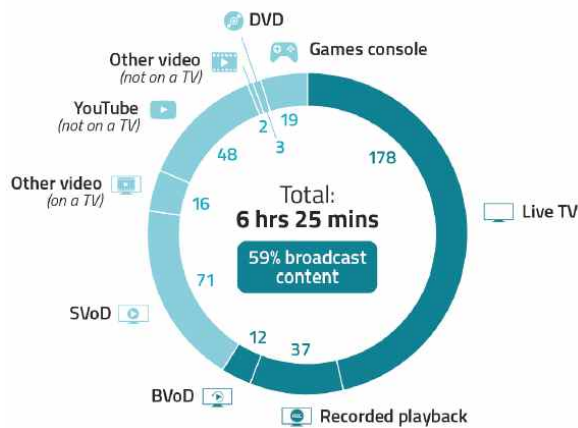
[그림 4-3] EU 수평적 규제체계 개념과 영국의 방송통신 면허체계 비교

콘텐츠 (contents)	시청각 미디어 서비스	지역디지털TV 프로그램서비스	텔레비전면허로가능한 콘텐츠서비스(TLCS)	주문형프로그램 서비스 (on demand program service)
		실시간=텔레비전 서비스*		비실시간
정보사회서비스				
전송/망 (Network)	전자커뮤니케이션서비스 - 전자통신서비스(전용회선 등), 공중전자통신서비스(초고속인터넷 등), 공중전화서비스(전화서비스 등) - 방송서비스			
	전자커뮤니케이션네트워크(방송망, 통신망, 인터넷망 등)			

출처: 정보통신정책연구원. 2017. 26.

2020년 영국은 코로나바이러스 감염증(COVID-19) 팬데믹의 영향으로 봄과 가을 두 번이나 전국에 봉쇄령(lockdown)이 내려졌다. 때문에 미디어 이용와 의존이 높아졌다는 것을 감안해도 실시간 방송에 의존하는 사람들이 줄고 있다. 2020년 오프콤이 발표한 미디어 현황 보고서에 따르면, 하루 평균 6시간 25분 미디어를 이용하는데, 방송 콘텐츠는 이중에서 59%였다. 실시간(Live TV)를 즐겨보는 시간이 절반을 넘지만, TV가 아닌 디바이스를 이용해 TV에서 볼 수 없는 콘텐츠를 이용하는 시간의 양도 상당히 많다.

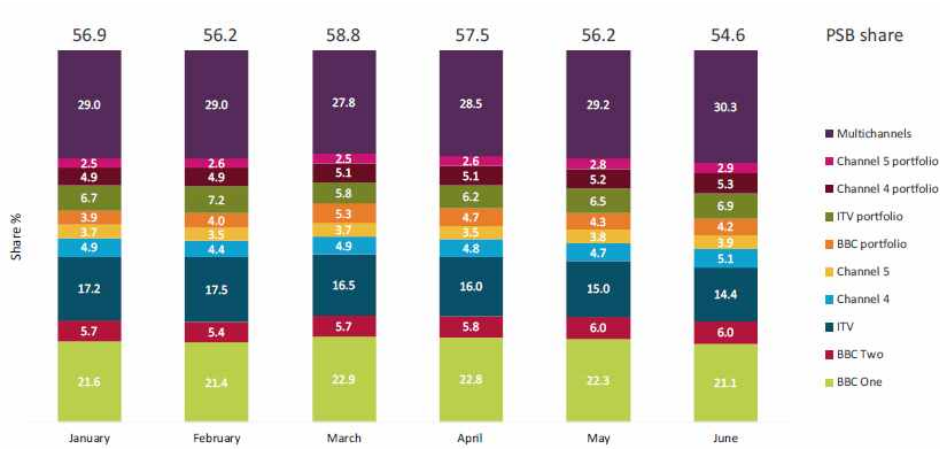
[그림 4-4] 하루 평균 미디어 이용 시간 (2020년 4월 기준)



출처: Ofcom(2020.8)

방송 채널별 평균 시청시간은 코로나19가 장기화되면서 PSB 채널들 보다, 멀티채널 시청을 선호하고 있다. 아무래도 사회적 거리두기로 야외 활동이 제약을 받으면서 재택근무와 가정 학습 시간이 늘게 된 것이 이유라 할 수 있다 (그림 4-5 참고).

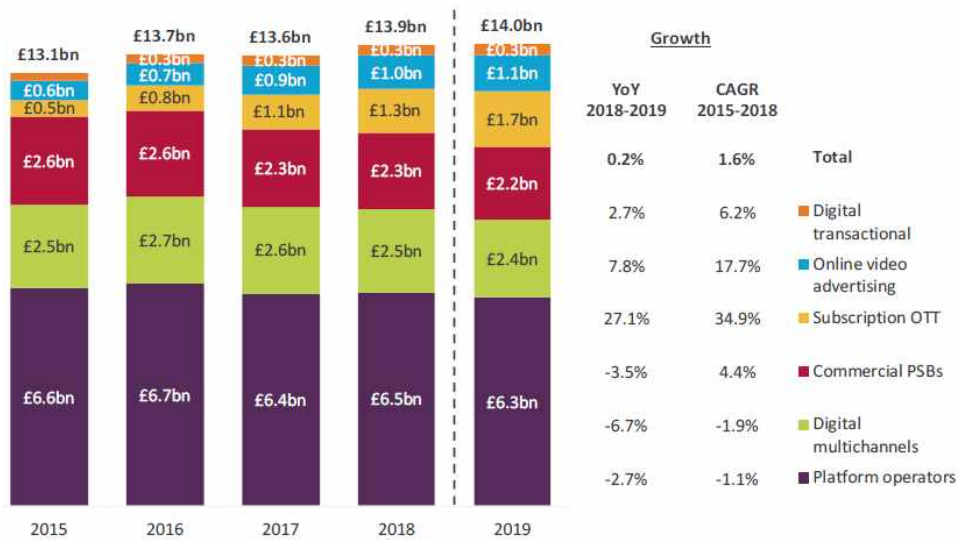
[그림 4-5] 채널별 평균 시청 변화 (2020년 1월~6월)



출처: Ofcom(2020.19)

그런데 코로나19 상황이 아니라고 해도, 상업 TV 방송사(commercial TV broadcast)의 수익은 온라인 기반 플랫폼과 OTT 사업자들이 급성장하면서 점점 감소하고 있다 (그림 4-6 참고).

[그림 4-6] 상업TV방송과 온라인 사업 수익 비교 (2014-2019 현황)



출처: Ofcom(2020.51)

다음은 영국의 멀티채널 사업자 현황을 정리한 것으로 방송사가 운영하고 있는 멀티 채널 수와 재원에 대한 현황을 살펴보았다. 운영주체가 PSB, NonPSB에 따라 재원구조가 수신료와 민간기업으로 구분됐고, 앞서 살펴 본대로 영국의 유료방송채널은 허가체계가 아니라서, 지상파방송을 제외하고 전송(플랫폼)사업 등록만하면 유료방송서비스를 제공할 수 있어, 지역채널 운영 의무가 없다. 결국 전국 또는 지역 단위 채널을 운영할 수 있는 케이블, 위성 그리고 인터넷 기반 플랫폼 사업자들이 콘텐츠 제공 사업자(PP)을 전략적으로 선정하고 계약을 맺기 때문에 우리나라와 같이 수신료가 아닌 공적 재원으로 지원되는 공공·공익 채널이 없다.

영국에는 현재 디지털 지상파, 위성 케이블, IPTV업체가 제공하는 채널이 480개 된다. 위성방송의 경우 Sky EPG TV 채널을 사용하는데 a) 플랫폼 수, b) 서비스 중복, c) 지역 서비스, d) 파트 타임 운영 및 e) 오디오에 대한 문제가 발생하지 않도록 하고 있다. Sky 플랫폼에만 2010년 기준 485개 TV 방송국, 추가로 57 개의 “타임 시프트 버전”, 36 개의 HDTV 버전, 42 개의 지역 TV 옵션, 81개의 오디오 채널 및 5개의 프로모션 채널이 있다.

<표 4-3> 영국 멀티채널 사업자들 현황⁵⁾

	운영주체	채널 수	재원	
Multi-channel broadcasters	BBC	18	PSB*	license fee
	UKTV (BBC 상업 자회사) ⁶⁾	19		민간
	ITV Network Limited	14		
	Channel Four Television Corporation	19		
	ViacomCBS Networks UK & Australia	20**	PSB/ non-PSB	민간
	Nickelodeon UK and Paramount UK Partnership	13	non-PSB	
	Sky Group Ltd	67		
	NBCUniversal International Networks	9		
	The Walt Disney Company	13		
	A&E Networks UK	13		
	Discovery Networks Northern Europe	33		
	TBS Europe (WarnerMedia)	11		
	CBS AMC Networks UK Channels Partnership	5		
	Sony Pictures Television	17		
	BT Group	13		

* PSB(public service broadcasters)는 Channel 3, Channel 4, Channel 5, S4C와 BBC

**Channel 5 포함

5) Wikipedia <List of television stations in the United Kingdom> 재구성

https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_television_stations_in_the_United_Kingdom

6) UKTV Media Ltd. 는 BBC 스튜디오(이전 BBC 월드와이드)가 전액 소유한 영국의 다중 채널 방송사로 1992년 11월 1일BBC와 Thames Television의 합작 투자를 통해 설립했다.

<표 4-4> 영국 지역 방송 사업자들 현황

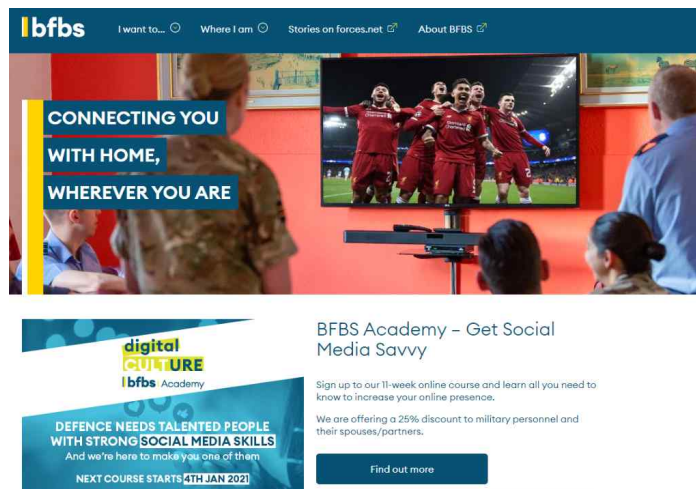
	운영주체	채널 수	재원	
			PSB	license fee
Regional broadcasters	S4C Authority (DCMS)	27)	PSB	license fee
	Northern Ireland	14	non-PSB	민간
	Local TV broadcasters			
	Independent	6		
	Local Television Limited	8		
	That's TV			
Single channel and specialist broadcasters	General	22		
	Music	9		
	Shopping	32		
	Sport	10		
	News	19		
	Religion	17		
	International	80		
	Adult	31		

국내 공공·공익 채널과 유사한 콘텐츠를 제공하는 채널을 살펴보면, 우선 2차 세계 대전이 있던 1943년 국방부가 만든 영국 군방송 서비스(British Forces Broadcasting Service, BFBS)의 라디오 채널에서 시작해 1960년대까지 영국 국방 네트워크(British

7) S4C authority는 웨일스어 TV 채널로 S4C의 관리를 감독하고 채널 출력의 품질을 규제하기 위해 영국 정부의 문화, 미디어 및 스포츠 국무 장관이 임명한 독립 공공기관이다. 독립 기관이지만 영국 전역의 방송 및 통신 규제 기관인 Ofcom에 규제를 받는다. 운영하는 채널은 S4C, S4C HD 채널이 있다.

Forces Network, BFN)이란 이름으로 운영되었는데, 자선단체인 시청각 서비스 기업 (Services Sound and Vision Corporation, SSVc)이 운영하게 되면서, 2014년에 ‘Forces TV’ (국방 TV)를 시작했다. Forces TV는 영국 군대와 국제 국방에 관한 뉴스를 주로 다루는 채널로 군 작전, 장비, 훈련, 복지, 스포츠, 자선 기금 모금 및 가족 생활을 포함한 콘텐츠 뿐만 아니라 군과 관련한 뉴스, 라이브 이벤트와 다큐멘터리 프로그램을 제공한다. BFBS와 위성방송 Sky 181, 케이블방송Virgin 274, 디지털무료지상파서비스 Freeview 96채널, 디지털무료위성방송 Freesat 165 채널에서 서비스를 제공하고 있다.

[그림 4-7] 영국 군방송 서비스 홈페이지



출처: <https://www.bfbs.com/> 홈페이지

[그림 4-8] 국방 TV 홈페이지



출처: <https://www.forces.net/forces-tv> 홈페이지

국방 채널이 자선 및 후원금으로 운영된다면, 영국 의회 채널은 BBC가 운영하는 ‘BBC 의회(Parliament)’ 와 의회에서 홍보 차원으로 직접 운영하는 국정 일정 중계 중심의 온라인 서비스 ‘의회 TV’ 가 있다. 의회 서비스 사이트는 하원(house of commons)과 상원(house of lords)의 국회 일정을 공개하고 주제별 당일 토론을 라이브로 온라인 생중계한다. BBC 의회 채널이 국회 관련 프로그램을 비롯해 선별적으로 중계하는 것에 비해, 의회 TV는 시청자 입장에서는 국회의원들의 활동을 상시 감시할 수 있고, 국회는 국정 홍보 수단으로 활용할 수 있다. 하지만 의회 TV는 방송 채널에서는 제공하지 않고, 웹사이트에서만 이용 가능하다. 실제 라이브 스트리밍은 원하면 누구나 무료로 이용 가능하며, 국회에 대해 궁금한 점이 있을 경우 국회로 바로 연결된 서비스 사이트에 질문을 남길 수 있다.

2. 관련정책

영국은 우리나라와 같이 개별 방송사업별 허가체계가 아니다. 지상파방송을 제외한 유료방송의 경우 전송(플랫폼)사업 등록만하면 유료방송서비스를 제공할 수 있다. 위성 전송체를 이용하는 경우에 한해서는 전파법의 적용을 받는다는 점에서 무선주파수의 특

성상 국제적 조화(harmonization)를 고려하여 개별 국가 내에서 자유롭게 이용할 수 없도록 하고 있다.

유료방송의 경우, 영국의 케이블TV사업에서 지역면허와 같은 제도는 존재하지 않는다.⁸⁾ 케이블망, IP망 등 전송망의 형태와 상관없이 어느 지역에서든지 네트워크를 포설하고 서비스를 제공할 수 있다. 따라서 서비스 대상지역에 제한이 없다. 영국의 지역면허는 1990년 방송법(Broadcasting Act)의 Part II. Local Delivery Service에서 규정하고 있었으며, 지역전송서비스는 텔레커뮤니케이션 시스템을 이용하여 제공되는 서비스로 정의하였다. 그리고 케이블서비스는 정부의 인가(authorization)를 받아야 하는 것으로 규정하였다. 하지만 이 규제는 2003년 수평적 규제체계를 적용하며 폐지되었다. 따라서 영국의 케이블TV를 포함해 유료방송사업자들의 경우 자체 지역채널 운영의 의무를 부여받고 있지 않으며, 자체적으로 운영도 하고 있지 않다. TV채널 면허를 별도로 두고, 채널에 대한 허가를 통해 지역성을 실현하고 있는 구조이다. 영국은 수평적 사업허가체계에 따라 전송사업자(유료방송사업자)의 경우 지상파채널(BBC, ITV 등) 의무송신(must carry) 조건 의무 외에는 우리나라와 같은 의무채널 구성·운영에 대한 규정이 없다.

2010년 이후 영국 내 지역성에 대한 관심이 증대하면서, 2012년 부터 지역지상파채널에 대한 신규 허가를 21개 지역에 부여하였다(Ofcom,2012). 영국 디지털문화미디어스포츠부(Department for Digital, Culture, media & Sports, 이하 DCMS)는 1단계 21개 지역(location), 2단계 추가 지역을 선정해 전체 44개 지역에 지역지상파채널을 허가하겠다는 계획을 수립했다(지역당 1개 채널). 따라서 지역지상파채널은 지역지상파플랫폼을 통해 송신되며, 동 지역지상파채널이 케이블, 위성, IP플랫폼 등으로 송신하고자 할 경우 별도의 TLCS 면허를 받고 동시송신(simulcasting)하게 되며, 지역지상파채널의 경우 의무송신 채널로 규정하고 있지는 않다. DCMS는 유료방송플랫폼사업자⁹⁾에게 지역지상파채널의 의무송신에 대한 의견을 구하였으나, 공적지원이 없이는 어렵다는 입장을 표명하였다. 지역지상파 채널의 의무송신 제안에 반대 의사를 밝힌 Virgin media는 대신 자사의

8) 커뮤니케이션법 제213조 지역케이블시스템의 면허 폐지함. 텔레비전 양도일 그리고 그 이후, 지역전송서비스를 위한 1990년 법의 제2부에 따른 어떤 면허도 요구되지 않는다.

9) 영국 최대의 케이블 SO로 버진 미디어(virgin media)가 있다.

홈스크린에 앱 기반의 접근을 제안했고, 의무구성에 대해서는 반대를 했다(DCMS, 2011).

영국은 수평적 분류체계의 취지를 반영해 규제 당국이 특정 네트워크·설비·서비스를 선호해서는 안 된다는 점을 법률에 구체적으로 적시하고 있다. 다만, 무선 주파수를 사용하는 위성의 경우는 EU표준을 적용해야 할 것을 법률로 정하고 있다. 영국의 기술 중립성, 정책당국이 특정 기술을 선호할 수 없도록 한 것은 EU의 규제프레임워크 지침(2012)을 따른 것으로, EU지침의 제8조 회원국 규제당국의 임무 조항은 회원국들이 규제를 수립하는 데 있어 기술 중립적이어야 함을 제시하고 있다(정보통신정책연구원, 2017.24-28).

3. 평가

1) 내부 평가 : BBC와 PSB

(1) BBC Trust 폐지 이전

영국은 지난 3월에는 영국 총리가 감염되었고, 겨울이 되면서 감염자와 사망자가 빠르게 증가해 지난 11월에는 재봉쇄(lock-down)령이 시행되었다. 국민들은 강력한 전파력을 가진 코로나19 때문에 불안하고 경기 침체를 걱정할수록 BBC TV와 라디오 채널을 시청취했고, 비대면 온라인 교육에 의존할 수 밖에 없는 학교들은 BBC를 이전 보다 많이 활용했다. BBC의 2019/20 연간 보고서에 따르면, BBC iplayer의 주간 시청시간이 38% 증가했고, BBC 사운드(BBC Sounds)¹⁰⁾의 웹 메이드 프로그램들이 대 활약을 하면서 청취자의 83%가 효과적이라고 응답했다.(비효율적이라고 응답한 사람은 6%에 불과하다). 그 밖에도 BBC에 대한 성과는 2020년 코로나19 위기 중에도 높게 나타나, 공영방송의 존재감과 역할을 확인시키고 있다(BBC 2020).

하지만 BBC는 2007년 칙허장 갱신으로 수신료가 인상된 이후, 디지털 미디어 생태계의 변화를 체감했고 2017년도 칙허장 갱신을 맞이하면서 파격적 변화가 있었다. 예를

10) BBC Sounds는 2018년 6월 BBC iplayer에서 분리되어 나온 라디오 전용 앱 서비스이다. 2020년 9월부터 해외 청취자들도 서비스를 이용할 수 있다. 기존 BBC iplayer radio앱과 가장 큰 차별점이라기에는 BBC 라디오 프로그램을 앱으로 전달하는 정도였지만, BBC Sounds는 외부 제작진들까지 합류해 뉴스와 드라마 프로그램을 제작하고 있다.

들면 2016년 BBC3 채널을 주문형서비스로 이관해 전면 온라인으로 전환했으며, BBC에 허락된 제한적으로 상업 서비스를 담당한 ‘BBC 월드와이드(BBC Worldwide Ltd)’가 2017년 ‘BBC 스튜디오(BBC Studio Ltd)’로 사명을 변경해 본격적으로 외부에서 콘텐츠 수익 서비스 사업을 담당하고 있다. 2018년에는 BBC 사운드가 BBC iplayer에서 분사해 라디오 스트리밍 사업을 시작했는데, 무엇보다 큰 변화는 2007년 칙허장 갱신에 따라 설립된 BBC의 최고의결기구이자 내부감독기구인 BBC 트러스트가 10년만에 폐지됐다.

즉 BBC 집행이사회와 트러스트가 이원적 거버넌스 체제에서 운영되었다가 단일 이사회 체제로 변경되면서 지배구조에 큰 변화가 온 것이다. BBC 트러스트의 기존 업무를 흡수하게 된 BBC 이사회는 BBC 전략 수립, 국내외 서비스운영, 성과측정, 시민참여 등의 거버넌스 기능을 담당하는데, 그 외 규제 권한 상당 부분이 외부로 이관되었다. 예컨대 BBC의 신규서비스 인허가 및 상업적 활동에 대한 구조적 규제와 편집 내용 심의기준, 시장경쟁상황에 대한 규제권한은 오픈컴이 담당하고, BBC의 회계감사는 영국 국가감사원(National Audit Office, NAO)에서 위탁해 진행한다(정은진, 2017).

한편 BBC의 프로그램 품질 평가 (Appreciation Index, AI)¹¹⁾은 2002년까지 TV 시청률을 조사하던 BARB(Broadcasters’ Audience Research Board)에서 담당했다. BARB의 AI는 총 100점 만점을 기준으로 방송사의 프로그램 질을 평가했는데, BBC 기본 채널들(BBC One, BBC Two, BBC Three, BBC Four)이 평균 80점대였기 때문에, 이것이 타 채널과 비교하는 평균점이 되기도 했다.

하지만 2005년부터 조사의 공정성을 위해 BBC가 GfK NOP(Growth from Knowledge National Opinion Polls)라는 마켓 리서치 기관에 의뢰하고 있는 <BBC 동향 조사>(BBC Pulse Survey)는 이용자가 온라인으로 응답하도록 했고, 기존의 수용자 감상지수를 방법론적으로 보완해 감상지수를 기본으로 하되 프로그램에 대한 다양한 측면의 질적 평가를 강화했다. 15,000명 규모의 조사대상 패널을 온라인 이용자들을 대상으로 구성하고, 인터넷 기반 온라인 조사를 전면 도입했다. 응답자는 조사대상 채널 또한 BBC에 국한되지 않고 5개 지상파 채널, BBC3, BBC4, E4, Sky One 등의 주요 디지털 채널, 라디오

11) 개별 프로그램에 대한 수용자의 평가 지수

채널이 포함된다. 조사방법은 패널들이 인터넷 설문화면에 접속하면 최소 5분 이상 시청한 프로그램을 선택해서 10점 척도의 지수를 부여하고, 해당 프로그램 시청 이유, 프로그램 장르 선택, 자유 응답을 순차적으로 기입하도록 한다(윤현선, 2011, 70-71 ; BBC, 2013).

<표 4-5> 방송 동향 조사 범위와 방법

양적·질적 조사 범위	양적·질적 조사 방법	
<ul style="list-style-type: none"> - 범 BBC 도달율과 질적 평가 - TV 도달율과 질적 평가 - 라디오 도달율과 질적 평가 - 디지털 미디어 도달율과 질적 평가 	산업 표준	<ul style="list-style-type: none"> - BARB (텔레비전 서비스 측정) - RAJAR (라디오 서비스 측정) - CMI (Cross Media Insight Survey)
	범 BBC	<ul style="list-style-type: none"> - The BBC Brand and Reputation Tracking Survey - Pulse
	디지털 측정	<ul style="list-style-type: none"> - Mobile Quality Survey - Online Quality Survey

출처 : BBC(2013)

디지털 방송 전환 이후, 모든 시청 행태가 디지털로 기록되면서 시청률뿐만 아니라, 다양한 데이터가 수집·분석되고 있어 큰 규모의 조사대상 패널 확보가 쉬워진 상황에 맞게 BBC와 정부는 조사 범위와 내용을 대폭 확대한 것이다. 오프콤은 결국 GfK가 실시한 BBC 성과를 바탕으로 PSB와 비PSB의 성과를 한눈에 알 수 있다.

(2) BBC Trust 폐지 이후

2015년 DCMS가 발표한 BBC 칙허장(BBC Charter) 검토 보고서에 따르면, BBC는 첫째 공익에 따라 행동하고 둘째 정보, 교육, 오락에 대한 공정하고 고품질의 독창적 프로그램과 서비스를 모든 수용자에게 제공해야 한다. 이러한 방향성에 따라 2016년 12월 갱

신된 BBC 칙허장은 BBC의 수신료 징수, 사용 목적과 범위, 평가, 감사에 대한 내용을 밝혔다. 주목할만한 부분은 오픈컴이 BBC를 비롯한 PSB에 가입할 수 있는 권한이 커졌다는 것이다. 예컨대 오픈컴은 BBC에 대한 독립적인 외부 규제기구로서 규제 권한을 갖게 되었고, 정부는 BBC의 내용적 요건(content requirement)에 한하여 관련 지침(guidance)을 제시하기로 했다. BBC 내부의 제작 가이드라인과 행동 지침은 오픈컴 나아가 정부가 제시하는 방향에 먼저 코드를 맞춰야 하고 BBC 내부에서 융통성 있게 심화시킬 수 있게 된 것이다.

2) 외부평가: 정부의 공적 가치 평가

2017년 갱신된 칙허장에 따라 BBC를 포함한 PSB에 대한 외부 접근 방식에 큰 변화가 일어났다. BBC 거버넌스의 변화뿐만 아니라 첫째, 기존 TV 수신가구에만 부과된 수신료가 BBC 온디맨드 서비스 이용자에게도 부과된다. 즉 iPlayer에 접속하는 모든 기기(노트북, 스마트폰, 테블릿, TV 스트리밍 서비스, 게임 콘솔 및 Sky, Virgin, BT를 비롯한 제3자 서비스)에 새로운 방침이 적용되는데, 단 iPlayer 상 S4C 채널프로 그램 및 BBC 라디오 프로그램 시청에는 적용되지 않는다(BBC, 2016a). 둘째, 오픈컴이 BBC의 절대적 내부 규제 구조를 견제할 강력한 외부 규제기구로가 되었다. 셋째, 총국장(director-general)이 편집 권한을 갖는 기존방침을 유지한다. 단, 송출이후의 불만과 문제는 이사회에서 검토할 수 있다. 넷째, BBC는 소외된(under-served) 소수인종 및 민족, 국가와 지역을 반영하기 위한 책무에 보다 초점을 기울여야 한다. 다섯째, BBC의 새로운 임무는 “공익에 따라 행동하며, 정보·교육·오락에 대한 공정, 고품질, 독창적인 프로그램과 서비스를 모든 수용자에게 제공” 하는 것이다. 여섯째, 총선 등 정치적 주기와 분리하기 위해 칙허장 갱신주기는 10년에서 11년으로 변경한다. 일곱째, BBC World Service에 대하여 향후 4년간 지금과 동일하게 연간 2억 5,400만 파운드의 기금을 조달한다. 또한 현 내각제에 한해, 연간 2억 8,900만 파운드의 정부지원금도 유지한다. 여덟째 뉴스 및 일부 시사프로그램 제외하고 모든 BBC 프로그램에 독립제작사의 참여를 가능하게 함으로써 프로그램 제작시장의 경쟁을 활성화한다. 마지막으로 정부는 BBC 외 다른 지상파 PSB 채널(Channel 4, Channel 5, ITV)에 방영되는 공공서비스 프로그램(아

동 프로그램 포함)의 제작 활성화를 위해 제작사가 직접 공모할 수 있는 새로운 파일럿 기금(contestable fund)을 조성할 예정이다(BBC, 2016b).

살펴보았듯이 오프콤 중심의 방송규제가 강화된 이후 방송의 질적 평가 방식과 내용에 있어 큰 변화가 있었다. 또한 기본적으로 규제를 위한 근거로 평가는 반드시 수반되어야 하기 때문에, 오프콤은 방송프로그램 질적 평가와 이용실태 조사를 근거로 매해 <커뮤니케이션 시장<(Communication Market), <미디어 국가>(Media Nations) 라는 보고서를 발표해 PSB와 비PSB를 포함한 유의미한 유료 방송사업자의 시장 동향을 공표하고 있다. 또한 오프콤은 2017년 <방송규정>(The Ofcom Broadcasting Code)과 <제작 지침>(Guidance Notes)를 발표했는데, BBC의 제작 가이드라인 (Editorial Guidelines)인과 별도로 PSB 뿐만 아니라 비PSB를 포괄 할 수 있는 규제 내용을 담고 있다.

2007년 척허장 갱신을 앞두고 뉴미디어 당시 iplayer 분야 투자를 주장한 BBC는 수신료의 새로운 사용처에 대한 정당성과 가치를 증명했어야 했다. 당시 BBC 트러스트는 공적가치평가(Public Value Assessment, PVA)를 진행했고, 오프콤은 시장영향평가(Market Impact Assessment, MIA)를 시행하면서 BBC가 얼마나 공적 가치를 추가하는데 부합한 일을 하고 있는가를 상호 검토하는 식으로 공개적으로 평가를 할 기회를 마련했다. 그리고 2007년 1일 새로운 척허장에 따라, BBC의 공적 가치 평가(BBC Public Value Test, PVT)가 시행됐다.¹²⁾

12) PVT의 적용 대상은 크게 두 자기로 구분할 수 있는데, 하나는 BBC의 신규 방송 서비스이고, 다른 하나는 기존 서비스의 중단 등 주요한 변화가 있는 방송 서비스다. 서비스에는 BBC의 프로그램, 라디오 프로그램, 온라인 서비스 등이 포함되는 반면, 비방송 서비스(non-service) 분야와 상업적 서비스, 해외 방송 서비스, 국가정부가 요청·후원하는 서비스, 해외 시청자를 대상으로 서비스 등은 제외된다. PVT의 적용대상이 되는 서비스는 의무적으로 PVT를 받아야 하며, 심사절차를 통과하면 서비스 허가를 받을 수 있다(BBC Trust, 2007, p. 6). PVT는 BBC trust에 의해 수행되는 공적가치평가(PVA: Public Value Assessment)와 Ofcom이 주관하는 시장영향평가(Market Impact Assessment)로 구성되어 있다(Humphreys, P., 2009, p. 175). 공적가치평가(PVA)는 BBC의 방송서비스가 어떤 공적가치를 갖는가를 평가하는 것이다. PVA는 해당 서비스가 BBC의 공적목표인 공적가치 즉, 시민권과 시민사회의 유지, 교육과 학습의 제공, 문화적 우수성과 창의성의 자극, 디지털 영국의 건설 등에 얼마나 기여하는지 검토한 후 (Collins, R, 2007, p. 166), 공적가치의 4대 핵심요소, 즉 도달율(reach), 품질(quality), 영

하지만 10년이 지난 2017년 칙허장이 갱신될 때까지 규제 거버넌스 특히 BBC의 공적 임무와 평가의 대상이 BBC에서 오프컴으로 서서히 옮겨갔고, BBC 공적 가치 평가는 이슈가 있을 때 진행되었다. 예를 들어 BBC는 공공 서비스 분야 변경 사항을 결정하기 전에 공적 가치평가(PVT)를 받도록 하는 2007년 칙허장에 따라, BBC Trust가 2007년에는 ‘주문형 텔레비전(On-demand television)’ 과 ‘고화질 텔레비전’ 승인에 대해, 2008년에는 아일랜드 언어 방송 ‘게일 디지털 서비스’ 런칭과 ‘로컬 비디오’ 사업에 대해 PVT가 실시됐다. 그리고 2015년 BBC3 TV 채널에 대한 영구 폐쇄를 두고 BBC Trust가 PVA에 대해 외부 자문단에게 검토를 받았다. BBC는 BBC3 채널 TV서비스를 중단하고 대안으로 온라인 서비스만 하겠다고 제안했고, 오프컴의 BBC의 시장 영향 평가 이후 TV서비스는 중단됐다. 결국 오프컴 중심으로 재편성된 미디어 규제 환경에선 BBC를 포함해 모든 방송사업자가 포괄적이고 종합적으로 평가·규제를 받아야 한다는 것이 정부의 방침이라 할 수 있다.

3) ‘공적 가치’ (public value) 평가 제도

영국은 공공성과 공익성을 어떤 방식으로 접근하고 있을까. 영국의 대표 브랜드라는 BBC는 정치경제적 독립성을 유지하고 공적 책무를 수행하기 위해 공영방송의 개념과 목적을 시대와 정권에 흔들림 없이 일관성있게 지키려 했는데, 결국 내부 아닌 외부 환경에 의해 100여년 만에 공영방송 지배구조에 변화를 맞이했다. 국민들의 지지와 응원이 없이는 불가능한 수신료라는 재원을 독점적으로 사용할 수 있었던 BBC도 이제는 시장에서 경쟁을 해야 한다. 소외된 소수 인종, 민족, 국가와 지역을 반영하는 것에 책무는 강화되지만, 콘텐츠 서비스 사업을 통해 추가 재원구조를 마련해야 하며 공공·공익적 프로그램을 제작하는 외부 업체들과 경쟁해야 한다. 그럼에도 “BBC는 공익에 따라 행동하며 정보·교육·오락에 대한 공정, 고품질, 독창적인 프로그램과 서비스를 모든 수용자에게 제공” 해야 한다(BBC, 2016b).

향력(impact), 경제적 지불가치(value for money)를 평가하게 된다. 시장영향평가(MIA)는 새로운 서비스가 방송시장에 미치게 될 중장기적인 영향력을 분석했다(Moe, H., 2010, p. 211, 김희경·오경수 2014,73-74).

영국 재무부(HM Treasury)가 2019년 발표한 <공적 가치 체계>¹³⁾ 보고서에 따르면, ‘공적 가치’란 ‘공적 자금이 사람들의 삶과 경제적 복지를 개선하는 성과물로 변환될 때 창출되는 가치’라고 정의하고 있다.¹⁴⁾ 영국 공적 가치는 4가지 구조적 체계를 가지고 있다. 4개의 기둥이라 표현하는데, 목표 추구, 지원관리, 사용자와 시민참여, 시스템 역량 개발 큰 범주안에서 구체적인 목표를 가지고 있다. 영국 사회는 공적 자금이 투입된 곳이라면 어디나 체계화된 제도적 틀에서 사업 내용을 투명하게 평가를 받아야 한다.

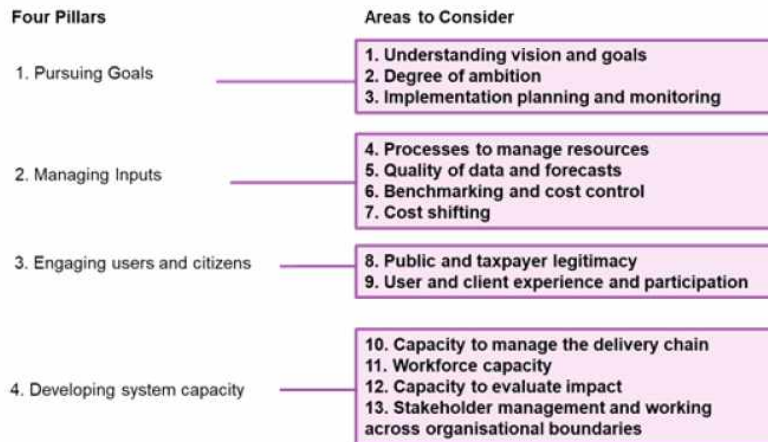
13) HM Treasury, 2019. 03. The Public Value Framework: with supplement guidance

14) (원문) The value created when public money is translated into outputs/outcomes which improve people's lives and economic well-being.

[그림 4-9] 공적 가치 체계 구조

1. 목표 추구	2. 자원 관리	3. 사용자와 시민 참여	4. 시스템 역량 개발
1. 비전과 목표 이해 2. 야망의 정도 3. 실행계획과 모니터링	4. 자원관리 프로세스 5. 데이터와 예측의 품질 6. 벤치마킹과 비용 통제 7. 비용 이동	8. 공공과 납세자 정당성 9. 사용자와 고객 경험 및 참여	10. 배달 체인 관리 능력 11. 인력 역량 12. 영향을 평가할 수 있는 능력 13. 이해관계자 관리 및 조직 경계를 넘는 작업

The structure of the public value framework



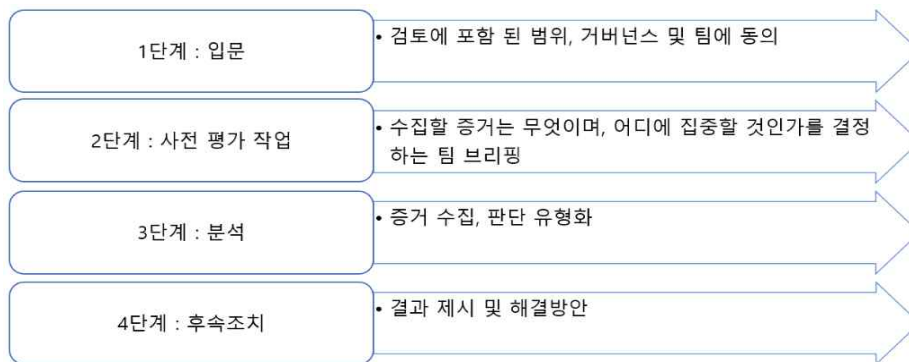
출처: HM Treasury, 2019.6

재무부는 공적 가치 체계 구조가 13개 영역이라면 각 항목마다 구체적인 평가 질문을 제시하고 있다. 예를 들어 1.목표 추구의 1. 비전과 목표의 이해를 보면 ‘이 지출 영역에 대한 전반적인 비전은 얼마나 잘 정의되어 있는가?’, ‘목표와 비전을 달성하기 위해 어떤 측정 가능하고 SMART 목표가 설정 되었는가?’, ‘공공 기관은 선택한 목표를 지출 영역의 비전/목표와 연결하기 위해 어떤 증거를 사용하는가? 같은 질문들이 있다. 2. 자원관리의 6. 벤치마킹과 비용 통제는 공공 기관은 효율성과 성과를 개선하기 위해 비용 벤치마킹을 어떻게 사용하는가?, 3. 사용자와 시민참여는 공공기관이 사용자와 고객 경험과 더 나은 결과 사이의 연관성을 이해하고 있나?, 공공 기관은 사용자와 고객의 경

험을 개선하기 위해 어떻게 계획하는가?, 사용자 참여와 개선된 결과 사이의 연관성을 공공 기관이 보유하고 있는 증거는 무엇인가?, 참여를 개선하고 사용자/고객 행동을 변화시키기 위해 공공기관은 어떻게 계획은 하는가? 등이 있다. 실제 BBC는 트러스트가 해체되고 BBC는 이사회는 외부로부터 회계감사를 받고, 신규 사업에 대한 인허가를 오픈마켓에서 받아야 한다. 하지만 성과측정과 시민참여 등을 이전보다 신중하고 전략적으로 접근하도록 오픈마켓은 요구하고 있어 BBC가 방송사라는 특수성을 고려하되 재무부에서 공표한 공적 가치 체계 안에서 경영을 해야 한다. 그 밖에도 어떻게 실무적 질문을 하고 어떤 사람이 어떤 자세로 평가에 참여해야 하는가를 명시하고 있다. 특히 평가 방법으로 선언적이지만 4가지 단계를 제시하고 있다.

보고서에 따르면 공적 가치를 평가해야 하는 원칙은 건설적이며, 믿을 수 있고, 공정하며, 보완적이고, 적절한 인센티브가 주어지도록 해야 하며, 접근가능해야 한다. 평가 방법론의 경우, 세부 사항은 고유 할 수 있지만 상황에 따라 일회성 평가(혹은 지속적 평가)와 유사한 기본 단계를 거치게 되는데 다음의 4가지 단계를 따라야 한다.

[그림 4-10] 공적 가치 평가 방법



출처: HM Treasury, 2019

[그림 4-11] 공적 가치 파일럿에 사용된 평가 기준의 예

Assessment against the Public Value Framework				
Performance	Evidence base			
	Very weak or absent	Weak	Moderate	Substantial
Very weak				
Weak				
Moderate				
Strong				

출처: HM Treasury, 2020

한편 공공 가치 프레임 워크 파일럿 이후, 재무부는 프레임 워크에 대한 영역의 성과와 이 판단의 기반이 되는 증거의 질을 모두 평가하는 데 초점을 맞춘 평가 매트릭스를 개발했다. (그림 8). 강력한 지위의 높은 등급을 달성하기 위해서는 프레임 워크의 기준을 충족하는 활동이 진행되고 있어야 할 뿐만 아니라 프로세스가 가능한 범위에서 효과적으로 운영되고 있으며 절대적인 모범 사례가 있음을 입증해야 한다. 녹색은 증거와 수행능력에 있어 우수한 사례를 의미하며, 증거의 질을 판단하려면 지출 영역의 성과에 대한 판단을 내리는 데 도움이 되는 증거 또는 데이터를 고려해야 하지만, 어떤 이유로든 검토하는 동안에는 추가 자료를 제시할 수 없다. 분야에 따라 적용하는데 어려움이 있을 수 있지만, 결과적으로 엄격한 평가 후 받게 될 인센티브가 있어 효과적 선순환이 될 수 있다.

제4절 프랑스의 공공·공익채널 현황¹⁵⁾

프랑스의 공영 방송 영역에는 세 개의 기관이 개입한다. 정부, 시청각 최고 위원회(Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, 이하 CSA, 1989-현재) 그리고 공영 방송사들이다. 먼저 정부는 공영 방송사에 수신료를 기반으로 하는 재원을 제공하고, 정책에 따른 규제를 시행한다. 시청각 최고 위원회는 방송사들의 권익을 지키는 동시에 국가의 규제를

15) 프랑스 사례는 이주현 박사(Paris 5 대학)의 도움을 받아 작성하였다.

각 방송사가 따르고 있는지 검토하는 매개적 역할을 맡는다. 각 공영 방송사는 실질적인 프로그램 제작과 투자, 편집과 편성, 송출을 담당한다.

프랑스의 공영 방송 운영 실태에 대한 검토는 이 세 기관의 관계를 살펴봄으로써 달성될 수 있다. 이 장에서는 다음과 같은 순서로 이 세 기관의 관계를 살펴볼 것이다. 첫째로 정부와 공영 방송사 사이에서 CSA가 맡는 역할을 살펴볼 것이다. 둘째로 현재 정부가 각 공영 방송사를 규제하는 주요 수단인 ‘목적과 자원 계약(Contrat d’ objectifs et de moyens, 이하 COM)의 법적 근거와 체결 과정을 살펴볼 것이다. 셋째로 세 개의 공영 방송사(프랑스 텔레비지옹, 아르테, 미디어 몽드¹⁶⁾)와 정부 사이에 체결된 COM을 공영 방송사의 성과에 대한 평가 지표를 중심으로 살펴볼 것이다. COM은 각 공영 방송사의 현 상황과 목적에 따라 그 계약의 내용이 상이하기 때문에 이를 살펴보는 것으로 각 프랑스 공영 방송사의 특징과 고유한 운영 지침을 알아볼 수 있을 것이다.

1. 채널현황 및 관련정책

1) CSA

CSA는 텔레비전, 라디오를 통해 전파되는 시청각 프로그램을 규제하는 프랑스의 정부 기관이다. CSA는 1989년 1월 17일 법(타스카 법, Loi Tasca)의 제정과 동시에 전신이었던 통신·자유 국가 위원회(Commission Nationale de la Communication et des Libertes, 이하 CNCL, 1986-1989)를 대체하여 설립되었다. 타스카 법의 기본적 토대는 이미 CNCL의 법적 근거인 1986년 9월 30일 법(레오타르 법, Loi Leotard)에 대다수 마련되어 있었다. 두 법의 차이는 타스카 법이 레오타르 법에서는 강조되지 않았던 프랑스의 자국어 보호를 위한 방송 규제 규정을 더 자세하게 명시한다는 점이다.

CSA의 전신인 CNCL은 기존의 시청각 최고 기관(Haute Autorite de la Communication Audiovisuelle, 이하 HACA, 1982-1986)을 대체하여 설립된 기관이다. HACA는 1982년 7월 29일 법(이하 1982년 법)을 근거로 설립되었다. 1982년 법에서 주목할만한 점은 1982

16) 수신료의 지원을 받는 공영 방송국 중 라디오 프랑스와 영상 아카이브를 하는 국립시청각 연구소의 COM은 제외. COM 체결을 진행하지 않는 TV 5 monde도 제외.

년 법이 마련한 시청각 통신에 대한 규제의 주요 대상이 텔레비전 방송이 아니라 라디오 방송이라는 사실이다. 이는 당시 시청각 통신의 주된 매체가 텔레비전이 아니라 라디오였기 때문이다. 그러므로 현재 시행되고 있는 텔레비전 공영 방송에 대한 CSA의 개입은 1986년 제정된 레오타르 법을 근거로 시행되는 것이다.

오늘날 인터넷의 등장과 보급으로 인해 시청각 콘텐츠 전달 매체는 매우 다양해졌다. 이에 따라 이제는 더 이상 텔레비전을 시청각 콘텐츠 전달의 주요 매체로 보기 어렵게 되었다. 이에 대한 제도적, 법적 대응과 대비를 위해 2019년 9월 24일, 프랑스 문화부장관 프랑크 리스티Franck Riester는 디지털 시대의 시청각 통신과 문화 주권에 관한 새로운 법률을 제정할 것을 제안했다. 여기에는 CSA와 인터넷 저작권-권리 보호 최고 기관(Haute Autorite pour la Diffusion des Œuvres et la Protection des droits sur Internet, HADOPI)를 통합하여 디지털·시청각 커뮤니케이션 규제 기관(Autorite de regulation de la communication audiovisuelle et numerique, ARCOM)을 창설하겠다는 내용이 포함되어 있다. 이에 따라 2020년 상반기 CSA는 ARCOM으로 통합될 예정이다.

CSA의 규제를 살펴보면 CSA의 공영 방송사에 대한 직접적인 개입은 방송사들이 공영 방송 의무서(Cahier des missions et de charges)를 준수하는지 감시하는 것 뿐이다. 이밖에는 연례보고서나 특별보고서를 통해 공영 방송사에 정책 제언을 한다거나, 정부의 요청에 따라 공영 방송사에 대한 현장 조사를 수행하고, 이에 관한 보고서를 정부에 제출하는 등의 간접적 개입만을 할 뿐이다. 그 사례들을 나열하면 다음과 같다.

a. 현재 시행되고 있는 COM 체결을 통한 정부의 공영 방송사에 대한 개입 이전에도 프랑스에서는 프랑스 방송법, 유럽 디렉티브, 공영 방송 의무서 등을 통한 다수의 개입이 시행되고 있었다. 이 조문들은 그 상호 연계가 불분명하여 다수의 중복되는 사항들을 포함하고 있었다. CSA는 이로부터 비롯되는 혼란이 공영 방송사 운영에 부담을 준다고 판단했으며, 이에 따라 국회에 제출한 COM 관련 보고서에 관련 조문들을 정리할 것을 제안했다.

b. CSA는 COM의 유지 기간을 형식적으로 5년으로 정해두는 것이 부당하다고 지적하고 COM을 사전에 고정된 기간 동안 유지되는 형식이 아닌 아닌 사

장 임기간 위탁 형식으로 바꿀 것을 제안했다. 이렇게 하면 계약 기간과 사장의 임기가 동일해져 공영 방송사 운영에 관련된 책임 소재를 분명히 할 수 있기 때문이다. CSA는 COM 계약의 내용에 대해서도 의견을 표명했다. 이 의견에 따르면 COM에는 공영 방송사의 정책 성과를 지수화 할 방식이 서술되어야 하고, 정부와 국회의 공영 방송사에 대한 개입은 이렇게 산출된 지수들을 근거로 시행되어야 한다. 또한 CSA는 자신들의 의견이 COM 체결에 반영되어야 한다고 주장했다. 이 주장은 2009년 10월 22일 발표된 새로운 방송 법안에 반영되었다. 이후 CSA는 이 의견을 제시할 때 사용될 공영 방송사에 대한 질적 평가 수단을 개발중이라고 밝혔다.

c. CSA는 레오타르 법에 명시된 정치적 다원주의와 문화적 다양성을 각 공영 방송사가 잘 지키고 있는지를 감시한다. 이를 위해 CSA는 각 정치 집단들의 정보 프로그램 송출 시간을 양적으로 측정하여 조정하고, 이를 매달 발표함으로써 상기 집단들의 미디어에 대한 접근의 공평성을 확보한다.

상기 사례들은 CSA가 지닌 정부와 공영 방송사 사이의 중재 역할 잘 보여준다고 할 수 있다. CSA는 공영 방송사에 유리하도록 COM의 체결 과정과 내용에 대한 의견을 표명하며, 다른 한편으로는 공영 방송사가 방송법을 준수하는지를 감시한다. 이렇게 CSA가 수행하던 역할은 2009년 이래로 점점 축소되어 왔다. '1986년 9월 30일 법'의 47-4조 86-1067항에 따르면 프랑스 텔레비지옹, 라디오 프랑스, 해외로 프로그램을 송출하는 프랑스 방송사의 국장은 CSA의 의견서에 근거하여 임명되었다. 그런데 개정된 '2009년 3월 5일법'의 2009-257항은 CSA 의견서에 더해 각 국회의 문화 위원회가 작성한 의견서를 참조할 것을 명시하고 있다. 각 국회에서 문화 위원회를 통해 국장에 임명할 인사가 결정되면 국회 상임 위원회가 구성된다. 국장의 임명 과정은 국회 위원회의 결의서를 관보에 공개함으로써 마무리된다. 2009년 새로운 방송법은 COM 체결에 CSA의 의견을 반영할 것을 명시했으나, 동시에 CSA의 가장 큰 권한이었던 공영 방송 사장 임명권을 박탈했다. 또한 2009년 이래로 줄곧 야당의원들은 CSA가 과도하게 친정부적이라는 비판을 계속해왔으며, 이는 CSA가 지닌 독립규제기구로서의 권위가 하락되고 있었음을 보여

준다. 이렇게 권한이 축소되어가던 중 시청각 콘텐츠 소비 환경의 변화에 따라 CSA는 2020년 통폐합을 겪게 될 예정이다.

2) COM

COM은 ‘Contrat d’ Objectifs et de Moyens’ 의 약자로, 번역하면 ‘목적과 자원 계약’이다. 이 명칭은 공영 방송사가 계약 기간 동안 달성할 ‘목적’을 제시하면, 이에 대한 심의를 거쳐 정부가 ‘자원’을 제공한다는 계약 내용을 표현하고 있다.

COM의 명칭이 잘 보여주듯이, 2000년 도입될 당시 공표된 COM 체결의 목표는 재정난에 허덕이는 공영 방송사에 정부가 자원 보장을 약속하고, 공영 방송사는 구체적인 임무를 설정하고 심의받는 것이었다.

심의를 받기 위해서 공영 방송사는 정부에 수치화된 결과로 명확한 실적 보고를 해야 한다. 이를 위해 공영 방송사는 임무 사항 실행을 수치화할 다양한 지표들을 개발하고 있다. 이러한 노력의 결과로 공영 방송사의 보고서에는 ‘장르별 프로그램 다양성 지수’, ‘시청자 중심 공공 서비스 정책 관련 지수’, ‘공영 방송 채널간 파트너십과 발전 정책이 유발한 흑자 내역표’, ‘프로그램 서비스 경영개선 실적표’ 등이 기입된다. 2007년 작성된 ‘국회 공영 방송 조사 보고서(Rapport mission d’ information service public)’ 에 따르면 이러한 일군의 정책은 긍정적인 결과를 보이고 있다.¹⁷⁾

COM의 법적 근거는 1986년 제정된 통신 자유에 관한 법률, 즉 레오타르 법에 마련되어 있다. 해당 법률에는 COM 체결 과정과 여기 개입하는 기관과 그 역할, 마지막으로 일반적으로 고려되어야 하는 계약 사항들이 명시되어 있다. 그 과정과 개입 기관들은 다음과 같다. 먼저 공영 방송사가 COM을 작성한다. 그리고 정부 승인에 앞서 해당 계약서를 국회와 상원의 문화 담당부, 재정 담당부에 송부한다. 이 두 담당부는 6주 이내로 해당 계약서에 대한 보고서를 작성해 정부에 제출해야 한다. 정부의 승인이 내려지면 공영 방송사와 정부 사이에 COM이 체결된다. 앞서 언급했듯이 2009년 이후로 해당 계약서는 CSA에도 송부되고 있다. 일반적 계약 사항들은 이어지는 장에서 서술하도록

17) 국회 공영 방송 조사 보고서(Rapport mission d’ information service public), 2007년 5월, 프랑스 국회자료, pp.62-67.

한다.

레오타르 법은 COM에 다음과 같은 사항들을 포함할 것을 명시한다.(사전수행계획평가)

- 주요 개발 사업
- 제작 혁신과 다양성 증대를 목적으로 시행되는 지원 내역
- 영화 제작과 유럽 콘텐츠, 프랑스 콘텐츠 제작 지원을 명시하는 레오타르 법 44조 1항을 이행하기 위한 최소 투자 금액 명시
- 2005년 법이 명시하는 장애인의 사회 참여와 기회, 권리 평등 그리고 청각 장애인을 위한 모든 텔레비전 프로그램의 최적화를 향후 5년 간 어떻게 이행해 나갈지에 대한 계획(상업 광고, 일부 특수 프로그램은 해당 의무로부터 자유롭다)
- 시각 장애인을 위한 방송 최적화를 향후 5년 간 어떻게 이행해나갈지에 대한 계획
- 계약 기간 5년 동안의 매 년 예산안과 여기서 비롯된 수익, 효과에 대한 질적, 양적 평가 지표
- 프로그램 개발을 위한 예산으로 사전 배정되어 있는 공적 자원(공영 방송사 수신료) 일부에 대한 사용 계획
- 후원과 방송 기금을 제외하고 프로그램을 통해서 벌어들일 수 있을 것으로 예상되는 수익
- 수신료 내역 상세에 대한 경제적 분석
- 인적 자원과 재정 관리 개선을 위한 계획
- 재정 안정성을 확보하기 위한 전략

상기 내용들은 법 조항이 명시하는 가장 일반적인 계약 내용이다. 이 내용을 기본으로 두고 각 공영 방송사는 방송사의 현상황과 목표에 따라 상이한 조항을 추가한다. 이 조항들은 3장에서 다뤄질 것이다.

COM의 도입 이전 공영 방송사들에 대한 심의는 CSA의 ‘공영 방송 의무서’ 시행 여부 심의에 그쳤다. 친정부적 행보에 대한 비판을 받아왔다 하더라도 CSA는 명목상으로는 정부 독립 기관으로서 공영 방송 업계에 개입해왔다. 반면 COM은 정부가 직접적으로 공영 방송사 규제에 나섰음을 의미한다. 그리고 COM의 체결 과정에 정부 독립 기관인 CSA는 주도적으로 개입하지 못한다. 계약 체결 전 COM은 CSA에 송부되나 그 내용을 CSA가 직접적으로 바꿀 수는 없으며, 계약 만료 후 COM의 실행 결과에 대한 보고는 국회에는 제출되나 CSA에는 제출되지 않는다. 이 때문에 일각에서는 공영 방송사의 재정난을 해소해준다는 핑계로 정부가 공영 방송사 지배를 피하는 것이 아니냐는 비판의 목소리가 나오고 있다.

2. 재정지원

프랑스 공영 방송사의 재원은 광고비와 수신료의 이중체제인데 수신료가 큰 비중을 차지하고 있다. 예를 들어 프랑스 텔레비지옹의 자금 중 88%는 이 수신료에 의존하고 있다. 2020년 기준 프랑스의 TV 수신료는 가구당 138유로로 정해졌는데 이 중 90유로는 프랑스 텔레비지옹, 22유로는 라디오 프랑스, 10유로는 아르떼 프랑스, 10유로는 미디어 몽드, 3유로는 TV 5 Monde, 나머지 3유로는 INA(국립시청각연구소)의 자금으로 쓰인다.¹⁸⁾

3. 평가(사후평가지표를 중심으로 본 방송사별 COM 검토)

1) 프랑스 텔레비지옹(France television)

프랑스 공영 방송사 중 가장 규모가 큰 프랑스 텔레비지옹은 2001년부터 현재까지 총 4번의 COM을 체결해왔다.¹⁹⁾ 여기서는 이 중 가장 최근에 체결된 2016-2020년 COM에

18) Redevance TV 2020-2021, <https://www.toutsurmesfinances.com/impots/contribution-a-l-audiovisuel-public-tout-savoir-sur-l-ex-redevance-tv.html#:~:text=TOTAL%20de%20la%20redevance%20TV,Arte%20France%2010%20euros>

19) 프랑스 텔레비지옹 COM 목록

나타나는 공영 방송사 평가 지표를 살펴보도록 한다.

(1) 제작 지원

① 시청각 콘텐츠 창작 지원 계획

프랑스 시청각 콘텐츠 창작 지원 계획에서 주목할만한 점은 픽션 분야에 대한 집중적인 투자이다. 해당 콘텐츠 창작 지원을 위한 재원 중 50%가 픽션 분야 제작에 투자되고 있다. 프랑스 텔레비지옹은 지속적으로 픽션 분야에 투자되는 자금을 확대하고, 제작되는 픽션을 다양화시키기 위해 노력하고 있다. 이러한 투자는 픽션 분야의 콘텐츠가 젊은 시청자들에 대한 유의미한 유인책이기 때문이다.

다큐멘터리 프로그램 또한 프랑스 텔레비지옹에서 방영되는 주요 콘텐츠 장르이다. COM 체결 기간 동안 프랑스 텔레비지옹은 다큐멘터리 프로그램의 방영 시간을 늘리기로 결정했다. 다큐멘터리 방영 시간은 자사 채널인 France 5 채널에서 가장 많이 늘어날 예정이다. 2016-2020 COM에서는 프랑스 애니메이션 분야에 대한 투자도 강조되고 있다. 마찬가지로 자사 채널인 France 4 채널을 어린이-청소년을 위한 특화 채널로 구성하고 본 채널을 통해 애니메이션 방영 시간을 늘릴 예정이다.

2016-2020 COM에는 상기 상세 내용들을 포함한 매 해의 투자 예정 금액이 다음과 같이 표로 정리되어 있다. 프랑스에서는 법적으로 지상파 방송사 매출액의 일부를 영화 제작과 투자(다큐멘터리 포함)에 지출해야 한다는 의무가 있다. 지표 1의 숫자는 이에 해당하는 금액을 의미한다.

