

EUROPE

유럽 콘텐츠 산업동향

CONTENTS INDUSTRY TREND OF EUROPE

한국콘텐츠진흥원
유럽사무소



kocca KOREA
CREATIVE CONTENT
AGENCY



주간 심층이슈

『디지털 TV, 공익, 그리고 유럽 차원의 규제 정책』

◎ 작성취지

- 본 보고서는 영국의 Open Societies Foundation이 유럽 내에서 디지털 TV 도입과 관련하여 EU 및 개별 국가 차원의 정책을 분석한 자료를 바탕으로 하여, 현재 디지털 전환을 맞은 유럽의 현황을 전하고, 급변하는 매체 환경 속에서 공익(Public Interest)이 어떻게 담보될 수 있는지를 분석함으로써 한국 미디어 산업계에 시사점을 제공하고자 함.
- 본 보고서는 Open Societies Foundation이 2012년 1월에 작성한 <Digital Television, the Public Interest, and European Regulation>을 토대로 정리 및 분석하였음.

※ 작성자 : 육주원 (워릭대학 문화산업 박사과정)

◎ 작성순서

1. 「유럽 방송 산업 내 공익 개념의 모호성」
2. 「디지털 TV와 공익」
3. 「유럽 차원의 규제, 디지털 TV 보급, 디지털 전환」
4. 「디지털 전환, 보편성 그리고 공영방송」
5. 「결론 및 시사점 - 한국 미디어 산업계에 던지는 화두」

◎ 용어 정리

- 디지털 TV (Digital TV) : 디지털로 영상 음성 신호를 전송하는 TV 방송의 총칭. HD와 같은 고화질 방송이 가능해지며, IPTV나 주문형 방송과 같은 인터랙티브한 방송 서비스도 가능해짐.
- 디지털 전환 (Digital Switch-Over) : 기존의 아날로그 TV 방송 송출을 중단하고, 디지털 TV로 송수신 시스템을 바꾸는 작업을 의미함.
- 공영 미디어 (PSM : Public Service Media) : 기존의 공영 방송국 (Public Service Broadcasting) 개념을 확장한 것으로서 방송전파를 이용해 콘텐츠를 송출하는 전통적인 방송국의 기능을 넘어서서 디지털 매체 환경 속에서 다양한 플랫폼을 통해 콘텐츠와 정보를 유통시키는 미디어로서의 기능에 주목하는 개념.

1. 『유럽 방송 산업 내 공익 개념의 모호성』

■ 방송 산업 내 공익 (Public Interest) 개념

○ 공익이란?

- ‘공익’이라는 개념은 그 동안 광범위하고 모호하게 사용되어 왔음
- 미디어 분야에서 ‘공익’에 부합한다 함은 어떤 행위가 공공 의사소통 행위에 참여하는 모든 주체들의 이해에 부합할 경우를 지칭하는 것으로 이해될 수 있음.
- 공익은 또한 한 사회에 가져다주는 문화적, 정치적, 사회적, 정보적 편익 - 한 사회 안에서의 민주적 참여 과정과 그 사회의 문화적 사회적 경제적 안녕에 부합하는 - 을 의미하기도 함.

○ 서유럽의 규제 vs 미국의 불개입주의

- 미디어 커뮤니케이션 분야에서는 시장에 대한 정부의 규제나 개입이 ‘공익’이라는 명목으로 이뤄질 수 있느냐가 논쟁적인 화두였음.
- 서구에서는 매스컴 (특히 TV)의 공익성을 둘러싸고 정치적 다원성, 문화적 다양성, 접근도의 향상 등과 같은 공익적 가치를 증진시키기는 데 있어서 자유 시장 체제가 낳은 지 혹은 정부 주도 규제 시스템이 낳은 지가 항상 뜨거운 감자였음.
- 서유럽 모델 안에서도 정치적 경제적 독립성을 구가하는 북유럽 모델과 그렇지 못한 남유럽 모델 간의 차이가 크지만, 대체적으로 미국 같은 나라에 비해서는 정부의 개입을 지지하는 모델이 일반적임.
- 유럽 방송계의 개입주의적인 정책은 미디어가 교육, 정보, 오락적 기능을 담당해야 한다는 오래된 성격 규정에서 유래함.
- 반면, 미국의 불개입주의는 표현의 자유와 규제의 최소화로 특징 지워지는 미국식 상업 미디어의 전통에서 찾아볼 수 있음.
- 미국의 방송은 자유 시장 원리인 수요와 공급에 따르는 것이 미디어에 대한 보편적인 접근권 및 소비자 만족을 가져올 수 있다는 믿음에 근거함.
- 반면, 서유럽 모델은 개인의 자유나 소비자 선택권보다는 사회라는 집단 안에서 각 구성원인 시민들이 지니는 의무에 보다 많은 관심을 쏟음.