2001-2005 : http://archive.dgmic.culture.gouv.fr/article.php3?id_article=1246,

2007-2010 : http://archive.dgmic.culture.gouv.fr/article.php3?id_article=1245,

2011-2015 : http://archive.dgmic.culture.gouv.fr/article.php3?id_article=1743,

2016-2020 : https://syndicatsudftv.files.wordpress.com/2019/06/contrat-d_objectifs-et-de-moyens-ftv-2016-2020.pdf

[그림 4-12] 지표 1 : 시청각 창작 투자 최소 금액

(단위 : 100만 유로)

Indicateur 1

Niveau minimal d'investissement dans la création audiovisuelle, exprimé en valeur absolue

2015 (réalisé)	2016	2017	2018	2019	2020
404	400	420	420	420	420

En M€. Montant annuel investi au titre des obligations d'investissement prévues par le cahier des charges de France Télévisions, auxquels s'ajoutent les investissements dans la production de documentaires régionaux et ultra-marins.

*프랑스 텔레비지옹 투자 의무 명목(지역, 해외 영토 다큐멘터리 투자 포함)의 금액

② 프랑스 영화 지원

프랑스 영화에 대한 지원은 크게 네 가지 축으로 이뤄진다.

-프랑스 영화 제작에 대한 정책적 지지 : 이러한 지지는 예술적 차원과 재정적 차원 모두를 포괄한다.

-텔레비전 채널을 통한 프랑스 영화 노출 확대

-비선형 서비스를 통해서도 프랑스 영화 제공

-방송사 전체 수익의 3.5%는 고정적으로 영화 지원에 투자

프랑스 텔레비지옹의 COM에는 영화 제작 투자 최소 금액을 지표로 다음과 같은 표가 기재되어 있다.

[그림 4-13] 지표 2 : 영화 제작 투자 최소 금액

(단위 : 100만 유로)

Indicateur 2

Niveau minimal d'investissement dans la création cinématographique, exprimé en valeur absolue

2015 (réalisé)	2016	2017	2018	2019	2020
59,2	57	Révision du plancher à 60M€ en cas d'accord avec la profession			

En M€. Montant annuel investi au titre des obligations d'investissement prévues par le cahier des charges de France Télévisions.

*2017년 이후로는 투자 최소 금액을 6천만 유로로 고정한다.

③ 채널의 정체성 강화

프랑스 텔레비지옹은 최근 방송 산업 환경에서 명확한 정체성을 가진 채널이 더욱 유리한 위치를 점할 수 있다는 사실을 인지하고 있었다. 그러나 동시에 프랑스 텔레비지옹은 다양한 장르의 콘텐츠를 노출시키는 것이 공영 방송사의 임무이자 강점이라고 여겼다. 이 상이한 필요성을 충족시키기 위해 프랑스 텔레비지옹은 이중화된 전략을 택했다.

프랑스 텔레비지옹은 자사 채널 France 2를 통해 모든 프랑스인을 겨냥한 엔터테인먼트, 뉴스 등을 제공하며, 보편적 가치에 관련된 프로그램과 정치, 스포츠, 예술 등 공동의 이슈들을 다룬다. France 3 채널을 통해서도 다양성 증진을 위해 각 지역에 특화된 프로그램을 제공한다. 해당 채널은 각 지역의 이슈를 겨냥한 콘텐츠를 제공하며, 여기에는 각 지역 특산품 홍보도 포함된다. France 4 채널은 아동, 청소년, 가족 중심 채널로서 2016-2020 COM에서는 이 채널을 통한 애니메이션 송출 시간을 증가시켰다. France 5는 교양 일반을 다루는 채널로서 과학, 예술, 세계지리 등의 주제를 아우르는 다큐멘터리 프로그램 송출이 주를 이룬다. 마지막으로 France O는 프랑스 국외 영토(서유럽의 프랑스 본토에 포함되지 않는 영토) 채널로서, 국외 영토 각각의 정체성과 문화에 대한 프로그램을 송출한다. 이러한 이중화된 전략을 통해서 프랑스 텔레비지옹은 누적 시청자를 증가시키는 성과를 얻을 수 있었다.

[그림 4-14] 지표 3 : 누적 시청자

Indicateur 3
Audience cumulée

a. Audience cumulée « 4 écrans » (mesure quotidienne et mensuelle) et temps passé

L'indicateur sera défini et présenté fin 2016 au Conseil d'administration sur la base des premiers résultats de la nouvelle mesure « 4 écrans » de Médiamétrie, à l'automne 2016. L'évolution de cet indicateur est souhaitée à la hausse sur la période, avec un élargissement du public. L'indicateur sera restitué par écran et par tranche d'âge.

b. Audience cumulée hebdomadaire sur le poste de télévision

2015 (réalisé)	2016	2017	2018	2019	2020
76%	70>75%				

% des équipés TV ayant regardé les chaînes de FTV sur leur poste de télévision pendant au moins 15' au cours d'une semaine moyenne.

Cet indicateur connaît depuis plusieurs années une tendance baissière (et cela pour l'ensemble des chaînes lancées avant 2012), sous le double effet de la baisse de la durée d'écoute sur le poste de télévision au profit d'autres supports et/ou plateformes et de la fragmentation des audiences. Il sera cependant maintenu à un très haut niveau sur la période, y compris dans son évolution comparée avec les autres groupes historiques.

* 지표 3 -a : 4 스크린 누적 시청자. 미디어메트리(Mediametrie)가 고안한 지표로 텔레비전, 컴퓨터, 스마트폰, 태블릿을 통한 시청을 모두 집계하는 방식.

* 지표 3-b : 주간 총 누적 시청자 비율. 프랑스 텔레비지옹 채널을 일주일 동안 적어도 15분 이상 본 가구의 누적 비율.

④ 독립 제작사와의 협력 관계 갱신

프랑스 텔레비지옹은 프랑스 국내의 시청각 콘텐츠 및 영화 제작 지원에 있어 지대한 역할을 수행하고 있다. 같은 맥락에서 프랑스 텔레비지옹은 독립 제작사와의 협력 관계에도 지속적으로 노력을 기울이고 있다. 2015년 12월 10일 프랑스 텔레비지옹은 독립 제작사들과 새로운 협력 관계를 맺었으며 배급업자와 제작자 사이의 관계에 관한 규제 방안을 수립했다. 이 규제는 디지털 세대의 새로운 콘텐츠 소비 행태에 대응하여 방송사의 권리를 보장하고, 방송사의 제작 투자를 촉진시키기 위한 것이다. 현재 방송사는 제작을 위해 할당된 재원의 최대 12.5%까지를 독립 제작사와의 협업을 위한 예산으로 책정할 수 있다.

⑤ France 3 채널의 정체성 강화

France 3은 전국 방송으로서 프랑스 고유 콘텐츠를 제작하고, 지역 방송에 특화된 채널로서 각 지역의 특수성과 정체성을 강화시켜야 한다는 두 가지 의무를 지녔다. 특히

다양성을 확보해야 한다는 레오타르 법에 명시된 방송 산업 전반의 목표를 달성하기 위해서 각 지역 사회의 정보를 다루는 것은 필수적인 과업이다. 이러한 맥락에서 France 3는 프랑스 콘텐츠 제작을 위한 노력을 계속하는 한편 지역 기반 콘텐츠 제작에도 상당한 투자를 하고 있다.

해당 과업의 수행 상황을 구체적으로 살펴보면, France 3은 5년에 걸쳐 지역 특화 프로그램 송출을 선형/비선형 방송 모두에서 점진적으로 증가시킬 계획을 갖고 있다. 해당 계획의 목표치는 2015년에는 전체 방송의 25%였던 지역 특화 방송 비율을 2020년까지 35%로 늘리는 것이다. 여기서 지역 특화 방송은 지역 고유의 언어, 문화적 특수성 등을 고려한 프로그램을 의미한다.

[그림 4-15] 지표 4 : 프랑스 3, 지역 방송 프로그램 비율

Indicateur 4
France 3
Part des programmes régionaux ou à caractère régional dans la grille

2015 (réalisé)	2016	2017	2018	2019	2020
25%	> n-1				35%

⑥ 콘텐츠 내 국외 영토의 노출 확대

프랑스 텔레비지옹은 또한 국외 영토 방송의 가시성을 높이는 목표를 수립했다. 2016년 9월부터 France O 채널은 국외 영토 특화 방송을 내보내고 있으며 이는 국외 영토의 제작 업체와의 협력으로 제작된 콘텐츠를 뜻한다. 이는 프랑스 본토에 거주하고 있는 국외 영토 커뮤니티를 위한 것이며 국외 영토와 관련된 콘텐츠 제작을 권장하고 그 시사성을 높이기 위함이기도 하다.

[그림 4-16] 지표 5 : France O 채널

Indicateurs 5
France Ô

	2015 (réalisé)	2016	2017	2018	2019	2020
Volume horaire hebdomadaire moyen de programmes produits par ou coproduits avec le réseau	28 h	31h	36h	38h	40h	42h
Nombre annuel de genres de programmes différents diffusés ¹	3					12

¹ La nomenclature des différents genres de programmes retenus dans cet indicateur a donné lieu à une définition précise. La liste des genres retenus sera communiquée annuellement par France Télévisions.

- * 첫행: Outre-mer (국의 영토) 제작사 제작 / 합동제작 프로그램 주간 평균 방영 시간
- * 둘째행: 연간 방영되는 프로그램 장르의 종류(‘장르’ 구분은 프랑스 텔레비지옹이 매년 제공하는 분류법에 따라 정의됨)

(2) 공공 서비스 혁신

① 시청자를 위한 지속적인 정보 제공

지표 6 : 정보의 질

* 해당 지표는 아직 개발중이다. 프랑스 텔레비지옹은 해당 지표를 통해 방송사가 지켜야 할 윤리적 요소와, 대중에 대한 존중과 보호, 정확하고 공정하며 독립적인 정보 제공, 그리고 이에 대한 시청자 만족도를 측정할 것이라고 밝혔다.

② 새로운 콘텐츠 소비 행태에 적합한 플랫폼 제공

프랑스의 최근 콘텐츠 소비 행태는 선형 방송 소비는 감소하고 디지털 플랫폼을 통한 콘텐츠 소비는 증대되는 방향으로 변화하고 있다. 단적으로 프랑스의 일주일간 평균 콘텐츠 소비 시간은 21시간인데, 2015년 기준 프랑스의 18세-34세 인구는 온라인 상에서 영상 시청하는 데 일주일에 11.3 시간을, VoD를 통해 영상을 소비하는 데 10.8시간을 할애했다. 이러한 변화에 맞추어 공영 방송사는 콘텐츠 소비자의 수를 측정하기 위한 지표를 변화시키고, 콘텐츠를 제공한 다양한 디지털 플랫폼을 개발하고 있다.

[그림 4-17] 지표 7 : 디지털 시청자 (FTV의 디지털 플랫폼)

Indicateurs 7
Audiences numériques

a -Vidéos FTV vues, toutes plateformes et tous supports

2015 (réalisé)	2016	2017	2018	2019	2020
200	320	480	650	820	1 000

En milliers. Mesure réalisée mensuellement sur les plateformes éditées par FTV, les plateformes externes. Web, mobiles, tablettes et IPTV.

b - Couverture des plateformes FTV

2015 (réalisé)	2016	2017	2018	2019	2020
36,5 %	37,8 %	40 %	41,5 %	43 %	45 %

% de la population internaute de plus de 15 ans (panel représentatif Médiamétrie) ayant fréquenté au moins une fois au cours du mois une plateforme éditée par FTV sur web, mobiles ou tablettes (ie. visiteurs uniques).

- * 지표 7-a : 모든 플랫폼과 기기를 통한 FTV 영상 월간누적 조회수 (단위 : 천)
- * 지표 7-b : FTV 플랫폼의 영향력 (15세 이상 인구 중 한달에 한 번 이상 FTV의 플랫폼을 사용한 비율)

③ 문화/ 예술 관련 프로그램의 노출 확대

대중이 다양한 문화 유산과 예술 창작물에 접근할 수 있게 하는 것은 공영 방송사의 임무 중 하나이다. 이 임무를 수행하기 위하여 프랑스 텔레비지옹은 구체적인 두 가지 목표를 설정했다. 첫째는 콘텐츠에 선형, 비선형 방식 모두를 통해 접근 가능하게 만드는 것이며, 둘째는 시청자가 이러한 작품을 발견하고 이해하도록 지원하는 것이다. 첫번째 목표를 달성함으로써 교양 프로그램 혹은 문학, 음악을 다루는 다큐멘터리 등의 송출량이 증가하기는 했으나, 두번째 목표가 달성되었는지는, 즉 이러한 콘텐츠에 대한 대중의 이해도에 대해서는 의문의 여지가 있다. 이러한 이유로 프랑스 텔레비지옹은 문화와 관련된 이벤트 프로그램의 개발을 장려하여 대중들의 문화 리터러시를 증진시키고자

한다.

④ 스포츠 이벤트에 대한 접근 다양화

스포츠 중계 방송은 중계권을 둘러싼 경쟁이 극심하다. 이 때문에 프랑스의 몇몇 공영 방송사는 스포츠 중계 방송에 대한 투자를 줄이기로 결정하여 대중의 불만을 불러 일으키기도 했다. 프랑스 텔레비지옹은 합리적인 예산 내에서 TV 채널에서도 스포츠 이벤트를 시청을 보장하여, 많은 대중들이 이 이벤트에 접근할 수 있게 하는 방안을 모색했다. 또한 프랑스 텔레비지옹은 비인기 종목 경기 방영도 지속할 예정이다. 이는 비인기 종목 스포츠의 양성과 스포츠 채널의 다양화를 목적으로 한다. 이미 프랑스 텔레비지옹은 여성 스포츠와 장애인 스포츠 대회 홍보에 노력을 기울여왔다.

⑤ 프랑스 사회상을 반영하는 프로그램

텔레비전을 통해 방영되는 프로그램은 프랑스 사회의 이미지에 큰 영향을 미친다. 그러므로 프랑스 텔레비지옹은 프로그램에는 프랑스 사회의 사회적, 문화적 다양성이 반영해야 하며, 이를 통해 모든 시민들이 프랑스 사회에 포함된다는 느낌을 받을 수 있게 하고, 이를 통해 결과적으로 국가적 결속력을 높여야 한다. 프랑스 텔레비지옹은 두 가지 전략을 통해 이 임무를 수행한다. 첫번째는 방송상에서 더 다양한 인구를 노출시키는 것이며, 두 번째는 회사 내에서 채용 및 승진, 특히 방송과 연결된 의사 결정 위치에서도 인적 다양성을 확보하는 것이다.

상기 목적을 위하여 프랑스 텔레비지옹은 여러 공격적인 정책을 펼치고 다양성의 의미에 대한 고찰을 시도했지만 그 성과가 어땠는지는 명확히 밝혀지지 않았다. 회사는 지속적으로 결과를 개선하고 시청각 최고위원회와 함께 평가를 수행 할 예정이다.

다양성을 존중하는 ‘공정한 표상’은 작품을 통해 구현된 허구 세계 속에서도 지켜져야 하며, 뉴스 프로그램, 혹은 시사 프로그램을 위한 전문가 초청에서도 드러나야 한다. 방송 프로그램 내 여성의 등장 분량 또한 다양성 확보를 위해 프랑스 텔레비지옹이 중요하게 신경쓰고 있는 부분이다. 프랑스 텔레비지옹은 2012년부터 여성의 등장 분량에 주의를 기울여 왔으며 2020년에 프로그램을 통한 남녀 등장 비율을 각각 50%씩 달성하는 것이 목표이다.

다양성은 송신자 뿐만 아니라 수신자 측에서도 확보되어야 한다. 즉 방송 콘텐츠에

접근할 수 있는 인구의 다양성 또한 존중해야 하는 것이다. 이를 위해서 프랑스 텔레비지옹은 장애가 있는 시청자들의 접근성을 높이려고 많은 노력(자막 제공, 수화 통역 제공 등)을 기울였다. 프랑스 텔레비지옹은 장애인 접근성과 관련하여 최소한의 법적 책임을 다하는 것 이상으로 장애인 인구의 접근성을 높이기 위해 다양한 시도를 하고 있다.

예를 들어 프랑스 텔레비지옹은 자막 제공이나 수화 제공을 하는 콘텐츠 장르를 뉴스나 정보 채널을 넘어 더 확대해가고 있으며 디지털 플랫폼을 통해 제공하는 콘텐츠에 대해서도 해당 노력을 확대하고 있다

(3) 유연한 회사로의 이행

공영 방송사로서 프랑스 텔레비지옹은 시민들의 신뢰를 얻기 위한 모범적인 경영을 해나가야 한다. 구체적으로 말하자면, 이는 회사 재정의 투명한 관리, 효율적인 사용을 의미한다. 수년간 지속적인 적자를 기록하던 프랑스 텔레비지옹은 2015년 적자를 극복해냈다. 프랑스 텔레비지옹은 정부와의 협력을 통해 공영 방송사로서의 임무를 다하면서도 재정 건전성을 지키기 위해 여러 개혁을 단행한 덕분에 이러한 성과를 얻을 수 있었다.

프랑스 텔레비지옹은 COM 체결 기간인 2016년부터 2020년까지 매 해 균형 잡힌 영업 수입과 목표 순이익을 달성해야 한다. 프랑스 텔레비지옹은 이를 위해 관리 최적화와, 고정 비용 낭비를 최소화하려는 노력을 기울였다. 최근 몇 년간 이러한 노력의 최우선 전략은 비정규직 종사자 인원을 감축하고 이들에게 자발적 퇴직을 권고하는 것이었다.

문화부 장관의 지시에 따라 2015년 6월부터 프랑스 텔레비지옹은 정부로부터 경영진의 투명성과 지출 감사를 받고 있다. 이는 연례 보고서의 의무 제출을 통해 이뤄지며 윤리 담당관과 함께 투명성을 높이고 이해 충돌을 막기 위한 방책 또한 제시해야 한다.

① 디지털 혁신에 맞춘 전문직 개발

디지털 혁신은 프랑스 텔레비지옹에 두 가지 변화를 초래했다. 첫 번째는 인사 조직 방식의 변화, 회사의 기능의 변화이다. 두 번째는 직업군 역할의 재정의이다. 프랑스 텔

레비지옹은 이 같은 변화를 겪는 모든 직원을 지원하고 있다. 이 중에서도 임직원에 대한 디지털 교육이 필수적인 것으로 여겨지고 있다. 이들의 전문성을 기르는 것은 회사의 몫이며 현재 인사 정책의 가장 우선순위에 있는 임무이기도 하다

② 신뢰에 기반한 인사

의사 결정 속도를 높이기 위해서는 먼저 의사 결정 과정을 단순화할 필요가 있다. 이를 위해서는 각 직책에 자율성을 부과해야 하며 인사, 재정, 프로그램 제작 분야가 공유하고 있는 규칙의 틀 안에서 유연한 권한 위임을 가능하게 해야 한다. 이를 위해 가장 먼저 확보되어야 할 것은 의사 결정 과정과 결정권자의 권한에 대한 직원들의 신뢰이다. 이와 관련하여 프랑스 텔레비지옹은 2016년 말부터 회사에 대한 직원의 신뢰도를 측정하는 도구를 개발할 예정이다.

[그림 4-18] 지표 8 : 임금 총액

(단위 : 백만)

Indicateur 8
Masse salariale

2015 (réalisé)	2016	2017	2018	2019	2020
894,2	895	900	900	905	910

En M€. Masse salariale de FTV S.A. (compte 64 yc CICE, retraité des indemnités de départ en retraite et de licenciement et des suppléments de cachet.)

[그림 4-19] 지표 9 : 임직원의 신뢰 정도

Indicateur 9
Indice de confiance

2016	2017	2018	2019	2020
Conception	Réalisation de la 1 ^{ère} mesure et des premiers plans d'action	Réalisation de deux mesures supplémentaires		

*2016년 측정 도구 개발, 2017년 첫 측정, 2018년-2020년 추가 측정

[그림 4-20] 지표 10 : 제작 감사 정책 강화

Indicateur 10
Renforcement de la politique d'audits de production

Programmes de flux Audit de 95% des émissions au-delà de la deuxième saison					
2015 (réalisé)	2016	2017	2018	2019	2020
92%			95%		
Programmes de création Audit de 80% des séries ou collections (fiction et documentaire) au-delà de la deuxième saison					
75%*			80%		

* Fiction uniquement

- * 지표 10-a: 두 번째 시즌 이상의 프로그램의 95% 감사
- * 지표 10-b: 두 번째 시즌 이상 드라마나 픽션/ 다큐멘터리 작품집의 80% 이상 감사
- * 프로그램 수익과 지출 확인, 계약된 제작 회사의 수익 확인과 계약 갱신 시 재협약 내용 준비에 대한 회사 내규에 따른 감사

③ 새로운 자원 확보

프랑스 텔레비지옹은 재정적 독립성을 확보하기 위해 상업 수익을 확대하고자 한다. 이를 위해 프랑스 텔레비지옹은 광고 수익을 확대하고 재방송 프로그램을 시청할 수 있는 가입형 VoD 서비스 제공을 통해 수익을 창출할 예정이다.

[그림 4-21] 상업 수익 확대

(단위 : 백만)

Indicateur 11
Développement des recettes commerciales

2015 (réalisé)	2016	2017	2018	2019	2020 ^a
11,3	13,6	9,1	12,4	19,6	32,1

En M€, Résultats d'exploitation des filiales commerciales et reversements de FTD à FTV au titre des activités sur lesquelles FTD a été mandatée par FTV.

*FTD(France Télévision Distribution - 상업화/유통을 담당하는 FTV의 자회사)에서 FTV로의 상환액

2) 아르테(Arte)

(1) 역사 및 채널현황

아르테는 프랑스와 독일이 공동 출자하여 설립한 방송국으로 2012-2016에 이어 2017-2021 기간에도 프랑스 정부와 COM을 체결했다. 아르테는 방송의 획일화를 피하기 위해 독창적인 창작물을 만들어내는 것을 첫 번째 아젠다로 삼는다. 이에 더해 특히 유럽의 두 국가가 공동 설립한 방송국인만큼 유럽적 정체성의 강화 또한 중요한 과제로 둔다. 이 같은 아젠다와 과제를 중심으로 아르테는 총 9개의 전략적 목표를 수립했으며 각 목표에 해당하는 평가 지표를 제시한다.

(2) 평가

독창적인 창작물과 프로그램을 제공을 통한 제작 환경의 어려움 극복

아르테는 문화 프로그램 제작, 송출에 특화되어 있다. 아르테가 내세우는 프로그램 제작의 중심 가치는 개방성, 독창성, 개인의 해방, 다양한 사회와 문화 간의 소통이다. 아르테의 다큐멘터리 프로그램은 그 관점의 독창성과 완성도를 인정받아 왔다. 여기서 더 나아가 아르테는 픽션 장르 인재의 양성소로서의 역할도 자처하고 있다. 아르테는 어른들을 위한 애니메이션 영역에서 선구자적 역할을 해 왔으며, 영화 채널 아르테 시네마(Arte Cinema), 공연 채널인 아르테 콘서트(Arte Concert) 또한 문화 프로그램 특화 방송사로서의 아르테의 위치를 공고히 해 준다. 한편 아르테는 혁신적이고 실험적인 시도를 하는 것에도 주저하지 않는데, 그 예로 최근 참여한 VR을 활용한 비디오 게임 제작을 들 수 있다.

상기 목표를 달성하기 위해 아르테는 다음과 같은 임무들을 수립했다.

① 아르테의 가치와 창의적 특수성을 명확하게 보여줄 것

[그림 4-22] 지표 1 : 유럽 시청각, 영화, 멀티미디어 작품의 창작 및 유통 투자 금액
(단위 : 백만)

INDICATEUR 1 : ENGAGEMENT DE PRODUCTION D'ŒUVRES AUDIOVISUELLES, CINÉMATOGRAPHIQUES ET MULTIMÉDIA EUROPÉENNES (en M€)

ANNÉE	PRÉV. 2016	2017	2018	2019	2020	2021
CIBLE	> 77 M€	≥ 84 M€	≥ 85 M€	≥ 86 M€	≥ 88 M€	≥ 90 M€

② 독창적인 프로그램 제공을 강화할 것

[그림 4-23] 지표 2 : ARTE 프랑스의 오리지널 제작 프로그램의 총 시간

OBJECTIF - Développer l'attrait et l'exposition de l'offre éditoriale

INDICATEUR 2 : VOLUME HORAIRE DE PROGRAMMES INEDITS ENGAGES PAR ARTE France

ANNÉE	PRÉV. 2016	2017	2018	2019	2020	2021
CIBLE	910 heures	+ 7 %	> 2017	> 2018	> 2019	> 2020

et + 10 % en 2019 et + 15 % en 2021 par rapport à 2016

* 2016년 총 910시간을 기준으로 점점 시간을 늘려 2019년엔 2016년 대비 10%, 2021년엔 2016년 대비 15% 이상 확대 시키는 것이 목표

* 총 프로그램 시간에는 프로그램장르별(다큐멘터리, 픽션, 공연 방송) 세부목표사항 정해짐

③ 언제 어디서나 아르테 프로그램을 송출할 것

[그림 4-24] 지표 3 : 송출 방식과 지역을 모두 포함한 월간 온라인 동영상 조회수

(단위 : 백만)

OBJECTIF – Disséminer l’offre d’ARTE

INDICATEUR 3 : NOMBRE DE VIDÉOS VUES EN LIGNE PAR MOIS (SUR L’ENSEMBLE DES TERRITOIRES ET DES MODES DE DIFFUSION) (en Millions)

ANNÉE	ESTIM. 2016*	2017	2018	2019	2020	2021
CIBLE	23 M°	> 2016	> 2017	> 2018	> 2019	> 2020

Doublement sur la durée du COM (+ 50 % en 2019 et + 100 % en 2021 par rapport à 2016)

* 2016년 2천300만을 기준으로 COM 체결 기간 동안 두 배 이상 달성 하는 것을 목표로 함. 2019년에는 2016년 대비 50% 이상, 2021년에는 100% 이상

유럽 내 송출을 확대하고 프로그램의 유럽적 특성을 높이기

유럽 연합은 브렉시트, 이민자 문제, 극우주의 정당의 득세 등 유럽 연합에 대한 회의의 주의를 강화하는 사건들에 마주치고 있다. 아르테는 이러한 회의적 분위기를 일신하고 유럽적 정체성을 공고히 하는 것을 사명으로 삼고 있다. 따라서 정보 프로그램, 문화 프로그램, 영화 채널 등에서 유럽의 가치가 표현되는 유럽 제작 콘텐츠의 비율을 높이는 것이 주요 달성 목표로서 COM에 기재되어 있다. 특히 아르테는 2016년부터 젊은이들을 위한 온라인 필름 페스티벌인 아르테 키노 페스티벌(Arte Kino Festival)을 열고 있다. 이 페스티벌은 청년 세대가 유럽적 가치를 공유하게 만들고, 이를 바탕으로 하여 이 가치가 반영된 프로그램 제작을 촉진하는 것을 목표로 한다.

① 유럽에 관련된 콘텐츠를 제작하고 창의적인 관점에서 유럽 연합 공동 제작 프로젝트를 소개할 것

[그림 4-25] 지표 4 : 방영되는 콘텐츠 중 유럽 콘텐츠 비율

OBJECTIF - Favoriser la production et la diffusion d’œuvres européennes

INDICATEUR 4 : PART DES ŒUVRES EUROPÉENNES DANS LES ŒUVRES DIFFUSÉES

ANNÉE	PRÉV. 2016	2017	2018	2019	2020	2021
CIBLE	85 %	≥ 85 %	≥ 85 %	≥ 85 %	≥ 85 %	≥ 85 %

② 야심찬 유럽 프로그램을 공동 제작할 것

[그림 4-26] 지표 5 : 유럽 영화 창작에 투자하는 재정 지원 비율

OBJECTIF - Promouvoir le cinéma français et européen

INDICATEUR 5 : PART DES RESSOURCES D'ARTE FRANCE DESTINÉE À L'ENGAGEMENT DE PRODUCTION D'OEUVRES CINÉMATOGRAPHIQUES EUROPÉENNES

ANNÉE	PRÉV. 2016	2017	2018	2019	2020	2021
CIBLE	3,5 %	≥ 3,5 %	≥ 3,5 %	≥ 3,5 %	≥ 3,5 %	≥ 3,5 %

③ 아르떼를 프랑스 대중과 유럽 대중에게 더 잘 노출시킬 것

[그림 4-27] 지표 6 : 프랑스 시청자 비율

OBJECTIF - Accroître l'impact de la chaîne en France et en Europe

INDICATEUR 6 : PART D'AUDIENCE FRANCE

ANNÉE	PRÉV. 2016	2017	2018	2019	2020	2021
CIBLE	2,2 %*	≥ 2,2 %	≥ 2,2 %	≥ 2,2 %	≥ 2,2 %	≥ 2,2 %

* 이는 방송 산업 전반의 상황에 따라 조정 가능 함. 2012 -2016년 체결한 COM에서 최종 달성한 수치는 1,95%였음.

책임감 있고 혁신적인 회사로의 변모

① 회계 관리 혁신

[그림 4-28] 지표 7 : 상업 수익 비용 확대

(단위 : 백만)

OBJECTIF – Maintenir une gestion maîtrisée et économe

INDICATEUR 7 : MONTANT DES RECETTES COMMERCIALES

ANNÉE	PRÉV. 2016	2017	2018	2019	2020	2021
CIBLE	2,3 M€	2,35 M€	2,39 M€	2,44 M€	2,49 M€	2,54 M€

[그림 4-29] 지표 8 : (공공 서비스 지출 + 행정 비용 지출) / 총자금

INDICATEUR 8 : (DÉPENSES DE SERVICES COMMUNS + DÉPENSES D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE) / TOTAL DES RESSOURCES

ANNÉE	PRÉV. 2016	2017	2018	2019	2020	2021
CIBLE	2,4 %	< 2,4 %	< 2,4 %	< 2,4 %	< 2,4 %	< 2,4 %

② 재정 전략에 따른 임직원에 대한 지원

[그림 4-30] 지표 10 : (정규직 임금 + 비정규직 임금) / 총자금

OBJECTIF – Accompagner les salariés d'ARTE en cohérence avec la stratégie

INDICATEUR 9 : (DÉPENSES DE PERSONNEL PERMANENT + DÉPENSES DE PERSONNEL DE RENFORT ET DE REMPLACEMENT) / TOTAL DES RESSOURCES

ANNÉE	PRÉV. 2016	2017	2018	2019	2020	2021
CIBLE	7,7 %	< 7,7 %	< 7,7 %	< 7,7 %	< 7,7 %	< 7,7 %

3) 미디어 몽드(Media Monde)²⁰⁾

(1) 역사 및 채널현황

미디어 몽드는 2013-2015에 이어 2016-2020 기간 동안에도 정부와 COM을 체결했다. 방송사의 이름에서도 드러나듯 (Monde, 세계) 미디어 몽드는 주로 국제 뉴스나 콘텐츠를 취급하며 다른 한편으로는 여러 국가에 프랑스 문화와 언어를 전파하는 목적을 지닌다. (특히 근래에는 아프리카 마그레브 지역에서의 송출량을 늘리고 있다.) 앞서 두 방송사와 마찬가지로 미디어 몽드의 COM에도 상기된 방송사의 특성에 맞는 구체적 지표가 제시된다.

(2) 평가

① 인지도 확보를 위한 노력

미디어 몽드는 자체 제작 콘텐츠에 대한 노출을 높이기 위한 목적으로 2017년부터

20) Senat, Le contrat d'objectifs et de moyens 2016-2020 entre l'Etat et France Medias Monde, https://www.senat.fr/rap/r16-147/r16-147_mono.html

2020년까지 마케팅/커뮤니케이션 분야에 120만 유로 규모를 투자할 예정이다.

[그림 4-31] 지표 1 : 기존 시청자층에서의 전반적인 인지도와 만족도 평가

지표 1.1 : 인지도 측정

INDICATEUR N°1		APPRECIATION GLOBALE DES CHAINES DE FMM DANS LEUR ZONE TRADITIONNELLE D'INFLUENCE Notoriété totale et taux de satisfaction					
1.1 Suivi de la notoriété totale		2015 REALISATION	2016 CIBLE	2017 CIBLE	2018 CIBLE	2019 CIBLE	2020 CIBLE
NOTORIETE POUR FRANCE24							
ZONE AFRIQUE							
étude TNS- Africoscope							
- Notoriété grand public - en %		89%*	hausse ou stabilité vs la moyenne obtenue en 2016 compte tenu du changement de méthodologie de l'étude Africoscope				
- Notoriété cadres et dirigeants - en %		98%*	hausse ou stabilité vs la moyenne obtenue en 2016 compte tenu du changement de méthodologie de l'étude Africoscope				
ZONE MAGHREB							
étude TNS- Maghreboscope							
- Notoriété grand public - en %		58%	hausse ou stabilité vs n-1				
- Notoriété cadres et dirigeants - en %		95%	hausse ou stabilité vs n-1				
ZONE EUROPE							
étude Affluent							
- Notoriété cadres et dirigeants - en %		30%	hausse ou stabilité vs n-1				

* 지역별 목표를 상이하게 지정하여 아프리카 지역, 마그레브 지역, 유럽 지역의 시청자 인지도(Notoriété grand public)와 특정 직급 이상 시청자들의 인지도 평가(Notoriété cadres et dirigeants)를 조사. 조사는 리서치 기업인 TNS와 IPSOS를 통해 진행. 구체적으로는 만족도의 전년 대비 유지 혹은 증가를 목표로 함.

[그림 4-32] 지표 1.2 : 방송 전문성, 공정성, 목적 평가

1.2 Opinions favorables évaluant les valeurs d'expertise, d'objectivité et de référence		2015 REALISATION	2016 CIBLE	2017 CIBLE	2018 CIBLE	2019 CIBLE	2020 CIBLE
APPRECIATION POUR FRANCE24							
ZONE AFRIQUE							
étude Africoscope - cible cadres & dirigeants							
- % d'opinions favorables sur les valeurs expertise, objectivité et référence pour la chaîne France 24		n.a	maintien d'un niveau équivalent à la moyenne obtenue en 2016 compte tenu du changement de méthodologie de l'étude Africoscope				
ZONE MAGHREB							
étude Maghreboscope - cibles cadres & dirigeants							
- % d'opinions favorables sur les valeurs expertise, objectivité et référence pour la chaîne France 24		n.a	maintien d'un niveau équivalent à la moyenne obtenue en 2016				

* France 24 채널에 대해 아프리카, 마그레브 지역에서의 전문성, 공정성, 목적에 대한 특정 직급 이상 직원들의 긍정적 평가의 비율.

[그림 4-33] 지표 3 : 선형 / 비선형 시청자들의 주간 평균 수

(단위 : 백만)



* France media monde 프로그램의 주간 평균 시청 수

② 새로운 콘텐츠 개발

미디어 몽드는 다양한 언어로 채널을 제공하여 시청자 수를 늘리고자 했다. 아메리카 대륙을 목표로 하는 프랑스 24 채널의 스페인어 버전 런칭은 TV 방송 프로그램에 더해 디지털 플랫폼을 통한 콘텐츠 또한 포함할 예정이다.

[그림 4-34] 지표 2 : 프랑스 24 채널 스페인어 방영 런칭 일정



2015년 : 2013년-2015년 COM 계약에 합치되는 실행 가능성 검토와 프로젝트 소개

2016년 : 준비 작업과 자회사 설립

2017년 : 2017년 가을 스페인어 버전 프랑스 24 채널 런칭
 2018년 - 2020년 : 2019년부터 시청자 만족도에 대한 질적 측정을 할 수 있는 방안 마련
 * 아메리카 대륙에서 스페인어로 된 프랑스 24채널 송출 가구 수 (단위 : 백만)

③ 디지털 시대에 적합한 사업 전략

미디어 몽드는 기존의 모든 디지털 플랫폼에서 콘텐츠 노출을 강화함으로써 유통 채널을 다양화 하는 전략을 지속할 것이다. 특히 이는 젊은 시청자 층에게 인터넷 상에서도 양질의 정보를 제공을 보장하기 위해서도 필요한 전략이다. 특히 미디어 몽드는 소셜 미디어 서비스 상의 콘텐츠 노출 확대를 강조하고 있으며, 특히 젊은층을 타겟으로 하는 콘텐츠의 경우 우선적으로 인터넷 상의 공유를 진행하고 있다.

2015년 2천 9백만인 TV/라디오 시청, 청취자 수는 2020년 3천 7백만을 목표로 하고 있으며, 월별 비디오/ 라디오 시청 및 청취 수는 2015년 기준 4천2백만에서 2020년 5천 3백만을 목표로 한다. 마지막으로 소셜미디어 상의 시청자 수는 2015년 3천 5백만을 기준으로 매해 그 전 해보다 늘어가는 것으로 목표로 최종적으로 2020년에는 6천만 명의 시청자를 확보하겠다는 계획이다.

[그림 4-35] 지표 4 : 디지털 플랫폼이나 소셜 미디어를 통한 월별 시청자 수

(단위 : 백만)

INDICATEUR N°4	PERFORMANCES NUMERIQUES DE FRANCE MEDIAS MONDE					
	Audience sur les environnements numériques (environnements propres et partenaires) et sur les réseaux sociaux					
	2015 REALISATION	2016 CIBLE	2017 CIBLE	2018 CIBLE	2019 CIBLE	2020 CIBLE
AUDIENCE ENVIRONNEMENTS NUMERIQUES FRANCE MEDIAS MONDE	29,4M	30,8M	32,3M	33,8M	35,5M	37M
SUIVI DE L'INDICATEUR						
* Audience environnements numériques France 24 visites/ mois (en millions)	16,3M					
CONSOMMATION DES VIDEOS/ SONS						
Nombre de démarrage de produits vidéos/ sons par mois	42M	44M	46M	48M	50,6M	53M
AUDIENCE COMMUNAUTES ET RESEAUX SOCIAUX FRANCE MEDIAS MONDE						
	35M	hausse vs n-1				60M

* 첫 행은 미디어 몽드의 TV/ 라디오 시청/청취자를 합친 수

* 월별 비디오/ 라디오 시청 및 청취 수

* 소셜 미디어 상의 시청자 수

④ 시장 변화에 맞춘 국제 노출 전략

시장 변화에 맞추어 미디어 몽드는 지역별 우선순위를 정해 지역별 맞춤형 전략을 구상한다. 아프리카에서는 프랑스 24 채널을 프랑스어와 영어로 송출하는 데 초점을 맞추며, 마그레브와 중동 지역에서는 프랑스 24채널의 현재 위치를 유지하는 것이다. 미주 지역에서는 앞서 설명한 바와 같이 스페인어로 된 프랑스 24채널 개발과 같은 다국어 개발에 우선 순위가 부여된다. 지상파 방송을 의미하는 TNT(Télévision Numérique Terrestre)는 아프리카 대륙에서도 2015년 그 서비스를 시작했다. 이에 프랑스 24 채널 또한 아프리카 지상파 방송을 통한 프로그램 송출을 확대할 계획이다. 지표 5는 2015년 기준 프랑스 24채널의 프로그램이 아프리카 TNT의 전체의 55%를 차지했음을 보여주며 2020년까지 62%로 확대할 계획임을 나타낸다.

[그림 4-36] 지표 5 : 아프리카 TNT에서의 방영 확대



[그림 4-37] 지표 6 : HD 방송 확대

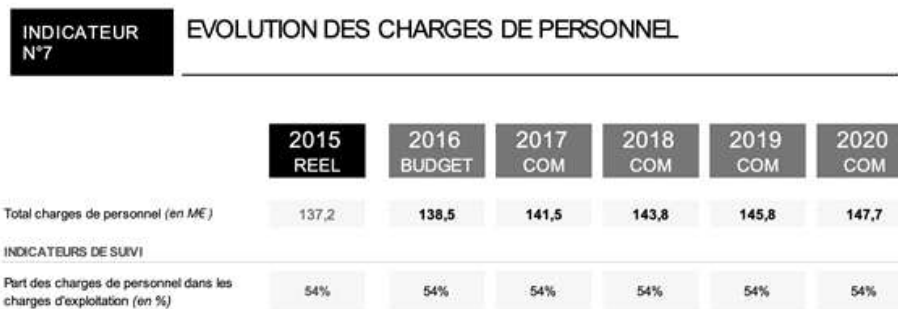


* 프랑스 24 채널 중 HD로 변경된 비율 : 2020년까지 HD 비율은 80-100%로 확대(2015년 기준 프랑스 24채널은 SD 방송)

⑤ 인적 자원 관리

미디어 몽드의 COM의 평가 지표 중 인적 자원 관리와 관련된 지표는 임금 총액과 성평등을 다루고 있다. 먼저 임금 총액은 COM 계약 기간 동안 매년 1.5% 이상 증가해야 하며, 성평등과 관련해서는 양적/질적 평등을 모두 추구한다.

[그림 4-38] 지표 7 : 인사 비용 (급여, 수당, 보험금, 사회 보장 등 모두 포함)



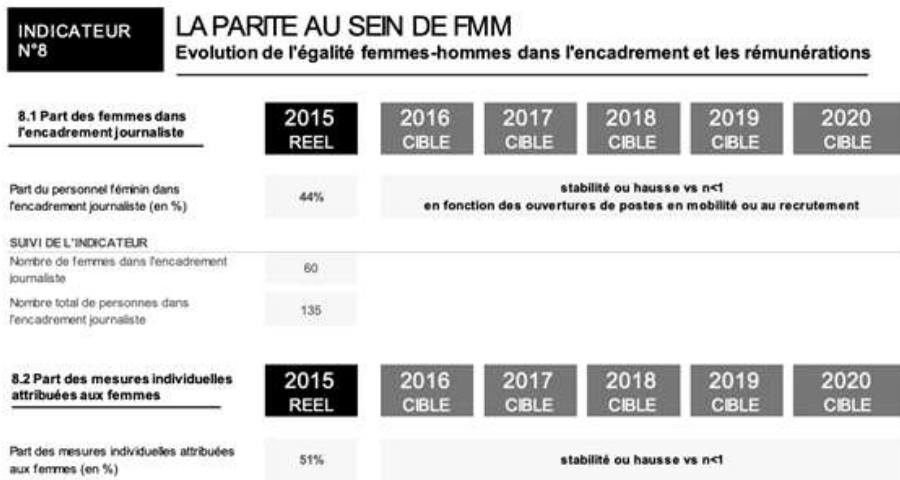
* 인사 비용 총액 (단위 : 백만)

* 경영 비용 중 인사 비용에 투자되는 비율

[그림 4-39] 지표 8 : 임금 제공에 있어서 성평등

지표 8.1 : 보도국에서의 여성의 비율

지표 8.2 : 승진이나 연봉 상승에서 여성이 차지하는 비율



* 2015년 기준 전체 135명의 보도국 직원 중 60명이 여성으로 44%를 차지함. 2016년-2020년의 기간 동안 매년 전 해 보다 비율을 같거나 높이는 것이 목표

[그림 4-40] 지표 9 : 전체 재정 중 자체 자금 비율 확대



* 재정 건전성 확보를 위한 자체 자금 비율의 점진적인 확대를 목표로 유럽 연합측 지원금을 제외한 자체 자금을 2015년 7백 90만 유로에서 2020년 15%가량 증가한 9백만 유로를 목표로 한다.

제 5절 해외 사례 분석 결과의 시사점

이 장에서는 미국, 캐나다, 영국, 프랑스를 중심으로 외국의 정부지원채널 운용사례를 채널현황, 관련정책, 재정지원 그리고 평가요소를 중심으로 살펴보았다. 이를 통해 한국의 공공 및 공익채널 운용제도와 관련된 시사점을 살펴보고자 했다. 다음은 이에 대한 요약과 시사점이다.

1. 미국 사례 분석 결과

미국의 방송 공익성은 공익(public interest)을 공중의 이익(public's interest)과 동일시 하는 시장주의적인 공익성 개념으로 대변된다. 일부 예외적인 경우 일시적으로 공익주의 방송이념이 등장하긴 했지만, 전반적으로 '최대다수의 최대행복'을 벤담의 공리주의적인 시청자복지론을 강조하는 시장주의 공익성 개념이 주류였다. 즉, 시장 경쟁을 통해 다수의 시청자가 각자의 지불의사 수준에서 선호하는 프로그램을 제공받을 수 있는 시청자복지가 달성될 수 있다는 것으로 볼 수 있다. 특히, 다매체·다채널 시대가 되면서 방송의 공익성 개념은 전파회소성의 논리보다 시장효율성을 더욱 강조하는 추세이며, 1996년 통신법에는 이처럼 변화한 방송의 공익성 개념이 잘 나타나 있다. 미국에서 방송의 공익성을 목표로 하는 대표적인 채널은 PEG채널, PBS, C-SPAN이다.

첫째, PEG 채널은 프랜차이즈 계약이 이루어지면 의무 전송이 이루어져야 하는 공익 목적의 채널이라는 점에서 국내의 공공·공익채널과 유사한 성격을 가지고 있다. 무엇보다 이 채널의 목적은 지역성을 기치로 지역민에 필요한 정보제공과 자유로운 표현의 자유의 장을 제공하는 것이라 요약할 수 있다. 하지만 미국의 PEG 채널의 가장 큰 차이점은 전국단위의 방송을 편성하는 것이 아니라, 해당 프랜차이즈 계약이 적용되는 지역의 공공적 목적을 위해 사용된다는 점이다. 즉 주로 지역정부 차원(주로 LFA)에서 프랜차이즈(허가)가 이루어기 때문에 연방정책 이외에 주법에 의해 영향을 받는다. 지역프랜차이즈 주체의 결정에 따라 재정지원이나 내용에 영향을 받기 때문에 이에 따라 채널의 존재나 규모가 결정되고, 예산지원 및 프로그램 편성이 좌우된다.

그리고 PEG채널의 역사를 보면 자원부족에 대한 논의는 지속적으로 있어왔지만 최근

연방통신위원회의 정책이 PEG 채널 운용에 작용하고 있다는 점도 주목할 부분이다. 많은 주들이 PEG 채널에 대한 별도 지원금을 순차적으로 폐지하면서 기존 사업자의 프랜차이즈 계약 종료와 함께 지원이 줄고있고, 연방통신위원회가 처음으로 케이블회사로부터 받는 케이블 서비스와 관련 없는 비금전적 기여(nonmonetary contributions)를 5% 프랜차이즈료에 포함시키도록 하는 조치와 함께 주정부를 포함한 지역프랜차이즈 주체에 대한 관할 감독권을 행사하는 명령을 발표함으로써 더더욱 PEG 채널운용을 어렵게 하고 있다는 것이다.

둘째, 1967년 공영방송법(*Public Broadcasting Act*)에 의해 정치로부터 독립적인 자금을 제공하는 조직인 공영방송을 위한 주식회사(CPB)가 설립되었다. 미국의 공영방송공사(CPB)는 재무부 장관이 관리하는 공영방송기금으로 운영되는데 이 중 연간 예산의 대부분(약 89%)을 TV(PBS)와 라디오 방송국(NPR) 운영과 프로그래밍을 위해 지원한다. 그 중 75퍼센트는 텔레비전에, 52퍼센트는 라디오에 할당된다. 이러한 점은 한국의 방송통신발전기금이나 정부지원을 통해 이루어지는 채널운영과 유사하다고 볼 수 있다. 그러나 상업 네트워크와 달리, PBS는 방송국이나 프로그램을 소유하지 않고 회원국이 지원하고 관리한다는 측면에서는 차이가 있다. 그리고 공영방송에 대한 자금 지원의 대부분이 비정부 출처에서 나온다는 점도 특징이자 차이점이다.

자금의 대부분은 방송국 지원에 쓰이며, 이 중 TV 자금의 25%와 라디오 자금의 23%만이 프로그래밍에 사용되고 있다. 평가적 측면을 보면, 공영방송공사로부터 예산을 지원받는 PBS의 경우 방송사가 공영방송공사(CPB)가 지원하는 목적의 지역의 교육적, 정보적, 문화적 성격을 갖춘 지역공동체의 필요를 충족하는 프로그램을 일정하게 편성함으로써 상당한 비중의 공익적 프로그램을 편성하고 있다는 것을 증명해야 한다.

지원예산의 배분기준은 첫째, 방송국이 공적 방송서비스를 제공하기 위해 필요한 지역사회의 필요성과 요구, 둘째, 해당 지원의 증가에 의한 비연방 재정 지원(non-federal fund)의 유지 및 새로운 원천에 대한 인센티브, 셋째, 공공 라디오 방송국의 기본 보조금을 고려하여 결정한다.

그리고 해당 방송국이 지역사회 자문위원회 설치를 의무화하고 있는데 운영방법으로 자문위원회가 정기적으로 개최되도록 보장하기 위해 선의의 노력을 기울여야 하며, 자문위원회 구성원들이 자문위원회 회의에 정기적으로 참석해야 하며, 자문위원회 구성

은 지역 사회의 다양한 필요와 이익을 합리적으로 대표해야 한다. 그리고 위원회는 방송국이 수립한 프로그래밍 목표, 방송국이 제공하는 서비스 및 방송국이 제공하는 중요한 정책 결정을 검토한다. 또한 방송국의 관리 기구에 의해 결정된 다른 모든 책임을 이사회에 위임할 수 있다. 위원회는 방송국의 프로그래밍 및 기타 정책이 방송국이 서비스하는 지역사회의 전문화된 교육 및 문화적 요구를 충족하는지 여부에 관하여 방송국에 조언해야 하며, 방송국이 그러한 요구를 충족하기에 적절한지에 대해 권고할 수 있다. 그런데 위원회의 역할은 본질적으로 자문으로 제한하고 있고, 일상적 관리 또는 운영에 대한 통제권을 행사할 수 있는 권한을 가지고 있지 않다.

한편 비상업적 교육 텔레비전 방송국의 면허소지자와 위원회에 배포하거나, 위성 상호 접속 목적으로 지정하는 국가 기관 및 공공 무선 통신 위성에 참여하는 공공 통신 주체의 위성 상호 접속 시스템의 교체, 개축 또는 업그레이드에 따른 자본 비용 및 시스템의 관련 유지를 위한 ‘공영방송 위성연계 기금’도 1991년 이후 운용되고 있다.

비상업 방송국은 일반적으로 일반 연방통신위원회 방송 규칙에 따르지만 일부 예외는 있다. 연방통신위원회는 일부 비상업적 방송사의 특정 지배구조를 요구한다. 대학이나 정부에 소속되지 않은 비상업적 TV 방송국은 “임원, 이사, 이사회 구성원이 지역사회의 교육, 문화, 시민 단체를 광범위하게 대표한다는 증거”를 제출해야 한다. 이 기준을 충족하기 위해 비상업적 TV 방송이나 방송사업 신청자는 과반수 (50퍼센트 이상)가 지역 사회를 대표하도록 구성해야 한다.

연방통신위원회의 프로그래밍 요구 사항에 따르면 비상업적 방송의 허가는 “교육적” 목적으로만 가능하다. TV 방송국은 면허가 “기본적으로 지역사회의 교육적, 문화적, 오락적 프로그램을 포함하는 교육 프로그램의 발전을 위해서 사용될 것이라는 것을 보여 주어야 한다. 반면에 연방통신위원회는 비상업 방송국의 교육적 사명 이외에 일정량의 방송 시간을 지역 뉴스 전용으로 편성하도록 요구하는 등의 공익적 프로그래밍 규칙에 대한 규정을 채택한 경우는 없다. 공영 TV 방송국은 의무전송규칙(must-carry rules)에 따르지만 상업 방송사와는 달리, 재송신동의(retransmission consent)에 의한 대가를 산정 받을 수 없다.

연방 CPB 전용인 비상업적 방송국 자체에 대한 자금 지원은 방송국의 규모, 방송국이 조달할 수 있는 비연방 달러 금액을 고려하는 공식에 따라 CSG(Community Service

Grants)를 통해 분배된다. 이 기금지원은 지역사회에 단독 서비스를 제공하며, 지역 프로그램이든 전국 프로그래밍이든 프로그램 예산에 사용될 수 있지만 방송 기반 시설과 보조 방송국 운영을 지원하기 위해 동일한 부분(최소한 TV 방송국용)으로도 사용된다.

셋째, C-SPAN의 운영은 업계의 자발적 재정 지원에 의존하는 체계다. 현재 가입자당 약 10센트의 C-SPAN을 위한 수수료를 부과한다. 케이블 사업자들은 캘리포니아, 미시건, 위스콘신, 그리고 펜실베이니아의 4개의 주에서만 지원하고 있고, 12개 주(Arizona, Alaska, Colorado, Connecticut, Florida, Illinois, Montana, Nebraska, Ohio, Oregon, South Carolina, and Washington)에서 SPAN은 주로 주 정부의 자금 지원을 받는다. 예를 들어 워싱턴 주의 TVW는 운영 자금의 85%를 주 정부에서 받고, 15%만 사적 자금에서 충당 받는다. SPAN의 연평균 운영 예산은 95만3천 달러지만, 예산 규모는 방송사별로 다르고 펜실베이니아의 경우는 최대 450만 달러의 예산으로 운영된다.

SPAN 채널은 의무전송채널이 아니기 때문에 재원의 한계도 있다. 주(州) 전체에 걸쳐 취재를 하기 위해서는 주(州)의 모든 지역 운영자와의 계약을 맺어야 하는 부담이 있다. 반면 SPAN은 공영방송과 달리 프로그램 운송료를 받을 수 있도록 되어 있어 이를 방송사가 부담해야 한다. 이를 통해 하나의 잠재적 재원을 제공받고 있지만 케이블 사업자들로부터 이러한 수수료를 받고 있는 경우는 매우 제한적이다.

위성방송의 경우 DBS(직접 방송 위성) 사업자는 자격을 갖춘 프로그래머가 사용할 수 있도록 채널 용량의 4%를 교육적 또는 정보적 성격의 비상업적 프로그래밍으로 제공해야 한다. 그러나 위성방송의 경우 지역프로그램 제공이 비용을 증가시키기 때문에 이러한 사례는 현재 알래스카가 유일하다.

미국 대법원은 1933년 처음 공익 기준에 대해 제시했는데 당시 법원은 ‘공공의 편익, 이익, 필요’를 근거로 연방라디오위원회(Federal Radio Commission)의 허가권을 인정하였다. 그러나 공익을 근거로 연방통신위원회가 방송사업자의 프로그램 통제, 사업경영, 방송정책까지 규제할 수는 없다고 판시함으로써 공익의 기준을 매우 좁게 해석했다(FCC v. Sanders Bros. Radio Station, 309 U.S. 470, 1940). 그 후 1940년 NBC사건(NBC v. United States, 319 U.S. 190, 1943)에서 연방통신위원회는 방송 산업에서 광범위한 영향력 가지고 있으며, 공익이란 연방통신위원회가 규제 권력을 집행하기 위한 기준이고, 공익 기준은 합헌적으로 모호하지 않다고 판시했다. 또한 공익과 내용규제의 정당화 근

거로 주파수의 희소성 원칙을 제시함과 함께 허가나 재허가 취소는 수정헌법 제1조를 위반하지 않는다고 판시한 바 있다(윤성욱, 2014).

이후 방송의 공익성을 실현하기 위한 방법에 대해서는 몇 번의 소송에서 법원의 판단이 엇갈린 경우가 있었다. 예를 들어, 라디오 방송사의 장르(포맷)를 규제하지 않겠다는 FCC의 결정을 지지하면서 시장에서의 자율 규제가 커뮤니케이션법의 공익 기준을 수행하는 데 보다 합헌적인 수단이라고 인정한 반면(FCC v. WNCN Listeners Guild, 1981), 케이블 방송사의 지역방송 의무재송신 규제에 대해 지역방송의 보호, 정보원의 다양성으로부터 광범위한 정보 보급, 시장에서의 공정 경쟁 측면에서 공익을 달성한다고 판단하기도 했다(Turner Broadcasting System. inc. v. FCC. 520 U.S. 180, 1997). 그럼에도 불구하고 방송의 사회문화적 영향력이 크기 때문에 방송에는 공익성이 요구된다는 점을 인정하고 재허가 등의 방송 평가에 거시적 기준으로 적용하고 있는 것으로 보인다.

일반적으로 공공 또는 공영방송에서의 “공공“은 주로 “정부“를 의미하지만, 미국에서는 공영방송에 대한 자금 지원의 대부분이 비정부 출처에서 발생하는데 이는 역사적으로 정부의 간섭을 최소화하고 방송의 정치적 독립성을 유지하기 위한 목적에서 기인한다. 이러한 정책을 실현하기 위한 방법에 있어서는 상당 부분을 시장의 자율기능에 위임하고 있다. 이에 더해 기본적으로 표현의 자유를 기타 기본권에 비해 상대적으로 중시하는 전통을 가지고 있다. 따라서 방송에 대한 공익성에 대한 기본적 이념으로서의 가치는 있지만 이를 실현하는 규제 방법은 내용에 근거한 규제(content-based regulation) 보다는 내용중립적 규제(content-neutral regulation)를 우선시한다. 이러한 이유로 현재까지 방송사업자에 대한 내용규제는 최소화하는 것을 원칙으로 하고 있고, 이러한 전통은 지속되고 있는 것으로 보인다.

방송 매체 정책을 집행하는 차원에서의 상위개념으로서의 공공성 또는 공익성은 연방통신위원회의 정책과 법원의 판례를 통해 그 정당성을 확인할 수 있지만 국가 차원에서 사업자에게 특정한 채널을 선정하거나 평가하는 시스템은 아니다. 따라서 공공의 편의, 이익, 필요라는 거시적이고 상위 원칙으로서의 방송 이념을 토대로 공영방송과 기타 C-SPAN과 같은 방송을 관리하고 있고, 주로 재정지원 및 감독 기능을 하고 있다. 채널 선정은 내용을 바탕으로 한 규제에 가깝기 때문에 연방통신위원회나 기타 법령을 통한 세부적 기준이나 평가요인을 발견하기도 어렵다.

따라서 운영 중인 채널이 이러한 기본적 원칙을 준수하고, 지역 정보(뉴스), 다양성, 창의성, 교육적 목적으로 교양 및 엔터테인먼트 프로그램을 포함한 콘텐츠를 제작 및 편성한다면 재허가에도 문제가 없다고 본다. 이외에 기술적, 내용적, 서비스 및 재정관리에 대한 사항이 평가의 고려 사항이 될 수 있다. 그리고 헌법적 보호 영역 밖인 즉 표현의 자유로부터 보장받지 못하는 내용편성 등으로 인한 특별한 문제가 없다면 재허가에 큰 영향을 주지 않는 것으로 보인다. 한편 퍼블릭 액세스 채널에 대해서는 연방통신위원회와 주정부의 정책 개입이 증가하는 추세지만 기본적으로 지역사업권 부여권자인 지역정부에 채널에 대한 허가 및 총체적 관리를 맡기는 경향이 강하다.