■ 유럽 내 방송 환경 개괄

○ 서유럽 모델

서유럽 방송은 다음과 같은 원칙에 입각함:

- 프로그램의 다양성
 - 새로운 내용과 형식에 도전하는 혁신적이고, 고품질의 프로그램
 - 국가 정체성과 문화를 반영함
 - 소수자의 이해를 반영함
 - 공정한 뉴스와 현안에 대한 보도
 - 표현의 자유
 - 미디어에 대한 보편적인 접근권
- 이러한 원칙은 그 동안 콘텐츠 자체, 그리고 방송 시스템 전반에 대한 **막강한 규제와 개입**을 통해 달성되었음.
 - 하지만, 점증하는 미디어 경쟁과 기술 융합 추세에 대응하기 위해 유럽의 정책 생산자들은 1980년대 이래로 **가볍고 유연한 통합적 규제 시스템**을 도입하여 시장 내 메이저 사업자들이 여러 분야에 걸쳐 자신의 영향력을 확대하고, 국제적인 경쟁력을 확보할 수 있도록 도와줬음.
 - 통합적인 커뮤니케이션 규제 정책으로는 2003년 제반 통신 미디어 분야에 대한 규제를 담당하기 위해 Ofcom (Office of Communication)를 설립한 영국의 예가 대표적임.
 - EU의 2007년 시청각 미디어 서비스 (Audiovisual Media Services) 고시는 강력한 섹터별 규제책을 철폐할 것을 주문하였으며, 2009년 전기통신 개혁 패키지 (Telecom Reform Package)와 더불어 디지털화가 진행된 커뮤니케이션 시스템에 대한 통합적인 규제의 신호탄이 되었음.
 - 그러나 한편에서는 이와 같은 규제완화 흐름이 **‘공공 담론에 대한 시장화’**와 **‘공공영역의 상품화’**를 촉진시킨다고 비판하고 있음.
 - 위와 같은 규제완화 경향은 기본적으로 ‘경쟁’을 통해 공익을 달성할 수 있다는 믿음에 근거함.
 - 그러나 다원주의, 다양성, 자유, 미디어에 대한 접근성과 같은 사회적인 가치들은 시장 진입 장벽을 전면적으로 제거하는 경쟁 원리 도입만으로는 달성될 수 없음.
 - 공공의 이익을 지키기 위해서는 **미디어 소유 제한 규정, 콘텐츠 가이드라인, 공영 방송에 대한 지원** 등과 같이 섹터별로 필요한 특수한 정책들이 필요함.

○ 중앙 및 동유럽 모델

- 구 사회주의권으로 분류되었던 중앙 및 동유럽의 경우에는 서유럽과 심한 편차를 보임
- 하지만, 중앙 및 동유럽 블록 안에서도 방송을 둘러싼 다양한 편차가 엿보이고 있음.
- European Research Council (ERC)의 최근 조사에 따르면, 이 지역 국가들은 각기 상이한 경로로 공산주의에서 민주주의와 시장 경제로의 이행을 경험하였음.
- 폴란드와 헝가리 같은 나라에서는 신/구 엘리트 간의 ‘협약’에 따라 이행의 과정이 비교적 순조롭게 이뤄졌음.
- 실제로 이른바 Visegrad Group (체코 공화국, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아)에 속한 국가들은 모두 순조로운 이행을 달성하였음.
- 반면에, 루마니아와 같은 남동쪽 나라들은 보다 급작스럽고 폭력적인 이행의 과정을 경험하였음.
- 이 지역에서 나타난 체제 전환 및 시장주의적 개혁의 속도와 폭은 나라에 따라 다양한 편차를 보임.
- 이러한 다양한 편차에도 불구하고, ERC의 연구는 몇 가지 공통점을 지적하고 있음: 국가의 정치화, 자본의 이해에 종속된 방송 (남유럽적 특징이기도 함), 약하고 미발달된 미디어 시장, 방송 사업체들의 사유화, 부유하는 법률 및 제도, 제 역할을 해내지 못하는 언론인들
- 따라서 이 지역의 공익에는 정치적, 경제적, 사회문화적 개혁도 포함이 됨.
- 이 지역에서는 서유럽보다는 훨씬 심각한 정도로 미디어 사업자의 책임성 문제, 상업적 행위자들의 과도한 영향력, 거대 기업들의 과도한 정치적 의제설정 능력, 제약당하고 있는 표현의 자유 및 시민 사회 참여 등과 같은 문제들에 대한 우려가 제기되고 있음.
- 또 다른 주요 문제 중 하나는 공영 방송에 관련된 것임.
- 서유럽 (특히 북유럽) 언론이 높은 수준의 정치적 경제적 독립을 유지하는 것과는 다르게, 이 지역에서는 사회주의 시절 공영방송과 정치적 엘리트 간의 유착이라는 관행이 아직도 잔존하고 있음.
- 구 공산권 나라들에서 도입된 공영 방송 시스템은 대부분 노골적으로 실패하거나, 아주 미약한 성과 밖에 내지 못하였음.
- 이는 공공 기관들을 뒷받침해줄 시민 사회 및 민주적인 시스템이 아직 미성숙하였기 때문임.
- 서유럽에서는 공영방송의 역할에 대한 재규정이 활발하게 이뤄지고 있는 반면, 중앙 및 동유럽 국가들에서는 정치적 엘리트들이 공영 방송국들의 울퉁은

발전을 저해하고 있음.

○ EU 차원의 정책적 대응

- EU의 보조금 및 정책은 공영 방송 개혁에 있어서 중요한 역할을 할 수 있음.
- 일반적으로 이들 나라들은 국가 보조금 지급 방식에 있어서 경쟁 원리를 도입하였기 때문에, 공영 방송국들은 공공 수익에 대한 정의를 엄격하게 하여야만 했고, 그 결과 상업적인 수익 활동을 하는 데 제약을 받았음.
- 그러나 2009 European Commission의 Broadcasting Communication은 공공의 이익을 지키는 공영 방송 규제와 국가의 보조를 보다 효과적으로 관리할 수 있는 방안을 제시하고 있음.
- European Commission은 원칙적으로 국가의 과잉 보조는 항상 무분별한 지출을 낳는다는 견해를 제시하고 있음.
- 그러나 공영 방송의 운영을 위해서는 국가 보조가 일반적으로 필요하다는 전제에서 출발을 함.
- 그리고 지나치게 엄격한 국가 보조금 사용은 공공 기관이 갖는 사회적, 문화적, 민주적 기능을 간과하는 경향이 있으며, 이러한 기능들이, 점점 시장화되고 경쟁이 심화되고 있는 커뮤니케이션 시장에서 보호받아야 한다는 사실을 보지 못함.
- 국가 보조 정책에 경쟁 원리를 도입하는 입장은 정보와 커뮤니케이션에 대한 권리가 누구나 보편적으로 누려야 할 공공재라는 사실을 간과함.
- 이 문제가 더더욱 중요한 이유는 커뮤니케이션이 사회적인 가치를 지니고 있으며, 더 나아가 경제적인 상품가치까지 지니고 있기 때문임.
- EU의 신자유주의적인 경쟁 정책은 시장 기회를 증진시키기는 하지만, 중앙 및 동유럽의 시청각 커뮤니케이션 영역이 갖는 문화적 복합성을 인식하고, 다양한 시민 사회의 목소리가 반영될 수 있는 공론의 장을 창출해내지는 못함.
- 그러나 이 지역의 미디어, 커뮤니케이션, 정보 환경을 감안한다면, 공영 방송국에게만 다원주의적 시스템 창출의 과제를 떠넘길 수는 없음.
- 관료제와 정치권에 의해 통제되고 있는 공영 방송의 개혁 (편집권 독립을 목표로 한)과 더불어 전국 방송, 지역 방송, 커뮤니티 채널 등을 포괄하는 비영리 미디어 섹터의 육성도 시급함.
- 정부 정책은 이러한 행위자들에 대한 안정적인 국가 지원 방안을 마련해야 할 것임.
- 재정난에 시달리는 방송 사업자는 양질의 방송은 물론, 경제적 정치적 독립을 달성할 수 없기 때문.
- 또한, 디지털 시대를 맞아서 TV 방송 뿐 아니라, SNS와 대안적인 인터넷 매

채 등이 매체와 언론 환경의 다변화, 다원화에 기여할 수 있을 것이라는 견해도 제출되고 있음.

2. 『디지털 TV와 공익』

○ 텔레비전 발전의 역사

- 유럽의 텔레비전 섹터는 지금까지 세 가지 발전 단계를 거쳐 왔음.
- 첫 번째 단계는 공영 방송 독점 구조가 1980년대 초반 지상파 내지 케이블, 위성을 통해 창궐한 상업 방송에 의해 깨지면서 마감되었음.
- 두 번째 시기에는 두 가지 개념이 경합하였음.
- 첫 번째 개념은 ‘신탁 관리 업무’(trusteeship) 패러다임. 즉, 공익을 지키기 위해 정부의 개입 및 규제, 공영 방송의 설립 및 운영이 필요하다고 보는 모델임.
- 이에 반해 두 번째 개념은 상업 방송 개념임. 유료 TV채널을 포함하여 상업적인 방송국이 다수 대중에게 콘텐츠를 송출하는 모델을 의미함.
- 1990년대 후반, 디지털 텔레비전의 도입으로 세 번째 단계가 시작됨.
- 기존 아날로그 시대의 혼합형 모델도 여전히 존재하고 있지만, 커뮤니케이션 수단의 다변화로 인해 시장 구조는 급격한 변화를 맞게 됨.