2. 캐나다 사례 분석 결과

캐나다의 경우 CRTC는 1971년 “Canadian Broadcasting: A Single System Policy Statement on Cable Television”이라는 케이블 텔레비전에 관한 정책을 발표하였다. 이에 따르면 SO는 지역 정부의 요구에 따라 교육 프로그램의 제공, 지역 커뮤니티의 케이블 방송을 통한 의견의 개선, 다양한 사회적 정보와 지식 제공이 가능해야 한다. 캐나다의 경우 한국과 동일한 성격의 정부지원채널은 없지만 공영방송 CBC에 대한 평가는 참고할 만하다. 성과지표는 캐나다에서 제작되는 콘텐츠의 비율, 디지털 도달률, 디지털 관여도, 방문 횟수, 지역 뉴스 관여도 등이다. TVOntario(TVO)는 연간 보고서를 통해 재정 운영 현황을 공개할 의무가 있다. 그리고 면허가 주어진 모든 방송 사업자는 최소 수준의 지역뉴스를 방송하고 전년도 수익의 일정 비율을 지역 프로그램에 할당해야하며 이 비율에 따라 면허 갱신이 결정되는 구조다. 이외에 커뮤니티채널의 경우 지역프로그램 제작비용을 최소 75%로 인상하고, 인구 백만명당 공동체 채널에 대한 시민 자문 위원회를 구성해야하고, 캐나다 전역에서 접근 가능한 여러 개의 플랫폼에 콘텐츠를 제공해야 하며 규제 요건에 합치하는지에 대한 모니터링을 받아야한다.

3. 영국 사례 분석 결과

영국의 경우 유료방송채널은 허가체계가 아니다. 따라서 지상파방송을 제외하고 전송(플랫폼)사업 등록을 하면 유료방송서비스를 제공할 수 있고 지역채널 운영 의무는 없

다. 결국 전국 또는 지역 단위 채널을 운영할 수 있는 케이블, 위성 그리고 인터넷 기반 플랫폼 사업자들이 콘텐츠 제공 사업자들(PP)을 전략적으로 선정하고 계약을 맺기 때문에 전송사업자(유료방송사업자)의 경우 지상파채널 (BBC, ITV 등) 의무송신(must carry) 조건 의무 외에는 우리나라와 같은 의무채널 구성이나 운영에 대한 규정이 없다. 국내 공공·공익 채널과 유사한 콘텐츠를 제공하는 채널은 자선 및 후원금으로 운영되는 영국 국방 네트워크(British Forces Network, BFN)와 의회TV가 있다.

BBC의 프로그램 품질 평가(Appreciation Index, AI)는 2002년까지 TV 시청률을 조사하던 BARB(Broadcasters' Audience Research Board)에서 담당했는데 2005년부터 BBC가 GfK NOP(Growth from Knowledge National Opinion Polls)라는 마켓 리서치 기관에 의뢰하고 있다. BBC의 경우 공익에 따라, 정보, 교육, 오락에 대한 공정하고 고품질의 독창적 프로그램과 서비스를 모든 수용자에게 제공해야 한다는 상위 방송이념을 가지고 있다. 이러한 이념하에 BBC는 소수인종 및 민족, 국가와 지역을 반영하기 위한 책무와 “공익에 따라 행동하며, 정보·교육·오락에 대한 공정, 고품질, 독창적인 프로그램과 서비스를 모든 수용자에게 제공” 하는 것을 주된 방송의 목표로 하고 있고, 뉴스 및 일부 시사프로그램 제외하고 모든 BBC 프로그램에 독립제작사의 참여를 가능하게 함으로써 프로그램 제작시장의 경쟁을 활성화하고 있다.

PVT의 적용 대상은 크게 두 가지로 구분할 수 있는데, 하나는 BBC의 신규 방송 서비스이고, 다른 하나는 기존 서비스의 중단 등 주요한 변화가 있는 방송 서비스다. PVT의 적용대상이 되는 서비스는 의무적으로 PVT를 받아야 하며, 심사절차를 통과하면 서비스 허가를 받을 수 있다. PVT는 BBC trust에 의해 수행되는 공적가치평가(PVA: Public Value Assessment)와 Ofcom이 주관하는 시장영향평가(Market Impact Assessment)로 구성되어 있다.

공적가치평가(PVA)는 BBC의 방송서비스가 어떤 공적가치를 갖는가를 평가하는 것으로 해당 서비스가 BBC의 공적목표인 공적가치 즉, 시민권과 시민사회의 유지, 교육과 학습의 제공, 문화적 우수성과 창의성의 자극, 디지털 영국의 건설 등에 얼마나 기여하는지 검토한 후, 공적가치의 4대 핵심요소, 즉 도달율(reach), 품질(quality), 영향력(impact), 경제적 지불가치(value for money)를 평가한다.

영국 사회는 공적 자금이 투입된 곳이라면 어디나 체계화된 제도적 틀에서 사업 내용

을 투명하게 평가를 받아야 한다. 따라서 BBC가 방송사라는 특수성을 고려하지만 엄밀한 평가를 받게 되고 그 결과에 대한 인센티브도 반영한다. 영국 재무부(HM Treasury)가 2019년 발표한 <공적 가치 체계> 보고서에 따르면, 영국 공적 가치는 목표 추구, 지원관리, 사용자와 시민참여, 시스템 역량 개발의 4가지 차원으로 구성되고 이 범주 안에서 구체적인 목표를 달성하고 있는지에 대한 평가를 실시한다.

4. 프랑스 사례 분석 결과

프랑스의 경우 공영채널로 프랑스 텔레비지옹(France télévision), 아르테(Arte), 미디어 몽드(Média Monde)가 있다. 정부는 프랑스 텔레비지옹(France télévision), 아르테(Arte), 미디어 몽드(Média Monde)들이 제출한 사업계획서를 토대로 5년간 COM(Contrat d' Objectifs et de Moyens, 목적과 자원 계약)을 체결한다. 법률로 정한 COM의 내용에는 주요 개발 사업, 제작 혁신과 다양성 증대를 목적으로 시행되는 지원 내역, 영화 제작과 유럽 콘텐츠, 프랑스 콘텐츠 제작 지원을 명시하는 최소 투자 금액, 장애인의 사회 참여와 기회, 권리 평등 그리고 시청각 장애인을 위한 모든 텔레비전 프로그램의 최적화를 향후 5년 간 어떻게 이행해나갈지에 대한 계획, 계약 기간 5년 동안의 매년 예산안과 여기서 비롯된 수익, 효과에 대한 질적, 양적 평가 지표, 프로그램 개발을 위한 예산으로 사전 배정되어 있는 공적 자원(공영 방송사 수신료) 일부에 대한 사용 계획, 후원과 방송 기금을 제외하고 프로그램을 통해서 벌어들일 수 있을 것으로 예상되는 수익, 수신료 내역 상세에 대한 경제적 분석, 인적 자원과 재정 관리 개선을 위한 계획, 필요한 경우 재정 안정성 확보를 위한 전략을 토대로 평가한다. 문화부는 이 계약에 따라 재원을 지원하며, 방송위원회(CSA) 공영방송채널들이 이러한 계약을 이행하고 있는지를 감독하는 시스템이다. 평가는 사업자들이 스스로 제시한 평가 지표를 기준으로 필요에 따라 현장 조사를 하기도 한다. 프랑스의 공영방송채널과 정부 조직 사례는 우리나라와 매우 유사하고, 문화부와 방송위원회 그리고 공영방송채널간의 역할이 어떠해야 하는지에 대해 시사하는 바가 크다. 즉 정부가 설정한 일관된 틀에 의해서 공영방송채널을 평가하는 것이 아니라, 공영방송채널 스스로 정체성을 강화하기 위한 계획을 수립하고 정부가 재정 지원하고, 방송위원회가 이행 여부를 확인함으로써 유기적으로 협조

가 잘 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

이상 해외 사례를 보았을 때 세계적으로 방송매체의 본격적인 확산으로 규제의 필요성이 제기된 1920년대 이후 방송에서의 공익성 유지를 위해 공적채널에 대한 관리와 지원을 유지하고 있는 것으로 보인다. 이를 위해 보편적으로 공익성 책무를 더 많이 부여받고 있는 공영방송채널과 유료방송의 일부 채널도 최소한의 공익성 구현을 위해 주로 수신료, 자율적 후원, 공적기금, 다채널 프로그램 공급업자로 부터 징수되는 수수료 등에 의해 공익성 구현을 위한 공영방송 재정지원이 이루어진다는 측면에서 큰 틀에서 볼 때 한국의 공공·공익채널과 유사한 점이 있다. 우리나라와 같이 정부나 정책기관이 특정채널을 직접적으로 선정하는 방식은 아니지만 공익성 책무를 다하고 있는지에 대한 관리 감독을 위해 공영방송의 경우 외부방식의 사후평가는 존재하고 강화되고 있는 추세다.

그렇지만 공익성을 유지하는 방법으로 미국의 연방통신위원회(FCC), 캐나다의 CRTC, 영국의 오프콤(OFCOM), 프랑스의 CSA와 같은 정책기관이 주기적으로 공익성 구현을 위한 사회적, 기능별 영역을 설정하여 직접적인 선정에 관여하지 않는다는 면에서는 우리나라의 경우와 차이가 있다.

해외 각국은 고유의 방식과 사례를 통해 방송사를 평가하고 있다. 상술했지만 이 중에서도 미국의 경우 교육적, 정보적, 문화적 성격을 갖춘 지역공동체의 필요를 충족하는 프로그램 편성, 의무적인 자문위원회 설치, 캐나다의 경우 콘텐츠의 비율, 디지털 도달률, 디지털 관여도, 방문 횟수, 지역 뉴스 관여도, 지역프로그램 제작비용, 영국의 경우 소수인종 및 민족 관련 콘텐츠 반영, 독립제작사의 참여비율, 도달율, 품질, 영향력, 경제적 지불가치 등이 대표적인 것으로 참고할 만한 것으로 보인다. 특히 프랑스의 경우 제작 혁신과 다양성 증대를 목적으로 시행되는 지원금, 영화 제작과 유럽 콘텐츠, 프랑스 콘텐츠 제작 지원을 위한 투자 금액, 시청각 장애인을 위한 계획, 후원과 방송 기금을 제외한 프로그램 판매 예상수익, 수신료 내역에 대한 경제성 분석, 인적 자원과 재정 관리 개선을 위한 계획 등이 눈에 띄는 특징이고 우리나라의 경우도 사전 또는 사후평가를 위해 참고할 만한 유용한 지표로 보인다.

제5장 유사목적 및 공익채널 평가 현황 분석

제1절 지상파 채널 평가 현황

방송사업 허가는 구조적 규제의 일종인 진입규제지만 정보와 견해의 다양성과 공정성 유지를 목적으로 하고 있다. 방송사업 허가의 첫 번째 목적은 우선 방송의 공적 기능 보장(헌재 2001.5.31.결정 2000헌바43)이다. 그러나 표현 내용에 대한 가치판단에 입각한 사전 봉쇄를 위한 것이라고 볼 수 없어 헌법 제21조 제2항에서 금지하고 있는 허가에 해당되지는 않는다.

지상파 방송사업자는 방송법(제 9조, 제 17조)에 따라 지상파방송 사업을 위해 허가를 받아야 한다. 허가제는 진입 규제의 일종으로 승인, 등록에 비해 가장 엄격한 면허 발급 체계로서 국가의 유한 자원인 전파를 이용한다는 점과 영향력이 크기 때문에 공평하고 효율적 분배를 위해 정부 개입이 불가피하다는 이유로 정당화되어 왔다(성옥제, 2013).

허가제의 두 번째 목적은 방송사업을 위한 시설기준 등 기술심사에서 방송의 공적 책임 등 종합심사로 변화하고 있다는 점이다. 2000년 방송법 이전까지는 헌법 제21조 제3항에 의거, 방송시설 기준에 필요한 사항을 중심으로 허가 및 재허가가 이루어졌으나, 이후 방송의 공적 책임 등 다양한 허가 및 재허가 심사항목을 적용하고 있는데, 방송사업 운영 전반에 대한 종합적 평가를 통해 방송사업 능력과 더불어 시청자 권익 보호와 민주적 여론 형성, 공공복지 증진(방송법 제1조)에 기여하는지의 여부를 심사하고 있다.

허가제의 세 번째 목적은 방송사업자에 대한 직·간접적인 규제 권한을 확보한다는 것이다. 방통위와 과기정통부는 진입 규제를 통해 방송사업자의 방송 시장 진입에 대한 직접적인 규제 권한을 행사할 수 있다. 방통위의 경우 허가제를 통해 방송사업자에 대한 방송 관련 정책의 실효성을 확보하기 위한 실질적 제재 권한을 확보할 수 있는 수단이 되기도 한다. 지상파방송사업자의 외주제작 표준계약서나 유료방송사업자의 PP 수신료 배분, 과장 광고 및 부당거래에 대한 흡쇼핑 사업자 제재 등이 여기에 속한다.

1. 심사위원회의 구성과 운영

심사위원회의 구성은 방통위 위원 또는 관련 분야 전문가 9인으로 구성되며, 심사위원장은 심사평가에 참여하지 않는다. 심사위원회의 임무로는 방송통신위원회가 제시한 심사기준에 따른 세부 심사항목·심사사항, 배점 및 평가방법을 결정, 심사항목에 대한 세부 심사평가 및 재허가 조건 이행 여부 등의 심사, 필요시 신청법인의 대표자 등으로부터 의견 청취 심사결과를 토대로 방송통신위원회에 심사의견을 제시하는 것 등이다.

심사위원회 운영 방식은 재허가 사전 기본계획과 세부계획을 토대로 신청법인의 재허가 신청서류 검토 결과와 의견 청취 내용 등을 반영해서 평가하고 심사의견을 제시하는 방식이다. 심사위원회 운영과 관련한 사항은 제적위원 과반수 찬성으로 의결하고, 재허가 여부와 재허가 조건 등은 심사위원회의 심사결과와 의견을 반영하여 방송통신위원회에서 의결한다.

<표 5-1> 재허가 심사위원회 구성 방식

구분	분야(인원)	비고
심사위원 (9)	심사위원장 (1)	방송통신위원회 위원 또는 외부전문가
	방송·미디어분야 (2)	관련학과 교수 또는 관련 분야 종사자
	법률분야(1)	변호사 또는 법학 교수
	경제·경영·회계분야(2)	관련학과 교수, 회계사, 관련분야 종사자
	기술분야(1)	관련학과 교수 또는 관련 분야 종사자
	시청자·소비자분야(1)	관련학과 교수 또는 관련 분야 종사자
	방통위 사무처 (1)	담당 과장

2. 평가 방식

심사의 평가원칙은 재허가 신청서 및 의견 청취 내용을 종합적으로 검토하여 심사항목에 대해 심사위원장을 제외한 심사위원 전원이 평가를 하는 것으로 정해져 있다. 평가 방식은 계량평가와 비계량 평가로 구분하여 이루어지는데, 계량 평가는 방송평가, 재정 능력, 법령 위반 및 시정명령의 횟수 등 일부 심사항목에 대한 객관적·정량적 지표를 기준으로 점수를 반영한다. 반면 비계량 평가는 평가의 질적 특성으로 인해 수,우,미,양,가의

등간 등급을 부여한 후, 각 등급별 평점을 환산하여 부여하는 방식을 채택하고 있는 것으로 나타났다.

3. 심사항목 및 배점

심사항목과 배점은 방송법에 규정된 심사기준에 근거하고 있지만, 심사의 취지와 효율성 제고를 위해 유사한 항목을 6개의 심사사항으로 대분류하고 있다. 심사사항 및 심사항목별 배점은 기본계획을 따르지만, 지상파방송의 공적 책무로 재난방송의 중요성이 커짐에 따라 “재난방송실시에 관한 사항”을 “기타 사업수행에 필요한 사항”에 반영하고 있다. 재허가 심사 사항별 총점은 1,000점 만점으로 하고 있으며, 세부 심사기준 및 평가 지침은 재허가심사위원회에서 결정한다. 심사사항은 다음과 같이 이루어져 있다.

<표 5-2> 지상파방송 심사 내용과 배점

심사사항	배점	비고
1. 방송평가위원회의 방송평가	400	방송법 제 17조 제 3항 제 1호
2. 방송의 공적책임·공정성의 실현가능성 및 지역·사회·문화적 필요성	250	방송법 제10조 제1항 제1호, 제 3호 및 제 17조 제3항제3호, 제 4호
3. 방송프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보 계획의 적절성	150	방송법 제10조제1항, 제2호
4. 경영·재정·기술적 능력	100	방송법 제10조 제1항 제4호, 제5호
5. 방송발전을 위한 지원 계획의 이행 및 방송법령 등 준수여부	100	방송법 제10조 제1항 제 6호 및 제 17조 제3항제2호, 5호, 6호
6. 기타 사업수행에 필요한 사항 - 재난방송 실시에 관한 사항	50	방송법 제10조제1항 제7호
총계	1050	

<표 5-3> 2018년도 지상파방송사업자 재허가 심사항목 및 배점

심사사항 (대분류)	심사항목	배점	실적
1. 방송평가	① 방송평가위원회 방송평가	400	
2. 방송의 공정책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성	② 공적책임·공정성·공익성 실적 및 계획의 적정성 ③ 시청자 권익보호 실적 및 계획의 적정성 ④ 지역적·사회적·문화적 기여 실적 및 계획의 적정성	90(비계량) 80(비계량) 80(비계량)	250
3. 방송프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보 계획의 적절성	⑤ 방송프로그램의 기획·편성·제작 실적과 계획의 적정성 ⑥ 공익성 관련 방송프로그램 실적 및 이행계획의 우수성	100(비계량) 50(비계량)	150
4. 경영·재정·기술적 능력	⑦ 경영, 투자 실적 및 계획의 적정성 ⑧ 재무적 안정성과 수익성 ⑨ 방송기술 등 관련 투자 실적 및 계획의 적정성	30(비계량) 20(계량) 50(비계량)	100
5. 방송 발전을 위한 지원계획의 이행 및 방송법령 등 준수 여부	⑩ 방송발전을 위한 지원 실적 및 계획의 적정성 ⑪ 방송법 등 관계법령 위반 정도 ⑫ 시정명령 건수, 시정명령 이행 여부 ⑬ 지역지상파방송사업자와 중소방송사업자에 대한 광고판매 지원 이행 정도 ⑭ (재)허가시 부가된 조건, 권고 이행 여부 등	30(비계량) 감점(계량) 감점(계량) 10(비계량) 60(비계량)	100
6. 기타 사업수행에 필요한 사항	⑮ 재난방송 실적 및 계획의 적정성	50(비계량)	50
합계		1.050	

4. 지상파 채널 평가의 문제점

1) 방송평가에 대한 문제

방송평가는 방송사업 전반에 걸쳐 재허가 제도와 재허가 심사 시 절대적인 비중을 차지하는 평가 시스템으로 매년 시행되고 있으며, 방통위의 ‘방송평가에 관한 규칙’을 통해 세부 사항이 결정되고 있다(방송법 제17조, 방송법 제31조, 방송평가에 관한 규칙 제12조). 방송 평가의 절차는 방송사업자 제출 자료에 대한 평가지원단의 조사와 검토 → 방송

평가위원회 심의 → 방통위의 의결 및 공포로 구성된다. 방송평가는 내용 영역인 프로그램 우수도, 방송심의 관련 제규정 준수, 오보 방지 노력, 시청자 권익 보호 노력, 편성 영역인 방송편성 관련 제규정 준수, 사회기여 프로그램 편성(어린이, 장애인 시청지원, 재난 방송, 비상업적 공익광고), 운영 영역인 재무건전성과 경영투명성, 방송발전을 위한 노력, 방송사 운영 관련 제규정 준수, 매체 특성에 따른 운영의 적정성 등으로 구성된다. 해당 평가의 결과는 재허가재승인 심사에 일정 비율(지상파, 종편 등 40%)로 반영되고 있다(방송법 제17조제1항제1호). 그러나 방송평가는 포괄적 위임 입법의 금지원칙 위반, ‘과 평가 운용상의 문제, 재허가와 방송평가의 중복성, 심사항목의 형식성(체계성 결여와 추상성)으로 많은 비판을 받아 왔다.

우선 포괄적 위임 입법의 금지원칙 위반, 의회유보 위반(?)은 방통위에서 제정한 <방송평가규칙>에 의해 진행된 방송평가 결과가 재허가로 이어지는 구조는 방송사업자의 방송자유를 본질적으로 침해하고, 이러한 침해가 ‘규칙’으로 제한되고 있다는 문제를 지적하고 있다.

운영상의 문제는 매체별 평가영역과 점수가 차별화되어 있지만 매체의 소유구조와 경영형태가 고려되고 있지 않다는 문제가 지적되고 있다. 공영방송과 민영방송에 대해 평가척도가 동일하게 적용되고 있으며, 소유구조와 경영구조의 차이로 인한 경영의 적정성, 재무의 건전성 등의 영역을 동일한 기준으로 평가하는 것은 문제다(김재영, 이승선, 2010). 특히 2018년 평가방안이 개정되었음에도 불구하고 이와 같은 문제점은 여전히 시정되고 있지 않아 문제로 지적되고 있다. 기본적으로 소유구조의 형태는 조직의 경영방식이나 효율성 투자의 우선순위 등에 영향을 미치기 때문이다(전혜선, 2008). 민영방송 사업자의 경우 소유와 경영이 분리되었는지를 엄격히 심사해야 하며, 공영방송에 있어서는 방송의 공적 책임, 공정성, 공익성에 대한 실적평가와 계획에 보다 중점적으로 평가를 실시해야 한다는 입장이 보편적이다(PD저널, 2017.10.21).

세 번째, 재허가와와의 평가 항목 중복성이 논란이 되고 있다. 재허가 평가 항목과 방송평가 항목이 시청자 관련(시청자평가프로그램, 시청자위원회), 지역사회발전(지역방송사 자체제작비율), 방송편성(편성영역 대부분), 경영계획과 재정 능력(운영영역 대부분), 행정처분(관계법령준수여부) 등에 있어 이중으로 반영되고 있기 때문이다(김재영, 이승선, 2010). 평가 항목의 중복은 좋은 점수를 동일 영역에서 두 번을 받거나 나쁜 점수를 두 번

받게 되어 동일한 항목에 대해 이중 평가로 작용해, 평가의 신뢰성이 떨어질수 있는 문제 점을 내포하고 있다.

좀 더 구체적으로는 '18년 재허가 심사 항목에서 방송의 공적 책임·공정성의 실현 가능성 및 지역·사회·문화적 필요성은 방송평가내용 영역의 자체 심의 및 공정성 관련 자율 규제 제도 평가, 시청자 평가 프로그램 편성 및 운영 현황 종합평가, 시청자 의견반영 종합평가, 시청자위원회 운영현황 및 결과 종합 평가 등과 중복되고 있다는 점이다. 재허가 심사 항목의 방송프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보 계획의 적절성은 방송평가 편성영역에서 어린이, 장애인 프로그램 편성 평가, 주시청시간대 균형적 편성평가, 비상업적 공익광고 편성 평가와 유사하고, 경영 및 재정, 기술적 능력은 방송평가 편성영역에서 UHD 프로그램 편성 평가, 운영 영역에서 방송 콘텐츠 및 방송기술 투자 평가, 재무의 건전성 종합평가와 중복되고 있다. 재허가 심사항목의 재난방송 실적 및 계획의 적정성은 방송평가 편성영역에서 재난방송 편성 및 운영현황 종합 평가와 중복되고 있다.

네 번째, 허가 심사기준이 계획대비 실적 위주라는 점 역시 문제다. 방송평가는 방송사업자의 지난 실적에 대한 종합적인 평가이므로 재허가 심사기준과 중복되는 문제가 발생한다. 실적과 계획 평가 항목에서 실적 평가와 계획에 대한 적정성의 평가가 혼재되어 있는 것도 문제다. 평가 기준이 혼재된 이유는 재허가의 의미가 모호하기 때문인데, 재허가 배점은 평가보다 계획에 더 많은 비중을 두고 있어 재허가를 '신규허가'의 관점에서 보고 있다는 해석이 가능하다. 즉 재허가를 '면허·특허'의 관점으로 본다면 계획보다는 실적에 더 비중을 뒀야 함을 의미한다.

다섯 번째, 심사항목의 형식성을 지적할 수 있다. 방송평가 심사항목에 포함되는 방송의 공적 책임, 공정성, 공익성의 실현 가능성, 방송프로그램의 기획, 편성 및 제작계획의 적절성, 지역적, 사회적, 문화적 필요성과 타당성, 조직 및 인력운영 등 경영계획의 적정성, 재정 및 기술적 능력 등의 계층의 위계가 맞지 않아 조정 또는 재범주화가 필요하다. 공적책임이나 공정성, 공익성의 개념은 타 심사항목을 모두 포괄할 수 있는 추상적인 성격을 지니고 있어 계위가 맞지 않으며, 지역적 사회적 문화적 필요성 및 타당성이나 방송발전을 위한 지원 계획 등은 의미가 불분명하다는 지적이다(박동욱 외 3명, 2014).

〈표 5-4〉 지상파방송 평가에 대한 세부 규칙 내용

① 내용 영역(350점)

평가항목	배점 (350)	평가척도
프로그램 우수도	125	※ 평가대상 : 자체편성비율 50% 이상인 종합편성 방송사업자중 네트워 크 본사(KBS, MBC, SBS) - 방송통신위원회의 프로그램 질 평가(70점) - 방송사 자체 프로그램 질 평가(25점) - 프로그램 관련 수상실적 종합 평가(30점)
방송심의 관련 제규정 준수	125	1. - 자체심의 운영현황 및 결과 종합 평가(25점) · 직제상의 전담부서 설치여부, 대본심의 및 제작물심의 비율, 심의시 기, 제작진 등의 심의 담당여부, 월평균 1인당 심의건수 등을 평가 - 방송심의 관련 제규정 준수 여부 평가(100점) · 방송법 제32조, 제33조, 제74조와 관련 규칙 및 고시위반시 감점 · 방송된 프로그램 및 광고에 대한 연간 제재조치 결과를 기준으로 제재 조치건당 ① 주의 1점/ ② 경고 2점/ ③ 해당방송프로그램의 정정·수정 또는 중지 4점/ ④ 방송편성책임자·해당 방송프로그램의 관계자에 대한 징계 4점/ ②+③, ②+④ 5점/ ③+④, ②+③+④ 6점/ ⑤ 과태료 4점/ ⑥ 시 정명령 8점/ ⑦ 방송법 제100조 위반으로 5천만원 이하의 과징금 부과시 10점/ ⑧ 방송법 제100조 위반으로 5천만원 초과와 과징금 부과시 15점 감점하되, 위반유형을 방송심의에 관한 규정 제2장 10개절, 선거방송심의 에 관한 특별규정, 방송광고 심의에 관한 규정, 방송법 제74조와 관련 규 칙 및 고시 등으로 구분하여 3회 이상 동일유형의 위반이 반복될 경우 3 회 이상 제재조치 결과부터 방송 심의에 관한 규정 중 ‘제1절 공정성’, ‘제2절 객관성’ ‘제3절의2 재난 등에 대한 방송’ 규정 위반과 ‘선거 방송 심의에 관한 특별규정’ 위반의 경우 2배 감점하고, 그 외 위반의 경우 1.5배 감점(단, 동일사안에 대해 중복의 제재조치가 내려진 경우 과 중한 것을 감점하고, 외주제작사가 방송법 제73조 제6항 및 제7항을 위반 하여 간접광고를 판매한 경우로서 방송사의 귀책사유 없이 부과된 제재 조치의 경우 감점하지 않음) · 공정성 관련 자율규제 제도를 구축 및 운영한 경우 가점부여(6점)
오보방지 노력	40	- 언론중재위원회 및 법원의 오보관련 결정 평가(40점) · 방송된 프로그램에 대한 연간 언론중재위원회의 직권 결정 또는 법원 의 판결을 기준으로 건당 ①언론중재위원회의 정정보도 직권 결정시 4점, ②허위사실로 인한 법원의 정정보도 판결 또는 명예훼손 판결시 6점 감점 (단, 동일사안에 대해 중복의 제재조치가 내려진 경우 과중한 것을 감점 함) · 전문가를 활용하여 여론조사를 검증하는 경우 가점부여(3점)

시청자 권익보호 노력	60	2. - 시청자 평가프로그램 편성 및 운영현황 종합 평가(30점)
		- 시청자 의견반영 종합 평가(30점) · 시청자 의견수렴 시스템 구축 여부 및 절차, 방송통신위원회에 접수된 시청자 의견처리의 적절성, 의견 반영결과 등 종합 평가

<표 5-5> 지상파방송 평가에 대한 세부 규칙 내용

② 편성 영역(350점)

평가항목	배점 (350)	평가척도
방송편성 관련 제규정 준수	80	- 방송편성 관련 제규정 준수 여부 평가(50점) · 방송법 제4조, 제69조 내지 제72조 및 제75조 내지 제76조의5까지의 방송편성 관련 법규나 고시 위반시 감점: 연간 제재조치 결과를 기준으로 제재조치 건당 방송법 제108조에 의한 과태료 부과시 6점/ 시정명령 12점/ 5천만원 이하의 과징금 부과시 15점/ 5천만원 초과와 과징금 부과시 22.5점 감점하되, 방송법 제73조 관련 법규나 고시 위반의 경우 연간 제재조치 결과를 기준으로 제재조치 건당 방송법 제108조에 의한 과태료 부과시 4점/ 시정명령 8점/ 5천만원 이하의 과징금 부과시 10점/ 5천만원 초과와 과징금 부과시 15점 감점 (단, 동일사안에 대해 중복의 제재조치가 내려진 경우 과중한 것을 감점함)
		- 시청자위원회 운영현황 및 결과 종합 평가(30점)
사회기여 프로그램 편성	210	- 어린이 프로그램 편성 평가(60점) · 07시~22시 사이에 편성된 전체 방송시간 대비 어린이 프로그램 편성 실적을 8%를 만점으로 9등급 평가(30점) · 07시~22시 사이에 편성된 전체 방송시간 대비 어린이 교육 및 정보 제공 프로그램 편성실적을 4%를 만점으로 9등급 평가(30점)
		- 장애인 시청지원 프로그램 편성 평가(60점) · 자막방송 편성비율 · 수화방송 편성비율 · 화면해설방송 편성비율 - 「장애인 편성 등에 관한 고시」 <별표>에서 정한 연도별/유형별 편성 비율 목표치를 만점으로 9등급 평가하되 구체적인 사항은 「장애인 편성 등에 관한 고시」에 따른다.
		- 재난방송 편성 및 운영현황 종합 평가(80점)
		- 비상업적 공익광고 편성 평가(10점)
매체특성에	60	※ 평가대상: 자체편성비율 50% 이상인 종합편성 방송사업자

다른 편성 적정성	<ul style="list-style-type: none"> - 주시청시간대 편성 평가(60점) · 방송분야(보도·교양·오락) 편성비율 평가
	<p>※ 평가대상: KBS-1 지역총국, 지역MBC, 지역민방(자체편성비율 50% 이상인 종합편성 방송사업자 제외)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지역방송사 자체제작 비율 평가(60점) · KBS-1 지역총국 : 자체제작비율 10%를 만점으로 9등급 평가 · 지역 MBC : 자체제작비율 15%를 만점으로 9등급 평가 · 지역민방 : 자체제작비율 20%를 만점으로 9등급 평가

<표 5-6> 지상파방송 평가에 대한 세부 규칙 내용

③ 운영영역(200점)

평가항목	배점 (200)	평가척도
재무건전성 및 경영투명성	60	- 재무의 건전성 종합 평가(30점)
		- 경영투명성 확보방안 종합평가(30점)
방송발전을 위한 노력	70	- 인적자원 개발 투자 평가(20점) · 직무와 연관있는 정규 교육, 직무 향상 신기술 교육, 방송교육, 상시적 기술교육 등에 대한 평가 · 1인당 교육비, 교육비/매출액
		- 방송기술 및 방송콘텐츠 투자 평가(30점) · 방송신기술 대응에 따른 투자, 인증제품 투자, 시설운용 및 유지보수 투자 등 평가 · 방송매출액 대비 방송콘텐츠 투자비 비율 등을 평가
		- 장애인/여성 고용 평가(20점) · 장애인고용촉진및직업재활법에 의한 장애인 고용의무 대상 사업주가 아닌 방송사업자가 장애인 고용시 만점 부여 · 여성 종업원수/평균 종업원수 : 여성 비정규직에 비해 여성 정규직에 가중치 부여
방송사 운영 관련 제규정 준수	70	- 방송법, 공정거래법 등 관계법령 준수 여부 평가(40점) · 공정거래위원회의 제재 조치사항 · 방송통신위원회의 연간 제재조치 결과를 기준으로 제재조치건당 과태료 부과시 4점/ 시정명령 8점/ 5천만원 이하의 과징금 부과시 10점/ 5천만원 초과와 과징금 부과시 15점 감점 (단, 동일사안에 대해 중복의 제재조치가 내려진 경우 과중한 것을 감점함)
		- 방송프로그램 등의 제작·유통상 공정거래 질서 확립 노력 평가 (10점)

		<ul style="list-style-type: none"> - 개인정보보호의 적절성 종합 평가(20점) · 개인정보 관리책임자의 지정여부, 개인정보 취급방침 공개여부, 개인정보 보호조치 내용, 개인정보 누설금지 및 자료파기 등을 종합 평가
--	--	---

<표 5-7> 방송평가 규칙 개정 연혁

개정	시기	주요 내용
제2차	05.12. 9	<ul style="list-style-type: none"> - KI 수용자 평가조사 도입 - 운영영역 평가 도입
제3차	07.12.28	<ul style="list-style-type: none"> - 이동멀티미디어방송사업자의 평가항목 및 척도 신설 - ‘방송심의 관련 제규정 준수’ 항목의 평가척도 개정 (주의, 경고 감점 신설)
제4차	10.12.30	<ul style="list-style-type: none"> - 방송사 자체 프로그램 품질, 시청자 의견반영 종합평가 신설 - 경영진 비전, 프로그램 유통 공정거래, 개인정보보호 신설 - 장애인 시청자 지원 프로그램 편성 평가 신설 - 홈쇼핑 PP에 대한 협력업체 만족도 조사 신설
제5차	11.12.30	<ul style="list-style-type: none"> - 종합편성PP 사업자에 대한 방송평가 기준 마련 - 디지털 전환 노력 평가 신설 - 방송기술투자 평가 중 인증제품 투자 평가 신설
제6차	13.12.30	<ul style="list-style-type: none"> - 방송심의 규정 준수 항목의 감점적용 사항 평가척도 변경 - 어린이 프로그램 편성 평가방식 변경(07시-22시) - 장애인 방송편성 평가 변경(고시 준수) - 방송법 및 공정거래법 준수여부 평가 배점 조정
제7차	16. 1.29	<ul style="list-style-type: none"> - 방송심의 및 편성 등 법령 위반 감점 강화 - 인증위 결정 및 법원의 오보 관련 결정 평가항목 신설 - 주시청시간대 편성평가 대상 확대(지상파TV→중편PP 확대) - 재난방송 평가 배점 확대(지상파TV 60점→80점) - 표준계약서 활용 평가 신설(방송3사 및 종합편성PP 대상) - 비상업적 공익광고 편성평가 항목 신설 등
제8차	18.12. 5	<ul style="list-style-type: none"> - 감점항목의 배점방식-총점에서 직접 감점하는 방식으로 전환 - ‘재난방송 평가’ 는 사업자 비교대상 군(群)을 세분화, ‘장애인 고용 평가’ 는 장애인 고용촉진 및 직업재활법에 따라 중증장

		애인 고용 시 2배 가산 - (지상파/중편PP) 외주 제작인력에 대한 안전 강화와 방송사와 외주사간 상생협력 강화를 위해 ‘상해·여행자보험 가입 확인 여부’와 ‘상생협의체 운영’ 등 세부항목 신설 · (지상파TV) UHD 프로그램 편성 평가항목 신설 · (보도PP) 프로그램 수상실적 평가항목 신설 · (SO/위성) 재난방송 편성 평가항목 신설 · (홈쇼핑PP) 시청자위원회 운영 평가항목 신설
--	--	---

2) 재허가 평가의 비계량 항목에 대한 문제

재허가 및 평가제도가 계량적으로 측정하기 어려운 언론 활동과 방송프로그램을 평가한다는 점에서 객관성과 투명성이 떨어진다는 논란이 되고 있다. 지상파 재허가 심사에서 제기되어 온 비계량적 평가에 대한 문제는 방송법 제5조와 제6조에 규정된 재허가 심사기준들이 지나치게 포괄적이고, 규범적이어서 심사 객관성에 한계가 발생하고, 심사자의 주관적 판단에 영향을 받을 수 있다는 비판점을 담고 있다(신혜선·이영주, 2020). 정인숙(2002)은 이러한 문제를 해결하기 위해서는 심사항목을 세분화하고, 항목별 배점 비율을 낮추며, 비계량 항목 점수 비중을 낮춰 심사자의 자의성을 최소화해야한다고 주장한 바 있다.

특히 현행 재허가 평가는 비계량적 평가가 주를 이루고 있고, 계량적 평가 부분도 비계량적 평가가 계량적 평가로 포장되는 경우가 많아, 평가 위원들의 주관적 판단에 따라 좌우된다는 비판이 제기되고 있다. 비계량적 평가가 불가피한 항목이 있을 수 있으나 기준점이 없어 심사위원의 성향과 관점에 따라 점수의 편차가 크게 발생할 가능성이 있으며, 전체 총점에서 차지하는 비중이 높은 것도 문제로 지적되고 있다.

3) 방송평가 점수가 재허가 심사에 영향을 미치는 구조

방송평가 결과가 재허가 심사 시 1050점 중 400점 비중으로 반영되고 있어서 평가 자체의 효율성에서 문제가 있을 뿐만 아니라 과잉규제로 볼 수 있다. 결국 방송평가와 재허가

심사항목이 상당부분 중복되어 있음에도, 재허가 심사 시 방송평가 점수를 산입하고 있어 방송평가에서 낮은 점수를 받은 사업자는 총 평가점수가 낮을 수밖에 없고, 심사결과와 왜곡이 가능하다는 우려도 제기되고 있다.

제2절 재승인 채널(보도 및 종편 채널) 평가

방송법 제7조제2항에 근거하여, 종합편성이나 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널 사용사업자는 방송통신위원회의 승인을 받고, 승인 유효기간 만료 후 방통위의 재승인을 얻어야 한다. 방통위는 방송의 공적 책임·공정성, 편성·보도의 독립성 강화 등을 위한 자구방안을 확인한 후, 이를 이행한다는 전제로 재승인을 결정하고, 주요 재승인 조건을 이행하지 않으면 재승인을 취소할 수 있다(신혜선·이영주, 2020). 재승인은 정부가 방송 사업자로서 책임을 다할 수 있는지 심사를 거쳐 진입 여부를 결정한 사전 규제 영역이므로 국내 방송산업의 경쟁력을 담보하는 정책적 수단으로서의 의미가 있다.

1. 심사위원회의 구성과 운영

종합편성채널 재승인 심사의 심사위원회는 방통위 위원 또는 관련 분야 전문가 13인으로 이루어져 있으며 심사위원장은 심사평가에 참여하지 않는다.

<표 5-8> 재승인 심사위원회 구성 방식

구분	분야(인원)	비고
심사위원 (13)	심사위원장 (1)	방송통신위원회 위원 또는 외부전문가
	방송·미디어분야 (3)	관련학과 교수 또는 관련분야 종사자
	법률분야(2)	변호사 또는 법학 교수
	경제·경영·회계분야 (3)	관련학과 교수, 회계사, 관련분야 종사자
	기술분야(1)	관련학과 교수 또는 관련분야 종사자
	시청자·소비자분야(3)	관련학과 교수 또는 관련분야 종사자

2. 평가 방식

<표 5-9> 재승인 심사 항목 및 배점

심사사항	중편 PP	보도 PP
1. 방송평가위원회의 방송평가*	400	400
2. 방송의 공적책임 · 공정성의 실현 가능성 및 지역 · 사회 · 문화적 필요성	210	260
3. 방송프로그램의 기획 · 편성 · 제작 및 공익성 확보 계획의 적절성	190	160
4. 경영 · 재정 · 기술적 능력	100	80
5. 방송발전을 위한 지원 계획의 이행 및 방송법령 등 준수여부	100	100
6. 기타 사업 수행에 필요한 사항 -재난방송 실시에 관한 사항	50	50
합계	1,050***	1,050***

* 중편 재승인에 반영된 방송평가 이후 평가자료 반영

** ‘방송사업자 재허가 재승인 사전 기본계획’ 은 필요 시 세부계획에서 ‘기타 사업수행에 필요한 사항’ 을 전체 배점의 10%(100점) 범위 내에서 정의하도록 명시

*** 총점 1,050점을 1,000점 만점으로 환산하여 재승인 여부 결정

3. 심사항목 및 배점

<표 5-10> 종합편성채널 심사 내용과 배점

심사사항	심사항목	세부심사항목	평가방법
방송평가위원회의 방송평가(400)	방송평가위원회의 방송평가(400)	방송평가위원회의 방송평가(400)	방송평가위원회의 방송평가 점수를 400점으로 환산하여 계산
방송의 공적책임 ·공정성의 실현 가능성 및 지역· 사회·문화적 필요성(210)	공적책임·공정성· 공익성 실적 및 계획의 적정성 (120)	공적책임·공정성 공익성 이행실적의 적정성 (60)	방송법제5조(공적책임) 실현실적 방송서비스의 보편성 구현실적 방송법 제6조(방송의 공정성과 공익 성) 실현 실적 방송프로그램의 품격 제고 실적(심의 제재 건수 감축노력, 출연자 자질 검

		<p>증 및 심의제재의 원인이 된 출연자에 대한 조치사항 등) 시사보도 프로그램의 공정성 및 여론 다양성(패널의 다양성 포함) 관련 이행실적의 적정성 선거 관련 방송의 공정성, 객관성 이행실적의 적정성 방송언어 순화실적 편성규약 제정·공표 현황 및 이행실적 방송법 제5조(공적책임) 실현 방안의 구체성 방송서비스의 보편성 구현 계획의 구체성 및 실현가능성 방송법 제6조(방송의 공정성과 공익성) 실현방안의 구체성 방송프로그램의 품격 제고 실현 계획(심의제재 건수 감축 노력, 출연자 자질 검증 및 심의제재의 원인이 된 출연자에 대한 조치사항 등) 시사보도 프로그램의 공정성 및 여론 다양성 관련 실현 계획의 적정성 선거 관련 방송의 공정성, 객관성 실현 계획의 적정성 방송언어 순화 계획의 구체성 및 실현가능성 대표자, 편성책임자 등의 방송의 공적책임·공정성·공익성 실현 의지 편성규약 이행 관련 향후 계획의 적정성</p>
시청자 권익보호 실적 및 계획의 적정성(70)	시청자 권익보호 이행실적의 적정성(30)	시청자 의견 반영 등 시청자 참여 보장방안의 이행실적 시청자위원회 운영실적 (방송법 제87조) 시청자 평가프로그램 편성 실적(방송법 제89조) 시청자 불만처리 이행 실적 자체심의기구 설치·운영 실적(방송법 제86조)

		<p>시청자 권익보호 실현계획의 적정성(40)</p>	<p>시청자 의견 반영 등 시청자 참여 보장방안의 구체성 및 실현 가능성 시청자위원회 운영계획의 적정성(방송법 제87조) 시청자 평가프로그램 편성 계획의 적정성(방송법 제89조) 시청자 불만처리 계획의 구체성 및 실현가능성 자체심의기구 설치·운영 계획의 구체성, 적정성 (방송법 제86조)</p>
	<p>지역적·사회적·문화적 기여실적 및 계획의 적정성 (20)</p>	<p>지역적·사회적·문화적 기여실적의 타당성(8)</p>	<p>신청법인의 지역사회 발전 관련 기여 실적 신청법인의 사회적 기여 관련 이행실적 신청법인의 일자리 창출 관련 이행실적 신청법인의 문화보존 및 발전 등에 대한 이행실적</p>
		<p>지역적·사회적·문화적 기여 계획의 필요성과 타당성(12)</p>	<p>신청법인의 지역사회 발전 관련 이행계획의 필요성과 타당성 신청법인의 사회적 기여 계획의 필요성과 타당성 신청법인의 일자리 창출 관련 이행계획의 필요성과 타당성 신청법인의 문화보존 및 발전 등에 대한 이행계획의 필요성과 타당성</p>
<p>방송프로그램의 기획·편성·제작 및 공익성 확보 계획의 적절성 (190)</p>	<p>방송 프로그램 기획·편성 실적 및 계획의 적정성 (90)</p>	<p>방송프로그램 기획 편성 이행실적의 적절성(45)</p>	<p>방송프로그램 기획·편성 (방송분야, 장르별 조화로운 편성포함) 이행실적의 적절성 편성의 자율성 및 독립성 보장 관련 이행실적(방송법 제4조)</p>
		<p>방송프로그램 기획·편성 실현계획의 적절성(45)</p>	<p>방송프로그램 기획·편성 (방송분야, 장르별 조화로운 편성포함) 향후계획의 적절성 편성의 자율성 및 독립성 확보방안의 실현가능성 (방송법 제4조)</p>

방송프로그램 수급, 제작협력의 실적 및 계획의 적정성(80)	방송프로그램 수급, 제작·협력 실적의 적절성(40)	<ul style="list-style-type: none"> ·방송프로그램 수급(자체제작, 외주제작, 구매), 투자 이행 실적의 적절성(재무상태 대비 콘텐츠 투자금액의 적정성 포함) ·국내 방송프로그램 제작사와의 협력 관련 이행실적 ·방송콘텐츠 공정거래 관행 정착 관련 이행실적 ·신규 플랫폼 진출 실적 ·국내외 콘텐츠 유통 실적 ·해외 콘텐츠 제작사와 협력 관련 이행 실적
	방송프로그램 수급, 제작·협력 실현계획의 적절성(40)	<ul style="list-style-type: none"> ·방송프로그램 수급(자체제작, 외주제작, 구매), 투자 계획의 적절성(재무상태 대비 콘텐츠 투자금액의 적정성 포함) ·국내 방송프로그램 제작사와의 협력 관련 향후 계획 ·방송콘텐츠 공정거래 관행 정착 관련 향후계획 ·신규 플랫폼 진출 계획 ·국내외 콘텐츠 유통 계획 ·해외 콘텐츠 제작사와 협력 관련 향후 계획
공익성 관련 방송 프로그램 실적 및 이행계획의 우수성(20)	공익성 관련 방송프로그램 실적의 우수성(8)	<ul style="list-style-type: none"> ·공익적프로그램(비상업적공익 광고·캠페인 등) 편성 실적 ·재난방송 편성 및 개선 실적 ·어린이·청소년 프로그램 편성 실적 ·장애인 방송 편성 실적 ·노약자·다문화가정·외국인 등 소수 시청자 그룹을 위한 프로그램 편성 이행 실적
	공익성 관련 방송프로그램 이행계획의 우수성(12)	<ul style="list-style-type: none"> ·공익적프로그램(비상업적 공익 광고·캠페인 등) 편성 계획 ·재난방송 편성 및 개선 계획의 적정성 ·어린이·청소년 프로그램 편성 계획의 적정성 ·장애인 방송 편성 계획의 적정성 ·노약자·다문화가정·외국인 등 소수 시청자 그룹을 위한 프로그램 편성 계획의 적정성

경영·재정·기술적 능력(100)	경영·투자 실적 및 계획의 적정성 (50)	경영·투자 실적의 적정성 (20)	조직 및 인력 운영 실적 교육훈련 실적의 우수성 경영 효율화 및 투명성 제고 관련 이 행실적의 적정성 채널확보방안 및 채널인지도 제고전 략의 이행실적 플랫폼사업자와의 협력, 전략적 관계 구축 관련 이행실적 글로벌 미디어기업으로서 발전을 위 한 투자실적
		경영·투자 계획의 적정성 (30)	조직 및 인력 운영 계획의 적정성 교육훈련 계획의 우수성 경영 효율화 및 투명성 제고 관련 계 획의 적정성 채널확보방안 및 채널인지도 제고 관 련 계획의 적정성 플랫폼사업자와의 협력, 전략적 관계 구축 계획의 적정성 글로벌 미디어기업으로서 발전을 위 한 투자계획의 적정성 프로그램 제작, 방송시설 설치 등 연 도별 자금운영 계획의 적정성 자금조달규모의 실현가능성 추정재무제표의 적정성 추정현금흐름을 기초로 한 사업성 분 석의 적정성
	재무적 안정성과 수익성(30)	부채비율(12)	부채총액/자기자본
		자기자본순이익률 (9)	당기순이익/자기자본
		총자산증가율(9)	(당기총자산-전기총자산)/전기 총자산
		방송기술 등 관련 투자실적의 적정성(8)	연도별 제작, 송출 시설 등에 대한 투 자실적의 적정성 국산장비 도입실적의 적정성 콘텐츠 제작·편집기술 등 방송기술 확보 관련 이행 실적의 적정 성 첨단 방송기술 활용 및 사업화 실적의 적정성

	방송기술 등 관련 투자실적및계획의 적정성(20)	방송기술 등 관련 투자계획의 적정성(12)	연도별 제작, 송출 시설 등에 대한 투자계획의 적정성 국산장비 도입계획의 적정성 콘텐츠 제작편집기술 등 방송기술 확보 계획의 적정성 첨단 방송기술 활용 및 사업화 계획의 적정성
방송발전을 위한 지원 계획의 이행 및 방송법령 등 준수 여부 (100)	방송산업 발전과 유료방송 시장 활성화 기여 실적의 적정성(30)	방송산업 발전과 유료방송 시장 활성화 기여 실적의 적정성(12)	방송장비산업 기여 및 연구 개발(R&D) 이행실적 방송인력 양성 이행실적 유료방송시장 활성화 기여 관련 이행 실적 콘텐츠산업 육성을 위한 투자실적 콘텐츠산업 관련 사회환원 이행실적
		방송산업 발전과 유료방송 시장 활성화 기여 계획의 적정성(18)	방송장비산업 기여 및 연구 개발(R&D) 계획의 적정성 방송인력 양성 계획의 적정성 유료방송시장 활성화 기여 계획의 적정성 콘텐츠산업 육성을 위한 투자계획의 적정성 콘텐츠산업 관련 사회환원 계획의 적정성
	방송법 등 관계법령 위반 정도(감점)	방송법 등 관계 법령 위반에 따른 감점(감점)	신청법인이 위반한 법 위반 건수를 대상으로 하되, 방송 평가에 반영된 법 위반 건수는 제외하고 평가 (방송법 위반 시) - 과태료 :-2.29점 - 과징금 : 5천만원 이하 -5.71점 5천만원 초과 -8.57점 - 심의제재 : ①주의 -0.57점, ②경고 -1.14점, ③해당 방송프로그램의 정정·수정 또는 중지 -2.29점, ④방송편성책임자해당 방송프로그램 관계자에 대한 징계 -2.29점, ②+③, ②+④ -2.86점,

			<p>③+④, ②+③+④ -3.43점</p> <p>(공정거래법 위반 시)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 과태료 : -2.29점 - 시정명령 : -4.57점 - 과징금 : -5.71점 <p>(그 외 법령 위반 시)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 과태료 : -1.14점 - 시정명령 : -2.29점 - 과징금 : 5천만원 이하 -2.86점 5천만원 초과 -4.29점
	시정명령 건수, 시정명령 이행여부(감점)	방송법에 따른 시정명령 건수와 시정명령 불이행 사례(감점)	<p>신청법인이 받은 시정명령 건수를 대상으로 하되, 방송 평가에 반영된 시정명령은 제외</p> <p>시정명령은 방송법 위반에 한정</p> <ul style="list-style-type: none"> - 시정명령 : -4.57점 - 과징금 : 5천만원 이하 -5.71점 5천만원 초과 -8.57점
	(재)승인시 부과된 조건, 권고 이행 여부 등(70)	재승인조건 준수사항 이행 실적의 적정성(70)	<p>재승인시 부과한 조건에 대한 이행실적의 적정성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 사업계획서 성실 이행 및 주요내용 변경 시 사전 승인 취득 여부 - 재승인조건에 따른 이행 실적 제출 여부 - 이행실적 점검 관련 필요 사항 협조 여부 - 재승인조건에 대한 이행 실적의 적정성 - 이행촉구에 따른 이행계획 제출 여부 - 이행촉구에 따라 제출한 이행 계획 대비 이행실적의 적정성 <p>재승인시 부과한 권고사항 이행의 적정성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 권고사항 이행실적 제출 여부 - 권고사항 이행실적의 적정성

출처: 2017 종합편성PP 재승인 백서

4. 종합편성채널 평가의 문제점

1) 비계량적 평가의 문제

지상파방송 재허가 문제에서도 지적된 바 있지만 승인채널의 평가에서도 가장 문제로 작용하는 것이 바로 비계량평가의 문제다. 승인채널에서 지적된 가장 큰 문제점은 방송평가위원회의 방송평가 외에 대분류에 항목에서 가장 배점이 높은 공정성과 공익성 구현 여부에 대한 심사가 사업자들이 제출한 서류에 근거해 심사위원들이 비계량적으로 평가를 한다는 점에 있다(신혜선·이영주, 2020). 중층적으로 구성된 방송의 공정성과 공익성의 개념을 구체화하여 방송 프로그램으로 실현하는 것은 간단한 문제가 아니기 때문에 이를 제도적으로 공식화하여 편성 과정에서 공정성과 공익성의 가치가 실현되도록 논의해야 할 필요가 있다(오형일·윤석민, 2014).

비계량적 평가의 문제는 심사위원의 주관성이 부여되어 객관성이 결여되어 공정성과 공익성 구현에 어려움이 발생할 수 있다는 문제점을 야기할 수 있다는 점이다. 추상성이 높은 공익성, 공정성 개념을 객관적이고 현실적인 평가가 가능하도록 조작적 정의를 내릴 필요가 있다.

특히 종편채널은 뉴스·시사보도 관련 프로그램의 불공정성에 대한 우려가 높다는 점을 강조할 필요가 있다(강명현, 2016). 기존의 연구에서 종편 저널리즘의 정치적 편향성에 대한 비판이 많이 제기되고 있는 만큼 비계량적 평가가 이런 문제들에 있어 공정한 심사가 가능한지에 대한 논의가 필요하다는 것이다.

2) 심사기준의 중복

지상파 채널의 공영과 민영방송, 종편과 보도 채널의 유사성으로 인한 중복성 문제가 지속적으로 제기되고 있다. 승인채널은 심사 과정의 차이가 있지만 허가채널과 상호 유사한 심사항목을 기준으로 평가받는다라는 점이 문제로 지적된다. 김재영과 이승선(2010)은 방송평가 항목의 중복성 문제로 발생하는 이중 규제의 문제를 지적하고 있다. 방송채널이 가지고 있는 특성에 따라 다른 재허가 절차를 적용해야 하며, 일부 심사항목은 제외하는 등의 제한적이고 차등적인 재허가 절차 적용이 필요하다는 제안이 있다(김동욱, 2005).

그럼에도 불구하고 현재 종편과 보도 채널은 지상파 등 재허가 채널과 유사한 평가의 기준으로 인해 종합편성채널 사업자의 차별화된 방송사업 이행에 차질을 빚고 있다는

점은 여전히 문제로 지적되고 있다(신혜선·이영주, 2020).

3) 정치적 통제 가능성의 결여

재허가·재승인 제도는 정부에 의해 시장 진입이 통제되지만, 정부 지원을 받거나 보호를 받을 수 있는 장치이기도 하다. 때문에 재허가·재승인을 통한 방송의 정치적 통제 가능성을 최소화할 필요가 있다(신혜선·이영주, 2020; 황근, 2019). 그러나 현재 방통위원회의 여야의 상임위원들이 종편(보도)채널의 심사를 하는 과정 가운데 심사결과 합의에 어려움을 겪고 있다는 점에서 한계를 가진다. 특히 이와 같은 의견의 충돌은 비계량 평가 부분에서 더 많이 야기되고 있는데, 실제로 2014년 재승인 의결은 현재 집권당인 야당 추천위원들의 퇴장으로 현재 야당인 여당 추천위원들만의 승인으로 처리된 바 있다.

4) 심사항목의 문제

재승인 심사에 적용되는 심사항목은 1차 재승인 심사결과에서 드러난 문제점을 개선할 수 있는 평가항목이 2차 재승인 심사에 제기되지 못했다는 점에도 나타나고 있었다(신혜선·이영주, 2020). 뿐만 아니라 재승인 심사항목에 대한 면밀한 재정비가 필요하다. 예를 들어 종편채널의 적정한 뉴스 시사 프로그램 편성비율이 어느 정도가 되어야 하는지에 대한 구체적인 근거가 없으며, 최소한의 가이드라인만 제시되어 있다는 것이 문제가 될 수 있다(신혜선·이영주, 2020). 특정 장르의 프로그램이 지나치게 많이 편성될 경우 다양한 프로그램을 통해 프로그램의 다양성을 획득하겠다는 계획을 실행하지 못한 점에서 비판의 대상이 될 수 있겠지만, 시사 보도에 편중된 것만으로 재승인 불허를 따지기에는 충분한 요건이 될 수 없다(신혜선·이영주, 2020). 따라서 재승인 심사마다 불거지는 다양한 장르의 균형 있는 편성에 대해 어떠한 판단 기준을 적용할 것인지에 대한 결정이 요구되며, 반대의 경우에는 심사항목이 다양한 배경과 근거를 포함하지 못한다는 한계가 발생한다.

제3절 방송채널사용사업자(PP) 평가

방통위는 2020년도 방송콘텐츠 제작역량 평가를 통해 사실상 PP 평가 방안을 제시하고 있다. 해당 평가는 등록대상 방송채널사용사업자(PP)의 방송콘텐츠 제작역량을 강화하기 위한 목적으로 마련되었으며, 실시간 텔레비전 등록대상 PP가 운영하는 채널 중 2019년 방송실적분이 10개월(300일) 이상인 채널을 대상으로 하고 있다.

1. 평가 방식

심사대상은 방송사업자의 규모, 방송시장에서의 영향력을 고려하여 방송채널을 ‘가’ 그룹과 ‘나’ 그룹으로 구분한 후, 각 그룹 내에서 공급분야 특성에 따라 세 개의 그룹(‘A’, ‘B’, ‘C’)으로 나누어 평가된다. 1) ‘가’ 그룹은 방송법상 재승인·재허가 방송사업자와 계열관계에 있거나 대규모 PP(복수채널사용사업자 중 평가 시행연도 직전 3년간 방송사업 매출액이 평균 300억원 이상인 사업자)가 운영하는 채널이다. 2) ‘나’ 그룹은 ‘가’ 그룹에 속하지 않는 PP가 운영하는 채널(중소 규모 채널 및 재승인·재허가 사업자와 계열관계에 있지 않은 채널)로서 일반적으로 개별PP 혹은 일반PP로 통칭되는 PP군을 의미한다.