○ 디지털 TV 도입이 가져온 변화

- 디지털 TV 시대의 시청자는 시간대 별로 정해진 TV 프로그램을 집에서 시청할 수도 있고, 이동 중에 볼 수도 있으며, 사무실 컴퓨터, 휴대 전화, 태블릿 PC 등의 다양한 기기로 시청을 할 수도 있음.
- 아날로그 TV에 익숙해져 있던 시청자들은 갈수록 인터랙티브해지고 있으며, 여러 시청 패턴으로 분할되고 있음.
- 시청자는 이제 감당할 수 없을 정도로 많은 종류의 콘텐츠 중에서 선택을 할 수 있게 되었음.
- 스포츠, 음악, 엔터테인먼트와 같이 대중적인 콘텐츠부터, 각기 기호에 맞는 개인화된 콘텐츠까지 선택의 폭은 그 어느 때보다도 넓음.
- 시청자는 더 이상 방송국이 정해 놓은 정규 편성표에 따라 프로그램을 시청할 필요가 없어졌음.
- IPTV의 도입으로 방송에도 인터랙티브한 요소가 늘어났으며 (예를 들어 Virgin Media의 TiVO) 결과적으로 소비자의 선택권이 커졌다고 볼 수 있음.
- 디지털 TV는 채널 수 증가만을 의미하지 않으며, 통합적 커뮤니케이션의 시

발로 바라봐야 함.

- 인터넷 상에서 가능해진 방송 다시보기, 인터넷 연결이 가능한 TV, 인터넷이 가능한 휴대전화의 도입, 컴퓨터와 휴대전화로 사용하는 SNS 서비스 등으로 인해 이용자들은 자신이 원하는 콘텐츠를 맞춤형으로 즐길 수 있게 되었음.
- 대중이라는 집합적 주체는 자신이 원하는 콘텐츠를 원하는 장소, 원하는 시간에 찾아서 보는 능동적 개인들로 분화할 것임.
- 또한, 인터넷 자체가 초국적인 성격을 지니기 때문에 이 망을 타고 전파되는 디지털 TV는 전 세계적인 담론 형성에 기여할 수 있다는 이점도 지니고 있음.

○ 디지털 TV와 공익

- 그러나 이러한 변화 가운데 공익이 얼마나 지켜질 수 있는지의 여부는 새로운 기술을 어떻게 사용하느냐에 따라서 달라질 것임.
- 디지털 TV와 인터넷의 편익은 그것을 사용하는 사람에 따라 성격이 달라질 것으로 보임.
- 다른 여타의 기술 발전과 마찬가지로, 이러한 기술들은 공공 영역을 발달시키기 위한 하나의 수단이 될 수는 있지만, 그 자체로 공익을 위해 복무한다고 보기는 힘들.
- 새로운 형태의 시민성과 공공 생활은 신기술에 의해 촉진되기도 하지만, 시장의 압력과 감시의 강화에 의해 제약을 당하기도 함.
- 미디어는 그 자체로 공익을 보장해주는 기구는 아니며, 공익성을 담보할 수 있는 하나의 수단이자 공간임.

3. 『유럽 차원의 규제, 디지털 TV 보급, 디지털 전환』

■ 디지털 전환이 가져온 변화

○ EU 차원에서의 디지털 전환

- 디지털 TV의 발달에 발맞추어 개별 국가 차원에서의 디지털 전환 계획도 발표되었지만, EU 차원에서의 전환 일정도 합의된 바 있음.
- European Commission은 주파수 사용상의 혼란을 최소화하기 위해 전 유럽적 차원의 디지털 전환을 도모하기 위한 계획을 발표하였음. (2012년까지 유럽 차원의 디지털 전환을 완료하기로 함)

○ 개별 국가 차원에서의 디지털 전환 현황

- 개별 국가 차원에서는 이미 지상파 디지털 전환을 완료한 나라가 있는 반면, 여전히 지연되고 있는 국가들도 있는 상황임.
- 2003년 8월 독일 연방 내 베를린 및 브란덴부르크가 선도적으로 디지털 전환을 완료하였음.
- 케이블 인프라가 발달한 나라로는 네덜란드가 2006년에 처음으로 지상파 아날로그 방송을 중단시킨 바 있음.
- 2007년에는 핀란드와 스페인이 지상파 방송 디지털 전환을 완료하였음.
- 영국과 스페인은 2000년대 초반 지상파 유료 디지털 방송인 ITV Digital과 Quiero TV가 각각 도산하여 위기를 맞게 되면서, 시청자들의 저항이 없는 무료 디지털 지상파 방송 모델을 채택하였음.
- 영국과 스페인 사람들은 이와 같은 무료 디지털 지상파 방송 모델을 적극적으로 환영하였음.
- 최근 MAVISE TV 데이터에 의하면, 2012년 디지털 전환 마감 시한을 앞둔 2011년 6월 기준으로 20 개의 나라에서 지상파 디지털 전환을 완료한 것으로 조사되었음.
- 20개국은 오스트리아, 벨기에, 크로아티아, 키프로스, 체코 공화국, 덴마크, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 독일, 아이슬란드, 라트비아, 룩셈부르크, 몰타, 네덜란드, 노르웨이, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 스위스임.
- 현재 유럽 전역에는 1,800여 개의 디지털 지상파 방송채널이 있는 것으로 조사되었음. (전국방송, 지역 채널 포함)
- 이중 유료 채널은 53%에 달했으며, 47%는 무료인 것으로 드러남.

○ 디지털 전환 이후 채널 현황

- 장르 면에서는 유료 채널과 무료 채널 간 차이가 두드러졌음.
- 유료 채널 중에는 스포츠(15%)와 영화(10%) 채널의 비중이 높았음. 무료 채널 중에는 스포츠가 4%, 영화가 2%에 불과했음.
- 무료 채널 중에는 종합편성 채널의 비중이 높았음 (38%). 유료 플랫폼에서는 종합편성 채널이 8%에 불과함.
- 교육과 문화 채널의 경우에는 유료 채널에서는 1%, 무료 채널에서는 6%의 비중을 차지함.
- 비록 엔터테인먼트와 픽션 장르 (유료 채널의 18%, 무료 채널의 6%)가 채널 편성의 대다수를 차지하고 있지만, 디지털 전환 이후 채널 수 증가에 힘입어 어린이 채널 (유료 채널의 11%, 무료 채널의 4%)과 비즈니스 및 뉴스 채널 (유료 채널의 6%, 무료 채널의 9%)과 같은 장르를 비롯하여, 채널의 다양성

과 소비자의 선택권이 확대되었다고 볼 수 있음.

○ 디지털 전환의 어려움

- 디지털 전환을 완료한 나라들은 대부분 북유럽 및 서유럽 국가들임.
- 반면, 지중해 인근 남유럽 국가들과 동유럽 및 중앙 유럽 나라들은 EU 차원에서 합의한 디지털 전환 시한을 따라잡지 못하고 있음.
- 중앙 유럽 및 동유럽에서는 정치적인 문제들 때문에 디지털 전환이 늦춰지고 있음.
- 이 지역 정부들의 의지가 부족한 실정이며, 더 넓게는 사회 전반의 근대화 및 민주화에 대한 사회적 합의가 부족한 상황임.
- 일부 전문가들은 이 지역 국가들이 디지털 전환에 따른 제반 이슈들을 충분히 이해하고 있지 못하고 있다고 진단하기도 함.
- 재정 위기를 겪고 있는 그리스, 포르투갈, 아일랜드와 같은 비교적 작은 나라들에서는 디지털 전환이 그리 높은 정책 우선순위를 차지하고 있지는 않음.
- 개별 회원국이 비록 전 유럽 차원의 디지털 전환 시한에 합의하였지만, 2011-12년 디지털 기술 도입 및 디지털 전환을 맞은 유럽 시장은 현재 통일된 모습을 보여주지 못한 채, 각개약진하고 있는 상황임.

4. 『디지털 전환, 보편적 접근권 그리고 공영방송』

■ 디지털 전환과 미디어에 대한 보편적 접근권

○ 디지털 전환이 가져온 긍정적 변화

- 디지털 전환으로 인해 소비자에게 미칠 긍정적인 영향도 있음.
- 소비자가 직접 배급 방식 (지상파 디지털, 케이블, 위성, 인터넷 등)을 결정할 수도 있고, 콘텐츠 종류(디지털 텔레비전의 도입으로 미디어 소스 및 프로그램의 다양화가 제고됨)도 선택도 할 수 있음.
- 그러나 디지털 TV의 도입은 단지 채널 숫자가 늘어나는 것을 의미하지는 않음.
- 기술 융합 (방송, 텔레커뮤니케이션, 컴퓨터 기술)으로 인해 HD 영상과 같은 새로운 포맷의 콘텐츠를 송출할 수도 있으며, 콘텐츠 소비 상의 시공간적 제약이 사라지기도 함.

○ 디지털 미디어에 대한 보편적 접근권

- 디지털 전환 시 ‘소비자’가 누릴 혜택은 분명한 반면, 모든 ‘시민’이 그 수혜를 입을 수 있을 지는 불분명해 보임.
- 디지털 전환의 혜택을 모든 시민이 평등하게 누리지 못할 가능성이 높음.
- 시민 모두가 동일한 구매력을 지니지 못하다는 점을 전제하면 디지털 방송에 대한 보편적 접근권이 실현되고 있다고 보기 힘든 상황임.
- 특히 디지털 TV 공급 체인 상의 다양한 사업자 중 원활한 서비스 제공을 저해하는 사업자들이 주요 병목마다 자리 잡고 있어서 문제가 되고 있음.
- 주로 콘텐츠 제작, 마케팅, 배급, 수용, 과금 단계에서 이러한 병목 현상이 관측되고 있음.
- 위와 같은 현상으로 인해 결국 미디어에 대한 시민 모두의 공평한 접근이 이뤄지지 않고 있음.
- 이는 위기이자 기회 요인인데, 각 나라마다 이러한 문제가 드러나는 방식은 조금씩 차이가 있음.
- 상업적인 논리에 따라 하루가 다르게 재편되는 디지털 업계의 속성을 감안할 때, 디지털 TV 시장을 효과적으로 단속할 수 있는 방안의 마련이 시급함.
- 따라서, 유럽 차원에서 디지털 전환이 신속하게 완료되는 시일의 문제만 중요한 것이 아니라, 소외되는 계층 없이 유럽 차원의 보편적 디지털 시민권을 구성하기 위한 정책과 고민도 절실함.