공급분야인 방송프로그램의 장르특성에 따라 A’, ‘B’, ‘C’ 그룹으로 분류되는데, 이는 다음과 같다(표 5-11 참고).

〈표 5-11〉 방송프로그램의 장르특성에 따른 구분

구분	특성	예시
‘A’	시의성 있는 경제정보, 운동경기, 게임 등을 현장중계 방식으로 제공	증권, 부동산, 재테크, 스포츠, 게임, 바둑, 당구, 장기, 승마 등
‘B’	오락적 예능프로그램 또는 극적(劇的) 포맷을 갖는 프로그램을 제공	버라이어티쇼, 연예오락, 대중음악, 영화, 드라마, 애니메이션 등
‘C’	교양, 학습, 취미, 생활정보 및 특정 계층을 대상으로 하는 프로그램을 제공	다큐, 문화예술, 교육, 과학, 여행, 낚시, 등산, 법률, 건강, 지역, 소비자, 노인, 소수계층 등

심사 대상에는 다음의 채널이 제외된다. 1) 허가·승인사업자와 동일 법인으로 운영되어 회계분리가 어려운 EBS plus, YTN 사이언스, 채널A 플러스, TV조선2 등과 2) 공적채원으로 운영되는 아리랑TV, 국방TV, 한국직업방송, 외국방송 재송신 채널인 CNN International, Discovery Channel, BBC World News 등을 포함해서 3) 종교 및 성인 채널 등 평가의 목적에 맞지 않는 채널은 평가대상에 포함되지 않는다.

2. 심사항목 및 배점

평가항목은 방송콘텐츠 제작역량 구성요인인 자원 경쟁력, 프로세스 경쟁력, 성과 경쟁력을 총 14개 항목으로 세분화하여 평가되며 다음과 같다.

〈표 5-12〉 2020년도 방송콘텐츠 제작역량평가 항목

구분	특성	예시
자원 경쟁력	인적자원 경쟁력	①콘텐츠 인력 전문성 ②콘텐츠 인력 개발 ③콘텐츠 인력 보상
	물적자원 경쟁력	④자기자본 ⑤제작비
프로세스 경쟁력	제작 경쟁력	⑥신규 콘텐츠 제작 ⑦신기술 콘텐츠 제작
	유통 경쟁력	⑧국내시장 유통 역량 ⑨해외시장 유통 역량

성과 경쟁력	경제적 성과 경쟁력	⑩국내시장 방송사업 수익 ⑪해외시장 방송사업 수익
	사회적 성과 경쟁력	⑫시청자 선호도 ⑬콘텐츠 내용 심의규정 준수여부 ⑭콘텐츠 수상실적

출처: 방송통신위원회(2020)

<표 5-13> 2020년도 방송콘텐츠 제작역량 평가 세부 항목 및 배점

구성 요인	세부 요인	세부 평가 항목(14개)	세부 평가 지표(17개)	배점	점수산정
자원 경쟁력 (350)	인적 자원 (100)	콘텐츠인력 전문성	콘텐츠인력 비중	50	(콘텐츠인력 종사자 수 ÷ 전체 정규직 종사자 수)
		콘텐츠인력 계발	콘텐츠 직무관련 교육비	25	콘텐츠인력 1인당 년간 교육비 지출액
		콘텐츠인력 보상	콘텐츠인력 인건비	25	(콘텐츠인력 인건비 총액 ÷ 영업비용)
	물적 자원 (250)	자기자본	자기자본 비중	50	(자본총계 ÷ 자산총계)
		제작비	제작비 규모	150	직접제작비용 총액
	제작비 증가율		50	전년 대비 직접제작비용 총액 증가율	
프로 세스 경쟁력 (380)	제작 (300)	신규 콘텐츠 제작	자체, 공동/외주제작, 구매 후 제작 콘텐츠 초방편성시간	250	[자체제작 초방시간(×5) + 공동/외주제작 초방시간(×5) + 구매후제작 초방시간] ÷ 년간 총 방송편성시간
		신기술 콘텐츠 제작	신기술활용 제작 콘텐츠 초방편성시간	50	(신기술콘텐츠 제작 초방편성시간 ÷ 년간 총 방송편성시간)
	유통 (80)	국내시장 유통 역량	국내시장 판매량	60	국내시장 판매편수
		해외시장 유통 역량	해외시장 판매량	20	해외시장 판매편수

성과 경쟁력 (270)	경제적 성과 (150)	국내시장 방송사업 수익	국내시장 방송사업수익 규모	50	국내시장 방송사업수익 총액	
			콘텐츠인력 1인당 국내시장 방송사업수익 규모	50	(국내시장 방송사업수익 총액 ÷ 콘텐츠인력 수)	
		해외시장 방송사업 수익	해외시장 방송사업수익 규모	25	해외시장 방송사업수익 총액	
			콘텐츠인력 1인당 해외시장 방송사업수익 규모	25	(해외시장 방송사업수익 총액 ÷ 콘텐츠인력 수)	
		사회적 성과 (120)	시청자 선호도	시청점유율	20	해당(자사) 방송채널의 시청점유율
			콘텐츠 내용 심의규정 준수여부	방송심의 관련 제규정 준수여부	50	50 - 제제점수 합
	콘텐츠 수상실적		콘텐츠 수상실적	50	수상 점수 합	
	기타	제출기한 내 제출(감점 요소)		(-10)	제출기한을 넘긴 일수 당 1점 감점 (10점 초과 시 평가에서 제외)	
	총 계				1,000	

출처: 방송통신위원회(2020)

평가결과의 산출은 ‘가’ 그룹과 ‘나’ 그룹 내 각각 공급분야(‘A’, ‘B’, ‘C’)별로 5개 등급으로 구분하여 매우우수(15%), 우수(25%), 보통(35%), 미흡(20%), 매우미흡(5%)으로 평가되며, 결과 공개 및 활용은 ‘가’ 그룹과 ‘나’ 그룹 내 공급분야별 상위 2개 등급(‘우수’ 등급 이상)에 해당하는 방송채널을 공개(점수는 미공개)로 분류하여 방송대상 시상식에서 특별상(제작역량 우수상) 수여, 과기정통부의 방송프로그램 제작지원사업의 지원 대상 선정 시 제작역량 평가결과를 활용(10% 반영)한다.

4. PP 채널 평가의 문제점

1) 항목의 구체성 문제

대부분의 평가항목은 계량 평가를 지향하려는 의지가 비교적 뚜렷한 것으로 평가될 수 있다. 개별 평가항목에는 대부분 점수산정식이 포함되어 있으며, 이는 항목의 구체성은 물론 지표의 계량화가 가능하여 평가의 척도로 활용가치가 매우 높다. 그러나 여전히 소수의 항목에서는 항목의 구체성에 대한 문제를 제기할 수 있다. 프로세스 경쟁력에서 제작에 해당되는 ‘신기술 콘텐츠 제작’은 ‘신기술’이라는 용어의 정의가 매우 모호하다는 문제를 지적할 수 있다. 최근 과기정통부를 중심으로 콘텐츠에 대한 신기술의 개념으로 논의되고 있는 분야는 OTT와 개인방송뿐만 아니라 방송 분야에서는 UHD, 가상현실(VR), 증강현실(AR), 다중현실(MR) 등이 있는데, 이들을 의미하는 것인지, 아니면 진화하는 기술을 반영한 다양한 어플리케이션이나 미들웨어 등이 포함되는지의 여부 등이 분명하지 않아 자칫 혼란을 초래할 가능성이 있다.

2) 항목 간 중복

프로세스의 경쟁력(380)과 성과의 경쟁력(270)은 완전히 다른 평가 항목에 속한다. 프로세스 경쟁력 중 하부 항목인 국내시장 유통 역량은 국내 시장 판매량(60)으로 측정하며 구체적으로 국내 시장 판매 편수해외 시장 유통 역량은 해외 시장 판매량(20)으로 측정하며 해외 시장 판매편수를 측정한다. 그런데, 성과 분석에서 국내 시장 방송 사업 수익은 국내 시장 방송사업 수익 규모(50)로 측정하며 국내 시장 방송사업 수익 총액이 결정한다. 그리고 해외 시장 방송 사업 수익은 해외 시장 방송 사업 수익 규모(25)로 측정하며 구체적으로 해외 시장 방송사업 수익 총액이 결정한다.

결국, 국내외 유통 역량은 국내외 시장 사업 수익과 적지 않게 중복된다. 국내외 시장 판매량이 결국 국내외 방송 사업 수익을 결정하는 것이다. 이는 분류 유목간의 중복으로 인해 분류 유목이 표현만 다를뿐이지 유사한 내용을 측정하고 있어 분석의 타당성이 떨어진다는 문제점이 나타난다.

3) 현실적인 항목의 구성 필요

국내 PP중 ‘나’ 그룹에 해당하는 일반 PP의 경우, 프로세스 경쟁력과 성과 경쟁력에 포함된 ‘해외시장 유통 역량’ 과 ‘해외시장 방송사업 수익’ 에 어느 정도의 경쟁력과 성과를 올리고 있는지에 대한 명확한 검토가 필요하다. 즉 일반PP가 해외에서 프로그램을 유통하거나 판매하는 등의 실적을 기대하기 어려운 현실에서 평가항목에 배치하는 것은 대형 PP나 계열PP와의 경쟁을 감안하면 다소 형평성이 어긋나는 것이 사실이다. 물론 ‘가’ 와 ‘나’ 그룹이 분류되었지만 이와 같은 평가방식에서 좋은 점수를 받을 수 있는 일반 PP는 거의 없을 것으로 판단된다. 특히 IP(지적재산권)를 보유하지 못한 다수의 일반 PP는 프로그램 제작사로부터 방영권만 구입하고 편성하는 업무가 대부분을 차지하는데, 해외 유통을 위해서 IP를 구입하려면 규모의 경제에서 비교열위에 있는 상황이나 직접 제작하는 것 역시 수월치 않다는 점에서 이와 같은 문항이 과연 타당한 것인지 의문이 제기된다.

4) 사실상 공익채널은 평가대상에서 제외됨

지상파와 대기업 계열PP와 정부지원으로 운영되는 채널이 빠지면서 사실상 PP평가 방안에는 공익채널 다수가 포함되지 않는다. 그러나 다음 절에서 살펴보는 바와 같이 공익채널은 유료방송 플랫폼에서는 다른 일반 채널들과 동일한 조건으로 평가되고 있다. 자사 네트워크를 보유하지 않는 PP의 특성상 유료방송 플랫폼을 통해서만 시청자에 대한 접근권을 확보할 수 있다는 측면에서 유료방송 플랫폼의 평가방식은 매우 중요한데, 실상 정부에서는 이와 같은 경쟁 상태를 실질적으로 배제하고 있다고 평가할 수 있다.

엄연히 유료방송 시장에서 동일하게 평가되고 있는 채널들의 특성을 무시하고 평가대상에는 공익채널을 포함하지 않는 것은 비현실적인 평가방식으로 평가될 수 있다. 유료방송에서 공익채널 평가를 제외하든지, 혹은 PP평가에서 공익채널을 포함하든지 그 중 선택을 명확하게 할 필요성이 제기된다. 시장에서는 경쟁사와 함께 평가를 받고 있으면서도, 정부에서는 평가에서 아예 제외하고 있는 점은 모순이다.

제4절 유료방송사업자의 PP 평가

1. 평가방식

현재 유료방송은 자사 플랫폼 기준으로 제각기 다른 평가방식을 적용하고 있는데, 이들 평가방식은 PP의 채널 도달율과 시청자의 채널 선택권을 결정한다는 측면에서 일반PP에게 매우 강력한 평가로 작용한다. 특히, 평가 결과는 다음 해 채널 재계약 여부에 영향을 미치기에 PP들에게 미치는 영향력은 결정적이며, 평가 결과는 프로그램 사용료 배분 기준이 되기에 PP 수입에도 적지 않은 영향을 미친다. 공익채널 또한 모든 선정채널이 의무편성이 아니기 때문에 이들 사업자의 채널 평가 기준에서 자유로울 수 없다. 대부분의 유료방송사업자가 IPTV 플랫폼 특히 KT의 평가 기준을 사용하고 있으며, KT의 경우, 다음과 같은 채널 평가의 기본 원칙을 내세우고 있다.

<표 5-14> 유료방송사업자(KT)의 PP 평가 기준

○ 제1조(기본 원칙) ① 채널 편성을 위한 PP 평가 기준 및 프로그램 사용료 배분 기준의 기본원칙은 다음과 같다. 1. 채널 편성을 위한 PP 평가 기준은 시청자 요구에 부응하고, 방송의 다양성과 공익성을 추구하며, 콘텐츠 산업과 유료방송 산업발전에 기여하고, 인터넷 멀티미디어 방송 제공사업자(이하 'IPTV사업자') 별 채널 정책 특성을 제고하는 것 등을 원칙으로 한다.

○ 제2조(PP채널평가의 기준) ① 채널 평가 대상은 지상파방송채널, 공공PP채널을 제외한 전 채널을 기본 대상으로 하며, 각 IPTV사업자의 정책 기준에 따라 제외 채널은 추가될 수 있다.

② 채널 평가는 각 항목(시청률 및 시청점유율, 채널경쟁력, 운영충실도, 유료방송 산업발전 기여도 등)별 세부 지표 중 1개 이상을 채택하고 추가지표는 각 사 채널 정책에 따라 필요시 선택하고 구성하여 실시한다. PP채널 평가 기준은 [별첨1]과 같다.

③ 각 지표에 따른 평가 반영 비중은 각 사 채널 정책 및 정부 시책을 고려하여 정하며, 다만, IPTV사업자별 특화지표 적용 시에는 전체의 20% 이내로 그 비율을 한정한다.

○ 제3조(평가기준의 공개) ① IPTV사업자는 투명한 절차에 따라 채널제공 계약이 이루어질 수 있도록 매년전년도 상반기 까지 다음년도 채널구성 관련 평가기준을 PP에게 공개해야 한다. ② IPTV사업자는 평가기준 공개 후 3개월 이내에 대상 PP에게 평가 계획 등을 반영한 RFP(Request for Proposals) 양식을 발송한다. ③ 재계약 대상인 기존 PP와

신규 진입 PP의 평가요소 및 평가요소별 반영비율 등을 각각 달리하여 마련하고 공개할 수 있다. ④ 평가기준 공개방법은 IPTV사업자별 홈페이지 및 유관 협회의 홈페이지를 이용하되, 추후 평가기준 공개 등을 위한 별도의 종합 전산시스템 등이 구축될 경우 이를 활용할 수 있다.

○ 제4조(평가결과와 통보) ① IPTV사업자는 평가요소별 특성을 고려하여 월, 분기, 반기, 연간 등 적정기간을 두어 평가를 이행한 후 그 결과를 통보해야 하며, 이는 평가 기준 공개 시 포함되었던 계획에 따라 객관적이고 공정하게 이루어지도록 한다. ② 평가결과 통보는 원칙적으로 반기별로 하되, 반기 및 연간 단위로 평가를 하는 지표의 경우 반기 및 연간 단위로 실시하며, 평가 대상기간은 전년도 4/4분기(10월 1일)부터 다음연도 3/4분기(9월 30일)까지로 한다. ③ IPTV사업자는 매년 4월에 전년 10월 ~ 다음연도 3월까지 월 평가 또는 전년도 4/4 및 당해연도 1/4분기 평가결과를 통보하고 10월에 4월 ~ 9월까지 월평가 또는 2/4 및 3/4분기평가, 연평과 결과를 통보한다. ④ 평가결과는 공식 문서(서면)를 통해 개별 통보하며, 향후 평가기준 공개 등을 위한 별도의 종합 전산시스템 등이 마련되어 이를 활용할 경우 온라인 통보로 대체할 수 있다.

○ 제5조(채널계약 종료 등에 대한 통보 및 관련 소명기회 부여) ① IPTV사업자는 매년 7월말까지 재계약 불가, 채널번호 변경, 상위 티어로의 전환 사실 등에 대한 잠정결과를 예고하고 PP가 관련 결과에 대한 설명을 듣고 소명을 할 수 있는 공식 절차를 마련해야 한다. ② IPTV사업자는 소명기회를 거쳐 채널 제공계약 관련 최종 조정이 완료되면 매년 11월 말일 이전에 재계약 불가, 채널번호 변경, 상위 티어로의 전환 사실 등 최종결과를 대상 PP에게 통보해야 하며, 이 때 통보는 공식 문서형태의 서면으로 이루어져야 한다. 단, 사업자별 채널평가 일정 등에 따라 최종결과의 통보가 지연 될 수 있다. ③ IPTV사업자는 자신의 귀책사유 이외의 정당한 사유가 존재할 경우에 한하여 위 기간이 경과된 이후에라도 통보 및 소명기회 제공 절차를 이행할 수 있다.

현재 KT의 PP 평가는 월 단위 평가지표와 항목으로 구분되어 시행되고 있다.

<표 5-15> 월 단위 평가지표

시청률 및 시청점유율 30%+채널경쟁력 30%+ 운영충실도 15%+ 유료방송산업 발전 기여도 15%+ 특화지표 10%

<표 5-16> 월 단위 평가요소 및 평가방법

평가항목	세부항목	평가요소 및 평가방법
시청률 및 시청점유율(30%)	장르 시청률(20%)	• 장르별 시청률 평가(TNMS)
	시청 점유율(10%)	• 평균 시청률을 시청 점유율로 환산(TNMS)
채널경쟁력 (30%)	초방 비율(15%)	• 해당 채널 최초로 방송되는 프로그램 산정 반영비율 : 주편성 80% + 부편성 20% - MPP 일 경우 프로그램을 최초로 방송한 채널 이외에 추가 1개의 채널만 초방 시간으로 인정 - MPP 기준은 채널 2개 이상, 채널 영업 대행 포함
	자체제작 비율 or 비즈판권 (15%)	• 해당 채널 자체 제작되는 프로그램 산정 • 단, 해외채널은 비즈판권 제공 여부 평가
운영충실도(15%)	방송사고 여부(5%)	• PP 과실의 누적사고 횟수 반영 (미디어운영센터 월간 통보 기준)
	EPG 평가(5%)	• EPG 정보 제공 충실도 평가 (주이퍼지 월간 통보 기준)
	방통위 심의 평가 or 자막서비스 (5%)	• 방송통신심의위원회 심의 의결 내용 반영 (징계, 경고, 주의, 권고 등 의결 내용 반영) • 단, 해외채널은 자막서비스 비율 평가
유료방송 산업 발전 기여도 (15%)	PP 운영능력(10%)	• 채권추심 및 kt 인프라 사용 미납 등 평가
	플랫폼기여도(5%)	• 상품 업셀링 기여 : 상품 티어별 차등 배점
특화지표(10%)	채널특화도(10%)	• 채널 장르에 맞는 차별화(PP 제작, 수급, 채널 컨셉 특화 등) 활동에 대한 평가 • 채널평가 제출 자료의 정확도/충실도(기한 준수)에 대한 평가, 발생 시 감점

<표 5-17> 연간 종합 평가지표

월 평가결과 80% +비용 효율성 20%

<표 5-18> 연간 단위 평가항목

평가항목	평가요소 및 평가방법
월 평가결과(80%)	• 2019년 월간 평가 결과 반영(12개월 평가 반영)
비용 효율성 (20%)	• 1명의 가입자가 해당 채널 1분을 시청하는데 지급되는 비용 비율 평가(프로그램 사용료 및 환산시청률 기준)

<표 5-19> PP채널평가 등급 분포표(안)

구분	A	B	C	D	F
등급비율	10%	20%	40%	20%	10%

3. 유료방송사업자의 공익채널 평가 기준의 문제점

2020년 KT의 채널평가 개요를 살펴보면, 국내의 경우, 지상파, 홈쇼핑, 유료채널, 공공채널, 특화 및 홍보채널을 제외한 모든 국내 채널이 평가대상에 속하며, 오픈 채널은 월 평가만 시행하고, 정규 채널로 전환되는 채널의 심사 시에는 채널 역량 지표로 활용하는 것으로 나타났다. 평가기간은 1년으로 하며, 월 단위 평가와 분기별 평가 결과를 공문으로 발송하여 연 단위 평가로 진행하며, 다음 해 채널 재계약 여부 결정 및 프로그램 사용료 산정 기준으로 활용하는 것으로 나타났다.

평가방안에 의하면 공공채널에 대한 모든 채널에 대해 평가를 하고 있어 공익채널도 포함되고 있는데, 일반PP와 동일한 기준으로 공익채널이 평가됨으로써 공익적 목적을 달성하기 위해 본래 공익채널의 선정 목적과 가입자 모집에 기여한 바를 측정하는 IPTV와의 평가 방식이 모순이 생길 수밖에 없는 결과가 초래되고 있다. 그러나 위의 규정에서 볼 수

있는 바와 같이 사업자 자율로 제외 채널은 결정할 수 있기에, 플랫폼 사업자의 채널 평가 제외 대상에 공익채널을 제외시킬지 여부를 판단할 필요가 있다.

제5절 공익채널 평가

공익채널 평가는 사전 선정 평가와 사후 실적 평가로 나누어져 진행된다. 현재 공익채널은 방통위가 방송법 제 70조 제8항에 따라 공익성 방송 분야별로 사업자를 선정하고, 공익채널은 과기정통부가 인정하도록 되어 있다. 공익채널에 대한 사후 실적 평가는 방통위가 시청자미디어재단을 지정하여 하도록 하고 있다.

1. 공익채널 선정을 위한 사전 평가

1) 심사위원회의 구성과 운영

공익채널은 각 분야별 전문가를 10명 이내의 범위에서 심사위원으로 위촉하도록 되어 있고, 심사기준에 따라 심사위원별로 평가를 실시하고 있다. 심사항목별로 평가점수의 평균값을 산정, 총점의 65% 이상 및 심사사항별 40% 이상 획득한 채널 중 상위 3개 채널이 선정되는데, 심사위원회가 공익채널로 선정될 필요가 있다고 인정하는 경우, 과반수의 동의로 추가 선정하도록 방통위에 건의할 수 있다.

<표 5-20> 공익채널 선정 인정에 관한 고시

제9조(선정심사 방법) ① 선정심사는 선정심사위원이 별표3의 ‘공익채널 선정심사기준’에 따라 심사위원별 평가점수의 평균값을 평가하여 총점의 65% 이상 및 심사사항별 40% 이상 획득한 채널 중 방송분야별로 고득점인 순서대로 3개 이내의 채널을 선정한다. 다만, 선정심사위원회가 공익채널로 선정될 필요가 있다고 인정하는 경우 심사위원 과반수의 동의로 공익채널을 추가로 선정하도록 방송통신위원회에 건의할 수 있다.

② 해당채널의 방송분야가 공익성 방송분야와 관련성이 현저히 낮다고 판단할 경우 심사위원의 전원 합의로 세부 채점 없이 심사에서 탈락시킬 수 있다.

③ 심사위원은 심사사항을 보완하고 심사항목간의 일치성 확인 및 심사사항을 객관적으로 평가·검증하기 위해 필요한 경우에는 신청법인과 관련 이해관계자의 의견을 청취할 수 있다.

④ 별표3의 ‘공익채널 선정심사기준’ 이외에 선정심사에 필요한 세부적인 사항은 선정

심사위원회에서 결정한다.

제10조(선정심사위원회의 구성) ① 방송통신위원회는 제19조에 따른 선정심사를 위해 각 분야별 전문가를 성별을 고려하여 10명 이내의 범위에서 공익채널 선정심사위원으로 위촉하여 심사하게 할 수 있다.

② 제1항에 따라 구성되는 선정심사위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다.

③ 선정심사위원의 결격사유는 다음 각 호와 같다.

가. 해당연도 공익채널 선정 공고일 이전 3년간 본인 또는 배우자가 신청법인 또는 지분 10% 이상 구성주주사의 임·직원 또는 사외이사로 재직 한 사실이 있는 자

나. 해당연도 공익채널 선정 공고일 이전 3년간 본인 또는 배우자가 신청법인 또는 지분 10% 이상 구성주주사의 100분의 1 이상 지분을 소유한 사실이 있는 자

다. 해당연도 공익채널 선정 공고일 이전 3년간 신청법인 또는 지분 10% 이상 구성주주사의 시정자위원·시정자평가원으로 활동하거나 자문 또는 용역 수행을 위한 계약(일정 기간을 정하여 법률·정책·경영·회계 등 법인 운영과 관련된 사항에 대하여 전문적인 의견을 제시하기 위한 계약)을 체결한 사실이 있는 자

라. 그 밖에 국가공무원법에 따른 결격사유에 해당하는 자

④ 선정심사위원의 제척·회피에 관하여는 방송통신위원회 설치 및 운영에 관한 법률 제14조를 준용한다.

<표 5-21> 공익채널 선정 및 장애인복지채널 인정에 관한 고시

제8조(선정심사 대상 및 기준) ① 선정심사는 신청인이 작성하여 제출한 신청서류와 방송통신위원회가 확인한 자료(공익채널 운영실적평가 보고서, 의견청취 결과 등)를 대상으로 실시한다. 다만, 제출된 서류 검토만으로 확인하기 어려운 사항에 대해서는 의견청취 또는 현장 실사를 할 수 있다.

② 공익채널 선정에 관한 심사기준 및 항목별 배점은 별표3의 ‘선정심사기준’ 과 같다.

2) 평가 방식

(1) 채널 선정 심사

심사는 방송채널사용사업자 신청인이 작성하여 제출한 신청서류와 방송통신위원회가 확인한 자료(공익채널 운영 실적 평가 보고서, 의견 청취 결과 등)를 대상으로 실시한다. 다만, 제출된 서류 검토만으로 확인하기 어려운 사항에 대해서는 의견 청취 또는 현장 실사를 할 수 있다. 선정 심사는 선정 심사 위원이 ‘공익채널선정심사기준’ 에 따라 심사위원별 평가점수의 평균값을 평가하여 총점의 65% 이상 및 심사사항별 40% 이상 획득한 채널 중 방송분야별로 고득점인 순서대로 3개 이내의 채널을 선정한다. 다만, 선정심사위원회가 공익채널로 선정될 필요가 있다고 인정하는 경우에는 심사위원 과반수의 동의로

추가 공익채널 선정을 방통위에 건의할 수 있다. 해당 채널의 방송분야가 공익성 방송분야와 관련성이 현저히 낮다고 판단할 경우 심사위원 전원 합의로 세부 채점 없이 심사에서 탈락시킬 수도 있다. 심사위원은 심사사항을 보완하고 심사 항목 간의 일치성 확인 및 심사사항을 객관적으로 평가·검증하기 위해 필요한 경우에는 신청법인과 관련 이해관계자의 의견을 청취할 수 있다. ‘공익채널 선정심사기준’ 이외에 선정심사에 필요한 세부적인 사항은 선정심사위원회에서 결정한다.

방통위는 선정 심사결과를 토대로 공익채널 운영 계획의 이행에 필요한 사항을 선정조건으로 부가할 수 있으며, 신청법인이 선정조건을 이행할 수 있는 이행각서 등의 필요서류를 방통위가 정한 기한까지 제출한 경우 선정서를 교부한다. 공익채널 선정사업자는 선정조건을 이행해야 하며, 방통위는 공익채널 선정사업자의 선정조건 이행 여부를 확인하고 그 결과를 다음 공익채널 선정심사 시 반영한다.

(2) 공익채널 운영실적 평가

방통위는 공익채널 운영 계획 준수 여부, 공익채널 선정조건 이행 여부 및 방송 프로그램의 공익적 수준 등을 확인하기 위한 공익채널 운영실적 평가를 실시할 수 있다. 이를 위해 방통위는 공익채널 운영실적 평가를 전문적으로 추진할 수 있는 전담 평가기관을 지정할 수 있다. 전담 평가기관의 장은 실적평가 업무의 공정성과 신뢰성을 높이기 위하여 공익채널 운영실적 평가위원회를 둘 수 있다. 공익채널로 선정된 사업자는 공익채널 운영실적 평가를 위해 필요한 자료 등을 전담 평가기관에 제출하여야 한다.

(3) 심사항목 및 배점

심사의 항목은 신청방송분야에의 적합성, 공정성·공익성 및 실현 가능성, 운영계획의 적정성, 공정 책임의식 및 사업수행 능력, 시청자 불만 및 민원처리 현황, 관련 법령 준수 등 총 6개의 사항을 기준으로 심사한다. 세부적으로 살펴보면 신청방송분야에의 적합성 심사 사항은 공익채널 선정의 필요성을 보는 항목으로 50점의 배점이 비계량으로 평가된다.

공정성·공익성 및 실현가능성 심사사항은 전문편성 방송프로그램 제작·편성 실적이

계량적으로 100점, 방송 프로그램 수급 실적이 비계량으로 100점, 방송프로그램 편성 실적이 계량으로 100점, 공익적 활동실적 및 계획 항목이 비계량 60점으로 평가된다. 운영계획의 적정성 심사 사항에서는 전문 방송프로그램 제작·편성 계획항목이 80점으로 계량 평가되고, 방송 프로그램 수급 계획이 80점 계량평가, 본방 프로그램 편성계획이 80점 계량 평가 된다.

공적 책임의식 및 사업수행 능력 심사사항에서는 재정적 능력이 150점으로 비계량 평가 되고, 방송 프로그램 제작인력 보유 현황 및 확충 계획이 50점으로 비계량 평가된다. 또한 방송시설 장비 보유현황 및 확충 계획 항목이 50점 비계량 평가된다.

시청자 불만 및 민원처리 현황 심사사항에서는 시청자 민원 처리 방법의 제도화 항목이 50점으로 비계량 평가되고, 마찬가지로 시청자 민원 처리 실적이 50점 비계량 평가된다. 마지막으로 관련 법령 준수 심사사항은 감점제로 계량평가 되어 합계 1,000점을 만점으로 하고 있다.

<표 5-22> 공익채널 선정 기준

심사사항	심사항목	평가방법	배점	비고
신청방송 분야에의 적합성	공익채널 선정의 필요성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 운영목표 ○ 신청 분야 및 전문편성 세부영역과의 적합성 ○ 공익채널 선정의 당위성 등 	50	비계량
		<ul style="list-style-type: none"> ○ 전문편성 방송프로그램 제작 실적 ○ 전문편성 방송프로그램 편성 실적 ○ 전문편성 방송프로그램 제작·편성 계획 대비 이행 실적 (기존 선정사업자에 해당하며 계획 대비 실적에 따라 가점 또는 감점 부과) 	100	계량
공정성·공익성 및 실현가능성	방송프로그램 수급 실적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송프로그램 수급 실적의 우수성 ○ 방송프로그램 수급 계획 대비 이행 실적 	100	비계량
	방송프로그램 편성 실적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 본방 방송프로그램 편성 실적 ○ 본방 편성 계획 대비 이행 실적 (기존 선정사업자에 해당하며 계획 대비 실적에 따라 가점 또는 감점 부과) 	100	계량
	공익적 활동실적 및 계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공익적 활동 계획 ○ 공익적 활동 실적 등 	60	비계량
	<소계>		360	

심사사항	심사항목	평가방법	배점	비고
운영계획 의 적정성	전문편성 방송프로그램 제작·편성 계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전문편성 방송프로그램 제작 계획 ○ 전문편성 방송프로그램 예상 편성 비율 	80	계량
	방송프로그램 수급 계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송프로그램 수급계획의 우수성 ○ 방송프로그램 수급계획의 실현 가능성 등 	80	비계량
	본방프로그램 편성 계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 본방 방송프로그램 편성 비율 	80	계량
	<소계>		240	
공적 책임의식 및 사업수행 능력	재정적 능력	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과거 3년간 재정운영 실적 ○ 향후 2년간의 재정운영 계획 등 	150	비계량
	방송프로그램 제작인력 보유현황 및 확충 계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제작인력 보유 현황의 적정성 ○ 제작인력 확충 계획의 적정성 등 	50	비계량
	방송시설· 장비 보유현황 및 확충 계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송시설 및 장비 보유 현황의 적정성 ○ 방송시설 및 장비 확충 계획의 적정성 등 	50	비계량
	<소계>		250	
시청자불 만 및 민원처리 현황	시청자민원 처리 방법의 제도화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시청자위원회 구성 ○ 자체 수립한 시청자 민원처리 제도 등 (전담부서 운영, 민원관련 홈페이지 구성 등) 	50	비계량
	시청자민원 처리 실적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시청자위원회 운영실적, 시청자 민원처리 실적 	50	비계량
	<소계>		100	
관련 법령 준수		<ul style="list-style-type: none"> ○ 심의제재 위반 : 1~15점 ○ 편성규제 위반 : 6~22.5점 ○ 기타 방송법령 위반 : 4~15점 	감점	계량
<합 계>			1,000	

(4) 공익채널 평가의 문제점

① 평가 근거의 미약함

방통위가 선정하는 공익채널이 제공하는 프로그램의 내용과 편성이 모두 공익적이라거나 각 공익성 분야에 관한 전문편성이라고 평가할 수 있는 근거가 약하다는 문제점을 가진다. 즉 선정되는 공익채널과 선정되지 못한 채널들의 성격을 명확히 구분하기가 어려우며, 공익채널의 선정에 있어서도 체계적인 선정기준과 과정에 대한 논란 또한 제기될 수

있다. 또한 지상파 TV 심야방송의 허용, 케이블 TV(SO)의 지상파 채널 변경 시 사전협의 절차 폐지 및 종합편성채널 채널 번호 선정 과정 문제 등을 통해 방통위의 미디어 정책이 오히려 상업화되는 가운데 올바른 평가의 기준이 세워질 수 있을지에 대한 문제가 제기되기도 하였다(봉미선·박윤미, 2012).

② 규정 및 범위 구분의 모호성

공익채널 공익성 방송 분야별 장르의 규정 및 범위 구분이 모호하거나 엄밀성이 부재하다는 문제점을 가진다(봉미선·박윤미, 2012). 또한 해당 사업자의 관련 분야 등에 대한 사업 수행 경험이나 운영의 연속성과 일관성을 보장할 만한 특별한 심사기준이 없다. 그로 인해 공공성 확보 및 유지 방안과 동시에 채널 홍보와 자립 운영을 위한 방안을 동시에 평가하는 것은 사업의 성격이 이중적인 딜레마에 빠지게 되는 결과를 가져온다(김희경·심미선, 2013).

③ 채널의 공익성 평가에 대한 집중도 결여

공익채널의 공익성을 평가하는 항목은 ‘공정성·공익성 및 실현 가능성’ 과 ‘공적책임 의식 및 사업 수행능력’ 에 포함된 항목이 유일한데, ‘공정성·공익성 및 실현 가능성’ 에서 공익채널의 공공성·공익성과 관련된 부분은 공익적 활동계획과 실적이 유일하다. 그리고 해당 항목은 전체 360점 중 불과 60점에 불과하며 어떤 활동이 공익적인가에 대한 추가 항목 구성이나 이를 표준화할 수 있는 계량지표도 없어 자의적인 판단에 의존할 가능성이 높은 항목으로 지적된다. 문제는 해당 항목이 거의 유일한 공적 가치를 판단하는 부분이라는 것도 문제로 지적될 수 있다.

이는 ‘공적책임 의식 및 사업 수행능력’ 에서 보다 명확하게 나타나는데, 항목의 명칭과 달리 항목을 구성하는 내용은 재정적 능력, 제작인력 보유현황 및 확충계획, 방송시설 및 장비 보유 현황 및 확충 계획 등으로 어떤 문항이 공적 책임 의식과 관련이 있는지 모호하다. 방송 프로그램 수급 계획(80점)이나, 본방 프로그램 비율(80점)이 오히려 공적 책임 수행(60점)보다 높은 비중을 차지하며 목적이 도치된 문제점도 보이고 있다.

④ 다수의 비계량 항목

공익채널 평가지표의 대다수는 비계량 평가로 구성되어 있다. 전문평성 프로그램 제작 및 편성 실적, 방송프로그램 편성실적, 전문편성 방송프로그램 제작 및 편성 계획, 본방 프로그램 편성계획 등 편성과 관련된 문항을 제외하고는 모두 비계량 지표로 구성되어 있다. 심지어 방송프로그램 수급 실적이나 제작 인력 보유현황 마저도 비계량 평가로 이루어지고 있는데, 계획은 비계량으로 평가될 수 있지만 실적까지 비계량으로 평가하는 방식은 세부 항목에 대한 구체성이 결여되어 있음을 의미하고, 이는 수급에 대한 의미를 어떻게 해석할런지에 대한 심사위원 간 의견 불일치를 초래할 가능성을 내포하고 있다.

인력 보유 현황의 적정성은 인력 보유 현황으로만 파악하면 될 문항을 적정성이라는 다소 추상적일뿐만 아니라, 자의적으로 해석될수 있는 단어를 포함시켜 오히려 계량 지표를 비계량 지표화하고 있다. 물론 공익채널의 영세성을 감안하면 절대적인 보유 인력의 평가는 어려울 수도 있지만 공익채널만의 평가기준을 계량적으로 구체화시킬 수 있다는 점에서 해당 항목에 대한 구체성을 기할 필요가 있다. 이외에도 방송시설 및 장비 보유 현황 등도 적정성이라고 표현되어 계량 지표를 역시 비계량화하고 있는 것도 문제점으로 지적할 수 있겠다.

내용 측면에서도 모두 비계량 지표를 사용하고 있는데, ‘공정성·공익성 및 실현 가능성’의 공익적 활동 계획 및 활동 실적은 항목의 구체성이 결여된 비계량 항목으로 해당 활동 계획과 실적에 대한 기준이 마련되어 있지 않다는 점에서 매우 자의적인 판단이 포함될 가능성이 높다는 점에서 문제로 지적된다.

⑤ 실적과 계획 항목의 혼재

공익채널 평가지표는 실적과 계획이 혼재된 방식으로 지상파 재허가와 방송평가의 혼재된 평가방식을 그대로 답습하고 있다는 점에서 문제로 지적될 수 있다. 즉 평가 기준이 혼재된 이유는 결국 공익채널 평가의 의미가 모호하다는 동일한 문제에 기인하고 있다. 즉 공익채널 평가를 신규 선정의 관점에서 본다면 계획 문항에 역점을 두어야 하고, 면허나 특허의 관점에서 본다면 실적에 보다 큰 비중을 두어야 한다. 이러한 관점에서 볼 때, 현행 제도는 실적과 계획이 혼재되어 신규 채널의 선정을 위한 평가에 역점을 두는지 혹은

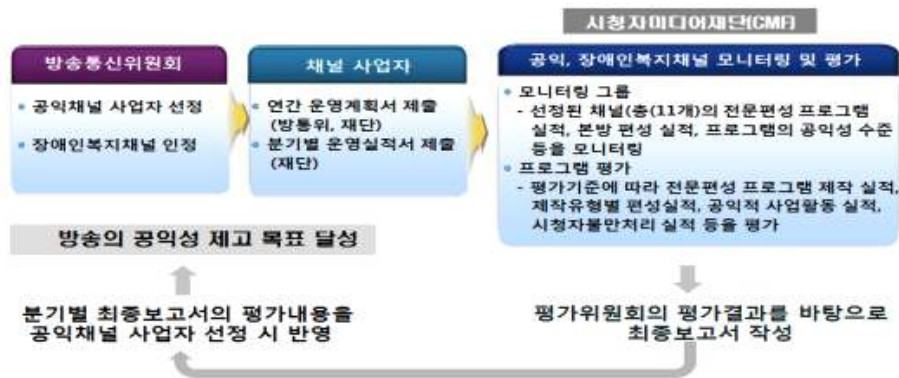
기존 선정 채널의 개선정에 역점을 두는지 모호하다.

2. 공익채널 선정 후 시청자미디어재단의 실적 평가

1) 공익채널 사후 평가 시스템

시청자미디어재단은 공익채널 및 장애인복지채널을 사후 평가하고 있다. 모니터링과 평가는 다음 그림과 같은 구조로 이루어지고 있다.

[그림 5-1] 공익채널 사후 평가 시스템



방송통신위원회에 의해 선정된 공익채널과 장애인복지인정채널 12개에 대해 채널 사업자가 연간 운영계획서를 방통위와 시청자미디어재단에 제출하고 분기별 운영실적서를 시청자미디어 재단에 제출하게 되어있다. 이를 바탕으로 시청자미디어재단에서는 모니터링 그룹을 조직하여 선정채널의 전문편성 프로그램 실적, 본방편성 실적, 프로그램의 공익성 수준 등을 모니터링한다. 이를 바탕으로 방송학 전공 교수 및 관련 연구자로 구성된 공익채널 운영실적 평가위원회에 의해 프로그램의 실적이 평가된다. 평가위원회의 평가결과와 최종보고서로 작성되어 공익채널 사업자 선정 시 재반영됨으로써 방송의 공익성 제고 목표 달성에 기여하는 방식이다.

사후평가 시스템은 프로그램의 공익성 수준을 정량적·정성적으로 평가하여 공익 채

널 선정과 장애인복지채널 인정 사후관리를 위한 객관적 근거 마련에 쓰일 수 있다. 따라서 유료방송의 공익성을 제고하고 상대적 소수자의 이해 반영, 국민 문화 생활의 질적 향상에 적합한 방송 분야를 개척하여 양질의 공익 콘텐츠를 제공하는 데 기여하는 시스템이다. 동시에 방송의 공적 책임을 강화하여 안정적인 제도 운영을 도모하고 차기 공익 및 장애인복지채널 선정 심사 시 참고자료로 적극 활용될 수 있다.

(1) 공익 및 장애인복지채널 모니터링 과정

모니터링의 과정은 편성 모니터링, 일반 모니터링으로 나뉜다. 편성 모니터링은 월별 모니터링 보고서, 운영실적서와의 비교 및 검증 그리고 운영실적 평가보고서 작성의 세 단계로 이루어지고 있다. 모니터링의 항목으로는 방송일시, 프로그램명, 방송시간, 재방 및 본방 분류, 편성횟수, 편성표 준수 현황, 신규프로그램 현황 등으로 구성되어있으며 프로그램의 편성 정보 확인을 위해 재단 본부 PC에 설치되어있는 방송통신심의위원회의 방송영상편집기 녹화 프로그램을 사용한다. 운영실적서와 모니터링 보고서 간의 비교 및 검증은 분기별로 이루어지며 사업자가 제출한 분기별 운영실적서와 모니터원이 작성한 월별 모니터링 보고서를 비교 및 검증하여 재방 의심 프로그램을 보고하는 절차이다. 마지막으로 운영실적 평가보고서 작성 역시 분기별로 발간이 되는 것으로 분기별 평가위원회를 개최하여 재방 의심 프로그램 인정 여부를 결정하고 이를 토대로 최종 운영실적 평가보고서를 발간한다. 이는 총괄/전문 모니터원이 채널을 분담하여 초안을 작성하는 것으로 이루어진다.

일반 모니터링 역시 위의 편성 모니터링과 동일하게 세 단계로 이루어진다. 월별 모니터링의 항목은 프로그램 제작형태, 제작사, 장르, 기획의도, 프로그램 내용, 구성, 기타 운행사항 등이며 그 방법은 자택 TV나 PC를 활용하여 프로그램 전반적 내용에 대한 모니터링을 재택근무 형식으로 진행한다. 운영실적서와 모니터링 보고서 간의 비교 검증을 통해 전문편성 의심 프로그램을 보고하고 분기별 평가위원회를 개최하여 전문편성 의심 프로그램 인정 여부를 결정하여 이 결과를 토대로 최종 운영실적 평가보고서를 발간한다.

(2) 평가 기준

평가기준은 선정 당시의 운영계획성 상의 심사항목으로 명시되어있던 ‘전문편성’, ‘방송프로그램 제작 실적’, ‘운영의 적정성’, ‘공익적 사업 활동 실적’, ‘시청자 불만 및 민원처리’ 에 대한 사항이며 세부 기준은 아래의 <표 5-23>과 같이 구성되어있다.

<표 5-23> 평가기준의 세부기준 및 평가방법

평가기준	세부 기준	평가 방법
1. 전문편성 방송 프로그램 제작 실적	전문편성 방송프로그램 제작 실적	방송사업자가 제출한 실적보고서와 시청자미디어재단의 모니터링 결과를 토대로 평가
	<장애인지원센터> -전문편성 세부내용 제작의 다양성 (정보제공 인식제고)	방송사업자가 제출한 실적보고서와 시청자미디어재단의 모니터링 결과를 토대로 평가
2. 운영의 적정성	-전문 편성비율 실적	방송사업자가 제출한 실적보고서와 시청자미디어재단의 모니터링 결과를 토대로 평가
	-제작유형별 편성비율 실적	사업자가 제출한 실적보고서를 바탕으로 평가
	-본방 프로그램 편성비율 실적	방송사업자가 제출한 실적보고서와 시청자미디어재단의 모니터링 결과를 토대로 평가
3. 공익적 사업 활동 실적	-공익적 사업활동 실적	사업자가 제출한 실적보고서를 바탕으로 평가
4. 시청자불만 및 민원처리	-시청자 민원처리 방법의 제도화	사업자가 제출한 실적보고서를 바탕으로 평가
	-시청자 민원처리 실적	사업자가 제출한 실적보고서를 바탕으로 평가

2) 공익채널 사후 평가 결과

위의 평가 기준에 따라 2020년 2/4분기 운영실적 평가를 진행한 채널은 총 12개로 2016년 11월 공익채널로 선정된 육아방송, 한국직업방송, 아리랑TV, 사이언스 TV, 예술 TV Arte, EBS 플로스 1,2, English 등 8개 채널과 2018년 처음 평가 대상이 된 시민방송(RTV), 2019년 선정된 다문화 TV, MBC NET 그리고 2016년 11월 장애인복지채널로 선정된 복지TV이다. 평가는 사업자의 실적보고서와 모니터링 결과를 종합하여 주당 방송 횟수, 방송 분량, 방송 내용, 기획 의도 등을 두고 신청 당시의 계획서에서 제시한 내용에 맞게 제작·방송하였는지를 살펴보는 방식으로 이루어졌다.

(1) 방송프로그램 제작 실적

먼저 채널 전문성 방송프로그램 제작 실적은 당초의 계획과 비교할 때, 제작·구매 이행에서 목표치를 상회하는 채널이 3개로, 2020년 1/4분기 5개에 비해 줄었으며, 자체 제작은 목표치에 근접한 채널이 4개뿐으로 자체제작 계획 이행을 위한 적극적인 노력이 요구되는 것으로 나타났다.

사회복지 분야를 들여다보면 가장 먼저 육아방송은 2/4분기 동안 7개 프로그램 69편을 계획하였지만, 이 중에서 2개 프로그램, 총 14편만을 제작하여 목표치에 미달하였다. 제작·구매비용의 계획대비 이행률은 52.1%로 지난분기 기록한 73.1%보다 낮아진 수치이다. 한국직업방송은 8개 프로그램 총 386편을 자체 제작하였으나 당초 계획한 12개 898편에 미치지 못하였고 제작·구매비용의 계획대비 이행률은 80.8%로 지난분기 108.7%에 대비하여 하락하였다. 시민방송은 10개 115편을 계획하였지만 5개 107편에 그쳤다. 시민방송은 제작비 지원 없는 ‘공모액세스’, ‘지원액세스’ 등을 ‘자체제작’, ‘공동제작’으로 간주하는 것이 문제임을 지적하였다. 다문화TV는 9개 프로그램을 자체제작하는 것으로 계획했으나 0편을 제작하였다. 따라서 제작·구매비용의 계획 대비 이행률이 3.3%에 불과해 지난 분기의 34.8%에 이어 대폭 하락하였음을 보여줬다.

과학·문화진흥 분야의 아리랑TV는 8개 프로그램 총 631편을 자체 제작하여 계획된 19개 프로그램 717편에 현저히 미달하였다. 그러나 제작·구매비용의 계획 대비 이행률은 89.2%를 기록하여 12개 채널 중에서는 6위를 기록하였다. 사이언스TV는 13개 268편

을 계획하였으나 6개 프로그램 166편을 제작하였으며 제작·구매�비용의 계획대비 이행률은 84.4%로 지난분기 137.6%에 비해 크게 낮아졌다. 예술TV Arte는 14개 319편을 계획하였지만 6개 263편을 제작·편성하였고 제작·구매�비용의 계획대비 이행률은 68.7%로 지난분기 86.0%에 비해 다소 하락하였다.

교육지원 분야인 EBS 플러스1(수능)은 7개 937편 계획 중 7개 1047편 제작을 실행하였으며 제작·구매�비용의 계획대비 이행률은 291.9%로 지난분기에 이어 12개 채널 중 2위를 점하고 있다. EBS 플러스2(중학·직업)은 14개 733편 계획 대비 10개 708편 제작으로 목표치에 근접하였다. 제작·구매�비용의 계획대비 이행률은 138.7%로 1/4분기 기록한 237.9%보다 하락하였지만 3위를 기록하고 있다. EBS English는 당초 계획한 7개 845편에 비해 조금 못 미치는 6개 754편을 제작하여 이행률 97.7%로 순위는 4위를 차지하고 있다. MBCNET은 2개 프로그램 81편 제작 계획 대비 1개 프로그램 91편 제작을 기록하였으며 제작·구매�비용의 계획대비 이행률은 26.8%였으며 11위를 차지하고 있다.

장애인복지인정채널인 복지TV는 21개 211편 계획에 비해 11개 프로그램 188편을 제작하여 이행률 96.7%로 5위를 점하고 있다. 이 안에서도 수어방송은 계획 100% 달성, 자막방송은 88.4%, 화면해설방송은 당초 계획인 17.5% 대비 실적이 25.5%에 달해 8%를 초과하는 것으로 분석되었다.

결과적으로 방송프로그램 계획 대비 제작실적이 100%이상인 채널의 개수는 0개였으며 제작·구매 이행 100%이상인 채널은 총 2개로 EBS 플러스1과2로 나타났다.

(2) 운영의 적정성

운영 적정성에 대해서는 방송사업자가 공익/장애인복지인정채널 신청 당시 제출한 전문편성 프로그램의 비율, 제작유형별 편성 비율, 본방프로그램 편성 비율 등을 준수하였는지 평가하는 것으로 이루어졌다. 2/4분기에 100% 전문편성 실적을 낸 공익채널은 6개로 본방의 편성 비율이 전반적으로 낮은 수준임을 알 수 있었다.

사회복지 분야 중 육아방송은 전문편성 분야에서 88.3%의 실적을 낸 것으로 나타났다. 제작유형별 편성비율의 경우 자체제작 프로그램 편성 실적은 17.4%로 25.7%로 계획한 것에 비해 낮은 실적을 보였고, 외주제작 프로그램 편성실적 역시 11.2%로서 13%로

계획한 것에 비해 낮게 나타났다. 국내구매 프로그램의 편성에서는 계획한 47.5% 보다 높은 70.9%, 해외구매 프로그램 편성실적은 13.8%로 계획한 것에 비해 낮았다. 본방 비율 계획은 12.3%였으나 13%의 실적을 냈고 재방비율은 87%을 보였다. 한국직업방송은 전문편성 96.6%, 부편성 3.4%를 계산하였는데, 실적보고에 따르면 전문편성 92.3%, 부편성 7.7%로 지난분기와 비슷한 실적을 보였다. 본방비율은 24.1%를 계획한 것에 비해 낮은 21.4%의 실적을 냈다. 제작유형을 보면, 자체제작은 72.8%로 계획(74.3%)보다 낮았고, 외주제작 실적은 12.3%로 계획(12.2%)보다 조금 높았다. 국내 구매물 편성의 경우 13.7%로 계획(11.8%)보다 다소 높았으며 해외구매는 당초 0.2%를 계획하였으나 전무한 것으로 나타났다. 시민방송 RTV는 전문편성 93.2%, 부편성 6.8%를 계산하였지만 실적보고서에 의하면 전문 편성 97.6%, 부편성 2.4%로 다소 높은 실적을 보였으며 본방비율은 13.3%로 계획했던 27.6%보다 낮았다. 제작유형별 편성비율의 경우 자체제작은 33.8%로 계획한 31.4%보다 조금 높았으며 국내 구매물 편성은 4.4%로 계획(6.8%)보다 낮았다. 해외구매물은 0%를 계획하였으며 실적 역시 전무하다. 다문화 TV는 전문편성 100%, 부편성 0%를 계획하였고 실적 역시 100%를 보여 출범 이후 순항을 보이는 것으로 평가된다. 본방비율은 8.4% 계획한 것에 비해 조금 낮은 7.6%, 재방 비율이 92.4%에 이르러 채널운영 대부분이 순환편성으로 나타난 점이 개선점으로 보여진다. 제작유형별 편성비율을 검토한 결과, 자체제작 편성실적은 18.6%로 계획 61.5%보다 아주 낮았으며 외주제작 편성 실적은 15%로 10%를 계획한 것에 비해 높아졌다. 국내구매 편성실적은 48.8%로 계획 20%보다 높았으며 해외구매 편성실적은 17.6%로 0%를 계획한 것에 비해 높게 나타났다.

과학·문화진흥 분야의 아리랑TV는 전문편성 100%를 계상하였으며 실적보고서에서 100%를 이행한 것으로 보고하였다. 본방실적은 계획 23.1%를 초과하는 23.2%로 나타났다. 제작유형별 편성비율의 경우 자체제작 실적은 73.5%로 계획한 61.9%를 초과달성하였으며, 외주제작은 22.9%를 계획한 반면 10.3%를 기록해 12.6%p 낮았다. 국내구매 실적은 계획 11.1%보다 높은 14.7%의 실적을 냈으며 해외구매는 계획한 4.1%보다 2.6%p 낮은 1.5%를 이행하였다. 사이언스TV는 전문편성 87.8%, 부편성 12.2%의 실적을 내 목표치(전문편성 88.0%, 부편성 12.0%)에 근접하였다. 제작유형별 편성비율은 자체제작 실적 39.6%로 계획치였던 40.0%에 근접하였으며, 외주제작은 실적 20.3%로 계획 15%보다

높게 나타났다. 국내 구매 계획은 22%로 잡은 반면 실적은 20.1%로 나타났으며 해외구매는 23%를 계획한 반면 20%에 불과했다. 본방비율은 17.1%를 계획하였으나 20.1%의 실적을 보였다. 예술 TV Arte는 전문편성 100%를 달성해내 계획한 목표치(100%)를 달성하였으며, 본방비율은 계획한 25.4%보다 낮은 19.6%의 실적을 기록하였다. 전문편성 프로그램의 비율 실적은 19.6%, 부편성은 0%로 나타났다. 제작유형별 편성비율은 자체 제작 프로그램 편성이 92.7%로 계획한 69.7%보다 상당히 높은 실적을 기록하여 12개 채널 중 2위를 차지하였다. 따라서 다른 공익 채널에 비해 자체제작이 용이한 특성을 보였다. 그러나 외주제작 프로그램 편성비율이 0%로 계획한 14%를 이행하지 못했다. 국내 구매 계획은 11.4%에 반해 실적은 7.3%, 해외구매 계획은 3.1%에 반해 실적은 0%로 두 영역 모두 계획에 못 미치는 것을 알 수 있다.

교육지원 분야의 경우 EBS 플러스1(수능)의 경우 전문편성 100%와 자체제작 편성비율 98.6%로 1위를 달성하였다. 본방 프로그램 편성비율은 40.1%를 계획한 것에 비해 아주 높은 70.4%를 보였다. 플러스2(중학·직업)는 전문편성 98.2%로 계획한 86.7%에 비해 높은 실적을 보였으며 본방 편성 비율의 경우에도 35.2%로 계획한 25.5%보다 높게 나타났다. 재방비율 역시 64.3%로 계획한 72%보다 낮았다. 제작유형별 편성비율을 보면 자체제작 편성실적인 88.5%로 계획한 85%보다 높았으며 외주제작 편성 실적은 8.5%로 계획한 15.0%보다 낮았다. English 채널은 전문편성 100%를 계상하였고 이를 수행해냈으며 본방 프로그램은 계획한 23.1%보다 높은 35.8%를 달성하였다. 제작 유형별 편성비율에서 자체제작은 계획한 88.7%에 조금 못미치는 87.7%를 나타냈으며 EBS 플러스1, 예술 TV Arte, EBS 플러스2에 이허 4위를 기록하였다. 외주제작에서는 계획한 2.5%에 근접한 2.4%의 실적을 나타냈으며 해외구매는 계획한 8.8%를 초과하는 9.9%의 실적을 보였다. MBCNET은 자체제작 편성비율이 계획한 12.2%의 절반밖에 되지 않는 6.6%를 기록하였다. 외주제작 및 해외구매는 계획과 실적 모두 없는 것으로 나타났다.

마지막으로 장애인복지인정채널인 복지TV는 전문편성 방송 100%를 계상하였고 이를 이행했다. 본방비율은 19%를 계획한 반면 16.4%의 실적을 내 방송시간의 84.6%가 재방으로 순환편성의 비중이 매우 높은 것으로 나타났다. 제작유형별 편성비율의 경우, 자체 제작은 31.3%로 계획한 36.5%보다 조금 낮았으며, 외주제작은 계획한 14.8%보다 다소 낮은 11.8%의 실적을 냈다. 국내구매에서는 57%를 기록하여 계획한 48.8%보다 조금 높

았다. 해외 구매에 대해서는 계획도 실적도 없었다.

종합적으로 보면 다문화 TV, 아리랑TV, 예술TVArte, EBS 플러스1, EBS English, 복지 TV등 6개 채널이 100%의 전문편성 실적을 기록했다. 본방편성 비율의 경우 EBS 플러스 1을 제외하면 전반적으로 낮은 수준을 보였다.