○ 시민 vs 소비자

- T. H. Marshall이 이미 반세기 전에 시민권과 사회적 계급에 대해 논하면서, 시민권을 구성하고 있는 시민적, 정치적, 사회적 권리들에 대해 행한 분석은 현재적으로도 유효함.
- 시민적(civic) 권리는 보통 표현의 자유와 같은 개인적 자유를 의미하고, 정치적 권리는 사회생활에 참여할 수 있는 시민의 권리를 말하며, 사회적 권리는 각급 정부의 서비스를 이용할 수 있는 권리를 말함.
- Varney에 따르면, 시민권의 시민적(civic) 측면은 증대되어온 반면, 정치적이고 사회적인 측면은 감소되어 왔다고 함.
- 이는 디지털 미디어 분야에서 사용되는 용어만 살펴봐도 알 수 있음.
- 미디어 업계를 규제하는 정부 기관 문서에도 미디어의 혜택을 누리야 할 시민들은 종종 소비자, 고객, 유저 등으로 호명되고 있음.
- 미디어의 ‘소비자’들은 디지털 시대를 맞아서 채널 선택권이 확대되는 혜택은 누리게 되었지만, 상업적 미디어 제공자들은 실상 시민들이 활발하게 사회 참여를 할 수 있는 토대를 마련하는 데에는 관심이 없는 상태임.

■ 디지털 시민권의 확장을 위해

○ 디지털 시민권을 확보하기 위한 방안

- 이러한 상황을 타개하기 위해서 우선 공영 방송 사업자들에게 온라인 서비스를 확대하고, 제공하는 플랫폼 및 채널을 늘릴 것을 주문할 수 있음.
- 물론, 디지털 멀티채널 시대를 맞아서 공영 방송의 위상이 예전 같지 않은 것은 사실이지만, 그럼에도 불구하고 공영 방송이 담당해야 할 역할이 있음.
- 공영 방송의 성패는 결국 이들이 보유하고 있는 기술력, 제공하는 프로그램의 품질, 그리고 확보할 수 있는 공적 지원의 규모에 따라 좌우될 것으로 보임.
- 서유럽의 공영 방송국들은 대부분 온라인 진출을 완료한 상태임 (예를 들어, 영국의 경우 디지털 TV로 인해 간판 방송인 BBC 24시 뉴스가 서비스되고 있음)
- 반면, 동유럽 국가들의 경우 의지와 노하우 등의 부족으로 공영 방송국들의 온라인 서비스가 지체되고 있음.
- 오랫동안 신뢰도 높은 정보를 시민들에게 무료로 제공해온 공영 방송들의 경우 디지털 시대가 열어 놓은 기회들을 적극적으로 활용해야 함.
- 상업 방송에 비해 자원 조달이 갈수록 어려워지는 현실에도 불구하고, 공영 방송은 온라인을 비롯한 다른 새로운 플랫폼으로의 확대를 감행할 수 있어야 함.
- 그 동안 공신력 있는 미디어로 인정받아온 만큼 공영 방송국들은 공적인 담론 형성의 장을 마련하고, 시민 참여를 독려하며, 정보로부터 소외되지 않는 보편적 시민권을 구축하는 데 적극적으로 임해야 할 것임.

○ 공영 방송국에서 공영 미디어로

- 위와 같은 목표를 달성하기 위해서는 기존의 공영 방송국(Public Service Broadcaster)들이 공영 미디어 (PSM: Public Service Media)로 거듭날 필요가 있음.
- 공영 미디어의 개념은 간단히 말하면, 공영 방송국의 콘텐츠를 보다 많은 플랫폼과 채널에서 접할 수 있게 되는 것을 의미함.
- 크로스 플랫폼 전략의 도입으로 새로운 시청자 층 및 주문형 서비스를 개발할 수 있고, 시민 사회와의 관계를 강화하여 확장된 의미의 시민권을 구성해 낼 수 있음.
- 새로운 디지털 미디어 기술과 플랫폼에 적응해나가는 것은 분명히 쉬운 과제는 아님.

- 그러나 이러한 매체 환경의 변화는 공영 방송국들이 단순한 방송국의 역할에서 벗어나 시민들에게 유용한 정보와 콘텐츠를 제공하는 역할을 담당할 것을 주문하고 있음.

○ 국가별 공영 방송국 현황

- 실제로 디지털 전환을 계기로 많은 공영 방송국들은 새로운 도약의 계기를 맞았음.
- 영국, 독일, 스페인 및 북유럽 국가들은 자국 공영 방송국들을 디지털 전환의 중요한 파트너로 인식하고 있음.
- 영국 정부의 경우 실제로 BBC가 디지털 채널을 만드는 것을 승인하였으며, BBC 전 채널의 라이브 스트리밍 서비스 및 다시 보기를 지원하는 iPlayer 프로젝트를 독려하였음.
- 그러나 모든 공공 기관이 디지털 시대를 맞아 온라인 서비스 및 주문형 서비스를 도입한 것은 아님.
- 일례로 그리스의 ERT 같은 경우는 디지털 TV 서비스 시장에서 선도적인 역할을 해내지 못하고 있음.
- 그 원인으로는 그리스 방송 시장의 제한적인 규모와 역사적으로 형성되어 온 사회적이고 정치적인 요인들 (그리스에서는 텔레비전이 처음 도입되었을 당시 독재정권의 선전 도구로 이용되었던 역사적 경험이 있음)을 들 수 있는데, 이 때문에 공영 방송국들이 익숙하지 않고, 위험 부담이 높은 새로운 영역으로의 진출을 꺼리고 있음.
- 헝가리의 경우에는 1996년 제정된 방송법에 따라 공영 방송국이 공영 방송 프로그램의 '송출'만을 담당하게 되어 있음.
- 프로그램의 제작이나 주문형 서비스와 같은 부가 서비스에 대한 규정은 전무한 상황.
- 폴란드의 경우 공영 방송국이 비교적 견조한 위치를 차지하고 있어, 다른 중앙 유럽 혹은 동유럽 국가들과는 대조적임.
- 혹자는 폴란드 공영 방송국 Telewizja Polska (TVP)의 성공이 진지하고 비상업적인 내용을 다루지 않기 때문에 가능한 것이라는 비판을 하기도 함.
- 그러나 한편으로는, TVP가 타 국가 보다 비록 높은 시청률을 자랑하기는 하지만, 이 지역 특유의 정치적 외압과 열악한 지원으로부터 자유롭지는 못함.
- 결국, 나라마다 상이한 역사적, 경제적, 정치적, 문화적 조건 때문에 일률적인 정책 패키지 적용이 불가능한 실정임.

○ 공영 미디어의 미래

- 상업 미디어가 범람하는 가운데, 공영 미디어의 미래가 어떨지 예측하기는 어려움.
- 독자수가 급감하는 신문 업계의 경우 태블릿 용 애플리케이션의 개발을 통해 새로운 매출 원을 발굴하려고 노력 중임.
- 그러나 공영 미디어가 무료 콘텐츠를 제공하는 한, 위와 같은 상업 미디어의 새로운 수익 사업은 위협을 받을 수밖에 없음.
- 공영 미디어에 위협을 느낀 상업 미디어의 로비와 압력 때문에 독일, 오스트리아, 스위스와 같은 나라에서는 공영 방송국들이 자사의 온라인 서비스를 제한해야만 하는 상황에 직면하기도 함.
- 그리고 2017년 4월까지 자사 콘텐츠에 대한 라이선스 비용이 동결된 영국 BBC와 같이 라이선스 비용이 동결되거나 삭감된 공영 방송국들도 있음.
- 북유럽이나 서유럽과 같이 정치적인 외압이나 자본의 압력에 흔들리지 않는 공영 방송의 전통이 있는 나라들에서는 공영 미디어의 성공 가능성이 높은 편임.
- 공영 미디어의 성패는 결국 각국의 국가 정책, 역사적 문화적 전통, 공영 방송의 콘텐츠 제작 능력, 공적 지원, 정치적 지지에 따라 좌우될 수밖에 없음.
- EU가 공영 방송과 관련된 1997년 암스테르담 조약 (개별 국가의 공영 방송 기능과 EU 차원의 초국적 이해 관계를 조율한 조약)을 존중하는 한, 개별 국가 차원의 정책과 EU 차원의 정책이 공공 기관의 미래를 결정할 것으로 보임.
- 끝으로, 공영 방송에 대한 상업 방송의 공격도 최근 2008-09년의 금융 위기를 계기로 하여 새로운 국면을 맞을 것으로 보임.
- 자본주의 역사상 최악의 위기를 맞으며, 공공 영역을 부정해온 신자유주의적 사회 모델도 한계에 봉착하게 되었고, 공익을 수호하는 국가의 역할에 대한 재검토가 이루어질 것으로 사료됨.

5. 『결론 및 시사점- 한국 미디어 산업계에 던지는 화두』

○ 유럽 내 불균등한 양상을 보이는 공익성 개념

- 같은 유럽 안에서도 공익과 민주주의를 둘러싼 편차가 상당하다고 볼 수 있음.
- 유럽 내 북쪽 국가들은 상대적으로 다원주의, 다양성, 표현의 자유, 시민적 권리에 대한 인식이 높은 반면, 남유럽 국가들은 정치적, 경제적, 사회문화적 개혁을 달성하기 위해 고군분투하고 있는 상황임.