<표 5-24> 2/4분기 공익·장애인복지채널 편성 계획 및 실적

분야	사업자	구분	전문편성 (분, %)		제작유형별 편성비율 (분, %)				본방프로그램 편성비율 (분, %)		본방/재방 편성비율 (분, %)		
			전문 편성	부편성	자체 제작	외주 제작	국내 구매	해외 구매	전문 편성	부편성	본방	재방	
사회 복지	육아 방송	계획	1 31,040 (100)	0 (0.0)	33,700 (25.7)	17,000 (13.0)	62,300 (47.5)	18,040 (13.8)	16,140 (12.3)	0 (0.0)	16,140 (12.3)	114,900 (87.7)	
		실적	1 15,740 (88.3)	15,300 (11.7)	22,860 (17.4)	14,700 (11.2)	92,940 (70.9)	540 (0.4)	16,320 (12.5)	720 (0.5)	17,040 (13.0)	114,000 (87.0)	
	한국 직업방송	계획	1 26,550 (96.6)	4,490 (3.4)	97,420 (74.3)	16,020 (12.2)	15,460 (11.8)	290 (0.2)	30,125 (23.0)	1,450 (1.1)	31,575 (24.1)	99,465 (75.9)	
		실적	1 21,015 (92.3)	10,025 (7.7)	95,425 (72.8)	16,115 (12.3)	17,910 (13.7)	0 (0.0)	23,320 (17.8)	4,770 (3.6)	28,090 (21.4)	102,950 (78.6)	
	RTV	계획	1 22,129 (93.2)	8,911 (6.8)	41,147 (31.4)	0 (0.0)	8,911 (6.8)	0 (0.0)	33,022 (25.2)	3,145 (2.4)	36,167 (27.6)	94,873 (72.4)	
		실적	1 27,890 (97.6)	3,150 (2.4)	44,280 (33.8)	0 (0.0)	3,150 (2.4)	0 (0.0)	16,920 (12.9)	480 (0.37)	17,400 (13.3)	113,640 (86.7)	
	다문화 TV	계획	1 31,040 (100.0)	0 (0.0)	80,628 (61.5)	13,100 (10.0)	26,212 (20.0)	0 (0.0)	11,010 (8.4)	0 (0.0)	11,010 (8.4)	120,030 (91.6)	
		실적	1 31,040 (100.0)	0 (0.0)	24,390 (18.6)	19,650 (15.0)	63,990 (48.8)	23,010 (17.6)	9,910 (7.6)	0 (0.0)	9,910 (7.6)	121,130 (92.4)	
	과학 · 문화진흥	아리랑 TV	계획	1 31,040 (100)	0 (0.0)	81,120 (61.9)	30,000 (22.9)	14,500 (11.1)	5,420 (4.1)	30,255 (23.1)	0 (0.0)	30,255 (23.1)	100,785 (76.9)
			실적	1 31,040 (100)	0 (0.0)	96,320 (73.5)	13,560 (10.3)	19,210 (14.7)	1,950 (1.5)	30,375 (23.2)	0 (0.0)	30,375 (23.2)	100,665 (76.8)
사이언스 TV		계획	1 15,320 (88.0)	15,720 (12.0)	52,420 (40.0)	19,650 (15.0)	28,830 (22.0)	30,140 (23.0)	19,325 (14.7)	3,050 (2.3)	22,375 (17.1)	108,665 (82.9)	
		실적	1 15,090 (87.8)	15,950 (12.2)	51,890 (39.6)	26,570 (20.3)	26,420 (20.1)	26,160 (20.0)	14,685 (11.2)	11,680 (8.9)	26,365 (20.1)	104,675 (79.9)	
예술TV Arte		계획	1 31,040 (100)	0 (0.0)	91,380 (69.7)	18,300 (14.0)	14,880 (11.4)	4,080 (3.1)	33,290 (25.4)	0 (0.0)	33,290 (25.4)	97,750 (74.6)	

		실적	1	31,040 (100)	0 (0.0)	121,450 (92.7)	0 (0.0)	9,590 (7.3)	0 (0.0)	25,650 (19.6)	0 (0.0)	25,650 (19.6)	105,390 (80.4)
교육 지역	EBS 플러스1	계획	1	30,965 (100)	0 (0.0)	130,965 (100)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	52,560 (40.1)	0 (0.0)	52,560 (40.1)	78,405 (59.9)
		실적	1	31,040 (100)	0 (0.0)	129,170 (98.6)	1,870 (1.4)	0 (0.0)	0 (0.0)	92,230 (70.4)	2,090 (1.6)	94,320 (72.0)	36,720 (28.0)
	EBS 플러스2	계획	8	5,241 (86.7)	13,039 (13.3)	83,538 (85.0)	14,742 (15.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	25,061 (25.5)	2,457 (2.5)	27,518 (28.0)	70,762 (72.0)
		실적		97,180 (98.2)	1,800 (1.8)	87,640 (88.5)	8,500 (8.6)	0 (0.0)	2,840 (2.9)	34,880 (35.2)	500 (0.5)	35,380 (35.7)	63,600 (64.3)
	EBS English	계획		98,280 (100)	0 (0.0)	87,195 (88.7)	2,460 (2.5)	0 (0.0)	8,625 (8.8)	22,670 (23.1)	0 (0.0)	22,670 (23.1)	75,610 (76.9)
		실적		98,280 (100)	0 (0.0)	86,230 (87.7)	2,370 (2.4)	0 (0.0)	9,680 (9.9)	35,185 (35.8)	0 (0.0)	35,185 (35.8)	63,095 (64.2)
	MBC NET	계획	1	19,760 (91.4)	1,280 (8.6)	15,930 (12.2)	0 (0.0)	115,110 (87.3)	0 (0.0)	29,940 (22.8)	2,340 (1.8)	32,280 (24.6)	98,760 (75.4)
		실적	1	20,300 (91.4)	10,740 (8.2)	8,640 (6.6)	0 (0.0)	122,400 (93.4)	0 (0.0)	29,310 (22.4)	3,540 (2.7)	32,850 (25.1)	98,190 (74.9)
장애인 복지	복지 TV	계획	1	31,040 (100)	0 (0.0)	47,774 (36.5)	19,356 (14.8)	63,910 (48.8)	0 (0.0)	24,900 (19.0)	0 (0.0)	24,900 (19.0)	106,140 (81.0)
		실적	1	31,040 (100)	0 (0.0)	40,980 (31.3)	15,360 (11.7)	74,700 (57.0)	0 (0.0)	21,430 (16.4)	0 (0.0)	21,430 (16.4)	109,610 (83.6)

(3) 공익적 사업활동 실적과 시청자불만 및 민원처리

방송사업자가 신청 당시 제출한 운영계획서와 2/4분기 실적보고서를 비교·검토하여 관련 활동과 처리 계획을 적절하게 완수하였는지 평가한 결과, 공익 활동에 대한 채널들의 관심과 노력은 채널별로 차이가 있는 것으로 나타났다. 동시에 개별 채널 특성에 맞는 조직 단위의 공익 아이템을 발굴하고 시행하는 노력이 필요할 것으로 보여졌다. 시청자불만과 민원처리 제도는 홈페이지와 콜센터를 이용하여 운영되었으며 채널별 운영 편차가 크게 나타났다.

사회복지분야의 공익적 사업활동은 육아방송, 한국직업방송, 시민방송, 다문화TV 모두 공익사업 계획과 실행에 대한 노력이 더욱 요구되는 것으로 평가되었다. 반면 과학·문화 진흥 분야의 아리랑TV는 ‘한국문화 홍보·캠페인 활동’, ‘교류·협력 활동’, ‘지역경제 활성화 활동’ 등 크게 3개의 공익적 활동을 계획하고 있고 이를 모범적으

로 이해하는 것으로 나타났다. 사이언스TV는 K-Science 프로젝트 부분을 시행하는 것으로 계획되었으며 그 시행이 미미하지만 그 동안 공익사업 부진에 대한 극복 노력이 보이는 것으로 평가되었다. 예술TV Arte는 ‘공익캠페인’, ‘문화기부사업’, ‘시민문화 예술활동 지원’, ‘전통예술 보존 사업’, ‘우수 공연 및 전시 후원’, ‘국립예술기관 특성화 참여’, 등 6개 영역과 코로나19 특별 방송 제작 등에서 실적을 내고 있다는 평가를 받았다. 교육지원 분야의 EBS플러스1(수능), EBS플러스2(중학·직업), EBS English는 채널별 독립적 공익 활동이 필요한 것으로 매분기 지적받았으나 독자적 계획과 실행이 없다는 지적이 또 이루어졌다. MBCNET 역시 공익 활동과 관련된 적극적인 계획과 실천 노력이 요망되는 것으로 평가되었다. 장애인복지인정채널인 복지TV는 나눔 문화 캠페인과 관련된 실적을 보인다. 또한, 코로나 19사태 하에서 장애인 방송 제작 참여 확대 등 계획의 지속적인 이행이 요망되는 것으로 평가되었다.

종합적으로 보면 공익채널들 모두 방송 프로그램을 제작하고 방송하는 활동 자체를 주요 공익적 활동으로 간주하고 있는 것을 알 수 있었다. 그러나, 개별 채널 특성에 맞는 조직단위의 공익 아이템 발굴과 시행 노력이 요구된다.

시청자불만 및 민원처리에 대해 사회복지분야의 육아방송은 시청자위원회를 구성하고 운영하여 보고할 것을 요망하였다. 한국직업방송에 대해서는 시청자 민원 처리 체계화 및 시청자위원회 정기화가 요구되었으며 시민방송은 시청자위원회를 1회 개최하였고 편성기획·선정위원회를 통해 시청자 의견이 반영되도록 하는 것을 확인하였다. 다문화TV는 시스템 구축과 제도화로 시청자 불만과 민원처리가 원활하게 이루어지는 것으로 평가되었다. 과학·문화진흥분야의 아리랑TV는 민원서비스 강화 대책 및 유형별 메뉴얼 수립, 시청자 민원관리 내부처리 체계개선, Help Desk 접수를 통한 다양한 시청자 민원 처리, 한국의 코로나 방역상황 알리기 등의 실적을 보였다. 사이언스 TV는 시청자위원회를 2회 개최, 민원처리 등을 시행한 것으로 보고되었다. 예술TV Arte는 월 1회 시청자위원회를 개최하였으며 시청자게시판을 통해 4건의 민원과 유선 전화응대를 통해 180여건의 민원을 처리한 것으로 보고되었다. 교육지원분야의 EBS 플러스1(수능)과 2(중학·직업) 그리고 English는 시청자 불만 및 민원처리가 전반적으로 잘 이행되고 있다. 그러나 고객센터 운영에 있어 시청자 편의를 위해 EBS 계열 모두를 포괄하는 대표전화를 활용하는 것이 적절하다는 판단이 이루어졌다. 하지만 시청자위원회 및 시청자모니

터단의 공동운영은 채널별 운영으로 변경될 것을 요망 하였다. MBCNET은 시청자위원회 운영 등 시청자 불만 및 민원 해결의 노력이 보였다. 복지TV는 시청자 위원회를 월 1회씩 개최하고 있으며 장애인 복지채널의 성격에 부합하는 다양한 민원 접수방법을 마련하여 처리 중에 있다.

종합적으로 보면 시청자 불만 및 민원처리 제도는 채널별로 편차가 커 부진 채널의 약진이 필요한 것으로 평가되었다.

3) 공익채널 사후 실적 평가 시스템 문제점

(1) 자기보고식 모니터링 평가의 한계

공익채널과 장애인복지인정채널 평가는 12개의 채널 사업자가 제출한 연간 운영계획서를 방통위와 시청자 미디어재단에 제출하고, 이를 바탕으로 모니터링 식으로 평가하는 것으로 진행된다. 평가 자체가 자기보고의 방식으로 채널 사업자가 신청 당시에 제출한 계획서의 내용에 맞게 진행되기 때문에 방송통신위원회나 시청자미디어재단의 특정 기준을 통해 평가된다고 하기에는 한계를 가진다. 예를 들어 특정 기준을 세워 공익성 부분을 평가하는 것이 아니라 채널 사업자가 보고한 해당 채널의 공익적 요소는 무엇인지를 파악하고 이를 확인하는 식의 평가로 인해 정확한 성과에 대한 측정이 어렵다.

(2) 평가 기준의 모호함

현재 진행되고 있는 공익채널 사후 실적 평가의 기준이 정량적으로 평가되기에는 모호한 특성을 가진다. 앞선 자기보고식 모니터링의 한계에서 언급한 것처럼 채널에 따라 같은 기준이 동일한 배점으로 평가되지 않는다는 점과 분류된 방송분야별 평가 기준도 정해져있지 않아 같은 분야에 속해있는 채널들이 어떤 평가를 통해 어떤 성과를 보이고 있는지를 확인하는 것에 한계가 있다. 또한 공익성에 대한 평가에서 각 채널들이 어떤 공익적인 목표를 가지고 방송을 하는지에 대해 특별한 기준이 없어 내용적인 평가가 전혀 이루어지지 않고 있다. 이를 통해 공익채널이지만 방송 외에는 별도의 공익적인 성과를 평가할 수가 없다.

제6장 정부지원채널 평가에 관한 전문가 의견 조사

제 1절 심층 인터뷰

본 연구는 정부지원채널에 대해 전문가 의견을 수렴하기 위해 심층 인터뷰를 실시하였다. 인터뷰는 12월 1일부터 10일까지 약 10일에 걸쳐 진행되었다. 인터넷으로 일차 서면 응답을 받고 난후 추가로 응답에 대한 보다 심층적 의견을 요청하는 방법으로 진행되었다. 심층 인터뷰 결과에 대해 줌 회의 방식으로 심층 의견을 청취하는 방법도 병행하였다.

심층인터뷰 응답자들은 15명으로 다음과 같다. 공익채널 각 분야 종사자들로 사회복지 분야, 교육지원 분야, 과학문화 진흥 분야의 각 채널들과 그리고 장애인 공익채널에서 제작, 편성, 기획, 정책 분야에서 근무하며 공익채널 업무를 담당하는 전문가들로 구성되어 있다. 플랫폼 분야와 관련해서는 한국케이블TV협회와 한국방송채널사업자협회의 의견을 수렴하였다. 학계에서는 공익채널 사전 심사나 공익채널 사후 실적 심사에 참여한 방송 정책이나 편성 전문가들의 의견을 청취하였다. 그리고 국책연구소에서 평가 개선 정책 연구를 수행한 적이 있는 방송 정책 전문가를 심층 인터뷰 대상에 포함하였다. 별도로 공익채널 사후 실적 평가 기관에 대한 의견은 시청자미디어재단으로부터 청취하였다.

<표 6-1> 심층 인터뷰 응답자

유료방송업계 종사자 1	경력 17년	62세
유료방송업계 종사자 2	경력 10년	43세
공익채널		
사회복지 분야 종사자 1	경력 4년	50세
사회복지 분야 종사자 2	경력 13년	40세
사회복지 분야 종사자 3	경력 5년	30세
사회복지 분야 종사자 4	경력 5년	31세
과학문화진흥 분야 종사자 1	경력 14년	41세
과학문화진흥 분야 종사자 2	경력 20년	45세

	과학문화진흥 분야 종사자 3	경력 3년	33세
	교육 및 지역 분야 종사자	경력 17년	41세
장애인 복지	분야 종사자	경력 14년	43세
학계	방송학자 1	경력 25년	60세
	방송학자 2	경력 21년	52세
	경영학자	경력 18년	46세
연구소	방송학자 3	경력 15년	51세

본 조사는 공공·공익 등 정부지원 방송채널의 평가 방안에 대한 내용으로 구성되어 있다. 질문의 구성은 1) 정부지원채널 운영 전반 2) 정부지원채널 평가 항목에 대한 의견 3) 공익채널 선정 평가에 대한 의견 4) PP 제작 역량 평가 항목에 대한 의견 5) 시청자 미디어재단 평가에 대한 의견 6) 정부지원채널의 새로운 평가항목을 위한 제언 7) 정부지원 채널에 대한 평가 결과의 활용과 평가와 관련된 조직에 대한 의견을 묻는 내용으로 되어 있다.

제 2절 정부지원채널 운영 전반

1. 정부지원채널의 필요성

1) 공익성의 확보-콘텐츠 다양성, 상업방송의 부정적 측면 보완

정부지원채널의 운영의 필요성에 대해서는 대부분 공감하는 의견이 많았다. 그 이유는 대체로 시청률에 의해 광고를 재원으로 하는 채널과 달리 공적 가치를 가지고 있는 채널의 콘텐츠에 대한 정부지원은 콘텐츠의 다양성과 공익성 확보차원에서 필요하다는 점과 특히 영세PP의 경우 시장에 방임할 경우 광고를 재원으로 하는 상업방송과의 경쟁에서 열세를 보여 공익적 역할을 수행하기 어렵기 때문에 지원이 필요하다는 것으로 요약된다.

유료방송시장에서도 공공/공익적 프로그램과 채널이 필요하기에. 하지만 상업적 목적을 가진 채널과 경쟁이 어렵기에 지원이 필요(유료방송업계 종사자 1)

매우 필요하다고 생각합니다. 인기가 있느냐를 떠나 다양한 문화 콘텐츠 공급은 자본시장의 이해관계로 해소되기 어렵고 천편일률적인 콘텐츠 공급은 장기적으로 건강한 사회문화 형성에도 도움이 되지 않을 것 같습니다. 콘텐츠 소비규모가 작더라도 국민에게 그 쓰임이 필요하다면 지속적인 정부지원이 당연하고 또한 그러한 역할을 하는 것이 정부라고 생각합니다. 재미와 오락도 한 영역이고 공공재 성격의 콘텐츠 제작도 한 영역이라고 생각합니다(사회복지 분야 종사자 1)

대부분의 정부지원채널이 영세한 개별PP인 것을 감안하면 정부지원은 필요하다고 봅니다. 공익채널로 어느 정도 보호(지원)는 받고 있다고 해도 SO나 IPTV, 스카이라이프에서 받는 프로그램사용료, 그리고 기업체의 유료 광고비 등이 갈수록 감소하고 있습니다. 꼭 필요해서 지정한 채널이라면 그런 채널답게 지원을 해서 채널의 정체성을 살려주는 것이 필요하다고 봅니다(장애인 복지 분야 종사자)

네, 필요합니다. 방송통신위원회가 선정하는 공익채널(방송법 제70조 및 동법시행령 제54조, 제56조2) 제도는 채널의 상업화를 지양하고 방송의 공익적 목적을 추구하기 위해 운영하고 계신 걸로 알고 있습니다(사회복지 분야 종사자 2)

시청률에 의해 광고를 재원으로 하는 채널과 달리 공적 가치를 가지고 있는 채널의 콘텐츠에 대한 정부지원은 콘텐츠의 다양성과 공익성 확보 차원에서 필요하다고 봅니다(방송학자 1)

필요함. 그 이유는 공적 자원인 전파를 사용하는 방송의 공공성과 공익성을 높이기 위해서임(교육 및 지역 분야 종사자)

정부지원채널의 운영은 반드시 필요합니다. 현행 방송법은 '공공채널'을 국가가 공공의 목적으로 이용할 수 있는 채널로, '공익채널'을 방송의 공익성 및 사회적 필요성에 의해 방송통신위원회가 고시하는 채널로 구분하고 있습니다.

방송법이 공공채널과 공익채널을 정의하고 이들 채널에게 재정 또는 정책적 지원을 하는 한편, 플랫폼 사업자들로 하여금 일정 정도 의무 편성하도록 강제하고 있는 것은 방송의 공정성과 공익성을 구현하기 위함이고, 나아가 방송의 다양성을 담보하기 위함이라고 보는 것이 타당할 것입니다.

만약 공공/공익 채널에 대한 법과 정부의 지원이 없다면, 방송 시장은 철저하게 상업주의 논리에 따라 대중적으로 선호되는 장르를 취급하는 채널들만이 사업을 영위할 수밖에 없게 될 것입니다. 따라서 정부지원채널의 운영은 반드시 필요하다고 생각합니다(유료방송업계 종사자 2)

오로지 시장의 논리로만 흘러가는 방송 환경에서 시청자의 방송 다양성을 위해서라도 정부 지원 채널의 운영이 필요하다고 생각합니다(사회 복지 분야 종사자 3)

2) 방송의 다원성 유지, 시청자와의 소통과 요구 반영

방송의 공공성이 심각하게 저해되는 상황에서 시청자의 능동성은 강화되고 있으나, 반대로 참여와 소통 활성화를 위한 감시자로서의 방송의 역할과 지위는 급격하게 흔들리고 있기에 정부지원채널이 필요하다는 의견이다. 그리고 방송의 공공성 유지와 비슷한 내용이지만 상업방송에서 제공하지 못하는 소외계층을 포함한 콘텐츠 제공과 같이 방송의 다원성을 위해서도 필요하다는 의견이다.

국내 유료방송은 95년 케이블 출범 이후, 01년 위성방송, 08년 IPTV 등 신규플랫폼 도입을 통한 국민의 양적 시청 선택권은 확대되어 왔으나, 양적 성장에 걸 맞는 방송의 공공성 확보에는 매우 미흡함. 특히 온라인 미디어의 급격한 성장으로 포화된 전통적 방송시장의 성장 둔화와 함께 극심한 시장 내 무한 경쟁 상황에서 방송의 공공성이 심각하게 저해되는 상황. 시청자의 능동성은 강화되고 있으나, 참여와 소통 활성화를 위한 감시자 참여자로서의 방송의 역할과 지위는 급격하게 흔들리고 있음. 전통적 방송 범주 내에서 상업채널 조차 방송의 제작 기반이 약화되는 상황에서 공공성을 주장하는 채널들의 경우 그 양상이 더욱 심각함. 따라서 방송을 포함한 콘텐츠 전반에 대한 재구조화 및 새로운 규제 체계 등장 이전까지 유료방송 내 공공성 채널의 기반은 약화될 것이며 이를 보호하기 위한 최소한의 장치로 정부지원채널은 반드시 유지되어야 함(사회복지 분야 종사자 4)

필요하다. 시청률 중심의 편성 경쟁에서 상대적으로 자연 도태될 수밖에 없는 정부지원 채널의 일정한 편성을 강제한다는 면에선 긍정적으로 작용(과학문화진흥 분야 종사자 1)

* 공익채널의 경우 방송통신위원회가 방송콘텐츠의 지나친 상업화를 막고 공익성을 확보하기 위해 2005년부터 공익채널제도 도입·시행. 종합유선방송사업자(SO)와 위성방송사업자는 방송법 제 70조 제 8항 및 동법 시행령 제 56조의 2에 의거 의무적으로 공익채널 송출(과학문화진흥 분야 종사자 1)

<표 6-2> 의무전송 채널 현황

구분	공영방송	보도채널	공공채널	공익채널	종교채널	지역채널	종편채널
채널	KBS, EBS	연합뉴스 YTN	KTV NATV OUN	사이언스TV 아리랑TV 등	불교방송 평화방송 기독교방송	CJ헬로비전 등	JTBC 채널A TV조선 MBN

방송의 다원성 확보를 위해 필요하다고 생각합니다. 방송 채널의 수가 많아지면서 다양한 콘텐츠가 제공되고 있지만, 상업적 논리에 의해 수익이 발생하기 어려운 분야의 콘텐츠는 배제되고 있습니다. 방송 매체의 사회적 영향력을 고려할 때 다양한 분야와 취향의 콘텐츠를 고루 제공할 수 있는 ‘방송의 다원성’ 확보가 필요하며, 이를 위해 공공 채널과 공익 채널, 정부지원채널이 필요하다고 판단합니다(방송학자 2)

3) 보편적 시청권 및 문화적 다양성

정부지원채널은 상업방송이 지배적인 상황에서 오락과 젊은 층 중심의 콘텐츠 이외에 보편적 시청권 및 문화적 다양성을 위해 필요하다는 의견이다.

정부지원채널은 국영, 공영, 민영의 운영 형태가 혼재되어 있음에도 불구하고 정보, 교육, 문화, 과학 등의 시청자의 보편적인 콘텐츠 향유권을 보장하기 위한 공공, 공익적인 콘텐츠 기반의 채널이라 하였습니다.

일반 시청자들은 이미 종합유선방송, 위성방송, IPTV 등 유선방송 플랫폼

품을 통해 방송을 시청하는 상황이며, 플랫폼 사업자의 가격 정책에 따라 특정 콘텐츠의 경우, 추가 비용을 부담해야 하는 등 콘텐츠 향유는 경제력에 따라 격차가 발생하게 되었습니다. 방송 산업과 시청 환경의 변화에 따라 시청 경로는 다변화된 반면, 보편적 시청권이 약화하는 상황에서 정부지원채널을 통해 다수의 국민에게 공공정책, 문화, 교육, 생활 정보 접근 기반을 제공한다고 할 수 있습니다.

현재 각 방송사들은 젊은 시청자들의 소구력과 시청률이 비교적 높은 예능, 오락, 연예 프로그램으로 집중이 되고 확대되고 있는 추세, 이런 가운데 정부가 공공규제를 강화하고 공익채널 지원을 강화로 방송의 공공성이나 공익성 측면에서 정부지원채널의 강화가 필요할 것으로 보입니다(과학문화진흥 분야 종사자 2)

4) 정부지원채널 운영의 문제점

이에 대한 응답을 살펴보면 대체로 정부 지원채널이 채널의 전문성을 확보하고 이에 상응해서 특화된 콘텐츠에 의해 방송하고 있다는 의견이 지배적이었다. 특히 정책적으로 지원하고 재원을 확보해주고, 이에 대한 감독 및 평가가 있기 때문에 그렇다는 의견이다.

타 정부지원채널도 설립목적에 부합하게 운영되리라 생각되고 특히, OOOO은 정부(고용노동부)의 100% 출연으로 운영되고 있으며 채널의 설립취지(직업능력개발, 일자리, 취업, 고용정책 정보를 전파력 높은 방송을 통해 국민의 정보격차 해소에 이바지)에 맞도록 해당 콘텐츠의 제작·활용·확산을 위해 노력하고 있으며 운영환경(제작예산 등)이 녹록하지 않아도 설립목적에 맞게 그 정체성(존재이유 등)을 잃지 않으려 고용노동부, 한국산업인력공단, 위탁방송사와 지속적으로 협의하고 채널 운영방향을 선정하여 운영하고 있습니다(사회복지 분야 종사자 1)

지금 운영되고 있는 정부지원채널은 모두 전문 분야가 있는 채널일 겁니다. 제가 몸담고 있는 ○○○○는 장애인전문채널이고, 육아방송이나 소상공인방송 등도 나름대로의 주 타겟 층이 있을 겁니다. 설립목적에 맞게 운영되지 않는다고 생각하는 것은 그 전문분야에 많은 투자를 하고 싶지만 경제적인 여건이 되지 않아 못하는 것이 아닐까 싶습니다(장애인 복지 분야 종사자)

시청자 복지의 다양성 증진에 기여하는 바가 크다고 생각합니다(사회 복지 분야 종사자 2)

대체적으로 설립목적에 맞게 운영되었다고 생각합니다. 해당 전문채널에서만 볼 수 있는 콘텐츠의 전문성을 확보하고 있기 때문입니다(방송학자 1)

대체적으로는 설립목적에 맞게 운영되고 있다고 판단됨. 그 이유는 공공성 높은 채널들을 정책적으로 지원하고 재원을 확보해주고 있기 때문임(교육 및 지역 분야 종사자)

개인적인 경험을 바탕으로 정부지원 채널들은 설립목적에 대체로 맞게 운영되고 있다고 생각함. 특히 정부로부터 재정적인 지원을 받지 않는 공익채널들은 채널의 정체성의 측면에서 오히려 다른 정부지원채널보다 낫다는 생각이 들 때도 있음. 따라서, 한마디로 요약하면 모든 정부지원 채널이 설립목적에 반하여 운영되고 있지는 않다고 생각함(방송학자 3)

정부지원채널은 국민에게 꼭 필요한 분야(국가정책, 사회복지, 교육 등)를 전문으로 해당 장르의 80% 이상을 편성하게 방송법으로 강제하고 있음. 설립목적에 반대되는 편성시(오락예능, 스포츠 등) 방송법을 위한 하는 것. 또한 시청자미디어재단의 지속적인 모니터링을 통해 부편성에 대한 프로그램을 검열 중(과학문화진흥 분야 종사자 1)

채널마다 편차가 있겠지만 대체로 설립 목적에 맞게 잘 운영되고 있다고 생각합니다. 제도적으로 채널 목적에 맞게 운영될 수 있도록 하는 예산, 운영지침, 또는 평가방식 등이 존재하기 때문입니다(방송학자 2)

반면 소수의견이지만 공공채널보다 공익채널의 경우 프로그램의 차원에서 채널별 차이가 존재한다는 의견도 있다.

공공채널이야 별로 문제가 안되겠지만, 공익채널의 경우에는 큰 틀에서는 채널들이 설립목적에 맞게 운영되고 있는 채널들도 있으나 세부적으로 프로그램 차원에서 보았을 때는 채널별로는 차이가 많이 있다고 생각합니다(유료방송업계 종사자 1)

2. 정부지원채널의 문제점과 개선 필요성

1) 채널 수와 선정 문제, 지속적 관리 및 성과에 대한 평가 필요

채널 선정과 지원은 필요하지만 선정 목적에 맞게 실제적으로 운영되는지 그리고 시청자 후생에 기여하고 있는지에 대한 다각적인 평가가 필요하다는 의견이다.

상기의 채널들이 모두 정부지원채널로 운영되어야 한다고 생각하지는 않습니다. 국민(시청자)의 권익보호 차원(최소한 국민의 기본권 보장을

위해 의미 있는 채널들 정도)에서 어떤 채널이 필수 채널일지에 대한 논의는 재검토 될 필요가 있다고 생각합니다.

미디어 환경 변화로 다양한 미디어서비스들을 통해 상기 채널에서 제공하는 콘텐츠를 손쉽게 접할 수 있고, 더욱이 일부 공급분야의 경우 이들 정부지원채널의 콘텐츠보다 양질의 콘텐츠를 언제나 쉽게 접할 수 있습니다. 정부지원채널이 필요한 공급분야에 대한 논의에 있어 시대적 상황을 반영할 필요가 있고, 또 공적자금이 투입되는 만큼 지원대비 성과(품질)를 평가하는 과정이 고려될 필요가 있다고 판단됩니다(경영학자)

또한 정부지원채널 운영의 문제점으로 채널의 특화된 콘텐츠로 공익채널 선정 분야에 부합하는 전문화된 특성을 가지고 있지만 전체적인 미디어 환경을 보았을 때 수용자의 측면에서 얼마나 공익적인 콘텐츠로 수용하고 있을지 점검이 필요하고 이에 대한 경쟁도 필요하다는 의견이다.

대체로 위 채널들은 설립목적에 충족하고 있다고 판단합니다. 다만 설립목적이라는 것은 기본적으로 조직의 사명(mission)과 관련된 논의이므로 해당 채널(법인)이 설립목적에 부합하는 방송콘텐츠를 제작해 공급한다 할지라도(이를 주장할지라도), 실제 이를 바라보는 시청자(수요자)의 평가는 상이할 수 있다고 봅니다. 즉, 공급자는 자신들의 진실성과 공익(공공)적 의미를 강조할지 모르겠으나, 수요자 측면에서 이를 전혀 무가치하게 바라볼 수도 있다는 얘기입니다. 따라서 시청자들의 의견을 반영해 이들 채널의 공적지원 필요성(공적제원을 투입)을 재검토할 필요가 있고, 이들 채널끼리의 최소한의 경쟁 유도도 필요하다고 판단합니다(경영학자)

정부에 의해 재정 지원이 이루어지는 채널의 경우는 콘텐츠 경쟁력을 키우려는 동기가 부족하고 방만한 경영에 안주하는 것이 문제로 지적될

수 있습니다.

정부의 재정적 지원이 없는 공익 채널은 대부분 영세하여 자생할 수 있는 능력이 부족합니다. 공익 채널의 경쟁력을 키우기 위해서는 정부 차원의 지원정책도 필요하지만, 무엇보다도 채널 스스로 경쟁력을 갖추려는 의지와 노력이 필요할 것입니다(방송학자 2)

비슷한 의견으로 지원도 중요하지만 사후관리가 필요(내용의 적합성, 편성에 대한 조사, 정부지원의 규모에 따른 효용성 평가 등)하다는 의견이다.

지원 후 사후관리가 특히 프로그램의 내용의 적합성이나 편성에 대한 관리가 철저하게 이루어져야 한다고 생각함(유료방송업계 종사자 1)

정부지원 채널이 설립목적에 맞게 운영되었는지 조사를 한 적이 없기 때문에 구체적으로, 정확하게 알 수 없음. 오히려 중요한 판단기준은 정부지원의 유형(재정적 지원, 제도적 지원 등)과 그 지원의 규모에 비례하여 잘 운영되고 있는가 하는 점을 보아야 함. 100을 받고 30을 하는 채널과 20을 받고 20을 하는 채널이 있다고 할 때 누가 더 잘하고 있는지를 판단해야 함(방송학자 3)

정부지원채널 제도를 별도로 두었다는 것은 유료방송이 도입되는 시점, 즉 방송시장의 경쟁이 심화되기 이전부터 방송의 공공성이 저해되고 경쟁력이 상대적으로 약한 공익성 채널 운영에 어려움을 예상했다는 점이나, 제도를 운영해온 지난 20여년간 최소한의 보호막인 의무전송 제도만 두고 제도적 맹점을 보완하거나 추가적인 지원제도를 만들지 않았다는 점은 사실상 방송의 공공성에 대한 방치했다고 볼 수 있음. 특히 민간 공익채널의 경우 상업채널 역시 제작기반이 약화되고 있는 상황에서

제작지원 및 인력지원 등 다각적인 운영적 지원에 대한 검토가 전무했다는 점에서. 제도자체의 실효성과 진정성에 대한 중대한 의문(사회복지 분야 종사자 4)

2) 정부지원채널(특히 공익채널)의 실효성 부족

정부지원채널(특히 공익채널)의 실효성이 지금과 같은 다채널 상황에서 효용성이 많이 떨어지고 있다는 의견도 있다. 특히 도입초기와 달리 유료방송 채널의 양적 증가로 공익채널을 따로 선정하고 지원할 필요가 약해졌다는 것이다. 그리고 일부 공익채널의 경우 공익채널이라고 선정되었다는 점 이외에 공익성을 가진 채널이라고 볼 수 있는지 의문이라는 문제 제기도 있다.

방송매체가 시청자의 생활에 중요한 영향을 미쳤던, 그리고 거의 유일한 통로였던 2010년 정도까지만 해도 정부지원 채널의 운영은 나름 필요했다고 생각함. 하지만, 최근 수많은 정보가 방송매체가 아닌 다른 매체(특히 인터넷)를 통해 제공, 유통, 소비되고 있는 현실을 감안하면 제도 자체로서 정부지원 채널은 실효성이 떨어진다고 생각함. 여전히 일부 정부지원 방송채널의 효용이 있는 채널도 있겠지만 제도 자체로서는 효용성이 많이 떨어졌다는 의미임. 정부지원 채널이라고 하면 재정적 지원으로 이해되기 쉬운데, 사실 위의 공익채널 중 일부(예술TV아르떼, 다문화 TV, 육아방송, 복지TV, MBC NET)가 과연 공익채널로 선정되는 것 외에 정부지원 채널이라고 할 수 있을는지 모호함(방송학자 3)

정부지원채널 제도의 문제는 두 가지(채널 자체의 운영 & 공공채널·공익채널과 같은 방송법상 제도로 구분하여 생각해야 합니다. 일반 사업자가 자기 자본으로 방송법을 어기지 않는 한도내에서 방송(등록pp)을 하고 있으면 특별히 정부에서 지원해주지 않는 한 뭐라고 규제할만한 내용이 없습니다. 하지만, 공적재원이 들어가는 정부채널은 국민의 세금이

라는 차원에서 이야기가 좀 달라집니다. 실효성도 떨어지고 공공성도 떨어지는데 세금만 축내는 정부채널을 그대로 둘 수는 없습니다. 하지만, 특정 정부부처가 운영하고 있는 채널을 방통위가 평가해서 운영하지 말라고 한다면 부처간 다툼으로 번질수도 있습니다. 한편, 개별 정부부처 역시 해당 채널의 운영과 관련해서 독자적으로 평가하고 있을 것입니다. 매년 예산이 들어가기 때문입니다. 하지만, 개별 정부부처의 평가는 방송의 관점에서 공공성과 공익성보다는 실적(부처가 원하는 각종 항목)으로 평가될 개연성이 높습니다.

즉, 이론적으로는 개별 정부부처의 실적평가와 방통위의 공공성·공익성 평가를 어떻게 조화할 것인지에 달려있습니다. 이상이 채널 자체의 운영에 대한 생각입니다.

공공채널, 공익채널 제도 중 저는 개인적으로 공익채널 제도는 이제 폐지되어야 한다고 생각합니다. 2004년도 경에 영국의 ch4를 벤치마킹하는 전문외주제작채널을 도입하려고 했다가 실패하고, 유료방송의 다양성, 공익성을 기치로 만든 제도가 공익채널입니다. 당시만 해도 유료방송이 제공하는 채널수가 한정되어 있을 때 공익채널로 선정되면 송출이 보장된다는 상당히 큰(그러나 유일한) 장점이 있었습니다. 하지만, 저도 예전에 실태조사를 한 바가 있지만 유료방송 가입자수가 가장 많은 보급형 패키지(채널수가 30-40개 정도)에서는 공익채널이 거의 제공되지 않았으며, 공익채널이 제공되는 비싼 패키지에서도 채널번호는 외울수가 없을 정도로 뒤에 배치되어 있습니다. 이러한 현상은 현재도 크게 다르지 않습니다. 공익채널 선정이 매년에서 2년으로 연장된 것은 그 혜택이 커서가 아니라 혜택에 비해서 선정절차에 소요되는 사업자의 행정낭비가 막대해서였습니다. 저는 개인적으로 이제 공익채널 제도는 없어져도 좋고 봅니다.

하지만, 공공채널은 조금 다릅니다. 여전히 의미도 있고 발전방향성도 있습니다. 따라서 공공채널의 경우에는 별도의 평가 또는 방송평가에 포

함시켜 평가받아야 합니다. 근데 문제가 국회방송입니다. 행정부가 입법부의 채널을 평가한다? 이게 이상한 논리로 비약하여 정쟁의 불씨가 될 수 있습니다. 이같이 방송 내 및 방송 밖에서 발생할 수 있는 다양한 문제들을 고려하는 폭넓은 시각이 필요하다고 봅니다(방송학자 3)

3) 낮은 시청률

정부지원채널의 경우 대부분 필요성을 인정하고, 시청자 방송 다양성을 위해 필요하다 생각하지만, 실질적으로 시청률이 너무 낮고 정부 지원을 받는다고 하더라도 채널 번호가 좋지 않아 시청률 상승에 어려움이 있습니다. 플랫폼에서 채널을 넣어주지만, 시청자의 접근이 어려운 뒷자리 번호를 제공하거나, 형식적인 지원에 불과하여 어려움이 있습니다(사회복지 분야 종사자 3)

4) 채널번호, 티어링, 배급 및 의무전송 문제

단순히 정부지원채널이 존재하는 것 뿐 아니라 시청자의 실질적인 시청접근을 통해 방송의 공공성을 확보하는 것이 제도의 본 목적임을 상기 해본다면 2000년대 중반, 채널의 개수와 상품군이 다양해지는 시점부터는 정부가 적극적으로 저가형 방송상품(티어)과 낮은채널편성 등 추가적인 보완책을 마련하여 시청자의 시청접근권을 꾸준히 확보했어야 했다(사회복지 분야 종사자 4)

‘보급형(최저가 상품군)’에 공익채널 분야별 1개 채널 이상 편성, 로우채널 번호 배정을 통한 시청자 접근권 확보 등, 구체적인 지원정책을 통해 실질적인 효과를 거둘 수 있도록 하는 방안 모색 필요

프로그램 공급업자는 플랫폼 사업자의 장르별 채널편성 정책에 의해 채널 번호를 부여 받고 있으며, 상대적으로 수익성이 떨어지는 공익채널

은 비싼 상품군과 뒷(High) 번호에 편성되고 있는 실정(과학문화진흥 분야 중사자 1)

<표 6-3> 공익채널의 채널 번호 배치 현황

분야	채널명	위성방송 (SKY life)	IPTV			케이블TV
			SK Btv	KT	LG U+	
과학·문화 진흥	사이언스TV	126	262	175	25	지역별 아날로그, 디지털별 채널 번호 상이 디지털 평균 224
	예술TV Arte	143	234	140	159	
	아리랑TV	98	270	200	141	
사회 복지	Work TV	189	273	252	251	
	육아방송	166	226	217	252	
	다문화tvM	-	286	216	254	
	RTV	179	-	-	-	
교육 및 지역	EBS플러스1	168	203	157	230	
	EBS플러스2	169	204	158	231	
	EBS English	170	202	156	232	
	MBC NET	138	274	164	140	

다음은 채널배급과 의무전송 문제로 공공·공익채널 전체에 대해 의무전송이 최소한 이루어져야 한다는 의견이다.

정부지원채널은 각각의 설립 목적에 따라 정부의 지원을 받고, 운영되므로 내부적인 프로그램 제작, 편성 이외에 실질적인 채널 배급에 문제가 있습니다. 정부지원채널 중 공공채널(KTV·국민방송, 방송대학TV, 국회방송)은 방송법 제70조(채널의 구성과 운용) 제3항에 따라 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자가 의무전송을 하도록 하고 있습니다.

공익채널은 동법 제70조(채널의 구성과 운용) 제8항에 따라 방통위가 고시한 방송 분야에 속하는 채널로 규정되어 실질적으로는 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자가 공익채널 중 선택적으로 전송을 하도록 하고 있습니다. 더구나 그 밖의 기타 정부지원채널(국방TV, 국악방송TV)은

법령 상 종합유선방송사업자 및 위성방송사업자의 전송 의무가 없습니다. 정부지원채널은 국민에게 공공정책, 문화, 교육, 생활 정보 접근 기반을 제공하고 있지만, 지상파 자회사 채널을 비롯하여 드라마, 연예, 오락 위주의 상업 채널에 비해 콘텐츠 소구력이 상대적으로 열세에 있어, 채널 배급을 위한 인력 및 비용 등 운영상 부담이 가중되고 있어 공공 콘텐츠 기반을 유지하기 위해 위해서는 의무전송을 위한 지원정책 확대가 필요합니다.

이전 아날로그 방송 전송방식에서는 플랫폼 사업자(종합유선방송사업자 및 위성방송사업자)의 운용 채널 용량의 문제로 의무전송 채널 수용이 제한적일 수 밖에 없었으나, 현재 디지털 방송 전송방식에서는 수용 채널 수가 대폭 늘어난 만큼 정부지원채널 전 채널의 의무전송이 가능하도록 정책 개선 및 법령 개정이 필요합니다(과학기술진흥 분야 종사자 3)

5) 공공채널과 공익채널의 정체성에 의한 재획정

다음은 공공채널과 공익채널이 혼재되어 있기에 현재 미디어 환경을 반영한 근본적인 재설정과 이들 간의 구분과 기능적 분화가 필요하다는 의견이다.

국가의 시책홍보 및 기타 공공 복리를 위해 만들어진 공공채널과 다채널 유료방송시장에서 채널구성의 다양성 확보를 통해 공익성 및 다양성을 구현하기 위한 공익채널 간 구분이 모호한 채 혼재되어 운영되어왔으며 각 채널 간 뚜렷한 정책적 목표와 그에 따른 선정범위 및 운용방식에 대한 재설정이 필요함. 현재 제도는 유료방송 도입 초기 개념에서 크게 벗어나지 않았으며 변화된 미디어 환경과 공공성의 개념을 재논의하기 위해서도 제도에 대한 근본적인 변화가 필요(사회복지 분야 종사자 4)

무엇보다 공익채널과 공공채널의 개념 정의 및 구분이 모호합니다. 업계에 계신 분이냐, 학자들조차 이 두 개념에 대해 명료히 설명하는 사람을 찾아보기 어렵습니다. 기본적으로 정부 부처나 공공기관, 언론사 등이 자신들의 필요에 따라 채널을 설립하고 운영하는 것은 자유입니다. 다만 공적 조직이 설립하거나 운영한다 해서 공공, 공익채널이 된다는 논리는 납득하기 어렵습니다. 물론 채널 출범 당시에는 그러한 콘텐츠가 방송시장에 필요했을지도 모릅니다. 하지만 지금은 OTT, SNS 등을 통해 이들 채널 콘텐츠를 시청하지 않고도 얼마든지 이들 콘텐츠보다 양질의 콘텐츠를 얻을 수 있는 미디어환경입니다. 따라서 미디어이용환경을 고려해 방송의 공공성과 공익성의 개념과 정책목표를 우선적으로 재검토하고, 이에 부합하는 채널들을 선별적으로 정부가 지원하는 것이 옳바를 것입니다. 다만 이 과정에서 특정 정치세력이나 이해집단들이 강조하는 가치(value)가 공익과 공공성으로 둔갑하지 않도록 사회적/학술적 논의도 심층적으로 심화될 필요가 있습니다. 아울러 채널 공급의 다양성이 결과적으로 채널 시청 등 노출다양성이나, 의견 다양성으로 이어지는 지에 대한 꾸준한 정책적 관찰이 필요하다고 판단합니다(경영학자)

다음은 비슷한 맥락으로 정부지원채널 간의 모호한 운영 문제에 대한 의견이다.

특히 민간 공익채널의 경우 상업채널 역시 제작기반이 약화되고 있는 상황에서 제작지원 및 인력지원 등 다각적인 운영적 지원에 대한 검토가 전무했다는 점을 지적하고 있다.

첫째, 정부가 지원하는 채널을 운영해야 하는가의 문제임. 즉, ktv-국민방송이나 국회tv를 운영해야 하는가? 사이언스tv를 운영해야 하는가의 문제. 둘째, 정부가 공적재원을 투입하여 설립한 채널을 공공채널, 공익채널 등의 제도로 무언가 특별하게 대우해야 하는가의 문제. 다시 말하면, 정부지원 채널 운영의 문제점에 대한 해결책 역시 첫째 문제로

접근한다면 몇몇 정부지원 채널은 폐지할수도 있음. 하지만, 둘째 문제로 접근한다면 정부가 설립하는 채널의 존재 자체는 다룰수 없고, 이를 공공채널이나 공익채널 등의 제도를 어떻게 할 것인가의 문제가 됨(방송학자 3)

공공채널, 공익채널, 기타 정부지원채널 간 명확한 영역구분 및 각 채널별로의 정책적 목표가 모호함. 특히 공익채널의 경우 지난 15년간 공공채널에 선정되어야 할 중앙관서 산하기관, 공공기관, 준공공기관 또는 공적재원으로 운영되는 채널 등과 같은 채널들이 대부분 공익채널에 선정되어 민간사업자의 공익채널 진입에 어려움을 겪어, 유료방송 내 민간 공익성 채널사업자들의 적극적인 참여 유도라는 당초 제도의 취지가 반감되는 역효과를 거둠. 이는 공익채널 신청사업자가 매년 동일하거나 줄곧 감소한 점, 선정채널도 대부분의 기간 동안 동일했던 결과에서 크게 자유롭지 않음(사회복지 분야 종사자 4)

6) 시청률 평가 문제 및 지원부족

더 많은 시청을 유도하기 위해서는 로우채널이나 기본 티어링에 포함되어야 한다는 지적도 있지만 또 한편 정부지원채널을 시청률로만 평가하는 문제는 지양해야 한다는 의견도 있다. 그리고 선정 이후 특히 장애인을 위한 방송지원과 같은 분야에서 지원이 부족하다는 것과 채널 선정도 오히려 확대해야 한다는 의견이 있다.

대다수 정부지원채널은 예산문제가 가장 크다고 생각합니다. 제작 콘텐츠의 품질을 높이고 대중에게 소구하기 위해서는 무엇보다 예산지원이 필요하다고 생각합니다. 정부지원채널은 단순히 채널의 시청률로만 그 성과를 판단하는 것은 옳지 않으며 그에 대한 채널의 위기를 조성하는 것 또한 다양한 정보제공 측면에서도 바람직하지 않다고 생각합니다. 비 인기이지만 국민을 대상으로 공공, 공익정보를 제공해야 하는 것이 또한

당연한 정부의 역할이라고 생각합니다(사회복지 분야 종사자 1)

정부에서 공익채널이나 장애인복지채널 등을 선(인)정만 해 놓고 별다른 지원은 하지 않는다는 점에 있습니다. 특히 장애인전문채널은 장애인을 위한 수화방송, 자막방송, 화면해설방송을 제작, 방송하여야 하며 이를 위해서는 막대한 예산이 소요되는 관계로 신규 프로그램 제작에 투자할 여력이 절대 부족한 편입니다. 따라서 국영방송, 공영방송 등 지상파의 우수한 다큐, 교양 프로그램 등을 의무적으로 공익채널, 장애인복지채널에 제공하게 하여 방송할 수 있도록 하는 제도가 마련되었으면 합니다(장애인 복지 분야 종사자)

시청자에게 구현되어야 할 공적 가치 측면에서 의무전송 채널의 수를 확대하여야 한다고 생각합니다. IPTV의 등장으로 채널은 기존 70개 정도에서 수백 개로 확대되었지만, 여전히 공익적 성격의 채널이 많이 부족한 상황입니다. 방송시장의 공적 가치를 구현할 수 있는 채널을 확대해 나가는 것이 시청자 복지 증진에 측면에서 필요하다고 생각합니다(사회복지 분야 종사자 2)

7) 운영주체의 문제(국가, 공공목적 등의 개념적 모호성, 공공채널의 인정절차의 모호성, 과기정통부와 방통위의 거버넌스 문제)

공공채널의 경우 ‘국가가 공공의 목적으로 이용할 수 있는 채널’로 명시하고 있으나 국가의 정의, 공공의 목적에 대한 정의가 불분명. 국가기관 등이 공공채널로 등록하여 운영하는 PP와 공공기관 및 기타 다른법을 근거로 설립된 기관이 운영하는 채널, 방송법제70조제6항제6호(국가기관·공익법인 또는 비영리법인이 하는 방송으로서 해당 방송분야의 공익성 및 사회적 필요성을 고려하여 과학기술정보통신부장관이 방송통신위

위원회와 협의하여 고시하는 채널에서 하는 방송) 등의 운영주체 성격이 명확하지 않음

공익채널의 경우 ‘방송분야의 공익성 및 사회적 필요성을 고려하여 방송통신위원회가 고시한 방송분야에 속하는 채널’로 되어 있으나, 공익성 및 사회적 필요성에 대한 정의 모호. 또한 준공공기관 운영 채널의 선정으로 인해 민간PP의 공익채널 참여가 제한받고 있음.

공익채널은 방통위가 방송법 제70조제8항에 따라 공익성 방송분야별로 사업자를 선정하고, ‘공익채널 선정 및 장애인복지채널 인정에 관한 고시’가 별도로 존재하는 반면 과기정통부가 인정하는 공공채널의 경우 구체적인 인정절차가 명시되어 있지 않음(방송학자 1)

8) 콘텐츠 품질에 대한 사후평가 보장

정부지원채널의 양적 증가는 의무편성정책 등으로 방송플랫폼 사업자에게 큰 부담을 주고 있습니다. OTT사업자들과의 국내외 경쟁환경에 내몰리고 있는 유료방송플랫폼사업자들에게 있어 이들 채널의 의무편성은 채널 선택/편성권을 심하게 침해하고 있고, 유료방송사업자 간 채널 구성의 차별성을 확인하기 어렵게 만들고 있습니다. 대체로 이들 채널은 민간 경쟁채널보다 콘텐츠 품질이 매우 떨어져, 다수 시청자들의 선택을 받지 못하는 채널들입니다. 그럼에도 플랫폼 사업자가 이를 왜 편성해야 하고, 시청자가 이들 채널을 왜 자기돈 내고 시청하는 방송플랫폼에서 선택권을 상실한 채 접해야 하는지에 대한 정책적 논거가 분명하지 못합니다. 이들 채널이 시청자 권익 강화나 시청자 복지 향상에 어느 정도 기여를 하고 있는지에 대한 냉정한 수요자 기반의 평가가 필요하다고 봅니다. 앞서 설명드린 바와 같이 다매체, 다채널 시대에는 특정 미디어환경(TV)의 선택적 공급(공익/공공채널)을 늘린다 해도, 이것이 곧바로 공익이나 다양성의 가치로 이어진다고 보기 어려울 것 같습니다. 정부지원 채널의 콘텐츠품질, 심각합니다. 경쟁상황이라면 당연히 도태될 수준의

콘텐츠들이 정부지원이라는 보호막 아래 콘텐츠 품질개선 노력 없이 서
비스되는 경우가 많습니다. 물론 안정적인 재정 확보가 불투명하고 열악
한 제작환경을 모르는 바 아니나, 장기적으로 정부지원채널의 콘텐츠 품
질개선을 위한 노력에 정책적 관심을 가져갈 필요가 있습니다. 필요하다
면 정부지원을 늘려야 하되, 대신 사후적으로 시청자들의 평가를 아주
냉혹하게 반영해볼 필요가 있다고 봅니다. 보이지 않는 채널의 공급과 지원
에 사회적 자원을 허비할 필요는 없을테니까요(경영학자)

9) 관리인력 및 비용에 대한 평가 보강 및 행정업무 개선

운영실적보고에 있어서 행정적인 절차 관련하여 효율성을 높이고 관
리 인력 및 비용을 절감할 필요가 있음. 또한 채널에 대한 여러 방면의
지원을 강화해야 한다고 판단됨(교육 및 지역 분야 종사자)

과도한 행정업무로 인해 불필요한 예산, 시간 낭비, 채널 번호 문제(사
회복지 분야 종사자 3)

10) 공익채널의 장르 수 및 대표성

공익채널의 경우 공익성에 대한 범주가 다양하고 시대와 사회상을 반
영한 장르의 선정 및 구분이 필요함. 사회적 공적 논의 없이 담당기관
및 기관에서 구성된 소수 전문가 그룹을 통해 제시된 장르 구분으로 운
용되어 왔음. 특히 05년 도입초기 13개 장르부터 시작한 공익채널의 장
르는 이후 계속 줄어, 지난 11년간은 3개의 장르로 축소 운영됨. 현대사
회 다양한 공익적 논의와 범주가 단 3개의 장르에 묶이고 도입 초와는
달리 급격하게 장르가 줄어 운영된 부분은 제도가 방송의 공익성에 대
한 고려보다는 제도의 형식적인 존재자체에 그치지 않았고 더 나아가
방송사업자의 이익을 고려한, 즉 의무편성채널수를 적게 조정하기 위해

측소 운영하였다고 볼 수 있음. 그 결과 공익채널 제도는 시청자에게 공익적 영향력을 발휘하기엔 이미 유명무실해졌고 사실상 제도가 존재만 하는 파행의 길을 걸었다 볼 수 있음(사회복지 분야 종사자 4)

11) 심사위원회 구성 문제-학계 및 시민단체 전문가 확충 필요

현행 선정심사위원회의 구성은 현재 10명 내외로 구성되어 있음. 그러나 그중 방송의 공익성과 공공성을 판단할만한 전문가는 최대 2-3인 정도만 구성되어 있으며 대부분 방송실무, 법률, 경영, 회계, 소비자 전문가로 공익성 보다는 재정적 능력 등 실제 수행가능성과 제도의 안정적 운영 여부에 초점을 둔 선정위원 구성이 절대다수임. 학계의 공공미디어 전문가, 현장 미디어 활동가, 미디어 시민사회 전문가, 각 부문별 시청자 대표 등 미디어의 공공·공익성에 대한 전문가를 50% 이상 편성하여 공익성에 대한 평가를 최우선으로 변경할 필요가 있음(사회복지 분야 종사자 4)

12) 채널특성과 다른 콘텐츠 편성문제

대체로 정부지원채널들은 설립 목적에 맞게 방송 사업을 운영하려 노력하고 있다고 생각합니다. 하지만 아쉽게도 그 노력의 결과물이 우리 사회와 시청자들의 기대치를 맞추고 있지 못하다고 보는 것이 현실적인 평가일 것입니다.

일례로 올해 국정감사에서는 공공채널 중 하나인 OOOOOOOO이 저녁 시간대에 방영할 목적으로 옛날 드라마 구입에 예산을 사용했다가 국회의원으로부터 지적을 받기도 했습니다. 방송법이 정하고 있는 주된 방송 분야 편성 비율을 준수하여 일정정도 비 전문분야 방송프로그램을 편성하는 것이 불법은 아닙니다. 하지만 해당 채널의 주된 운영 목적이 방송을 이용하여 정부 정책을 일반 국민들에게 전달하는 것이었음에도 불구하고

하고, 주시청 시간대에 채널 특성과는 관련성이 떨어지는 드라마를 편성하기 위해 예산을 사용한 것을 일반 국민들은 쉽게 납득하기 어려울 것입니다(유료방송업계 종사자 2)

공익채널의 목적을 달성하기 위해서는 채널 수를 증가시키는 것 보다는 선택과 집중에 의한 양질의 콘텐츠 제공 사업자를 선정하는 것이 필요하다는 의견이 제기되었다. 즉 공공·공익채널 숫자를 늘리는 방식으로 정부의 지원을 확대하기 보다는 제작 역량이 있는 정부지원채널을 제대로 선별하고, 이들 사업자들이 양질의 방송콘텐츠를 생산할 수 있도록 실질적인 정책적 제도적 지원을 하는 방식이 더 효율적이라는 의견이다.

정부지원채널 운영과 관련해서는 '다다익선' 보다는 '선택과 집중'에 정책의 방점을 찍을 필요가 있다고 생각합니다. 시청자의 미디어 이용 행태가 레저시 TV에서 모바일로 전환되는 시점이라고는 하지만, 지자체 및 공공기관들이 직간접적으로 지원하는 방송채널들은 꾸준히 늘어나고 있습니다. 그리고 이들 채널들은 각자의 공공성과 공익성을 강조하며 정부지원채널 지정 및 채널의무편성 혜택을 요구하고 있는 실정입니다.

공익적 성격의 채널 숫자가 늘어나는 것이 반드시 나쁜 일 만은 아닐 것입니다. 하지만 방송콘텐츠 제작/수급 역량이 떨어지는 채널들이 우후죽순으로 늘어나는 것보다는 숫자는 적더라도 양질의 공익적 방송콘텐츠를 제대로 만들어낼 수 있는 사업자들이 늘어나는 것이 더 바람직한 일 일 것입니다.

따라서 공익/공공채널 숫자를 늘리는 방식으로 정부의 지원을 확대하기 보다는 제작 역량이 있는 정부지원채널을 제대로 선별하고, 이들 사업자들이 양질의 방송콘텐츠를 생산할 수 있도록 실질적인 정책적 제도적 지원을 해주는 것이 필요하다고 생각합니다(유료방송업계 종사자 2)

13) 맞춤형 프로그램 기획 및 중장기 편성전략 및 자체제작 부족

현재 정부지원채널은 인력, 예산 등의 구조적 문제로 사회적 가치 창출 및 문화다양성에 대한 중요성을 반영할 수 있는 맞춤형 프로그램 기획/제작과 중장기 편성전략 등이 부족하다는 점이 지적되었다.

사회적 가치 창출 및 문화다양성에 대한 역할 등이 점차 커지고, 그에 맞는 맞춤형 TV방송채널이 필요할 뿐만 아니라 이에 따른 맞춤형 프로그램 기획/제작과 중장기 편성전략 등이 나와야 한다고 봅니다. 정부지원채널들의 면면을 보면 인력/예산, 그 밖에 업무환경 등은 매우 열악하여 본연의 역할을 놓치는 부분이 많습니다. 이에 따른 정부지원채널 운영 정책 등도 함께 반영되고 발전되어야 한다고 봅니다(과학문화진흥 분야 종사자 2)

다음은 자체제작 및 전문편성 비율 부족이 부족하다는 의견도 존재한다.