- 다종 다기한 편차에도 불구하고, 남유럽-중앙유럽-동유럽 나라들은 주요 미디어 사업자의 책임성 부재, 상업적 사업자들의 높은 영향력, 고질적인 정경유착, 위축된 표현의 자유, 시민 사회의 미발달과 같은 공통점을 지니고 있음.

○ 디지털 기술 혁신이 공익성을 담보할 수 있는가?

- 디지털 TV를 비롯한 기술적 혁신들이 이러한 상황을 타개할 수 있을 것인가?
- 인터넷과 디지털 TV와 같은 신기술은 그 기술을 어떻게 사용하느냐에 따라서 결과가 달라질 수밖에 없음.
- 디지털 기술 그 자체가 민주주의를 증진시킨다고 볼 수는 없으며, 결국 각국에서 어떠한 정책, 제도, 문화 속에서 그러한 기술을 활용하느냐에 따라서 결과가 달라질 수밖에 없음.
- 예를 들어, 오랜 기간 텔레비전을 국가의 정책 선전 및 합리화의 수단으로 삼은 나라들의 경우, 디지털 TV로의 전환은 결국 국가 혹은 정권에 의해 장악된 미디어 채널이 늘어나는 것을 의미할 따름.

○ 디지털 전환을 맞은 유럽의 현황과 미래

- 전 유럽적 차원에서 2012년까지 디지털 TV로의 전환을 일괄적으로 마무리 짓기 위한 정책적 노력은 개별 회원국에게 반드시 긍정적인 영향을 미치는 것은 아님.
- EU가 정한 기한에 맞추기 위해 개별 회원국들은 충분한 준비가 되지 않은 상태에서 때때로 근시안적인 정책을 집행할 위험이 있기 때문.
- 영국, 독일, 북유럽 국가들은 European Commission의 가이드라인에 맞게 디지털 전환을 성공적으로 추진하고 있으나, 남유럽-중앙유럽-동유럽 국가들은 이 가이드라인에 맞게 디지털 전환을 실시하기 힘들 것으로 보임.
- 이러한 상황에 직면하여, 각국의 공영 방송이 중요한 역할을 담당해야 할 것으로 판단됨.
- 각국의 공영 방송국들은 지상파 디지털 TV 방송을 시작하면서, 시민들의 디지털 방송에 대한 보편적 접근권을 향상시켜왔음.
- 그러나 디지털 시대 공영 방송국이 지속적으로 디지털 시민권을 구성해내고, 시민들의 매체에 대한 접근권을 증진시키기 위해서는 공영 방송국에서 벗어나 공영 미디어로 거듭나, 플랫폼의 다양화, 온라인 서비스의 도입 등을 시도하여야 할 것으로 보임.
- 그리고 공영 방송국이 국가나 정권에 의해 지배되어 온 나라들의 경우에는 공영 방송 시스템이 시민 사회의 다양한 목소리를 대변하고, 정권과 자본으

로부터 독립할 수 있도록 필요한 개혁 조치들을 지속적으로 취할 수 있어야 할 것임.

○ 한국 미디어 산업에 던지는 화두

- 한국 역시 현재 2012년 디지털 TV 전환을 앞둔 상황임.
- 그러나 디지털 전환으로 인한 기술적 변화나 사업적 기회에 대한 논의는 무성한 반면, 이러한 변화가 미디어의 공익성에 어떤 영향을 미치는지에 대한 진지한 고민이나 사회적 토론은 찾아보기 힘든 실정.
- 이러한 상황에서 본 보고서가 강조하고 있는 미디어에 대한 보편적 접근권의 문제와 디지털 시민권에 대한 고민은 시사하는 바가 크다고 하겠음.
- 더 나아가 단지 얼마나 많은 국민이 소외 받지 않고, 디지털 TV를 시청할 수 있는지의 문제를 넘어서서, 매체 간 융합과 플랫폼 다변화로 특징 지워지는 디지털 시대를 맞아서 공익적 목적의 방송과 콘텐츠가 어떻게 생존할 것이냐에 대한 고민은 특히 눈여겨 볼 필요가 있는 지점임.
- 최근 한국 미디어 업계에서는 공영 방송에 대한 정부의 간섭과 외압, 종편 방송국 탄생으로 논란이 된 신문-방송 겸업문제 등이 뜨거운 감자로 부상하고 있음.
- 정권과 자본의 간섭으로부터 자유로운 양질의 공익적 프로그램을 제작하고, 그 콘텐츠들을 안정적이고 지속적으로 유통시킬 수 있는 방안을 모색하는 것이 시급한 과제임.
- 그런 의미에서 본 보고서가 강조하고 있는 공영 방송국의 역할은 눈여겨 볼 필요가 있으며, 공영 방송국에서 공영 미디어(Public Service Media)로의 성격 재규정도 적극적으로 검토할 필요가 있다고 판단됨.
- 특히 디지털 기술의 발달로 변화된 매체 환경에 맞게, 플랫폼의 다변화, 온라인 주문형 서비스의 강화와 같은 실행 방안들도 참고해볼 수 있을 것임.