민영인 정부지원채널의 경우에는 채널 성격은 공익목적에 부합하나, 대부분이 중소 사업자로 프로그램 제작 및 방송사 운영의 부담이 발생하여 전문편성 비율, 자체제작율이 낮아지고, 구매 비율이 높아지는 등의 채널 정체성을 유지하는 데 어려움이 있습니다(과학문화진흥 분야 종사자 2)

제 3절 공익채널 선정 평가에 대한 조사 결과

공익채널 선정 심사 항목 중 현실성이 떨어지거나, 적절성이 떨어진다고 판단되는 항목에 대해 조사한 결과는 다음과 같다.

1. 공익 채널 선정 기간

선정 지원 기간을 늘려줄 것을 요구하는 내용이 많았다. 공익 채널 선정 주기를 현행 2년에서 최소 5년으로 연장할 것을 제안한다. 타 방송 사업자 5년 재허가 기간을 두고 있다. 그리고 지난 10여년 이상 기간동안 선정 채널들이 거의 변화가 없다는 점을 감안해서이다. 보다 구체적으로 2+1+1+1 재승인 방식의 도입을 권고한다. 유효기간 2년에 1년씩 연장 승인하는 방안을 제시하였다.

선정주기를 3년 이상으로 하여 행정절차에 소요되는 비용과 시간을 줄이고, 선정된 채널들에 좀 더 집중적이고 효율적으로 지원을 할 필요가 있음.(교육 및 지역 분야 종사자)

공익채널 선정을 2년으로 선정하여 행정업무가 많이 줄어들었으나, 그만큼 현실적으로 계획하기 어려운 부분이 있음(사회복지 분야 종사자 3)

선정된 공익채널에 한해서는 안정되게 운영할 수 있는 선정 유효기간 확대 필요

공익채널 선정 유효기간이 2019년부터 1년에서 2년으로 연장되었음. 방송통신위원회, 시청자미디어재단은 물론 사업자의 행정적 낭비, 인프라 낭비가 일부 해소되었음. 하지만 이미 방송규제 완화로 전통적인 규제산업이었던 지상파 및 유료 플랫폼사업자의 재허가 기간이 3년에서 5년으로 증가했고, 이에 대한 평가기준도 지속적으로 변화하는 상황에서 공익

채널 선정기간도 최소 4년 이상으로 확대할 필요가 있음.(과학문화진흥
분야 종사자 1)

‘방송법’ 제16조 1항에 의거 지상파사업자, 공동체라디오방송사업자,
종합편성 및 기타 유료 사업자 등 모두 5년의 재허가 기간을 보장받는데
비해 2년으로 되어있는 공익채널 선정 유효기간은 너무 짧음

또한 방송통신위원회의 「2021~2022 공익채널 선정 및 장애인복지채널
인정에 관한 고시 설명자료」에서 볼 수 있듯 10년 가까이 거의 변화가
없는 잦은 선정 및 평가가 무슨 의미가 있는지 고민이 필요(과학문화진
흥 분야 종사자 2)

보다 구체적으로 2+1+1 평가 재승인 방식이 제안되었다. 도입을 통해 최초 선정된 사
업자에 한해서는 기존과 같이 2년을 보장하고 2년 평가 기간 동안 현행 제출 되고 있는
분기별 실적 보고서 평가를 통해 1년 간 연장 재승인하는 방식이다. 신규 신청 사업자
는 현행대로 2년 마다 신청서류를 갖춰 9월 30일까지 방송통신위원회에 제출하여 공익
채널 선정 심사 결과에 따라 선정된 11개 방송사업자 외 심사위원회 과반수 동의로 방
송사업자를 추가 선정하도록 하는 방법이다. 2+1+1 평가 재승인 방식 도입 시 불필요한
행정적 절차를 최소화 할 수 있으며, 신규 사업자의 진입 기회를 기존과 같이 제공하여
기존 사업자가 독점할 수 있다는 문제를 해소할 수 있다는 것이다.

<표 6-4> 2+1+1 평가 승인 방식

최대 4년 유지 가능 공익 채널 선정 심사 (유효기간 2년)	=	2	+	1+1
		운영 실적 평가 (분기별/2년)		1개년씩 연장 승인
<ul style="list-style-type: none"> ■ 신청분야 적합성, 운영계획성, 공정·공익 실현가능성, 운영계획 적정성, 사업수행 능력 등 	→	<ul style="list-style-type: none"> ■ 콘텐츠 제작 계획 대비 실적 ■ 전문편성 제작·구매 유형별 현황 ■ 프로그램 편성 비율 등 	→	<ul style="list-style-type: none"> ■ 2년 동안 관련 법령 준수 내역 ■ 운영 실적 평가 내용 반영

2. 면접조사나 현장조사 등 평가방법 개선

면접조사나 현장조사 등 평가 방법을 병행할 필요가 있다. 비계량 항목들이 많아, 심사위원들 간의 편차가 있기에 해당 채널 확인이 필요하기 때문이다.

한국직업방송은 공익채널에 선정되고자 많은 시간을 할애하여 참여하고 있습니다. 과거에는 채널선정 장소에 참관한 기억이 있습니다만 현재는 비공개로 운영되는 듯 합니다. 또한, 서면으로 심사가 진행되어 채널이 주장하고자 하는 내용이 충분히 전달되는가 하는 한계도 있을 것 같습니다. 심사방법에서 심사위원들의 질문에 해당 채널이 답변하여 최종 평가에 반영하는 구조가 보다 합리적일 것 같습니다.(사회복지 분야 중사자 1)

3. 평가 항목의 개선

평가 항목의 중요성, 타당성, 공정성, 명확성, 신뢰성 부분에서 문제점을 감안하여 대안을 제시하고, 배점을 조정할 것을 건의하였다.

1) 전문프로그램 제작 편성/ 실적항목의 배점 상황 및 전문프로그램 제작편성 계획 배점 상황

인력과 시간이 소요되더라도 프로그램에 대한 평가, 특히 채널 목적에 부합하는지에 대한 실제적 평가가 있어야 할 것 같으며, 이를 심사기준에서 전문프로그램 제작 편성 실적항목의 배점을 지금의 100점에서 상향시킬 필요가 있습니다. 또한 전문프로그램 제작편성 계획도 상향시킬 필요도 있다고 생각합니다. 대부분의 공익 공공채널의 경우는 실적평가를 하므로 가능하다고 생각합니다.(유료방송업계 종사자 1)

전문 편성 프로그램의 제작 및 편성에 더욱 신경을 쓰는 채널이 있다면 배점 외 가점을 주는 것은 어떨까 생각해봅니다.(장애인 복지 분야 종사자)

전문편성 방송프로그램 제작·편성 실적 (100점, 계량)의 배점 강화: 현재 1000점 기준 가장 높은 항목은 '재정적 능력' (150점, 비계량)인데 사실상 전문편성 방송프로그램 제작·편성 실적을 150점 또는 200점으로 높이는 것이 선정 및 평가목적에 합치됨(방송학자 1)

2) 방송프로그램 편성실적, 제작인력 확충 계획의 적절성, 방송시설 및 장비 확충 계획의 적절성

방송프로그램 수급계획의 우수성과 관련하여, 우수성 평가 기준이 불명확하다고 지적하였다. 아울러 수급계획의 우수성이 실현가능성을 담보하는 것이 아니라는 의견을 제시하면서, 불필요한 항목이기에 제외시켜달라는 의견도 있었다.

본방 방송프로그램 편성실적 : 일부 공익채널의 경우 재정상태가 매우 열악하기 때문에 본방 방송프로그램을 편성하는데 어려움이 큼니다. 현

실적으로 충족하기 어려운 기준이라고 하겠습니다. 또한 ‘편성 계획 대비 이행 실적’으로 평가하게 되는데 채널마다 계획한 편성비율 수치가 크게 다르기 때문에 공평한 평가가 불가능합니다. 막연히 ‘편성 계획 대비 이행 실적’으로 하기 보다는 일정 수준을 정해서 (예를 들어 50% 혹은 70% 등) 이를 기준으로 평가하는 것이 바람직할 것이라고 생각합니다.

제작인력 확충 계획의 적절성 : 채널마다 편차가 있지만 공익채널로 선정된다고 해도 재정적인 지원이 없는 한 제작인력을 확충할만한 여력이 없는 것으로 알고 있습니다. 현실적으로 실현하기 어려운 기준이라고 생각합니다.

방송시설 및 장비 확충 계획의 적절성 : 위의 항목과 마찬가지로 공익채널로 선정된다고 해도 방송시설과 장비를 확충할 수 있는 여력이 없는 경우가 많습니다. 현실적으로 실현하기 어려운 기준이며, 방송시설이나 장비의 확충이 공익채널의 정체성에 맞는 채널 운영을 하는데 결정적으로 중요한 요소도 아니라고 생각합니다.(방송학자 2)

방송시설 및 장비 보유 현황 및 확충 계획 : 현실적으로 매년 평가 받는 상황에서 향후 장비의 확충 계획이 어느 정도의 의미를 가질 수 있을지 의문. 방송제작 여건 및 사업수행 역량을 확인하기 위한 목적이라면 보유 현황만으로도 평가 항목으로서 충분하다고 판단됨. 본방 및 자체 제작 실적을 평가하는 것이 공익채널로서 사업수행 능력을 확인할 수 있는 방법으로 사료됨. 이에 방송 장비에 대한 평가 항목은 불필요할 것으로 사료됨.(경영학자)

방송프로그램 수급 및 편성 계획의 경우 계획에 대해 러프하게 세울 수 있으나, 편성 비율을 제시하라는 등의 구체적인 계획은 현실적으로 지켜지기 어려움.

현재 또는 앞으로 제작인력이 줄어들고 있는 방송시스템에서 제작인력 축소가 자칫 제작능력의 저하로 판단 될 수 있음.

또한 꾸준한 제작 인력 확충도 중요하지만 얼마나 전문적인 인력을 보유하고 있는지가 중요한 요소라고 판단됨(과학문화진흥 분야 종사자 1)

3) 공정성·공익성 및 실현가능성

공익적 활동실적 및 계획 항목과 관련하여 정당성에 대해 많은 의의 제기가 있었다. 콘텐츠 품질이 아닌 채널의 공익적 활동실적 및 계획을 요구하는 이유가 불명확하다는 것이다.

공익채널 지원의 목적은 공적가치를 가진 콘텐츠의 제작 및 편성을 활성화하기 위함인데 공익적 활동과 같은 부가적 항목을 비계량항목으로 평가하는 것은 평가목적의 타당성을 저해할 우려가 있음(방송학자 1)

공익적 활동실적 및 계획 : 콘텐츠 품질이 아닌 채널의 공익적 활동실적 및 계획을 요구하는 이유가 불명확함. 평가항목으로서 정당성을 확보하기 어려움.(경영학자)

공익채널의 어려운 재정여건을 고려할 시 콘텐츠 제작 외 추가적 공익적 활동은 부담(과학문화진흥 분야 종사자 1)

채널 선정과정에서의 공정성과 객관성을 확보하기 위해 제작 편수와 같은 객관적 지표가 중요하나, 공익적 콘텐츠의 경우 시청자의 콘텐츠 시청을 통한 사회적인 임팩트가 제작편수 및 제작비 등의 객관적 지표보다 더 중시되어야 함. 예컨대 참여여부에 공적가치를 둔 시청자 참여채널의 경우 일반채널의 평가기준인 방식으론 제작편수를 측정하기도 애매

하며, 그 공익적 가치는 수량과 수치로가 아닌 방송제작에 시민이 어떻게 얼마나 참여하였는지 등의 정성적 평가 방식이 훨씬 더 중요하며 채널로서의 공익적 가치가 큼. 특히 계획의 경우 전형적인 하청방식의 제작관행이 아닌 시민·시청자·마을미디어와 결합하여 콘텐츠를 제작하는 특성상 2년치 계획을 미리 구상한다는 것 자체가 불가능하며 무리한 목표치 달성을 위해 질 낮은 콘텐츠를 제작할 가능성이 더 높음 (사회복지 분야 종사자 4)

공익채널로서 방송제작 및 송출 자체가 공익적 활동인데 추가로 ‘공익적 활동실적’ 카테고리 만들어 60점이라는 점수를 부여하는 것은 국가재원을 지원받는 일부 사업자와 영세 민간사업자 사이에 출발선부터 차별을 부여하는 것이라 여겨지며, 일부 규모가 있는 방송사는 결혼가정 대상 학습교재 무상 배포, 찾아가는 교육방송, 일사일촌, 지역 봉사, 해외 방송사 교류, 초청사업 등 다양한 공익적 활동을 할 여력이 있지만 재정이 영세한 민간사업자들이 과연 얼마나 유효한 공익적 활동을 할 수 있는지 의문입니다. 방송은 방송프로그램 그 자체로서 평가함이 마땅하다고 봅니다.(과학문화진흥 분야 종사자 2)

공익채널의 어려운 제정여건을 고려할 시 콘텐츠 제작 외 추가적 공익적 활동은 부담(과학문화진흥 분야 종사자 1)

<공정성 공익성 및 실현가능성>에 <공익광고> 편성 가점도 추가하였으면 합니다. (사회복지 분야 종사자 2)

4) ‘공익채널 선정의 필요성’ 기준의 배점을 확대

‘공익채널 선정의 필요성’ 기준의 배점을 확대함으로써, 방송 다원

성을 구현할 수 있는 분야의 채널이 공익채널로 선정될 수 있도록 할 필요가 있습니다.

〈공적 책임의식 및 사업수행 능력〉 항목에는 ‘공적 책임의식’ 보다는 ‘사업수행 능력’에 대한 내용이 대부분을 이루고 있습니다. 공익채널이 공적 책임의식을 가지고 사업을 수행할 의지가 있는지를 측정할 수 있는 기준을 추가할 것을 제안합니다. (방송학자 2)

5) 재정적 능력(150점, 비계량)의 계량화

‘재정적 능력’ (150점, 비계량)의 계량화 : 재정능력은 충분히 계량화할 수 있는 항목인데 이를 비계량항목으로 두게 되면 평가의 신뢰성을 저해할 수 있음 (방송학자 1)

재정적 능력 및 장비, 시설 등의 물적 능력은 최소 혹은 조건부로 평가하는 방식으로 재정적인 능력으로 인해 공익적 채널을 운영에 어려움을 겪는 민간사업자의 진입 허들을 낮출 필요가 있음. (사회복지 분야 종사자 4)

6) 콘텐츠에 대한 질적평가(완성도 등) 및 시청률 평가 강화

채널에 공급되고 있는 콘텐츠들에 대한 질적평가를 강화할 필요가 있으며, 콘텐츠 자체의 완성도나 품질과 같은 요인을 추가적으로 고려할 필요가 있다고 봅니다. 아울러 공익채널이라해도 시청자의 기본적인 반응은 중요합니다. 지속 채널의 경우 일정 배점으로 시청률(혹은 채널 이용률, 사회적 파급력, 영향력 등)을 감안했으면 합니다.(경영학자)

7) 심사항목상 배점기준의 합리성 보완

‘심사분야 - 심사항목 - 평가방법?(평가내용)’의 내용적 인과성이 떨어져므로, 이에 대한 논리성을 강화해야 하겠고, 심사사항별 배점기준도 제각각인데 이에 대한 검토가 필요해 보입니다. (경영학자)

8) 운영계획의 적정성에서의 향후 계획에 대한 배점 하향 조정 필요

계획보다는 실적 위주의 평가가 필요하다는 의견이 제시되었다.

정부지원채널 대상 사업자 수는 한정되어 있는 반면, 정부지원채널로 지정되기를 희망하는 방송사업자들의 수는 많습니다. 이미 정부지원채널로 지정된 사업자와 새롭게 기회를 잡고자 하는 사업자들에게 공평한 기회가 주어져야 하는 것은 당연한 일입니다.

그럼에도 불구하고 이미 정부지원채널로 선정된 사업자들을 대상으로 향후 계획에 240점(24%)이나 평가 배점을 부여하는 것은 새롭게 진입하려는 사업자 입장에서는 불공평한 평가로 보일 우려가 큼니다. ‘공정성 공익성 및 실현가능성’ 심사항목에서 계획대비 이행실적에 따라 감점을 줄 수 있다고는 하지만 계획만으로도 이미 최대 24%까지 가점을 받을 수 있는 상황에 대해서는 개선이 필요해 보입니다.

차체에 기존 지정사업자에 대해서는 철저하게 실적 위주로 평가하는 것이 바람직하며, 부득이하게 계획에 가점을 주어야 한다면 계획 사항 미이행시 징벌적 패널티를 부과하는 것이 필요할 것으로 보입니다.(유료방송업계 종사자 2)

9) 시청자 위원회 문제

시청자위원회에 대한 의견들은 실효성을 중심으로 입장이 나누어졌다. 공공/공익목적의 방송이므로 시청자 의견과 불만에 대하여 더 세심히 귀를 기울여야 할 뿐 아니라 프

로그램 제작/편성 등에 반영시켜야 한다는 입장이 있었다. 제도화와 민원처리 실적이 각각 50으로 되어 있는데 제도화보다는 처리 실적에 더 높은 점수가 배정되어야 하며, 시청자불만 및 처리현황이 100점으로 전체 10%밖에 안 되기에 이것도 20% 정도 올려야 한다고 주장하였다. (유료방송업계 종사자 1)

한편, 시청자 위원회의 실효성에 대하여 문제를 제기하는 주장들이 많았는데 다음과 같다. 공공·공익 채널들은 시청자위원회를 운영하는 것이 현실적으로 어렵다는 것이다.

*현재 정부에서 지원해 주고 있는 공익, 공공 채널들은 시청자위원회를 운영하는 것이 현실적으로 어렵습니다. 시청자 불만을 처리하는 것이 중요하기는 하지만 허가, 승인 사업자 수준의 부담을 공익, 공공채널들이 부담하는 것이 현실적이지 않다고 판단됩니다. 경감할 필요가 있습니다.
(경영학자)*

대부분의 시청자 민원은 전화이며 극히 일부만이 홈페이지 시청자의견 게시판을 통해 게재 중이기에, 콜센터 부서를 운영하지 않는 한 전화실적을 확인할 수도 없고 터무니없는 시청자의 민원도 많은 상황이다. 또한 전화 연결은 수개의 부서로 연결되기 때문에 실적 처리가 사실상 불가능하다는 의견도 있었다(과학문화진흥 분야 종사자 1)

시청자위원회 위원들은 사회적 각계 전문가들로 구성되어 있다. 따라서 경우에 따라서는 매우 바쁜 사람들로 구성되어 있어 제대로 된 프로그램 시청을 하지 않고 일반적인 자신들의 의견만을 개선하는 경우도 많다. 이에 오히려, 시청자들이 직접 개선한 프로그램에 대한 의견을 어떻게 처리했는지에 역점을 두는 방향으로 전환하는 것이 필요하다는 의견이 있었다.

공익채널 사업자들은 시청자위원회의 구성이 방송법 제87조에 의거한

의무 사항이 아님에도 시청자의 권익 보호와 향후 편성정책의 발전을 위해서 시청자위원회를 운영하고 있습니다. 하지만 학계, 방송계 등 전문가로 시청자위원회 위원을 선정 · 운영해도 위원회 회의를 위한 모니터링 및 자문만이 있을 뿐 이 의견이 진정으로 해당 채널에 관심 있는 시청자의 비판적 의견을 대표하는 것인지 의문스러우며, 차라리 채널에 대한 충성도가 높은 시청자들이 게시판 등에 남긴 순수한 의견들을 얼마나 충실히 처리했고 향후 프로그램의 개편에 반영했는지를 평가하는 방향으로 전환하는 것이 해당 채널이 공익채널로서의 역할을 다하는데 도움이 될 것이라 사료됩니다.(과학문화진흥 분야 종사자 2)

10) 기존사업자와 신규사업자에 대한 공평한 가산점 평가 필요

‘기존 선정사업자에 해당하며 계획 대비 실적에 따라 가점 또는 감점 부과’ 항목은 그 취지는 이해되나 같은 출발점에서 공정하고 엄격하게 심사되어야 하는 상황에서는 기존 선정사업자와 새롭게 진입하려는 채널 사업자에게 공정한 심사항목은 아니라고 봅니다(사회복지 분야 종사자 1)

11) 의무형티어포함, 의무송신 및 채널번호 전국통일

공익채널로 선정한 후 의무송신이나 채널 번호를 전국적으로 통일시키는 것이 필요하다는 건의가 있었다. 3개의 선정 사업자 중에서도 SO에 의무송출되는 사업자는 1개 만 할바에 굳이 3개 채널을 선정할 이유가 무엇이나라는 문제를 제기하였다.

공익채널이나 장애인복지채널을 지정하면 SO에서 장르별로 편성하는 것이 아니라 공익채널이나 장애인복지채널을 한 데 묶어서 편성하게 하고, 이왕이면 채널 번호도 시청자들을 고려해서 선정기간 안에는 전국적으로 통일될 수 있도록 해주었으면 합니다. 그리고 가급적이면 의무형 상품에 런칭될 수 있도록 배려해주셨으면 합니다(장애인 복지 분야 종사자)

현재의 공익채널 제도로는 분야별(사회복지, 과학문화, 교육 등) 3개의 선정 사업자 중에서도 SO에 편성되는 사업자는 1개 사업자만 강제할 수 있는데 그럴거면 왜 2년마다(기존 1년) 경쟁적인 선정 과정을 거치며 굳이 3개씩이나 사업자들을 선정하는지 의문임. 공익채널로 선정된 사업자들은 정부에서 인정받는 분야별 전문 방송사업자이기 때문에 최소한 지정된 사업자들은 모두 선별 의무송신이 아닌 강제 의무송신 할 수 있도록 제도 마련이 필요함.

플랫폼사업자들에 대한 강제권고가 당장은 어렵다면 공익채널로 선정되는 사업자에 한해서 방통위 차원에서의 추가 기금(프로그램 제작비) 지원을 통해서 품질좋은 콘텐츠를 추가 제작할 수 있도록 지원하는 등의 방안이 시청자 및 플랫폼사업자들의 인식 개선에 도움이 될 것임(과학문화진흥 분야 종사자 2)

낮은 채널 번호에 편성하는 정책이 필요하며, 정부지원채널을 알리는 홍보 노력이 필요하다는 제안도 있었다. 정부지원채널은 방송의 다양성을 증진시킬 수 있다는 측면의 제도적 취지가 반영 되어야 하지만, 현재는 사업자의 수익성을 추구하는 의도든 시청자의 자율적 선택에 의해서든 외면당하고 있는 상황이기 때문이다.

정부지원채널이 경제적 측면에서 효율성이 떨어진다고 하더라도 공익성을 추구해야 하는 특수성을 가진 산업이라는 것을 고려해 정부차원에서 로우채널 편성 정책 논리 개발, 정부지원채널을 알리는 홍보 노력이 필요함 (과학문화진흥 분야 종사자 1)

플랫폼사업자들은 인기 있는 장르인 스포츠, 영화, 예능, 요리 등의 채널을 블록 편성하여 앞번호에 배치하고 공공·공익 채널의 경우에는 200-300번 이상의 뒷번호에 배치하고 있어 시청자들의 접근성이 근본적으로 매우 떨어짐. 또한 공익채널들이 태생적으로 비인기 장르이며 광고

마케팅 능력이나 시장 경쟁력이 떨어짐에도 불구하고 타 방송사업자들과 동일하게 채널 재계약시 시청률을 중요한 평가자료로 활용하고 있어 낮은 점수가 지속되고 재배치시 똑같이 하위번호로 지정되는 등 악순환이 반복되고 있음. 시청률 등 시장 경쟁력이 약한 공익채널들에게 최소한의 방송 송출 기회를 보장해서 시청자들에 대한 접근성을 강화하는 제도가 필요(과학기술진흥 분야 종사자 2)

채널을 묶어서 방영함이 필요하다는 제안도 있었다. 공공성이 강한 정보를 시청자들에게 제공하는 목적으로 설립되어 국가에서 재원을 지원받는 채널들은 모두 공공채널로 비슷한 번호대로 묶어 방영함이 필요하다는 것이다.

선정 시 평가 기준에 대해서 다양한 제안이 있었다. ‘공익채널 선정의 필요성’ 기준의 배점을 확대함으로써, 방송 다원성을 구현할 수 있는 분야의 채널이 공익채널로 선정될 수 있도록 할 필요가 있다는 것이다.

공적 책임의식 및 사업수행 능력 항목에는 ‘공적 책임의식’ 보다는 ‘사업수행 능력’에 대한 내용이 대부분을 이루고 있습니다. 공익채널이 공적 책임의식을 가지고 사업을 수행할 의지가 있는지를 측정할 수 있는 기준을 추가할 것을 제안합니다.(방송학자 2)

운영계획의 적정성에서의 향후 계획에 대한 배점 하향 조정할 필요가 있다는 응답이 있었다. 계획보다는 실적 위주의 평가가 필요하다는 제안이 있었다.

정부지원채널 대상 사업자 수는 한정되어 있는 반면, 정부지원채널로 지정되기를 희망하는 방송사업자들의 수는 많습니다. 이미 정부지원채널로 지정된 사업자와 새롭게 기회를 잡고자 하는 사업자들에게 공평한 기회가 주어져야 하는 것은 당연한 일입니다.

그럼에도 불구하고 이미 정부지원채널로 선정된 사업자들을 대상으로

향후 계획에 240점(24%)이나 평가 배점을 부여하는 것은 새롭게 진입하려는 사업자 입장에서는 불공평한 평가로 보일 우려가 큼니다. ‘공정성 공익성 및 실현가능성’ 심사항목에서 계획대비 이행실적에 따라 감점을 줄 수 있다고는 하지만 계획만으로도 이미 최대 24%까지 가점을 받을 수 있는 상황에 대해서는 개선이 필요해 보입니다. 차제에 기존 지정사업자에 대해서는 철저하게 실적 위주로 평가하는 것이 바람직하며, 부득이하게 계획에 가점을 주어야 한다면 계획 사항 미이행시 징벌적 패널티를 부과하는 것이 필요할 것으로 보입니다.(유료방송업계 종사자 2)

12) 유튜브, SNS 운영 및 구독 실적 등 뉴미디어 이용도에 대한 평가 추가

모바일, 태블릿 등 휴대용 디바이스 및 PC를 활용한 콘텐츠 시청 방법의 다양화에 따라 시청자들의 시청방법 전환이 급속도로 이뤄지며, 이에 따라 공익채널 역시 TV 송출이란 전달 방식에만 주안점을 뒀서 평가할 것이 아니라 유튜브, SNS 운영 및 구독 실적에도 가점을 주는 방안이 필요합니다. 특히 아리랑TV처럼 코로나19 등에 따른 구독자 및 조회수의 급증으로 공익적 정보 전달의 실적이 기존에 비해 폭발적으로 증가한 사업자는 ‘시청자 접근성 확대’, ‘미디어 환경 변화 모색’ 등 여러가지 가점을 주는 항목을 고민해봐야 한다고 생각합니다.(과학문화진흥 분야 종사자 2)

13) 평가 서류 간소화

행정 서류를 간소화할 필요가 있다는 의견도 있었다. 공익채널 선정에 직접적 영향을 미치지 않는 부속서류 및 중복형 서류들을 간소화할 것을 건의하였다. 구성주주 서약서, 법인정관, 기업진단보고서(감사보고서로 대체), 연도별 플랫폼 사업자 계약서(채널 번호 검증으로 대체), 월간 주간 편성표, 보유 장비 현황 등의 서류 축소 및 삭제할 것을 요구하였다.²¹⁾

제 4절 PP 제작역량 평가에 대한 조사 결과

1. 제작 역량 평가항목의 고려 사항

1) 자원 경쟁력

자원 경쟁력 항목과 관련하여 전문가들은 인적 자원의 지표에 대한 문제를 많이 지적한 것으로 나타났다. 우선 콘텐츠 인력 비중에 대한 문제를 제기하고 있는데, 콘텐츠 인력 비중에 대해서는 정규직과 비정규직에 대한 구분이 어느 정도 반영되어 있지만 직무별 구분이 모호해서 직무 분야별 가중치 적용에 문제가 발생할 가능성이 있으며, 정규직을 모수로 한정하는 현재의 방식도 문제가 있다고 지적되었다. 즉 인적 자원의 우수성을 평가하려는 시도는 좋지만 대리변수로 인해 우수한 인력이 아니라 효율성의 평가로 한정될 수 있다는 것이다.

인적자원의 우수성을 평가하려는 시도는 좋으나, 우수한 역량을 측정한다기보다 효율성을 평가하는데 주안점을 두고 있고, 정규직으로 모수를 한정하는 방식도 문제의 소지가 있다고 보입니다(경영학자).

콘텐츠인력비중) 정규직, 비정규직 구분은 어느 정도 반영되고 있으나 직무별 구분이 모호하여 가중치(직무분야별) 적용에 타당성이 조금 문제가 있어 보입니다(방송학자 3)

뿐만 아니라 콘텐츠 인력 비중에 대한 정의도 좀 더 구체화해야 한다는 의견이 제시되었는데, 대부분 PP에서는 인력 총원없이 전문인력 없이 소수의 인력으로 하는 경우가 비일비재하므로 제작, 편성, 구매, 기획 등과 관련이 인력을 확인할 필요가 있다는 것이다. 좀 더 구체적으로 경력에 대한 평가도 포함될 수 있어야 한다는 의견이 제시되었다.

2) 간소화할 서류들은 부록2를 참조 할 것.

콘텐츠 인력수는 제작 편성 구매 기획 등으로 나누어서 인력 인원수를 확인하는 방법으로. 대부분 PP에서는 인력충원없이 전문인력 없이 소수의 인력으로 하는 경우가 비일비재합니다. 콘텐츠 인력 수에 대한 정의가 확실해야 합니다(유료방송업계 종사자 1)

인적 자원에서 문제가 되는 또 하나의 사항은 인건비에 있었다. 규모가 크거나 재정이 안정적으로 운영되는 PP를 제외하면 대부분 중소 PP가 많은 비중을 차지하고 있는 실정인데, 중소 PP의 경우 전체 운영 재원의 한계가 있는 상황에서 인적 자원을 종사자 수나 인건비의 지표로 배점하기엔 형평성이 떨어진다는 것이다. 즉 규모나 인건비 규모 등의 수치보다 전문성을 구비하고 있는 상황을 지표로 삼아야 현실에 부합하는 PP의 인적 경쟁력을 파악하는 지표에 가깝다는 의견이다.

규모가 크거나 재정이 안정적으로 운영되는 PP를 제외하면 대부분 중소 PP가 많은 비중을 차지하고 있는 실정인데, 중소 PP의 경우 전체 운영 재원의 한계가 있는 상황에서 인적 자원을 종사자 수나 인건비의 지표로 배점하기엔 형평성이 떨어집니다(과학문화진흥 분야 종사자 2)

물적 자원에서는 제작비의 문제가 지적되었는데, 다양한 미디어 환경 변화에서 일반 PP가 제작비를 증가시키는 문제는 여전히 어려운 상황이므로 이를 일률적으로 평가하기 보다는 콘텐츠의 내용이나 질적인 측면이 고려되어야 한다는 입장이다. 그러나 이와 같은 콘텐츠의 차별성을 판단하는 것은 정량적 평가로 수치화하는데 문제가 있을 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고 향후 미디어 경쟁이 더욱 치열해지고, PP 제작 환경이 갈수록 어려워지는 상황에서 제작비를 대체할 수 있는 정량화된 다른 지표의 개발은 반드시 필요할 것으로 예측된다.

미디어 패러다임의 변화에 따른 방송환경 변화 등을 감안한다면 제작비 증가가 현실적으로 녹녹치 않은 상황인데, 예산의 증감보다는 한정된 예산으로 어떠한 콘텐츠를 창출했는지가 더 중요한 지표가 되어야 할 필요가 있습니다.(과학기술진흥 분야 종사자 2)

2) 프로세스 경쟁력

프로세스 경쟁력 부분에서 가장 많이 지적된 사항은 제작 분야의 신기술 콘텐츠 제작이다. 가장 많은 문제점으로 지적된 사항은 비용의 문제로 대규모 자본이 투입되어야 하는 신기술 콘텐츠 제작이 일반 PP 제작 역량 평가에 포함되는 것이 타당한 것인가의 문제였다. 현실적으로 대자본의 규모를 갖춘 MSP나 MPP조차도 시도하기 어려운 고비용 콘텐츠 제작을 일반 PP가 감당할 수 있는가에 대한 비판이 가장 많았다.

두 번째로 지적된 사항은 기술의 혁신이다. 방송 분야의 신기술은 진화의 속도가 예전과 비교할 수 없을 정도로 빨라지고 있는데, 경영과 운영의 탄력성이 적은 방송사가 이와 같은 기술을 채택하고 적용할 수 있는 환경인가에 대해 심각하게 고민해봐야 한다는 의견이었다.

세 번째로 지적된 사항은 PP 콘텐츠 제작 역량을 평가하는데 신기술의 적용이 왜 필요한가에 대한 본질적인 질문이었다. PP의 제작역량은 채널 정체성에 맞는 다양한 프로그램을 기획하고 제작하는 것이지 다양한 신기술의 적용은 아니라는 의견을 제시했다.

마지막으로 제기된 문제점은 신기술의 채택 여부는 사업자의 자율성을 고려해야 한다는 점이었다. 해당 항목이 PP 채널의 프로세스 경쟁력이라는 본래 목적의 적절성을 상실했음은 물론 사업자가 선택해야 할 신기술 적용의 문제를 자칫 통제하려는 시도로 비춰질 수도 있다는 의견이었다.

현실적으로 PP의 경우 방송프로그램 콘텐츠를 제작하기도 빠듯한 여건에서 VR, AR 혹은 UHD등 비용이 대규모의 발생하는 콘텐츠의 경우 사실상 제작이 어려움.(사회복지 분야 종사자 4)

신기술이라 하면 시기상 기준이 달라짐. 예를 들어 10년 전 HD기술은 신기술이었으나, 현재의 HD는 보편적 기술이며 4K를 넘어 8K로 진입하고 있는 실정. 기술은 발전하였지만 4K카메라를 통해 콘텐츠를 제작하였어도 실제 우리나라의 대부분의 시청자들은 4K화질을 감상 할 수 없음. 단순히 신기술활용을 통해 초방을 얼마나 편성했는지에 대한 평가 항목이 PP의 제작 역량을 가늠할 수 있는지에 대한 잣대가 될 수 있는지 시기상 조라 판단(과학문화진흥 분야 종사자 1)

신기술을 활용한 콘텐츠를 제작하는 것이 제작역량과는 관련성이 적은 듯합니다. 채널 정체성에 맞는 다양한 프로그램을 기획하고 제작하는 것이 중요하지, 신기술을 적용하는가의 문제는 본질적으로 중요한 부분이 아니라는 의견입니다(방송학자 2)

신기술 콘텐츠 제작: 방송환경의 변화 그 자체가 새로운 콘텐츠를 만드는 제작환경일 수밖에 없는 상황인데, 굳이 고비용 시스템을 도입해야만 신기술 콘텐츠 제작이라 기준되어질 수 있는 지표라 판단됩니다.(과학문화진흥 분야 종사자 2)

콘텐츠제작에 있어 신기술의 채택 여부는 사업자의 자율성이 고려되어야 하는 부분이고, 신기술의 채택이 프로세스 경쟁력을 담보한다고 보기에 다소 문제가 있음. 이는 대자본, 대규모 PP에 유리한 항목이며, 특히 정부의 신기술 확산 장려 정책과 연관성을 가지고 있다는 점에서 평가항목으로서 타당성이 떨어짐(방송학자 1)

반면, 신기술 콘텐츠 제작을 할 수 있는 PP가 희소한 현실에서 이를 반영하여 해당 콘텐츠를 제작하는 PP에 대한 공정한 평가를 위해 해당 배점을 높여야 한다는 의견도

제시되었다. 이와 같은 의견은 대자본을 갖춘 PP 현업 전문가의 의견이라기보다는 일반 PP에서 제기된 것으로 예외적인 경우에 한정된다고 판단된다.

신기술 콘텐츠 제작에 들어가는 비용과 노력에 비해 50배점은 너무 적은 점수라고 생각합니다.(사회복지 분야 종사자 3)

다음으로 많이 지적된 사항은 콘텐츠 제작 부분이다. 콘텐츠 제작 부분에서는 전문편성 PP의 본질적인 특성을 적용하고 평가항목의 단순화로 PP 사업자에 대한 부담을 줄여야 한다는 의견이 제시되었다. 전자의 경우, 전문 편성을 하는 PP의 특수성을 감안할 때 같은 평가 기준을 일률 적용할 수 없는 상황에 대해서는 대안이 마련될 필요가 있다는 점이 지적되었다. 채널마다 자체제작이 불가능하거나 현실적으로 어려운 채널이 존재하는데 이들 채널에 모두 신규 콘텐츠 제작 역량을 일률적으로 지표로 적용하는 것은 전문편성 채널의 다양성을 반영하지 않는 행태이며, 궁극적으로는 채널 편성의 다양성을 저해할 수 있다는 우려가 제기되었다.

뿐만 아니라 제작 역량 평가에 대한 세부 항목의 구성은 제작역량 평가라기보다는 콘텐츠 경쟁력을 평가하는 지표로 보일 정도로 너무 상세한 항목들로 구성되어 있어 이를 평가받는 일선의 PP 입장에서는 부담이 될 수밖에 없다는 의견이 제시되었다. 특히 제작 역량과 직접적인 관련이 있는 항목들로 단순 구성하여 제작 역량만을 파악할 수 있도록 새로운 기준을 마련할 필요가 있다는 의견도 제시되었다.

자체 제작이 불가능한 영화채널의 경우, 제작비/신규콘텐츠 제작 평가 항목 등에서 불이익을 받을 수 밖에 없는 구조이기 때문에 특수한 방송 사업자에 대해서는 별도의 평가 기준을 마련하거나 평가 대상 그룹을 분리하는 등의 조치가 필요합니다.(유료방송업계 종사자 2)

‘제작 역량’이라는 평가 목적과 직접적으로 관련이 있는 항목들을 중심으로 평가 기준을 간소화할 것을 제안합니다. 또한 ‘제작 역량’을

평가하겠다는 목적으로 너무 많은 항목을 나열하고 있어서, 평가를 받는 채널의 입장에서 큰 부담이 될 수 있다는 생각이 듭니다.(방송학자 2)

3) 성과 경쟁력

성과 경쟁력 항목에서 경제적 성과 부분의 국내 시장 시장 방송사업 수익 항목에 대한 문제점이 지적되었다. 전문가들은 국내시장 방송사업 수익 규모와 콘텐츠 인력에 대한 세부적인 평가가 필요하다는 의견을 제시했다. 현재의 경우는 국내시장 방송사업 수익 부분의 평가가 방송사업 수익 규모, 콘텐츠인력 1인당 국내시장 방송사업 수익 규모로 한정되어 있는데, 이와 같은 평가 방식은 PP 수익 구조를 구체적으로 파악하기에 적당하지 않다는 의견이 제시되었다. 세분화된 규모로 측정되지 않을 경우, PP 수익 구조를 파악하기 어렵다는 문제가 제기되었는데, 방송 수익의 대부분은 인포머셜을 포함한 광고와 유료방송사업자들로부터 받는 PP 수신료와 프로그램 판매, VOD 판매수입 등을 고려할 필요가 있다는 것이다.

방송수익의 대부분은 인포머셜을 포함한 광고와 유료방송사업자들로부터 받는 PP 수신료와 프로그램 판매, vod판매수입 등이기에 과연 이 항목들 중에 제작된 프로그램에 대한 수입을 어떻게 정할 것인가의 문제가 남는다.(유료방송업계 종사자 1)

특히 콘텐츠 인력 인건비와 관련해서는 인건비가 바로 제작비로 연결 되며, 인건비와 제작비의 모호한 경계가 발생하여, 세부적으로 분류하려면 명확한 기준이 필요하다는 것이다. 예를 들어 작가비용의 경우는 인건비라고 판단할 수 있으나 제작비로 측정되고 있다. 프로그램에 총 100명의 인력의 투입되었지만 정규인력만 제외하고 나머지 프리랜서 인력들은 제작비로 간주되기 때문에 PP 제작역량 평가의 경제적 성과 평가 시 콘텐츠 인력 1인당 규모는 오류를 띄게 된다는 점이다. 결국 콘텐츠 1인당 방송사의 규모가 왜 필요한가에 대해서도 의문을 제기할 수 밖에 없는 상황이다.

콘텐츠의 경우 인건비가 제작비로 연결되며, 인건비와 제작비의 모호한 경계 발생으로 세부 분류시 명확한 기준 필요합니다

인력 1인당의 방송 규모는 왜 판단하는 것인지 역량 평가와 직접적 연관이 이어지는 것인지 의문.(과학문화진흥 분야 종사자 1)

경제적 성과와 관련하여 지적된 또 하나의 문제는 바로 해외시장 방송사업 수익이다. 일부 MSP나 MPP를 제외하면 대다수의 PP채널이 영세한 수준임을 감안할 때 해외시장에 대한 콘텐츠 유통은 매우 한정적일 것이라는 문제가 지적된 것이다. 특히 자체제작 콘텐츠를 보유하고 있지 않은 유통 PP들은 해당 콘텐츠를 해외에 판매할 수 있는 저작권과 판권을 보유하지 못하는 상태가 대부분이며, 설사 판권을 보유한다 하더라도 해외마켓에서 마케팅을 하거나 피칭할 수 있는 여건조차 마련되어 있지 않은 경우가 태반이며, 번역과 자막 서비스 등 후반 작업에 대한 장애가 턱없이 높기 때문에 이를 실질적으로 수행하기가 어려운 상황이다. 결국 해당 지표는 일부 대기업 계열PP들에 대한 가산점의 역할을 하게 되어 PP 경쟁력 평가로 이어지며, 이는 다시 다양성 축소의 문제로 이어질 우려가 높아질 수 있다는 판단이다.

정부지원채널이 영세한 수준임을 감안할 때 해외시장에 콘텐츠를 유통하는 경우가 얼마나 있을까 생각해봅니다.(장애인 복지 분야 종사자)

해당 항목 역시 몇몇 MPP를 제외하곤 해외시장까지 개척할 운영적 한계가 존재. 사실상 수행하기 어려운 항목(사회복지 분야 종사자 4)

중소PP들은 판매가 사실상 많이 발생하기 힘들. 특히 해외 판매의 경우 마케팅을 비롯 번역작업을 포함한 후반작업등의 애로사항이 많음. 인력 1인당의 방송 규모는 왜 판단하는 것인지 역량 평가와 직접적 연관이 이어지는 것인지 의문.(과학문화진흥 분야 종사자 1)

사회적 성과와 관련된 항목에서 많이 지적된 부분은 해당 지표가 좀 더 강조되어야 한다는 것이었다. 특히 공공·공익채널의 경우는 그것이 가지고 있는 본질적인 특성상 경제성이나 수익성이 아니라 공익성이라는 측면에서 논의되어야 한다는 것이다. 즉 대중적이거나 상업적인 지표로 평가하기 보다는 공익적 차원에서 시청자에게 제공될 필요가 있는 콘텐츠 제작과 편성을 더 비중 있게 다루어야 한다는 의견이 제시되었다. 이런 의미에서 경제적 성과 항목은 정부지원 채널과는 거리가 있으며, 향후 시청자 선호도에 대한 평가도 시청 점유율로 사회적 평가를 측정하는 것은 문제가 있다는 지적이 제기되었다. 즉 사회적 평가를 함에 있어 중요한 것에 시청 점유율이 반영된다면 이시전송과 양방향 콘텐츠 이용이 급격히 증가하는 미디어 시장 환경의 변화를 반영하지 못할 뿐만 아니라 정부지원 채널의 경우, 해당 채널 설립의 취지와 목적의 근거에 부합하지 않는다는 점이 지적되었다.

정부지원채널은 근본적으로 인기가 높은 대중 콘텐츠를 제작하기보다는 시장에서 인기는 그리 높지 않지만 공익적 차원에서 시청자에게 제공할 필요가 있는 채널이 아닌가 싶습니다.(장애인 복지 분야 종사자)

미디어 시장의 변화로 인해 시청점유율이 갖는 의미가 많이 달라지고 있습니다. 배점이 낮기는 하지만 시청점유율을 근거로 콘텐츠의 사회적 성과를 판단하는 것은 이러한 변화 경향을 고려할 때 적절하지 못하다고 판단합니다.(방송학자 2)

“시청자의 알권리”에 근거하여 취사선택하게 됩니다. 성과 경쟁력에 경제적 성과 항목은 공공/공익채널 선정항목과는 반하는 개념으로 보여집니다.(사회복지 분야 종사자 2)

2. 제작 역량 평가항목 등에 대한 개선 방안

대부분의 전문가들은 PP채널에 부합하는 역량 평가가 본질이 되어야 한다고 주장한 것으로 나타났다. 이를 위해 시청자 선호도 부분에서 시청 점유율 항목에 대한 재고, 해외 시장 유통 역량 항목 등에 대한 배제 등이 전반적으로 많이 지적되었고, 이를 사회적 성과 항목으로 옮겨야 한다는 의견도 다수 제시되었다. 또한 PP 채널에 특화된 항목에 집중하여 PP의 본질을 평가할 수 있는 항목들을 재구성하거나 이를 대폭 늘려야 한다는 의견도 제시되었다.

이와 같은 목적을 수행하기 위해서는 현재 대기업 계열 위주로 구성되어 있는 항목에 대한 수정도 불가피하다는 의견들이 제시되었다. 즉 거대 MPP에서부터 중소PP까지 양극화된 PP시장에 대한 고려 없이 지표가 설정되어 이를 구분할 수 있는 평가 기준이 필요하다는 것이다. 결국 이들의 주장은 개별PP의 운영 및 제작 환경을 고려하여 동일 선상에서 규모 있는 PP와 비교하는 문제는 해결되어야 한다는 입장으로 수렴되고 있다.

시청자 선호도, 해외 시장 유통역량의 항목을 삭제하거나 비중을 축소 했으면 합니다.(장애인 복지 분야 종사자)

경제적 성과 150점을 사회적 성과에 합하면 좋겠습니다(사회복지 분야 종사자 2)

그보다 본질적으로는 pp채널사업에 대한 전사적인 성격의 평가항목보다는 pp채널 사업에 특화된 몇 개의 평가항목에 집중하여 조사하는 것이 어떨는지..(방송학자 3)

전반적으로 평가 기준과 배점이 플랫폼과 맞설 수 있는 거대 MPP에서부터 중소PP까지 양극화된 PP시장에 대한 고려가 없이 설계되었으며 칸막이를 구분한 평가 기준이 필요.(사회복지 분야 종사자 4)

대기업 PP와 중소·영세PP를 같이 위 비교표에 평가를 한다는 것은 불합리하다고 생각이 듭니다. 공익채널도 마찬가지로, 재정능력(인력, 예산, 채널경쟁력(시청점유율 등)이 각기 다른 방송사 사정이 있는데 함께 비교하기 보다는 인력과 재원구조와 성격이 비슷한 채널을 구분하여 평가하는 것이 좀 더 바람직하다고 봅니다(과학문화진흥 분야 종사자 2)

그러나 이와 같은 견해와는 반대로 성과경쟁력 항목을 비중 있게 높이고, 해당 항목 내의 시청 점유율 항목에 대한 배점을 높여야 한다는 의견이 제시되었다. 제작 역량 평가가 우선인 지표인 만큼 최종 목표인 성과경쟁력에 초점을 맞추어야 한다는 의견이 제시되었다. 현재의 자원 경쟁력, 프로세스 경쟁력, 성과 경쟁력 항목은 결국 투입-운영-성과의 도식에 의한 구성이므로 투입과 운영의 배점보다 성과 경쟁력의 배점이 높아야 본래 취지를 살릴 수 있다는 입장이다. 이를 위해 투입과 운영의 배점은 낮추고 성과 경쟁력 평가 배점을 높이되, 시청자 선호도의 배점을 대폭 상향하는 방안이 검토되어야 한다는 의견이 제시되었다.

투입-운영-성과의 도식으로 평가모형을 설계한 점은 긍정적이나, 위 평가의 목적이 제작역량평가이므로 최종적인 ‘성과경쟁력’의 배점이 높아지고, 투입과 운영의 배점이 다소 낮아질 필요가 있다고 판단합니다. 아울러 경쟁기반 채널 평가모형이므로, 성과경쟁력의 배점에서 ‘시청자 선호도(시청점유율)’의 배점을 대폭 상향해 시청자 선호와 평가를 높게 반영할 필요가 있다고 생각합니다.(경영학자)

이외에 기타 사항으로 평가 기준이나 배점과 관련해서는 크게 수정할 사항이 없으며, 배점을 만약 수정하게 된다면 조금씩 변화를 주고 탄력있게 조정하는 방안이 검토될 수 있다는 의견도 제시되었다.

3. 제작 역량 평가 지표의 정부지원 채널에 대한 적용 가능성

일반PP에 적용되는 찬성하는 입장에서는 제작 역량과 경쟁력을 신장시킬 수 있는 계기로 작용할 수 있다는 의견이 가장 많이 제시되었다. 공공·공익채널 모두 일반 PP의 경쟁력 평가 항목에 제시된 제작 역량 평가를 받을 필요가 있으며, 이는 프로그램의 질을 높이고 다양성을 제고시키는 차원에서 필요하다는 입장이다. 공익채널의 경우는 다른 PP채널과 유사한 채널이라고 판단하기 때문에 다른 PP채널에게 요구되는 것과 같은 수준의 제작 역량이 기본적으로 갖추어져 있어야 한다는 의견도 제시되었다. 그리고 이와 같은 공공·공익채널은 인센티브를 부여해서 총점에 더하거나 다른 항목에서 깎인 부분을 만회할 기회로 사용하면 된다는 의견도 제시되었다.

공공채널의 경우는 정부가 재정을 지원하고 운영하므로 오히려 제작 역량 평가로 인해 성장 가능성을 엿볼 수 있는 기회가 될 수 있는 의견도 제시되었고, 일반PP도 동일 기준으로 평가한 뒤 자본 규모별, MPP별 등으로 그룹핑하여 재평가하고 있으므로 공공채널 및 공익채널들만 묶어서 평가해볼 수 있다는 대안도 제시되었다.

공공채널의 경우 경제적 평가항목은 제외하되 공익채널의 경우에는 프로그램의 질을 높이고 다양성 제고라는 측면에서 경제적 평가항목 중 국내방송수익항목은 넣어도 괜찮다고 생각함. (배점은 인센티브 차원에서 하도록) 추가로 인센티브 점수를 주면 된다고 생각한다. 다른 항목에서 감점되는 것을 만회하는 차원이다. 만약 인센티브 만점을 100점이라고 하면 총점이 1100점이 이론적으로 되겠지요(유료방송업계 종사자 1).

공공채널의 경우 인력이나 예산이 위와 같은 제작역량 평가로 인해 성장 가능하다고 보여지고 지킬 수 있는 현실적 능력이 있어 보입니다(사회복지 분야 종사자 3).

일반PP들도 처음에 경쟁력평가를 실시할 당시 저항이 적지 않았고 참여도 소극적이었다는 점을 고려할 때 평가저항이 예상되기는 함. 그러나

정부지원PP의 경우 선정 및 인정을 받아야만 하는 입장이기 때문에 평가를 계기로 경쟁력을 상승시킬 수 있는 요인으로 작용할 수 있을 것임. 현재 일반PP도 동일 기준으로 평가한 뒤 자본규모별, MPP별 등으로 그룹핑하여 재평가하고 있으므로 공공채널 및 공익채널들만 묶어서 평가해 볼 수 있을 것임(방송학자 1).

공공채널과 달리 공익채널은 공익채널로 선정되기에 앞서 다른 PP채널과 유사한 채널이라고 판단합니다. 다른 PP채널에게 요구되는 것과 같은 수준의 제작 역량이 기본적으로 갖추어져 있어야 하며, 따라서 동일한 평가를 공익채널에 확대 적용하는데 찬성합니다(방송학자 2).

이외에도 정부정책 자료 수립의 활용을 위해서라도 경쟁력 평가가 확대되어야 한다는 의견도 제시되었다. 즉 프로세스경쟁력과 성과경쟁력 측면에서 공공채널, 공익채널이 다른 일반PP와 어느 정도 차이가 있는지 알아보는 것은 정부의 정책수립의 기초자료로서 의미가 있다고 판단하는 내용으로 정부정책 입안자의 관점에서 평가하기로 했는데, 실험적인 관점에서는 매우 유의미한 관점으로 이해될 수 있다.

PP의 제작 역량을 평가하는 것이므로 일반PP와 동일한 기준으로 공공채널, 공익채널, 기타 정부지원채널을 평가해보는 것도 좋다고 생각함. 특히 프로세스경쟁력과 성과경쟁력 측면에서 공공채널, 공익채널이 다른 일반PP와 어느 정도 차이가 있는지 알아보는 것은 정부의 정책수립의 기초자료로서 의미가 있다고 봄(방송학자 1).

다음으로는 찬성은 하지만 어느 정도의 조건이나 원칙을 정리하고 제작 역량 평가를 적용해야 한다는 입장을 밝힌 의견이 제시되었는데 이와 같은 입장을 중도적 견해라고 해석할 수 있다. 이와 같은 입장에 의하면 일반PP처럼 자체제작 역량을 강화하기 위하여 확대적용은 필요하지만 평가항목에 대해서는 세심한 조정이 필요하다는 의견을 제시

하고 있었다. 예를 들면, 공공·공익 채널의 성과를 “수익” 항목으로 평가하는 것은 적절하지 않다거나 채널에 따라서는 해외시장 방송사업 성과를 평가하기 힘든 채널도 있고, 1인당 국내방송시장 사업 수익이 매우 낮아 상대적인 평가가 어려운 채널이 존재할 수도 있다는 것이다. 결과적으로 PP제작역량 평가 항목을 확대, 적용하더라도 공공·공익채널의 특수성을 반영하는 항목 조절은 필수적이라는 의견이 대부분이었다.

공공/공익채널도 일반PP처럼 자체제작 역량을 강화하기 위하여 확대적용은 필요할 것으로 생각합니다만, 평가항목에 대해서는 세심한 조정을 필요하다고 생각합니다. 예를 들면, 공익/공공 채널에 방송사업 “수익” 항목으로 평가하는 것은 적절하지 않다고 생각합니다(사회복지 분야 종사자 2).

정부지원채널의 제작역량을 제고하기 위해서 제작역량평가를 실시하는 것에는 찬성하는 입장입니다. 하지만 현행 제작역량평가 항목을 정부지원채널에 똑같이 적용하는 것에는 반대합니다. 정부지원채널의 경우 대중적 선호도와는 동떨어진 장르를 취급하고, 상업적 성과를 목표로 하지 않기 때문에 현행 평가 항목 중에서 ‘국내시장 유통역량’, ‘해외시장 유통역량’, ‘국내시장 방송사업 수익’, ‘해외시장 방송사업 수익’과 같은 성과 지표로 평가하는 것은 부적절할 것으로 사료됩니다(유료방송업계 종사자 2).

일부 벤치마킹할 필요가 있다고 판단합니다. 다만 정부지원채널의 특성을 반영하여 평가 항목을 수정해 적용해야 할 것으로 생각합니다. 공익채널(민간사업자 운영채널도 포함)의 경우 적용가능성에 대해 보다 세밀한 고민과 논의가 필요해 보입니다(경영학자).

그러나 확대 적용 안에 대해서는 반대의 의견이 가장 많이 제기되었고, 이에 대한 이
유도 매우 심도 깊게 다루어졌다. 우선 반대 의견으로 가장 많이 제기된 문제는 일반PP
와 공공·공익채널의 설립과 운영 목적이 다르다는 점이 강조된 것으로 나타났다. 해당
채널은 날로 증가하는 방송의 상업적·경쟁적 환경으로 인한 콘텐츠 획일화에 대한 대안
으로 정부가 지원하거나 육성하려는 채널의 다양성과 공익성 제고를 위해 마련되었기
때문에 태생적으로 시장주의와 반대되는 성격을 가질 수 밖에 없으며, 이로 인해 정부
지원이 필수적인 사항이 되었다. 때문에 이들에게 PP 제작 경쟁력 강화를 위한 항목을
확대 적용한다는 것은 애초의 설립 취지를 무시한 결과를 초래하며, 정부의 채널 정책
도 일관성에 심각한 문제를 초래할 우려가 있다는 것이다.

더욱이 PP평가가 현행 방송법상 평가의 사각지대에 있는 등록PP들에 대한 평가를 위
해 시작되었고, 평가의 목적에 있어 규제적인 성격보다는 역량 제고에 방점이 찍혀 있
다는 점에서 해당 PP들에 대한 최소한의 검증이나 실태파악으로 간주되어야 한다는 것
이다. 여기에 공적재원이 투입되는 채널들에 대해 평가의 목적이 PP평가를 포함시키는
것은 바람직하지 않다는 것이다. 현재 정부지원 채널에 대한 비난은 공익채널 제도가
부족하거나 시장 가치로서의 철저한 평가가 부족해서가 아니라, 정책목표의 불분명한
설계와 정부지원 채널에 대한 모호한 구분과 이를 기반으로 하는 잘못된 운영과 실행
방식, 그리고 지원 체계 등이 부족하여 발생한 것이며 평가 지표의 문제는 아니라는 것
이다. 드라마, 오락, 영화 등 일부 장르에 편중된 경향이 있는 일반PP와 공익 장르가 자
유경쟁시장 체제에서 동일한 평가를 받는다는 것은 동일한 경쟁을 하라는 것과 다름이
없다는 것이다. 이로 인해 평가방식의 개선보다는 오히려 지원을 어떻게 할 것인가에
더 집중해야 한다는 의견도 제시되었다.

*평가항목을 개선하는 것 보다는 정부지원채널을 어떻게 더 나은 방
향으로 지원해야 할 것인지 콘텐츠의 질적 개선을 위한 지원 정책이 우선
이 되어야 할 것임(과학문화 진흥 분야 종사자 1).*

pp평가는 현행 방송법상 평가의 사각지대에 있는 등록pp들에 대한 평가로 시작되었고, 평가의 목적이 규제적인 성격보다는 역량제고를 위한 최소한의 검증이나 실태파악으로 생각해야 함. 하지만 정부지원 채널은 특히, 공적재원이 들어가는 채널들은 평가의 목적이 pp평가의 목적과는 다르다고 생각됨. 따라서, 정부지원 채널 평가를 pp평가에 포함하는 것은 바람직하지 않음(방송학자 3).

PP는 평가 항목도 중요하겠지만 전문 분야에 대한 소임을 얼마나 충실히 이행했나 여부가 가장 큰 비중을 차지해야 한다고 봅니다(장애인 복지 분야 종사자)

공공채널의 공공적인 채널 아이덴티티와 설립목적을 훼손할 수 있습니다. (수익다각화, 시청자 선호도 등을 위해 공공성을 훼손하는 콘텐츠 기획/제작) (과학문화진흥 분야 종사자 2)

정부지원채널에도 마찬가지로 상업화가 심화되고 있는 방송시장에서의 공적 가치를 구현할 수 있도록 제도와 정책마련이 필요합니다. 상업적 유료방송에서 평가받고 있는 제작역량 평가방식이 정부지원채널에 적용된다면 공공·공익성 측면에서 방송의 가치 구현이 어려워질 수 있기 때문입니다(과학문화진흥 분야 종사자 2).

공공채널의 공공적인 채널 아이덴티티와 설립목적을 훼손할 수 있습니다. (수익다각화, 시청자 선호도 등을 위해 공공성을 훼손하는 콘텐츠 제작) (과학문화진흥 분야 종사자 2)

현재의 pp평가상 항목에 공공채널을 적용한다면 공공채널은 상당 수 항목들에 대해 0이라는 데이터를 제출하는 경우가 생기게 되므로, 평가의 의미와 실효성이 떨어짐(방송학자 3).

반대의 의견을 제시한 전문가들 중에는 두 번째로 채널 경쟁력 저하를 지적하기도 했다. 이들은 제작역량 평가를 확대적용하려면 공공채널 대한 지원이 오히려 크게 강화되어야 한다는 입장이다. 미디어 환경이 변화하면서 OTT 등 다른 플랫폼에 비해 TV플랫폼의 경쟁력이 점점 약화되고 있는 상황에서 정부지원 채널의 지원없는 관리 강화는 오히려 채널 경쟁력을 떨어뜨리는 요소로 작용할 것이라는 예측이다. 재정적인 지원과 시스템적인 지원을 크게 확보해준 후 평가와 관리강화가 수반되어야 한다는 것이다. 뿐만 아니라 현재의 pp평가상 항목에 공공채널을 적용한다면 공공채널은 상당 수 항목들에 대해 0이라는 데이터를 제출하는 경우가 생기게 되므로, 평가의 의미와 실효성이 떨어진다. (방송학자 3)

제5절 시청자미디어재단 평가에 대한 조사 결과

시청자미디어재단의 평가에 대한 항목이나 평가 방법 중 현실성이 떨어지거나, 평가 항목으로 적절성이 떨어진다고 판단되는 항목에 대해 조사한 결과는 다음과 같다.

1. 전문편성 방송프로그램 제작 실적

1) 고려 사항

① 전문편성 프로그램 제작·편성·수급 실적 평가 항목

응답자들은 채널의 공정성·공익성 및 실현가능성을 심사하기 위해 채널의 프로그램 제작·편성 역량을 평가항목에 반영하는 것은 크게 이견이 없는 것으로 나타났다. 채널의 공익성을 시청자에게 전달하는 것도 결국 프로그램이기 때문이다. 다만 각 채널의

프로그램 제작 방식을 고려하지 않은 일괄적 평가방식은 사업자들로 하여금 프로그램 제작과 편성을 평가항목의 일정한 범위 안에 종속시키는 결과를 초래한다는 차원에서 문제로 지적되었다. 즉 계량화된 수치를 달성하는데 급급하여 내세운 운영목표와 당위 성과 떨어지게 된다는 것이다. 프로그램의 전체 양과 가시적인 실적도 중요하지만 프로그램이 만들어지는 과정에서 구현되는 방송의 공익성을 심사에 반영할 수 있도록 별도의 평가 항목을 신설하거나 배점을 다르게 해야 한다는 의견이 제시되었다.

② 공익적 활동 계획·실적 평가 항목

공익적 활동 계획 및 실적 평가 항목의 문제점에 대해서는 배점이 너무 낮다는 지적이 제기되었다. 배점만을 고려한다면 채널의 공익적 활동은 전체적인 평가를 하는데 부수적인 항목이 된다는 결론이다. 공익채널에서 말하는 ‘공익’의 정의를 내리는 것이 선행되어야 하겠지만 적어도 채널의 공익적 활동이 방송 프로그램으로 구현되고 방송 채널의 정체성을 확립할 수 있다는 점을 상기해야 한다는 것이다. 그러나 현재의 공익적 활동에 대한 평가 배점은 이와 같은 정체성이 정립되기에는 한계가 있다는 지적이다. 특히 공익적 활동이 채널의 성격으로 규정되는 시민단체 방송의 경우는 해당 배점에 대한 할애가 너무 적은 규모여서 오히려 손해를 보고 있다는 의견도 제기되었다. 시민방송의 경우, 타 채널에서는 대부분 사회공헌으로 여겨지는 활동이 프로그램 제작 과정에서 필수적인 요소가 된다는 점에서 중요한 항목임에도 해당 점수는 고작 60점에 불과한 실정이다. 이는 총합(1000점)의 6%에 불과한 수치로서 심사항목별 배점(360점)과 비교해도 약 20%정도에 지나지 않아 불만이 제기되고 있다. 즉 하나의 프로그램을 제작하기 위해 미디어교육, 장비 및 제작지원 등 대부분의 과정이 공익적 활동으로 진행되고 있는데, 이에 대한 반영도 중요하다는 의견이 제시되었다.

뿐만 아니라 공익채널 사업자들이 제작한 프로그램이 해당 분야에 부합하는 프로그램인지에 대한 주기적인 모니터링도 필요하다는 지적이 제기되었다. 현재 시청자미디어재단의 평가는 대부분 전문편성/부편성 비율 및 본방송 비율 준수 여부, 제작 원(자체, 외주, 구매) 비율 등 단순한 계량적 수치 평가에 집중하고 있어 프로그램의 질적 평가가 불가능하다는 지적이 제기되었다. 이와 같은 주장에는 프로그램 제작과 편성에 대한 질

적 평가도 가능해야 한다는 의미가 포함되어 있다고 평가할 수 있다.

배점이 너무 작은 것이 문제다. 시민참여 프로그램을 주 장르로 하고 있는 귀사의 경우 하나의 프로그램을 만들기 위해 미디어교육, 장비 및 제작지원 등 공익적 활동을 반드시 병행하여야 한다. 타 채널에서는 모두 사회공헌으로 여겨지는 활동들이 귀사에는 프로그램 제작에 필수적인 요소. 프로그램 제작 과정 자체가 공익적 활동에 해당하는 것. 프로그램이 제작되는 과정에서 채널의 공익적 활동을 통해 시청자의 권리 및 공익성이 실현된다면 그 또한 합당한 평가를 받을 수 있도록 장르별로 배점을 다르게 하거나 해당 평가항목의 배점을 늘려야 함. (사회복지 분야 종사자 4)

공익채널 사업자들이 만든 프로그램들이 진정한 해당 분야의 공익채널로서 부합한 프로그램인지를 주기적으로 모니터링을 하고 평가하는 것이 맞다고 봅니다. 또한 각 사업자별로 상이한 총 제작비 규모에 대비하여 얼마나 충실한 연간 제작이 이뤄졌는지 등을 평가하는 것도 좋은 방법이라 봅니다.(과학문화진흥 분야 종사자 2)

2) 개선 방안

전문편성 프로그램 제작·편성·수급 실적 평가와 공익적 활동 계획·실적 평가에 대한 개선 방안과 관련해서 전문가들은 사업자와 공공기관으로 이원화된 실적 평가 기준의 통일, 제작성과에 대한 다양한 가산점 제도, 획일화된 기준과 계량화된 평가에 대한 문제제기, 공식화된 심사기준에 대한 제시 등을 지적했다.

우선 실적 평가 기준의 개선안과 관련해서는 플랫폼 사업자의 평가 기준과 시청자미디어재단의 평가기준을 일관되게 통일할 필요가 있다는 의견이 제시되었다. 현재 플랫폼의 경우는 4가지 구분 방식(국내최초(First Window), 해당채널 개국 이래 최초(초방), 3개월 내 최초(본방))으로 되어 있고, 시청자 미디어 재단(본방과 재방)은 2가지 구분 방

식으로 되어 있는데, 본방과 초방이라는 개념을 두 기관 모두 같이 사용하고 있지만 그것이 실질적인 개념에는 차이가 있어 이를 통일할 필요가 있다는 것이다. 이를 위해 초방, 본방, 재방 세 가지로 구분하는 대안이 제시되기도 했다.

방송사업자에 대한 플랫폼 사업자(SO)의 실적평가기준은 네 가지로 구분하고 있는 반면 시청자미디어재단의 평가 항목은 두 가지로 구분하고 있어 PP사업자들은 시청자미디어재단과 SO에 따라 “본방”과 “초방”을 다르게 개념화해야 하기 때문에 때로는 두 개념이 혼동되어 이해되는 경우가 발생합니다.(사회복지 분야 종사자 2)

본방과 초방에 대한 명확한 구분과 함께 초방, 본방, 재방으로 구분하는 것이 필요하다고 생각합니다.(사회복지 분야 종사자 2)

평가방법이 사업자가 제출한 실적보고서를 바탕으로 평가하는 항목과 시청자미디어재단의 모니터링 결과를 포함하여 평가하는 항목으로 이원화되어 있는데 재단의 모니터링을 참고하는 기준이 모호할 수 있음. 현재 편성은 전수모니터링을 하고 내용은 샘플링을 하여 평가한 결과를 분기별로 평가보고서를 발간하고 있는 상황이기 때문.(방송학자 1)

제작 성과와 관련하여 다양한 가점이 제시되어야 한다는 의견이 제시되었다. 특히 프로그램 제작과 관련된 공로를 가점을 통해 평가해야 한다는 의견이 제시되었다. 편성 비율, 시청점유율 등 수치 결과와 같은 단순한 평가가 아니라 PP 간 프로그램 교환을 위한 협력모델 구축 실적이나 정부와 공공기관과의 전략적 협력 관계 모델 지향과 노력의 정도 그리고 관련 지원 사업 확보 성과와 국내외 우수 프로그램 제작 표창(수상) 실적 등이 이에 포함된다.

편성비율, 시청점유율 등 수치 결과에 따라 평가가 끝나기 쉬운데, 프로그램 교환을 위한 협력모델 구축 실적, 정부/공공기관과의 전략적 협력

관계 모델 지향 및 지원사업 확보 성과, 국내외 우수 프로그램 제작 표창(수상) 등 다양한 프로그램 제작 공로로 가점을 통해 평가해 주기 바랍니다.(과학문화진흥 분야 종사자 2)

획일화된 기준과 계량화된 평가에 대한 지적도 제기되었다. 현재와 같은 프로그램의 계량화되고 획일적인 평가 방식은 오히려 공익채널의 공익성과 다양성이라는 본래 목적을 특정하게 규정하고 이 규정에 의해 대부분의 채널이 제작과 편성, 운영을 해야 한다는 차원에서 읽혀질 수 있어 이에 대한 새로운 접근이 필요하다는 의견이었다.

뿐만 아니라 현재와 같은 계량적 평가는 방송의 공익성을 절대량만으로 해석하려는 문제를 초래할 수 있다는 점에서 주의가 요구된다는 의견이 제시되었다. 따라서 해당분야를 장르별로 더욱 세밀화하고 공통된 평가 기준뿐만 아니라 장르별 특성을 고려한 차등화된 평가 기준을 제시함으로써 향후 채널 사업자의 제도 진입 장벽을 낮추고 다양한 사업자가 공정하게 평가 받는 계기가 될 것이라는 의견이었다.

정형화된 기준이 자칫 방송 산업의 공익성 강화 및 다양성 제고라는 공익채널 제도의 취지 자체를 오히려 훼손할 우려가 있는 것도 사실이다. 공익이라는 이름아래 채널을 줄 세우기 하는 듯한 느낌을 지울 수 없음.(사회복지 분야 종사자 4)

방송의 공익성을 구현하는 방식을 방송 프로그램의 절대 양으로만 평가하려는 태도는 부적절함.(사회복지 분야 종사자 4)

마지막으로 공식화된 심사기준에 대한 제시가 필요하다는 의견이 제시되었다. 심사기준과 방식 등에 대해 공식적인 발표와 사업자들의 확인이 필요하며, 이와 같은 과정을 통해 사업자들은 방송사 운영과 프로그램 제작의 기본 방향이나 향후 제작의 예측 가능성, 일관성 등을 높일 수 있다는 의견이다.

심사의 공정성과 예측가능성을 위해 공식화된 심사 기준을 제시하는 것은 필요함.(사회복지 분야 종사자 4)

기존의 평가 항목과 방법으로 평가한 내용에 대한 정보들이 사업자들에게 전혀 제공되지 않아 어떤 문제점이 있고, 개선을 하는데 반영해야 하는지 알 수 가 없습니다.(과학문화진흥 분야 종사자 2)

2. 운영의 적정성

1) 고려 사항

(1) 제작 유형별 편성 비율

전문편성 방송프로그램 제작 및 편성 실적과 관련해서는 전문편성 방송프로그램이 어떻게 정의되고 분류되는가에 따라 실적 평가가 크게 달라질 수 있기 때문에 각 채널별로 어떤 범주 내에 있는 프로그램을 전문편성 방송프로그램으로 볼 수 있을 것인지에 대한 좀 더 명확한 기준이 필요하다는 의견이 제시되었다. 또한 상기한 바와 같이 전문편성 방송프로그램의 편성 실적은 ‘계획 대비 평가’를 하게 되는데, 애초에 높은 계획 수치를 설정한 채널과 그렇지 않은 채널 간에 형평성 문제가 제기될 수 있다는 것이다.

전문편성 방송프로그램의 편성 실적은 ‘계획 대비 평가’를 하게 되는데, 애초에 높은 계획 수치를 설정한 채널과 그렇지 않은 채널 간에 형평성 문제가 제기될 수 있습니다.(방송학자 2)

또한 공익채널 선정 사업자에 대한 시청자미디어재단의 평가는 대부분 전문편성/부편성 비율 및 본방송 비율 준수 여부, 제작원(자체, 외주, 구매) 비율 등 단순한 계량적 수치 평가에 주안점을 맞추고 있다. 이보다는 공익채널 사업자들이 만든 프로그램들이 진정한 해당 분야의 공익채널로서 부합한 프로그램인지를 주기적으로 모니터링을 하고 평

가할 것을 제시했다. 뿐만 아니라 각 사업자별로 상이한 총 제작비 규모에 대비하여 얼마나 충실한 연간 제작이 이뤄졌는지 등을 평가하는 방안도 제시했다.

공익채널 사업자들이 만든 프로그램들이 진정한 해당 분야의 공익채널로서 부합한 프로그램인지를 주기적으로 모니터링을 하고 평가하는 것이 맞다고 봅니다. 또한 상이한 총 제작비 규모에 대비 제작을 평가하는 것도 생각해볼 수 있습니다.(과학문화진흥 분야 종사자 2)

(2) 본방 프로그램 편성비율 실적

운영의 적정성과 관련하여 본방 프로그램 편성비율의 실적에 대한 문제점에 대해서는 다음과 같은 문제가 지적되었다.

우선 평가 기준을 ‘계획 대비’로 하지 않고 ‘절대적인 수치’로 하는 것을 고려해볼 수 있다는 의견으로 공익채널의 경우 재정상의 어려움 등으로 본방 프로그램을 많이 편성하지 못하는 경우가 많고, 본방 프로그램 편성 실적이 우수하지 못한 경우가 많다. 그런데 어떤 채널은 애초에 본방 프로그램 편성 계획 자체를 매우 낮게(30~50% 이하) 설정하기도 하여, 계획 대비로 평가하면 문제가 되지 않지만 절대적인 수치로 보았을 때는 문제가 되는 경우가 있다는 것이다.

평가 기준을 ‘계획 대비’로 하지 않고 ‘절대적인 수치’로 하는 것도 고려해볼 수 있을 것입니다.(방송학자 2)

2) 개선 방안

운영의 적정성에 대한 개선방안에 대해서는 다음과 같은 내용이 제안되었다. 우선 전문분야 프로그램 편성비율을 평가할 때, 어떤 프로그램을 전문분야 프로그램으로 인정할 것인지, 혹은 인정하지 않을 것인지를 평가하기가 매우 모호한 경우가 많기 때문에 채널이 본래의 정체성에 맞게 제대로 운영되고 있는지를 평가하기 위해서는 전문분야 프로그램에 대한 판단이 명확하게 이루어지는 것이 바람직하다는 의견이 제시되었다.

채널이 본래의 정체성에 맞게 제대로 운영되고 있는지를 평가하기 위해서는 전문분야 프로그램에 대한 판단이 명확하게 이루어지는 것이 바람직할 것입니다.(과학문화진흥 분야 종사자 2)

채널에 따라 재정 여건 등에 있어 크게 차이가 있으므로 차별화된 평가 기준을 마련하여 채널의 규모와 상황에 부합하는 현실적인 평가가 중요하다는 의견이 제시되었다. 예를 들어 EBS 계열 채널은 본사의 공익 활동이 실적으로 평가되고, 본사에서 제작한 프로그램들이 전문편성 및 본방 편성 프로그램으로 평가되기 때문에 우수한 평가를 받을 수밖에 없는 구조인 반면, 영세한 공익채널의 경우에는 제작비 투자가 어렵고 본방 프로그램을 확보하기도 어려우며, 공익활동 등을 수행하기에도 재정과 인력 등이 부족한 것이 현실이다. 때문에 개별 채널의 특수한 여건이나 조건 등을 고려하여 운영상 평가에 반영할 필요가 있다는 것이다.

채널에 따라 재정 여건 등에 크게 차이가 있으므로 차별화된 평가 기준을 마련하여 채널에 맞는 평가를 하는 것이 중요합니다. 각 채널의 특수한 상황 등을 고려하여 평가할 수 있는 방법을 찾아보면 좋을 것 같습니다.(방송학자 2)

편성비율, 시청점유율 등 수치 결과에 따라 평가가 끝나기 쉬운데, 프로그램 교환을 위한 협력모델 구축 실적, 정부/공공기관과의 전략적 협력 관계 모델 지향 및 지원사업 확보 성과, 국내외 우수 프로그램 제작 표창(수상) 등 다양한 프로그램 제작 공로로 가점을 통해 평가해 주기 바랍니다.(과학문화진흥 분야 종사자 2)

다양한 프로그램 제작 공로로 가점을 통해 평가해 주기 바랍니다. (과학문화진흥 분야 종사자 2)

3. 공익적 사업 활동 실적

1) 고려 사항

공익적 사업 활동의 실적과 관련해서는 상기한 전문편성 프로그램 제작·편성·수급 실적 평가 항목에서의 문제점이나 공익적 활동 계획과 실적 평가 항목에 대한 문제점에서 지적한 내용과 중복되고 있다. 즉 채널의 공정성·공익성 및 실현가능성을 심사하기 위해 채널의 프로그램 제작·편성 역량을 평가항목에 반영하는 것은 크게 이견이 없는데, 이는 채널의 공익성을 시청자에게 전달하는 것도 결국 프로그램이기 때문이라는 것이다. 다만 각 채널의 프로그램의 제작 방식을 고려하지 않은 일반화된 평가방식은 선정된 채널을 평가 항목 안에 고정된다는 의견이다. 가시적인 실적도 중요하지만 프로그램이 만들어지는 과정에서 구현되는 방송의 공익성을 심사에 반영할 수 있도록 별도의 평가 항목을 신설하거나 배점을 다르게 하여야 한다는 의견이다.

또한 공익적 활동 계획·실적 평가 항목의 문제점에 대해서는 배점이 너무 작다는 문제가 지적되었다. 배점만을 놓고 보면 채널의 공익적 활동이 부수적인 항목이 된다는 것이다.

이외에도 공익적 사업 활동 실적: 공익적 활동에 대한 명확한 기준이 부족하고, 시청자불만 및 민원처리 방법의 제도화가 필요하다는 의견이 제시되었다. 즉 어떤 기준으로 평가되는지, 그리고 해당 항목이 변별력은 가지고 있는지 의문이라는 것이다.

*공익적 사업 활동 실적: 공익적 활동에 대한 명확한 기준이 부족합니다
(과학문화진흥 분야 종사자 3)*

어떤 기준으로 평가되는지, 그리고 해당 항목이 변별력은 가지고 있는지 의문입니다.(과학문화진흥 분야 종사자 3)

2) 개선 방안

시청자미디어재단의 평가항목 역시, 단순한 정량적 평가를 벗어나 정성적 평가, 나아

가 시청 품질 등과 같은 질적 평가를 가미할 필요가 있다는 의견이 제시되었다. 예를 들어 시청자 대상 조사 등을 활용하는 방안이 그것이다.

단순한 정량적 평가를 벗어나 정성적 평가, 나아가 시청 품질 등과 같은 질적 평가를 가미할 필요가 있습니다.(경영학자)

편성비율, 시청점유율 등 수치 결과에 따라 평가가 끝나기 쉬운데, 프로그램 교환을 위한 협력모델 구축 실적, 정부/공공기관과의 전략적 협력 관계 모델 지향 및 지원사업 확보 성과, 국내외 우수 프로그램 제작 포창(수상) 등 다양한 프로그램 제작 공로로 가점을 통해 평가해 주기 바랍니다. (과학문화진흥 분야 종사자 2)

공익적 사업 활동 실적 공익적 활동의 명확한 지침을 마련해 이에 준하는 활동에 한해 가산점을 부여하는 방안과 시청자 민원처리를 제도화하여 필수 실적 미제출시 감점 처리를 하는 것인데, 이는 ‘관련 법령 준수’ 부분과 같이 적용하는 것으로 해석할 수 있다.

공익적 사업 활동 실적 공익적 활동의 명확한 지침을 마련해 이에 준하는 활동에 한해 가산점 부여하는 것이다. (과학문화진흥 분야 종사자 3)

시청자 민원처리 실적의 부분은 채널 운영에 필수불가결한 부분으로, 필수 실적 미제출시 감점 처리 할 수 있다. (과학문화진흥 분야 종사자 3)

4. 평가 제도 고려 사항 및 추가 평가 항목 제안

1) 평가 제도의 고려 사항

사업자가 제출한 실적보고서를 바탕으로 평가한다고 하는데 보고서를 바탕으로 하는 것을 넘어 실질적인 평가가 필요하다는 의견이 제시되었다. 즉 실적보고서는 실적을 부풀릴 수도 있을 뿐 아니라 호도할 수도 있기 때문이다. 특히 채널의 목적을 반영해야 하는 항목은 보고서뿐 아니라 실질적인 모니터링을 통하여 평가해야 한다는 의견이 제시되었다.

실적보고서는 실적을 부풀릴 수도 있으며, 채널의 목적을 반영해야 하는 항목은 보고서뿐 아니라 실질적인 모니터링을 통하여 평가해야 한다고 생각한다. (유료방송업계 종사자 1)

2) 추가 평가 항목 제안

‘(이용자 대상) 채널 이용성과’를 별도의 지표로 신설하고, 이에 대한 사업자의 노력을 실적보고서에 담도록 유도하도록 하는 방안도 제시되었다. 이와 동시에 시청자미디어재단에서 일괄적으로 시청률이나 채널 이용률과 관련한 자료를 수집해 일정 부분 반영해야 한다는 의견도 제시되었다.

‘이용자 대상 채널 이용성과’를 별도의 지표로 신설하고, 시청률이나 채널 이용률과 관련한 자료를 수집해 일정 부분 반영하면 좋겠습니다. (경영학자)

3. 정부지원채널의 새로운 평가 항목을 위한 제언

정부지원채널의 본래 목적을 달성하는 것을 돕기 위해 평가표에 꼭 포함해야 할 항목들에 대해서는 다음과 같은 의견이 제시되었다.

우선 모니터링을 강화해야 한다는 의견이 제시되었다. 사업자 입장에서는 간혹 매우 형식적으로 계량화된 수치를 항목에 반영시키기 위한 것으로 이해되고 있다. 특히 사회복지와 장애인 복지 채널들의 경우에는 모니터링을 강화할 필요가 있는데, 이를 감독 관리해야 한다는 것이다. 이를 반영하는 항목도 필요하다면 신설할 필요가 있으며 높은 배점을 반영하도록 할 필요가 있다는 것이다. 예전에 공익채널을 시청할 때 보면 목적에 부합하지 않는 프로그램(구 프로그램 포함)을 구매해서 편성하는 사례도 비일비재하다는 것이다. 것을 많이 보았어요. 시청자미디어재단에서는 모니터링을 할 때 편성표만 참고하지 않고 프로그램의 내용들도 보다 면밀하게 파악해야 한다는 것이다. 이와 같은 조치는 실제 공익채널의 목적에 부합하는 선정요건에서 전문 프로그램 제작구매 등의 항목을 강화하는 것도 하나의 방안으로 제시되고 있었다.

사회복지와 장애인 복지 채널들의 경우에는 모니터링을 강화, 감독 관리해야 함. 시청자미디어재단에서 모니터링을 하니까 편성표만 보지 말고 프로그램의 내용들도 파악하여 실제로 목적에 부합하여 시청자들에게 도움이 되도록 해야 합니다.(유료방송업계 종사자 1)

뿐만 아니라 제작경쟁력을 평가하는 항목과 정부지원채널의 공익 목적 달성도 평가 항목을 동시에 포함시켜 평가하는 것은 적절하지 않다는 의견이 제시되었다. 평가는 동일 차원의 평가 시 비교평가가 가능하기 때문이다. 일반PP 경쟁력평가항목을 적용하지 않는다면 정부지원채널 경쟁력평가지표를 별도로 만들어야 할 것이고 그렇게 된다면 굳이 일반PP 경쟁력평가지표를 참고할 필요는 없을 것이라는 것이 해당 의견에 대한 배경이라고 파악할 수 있다.

제작경쟁력 평가항목과 정부지원 채널의 공익목적 달성도를 동시에 평가하는 것은 문제다. (방송학자 1)

시청자선호도 및 시청률, 콘텐츠품질 향상노력, 채널 접근성 확대를 위해 노력해야 한다는 의견이 제시되었다. 모든 방송 평가는 시청자들(국민)을 대의해 시행되고 있음을 상기할 필요가 있으며, 따라서 공공·공익 채널 등에 대한 정부지원채널의 평가에 있어 시청자들의 인지, 선호, 평가를 평가항목에 반영하는 것은 필수적이기 때문이다. 이때 소수 대표자로 구성된 시청자위원회(사상적 편향이나 특정 이해를 대변할 우려가 큼)보다는 대국민 표본을 대상으로 한 설문조사 시행을 병행할 수도 있다.

*시청자선호도 및 시청률, 콘텐츠품질 향상노력, 채널 접근성 확대노력
(경영학자)*

뉴미디어 플랫폼 등 새로운 트렌드에 부합하는 미디어 운영 실적이 새로운 항목에 포함되어야 한다는 의견도 제시되었다. 현재 케이블TV, 위성방송, IPTV 사업자들은 예능, 스포츠, 영화 등 인기 장르별 채널 블록 편성 정책을 시행 중에 있으며, 공익채널이 포함된 장르인 공공·공익, 교양정보의 경우 뒷(High) 번호대에 채널을 편성하고 있다. 현재의 법체계상으로는 공익적인 콘텐츠에 보다 많은 사람들이 노출될 수 있도록 채널이 편성되는 상품에 대한 규정은 없는 상태다. 향후 미디어 분야에서 뉴미디어 플랫폼의 영향력이 더 확대될 것으로 예상되기 때문에 평가항목으로 플랫폼의 중요성은 더욱 부각될 것으로 예상되고 있다.

*인터넷플랫폼 (유튜브, 네이버, 카카오 플랫폼 조회 실적 등) 평가 항목
(과학문화 진흥 분야 종사자 1)*

현행 제작역량 평가지표 중 시청점유율의 경우 정부지원채널의 시청률 자체가 미미한 수준이기 때문에 해당 채널의 성과를 판단하는 자료로서는 변별력이 부족할 수 있다는 의견이 제시되었다. 만약 해당 채널별로 특화된 타겟 시청자 층이 있다면, 그 수요자들을 대상으로 한 만족도 조사를 실시하여 그 결과를 평가에 반영하는 것이 필요하다는

의견이 제시되었다.

현행 제작역량 평가지표 중 시청점유율의 경우 정부지원채널의 시청률 자체가 미미한 수준이기 때문에 해당 채널의 성과를 판단하는 자료로서는 변별력이 부족할 수 있다고 생각합니다.(유료방송업계 종사자 2)

전문편성 분야 프로그램의 제작 실적을 평가해야 한다는 의견이 제시되었다. 채널이 운영목표를 달성하고 채널 정체성을 구현하기 위해서 가장 중요하게 수행해야 할 책무는 무엇보다 채널 목적에 맞는 프로그램의 제공이다. 상기한 바와 같이 전문편성 분야의 개념 정의를 구체적이고 명확하게 수립했다면, 이에 맞는 전문편성 분야의 프로그램을 적극적으로 제작해야 한다는 것이다. 채널의 영세한 운영 실태(특히 공익채널)를 고려해야 하겠지만, 그럼에도 불구하고 전문편성 분야의 프로그램을 자체적으로 기획해서 제작하는 노력은 반드시 요구된다는 것이다. 따라서 이와 관련한 실적이 평가에 포함될 필요가 있다는 것이다.

전문 방송 분야 제작 및 해당 분야 사회공헌 활동(장애인 복지 분야 종사자)

비정규직 비율에 대한 항목을 거론한 전문가도 있었다. 공공·공익을 위한 채널이면서 비정규직 비율이 너무 높다는 것은 진정한 공공·공익의 성격을 띠고 있다고 보기 어렵다는 것이다. 정부 지원 채널인 만큼 비정규직 비율이 압도적으로 낮아야 하고, 누구나 안정적이고, 불안하지 않은 환경에서 업무를 수행해야 한다는 의견이 제시되었다.

비정규직 비율 항목이 포함되어야 합니다.(사회복지 분야 종사자 3)

운영주체의 독립성과 공익성 평가에 대한 항목이 필요하다는 의견도 제시되었다. 공

익채널은 콘텐츠 자체로의 평가 뿐 아니라 운영주체에 대한 공익성과 독립성에 대한 평가가 반드시 필요하다는 것이다. 이는 공익성에 대한 채널장르 및 분야 대표성(Commodity)과 정부 및 기업 등 운영 주체를 둘러싼 영향력을 최소화하기 위한 운영주체의 거버넌스(Governance)의 독립성에 대한 평가로 인식된다.(사회복지 분야 종사자 4)

마지막으로 특정 전문가는 채널 목적과 정체성, 전문편성 분야에 대한 정의와 범위, 재정 운영의 건전성·효율성, 전문편성 분야 프로그램의 편성 실적, 플랫폼 확장, 시청자와의 소통, 공익 활동에 대한 기여를 동시에 제안하기도 했다.

채널의 목적과 정체성은 각 채널별로 채널의 목적과 정체성을 분명히 하는 작업이 선행될 필요가 있다는 의견이다. 미디어 다원성과 공익에 구현할 수 있는 방향으로 채널의 목표 등을 분명하게 설정하고 있는가의 여부를 평가의 중요한 부분으로 할 필요가 있다는 것이다. 채널의 설립목적과 방향 등이 제대로 정립되어 있지 못한 경우도 많이 있다는 것을 반영해야 한다는 것이다.

공공채널은 다른 채널과는 다르게 개별 채널의 설립의미, 공공채널 제도의 설립의미가 아직은 유효하기 때문에 공공채널 제도를 평가하기 위해서는 별도의 평가시스템을 만들거나, 아니면 규제적 성격의 평가에 해당하는 방송평가에서 평가하는 것이 바람직하다는 것이다.

전문편성 분야에 대한 정의와 범위는 전문편성 분야를 어떻게 정의할 것인가에 대한 부분도 매우 모호한 경우가 많기 때문에 채널 정체성에 맞게 전문편성 분야를 설정하고, 해당 채널이 공급하고자 하는 전문편성 분야의 프로그램은 구체적으로 어떤 분야(내용), 어떤 장르(형식), 어떤 수용자(대상)인지를 명확히 해야 한다는 의견도 제시했다.

재정 운영의 건전성/효율성은 채널의 재정이 건전하게 잘 운영되고 있는가 하는 부분도 평가의 중요한 부분이라고 지적되었다. 특히 국가 지원 재정으로 운영되는 경우, 자칫 방만한 운영으로 인해 효율성이 떨어질 우려가 크기 때문에 재정을 효율적으로, 적절하게 잘 운영하고 있는지에 대한 평가가 반드시 필요하다는 의견을 제시했다.

전문편성 분야 프로그램의 편성 실적은 전문편성 분야 프로그램의 제작 실적과 같은 맥락에서 편성 실적에 대한 평가도 필요하다는 의견도 제시되었다. 특히 이 때 프로

그램이 특정 채널의 전문분야에 해당하는지에 대해서는 명확한 기준을 가지고 엄격하게 판단할 필요가 있다는 의견이 이에 해당한다.

플랫폼 확장은 방송 환경이 변화함에 따라 방송사들은 다양한 플랫폼을 통해 시청자들과 소통하고 있기 때문에 이를 반영해야 한다는 것이다. 채널이 가지고 있는 다양한 콘텐츠를 다양한 플랫폼을 통해 서비스함으로써 시청자들에게 더 쉽게, 더 많이 도달하려는 노력이 필요한데, 플랫폼 확장 노력을 평가 지표에 포함함으로써, ‘콘텐츠에 대한 도달 가능성과 편의성’을 높이는 것도 고려해볼 수 있다는 것이다.

시청자와의 소통은 공공채널과 공익채널 등은 주로 소수 취향의 수용자 및 소외 계층을 대상으로 하는 콘텐츠들을 다루고 있기 때문에 다른 대중 장르를 다루는 채널보다 시청자와의 소통이 더 중요하다는 입장이다. 콘텐츠 자체를 통한 소통, 콘텐츠를 매개로 하는 소통, 그밖에 다양한 소통을 적극적으로 전개함으로써, 해당 채널의 시청자들에게 봉사하는 것이 중요하다고 판단한 것이다.

공익 활동 기여는 방송 매체의 영향력을 고려할 때, 채널을 매개로 다양한 공익 활동을 전개할 수 있을 것. 앞에서 언급한 ‘시청자와의 소통’과 같은 맥락에서 해당 채널의 주요 시청자들을 대상으로 하는 다양한 공익 활동을 펼치는 것이 공공/공익/정부지원 채널의 책무이므로, 이를 평가에 포함해야 한다는 주장이다.

채널의 목적과 정체성, 전문편성 분야에 대한 정의와 범위, 재정 운영의 건전성/효율성, 전문편성 분야 프로그램의 편성 실적, 플랫폼 확장, 시청자와의 소통, 공익 활동에 대한 기여가 중요합니다.(방송학자 2)

제 6절 정부지원 채널에 대한 평가 결과의 활용 방안

정부지원 채널에 대한 평가 결과의 활용 방안에 대한 질문에 대해서는 재정지원, 정부 시상, 국가 지원사업 가점제도 활용 등 다양한 의견이 개진되었다. 그 중에서 가장 많은 답변은 재정지원이 더 필요하다는 것이었다.

1. 재정지원

공공·공익채널의 목적에 부합하는 채널을 운영하기 위해서는 재정지원이 가장 필요하다는 의견은 다음과 같다.

재정지원이 가장 좋을 듯(유료방송업계 종사자 1)

재정지원을 통해 선정채널이 선정기간 동안 그 역할을 충실히 할 수 있도록 지원했으면 합니다(사회복지 분야 종사자 1)

공공, 공익채널의 재정지원이 우선적으로 지원되어야 실질적으로 양질의 인력과 양질의 프로그램을 만들 수 있다고 생각합니다(사회복지 분야 종사자 3)

재정지원(사회복지 분야 종사자 4)

재정 지원의 규모를 결정하는데 활용(방송학자 2)

이와 함께 의무형 채널 tier에 채널을 배치시키고 의무송신이 필요하다는 의견도 있었다.

재정 지원과 플랫폼 사업자(SO)의 의무형 상품 런칭(장애인 복지 분야 종사자)

재정 지원, 유료방송사업자 의무송신 등 (교육 및 지역 분야 종사자)

재정지원과 더불어 평가결과가 우수한 정부지원채널들(의무편성 대상에 포함되지 못한 사업자)에 대해 유료방송사업자들이 채널 편성 시 가점을 줄 수 있도록 만들어 주는 것도 효과가 있을 것으로 봅니다(유료방송업계 종사자 2)

고품질 콘텐츠 생산이 가능할 정도로 충분한 재정지원을 하되 국가와 공동저작권을 공유하자는 의견도 참고할 만하다.

재정을 지원하되 고품질의 콘텐츠가 제작될 수 있는 규모로 투자하고 완성된 콘텐츠는 국가와 공동 저작권 보유 → 정부지원채널간 콘텐츠 교류(과학문화진흥 분야 종사자 1)

제작역량 강화를 위해 <프로그램 제작지원>으로 영상제작의 질을 높이고, <공동캠페인> 제작/편성을 추진하여 정부지원채널의 인지도를 높이는 데 함께 힘을 합하면 좋겠습니다(사회복지 분야 종사자 2)

2. 정책반영을 위한 기초자료로 활용

정부지원 채널이 부문별로 어느 정도의 경쟁력을 갖추고 있는지 파악하고, 앞으로 경쟁력을 증가시킬 수 있는 정책방안을 마련하기 위한 기초자료로서 활용하는 것이 중요함. 평가의 안정성과 유용성이 확인된 이후에는 채널선정 및 인정의 가산점으로 활용할 수 있을 것임(방송학자 1)

3. 선정평가 시 가점부여자료로 활용

선정평가시에 가점 부여자료로 활용하자는 의견이 있는데 인센티브 부여, 공익채널 지속여부 판단시 활용, 기타 제작지원사업 선정에 활용하자는 의견을 들 수 있다.

우수 사업자 정부지원사업(방송제작지원) 응모 시 가점부여, 평가가 우수한 채널의 경우, 향후 채널 선정시 가점 부여, 채널평가를 재허가 심사 처럼 3년 또는 5년 평가로 연장(경영학자)

국가 지원사업 가점제도 활용(사회복지 분야 종사자 4)

우수 채널에 대한 인센티브를 부여하는데 활용, 공익 채널 지속 여부를 판단하는데 활용, 평가 우수 채널의 경우 콘텐츠 제작 지원 사업 등에 가산점 부여, 평가 하위 채널의 경우 개선을 위한 컨설팅 지원(방송학자 2)

현행 제작역량 평가에 대해 사업자들은 구체적인 실익이 없다고 보는 시각이 다분합니다. 만약 제작역량평가를 정부지원채널에까지 확대하고자 한다면, 평가 결과를 사업자들이 실질적인 혜택으로 인식할 수 있도록 만들어주어야 할 필요성이 있습니다. 평가결과가 우수한 정부지원채널에 대해 재정지원을 확대하는 것은 직접적 효과가 있을 것으로 보입니다(유료 방송업계 종사자 2)

정부 시상(대통령상, 국무총리상, 장관상 등), 프로그램 제작 지원 사업, 방발기금 수혜 방송사 대상 고품격 프로그램 교환 지원, 국내 SO/PTV/위성방송 사업자에게 우수 공익채널들에게 지원 확대 공문(우수 채널번호 진입, 분기별 평가 항목 중 가점 부여 등)(과학문화진흥 분야 종사자 2)

제 7절 정부지원채널 평가와 관련된 조직의 역할 조정 방안

1. 정부지원채널 관리하는 정부 조직 체계

현재와 같이 이원화된 구조는 효율성이 떨어지고 일원화가 필요하다는 입장이 많았는데 이에 대한 의견은 다음과 같다.

이원화된 구조는 바람직하지 않다고 생각하며, 정리가 필요함. 어떤 기준으로 공익은 방통위가, 공공은 과기정통부가 하는지 이해하기 어려움. 현재 PP 담당은 과기정통부로 되어 있지 않은가?(유료방송업계 종사자 1)

방송통신위원회로 소관 일원화하는게 맞다고 생각합니다(사회복지 분야 종사자 2)

공익채널에 대한 관장 주체를 방통위로 일원화하고, 해당 채널에 대한 사후평가 역시 시청자재단에서 실적 평가할 수 있도록 하는 것이 바람직함(방송학자 1)

특히 정책의 예측가능성(선정, 운영, 관장 등의 기능 통합)을 위해서는 방통위와 과기정통부의 기능과 역할을 통합하는 것이 좋다는 의견이다.

공익채널뿐만이 아니라 방송 정책 집행 및 수행, 권한 보유 기관의 파편화 문제는 곳곳에서 발생하고 있습니다. 정책의 예측가능성(선정, 운영, 관장 등의 기능 통합)을 위해서는 방통위과기정통부 간 기능과 역할을 통합하는 것이 효율적으로 보입니다(경영학자)

행정적으로 통합 관리가 필요함(교육 및 지역 분야 종사자)

정부 조직구조의 문제는 어쩔 수 없습니다. 이론적으로 통합되면 좋겠다는 이야기도 허망합니다. 네 이론적으로는 통합되어야 합니다가 저의 생각입니다(방송학자 3)

방송 진흥과 규제에 대한 관할기구의 이원화로 공익채널제도의 목적이 희석되고 있고, 공익채널에 대한 평가 역시 시청자미디어재단이 방송통신위원회의 위탁을 통해 사업을 진행하다 보니 시청자미디어재단이 공익채널 사업자들의 평가사항에서의 애로사항이나 문제점을 제대로 상급기관에 전달하지 못하여 공익채널 제도 운영 간 문제점에 대한 피드백이 원활하지 못하다는 문제점 지적도 있다.

공공채널, 공익채널, 기타 정부지원채널의 구분 및 일관적 정책시행을 위한 하나의 통합된 정부 주체가 필요. 공익채널 제도의 경우 제도의 일반사업자가 제도에 참여하고 싶은 유일한 실효적 목적은 채널의 플랫폼 의무전송임. 그러나 장르별 1개라는 제도의 치명적 맹점으로 인하여 공익채널에 지난 3년간 선정되고도 단 한군데의 방송사업자에도 의무편성되지 못한 사례가 발생함 (RTV). 이는 제도에 참여하고 싶은 사업자의 동기부여를 떨어뜨리는 대표적인 제도적 실패사례임. 해당 방송채널사업자는 관할 주무부처인 방송통신위원회에 방송사업자의 의무편성 등 관련 상황에 대한 해결과 제도의 실효를 위한 보안을 여러 번 요청했으나, 방송 진흥에 방점이 찍힌 과학기술정보통신부와 이해 충돌이 발생함.

방송 진흥과 규제에 대한 관할기구의 이원화로 인해 공익채널제도의 유일한 목적조차 달성하지 못한 사례로 최소 정부지원채널에 대한 선정 및 규제는 단일 기관이 전담하여 운영하여야 함.

또한 공익채널 평가 역시 시청자미디어재단이 방송통신위원회의 위탁을 통해 사업을 진행하다 보니 사실상 상급기관과 ‘을’의 관계인 시청

자미디어재단이 공익채널 사업자들의 평가사항에서의 애로사항이나 문제점을 제대로 상급기관에 전달하지 못하여 공익채널 제도 운영간 문제점에 대한 피드백조치 제대로 이뤄지지 않음. 책임성 있는 제도 운영을 위해서는 위탁을 위시한 하청형태의 위탁 평가 역시 제도의 실효적 측면에서 반드시 일원해야 할 부분(사회복지 분야 종사자 4)

행사도 아닌데 주최측 과 주관이 다름, 시청자미디어재단으로 일괄 위임하여 처리하는 것이 타당(과학문화 진흥 분야 종사자 1)

공익/공공채널 관련 정책 뿐 아니라 방송 산업 전반에 있어 정부의 관리 주체가 이원화되어 있는 것이 현실이며, 이는 효율적인 규제 제도 운영에 큰 장애라고 생각합니다(방송학자 2)

기타 의견으로 지금과 같이 분리해서 관리하더라도 방통위, 과기정통부가 공동으로 심사단을 구성하여 공공채널 부문과 공익채널 부문을 나누어 운영, 관리하자는 의견이 있다.

정부지원채널에 공통 또는 상호 보완적인 정책 생산이 가능하도록 방통위, 과기정통부가 공동으로 심사단을 구성하되 공공채널 부문과 공익채널 부문을 나누어 운영, 관리하는 방안을 제안합니다(과학문화진흥 분야 종사자 2)

한편 공공·공익채널의 목적에 맞는 운영이 가능하다면 무방하지만 관리의 효율성 측면에서는 일원화가 좋을 것이라는 의견도 있다.

공익채널과 공공채널이 본래의 목적인 방송의 공익성과 공공성을 지키

는데 보탬이 될 수 있다면 이원화된 현행 관리 체계를 유지하는 것도 무방하다고 생각합니다. 다만, 현재보다 더 나은 운영이 담보될 수 있다면 관리체계를 일원화 하는 것도 바람직할 것이라고 생각합니다(유료방송업계 종사자 2)

공정하게 관리된다면 큰 문제는 아니라는 입장은 다음과 같다.

장단점은 있을 수 있을 것 같지만 현재의 구조도 공정성이 중요한 부분이라면 괜찮을 것 같습니다. 다만, 공익채널과 공공채널의 관장이 다른 부분은 하나의 기관이 통합하여 관리하는 것이 일관성과 효율성 면에서는 괜찮을 것 같습니다(사회복지 분야 종사자 1)

현재의 운영 안에 대해서 큰 이견은 없습니다(장애인 복지 분야 종사자)

큰 문제는 없어 보입니다. 시청자미디어재단에서 실질 평가를 하는데 상당히 꼼꼼하고 정확하게 한다고 느꼈었습니다. 어떤 기관에서 모든 운영과 관리를 같이 할 경우 관리가 수월할 수 있으나, 그게 권력이 되고 고인물이 될 가능성도 없지 않기에 분산 자체가 꼭 나쁘다고 볼 수 없다 생각합니다(사회복지 분야 종사자 3)

2. 개선 방향

개선방안으로는 현재 정부조직법에 의해 분리되어 있지만 효율적인 관리를 위해 방송통신위원회에서 통합 관리하는 방안이 좋겠다는 의견이 많은 것으로 나타났다.

방송의 공공성과 공익성을 위한 채널 선정 및 평가를 한다면 또한 pp

에 대한 지원책이라는 관점에서 보면 현재 정부조직 하에서는 일원화를 할 수 밖에 없겠지만 이 또한 정리를 해야 하는 것이 아닌가 생각함. 공익/공공성이라고 하면 현재의 과기정통부보다는 방통위가 하는 것이 맞을 듯 한데.. 그러나 pp 관장 업무가 현재는 정통부에 있다보니 2원화가 되어있는 것이고 이는 방송업무 전체에 대한 정부 조직하고 맞물려 있다 보니 현 상황에서는 어려울 듯합니다. 그러나 추후에 정부조직이 새롭게 정리할 시에는 방송업무에 대한 업무조정은 꼭 필요하다고 생각합니다 (유료방송업계 종사자 1)

일원화의 이유로 방송법상 공익목적을 수행하는 채널로 명시되어 있는 채널 중 유료 방송이라는 한 부분만 과기정통부에서 관할하는 것은 법의 정당성 취지에도 맞지 않는 의견이다.

방송법 관련 체계의 개선 필요 : 엄밀하게 말해서는 방송법 제70조제6항에 열거한 채널들 즉, 중계유선방송사업자가 중계 송신하는 채널들은 모두 공익목적의 채널이라고 규정하고 있다고 볼 수 있음. 이중 2항만 과기정통부에서 관할하는 것은 법규정의 정당성을 크게 훼손하고 있으므로 관련 정부 주체를 일원화할 필요가 있음

1. 지상파방송(텔레비전방송만 해당한다)
2. 공공채널에서 하는 방송
3. 종교의 선교목적을 지닌 채널에서 하는 방송
4. 장애인의 복지를 위한 채널에서 하는 방송
5. 제8항에 따른 공익채널에서 하는 방송
6. 국가기관·공익법인 또는 비영리법인이 하는 방송으로서 해당 방송 분야의 공익성 및 사회적 필요성을 고려하여 과학기술정보통신부장관이 방송통신위원회와 협의하여 고시하는 채널에서 하는 방송(방송학자 1)

재정지원사업의 일관성, 행정의 효율성, 거시적인 계획 및 관리를 위해서라도 일원화가 바람직하다는 의견은 다음과 같다.

방통위가 일괄 수행하는 것이 좋으나, 문제는 우수 채널 사업자에 대한 재정지원을 강화할 수 있는 예산이 문체부나 과기정통부에 비해 방통위에 충분치 않다는 점입니다. 공익/공공/기타 정부지원채널에 대한 정책적 관할권을 조정함과 동시에, 관련 재정지원사업들의 일원화도 필요해 보입니다(경영학자)

정적으로 통합 관리가 필요함(교육 및 지역 분야 종사자)

방송 규제 시스템 전반의 정책 수립 및 집행 기구를 일원화하여 좀 더 체계적으로 큰 그림 하에서 관련 정책을 수립하고 집행할 수 있도록 개선이 요구됩니다(방송학자 2)

제7장 결론 : 정부지원채널에 대한 평가 방안

본 연구에서 공공·공익채널 등의 정부지원채널의 역량 강화를 위해 평가 제도에 대해 다각적으로 살펴보았다. 공공·공익채널 등의 정부지원채널과 관련된 법제도와 운영 현황을 살펴보았다. 미국, 캐나다, 영국, 프랑스와 같은 해외 주요국들에서 정부지원채널들의 운영 현황과 평가 제도에 대해서 살펴보았다. 국내 지상파방송, 방송채널사용사업자들에 대한 평가 제도들도 살펴보았다. 그리고 국내 공공·공익채널 등의 정부지원채널들에 대해 전문가들의 의견을 수렴하였다.

결론적으로, 정부 지원채널의 제작 역량을 강화하기 위해 평가 제도를 도입하는 것은 필요하다. 그렇지만 평가의 목적이 규제적인 성격보다는 역량 제고를 위한 최소한의 검증이나 실태 파악에 두어야 한다. 정부지원채널의 경우 선정 및 인정을 받아야만 하는 입장이기 때문에 평가를 계기로 경쟁력을 상승시킬 수 있는 요인으로 작용할 수 있을 것이다.

공공·공익채널 등의 정부지원채널을 평가함에 있어 기본 전제로 지원이 크게 강화되어야 할 것이다. 재정적인 지원, 정책적인 지원을 한 후 평가와 관리 강화가 수반되어야 한다. 특히 OTT 등 다른 플랫폼에 비해 TV플랫폼의 경쟁력이 점점 약화되고 있는 상황에서 지원 없는 관리 강화는 채널 경쟁력을 떨어뜨리는 요소로 작용할 가능성이 크다.

공공·공익채널 등의 정부지원채널 평가와 관련하여 검토한 평가 방안은 세 가지이다: ① PP 제작역량 평가, ② 공익채널 사후실적 평가, ③ 공익채널 선정 평가이다. PP 제작역량 평가, 공익채널 사후실적 평가는 성격이 다르지만, 현행 평가 제도를 보완한 후 공공·공익채널 등의 정부지원채널 평가에 적용 가능한지 여부를 함께 고려해보기로 한다. 그리고 제작 역량평가나 사후 실적 평가도 중요하지만, 역량 있는 채널을 선정하는 것도 중요하기에 앞의 두 평가와 공익 채널 선정 평가는 목적이나 평가의 틀이 많이 다르지만 개선할 점에 대해 살펴보기로 한다. 마지막으로 이 세 가지 현행 평가 제도에 대한 검토이후, 새로운 평가 제도에 대해 제시하도록 하겠다.

제1절 현행 평가 제도를 보완한 평가 방안

1. PP 제작역량 평가 제도를 보완한 평가 방안

본 연구에서는 현행 PP 제작역량 평가 제도와 공익채널 사후실적 평가 제도의 보완을 통한 적용 가능성을 모색해 보았다. 방통위는 일반 PP들을 대상으로 경쟁력 강화 평가를 실시해왔다. 공익채널은 다른 PP채널과 유사한 채널이다. 다른 PP채널에게 요구되는 것과 같은 수준의 제작 역량이 기본적으로 갖추어져 있어야 하며, 따라서 동일한 평가를 공익채널에 확대 적용 문제가 없을 것으로 예상된다.

현재 일반 PP들은 동일 기준으로 평가한 뒤 자본규모별, MPP별 등으로 그룹핑하여 재평가하고 있으므로 공공채널 및 공익채널들의 특성을 고려하여, 이러한 채널들만 묶어서 평가하도록 한다.

프로세스경쟁력과 성과경쟁력 측면에서 공공채널, 공익채널이 다른 일반 PP와 어느 정도 차이가 있는지 알아보는 것은 정부의 정책수립의 기초 자료로서 의미 있을 것으로 보인다.

상업적 유료방송에서 평가받고 있는 제작역량 평가방식이 정부지원채널에 적용된다면 공공·공익성 측면에서 방송의 가치 구현이 어려워질 수 있기 때문에 평가 항목은 세심한 조정이 필요하다.

정부지원채널의 경우 대중적 선호도와는 동떨어진 장르를 취급하고, 상업적 성과를 목표로 하지 않기 때문에 현행 평가 항목 중에서 ‘국내시장 유통역량’, ‘해외시장 유통역량’, ‘국내시장 방송사업 수익’, ‘해외시장 방송사업 수익’ 과 같은 경제적 성과 지표로 평가하는 것은 적절하지 않다.

공익채널의 경우에는 프로그램의 질을 높이고 다양성 제고라는 측면에서 경제적 평가 항목중 국내방송수익항목은 넣어도 무방할 것이다.

경쟁기반 채널 평가모형이므로, 성과경쟁력의 배점에서 ‘시청자선호도(시청점유율)’의 배점을 대폭 상향해 시청자 선호와 평가를 높게 반영할 필요가 있다.

평가 기준의 모호성, 평가의 중복성, 평가의 타당성 측면에서 다음과 같은 평가 항목의 수정, 보완이 필요하다.

- 콘텐츠 인력 정의 필요함
- 인건비와 제작비의 모호한 경계
- 프로세스 경쟁력에 유통 기준(판매량)은 성과 경쟁력과 중복
- 시청 점유율은 평가의 타당성 측면에서 떨어지기에 시청 도달률로 대체

다음과 같은 추가 지표를 포함할 것을 제안한다.

- 추가 지표 1 : 이용자들의 도달율을 높이기 위한 사업자의 디지털 플랫폼 확장(유튜브, 네이버, 카카오 플랫폼 조회 실적 등) 노력
- 추가 지표 2 : 공공·공익 채널 등에 대한 정부지원채널의 평가에 있어 시청자들의 인지, 선호, 평가를 평가항목에 반영하는 것은 필수적이다. 해당 채널별로 특화된 타깃 시청자 층이 있다면, 그 수요자들을 대상으로 한 만족도 조사를 실시하여 그 결과를 평가에 반영토록 한다.
- 추가 지표 3 : 시청자와의 소통 - 공공채널과 공익채널 등은 주로 소수 취향의 수용자 및 소외 계층을 대상으로 하는 콘텐츠들을 다룬다. 따라서 다른 대중 장르를 다루는 채널보다 시청자와의 소통이 더 중요하다. 콘텐츠 자체를 통한 소통, 콘텐츠를 매개로 하는 소통, 그밖에 다양한 소통을 적극적으로 전개함으로써, 해당 채널의 시청자들에게 봉사하는 것이 중요하다.
- 추가 지표 4 : 공익 활동 기여 - 방송 매체의 영향력을 고려할 때, 채널을 매개로 다양한 공익 활동을 전개할 수 있을 것이다. 해당 채널의 주요 시청자들을 대상으로 하는 다양한 공익 활동을 펼치는 것이 공공/공익/정부지원 채널의 책무이므로, 공익광고 실적 등을 평가에 포함하는 것도 의미가 있다.

해당 채널별로 특화된 타깃 시청자 층이 있다면, 그 수요자들을 대상으로 한 만족도 조사를 실시하여 그 결과를 평가에 반영하는 방안도 가능할 것이다.

<표 7-1> PP제작역량 평가 제도 개선 방안

구성 요인	세부 요인	세부 평가 항목	세부 평가 지표	고려할 사항 (대안)	배점 (현행 →수정)
자원 경쟁력 (350)	인적 자원 (100)	콘텐츠인력 전문성	콘텐츠인력 비중	콘텐츠 인력 정의 필요 (제작 편성 구매 기획 분류)	50→50
		콘텐츠인력 계발	콘텐츠 직무관련 교육비		25→25
		콘텐츠인력 보상	콘텐츠인력 인건비	인건비와 제작비 경계 모호 (세부 분류 시 명확한 기준 필요)	25→25
	물적 자원 (250)	자기자본	자기자본 비중		50→50
		제작비	제작비 규모		150→150
			제작비 증가율		50→50
프로세스 경쟁력 (380)	제작 (300)	신규 콘텐츠 제작	자체, 공동/외주제작, 구매 후 제작 콘텐츠 초방편성시간		250→250
		신기술 콘텐츠 제작	신기술활용 제작 콘텐츠 초방편성시간		50→50
	유통 (80)	국내시장 유통 역량	국내시장 판매량	성과요소와 공통 지표로, 유통실적 평가 적절성 약함 (성과로 통합)	60→60
		해외시장 유통 역량	해외시장 판매량		20→20
성과 경쟁력 (270)	경제적 성과 (150)	국내시장 방송사업 수익	국내시장 방송사업수익 규모		50→50
			1인당 국내시장 방송사업수익 규모	1인당 방송규모는 역량평가와 직접적 연관성 없음 (삭제)	50 →0
		해외시장 방송사업 수익	해외시장 방송사업수익 규모		25→25

구성 요인	세부 요인	세부 평가 항목	세부 평가 지표	고려할 사항 (대안)	배점 (현행 →수정)
			콘텐츠인력 1인당 해외시장 방송사업수익 규모	1인당 방송규모는 역량평가와 직접적 연관성 없음 (삭제)	50 →0
	사회적 성과 (120)	시청자 선호도	시청점유율	-시청 시간 및 시청 도달률 -시청자 만족도 조사 -시청자와의 소통	20 →100
		콘텐츠 내용 심의규정 준수여부	방송심의 관련 제규정 준수여부		50→50
		콘텐츠 수상실적	콘텐츠 수상실적		50→50
총 계					1,000

2. 공익채널 사후실적 평가제도를 보완한 평가 방안

현행 제도를 보완하여 시행하는 또 다른 방안으로 공익채널 사후 실적 평가 제도를 활용하는 방안이 가능하다. 시청자미디어재단은 방통위의 위임을 받아 공익채널들의 사후 실적을 평가하는 제도를 운영하고 있다. 이에 현행처럼 시청자미디어재단이 방통위의 위임을 받아서 공공채널 등의 정부지원채널들에 대해 평가하는 방안도 현실적으로 실현 가능성이 높아 보인다.

이 방안은 시청자미디어재단이 공익채널에 대해 이미 평가를 하고 있기 때문에, 공익채널과 성격이 다소 비슷한 공공채널까지 확장한다는 점에서 보다 현실적이지만 현행 평가 제도의 실효성을 향상시키기 위해서 다음과 같이 몇 가지 보완할 점을 건의한다.

시청자미디어재단의 프로그램 모니터링에 대한 전문성을 강화하는 것이 무엇보다 중요하다. 방송사업자가 제출한 실적보고서와 시청자미디어재단의 모니터링 결과를 토대로 평가하고 있는데, 사업 실적을 부풀릴 가능성을 배제할 수 없기에 실적보고서 검증 전문성 강화 역시 필요하다. 정성적 평가, 프로그램 품질 평가 등과 같은 질적 평가를 가미하는 것도 검토할 필요가 있다. 각 채널의 특수한 상황을 고려한 평가 방법을 모색

하는 것도 채널 경쟁력을 강화를 위해 바람직할 것이다. 시청자미디어재단의 전문편성 비율 실적 평가 기준과 플랫폼 사업자의 채널 선정 평가 기준이 상이함으로 사업자 자료 제출하는데 어려움을 시정하는 것이 필요하다. 시청자미디어재단의 본방, 재방으로 구분을 플랫폼 사업자들의 국내최초, 해당채널 개국 이래 최초(초방), 3개월 내 최초(본방), 재방으로 분류 기준을 변경할 것을 제안한다.

<표 7-2> 시청자미디어재단의 공익채널 실적 평가 제도의 개선 방안

평가 기준	세부 기준	평가 방법	고려할 사항	대안
① 전문편성 방송프로그램 제작 실적	전문편성 방송프로그램 제작 실적	방송사업자가 제출한 실적보고서와 시청자미디어재단의 모니터링 결과를 토대로 평가	실적보고서 부풀릴 가능성	프로그램 모니터링 전문성 강화
	<장애인복지채널> 전문편성 세부내용 제작의 다양성 (정보제공 인식제고)	방송사업자가 제출한 실적보고서와 시청자미디어재단의 모니터링 결과를 토대로 평가		
②운영의 적정성	전문 편성 비율 실적	방송사업자가 제출한 실적보고서와 시청자미디어재단의 모니터링 결과를 토대로 평가	실적보고서 부풀릴 가능성	프로그램 모니터링 전문성 강화
	제작유형별 편성비율 실적	사업자가 제출한 실적보고서를 바탕으로 평가	플랫폼 사업자의 실적 평가기준 : 국내최초, 초방, 본방, 재방	국내최초, 해당채널 개국이래 최초(초방),
	본방 프로그램 편성비율 실적	방송사업자가 제출한 실적보고서와 시청자미디어재단의 모니터링 결과를 토대로 평가	시청자미디어재단 : 본방, 재방 개념 불명확, 기준이 달라 사업자 자료 제출에 어려움	3개월내 최초(본방), 재방으로 분류

③ 공익적 사업 활동 실적	공익적 사업 활동 실적	사업자가 제출한 실적보고서를 바탕으로 평가	공익적 사업 여부 판단 어려움	공익광고 (가점)
④ 시청자불만 및 민원처리	시청자 민원처리 방법의 제도화	사업자가 제출한 실적보고서를 바탕으로 평가	시청자 게시판에 남긴 의 견 처리, 프로그램 개선 반영 여부 평가	
	시청자 민원처리 실적	사업자가 제출한 실적보고서를 바탕으로 평가		

이상 제시한 현행 평가 제도의 보완을 통해 정부지원채널들을 평가하는 방안은 모두 특수 목적을 수행하는 것이 우선인 다음과 같은 범주의 PP는 제작역량평가나 사후 실적평가 적용에서와 같이 제외하는 것이 타당하다.²²⁾

- 1) 국가주요 정책정보제공이나 입법정보제공, 군사정보제공, 선거정보 제공, 직업 정보제공 등 민주시민에게 필수불가결한 정보를 제공하는 채널- 국회방송, 한국선거방송, 한국직업방송
- 2) 시민참여를 통해 운영되는 퍼블릭 액세스 채널- RTV
- 3) 교육과 같은 특수공익목적이 분명한 채널-방송대학TV, EBS plus 1,2, English

3. 공익 채널 선정 평가 제도를 보완한 평가 방안

공익채널을 선정한 후 사후 평가하는 제도도 중요하지만, 경쟁력 있는 공익 채널 선정 자체도 채널 경쟁력 강화를 위해 선행되어야 한다. 이에 공익채널 선정 제도의 보완 방안에도 대해서도 검토하였다.

지금까지 공익 채널 선정 평가 제도 운영의 주요한 특징은 다음과 같다. 첫째, 사회복지 분야에서 15년 동안 법률 복지, 출산·육아·아동·청소년복지, 두 분야 치중되어 있다. 그 외 노인, 보건·의료, 경제·소비자 복지 채널들은 선정되지 못하였다.

22) 허가승인사업자와 동일 법인으로 운영되어 회계분리가 어려운 YTN 사이언스에 대해서는 예외적으로 어떻게 처리해야 할지에 대한 검토가 요구됨

둘째, 과학·문화 진흥, 교육 및 지역 분야는 하위 항목이 다소 중첩적이거나 하위 항목으로 구성되기에 공통점이 약한 문제가 있었다. 한국직업방송 사회복지 분야의 채널로 선정되었지만, 교육 및 지역 분야 중 평생·직업 교육 심사 항목과 비슷한 특징을 보였다. 교육과 지역을 한 분야로 묶기에는 타당성이 약하다. 분야별 선정하는 것이 의미가 약하고, 분야 구분의 문제점을 고려할 때 분야 구분하는 것을 없애는 것도 전향적으로 검토해 볼 필요가 있다.

공익 채널 선정 평가 제도의 개선 방안으로 다음과 같이 제시하고자 한다. 첫째, 공익 채널 선정 주기를 현행 2년이나 타 방송 사업자 재허가 기간 등을 고려하여 선정 주기에 대해 검토할 필요가 있어보인다. 지난 10여년 이상 기간동안 선정 채널들이 거의 변화가 없다는 점 역시 감안해서이다. 보다 구체적으로 2+1+1+1 재승인 방식의 도입을 권고한다. 유효기간 2년에 1년씩 연장 승인하는 방안이다.

둘째, 면접조사나 현장조사 등 평가 방법을 병행할 필요가 있다. 비계량 항목들이 많아, 심사위원들 간의 편차가 있기에 해당 채널 확인이 필요하기 때문이다.

셋째, 평가 항목의 중요성, 타당성, 공정성, 명확성, 신뢰성 부분에서 문제점을 감안하여 다음 <표7-3>과 같이 대안을 제시하고, 배점을 조정할 것을 건의한다. 아울러, 몇가지 다양한 추가 지표들을 포함할 것을 제안한다.

- 추가 지표 1 : 이용자들의 채널 이용(예, 시청도달률)
- 추가 지표 2 : 이용자들의 접근성 확대 노력 가점(이용자들의 도달률을 높이기 위한 사업자의 디지털 플랫폼 확장 노력/ 유튜브, SNS 운영 및 구독 실적 포함)
- 추가 지표 3 : 채널의 특성을 고려한 가점(프로그램 교환을 위한 협력 모델 구축 실적/ 정부-공공기관과 전략적 협력 관계 모델 지향 및 지원 사업 확보 성과/ 국내의 우수 프로그램 제작 표창(수상))
- 추가 지표 4 : 공정성·공익성 및 실현가능성 항목에 공익 광고 편성도 가점 추가

〈표 7-3〉 공익채널 선정 평가 제도의 개선 방안

심사사항	심사항목	평가방법	고려할 사항	대안	배점 (현행 →수정)	비 고
신청 방송분야 에의 적합성	공익채널 선정의 필요성	운영목표	가장 중요한 항목인데 배점이 제일 작음		50 → 150~200	비 계 량
		신청 분야 및 전문편성 세부 영역과의 적합성				
		공익채널 선정의 당위성 등				
공정성· 공익성 및 실현가능 성	전문편성 방송 프로그램 제작· 편성 실적	전문편성 방송 프로그램 제작 실적	- 기존 선정사업자와 신규 진입 사업자에게 공정한 심사항목이 아님 - 계획 대비 이행 실적은 채널마다 계획 수치가 다르기 때문에 공평한 평가 불가능함	- 계획보다 실적 위주의 평가 - 계획보다 이행실적은 삭제	100 → 150~200	계 량
		전문편성 방송 프로그램 편성 실적				
		전문편성 방송 프로그램 제작·편성 계획 대비 이행 실적 (기존 선정사업자에 해당하며 계획 대비 실적에 따라 가점 또는 감점 부과)				
	방송 프로그램 수급실적	방송프로그램 수급 실적의 우수성	- 계획 대비 이행 실적은 채널마다 계획 수치가 다르기 때문에 공평한 평가 불가능함	- 본방 방송 프로그램 편성 실적으로 능력 평가 가능함	100 → 100	비 계 량
		방송프로그램 수급 계획 대비 이행 실적				
	방송 프로그램 편성실적	본방 방송프로그램 편성 실적	- 기존 선정사업자와 신규 진입 사업자에게 공정한 심사항목이 아님	- 계획 대비 이행 실적은 삭제	100 → 100	계 량
본방 편성 계획 대비 이행 실적 (기존 선정사업자에 해당하며 계획 대비 실적에 따라 가점 또는 감점 부과)						

심사사항	심사항목	평가방법	고려할 사항	대안	배점 (현행 →수정)	비 고
	공익적 활동 실적 및 계획	공익적 활동 계획	- 공익적 활동의 추상성 - 공익적 활동 실적 및 계획 요구 이유 불명확	공익적 활동을 콘텐츠로 제작하거나, 채널 목적에 기여 할 경우 가점	60 → 60	비 계 량
		공익적 활동 실적 등	- 평가목적의 타당성 저해 - 콘텐츠 제작 외 추가 공익적 활동은 부담			
	<소계>				360 →360	
운영계획 의 적정성	전문편성 방송프로그램 제작·편성 계획	전문편성 방송 프로그램 제작 계획	채널 목적, 선정 목적, 평가 목적에서 가장 중요한 항목이나 배점이 너무 낮음	가장 높은 재정적 능력(150) 보다 더 중요	80 → 150~200	계 량
		전문편성 방송프로그램 예상 편성 비율				
	방송프로그램 수급 계획	방송프로그램 수급 계획의 우수성	- 우수성 평가 기준이 불명확함	계획 비중 줄임	80 → 50	비 계 량
		방송프로그램 수급 계획의 실현 가능성 등	- 수급계획의 우수성이 실현 가능성 담보하는 것 아님			
	본방프로그램 편성 계획	본방 방송프로그램 편성 비율			80 → 80	계 량
<소계>				240 →240		
공적 책임 의식 및 사업수행 능력	재정적 능력	과거 3년간 재정 운영 실적	- 재정적 능력은 비계량화 항목으로 평가 신뢰성 저해 - 장비의 확충 계획이 의미 가질 수 있을지 의문 - 제작 여건 및 역량 평가 목적이라면 보유 현황만으로 충분	- 재정적 능력은 계량화	150 → 150	비 계 량
		향후 2년간의 재정 운영 계획 등				
	방송프로그램 제작인력 보유현황 및 확충 계획	제작인력 보유 현황의 적정성		- 시설 및 장비 항목 삭제	50 → 50	비 계 량
		제작인력 확충 계획의 적정성 등				

심사사항	심사항목	평가방법	고려할 사항	대안	배점 (현행 →수정)	비 고
	방송시설· 장비 보유현황 및 확충 계획	방송시설 및 장비 보유 현황의 적정성	- 시설 장비 무조건 많이 보유한다고 좋은 것 아님 - 제작단지 공동시설과 설비 효율적 활용 가능함		50 → 50	비 계 량
		방송시설 및 장비 확충 계획의 적정성 등				
	<소계>				250 →250	
시청자 불만 및 민원처리 현황	시청자 민원 처리 방법의 제도화	시청자위원회 구성			50 → 50	비 계 량
		자체 수립한 시청자 민원처리 제도 등 (전담부서 운영, 민원 관련 홈페이지 구성 등)	제도와 실적이 동일한 비중은 문제	제도보다 실적이 더 중요함		
	시청자민원 처리 실적	시청자위원회 운영실적, 시청자 민원처리 실적	- 시청자위원회 운영 현실적으로 어려움 - 시청자위원회 위원 의견이 시청자 대표하는지 의문 -전화 실적 확인 어려움	시청자 게시판에 남긴 의견 처리, 프로그램 개선 반영 여부 평가	50 → 50	비 계 량
	<소계>				100 →100	
관련 법령 준수		심의제재 위반 : 1~15점			감점	계 량
		편성규제 위반 : 6~22.5점				
		기타 방송법령 위반 : 4~15점				
	<합 계>				1,000 → 1,000	

제 2절 공공·공익 목적을 달성하기 위한 새로운 평가 방안

앞서 살펴본 현행 평가 제도는 평가 결과를 경쟁력 강화를 위한 충분한 지렛대로 활용하지 못하는 한계를 보이고 있다. 동일한 잣대로 사업자들을 평가해서 줄 세우는 현행 평가 제도는 유료방송 콘텐츠 사업자들의 전문편성의 정체성을 살리는데 어려움이 있다. 자칫 잘못하면 공공·공익 채널 등과 같은 정부지원채널들의 경우 평가 제도가 경쟁력을 강화하는 것이 아니라 정체성을 훼손하는 역기능을 초래할 가능성을 배제할 수 없다.

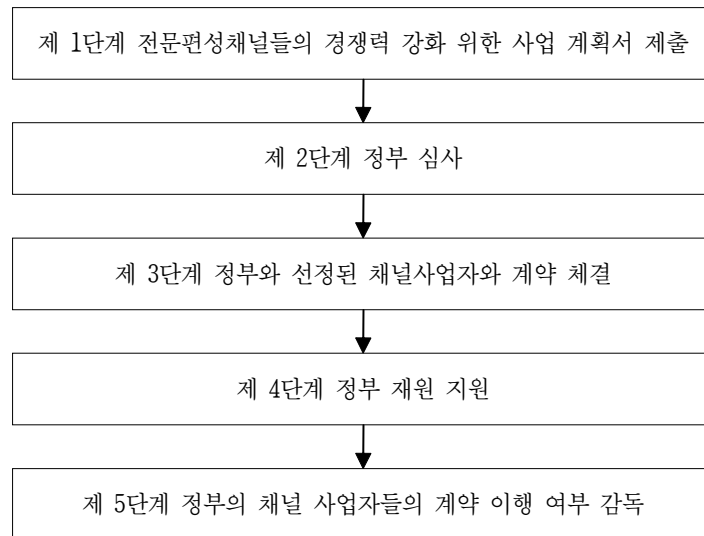
이에 공공·공익채널의 목적을 좀 더 달성하기 위한 새로운 평가 방안을 모색해 보았다. 새로운 접근 방법은 프랑스 제도를 한국적 상황에 적용하는 방안이다. 이미 프랑스 의회에서 성공적인 평가 제도로 인정받은 방안이다.

새로운 평가 패러다임은 경쟁력 강화를 위한 평가 제도에 역점을 둔다. 새로운 평가 패러다임은 유료방송 콘텐츠 선진화를 위한 방통위의 비전을 담는다. 과거처럼 정부에서 선진화를 위한 계획을 수립하고, 사업자들이 따라오는 방법을 지양한다. 새로운 패러다임은 사업자들이 스스로 발전계획을 수립하여 추진하도록 하고, 정부는 후원하는 방식이다. 기존 접근 방법과는 완전히 다르다. 위에서부터 관이 주도하는 개혁 방식(top-down)이 아니라, 아래로부터 민간이 주도하는 개혁(bottom-up) 방식이다. 이러한 개혁적인 방안은 방송 정책 사상 처음으로 시도한다는 점에서 역사적 의의가 있다. 민간의 창의성과 자율성을 최대한 방송콘텐츠 선진화를 위한 동력으로 활용할 수 있을 것으로 기대된다.

현행 방송발전기금을 사업자들의 운영비로 지원하는 방식으로는 좋은 효과를 내는데 한계가 있다. 영세한 공익, 공공채널들은 기본적으로 MPP와 같은 상업채널들과 경쟁하여 좋은 효과를 내기가 어려운 시장 상황이다. 공익, 공공채널들은 방송 플랫폼 사업자들의 채널 편성이라는 일차적인 높은 허들을 넘기가 쉽지 않다. 의무전송 채널을 제외하고는 대부분 불리한 상위티어에 포함되어 있고, 채널 번호가 높다. 이러한 공공·공익 채널이 직면하고 있는 어려운 시장 환경은 시청자들의 낮은 접근성과 낮은 시청률로 나타난다.

이러한 현실의 한계를 극복하고, 공공·공익채널들이 경쟁력을 갖도록 하기 위한 구체적 대안으로 다음을 제안한다. 콘텐츠 사업자들이 자신들의 전문채널 특성을 강화하기 위한 특성화 계획을 수립하여 방통위에 제출한다. 방통위는 심사위원단을 구성하여 심사, 승인한다. 그리고 개별 사업자와 계약을 체결한다. 방통위는 계약을 제대로 이행하고 있는지에 대해서 매년 평가하여 지속적인 지원 여부를 결정 한다. 만약 실적이 제대로 나올 경우, 인센티브를 주어서 더 나은 효과가 나오도록 한다.

[그림 7-1] 새로운 평가 제도 운영 절차



이러한 평가 제도는 방송통신발전기본법에 근거하도록 한다. 재원은 방송발전기금과 정부 예산으로 확보한다. 현행 평가 제도는 방송법에 근거해 있다. 지원 제도는 방송법보다는 방송통신발전기본법에 근거하는 것이 입법 취지를 고려할 때 바람직하다. 방송법은 규제 정책, 방송통신발전기본법은 지원 정책의 근거법으로 활용하는 것이 해당법의 특성과 잘 맞는다.²³⁾

23) 평가 목적은 방송통신발전기본법 제3조(방송통신의 공익성·공공성 등); 평가 근거

〈표 7-4〉 콘텐츠 경쟁력 강화를 위한 새로운 평가제도

목적	공공·공익 채널들의 경쟁력 강화
법적 근거	방송통신발전기본법
재원	방송발전기금 및 정부 예산

콘텐츠 경쟁력 강화를 위한 사업 지원 대상은 제작에서 유통에 이르기까지 사업자들이 경쟁력 강화를 위해 필요한 모든 영역을 포함한다. 따라서, 〈표 7-4〉에서 보듯이 그 평가 영역에는 인력 양성, 제작, 유통, 포맷 개발, 시나리오 창작, 해외 진출을 위한 방안 등을 포함한다.

공공·공익채널의 경쟁력을 높이거나, 콘텐츠 산업의 국제 경쟁력을 높이기 위한 사업에는 가점을 부여한다. 젊은 층들은 선형 방송보다 비선형 방식의 방송 소비나 SNS 등을 활용한 소비를 선호하는 현재 경향이 앞으로 더욱 강해질 것이다. 이들의 변화하는 소비 행태를 반영한 플랫폼 기반 구축과 디지털 플랫폼 송출에 역점을 둔다. 국제 경쟁력 강화를 위한 사업에는 가점을 부여한다. 영세한 사업자들은 국제 시장에서 유통을 기대하기가 어렵다. 방송 콘텐츠 산업이 발전하기 위해서는 적은 국내 시장만으로 어렵다. 해외 시장에서 한류를 지속적으로 이어갈 수 있도록 하는 사업에 가점을 준다. 특히, 국제 시장에서 향후 수요가 많을 것으로 전망되는 UHD 제작이나 AR VR과 같은 신기술을 활용한 콘텐츠 제작에도 비중을 둔다.

는 제5조(방송통신 규제의 원칙); 공공·공익채널의 보편적 서비스 정책 수립은 제7조(방송통신의 발전을 위한 시책 수립)와 제8조(방송통신기본계획의 수립); 공공·공익 채널의 정부 재정 지원은 제12조(방송통신콘텐츠의 제작·유통 등 지원); 공공·공익 채널의 전문 인력 양성 지원은 제21조(방송통신 전문인력의 양성 등)를 근거로 삼을 수 있을 것이다

〈표 7-5〉 채널 경쟁력 강화 사업 평가의 주요 항목

기본 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 인력 양성 - 제작, 유통 - 포맷 개발 - 시나리오 창작 - 해외 진출 지원
역점 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 접근성을 높이기 위한 디지털 플랫폼 기반 구축 및 송출 - UHD, AR, VR 등 신기술 활용한 콘텐츠 제작 - 지속 가능한 한류 경쟁력 강화 사업

제3절 본 연구의 한계점 및 후속 제도 개선을 위한 제언

본 연구에서는 현행 PP 제작역량 평가, 시청자미디어재단의 공익채널 사후 실적 평가, 그리고 공익채널 선정 평가들을 중심으로 공공·공익 채널 등 정부지원채널들의 제작 역량을 강화시키기 위해 이러한 기존 제도들을 어떻게 확대 적용 할수 있을지에 대해 역점을 두고 살펴보았다. 이러한 평가 방법들은 별도의 목적을 가지고 각각 운영되어 왔다. 이에, 이 세 평가간 목적은 다르지만, 평가의 효율성을 높이기 위해 종합적인 평가 제도의 점검과 아울러, 평가 체계의 재정립이 요구된다. 후속 작업의 주안점은 다양한 평가간의 연계성을 높이는데 둘 필요가 있다. 공통 평가 항목을 확대해서 평가의 효율성을 높이고, 평가 작업에 정부나 방송사업자들의 행정 부담을 줄이는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

국내 문헌

- 강남준 (2004). 현행 방송평가제 개선연구. <방송통신연구>, 33-61.
- 강남준 · 심미선 · 이준웅 · 김유정 · 하주용 · 권호영 · 서진영 (2008). 방송평가제의 합리적 개선 방안, 방송통신위원회 연구보고서
- 강명현 (2016). 지상파와 중편채널의 뉴스특성 비교연구. <언론과학연구>, 16(1), 5-36.
- 건국대학교 (2018). <정부채널 통합브랜드화를 통한 효과성 제고방안 연구> 서울: 건국대학교
- 국회 공영 방송 조사 보고서(Rapport mission d' information service public), 2007년 5월, 프랑스 국회자료.
- 권용재 (2015). CRTC의 유료방송 요금규제 동향: Pick-and-Pay 옵션을 중심으로. 정보통신방송정책, 27권(20), 14-23.
- 권형돈 (2017). <미디어와 법>. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 권호영 · 하주용 (2010). 방송환경 변화에 따른 방송평가규칙 개선 방안. 한국방송학회 세미나 및 보고서, 5-55.
- 김동욱 (2005). 방송통신융합에 대응한 허가·재허가 관련 법제 보완. 한국방송학회 세미나 및 보고서, 1-22.
- 김승수 (2001). 디지털 방송체제에서 공익성의 재해석. <언론과학연구>, 1(2), 70-103.
- 김재영 · 박규장 (2005). 디지털 시대의 방송의 공익성과 지상파방송 정책 패러다임. <사회과학연구>, 16, 49-69.
- 김재영 · 이승선 (2010). 지상파방송 재허가 과정의 쟁점과 실천적 대안. 한국방송학회 세미나 및 보고서, 37-54.
- 김재영 · 이승선 (2012). 종합편성채널 정책 평가: 정책의 내용과 결정과정 분석을 중심으로. <방송문화연구>, 24(1), 7-38.
- 김지훈 (2010). 방송과 보편적 서비스. <고려법학>, 56

- 김희경·심미선 (2013). 융합 미디어 환경에서 공익채널 제도와 운영의 문제점에 관한 연구: 과학기술전문채널 ‘YTN 사이언스’ 사례를 중심으로. <방송통신연구>, 74-101.
- 김희경·오경수 (2014). 방통융합시대 YTN 사이언스 성과관리를 위한 방송평가 기준연구. 한국과학창의재단
- 미디어미래연구소 (2014). 공공공익채널 법제도 개선연구. 방송통신위원회.
- 박동욱·이종원·김태오·박민성 (2014). 방송사업자 재허가 재승인 제도개선 연구, 방통융합정책연구 KCC-2014-10.
- 박종민 (2020a). 방송의 정책학적 접근. 박종민 이종관 노창희 최민음 정준희 신명환, <산업적 지속가능성을 위한 방송영상산업의 재구조화> (8-33쪽). 서울: 시간의 물레.
- 박종민 (2020b). 정책 철학적 ‘공익’ 개념의 다양성 : ‘방송공영성’ 의 개념 분석적 관점 vs. 시대 변화적 관점 고찰. 사회과학연구. 46(2) 1-25.
- 방송위원회 (2004). <방송채널정책 운용방안>. 서울: 방송위원회.
- 방송통신위원회 (2020). 2020년도 방송콘텐츠 제작역량 평가 개요.
- 봉미선·박윤미 (2012). 공익채널 전문편성에 관한 제도 개선방안: 공익채널의 공익성 방송 분야별 검토를 중심으로. <언론과법>, 11(1), 33-62.
- 성욱제·박민성 (2011). 지상파 방송사업 선진적 규제 체계 마련 - 허가, 소유, 편성규제를 중심으로, 방송통신위원회.
- 성욱제·윤여선 (2012). 방송평가제도의 실효성 및 활용도 제고를 위한 방안 연구. 정보통신정책연구원. 방송통신위원회.
- 성욱제 (2013). 지상파 방송사업 허가·재허가 제도 개선 방안 연구. <방송문화연구>, 25(1), 135-161.
- 신혜선·이영주 (2020). 종합편성채널 사업자에 대한 재승인 심사제도 및 재승인 조건에 대한 비판적 고찰: 2014·2017년 재승인 심사 백서를 중심으로. <한국방송학보>, 34(3), 73-110.
- 신홍균 (2019). 의무편성채널제도 관련 법적 지위와 정책적 필요성 진단. 한국방송학회 특별세미나 발제문. 2019. 8. 29.

- 심미선·김재영 (2003). 디지털 시대 방송 공익성 개념에 대한 재정의. <방송과 커뮤니케이션>, 32-64.
- 오형일·윤석민 (2014). 한국 공영방송이 추구하는 공익 이념과 실제. <방송통신연구>, 87호, 107-146.
- 유승관 (2002). 디지털 방송시대의 공중 참여권에 관한 연구: 미국 케이블 TV의 공공익 세스 채널 운용의 법적 토대와 쟁점을 중심으로. <언론과 법>, 1권, 359-382.
- 유승관 (2004). 케이블TV의 공중엑세스채널 제도화와 운용방안: 한국과 미국의 현황과 쟁점을 중심으로. <한국방송학보>, 18권 3호, 91-133.
- 유승관·정성호·강경수 (2015). 스마트미디어시대 방송의 공익성 평가요인. <언론과 법>, 14(1), 149-185
- 윤성욱 (2014). 방송의 공익성이란 무엇인가. <언론과 법>, 12(1), 143-183.
- 윤현선 (2011). 영국의 공영방송 책무성 평가. 미디어 미래연구소
- 이상식 (2003). 공익성과 보편적 서비스 개념의 비교 연구. <한국언론정보학보>, 20, 111-139.
- 이상호 (2019). 의무편성채널 선정기준 및 운영방안, 한국방송학회 특별세미나 발제문. 2019. 8. 29.
- 이재호·김국진 (2014). <공익·공공채널 법제도 개선연구>. 방송통신위원회 연구보고서.
- 이재호 외 (2014). 공익 공공채널 법 제도 개선 연구. 방통융합정책연구 KCC 2014-14
- 임정수·박남기 (2008). <의무편성채널제도개선방안연구>. 방송통신위원회 연구보고서.
- 전혜선 (2008). 방송평가제의 쟁점과 전망. <한국언론학보>, 52(1), 193-215.
- 정보통신정책연구원 (2012). 방송평가제도의 실효성 및 활용도 제고를 위한 방안 연구. 방송 통신위원회.
- 정보통신정책연구원 (2017). 국내외 유료방송 규제개편 사례 및 정책동향 분석.
- 정용준 (2010). 한국과 영국의 방송 공익성 이념 비교연구. <언론과학연구>, 10(2), 544-571.
- 정용준 (2011). 방송 공익성 이념의 역사적 비교 분석. “공영방송과 공공성 이념의 과거, 현재 그리고 미래” 세미나발제집, 한국방송학회.
- 정윤식 (2005). 유료방송의 공익 및 공적 책임. <사이버커뮤니케이션학보>, 16호, 45-81.

- 정은진 (2017). 영국 BBC 공영방송의 칙허장 갱신:공영방송 지배구조와 규제체계 변화를 중심으로. 정보통신정책연구원. 제29권 4호 통권 641.
- 정인숙 (2002). 1990 년 이후 방송사업자 인허가정책에 대한 평가. <한국언론정보학보>, 199-229.
- 주영호 (2005). 방송평가규칙 개정안 개선 아닌 개악. <방송문화>, 289, 2-5.
- 주정민 (2006). 방송통신 융합에 따른 산업구조의 변화와 공익성, <한국언론정보학보>, 36호, 109-132.
- 주정민 · 남승용 · 김유석 · 노창희 · 박정인 (2015). <유료방송 시장에서의 공공공익성 증대방안 연구>. 방송통신위원회 연구보고서.
- 최송화 (2002). <공익론: 공법적 탐구>, 서울대학교 출판부.
- 최우정 (2010). 종합편성 PP 의 도입에 따른 법적 문제점. <IT와 법 연구>, 4, 169-191.
- 하수영 (2017.10.21.), “방송사들, 재허가 취소 겁 안내… 강제성 보완해야”, PD저널, Retrieved from:<https://www.pdjournal.com/news/articleView.html?idxno=61136>
- 황근 (2019). 방송사업자 재허가 · 재승인 제도 개선 방안. <중앙법학>, 21(4), 475-513.
- 헌법재판소 2010. 12. 28. 2009헌바88 결정.
- 홍기선 · 주정민 (2003). 방송평가제 실효성 향상방안 연구. 방송평가제 실효성 향상방안 연구, 방송위원회.

해외 문헌

- Aguilar, E. & Wassenaar, M. (2019). At a time when local information is needed, FCC vote endangers public-access stations. Available at <http://current.jorg/2019/08/at-a-time-when-local-information-is-needed-fcc-vote-endangers-public-access-stations>.
- Alliance for Communications Democracy (2010). Comments at 12.
- Alliance for Community Media Comments in re *FOM PN*, filed May 21, 2010 (Alliance for Community Media Comments), at 14-17.
- American Community TV (2010). Comments at 3-5.

BBC (2013). BBC Audience Information Context & Glossary

BBC (2016a). BBC iPlayer: New TV licence rules come into force(2016. 9. 1).

____ (2016b). BBC charter renewal: Key points at-a-glance(2016. 5. 12).

____ (2020). Group Annual Report And Accounts 2019/20

BBC Editorial Guidelines, retrieved from: <https://www.bbc.co.uk/editorialguidelines/>

BBC Public Value Tests. Retrieved from: https://www.bbc.co.uk/bbctrust/governance/tools_we_use/public_value_tests.html

BBC Market Impact Assessment Retrieved from: <https://www.ofcom.org.uk/research-and-data/tv-radio-and-on-demand/tv-research/bbc-mias>

British Forces Broadcasting Service (BFBS) Retrieved from: <https://www.bfbs.com/>

Budget Agreement Cuts Three CPB Funds, Leaves NPR Intact, Current (Apr. 12, 2011), Retrieved from: <http://currentpublicmedia.blogspot.com/2011/04/budget-agreement-cuts-three-cpb-funds.html>

Carnegie Commission on the Future of Public Broadcasting (1967). The Report and Recommendations of the Carnegie Commission on Educational Television: Public Television, A Program For Action⁹².

Communications Workers of America, *et al.* Comments in re *FOM PN*, filed May 7, 2010 (Communications Workers of Amer. Comments), at ii.

Corporation for Public Broadcasting, *Goals and Objectives*, available at http://www.cpb.org/aboutcpb/goals/goalsandobjectives/goalsandobjectives_full.html.

Corporation for Public Broadcasting, Federal Appropriation History, Appropriation Request and Justification, FY 2011 and FY 2013 5 (2010). *available at* http://www.cpb.org/appropriation/justification_11-13.pdf.

Corporation for Public Broadcasting, FY2010 Radio Community Service Grant

General Provisions & Eligibility Criteria 4–10(2010). *available at*
[http://www.cpb.org/stations/grants/radio/2010/cpb_10RadioCSG_General
Provisions.pdf](http://www.cpb.org/stations/grants/radio/2010/cpb_10RadioCSG_GeneralProvisions.pdf).

Corporation for Public Broadcasting, Appropriation Request and Justification
FY 2011 and FY 2013, 12, 14 (2010). *available at*
[http://www.cpb.org/aboutcpb/financials/appropriation/justification_11-13
.pdf](http://www.cpb.org/aboutcpb/financials/appropriation/justification_11-13.pdf).

CPB, Public Broadcasting Revenue Fiscal Year 2008 6(2009). (Public
Broadcasting Revenue Fiscal Year 2008), *available at*
[http://www.cpb.org/stations/reports/revenue/2008PublicBroadcastingRev
enue.pdf](http://www.cpb.org/stations/reports/revenue/2008PublicBroadcastingRevenue.pdf).

CPB, Federal Appropriation History (CPB, Federal Appropriation History),
available at
<http://www.cpb.org/aboutcpb/financials/appropriation/history.html>

CPB, FY2010 Radio Community Service Grant General Provisions & Eligibility
Criteria 7 (2010). (CPB FY2010 Radio CSG), *available at*
<http://www.cpb.org/stations/grants/radio/2010/>.

CPUC (2016.01). The Digital Infrastructure and Video Competition Act of 2006,
Cal. Pub.Util. Code " 5800 (2009); *Cable Flips Channel*.

CRS report (2020). Potential effect of FCC rules on state and local video
franchising authorities. Available at <http://crsreports.congress.gov>.
R46077.

CRTC (2016.06.15.). Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2016-224, Retrieved
from: <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2016/2016-224.htm>

CRTC improves support for local news Retrieved from:
[https://www.canada.ca/en/radio-television-telecommunications/news/201
6/06/crtc-improves-support-for-local-news.html](https://www.canada.ca/en/radio-television-telecommunications/news/2016/06/crtc-improves-support-for-local-news.html)

Cuilenburg, J. & McQuail, D .(2003). "Media policy paradigm shifts: towards a

new communications policy paradigm”, *European Journal of Communication*, 18, 182~207.

Davidson, R. *9XM Talking: The Early History of WHA Radio*, Wisconsin Public Radio, available at

<http://web.archive.org/web/20080508184054/http://www.portalwisconsin.org/9xm.cfm>(explaining that after an experimental “first broadcast” in early 1917, 9XM(which later became WHA) made its first, clear undistorted transmission of human speech in 1999).

DCMS. (2011. 7). <A new framework for local TV in the UK> virgin media’s response to the DCMS consultation

DCMS. (2015). BBC Charter Review Public Consultation.

Durkin, J., Glaisyer, T. & Hadge, K. (2010). An Information Community Case Study: Seattle 2.1 (Media Policy Initiative, New America Found.), *available at*

<http://mediapolicy.newamerica.net/sites/newamerica.net/files/policydocs/SeattleCaseStudy.pdf> (Seattle Case Study).

Engelman, R. (1996). *Public Radio and Television in America: A Political History 28-30*, Sage Publications.

FCC (2003). Reexamination of the Comparative Standards for Noncommercial Educational Applicants, Report and Order, 15 FCC Rcd 7386, 7409 n.38 (2000).

_____ Reexamination of the Comparative Standards for Noncommercial Educational Applicants, Second Further Notice of Proposed Rulemaking, 17 FCC Rcd 3833, 3834 n.3 (2002) (NCE SFNPRM 2002).

_____ FCC v. Sanders Bros. Radio Station, 309 U.S. 470, 1940.

_____ FCC v. WNCN Listeners Guild, 1981

Feldman, N. (1970). Cable Television: Opportunities and Problems in Local Program Origination 10 (Feldman, Cable Television), *available at*

www.rand.org/pubs/reports/2006/R570.pdf.

Forces TV, Retrieved from: <https://www.gov.uk/government/news/forces-tv>

Free Press, Changing Media: Public Interest Policies for the Digital Age(2010).

available at http://www.freepress.net/files/changing_media.pdf.

Goldfarb, C. B. (2011). *Public, Educational, and Governmental(PEG) Access Cable Television Channels: Issues for Congress*(Congressional Research Service 7-5700).

Goode, J. (2002). New deal to bad deal: Racial and political implications of U.S. welfare reform, In Kingfisher, C.(Eds.) *Western welfare in decline: Globalization and women's poverty*, PA: University of Pennsylvania Press, 65~89.

HM Treasury, (2019. 03.). The Public Value Framework: with supplement guidance

Hundt, R (1996). The public's airwaves: What does the public interest require of television broadcasters?, *Duke Law Journal*, 45, 1089~1129.

Le Duc, D. R. (1976). Cable TV Control in Canada: A comparative policy study. *Journal of Broadcasting*, 20(4).

List of television stations in the United Kingdom
https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_television_stations_in_the_United_Kingdom

Local and Community TV Retrieved from:
<https://crtc.gc.ca/eng/television/services/local.htm>

McChesney, R. W. *Corporate media and the threat to democracy*. NY: Seven Stories Press, 1997.

Napoli, P.(2001). *Foundations of Communications policy: principles and process in the regulation of electronic media*, NJ: Hampton Press.

National Association of Public Affairs Networks, Comments in re *FOM PN*, filed June 30, 2010 (NAPAN Comments) at 4, 15..

NBC v. United States, 319 U.S. 190, 1943.

Ofcom (2015). Proposed changes to BBC three, BBC iplayer, BBC One and CBBC Market Impact Assessment.

Ofcom (2020). Communication Market, Retrieved from: https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0026/203759/cmr-2020.pdf

Ofcom. (2020). Media Nations.

Ofcom. Broadcasting Code Retrieved from: https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0005/100103/broadcast-code-april-2017.pdf

Ofcom Guidance Notes Retrieved from: <https://www.ofcom.org.uk/tv-radio-and-on-demand/information-for-industry/guidance>

Parliament live TV. Retrieved from: <https://www.parliamentlive.tv/Commons>

Pew Research Ctr. for the People & the Press, Americans Spending More Time Following the News 87 (2010), *available at* <http://people-press.org/files/legacy-pdf/652.pdf>.

Public Broadcasting Act of 1967, 47 U.S.C. 396z.

Public Broadcasting Service (2010). New Research Confirms PBS the Most Trusted and Unbiased Source for News Ahead of Fox News Channel, CNN, and Other Commercial Networks (press release), Feb. 18, 2010, available at <http://www.pbs.org/roperpoll2010/>.

Redevance TV 2020-2021, Retrieved from: <https://www.toutsurmesfinances.com/impots/contribution-a-l-audiovisuel-public-tout-savoir-sur-l-ex-redevance-tv.html#:~:text=TOTAL%20de%201a%20redevance%20TV,Arte%20France%2010%20euros>

Rothbauer, J. & Sieg, G. (2013). Public service broadcasting of sports, shows, and news to mitigate rational ignorance. *Journal of Media Economics*,

26, 21-40.

Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*. Sage Publications.

Senat (2016.11.24.). Le contrat d'objectifs et de moyens 2016-2020 entre l'Etat et France Medias Monde, https://www.senat.fr/rap/r16-147/r16-147_mono.html

Snider, J. (1998). New Media and Democratic Accountability: The Growth of Government Access TV 4, 19 (1998) (Snider, New Media and Democratic Accountability), <http://www.jhsnider.net/MyWritings/98-04-MPSA-NewMediaAndDemocraticAccountability-GrowthOfGovernmentAccessTV.pdf>.

Tamara Chuang (2019.08.05.). City of Denver cable franchise fees. The Colorado Sun. Available at <https://coloradosun.com/2019/08/05/fcc-exempts-public-access-channels-from-cable-tv-fee-cap-for-now>.

The Buske Group, Analysis of Recent PEG Access Center Closures, Funding Cutbacks and Related Threats 2 (2011) (prepared for the Alliance for Communications Democracy), *available at* http://theacd.org/uploaded_docs/2011_PEG_Access_study.pdf.

Turner Broadcasting System, inc. v. FCC. 520 U.S. 180, 1997.

UKTV Retrieved from: https://en.wikipedia.org/wiki/UKTV#Split_of_channels_between_BBC_and_Discovery

Waldman, S. (2011). *Working Group on Information Needs of Communities*. July 2011, available at <https://www.fcc.gov/infoneedsreport>

Witherspoon, J. & Kovitz, R. (1987). *The History Of Public Broadcasting*, 52-53.

프랑스 텔레비지옹 COM 목록

- Ministere de la culture et de la communication (2007.07.10.) Le premier COM de France Télévisions (2001-2005), Retrieved from: http://archive.dgmic.culture.gouv.fr/article.php3?id_article=1246,
-
- _____ (2007.07.11.) Le premier COM de France Télévisions (2007-2010) Retrieved from: http://archive.dgmic.culture.gouv.fr/article.php3?id_article=1245,
-
- _____ (2012.05.16.) Le premier COM de France Télévisions (2011-2015) Retrieved from: http://archive.dgmic.culture.gouv.fr/article.php3?id_article=1743,
-
- _____ (date unknown) Le premier COM de France Télévisions (2016-2020) Retrieved from: https://syndicatsudftv.files.wordpress.com/2019/06/contrat-d_objectifs-et-de-moyens-ftv-2016-2020.pdf

<부록 1> 심층인터뷰 질문지

정부지원채널의 평가 방안에 관한 전문가 의견 조사

방송 발전을 위한 선생님의 헌신에 존경과 감사의 말씀을 드립니다.

본 조사는 향후 바람직한 정부지원채널들의 평가 방안을 수립하기 위해 방송통신위원회가 전문가들의 의견을 수렴하기 위한 일환으로 수행되고 있습니다.

응답하신 내용은 본 연구에만 사용됩니다. 개인이나 단체의 비밀에 속하는 사항은 보호됩니다. 협조에 감사드리며, 혹시 궁금한 점이 있으시면 아래 연락처로 문의해 주시기 바랍니다.

2020년 12월

계명대학교 언론영상학과 이상식 교수 010-2837-5428 sslee@kmu.ac.kr

I. 일반 현황

연령	만 세	해당 분야 경력	년
경력 분야	① 제작 ② 편성 ③ 보도 ④ 정책 ⑤ 심의 ⑥ 학계 ⑦ 기타 ()		
소속			

* 본 조사는 공공·공익 등 정부지원 방송채널의 평가 방안에 대한 내용으로 구성되었습니다. 질문의 구성은 1) 정부지원채널 운영 전반 2) 정부지원채널 평가 항목에 대한 의견 3) PP 제작역량 평가 항목에 대한 의견 4) 정부지원채널의 새로운 평가항목을 위한 제언 5) 기타로 되어 있습니다.

Ⅱ. 정부지원채널 운영 전반

정부지원채널은 정부가 운영하거나, 정부 재원이 투입되거나, 정책적으로 지원하는 다음과 같은 채널을 의미합니다.

○ 공공채널 : KTV국민방송, 방송대학TV, 국회방송

○ 공익채널 :

과학 문화 진흥 분야 - 사이언스TV, 아리랑TV, 예술TV Arte

사회 복지 분야 - 다문화TV, RTV(시민방송), 육아방송, 한국직업방송

교육 지역 분야 - EBS 플러스1, EBS 플러스2, EBS English, MBC NET

장애인 복지 분야 - 복지TV

○ 기타 정부지원채널 - 국방TV, 국악방송TV 등

1. 선생님께서는 정부지원채널의 운영이 필요하다고 생각하십니까? 그 이유는 무엇입니까?

2. 현재까지 정부지원채널은 설립 목적에 맞게 운영되었다고 생각하십니까? 그 이유는 무엇입니까?

3. 정부지원채널 운영과 관련하여 문제는 무엇이라고 생각하십니까?

Ⅲ. 정부지원채널 평가 항목에 대한 의견

방통위는 다음과 같은 평가 기준에 의해 2년마다 공익채널을 선정하고 있습니다.

<표 1> 공익채널 선정 기준

심사사항	심사항목	평가방법	배점	비고
------	------	------	----	----

심사사항	심사항목	평가방법	배점	비고
신청방송 분야에의 적합성	공익채널 선정의 필요성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 운영목표 ○ 신청 분야 및 전문편성 세부영역과의 적합성 ○ 공익채널 선정의 당위성 등 	50	비계량
	전문편성 방송프로그램 제작·편성 실적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전문편성 방송프로그램 제작 실적 ○ 전문편성 방송프로그램 편성 실적 ○ 전문편성 방송프로그램 제작·편성 계획 대비 이행 실적 (기존 선정사업자에 해당하며 계획 대비 실적에 따라 가점 또는 감점 부과) 	100	계량
공정성·공익성 및 실현가능성	방송프로그램 수급 실적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송프로그램 수급 실적의 우수성 ○ 방송프로그램 수급 계획 대비 이행 실적 	100	비계량
	방송프로그램 편성 실적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 본방 방송프로그램 편성 실적 ○ 본방 편성 계획 대비 이행 실적 (기존 선정사업자에 해당하며 계획 대비 실적에 따라 가점 또는 감점 부과) 	100	계량
	공익적 활동실적 및 계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공익적 활동 계획 ○ 공익적 활동 실적 등 	60	비계량
	<소계>		360	
운영계획의 적정성	전문편성 방송프로그램 제작·편성 계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전문편성 방송프로그램 제작 계획 ○ 전문편성 방송프로그램 예상 편성 비율 	80	계량
	방송프로그램 수급 계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송프로그램 수급계획의 우수성 ○ 방송프로그램 수급계획의 실현 가능성 등 	80	비계량
	본방프로그램 편성 계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 본방 방송프로그램 편성 비율 	80	계량
	<소계>		240	
공적 책임의식 및 사업수행 능력	재정적 능력	<ul style="list-style-type: none"> ○ 과거 3년간 재정운영 실적 ○ 향후 2년간의 재정운영 계획 등 	150	비계량
	방송프로그램 제작인력 보유현황 및 확충 계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제작인력 보유 현황의 적정성 ○ 제작인력 확충 계획의 적정성 등 	50	비계량
	방송시설·장비 보유현황 및 확충 계획	<ul style="list-style-type: none"> ○ 방송시설 및 장비 보유 현황의 적정성 ○ 방송시설 및 장비 확충 계획의 적정성 등 	50	비계량
	<소계>		250	
시청자불	시청자민원	○ 시청자위원회 구성	50	비계량

심사사항	심사항목	평가방법	배점	비고
만 및 민원처리 현황	처리 방법의 제도화	o 자체 수립한 시청자 민원처리 제도 등 (전담부서 운영, 민원관련 홈페이지 구성 등)		
	시청자민원 처리 실적	o 시청자위원회 운영실적, 시청자 민원처리 실적	50	비계량
	〈소계〉		100	
관련 법령 준수		o 심의제재 위반 : 1~15점 o 편성규제 위반 : 6~22.5점 o 기타 방송법령 위반 : 4~15점	감점	계량
〈합 계〉			1,000	

1. 위의 심사 항목 중 현실성이 떨어지거나, 적절성이 떨어진다고 판단되는 항목은 무엇
있습니까?(복수로 다양한 항목 선택 가능)

2. 위 항목들을 선택하신 이유는 무엇입니까? 항목별로 문제점을 말씀해주십시오.

3. 심사 항목, 심사 방법, 배점 등과 관련하여 바람직한 개선 방안에 대해 말씀해주십
시오.

정부지원채널 중 공익채널은 방통위가 선정을 위한 평가를 하고, 시청자미디어재단이 다
음 <표 2>와 같은 방법으로 공익채널의 사후 실적을 평가하고 있습니다.

<표 2> 시청자미디어재단 공익채널 실적 평가 항목

평가 기준	세부 기준	평가방법
① 전문편성 방송프로그램 제작 실적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전문편성 방송프로그램 제작 실적 	방송사업자가 제출한 실적보고서와 시청자미디어재단의 모니터링 결과를 토대로 평가
	<장애인복지채널> <ul style="list-style-type: none"> ○ 전문편성 세부내용 제작의 다양성 (정보제공 인식제고) 	방송사업자가 제출한 실적보고서와 시청자미디어재단의 모니터링 결과를 토대로 평가
② 운영의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전문 편성비율 실적 	방송사업자가 제출한 실적보고서와 시청자미디어재단의 모니터링 결과를 토대로 평가
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제작유형별 편성비율 실적 	사업자가 제출한 실적보고서를 바탕으로 평가
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 본방 프로그램 편성비율 실적 	방송사업자가 제출한 실적보고서와 시청자미디어재단의 모니터링 결과를 토대로 평가
③ 공익적 사업 활동 실적	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공익적 사업 활동 실적 	사업자가 제출한 실적보고서를 바탕으로 평가
④ 시청자불만 및 민원처리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시청자 민원처리 방법의 제도화 	사업자가 제출한 실적보고서를 바탕으로 평가
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시청자 민원처리 실적 	사업자가 제출한 실적보고서를 바탕으로 평가

4. 위 시청자미디어재단의 평가 항목이나 평가 방법 중 현실성이 떨어지거나, 평가 항목으로 적절성이 떨어진다고 판단되는 항목은 무엇입니까?(복수로 다양한 항목 선택 가능)

5. 위 항목들을 선택하신 이유는 무엇입니까? 항목별로 문제점을 말씀해주시시오.

6. 평가 기준이나 평가 방법과 관련하여 바람직한 개선 방안을 말씀해주시시오.

IV. PP 제작역량 평가 항목에 대한 평가

방통위는 유료방송 등록 PP들의 제작 역량을 강화하기 위해, <표 3>과 같은 평가 제도를 운영하고 있습니다.

<표 3> PP 제작역량 평가 항목

구성요인	세부요인	세부 평가 항목(14개)	세부 평가 지표(17개)	배점	점수산정
자원경쟁력 (350)	인적 자원 (100)	콘텐츠인력 전문성	콘텐츠인력 비중	50	(콘텐츠인력 종사자 수 ÷ 전체 정규직 종사자 수)
		콘텐츠인력 개발	콘텐츠 직무관련 교육비	25	콘텐츠인력 1인당 연간 교육비 지출액
		콘텐츠인력 보상	콘텐츠인력 인건비	25	(콘텐츠인력 인건비 총액 ÷ 영업비용)
	물적 자원 (250)	자기자본	자기자본 비중	50	(자본총계 ÷ 자산총계)
		제작비	제작비 규모	150	직접제작비용 총액
			제작비 증가율	50	전년 대비 직접제작비용 총액 증가율
프로세스경쟁력 (380)	제작 (300)	신규 콘텐츠 제작	자체, 공동/외주제작, 구매 후 제작 콘텐츠 초방편성시간	250	[자체제작 초방시간(×5) + 공동/외주제작 초방시간(×5) + 구매후제작 초방시간] ÷ 연간 총 방송편성시간
		신기술 콘텐츠 제작	신기술활용 제작 콘텐츠 초방편성시간	50	(신기술콘텐츠 제작 초방편성시간 ÷ 연간 총 방송편성시간)
	유통 (80)	국내시장 유통 역량	국내시장 판매량	60	국내시장 판매편수
		해외시장 유통 역량	해외시장 판매량	20	해외시장 판매편수
성	경제	국내시장 방송사	국내시장 방송사업수	50	국내시장 방송사업수익

과 경 쟁 력 (270)	적 성 과 (150)	업 수익	익 규모		총액
			콘텐츠인력 1인당 국내시장 방송사업수 익 규모	50	(국내시장 방송사업수익 총액 ÷ 콘텐츠인력 수)
		해외시장 방송사 업 수익	해외시장 방송사업수 익 규모	25	해외시장 방송사업수익 총액
	콘텐츠인력 1인당 해외시장 방송사업수 익 규모		25	(해외시장 방송사업수익 총액 ÷ 콘텐츠인력 수)	
	사 회 적 성 과 (120)	시청자 선호도	시청점유율	20	해당(자사) 방송채널의 시청점유율
		콘텐츠 내용 심 의규정 준수여부	방송심의 관련 제규 정 준수여부	50	50 - 제재점수 합
		콘텐츠 수상실적	콘텐츠 수상실적	50	수상 점수 합
기타	제출기한 내 제출(감점 요소)		(-10)	제출기한을 넘긴 일수 당 1점 감점 (10점 초과 시 평가에서 제외)	
총 계			1,00 0		

1. 위에 제시된 제작역량평가 항목 중 일반 PP들의 상황을 고려할 때, 현실적으로 거리가 있거나 평가 항목으로 부적절하다고 판단되는 항목은 무엇이라고 생각하십니까?
(복수로 다양한 항목 선택 가능)

2. 위 항목들을 선택하신 이유는 무엇입니까? 항목별로 문제점을 말씀해주세요.

3. 평가 기준, 배점 등과 관련하여 바람직한 개선 방안에 대해 구체적으로 말씀해주세요.

면 감사하겠습니다.

4. 위 <표 3>에 제시한 일반 PP들의 제작 역량 평가를 다음과 같은 정부지원채널들에 제도 확대 적용하는데 대해서 어떻게 생각하십니까? 찬성하시면 찬성 이유, 반대하시면 반대 이유를 적으시면 됩니다.

공공채널

공익채널

기타 정부지원채널

만약 확대 적용한다면 평가 방법에 대해서도 좋은 의견을 주시면 감사하겠습니다.

V. 정부지원채널의 새로운 평가 항목을 위한 제언

1. 정부지원채널의 본래 목적을 달성하는 것을 돕기 위해 평가표에 꼭 포함해야 할 항목들이 있다면 무엇이 있겠습니까? 생각 나는데로 제시해 주십시오.

공공채널

공익채널

기타 정부지원채널

2. 이상과 같은 항목들을 제시하신 이유는 무엇입니까. 구체적으로 말씀해 주세요.

VI. 정부지원채널의 새로운 평가 항목을 위한 제언

1. 정부지원 채널에 대한 최종 평가 결과는 어떻게 활용하는 것이 좋겠습니까?

(예, 재정지원, 정부 시상, 국가 지원사업 가점제도 활용 등)

2. 공익채널 선정 심사는 방통위가, 공익채널의 사후 실적 평가는 방통위의 위임을 받아 시청자미디어재단이 하고 있습니다. 공공채널에 대한 관장은 과기정통부가 하고 있습니다. 이처럼 공공·공익채널을 운영하고 관리하는 정부 주체가 다른 점에 대한 선생님의 생각은 어떠하십니까?

3. 향후 바람직한 개선 방향에 대해 말씀해 주십시오.

4. (정부 재정 지원을 받은 경우만 해당) 귀사의 정부 지원액(방송발전기금 포함)은 2020년 기준으로 어느 정도입니까?

지원 정부 부처 :

지원 규모 :

귀한 응답 진심으로 감사드립니다.

<부록 2>

간소화 검토 요망되는 부속 서류 목록	
구 분	제 출 서 류
신청법인에 대한 부속서류	신청법인 대표자의 인감증명서 1부
	법인의 정관 1부
	법인등기사항증명서 원본 1부
	※ 말소사항 포함, 설립예정 또는 설립 중인 법인의 경우 제외
	사업자등록증 사본 1부
	방송채널사용사업자등록증 사본 1부
	대표자 및 편성책임자 이력서 각 1부
	납세사실증명원 1부
	기업진단보고서 원본 1부 ※ 신청연도 6.30일 이후
	주주명부 또는 주주구성 관련 세무신고 서류 또는 주주간 계약서 또는 은행의 주금납부 확인서(비상장법인의 경우) 1부
연도별 플랫폼사업자와의 계약서 사본 1부	
공익채널 운영에 대한 부속서류	신청채널의 공익채널 선정 필요성 및 당위성 관련 증빙서류 1부
	신청채널의 전문편성 방송프로그램 보유목록 1부
	※ 자체제작, 공동제작, 외주제작, 국내구매, 외국구매 구분
	신청채널의 부편성 방송프로그램 보유목록 1부
	※ 자체제작, 공동제작, 외주제작, 국내구매, 외국구매 구분
	신청채널의 지난 2년간 분기별 방송프로그램의 수급 세부실적 1부
	주요 방송프로그램의 샘플동영상 파일수록 목록 1부
	※ 파일은 휴대용 저장매체(USB, CD, DVD 등)에 저장하여 제출
	신청채널의 지난 2년간 방송프로그램의 전문편성 목록 1부
	신청채널의 지난 2년간 방송프로그램의 본방 편성 목록 1부
	신청채널의 지난 1년간 월간 편성표 사본 1부
	신청채널의 지난 2개월간 주간 편성표 사본 1부
	신청채널의 향후 2년간 전문편성 방송프로그램 확보예정 목록 1부
	※ 자체제작, 공동제작, 외주제작, 국내구매, 외국구매 구분
	신청채널의 향후 2년간 부편성 방송프로그램 확보예정 목록 1부
	※ 자체제작, 공동제작, 외주제작, 국내구매, 외국구매 구분
	신청채널의 향후 2년간 분기별 방송프로그램의 수급 세부계획 1부
	신청채널의 향후 2년간 방송프로그램의 전문편성 계획 1부
신청채널의 향후 2년간 본방편성 비율 관련 분기별 세부계획 1부	
최근 3년간 감사보고서(또는 결산서) 사본 1부	
신청법인과 신청채널의 시설현황 증빙 자료 사본 1부 ※ 계약서, 도면 등	
신청법인과 신청채널의 보유 장비 현황 증빙 자료 사본 1부 ※ 자산목록, 계약서 등	
기타 증빙자료	

● 저 자 소 개 ●

이 상 식

- 연세대 신문방송학과 박사과정수료
- 영국 셰필드대 역사학과 박사
- 현 계명대학교 언론영상학과 교수

김 희 경

- 성균관대 신문방송학과 박사
- 현 성균관대학교 사회과학대 학술연구교수

장 지 연

- 이화여대 커뮤니케이션·미디어학과 석사
- 현 정보통신정책연구원 인턴연구원

유 승 관

- 미국 서던일리노이대 신문방송학과 박사
- 현 동명대학교 미디어커뮤니케이션학과 교수

김 정 명

- 이화여대 커뮤니케이션·미디어학과 석사
- 현 정보통신정책연구원 인턴연구원

정 범 주

- 계명대학교 언론영상학과 학사

방통융합정책연구 KCC-2020-35

공공·공익채널 등 정부지원 방송채널 평가방안 연구

2021년 01월 일 인쇄

2021년 01월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

경기도 과천시 관문로 47

정부과천청사 2동

Homepage: www.kcc.go.kr
